

부동산시장과
부동산 조세정책과제

2007. 12.

노 영 훈

서 언

다른 유형의 부동산과 달리 주택은 ‘주거라는 사용 용도를 목적으로 토지 위에 건물자본이 투하되어 만들어진 부동산 자산 (housing (property) = land + improvement(capital) for residential purpose)’으로서, 자본자산(capital asset)이라는 기본시각은 ‘주거서비스(housing service)를 소비할 수 있는 내구소비재(자본)’이자, ‘경제인이 과거 소비하지 않고 저축하여 축적한 부(wealth)를 담은 자산(asset)의 한 형태’라는 이중성을 갖게 된다. 주택시장을 분석하기 위한 대부분의 이론 및 실증모형들이 이러한 이중적 성격 중 과거에는 전자를 강조하다가 최근에는 후자에 초점을 맞추는 연구 결과물들이 관심을 끌고 있다.

본 연구에서는 주택이라는 부동산시장을 분석함에 있어서 이러한 주택의 이중적 기능 모두를 염두에 두고 세계 현황을 검토하고 개편안을 제시하고자 노력하였다. 주택자산(housing asset)은 가구의 자산구성(portfolio) 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 자산 유형으로 이에 대한 기준적 과세제도(baseline taxation)의 설정과 그 예외로서의 비과세·감면 등 조세혜택 부여는 주택(시장)정책·자산과세정책·복지정책 측면에서 매우 중요한 정책 이슈이기 때문이다.

본 연구는 부동산이 그 유형별(토지·주택·영업용 등) 및 지역적 시장으로 세분화하였을 때 모두 동일하게 작동하지 않는다는 기본적인 원칙을 강조하여 해당 시장별 작동원리를 분석하고 이에 기초한 조세정책방향을 제시하는 것을 목적으로 하며, 특히 주택시장과 토지(나대지)시장의 시장메커니즘 차이를 강조하여 공급

및 수요탄력성의 정도, 보유세 부담의 증가를 통한 가격안정화의 가능성에 초점을 맞추고 있다. 또한 우리나라 가구의 경상소득과 가구소유주택자산의 현황을 살펴보고, 단순한 주택의 소유갯수나 소유주택자산가액과 납세자의 경제적 위치를 양 변수 간 상관계수를 통해 분석하여 가구소득이 많은 정도에 비례하여 주택자산가액이 많거나 이를 통한 미실현 양도차익의 발생 가능성이 높은 것이 아니라는 결과를 제시하고 있다.

저자는 우리나라의 부동산 관련 조세를 일정한 기준에 따라 구분하였을 때 외국과의 비교를 통해 국세 재산보유세로서 종합부동산세라는 새로운 조세를 갖고 있다는 점을 지적하고 있으며, 순부유세처럼 부채를 공제한 순부(net wealth)에 대해 과세하지도 않고 부동산만을 과세대상으로 한다는 점에서 이는 추가적인 국세 재산세라는 의견을 제시한다. 특히 주택에 대한 종합부동산세는 (주거서비스 소비에 대한 과세가 아니라) 주택자본에 대한 과세이므로 민간주택자본형성 및 소비지출에 미치는 영향이 우려되고, 향후 세 부담 인상 일정이 입법화되어 있는 상황이므로 경제적 비효율성과 형평성이 큰 문제로 대두되면서 중앙과 지방 간 세수배분을 두고 갈등을 빚을 소지가 있음을 지적하고 있다. 이에 대한 대안으로서 적어도 주택에 대한 중부세 만큼은 어느 시점에서는 폐지하는 것이 바람직하고, 과도기간 중에는 임대소득과세를 보완하는 기능을 부여하여 주택자산에 대한 외형과세로서의 성격에 만족하는 방안을 제시하고 있다. 또한 주택소유갯수별로 주택양도소득세율을 차등화하여 (실질적인 임대사업자인)다주택자에게는 중과하면서, 1세대 1주택자에게는 특정지역 거주요건을 부과할 뿐 비과세 혜택을 관대하게 적용하는 양도소득세 정책은 자본이득도 소득으로 보아 정상적인 소득과세 기반에 포함하는 많은 나라들의 세계개편 경향과는 다소 차이가 있다는 입장을 밝히고 있다.

저자는 부동산이라는 물건이 시장 대책적 정책세제로 동원되었던 과거 전통에서 벗어나기 위해서라도, 통상의 개인소득과 분리되어 과세되는 현행 양도소득은 종합소득세 체계 내에서 과세되어야 인세(personal tax)로서의 특성이 살아나면서 소득기준 형평성이 제고될 수 있을 것으로 전망하고 있다. 또한 1세대 1주택에 대해 양도소득세를 비과세하는 현행 규정은 강화된 거주요건을 충족한 경우에 한해 100% 세액공제 또는 과세이연되는 방식의 세제혜택이 부여되어야 자가점유자(owner-occupier)의 주거서비스 소비를 지원하는 원래 취지에 부합한다는 것을 지적하며, 보다 궁극적으로는 다주택소유가 일반화되는 시대적 상황에 부합하는 세제개편을 위해 다주택소유자에게도 주거주주택 1채의 양도차익에 대해서는 세제혜택을 주는 쪽으로의 개편방향을 제시하고 있다.

본 보고서는 본원의 노영훈 박사가 집필하였으며, 저자는 유익한 제언을 해준 익명의 논평자와 미시자료의 정리 및 전산 분석에 많은 도움을 준 신영철 팀장 그리고 원고 정리에 수고한 장정순 연구행정원에게 감사드리고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자 개인의 견해이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2007년 12월

한국조세연구원

원장 황 성 현

요약 및 정책시사점

본 연구에서는 부동산시장 자체에 대한 보다 정확한 이해를 위해 필요한 유형별·지역별 세부 부동산시장과 특성, 부동산시장의 효율성 분석, 부동산시장 정보와 정책지표를 살펴보고, 다른 한편으로는 우리나라 부동산 조세정책에 대한 평가 및 분석, 그리고 향후 정책방향을 모색해 보았다.

부동산은 크게 천연 상태의 토지와 여기에 (건물)자본이 결합되어 ‘만들어진 부동산’으로 나뉜다. 양자를 구분하는 이유는 토지시장과 주택시장의 작동원리가 동일하지 않으며 각각에 부과되는 조세가 자원배분에 미치는 왜곡효과가 다르기 때문이다. 특히 만들어지는 부동산의 한 종류인 주택은 주거서비스를 창출하는 자본재인 동시에 축적된 부를 저장하는 자산의 한 형태이다. 또한 이러한 유형별 부동산시장은 지역적 구분으로 더욱 세분화되어 나타난다. 따라서 제Ⅱ장에서는 부동산시장 자체에 대한 이해 및 보다 효과적인 부동산 조세정책 입안을 위해서는 유형별·지역별 세부 부동산시장과 특성을 보다 정확하게 파악할 필요가 있음을 강조하였다.

또한 부동산에 대해서도 주식과 같은 금융자산처럼 시장의 거래가격 내에 모든 정보가 정확히 반영되어 효율적이라는 의미에서의 시장 효율성 개념을 생각해 볼 수 있는데, 국내외 기존연구들의 결론은 대체로 주식시장만큼의 효율성은 없다는 것이 중론이다. 그러나 본 연구에서 살펴본 서울지역의 아파트만을 대상으로 한 주택시장은 장기적으로나 2001년 이후 기간에

서 상당히 효율적이라고 판단된다.

한편, 우리나라의 대표적인 주택시장 가격지표인 주택은행 주택매매 및 전세가격지수는 실제거래된 가격을 기초로 하고 있지 않고 중개업소가 주관적으로 제공한 ‘거래가능가격’이라는 기본적 한계점 때문에 개선할 점이 많이 있다. 지역적 및 유형별 표본추출비용 측면에서도 모집단과 큰 괴리를 보이고 있고, 단위면적당 임대나 매매가격을 기초로 지수를 산정한 것도 아닌 것으로 판단된다. 이러한 가격지수를 통해 시장상황을 판단하고 가격안정화 대책을 마련하거나 정책지표에 바로 반영되는 식의 정책은 거래량의 변동성이 매우 높은 시기에는 부적절하다는 판단이다. 오히려 지역단위의 부동산시장 동향에 보다 정통한 지방정부가 주도하는 지역적 부동산정책의 개발이 필요하고, 직접적인 가격규제정책보다는 시장원리가 잘 작동할 수 있도록 시장 효율성을 제고하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 단지 토지시장에 한해서는 정부가 토지의 용도별 이용규제를 통해 토지공급을 좌우하는 독점적 지위를 갖고 있는 한 공급자로서의 적극적인 역할이 기대되고, 정확한 시장정보가 투명하게 시장참여자들에게 제공되고 공정한 거래의 룰을 정립하는 데 초점을 맞추어 정부의 역할이 재정립되어야 할 것이다. 필요한 지역에 적기에 택지공급이 이루어지는 계획이 구체적으로 실천되어 정부가 시장참여자들로부터 신뢰를 받을 때에만, 만들어지는 부동산의 가격 안정을 기대해 볼 수 있다고 생각한다.

제Ⅲ장 및 제Ⅳ장에서는 우리나라의 부동산 관련 조세정책에 대해 분석하였다. 우리나라의 부동산 관련 조세를 일정한 기준에 따라 구분한 후 외국과 비교해 보면 국세 재산보유세로서 종합부동산세라는 새로운 조세를 가지고 있다는 점이 가장 눈

에 쫓는다. 순부유세처럼 부채를 공제한 순부(net wealth)에 대해 과세하지도 않고 부동산만을 과세대상으로 한다는 점에서 추가적인 국세 재산세라고 볼 수밖에 없다는 결론에 도달한다. 특히 주택에 대한 종합부동산세는 (주거서비스 소비에 대한 과세가 아니라) 주택자본에 대한 과세이므로 민간 주택자본형성 및 소비지출에 미치는 영향이 우려되고, 향후 세부담 인상 일정이 입법화되어 있는 상황이므로 경제적 비효율성과 형평성이 큰 문제로 대두되면서 중앙과 지방 간 세수 배분을 두고 갈등을 빚을 전망이다. 적어도 주택에 대한 중부세 만큼은 어느 시점에서는 폐지하는 것이 바람직하고, 과도기간 중에는 임대소득과세를 보완하는 기능을 부여하여 주택자산에 대한 외형과세로서의 성격에 만족해야 할 것이다. 이 경우에도 대부분의 나라들처럼 자가점유자들에게는 귀속임대소득을 과세하지 않는 방식을 따르고자 한다면 자가점유주택은 주택중부세 과세대상에서 제외하고, 임대사업자는 현재 납부하고 있는 임대소득세를 감안하여 과세조정되는 방식으로 운영되는 것이 본질에 부합할 것이다.

주택소유챗수별로 주택양도소득세율을 차등화하여 (실질적인 임대사업자인) 다주택자에게는 중과하면서, 1세대 1주택자에게는 특정지역만 거주요건을 부과할 뿐 비과세 혜택을 관대하게 적용하는 양도소득세 정책은 자본이득도 소득으로 보아 정상적인 소득과세 기반에 포함하는 많은 나라들의 세계개편 경향과는 다르게 전개되어 왔다. 우리나라 가구의 경상소득과 가구소유 주택자산의 현황을 통해 살펴보았듯이 단순한 주택의 소유챗수나 소유주택 자산가액은 납세자의 경제적 위치를 정확하게 측정할 수 있는 척도가 아님을 양 변수 간 상관계수를 통해 확

인하였다. 즉, 가구소득이 많은 정도에 비례하여 주택자산가액이 많지도 않고 따라서 미실현 양도차익이 그 만큼 많이 발생할 가능성이 있는 것도 아니었다. 따라서 부동산이라는 물건시장 대책적 정책세제로 동원되었던 과거 전통에서 벗어나기 위해서도, 통상의 개인소득과 분리되어 과세되는 현행 양도소득은 종합소득세 체계 내에서 과세되어야 인세(personal tax)로서의 특성이 살아나면서 소득기준 형평성이 제고될 전망이다. 또한 1세대 1주택에 대해 양도소득세를 비과세하는 현행 규정은 강화된 거주요건을 충족한 경우에 한해 100% 세액공제 또는 과세이연되는 방식의 세제 혜택이 부여되어야 자가점유자(owner-occupier)의 주거서비스 소비를 지원하는 원래 취지를 되찾게 될 것이다. 그러나 궁극적으로는 다주택소유자에게도 주거주주택 1채의 양도차익에 대해서는 세제 혜택을 주는 쪽으로 개편하는 것이 다주택소유가 일반화되는 시대적 상황에 부합하는 세제의 발전방향일 것이다.

목 차

I. 서 론	15
II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석	19
1. 유형별·지역별 세부 부동산시장과 특성	19
가. 부동산의 유형별 및 지역적 특성	19
나. 유형별 차등과세의 현황	24
2. 부동산시장의 효율성 연구	26
가. 부동산시장의 효율성 개념과 국내외 실증연구들	26
나. 서울지역 아파트시장의 효율성	29
3. 부동산시장 정보와 정책지표	32
가. 부동산시장과 시장가격의 본질	32
나. 외국과 우리나라의 주택가격 통계기반	36
다. 시장정보와 시장참여자 및 정부	41
III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안	46
1. 우리나라 부동산 관련 과세정책 현황 : 특징적 사실들 (stylized facts)	46
가. 전체 틀(system)로서의 부동산세제의 특징	46
나. 부동산 보유세의 총체적 수준 비교	51
다. 재산과세의 중앙과 지방정부 간 세원배분 및 과세자주권 국제비교	55
라. 부동산보유과세의 중앙과 지방 간 세수배분 예상	64
마. 부동산보유세의 인세화 경향과 가격안정화 목적	73
바. 양도소득세의 부동산정책과세화 경향	75

사. 보유과세 강화와 거래과세 완화정책	77
아. 소결	83
2. 주택에 대한 보유 및 양도과세와 형평성 분석	85
가. 2003년 가구경상소득과 가구주택자산가액의 결합분포 ..	86
나. 가구소득과 주택자산가액 간의 관계 및 주택보유세의 형평성 분석	89
다. 가구소득과 미실현 주택양도차익 간의 관계 및 주택양도세의 형평성	93
라. 소결	99
IV. 부동산 세제개편의 기본방향	101
1. 부동산세제 개편의 기본목표	101
2. 지방재산세와 종합부동산세 체계의 조정	104
3. 양도소득세 기능의 정상화	109
가. 실거래가 과세원칙으로의 전환에 따른 개편	109
나. 자본이득과세의 주요 정책적 고려사항들	115
다. 1세대 1주택 비과세제도의 신고주의로의 개편	118
라. 8년 자경농지, 농지대토 등 비과세·감면제도 개선	128
4. 거래세 완화를 위한 단계적 접근방법	128
V. 결론 및 정책시사점	131
참고문헌	134
<부 록>	137

표 목차

<표 II-1> 국민은행 주택가격지수 표본배분(2003. 10 이후) …	38
<표 III-1> 중앙집권국가(unitary country)의 중앙·지방정부 간 재산과세 세수 비중(2003) …	58
<표 III-2> 연방제국가(federal country)의 중앙·지방정부 간 재산과세 세수 비중(2003) …	60
<표 III-3> 과세자주권 유형별 각국의 지방세(taxes of sub-centra government) 현황(1995) …	61
<표 III-4> 고가주택에 대한 가액별 지방세 및 국세 보유세 (2005~2006년) …	68
<표 III-5> OECD 국가들의 부동산에 대한 VAT 과세현황 …	80
<표 III-6> 최근 부동산(기타 및 주택) 거래과세 법정세율 인하 추이 …	83
<표 III-7> 주택소유가구 현황 …	87
<표 III-8> 2003년 통계청 가계조사 표본 및 주택재산세 자료와의 통합 여부 …	89
<표 III-9> 2003년 보고가구소득 분위별 총 주택자산가액 분포 …	92
<표 III-10> 소득분위별 평균가구소득 및 평균 미실현 양도 차익 …	97
<표 III-11> 소득분위별 평균가구소득 및 평균 미실현 양도차익 (가중치 적용) …	98
<표 IV-1> 종합소득세 및 양도소득세의 세율변화 추이 (1989년~현재) …	114
<표 IV-2> 1세대 1주택 양도소득세 비과세요건 개정내용 …	120

그림 목차

[그림 II-1] 매매가격 대비 전세가격 변동 추이	32
[그림 III-1] 현행 부동산 관련 조세 및 부담금 체계도	50
[그림 III-2] OECD국가의 재산과세 비중(총 세수액 대비)	52
[그림 III-3] OECD국가의 부동산보유세 비중(총 세수액 대비) ·	53
[그림 III-4] 고가주택 가액별 지방세 및 국세 보유세 비중 변화 추이	70

I. 서 론

참여정부하에서 부동산 관련 세금을 강화하여 가격안정을 이루기 위해 추진된 정책들이 예상하지 못한 부작용을 나타내고 있다. 지방재산세와 종합부동산세로 이루어진 이원적 부동산보유세 부담 강화와 다주택자에 대한 양도소득세 중과정책이 바로 그것이다. 시장가격 급등지역 내 주택가격 공시액 증가로 세부담이 급증하여 소득 및 납세능력을 감안할 때 조세저항 대상범위가 확대되고 있으며, 유상거래 시의 양도소득세 및 취득과세 부담 증가로 거래량이 급격히 감소하였다. 또한 주택자산가격 변동의 지역적 차이에 따른 기초자치단체의 세수 격차가 심화되어 지방재산세의 공동세원화요구가 늘어나고 있는 실정이다.

본 연구는 부동산이 그 유형별(토지·주택·영업용 등) 및 지역적 시장으로 세분화하였을 때 모두 동일하게 작동하지 않는다는 기본적인 원칙을 강조하여 해당 시장별 작동원리를 분석하고 이에 기초한 조세정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 주택시장과 토지(나대지)시장의 시장메커니즘 차이를 강조하여 공급 및 수요탄력성의 정도, 보유세 부담의 증가를 통한 가격안정화의 가능성에 초점을 맞추고자 한다. 주택은 주거서비스 생산을 위한 자본자산(capital asset)이라는 기본시각에서 출발한다. 다른 유형의 부동산과 달리 주택은 ‘주거라는 사용 용도를 목적으로 토지 위에 건물자본이 투하되어 만들어진 부동산 자산 (housing (property) = land + improvement(capital) for residential purpose)’임을 주목하여야 한다. 따라서 주택(주거용자산)은 ‘그로부터 주거서비스(housing service)를 소비할 수 있는 내구소비재(자본)’이자, ‘경제

인이 과거 소비하지 않고 저축하여 축적한 부(wealth)를 담은 자산(asset)의 한 형태'라는 이중성을 갖게 된다. 주택시장을 분석하기 위한 대부분의 이론 및 실증모형들이 이러한 이중적 성격 중 과거에는 전자를 강조하다가 최근에는 후자에 초점을 맞추는 연구 결과물들이 관심을 끌고 있다. 따라서 주택이라는 부동산시장을 분석함에 있어서 이러한 주택의 이중적 기능을 염두에 두고 세계 현황을 검토하고 개편안을 제시하고자 한다. 주택자산(housing asset)은 가구의 자산구성(portfolio) 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 자산유형으로 이에 대한 기준적 과세제도(baseline taxation)의 설정과 그 예외로서의 비과세·감면 등 조세혜택 부여는 주택(시장)정책·자산과세정책·복지정책 측면에서 매우 중요한 정책 이슈이다.

최근 한국재정학회·한국응용경제학회가 공동으로 주최한 정책 세미나에서 우리나라의 부동산 문제를 진단하고 부동산 정책을 평가하는 논문들이 많이 발표되었는데, 저자들 중 토지 또는 주택 등 부동산의 유형을 구분하여 논리를 전개한 저자는 극소수에 그치고 있다. 대표적인 예로, 이정우(2007)는 우리나라의 부동산 문제를 토지에 국한하여 토지공개념 차원에서의 토지보유세 강화 정책을 헨리 조지스트 입장에서 강하게 주장하면서 '만들어지는 부동산인' 주택에 대해서는 언급 자체가 없어 마치 토지와 동일한 시장원리와 정책논리가 적용되는 것 같은 이해의 수준을 보이고 있다¹⁾.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 부동산시장을 유

1) 저자는 '토지보유세의 강화는 헨리 조지의 아이디어인 지대세 혹은 토지가치 세제와 일치하는 것이 아니지만 상당히 근접하며..' (p. 25)라고 표현하여 참여 정부하에서 추진된 토지와 주택을 뭉뚱그려 모두 적용되는 보유세제 강화 정책이 헨리 조지의 기본 아이디어인 land value tax개념에도 충실하지 못함을 인정하고 있음. 더욱 중요한 것은 헨리 조지가 건축물(building) 또는 개량물(improvement)과 같은 자본에 대한 과세를 명백히 반대하고 있음에도 주택에 대한 보유세 강화 정책이 어떠한 긍정적 측면과 부정적 측면이 있는지를 전혀 논하지 않고 있음.

형별로 그리고 지역별로 구분한 세부시장 측면에서 시장분석을 해야 할 필요성을 제기한다. 부동산의 대표적 구분인 토지와 주택으로 그리고 서울, 수도권, 그리고 전국단위의 지리적 범위에 따라 같은 유형의 부동산도 가격 및 거래량 등에서 매우 많은 차이를 보이고 있음을 밝힌다. 그리고 우리나라 및 외국에서 기존에 수행된 부동산시장의 효율성 연구에 대해 문헌조사를 한 후, 우리나라 서울 아파트시장에 대한 효율성 정도를 가늠해 본다. 그리고 우리나라 부동산시장을 분석하는 데 있어서 빠질 수 없는 시장가격지표인 국민은행의 매매 및 전세가격지수, 그리고 한국토지공사의 토지 가격지수 및 토지 거래량에 대해 살펴본다. 특히 주택가격안정화를 목적으로 도입된 많은 정부대책들의 판단기준이 되는 가격지수들이 적정한지, 또 가격안정화 그 자체를 목적으로 하는 정책들이 갖는 문제점들을 검토한다. 이렇게 지역적으로 그리고 유형별로 상이한 시장을 대상으로 중앙과 지방정부가 각각 국세 및 지방세라는 부동산 관련 조세수단들을 어떻게 운영하는 것이 바람직한지를 가늠하기 위한 전초작업이라고 할 수 있다.

제Ⅲ장에서는 우리나라의 부동산 관련 조세들을 부동산의 취득-보유-거래단계별로 구분하는 기준과 OECD에서의 재산과세 구분 기준을 결합하여 이차원적 유형화(classification) 구분 기준을 정한 후 이에 따라 재분류한 후 특징적인 사실들을 중심으로 현황을 정리한다. 그 다음으로 최근 주택자산을 대상으로 보유과세 및 자본이득과세를 강화하는 정책이 고액 주택자산가 및 다주택 보유자를 대상으로 강도 높게 추진되고 있는데 2003년 가구소득과 주택자산소유 현황을 통해 이러한 정책이 소득 대비 형평성에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 검토해 본다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장에서 파악한 현황과 문제점에 기초하여 개편의 방향과 방안들을 세목 유형별로 제시한다. 특히 앞의 장들에서 수행한 부동산 시장분석에

기초하여 해당 조세별로 지켜야 할 바람직한 조세의 특징들을 염두에 두고 방향을 제시하였다. 마지막으로 제V장의 결론과 정책 시사점에서 앞 장들에서의 주요 결론을 다시 재정리하면서 부동산 문제에 있어서 정부와 시장 간 역할분담 문제를 생각해 본다.

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석

1. 유형별 · 지역별 세부 부동산시장과 특성

가. 부동산의 유형별 및 지역적 특성

부동산의 유형을 구분하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 경제학적인 측면에서는 크게 (인간의 가공적 노력이 추가되지 않은) ① 순수한 자연상태의 토지인 ‘맨땅’과 ② 건축물(improvements)이 지상에 지어지거나 수로 등 개량이 이루어져 인간의 노력이 가미된, 따라서 토지와 (건물)자본이 결합된 ‘만들어진 부동산’으로 크게 나누어 볼 수 있다. 영어 표현으로도 land와 property 모두 부동산이라는 영어 표현인 real estate 또는 real property에 속하는 것이나, 토지 위에 건물자본이 투하되어 만들어지는 부동산이라는 특성이 강조될 때 property라는 표현이 주로 사용된다(property = land + improvement(capital)). 사용되는 목적에 따라 농지나 공장용 부동산과 같은 생산적 부동산도 있을 수 있고, 자가점유용 주택(owner-occupied house)과 같은 소비용 부동산도 있을 수 있다. 엄밀한 의미에서 태고 이래로 인간의 인위적 노력이 전혀 가해지지 않은 자연상태의 토지는 경관적 아름다움과 지하의 광물자원 이외에는 그 자체로서 가치가 없는 것이 보통이고, 대부분의 경우 정도의 나름이지만 인간의 노력이 추가되면서 부동산의 가치가 변하는 것이 보통이다. 예를 들어, 농경지에 배수 시설이 마련되어 있다거나 아파트 건설용 부지 위에 상하수도 및 각종 기반시설이 조성되어 있는 경우이다. 즉, 겉으로는 허허벌판 위의 맨땅이라고 보이는 토지에도 일종의 자본이 결합되어 있는

경우가 대부분인 것이다.

본 연구에서 이렇게 순수한 토지와 여기에 자본이 결합된 부동산을 구분하는 이유는, 부동산이란 기본적으로 그 위치적 특성(locational attribute)과 공급비탄력성이 강조되는 ‘토지’적 요소와 인간이 재생산하는 ‘자본’적 요소가 어떻게 결합되어 만들어지는가에 따라 해당 부동산의 수요 및 공급 등 작동원리가 달라지기 때문이다. 예를 들어 주택이라는 주거용 부동산은 주거용에 적합한 건물을 짓기 위한 토지, 즉 택지를 확보하여 2년여의 건설기간 동안 자본을 투자하여 건축을 하여야 하는데 주택 공급을 위한 자본은 풍부함에도 불구하고 택지 확보가 어려울 경우 토지에는 일종의 ‘준지대(quasi-rent)’가 프리미엄으로 형성되게 된다. 이러한 상황에서는 주택가격의 상승에도 불구하고 초과수요 상태에서 공급이 매우 느리게 반응하여 시장 내 가격기능이 일반 재화 및 서비스시장과 달리 제대로 작동하지 못하게 되는 결과를 낳는다.

유형별로 부동산을 구분하는 것은, 해당 시장 내의 작동원리를 분석하는 데 유용하지만 또 한편 부동산세제의 왜곡효과를 판단하는데도 도움이 된다. 예를 들어, 영·미계 국가에서의 재산세(property tax)는 토지(의 가치)에 대해서만 부과하는 지가세(land value tax)와는 달리 토지 위에 지어진 건축물이나 개량물(improvements)(의 가치)에 대해서도 토지와 동일세율로 (합산하여 비례)과세하는 개념적 구조를 갖는다. 이 때문에 대부분의 미국 내 지방정부가 부과하는 재산세에 대해서는 토지(가치)세가 갖는 전통적 중립성 견해를 적용할 수 없고 재산세가 투자의사 결정 및 자원배분 결정에 영향을 미치게 되어 조세의 경제적 비효율성(economic inefficiency) 효과에 주목하게 된다. 또한 공급이 고정된 토지에 부과되는 토지(가치)세가 자원배분에 영향을 미치지 않는다는 전통적 중립성 견해도 나대지·택지, 공장용지 등 상호배타적인 토

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 21

지 이용 용도들로 토지 공급이 나누어지는 것을 감안하면 공급량이 고정되어 있지 않게 되고, 또 이러한 상이한 용도로 구분된 세부적 토지시장에서의 임대수익률이 다르게 되면 토지세가 자원배분에 중립적이지 않게 된다. Bentick(1979)는 현재 사용되는 용도로 토지의 가치를 평가하여 토지세를 부과하게 되면 임대수익이 당장이 아니라 미래 늦게 나타나는 토지이용계획들의 현재가치를 저평가하게 되어 토지의 자원배분을 왜곡하게 됨을 강조한다²⁾. 따라서 토지(가치)세라도 ‘현재 사용되는 용도하에서 평가한 토지 가치’(current-use)가 아니라 ‘최상의 사용 용도로 쓰일 때의 토지 가치(best-use site value)’에 기초하여 부과될 때 토지(가치)세가 중립적이므로 이러한 방식으로 과세평가된 토지보유세만이 중립적이라고 Bentick(1979), Noguchi(1982), Mills(1981), 그리고 Wildasin(1982) 등은 주장한다. 그렇다면 현재 우리나라의 토지보유세 부과시 사용되는 토지에 대한 과세평가기준인 공시지가액은 이러한 기준에서 볼 때 최선의 토지가치(best site value)로 평가된 가액이 아니므로 (토지분) 재산세나 (토지분) 중부세는 결코 비왜곡적 조세라고 볼 수도 없게 된다. 요약하건대, 최근 부동산에 대한 보유과세 강화를 찬성하는 논거들 가운데 중립성 또는 비왜곡성이 강조되는 경향이 있는데, 부동산의 유형을 불문하고 모든 부동산에 대한 보유세가 이러한 바람직한 특성을 갖는 것이 아니고 매우 특정한 유형의 부동산에 대한 특수한 방식의 과세평가방식이 결합될 때에만 그러한 특성을 발휘하게 되는 것이다.

한편, 인간의 경제활동이 일정한 (지리적) 공간을 차지하면서 이루어지므로 한 경제 내에서 이루어지는 일반적인 경제활동 수준이 호황 또는 불황이나에 따라 생산 및 소비와 같은 실수요적 측면의 부동산 수요가 달라질 뿐만 아니라, 자산으로서의 부동산에

2) Bentick(1979)

대한 수요 또한 자산 구성(portfolio) 측면에서 달라지게 된다.

본고에서는, 어느 나라에서나 존재하는 도시형 부동산의 이용에 대한 지리적 규제(예, 지역지구제(zoning))가 강하게 적용되는 도시계획(urban planning)적 특성을 감안하여, 부동산의 유형을 ① 나대지 ② 주택 및 주거용 부동산(residential property), ③ 공장·사무실 등 산업용 및 영업용 부동산(industrial or business property)으로 크게 구분하기로 한다. 특히 ②와 ③의 구분은 활용 용도에 적합하게 부동산의 물리적 구조가 달라지는 것이 보통이지만, 부동산이 소재하는 관할 지방 및 중앙정부의 도시계획적 이용 규제에 의해 달라질 수도 있다. 예를 들어, 주상복합건물이나 오피스텔은 그 구조적 특성상 주거 및 상업용 용도에 공히 이용될 수 있도록 건축되어 있어서 물리적으로는 큰 차이가 나지 않지만, 정부의 건물 구분과 유형별 차등과세제도에 따라 구분되는 부동산이 되기도 한다.

경제학적 주택 개념에는 i) ‘주거 사용목적’과 ii) ‘만들어지는’이라는 두 가지 의미가 강조되는데 이를 보다 자세히 살펴보자. 첫째, 주거용이라는 특질은 ‘주택으로부터 주거서비스(housing service)를 소비할 수 있는 내구소비재(자본)’이자 동시에, ‘경제인이 과거 소비하지 않고 저축하여 축적한 부(wealth)를 담는 자산(asset)의 한 형태’라는 이중성을 갖게 된다는 점이다. 단순히 구입은 하되 실물적 사용 용도가 없는 주식이나 채권과 같은 금융자산과 달리 추후에 사용을 전제로 하여 구입한다는 것이다. 물리적 주택 한 채의 구입에 대해서도 구입 행위의 이중적 성격의 본질은 변함이 없다. 주택을 구입하는 행위에는 집주인이건 임차인이 주택에 입주하여 주거서비스를 소비하는 행위와 집주인이 자신의 부를 주택이라는 자산의 형태로 소유하려는 재무적 투자행위 두 가지가 자연스럽게 뒤따르면서 복합적 성격을 갖게 된다. 따라서 다

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 23

주택자는 투자자이고 1세대 1주택자는 거주수요자라고 단순화할 수도 없고 소유한 주택들 중 실제 거주하는 주택이 있다면 그 해당 주택에 대해서는 주거서비스 소비를 염두에 두고 구입했다고 말할 수 있을 뿐이다. 결국 후술하는 주택시장에 대한 수요를 분석하는 데 있어서도 구입자의 실제 거주수요와 타인 임대 목적용 사업용 자산수요로 나눌 수는 있지만 두 경우 모두 재무적 투자등기가 함께 내재되어 있음을 부인할 수는 없는 것이다.

둘째, 주택은 ‘만들어지는’ 부동산이므로 토지와 같은 재생산 불가능 자산과 달리 주택 구입은 국민소득계정상에서 총고정자본형성을 구성하게 되고 소비지출로 보지 않는다. 본래 기업 등 생산주체에 의한 자본재 구입만을 총고정자본형성 또는 총고정투자라고 하는 것과 대조적으로 가계의 (자가 거주용이건 임대용이건) 주택구입은 주거서비스를 생산하는 하나의 산업 종사자의 활동으로 보는 것이다. 이러한 특성이 갖는 중요한 의미는 토지와 달리 가격이나 소득에 대한 공급탄력성이 시계(time horizon)를 2~3년으로 보면 상당히 높다는 점이다. 즉, 주택을 지을 수 있는 택지를 확보한 후 자본을 투하하면 2~3년의 건축기간 후에 신규 공급으로 실현되므로 주택시장 분석 시에 주택스톡을 기본단위로 하건 주거서비스를 기본단위로 하건 ‘우상향’하는 공급곡선을 갖게 된다는 사실이다. 이러한 특성에서 비롯되어 거시국민경제의 총수요를 구성하는 투자기출 중 주택건설부문의 영향력이 인정되어 일반 경제활동의 향방인 경기를 예측하는 데 신규 주택판매나 신축 활동에 경제정책당국자들이 관심을 갖게 되는 것이다. 결국 이러한 산업적 특성은 주택에 대한 보유 또는 양도 행위에 대한 과세정책 마련 시에 토지와는 달리 접근해야 할 필요성을 제기하게 되는데 주로 부가가치세, 소득세, 그리고 재산(보유)세 분야에서 발생한다. 예를 들어, 후술하겠지만 주택임대사업자에 대한 부가세 면세 및

소득세 과세제도, 주택판매업자(dealer)의 매매차익에 대한 일반양도소득세 비적용, 자가점유가구에 대한 재산세 혜택 등이다.

나. 유형별 차등과세의 현황

앞 절에서 우리는 부동산을 유형별로 그리고 지역별로 구분해 세부시장(segmented market)을 살펴보면 이질적인 시장임을 설명했다. 토지만 보더라도 토지의 주된 용도에 따라 지적공부에 등록된 논(전), 밭(답), 과수원, 임야 등 28가지의 지목이 있고 지목에 따라서 건축물을 지을 수 있는지의 여부와 어떤 건축물을 지을 수 있는지가 달라지기 때문에 당해 토지의 가치를 결정하는 요소가 된다. 예를 들어, 지목이 임야, 전, 답으로 되어 있는 토지에는 곧바로 건축물을 지을 수 없고 대지나 공장용지, 주유소용지 등으로 지적공부상의 지목을 바꾸어야 건축물을 지을 수 있게 된다. 따라서 토지시장만 보더라도 수많은 용도별 세부 토지시장이 존재하고, 용도변경에 의해 이들 세부 토지시장들은 단기적으로도 토지의 공급이 고정되어 있지 않다.

우리나라는 부동산을 크게 토지, 주택, 상업용 부동산 등으로 구분하여 해당 유형별로 조세부담을 달리하는 전통을 오랫동안 유지하고 있다. 취득단계의 취득세나 등록세에서도, 보유단계의 지방재산세나 종부세에서도 처분단계의 양도소득세에서도 차등과세구조를 갖고 있다. 이러한 차등세부담 세제는 부동산의 유형이 다름에 따라 과세목적용 평가가 다르기 때문에 발생하는 부분도 있지만, 대부분 법정명목세율에서도 차등세율을 설정하고 있음을 미루어 보아 일정한 사회경제적 목적을 달성하기 위한 정책세제적 고려가 감안되었다고 할 수 있다. 예를 들어 농지 등 생산적 목적에 사용되는 토지에 대해서는 낮은 취득등록세 세율과 낮은 분리과세 보유세 세율을 적용하여 높은 생산비용으로 이어지지 않게 한다거나,

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 25

호화 별장에 대해서는 취득 및 보유단계에서 모두 초과하여 사치성 소비로 이어지지 않게 한다는 식의 명분이 제시된다.

문제는 이러한 유형별 부동산에 대한 차등과세에 추가하여 지역별 차등과세까지 결합될 경우 세무행정적으로 실행하기 매우 어렵고 납세협력비용도 매우 높아지면서 세부담 증가를 피하기 위한 경제적 비효율성, 그리고 형평성도 저해하는 조세체도가 만들어진다는 점이다. 예를 들어, 농어촌주택과 별장에 대한 양도소득세 세부담의 차등화가 대표적이다. 과거 세무당국은 주된 주거용 부동산과 별장을 따로 갖고 있을 때 별장에 대한 고율 취득세신고 후 증가된 재산세 및 종토세 등을 지방자치단체에 성실히 납부했을 경우에만 1세대 다주택자에 대한 양도소득세 증가에서 배제하여 1가구 1주택으로 취급하였고, 그렇지 않고 취득등록세 쪽에서 증가받지 않았을 경우에는 양도소득세에서 불이익을 주었다³⁾. 한편 2002년 농촌경제 활성화를 목적으로 추진된 ‘(도시민의)농어촌주택 취득에 따른 1세대 1주택 증가배제 특례제도는 ① 관광단지나 광역시 및 수도권이 아닌 읍면지역내 ② 대지면적 660㎡ 이내, 주택의 연면적 150㎡(공동주택 116㎡) 이내 ③취득시 주택공시가격 7천만원 이내면서 본인 거주 다른 집을 파는 시점기준 1억원 이내여야 한다는 조건을 만족시켜야 한다. 이와 같이 시골에 집을 한 채 마련하여 주말이나 휴가철에 이용한다는 동일한 경제인의 행위에 대해서도 취득세, 재산세, 양도소득세, 종합부동산세의 세부담이 천차만별이 된다.

