

地方稅制 公聽會

土地·住宅關聯地方稅制 改編方向

1993. 12

韓國租稅研究院

地方稅制 公聽會 / 目次

公聽會의 概要 / 3

<第1主題>

土地課標 公示地價轉換에 따른 土地關聯地方稅制 改編方向
(李性旭, 玄鎮權) / 7

<第2主題>

多住宅保有에 대한 財產稅 課稅強化 方案
(孫光洛, 韓相國, 魯英勳) / 51

公聽會의 概要

<12월 7일> 釜山公聽會

13:30~13:40 인사말

13:40~15:00 第 1主題: 土地課標 公示地價 轉換에 따른
土地關聯地方稅制 改編方向

사 회 자: 최삼철 교수(부산대)

발 표 자: 이성욱 박사(KTI 전문연구위원)

토 론 자: 강차만 의원(부산시의회 재무산업위원회 위원)

김상훈 주필(부산일보)

강대찬 부장(부산상공회의소 조사부)

강대용 대표이사(한신주택(주))

손승환 과장(부산시 세정과)

전상경 교수(동아대)

15:10~16:40 第 2主題: 多住宅保有에 대한 財産稅 課稅強化 方案

사 회 자: 최삼철 교수(부산대)

발 표 자: 손광락 박사(KTI 연구위원)

토 론 자: 강차만 의원(부산시의회 재무산업위원회 위원)

김상훈 주필(부산일보)

강대찬 부장(부산상공회의소 조사부)

강대용 대표이사(한신주택)

손승환 과장(부산시 세정과)

전상경 교수(동아대)

<12월 8일> 光州公聽會

13:30~13:40 인사말

13:40~15:00 第 1主題: 土地課標 公示地價 轉換에 따른
土地關聯地方稅制 改編方向

사 회 자: 정동주 회장(광주시 시정동우회)

발 표 자: 이성욱 박사(KTI 전문연구위원)

토 론 자: 김일태 교수(전남대)

김 훈 교수(호남대)

김 성 차장(광주일보)

김사운 감정평가사(한국감정원 광주지점)

박향규 경립부장(광주고속)

이광현 국장(광주시 재무국)

15:10~16:40 第 2主題: 多住宅保有에 대한 財産稅 課稅強化 方案

사 회 자: 정동주 회장(광주시 시정동우회)

발 표 자: 손광락 박사(KTI 연구위원)

토 론 자: 김일태 교수(전남대)

김 훈 교수(호남대)

김 성 차장(광주일보사)

김사운 감정평가사(한국감정원 광주지점)

박향규 경립부장(광주고속)

이광현 국장(광주시 재무국)

〈12월 13일〉 서울公聽會

10:00~10:10 인사말: 박종기 원장

10:10~12:20 第 1主題: 土地課標 公示地價 轉換에 따른
土地關聯地方稅制 改編方向

사회자: 차병권 명예교수(서울대)

발표자: 이성욱 박사(KTI 전문연구위원)

토론자: 이근식 교수(서울 시립대)

홍원탁 교수(서울대)

이원준 교수(건국대)

장현준 논설위원(중앙경제)

최경선 이사(대한상공회의소)

김현식 박사(국토개발연구원 연구위원)

유호근 국장(내무부 지방세계국)

임상규 과장(경제기획원 지역투자계획과)

14:00~16:10 第 2主題: 多住宅保有에 대한 財産稅 課稅強化 方案

사회자: 최명근 교수(서울 시립대)

발표자: 손광락 박사(KTI 연구위원)

토론자: 각태원 교수(서강대)

오연천 교수(서울대)

최택만 논설위원(서울신문)

이정근 전무(세경건설)

김관영 박사(한국개발연구원 연구위원)

김정호 박사(국토개발연구원 연구위원)

유호근 국장(내무부 지방세계국)

장동규 과장(건설부 주택정책과)

土地·住宅關聯地方稅制 改編方向 公聽會/第1主題

土地課標 公示地價 轉換에 따른
土地關聯地方稅制 改編方向

李 性 旭

玄 鎭 權

(KTI 研究委員)

目 次

I. 土地問題

1. 國土利用 現況
2. 土地所有의 偏重
3. 急速한 地價上昇
4. 資本利得 未還收

II. 不動產稅制의 稅負擔 比較

1. 우리나라 不動產保有에 대한 稅負擔 分析
2. 不動產保有에 대한 稅負擔의 國際比較
3. 土地保有에 대한 適正 稅負擔率 分析

III. 綜合土地稅의 實態 및 問題點

1. 綜合土地稅의 賦課 現況
2. 綜合土地稅의 階層別 稅負擔 現況
3. 낮은 課標現實化
4. 綜合合算과 別途合算의 區分
5. 多段階 累進構造
6. 많은 非課稅 * 減免

IV. 土地稅制의 改善方向

1. 土地稅制改善의 基本方向
2. 綜合土地稅의 強化
3. 取得稅 및 登錄稅의 緩和

I. 土地問題

1. 國土利用 現況

- 1990년 현재 우리나라의 국토면적은 99,273.7km², 인구는 4,352만명, 1인당 국토면적은 2,280m²로서 인구밀도가 세계 3위에 이룸. 농경지(田: 8x, 잡: 14x)와 임야(66x)를 제외한 可用面積은 전국토의 4.4x(일본: 7.1x, 대만:5.9x)이며, 특히 1인당 都市面積은 146평(일본: 257평, 대만: 89평), 1인당 垆地面積은 14평(일본: 36평, 대만:14.5평)에 불과하여 세계에서 가장 낮은 수준임.

〈表 I-1〉 國土開發 指標

(단위: km², 千명, 千가구)

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1991
국토면적(A)	98,431	98,222	98,807	98,922	99,143	99,274	99,300
총인구(B)	24,989	31,466	34,707	37,436	40,448	43,520	43,268
도시인구수(C)	9,789	15,750	21,288	25,788	30,086	34,622	37,200
농촌인구수	15,205	15,685	14,053	11,711	10,381	8,898	6,068
총가구수	-	5,857	6,754	7,968	9,575	11,357	-
보통가구수(D)	-	5,576	6,367	7,470	8,751	10,223	-
주택수(E)	-	4,360	4,734	5,319	6,104	7,374	-
인구밀도(명/km ²)	253.9	320.4	351.3	378.2	408.0	438.4	435.8
A / B (평/명)	1,193.7	945.9	862.7	880.7	735.3	691.3	758.7
도시화율(x)	39.1	50.1	59.1	68.7	74.3	79.6	86.0
주택보급률(x)	-	78.2	74.4	71.2	69.8	72.1	74.2

資料: 통계청 통계조사국 인구통계과,

한국토지개발공사, 「토지통계연감」, 각 연도.

- 都市計劃區域은 14,046km²로서 전국토의 14x에 불과한데 都市化率은 79.6x로 도시면적이 절대적으로 부족함. 都市計劃區域 중에서 녹지지역이 78.2x나 차지하며 실제로 都市用土地로 사용되는 住居地域은 11.3x, 商業地域은 1.4x 그리고 工業地域은 4.0x에 불과함.
- 可用土地 供給이 절대적으로 부족한 상태에서 급속한 경제성장에 의해 産業化·都市化가 급속히 진전됨에 따라 택지, 상업용지 및 공장용지 등의 都市用土地의 수요가 증가하여 농경지 및 산림지가 도시 및 공장용지 등의 도시적 용도로 대폭 전환되었음.

○ 이 과정에서 지가가 상승하였으며, 지가상승 차익을 노린 투기적 수요와 자산축적을 위한 수요도 크게 늘어나 토지의 가격이 급상승하는 악순환이 계속되면서 土地選好의 風潮가 보편화되었으며, 土地所有도 편중되었음.

○ 과거의 土地政策은 國土保全을 위한 利用規制와 投機抑制를 주된 목적으로 함으로써 可用土地의 적극적인 開發, 供給, 利用, 去來가 크게 제약되어 왔다. 可用土地가 전국토의 4.4%에 불과하고, 도시계획구역 내의 80%가 보전용도의 녹지지역으로 지정되어 있어서 都市用 土地의 가격은 더욱 급상승하게 되었으며, 전국토의 85%가 토지거래 신고(41%) 및 허가 대상지역(44%)으로 지정되어 實需要를 위한 토지거래 및 개발도 크게 위축되었음.

○ 급속한 地價上昇과 금융기관의 不動產爲主 擔保慣行으로 인해 기업도 생산 및 영업활동을 위한 필수조건인 공장용 및 상업용 토지의 事前確保에 몰두하게 되었으며, 여유토지를 확보하지 못한 기업은 생산설비를 위한 토지의 구입에 필요한 기회비용이 높아져 기존설비의 확장 또는 신규사업으로의 진입이 어렵게 되었으며, 기술개발 및 설비확장을 위한 투자에 들어가야 할 자금으로 토지구입에 사용하게 됨으로써 경쟁력도 하락하게 되었음.

○ 都市用 土地의 가격상승과 宅地開發의 부진으로 인해 주택공급이 주택수요에 비해 절대적으로 부족하여 주택가격이 상승함으로써 서민층의 주택구입 희망을 좌절시키고 중산층의 주택구입마저도 어렵게 되었음.

2. 土地所有의 偏重

- 내무부의 『지적통계』에 의하면, 1990년 民有地는 우리나라 총 면적 99,274km²의 80%인 79,937km²에 달하며, 개인소유의 私有地는 민유지의 76%를 차지함.

○ 전국 私有地(71,895km²)의 65.2%가 토지소유자(약 1,080만명)의 상위 5%에 속하는 54만명에게 편중되어 있고, 상위 10%가 76.8%를 소유하고 있음.

- <表 I-2>은 개인이 보유하고 있는 826조원 규모의 토지가 토지 소유자들 간에 분배되어 있는 실태를 보여줌. 공시지가를 기준으로 살펴보면, 토지를 가장 많이 보유하고 있는 상위 1% 계층이 총토지가액의 23.7%(195.8조원)에 해당하는 토지를 소유하고 있으며, 상위 5%의 계층이 총토지가액의 44.2%(365.1조원)를 차지하고, 상위 10% 계층이 총토지가액의 약 56%를 차지하고 있음.

- 하위계층이 차지하는 토지비중을 보면 하위 50%가 총토지가액의 약 10%를 차지하고 최하위 10% 계층은 총토지가액의 0.3%만 차지하고 있음.
 - 최상위 1% 계층은 전체토지의 12.9%(지가총액으로는 23.7%)를 보유하고 있기 때문에 최상위 1% 계층이 차지하는 토지는 대체로 단위가격이 높은 토지를 소유하고 있다고 판단됨. 상위 5%가 보유하고 있는 토지는 전체토지의 30.3%이며, 상위 10% 계층이 보유하고 있는 토지면적은 43%임.
 - 하위 50%가 보유하고 있는 토지면적은 전체의 27%이며, 최하위 10%가 차지하는 비율은 4%를 보여 주어 공시지가로 대비할 때보다 점유율이 높음. 이는 하위계층의 소유토지의 단위가격은 비교적 낮은 것임을 보여줌.
- 법인의 경우 개인에 비해 토지의 편중현상이 더욱 심각함. 상위 1% 계층이 법인이 보유하고 있는 토지가액(204조원)의 68%를 차지하고, 상위 5% 계층이 86%에 해당하는 토지를 보유하고 있음. 또한 상위 10% 계층이 총토지가액의 92%에 달하는 토지를 보유하고 있는 반면, 하위 50% 계층이 차지하고 있는 비율은 단지 전체의 0.5%에 불과함.

〈表 I-2〉 土地所有者간의 土地偏重 現況: 個人, 法人

토지보유계층	개 인				법 인			
	공시지가		면적		공시지가		면적	
	비율 (%)	누적비율 (%)	비율 (%)	누적비율 (%)	비율 (%)	누적비율 (%)	비율 (%)	누적비율 (%)
1%	23.7	23.7	12.9	12.9	68.4	68.4	34.9	34.9
2%	7.7	31.4	6.1	19.0	8.0	76.5	25.3	60.2
3%	5.3	36.7	4.4	23.3	4.3	80.7	1.7	61.8
4%	4.1	40.8	3.7	27.0	2.9	83.7	1.2	63.0
5%	3.4	44.2	3.3	30.3	2.2	85.9	0.5	63.5
6-10%	11.7	55.9	12.7	43.1	6.2	92.1	6.1	69.7
11-20%	13.9	69.7	13.0	56.1	4.5	96.5	6.6	76.3
21-30%	9.1	78.8	7.4	63.5	1.6	98.2	2.7	79.0
31-40%	6.4	85.2	5.4	68.9	0.8	99.0	4.8	83.8
41-50%	4.7	89.9	4.4	73.3	0.5	99.5	1.9	85.7
51-60%	3.7	93.6	3.8	77.1	0.3	99.7	6.3	92.0
61-70%	2.9	96.5	3.6	80.8	0.2	99.9	4.0	96.0
71-80%	2.0	98.5	6.9	87.7	0.1	100.0	2.5	98.4
81-90%	1.2	99.7	8.3	96.0	0.0	100.0	1.1	99.6
91-100%	0.3	100.0	4.0	100.0	0.0	100.0	0.4	100.0

3. 急速한 地價上昇

- 급속한 經濟成長과 都市化·産業化에 따른 토지수요의 증가에 의해 지가의 상승은 필연적인 현상이었지만, 특히 무기적 수요에 의해 週期的, 地域的으로 급등하는 양상을 보였으며, 제1차 경제개발계획이 추진된 1962년 이후 4차례의 상승기가 있었음.

〈表 I-3〉 地價變動率 推移

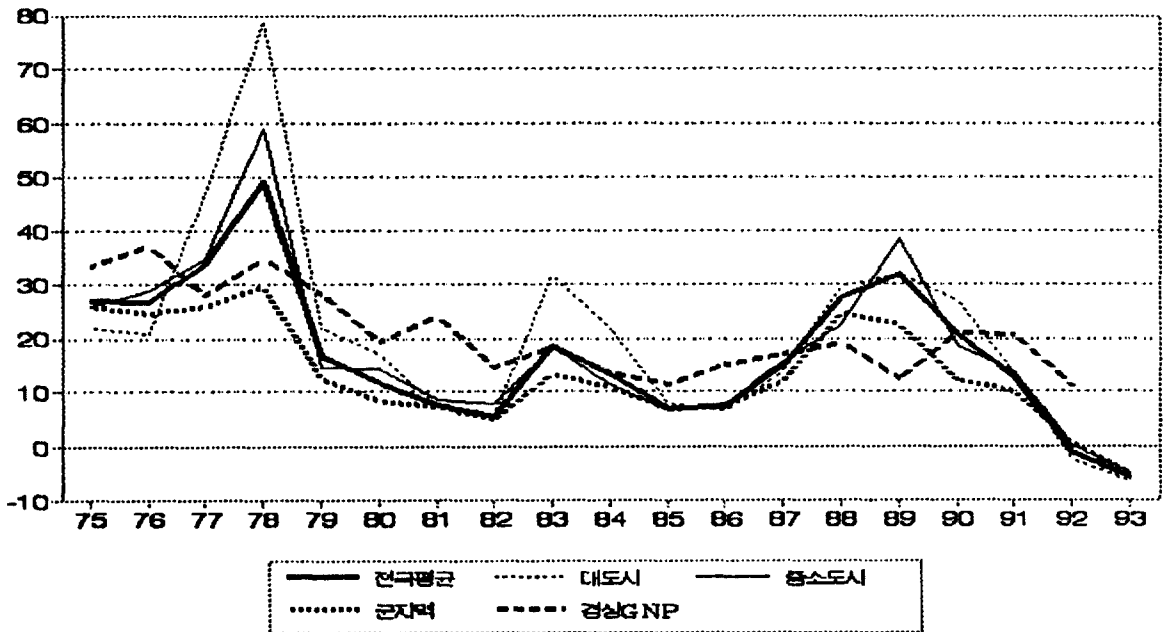
(단위: %)

	제 1 주 기		제 2 주 기		제 3 주 기	
	상승기	안정기	상승기	안정기	상승기	하락기
기 간 정 점	1964~71 1969	1972~74 -	1975~79 1978	1980~86 1983	1987~91 1989	1992~94 -
연평균상승률	50.0	-	30.6	10.1	22.3	-
경상성장률	15.6	30.8	32.4	16.6	18.0	-

註: 1974년 이전에는 공식적인 지가상승률 통계가 없기 때문에 1964~71년 동안의 정확한 지가상승률은 알 수 없지만 연평균 50% 정도의 지가상승세가 있었던 것으로 나타나고 있음.

資料: 한국토지개발공사.

〈圖 I-1〉 地價變動率 推移



- <圖 I-1>에 의하면, 일반적으로 지가상승세는 경기순환주기와 유사한 형태를 보이고 있으나, 경기순환주기보다 그 변동폭이 컸다는 것을 알 수 있음. 즉, 경기가 좋을 때는 지가도 상승세에 있으나, 경기가 안정적이거나 침체기에는 지가의 상승세도 둔화되어 지가상승률이 경성성장율을 하회하게 됨.
- 1988~89년의 地價急騰勢(1988년: 27.47%, 1989년: 31.97%)가 土地公概念의 도입으로 1990년에는 전국 평균 지가상승률이 20.58%로서 다소 둔화되었음.
 - 1991년에는 토지초과이득세 및 개발부담금의 부과로 投機的 土地需要가 억제되어 전국 평균지가상승률이 12.78%로 지가가 안정세에 들어섰으며, 지역, 용도 및 지목별로도 지가상승률의 편차가 작았음.
 - 1992년에는 지가가 처음으로 1.27% 하락하였음. 특히 서울(-2.78%)을 비롯한 대도시(-2.59%)의 지가가 하락한 반면, 중소도시(0.18%) 및 군지역(0.46%)의 지가는 거의 변화가 없었다.
 - 1993년에 들어서면서 지가 하락세는 대도시 뿐만 아니라 중소도시 및 군지역까지도 확대되어 1993년 1~9월 중에 지가가 5.84% 하락하였음. 지역으로는 대도시가 용도지역으로는 주거지역이, 지목으로는 임야 및 상업용 대지가 6% 이상 하락하였고, 다른 지역, 용도지역, 그리고 지목들도 모두 5% 이상 토지가격이 하락하였음.
 - 최근 추세에 의하면 지가 하락세는 1994년까지 이어질 전망이나 1994년에는 지가하락세가 둔화될 것이며, 1995년 이후 지가는 안정세 및 상승세에 접어들 것으로 판단됨.

〈表 I-4〉 地價上昇率

(단위: %)

		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993.1~9
전 국		14.67	27.47	31.97	20.58	12.78	-1.27	-5.84
지역 별	서울	6.29	28.06	33.54	31.18	11.15	-2.78	-7.32
	6 대도시	13.91	29.47	31.95	26.97	13.46	-2.59	-6.52
	중소도시	15.79	22.54	38.29	18.60	13.69	0.18	-5.00
	군 지역	12.01	24.59	22.52	12.20	10.19	0.46	-5.06
용도 별	거주지역	3.68	27.03	31.11	26.36	13.57	-2.18	-6.18
	상업지역	3.97	25.00	29.89	20.96	12.22	-1.38	-5.85
	공업지역	7.38	27.95	32.36	22.10	15.96	-1.37	-5.34
	녹지지역	7.80	36.29	39.10	19.63	13.80	-0.56	-5.40
	비도시지역	5.27	24.02	29.39	10.87	9.42	0.64	-5.42
지목 별	전	7.36	36.07	35.23	23.09	15.60	0.30	-5.05
	답	8.99	40.20	34.96	20.21	14.69	0.23	-5.41
	대(주거용)	5.17	29.06	26.89	22.34	14.74	-0.76	-5.81
	대(상업용)	4.35	26.58	24.35	19.50	13.97	-0.60	-6.16
	임야	5.69	29.65	42.55	19.27	11.68	-1.70	-6.83
	공장용지	7.54	30.70	26.62	21.64	15.08	-0.05	-5.00
	기타	3.74	43.52	43.72	20.58	12.60	-0.70	-5.45

註: 1986년은 1985.10.1~1986.10.1의 변동률이며 1987년부터는 매년 1월 1일을 기준으로 변동률을 구함.
資料: 건설부, 「지가동향」, 각 호.

4. 資本利得 未還收

- 지가상승으로 인한 자본이득을 추정하기 위해서는 우리나라 토지의 지가총액을 구해야 하는데, 지가총액에 관한 추정방법에는 다음과 같이 두가지 방법이 있음.
- 첫째, 韓國土地開發公社는 건설부가 공시지가조사를 위해 지정해 놓은 전국 30만 표준지의 공시지가를 지역별·지목별로 세분하여 평가한 뒤, 이 표준지의 공시지가에 지적부상의 면적을 곱하는 방식으로 매년 전국 거래대상토지의 지가총액을 계산하는데, 1990년 1월 1일 전국 거래대상토지의 지가총액은 1,351조 2천억원이며, 1992년 1월 1일은 1,614조 5천억원으로 추정·발표하였음.
- 둘째, 內務部 발표에 의하면 1990년 과표현실화율이 개별공시지가대비 15.3%에 불과함. 1990년 종합토지세 부과대상토지(전국토의 66%)의 과세시가표준액 107조 7,510억원에 과표현실화율 15.3%를 적용하면 전국 과세대상 토지의 개별공시지가로 평가한 지가총액은 704조 3천억원에 달

하며, 31%의 비과세 및 감면대상 토지의 과세시가표준액이 32조원으로 개별공시지가로 환산하면 약 209조원으로서 전국의 97%에 해당하는 토지의 지가총액은 1990년에 약 913조 4천억원에 달함.

- 1993년 과세대상토지(66,069km²)의 지가총액은 974조원(=207.5조원/0.213)으로 추정됨.
- 전국의 과세대상 및 일부 국공유토지 등 2,513만 필지의 개별공시지가를 매년 조사하고 있음. 일부 국공유지를 포함한 총과세대상토지는 2440만 필지로서 전국토의 74.4%(73,893km²)이며, 1993년 개별공시지가총액(1993년 과세시가표준액 총계/1993년 과표현실화율)은 1,068조 988억원(=227조 8,711억원/0.213)으로 추정함.

〈表 I-5〉 全國 土地稅 賦課對象 土地와 去來對象 土地의 地價總額
(단위: Km², 10億원, x)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
과세대상토지 면적	66,860	76,650	66,378	65,560	65,133	66,135	66,069
전국토대비 비율	67	77	67	66	66	66	66
과세대상 과세표준액	57,183	60,426	70,611	107,751	135,232	172,221	207,468
과표 현실화율	-	-	-	15.3	15.3	17.3	21.3
과세대상토지 지가총액 ¹⁾	365,088	418,646	533,648	704,255	883,869	995,497	974,028
비과세대상토지 면적	19,514	18,894	20,077	31,239	31,224	32,652	32,822
전국토지대비 비율	20	19	20	31	31	33	33
비과세대상 과세표준액	10,849	12,687	13,575	31,993	33,744	37,290	43,173
비과세대상토지 지가총액	-	-	-	209,105	220,549	215,549	202,690
총과세대상토지지가총액 ²⁾	473,488	542,949	692,097	913,360	1,104,418	1,211,046	1,176,718
거래대상토지 지가총액 ³⁾	694.1조	795.9조	1014.6조	1351.2조	1,614.5조	1,820.8조	1,797.7조

註: 1) 1990년 이후 과세대상토지의 지가총액은 과세대상토지(전국토의 66%)의 과세표준액에 내무부가 발표한 과표현실화율을 적용하여 구하였으며, 1987~89년의 지가총액은 1990년 지가총액으로부터 연평균 지가상승률을 적용하여 지가총액을 구함.
 2) 총과세대상토지의 지가총액은 과세대상토지와 비과세대상토지(국공유지 포함)의 지가총액을 합하였음.
 3) 1991년 1월 1일을 기준으로 건설부가 30만 표준필지의 공시지가를 근거로 용도지역별 면적을 감안해 전국토의 지가총액을 1,614조 5천억원으로 산출하였고, 이를 기초로 하여 연평균 지가상승률을 적용하여 매년 지가총액을 구함.

