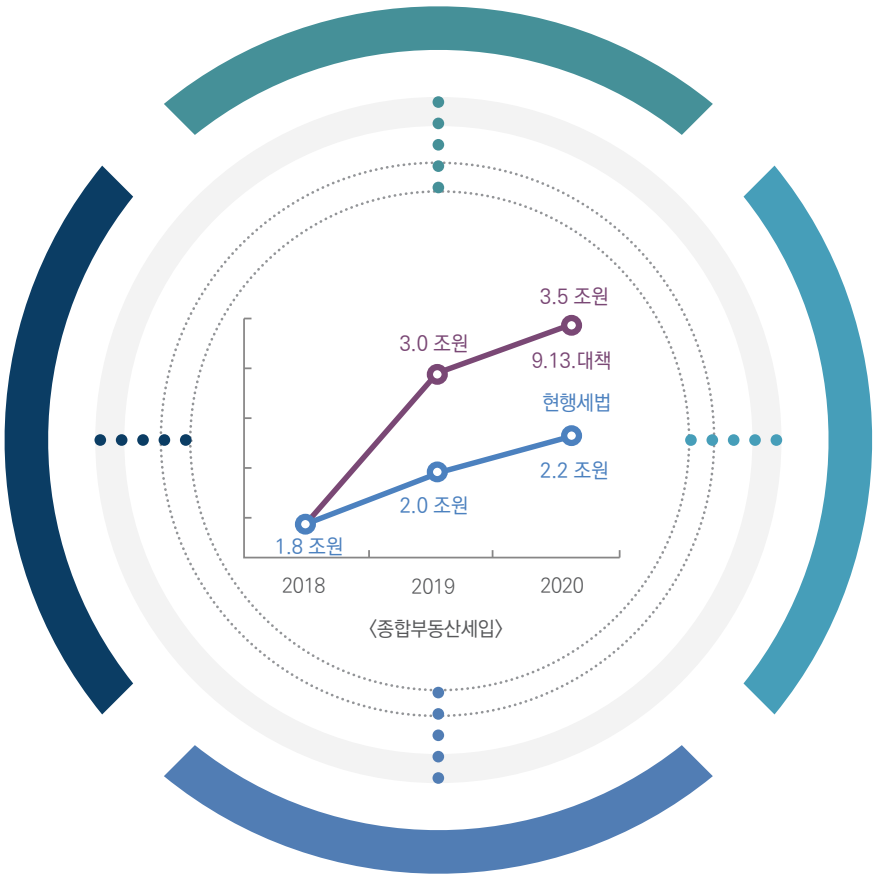
nabo

부동산세제 현황 및 최근 논의동향



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

부동산세제 현황 및 최근 논의동향

부동산세제 현황 및 최근 논의동향

총 괄 | 정문종 추계세제분석실장

기획·조정 | 최미희 조세분석심의관
이영숙 재산소비세분석과장

작 성 | 채은동 재산소비세분석과 추계세제분석관

지원·편집 | 강신영 재산소비세분석과 행정실무원
김지원, 신은규 재산소비세분석과 자료분석지원요원

본 보고서는 국회의「2019년도 예산안」심사를 지원하기 위해 발간되었습니다.

문 의 : **추계세제분석실 재산소비세분석과** | 02) 788-4834 | wealthc@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

부동산세제 현황 및 최근 논의동향

2018. 11.

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는「국회법」제22조의2 및「국회예산정책처법」제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 10. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리 경제는 미국의 금리인상 등 대외환경의 악화와 더불어 대내적으로도 성장세 둔화와 함께 저출산·고령화, 양극화 심화 등 구조적 문제에 봉착해 있습니다. 실물경기가 좋지 않은 가운데, 향후 지역개발에 대한 기대가 반영되고 풍부한 유동성이 부동산시장에 쏠리면서 지난해부터 서울지역의 공동주택을 중심으로 부동산시장의 변동성이 커지고 있습니다. 이에 정부는 부동산시장을 안정화시키기 위해 지난 8월 31일 종합부동산세를 강화하는 개편안을 국회에 제출하였으며, 이후에도 시장이 안정되지 않자 한 차례 더 부동산대책을 발표한 바 있습니다.

부동산세제는 농업중심의 중세사회에서 중요한 조세제도의 역할을 담당하였으며, 경제개발시기 이후에는 지방정부의 주요 재원으로 사용될 뿐만 아니라 과열된 부동산시장을 안정화시키는 정책수단으로 활용되었습니다. 특히 정부의 필요에 따라 다주택자, 비사업용 토지, 단기보유 부동산 등 특정 항목에 대한 세법개정이 수차례 이루어지고 세목의 신설·폐지 등이 반복되면서 우리나라 부동산세제는 다른 나라와 비교하여 복잡한 형태를 보이고 있습니다.

본 보고서는 부동산세제의 연혁부터 과세현황, 국제비교 등의 분석을 통해 우리나라 부동산세제의 특징과 현주소를 종합적으로 살펴보았고, 다양한 자료를 이용하여 논의의 중심이 되는 종합부동산세 과세대상자의 특징을 조사하였습니다. 아울러 최근 국회에 제출된 10여건의 부동산세제 관련 법률안을 중심으로 주요 내용을 소개하고 그에 따른 세수효과, 정책효과 등을 분석하였습니다.

본 보고서가 정부가 국회에 제출한 「2018년 세법개정안」의 심의과정에서 유용한 참고자료로 활용되어, 국회의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2018년 11월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

요 약 / xiii

Ⅰ. **서론** / 1

Ⅱ. **부동산세제 연혁** / 3

1. 개요 ····· 3
2. 부동산보유세 ····· 6
   가. 제도 연혁 ····· 6
   나. 현행 제도 ····· 13
3. 부동산거래세 ····· 16
   가. 제도 연혁 ····· 16
   나. 현행 제도 ····· 20

Ⅲ. **부동산세제 현황 및 특징** / 23

1. 과세현황 ····· 23
   가. 전체 ····· 23
   나. 부동산보유세 ····· 26
   다. 부동산거래세 ····· 30
2. 세목별 특징 ····· 32
   가. 부동산보유세 ····· 32
   나. 부동산거래세 ····· 36
3. 주택보유가구 특징 ····· 37

Ⅳ. **부동산세제 국제비교** / 43

1. 주요국의 과세제도 ····· 43
2. GDP 대비 세입 비중 ····· 48
3. 부동산보유세 실효세율 ····· 52
4. 비교 및 시사점 ····· 53
   가. 재산세 ····· 53
   나. 종합부동산세 ····· 54
   다. 부동산거래세 ····· 56

Ⅴ. **부동산세제 최근 논의동향** / 57

1. 정부 세법개정안 ····· 57
   가. 개정과정 및 주요내용 ····· 57
   나. 개정안의 세수효과 ····· 60
   다. 중기 세수추정치 ····· 69
2. 의원발의 법률안 ····· 72
3. 쟁점사항 ····· 74
   가. 전체 방향 ····· 74
   나. 종합부동산세 과세강화 ····· 76
   다. 종합부동산세 과세완화 ····· 83
   라. 재산세 ····· 87
   마. 취득세 ····· 91

Ⅵ. **요약 및 정책시사점** / 95

참고문헌 / 99

표 차례

[표 1] 부동산보유세 연혁: 토지 ····· 9
[표 2] 부동산보유세 연혁: 주택 및 건축물 ····· 11
[표 3] 부동산보유세 세부담 상한제 연혁 ····· 12
[표 4] 부동산보유세제의 과세표준 산출 및 명목세율 ····· 14
[표 5] 부동산 거래세율 연혁 ····· 18
[표 6] 부동산에 대한 거래세율 ····· 20
[표 7] 부동산세제 과세현황 및 비중: 2016년 ····· 23
[표 8] 부동산세제 세목별 과세현황 및 비중: 2016년 ····· 24
[표 9] 재산세 항목별 과세실적: 2016년 ····· 26
[표 10] 재산세 부동산분 항목별 과세실적: 2016년 ····· 27
[표 11] 종합부동산세 항목별 과세액 비교: 2007년 vs. 2016년 ····· 29
[표 12] 종합부동산세 주택분 과세실적 비교: 2007년 vs. 2016년 ····· 29
[표 13] 취득세 과세실적: 2016년 ····· 30
[표 14] 취득세 부동산분의 취득원인별 과세실적: 2016년 ····· 30
[표 15] 취득세 주택분의 취득가액별 과세실적: 2016년 ····· 31
[표 16] 취득세 주택 유상매매분의 취득가액별 과세실적: 2016년 ····· 32
[표 17] 재산세 주택분 과표금액별 과세실적: 2016년 ····· 33
[표 18] 종합부동산세 지방자치단체별 과세현황: 2016년 ····· 34
[표 19] 종합부동산세 개인·법인별 과세현황: 2016년 ····· 34
[표 20] 종합부동산세 주택분 보유주택수별 과세현황: 2016년 ····· 35
[표 21] 주거보유의 변화: 2012~2017년 ····· 38
[표 22] 주택유무에 따른 평균 순자산액 변화: 2012~2017년 ····· 39
[표 23] 주택보유가구의 연령별 평균 순자산액 변화: 2012~2017년 ····· 40
[표 24] 주택보유가구의 보유주택수별 현황: 2015년 ····· 40
[표 25] 종합부동산세 추정치(재정패널조사)와 과세실적 비교: 2015년 ····· 41
[표 26] 종합부동산세 과세대상가구의 소득 및 자산: 2013~2015년 ····· 42
[표 27] 주택보유 및 종부세납부 여부에 따른 자산 대비 부채 비율: 2015년 ····· 42
[표 28] 프랑스 부동산부유세 명목세율 ····· 46

[표 29] 주요국의 부동산세제 세입비중(명목GDP 대비): 2015년 ····· 48
[표 30] OECD 35개국의 부동산세제 세입비중(명목GDP 대비): 2015년 ····· 49
[표 31] OECD 35개국의 부동산세제 분류(명목GDP 대비): 2015년 ····· 50
[표 32] 부동산보유세 관련 과세현황: 2015년 ····· 52
[표 33] 주요국의 부동산보유세 비교 ····· 55
[표 34] 주요국의 부동산거래세 비교 ····· 56
[표 35] 정부의 종합부동산세 개정안 ····· 59
[표 36] 종합부동산세 개정안에 따른 2019년 세수효과: 기획재정부 ····· 60
[표 37] 정부 세법개정안의 2019년 세수효과 비교: NABO vs. 기획재정부 ····· 61
[표 38] 부동산 공시가격 전년대비 증가율 추이(전국): 2010~2018년 ····· 62
[표 39] 부동산 공시가격의 지방자치단체별 증가율 추이: 2016~2018년 ····· 62
[표 40] 공시가격 6억원 초과 공동주택의 지방자치단체별 분포: 2016~2018년 ··· 63
[표 41] 종합부동산세 과세대상인원수 추정치: 2016~2019년 ····· 63
[표 42] 종합부동산세 기존과세인원의 과세액 추정치: 2016~2019년 ····· 64
[표 43] 종합부동산세 전체 과세액 추정치: 2016~2019년 ····· 64
[표 44] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 주택 ····· 65
[표 45] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 주택 요인별 ····· 65
[표 46] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 종합합산토지 ····· 66
[표 47] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 별도합산토지 ····· 66
[표 48] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 종합 ····· 67
[표 49] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 요인별 분해 ····· 67
[표 50] 정부 9.13.대책에 따른 2019년 세수효과: 주택 ····· 68
[표 51] 정부 9.13.대책에 따른 2019년 세수효과: 종합 ····· 68
[표 52] 정부안 세수효과의 GDP 대비 비중: 2019~2023년 ····· 71
[표 53] 정부 세법개정안 세수효과 비교: NABO vs. 기획재정부 ····· 71
[표 54] 부동산세제 관련 의원발의 법률안 개요: 2018년 ····· 73
[표 55] 부동산세제 법률안별 세수효과 비교: 2019년 ····· 75
[표 56] 종합부동산세 공정시장가액비율 개정안 비교 ····· 76
[표 57] 종합부동산세 공정시장가액비율 인상에 따른 세수효과: 2019년 ····· 77
[표 58] 재산세 및 종합부동산세 계산방식 및 공정시장가액비율 ····· 77
[표 59] 공정시장가액비율 인상계획 및 적용: 2005~2017년 ····· 78
[표 60] 종합부동산세 세율인상 개정안 비교 ····· 79
[표 61] 종합부동산세 세율인상에 따른 세수효과: 2019년 ····· 81

[표 62] 종합부동산세 주택분 과세기준액 개정안 비교 ····· 83
[표 63] 종합부동산세 주택분 과세기준액 인상에 따른 세수효과: 2016년 기준 ··· 84
[표 64] 종합부동산세 1세대 1주택 세액공제율 개정안 비교 ····· 86
[표 65] 종합부동산세 주택분 결정세액 산정과정: 2016년 ····· 86
[표 66] 종합부동산세 1세대 1주택 세액공제율 인상에 따른 세수효과: 2016년 ··· 87
[표 67] 개정안에 따른 수혜대상주택 및 지방세감면액 추정치: 2016년 ····· 88
[표 68] 재산세 세부담 상한율 ····· 89
[표 69] 부동산 공시가격 인상에 따른 재산세 주택분 증가효과: 2017~2018년 ··· 90
[표 70] 생애최초 주택구입 취득세 감면제도 비교 ····· 91
[표 71] 개정안에 따른 수혜대상주택 및 지방세감면액 추정치: 2019년 ····· 92
[표 72] 생애최초 주택구입 취득세감면액 비교: 신혼부부 vs 일반 ····· 92
[표 73] 부부의 주택마련 비율 및 생애최초주택의 특징 ····· 93
[표 74] 종합부동산세 및 취득세의 지방정부 배분 ····· 94

그림 차례

[그림 1] 부동산세제 관련 세목 ····· 1
[그림 2] 우리나라 부동산세제 연혁 ····· 4
[그림 3] 부동산보유세 주요 세목 및 제도 변화 ····· 8
[그림 4] 부동산 공시가격 산정 및 부동산보유세 징수 ····· 13
[그림 5] 종합부동산세 주택분의 기납부 재산세액 공제 방식 ····· 15
[그림 6] 부동산거래세 주요 세목 및 제도 변화 ····· 16
[그림 7] 부동산세제 GDP 대비 비중 추이: 1972~2016년 ····· 24
[그림 8] 재산세의 과세액 추이: 2005~2016년 ····· 27
[그림 9] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액: 2005~2016년 ····· 28
[그림 10] 부동산에 대한 거래세액 추이: 2005~2016년 ····· 31
[그림 11] 종합부동산세 주택분 과세대상인원: 2005~2018년 ····· 36
[그림 12] 취득세액과 취득세감면액 추이: 2005~2016년 ····· 37
[그림 13] OECD 35개국의 부동산세제 비중(명목GDP 대비): 2015년 ····· 51
[그림 14] 주요국의 부동산보유세 실효세율: 2015년 ····· 52
[그림 15] 부동산세제 등 세법개정안 개정과정: 2018년 ····· 57
[그림 16] 정부 세법개정안에 따른 종합부동산세 세입전망치: 2019~2023년 ····· 69
[그림 17] 9.13.대책에 따른 종합부동산세 세입전망치: 2019~2023년 ····· 70
[그림 18] 9.13.대책에 따른 주택 부동산보유세 부담액: 1세대 1주택, 실거래가격별 · 82
[그림 19] 종합부동산세 주택분 과세표준 크기별 과세인원 분포: 2016년 기준 ··· 85
[그림 20] 공시가격별 주택 분포: 2016~2018년 ····· 85

박스 차례

[BOX 1] 부동산 공시가격 ····· 13
[BOX 2] 주택의 유상매매 거래세율 ····· 19
[BOX 3] 부동산 양도소득세 ····· 21
[BOX 4] 부동산세제의 지방재정 배분 ····· 25

요 약

1. 개요

❑ 부동산은 취득, 보유, 처분 등 모든 과정에 세금이 부과되고 각각의 행위별로 적용되는 세목 또한 다양하며, 주로 지방세로 징수

○ 현행 세목 분류 기준으로, 부동산은 각 행위에 따라 4~5개의 세목이 적용

- 거래세: 취득세, 등록면허세, 인지세, 지방교육세*, 농어촌특별세*
- 보유세: 재산세, 종합부동산세, 지역자원시설세, 지방교육세*, 농특세*
- 이전세: 양도소득세, 상속세 및 증여세, 지방소득세

* 표시된 부분은 부가세(surtax)

○ 취득세, 재산세 등 주요세목은 지방세이며, 국세인 종부세는 전액 지방에 교부

❑ 본 보고서는 부동산세제의 연혁부터 현황, 국제비교 등을 분석하고, 최근의 부동산 세제개편과 관련한 주요 쟁점내용과 그 효과를 살펴봄

○ 부동산세제의 연혁과 과세현황, 국제비교 등의 분석을 통해 우리나라 부동산 세제의 현주소를 종합적으로 살펴봄

○ 정부는 종합부동산세를 중심으로 세법개정안('18.8.31.)과 9.13.주택시장 안정대책('18.9.13.)을 발표하였으며, 부동산세제 관련하여 의원안이 다수 발의

- 2018년 관련 법률안: 종합부동산세 9건, 재산세 1건, 취득세 1건 등 11건

2. 연혁

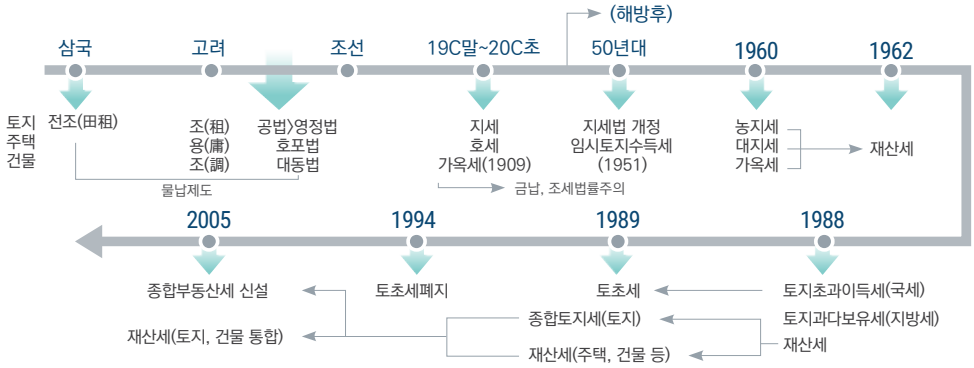
❑ 부동산보유세는 삼국시대부터 이어져온 가장 오래된 세금

○ 부동산보유세는 조용조 중 '조(租)'로써 농경사회에서 기간세목을 담당하였으며, 산업화가 진행된 1970년 이후 투기억제라는 정책적 기능이 추가

○ 현행 보유세제는 제도발전 과정에서 정부 필요에 따라 수차례 개정이 이루어지면서 과세항목별, 정책목적별로 세율이 차등적용되는 등 복잡한 구조

- 2018년 법률안은 주로 종합부동산세(다음 표 파란색 부분) 부분에 집중

[그림] 부동산보유세 주요 세목 및 제도 변화



자료: 한국조세재정연구원, 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[표] 현행 부동산보유세제: 재산세와 종합부동산세

과세항목			재산세(지방세)		종합부동산세(국세)	
			과표	명목세율	과표	명목세율
합산방식			누진세율 적용 토지는 시·군·구내 인별합산		과세항목별로 국가내 인별합산	
주택	일반주택		시가 표준 액의 60%	~0.6억 0.1% 0.6~1.5억 0.15% 1.5~3.0억 0.25% 3억~ 0.4%	과세 기준 초과 분의 80%[1]	~6억원 0.5% 6~12억원 0.75% 12~50억원 1.0% 50~94억원 1.5% 94억원~ 2.0%
	별장		60%	4%	과세하지 않음	
토지	분리과세	농지, 임야 등	70%	0.07%	과세하지 않음	
		공장용지, 공급목적	70%	0.2%		
		골프장, 고급오락장용	70%	4%		
	별도합산	건물 부속토지, 사업용토지	70%	~2억 0.2% 2~10억 0.3% 10억~ 0.4%	80%	~200억 0.5% 200~400억 0.6% 400억~ 0.7%
	종합합산	분리과세, 별도합산토지 이외 모든 토지	70%	~0.5억 0.2% 0.5~1억 0.3% 1억원~ 0.5%	80%	~15억 0.75% 15~45억 1.5% 45억~ 2.0%
건축물	공장용 건축물		70%	0.5%	과세하지 않음	
	이외 일반건축물(상가 등)		70%	0.25%		
부가세(surtax)			지방교육세 20%		농어촌특별세 20%	

주: 1) 종합부동산세 과세표준 = (공시가격 합산액 - 과세기준액*) × 공정시장가액비율(80%)
* 주택 6억원(1주택 9억원), 별도합산토지 80억원, 종합합산토지 5억원
1. 파란색 부분은 올해 정부 세법개정안에서 개정이 추진되는 부분
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

❑ 최근 논의가 진행되는 종합부동산세는 2005년 도입되어 세법개정에 따라 제도의 규모가 확대되었다가 축소된 후 최근까지 점진적 증가추세

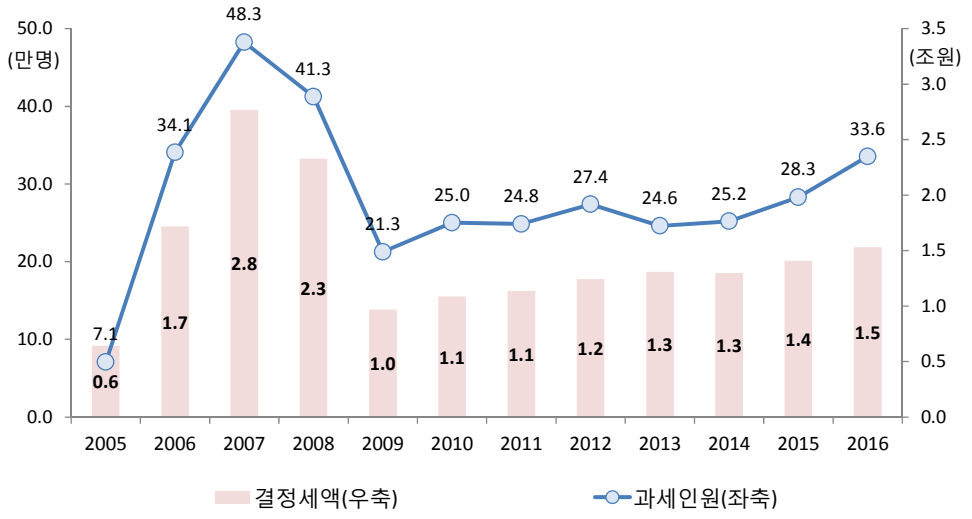
○ (확대) 종합부동산세는 2006년부터 주택분에 대해 세대별 합산이 이루어지면서 주택분(2007년 1.3조원)을 중심으로 전체 세액이 2.8조원에 달함

○ (축소) 2008년 세대별 합산 위헌결정으로 인해 개인별 과세로 전환되면서 전체 세액이 2.3조원으로 감소하였고, 2009년 과세기준액 완화 및 세율인하 등으로 인해 1조원 규모로 제도 축소

– 2009년 1세대 1주택 과세기준액 완화(6억원→9억원)로 인해 1주택자 과세대상인원은 2008년 18.2만명에서 2009년 6.7만명으로 11.5만명 감소

○ (유지) 2009년 이후에는 제도의 큰 변화 없이 공시가격 자연증가 등으로 인해 과세인원과 세액이 모두 증가추세를 보이고 있음

[그림] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액: 2005~2016년



주: 1. 헌법재판소는 주택분의 세대별 합산과세에 대한 위헌을 결정(2008.11.13.)하였고, 이에 따라 2008년 12월 과세분부터 개인별 합산과세로 전환. 이미 국세청에서 세대별 합산과세 방식으로 징수한 2006~2007년 종부세액에 대해서는 2008.12.15. 5,622억원이 환급(동 그림의 결정세액은 환급 이전 세액기준이며, 추후 환급된 금액은 반영되지 않았음)

2. 동 금액은 과세대상인원에게 공지된 결정세액이며, 실제 징수액은 일부 차이가 있음. 징수액은 2015년 1.4조원, 2016년 1.3조원, 2017년 1.65조원

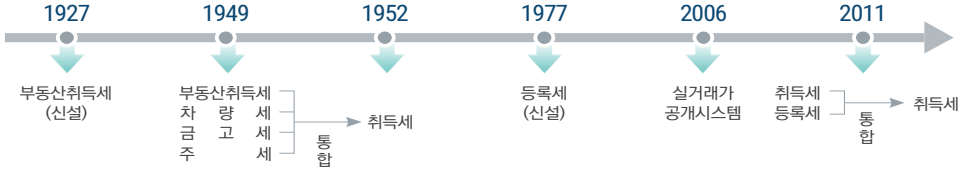
자료: 연도별「국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

❑ 부동산거래세는 토지조사사업 이후 개인의 토지 소유권 거래가 확인되면서 1927년 도입되었고, 1977년 등록세가 신설됨

○ 1970년대 산업화 단계에서 건당 평균 과세규모가 큰 부동산거래세가 재원 확보에 상대적으로 유리한 점 등으로 인해 과세가 강화되었음

– 건당 평균세액('16년): 거래세(취득세 559만원) > 보유세(재산세 31만원)

[그림] 부동산거래세 주요 세목 및 제도 변화



자료: 한국조세재정연구원, 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

○ 현행 취득세는 취득가액에 명목세율을 적용하는 구조이며, 취득원인별로 세율이 다르고 농어촌특별세·지방교육세 등 부가세가 함께 부과

[표] 부동산거래세 세율

(단위: %)

원인별	상세구분		취득세	농어촌 특별세 1)	지방 교육세	합계
유상취득	주택	6억원 이하	1	0.2	0.1	1.3
		6~9억원	2	0.2	0.2	2.4
		9억원 초과	3	0.2	0.3	3.5
	농지	신규영농	3	0.2	0.2	3.4
		2년 이상 자경농지	1.5	-	0.1	1.6
	이외(기본세율)		4	0.2	0.4	4.6
무상취득	비영리		2.8	0.2	0.16	3.16
	이외(기본세율)		3.5	0.2	0.3	4.00
상속	농지		2.3	0.2	0.06	2.56
	1가구 1주택		0.8	-	0.16	0.96
	이외(기본세율)		2.8	0.2	0.16	3.16
원시취득			2.8	0.2	0.16	3.16
공유물·합유물·총유물의 분할			2.3	0.2	0.06	2.56

주: 1) 전용면적 $85m^2$ 초과 주거 건축물에 대해 농어촌특별세 0.2% 부과

1. 취득세 외에도 부동산 등록과 관련하여 등록면허세가 부과되는데, 소유권의 보존 0.8%, 소유권 이전 2%(무상취득 1.5%, 상속 0.8%), 지상권·저당권·전세권 등 0.2% 세율 적용

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 과세현황

❑ OECD 분류기준상 2016년 부동산세제 관련 세입은 38조원으로, 총조세 대비 12.1%, 명목GDP 대비 2.3% 수준

○ 세부적으로는 보유세와 거래세(보유세의 약 2배)로 구성되며, 보유세 중 가장 규모가 큰 세목은 재산세이고 거래세 중에서는 취득세의 규모가 가장 큼

– 재산세(10조원)와 취득세(22조원)는 부동산세제의 기간세목이며, 종합부동산세(1.3조원)는 재산세를 보완하는 세목

[표] 부동산세제 과세현황 및 비중: 2016년

(단위: 조원, %)

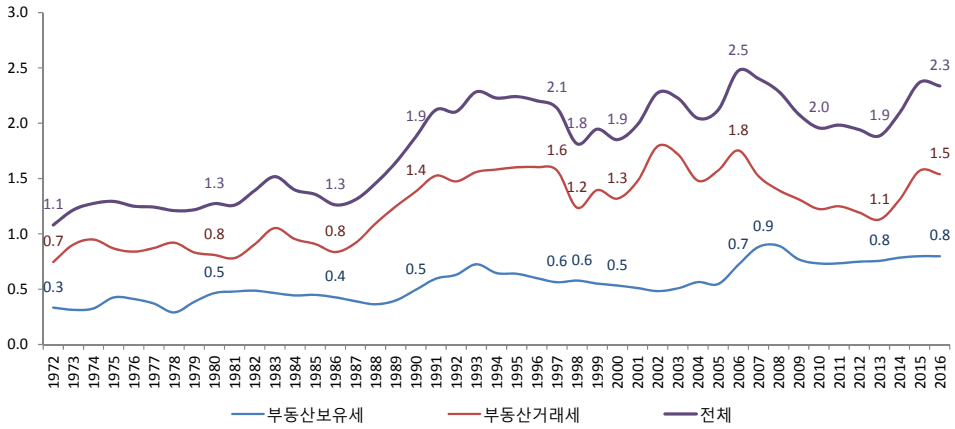
	부동산보유세	부동산거래세	합계
과세액	13.1	25.3	38.4
(합계 대비 비중)	(34.1)	(65.9)	(100.0)
총조세 대비 비중	4.1	7.9	12.1
GDP 대비 비중	0.8	1.5	2.3

자료: OECD tax revenue DB 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

○ 부동산세제의 세입비중을 1970년대부터 살펴보면, 보유세입은 안정적인 추세인 반면 부동산거래세는 부동산 시장과 연동되어 변동성이 높았음

[그림] 부동산세제 GDP 대비 비중 추이: 1972~2016년

(단위: %)



주: OECD 분류상 거래세(code 4400)에는 증권거래세가 포함되어 있어 증권거래세분을 제외

자료: OECD tax revenue DB 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

❑ 부동산 관련 세입의 94.7%가 지방정부 재정수입으로 귀속

○ 재산세(기초자치단체), 취득세(광역자치단체) 등은 지방세로 활용되고, 국세인 종합부동산세는 전액 부동산교부세 형태로 기초자치단체에 교부

○ 부동산세제 관련 세입은 광역자치단체에 65.5%, 기초자치단체에 29.2%, 중앙정부에 5.3%가 각각 배분되는 등 지방정부에 94.7% 귀속

❑ 재산세와 취득세는 과세대상이 광범위하며, 종합부동산세는 34만명 과세

○ 부동산 규모와 관계없이 과세되는 재산세와 취득세는 과세건수가 각각 3,236만건, 313만건 등으로 포괄적인 반면, 종합부동산세는 34만명*에게 부과

* 분포: **개인(94.5%)** > 법인(5.5%), **서울(50.2%)** > 경기(24.5%) > 부산(4.4%)

○ 과세액은 취득세와 재산세가 10조원을 초과하였고, 종부세는 1.3조원 규모

[표] 주요 부동산세제 과세건수: 2016년

	재산세	종합부동산세	취득세
과세건수(만건, 만명)	3,236	34	313
과세액(조원)	10.2	1.3	17.5
건당 평균세액(만원)	31	36	559

자료:「국세통계연보」,「지방세정연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

❑ 재산세와 종합부동산세의 세입 증가세는 2008년 이후 둔화되었고 취득세는 2014년 이후 거래량 증가로 인해 기존 감소세에서 증가세로 전환

○ 재산세는 2008년 글로벌 금융위기, 2010년 세부담 상한제* 도입 및 공시가격 현실화 정체 등으로 인해 2009년 이후 증가속도가 둔화

* 당해연도 세액이 직전연도 세액의 일정비율을 넘지 못하도록 함

– 연평균증가율: ('05~'08년) 18.5% → ('09~'16년) 5.6%

○ 종합부동산세는 도입 이후 2.8조원까지 확대되다가 2009년 인별과세 전환, 세율인하 등으로 1조원 규모로 축소된 후, 2017년 1.7조원으로 점진적 증가세

○ 취득세(이전 등록세 포함)는 2013년까지 하락세를 보이다가 2014년 취득세율 인하 등 정부의 부동산 대책으로 인해 거래량이 증가하면서 세입 증가세

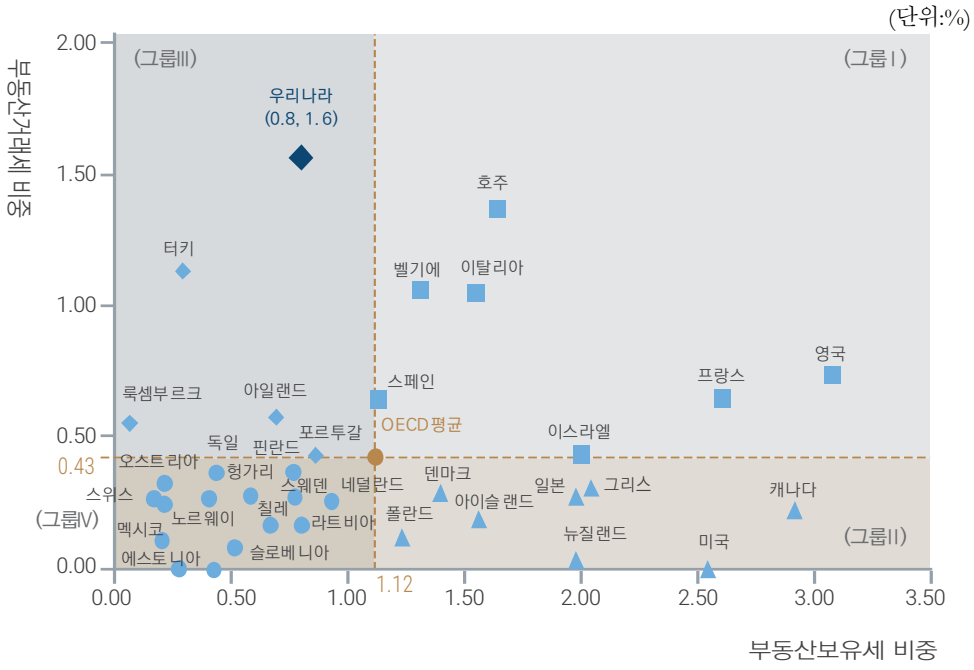
– 연평균증가율: ('06~'13년) -3.8% → ('13~'16년) 19.3%

4. OECD 비교분석

❑ 우리나라는 보유세 비중이 낮고(우리나라 0.8% < 1.1% OECD평균) 거래세 비중이 높은 구조(우리나라 1.6% > 0.4% OECD평균)

- ○ OECD평균(보유세 1.1%, 거래세 0.4%)을 기준으로 4개 그룹으로 구분
- ○ 그룹Ⅰ(■, 7개국): 높은 보유세 1.91%, 높은 거래세 0.86%
  - – 인구 규모가 큰 영국, 프랑스, 이탈리아 등 유럽국가 등이 주로 분포
- ○ 그룹Ⅱ(▲, 8개국): 높은 보유세 1.96%, 낮은 거래세 0.18%
  - – 미국, 캐나다, 일본 등의 비유럽국가와 폴란드 등 일부 유럽국가 포함
- ○ **그룹Ⅲ(◆, 5개국): 낮은 보유세 0.55%, 높은 거래세 0.86%**
  - – 우리나라·터키·아일랜드·룩셈부르크 등이 포함되며, 아일랜드·룩셈부르크·포르투갈 등은 거래세 비중이 OECD평균을 소폭 상회하는 수준
- ○ 그룹Ⅳ(●, 15개국): 낮은 보유세 0.50%, 낮은 거래세 0.21%
  - – 인구규모가 작은 유럽국가를 중심으로 가장 많은 15개 국가가 분포

[그림] OECD 35개국의 부동산세제 세입비중(명목GDP 대비): 2015년



주: OECD평균(보유세 1.12%, 거래세 0.43%)을 기준으로 4개 그룹으로 구분
자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

5. 정부 세법개정안

❑ **(개정내용)** 공정시장가액비율(시행령)을 단계적으로 상향조정하고 세율을 인상하며, 특히 3주택 이상 보유자에 대해서는 추가적으로 과세를 강화

○ 주택·종합합산토지·별도합산토지의 공정시장가액비율을 단계적으로 인상*하고, 주택 및 종합합산토지의 기본세율을 인상

* (현행) 80% → (개정안) '19년 85%, '20년 이후 90%

- 주택분 세율: (현행) 0.5~2.0% → (개정안) 0.5~2.5%
- 종합합산토지분 세율: (현행) 0.75~2.0% → (개정안) 1.0~3.0%

○ 3주택 이상 보유한 경우 과세표준 6억원 초과구간에 대해 0.3%p 추가과세

- 적용인원: 3주택 이상 11.0만명 중 과표 6억원 초과 1.2만명(10.9%)

○ 일부 세수증가분을 생애최초로 주택을 구입한 신혼부부의 취득세 감면에 활용

※ 정부 9.13.대책에 따라 공정시장가액비율을 2022년 100%까지 추가 인상하고, 주택분에 대해 추가로 세율인상: (정부안) 0.5~2.8% → (9.13.대책) 0.5~3.2%

❑ **(세수효과)** 종합부동산세는 2019년 0.8조원, 2020년 1.1조원 등 증가 추정

○ 2019년 세수효과는 종합합산토지(0.6조원), 주택분(0.15조원)에서 주로 발생

- 항목별: 주택 1,473억원(기준선대비 증가율 29.2%), 종합합산토지 5,977억원(74.7%), 별도합산토지 473억원(6.8%) 등 총 7,725억원*

  * 정부 추계치: 7,223억원

- 요인별: 공정시장가액비율 인상 1,539억원, 기본세율 인상 5,882억원, 3주택 이상 추가과세 504억원 등

○ 2020년 세수효과는 공정시장가액비율 인상(85% → 90%) 및 공시가격 상승에 따라 1.06조원으로 추정되며, 2021년 이후에도 매년 600~700억원씩 증가 전망

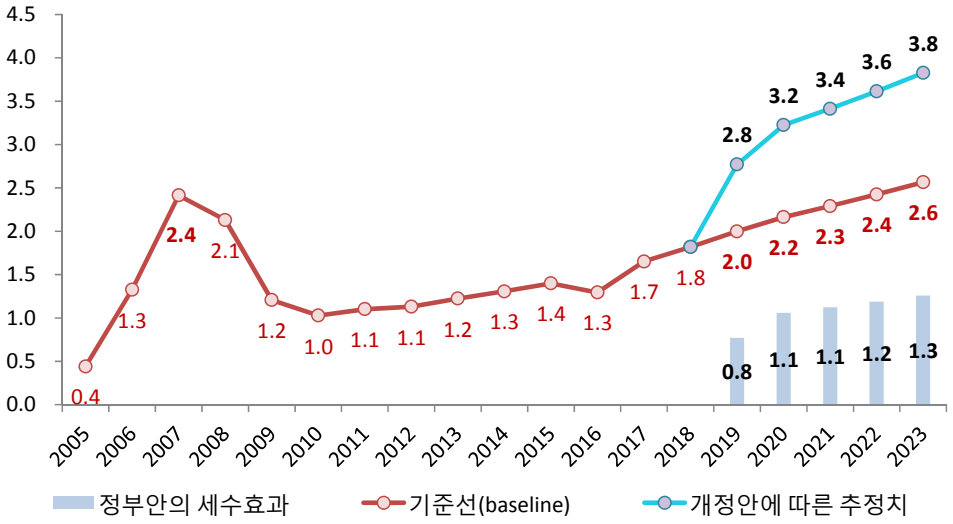
- 정부는 시행령 사항인 공정시장가액비율 인상효과(0.16조원), 공시가격 자연증가효과(0.16조원) 등을 반영하지 않고 2020년 0.74조원으로 추계

○ 정부 세법개정안으로 인해 부동산보유세 세입이 증가하여 GDP대비 부동산보유세 비중은 2019년 기준 현행 0.8%에서 0.85%로 증가 추정

- GDP대비 부동산보유세 증가효과(%p): ('19년) 0.05 → ('20년 이후) 0.07

[그림] 정부 세법개정안에 따른 종합부동산세 세입전망치: 2019~2023년

(단위: 조원)



주: 1. 종합부동산세 징수액을 기준으로 하며, 결정세액(미수납액 포함)과 일부 차이가 있음
2. 기준선(baseline)은 현행세법 하에서 부동산 공시가격 자연증가 등에 따른 세입 전망치
3. 개정안에 따른 추정치는 정부 세법개정안을 반영한 2019~2023년 종합부동산세 세입추정치
4. 세수효과는 기준선과 세법개정안 세입추정치 간 차이를 뜻함
5. 농어촌특별세 등 부가세(surtax) 제외