또 다른 유형별 차등과세의 사례는 오피스텔을 사무용 건물로

3) 최근 행정법원도 이러한 과세당국의 관행을 확인하는 판결을 내림. 즉, 상시 거주가 아닌 휴양 등의 용도로 쓰여 지방세법상 주택이 아닌 부동산에 해당되는 별장도 소득세법의 개념으로는 언제나 집으로 쓸 수 있는 주거기능이 유지되어 주택으로 볼 수 있으므로 1가구 다주택자에 해당되어 소유주의 다른 주택 처분 시 1가구 1주택 양도로 볼 수 없다는 판결임. (2007.7.1 행정)

볼 것인가 주거용 건물로 볼 것인가 하는 매우 애매한 기준에서도 발생한다. 우리나라는 주택의 임대용역에 대해서는 부가가치세를 면제하지만 일반 사무용 건물에 대해서는 부가가치세를 부과한다. 주거 겸용으로 설계되어 입주자가 사실상 주택으로 사용하면 주택으로 본다는 예규(제재산 46014-40)는 2003년 2월 18일부터 시행됨에 따라, 부동산임대사업자등록을 한 후 매입세액 환급을 받으면 임대용역에 대한 부가가치세를 내는 사무용 건물이 되는 반면 사업자등록을 하지 않고 부가가치세 환급도 받지 않으면 면세사업인 주택임대업에 전용된 부동산으로 보게 된다. 후자의 경우 오피스텔 이외에 일반주택까지도 소유하고 있다면 1가구 1주택 양도소득세 비과세 혜택도 인정받지 못하는 경우도 발생하게 되어, 각종 세법의 세부규정에 따라 유형별 차등과세의 범위와 정도는 매우 크게 발생하고 있다.

2. 부동산시장의 효율성 연구

가. 부동산시장의 효율성 개념과 국내외 실증연구들

부동산시장의 자산시장 효율성에 대한 대표적인 문헌조사 논문(survey paper)으로는 Evans(1995)와 Gatlafl & Tirtirogulu(1995)가 있다. 아래에서는 이들의 기존연구 결과를 재정리하여 소개하고자 한다.

주식과 같은 금융시장의 경우에는 거래소의 가격정보를 사용한(자산)시장 효율성에 대해 많은 실증연구들이 축적되어 있다. 주식의 가격이 주식시장 내의 모든 정보를 정확히 반영한다면 그 시장은 효율적이라고 판단한다는 기본틀⁴⁾ 내에서 실증분석이 이루어

4) 실제 사용할 수 있는 시장 효율성 개념을 정의하자면, “효율적 시장 내에서는 이윤을 내기 위해 시장 내 정보를 활용하는 한계편익이 한계비

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 27

졌으며 이러한 분석틀을 원용하여 부동산시장의 효율성에 대해서도 실증연구가 이루어졌다. 시장의 정보 측면에서의 효율성이 가격을 통해 자원배분의 효율성으로 이어진다는 것이다. 먼저 Fama(1970)에 따르면 ① ‘약한 형태(weak-form)’, ② ‘반 강한 형태(semi-strong)’, 그리고 ③ ‘강한 형태(strong-form)’의 세 가지 종류의 시장효율성 검정 개념이 가능하다고 한다.

첫 번째 소개하는 ‘약한 형태’의 시장 효율성은 시장 내의 과거 정보는 이미 직전기 시장가격에 반영되었으므로 금기의 새로운 정보들만이 시장가격에 영향을 미치고 좋은 소식과 나쁜 소식이 임의적으로(randomly) 시장에 도착하므로 시장가격의 움직임은 임의확률분포(random distribution)에 따르게 된다는 개념이다. 전 세계의 일일 주식거래시장을 대상으로 한 대부분의 실증연구들은 이러한 ‘약한 형태’의 시장 효율성을 갖는다고 알려져 있다. 부동산시장의 경우에는 일일 거래소시장이 존재하지 않아서 신뢰할 만한 거래가격자료를 확보하기 어렵다는 한계 때문에 주로 미국의 지역적(기존) 단독주택 거래시장을 대상으로 시계열 가격지수나 횡단면 지방세 과세자료 등을 이용하여 연구가 진행되었다. 어떤 특정(자산)시장의 현재 가격들이 전기의 가격(들)과 상관관계가 있어서 시계열 가격변동에 일종의 관성(inertia)이 존재할 경우 ‘약한 형태의’ 시장 효율성이 없다고 해석한다. 다만, 시장정보를 이용하여 초과수익을 획득할 수 있는 기회만 존재하지 않는다면, 이러한 시계열적 자기상관성(serial correlation)이 발견되어도 약한 형태의 시장 효율성이 있다고 판정할 수 있다는 견해가 대두됨에 따라⁵⁾ Rayburn 등(1987), Case·Shiller(1989) 등은 초과수익 획득가능 거래공식(profitable trading rule)이 존재하는지를 살펴보았다. 그

용을 초과하지 않는 정도까지만 시장정보가 가격 내에 반영된다”는 것임. Fama(1970) 참조.

5) Jensen(1978) 참조.

결과 연구대상 기간 및 지역들에 따라서는 이러한 공식들이 존재 하기도 하였지만 거래비용을 초과할 정도인지에 대해서는 견해가 엇갈렸다. 특히 후자의 연구는 기본적으로 ‘해당지역 (특정) 주택 시장이 약한 형태로 효율적이지는 않다’고 전반적으로 결론지으면 서도, 초과수익 획득 가능성은 시장참여자의 한계세율이나 임대료 등에 의존하므로 단정할 수는 없다는 유보적 견해를 보이고 있다.

두 번째 개념인 ‘반 강한 형태’의 시장 효율성 검정은 현재 시장에서 이용 가능한 모든 정보들이 자산가격에 반영되는지를 검정 하는 것으로, 정부의 정책발표 등 시장에 영향을 미치는 정보가 지체없이 가격에 반영되는지를 확인하는 방식으로 진행된다. 대체 로 첫 번째의 ‘약한 형태’의 시장 효율성 검정 결과 비효율적인 것으로 판정될 경우 ‘반 강한 형태’의 효율성도 없는 것으로 판단된다.

세 번째의 ‘강한 형태’ 시장 효율성은 다른 시장참여자들보다 나 은 정보를 가진 경우 시장 평균수익률보다 높은 이윤을 낼 수 있는지를 검정하는 것이다. 부동산시장은 ‘약한 형태’ 및 ‘반 강한 형태’의 효율성 검정을 통과하지 못하는 경우가 많으므로 당연히 ‘강한 형태’의 효율성도 통과하지 못한다고 보는 견해가 많다.

‘효율적이지 않다’는 결론의 의미는 시장 효율성가설(EMH)을 통과하는 주식 등 금융시장과 비교하여 상대적으로 효율성이 떨어진다는 의미이다.

우리나라의 부동산시장을 대상으로 한 시장 효율성 실증연구는 대부분 주택시장을 대상으로 하고 있으며, 대표적으로 김정호·이명재(1989), 김관영(1988), 김종일·송의영·이우현(1998) 등이 있다. 김관영(1988)은 서울 강남지역 아파트가격 미시자료를 이용하여 정부정책의 충격이 여러 분기에 걸쳐 지속적으로 위협도를 감안한 아파트 초과수익률에 영향을 미쳤다는 의미에서 해당주택의 비효율성을 주장하였다. 김종일 등(1998)의 연구는 1986~96년 표

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 29

본기간중의 주택은행 시계열가격지수와 부동산뱅크가 축적한 1989~97년 기간 동안의 730개 개별 서울시 아파트 횡단면자료를 표본으로 하여 우리나라 주택시장의 효율성을 분석하였다.

시계열분석의 경우 전체 표본기간(1986~96년)을 대상으로 하면 장기적으로 상당히 효율적이었던 반면 1991년 이후 부분기간(sub-period)만을 보면 비효율적이라고 보고하고 있다. 즉, 매매가격 상승률이 매우 높았던 1980년대 후반에는 전세·매매가격 비율이 낮아서 이론적 예측과 부합하였으나, 1991년 전후의 구조적 변화 이후에는 양 변수 간의 상관관계가 양(+)의 값을 갖는 것으로 보고하고 있다. 횡단면자료를 사용하였을 때에도 양 변수 간에 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계가 발견되어 초과이윤을 획득할 기회(profitable trading rule)가 있는지, 또 그 크기는 어느 정도이며 부동산 관련 거래비용의 크기와 대비하여서도 충분히 커서 재정거래의 이익을 볼 수 있는지를 확인하였다.

나. 서울지역 아파트시장의 효율성

주택은행의 주택가격지수는 조사대상 범위를 서울시로 국한할 경우 1986년부터 이용 가능하지만 수도권으로 확대되면서 전세·매매비율을 집계발표하기 시작한 시점은 1998년 12월부터이다. 즉, 1998년 12월 시점부터는 서울지역 표본아파트들에 대해 당해 아파트가 매매되었을 때의 거래가격과 임대되었을 때의 임대가격을 각각 조사하여 표본주택 전부에 대해 그 비율들을 단순평균하여 전세·매매비율로 발표하고 있다. 즉, 관찰단위별로 거래가격과 매매가격의 비율을 모든 표본주택에 대해 구하여 평균한 전세·매매비율의 시계열이 존재한다.

이 전세·매매비율의 최초값은 1998년 12월 시점의 0.479인데 이는 서울지역에서는 표본조사 아파트들이 평균적으로 매매가격의

47.9%에 해당하는 전세보증금으로 임대되고 있음을 의미한다. 먼저, 이 비율의 시간적 움직임(굵은 점선)과 또 다른 시계열을 [그림 II-1]을 통해 비교해 보자. 최초 비율값 0.479에 해당하는 1998년 12월에서부터 출발하여 그 이후의 서울아파트 매매가격 변동률과 전세가격 변동률을 분모와 분자에 대해 각각 적용한 비율의 움직임(굵은 실선)은 (굵은 점선으로 표시한) 평균 전세·매매비율과 2001년 10월을 전후하여 상이한 모습을 보이고 있음을 발견할 수 있다. 즉, 이 시점 이전까지 중첩되게 나타나다가 이 시점 이후부터 전세지수와 매매지수 가격변동률을 적용한 비율이 국민은행 발표 전세·매매지수비율(단순평균)보다 항상 아래에 위치하며 변동하게 되는데, 이는 이 시점부터 적용하기 시작한 가중치에 영향을 받아 전세 및 매매지수의 움직임이 양 비율의 변동폭을 증폭시키는 것으로 판단된다.

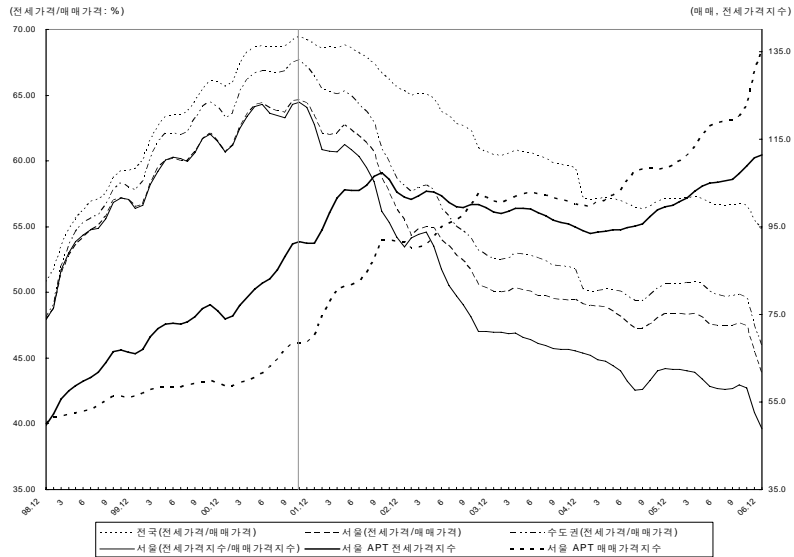
[그림 II-1]의 하단에는 전세·매매비율의 분자와 분모를 구성하는 전세가격지수와 매매가격지수의 움직임을 별도로 보여주고 있다. 매매가격 대비 전세가격 비율이 0.63까지 상승하다가 하락으로 반전하게 되는 2001년 10월 이후부터 (분모에 해당하는) 명목 매매가격지수는 지속적으로 상승하였던 반면 (분자에 해당하는) 전세가격지수는 2002년 8월을 정점으로 2004년 말까지 하락하다가 그 이후 완만하게 상승하고 있다. 그 결과 국민은행 발표 전세·매매비율보다도 더 가파르게 지수비율이 하락하여 가장 최근인 작년 말의 경우 0.4를 밑돌게 되었다. 대체로 전세가격지수가 더 가파르게 상승했던 기간중에는 전세·매매비율이 상승하였고 매매가격 상승률이 전세가격 상승률을 추월하는 시점부터는 전세·매매비율이 하락함을 볼 수 있다. 이는 매매가격과 전세·매매가격비율 간 부(-)의 상관관계를 통해 판단하는 시장 효율성 조건을 대체로 충족시킨다고 할 수 있다⁶⁾. 분자인 전세가격은 주거

서비스에 대한 임대가격이고 분모인 매매가격은 자산으로서의 매매가격이라고 본다면 동 비율은 일종의 임대가격/자산가격 비율로 해석할 수 있어서, 자산시장의 재정조건(arbitrage condition)이 어느 정도 충족되어 시장 효율성을 보이면서 2001년말 이후부터는 서울지역 아파트시장의 경우 매매가격이 시장참여자의 자산수요적 행태에 따라 움직이기 시작했다고 해석할 수 있다.

이상의 결과는 엄격한 시장 효율성 검증을 한 것은 아니나, 서울지역 아파트시장이 주식시장만큼의 효율성을 보이지 못한다고 하더라도 본 연구의 주요 정책시사점이 달라지는 것은 아니다. 예를 들어, 해당지역의 특정유형 주택시장이 (주식시장과 대비하여 시장 효율성이 떨어지지만) 상대적으로 토지나 단독주택시장보다는 효율적이라고 판단된다고 해서 아파트시장만 시장원리에 맡겨 방임하자고 주장하는 것이 아니기 때문이다. 부동산시장도 엄연히 가격이 형성되는 시장이고 특정 지역 및 특정 유형 부동산만의 시장가격을 인위적으로 낮추기 위한 조세정책이 시장에서 성공할 가능성이 낮으므로, 가격안정을 주된 정책 목적으로 하는 수단으로서의 부동산 조세정책은 많은 ‘초과비용(excess burden)’을 발생시키기 때문이다. 정부가 시장대응적 부동산 조세정책을 강구해야 하는 경우라도 그것은 단기적 수요억제책보다 장기적인 (택지)공급 확대에 관심을 가져야 한다는 점을 강조하는 것이 본 연구의 주된 결론이다. 또한 부동산 관련 조세들은 개별적으로 각각 고유의 1차적 기능과 역할이 있으므로 너무 가격안정을 주된 목적으로 무리하게 개편하게 되면 정책목표도 실효성 있게 달성하지 못하면서 왜곡적 조세로 전락하기 때문이다.

6) 김중일 등은 1986~1996년 기간의 주택은행 시계열자료를 이용하여 유사한 결과를 보고하며, 부동산뱅크의 횡단면자료를 사용하였을 때에는 시장 효율적이지 못하다는 결과를 보고함. 반면 1987~1988년 서울 아파트 미시자료를 사용한 이전의 김정호(1989)의 연구에서는 전세보증금의 매매가격 대비 비율과 자본이득의 매매가격비율 간 부(-)의 선형관계를 보고함.

[그림 II-1] 매매가격 대비 전세가격 변동 추이



3. 부동산시장 정보와 정책지표

가. 부동산시장과 시장가격의 본질

본절에서는 정책당국이 부동산가격 안정화를 위해 시장대책을 내놓을 때마다 시장상황을 판단하기 위해 사용했던 시장지표들이 적절했고 제대로 해석됐는지를 살펴보고자 한다. 특히 정부가 부동산대책 발표시 공식통계로 인용하면서 가격안정화 여부나 버블 존재 여부를 판단하고 또 투기지역이나 투기과열지구 등의 지정 시에 판단기준으로 사용한 국민은행의 주택가격지수의 시장가격지표성에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 토지에 대해서는 한국토지공사가지가동향조사를 통해 토지가격의 시계열적 변화를 조사하고 있다.

먼저, 주택은 지리적 위치에 따라 똑같이 건축된 것이라도 모두 다른 물건들이므로 어느 지역의 어떤 유형의 주택을 말하는지에

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 33

따라 주택가격이 다르게 마련이다. 또한, 우리나라처럼 건설이나 입주하기도 전에 분양시점에서 공급계약서에 기록되는 신규주택 공급가격인지, 아니면 기존에 존재하고 있던 중고주택이 소유자가 바뀌면서 거래되는 중고시장 거래가격(transaction price of second hand market)인지도 구분할 필요가 있다. 미국을 비롯하여 오랫동안 부동산시장의 시장지표를 정비하여 왔던 외국에서는 이러한 가격들이 다른 출처(source)를 통해 사용 용도에 부합되게 발표되고 있다. 또한 최근 ‘반값아파트’ 논란으로 정치권을 중심으로 제기된 토지임대부 주택건물분양제도에서 말하는 주택가격은 부속토지 소유권을 제외한 주택분양가로서 토지에 건물자본이 결합되어 만들어지는 부동산가격 중 대지 사용비용만을 포함한 가격일 뿐이다. 이는 우리나라 강남지역에 소재한 아파트의 평당 매매가격이 5천만원에 달할 정도여서 자산가격 거품(bubble)이 있다는 판단에 대해 어떤 기준과 잣대로 그렇게 판단해야 하는가와 같은 근본적인 의문들에 대해 다시 한번 논의해 보는 시발점이 될 수 있다⁷⁾.

부동산시장은 부동산이 일반재화와 구별되는 속성인 위치적 비동질성, (단기간의) 공급비탄력성 등으로 인해 경제학에서 주된 분석대상으로 삼는 ‘완전경쟁시장(perfect competitive market)’ 틀 내에서 접근하기 힘들다. 따라서 어떤 경제학자도 최적자원배분을 위해 시장의 가격기능에 따라 자유방임할 것을 주장하지는 않는다. 왜냐하면, 시장에서 거래되는 개별 부동산 물건들은 위치 및

7) 강남지역 20평 미만의 재건축 아파트의 평당가액이 4,500만원에 달하는 현상과 같은 지역에 소재하는 50평 초과 호화 중대평형 아파트의 평당가액이 동일한 가격대를 보이는 현상은 일견 동일한 시장상황인 것처럼 보일 수 있음. 그러나 각각의 시장은 서로 연관되어 있지만 다른 원인에 의해 발생한 서로 다른 부동산시장이라고 보는 것이 타당할 것임. 전자에 해당하는 재건축 아파트는 30년 이상이 경과한 노후건물로 잔존가치가 0에 가까워 부속토지분만의 가치를 반영한 토지만의 가액이어서 택지시장에 속하는 반면, 후자에 해당하는 중대평형 아파트는 신규공급이 여의치 않아 향후 가격상승 기대 프리미엄까지도 반영된 토지 및 건물 합산가액 기준의 아파트시장에 속하기 때문임.

구조적 특성상 모두 다르고, 이렇게 다른 물건들이 소수의 판매자 및 구입자들끼리 만나 흥정한 결과의 산물이기 때문에 완전경쟁균형시장의 전제조건을 만족시키지 못하기 때문이다. 그러나 완전경쟁균형시장이 아닐 뿐 주택시장도 엄연한 시장으로서 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 시장원리는 작동하는 것이다.

다만, 부동산시장(property market)은 주식 등과 같은 금융상품 시장에 비해 시장 효율성(efficiency)이 떨어진다는 것이 경제학자 간의 중론이므로, 결국 주택시장이 얼마나 비효율적 시장인가, 그리고 효율성을 제고하기 위해 정부가 어떠한 역할을 담당해야 하는가에 관심을 가지게 된다. 또한, 우리나라 대도시 특히 서울의 대규모 아파트단지는 비교적 정형화된 비슷한 물건들이 많아 거래 가능한 가격이 인터넷이나 책자를 통해 매주 또는 격주로 널리 알려지므로 시장정보가 가격에 비교적 잘 반영된다고 할 수 있어서, 서울 아파트시장의 효율성 정도에 대해 학계에서는 그동안 많은 관심을 가져 왔다⁸⁾.

예를 들어, 개별 부동산 물건의 거래가격은 시장 내에서 결정되지만, 시장의 시간적 범위를 최단기로 보면 구매자와 판매자의 심리상태에 크게 영향을 받아 미래시장에 대한 예측에 따라 수요공급이 민감하게 반응하게 된다. 특히, 중개업자들이 정보를 유통시키는 긍정적인 역할을 수행하지만 거래물량이 급감한 시장상황에서는 비윤리적이거나 불법활동을 통해 초과수익을 얻을 가능성이 높아지게 된다.

다음으로 주택가격의 실체에 대해 살펴보자. 먼저 우리가 신문 등을 통해 접하는 어느 지역의 몇 평형대 무슨 아파트값이 얼마가 됐다는 표현의 의미는 무엇인가? 집을 사고파는 거래시장에서의 가격의 결정 과정과 신문에 보도되는 집값 통계가 어떻게 작

8) 김관영(1988), 김정호(1989), 김종일(1998) 등 참조.

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 35

성되는지를 이해한다면 과연 그 가격이 우리가 납득할 만한 이유로 변화하는지를 가늠해볼 수 있다. 1986년 이후 국민은행(구 주택은행)은 주택매매가격의 매월 및 매주 변동률과 지수를 발표하고 있는데, 이때 사용하는 기초자료는 민간의 협력정보업체로 지정된 부동산중개업자들로부터 받은 해당 지역의 거래가능 가격들인 것이다. 이것은 지역별로 표본아파트를 지정하고 실제 거래가격이라기 보다는 거래가능한 가격을 상·하한 금액을 받아서 집계하는 것이다. 완전경쟁시장이 아닌 부동산시장에서 어떤 부동산의 진정한 시장가치란 하나의 수치로 확정할 수 없기 때문에 시장에서 결정되는 것은 거래가능한 상·하한 가격범위(band)이지 단일한 가격이 될 수 없다. 신문에 보도되는 집값이란 거래되지 않은 호가(呼價)이거나 거래될 가능성이 높은 가격이라는 의미로 받아들이는 것이 타당하다. 향후 추가적인 가격상승에 대한 기대로 매도자는 매물을 회수하고 매수자는 오른 호가에 호응하지 않는 것과 같은 시장신호(signal) 정도의 의미를 부여하고, 실제 거래된 물량과 함께 종합적으로 시장상황을 판단할 때 유용한 기능을 할 수 있다. 결국 일정 기간 동안 어느 정도의 거래량이 확보되면서 형성된 가격만이 시가나 정상시장가격(Fair Market Value)으로서 의미가 있다고 말할 수 있다.

그렇다면 ‘집값을 잡는다’, 또는 ‘주택가격 안정화’라는 정책목표의 의미는 무엇인가? 종합적으로 집계한 주택매매가격 지수의 수준(level)을 묶어두겠다는 것인지, 아니면 그 시간적 변동률(rate of change)을 일정범위(예, 소비자물가 상승률) 내에 있도록 관리하겠다는 것인지 불분명하다. 또, 무엇을 가격을 말하는지의 대상 문제로서, 지역적 범위로 전국·수도권·서울·강남권에 위치한 주택의 가격인지 또는 주택유형으로서 아파트·단독주택·다가구다세대의 가격인지 또는 (이들에 가중치를 부여한) 종합지수(composite index)를 말하는 것인지 명확하지 않다.

나. 외국과 우리나라의 주택가격 통계기반

전미부동산중개인협회(National Association of Realtors)와 모기지은행연합회(Mortgage Banker's Association)는 주택시장을 기존 중고 주택시장과 신규 주택시장으로 구분하여 중간가격대 주택거래가격(median home sale price)의 전년 대비 변동률(year-over-year change in the monthly level) 통계를 작성·발표하고 있다. 우리나라에서 신규 주택분양가액에 관해 가격지수나 중간거래가격을 발표하지 않는 것과 매우 대조적이다.

또한 소비자물가지수를 작성하는 미국 연방정부부처인 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)은 주거비(shelter cost) 구성항목으로서 housing cost를 공식적으로 작성·발표하고 있다. 1983년까지는 자가점유자(owneroccupier)들의 구입 및 보유비용에 영향을 미치는 매매가격, 저당대출 이자비용, 재산세 등도 감안하여 소비자의 주거생활비용을 추계하였으나, 그 이후부터는 주택의 투자자산적 성격을 제외한 순수 주거서비스에 대한 임대비용만을 가계소비지출조사(Consumer Expenditure Survey)상의 조사대상가구로부터 계산하고 있다. 이는 주택자산가격 상승(asset price inflation)은 부차적인 관심사안이고, 소비자물가지수 산정이 주목적이기 때문에 주거서비스 소비가격에 초점을 두었기 때문이다. 따라서 조사대상가구가 자가점유자라면 현 거주주택을 임차하기 위해서 지불하였을 가상임대료 성격의 '주택소유자 임대료 상당액(owners'equivalent rent)'을 조사하는 것인데, 소비자물가지수(CPI) 구성항목 중에서 가장 큰 23.2%의 가중치가 부여되고 있다.

위에서 소개한 두 가격통계의 움직임을 비교해 보면, 주택자산가액의 변동에 중점을 둔 전미부동산중개인협회(NAR)의 주택매매가격지수 상승률은 1990년대 이후 매우 높고 또한 편차가 컸던 반면, 노동통계국(BLS)의 주택소유자 임대료 상당액의 변동률은

안정적이면서 2002년 이후 하락 추세에 있다.

한편, 연방주택사업관리청(Office of Federal Housing Enterprise Oversight)은 Fannie Mae와 Freddie Mac의 재무안전성 및 건전성의 보장을 주 업무로 하는 기관이다. 연방주택사업관리청이 Fannie Mae와 Freddie Mac가 보증하거나 수행한 저당대출(mortgage)의 대출·가액비율(Loan-To-Value)을 변경하는 기준을 산정할 때는 주택가격지수를 사용하도록 법으로 규정되어 있는데, 이때 사용하는 주택가격지수는 가중반복판매(Weighted- Repeated-Sales) 방법을 이용한다.

그러면 여기서 우리는 정책당국이 정책결정 시 판단하는 시장지표로서 우리나라 주택가격의 통계가 얼마나 정교하며, 가격안정화 정책의 지표로 활용될 정도로 신뢰성이 있는지를 살펴보자. 우리나라의 공식적인 주택매매가격 통계로는 국민은행의 주택매매가격지수 및 변동률 통계가 있다. 원래 1986년부터 주택은행이 조사·발표해오고 있었는데 주택은행과 국민은행이 합병됨에 따라 현재는 국민은행에서 작성하여 발표하고 있다. 아파트의 경우 1특별시, 6광역시, 53시, 5군, 94구를 대상으로 지역 및 전용면적 평형을 층화변수로 확률비례 추출한 15,669개 표본을, 단독 및 연립의 경우 1특별시, 6광역시, 41시, 3군, 90구를 대상으로 유사한 추출방법으로 3,372개의 표본을 조사하고 있다(<표 II-1> 참조).

국민은행 주택가격지수는 한마디로, 해당지역에 소재하여 영업하는 부동산 중개업체를 설문대상으로 ‘표본주택들이 거래되었더라면 거래되었을 가능성이 가장 높은 가격(the most probable market sale price)’에 대한 의견을 월 1회 수집하는 것이다. 만일 주어진 표본(예, 서울아파트 4,050개) 중에 해당 월에 거래가 없다면 주변의 비슷한 거래를 참고로 하여 온라인 및 전화팩스로 보고하는 매매(임대)사례비교법을 이용하고 있다. 각 표본지역에 대해

2개씩을 조사한 후 평균한 자료를 이용하고 있는데, 아파트의 경우 단지를 지정하여 조사를 하며, 단독 및 연립의 경우는 번지를 지정하여 조사를 하고 있다. 업무계약을 맺은 중개업소의 신고가격을 그대로 원자료로 이용하며 실거래가격과의 근접도에 대한 품질관리(quality control)는 주기적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

<표 II-1> 국민은행 주택가격지수 표본배분(2003. 10 이후)

(단위: 개)

	계	아파트	단독	연립
전 국	19,041	15,669	2,100	1,272
서 울	4,876	4,050	450	376
강북(14개구)	2,386	1,932	262	192
강남(11개구)	2,490	2,118	188	184
광역시	6,063	4,935	781	347
기 타	8,102	6,684	869	5

자료 : 국민은행 홈페이지

조사되는 주택의 유형은 단독, 연립, 아파트의 세 가지 유형으로 각각 크기에 따라 대·중·소로 구분되어 있는데 그 기준은 다음과 같아서 시간적 변화에 따른 일관성을 유지하기 곤란하다. 즉, 연립 및 아파트의 경우 대형은 29평 이상, 중형은 19평 이상~29평 미만, 소형은 19평 미만으로 크기를 결정하였는데, 현재의 시점에서 과연 29평 이상이 대형아파트에 해당하는지는 의문이다. 단독주택은 대지면적(69평 미만, 69~99평, 99평 이상)과 건물면적(29평 미만, 29~49평, 49평 이상)을 결합한 2차원적 기준에 따라 소·중·대평형을 구분하고 있다. 발표되는 지역범위는 전국, 서울

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 39

(강남, 강북), 6개 광역시·도이며, 서울 및 6개 광역시 내 자치구별 세분화 통계는 2003년부터 발표되고 있다. 경기도도 주요 도시 및 일부 주요 도시의 구에 관한 자료가 2003년 7월부터 발표되고 있으며 기타 도의 경우는 주요 도시에 관한 자료가 발표되고 있다.

지수산정방식으로 라스파이레스 지수산식을 사용하고 있으며 가중치로 주택재고비 및 추출확률을 사용하여 다음과 같이 지역별·유형별 주택가격지수를 산정한다.

- ① h 소지역의 i 주택유형의 지수 (θ_{hi})

$$\theta_{hi} = \frac{\sum_j d_{hij} r_{hij}}{\sum_j d_{hij}}$$

- ② h 소지역의 종합지수 (θ_h)

$$\theta_h = \sum_i W_{hi} \theta_{hi}$$

- ③ 전국의 i 주택유형의 지수 (θ_i)

$$\theta_i = \sum_h W_{hi} \theta_{hi}$$

- ④ 전국의 종합지수 (θ)

$$\theta = \sum_i W_i \theta_i$$

여기에서,

h: 소지역 (구, 시)

i: 주택유형 (i = 1,2,3)

j: 표본내 개별주택

r: 주택가격비율 = (기준시점의 가격)/(비교시점의 가격)

W: 주택재고비에 따른 가중값

d: 추출확률에 따른 가중값을 의미한다.

<부표 2>와 <부표 3>으로 수록한 가장 최근의 2000년과 2005년 인구주택센서스라는 모집단과 주택은행이 사용하는 표본을 지역별 및 유형별 측면에서 대조하면, 표본의 지역적 유형별 대표성 측면에서 문제를 발견할 수 있다. 예를 들어, 서울지역 아파트 유

형의 경우 국민은행 표본 수는 4,050채로 서울 주택표본의 83%, 전국 주택표본의 21%를 차지하는데, 2005년 인구주택센서스상의 모집단 분포에서는 서울 아파트가 서울 주택 수의 54%, 전국 주택 수의 9.7%만을 차지하여 과잉표본추출(oversampling)이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

한편, 주택매매가격의 경우 조사주기의 적정성도 중요한데, 이는 공간적 범위뿐만 아니라 시간적 측면에서 동일한 시장인가를 확정하는 문제이기 때문이다. 월1회의 주기 동안 충분한 거래물량이 발생하는가? 따라서 그 다음 월의 시장가격의 변화를 시간적 차원에서 다른 시장이라고 볼 수 있는가의 문제이다. 예를 들어, 서울 강남권의 총 기존주택 수 중 몇 %에 해당하는 거래가 해당 월에 있었는데 그들에 대한 실지거래가액의 변화분이 어느 정도 반영되었는지를 살펴보는 것이다. 주가지수를 작성하는 경우처럼 개별 종목의 주식 중 발행되었으나 거래되지 않은 물량은 과감히 제외하고 거래된 물량만을 가중치로 사용하여 시장가격의 움직임을 살펴보는 방법도 있다. 또한 우리나라에서는 주택규모를 소·중·대로 주택유형별로 임의적으로 구분한 후 10년 전에는 대형이었던 아파트가 현재는 중형아파트로 구분되어 규모별 지수 그리고 유형별 지수 마지막으로 종합지수를 구성하게 되는데, 지역의 대표성 있는 주택을 선정 후 건축 연면적(floor space)의 단위면적당(m^2) 주택가격을 조사한 것을 기초로 지수화하는 것이 분류기준의 시간적 변화에 중립적인 방법이 아닐까 판단한다⁹⁾.

결국 기초원조사 가격자료가 실지거래가격을 제대로 반영하는지에 대한 신뢰성 문제가 가장 큰 단점이고, 라스파이레스 지수든

9) CB Richard Ellis나 Jones Lang LaSalle와 같은 민간의 다국적 부동산투자·자문회사들이 조사센터를 통해 지역별 주택 및 상업용건물의 매매 및 임대가격을 조사하여 집계발표할 때 임대 및 매매 모두 psm(per square meter)이라는 단위면적을 기준으로 시장 현황을 발표하면서 이를 지수화하고 있음.

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 41

파세(Parsche) 지수는 부동산과 같이 이질적인 재화에 대한 품질 차이를 조정하기 곤란하다는 문제점에 봉착하게 된다. 그 외에 주택가격지수를 산정하는 방법으로 헤도닉가격지수(Hedonic Price Index), 가중반복판매(Weighted Repeated Sales) 지수 등이 있다. 헤도닉가격지수는 품질이 동질적이지 않은 주택의 가격을 일종의 덩어리로 패키징화된 상품으로 보고 이를 결정하는 개별 특성(attributes, characteristics) 요인 변수들(예, 바닥면적, 방의 수, 근린시설 인접도 등)의 개별적 시장들을 상정하여 이들의 시장균형 결과 전체 주택가격이 결정된다는 모형에 기초하고 있다. 설명 변수 및 특정한 함수형태를 설정하는 모형화를 전제로 하며, 공통적 특성 변수의 변화에 따른 시계열가격 변화를 추정하기 위한 비용이 막대하다는 단점이 있다.

한편 가중반복판매가격(WRS) 방법을 적용하기 위해서는 2회 이상 거래된 동일 물건에 대한 축적된 자료가 필요한데, 미국의 OFHEO의 경우는 Freddie Mac과 Fannie Mae의 모기지 대출 관련 자료를 이용하여 1995년 말 기준 약 700만개의 반복거래 자료가 축적되어 있어서 이를 활용하고 있다.

다. 시장정보와 시장참여자 및 정부

시장지표로 가격뿐만 아니라 거래량의 변화까지도 감안하여 시장상황을 판단하여야 현재 우리나라의 공식 주택가격통계의 질적인 취약성을 보완하여 판단할 수 있다. 이는 가격급등 후 가격안정화 정부대책이 발표되면 거래량이 급감되는 식의 패턴이 주기적으로 반복되는 매우 변동성이 높은 시장(volatile market)이라는 특징을 갖고 있음을 감안할 때 더욱 그렇다. 특히, 가격급등지역의 경우 현재 공공부문은 민간주택시장에 영향력을 발휘할 수 있을 정도의 택지 비축이나 공공주택저량(social housing stock)을 확

보하고 있지 못해서 공급측 시장참여자로서 가격안정을 위해 주된 역할자(major player) 기능을 하기 어려운 입장에 있다. 이러한 상황에서, 수요를 억제하는 조세·금융 및 규제정책수단에 의존하고 있는 실정이다. 또한 거래량이 급감한 상황에서는 신규 분양되는 아파트 유입 물량 정도의 가격이 인근 전체 중고 주택저량의 시장거래가격에 큰 영향력을 발휘하게 되어, 신규 아파트의 고분양가에 따른 기존 주택가격 인상 논란에 휘말리게 된다.

세제분야에서 주택가격지수에 의존하는 재산보유세 및 양도소득세의 세부담 차등화정책을 강화하기 위해서는 정책지표로 삼는 주택가격지수의 질적 정확성이 담보되어야 한다. 예를 들어, 소비자물가상승률 대비 매매가격지수를 비교하여 투기지역을 지정하여 양도소득세의 부담을 차등화하는 정책은 사후적 정책대응이라는 문제점에 대한 지적 이외에도 부정확한 가격정보에 기초하여 과도한 대응을 하게 될 가능성 존재하기 때문이다. 결국 주택시장이란 지역적 그리고 유형별로 차등화된 민간시장이고, (시간이 걸려) ‘만들어내는 부동산에 대한 시장’임을 이해한다면, ① 중앙정부보다는 지역단위 지방정부(들)이 주도하는 지역적 주택정책(regional housing policy)의 개발이 필요하고, ② 직접적인 가격규제정책보다는 시장원리가 잘 작동할 수 있도록 시장 효율성 제고를 지원하는 방향으로 정책을 전환해야 할 것이다.

예를 들어, 지역적 주택시장에서 형성되는 거래가격과 거래량이 해당 시장상황을 적기에 반영하기 위한 개선방법으로, 현행 거래계약시점에서의 신고서상 거래가격¹⁰⁾들을 시군구가 바로 집계 받

10) 현재 주택거래신고지역 내의 공동주택거래에 대해서는 「주택법」 제80조외2 제1항에 의해 계약체결일로부터 15일 이내에 매매당사자가 직접 공동으로 또는 중개업자가 대리인으로 거래가격 등을 포함한 거래계약 내용을 시군구청장에게 신고하도록 의무화되어 있음. 그 외의 부동산에 대해서는 「공인중개사의 업무 및 부동산거래신고에 관한 법률」 제27조에 의해 중개업자 또는 거래당사자가 계약체결일 30일 이내에 거래계

표하는 것만으로도 시장정보의 전달 시차를 줄일 수 있어 시장의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 주택시장가격의 특성에 대한 올바른 이해를 기초로 하여 상당한 거래물량의 실지거래가격들이 축적된 이후부터는 새로운 주택가격체계를 마련하는 것이 효과적인 정부의 가격 안정화대책을 위해서도 절실하게 필요할 것이다. 그러나 보다 궁극적으로는 공공부문이 민간주택시장에서 시장참여자로서 영향력을 높이기를 원한다면 택지 공급과 공공주택 공급 측면에서 어떠한 역할을 담당할 것인지를 고민해야 한다.

최근 주택시장 가격급등 현상을 두고 집값이 미쳤다고 표현하기도 하는데, 사실 집값을 바라보는 사람들의 심리가 매우 불안정하도록 주택가격체계가 발표되고 이에 민감하게 정책당국이 대응하고 있다고 표현하는 것이 적절할 것이다. 이는 마치 주식시장에서도 유통물량이 적고 투명한 정보가 제공되지 않는 기업들의 주식을 상대로 주가조작 작전을 벌일 수 있는 것과 마찬가지로, 거래물량이 적고 불투명한 정보제공 체계하에서는 쉽게 호가 위주의 거래가 거래가격으로 전이되어 통용될 수 있는 가능성이 높아지는 것과 마찬가지로 원리이다. 보통 완전경쟁시장하에서의 재화는 값이 오르면 공급이 늘어나 가격을 하향화시키고, 값이 떨어지면 새로운 매수자가 나와 수요가 늘어 가격이 복원되는 경향이 있다. 그러나 시장 내 정보가 시장참여자들에게 두루 공유되지 못하는 경우라면, 조그만 가격의 변화도 폭등 및 폭락장의 단초라고 판단하고 기회를 놓칠까봐 조바심을 내고 위기에서 남보다 먼저 탈출하고자하는 패닉(공황)심리에서 한쪽 방향으로만 거래가 몰리게 된다. 우리나라의 역사상 1997년 말 외환위기 때의 폭락장을 제외하고는 주택시장에는 여러 차례 폭등장만을 경험하였다. 특히 2005년 3월의 수지·용인·분당지역에서의 가격급등은 8월 이후의 판

약을 신고하여 신고필증을 교부받도록 하고 있음.

