

부동산세제의 근본적 개혁방안

2005. 8

이진순

KIPF 한국조세연구원

서 언

부동산세, 특히 그 중추를 이루고 있는 부동산보유세는 이론적으로 이상적인 지방세일 뿐만 아니라, 실제로 많은 나라에서 지방세의 기간세 역할을 담당하고 있다. 그러나 1970년대 이후 우리나라에서는 부동산세가 이러한 지방자치단체의 자주재원 조달수단으로서보다는, 각종 정책목표를 추구하기 위한 하나의 정책수단으로서 논의되고 시행되어 왔다. 이미 1973년에 사회적 위화감 해소를 위해 고급주택·별장·골프장 등 소위 사치성 재산에 대해, 그리고 국토균형개발을 위해 대도시 내 신설공장에 대해, 또한 토지의 유효 이용을 위해 법인의 비업무용 토지 및 공한지에 대해 높은 세율로 증과세 하는 조치가 도입되었으며 아직까지 유지되고 있다. 이처럼 지방세제에까지 다양한 정책과세적 성격을 부여함으로써 우리나라 부동산세제는 대단히 복잡한 구조를 가지게 되었다.

또한 우리나라는 지난 40여년간 고도성장 과정에서 대체로 10년 주기의 부동산 가격 인플레이션을 경험하여 왔으며, 그 때마다 부동산투기를 근절하기 위한 핵심적인 정책수단으로서 양도소득세나 부동산보유세의 강화조치가 추진되었다. 그러나 우리나라 부동산보유세의 실효세율은 아직도 선진국들에 비해 낮은 수준에 머물러 있다. 2002년 이후 재연되고 있는 부동산 가격 인플레이션은, 세계적인 저금리로 인해 야기된 측면이

크지만, 부분적으로는 부동산보유세의 낮은 실효세율에도 기인하였다고 볼 수 있다. 즉, 경제위기 이후 본격적으로 추진된 금융규제 철폐 등 금융자유화와 확장적 통화정책으로 가계들이 금융기관으로부터 차입이 용이해 지자 부동산 투자를 우대하는 세제상의 왜곡을 최대한 활용하기 위한 부동산 투자가 광범하게 확산되었기 때문이다. 이에 최근 정부는 부동산 가격 인플레이션을 억제하기 위한 부동산세제 개편을 다시 추진하고 있다.

그리고 참여정부가 중요한 국정과제로 추진하고 있는 지방분권화가 성공적으로 추진되기 위해서는 공평·효율·간소의 3대 조세원칙에 입각하여 재산세제를 정비하는 것이 필요하다. 지방세인 재산세는 본질적으로 지방공공서비스에 대한 편익세이기 때문에, 그 실효세율의 성공적인 인상을 위해서는 선진제국에서 대표적인 지방공공서비스인 초·중등 교육과 치안서비스를 기초자치단체들에게 이양하는 개혁조치가 선행되어야 할 것이다.

본원은 이러한 인식하에 부동산세제에 관한 연구를 숭실대학교 경제학과 이진순 교수에게 의뢰하여 본 보고서를 출판하게 되었다. 본 연구는 우리나라 부동산세제를 개관한 후 주로 부동산보유세의 본질, 실태 및 문제점의 분석에 초점을 맞추고 있다. 2005년 초 부동산보유세제 개편은 그 동안 지적되어 온 많은 문제점들을 해소하기 위한 획기적인 것이었으나, 종래 종합토지세의 용도별 차등 과세체계를 승계하여 수직적 및 수평적 형평성을 크게 손상시키고, 세수를 크게 감축시키는 문제점을 여전히 안고 있다. 이에 본 연구는 행정자치부의 2002년 종합토지세 전산자료를 이용한 모사실험을 통해 토지

보유세 특례조치들이 세수 및 형평성에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고 있다. 저자는 방대한 자료의 전산처리를 위해 수고한 김혁황군과 김경표 조교에게 감사드리고 있다. 본 보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀 둔다.

2005년 8월

한국조세연구원

원장 최 용 선

<요약 및 정책적 시사점>

□ 원래 부동산세, 특히 그 중추를 담당하고 있는 부동산보유세(property tax)는 세계 대부분의 나라에서 지방세의 基幹稅로서, 초·중등 교육 등 지방공공서비스에 대한 대가로서 지불하는 편익세(benefit tax)이다.

-그러나 1970년대 이후 우리나라에서는 이러한 지방재정 조달수단으로서보다는, 부동산투기의 근절 혹은 토지과다보유의 억제를 위한 정책수단으로 활용되어 왔다. 주로 양도소득세의 강화 혹은 완화 조치가 주를 이루어 오다가 1980년대 말부터 부동산보유세 강화가 추진되었다. 그 결과 우리나라 부동산세제는 대단히 복잡하고 불공평한 세목으로 남아 있다.

□ 부동산보유세의 실효세율은 국제적으로 낮은 수준에 머물러 있다. 우리나라 부동산보유세 부담률은 OECD 평균의 절반에 불과하며, 또한 지방세수에서 차지하는 비중(13%)도 선진국(35%)이나 개발도상국(40%)의 평균에 크게 미달하고 있다.

-우리나라 전국도가액의 GDP 대비 비율이 국제적으로 높은 수준임에도 불구하고, 부동산보유세의 실효세율이 낮은 원인은 지방자치의 미정착으로 인한 낮은 명목세율과 낮은 과표 현실화율 그리고 관치경제적 각종 정책목표 추구를 위한 특례제도의 남발로 인한 과세베이스의 협소화 때문이다.

- 따라서 향후 부동산보유세제 개편은 일차적으로 지방자치단체들의 자주재원 확충수단으로서, 공평·효율·간소의 3대 조세원칙에 입각하여 논의되어야 한다. 다만, 토지소유가 최상층에 극도로 편중되어 있고 더구나 가액기준 최상층에의 토지소유집중도가 1990년대 이후 상승하고 있는 우리나라의 특수성을 감안하여 富의 재분배 기능 제고를 제2의 목표로 삼는 것이 바람직할 것이다.

□ 대부분의 OECD 국가들에 있어서 총세수에서 차지하는 부동산거래세를 비롯한 재산거래세의 비중은 높아야 2% 수준이다. 이에 비해 우리나라 재산거래세가 총세수에서 차지하는 비중은 무려 8.3%에 이른다.

-일찍이 Ricardo가 지적하였듯이, 취득세와 등록세와 같은 부동산거래세는 거래비용을 높여 부동산시장의 형성과 발전을 저해하는 반시장적 조세이다. 따라서 취득세와 등록세 세율을 점진적으로 인하하고 그로 인한 광역자치단체의 세수결손을 종합부동산세 세수로 보전하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

□ 2005년 초 부동산세제 개편은 이상과 같은 문제점들을 해소하기 위한 획기적인 것이었다.

-우선 국세로서 종합부동산세를 도입하여 정책과세기능(재분배, 부동산투기 억제 등)을 담당하도록 하고, 지방세인 재산세는 지방자치단체들의 재원확보기능을 담당하도록 이원화하였다.

-또한 토지와 건물의 평가방법을 시가기준으로 일원화하고, 과표의 시가반영률을 인상하는 대신, 종래의 복잡하고 급진적

인 누진세율체계를 단순하고 완만하게 개편하였다.

- 그리고 부동산거래세의 과표를 실거래가격 기준으로 현실화하는 대신 등록세 세율을 인하하였다.

□ 그러나 개정된 토지보유세(토지에 대한 재산세와 종합부동산세)는 종전 종합토지세의 비과세·감면, 종합합산, 별도합산, 분리과세 등 용도별 차등 과세체계를 승계하였다.

-종합토지세제에 있어서 명실상부하게 綜合合算原則이 적용되는 토지는 2002년 가액기준으로 전국토의 37.5%에 불과하고 나머지 토지들은 비과세(정부소유 토지= 전국토가액의 12.5%, 용도구분 비과세= 전국토가액의 5.3%), 감면(=1.8%), 별도합산(=20.2%), 분리과세(0.1% 분리= 13.8%; 0.3% 분리= 7.3%, 5% 분리=0.5%) 등의 특례가 적용되고 있다.

-이같이 지나치게 광범위한 특례제도는 세수를 크게 감축시켜 지자체의 자주재원을 취약하게 만들며 공평·효율·간소라는 조세의 3대원칙을 모두 크게 손상시킨다. ① 2002년 平均課標現實化率 33.3%하에서 국가 등에 대한 비과세 이외의 모든 특례제도들을 폐지하여 해당토지들을 종합합산과세 대상에 포괄할 경우 세수가 현재 1조 4천억원에서 무려 4조 6천억원으로 늘어난다.

② 종합토지세의 累進度를 각 납세자에게 부과되는 종합토지세 세액의 토지소유가액에 대한 탄성치를 이용하여 측정할 경우, 특례제도들은 누진도를 43.3% 저하시킨다. 또한 각종 특례제도들은 동일가액의 토지소유자는 동일가액의 세부담을 하여야 한다는 의미에서 수평적 형평성을 심각하게 손상시키고 있다.

□ 그리고 이러한 특례조치들의 경제적 정당성도 거의 없으므로 특례제도들을 전면적으로 정비하여 과세베이스를 확충하는 것이 토지보유세를 조세원칙에 충실한 세제로 개편하기 위한 핵심적인 과제이며, 동시에 과표현실화를 성공적으로 추진하기 위한 선행과제이다. 대신 농민 등 소액토지소유자 보호를 위한 基礎控除制度를 도입하여야 한다.

□ 지자체 유인구조의 개편: 재산세는 기본적으로 지방세이기 때문에, 이의 개편이 성공하기 위해서는 다음 두 가지 측면에서 지방자치단체의 유인구조를 개편하여야 한다.

- 교육의 지방분권화: 초·중등교육은 통학거리의 제약 때문에 대부분의 선진국에서 대표적인 지방공공서비스이다. 따라서 진정한 지방자치의 실현을 위해서는 초·중등학교에 대한 행정 및 재정권을 기초자치단체로 이양하여야 한다. 부동산보유세 부담의 증가라는 비용과 학교 교육의 질 개선이라는 편익을 연계하는 시스템을 구축할 경우, 우리나라 학부모들이 세계적으로 높은 교육열을 가지고 있다는 사실을 감안하면, 부동산보유세 정상화는 자연스럽게 달성될 수 있을 것이다.

- 지방교부금 산정시 표준세율이 기준재정수입액 산정의 기준이 되도록 교부세법 8조를 단순·명확화하여야 한다.

□ 국세로서 종합부동산세 과세대상을 토지만으로 한정하는 방안이 부동산을 과세대상으로 하는 방안보다 효율 및 공평양면에서 우월하다.

- 전통적인 관점에서 볼 때, 토지공급은 고정되어 있으므로 토지분 부동산보유세는 자원배분에 대해 중립적이며 비왜곡적

이다. 반면, 건물분 부동산보유세는 토지에 대한 개량을 저해한다. 건물분 부동산보유세는 수요자 가격과 공급자 가격 사이에 괴리를 낳고, 그 결과 자본배분의 왜곡으로 인한 초과부담을 야기한다.

- 또한 토지보유에 대한 조세는 경제지대의 일부로부터 염출된다고 보는 학자들은 토지보유세는 주로 공공부문의 행위에 의해 창출된 불로소득에 대한 과세이므로 본래부터 공평한 조세로 간주한다.

-이러한 이유 때문에 많은 경제학자들은 부동산보유세를 토지세로 대체할 것을 제안하여 왔다.

-신설된 종합부동산세가 건물 중 유독 주택만을 과세대상에 포함시킬 정당성은 없으므로 이를 제외하여 토지만을 과세대상으로 하는 '신종합토지세'로 개편하는 방안이 보다 우월할 것이다.

목 차

I. 머리말	19
II. 부동산세제의 개관	22
1. 한국의 부동산세제 개관	22
1) 보유세	22
2) 부동산거래세	24
3) 자본이득세	26
2. 부동산관련 세수의 추이와 특징	26
3. 국제비교	31
III. 부동산보유세	34
1. 본질	34
가. 세계 각국 조세체계에 있어서 부동산보유세의 지위 ..	35
1) 세원으로서의 역할	35
2) 지방세로서 역할	37
나. 부동산보유세의 본질에 대한 세 가지 견해	39
1) 전통적 견해(the Traditional View)	39
2) 새로운 견해(the New View)	40
3) 편익견해(the Benefit View)	41
4) 토지단일세론	43
5) 논쟁	44
6) 논쟁의 한국적 맥락	45
다. 부동산보유세의 4대 특성과 지방세로서의 적합성	46

1) 가시성	47
2) 세수의 비탄력성	48
3) 貯量(stock)에 대한 조세	48
4) 지방자치의 물적 기초	49
2. 한국의 부동산보유세 실태와 문제점	50
가. 역사적 경로의존성: 낮은 명목세율과 정책과세로서의 성격 농후	50
나. 낮은 부동산보유세 실효세율	52
1) 국제규범	52
2) 한국	55
다. 토지와 건물에 대한 상이한 과세체제로 인한 세부담의 불공평	56
라. 종합토지세	58
1) 세수의 추이와 특징	58
2) 세부담 분포	60
3) 문제점	62
마. 건물분 재산세의 현황 및 문제점	64
1) 과표 및 세율	64
2) 재산세 과세현황	66
3. 종합토지세 특례조치가 세수 및 형평성에 미치는 효과	67
가. 비과세·감면	67
나. 자의적 기준에 의한 복잡다기한 용도별 차등과세 제도	71
다. 실증분석	77
1) 세수감축효과	79
2) 수직적 형평성에 미치는 효과	79
3) 수평적 형평성에 미치는 효과	85
4) 특례조치가 토지소유가액 계급별 세부담 증감에 미치는 효과	87

5) 특례조치별 세수 및 누진도에 미치는 효과	91
6) 소결: 토지의 종류·용도와 무관한 균등과세원칙의 확립	98
IV. 부동산 거래과세	101
1. 정당성	101
가. 반시장적 조세	101
나. 취득세와 등록세의 개편	102
다. 김정훈의 반론	105
1) 형평성	105
2) 효율성	106
V. 2005년 부동산세제 개편	108
1. 개편의 주요내용	108
2. 특징과 평가	111
참고문헌	114

표 목 차

<표 II-1> 토지분 보유세 세목	23
<표 II-2> 건물분 보유세 세목	24
<표 II-3> 부동산 관련 재산과세의 세부담 변화추이	28
<표 II-4> OECD 국가들의 세입구조(2001)	32
<표 III-1> GDP 대비 지방재산세수	35
<표 III-2> 지방세입 대비 지방재산세수	36
<표 III-3> 지방정부의 일반재산세에 대한 의존도	38
<표 III-4> 각국의 부동산 보유세 징세 노력지수(1995)	54
<표 III-5> 종토세와 재산세 세율체계 비교	57
<표 III-6> 토지보유세의 실효세율 추이	59
<표 III-7> 종합토지세 세액계급별 납세자 분포	61
<표 III-8> 토지보유세 실효세율의 국제비교	63
<표 III-9> 연도별 신축건물기준가액의 추이	65
<표 III-10> 재산세의 세액계급별 납세자 분포	66
<표 III-11> 종합토지세의 연도별 비과세·감면 추이	69
<표 III-12> 업무용 토지와 비업무용 토지 구분의 실태(2002) ..	75
<표 III-13> 종합합산과세 원칙에 대한 각종 특례조치의 세수증감효과	80
<표 III-14> 토지소유가액 계급별 보유가액, 세부담액 및 실효세율	83
<표 III-15> 각 특례조치가 수직적·수평적 형평성에 미치는 효과	84

<표 III-16> 토지소유가액계급별 세액 및 실효세율의 표준편차	87
<표 III-17> 특례조치가 계급별 세부담 증감에 미치는 효과	89
<표 V-1> 부동산보유세 과세표준 책정기준의 개편	109
<표 V-3> 부동산별 부동산 보유에 과세방법의 개편	110
<표 V-3> 부동산보유세에 대한 부가세 세율의 조정	111

그 립 목 차

[그림 III-1] 종합토지세 지역별 세수 분포	61
[그림 III-2] 서울시 종합토지세 세수 분포	62
[그림 IV-1] 과세시가표준액 토지분 공시지가 반영률 추이 ..	103

I. 머 리 말

국제적 관점에서 볼 때 우리나라 부동산세의 정책목표는 대단히 다원적이다. 원래 부동산세, 특히 그 중추를 담당하고 있는 부동산보유세(property tax)는 앵글로-색슨 국가들에서 보듯이 초·중등 교육 등 지방공공서비스에 대한 가격으로서 지방정부가 징수하는 편익세(benefit tax)이다. 따라서 세계 대부분의 나라에서 부동산세 개편 논의는 단지 효율·형평·간소의 3대 조세원칙을 달성하는 것을 목표로 하여 논의되어 왔다. 그러나 1970년대 이후 우리나라에서는 이러한 지방재원 조달수단으로서 보다는, 주로 부동산투기 근절 혹은 토지과다보유 억제를 위한 정책수단으로서 부동산세 강화조치가 논의되고 시행되어 왔다. 이러한 정책목표의 다원성 때문에 우리나라에서 부동산세제 개편 논의는 대단히 다면적이고 복잡한 양상을 보여 왔다.

우리나라는 일본을 제외하고는 국제적으로 특이하게 1960년대 말 이후 대체로 10년 주기의 부동산 가격 인플레이션을 경험하여 왔으며, 그때마다 부동산투기는 커다란 정치·경제·사회적 문제로 부각되어 왔다. 이때마다 부동산투기를 근절하기 위해 부동산세제를 강화하여야 한다는 주장이 제기되어 왔으며, 양도소득세 강화 조치가 주를 이루어오다가, 1980년대 후반 전국적인 부동산 가격 인플레이션을 계기로 부동산보유세 강화가 본격적으로 추진되었다. 즉 1988년 종래의 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대한 재산세 중과제도를 확장하여 토지과다보유세가 신설되었고, 1990년 종합토지세가 신설되었다. 그러나 우리나라 부동산보유세의 실효세율은 아직도 국제적으로 대단히 낮은 수준

에 머물러 있으며, 매우 복잡하고 불공평한 세목의 하나로 남아 있다.

더욱이 부동산세가 부동산가격 인플레이션에 미치는 효과 등에 대한 이론적·실증적 연구도 만족스러운 수준까지 발전되어 있지 않다. 재정학자들의 연구는 주로 부동산보유세의 형평성 문제, 즉 계층별 세부담이 역진적인가 아니면 누진적인가에 대한 논쟁에 집중하여 왔지만, 아직도 만족스러운 결론에 이르지 못하고 있다. 그리고 도시경제학자들은 부동산보유세가 토지이용 패턴에 미치는 효과에 대한 Ricardo의 ‘중립성 명제’의 진위를 둘러싼 논쟁에 연구의 초점을 맞추어 왔다.

또한 부동산세제에 관한 국제규범(international norm)도 발견하기 어렵다. 부동산보유세는 세계 대부분의 나라에서 가장 오래된 세목의 하나이고, 더욱이 지방세이기 때문에 각 나라 그리고 각 지방정부의 역사적 사정에 따라 각양각색으로 발전되어 왔기 때문이다.

따라서 본고에서는 우리나라 부동산세제 개혁의 근본적 고찰을 함에 있어서 다양한 이론 및 국제적 사례를 참고하여 포괄적인 접근방법을 선택하였다. 본고는 크게 5개 장으로 구성되어 있다. 우선 제Ⅱ장에서 우리나라 부동산세제를 보유세, 거래세, 자본이득세로 나누어 개관한 후 각각의 세수추이를 살펴보고 국제 비교를 통해 특징을 도출한다. 최근 우리나라 부동산세제 개편 논의가 보유세제 개혁에 집중되고 있는 점을 감안하여, 제Ⅲ장 이후의 논의는 보유세 및 거래세에 초점을 맞추고자 한다. 제Ⅲ장에서는 부동산보유세의 본질을 파악하기 위해 우선 세계 여러 나라들에서 총조세에서 차지하는 비중이 큰 것은 아니지만, 지방세의 기간세임에 주목한다. 부동산보유세의 귀착에 대해 그동안의 논쟁을 정리하고, 이 조세는 본질적으로 지방공공서비스에 대한 가격으로서 기능하는 편익세이며, 또한 지방세로서 적합한 가

시성 등의 특성을 지니고 있음을 지적한다. 이러한 관점에서 우리나라 부동산보유세의 실태를 살펴보고 문제점을 분석한다. 그동안 과표현실화율이 낮은 것이 보유세의 최대의 문제점으로 지적되어 왔지만, 이에 못지않게 중요한 문제점은 특례조치들의 남발이다. 종합토지세의 광범한 특례조치들로 인해 세부담의 심각한 수평적 및 수평적 불공평이 초래되고 세수가 크게 감소되고 있다는 사실을 행정자치부의 2002년 전산자료 전수자료를 이용하여 실증적으로 제시한다. 제IV장에서는 취득 및 등록세 등 부동산거래세의 정당성을 둘러싼 논쟁과 개편방안에 대해 간략히 논의한다. 마지막으로 제V장에서는 2005년 부동산세제의 개편의 주요내용을 살펴본 후 앞의 분석에 입각하여 평가한다.

II. 부동산세제의 개관

1. 한국의 부동산세제 개관

한국의 부동산 관련세에는 보유단계에서 부과되는 종합토지세와 재산세, 거래단계에서 부과되는 취득세, 등록세 그리고 자본이득세인 양도소득세가 기간세이다. 부동산의 보유단계에서 목적세로서 공동시설세와 도시계획세가 부과되고, 다시 附加稅(sur-tax)로서 지방교육세와 농어촌특별세가 부과되고 있다. 공동시설세는 부동산 중 건축물·선박과 같은 소방시설에만 부과되고, 농어촌특별세는 취득세액의 10%와 종합토지세액이 500만원을 초과하는 토지소유자에게만 부과된다.

1) 보유세

토지보유세는 기간세로서 종합토지세, 목적세로서 도시계획세, 그리고 부가세로서 지방교육세와 농어촌특별세(국세), 도합 4종류의 세목으로 구성되어 있으며, 각각의 과세표준과 세율은 <표 II-1>에 요약되어 있다. 종합토지세는 원칙적으로 각 납세자가 전국에 걸쳐 소유하고 있는 토지가액을 종합합산하여 여기에 초과누진세율을 적용하여 과세하는 일종의 人稅이나, 영업용건축물 부속토지에 대한 별도합산과세, 농지 등에 대한 분리과세 등 각종 특례조치들을 두고 있다. 2003년 세수는 종합토지세 1.6조원, 도시계획세 0.5조원, 지방교육세 0.3조원, 농어촌특별세 0.1조원으로서, 목적세 및 부가세 세수가 종합토지세 세수의 54% 수준이다.

II. 부동산 세제의 개관 23

<표 II-1> 토지분 보유세 세목

구 분	종합토지세	지방교육세	농어촌특별세	도시계획세
과세대상	토 지	종합토지세	종합토지세	도시계획구역내 토지
과세표준	고시지가×36.1%	종합토지세액	종합토지세액	종토세 과표
세 율	-종합합산:0.2~5% -별도합산:0.3~2% -분리과세: · 전, 답, 과수원, 임야: 0.1% · 골프장, 별장 등: 5%	20%	- 5백만원 초과~1천만원 이하: 10% - 1천만원 초과: 15%	0.2%
세 수 납세자수	○ 1조 6,511억원 ○ 1,653만건	○ 2,909억원 ○ 1,653만건	○ 935억원	○ 5,054억원 ○ 1,031만건
납기	10.16~10.31	10.16~10.31	10.16~10.31	10.16~10.31
부과	시·군·구	시·군·구	시·군·구	시·군·구
세수사용	일반회계	지방교육재정 특별회계	농어촌특별세 관리 특별회계	도시계획사업 (일반회계)

자료 : 김정훈 외(2004)

건물보유세는 기간세로서 재산세, 목적세로서 도시계획세와 공동시설세, 그리고 부가세로서 지방교육세 등 도합 4종류의 세목으로 구성되어 있으며, 각각의 과세표준과 세율은 <표 II-2>에 요약되어 있다. 건축물에 대한 재산세는 주택에 대해서는 급격한 초과누진세율로 과세하고, 일반건물에 대해서는 0.3%, 사치성건물에는 5%의 단일세율로 과세한다. 2003년 세수는 재산세 약 9천억원, 도시계획세 4천억원, 공동시설세 3.7천억원, 지방교육세 1.7천억원으로서, 목적세와 부가세 세수의 합계는 기간세인 재산세 세수와 비슷한 수준이다.

<표 II-2> 건물분 보유세 세목

구 분	재산세	지방교육세	도시계획세	공동시설세
과세대상	건축물, 선박, 항공기	재산세	도시계획구역 건축물	소방시설 (건축물, 선박)
과세표준	시가표준액	재산세액	시가표준액	시가표준액
세 율	- 주택: 0.3~7% - 일반건물: 0.3% - 골프장, 별장, 고급오락장용 건축물: 5%	20%	0.2%	- 0.06%(5백만원 이하)~0.16%(5천만원 초과) · 6단계 누진세율 · 화재위험건축물은 과세표준세율의 200/100
세 수 납세자수	○ 9,034억원 ○ 1,328만건	○ 1,691억원 ○ 1,328만건	○ 4,172억원 ○ 1,086만건	○ 3,749억원 ○ 1,165만건
납기	7.1~7.31	7.1~7.31	7.1~7.31	7.1~7.31
부과	시·군·구	시·군·구	시·군·구	시·군·구
세수사용	일반회계	지방교육재 정 특별회계	도시계획 사업 충당	소방시설필요비용 (일반회계)

자료 : 김정훈 외(2004)

2003년 부동산보유세의 총세수는 3.8조원이며, 보유세가 부동산관련 지방세수에서 차지하는 비중은 1998년 33%에서 2003년 23.2%로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 1980년대 후반 부동산가격 인플레이가 1990년대에 크게 진정된데다, 정부가 종합토지세의 과표현실화 계획을 1995년 이후 파기한 결과 종합토지세의 세수는 1995년 1.2조원 수준이 2000년까지 이어져 온 데 비해, 2000년 이후 건설경기의 회복과 거래세의 토지분과표가 지난 4~5년 동안 공시지가의 100% 수준으로 현실화됨에 따라 거래세 세수가 급증한 데 기인한 것이었다.

2) 부동산거래세

취득세의 납세의무는 재산의 취득으로 발생하며, 과세표준은

II. 부동산 세제의 개관 25

취득당시의 가액으로 한다. 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액과 과세시가표준액 중 큰 금액으로 하고 신고 또는 신고가액의 표시가 없을 때에는 시가표준액으로 한다. 이 때문에 취득세(등록세)의 과세표준은 사실상 이원화되어 있다. 검인계약서상의 취득가액을 실거래가액보다 낮게 신고하면 지방자치단체는 시가보다 낮은 과세시가표준액을 취득세(등록세)의 과세표준으로 적용할 수밖에 없기 때문에 납세자는 취득가액을 성실신고하지 않을 강한 유인이 세제 자체에 내장(built-in)되어 있다. 다만 법인이 거래의 쌍방 혹은 일방인 경우 도급계약서상의 실거래가액이 노출되기 때문에 실거래가액이 과세표준이 되어 수평적 불공평이 초래된다.

시가표준액은 행정자치부가 고시하는 과세시가표준액에 해당 지방자치단체장이 고시한 적용비율을 곱하여 산정된다. 과세시가표준액은 토지분과 건물분으로 나뉘는데, 토지분 과표는 건설교통부가 공시하는 공시지가에 지방자치단체가 결정한 일정률을 곱하여 산정하도록 되어 있는데, 현재 그 비율은 100%에 근접하고 있다. 건물분 과세시간표준액은 재산세 과세시가표준액을 그대로 적용하는데, 이는 건물신축가액의 30% 수준이다. 취득세의 표준세율은 2%인데, 사치성재산에는 10%, 그리고 과밀억제권역인 수도권내 본점과 주사무소, 공장 신·증설에는 6%의 중과세율이 적용된다.