- 1990년 지가상승으로 인해 발생된 자본이득(Accrued Capital Gains)은 약 191조원(토지개발공사 추정:263조원)으로 국민총생산(171조 5천억원)의 1.1배, 국민가처분소득(154조 9천억원)의 1.2배, 피용자보수(79조 5천억원)의 2.4배, 제조업국내총생산(49조 9천억원)의 3.8배, 일반정부의 재정규모(47조 1천억원)의 3.8배, 그리고 총고정자본형성(63조원)의 3배에 해당함.

〈表 I-6〉 地價上昇으로 인한 未實現 資本利得과 주요 經濟指標와의 比較

(단위: 10억원)

	자본이득	국민총생산	가처분소득	제조업국내생산	총재정규모	비용자보수
1989	221,263	141,794(1.6)	127,606(1.7)	44,650(5.0)	34,883(6.3)	63,088(3.5)
1990	191,058	171,488(1.11)	154,879(1.2)	49,894(3.8)	49,791(3.8)	79,529(2.4)
1991	106,628	206,681(0.52)	187,159(0.6)	58,627(1.8)	61,823(1.7)	98,698(1.1)
1992	-34,328	229,939(-0.2)	208,387(-0.2)	63,209(-0.5)	78,521(-0.4)	110,369(-0.3)

註: 1992년에는 지가가 하락하였기 때문에 지가총액이 34조 3280억원 하락하였으며, 1993년에도 지가가 하락하고 있음.

- 우리나라의 지가총액은 1993년에 1,069조원으로서 GNP대비 지가총액 비율은 6.2(= 1069/172.7)이며, 1991년 토지개발공사에 의해 추정된 우리나라 지가총액 1,614조 5천 억원은 1991년 GNP의 7.8배에 달함.
- 일본의 토지자산총액은 1988년 현재 1,842조엔(10,090조원)으로서 GNP 대비 토지자산액의 비율은 5.0(= 1842.3/367.4)임. 일본의 토지면적이 우리나라 토지면적의 3.8 배이므로 1988년 현재 단위면적(㎡)당 평균지가는 일본이 4,876엔(약 2만 6,700원)으로 우리나라의 단위면적당 평균지가 7,765원의 3.4배에 해당함.
- 미국의 토지자산총액은 1988년 현재 442조엔(3조 4,490억달러, 2,421조원)이기 때문에, 일본의 국토면적은 미국의 4.1x에 불과하지만 토지자산총액은 4.2배에 이르며, 우리나라 국토면적은 미국의 1.1x에 불과하지만 토지자산총액은 53x에 이룸. 따라서 단위면적당 평균지가는 일본이 미국의 100배이며, 우리나라는 미국의 50배임. 미국의 1988년 GNP규모는 4조 9,082억달러로서 GNP대비 토지자산총액의 비율은 0.7x에 불과함.

II. 不動産稅制의 稅負擔 比較

1. 우리나라 不動産保有에 대한 稅負擔 分析

- 1992년에 종합토지세 부과액은 7,106억원, 도시교육세는 2,439억원, 교육세는 1,909억원으로서 토지보유에 대한 총 세부담은 1조 1,454억원으로 과세대상토지 지가총액(약 1,084조원)의 0.11%에 불과하였음.
 - 1993년에는 종합토지세 부과액이 8,858억원으로 종합토지세 과세대상토지(전국토의 75%)의 개별공시지가로 평가한 지가총액 1,068조원의 0.08%이며, 도시계획세 및 교육세를 포함한 토지보유에 대한 총 세부담 1조 3,579억원으로 실효세부담율은 0.13%임.
 - 1992년 土地保有에 대한 지방세부담(종합토지세 및 도시계획세)은 9,545억원으로서 지방세 징수액 8조 351억원의 8.9%에 불과하며, 건축물 재산세는 3,483억원, 도시계획세는 1,574억원, 공동시설세는 1,326억원으로 건축물보유에 대한 지방세부담은 6,383억원으로 不動産保有에 대한 지방세부담액(1조 5,928억원)은 지방세수의 17.0%에 불과해 지방재정의 주요 세원으로서는 미약한 실정임.
- 1992년 부동산이전(취득, 상속, 증여, 건축)과 관련된 취득세의 세부담은 1조 4,578억원(토지: 6,752억원, 건축물: 7,826억원)이며, 부동산등기시 부과하는 등록세의 세부담은 1조 4,156억원으로서 지방세수의 23.8%를 차지하고 있으며, 1992년 취득세는 1조 8,103억원, 등록세는 2조 889억원으로서 지방세수의 43.3%를 차지하여 지방재정의 주요 세원을 이루고 있음.
 - 부동산보유 및 이전에 대한 세부담을 합하면 不動産과 관련된 세부담은 1992년에 3조 9,426억원으로 1992년 지가총액의 0.37%에 해당함.

〈表 II-1〉 土地關聯稅額의 比較

(單位: 10億원)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1)과세대상토지총액	340,249	365,088	418,646	533,648	704,255	866,872	995,497
3)토지분 재산세	150.2	156.8	149.5	179.9	-	-	-
4)토지과다보유세	-	-	16.6	28.1	-	-	-
5)종합토지세					447.7	531.4	710.6
6)도시계획세(토지)	65.9	71.0	75.5	91.1	145.7	181.7	244.8
7)방위세·교육세	-	-	-	-	68.8	96.2	142.1
8)토지공개념세	-	-	-	-	22.7	571.3	345.5
9) 소 계	216.1	227.8	241.6	299.1	684.9	1,380.6	1,443.0
(8)/(1)	0.06%	0.06%	0.06%	0.06%	0.09%	0.16%	0.14%
10)건물분 재산세	122.0	136.0	153.7	197.2	226.2	269.8	351.1
11)도시계획세	60.5	66.6	75.2	93.7	107.6	131.4	156.1
12)공동시설세	47.4	51.8	59.4	74.5	86.6	106.0	131.1
13)방위세·교육세	52.2	56.6	54.2	72.7	43.0	53.6	70.2
14) 소 계	229.9	254.4	288.3	365.3	420.4	507.2	708.5
(12)/(1)	0.07%	0.07%	0.07%	0.07%	0.06%	0.06%	0.06%
15)취득세(토지)	129.9	167.9	243.2	281.5	438.2	611.2	675.2
16)취득세(건물)	187.8	213.9	310.1	351.5	498.0	649.2	782.6
17)등록세(부동산)	309.3	416.5	598.3	785.2	972.9	1,319.5	1,415.6
18)방위세·교육세	78.4	109.6	151.4	218.0	275.6	374.0	283.1
19) 소 계	627.0	798.3	1,151.6	1,418.2	1,909.1	2,579.9	3,156.5
(16)/(1)	0.18%	0.22%	0.28%	0.27%	0.27%	0.30%	0.18%
20)비용자보수	36,210	43,163	52,835	62,698	79,143	97,643	-
21)갑종근로소득세	1,176.5	1,006.6	1,419.4	1,547.9	1,742.6	1,864.3	-
(21)/(20)	3.1%	3.2%	2.3%	2.7%	2.4%	2.2%	-

- 註: 1. 과세대상토지의 지가총액은 <표 I-12>를 참조하기 바람.
 2. 미실현 자본이득은 과세대상토지의 지가상승으로 인해 발생한 자본이득을 의미함.
 3. 지방세는 가산금을 제외한 부과액 기준이며, 근로소득세는 부과세액 기준임.
 4. 토지공개념세는 1990년에는 227억원의 개발부담금을 포함하며, 1991년에는 4,630억원의 토지초과이득세와 1,083억원의 개발부담금을 포함하며, 1992년에는 341억원의 토지초과이득세와 1,444억원의 택지초과소유부담금, 1,670억원의 개발부담금이 포함함.

2. 不動産保有에 대한 稅負擔의 國際比較

- 우리나라 1991년 不動産關聯 稅收은 6조 6,369억원으로서 총세수 38조 3,550억원의 17.3%를 차지함. 부동산보유과세(종합토지세, 건물분 재산세, 도시계획세, 등록세)에 부과되는 교육세와 양도소득세에 부과되는 주민세를 합하면 不動産關聯 稅收은 총세수의 18.7%로서 매우 높은 편임.
- 土地保有에 대한 세부담은 7,131억원으로 총세수의 1.9%를 차지하며, 토지초과이득세를 포함하면 3.1%에 달함. 건물분 재산세 및 도시계획세를 포함한 不動産保有에 대한 세부담은 1조 6,833억원으로서 총세수의 4.4%(지방세수의 20.9%)를 차지하며, 不動産移轉과 관련된 세부담은 2조 5,799억원으로 총세수의 6.7%(지방세수의 32.1%)이며, 不動産 資本利得課稅는 2조 3,737억원으로 총세수의 6.2%(국세의 9.3%)를 차지함.

〈表 II-2〉 不動産關聯 稅負擔의 比重

(單位: 10億원, %)

	1989	1990	1991	1992
총 세 수	26,194.9	33,214.8	38,355.0	44,680.5
지 방 세	4,960.8 (18.9)	6,367.4 (19.2)	8,035.2 (20.9)	9,462.1 (21.2)
국 세	21,234.1 (81.1)	26,847.4 (80.8)	30,319.8 (79.1)	35,218.4 (78.8)
토 지 보유과세	299.1 (1.14)	593.4 (1.78)	713.1 (1.86)	955.4 (2.14)
건축물 보유과세	365.3 (1.39)	420.4 (1.27)	507.2 (1.32)	638.3 (1.43)
토지초과이득세	-	-	463.0 (1.20)	34.1 (0.08)
부동산보유 세부담	664.4 (2.53)	1,013.8 (3.05)	1,683.3 (4.38)	1,627.8 (3.64)
취득·등록세(부동산)	1,418.2 (5.41)	1,909.1 (5.75)	2,579.9 (6.73)	2,873.4 (6.43)

- 註: 1. 토지보유과세는 종합토지세와 도시계획세가 포함되며, 건축물 보유과세는 건물분 재산세, 도시계획세, 소방공동시설세가 포함되며, 종합토지세, 재산세, 등록세에 함께 과세되는 교육세는 제외.
2. ()안은 총세액대비 비율임.

- 일본의 경우, 고정자산세는 1991년에 6조 4,330억엔(토지분: 2조 5,440억엔, 家屋分: 2조 4,750억엔)으로 총세수 95조 1천억엔(국세: 62조 4천억엔, 지방세: 32조 7천억엔)의 6.8%(지방세수의 19.7%)를 차지하고 있음.
- 1989년 토지분 고정자산세는 2조 3,210억엔으로서 1988년 일본의 토지자산총액 1,842조엔의 0.13% 수준이며, 도시계획세 및 특별토지보유세를 포함하면 3조 3,000억엔으로 토지자산총액의 0.18%에 이룸. 그러나 1992년에 지가세가 도입됨으로써 4,200억원의 세부담이 늘어나 부동산보유에 대한 세부담은 1991년에는 총세수의 7.5%였으나 1992년에는 8.0%로 늘어났음.

〈表 II-3〉 日本의 不動産關聯 稅負擔

(單位: 10億엔, %)

	1989	1990	1991(계획)	1992(계획)
총 세 수 지 방 세 국 세	88,931 31,795(35.8) 57,136(64.2)	96,230 33,450(34.8) 62,780(65.2)	95,076 32,678(34.4) 62,398(65.6)	99,397 34,024(34.2) 65,373(65.8)
고정자산세	5,643(6.3)	5,975(6.2)	6,433(6.8)	6,860(6.9)
토 지	2,321(2.6)	2,371(2.5)	2,544(2.7)	2,759(2.8)
가 옥	2,171(2.4)	2,350(2.4)	2,475(2.6)	2,676(2.7)
도시계획세	904(1.0)	942(1.0)	1,001(1.1)	1,018(1.0)
특별토지보유세	96(0.1)	118(0.1)	76(0.1)	83(0.1)
지 가 세	-	-	-	420(0.4)
부동산보유 세부담	5,504(6.2)	5,796(6.0)	6,119(6.5)	6,975(7.0)
부동산 취득세	631(0.7)	596(0.6)	608(0.6)	572(0.6)

- 註: 1. 특별토지보유세는 일정면적 이상의 토지를 취득 또는 보유시에 취득가액의 1.4%(보유분) 및 3%(취득분)이 부과되며, 고정자산세(1.4%)와 부동산취득세(4%)는 공제됨.
 2. 지가세는 1992년에는 0.2%의 잠정세율이 적용되므로 부과액이 4,200억엔이었으나, 1993년에는 0.3%로 과세되므로 부과액은 6,230억엔으로 증가함.
 3. () 안은 총세액대비 비율임.

資料: 재무부, 「주요국의 조세관련통계」, 1992.

- 대만은 不動産保有에 대한 세부담이 총세수의 7.5%에 달함. 토지보유과세인 地價稅는 1991년에 273억NT\$로서 총세수의 3.6%를 차지하고 있으며, 건축물보유과세인 家屋稅는 292억NT\$로서 총세수의 3.9%를 차지하고 있음.

〈表 II-4〉 臺灣의 不動産關聯 稅負擔

(單位: 10億NT\$, %)

	1988	1989	1990	1991
총 세 수 지 방 세 국 세	511.6 225.4(44.1) 286.2(55.9)	629.8 268.3(42.6) 361.4(57.4)	794.8 288.9(36.3) 505.9(63.7)	748.5 306.1(40.9) 442.4(59.1)
지 가 세	12.5(2.4)	17.3(2.7)	22.6(2.8)	27.3(3.6)
가 옥 세	24.2(4.7)	24.7(3.9)	27.4(3.4)	29.2(3.9)
부동산보유 세부담	36.7(7.2)	42.0(7.7)	50.0(6.3)	56.5(7.5)
계 세	9.2(1.8)	10.0(1.6)	8.9(1.1)	9.6(1.3)
토지증치세	76.8(15.0)	106.6(16.9)	82.9(10.4)	94.3(12.6)
부동산관련 세부담	122.7(24.0)	158.6(25.2)	141.8(17.8)	160.4(21.4)

- 註: 토지증치세는 토지에 대한 양도소득세에 해당되며, 대만은 토지증치세가 지방세로서 지방세수의 큰 비중을 차지하고 있음. ()안은 총세액대비 비율임.

- 우리나라의 부동산보유에 대한 세부담은 총세액의 3.2%, 경상GDP의 0.6%로 주요국에 비하면 낮은 편이나, 부동산이전에 따른 세부담은 총세액의 6.7%, 경상GDP의 1.2%로 매우 높은 편으로 비정상적인 세부담 구조를 보여주고 있음

○ 不動産關聯稅制의 개선방향으로는 종합토지세 및 건물분 재산세의 不動産 保有課稅는 강화하는 반면, 취득세 및 등록세의 不動産 移轉課稅는 완화해야 한다는 결론에 도달함.

〈表 II-5〉 不動産關聯 稅負擔의 國際比較(1990)

(총세액 대비)

(單位: %, 10억 자국통화)

	한국(91)	대만(91)	일본	미국	영국	독일	프랑스
부동산보유 세부담	3.2	7.5	5.2	9.7	6.8	1.0	2.3
부동산이전 세부담	6.7	1.3	0.4	-	-	0.5	0.0
상속 및 증여세	1.4	0.9	1.4	1.0	0.7	0.3	1.0
기타	1.2	-	0.4	-	0.0	1.3	0.6
재산과세	12.5	9.7	7.4	10.7	7.4	3.1	3.8
총 조세액	38,355	748.5	135,965	1,598.4	201.5	907.4	2,835.5
조세부담률	18.5	15.5	22.2	21.1	30.3	23.8	24.4

(경상 GDP 대비)

(單位: %, 10억 자국통화)

	한국(91)	대만(91)	일본	미국	영국	독일	프랑스
부동산보유 세부담	0.6	2.3	1.3	2.9	2.5	0.4	1.0
부동산이전 세부담	1.2	0.4	0.1	-	-	0.2	-
상속 및 증여세	0.3	0.3	0.7	0.3	0.2	0.1	0.4
기타	0.2	-	-	-	-	0.5	0.3
재산과세	2.3	3.0	2.3	3.2	2.7	1.2	1.7
경상 GDP	207,516.9	4,712.5	434.2	5,339.1	549.2	2,404.5	6,492.0

- 註: 1. 부동산보유에 대한 세부담은 부동산에 대해 반복적으로 부과되는 조세(recurrent taxes on immovable property)로서 토지 및 건물에 대한 재산세를 의미하며, 총세액대비 비율임.
 2. 부동산이전에 대한 세부담은 부동산 거래시 부과되는 취득세 및 등록세 등을 의미함.
 3. 기타에는 한국은 토지초과이득세, 일본은 지가세(1992년 계획치), 독일 및 프랑스는 부유세, 영국은 개발세가 포함됨.
 4. 조세부담률은 사회보장금을 제외한 총세수의 경상 GDP에 대한 비율임.
 5. 환율(당해년도 달러당 자국통화): 한국(760.80원), 대만(26.82엔), 일본(144.79NT\$), 영국(0.56파운드), 독일(1.62DM), 프랑스(5.45프랑).

3. 土地保有에 대한 適正 稅負擔率 分析

- 최소한 토지에 대한 세후수익률이 금융자산에 대한 세후수익률보다 유리하지 않도록 토지보유에 대한 적정 세부담율을 결정하면 자산으로서의 토지에 대한 비교우위는 줄어들 것임.

○ 土地保有課稅에 대한 세율은 지가상승률, 보유년수, 양도소득세율, 이자소득세율 및 이전과세 세율에 의해서 영향을 받음. 지가상승률이 높을수록, 양도소득세율이 낮을수록, 이자소득세율이 높을수록, 이전과세세율이 낮을수록 土地保有課稅의 세율은 높아야 함.

- <表 II-6>에 의하면, 1980년대 평균 지가상승률이 15~16%이기 때문에 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 보유기간이 10년이며 취득세 및 등록세의 실효세율이 1%인 개인의 경우에는 0.4~0.9%이며, 취득세 및 등록세의 실효세율이 5%인 법인의 경우에는 0.2~0.7%이었어야 했음. 보유기간이 5년인 개인의 경우 취득세 및 등록세의 실효세율이 1%이므로 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 0.2%이었어야 했음.

<表 II-6> 土地保有에 대한 適正 稅負擔率

(단위: %)

이자소득세율	21.5(r=10%)				21.5(r=15%)			
	5		1		5		1	
취득등록세율 보유년수	5	10	5	10	5	10	5	10
지가상승률								
14	- 1.2	- 0.3	- 0.7	- 0.1	- 4.4	- 3.4	- 3.9	- 3.0
15	- 0.7	0.2	- 0.3	0.4	- 4.0	- 2.9	- 3.4	- 2.5
15.5	- 0.5	0.4	- 0.02	0.7	- 3.7	- 2.6	- 3.2	- 2.3
16	- 0.3	0.7	0.2	0.9	- 3.5	- 2.3	- 2.9	- 2.0
16.5	- 0.03	0.9	0.4	1.2	- 3.3	- 2.1	- 2.7	- 1.8
17	0.2	1.2	0.7	1.4	- 3.0	- 1.8	- 2.5	- 1.5
17.5	0.4	1.4	0.9	1.6	- 2.8	- 1.6	- 2.2	- 1.3
18	0.7	1.7	1.1	1.9	- 2.6	- 1.3	- 2.0	- 1.0
20	1.6	2.6	2.1	2.9	- 1.6	- 0.3	- 1.1	- 0.1
21	2.1	3.1	2.5	3.3	- 1.2	0.2	- 0.6	0.4
21.5	2.3	3.4	2.7	3.6	- 0.9	0.4	- 0.4	0.7
22	2.5	3.6	3.0	3.8	- 0.7	0.7	- 0.2	0.9
22.5	2.8	3.9	3.2	4.0	- 0.5	0.9	0.04	1.2
23	3.0	4.1	3.4	4.3	- 0.2	1.1	0.3	1.4
24	3.5	4.6	3.9	4.8	0.2	1.6	0.7	1.9

註: r=10%는 1980년대 정기에금 이자율이며, r=15%는 1980년대 평균 국공채 수익률이고, 이자소득에 대해서는 21.5%로 원천분리과세함.

- 향후 이자소득에 대한 과세가 현재의 분리과세에서 종합과세가 되어 이자소득에 대한 한계세율과 양도소득에 대한 한계세율이 같아지고 취득세 및 등록세율이 하향조정되어 1% 수준에 이르게 되면, 향후 예측되는 연평균 지가상승률이 11~12% 수준에 이를 때 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 0.3~0.8% 수준에 도달해야 함.

○ 土地保有에 대한 適正 稅負擔率을 결정하기란 쉽지 않을 뿐 아니라, 향후 지가상승률을 높게 예측하여 세부담을 너무 높게 결정하면 地價가 10% 이내에서 안정적으로 상승하는 토지의 경우에는 稅後收益率이 어떠한 금융자산의 稅後收益率보다도 낮아지게 됨.

○ 토지보유에 대한 適正 稅負擔率은 향후 예상되는 연평균 地價上昇率과 토지 및 금융자산에 대한 稅率構造를 고려하여 결정해야 하며, 토지보유에 대한 세부담을 강화하면 토지의 稅後收益率이 하락함으로써 금융자산에 대한 토지의 절대적인 우위성이 제거되고 토지에 대한 기대심리도 줄어들게 되기 때문에 연평균 지가상승률도 안정적으로 유지하게 될 것임.

<表 II-7> 土地保有에 대한 適正 稅負擔率

(단위: %)

이자소득세율	53.75 (r = 10%)				53.75 (r = 12%)			
	5		1		5		1	
취득등록세율 보유년수	5	10	5	10	5	10	5	10
지가상승률								
9	- 1.1	- 0.8	- 0.6	- 0.8	- 2.0	- 1.7	- 1.4	- 1.3
10	- 0.7	- 0.4	- 0.1	- 0.1	- 1.5	- 1.3	- 1.0	- 0.9
11	- 0.2	0.0	0.3	0.3	- 1.1	- 0.8	- 0.6	- 0.5
11.5	- 0.02	0.3	0.5	0.6	- 0.9	- 0.6	- 0.3	- 0.3
12	0.2	0.5	0.7	0.8	- 0.7	- 0.4	- 0.1	- 0.1
12.5	0.4	0.7	0.9	1.0	- 0.5	- 0.2	0.1	0.1
13	0.6	0.9	1.1	1.2	- 0.3	0.0	0.3	0.3
13.5	0.8	1.1	1.3	1.4	- 0.01	0.2	0.5	0.5
14	1.1	1.3	1.6	1.6	0.2	0.4	0.7	0.8
14.5	1.3	1.5	1.8	1.8	0.4	0.7	0.9	1.0
15	1.5	1.8	2.0	2.0	0.6	0.9	1.1	1.2
15.5	1.7	2.0	2.2	2.2	0.8	1.1	1.3	1.4
16	1.9	2.2	2.4	2.5	1.0	1.3	1.5	1.6
17	2.4	2.6	2.8	2.9	1.4	1.7	1.9	2.0

註: r=12%는 향후 국공채 예상수익률이며, 1996년 이후에는 이자소득도 종합소득에 합산하여 과세되므로 최고 한계세율인 53.75%를 적용하였음.