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

❑ **(거래세 인하)** 보유세 강화와 함께 추진되는 취득세 감면으로 5.8만가구의 부동산 거래세액이 655억원 감소

○ 정부는 거래세 완화방안으로, 생애최초로 주택을 구입하는 신혼부부를 대상으로 2019년에 한시적으로 취득세를 50% 감면할 계획 (지방세특례제한법)

– 감면대상(생애최초 주택구입 신혼부부), 주택가격 요건(비수도권 3억원 이하, 수도권 4억원 이하), 전용면적 요건(60m^2 이하) 등

○ 다만 감면요건이 까다로워 신혼부부 중 19.4%(연평균 3.9%)인 5.8만가구가 655억원(가구당 114만원)의 혜택을 받는 등 보유세 증세액 대비 7.1% 수준

– ’13년 생애최초 주택구입 취득세 감면: 건수 17.0만건, 감면액 0.35조원 (건당 감면액 203만원)

❑ **(정책효과)** 1주택자의 실거래가를 기준으로 정부안의 정책효과를 분석

○ 실가격 13억원을 초과하는 주택부터 정부 세법개정안 및 9.13.대책이 적용

– 종부세가 부과되는 13억원 주택은 현행세법 상 부동산보유세를 273만원 부담하지만 정부안(공정시장가액비율 인상)에 따라 세부담 3천원 증가

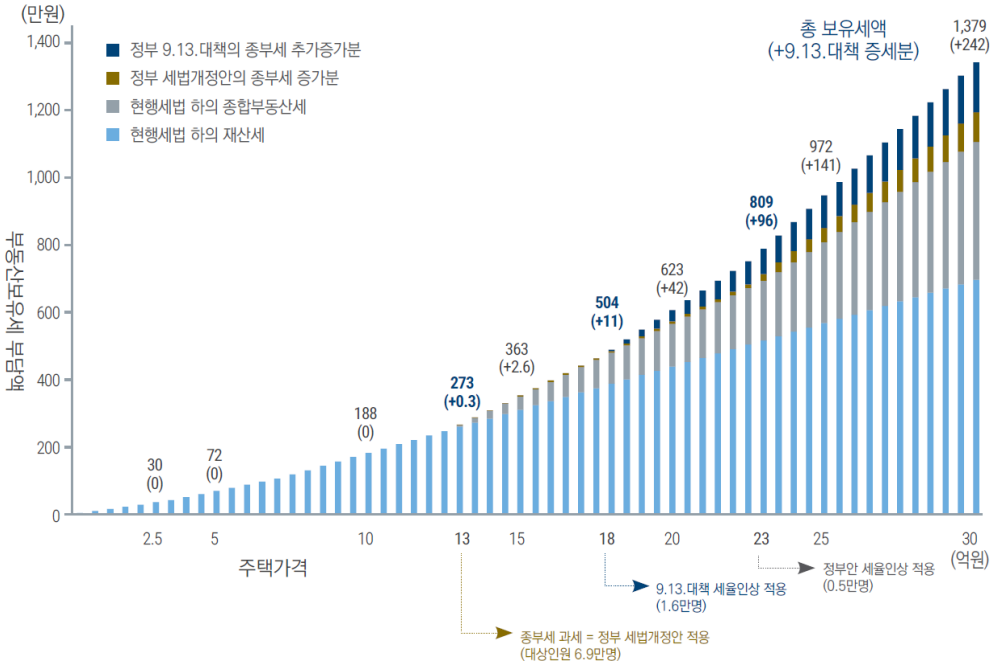
○ 시가 23억원 초과 주택부터 정부안의 세율인상이 적용

– 정부 세법개정안은 과세표준 6억원 초과구간부터 세율이 인상되며, 동 구간에 포함되는 인원은 1주택 과세대상 6.9만명 대비 7.3%인 5천명

○ 시가 18억원 초과 주택부터 9.13.대책의 세율인상이 적용되며, 30억원 주택을 예로 들면 종부세 부담이 현행세법 대비 242만원 증가한 1,379만원

– 9.13.대책에 따라 세율인상 적용구간이 23억원에서 18억원으로 5억원 인하되었으며, 이에 따른 세율인상 적용인원은 1.6만명으로 증가

[그림] 9.13대책에 따른 주택 보유세 부담액: 1세대 1주택, 실거래가격별



주: 1. 주택 실거래가의 공시가격 반영비율을 70%로 가정
2. 재산세와 종합부동산세 모두 도시지역분, 지방교육세, 농어촌특별세 등 부가세 포함 금액
3. 표기된 숫자는 정부의 9.13.부동산대책을 적용하는 경우 전체 부동산보유세(부가세 포함)를 나타내며, 괄호( )안은 정부 9.13.대책에 따른 현행세법 대비 세부담 증가분

자료: 국회예산정책처

6. 개정법률안

❑ 2018년에 제출·발의된 부동산세제 개정안을 살펴보면, 증세안 4건, 감세안 3건, 정책조합안 2건 등으로 분류

○ (증세안) 종합부동산세 공정시장가액비율과 세율 등의 인상 추진

- ’19년 세수효과: 김정우의원(0.7조원), 심상정의원*(3.2조원), 박주민의원*(3.6조원), 채이배의원(16.7조원) *공정시장가액비율 폐지(100% 적용)

○ (감세안) 1세대 1주택을 중심으로 주택분 과세대상자의 세부담 완화

- ’19년 세수효과: 이종구의원(-1,716억원), 박성중의원(-88억원), 이은재의원(-73억원)

○ (정책조합안) 종합부동산세를 강화하되, 1주택자의 재산세 부담을 완화하는 김현아의원안과 신혼부부를 중심으로 취득세를 감면하는 정부 세법개정안이 있음

- ’19년 세수효과: 김현아의원(종부세 579억원, 재산세 -6,599억원, 총 -6,020억원), 정부안(종부세 7,725억원, 취득세 -595억원, 총 7,130억원)

[표] 부동산세제 법률안별 세수효과 비교: 2019년

구분		적용대상 1) (만명)	세수효과		인당 평균 세수효과(만원)
			금액(억원)	GDP대비(%)	
증세안	김정우의원안2)	27.9	6,603	0.04	234
	(9.13.대책2))	(34.9)	(9,673)	(0.05)	(277)
	심상정의원안	34.9	32,149	0.17	921
	박주민의원안	34.9	35,763	0.19	1,025
	채이배의원안	27.4	166,555	0.89	6,079
감세안	이종구의원안	27.4	-1,716	-0.01	-63
	박성중의원안	1.3	-88	0.00	-68
	이은재의원안	4.2	-73	0.00	-17
정책조합안	김현아의원안3)	857.2	-6,020	-0.03	-7
	정부 세법개정안4)	40.7	7,130	0.04	176

주: 1) 2016년 과세실적 단순합계 34.9만명(주택분 27.4만명, 토지분 7.5만명 등) 기준
2) 김정우의원안은 9.13.대책의 세율인상을 포함하고 공정시장가액비율 인상(시행령)을 제외
3) 적용대상(만명) 857.2 = 종합부동산세 증세 0.2 + 재산세 감면 857.0
세수효과(억원) -6,020 = 종합부동산세 증세 579 + 재산세 감면 -6,599
4) 적용대상(만명) 40.7 = 종합부동산세 증세 34.9 + 취득세 감면 5.8
세수효과(억원) 7,130 = 종합부동산세 증세 7,725 + 재산세 감면 -595
1. 개정법률안에 따른 2019년 세수효과 기준이며, 농어촌특별세·지방교육세 등 부가세(surtax)를 제외하였음. 2019년 명목GDP는 NABO 추정치 1,872조원 사용
자료: 국회예산정책처 비용추계서 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

7. 쟁점사항

❑ 정부 세법개정안은 부동산세제 구조적인 개편방향이 발표되지 않은 가운데, 부동산 시장상황에 따라 수차례 변경되었음

○ 정부의 부동산세제 개정안은 4회에 걸쳐 발표되었음

- 특위권고안(7.3.) → 정부 잠정안(7.6.) → 세법개정안(8.31.) → 9.13대책(9.13.)

○ 정부 세법개정안에 따라 우리나라 부동산보유세입 비중은 현행 0.80%에서 2019년 0.85%, 2020년 이후 0.87%로 증가할 것으로 분석되나, 추가적인 조치가 없는 경우 정부 전망치*를 달성하지 못할 것으로 추정

* 기획재정부('18.7.6.): 부동산보유세입 비중을 2022년까지 1.0% 수준 도달

❑ 종합부동산세의 공정시장가액비율이 인상되면, 동일한 목적으로 도입된 재산세 공정시장가액비율과의 격차가 확대됨

○ 재산세와 종합부동산세는 2005년 공시가격 현실화와 함께 급격한 세부담 증가 방지라는 동일 목적을 위해 양 세목 모두 공정시장가액비율제도 도입

- 도입 당시 2017년까지 재산세와 종합부동산세의 공정시장가액비율을 100%로 인상할 계획이었으나, 2009년 이후 동 비율이 고정

○ 종합부동산세 공정시장가액비율은 80%인데 비해, 재산세의 경우 주택 60%, 토지·건축물 70% 등으로, 종합부동산세만 인상되면 격차가 확대

❑ 의원발의안을 중심으로 1세대 1주택자에 대한 세부담 완화조치가 논의

○ 박주민의원안은 1세대 1주택에 대해, 이종구의원안은 모든 주택에 대해 각각 과세기준액을 3억원 인상하며, 이를 적용하면 과세대상이 5.3~20.4만명 감소

○ 박성중·이은재 의원안은 1세대 1주택자만 적용되는 장기보유공제 및 고령자 공제의 세액공제율을 인상하여 1주택자의 조세부담을 경감시키고자 함

- '16년 공제현황: 장기보유(약 2.2만명, 68억원), 고령자(약 2만명, 30억원)

❑ 재산세제 개편에 대해서는 일부 논의가 진행

○ 정부는 재산세제 개편보다 공시가격 현실화(국토교통부 소관)를 추진

- 공시가격이 상승하더라도 재산세는 세부담 상한제(전년대비 주택 105*~130%, 토지·건축물 150%)로 인해 세입 증가율이 최대 12%로 제한적

* 세부담 상한 105%는 공시가격 3억원 이하 주택에 한해 적용되며, 전체 재산세 과세대상의 83.6% 이상이 공시가격 3억원 이하에 해당

○ 김현아의원안은 1세대 1주택자에 대해 재산세 장기보유 세액공제를 신설

❑ 정부의 정책조합안(보유세 증세, 거래세 감세)은 거래세 감세규모가 작고, 기초자치단체의 수입은 증가하나 광역자치단체의 세입은 감소

○ 정부는 종합부동산세 증세 및 신혼부부 취득주택 취득세 감면을 함께 추진하는데, 증세효과(0.8조원)에 비해 취득세 인하규모(0.06조원)가 작음

○ 정부안에 따라 기초자치단체 재정수입은 증가하나 광역자치단체 세입은 감소

- 종부세 증세분은 부동산교부세 형태로 기초자치단체의 수입을 증가시킴
- 취득세 감면분은 광역자치단체의 지방세 수입을 감소시킴

[표] 종합부동산세 개정안별 쟁점내용

구분	현행세법	개정안
공정시장 가액비율 (시행령)	시행령 80%	① 단계적 인상: 시행령 개정 - 정부안: '19년 85% (최대 90%) - 9.13.대책: '19년 85% (최대 100%) ② 제도 폐지(100% 적용): 법률 개정 ③ 법률로 상향입법 80%
세율인상 (주택분)	0.5 ~ 2.0%	① 0.5 ~ 3.0% (과표 20억원부터 인상) ② 0.5 ~ 2.5% (3주택 이상 0.5~2.8%) ③ 0.5 ~ 2.7% (조정대상 2주택, 3주택 이상 0.6~3.2%) ④ 0.5 ~ 3.0% (과표 6억원부터 인상) ⑤ 5% × (보유주택수* - 1) *11호 이상은 11호로 간주
과세기준액	1주택 9억원 다주택 6억원	① 1주택 +3억원 (12억원) ② 1주택·다주택 +3억원 (12억원·9억원)
1세대 1주택 장기보유공제	공제율 20~40%	① 공제율 인상 30~50% ② 10년 이상 보유 시 세액공제율 100% 적용
1세대 1주택 고령자공제	공제율 10~30%	① 공제율 인상 30~70%

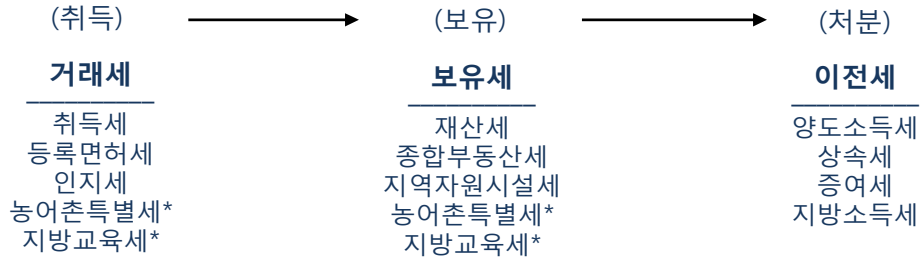
자료: 국회 의안정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

Ⅰ. 서론

부동산은 취득, 보유, 처분 등 모든 과정에 세금이 부과되며, 각각의 행위에 따라 적용되는 세목 또한 다르다. 그리고 부동산 관련 세금은 부동산 투기 억제 기능이 있어서, 행위 목적에 따라 세금의 강도가 다르게 적용되기도 한다. 예를 들어 공장용지 등 생산활동에 사용되는 부동산은 낮은 세율이 적용되지만, 대도시에 위치하거나 건축물이 없는 나대지는 투기를 방지하기 위해 높은 세금이 부과되기도 한다.

부동산은 모든 행위 과정에 거래세, 보유세, 이전세가 부과되며, 총 12개 세목이 과세된다. 부동산거래세는 취득행위에 대해 1회에 걸쳐 취득원인별로 세율이 차등적으로 적용되며, 지방세인 취득세와 등록면허세가 여기에 해당된다. 부동산의 보유행위에 대해 반복적으로 과세되는 부동산보유세는 보유한 부동산의 종류(토지, 건축물, 주택 등)에 따라 세금이 달리 적용되며, 세목으로는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세가 있다. 부동산의 처분이익에 대해 과세하는 이전세는 부동산의 종류 및 행위원인, 보유기간 등에 따라 세금이 결정되며, 세목으로 국세인 양도소득세(유상이전)와 상속세·증여세(무상이전)가 있다.

[그림 1] 부동산세제 관련 세목



주: * 표시는 부가세(surtax) 세목
자료: 국회예산정책처

부동산이 우리 생활에 밀접한 만큼, 정부는 국민의 안정적인 주거를 위해 부동산세제를 부동산 투기 억제 수단으로 빈번하게 활용하여 왔다. 정부는 1세대 1주택 등 주거 목적의 주택에 대해 거래세, 보유세, 이전세 모두 저세율 또는 비과세 등의

조세혜택을 적용한 반면, 부동산 가격이 급등한 경우 투기를 억제하거나 미연에 방지하기 위한 부동산 수요억제 정책 중 하나로 부동산세제를 활용하였다. 다만, 투기수요와 투기대상이 다양한 만큼 부동산세제 또한 복잡성이 더해졌으며, 특히 주택취득세감면 및 양도소득세 중과제도 등의 경우 빈번한 세제개편으로 인해 자산 형성과 처분에 대한 예측가능성을 떨어뜨린다는 지적이 있다.

이러한 흐름은 최근에도 이어져 정부는 단기적인 투기억제를 위해 부동산 관련 세법개정안을 발표하였으며, 여기서 한발 나아가 부동산세제에 대한 다양한 의견을 청취하고 세제를 효율적으로 개선하기 위해 재정개혁특별위원회를 중심으로 중장기 세제개편 논의가 진행되었다. 2017년 부동산 가격이 상승하면서 정부는 주택건설, 금융, 세제 등 다양한 부동산 정책을 시행하였으며, 조세정책의 경우 올해 4월 다주택자에 대한 양도소득세를 강화하였고 정부는 추가적으로 종합부동산세 강화방안을 발표하였다. 정부 세법개정안 발표 이후에도 서울을 중심으로 주택가격이 급등함에 따라 여당을 중심으로 추가적인 조세정책에 대한 논의를 거쳐 「주택시장 안정대책(이하 '9.13.대책')」이 발표되었다.

본 보고서는 최근의 부동산 세제개편 논의에 발맞추어, 부동산세제의 연혁·현황 및 국제비교를 통해 논의의 기본자료를 제공하고 정부의 종합부동산세 세법개정안과 국회의원 발의안을 중심으로 주요 쟁점내용을 소개하며, 개편에 따른 효과를 분석하고자 한다. Ⅱ장에서는 부동산보유세와 부동산거래세로 구분하여 세제의 연혁을 살펴봄으로써 과거부터 현재까지 진행된 부동산세제의 중요한 변화를 살펴보고자 한다. Ⅲ장에서는 부동산세제의 과세현황을 통해 세목별 특징을 살펴보고, 재정패널자료 등 가구 표본자료를 통해 가구별로 과세대상자의 특징을 분석하고자 한다. Ⅳ장에서는 주요국의 부동산 세제를 간략하게 살펴보고, 세입측면에서 우리나라와 OECD 국가를 비교·분석하며[1], Ⅴ장에서는 정부가 국회에 제출한 종합부동산세 세법개정안('18.8.31.)과 부동산세제 관련 국회의원 발의 법률안을 소개하고 주요 쟁점을 중심으로 주요내용, 세수효과, 문제점 등을 분석하고자 한다. 마지막으로 Ⅵ장에서는 논의된 내용을 요약하고 정책시사점을 도출하고자 한다.

1) 부동산 양도소득세의 경우, OECD 분류상 재산과세가 아닌 소득세제로 분류되는 점, 양도소득세에서 부동산에 대한 부분만 파악하기 어려운 점 등을 감안하여 과세현황 및 OECD 국제비교에서는 제외하였다.

Ⅱ. 부동산세제 연혁

1. 개요

부동산세제는 가장 오래된 세금으로 볼 수 있다. 삼국시대 수취제도는 중국의 수·당 시대에 정비된 조용조(租庸調) 체계를 수용하여 이어져 왔으며[2], 토지에서 발생하는 수확량에 대해 과세하는 조(租)는 농경중심의 중세사회에서 가장 중요한 조세제도의 역할을 담당하였다. 다만, 과거의 '조'는 토지 자체에 대한 세금보다는 산출과 관련된 세금으로 보아 소득세의 성격이 있으나, 당시 산출량의 측정이 쉽지 않아 토지의 면적 및 비옥도 등 '토지 1결(結)' 보유를 기준으로 과세하였으므로, 부동산보유세 성격도 내포한다고 볼 수 있다.

조(租)에 대한 과세는 이후에도 이어져, 조선의 전분육등법·연분구등법(공법)[3], 영정법[4], 대동법[5] 등에 따라 징수된 지세(地稅)는 일제 강점기 시기에도 주요한 세목으로 운용되었으며, 1927년 부동산취득세가 도입되면서 기존 보유세 구조에 거래세를 더하게 되었다. 이후 부동산세제는 대지세·가옥세·임야세·종합토지세 등 다양한 항목과 다양한 명칭으로 과세되었으며, 1952년 취득세, 1962년 재산세, 1967년 부동산투기억제세(현재 양도소득세, 1975년 소득세법), 2005년 종합부동산세 등이 신설되면서 현재의 조세체계가 완성되었다.

부동산세제는 보유세, 거래세, 이전세 등으로 구분할 수 있는데, 역사가 오래된 보유세와 비교하여 거래세와 이전세는 역사가 상대적으로 짧은 편이다. 보유세는 그 역사가 오래되고 과세항목별로 다양한 세목이 신설되고 통합되는 등의 과정을

---

2) 원윤희,「역사 속의 세금이야기」, 박영사, 2014, 97~126쪽 참조하였다.

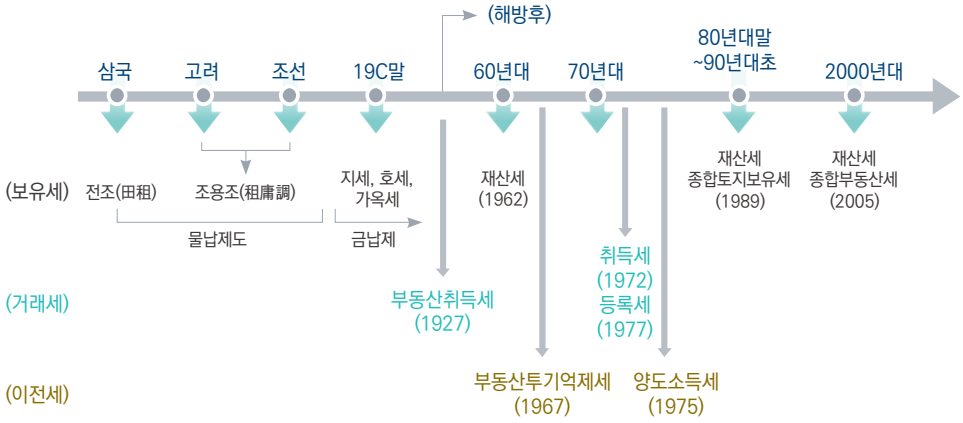
3) 조선 초기 세종에 의해 도입된 전세제도로, 토지의 비옥도에 따라 6등급으로 구분하는 전분육등법, 농작의 풍흉을 9가지로 구분하는 연분구등법 등 토지 1결당 최저 4두에서 최고 20두를 징수하였다. (한국조세재정연구원,「한국세제사 제1편 연대별」, 2012.12, 63~74쪽 참조)

4) 16세기 이후 토지 1결당 4~6말을 과세하는 영정법으로 1634년 법제화되었고, 1746년「속대전」에 따라 1결당 4말로 정해졌다.

5) 각 지방에서 생산되는 특산물을 호(戶) 단위로 바치는 조(調)를 토지결수에 따라 미곡으로 납부토록 한 조(租)로 전환한 제도로, 1608년 경기도를 시작으로 1708년 제주도를 제외한 전국 8도에서 시행되었다. 제도 초기에는 결당 16두를 징수하다가 전국적으로 시행된 후 12두로 통일되었다.

거쳤으며, 거래세는 1927년 부동산취득세가 도입되는 등 상대적으로 과세시기가 늦고 세목의 수도 보유세보다 적었다. 거래세는 개인 간의 토지 소유권 거래를 국가가 파악할 수 있어야 과세가 가능한데, 20세기 초 일제의 토지조사사업(1910~1918년)이 시행되면서 과세기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 토지조사사업으로 인해 수백만 명의 농민이 토지에 대한 권리를 상실한 반면 지적(地籍)을 명확히 하여 개인의 토지소유권 확인이 가능해지면서, 이를 바탕으로 조선총독부는 1927년 부동산취득세를 도입하였다. 부동산 이전세인 양도소득세의 경우 한시적으로 제도의 신설·폐지를 거듭하다가 1967년 부동산투기억제세를 모태로 하여 제도가 도입되어 1975년 양도소득세로 전환되었다.

[그림 2] 우리나라 부동산세제 연혁



주: 우리나라의 주요 부동산세제를 간략하게 나타낸 것으로, 일부 세목이 생략될 수 있는 점 유의
자료: 국회예산정책처

먼저 부동산보유세를 살펴보면, 지세를 중심으로 다수의 세목이 유지되었다가 1962년 재산세로 통합·간소화되었고, 2005년 종합부동산세 신설, 2011년 지방세법 전문개편에 따른 세목 간소화 등이 이루어졌다.

지세는 7세기 삼국시대에 당나라로부터 조용조 체계가 수용되어, 조선시대까지 경작지를 중심으로 전조(田租)가 현물로 과세되다가 1894년 1차 갑오개혁을 통해 조세의 금납제가 시행되었으며, 1895년 2차 갑오개혁을 통해 조세법률주의[6]가 발표

6) "홍범 14조"에는 '6. 백성들이 내는 세금은 모두 법령(法令)으로 정한 비율에 의하고 함부로 명목을 더 만들어 불법적으로 징수할 수 없다'는 내용이 포함되었다.

되었다[7]. 이후 토지에 대한 과세는 '지세(地稅)[8]'라는 이름으로 징수되어 일제강점기 동안 주요 세목으로 기능하였으며, 광복 후에는 1950.11.30.「지세법」 제정을 통해 과세되었다. 이후 임시토지수득세(1951.9.25.제정), 농지세·대지세(1960.12.31.)로 이어지다가, 기존의 대지세·광세·가옥세·선세 등을 통합하여 1962년 재산세가 신설되었다. 이후 수차례 세법개정을 통해 토지·주택·건축물 등으로 구분하여 과세하는 현대의 과세체계로 발전하였다. 종합부동산세의 경우, 1988년에 도입된 토지과다보유세가 1989년 재산세 토지분과 통합되면서 종합토지세가 신설되었고, 2005년 고액의 부동산 보유자에 대해 과세하는 종합부동산세가 도입되면서 종합토지세는 폐지되었다.

부동산거래세는 1927년 부동산취득세로 도입되어, 1952년 기존 차량세·금고세·주세(舟稅) 등이 통합되면서 취득세로 명칭을 달리하였다. 이후 부동산 등기에 부과하는 등록세가 1977년 신설되면서 전체 거래세 부담이 증가하였으며, 동일한 과세대상에 대해 등록세와 취득세가 부과되는 행정상의 불편함을 줄이기 위해 2011년 등록세가 취득세로 흡수되었다. 부동산거래세는 짧은 시행기간에도 불구하고 지방세에서 차지하는 비중이 가장 큰 세목[9]으로 성장하였는데, 이는 1970년대 정부 주도의 개발단계에서 높은 부동산거래세를 통해 확보된 재원이 다시 도로·항만 등 공공재 공급에 활용되고 경기 활성화에 따라 다시 부동산거래가 활성화되는 등 '높은 거래세' 구조가 개발단계에서 유리하게 작용하였기 때문으로 볼 수 있다.

이외에도 부동산 및 주식 등 자산의 무상이전에 대해 상속세 및 증여세가, 유상이전에 대해 양도소득세[10]가 각각 부과되고 있다. 양도소득세는 1975년 이전까지 도입과 폐지를 반복하다가 1967년 도입된 부동산투기억제세가 「소득세법」으로 1975년 흡수된 후 지금까지 소득세법 하에서 양도소득세로 과세되고 있다. 제도의 특성상 부동산 투기억제 기능이 있어서, 부동산 경기가 과열되는 경우 해당 부동산 항목에 대해 높은 세율을 적용하거나 공제율을 낮추는 등 제도의 변화가 잦았다.

본 보고서는 재산세(지방세), 종합부동산세(국세)로 구성되는 보유세와 취득세(지방세)인 거래세 등 주요 부동산 관련 세제를 중심으로 연혁을 살펴보고자 한다.

---

7) 탁지부 사세국에서 1908년에 발간한 「결호화법세칙」에 '세목조서'라는 항목에 따르면, 1895년 세목은 22개로 구성되었으며 토지세는 '결전(結錢)'으로 분류되었다.

8) 탁지부 사세국에서 1909년에 발간한 「한국세제고」에 따르면, 1909년 세목은 23개로 구성되었으며 토지세는 '지세'로 분류되었다.

9) 2017년 전체 지방세 80.4조원 중에서 취득세 23.5조원이 차지하는 비중은 29.2%였다.

10) 자산의 양도단계에서 1회에 한해 과세되므로 부동산거래세로 분류하기도 한다.

이외에도 지역자원시설세·농어촌특별세(종합부동산세 부가세분) 등 부동산보유세, 등록면허세·농어촌특별세(취득세 부가세분)·인지세 중 부동산 관련 거래세, 상속세·증여세 중 부동산 관련 이전세 등이 있지만, 양도소득세[11]의 경우 부동산 이외에도 주식 등 다양한 자산에 과세되어 부동산 과세현황을 파악하기가 쉽지 않거나 농어촌특별세 등 부동산 관련 세액의 규모가 크지 않은 세목은 분석대상에서 제외하였다[12].

2. 부동산보유세

가. 제도 연혁

토지·건축물·주택 등의 보유행위를 담세력으로 보고 과세하는 보유세는 과세항목만큼 그 세목이 다양하게 운용되어 왔는데, 가장 중심이 되는 토지세는 삼국시대부터 시작하여 고려, 조선, 일제강점기기 등 농경사회에서 가장 중요한 세목으로 작용하다가 산업이 발전하면서 그 중요도가 감소한 반면, 주택·건축물·공장용토지 등의 중요성이 커지고 있다. 1962년 국세와 지방세 조정 과정에서, 국세인 대지세·광구세가 지방세로 이전되고 지방세인 가옥세·임야세·선세 등과 통합되면서 현재와 같이 지방세인 재산세가 신설되었다.

재산세는 도입 이후 1970~1980년대 경제성장과정에서 과열된 부동산 투기를 억제하는 정책 수단으로 활용되면서 세제가 강화되었다. 정부는 투기를 억제하기 위해 취득세, 등록세, 양도소득세 등 거래세 및 이전세 부담을 높였으나 정책효과가 크지 않자 부동산보유세 강화를 동시에 추진하였다. 재산세는 1968년 골프장, 1973년 법인의 비사업용토지 등 기존에 비과세되던 부동산에 대해 과세전환이 이루어졌으며, 1973년 주택에 대한 누진세율이 도입되었고 1974년 대통령 긴급조치[13]에 따라 최고 5%의 중과세율이 적용되었다. 다만, 소액의 재산세를 부담하는 인원에 대해

11) 양도소득세는 부동산세제에서 주요 부분을 차지하므로 21쪽 "[BOX 3] 부동산 양도소득세"를 통해 제도의 연혁을 간략히 살펴보았다.

12) 지방교육세에는 재산세분('16년 1.3조원), 취득세분('1.6조원), 등록면허세분('16년 0.3조원) 등이 다른 세목에 부가(surtax)되지만, OECD는 동 항목을 6200(Other taxes not solely paid by business)으로 분류함에 따라서 본 보고서에서는 지방교육세를 분석대상에서 제외하였다.

13) 1974년 1차 석유파동에 대한 정부의 대응으로 대통령 긴급조치 제3호(1974.1.14.)가 발표됨에 따라 주택에 대해 세율이 인상되었고, 1974.12.27. 지방세법이 개정되었다.

서는 조세 부담을 줄여주기 위해 면세점제도를 1962년부터 1990년까지 운영하였다.

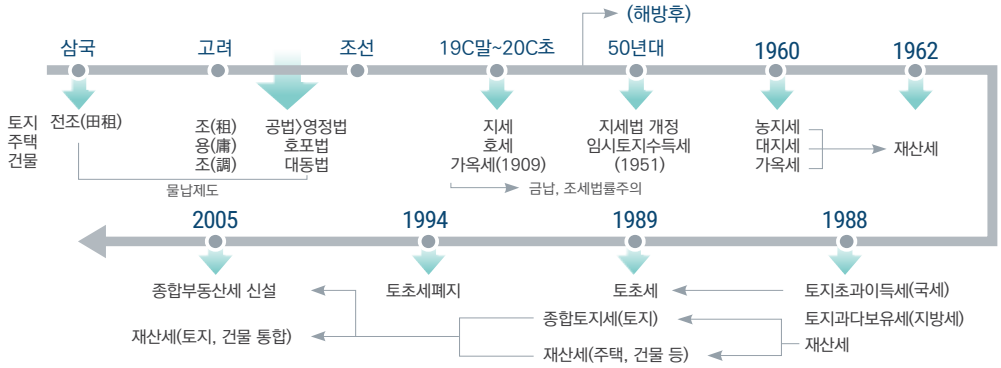
이러한 재산세 강화에도 불구하고 1980년대 토지를 중심으로 부동산 가격이 상승함에 따라, 정부는 추가적인 부동산보유세제로 1987년 토지과다보유세를 도입(1986.12.31. 지방세법 개정)하였고, 지방세법 개정을 통해 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합하여 종합토지세를 1990년 신설하였다.

이후 부동산보유세는 2005년을 기점으로 정책이 크게 변화하였다. 정부는 2005년 도시계획세[14]를 재산세에 통합시키고 종합토지세를 재산세와 종합부동산세로 이원화하였으며, 공시가격 현실화를 추진하는 등 재산세를 포함한 부동산보유세를 강화하고자 하였다. 특히 종합토지세는 2005년 토지분 과세가 재산세(주택분 과세)와 통합되면서 건물(기존 재산세)과 부속토지(기존 종합토지세)를 통합하여 과세하는 방식으로 세제가 간소화되었다. 여기에 더해 2005년부터 재산세의 과세기준이 되는 부동산 공시가격을 실거래가 수준으로 높이기 위해 공시가격 현실화를 추진하였으며, 이로 인해 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 공시가격에 일정비율을 곱하여 과세표준을 산정하는 과세표준 반영비율제도(현재 공정시장가액비율)를 도입하였다. 정부는 공시가격 반영비율을 단계적으로 인상할 계획[15]이었으나, 재산세의 경우 2009년에 토지·건축물은 70%, 주택은 60%까지 각각 인상된 후 2009년 이후 동 비율이 현재까지 유지되고 있다. 또한 종합부동산세가 2006년 도입 예정이었으나 부동산가격이 급등함에 따라 시행시기를 1년 앞당겨 2005년부터 시행하여 2006년부터 본격화하였다. 다만, 2008년 세대별 합산과세가 헌법재판소에서 위헌으로 결정되고, 2009년 부동산 거래 활성화를 위해 세율이 인하되고 1세대 1주택의 과세기준액이 인상(6억원 → 9억원)됨에 따라 종합부동산세가 완화되었다.

14) 도시계획에 필요한 재원을 조달하기 위해 1962년에 도입된 도시계획세는 2005년 재산세로 통합되었다.

15) 토지·건축물은 2005년 50%에서 2016년 100%로 매년 5%씩 인상하고, 주택은 2005~2007년 동안 50%를 유지하고 2008년 55%에서 2017년 100%로 매년 5%씩 인상하고자 하였다.

[그림 3] 부동산보유세 주요 세목 및 제도 변화



자료: 국회예산정책처

부동산보유세제는 토지·건축물·주택 등에 따라 과세를 달리하고 부동산 투기 억제기능이 추가되면서 복잡한 형태로 발전하였으며, 이로 인한 비효율성이 커지는 경우 주기적으로 제도가 통합되는 과정을 겪었다. 여기에서는 토지·건축물·주택 등으로 구분하여 과세연혁을 살펴보고자 한다.

토지는 현재 종합합산, 별도합산, 분리과세 대상토지로 분류과세되며 개별 항목 안에서도 사용목적별로 다른 세율이 적용된다. 토지는 전·답·과수원, 목장용지, 임야, 대지, 공장용지, 잡종지 등으로 구분되며, 농업·상업·공업 등 생산 활동에 활용되는 토지는 낮은 세율이 적용되는 반면 비사업용 등 나대지의 경우 투기가능성을 염두에 두고 중과세율을 부과하는 경향이 있다. 토지를 중심으로 해방 이후 부동산 보유세제 연혁을 나타낸 다음 표를 참조하면, 경제성장에 따른 부동산가격이 급등하는 시기인 1970년대 초반, 1980년대 후반, 2000년대 초중반 시점에 부동산세제가 강화되었다. 1970년대 부동산가격 상승에 대해 정부는 1973년 주거용토지에 대한 누진세율 구조 도입 및 1974년 주거용토지·골프장·공한지·법인의 비업무용 토지 등에 대한 중과세 적용 등을 시행하였다. 1980년대 후반 민주화 이후 부동산 가격 상승에 대해서는 부동산 투기억제를 목적으로 1987년에 신설된 토지과다보유세는 최초로 개인별 합산과세 방식이 도입되었고, 종합토지세를 거쳐 2005년 종합부동산세로 이어졌다. 2005년은 종합부동산 도입뿐만 아니라 부동산보유세의 산정기준이 되는 공시가격 현실화가 추진되었다. 다만, 2008년 글로벌 금융위기로 인해 부동산 시장이 급격히 위축됨에 따라 정부는 종합부동산세율을 인하하고 공시가격 현실화 추진을 유예하는 등 부동산 보유세를 완화하였다.

[표 1] 부동산보유세 연혁: 토지

법률	조세	과세방식	비고
1950.11.30. 지세법 제정	지세	• 전답: 수입금액×4% • 기타 토지: 임대가격×8%	• 국세
1951.9.25. 임시토지수득세법 제정	토지수득세	• 곡류 재배 전답(물납) : 수확량×4단계 초과누진세율(15~28%) • 특용작물 재배 전답(금납) : 소득금액×8단계 초과누진(25~70%) • 기타 토지: 임대가격×12%	• 국세, 물납세 도입
1960.12.31. 토지세법 제정	농지세	• 곡류 재배 농지(갑류) : 기준수입금액(수확량×곡가)×6% • 특수작물 재배 농지(을류) : 소득금액×3단계 초과누진(10~20%)	• 국세, 물납 폐지
	대지세	• 기타 토지: 임대가격×8%	
1961.12.8. 지방세법 제정	농지세	• 상동	• 국세 → 지방세 • '84년 농업소득세 전환
	재산세	• 농지 이외의 토지: 임대가격×5% (부산시, 대구시, 인천시 2%)	• 대지세·광세·가옥세·선세·임야세 통합신설
1973.3.12. 지방세법 개정	재산세	• 주거용토지: 4단계 초과누진(0.3~0.6%) • 일반 토지: 0.2%이내 • 법인의 비업무용 토지 과세전환(0.4%) • 사치성: 별장 0.6%, 골프장 0.4%	• 주거용토지에 대한 누진세율 도입 • 재산세 토지분에 정책기능 도입
1974.12.27. 지방세법 개정	재산세	• 주거용토지: 5단계 초과누진(0.3~5%) • 골프장·별장·고급오락장용 토지, 공한지, 법인의 비업무용 토지: 5% • 기타 토지: 0.3%	• '대통령긴급조치 제3호'에 의해 세율인상('74.1.14. 시행) • 선 시행, 후 법개정
1978.12.6. 지방세법 개정	재산세	• 공한지 및 비업무용 토지 : 보유기간별 5단계 차등세율(5~10%) • 그 밖의 내용은 위와 대체로 동일	• 공한지 및 비업무용 토지에 대한 과세 강화
1986.12.31. 지방세법 개정	토지과다보유세	• 읍 단위 이상의 도시계획구역 내 공한지와 비업무용토지: (토지가액 - 공제액)×10단계 초과누진세율(0.5~5%)	• 1987~1988년 시행 • '90년 종합토지세 전환 • 최초 인별합산과세
	재산세	• 주거용 토지: 6단계 초과누진세율(0.3~7%) • 그 밖의 내용은 이전과 동일	• 주거용 토지의 최고세율 인상(5% → 7%)

법률	조세	과세방식	비고
1989.6.16. 지방세법 개정	종합 토지세	• 분리과세(단일비례세율) - 골프장, 별장 기타 사치성 토지: 5% - 전·답·과수원·목장용지·임야: 0.1% - 공장용지 등: 0.3% • 별도합산과세: 영업용 건물의 부속토지 - 9단계 초과누진세율(0.3~5%) • 종합합산과세: 나머지 모든 토지 - 9단계 초과누진세율(0.2~5%)	• 토지과다보유세와 재산세 주택분 통합 • 1990.4.7. 과표구간 조정 및 세율인하
2005.1.5. 종합부동산세법 제정 및 지방세법 개정	종합 부동산세	**<공통>** • 주택 보유세 부과방식 전환 : 토지·건물 분리과세 → 통합과세 • 토지 분류는 종합토지세와 거의 동일 **<재산세>** • 과세항목: 토지, 주택, 건축물로 구분 • 토지분 누진세 과표구간수 축소(3단계) **<종합부동산세>** • 과표: (공시가격 합산액 - 과세기준액) × 과세표준반영율* * 현재, 공정시장가액비율 • 세율: 항목별로 초과누진세율 • 재산세 기납부액 공제 적용 • 세수는 부동산교부세로 시·군·구에 교부	• 1961년 이래 지방세였던 부동산 보유세를 국세(종합부동산세)와 지방세(재산세)로 이원화 • 2006년부터 세대별 합산과세방식 • 2008년 세대별합산과세 방식 헌재위헌 결정 • 2009년 과세기준액 및 세율 인하 • 공정시장가액비율 2007년 이후 80%

주: 2005.1.5.개정에 따른 재산세와 종부세의 상세내용은 '나. 현행 제도' 부분 참고 바람
자료: 전강수(2018), 법제처 국가법률정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

주택과 건축물은 토지에 비해 세율구조가 상대적으로 단순한 편이며, 거주용 주택에 대해서는 거주용 토지와 마찬가지로 1973년부터 초과누진세율로 과세되는 반면, 이외 건축물은 단일비례세율이 적용된다. 1973.3.12. 지방세법 개정 이전에는 주택, 건축물(상가 등 비주거용 건물), 골프장·별장·고급오락용주택 등이 모두 가옥으로 분류되어 주택가액의 0.3%가 부과되었으나, 1973년부터 가옥이 주택, 건축물, 골프장등으로 분류되면서 주택과 골프장등에 대해서는 세율이 인상되었다. 1974.1.14. '대통령긴급조치 제3호'에 의해 고액의 주택과 골프장·별장 등에 대한 세율이 최고 5%까지 인상된 후, 기본적인 조세구조가 2004년까지 이어졌다. 2005년 종합토지세와 재산세의 통합과정에서 토지와 건축물이 합산 과세됨에 따라, 정부는 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 주택의 과표구간을 단순화하고 세율을 인하하였으며, 나머지 건축물과 골프장등에 대해서도 세율을 인하하였다. 2008년 글로벌 금융위기

에 대한 대응방안의 하나로 부동산시장을 활성화시키기 위해 정부는 2009년 주택에 대한 재산세율을 추가적으로 인하하였고, 2008~2009년 동안 한시적으로 비수도권 골프장에 대한 세율을 절반으로 하향조정하였다.