등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우 그 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과한다. 과세표준은 취득세와 동일하며, 세율은 등기·등록의 유형에 따라 상이한데 부동산을 유상취득하여 소유권을 등기할 경우 3%, 상속취득한 경우 0.8%, 부동산 소유권의 권리를 등기할 경우 0.2% 등이다.

부동산을 유상으로 취득하여 등기하는 표준적인 경우 취득세

와 등록세의 세율은 합하여 5%이고, 여기에 더하여 취득세액의 10%가 농어촌특별세로, 등록세액의 20%가 지방교육세로 부가세 형태로 부과되기 때문에 도합 5.8%가 부동산거래세의 명목세율이다. 과세시가표준액이 실거래 가액의 약 50% 정도이기 때문에 실효세율은 3% 수준이다.

3) 자본이득세

한국의 소득세제는 양도소득을 종합소득과 별도로 분리과세하고 있으며, 과표는 국세청이 고시하는 기준시가에 의한 재산의 양도차익이며, 세율은 20%(3천만원까지), 30%(6천만원까지), 40%(6천만원 초과)의 3단계 초과누진세율이 적용된다.

2. 부동산관련 세수의 추이와 특징

<표 II-3>은 1980년대 후반 높은 부동산가격 인플레이에 대응하기 위해 정부가 소위 토지공개념제도를 도입한 이후의 부동산관련 조세의 세수 추이를 보여주고 있는데 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

① 부동산 관련 재산과세 세수의 GDP 대비 비율은 1989년 2.0%에서 1995년 3.0%, 그리고 총조세에서 차지하는 비중은 1989년 11.5%에서 1995년 15.9%로 크게 증가되었다. 그러나 그 이후 감소세로 돌아서 2001년 그 비율은 각각 2.7%, 12%를 나타내고 있다.

② <과세단계> 부동산 관련 재산과세는 크게 부동산의 취득 단계에서 과세하는 이전과세(취득세, 등록세 등), 보유단계에서 과세하는 보유과세(종합토지세, 건물분 재산세 등) 그리고 자본이득에 대하여 과세하는 자본이득세(양도소득세 등)로 대별할 수 있다.

II. 부동산 세제의 개관 27

이전과세 : 보유과세 : 자본이득세가 각각 부동산 관련 세수에서 차지하는 비중은 1989년 52.2% : 24.2% : 23.5%였으나, 1990년 종합토지세 도입 이후 보유세 비중이 증대되어 1995년에는 49.2% : 27.1% : 23.6%를 보였다. 그러나 그 이후 보유세의 과표현실화 정책이 보류된 데 반해, 1998년 이후 이전과세의 토지과표현실화가 추진된 결과 2001년에는 60.3% : 26.6% : 13.2%로 나타나 1989년 유형으로 회귀하는 모습을 보이고 있다.

부동산의 보유, 거래, 자본이득에 대하여 부과되는 각각의 기간간에 각종 목적세와 부가세를 재정리 및 통합하여 계산하여 보면, 2003년 거래세 규모는 약 7조원이고 보유세 부담은 약 3조원으로 거래세 부담은 보유세 부담에 비하여 2배 높다. 이처럼 한국의 부동산 관련 조세는 이전과세에 지나치게 편중되어 있고 보유과세의 비중은 낮은 편이다.

③ <과세주체> 부동산에 대한 재산과세는 중앙정부와 광역자치단체 그리고 기초자치단체에 의하여 과세되고 있다. 과세주체별로 보면, 이전과세인 취득세와 등록세는 광역자치단체세이고, 보유과세인 종합토지세와 재산세 그리고 목적세인 도시계획세는 기초자치단체가 부과하는 시군세, 공동시설세는 광역자치단체가 부과하는 도세이다. 자본이득세인 양도소득세와 이전과세 및 보유과세에 부가세 형태로 과세되는 교육세와 농어촌특별세는 중앙정부가 과세하는 국세이다(단, 지방세 부가분 교육세는 2001년 지방교육세로 전환되었다). 예컨대, 1995년의 경우, 부동산관련 세수 중 국세분(36,889억원)의 비중은 32%, 광역자치단체분은 43%, 그리고 기초자치단체분은 25% 수준이다.

④ 부동산보유세 부담률(부동산보유세수/GDP)은 1989년 0.49%에서 1990년 종합토지세 도입을 계기로 토지보유에 대한 조세가 크게 증대됨에 따라 0.65%로 증가하였고, 다시 1990년대 전반 종합토지세 과표현실화 정책의 추진에 따라 지속적으로 상승하

<표 11-3> 부동산 관련 재산과세의 세부담 변화추이

(단위 : 10억원, %)

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
국내총생산(A)		148,197	178,796	216,510	245,699	277,496	323,407	377,349	418,479	453,276	444,367	483,778	521,959	551,558
총조세액(B)		26,195	33,215	38,355	43,504	50,287	60,493	72,091	82,355	88,333	84,947	94,244	113,535	122,457
지방세총액(C)		4,961	6,367	8,035	9,462	11,026	13,231	15,316	17,395	18,406	17,150	18,586	20,601	26,665
이 전 과 세	취득세(토지)	281.50	438.20	611.20	675.20	727.80	909.20	1,139.90	1,346.20	1,494.30	1,272.30	1,504.30	1,605.54	1,849.16
	취득세(건축물)	351.50	498.00	649.20	782.60	983.50	1,061.20	1,182.00	1,254.70	1,462.50	1,115.40	1,250.30	1,190.42	1,462.97
	등록세 ¹⁾	785.20	972.90	1,319.50	1,415.60	1,763.00	2,191.70	2,614.60	2,957.90	3,146.30	2,729.00	3,370.30	3,424.57	4,353.95
	교육세 ²⁾	157.00	194.60	263.90	283.10	352.60	438.30	522.90	591.60	629.30	545.80	674.10	684.91	870.79
	농어촌특별세 ²⁾						71.60	193.70	220.30	243.10	176.00	197.20	201.95	338.78
	소계(D)	1,575.20	2,103.70	2,843.80	3,156.50	3,826.90	4,672.00	5,653.10	6,370.70	6,975.50	5,838.50	6,996.20	7,107.39	8,875.65
	증가율		33.60	35.20	11.00	21.20	22.10	21.00	12.70	9.50	-16.30	19.80	1.59	24.88
보 유 과 세	중토세	179.90	447.70	531.40	695.10	891.10	1,075.00	1,330.00	1,311.30	1,346.50	1,299.90	1,330.20	1,281.70	1,364.99
	도시계획세	91.10	145.70	181.70	244.80	298.90	355.90	433.20	415.70	438.50	438.90	450.90	468.00	476.43
	교육세 ⁴⁾	36.00	89.50	106.30	139.00	178.20	215.00	266.00	262.30	269.30	260.00	266.00	256.34	273.00
	소계	307.00	682.90	819.40	1,078.90	1,368.20	1,645.90	2,029.20	1,989.30	2,054.30	1,998.80	2,047.20	2,006.04	2,114.42
	증가율		122.40	20.00	31.70	26.80	20.30	23.30	-2.00	3.30	-2.70	2.40	-2.01	5.40

<표 II-3>의 계속

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
보유과세	건	재산세	197.20	226.20	269.80	348.30	398.70	475.80	475.30	543.00	588.80	675.40	702.80	757.08	785.55
		도시계획세	93.70	107.60	131.40	156.10	184.70	226.20	245.50	304.10	318.20	359.30	377.20	384.72	404.95
	축	공동시설세	74.50	86.60	106.00	131.10	162.90	210.70	211.00	246.20	276.10	323.80	337.10	359.81	365.30
	물	교육세 ⁴⁾	39.40	45.20	54.00	70.20	81.30	95.20	95.10	108.60	117.80	135.10	140.60	151.42	157.11
	분	소계	404.80	465.60	561.20	705.70	827.60	1,007.90	1,026.90	1,201.90	1,300.90	1,493.60	1,557.70	1,653.03	1,712.91
		증가율		15.00	20.50	25.70	17.30	21.80	1.90	17.00	8.20	14.80	4.30	6.12	3.62
		사업소세(재산할)	20.10	22.10	26.20	44.30	48.40	53.40	59.50	66.70	69.20	74.30	76.00	80.46	85.42
		보유과세 계(E)	731.90	1,170.70	1,406.70	1,831.70	2,252.10	2,727.20	3,115.60	3,257.90	3,424.40	3,566.70	3,680.90	3,739.53	3,912.75
		증가율		60.00	20.20	30.20	23.00	21.10	14.20	4.60	5.10	4.20	3.20	1.59	4.63
자본	양도세 ⁵⁾ (F)	710.60	1,309.30	1,496.40	1,492.70	1,818.90	2,100.00	2,711.20	3,010.30	3,365.60	2,368.60	1,785.50	2,151.70	1,943.60	
이득세	증가율		84.30	14.30	-0.20	21.90	15.50	29.10	11.00	11.80	-29.60	-25.70	20.51	-9.67	
조세부담률(B/A)		17.70	18.60	17.70	17.70	18.10	18.70	19.10	19.70	19.50	19.10	19.50	21.75	22.20	
보유세부담률(E/A)		0.49	0.65	0.65	0.75	0.81	0.84	0.83	0.78	0.76	0.80	0.76	0.72	0.71	
거래세비중(D/B)		6.01	6.33	7.41	7.26	7.61	7.72	7.84	7.74	7.90	6.87	7.42	6.26	7.25	
지방세대비(D/C)		31.75	33.04	35.39	33.26	34.71	35.31	36.91	36.62	37.90	34.04	37.64	34.50	33.29	

<표 II-3>의 계속

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지방세대비(D ⁽⁶⁾ /C)	28.59	29.98	32.21	30.37	31.51	31.46	32.23	31.96	33.16	29.83	32.95	30.20	28.75
보유세비중(E/B)	2.79	3.52	3.67	4.21	4.48	4.51	4.32	3.96	3.88	4.20	3.91	3.29	3.20
지방세대비(E/C)	14.75	18.39	17.51	19.36	20.43	20.61	20.34	18.73	18.60	20.80	19.80	18.15	14.67
지방세대비(E ⁽⁶⁾ /C)	13.23	16.27	15.51	17.15	18.07	18.27	17.98	16.60	16.50	18.49	17.62	16.17	13.06
자본이득세비중(F/B)	2.71	3.94	3.90	3.43	3.62	3.47	3.76	3.66	3.81	2.79	1.87	1.90	1.59

주 : 1) 선박, 자동차등기 및 법인 등기 등을 제외한 부동산 등기의 경우에 한정함.

2) 교육세는 등록세액의 20%의 가산세이고, 농어촌특별세는 취득세액의 10%가산세임. 종토세 500만원 초과분을 과표로 500~1000만원 10%, 1000만원 초과분의 15%.

3) 1990년 이후 부과되기 시작한 개발부담금, 토지초과이득세, 택지초과소유부담금의 토지공개념 세액을 포함하지 않음.

4) 1990년 이전은 방위세였고, 본세인 재산세액의 20%를 적용함.

5) 산출세액에서 예정신고납부세액 공제, 감면세액, 토지초과이득세액공제를 차감한 후 가산금을 더한 총결정세액임.

6) D'와 E'는 취득과세 계 및 보유과세 계에서 각각 국세부분인 교육세 및 농특세를 제외함.

7) 양도세는 주식부분을 제외함.

자료 : 행자부, 『지방세정연감』, 각 연도; 통계청, 『주요경제지표해설』, 각 연도; 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

여 1994년 0.84%까지 상승하였다. 그러나 그 이후 지가안정과 과표현실화 정책의 보류로 하락추세를 보여 2001년 0.71%에 이르기까지 하락하였다. 이를 국제적으로 비교해 보면(<표 II-4>), 1989년까지는 개발도상국 수준(0.42%)에 머물러 있다가, 1990년대 이후 크게 개선되기는 하였으나, 아직 OECD 국가들(1.44%)의 절반 수준에 불과하다.

⑤ 부동산보유세수가 총조세수입에서 차지하는 비중 역시 1989년 2.8%에서 1995년 4.5%에 이르기까지 지속적인 상승세를 보였으나, 그 이후 점진적으로 하락하는 모습을 보이고 있다.

⑥ 부동산보유세수가 지방세에서 차지하는 비중은 1989년 13% 수준에서 1990년 중반 18% 수준으로 상승하였으나, 그 이후 하락세를 보여 2001년 13% 수준으로 다시 하락하였다. 부동산보유세가 지방세에서 차지하는 비중을 국제적으로 비교해 보면, 한국의 13%는 OECD 국가들(35%)이나 개발도상국들(40%)의 평균에 크게 미달하고 있다. 그리고 부동산보유세의 기간세(종합토지세와 건물분 재산세)로부터의 세수는 지방세수의 10% 수준에 불과하다.

3. 국제비교

총조세수입에서 차지하는 부동산 등에 부과되는 재산관련세의 비중을 국제적으로 비교하여 보면 한국이 OECD 국가들 중 가장 높은 편이다. 한국의 비중은 11.4%로서 영국(11.6%)과 비슷하고, 일본(10.3%), 미국(10.6%) 등보다 앞서며, 독일(2.4%), 오스트리아(1.3%) 등보다는 크게 높다. 이는 주로 한국의 높은 부동산거래세를 비롯한 재산거래세 부담 때문이다.

<표 II-4> OECD 국가들의 세입구조(2001)

(단위: 각국화폐, %)

	조세수입 ¹⁾		재산관련세 ²⁾			부동산보유세			재산거래세		
	금액	GDP 대비	금액	조세 수입 대비	GDP 대비	금액	조세 수입 대비	GDP 대비	금액	조세 수입 대비	GDP 대비
호주	213,962	30.1	19,205	8.98	2.7	9,521	4.45	1.3	9,684	4.53	1.4
오스트리아	96,251	45.4	1,258	1.31	0.6	545	0.57	0.3	548	0.57	0.3
벨기에	116,404	45.8	3,773	3.24	1.5	41	0.04	0	2,430	2.09	0.96
캐나다	389,170	35.1	38,520	9.89	3.5	31,585	8.12	2.8	0	0	0
체코	836,046	38.4	10,990	1.31	0.5	4,569	0.55	0.2	5,834	0.69	0.3
덴마크	659,978	49.8	22,321	3.38	1.7	14,656	2.22	1.1	4,964	0.75	0.4
핀란드	62,615	46.1	1,460	2.33	1.1	605	0.97	0.4	342	0.55	0.3
프랑스	663,696	45.0	45,667	6.88	3.1	25,625	3.86	1.7	7,014	1.06	0.5
독일	763,140	36.8	17,450	2.29	0.8	9,076	1.19	0.4	5,014	0.66	0.2
아이슬란드	270,729	36.5	19,450	7.18	2.6	8,130	3	1.1	3,798	1.40	0.5
아일랜드	34,274	29.9	1,971	5.75	1.7	660	1.93	0.6	1,143	3.33	0.99
이탈리아	512,807	42.0	24,846	4.85	2.0	9,697	1.89	0.8	13,453	2.62	1.1
일본	137,190	27.3	14,157	10.32	2.8	10,517	7.67	2.1	1,966	1.43	0.4
한국	149,790	27.2	17,116	11.43	3.1	3,510	2.34	0.6	12,484	8.33	2.3
룩셈부르크	8,996	40.7	869	9.66	3.9	22	0.24	0.1	208	2.31	0.9
네덜란드	169,595	39.5	8,752	5.16	2.0	3,447	2.03	0.8	3,896	2.29	0.9
뉴질랜드	41,745	33.8	2,169	5.19	1.8	2,109	5.05	1.7	59	0.14	0.05
노르웨이	660,739	43.3	14,760	2.23	1.0	2,819	0.43	0.2	2,926	0.44	0.2
포르투갈	41,256	33.5	1,286	3.12	1.0	536	1.3	0.4	674	1.63	0.5
스페인	229,131	35.2	14,577	6.36	2.2	4,451	1.94	0.7	6,484	2.83	0.99
스웨덴	1,165,077	51.4	35,633	3.06	1.6	21,197	1.82	0.9	5,367	0.46	0.2
스위스	126,820	30.6	11,478	9.05	2.8	717	0.57	0.2	3,820	3.01	0.9
터키	65,038,638	36.5	1,526,178	2.35	0.9	194,393	0.3	0.1	1,306,395	2.01	0.7
영국	370,402	37.3	42,860	11.57	4.3	33,121	8.94	3.3	7,344	1.98	0.7
미국	2,883,608	28.9	304,326	10.55	3.1	263,773	9.15	2.6	4,603	0.16	0.05

주 : 1) 조세수입은 사회보장기여금 포함

2) 부동산에 정기적으로 부과하는 조세, 부유세, 상속·증여세, 재산거래세 등을 포함함.

자료 : OECD, Revenue Statistics 2003.

II. 부동산 세제의 개관 33

대부분의 OECD국가들에 있어서 총세수에서 차지하는 부동산 거래세의 비중은 높아야 2% 수준이다. 미국(0.16%), 영국(2.0%), 독일(0.7%), 일본(1.4%) 등에서 거래세 비중은 매우 낮고, 다만 스위스(3.0%)와 호주(4.5%)가 다소 높은 편이다.

이에 비해 우리나라 재산거래세가 총세수에서 차지하는 비중은 무려 8.3%에 달한다. 대부분의 유럽국가들의 재산거래세의 명목세율은 우리나라의 5.8%보다 높다. 특히 이들 유럽대륙국가들에 있어서 과세표준이 실거래가액이라는 점을 고려하면, 이들 국가에서 부동산거래세 실효세율은 우리나라의 3%를 넘어설 것으로 추측된다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들에서 부동산거래세 세수가 총조세수입에서 차지하는 비중이 우리나라의 그것에 비해 현저히 낮은 것은 부동산 매매 빈도가 우리나라에 비해 현저히 낮거나, 이들 유럽국가들의 조세에 있어서 소득과세 및 소비과세 비중이 우리나라에 비해 크게 높기 때문인 것으로 추측된다.¹⁾

1) 김정훈(2001).

Ⅲ. 부동산보유세

1. 본 질

가장 포괄적인 형태의 재산보유세²⁾(property tax)는 그 과세 베이스에 토지, 토지상의 모든 형태의 구조물, 생산자 및 소비자 내구재, 사업재고, 국채 및 현금의 보유액 등 모든 재산의 가액을 포괄한다. 이는 실질적으로 자본 혹은 비인적자본 형태의 富에 대한 조세이다. 그러나 세계 대부분의 나라에서 채택하고 있는 재산보유세는 이러한 富에 대한 조세(wealth tax)보다 훨씬 덜 포괄적이다. 세계 대부분의 나라는 주거용, 상업용, 산업용, 농업용 등 모든 종류의 부동산을 과세대상으로 하고 있으며, 때로는 용도 등에 따라 차등과세를 하는 경우도 있다. 그리고 다시 종류, 소유자, 용도 등에 따라 특정한 부동산에 대해 면세하는 경우도 있다. 일부 국가(Kenya, 호주의 일부 지역, 남아공)들은 토지만을 과세대상으로 하고 있으며, 소수이지만 몇몇 나라(Tanzania)에서는 건물만을 과세대상으로 하는 경우도 있다. 그러나 대부분의 국가들은 토지와 건물(혹은 개량) 양자를 통합하여 과세하고 있으며, 일부 국가들은 토지와 건물을 분리하여 따로 따로 과세하고 있다. 일부 국가들은 기계(혹은 유형사업용 자산)를 과세대상에 포함하기도 한다.

2) 우리나라 종래의 재산세에서 토지분이 분리되어 종합토지세가 도입됨에 따라, 우리나라 현행 재산세는 단지 건물 등만을 과세대상으로 하는 조세여서, 이것과 구별하기 위해 본 연구에서는 재산보유세라는 용어를 사용한다.

물론 나라에 따라 다르기는 하지만, 대부분의 나라에서 재산보유세는 주로 토지와 건물, 즉 부동산(real property)에 대해 과세하는 종가세이다. 따라서 본고에서는 재산보유세(property tax)를 부동산보유세와 같은 의미로 사용한다.

가. 세계 각국 조세체계에 있어서 부동산보유세의 지위

1) 세원으로서의 역할

세계 각국의 조세체계에 있어서 부동산보유세가 차지하고 있는 지위를 개략적으로 보면 다음과 같은 네 가지 특징이 드러난다(Bird and Slack, 2002).

① 세계 모든 나라에 있어서, <표 III-1>에서 볼 수 있듯이, 부동산보유세수가 GDP에서 차지하는 비중은 평균 0.75%로서 크지 않은 편이다. OECD 국가들에 있어서 그 비중은 1%를 넘어 서고 있으나, 개발도상국들의 경우 0.4%, 체제전환국들의 경우 0.5%에 불과한 실정이다.

<표 III-1> GDP 대비 지방재산세수

(단위: %, 개)

	1970년대	1980년대	1990년대
OECD 국가	1.24 (16)	1.31 (18)	1.44 (16)
개발도상국	0.42 (20)	0.36 (27)	0.42 (23)
체제전환국	0.34 (1)	0.59 (4)	0.54 (20)
전 체	0.77 (37)	0.73 (49)	0.75 (58)

주 : ()안은 국가 수

자료 : Roy Bahl, "Property Taxation in Developing Countries: An Assessment in 2001," *Lincoln Lecture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, October 23, 2001. Calculated from IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001; Bird and Slack(2002)에서 재인용.

② 그러나 <표 III-2>이 보여주듯이, 부동산보유세는 많은 나라에서 지방정부의 중요한 세원이다. OECD국가들과 개발도상국들에서 지방정부들의 자주재원 중 각각 18%와 19%를 차지하고 있다. 그리고 1990년대에 지방세수에서 차지하는 비중은 선진국들의 경우 35%, 개도국들의 경우 40%에 이르나 체제전환국들의 경우 12%에 불과하다. 동 기간 중 선진국들과 개도국들에 있어서 지방정부 총지출의 10% 남짓을 차지하고 있다.

<표 III-2> 지방세입 대비 지방재산세수 (단위: %, 개)

	1970년대	1980년대	1990년대
OECD 국가	17.4 (16)	17.0 (17)	17.9 (16)
개발도상국	27.6 (21)	24.3 (27)	19.1 (24)
체제전환국	6.7 (1)	8.51 (4)	8.8 (20)
전 체	22.8 (38)	20.4 (48)	15.6 (59)

주: ()안은 국가 수

자료: Roy Bahl, "Property Taxation in Developing Countries: An Assessment in 2001," *Lincoln Lecture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, October 23, 2001. Calculated from IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 2001; Bird and Slack(2002)에서 재인용.

③ 부동산보유세는 대체로 개발도상국이나 체제전환국들에서 보다 선진부국들에서 훨씬 중요하다. 1995년 현재 부동산보유세수의 GDP 대비 비율은 캐나다가 4.1%, 미국 2.9%, 호주 2.5%로 부유한 연방국가들에서 가장 높은 수준이다. 다만 부유한 연방국가인 오스트리아의 경우 이 비율은 0.01%로 세계적으로 가장 낮

다. 그리고 개도국이나 체제전환국 중에서도 남아프리카공화국이나 라트비아(Latvia)의 경우 이 비중은 1%를 상회하고 있다.

2) 지방세로서 역할

대부분의 나라에서 부동산보유세는 가장 오래된 세금으로서 지방정부의 주요 세원이다. 부동산보유세가 지방세로서 적합한 이유는 다음과 같다.

① 부동산은 문자 그대로 과세에 반응하여 지역을 옮길 수 없기 때문이다. 물론 부동산보유세의 변화는 특정 지역 부동산 가치에 자본환원되며, 또한 장기적으로 지역간 세율차이는 사람들의 거주지역 선택에 영향을 미치겠지만, 이러한 효과의 크기는 지방정부가 과세하는 소득과세나 소비과세의 효과에 비해 작다.

② 부동산보유세를 재원으로 하여 공여되는 지역공공서비스와 부동산 가치에의 편익의 연관성 때문이다. Fischel(2000) 등은 지방자치가 발달된 미국 등에서의 부동산보유세 부담과 이를 재원으로 하여 공여되는 지역공공서비스의 편익이 개략적으로 일치하므로, 부동산보유세는 편익세(benefit tax)라고 주장하였다.

따라서 부동산보유세에 대한 경제학적 분석의 대부분은 지방재정의 맥락에서 이루어져 왔다. 지방정부가 세원으로서 부동산보유세에의 의존도는 지방정부에 부과된 재정지출 책임, 지방정부가 이용 가능한 여타 재원(중앙정부로부터의 이전재원, 수수료 및 기타 세목 등), 지방정부의 과세 자주권, 부동산보유세 과세베이스의 크기, 그리고 지방정부의 과세 의지와 능력 등에 따라 상이하다. 그러나 부동산보유세는 일반적으로 높은 세무행정 비용과 세수의 탄력성이 낮다는 단점이 있다. 그러나 세계 어느 나라에서나 특히 개발도상국들의 경우, 부동산보유세는 여전히 지방정부의 세수를 증대시킬 수 있는 가장 탁월한 세원이다. 특히

지방정부들이 공공부문 자원배분에 있어서 역할이 증대될 것으로 기대되는 경우 그러하다.

<표 III-3> 지방정부의 일반재산세에 대한 의존도

분 류	재 산 세	지방세수 대비 재산세
O E C D 국 가		
호 주	Land tax; municipal rates	60.022
캐나다	Property tax	53.3
일 본	Fixed Property tax	45.323
독 일	Land tax	15.5
영 국	Council tax; non-domestic rates	28.024
중 · 동 유 럽		
헝가리	Property tax; plot tax; communal tax; tourism tax	2.2
라트비아	Real estate tax	18.228
폴란드	Urban real estate tax, agricultural tax, forest tax	9.7
러시아	Land tax; individual Property tax; enterprise tax	8.126
우크라이나	land payments and taxes	9.5
라틴아메리카		
아르헨티나	Property tax	35.027
칠 레	Property tax	35.128
콜롬비아	Unified Property tax	25.929
니카라과	Property tax	6.4
멕시코	Property tax	13.0
아 시 아		
중 국	Urban and township land use tax; house property tax; urban real estate tax; farm land occupation tax	3.030
인 도	Property tax	7.0 to 41.031
인도네시아	land and building tax	10.7
필리핀	Real Property tax	13.4
태 국	buildings and land tax; land development tax	1.232
아 프 리 카		
Guinea	Rental value tax on housing; local business taxes	32.0
케냐	Property rates	20.033
튀니지	Rental value tax on housing; tax on unbuilt land; local business taxes	27.2
남아프리카 공화국	Property rates	21.0
탄자니아	local building tax; national land rents	18.0

자료: Bird and Slack(2002)

나. 부동산보유세의 본질에 대한 세 가지 견해

여타 조세와 마찬가지로 부동산보유세에 관한 재정학적 분석의 초점은 형평성과 효율성이다. ① 부동산보유세를 누가 부담하는가? ② 부동산보유세가 자원이용의 패턴에 어떠한 효과를 미치는가?

부동산보유세를 실제로 누가 부담하는가? 그리고 이 조세는 과연 공평한 조세인가? 라는 질문에 대한 답은 부동산보유세의 본질에 대한 견해에 따라 다음과 같은 세 가지 견해가 제시되어 왔다.

1) 전통적 견해(the Traditional View)

Jensen(1931), Netzer(1966) 등에 의해 발전된 전통적 견해는 한 지역주택시장에 대한 부분균형분석에 입각하고 있다. 이 견해는 부동산보유세를 토지분과 구조물(개량)분의 두 부분으로 나눈다. 토지의 공급은 고정되어 있기 때문에 토지분 부동산보유세는 자본환원된다고 본다. 즉 토지세가 부과되는 시점에, 미래 토지세 부담흐름의 할인현재가치만큼 지가가 하락한다. 따라서 토지세는 그 조세가 부과되는 시점(혹은 토지세가 도입될 것으로 예상되는 시점)에서의 토지소유자에 의해 전적으로 부담된다고 본다. 반면 건물세는 그 이용자에게 전가된다고 보았다. 한 지역에 대한 자본의 공급은 대단히 탄력적이기 때문에, 건물의 가격은 세부담액만큼 상승한다고 주장한다. 이는 지역에 소재하는 자본은 건물에 대한 보유세를 전혀 부담하지 않는다는 것을 의미한다. 장기적으로 자본은 그 지역 자본의 세후수익률이 전국평균과 일치할 때까지 세율이 높은 지역으로부터 빠져나갈 것이기 때문이다. 이는 또한 효율성 측면에서 건물보유세는 그 지역 건물스톡을 비효율적인 수준으로 감축시킨다는 것을 의미한다.