III. 綜合土地稅制의 實態 및 問題點

- 綜合土地稅란 과거의 土地分財產稅(기본세율: 0.3%)와 土地過多保有稅(0.5~5%)를 보완하여 전국에 산재해 있는 토지를 土地用途別로 綜合合算課稅對象, 別途合算課稅對象 및 分離課稅對象으로 구분하고, 개인별로 합산하여 累進課稅(종합합산: 0.2~5%, 별도합산: 0.3~2.0%, 분리과세: 0.1%, 0.3%, 5%)하고 있음.

1. 綜合土地稅의 課稅現況

- 1990년에는 1989년의 土地分 財產稅의 賦課稅額인 2,229億원(土地過多保有稅 270億원 포함)에서 100.8% 增加하여 4,477億원에 이르렀으며, 課稅의 계속적인 인상으로 1991년에는 그 賦課稅額이 5,314億원(18.7% 증가), 1992년에는 7,106億원(33.7% 증가), 1993년에는 8,858억원(24.7% 증가)에 이르러 1990년 부과세액의 2배에 달하고 있음.
- 1990년 일인당 평균 부과세액은 3만 8천원에 불과하였으나, 1993년에는 8만 1천원으로 늘어났으며, 특히 서울의 일인당 평균 부과세액은 10만 5천원에서 19만 8천원으로 증가하였음.
- 토지보유과세가 비례과세에서 누진과세로 전환됨에 따라 서울 및 6대도시의 과세표준액 비율보다 부과세액이 차지하는 비율이 높아지고 있어서 대도시와 지방간 세수 격차를 초래하고 있음.(表 III-2 참조)

〈表 III-1〉 地域別 綜合土地稅 賦課現況

	납세인원수 (천명)		면적 (Km ²)		과세표준액 (십억원)		부과세액 (억원)		1인당평균 (천원)	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
서울	1,541 (14.7)	1,600 (14.7)	262 (0.4)	264 (0.4)	51,061 (29.6)	60,944 (29.4)	2,584 (36.4)	3,165 (35.7)	168	198
지방	8,911 (85.3)	9,292 (85.3)	65,873 (99.6)	65,806 (99.6)	121,160 (70.4)	146,524 (70.6)	4,522 (63.6)	5,693 (64.3)	51	61
계	10,452	10,893	66,135	66,069	172,221	207,468	7,106	8,858	68	81
1991	11,459		65,133		135,232		5,314		46	
1990	11,773		65,560		107,751		4,477		38	

註: 1. 납세인원은 고지서건수를 의미하며, 시도별로 중복된 납세인원을 제외한 실제 납세인원은 1993년에 897만명에 이룸.
 2. () 안은 비율을 나타냄.
 資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

〈表 III-2〉 地域別 綜合土地稅 賦課比率 現況

(單位: 십억원, 억원, %)

	課稅標準額				賦課稅額			
	총계	서울	6대도시	지방	총계	서울	6대도시	지방
1989	70,611	26.5	48.6	73.5	1,799	32.9	58.9	67.1
1990	107,751	28.2	49.6	71.8	4,477	33.7	58.6	66.3
1991	135,232	28.4	50.0	71.6	5,314	36.1	60.2	63.9
1992	172,221	29.6	51.3	70.4	7,106	36.4	59.9	63.6
1993	207,468	29.4	51.4	70.6	8,858	35.7	59.4	64.3

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

- 〈表III-3〉의 納稅義務者 類型別 分析에 의하면, 6만 9천여 法人의 課稅對象土地는 總課稅對象土地의 4.1%에 불과하나 課稅標準額으로는 15.2%, 賦課稅額으로는 34.5%를 차지하고 있으며, 법인 1인당 平均 稅負擔額은 44만 3천원임.

○ 한편 1,295만명에 이르는 개인과 기타단체의 課稅對象土地는 總課稅對象土地의 95.9% (개인:87.9%, 기타단체:8.0%)에 이르고, 과세표준액은 84.8%(개인:80.3%, 기타단체:4.5%)이나 賦課稅額은 總賦課稅額의 65.5%(개인:57.7%, 기타단체:7.8%)에 불과하고, 개인 1인당 平均 稅負擔額은 6만 8천원임.

〈表 III-3〉 綜合土地稅의 納稅義務者 類型別 分析

	납세인원수 (천명)		면적 (Km ²)		과세표준액 (십억원)		부과세액 (억원)		1인당평균 (천원)	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
개인	12,353	12,802	58,374	58,088	138,402	166,527	4,098	5,115	33	40
법인	64	69	2,680	2,695	25,913	31,535	2,445	3,060	382	443
기타단체	143	144	5,082	5,285	7,906	9,406	562	683	39	47
계	12,560	13,016	66,135	66,068	172,221	207,468	7,106	8,858	57	68

資料: 내무부, 「지방세정연감」, 각 연도.

- 〈表III-4〉의 토지유형별 과세대상토지의 총과세대상토지에서 차지하는 비율분석에 의하면, 綜合合算課稅對象土地는 납세인원은 79.3%에 달하나 면적은 40.5%, 과세표준액은 51.0% 그리고 부과세액은 56.2%를 차지함.

◦ 영업용 건축물 부속토지에 해당되는 別途合算課稅對象土地는 납세인원은 5.8%이며 면적은 0.5%에 불과하며, 토지가격이 높아 과세표준액은 21.6%에 이르고 있으나 별도 합산과세대상토지에 과세되는 한계세율이 낮아 부과세액은 16.1%에 불과함.

◦ 分離課稅對象土地는 납세인원은 34.4%, 면적은 59.2%에 달하나 토지가격이 낮아 과세표준액은 27.4%를 차지하며 분리과세대상토지에 적용되는 한계세율도 낮아 부과세액은 16.1%에 불과함.

〈表 III-4〉 綜合土地稅의 土地類型別 分析

	납세인원 (천명)		면적 (Km ²)		과세표준액 (십억원)		부과세액 (억원)		1인당평균 (천원)	
	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993	1992	1993
종합합산	8,161	8,640	26,237	26,771	87,228	105,751	3,979	4,981	49	58
별도합산	582	629	191	177	35,794	44,832	1,924	2,451	331	390
분리과세	3,818	3,747	39,721	39,107	49,200	56,886	1,203	1,427	32	38
과세대상	10,452	10,893	65,560	66,069	172,221	207,468	7,106	8,858	68	81

資料: 내무부, 「지방세정연감」, 각 연도.

2. 綜合土地稅의 階層別 稅負擔 現況

- 종합 또는 별도합산대상토지를 보유하고 있는 계층 중에서 하위 80%가 1억원 이하의 토지(공시지가로 평가한 지가총액)를 보유하고 있으며, 95%가 3억원 이하의 토지를 보유하고 있음.

○ 최상위 0.1%(약 7,500명: 개인은 약 4,600명, 법인은 약 3,000명)는 50억원 이상의 토지를 보유하고 있으며, 상위 1%(약 78,200명: 개인은 약 66,800명, 법인은 약 11,400명)은 10억원 이상의 토지를 보유하고 있는 것으로 나타났음.

○ 보유하고 있는 토지의 가액이 높아질수록 법인대 개인의 비율이 높아지고 있으며, 200억원 이상의 토지를 보유하는 계층에서는 개인보다 법인의 수가 더 많은 것으로 나타났음.

〈表 III-5〉 地價總額에 따른 階層別 分布(個人, 法人)

(단위: %)

종합 + 별도합산 공시지가총액	개인		법인		개인 + 법인	
	비율	누적비율	비율	누적비율	비율	누적비율
1억원 이하	79.70	79.70	59.35	59.35	79.45	79.45
2억원 이하	12.85	92.56	11.24	70.59	12.83	92.28
3억원 이하	3.16	95.72	5.45	76.04	3.19	95.47
4억원 이하	1.34	97.05	3.96	80.00	1.37	96.84
5억원 이하	0.76	97.82	2.88	82.88	0.79	97.63
6억원 이하	0.47	98.29	1.55	84.43	0.49	98.12
7억원 이하	0.36	98.65	1.15	85.57	0.37	98.48
8억원 이하	0.21	98.85	1.54	87.11	0.22	98.71
9억원 이하	0.18	99.03	0.92	88.03	0.19	98.89
10억원 이하	0.12	99.15	0.54	88.57	0.13	99.02
20억원 이하	0.56	99.72	4.97	93.54	0.62	99.64
30억원 이하	0.14	99.85	1.78	95.33	0.16	99.80
40억원 이하	0.06	99.92	1.11	96.44	0.08	99.87
50억원 이하	0.03	99.94	0.61	97.04	0.03	99.91
100억원 이하	0.04	99.99	1.40	98.44	0.06	99.97
500억원 이하	0.01	100.00	1.21	99.66	0.03	100.00
2000억원 이하	0.00	100.00	0.28	99.94	0.00	100.00
2000억원 초과	-	-	0.06	100.00	0.00	100.00

註: 종합합산 또는 별도합산대상토지를 보유하고 있는 소유자는 개인이 790만명이며 법인이 10만명으로 총 800만명이고, 분리과세대상토지만을 보유하고 있는 개인은 49만명이며, 법인은 3만명임.

- <表Ⅲ-6>의 綜合土地稅의 稅負擔額 分析에 의 하면, 납세자 897만명 의 85%가 5萬원 이하의 稅額을 부담하고 있으며, 92%(공시지가로 2억원 이하 보유)가 10萬원 이하의 稅額을 부담하고 있음. 한편, 상위 1%(공시지가로 10억원 이상 보유)가 100만원 이상을 부담하고 있으며, 상위 0.1%(공시지가로 50억원 이상 보유)가 1천만원 이상을 부담하고 있음.

<表 Ⅲ- 6> 稅額段階別 稅負擔 分布現況

(단위: 천명, 억원)

세액단계	1992					1993				
	납세인원	부과세액	과세표준	1인당 평균세액	평균세율	납세인원	부과세액	과세표준	1인당 평균세액	평균세율
1천원 미만	847 (9.8)	3.7 (0.05)	2,783 (0.2)	436원	0.13	754 (8.4)	3.3 (0.04)	2,474 (0.1)	438원	0.13
5천원 이하	1,842 (31.0)	52.8 (0.8)	37,575 (2.3)	2,866	0.14	1,711 (27.5)	49.2 (0.6)	34,690 (1.8)	2,876	0.14
1만원 이하	1,597 (49.5)	117 (2.4)	77,099 (6.8)	7,326	0.15	1,571 (45.0)	115 (1.9)	75,256 (5.4)	7,320	0.15
3만원 이하	2,494 (78.2)	441 (8.7)	267,320 (22.3)	17,682	0.16	2,670 (74.7)	472 (7.2)	284,204 (19.1)	17,678	0.17
5만원 이하	771 (87.1)	293 (12.8)	163,312 (31.8)	38,003	0.18	867 (84.4)	331 (11.0)	185,087 (28.1)	38,178	0.18
10만원 이하	565 (93.7)	394 (18.3)	189,573 (42.8)	69,735	0.21	701 (92.3)	491 (16.5)	236,891 (39.5)	70,043	0.21
50만원 이하	432 (98.7)	870 (30.6)	320,404 (61.4)	201,389	0.27	550 (98.4)	1,106 (29.0)	429,918 (60.2)	201,091	0.26
1백만원 이하	59 (99.3)	412 (36.4)	111,650 (67.9)	698,305	0.37	75 (99.2)	524 (37.9)	142,697 (67.1)	698,667	0.37
5백만원 이하	48 (99.9)	924 (49.4)	211,675 (80.2)	1,925천원	0.44	61 (99.9)	1,182 (48.2)	261,356 (79.7)	1,937천원	0.45
1천만원 이하	4.87 (99.9)	338 (54.1)	54,606 (83.4)	6,940	0.62	6.16 (99.9)	427 (53.1)	70,068 (83.1)	6,932	0.61
5천만원 이하	3.57 (99.9)	697 (63.9)	90,952 (88.7)	19,524	0.77	4.44 (99.9)	866 (62.8)	114,414 (88.6)	19,505	0.76
1억원 이하	376명 (99.9)	266 (67.7)	29,611 (90.4)	70,745	0.90	451명 (99.9)	314 (66.4)	33,693 (90.2)	69,623	0.93
10억원 이하	392명 (99.9)	1,044 (82.4)	84,535 (95.3)	266,327	1.23	506명 (99.9)	1,366 (81.8)	109,676 (95.5)	269,960	1.25
10억원 초과	50명 (100)	1,253 (100)	81,117 (100)	25억원	1.54	63명 (100)	1,612 (100)	94,258 (100)	26억원	1.71

資料: 내무부, 시군세과

○ 납세자의 85%가 보유하고 있는 토지의 과표는 총과세표준액 207.5조원의 28.1%이며, 92%가 보유하는 토지의 과표는 39.5%에 불과함. 한편, 상위 1%가 보유하고 있는 토지의 과표는 33%이며, 상위 0.1%가 보유하고 있는 토지의 과표는 17%나 차지하여 토지의 편중도가 심하다는 것을 알 수 있음.

○ 납세자 897만명의 85%가 부담하는 세액은 종합토지세 8,858억원의 11%에 불과하며, 92%가 부담하는 세액은 16.5%임. 한편, 상위 1%(공시지가로 10억원 이상 보유)가 부담하는 세액은 65%이며, 상위 0.1%(공시지가로 50억원 이상 보유)가 부담하고 있는 세액은 47%에 달하여 토지의 편중도도 심하지만 세부담의 편중도도 심하다는 것을 알 수 있음.

- 분리과세대상토지의 현황은 <표Ⅲ-7>과 같음. 0.1%로 과세되는 분리과세대상토지(田·畓·果樹園의 자경농지, 특수개발림, 영림계획인가림, 중중림 등 분리과세대상임야, 기준면적내의 목장용지)의 실효세율은 0.02%(1995년에는 0.03%)로 매우 낮은 수준이며, 0.3%로 과세되는 분리과세대상토지(기준면적내의 공장용지, 토개공의 공급용토지, 주공의 분양임대용토지, 수자원공사의 공급용토지, 발전용토지, 광구내의 토지 등)의 실효세율은 0.06%(1995년에는 0.1%)이며, 5%로 고율과세되는 분리과세대상토지(골프장용토지, 별장용토지, 기준면적초과 주거용토지, 고급오락장용토지)의 실효세율은 1%(1995년에는 1.5%)에 불과함.

<표 Ⅲ-7> 分離課稅對象土地의 課標段階別 課稅現況

		1990	1991	1992	1993
면적 (Km ²)	계	35,916	38,728	39,721	39,107
	0.1%	35,415	38,113	39,054	38,398
	0.3%	433	569	612	646
	5.0%	68	46	55	63
과세표준 (억원)	계	310,565	397,131	491,996	568,863
	0.1%	221,358	266,843	321,565	363,419
	0.3%	84,342	124,605	162,548	195,936
	5.0%	4,865	5,683	7,883	9,508
세액 (백만원)	계	71,764	92,467	120,336	142,661
	0.1%	22,136	26,684	32,156	36,342
	0.3%	25,303	37,383	48,764	58,781
	5.0%	24,325	28,400	39,416	47,538

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

3. 낮은 課標現實化

- 세부담을 결정하는 요소에는 課稅時價標準額과 法定稅率이 있는데, 현행 종합토지세의 경우를 보면 그 法定稅率은 최고세율이 5.0%로서 지나치게 높은 반면, 課稅時價標準額의 個別地價 對比 課標現實化率은 1993년에 21.3% 수준에 불과해, 실효세율이 0.08% 수준(도시계획세 및 교육세 포함하면 0.14% 수준)으로 매우 낮음.
- 1991~92년간에는 과표인상과 함께 課標平準化 작업도 어느정도 이루어졌으며, 개별공시지가도 用途地域間, 地目間 불균형이 많이 시정되어 1993년 현재 課標現實化率의 변동폭은 크게 줄어들었을 것으로 판단되나, <表 III-8>에서 보듯이, 1993년 課標現實化率이 10% 미만인 필지가 무려 24만 필지이며, 10~20%인 필지는 550만 필지에 달함.
- <表 III-9>의 人別 課標現實化率 분포에 의하면, 현실화율이 10~30%에 밀집되어 있음. 필지별 현실화율의 편차가 크더라도 여러 필지를 보유하고 있는 경우에는 과표현실화율의 편차가 중화되기 때문에 소유자별 지가총액에 대한 과세시가표준액의 과표현실화율은 20% 수준에 집중되어 있는 것으로 나타나고 있음.

<表 III-8> 筆地別 課標現實化率 分布(1993년 1월)

(單位: %, 千필지)

과표현실화율	5% 이하	5~10%	10~15%	15~20%	20~25%	25~30%	30~50%	50~100%
24,338 (100)	14 (0.1)	227 (0.9)	1,401 (5.7)	4,091 (16.8)	6,047 (24.9)	5,471 (22.5)	5,808 (23.0)	148 (0.6)

註: 1993년 중에 과표현실화율이 10% 이하인 24만 필지의 과표를 인상하여 10% 이하를 없애려고 하였으나, 개별공시지가의 하락으로 과표현실화율이 10%이하인 필지도 일부 남아있음. () 안은 비율임.

資料: 내무부 지방세계국

<表 III-9> 人別 課標現實化率 分布

(單位: %, 千명)

과표현실화율	5% 이하	0~10%	10~20%	20~30%	30~40%	40~50%	50~100%	100%초과
8,273 (100)	219 (2.6)	66 (0.8)	3,655 (43.6)	3,730 (44.5)	426 (5.1)	133 (1.6)	111 (1.3)	43 (0.5)

- 1993년 현재 과표현실화율은 21.3%이며, 가장 높은 지역은 경북으로 25.5%이며, 가장 낮은 지역은 제주로 18.5%로서 아직도 지역간, 필지간 과표현실화율의 편차가 크다는 것을 알 수 있음.

1993년에는 서울, 부산, 광주, 대전, 경기 등 대도시 및 수도권의 현실화율이 낮았으나, 1990~93년 동안에 과표인상폭을 높여 대도시의 현실화율이 높아졌음.

○ 신經濟 5개년 계획에 의하면, 1994년에 과표현실화율을 25.5%로 올리고 1995년에는 공시지가의 30.6% 수준에서 평준화를 이룬 후, 1996년 토지과표를 공시지가로 전환하면서 세율체계를 조정하기로 되어 있음. 1993년에 지가가 하락하고 있으며, 1994년에도 지가가 안정세에 있을 것으로 전망되므로 1995년까지 현실화율을 30.6%에 평준화하는 계획은 달성할 수 있으리라 판단됨.

〈表 III-10〉 綜合土地稅 課標現實化率

(單位: %)

	1991년		1992년		1993년		1994년		1995년
	인상폭	현실화율	인상폭	현실화율	인상폭	현실화율	인상폭	현실화율	현실화율
전 국	20.0	15.3	20.0	17.3	20.0	21.3	20.0	25.5	30.6
서울	19.4	13.3	19.4	15.9	19.4	19.5	25.2	24.4	30.6
부산	21.7	14.8	21.7	17.0	21.7	21.8	18.5	25.8	30.6
대구	18.6	16.5	18.6	19.2	18.6	24.2	12.4	27.2	30.6
인천	19.8	17.2	19.8	17.7	19.8	21.6	19.0	25.7	30.6
광주	27.1	11.1	27.1	15.4	27.1	19.5	25.2	24.4	30.6
대전	27.3	13.7	27.3	15.1	27.3	22.0	17.9	25.9	30.6
경기	23.6	14.4	23.6	16.6	23.6	21.0	20.7	25.3	30.6
강원	19.5	22.3	19.5	18.7	19.5	22.3	17.1	26.1	30.6
충청	25.5	18.6	25.5	15.5	25.5	18.6	28.2	23.8	30.6
충남	17.2	22.2	17.2	18.7	17.2	22.2	17.4	26.1	30.6
전남	11.5	25.0	11.5	23.0	11.5	25.0	10.6	27.6	30.6
전북	13.8	25.1	13.8	21.2	13.8	25.1	10.4	27.7	30.6
경북	13.2	25.5	13.2	22.0	13.2	25.5	9.5	27.9	30.6
경남	18.6	22.5	18.6	18.7	18.6	22.5	16.6	26.2	30.6
제주	29.7	18.5	29.7	14.1	29.7	18.5	28.6	23.7	30.6

註: 1. 1993년도 과표현실화율(= 1993년 1월 1일 과세시가표준액 / 1993년 1월 1일 공시지가)은 1992년에 지가가 하락하였기 때문에 1993년 초에 내무부에서 발표한 과표현실화율(= 1993년 1월 1일 과세시가표준액 / 1992년 1월 1일 공시지가)보다 약간 상승하였음.
 2. 1994년 및 1995년 과표현실화율은 내무부의 과표인상계획에 따른 예상 현실화율로서, 1993~94년 동안에 지가가 변동하지 않는다는 전제하에 계획된 것임.

4. 綜合合算과 別途合算의 區分

- 현행 종합토지세는 기준면적 이내의 영업용 건축물 부속토지는 別途合算하여 輕課稅하고, 주거용 토지, 유휴토지 및 비업무용토지 등은 綜合合算하여 重課稅하는 구조로 되어 있음.

- 토지를 용도에 따라 구분하여 차등과세하는 것은 토지간의 水平的 衡平性 뿐만 아니라 垂直的 衡平性도 저해하고 있으며, 조세체계의 복잡성을 야기하고 있을 뿐만 아니라 영업용 건축물 부속토지에 대해서 경과해야 할 합리적인 설득력도 약함.
 - 別度合算課稅對象土地의 最低稅率(0.3%)을 綜合合算課稅對象土地의 最低稅率(0.2%)보다 높게 책정하였기 때문에, 종합합산대상토지와 별도과세합산대상토지를 함께 보유하고 있는 경우가 별도합산과세대상토만을 보유하고 있는 경우보다도 세부담이 낮아지는 모순이 발생함.
 - 課稅標準이 1억원인 別度合算課稅對象土地와 더불어 課稅標準이 6천만원의 綜合合算課稅對象土地를 보유하고 있는 경우가 1억 6천만원의 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 경우보다 세부담이 경감되는 현상이 발생함.
- <表 III-11>에서 形態別·類型別 課稅現況 分析에 의하면, 別度合算課稅對象土地의 면적은 과세대상 토지의 0.7%, 과세표준으로는 19.1%이며, 法人의 別度合算課稅對象土地의 면적은 別度合算課稅對象土地 면적의 8.1%, 과세표준으로는 26.8%에 불과함.
- 綜合合算과 別度合算을 구분함으로써 法人이 보유하고 있는 일반영업용 건축물 부속토지의 세부담을 경감하고자 한 취지의 실효성도 약함.
 - 綜合合算課稅對象이 되는 일반영업용 건축물의 기준면적을 초과하는 토지는 건축물 부속토지의 7.7%에 불과하므로, 건축물 부속토지를 기준면적에 의해 別度合算과 綜合合算으로 구분하는 실효성도 약함.

4. 多段階 累進構造

- 현행 종합토지세의 綜合合算課稅對象土地의 세율체계는 9단계로 과세구간이 좁고 누진정도(0.2~5x)가 급격해서 課稅時價標準額이 개별공시지가의 50% 수준으로 현실화되어도 세부담이 급격히 늘어나므로 세율체계의 조정이 없는 과표 현실화는 실현 불가능함.
- 課稅現實化와 더불어 과세구간을 넓히고 누진세율체계도 5~6단계에서 누진정도를 완화하면서 종합합산과 별도합산의 세율체계를 통합하는 작업(0.1~1.5x)이 必要함.