교지역 분양이 종료되고 나면 인근 지역에 대규모 주택공급이 더 이상 없을 것이라는 예상, 그리고 2006년 10월 말 건교부장관의 예상치 않은 신도시개발 발표로 검단지구를 중심으로 일어난 수도권 아파트가격 폭등현상은 시장참여자들의 패닉심리를 잘 보여주고 있다. 만일 정책당국의 당시 중장기 공급계획이 시장의 신뢰를 받고 있었더라면 일어날 수 없었던 ‘한쪽 방향으로의 쏠림 가격예상’이 낳은 결과인 것이다. 왜 그러한 쏠림현상이 있었는지를 살펴보면, 모든 거래에는 매도자와 매수자가 존재하게 마련인데, 어느 날 갑작스러운 분위기의 변화로 한쪽이 부족해질 경우 급등락을 하게 된다. 즉, 자산으로서의 주택수요가 팽창하는 시기에 수요자들이 원하는 만큼의 주택공급이 어떤 지역에 당분간 없을 것이라는 확신이 서는 계기만 마련된다면, 시장참여자들은 한쪽 방향으로만 행동하게 마련이다. 이러한 시장경향은 부동산과 같은 단기적 공급비탄력적 시장이자 시장정보가 시장 내에서 두루 공유되지 않는 시장에서 특히 두드러지게 나타난다. 한마디로 ‘이번 기회에 시세차익을 노려야지’ 하는 생각들이 있었다기보다는 ‘집값이 뛰어 버려 영영 집을 장만하지 못하는 것 아니야?’ 하는 두려움 때문에 수요를 앞당기는 시장참여자들이 더 많았고, 이것은 당시 정부의 정책에 대한 신뢰성이 낮았음을 반영하는 것이다.

그렇다면 앞으로의 부동산 문제에 있어서 정부와 시장 간 역할 및 기능을 어떻게 분담할 것인가에 대해 살펴보자. 정부는 민간의 시장실패를 강조하여 시장기능을 대체하려 한다든가 시장기능을 무시하는 태도로 직접 개입하려고 하기보다는, 어떻게 하면 ‘보다 효율적인 시장’으로 작동하도록 관련 제도를 정비할 것인가를 고민해야 할 것이다. 특히 우리나라처럼 공공부문이 토지의 용도별 이용규제를 통한 토지 공급과 주택을 지을 수 있는 택지개발의 독점적 지위를 갖고 있는 상황에서는 정부는 중장기적 토지 공급을

II. 부동산시장의 지역별 유형별 구분과 분석 45

조절하는 기능을 수행하는 정도에서 시장에의 직접 개입을 자제하는 것이 바람직할 것이다. 그 외에는 주택을 비롯하여 모든 만들어지는 부동산은 새로이 만들거나 고쳐서 공급하는 건설업체가 공급자 기능을 하도록 하면서 수요자와 공정한 시장 내에서의 거래를 할 수 있는 룰(rule)을 정립하며 정확한 시장정보를 발표·제공하는 데 정부기능의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 또한 사회보장 차원에서의 사회열악계층에 대한 주거안정 기능도 지방이나 지역정부의 몫으로 이전하는 것이 바람직할 것이다. 결국, 중요한 것은 서울 및 수도권 주택시장과 같은 초과수요지역에서 시장참여자들에게서 신뢰를 받을 수 있는, 즉 시장원리에 충실한 중장기 택지공급계획이 입안되어 실천되어야 시장이 안정될 수 있다. 예를 들어, 정부가 구도심에 대한 재개발보다는 외곽의 신도시 건설 위주로 공급을 늘린다면, 용적률 증가에 대해 무조건적 거부반응을 보인다든지, 맹목적인 그린벨트 보존정책을 고수하게 되면, 대부분의 시장참여자들은 이러한 정책이 ‘시간이 경과하면 지탱할 수 없는 정책들임’을 기본적으로 다 인식하고 있는 것이다.

Ⅲ. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안

1. 우리나라 부동산 관련 과세정책 현황 : 특징적 사실들 (stylized facts)

가. 전체 틀(system)로서의 부동산세제의 특징

우리나라의 부동산 관련 조세들을 OECD 조세 분류기준, 부동산에 대한 경제인의 취득·보유·이전(처분)의 행위단계별 기준, 그리고 국세/지방세별로 구분하여 그 구조적 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보유단계의 부동산과세는 지방재산세와 국세로서의 종합부동산세를 본세로 하여 교육세·농어촌특별세 등의 국세와 도시계획세·공동시설세 등의 지방세 부가세(sur tax), 그리고 토지관련 부담금 등이 존재한다. 이 중 시군구가 부과하는 재산세는 OECD 조세체계 분류상의 ‘부동산보유 정기과세(recurrent taxes on immovable property, 4100 분류코드)’에 가장 근접한 세목으로, 부동산의 소유 또는 사용에 대해 보유단계에서 과세당국이 평가한 재산평가가액을 과세표준으로 부과되고 있다¹¹⁾.

둘째, 2005년 신설된 종합부동산세는 과세대상이 부동산으로 국한된 일종의 조(租)부유세(gross wealth tax)(4200 분류코드)로

11) 물론 국가들에 따라 과세물건 평가시 임대수익이나 소득(annual rental value)에 기초하여 평가하기도 하고 시장거래가격에 바탕을 둔 자산가치(capital value)를 사용하기도 하나, 대부분 시(municipality)나 군(county)과 같은 기초자치단체들이 서로 다른 단일세율로 토지·건물을 통합한 재산가치(property value)를 과세표준으로 부과하는 지방세적 특성을 갖는 것이 일반적임.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 47

볼 수 있어서, 4000단위 재산과세 대분류 중에서 부동산보유세라는 4100단위 중분류와 부유세라는 4200단위 중분류가 중첩되는 이중적 성격을 갖고 있다. 중앙정부의 국세로서 순부유세(net wealth tax)를 부과하는 10여개 서유럽국가들은 부동산을 대부분 과세대상 자산에 포함시킴으로써 부동산에 대한 보유과세로 볼 수 있으나 물세로서의 재산세가 아니며 자산소득에 대한 보완적 인세 성격이 강하다고 할 수 있다.

셋째, 1990년 토지공개념제도 조세의 하나로 도입되었다가 1998년에 폐지된 토지초과이득세는 보유단계에서 미실현자본이득에 대한 과세를 통해 나대지 등의 활용을 유도하는 국세라는 성격 때문에 보유단계에서 부과되는 자본이득과세로 성격을 규정할 수 있다. 마찬가지로 토지공개념제도를 시행하는 등 토지의 생산적 용도로의 활용을 중시하고 도시형 토지부족 문제를 겪는 나라로서 토지로부터의 개발이익 환수장치가 개발부담금의 파행적 운영으로 준조세 정리 차원에서 폐지된 상태에 있다.

넷째, 거래과세는 등록세와 취득세라는 광역시·도세가 지방세로 부과되며 국세로는 인지세가 있어서 대부분의 나라들이 부동산의 등기·등록 등 업무와 관련된 국세로서의 중앙정부나 주정부의 인지세(Stamp Duty) 이외에는 지방세로서의 거래세가 없거나 세수 비중이 적은 경우와 비교할 때 매우 대조적이다.

결국, 부동산 관련 조세제도의 전체적인 틀 측면에서 볼 때, 우리나라는 부동산 보유단계에서 소유자의 특정한 행위를 유도하기 위한 정책세제에 대한 수요에 의해 국세 보유세로서의 종합부동산세라는 별도의 세목을 갖게 됐다는 점이 가장 큰 특징이다. 순부유세가 아니라 부동산만을 대상으로 국세 보유세를 도입한 사례는 보유비용을 높이기 위한 일본에서 과거 시행했던 지가세(국세), 그리고 1~2.5% 세율로 자가점유주택에 대한 귀속임대소득을 국세로

과세하는 스페인, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등을 들 수 있다.

또한, 지역적 부동산시장 문제를 해결하기 위해 부동산 거래단계에서의 국세인 양도소득세를 지역적 부동산시장의 경기조절용으로 활용하는 과정에서 주택소유철타수별로 주택에 대한 양도소득세 부담을 차등화하였다는 점이 눈에 띈다. 그 결과 국세답지 못하게 지역 차별적으로 운영되는 경향을 띠게 되었다. 오히려 보다 지역적 가격안정정책 목적에 적합한 취득세·등록세는 지방세로서 지방재정적 측면에 대한 배려 때문에 활용되지 못하고, 전국 통일적으로 운영되던 기초자치단체 지방세인 종합토지세 및 재산세를 통해 정책의지를 반영하려 하였음을 알 수 있다. 특히 과거의 (건물) 재산세와 종합토지세 그리고 현재의 재산세가 지방세답지 못하게 전국 통일적으로 운영되면서도 세수는 시군구의 기초재원이라는 특성상 부동산대책으로서의 지방재산보유세 활용은 중앙과 지방정부 간 갈등관계를 조성하여 정책세계로서의 수단과 목적 간의 불부합성(mis-match) 문제점이 부각되었다. 그 결과 종합부동산세라는 국세로서의 자산보유세가 신설되었는데, 외형상 외국의 '순부유세(net wealth tax)'와 유사하면서도 그 본질은 부동산으로부터의 미실현이득 환수, 부동산세원 재분배, 가격안정 등 여러 기능이 복합된 정책세계적 성격을 지니게 되었다. 다만 종부세 세제는 중앙정부가 결정하여 전국 통일적으로 운영하지만 세수는 지방정부가 사용하도록 특별회계를 통해 배분하는 구조를 갖는다. 중앙정부는 지역단위의 실효성 있는 부동산 조세정책 수행을 위해서 지역별로 차등적용될 수 있는 거래 및 보유단계에서의 물세(*in-rem*)적 정책수단에 대한 필요성을 느끼지만 국세라는 특성상 전국적으로 균일적으로 과세되어야 한다는 기본적인 한계가 존재한다¹²⁾.

12) 1977년 국세이던 등록세가 부가가치세 도입과 함께 유흥음식세와 맞교

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 49

부동산 관련 조세부담을 취득·보유·이전단계별로 구분하여 연도별 변화 추이를 살펴보면, 그 구성 부분 중 취득단계 세부담이 보유단계 세부담에 비해 높은 비중을 지속적으로 유지하고 있음을 알 수 있다. 특히 등록세·취득세 등 거래과세는 지방세 세수총액 중 34~37% 정도를, 재산세·종합토지세 등 보유과세는 15~20%를 차지하지만, 전자는 광역자치단체세인 반면 후자는 기초자치단체세라는 특징을 갖는다. 보유과세 실효세율이 너무 낮아 투기적 수요 억제에 위해 외국 수준으로 높여야 한다는 주장에 기초하여 최근 보유세 강화정책이 적극 진행중이고 등록세율 인하 등으로 취득과세 비중은 향후 조정 과정중에 있는 상황이다. 이와 관련하여 부동산에 대한 보유단계 세부담액과 취득단계 세부담액 간의 적정비율은 이론적으로 존재하지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 한편 부동산 보유 및 거래과세의 총조세액 대비 세수 비중은 1990년대 이후 10~12%¹³⁾에 달하며, 부동산 외의 자산을 포함한 총체적인 재산과세 비중은 1990년 이후 11~15% 수준으로 OECD 국가들과 비교하여 높은 수준에 있다¹⁴⁾.

환되면서 지방세로 이양되었는데 취득세와의 과세표준 산정 유사성과 지방정부의 과세평가업무 수행 성격 등이 주된 이유였음. 그러나, 이러한 세계개편 논리를 그대로 받아들인다면 당시 취득세와 등록세를 통합했어야 타당했고, 국세로 남아 있게 된 인지세를 개편하여 외국에서의 Stamp Duty적 기능을 수행하도록 하는 것이 바람직했음.

- 13) 부동산에 대한 양도소득세를 제외한 수치이며 이를 포함할 경우 13~16%에 달함.
- 14) 부동산, 순부(net wealth), 인지세 등을 포함한 재산과세의 비중은 대부분의 나라에서 1960년대 이후 지속적으로 하락하고 있지만, 미국·영국·일본과 함께 우리나라는 상대적으로 높은 비중을 지속적으로 유지하고 있는 국가군에 속함. 부동산만에 관련된 세수를 추출하여 국제비교하기는 어려우나 OECD 조세체계 분류 중 4100단위에 해당하는 부동산보유세 비중은 2~3%대의 수준임.

[그림 III-1] 현행 부동산 관련 조세 및 부담금 체계도

OECD 분류 기준	조					세	부담금 등
	재산과세 (4000)					소득과세 (1000)	
	부동산 보유세 (4100)	순부유 세 (4200)	상속· 증여세 (4300)	금융 및 자본거래 세 (4400)	기타 비정기 과세 (4500)	자본이득세 (1120, 1220)	
과세단계							
취득단계				인지세			
				취득세			
				등록세			
보유단계							택지초과 소유부담금
		종합부동산세 (토지, 주택)			토지초과 이득세		개발 부담금
		재산세 (토지, 건물, 주택)					
		도시계 획세					
		(재산할) 사업소세					
이전단계			상속세	증권 거래세		양도 소득세	법인특별 부가세
			증여세				

주: 1. 실선 BOX는 현존하는 조세 및 부담금이고, 점선 BOX는 과거에 존재했던 조세 및 부담금임.
 2. 음영 BOX는 국세임.
 자료: 노영훈, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 2001. 수정

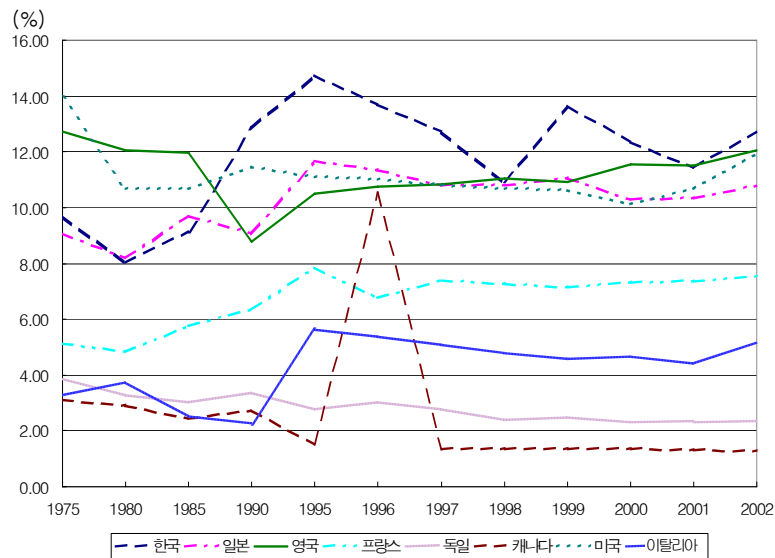
나. 부동산보유세의 총체적 수준 비교

우리나라의 부동산보유세인 재산세 및 종합부동산세의 실효세율을 영미국가들의 지방재산세 실효세율과 비교하여 수 십분의 일이 라며 인상의 필요성을 제기하는 주장들을 자주 접하게 된다. 이러한 주장이 간과하고 있는 것은 첫째, 종토세와 재산세는 14개 지방세 중 한 두개인 반면 영미국가에서는 기초자치단체가 부과하는 지방세가 대부분 지방재산세 하나 정도라는 사실이다. 둘째, 영미 국가에서 징수한 지방재산세로 제공하는 지방자치단체의 공공서비스에는 공교육 및 각종 편의서비스가 전부 포함되어 있는 반면, 우리나라의 종토세와 재산세 납부를 통해 지방주민이 받는 행정서비스에는 공교육이나 치안 등 행정서비스가 포함되어 있지도 않고 수준이 선진국에 못 미친다는 점이다. 결국 양적·질적으로 다른 내용의 지방서비스를 받고 있으면서 이에 대한 반대급부로 징수하는 지방세를 그것도 한 세목만으로 단순 수치를 비교하여 인상하자는 주장인 셈이다.

따라서 동일한 기준하에서 국가 간 조세체계 및 세부담 수준을 비교하는 데 많이 활용되는 OECD 세수통계자료를 토대로 주요 국가 간 재산 및 부동산의 세부담 수준을 비교해 보자. [그림 III-2]는 OECD국가 중 8개국에서의 총 조세액 중 재산과세(taxation on property)가 차지하는 비율의 연도별 변화 추이를 나타내고 있다. 한국은 1990년대 이후 외환위기 때를 제외하고는 12% 수준을 지속적으로 유지하여 상당히 높은 수준에 있다. 여기서 말하는 재산에는 부동산뿐만 아니라 금융자산도 포함된 개념이고 세목으로는 (부동산소유에 대해 반복적으로 부과하는) 지방재산세, 순부유세, 상속세·증여세, 취득세·등록세, 증권거래세 등이 모두 포함되어 있다. 가장 최근이라고 할 수 있는 2004년 귀속분에 대한 예측치에 기초한 OECD 30개 국가 중 총 세수 대비 재산과세의 비중은

11.3%로 4위에 해당하고 GDP 대비 재산과세의 비중은 2.8%로 6위에 해당한다.

[그림 III-2] OECD국가의 재산과세 비중(총 세수액 대비)

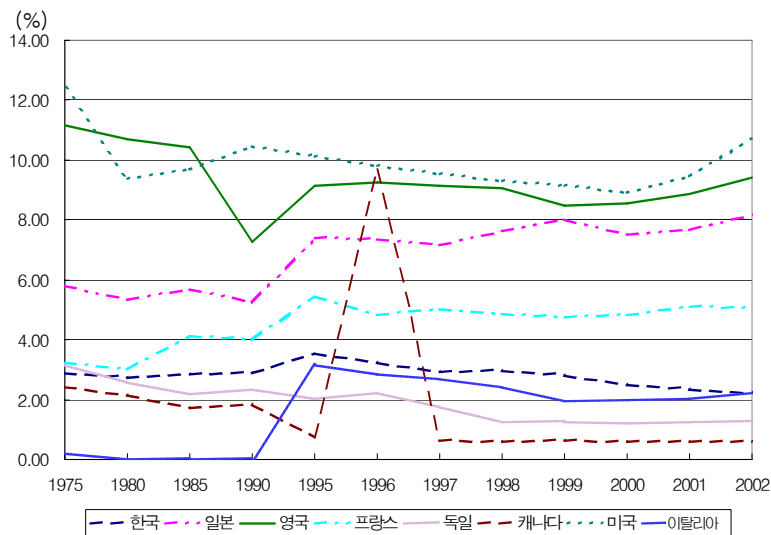


소득세나 법인세와 달리 재산과세는 국제비교를 하기 매우 어렵는데 그 이유는 재산과세가 상속증여세 같은 국세보다는 지방재산세 중심으로 부과되며 각 국가들은 매우 많은 지방정부들(예를 들어 미국에는 4만개 이상의 시군구)이 존재하며 이들의 지방재산세는 매우 다양하기 때문이다. 우리에게 관심이 있는 '부동산'만에 대한 정기적 보유과세인 부동산보유세(4100단위 분류번호)를 중심으로 비교해 보면 [그림 III-3]과 같다. 부동산보유세가 지방정부세원으로 중요한 비중을 차지하는 영미계 국가와 달리 우리나라는 2~3%의 수준으로 낮아지는데 독일·캐나다·이탈리아보다는 높은 수준에 있다. 지방세로 재산세 하나의 세목만을 갖고 있는 나

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 53

라들과 재산세 이외에도 지방세가 10여개 이상 있는 나라들을 지방세입구조 및 중앙과 지방 간 재정구조를 감안하지 않고 단순히 세수 비중을 비교하는 것은 무의미할 것이다. 정리하자면, 재산과세 전체로는 매우 높은 세수 비중을 차지하지만 부동산보유세로는 OECD국가 중 평균적인 수준에 있다고 할 수 있다.

[그림 III-3] OECD국가의 부동산보유세 비중(총 세수액 대비)



이상에서 비교한 재산과세나 부동산보유세의 GDP 대비 또는 총 세수 대비 비중은 국가 전체를 놓고 총계치로 비교한 것이다. 그러나, 개인에 대한 직접세로서 개인별 세부담 수준이나 부동산 물건별 세부담을 국가별로 비교하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 재산과세 중 중앙정부가 부과하는 순부유세·상속증여세·인지세 등의 국세들은 몰라도 보유세는 대부분 지방재산세 형태로 존재하므로 물건별 실효세부담은 한 국가 내 지방자치단체 수만큼 다르게 존재하게 된다. 특히 우리나라, 일본 등 몇몇 나라들만 전국 통일

적인 지방세제도가 존재할 뿐 대부분의 나라에서는 지방세라는 명칭 그대로 지방자치단체마다 세율 및 과세표준 결정에 있어서 과세자 주권을 발휘하여 다르게 마련이다. 따라서, 지방정부별 가중치를 두어 전국의 지방재산세 실효세율을 제시하는 연구들은 극히 드물다. 따라서 예를 들어 미국의 경우 <부표 4>에서 표시한 바와 같이 많게는 8만 7천여 지방재산세 부과에 참여하는 지방정부 및 단체들, 적게는 2만 2천여 일반 지방정부들이 각각 다른 세율, 과표수준, 과세방법이 존재한다고 할 수 있다. 우리나라의 정책당국이 일종의 글로벌스탠다드라고 해서 외국의 주택재산세 실효세 부담을 벤치마킹하여 보유세 강화정책의 논거로 삼고 있는데, 미국의 주택에 대한 보유세들은 대부분 유일한 지방세인 지방재산세(local property tax)는 시군구별로 모두 다르고 교육구(school district) 부과분까지도 병행 부과되어 일반 지방행정비용뿐만 아니라 공교육재원으로 활용되고 있는 등 질적으로 틀릴 뿐만 아니라 우리나라처럼 전국단위로 계산된 것이 아니어서 우리나라와 단순비교하기가 곤란하다. 다만 비교적 대도시에 해당하는 미국 51개주 내 주요 대도시들에 대한 2002년 기준의 지방재산세제도를 명목법정세율과 과표율 그리고 실효세율을 해당 도시내 과거 주택가격 상승률과 대비하여 비교한 결과는 <부표 4>와 같다¹⁵⁾. 가장 재산세 실효세율이 높았던 도시는 코네티컷주 브릿지포트시의 3.86%이고 가장 낮았던 도시는 하와이 호놀룰루시의 0.37%이었으며, 도시 규모 등 가중치를 두지 않고 단순평균한 수치는 1.61%, 그리고 중위값은 1.54%이었다. 흥미로운 사실은 <부표 5>의 오른쪽에는 이들 도시의 최근 주택가격 상승률을 나란히 수록하였는데 주택가격 상승률과 주택에 대한 재산세 실효세율 간에는 -0.16 정도의 상관계수를 가져서 양자간에 상관관계가 있다는 가설이 기각된다는

15) 김정환(2004) 참조.

것이다. 즉, ‘재산세 실효세율이 높다는 것과 그러한 도시의 주택 가격이 안정적인지는 아무런 (선형) 상관관계가 없다’고 할 수 있다.

다. 재산과세의 중앙과 지방정부 간 세원배분 및 과세자주권 국제비교

<표 III-2>와 <표 III-3>은 OECD국가들을 대상으로 부동산보유세의 지방세원화(국세·지방세 세목구분 측면)의 정도를 비교해본 것이다. 여기서 주의해야 할 것은 중앙과 지방 간 구분이 국세나 지방세나의 기준에 따른 구분이지 재정조정제도를 통해 어느 단계의 정부가 세수를 사용하느냐의 구분이 아니라는 것이다. 예를 들어 국세로 징수하여 교부세나 양여금을 통해 지방정부에 보내 지방정부 지출예산에 포함되는지는 판단하지 않았다. 몇 가지 특징적인 사실을 확인하면 다음과 같다.

첫째, 대분류 4000단위 재산과세 중 4300단위 상속증여세와 4200단위 순부유세는 국세로써 과세되는 것이 일반적인데, 이는 개인소득과세와 모두 밀접하게 연계되어 과세된다는 특징에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 4100 중분류단위인 부동산보유세는 대부분 지방세로, 4400단위 자산거래세는 중앙정부의 국세로 과세되는 것이 압도적이다. 부동산보유세의 경우 30개 국가 중 예외는 중앙집권형(unitary)국가 중 스웨덴과 영국, 연방형(federal)국가 중 벨기에와 멕시코뿐으로 대부분의 나라에서 지방재산세(local property tax)라는 세목으로 지방정부의 주요 세원화하고 있다는 점이다. 스웨덴은 순부유세도 부과하면서도 국세인 부동산세(statlig fastighetsskatt)를 시가의 75%를 과표액으로 1%의 단일비례세율로, 따라서 0.75% 정도의 실효세율¹⁶⁾로 부과하는 특이한 나라이다. 스웨덴의 공공부

16) 매년 전수평가(general reassessment)를 하는 것이 아니라 매 6년마다

문은 중앙정부·지방정부·사회보장펀드로 구성되는데, 총 세수의 30% 이상이 지방정부로 이전되고 있다. 이 비율은 EU국가들 중 예외적으로 높은 편이다.

또한 영국은 지방재산세였던 레이트(rate)를 주거용 부동산에 대한 지방세인 카운슬세(council tax)와 사업용 부동산에 대한 국세인 사업용 레이트(uniform business rate, non-domesticated rate)로 이원화하는 과정에서 중앙과 지방이 세원을 공유하고 있다.

OECD는 회원국가 간의 지방세제도를 비교하기 위해 지방정부의 과세자주권 정도를 평가하는 표준적인 분류기준을 마련한 바 있다¹⁷⁾.

연방국가 또는 단일국가 체제를 구축하고 있는 나라들의 경우 소득·소비·재산과세 유형별로 하위정부(Sub-Central Government, 이하 'SCG'라 칭함)들이 그 나라의 총 조세수입(=국세+지방세+사회보장기여금 등) 또는 지방정부 세입예산(=지방세+세외수입+이전재정+지방채 등) 대비 어느 정도의 비중을 차지하는지를 계산한 수치로는 지방세 과세자주권을 측정하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 많은 OECD국가들에서도 다단계 정부구조를 갖는 재정체계하에서 지방정부 재정의 문제는 끊임없이 정치적 쟁점으로 대두되고 있는 실정이다.

지방정부의 세원으로 배정된 세목에 대해 해당 지방정부가 과연 얼마나 통제 권한과 영향력을 갖는지를 각 나라별로 비교하기 위해 OECD 재정위원회는 크게 5개 분류, 세부적으로는 8개 분류체계를 마련하였다(<표 III-1> 참조). 즉, 지방정부(SCG)가 세율 및 과세표준을 모두 결정하는 경우(유형 a), 세율만 결정하는 경우(유형 b), 과세표준만 결정하는 경우(유형 c), 중앙정부가 세율 및 과세표준을

한번씩 과표조정을 함으로써 실효세율은 이보다 훨씬 낮은 상황임.

17) OECD, "Taxing Powers of State and Local Government," *OECD Tax Policy Studies*, 1999.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 57

모두 결정하는 경우(유형 e), 중앙정부와 지방정부 간에 세원을 공유하는 공동세제도(tax sharing arrangements)를 운영하는 경우(유형 d)의 다섯 가지이다. 이 중 마지막의 공동세제도는 다시 네 가지 유형으로 분류하여 지방정부가 세원배분방식을 결정하는 경우(유형 d.1), 지방정부의 동의하에서만 세원배분방식을 변경할 수 있는 경우(유형 d.2), 법률에 세원배분공식이 규정되어 있으나 중앙정부가 일방적으로 변경할 수 있는 경우(유형 d.3), 매년 예산편성 과정중에 중앙정부가 세원배분을 결정하는 경우(유형 d.4)로 세분하고 있다.

조사시점이 다소 오래된 1995년의 경우 OECD 19개 회원국을 대상으로 한 총 조세수입 대비 지방세 세수의 비율은 평균 18%였으며, 하위권에는 네덜란드(3%), 영국(4%), 뉴질랜드(5%), 포르투갈 및 헝가리(6%), 폴란드(7%)가 그리고 상위권에는 덴마크(31%), 스웨덴(32%), 스위스(38%)가 속하는 것으로 나타났다. 그러나 전술하였듯이, 이러한 수치는 지방정부의 과세자주권 정도를 가늠할 수 있는 적절한 정보를 제시하지 못하므로, 지방세와 공동세 세목의 조세 부담을 결정하는 데 있어서 지방정부가 얼마나 발언권을 갖는지를 분석해 봄으로써 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

첫째, 지방정부가 징수하여 사용하는 세원에 대한 과세자주권은 나라별로 큰 차이를 보였다. 10개국은 지방세의 세율과 과세표준에서 또는 공동세 배분결정시 동의 과정에서 자주권을 발휘하고 있는데 반해 나머지 9개국은 자주권이 미약했다.

둘째, 지방세 세목에만 국한해서 보면 핀란드, 뉴질랜드, 스위스는 지방정부가 과세표준과 세율을 거의 제한없이 자체적으로 결정하는 유형 a에 속하나, 대부분의 나라들은 세율 결정에 대해서만 자주권을 갖는 유형 b에 해당하였다.

<표 III-1> 중앙집권국가(unitary country)의 중앙·지방정부 간
재산과세 세수 비중(2003)

(단위: %)

국가	조세 구분	4000							총 세수액
		4100	4200	4300	4400	4500	4600		
		재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속세 · 증여세	(자산) 거래세	수시적 재산과세	기타 정기적 재산과세	
체코	중앙	64.2	-	-	100.0	100.0	-	-	77.5
	지방	35.8	100.0	-	-	-	-	-	22.5
덴마크	중앙	35.2	-	-	100.0	100.0	50.0	-	63.3
	지방	64.8	100.0	-	-	-	50.0	-	36.7
핀란드	중앙	56.2	-	100.0	100.0	100.0	-	-	71.9
	지방	43.8	100.0	-	-	-	-	-	28.1
프랑스	중앙	23.8	2.0	100.0	100.0	20.3	-	-	79.3
	지방	76.2	98.0	-	-	79.7	-	-	20.7
그리스	중앙	83.8	-	-	100.0	98.2	-	100.0	98.6
	지방	16.2	100.0	100.0	-	1.8	-	-	1.4
헝가리	중앙	34.5	-	-	49.6	-	49.3	-	91.7
	지방	65.5	100.0	-	50.4	-	50.7	-	8.3
아이슬란드	중앙	46.1	-	100.0	100.0	100.0	100.0	-	75.3
	지방	53.9	100.0	-	-	-	-	-	24.7
아일랜드	중앙	68.0	-	-	100.0	100.0	-	-	97.6
	지방	32.0	100.0	-	-	-	-	-	2.4
이탈리아	중앙	68.1	-	100.0	94.1	93.6	90.1	65.4	76.0
	지방	31.9	100.0	-	5.9	6.4	9.9	34.6	24.0
일본	중앙	19.9	-	-	100.0	70.8	-	-	58.1
	지방	80.1	100.0	-	-	29.2	-	-	41.9
대한민국	중앙	21.3	2.3	-	100.0	19.7	-	-	77.6
	지방	78.7	97.7	-	-	80.3	-	-	22.4

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 59

<표 III-1>의 계속

국가	조세 구분	4000							총 세수액
		4100	4200	4300	4400	4500	4600		
		재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속세 · 증여세	(자산) 거래세	수시적 재산과세	기타 정기적 재산과세	
룩셈부르크	중앙	95.9	-	100.0	100.0	95.4	-	-	91.8
	지방	4.1	100.0	-	-	4.6	-	-	8.2
네덜란드	중앙	57.8	-	100.0	100.0	100.0	-	-	93.9
	지방	42.2	100.0	-	-	-	-	-	6.1
뉴질랜드	중앙	2.3	-	-	100.0	100.0	-	-	94.4
	지방	97.7	100.0	-	-	-	-	-	5.6
노르웨이	중앙	49.6	12.6	37.5	100.0	100.0	-	-	85.3
	지방	50.4	87.4	62.5	-	-	-	-	14.7
폴란드	중앙	0.1	-	-	7.3	-	-	-	86.4
	지방	99.9	100.0	-	92.7	-	-	-	13.6
포르투갈	중앙	63.6	-	-	100.0	97.9	-	-	91.2
	지방	36.4	100.0	-	-	2.1	-	-	8.8
슬로바키아	중앙	39.1	17.6	-	100.0	81.7	-	-	91.7
	지방	60.9	82.4	-	-	18.3	-	-	8.3
스페인	중앙	2.1	-	2.7	0.9	0.0	-	100.0	56.7
	지방	97.9	100.0	97.3	99.1	100.0	100.0	-	43.3
스웨덴	중앙	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	62.7
	지방	-	-	-	-	-	-	-	37.3
터키	중앙	65.5	-	-	91.8	92.0	-	-	92.7
	지방	34.5	100.0	-	8.2	8.0	-	-	7.3
영국	중앙	59.9	49.3	-	100.0	100.0	-	-	94.1
	지방	40.1	50.7	-	-	-	-	-	5.9

주: 사회보장기여금은 계산에서 제외

자료: OECD, Revenue Statistics 1965~2004, 2005

<표 III-2> 연방제국가(federal country)의 중앙·지방정부 간
재산과세 세수 비중(2003)

(단위: %)

조세 구분	국가	4000							총 세수액
		4100	4200	4300	4400	4500	4600		
		재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속세 · 증여세	(자산) 거래세	수시적 재산과세	기타 정기적 재산과세	
호 주	연방	0.1	-	-	-	0.1	-	-	68.1
	주	68.5	33.2	-	-	99.9	-	-	29.0
	지방	31.5	66.8	-	-	-	-	-	3.0
오스트 리아	연방	19.7	4.7	-	84.7	16.7	-	-	75.3
	주	4.7	6.1	-	15.3	-	-	-	11.7
	지방	75.7	89.3	-	-	83.3	-	-	12.9
캐나다	연방	-	-	-	-	-	-	-	49.1
	주	19.2	9.5	100.0	100.0	-	38.6	-	41.5
	지방	80.8	90.5	-	-	-	61.4	-	9.4
벨기에	연방	17.0	100.0	100.0	-	18.0	100.0	-	53.9
	주	83.0	-	-	100.0	82.0	-	-	37.7
	지방	-	-	-	-	-	-	-	8.4
독 일	연방	-	-	-	-	-	-	-	51.6
	주	46.4	-	100.0	100.0	99.2	-	-	36.8
	지방	53.6	100.0	-	-	0.8	-	-	11.6
멕시코	연방	-	83.3	-	-	-	-	-	96.2
	주	45.4	16.7	-	-	44.3	-	-	2.6
	지방	54.6	-	-	-	55.7	-	-	1.2
미 국	연방	6.5	-	-	77.4	-	-	-	52.7
	주	5.0	3.5	-	22.1	-	-	-	27.4
	지방	88.5	96.5	-	0.5	-	-	-	19.9
스위스	연방	18.8	-	-	-	66.0	-	-	45.7
	주	49.2	26.5	58.2	91.5	24.6	-	-	32.5
	지방	32.0	73.5	41.8	8.5	9.4	-	-	21.8

주: 사회보장기여금은 계산에서 제외

자료: OECD, *Revenue Statistics* 1965~2004, 2005

<표 III-3>의 계속

지방세 세수비중 (총 세수 대비: %)		지방세 과세자주권 유형 ²⁾					
- 기초자치단체	20	8	92				
일본	24						
- 시정촌	16	0	94				6
- 도부현	8	0	83				17
한국	20						
- 기초자치단체(시군)	13		25				75
- 광역(도·광역시)	6		38				62
멕시코	20						
- 지방정부	4					74	26
- 주	16	14			86		
네덜란드	3						
- 기초자치단체	1		100				
- 중간(polder boards)	1		100				
- 주	0		100				
뉴질랜드	5						
- 기초자치단체	5	98					2
노르웨이	20						
- 기초자치단체	13		5			1	94
- 광역(countries)	6						100
폴란드	7						
- 기초자치단체	7		45	1		54	

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 63

<표 III-3>의 계속

지방세 세수비중 (총 세수 대비: %)	지방세 과세자주권 유형 ²⁾							
	a	b	c	d				e
				d.1	d.2	d.3	d.4	
포르투갈	6							
- 기초자치단체	3	49	14					37
- 독립 광역정부	2							100
스페인	13							
- 기초자치단체	9	33	51		16			
- 광역정부	5	15	7		78			
스웨덴	32							
- 기초자치단체	22	4	96					
- 교구(parishes)	0	2	98					
- 광역	11		100					
스위스	38							
- 기초자치단체	16		97			3		
- 주(cantons)	22	89			6	5		
영국	4							
- 기초자치단체	4		100					

1) Revenue figures for sub-central government may slightly differ from those published in the 1998 edition of revenue statistics, due to revisions. Figures may not add due to rounding.

Government levels ranked by increasing geographical scale.

2) a=SCG sets tax rate and tax base.

b=SCG sets tax rate only.

c=SCG sets tax base only.

d.1=SCG determines revenue-split.

d.2=revenue-split can only be changed with consent of SCG.

d.3=revenue-split fixed in legislation, may unilaterally be changed by central government.

d.4=revenue-split determined by central government as part of the annual budget process.

e=central government sets rate and base of SCG tax.

자료 : OECD, *Taxing Powers of State and Local Government*, 1999.

셋째, 우리나라는 당시에는 조사대상국이 아니었으나 유사한 기준에 의해 분류할 경우 지방세 세수 비중이 20%로 평균치에 비해 낮은 편은 아니었다. 그러나 과세자주권의 유형별 분류에 따르면 탄력세율 등 세율 결정에서 자주권을 발휘할 수 있는 세수의 비중이 적고 중앙정부가 세율과 과세표준을 모두 결정하는 유형 e의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다¹⁸⁾.