이러한 전통적 견해에 입각한 초기의 실증연구는 소득계층별 부동산보유세 부담은 역진적이라는 결론에 도달하였다. 이 연구들은 주택에 대한 부동산보유세 부담은 연간 주거비지출에, 그리고 사업용부동산에 대한 부동산보유세 부담은 소비지출액에 비례하는 것으로 간주하였다. 연간 주거비 지출과 소비지출액의 경상소득에 대한 비율은 소득수준이 높은 계층일수록 하락하기 때문에, 부동산보유세 부담은 역진적일 수밖에 없다. 그러나 항상 소득 개념을 채용하고 여러 변수의 측정방법을 개선한 후기 실증연구들은 부동산보유세 귀착이 항상소득에 대해 대체적으로 비례적이라는 결론을 제시하였다.

2) 새로운 견해(the New View)

1970년대에 Harberger³⁾의 조세귀착에 대한 일반균형모형에 입각하여 부동산보유세의 귀착에 대한 새로운 견해가 Mieszkowski(1972) 등에 의해 제시되었다. Mieszkowski(1972)는 우선 전통적 견해가 채택하고 있는 부분균형분석적 접근방법은 부동산보유세가 거의 모든 지방정부들에 의해 과세되고 있으며 자본소득의 커다란 부분에 대해 적용되고 있다는 사실을 무시한 결과 대단히 그릇된 결론에 도달하게 된다는 점을 강조한다. 새로운 견해는 부동산보유세 부담(최소한 건물분)은 주로 모든 자본소유자들에 귀착된다고 주장한다. 새로운 견해는 전국적인 평균세부담은 자본에 대한 균일한 요소세로 본다. 만약 경제 전체에 대한 자본의 공급이 고정되어 있다면, 전국적인 평균세부담은 자본의 소유자들에게 귀착된다(profit tax).

그러나 부동산보유세는 지방세이기 때문에, 각 지역마다 실효세율이 상이하다. 전국평균으로부터 괴리는 사실상 자본에 대한

3) Harberger(1962), "The incidence of the corporate income tax," *Journal of Political Economy*, 70(3) pp. 215~240.

개별상품세적인 성격을 갖는다. 이러한 지역간 실효세율 격차로 인해, 자본은 세율이 높은 지역으로부터 낮은 지역으로 이동하는 경향을 가짐으로써 자본의 지역간 배분을 왜곡시킨다. 이 개별상품세 효과(excise-tax effect)는 고세율 지역에서는 제품가격을 상승시키고, 토지나 노동과 같은 상대적으로 이동성이 낮은 생산요소의 보수를 저하시킨다. 반면, 저세율 지역에서는 제품가격을 하락시키고 상대적으로 이동성이 낮은 생산요소의 보수를 상승시킨다. 장기적으로 부동산보유세는 또한 자본공급에 영향을 미치고, 이를 통해 실질임금을 저하시키는 효과를 갖는다. 결국 부동산보유세의 개별상품세 효과의 귀착은 수요와 공급 곡선의 탄력성에 의존한다.

이처럼 부동산보유세 부담은 ① 주로 경제 전체에 있어서 자본의 수익률 저하 형태로 반영되는 전국적 부담과 ② 과세지역에서 생산되는 상품의 소비자, 노동자 그리고 토지소유자에 의해 부담되는 지역적 부담 두 부분이 존재한다. 그러나 고세율 지역과 저세율 지역에서 반대방향으로 작동하는 개별상품세 효과는 전국적인 관점에서 볼 때 서로 상쇄된다. 결국 부동산보유세는 자본소유자들의 소득에 귀착되므로 계층별 세부담 분포는 누진적이라는 것이 새로운 견해의 주장이다. 일반적으로 자본소득은 부유층 소득에서 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문이다.

3) 편익견해(the Benefit View)

Hamilton(1975, 1976) 등은 지방정부에 대한 Tiebout 모형을 확장하여, 부동산보유세의 본질에 대해 전혀 다른 관점에서 새로운 접근방법을 제시하였다. 상이한 지역공공서비스와 지방세 묶음을 제공하는 다양한 지방자치단체들이 존재하는 상황에서, Tiebout(1956)는 각 개인들은 자신의 선호에 가장 적합한 지역공공서비스-지방세 묶음을 공여하는 지자체를 주거지로 선택하

는 모형을 제시하였다. 이러한 모형에서, 부동산보유세는 지역공공서비스에 대한 일종의 가격(조세가격)이 된다. 여기에서 높은 부동산보유세는 높은 지역공공서비스를 반영한 것이다. 그러나 부동산보유세의 본질에 대한 이러한 관점은 일찍이 Marshall(1907)에 의해 제시되었다는 의미에서 반드시 새로운 것은 아니다⁴⁾.

지방세로서 부동산보유세가 지역공공서비스의 재원으로 활용되는 한 납세자들은 편익이 세부담을 초과하는 지역사업을 지지할 것이므로, 지역단위에서 효율적인 공공적 의사결정을 촉진한다. 그리고 지방정부가 공여하는 좋은 교육이나 양호한 교통시설 등으로부터 편익과 그러한 공공서비스의 재원 마련을 위해 징수하는 조세가 모두 부동산 가치에 자본환원된다(Bird and Slack, 2002). 물론 이 명제는 다음과 같은 가정하에서 성립한다.

- ① 지방 부동산보유세가 실제로 부동산가치에 보탬이 되는 공공서비스의 재원으로 활용된다.
- ② 세율과 지역공공서비스 수준이 지역 유권자들에 의해 결정된다.
- ③ 유권자들은 여타의 지역공공서비스-세부담 조합을 선택하기 위하여 자유롭게 이주할 수 있다.
- ④ 유권자들이 부동산가치 변화에 대하여 합리적으로 반응한다.
- ⑤ 지방정부는 유권자들이 바라는 대로 행동한다.

대부분의 나라에서 위의 가정이 모두 타당한 경우는 드물 것이다. 특히, 많은 나라의 지방정부들이 일반적으로 사업용 부동산에 대해 보다 높은 세율로 과세하는 것은 위의 관점에서는 정당화되기 어렵다. Bird and McKenzie(2001)는 기업에게 제공되는 지역공공서비스에 대한 가격으로서는 부동산보유세보다 소득

4) Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, 5th edition, 1907, Appendix G.

형 부가가치세가 더욱 적합하다고 주장하였다.

만약 부동산보유세를 지역공공서비스에 대한 가격으로 본다면, 그 귀착 문제는 더 이상 의미를 갖지 않게 된다. 부동산보유세는 일종의 사용료(user fee)에 불과하게 되며, 각 개인은 자신이 바라는 지역공공서비스를 구매하고, 그 가격으로 부동산보유세를 부담하기 때문에 소득분배에 어떠한 영향도 미치지 않게 된다.

단지 부동산보유세의 자원배분에 대한 효과만이 문제가 된다. Hamilton(1975)이 보였듯이, 부동산보유세 자체가 불완전한 사용료이다. 왜냐하면, 부동산보유세하에서 지역공공서비스에 대한 가격은 주거소비의 양에 의존하기 때문이다. 따라서 각 개인은 자신이 부담해야 할 지역공공서비스에 대한 조세가격을 낮추기 위해 주거소비를 감축시키려는 유인을 갖게 된다. 이처럼 부동산보유세는 주거소비를 과소하게 만듦으로써 주택시장에 왜곡을 초래한다. 물론 이러한 왜곡은 적어도 이론상으로는, 지자체가 관할지역에서 최소주거소비수준을 명시하는 규제(zoning ordinance)를 통해 교정할 수 있다. Hamilton(1975)은 최소주거수준 규제하에서 부동산보유세는 완전한 수익자부담금임이고, 결과적으로 주거 및 지역공공서비스를 효율적으로 배분한다는 것을 보였다.

일련의 실증연구들이 발견한 각 개인의 주거지 선택은 지역공공서비스와 지방세에 의존한다는 사실은 편익견해와 일맥상통한다. Oates(1969)를 비롯한 일련의 실증연구들은 지자체간 부동산보유세와 지역공공서비스의 격차는 부동산가격에 자본환원되는 경향이 있음을 발견하였다. 이는 개인들이 세부담이 낮거나 지역공공서비스 수준이 높은 지역에 거주하기 위해 보다 높은 가격을 지불할 용의가 있음을 시사한다.

4) 토지단일세론

전통적인 관점에서 볼 때 토지공급은 고정되어 있으므로, 토지분 부동산보유세는 자원배분에 대해 중립적이며 비왜곡적이다.

반면, 건물분 부동산보유세는 토지에 대한 개량을 저해한다. 건물분 부동산보유세는 수요자 가격과 공급자 가격 사이에 괴리를 낳고, 그 결과 자본배분의 왜곡으로 인한 초과부담을 야기한다. 또한 토지보유에 대한 조세는 경제지대의 일부로부터 염출된다고 보는 학자들은 토지보유세는 주로 공공부문의 행위에 의해 창출된 불로소득에 대한 과세이므로 본래부터 공평한 조세로 간주한다.

이러한 이유 때문에 많은 경제학자들은 부동산보유세를 토지세로 대체할 것을 제안하여 왔다. 토지세 제안은 긴 역사를 가지고 있다. Henry George(1879)와 그 추종자들은 모든 조세를 철폐하고 오직 토지세만을 통해 정부부분의 재원을 조달하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 이와 같은 토지단일세론자들(single-taxers)과는 별도로, 많은 경제학자들이 토지세는 중립적이며 효율적이기 때문에 토지세를 통해 정부재원의 일정 부분을 조달하는 방안을 지지하여 왔다.

5) 논쟁

부동산보유세는 많은 나라에서 오랫동안 지방정부의 주요한 자주재원이었으며, 수많은 경제학자들이 오랫동안 이 조세의 경제적 효과에 대해 연구하여 왔다. 그러나 이 조세를 궁극적으로 누가 부담하는지, 즉 귀착 문제에 대해서는 아직도 논쟁이 계속되고 있다. 전통적 견해는 부동산보유세는 보다 높은 주택가격 형태로 소비자들에게 전가된다고 주장하는 데 비해, 새로운 견해는 한 지역 자본이용에 대해 왜곡적인 조세라고 주장한다. 이에 비해 편익적 견해는 부동산보유세는 단지 지방공공서비스에 대한 대가로서 비왜곡적인 사용료에 불과하다고 주장한다.

이론적으로 볼 때, 전통적 견해는 새로운 견해의 특수한 경우로 볼 수 있다. 즉 전통적 견해는 새로운 견해가 제시하는 부동

산보유세의 두 효과들 중 개별상품세 효과에만 초점을 맞추고 일반균형적인 효과, 즉 이윤세 효과를 무시한 것으로 해석할 수 있다. Wildasin(1987)이 보였듯이, 한 지방정부의 부동산보유세 인상의 개별상품세 효과가 보다 높은 주택가격 형태로 완전히 전가되는 경우는, 토지의 공급이 고정되어 있고 소비자의 주택과 여타 재화 사이의 대체탄력성이 주택생산에 있어서 자본과 노동 사이의 대체탄력성과 일치하는 아주 특수한 경우뿐이다. 보다 일반적으로 한 지방정부 부동산보유세 인상의 개별상품세 효과는 그 지역 주택소비자, 노동과 토지의 소유자들에 의해 분담된다.

Zodrow(2001)가 지적하였듯이, 새로운 견해와 편익견해 중 어느 것이 현실적으로 더 적합한지를 실증적으로 명쾌하게 검증할 수 있는 방법은 아직 없다. 한편으로 자본환원, 다른 한편으로 조세수출이 존재한다는 실증연구는 적어도 미국과 캐나다에 있어서 부동산보유세에 관한 두 견해 모두 부분적으로 타당함을 의미한다.

6) 논쟁의 한국적 맥락

우선 새로운 견해의 한국에 있어서 현실 적합성과 정책적 시사점을 개별상품세 효과와 이윤세 효과로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

① 개별상품세 효과: 한국의 경우, 우선 종합토지세는 인세적 성격이 농후하고 또한 지역간 세율 격차 면에서도 단지 기초지자체간 약간의 과표현실화율 차이로 인해 미미한 실효세율의 차이가 존재할 뿐, 지역간 실효세율 격차는 크지 않기 때문에, 현실적으로 이 효과는 크지 않을 것이다. 단지 주택에 대한 재산세가 누진세율 체계를 채택하고 있어서 주거지역을 도심에서 교외로 이전시키는 효과가 있을 수 있으나, 실효세율이 워낙 낮기 때문에 실제로 그 효과는 미미할 것이다.

② 이윤세 효과: 부동산보유세의 강화는 자본의 수익률을 저하시키기 때문에, 향후 부동산보유세 강화 정책을 추진할 경우, 기업의 과도한 세부담을 완화하기 위해서는 법인세율의 인하가 필요할 것이다. 이는 특히 글로벌리제이션의 급속한 진전에 따라 고부가가치를 창출하는 기업유치를 위한 국가간 조세경쟁이 심화되고 있는 현실에서 중요한 조세정책의 고려사항일 것이다.

다음으로 한국에 있어서 편익 견해의 현실 적합성과 정책적 시사점은 주민밀착형 지역공공서비스인 교육 및 경찰사무의 지방이양이 이루어지기 전후로 상이하다. 부동산보유세가 기초자치단체의 중요한 세목이지만 미국 등 선진국들에서처럼 압도적인 비중을 차지하지 않고 있으며 또한 기초자치단체가 제공하는 지역공공서비스와의 연계성도 낮다. 따라서 현재로서 편익적 견해의 현실 적합성은 낮다. 그러나 향후 지방분권화가 추진됨에 따라 그 현실 적합성은 높아질 전망이다. 즉 대표적 지역공공서비스인 교육 및 경찰사무가 기초자치단체로 이양되고, 그 재원 마련을 위해 부동산보유세가 강화될 경우, 부동산보유세는 비로소 지역공공서비스의 가격으로서 기능하게 될 전망이다. 이 경우 기초자치단체가 부과하는 부동산보유세는 소득재분배 기능을 갖지 않으며, 그 귀착 역시 더 이상 문제가 되지 않을 것이다. 그러므로 토지소유의 집중도가 높은 여건과 주기적 부동산가격 인플레이를 고려할 경우, 소득재분배 기능을 담당할 국세로서 종합토지세가 필요하다고 볼 수 있다.

다. 부동산보유세의 4대 특성과 지방세로서의 적합성

부동산보유세는 여타 조세와 비교하여 다음과 같은 네 가지 특성을 가지고 있다⁵⁾.

1) 가시성

부동산보유세의 가시성이 여타의 조세에 비해 높은 까닭은 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 같은 직접세인 소득세의 경우 원천단계에서 징수되는 데 비해, 부동산보유세는 납세자가 지방자치단체에 주기적으로 자진 납부한다. 따라서 납세자들이 원천징수되는 소득세에 비해 세부담액을 보다 선명하게 인식하며, 더욱이 그 금액이 크기 때문에 부동산보유세의 가시성이 높다. 따라서, 2004년 재산세 파동에서 관찰하였듯이, 부동산보유세의 세부담 증가에 대해 주민들의 민감도가 높아서 지방정부의 책무성을 높이는 효과가 있다.

둘째, 부동산보유세는 매우 가시적인 지역공공서비스의 재원으로 사용된다. 영어 사용권의 경우 재산세는 도로정비, 쓰레기 수거 그리고 몇몇 나라들의 경우 초·중등교육과 같은 지방정부의 서비스 재원으로 충당되기 때문에, 이러한 공공서비스의 양과 질은 곧바로 부동산보유세와 연계된다. 예컨대 도로상태나 초·중등학교 교육의 질이 나빠지면 납세자들은 현 재산세의 적정수준 여부에 대해 곧바로 의문을 제기하게 된다. 이 또한 재산세가 이상적인 지방세임과 동시에 정치적으로 취약한 원인이 된다.

Bird(1993)가 지적하였듯이, 부동산보유세 세원의 가시성이 높다는 사실은 양면성을 가지고 있다. 한편으로 가시성이 높기 때문에 정치적으로 인기 없는 조세이고 조세저항을 야기하기 쉽다. 그러나 동시에 높은 가시성은 납세자들로 하여금 지역공공서비스의 비용을 의식하게 만든다. 이러한 지역주민들의 인식은 지방정부의 책임성과 납세자들의 지역공공재에 대한 비용의식을 제고시킴으로써 지방재정의 효율성을 보장한다. 이는 경제적으로 지방정부의 경성예산제약(hard budget constraint)이라는 의미에

5) Bird and Slack(2002) pp. 10~11

서 바람직할 뿐 아니라, 정치적으로 풀뿌리 민주주의의 관점에서 도 바람직한 것이다.

2) 세수의 비탄력성

부동산보유세의 과세베이스는 여타 조세들에 비해 상대적으로 비탄력적이다. 즉 세수가 시간의 경과에 따라 자동적으로 증대되지 않는다. Bahl(2002)에 따르면, 부동산보유세수의 GDP 탄성치는 수 십년 동안 1 안팎이다. 많은 선진제국에서 부동산 가격은 소득에 비해 경제활동에 대해 느리게 반응한다. 물론 한국과 일본의 경우, 예외적으로 1980년대 후반 거품지가로 인해 소득증가율에 비해 부동산 가격 상승률이 훨씬 높았으나, 1990년대에는 부동산 가격의 GDP 탄성치는 마이너스거나 1보다 크게 낮았다. 또한 많은 나라에서 부동산보유세 과세를 위한 재평가를 매년 하는 경우는 드물다.

따라서 인플레이션하에서 동일한 실질세수를 확보하기 위해서는 명시적으로 재산평가액의 인상 혹은 세율인상이 요구된다. 부동산보유세의 높은 가시성과 더불어 세수의 비탄력성은 납세자들의 조세저항을 불러일으키기 쉽지만, 동시에 납세자들의 지역 공공서비스에 대한 비용의식과 지방정부의 책무성을 제고한다.

3) 貯量(stock)에 대한 조세

소득과세나 소비과세는 유량인 소득이나 매출액을 과세베이스로 한다. 이들 조세의 경우에도 징세당국과 납세자 사이에 종종 이견이 있을 수 있으나, 원칙적으로 과세베이스로서 측정 가능한 경제활동이 존재한다.

이에 비해 부동산보유세는 저량인 부동산 가치를 과세베이스로 하고 있다. 과세기간중 과세대상인 부동산이 거래되지 않는 한, 과세액 산정을 위해서는 과세대상 물건의 가액을 누군가가

추정하지 않으면 안 된다. 부동산 가액의 평가는 본질적으로 논란의 여지가 많은 문제이다. 납세자 스스로 부동산 가액을 평가하도록 하면, 납세자는 자신이 소유하고 있는 부동산의 가액을 과소평가할 유인을 가지고 있다. 반면 정부당국이 평가하게 되면, 납세자는 자신의 부동산이 (적어도 상대적으로) 과대평가되었다고 느끼기 쉽다. 따라서 부동산가액의 평가에 대해 납세자들이 불공정하다거나 자의적이라고 이의를 제기하기 쉬우며, 정확한 시장가치의 평가를 위해서는 높은 비용이 소요될 수밖에 없다. 결국 부동산보유세의 세무행정을 소득과세나 소비과세 수준으로 공정한 혹은 비자의적인 수준으로 담보하기 위해서는 높은 세무행정비용이 소요되며, 설사 그렇더라도 납세자들이 공정하다고 인정해 줄 가능성은 낮다.

4) 지방자치의 물적 기초

앞에서 살펴본, 조세저항을 유발하기 쉽다는 부동산보유세의 특성은 이 조세가 이상적인 지방세라는 사실의 이면이다. 따라서 지방재정의 효율성을 제고하기 위해서는 지역주민들의 수요에 대응하여 지자체들이 자기책임하에 자율적으로 부동산보유세의 세율을 선택할 수 있도록 허용하여야 한다.

부동산보유세가 지방정부에 의해서만 과세되는 한, 부동산보유세는 지방자치의 주요한 물적 기초이다. 그러나 세계 대부분의 나라에서 부동산보유에 대한 과세가 실제로 지방정부에 의해서만 과세되고 있지 않다. 심지어 지방자치가 발달된 캐나다나 오스트리아에서도 부동산보유세가 중요한 지방세이기는 하나, 부동산보유에 대한 모든 세금이 지방정부에 의해 과세되는 것은 아니다.

Bird and Slack(2002)은 ‘순수한 지방세’의 요건으로서 지방정부가 자율적으로 ① 그 조세를 부과할지의 여부를 결정할 수

있고 ② 그 조세의 정확한 성질을 결정하며 ③ 과세표준을 설정하고 ④ 세율을 책정하며 ⑤ 징수할 수 있는 조세로 규정한다. 이 요건들 중 책임있는 지방자치- 혹은 경성지방예산제약-를 위해 본질적인 요소는 상위정부가 아닌 지방정부가 자율적으로 세율을 책정하는 것이다.

2. 한국의 부동산보유세 실태와 문제점

가. 역사적 경로의존성: 낮은 명목세율과 정책과세로서의 성격 농후

우리나라 부동산보유세는 1961년 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’ 공포를 계기로 전면적인 세목의 정비와 통합 그리고 국세와 지방세간 세원의 조정이 이루어지면서, 기초자치단체의 기간세목으로서 재산세가 성립하면서 근대적 형태를 갖추게 되었다. 이때 지방세로서 도시계획세가 목적세로 신설되었다. 당초 재산세의 과세표준은 임대가격을 기준으로 하였으며, 세율은 서울 등 대도시 2%, 여타 지역은 5%였지만, 1964년부터는 지역에 관계없이 제한세율 2%로 되었다. 1968년부터는 과표를 토지가액 기준으로 세율은 0.2%로 개편되었다.

한국의 경우, 국제적으로 특이하게 일찍이 1970년 초부터 지방세인 재산세에도 정책과세로서의 성격이 부여되었다. 즉 1960년대 말 급격한 지가인플레이에 대응하기 위한 1973년 지방세법 개정을 통해, 법인의 비업무용 토지에 대하여 별도의 재산세율(표준세율 0.4%, 제한세율 3%)을 적용하였고, 고급주택·별장·골프장·오락장 등 사치성재산에 대해서는 일반세율의 2배, 대도시 내에 공장을 신설하는 경우에는 일반세율의 3배로 중과세하는 등 용도별 차등과세제도가 이미 이때부터 도입되었다.

다시 1974년 1.14긴급조치와 지방세법 개정을 통해 사치성재산과 비업무용토지에 대한 세율을 일거에 5%로 인상하였고, 공한지에 대한 5%의 세율로 중과세하는 제도를 신설하였으며, 100평 이상의 주거용 토지에 대한 초과누진세율을 도입하였다. 이러한 정책과세 강화와 더불어 종래의 제한세율로부터 일정한 세율로 법정화됨에 따라, 세율결정에 있어서 지방자치단체의 재량권은 이미 이때부터 소멸하게 되었던 것이다.

나아가 일부 개인과 법인의 토지독점과 투기를 억제하기 위해, 종래에 재산세 중 토지분의 중과대상 토지가액을 전국에 걸쳐 인별로 합산하여 0.5~5%의 10단계 초과누진세율로 과세하는 토지과다보유세가 신설되어 1988년과 1989년 두 해 동안 시행되었다. 즉 토지과다보유세의 과세대상은, 개인의 경우 읍 단위 이상의 도시계획구역내의 택지·공장용지·과수원·목장용지·임야 등 8개 지목, 법인의 경우 지역과 지목에 관계없이, 정당한 사유 없이 고유의 업무에 직접 사용하지 않은 토지였다. 실제로는 종래 토지분 재산세에 있어서 중과대상이었던 공한지와 비업무용토지가 주요한 과세대상이었으며, 과세시 재산세 상당액은 공제하여 주었다.

그러나 이러한 정책과세의 실효성은 크지 않았다. 그 이유는 과세표준이 시장가격에 비해 현저히 낮았고, 다양한 감면규정에 의해 과세베이스가 침식되었기 때문이다.

세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 우리나라의 종합토지세 구상은, 1980년대 전국에 걸친 지가인플레이에 대한 대책의 하나였던 1985년 5월 '부동산종합대책'의 일환으로 최초로 발표되었으나, 그 역사적 단초는 앞에서 살펴본 바와 같이 이미 1970년대 초부터 지방세에 도입된 정책과세로서의 성격이 도입되기 시작하면서 누적적으로 형성되어 왔다.

종전의 재산세로부터 토지분을 분리하고, 여기에 토지과다보유

세를 통합하여 종합토지세를 신설하고, 재산세는 건물 등을 과세 대상으로 하는 지방세로서 그대로 잔존하게 되었다. 종합토지세는 전국에 걸쳐 각 납세자가 소유한 토지가액을 종합합산하여 누진과세하는 人稅이다. 그러나 종래 토지분 재산세의 용도별 차등과세를 답습하여, 실제로 종합합산과세대상은 종전부터 누진과세하여 온 주거용 토지와 토지과다보유세 과세대상뿐이었다. 그리고 종래의 사치성토지에 대해 종합합산의 최고세율인 5%로 비례중과세하는 조치가 남아 있었지만, 그 대상토지는 보잘 것 없이 작다.

종합토지세는 기초자치단체세임에도 불구하고, 전국에 걸친 인별합산과세이기 때문에 필연적으로 지방자치단체에 세율 결정권을 부여할 수 없게 되어, 기초자치단체의 과세자주권은 설 자리가 없게 되었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이, 한국의 부동산보유세의 세율은 이미 1970년대 초부터 정책과세의 강화와 더불어 제한세율로부터 일정세율로 법정화되었고, 그로 인해 지방자치단체의 과세자주권은 후퇴하게 되었던 것이다.

그러나 종합토지세의 도입과 더불어 지가공시법의 제정을 계기로 과표가 현실화됨에 따라 토지보유세수는 1990년 전년 대비 약 2배로 증가하였다. 특히 대토지 소유자와 법인의 세부담이 크게 증가되었다.

나. 낮은 부동산보유세 실효세율

1) 국제규범

<표 III-4>에서 본 각국의 부동산보유세수/GDP 비중은 다음 요인들의 곱으로 볼 수 있다⁶⁾.

6) Bird and Slack(2002)

- ① MV/GDP (토지와 건물의 시장가치/GDP: 부동산계수)
- ② AV/MV (평가액/ 시장가치: 과표현실화율)
- ③ TV/AV (과표/평가액: 과세대상의 포괄도)
- ④ T/TV (부과액/과표: 명목세율)
- ⑤ TR/T (징수액/부과액: 징수율)

위의 ①의 비율은 정부가 통제할 수 없으므로 보다 의미있는 비교는 실효세율(TR/MV)이다. 1998년 현재 미국 실효세율의 중위값 및 범위는 다음과 같다.

- 시가 15만달러의 주택 1.2%(0.4~2.9%),
- 상업용 부동산 2.3%(0.7~6.0%),
- 공업용 부동산 1.7%(0.4~3.0%)

미국 대부분의 지방정부에서 주택(특히 단독주택)에 비해 비주택(특히 상업용)에 대해 중과세한다. 미국의 경우처럼 지방정부에 과세자주권을 크게 보장할 경우 지역간 실효세율이 크게 벌어질 가능성이 높다.