5. 많은 非課稅·減免

- 非課稅 및 減免對象土地는 1993년에는 32,822km²로서 전국토(99,300km²)의 35.2%, 課稅對象土地(66,069km²)의 49.7%를 차지함. 과세표준액으로는 43조 1,730억원으로서 과세대상토지 과세표준액의 20.8%에 해당함.

○ 비과세대상인 國家·道·市·郡·地方自治團體組合 및 外國政府 所有의 土地는 27,874km²로서 非課稅 및 減免對象土地의 84.9%(전국토의 28.1%)를 차지하며, 과세표준액으로는 26조 2,977억원으로서 60.9%에 해당함. 또한 공공용으로 사용하는 토지 및 비영리사업자의 토지 등의 용도구분에 의한 비과세대상토지도 非課稅 및 減免 對象土地의 13%(과세표준액으로는 21.1%)를 차지하고 있음. 이처럼 과세대상토지 과세표준액의 21%에 달하는 비과세 및 감면대상토지로 인하여 종합토지세의 實效稅負擔은 더욱 낮아지고 토지간 세부담 형평성을 저해하고 있음.

<表 III-11> 非課稅 및 減免對象土地의 現況

(단위: km², 십억원, %)

	1992		1993	
	면적	과표	면적	과표
합 계	32,652	37,290	32,822	43,173
국등에 의한 비과세	27,703 (84.8)	23,311 (62.5)	27,874 (84.9)	26,298 (60.9)
용도구분에 의한 비과세	4,299 (13.2)	7,715 (20.7)	4,277 (13.0)	9,124 (21.1)
기 타	650 (2.0)	6,264 (16.8)	671 (2.0)	7,751 (18.0)
개 인	2,006 (6.1)	3,324 (8.9)	1,998 (6.1)	3,951 (9.2)
법 인	1,972 (6.0)	5,787 (15.4)	2,008 (6.1)	6,951 (16.1)
기타단체	28,674 (87.8)	28,178 (75.6)	28,816 (87.8)	32,271 (74.7)

資料: 내무부, 시군세과

IV. 土地稅制의 改善方向

1. 土地稅制改善의 基本方向

- 우리나라 土地問題는 토지공급의 절대적 부족, 都市化·産業化에 따른 토지수요의 증대, 國土保全을 위한 이용규제 및 투기억제를 목표로 함으로써 가용토지의 개발·공급·이용을 제약한 과거의 토지제도, 담보위주 대출의 불건전한 金融慣行, 土地稅制의 미비 등에 그 원인이 있음.
 - 특히 토지세제의 미비와 토지거래제도의 미정비로 토지의 보유비용이 매우 낮으며 지가상승으로 인한 자본이득을 제대로 환수하지 못해 지가상승 차익을 얻기 위한 투기적 수요를 불식시키지 못하였음.
- 과거 土地稅制의 基本方向은 조세저항을 우려하여 토지보유 비용은 높이지 않고 장기에 걸친 지가상승으로 발생한 자본이득이 실현되었을 때 높은 세율로 환수하는 것이었으며, 특히 일부 단기 차익을 얻기 위한 부동산 투기만을 적발하여 증과하는 정책이었음.
 - 토지보유과세인 종합토지세는 높은 법정세율에도 불구하고 과표현실화율이 낮아 실효세율이 0.08%에 불과해 토지보유에 따른 보유비용도 매우 낮음.
 - 양도소득세도 높은 법정세율(40~60%)에도 불구하고 비과세 및 감면 조항이 많으며 자진신고납부의 과세방법으로 인해 징수비율도 낮아 자본이득의 환수기능이 취약함.
- 土地稅制의 基本方向으로는 토지보유과세인 綜合土地稅의 과표를 현실화하고 종합합산과 별도합산의 구분을 철폐하여 토지보유비용을 높임으로써 토지의 과다보유를 억제하고, 讓渡所得稅의 개선을 통해 지가상승으로 인한 자본이득을 적정한 범위 내에서 환수하도록 해야 함.
 - 종합토지세의 과세시가표준액을 개별공시지가로 일원화하면서 과세구간 및 세율체계를 조정하고 종합합산과 별도합산의 구분을 없애고 비과세 및 감면 조항을 줄여 현재 0.08% 수준에 불과한 실효세부담률을 높여야 함.

2. 綜合土地稅의 強化

가. 實效 稅負擔 強化

- 1993년 현재 종합토지세는 0.08%(도시계획세 및 교육세 포함하면 0.13%)의 평균 實效稅率이 과표가 공시지가의 30% 수준에 이르게되는 1995년에는 0.14%(도시계획세와 교육세 포함하면 0.22%) 수준으로 높아지게 됨.

○ 종합토지세액은 1993년 8858억원에서 1995년에는 1.5조원(68% 증가)이 될 것이고, 총세부담액은 1조 3,579억원에서 2.3조원(68% 증가)이 될 것임.

< 表 IV-1 > 綜合土地稅 課稅額의 推移

(단위: 억원)

	1993	1995	제 1안	제 2안	제 3안
종합합산	4,981	8,761 (75.9%)	10,996(220.8%)	22,407(301.5%)	26,075(350.8%)
개 인	3,379	6,555	8,373	11,890	14,704
법 인	1,602	2,206	2,623	10,517	11,371
별도합산	2,451	4,540 (85.2%)	7,692(313.8%)	-	-
개 인	1,105	1,635	2,395	-	-
법 인	1,346	2,905	5,297	-	-
분리과세	1,427	1,547 (8.4%)	1,898(133.0%)	1,898	1,898
개 인	631	664	937	937	937
법 인	796	883	961	961	961
종합토지세	8,858	14,848 (67.6%)	20,585(232.4%)	24,311(274.5%)	27,973(315.8%)
개 인	5,115	8,752	11,705	12,830	15,641
법 인	3,743	6,056	8,880	11,481	12,332
총세부담액	13,579	22,775 (67.7%)	32,920(242.4%)	37,391(275.4%)	41,785(307.7%)
개 인	8,376	14,360	20,325	21,675	25,048
법 인	5,204	8,415	12,595	15,716	16,737
실효세율	0.13%	0.22%	0.32%	0.36%	0.40%
개 인	0.10%	0.17%	0.25%	0.26%	0.30%
법 인	0.26%	0.41%	0.62%	0.77%	0.83%

註: 1993년 개인이 보유하고 있는 과세대상토지의 지가총액은 826.1조원이며, 법인이 보유하고 있는 과세대상토지의 지가총액은 203.9조원으로 추정되고 있으며, 공시지가총액은 변하지 않는다는 가정하에서 세액을 계산한 것임.

- 1993년 綜合合算課稅對象土地의 실효세율은 0.05~0.53%(법인은 0.05~0.9%)에 이르나, 別途合算課稅對象土地의 실효세율이 0.06~0.16%(법인은 0.07~0.23%)에 불과해 綜合합산과 別途합산을 綜合한 실효세율은 <表 IV-2 >에서 보는 바와 같이 0.05~0.34%(법인은 0.05~0.38%)에 불과함.

○ 1995년에 과표가 공시지가의 30% 수준에서 평준화가 이루어지면 綜合합산과 別途합산을 綜合한 실효세율은 0.06~0.79%(법인은 0.07~0.68%)에 달하게 되나, 95% 階層(3억원 이하 보유)의 종토세의 실효세율은 0.1%(총세부담은 0.16%)에도 미치지 못하며, 공시지가로 10억원에 상당하는 토지를 보유하고 있는 상위 1% 階層의 실효세율도 0.14%(총세부담은 0.21%)에 불과하며, 50억원에 상당하는 토지를 보유하고 있는 상위 0.01% 階層의 실효세율도 0.22%(총세부담은 0.32%)에 불과함.

<表 IV-2> 綜合土地稅 階層別 實效稅率의 變化(個人)

(단위: %)

종합+별도 공시지가총액	1993년 현실화율	1993 실효세율			1995 실효세율		
		종합+별도	종토세	총세부담	종합+별도	종토세	총세부담
1억원 이하	22.96	0.046	0.045	0.086	0.061	0.061	0.122
2억원 이하	20.47	0.047	0.046	0.091	0.076	0.076	0.144
3억원 이하	20.13	0.055	0.053	0.097	0.097	0.095	0.163
4억원 이하	20.18	0.063	0.062	0.106	0.109	0.106	0.174
5억원 이하	20.33	0.069	0.068	0.114	0.121	0.118	0.189
6억원 이하	20.43	0.074	0.074	0.121	0.128	0.124	0.197
7억원 이하	20.48	0.078	0.077	0.125	0.130	0.126	0.200
8억원 이하	20.17	0.080	0.079	0.129	0.137	0.133	0.210
9억원 이하	19.90	0.083	0.083	0.133	0.143	0.140	0.218
10억원 이하	20.70	0.088	0.085	0.134	0.142	0.135	0.211
20억원 이하	20.13	0.090	0.091	0.143	0.151	0.146	0.226
30억원 이하	19.98	0.103	0.102	0.156	0.185	0.177	0.263
40억원 이하	20.21	0.113	0.117	0.174	0.199	0.188	0.277
50억원 이하	20.10	0.130	0.128	0.187	0.234	0.223	0.318
60억원 이하	19.47	0.127	0.128	0.187	0.241	0.230	0.327
70억원 이하	17.11	0.132	0.133	0.187	0.311	0.301	0.403
80억원 이하	19.45	0.134	0.151	0.215	0.247	0.234	0.331
90억원 이하	20.36	0.150	0.152	0.217	0.250	0.241	0.342
100억원 이하	18.40	0.145	0.147	0.204	0.302	0.292	0.392
200억원 이하	20.56	0.120	0.120	0.276	0.321	0.306	0.422
300억원 이하	19.18	0.217	0.216	0.292	0.425	0.394	0.523
400억원 이하	17.85	0.243	0.238	0.315	0.522	0.497	0.641
500억원 이하	21.65	0.344	0.327	0.429	0.533	0.492	0.646
500억원 초과	16.54	0.337	0.328	0.419	0.794	0.764	0.955

- 1996년에 토지과표를 공시지가로 전환하면서 과세구간을 넓히고 누진세율은 낮추면서 종합토지세의 세부담을 강화해야 함. 종합토지세의 세율체계 조정에 대한 3가지 대안을 제시하고자 함.
- 제 1안은 1995년 세부담과 비교하여 綜合合算課稅對象土地를 보유하고 있는 계층의 세부담은 10~30% 정도 상승하고, 별도합산대상토지를 보유하고 있는 계층의 세부담은 40~60%는 상승하는 방향으로 종합합산과 별도합산의 세율을 하향조정하면 총세부담액의 지가총액에 대한 평균 실효세율은 0.3%에 이르게 됨. (<圖 IV-1> 참조)
- 종합합산과 별도합산과세대상토지의 세율체계 개선안은 <表 IV-3>과 같음. 종합합산과세대상토지는 8단계로 0.08~1.5%의 누진구조를 갖고 있어서 세부담이 25.5% 증가하며, 별도합산과세대상토지는 6단계로 0.1~1.0%의 누진구조를 갖고 있어서 세부담이 69.4% 증가하는 소극적인 대안임. 그러나 별도합산과세대상토지를 주로 보유하고 있는 상위 1%계층의 세부담은 크게 늘어날 것으로 판단됨.

<表 IV-3> 綜合土地稅의 稅率體系(1)

과세구간 (공시지가총액)	종합합산			별도합산		
	한계세율 (%)	세액 (만원)	평균세율 (%)	한계세율 (%)	세액 (만원)	평균세율 (%)
5천만원 이하	0.08	4	0.08	0.1	5	0.1
2억원 이하	0.1	19	0.095	0.1	20	0.1
3억원 이하	0.2	39	0.13	0.1	30	0.1
5억원 이하	0.2	79	0.158	0.2	70	0.14
10억원 이하	0.3	229	0.229	0.2	170	0.17
20억원 이하	0.5	729	0.365	0.2	370	0.185
30억원 이하	0.7	1,429	0.476	0.2	570	0.19
50억원 이하	0.7	2,829	0.566	0.3	1,170	0.234
100억원 이하	1.0	7,829	0.783	0.3	2,670	0.267
200억원 이하	1.0	17,829	0.892	0.5	8,150	0.408
300억원 이하	1.5	32,829	1.094	0.5	12,670	0.422
1000억원 이하	1.5	137,829	1.378	0.8	68,670	0.687
2000억원	1.5	287,829	1.439	1.0	168,670	0.843

註: 세액 및 평균세율은 과세구간 상한액에 대한 세액 및 평균세율임.

- <표 IV-1>에 의하면, 종합토지세는 2.1조원으로 1993년 종합토지세 8,858억원의 2.3배(종합합산대상토지는 2.2배, 별도합산대상토지는 3.1배)가 되며, 총세부담액은 3.3조원으로 1993년 세

부담액 1조 3,579억원의 2.4배가 됨. 그러나 1995년과 비교하면 종합토지세는 39%(종합합산은 26% 증가, 별도합산은 69% 증가), 총세부담액은 45%가 늘어나게 됨.

○ 공시지가총액이 50억원 이상인 상위 0.1% 계층의 실효세율은 0.35~0.93%(총세부담은 0.47~1.15%)에 이르며, 공시지가총액이 10억~50억원인 상위 0.1~1% 계층의 실효세율은 0.2~0.34%(총세부담은 0.32~0.46%)이며, 공시지가총액이 3억원 이하인 95%계층은 실효세율이 0.08~0.11%(총세부담은 0.17~0.2%)에 불과함.

○ 제 1안에 의하면 평균 실효세율이 0.32%에 이르게 되며, 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 계층의 세부담은 크게 늘어나나 상위계층의 세부담이 크게 늘어나지 않기 때문에 토지과다 보유를 억제하기에는 미약함.

- 과표가 공시지가로 전환되면서 分離課稅對象土地의 세율은 다음과 같이 하향조정되어야 함. 현재 0.1%로 과세되는 자경농지, 분리과세대상임야, 기준면적내의 목장용지는 0.03%로 하향조정되어야 하나 이는 너무 낮기 때문에 0.05%로 과세함. 0.3%로 과세되는 기준면적내의 공장용지, 토개공, 주공의 분양, 공급, 임대용 토지 및 발전용, 광구내 토지 등은 0.1%로 과세함. 5%로 고율과세되는 분리과세대상토지(골프장, 별장용토지, 고급오락장토지, 기준면적초과 주거용토지)는 최고세율인 1.5%로 하향조정함.

○ 非課稅 및 減免對象土地에 대해서도 비과세 또는 면제 대신에 최저세율인 0.05%로 분리과세해야 하며, 감면규정도 대폭 축소시켜 감면대상을 줄여 나가야 함. 모든 비과세 및 감면대상토지를 0.05%로 과세하면 종합토지세는 약 1천억원이 늘어남.

○ 都市計劃稅는 0.2%에서 0.06%로 하향조정되어야 하나, 대도시로의 인구유입 억제 차원에서 도시에 따라서 0.1~0.2%로 조정함. 이 분석에서는 0.1%로 가정하여 분석하였음.

- 제 2안은 綜合合算과 別途合算의 구분을 철폐하여 단일세율체계로 개정하면서 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 계층의 세부담을 강화함. 각 과세구간의 한계세율은 제 1안보다 낮지만 과세표준액이 종합합산과 별도합산이 더하여지기 때문에 종합합산과 별도합산을 종합한 실효세율은 <表 IV-6>에서 보듯이 훨씬 높아지게 됨. 누진구조는 6단계로 하고 세율은 0.1~1.5%로 함.

○ 공시지가총액이 50억원 이상인 상위 0.1% 계층의 실효세율은 0.41~0.92%(총세부담은 0.54~1.14%)에 이르며, 공시지가총액이 10억~50억원인 상위 0.1~1% 계층의 실효세율은 0.28~

0.38%(총세부담은 0.32~0.51%)으로서 제 1안에 비하여 상위 1% 계층의 세부담이 크게 늘어남.

〈表 IV-4〉 綜合土地稅의 稅率體系 개선안(2)

과 세 구 간 (공시지가)	한계세율	세 액	평균세율
$X \leq 2$ 억원	0.1%	20만원	0.1%
2 억원 $< X \leq 10$ 억원	0.2%	180만원	0.18%
10 억원 $< X \leq 20$ 억원	0.3%	480만원	0.24%
20 억원 $< X \leq 100$ 억원	0.5%	4,480만원	0.448%
100 억원 $< X \leq 1000$ 억원	1.0%	9억 4,480만원	0.945%
1000 억원 $< X$	1.5%	-	-

○ 〈表 IV-1〉에 의하면, 종합합산과 별도합산을 종합한 세액은 1995년 세액(1.3조원)에서 68.5%가 증가한 2.2조원으로 1993년 세액의 3배가 됨. 따라서 분리과세대상토지의 세율 및 도시계획세율 제 1안과 같이 하향조정하면 총세부담액은 1995년 총세부담액 2.3조원에서 59% 증가한 3.7조원으로 1993년 총세부담액의 2.8배가 됨.

- 제 1안과 제 2안은 1995년 세부담액을 고려하여 세율체계를 조정한 것이나, 상위 5%계층(3억원 이상 보유)의 세부담을 더 강화하기 위해서 제 3안의 세율체계를 제안함. 제 3안은 6단계로 0.1~1.5%의 누진구조를 갖고 있음.

○ 3안에 의하면 종합합산 및 별도합산 세액은 2.6조원으로 1995년 세액에 비하여 96%가 증가함. 따라서 1996년에는 과표를 공시지가의 80%로 一元化하면 종합합산 및 별도합산 세액은 2.0조원으로 48% 증가하고, 1997년에 공시지가로 전환하면 2.6조원으로 32% 증가하게 되어 세부담의 급격한 증가를 피할 수 있음.

〈表 IV-5〉 綜合土地稅의 稅率體系 개선안(3)

과 세 구 간 (공시지가)	한계세율	세 액	평균세율
$X \leq 1$ 억원	0.1%	10만원	0.1%
1 억원 $< X \leq 2$ 억원	0.2%	30만원	0.15%
2 억원 $< X \leq 10$ 억원	0.3%	270만원	0.27%
10 억원 $< X \leq 50$ 억원	0.5%	2,270만원	0.454%
50 억원 $< X \leq 1000$ 억원	1.0%	97,270만원	0.973%
1000 억원 $< X$	1.5%	-	-

註: 세액 및 평균세율은 과세구간 상한값에 대한 세액과 평균세율임.

- 3가지 대안에 따른 실효세율을 비교는 <表 IV-6>, <圖 IV-2>~<圖 IV-4>에서 보여짐.

- 세가지 대안이 95% 계층(3억원 이하)에서는 세부담의 차이는 거의 없으며, 95~99% 계층(3억원~10억원)의 세부담은 약간 차이가 나며, 상위 1% 계층(10억원 이상)의 세부담의 차이는 크게 나타나고 있음.
- 1안은 종합합산과 별도합산을 구분함으로 인한 세부담의 水平的·垂直的 衡平性を 저해하기 때문에 종합합산과 별도합산을 통합하는 것이 바람직하며, 3안은 우리나라의 GNP대비 지가총액, 기업의 영업수익, 세부담의 급격한 증가 등을 고려할 때 무리가 있음.

- 3가지 대안에 따른 종합합산 및 별도합산을 종합한 세액의 비교는 <表 IV-7>에서 보여짐.

나. 급격한 稅負擔 增加를 緩和하기 위한 措置

- 종합합산과 별도합산을 통합하면 기업의 세부담이 급격히 늘어나므로 이에 대한 조치가 필요함.

- 기업은 종합토지세 등의 지방세가 경비로 인정되므로 개인과 비교하여 실제 부담은 종합토지세액의 68%에 불과함.
- 분리과세대상토지인 제조업의 기준면적이내의 공장용지에 대한 범위를 완화하여 유통 및 물류업 등도 포함시키며 공장용지에 대해서는 0.1% 이하(또는 0.05%)로 저율과세함.
- 사업의 성격상 전국에 걸쳐 토지를 많이 보유하게 되는 공사, 은행, 유통업 등에 대해서는 法人登記한 지점별로 보유하고 있는 토지를 합산하여 과세하는 방안도 검토되어야 함.
- 세부담이 급격히 증대하면 많은 조세저항을 유발하게 되므로 제 3안의 경우에는 1996년에 과표를 공시지가의 80% 수준으로 一元化하여 과세하고 1997년에 공시지가의 100%로 전환하여 과세하는 것이 합리적임. 1996년에 과표를 공시지가의 80%로 一元化하면 종합과 별도합산을 종합한 세액은 2조원(개인:1조 942억원, 법인: 8,772원)으로 1995년에 비해 48.2%가 늘어나며, 1997년에 2.6조원으로 32.2% 증가하게 되어 세부담의 급격한 증가를 피할 수 있음.
- 地價 下落時에는 개별공시지가가 실제거래가액보다 높아지는 경우가 있음. 따라서 지방자치단

체장이 그 지역의 지가 하락시에는 토지과표를 공시지가의 80~100% 범위에서 결정할 수 있도록 하여 개별공시지가에 대한 재조사청구 등의 조세저항을 완화함.

- 세부담이 50% 이상 늘어나게 되면 조세저항이 커지므로 1996~1997년 동안에는 종합토지세액의 증가가 50%를 초과하지 않도록 하는 經過措置를 두어 세부담이 단계적으로 증가할 수 있도록 함.
- 종합토지세가 1,000원 미만인 경우(1993년에 75만명)에는 징수하지 않는데, 이를 5,000원(1993년 246만명)으로 높여 공시지가로 500만원 이하의 토지를 보유하고 있는 서민층의 세부담을 줄임.

3. 取得稅 및 登錄稅의 緩和

- 개인 및 기업은 토지를 취득할 때 取得稅(2%) 및 登錄稅(3%)로 실거래가액의 5%를 과세하는 것이 원칙임.
- 그러나 일반적으로 個人은 아파트를 분양받는 경우를 제외하고는 실거래가액이 노출되지 않기 때문에 내무부 課稅時價標準額을 기준으로 5%를 과세하고 있기 때문에 실거래가액의 1%(1995년에는 1.5% 수준)를 부담하고 있으며, 法人은 실거래가액의 5%를 부담하고 있음.
- 따라서 과표가 공시지가로 전환되면서 綜合土地稅의 부담이 증대되면 取得稅 및 登錄稅의 과표도 공시지가(법인은 실거래가액)로 전환되면서 취득세의 세율은 1%, 등록세의 세율은 0.5% 이내로 하향조정하여 기업의 토지거래에 따른 세부담을 완화해야 함.
- 또한 기업의 비업무용토지, 대도시 신증설 공장 등에 대한 취득세 증가(15%, 10%) 및 등록세 증가조항도 완화되어야 함.