[표 2] 부동산보유세 연혁: 주택 및 건축물

(단위: %)

	주택	건축물	골프장·별장·오락용
1968	0.3	0.3	0.3
1973	4단계 초과누진세율 0.3~0.6 (최저과표구간 2천만원 이하)	〃	0.6
1974 [1)]	5단계 초과누진세율 0.3~5.0 (최저과표구간 5백만원 이하)	〃	5.0
1977	〃	0.3 *도시공장건물 0.6	〃
1987	5단계 초과누진세율 0.3~5.0 (최저과표구간 7백만원 이하)	〃	〃
1994	5단계 초과누진세율 0.3~5.0 (최저과표구간 1천만원 이하)	〃	〃
1995	6단계 초과누진세율 0.3~7.0 (최저과표구간 1,200만원 이하)	〃	〃
2005	3단계 초과누진세율 0.15~0.50 (최저과표구간 4천만원 이하)	0.25 *도시공장건물 0.5	4.0
2008	〃	〃	4.0 *비수도권 골프장 2.0
2009	4단계 초과누진세율 0.15~0.40 (최저과표구간: 6천만원 이하)	〃	〃
2010	〃	〃	4.0

주: 1) 2005년 이전까지 주택은 건물과 토지가 분리되어 과세되었는데, 주거용토지는 100평 이하 0.2%에서 500평 초과 5.0% 등 주택평수별로 5~6개 차등세율이 적용
1. 밑줄 친 부분은 예년과 비교하여 세법개정이 이루어진 부분
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

이외에도 재산세는 면세점제도가 1962~1990년 동안 운용된 바 있으며, 급격한 세부담 증가를 방지하는 세부담 상한제가 2005년부터 시행되고 있다. 먼저 소액의

재산세를 면제해주는 면세점제도는 1962년 도입시 '세액 2백환 미만'에서 1968년 '세액 50원 미만'으로 확대되었고, 1973년부터 면세점 기준을 재산가액으로 전환하면서 재산가액 기준이 점차 확대('73년 3만원 → '75년 6만원 → '77년 12만원 → '80년 30만원)되었다가 1990년 말 세법개정을 통해 1991년부터 폐지되었다.

세부담 상한제는 전년대비 급격한 재산세 부담의 증가를 방지하기 위해 2005년 재산세와 종합부동산세의 세목에 각각 신설되었다. 제도 초기에는 모든 세목과 모든 항목에 대해 일률적으로 150%가 적용되었으나, 기존에는 각각 과세되던 주택용 토지와 주택 건물이 합산 과세되어 과세표준이 커지고 공시가격 현실화가 이루어짐에 따라 주택분의 세부담이 빠르게 증가함에 따라, 재산세 세부담상한을 2006년의 경우 6억원 이하 주택에 한해 105~110%로 하향조정하였고 2009년의 경우 6억원 초과 주택에 대해서도 130%로 인하하였다.

종합부동산세는 재산세와 달리 당해 연도에 부담하는 재산세와 종합부동산세의 합계액이 전년 합계액의 일정 비율을 넘지 못하도록 하고 있는데, 2005년의 경우 150%를 넘지 못하도록 하다가, 2006년의 경우 제도 확대로 인해 300%로 확대되었으나, 부동산시장 활성화를 위해 2009년부터 150%로 다시 축소되었다.

[표 3] 부동산보유세 세부담 상한제 연혁

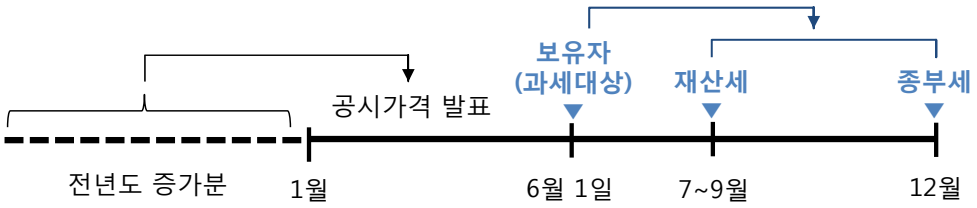
세목	연도	토지·건축물	주택
재산세	2005	전년 재산세 대비 150%	150%
	2006 1)	150%	3억원 이하 105% 6억원 이하 110% 6억원 초과 150%
	2009	150%	3억원 이하 105% 6억원 이하 110% 6억원 초과 130%
종합부동산세	2005	전년 재산세와 종합부동산세 합계액의 150%	150%
	2006 1)	300%	300%
	2009	150%	150%

주: 1) 세법이 2006.9.1.에 개정되었으나, 부칙에 따라 2006년분부터 소급적용
1. 당해연도 결정세액 = min(전년도 세부담액 × 상한비율, 당해연도 세부담액)
2. 밑줄 친 부분은 예년과 비교하여 세법개정이 이루어진 부분
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

나. 현행 제도[16]

종합부동산세와 재산세 등 부동산보유세는 공시가격을 바탕으로 세법에 따라 산정된 과세표준에 세율 및 세액공제 등을 적용하여 세액을 산출한다. 아래 그림을 참조하면, 재산세·종합부동산세는 매년 6월 1일 기준 부동산 보유자를 과세대상으로 하며, 국토교통부와 지방자치단체에서 공시한 부동산 공시가격을 기준으로 재산세는 7~9월, 종합부동산세는 12월에 각각 과세가 이루어진다. 종합부동산세는 주택 6억원(1주택 9억원), 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원 등 일정 금액 이상의 부동산을 보유한 경우에만 과세되므로 전체 인구 중 0.7%[17] 인원에 과세된다.

[그림 4] 부동산 공시가격 산정 및 부동산보유세 징수



[BOX 1] 부동산 공시가격

- 개념: 정부가 매년 전국의 주택, 토지 등에 대해 평가하여 발표하는 공적인 부동산가격
- 근거: 「부동산 가격공시에 관한 법률」(1989.7.1.시행)
- 주관: 국토교통부, 한국감정원, 지방자치단체
  표본 공시가격 공시(국토교통부) → 전체 공시가격 발표(지방자치단체)
- 활용: 재산세 및 종합부동산세 과세표준 산정, 건강보험료 산정, 기초연금 등 복지 수급대상 재산기준, 재건축 부담금 산정, 공직자 재산등록 등
- 특징: ① 부동산보유세 및 보험료 부과뿐만 아니라 다양한 행정 분야에 활용
  ② 가격산정 시 호가나 투기요인이 배제되는 등의 이유로 실거래가보다 낮게 설정되는 경향

16) 채은동, "부동산 공시가격 동향과 보유세 세입영향분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제4호」, 2018.8, pp.35~45 참조하여 작성하였다.
17) 2016년 기준 전체 인구 5,125만명 중 34만명(0.7%)이 종합부동산세 과세대상자이다.

재산세와 종합부동산세는 과세구조는 비슷하지만, 과세항목별로 과세표준 산출 방식에 차이가 있다. 재산세는 과세대상이 거주하는 시·군·구 내에 위치한 부동산을 과세항목별로 합산하여 과세표준을 산정하는 반면, 종합부동산세는 기초자치단체의 재산세 과세실적을 바탕으로 개인이 전국에 보유한 부동산을 과세항목별로 합산하게 된다. 이렇게 산정된 금액 중 일정부분만 과세표준으로 반영하는 공정시장가액비율이 적용되는데, 재산세는 주택 60%, 토지·건축물 70%가 적용되고 종합부동산세는 과세기준금액 초과분(공시가격－과세기준금액)에 대해 공정시장가액비율 80%가 적용된다. 계산된 과세표준은 과세항목별로 명목세율이 적용되는데, 재산세 중 분리과세대상 토지·별장·건축물 등에 대해서는 단일세율이 적용되고 나머지 항목은 재산세와 종합부동산세 모두 누진세율이 적용된다.

[표 4] 부동산보유세제의 과세표준 산출 및 명목세율

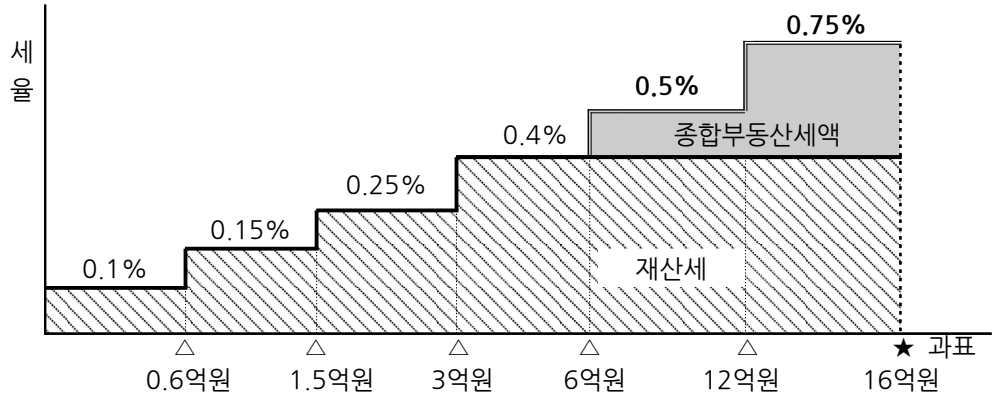
<table>
<tr><td colspan="3" rowspan="2">과세항목</td><td colspan="2">재산세</td><td colspan="2">종합부동산세</td></tr>
<tr><td>과표</td><td>명목세율</td><td>과표</td><td>명목세율</td></tr>
<tr><td colspan="3">합산방식</td><td colspan="2">누진세율 적용 토지는 시·군·구내 인별합산</td><td colspan="2">과세항목별로 국가내 인별합산</td></tr>
<tr><td rowspan="6">주택</td><td colspan="2" rowspan="5">일반주택</td><td rowspan="5">시가 표준 액의 60%</td><td rowspan="5">~0.6억 0.1%
0.6~1.5억 0.15%
1.5~3.0억 0.25%
3억~ 0.4%</td><td rowspan="5">과세 기준 초과 분의 80%[1)]</td><td rowspan="5">~6억원 0.5%
6~12억원 0.75%
12~50억원 1.0%
50~94억원 1.5%
94억원~ 2.0%</td></tr>
<tr></tr>
<tr></tr>
<tr></tr>
<tr></tr>
<tr><td colspan="2">별장</td><td>60%</td><td>4%</td><td colspan="2">과세하지 않음</td></tr>
<tr><td rowspan="5">토지</td><td rowspan="3">분리과세</td><td>농지, 임야 등</td><td>70%</td><td>0.07%</td><td colspan="2" rowspan="3">과세하지 않음</td></tr>
<tr><td>공장용지, 공급목적</td><td>70%</td><td>0.2%</td></tr>
<tr><td>골프장, 고급오락장용</td><td>70%</td><td>4%</td></tr>
<tr><td>별도합산</td><td>건물 부속토지, 사업용토지</td><td>70%</td><td>~2억 0.2%
2~10억 0.3%
10억~ 0.4%</td><td>80%</td><td>~200억 0.5%
200~400억 0.6%
400억~ 0.7%</td></tr>
<tr><td>종합합산</td><td>분리과세, 별도합산토지 이외 모든 토지</td><td>70%</td><td>~0.5억 0.2%
0.5~1억 0.3%
1억원~ 0.5%</td><td>80%</td><td>~15억 0.75%
15~45억 1.5%
45억~ 2.0%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">건축물</td><td colspan="2">공장용 건축물</td><td>70%</td><td>0.5%</td><td colspan="2" rowspan="2">과세하지 않음</td></tr>
<tr><td colspan="2">이외 일반건축물(상가 등)</td><td>70%</td><td>0.25%</td></tr>
<tr><td colspan="3">부가세(surtax)</td><td colspan="2">지방교육세 20%</td><td colspan="2">농어촌특별세 20%</td></tr>
</table>

주: 1) 종합부동산세 과세표준 = (공시가격 합산액－과세기준액*) × 공정시장가액비율(80%)
* 주택 6억원(1주택 9억원), 별도합산토지 80억원, 종합합산토지 5억원
1. 파란색 부분은 올해 정부 세법개정안에서 개정이 추진되는 부분
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

산출세액 산정 이후에는 일반적인 세제와 같이 세액공제 및 감면 제도가 적용되는데, 재산세는 세액감면제도를 중심으로, 종합부동산세는 세액공제제도를 중심으로 각각 운용된다. 재산세는 「지방세특례제한법」 등에 따라 정책목적별로 세액감면제도가 운용되며, 주로 산업기술단지개발사업, 학교 및 외국교육기관, 공공주택사업자 및 임대사업 보유 공동주택, 종교단체, 도시개발사업, 택지개발용 등의 부동산에 대해 세금감면이 이루어진다. 종합부동산세는 재산세와의 이중과세 문제를 해결하기 위해 기납부된 재산세액을 공제[18]하며(아래 참조), 주거안정 등 기본권을 보장하기 위해 1세대 1주택자에 한해 최대 70%까지 세액공제를 적용한다. 1주택자에게 적용되는 세액공제는 고령자공제(60~64세 10%, 65~69세 20%, 70세 이상 30%)와 장기보유공제(5~9년 보유 20%, 10년 이상 보유 40%)가 있다.

이외에도 급격한 세부담의 증가를 방지하기 위해, 재산세와 종합부동산세 모두 세부담 상한제를 적용한다. 재산세의 경우 기본적으로 전년 세액의 150% 이상을 초과하지 못하도록 하되, 주택의 경우 3억원 이하 105%, 3~6억원 110%, 6억원 초과 130% 등 상대적으로 우대하고 있다. 종합부동산세 세부담 상한제는 재산세액과 종부세액의 합계액이 직전연도 합계액의 150%를 초과하지 못하도록 한다.

[그림 5] 종합부동산세 주택분의 기납부 재산세액 공제 방식



주: 공시가격 26억원 주택을 보유한 다주택자를 예로 든 것으로, 종합부동산세 과세표준액은 16억원 [(26－6)×80%]. 종합부동산세 산정시 6억원을 초과구간의 해당하는 기납부 재산세액 중 일부를 공제하게 됨

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

18) 주택분 재산세액 × $\frac{(\text{공시가격합산액}-6\text{억원})\times 80\%^{*}\times 60\%^{**}\times \text{지방세최고세율}(0.4\%)}{\text{주택공시가격합산액}\times \text{지방세율}(0.1\sim 0.4\%)}$

* 종합부동산세 주택분 공정시장가액비율, ** 재산세 주택분 공정시장가액비율

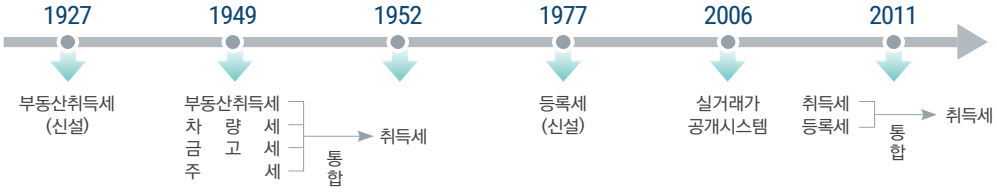
3. 부동산거래세

가. 제도 연혁

부동산거래세는 1927년 부동산취득세라는 세목으로 도입되어 차량·기계장비·항공기 등 여러 자산항목에 대한 취득세가 통합되면서 현재에 이르고 있다. 취득세는 1927년 부동산에 대해서만 과세되는 '부동산취득세'로 도입되어, 정부수립 이후 1949.12.22. 제정된「지방세법」에도 동일 명칭으로 과세가 이루어졌다. 1952년부터 주세(20톤 미만 선박), 차량세(차량), 금고세(금고)의 취득분과 부동산취득세가 통합되면서 그 명칭이 현재의 '취득세'로 변경되었다. 취득세와 별도로 1977년 부동산등기에 대해 지방세를 부과하는 '등록세'가 신설되었다. 1977년부터 2010년까지 부동산거래세는 지방세인 취득세와 등록세를 중심으로 과세되다가, 2010.3.31.에「지방세기본법」,「지방세법」,「지방세특례제한법」 등 지방세제에 대한 구조적인 법률안 전부개정이 이루어지는 과정에서, 납세자의 행정편의성을 제고[19]하기 위해 2011년부터 취득세와 등록세가 통합되었다.

조세행정 측면에서는 2006년부터 부동산 실거래가 공개시스템이 구축되어 부동산 매매·전세·월세 등의 자료가 일반에 공개되었고, 2018년 9월부터 주택임대차정보시스템[20]이 구축되어 전국 단위의 주택보유 및 임대소득 파악이 가능해졌다.

[그림 6] 부동산거래세 주요 세목 및 제도 변화



자료: 한국조세재정연구원, 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

19) 취득과 그에 따라 수반되는 등기·등록이 불가피한 행위임에 따라, 납세자의 불필요한 세무행정 비용이 발생하였다.

20) 국토교통부의 임대등록시스템과 확정일자 신고자료 및 건축물대장, 국세청의 월세세액공제 및 주택임대사업자 등록자료, 행정안전부의 재산세 대장 및 주민등록자료 등을 결합하여, 전체적인 주택보유 및 전월세 운용 현황을 파악할 수 있다.

부동산거래세는 취득가액을 기준으로 기본세율이 적용되는 등 그 구조가 간단하다. 이를 감안한 세율 변화를 중심으로 연혁을 나타낸 다음 표를 살펴보면, 부동산거래세는 부동산취득세가 과세된 일제강점기인 1927년 취득원인과 관계없이 1% 세율이 적용되다가, 1949년 '4% 이하' 세율을 기본으로 하되 서울에 한해서는 '7.2% 이하' 세율이 적용되었다. 이후 1952년 기본세율이 5%로 인상된 후 1954년 3%, 1962년 1%로 단계적으로 인하되었다. 다만, 지역별로는 1949년부터 서울지역, 1963년부터 부산지역에 한해 각각 기본세율의 약 2배가 적용되었으며, 1973년에는 별장, 골프장, 외국산 고급자동차 등 사치성 재산 취득에 대해 기본세율의 3배를, 대도시 내 공장신설에 대해 5배를 각각 적용하였고, 이후에는 동 배수가 일부 조정되었으나 현재까지 사치성재산의 경우 5배, 과밀억제권역 안 지역의 경우 3배의 세율을 적용하고 있다.

1977년 등록세가 신설되면서, 부동산에 대한 거래세율은 기존 취득분 1% 구조에서 취득분 2%, 등록분 3% 등 총 5% 구조로 세율이 크게 인상되었다. 이후 사치성재산 및 대도시공장 등에 대한 취득분 중과세율에 있어서 일부 조정이 있었으나 기본적으로 5% 세율구조가 유지되다가, 2005년 부동산의 등록분 세율이 인하(3% → 2%)되면서 현재까지 4% 기본세율 구조가 이어지고 있다. 이는 2005.1.1.부터 취득세 과세표준이 기존 공시가격에서 실거래가로 전환되면서, 급격한 세부담 증가를 방지하기 세율을 소폭 인하하였다. 다만, 주택의 유상매매에 대해서는 기본세율 인하에 더해, 취득세 감면제도가 신설되어 세율이 추가로 인하되었다. 또한 2011년 이후에는 주택경기가 침체되는 경우 거래 활성화 수단으로 취득세 감면이 이용되면서 여러 차례에 걸쳐 세율이 개정되다가, 2013년 말 세법개정을 통해 2013.8.23.(소급적용)부터 기본세율이 1~3%로 개정된 것이 현재까지 유지되고 있다[21].

이처럼 부동산에 대한 거래세율은 기본적으로 5% 이하로 유지되었고 정책 목적에 따라 특정 지역 및 특정 물품에 높은 세율을 적용하여 왔으며, 부동산 등기에 대한 등록세가 신설된 1977년 이후 세율이 인상되었다. 또한 2011년 등록세와 취득세가 통합되면서, 동일한 세율이 적용되는 구 취득세(2%)와 달리 구 등록세는 취득원인별로 세율이 0.3~2.0% 차등 적용되면서 상속·유상취득·무상취득·원시취득 등 취득원인에 따라 세율이 달리 적용되고 있다.

---

21) 1999년 이후 주택의 유상매매 거래세율은 19쪽 [BOX 2]를 참조하기 바란다.

[표 5] 부동산 거래세율 연혁

(단위: %)

	취득분		등록분		유상취득 합계 [1] (A+B)
	기본 (A)	기타	유상취득 [1] (B)	원시취득	
1927	1	-	-	-	1
1949	4	서울 7.2	-	-	4
1952.4	5	서울 10	-	-	5
1954.4	3	서울 6	-	-	3
1962	1	서울 2	-	-	1
1963	1	서울·부산 2	-	-	1
1973.4	1	서울·부산 2 사치성[2] 3배 대도시공장 5배	-	-	1
1977	2	사치성 7.5배 대도시공장 5배	3	0.8	5
1997.8	2	사치성 7.5배 과밀억제권역안 5배	3	0.8	5
1999	2	사치성 5배 과밀억제권역안 3배	3	0.8	5
2005	2	사치성 5배 과밀억제권역안 3배	2	0.8	4 (주택 2[3])
2013.8	2	사치성 5배 과밀억제권역안 3배	2	0.8	4 (주택 1~3[3])

주: 1) 1977년부터 등록세가 신설되었고, 등록세는 취득원인별로 차등세율이 적용되는데, 여기에서는 기본세율과 농지이외의 일반적인 유상취득 세율을 기준으로 합계를 계산

2) 대통령령으로 정하는 별장, 골프장, 외국산 고급자동차 등 사치성 재산

3) 2005년부터 주택의 유상거래에 대한 취득세 감면제도가 이루어지면서, 1주택을 위한 주택 취득은 2%(일부 취득구간은 1%) 세율이 적용되다가, 2013.8.23. 이후 기본세율이 개정되어 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 9억원 초과 3% 차등세율 적용

1. 부동산에 대한 취득세에는 과거부터 부동산취득세부가세, 취득세부가세 등의 명칭으로 부가세(surtax)가 과세되었으나, 여기에서는 동 부분을 제외

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[BOX 2] 주택의 유상매매 거래세율

주택의 유상매매에 대한 취득세는 2004년까지 다른 부동산과 같이 기본세율과 동일하게 과세되다가 2005년 주택 취득세 감면제도가 도입되면서 세율이 단계적으로 인하되었고, 2011년 이후에는 주택경기에 따라 적용세율이 크게 변화하다가, 2013.8.28.부터 기본세율이 1~3%로 개정되었다.

주택에 대한 기본세율은 2004년까지 5%로 과세되다가 2005년 4%로 인하되었으며, 이와 더불어 주택에 대한 감면제도가 도입되면서 적용세율이 2005년 3.5%, 2006년 2.5%, 2007년 2%로 단계적으로 인하되었다. 2011년 이후에는 「지방세특례제한법」 제40조의2에 따라 1세대 1주택자에 한해 감면율이 수차례 변화하다가, 2013.8.23. 기본세율이 개정되어 취득가액 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 9억원 초과 3% 차등세율이 현재까지 적용되고 있다.

[표] 주택의 유상매매에 대한 거래세율 연혁

(단위: %)

	기본세율 [1]	탄력세율			
		6억원 이하	6~9억원	9~12억원	12억원 초과
1999	5	5 (취득세 3, 등록세 2)			
2005	4	3.5 (취득세 2.0, 등록세 1.5)			
2006	4	2.5 (취득세 1.5, 등록세 1.0)			
2006.9.1.	4	2 (취득세 1, 등록세 1)			
2011.1.1.	4	2		4	
2011.3.22.	4	1		2	
2012.1.1.	4	2		4	
2012.9.24.	4	1		2	3
2013.7.1.	4	2		4	
2013.8.28. [2]	1 ~ 3	1	2	3	

주: 1) 부동산 유상매매에 대한 취득세율은 4%(2010년 이전 취득세 2%, 등록세 2%)였으나, 「지방세법」 제273조의2(주택거래에 대한 감면), 지방세특례제한법 제40조의2(주택거래에 대한 취득세의 감면)에 의해 1세대 1주택자에 대해 낮은 세율을 적용

2) 법정 취득세율 인하내용을 포함한 내용의 지방세법은 2013년 말 개정되었으나, 2013년 8월 28일~12월 31일 거래분에 대해서는 소급적용 하기로 결정

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

나. 현행 제도

부동산거래세는 취득세를 기본으로 하되, 전용면적이 큰 경우 농어촌특별세가 부과되고 지방교육세는 등록분(舊 등록세)을 기준으로 20% 부가세가 적용된다. 부동산에 대한 거래세율을 나타낸 아래 표를 살펴보면, 거래 원인별로 세율이 다르게 적용된다. 유상취득 부동산의 경우 기본적으로 취득세 4%, 농어촌특별세 0.2%, 지방교육세 0.4%가 적용되는데, 가장 큰 비중을 차지하는 주택의 경우 취득금액별로 차등단일세율 1~3%의 취득세가 적용된다. 이외에 무상취득, 상속, 원시취득 등에 대해서도 과세원인별로 세율을 달리한다. 다만, 취득세에는 과밀억제권역 내 법인의 부동산 취득과 사치성 자산 관련 부동산의 취득에 대해서는 표준세율을 기준으로 중과세율이 적용된다. 이외에도 부동산 등록과 관련하여 등록면허세가 부과되면, 과세행위에 따라 세율이 0.8~2.0%까지 차등적으로 적용된다.

[표 6] 부동산에 대한 거래세율

(단위: %)

원인별	상세구분		취득세	농어촌 특별세 1)	지방 교육세	합계
유상취득	주택	6억원 이하	1	0.2	0.1	1.3
		6~9억원	2	0.2	0.2	2.4
		9억원 초과	3	0.2	0.3	3.5
	농지	신규영농	3	0.2	0.2	3.4
		2년 이상 자경	1.5	-	0.1	1.6
	이외(기본세율)		4	0.2	0.4	4.6
무상취득	비영리		2.8	0.2	0.16	3.16
	이외(기본세율)		3.5	0.2	0.3	4.00
상속	농지		2.3	0.2	0.06	2.56
	1가구 1주택		0.8	-	0.16	0.96
	이외(기본세율)		2.8	0.2	0.16	3.16
원시취득			2.8	0.2	0.16	3.16
공유물·합유물·총유물의 분할			2.3	0.2	0.06	2.56

주: 1) 전용면적 $85m^2$ 초과 주거 건축물과 이에 부수되는 기준면적 이상 토지를 기준으로 한 것으로, 전용면적 $85m^2$ 이하인 경우 농어촌특별세 비과세

1. 취득세 이외에도 부동산 등록과 관련하여 등록면허세가 부과되는데, 소유권의 보존 0.8%, 소유권 이전 2%(무상취득 1.5%, 상속 0.8%), 지상권·저당권·전세권 등 0.2% 세율 적용

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[BOX 3] 부동산 양도소득세

○ 정의: 부동산의 유상이전에 따른 양도차익에 대해 과세
○ 근거: 「소득세법」제88조~제126조의2
○ 과세표준: (양도가액 – 취득가액 – 필요경비) – 장기보유특별공제 – 기본공제(250만원)
○ 도입과정
  – 1948년 양도소득세 도입
  – 1949년 양도소득세 폐지
  – 1950년 양도소득세 도입(한국전쟁 비용조달 목적)
  – 1960년 양도소득세 폐지
  – 1967년 부동산투기억제세 도입
  – 1975년 양도소득세 전환 (부동산투기억제세 폐지)
○ 주요 제도변혁
  – 1967년 부동산투기억제세: 50% 세율
  – 1975년 양도소득세 전환: 토지 50%, 건물·기타 30%,
    법인 양도차익 법인세+25%
    1세대 1주택, 8년 이상 자경농지 비과세
    장기보유특별공제 도입
  – 1988년 누진세율(40~60%), 2년 미만 60%, 단, 국민주택규모 이하 주택 30%
  – 1995년 누진세율(30~50%), 2년 미만 50%
  – 1999년 누진세율(20~40%), 2년 미만 40%,
  – 2002년 종합소득세율(당시 9~36%), 1년 미만 36%
  – 2004년 종합소득세율, 1년 미만 50%, 1~2년 40%
    다주택자 중과세율 도입: 1세대 3주택 이상 60%
  – 2005년 실거래가 과세제도 시행
  – 2007년 실거래가 과세제도 전면시행
    종합소득세율, 1년 미만 50%, 1~2년 40%,
    다주택자 중과세율: 3주택이상 60%, 2주택 50%, 비사업용토지 60%
  – 2009년 종합소득세율, 1년 미만 40%
    다주택자 및 비사업용토지 종합소득세율 한시적 적용
  – 2014년 다주택자 및 비사업용 중과세제 폐지
  – 2016년 비사업용토지 추가세율 적용(10%)
  – 2018년 조정대상지역 다주택자 추가세율 적용(2주택 10%, 3주택 이상 20%)

Ⅲ. 부동산세제 현황 및 특징

1. 과세현황

가. 전체

OECD 분류기준으로 2016년[22] 부동산세제 수입[23]은 38.4조원으로, 총조세 대비 12.1%, GDP 대비 2.3% 수준이었다. 세부적으로 보유세 13.1조원(GDP 대비 0.8%)과 보유세의 약 2배 규모인 거래세 25.3조원(GDP 대비 1.5%)으로 구성된다.

[표 7] 부동산세제 과세현황 및 비중: 2016년

(단위: 조원, %)

	부동산보유세	부동산거래세	합계
과세액	13.1	25.3	38.4
(합계 대비 비중)	(34.1)	(65.9)	(100.0)
총조세 대비 비중	4.1	7.9	12.1
GDP 대비 비중	0.8	1.5	2.3

주: OECD 조세분류상, 부동산보유세는 code 4100(Recurrent taxes on immovable property)에, 부동산거래세는 code 4400(Taxes on financial and capital transactions)에 각각 해당. 다만 거래세에는 증권거래세가 포함되어 있어 증권거래세분을 제외하였으나, 취득세 자동차분 등 부동산 이외 자산과세 항목이 소액 포함되어 있는 점 유의

자료: OECD tax revenue DB 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

세목별로 살펴보면, 세입규모 면에서 재산세와 취득세가 각각 부동산보유세와 부동산거래세를 대표하였다. 보유세는 국세인 종합부동산세·농어촌특별세(종합부동산세 부가세분), 지방세인 재산세· 지역자원시설세 등이 포함되며[24], 재산세액(9.9조원)이 가장 큰 비중을 차지하였다. 거래세의 경우, 지방세인 취득세·등록면허세를 중심으로 운용되는데 취득세(21.7조원)가 차지하는 비중이 상당하였다.

22) 세목별로 2017년 징수액이 발표되었으나, 세목별 및 항목별 구체적인 과세현황은 집계되지 않아 2016년 과세현황을 중심으로 작성하였다.

23) 부동산 및 주식 등의 양도차익에 과세하는 양도소득세는 부동산세제로 볼 수 있으나 OECD에서 소득세로 분류되고 부동산 과세실적에 대한 과세자료가 부족하여, 분석대상에서 제외한다.

24) 지방교육세에는 재산세분('16년 1.3조원), 취득세분('1.6조원), 등록면허세분('16년 0.3조원) 등 다른 재산세 세목에 부가(surtax)되어 부동산세제의 성격이 있으나, OECD는 동 항목을 6200(Other taxes)로 분류한 점을 감안하여, 분석대상에서 제외한다.

[표 8] 부동산세제 세목별 과세현황 및 비중: 2016년

(단위: 조원, %)

구분	과세액					비중	
부동산 보유세	재산세	지역자원 시설세	종합 부동산세	농특세 종부세분	합계	총조세 대비	GDP 대비
	9.9	1.5	1.3	0.2	13.1	4.1	0.8
부동산 거래세	취득세	등록 면허세	농특세 취득세분	인지세	합계	총조세 대비	GDP 대비
	21.7	1.7	1.0	0.9	25.3	7.9	1.5

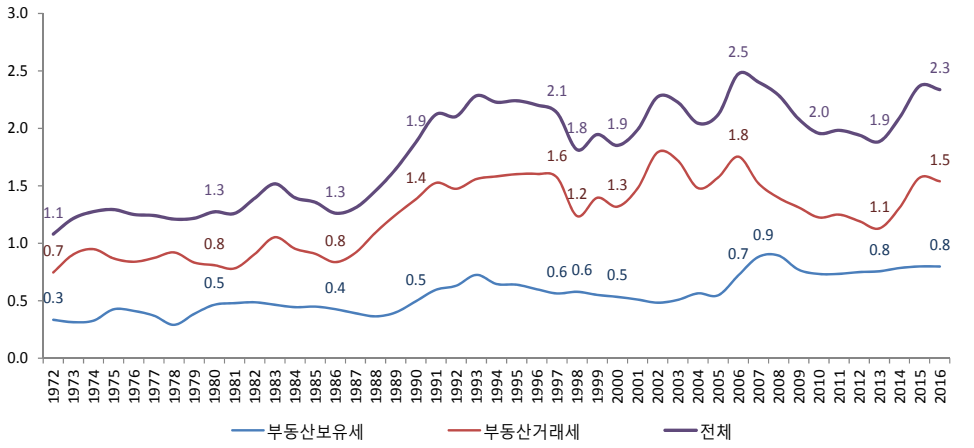
주: OECD 조세분류상 code 4100에 해당. OECD 자료에는 취득세 자동차분이 약 4조원 포함되는 등 부동산 이외 자산과세 항목이 소액 포함되어 있는 점 유의

자료: OECD tax revenue DB 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

부동산세제의 세입비중 추이를 1970년대부터 살펴보면, 보유세는 상대적으로 안정적인 형태를 보인 반면 부동산거래세는 높은 변동성을 보였다. GDP 대비 부동산보유세 비중은 1972년 0.3%에서 1980·1990년대 0.5~0.6% 수준을 유지하다가 2005년 이후 부동산 공시가격 현실화 및 종합부동산세 도입 등으로 인해 2007~2008년 0.9%에 달한 후 소폭 감소하여 현재 0.8% 수준을 유지하고 있다. 부동산거래세 비중은 1972년 0.7%에서 변동하면서 1997년 1.6%까지 증가하였다가 부동산 경기에 따라 다시 증감을 반복한 후에 2016년 1.5% 수준을 나타내고 있다.

[그림 7] 부동산세제 GDP 대비 비중 추이: 1972~2016년

(단위: %)



주: OECD 조세분류상, 부동산보유세는 code 4100에, 부동산거래세는 code 4400에 각각 해당. 다만 거래세에는 증권거래세가 포함되어 있어 증권거래세분을 제외하였으나, 취득세 자동차분 등 부동산 이외 자산과세 항목이 소액 포함되어 있는 점 유의

자료: OECD tax revenue DB 자료를 이용하여 국회예산정책처 작성

[BOX 4] 부동산세제의 지방재정 배분

부동산 관련 세입은 대부분 지방정부에 배분된다. 주요 부동산 세목인 재산세, 취득세 등은 지방세로서 전액 지방정부의 재원으로 활용되며, 국세의 경우 종합부동산세는 전액 부동산교부세 형태로 기초자치단체에 귀속되고 일부 인지세는 지방교부세 형태로 광역자치단체에 교부된다. 2018년 당초예산을 기준으로 부동산 세입의 배분을 살펴보면, 전체 40조원 중 2조원만 중앙정부에 배분되고 나머지 금액은 광역자치단체(26조원, 65.5%)와 기초자치단체(12조원, 29.2%)에 귀속된다.

[표] 부동산세제 과세현황 및 비중: 2018년

(단위: 억원, %)

	세목	종류	세입	최종배분		
				중앙정부	지방정부	
					광역 자치단체	기초 자치단체
보유세	재산세	지방세	106,495	-	15,122 [1)]	91,375
	지역자원시설세	지방세	15,843	-	15,598	245
	종합부동산세 [2)]	국세	17,801	-	320 [2)]	17,481
	농특세 종부세분 [3)]	국세	3,560	3,560	-	-
거래세	취득세	지방세	218,251	-	218,251	-
	등록면허세 [4)]	지방세	16,317	-	9,382	6,934
	농특세 취득세분 [3)]	국세	9,690	9,690	-	-
	인지세 [5)]	국세	9,631	7,778	1,853	-
전체			397,588	21,028	260,526	116,035
(전체 대비 비중)			(100.0)	(5.3)	(65.5)	(29.2)

주: 1) 1.5조원은 서울(1.3조원), 세종·제주(0.2조원)로 구성됨. 서울시는 전체 재산세액 2.6조원의 절반인 1.3조원을 공동세로 이용하며, 서울시분 1.3조원은 25개 기초자치단체로 재배분

2) 종합부동산세는 부동산교부세 형태로 전액 시·군·구 기초자치단체에 귀속되며, 「지방교부세법 시행령」에 따라 제주(세액의 1.8%), 세종 등 광역자치단체에 일부 배분. 여기에서는 제주도의 배분액만 계산하여 반영

3) 목적세로서 전액 중앙정부 특별회계로 사용

4) 등록면허세는 도세(광역자치단체), 구세(기초자치단체)

5) 인지세는 보통세로서 내국세에 포함되어, 19.24%인 지방교부세가 지방자치단체에 배분

1. 2018년 당초예산기준으로 부동산세입이 지방재정으로 배분되는 과정을 나타냈으며, 지방교육청 교부금(취득세·등록면허세 등 광역자치단체 세액에서 3.6~10% 교부, 내국세의 20.24%인 지방교육재정교부금 등은 제외)은 분석에서 제외. 한편, OECD 기준상 부동산 세제에 제외된 지방교육세 부동산분은 3.2조원으로 추정되나 전액 지방교육청으로 교부

자료: 기획재정부, 행정안전부 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

나. 부동산보유세

(1) 재산세

재산세는 2016년 3,238만건의 과세물건에 대해 10.2조원이 과세되었다. 재산세 과세실적을 나타낸 아래 표를 살펴보면, 전국 5,193만건 과세물건을 대상으로 과세표준 4,646조원에 대해 15.4조원의 세금이 부과되며, 이 중 5.2조원은 중앙정부·지방자치단체·하천·도로 등으로 비과세대상이었다. 비과세대상을 제외한 과세분은 토지 1,180만건, 건축물 417만건, 주택 1,639만건, 선박·항공기 2만건 등이었으며, 과세액은 토지 5.0조원, 주택 3.7조원, 건축물 1.4조원 순이었다. 재산세 과세표준은 공시가격 5,391조원에서 공정시장가액비율(토지·건축물 70%, 주택 60%)을 적용한 결과 3,528억원이었으며, 여기에 실효세율 0.29%를 적용한 결과 세액은 10.2조원이었다.