개발도상국들의 경우 일반적으로 실효세율이 낮다. 예컨대, 콜롬비아 0.41%, 필리핀 0.07%, 인도네시아 0.01~0.41%이다. Bird and Slack(2002)의 국가별 사례연구에 따르면, 개발도상국들의 경우 부동산보유세 실효세율이 낮은 원인은 많은 나라에서 낮은 과표현실화율(assessment ratio), 광범한 비과세·감면, 낮은 명목세율, 그리고 징세노력의 부족으로 인한 낮은 징수율 등의 원인이 복합적으로 작용한 결과이다. 그리고 많은 개발도상국들과 체제전환국들에서 부동산의 평가, 면세, 세율책정 등이 중앙정부 등 상위정부에 의해 통제되고 있어서 지방정부들이 이러한 변수들에 대한 자주권은 극히 제한적인 것이 보통이다. 즉 개도국에서 부동산보유세의 낮은 실효세율은 재정적 분권화의 정도가 낮은 데 기인한 바 크다는 것이다.

<표 III-4> 각국의 부동산 보유세 징세 노력지수(1995)

국 가	GDP 대비 지방재산세 (GFS data, %)	부동산보유세 징세 노력지수
호 주	2.49	2.03
캐 나 다	4.07	3.51
독 일	1.05	0.39
영 국	1.43	0.64
형 가 리	0.30	0.89
폴 란 드	1.11	2.20
러 시 아	1.24	1.45
아르헨티나	0.92	0.84
칠 레	0.61	0.76
니 카 라 과	0.13	1.53
멕 시 코	0.31	0.36
인 도	0.10	0.84
인도네시아	0.32	1.49
태 국	0.14	1.65
남아프리카공화국	0.65	3.82

주 : 제2열은 일종의 징세노력지수로서, 분석대상 국가들의 자료를 이용하여 각국의 지방재산세수의 GDP 대비 비율을 종속변수로 하고 도시화율, 인구, 1인당 GDP, 분권화율(정부지출 중 지방정부 지출의 비율)을 독립변수로 한 로그함수형 회귀분석식으로부터의 예측치에 대한 실제치의 비율이다.

자료 : 이 표상의 자료는 Roy Bahl(2001)의 일부이다. Roy Bahl "Property Taxation in Developing Countries: An Assessment in 2001," *Lincoln Lecture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, October 23, 2001; Bird and Slack(2002)에서 재인용

Bahl(2003)은 각국의 부동산보유세수(PT)/GDP 비율을 종속변수로 하고, 1인당 GDP, 인구, 도시화율 등을 독립변수로 하여 회귀분석을 한 결과, 이들 요인들에 의해 국가간 종속변수의 차

이의 절반가량을 설명할 수 있으며, 부유한 국가일수록 그리고 도시화율이 높은 나라일수록 부동산보유세에의 의존도가 높다는 사실을 발견하였다.

이 회귀식에 다시 분권화율(지방정부의 지출/ 국가총지출)을 독립변수로 포함시켜 회귀분석한 결과에 기초하여 각국의 PT/GDP 비율을 추정하고, 이 추정치에 대한 실제 비율을 부동산보유세 징세노력지수(property 'tax effort')로 정의하고, 주요국에 있어서 이 지수를 추정한 것이 <표 III-4>이다. 이에 기초하여 주요국들을 다음과 같이 네 그룹으로 분류할 수 있다.

- ㉠ 高징수, 高노력= 캐나다
- ㉡ 高징수, 低노력= 영국
- ㉢ 低징수, 高노력= 나이지리아
- ㉣ 低징수, 低노력= 멕시코

2) 한국

한국의 경우 전국토가액의 GDP 대비 비율이 국제적으로 높은 수준이어서 위의 ㉠은 국제적으로 대단히 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 한국의 부동산보유세 부담률은 OECD 평균의 절반에 불과하며, 또한 지방세수에서 차지하는 비중은 13%에 불과하여, 선진국(35%)이나 개발도상국(40%)의 평균에 크게 미달하고 있다.

한국의 부동산보유세의 실효세율이 낮은 원인은 일차적으로 앞에서 살펴본 낮은 명목세율과 각종 정책목표 달성을 위한 특례제도의 남발을 특징으로 하는 역사적 경로 의존성 때문이다. 오랫동안 지방세로서 부동산보유세는 사실상 방치되어 왔으며, 1990년을 전후하여 토지보유세 강화조치가 있었지만, 개발도상국 세제의 한계를 탈각하는 데까지는 이르지 못했다. 따라서 한국의 부동산보유세의 실효세율이 낮은 것은 많은 개발도상국들에

서와 마찬가지로 ① 특례제도의 남발로 인한 과세베이스의 협소화 ② 낮은 과표현실화율 ③ 낮은 명목세율(납세자의 90% 납짓에 적용되는 법정명목세율이 0.2% 정도로 대단히 낮다) ④ 진정한 지방자치체도가 정착되지 못한 데 기인한 것으로 볼 수 있다.

그 결과 부동산 관련세수에서 차지하는 보유세 비중 역시 29.2%로 미국(98%)은 물론 일본(83%), 영국(80%), 독일(64%)에 비해서도 크게 낮은 수준이다. 또한 아파트에 대한 부동산보유세의 실효세율은 자동차세 실효세율의 1/50 수준에 불과하다⁷⁾. 결국 한국은 그동안 대표적 지방세원인 부동산보유세를 대단히 불충분하게 활용하여 왔고, 그 때문에 지방재정이 구조적으로 취약한 결과가 초래되었다.

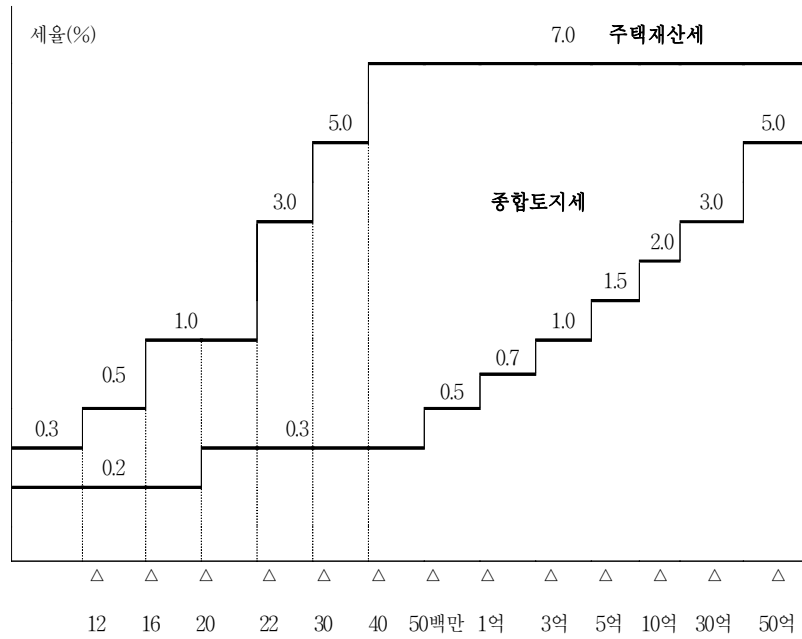
다. 토지와 건물에 대한 상이한 과세체제로 인한 세부담의 불공평

우리나라 부동산보유세는 전통적으로 토지와 건물을 분리과세하여 왔으며, 토지와 건물을 별도로 분리하여 평가하고 세율체계도 상이하어 심각한 수평적 및 수직적 불공평을 초래하고 있다.

7) 아파트와 자동차의 실효세율 비교

구 분	가 격	연간세금	실효세율
○ 강남 소재 45평APT	8.5억원	54만원	0.06%
○ EF소나타 2.0	1,600만원	52만원	3.22%

<표 Ⅲ-5> 종토세와 재산세 세율체계 비교



우선 <그림 Ⅲ-5>에서, 토지에 대한 종합토지세와 건물에 대한 재산세의 세율체계를 비교해 보면, 양자 모두 누진세율체계를 채택하고 있지만, 동일가액의 부동산에 대해 재산세의 세율이 토지에 대한 세율보다 높고, 보다 급격한 누진구조를 가지고 있다.

또한 과표산정 방법에 있어서도 종합토지세는 시장가격접근방법을 채택하고 있는 데 비해, 건물분 재산세는 기본적으로 비용접근법을 채택하고 있다. 시장에서는 보통 토지와 건물이 일체로서 거래되어 부동산가격이 형성된다. 그런데 재산세를 과세하기 위한 건물평가액과 종합토지세를 부과하기 위한 토지평가액의 합이 시장에서 형성된 부동산가격과 일치하지 않는 근본적인 문제점을 안고 있다. 그 결과 동일가액의 주택이라도 실효세율은 5배 정도 차이가 나는 모순이 발생하고 있다.⁸⁾ 시가가 유사한 아

파트라도 건물면적이 넓거나 신축아파트일수록 세부담이 높게 나타나는 수평적 불공평이 초래되고 있다.

이처럼 토지와 건물을 별도로 평가하여 산정한 과표에 다시 별도의 급격한 누진세율체계가 적용되기 때문에 세율체계의 상이와 과표산정 체계의 상이 두 요인이 상승작용하여, 노영훈(1997)의 분석에 따르면, 실효세율면에서 토지에 비해 건물에 3배 정도 중과되고 있다. 토지에 비해 건물에 보다 높은 세율로 과세하는 것은, 앞에서 살펴보았듯이, 자원배분의 효율성의 관점에서 바람직하지 않으며, 국제적으로도 유례를 찾아보기 어려운 제도이다.

라. 종합토지세

1) 세수의 추이와 특징

종합토지세 세수는 동 세목이 도입된 1990년부터 1993년까지 100% 증가하였고, 1993년부터 1995년까지 다시 50%가 증가하여, 결과적으로 1990년부터 1995년까지 세수가 약 3배 증가하였다. 그러나 1995년부터 지방자치가 본격적으로 시행되기 시작하였음에도 불구하고, 1996년 이후 내무부의 과표현실화 계획 유보 조치로 1995년부터 2000년까지 6년 동안 종합토지세 세수는 거의 증가하지 않았고, 2001년 이후에야 비로소 약간 증가하기 시작하였다.

8) 세부담 사례(2002)

<u>소재지</u>	<u>규모</u>	<u>시세</u>	<u>연간세부담</u>
강남구 대치동	26평	4억원	8만원
노원구 하계동	49평	4억원	34만원

Ⅲ. 부동산보유세 59

<표 III-6> 토지보유세의 실효세율 추이

(단위 : km², 10억원, %)

분 류	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
전국토면적 ¹⁾	98,707	98,730	98,875	99,010	99,184	99,203	99,268	99,313	99,373	99,408	99,434	99,461	99,538	
경상GDP	148,197	178,797	216,511	245,700	277,497	323,407	377,350	418,479	453,276	444,367	483,778	521,959	551,558	
지가총액(조원) ²⁾ (A)	1,338.9	1,614.5	1,821.0	1,797.7	1,665.1	1,638.3	1,647.6	1,663.0	1,668.0	1,441.0	1,483.4	1,493.3	1,513.0	
지가총액/GDP(배)	9.03	9.03	8.41	7.32	6.00	5.07	4.37	3.97	3.68	3.24	3.07	2.86	2.74	
종 토 세	토지면적	86,455	96,798	96,357	97,366	95,877	99,4325	102,087	98,280	92,707	93,606	91,331	91,232	92,353
	면적	66,378	65,500	65,133	66,082	66,056	66,914	69,807	65,839	65,719	65,097	64,186	63,139	62,777
	비율	76.8	67.7	67.6	67.9	68.9	67.3	68.4	67.0	70.9	69.5	70.3	69.2	68.0
	과세표준	70,611	107,751	135,232	171,374	206,824	251,964	235,119	294,755	300,812	299,423	307,536	312,233	337,541
	지가총액(조원)		704.3	866.9	962.8	971.0	936.7	936.9	947.8	986.3	1,051.6	987.3	969.7	1,041.8
	과표원실화율 ³⁾		15.3	15.6	17.8	21.3	26.9	31.5	31.1	30.5	28.5	31.1	32.2	32.4
	세액	179.9	447.7	531.4	665.1	891.1	1,074.8	1,330.0	1,311.3	1,346.5	1,299.9	1,330.2	1,364.9	1,425.0
	면적	20,077	31,239	31	31,284	29,821	32,518	32,280	32,441	26,988	28,509	27,146	28,093	29,576
	비율	23.2	32.3	32.4	32.1	31.1	32.7	31.6	33.0	29.1	30.5	29.7	30.8	32.0
	과세표준	13,575	31,993	55,533	67,206	72,689	63,291	67,394	54,567	87,513	65,191	70,302	78,155	97,807
도시계획세액	91.1	145.7	181.7	243.9	297.9	355.9	433.2	415.7	438.5	438.9	450.9	468.0	476.4	
교육세액 ⁴⁾	36.0	89.5	106.2	139.0	178.2	214.9	226.0	262.3	269.3	260.0	266.0	273.0	285.0	
토지보유세액(B)	307.0	682.9	819.3	1,078.0	1,367.2	1,645.6	2,029.2	1,989.3	2,054.3	1,988.8	2,047.2	2,105.9	2,186.4	
보유세실효세율(B/A)	0.023	0.042	0.045	0.060	0.082	0.100	0.123	0.120	0.123	0.139	0.138	0.141	0.145	

주: 1) 휴전선 이남 토지 중 지적 미복구지를 제외한 등록지만을 표시하였음.

2) 건설교통부는 30만 표준지의 공시지가를 표본으로 행정구역과 용도별면적으로 가중합산한 전국지가총액을 1991년 1월 1일기준 1614.5조원으로 발표하였으므로 1990년 말 지가총액으로 기록하였음. 또한, 1991년부터 1993년 말, 1995년 및 1996년 말 지가총액은 연간 전국지가상승률로 1990년 말과 1994년 말의 지가총액을 연장한 추정액으로 괄호안에 표기하였음. 유사한 방법으로 1995년 1월 1일 기준으로 발표된 지가총액인 1638.3조원은 지가상승률로 추정된 1655.5조원과 약간의 차이를 보이는데, 이는 지가동향조사에 사용되는 3만 1,500개 표준지필지의 모집단 대표성과 30만 표준지필지의 모집단의 대표성에 차이가 있음을 반영함(한경 1996. 2.13).

3) 행정자치부에서 계산한 종토세 과세대상토지의 개별공시지가총액 대비 토지과표총액의 비율임.

4) 1990년까지는 방위세이며, 1991년부터 지방세분 교육세로 변경하였으며, 이 수치는 종합토지세액의 20%임.

5) 종합토지세 면적이 전국토 면적보다 많게 나타난 것은 이때 '도농복합형 시 설치'계획에 따라 통계가 중복되어 집계된 것으로 보임.

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도
 행정자치부, 『지적통계연보』, 각 연도
 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr>)

종합토지세 세수에 목적세인 도시계획세와 부가세인 교육세 세수를 더한 토지보유세 총액을 전국의 지가총액으로 나누어 실효세율을 계산하여 보면, <표 Ⅲ-6>에서 보듯이, 1990년 종합토지세의 도입을 계기로, 1989년 0.02%에서 1990년 0.04%로 두 배로 상승하였다. 그리고 1992년 이후 김영삼정부의 과표현실화 정책의 추진으로, 1995년 0.12%까지 상승하였다. 결국 1989~2001년 기간중 토지보유세의 실효세율은 약 7배로 상승하였다. 그 요인을 분석해 보면

- ① 종합토지세의 과세대상은 전국토의 면적 및 가액 기준으로 약 2/3 수준으로 안정되어 있었으며,
- ② 면적기준 과세대상 토지 중 비과세·감면의 비중이 1989년 23.2%에서 1990년 32.3%로 증대되어 과세면적 비중이 크게 감소되었음에도 불구하고,
- ③ 종합토지세 도입으로 인한 인별합산 누진과세 효과와 과표 현실화로 인해 이러한 실효세율 증가가 이룩된 것으로 볼 수 있다.

2) 세부담 분포

2001년 기준으로 1,300만개의 종합토지세 고지서가 발부되었다. 이 중 90%(1,236만건)는 10만원 이하이고, 10만원에서 50만원 사이의 건수가 약 100만건, 50만원에서 100만원 사이의 건수가 약 14만건, 100만원 이상의 종합토지세를 납부하는 납세자 건수는 약 12만건으로 전체 고지서수의 8.8%이다.

<표 III-7> 종합토지세 세액계급별 납세자 분포

(단위 : 천명, 억원, %)

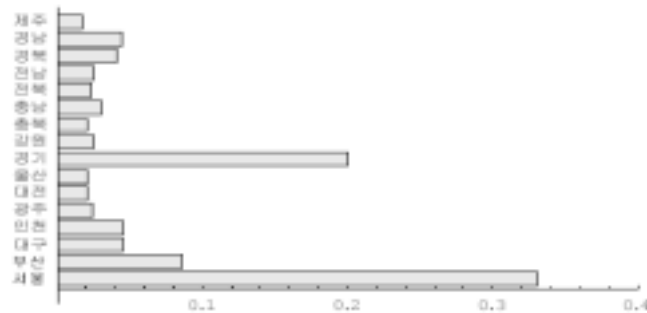
	합계	1만원 이하	5만원 이하	10만원 이하	100만원 이하	100만원 초과
인 원	15,276 (100%)	6,125 (40.1)	6,561 (43.0)	1,274 (8.3)	1,197 (7.8)	116 (0.8)
세 액	14,512 (100%)	272 (1.9)	1,450 (10.0)	899 (6.2)	3,042 (20.9)	8,847 (61.0)

자료: 재정경제부, 내부자료

종합토지세 납세자 97% 이상이 개인이며 법인 납세자는 1% 미만이고, 기타 납세자가 약 2%를 차지하고 있다. 법인의 납세자 수 비중은 매우 낮지만, 법인이 납부하는 종합토지세는 전체 세수의 약 40%를 차지하고 있어서, 법인 1인이 내는 종합토지세는 평균 929만원에 달하지만 개인이 내는 종합토지세는 7.8만원에 불과하다.

종합토지세의 약 32%는 서울시, 22%는 경기도, 그리고 5%는 인천에서 징수되어 수도권의 종합토지세 징수액은 전체의 약 60% 정도이다(<그림 III-1>).

[그림 III-1] 종합토지세 지역별 세수 분포



자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002.

III. 부동산보유세 63

은 미국 3.7%는 물론 일본의 0.3%의 절반 수준에 불과하다. 또한 한국이 일본과 더불어 국제적으로 특이하게 지가총액의 GDP 대비 비율이 높은 점을 고려하여, 토지보유세의 GDP 대비 비율을 비교하여 보더라도, 영국 3.9%, 미국 2.8%는 물론 일본 1.6%의 절반 수준에 불과하다.

<표 III-8> 토지보유세 실효세율의 국제비교

국가	지가총액/GNP	토지보유세/지가총액	토지보유세/GNP
미국(1988)	0.7	3.7%	2.8%
일본(1998)	5	0.3%	1.6%
한국(2001)	2.7	0.14%	0.7%

주 : 1. 1988년 기준 부동산보유세의 GDP 대비 비율: 영국 3.9%, 미국 2.8%, 일본 1.6%, 프랑스 1.2%, 서독 0.8%

2. 일본 지가총액은 시가의 7할 정도되는 지가공시가격 기준

3. 일본의 1995년 토지의 고정자산세 실효세율은 주택용지 0.18%, 상업 및 공업용지 0.49%로 택지(주택, 상업, 공업용지)의 평균 실효세율은 0.3% 수준이다(山崎福壽, 『토지와 주택시장의 경제분석』, 동경대학출판회, 1999. pp. 123~124)

자료 : 미국과 일본은 石 弘光(1991) pp. 78~83

한국의 경우 전국토가액의 GDP 대비 비율이 국제적으로 높은 수준임에도 불구하고, 토지보유세수의 GDP 대비 비율이 미국의 1/4, 일본의 1/2 수준에 불과한 원인은 ① 낮은 과표현실화율 ② 광범한 특례조치로 인해 과세베이스의 포괄도가 낮고, ③ 납세자의 90% 가량이 국제적으로 유례를 찾아보기 어려울 정도로 낮은 최저세율로 과세되고 있는 등의 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 그 결과 지방세로서 가장 적합한 특질을 가진 부동산보유세의 지방세수에 대한 기여도도 국제적으로 대단히 낮은 수준이다.

② 광범한 특례조치로 인한 종합토지세의 허구화

종합토지세는 원칙적으로 각 개인이 전국에 걸쳐 보유하고 있는 토지가액을 종합합산하여 누진과세하는 人稅이다. 그러나 실제로 인별 종합합산 과세원칙이 적용되는 토지는 가액기준으로 전체 토지의 35%에도 미달한다. 나머지 토지에 대해 비과세·감면, 별도합산, 저율분리과세 등 종합합산과세원칙에 대한 각종 특례조치들이 광범하게 적용됨으로 인해 과세베이스가 크게 침식되어 종토세가 허구화되었다. 이 문제에 대한 보다 자세한 논의는 다음 절에서 다룰 것이다.

마. 건물분 재산세의 현황 및 문제점

1) 과표 및 세율

부동산에 대한 가치평가 방법은 시장접근법, 수익접근법, 비용접근법 등의 세 가지가 있는데, 이 중 선진제국에서 시장접근법에 의한 평가가 가장 많이 이용되고 있다. 시장접근법이 수익접근법이나 비용접근법에 비해 가장 적은 비용으로 비교적 정확한 평가를 할 수 있기 때문이다. 다만, 거래사례가 적은 경우 시장접근법에 의한 평가는 정확성을 기하기 어렵기 때문에, 이러한 경우 보완적으로 비용접근법에 의해 평가하기도 한다. 우리나라의 종합토지세는 과표산정을 위한 평가방법으로 시장접근법을 채택하고 있는 데 반해, 재산세의 건물과표는 다음과 같이 구조, 용도, 잔가율 등 건물의 건축비용을 고려한 비용접근법에 기초하고 있다.

① 철근콘크리트슬라브 구조 아파트의 신축가액을 참작하여 정한 「기준가액」에 구조별, 용도별, 위치별 적용지수와 경과연수별 잔가율을 곱하여 1㎡당 가액을 산출

② 산출된 1㎡당 가액에 면적을 곱함(산출가액)

Ⅲ. 부동산보유세 65

③ 가감산 특례에 해당하는 건물에 대하여는 산출가액에 일정률을 가감한 가액을 시가표준액으로 최종 결정하는 단계를 거침

④ 시가표준액이 지역 사정이나 공평과세 실현에 불합리하다고 판단되는 경우, 시장·군수가 기준가액의 5% 범위 내에서 달리 정할 수 있고 구조지수, 용도지수, 위치지수 및 가감산율을 따로 적용할 수 있다.

이처럼 건물과표산정방식은 기본적으로 비용접근법에 기초하고 있지만 용도지수는 수익접근법에, 위치지수는 토지가격에 기초한 시장접근법에 그리고 가감산특례는 비용접근법과 시장접근법을 동시에 고려한 것이어서, 비용접근법 이외에 시장접근법, 수익접근법 등이 혼합되어 있다.¹⁰⁾ 건물에 대한 재산세 과표산정의 기본이 되는 신축건물 기준가액의 현실화율은 1993년 49.1%에서 2001년 30.2%에 이르기까지 지속적으로 악화되어 왔다.

건물에 대한 재산세 세율은 주택과 비주택으로 나뉘어, 주택에 대한 세율은 0.3%에서 7%에 이르는 6단계의 초과누진세율 구조로, 주택 이외의 건물은 0.3%의 단일세율이다. 예외적으로 골프장, 별장, 고급오락용 건축물 등 사치성 건물에 대하여는 5%, 공장용 건축물에는 0.6%, 대도시내 공장 신·증설은 1.5%의 초과세율을 적용하고 있다.

<표 III-9> 연도별 신축건물기준가액의 추이

(단위: 천원, m²)

연 도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
신축건물기준가액	133	140	145	145	150	160	160	165	165
주택공사 등 3개 기관이 조사한 건물신축가액(비율:%)	271 (49.1)	295 (47.5)	317 (45.7)	352 (41.2)	412 (36.4)	485 (32.9)	516 (31.0)	547 (30.2)	544 (30.2)

자료 : 전동훈, 「2002년도 개정지방세 과세표준 해설」, 『지방세』, 2002년 제1호 P. 52

10) 이영희(2003)

2) 재산세 과세현황

재산세 10만원 이하 납세자가 주택의 경우 전체의 93.7%, 일반건물의 경우 91.6%를 차지하고 있다.

우리나라 주택에 대한 재산세는 면적이 넓은 주택에 대해 이중으로 부과하는 체계이다. 우선 과표 산정단계에서 단독주택은 1구내 면적이 165㎡ 이상, 공동주택은 전용면적 100㎡ 이상인 경우 일정률의 가산율이 적용되어 과표가 높게 책정되고, 다시 세율적용에 있어서도 급격한 초과누진세율이 적용됨으로써, 면적이 넓은 주택은 이중으로 누진율이 적용되고 있다. 이로 인해 수도권 외곽지역 신도시 넓은 평수 아파트 소유자들의 집단적인 조세저항이 발생하였다. 이에 수도권 외곽 등 일부자치단체에서는, 행정부 재산세과세표준산정 지침상 가감산특례지수의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정할 수 있다는 지침에 근거하여, 가감산 특례적용을 과세시가표준지침안의 표준지수와 달리 적용함으로써 지역주민들의 재산세 부담을 경감하는 사례가 많다.

<표 III-10> 재산세의 세액계급별 납세자 분포

(단위 : 천건, %)

납세액 세목	계	3만원 이 하	3~5만원 이 하	5~10만원 이 하	10~50만원 이 하	50만원 초 과
재 산 세 (주 택)	11,525	7,457 (64.7)	2,707 (23.6)	627 (5.4)	512 (4.5)	222 (1.9)
재 산 세 (일반건물)	6,210	4,722 (76.0)	537 (8.6)	433 (7.0)	322 (5.2)	196 (3.2)

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002.

3. 종합토지세 특례조치가 세수 및 형평성에 미치는 효과

종합토지세는 본질적으로 기초자치단체의 자주재원 마련을 위한 지방세이고, 지방세는 세수확보만을 목적으로 단순하게 설계하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고, 우리나라는 종합토지세제는 각종 정책목표를 추구하기 위해 대단히 광범위한 특례제도들을 두고 있다. 이는 국제적으로 특이하게, 지방세인 부동산보유세에 1970년대 초부터 각종 정책목표를 달성하기 위해 특례제도들을 누적적으로 도입하여 온 관치경제¹¹⁾의 유물이다.

종합토지세의 특례제도는 크게 비과세·감면과 사업용 토지에 대한 저율과세, 사치성 토지에 대한 고율과세 등 용도별 차등과세 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

가. 비과세·감면

종합토지세의 비과세제도는 다음 두 가지이다. ① 국가 등에 대한 비과세(지방세법 234조의 11): 국가·지방자치단체·지방자치단체조합 및 외국정부의 소유에 속하는 토지 ② 용도구분에 의한 비과세(지방세법 234조의 12): 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업에 직접 사용하는 토지 등이다. Bird·Slack(2002)의 25개국 부동산보유세의 사례연구에 따르면, 정부가 소유하거나 점유하고 있는 부동산은 일반적으로 비과세되고 있다. 그리고 대학, 종교기

11) 관치경제란 Walter Eucken 등 질서학파의 관점에서 사유재산제도에 기초한 중앙관리경제질서로 정의되며, 역사적 대표적 사례는 나치하의 독일경제, 일본의 '1940년 체제' 그리고 개발연대의 한국경제가 그 대표적 사례라 할 수 있다. 시장경제는 자유경쟁과 자기책임원칙에 입각하고 있는 데 비해, 관치경제는 보호와 통제를 그 기본원리로 한다. 보다 자세한 논의는 이진순(2003) 참조.

관, 공공병원, 자선단체, 외국공관 및 국제기구가 소유하고 있는 부동산과 도로, 공원, 학교, 도서관 등은 흔히 비과세되고 있다.