라. 부동산보유과세의 중앙과 지방 간 세수배분 예상

이상과 같은 국제비교기준을 적용하여, 8.31대책을 2005년 말 입법화하여 2006년부터 변화된 (지방)재산세와 종합부동산세 개편 내용을 중앙과 지방 간 부동산보유세 과세베이스 변화의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년 첫해 시행 후 연말의 지방세법 개정 시에 재산세 (누진)세율구조는 동일하게 유지하면서 ‘(지방)재산세 과세표준 조항’인 제187조를 개정하고 위임된 대통령령인 시행령 제138조 (50% 과표적용비율)를 폐지하였다. 즉, 토지 및 주택분 재산세 과세표준을 가격공시액인 시가표준액을 사용하는 것으로 개정하였지만, 개정법률부칙으로 토지 및 건축물은 2006년 한해 55%, 주택은 2006년과 2007년 두해의 50%의 적용비율을 시작으로 매년 5%씩 적용비율을 인상시켜 각각 2015년과 2017년에 100% 전액 과표화하기로 지방세법에 명문화하였다¹⁹⁾. 2006년 주택분재산세는 주택가격공시액 인상효과만, 토지분재산세는

18) 이러한 결과는 최근 연도인 2003년을 기준으로 다시 계산할 경우 다소 달라질 수 있음. 탄력세율을 인정하는 범위가 취득세와 등록세와 같이 세수 비중이 높은 세목으로까지 확대됨에 따라 유형 e와 유형 b간의 상대적 비중이 달라졌기 때문임. 그러나 단순히 제도적으로 탄력세율을 허용한 지방세 세목에서 징수한 세수보다는 탄력세율을 적극적으로 활용한 결과물로서의 세수가 보다 중요함.

19) 개정법률부칙 제5조 재산세과세표준에 대한 적용특례 제2항.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 65

과표적용률 인상효과와 토지공시지가 인상효과가 동시에 발생하게 되었는데, 주택가액대별 재산세 부담 완화조치('06.6.30)로 3억원 및 6억원을 구분점으로 종전의 50% 세부담 상한규정이 적용되지 않는다면 (작년 상반기의 전반적 아파트가격 인상이 반영된 올해의 주택가격공시액 인상을 차치하더라도) 전년 대비 배 이상으로 재산세가 상승하는 효과가 발생할 수 있다. 물론 2006년 9월 1일 지방세법 개정으로 상당히 제약되었지만 시장·군수는 조례를 통해 50% 범위 내에서 탄력세율을 적용하여 재산세 인하를 시도할 수는 있다²⁰⁾.

둘째, 종합부동산세도 과세표준을 주택공시가격 합계액 기준으로 바꾸고 6억원 초과로 대상자 범위를 늘리면서 세율구간을 신설하였고, 2009년 100% 과표율 적용 前 연도별로 적용할 중부세 과표율을 범정화함으로써 경감세율적 경과규정(즉, 2006년의 경우 0.7%, 1.05%, 1.4%, 2.1% 4단계의 누진세율구조)의 성격을 갖게 되었다. 주택중부세의 납부 주택분재산세 세액공제가 세부담 상한과 탄력세율이 적용된 실제 납부세액에 대해 인정되므로 다음과 같은 측면에서 지방정부의 과세베이스가 중앙정부 통제 아래로 급격히 이전될 수 있는 가능성이 발생하였다. i) 지방재산세는 세부담 상한액을 150%로 묶는 반면 중부세는 300%로 확대하였고, ii) 중부세는 2005년 첫해에 50% 적용률을 전제로 하여 세율체계를 설계하였지만, 법률개정을 통해 2009년까지 사실상의 중부세 누진세율체계 인상을 사전에 범제화하였다. 특히, 지방재산세 과표율 인상의 연차계획은 더딘 상황에서 50% 세액상한규정도 적용될 경우, 중부세를 통한 부동산보유세의 중앙정부 통제적 재원화 효과는 매우 급격히 발생할 수 있다. 작년까지만 해도 9억원의 주

20) 개정된 지방세법 제188조 제3항은 '시장·군수는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우'라고 한정하여 재산세의 탄력세율 적용 경우를 제약하고 있음.

택공시가액을 초과하는 주택자산 보유가액만을 과세베이스로 하면서 이 부분을 지방정부와 과세공유(tax sharing)하는 방법이었는데, 세대별 합산과세와 6억원으로의 기준금액 하향 조정, (그리고 주택공시가격 대폭 인상)으로 중앙정부가 주택자산 과세베이스를 공유화하는 범위를 확대하였다. 더욱이 기초자치단체들이 하향적 단력세율 경쟁을 벌여 재산세 인하를 추진할 경우 부동산보유세 세원의 중앙 이전화는 심화될 것이고, 기초자치단체 입장에서는 관내의 종합부동산세 과세대상 주택 비중(6억원 이상)이 높을수록 재산세 세율 인하에 따른 중앙으로의 세원이전과 (종부세 비대상자를 포함한) 재산세납세자의 조세저항 간의 상충관계를 고민해야 하는 상황에 봉착하게 되었다.

셋째, 현재 종합부동산세 세수는 세수감소분을 우선적으로 보전해 준 후 남은 금액을 ① 재정여건 80%, ② 지방세 운영상황 15%, ③ 보유세규모 5%의 비율로 안배하도록 규정하고 있는데²¹⁾ 기본적으로 재정불균형 완화 방향으로 운영되는 것을 지향하고 있다. 2005년의 종부세 세수가 7천여 억원 정도에 불과하고 세수감소분 보전을 제외하고 남는 잔여분이 크지 않아서 중앙-지방 간 그리고 지방 간 대립이 첨예화하지 않았었다. 그러나 향후 부동산보유세 과세베이스가 중앙정부로 이전되어 중앙정부에 의한 지역 간 재정불균형 완화 목적으로의 배분이 고착화되는 상황에서는 기초자치단체들 간에도 이해관계의 상충으로 보유세 과세베이스의 중앙과 지방 간 조정, 그리고 세수배분도 쉽지 않을 전망이다. 2006년부터는 부동산 지방교부세를 신설하여 종합부동산세 강화에 따라 증가된 세수가 지역 균형발전과 연계되어 운영되도록 결정되었는데, 이는 종합부동산세가 최초로 국세로 신설되어 징수되었던 2005년의 경우에는 세수 부족분의 보전 이후에 남은 재원이 크지 않

21) 『지방교부세법』 제9조의 3 참조

Ⅲ. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 67

있던 상황과 달리 향후 급증하는 종부세 세수배분을 둘러싸고 발생할 미래의 상황을 대비한 중앙정부의 사전적 조치라고 볼 수 있다.

<표 Ⅲ-4>는 8.31 대책 이후 중앙정부에 의해 발표된 주택에 대한 지방재산세와 종합부동산세 과표적용률 인상계획을 감안하여 주택가액별로 지방재산세와 (국세) 종부세의 세부담을 2005년 및 2006년에 대해 비교한 것이다. 그리고 <표 Ⅲ-4>를 기초로 하여 주택자산 과세베이스에 대해 과세하는 총 보유세부담을 지방과 중앙 간 공유비율(sharing ratio)을 주택가액별로 표시한 것이 [그림 Ⅲ-4]이다.

2005년에는 주택공시가액 6억원의 경우 재산세만 과세되고 종부세는 과세되지 않았기 때문에 총 보유세액과 총 지방세 합계액은 동일하며, 이러한 현상은 9억원까지 마찬가지였다. 반면 2006년에는 주택분 종부세의 기준금액이 6억원으로 낮추어지면서 지방세액계(=재산세액+지방교육세+도시계획세)과 국세액계(=종합부동산세+농특세)를 합한 총 보유세액에서 차지하는 지방세액계의 비중이 주택공시가액별로 달라진다. [그림 Ⅲ-4]를 통해 총 보유세액 중 지방세액이 차지하는 비중을 종부세 기준금액인 6억원을 넘는 주택가액별로 살펴보면 모든 주택가액에 대해 2007년까지는 그 비중이 모두 하락하다가 그 이후 서서히 올라가는 모습을 보이고 있다. 특히 고가주택의 경우 보유세 총액의 30%만이 자주재원으로서의 재산세이고, 나머지 70%는 종합부동산세로 중앙정부가 거둬들인 후 타 기초자치단체와 함께 나누어 받는 형태의 이전재원을 구성하고 있다. 따라서 고가주택이나 고가의 부동산이 많이 소재한 지역의 기초자치단체 입장에서는 과거에 비해 자주재원이 줄어들었고, 2007년까지는 더욱 자주재원 비율이 줄어들게 된다. 그 이유는 2006년부터 종합부동산세의 과표적용률은 70%로 인상되는 반면 지방재산세는 2007년까지도 여전히 50%로 묶여 있기 때문이다.

<표 III-4> 고가주택에 대한 가액별 지방세 및 국세
보유세(2005~2006년)

(단위: 천원)

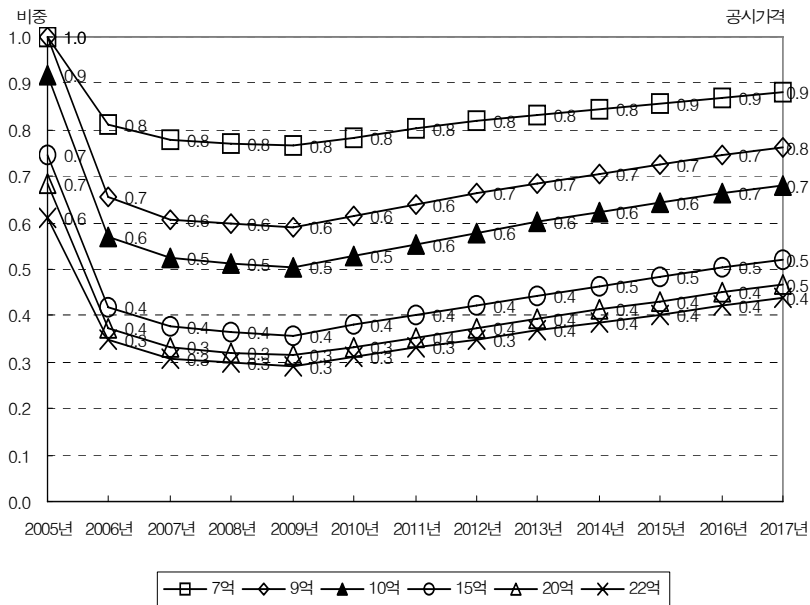
공시가격	2005년								
	지방세				국세			보유세	총 보유 세
	계	재산세 ①	지방교 육세	도시계 획세	계	중부세 ②	농특 세	계(①+ ②)	
600,000	1,938	1,240	248	450				1,240	1,938
700,000	2,313	1,490	298	525				1,490	2,313
800,000	2,688	1,740	348	600				1,740	2,688
900,000	3,063	1,990	398	675				1,990	3,063
1,000,000	3,438	2,240	448	750	300	250	50	2,490	3,738
1,100,000	3,813	2,490	498	825	600	500	100	2,990	4,413
1,300,000	4,563	2,990	598	975	1,200	1,000	200	3,990	5,763
1,500,000	5,313	3,490	698	1,125	1,800	1,500	300	4,990	7,113
1,700,000	6,063	3,990	798	1,275	2,400	2,000	400	5,990	8,463
1,900,000	6,813	4,490	898	1,425	3,000	2,500	500	6,990	9,813
2,000,000	7,188	4,740	948	1,500	3,300	2,750	550	7,490	10,488
2,200,000	7,938	5,240	1,048	1,650	5,100	4,250	850	9,490	13,038
2,400,000	8,688	5,740	1,148	1,800	6,900	5,750	1,150	11,490	15,588
2,500,000	9,063	5,990	1,198	1,875	7,800	6,500	1,300	12,490	16,863
2,700,000	9,813	6,490	1,298	2,025	9,600	8,000	1,600	14,490	19,413
2,900,000	10,563	6,990	1,398	2,175	11,400	9,500	1,900	16,490	21,963
3,000,000	10,938	7,240	1,448	2,250	12,300	10,250	2,050	17,490	23,238
3,200,000	11,688	7,740	1,548	2,400	14,100	11,750	2,350	19,490	25,788
3,400,000	12,438	8,240	1,648	2,550	15,900	13,250	2,650	21,490	28,338
3,500,000	12,813	8,490	1,698	2,625	16,800	14,000	2,800	22,490	29,613
3,600,000	13,188	8,740	1,748	2,700	17,700	14,750	2,950	23,490	30,888
3,700,000	13,563	8,990	1,798	2,775	18,600	15,500	3,100	24,490	32,163
3,800,000	13,938	9,240	1,848	2,850	19,500	16,250	3,250	25,490	33,438
3,900,000	14,313	9,490	1,898	2,925	20,400	17,000	3,400	26,490	34,713
4,000,000	14,688	9,740	1,948	3,000	21,300	17,750	3,550	27,490	35,988

Ⅲ. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 69

<표 III-4>의 계속

공시가격	2006년								
	지방세				국세			보유세	총 보유세
	계	재산세 ①	지방교 육세	도시계 획세	계	종부세 ②	농특 세	계(①+ ②)	
600,000	1,938	1,240	248	450	0			1,240	1,938
700,000	2,313	1,490	298	525	540	450	90	1,940	2,853
800,000	2,688	1,740	348	600	1,080	900	180	2,640	3,768
900,000	3,063	1,990	398	675	1,620	1,350	270	3,340	4,683
1,000,000	3,438	2,240	448	750	2,580	2,150	430	4,390	6,018
1,100,000	3,813	2,490	498	825	3,540	2,950	590	5,440	7,353
1,300,000	4,563	2,990	598	975	5,460	4,550	910	7,540	10,023
1,500,000	5,313	3,490	698	1,125	7,380	6,150	1,230	9,640	12,693
1,700,000	6,063	3,990	798	1,275	9,300	7,750	1,550	11,740	15,363
1,900,000	6,813	4,490	898	1,425	11,220	9,350	1,870	13,840	18,033
2,000,000	7,188	4,740	948	1,500	12,180	10,150	2,030	14,890	19,368
2,200,000	7,938	5,240	1,048	1,650	14,940	12,450	2,490	17,690	22,878
2,400,000	8,688	5,740	1,148	1,800	17,700	14,750	2,950	20,490	26,388
2,500,000	9,063	5,990	1,198	1,875	19,080	15,900	3,180	21,890	28,143
2,700,000	9,813	6,490	1,298	2,025	21,840	18,200	3,640	24,690	31,653
2,900,000	10,563	6,990	1,398	2,175	24,600	20,500	4,100	27,490	35,163
3,000,000	10,938	7,240	1,448	2,250	25,980	21,650	4,330	28,890	36,918
3,200,000	11,688	7,740	1,548	2,400	28,740	23,950	4,790	31,690	40,428
3,400,000	12,438	8,240	1,648	2,550	31,500	26,250	5,250	34,490	43,938
3,500,000	12,813	8,490	1,698	2,625	32,880	27,400	5,480	35,890	45,693
3,600,000	13,188	8,740	1,748	2,700	34,260	28,550	5,710	37,290	47,448
3,700,000	13,563	8,990	1,798	2,775	35,640	29,700	5,940	38,690	49,203
3,800,000	13,938	9,240	1,848	2,850	37,020	30,850	6,170	40,090	50,958
3,900,000	14,313	9,490	1,898	2,925	38,400	32,000	6,400	41,490	52,713
4,000,000	14,688	9,740	1,948	3,000	39,780	33,150	6,630	42,890	54,468

[그림 III-4] 고가주택 가액별 지방세 및 국세 보유세 비중 변화 추이



부동산에 대한 지방정부 재산세는 기초자치단체인 자치구의 보통세로서 참여정부의 보유세 강화정책에 따라 주택 등의 과표가 급증하게 되자 자치구 간 격차가 증대되게 되었다. 서울시의 2007년 지방세 추계자료에 의하면 서울시 자치구세의 83%인 재산세는 강남구의 2,308억원을 최대치로 하고 강북구의 168억원을 최저치로 하여 약 14배 가까운 격차를 보일 것으로 예상된다. 이에 따라 과거 종합토지세와 담배소비세 간 세목 교환으로부터 시작한 자치구세와 (광역)시세 간 재원조정의 필요성에 대한 논쟁이 촉발되었다. 재산세의 높은 세수 성장성에 대한 예상 때문에 여러 가지 방안들²²⁾ 중 재산세의 50%를 공동세원화하여 전 자치구가 균등하

22) 재산세를 주택분과 비주거용분으로 구분하여 전자는 자치구세로, 후자는 시세로 전환하여 공동세원화하면서 자동차를 구세로 전환하자는 방

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 71

게 배분하자는 방안이 거론되고 있다. 옛 제도와 새 제도로의 변화는 분명 자치구 간의 세수 득실의 차이를 낳게 되어 이해관계가 엇갈리게 되므로 합의를 보기 어렵게 된다. 따라서 확정된 지역적 범위 내에 소재하는 부동산에 대한 세원을 자치구세로 할 것인가 시세로 할 것인가는 부동산에 대한 재산세의 과세근거 및 역할을 감안할 때 의미 있는 정책 결정사항이지만 일부분을 시세로 돌려 공동세원화한 후 균등배분하자는 논의는 문제의 본질을 비껴나가는 논쟁에 그칠 가능성이 높다고 생각한다. 예를 들어 응익적 관점에서 재산세를 볼 경우 일부 부유한 자치구 내에서 제공되는 행정서비스들이 자치구만이 제공한 것인지 아니면 서울시의 결정에 의해 제공된 것인지에 따라 자치구세 또는 시세로서 성격 규명이 먼저 이루어져야 할 것이다.

한편 시행 3년째를 맞고 있는 중부세의 세수규모는 2006년 말 1조 7,273억원에서 2007년에는 2조 8,560억원으로 65.3%가 증가할 것으로 추산되고 있다. 현재의 지방교부세법 시행령에 따르면 지방세수 감소분을 전액 보전해 준 뒤에 나머지는 지방자치단체의 재정자립도(80%), 지방세 운영상황(15%), 보유세 규모(5%) 등을 감안한 배분산식에 따라 배분하게 되어 있다. 기초자치단체의 균형발전을 위한 재원으로 사용한다는 취지에 따라 국세로 거두지만 전액 지방정부에서 사용하도록 입법화된 것이다. 따라서 올해 지방세수 감소분으로 예상되는 1조 1,500억원을 제외한 나머지 1조 7,060억원은 기존 산식 대로 기초자치단체에 배분되어 전액 지자체 재량대로 사용할 수 있는 것이다. 그러나 최근 중앙 예산당국은 교육·보건복지·사회복지 분야로의 특정한 지출목적은 지방교부세 배분방식에 반영하자는 논의를 제기하여 중앙부처 간 그리고 중앙 및 지방 간 갈등을 야기하고 있다.

안이나, 자치구 재정자립기금을 마련하자는 방안 등임.

지금까지는 2004년 말까지 유지되던 종합토지세로부터 2005년 이후 (지방)재산세 및 (국세)중부세로 체계가 개편되면서 세법상에 기술된 과세표준 및 법정명목세율 위주로 세부담 변화를 살펴보았다. 그러나, 시가-공시지가-적용률이라는 3단계를 거쳐 과세표준이 형성되는 현실까지를 감안한다면, 2004년까지의 시가 대비 종합토지세 실효세율 부담이 2006년 이후 어떻게 변화할지를 예상해 보기로 하자.

먼저 주택에 대한 주택공시가격이나 토지에 대한 공시지가를 매년 조정하는 건설교통부는 2006년 주택에 대해서는 80% 수준의 시세반영률을 적용하였는데, 2007년부터 토지에 대해서도 토지실거래가격 데이터를 활용하여 점진적으로 시세(시가)의 80% 수준으로 상향고시를 계획하고 있다. 특히 토지의 경우 과거 대략 20~50% 수준에 불과했던 점을 감안하면 매우 큰 폭의 공시지가 상향조정 방침이라고 할 수 있다. 이에 따라 중부세 과세대상에 포함될 토지들이 많이 늘어날 수 있는데, 건설업체나 시행사 등이 보유한 내대지로서 장기간 사업추진이 묶여 있는 토지, 유통업 및 서비스업 종사기업이 보유한 도심지역 내 사업용 건물 부속토지들이 2008년부터 세부담이 늘어날 전망이다. 특히, <표 III-4>에 정리된 연도별 과세표준 적용률 인상계획에 따르면 시세가 그대로 멈춰 있어도 지방재산세 및 중부세 과세표준은 매년 5%씩 인상되기 때문이다. 현재 국내의 대표적 대기업 제조업체들이 보유한 공장부지는 다양한 감면혜택으로 공시지가 기준 보유세 실효세율이 0.16% 수준이나 유통업체들은 거의 1% 실효세율 수준에 접근하고 있는 실정이다. 2007년도의 개별공시지가 상승률은 전국 평균 11.6%인 것으로 잠정 집계되었는데, 이는 순수한 지가상승분 이외에 그동안 누적된 현실지가와의 격차를 줄이기 위한 시세반영률을 높인 것도 요인으로 작용하는 것으로 판단된다. 따라서, 지가급등

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 73

지역에서는 순수지가 상승분과 시세 반영률 인상분이 결합하여 공시지가가 큰 폭으로 상승할 수 있고 이에 따라 종합합산대상 토지보유세 부담이 급증할 가능성이 있다.

마. 부동산보유세의 인세화 경향과 가격안정화 목적

10.29 부동산대책 발표 당시 ‘일정규모 이상 과다보유자에 대하여는 현재보다 세부담을 더욱 무겁게 함’이라는 표현에서도 알 수 있듯이, 종합부동산세의 성격은 과다보유자에 대한 보유세 부담의 강화가 제1차적 목표임을 알 수 있다. 과다보유자에 대한 보유세 부담이 강화되면 과연 시장 내에서 부동산에 대한 수요가 줄어들어 시장가격이 안정되는지, 또는 부동산으로부터의 (미실현) 자본이득이나 부의 증가분에 과세하게 되어 더욱 형평한 세제를 갖게 되는지에 대한 정확한 판단 없이 임의적 기준으로 정한 ‘과다보유자에 대한 세부담 증가’인 것만은 명백하다.

우리나라의 경우 정부가 추진하고 있는 부동산에 대한 보유과세 강화정책은, 최근 몇 년간 (일부 지역을 중심으로) 시장가격이 급등한 원인으로 보유과세 부담이 너무 낮아서 투자적 수요가 높았다는 지적에 대한 정책적 대응이라고 볼 수 있다. 이러한 정부정책은 ‘보유과세 과표가 거래시가에 비해 낮아서 보유세 부담 그리고 소유자의 유지비용(holding cost, user cost of capital)은 낮은 반면 가격 상승기대에 따른 투자수익률은 높아서 장기보유토록 한다’는 논리적 사고 과정(thought process)을 토대로 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 보유세 부담이 낮아서 투기가 발생하는 것이라기보다는, 투기를 유발할 정도로 수익률이 높음에도 보유세 부담이 낮아 세후수익률을 충분히 낮추지 못하고 있다고 보는 것이 인과관계에 있어서 주된 또는 종(從)된 원인을 구분하는 올바른 시각일 것이다. 그러나, 시장 내 주택수요자들의 연간 예상가격 상

승률이 30%를 넘는다면 보유세 부담을 몇 배로 올려도 세후수익률 1%를 낮추기는 매우 힘들 것이기 때문이다. 특히 세금으로 투자수익률을 낮추기에는 보유세의 경우 납부세액 확보(liquidity) 문제로 인상의 한계가 있고 양도세의 경우 실현되어야 과세된다는 한계가 있게 마련이다. 결국 가계의 보유자산 구성(portfolio) 항목 중 예금, 주식, 채권 등 대체투자적 금융자산들에 대한 투자수익률 수준에 맞추어 부동산에 대한 세후투자 수익률(after-tax yield rate of return)이 낮아지는 것이 관건인데, 이를 위해서는 향후 주택공급물량이 상당하여 주택가격의 기대상승률이 낮아질 수밖에 없다는 확신을 시장참여자들에게 주는 것이 경제학적으로 올바른 정책방향일 것이다.

그렇다면 인(人)을 상대로 한 부동산보유세 강화정책 그것도 일정 기준금액 이상의 과다보유자들에 대한 세부담 증가정책을 정당화할 수 있는 다른 논거들은 무엇이 될 수 있을지를 살펴보자. 첫째, 부동산 임대소득이나 자본이득을 실효성 있게 과세하지 못하는 기존의 종합소득세 및 양도소득세를 보완하기 위한 대체적 과세(substitution tax) 방안이라고 보는 시각이다. 부동산으로부터 발생하는 소득을 과세당국이 확인하는 것보다는 외형으로서의 자산을 포착하여 이에 대해 일종의 추계과세(presumptive taxation)로서 부동산평가액에 과세하는 것이다. 그러나 이러한 접근방법은 부동산 임대소득과세의 경우에는 불완전한 현행 부동산임대소득을 폐지하고 일종의 외형가액에 대한 분리과세로 시행할 경우에는 종합소득세 세율의 누진율과 대비하여 적절하다면 정당화될 수 있을 것이다. 특히 우리나라의 경우 주택에 대해서는 자가점유주택에 대한 귀속임대소득이 비과세되면서 동시에 임대주택에 대해서도 제대로 과세되지 못하고 있으므로 적합한 과세근거가 될 수 있다. 반면에 부동산가격 상승에 따라 발생된 양도차익을 미실현 상태이

지만 매년 부과되는 보유과세를 강화하여 보완하자는 논거에는 몇 가지 문제점이 있을 수 있다. 보유단계의 납부 재산세액을 향후 양도시점에서 세액공제해주어야 하는 점, 그리고 종합부동산세 과세대상이 되는 인별 일정기준금액 초과가 반드시 연간 발생 양도차익의 일정규모 이상과 일치하는지 등이다.

바. 양도소득세의 부동산정책과세화 경향

우리나라의 양도소득세는 부동산 및 부동산에 대한 권리의 양도로부터 실현된 비정기적 자본이득(realized capital gains)을 주된 과세대상으로 하는데, 개인소득세의 일종이지만 타 원천 및 유형의 통상소득(ordinary income)과 분리하여 종합소득세와는 별도의 과세체계로 과세하고 있는 국세이다²³⁾. 현행 양도소득세는 과세요건으로서 과세대상 부동산의 양도를 통한 자본이득 실현이라는 개별 거래세적 특성과 연간 국내거주 개인 1인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적 특징이 복합적으로 반영되어 운영되고 있다(예, 양도세 과세표준 예정신고 등²⁴⁾).

2000년 이후 과세방식이 정부부과 결정방식에서 자진신고 납부 방식으로 변경되었으나, 과세표준인 ‘과세 양도차익’(taxable gains) 계산은 ‘기준시가 적용’을 원칙으로 하고 ‘실지거래가액 적용’을 예외로 채택하는 추계과세제도(presumptive taxation method)를 사용하고 있다²⁵⁾. 자진신고납부제도의 핵심은 납세의무자가 자기 책

23) 우리나라 양도소득세제의 변천 및 특징에 대해서는, 노영훈 『양도소득세의 정책과제』, 정책분석 98-05, 한국조세연구원, 1998. 3 및 『한국조세정책 50년사』 제9장 재산과세 pp. 531~606을 참조함.

24) 개별 거래시에는 예정신고(소득세법 §105) 및 자진납부(§106)를 운영하며, 한 개인의 연간 최종 납세의무 확정시에는 종합소득세 신고기한인 5월 말까지 수행하여야 하는 확정신고제도를 병행하여 운영하고 있음.

25) 1975년 개인소득세체계를 종합소득세 중심으로 개편하면서 종전의 ‘부동산투기 억제세’로 운영하던 것을 ‘양도소득세’로 신설한 이후 1983년

입하에 성실하게 실지거래가액대로 신고납부하여 실질과세 이상을 실현하는 것이나, 취득과 양도의 양 시점에서 모두 실거래가액으로 신고되고 과세당국이 확인할 수 있어야 하므로 일정기간 동안 거래 및 신고자료가 실거래가액으로 축적되어야 하는 필요성 때문에 기준시가 원칙이 유지되어 왔다. 2002년 세법개정으로 양도세와 종합소득세의 누진세율구조와 정확히 일치하게 됨에 따라, 분리과세 효과와 다년간 양도차익의 연단위 과세효과가 결합되어 중과 또는 경과 여부를 결정하게 되었다. 또한, 주요 OECD국가들의 자본이득에 대한 종합소득세로의 포괄과세 경향과 배치되는 방향으로 변화하였다²⁶⁾.

과거 부동산 시장의 활황기에는 세율 인상, 과세표준 인상, 비과세·감면 축소의 방법을, 그리고 불황기에는 세율 인하, 과표 인하, 비과세·감면 확대의 방법을 통해 주택건설 및 신규 취득 등 경기를 조절하는 정책세제로 자주 활용되어 왔다고 할 수 있다. 특히, 과세표준의 경우 기준시가의 상향 조정 또는 특정지역 특정 대상에 대해서는 실지거래가액으로 과세하는 방식으로 부동산 소재 지역별 양도세 세부담 차등화 정책을 보편화시켜 왔다. 이는 주요 부동산 정책의 발표와 그 해의 전국 평균 지가상승률을 대비해 보면 확인할 수 있는데, 한 해의 예외도 없이 부동산가격 상승률이 높을수록 강력한 양도소득세 강화 정책이 나왔다.

정책세제로서 국세인 양도소득세를 활용하는 접근방법은 중앙정부의 재정목표 중 특정 자산시장의 가격 안정화기능은 중앙정부의 기능이므로 사용수단과 추구목적 간의 정합성이라는 측면에서는 일견 무리가 없어 보일 수 있다. 그러나, 시장가격 안정화를 위해

까지는 실질과세원칙에 충실하도록 ‘실지거래가액원칙’에 의해 양도차익을 결정하다가, 조세저항 및 세무부조리 등의 세무행정상 애로를 이유로 ‘기준시가 원칙’으로 전환하여 현재까지 운영해 오고 있음.

26) 보다 상세한 내용은 노영훈(2002) 『자본이득에 대한 과세체계 비교연구』, 정책보고서 02-12, 한국조세연구원을 참조할 것.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 77

특정 자산 특히 부동산과 같이 지역적으로 이질적인 자산시장의 가격변동폭을 줄이기 위해 人稅로서의 양도소득세를 사용하려면 처분하는 부동산의 소재지별로 양도소득세 세부담을 차별화하는 지방세적 운영을 필연적으로 수반하게 된다. 우리나라처럼 양도소득세를 분리과세하는 나라에서나 가능한 세제 운영방식이었으며, 타 원천의 소득들을 합산하여 종합과세하는 나라들에서는 거의 채택하기 어려운 방식이라고 할 수 있다.

부동산 시장 대응적 정책수단으로 애용되었던 양도소득세는 실현주의 과세원칙(realization principle)이라는 기본적 한계와 (실지거래가액이 아닌) 기준시가 적용원칙에 따른 실질 세부담 저하로 경기조절용 정책수단으로서 실효성이 낮았다는 판단이다. 부동산 관련 조세수입과 자가 변동률 간의 회귀분석을 통한 실증분석의 결과 부동산 경기변동에 따라 수시로 세제를 변화시키는 정책을 활용하는 경우 그 방향성 및 효과가 불확실하다는 점을 보여주고 있다.

사. 보유과세 강화와 거래과세 완화정책

[그림 III-3]에서 보았듯이, 우리나라의 재산과세의 총 조세액 대비 세수 비중은 1990년대 이후 12~14%에 달하여 OECD국가들과 비교할 때 매우 높은 수준이다. 특이한 점은 등록세, 취득세와 같은 거래과세 비중이 이 중 2분의 1에서 3분의 2 그리고 지방세총액 중 37% 정도를 차지하면서 이들 거래과세는 광역자치단체세인 반면 보유과세인 종합토지세와 재산세는 기초자치단체세인 점과 대조가 된다. 만일 등록세 및 취득세를 '취득시점에서 미리 내는 보유세'라는 의미의 선납적(pre-paid) 재산보유세로 이해한다면 보유세의 비중이 그리 낮은 편은 아닌 셈이다²⁷⁾. 결국은 보유

27) 일본의 보유세인 시정촌 부과 고정자산세는 취득과세인 도도현이 부과하는 부동산취득세와 동일한 과세표준을 사용하고 있음. 즉, 일본에서

세의 적정 수준이 이론적으로 존재하는가가 관건인데, 이에 대해서는 전술한 응익원칙 및 부족 재원의 공평 부담원칙 또는 비효율성 최소화원칙이 적용될 수밖에 없다.

모든 조세가 정도에 차이가 있지만 민간시장의 자원배분을 왜곡한다는 의미에서의 ‘비효율성’은 지니고 있으므로, 이를 최소화하는 의미에서 거래과세를 줄이고 보유과세를 높이는 세계개편 방향의 일반론에는 긍정적인 요소가 있다. 그러나 한 나라의 거래과세와 보유과세를 OECD 조세분류 체계에 따라 구분한 후 몇 % 대 몇 %의 총액비율이 ‘황금률(golden ratio)’라고 특정화할 수 있는 이론적 근거는 없다는 사실에 주목할 필요가 있다.

특히 거래과세 그룹 내에 부동산과 관련된 부가가치세를 포함시킬 경우 얘기는 더욱 복잡해진다. 우리나라에 있어서의 부동산에 대한 부가가치세 과세문제는 토지와 건물 그 자체의 소유권 변동과 관련된 거래, 그리고 토지와 건물로부터 나오는 용역(services)을 임대차하는 거래로부터 주로 발생한다. 우리나라의 부가가치세법을 살펴보면, 부동산 그 자체의 공급 중 토지의 공급은 면세이고 건물의 공급은 과세하면서, 부동산으로부터 나오는 용역(service) 공급은 토지와 건물의 임대차에 대해 모두 과세하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 예외적으로, 건물의 공급이라 하더라도 국민주택공급에 대해서는 면세한다거나, 용역임대라 하더라도 주택 및 그 부속토지의 임대용역 공급은 면세하는 정책을 취하고 있다. 또한, 우리나라는 기존 주택의 거래에 대해서는 부가가치세가 면세되지만 신축 주택의 공급 시에는 건물분에 한해 부가가치세가 부과된다.

OECD국가들은 대체로 기존 주택의 매매거래에 대해서 부가가

는 매년 부과되는 보유과세인 고정자산세가 기본적으로 납부세액 확보(liquidity) 측면에서 제약요인이 있음을 감안하여 거래시점의 부동산취득세 부과시 미리 받는 성격이 강하고 또 이러한 점을 감안하여 사실상의 취득가액인 실거래가액과 무관하게 고정자산세 과세표준을 그대로 부동산취득세 과세표준으로 사용하고 있음.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 79

치세를 면세하는 것이 보편적이며, 신규 주택의 공급(신축)에 대해서는 표준세율로 과세하거나 낮은 세율로 과세 또는 면세하거나 영세율(zero rated)을 적용하고 있는 등 차이를 보이고 있다. 또한 우리나라보다 대부분 높은 표준 부가가치세 세율을 갖고 있음에도 불구하고 거래단계의 이전과세로서 추가적으로 인지세(stamp duty) 또는 등록세 등을 우리나라보다 더 높은 명목세율로 부과하는 나라들도 있다. 일부 국가들에서는 이러한 재산이전과세가 VAT와 상호 영향을 미치기 때문에 VAT가 부과되는 경우에는 이전과세를 부과하지 않거나 그 반대로 이전과세가 부과되면 VAT를 부과하지 않기도 하지만 모두 부과되기도 한다. 부가가치세제도를 갖고 있는 수많은 유럽국가 및 캐나다 등이 부가가치세를 통해 부동산이라는 부(wealth)나 가치 증가에 대한 효과적인 세원 확보를 하였음에도 불구하고 여전히 불공평성이 제기되는 인지세와 같은 취득과세제도를 유지하는 이유는, ① 전가 가능성에 따른 형평성 논란에도 불구하고 일종의 부유세적 기능 수행에 대한 정책당국의 선호, ② 조세회피 가능성과 협력비용이 낮은 장점 등이 고려되어, 부가가치세제와 별도로 중앙 또는 광역지방정부의 세목으로 유지되고 있는 실정이다. 참고로 <표 III-5>는 VAT를 운영하는 EU회원국과 일부 OECD국가들에서의 부동산에 대한 과세처리 현황을, 부동산이라는 재화를 창조하는 건축 활동, 그리고 이 부동산의 임대나 판매 활동별로 구분하여 정리하였다.

결론적으로 말해서 일정한 가액의 주택에 대한 유무상 거래 시에 더 높은 실효세 부담을 지도록 하는 거래과세제도도 OECD국가들에서는 많이 발견되고 있다는 사실은 보유과세 총액 대 거래과세 총액의 상대적 비율은커녕 거래과세의 실효세 부담에 대해서도 어떤 이상적인 수치를 발견하기는 어렵다는 점을 시사한다. 특히 거래과세는 인지세나 등록세라는 형태로 거래단계에 거래가격

에 비례적으로 또는 1~2단계의 낮은 누진세율로 부과되면서 보유과세를 보완하는 정도의 부유세(wealth tax)적 기능을 수행한다. 물론 대부분의 나라에서 재산이전과세가 부동산의 취득자에게 거래가액을 기준으로 부과되기 때문에 ‘부의 증가’ 실현분을 수득하는 매도자에게 부과되지는 않지만, 미국의 경우에는 주 및 지방정부에서 매도자가 부담하는 이전과세가 존재하는 것도 사실이다.

<표 III-5> OECD 국가들의 부동산에 대한 VAT 과세현황

	건축			임대		판매		기타 조세	
	건물 자재	수선 /유지	신축	기존 거주용 부동산	기타 부동 산 ¹⁾	거주 용부 동산	기타 부동 산 ¹⁾	종류	세율 ²⁾ (%)
EU회원국									
오스트리아	S	S	S	L	S	E	E	자산취득세	3.5
벨기에	S ³⁾	S ³⁴⁾	S ³⁾	E	E* ³⁾	E	E* ⁵⁾	등록세	12.5
덴마크	S	S	S	E	E*	E	E*	×, 인지세	
핀란드	S	E ⁶⁾	E	E	E	E	E ⁵⁷⁾	×, 인지세	
프랑스	S	S	S	E	E ³⁾	E	E*	등록세	6.9~18.6
독일	S	S	E ⁸⁾	E	E*	E	E	자산취득세	2
그리스	S	S	S	E	E	E	E*	등록세	9
아일랜드	S ⁹⁾	L ¹⁰⁾	L	E	E*	E	E	×, 인지세	0~6
이탈리아	L	S ¹¹⁾	S ¹¹⁾	E	E ³⁾	E	E ⁵⁾	등록세	8
룩셈부르크	S	S	S	E	E*	E	E*	등록세	10
네덜란드	S	S	S	E	E*	E	E*	이전세	6
포르투갈	S	S	E ⁸⁾¹²⁾	E	E*	E	E*	등록세	8~10
스페인	S	S	L ¹⁴⁾	E	S	E	S	등록세	6
스웨덴	S	S	S	E	E*	E	E*	×, 인지세	
영국	S	S	Z ¹⁵⁾	E ¹⁴⁾	E* ¹⁶⁾	E	E*	×, 인지세	
OECD회원국									
캐나다	S	S	L	E	L	E	L	×	
아이슬란드	S	S	S	E	S	E	S	×	
일본	S	S	S	E	S	E	S	이전세	4
뉴질랜드	S	S	S	E	S	E	S	×, 인지세	
노르웨이	S	S	S	E	E	E	E	×	
터키	S	S	S	E	S	E	S	이전세	4
한국	S	S	S	E	S	E	S ¹⁷⁾	취·등록세등	5.8~6

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 81

주: S=표준세율, L=낮은세율, E:면세, Z:영세율, *:과세대상 활동에 사용되는 자산이라면 사업자등록과 과세선택이 가능함.