[표 9] 재산세 항목별 과세실적: 2016년

(단위: 만건, 조원, %)

	전체						
		비과세	과세				
				토지	건축물	주택	선박 등
과세건수	5,193	1,955	3,238	1,180	417	1,639	2
과세표준(A)	4,646	1,118	3,528	1,582	437	1,497	12
과세액(B)	15.4	5.2	10.2	5.0	1.4	3.7	0.0
실효세율(B/A)	0.33	0.46	0.29	0.32	0.33	0.25	0.18
공시가격 1)	7,007	1,616	5,391	2,260	624	2,495	12

주: 1) 부동산에 대한 재산세 공정시장가액비율(토지·건축물 70%, 주택 60%)을 적용하여 계산
자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

과세항목별로 재산세의 특징을 살펴보면, 토지분은 별도합산 2.7조원, 분리과세 1.6조원, 종합합산 0.7조원으로 구성된다. 건물부속 및 사업용 토지를 나타내는 별도합산토지는 종합합산토지보다 저세율로 우대하지만 과세표준 규모가 커서 세액이 많은 반면, 분리과세대상토지는 과세표준 규모가 크지만 실효세율(0.21%)이 낮아서 과세액이 상대적으로 작았다. 토지와 달리 항목 구분 없이 누진세율로 과세되는 주택의 경우, 아파트는 958만건, 2.8조원이 과세되었고, 나머지 연립·다세대·다가구(0.6조원), 단독(0.2조원), 기타(0.1조원) 등의 세액 규모는 상대적으로 작았다.

[표 10] 재산세 부동산분 항목별 과세실적: 2016년

(단위: 만건, 조원, %)

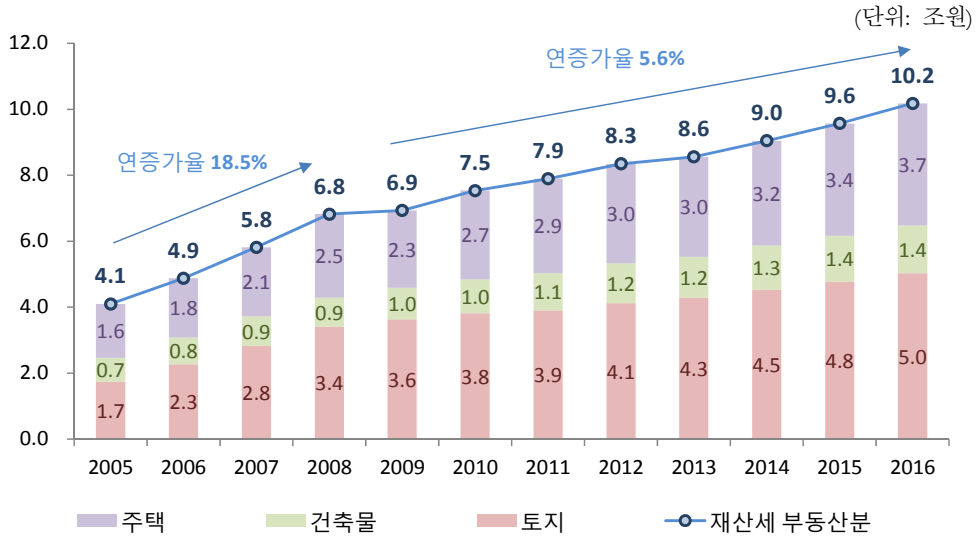
구분	명목세율	과세건수 (A)	과세표준 (B)	과세액 (C)	건당과표 (B/A)	실효세율 (C/B)
토지		1,180	1,582	5.0	1.3	0.32
종합합산	0.2~0.5	667	182	0.7	0.3	0.41
별도합산	0.2~0.4	473	636	2.7	1.3	0.42
분리과세	0.07/0.2/4	1,540	764	1.6	0.5	0.21
건축물	0.25/0.5	417	437	1.4	1.0	0.33
주택	0.1~0.4	1,639	1,497	3.7	0.9	0.25
아파트	〃	958	1,094	2.8	1.1	0.26
연립·다세대·다가구	〃	356	264	0.6	0.7	0.22
단독	〃	187	98	0.2	0.5	0.24
기타	〃	138	40	0.1	0.3	0.17

주: 사치성 및 과밀억제권역안 토지는 중과세율이 적용되어 실효세율이 명목세율을 초과가능
자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

재산세 부동산분은 2005년 4.1조원에서 2008년 6.8조원으로 매년 18.5%씩 증가하다가 2008년 글로벌 금융위기 이후 세액이 일시적으로 정체되었으며, 2010년 재산세 세부담 상한제 도입 및 공시가격 현실화율 정체 등으로 인해 2009~2016년 연평균 증가율이 5.6%로 세부담 증가속도가 상대적으로 둔화되었다.

[그림 8] 재산세 부동산분 과세액 추이: 2005~2016년

(단위: 조원)



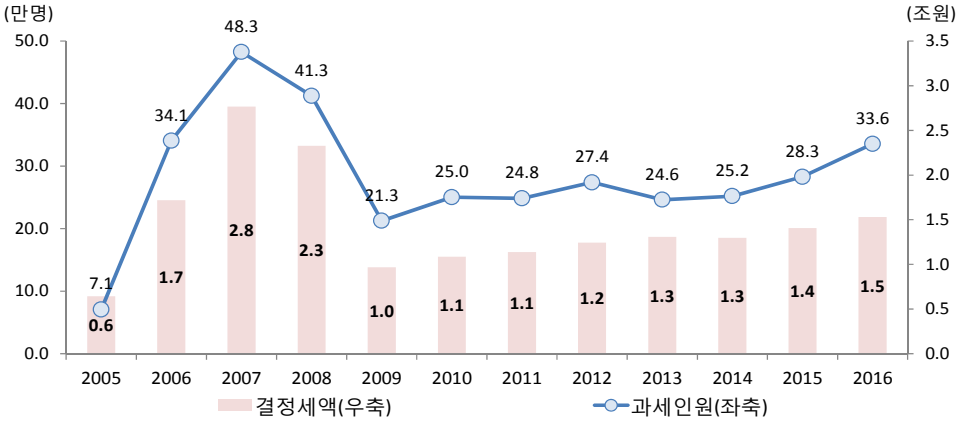
주: 2011년 도시계획세가 재산세에 흡수된 점을 고려하여 2010년 이전 도시계획세를 항목별로 포함
자료: 연도별 「지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 종합부동산세

종합부동산세는 제도 개정에 따라 과세인원과 세액이 크게 변화하였으며, 2005년 도입 이후 2006년 세대별 합산과세 등으로 인해 제도규모가 크게 확대된 후 2008년 헌법재판소의 세대별 과세 위헌결정 및 2009년 세율인하 등으로 제도가 축소된 후 현재까지 큰 틀이 유지되고 있다.

종합부동산세액은 계획보다 1년 앞당긴 2005년에 신설된 후 2006년 주택분 세대별 합산이 이루어지면서 과세대상('05년 7.1만명 → '06년 34.1만명)과 과세액('05년 0.6조원 → '06년 1.7조원)이 모두 크게 증가하였다. 그리고 2007년 48.3만명, 2.8조원 규모에 달하였으나, 이후 헌법재판소의 세대별 합산과세 위헌결정으로 인해 개인별과세로 전환되면서 전체 세액이 2.3조원으로 감소하였고, 2009년 과세기준액 완화 및 세율인하 등으로 인해 1조원 규모로 축소되었다. 이후에는 제도의 큰 변화 없이 부동산 공시가격 증가 등으로 인해 과세대상과 세액이 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2009년 이후 적용되는 과세기준금액(1세대 1주택 9억원, 다주택 6억원, 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원)을 상회하여 종부세가 부과되는 인원이 2014년 이후 증가속도가 기존에 비해 빨라진 형태를 보였다.

[그림 9] 종합부동산세 과세인원 및 결정세액: 2005~2016년



주: 1. 헌법재판소는 주택분의 세대별 합산과세에 대한 위헌을 결정(2008.11.13.)하였고, 이에 따라 2008년 12월 과세분부터 개인별 합산과세로 전환. 이미 국세청에서 세대별 합산과세 방식으로 징수한 2006~2007년 종부세액에 대해서는 2008.12.15. 5,622억원이 환급(동 그림의 결정세액은 환급 이전 세액기준이며, 추후 환급된 금액은 반영되지 않았음)

2. 동 금액은 과세대상인원에게 공지된 결정세액이며, 실제 징수액은 일부 차이가 있음. 징수액은 2015년 1.4조원, 2016년 1.3조원, 2017년 1.65조원

자료: 연도별「국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

과세규모가 정점에 이른 2007년과 가장 최근 자료인 2016년 과세액을 비교하면, 별도합산토지·종합합산토지·주택 순으로 과거 세액수준을 회복한 것으로 나타났다. 별도합산토지분의 2016년 과세액은 2007년 과세액 5,890억원에 근접하였으며, 종합합산토지분과 주택분은 2007년 과세액의 71.3%, 25.4% 수준이었다.

[표 11] 종합부동산세 항목별 과세액 비교: 2007년 vs. 2016년

(단위: 억원, %)

	주택분	종합합산토지분	별도합산토지분	합계
2007년(A)	12,611	9,170	5,890	27,671
2016년(B)	3,208	6,535	5,554	15,298
비교(B/A)	25.4	71.3	94.3	55.3

자료: 연도별「국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

주택분의 과세추이를 살펴보면, 과세대상인원이 2007년 38만명에 달한 후 2008년 개인별 합산과세 전환으로 31만명, 2009년 1세대 1주택 과세기준 인상으로 16만명으로 감소한 후 변동을 보이다가 2014년 이후 증가세로 전환되었다. 1인당 평균과세액은 2007년 330만원에서 2009년 120만원으로 감소한 후 120만원 내외 규모를 유지하였는데, 이는 공시가격 증가로 인해 기존 과세인원의 평균 세부담이 증가하나 신규과세인원의 평균세액이 작아서 전체 평균치를 낮추기 때문이었다.

[표 12] 종합부동산세 주택분 과세실적 비교: 2007년 vs. 2016년

	과세인원 (명)	과세액 (억원)	1인당 평균세액 (만원)
2005	36,441	391	107
2006	235,317	5,222	222
2007 (A)	381,636	12,611	330
2008	307,152	8,449	275
2009	161,901	1,946	120
2010	200,009	2,414	121
2011	197,513	2,446	124
2012	221,282	2,559	116
2013	191,648	2,364	123
2014	194,730	2,312	119
2015	223,247	2,552	114
2016 (B)	273,555	3,208	117
비교(B/A, %)	71.7	25.4	35.5

자료: 연도별「국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

다. 부동산거래세

취득세는 2016년 기준 714.0만건, 21.9조원이 과세되었으며, 이 중 부동산 관련 세액은 전체의 80.0%인 17.5조원이었다. 부동산 이외에도 차량(4.0조원), 선박·기계장비 등(0.4조원) 등의 자산에 대해서도 거래세가 징수되었으나, 상대적으로 세액 규모가 부동산보다 크지 않았다.

[표 13] 취득세 과세실적: 2016년

(단위: 만건, 억원, 만원, %)

	과세건수	과세액	건당과세액
전체	714.0	218,546	306.1
부동산	312.6	174,748	559.0
(전체 대비)	(43.8)	(80.0)	(182.6)

주: 동 수치는 부과실적 기준이며, 징수액('16년 217,016억원)과는 일부 차이가 있음
자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

부동산에 대한 취득세를 취득원인별로 살펴보면, 유상취득이 과세 건수와 세액 모두 70% 이상을 차지하였고 뒤이어 원시취득이 10% 이상의 비중을 나타냈다. 유상취득은 징수건수 231.0만건, 과세액 13.4조원 수준을 나타냈으며, 이 중 취득가액별로 1~3% 세율로 과세되는 주택은 세액이 6.9조원으로 전체 부동산분 취득세액의 약 40%를 차지하였다. 유상 취득 이외에 원시취득 3.0조원, 무상취득 0.6조원, 상속취득 0.5조원 순으로 과세액이 집계되었다.

[표 14] 취득세 부동산분의 취득원인별 과세실적: 2016년

(단위: 만건, %, 억원, 만원)

	과세건수		과세액		건당
		비중		비중	과세액
상속취득	24.6	7.9	4,576	2.6	185.7
유상취득	231.0	73.9	133,670	76.5	578.6
(주택유상)	(155.5)	(49.7)	(69,005)	(39.5)	(443.8)
무상취득	17.6	5.6	5,956	3.4	339.1
원시취득	35.7	11.4	30,370	17.4	851.8
기타	3.7	1.2	176	0.1	47.2
합계	312.6	100.0	174,748	100.0	559.0

자료: 행정안전부,「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

주택가액별 과세실적을 살펴보면, 유상매매 시 세율 1%가 적용되는 취득가액 6억원 이하 구간에 속하는 주택수가 전체의 94.1%를 차지하였으나 세액은 전체의 52.3%인 3.6조원 수준이었다. 세율 2~3%가 적용되는 6억원 초과구간은 과세건수는 상대적으로 작지만 건당 과세액이 커서 전체 세액에서 상당 부분을 차지하였다.

[표 15] 취득세 주택분의 취득가액별 과세실적: 2016년

(단위: 만건, %, 억원, 만원)

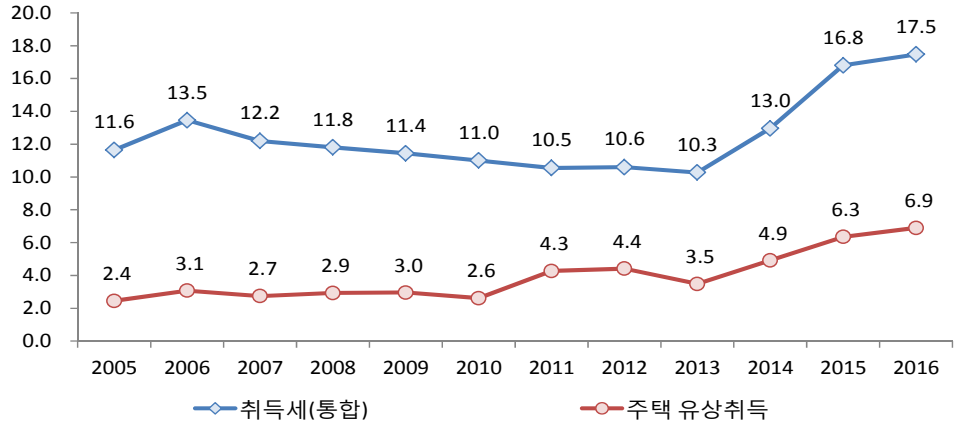
	과세건수		과세액		건당 과세액	세율	건당 과표
		비중		비중			
6억원 이하	146.3	94.1	36,066	52.3	246	1.0	24,647
6~9억원	5.8	3.7	9,399	13.6	1,615	2.0	80,770
9억원 초과	3.3	2.1	23,541	34.1	7,049	3.0	234,978
합계	155.5	100.0	69,005	100.0	444	1.4	31,264

주: 취득가액은 과세액에 명목세율을 적용하여 역산
자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

부동산에 대한 거래세 추이를 살펴보면, 2006년 13.5조원에서 2013년 10.3조원으로 감소세(연평균증가율 -3.8%)를 나타내다가, 2014년 이후 주택 취득세율 인하와 함께 부동산 경기가 살아나면서 세액이 증가세(19.3%)로 전환되었다.

[그림 10] 부동산에 대한 거래세액 추이: 2005~2016년

(단위: 조원)



주: 취득세, 등록세 등 이원적으로 거래세가 부과되던 2010년 이전의 경우, 취득세 부동산분과 등록세 부동산 등기분을 합산. 단, 주택분은 등록세 상세자료가 없어 취득세만 집계
자료: 연도별 「지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

2. 세목별 특징

가. 부동산보유세

(1) 재산세

재산세는 지방자치단체의 주요 재원으로 활용되는 가운데, 역사적으로 부동산 투기 억제를 위한 정책적 수단으로 활용됨에 따라 과세항목별로 다양한 세율이 복잡하게 부과되고 있다. 우선 토지, 건축물, 주택으로 구분하고 해당 과세항목 안에서도 성격 및 정책목적에 따라 세율이 다르게 적용되며, 사치성 및 과밀억제권역안 부동산에 대해서는 중과세율이 적용되고 도시지역에 대해서는 0.14%의 세율(舊 도시계획세)이 추가된다. 특히 토지분의 경우, 도로·항만·하천 등 국가가 보유한 토지는 비과세하고 나머지 과세대상토지는 종합합산, 별도합산, 분리 과세대상토지로 분류된다. 세율 또한 중과되는 골프장·고급오락장용 토지가 4%로 가장 높고, 종합합산토지(0.2~0.5%), 별도합산토지(0.2~0.4%)[25], 공장용지(0.2%[26]), 농지·임야·목장용지(0.07%) 순으로 높았다.

[표 16] 취득세 주택 유상매매분의 취득가액별 과세실적: 2016년

(단위: %, 만건, 억원)

	토지					건축물		주택
	종합합산	별도합산	분리과세			공장용	일반건축물	
			농지·임야	공장용지	골프장			
세율	0.2~0.5	0.2~0.4	0.07	0.2	4	0.5	0.25	0.1~0.4
건수	667	473	498[1)]	29[1)]	0.7[1)]		417	1,639
세액	7,459	26,538	2,547	7,702	6,049		14,454	37,015

주: 1) 과세건수가 집계되지 않아 과세인원으로 대체
자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

둘째, 재산세는 주요 항목에 대해 누진세 구조를 나타내는 등 부유세적(wealth tax) 요소가 포함된다[27]. 대부분의 나라에서 재산세는 응익 원칙에 따라 비례세율로 운영되지만, 우리나라의 경우 재산세 과세대상 중 종합합산토지, 별도합산토지, 주

25) 공장용 건축물 부속토지 등 상대적으로 투기목적으로 보기 어려운 토지를 별도합산토지로 구분하여 종합합산토지보다 낮은 세율(0.2~0.4%)을 적용한다.
26) 종합합산토지와 별도합산토지의 재산세율 중 낮은 세율을 적용하게 된다.
27) 이선화, "부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요", KILF Repot Vol.51, 지방세연구원, 2018.7

택 등은 누진세 구조로 과세되며 이는 재산세의 역사와 밀접하게 연관되어 있다. 주택은 1973년 고속경제성장에 따른 빈부격차가 심각해짐에 따라 기존 가옥을 1973년부터 주택으로 따로 구분하고, 세율 또한 기존 0.3% 단일세율에서 누진세율(0.3~0.6%, 4개 과표구간)로 전환된 후, 1974년 세율이 크게 0.3~5.0%로 크게 인상되는 등 누진성이 강화된 것이 현재에 이르고 있다[28]. 토지의 경우, 1970년대 재산세 중과세만으로는 급속한 경제성장에 따른 빈부격차문제를 해소하기 어려움에 따라 전국 단위로 토지를 모두 합산하여 누진세율로 과세하는 토지과다보유세(지방세, 0.5~5%)가 1987년 도입되었다. 동 제도가 1990년 종합토지세로 전환된 후 2004년까지 운영되다가, 2005년 종합토지세가 폐지되고 재산세와 종합부동산세로 분리·통합되면서 토지에 대한 누진과세 요소가 현행 과세체계까지 남아 있다[29].

셋째, 재산세는 세부담 상한제의 운용으로 인해 부동산 공시가격이 증가하더라도 세부담이 급격하게 증가하지 않는다. 최근 부동산 공시가격 증가율이 높아지고 있으며, 국토교통부를 중심으로 공시가격 현실화를 통한 부동산보유세 과세강화방안이 논의되고 있다. 다만, 앞서 설명하였듯이 세부담 상한제의 영향으로 인해 재산세 증가속도는 2008년 이전 18.5%에서 2009년 이후 5.6%로 크게 감소한 바 있다. 특히 주택의 경우, 공시가격 3억원 이하 105%, 3~6억원 110%, 6억원 초과 130% 등을 적용하고 있는데, 주택 과세건수 1,639만건 중 83.6%인 1,368만건이 과세표준 1.5억원(공시가격 2.5억원) 이하인 점을 감안하면 주택 공시가격을 현실화하더라도 재산세액 증가는 최대 12%[30] 이상을 상회하기 어려울 것으로 추정된다.

[표 17] 재산세 주택분 과표금액별 과세실적: 2016년

(단위: 만건, %, 억원)

	6천만원 이하	1.5억원 이하	3억원 이하	3억원 초과	전체
과세건수	712	656	215	55	1,639
(비중)	(43.5)	(40.1)	(13.1)	(3.4)	(100.0)
과세액	4,366	13,533	10,972	8,144	37,015
(비중)	(11.8)	(36.6)	(29.6)	(22.0)	(100.0)

주: 도시지역 주택은 0.14% 재산세율이 추가 과세됨

자료: 행정안전부, 「2017 지방세통계연감」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

28) 1974년 1차 석유파동에 대한 정부의 대응으로 대통령 긴급조치 제3호(1974.1.14.)가 발표됨에 따라 주택에 대해 세율이 인상되었고, 1974.12.27. 지방세법이 개정되었다.

29) 한국지방세연구원, 「한국지방세60년사: 제2권 주제사」, 144~153쪽을 참조하여 작성하였다.

30) 2016년 과세실적을 기준으로 주택의 재산세액을 최대로 증가시켰을 때의 세액증가율이다.

(2) 종합부동산세 [31]

부동산보유세인 종합부동산세 과세실적 특징을 정리하면, 과세인원은 서울과 경기에 집중되었고 과세액은 서울에 집중되는 경향을 보였다. 지방자치단체별 실적을 살펴보면, 2016년 기준 33.6만명 과세인원은 서울(50.2%)과 경기(24.5%)에 주로 거주하였으며, 과세액은 절반 이상이 서울거주 과세대상자(62.3%)에서 징수되었다.

[표 18] 종합부동산세 지방자치단체별 과세현황: 2016년

(단위: 명, %, 억원)

	전국	서울	경기	광역시·세종	8개 도
과세인원	335,591	168,436	82,300	49,567	35,288
(비중)	(100.0)	(50.2)	(24.5)	(14.8)	(10.5)
과세금액	15,298	9,523	2,174	1,759	1,842
(비중)	(100.0)	(62.3)	(14.2)	(11.5)	(12.0)

주: 괄호( ) 안은 항목별 전국 대비 비중(%)임
자료: 국세청,「2017 국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

종합부동산세는 법인에 대해서도 과세되며, 법인의 과세인원은 전체의 5.5%인 1.9만개에 불과하지만 세액은 1.1조원으로 전체의 72.2%를 차지하였다. 특히, 법인이 부담하는 세액은 주택분 884억원, 토지분 1조 157억원 등 주로 토지분에서 발생하였다. 1인당 세액을 살펴보면, 개인 주택분 86만원, 개인 토지분 324만원, 법인 주택분 1,856만원, 법인 토지분 6,407만원 등 법인 토지분의 평균세액이 가장 컸다.

[표 19] 종합부동산세 개인·법인별 과세현황: 2016년

(단위: 명, 억원, %, 만원)

	전체	개인			법인		
		소계	주택	토지	소계	주택	토지
과세인원	335,591	316,969	268,791	59,608	18,622	4,764	15,854
(전체대비)	(100.0)	(94.5)	(80.1)	(17.8)	(5.5)	(1.4)	(4.7)
과세금액	15,298	4,256	2,324	1,932	11,042	884	10,157
(전체대비)	(100.0)	(27.8)	(15.2)	(12.6)	(72.2)	(5.8)	(66.4)
1인당 과세액	456	134	86	324	5,929	1,856	6,407

주: 1. 괄호( ) 안은 항목별 전국 대비 비중(%)임
2. 전체 및 소계 과세인원은 주택과 토지 모두 과세되는 중복인원을 제외
자료: 국세청,「2017 국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

31) 채은동, "종합부동산세 쟁점분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제3호」, 2018.4, pp.35~43

마지막으로, 1세대 1주택자가 보유한 주택의 평균 공시가격이 상대적으로 높은 편이었으나, 세금우대 등으로 인해 세부담은 상대적으로 낮았다. 종부세 주택분은 과세기준금액이 9억원인 1주택자의 경우 7만명, 과세기준액이 6억원인 다주택자의 경우 20만명이었다. 1주택자는 전체 주택분 과세대상자의 25.1%를 차지하지만 인당 평균세액이 49만원으로 작아서 총 세액은 전체의 10.6%인 339억원에 그쳤다. 다만, 종합부동산세 과세대상인 1주택자가 보유한 주택 1채의 평균 공시가격은 11.1억원으로, 주택 2채(합산 8.4억원), 3채(합산 8.7억원), 4~10채(합산 8.5억원) 보유자보다 부동산 보유액이 큰 것으로 나타났다. 1세대 1주택자는 다주택자보다 공시가격이 높음에도 불구하고 과세기준액(9억원)이 높고, 노령 및 장기보유 세액공제(최대 70%)를 적용받는 등의 이유로 공시가격 대비 종부세액 비중이 0.04%로 낮았다.

[표 20] 종합부동산세 주택분 보유주택수별 과세현황: 2016년

(단위: 명, %, 억원, 만원)

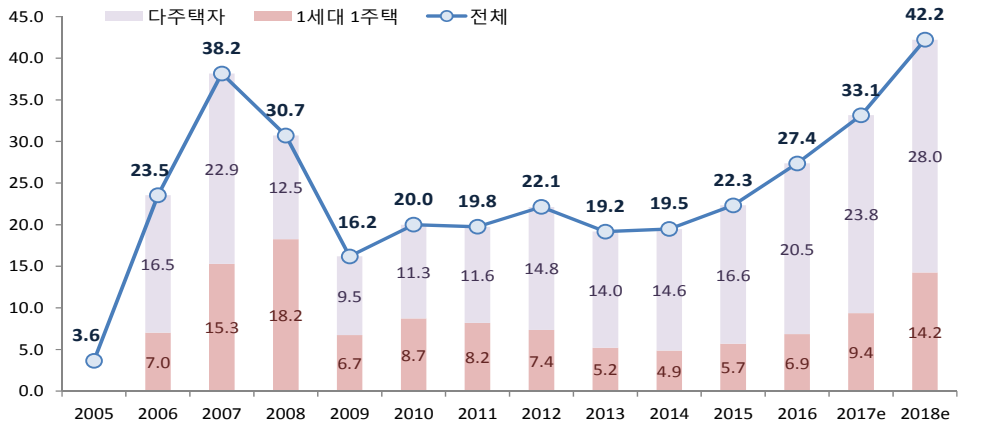
	인원		과세금액		1인당 평균금액		
		전국 대비		전국 대비	공시가격 (A)	종부세액(B)	B/A
1채	68,621	(25.1)	339	(10.6)	111,159	49	0.04
다주택	204,934	-74.9	2,870	-89.4	92,487	140	0.15
2채	95,137	(34.8)	791	(24.6)	83,545	83	0.10
3채	30,083	(11.0)	327	(10.2)	87,155	109	0.13
4~10채	54,841	(20.0)	584	(18.2)	84,955	107	0.13
11채 이상	24,873	(9.1)	1,168	(36.4)	149,743	469	0.31
전체	273,555	(100.)	3,209	(100.0)	97,171	117	0.12

주: 괄호( ) 안은 항목별 전국 대비 비중(%)임
자료: 국세청, 「2017 국세통계연보」 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

종합부동산세 주택분 과세대상인원 추이를 살펴보면, 다주택자는 세대별 과세가 이루어진 2007년에 과세대상자가 22.9만명으로 가장 많았고 1세대 1주택은 인별 과세가 이루어지고 과세기준액이 인상되기 전인 2008년 과세대상인원이 18.2만명으로 가장 많았다. 다주택자의 경우, 2008년부터 과세기준이 인별로 전환되면서 과세대상 인원이 전년대비 절반수준으로 감소하였고 글로벌 금융위기의 여파로 2009년 추가로 과세인원이 감소하였으며, 이후에는 2009년 9.5만명에서 2016년 20.5만명으로 지속적으로 증가세를 보였다. 1세대 1주택자의 과세대상인원은 2009년 과세기준액 인상(6억원 → 9억원)으로 인해 감소하였고 2014년 이후 증가세를 보였다.

[그림 11] 종합부동산세 주택분 과세대상인원: 2005~2018년

(단위: 만명)



주: 2005~2016년은 실적치이며, 2017~2018년은 최근의 부동산 공시가격 증가를 반영한 추정치
자료: 연도별「국세통계연보」자료를 토대로 국회예산정책처 분석

나. 부동산거래세

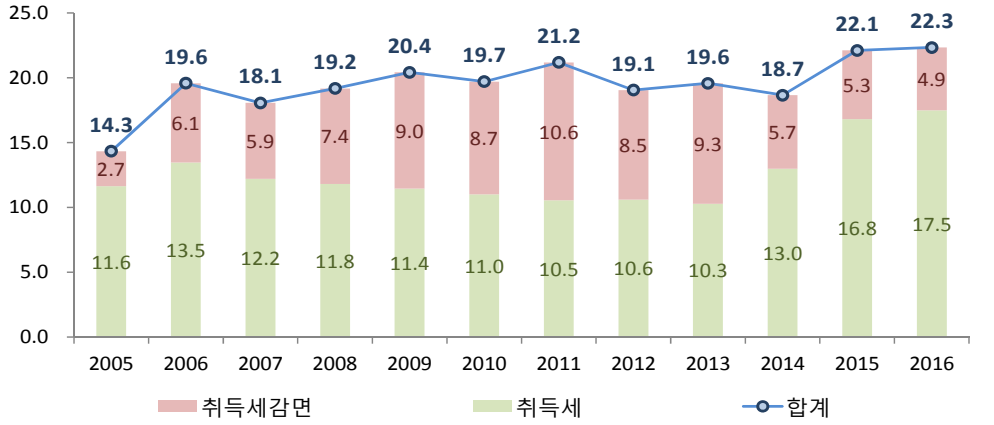
첫째, 취득세는 비례세 구조로 세액 계산이 간단하지만, 취득항목별로 세율이 차등 적용되고 부가세가 존재하는 등 제도가 복잡하게 운용되고 있다. 부동산거래세의 대부분을 차지하는 취득세는 취득원인별로 세율이 다르며, 주택은 취득가액별로 차등비례세율이 적용되고 나머지 항목은 단일비례세율이 적용된다. 여기에 전용면적 규모별로 농어촌특별세 0.2%가 부과되고, 지방교육세는 취득세액을 기준으로 약 10% (과거 등록분의 20%) 수준의 부가세가 함께 과세되는 등 세율구조가 복잡하다.

둘째, 취득세는 과거 비과세·감면액의 규모가 상당하여 취득세수의 신장성이 떨어졌으나, 최근 비과세·감면 정비와 부동산 경기 활성화로 인해 세수가 증가세로 전환되었다. 취득세액 추이를 나타낸 다음 그림을 참조하면, 취득세(통합)는 2006년 13.5조원에서 2013년 10.3조원으로 감소한 후 2014년 13.0조원으로 증가세로 전환되었다. 하지만 취득세감면액을 반영하면 취득세와 취득세감면액 합계액은 매년 일정 규모를 유지한 것으로 나타났다. 이는 2005년 도입되어 2006년부터 본격적으로 시행된 주택 취득세감면의 영향이 크게 작용한 것으로 보이며, 2011년의 경우 과세된 취득세액(10.5조원)보다 취득세감면액(10.6조원) 규모가 더 큰 것으로 나타났다. 취득세감면제도의 운용은 단기적으로 부동산거래 활성화에 도움이 될 수 있으나 전체적으로 세수기반을 약화시키는 방향으로 작용하였다. 2013.8.28. 취득세 감면제도

의 폐지로 인해 취득세감면액은 2013년 9.3조원에서 2014년 5.7조원으로 3.6조원 감소하였고 이러한 비과세감면 정비효과와 함께 거래세율 인하에 따른 주택거래량 증가효과[32] 등으로 2014년 세액은 전년대비 2.7조원 증가하였다.

[그림 12] 취득세액과 취득세감면액 추이: 2005~2016년

(단위: 조원)



주: 1. 취득세, 등록세 등 이원적으로 거래세가 부과되던 2010년 이전의 경우, 취득세 부동산분과 등록세 부동산 등기분을 합산. 단, 주택분은 등록세 상세자료가 없어 취득세만 집계
2. 취득세감면분의 경우 동산 이외 항목을 구분하기가 어려워 전체 총액을 기준으로 집계
자료: 연도별「지방세통계연감」자료를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 주택보유가구 특징 33)

각종 부동산세제의 과세실적은 국세통계연보(종합부동산세)와 지방세통계연감(재산세, 취득세)을 통해 집계되고 있으나, 동 자료만으로는 과세대상자의 인적 특성을 파악하기가 어렵다. 일반적으로 소득세, 상속증여세 등의 직접세는 인적공제, 세액공제 등이 적용됨에 따라 공제실적 등을 통해 과세대상자의 특성을 간접적으로 파악할 수 있지만, 부동산세제는 자산을 기준으로 담세력을 평가함에 따라 물건가액 중심으로 자료가 집계되어 개인의 특성을 파악하기가 어렵다.

종합부동산세는 자산의 보유를 담세력으로 보고 과세하는 것으로, 소득이 미미

32) 주택거래량은 2012년 73.5만건, 2013년 85.2만건에서 2014년 100.5만건으로 크게 증가하였다.
33) 최충익·김천일·김철민,「주택보유자의 특징 및 부동산과세 합리화방안」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2018.7.를 참조하여 작성하였다. 다만, 종합부동산세는 2008년 이후 개인별로 과세되고 있으며, 여기에서는 미시자료의 특성상 가구 단위로 특징을 살펴본 점을 유의하기 바란다.

한 가구의 종합부동산세 담세력 문제 및 과세에 따른 원본잠식 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 다만 이와 관련하여 2008년 헌법재판소는 '종합부동산세의 미실현 이익에 대한 과세로 인한 자본잠식' 등의 헌법소원에 대해 개인의 재산권을 침해하지 않는다고 결정[34]을 내린 바 있으나, 현재까지도 이와 관련해 논쟁이 되고 있다.

여기에서는 가계금융·복지조사, 재정패널조사 등 표본가구를 대상으로 한 설문조사를 통해 주택보유자 및 종합부동산세 과세대상자가 포함된 가구의 소득·자산운용 등의 특징을 살펴보고자 한다. 가계금융·복지조사는 금융부문과 복지부문으로 나누어 조사하며, 전국을 대표하는 2만가구(금융부문 1만가구, 복지부문 1만가구)를 대상으로 금융부문의 경우 가구구성, 자산 및 금융자산 운용, 부채 및 부채상환능력, 소득 및 지출 등 160개 항목으로 구성되어 있다. 가계금융·복지조사는 주택보유자의 일반적인 특징을 파악할 수 있으나, 종합부동산세 과세대상자를 따로 분류하고 있지 않아, 이를 보완하기 위해 종합부동산세 과세항목을 조사하는 재정패널조사 자료를 이용하였다. 재정패널조사는 조세 및 재정 정책을 연구·분석할 수 있도록 5천여개 가구의 소득·조세·지출·복지 등을 세부적으로 파악하고 있다.

주택소유가구의 비중 및 순자산액

가계금융·복지조사에 따르면 주택보유가구 비중은 점차 증가하였다. 2012년 57.9%에서 2017년 61.6%로 3.7%p 증가하였으며, 반대로 주택을 보유하지 못한 가구는 42.1%에서 38.4%로 감소하였다.

[표 21] 주거보유의 변화: 2012~2017년

(단위: 표본가구, %)

	주택보유가구	주택미보유가구	합계
2012	11,430 (57.9)	8,314 (42.1)	19,744 (100.0)
2013	10,866 (58.4)	7,728 (41.6)	18,594 (100.0)
2014	10,659 (59.7)	7,204 (40.3)	17,863 (100.0)
2015	10,906 (60.5)	7,125 (39.5)	18,031 (100.0)
2016	11,158 (61.1)	7,115 (38.9)	18,273 (100.0)
2017	11,386 (61.6)	7,111 (38.4)	18,497 (100.0)

주: 2012~2017년 가계금융·복지조사 원자료를 이용하여 분석. 괄호( )안은 합계 대비 비중(%)
자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.)

34) 헌법재판소는 2008.11.13. 종합부동산세 관련 이중과세, 미실현 이득에 대한 과세 및 원본잠식 등에 대해 헌법을 침해하지 않는다고 판단하였다(2006헌바112 등).

주택보유가구는 자산 증가속도(2.1%)보다 부채의 증가속도(4.4%)가 더 빠른 것으로 나타나는 등 부채 증가를 통해 집을 보유하는 인원이 늘어난 것으로 해석된다. 다만 주택보유자의 순자산 증가속도(1.7%)는 미보유자의 순자산(1.0%)보다 빠르게 증가하여 양 계층 간 순자산 격차가 점차 벌어지는 것으로 나타났다.

[표 22] 주택유무에 따른 평균 순자산액 변화: 2012~2017년

(단위: 만원, %)

	주택보유가구			주택미보유가구		
	자산	부채	순자산	자산	부채	순자산
2012	44,626	6,576	38,050	16,579	3,689	12,890
2013	44,807	6,908	37,899	16,424	3,863	12,561
2014	44,518	6,970	37,548	16,743	3,889	12,854
2015	45,608	7,199	38,409	16,528	3,732	12,796
2016	47,560	7,846	39,714	17,297	3,780	13,517
2017	49,567	8,150	41,416	17,541	4,003	13,538
연평균증가율	2.1	4.4	1.7	1.1	1.6	1.0

주: 2012~2017년 가계금융·복지조사 원자료를 이용하여 분석
자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.)

생애주기별 주택보유자의 순자산액

생애주기별로 살펴보면, 가구주의 연령이 증가하면 가구 전체의 순자산액이 증가하다가 60세를 기점으로 순자산액이 감소하는 현상이 모든 연도에 걸쳐 관찰되었다. 2017년 기준 평균 순자산액은 30세미만 2.0억원에서 60세미만 4.7억원으로 빠르게 증가하다가 60세이상의 경우 4.2억원으로 감소하였다. 이는 직장생활 등으로 근로소득이 발생하는 60세까지 순자산액이 증가하다가 퇴직 및 자녀의 결혼 등으로 순자산액 감소하는 등 생애주기별 특성을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 연령별 순자산액의 2012~2017년 추이를 살펴보면, 순자산액 연평균증가율이 30세미만 4.3%, 40세미만 2.9%, 50세미만 0.8%, 60세미만 0.3% 등 연령이 증가할수록 순자산 증가율이 감소하였다[35]. 가구주가 60세 이상인 가구의 경우, 최근 3년 동안의 순자산액이 매년 1,608만원씩 증가하는 등 순자산 증가분이 상당한 것으로 나타났다.

35) 다만, 주택을 보유한 30세미만 가구의 평균 부채액은 2012년 2,754만원에서 2017년 6,184만원으로 연평균 17.6% 증가하였고, 40세미만 가구의 평균 부채액은 동 기간 동안 5,914만원에서 9,701만원으로 매년 10.4%씩 증가하는 등 상대적으로 젊은 가구의 부채 증가율이 높았다.

[표 23] 주택보유가구의 연령별 평균 순자산액 변화: 2012~2017년

(단위: 만원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균증가율
30세 미만	15,837	13,432	14,144	16,868	19,268	19,509	4.3
40세 미만	25,780	24,592	24,413	26,513	27,512	29,684	2.9
50세 미만	37,244	35,816	35,669	35,107	36,687	38,815	0.8
60세 미만	46,407	46,302	45,524	45,920	46,977	47,083	0.3
60세 이상	37,338	37,923	37,564	39,074	40,231	42,387	2.6
전체	38,050	37,899	37,548	38,409	39,714	41,416	1.7

주: 2012~2017년 가계금융·복지조사 원자료를 이용하여 분석
자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.)