<表 IV-6> 稅率體系 調整案에 따른 實效稅率 比較

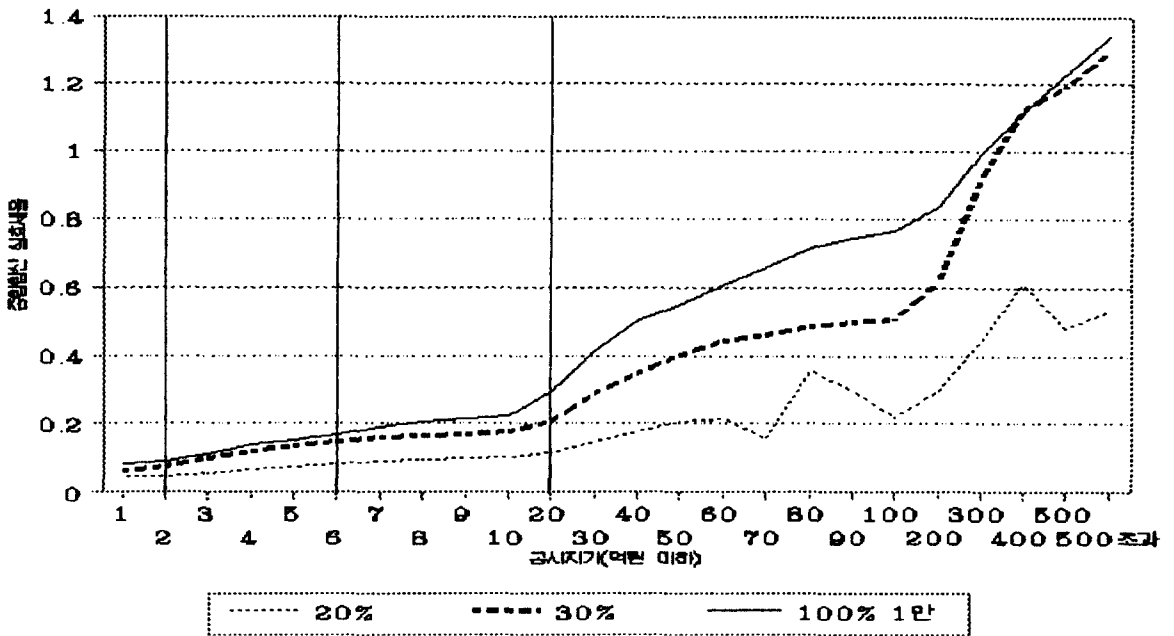
(단위: %)

1996	제 1안 실효세율			제 2안 실효세율			제 3안 실효세율		
종합+별도	종합+별도	종토세	세부담	종합+별도	종토세	세부담	종합+별도	종토세	세부담
1억원 이하	0.082	0.082	0.174	0.100	0.097	0.192	0.100	0.097	0.192
2억원 이하	0.093	0.092	0.187	0.100	0.098	0.194	0.100	0.098	0.194
3억원 이하	0.108	0.107	0.205	0.116	0.113	0.211	0.133	0.128	0.230
4억원 이하	0.129	0.126	0.227	0.142	0.136	0.239	0.184	0.175	0.286
5억원 이하	0.139	0.136	0.239	0.155	0.149	0.255	0.210	0.201	0.317
6억원 이하	0.151	0.147	0.253	0.163	0.157	0.264	0.226	0.217	0.336
7억원 이하	0.161	0.157	0.264	0.169	0.162	0.270	0.238	0.226	0.348
8억원 이하	0.174	0.170	0.280	0.173	0.168	0.277	0.246	0.238	0.361
9억원 이하	0.183	0.180	0.292	0.176	0.171	0.282	0.253	0.245	0.370
10억원 이하	0.186	0.177	0.289	0.179	0.169	0.278	0.258	0.241	0.366
20억원 이하	0.213	0.206	0.323	0.209	0.201	0.317	0.318	0.304	0.441
30억원 이하	0.266	0.255	0.382	0.281	0.268	0.397	0.399	0.378	0.530
40억원 이하	0.289	0.273	0.404	0.349	0.330	0.472	0.430	0.406	0.563
50억원 이하	0.325	0.319	0.459	0.383	0.364	0.512	0.446	0.423	0.584
60억원 이하	0.346	0.331	0.474	0.405	0.388	0.541	0.499	0.477	0.648
70억원 이하	0.444	0.430	0.592	0.419	0.402	0.558	0.571	0.547	0.733
80억원 이하	0.368	0.349	0.494	0.430	0.406	0.563	0.629	0.592	0.786
90억원 이하	0.374	0.361	0.509	0.438	0.423	0.584	0.675	0.650	0.856
100억원 이하	0.457	0.441	0.606	0.445	0.427	0.588	0.710	0.679	0.891
200억원 이하	0.481	0.459	0.627	0.576	0.548	0.734	0.789	0.751	0.977
300억원 이하	0.579	0.539	0.723	0.769	0.718	0.937	0.886	0.826	1.067
400억원 이하	0.615	0.585	0.778	0.853	0.812	1.050	0.921	0.875	1.126
500억원 이하	0.682	0.629	0.830	0.874	0.795	1.030	0.937	0.853	1.099
500억원 초과	0.926	0.891	1.145	0.924	0.886	1.139	0.968	0.928	1.190

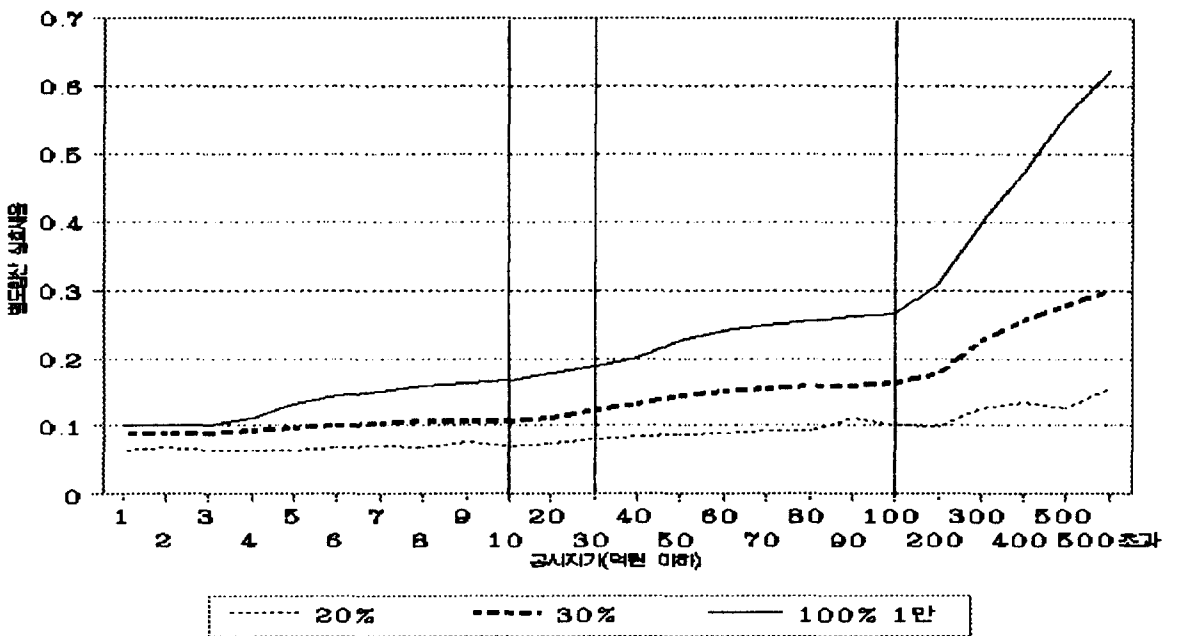
- 註: 1. 공시지가총액은 1996년 공시지가가 1993년 공시지가가 같다는 전제하에서 각 개인이 보유하고 있는 종합합산 및 별도합산과세대상토지의 공시지가총액을 합한 값을 단계별로 구분하였음.
2. 종합+별도 실효세율은 단계별로 각 개인이 보유하고 있는 종합합산 및 별도합산과세대상토지의 공시지가총액에 대한 종합합산 및 별도합산 세액의 실효세율들의 평균값임.
3. 종토세 실효세율은 분리과세대상토지를 포함한 공시지가총액에 대한 종합토지세액의 실효세율이므로 종합+별도 실효세율보다 낮으며, 총세부담은 도시계획세 및 교육세를 포함한 총세부담액의 실효세율임.
4. 법인의 종합합산 및 별도합산을 종합한 실효세율은 개인과 유사하나, 법인은 분리과세대상토지를 많이 보유하고 있기 때문에 종합토지세 및 총세부담의 실효세율이 개인보다 낮은 편임.

〈圖 IV-1〉 綜合合算 및 別途合算의 實效稅率 比較(제 1안)

종합합산 실효세율(공시지가 기준): 개인

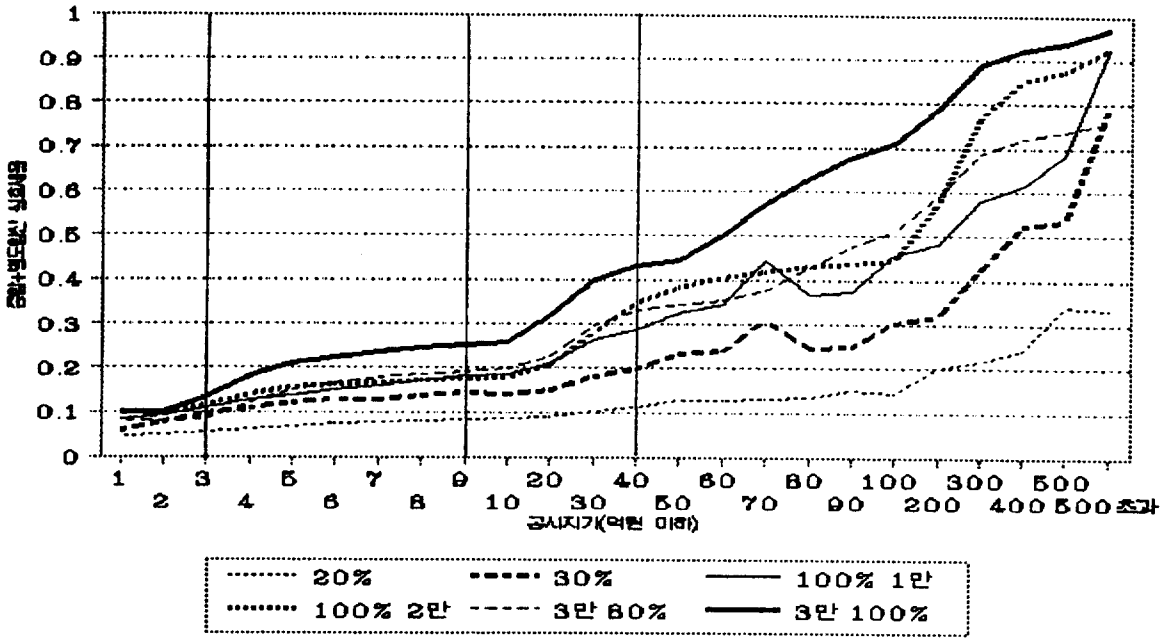


별도합산 실효세율(공시지가 기준): 개인

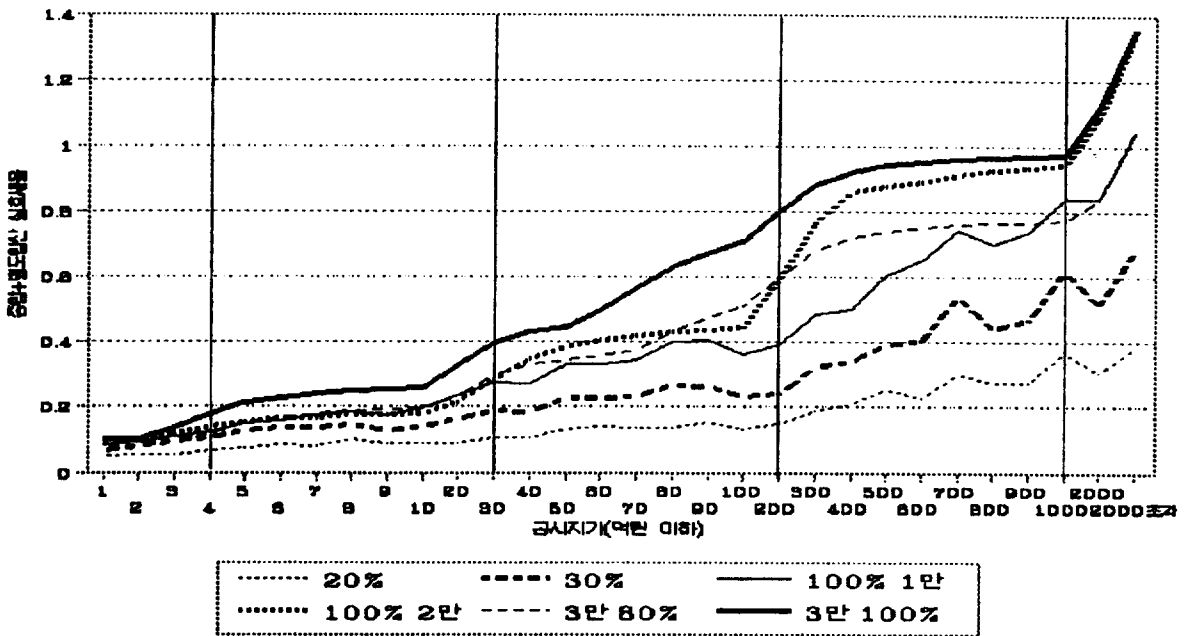


〈圖 IV-2〉 綜合+別途合算의 實效稅率 比較

개인

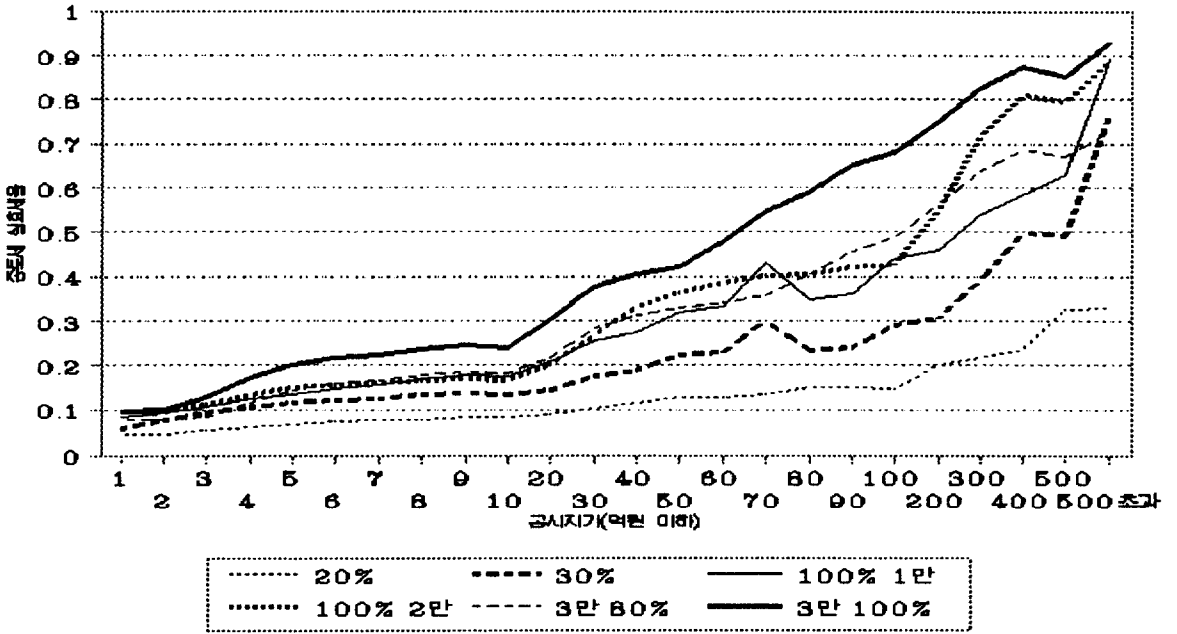


법인

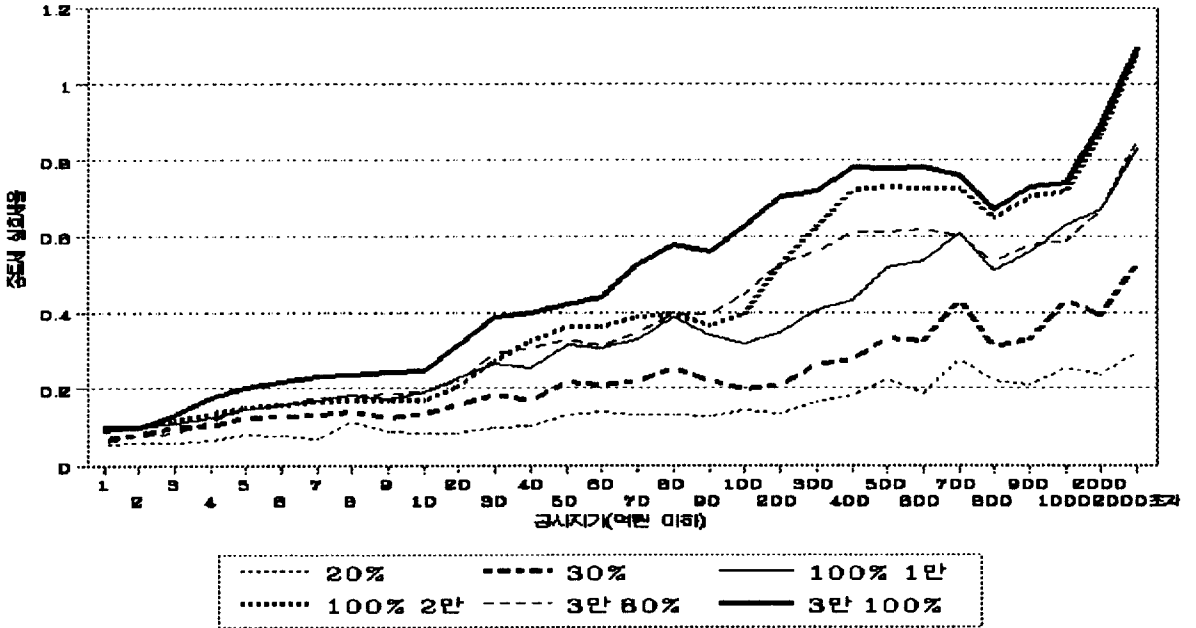


〈圖 IV-3〉 綜合土地稅의 實效稅率 比較

개인

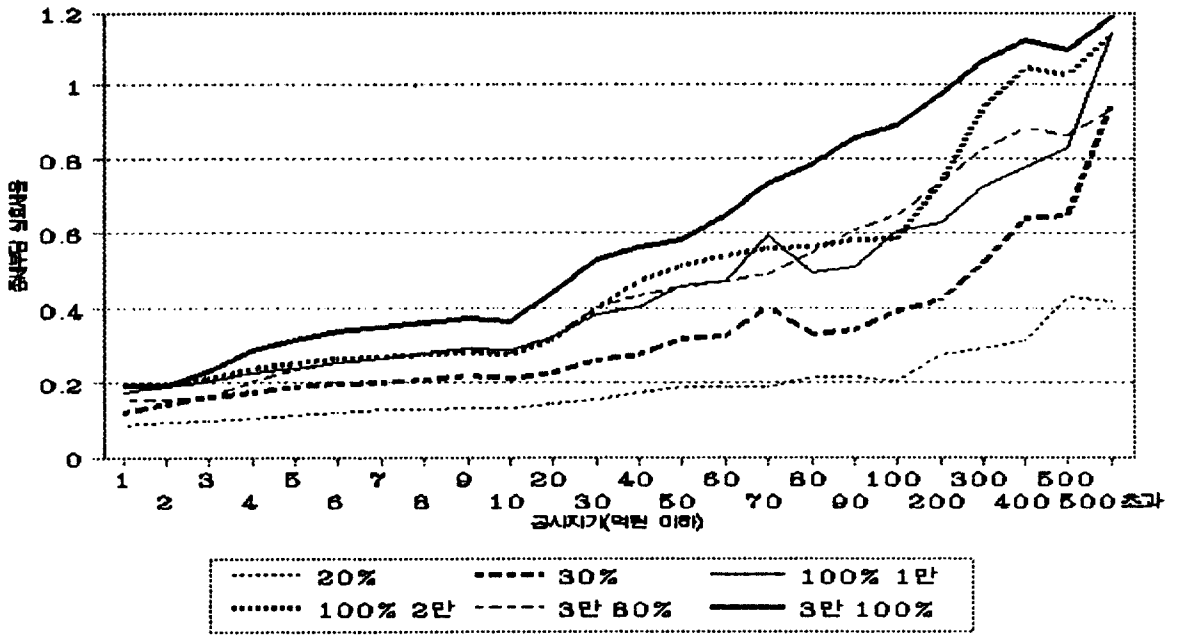


법인

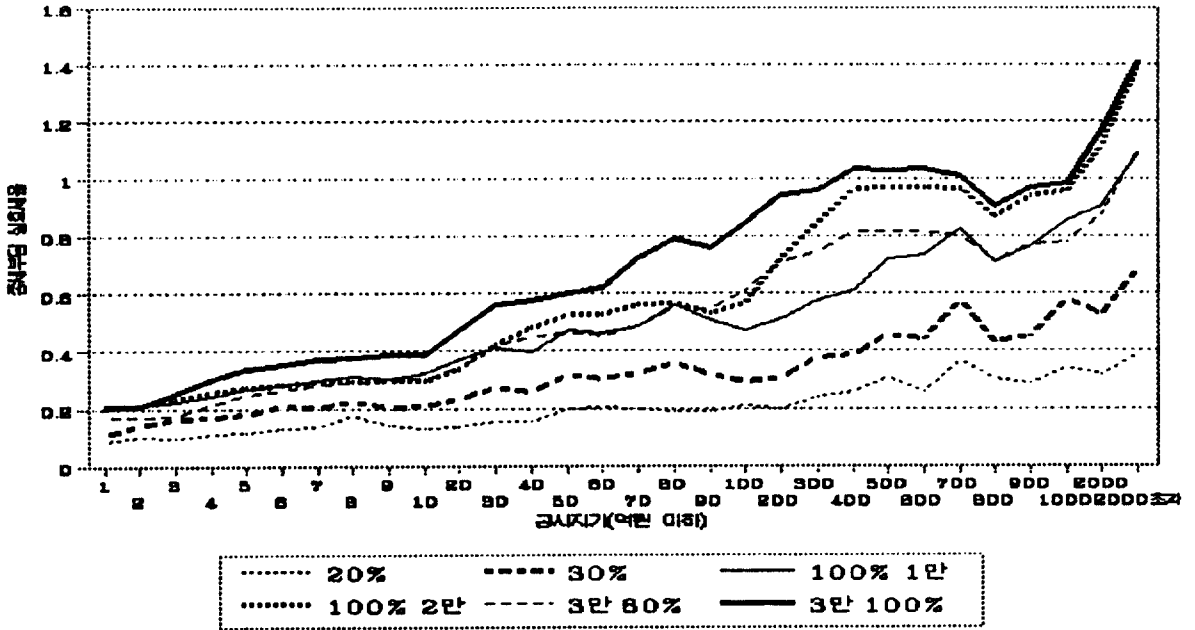


〈圖 IV-4〉 總稅負擔의 實效稅率 比較

개인



법인



〈表 IV-7〉 稅率體系 調整案에 따른 稅負擔額 比較(個人)

(단위: 만원)

공시지가총액	1993	1995	제 1안	제 2안	제 3안
1억원	4.6	6.1	8.2	10.0	10.0
2억원	9.4	15.2	18.6	20.0	20.0
3억원	16.5	29.1	32.4	34.8	39.9
4억원	25.2	43.6	51.6	56.8	73.6
5억원	34.5	60.5	69.5	77.5	105.0
6억원	44.4	76.8	90.6	97.8	135.6
7억원	54.6	91.0	112.7	118.3	166.6
8억원	64.0	109.6	139.2	138.4	196.8
9억원	74.7	128.7	164.7	158.4	227.7
10억원	88.0	142.0	186.0	179.0	258.0
20억원	180.0	302.0	426.0	418.0	636.0
30억원	309.0	555.0	798.0	843.0	1,197.0
40억원	452.0	796.0	1,156.0	1,396.0	1,720.0
50억원	650.0	1,170.0	1,625.0	1,915.0	2,230.0
60억원	762.0	1,446.0	2,076.0	2,430.0	2,994.0
70억원	924.0	2,177.0	3,108.0	2,933.0	3,997.0
80억원	1,072.0	1,976.0	2,944.0	3,440.0	5,032.0
90억원	1,350.0	2,250.0	3,366.0	3,942.0	6,075.0
100억원	1,450.0	3,020.0	4,570.0	4,450.0	7,100.0
200억원	4,000.0	6,420.0	9,620.0	11,520.0	15,780.0
300억원	6,510.0	12,750.0	17,370.0	23,070.0	26,580.0
400억원	9,720.0	20,880.0	24,600.0	34,120.0	36,840.0
500억원	17,200.0	26,650.0	34,100.0	43,700.0	46,850.0

註: 세부담액은 종합합산 및 별도합산과세대상토지의 공시지가총액을 단계별로 구분하여 각 단계의 상한액에 평균 실효세율을 적용하여 계산하였음. 예를 들어 종합 및 별도합산과세대상 토지 지가총액이 10억원인 토지소유자는 1993년에 88만원, 1995년에 142만원, 1996년에는 1안에 의하면 186만원, 2안에 의하면 179만원, 3안에 의하면 258만원을 평균적으로 부담하게 됨.