- 1) EU회원국 및 몇몇 OECD회원국 내에서는 호텔, 야영지, 주차장에 대해 과세됨.
- 2) 특별세율 적용은 표시하지 않음.
- 3) 벨기에는 지역주택공사에 공급된 주택, 노인·장애인·노숙자·미성년자·학생용 아파트건물과 같은 공공주택에 대해서는 12%의 중간세율을 적용하며, 이러한 건물에 대한 작업에 대해서도 12% 세율을 적용함.
- 4) 벨기에는 20년 이상 사용된 주택에 대한 보수, 수선, 유지 등 서비스에 대해 6%의 낮은 세율로 과세함.
- 5) 임대사업자에 의해 임대되거나 판매된 것은 과세됨.
- 6) 핀란드는 상·하수도, 난방, 가스관, 전기배선과 관련된 설치작업에 대해 과세함.
- 7) 프랑스는 공공주택사업을 위한 건물부지의 공급은 5.5%의 낮은 세율로 과세되나, 기타 건물부지는 13%로 과세됨. 상업용 부동산의 매매업자는 실현이득에 대해 VAT 과세대상이나 구입에 대한 매입세액 공제가 허용되지 않으며 수선에 대한 매입세액은 공제 가능함.
- 8) 독일과 포르투갈은 신축건물에 대해 VAT가 아닌 다른 세금이 부과됨.
- 9) 아일랜드에서, 콘크리트는 낮은 세율인 12.5%로 과세됨.
- 10) 아일랜드에서, 수선, 유지 서비스는 그 비중이 계약액의 1/3 미만인 경우 표준세율로 과세됨.
- 11) 이탈리아는 지정문화재건물과 저가주택의 건설용역에 대해 낮은 세율인 4%를 적용함.
- 12) 포르투갈은 공공사업계약과 주택재개발조합의 건설용역에 대해 5%의 낮은 세율을 적용함.
- 13) 추가적으로 재산이전에 대해 0.75%의 인지세가 과세되며, 건축사업에 0.6%의 인지세가 적용.
- 14) 스페인에서는 건축업자가 아닌 자에 의해 수행된 건축용역에는 표준세율을 적용.
- 15) 영국에서는 상업용 건물 신축 공급에 대해 표준세율을 적용함.
- 16) 최초의 건축개발업자가 허용한 21년을 초과하는 임대에는 영세율을 적용함.
- 17) 한국에서는 임대사업자에 의해 판매된 것은 사업의 포괄적 양도인 경우에 해당될 경우에만 재화의 공급으로 보지 않고 면세됨.

2005년부터 신설된 종합부동산세와 전면 개편된 (지방)재산세를 통해 부동산 보유과세를 강화하면서, 이와 함께 부동산에 대한 거래단계에서의 법정 세율 인하가 2005년부터 시행되었다. 즉, 2005년 1월 1일부터 개인 간 주택의 유상거래(예, 개인 대 개인 중고

아파트 매매)에 대해서는 법인을 포함한 주택거래(예, 신규 아파트 분양 등)나 그 이외 유형의 부동산 거래에 비해 낮은 세율이 적용되기 시작하였다. 그리고 2005년 8.31 부동산제도 개혁대책의 후속 입법작업 완료로, 2006년부터는 개인 간 주택거래에 대한 취득세 세율이 2.0%에서 1.5%로, 등록세는 1.5%에서 1.0%로 각각 0.5%p씩 인하되도록 지방세법이 개정되었다. 또한 이에 따라 취득세 및 등록세 본세 세액의 10%와 20%로 각각 부가하여 부과되는 농어촌특별세 및 교육세 부담도 줄어들었다. 개인 간 토지거래, 법인 간 부동산거래, 법인과 개인 간 거래 등 부동산 일반에 대한 총체적인 세율 인하의 정도는 2004년까지의 5.8%에서 2005년부터는 4.6%로 크게 낮아졌다. 더욱이 거래과세 과표를 공시가격으로 대폭 현실화시켰던 주택의 경우에는 2005년 개인 간 거래에 대해 4.0%, 8.31 대책에서 추가 인하하여 2006년부터는 다시 2.85% (=1.65%+1.2%)로까지 대폭 인하되었다. 더욱이 2006년 9월 말부터는 개인 간 기존 주택거래들뿐만 아니라 법인으로부터 개인이 신규로 주택을 분양받는 경우까지도 포함하여 2009년 말까지 한시적으로 2.3%의 세율을 적용하도록 감면세율을 확대하였다. 결국 세율 측면에서는 2004년의 5.8%에서 2006년 하반기의 2.3%로 40/100 수준으로 떨어진 것이다. <표 III-6>은 주택 및 그 이외 부동산에 대한 취득세와 부동산 이전등기에 대한 등록세 법정세율의 최근 변화를 정리한 것이다.

한편 세부담을 결정하는 또 하나의 중요한 축인 과세표준은 거래과세 세목인 취득세와 등록세의 경우, 2005년 주택가격공시제도 이후에는 이 공시가격 이하로 신고받을 수 없게 되었고 주택거래 신고제 및 「부동산중개 및 거래신고에 관한 법률」 통과 후 2006~2007년 중 추진될 실가과세의 효과도 추가될 예정이어서 세율 인하 효과와 함께 과세표준의 확대 효과가 결합하여 나타날 전망이다.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 83

이러한 부동산거래 과세제도의 변화는 8.31대책상의 종합부동산세 및 양도소득세의 변화 내용과 함께 부동산 거래시장을 급변시키는 효과를 나타내고 있다. 따라서 광역지방정부는 지방세 세수 중 큰 비중을 차지하는 취득세 및 등록세의 세수추계가 지극히 어렵게 되어 세입 및 세출예산 편성에 애로를 겪고 있는 실정이다.

<표 III-6> 최근 부동산(기타 및 주택) 거래과세 법정세율 인하 추이
(단위: %)

구분		년도			
		2004년	2005년	2006년	2006.9.27 ¹⁾
취 득 세	본세(유상·매매·교환)	2	————▶	2(1.5)	2(1.0)
	농특세(세액의 10%)	0.2	————▶	0.2(0.15)	0.2(0.1)
	계	2.2	————▶	2.2(1.65)	2.2(1.1)
등 록 세	본세(이전등기)	3	2(1.5)	2(1.0)	————▶
	교육세(세액의 20%)	0.6	0.4(0.3)	0.4(0.2)	————▶
	계	3.6	2.4(1.8)	2.4(1.2)	————▶
합 계		5.8	4.6(4.0)	4.6(2.85)	4.6(2.3)

주: 1. () 안은 (개인간) 주택거래에 대한 감면이 감안된 법정세율임.

1) 2006년 9월 1일의 지방세법 개정으로 지방세법 제273조의 2에 과거 개인 간 주택거래에 대한 경감세율이 법인에게서 신규 분양받는 주택에 대해서도 적용되게 되었으며, 취득세에 대한 경감률을 25%에서 50%로 확대함.

아. 소결

첫째, 우리나라의 부동산 보유세는 특별히 OECD국가들에 비해 낮다고 단정지을 수 없다. 부동산 보유세의 과세근거를 응익과세(benefit principle) 즉 정부의 행정서비스 제공에 대한 대가라는 측면을 중심으로 보면 보유세 부담과 제공받는 행정서비스의 양

및 질적 수준과 대비하여 보아야 할 것이다. 비교대상 국가들이 대개 교육 등 행정서비스의 재원으로 지방재산세를 사용하고 있고, 지방세의 수가 10여개에 이르지 않고 종류가 단순함을 감안할 때 동일한 수익기준에서 부담을 비교해야 할 것이다.

둘째, 가격 안정화와 같은 부동산시장 대책 목적으로, 또는 소득이나 부의 재분배 목적으로 부동산 보유세를 강화하고자 할 때에는 정책과세의 실효성과 그 부작용을 검토하여 추구하는 것이 바람직하다. 2000년 이후 부동산 특히 주택가격의 급등을 겪었던 주요국들로 영국·스페인·아일랜드·호주·미국 등이 거론되는데 이들의 부동산 보유세 부담이 낮아서 가격 상승률이 높았다는 실증적 근거를 찾기 어렵다. 미국의 주요 대도시들의 경우 주택재산세 실효세율과 주택가격 상승률 간에는 상관관계가 없는 것으로 판단된다. 부동산 보유세 인상의 근거로서 가장 적합한 것은 자가 소비건 타인임대건 차별하지 않는 부동산임대 소득과세로 보완하기 위한 기능에서 찾을 수 있는데, 이를 위해서는 기존의 종합소득세에서 관련되는 부분들에 대한 개편이 병행되어야 할 것이다. 용능과세(ability-to-pay principle) 측면에서 부동산 보유세를 강화하려면 부동산 보유세가 기본적으로 부동산 평가(evaluation)라는 문제와 납부세액 확보(liquidity)라는 근본적인 제약조건에 주목해야 할 것이다. 외형상의 가액만으로 납부할 능력이 제약을 받을 경우 소유자의 경제적 처지나 상황을 제대로 반영하지 못할 수 있기 때문이다. 한편 소득이나 부의 재분배 목적에서 추진하는 것이라면 부동산에 국한하지 않고 부채도 공제하는 등 보다 원칙에 충실한 유럽식 순부유세적 접근방법이 보다 이론적으로는 우월하다는 판단이다.

셋째, 2005년의 8.31 부동산 개혁조치의 내용 중에는 종합부동산세 과세대상 기준금액의 하향조정과 연차적 과표적용률의 인상

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 85

(예, 2006년 70%, 2007년 80%, 2008년 90% 등)이 포함되어 있는데, 부동산보유세의 중앙정부 대 지방정부 간 통제 권한은 상당히 빠른 속도로 중앙정부에게 이전될 것으로 예상된다. 부동산에 대한 과표결정권을 중앙정부가 가진 상황에서, 지방재산세의 과표율은 50%로 지방세법상에 묶여 있으면서 종부세의 과표율을 지속적으로 인상하게 되면, 지방정부가 탄력세율을 적용하지 않고 표준세율로 과세한다고 하더라도 보유세 총 세부담액 중 중앙정부가 통제할 수 있는 비율이 높아지게 마련이다. 물론 종합부동산세 징수액의 대부분을 특별회계를 통해 지방정부 재원으로 이전한다고 하더라도 배분 권한이 중앙정부에게 있기 때문이다.

2. 주택에 대한 보유 및 양도과세와 형평성 분석

아래의 연구는 노영훈·김현숙(2005)의 연구에서 최초로 시작한 소득과 부에 관한 실증적 조세정책 연구를 연장한 결과를 소개하고 있다. 첫째, 2003년 시점의 우리나라 가구소득과 주택자산가액의 횡단면 결합분포를 기초로 하여 소득과 주택자산가액 간 상관관계를 보다 엄밀하게 살펴보고자 한다. 이를 통해 우리는 재산(보유)과세의 (경상)소득기준 형평성을 분석할 수 있는데 이를 통해 우리나라의 향후 주택보유세제(주택분 지방재산세+주택분 종합부동산세) 개편에 대한 시사점을 찾고자 한다. 또한 주택보유세 세부담과 가구의 경상소득을 대조함으로써 주택보유세의 납부세액 확보문제(liquidity problem)에 대해서도 정책적 함의를 찾고자 한다. 둘째, 노영훈(2006)의 연구에서처럼 가구소득과 미실현 주택자산가액의 결합분포를 통해 경상소득분위별로 주택자산으로부터 실현가능한 자본이득의 규모가 차이가 나는지를 살펴본다²⁸⁾. 쉽게

28) 유량(flow)자료인 가계조사자료와 한 시점 저장(stock)자료인 재산세부과자료를 결합(match-merge)하기 위해 양쪽 자료에 있는 세대주 및

표현하여 경상소득을 기준으로 할 때 고소득자들에게 특별히 주택 양도차익이 많이 발생할 가능성이 높은지에 대한 실증적 판단문제이다. 이를 위해, 표본가구들이 소유한 개별주택들의 취득시점 당시의 국세청 기준시가 및 행자부 공시지가를 DB에서 찾아 횡단면(cross-section) 자료가 갖는 한계를 극복하고자 하였다. 이를 통해 살펴볼 수 있는 것은, 경상소득은 종합소득세로 과세하고 양도소득(실현자본이득)에 대해서는 따로 구분하여 양도소득세로 과세하는 현행 분류과세제도(schedular system)를 유지하는 것이 여전히 필요한지를 판단하고자 한다.

가. 2003년 가구경상소득과 가구주택자산가액의 결합분포(joint distribution)

<표 III-7>은 (도시)가계조사자료상의 8천가구 표본을 기준(baseline)으로 하여, 부동산과세 모집단자료상의 토지 및 건물 과세평가액, 세액, 소유주 등 풍부한 기타 정보를 활용하기 위해 가구주 특성변수(예, 성별, 생년월일, 지역 등)들로 match-merge한 결과인 7,819건의 가구에 대한 주택소유 여부 및 주택소유 췌수 분포표이다. 통계청 가계조사원자료와 행자부 재산세과세 모집단을 통합하는 과정에서의 자세한 사항은 <표 III-8>에 정리되어 있다.

먼저 통합된 표본가구들과 그 모집단인 2000년 인구주택총조사 그리고 그 10% 표본가구인 2004년 사회통계조사²⁹⁾ 표본과 대비하여 추출된 표본의 대표성을 주택소유 및 점유 형태 측면에서 점

세대원의 주민등록번호와 성명을 이용하였음.

29) 사회통계조사는 삶의 수준과 사회적 변동을 파악하기 위해 전체 12개 부문을 대상으로 매년 3개 부문씩 4년 주기로 순환하여 통계청이 전국 33,000 표본가구를 대상으로 조사하는데, 2004년 주거 및 교통부문 조사는 2000년 인구주택 총조사 10% 표본 조사구를 1차 표본단위로 추출하였음.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 87

검해 보자.

먼저 2000년 인구주택 총조사까지는 주택소유 가구비율은 알 수 없고 (주택을 대상으로) ‘집주인이 현 거주지에 거주하고 있는 지’에 해당하는 ‘집주인 거주주택’비율만을 파악할 수 있을 뿐이다. 가구를 관찰대상으로 하여 주택소유 가구비율을 조사할 수 없는 문제는 2005년 센서스부터 ‘타지 주택 소유’ 여부를 조사하기 시작하여 해결되었지만 본 도시가계조사표본의 모집단은 2000년 센서스이므로 이를 기초로 조사한 사회통계조사를 통해 살펴보기로 하자.

<표 III-7> 주택소유가구 현황

(단위 : 가구)

소유\셋수	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10~32	총합
주 택	0 (0.00)	3,228 (41.28)	989 (12.65)	381 (4.87)	131 (1.68)	68 (0.87)	31 (0.40)	16 (0.20)	6 (0.08)	6 (0.08)	15 (0.19)	4,871 (62.30)
무주택	2,948 (37.70)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2,948 (37.70)
총 합	2,948 (37.70)	3,228 (41.28)	989 (12.65)	381 (4.87)	131 (1.68)	68 (0.87)	31 (0.40)	16 (0.20)	6 (0.08)	6 (0.08)	15 (0.19)	7,819 (100.00)

주: 주택소유가구 4,871가구 중 자가점유가구는 4,473가구(92%)이고 현재 거주하는 주택을 임차하면서 타지에 자신의 주택을 소유하는 주택소유 임차가구는 그 나머지인 398가구(8%)임.

2004년 6월의 주거부문 사회통계조사보고서에 따르면 전국 주택소유 가구비율은 62.9%이고 자가거주 가구비율은 57.8%인데, 본 연구에서 통합된 표본가구자료 7,819건 중 주택소유 가구는 4,871가구³⁰⁾(62.3%)이고 자가거주 가구는 2,948가구(57%)여서 모

30) 주택을 소유한 가구는 4,871가구였는데 제2단계로 핵심변수인 기준시가 또는 공시지가, 그리고 취득일자 등이 없는 51가구를 제외한 주택소유

집단 대비 주택소유 및 점유 형태 측면에서 매우 유사한 결과를 보이고 있다. 특히, 2004년 6월 조사시점에서의 사회통계조사와 2003년의 도시가계조사 및 2003년 6월 1일 기준시점의 주택소유 상황이라는 1년간의 시차를 감안하면 매우 대표성이 높은 표본 구성이라고 할 수 있다³¹⁾. 또한 주택 유형별 구성에서는 주택소유가구 중 단독주택과 아파트의 소유비중은 31%와 53%를 차지하여 사회통계조사상의 30.9%와 67.6%와 비교할 때 아파트 유형에서 다소 차이가 발생한다. 그러나, 사회통계조사상의 수치들은 각자 단독주택 및 아파트에 거주하는 가구들의 주택소유 비율을 말하는 것이고, 본 연구에서 사용하는 도시가계조사상의 수치는 주택소유 가구 중 단독주택 및 아파트거주 가구비율을 의미하는 것이라는 차이가 있다.

한편, 전체 표본가구를 대상으로 한 평균 주택자산가액은 9,240만원 정도이고 주택 소유가구만을 대상으로 하였을 때는 1억 2,840만원이었다. 3년 후인 2006년 5월 31일 기준시점의 9,300여 가구를 대상으로한 『2006년 가계자산조사』상의 평균 주택자산가액 1억 2,756만원과 대비하여 3년여의 시차를 감안하더라도 3천여만원의 차이를 보이고 있다. 본 연구에서 사용한 표본상의 주택가액은 기준시가(아파트)와 공시지가/과세시가표준액(단독주택)을 사용한 반면 가계조사는 설문응답자가 파악하고 있는 보유주택의 시가에 기초하여 작성되었으므로 ① 응답자의 주관적 시가와 보유과세 과표평가액 간 차이, 그리고 ② 3년간의 가격상승에 따른 차이에 기인하는 것으로 판단된다.

가구는 4,820가구이며 이들이 소유한 주택수는 총 7,748호로 이후의 분석에서는 4,820가구를 대상으로 분석함.

- 31) 가계자산을 최초로 조사한 통계청의 제1회 가계자산조사도 조사기간은 2006.6.1~6.12이나 조사기준일은 소득의 경우 그 전년도인 2005년이고 자산은 2006년 5월 31일을 시점으로 사용하여 6개월간의 시차가 발생하는데, 유량(flow)변수인 소득의 조사기간과 저장(stock)변수인 (한시점에서) 자산가액간에는 시차가 발생하는 것이 일반적임. 통계청, 『2006년 가계자산조사보고서』 참고.

<표 III-8> 2003년 통계청 가계조사 표본 및 주택자산세 자료와의 통합 여부

(단위: 가구)

주택유형별 소유·종합여부	전 체	단 독	아파트	다세대· 연립	기 타
가계조사 총표본수	7,953	3,134	3,685	1,011	123
• 주택소유	5,005	1,568	2,627	745	65
· 통합	4,871	1,510	2,566	730	65
- 자가점유	4,473	1,364	2,353	699	57
- 비자가점유 ¹⁾	398	146	213	31	8
· 비통합	134	58	61	15	
- 자가점유	119	54	51	14	
- 비자가점유 ¹⁾	15	4	10	1	
• 무주택소유	2,948	1,566	1,058	266	58
통합 표본가구 수	7,819	3,076	3,624	996	123

주: 1) 비자가점유란 '비자가점유 주택소유가구'를 의미하므로 주택은 소유하고 있지만 현 거주지가 아닌 타지에 주택을 소유한 가구들임.

자료: 『2003년 가계조사표본』, 통계청
『2003년 주택자산세 모집단자료』, 행정자치부

나. 가구소득과 주택자산가액 간의 관계 및 주택보유세의 형평성 분석

이렇게 구한 7,819가구들을 대상으로 표본추출 가중치를 감안한 가계의 보고경상소득의 10분위를 구하고 각 분위에 속한 가구들의 평균 주택자산가액의 분포를 정리한 것이 <표 III-9>이다. 최저가구 소득분위인 제1분위에서 오히려 자가점유 가구비율이 제2, 3, 4 분위들보다 높게 나타나고, 소득 4분위 계층에서는 제3분위보다

자가점유 가구비율도 하락할 뿐만 아니라 평균 주택자산가액도 줄어드는 것으로 나타난다. 소득 6분위에서도 그 직전 분위에 비해 평균 주택자산가액은 줄어드는 역전 현상이 발생한다. 그리고 저소득 분위계층(1~4분위)에서는 가구소득의 증가 정도에 비례하여 평균 주택자산가액이 늘어나는 것도 아님이 관찰된다. 이를 통해 알 수 있는 것은 주택자산가액이 소득의 대용변수로서 사용하는 데에는 특히 저소득구간에서 신중해야 함을 알려준다. 소득은 없지만 주택은 소유한 가구들이 저소득분위에서 상당 부분 존재하면서 고소득자라도 무주택자가 발견된다는 것이다.

결국 소득-주택자산 통합표본자료상의 가구소득과 가구소유 주택자산가액 간에는 강한 관계가 존재한다고 보기 힘들다는 것이다. 고소득계층으로 올라갈수록 소유주택 자산가액은 증가하지만 상당히 고소득계층에 이를 때까지는 점진적으로 올라간다는 것이다. 표본가구 절반에 해당하는 소득 5분위 계층까지의 가구소득은 2,700만원 미만인데, 평균 주택자산가액은 소득 증가에 비례하여 증가하지 않고 대체로 5천만~7,700만원의 범위대에 분포한다. 또한 동일한 소득분위 내에서 소유주택 자산가액은 평균을 중심으로 표준편차 값이 매우 크게 나타난다. 예를 들어, 가구평균소득은 5분위와 6분위의 중간에 해당하는데 이들의 가구소득은 2,700만원이고 이들 가구들의 평균주택자산가액은 8천여만원 정도 되는데, 6분위와 5분위 간 주택자산가액 표준편차는 배 이상에 달하고 저소득분위 계층에서는 편차가 매우 불규칙하게 나타난다. 결국 가구의 주택자산가액은 가구가 보고하는 경상소득에 따라 구분되어진다고 보기 힘들다는 것이다. 이러한 특징은 <표 III-9>상의 제일 마지막 열에 수록된 자가점유 가구비율을 통한 주택소유 여부에서도 일부 확인할 수 있는데 1분위와 5분위 계층에서 오히려 그 다음 분위들보다 높은 자가점유율을 보이고 있다.

III. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 91

보다 엄밀한 의미의 통계적 분석을 위해 가구경상소득과 가구주택자산총액 간의 (선형)상관관계를 살펴보기로 하자. 먼저 주택자산 소유 여부를 떠나 표본가구인 7,819가구를 대상으로 두 연속변수 간의 상관관계를 구해보면 Pearson 또는 Spearman 상관계수가 각각 0.14 및 0.24 정도로 매우 낮게 나타나며 그 통계적 유의성도 높다. 즉, 한 시점에서의 횡단면자료로 보았을 때 가구의 경상소득과 주택자산가액 간에는 매우 낮은 상관관계가 존재한다고 결론지을 수 있다. 전체 표본이 아닌 주택을 소유한 4,820가구를 대상으로 상관관계를 살펴보아도 마찬가지로 결론에 도달한다. 또한 소득분위별로 나누어 살펴보면 최저 소득분위와 최고 소득분위 정도에서만 양 변수 간 낮은 상관계수가 통계적으로 유의하게 나타나고, 그 이외의 분위들에서는 추정상관계수는 낮지만 유의성은 높지 않았다. 한편, 연속변수인 가구소득과 가구주택자산가액을 그대로 사용하지 않고 소득 및 자산가액분위로 구분한 categorical 변수로 하여 상관관계를 구해 보아도 마찬가지로 결론에 도달하게 된다(<부표 6>~<부표 7> 참조).

이러한 실증결과를 기초로 판단하건대, 현재 세대별 전국 합산 누진과세하고 있는 주택분 종합부동산세나 인별 시군구별 합산 누진과세하는 주택재산세는 경상소득을 기준으로 할 때 형평성에 문제점이 제기될 수 있다. 물론 재정학계에서 보다 포괄적인 소득개념으로 애용되는 Haig Simons(H-S)소득개념에는 ‘잠재적 소비능력 증가분’이 포함되므로 주택자산의 귀속임료소득이나 미실현 양도차익이 추가된 소득기준으로는 형평성이 문제되지 않는다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 그 경우에도 주택 이외의 모든 자산을 대상으로 한 부의 순증액(net additions to wealth)과 소비가 포함된 포괄적 소득이어야지 주택자산만을 대상으로 한 것은 아니다. 또한 가구의 주택자산가액이 경상소득과 낮은 상관관계를 갖는

다는 것은 (차입을 하지 않는 한) 주택보유과세의 납세능력이 경상 소득의 한도 내에서 제약받는다는 점(liquidity problem)을 감안할 때 급격한 세 부담 인상시 납부세액 확보에 애로를 겪을 수 있음을 시사한다.

<표 III-9> 2003년 보고가구소득 분위별 총 주택자산가액 분포
(표본가중치 적용)

(단위: 원, 개, %)

분위	신고가구소득	표본 수	세전평균소득	평균주택 자산가액	자가점유가구 비율
1	0 ~ 9,720,033 이하	808	5,539,420 (103,944,396)	50,318,650 (4,181,136,989)	51.6
2	9,720,033 초과~ 15,120,000 이하	803	12,600,327 (56,424,933)	64,464,414 (7,437,890,993)	45.1
3	15,120,000 초과~ 19,606,320 이하	801	17,480,840 (47,180,437)	69,804,825 (6,247,106,180)	49.7
4	19,606,320 초과~ 23,316,864 이하	797	21,478,635 (38,649,977)	59,584,930 (4,485,524,275)	51.4
5	23,316,864 초과~ 26,931,960 이하	761	25,055,543 (39,065,818)	77,408,421 (5,828,967,957)	58.7
6	26,931,960 초과~ 30,959,867 이하	752	28,963,248 (43,783,219)	96,696,475 (12,025,387,969)	56.2
7	30,959,867 초과~ 35,540,840 이하	758	33,140,739 (48,503,214)	95,521,564 (7,496,655,427)	66.0
8	35,540,840 초과~ 42,405,130 이하	790	38,759,599 (74,207,368)	114,795,200 (8,238,986,395)	74.6
9	42,405,130 초과~ 52,832,400 이하	745	47,120,820 (109,811,010)	132,879,740 (12,884,304,272)	72.9
10	52,832,400 초과	804	68,680,612 (619,519,739)	162,480,078 (10,560,842,018)	81.7
전 체		7,819	29,884,656 (680,157,568)	92,399,944 (8,476,064,299)	60.8

주: () 안은 표준편차
자료: 통계청, 「2003년 가계조사」 원자료
행정자치부, 「2003년 재산세부과」 모집단 자료

다. 가구소득과 미실현 주택양도차익 간의 관계 및 주택 양도세의 형평성

앞 절에서는 7,819 표본가구를 대상으로 이들 가구의 경상소득과 소유하고 있는 주택자산가액 간의 관계에 대해 살펴보았다. 원래는 고소득자들에게 유별나게 주택으로부터의 실현된 양도소득이 많은가에 관심을 가져야 하지만, 양도라는 실현 행태(realization behavior)를 특정하게 모형화하지 않은 상태에서도 그 전 단계에 해당하는 ‘양도차익 실현가능 규모’를 소득분위별로 가늠하여 볼 수 있다.

먼저, 본절에서는 2003년 시점에서의 이들 표본가구들이 소유한 주택들을 주택 유형별로 그 취득일자를 일일이 확인하여 공동주택에 대해서는 국세청 기준시가로 평가한 양도차익을, 그리고 단독주택 등에는 토지만에 대한 공시지가로 평가한 양도차익을 주택을 소유한 4,871가구에 대해 계산하였다. 취득일자가 없는 46주택이나 기준시거나 공시지가를 확인할 수 없는 5주택은 계산에서 제외하였다. 단독주택의 경우 건물을 제외한 토지만의 공시지가로 양도차익을 계산한 방법은 단독주택에 대한 토지·건물을 통합평가하는 공시가격제도가 2005년부터 시행되었기 때문에 자료가 없다는 한계에서 기인한 것이다. 그러나 오래된 단독주택의 거래시 건물은 제외하고 토지가액만으로 거래된다는 부동산거래 관행을 감안하거나, 건물에 대해서는 감가상각만 발생할 뿐 기본적으로는 단독주택의 가격 상승은 토지에 귀속되어 발생할 것이라는 경제학적 일반원리를 고려한 것이다. 사용한 국세청 기준시가는 2004년 4월 30일자로 결정고시된 543만여 공동주택들의 과거 고시금액들을 1983년까지 추적하여 취득연월에 가장 근접한 고시금액을 사용하였으며, 단독주택의 경우도 부속토지의 공시지가액을 1996년까지 소급하여 취득연월과 근접하도록 하였다. 양도시점은

2004년(말)인 것으로 가정하여 미실현 양도차익의 규모를 매 주택별, 그리고 가구별로 계산하였다.

<표 III-10>과 <표 III-11>은 무주택자를 포함한 7,819가구의 경상소득 분위별로 계층을 나누어 해당 분위 내에 속하는 가구들의 평균 미실현 양도차익 규모와 표준편차를 정리하고 있다. <표 III-10>은 가계조사상의 가중치를 사용하지 않는 것이고, <표 III-11>은 표본가구들의 가중치를 적용한 가구평균소득과 가구평균(미실현)양도차익이다. 양 경우 모두 소득분위가 높아질수록 즉, 가구평균소득이 높아질수록 미실현 양도차익도 증가하는 것처럼 보이지만 4, 6, 7분위와 3, 5, 6분위에서 각각 역전현상이 발생한다. 예를 들어 중간소득계층인 5분위 평균 가구소득은 가중치를 적용하지 않았을 때 2,700여 만원 정도 되는데 그 상위가구 소득계층인 6분위로 올라가면 3,200여 만원으로 증가하지만, 미실현 양도차익은 4,100여 만원에서 3,800여 만원으로 줄어든다. 가중치를 적용한 경우에도 2,800여 만원의 평균 가구소득을 갖는 5분위 계층에서 3,200여 만원의 6분위 계층으로 올라갈 때, 미실현 양도차익의 규모는 6,200여 만원에서 4,700여 만원으로 급격히 떨어진다.

앞의 절에서 살펴본 소득분위별 주택자산가액의 분포에서도 소득과 소유주택자산가액의 관계는 강하지 못함을 확인하였듯이 미실현이지만 발생하고 있는 주택시세 차익(capital appreciation)의 규모 역시 경상소득과의 상관관계가 강하지 못함이 발견되었다. 표준편차의 크기에서도 알 수 있듯이 동일한 가구소득 분위 내에 속하는 가구들의 주택소유 여부 및 주택가격 크기, 그리고 주택가격 상승 정도가 매우 다양하기 때문에 발생하는 현상이라고 볼 수 있다. 따라서 주택에 대한 양도소득세를 차등화할 경우 가계의 경상적인 소득을 보지 않고 눈에 띄는 주택갯수나 주택가액만으로 소유주의 경제적 위치를 예단하고 중과하는 정책은 (소득 대비)

형평성 문제를 야기할 가능성이 높아지게 된다.

한편 지금까지는 고소득자들이 소유주택 자산가액 또는 미실현 양도차익이 많은가를 살펴보았는데, 역으로 고액 주택자산가들 또는 다주택소유자들은 경상소득을 기준으로도 고소득자인지도 흥미로운 질문이므로 향후 살펴보고자 한다. 우리나라에서와 같이 다주택소유자에 대해 높은 중과세율이 적용되고 있고, 6억원 초과 고가주택에 대해서는 1세대 1주택자라도 완전 비과세되지 않는 상황에서는 세부담의 형평성에 대해 의미하는 바가 많을 것이다.

결국 가구의 소득 및 소비지출을 조사한 통계청의 가계조사 대상 표본가구가 비교적 대표성이 높은 표본이라면 이들 표본가구들을 대상으로 이들의 주택소유 현황을 결합하여 작성한 소득과 주택자산의 분포를 통해 주택에 관련된 다음과 같은 조세정책적 판단을 할 수 있게 해 준다.

첫째, 가구가 보고한 근로·사업·재산 소득 등 경상소득을 기준으로 한 분위별 주택자산 소유분포는 편차가 많다. 따라서 소유하고 있는 주택자산으로부터의 묵시적 귀속임대소득(imputed rental income)까지도 포함한 포괄적 소득개념으로 소득분위를 나누어 주택자산 현황을 구해보면 경상소득과의 상관관계보다는 강한 소득과 주택자산 간 관계가 나타날 수 있다³²⁾. 형평성을 논할 때 기준이 되는 납세자의 경제적 위치나 처지(economic position)는 Haig-Simons(H-S) 또는 Hicksian개념의 소득으로 측정하는 것이 가장 보편적임을 감안할 때, 부채를 제외한 순재산의 실질가치 변동분(real net worth change)을 개인소득세 내에서 또는 순부유세 도입 등으로 과세베이스화하기 위해 기존의 종합소득세를 보완할 필요성은 인정된다고 할 수 있다. 우리나라가 자가점유자에

32) 가구 i 의 경상소득을 X_i 로 가구의 주택자산가액을 Y_i 라고 했을 때 모든 가구 i 에 대해 동일한 상수(c)를 곱한 귀속임대소득함수를 정의한다면 포괄적 소득척도 $X_i + cY_i$ 는 X_i 와 높은 상관계수를 가질 것이 자명함.

게는 귀속임대소득을 과세하지 않는 외국의 보편적 접근방법을 채택하면서 또 한편 특이하게 종합소득세 체계에서 주택임대소득에 대해서는 비과세원칙을 유지하는 현황을 주목한다면, 주택에 대한 소득세과세 보완 차원에서 주택에 대한 (외형적) 국세보유세를 부과하는 한 근거로 해석될 수는 있다. 그러나 현재 주택분 종합부동산세에서 관찰되는 바와 같은 기준금액 6억원 초과가액에 적용되는 급격한 누진세율구조는 아니고, 현행의 종합소득세 누진세율 체계와 조화될 수 있는 정도에 그쳐야 할 것이다. 또한 순재산으로부터 발생하는 실질가치 변화분을 포함하도록 소득과세를 보완하기 위해 주택에 대한 순부유세(net wealth tax)를 운영한다고 하더라도 물가상승 부분은 공제되어야 하고 또 납부세액 확보(liquidity)의 애로를 감안하여 경상소득과 연계된 세액 인상 제한 및 처분 시까지의 납부연기 조치 등이 강구되어야 할 것이다³³⁾.

둘째, 경상소득과 미실현 양도차익의 결합분포를 감안해 볼 때, 경상소득과 양도차익을 함께 고려하여 세부담을 차별화하는 방식으로 양도소득세 차등과세제도를 개편해야 할 필요성을 다시 한번 상기시키는 결과라고 생각된다. 현행의 주택소유 췌수별 차등화나 고가주택 기준금액에 따른 차등화는 주택만 보고 주택에 거주하고 있는 사람들의 소득은 보지 못하는 방식이므로, 다른 나라들에서 대부분 원칙으로 채택하고 있듯이 주택으로부터의 양도소득도 (거주지 이전에 따른 주거주 주택 대체를 제외하고는) 개인소득세 체계 내에서 연분연승 등의 방법으로 경상소득(ordianry income)과 합산하여 과세하는 여러 가지 방법론을 고안해야 할 것이다.

33) 특히 저소득자에게는 주택보유세 납부를 위한 은행차입조차도 애로를 겪을 수 있으므로 이자비용 발생 납세이연계좌(interest-bearing deferred tax account)의 도입도 고려해 볼 수 있음.

Ⅲ. 부동산 조세정책의 평가와 개선방안 97

<표 III-10> 소득분위별 평균가구소득 및 평균 미실현 양도차익
(단위: 가구, 천원)

분위	표본수	연간평균소득	평균 미실현양도차익
1	482	6,216.23 (3,069.68)	16,561.46 (79,385.34)
2	482	14,228.51 (1,920.78)	29,643.03 (140,249.03)
3	482	19,682.60 (1,282.43)	30,875.45 (113,918.02)
4	482	23,762.52 (1,094.72)	26,082.86 (46,429.95)
5	482	27,859.65 (1,301.09)	41,503.09 (149,081.12)
6	482	32,124.64 (1,203.16)	38,038.02 (114,261.09)
7	482	36,669.35 (1,495.64)	31,253.74 (103,882.19)
8	482	42,760.07 (2,093.53)	46,156.75 (148,973.79)
9	482	51,689.40 (3,324.21)	55,878.51 (255,723.04)
10	482	74,921.54 (17,325.29)	61,238.75 (183,384.30)
전 체	4,820	32,991.45 (19,779.00)	37,723.17 (144,814.03)

주: () 안은 표준편차.

<표 III-11> 소득분위별 평균가구소득 및 평균 미실현 양도차익
(가중치 적용)

(단위: 가구, 천원)

분위	표본수	연간평균가구소득	평균 미실현양도차익
1	501	6,442.19 (113,540.60)	23,586.92 (3,252,820.28)
2	490	14,593.45 (70,755.91)	43,252.09 (6,588,398.70)
3	511	20,041.88 (47,142.35)	33,935.74 (3,259,916.57)
4	483	24,225.95 (39,090.18)	34,557.85 (1,959,014.74)
5	458	28,271.00 (46,598.61)	62,160.16 (7,006,122.01)
6	471	32,406.05 (43,341.93)	47,981.23 (5,023,749.23)
7	490	36,947.64 (56,456.67)	38,204.15 (4,068,527.80)
8	452	42,980.64 (76,724.92)	60,984.72 (6,672,576.78)
9	467	51,368.13 (117,740.05)	76,385.69 (11,450,132.32)
10	497	74,802.38 (652,500.76)	81,389.82 (7,829,572.80)
합계	4,820	33,212.71 (723,518.27)	50,244.85 (6,277,906.26)

주: () 안은 표준편차.

라. 소결

한 가구가 (거주)주택을 소유할지 임차할지에 대한 소유 의사(tenure choice) 선택뿐만 아니라 주택에 대한 자산수요를 전체 자산구성(portfolio) 중 얼마의 비중으로 할지는 의사결정 당시나 그 이후 특정연도의 경상소득에만 영향을 받지 않을 것이다. 자기자본의 정도, 주택금융시장을 통한 구입자금 대출 가능성, 가구의 평생소득, 그리고 가구의 인구경제학적 특성들이 주된 결정요인이라고 보는 것이 경제학계의 주류의견(conventional wisdom)이다. 특히 최근 미국에서는 자가점유 주택수요의 경우에도 주택의 투자재적 성격을 강조하여 자본이득에 대한 기대가 수요함수에 영향을 미친다는 실증연구들이 제시되고 있다.³⁴⁾ 따라서 본 연구에서 나타난 2003년 한 연도의 가구소득과 가구주택 자산총액 간의 낮은 상관관계는 경제학자들에게는 놀랄만한 사실이 아니다.