보유주택수별 특징

재정패널조사에 따르면, 주택은 자산에서 차지하는 비중이 매우 크며, 보유하는 주택수가 증가할수록 가구소득과 순자산액이 모두 증가하는 형태를 보였다. 다음 표를 참조하면, 주택을 보유한 가구의 평균 주택가액은 2.7억원이며, 이는 부동산자산 3.4억원의 80%, 전체 총자산 4.0억원의 67% 등으로, 매우 중요한 자산항목임을 확인할 수 있다. 주택보유수별는 주택미보유·1주택·2주택·3주택 이상으로 갈수록 가구소득이 증가하고, 총자산·총부채·순자산 모두 증가하는 형태를 보였다. 주택미보유가구의 평균 가구소득과 평균 순자산액은 3,450만원, 8,817만원인 반면, 주택보유가구는 미보유가구보다 가구소득이 1.5배, 순자산액이 4.4배로 조사되었다. 또한 주택보유수가 증가할수록 임대소득 등으로 인해 가구소득과 총자산 등이 증가하는 형태를 보였고, 주택보유수 증가에 따라 총자산이 빠르게 증가하였다.

[표 24] 주택보유가구의 보유주택수별 현황: 2015년

(단위: 가구, 만원)

	가구수	가구 소득	총자산				총부채	순자산
				금융	부동산	(주택)		
주택미보유	1,639	3,450	8,817	2,073	1,101	(-)	1,138	7,678
주택보유	3,090	5,140	40,181	4,785	33,711	(27,113)	6,190	33,991
1채	2,586	5,087	35,374	4,079	29,807	(24,123)	4,647	30,727
2채	353	7,127	73,575	6,723	64,678	(52,400)	14,303	59,272
3채 이상	51	8,381	130,029	11,365	114,783	(101,607)	26,886	103,143
전체	4,729	4,554	29,311	3,845	22,409	17,716	4,439	24,872

주: 1. 재정패널조사(2015년 귀속, 9차) 원자료를 이용하여 분석
2. 주택보유 3,090가구 중 주택보유수별 자료 집계시 100가구는 자료미비로 평균치에서 제외
자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.)

주택 관련 과세대상가구의 특징

재정패널조사는 가장 큰 특징은 종합부동산세 과세대상인원을 확인할 수 있다. 먼저 표본가구가 모집단을 잘 대표하는지를 살펴보면, 표본가구 4,790가구 중 1.1%인 52가구가 종합부동산세 과세대상자가 포함된 가구이고 평균적으로 130만원 내외 금액을 부담하였으며, 가구원 단위로는 전체의 0.46% 인원(62명)이 평균 122만원의 종합부동산세를 부담하였다[36]. 2015년 기준 전체 인구 5,153만명 중 0.52%인 26.6만명이 140만원씩 종부세액을 부담한 점을 감안하면, 모집단과 표본집단 간 과세인원 비율 및 평균세액이 상당히 유사하였다.

[표 25] 종합부동산세 추정치(재정패널조사)와 과세실적 비교: 2015년

(단위: 가구, 명, %, 만원)

	가구 기준		가구원(개인) 기준			
	전체	종부세 부담가구	전체 (A)	종부세부담 (B)	비교 (B/A)	1인당 평균세액
재정패널조사	4,790	52	13,525	62	0.46	122
과세실적			51,529,338	266,280	0.52	140

주: 1. 귀속기준 2015년 재정패널조사 원자료를 이용하여 분석
2. 재정패널조사의 경우, 종합부동산세를 부담하는 52가구 중 10가구가 가구원 2명이 종합부동산세를 부담하여 가구원 기준 과세인원수는 62명이 됨

자료: 재정패널조사원자료, 통계청, 국세통계연보 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

종합부동산세 과세대상자를 포함한 가주의 소득 및 자산을 집계한 다음 표를 참조하면[37], 종부세 부담가구의 가구주 평균연령은 64세로 집계되며, 2015년을 기준으로 40대 5가구, 50대 14가구, 60대 이상 33가구로 나타났다. 또한 재정패널조사가 진행될수록 과세대상 연령이 점차 증가하였으나, 추가적인 가구가 많지 않은 점을 감안하면 기존 종부세 과세대상이 지속적으로 종부세를 부담한 것으로 보인다.

둘째, 종합부동산세 부담가구의 평균소득은 1억원 내외 규모였으며, 부채를 제외한 순자산액 또한 2015년 20.9억원으로 자산을 기준으로 담세력이 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 종합부동산세 부담가구 중 2가구는 평균소득이 미미한 것으로 나타났으며, 다른 단기금융상품 등의 자산이 있는 것으로 조사되었다.

36) 종합부동산세는 개인별로 과세되며, 개인 기준으로 재정패널조사 13,525명 가구원 중 62명(0.46%)이 평균 122만원의 종합부동산세액을 부담하였다.

37) 재정패널조사에서 종합부동산세 부담가구가 50여가구로 소수인 점을 감안하면, 전체 가구로 해석하기에는 무리가 따른다.

[표 26] 종합부동산세 과세대상가구의 소득 및 자산: 2013~2015년

(단위: 가구, 세, 만원)

	가구수	가구주 연령	종합부동산세액	가구 소득	자산	부채	순자산
7차(2013)	50	61	129	10,127	193,209	23,172	170,037
8차(2014)	55	64	172	9,884	219,083	33,011	186,072
9차(2015)	52	64	135	11,340	239,579	30,290	209,289

주: 1. 귀속기준 2013~2015년 재정패널조사 원자료를 이용하여 분석. 다만, 9차 재정패널자료는 2015년 귀속자료를 토대로 2016년 설문조사를 시행하여 2017년에 자료를 발표
2. 가구소득의 경우, 소득이 없거나 결측값인 가구('14년 1개, '15년 2개, '16년 1개)에 대해 소득을 0으로 처리하여 평균값 계산

자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.) 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

셋째, 종합부동산세 대상자가 포함된 가구는 총자산 대비 부채 비중이 주택미보유가구보다 낮았다. 2015년 기준 종부세 부담가구의 평균 부채액은 3.0억원이지만, 자산 대비 부채 비율(12.6%)은 주택보유가구(15.4%)뿐만 아니라 주택미보유가구(12.9%)에 비해 낮은 등 종부세 대상가구가 높은 부채비용 하에 자산을 보유한 것은 아니었다.

[표 27] 주택보유 및 종부세납부 여부에 따른 자산 대비 부채 비율: 2015년

(단위: 만원, %)

	전체 (4,729가구)	주택미보유 (1,639가구)	주택보유 (3,090가구)	종부세 대상 (52가구)
자산	29,311	8,817	40,181	239,579
부채	4,439	1,138	6,190	30,290
자산 대비 부채 비율	15.1	12.9	15.4	12.6

주: 귀속기준 2015년 재정패널조사 원자료(2016년 조사, 2017년 발표)를 이용하여 분석
자료: 최충익·김천일·김철민(2018.7.)

넷째, 종합부동산세 과세대상이 포함된 가구는 대부분 1억원에 가까운 가구소득이 발생하며, 가구소득이 없는 경우에도 예·적금, 펀드, 채권, 주식 등 단기적인 금융자산을 1억원 이상 보유하여 납세에 따른 유동성 문제가 발생하지 않을 것으로 예상된다. 다만, 재정패널조사의 종합부동산세 표본이 50여가구에 그치는 등 동 가구만을 대상으로 종합부동산세 전체 특성을 대표하기에는 한계가 있다.

Ⅳ. 부동산세제 국제비교

1. 주요국의 과세제도

미국

50개 주로 구성된 미국은 연방정부 차원의 부동산거래세가 없으며, 지방세인 재산세가 부동산보유세로 유일하게 운용되고 있다. 미국은 지방정부에서 토지와 건물에 대한 공시가격을 기준으로 재산세를 부과하고 있으며, 연방법으로 규정된 세율이 없고 지방정부가 독자적으로 과세표준 반영비율(assessment level)과 명목세율을 결정하게 되는데, 주거용·상업용·나대지 등 주택용도에 따라 세율이 다르다.

지방정부마다 과세표준 반영비율과 명목세율이 달라서, 실제 재산세 부담 정도를 살펴보기 위해서는 실효세율(=과세표준반영비율×명목세율)을 비교해야 한다. 2016년 기준 50개 주도와 수도의 평균 명목세율은 7.62%였으며, 주별로 과표반영비율을 적용하면 51개 도시의 평균 실효세율은 1.63%였다. 도시별로 살펴보면, 브리지포트 3.81%(과표반영비율 70% × 명목세율 5.448%), 디트로이트 3.46%(50% × 6.91%), 뉴어크 3.06%(88.86% × 3.44%) 순으로 높았으며, 호놀룰루 0.35%(100% × 0.35%), 덴버 0.66%(7.96% × 8.32%), 버밍엄 0.73%(10% × 7.25%) 순으로 낮았다[38].

다만, 미국은 부동산보유세(재산세) 부담액을 연방소득세 소득공제를 적용하고 있어, 개인의 관점에서는 전체적인 세부담이 낮아진다고 할 수 있다. 미국 연방소득세 소득공제 항목에는 '자가 거주 주택분에 대한 재산세 납부세액(Deductibility of State and local property tax on owner-occupied homes)'이 있으며, 동 제도로 인해 재산세 부담액 대비 7.5%[39]를 연방소득세에서 감면받게 된다.

주정부는 재산세를 운영할 때 과세표준 반영비율을 고정하는 대신, 세율을 매년 조정하여 지방정부가 필요한 예산을 매년 조달하는 것으로 추론된다. 재산세는 주정부의 가장 중요한 재원으로 활용되고 실효세율이 높지만, 교육 등 공공재 공급에 활용되는 등 세금-예산의 연계성을 높여 국민수용성을 제고한 것으로 평가된다.

---

38) Government of the District of Columbia, "Tax rates and Tax Burdens in the District of Columbia: A Nationwide Comparison 2016", 2017.12, p.32

39) 2016년 기준 재산세액은 461,720백만달러이며, 자가거주 주택분 재산세 소득공제액은 재산세액의 7.5%인 34,470백만달러였다(OMB, 2017).

영국 40)

영국의 부동산세제는 국세인 비주거용 레이트(national non-domestic rate), 지방세인 카운슬세(council tax) 등의 보유세와 국세인 토지인지세 등 거래세로 구성된다.

부동산보유세인 카운슬세는 영국의 유일한 지방세이며, 주택의 공시가격을 기준으로 등급별로 과세액이 결정된다. 영국의 주택은 자산가치에 따라 8개 등급(Wales 9개 등급)으로 구분되며, 1991.4.1.(Wales 2003.4.1.) 기준으로 등급이 매겨진다. D등급의 과세액(2018-19년도기준 연 1,733파운드)을 기준으로 최소 66.7%(=6/9)에서 최대 200%(=18/9)의 비율을 적용하게 되며, 납세자가 10개월 분할납부(D등급 173파운드)와 12개월 분할납부(D등급 144파운드)를 선택할 수 있다. 우리나라는 국토교통부에서 매년 개별주택 공시가격을 발표하고 있는데 반해, 영국은 1991년 공시가격을 기준으로 매년 가격상승률을 일률적으로 적용하고 있어 실제 주택가격과 공시가격 간 격차가 클 것으로 추정된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 평가청에서 주택 공시가격 재측정을 계획하였으나 실제로 시행되지 못하였다.

비주거용 레이트는 사업용 부동산의 임대가치(rental value)를 기준으로 과세되며, 임대가치는 평가청에서 5년마다 측정하게 된다. 세율은 단일비례세율(2018-19년도 기준, 중소기업 48.0%, 대기업 49.3%)이 적용되며, 동 세율은 평가가 이루어진 해(2015-16년도)를 기준으로 소폭 상승하는 형태를 보였다. 다만, 부동산 가격이 아닌 지대(rent)를 기준으로 과세함에 따라 세율이 높은 점을 유의해야 한다.

부동산거래세인 토지인지세는 1694년에 도입된 영국에서 가장 오래된 세금이며, 우리나라의 주택 취득세율과 같이 취득가액별로 차등비례세율이 적용된다. 다만, 최저구간(3억원 이하)에 대해 1% 세율이 적용되는 우리나라와 달리 영국은 125,000파운드('18.8.9.기준 1.8억원) 이하에 대해서는 영세율이 적용되며, 최고세율은 부동산 종류(주거용: 200만 파운드 초과 개인 7%, 법인 15%; 비주거용 50만 파운드 초과 4%, 신규비거주용 15만 파운드 초과 1%)에 따라 차등 적용된다.

40) 남기업·성승현·조성찬, 「주요국의 부동산 세제 비교연구」, 토지+자유연구소, 2014.2.

독일 41)

독일의 부동산세제는 보유세인 부동산세와 거래세인 부동산취득세로 구성되며, 부동산세와 부동산취득세는 각각 자치단체세(게마인데세)와 주세로 이용된다.

먼저, 부동산보유세는 부동산의 단위가치가 확정되는 시점에 부동산을 보유한 사람에게 부동산세를 부과하게 되며, 연방법에 따라 결정된 기본세율을 기준으로 기초지방자치단체가 조례를 통해 징수율을 곱하여 재산세액을 산정·징수한다. 기본이 되는 부동산세의 과세표준은 해당지역의 세무서가 확정하는 부동산의 단위가격으로 하며, 기본세율(과표 산출승수)은 연방법에 따라 원칙적으로 0.35%로 하되 단독주택 0.26~0.35%, 농지·임야 0.6%, 2가구 연립주택 0.31% 등에 대해서는 낮은 세율을 적용한다. 다른 국가와 달리 독일은 징수율(Hebesätze) 제도를 두고 있는데, 기초자치단체가 조례를 통해 징수율을 결정한다. 동일 부동산보유세의 실효세율은 연방법에서 정하는 기본세율(0.35%)과 지방정부가 정하는 징수율(2.8~8.1)을 곱한 0.98~2.84% 범위 안에서 결정된다.

부동산취득세는 1909년 도입되었으며, 취득가액에 3.5%[42] 단일세율이 적용된다. 과거에는 순자산세가 시행되어 2% 취득세율이 적용되었으나 순자산세가 폐지되면서 현재 세율로 인상되었다. 취득가치가 2,500유로 미만인 경우, 상속·증여로 취득되는 경우, 부부 간의 자산 이전 등에 대해서는 취득세를 비과세하고 있다.

프랑스

프랑스의 부동산세제는 부동산세, 부동산부유세(impôt sur la fortune immobilière, IFI) 등의 보유세와 등록세 등의 거래세로 구성된다.

부동산세는 부동산의 보유에 따라 매년 1월 1일 과세되고 있으며, 중앙정부에서 징수한 후 특별회계를 통해 지방정부(데파르트망, 코뮌[43])에 교부된다. 세율은 지방정부가 독자적으로 결정하지만, 과세표준에 대한 평가는 법률에 따라 중앙정부가

41) 김유찬·이유향, 「주요국의 조세제도: 독일편」, 2009.10, 329~333쪽을 참조하여 작성하였다.
42) 독일은 주정부별로 세율을 다른데, 베를린 및 헤센주 6.5%, 함부르크 4.5% 등이 적용된다.
43) 프랑스의 지방정부는 단위규모별로 레지옹(règion), 데파르트망(dèpartements), 코뮌(commune)으로 구성된다. 우리나라 도에 해당하는 레지옹이 가장 상위단체로 현재 26개로 구성되며, 우리나라 시·군·구·읍에 해당하는 코뮌이 가장 하위단체로 주민관련 업무를 주로 담당(중세 프랑스의 주민자치제 단위)하게 된다. 이 둘의 중간 성격인 데파르트망은 프랑스 전체 101개(해외 5개)로 이루어진다.

수행하며 토지대상가액은 토지가격이 아닌 임대가치 평가액이다. 평가한 토지대상가액의 일부가 부동산세 과세표준으로 산정되는데, 건축물은 토지대상가액의 50%를, 나대지는 80%를 각각 과세표준으로 설정한다. 세율은 지방정부의 예산규모에 따라 매년 독자적으로 결정되는데, '건축물이 있는 부동산세'에 대해서는 데파르트망과 코뮌에서, '건축물이 없는 부동산세(나대지)'에 대해서는 코뮌에서만 각각 과세된다. 파리를 예로 들면, 건축물은 레지옹(Ile-de-France) 1.27%, 데파르트망(Paris) 3.24% 등 4.51%이며, 나대지는 레지옹 2.2%, 데파르트망 0.0% 등 2.2%이다.

프랑스는 2018.1.1.부터 기존 부유세의 과세대상 중 금융자산 등의 동산을 제외하고 부동산만을 과세대상으로 하는 부동산부유세로 전환하였다. 과세구조는 기존과 동일한데, 순자산 130만유로('18.10.19. 환율기준 약 17억원)를 초과하는 인원에 대해 0.5~1.5% 누진세율로 과세하는 제도이다. 우리나라 종합부동산세는 부채를 고려하지 않고 주택·종합합산토지·별도합산토지 등 과세항목별로 과세하는 반면, 프랑스의 부동산부유세는 부채를 고려한 부동산 순자산 총액을 합산하여 과세한다. 다만, 과세기준액(1세대 1주택 9억원, 다주택 6억원, 종합합산토지 5억원 등) 초과분에 대해서만 과세대상으로 포함시키는 우리나라와 달리, 프랑스 부동산부유세는 과세기준액 130만유로를 공제하지 않고 과세표준으로 적용하되, 순자산 규모가 140만유로 이하인 경우 최대 1,250유로까지 세액공제를 허용한다. 그 결과 부동산순자산 130만 유로를 보유한 경우 1,250유로('18.10.19. 환율기준 약 160만원)를 부담하게 되며, 동 금액은 부동산부유세 과세대상자의 최소 납부금액으로 볼 수 있다. 만약 순자산액이 140만유로인 경우, 세금은 3,000유로(약 390만원)의 세금을 납부하게 된다.

[표 28] 프랑스 부동산부유세 명목세율

(단위: %)

과세표준 1)	명목세율	공제액
80만유로 이하	0	17,500유로 − (1.25% × 순자산액)
130만유로 이하	0.5	
257만유로 이하	0.7	-
500만유로 이하	1.0	-
1,000만유로 이하	1.25	-
1,000만유로 초과	1.5	-

주: 1) 우리나라 종합부동산세는 과세기준액(예: 1세대 1주택 9억원) 초과분에 대해서만 과세표준에 포함시키지만, 프랑스 부동산부유세는 순자산액을 모두 과세기준액에 포함시킴
1. 순자산 130만 유로를 보유한 경우 산출세액 2,500유로에 공제액 1,250유로를 차감하여 최종 세액은 1,250유로이며, 동 금액은 부동산부유세 과세대상자의 최소 납부금액임

자료: IBFD Tax Research Platform 자료를 토대로 국회예산정책처

거래세인 등록세는 부동산의 종류와 관계없이 취득자에 대해 과세되며 지방정부가 공동으로 부과하는 지방세이며, 세율은 데파르트망 3.8%, 코뮌 1.2%, 징세비용 0.9% 등 총 5.09%이다.

일본 44)

일본의 부동산세제는 지방세인 고정자산세, 도시계획세 등의 보유세와 부동산취득세 등의 거래세로 구성된다.

일본의 기초지방자치단체는 지방세의 하나로 고정자산세 및 도시계획세를 부과하고 있으며, 이는 우리나라의 재산세보다 과세대상을 포괄적으로 규정한 것으로 종합재산세제의 성격을 지닌다. 고정자산세 및 도시계획세의 과세대상이 되는 토지, 건물은 지방세법 규정에 따라 각 시정촌(市町村)의 고정자산 평가원이 3년에 한 번씩 평가하게 된다. 고정자산세는 토지·건물 및 사업용 상각자산[45]의 소유자(법인 포함)를 납세의무자로 하여, 해당 고정자산이 소재하는 시정촌이 자산가치에 따라 매년 1월 1일 세금을 부과한다. 도시계획세는 도시계획사업이나 토지구획정리사업을 하는 시정촌이 그 사업의 재원을 충당하기 위해 도시계획구역 내에 소재하는 토지 및 주택의 소유자에게 과세하는 목적세이다. 고정자산세와 도시계획세는 고정자산의 가격에 양 세목의 특례율(일반주택: 고정자산세 1/3, 도시계획세 2/3; 비주택용지: 고정자산세 1, 도시계획세 1)을 곱하여 과세표준을 산출한 후, 기본세율(고정자산세 1.4%, 도시계획세 0.3%)을 적용한다. 양 세목 모두 과세표준금액이 토지 30만엔, 건물 20만엔, 상각자산 150만엔에 각각 미달될 경우 비과세한다.

부동산취득세의 취득세율은 4%이며, 등록의 경우 매매 2%, 합병·위탁 0.4% 등이 적용되는 등 우리나라의 부동산거래세와 유사한 구조를 보인다. 다만, 일본은 과거 우리나라에서 시행된 바 있는 면세점제도가 운용되고 있는데, 부동산 취득가액이 토지 10만엔, 가옥 23만엔, 기타가옥 12만엔 미만인 경우 비과세한다.

---

44) 한국조세연구원,「주요국의 조세제도: 일본편」, 2009.10.을 참조하여 작성하였다.

45) 상각자산(償却資産)이란, 내용연수가 지나감에 따라 그 가치가 감소하는 자산을 말하며, 기계장치·선박·차량·비품 등이 여기에 해당된다.

2. GDP 대비 세입 비중

우리나라 부동산세제는 '낮은 보유세, 높은 거래세' 구조를 보였다. 2015년 기준 OECD 35개국의 명목 국내총생산 대비 부동산세액 비중을 나타낸 아래 표를 참조하면, OECD 평균과 비교하여 우리나라는 보유세 비중이 낮고(0.8% < 1.1%) 거래세 비중이 크게 높았다(1.6% > 0.4%). 우리나라의 부동산보유세 비중(0.8%)은 영국(3.1%)·프랑스(2.6%)·미국(2.6%)보다 낮은 반면, 스웨덴(0.8%)·독일(0.4%)·스위스(0.2%)보다 높은 등 전체 35개국 평균 1.1%보다 0.3%p 낮았다. 반면에 부동산거래세 비중(1.6%)은 거래세 비중이 상위 10위 내에 포함되는 영국·프랑스·스페인(0.7%)보다 2배 이상 상회하는 등 OECD 국가 중 가장 높았다. 이런 이유로 OECD는 거래 초기에 비용이 크게 발생하는 우리나라 재산과세 구조를 시장친화적인 '낮은 거래세, 높은 보유세' 구조로 전환할 것을 권고한 바 있다[46].

[표 29] 주요국의 부동산세제 세입비중(명목GDP 대비): 2015년

(단위: %)

	영국	프랑스	미국	일본	스페인	OECD 평균	한국	스웨덴	독일	스위스
GDP대비 보유세	3.1	2.6	2.6	2.0	1.1	1.1	0.8	0.8	0.4	0.2
[순위]	[1]	[3]	[4]	[8]	[15]		[19]	[20]	[26]	[34]
(합계대비)	(81)	(80)	(100)	(88)	(63)	(72)	(34)	(74)	(54)	(38)
GDP대비 거래세	0.7	0.7	-	0.3	0.7	0.4	1.6	0.3	0.4	0.3
[순위]	[6]	[8]	[33]	[18]	[7]		[1]	[18]	[13]	[21]
(합계대비)	(19)	(20)	(-)	(12)	(37)	(28)	(66)	(26)	(46)	(62)
합계	3.8	3.3	2.6	2.3	1.8	1.5	2.4	1.1	0.8	0.4

주: 1. GDP 대비 세액 비중이며, OECD 코드는 부동산보유세(Recurrent taxes on immovable property) 4100, 재산거래세(Taxes on financial and capital transactions) 4400으로 각각 집계하고, 부유세(Recurrent taxes on net wealth) 4200은 분석에서 제외(스페인 0.18%, 독일 0.06%, 스위스 1.25% 등). 재산거래세에는 증권거래세가 포함되어 있는데, 우리나라는 증권거래세분을 제외(증권거래세 포함 2.0% → 증권거래세를 제외한 부동산거래세 1.6%). 다만, 영국(증권거래세 구분 불가)을 제외한 대부분의 OECD 국가는 증권거래세를 부과하지 않는 점을 고려하면 국제비교가 어느 정도 가능한 것으로 판단됨

2. OECD 35개국을 대상으로 함. 다만 호주, 그리스, 멕시코, 폴란드 등 4개국은 개별 국가의 자국단위 조세수입 자료를 바탕으로 재구성

3. 대괄호[ ]안은 GDP 대비 비중이 높은 순. 괄호( )안은 부동산과세 대비 비중(%)

자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

46) OECD, 「Going for Growth(구조개혁평가보고서)」, 2015를 참조하였다.

[표 30] OECD 35개국의 부동산세제 세입비중(명목GDP 대비): 2015년

(단위: %)

	부동산보유세			부동산거래세			합계		그룹
	A	순위	A/C	B	순위	B/C	C	순위	
호주	1.65	9	55	1.37	2	45	3.02	4	1
오스트리아	0.22	31	40	0.33	15	60	0.55	30	4
벨기에	1.32	13	55	1.07	4	45	2.39	8	1
칠레	0.67	23	80	0.17	27	20	0.84	25	4
체코	0.22	32	47	0.25	24	53	0.47	31	4
일본	1.98	8	88	0.28	18	12	2.26	11	2
덴마크	1.40	12	83	0.29	17	17	1.69	15	2
에스토니아	0.28	30	100	0.00	33	0	0.28	35	4
프랑스	2.61	3	80	0.65	8	20	3.26	2	1
폴란드	1.23	14	91	0.12	29	9	1.36	17	2
독일	0.44	26	54	0.37	13	46	0.81	26	4
그리스	2.04	5	87	0.31	16	13	2.36	10	2
헝가리	0.59	24	68	0.28	18	32	0.87	24	4
아이슬란드	1.57	10	89	0.19	26	11	1.76	14	2
아일랜드	0.70	22	55	0.58	9	45	1.28	19	3
우리나라	0.80	19	34	1.57	1	66	2.37	9	3
이스라엘	2.01	6	82	0.44	12	18	2.45	7	1
이탈리아	1.56	11	60	1.06	5	40	2.62	5	1
핀란드	0.77	21	68	0.37	13	32	1.14	21	4
라트비아	0.81	18	83	0.17	27	17	0.98	23	4
룩셈부르크	0.07	35	11	0.55	10	89	0.62	28	3
멕시코	0.21	33	66	0.11	30	34	0.32	34	4
네덜란드	0.94	16	78	0.26	23	22	1.20	20	4
뉴질랜드	1.99	7	98	0.04	32	2	2.03	12	2
노르웨이	0.41	28	60	0.27	21	40	0.68	27	4
포르투갈	0.87	17	66	0.45	11	34	1.32	18	3
터키	0.30	29	21	1.14	3	79	1.44	16	3
슬로바키아	0.43	27	100	0.00	33	0	0.43	33	4
슬로베니아	0.52	25	87	0.08	31	13	0.60	29	4
스페인	1.14	15	63	0.66	7	37	1.80	13	1
스웨덴	0.78	20	74	0.28	18	26	1.06	22	4
스위스	0.17	34	39	0.27	21	61	0.44	32	4
캐나다	2.92	2	93	0.23	25	7	3.15	3	2
영국	3.08	1	81	0.74	6	19	3.82	1	1
미국	2.56	4	100	0.00	33	0	2.56	6	2
OECD평균	1.12		72	0.43		28	1.55		

주: GDP 대비 세액 비중이며, OECD 코드는 부동산보유세 4100, 재산거래세 4400으로 각각 집계하고, 부유세 4200은 분석에서 제외. 재산거래세에는 증권거래세가 포함되어 있는데, 우리나라는 증권거래세분을 제외. 다만, 영국(증권거래세 구분 불가)을 제외한 대부분의 OECD 국가는 증권거래세를 부과하지 않는 점을 고려하면 국제비교가 어느 정도 가능

자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

OECD 부동산세제 평균을 기준으로 ‘높은 보유세, 높은 거래세’, ‘높은 보유세, 낮은 거래세’, ‘낮은 보유세, 높은 거래세’, ‘낮은 보유세, 낮은 거래세’ 등 4개 그룹으로 구분할 수 있다. 보유세비중이 높은 그룹(Ⅰ,Ⅱ)의 보유세 비중은 OECD 평균 보유세비중의 1.7배를 상회하였고 보유세 비중이 낮은 그룹(Ⅲ, Ⅳ)의 보유세 비중은 OECD 평균 보유세 비중의 절반 이하 수준을 유지하는 등 그룹간의 편차가 컸다. 거래세의 경우에도, 거래세 비중이 높은 그룹(Ⅰ, Ⅲ)의 거래세 비중은 OECD 평균의 2배인 반면 거래세 비중이 낮은 그룹(Ⅱ, Ⅳ)의 거래세 비중은 OECD평균의 절반 이하 수준으로 나타나는 등 그룹간의 편차가 컸다. 다만, 보유세와 거래세 비중이 모두 낮은 그룹Ⅳ에 가장 많은 15개 국가가 포함되었으며, 우리나라가 포함되는 그룹Ⅲ은 5개 국가만이 해당되었다.

[표 31] OECD 35개국의 부동산세제 분류(명목GDP 대비): 2015년

(단위: 개, %, 배)

	그룹 Ⅰ	그룹 Ⅱ	그룹 Ⅲ	그룹 Ⅳ	전체
	높은 보유세 높은 거래세	높은 보유세 낮은 거래세	낮은 보유세 높은 거래세	낮은 보유세 낮은 거래세	
OECD국가수	7	8	5	15	35
보유세 비중	1.91	1.96	0.55	0.50	1.12
(전체 대비 배수)	(1.70)	(1.75)	(0.49)	(0.44)	
거래세 비중	0.86	0.18	0.86	0.21	0.43
(전체 대비 배수)	(2.00)	(0.43)	(2.01)	(0.50)	

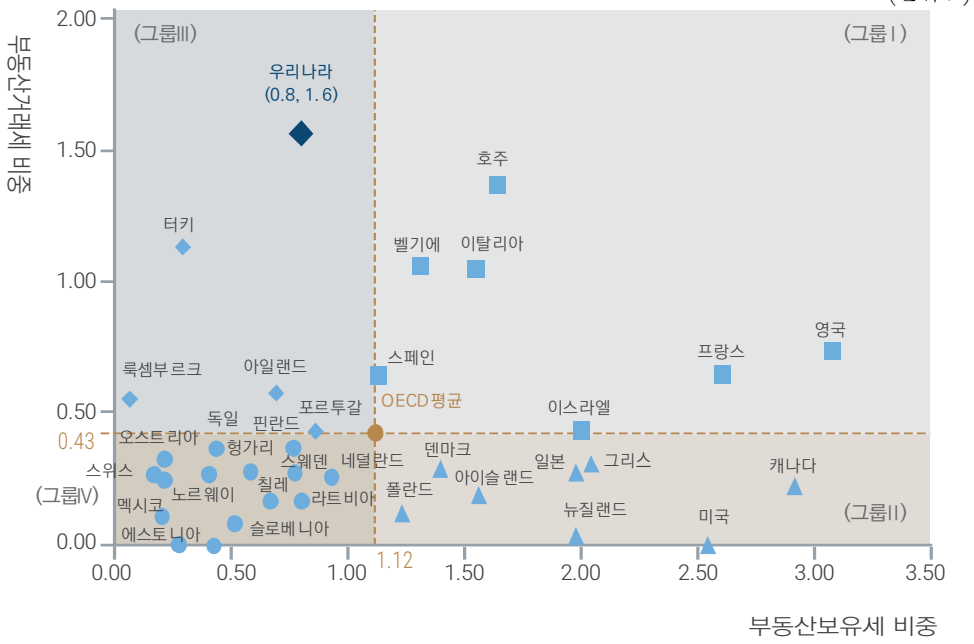
자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

국가별로 살펴보면, ‘높은 보유세, 높은 거래세’를 나타내는 그룹Ⅰ에 속하는 7개국의 경우, 그룹 안에서도 상대적으로 보유세 비중이 높은 영국·프랑스 등은 거래세가 낮은 반면, 상대적으로 거래세 비중이 높은 호주·이탈리아·벨기에 등은 보유세 비중이 낮은 것으로 나타났다. ‘높은 보유세, 낮은 거래세’ 그룹Ⅱ는 캐나다·미국·일본 등 8개국으로 구성되며, 그리스를 제외한 비유럽국가의 보유세 비중이 2%를 초과하는 것으로 나타났다. 우리나라가 속해 있는 ‘낮은 보유세, 높은 거래세’ 그룹Ⅲ은 국가별로 편차가 컸는데, 우리나라(1.57%)와 터키(1.14%)의 부동산거래세 비중이 1%를 상회하는 반면 나머지 아일랜드(0.58%), 룩셈부르크(0.55%), 포르투갈(0.45%)의 거래세 비중은 평균(0.43%)에 근접한 것으로 나타났다. 마지막으로 ‘낮은

보유세, 낮은 거래세'가 적용되는 그룹Ⅳ의 경우, 멕시코·칠레 등 남미 2개국과 독일·스웨덴·노르웨이·네덜란드 등 유럽 13개국 등 총 15개국이 포함되었으며 그룹 안에서 일정 추세는 발견되지 않았다.

[그림 13] OECD 35개국의 부동산세제 비중(명목GDP 대비): 2015년

(단위:%)



주: OECD 평균(보유세 1.12%, 거래세 0.43%)을 기준으로 4개 그룹으로 구분
그룹Ⅰ(■, 7개국): 높은 보유세 1.91%, 높은 거래세 0.86%
그룹Ⅱ(▲, 8개국): 높은 보유세 1.96%, 낮은 거래세 0.18%
그룹Ⅲ(●, 15개국): 낮은 보유세 0.50%, 낮은 거래세 0.21%
그룹Ⅳ(◆, 5개국): 낮은 보유세 0.55%, 높은 거래세 0.86%
자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

특징을 정리하면, 첫째 인구규모가 작은 유럽 국가를 중심으로 '낮은 보유세, 낮은 거래세' 구조가 가장 일반적이었다. 룩셈부르크·아일랜드·포르투갈·스페인·폴란드 등의 유럽 5개국도 OECD평균을 소폭 상회하여 다른 집단에 포함되었으나 전체적으로 보유세와 거래세 비중이 높지 않았다.

둘째, 유럽국가 중 인구규모가 큰 프랑스·영국·이탈리아 등의 국가와 미국·캐나다·호주·일본·우리나라 등 비유럽국가의 경우 보유세와 거래세를 양자택일하며 상대적으로 세부담이 높은 경향을 보였다[47].

3. 부동산보유세 실효세율

우리나라의 부동산보유세 실효세율은 2015년 0.16 % 수준으로 추정된다. 우리나라의 부동산 총액 1경 741조원 중 보유세 비과세대상인 정부 보유분 2,770조원을 제외한 민간부동산 총액은 7,971조원으로 집계된다. 민간부동산에 대한 보유세는 12.5조원으로, 민간부동산의 부동산총액 대비 보유세 실효세율은 0.16%로 볼 수 있다.

[표 32] 부동산보유세 관련 과세현황: 2015년

(단위: 조원, %)

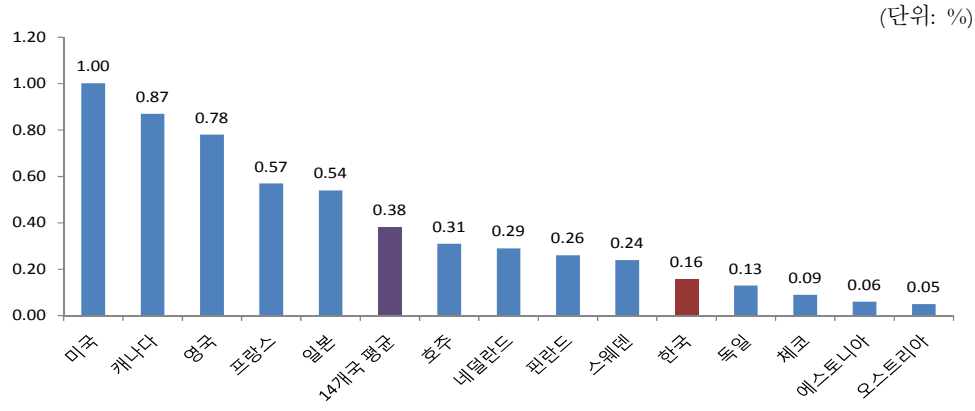
	부동산 총액			부동산 보유세액(B)	B/A
	전체	정부	민간(A)		
금액	10,741	2,770	7,971	12.5	0.16
GDP 대비	687	177	510	0.8	

자료: OECD National Accounts 및 Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

동일한 분석방법을 이용하여 자료가 집계되는 다른 나라와 비교하면, 우리나라 부동산보유세 실효세율(0.16%)은 독일(0.13%)·체코(0.09%) 등보다 높은 반면 미국(1.00%)·영국(0.78%)·프랑스(0.57%)·일본(0.54%)보다 낮은 것으로 나타났다[48].

[그림 14] 주요국의 부동산보유세 실효세율: 2015년

(단위: %)



주: 민간 부동산 총액 대비 부동산 보유세(OECD code 4100) 비중
자료: OECD National Accounts 및 Tax Revenue 자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

47) 독일, 벨기에, 멕시코, 그리스 등 예외적인 경우도 있는데, 유럽국가이지만 인구가 많은 독인은 '낮은 보유세, 낮은 거래세' 구조를 택하고 있으며, 벨기에는 인구가 작은 유럽국가이지만 거래세·보유세 모두 1%를 상회하였다. 그리스는 인구가 작은 유럽국가이지만 보유세 비중이 높았다.

48) 우리나라의 GDP 대비 민간부동산 총액 비중(510%)이 주요국 평균(374%)보다 높은 이유로 인해 부동산실효세율이 낮다는 의견이 있다.

4. 비교 및 시사점

가. 재산세

국제비교를 통해 부동산보유세 중 기간세목인 재산세의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가마다 공시가격 평가, 과세표준 반영비율, 명목세율, 징수율 등이 모두 다르게 운용된다. 일반 세목은 국가 간 명목세율을 비교하여 세부담 수준을 비교할 수 있으나, 부동산보유세는 명목세율 비교에 있어 고려해야 할 사항이 많아 실효세율을 비교하는 것이 적정하다. 다만 실효세율 비교 시에도 기준이 되는 공시가격은 국가마다 평가주체가 다르고 현실화율도 파악하기가 어려운 실정이며, 공동주택·단독주택·토지 등의 부동산에 대해 매년 평가를 시행하는 우리나라는 부동산 평가체계가 상당히 갖추어져 있다고 볼 수 있다.

둘째, 일부 국가는 정부 공시가격(평가가격)에서 일부분만 과세표준으로 인정하는 경향이 발견된다. 우리나라는 공정시장가액비율을 통해 부동산 공시가격의 60~80%(재산세 60~70%, 종합부동산세 80%)가 과세표준으로 인정되는데, 미국은 59.0%(51개 도시 단순평균), 영국 16.7~100%, 프랑스 50~80%이 각각 적용된다.

셋째, 우리나라·영국(국세)·일본은 중앙정부에서 정한 부동산 세율을 모든 지역에 동일하게 적용하는 반면, 미국·독일 등은 지방자치단체별로 실효세율이 달랐다. 특히 독일은 연방정부가 정한 기본세율(0.35%)을 따르되 지방정부별로 징수율(2.8~8.1배)을 달리 적용하여 지방정부의 수요에 맞게 제도를 운영하였다.

넷째, 영국(국세)을 제외한 모든 국가에서 지방세 형태로 부동산보유세가 과세되며, 프랑스는 중앙정부에서 일괄적으로 재산세를 징수한 후 지방자치단체로 전액 교부한다.

다섯째, 미국 주정부에 귀속되는 재산세는 주민 생활과 밀접한 공공재 공급에 이용되는 등 세금-예산의 연계성을 높여서 GDP대비 세액 규모가 상당함에도 불구하고 납세자 수용성을 제고한 것으로 보인다. 한편, 영국의 경우 재산세입이 유일한 지방세이며, 그 규모가 상당하여 1년 동안 10~12회로 분할납부를 적용하고 있다 .