土地·住宅關聯地方稅制 改編方向 公聽會/第2主題

多住宅保有에 대한 財產稅 課稅強化 方案

孫 光 洛
韓 相 國
魯 英 勳
(KTI 研究委員)

目 次

第 1 章 住宅問題의 背景 및 性格

第 1 節 住宅問題의 背景

第 2 節 住宅問題의 性格

第 2 章 財産課稅의 根據와 經濟的 效果

第 1 節 財産稅의 課稅根據

第 2 節 財産稅의 歸着

第 3 章 外國의 住宅關聯 稅制 및 課稅現況

第 1 節 日 本：固定資產稅

第 2 節 中華民國：房屋稅

第 3 節 住宅關聯稅의 稅負擔 比較

第 4 章 住宅分 財産稅 負擔水準의 設定

第 1 節 財産課稅 全般의 負擔水準과 構成의 適正性 與否

第 2 節 建物保有課稅 負擔과 土地保有課稅 負擔의 比較

第 3 節 住宅分 財産稅 負擔과 所得稅 負擔의 比較

第 4 節 綜合評價

第 5 章 多住宅保有에 대한 課稅 強化의

推進背景 및 豫想效果 分析

第 1 節 多住宅 保有에 대한 財產稅 強化의 推進背景

第 2 節 多住宅 保有에 대한 財產稅 強化의 豫想效果

1. 多住宅保有에 대한 財產稅 強化의 經濟的 效果
2. 稅負擔의 歸着
3. 地方財政에 대한 豫想 寄與度
4. 徵稅費用의 變化

第 6 章 多住宅保有에 대한 財產稅 強化方案

第 1 節 課稅單位의 定立(重課單位決定)

第 2 節 重課對象範圍의 決定

第 3 節 課稅方法의 決定

第 4 節 適正稅率體系의 決定

第 7 章 結 論

第 1 章 住宅問題의 背景 및 性格

第 1 節 住宅問題의 背景

- 1986년 일시 하락했던 住宅價格이 1987년부터 시작된 地價上昇과 더불어 아파트 가격을 중심으로 크게 상승했으며, 傳賃價格도 대폭 상승했다. 특히 만성적인 초과수요상태에 있던 대도시에서의 住宅價格과 傳賃價格의 급등은 심각한 社會問題로 대두되어서, 住宅問題는 여러가지 經濟問題 중에서 先決問題로 대두되었었다. 이와같은 住宅問題는 여러가지 形態로 구분될 수 있는데, 그것은 住宅이라는 財貨가 다양한 성격 즉, 자연환경으로부터 인간을 보호하는 居處(shelter)로서의 측면, 프라이버시(privacy)의 場으로서의 측면, 사회·경제적인 立地(location)로서의 측면, 그리고 投資價値가 보장되는 財産으로서의 측면을 가지고 있기 때문이다. 주택은 이와같은 특수한 성격을 가지고 있기 때문에 다른 어떤 재화보다도 더 社會的 關心의 對象이 되며, 또한 이로 인해서 다양한 住宅問題가 발생한다.

- 우리나라를 비롯한 많은 나라들은 住宅問題의 解決을 當面 課題의 하나로 인식하고 그 해결을 위해서 노력하고 있다. 특히 住宅問題는 所得分配·保健水準·投資需要의 誘發 및 經濟成長 등과 상호 밀접한 관계가 있기 때문에 社會的·經濟的 觀點에서도 중요시되고 있다.

제 2 절 住宅問題의 性格

- 이러한 住宅問題는 量的 住宅問題와 質的 住宅問題로 대별되며, 量的 住宅問題란 住宅의 絕對量이 부족한 현상을 말하며, 質的 住宅問題란 일명 經濟的 住宅問題로서, 주택가격이나 주거비의 부담능력의 부족으로 인해 주택의 질적 수준이 저하되어 나타나는 문제를 말한다.

- 政府는 住宅問題의 해결을 위해서 많은 노력을 기울였지만, 현단계에서 우리나라는 量的 및 質的 住宅問題에 둘다 직면하고 있다고 볼 수 있다. 즉 가구수의 증가에 못미치는 住宅建設物量이 量的 住宅問題를 더욱 악화시키고 있고, 최근에는 경제력의 향상에 따라서 質的 住宅問題(특히 주택의 질적수준 향상에 대한 욕구)도 상당히 부각되고 있는 상황이다.

第 2 章 財産課税의 根據와 經濟的 效果

第 1 節 財産稅의 課稅根據

1. 應益課稅

- 財産課稅는 財産所有者가 정부로부터 받는 혜택에 대한 代價라는 것이다. 국가의 기본 기능 중의 하나가 國民의 財産權을 보호하는 것이며, 따라서 재산소유자는 그러한 國家費用을 부담해야 한다고 할 수도 있으므로 재산과세의 근거로서 應益課稅가 타당한 측면도 있다.

- 그러나 財産을 많이 가진 사람이 반드시 공공서비스의 혜택을 더 많이 수혜하는 것은 아니며, 때로는 공공서비스의 혜택이 財産의 가치가 아닌 다른 요인에 의하여 배분되기도 하므로, 應益課稅만을 목표로 한다면 使用者 負擔金이 재산과세보다 더 적절한 資源조달 방법이 될 것이다.

2. 應能課稅

- 財産稅의 稅源은 재산에 의하여 보증되는 所得이며, 재산소유에 수반되는 擔稅力은 다름아닌 당해 財産의 所得稼得能力이기에 이러한 所得稼得能力에 상응하는 재산세를 내어야 한다는 주장이다.

- 재산 그 자체가 擔稅力을 나타내어 재산을 과세하는 것이 옳다고 하더라도 과세 표준을 純資產에 국한시키는 것이 진정한 擔稅力을 나타낸다고 할 수 있다. 따라서 부채를 공제하지 아니하며 과세대상도 주로 不動產에 국한되어 있는 현행 재산과세는 이러한 점에서 應能課稅의 原則에도 완전히 부합되는 것은 아니라 할 것이다.

3. 富의 再分配

- 富의 分布가 所得의 分布에 비하여 더 不均等한 것이 일반적인 현상이고, 더구나 富의 不均等한 分配는 所得의 不均等한 分配와 달리 社會的인 權力이나 支配 및 身分과 밀접한 관련을 갖고 있다. 이러한 이유로 인하여 富의 再分配에 대한 慾求가 所得의 再分配에 대한 욕구보다 강하며, 一般所得稅만으로서 富의 再分配를 달성하기 어렵다는 認識아래 財産課稅가 하나의 手段으로 사용될 수 있다는 것이다.

第 2 節 財産稅의 歸着

1. 傳統的 見解 : 財産稅를 個別消費稅(Excise tax)로 보는 見解

- 傳統的 見解는 財産稅를 토지와 건물에 부과되는 個別消費稅와 동일시 한다. 따라서 재산세 부담의 歸着은 需要와 供給曲線의 형태에 따라 결정되며, 이들 곡선의 형태가 토지와 재산에 대하여 각각 상이하다는 것이다.

- 토지의 공급곡선은 垂直線의 形態를 나타내며, 따라서 토지에 재산세를 부과하게 되면 土地의 所有者(供給者)가 그 세금의 전부를 부담하게 된다. 만약 토지에 대한 재산세가 재산세 부과 당시에 資本化된다면 자본화된 재산세 전액을 재산세 부과 당시의 토지 소유자가 부담하게 된다.

- 건물은 그 공급이 완전 탄력적이어서 공급곡선이 水平線의 형태를 가지게 되고, 따라서 건물에 부과되는 재산세는 그 세금의 전부를 建物の 使用者(需要者)가 부담하게 된다.

2. 새로운 見解 : 財産稅를 資本課稅로 보는 見解

- Mieszkowski(1972)는 一般均衡分析에 의하여 재산세에 대한 새로운 견해를 제시

하고 있다. 財産稅를 모든 자본에 대해 單一稅率로 부과되는 一般稅(general tax)로 볼 경우 재산세의 일반적인 효과는 자본에 대한 收益率을 낮추는 것이며, 이는 所得分配面에서 累進的인 조세로 작용한다 (一般稅 效果). 그러나 재산세의 세율은 地域과 課稅對象에 따라 다르며, 이러한 세율의 차이가 個別稅(excise tax)와 같은 작용하여 세율이 높은 지역 혹은 과세대상 분야에 고용되어 있는 생산요소 가운데 移動性이 약한 것에 過중한 稅負擔을 부과한다 (個別稅 效果).

- 개별세 효과로 인하여 소득분배의 누진도에 미치는 영향에 대하여는 별로 알려진 바가 없다. 장기적으로 보아 자본의 공급이 재산세 세율에 의해 영향을 받을 수도 있다. 재산세가 장기적으로 자본의 공급을 감소시킨다면 勞動生産性과 賃金도 떨어질 것이다 (長期的 效果). 個別稅 效果와 長期的 效果가 一般稅 效果를 능가할 정도로 강하지 않다면 재산세의 전체적인 효과는 累進的인 것이 될 것이다.

3. 財産稅를 使用者 負擔金으로 보는 見解

- 앞에서 본 견해들은 財産稅가 종종 교육이나 경찰 등 지방의 공공서비스를 구매하는데 사용된다는 사실을 간과하고 있다. 개인이 자유로이 자신이 가장 좋아하는 공공서비스를 제공하는 지역으로 이주할 수 있다고 가정하자. 공공서비스의 혜택을 많이 받기를 원하는 사람은 재산세는 많이 내지만 공공서비스의 공급이 많은 지역에 살기를 원하고, 반대로 공공서비스의 공급이 적은 것을 좋아하는 사람은 財産稅를 적게 내는 대신 공공서비스의 혜택이 적은 지역에 거주하기를 원할 것이다.

- 이 모형에서 재산세는 조세로서의 성격을 상실하고 단지 공공서비스의 購入費用일 뿐이다. 따라서 財産稅는 아무런 超過負擔을 발생시키지 아니한다.

- 이상의 세 견해는 相互 排他的인 것이 아니며, 어떠한 견해가 타당한가는 分析의 目的에 따라 다르다고 할 수 있다

第 3 章 外國의 住宅關聯 稅制 및 課稅現況

第 1 節 日 本 : 固定資產稅

- 建築物을 保有時에 부과되는 租稅로는 地方稅인 固定資產稅(家屋分)가 있으며, 매년 1월 1일을 기준으로 고정자산이 소재하는 市町村이 固定資產 소유자에게 그 고정자산의 適當時價에 의하여 부과하는 財產稅이다.
- 課稅對象은 固定資產이며, 家屋이란 주택·점포·공장 및 기타건축물을 말한다.
- 課稅權者는 고정자산 소재지의 市町村이다.
- 納稅義務者는 고정자산을 소유하고 있는 자 즉, 登記簿 또는 臺帳에 登記 또는 登錄되어 있는자를 말한다.
- 課稅標準은 고정자산의 適當時價 즉, 「土地 또는 家屋의 基準年度의 價格」으로서, 「土地臺帳 等」 또는 「家屋課稅臺帳 等」에 등록된 가격이 된다.
- 課稅稅率을 보면 標準稅率은 1.4%, 制限稅率은 2.1% 이다. 즉 과세권자인 市町村의 자치단체장은 표준세율의 50%까지 增率시킬 수 있다. 免稅點은 과세표준액 기준으로 土地가 30만엔, 家屋은 20만엔, 償却資產은 150만엔이다.

第 2 節 中華民國 : 房屋稅

- 建築物을 保有時에 부과되는 租稅로는 地方稅인 房屋稅가 있다.

- 課稅對象은 토지에 고정된 各種 建築物과 其他 附屬建築物이다.
- 課稅時期는 매년 한 차례 징수하며, 납세부과일은 省(市) 政府에서 정한다.
- 納稅義務者는 첫째, 건축물의 所有權者 둘째, 抵當權(典權)이 설정된 건축물은 抵當權者(典權人) 셋째, 共有 建築物은 公有人 넷째, 所有權者나 抵當權者의 주소가 분명치 않거나 거주하지 않는 건축물은 관리인 또는 현재 거주하고 있는 자. 다섯째, 임대된 건축물은 稅入者가 대신 납부한다.
- 課稅標準을 보면, 現在價值(現值)에 의해서 과세한다.
- 稅率構造는 <表3-1>와 같으며, 稅率은 縣(市)政府에서 결정하며 현재에는 最低稅率에 의하여 과세하고 있다.

<表 3-1> 房屋稅의 稅率

(단위 : %)

建築物의 使用 類型		稅 率	
		最 低 稅 率	最 高 稅 率
住居用建築物	(1) 自家 居住用	1.38 %	1.38 %
	(2) 自家 非居住用	1.38 %	2 %
非住居用建築物	營 業 用	3 %	5 %
	(3) 非 營 業 用	1.5 %	2.5 %
(4) 住居用과 非住居用的 겸용 建築物		實際面積을 기준으로, 住居用과 非住居用에 사용되는 면적에 따라 각각 稅率을 적용(단, 非住居用的 과세면적이 최소한 전체 면적의 1/6은 되어야 함)	

- 註 : 1. 自家 居住用이란 자신이 직접 거주하는 건축물임(自住房屋).
 2. 自家 非居住用이란 자신이 직접 거주하지 않는 건축물임(非自住房屋).
 3. 非營業用이란 개인병원, 자유직업자들의 사무소 등에 사용되는 건축물.
 4. 예를 들면, 住商複合建物같은 것이다.

자료 : 房屋稅條例第5條

第 3 節 住宅關聯稅의 稅負擔 比較

1. 韓國

- 우리나라의 세계중에서 建築物關聯稅로는 建物分 財産稅·都市計劃稅 및 消防共同施設稅 등이 있다.

- <表3-2>는 年度別 建築物關聯稅의 稅額을 정리한 것이다. 1991년의 建築物關聯稅의 稅收는 5,608億원으로서 GNP의 0.27%, 總稅收의 1.46%, 地方稅 稅收의 6.98%이다.

- 建築物關聯稅가 地方稅額中에서 차지하는 비중을 보면, 그 비중이 비록 감소하다가 다시 상승하는 추세에 있지만, 1993년을 기준으로 보면 地方稅 稅收의 8.38%로서¹⁾, 1986년도 비중의 54%수준에 불과할 정도로 稅收에 대한 기여도가 낮다. GNP대비 비율을 보면 0.27 - 0.31%선을 유지하고 있다.

- 1991년의 建物分 財産稅의 세수는 2,698억원으로서 GNP의 0.13%, 總稅收의 0.70%이며, 地方稅 稅收의 3.36%이다²⁾. 建物分 財産稅의 稅收가 지방세액에서 차지하는 비중은 감소하다가 다시 상승하는 추세에 있어서, 1993년을 기준으로 보면 지방세수의 4.18%로서 상당히 증가했지만 地方財政에 대한 기여도는 여전히 낮다고 할 수 밖에 없다. GNP대비 비율을 보면 0.12 - 0.15%선을 유지하고 있다.

1) 1991년을 기준으로 보면 지방세 세수의 6.98%에 불과한다.

2) 1993년을 기준으로 보면, 세수는 4,144億원으로서 지방세수의 4.18%를 차지함.

〈表 3-2〉 年度別 建築物關聯稅額의 比較

(단위: 10億원)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
지방세	1,810	2,192	3,100	4,961	6,367	8,035	9,462	9,924
건축물관련세	282.1 (15.58) <0.31>	311.0 (14.18) <0.29>	342.5 (11.04) <0.27>	438.0 (8.82) <0.31>	463.4 (7.27) <0.27>	560.8 (6.98) <0.27>	708.5 (7.49) <0.31>	832.0 (8.38) -
건물분재산세	122.0 (6.74) <0.13>	136.0 (6.20) <0.13>	153.7 (4.96) <0.12>	197.2 (3.98) <0.14>	226.2 (3.55) <0.13>	269.8 (3.36) <0.13>	351.1 (3.71) <0.15>	414.4 (4.18) -
도시계획세	60.5	66.6	75.2	93.7	107.6	131.4	156.1	181.4
공동시설세	47.4	51.8	59.4	74.4	86.6	106.0	131.1	153.6
교육세	52.2	56.6	54.2	72.7	43.0	53.6	70.2	82.6

註 : 1. 도시계획세와 소방공동시설세의 세액은 건축물분이고, 교육세는 재산세분임
 2. 1992년의 세액은 내무부의 잠정집계분이며, 1993년의 세액은 내무부의 목표액 임.
 3. ()안은 지방세액대비 비율이고, < >안은 GNP대비 비율임.

資料 : 내무부, 「지방세정연감」, 1986 - 1992.

2. 日本

- 〈表3-3〉은 日本의 不動産關聯稅의 稅額을 年度別로 정리한 것이다. 1991년의 不動産關聯稅收³⁾를 보면, 8조1,410억엔으로서 GNP의 1.79%, 總稅收 95.1조엔의 8.56%를 차지한다.

- 固定資產稅는 1991년에 6조 4,330억엔(土地分: 2兆 5,440億엔, 家屋分: 2兆 4,750億엔)으로 總稅收 95.1조엔(국세: 62.4조엔, 지방세: 32.7조엔)의 6.8%(지방세수의 19.7%)를 차지하고 있다.

- 1991년도 家屋分 固定資產稅는 2조4,750억엔으로서 1991년 日本 GNP의 0.55%, 總稅收의 2.60%, 地方稅額의 7.57%를 차지하고 있으므로, 地方財政에 대한 기여도가 상당히 높다고 할

3) 固定資產稅, 特別土地保有稅, 都市計劃稅, 地價稅 및 不動産取得稅를 포함하나, 자본이득세인 讓渡所得稅는 포함시키지 않았다.

수 있다.

<表 3-3> 日本의 不動産關聯 稅負擔

(단위: 10억엔, x)

	1989	1990	1991(계획)	1992(계획)
國民總生産(GNP)	399,046	427,469	453,985	469,186
總 稅 額	88,931	96,230	95,076	99,397
國 稅	57,136	62,780	62,398	65,373
地 方 稅	31,795	33,450	32,678	34,024
固定資産稅(特例)	12	15	23	19
固定資産稅	5,643 (6.3)	5,975 (6.2)	6,433 (6.8)	6,860 (6.9)
土 地	2,321 (2.6)	2,371 (2.5)	2,544 (2.7)	2,759 (2.8)
家 屋	2,171 (2.4)	2,350 (2.4)	2,475 (2.6)	2,676 (2.7)
特別土地保有稅	<0.54> 96 (0.1)	<0.55> 118 (0.1)	<0.55> 76 (0.1)	<0.57> 83 (0.1)
都市計劃稅	904 (1.0)	942 (1.0)	1,001 (1.1)	1,018 (1.0)
地價稅	-	-	-	420 (0.4)
不動産 取得稅	631 (0.7)	596 (0.6)	608 (0.6)	572 (0.6)

註 : ()안은 총세액 대비 비율이고, < >안은 GNP대비 비율임.
資料: 재무부, 「주요국의 조세관련통계」, 1992.

3. 中華民國

- <表3-4>은 中華民國의 不動産關聯稅의 稅額을 年度別로 정리한 것이다. 1991년의 不動産關聯稅收⁴⁾를 보면, 1,604억NT\$로서 GNP의 3.33%, 總稅收 7,485억NT\$의 21.43%를 차지한다.

- 不動産保有에 대한 稅負擔⁵⁾이 總稅收의 7.5%에 달한다. 土地保有課稅인 地價稅는 1991년

4) 地價稅, 土地增價稅, 房屋稅 및 契稅를 포함한다.

5) 地價稅와 房屋稅의 합계액

에 273억 NT\$로서 總稅收의 3.6%, 地方稅額의 8.92%를 차지하고 있으며, 建築物保有課稅인 房屋稅는 292억 NT\$로서 GNP의 0.61% 總稅收의 3.9%, 地方稅額의 9.54%를 차지하고 있다. 따라서 房屋稅는 地方財政에 있어서 주요 세원의 위치를 점하고 있다고 할 수 있다.

〈表 3-4〉 中華民國의 不動產關聯 稅負擔

(단위: 10억NT\$, %)

	1988	1989	1990	1991
國民總生產(GNP)	3,585.3	3,969.0	4,327.0	4,821.2
總稅額	511.6	629.8	794.8	748.5
國稅	286.2	361.4	505.9	442.4
地方稅	225.4	268.3	288.9	306.1
地價稅	12.5 (2.4)	17.3 (2.7)	22.6 (2.8)	27.3 (3.6)
房屋稅	24.2 (4.7)	24.7 (3.9)	27.4 (3.4)	29.2 (3.9)
土地增值稅	<0.67> 76.8 (15.0)	<0.62> 106.6 (16.9)	<0.63> 82.9 (10.4)	<0.61> 94.3 (12.6)
契稅	9.2 (1.8)	10.0 (1.6)	8.9 (1.1)	9.6 (1.3)

註 : ()안은 총세액 대비 비율이고, < >안은 GNP대비 비율임.

4. 建築物 保有稅 負擔의 國際比較

- 建築物保有에 대한 稅負擔의 국가별 비교는 국가에 따라 租稅負擔率이 다르고, 土地現況 및 土地制度가 서로 다르기 때문에 그 해석에 있어서 신중을 기해야 한다.

- 1991년을 비교대상으로 해서 분석하자. 〈表3-8〉은 韓·中·日三國의 建築物保有稅의 부담을 상호 비교 분석한 것인데, 이 表에 의하면 우리나라의 不動產關聯稅의 부담은 가볍지 않다고 할 수 있으나(GNP 및 總稅收 對比 比率이 日本보다는 높고 中華民國보다는 낮다), 建築物保有稅 負擔의 國際間 比較를 통해서 보면, 우리나라 建築物保有에 대한 稅負擔은 三國 중에서 가장 낮은 편이며, 地方財政의 주요재원으로서의 기여도가 낮다고 할 수 있으며, 都市計劃稅·消

防共同施設稅 및 教育稅를 포함한다 해도 總稅收의 1.46%, 地方稅 稅收의 6.3%에 불과해서 日本의 수준에도 못 미친다.

〈表 3-8〉 建築物保有稅 負擔의 國際比較(1991년이 기준)

(단위 : %)

	한 국	일 본	중화민국
GNP대비 부동산관련세의 비율	3.21 %	1.79 %	3.33 %
총세수 대비 부동산관련세의 비율	17.30 %	8.56 %	21.43 %
GNP대비 건축물 보유세의 비율	0.13 %	0.55 %	0.61 %
총세수 대비 건축물 보유세의 비율	0.70 %	2.60 %	3.90 %
지방세 세수 대비 건축물 보유세의 비율	3.36 %	7.57 %	9.54 %

註: 1. 建築物保有稅란, 한국은 建物分 財産稅를, 일본은 家屋分 固定資產稅를, 중화민국은 房屋稅를 의미한다.