현행 종합토지세는 크게 세 가지 법에 근거하여 다양한 감면을 허용하고 있다. 우선 조세특례제한법에서 근로자의 주거안정 지원(§ 100), 창업중소기업 지원(§ 121)을 위해 100분의 50을 경감한다. 또한 지방세법 제5장에서 농어민 지원, 국민생활 안정, 지역균형개발, 산업인력개발 및 중소기업지원, 공공법인 및 공공사업 지원 등 실로 다양한 정책목적들을 추구하기 위해 종합토지세 과표에서 감면대상 토지가액의 100분의 50을 공제하거나 종합토지세를 면제하고 있다. 그리고 다시 지방자치단체 조례에서 사회복지, 평생교육시설, 대중교통, 지역발전 등을 지원하기 위해 감면해 주고 있다.

『지방세정연감』의 2002년 종합토지세 비과세·감면 상황을 보면 11,822천건에 세액은 3,515억원으로서 비과세·감면 비율(비과세·감면세액/부과세액)은 24.1%이다. 이의 세액기준 근거법별 구성을 보면, 지방세법이 92.8%(비과세 80.1%, 감면 12.7%)로 압도적 비중을 차지하고, 감면조례가 6.1%, 조세특례제한법이 0.6%를 각각 차지하고 있다.

<표 III-11>는 『지방세정연감』에 기초하여 종합토지세가 과세된 토지와 비과세·감면된 토지간의 상대적 비율을 납세의무자의 유형별로 정리한 것이다. 건수와 과세표준 측면에서의 상대적 구성비는 납세의무자별로 구분하여 대비하였고 세액측면에서의 구성비는 납세의무자 유형을 불문하고 대비하였다. 여기서 법인에는 민법상의 재단 및 사단법인, 상법상의 회사가 포함되며, 기타단체로 분류되는 납세자는 일반단체, 공공단체, 외국기관 및 외국인 등이다.

이 표에서 확인할 수 있듯이, 납세의무자 유형별로 비과세·감면 비중이 큰 편차를 보이고 있다. 개인이 소유하고 있는 토지

Ⅲ. 부동산보유세 69

<표 III-11> 종합토지세의 연도별 비과세·감면 추이

(단위: 백만원(과표는 10억원), 천명, 천건, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001			
과세	물건수	합계	27,225	27,433	28,073	28,679	29,551	31,397	30,477	31,025	31,644	31,681	31,628	32,082	
		개인	26,318	26,211	26,670	27,184	27,715	29,542	28,449	29,173	29,738	29,759	29,702	30,088	
		법인	315	418	405	542	620	669	843	744	857	934	961	1,038	
		기타	581	884	907	954	1,216	1,186	1,185	1,077	989	989	966	966	
	과표	합계	107,751	135,232	171,374	206,824	251,964	295,119	294,755	300,812	299,423	307,536	312,223	337,541	
		개인	88,519	109,162	137,114	165,581	200,066	231,994	231,304	237,232	236,733	242,133	242,807	265,883	
		법인	15,559	21,111	28,043	31,800	39,268	47,556	49,933	51,655	51,967	54,397	58,425	60,060	
		기타	3,673	4,960	6,217	9,383	12,630	15,568	13,518	11,925	10,723	10,807	10,991	11,598	
	세액	합계	447,667	531,442	695,119	891,145	1,074,832	1,329,952	1,311,254	1,346,450	1,299,888	1,330,225	1,364,908	1,425,023	
		개인	246,681	306,693	409,281	584,957	679,846	769,861	764,089	769,288	755,515	760,280	761,371	778,279	
		법인	165,728	191,808	239,501	243,492	329,624	457,224	467,879	506,887	479,698	498,813	533,740	586,978	
		기타	35,258	32,941	46,337	62,665	65,361	102,867	79,286	70,276	64,685	71,132	69,798	59,767	
비과세 감면	물건수	합계	10,211	9,546	9,694	9,251	10,574	10,181	10,679	10,043	9,501	10,145	10,855	10,334	
		개인	3,002	2,444	2,563	2,560	2,815	2,954	2,792	2,492	2,235	2,387	2,254	2,312	
		법인	315	1,193	1,403	1,220	2,167	2,112	1,896	2,839	2,709	2,977	3,966	3,417	
		기타	6,894	5,909	5,729	5,470	5,592	5,116	5,991	4,712	4,498	4,782	4,635	4,605	
	과표	합계	31,933	55,533	67,206	72,689	63,291	67,394	54,567	87,514	65,191	70,302	78,155	87,807	
		개인	3,092	6,646	6,859	8,658	7,278	8,861	8,706	9,050	8,050	10,192	8,761	8,968	
		법인	3,852	15,087	21,055	20,726	18,768	18,749	15,708	26,504	23,445	23,786	27,811	34,822	
		기타	25,049	33,799	39,312	43,305	37,245	40,053	30,158	51,960	33,696	36,324	41,583	44,017	
	세액	35,991	95,466	310,231	250,342	232,200	219,842	133,390	165,826	146,822	132,249	227,799	291,509		
	비과세 비중	물건수	합계	27.3	25.8	25.7	24.4	26.4	24.5	25.9	24.5	23.1	24.3	25.6	24.4
			개인	10.2	8.5	8.8	8.6	9.2	9.1	8.9	7.9	7.2	7.4	7.1	7.1
			법인	50.0	74.0	73.9	69.3	77.8	75.9	69.2	78.6	76.0	76.1	80.5	76.7
기타			92.1	87.2	86.3	85.2	82.1	81.2	83.5	81.4	82.0	82.9	82.8	82.8	
과표		합계	22.9	29.1	28.2	26.0	20.1	18.6	15.6	22.5	17.9	18.6	20.0	20.6	
		개인	3.4	5.7	4.8	5.0	3.5	3.7	3.6	3.7	3.3	4.0	3.5	3.3	
		법인	19.8	41.7	42.9	39.4	32.3	28.0	23.9	33.9	31.1	30.3	32.2	36.7	
		기타	87.2	87.2	86.3	82.2	74.7	72.0	69.0	81.3	75.9	77.1	79.1	79.1	
세액		7.4	15.2	30.9	21.9	17.8	14.2	9.2	11.0	10.1	9.0	17.6	17.0		

주 : 1) 비과세·감면의 건수, 과표는 부과편, 세액은 지방세비과세 감면편에 의하였음.

2) 2001년 이후 『지방세정연감』 부과편은 지방세법에 의거한 비과세만을 발표하고 있어서 2000년 이후 납세자 유형별 통계는 비과세만의 통계임.

자료 : 『지방세정연감』, 각 연도, 1990~1999년의 경우 노영훈·김진영(2001)에서 재인용.

중 비과세·감면 비중은 크지 않으며, 감소하는 추세이다[건수 기준: 10.2%(1990) ⇒ 7.4%(1999); 과표기준: 3.4%(1990) ⇒ 4.0%(1999)]; 1990년 종합토지세 도입 이후 법인소유토지 중 비과세·감면되는 물건수가 과세되는 물건수를 지속적으로 증가하고 있으며, 더욱이 비과세·감면 비중이 증가되는 추세를 보이고 있다[건수 기준: 50.0%(1990) ⇒ 76.1%(1999) ; 과표기준: 19.8%(1990) ⇒ 30.3%(1999)]; 일반단체, 공공단체, 외국기관 및 외국인 등 기타단체가 소유하고 있는 토지 중 80% 이상이 비과세되고 있으나, 그 비중은 감소추세이다[건수 기준: 92.1%(1990) ⇒ 82.9%(1999); 과표기준: 87.2%(1990) ⇒ 77.1%(1999)].

이처럼 법인이나 기타단체가 소유하고 있는 토지 중 종합토지세가 비과세·감면되는 비중이 높은 것은, 국세의 조세지원제도는 이미 1982년 특정부문 지원으로부터 기능별 지원제도로 개편하였으나, 지방세 비과세·감면은 아직도 특정 법인이나 단체(특히, 73개 공익법인과 비영리법인)를 대상으로 하고 있는 데 일부 기인한 것이다. 이로 인해 각종 협동조합, 공제회, 연금기관 등의 방만한 부동산 보유를 조장하고 있다는 비판이 제기되어 왔다. 이 때문에 1994년 지방세법 및 시행령 개정에서 비영리법인 등의 고유업무에 이용되는 토지, 공장시설의 이전용 토지, 기업부설 연구소, 소규모주택용토지, 공장시설용지, 농수산물유통시설 등에 대한 과세면제 조항을 삭제하였기 때문에 1995~1996년도에 법인이나 기타단체가 소유하고 있는 토지 중 비과세·감면되는 비중이 감소하였다(노영훈·김진영, 2001). 그러나 그 이후 법인들은 비과세·감면을 적극적으로 활용하여 건수나 과표 모든 척도에서 비과세·감면 비중이 대폭 늘어나는 추세를 보이고 있다.

비과세·감면제도는 주로 다음과 같은 논거에 기초하여 비판되어 왔다(Bird and Slack, 2002). ① 정부나 자선단체 등의 건물에서 일하는 사람들도 여타 건물에서 일하는 사람들과 마찬가지로

지로 지역공공서비스를 사용하고 있는 한, 이들 부동산에 대해서도 과세되어야 한다(Bahl and Linn, 1992:100), ② 면세 등에 의한 차별적 과세는 과세되는 부동산의 소유자나 경영자는 면세되는 부동산의 소유자나 경영자에 비해 보다 높은 비용에 직면하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 차별은 민간사업자간 혹은 민간사업자와 정부간 불공정한 경쟁을 초래한다(Kitchen and Vaillancourt, 1990). ③ 차별적 과세조치는 입지선택, 사업종류의 선택 등 경제적 의사결정을 왜곡시킨다. ④ 면세 등은 과세베이스를 협소화하여 나머지 납세자들의 세부담을 증대시키거나, 보유세를 재원으로 하여 공여되는 지역공공서비스의 수준을 저하시킨다. ⑤ 면세되는 부동산의 비중이 지방자치단체에 따라 상이하게 되어, 지방자치단체간 불규칙한 세부담을 초래한다. 이 문제는 중앙정부 등 상위정부가 지방세의 비과세·감면에 관한 결정권을 가지고 있을 경우 특히 심각하게 된다.

나. 자의적 기준에 의한 복잡다기한 용도별 차등과세제도

세계 일부 국가들의 지방정부들은 부동산의 유형에 따라 혹은 주거용·상업용·산업용 등 용도에 따라 상이한 세율로 과세하고 있다. 이러한 제도는 지방정부에게 납세자들에게 부과할 수 있는 전체 세부담의 크기를 결정하는 권한에 더하여 관할 구역 내 상이한 종류의 부동산간 세부담의 분배를 관리하는 권한까지 부여하는 것을 의미한다.

사업용 부동산에는 주거용 부동산에 비해 저율로 과세하여야 한다는 일부 학자들의 주장도 있다(Bird and Slack, 2002). 형평성 측면에서 비주거용 부동산은 교육 등 지역공공서비스로부터 얻는 편익이 작기 때문에, 편익의 관점에서 주거용 부동산에 비해 저율로 과세하여야 한다고 주장할 수 있다¹²⁾(Kitchen and

Slack, 1993). 그리고 효율성의 관점에서, 사업용 자본은 주거용 자본에 비해 이동성이 높은 경향이 있으므로, 과세로 인한 자원 배분의 왜곡을 최소화하기 위해 사업용 건물에 대해서는 주거용 건물에 비해 가벼운 세금이 부과되어야 한다고 주장되어 왔다. 그러나 실제로 이러한 차등과세는 국제적으로 사례가 거의 없고, 세계 대부분의 나라에서 주거용 부동산이 저율로 과세되는 것이 오히려 일반적이다. 물론 이는 거주자들이 투표권을 가진다는 정치적 이유 때문이다.

또한 지방정부에게 사업용 부동산에 차등과세를 허용하게 되면, 조세수출과 조세경쟁을 야기시켜 세부담의 불공평과 자원배분의 왜곡을 초래한다. 첫째, 조세수출 문제이다. 비거주용 부동산 소유자는 세부담을 소비자에게 전가시킬 수 있다. 특히 부동산보유세 부담의 일부를 다른 지역에 거주하는 소비자에게 전가시킬 수도 있다. 이러한 조세수출은 조세수출의 정도에 따라, 동일한 지역공공서비스에 지역에 따라 상이한 조세가격이 요구되므로 불공평하다. 그리고 각 지역의 부동산보유세 부담이 지역공공서비스의 편익과 연계성을 상실하게 되어 개발패턴을 왜곡시키게 된다. 또한 조세수출로 인해 담세자와 지역공공서비스의 편익을 향유하는 사람이 일치하지 않게 되어, 지방정부의 재정적 의사결정의 민주적 책무성을 감소시킨다. 따라서 이러한 문제점들을 예방하기 위해서는, 중앙정부가 지방자치단체들이 사업용 부동산에 부과할 수 있는 부동산보유세의 최고제한세율을 책정할 필요가 있다.

둘째, 조세경쟁 문제이다. 지방자치단체들이 관할구역 내로 상

12) 이러한 주장은 암묵적으로 서구제국에서 초·중등교육이 기초자치단체의 기본사무라는 것을 배경으로 한다. 그러나 한국의 경우, 초·중등교육은 아직도 중앙정부의 사무이며, 그 재원 역시 대부분 중앙정부가 조달하고 있다.

업이나 산업체를 유치하기 위해 사업용 부동산 보유세율을 인하하는 것은 토지이용에 관한 의사결정을 왜곡시키게 된다. 특히 기업이 직면하는 시장상황이나 비용조건이 유사한 대도시권 내에서 한 지방자치단체가 사업용 부동산 보유세율을 인하한다면, 그 지자체에 입지한 기업의 비용이 한계적으로 인하되고 이윤은 증대될 것이다. 따라서 대도시권 내에서 기업의 입지선택에 관한 의사결정을 왜곡시킬 수 있을 것이다. 만약 모든 지자체들이 이러한 조세경쟁에 나선다면, 기업입지 선택에 영향을 미치지 않겠지만, 지자체들의 조세수입을 감소시키게 된다. 이러한 바람직하지 못한 조세경쟁을 최소화하기 위해 중앙정부가 지방정부들이 부과할 수 있는 최소제한세율을 책정하여야 한다.

이상의 논의에서 우리는 부동산 용도에 따른 차등과세는 바람직하지 않다는 결론에 도달하게 된다. 특히 선진국들에서처럼 사업용 부동산에 중과하는 것도 바람직하지 않지만, 우리나라처럼 경과할 정당성도 명확하지 않다. 결국 부동산 용도에 관계없이 균등과세하는 것이 최선의 정책이라는 것이 재정학자들의 일반적인 견해이다. 부동산 종류에 따른 차등과세는 필연적으로 그 종류의 수를 증대시키는 정치적 압력이 작동하게 되고, 그 결과 세제의 복잡성을 누적적으로 증대시킨다.

우리나라의 종합토지세는 자의적 기준에 따라 대단히 복잡한 용도별 차등과세체도를 가지고 있다. 우선, 국제적으로 특이하게 주거용 토지에 비해 사업용 토지에 낮은 세율로 과세하고 있다. 그리고 다시 사업용 토지는 업무용과 비업무용으로 자의적으로 구분하여 업무용을 경과하고 비업무용은 중과하고 있다.

주거용 토지는 종합합산 과세대상인 데 비해, 영업용 건축물 부속토지는 별도합산 과세대상으로 분류하여 훨씬 낮은 누진세율로 과세하고 있으며, 기준면적 이내의 공장용지 등은 0.3%의 세율로, 그리고 일정한 기준을 충족시키는 자경농지·목장용지·

임야는 0.1%의 세율로 저율분리과세하고 있다. 그리고 자의적으로 설정한 기준을 충족시키지 못한 공장용지와 자경농지·목장용지·임야는 종합합산과세하고 있다. 마지막으로 골프장, 고급오락장용 토지, 별장용 토지 등은 5%의 세율로 고율분리과세한다.

일본, 대만, 한국의 경우 토지가 본래의 사용목적과는 별도로 자산증식수단으로 이용되어 온 측면이 있었던 것은 사실이다. 이러한 인식을 기초로 토지의 유효이용을 촉진하기 위해 低·未이용토지에 대해 중과하여야 한다는 주장할 수 있다. 그러나 기술적으로 저·미이용 토지를 확정하는 것은 곤란하다. 설사 건축물의 유무, 건물 등의 구조, 이용상황 등의 기준에 입각하여 저·미이용지를 구분한다고 하더라도 다양한 방법으로 위장하는 것이 일반적이다. 이로 인해 1973년 창설된 일본의 특별토지보유세는 거의 기능하지 않았다(石 弘光, 1991).

토지는 생산수단인 동시에 자산증식 수단이다. 이러한 토지의 양면성 때문에 모든 토지소유자는 정도의 차이가 있을 뿐, 이용목적과 투기목적은 동시에 가지고 있다. 따라서 과세당국이 토지를 업무용과 비업무용으로 객관적으로 구분하는 것은 원천적으로 불가능한 것이다. 그럼에도 불구하고, 1970년대 초 이후 종래의 재산세 그리고 이를 승계한 현행 종합토지세제는 부동산투기의 억제 혹은 토지의 유효이용을 촉진하기 위해 토지를 업무용과 비업무용으로 자의적으로 구분하여, 업무용은 경과하고 비업무용은 중과하는 제도를 채택하고 있다.

종합토지세는 토지투기를 억제하고 토지의 유효이용을 촉진한다는 정책목표를 달성하기 위해, 자의적으로 설정한 기준면적 이내의 토지는 업무용으로 간주하여 별도합산, 저율분리과세 등 실질적인 감세혜택을 부여하고, 이를 초과하는 것은 비업무용으로 간주하여 종합합산과세하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 사업용 토지의 대부분이 업무용으로 분류되어 저율분리과세 혹은 별

Ⅲ. 부동산보유세 75

도합산과세되는 특혜를 누리고 있다. <표 Ⅲ-12>에서 보듯이, 가액기준 영업용 건축물 부속토지의 99%는 별도합산과세되고 있으며, 공장용지의 90%가 0.3%의 세율로 저율분리과세되고 있다. 그리고 농지의 93%, 목장용지의 72%가 0.1%의 세율로 저율분리과세되고 있다.

<표 Ⅲ-12> 업무용 토지와 비업무용 토지 구분의 실태(2002)

(단위 : 조원, %)

		가 액	비 율
영업용 건축물 부속토지	별도합산(배율이내)	247.0	99.0
	종합합산(배율초과)	2.5	1.0
	합 계	249.5	100.0
공 장 용 지	0.3%분리(입지면적기준내)	63.7	89.6
	종합합산(입지기준면적 초과)	1.2	1.7
	별도합산(시지역 이상 공장용지)	6.2	8.7
	합 계	71.1	100.0
농 지	0.3%분리(자경농지)	153.9	93.3
	종합합산(부채지주소유)	11.0	6.7
	합 계	164.9	100.0
목 장 용 지	0.1%분리(기준면적내)	1.8	72.0
	종합합산	0.7	28.0
	합 계	2.5	100.0

자료 : 행정자치부, 종합토지세 전산DB에서 작성

토지보유세가 토지소유자의 행태에 영향을 미칠 수 있을 정도의 실효세율로 과세될 경우, 그 자체에 토지의 유효이용을 촉진하고, 투기적 보유를 억제하는 효과가 내재되어 있다는 것은 경제이론상 이미 정립되어 있는 명제이다. 첫째, 토지보유세의 고밀도 이용 촉진 효과(capital-intensity effect)이다. 정태모형에서 부동산보유세(property tax)를 토지보유세(land value tax)

혹은 건물에 비해 토지에 보다 높은 세율로 과세하는 체제 (graded tax)로 개편할 경우, 개량에 대한 벌금을 감축시킴으로써 토지의 고밀도 이용을 촉진한다. 즉 자본-토지 비율을 상승시킨다(Brueckner, 1986). 둘째, 토지보유세 강화의 조기개발 촉진 효과(timing effect)이다. 동태모형에서 부동산보유세 강화는 ① 할인율을 인상하는 효과가 있다. 이로 인해 회임기간이 장기인 투자로 볼 수 있는 투기적 토지보유(未利用 혹은 저밀도로 이용하면서 지가 상승만을 기다리는 행태)를 불리하게 하며 ② 보유 비용을 증대시켜 자본시장이 불안정한 현실에서 유동성 문제로 인해 투기적 토지보유자의 토지매각을 촉진하는 효과가 있다. 13),14) 따라서 토지보유세의 실효세율이 토지이용 패턴에 영향을 미칠 만큼 인상될 경우 토지의 조기개발 및 고밀도 이용은 자동적으로 촉진되므로, 토지의 유효이용을 촉진하기 위해 구태여 업무용과 비업무용에 대한 차등과세제도를 도입할 필요는 없는 것이다. 단지, 현행 종합토지세는 실효세율이 과도하게 낮아 토지의 고밀도 이용 혹은 조기개발 효과를 발휘하지 못하고 있을 따름이다.

13) Bentick, Brian L.(1979), "The Impact of Taxation and Valuation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use," *Journal of Political Economy* 87 No. 4 pp. 859~868. Mills, David E.(1981), "The Non-Neutrality of Land Value Taxation," *National Tax Journal* 34, No.1 pp. 125~129

14) 토지보유세의 조기개발 촉진효과는 논란이 심한 부분이다. Widasin (1982), Tideman(1982) 그리고 Oates&Schwab(1997)은 토지보유세의 조기개발 촉진효과는 과세목적의 토지평가체계에 관한 가정에 의존함을 보였다. 즉 과세목적의 토지평가체계가 현재용도 기준일 경우, 토지보유세는 조기개발 촉진효과를 가지지만, 최선의 용도 기준일 경우 토지보유세는 개발시점 선택에 대해 중립적임을 보이고 있다. 그러나 보다 현실적으로, Bentick(1982)가 지적하였듯이, 전용비용이 커서 용도전환이 어려울 경우, 토지가격은 선택된 용도에 의존하게 되고 이 경우 조기개발 촉진효과는 존재하게 된다.

다. 실증분석

이상에서 살펴본 바와 같이 종합토지세는 대단히 광범한 특례제도들을 두고 있다. 이로 인해 세수를 크게 감축시켜 지방재정을 취약하게 만들 뿐 아니라, 수평적 및 수직적 형평성을 심각하게 손상시키고, 세제를 복잡하게 만들어 높은 징세비용 및 납세비용을 초래하고 있다. 또한 정책목표도 불분명하고 유인효과도 회의적인 각종 특례조치로 인한 용도별 차등과세는 효율성 면에서 토지보유세의 가장 중요한 장점인 중립성을 파괴하여 자원배분의 왜곡(생산 및 소득 감축)을 초래하며, 용도구분을 둘러싼 납세자들의 빈번한 이의신청과 부정부패의 소지를 제공한다.

이 절에서는 행정자치부의 2002년도 종합토지세 부과액을 산정하기 위한 전산자료를 사용하여 종합토지세의 각종 특례조치가 세수감축 및 형평성에 미치는 효과의 크기를 실증적으로 분석한다. 종합토지세가 각종 특례조치들로 인해 대단히 복잡한 조세여서 만족스러운 대표성을 갖는 표본자료를 구축하기 어렵기 때문에 본 연구는 전수자료를 사용하였다. 행정자치부의 종합토지세 전산자료는, ① 전국토지의 필지별 자료(master file) ② 시·군·구별 과세물건 및 인별 과세내역자료 그리고 ③ 전국 납세자별 세액계산자료의 세 부분으로 구성되어 있다. 이 중 본 연구는 종합토지세의 인별 종합합산과세 원칙에 대한 특례조치가 세수 및 형평성에 미치는 효과를 분석하기 위해 기본적으로 위의 ③의 자료를 사용하였다. 그러나 이 자료에는 종합합산과표, 별도합산과표, 1% 분리과세과표, 3% 분리과세과표, 5% 분리과세과표 등 과세종류별 과세표준액만이 수록되어 있다. 이들 과세표준액들은 각 납세자가 소유하고 있는 각 필지의 개별공시지가에 시·군·구별 그리고 다시 동일 기초자치단체 내에서도 토지별로 상이한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정된 적용지가를

전국에 걸쳐 합산하여 계산된 것으로서 토지별로 아직도 편차가 심하다. 따라서 본 연구는 위의 ①의 자료에서 필지별로 개별공시지가와 해당면적을 곱하여 기준가액을 산정한 후, 이를 납세자별로 합산하여 각 납세자별 과세대상 종류별 토지소유가액들과 총토지소유가액을 산정하고, 이를 위의 자료 ③의 과세대상별 및 인별 종합토지세 부과액 자료와 결합하여 분석자료를 작성하였다.

단, 지방세법 제234조의 11(국가등에 대한 비과세) 대상토지인 정부·지방자치단체 및 외국정부가 소유하고 있는 토지는 분석 대상에서 제외하였다. 이는 세계 대부분의 나라에서 정부가 소유하거나 점유하고 있는 부동산은 일반적으로 비과세되고 있고, 또한 이들 토지는 비과세되기 때문에 개별공시지가가 정확히 평가되지 않거나 누락된 경우가 많았기 때문이다. 그 결과 본 연구에서의 분석대상 자료상 총토지면적은 약 690억㎡, 개별공시지가 기준 총토지가액은 약 1,183조원이고, 종합토지세 납세자수는 약 1,210만인¹⁵⁾, 총부과액은 1조 4,487억원이다.

현행 종합토지세제상 각종 특례조치가 세수 및 형평성에 미치는 효과를 실증적으로 분석하기 위해, 본 연구가 사용한 주요한 분석방법은 단순한 모사실험(simulation)이다. 즉 각종 분석대상 특례조치를 폐지하여 해당 토지를 종합합산과세 대상에 포괄시키는 가상적인 세제를 상정하여 각 납세자의 세액을 계산한 후 현행 세제상 각 납세자의 세액과 비교하였다.

15) 행정자치부의 『지방세정연감』(2003)상 종합토지세의 총납세인원은 약 1,416만인이다. 그러나 여기서 납세인원은 사실상 납세고지서의 발부건수이지 실제 납세자 수가 아니다. 이러한 오류는 행정자치부가 『지방세정연감』 작성시 광역자치단체에서 송부되어 온 지방세 세목별 부과 및 징수자료를 단순 합산한 것이어서 납세자수를 중복집계한 데서 비롯된 것이다.

1) 세수감축효과

2002년 현재 평균과표현실화율(33.3%)하에서, 각종 특례제도를 모두 폐지하여 모든 토지를 종합합산과세할 경우, 종합토지세 세수는 현재 1조 4,512억원에서 4조 5,683조원으로 약 3조원이 증가한다.

종합토지세제상 예외조치로 인한 총세수감소액 3조 1,171억원에 대한 각 예외조치의 기여율을 <표 Ⅲ-13>에서 보면, 영업용 건축물 등에 대한 별도합산 31.2%, 공장용지 등에 대한 0.3%의 분리과세 30.4%, 그리고 지방세법 제234조의 12(용도구분에 의한 비과세)에 의거한 비과세 조치가 21.7%로 커다란 비중을 차지하고 있다. 각 특례조치의 세수감축 기여율은 각 특례조치 해당 토지의 가액이 전국도가액에서 차지하는 비중, 해당 토지의 소유자간 분포, 그 소유자가 직면한 종합합산세율의 한계세율과 현행 세율의 차이 등에 의존할 것이다.