나. 종합부동산세

고액의 부동산 보유 행위에 대한 세제는 우리나라 종합부동산세와 프랑스의 부동산부유세를 들 수 있다[49]. 프랑스의 부동산부유세는 부동산 자산총액에 부채를 제한 순자산이 130만유로('18.10기준 약 17억원)를 초과하는 경우 과세하며, 우리나라는 부채를 고려하지 않고 주택 등 항목별로 과세체계를 달리하고 있다. 양 제도 모두 세액의 급격한 증가를 방지하고 있는데, 종합부동산세는 해당연도의 종합부동산세와 재산세의 합산액이 이전연도 합산액의 150%를 넘지 못하도록 하고 부동산부유세는 해당연도의 소득세 및 부동산부유세 합산액이 이전연도 소득의 75%를 넘지 못하도록 하고 있다.

49) 스페인, 노르웨이, 스위스 등이 운영하는 부유세(net wealth tax)는 부동산 이외에도 동산, 금융자산을 포함하는 점에서 종합부동산세와 성격을 달리 한다.

[표 33] 주요국의 부동산보유세 비교

	구분	명칭	종류	평가금액	과세표준적용비율	명목세율	세액 비중		비고
							GDP대비	총부동산	
재산세	한국	재산세	지방세	공시가격 (중앙정부)	주택 60% 토지·건축물 70%	나대지 0.2~0.5% 일반주택 0.1~0.4%	0.8% (19위)	0.16%	지역별로 동일. 누진과세
	미국	재산세	지방세	공시가격 (중앙정부)	<주거용 부동산> 브리지포트 70% 워싱턴D.C 100% 등	<주거용 부동산> 브리지포트 5.44% 워싱턴 0.85% 등	2.6% (4위)	1.00%	도시별로 과세표준 적용비율과 세율 각각 결정(연방법 없음)
	영국	카운슬세	국세(개인)	공시가격 (중앙정부)	-	시장가치별로 세액 차등부과	3.1% (1위)	0.78%	기본주택(D등급)을 기준으로 기준세액에서 시장등급별로 차등
		비거주용 레이트	국세(법인)	임대가치 (중앙정부)	100%	49.3% (중소 48.0%)			중소기업에 대해서는 저율세율
	독일	부동산세	지방세	공시가격 (세무서)	100%	기본세율(연방법) × 징수율(지방조례)	0.4% (26위)	0.13%	기본세율: 0.35% (농지 등 0.6%) 징수율: 2.8~8.1배
	프랑스	부동산세	국세 (지방교부)	임대가치 (중앙정부)	토지 50% 나대지 80%	파리(건축물 4.51% 나대지 2.2%) 등	2.6% (3위)	0.57%	지방정부(데파르트망, 코뮌)가 세율을 독자적으로 결정
	일본	고정자산세	지방세	공시가격 (지방정부)	소규모주택 16.7% 비주택용지 100%	1.4%	2.0% (8위)	0.54%	공시가격에 사업용 상각자산(기계장치, 비품 등)도 포함
		도시계획세	지방세	공시가격 (지방정부)	소규모주택 33.3% 비주택용지 100%	0.3%			도시계획사업이나 토지구획정리사업 등의 재원을 충당 목적세
부유세	한국	종합부동산세	국세 (지방교부)	공시가격 (중앙정부)	주택 60% 토지·건축물 70%	주택 0.5~2.0% 종합합산토지 0.75~2% 등			항목별 과세기준액 초과하는 인원에 대해 과세
	프랑스	부동산 부유세	국세	순자산액=총자산* - 부채 * 주택은 시장가격의 70% 등		0.5~1.5% 누진과세 (80만유로 초과분)			1월 1일 기준 부동산 순자산액이 130만유로를 초과하는 경우 과세

주: 2015년 기준 GDP 및 민간 부동산가격 대비 세입 비중이며, 재산세와 부유세를 포함한 세입을 분석대상으로 함. 괄호( )안은 OECD 35개국에서 순위

자료: IBFD Tax Research Platform, OECD Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처

다. 부동산거래세

우선 다른 나라와 비교하여 우리나라 부동산거래세는 복잡하였다. 독일(3.5% 등), 프랑스(5.09%), 미국(0%) 등 일부 국가는 거래원인 및 부동산 종류에 관계없이 모든 부동산 취득에 대해 단일세율을 적용하거나 비과세하는 등 조세구조가 간단한 반면, 우리나라는 취득원인별로 세율이 다르고 전용면적 크기에 따라 농어촌특별세가 부과되는 등 세제가 가장 복잡하였다. 이는 일본도 우리나라와 마찬가지로 등록분에 대해 차등세율을 적용하고 있으나, 우리나라의 복잡성에 비할 바는 아니었다.

둘째, 일부 국가는 소액의 부동산 취득 및 상속·증여 관련 취득에 대해서는 비과세한다. 영국은 취득가액별로 차등비례세율이 적용되지만, 일정 금액(12.5만 파운드) 이하의 주택 취득에 대해서는 0%를 적용한다. 독일의 경우 취득가치 2,500유로 이하이거나 상속·증여에 따른 부동산인 경우 거래세를 부과하지 않으며, 일본의 경우에도 일정금액 이하의 취득가액(가옥 23만 엔 등)에는 거래세를 부과하지 않는다.

셋째, 우리나라 부동산 거래세 명목세율은 상대적으로 높지 않음에도 불구하고 GDP 대비 세입비중이 세계에서 가장 높은 것으로 나타나는 등 거래가 빈번하거나 취득가격이 상대적으로 높은 등의 이유를 꼽을 수 있다.

[표 33] 주요국의 부동산거래세 비교

(단위: %)

	과세기준	세율		GDP대비 세입비중	비고
		주택	이외		
우리나라	취득가격	1.3~3.5	4.6 등	1.6	취득원인별 차등세율
미국	-	-	-	-	비과세
영국	취득가격	개인0~7 법인 0~15	0~4	0.7	임대부동산의 경우 임대료를 기준으로 1% 세율
독일	취득가격	3.5	3.5	0.4	단일세율, 취득액 2,500유로 이하 및 상속·증여, 부부 간 거래의 경우 비과세. 다만, 일부지역 세율 다름(베를린 6.5%% 등)
프랑스	취득가격	5.09	5.09	0.7	단일세율, 지방정부의 공동세(데파르트망 3.8%, 코뮌 1.2%, 징세비용 0.9%)
일본	취득가격	6	6	0.3	취득세 4%, 등록세 0.4~2% 일정금액(토지 10만엔, 가옥 23만엔 등) 이하의 취득가액 비과세

주: 우리나라는 취득세, 농어촌특별세, 지방교육세 등 부가세 포함. 전용면적 $85m^2$ 초과 주거용 건축물 등 농어촌특별세가 부과(0.2%)되는 부동산을 기준으로 계산

자료: IBFD Tax Research Platform, OECD Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처

Ⅴ. 부동산세제 최근 논의동향

1. 정부 세법개정안

가. 개정과정 및 주요내용

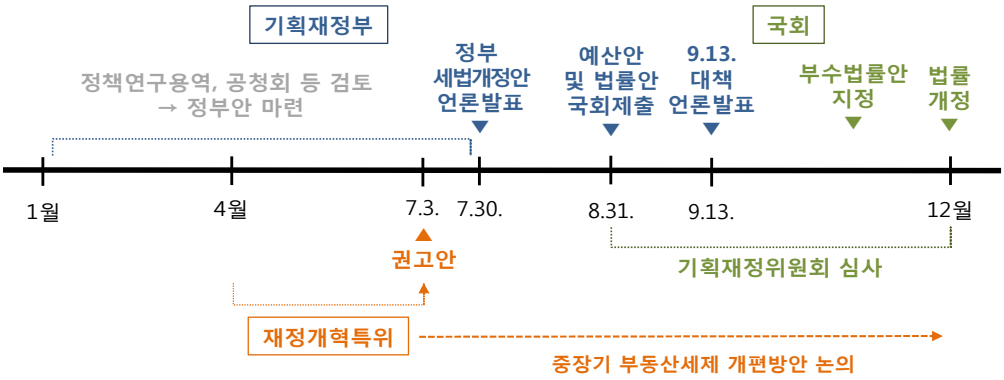
(1) 개정과정

2017년 하반기부터 부동산대책의 일환으로 종합부동산세 강화가 논의되어, 2018년 현재 정부 세법개정안이 법률안 형태로 지난 8월 31일 국회에 제출되었다. 일반적으로 정부 세법개정안은 매년 기획재정부 세제실에서 정책연구용역, 공청회 등을 통해 개정안을 검토한 후 7월말에 언론에 공개하고 8월말에 국회에 제출된다.

올해는 예년과 달리 전문가로 구성된 재정개혁특별위원회에서 부동산세제 권고안('18.7.3.)을 제출하고, 이를 바탕으로 정부가 잠정안('18.7.6.)을 발표하는 과정을 추가하였다. 다만, 정부의 법률안 제출('18.8.31.) 이후 서울의 아파트가격이 급등함에 따라 9.13.대책 중 하나로 종합부동산세 추가 강화방안이 발표되었다.

정부안 이외에도 부동산세제 관련 의원안이 10여건 발의되었으며, 국회는 기획재정위원회 조세소위원회에서 관련 안을 심사할 예정이다. 국회 의결을 거쳐 12월에 세법이 개정될 경우 종합부동산세는 개정내용에 따라 2019.6.1.기준 부동산보유자를 대상으로 종합부동산세가 12월부터 징수되어 세수효과가 발생하게 된다.

[그림 15] 부동산세제 등 세법개정안 개정과정: 2018년



자료: 국회예산정책처

(2) 주요내용

정부 세법개정안은 재정개혁특위 권고안('18.7.3.)을 바탕으로 일부 수정을 거쳐 국회에 법률안('18.8.31.) 형태로 제출되었고, 이후 추가적인 부동산 대책수단의 하나로 국토교통부, 금융위원회 등과 함께 "주택시장 안정대책('18.9.13.)"을 발표하였다[50].

정부 세법개정안(2018.7.30.언론 발표, 2018.8.31.법률안 제출)을 재정개혁특위 권고안과 비교하면, 권고안과 정부안 모두 공정시장가액비율과 세율의 인상을 추진하지만, 토지분에 대한 과세강화를 고려한 권고안과 달리 정부 세법개정안은 다주택자에 대한 과세 강화를 추진하고 있다. 정부의 세법개정안은 ① 모든 과세항목에 대한 공정시장가액비율의 단계적 인상(80% → 개정안 '19년 85%, '20년 이후 90%) ② 주택 및 종합합산토지의 기본세율 인상 ③ 과세표준 6억원을 초과하는 3주택 이상 다주택자에 대한 0.3%p 추가과세 ④ 상가·빌딩 등 별도합산토지에 대한 현행세율 유지 ⑤ 세수증가분의 사용처를 신혼부부 취득세 감면으로 활용(지방세특례제한법 개정사항)[51] 등으로 정리할 수 있다. 특히 정부는 3주택 이상자 중 과세표준 6억원을 초과하는 인원에 대해 추가 과세하는 등 초고액 주택을 보유한 다주택자에 대해 과세를 강화한 반면, 주로 법인이 부담하는 별도합산토지에 대해서는 2018년 법인세율 인상 및 종합부동산세 과세강화에 따른 임대료 전가 등을 고려하여 권고안 대비 10분의 1로 과세강도를 조정하였다.

정부 '9.13.주택시장 안정대책'을 정부 세법개정안과 비교하면, 공정시장가액비율을 2022년 100%까지 인상하고 주택에 대한 투기수요를 억제하기 위해 주택분에 대한 과세를 추가로 강화하고자 하였다. 정부의 9.13.대책에는 ①모든 과세항목에 대한 공정시장가액비율 추가인상('21년 95%, '22년 100%) ②주택분에 대한 세율을 인상하되, 조정대상지역 2주택자와 3주택이상 보유자에 대해서는 높은 세율 적용 ③조정대상지역 2주택자와 3주택이상 보유자에 대해서는 세부담 상한제를 현행 150%에서 300%로 인상 등이 포함되었다. 다만, 추가로 발생한 세수효과에 대한 사용처를 발표하지는 않았으며, 토지분에 대해서는 공정시장가액비율 100%까지 단계적으로 인상하고 추가적인 세율인상은 고려하지 않았다.

기획재정부는 부동산 공시가격 증가 등으로 인해 2019년 종합부동산세입이

50) 동 내용을 포함한 김정우의원안('18.10.8.)이 더불어민주당 당론으로 발의되었다.

51) 행정안전부에 따르면, ①부부합산 소득 7천만원(홑벌이 5천만원) 이하 ② 주택 취득가액 3억원(수도권 4억원) 이하 ③ 전용면적 60m^2 주택 구입 등의 요건을 만족하는 신혼부부가 생애최초로 주택을 취득하는 경우, 주택 취득세액(취득가액의 1%)의 50%를 감면한다.
[행정안전부, "지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 15877)", 2018.10.5.]

1.94조원이 될 것으로 추정하였으며, 이를 기반으로 재정개혁특위권고안, 정부 세법개정안, 9.13.대책의 2019년 세수효과를 각각 계산하였다. 그 결과, 세수효과는 재정개혁특위권고안 1.09조원, 정부 세법개정안 0.74조원, 9.13.대책 1.02조원 등으로, 재정개혁특위에서 토지를 중심으로 증세안이 제출된 후 주택의 경우 세율이 추가로 강화되었고 별도합산토지에 대해서는 세율이 완화되었다. 9.13.대책이 적용될 경우, 2019년 종합부동산세는 2.95조원으로 3조원에 근접할 것으로 추정되는 등 종합부동산세 징수액 고점(2.4조원)이었던 2007년을 상회할 것으로 예상된다.

[표 34] 정부의 종합부동산세 개정안

(단위: %, 조원)

항목	구분		현행	재정개혁특위권고안	정부 세법개정안		9.13.대책[1]	
					1주택, 2주택	3주택이상	1주택, 조정대상이외 2주택	3주택이상, 조정대상 2주택
주택	공정시장가액비율		80	85~100	85~90		85~100 (5~20)	
	세율	3억원 이하	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5 (-)	0.6 (0.1)
		3~6억원					0.7 (0.2)	0.9 (0.4)
		6~12억원	0.75	0.80	0.85	1.15	1.0 (0.25)	1.3 (0.55)
		12~50억원	1.0	1.20	1.2	1.5	1.4 (0.4)	1.8 (0.8)
		50~94억원	1.5	1.80	1.8	2.1	2.0 (0.5)	2.5 (1.0)
		94억원 초과	2.0	2.50	2.5	2.8	2.7 (0.7)	3.2 (1.2)
종합합산토지	공정시장가액비율		80	85~100	85~90		85~100 (5~20)	
	세율	15억원 이하	0.75	1.0	1.0		1.0 (0.25)	
		15~45억원	1.5	2.0	2.0		2.0 (0.5)	
		45억원 초과	2.0	3.0	3.0		3.0 (1.0)	
별도합산토지	공정시장가액비율		80	85~100	85~90		85~100 (5~20)	
	세율	200억원 이하	0.5	0.7	0.5		0.5 (-)	
		200~400억원	0.6	0.8	0.6		0.6 (-)	
		400억원 초과	0.7	0.9	0.7		0.7 (-)	
세부담 상한제			150	150	150		150. 단, 3주택이상 및 조정대상 2주택 300	
세수증가분 사용처			지방교부	-	일부 취득세감면[2]		-	
2019년 세수추정치[3]			1.94	3.03	2.68		2.95	
정부추산 세수효과			-	1.09	0.74		1.02	

주: 1) 괄호( )안은 현행세법 대비 정부 9.13.대책의 세율 및 비율 변화분
2) 생애최초로 신혼부부가 주택을 취득하는 경우 취득세의 50% 감면 적용(지방세특례제한법)
3) 재정개혁특위 2019년 세수추정치를 바탕으로, 기획재정부가 발표한 세수효과를 합산
1. 색칠 된 부분은 전 단계 대비 세법개정이 추진되는 부분

자료: 재정개혁특별위원회, 기획재정부 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

나. 개정안의 세수효과

(1) 기획재정부 추계치

기획재정부는 2016년 국세통계연보를 바탕으로 최근의 부동산 공시가격 증가 등을 반영한 2019년 세액 1.9조원을 기준선으로 하여, 종합부동산세 개정안에 따른 세수효과를 7,422억원(농어촌특별세 포함시 8,906억원)으로 추계하였다. 공시가격 증가에 따른 자연적인 종부세액 전망치를 기준선(baseline)으로 하여, 공정시장가액비율과 세율을 인상하는 정부 세법개정안을 적용하면 과세액은 주택 0.6조원, 종합합산토지 1.3조원, 별도합산토지 0.7조원 등 총 2.7조원[52]으로 추계된다. 정부안에 따른 2019년 세수효과는 기준선 대비 증가한 7,422억원이며, 농어촌특별세 20%를 포함하면 8,906억원으로 추정된다[53].

정부 9.13.대책은 기존 세법개정안에서 주택분만 세율을 추가인상한 것으로, 이로 인해 주택분 세수효과만 정부안 대비 2,700억원 증가할 것으로 전망되었다. 다만, 정부 세수효과는 2019년에 대해서만 계산된 것으로, 2020년 이후 공정시장가액비율 인상 및 공시가격 증가에 따른 신규과세대상 증가 등은 추계하지 않았다.

[표 35] 종합부동산세 개정안에 따른 2019년 세수효과: 기획재정부

(단위: 만명, 억원)

구 분	현행세법(기준선)		정부 세법개정안		정부 9.13.대책	
	인원[1]	과세액[2] (A)	과세액 (B)	세수효과 (B-A)	과세액 (C)	세수효과[3] (C-A)
주택	27.4	4,902	6,423	1,521	9,102	4,200
종합합산토지	6.7	7,886	13,336	5,450	13,386	5,500
별도합산토지	0.8	6,596	7,047	451	7,046	450
전체	34.9	19,384	26,806[4]	7,422	29,534	10,150

주 1) 2016년 국세통계연보에 따른 종합부동산세 과세인원. 중복인원 1.3만명 제외한 단순합계
2) 공시가격 인상에 따른 효과를 감안한 2019년 세수 추정치(재정개혁특위, 2018.7.3.)
3) 기획재정부 보도자료(2018.9.13.) 추계치
4) 동 수치는 재정개혁특위등에서 집계된 세수 전망치임. 정부 세입예산안에는 2019년 종합부동산세 세입을 25,770억원으로 예상하여 일부 차이 발생
1. 종합부동산세액의 20%가 부과되는 농어촌특별세(surtax)는 본 분석에서 제외

자료: 재정개혁특별위원회 · 조세재정연구원 공청회자료(2018.7.3.), 기획재정부 보도자료(2018.7.6., 2018.9.13.)를 토대로 국회예산정책처 작성

52) 다만 정부 세입예산안에는 2019년 종합부동산세 세입을 25,770억원으로 전망하고 있다.
53) 정부는 2020년 공정시장가액비율 90%에 따른 세수효과를 발표하지 않았으며, 재정개혁특위에 따르면 2019년을 기준으로 2,143억원의 세수가 추가로 발생할 것으로 추정하였다.

(2) NABO 추계치

(가) 종합

NABO가 추산한 정부 세법개정안(분납확대 포함)에 대한 2019년 세수효과는 종합부동산세 7,725억원, 농어촌특별세 포함시 9,279억원으로 추정되며, 동 수치는 정부 세법개정안과 비교하여 종합부동산세의 경우 502억원, 농어촌특별세를 포함하는 경우 603억원 각각 많은 수준이었다. NABO는 기획재정부와 달리 공시가격 증가에 따른 신규 과세대상인원을 고려하였으며, 동 인원의 평균 세부담액이 10만원 내외 규모여서 양 기관의 2019년 세수효과 차이가 크지 않았다.

[표 36] 정부 세법개정안의 2019년 세수효과 비교: NABO vs. 기획재정부

(단위: 억원)

		NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
세율인상	주택	1,473	1,521	-48
	종합합산토지	5,977	5,450	527
	별도합산토지	473	451	22
	소계	7,924	7,422	502
분납확대		-199	-199	-
전체		7,725	7,223	502
전체(부가세 포함) 1)		9,279	8,667	603

주: 1) 종합부동산세액의 20%가 부가되는 농어촌특별세 포함 금액
자료: 기획재정부, 국세청, 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

(나) 공시가격 상승에 따른 세수전망치

정부 세수효과는 공시가격 증가효과를 반영하였지만 과세인원에 대해서는 2016년 실적이 향후에도 유지된다고 가정하는 등 신규과세인원 증가효과를 고려하지 않았다. 이에 최근 부동산 공시가격이 서울을 중심으로 상승하여 주택분을 중심으로 종합부동산세 과세인원이 증가할 가능성이 큰 점을 감안하고 효과를 추정하였다[54].

공시가격 추이 [55]

종합부동산세와 재산세의 과세기준이 되는 부동산 공시가격은 최근 안정적으로 증가하였다. 전국단위 부동산 공시가격 증가율은 토지·단독주택·공동주택 등 모든

54) 분석자료는 기획재정부와 마찬가지로 2016년 종합부동산세 과세실적을 기반으로 하였다.
55) 채은동, "부동산 공시가격 동향과 보유세 세입영향분석", 「NABO 추계&세제 이슈 제4호(통권)」, 2018.8., pp.35~45를 참조하여 작성하였다.

항목에서 2015년부터 4~6%의 견조한 증가세를 유지하였다. 특히 개별토지의 경우 2013년 3.4%에서 2018년 6.3%로 매년 증가속도가 빨라지고 있으며, 주택의 경우에도 2017년 4.4%, 2018년 5.0~5.1%의 증가율을 보이고 있다. 이러한 공시가격의 증가는 부동산보유세의 과세표준 증가로 이어져 세수증가 요인으로 작용하게 되며, 종합부동산세 과세기준금액을 상회한 과세인원은 종합부동산세 과세대상에 신규로 포함되어 과세인원수 증가요인으로 작용한다.

[표 37] 부동산 공시가격 전년대비 증가율 추이(전국): 2010~2018년

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
개별토지	3.0	2.6	4.5	3.4	4.1	4.6	5.1	5.3	6.3
개별단독주택	1.9	1.0	5.3	2.5	3.7	4.0	4.3	4.4	5.1
공동주택	4.9	0.3	4.3	-4.1	0.4	3.1	6.0	4.4	5.0

자료: 국토교통부 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

지방자치단체별로 살펴보면, 서울과 제주를 중심으로 부동산 공시가격이 증가하였다. 토지 공시가격의 경우, 모든 지역에서 증가율이 안정적으로 상승하였고, 2018년 서울·광역시는 전국평균을 상회하였으나 나머지 9개 도 지역은 전국평균을 밑돌았다. 주택의 경우, 서울의 공시가격 증가율이 지속적으로 증가하여 2018년 개별주택 7.3%, 공동주택 10.2%까지 증가한 반면, 제주[56]를 제외한 나머지 지역은 전국평균을 하회하였다.

[표 38] 부동산 공시가격의 지방자치단체별 증가율 추이: 2016~2018년

(단위: %)

	개별토지			개별단독주택			공동주택		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
서울	4.1	5.3	6.8	4.5	5.2	7.3	6.2	8.1	10.2
광역시(6개)	6.5	6.1	7.6	5.1	4.3	5.1	8.1	2.9	2.6
경기	3.6	3.7	4.0	2.7	2.8	3.6	5.2	3.5	3.8
도(8개)	5.6	5.7	6.3	3.6	3.5	3.7	3.5	-0.3	-0.6
제주	27.8	19.0	17.5	16.5	16.8	11.6	25.7	20.0	4.4
전국	5.1	5.3	6.3	4.3	4.4	5.1	6.0	4.4	5.0

주: 광역시(6개) 및 도(8개) 수치는 지역별 단순평균값
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

56) 제주의 공동주택 공시가격은 대단지 공동주택의 입주로 2016~2017년 20%대 성장률을 보이다가 2018년 평년 수준으로 하락하였다.

고액의 부동산 보유자에 한해 종합부동산세가 부과되는데, 6억원을 초과하는 공동주택수는 2016년 23.5만호에서 2017년 28.8만호, 2018년 36.7만호 등으로 빠르게 증가하였으며, 2018년 전체 공동주택의 96.5%가 서울·경기에 분포하였다.

[표 39] 공시가격 6억원 초과 공동주택의 지방자치단체별 분포: 2016~2018년

(단위: 만호, %)

	2016	2017			2018			
	주택수 (A)	주택수 (B)	증가분 (C=B-A)	증가율 (C/A)	주택수 (D)	증가분 (E=D-B)	증가율 (E/B)	비중
서울	20.6	25.4	4.7	23.0	31.3	5.9	23.5	85.4
경기	2.1	2.5	0.4	20.1	4.1	1.6	61.7	11.1
이외 지역	0.8	1.0	0.2	27.2	1.3	0.3	34.0	3.5
전국	23.5	28.8	5.4	22.9	36.7	7.8	27.2	100.0

자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

기준선(baseline): 공시가격 상승 반영[57]

종합부동세 전체 과세대상인원수는 2016년 35만명에서 2019년 55만명으로, 3년 동안 1.6배 증가할 것으로 추정되었다. 주택분은 최근의 과세대상인원수 증가속도 추세가 이어지며, 특히 1주택자 과세대상자가 빠르게 증가할 것으로 예상하였다. 토지분은 고액의 부동산에 대한 부동산 공시가격 자료가 미흡한 관계로 최근 7년 동안의 과세대상수 증가속도(종합 2.9%, 별도 5.2%)가 유지된다고 가정하였다[58].

[표 40] 종합부동산세 과세대상인원수 추정치: 2016~2019년

(단위: 명, 배, %)

	과세대상인원수				배수	연평균
	2016(A)	2017	2018	2019(B)	(B/A)	증가율
주택	273,555	331,399	422,247	470,460	1.7	19.8
종합합산토지	67,509	69,484	71,516	73,608	1.1	2.9
별도합산토지	7,953	8,363	8,794	9,247	1.2	5.2
전체	349,017	409,245	502,558	553,315	1.6	16.6

주: 2016년의 경우 단순 합계치 349,017명에서 중복되는 인원 13,426명을 제외하면 실제 과세대상인원은 335,591명이었음. 2017년 이후에는 중복인원을 추정하기 어려워 단순합계로 계산

자료: 국세청 국세통계연보 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

57) 채은동, "부동산 공시가격 동향과 보유세 세입영향분석", 「NABO 추계&세제 이슈 제4호(통권)」, 2018.8, pp.35~45를 참조하여 작성하였다.

58) 다만, 추가되는 과세인원수는 상당히 많으나 1인당 부담세액이 크지 않아서 2019년 기준 과세액은 308억원으로, 전체 세액에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 보인다.

2016년 기존과세대상인 35만명에 대해 공시가격 증가율을 적용하면, 과세액은 2016년 1.5조원에서 2019년 2.0조원으로, 3년 동안 4,379억원의 세수가 자연증가할 것으로 예상된다. 과세항목별로 살펴보면, 주택에 대한 높은 공시가격 증가율로 인해 주택분 1,581억원, 종합합산토지 1,445억원, 별도합산토지 1,353억원 등 총 4,379억원이 발생할 것으로 전망된다.

[표 41] 종합부동산세 기존과세인원의 과세액 추정치: 2016~2019년

(단위: 명, 억원)

	과세대상 인원수	과세액				
		2016 (A)	2017	2018	2019 (B)	차이 (B-A)
주택	273,555	3,208	3,664	4,210	4,789	1,581
종합합산토지	67,509	6,535	6,830	7,386	7,981	1,445
별도합산토지	7,953	5,554	5,934	6,404	6,907	1,353
전체	349,017	15,297	16,428	18,000	19,677	4,379

주: 2016년의 경우 단순 합계치 349,017명에서 중복되는 인원 13,426명을 제외하면 실제 과세대상인원은 335,591명이었음. 다만 2017년 이후에는 중복인원을 합리적으로 추정하기 어려워 3가지 과세대상의 단순합계를 계산

자료: 국세통계연보(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

기존과세대상자 35만명과 신규과세대상자 20만명을 종합한 55만명에 대한 종합부동산세액 전망치는 2016년 세액증가추세를 이어가 2019년 1조 9,985억원으로, 재정개혁특별위원회·조세재정연구원 추정치 1조 9,384억원과 유사하였다.

[표 42] 종합부동산세 전체 과세액 추정치: 2016~2019년

(단위: 명, 억원, %)

	과세대상 인원수	과세액				
		2016 (A)	2017	2018	2019 (B)	차이 (B-A)
주택	470,460	3,208	3,719	4,371	5,038	1,829
종합합산토지	73,608	6,535	6,834	7,396	8,003	1,468
별도합산토지	9,247	5,554	5,938	6,420	6,944	1,390
전체 (증가율)	553,315	15,298 (8.7)	16,491 (7.8)	18,187 (10.3)	19,985 (9.9)	4,687

자료: 국세통계연보(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

(다) 세법개정안의 기준선대비 세수효과

주택

정부 세법개정안의 2019년 세수효과는 1,473억원으로 추정된다. 현행세법에 따르면, 2019년 기준 47.0만명으로 추정되는 과세대상이 1인당 107.1만원씩 세액을 부담하는 등 총 5,038억원을 부담할 것으로 추정된다. 정부 세법개정안에 따라 공정시장가액비율이 5% 인상(80% → 85%, 과세표준 6.25% 증가)됨에 따라 과세표준이 1주택 1.5조원, 다주택 5.8조원 등 총 7.3조원 증가하고, 세율인상으로 인해 실효세율이 1주택자와 다주택자 모두 증가하는 등 전체 세수효과는 1,473억원이 발생하는 것으로 추계된다. 특히 개정안에 따른 1인당 평균세액 증가효과는 1주택자(5.0만원)보다 다주택자(43.2만원)가 큰 것으로 나타났다.

[표 43] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 주택

	1주택			다주택			전체		
	현행	개정안	비교	현행	개정안	비교	현행	개정안	비교
과세인원(만명)	15.5	15.5	-	31.6	31.6	-	47.0	47.0	-
과세표준(조원)	23.4	24.8	1.5	93.3	99.1	5.8	116.7	124.0	7.3
과세액(억원)	535	612	77	4,503	5,899	1,396	5,038	6,511	1,473
1인당 세액(만원)	34.5	39.5	5.0	139.4	182.6	43.2	107.1	138.4	31.3
실효세율(%, %p)	0.23	0.25	0.02	0.48	0.60	0.11	0.43	0.53	0.09

주: 정부안은 공정시장가액비율(80% → '19년 85%, '20년 이후 90%)과 세율을 모두 인상
자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

주택분 세수효과 1,473억원은 공정시장가액비율 인상 451억원, 기본세율 인상 518억원, 3주택 이상 추가과세 504억원 등으로 구분할 수 있다.

[표 44] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 주택 요인별

	공정시장비율 5%p 인상	주택분 기본세율 인상	3주택 이상자 추가과세	전체
세수효과(억원)	451	518	504	1,473
비중(%)	30.6	35.2	34.2	100.0

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

종합합산토지

2019년 기준 개정안의 세수효과는 5,977억원으로 추정된다. 현행세법에 따르면, 부동산 공시가격 상승으로 인해 과세대상은 2016년 6.8만명에서 2019년 7.4만명으로, 과세액은 2016년 6,356억원에서 2019년 8,003억원으로 각각 증가하게 된다. 정부 세법개정안에 따라 공정시장가액비율(80% → 85%, 과세표준 6.25% 증가) 및 세율이 인상되면 과세표준과 실효세율이 모두 증가하여 2019년 세수는 현행세법 대비 5,977억원 증가한 1조 3,981억원으로 전망된다.

[표 45] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 종합합산토지

	현행세법		세법개정안	개정안의
	2016실적	2019(A)	(B)	세수효과(B-A)
과세인원(만명)	6.8	7.4	7.4	-
과세표준(억원)	651,938	833,330	885,413	52,083
과세액(억원)	6,535	8,003	13,981	5,977
1인당 세액(만원)	968	1,087	1899	812
실효세율(%, %p)	1.00	0.96	1.58	0.62

주: 정부안은 공정시장가액비율(80% → '19년 85%, '20년 이후 90%)과 세율을 모두 인상
자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

별도합산토지

개정안의 2019년 세수효과는 473억원으로, 재정개혁특별위원회 권고안(4,534억원)보다 크게 축소되었다. 현행세법에 따르면 2019년 기준 과세인원은 0.9만명, 과세액은 6,944억원으로 추정되며, 정부안에 따라 공정시장가액비율이 5%p 인상되면 과세표준 증가로 인해 2019년 세수는 7,418억원으로 473억원 증가할 것으로 예상된다.

[표 46] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 별도합산토지

	현행세법		세법개정안	개정안의
	2016실적	2019(A)	(B)	세수효과(B-A)
과세인원(만명)	0.8	0.9	0.9	-
과세표준(억원)	1,615,056	2,034,543	2,161,702	127,159
과세액(억원)	5,554	6,944	7,418	473
1인당 세액(만원)	6,984	7,509	8,021	512
실효세율(%, %p)	0.34	0.34	0.34	0.002

주: 정부안은 공정시장가액비율(80% → '19년 85%, '20년 이후 90%) 인상
자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

종합

정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과는 약 0.8조원으로, 현행세법 대비 38.7%에 해당된다. 개정안의 세수효과는 세율과 공정시장가액비율이 모두 인상된 종합합산토지 0.6조원을 중심으로, 주택 및 별도합산토지에서 0.2조원이 발생하게 되며, 분납의 확대로 인해 2019년 귀속분이 2020년에 발생하게 되어 2019년 세수효과가 약 200억원 감소하였다. 현행세법 대비 개정안의 세수효과 증가율은 종합합산토지(74.7%)가 높은 반면 주택(29.2%) 및 별도합산토지(6.8%) 등이 낮게 나타났다.

[표 47] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 종합

(단위: 억원, %)

	현행세법 1) (A)	세법개정안 (B)	세수효과 비교		
			세수효과 (C = B-A)	증가율 (C / A)	비중
주택	5,038	6,511	1,473	29.2	19.1
종합합산토지	8,003	13,981	5,977	74.7	77.4
별도합산토지	6,944	7,418	473	6.8	6.1
분납 확대 2)	-	-199	-199	-	-2.6
전체	19,985	27,710	7,725	38.7	100.0

주: 1) 2017~2019년 부동산 공시가격 증가효과를 반영
2) 분납 대상자 및 기간을 확대 등의 행정변화로 인해 2019년에 한해 세수감소 발생
자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

요인별로는 기본세율 인상 5,880억원(76.1%)을 중심으로, 공정시장가액비율 인상(1,539억원) 및 3주택 이상 추가과세(504억원) 등에서 세수효과가 발생하였다.

[표 48] 정부 세법개정안에 따른 2019년 세수효과: 요인별 분해

(단위: 억원, %)

	공정시장가액 비율 인상	기본세율 인상	3주택 이상 추가과세	분납확대	합계
주택	451	518	504		1,473
종합합산토지	615	5,362			5,977
별도합산토지	473				473
3개 과세대상				-199	-199
전체 (비중)	1,539 (19.9)	5,880 (76.1)	504 (6.5)	-199 (-2.6)	7,725 (100.0)

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

(라) 정부 9.13.대책의 기준선대비 세수효과

정부는 기존 세법개정안에 더해 공정시장가액비율을 2022년 100%까지 인상하고, 주택분의 세율을 추가 인상하는 방안을 '9.13. 주택시장 안정대책'에 포함하여 발표하였다. 특히 서울 등 조정대상지역의 1세대 2주택에 대한 세율을 인상하였는데, 2주택자 중 80% 이상이 동 지역에 분포[59]하여 실질적으로 9.13.대책은 2주택 이상 다주택자에 대한 과세를 보다 강화했다고 볼 수 있다.

9.13.대책에 따른 주택분의 세수효과를 살펴보면, 정부 세법개정안에서 추가적으로 1주택자 84억원, 다주택자 1,865억원 등 총 1,948억원의 세입이 증가하고 신규 과세대상은 과세표준 규모가 작아서 9.13.대책에 따른 세율인상이 적용되지 않을 것으로 추정되었다. 1인당 세수효과의 경우 다주택자의 세부담 증가분(91.0만원)이 1주택자(12.2만원)보다 증가폭이 큰 것으로 나타났다. 9.13.대책으로 인한 전체 항목의 2019년 세수효과는 기준선대비 48.4% 증가한 9,673억원(표 51)으로 추정된다.

[표 49] 정부 9.13.대책에 따른 2019년 세수효과: 주택

(단위: 만명, 억원, 만원)

	과세 인원 (A)	개정안의 세수효과(억원)			1인당 세수효과(만원)		
		정부안 (B)	9.13대책 (C)	비고 (D=C-B)	정부안 (B/A)	9.13대책 (C/A)	비고 (D/A)
1주택	6.9	70	154	84	10.3	22.5	12.2
다주택	20.5	1,383	3,248	1,865	67.5	158.5	91.0
신규과세대상 1)	19.7	19	19	-	1.0	1.0	-
전체(주택분)	47.0	1,473	3,421	1,948	31.3	72.7	41.4

주: 1) 공시가격 증가에 따라 2017~2019년 동안 신규로 종합부동산세를 부담하는 인원이며, 여기에는 1주택 신규과세대상자와 다주택자 신규과세대상자가 모두 포함
자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

[표 50] 정부 9.13.대책에 따른 2019년 세수효과: 종합

(단위: 억원, %)

	현행세법 (=기준선)	세수효과		
		세법개정안(A)	9.13.대책(B)	비고(B-A)
세액 및 세수효과	19,985	7,725	9,673	1,948
기준선대비 증가율		38.7	48.4	9.7

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

59) 2016년 과세실적 기준으로, 1세대 2주택 중 조정대상지역인 서울(52,863명), 경기(25,872만명), 부산(3,498명), 세종(234명) 등에 포함된 과세인원은 전체의 86.7%인 8.2만명이었다.

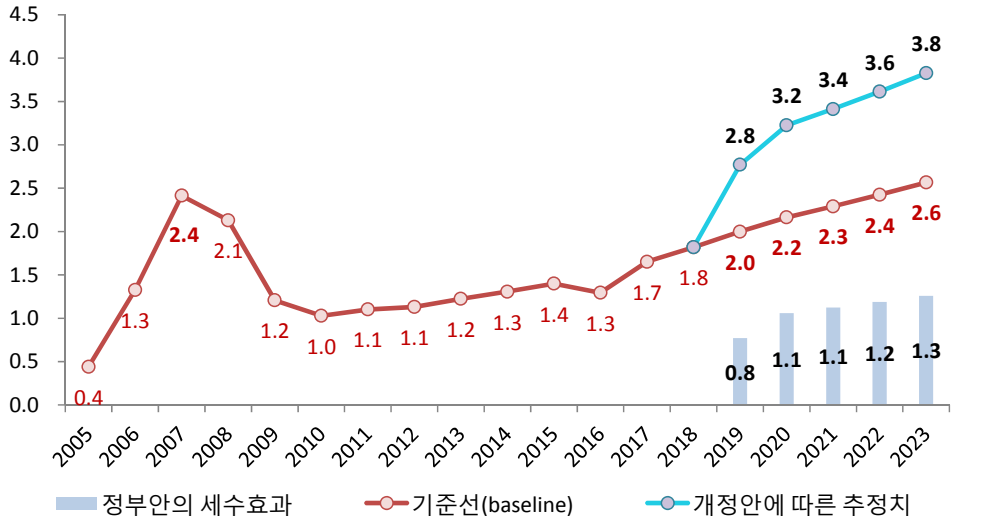
다. 중기 세수추정치

(1) 정부 세법개정안

최근의 공시가격 증가 등을 고려하면 종합부동산세는 자연적으로 매년 0.2조원씩 증가할 것으로 예상되며, 정부 세법개정안으로 인한 세수효과가 더해져 세입은 크게 증가할 것으로 전망된다. 정부 세법개정안안에 따른 세수효과는 2019년 0.8조원, 2020년 1.1조원으로 증가한 후 공시가격 증가로 매년 소폭 증가하는 것으로 추정되었다[60]. 기준선에 세수효과를 더한 종합부동산세입 전망치는 2018년 1.8조원에서 2019년 2.8조원으로 증가하고, 2020년 공정시장가액비율의 추가인상(85% → 90%)으로 인해 3.2조원, 이후에는 공시가격 증가에 따른 자연증가로 2021년 3.4조원, 2022년 3.6조원, 2023년 3.8조원이 될 것으로 추정된다. 특히 2019년 종합부동산세입 2.8조원은 제도가 정점에 달한 2007년 2.4조원(징수기준)을 상회하는 규모이다.