그러나 주택에 대한 보유과세가 주택 총 자산가액에 따라 세부담이 결정되고 그 세부담이 향후 커질 것으로 예상되는 우리나라의 상황에서는 해당 조세 및 주택 관련 조세들의 ‘형평성’에 대한 검토는 정책적으로 매우 큰 의미를 갖는다. 특히 (부채를 공제하고 물가상승을 감안한) 순실질자산(real net worth)도 아닌 총 주택자산가액(gross housing capital revaluation)을 과세표준으로 하여 시군구별 및 전국 단위로 합산누진과세되는 지방재산세 및 종합부동산세 정도의 세부담 인상 일정이 예고되어 있는 상황에서는 더욱 더 한 가구의 경제적 입장을 잘 반영하는 척도에 대비한 형평성 분석이 중요할 것이다.

본 실증연구의 결과 한 가구의 경상소득과 총 주택자산가액 간

34) Dusansky-Koc(2007)는 주택가격 상승이 자가점유자의 주택수요를 증가시켜 주거소비스 소비보다는 자본이득을 낳는 투자재적 기능이 압도적임을 미국 내 일부 지역 자료를 사용한 실증연구에서 제시함.

에는 낮은 상관관계를 가지고, 또 가구의 경상소득과 미실현 양도차익의 규모도 낮은 상관관계를 가짐을 보였다. 주택에 대한 보유세 부담을 주택소유 자산가액에 비해 누진적 세율로 증가시키는 세제구조는 경상소득 기준으로는 형평성 문제와 납부세액 확보 측면에서도 애로를 야기할 수 있다. 또한 종합소득세의 세부담은 대체로 경상소득을 기준으로 결정되는 반면 가구의 주택양도세 부담은 종합소득세와 분리하여 분류과세되는 현재의 자본이득세 체계는 (미실현)양도차익 규모가 경상소득과 낮은 상관관계를 갖는 현실에서 양자 간 연계 또는 통합을 통한 형평성제고를 고려할 필요가 있다고 판단된다. 예를 들어, 양도소득의 일정 산입비율 적용을 통한 종합소득세 과세방식이나 종합소득세 체계 내에서 경상소득과 연간 양도소득의 합산 전·후를 비교한 비교과세제도 등은 손쉽게 자본이득과세를 개인소득과세 체계 내에 흡수할 수 있는 방법들이다.

IV. 부동산 세제개편의 기본방향

1. 부동산세제 개편의 기본목표

부동산 보유과세의 경우 현재와 같이 (지방)재산세와 (국세로서) 종합부동산세로 이원화한 틀(framework)을 갖도록 재구성한 근거를 명확히한 후 각각의 기능에 부합하도록 향후 개편방향을 정립하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉, 지방재산세의 경우 자치단체의 재정수요 충족 기능에 초점을 맞추고, 국세 보유세인 종합부동산세는 부동산 유형별로 상이한 기준금액 이상 소유자에 대한 차등과세에 따른 효율성 저하 및 형평성 문제를 완화할 필요가 있다. 특히 자가점유 1세대 1주택 소유자와 다주택 보유 임대사업자에 대한 주택 종부세 과세 시 발생하는 문제점을 시급히 보완해야 할 것이다. 부동산에 국한된 현재의 종합부동산세는 순부유세나 종합재산세로의 이행을 염두에 두지 않았다면 궁극적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 다만 과도기에 같은 국세 항목인 부동산 임대소득에 대한 종합소득세나 양도소득세를 보완하는 기능 즉, 소득세 보완론적 중간기능을 인정한다면 관련 소득세 및 양도소득세도 함께 개편하는 방식으로 기본방향을 설정해야 할 것이다. 부동산의 외형가액을 기준으로 부동산으로부터 창출되는 소득흐름을 추정과세(presumptive taxation)한다는 것은 매우 어려운 과제임을 세제당국은 인식해야 할 것이다.

한편, 부동산 거래과세는 시장 비효율성 축소 차원에서 완화하는 것이 필요하나, 실가과세 기반구축 작업이 동시에 진행될 경우 세율을 통한 거래과세와 보유과세 간 상대적 세수 비중 조정이 불

가피할 것이다. 부동산 보유세 강화 정도는 보유세의 과세근거 및 기능, 납부세액 확보 능력, 보유세의 과세평가 개선 정도, 그리고 지방정부간 세수 중립성을 감안하여 추진하는 것이 바람직한 상황이다. 부동산 보유세 강화정책은 부동산 양도차익 및 부동산 임대소득에 대한 소득세 과세 기능이 미비하여 세후 투자수익률을 낮추지 못해 왔던 것에 대한 반작용이라고 할 수 있으므로, 부동산 소득과세가 아닌 자산외형에 대한 대안적 추계과세로 접근할 경우 보유세 강화 추진 시 양도소득세 및 임대소득세 개선 일정과 유기적으로 연계하여 세부담을 조정해야 할 필요가 있을 것이다.

부동산가격 공시 결과가 보유과세 과세표준에 반영되는 직접 연계성이 높아지고 공시가격의 주된 활용 용도가 과세목적용 평가라면 과세당국에서 평가업무를 담당해야 행정 책임성이 제고될 것이다. 2006년부터 부동산가격 공시업무는 건설교통부가 일괄 담당하기로 결정되었으나 주된 사용 용도가 취득세·등록세·양도소득세·재산세·종합부동산세 등 부동산 관련 과세표준 산정에 목적이 있다. 과거 토지에 대한 공시지가제도의 운영 경험에서도 나타났듯이 평가 업무 담당기관과 과세기관이 상이함에 따른 행정 책임성 저하 문제를 극복해야 할 것이다. 영국 및 덴마크 등 중앙정부가 부동산 평가업무를 국가사무로 삼는 나라에서는 모두 국세청내 집행기관에서 평가업무를 수행하며 타 기관이 일반목적용 수행한 (민간 또는 공공목적)평가액을 그대로 사용하는 사례는 발견할 수 없음을 주목할 필요가 있다.

특히 지방세인 재산세의 부과에 추가하여 국세로서의 종합부동산세가 신고납부세목으로 신설되면서 납부재산세액은 세액공제되는 등 지방재산세와 매우 밀접하게 운영되어야 하는 상황에 있다³⁵⁾. 따라서 국세청과 행정자치부, 그리고 각급 지방자치단체들은 부

35) 2005년부터 2007년까지 3년의 종합부동산세 시행 결과 2008년부터는

동산 보유세의 각 유형별 부동산 과세평가의 균일성(uniformity) 제고를 위해 평가업무를 총체적으로 관리할 책임을 지며 밀접한 상호협력하에서 추진되어야 할 것이다. 궁극적으로 과세당국 내의 자산평가조직이 평가 전문인원을 확충하여 해당 세목의 과세평가에 적합한 평가모델을 개발·구축하고 필요한 기초자료를 수집 관리하는 등의 업무를 하는 것이 가장 바람직할 것이다. 공공 목적의 부동산평가시스템은 시장내 실거래가격 DB와의 대비를 전제로 구축되어야 하므로, (토지·건물을 일괄한) 『부동산평가시스템』과 『토지(나대지)평가시스템』의 두 축으로 운영되는 것이 타당할 것이다.

자본이득과세인 양도소득세는 과거 부동산시장의 경기대응적 정책세제로 활용되어 왔는데, 1세대 1주택자에게는 비과세를, 다주택 소유자에게는 중과라는 양 극단적 입장을 취하여 정상적인 자본이득과세의 기능이 미비하였다. 활황기에는 세율 인상, 과세표준 인상, 비과세·감면축소의 방법을, 그리고 불황기에는 세율 인하, 과표 인하, 비과세·감면 확대의 방법을 통해 건설 및 신규 취득 등 경기를 조절하는 정책세제로 활용되어 왔다. 그러나 실현주의 과세원칙(realization principle)이라는 기본적 한계와 (실거래가액이 아닌) 기준시가 적용원칙에 따른 실질 세부담 저하로 경기조절용 정책수단으로서 실효성이 낮다는 판단이다. 또한 현재의 양도소득세는 비과세 아니면 중과세라는 양극화의 경향을 띠고 있을 뿐 정상적인 자본이득과세로서의 기준과세(baseline taxation)의 틀을 갖추고 있지 못하다고 판단된다. 따라서 양도소득세는 과세대상을 부동산 및 부동산에 대한 권리에 국한하지 말고 타 금융자산으로부터의 자본이득도 포함하는 방향으로 확대하면서 개인소득세제 내의 자본소득과 연계하여 차등과세의 폭을 줄여 정상적인 자본이득과세로 재정립해야 할 것이다.

현재의 신고납부제도에서 정부부과결정제도로 바뀔 예정이다.

2. 지방재산세와 종합부동산세 체계의 조정

단기적으로는 지방재산세가 전면 개편되고 종합부동산세가 신설되어 새로운 부동산 보유세제를 시행하면서 발생하는 세제 및 세무행정적 미비점을 조속히 보완해야 할 것이다. 특히, 평가문제를 극복하기 위해 단독 및 연립주택 유형에 대한 주택과세 평가모형을 개선하고 상가 등 사업용 부동산도 토지·건물 통합과세를 위한 평가모형을 개발해야 할 것이다. 이는 보유세제 개편의 성공적 정착을 위해서는 ① (증가된) 부동산 보유세 부담액의 납부능력 배려, ② 부동산 과세평가액의 적정성 확보, 그리고 ③ 주택공급 및 임대주택사업 등 시장에서의 부작용 최소화를 위한 보완작업이 필수적이기 때문이다.

종합부동산세는 ‘고액 부동산소유자에 대한 세부담을 높여 조세 부담의 형평성을 높인다’는 취지하에 입법되었으므로 과세평가액의 정확성이 형평성에 미치는 정도가 더욱 중요하게 부각된다. 나대지·영업용 건물 부속토지·주택의 3개 유형별 차등과세구조와 기준금액(threshold) 이상 과세에 따른 불공평성 및 조세회피(비효율성) 문제는 유형별 과세평가율이 균일하게 되도록 과세평가모형을 지속적으로 개선해야 할 것이다. 특히, 인별합산한 부동산 과세평가 합계액의 객관성과 정확성이 쟁점이 될 수 있으므로, 개별 물건별로 과세하던 과거에 비해 동일 유형 내에서도 과표평가율 균일성이 더 높아야 하고(예, 단독주택 vs. 공동주택, 수도권 택지 vs. 산간 임야 등) 정부가 결정고시한 공적 평가액 그 자체에 대한 정확도도 논란의 대상이 될 수 있다. 여전히 지방정부의 재산세·종토세 체계하에서의 건물세 대장과 토지세 대장으로 구분되어 있으며 ‘주택세 대장’이 완비되지 못한 실정이므로 주택평가모형에 사용될 특성 조사항목 위주로 세 가지 대장을 정비하여야 할 것이다. 특히 주택분 중부세의 경우 이상에서 언급한 평가의 문제

와 더불어 자가점유 1세대 1주택 소유자에 대한 납부세액 급증 문제를 해결한 후 바로 다주택 보유 임대사업자에 대한 주택 중부세 과세의 본질을 감안한 근본적인 개편을 시작해야 할 것이다.

먼저 우리나라 가구의 소득과 소유주택 자산가액 간의 실증연구 결과를 다시 상기하여 보자. 소득분위별로 가구들을 배열했을 때 고소득계층으로 올라갈수록 주택소유 비율이나 평균 주택자산가액이 비례적으로 증가하지 않음이 관찰되었다. 소득은 없지만 주택은 소유한 가구들이 저소득분위에서 상당부분 발생하고, 상당히 고소득계층에 이를 때까지는 소득의 증가에 비해 소유주택 자산가액의 증가는 매우 점진적이라는 것도 눈에 띈다. 또한 소득분위별 소유주택 자산가액의 평균을 중심으로 한 표준편차의 차이는 매우 크게 나타난다. 결국 가구의 경상소득과 가구소유 주택 자산가액 간에는 강한 선형관계가 존재한다고 보기 어렵다는 결론을 내렸다.

그렇다면, 지방재산세에 추가하여 주택자산에 대해 부과하는 국세보유세의 성격을 어떻게 규정할 것인가가 관건이다. ‘주택은 자본재의 한 종류이자 동시에 소비재라는 이중적 역할을 수행한다’. 다시 말해, 주택은 주거서비스라는 소비재를 생산하는 데 있어서 투입되는 자본재라는 점에 주목하면서, 대부분의 나라에서 소비와 자본 모두를 과세기반으로 삼는 것이 일반적인 조세체계라면 주택도 소비와 자본의 양쪽 과세기반에서 모두 과세할 수 있다. 문제는 주택 중부세 이외에도 주택 임대소득세, 주택에 대한 지방재산세, 주택에 대한 양도소득세와의 관계는 어떻게 되는가를 살펴보아야 한다. 특히 주택자본에 대한 과세라면, 많은 나라에서 주거용 자산이 고정자본 형성액 중 절반 이상을 차지하여 자본배분과 저축 및 성장에 큰 영향을 미치고, 미시적으로는 개별 가구의 순재산의 거의 대부분 또는 이의 몇 배에 달하는 자가점유주택에 대한 과세는 주택 이외의 소비지출에 큰 영향을 미쳐 경제적 후생효과가 매우 크게 된다. 따라서 주택 중부세의 부담으로 단기적으로

누가 이익을 보고 누가 손해를 보는지와 같은 다소 편협한 분배론에 집착하여 논의되고 결정된 정책들은 일단 지어지면 최소 50년 이상의 내구성을 갖는 주택자본 형성에 큰 영향을 미친다는 점을 감안하면 주택 중부세 부과로 주택공급에 영향을 미칠 수 있다면 우리나라 경제에 매우 큰 위험부담을 줄 수 있다.

먼저 주택 중부세가 주택으로부터 나오는 주거서비스에 대한 전국단위의 소비과세인가라는 질문에 대한 답은 일단 부정적이다. Mieszkowski(1972)의 미국 지방재산세에 대한 ‘새로운 견해(new view)’처럼 전국 평균 재산세율을 자본에 대한 국세로, 그리고 지방정부별 차등세율은 지방공공서비스에 대한 가격으로 보는 시각에서 우리나라의 현행 주택 중부세를 살펴보자. 지방재산세의 부과와 전후가 바뀌어 있고 또한 물세가 아니라 세대별로 합산과세를 함으로써 자본소유자에게 차등부과된다는 점에서 주거서비스에 대한 소비과세라고 보기 어렵다. 그렇다면 주택자본에 대한 과세라고 그 본질을 설명할 수밖에 없고, 최적조세론(optimal taxation)의 관점에서 가격을 왜곡시켜 생산과 소비의 구성 비중 그리고 소득과 후생의 배분에 미치는 영향을 검토하여 주택 중부세를 판단할 수밖에 없다. 확실한 것은 현행의 주택 중부세가 개발되지 않았을 때의 토지가치인 순수한 부지가치(pure site value)에 대해서만 부과되는 비왜곡적 토지세³⁶⁾와 달리 토지와 건물이 구분되지 않고 일괄과세되므로 주택자본 형성 및 개발 속도에 영향을 미칠 수밖에 없는 왜곡적 조세라는 사실이다. 그렇다면 혹 현존하는 주택 관련 조세들이 야기한 자원배분 왜곡성을 교정하는 목적으로 도입할 수 있다는 주택 중부세의 정당성에 대해 살펴보자. 많은 나라들에서 주택에 대해서 혼란스러울 정도로 많은 각종 조세들이

36) Arnott(2002)나 Arnott and Petrova(2002)가 상정한 부분균형모델에서의 토지세 중립성은 Feldstein(1977)의 생애주기모형처럼 동태적 일반균형모델하에서는 세대 간 이전효과가 발생하여 중립성이 훼손되기도 함.

뒤엎겨 부과되면서, 주거비용(cost of housing)에 영향을 미치고 있다. 법인임대사업자에 대한 법인세와 개인임대사업자에 대한 종합소득세, (지방)재산세, 양도소득세, 그리고 주택건물분 공급에 대한 부가가치세 등이 부과되어 주택에 대해 과도한 과세를 하는 것이 아니냐는 시각도 있는 반면 미국 등의 나라에서처럼 주택구입자금 차입이자 지급액의 소득공제나 자가점유자에 대한 귀속임대소득 비과세나 자본이득 비과세 같은 세제적 보조금(tax expenditure) 혜택으로 자가주거서비스 소비를 과도하게 조장하여 후생손실을 야기했다는 연구들도 있다³⁷⁾.

결국 우리나라의 주택 관련 세제들 중 다른 나라들과 비교하여 특징적인 사실들을 확인할 필요가 있는데, 우리나라에서는 자가점유자에 대한 주택구입자금 차입이자에 대한 소득공제가 극히 제한적으로 이루어지고 있고 납부 지방재산세의 소득공제도 허용되지 않으므로 임차에 비해 특별히 자가점유를 과세 우대하고 있다고 판단할 수는 없다. 다만 거주요건을 충족시키지 않고도 양도소득세를 비과세함으로써 주택소유에 대해 우대조치를 부여하여 왔음은 명백하다. 또한 과거 지방재산세 부담이 낮은 실효세율로 부과되었던 사실이 지적되기도 하는데, 이는 복잡다기한 세목으로 지방재정 수요를 분산 부담시켜서 그렇게 보이는 것일 뿐 거래세인 취득세와 등록세를 선납적 재산(보유)세로 이해하고 지방세의 대가로서의 지방행정서비스 수준이 낮았음을 감안하면 그렇게 낮다고 판단하기도 힘들다. 한편 주택임대소득에 대해서 소재지역 및 다주택 여부를 따져 예외적으로 과세하는 단서규정이 있기는 하나 기본적으로 종합소득세에서 비과세를 원칙으로 삼았다는 점이 특

37) Laidler(1969)는 그 후생손실을 최초로 계량화하여 G에의 0.5% 조금 못 미치는 것으로, 그 후 Rosen(1979)도 비슷한 추정치를 보고하는 반면, Skinner(1996)는 상속동기가 없는 중첩세대모형(overlapping generation model)하에서 주택에 대한 과세우대조치가 G에의 2%를 초과한다는 결과를 제시하고 있음.

이한 점이다. 결국 우리나라는 주택자본 소유자가 보유기간중에 임차를 하였던 자가점유를 하였던 주택으로부터 발생하는 명시적 및 귀속임대소득을 (거의) 동등하게 과세하지 않았고, 마찬가지로 1세대 1주택이기만 하면 임대나 자가점유를 불문하고 양도소득을 비과세했다는 점이 특이한 사실로 확인된다. 그렇다면, 자가소유 및 임차라는 두 가지 점유방식을 통해 주거서비스라는 동일한 재화를 생산하는 두 가지 생산방식 간에 상대적인 비용 차이를 유발하는 차별적 조세는 존재하지 않는 셈이다.

다만 다른 자본에 비해 주택자본 소유를 우대했는가는 여전히 문제가 되는데, 기계설비나 타 용도의 건축물과 같은 상각자산은 기본적으로 양도세가 과세될 수 없으므로 임대소득을 우대한 것에 국한된다고 결론지을 수밖에 없다. 결국 우리나라에서는 주택으로부터의 자본소득을 세정당국이 정확히 파악하여 소득과세하지 못함으로써 발생할 수 있는 왜곡효과를 교정하기 위해 주택 종부세를 부과하는 논리는 인정할 수 있다. 그렇다면 과연 현재의 주택 종부세가 개인소득세 보완적 차원에서 임대소득을 주택자산의 외형가액으로 추계하여 과세하는 구조를 갖고 있느냐를 살펴보면 그렇지 못한 것이 현실이다. 주택자산을 세대별로 합산한다든가, 합산 후 누진세율을 적용하여 결정하는 세부담액은 소유자의 주택자산 다과 여부에 의존하는 반면, 명시적 또는 귀속임대소득은 기본적으로 해당 주택의 시장평가액과 같은 물건적 특성에 의해 결정되기 때문이다. 결국 임대소득에 대한 과세를 종합소득세 체계 내에서 정상화하는 원천적 해법을 구하거나, 아니면 단일 비례세율로 주택에 대한 지방재산세를 부과하면서 주택임대소득을 지방소득세 원화한다는 취지에서 다소 세율을 상향 조정하는 것으로 왜곡성을 최소화할 수 있었다는 판단이다. 따라서 주택에 대한 종부세의 개편도 개인소득세 체계와 유기적으로 연계하여 임대소득 과세적 기능을 살릴 수 있도록 추진되는 것이 바람직할 것이다. 만일 자가점

유자에 대해서는 대부분의 나라들처럼 귀속임대소득을 과세하지 않고자 한다면 자가점유주택은 주택종부세의 과세대상에서 제외하고 임대사업자는 예외없이 과세되는 구조가 본질에 부합할 것이다.

현행의 종합부동산세 중 토지에 대한 과세는 과거의 종합토지세 구조를 그대로 이어받은 것이나 주택에 대한 세대별 합산과세는 과연 주택종부세의 본질과 기능이 무엇인가를 제대로 규정하지 않으면 발전방향을 제대로 설정할 수 없게 된다.

부동산 보유세를 구성하는 지방재산세와 종합부동산세의 기능과 본질에 부합하도록 세제를 보완한 후, 종합부동산세의 발전방향을 모색하는 것이 필요하다. 지방재산세의 경우 자치단체의 재정수요 충족 기능에 초점을 맞추고, 궁극적으로 종부세는 순부유세나 종합재산세적 기능으로 발전시키거나, 부동산 귀속임대료에 대한 과세로서 소득세 보완적으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

3. 양도소득세 기능의 정상화

가. 실거래가 과세원칙으로의 전환에 따른 개편

과거 부동산 유상거래 단계에서의 취득세·등록세 및 양도소득세 모두 신고납부주의 세목이지만 실거래가액보다는 지방세 과세시가 표준액 또는 국세청 기준시가에 맞추어 신고되는 행태를 보이고 있었다³⁸⁾. 토지에 대한 공시지가와 건물에 대한 건물 과세시가 표준액이 일종의 정부가 고시한 가액으로 사용되었는데 양자의 과표 현실화율을 감안할 때 거래부동산의 유형에 따라 실거래가액의 1/5~2/3 수준에 머물고 있었으나 2005년부터 토지 주택 등 유형은 90% 수준으로 대폭 현실화되었다³⁹⁾. 유상거래 관련 신

38) 특히 지방세 과세시가 표준액의 경우 과세당국이 미신고 및 불성실신고에 대비하여 내부적으로만 운영되어야 할 금액임에도 불구하고 대외적으로 공표되어 저가신고의 원인이 됨. 노영훈, 『실거래가가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안』, 한국조세연구원, 2003. 12 참조.

고납부주의 세목에 대해서는 ‘실지거래가액’대로 자진신고납부되는 것이 이상적이지만, 기준시거나 과세시가표준액 등 보유과세 평가액이 사용되는 경우는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 과세당국이 부동산 거래시장의 움직임에 맞추어 신속하고 빈번하게 기준시가를 조정해야 할 필요성이 높아지나 항상 정부가 고시 결정하는 데에는 대응시차가 존재한다. 연간 1~2차례 재고시하는 주기로는 새로운 기준시가가 결정·고시되기 직전에 매각된 부동산에 대해 비과세되고, 부동산가격의 안정기에 신규 고시하지 않을 경우 가공의 양도차익이 발생하는 문제가 발생한다. 둘째, 기준시가 신규 고시 전·후를 즈음하여 부동산 거래자들의 거래 행태에 영향을 미치는 경제적 비효율성 문제가 존재한다. 예를 들어 변경고시 전 매매량이 급증하거나, 인상 고시된 후 부동산 실지 매매가액이 상승하는 등의 왜곡효과가 발생할 수 있다. 셋째, 주기적으로 토지나 주택에 대한 공시지가 및 기준시가를 변경고시하기 위해 소요되는 과세 평가비용 또한 무시할 수 없는 규모이다. 넷째, 정부가 기준시가라는 추계과세제도(presumptive taxation method)를 유상거래 관련 조세들의 과세표준으로 사용하는 것은 실질과세의 원칙에 위배되는바, 무엇보다도 제도의 투명성에 기초하여 과세당국과 납세자 간에 신뢰성을 구축하기 곤란하기 때문이다.

2006년 이후 실지거래가액으로 양도소득세가 과세되는 지역적 범위가 크게 늘었는데 이 경우 과거 기준시거나 공시지가의 시가 대비 평가율을 감안할 때 양도소득세의 구간별 누진세율이나 과표 구간의 상하한 금액을 조정해 줄 필요가 있다. 이는 물가상승에 따른 명목적인 자본이득을 제외한 실질자본이득을 계산하기 위해 물가지수 조정이나 장기보유 특별공제의 장치와는 다른 차원의 조

39) 노영훈(2003)에 따르면, 아파트 등 집합건물의 경우 취득세 및 등록세의 시가표준액을 토지와 건물에 대해 합한 경우 실지거래가액 대비 최소 1/5 수준이며, 토지만 거래된 경우는 평균 60~70% 수준임.

정으로서, 실지 거래가액으로 계산할 때 1원의 양도차익이 발생하여도 과거 기준시가 원칙으로 계산할 때는 0.7원으로 파악하여 9~36%의 누진세율을 적용하였다면 실지 거래가액으로 과표를 계산하는 원칙으로 변경되는 시점에서는 세율을 하향 조정하거나 누진과표구간을 구분하는 경우에 1천만원, 4천만원, 8천만원의 금액을 상향 조정할 필요가 있다는 것이다.

<표 IV-1>은 1989년부터 현재까지의 종합소득세와 양도소득세 각각의 세율 체계를 정리하여 보여주고 있다. 종합소득세는 개인의 연간 과세소득 규모에 따라 누진적인 세율구조를 지속적으로 채택하고 있지만, 양도소득세는 1989년 이후부터 과세 양도차익의 규모에 따른 누진세율구조를 채택하기 시작한다. 보다 자세히 살펴보면, 종합소득세는 과표구간 상하한 금액이 2차례 그리고 세율 변경이 4차례 이루어지는 등 거의 매년 변경되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 종합소득세는 1996년 이후 10년간의 세부기간(sub period)만을 보면, 비교적 누진세율구조 내에서의 과표 상하한 금액은 변화가 없이 한계세율만 1%p씩 인하되는 등 물가상승에 따른 세부담 조정이 체계적으로 이루어지지 못하였다. 한편 양도소득세는 1989년부터 1995년까지의 7년 기간 중에는 양도소득세가 과표구간과 세율이 고정적으로 유지된 반면 1996년부터는 과표구간 단순화와 세율 인하를 통해 세부담을 지속적으로 인하시켜 왔다. 양도소득세에 있어서 가장 특징적인 변화는 2001년 말에 이루어져 2002년부터 시행된 세법개정에서 살펴볼 수 있는데, 이 시점부터 우리나라의 양도소득세 누진세율구조는 그 과표구간의 상하한 금액이 종합소득세의 금액과 정확히 일치하게 된다. 종합소득세가 1년간 발생한 과세소득을 대상으로 하는 반면, 양도소득세는 많은 경우 다년간 발생한 양도차익을 대상으로 하므로 결집효과(bunching effect)가 있다는 차이는 있지만, 종합소득세 내에서도 아니라 분리하여 동일한 누진세율구조로 과세함으로써 가볍게 과

세하는 체계로 바뀌게 된다. 특히 2002~2003년의 2년간은 단장기 보유의 구분마저도 1년으로 축소함으로써 연간 종합소득금액 1원과 1년간 보유한 양도자산의 연간 양도차익 1원에 대한 상대적 부담을 동일시하였다⁴⁰). 즉, <표 IV-1>의 2002~2003년에 해당하는 기간 III에서는 양도소득세율 체계와 종합소득세의 세율구조가 과표구간의 상하한 금액 및 적용 한계세율까지도 정확히 일치하도록 개정되었다. 이는 양도소득에 대해 분리과세제도를 유지함으로써 양도소득을 종합소득에 비해 가볍게 과세하는 체계로 전환하였다고 볼 수 있다. 물론 양도소득은 누진세율이 적용되는 2년 이상의 장기간 동안 발생하였다가 실현된 소득이고 종합소득은 1년간의 소득이므로 발생기간상의 차이가 있어서, 누진적 개인소득세 내에서 종합과세하는 통상소득과 합산하여 과세하지 않음으로써 경과하는 부분과 장기보유 특별공제를 감안하더라도 다년도에 걸쳐 결집된 자본이득금액을 연간 소득세율과 마찬가지로 과세하여 중과한다는 양 측면을 종합적으로 고려하여 최종 판단하여야 할 것이다. 그러나, 잠재적 소비능력의 증가 또는 가처분소득의 증가라는 측면에서 1원의 양도소득과 1원의 통상소득을 차별할 이유가 없다는 포괄적 소득개념에서 접근한다면, 우리나라의 양도소득세 및 종합소득세의 세율구조 측면에서의 세부담 분석은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 오히려 1975년 종합소득세가 양도소득세와 함께 도입된 후 1988년까지의 기간 동안에는 양도소득세가 누진세율 체계가 아닌 비례세율구조였는데, 이 기간 동안에 설정된 비례세율들은 종합소득세의 최고한계세율과 대비하여 중과세의 정책 의지를 명백히 실현할 수 있었다.

40) 재경부(2002)의 개정 이유는 '주택보급률이 상승하고 지가가 안정되는 등 달라진 부동산 시장여건을 감안하여 소득세 본래 기능에 충실하도록 양도세율을 종합소득세율과 일치시켜 세율체계를 단순화(23% 인하 효과)하고, 단기거래 구분기준을 2년에서 1년으로 단축하여 부동산거래를 제약하는 요인을 제거'한다는 것을 들고 있음.

앞 절에서 분석한 가구소득과 가구소유 주택자산 간 관계를 통해 살펴보았듯이 가구의 경상소득과 미실현 양도차익의 규모는 낮은 상관관계를 갖고 있었으므로 소득기준의 수직적 형평성 제고를 위해서는 현행의 분리된 양도소득세제도를 어떠한 방식이건 종합소득세 체계와 연계 또는 통합하여 운영할 필요가 있다. 한마디로 현재의 분리과세되는 양도소득세는 과세대상 자산의 가액이나 연간 양도차익 규모 즉 자산의 덩치만 보고 누진과세하는 것인 반면, 개인소득세인 종합소득세 체계와 연계시키게 되면 납세자의 소득과 같은 경제적 위치를 감안하여 세부담의 차등화가 이루어지는 방식인 것이다. 예를 들어, 스웨덴에서의 50% 산입비율로 자본이득을 과세소득화하여 타 소득과 합산하여 누진개인소득세율로 과세한다든지, 미국에서처럼 단·장기를 구분하여 통상소득과 합산을 차등화하여 개인소득세율로 과세한다든지, 일본의 조세특별조치법에서처럼 일정 기초양도차익 공제 후 단일세율 적용 후 세액과 종합합산세액 증가분의 일정배율 중 큰 금액으로 하여 (개인소득세와의) 비교 과세를 운영하는 등의 방법이다. 우리나라의 경우 보다 구체적으로 대안을 제시한다면, 보유연수로 실현 양도소득금액을 나눈 연분화된 양도소득을 타 종합소득과 합산하여 누진세율을 적용한 금액이 양도소득이 없었을 때의 종합소득세액보다 늘어난 증가액에 보유연수만큼 곱해 주는 연분연승법으로 자본이득에 대한 과세를 개인소득세 체계 내에서 통합하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 방식으로 양도소득세가 개인소득세인 종합소득세 체계 내로 흡수되면, 동일한 양도소득금액을 실현한 납세자라도 고소득자라면 양도소득 실현에 따라 더 많은 소득세를 부담하게 된다. 이미 우리나라에서 기준금액 4천만원을 초과하여 발생하는 초과금융소득에 대해 종합소득과세하고 있는 방법과 비교해 볼 때 세무행정상 복잡성이 크게 늘어나지는 않는다.

<표 IV-1> 종합소득세 및 양도소득세의 세율변화 추이(1989년~현재)

(단위: %)

연 도	종합소득세		양도소득세		
			2년 이상 보유		2년 미만 보유
	과세표준	세율	과세표준	세율	세율
89.1.1~90.12.31	250만원 이하	5			
	500만원 이하	10			
	800만원 이하	15			
	1,200만원 이하	20			
	1,700만원 이하	25			
	2,300만원 이하	30			
	5,000만원 이하	40			
5,000만원 초과	50				
91.1.1~92.12.31	400만원 이하	5	3,000만원 이하 6,000만원 이하 1억원 이하 5억원 이하 5억원 초과	40 45 50 55 60	60
	1,000만원 이하	16			
	2,500만원 이하	27			
	5,000만원 이하 5,000만원 초과	38 50			
92.1.1~93.12.31	400만원 이하	5	(국민주택 ¹⁾)	30	
	800만원 이하	10			
	1,600만원 이하	20			
	3,200만원 이하	30			
	6,400만원 이하	40			
	6,400만원 초과	50			
94.1.1~95.12.31	400만원 이하	5			
	800만원 이하	9			
	1,600만원 이하	18			
	3,200만원 이하	27			
	6,400만원 이하	36			
	6,400만원 초과	45			
I 96.1.1~98.12.31	1,000만원 이하	10	3,000만원 이하 6,000만원 이하 6,000만원 초과	30 40 50	50
	4,000만원 이하	20			
II 99.1.1~2001.12.31	8,000만원 이하	30	3,000만원 이하 6,000만원 이하 6,000만원 초과	20 30 40	40
	8,000만원 초과	40			
III 2002.1.1~2003.12.31	1,000만원 이하	9	1년 이상 보유		1년 미만 보유
	4,000만원 이하	18	1,000만원 이하	9	
	8,000만원 이하	27	4,000만원 이하	18	
	8,000만원 초과	36	8,000만원 이하 8,000만원 초과	27 36	
IV 2004.1.1. 이후	1,000만원 이하	8	2년 이상 보유		1년이상 2년미만
	4,000만원 이하	17	1,000만원 이하	9	
	8,000만원 이하	26	4,000만원 이하	18	
	8,000만원 초과	35	8,000만원 이하 8,000만원 초과	27 36	

주: 1) 국민주택은 1996.1.1부터 폐지됨.

나. 자본이득과세의 주요 정책적 고려사항들

사업용 자산으로부터의 자본이득은 대부분의 나라들에서 자본소득이나 사업소득으로 간주되어 법인사업자에게는 법인세가, 개인사업자에게는 개인소득세가 부과되므로 별 문제가 없다. 반면 개인납세자의 비사업용 자산의 처분에 따른 자본이득에 대해서는 국가별로 매우 상이한 조세정책적 접근방법들을 택하고 있다. 이와 관련하여 2006년 OECD는 20여 회원국들에서의 개인의 자본이득 세제 현황을 조사한 보고서⁴¹⁾를 발표하였는데, 자본이득과세 조세정책 수립에 좋은 시사점을 제시하고 있다.

먼저, 과세 형식이라는 측면에서 개인소득세(PIT: Personal Income Tax) 내에서 과세하느냐, 별도의 자본이득세(CGT: Capital Gains Tax)로 과세하느냐로 구분해 볼 수 있지만, 자본이득세의 단순한 존재 여부로 구분하는 것은 별로 의미가 없다. 왜냐하면 개인소득세 내에서 자본이득을 종합과세하는 경우라 하더라도 자본이득의 과세소득 산입비율(inclusion ratio)이나 개인소득세율이 적용되는 방식 측면에서 통상소득(ordinary income)들과 차이가 있다면 실질적인 의미에서 자본이득에 대한 차등과세(preferential tax treatment)가 이루어지는 것이기 때문이다.

OECD보고서에 따르면 회원국들은 과거 자본이득이라고 간주하는 몇몇 유형의 처분행위에 대해서만 소득세로 과세하여 오다가, 현재는 포괄적 소득의 경제학적 개념에 충실하게 과세베이스를 확대하는 경향을 보이고 있음을 지적한다. 2004년 기준으로 20개 조사대상국 중 13개국이 자본이득을 포괄적으로 과세하고 있는데 그 주요한 정책적 고려사항은 조세회피 유인을 억제하고 절세전략으로부터 과세기반을 보호하고자 하는 것이었다. 헤이그-사이몬스(Haig

41) OECD, "Taxation of Capital Gains of Individuals: Policy Considerations and Approaches," *OECD Tax Policy Studies*, No.14, 2006

-Simons)식 포괄적 소득(comprehensive income) 개념은 ‘일정기간 동안의 순재산 증가분과 실제소비의 합계액’으로 납세자의 (잠재적) 소비 가능액이자 동시에 납세능력을 의미하므로, 수입지출계정에서의 소득이건 자본계정에서의 소득이건 구분하지 않는다는 것이다.

유가증권과 같은 동산과 부동산의 유형별 자산구분, 단기와 장기간의 자산 보유기간 구분, 그리고 소유기간중 이용 행위의 구분 등은 어느 정도 임의적일 수밖에 없고 이에 따른 유형별 차등과세는 필연적으로 자산구성(portfolio)의 왜곡을 야기할 수밖에 없다. 영국의 경우 과세되는 (단기적) 소득을 비과세되는 (장기)자본이득으로 전환시키는 수많은 금융기법들의 발달된 것이 1997년 자본이득을 포괄적으로 과세하고자 하는 주요 배경이 되었다. 오스트리아나 네덜란드는 25% 이상의 지분 참여를 통한 실질적 지배회사의 주식을 처분하여 실현한 자본이득에 대해서는 과세하고 있다. 따라서, 세입기반 보호라는 목표는 동결효과 억제와 포함하여 세제의 경제적 비효율성(왜곡효과) 최소화와 자연스럽게 연결되는 중요한 정책적 고려사항이 된다.

또한 자본이득도 경제적 지출능력을 증가시키는 것이므로 수혜자의 담세능력이 증대되고 따라서 세금부담을 공평하게 배분하기 위해서는 자본이득도 정상적으로 과세되어야 한다는 주장은, 과세기반의 확대와 수직적 및 수평적 형평성 제고가 서로 연결되어 있음을 의미하는 것이다. 동일한 담세능력을 갖는 납세자에 대해 동등하게 과세되어야 한다는 것과 함께 자산의 소유분포가 고소득계층에 집중되어 있으면서 통상 소득에 비해 가볍게 과세하는 자본이득 과세는 개인소득세의 누진성을 저해한다는 주장이다. 이러한 취지에서 초기에 자본이득세를 투기적 단기 이득에만 국한하여 제한적으로 도입하였던 스웨덴 및 영국 등의 나라들이 장기적 자본

이득까지도 과세베이스에 포함하는 경향으로 발전하게 된다.