2) 수직적 형평성에 미치는 효과

어떤 조세가 누진적인가 비례적인가 혹은 역진적인가는 평균 세율이 납세자의 소득이 증가함에 따라 증가하는가, 일정한가 혹은 감소하는가에 의해 판단하는 것이 일반적이다. 납세자 세부담액(T)의 소득(Y) 탄성치 $E(T, Y)$ 가 1을 초과하면, 그 조세는 누진적, 1 이하이면 역진적, 그리고 1이면 비례적이라고 한다. '조세의 누진도(tax progressivity)'라는 개념은 '조세탄성치(tax elasticity)- 조세함수 T(Y)의 소득(Y) 탄성치-라는 개념과 연관되어 있다. 조세의 누진도 측정방법은 그 조세체계가 비례제로부터 괴리되는 정도로 측정된다. 비례세의 경우 조세탄성치는 항상 1이므로, 조세의 누진도를 측정하는 하나의 지표는 그 조세의 탄성치와 1 사이의 차의 크기이다. 모든 소득에 있어서 조세

<표 III-13> 종합합산과세 원칙에 대한 각종 특례조치의 세수증감효과

구 분	세 액 (백만원)	해당 납세자수 (천인)	해당 전국 토가액에서 차지하는 비중(%)
현행 총세액(1)	1,451,237	12,096	-
별도합산 → 종합합산	현재(t25+t26)	1,189,098	1,043 20.2
	변경후	2,160,974	
	증감	971,876	
	기여율	31.2	
분리 0.1% → 종합합산	현재(t25+t27)	729,272	4,206 13.8
	변경후	945,142	
	증감	215,869	
	기여율	6.9	
분리 0.3% → 종합합산	현재(t25+t28)	772,261	163 7.3
	변경후	1,718,648	
	증감	946,387	
	기여율	30.4	
분리 5% → 종합합산	현재(t25+t29)	771,924	20 0.5
	변경후	736,652	
	증감	-35,272	
	기여율	-1.1	
비과세 → 종합합산	현재(t25)	670,439	780 5.3
	변경후	1,347,972	
	증감	677,533	
	기여율	21.7	
감면 → 종합합산	현재(t25)	670,439	436 1.8
	변경후	896,372	
	증감	225,932	
	기여율	7.3	
모든 토지를 종합합산할 경우 총세액(2)	4,568,312	12,096	-

주 : 1. t25, t26, t27, t28, t29는 각각 2002년 종합토지세 부과자료상 종합합산세액, 별도합산세액, 0.1% 분리과세세액, 0.3% 분리과세세액, 5% 분리과세세액의 총계임.

2. 기여율 = (각 특례조치를 폐지하여 해당 토지들을 종합합산대상에 포함할 경우 총세수 증감액×100)/((2) - (1))

탄성치가 1보다 크면(작으면) Kakwani의 누진도 지수 P는 양수(음수)이다. 그리고 모든 소득수준에서 조세탄성치가 증가(감소)하면, P의 값도 증가(감소)한다(Kakwani, 1977).

본 연구는 종합토지세 납세자의 소득에 대한 정보를 입수할 수 없기 때문에 종합토지세의 누진도를 각 납세자의 종합토지세 세액의 토지소유액에 대한 탄성치로 측정하였다. 각 납세자의 토지보유세액을 T, 소유토지가액을 V, 그리고 그 납세자의 소득을 Y라고 하면, 토지보유세액의 납세자 소득에 대한 비율은 다음 식 (1)과 같다.

$$T/Y=(T/V)(V/Y) \quad (1)$$

상기 식 (1)으로부터 다음 식(2)가 도출된다.

$$E(T,Y)=[1+E(t,V)]E(V,Y) \quad (2)$$

한국의 종합토지세는 원칙적으로 각 납세자가 전국에 걸쳐 소유하고 토지가액을 종합합산하여, 여기에 초과누진세율을 적용하기 때문에 $E(t,V)>1$ 이 성립할 것이다. 따라서 각 납세자의 토지소유액의 소득탄성치 $[E(V,Y)]$ 가 0.5를 상회하는 한 종합토지세는 누진적이다. 소득계층별 토지소유액에 대한 자료나 실증연구는 찾아보기 어렵다. 그러나 한국의 경우 1960년대 하반기 이후 가계나 법인¹⁶⁾ 모두 토지가 가장 중요한 자산증식수단이었고, 그 결과 미국은 물론 일본에 비해 가계자산 구성에서 토지가 압도

16) 한국은행 경제통계국 기업경영분석팀, 『한·미·일 기업의 재무구조 및 수익성 비교분석』, 2003.2 p.14에 따르면, 2001년말 현재 각국 제조업부문 기업들의 총자산 중 토지의 비중을 보면, 미국 2.1%, 일본 9.9%, 한국 12.5%이다.

적인 비중을 차지¹⁷⁾하고 있다. 그리고 2002년 종합토지세 전산 자료에서 개별공시지가로 평가한 토지소유가액 기준 토지소유불평등도를 Gini계수로 측정하여 보면, 개인 0.632, 법인 0.946, 전체 0.664이다. 따라서 한국의 경우 $[E(V,Y)]$ 가 0.5를 상회할 가능성이 높다.

우선, <표 III-14>에서 보듯이, 토지소유가액 계급별 종합토지세 평균실효세율은 개별공시지가로 평가한 토지소유가액이 1억원 이하 계급의 0.06%로부터 500억원 초과 2천억원 이하 계급의 0.29%에 이르기까지 토지소유가액이 증가함에 따라 체차적으로 상승하여, 대체적으로 세부담은 누진적이다(단, 최상층인 2000억원 이상인 경우는 역진). 개별공시지가 기준 10억원 이상을 소유하고 있는 토지소유자 계층(총납세자의 0.72%인 87,587인)이 전체 민유지가액의 40%를 소유하고 있으며, 종토세 총부과액의 62%를 부담하고 있다.

다음으로 종합토지세의 누진도를 각 납세자의 종합토지세 세액의 토지소유가액에 대한 탄성치로 측정하기 위해 다음 식 (3)의 회귀식을, 현행 세제 및 각 특례조치를 제거하여 해당 토지를 종합합산과세대상에 포괄하는 가상적인 경우들에 있어서 추정하였으며, 그 결과가 <표 III-15>에 요약되어 있다.

$$\ln \text{세부담} = a + b \ln \text{토지소유가액} + e \quad (3)$$

17) 한국은행, 『민간부분 금융자산운용의 특징과 시사점』, 2001에 따르면, 주요국 가계자산에서 실물자산이 차지하는 비중을 보면, 미국 36.9%, 일본 55.4%, 한국 73.0%이다.

<표 III-14> 토지소유가액 계급별 보유가액, 세부담액 및 실효세율

개별공시지가 기준 토지소유가액 계급	납세자수	비율 (%)	개별공시지가 기준 토지가액 (B= $\Sigma PBASE_i$) (10억원)	비율 (%)	세부담액 (T= ΣTAX_i) (백만원)	비율 (%)	실효세율 ($\frac{T}{B}$) (%)
1억원 이하	10,244,219	84.69	293,360	24.22	183,250	12.65	0.062
2억원 이하	1,077,125	8.90	148,670	12.28	110,964	7.66	0.075
3억원 이하	317,732	2.63	77,030	6.36	66,928	4.62	0.087
4억원 이하	145,558	1.20	50,156	4.14	48,109	3.32	0.096
5억원 이하	81,161	0.67	36,172	2.99	37,345	2.58	0.103
6억원 이하	50,998	0.42	27,872	2.30	30,218	2.09	0.108
7억원 이하	34,872	0.29	22,572	1.86	25,411	1.75	0.113
8억원 이하	24,649	0.20	18,436	1.52	21,383	1.48	0.116
9억원 이하	18,442	0.15	15,628	1.29	18,439	1.27	0.118
10억원 이하	13,904	0.11	13,182	1.09	15,812	1.09	0.120
20억원 이하	55,363	0.46	75,486	6.23	99,296	6.85	0.132
30억원 이하	14,083	0.12	34,080	2.81	50,213	3.47	0.147
40억원 이하	5,955	0.05	20,499	1.69	32,872	2.27	0.160
50억원 이하	3,158	0.03	14,081	1.16	23,417	1.62	0.166
100억원 이하	5,159	0.04	35,038	2.89	62,175	4.29	0.177
500억원 이하	3,084	0.03	61,325	5.06	151,293	10.44	0.247
2천억원 이하	575	0.00	51,705	4.27	151,629	10.47	0.293
2천억원 이상	210	0.00	187,780	15.50	320,009	22.09	0.170
합 계	12,096,247	100.00	1,183,072	100.00	1,448,764	100.00	0.120

- 주 : 1. 국가 등의 소유토지는 분석대상에서 제외, 여타 비과세·감면 대상 토지는 포함
 2. 토지소유가액 계급은 각 납세자(개인, 법인, 단체)가 전국에 걸쳐 소유하고 있는 모든 토지를 개별공시지가로 평가한 가액의 합계액의 계급
 3. 각 계급별 토지소유가액과 세부담액은 각 토지소유가액 계급에 속한 모든 납세자들이 소유하고 있는 토지가액과 세부담액 각각의 합계액

자료 : 행정자치부, 「2002년도 종합토지세 전산자료」.

<표 III-15> 각 특례조치가 수직적·수평적 형평성에 미치는 효과

구 분	b_i	$b_i - b_1$	$\frac{b_i - b_1}{\sum(b_i - b_1)}$ (%)*	RSS_i	$RSS_1 - RSS_i$	$\frac{RSS_1 - RSS_i}{\sum(RSS_1 - RSS_i)}$ (%)
1. 현행	1.07062	0	0	1,487,245	0	0
2. 별도합산 제거	1.08982	0.0192	36.37	1,471,540	15,705	1.03
3. 분리 0.1% 제거	1.07901	0.00839	16.03	527,566	959,679	63.29
4. 분리 0.3% 제거	1.07820	0.00758	14.48	1,450,822	36,423	2.40
5. 분리 5% 제거	1.07257	0.00195	3.72	1,378,511	108,734	7.17
6. 비과 제거	1.07938	0.00876	16.73	1,209,994	277,251	18.28
7. 감면 제거	1.07710	0.00648	12.37	1,368,676	118,569	7.82
8. 모든 토지 종합합산	1.10579	0.03517	100.00	342,601	1,144,644	100.00

주: 1. 각각의 \ln 세액 = $a + b \ln$ 과표+e 회귀식을 추정하여, b값의 변화와 RSS의 변화로 각각의 특례조치가 수직적 및 수평적 형평성에 미치는 효과를 측정

2. 그 기준은 (1)현행 세제(b_1, RSS_1)와 (2) 모든 토지를 종합합산 과세하는 가상적인 세제(b_8, RSS_8)

자료: 행정자치부, 「2002년도 종합토지세 전산자료」.

현행 종합토지세에 있어서 납세자의 토지소유가액에 대한 종토세 부과액의 탄성치(b_1)는 1.0706으로서 1을 상회하며, 이는 현행 종토세 세부담은 토지소유가액에 대해 누진적이라는 것을 의미한다. 그러나 현행 종합토지세는 각종 특례조치로 인해 모든 토지를 종합합산과세하는 명실상부한 가상적인 종합토지세제의 탄성치(b_8) 1.1058에 비해 누진도가 43.3%(=1-706/1058) 저하된 것이다. 특정 토지에 대해 세부담을 경감하는 각종 특례조치들은 물론 종합토지세제상 가장 강력한 중과세 조치인 5% 분리과세

까지 포함한 모든 특례조치들은 예외없이 종합토지세의 누진도를 저하시킨다. 이처럼 누진도를 저하시키는 현행 종토세의 각종 특례조치들의 기여도를 보면, 영업용 건축물 부속토지 등에 대한 별도합산제도가 36.7%, 비과세제도 16.7%, 0.1% 합산과세 16.0%, 0.3% 분리과세 14.5%, 감면제도 12.4% 등이다.

3) 수평적 형평성에 미치는 효과

미국 등 선진국들의 경우, 부동산보유세(property tax) 정책의 제1원칙은 수평적 형평성(uniformity), 즉 시장가치 기준 균등과세의 원칙이다. 현행 종합토지세는 동일액의 토지소유자는 동일액의 세부담을 하여야 한다는 의미에서 수평적 형평성이 심각하게 손상되어 있다. 지면관계상 여기에 보고하지는 않았지만, 토지소유가액 계급과 납세액별 납세자수 분포표를 보면, 모든 토지소유가액 계급 내에서 세부담은 천차만별로 광범위하게 분산되어 있다. 예컨대, 공시지가 기준 2억원 이상 3억원 이하 토지소유자들이 세부담은 5,000원부터 500만원에 이르기까지 분산되어 있다. 선진국들의 경우 수평적 불공평은 주로 토지종류에 따른 과표현실화율의 차이에 기인한 것이지만, 우리나라에 있어서 수평적 불공평 문제는, 과표현실화율의 평준화가 상당히 진전되었으므로 주로 광범한 비과세·감면 그리고 용도별로 과대한 차등세율을 적용하고 있는 종합토지세체 자체에서 비롯된 것이다.

세부담의 수평적 형평성은 분산이나 표준편차로 측정하는 것이 일반적이다. 2002년 종합토지세 부과액 기준 실효세율의 분산과 표준편차는, <표 III-16>에서 보듯이, 각각 0.021과 0.145이며, 토지소유가액 계급별 표준편차를 보면, 2000만원 이하 계급(표준편차=0.22)과 50만원 초과 계급(표준편차=0.19)에서 수평적 불공평도가 특히 높다.

2,000만원 이하 계급에서 수평적 불공평도가 특히 높은 원인은

<표 III-17>에서 볼 수 있듯이, 각종 특례조치들의 교란효과 때문이다. 한편으로 자경농지 등에 대한 0.1% 저율분리과세제도는 모든 토지를 종합합산과세하는 경우에 비해 실효세율을 인하하는 요인으로 작동하는 데 반해, 별도합산, 공장용지 등에 대한 0.3% 분리과세 그리고 5% 고율분리과세 제도들은 영세토지 소유자들에 대한 실효세율을 오히려 인상하는 요인으로 작동하기 때문이다. 우리나라의 경우 영세토지소유자가 많다는 사실과 종합토지세의 세수에 비해 높은 세무행정비용을 취약한 지방세무당국에 과도하게 지우고 있다는 점을 고려할 경우, 약자 보호를 위한 정책으로 다양한 특례제도보다 우월한 대안은 필지별 혹은 인별 기초공제제도를 신설하는 방안일 것이다.

50억원 초과 계급에서 수평적 불공평도가 특히 높은 원인은 영업용 건축물 부속토지 등 일정한 요건을 갖춰 각종 특례조치가 적용되는 경우와 그렇지 못한 경우 사이에, 그리고 특례조치가 적용되는 경우에도 각종 특례조치들마다, 적용세율이 크게 다르기 때문인 것으로 추정된다. 영업용 건축물 부속토지 등에 대한 별도합산과세, 공장용지 등에 대한 0.3% 분리과세제도 등 주로 거액토지소유자들에게 세경감 혜택이 집중되고 있는 특례조치들은, 1990년 종합토지세법이 시행되기도 전에 별도합산과세세율을 대폭 인하하는 데서 드러났듯이 주로 정치적 압력이나 로비의 산물이다¹⁸⁾. 거액토지소유자들의 강력한 로비는 종합합산과세 최고명목세율이 5%로 과도하게 높은 데서 비롯된 면이 많

18) 종합토지세가 최초로 시행되기 전인 1990년 4월 영업용 건축물 부속토지의 세부담 급증을 완화하기 위한 세법개정이 이루어졌다. 당초의 법에서는 별도합산세율은 과표 5천만원 이하 0.3%에서 300억원 초과 5%에 이르는 9단계 초과누진세율이었으나, 급격한 세부담 증가와 임대료 상승으로 전가된다는 이유에서 1억원 이하 0.3%에서 500억원 초과 2%로 하향조정하였다. 이로 인해 과표 100억원 이상 대도시 도심의 대규모 상업용지에 대한 세부담이 크게 완화되었다(장병구, 『지방토지세제론』, 법문사, 1993 P. 140).

Ⅲ. 부동산보유세 87

으므로, 그 해결책은 특례제도를 남발하는 것보다 최고세율을 현실적인 수준으로 인하하는 것이 더욱 우월한 정책대안일 것이다.

각종 특례조치가 수평적 형평성을 손상시키는 데 기여하는 정도를 각각의 경우 위의 회귀식 (3)을 추정한 결과에서 잔차제곱의합(RSS)의 변화로 측정하여 보면, 0.1%의 분리과세가 63.3%, 비과세제도가 18.3% 등 기여도가 특히 높은 것으로 나타났다 (<표 Ⅲ-16>).

<표 Ⅲ-16> 토지소유가액계급별 세액 및 실효세율의 표준편차

구 분	2,000 만원 이하	2000만원 초과 5,000 만원 이하	5000만원 초과 1억원 이하	1억원 초과 3억원 이하	3억원 초과 5억원 이하	5억원 초과 10억원 이하	10억원 초과 30억원 이하	30억원 초과 50억원 이하	50억원 초과	전체	
실 효 세 율 (%)	평균	0.0603	0.0609	0.0637	0.0768	0.0984	0.1131	0.1339	0.1622	0.2025	0.0648
	분산	0.0497	0.0008	0.0014	0.0018	0.0121	0.0048	0.0073	0.0115	0.0379	0.0212
	표준 편차	0.2229	0.0284	0.0369	0.0422	0.1102	0.0689	0.0855	0.1073	0.1948	0.1455
납세자수	4870,097	3,496,211	1,877,889	1,394,857	226,719	142,865	69,446	9,113	9,028	12,096,225	
종합합산 세율(%)	0.2	0.3	0.5	0.7	1	1.5	2	3	5	--	

주 : 행정자치부 종합토지세의 전산자료상 개별공시지가가 누락되어 있는 필지들을 분석대상에서 제외하였기 때문에 납세자수가 앞의 <표 Ⅲ-14>와 약간 상이함.

자료 : 행정자치부, 「2002 종합토지세 전산자료」.

4) 특례조치가 토지소유가액 계급별 세부담 증감에 미치는 효과
 각 납세자가 전국에 걸쳐 소유하고 있는 토지가액을 종합합산하여 누진과세하는 종합토지세의 원칙에 대한 예외조치로서 별도합산이나 저율분리과세제도는 영업용 건축물 부속토지나 공장용지 등에 대한 세부담 완화를 위해 도입된 특례조치들이다. 그

러나 이 특례조치들이 모든 토지소유가액 계급에 있어서 반드시 세부담의 경감을 의미하는 것은 아니다. 예컨대, 별도합산의 과표 1억원 이하 세율(0.3%)이 종합합산 과표 2천만원 이하의 세율(0.2%)보다 높기 때문에 영세한 영업용 건축물 부속토지 등의 소유자는 별도합산조치로 인해 오히려 과중한 세부담을 지고 있다. 또한 0.3% 분리과세제도 역시 종합합산 최저세율(0.2%)보다 높기 때문에 영세 공장용지 소유자들의 경우 분리과세로 인해 해당 토지를 종합합산과세하는 경우에 비해 오히려 과중한 세부담을 지게 된다.

<표 III-17> 특례조치가 계급별 세부담 증감에 미치는 효과

(단위: 천원, %)

개별공시지가 기준 토지소유가액 계급	특례조치	세액변화	요인별 기여도	실효세율변화	요인별 기여도
2,000만원 이하	별도합산	789,949	30.71	0.0019	30.75
	분리 0.1%	-2,866,826	-111.44	-0.0071	-110.88
	분리 0.3%	397,334	15.45	0.0009	16.23
	분리 5%	418,682	16.28	0.0011	17.67
	비과세	251,531	9.78	0.0007	10.40
	감면	264,855	10.30	0.0007	11.66
	전체	-2,572,511	100	-0.0059	100
2,000만원 초과 5,000만원 이하	별도합산	1,303,646	19.52	0.0012	20.48
	분리 0.1%	-7,649,193	-114.53	-0.0069	-113.9
	분리 0.3%	319,536	4.78	0.0003	5.79
	분리 5%	287,815	4.31	0.0003	5.49
	비과세	-170,452	-2.55	-0.00007	-1.20
	감면	-198,608	-2.97	-0.0001	-1.62
	전체	-6,678,783	100	-0.0058	100
5,000만원 초과 1억원 이하	별도합산	2,284,459	21.4	0.0017	22.22
	분리 0.1%	-12,339,943	-115.61	-0.0090	-116.75
	분리 0.3%	533,226	5.00	0.0004	5.26
	분리 5%	694,457	6.51	0.0005	6.55
	비과세	-399,332	-3.74	-0.0003	-3.71
	감면	-437,170	-4.10	-0.0003	-4.09
	전체	-10,673,805	100	-0.0077	100
1억원 초과 3억원 이하	별도합산	-2,447,074	-5.48	-0.0003	-1.64
	분리 0.1%	-38,430,178	-86.02	-0.0157	-90.65
	분리 0.3%	-753,775	-1.69	-0.0002	-1.2
	분리 5%	3,012,636	6.74	0.0012	6.64
	비과세	-2,578,284	-5.77	-0.0010	-5.90
	감면	-2,482,793	-5.56	-0.0010	-5.72
	전체	-44,674,434	100	-0.0174	100
3억원 초과 5억원 이하	별도합산	-13,054,893	-30.06	-0.0145	-29.49
	분리 0.1%	-24,042,719	-55.36	-0.0276	-56.10
	분리 0.3%	-2,138,220	-4.92	-0.0023	-4.77
	분리 5%	3,283,442	7.56	0.0038	7.69
	비과세	-2,008,093	-4.62	-0.0023	-4.60
	감면	-1,731,346	-3.99	-0.0020	-4.01
	전체	-43,427,845	100	-0.0491	100

<표 III-17>의 계속

개별공시지가 기준 토지소유가액 계급	세금종류	세액변화	요인별 기여도	실효세율변화	요인별 기여도
5억원 초과 10억원 이하	별도합산	-29,998,612	-41.88	-0.0298	-41.28
	분리 0.1%	-30,101,777	-42.02	-0.0308	-42.76
	분리 0.3%	-5,997,122	-8.37	-0.0059	-8.13
	분리 5%	5,453,394	7.61	0.0055	7.58
	비과세	-3,949,909	-5.51	-0.0039	-5.44
	감면	-2,806,366	-3.92	-0.0028	-3.92
	전체	-71,629,263	100	-0.0721	100
10억원 초과 30억원 이하	별도합산	-81,616,823	-51.43	-0.0673	-50.83
	분리 0.1%	-37,172,543	-23.43	-0.0332	-25.04
	분리 0.3%	-20,190,888	-12.72	-0.0163	-12.32
	분리 5%	10,384,867	6.54	0.0092	6.96
	비과세	-10,336,197	-6.51	-0.0085	-6.39
	감면	-4,920,691	-3.1	-0.0043	-3.21
	전체	-158,683,983	100	-0.1325	100
30억원 초과 50억원 이하	별도합산	-50,701,899	-53.5	-0.1445	-53.57
	분리 0.1%	-13,798,490	-14.56	-0.0398	-14.74
	분리 0.3%	-14,707,865	-15.52	-0.0415	-15.37
	분리 5%	4,267,788	4.5	0.0124	4.58
	비과세	-8,519,453	-8.99	-0.0241	-8.94
	감면	-2,449,222	-2.58	-0.007	-2.58
	전체	-94,774,170	100	-0.2698	100
50억원 초과	별도합산	-796,623,027	-19.88	-0.2212	-40.83
	분리 0.1%	-48,611,010	-1.21	-0.0345	-6.36
	분리 0.3%	-903,260,366	-22.54	-0.1276	-23.55
	분리 5%	7,673,807	0.19	0.0086	1.59
	비과세	-1,975,465,821	-49.3	-0.1141	-21.06
	감면	-210,422,020	-5.25	-0.0149	-2.75
	전체	-4,007,326,174	100	-0.5418	100

- 주 : 1. 세액변화 = 현행 세액 - 모든 토지를 종합합산과세할 경우의 세액
 2. 평균세율 변화 = (현행 세율 - 모든 토지를 종합합산과세할 경우의 세율)의 평균, 여기서 세율은 실효세율.
 3. 각 토지소유가액계급에서 '전체'란 모든 특례제도들을 폐지하여 모든 토지를 종합합산과세하는 가상적인 세제와 현행 세제 사이의 세액 및 실효세율의 차이이다. 각 계급에서 '전체'의 세액변화액이 특례제도별 세액변화액들의 합보다 큰 것은 종합합산세율이 9단계 초과누진세율제계이어서, 이로 인한 세율구간 상승(tax bracket creep)효과 때문이다.
 4. 과표 2000만원 이하 세율계급에서 비과세와 감면의 세액변화가 양의 값을 갖는 것은 이 경우 실제로 세금을 부과하지는 않기 때문에 데이터 관리가 소홀하여 실제로는 세금을 부과하지 않는데도 행정자치부 전산자료상 세액이 계산되어 있는 데서 연유한 경우가 많은 데 기인한 것으로 보인다.

자료 : 행정자치부, 「2002년도 종합토지세 전산DB」.

종합합산과세 원칙에 대한 각종 예외조치의 세부담 증감효과는 <표 Ⅲ-17>에서 보듯이, 토지소유가액 계급별로 상이하다. ① 토지소유자 최상위 계급(개별공시지가 기준 50억 초과)의 경우, 특례조치로 인한 세부담 경감 총액은 4조원에 이르며, 그 54.6%가 비과세·감면에 의한 것이었다. 이처럼 비과세·감면 조치는 수평적 형평성을 손상시킬 뿐만 아니라, 종토세의 수직적 형평성을 크게 감퇴시키는 특례조치이다. ② 토지소유자 차상위 계급(개별공시지가 기준 10억~30억) 세부담 경감액의 50% 이상이 별도합산과세에 의한 것이었다. ③ 개별공시지가 기준 3억~10억 원 토지소유자 계급의 경우, 별도합산과 0.1% 분리과세가 세부담 경감의 주요인이다. ④ 개별공시지가 기준 5억원 이하 토지소유자 계급의 경우, 자경농지·임야·목장용지에 대한 0.1% 분리과세 조치가 세부담 경감의 주요인이다.

이처럼 토지소유가액 계급별로 특례조치의 세부담 경감효과가 다른 것은 토지소유가액 계급별로 과세대상 종류별 토지소유 패턴이 상이한 데 주로 기인한 것으로 추정된다. 개별공시지가 기준 5억원 이하의 토지소유자들은 주로 농지·목장용지 등과 영세규모의 영업용 건축물 부속토지를, 토지소유가액이 5억~50억원인 계급은 주로 영업용 건축물 부속토지를, 50억원 초과 계급은 대도시 도심의 영업용 건축물 부속토지, 공장용지를 소유한 법인들과 그리고 거액의 토지를 소유하고 있는 단체들로 구성되어 있는 것으로 추정된다.

5) 특례조치별 세수 및 누진도에 미치는 효과

다음으로, <표 Ⅲ-13>, <표 Ⅲ-15>, <표 Ⅲ-17>, 그리고 지면관계상 여기에는 보고하지는 않았지만, 2002년 종합토지세 전산자료로부터 작성한 가액기준 전국토의 과세대상 토지종류별 구성, 총토지소유가액 계급과 과세대상 토지종류별 소유액 교차표

를 이용하여 각 특례조치가 종토세의 세수 및 누진도에 미치는 효과를 종합적으로 추론하여 보자.

〈별도합산〉

별도합산과세 대상 토지의 대부분은 배율 이내 영업용 건축물 부속토지로서 전국토가액의 19.3%를 차지하고 있고, 그 이외에 자동차 터미널·차고·운전교습·정비업소 등의 토지가 0.9%로 합계 20.2%를 차지하고 있다. 이들 토지에는 종합합산 대상토지에 비해 낮은 세율이기는 하나 누진과세되고 있기 때문에 이 특례조치로 인한 총세수 감소 기여율은 대체로 이들 토지가 전국토가액에서 차지하는 비중과 유사한 21.8%이다.

별도합산과세 대상토지가 전국토가액의 20.2%인 데 비해, 이로 인한 종합토지세의 누진도 저하에 대한 기여율이 36.7%에 이르는 까닭은 별도합산제도가 한편으로 거액토지소유자의 한계세율을 인하하고, 다른 한편 소액토지소유자에 대한 한계세율을 인상함으로써 종합토지세의 누진도를 이중으로 저하시키기 때문이다.