[그림 16] 정부 세법개정안에 따른 종합부동산세 세입전망치: 2019~2023년

(단위: 조원)



주: 1. 기준선(baseline)은 현행세법 하에서 부동산 공시가격 자연증가 등에 따른 세입 전망치
2. 개정안에 따른 추정치는 정부 세법개정안에 따른 2019~2023년 종합부동산세 세입추정치
3. 세수효과는 기준선과 세법개정안 세입추정치 간 차이를 뜻함
4. 농어촌특별세 등 부가세(surtax) 제외

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

60) 기획재정부가 제출한 "종합부동산세법 일부개정법률안" 비용추계서는 2019년 공정시장가액비율 및 세율 인상 등으로 인해 세수효과가 0.75조원 발생하고, 2020년 이후는 추계하지 않았다.

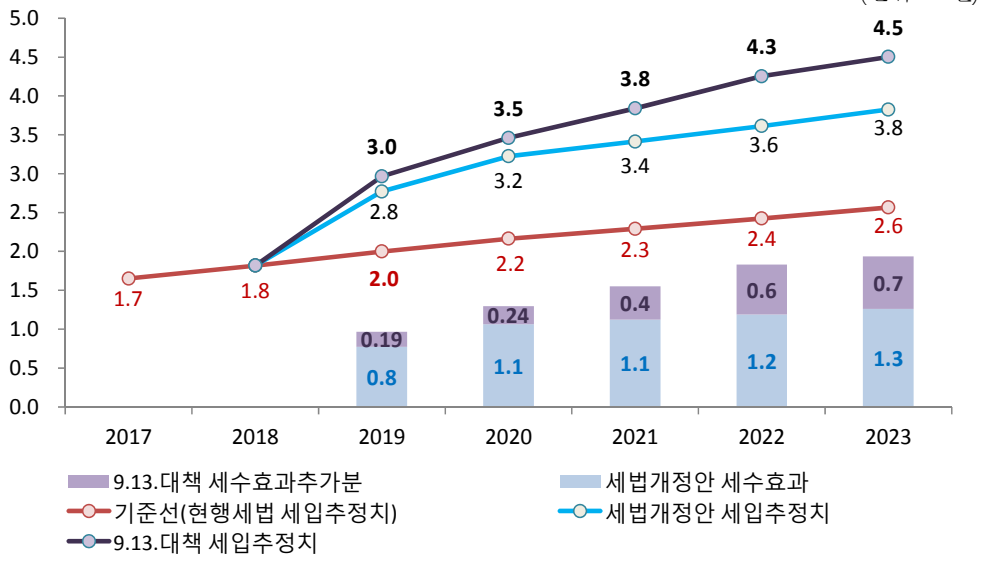
(2) 정부 9.13.대책

정부는 세법개정안 발표 이후에 종합부동산세 주택분에 대한 세율을 보다 강화하고 공정시장가액비율을 100%('22년 이후)까지 인상하는 9.13.대책을 발표하였다. 9.13.대책이 적용되면, 세수효과는 기존 정부안보다 추가적으로 2019년과 2020년 각각 0.19조원, 0.24조원이 발생하여, 세입은 2019년의 경우 기존 2.8조원에서 3.0조원으로, 2020년의 경우 기존 3.2조원에서 3.5조원으로 각각 증가할 것으로 전망된다.

2021년 이후의 경우, 공정시장가액비율이 주택, 종합합산토지, 별도합산토지 모두 단계적으로 인상(90% → '21년 95%, '22년 이후 100%)되어, 세수효과가 2021년 0.4조원, 2022년 0.6조원, 2023년 0.7조원이 발생하게 된다. 세법개정안에 따른 세입전망치가 2023년 3.8조원에 이르는데 비해, 9.13.대책의 세입전망치는 세법개정안보다 2년 앞당겨 2021년에 3.8조원에 도달한 후 2022년 4.3조원, 2023년 4.5조원까지 증가할 것으로 전망된다.

[그림 17] 9.13.대책에 따른 종합부동산세 세입전망치: 2019~2023년

(단위: 조원)



주: 1. 기준선(baseline)은 부동산 공시가격 자연증가 등에 따른 종합부동산세 세입 전망치
2. 세입추정치는 정부 세법개정안과 9.13.대책에 따른 2019~2023년 종합부동산세 세입추정치
3. 세수효과는 기준선과 9.13.대책 세입추정치 간 차이를 의미하며, 세법개정안분과 9.13.대책 추가분으로 구분
4. 농어촌특별세(종합부동산세액의 20%) 등 부가세(surtax) 제외

자료: 국세청(종합부동산세), 국토교통부(공시가격) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

(3) GDP 대비 부동산보유세 비중

2015년 기준 우리나라의 명목GDP 대비 부동산보유세 비중은 0.8%로 OECD 평균 1.1%보다 작았으며, 정부는 2022년까지 보유세비중을 1.0%로 높이겠다는 계획이다. 정부안에 따라 종합부동산세가 강화되면, 보유세 비중은 정부 세법개정안의 경우 0.05~0.07%p, 9.13.대책의 경우 0.06~0.1%p 각각 증가하지만, 9.13.대책에 따른 2022년 보유세비중(0.9%)은 정부전망치(1.0%)를 하회하는 것으로 추정되었다.

[표 51] 정부안 세수효과의 GDP 대비 비중: 2019~2023년

(단위: 조원, %)

	계산식	2019	2020	2021	2022	2023
명목GDP [1]	A	1,872	1,958	2,049	2,142	2,239
세법개정안 세수효과(농특세 포함) [2]	B	0.9	1.3	1.3	1.4	1.5
GDP 대비 비중	C=B÷A	0.05	0.07	0.07	0.07	0.07
9.13.대책 세수효과(농특세 포함) [2]	D	1.2	1.6	1.9	2.2	2.3
GDP 대비 비중	E=D÷A	0.06	0.08	0.09	0.10	0.10

주: 1) 명목 GDP는 NABO 추정치 사용
2) 종합부동산세 세수효과에 부가세인 농어촌특별세(종부세액의 20%) 포함하여 계산
자료: NABO 거시추계치, 국세청, 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

(4) 세법개정안의 중장기 세수효과 비교: NABO vs, 기획재정부

정부 세법개정안의 세수효과(농특세 포함)는 2019년의 경우 NABO(0.93조원)와 기획재정부(법률안 비용추계서 상 0.87조원) 간 차이가 약 600억원이었으나, 2020년 이후 격차가 증가하는 형태를 보였다. 이는 정부가 시행령 사항인 공정시장가액비율 인상을 2019년만 반영하고 2020년 이후에는 반영하지 않았으며, 공시가격 증가에 따른 자연증가분 또한 2020년 이후에는 적용하지 않았기 때문으로 보인다.

[표 52] 정부 세법개정안 세수효과 비교: NABO vs. 기획재정부

(단위: 억원)

	2019	2020	2021	2022	2023	합계	5년평균
NABO(A)	9,270	12,732	13,479	14,272	15,112	64,865	12,973
기획재정부(B)	8,667	8,906	8,906	8,906	8,906	44,291	8,858
비교(A-B)	603	3,826	4,573	5,366	6,206	20,574	4,115

주: 종합부동산세액의 20%가 부가되는 농어촌특별세 포함 금액(기획재정부 비용추계서)
자료: 기획재정부 비용추계서, 국세통계연보 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

2. 의원발의 법률안

올해 10월말까지 제출·발의된 법률안을 기준으로 부동산세제 관련 법률안은 정부 세법개정안과 8건의 국회의원 발의안이 있다. 전체적으로 증세안 4건, 감세안 3건, 정책조합안 2건 등 3가지로 분류할 수 있다.

먼저 종합부동산세 증세안에는 박주민의원안, 심상정의원안, 채이배의원안, 김정우의원안 등을 들 수 있다. 박주민의원안은 주택 등 3가지 과세항목 모두 공정시장가액비율을 폐지(100% 적용)하는 동시에 세율을 인상하는 등 전체적으로 종합부동산세를 강화하되, 1주택자의 세부담을 경감시키는 안으로, 1세대 1주택 과세기준액 3억원 상향조정으로 인해 해당되는 5.3만명이 비과세될 것으로 예상된다. 심상정의원안은 종합부동산 세율과 세부담 상한비율을 참여정부 시기인 2008년으로 회귀하는 방안이며, 채이배의원안은 종합부동산세 주택분에 대해서만 세법을 개정하여 1세대 1주택은 비과세하고 다주택자에 대해서는 5% 세율에 다주택 중과할증을 적용하여 최대 50% 명목세율을 적용하는 방안이다. 김정우의원안[61]은 주택과 종합합산토지의 세율을 인상하되 특히 조정대상지역 2주택자와 전국의 3주택 이상 보유자에 대해 높은 세율을 적용하며, 「지방세특례제한법」등에 따라 감면되는 부동산에 대한 종합부동산세 과세근거를 마련하고 분납을 확대하는 안이다.

종합부동산세 감세안의 경우, 이종구의원안, 박성중의원안, 이은재의원안 등 3건이 발의되었으며, 세부담을 경감시키는 대상을 주택으로 한정하였다. 이종구의원안은 주택분 과세기준액을 3억원 상향조정하여 주택분 27.4만명의 세부담을 완화시키고자 하였으며, 박성중의원안과 이은재의원안은 1세대 1주택자만 적용되는 종합부동산세 세액공제율을 인상하는 안이다. 박성중의원안은 10년 이상 보유한 1주택자(1.3만명 추정)에 대해 공제율을 100%로 하여 비과세하며, 이은재의원안은 고령자공제와 장기보유공제를 모두 확대하는 방안이다.

정책조합안은 약 2천명의 종합부동산세 주택분 과세대상자에 대해 세부담을 증가시키는 대신, 전국의 장기보유 1세대 1주택(857만건 추정)에 대해 재산세 부담을 경감시키는 김현아의원안을 들 수 있다. 종합부동산세를 강화하면서 생애최초 주택구입자의 취득세를 감면하는 정부 세법개정안 또한 여기에 해당된다.

---

61) 김정우의원안은 정부의 「9.13. 주택시장 안정대책」의 내용을 포함하지만, 공정시장가액비율 인상(시행령 사항)은 법률안에 포함시키지 않았다.

[표 53] 부동산세제 관련 의원발의 법률안 개요: 2018년

구분	주요내용	세수효과(억원)
박주민의원안	◦ 종합부동산세 - 공정시장가액비율: 80%(시행령) → 100%(법률, 폐지) - 1세대 1주택 과세기준액: 9억원 → 12억원 - 주택·토지 모두 세율 인상	(2019년) 35,763 (5년합계) 202,510 *적용인원: 349,017명 ('16년 실적 기준)
이종구의원안	◦ 종합부동산세 - 공정시장가액비율: 80%(시행령) → 80%(법률) - 주택분 과세기준액 : 6·9억원 → 9·12억원	(2019년) -1,716 (5년합계) -9,591 *적용인원: 273,555명
김현아의원안	◦ 종합부동산세 - 주택분 과세표준 20억원 초과구간 세율인상	(2019년) 579 (5년합계) 3,234 *적용인원: 1,792명
	◦ 재산세 - 1세대 1주택 장기보유 세액공제 신설 : 5~6년 10%, 7~9년 20%, 10년 이상 30%	(2019년) -6,599 (5년합계) -36,663 *적용인원: 857만명e
박성중의원안	◦ 종합부동산세 - 1세대 1주택 10년 이상 장기보유 세액공제율 : 40% → 100%	(2019년) -88 (5년합계) -482 *적용인원: 1.3만명e
이은재의원안	◦ 종합부동산세 - 1세대 1주택 장기보유 세액공제: 10%p 인상 - 1세대 1주택 고령자 세액공제: 20~40%p 인상	(2019년) -73 (5년합계) -396 *적용인원: 4.2만명e
심상정의원안	◦ 종합부동산세 (2008년 세율로 개정) - 공정시장가액비율: 80%(시행령) → 100%(법률, 폐지) - 세율·토지 모두 세율 인상 - 세부담 상한제: 150% → 200%	(2019년) 32,149 (5년합계) 181,945 *적용인원: 349,017명
채이배의원안	◦ 종합부동산세 - 자가주택 면제 (1세대 1주택 비과세) - 다주택자 중과세율 적용 : 과세표준 × (보유주택수 - 1) × 5%	(2019년) 166,555 (5년합계) 947,727 *적용인원: 273,555명 (비과세 68,621명 포함)
김정우의원안	◦ 종합부동산세 (정부 9.13.대책 내용 포함) - 재산세 감면대상 중 종합부동산세 과세근거 마련 - 주택·종합합산토지 세율 인상. 서울 등 조정대상 지역 2주택자 및 3주택 이상 보유자 고세율 적용 - 분납대상 확대 및 분납기간 연장 * 공정시장가액비율 인상(시행령사항) 미반영	(2019년) 6,603 (5년합계) 39,074 *적용인원: 278,549명 ('16년 실적 기준)

주: 1. 종합부동산세법 일부개정법률안: 박주민의원안('18.1.19. 의안번호 11462), 이종구의원안('18.2.12. 의안번호 11905), 김현아의원안('18.8.24. 의안번호 15024), 박성중의원안('18.8.30. 의안번호 15191), 이은재의원안('18.9.5. 의안번호 15337), 심상정의원안('18.9.11. 의안번호 15426), 채이배의원안('18.9.13. 의안번호 15531), 김정우의원안('18.10.8. 의안번호 15906) * 발의날짜순 정렬
지방세법 일부개정법률안: 김현아 의원안('18.8.24. 의안번호 15025).

2. 종합부동산세액과 취득세액에 부가되는 농어촌특별세 및 지방교육세는 분석에서 제외

자료: 국회예산정책처, 법률안 비용추계서 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

3. 쟁점사항

종합부동산세 과세기준액·세율·세액공제·세부담 상한제 등의 법률 사항부터, 재산세 및 종합부동산세의 공정시장가액비율 등 시행령 사항, 국토교통부·한국감정원에서 산정하는 부동산 공시가격 등의 행정조치까지, 다양한 요인들이 부동산세제에 영향을 미치게 된다. 최근 발의된 법률안(정부제출안, 의원발의안)을 중심으로 주요쟁점 사항에 대해 각각 개정내용, 세수효과 및 연혁, 문제점 등을 살펴보고자 한다.

가. 전체 방향

개정내용

정부 세법개정안과 최근까지 발의된 국회의원 발의법률안은 종합부동산세 개정내용을 주로 담고 있으며, 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세 등 부동산거래세에 관한 개정은 일부 부수적으로 추진되며, 부동산보유세에서 중심이 되는 재산세 또한 논의대상에 벗어나 있다. 다만, 정부는 종합부동산세 과세강화를 통해 확보된 재원을 신혼부부의 생애최초 구입주택에 대한 취득세 감면분(감면율 50%)에 활용하는 개정안(지방세특례제한법 일부개정법률안, 2018.10.5.)을 발표하였으나, 감면액 규모가 연간 1,597억원(NABO 추산 655억원[62]) 규모로, 종합부동산세 증가분(부가세 포함 0.9조원)과 비교하면 작은 것으로 추정된다.

세수효과

부동산보유세 개정안에 따른 과세강도는 세수효과와 적용대상인원수, 적용대상인원의 세부담 증가효과 등을 통해 살펴볼 수 있다. 개정안에 따른 2019년 세수효과를 규모 순으로 살펴보면, 김현아의원안(-6,020억원)에서 채이배의원안(166,555억원)까지 분포한다. 감세안의 경우 주택분을 중심으로 73~1,716억원의 세부담을 줄여주는 안이었으며, 증세안의 경우 채이배의원안을 제외하면 주택 및 토지 등에 대해 공정시장가액비율을 인상하고 세율을 인상하는 등 2019년 기준 최소 0.7조원에서 최대 3.6조원까지 세부담을 증가시키는 안이다. 명목 GDP 대비 세수효과 비중으로 살펴보면 최소 -0.03%에서 최대 0.89% 범주이며, 정부 세법개정안은 0.04%(부가세 포함시 0.05%)인데 비해 의원발의 증세안은 최대 0.89% 수준인 것으로 추정되었다.

62) 오제세의원 대표발의, "지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 15818)", 2018.10.01.

[표 54] 부동산세제 법률안별 세수효과 비교: 2019년 기준

구분		적용대상 1) (만명)	세수효과		인당 평균 세수효과(만원)
			금액(억원)	GDP대비(%)	
증세안	김정우의원안2)	27.9	6,603	0.04	237
	(9.13.대책2))	(34.9)	(9,673)	(0.05)	(277)
	심상정의원안	34.9	32,149	0.17	921
	박주민의원안	34.9	35,763	0.19	1,025
	채이배의원안	27.4	166,555	0.89	6,079
감세안	이종구의원안	27.4	-1,716	-0.01	-63
	박성중의원안	1.3	-88	0.00	-68
	이은재의원안	4.2	-73	0.00	-17
정책 조합안	김현아의원안3)	857.2	-6,020	-0.03	-7
	정부 세법개정안4)	40.7	7,130	0.04	176

주: 1) 2016년 과세실적 단순합계 34.9만명(주택분 27.4만명, 토지분 7.5만명 등) 기준
2) 김정우의원안은 9.13.대책에 포함된 공정시장가액비율 인상을 제외하고 세율인상 포함
3) 적용대상(만명) 857.2 = 종합부동산세 증세 0.2 + 재산세 감면 857.0
세수효과(억원) − 6,020 = 종합부동산세 증세 579 + 재산세 감면 −6,599
4) 적용대상(만명) 40.7 = 종합부동산세 증세 34.9 + 취득세 감면 5.8
세수효과(억원) 7,130 = 종합부동산세 증세 7,725 + 재산세 감면 −595
1. 개정법률안에 따른 2019년 세수효과 기준이며, 농어촌특별세·지방교육세 등 부가세(surtax)를 제외하였음. 2019년 명목GDP는 NABO 추정치 1,871.7조원 사용
자료: 국세청, 행정안전부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

문제점: 부동산거래세 등 종합적인 세제개편에 대한 논의 부족

앞서 살펴보았듯이, 우리나라 부동산세제는 '높은 거래세(GDP 대비 1.6%), 낮은 보유세(0.8%)' 구조를 보였으며, 이는 상당수 OECD 국가와 차이를 보였다. 우리나라의 거래세 비중(GDP 대비 1.6%)은 OECD 35개국 중 가장 높은 수준이었고 OECD 평균의 4배에 해당하였다. 이러한 부동산세제 전반에 대한 논의를 뒤로 한 정부 세법 개정안은 주택시장 안정화에 초점이 맞추어져 있는 실정이다.

하지만, 주택을 구입하는 인원은 부동산가격, 부동산보유세 뿐만 아니라 부동산거래세, 부동산중개 수수료[63] 등 거래비용 전반을 고려하는데, 이 부분 또한 전체적인 세제를 논의할 때 함께 검토할 필요가 있다. 8억원 주택을 예로 들면, 주택구매자는 부동산수수료 352만원(0.44%, 부가가치세 포함), 취득세 1,760만원(2.2%, 지

63) 부동산 중개보수요율은 시·도 조례를 통해 결정되며, 서울 주택은 5천만원 미만 0.6%, 2억원 미만 0.5%, 6억원 미만 0.4%, 9억원 미만 0.5%, 9억원 이상 0.9%이내 등의 수수료율이 매수인과 매도인에게 모두 부과된다.

방교육세 0.2% 가정), 이사비용 등 주택취득의 대가로 2천만원을 초과하는 거래비용을 한 번에 부담하게 되며, 이는 거래량 감소요인으로 작용할 수 있다.

다만 부동산거래세에 대한 개편은 ① 취득세 등이 지방자치단체의 주요 재원인 점 ② 부동산보유세와의 연관성 ③ 소폭의 세율인하에도 세수변동성이 큰 점 등을 감안하여 중장기 계획 하에 실행할 필요가 있다. 다만, 단기적으로 보유세 강화에 따른 세수증가분의 범위 내에서 거래세율을 소폭 조정하거나 소액의 취득가액에 한해 거래세율을 감면해 주는 방안(일본·영국 등 해외사례)을 검토해 볼 수 있다.

나. 종합부동산세 과세강화

(1) 공정시장가액비율 인상

개정내용

현행세법상 종합부동산세 공정시장가액비율은 법률에 따른 범위(60~100%)를 시행령에 따라 결정(80%)한다. 박주민·심상정 의원안은 공정시장가액비율을 폐지하고 2019년부터 법률로 100%를 적용하며, 이종구의원안은 동일하게 법률로 상향입법하되 현행 80%로 고정하고자 한다. 정부의 세법개정안과 9.13.대책은 현행세법과 같이 시행령 사항으로 하되, 그 비율을 세법개정안의 경우 90%까지('20년 이후), 9.13 대책의 경우 100%까지('22년 이후) 단계적으로 인상하고자 한다.

[표 55] 종합부동산세 공정시장가액비율 개정안 비교

(단위: %)

	현행	개정안					
		의원발의안			정부제출안		
		박주민 의원안	이종구 의원안	심상정 의원안	권고안 ('18.7.3.)	개정안 ('18.8.31.)	9.13대책 ('18.9.13.)
법률	60~100	100 (폐지)	80	100 (폐지)	60~100	60~100	60~100
시행령	80	-	-	-	85→90→95→100	85→90	85→90→95→100

자료: 국회 의안정보시스템, 기획재정부 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

세수효과

공정시장가액비율이 5%p씩 증가하는 경우, 2019년 기준 종합부동산세액의 7.7%에 해당하는 약 1,500억원의 세수효과가 발생하는 것으로 추정된다. 박주민의원안과

심상정의원안과 같이 공정시장가액비율을 폐지하고 공시가격을 전액 반영하는 경우 세수효과는 주택분 1,813억원, 종합합산토지분 2,473원, 별도합산토지분 1,897억원 등 총 6,183억원이 발생하며, 동 수치는 2019년 종합부동산세액 추정치의 30.9% 규모였다. 다만, 공정시장가액비율 인상과 세율인상 등이 함께 이루어지는 경우 결합효과가 발생하여 세수효과는 아래 추정치보다 증가하게 된다.

[표 56] 종합부동산세 공정시장가액비율 인상에 따른 세수효과: 2019년 기준

(단위: 억원, %)

	현행세법 세액 추정치	시나리오별 세수효과			
		85%	90%	95%	100%
주택	5,038	451	903	1,357	1,813
종합합산토지	8,003	615	1,234	1,854	2,473
별도합산토지	6,944	473	947	1,420	1,897
합계 (현행세법 대비)	19,985	1,539 (7.7)	3,084 (15.4)	4,631 (23.2)	6,183 (30.9)

주: 2016년 종합부동산세 실적을 바탕으로 2017~2019년 부동산 공시가격 증가율을 적용하여 계산한 2019년 세수실적 추정치를 기준선으로 하여 공정시장가액비율 인상효과 계산
자료: 국세청(종합부동산세)·국토교통부(부동산 공시가격) 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

문제점: 재산세와 종합부동산세의 공정시장가액비율 격차 증가

공정시장가액비율은 2005년 공시가격 현실화에 따른 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 도입된 제도로서, 종합부동산세와 재산세 모두 시행령에 따라 과세항목별로 비율이 차등 적용된다. 종합부동산세는 2008년부터 80%가 적용되고 있으며, 재산세는 토지·건축물 70%, 주택 60%가 적용된다.

[표 57] 재산세 및 종합부동산세 계산방식 및 공정시장가액비율

○ 종부세액 = {(공시가격 합산액 - 기본공제금액*) × 공정시장가액비율}
× 명목세율 - 공제할 재산세액 - 세액공제
* 1주택 6억원, 다주택 9억원, 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원
- **법률: 토지 및 건축물, 주택 60~100%**
- **시행령: 토지 및 건축물, 주택 80%**

○ 재산세액 = (공시가격 × 공정시장가액비율) × 명목세율 - 세액감면
- **법률: 토지 및 건축물 50~90%, 주택 40~80%**
- **시행령: 토지 및 건축물 70%, 주택 60%**

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

제도연혁을 살펴보면, 2005년부터 공시가격 현실화가 추진됨에 따라 정부는 부동산보유세의 급격한 세부담을 방지하기 위해 과세표준 적용비율을 도입하여 단계적으로 인상하고자 하였다. 이후 종합부동산세와 재산세 모두 공정시장가액비율 제도가 신설(종합부동산세 2008.12.26., 재산세 2009.2.6.)되면서 비율이 고정된 것이 현재까지 이르고 있다. 다만, 최근의 공시가격 현실화가 지체되는 점을 감안하면 제도가 도입목적과 다르게 부동산보유세 부담을 경감시키는 목적으로 운용된다.

[표 58] 공정시장가액비율 인상계획 및 적용: 2005~2017년

(단위: %)

구분	재산세				종합부동산세			
	토지, 건축물		주택		토지, 건축물		주택	
	계획	적용	계획	적용	계획	적용	계획	적용
2005	50	50	50	50	-	-	-	-
2006	55	55	50	50	70	70	70	70
2007	60	60	50	50	80	80	80	80
2008	65	65	55	55	90	80	90	80
2009	70	70	60	60	100	80	100	80
2010	75	70	65	60	100	80	100	80
	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
2016	100	70	95	60	100	80	100	80
2017	100	70	100	60	100	80	100	80

주: 재산세 공정시장가액비율은 2009.2.6. 세법개정을 통해 신설되어 2009년부터 적용되었고, 종합부동산세 공정시장가액비율은 2008.12.26. 개정을 통해 신설되어 2008년부터 소급적용
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

다만 현재 종합부동산세 공정시장가액비율의 상향조정에 대해서만 논의가 되고 있는데, 종합부동산세에 한해서만 동 비율이 인상되면 같은 취지로 도입된 재산세 공정시장가액비율과의 격차가 커지는 등 조세형평성 문제가 제기될 수 있다.

(2) 세율 조정

개정내용

정부제출 세법개정안과 의원발의안 모두 종합부동산세 세율을 인상하고자 한다. 박주민의원안은 토지를 중심으로 모든 과세항목의 세율을 전체적으로 높이고, 김현아의원안은 과세표준 20억원을 초과하는 주택에 대해서만 세율을 인상하고자 한다. 심상정의원안은 과거 참여정부의 2008년 세율로 회귀하며, 채이배의원안은 기본세

율을 5%로 하되 다주택자에 대해 중과비율을 적용하게 된다. 정부 세법개정안의 경우, 모든 과세항목에 대해 세율인상이 추진된 재정개혁특위 권고안(2018.7.3.)을 바탕으로 3주택 이상 보유자에 대한 과세는 보다 강화하되 별도합산토지에 대한 세율은 현행 수준을 유지하는 방향으로 하며, 김정우의원안은 주택과 종합합산토지의 세율을 인상하고 조정대상지역 2주택자 및 3주택 이상 다주택자에 대해 높은 세율을 적용하는 안이다.

[표 59] 종합부동산세 세율인상 개정안 비교

(단위: %)

구분 (과세표준별)		현행	개정안						
			의원발의안					정부제출안	
			박주민 의원	김현아 의원	심상정 의원	채이배 의원[1]	김정우 의원[2]	특위 권고안	세법개정안[3]
주택	~ 3억원	0.5	0.5	0.5	0.5	5 × (주택수-1)	0.5(0.6)	0.5	0.5
	~ 6억원						0.7(0.9)		
	~ 9억원	0.75	1.0	0.75	1.0		1.0(1.3)	0.8	0.85 (1.15)
	~12억원				1.5				
	~20억원	1.0	1.5	1.0	2.0		1.4(1.8)	1.2	1.2(1.5)
	~40억원			1.5					
	~50억원			2.0					
	~60억원	1.5	2.0	2.5	2.5		2.0(2.5)	1.8	1.8(2.1)
	~90억원								
	~94억원			3.0					
	94억원~	2.0	3.0		3.0		2.7(3.2)	2.5	2.5(2.8)
종합 합산 토지	~15억원	0.75	1.0	0.75	1.0	0.75	1.0	1.0	1.0
	~45억원	1.5	2.0	1.5	2.0	1.5	2.0	2.0	2.0
	~97억원	2.0	4.0	2.0	3.0	2.0	3.0	3.0	3.0
	97억원~				4.0				
별도 합산 토지	~120억원	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.7	0.5
	~200억원		1.0						
	~400억원	0.6		0.6	1.0	0.6	0.6	0.8	0.6
	~920억원	0.7	2.0	0.7	1.3	0.7	0.7	0.9	0.7
	~960억원								
	960억원~				1.6				

주: 1) 세율: 5% × (보유주택수 − 1). 예를 들어 6호를 보유한 다주택자는 25% 세율 적용
2) 정부의 '9.13. 주택시장 안정대책'에서 세율인상 관련 내용을 포함하며, 괄호( ) 안은 조정대상지역 2주택자 및 전국 3주택 이상 보유자에 대한 세율
3) 괄호( ) 안은 3주택 이상자에 대한 세율이며, 과표 6억원 초과구간에 대해 0.3%p 추가과세
자료: 국회 의안정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

세수효과

세율인상 시나리오에 따른 세부담 증가인원을 2016년 종합부동산세 과세실적을 기준으로 살펴보면 다음 표와 같다. 박주민의원안은 주택 과세표준 6억원 초과 3.4만명, 종합합산토지 전체 7.4만명, 별도합산토지 과표 120억원 초과 2,265명 등 전체 과세인원의 28.4%인 11.0만명의 세부담을 증가시키고자 하며, 김현아의원안은 주택 과세표준 20억원 초과인원 1,792명에 대해서만 세율을 인상하고자 한다. 정부안의 경우, 당초 재정개혁특별위원회 권고안은 11.7만명의 세율은 인상하고자 하였으나, 별도합산토지에 대한 세율인상이 제외되면서 10.8만명이 세율인상의 영향을 받을 것으로 추정된다.

2019년 기준선 대비 세율인상에 따른 세수효과는 채이배의원안(16.7조원), 박주민의원안(2.8조원), 심상정의원안(2.4조원), 재정개혁특위 권고안(1.0조원), 정부 9.13.대책[64](0.8조원), 정부 세법개정안(0.6조원), 김현아의원안(0.06조원) 순으로 나타났다. 주택분의 경우, 최고 50% 세율을 적용하는 채이배의원안의 세수효과 규모가 컸으며, 다음으로 정부 9.13.대책(2,970억원), 심상정의원안(1,538억원), 박주민의원안(1,136억원), 정부 세법개정안(1,022억원), 김현아의원안(579억원) 순으로 나타나는 등 9.13.대책의 주택분에 대한 과세강도 의원발의안보다 높은 것으로 나타났다. 비사업용토지, 나대지 등에 과세하는 종합합산토지에 대한 과세는 박주민의원안과 심상정의원안, 정부안 등에서 모두 5천억원 이상 세수효과가 발생할 것으로 추정되었다. 다만, 건축물 부속토지 등에 부과되고 세액의 약 90%를 법인이 부담하는 별도합산토지의 경우, 박주민의원안(1.7조원), 심상정의원안(1.4조원), 재정개혁특위 권고안(0.4조원) 등은 과세를 강화하고자 하였으나, 정부는 과세강화에 따른 임대료 전가문제, 2017년 과세표준 3,000억원 초과 대기업에 대한 법인세율 인상 등을 감안하여 세율을 인상하지 않은 것으로 보인다.

64) 관련 세율인상 부분은 김정우의원안으로 발의되었다. 다만 김정우의원안은 공정시장가액비율 인상(시행령 사항)과 관련한 개정내용이 없어 9.13.대책에 따른 세수효과(공정시장가액비율 인상, 세율인상)와 일부 차이가 있다. 여기에서는 공정시장가액비율을 반영한 9.13.대책의 세율인상 효과를 소개하였다.

[표 60] 종합부동산세 세율인상에 따른 세수효과: 2019년

(단위: 만명, %, 억원)

	구분	현행 세법[1] (기준선)	기준선대비 개정안의 세수효과						
			의원발의안				정부제출안		
			박주민 의원[2]	김현아 의원	심상정 의원[2]	채이배 의원[3]	특위 권고안	세법 개정안[2][5]	9.13. 대책[2][4]
적용인원	주택	47.0	3.4	0.2	3.4	20.5	3.4	3.4	31.7
	종합 합산토지	7.4	7.4	-	7.4	-	7.4	7.4	7.4
	별도 합산토지	0.9	0.2	-	0.9	-	0.9	-	-
	전체 (현행대비)	55.3 (100.0)	11.0 (19.9)	0.2 (0.3)	11.7 (21.2)	20.5 (37.0)	11.7 (21.2)	10.8 (19.5)	39.0 (70.5)
세수효과	주택	5,038	1,136	579	1,538	166,555	470	1,022	2,970
	종합 합산토지	8,003	9,805	-	8,686	-	5,363	5,363	5,363
	별도 합산토지	6,944	17,042	-	13,592	-	3,875	-	-
	전체 (현행대비)	19,985 (100.0)	27,983 (148.7)	579 (2.9)	23,816 0.0	166,555 (833.4)	9,709 (48.6)	6,385 (32.0)	8,333 (41.7)

주: 1) 2017~2019년 부동산 공시가격 상승에 따른 과세인원 증가 및 세수 자연증가 등을 반영
2) 세율인상과 공정시장가액비율이 함께 추진되는 박주민의원안, 심상정의원안, 정부안 등의 경우, 적용대상인원은 세율인상이 적용되는 과세인원만 추정하였고 세수효과는 법률안의 전체 세수효과에서 공정시장가액비율 인상효과, 과세기준액 인상효과 등을 제외하고 추계
3) 1세대 1주택자에 대해서는 비과세하고, 다주택자에 대해서만 중과세율 적용. 적용인원은 세율이 인상된 다주택자 과세인원(20.5만명)을 표기
4) 1주택자 및 조정대상지역 외 2주택은 과표 3억원 초과구간부터, 조정대상지역 2주택자 및 3주택 이상 보유자는 모든 과표구간에 대해 각각 세율을 인상. 세율인상 내용은 김정우의원안에 포함
5) 정부 세법개정안(2018.8.31. 국회제출)

자료: 국세통계연보, 국토교통부 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

정책효과: 실거래가격별

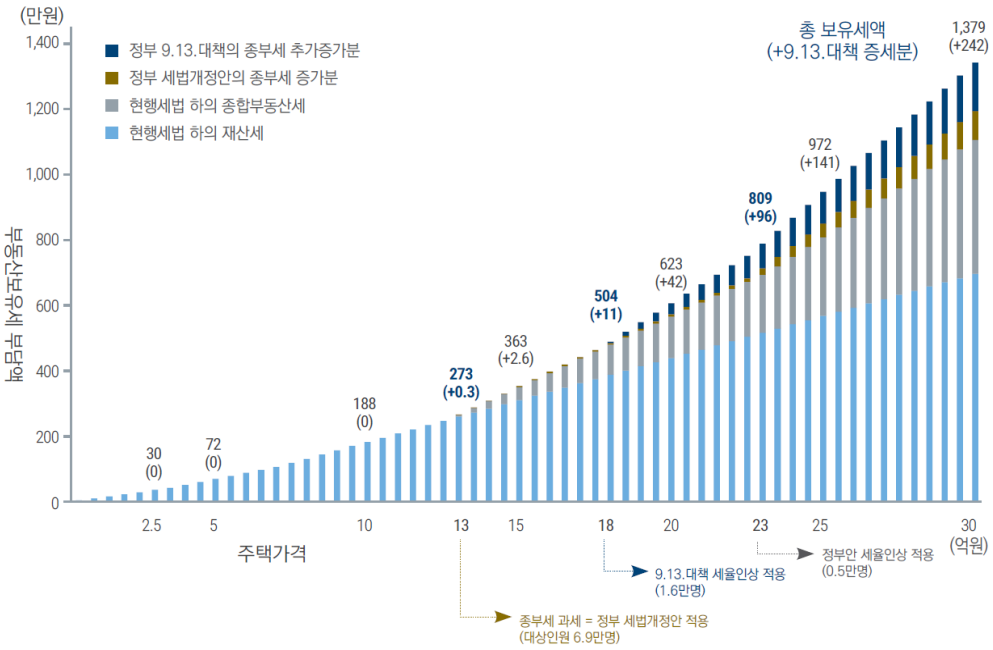
종합부동산세는 과세액의 산정이 복잡하여 정부의 정책효과를 일반국민이 쉽게 이해하기 어려운 측면이 있다[65]. 종합부동산세는 국민이 일반적으로 인식하는 실거래가 대신 공시가격을 기준으로 하고, 전체 금액 대신 과세기준액 초과분에 공정시장가액비율을 적용하여 과세표준을 산정하며, 재산세 납부분의 일부를 공제하게 된다. 다음 그림은 1세대 1주택자의 주택 실거래가격별로 재산세(도시지역분, 지방교육세 등 부가세 포함), 종합부동산세(농어촌특별세 포함), 정부 세법개정안 및 최종안에 따른 종합부동산세 증가분 등을 일괄적으로 나타낸 것이다.

65) 국세청은 홈페이지(www.nts.go.kr)를 통해 종합부동산세 간편 세액계산 프로그램을 제공하고 있다.

1주택자는 실거래가 13억원을 초과하는 주택부터 종합부동산세 과세대상에 포함되고, 정부 개정안에 따라 공정시장가액비율 인상이 인상되어 부담세액이 증가하게 된다. 세율인상의 경우, 정부 세법개정안은 실가 23억원(과세표준 6억원)초과주택을 보유한 5천명에게 적용되며, 9.13.대책은 실가 18억원(과세표준 3억원) 주택부터 세율인상이 적용되어 1만 6천명의 세부담이 증가하는 등 9.13.대책으로 인해 세율인상 구간이 실가기준 5억원 인하될 것으로 추정된다.

논의되는 의원안과 정부안 모두 종합부동산세 과세대상자에 한해 과세를 강화하는 것으로, 주택 실거래가 13억원(다주택자 9억원)을 초과하는 주택에 한해 세부담이 증가하게 된다. 2016년 취득세를 신고주택 중 실가 12억원 초과주택이 전체의 1.1%[66]인 점을 감안하면 대부분의 주택은 종부세 개정안의 영향을 받지 않는다.

[그림 18] 9.13대책에 따른 주택 부동산보유세 부담액: 1세대 1주택, 실거래가격별



주: 1. 주택 실거래가의 공시가격 반영비율을 70%로 가정
2. 재산세와 종합부동산세 모두 도시지역분, 지방교육세, 농어촌특별세 등 부가세 포함 금액
3. 표기된 숫자는 정부의 9.13.부동산대책을 적용하는 경우 전체 부동산보유세(부가세 포함)를 나타내며, 괄호( )안은 정부 9.13.대책에 따른 현행세법 대비 세부담 증가분
4. 정부의 '9.13 주택시장 안정대책'의 세율인상 등은 김정우의원안에 포함

자료: 국회예산정책처

66) 취득세 주택분 전체 과세건수 155.5만건 중 취득가액 12억원 초과주택은 1.7만건이었다.

다. 종합부동산세 과세완화

(1) 주택분 과세기준액 조정

개정내용

부동산 보유자는 공시가격 합산액이 과세기준금액(1주택자 9억원 등)을 초과하는 경우 종합부동산세 과세대상자에 포함되며 과세기준액을 초과하는 부분에 한해서만 세금을 납부하게 된다. 만약 과세기준금액이 인상(인하)되면 종합부동산세 과세대상 인원이 감소(증가)하고 인별 과세표준액이 감소(증가)하는 등 전체적으로 세부담이 경감(증가)된다. 박주민의원안의 경우, 종합부동산세 주택분에 대한 세율과 공정시장가액비율을 모두 인상하는 대신, 1세대 1주택자에 대한 과세기준액을 3억원 인상하여 세부담이 기존과 유사하거나 감소하도록 설계하였다. 이종구의원안은 1주택자와 다주택자 모두 과세기준액을 3억원 인상함에 따라, 과세기준금액을 초과한 금액이 3억원[67] 이하인 경우에는 과세대상에서 제외된다. 정부 세법개정안은 과세기준금액의 조정을 고려하지 않고 현행 과세기준금액을 유지한다.