본 연구에서 다루는 부동산에 대한 과세 중 특별히 문제를 발생시킬 왜곡효과는 특정한 유형의 자산인 주택에 대해 특별한 자본이득 과세 우대를 필요로 하는 경우에 발생할 수 있는 동결효과(lock-in effect)이다. 많은 나라들이 내국거주 납세자의 주된 거주주택의 처분에 따른 자본이득에 대해서는 일정요건을 갖추었을 경우 적극적으로 과세하지 않는 경향을 보이고 있다. 그 주된 이유는 (자가점유)주택 처분에 따른 자본이득을 과세하게 되면 과세하지 않았을 때에 비해 현재 주택에 오래 머물도록 유도하여 주택자본을 최적 활용하지 못할 수 있다는 가능성 때문에 발생한다. 즉, 현재의 자가점유자(home-owner)는 주거서비스를 자기가 소유한 집에서 해결하고 있으므로 이사를 통해서만 주거서비스 소비를 변경할 수 있다. 일반적인 재화나 서비스와 달리 이사비용(moving cost) 때문에 수시로 주거서비스 소비를 변경하지 못한다는 특성에 추가하여, 매매거래에 따른 양도소득세까지 부과된다면 이사하지 않고 머물게 되는 쪽으로 유인할 가능성이 높게 된다. 물론 현재의 자가점유자가 자기 집을 임대하고 새로운 집을 임차하여 이사하는 방식으로 자신의 주거서비스 소비의사 결정과 주택자본 투자 의사 결정을 분리함으로써 소비와 생산의 효율성을 꾀할 수도 있다. 문제는 자가점유자들에게 적용되는 관련 조세들이 의사 결정에 추가적인 왜곡효과를 야기하여 중립성을 해치는가에 있다.

그러나 여기서 주목해야 할 점은, 이러한 자본이득 과세의 동결효과 가능성이 주택 양도차익에 대한 과세 여부 때문이라기보다는 ‘실현주의(realization base) 과세방식’ 때문에 발생한다는 것이다. 처분 시점에 도달해서야 과세사건이 발생하여 장기간 동안 발생한 자본이득의 납세의무가 성립하지 않도록 자본이득세를 설계할 수만 있다면 동결효과는 제거될 수 있다. 따라서, 현실세계에서 그 사례를 찾아보기는 없지만 발생주의(accrual based) 방식으로 과

세할 수 있다면 매각 연기를 통한 납부세액 이자 상당액만큼의 이득을 누릴 수 없어서 동결효과가 문제될 수 없다⁴²⁾. 또 과세하더라도 일정조건을 충족하여 매각 후 상당시점(예, 은퇴연령)까지 납부를 연기해 준다면 동결효과 가능성은 상당히 줄어들게 된다. 많은 나라들이 완전 비과세는 주거주주택 한 채에 국한하여 매우 엄격한 조건하에 허용해주면서 그 이외의 주택에 대해서는 실현주의 과세방식에 따른 왜곡효과를 최소화하는 장치를 갖추고 과세하는 것을 원칙으로 삼는 기준과세제도를 채택하는 것이 일반적 경향이다. 원래 실현주의 과세방식을 채택하게 된 결정적인 원인은 발생주의 과세를 택할 경우에 발생한(accrued) 자본이득을 어떻게 산정할지에 대한 과세평가 문제와 납부해야 할 세금에 대한 현금 확보 문제를 풀기 어려웠기 때문이다. 따라서, 한 시점에서의 주택 처분에 따른 자본이득 실현 행위만을 보지 않고 지속적인 자가점유자로서 기존 거주주택을 팔고 새로운 주택을 구입하여 이사하는 일련의 과정을 고려한다면 사업용자산에 대해 보통 허용되는 자산 대체에 따른 자본이득 과세연기(roll-over) 규정들이 적용되는 것이 보다 적절하다고 할 수 있다. 실제로 자기 집에서 살다가 팔고 새 집을 사서 이사가는 경우, 옛집을 판 대금이 다시 새 집을 사는 데 다 들어간다면 손에 잠시 들어왔던 양도소득이 실현되었다(realized)라고 보기 어려워진다.

다. 1세대 1주택 비과세제도의 신고주의로의 개편

우리나라의 '1세대 1주택 양도세 비과세제도'란, 3년 이상 소유했던 주택의 양도차익에 대해 양도시점 당시 소유자 세대가 전국에 해당 주택 한 채만 갖고 있었다면 6억원 고가주택인 경우를

42) 이러한 동결효과를 완화하기 위한 과세방법론으로 보유기간 누적평균 수익에 이자를 부과하는 Vickrey(1947)식 방법이나, 보유기간별 차등 자본이득세율을 적용하는 방법이 제시됨.

제외하고는 전액 과세하지 않는다는 것이다⁴³⁾.

우리나라 국민들에게는 매우 익숙한 이 제도와 유사한 제도는 외국에서는 거의 발견하기 어렵다. 가장 먼저 과세당국이 세대별 주택소유현황을 실시간으로 갱신 관리하는 것이 어려워 '1세대 1주택'이라는 기준을 적용하지 않는다. 또한 개인소득세와 분리된 별개의 자본이득세인 양도소득세를 운영하면서 납세자가 스스로 판단하여 신고의무조차 부여하지 않는 '비과세'라는 조세혜택 방법론을 사용하지 않는다.

우리나라가 자주 비교의 대상으로 삼는 미국은 매년 연방 및 주의 개인소득세 신고 시 주택을 포함한 모든 자본자산(capital asset)으로부터의 자본이득을 장·단기로 구분하여 소득세 신고서에 기술하여야 한다. 자본이득을 소득의 한 종류로 보아 개인소득세 내에서 과세하므로, 매년의 소득세신고 납부의무 중 하나로서 주택양도소득이 처리된다. 주거주주택(main residence)으로부터 실현된 자본이득이 새 주택구입 시 재투자된 경우 실현되었다고 보지 않고 대체주택의 취득가격에서 빼는 방식으로 자본이득을 은퇴연령(55세)까지 연기하여 누적관리하는 과세이연(roll-over)제도를 시행하였었다. 그러다가 1997년 이후부터는 매 주택거래당 부부합산 50만달러라는 상당히 관대한 자본이득을 연방소득세 신고 시 소득공제(exclusion)해주는 제도를 운영하고 있다⁴⁴⁾. 비교적

43) 2002년 세제개편으로 수도권 내 6개 도시(서울, 과천 및 분당·일산·평촌·산본·중동의 5대 신도시)지역에 소재한 주택의 경우에는 3년 이상 소유요건 외에 1년 거주요건이 부활되어 2003년 10월부터 시행되었으며, 2003년 말 세제개편으로 거주요건이 2년으로 강화되었음. 다만, 1999년 중 계약 취득분에 한해서는 특례규정에 의해 2004년 양도의 경우에만 1년 이상 소유 및 거주요건이 적용됨.

44) 이렇게 매년의 개인소득세 체계하에서 주택양도소득을 처리하는 미국 및 영국 같은 나라에서는 exemption이라는 표현보다는 exclusion이라는 표현을 사용하므로, 신고의무는 여전히 존재하는 이런 나라들의 제도를 우리나라에서 번역할 때에도 '비과세'라는 표현은 부적절하고 '소득공제'라는 표현이 적절할 것임.

엄격하게 자가점유주택에 대한 자본이득 비과세 혜택을 부여하는 나라는 영국이다. 소유기간 내내 유일한 거주주택으로서 직접 거주했으며 대지 5,000㎡ 이하 규모에 국한함으로써 비과세를 위한 거주요건과 소유요건을 상당히 강하게 규정하고 있다. 노르웨이는 매각 전 2년 기간중 최소 1년은 거주해야 하고, 덴마크는 처분시점에 거주하고 있어야 하며, 체코는 매각 전 2년간 거주해야 한다. 비교적 관대하게 주택에 대한 자본이득을 과세하는 나라들인 독일, 오스트리아, 네덜란드 등의 국가들도 임대사업용으로 사용된 경우에는 정상적인 자본이득과세를 하고 있다.

<표 IV-2> 1세대 1주택 양도소득세 비과세요건 개정내용

구분		양도시기별 1세대 1주택 비과세요건			
		2003.9.30 이전 양도	2003.10.1~ 2003.12.31 양도	2004.1.1~ 2004.12.31 양도	2005.1.1~ 이후 양도
서울, 과천 택지개발 예정지구로 지정·고시된 5대 신도시 ¹⁾	일반적인 경우	3년 이상 보유	3년 이상 보유 + 1년 이상 거주	3년 이상 보유 + 2년 이상 거주	
	1999년중 계약 등으로 취득한 주택	1년 이상 보유	1년 이상 보유 + 1년 이상 거주 ²⁾		3년 이상 보유 + 2년 이상 거주
기타 지역	일반적인 경우	3년 이상 보유			
	1999년중 계약 등으로 취득한 주택	1년 이상 보유			3년 이상 보유

주: 1) 택지개발 예정지구로 지정·고시된 5대 신도시의 범위의 구체적 범위는 <부표>참조

2) 2003.10.1일부터 서울·과천 및 5대 신도시지역 소재주택에 대한 1년 이상 거주요건이 신설됨에 따라 기존 1999년 취득주택에 대한 1세대 1주택 보유기간 1년 특례를 적용하는 경우에도 거주요건이 요구되었을 뿐 1998년 말 세법개정 시에 거주 요건이 존재하였던 것은 아님.

또한 우리나라는 1세대 1주택이라도 6억원을 초과하는 고가주택의 양도 시에는 6억원까지만 비과세하는 초과금액 양도소득세 과세제도를 운영하여 완전 비과세가 아닌 부분 비과세(partial exemption)제도를 운영하고 있다. 1995~2003년 기간중에는 거주요건 없이 3년 보유요건만을 양도세 비과세 혜택 부여기준으로 삼아오다가, 2002년 주택가격 급등기에 수도권 일부 지역 소재 주택들의 양도에 대해서는 거주요건을 부활하기 시작하였다. <표 IV-2>는 주택시장 가격 급등으로 10.29 대책이 발표되던 무렵 강화된 1세대 1주택 비과세 요건의 변화 사항을 정리한 것이다. 동 표에서 알 수 있듯이 특정 지역 내 소재한 주택에 해당해서만 1년에서 2년 이상의 거주기간요건을 부과하고 있으며, 일반적인 경우는 3년 이상의 보유요건만으로 비과세 요건이 충족됨을 알 수 있다.

과거 오랜기간 동안 3년 보유 또는 1년 거주요건을 유지하였는데, 1995년 말 세법개정 당시 과세당국이 거주 여부를 판별하는 과정에서 민원이 발생한다는 이유로 거주요건이 폐지되었다. 따라서, 거주요건이 1세대 1주택 비과세 혜택을 받기 위한 필요조건은 아니었지만 거주요건이 없었던 기간에 해당하는 1995년과 2000년 연도의 집주인 거주 주택비율은 그 전 기간에 해당하는 1990년에 비해 큰 폭으로 떨어졌음을 인구주택 총조사보고서상의 자료에서 확인할 수 있다. <부표 1>은 1990년부터 2005년까지 5년 주기로 실시된 인구주택총조사상의 주택을 관찰 단위로 한 집주인 거주 비율의 변화를 표시하고 있다. 1990년 79%, 1995년의 74.9%에 달하던 집주인 거주주택 비율이 2000년 70.6%, 2005년 70.4%로 크게 변화하여 1995년에서 2005년 사이에 4.3%p나 감소했음을 보여주고 있다. 2000년에는 주택유형 중 아파트의 61.9%만이 집주인이 거주하고 있을 뿐이던 것이 거주요건 부활 후인 2005년에는 64.9%가 자가점유주택 비율이 3%p 증가하고, 특히 거주요건 대

상주택 소재지역들인 수도권외의 경우 63.3%에서 65.8%로 증가한 것으로 나타나 1세대 1주택 양도세 비과세 거주요건의 1996년 폐지와 2003년의 부분적 부활이 주택소유 및 점유의사 결정(tenure choice)에 큰 영향을 미친 것으로 판단된다⁴⁵⁾ (<부표 2>~<부표 3> 참조).

1세대 1주택 양도세 비과세제도는 ‘실수요자(자가 주거서비스 소비)에 대한 조세 혜택으로의 개편’하는 것이 취지인지, ‘실가과세 구축을 위한 기반 구축’이 목적인지에 따라 문제점에 대한 인식과 개편방안이 달라진다. 가구의 주거서비스 소비를 이사를 통해 변경하기 위해 주택을 처분하는 경제행위에 국한하여 조세 혜택을 부여하는 것이 합당하다는 원칙을 정립할 경우, 거주요건을 요구하지 않을 수 없으며 구주택 처분 후 신주택을 구입하는 경우에는 대체취득에 해당하여 적극적으로 과세하기 어렵게 된다.

한편, ‘1세대 1주택 소유자’라는 양도세 혜택 부여 대상범위 기준의 문제점과 ‘양도세 비과세’라는 조세 혜택 부여 방법론의 문제로 나누어 현행 제도의 문제점을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다. 첫째, 소유 개념에만 집착한 혜택 부여 대상기준의 문제로, 양도소득제도 소득세의 일종이므로 소득이 있으면 세금을 내는 것이 당연한데도 세금을 안내도 된다고 할 때에는 그 취지에 부합되어야 한다. 즉, 자기 집에 살다가 팔고 새 집에 이사가서 사는 경우로 혜택 대상을 한정한다면, 옛집을 판 돈이 다시 새집을 사는 데 들어가므로 손에 잠시 쥐었던 양도소득이 실현되었다(realized)고 보기 어렵다. 원래 양도소득이란 ‘양도될 때 실현되어(realized) 다른 데 쓸 수 있는 가처분소득’에 대한 과세이지, 집 위치와 모양만 바뀌었을 뿐 여전히 새 집을 사는 데 재투자되는 대체취득의 경우까지를 적극적으로 과세하겠다는 것이 아니기 때문이다⁴⁶⁾. 또한 집

45) 노영훈, 「주택시장의 문제점과 조세정책 방향」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2002년 8월호, pp. 10~12.

46) 유사한 예로 재건축대상 아파트가 철거되어 멸실되었을 때 자본이득이 실현되었다고 보지 않아서 양도세를 물리지 않음. 주택전환행위에 있

을 팔아 시세차익을 손에 쥐었는데 전국에 집 한 채를 소유하고 있었다는 이유만으로 금액의 다과에 불문하고 ‘너 다 가져라’하는 혜택을 준다면, 모든 국민들에게 주택 구입을 통해 재테크를 장려하는 것이 된다. ‘주택은 거주 대상이지 소유의 대상은 아니다’라고 강조하는 주택정책당국의 대국민 슬로건이 조세 측면에서는 무색해지는 셈이 된다. 결국 ‘1세대 1주택 소유자’라는 현재의 양도세 혜택 부여 기준은, 소유하고 싶어도 집이 없는 무주택자가 많고 아무리 갑부라도 주택소유는 원하지 않을 수 있는 등, 국민들의 주택소유 현황이 천차만별인 상황에서 바람직한 기준이 되기 힘들다는 결론에 도달하게 된다.

둘째, 소유기준 중에서도 ‘1세대 1주택’이라는 물리적 주택갯수 기준의 문제로, 경기 활성화를 위해 신축주택 구입에 대한 양도세 감면 혜택을 불과 몇 년 전까지 남발하였고, 이미 우리나라는 실질적으로 다주택보유시대에 돌입한 상황인데도 1세대가 1주택을 소유하는 것을 이상으로 삼아 여전히 주택의 갯수라는 물리적인 기준으로 차등과세를 하는 것은 형평성, 효율성, 단순성을 크게 깨뜨리게 된다. 우리나라에서 집을 한 채 갖고 있느냐 아니냐는 그 사람의 소득 및 부에 대한 척도가 되기에 부적합하고, 집 한 채 가격이 몇 백만원하는 것에서부터 수십억원이 넘는 것도 있어 형평한 차등과세의 기준이라고 할 수 없음은 자명하다. 또한 양도시점 기준으로 1세대 1주택자인지를 판정하는 현재 기준하에서는 다주택보유자도 가장 나중에 파는 주택에 대해서는 양도세 혜택을 받을 수 있어 양도차익이 가장 클 주택을 늦게 팔도록 유도하는 왜곡을 낳을 수 있어 경제적 비효율성(economic inefficiency)을 야기할 수 있게 된다. 마지막으로, 과세당국은 전국의 세대별 주택보유 수 현황을 항상 정확하게 파악하면서 양도세 세원관리를 해야 하는 등 세무행정적 부담을 지게 된다.

어서 어느 정도의 능동성과 수동성이 있느냐의 차이일 뿐 본질은 동일함.

셋째, 조세혜택의 방법론 중 현재의 '비과세'방식이 실거래가액에 의한 양도세 및 취득세·등록세 과세로의 발전에 가장 큰 장애물이라는 점은 많이 지적되었다. 비과세라는 것은 세무서에 신고할 필요도 없이 가만히 있어도 되니, 거래당사자 중 한쪽이 양도세 비과세 대상자라면 거래가격이 노출되지 않아 거래가액 과소신고 담합 요청에 의한 불성실신고가 다운계약서를 양산되는 계기가 되기 때문이다. 해결책으로는, 감면신청을 받아 현재와 동일한 양도차익금액의 혜택을 주는 100% 세액공제방법으로의 전환이나, 보유 연수별 일정금액(예, 연간 3천만원) 소득공제 등, 실거래가격을 신고서상에 기입하게 하여 과세자료로 확보하는 수많은 방법들이 존재한다. 이미 정부는 실거래가격 신고대상 주택의 범위를 2007년부터는 전국으로 확대하는 세법개정을 완료하였는데 그 접근방법은 위에서 언급한 거래자 간의 유인(incentive)를 활용하는 방법이 아니라 불이행시의 과징금으로 강제하는 방법론을 사용하기로 결정한 듯 하다.

1세대 1주택 비과세제도는 또한 정부의 재정지출이 직접적으로 수반되지는 않지만 조세지출예산 측면에서 주택자본에 주어지는 가장 큰 조세지원(tax subsidy)에 해당한다⁴⁷⁾. 연간 조세지출 규모는 매년 주택가격동향·평균 보유거주기간·실현율 등에 따라 달라지지만, 주택시장이 호경기였던 2002년에 연간 약 4조원대에 달하는 것으로 추정된다. 이처럼 큰 규모의 조세지출을 통한 조세혜택을 부여하는 본연의 목적인 자가거주, 즉 거주할 집을 구입·소유하게 하는 방향으로 행태 변화를 유도할 때에만 주택공급을 통한 주거서비스 안정을 기대할 수 있을 것이다.

1세대 1주택 비과세제도는 자가점유자의 이사에 따른 대체주택

47) 보조금 지불, 차등과세, 그리고 구체적인 특별회계 및 기금상의 프로그램등을 통한 직접적인 재정부담에 국한하지 않고, 조세지출(tax expenditure)를 포함한 광범위한 의미의 정부의 재정부담임.

취득에 대한 조세혜택으로 부여기준, 혜택 정도, 그리고 방법론을 개선하여야 할 것이다. 현재 양도시점 당시 양도가액이 6억원으로 고정되어 거주요건을 만족한 1세대 1주택자라면 3년 이상 소유 후 최대 6억원까지의 비과세 혜택을 부여하는 셈이 되는데, 경제적 입장에 따라 혜택 금액이 차등화될 필요가 있다. 특히 과거 고급 및 호화주택에 대해서 1세대 1주택 비과세 혜택을 배제하면서 단순히 가액기준만 있었던 것이 아니고 사용하고 있는 주택의 규모를 면적기준을 통해 감안하다가 실지거래가액 기준 6억원으로 단순화하였다. 물론 6억원 초과분에 대해서만 과세하므로 6억원을 분기점으로 세부담이 급등하지는 않으나, 파는 시점에서의 양도가액의 명목금액 6억원 초과 여부는 주택가격 급변기에 양도자의 경제적 처지를 정확히 반영할 수 있다고는 판단되지 않는다. 오히려 세무당국이 자가점유주택 소유자에 대해서는 세대별로 누적적으로 양도차익을 관리하여 평생 일정액에 한하여 공제한 후 은퇴연령 이후 또는 상속 시 과세하는 방법이 바람직할 것이다.

기존의 1세대 1주택자 틀 내에서 거주요건을 강화하는 방식으로 혜택 부여기준을 제한할 수도 있으나, 궁극적으로는 현재 다주택 보유자들에게도 가장 늦게 파는 주택을 제외하고는 허용하지 않고 있는 ‘1세대 1주택’이라는 자격조건을 바꿀 필요가 있을 것이다. 결국 다주택 보유자들을 투기꾼으로 보기보다는 임대사업에 종사하는 사업자로 보아 임대소득 과세와 임대주택 사업용자산 처분에 대한 양도차익 과세를 정상화하고 자가거주주택 한 채에 대해서는 양도세 혜택을 부여하는 ‘주거주주택(main home, primary residence)’기준으로 변경하는 것이 궁극적인 대안일 것이다. 주로 거주하는 주택이라고 자진신고한 1주택의 이사에 대해서만 실수요자 차원에서 현재 수준의 양도세 혜택을 준다는 데 반대한 명분을 찾기 힘들기 때문이다⁴⁸⁾.

조세 혜택의 방법으로 '100% 세액공제(tax credit) 방식'과 '보유연수별 일정금액 소득공제(deduction) 방식' 간의 선택 시에는 i) 조세 혜택 부여 취지, ii) 세제의 기술적 특성, iii) 세무행정 집행 용이성 및 조세저항 등이 고려되어야 할 것이다. 자기 집에 실제로 들어가 사는 자가점유행위(owner-occupying)를 지원하는 것이 주택양도세 혜택 부여의 취지라면, 의식주 중 하나인 주거소비행위는 생활의 기본욕구이자 필요경비로 대우해 주어야 하는 소득과세 일반원칙에 부합하여 소유뿐만 아니라 거주요건도 필요하게 된다. 문제는 양도소득세가 신고납부주의 과세방식을 택하면서 종합소득세와는 별개의 분리과세제도를 택하고 있으며 가구단위의 과세적 특성을 가진다는 점을 감안할 때, 개인소득세제에서의 인적기초공제(1인당 일정금액)나 소득 대비 일정비율을 소득공제하는 방식을 준용하기 어렵다는 것이다. 가구의 (공동) 주거행위가 한 개 주택단위로 이루어지고 고가 및 저가주택의 거주서비스 비용도 주택가격에 의존하므로 일률적인 (보유연수별) 일정금액 소득공제방식은 형평하다고 볼 수 없다.

따라서, 비과세제도의 개편을 과세라고 인식하는 현재의 상황에서는 개편에 따라 불이익을 받는 사람들의 조세저항을 최소화시켜 제도 변화에 따른 세제의 안정성 및 형평성을 보장하는 것이 성공의 관건일 것이므로 (일정 한도금액 하에서의) 100% 세액공제로 시작할 수 있다고 판단된다. 또한 실제 자가점유자에 대한 구주택 처분 및 신주택 취득에 대한 양도소득세 혜택을 부여하는 방법으로는, 1997년 이전까지 미국에서 오랜기간 동안 시행되었던 과세이연방법론을 적극적으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉, 자녀교육

48) 거주요건을 일일이 세무당국이 확인하기 위해 주민등록표상 전·출입 일자를 점검하는 등의 수고를 하자는 것이 아니라, 신고납부주의 세목 하에서 '주거주주택'을 취득 후 일정기간 내 신고하게 하고 변동사항이 발생할 경우 변경신고하게 하는 등의 방식으로 운영해야 할 것이다.

과 적극적인 소득가득활동이 종료되는 연령에 해당하는 은퇴시점까지 이사를 하면서 자가점유자 행위를 지속하는 가구에 대해서는 일정 기간 내에서 이루어진 선후불문의 구주택 매각 및 신주택 취득에 대해 구주택 매각 양도차익만큼을 신주택 구입가격에서 차감시켜 평생 양도차익을 누적시켰다가 은퇴시점에서 일정 한도금액까지만 공제하고 초과분은 과세하는 방법이다. 즉, 최초주택 양도로부터의 이득만큼을 두 번째 주택 취득가격에서 차감하여 취득가액을 하향 조정함으로써 나중에 두 번째 주택의 양도차익이 첫 번째 주택매각으로부터의 양도차익까지도 포함하도록 연기시키면서 누적해 나아가는 방법이다. 미국은 1997년 5월 이후 이러한 과세이연방법을 매 거래마다 일정 금액한도 내에서 공제(exclude)하는 방법으로 변경하였는데, 개정 세법이 최소한의 거주요건기간인 3년만을 만족시키고는 주택을 사고파는 행위를 조장하였다는 비난도 존재한다⁴⁹⁾.

우리나라는 2002년부터 부동산 양도신고제를 폐지하고 진정한 의미의 양도소득세 신고납부제도로 전환하였던 배경에는 부동산 등기의 전산화로 과세자료의 적기 수집이 가능해졌기 때문이다. 따라서 주택에 대한 전산화가 상당히 진전된 현 시점에서는 세대주별 주택 양도차익의 평생 관리가 실행가능할 것으로 판단되고 신고납부제도하에서는 납세의무자에게도 세무행정 협조의무를 일부 지게 하는 방법으로 자가점유자의 구주택 처분 및 신주택 취득에 대해 세무신고를 받도록 현행의 비과세제도를 개편하면 가능할 것이다.

49) NYT 기사들(Home Sales: Tax Law Confusion, Tax Law is Leading to Some Serial Home Buying 2003)은 미국의 경우, OECD(Economic Department WP No.492) 보고서 등은 아일랜드 및 유럽에서의 주택부문의 과도한 자원배분 정도가 높은 주택가격에 대해 조세혜택이 주어지는 정도에 따라 달려 있다고 주장함.

라. 8년 자경농지, 농지대토 등 비과세·감면제도 개선

농지대토와 8년 자경농지에 대한 양도세 비과세 및 감면제도는 사업용자산 처분 및 대체토지 취득 개념에 충실하도록 기준요건을 강화한 후 비과세를 감면으로 전환하는 것이 필요할 것이다. 현재 8년 자경농지는 조특법상의 100% 세액감면 형태로 전환되어 감면 한도를 적용받고 있는데 감면신청을 통한 조세지출 정도를 지속적으로 관리할 필요가 있다. 반면 농지대토에 대한 양도세 혜택은 비과세 형태로 1976년 이후 지속되면서 농업용 자산의 ‘대체취득’요건(예, 3년 자경, 면적 및 가액)만 강화하고 있는데 이 또한 비과세에서 감면으로 전환하는 것이 사후관리 목적에 충실할 것이다. 한편, 농지의 공공사업용 토지 편입의 경우 비자발적으로 처분하는 수용이나 협의매수의 경우라도 시가로 보상되는 한 현금 또는 채권보상과 같은 보상액 지급방법은 이자율의 문제일 뿐이고, 중요한 것은 보상액은 시가로 계산되면서 과세는 공시지가로 계산되는 비대칭성 문제는 향후 일치시키는 것이 바람직하다는 판단이다.

4. 거래세 완화를 위한 단계적 접근방법

유상거래 과정에서 양수자가 부담하게 되는 취득세·등록세의 세 부담은 실지거래가액 과세기반이 구축되어감에 따라 광역지방정부가 세수 중립성을 유지할 수 있는 수준으로 세율 인하를 병행하는 것이 필요하다. 이미 주택에 대한 유상거래과세의 경우에는 세율 측면에서는 2004년의 5.8%에서 2006년 하반기의 2.3%로 40/100 수준으로 떨어져서 과세표준 쪽에서 실지거래가액 신고지역의 확대로 과거의 기준시거나 과세시가 표준액 합산액보다 크게 증가한 부분을 상당히 흡수한 상황이다. 다만 토지 등 기타 부동산의 경우에는 부동산 유

상취득 등록세율이 1%p(개인 간 거래시 1.5%p) 인하로 부가세(농특세 및 지방교육세)를 포함한 총 세율은 4.6%(개인 간 거래시 4.0%)로 인하여 세율 측면에서 21%(개인 간 거래시 31%) 경감되어 토지 및 기타 부동산의 과표 인상 정도에 못 미칠 것이라는 판단이다. 정상적인 거래량을 보인 2001년의 정상적 거래시장을 기준으로 할 때 거래세수의 세율 인하 탄력성을 논외로 하더라도 나대지나 주택에 대한 실지거래과세 완전 실시는 큰 폭의 과세베이스 확대 효과가 나타나므로 과거 5.8% 세율의 절반 수준으로 줄여도 세수 중립성 확보가 예상되므로 이미 이를 달성한 주택을 제외하고 타 유형의 부동산에 대해 단계적으로 추진하면 될 것이다⁵⁰⁾.

한편 취득세·등록세·인지세 등 거래과세는 과세대상이 정확히 일치하지는 않으나 주된 과세대상인 ‘부동산 유상취득에 따른 (소유권) 이전등기’의 경우 취득·등록시점 간 차이가 없다면 동일한 과세표준을 사용하는 등 중복적 성격을 지니고 있다. 또한 인지세는 ‘국내에서 재산에 관한 권리 등을 창설·이전 또는 변경하는 계약서 기타 이를 증명하는 문서인 증서(instruments) 중 법률에 규정된 것만을 작성할 때 國稅로서 부과된다. 부동산에 대한 권리변경은 관련법에 의해 의무사항이면서 신청시 증서 형태로 요구하므로 그 본질에 있어서 등록세와 중복적이다(참고 일본의 등록면허세). 등기원인서류인 검인계약서를 과세문서로 보므로 증서 작성자의 ‘기재금액’인 검인신청용 매매계약서 거래가액이 과세표준이 된다. 이들 거래단계 조세들은 부동산의 거래 시마다 부과되므로, 부가가치세에 비해 이들 조세가 부동산 가격상승에 미치는 누적효과(cascade effect)는 우리나라의 부동산 거래빈도 등을 감안할 때 매우 클 것으로 판단된다⁵¹⁾.

50) 상세한 내용은 노영훈(2003) 『실지거래가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안』 pp. 65~75 참조.

51) 사업자의 생산단계에서 거래되고 있는지와 최종 소비자에게 인도되고 있는지에 상관없이 무차별적으로 여러번 부과되면서 VAT에서 허용되는 공제나 환급이 부인된다는 사실에 기인함.

결국, 국세 및 지방세 세목조정 시 취득세를 폐지하고 등록세를 면허세·인지세와 통합하면서⁵²⁾, 양도세 양도가액과 (통합된 국세로서의) 등록면허세의 등기 시 신고가액을 일치시켜 운영하는 실가과세 방안으로 완성할 수 있을 것이다. 물론 이에 따른 광역지방자치단체의 세수 결손분은 보전하여 세수 중립적으로 세제개편이 이루어지도록 하기 위해 통합된 국세인 등록면허세 세수의 지방세 양여금화가 필요할 것이다. 등록세의 국세 이전은 대부분의 국가들이 인지세(stamp duty)를 중앙정부 세목으로 운영하는 취지가, 자산시장 내에서의 유·무상 이전행위에 대해 지역 간 차이를 둘 필요가 없다는 점과 자산시장 내 거래동향을 파악할 수 있으며, 등기·등록 업무는 국가위임사무로 지방정부가 수행하더라도 기본적으로는 중앙정부의 업무 성격에 부합한다는 점에 유의할 필요가 있다. 1977년 국세이던 등록세가 부가가치세 도입과 함께 유흥음식세와 맞교환되면서 지방세로 이양되던 당시의 법률개정 이유들을 다시 돌이켜 판단해 보면, 현재의 상황에서는 적용되지 않는 세제개편 논리였음을 알 수 있다⁵³⁾.

- 52) 취득세와 등록세 중 취득세를 폐지하자는 주장도 있으나, ‘사실상의 취득시점에서 담세력을 인정한다’는 취득세는 신고납부주의하에서 취득시점에 대한 논란으로 불복률이 높고, 외형적 취득가액이 취득자의 자기자본(owner's equity)를 제대로 반영하지 못하는 문제점이 보다 심각함.
- 53) 국세이던 등록세의 지방세 이양과 관련해서, 그 배경을 『지방세연혁집』(제1권) 1996. pp. 194로부터 인용하면 다음과 같음. “지방세인 유흥음식세를 국세로 이양하고 그 대신 국세인 등록세를 지방세로 이양받았다. 이와 같은 양 세목의 상호교환 이유는, 첫째로 유흥음식세는 국세에 있어서 영업세와 과세표준이 사실상 차이가 없는데도 불구하고 그 과세주체의 차이로 인하여 세무행정 운영상 마찰과 혼란이 있었고 이에 반해서 국세이던 등록세는 그 과세대상의 대부분이라고 할 수 있는 부동산에 대한 가액평가업무를 지방자치단체가 관장하고 있어서 이에 따른 업무상의 煩雜이 수반되었기 때문에 이론면에 있어서나 운영면에 있어서 이들 세목을 상호교환하는 것이 합리적이라고 인정되었고, 둘째로 신설되는 국세의 부가가치세에 유흥음식세를 흡수할 방침으로 되어 있었기 때문에 유흥음식세의 국세이양이 불가피했던 것이다.” 취득세와 등록세의 과세표준 유사성을 이유로 세목을 교환하였다면 등록세 이양 후 취득세와 통합되어 운영되는 것이 더 바람직했고, 과세평가업무를 지방정부가 수행했다는 당시 상황은 현재에는 적용되지 않음.

V. 결론 및 정책시사점

부동산은 크게 천연 상태의 토지와 여기에 (건물)자본이 결합되어 ‘만들어진 부동산’으로 나뉜다. 양자를 구분하는 이유는 토지시장과 주택시장의 작동원리가 동일하지 않으며 각자에 부과되는 조세가 자원배분에 미치는 왜곡효과가 다르기 때문이다. 특히 만들어지는 부동산의 한 종류인 주택은 주거서비스를 창출하는 자본재이자 동시에 축적된 부를 저장하는 자산의 한 형태이다. 또한 이러한 유형별 부동산시장은 지역적 구분으로 더욱 세분화되어 나타난다.

부동산시장에 대해서도 주식과 같은 금융자산처럼 시장의 거래가격 내에 모든 정보가 정확히 반영되어 효율적이라는 의미에서의 시장효율성 개념을 생각해 볼 수 있다. 국내외 기존연구들의 결론은 대체로 주식시장만큼의 효율성은 없다는 것이 중론이다. 본 연구에서는 이전의 실증연구와 같은 수준의 엄밀성을 갖고 살펴보는 않았으나, 서울지역 아파트 주택시장은 타 유형에 비해 상대적으로 평가했을 때 장기적으로나 2001년 이후 기간 동안 상당히 효율적이었던 것으로 판단된다.

우리나라의 대표적인 주택시장 가격지표인 주택은행 주택매매 및 전세가격지수는 실제 거래된 가격을 기초로 하고 있지 않고 중개업소가 주관적으로 제공한 ‘거래가능가격’이라는 기본적 한계점 때문에 개선할 점이 많이 있다. 지역적 및 유형별 표본추출 비용 측면에서도 모집단과 큰 괴리를 보이고 있고, 단위면적당 임대나 매매가격을 기초로 지수를 산정한 것도 아닌 것으로 판단된다. 이러한 가격지수를 통해 시장상황을 판단하고 가격안정화 대책을 마련하거나 정책지표에 바로 반영되는 식의 정책은 거래량의 변동성

이 매우 높은 시기에는 부적절하다는 판단이다. 오히려 지역단위의 부동산시장 동향에 보다 정통한 지방정부가 주도하는 지역적 부동산정책의 개발이 필요하고, 직접적인 가격규제정책보다는 시장원리가 잘 작동할 수 있도록 시장 효율성을 제고하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 단지 토지시장에 한해서는 정부가 토지의 용도별 이용 규제를 통해 토지공급을 좌우하는 독점적 지위를 갖고 있는 한 공급자로서의 적극적인 역할이 기대되고, 정확한 시장정보가 투명하게 시장참여자들에게 제공되고 공정한 거래의 료를 정립하는 데 초점을 맞추어 정부의 역할이 재정립되어야 할 것이다. 필요한 지역에 적기에 택지 공급이 이루어지는 계획이 구체적으로 실천되어 정부가 시장참여자들로부터 신뢰를 받을 때에만 만들어지는 부동산의 가격안정을 기대해 볼 수 있다고 생각한다.

우리나라의 부동산 관련 조세를 일정한 기준에 따라 구분한 후 외국에서와 비교해 보면 국세 재산보유세로서 종합부동산세라는 새로운 조세를 갖고 있다는 점이 가장 눈에 띈다. 순부유세처럼 부채를 공제한 순부(net wealth)에 대해 과세하지도 않고 부동산만을 과세대상으로 한다는 점에서 추가적인 국세 재산세라고 볼 수밖에 없다는 결론에 도달한다. 특히 주택에 대한 종합부동산세는(주거서비스 소비에 대한 과세가 아니라) 주택자본에 대한 과세이므로 민간 주택자본형성 및 소비지출에 미치는 영향이 우려되고, 향후 세부담 인상 일정이 입법화되어 있는 상황이므로 경제적 비효율성과 형평성이 큰 문제로 대두되면서 중앙과 지방 간 세수 배분을 두고 갈등을 빚을 전망이다. 적어도 주택에 대한 중부세만큼은 어느 시점에서는 폐지하는 것이 바람직하고, 과도기간중에는 임대소득과세를 보완하는 기능을 부여하여 주택자산에 대한 외형과세로서의 성격에 만족해야 할 것이다. 이 경우에도 대부분의 나라들처럼 자가점유자들에게는 귀속임대소득을 과세하지 않는 방

식을 따르고자 한다면 자가점유주택은 주택중부세 과세대상에서 제외하고, 임대사업자는 현재 납부하고 있는 임대소득세를 감안하여 과세 조정되는 방식으로 운영되는 것이 본질에 부합할 것이다.

주택소유 채수별로 주택 양도소득세율을 차등화하여 (실질적인 임대사업자인) 다주택자에게는 중과하면서, 1세대 1주택자에게는 특정지역만 거주요건을 부과할 뿐 비과세 혜택을 관대하게 적용하는 양도소득세정책은 자본이득도 소득으로 보아 정상적인 소득과 세기반에 포함하는 많은 나라들의 세제개편 경향과는 다르게 전개되어 왔다. 우리나라 가구의 경상소득과 가구소유 주택자산의 현황을 통해 살펴보았듯이 단순한 주택의 소유 채수나 소유주택 자산가액은 납세자의 경제적 위치를 정확하게 측정할 수 있는 척도가 아님을 양 변수 간 상관계수를 통해 확인하였다. 즉, 가구소득이 많은 정도에 비례하여 주택자산가액이 많지도 않고 따라서 미 실현 양도차익이 그 만큼 많이 발생할 가능성이 있는 것도 아니었다. 따라서 부동산이라는 물건시장 대책적 정책체제로 동원되었던 과거 전통에서 벗어나기 위해서도, 통상의 개인소득과 분리되어 과세되는 현행 양도소득은 종합소득세 체계 내에서 과세되어야 인세(personal tax)로서의 특성이 살아나면서 소득기준 형평성이 제고될 것으로 보인다. 또한 1세대 1주택에 대해 양도소득세를 비과세하는 현행 규정은 강화된 거주요건을 충족한 경우에 한해 100% 세액공제 또는 과세이연되는 방식의 세제 혜택이 부여되어야 자가점유자(owner-occupier)의 주거서비스 소비를 지원하는 원래 취지를 되찾게 될 것이다. 그러나 궁극적으로는 다주택 소유자에게도 주거주택 1채의 양도차익에 대해서는 세제 혜택을 주는 쪽으로 개편하는 것이 다주택소유가 일반화되는 시대적 상황에 부합하는 세제 발전방향일 것이다.