첫째, 종합합산 과세세율의 최저세율이 0.2%(2천만원 이하)인데 비해 별도합산 과세세율의 최저세율은 0.3%(1억원 이하)로 높기 때문에, 과세표준 6천만원 이하(2002년 개별공시지가 기준 약 1억 8천만원)¹⁹⁾ 토지소유자의 경우, 별도합산과세시의 세부담이 종합합산과세시의 그것보다 오히려 높다. 이와같은 별도합산제도의 소액토지소유자들에 대한 평균실효세율 인상효과를 <표 III-17>에서 보면, 개별공시지가 기준 토지소유가액 2천만원 이하 계급의 경우 평균 0.002%p, 2천만원 초과 5천만원 이하 계급의 경우 평균 0.0012%p, 5천만원 초과 1억원 이하 계급의 경

19) 과표기준 토지소유액=x(만원), 종합합산과세할 경우 세액=13+0.005(x-5000), 별도합산과세할 경우 세액=0.003x, 따라서 x<6000(만원)일 경우 별도합산과세의 세부담이 종합합산의 그것보다 오히려 높다.

Ⅲ. 부동산보유세 93

우 평균 0.0017%p로 나타났다. 이러한 별도합산제도로 인해 오히려 세부담이 증가하는 납세자수가 적지않기 때문에, 이로 인한 누진도 저하효과 역시 작지 않다. 2002년 현재 별도합산과세 대상 토지소유자 총수는 약 104만인으로서, 이 중 개별공시지가 기준 토지소유가액이 1억원 이하인 납세자가 48만인, 2억원 이하가 20만인으로 전체의 65.3%가 영세상인 등 소액토지소유자들이다. 별도합산제도로 인한 계급별 세부담 증가액을 <표 III-17>에서 보면, 2천만원 이하의 토지소유자 계급의 경우 약 7.9억원, 2천만원 초과 5천만원 이하 계급의 경우 13.0억원, 5천만원 초과 1억원 이하 계급의 경우 22.8억원에 이른다.

둘째, 과표기준 토지소유가액이 6천만원을 초과할 경우 별도합산과세의 한계세율은 종합합산과세 한계세율보다 점점 낮아져, 50억원 초과 100억원 이하의 경우 명목한계세율 격차는 무려 4%p(=종합합산과세 5%-별도합산과세 1%)에 이른다. 종합합산과세에 대한 별도합산과세라는 특례조치로 인한 평균실효세율 저하효과를 <표 III-17>에서 보면, 개별공시지가 기준 토지소유가액 1억원 초과 3억원 이하 계급의 경우 0.0003%p에서 과표계급을 따라 체차적으로 상승하여 50억원 초과 계급의 경우 0.22%p에 이르고 있다. 이로 인해 대도시 도심에 위치한 고가의 영업용건축물 부속토지 소유자 등 고액토지소유자들에 대한 평균실효세율이 크게 저하됨으로써, 종합토지세의 누진도를 약화시킨다. 개별공시지가 기준 10억원(과표 기준 약 3.3억원) 이상의 별도합산과세 대상토지를 소유하고 있는 납세자는 2002년 현재 약 3만 4천인에 이르고 있다. 별도합산과세라는 예외조치로 인한 계급별 세부담 경감액을 <표 III-17>에서 보면, 토지소유가액계급이 상승함에 따라 점차 증가하는 추세를 보여 과표 10억원 초과 30억원 이하 계급의 경우 186억원, 30억원 초과 50억원 이하 계급의 경우 507억원, 50억원 초과 계급의 경우 7,966억원에 이르고 있다.

〈0.1% 분리과세〉

0.1% 분리과세 대상 토지가액이 전국토가액에서 차지하는 비중은 자경농지 12.04%, 목장용지 0.14%, 임야 1.60% 등 도합 13.8% 이나, 이들 토지는 대부분 자경농민을 비롯한 소액토지소유자들이어서 이로 인한 세수손실은 특례조치들로 인한 총세수감소액의 4.8%를 차지하고 있다.

수직적 형평성 측면에서 볼 때, 0.1% 세율로 분리과세하는 조치는 종합토지세의 누진도에 대해 상반된 두 가지 효과를 가지고 있다. 종합합산과세 세율체계에 있어서 0.2%의 세율이 적용되는 과표기준 2천만원(2002년 개별공시지가 기준 약 6천만원) 이하의 영세토지소유자에 대한 한계세율을 0.1%로 낮춤으로써 종합토지세의 누진도를 제고하는 효과를 가진다. 반면 이 가액 이상의 토지소유자의 경우 무차별적으로 한계세율을 인하함으로써 누진도를 저하시킨다.

일정한 요건을 충족시켜 0.1% 세율로 저율분리과세되는 자경농지·목장·임야는 전국토가액의 13.8%를 차지하고 있으며, 이를 소유하고 있는 납세자는 약 421만인므로, 이 중 65.6%인 약 276만인이 2002년 개별공시지가 기준 토지소유총가액이 6천만원 이하이고, 총토지소유가액이 10억원 이상인 거액토지소유자들도 47,242인에 이르고 있다.

종합합산과세에 대한 특례조치들 중 0.1% 분리과세제도는 <표 III-17>에서 보듯이, 주로 자경농민인 개별공시지가 기준 2천만원 이하의 영세토지소유자 계급의 관점에서 볼 때 유일한 순세부담 경감조치로서, 평균실효세율을 0.007%p 인하시키고 총 28.7억원의 세부담을 경감하여 주는 효과가 있다. 2천만원 이상의 토지소유계급에 있어서 0.1% 분리과세의 평균실효세율 저하효과는 2천만원 초과 5천만원 이하 계급의 0.009%p에서 30억원 초과 50억원 이하 계급의 0.040%p에 이르기까지 토지소유가액계급이 상

승함에 따라 체차적으로 증대되다가, 50억원 초과계급에서만 0.034%p로 약간 저하된다. 0.1% 분리과세 조치로 인한 계급별 총세부담 경감액은 2천만원 초과 5천만원 이하 계급의 76억원에서 50억원 초과 계급의 486억원에 이르기까지 세율계급 상승에 따라 증가하고 있다.

< 0.3% 분리과세 >

0.3%의 세율로 분리과세되는 토지의 주종은 입지기준면적 이내의 공장용지로서 전국토가액의 5.0%를 차지하고 있으며, 다음으로 주택건설사업자의 소유토지 1.1%, 토지공사·주택공사·수자원공사의 공급용 토지가 0.9%, 그리고 수자원공사·한전·석유공사, 가스공사 등 각종 공기업 등의 토지가 0.2%, 공유수면 매립지, 비영리 사업장용 토지를 비롯한 기타가 1.0%를 차지하여 전국토가액의 약 7.3%를 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 0.3% 분리과세 조치로 인한 세수감축 기여율이 21.3%에 이르고 있는 것은 이들 토지가 일반적으로 거액의 토지를 소유하고 있는 법인에 의해 소유되고 있기 때문인 것으로 추정된다.

기준면적 이내의 공장용지 등에 대해 0.3%의 세율로 분리과세하는 조치는 이종으로 종합토지세의 누진도를 저하시킨다. 과표 6천만원(2002년 개별공시지가 기준 약 1억 8천만원)²⁰⁾ 이하의 공장용지 등만을 소유하고 있는 소액토지소유자에 대한 세부담을 종합합산과세하는 경우에 비해 오히려 증대시키고, 그 가액 이상 특히 법인 등 거액 토지소유자에 대한 한계세율을 대폭 인하하기 때문이다.

입지기준면적 이내 공장용지 등 0.3% 세율로 분리과세되는 토

20) 과표 기준 토지소유액=x(만원), 종합합산과세할 경우 세액=13+0.005(x-5000), 0.3%분리과세할 경우 세액=0.003x, 따라서 x<6000(만원)일 경우 0.3% 분리과세의 세부담이 종합합산의 그것보다 오히려 높다.

지는 전국토가액의 7.3%를 차지하고 있으나, 종합토지세 누진도 저하 기여율이 14.5%에 이르고 있는 것은 바로 이 특례제도가 이중으로 누진도를 저하시키는 효과 때문인 것으로 추정된다. 이들 토지 소유자수는 약 16만인므로, 이 중 50.3%가 개별공시지가 기준 총토지소유가액이 2억원 이하이고, 0.3% 분리과세되는 토지의 가액이 1억원 이하인 소액토지소유자들이며, 총토지소유가액이 10억원 이상인 거액토지소유자들도 17,826인에 이르고 있다.

0.3% 분리과세 조치는 모든 토지를 종합합산과세하는 경우에 비해 과표 6천만원 이하의 소액 토지소유자들의 세부담을 오히려 증대시킨다. 그 효과를 <표 III-17>에서 보면, 개별공시지가 기준 2천만원 이하 토지소유자 계급의 경우 평균 실효세율을 0.001%p, 총세부담을 약 4억원; 2천만원 초과 5천만원 이하 계급의 경우, 평균실효세율을 0.0003%p, 총세부담을 약 3억원; 그리고 5천만원 초과 1억원 이하 계급의 경우 평균실효세율을 0.0004%p, 총세부담을 약 5억원 각각 증대시킨다.

반면, 0.3% 분리과세 조치는 종합합산과세하는 경우에 비해, 과표 6천만원 이상 납세자의 세부담을 경감시킨다. 그 효과의 크기를 <표 III-17>에서 보면, 개별공시지가 기준 10억원을 초과하는 거액 토지소유자의 경우 현저하며, 대체로 토지소유가액계급의 상승에 따라 그 효과의 크기가 증가한다. 즉 계급별 평균실효세율 인하 효과와 총세부담 경감액의 크기를 보면, 각각 10억원 초과 30억원 이하 계급의 경우 0.016%p, 202억원; 30억원 초과 50억원 이하 계급의 경우 0.041%p, 147억원; 50억원 초과 계급의 경우 0.128%p, 9,033억원이다.

< 5% 분리과세 >

종합합산과세 최고세율인 5%로 고율분리과세하는 제도는 모

Ⅲ. 부동산보유세 97

든 토지소유가액계급에 있어서 세부담을 증가시키는, 따라서 특례조치들 중 유일하게 총세수를 증가시키는 데 기여하는, 종합토지세제에 있어서 가장 강력한 중과세 조치이다. 그러나 대상토지가 전국토가액에서 차지하는 비중을 보면 골프장 0.26%, 고급오락장용 토지 0.18%이고, 별장용 토지나 기준초과 주거용 토지는 미미한 수준이어서 도합 전국토가액의 0.47%에 불과하며, 이들 토지소유자도 약 2만인에 불과하다. 이 때문에 모든 토지를 종합합산과세하는 경우에 비해 이 특례조치의 세수증가액은 354억원, 기여율은 0.8%에 불과하다.

대상토지가 전국토가액에서 차지하는 비중이 0.47%에 불과하기 때문에 누진도 제고 기여율도 <표 Ⅲ-15>에서 보듯이 3.7%에 불과하다. 강력한 중과세 조치에도 불구하고 누진도 제고 기여율이 이처럼 낮은 다른 하나의 원인은 5% 분리과세 대상토지가 반드시 거액토지소유자들에 의해서만 소유되고 있는 것이 아니라, 소액부터 거액토지소유가액 계급에 광범하게 분산 소유되고 있기 때문인 것으로 추정된다. 5% 분리과세 대상토지를 소유한 약 2만명에 이르는 납세자들의 토지소유가액 계급별 분포를 보면, 역시 2002년 개별공시지가 기준 총토지소유가액이 10억원을 상회하는 계급에 29.3%가 분포되어 있지만, 총토지소유가액이 3억원 이하인 계급에도 38.8%가 분포되어 있다.

< 비과세 >

국가·지방자치단체 등이 소유한 토지를 제외한 비과세 대상토지가 전국토가액에서 차지하는 비중은 5.3%(용도구분에 의한 비과세 4.14%, 과세면제대상 법인소유토지 0.70%, 과세면제대상 토지 0.46%)로서 약 78만인에 의해 소유되고 있다. 그럼에도 불구하고, <표 Ⅲ-13>에서 보듯이 비과세 조치의 세수손실 기여율이 45.1%로 특례조치들 중 가장 높고, 또한 <표 Ⅲ-15>에서 보

듯이 누진도 저하에 대한 기여율도 16.7%에 이르는 까닭은 법인이나 단체 등 거액토지소유자들이 이들 토지를 많이 소유하고 있어서 이들 토지를 종합합산대상에 포괄할 경우 높은 한계세율이 적용되기 때문인 것으로 추정된다. 국가·지방자치단체 등이 소유하고 있는 토지를 제외한 종합토지세 비과세 대상 토지가액 중 45.8%가 비영리법인 소유 토지이며, 6.6%는 영리법인 소유 토지이다.

<감 면>

현행 종합토지세제는 다양한 감면제도를 두고 있지만, 그 적용 대상이 전국토가액의 1.94%에 불과하기 때문에 이로 인한 세수 손실은 특례조치들로 인한 총세수감소액의 5.1%이지만, 누진도 저하 기여율은 12.4%에 이르는 것으로 나타났다. 그러나 무원칙한 감면제도의 남발은 수평적 형평성을 손상시키고 세제를 복잡하게 만들어 높은 세무행정비용을 초래한다.

6) 소결: 토지의 종류·용도와 무관한 균등과세원칙의 확립

이상에서 살펴본 바와 같이, 종합토지세의 각종 특례조치들은 세부담의 수직적 및 수평적 형평성을 크게 손상시키고, 자원배분의 왜곡을 불필요하게 심화시키며, 세제를 복잡하게 만들어 과도한 징세비용을 초래할 뿐 아니라, 세수를 크게 감축시켜 지방재정을 구조적으로 취약하게 만드는 우리나라 종합토지세의 핵심적인 문제이다.

이러한 결과가 초래된 것은 토지세 정책의 명분과 실제의 괴리에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 부동산보유세 강화를 위한 종합토지세 도입에도 불구하고 중산층 및 서민의 세부담이 과도하지 않도록 한다는 명분하에 종합합산과세 최저세율을 국제적으로 유례를 찾아보기 힘들 정도로 낮은 0.2%로 책정하는 한편,

‘토지과다 보유자’에 대해 중과세한다는 명분을 위해 종합토지세의 누진도에 지나치게 집착하여 최고한계세율을 5%에 이르도록 높게 설정하고 동시에 과표구간을 9단계로 지나치게 세분화하였다. 이로 인해 당연히 초래되는 거액토지보유자들의 저항 혹은 정치적 압력 때문에, 토지과다보유자들의 실질적 세부담 경감을 위한 다양한 특례제도들을 도입함으로써, 결국 세제만 복잡하게 만들고 취약한 세무행정력을 가진 지방자치단체들에게 높은 정세비용을 지우고 있다.

무원칙한 특례제도의 남발로 일단 원칙이 무너지게 되면, 이는 다시 집단간 세부담 이전을 피하는 정치적 긴장을 초래하게 되고, 이러한 정치적 긴장을 해소하기 위해 유사한 경우의 추가적인 특례제도들이 도입, 그로 인한 과세베이스 협소화로 인한 세수결손을 보전하기 위해 세율을 인상하게 된다. 그 결과 부동산보유세는 균등과세원칙으로부터 점점 이탈하게 됨에 따라 더욱 불공평해지고 자원배분을 더욱 왜곡시키게 되는 악순환으로 귀결되게 된다. 국제적으로 드물기는 하지만 용도별 차등과세를 채택했던 다른 나라의 경험 역시 결국 부동산보유세의 허구화로 귀결되었다. 예컨대, 미국 미네소타주는 1913년부터 부동산 유형별로 평가율을 달리하는 차등과세(classified property tax system) 채택하고 있다. 부동산소유자들의 세부담 경감을 위한 정치적 압력으로 차등과세되는 부동산 유형수는 무려 70개까지 확대되었고, 그 결과 1962~77년 기간 중 주-지자체 세입에서 차지하는 부동산보유세의 비중은 절반 이하로 감소하였다.²¹⁾ 일본도 두 차례의 부동산가격 인플레이션을 경험한 후, 토지투기 억제, 토지공급의 촉진을 위해 1973년 대토지소유자를 대상으로 ‘특별토지보유세’를 도입하였으나, 1978년 항구적인 건물 및 건축

21) Gold, S.D. *Property Tax Relief*, Lexington, Mass: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1979: 39, Bowman(1995:23)에서 재인용

물, 공장의 부지 등 생산적 토지이용에 적합한 것으로 간주되는 토지를 면세함으로써 결국 허구화되고 말았다.

이러한 국제적 경험의 교훈은 부동산의 종류나 용도에 상관하지 말고 엄정한 균등과세원칙을 확립하는 것만이 정치적 고려에 의한 비과세·감면, 용도별 차등과세 등 특례제도가 확산되는 악순환으로부터 벗어나는 최선의 전략(Fisher, 1995)이며 성공적인 부동산보유세 정상화 정책의 선결과제라는 것이다. 또한 종합토지세에서 무원칙한 특례제도들을 전면적으로 정비하는 세법개정이 과표현실화 정책을 성공적으로 추진하기 위한 선행조건이다. 현재는 실효세율이 워낙 낮기 때문에 수평적 불공평 문제가 부각되고 있지 않지만, 향후 과표현실화 등을 통해 종합토지세가 강화될 경우, 선진국들의 경험²²⁾에 비추어 볼 때 수평적 불공평 문제는 조세저항의 주요한 요인이 될 위험성이 높다

이로부터 도출되는 향후 토지보유세 정책에 대한 시사점은 넓은 세원을 기반으로 단순한 세제와 단순한 세율로 과세하는 것이 효율성 및 형평성 양면에서 오히려 우월한 정책선택이라는 점이다.

22) 실효세율이 1~3%에 이르는 미국 대다수의 도시에서 납세자의 불복, 정치문제로 발전된 주요 사례는 부동산평가율의 차로 인한 세액의 차(특히 메사추세츠주의 조세저항 사례)에서 비롯되었다.

IV. 부동산 거래과세

이 장에서는 취득 및 등록세 등 부동산 거래세의 정당성을 둘러싼 논쟁과 개편방안에 대해 간략하게 논의한다.

1. 정당성

가. 반시장적 조세

David Ricardo는 이미 2세기 전에, 부동산거래에 부과하는 조세는 궁극적으로 ‘반시장적(anti-market)’ 조세라고 지적하였다. 취득세와 등록세와 같은 부동산 거래세는 거래비용을 높여 부동산시장의 형성과 발전을 저해한다(Bird, 1967). 고율로 과세되는 등록·취득세는 양도소득세와 마찬가지로 부동산시장의 원활한 기능을 저해한다. 양도소득세와의 차이는 세액이 자본이득의 크기에 의존하지 않고 거래가액이므로, 자본이득이 작은 토지의 매매를 상대적으로 불리하게 한다. 이것은 특히 중고주택시장의 발달을 저해하여 각종 비효율을 야기한다.

서구의 경우 전근할 경우 많은 사람들이 소유하고 있던 주택을 매각하고 이사간 지역에서 주택을 취득하는 것이 일반적이지만, 한국과 일본에서는 장거리를 통근하는 경우가 많다. 이와 같은 이유 중의 하나는 높은 등록세와 취득세 부담 때문이다. 이와 같이 이사를 자주 다니지 않을 수 없는 납세자에 대한 과도한 부동산거래세 부과는 비효율적일 뿐만 아니라 수평적 불공평을 초래한다.

부동산이전과세는 지가상승액을 과세대상으로 하지 않기 때문에 개발이익 환수장치로 기능할 수 없으며, 자산시장의 원활한 기능을 저해하는 부작용 때문에 부동산보유세의 좋은 대체세일 수도 없다.

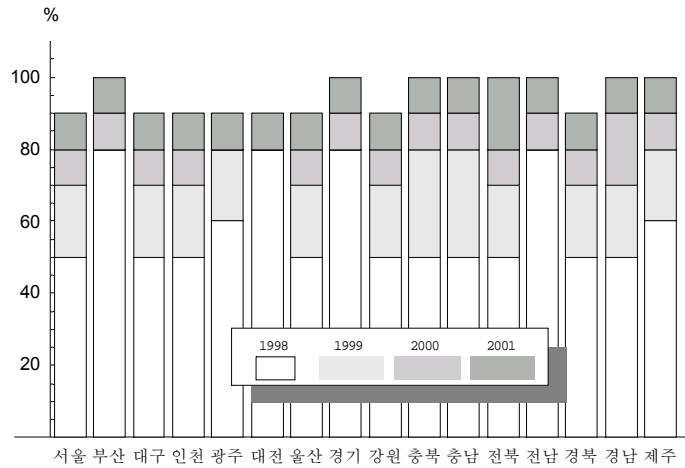
그럼에도 불구하고 유럽대륙국가 등 일부 나라들에서 이러한 부동산거래세가 종종 대단히 높은 세율로 과세되고 있는 것은 주로 세무행정의 편의성 때문일 것이다. 취득세 및 등록세 등 자산이전과세의 주요한 존립 정당성은 용이하게 징세될 수 있다는 점이다. 즉 평소에는 진정한 거래가액을 알 수 없지만, 소유권이전이라는 과세하기 좋은 사건(taxable event)이 가시적일 때 조세를 부과하여야 한다는 주장이다. 그러나 토지이용의 효율성을 위해서는, 부동산거래세를 완화하고 그로 인한 세수 결손은 부동산보유세를 강화하여 보충하는 것이 바람직하다(Bird and Slack, 2002).

따라서 취득세 및 등록세를 완화하는 대신 부동산보유세를 강화하는 것이 행정비용의 절감 및 자산시장의 왜곡 해소를 위해 바람직할 것이다.

나. 취득세와 등록세의 개편

우리나라는 부동산매매시에 고율의 등록세와 취득세를 부과하고 있다. 취득세·등록세의 토지과표는 공시지가 반영률을 자율화한 1998년 이후 각 지방자치단체들이 크게 증가시켜, 현재 공시지가 기준 대부분 100%에 가까이 현실화되었다(<그림 5-3>). 그러나 건물의 경우 재산세 과세표준이 사용되고 있기 때문에, 2003년 9월 1일 정부가 발표한 부동산보유세 개편방안에 따라 향후 재산세 과표가 대폭 인상될 경우, 세율이 높은 거래세 부담은 더욱 급격히 증가할 전망이다.

[그림 IV-1] 과세시가표준액 토지분 공시지가 반영률 추이



자료 : 김정훈(2003) p. 80

이러한 거래세의 급격한 증가를 방지하기 위해서는 취득·등록세 세율의 인하조치가 불가피하다. 그러므로 차제에 지방세법을 개정하여 거래세의 세율을 대폭 인하하는 조치가 필요하다. 그러나 등록·취득세가 지방세수에서 워낙 큰 비중을 차지하고 있는 점을 감안하여 부동산보유세 과표현실화의 진전에 따른 부동산보유세수 증대와 연계하여 점진적으로 인하하여야 할 것이다. 특히 취득세 및 등록세는 광역자치단체의 중심세목이므로 이의 폐지로 인한 세수감소를 보전하기 위해서는 국세로서 신설될 종합부동산세 세수를 광역자치단체에 양여금 형태로 일부 배분하여야 할 것이다.

다른 하나의 개혁과제는 과표산정방식의 개선이다. 현행 취득세 및 등록세는 취득주체 또는 거래상대방(양도자)에 따라서 과세표준 산정의 근거를 달리하고 있어서 과세의 형평성을 침해하고 있다. 즉 취득세와 등록세의 과세표준과 세액을 산정함에 있

어서 법인이 부동산을 취득하거나 개인이 법인으로부터 부동산을 취득하는 경우에는 사실상의 취득가격에 의하게 되나, 개인이 개인으로부터 부동산을 취득하는 경우에는 신고가액을 시가표준액에 맞추어 신고하는 것이 일반적이어서 조세부담의 커다란 불공평성이 초래되고 있다. 또한 토지의 시가표준액(개별공시지가)은 시가의 70~80% 수준인 반면 건축물의 시가표준액은 시가의 30%에 머무르고 있어 토지와 건물이라는 과세물건의 종류에 따른 세부담의 불공평이 초래되고 있다.

부동산 양도인의 양도소득세 면탈과 부동산 양수인의 거래세 면탈이라는 이해관계의 일치로 말미암아 당사자간의 통정에 의한 이중계약서 작성이 횡행하고, 이와 같이 거래가격을 낮추어 작성한 이중계약서를 바탕으로 양도소득세, 취득세와 등록세의 면탈이 이루어지고 있다.

양도소득세의 상호견제메커니즘을 활용하여 매매 당사자들이 실거래가격을 신고하도록 하기 위해서는 양도소득세의 비과세 제도를 전면적으로 정비함과 아울러 등록세 및 취득세의 세율을 인하하는 대신 실거래가격을 기준으로 과세표준을 산정하여야 할 것이다. 양도소득세, 취득세 및 등록세는 보유세와는 달리 모두 거래단계에서 과세하기 때문에 실거래가격이 존재하기 때문이다. 이를 통해 앞에서 지적한 거래상대방의 차이, 토지와 건물이라는 과세물건의 종류의 차이로 인한 세부담의 불공평을 해소하여야 한다. 최근 부동산 공인중개사법 개정을 통해 공인중개사에게 실거래가격을 지방자치단체에 신고하도록 의무화하는 방안의 입법화가 추진되고 있으며, 2004년에 도입된 모기지론 제도가 일반화될 경우 선진국에서처럼 금융기관 역시 과세관청에 실거래가격을 통보하도록 의무화할 필요가 있다.

나아가 취득세와 등록세를 통합하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 취득세와 등록세는 세원이 완전히 중복되는 것은 아니

지만 대부분의 경우 동일한 재산의 이전 또는 거래에 수반하여 등록세와 취득세가 별도로 부과되어 중복과세의 측면이 강하고 이로 인해 불필요한 징세 및 납세 비용을 초래하고 있다. 이 때문에 취득세와 등록세를 통합하고 그 세율도 현행의 절반 수준인 2% 수준으로 인하하는 것이 바람직하다는 주장이 빈번히 제기되었다.²³⁾

다. 김정훈의 반론

이상과 같은 이유 때문에 거래과세의 완화와 보유과세의 강화가 우리나라 부동산 관련 세제개혁의 제1과제로 인식되어 왔다. 그러나 김정훈(2001)은 부동산거래세가 부동산보유세에 비해 반드시 형평성이나 효율성 면에서 열등하다고 볼 수 없다고 주장한다.

1) 형평성

『지방세정연감』은 취득세 납세액별 5천원에서 1억원 초과까지 10개 구간으로 나누어 납세건수 분포표를 발표하고 있는데, 김정훈(2001)은 이 표에 의거하여 로렌츠 곡선을 도출한 결과, “취득세 전체 납세자의 90%가 30% 정도의 세금만 납부”하고 있으므로, 부동산거래세 부담도 상당히 누진적이라고 해석하였다.

그러나 취득세는 부동산 취득에 대해서만 과세되는 것이 아니라 자동차, 골프 및 콘도미니엄 회원권, 광업권, 어업권, 입목 등의 취득시에도 과세된다는 점에 주의하여야 한다. 2002년의 경우, 취득세 납세건수에 있어서 토지와 건물의 비중은 41%이지

23) 이진순(1995), 제8장 「토지제도의 개혁」; 광태원(1995), 『우리나라 토지세제의 변천과 향후의 정책과제』, 연구논문집 95-01, 한국조세연구원; 윤건영(1996), 「지방세제의 근본적 개혁방향」, 『한국조세연구』, 제 11권, 한국조세학회

만, 납세액 비중은 84%에 이르며, 건당 평균납세액은 1,240천원이다. 반면 차량은 납세건수에 있어서는 57.3%를 차지하고 있지만 납세액에 있어서는 13.6%만을 차지하여 건당 평균납세액은 144천원에 불과하다. 따라서 납세액별 건수분포 하층부는 대부분 차량과 기계장비(건당 평균납세액 417천원), 종합체육시설이용회원권(건당 평균납세액 329천원), 어업권(건당 평균납세액 409천원) 등에 대한 취득세로 추정할 수 있다. 물론 우리나라의 경우 종합토지세 납세자 분포 등에서 엿볼 수 있듯이, 영세부동산소유자들이 많은 점을 고려하면, 취득세 소액납세건수 중에는 부동산 취득시 부과된 경우도 다수 포함되어 있을 것이다. 취득세 고액납세는 항공기(건당 평균납세액 68,151천원), 입목(건당 평균납세액 31,330천원) 등 법인이 납부한 것으로 추정된다. 그러므로 이러한 취득세 납세액별 건수분포로부터 부동산 거래세 부담도 상당히 누진적이라고 추론하는 것은 지나치게 성급한 결론이다.