2. 不動產關聯稅란 한국은 부동산보유과세·부동산자본이득과세 및 부동산이전과제를 말하며, 일본은 固定資產稅·特別土地保有稅·都市計劃稅·地價稅 및 不動產取得稅를 말하며, 중화민국은 地價稅·土地增值稅·房屋稅 및 契稅를 말한다.

第 4 章 住宅分 財産稅 負擔水準의 設定

第 1 節 財産課稅 全般의 負擔水準과 構成의 適正性 與否

- 租稅란 개개의 세목이 서로 밀접한 관계를 가지고 전체로서 하나의 體系를 형성하여 세제에 요구되는 여러가지 기능을 수행함으로써 部分的인 稅制改編에 있어서도 항상 전체 세제를 고려하여야 한다.

- 우리나라 재산과세의 전체적인 負擔水準과 構成에 대하여 필자는 『조세체계의 적정화에 관한 연구(1993. 9)』에서 각종 稅目間의 相互依存性를 고려하여 稅源別 租稅負擔能力을 추정하였는 바 財産課稅의 경우 實際의 財産課稅 負擔率이 負擔能力水準보다 오히려 높게 나타났다.

- 우리나라의 경우 전체적인 財産課稅의 負擔率은 외국과 비교하여 결코 낮은 수준은 아니나, 財産課稅의 構成에 있어서 문제가 있다. 우리나라는 財産의 去來移轉·取得關聯 財産課稅의 비중이 높은 반면, 財産保有稅의 負擔率은 日本과 中華民國의 약1/2 수준, 美國의 약1/4 수준에 지나지 않는다.

- 그러므로 우리나라의 경우는 財産稅나 綜合土地稅 등 財産保有課稅 負擔率의 상승을 전체적인 조세부담률 인상의 수단으로 사용하여서는 안되며, 財産保有課稅의 負擔을 강화할 경우 그에 상응하여 取得稅나 登錄稅 등 財産의 去來·移轉·取得關聯 財産稅를 引下하는 것이 바람직할 것이다.

第 2 節 建物保有課稅 負擔과 土地保有課稅 負擔의 比較

- 전통적으로 재산세는 개인이 소유하고 있는 全財産에 대하여 부과되기 보다는

주로 不動産에 부과됨으로 財産稅가 建物에 대하여 부과되느냐 土地에 대하여 부과되느냐에 따라 그 經濟的인 效果가 크게 달라진다. 傳統的 見解는 토지에 대하여 재산세를 부과하면 토지의 공급량은 변화가 없으나 세부담이 대부분 土地所有者에게 歸着되고, 건물에 부과하면 건물의 공급량이 줄어들게 되어 세부담이 장기적으로 건물 소유자가 아닌 建物賃借者에게 歸着된다.

- 토지의 보유는 부자에게 집중되어 있으므로 토지에 대한 재산세는 累進的인. 年間所得의 觀點에서 볼 때 가계의 주거비 지출비율은 고소득층일수록 낮아지므로 건물에 대한 재산세는 逆進的이다. 그러나 가계의 주택에 대한 의사결정은 보통 장기적인 관점에서 이루어지므로 家計의 所得關聯 指標로서 年間所得보다는 恒常所得이 유용하다.

- 우리나라의 土地保有에 대한 實效稅率은 대략 0.1% 수준이며, 建物保有에 대한 實效稅率은 대략 0.3% 수준이다. 이처럼 建物에 대한 實效稅率이 土地에 대한 實效稅率보다 3배 정도 높은 이유는 土地의 課標現實化 比率이 建物の 課標現實化 比率보다 압도적으로 낮은 것에 기인한다. 이는 土地의 저밀도 이용을 방지하고 세부담의 형평을 제고하기 위해서는 최소한 건물이 토지보다 증가되지 않아야 하는 점과 주택보유에 대한 재산세 강화보다 토지보유에 대한 종합토지세의 강화가 더 급선무임을 보여 주는 것이다.

第 3 節 住宅分 財産稅 負擔과 所得稅 負擔의 比較

- 용능부담에 관한 가치판단을 가장 이상적으로 반영하고 있다는 현행 소득세제는 包括的 所得稅(comprehensive income tax)를 이상으로 하고 있다. 그러나 사실에 있어서는 소득측정의 어려움으로 상당부분의 소득이 과세범위에서 제외되고 있다. 따라서 재산과세는 제1차적으로 이와 같이 소득세의 과세범위에서 제외된 소득을 간접적으로 과세하는 수단이 되어야 한다.

- 주택의 보유와 관련하여 발생하는 소득은 주택을 임대하였을 경우 발생하는 賃貸所得과 주택을 自家居住로 사용하였을 경우 발생하는 歸屬賃料 그리고 주택을 양도하였을 경우 발생하는 讓渡所得을 들 수 있다.

- 임대소득과 양도소득은 현재의 세무행정상으로 과세포착율이 낮아 문제가 있음에도 현행 소득세법상으로는 과세대상으로 되어 있다. 그러나 주택의 自家居住와 관련하여 발생하는 歸屬賃料는 소득세 과세대상이 아니며, 동시에 현재의 미실현 양도소득을 양도소득이 실현되는 장래로 課稅移延(tax deferral)함에 따라 소득세의 현재 가치가 줄어드는 것이 문제이다.

- 포괄적 소득과세라는 이상과 응능과세의 원칙에 비추어 보았을 때 주택분 재산세는 소득세 과세에서 제외된 歸屬賃料를 과세하는 동시에, 미실현 양도소득을 과세하지 못함에 따른 課稅移延의 문제를 해결하는 수단으로 사용되는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

- 1990년 우리나라의 課稅對象 建物課標는 58조 7,228억원으로 당시 건물의 과표 현실화 비율이 40%인 점을 고려하면 課稅對象 建物の 實際價額은 146조 8,070억원으로 추정된다. 10%의 이자율을 고려할 때, 이러한 건축물로부터 발생하는 歸屬賃料는 14조 6,807억원이 된다. 필자가 『조세체계의 적정화에 관한 연구(1993)』에서 1990년 당시 都市家計年報 자료를 Tobit 모형에 대입하여 추정한 결과 당시 綜合所得稅의 實效 限界稅率은 6%였다.

- 종합소득세에 상응한 세액을 건물보유자로부터 징수하려면 총 8,808억원(= 귀속임료 14조 6,807억원 × 소득세 실효 한계세율 6%)의 건물보유세를 징수하여야 한다. 1990년 건물보유세 징수액이 총 4,656억원인 점을 고려하면 綜合所得稅에 상응한 건물보유세의 수준은 현재의 세부담보다 약 90%(=8,808억원/4,656억원)가 증가된 수준으로 나타났다.

- 재산보유 그 자체에서 얻는 效用(사회적 신분과 위세의 상승)이 있기 때문에 재산소유의 크기가 擔稅力을 나타내고, 부의 분배가 소득의 분배보다 더 불균등하기 때문에 이를 시정하기 위한 수단으로 재산과세의 제2차적인 필요성이 있게 된다. 만약 이러한 고려까지 감안한다면 재산과세의 세율은 所得稅의 제1차적인 補完稅 역할만을 고려했을 때보다 더 높아지게 된다.

- 또한 대부분의 주택 보유자는 주택 보유에 따른 歸屬賃料 이외에 事業所得이나 勤勞所得을 가지고 있으며, 무주택자에 비하여 그러한 소득수준이 높은 것이 보통이다. 따라서 주택보유에 따른 歸屬賃料에 대한 실효세율은 응능부담의 원칙에서 볼 때, 최소한 綜合所得에 대한 실효세율보다 높은 수준에서 설정되는 것이 타당하다고 할 수 있다.

- 대부분의 課稅區間에 있어서 주택보유에 따른 재산세 부담이 소득세 부담에 비하여 상대적으로 낮다. 대체로 재산세 과표가 아주 낮거나 아주 높은 구간에 있어서는 특히 재산세 부담이 소득세 부담과 비교하여 가벼우나, 중간 정도의 주택분 재산세 과표구간(주택분 재산세 과표가 3천2백만원에서 1억2천8백만원까지의 구간)에 있어서는 재산세 부담이 오히려 소득세의 부담에 비하여 높은 것을 알 수 있다.

- 따라서 우리나라의 경우 住宅分 財產稅의 강화가 요구되며, 주택보유과세의 부담을 올리는 경우에도 세율을 일률적으로 인상할 것이 아니라 課稅區間別로 差等的으로 리상하는 동시에 주택분 재산세의 과표구간에 대한 재조정도 함께 해 주는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

第 4 節 綜合評價

- 住宅分 財產稅 負擔水準의 설정과 관련된 이상의 논의를 종합해 보면 다음과 같다. 自家消費用 주택의 歸屬賃料(imputed rent)에 대하여 현재 所得稅가 과세되지 않

고 있고, 이를 소득세 대신 財産稅로써 과세하려면 현재의 재산세 부담을 약 2배 정도로 증가(90% 증가)시키는 것이 바람직할 것이다.

- 그러나 주택을 포함한 건물보유에 대한 세부담은 토지보유에 대한 세부담보다 가볍게 하는 것이 經濟的 效率과 稅負擔의 衡平性 兩 側面에서 바람직하다는 것이 一般的인 見解이다.

- 우리나라의 경우 建물이 오히려 土地보다 3배 정도 重課되고 있는데 토지의 저밀도 이용을 방지하고 세부담의 형평을 제고하기 위해서는 최소한 건물이 토지보다 중과되지 않아야 하는 점과 현재 우리나라의 건물 보유에 대한 세부담이 토지보유에 대한 세부담보다 3배나 높은 점을 고려할 때, 주택보유에 대한 재산세 강화보다 토지보유에 대한 綜合土地稅의 강화가 더 급선무이다.

- 주택에 대한 재산세 부담수준을 증대하는 것은 급한 일은 아니지만, 住宅에 대한 財産稅의 內部構造는 상당히 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. 우리 사회에서 응능부담에 관한 가치판단을 이상적으로 반영한 것은 所得稅率 體系이다.

- 주택보유에 대한 재산세의 세율체계를 소득세율 체계와 비교해 보면 재산세의 과표가 아주 낮거나 아주 높은 구간에 있어서는 특히 재산세 부담이 소득세 부담과 비교하여 가벼우나, 중간 정도의 주택분 재산세 과표구간(주택분 재산세 과표가 3천2백만원에서 1억2천8백만원까지의 구간)에 있어서는 재산세 부담이 오히려 소득세의 부담에 비하여 높다.

- 따라서 현재 주택분 재산세의 累進稅率體系를 조정하는 것과 동시에 住宅分 財産稅의 과표구간에 대한 재조정도 함께 해 주는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

- 財産課稅의 政策方向은 재산과세의 강화를 통하여 재산세 부담수준을 높이는 것

이 아니라, 財産稅制 內의 不合理的 構造를 시정하는 데 있다. 우리나라의 경우 종합 토지세와 재산세로 대표되는 재산보유과세의 부담수준은 우리의 부담능력에 비하여 낮은데 반하여 재산의 거래·취득·이전과 관련된 세부담이 과중하다.

- 따라서 綜合土地稅나 財産稅등 財産保有課稅를 강화하는 경우, 地方財政 여건의 추이를 보아 가며 財産의 去來·取得·移轉에 대한 과세인 取得稅나 登錄稅 등에 대한 연구도 진행하여 장기적으로 이들 세부담은 引下하는 方向으로 改편안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

第 5 章 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化의 推進背景과 豫想效果 分析

第 1 節 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化의 推進背景

- 현행 주택에 대한 재산세가 주택단위별로 규모에 따라 누진과세됨에 따라 첫째, 1인 혹은 1家口가 다주택을 보유함으로써 주택가격의 상승요인으로 작용하여 서민들의 주거생활 안정을 저해하고 둘째, 주택에 대한 재산세가 住宅單位別로 규모에 따라 누진과세가 되고 주택보유 정도에 따라 應能課稅가 되지 않아 衡平課稅原則에 위배되는 등의 문제점을 가지고 있으므로 다주택 보유에 대한 재산세 강화를 추진하게 되었다.

第 2 節 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化의 豫想效果

1. 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化의 經濟的 效果

- 多住宅保有에 대한 재산세 증과는 주택가격의 안정에 어느 정도 기여하고, 주택 재고량이 변할 수 없는 短期에는 일부 경제적 여력이 있는 무주택자로 하여금 주택의 구입을 가능하게 하여 자기거주용 주택의 수가 늘어날 수도 있다.

- 그러나 多住宅保有에 대한 재산세 증과는 주택가격의 하락과 그에 따른 신축주택 공급의 축소로 주택의 全體 在庫量을 감소시켜 무주택자가 부담하게 되는 賃賃料가 크게 上昇하게 된다. 또한 단기적으로 늘어났던 자기거주용 주택의 수도 장기에는 줄어들게 된다

- 다시 말해서 다주택 보유에 대한 재산세 증과는 단기적으로는 주택보급율에는

아무런 영향을 주지 않으면서 주택가격의 안정을 통하여 자가보유율을 높이는 긍정적인 측면이 있으나, 장기적으로는 주택가격의 하락에 따른 주택보급율의 저하와 그에 따른 임대료의 상승 및 자기거주용 주택 수의 감소를 초래하는 부정적인 측면이 있다.

- 1990년 우리나라의 경우 住宅의 自家保有率은 약 50%로서, 이는 무주택 가구가 약 50%라는 이야기와 같다. 1990년 주택보급율이 70% 내외인 점을 고려하면 다주택 보유에 대한 재산세가 강화되어 무주택 가구가 주택보유 가구로 전환될 수 있는 최대 한의 비율은 20%이고, 최소한 30%의 가구는 어떠한 경우에도 여전히 무주택 가구로 남게 된다. 다주택 보유에 대한 재산세 강화는 주택가격의 하락을 통해 주택구입이 가능한 20%의 무주택자(중산화 가능 계층)에게는 이익이 되지만, 동시에 임대료의 상승으로 인하여 주택구입이 불가능한 30%의 무주택자(중산화 불가능 계층)에게는 손해가 되는데, 이와 같이 20%의 중산화 가능 계층에게 이익을 주는 반면 30%의 중산화 불가능 계층에게 손해를 주는 정책의 시행이 타당한지 매우 의문이 간다.

- 또한 주택의 전체 재고량이 변하는 장기에는 주택보급율이 현재의 주택보급율인 70%보다 더 떨어지게 되며 자기거주용 주택의 수도 감소하여, 장기에는 중산화가 가능한 무주택자에게도 아무런 이익을 주지 못한다. 우리나라가 힘써야 할 것이 住宅普及率의 增加인지, 단기적으로 주택보급률이 다소 저하되더라도 자가보유율을 높여야 할 지는 價値判斷의 問題이다.

- 한편 현재 고려되고 있는 다주택 보유에 대한 重課方法에는 주택보유 수에 따라 증과세율을 적용하는 방법(保有比例 重課稅)과 주택별 과세액을 모두 합산하여 해당 누진세율을 적용하는 방법(合算累進課稅)이 있다.

- 합산누진과세 방법은 주택의 규모에 아무 영향이 없으나 行政上의 費用이 많이 들 것으로 예상되어 시행되기 어렵다고 생각된다. 보유비례 증과세 방법은 작은 규모

의 주택을 多數로 보유하는 것보다 큰 규모의 주택을 小數로 보유하는 것이 유리하게 되어 다주택 보유자들이 가능한 큰 규모의 주택을 보유하려 하게 될 것이다. 이렇게 되면 비교적 큰 규모의 주택공급은 늘어나서 여기에 賃들어 사는 비교적 여유있는 무주택자의 임차료 부담은 줄어드나, 작은 규모의 주택공급은 줄어들어 소형 주택에 대한 임차료가 증가하여 여기에 賃들어 사는 영세민의 부담은 증가하게 될 것이다.

2. 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化와 稅負擔의 歸着

- 多住宅 保有者들에게 財産稅를 重課하면 실제로 그들이 당해 재산세를 모두 부담하게 되는지 아니면 임차자에게 전가하는지가 문제이다. 증가된 재산세가 전혀 轉嫁되지 않고 다주택 보유자가 모두 부담하게 된다면 應能課稅의 原理에 합당한 정책이 될 것이다. 그러나 당해 재산세가 모두 임차자에게 傳家되어 버린다면 다주택 보유에 대한 재산세 증가는 전혀 應能부담의 원리에 맞지 않는 정책이 될 것이다.

- 재산세를 개별소비세로 보는 傳統的 見解에 의하면 財産稅의 歸着은 건물에 대한 재산세의 경우 모두 건물 사용자에게 전가되어 건물 임대주는 전혀 재산세를 부담하지 않게 되며 소득분배면에서도 逆進課稅 내지는 比例課稅로 작용하게 된다.

- 그러나 재산세를 자본과세로 보는 새로운 見解에 의하면 재산세는 資本에 대한 收益率을 전반적으로 낮추어 소득분배면에서도 累進課稅로 작용한다는 것이다.

- 재산세를 使用者 負擔金으로 보는 見解에 의하면 재산세는 단순히 공공서비스의 購入費用이기에 應能부담의 원리와는 아무런 상관이 없게 된다고 한다.

- Aaron(1975)이 지적했듯이 어느 이론이 타당한가는 분석의 대상에 따라 다르다고 할 수 있다. 우리의 분석대상인 다주택 보유에 대한 재산세 증가가 지방공공재 공급의 증가를 위한 수단으로 고려되고 있는 것이 아니므로 재산세를 사용자 부담금으

로 보는 견해는 우리에게 유용하지 아니다. 전통적 견해와 새로운 견해의 차이는 部分均衡分析과 一般均衡分析이라는 방법상의 차이에서 나온다. Aaron(1975)이 설명대로 전국적인 규모의 재산세 전반의 변화를 분석하기 위해서는 一般均衡分析인 새로운 견해가 타당하지만, 국가경제 전체에 비하여 매우 작은 부분인 特定地域의 재산세 변화를 분석하기 위해서는 部分均衡分析인 전통적 견해가 타당하다.

- 多住宅保有에 대한 重課稅를 분석하기 위해서는 우리나라의 경우 주택 전체에 대하여 영향을 미치는 稅制의 변화라면 一般均衡分析인 새로운 견해를 취해야 한다. 그러나, 多住宅 保有에 대한 重課稅 政策은 우리나라 주택 전체에 대한 세부담에 영향을 주는 것이 아니라 2주택 이상 보유하고 있는 사람들의 주택에만 영향을 준다. 1992년말 통계에 의하면 2주택이상 보유자가 보유하고 있는 주택은 총주택 대비 18.3%이다. 따라서 다주택 보유에 대한 재산세 증가세로 영향을 받게 되는 주택은 總類型固定資産 대비 3.3%(= 총 유형고정자산 중 주택이 차지하는 비중 18.3% × 총주택 중 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 주택의 비중 18.3%)에 불과하다. 다주택 보유에 대한 재산세 증가로 영향을 받게되는 부분이 전체 국민경제에 비하여 매우 작은 규모에 불과하고 여타 부문으로부터 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 주택시장으로의 자본 공급은 매우 탄력적일 것으로 생각되기에 우리의 분석에는 傳統的인 見解가 타당할 것으로 생각된다.

- 2주택 이상에 대해 재산세를 증가하면 2주택 이상 보유자들은 주택공급을 축소하게 될 것이며 여기에서 회수된 자본을 다른 부문에 투자하여 시장수익률을 획득하게 될 것이므로 2주택 이상 보유자에게는 전혀 부담을 주지 못한다.

- 그러나 2주택 이상 보유자의 주택공급 축소는 임대주택 공급량을 축소하여 임차료를 상승시키게 되어 2주택 이상 보유자에게 세부담을 늘리려던 당초의 정책의도와는 달리 임차자에게 세부담을 전가시키게 된다.

3. 多住宅 保有에 대한 財産稅 強化와 地方財政에 대한 豫想 寄與度

- 1991년 재산세 부과실적은 총 2,796억원으로 이 가운데서 주택에 대하여 과세한 것은 1종 住居施設과 6종 農漁家 住宅을 합하여 1,505억원이다. 주택에 대한 재산세 1,505억원 가운데 얼마가 2주택 이상 보유자에게 부과되었는지를 추정하면 1992년말 현재 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 주택의 수는 전체 주택수의 18.3%이다. 1991년말 현재 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 주택의 비율은 알 수 없으나, 대략 1992년의 통계와 비슷하다고 하고, 동시에 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 住宅의 價額 내지는 住宅稅額에 대한 통계도 이용가능하지 않으나, 대략 주택의 數와 비례한다고 가정한다면 1991년에 2주택 이상 보유자가 보유하고 있는 주택에 대하여 부과한 財産稅額은 275억원 (= 주택세액 1,505억원 × 2주택 이상 보유자의 주택 비율 18.3%) 정도로 추정된다.

- 2주택 이상 보유자에게 재산세를 2배로 증과하는 경우 증가되는 地方稅收는 약 275억원으로 전체 지방세수의 약 0.3% (= 2주택이상 보유자에게 재산세를 2배로 증가 시킴에 따른 재산세 증가액 275억원 ÷ 1991년 지방세 징수총액 8조351억원) 정도로 해당된다. 이는 당시의 도축세 징수액(218억원) 정도에 불과하며, 도축세는 해당 세목의 징수액이 전체 지방세 징수액의 1%에 미달하는 세목으로서 폐지하여야 한다는 견해가 대두되는 세목이다.

- 2주택 이상 보유자에게 재산세를 2배이상으로 증과하는 것은 매우 어려우므로 지방세수의 증가는 전체 지방세수의 0.3% 이하로서 매우 미미한 금액이다. 더구나 2주택 이상 보유자 모두에게 재산세를 증과할 수도 없다. 이사 등의 이유로 불가피하게 2주택이 된 경우와 주택임대차촉진법상의 주택임대업자에게는 증과를 할 수 없는 관계로 이러한 각종 예외규정을 고려하면 지방세수의 증가는 거의 기대를 할 수 없는 수준이 아닌가 생각된다.

4. 다주택 보유에 대한 재산세 강화와 징세비용의 변화

- 多住宅保有에 대하여 재산세를 증가하려면 全國的인 住宅電算網의 構築이 필요하다. 그러나 현재 재산세 과세자료는 市·道別로 각각 다르게 구축·운영되고 있을 뿐 아니라, 중앙과 시·도간에 재산세의 부과와 관련하여 전산망이 구축되어 있지 않는 상태이다.

- 전국적인 주택전산망을 구축하기 위하여는 먼저 1) 표준화된 양식에 의하지 아니하고 기왕에 시·도별로 입력한 자료를 전국적으로 표준화된 자료로 전환하여야 하고, 2) 다주택 보유를 색출하기 위한 세대별 주민등록번호 입력작업을 하여야 하며, 3) 전국단위로 세대별 보유주택을 검색하기 위한 중앙의 데이터 베이스를 구축하여 시·도의 전산망과 연계체제를 갖추어야 한다.

- 이상의 사정을 고려하여 다주택 보유에 대하여 재산세를 강화할 경우 징세비용은 연간 32억원 정도로 추정된다. 이 경우 세수 100원당 징세비용은 10원 이상으로 추정된다. 국세의 경우 세수 100원당 징세비용은 1원에 약간 못미치는 수준이다.

第 6 章 多住宅保有에 대한 財産稅 強化方案

第 1 節 課稅單位の 定立(重課單位決定)

1. 課稅單位の 定立

- '家口'를 課稅單位로 하며, 住宅의 僞裝分散을 통한 財産稅의 脫漏를 방지하기 위하여 住宅을 家口別로 合算해서 重課함을 원칙으로 한다.