참고문헌

- 김경환, 「종합부동산세 도입과 부동산 세제개편」, 한국재정·공공경제학회 추계학술대회 발표원고, 2004. 10. 9.
- 김관영, 「주택매매시장의 효율성 분석」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 1988 가을, pp. 51~64.
- 김정호·이명재, 「자산시장개념을 이용한 서울지역 아파트 전세 및 매매가격간의 관계분석」, 『지역연구』 제5권 제1호, 1989. 6월, pp. 13~26.
- 김종일·송의영·이우현, 『서울 아파트시장에서의 전세-매매가격 비율과 시장의 효율성』, 한국경제분석 50-107, 1998.
- 노영훈, 『주택에 대한 양도소득세제 개편연구』, 연구보고서 06-05, 한국조세연구원, 2006. 12.
- _____, 「부동산 관련 세제개편과 개발이익환수 방안」, 열린우리당 공청회 주제발표 원고, 2005. 8.
- _____, 『토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로』, 한국조세연구원, 연구보고서 04-11, 2004. 12.
- _____, 「부유세 도입의 타당성과 조세개혁의 과제」, 성균관대학교 경제연구소 주최 정책토론회 발표원고, 2004. 5.
- _____, 『실지거래가격 신고에 따른 적정세율 추정 및 제도적 실행방안』, 정책보고서, 한국조세연구원, 2003. 12.
- _____, 「주택시장의 문제점과 조세정책방향」, 『재정포럼』 2002년 8월호, 한국조세연구원.
- _____, 『자본이득에 대한 과세체계 비교연구』, 정책보고서 02-12, 한국조세연구원, 2002.

- _____, 『양도소득세의 정책과제』, 정책분석 98-05, 한국조세연구원, 1998. 3
- 노영훈 · 김현숙, 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 연구보고서 05-06, 한국조세연구원, 2005.
- 서승환, 「부동산가격 통계인프라의 구축」, 『중장기세계개혁 용역보고서』, 2006.
- Arnott, R., *Neutral Property Taxation*, Unpublished manuscript, Boston College, 2002.
- Arnott, R. and Petrova, P., *The Property tax as a tax on value: deadweight loss*, Unpublished manuscript, Boston College, 2002.
- Catte et al., “Housing Markets, Wealth and the Business Cycle,” OECD Economics Department Working Papers, No. 394, 2004.
- Evans, Alan W., “The Property Market: Ninety Per Cent Efficient?,” *Urban Studies*, Vol. 32, No. 1, 1995, pp. 5~29.
- Gatzlaff Dean H. and Dogan Tirtiroglu, “Real Estate Market Efficiency: Issues and Evidence,” *Journal of Real Estate Literature*, 3, 1995, pp. 157~189.
- Harberger and M. Bailey (Eds), *The Taxation of Income from Capital*, Washington, DC: The Brookings Institution, pp. 50~76.
- Mieszkowski, P., “The Property Tax: an Excise Tax or a Profits Tax?,” *Journal of Public Economics*, 1, 1972, pp. 73~96.

- OECD, "Taxing Powers of State and Local Government," *OECD Tax Policy Studies*, 1999.
- _____, "Taxation of Capital Gains of Individuals: Policy Considerations and Approaches," No. 14, 2006
- _____, "Issues Note on the Taxation of Capital Gains, Working Party," No.2 on Tax Policy and Tax Statistics, CTPA/CFA/WP 11, May 15, 2004.
- _____, *Revenue Statistics 1965~2004*, 2005.
- Laidler, D., *Income tax incentives for owner-occupied housing, in: A*, 1969.
- Peter Englund, "Taxing Residential Housing Capital," *Urban Studies*, Vol. 40, Nos. 5~6, 2003, pp. 937~952.
- Rosen, H.S., "Housing Decisions and the U.S. Income tax," *Journal of Public Economics*, 11, 1979, pp. 1~23.
- Skinner, J., "The Dynamic Efficiency cost of not Taxing Housing," *Journal of Political Economy*, 1996, pp. 718~740

< 부 록 >

<부표 1> 주택의 종류 및 점유 형태별 분포(1990, 1995, 2000, 2005년)

(단위: 호, %)

주택의 종류 점유형태		단독주택	아파트	연립주택	다세대	비거주용	계
1990년	자 가	4,024,816 (85.1)	1,075,816 (66.1)	375,791 (77.1)	83,332 (72.2)	94,156 (46.5)	5,653,911 (79.0)
	전 세	390,698	317,368	74,983	25,430	40,957	849,436
	보증부월세	68,300	147,113	9,047	2,138	26,103	252,701
	월세(사글세)	119,285	15,429	6,522	2,799	23,273	167,308
	무 상	123,834	72,391	21,163	1,650	17,992	237,030
계		4,726,933	1,628,117	487,506	115,349	202,481	7,160,386
1995년	자 가	3,723,325 (85.8)	2,230,282 (64.6)	529,143 (72.1)	227,064 (67.5)	183,371 (53.5)	6,893,185 (74.9)
	전 세	374,682	779,297	168,247	97,692	67,868	1,487,786
	보증부-월세	78,945	335,388	11,457	5,856	52,430	484,076
	무보증-월세	25,151	9,381	1,111	545	5,499	41,687
	사 글 세	41,619	2,803	1,447	1,469	10,676	58,014
	무 상 미 상	92,395 988	95,826 1,531	22,500 267	3,643 87	21,852 1,092	236,216 3,965
계		4,337,105	3,454,508	734,172	336,356	342,788	9,204,929
2000년	자 가	3,416,094 (83.9)	3,238,637 (61.9)	558,495 (68.7)	290,739 (64.2)	231,092 (58.9)	7,735,057 (70.6)
	전 세	351,508	1,362,979	203,644	135,941	68,350	2,122,422
	보증부 월세	91,327	472,920	20,195	14,267	51,203	649,912
	무보증 월세	43,215	13,931	3,351	2,044	8,532	71,073
	사 글 세	51,132	9,141	2,873	2,898	10,788	76,832
	무 상 미 상	116,170 17	133,626 85	24,301 13	7,217 11	22,602 4	303,916 130
계		4,069,463	5,231,319	812,872	453,117	392,571	10,959,342
2005년	자 가	3,284,038 (82.4)	4,298,499 (64.9)	352,303 (67.7)	748,253 (64.3)	109,450 (55.2)	8,792,543 (70.4)
	전 세	307,718	1,371,219	115,903	292,640	27,971	2,115,451
	보증부 월세	149,750	759,800	25,819	88,644	27,230	1,051,243
	무보증 월세	53,918	16,333	3,688	7,004	5,296	86,239
	사 글 세	54,920	13,404	3,083	6,315	4,953	82,675
	무 상 미 상	134,610 -	167,699 3	19,504 12	21,395 -	23,452 1	366,660 16
계		3,984,954	6,626,957	520,312	1,164,251	198,353	12,494,827

주: 1. 주택 수에는 공가(전국총수 1990년: 196,901호, 1995년: 365,466호, 2000년: 513,059호, 2005년: 727,814호)를 제외함.

2. 비거주용은 주거 이외의 용도로 복합사용되는 건물 내의 주택으로, 주택 이외의 거처가 아님.

자료: 통계청, 『1990, 1995, 2000, 2005 인구주택총조사보고서』에서 재구성.

<부표 2> 2000년 행정구역별 주택의 종류 및 점유형태별 분포

(단위: 호, %)

		단독주택	아파트	연립주택	다세대	비주거용	계
전국	자가	3,416,094 (83.9)	3,238,637 (61.9)	558,495 (68.7)	290,739 (64.2)	231,092 (58.9)	7,735,057 (70.6)
	전세	351,508	1,362,979	203,644	135,941	68,350	2,122,422
	보증부월세	91,327	472,920	20,195	14,267	51,203	649,912
	무보증월세	43,215	13,931	3,351	2,044	8,532	71,073
	사글세	51,132	9,141	2,873	2,898	10,788	76,832
	무상	116,170	133,626	24,301	7,217	22,602	303,916
	미상	17	85	13	11	4	130
계	4,069,463	5,231,319	812,872	453,117	392,571	10,959,342	
서울	자가	384,458 (78.5)	574,052 (58.9)	153,088 (71.1)	114,194 (64.4)	33,427 (56.3)	1,259,219 (65.7)
	전세	77,839	289,381	54,703	55,613	13,358	490,894
	보증부월세	17,382	97,893	4,389	5,124	8,180	132,968
	무보증월세	2,214	1,465	512	519	808	5,518
	사글세	1,709	744	293	343	650	3,739
	무상	6,058	11,375	2,334	1,482	2,946	24,195
	미상	2	-	-	-	2	4
계	489,662	974,910	215,319	177,275	59,371	1,916,537	
인천	자가	93,867 (80.8)	243,253 (71.9)	53,642 (66.9)	40,557 (63.8)	9,737 (61.5)	441,056 (71.8)
	전세	13,684	72,017	22,267	19,424	2,806	130,198
	보증부월세	4,257	17,645	2,438	2,205	2,106	28,651
	무보증월세	1,139	375	292	317	252	2,375
	사글세	587	192	174	174	162	1,289
	무상	2,701	4,798	1,325	903	761	10,488
	미상	2	17	4	1	-	24
계	116,237	338,297	80,142	63,581	15,824	614,081	
경기	자가	383,289 (78.8)	746,043 (64.5)	159,882 (66.4)	65,260 (61.9)	29,972 (53.8)	1,384,446 (67.7)
	전세	59,214	325,834	69,022	34,551	9,882	498,503
	보증부월세	19,287	55,476	5,929	3,482	9,420	93,594
	무보증월세	5,852	5,431	844	442	1,043	13,612
	사글세	3,380	715	563	238	827	5,723
	무상	15,488	23,303	4,504	1,421	4,574	49,290
	미상	2	1	-	1	1	5
계	486,512	1,156,803	240,744	105,395	55,719	2,045,173	
수도권	자가	861,614 (78.9)	1,563,348 (63.3)	366,612 (68.4)	220,011 (63.5)	73,136 (55.9)	3,084,721 (67.4)
	전세	150,737	687,232	145,992	109,588	26,046	1,119,595
	보증부월세	40,926	171,014	12,756	10,811	19,706	255,213
	무보증월세	9,205	7,271	1,648	1,278	2,103	21,505
	사글세	5,676	1,651	1,030	755	1,639	10,751
	무상	24,247	39,476	8,163	3,806	8,281	83,973
	미상	6	18	4	2	3	33
계	1,092,411	2,470,010	536,205	346,251	130,914	4,575,791	

<부표 3> 2005년 행정구역별 주택의 종류 및 점유형태별 분포

(단위: 호, %)

		단독주택	아파트	연립주택	다세대	비주거용	계
전국	자가	3,284,038 (82.4)	4,298,499 (64.9)	352,303 (67.7)	748,253 (64.3)	109,450 (55.2)	8,792,543 (70.4)
	전세	307,718	1,371,219	115,903	292,640	27,971	2,115,451
	보증부월세	149,750	759,800	25,819	88,644	27,230	1,051,243
	무보증월세	53,918	16,333	3,688	7,004	5,296	86,239
	사글세	54,920	13,404	3,083	6,315	4,953	82,675
	무상	134,610	167,699	19,504	21,395	23,452	366,660
	미상	-	3	12	-	1	16
계	3,984,954	6,626,957	520,312	1,164,251	198,353	12,494,827	
서울	자가	334,279 (75.3)	773,983 (63.6)	96,328 (68.8)	246,051 (59.7)	14,969 (51.9)	1,465,610 (65.4)
	전세	73,321	308,347	35,192	126,098	6,250	549,208
	보증부월세	25,547	118,874	5,645	32,941	4,227	187,234
	무보증월세	2,520	1,993	485	1,655	660	7,313
	사글세	1,400	948	251	787	320	3,706
	무상	6,739	13,162	2,115	4,655	2,406	29,077
	미상	-	1	-	-	-	1
계	443,806	1,217,308	140,016	412,187	28,832	2,242,149	
인천	자가	85,767 (80.7)	280,818 (73.7)	13,366 (66.6)	112,566 (65.3)	4,589 (58.3)	497,106 (72.3)
	전세	10,410	63,913	4,526	41,245	1,124	121,218
	보증부월세	5,288	27,445	1,304	12,743	1,088	47,868
	무보증월세	1,360	549	142	1,458	153	3,662
	사글세	456	332	60	490	79	1,417
	무상	2,952	7,857	657	3,973	842	16,281
	미상	-	-	-	-	-	-
계	106,233	380,914	20,055	172,475	7,875	687,552	
경기	자가	375,597 (76.5)	1,077,164 (65.7)	92,536 (64.1)	197,794 (65.0)	13,979 (46.8)	1,757,070 (67.3)
	전세	57,433	390,185	38,644	78,065	4,118	568,445
	보증부월세	30,735	137,075	8,136	20,543	5,125	201,614
	무보증월세	6,970	2,286	941	1,596	783	12,576
	사글세	3,237	1,364	414	742	337	6,094
	무상	16,737	32,485	3,663	5,425	5,510	63,820
	미상	-	-	-	-	1	1
계	490,709	1,640,559	144,334	304,165	29,853	2,609,620	
수도권	자가	795,643 (76.4)	2,131,965 (65.8)	202,230 (66.4)	556,411 (62.6)	33,537 (50.4)	3,719,786 (67.2)
	전세	141,164	762,445	78,362	245,408	11,492	1,238,871
	보증부월세	61,570	283,394	15,085	66,227	10,440	436,716
	무보증월세	10,850	4,828	1,568	4,709	1,596	23,551
	사글세	5,093	2,644	725	2,019	736	11,217
	무상	26,428	53,504	6,435	14,053	8,758	109,178
	미상	-	1	-	-	1	2
계	1,040,748	3,238,781	304,405	888,827	66,560	5,539,321	

<부표 4> 미국의 각급 정부(연방-주-지방) 수(1952~2002)

	1952	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002
총계	116,807	91,237	81,299	78,269	79,913	81,831	83,237	85,006	87,504	87,576
미국 연방	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
주 정부	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
지방정부	116,756	91,186	81,248	78,218	79,862	81,780	83,186	84,955	87,453	87,525
군(County)	3,052	3,043	3,049	3,044	3,042	3,041	3,042	3,043	3,043	3,034
시(Municipal)	16,807	18,000	18,048	18,517	18,862	19,076	19,200	19,279	19,372	19,429
동(Township)	17,202	17,142	17,105	16,991	16,822	16,734	16,691	16,656	16,629	16,504
교육구(School district)	67,355	34,678	21,782	15,781	15,174	14,851	14,721	14,422	13,726	13,506
특별구(Special district)	12,340	18,323	21,264	23,885	25,962	28,078	29,532	31,555	34,683	35,052

자료: U.S. Census Bureau, 2002 Census of Governments, Vol 1, No. 1, Government Organization, Series GCO2(1)-1

<부표 5> 미국 주요도시의 재산세율과 주택가격

도 시	실효세율 ¹⁾ (%)	과표현실 화율 ¹⁾ (%)	명목세율 ¹⁾ (%)	1년간 주택가격 지수 상승률(%)	5년간 주택가격 지수 상승률(%)	주택가격 중간값 (2005,1분기) (\$1,000)
Bridgeport, CT	3.86	70.0	5.52	14.24	65.38	
Newark, NJ	2.95	11.8	24.95	15.64	71.78	379.7
Providence, RI	2.73	80.0	3.41	15.55	93.51	271.2
Milwaukee, WI	2.67	98.1	2.72	11.23	39.29	198.9
Philadelphia, PA	2.64	32.0	8.26	15.41	63.60	164.8
Houston, TX	2.62	100.0	2.62	4.38	26.43	138.1
Manchester, NH	2.38	100.0	2.38	12.31	75.00	
Baltimore, MD	2.33	100.0	2.33	20.96	76.04	235.3
Des Moines, IA	2.28	51.4	4.44	5.85	26.89	139
Fargo, ND	2.00	4.1	49.00	9.11	41.09	125.3
Jacksonville, FL	1.96	100.0	1.96	14.56	58.93	164.4
Omaha, NE	1.94	93.0	2.09	4.99	23.31	132.4
Burlington, VT	1.92	75.5	2.55	15.32	55.87	
Portland, ME	1.90	78.0	2.43	14.05	70.70	243.1
Atlanta, GA	1.83	40.0	4.57	4.86	29.07	159.5
Phoenix, AZ	1.82	10.0	18.20	20.00	51.09	193.8
Detroit, MI	1.79	26.5	6.77	3.66	25.90	151
Memphis, TN	1.76	25.0	7.02	4.30	16.80	131.5
Boise City, ID	1.72	96.3	1.78	7.31	27.55	140.12

<부표 5>의 계속

도 시	실효세율 ¹⁾ (%)	과표현실 화율 ¹⁾ (%)	명목세율 ¹⁾ (%)	1년간 주택가격 지수 상승률(%)	5년간 주택가격 지수 상승률(%)	주택가격 증가액 (2005,1분기 (\$1,000))
New Orleans, LA	1.70	10.0	17.00	7.60	34.00	141.2
Chicago, IL	1.69	22.1	7.63	10.56	45.10	243.8
Jackson, MS	1.69	10.0	16.91	5.80	22.84	123.5
Anchorage, AK	1.63	95.0	1.72	11.99	42.54	
Billings, MT	1.59	82.0	1.94	8.11	38.05	
Sioux Falls, SD	1.55	85.0	1.82	5.75	26.19	132.9
Columbus, OH	1.54	29.6	5.21	4.96	24.53	140.1
Indianapolis, IN	1.50	15.0	10.00	3.48	19.28	116.3
Portland, OR	1.46	72.2	2.02	11.98	35.02	223.7
Columbia, SC	1.45	4.0	36.35	5.38	26.12	129.5
Salt Lake City, UT	1.43	99.0	1.45	6.08	18.20	157
Little Rock, AR	1.38	20.0	6.90	5.73	24.16	108.6
Wilmington, DE	1.38	53.1	2.59	14.79	57.30	195
Wichita, KS	1.31	11.5	11.35	2.29	18.18	105.1
Minneapolis, MN	1.27	86.4	1.47	9.33	57.60	218.7
Charlotte, NC	1.22	87.6	1.40	4.42	19.60	169.4
Louisville, KY	1.21	100.0	1.21	5.31	24.13	130.1
Albuquerque, NM	1.18	33.3	3.54	8.66	26.32	149.7
Oklahoma City, OK	1.16	11.0	10.50	5.05	27.35	110.3
Kansas City, MO	1.14	19.0	6.02	6.02	30.21	148.3
Las Vegas, NV	1.14	35.0	3.25	33.25	89.06	291
Virginia Beach, VA	1.11	90.6	1.22	22.12	67.56	
Boston, MA	1.10	100.0	1.10	11.59	76.61	398.3
Los Angeles, CA	1.08	100.0	1.08	25.55	105.52	474.7
Seattle, WA	1.01	90.6	1.12	12.15	38.74	321.1
Washington, DC	0.96	100.0	0.96	23.15	93.65	369
New York City, NY	0.93	8.0	11.63	15.57	76.55	435.2
Charleston, WV	0.74	60.0	1.24	3.78	17.69	189.3
Birmingham, AL	0.70	10.0	6.95	6.00	28.12	152.1
Cheyenne, WY	0.61	9.5	6.47	10.06	39.39	
Denver, CO	0.56	9.2	6.15	3.90	31.66	236
Honolulu, HI	0.37	100.0	0.37	22.02	71.77	529.1
평균(Unweighted)	1.61	55.9	6.70			
중위값	1.54					

주: 1) 2002년 기준

2) 2004년 3분기 기준

1. 유효세율은 과표현실화율×명목세율

2. 주택가격상승률은 2005년도 1분기 이전 1년과 5년 기간 동안의 상승률임.

자료: Office of Federal Housing Enterprise Oversight(OFHEO).

National Association Of Realtors, Real Estate Outlook, July, 2005.

U.S. Census Bureau, Administrative and Customer Services

Division, Statistical Compendia Branch, Statistical Abstract of the

United States 2004-2005.

<부표 6> 소득분위별 소득과 주택자산가액간의 상관관계 검정 결과(연속변수사용)

	전체표본 ¹⁾			주택보유가구 ²⁾		
	표본수	Pearson	Spearman	표본수	Pearson	Spearman
전체	7819	0.13957 ($<.0001$)	0.24486 ($<.0001$)	4820	0.08622 ($<.0001$)	0.12296 ($<.0001$)
1분위	808	0.07261 (0.0391)	0.03195 (0.3644)	482	0.10598 (0.0199)	0.08403 (0.0653)
2분위	803	-0.02262 (0.5221)	-0.03814 (0.2803)	482	0.01498 (0.7429)	0.01401 (0.759)
3분위	801	0.01795 (0.6119)	0.00748 (0.8326)	482	-0.4328 (0.3431)	0.00478 (0.9167)
4분위	797	-0.04692 (0.1857)	-0.03122 (0.3788)	482	0.06612 (0.1472)	0.0627 (0.1865)
5분위	761	0.0226 (0.5336)	-0.02151 (0.5535)	482	0.04202 (0.3573)	-0.00823 (0.857)
6분위	752	-0.00262 (0.9428)	0.05601 (0.1249)	482	0.02869 (0.5298)	0.04044 (0.3757)
7분위	758	-0.01779 (0.6249)	0.00321 (0.9297)	482	0.04735 (0.2995)	0.05271 (0.2481)
8분위	790	0.07791 (0.0286)	0.10774 (0.0024)	482	0.03243 (0.4775)	0.02436 (0.5937)
9분위	745	-0.00565 (0.8777)	-0.01115 (0.7612)	482	-0.04208 (0.3567)	-0.10024 (0.0278)
10분위	804	0.11376 (0.0012)	0.09024 (0.0105)	482	0.1115 (0.0143)	0.0507 (0.2666)

주: 1. () 안은 p-value

1) 무주택가구와 주택보유가구의 합계기준. 가중치를 이용하여 소득분위를 나눔.

2) 주택보유 4,820가구 내에서 가중치를 이용치 않고 소득분위를 나눔.

<부표 7> 소득분위와 주택자산가액 분위의 상관관계 검정 결과 (categorical ordinal 변수사용)

	전체표본1)			주택보유가구2)		
	표본수	Pearson	Spearman	표본수	Pearson	Spearman
전체	7819	0.21215 ($<.0001$)	0.22339 ($<.0001$)	4820	0.11037 ($<.0001$)	0.11036 ($<.0001$)

주: 1. 소득분위 변수는 10분위(가중치적용) 사용

2. 주택자산가액 분위(단위: 천원) : 0 - 33,500 = 1분위, 33,500 - 63,354.33 = 2분위, 63,354.33 - 136,828.72 = 3분위, 136,828.72 = 4분위

<부표 8> 종합소득세 및 양도소득세의 세율변화 추이(1989년~현재)
(단위: %)

연 도	종합소득세		양도소득세		
			2년 이상 보유		2년 미만 보유
	과세표준	세율	과세표준	세율	세율
89.1.1~90.12.31	250만원 이하	5			
	500만원 이하	10			
	800만원 이하	15			
	1,200만원 이하	20			
	1,700만원 이하	25			
	2,300만원 이하	30			
	5,000만원 이하	40			
	5,000만원 초과	50			
91.1.1~92.12.31	400만원 이하	5	3,000만원 이하	40	60
	1,000만원 이하	16			
	2,500만원 이하	27			
	5,000만원 이하	38			
	5,000만원 초과	50	6,000만원 이하	45	
			1억원 이하	50	
			5억원 이하	55	
			5억원 초과	60	
92.1.1~93.12.31	400만원 이하	5	(국민주택 ¹⁾)	30	
	800만원 이하	10			
	1,600만원 이하	20			
	3,200만원 이하	30			
	6,400만원 이하	40			
	6,400만원 초과	50			
94.1.1~95.12.31	400만원 이하	5			
	800만원 이하	9			
	1,600만원 이하	18			
	3,200만원 이하	27			
	6,400만원 이하	36			
	6,400만원 초과	45			
I 96.1.1~98.12.31	1,000만원 이하	10	3,000만원 이하	30	50
	4,000만원 이하	20			
II 99.1.1~2001.12.31	8,000만원 이하	30	6,000만원 이하	20	40
	8,000만원 초과	40			
III 2002.1.1~2003.12.31	1,000만원 이하	9	1년 이상 보유		1년 미만 보유
	4,000만원 이하	18	1,000만원 이하	9	36
	8,000만원 이하	27	4,000만원 이하	18	
	8,000만원 초과	36	8,000만원 이하	27	
			8,000만원 초과	36	
IV 2004.1.1. 이후	1,000만원 이하	8	2년 이상 보유		1년이상 2년미만
	4,000만원 이하	17	1,000만원 이하	9	40
	8,000만원 이하	26	4,000만원 이하	18	
	8,000만원 초과	35	8,000만원 이하	27	
			8,000만원 초과	36	

주: 1) 국민주택은 1996.1.1부터 폐지됨.
자료: 노영훈(2006) 『주택에 대한 양도소득세제 개편연구』 p.40 재인용

<부표 9> 주택 및 금융자산의 단·장기
소비지출효과(한계소비성향) 국제비교

	단기		장기	
	주택자산	금융자산	주택자산	금융자산
오스트리아	0.02		0.07	0.03
캐나다	0.03	0.03	0.06	0.04
프랑스				0.02
독일		0.01		0.02
이탈리아		0.01	0.01	0.01
일본	0.01		0.01	0.07
네덜란드	0.02		0.08	0.06
스페인	0.01		0.02	0.02
영국	0.08	0.03	0.07	0.04
미국		0.02	0.05	0.03

자료 : Catte et al., "Housing Markets, Wealth and the Business Cycle",
OECD Economics Department Working Papers, No. 394, 2004.

<부표 10> 주택(주거용자산)에 대한 과세제도의 국제비교

	귀속임대 소득과세	저당대출 세제혜택		자본이득과세 ¹⁾	상속과세
		납부이자액 공제	원금상환액 공제		
오스트리아	×	○ (한도액)	×	○	○
벨기에	○ (일정공 제액)	○ (한도액)	○ (한도액)	○ (5년미만 단기) 주거주주택 비과세	○
캐나다	×	×	×	○ (50% 산입률) 주거주주택 비과세	× (←자본이득세로 과세)
덴마크	×	○	n.a.	○ 주거주주택 비과세	○
독일	×	×	×	○ (10년미만 단기) 주거주주택 비과세	○ (금융자산보다 경과)
핀란드	×	○ (한도액)	n.a.	○ 2년초과보유 주거주주택 비과세	○
프랑스	×	×	×	○ 주거주주택 비과세	○
아일랜드	×	○	×	○ 주거주주택 비과세	○
이탈리아	× (주거주 주택)	○ (주거주 주택)	×	○ 주거주주택 50% 산입률	○ (2001년까지)
네덜란드	○	○	×	×	○ (면세점 초과분)
노르웨이	○	△ (부분적)	×	○	○
스페인	× (주거주 주택)	○	○	○ (과세이연)	○
스웨덴	○	○	×	○ (과세이연)	×
영국	×	×	×	○ 주거주주택 비과세	○
미국	×	○ (한도액)	×	○ 2년초과 주거주주택 공제	○ (폐지예정)

주: 1) 주택자산 처분으로 부터의 실현된 자본이득에 대한 개인소득세 또는 자본이득세 과세여부.

자료: Catte, P. et al., (2004) 자료 재구성.

부동산시장과 부동산 조세정책과제

노영훈

본 연구는 부동산이 그 유형별(토지·주택·영업용 등) 및 지역적 시장으로 세분화하였을 때 모두 동일하게 작동하지 않는다는 기본적인 원칙을 강조하여 해당 시장별 작동원리를 분석하고 이에 기초한 조세정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 주택시장과 토지(나대지)시장의 시장메커니즘 차이를 강조하여 공급 및 수요탄력성의 정도, 보유세 부담의 증가를 통한 가격안정화의 가능성에 초점을 맞추고자 한다.

주택은 주거서비스 생산을 위한 자본자산(capital asset)이라는 기본 시각에서 출발한다. 다른 유형의 부동산과 달리 주택은 ‘주거라는 사용 용도를 목적으로 토지 위에 건물자본이 투하되어 만들어진 부동산 자산(housing (property) = land + improvement(capital) for residential purpose)’임을 주목하여야 한다. 따라서 주택(주거용자산)은 ‘주거서비스(housing service)를 소비할 수 있는 내구소비재(자본)’이자, ‘경제인이 과거 소비하지 않고 저축하여 축적한 부(wealth)를 담는 자산(asset)의 한 형태’라는 이중성을 갖게 된다. 주택시장을 분석하기 위한 대부분의 이론 및 실증모형들이 이러한 이중적 성격 중 과거에는 전자를 강조하다가 최근에는 후자에 초점을 맞추는 연구결과들이 관심을 끌고 있다. 따라서 본고에서는 주택이라는 부동산시장을 분석함에 있어서 이러한 주택의 이중적 기능을 염두에 두고 세계 현황을 검토하고 개편안을 제시하였다.

주택자산(housing asset)은 가구의 자산구성(portfolio) 항목 중

가장 큰 비중을 차지하는 자산유형으로 이에 대한 기준적 과세제도(baseline taxation)의 설정과 그 예외로서의 비과세·감면 등 조세혜택 부여는 주택(시장)정책·자산과세정책·복지정책 측면에서 매우 중요한 정책이슈이다. 부동산에 대해서 주식과 같은 금융자산처럼 시장의 거래가격 내에 모든 정보가 정확히 반영되어 효율적이라는 의미에서의 시장효율성 개념을 생각해 볼 수 있다. 국내외 기존 연구들의 결론은 대체로 주식시장만큼의 효율성은 없다는 것이 중론이다. 그러나 본 연구에서 살펴본 서울 지역의 아파트만을 대상으로 한 주택시장은 장기적으로나 2001년 이후 기간에서 상당히 효율적이라고 판단된다.

우리나라의 대표적인 주택시장 가격지표인 주택은행 주택매매 및 전세가격지수는 실제 거래된 가격을 기초로 하고 있지 않고 중개업소가 주관적으로 제공한 ‘거래가능가격’이라는 기본적 한계점 때문에 개선할 점이 많이 있다. 지역적 및 유형별 표본추출비용 측면에서도 모집단과 큰 괴리를 보이고 있고, 단위 면적당 임대나 매매가격을 기초로 지수를 산정한 것도 아닌 것으로 판단된다. 이러한 가격지수를 통해 시장상황을 판단하고 가격안정화 대책을 마련하거나 정책지표에 바로 반영되는 식의 정책은 거래량의 변동성이 매우 높은 시기에는 부적절하다는 판단이다. 오히려 지역단위의 부동산시장 동향에 보다 정통한 지방정부 주도의 지역적 부동산정책의 개발이 필요하고, 직접적인 가격규제정책보다는 시장원리가 잘 작동할 수 있도록 시장효율성을 제고하는 방향으로 전환해야 할 것이다. 단지 토지시장에 한해서는 정부가 토지의 용도별 이용규제를 통해 토지공급을 좌우하는 독점적 지위를 갖고 있는 공급자로서의 적극적인 역할이 기대되고, 정확한 시장정보가 투명하게 시장참여자들에게 제공되고 공정한 거래의 룰을 정립하는 데 초점을 맞추어 정부의 역할이 재정립되어야 할 것이다. 필

요한 지역에 적기에 택지공급이 이루어지는 계획이 구체적으로 실천되어 정부가 시장참여자들로부터 신뢰를 받을 때에야 부동산의 가격 안정을 기대해 볼 수 있다고 판단된다.

우리나라의 부동산 관련 조세를 일정한 기준에 따라 구분한 후 외국에서와 비교해 보면 국세 재산보유세로서 종합부동산세라는 새로운 조세를 갖고 있다는 점이 가장 눈에 띈다. 순부유세처럼 부채를 공제한 순부(net wealth)에 대해 과세하지도 않고 부동산만을 과세대상으로 한다는 점에서 추가적인 국세 재산세라고 볼 수밖에 없다는 결론에 도달한다. 특히 주택에 대한 종합부동산세는(주거서비스 소비에 대한 과세가 아니라) 주택자본에 대한 과세이므로 민간주택자본형성 및 소비지출에 미치는 영향이 우려되고, 향후 세 부담 인상 일정이 입법화되어 있는 상황이므로 경제적 비효율성과 형평성이 큰 문제로 대두되면서 중앙과 지방 간 세수배분을 두고 갈등을 빚을 전망이다. 적어도 주택에 대한 중부세 만큼은 어느 시점에서는 폐지하는 것이 바람직하고, 과도기간 중에는 임대소득과세를 보완하는 기능을 부여하여 주택자산에 대한 외형과세로서의 성격에 만족해야 할 것이다. 이 경우에도 대부분의 나라들처럼 자가점유자들에게는 귀속임대소득을 과세하지 않는 방식을 따르고자 한다면 자가점유주택은 주택중부세 과세대상에서 제외하고, 임대사업자는 현재 납부하고 있는 임대소득세를 감안하여 과세조정되는 방식으로 운영되는 것이 본질에 부합할 것이다.

또한 주택소유채수별로 주택양도소득세율을 차등화하여(실질적인 임대사업자인) 다주택자에게는 중과하면서, 1세대 1주택자에게는 특정지역만 거주요건을 부과할 뿐 비과세 혜택을 관대하게 적용하는 양도소득세 정책은 자본이득도 소득으로 보아 정상적인 소득과세기반에 포함하는 많은 나라들의 세계개편 경향과는 다르게 전개되어 왔다. 우리나라 가구의 경상소득과 가구소유주택자산의

현황을 통해 살펴본 바와 같이 단순한 주택의 소유갯수나 소유주택자산가액은 납세자의 경제적 위치를 정확하게 측정할 수 있는 척도가 아님을 양 변수 간 상관계수를 통해 확인하였다. 즉, 가구소득이 많은 정도에 비례하여 주택자산가액이 많지도 않고 따라서 미실현 양도차익이 그만큼 많이 발생할 가능성이 있는 것도 아니었다. 따라서 부동산이라는 물건이 시장 대책적 정책세제로 동원되었던 과거 전통에서 벗어나기 위해서도, 통상의 개인소득과 분리되어 과세되는 현행 양도소득은 종합소득세 체계 내에서 과세되어야 인세(personal tax)로서의 특성이 살아나면서 소득기준 형평성이 제고될 전망이다. 또한 1세대 1주택에 대해 양도소득세를 비과세하는 현행 규정은 강화된 거주요건을 충족한 경우에 한해 100% 세액공제 또는 과세이연되는 방식의 세제 혜택이 부여되어야 자가점유자(owner-occupier)의 주거서비스 소비를 지원하는 원래 취지를 되찾게 될 것이다. 그러나 궁극적으로는 다주택소유자에게도 주거주택 1채의 양도차익에 대해서는 세제 혜택을 주는 쪽으로 개편하는 것이 다주택소유가 일반화되는 시대적 상황에 부합하는 세제 발전방향일 것이다.

<Abstract>

Real Estate Market and its Tax Policy in Korea

RO, Younghoon

Recent concerns about speculation in Korean housing market have underscored the fact that housing is not only a consumption good but is also an investment asset with potential to generate capital gains. Housing has the dual role of providing consumption services and being the form of capital asset in which the household put his accumulated wealth. Especially, the investment motive of housing capital demand becomes more important than the housing service consumption feature in Korea during the past 5 years. So, we tried to figure out whether the apartment market in Seoul metropolitan area shows some sign of capital asset efficient market hypothesis. We show that the housing's role as investment asset with its potential for capital gains dominates its role as consumption good at least in the Seoul metropolitan area apartment market by comparing the sales price index with its rental price index from year 1999 to 2007 period. The rental-to-sales price ratio (implying the degree of consumption goods price weight among its capital market value) tends to decline after the October 2001 when the sales price sharply climbed up. It

should be noted that the ratio itself was surveyed for each sample apartments independently with the denominator of the ratio, i.e. sales price index.

This study starts from recognizing the important distinction between 'man-made' real estate i.e. property and (vacant) land, and its economic implications in the market as well as tax policy. The market mechanism of housing which is the combination of residential capital and land, differs from that of land in that the supply elasticity of the former with regard to price tends to be higher than that of the latter. Hence, when the substitution elasticity between capital and land in the production of housing can be increased by loosening the strict density regulation in Seoul metropolitan area, supply-side measures can be made best use of in curbing the ever-escalating housing price expectation in the prime Seoul residential area. Korean government's repeated resorts to the tax measures in order to stabilize the housing market price by suppressing the demand proved to be of little success.

Next, we examined the equity aspects of current capital gains tax structure of schedular system - same tax treatment of chargeable capital gains amount which doesn't take into account of the seller's other income and economic position. After analyzing empirically the year 2003 cross-section joint sample distribution of family income and housing wealth, we conclude that the relationship between household income and housing wealth was not a

strong one. There were large variations of housing wealth distribution in low income family deciles due to the existence of non-house-owning families, and the average housing wealth amount declined as the family income decile goes up. When we adopted the grouping by the comprehensive family income rather than the reported family income by adding up the imputed rental income for owner occupying households, the relationship became a little stronger.

Hence, we recommend as a policy implication that the current Korean capital gains taxation on housing needs total overhaul to become a part of normal income tax. First, rather than maintaining its current complex tax structure by differentiating the tax burden on the specific housing market and the targeted multi house ownership, it needs to be incorporated into the comprehensive personal income tax system as a source of income. Second, the current tax relief measure taking the form of exemption provided toward 'only one house ownership per one family' should require more strict residency test, and the partial exclusion into the taxable income.

Finally, we examined the holding-stage tax burden of housing in Korea in comparison with other OECD member countries to check whether the property tax component in the user cost of housing can be critical in affecting the housing inflation rate. We found no evidence of the local and regional effective property tax rate of housing property being correlated with the housing price appreciation. We

suggest that the differential housing tax policies targeted for the different regional housing market might be more appropriate for the stabilization purposes as well as the equity and efficiency perspectives rather than the nation-wide wealth tax and capital gains tax.

<著者略歴>

노영훈

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Columbia University 경제학 박사

미국 Harvard 법대 초빙연구위원(visiting scholar)

현, 한국조세연구원 선임연구위원

研究報告書 07-09

부동산시장과 부동산 조세정책과제

2007년 12월 22일 인쇄
2007년 12월 29일 발행

저 자 노영훈
발행인 황성현
발행처 한국조세연구원

11318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2007

ISBN 978-89-8191-377-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원