Kim(2002)은 부동산거래세는 오직 주택소유자만이 납부하고 주택소유와 소득 사이에는 상관관계가 존재하기 때문에, 부동산거래세는 누진적이라고 주장한다. 그러나 재산소유자의 담세능력은 재산거래의 빈도보다 보유재산가액의 크기에 비례하기 때문에, 거래과세에 비해 보유과세가 조세부담의 수평적 형평성 측면에서 뿐만 아니라 수직적 형평성 측면에서도 보다 우월할 가능성이 높다.

2) 효율성

김정훈(2001)은 “취득세·등록세로 말미암아 거래가 위축되고, 따라서 자원배분의 효율성을 제고하기 위하여 이들 세금을 낮추어야 한다는 주장이 맞다면, 세율을 인하하였을 경우 거래가 활성화되어 취득세·등록세의 세수가 오히려 증가할 수 있어야 한다. 그런데 행정자치부와 지방자치단체들은 이 주장을 믿지 않는

다.”²⁴⁾ 거래세의 동결효과는 실증적으로 확인된 바 없다. 또한 Kim(2002)은 가게들이 주택을 임차함으로써 부동산거래세를 회피할 수 있으며, 자원배분의 효율성은 소유보다 이용에 의해 규정되므로 부동산거래세의 왜곡효과는 이사비용과 같은 여타의 거래비용과 달리 높지 않다고 주장한다.

그러나 부동산거래세가 비록 그 크기는 실증적으로 확인된 바 없지만, 거래를 위축시키는 것은 자명하다. 따라서 희소한 부동산이 동태적으로 적재적소에 배분되는 것을 방해함으로써 자원배분의 왜곡을 초래한다.

24) 김정훈(2001) p. 57

V. 2005년 부동산세제 개편

정부는 2005년 부동산보유세제를 대폭 개편하고 등록세 세율을 인하하는 것을 골자로 한 부동산세제 개편을 단행하였다. 이 절은 그 주요 내용을 살펴보고, 앞의 분석에 기초하여 간략히 평가한다.

1. 개편의 주요내용

첫째, 이번 부동산보유세제 개편은 재산가액(시가)에 상응하게 과세할 수 있도록 과세표준 책정기준과 과세방법을 획기적으로 개편하였다. 우선 과표산정을 위한 부동산평가방법을 크게 개편하였다. 종래 토지는 시장접근법, 건물은 비용접근법을 채택함으로써 인한 세부담의 불공평을 시정하기 위해, 토지와 건물의 과세표준을 실거래가액(시가)을 기준으로 평가하는 체제로 개편하고 시가반영률을 제고하였다. 특히 주택에 대한 보유세를 종래에는 건물에 대하여는 재산세, 토지에 대하여는 종합토지세로 구분과세하던 체제에서 <표 V-1>에서 보듯이, 토지와 건물을 통합평가하고, <표 V-2>에서 보듯이, 통합과세하는 체제로 개편하였다. 그리고 과표의 시가반영률을 인상하는 대신, 종래의 복잡하고 급진적인 누진세율체계를 단순하고 완만하게 하며 최고한계세율을 포함한 세율을 전반적으로 인하하였다.

<표 V-1> 부동산보유세 과세표준 책정기준의 개편

	주 택	건 물(상가, 빌딩 등)	토 지 (나대지, 상가등의 부속토지)
현 행	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지·건물 각각 평가 - 토지 : 공시지가 × 39.2% (과표현실화율) - 건물 : 신축원가 (㎡당18만원) × 각종지수 × 면적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신축원가(㎡당 18만원) × 각종지수 × 면적 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공시지가 × 39.2% (과표현실화율)
개 편 안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지·건물 통합하여 평가 - 공동주택 : 국세청기준시가 × 50% - 단독주택 : 공시개발주택가격 × 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신축원가(㎡당 46만원) × 각종지수 × 면적 × 50% 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공시지가 × 50%

둘째, 부동산보유세를 지방세와 국세로 이원화하였다. 국세로서 종합부동산세를 도입하여 부동산보유세의 정책과세기능(재분배, 부동산투기 억제 등)을 담당하도록 하고, 지방세인 재산세는 오직 지방자치단체들의 재원확보 수단으로서의 기능만을 담당하도록 하여 지자체의 예산사정에 따라 탄력세율 50% 가감제도를 적용할 수 있도록 하였다. 종합부동산세는 주택가액 9억원, 나대지 6억원, 빌딩·상가·사무실 부속토지 40억원 이상의 소유자만을 대상으로 과세하며, 그 세수는 전액 재정이 어려운 기초자치단체들에 우선적으로 지원함으로써 추가적으로 지방재정조정 역할을 수행하도록 하였다.

<표 V-2> 부동산별 부동산 보유에 과세방법의 개편

	현행	개편안	
		1차(시·군·구) 재산세	2차(국가) 종합부동산세
주택	<ul style="list-style-type: none"> 토지·건물 구분평가·구분과세 토지 : 종토세(0.2~5%) 건물 : 재산세(0.3~7%) 	<ul style="list-style-type: none"> 통합평가·통합과세 낮은세율(0.15~0.5%, 3단계)로 재산세 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유주택가액 9억원 초과분은 높은세율(1.0~3.0%, 3단계)로 과세
나대지	<ul style="list-style-type: none"> 종토세 0.2~5% 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은세율(0.2~0.5%, 3단계)로 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유나대지가액 6억원 초과분은 높은세율(1.0~4.0%, 3단계)로 과세
빌딩·상가·사무실등부속토지	<ul style="list-style-type: none"> 종토세 0.3~2% 	<ul style="list-style-type: none"> 낮은세율(0.2~0.4%, 3단계)로 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유토지가액 40억원 초과분은 높은세율(0.6~1.6%, 3단계)로 과세
사업용건물	<ul style="list-style-type: none"> 재산세 0.3% 	<ul style="list-style-type: none"> 세율인하(0.25%) 	(과세 안함)

셋째, 부동산거래세의 과표를 실거래가격 기준으로 현실화하는 대신 등록세 세율을 인하하였다. 부동산중개업법 개정으로 2005년 하반기부터 부동산중개업자에 대하여 부동산계약서사본제출제도가 시행되면, 개인간 부동산 거래의 경우에도 실거래가격으로 취득세와 등록세가 과세된다. 대신 등록세 세율을 법인이 포함되는 거래의 경우 1%p, 개인간 거래의 경우 1.5%p 인하하였다.

넷째, <표 V-3>에서 보듯이, 부동산보유세에 대한 附加稅(Sur-tax) 세율을 종래 20%~35%이던 것을 일률적으로 20%로 하여 세부담이 증가하지 않도록 하였다.

<표 V-3> 부동산보유세에 대한 부가세 세율의 조정

< 현 행 >		< 개편안 >	
○ 토지·건물 구분과세에 맞춰 Sur-tax 부가		○ 국세·지방세 이원화에 맞춰 Sur-tax 부가	
본 세	Sur-tax	본 세	Sur-tax
재산세 (건물)	지방교육세 20%	재산세 (지방세)	지방교육세 20%
종토세 (토지)	합계 : 30~35% 지방교육세 20% [농특세 10~15%]	⇒ 종합부동산세 (국세)	농특세 20%

2. 특징과 평가

2005년 부동산세제 개편은 그동안 지적되어온 우리나라 부동산세제의 고질적인 문제점들을 해소하기 위한 획기적인 개편이다. 우선 부동산보유세를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화함으로써 부동산보유세제의 발전을 위한 중요한 전제조건이 마련되었다. 종래 우리나라는 지방세인 부동산보유세(재산세, 종합토지세)에 재분배, 부동산투기 억제 등 다양한 정책과세적 기능을 분담시킴으로써, 세제를 복잡하게 만들고 지방자치단체들의 과세자주권을 근본적으로 제약하여 왔다. 지방세제가 강력한 재분배 기능(누진세율)을 내포하고 있는 골격을 유지하는 한 지방자치단체들에게 자율적인 세율 책정권을 보장할 수 없다. 이에 지방자치단체들에게 세율책정권을 부여하지 않은 대신 과표적용률 책정권을 부여하였으나, 이로 인해 종합토지세 세 부담의 불공평을 초래하였다. 부동산보유세 운영에 있어서 상위정부(연방정부의 경우 주정부)가 과표를 결정하고, 하위정부(연방정부의 경우 city·town)가 세율을 결정하는 것이 대부분 외국에서의 사례이다. 지자체가 재분배 및 투기억제 기능에 얽매이

지 않고, 부동산보유세를 통한 재원확충을 자율적으로 수행토록 하기 위해서는 중앙과 지방간 부동산보유세의 기능 분리(재원확충과 재분배)가 필수적이다.

둘째, 국세인 종합부동산세의 도입에 따라 일정규모 이상의 주택을 합산과세하므로, 예를 들어 5억짜리 주택 2채를 소유하는 경우 세부담이 증가하게 된다. 종래 재산세는 물세로서 동일가액의 주택소유자라도 분산소유하는 경우와 한 개의 고가주택을 소유하는 경우 커다란 세부담 격차가 초래되었다. 종합부동산세에서 주택을 종합합산과세함으로써 9억원 이상인 경우, 분산소유 여부와 상관없이 세부담을 동일하게 하는 수평적 형평성이 확보되게 되었다.

토지는 종래에도 합산과세였으므로, 종합부동산세의 도입에 따라 커다란 세부담 변동 없이 빌딩·상가 부속토지 등 비주거용(비주택) 토지를 비롯한 과세대상 일부가 국세로 전환됨으로써 조세수출 문제를 완화시키는 효과가 있다. 그동안 수도권에 법인 등의 경제활동이 집중되어 수도권의 조세수출 문제가 심각하였다. 종합부동산세수의 85% 정도가 수도권에서 걷히고, 서울시에서 걷힌 종합부동산세의 95%가 비주거용 토지에 부과된 것이었다. 종래 수도권의 기초자치단체들은 법인 등에 제공하는 지방공공서비스에 비해 과도하게 많은 부동산보유세를 법인들로부터 징수할 수 있었기 때문에 주민들에 대한 부동산보유세 강화에 반대하여 왔던 것이다. 종합부동산세의 도입에 따라 토지보유세 세수감소를 겪을 일부 수도권 기초자치단체들은 지방세로 재산세의 인상이 불가피하게 되었고, 이는 주민들의 지방세에 대한 관심 및 주민자치의식 제고로 연계될 전망이다.²⁵⁾

셋째, 주택의 경우 건물과 토지의 과표통합, 실거래가 반영률

25) 김정훈, 「보유세제 개편 평가, 쟁점에 대한 의견 및 향후 발전방향」, 국회행정자치위원회 보고자료, 2004.

제고 그리고 통합과세로 인해 부동산보유세 부담의 수평적 형평성이 제고되었다. 그러나 토지보유세의 경우, 광범한 비과세·감면 그리고 용도별 차등과세가 잔존하여, 이로 인한 세부담의 불공평 문제는 향후 개혁과제로 남게 되었다.

넷째, 종래 거래세의 과표산정방식이 취득주체 또는 거래 상대방에 따라 이원화되어 있었던 것을 일원화함으로써 세부담의 불공평이 완화되었다. 그러나 급격한 세부담의 변화를 우려하여 등록세율을 법인이 포함된 부동산거래(신규 아파트 분양 등)와 개인간 거래(기존 아파트 등)의 경우 차등 인하하였기 때문에 세부담의 불공평 문제는 잔존하고 있다. 이로 인해 법인이 포함된 부동산 거래의 경우 거래세 부담이 감소하고, 개인간 거래의 경우 세부담이 증가할 것으로 예상되나, 이러한 변화는 원칙적으로 바람직한 방향으로의 개편이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 곽태원, 「우리나라 토지세제의 변천과 향후의 정책과제」, 연구논문집 95-01, 한국조세연구원, 1995.
- 김정훈, 「종합토지세제의 개편방안-쟁점과 추진과제」, 『부동산보유세제 개선방안-쟁점과 추진과제』, 한국조세연구원·한국지방행정연구원, 2003. 9.
- 김정훈, 『지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2001.12.
- 김정훈·김현아·김현숙·원중학, 『중앙정부 및 지방자치단체의 기능과 보유세 세원의 연계를 위한 부동산 보유세제 개편방향』, 한국조세연구원, 2004. 6.
- 노영훈, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 1997.12.
- 노영훈·김진영, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 한국조세연구원, 2001(건설교통부·한국건설기술연구원 용역보고서)
- 윤건영, 「지방세제의 근본적 개혁방향」, 『한국조세연구』 제11권, 한국조세학회, 1996.
- 이영희, 「재산세제도의 개편방안」, 『부동산보유세제 개선방안-쟁점과 추진과제』, 한국조세연구원·한국지방행정연구원, 2003. 9.
- 이진순, 『경제개혁론』, 비봉출판사, 1995.
- 이진순, 『한국경제: 위기와 개혁』, 21세기북스, 2003.
- 장병구, 『지방토지세제론』, 법론사, 1993.
- 전동훈, 「2002년도 개정지방세 과세표준 해설」, 『지방세』, 2002년 제1호

- 한국은행, 「한·미·일 기업의 재무구조 및 수익성 비교분석」,
경제통계국 기업경영분석팀, 2003. 2.
- 한국은행, 「민간부분 금융자산운용의 특징과 시사점」, 2001
- 石 弘光, 『토지세계개혁』, 동양경제신문사, 1991.
- 山崎福壽, 『土地と住宅市場の經濟分析』, 東京大學出版會, 1999.
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1992.
- Bahl, Roy W., "Property Taxation in Developing Countries: An Assessment in 2001," *Lincoln Lecture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, October 23, 2001.
- Bahl, Roy W., "The Property Tax in Developing Countries: Where are we in 2002?" *Land Lines*(Lincoln Institute), 2002.
- Bentick, Brian L., "The Impact of Taxation and Valuation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use," *Journal of Political Economy* 87 No. 4, 1979, pp. 859~868.
- Bentick, Brian L., "A Tax on Land Value May Not be Neutral," *National Tax Journal* 35 No.1, 1982, p. 113.
- Bird, R. and Slack, E., "Land and Property Taxation: A Review," World Bank Working Paper, 2002.
- Bird, R. and Mckenzie, K., *Taxing Business: A Provincial Affair* (Toronto: C.D. Howe Institute, 2001).
- Bird, R. "Stamp Tax Reform in Colombia," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 21(June 1967), pp. 247~255
- Brueckner, J., A Modern "Analysis of the Effects of Site

- Value Taxation," *National Tax Journal*, 39, 1986, pp. 49~58.
- Fisher, "Uniformity in the Context of Other Concerns," Bowman (ed). *Taxation of Business Property*, Praeger, ch.5. 1995.
- George, H., *Progress and Poverty*. New York: Random House, Modern Library, 1929.
- Gold, S. D., *Property Tax Relief, Lexington, Mass*, Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1979.
- Harberger, "The incidence of the corporate income tax," *Journal of Political Economy*, 70(3), 1962, pp. 215~240.
- Harry Kitchen and Francois Vaillancourt, "The Federal Grants-in-Lieu of Property Taxes Program: An Assessment," *Canadian Tax Journal*, 38, 1990.
- Harry Kitchen and Eric Slack, "Business Property Taxation, Government and Competitiveness Project," *School of Policy Studies*, Queen's University, Kingston, Canada, 1993.
- Hamilton, B., "Zoning and property taxation in a system of local governments," *Urban Studies* 12(2), June, 1975, pp. 205~211.
- Hamilton, B., "Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices," *American Economic Review*, 66(5), December, 1976, pp. 743~753.
- Jensen, J. *Property taxation in the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 1931.
- Kakwani, Nanak C., "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison," *The Economic Journal*, 87(March) 1977, pp. 71~80,
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics*, 5th edition, 1907,

Appendix G.

- Mieszkowski, P., "The Property tax: an excise tax or a profits tax?," *Journal of Public Economics* 1(1), April, 1972, pp. 73~96.
- Mills, David E., "The Non-Neutrality of Land Value Taxation," *National Tax Journal* 34, No.1, 1981, pp. 125~129.
- Netzer, D., *Economics of the Property tax*, Washington, DC: Brookings Institution, 1966.
- Oates, W.E., "The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis," *Journal of Political Economy* 77(8), November-December, 1969, pp. 957~971.
- Oates, W.E. and Schwab. R., "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience," *National Tax Journal* 50, 1997, pp. 1~21.
- Tideman, T. Nocolaus, "A Tax on Land Value is Neutral," *National Tax Journal* 35, No.1, 1982, pp. 109~111.
- Tiebout, C., "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy* 64, October, 1956, pp. 416~424.
- Widasin, David E., "More on the Neutrality of Land Taxation," *National Tax Journal* 35 No.1, 1982, pp. 105~108.
- Zodrow, George R., "The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views," *National Tax Journal*, 54(1), 2001, pp. 139~156.

<국문요약>

부동산세제의 근본적 개혁방안

이진순

원래 부동산세, 특히 그 중추를 담당하고 있는 부동산보유세(property tax)는 세계 대부분의 나라에서 지방세의 基幹稅로서, 초·중등 교육 등 지방공공서비스에 대한 대가로 지불하는 편익세(benefit tax)이다. 그러나 1970년대 이후 우리나라에서는 이러한 지방재정 조달수단으로서보다는, 부동산투기의 근절 혹은 토지과다보유의 억제를 위한 정책수단으로 활용되어 왔다. 주로 양도소득세의 강화 혹은 완화 조치가 주를 이루어 오다가 1980년대 말부터 부동산보유세 강화가 추진되었다. 그 결과 우리나라 부동산세제는 대단히 복잡하고 불공평한 세목으로 남아 있다.

우리나라 부동산보유세 부담률은 OECD 평균의 절반에 불과하며, 또한 지방세수에서 차지하는 비중(13%)도 선진국(35%)이나 개발도상국(40%)의 평균에 크게 미달하고 있다. 우리나라 전국토가액의 GDP 대비 비율이 국제적으로 높은 수준임에도 불구하고, 부동산보유세의 실효세율이 낮은 원인은 지방자치의 미정착으로 인한 낮은 명목세율과 낮은 과표현실화율 그리고 관치경제적 각종 정책목표 추구를 위한 특례제도의 남발을 특징으로 하는 역사적 경로 의존성 때문이다.

따라서 향후 부동산보유세제 개편은 일차적으로 지방자치단체들의 자주재원 확충수단으로서, 공평·효율·간소의 3대 조세원칙에 입각하여 논의되어야 한다. 다만, 토지소유가 최상층에 극도로 편중되어 있고, 더구나 가액기준 최상층의 토지소유집중도가 1990년대 이후 상승하고 있는 우리나라의 특수성을 감안하여 富의 재분배 기능 제고를 제2의 목표로 삼는 것이 바람직할 것이다.

대부분의 OECD 국가들에 있어서 총세수에서 차지하는 부동산거래세를 비롯한 재산거래세의 비중은 높아야 2% 수준이다. 이에 비해 우리나라 재산거래세가 총세수에서 차지하는 비중은 무려 8.3%에 이른다. 일찍이 Ricardo가 지적하였듯이, 취득세와 등록세와 같은 부동산거래세는 거래비용을 높여 부동산시장의 형성과 발전을 저해하는 반시장적 조세이다. 따라서 취득세와 등록세 세율을 점진적으로 인하하고 그로 인한 광역자치단체의 세수결손을 종합부동산세 세수로 보전하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

2005년 초 정부의 부동산세제 개편은 이상과 같은 문제점들을 해소하기 위한 획기적인 것이었다. 우선 국세로서 종합부동산세를 도입하여 정책과세기능(재분배, 부동산투기 억제 등)을 담당하도록 하고, 지방세인 재산세는 지방자치단체들의 재원확보기능을 담당하도록 이원화하였다. 또한 토지와 건물의 평가방법을 시가기준으로 일원화하고, 과표의 시가반영률을 인상하는 대신, 종래의 복잡하고 급진적인 누진세율체계를 단순하고 완만하게 개편하였다. 그리고 부동산거래세의 과표를 실거래가격 기준으로 현실화하는 대신 등록세 세율을 인하였다.

그러나 개정된 토지보유세(토지에 대한 재산세와 종합부동산세)는 종전 종합토지세의 비과세·감면, 종합합산, 별도합산, 분리과세 등 용도별 차등 과세체계를 기본적으로 승계하였다. 본 연구는 2002년 종합토지세 부과액 산정을 위한 DB상의 全數資料를 이용한 모의실험을 통해 이러한 특례조치들이 세수 및 형평성에 미치는 효과를 분석하였으며, 그 주요 결과는 다음과 같다. 종합토지세제에 있어서 명실상부하게 綜合合算原則이 적용되는 토지는 2002년 가액기준으로 전국토의 37.5%에 불과하고 나머지 토지들은 비과세(정부소유 토지 = 전국토가액의 12.5%, 용도구분 비과세 = 전국토가액의 5.3%), 감면(=1.8%), 별도합산(=20.2%), 분리과세(0.1% 분리= 13.8%; 0.3% 분리= 7.3%, 5% 분리=0.5%) 등의 특례가 적용되고 있다.

이같이 지나치게 광범위한 특례제도는 세수를 크게 감축시켜 지자체의 자주재원을 취약하게 만들며 공평·효율·간소라는 조세의 3대원칙을 모두 크게 손상시킨다. 첫째, 2002년 平均課標現實化率 33.3%하에서 국가 등에 대한 비과세 이외의 모든 특례제도들을 폐지하여 해당토지들을 종합합산과세 대상에 포괄할 경우 세수가 현재 1조 4천억원에서 무려 4조 6천억원으로 늘어난다. 둘째, 종합토지세의 累進度를 각 납세자에게 부과되는 종합토지세 세액의 토지소유가액에 대한 탄성치를 이용하여 측정할 경우, 특례제도들은 누진도를 43.3% 저하시킨다. 또한 각종 특례제도들은 동일가액의 토지소유자는 동일가액의 세부담을 하여야 한다는 의미에서 수평적 형평성을 심각하게 손상시키고 있다.

더욱이 이러한 특례조치들의 경제적 정당성도 거의 없으며

로 특례제도를 전면적으로 정비하여 과세베이스를 확충하는 것이 토지보유세를 조세원칙에 충실한 세제로 개편하기 위한 핵심적인 과제이며, 동시에 과표현실화를 성공적으로 추진하기 위한 선행과제이다. 대신 농민 등 소액토지소유자 보호를 위한 基礎控除制度를 도입하여야 한다.

부동산보유세는 기본적으로 지방세이기 때문에, 이의 개편이 성공하기 위해서는 다음 두 가지 측면에서 지방자치단체의 유인구조를 개편하여야 한다. 첫째, 교육의 지방분권화이다. 초·중등교육은 통학거리의 제약 때문에 대부분의 선진국에서 대표적인 지방공공서비스이다. 따라서 진정한 지방자치의 실현을 위해서는 초·중등학교에 대한 행정 및 재정권을 기초자치단체로 이양하여야 한다. 부동산보유세 부담의 증가라는 비용과 학교 교육의 질 개선이라는 편익을 연계하는 시스템을 구축할 경우, 우리나라 학부모들이 세계적으로 높은 교육열을 가지고 있다는 사실을 감안하면, 부동산보유세 정상화는 자연스럽게 달성될 수 있을 것이다. 둘째, 지방교부금 산정시 표준세율이 기준재정수입액 산정의 기준이 되도록 교부세법 8조를 단순·명확화하여야 한다.

국세로서 종합부동산세 과세대상을 토지만으로 한정하는 방안이 부동산을 과세대상으로 하는 방안보다 효율 및 공평 양면에서 우월하다. 전통적인 관점에서 볼 때, 토지공급은 고정되어 있으므로, 토지분 부동산보유세는 자원배분에 대해 중립적이며 비왜곡적이다. 반면, 건물분 부동산보유세는 토지에 대한 개량을 저해한다. 건물분 부동산보유세는 수요자 가격과 공급자 가격 사이에 괴리를 낳고, 그 결과 자본배분의 왜곡으로 인한 초과부담을 야기한다. 또한 토지보유에 대한 조세는

경제지대의 일부로부터 염출된다고 보는 학자들은 토지보유세는 주로 공공부문의 행위에 의해 창출된 불로소득에 대한 과세이므로 본래부터 공평한 조세로 간주한다. 이러한 이유 때문에 많은 경제학자들은 부동산보유세를 토지세로 대체할 것을 제안하여 왔다.

2005년 신설된 종합부동산세가 건물 중 유독 주택만을 과세대상에 포함시킬 정당성은 없으므로 이를 제외하여 토지만을 과세대상으로 하는 '신종합토지세'로 개편하는 것이 보다 우월한 정책선택이라고 볼 수 있다.

<Abstract>

Toward Fundamental Reform of Real Estate Taxation in Korea

Jinsoon Lee

Real estate taxation is an ideal way to finance local public services in principle as well as in practice in many countries. Policy makers in Korea, however, have long been interested in employing the real estate taxation for various policy objectives such as curbing real estate price inflation, encouraging use of land, and lessening the degree of land ownership concentration etc. As a result, the real estate taxation in Korea has become complicated and has serious problems in equity and efficiency. In comparison with other advanced countries, the tax burden on holding a real property is too low, while that on transferring the property, which is the ultimate “anti-market” tax, is too high.

To solve partly these problems, the real estate taxation is reformed in 2005. The taxes on holding a real estate are divided into the Property Tax as a local tax and the Comprehensive Real Estate Tax as a central tax. The tax rate of the registration tax is lowered.

But the reformed taxes on holding a real estate take over the differentiation of land-holding taxes among land

classes of the Comprehensive Land Tax (CLT). The CLT in Korea would sum up the value of all land holdings of an individual or corporations and apply progressive tax rates, ranging from 0.2 percent to 5 percent in nine brackets. This principle, however, applies only 37.5 percent of the total land value. The other lands are specially treated in the following two ways (the percentage in parenthesis indicates the share of each category in the total land value in 2002). ① Land owned by government (G=12.5%) or used for charitable purposes, schools, and public roads etc. is exempt (E=5.3%); Various tax deductions are allowed for various policy purposes (D=1.8%). ② Different tax rates are imposed for different classes of land: commercial building sites are taxed at a low progressive rate between 0.3 percent and 2 percent (LCLT=20.2%); farm land and forest land are taxed separately at the flat rate 0.1 percent (o.1ST=13.8%); factory sites are taxed separately at the flat rate 0.3% (0.3ST=7.3%); luxury lands including golf courses are taxed separately at 5 percent (5ST=0.5%).

This study estimates the effect of these special treatments on the tax revenue and equity by simulations based on the computerized CLT DB in 2002 run by the Ministry of Government & Home Affairs. Land owned by government and foreign embassies is excluded from the analysis because it is generally exempt in other countries. The main findings are that these special treatments reduce the tax revenue by 68.2 percent, and reduce the progressivity of CLT by 43.3 percent. Therefore these differentiation of land-holding taxes among land classes should be abolished.

<저자약력>

이진순

서울대학교 상과대학 무역학과 졸업
미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사
한국개발연구원(KDI) 원장
현, 숭실대학교 경제학과 교수

부동산세제의 근본적 개혁방안

2005년 8월 26일 인쇄
2005년 8월 31일 발행

저 자 이진순
발행인 최용선
발행처 한국조세연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구회 2005

ISBN 89-8101-206-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원