[표 61] 종합부동산세 주택분 과세기준액 개정안 비교

(단위: 억원)

	현행	개정안		
		박주민의원안	이종구의원안	정부 세법개정안
1세대 1주택	9	12	12	9(현행유지)
다주택	6	6	9	6(현행유지)

자료: 국회 의안정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

세수효과

종합부동산세 주택분 과세기준액 인상에 따른 과세인원수 및 세수 변화를 2016년 과세실적 기준으로 살펴보고자 한다. 1세대 1주택자에 한해 과세기준액을 3억원 인상하면 과세인원은 6.9만명에서 1.6만명으로 5.3만명 감소하며 세수는 228억원이 줄어들게 된다. 다주택자에 한해 과세기준액을 3억원 인상하게 되면, 과세대상인원수는 15.1만명이 감소하고 세수는 1,231억원이 감소하는 것으로 추정된다. 종합하면, 종합부동산세 과세대상자의 과세표준 크기별 분포가 주로 소액에 집중되어 과세기준금액을 인상하는 경우 과세인원수 감소효과가 크게 발생하였다.

67) 과세표준을 기준으로 하면, 공정시장가액비율 80%를 적용하면 2.4억원으로 계산된다.

[표 62] 종합부동산세 주택분 과세기준액 인상에 따른 세수효과: 2016년 기준

(단위: 명, 억원)

구분		1세대 1주택자	다주택자	합계
현행세법	과세대상인원	68,621	204,934	273,555
	과세액	339	2,869	3,208
1세대 1주택 3억원 인상	과세대상인원	15,630	204,934	220,564
	(현행세법 대비)	(-52,991)	(-)	(-52,991)
	과세액	111	2,869	2,981
	(세수효과)	(-228)	(-)	(-228)
모든 주택 3억원 인상	과세대상인원	15,630	53,926	69,556
	(현행세법 대비)	(-52,991)	(-151,008)	(-203,999)
	과세액	111	1,639	1,750
	(세수효과)	(-228)	(-1,231)	(-1,458)

주: 종합부동산세 과세기준액 인상에 대해서만 분석한 것으로, 세액에 영향을 미치는 이외 요인들 (공시가격 상승, 공정시장가액비율 인상, 세율 인상 등)은 분석에서 제외
자료: 국세청 자료를 토대로 국회예산정책처 분석

문제점: 과세기준액 인상 시 과세인원수 큰 폭 감소

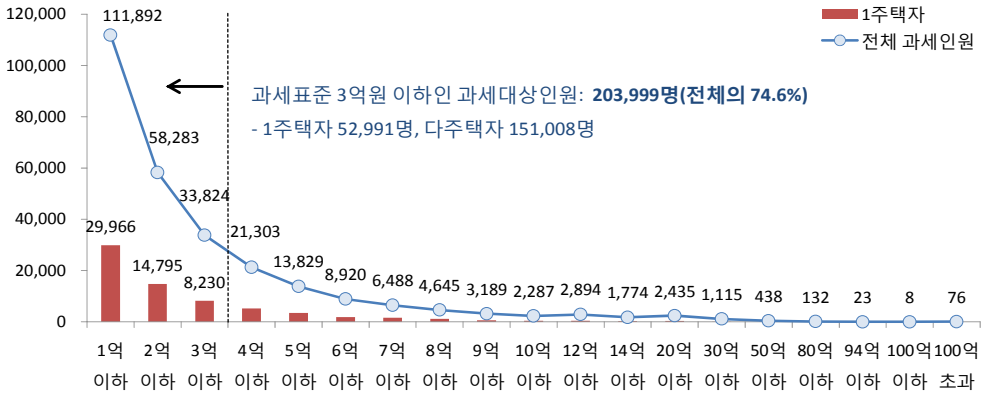
종합부동산세 과세기준액 조정은 과거 경험, 과세현황, 주택 공시가격 분포 등을 고려하면, 과세대상인원수에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다.

먼저 과세기준액 인상은 종합부동산세 과세인원수를 감소시키게 된다. 과거 종부세 주택분의 과세기준액은 2008년 주택보유수와 관계없이 6억원이 적용되다가 2009년부터 1세대 1주택에 한해 9억원으로 상향조정되었다. 이로 인해 1세대 1주택 종부세 과세대상자는 2008년 18.2만명에서 2009년 6.7만명으로 11.5만명(63%) 감소하는 등 당시에도 과세인원수 감소효과가 상당하였다.

또한 종합부동산세 주택분의 2016년 과세대상자의 분포를 살펴보면, 과세대상자가 주로 과세표준액이 작은 구간에 주로 분포하고 과세표준액이 증가할수록 인원이 감소하는 형태를 보였다. 특히, 1억원 이하 구간에 1주택자 3.0만명을 포함하여 총 11.2만명이 분포하는 등 과세기준액 상향조정이 과세대상자수에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다.

[그림 19] 종합부동산세 주택분 과세표준 크기별 과세인원 분포: 2016년 기준

(단위: 명)

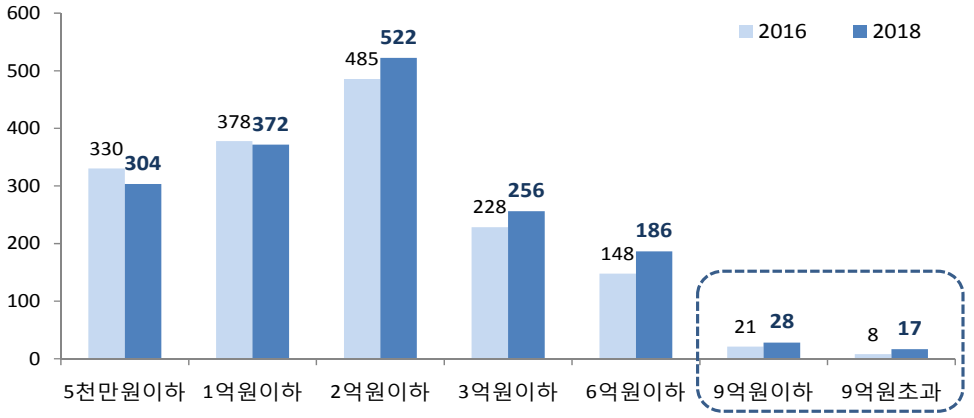


자료: 채은동, "종합부동산세 쟁점분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제3호」, 2018.4., pp.35~43

반대로, 과세기준액을 인하하면 과세인원수가 크게 증가할 수 있다. 공시가격 금액별 전국 주택분포를 살펴보면, 2016년 기준 공시가격이 증가함에 따라 주택수가 증가하다가 1~2억원 주택을 정점으로 감소하는 형태를 보이며, 9억원을 초과하는 주택은 8만호이다. 종합부동산세 1세대 1주택자는 9억원을 초과하면 과세되는데, 공시가격 9억원 초과주택 8만호 중 7만호가 종부세를 부담하였다. 최근 6억원 초과 주택수가 증가하고 2018년 공시가격 6~9억원 주택이 28만호인 점 등 종합부동산세 주택분 과세기준액을 소폭 인하하더라도 과세대상인원수는 크게 증가할 수 있다.

[그림 20] 공시가격별 주택 분포: 2016~2018년

(단위: 만호)



자료: 국토교통부 연도별 보도자료를 토대로 국회예산정책처 분석

(2) 1세대 1주택 세액공제 확대

개정내용

실거주자의 주거권을 보호하기 위한 방안으로, 1세대 1주택에 대해서만 적용되는 종합부동산세 세액공제율 인상을 들 수 있다. 1세대 1주택 세액공제는 장기보유공제(20~40%)와 고령자공제(10~30%)로 구분되며, 고령자가 주택을 장기보유하는 경우 최대 70%까지 공제를 적용받는다. 박성중의원안은 1주택을 10년 이상 보유한 경우 세액공제율 100%를 적용하여 종합부동산세를 부담하지 않게 되며, 이은재의원안은 장기보유공제와 고령자공제의 공제율을 모두 인상하고자 한다.

[표 63] 종합부동산세 1세대 1주택 세액공제율 개정안 비교

(단위: %)

	구분	현행	개정안	
			박성중의원안	이은재의원안
장기보유공제	5~10년 미만	20	20	30
	10년 이상	40	100	50
고령자공제	60~65세 미만	10	10	30
	65~70세 미만	20	20	50
	70세 이상	30	30	70

자료: 국회 의안정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

세수효과

2016년 주택분 세액공제액은 장기보유공제 68억원, 고령자공제 30억원 등 총 98억원 규모였다. 종합부동산세 주택분 산출세액 3,311억원 중 2.9% 금액에 한해 1세대 1주택 세액공제가 적용되는 셈이며, 1주택자 산출세액이 422억원으로 집계되는 점을 감안하면 적용되는 세액공제율은 19.7%로 추정된다.

[표 64] 종합부동산세 주택분 결정세액 산정과정: 2016년

(단위: 억원, %)

	산출세액 (A)	세액공제($B=B_1+B_2$)			비중 (B/A)
			장기보유(B_1)	고령자(B_2)	
전체	3,311	98	68	30	2.9
(1주택자)	(422)	(98)	(68)	(30)	(19.7)

자료: 국세청 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성

개정안에 따른 세수효과는 2016년 기준 64~77억원 수준으로, 개정안 적용에 따라 세액공제액이 현행세법 대비 60% 이상 증가하는 것으로 추정되었다. 전체적으로 공제율을 인상시키는 안보다 10년 이상 보유자에 한해 100% 공제율을 적용하는 안의 세수효과가 더 크게 나타났는데, 이는 세액공제의 구조 때문이다. 1세대 1주택자에 대한 세액공제액은 고령자공제(2016년 30억원)보다 장기보유공제(68억원) 규모가 2배 가까이 크며 장기보유 공제액의 상당 부분이 10년 이상 보유한 계층(52억원)에서 발생하는데, 동 그룹에 대해 세액공제율을 크게 인상하는 안(40% → 100%)을 적용할 경우 세부담 감소효과가 가장 크게 발생하는 것으로 추정된다.

[표 65] 종합부동산세 1세대 1주택 세액공제율 인상에 따른 세수효과: 2016년

(단위: 억원, %)

	현행세법 세액공제액	개정안 공제액증가분	
		박성중의원안	이은재의원안
장기보유공제	68	77	21
5~10년 미만	16	-	8
15년 미만	22	34	6
15년 초과	30	44	7
고령자공제	30	-	43
60~65세 미만	3	-	6
65~70세 미만	6	-	9
70세 이상	21	-	28
전체 (현행세법 대비)	98	77 (79.3)	64 (65.3)

주: 박성중의원안, "종합부동산세법 일부개정법률안"(의안번호 15191), 2018.8.30.
이은재의원안, "종합부동산세법 일부개정법률안"(의안번호 15337), 2018.9.5.
자료: 국회 의안정보시스템 비용추계서 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

라. 재산세

(1) 장기보유 세액공제 신설

개정내용

1세대 1주택에 대한 과세완화 방안 중 하나로, 지방세인 재산세에 1세대 1주택자의 장기보유 세액공제(5년 이상 보유시 10~30%)를 신설하는 안을 들 수 있다. 현재 종합부동산세는 1세대 1주택에 한해 장기보유 세액공제를 허용하고 있는데, 개정안은 재산세에 대해서도 동일하게 공제를 허용하고자 한다.

세수효과

2016년 기준 재산세 주택분 과세물건은 전국 합계 1,133만건이며, 이 중 개정안의 공제대상이 되는 1주택은 전체의 75.6%인 857만건으로 추정된다. 개정안을 적용하면 1건당 평균 6.6만원씩 총 5,657억원의 세액공제가 적용될 것으로 추정된다.

[표 66] 개정안에 따른 수혜대상주택 및 지방세감면액 추정치: 2016년

(단위: 만건, 만원, %, 억원)

보유기간별	공제건수 1) (A)	1건당 평균금액 2)			전체 공제액 (A×D)
		재산세액 (B)	공제율 (C)	세액공제액 (D=B×C)	
5~7년 미만	102	27.1	10	2.7	275
7~10년 미만	122	29.4	20	5.9	715
10년 이상	634	24.5	30	7.4	4,666
전체	857	25.5	26	6.6	5,657

주: 1) 통계청 1주택건수 1,133만건에서 재정패널의 표본 2,583개 주택의 보유기간별 분포 적용
2) 재정패널 표본가구 4,832가구 중 1주택가구 2,583개 주택을 통해 평균금액 추정
자료: 재정패널조사 원자료(9차, 2016년 귀속)를 토대로 국회예산정책처 작성

문제점: 제도 도입에 따른 과세행정비용

개정안이 시행되면 과세절차가 복잡해지는 등의 행정비용을 고려할 필요가 있다. 지방세인 재산세는 납세자에게 제공되는 정부 서비스의 대가로 조세가 부과되는 '응익 원칙'에 따라 물건별로 과세됨에 따라 과세체계상 개인의 특성을 반영한 세액공제 적용이 어렵다. 게다가 재산세 징수기관인 시·군·구 등 기초자치단체는 해당 지역에 위치한 주택분에 대해서만 재산세액을 파악할 수 있고 이외 지역의 과세정보는 알 수 없어서 1세대 1주택을 확인하기가 어렵다.

지자체가 인별 주택상황을 파악하기 위해서는 종합부동산세 과세방식과 동일하게 시·군·구 과세자료를 전국단위로 개인별 합산·집계하는 과정이 추가되어야 한다. 현재 종합부동산세는 지방자치단체에서 징수한 재산세(주택분 7월·9월 징수) 자료를 통해 인별 공시가격 합산을 산정하고, 이를 바탕으로 산정한 종부세액을 12월에 고지·징수하고 있는데, 재산세 세액공제를 적용하기 위해서는 종부세와 같은 절차가 추가되며, 이로 인해 징수시기가 늦춰질 수 있다. 다만, 재산세가 기초자치단체의 주요 재원(2018년 55.6%[68])인 점을 감안하면, 우선 재산세 주택분을 현행대로 징수하고 향후에 세액공제액을 환급하는 방식도 고려해 볼 수 있다.

68) 국회예산정책처, 「지방세제의 현황과 이해」, 2018.8., 요약 30쪽을 참조하였다.

(2) 세부담 상한제 조정

개요

2005년 공시가격 현실화 추진 등으로 인해 재산세 부담이 급격히 증가할 수 있는 가능성이 커짐에 따라 해당 연도의 재산세액이 직전 연도의 재산세액의 150%를 초과하지 못하도록 하는 세부담 상한제를 운용하고 있다. 다만, 주택에 대해서는 2008년 이후 공시가격 규모별로 105~130%로 낮은 비율이 적용되고 있다.

[표 67] 재산세 세부담 상한율

	당해 연도의 전년대비 세부담액 상한율
토지 및 건축물	150% (기본)
주택분	공시가격 3억원 이하 105%, 3~6억원 110%, 6억원 초과 130%

주: 「지방세법」 제122조(세 부담의 상한)에 따라 운용
자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

재산세입에 미치는 영향[69]

부동산 공시가격 상승, 재산세제 개편 등으로 재산세 부담이 증가하더라도 그 한도가 정해지게 된다. 특히 재산세 주택분의 경우 과세표준 규모가 크지 않아 105% 한도가 적용되는 주택이 많고 부동산 공시가격이 빠르게 상승하더라도 부동산 보유세 규모가 큰 폭으로 증가하지 않는다.

앞서 살펴보았듯이, 재산세 부동산분은 재산세 세부담 상한제 도입 전후로 세액 증가율이 크게 변화하였다. 공시가격 현실화가 도입된 2005~2008년 동안 매년 18.5%씩 재산세액이 증가하였으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 공시가격 현실화가 정체되고 2010년 세부담 상한제가 도입되면서 세액증가율은 2009~2016년 동안은 5.6%로 상대적으로 둔화되었다.

부동산 공시가격 상승에 따른 주택분 재산세입 증가효과를 살펴보면, 서울 등을 중심으로 공시가격 증가율보다 재산세입 증가율이 하회하는 것으로 나타났다. 2019년의 경우, 전국적으로 공동주택 공시가격이 5.0% 증가하였으나 주택분 세입은 4.6% 증가하는데 그칠 것으로 추정된다. 재산세가 누진세 구조인 점을 감안하면 재산세입이 공시가격 증가율 이상으로 증가하여야 하나, 재산세 세부담 상한제로

69) 채은동, "부동산 공시가격 동향과 보유세 세입영향분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제4호」, 2018.8, pp.35~45를 참조하여 작성하였다.

인해 재산세 증가율이 낮아졌다. 서울을 예로 들면, 2018년 공동주택 공시가격이 10.2% 상승함에 따라 재산세 산출세액(세부담 상한제 없는 경우)은 누진구조 하에서 15.8% 증가하였으나, 세부담 상한제로 인해 7.3% 증가하는 것으로 분석되었다.

[표 68] 부동산 공시가격 인상에 따른 재산세 주택분 증가효과: 2017~2018년

(단위: 만원, 억원, %)

	2016년 과세실적		2017년 추정치			2018년 추정치		
	건당 평균과표	재산세	공시가격 증가율	재산세	재산세 증가율	공시가격 증가율	재산세	재산세 증가율
서울	15,197	14,205	8.1	15,236	7.3	10.2	16,349	7.3
경기	10,481	9,508	3.5	9,944	4.6	3.8	10,414	4.7
부산	7,625	2,106	10.5	2,217	5.3	4.6	2,334	5.3
인천	7,869	1,857	4.4	1,948	4.9	3.9	2,041	4.8
경남	6,483	1,465	-1.6	1,436	-2.0	-5.3	1,339	-6.7
대구	9,321	1,464	-4.3	1,380	-5.7	4.4	1,449	5.0
대전	7,968	902	0.1	903	0.1	2.9	936	3.7
경북	4,927	862	-6.4	796	-7.7	-4.9	747	-6.0
충남	5,572	790	-5.2	740	-6.4	-3.0	712	-3.8
울산	9,063	703	3.9	737	4.8	-3.1	709	-3.7
광주	6,964	668	2.8	691	3.6	2.9	717	3.7
전북	4,728	586	1.5	596	1.7	2.4	613	2.9
충북	5,633	580	-3.0	559	-3.7	-2.9	538	-3.6
강원	4,574	482	8.3	507	5.3	4.7	533	5.0
전남	3,895	425	4.4	444	4.6	4.8	466	4.9
제주	6,078	236	20.0	249	5.4	4.4	262	5.5
세종	9,613	178	5.6	187	5.1	7.5	197	5.3
전국	9,135	37,015	4.4	38,568	4.2	5.0	40,357	4.6

주: 2016년 재산세 지방자치단체별 및 과세표준별 과세실적을 기준으로 하여 2017~2018년 지자체별 공동주택 공시지가 증가율을 반영하여 2018년 재산세액 추정. 2017년 재산세액을 기준으로 정렬

자료: 지방세통계연감, 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

이와 관련하여, 지방세정보화사업단 추계자료(2011.4.)에 따르면 2010년 기준 전체 재산세 주택분 과세건수 1,736만건 가운데 세부담 상한제가 적용되는 건수는 전체의 49%인 677만건으로 집계된다. 과세표준별 상한제 적용비율은 3억 이하 49%, 3~6억원 61%, 6억 초과 19%이며, 지역별로는 서울(67%), 인천(66%), 경기(80%) 등 수도권이 지방(28%)보다 높게 나타났다.

마. 취득세

(1) 신혼부부 생애최초 주택마련 취득세 감면

개요

정부는 종합부동산세 개정과 함께 신혼부부의 취득세를 감면을 추진하고 있다. 행정안전부에 따르면, ① 부부합산 소득 7천만원(홑벌이 5천만원) 이하 ② 주택 취득가액 3억원(수도권 4억원) 이하 ③ 전용면적 60m^2 주택 구입 등의 요건을 만족하는 신혼부부가 생애최초로 주택을 취득하면, 주택 취득세액[70]의 50%를 감면하게 된다. 과거 2013년의 경우, 생애최초 주택취득에 대한 취득세 감면제도가 한시적으로 시행한 바 있으며, 과거 제도보다 정부안은 감면요건을 보다 엄격하게 적용하였다.

[표 69] 생애최초 주택구입 취득세 감면제도 비교

		과거(생애최초 주택구입 인원) [1]		정부안 (생애최초 신혼부부)
		최초 정부안	최종	
감면대상		생애최초 주택구입자 (신혼부부, 35세이상 단독세대주 등)		생애최초 주택구입 신혼부부
시행기간		상임위통과일 ~2013.12.31	2013년 4~12월 (소급적용)	2019년 1~12월
감면 요건	합산소득	6천만원 이하	7천만원 이하	7천만원 이하 (홑벌이 5천만원 이하)
	전용면적	85m^2 이하	없음	60m^2 이하
	취득가액	6억원 이하	6억원 이하	3억원 이하 (수도권 4억원 이하)
세액감면율		50%	50%	50%

주: 1)「지방세특례제한법」 제36조의2(생애최초 주택 취득에 대한 취득세 면제)에 따라 운용
자료: 국회 의안정보시스템 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

세수효과

개정안으로 인해 2019년 기준 5.8만가구가 114만원의 거래세(취득세, 지방교육세)를 감면받는 등 총 655억원의 감면액이 발생할 것으로 추정된다. 2017년도 주거실태조사 원자료를 분석한 결과, 2017년 기준 5년 이내 결혼한 인원 147.7만가구 중 5.8만가구가 개정안의 적용대상이 되며, 동 가구의 평균취득가액 1.8억원을 기준으로 114만원의 거래세(취득세, 지방교육세)를 감면받는 것으로 추정된다.

70) 주택 유상매매에 대한 취득세율은 3억원 이하 1%, 3~6억원 2%, 9억원 이상 3%이다.

[표 70] 개정안에 따른 수혜대상주택 및 지방세감면액 추정치: 2019년

(단위: 건, 만원, 억원)

	감면건수 (A)	1건당 평균금액			전체 감면액 (A×D)
		취득가액 (B)	취득세 감면액 (C=A×B)	부가세포함 총감면액[1] (D=C×1.1)	
수도권	27,350	22,065	136	149	408
수도권 이외	30,222	14,842	74	82	247
전체	57,572	17,638	103	114	655

주: 1. 주거실태조사 60,640표본가구 중 5년 내 결혼한 부부는 3,546가구. 동 가구를 수도권, 비수도권으로 구분하여 정부 세법개정안의 적용요건 만족 여부를 분석한 후, 2013~2017년 5년간 혼인건수 147.7만건(수도권 75.5만건, 이외 72.2만건)을 기준으로 세수효과 추정
2. 비용추계에서 따르면, 정부는 6.7만가구가 1,597억원을 감면받는다고 추정

자료: "2017년도 주거실태조사" 원자료, 정부제출 비용추계서를 토대로 국회예산정책처 분석

문제점①: 부동산거래세 완화대상이 소수로 한정

정부는 종합부동산세로 인한 세수증가분 중 일부를 신혼부부 생애최초 주택구입 취득세 감면에 활용한다는 계획인데, 부동산보유세 증가분 0.9조원과 비교하면 취득세 감면분은 1천억원 미만인 점을 감안했을 때, 추가적인 취득세 감면대상의 확대를 검토해 볼 수 있다. 먼저, 2013년에 시행된 생애최초 주택구입에 대한 취득세 감면을 참고하여, 감면대상을 확대할 필요가 있다. 2013년 제도는 시행기간이 9개월로 짧았으나, 주택 면적요건이 없고 취득가액의 상한이 정부안보다 높아서 감면건수와 1인당 감면액이 정부안보다 모두 1.8배 이상 높아서, 전체 지방세 감면액이 정부안의 5.3배인 3천억원 이상 발생한 바 있다.

[표 71] 생애최초 주택구입 취득세감면액 비교: 신혼부부 vs 일반

(단위: 건, 만원, 억원)

	감면건수 (건)	평균취득가액 (만원)	1인당 감면액 (만원)	총 감면액 (억원)
정부안: 신혼부부	57,572	17,638	114	655
2013년: 신혼부부+일반	170,011	32,973	203	3,457
(세법개정안 비교)	(295.3)	(186.9)	(178.5)	(528.0)

주: 2013년 생애최초 주택구입에 따른 감면액은 4~12월 9개월간 시행. 다만, 일반주택의 유상매매 취득세율이 달라짐에 따라, 생애최초 주택구입 취득세 감면율도 다른 점을 감안(4~6월분 0.5%, 7~8월분 1%, 9~12월분 0.5%)하여 계산

자료: 지방세통계연감, 주거실태조사 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

생애최초로 주택을 구입하는 신혼부부는 상당수가 결혼과 함께 주택을 마련하고 결혼 초기 주택을 구입하지 못한 부부는 주택 마련기간이 상당히 소요된 점을 감안하면, 조세형평성 측면에서 정부의 취득세 감면요건을 완화할 필요가 있다.

주거실태조사를 분석한 아래 표를 참조하면, 최근 5년 이내 결혼한 신혼부부 3,546가구 중 46.9%인 1,663가구가 생애최초주택을 마련하였으며, 이들이 구입한 생애최초주택은 평균적으로 결혼 후 1년 3개월이 소요되고 평균 전용면적은 71.3m^2로 조사되었다. 반면 혼인 후 6년 이상인 37,227가구의 경우, 전체의 84.8%가 자가주택을 마련한 경험이 있으며, 생애최초 주택마련기간은 평균 9년 1개월, 주택규모는 신혼부부 취득주택과 유사하였다. 다만 결혼 6년 이상 부부는 결혼과 동시에 주택을 마련하는 비중이 19.7%였으나 최근 이 비중이 30.3%로 높아지는 등 최근 부모의 증여 등을 통해 결혼과 함께 주택을 매입하는 경우가 증가한 것으로 추정된다. 이와 달리 결혼 초기에 주택을 마련하지 못하는 경우 소수 인원은 1~5년 사이에 주택을 마련하지만, 신혼부부 중 절반 이상이 5년 동안 주택을 마련하지 못하는 것으로 나타나, 정부의 취득세 감면 대상이 주로 결혼 초기 주택을 마련한 인원에 집중될 수 있는 것으로 분석된다. 반대로 결혼 후 오랜 기간에 걸쳐 자산을 축적하여 5년을 초과한 시점에 생애최초 주택을 마련하는 가구의 경우 정부의 취득세 감면에서 제외되는 등 조세형평성 문제가 야기될 수 있다.

또한 신혼부부가 생애최초로 취득하는 주택의 평균규모는 71.3m^2으로 정부안 감면요건(60m^2)을 상회하는 등 정부안의 요건이 까다롭다고 볼 수 있다.

[표 72] 부부의 주택마련 비율 및 생애최초주택의 특징

(단위: 가구, %)

	가구수				생애최초 주택	
	전체 (A)	자가주택 미마련 (A_1)	자가주택 마련 (A_2)	1년내 생애최초 주택마련	주택마련기간	전용면적
신혼부부 (5년 이내)	3,546 (100.0)	1,883 (53.1)	1,663 (46.9)	1,076 (30.3)	1년3개월	71.3m^2
이외부부 (6년 이상)	37,227 (100.0)	5,676 (15.2)	31,551 (84.8)	7,345 (19.7)	9년1개월	75.5m^2

주: 1. 60,640표본가구를 대상으로 조사한 주거실태조사 원자료를 이용하여 분석
2. 괄호( )안은 전체 가구수 대비 해당 항목의 비중(%)이며, 가중치를 기준으로 계산
자료: 「2017년도 주거실태조사」 원자료를 이용하여 국회예산정책처 분석

문제점②: 정부안에 따라 광역자치단체 수입↓, 기초자치단체 수입↑

종합부동산세 강화로 인해 지방기초자치단체의 재정수입이 증가하는 반면 취득세 감면으로 인해 지방광역자치단체의 수입이 감소하는 등 지방정부간 배분의 불일치 문제는 고려할 필요가 있다. 종합부동산세는 「지방교부세법」제9조의3에 따라 전액 부동산교부세 형태로 시·군·구 및 자치구 등 기초자치단체에 교부되고 있어, 종합부동산세가 강화될 경우 기초자치단체의 재정수입이 증가하게 된다. 반면에, 취득세는 광역자치단체가 징수하는 재원으로서, 정부가 신혼부부 감면제도를 신설하게 되면 광역자치단체의 지방세수입이 감소하게 된다. 다만, 정부가 추진하는 취득세 감면액 규모가 크지 않아 광역자치단체의 세입 감소효과(취득세액 595억원)가 크지 않을 것으로 보인다.

다만 국회 심사를 통해 취득세 인하대상이 추가로 확대되거나 취득세율이 인하되어 광역자치단체의 세입감소 규모가 확대되는 경우, 중앙정부는 광역자치단체의 지방세입 감소분을 보전할 필요가 있다. 보전방법 중 하나로, 전액 기초자치단체로 교부되는 종합부동산세의 일부를 광역자치단체로 배분하는 등의 공동세를 도입하게 되면, 종합부동산세 강화를 통해 증가한 세입이 광역자치단체로 보전되어 지방정부 간 귀착문제를 해결할 수 있다[71].

[표 73] 종합부동산세 및 취득세의 지방정부 배분

	징수	배분	관련 법률근거
종합부동산세	국세	시·군·구 등 기초자치단체에 전액 교부	「지방교부세법」 제9조의3
취득세	지방세	시·도 등 광역자치단체가 지방세 징수 및 사용	「지방세기본법」 제8조

자료: 법제처 국가법령정보센터 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

71) 최명근, 「우리나라 종합부동산세제의 위헌가능성」, ㈜영화조세통람, 2007.9, 260~263쪽 참조하여 작성하였다.

Ⅵ. 요약 및 정책시사점

우리는 연혁부터 과세현황, 국제비교 등의 분석을 통해 우리나라 부동산세제의 특성을 살펴보았고, 국회에 제출·발의된 법률안을 중심으로 쟁점사항을 정리하였다. 우리나라 부동산세제를 몇 가지 특성으로 요약하자면, 세제의 복잡성, OECD국가와 비교하여 '높은 거래세, 낮은 보유세' 구조, 짧아진 제도의 개편주기, 구조적인 세제개편 미흡 등을 꼽을 수 있다. 최근 부동산보유세를 중심으로 세법개정이 추진되고 있는데, 향후 부동산세제 전반에 대한 구조개편을 논의할 때 이러한 문제점을 고려하여 개편방향을 결정할 필요가 있다.

세제의 복잡성

우리나라 부동산세제는 관련 행위마다 4~5개 세목이 적용되고, 1개 세목 안에서도 과세항목마다 다른 세율체계가 적용되는 등 다른 나라와 비교하여 제도가 매우 복잡한 편이다. 부동산세제는 재산세, 취득세 등을 기본으로 하여 종합부동산세가 재산세를 보완하는 구조인데, 세목마다 다수의 부가세(surtax)가 과세되는 실정이다. 이는 부동산세제의 연혁과 깊은 연관이 있는데, 모든 부동산에 대해 과세되는 것이 아니라 토지·주택 등 순차적으로 과세되었고, 정부 필요에 따라 과세항목별, 정책목적별로 과세체계가 상이하게 적용되었기 때문이다. 일례로 재산세의 경우, 주택, 공장용 건축물 등 8개 항목의 세율이 다르며, 세율 체계도 주택 등 일부 항목의 경우 초과누진세율이 적용되고 일부 항목의 경우 정률세율이 적용된다.

이러한 복잡성은 국민이 세제를 쉽게 이해할 수 없고, 자신이 부담해야 하는 세액 계산을 어렵게 만들어, 회계사·세무사 등 전문가의 자문을 구하게 되는 등 부수적인 조세행정비용을 초래하게 된다. 중장기적으로 정부는 부동산세제의 단순화(간소화)를 추진하여 조세행정비용을 줄이고, 세법상의 미비점(loophole)을 줄일 필요가 있다.

'높은 거래세, 낮은 보유세' 구조

우리나라는 OECD국가와 비교하여, 명목GDP 대비 보유세 비중은 OECD평균보다 낮았고 거래세 비중은 OECD평균의 4배 수준으로 높았다. OECD 35개국을 살펴보면, 인구규모가 작은 유럽 국가를 중심으로 '낮은 보유세, 낮은 거래세' 구조가 가장 일반적이었으며, 유럽국가 중 영국, 프랑스 등 인구규모가 큰 국가와 미국·일본·우리나라 등 비유럽국가의 경우 보유세와 거래세를 양자택일하는 경향을 보였다. 다만 우리나라의 부동산거래세는 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보였는데, 1970년 개발단계에서 '높은 거래세' 구조가 형성된 것이 도시화가 이루어진 현재까지도 유지되는 등의 경로의존성(path dependence)을 따르는 것으로 해석된다.

또한, 우리나라는 부동산을 구입할 때 높은 세율의 취득세뿐만 아니라 부동산 중개 수수료 등을 부담하는데, 전체적인 부동산 거래비용의 적절성을 검토해 볼 필요가 있다. 다만 부동산거래세에 대한 구조개편은 ① 취득세 등이 지방자치단체의 주요 재원인 점 ② 부동산보유세와의 연관성 ③ 소폭의 세율인하에도 세수변동성이 큰 점 등을 감안하여 중장기 계획 하에 실행할 필요가 있다.

짧아진 제도 개편주기

연혁을 살펴보면, 부동산세제의 개편주기가 점차 짧아지는 경향을 보인다. 농경시대 부동산세제는 국민의 삶에 미치는 영향이 매우 크고 부동산가격이 안정적으로 운영되었기 때문에 제도가 점진적으로 개정되었다. 하지만 산업화가 진행된 1970년대부터 부동산 세제에 투기억제라는 정책적 기능이 추가되면서 부동산세제의 변화가 빈번하게 이루어졌다.

부동산세제는 산업화·도시화 등이 진행되면서 부동산 가격이 급등한 1970년대 이후 부동산수요 억제책으로 사용되었고, 이후 부동산 가격이 급등하는 시점마다 제도개편이 이루어졌다. 1970년 초반 부동산 가격이 급등함에 따라 1974년 재산세의 누진세율 도입, 골프장·별장 등 사치성재산에 대한 재산세 및 취득세 인상, 1977년 등록세 도입 등이 이루어졌다. 1980년 후반 가격급등으로 인해, 1987년 토지과다보유세 도입 및 주거용 토지 재산세율 인상, 1988년 양도소득세 세율 인상 등의 정책이 시행되었다. 2000년대 초반의 경우에도, 가격이 상승함에 따라 정부는 2005년 종합부동산세 도입 및 공시가격 현실화, 2004~2008년 다주택자 및 비사업용토지 양도소득세율 인상 등이 시행되었다. 2017~2018년 서울을 중심으로 한 부

동산 가격 증가에 대해서는 2018년 4월 조정대상지역 다주택자 양도소득세율 추가 과세, 임대사업자 등록 유도 등이 시행되었고, 현재 종합부동산세 과세강화에 대한 논의가 진행중에 있다.

종합적이고 구조적인 세제개편 논의가 필요

부동산 투기억제에 초점이 맞춰지다보니 부동산 보유세 및 거래세 등 전체 구조에 대한 개편은 부족하였다. 앞서 살펴보았듯이, 1970년대 초반·1980년대 후반·2000년대 초반 등 부동산가격이 증가하는 시점의 정책은 보유세·거래세·이전세를 모두 강화하는 방향으로 개편되었으며, 2008년 글로벌 금융위기로 인해 부동산경기가 침체한 시점에는 거래세·이전세를 완화하여 경기를 부양하는 방향으로 개편이 이루어졌다. 학계에서나 OECD 등에서 우리나라 부동산세제 구조개편에 대한 연구 및 권고는 있었으나, 정부 차원에서 종합적인 개편방안을 모색하고 시행을 추진하는 것은 미흡했다고 할 수 있다.

정부는 ① 공평성 제고 ② 점진적 개편 ③ 국가균형 발전 및 거래세 인하 등의 종합부동산세 개편 원칙[72] 하에, 종합부동산세 개정을 추진하고 있다. 정부는 올해 세법개정을 통해 우리나라의 부동산보유세 비중('15년 0.8%)을 2022년까지 선진국 수준(OECD 평균 1.1%)에 근접한 1.0%에 도달할 것으로 예상하였다. 다만, 정부가 최종적으로 발표한 9.13대책을 적용하더라도 2022년 부동산보유세 비중은 0.9%로 추정되며, 추가적인 정부대책이 없는 한 정부목표를 달성하기가 어려울 것으로 보인다. 또한 보유세 강화와 함께 추진되는 거래세 인하는 특정 계층에 대한 지방세 특례제도를 도입하는 안으로, 그 감면규모가 크지 않고 구조적 개편과는 거리가 멀다고 할 수 있다.

부동산세제는 전 국민이 영향을 받으며, 정부의 세법개정은 개인의 유·불리에 따라 찬성과 반대의견이 확연하게 구분될 수 있다. 이러한 점을 감안하여 정부 또한 다양한 의견을 수렴하여 중장기 부동산세제의 방향을 결정하고 종합부동산세를 중심으로 한 세법개정안을 추진하고 있다. 다만, 우리나라 부동산세제의 복잡성, 높은 거래세비중 등을 감안하면 현재 부동산보유세 중심의 논의에서 한발 더 나아가 부동산거래세와 중개수수료 등 거래비용 전반을 고려한 종합적인 부동산세제 구조개편에 대한 논의를 시작할 필요가 있다.

72) 기획재정부 보도자료, "종합부동산세 개편방안", 2018.7.6.

참고문헌

국내문헌

국세청, 연도별 국세통계연보

국중호,「주요국의 조세제도: 일본편」, 한국조세연구원, 2009.10.

국토교통부, 연도별 부동산 공시가격 보도자료

___, 주거실태조사

국회, 의안정보센터

김유찬·이유향,「주요국의 조세제도: 독일편」, 한국조세연구원, 2009.10.

기획재정부 보도자료, "조합부동산세 개편방안", 2018.7.6.

기획재정부·국토교통부·금융위원회 보도자료, "주택시장 안정대책", 2018.9.13.

남기업·성승현·조성찬,「주요국의 부동산 세제 비교연구」, 토지+자유연구소, 2014.2.

법제처, 국가법령정보센터

원윤희,「역사 속의 세금이야기」, 박영사, 2014.

이선화, "부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요",「KILF Repot Vol.51」, 지방세연구원, 2018.7.

재정개혁특별위원회·한국조세재정연구원, "바람직한 부동산세제 개혁방안", 공청회 발제자료, 2018.6.22.

전강수, "부동산 불평등 해소를 위한 보유세제 개편방안", 김종민의원 정책세미나 발제자료, 2018.1.29.

채은동, "부동산 공시가격 동향과 보유세 세입영향분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제4호」, 2018.8., pp.35-45

___, "종합부동산세 쟁점분석",「NABO 추계&세제 이슈 통권 제3호」, 2018.4., pp.35-43

최명근,「우리나라 종합부동산세제의 위헌가능성」, ㈜영화조세통람, 2007.9.

최충익·김천일·김철민,「주택보유자의 특징 및 부동산과세 합리화방안」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2018.7.

통계청, 가계금융·복지조사

한국조세재정연구원,「한국세제사 제1편 연대별」, 2012.12.

한국조세재정연구원, 재정패널조사

행정안전부, 연도별 지방세통계연감

외국문헌

Government of the District of Columbia, "Tax rates and Tax Burdens in the District of Columbia: A Nationwide Comparison 2016", 2017.12.

IBFD, Tax Research Platform

OECD, Tax Revenue Data base

___, 「Going for Growth」, 2015.

부동산세제 현황 및 최근 논의동향

발간일	2018년 11월 6일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 재산소비세분석과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3125)
인쇄처	유월애 (tel 02·859·2278)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재산소비세분석과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4834)

ISBN 978-89-6073-151-6 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망찬 미래

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

(07223)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700494-001680-01