- 全國의 주택을 家口別로 合算해서 해당 市·郡·區에서 과세하는데, 家口別合算을 위해서는 다음의 先行作業이 이루어져야 한다. 첫째, 全國單位の 財産稅 課稅資料 電算體系가 구축되어서 운영되어야 한다(93년 12월까지 구축할 예정임). 둘째, 財産稅 課稅資料 電算體系와 住民登錄電算網을 연결해서 家口構成員을 檢索할 수 있어야 한다. 셋째, 주민등록 일제정리 기간을 이용해서, 세대분리된 가구구성원을 索出해야 한다.

- 정확한 주택합산을 위해서는 全國單位の 財産稅 課稅資料 電算體系의 구축이 선결과제인데, 內務部는 世帶別 住民登錄番號를 올해말까지 입력하는 한편, 내년말까지는 재산세과세대장을 토대로 財産稅專用 PC網을 구축하고 이를 住民登錄世帶主파일과 접속시켜 財産稅 증양데이터 베이스을 완성할 계획이다

2. 家口の 構成員

- 1家口와 그 構成員을 판단할 수 있는 기준으로 사용할 수 있는 公簿는 住民登錄法上 世帶別 住民登錄票이기 때문에 이를 판단의 기초자료로 삼아야 한다. 따라서 1家口 및 家口の 構成員의 해당 여부는 世帶別 住民登錄票를 기준으로 판단해야하며,

同一한 世帶別 住民登錄票上에 등재되어 있는 다음 각호에 해당하는 자는 家口의 構成員이 된다.

- ① 世帶主
- ② 世帶主의 配偶者
- ③ 世帶主의 直系尊屬
- ④ 世帶主의 直系卑屬 및 그 配偶者
- ⑤ 同居人의 경우 直系尊屬 포함
- ⑥ 同居人의 경우 30세 미만인 未婚의 兄弟姊妹 포함(단, 세대주와 동일한 세대 별 주민등록표에 기재되어 있는 경우에 한함)

- 世帶가 分離되어 있는 경우에도 다음에 해당하는 자는 세대가 분리되기 전의 세대에 속하는 것으로 본다.

- ① 所有者의 配偶者
- ② 世帶主의 直系卑屬중 未婚인 30세 미만의 者. 단 所得稅를 납부하는 등 상당한 經濟力이 인정되는 경우에는 單獨世帶主로 인정한다.

- 현행 住民登錄法上에 의하면 전·출입 신고만으로도 世帶의 분리가 가능하게 되어 있고(住民登錄法 제14조:거주지의 이동), 또 연령에도 제한이 없으므로 世帶分離된 直系卑屬에 대한 포함 여부의 범위를 정해야 한다. 특히 僞裝分散에 의한 소유권의 은폐가 우려되므로 그 범위를 정해야 한다.

첫째, 住民登錄法 第17條8(住民登錄 발급과 소지의무)의 규정에 의거 주민등록이 된 자중 滿 17歲 이상의 자에게는 주민등록증을 발급하지만, 民法上 未成年者일 뿐만 아니라 사회 통념상 독립적으로 생계를 유지하거나 경제적으로 주택을 구입할 능력이 없다고 간주되는 연령층이다(비록 勤勞基準法 第51條에서 근로연령을 18세이상으로 규정하고 있지만 경제적 능력이 없다고 보아야 한다). 民法上 成年으로 인정되는 20세에 도달한 자도 독립적으로 생계를 유지하거나 경제적으로 주택을 구입할 능력이 없는 연령층으로 간주된다. 따라서 양자가 비록 세대가 분리되어 있는 경우에도 세대

가 분리되기 전의 세대에 속하는 것으로 봐야한다.

둘째, 사회 통념상 경제적으로 독립이 가능하다고 인정받는 것은 結婚이 분기점이 되고 있으므로, 30세 미만의 未婚인 자가 비록 세대가 분리되어 있다고 하더라도 경제적인 능력이 없다고 간주해서 세대가 분리되기 전의 세대에 속하는 것으로 보아야 할 것이다. 단 所得稅를 납부하는 등 상당한 경제력이 인정되는 경우에는 單獨世帶主로 인정한다.

- 世帶別 住民登錄票를 기준으로 가구의 해당 여부 등을 판단하므로 世帶主의 配偶者 및 世帶主의 未婚直系卑屬(30세미만)의 경우를 제외하고 世帶主의 直系尊屬이나 兄弟姊妹 등이 다른 世帶別 住民登錄票에 기재되어 있는 경우에는 家口의 構成員이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

第 2 節 重課對象範圍의 決定

1. 重課對象 範圍 決定

- 重課對象은 住宅 및 複合建物の 住宅部門이며, 全國 住宅 7,478,328 棟중에서 18.34%인 1,371,353 棟이 對象이다.

2. 特例範圍의 決定

- 特例는 불가피한 경우에만 인정함을 원칙으로 해야 한다.

- 다음과 같은 불가피한 사유로 인하여 一時的으로 2주택이 된 경우에는 一定期間 동안 과세를 猶豫한다. 단, 사전 신고를 전제로 해야 한다.

① 相續을 받아 2주택이상을 보유한 경우

② 婚姻으로 인한 일시적인 2주택

- ③ 居住地 移轉 目的으로 신주택을 구입하는 경우
- ④ 도시재개발 사업에 참여한 조합원이 재개발사업기간중 一時 取得하여 거주하는 주택
- ⑤ 住宅買收者가 소유권 이전등기를 하지 않은 경우(매매계약서 등을 통해서 사실이 확인되어야 함)

- 保存·保護 價値가 있는 住宅은 課稅를 免除해야 한다.

- ① 文化財保護法 第2條 第1項 규정에 의한 指定文化財 住宅 및 文化財保護區域內의 住宅.
- ② 傳統建造物保存法 第2條 第2號 규정에 의한 保存對象傳統建造物⁶⁾
- ③ 傳統建造物保存法 第2條 第3號 규정에 의한 傳統建造物⁷⁾ 保存地區안에 있는 傳統建造物.
- ④ 都市計劃法 第18條 第1項의 第2號 및 第9號의 규정에 의하여 지정된 保存地區 및 韓屋의 보존을 위하여 지정된 美觀地區 안의 住宅.
- ⑤ 保存·保護價値가 있는 門中住宅.

- 농·어촌지역 등의 空家는 課稅를 免除한다.

- ① 농촌, 어촌, 광산촌 등의 空家는 과세를 면제한다.
- ② 농촌, 어촌, 광산촌 등 도시계획구역외의 지역에 소재한 과표 500만원이하 주택 (대부분이 매매가 불가능한 상태이며, 免除措置 등이 없으면 임의 파옥 처리가 우려됨)

** 少額不徵收制度를 이용하는 방안도 고려할 필요가 있는데, 이 제도를 이용하면 특례를 인정하지 않으면서도 농·어촌지역 등의 空家 와 課稅未達 住宅 등의 문제를 해결할 수 있다.

6) 保存對象傳統建造物이란 文化財委員會의 심의를 거친 傳統建造物중에서 특히 保存·管理하여야 할 필요가 있다고 인정되어서 지정된 建造物을 말한다.

7) 傳統建造物이란 건립·건축된 지 50년 이상이 되는 民家·寺刹·향교·서원·정자 등의 건조물로서 역사적 의의를 가진 것을 말한다. 단 문화재 보호법에 의한 지정문화재는 제외된다.

- 다음은 사실상 1주택의 경우에는 1주택으로 간주한다.

- ① 한올타리(1구)안에 두채의 집이 있어도 주거용으로 모두 사용하고 있는 경우
(농촌의 본채, 사랑채 포함).

- 賃貸·分讓用 住宅은 산출세액의 일정액을 輕減한다.

- ① 公務員年金管理公團 등의 공무원 임대 아파트
- ② 大韓住宅公社의 영구임대용 아파트
- ③ 法人의 사원임대용주택(숙소, 사택 등 후생복지주택)
- ④ 附加價値稅法 규정에 의한 사업자등록을 한 建設業 또는 不動產賣買業者가 소유한 未分讓 또는 賃貸住宅

- 다음의 사항은 산출세액의 일정액을 輕減한다.

- ① 別莊住宅은 증가하고 있으므로 제외하되, 별장아닌 주택은 증가
- ② 多家口住宅⁸⁾(공동주택으로 과세하게 되므로 일정수준까지 증가)
- ③ 점포관리용 주거용 시설(방1개 등)
- ④ 세대원의 공유주택(예, 부부공동명의 소유)
- ⑤ 開發制限區域 또는 市街化調整區域 안의 주택
- ⑥ 外國政府가 소유한 주택은 相互主義에 의해서 면제 또는 감면한다.

第 3 節 課稅方法의 決定

- 증가세 방법으로 「합산누진과세」와 「보유비례 증가세」가 있고, 각 과세방법의 장·단점은 다음과 같은 것으로 알려져 있다.

8) 多家口住宅은 區分所有 및 分讓이 불가능하나 실제적으로는 등기소에서 分割登記를 인정하고 있으며, 특히 大法院 全員合議體(한국경제신문 93.8.25)에서 多家口住宅도 多世帶住宅과 마찬가지로 共同住宅에 해당되므로 取得稅重課對象이 아니라고 판결했다. 多家口住宅을 共同住宅으로 간주한 판결이므로 分割登記가 되어 있지 않는 경우에는 多住宅保有者로 간주해서 重課해야 한다(단 法院 判決은 해당 사건에만 효력이 있기 때문에 확대 적용에는 문제가 따른다).

- 合算累進課稅는 응능부담의 원칙에 따라 주택의 보유가액에 따른 정확한 누진과세가 가능할 뿐 아니라 장기적으로 종합토지세와 합산하여 종합재산세로 발전하는 데 도움이 된다는 장점이 있지만, 단점으로는 합산누진과세를 하게 되면 주택에 대한 세 부담이 급증하게 된다는 것과 행정이 용이하지 않다는 것이다. 합산누진과세를 하려면 비례보유증과세를 시행할 때와 비교하여 내무부의 주택전산망을 더욱 대폭적으로 보완하여야 할 뿐 아니라 전산직 공무원의 수를 크게 보강하여야 할 것이다.

- 保有比例重課稅는 비록 주택의 보유가액에 따른 정확한 누진과세가 어렵다는 단점이 있지만, 행정이 용이하며 주택보유수에 따라 적용되는 별도의 증과세율을 적용함으로써 어느 정도의 응능과세가 가능하다는 장점이 있다. 이상의 장·단점을 고려할 때 합산누진과세 방법보다 보유비례증과세 방법이 우수한 것으로 보인다.

第 4 節 適正 稅率體系의 決定

- 합산누진과세를 하게 될 경우 현재의 주택분 재산세율을 그대로 적용하는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. 현재의 주택분 재산세의 세율체계는 단위 주택별로 주택 규모에 따라 누진과세하기 위하여 만들어진 것이지만 주택을 보유자별로 합산하여 누진과세하기 위하여 만들어진 것이 아니다. 따라서 현재의 주택분 재산세의 세율체계를 그대로 두고 합산누진과세를 하게 되면 세부담이 급격하게 증가되는 문제점이 있으므로, 만약에 합산누진과세를 시행하게 된다면 과세구간과 세율을 대폭 조정하여야 할 것으로 생각된다.

- 行政的인 執行의 面에서 보면 보유비례과세가 합산누진과세보다 압도적으로 우수한 반면, 應能負擔原則에 따른 累進課稅의 面에서도 보유비례과세는 주택 보유수에 따른 증과세율의 활용 여하에 따라 합산누진과세에 비하여 별로 손색이 없는 제도라는 점에서 보유비례과세가 바람직한 과세방법인 것으로 보인다. 따라서, 本節에서는

保有比例課稅時 重課稅率을 어떻게 설정하는 것이 바람직한가에 대해 집중적으로 분석해 보기로 한다.

- 보유비례과세시 重課稅率을 어떻게 설정하는 것이 바람직한가는 사실 社會的 衡平에 관한 價値判斷(value judgement)의 문제로서, 이는 실증경제학의 영역 밖의 문제이다. 그러나 현재 우리나라의 세법 가운데는 응능부담 원칙에 의해 누진세율을 적용하고 있는 예가 주택분 재산세 이외에도 소득세나 종합토지세 등이 있고, 우리는 이와 같은 세제에 반영된 형평에 관한 우리 사회의 가치판단을 참조하여 적정 증과세율을 결정할 수 있다.

- 아래의 표는 주택에 대한 보유비례과세의 증과세율을 현재 다른 세법에서 반영하고 있는 누진세율체계를 참조하여 여러가지로 설정해 본 것이다.

<표 7-4> 증과세율 설정을 위한 정책대안

주택 수	제 1 안	제 2 안	제 3 안
1	1.0	1.0	1.0
2	4.0	1.5	1.2
3	8.0	2.0	1.3
4	10.0	2.5	1.4
5	12.0	3.0	1.5
6	14.0	3.5	1.6
7	15.0	4.0	1.7
8	15.0	4.0	1.8
9	16.0	4.0	1.9
10 이상	17.0	5.0	2.0
20 이상	18.0	6.0	3.0
30 이상	19.0	7.0	4.0

- 제1안은 주택분 재산세율 체계에 근거하여 설정한 증과세율인데 주택분 재산세율 자체가 과표의 합산을 전제로 하지 아니하고 설정된 것이기에, 제1안을 채택하기는 어렵다고 생각된다. 제3안은 주거용 토지 등에 적용되는 종합합산 대상토지에 대한 종합토지세의 세율체계에 근거하여 설정된 증과세율이다. 제3안은 증과세율이 너무 낮아서 다주택 보유를 억제하고자 하는 다주택 보유에 대한 재산세 증과의 취지를 살리기 어려운 단점이 있다. 제2안은 종합소득세율 체계에 근거하여 설정된 증과세율로서 증과세율의 수준도 그리 낮지 않아서 어느 정도 다주택 보유를 억제하는 효과가 있을 것으로 기대될 뿐 아니라 정책의 집행가능성면에서도 그리 무리가 없는 대안으로 여겨진다.

- 이상의 3가지 대안을 기초로 세수증가 효과를 추정해 보면 제1안 현재보다 135.4%, 제2안은 23.7%, 제3안은 8.0%가 각각 증가되는 것으로 추정된다. 물론 이러한 세수증가율을 계산함에 있어 증과세 대상에서 제외되는 각종 예외규정(예: 임대차 촉진법에 의한 주택임대업자 등)은 고려하지 아니하였으며, 이러한 예외규정을 고려하게 되면 세수 증가율은 이보다 훨씬 떨어질 것으로 생각된다.

第 7 章 結 論

1. 多住宅保有에 대한 課稅 強化의 豫想效果

- 住宅이라는 財貨는 다양한 성격을 가지고 있기 때문에 다른 어떤 재화보다도 더 社會的 關心의 對象이 되며, 또한 이로 인하여 다양한 住宅問題가 발생하며 그 문제 중의 하나가 多住宅保有로 인한 문제이다.

- 多住宅保有에 대한 財産稅 重課는 1세대가 여러 채의 주택을 보유하는 것을 억제함으로써 주택가격의 上昇을 抑制하여 서민들의 住居生活 安定을 기하는 동시에, 주택의 보유정도에 따른 應能課稅의 原理를 실현한다는 취지에서 추진되고 있다.

- 다주택 보유에 대한 재산세 증과는 주택가격의 하락에 어느 정도 기여하며, 단기적으로는 2주택 이상 보유자들로 하여금 보유주택을 처분하게 하는 동시에 일부 中産化가 可能的한 無住宅者로 하여금 自己居住用 住宅의 구입을 촉진할 것으로 예상되어 당초 정책의 목표에 어느 정도 부합된다고 사료된다.

- 그러나, 다주택 보유에 대한 재산세 증과에 따른 住宅價格의 下落과 그에 따른 新築住宅 供給의 縮小는 시장에 있어서 住宅의 全體 在庫量을 減少시키며, 특히 임대용 주택의 재고량을 크게 감소시켜 中産化가 不可能한 無住宅者의 임차료 부담을 크게 상승시킨다.

- 多住宅保有에 대하여 재산세를 重課하게 되면 短期的으로는 증산화가 가능한 무주택자에게 자기거주용 주택의 구입을 촉진하는 관계로 자기거주용 주택의 數가 늘어나게 되지만, 長期的으로는 주택가격의 하락에 따른 신축주택 공급의 축소와 그에 따른 시장의 주택재고량의 감소로 自己居住用 住宅의 數도 短期에서와는 달리 오히려 줄어들게 됨을 고려해야 한다.

- 다시 말해서 다주택 보유에 대한 재산세 증과는 단기적으로는 주택보급율에는 아무런 영향을 주지 않으면서 주택가격의 안정을 통하여 자가보유율을 높이는 긍정적인 측면이 있으나, 장기적으로는 주택가격의 하락에 따른 주택보급율의 저하와 그에 따른 임대료의 상승 및 자기거주용 주택 수의 감소를 초래하는 부정적인 측면이 있다.

- 1990년 우리나라의 주택보급율은 70% 내외이고 주택의 자가보유율은 50% 내외이다. 다주택 보유에 대한 재산세의 증과로 다주택 보유가 최대한 억제될 경우 전체 가구의 50%를 차지하는 무주택 가구 가운데 상대적으로 여유가 있는 20%는 주택보유자로 전환될 수 있으나 여유가 없는 나머지 30%의 가구는 여전히 무주택자로 남게 된다. 다주택 보유에 대한 재산세 강화는 상대적으로 여유가 있어 주택구입이 가능한 20%의 무주택자(중산화 가능 계층)에게는 주택가격이 하락하여 이익이 되지만, 경제적 여유가 없어 주택구입이 불가능한 30%의 무주택자에게는 임대료가 상승하여 손해가 된다.

- 다주택 보유에 대한 재산세 증과로 영향을 받게 되는 주택 시장규모는 총 유형 고정자산 대비 3.3% 정도로서 전체 국민경제에 비하여 매우 작다. 따라서 다주택 보유에 대하여 재산세를 증과한다 하더라도 자본의 수익율에는 영향이 거의 없다. 그러나, 다주택 보유에 대하여 재산세를 증과하게 되면 주택가격이 하락하고 그에 따라 주택의 신축공급량이 줄어들어 住宅在庫量이 減少하며 賃借料가 上昇한다. 다주택 보유에 대하여 재산세를 증과하게 되면 일부 다주택 보유자들은 주택을 처분하게 될 것이며 여기서 회수된 자본을 다른 분야에 투자하여 시장의 수익율을 획득하게 되므로 전혀 부담이 되지 않는 반면, 신축주택 공급의 축소 및 전체 주택재고량의 감소는 임차료의 상승을 초래하여 다주택 보유에 대한 재산세 강화의 세부담이 저소득 계층인 임차자에게 전가된다. 세부담이 다주택 보유자에게 귀착되는 것이 아니라 住宅 賃借 者에게 轉嫁되면 주택의 보유 정도에 따른 용납과세의 원리를 실현하기 어렵게 된다.

- 다주택 보유에 대한 재산세 증과로 기대되는 地方稅收의 增加額은 매우 미미하여 지방재정에 대한 기여는 거의 없는 것으로 보인다. 그에 반해 다주택 보유에 대하여 재산세를 증과하려면 주택전산망을 확충하고 관계 공무원을 증원하여야 하는 등 상당히 큰 금액의 徵稅費用이 들게 된다. 대략 세수 100원당 징세비용이 10원 정도로 추정되는데, 우리나라 국세의 경우 세수 100원당 징세비용은 1원에 불과하다.

- 이러한 여러가지 측면을 잘 고려해서 多住宅保有者에 대한 重課稅問題를 결정해야 하며, 시행시에는 특히 課稅對象 및 適定稅率體系를 잘 정립해야 한다.

2. 多住宅保有에 대한 課稅 強化時의 課稅單位 및 課稅對象

- '家口'를 課稅單位로 해야 하며, 住宅의 僞裝分散을 통한 財產稅의 脫漏를 방지하기 위하여 住宅을 家口別로 合算해서 重課함을 원칙으로 해야 한다.

- 1家口 및 家口의 構成員의 해당 여부는 世帶別 住民登錄票를 기준으로 판단해야 하며, 世帶가 分離되어 있는 경우에도 특수한 경우에는 세대에 속하는 것으로 간주해야 한다.

- 重課對象은 住宅 및 複合建物の 住宅部門이며, 全國 住宅 7,478,328 棟중에서 多住宅保有者가 소유하고 있는 1,371,353 棟(18.34%)이 對象이다.

- 特例는 불가피한 사유로 인하여 일시적으로 2주택이 된 경우, 保存·保護가치가 있는 주택, 농·어촌지역 등의 空家 및 賃貸·分讓用 住宅 등 한정적인 경우에만 인정함을 원칙으로 해야 한다.

3. 多住宅保有에 대한 課稅 強化時의 稅率體系

- 증과세 방법으로 「合算累進課稅」와 「保有比例 重課稅」가 있는데, 保有比例 重課稅는 행정의 용이하며 주택보유수에 따라 적용되는 별도의 증과세율을 적용함으로써 어느 정도의 應能課稅도 가능하다는 점에서 合算累進課稅보다 바람직한 과세방법인 것으로 사료된다.

- 適正稅率體系를 보면, 앞에서 3가지 기준(즉, 주택분 재산세율 기준과 종합소득세율 기준 및 종합합산 대상토지에 대한 종합토지세율 기준)에 의한 증과세율안을 보았는데, 주택분 재산세율을 기준으로 하는 안(제1안)은 주택분 재산세율 자체가 과표의 합산을 전제로 설계된 것이 아닌 관계로 명백히 채용될 수 없는 대안이라고 생각된다.

- 종합합산 대상토지에 대한 종합토지세율을 기준으로 하는 안(제3안)은 정책의 집행 가능성면에서는 용이한 대안이라 여겨지나 증과세율이 너무 낮은 관계로 다주택 보유를 억제하고자 하는 다주택 보유에 대한 재산세 증과의 취지를 살리기 어려운 단점이 있다.

- 종합소득세율을 기준으로 하는 안(제2안)은 증과세율이 그리 낮지도 않아서 어느 정도 다주택 보유를 억제하는 효과가 있을 것으로 기대되며 정책의 집행 가능성면에서 볼 때도 그리 무리가 없는 대안으로 여겨진다 (<表7-4> 참조).

4. 多住宅保有에 대한 課稅 強化時의 豫想稅收

- 내무부의 1993년 주택분 재산세 부과자료를 이용하여 이상의 3가지 증과세율에 대한 정책대안별로 세수효과를 계산해 보았다. 본 연구에서 무주민등록 세대를 세수효과 계산시에 제외하였으며, 따라서 우리가 계산한 현재의 세액이 1993년에 실제로

부과한 재산세액 4,144억과 일치하지 않으나 세수증가의 비율을 대략 계산할 수 있으며, 이와 같은 방법에 의하여 추정된 세수증가의 비율은 비교적 정확한 것이라고 생각된다.

- 제1안의 경우 주택분 재산세액의 증가율이 135.4%이고, 제2안의 경우는 23.7%이며, 제3안의 경우는 8.0%이다. 물론 이러한 세수증가율을 계산함에 있어 중과세 대상에서 제외되는 각종 예외규정은 고려하지 아니하였으며, 이러한 예외규정을 고려할 경우 세수증가율은 <표 7-5>에서 계산한 것보다 훨씬 떨어질 것으로 생각된다.

- 稅收의 급격한 증가가 예상되는 제1안은 조세저항이 우려되며, 미미한 증가가 예상되는 제3안은 소기의 목적을 달성하기가 어려울 것으로 예상되므로 제2안이 바람직하다고 사료된다.