

세제개편안의 쟁점과 방향:
감세와 종합부동산세를 중심으로

2008. 10

한국재정학회 한국조세연구원

정책토론회 개요

□ 일 시 2008. 10. 2(목) 14:00~16:30

□ 장 소 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

14:00~14:20 개회사 및 인사말

- ▶ 개회사 안종범 한국재정학회 회장
- ▶ 인사말 원윤희 한국조세연구원 원장

14:20~15:20 주제발표

- ▶ 제1주제 「감세안의 주요 내용과 평가」
이 영 한양대 경제금융학부 교수
- ▶ 제2주제 「종합부동산세 개정안의 주요 내용과 평가」
박명호 한국조세연구원 연구위원
우석진 명지대 교수

15:20~16:20 종합토론

- ▶ 사회자 곽태원 서강대 경제학과 교수
- ▶ 토론자 나성린 국회의원(한나라당)
박노승 경향신문 논설위원
오제세 국회의원(민주당)
온기운 매일경제신문 논설위원
이전오 성균관대 법대 교수
이창희 서울대 법대 교수
현진권 바른사회시민회의 상임집행위원(아주대 교수)
홍종학 경제정의실천시민연합 재벌개혁위원장
(경원대 교수)

(가나다 순)

16:20~16:30 객석토론 및 종합정리

16:30 폐회

총 목 차

【제1주제】

- 「감세안의 주요 내용과 평가」

【제2주제】

- 「종합부동산세 개정안의 주요 내용과 평가」

제 1 주 제

감세안의 주요 내용과 평가

2008. 10

이 영(한양대 경제금융학부 교수)

2008년 세제개편안의 주요 내용과 평가¹⁾

이영(한양대학교 경제금융학부 교수)

1. 서론

외환위기 이후 올해 세제개편안 만큼 감세 규모와 포괄 범위가 큰 세제개편안은 없었다. 새로운 방향이 모색되는 세제개편안인 만큼 국민의 관심도 매우 높으며, 세제개편 내용 각각에 대해서 여러 논쟁들이 진행중이다. 보다 생산적인 세제 논의를 위해서 본 발제문에서는 세제개편안의 주요 내용을 정리하고, 정치적 입장에서는 보다 자유로운 재정책 전문가들을 대상으로 한 설문에서 나타난 세제개편안에 대한 평가와 발전방향을 정리하였다.

전문가들은 세제개편안에 대해서는 전체적으로 찬성하고, 감세 규모는 적정하나 중기적으로 조세부담률을 21~22%로 가져가는 것이 적절한 것으로 판단하고 있다. 세제개편안의 내용 중에서 목적세 정비, 법인세 세율 인하 등에 대해서는 적극 찬성하는 입장을 견지하였다. 이에 반하여, 유가 환급금, 중소기업지원 확대, 소득세 세율 인하, R&D 준비금 확대, 소득세 인적공제 확대 등에 대해서는 찬성과 반대의 의견이 비슷한 비율로 나타났다. 종부세 감면, 양도세 과세 범위 조정, 상속세 감면, 중소기업대상 감면 등에 대해서는 다른 사안들에 비하여 이견이 더 큰 것으로 관찰되었다.

발제문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절에서 세제개편안의 주요 내용을 요약하고, 제3절에서 최적조세 구상에 있어서 고려해야 할 요인들을 정리하고, 제4절에서 전문가 설문 결과를 보고하고, 제5절에서는 주요 이슈들을 정리하였다.

2. 세제개편안의 주요 내용

올해 세제개편안의 전체 제목은 ‘일자리 창출을 위한 경제재도약 세제’이다. 국정철학으로 ‘통합형 자유주의’를 그리고 실행원칙으로 ‘창조적 실용주의’를 내세우고 있는 새 정부는 조세정책의 기초를 ‘경제재도약 세제’로 설정하고 소득세, 법인세, 상속·증여세, 부동산 관련 세제 등 거의 모든 세목

1) 설문조사를 허락하여 주신 한국재정학회와 설문조사에 응하여 주신 한국재정학회 회원분들에게 깊이 감사드린다. 촉박한 일정 안에 데이터 처리를 깔끔히 해준 박진백, 전수지 학생에게도 감사드린다.

의 부담을 경감하는 세제개편안을 발표하였다. 이에 대한 평가에 앞서 세제개편안의 기본적인 내용과 특징은 아래의 일곱 가지로 정리된다.

첫째로, 소비 진작을 위한 세제개편이다. 구간별 소득세율을 각각 2%p씩 2009년과 2010년에 1%p씩 인하하여 현재의 8~35%인 세율구조를 6~33%로 인하할 예정이다. 소득세 인적공제를 1인당 100만원에서 150만원으로 확대하여 다자녀 가구에 대한 세제혜택을 늘리고, 근로소득공제의 최하구간인 총급여 500만원 이하 100%의 소득공제에서 80% 소득공제로 전환하여 공제액을 100만원 축소시켰다.

둘째로, 투자와 성장 촉진을 위한 법인세 인하이다. 법인세율의 과표구간을 이미 1억원에서 2억원으로 상향 조정하였으며, 현재의 13%, 25%로 되어 있는 법인세율을 2009년(2008년 귀속) 11%, 25%로, 2010년 11%, 22%, 2011년 10%, 20%로 5%p 인하할 예정이다. 상위세율의 25%에서 22%로의 인하를 내년에 바로 실시하려는 정부안이 발표되기도 하였으나, 당정 협의 후 상위세율의 인하 시기를 한 해 늦추고 이로 인해 생기는 세수감소의 축소분을 저소득층 지원과 경기활성화를 위해 사용하기로 결정되었다. 또한, 연결납세제도를 100% 자회사로 한정하여 2010년부터 도입할 예정이며, 이월 결손금 공제기간을 현행 5년에서 10년으로 연장한다.

셋째로, 성장잠재력 확충을 위한 R&D 지원이 확대된다. R&D 준비금제도(매출액의 3%)가 도입되며, R&D시설투자세액공제가 7%에서 10%로 인상되며, 중소기업 R&D비용 세액공제가 15%에서 25%로 확대된다. 대학과 산업체간의 산학협력에 대한 세액공제 및 기부금공제가 확대된다.

넷째로, 양도소득세 완화이다. 우선, 1세대 1주택의 장기보유에 대한 세 부담 공제를 연 4%에서 연 8%로 변경하여 10년 이상 보유시 공제가 80%로 확대되었다. 양도소득세율도 인하하여 종합소득세율과 일치시켰으며, 양도소득 과세 범위를 6억원 이상에서 9억원 이상으로 인상하였다.

다섯째로, 상속·증여세를 소득세율과 같은 수준으로 인하하였으며, 중소기업의 가업상속 공제율을 20%에서 40%로, 공제한도를 30억원에서 100억원으로 확대하였으며, 적용요건은 완화하였다.

여섯째로, 종합부동산세 세율을 인하하고, 주택분 과세기준금액을 공시가격 6억원에서 9억원으로 인상하였다.

일곱째로, 교통세·교육세·농특세 등 3대 목적세를 개별소비세 등 본세로 통합하고, 개별소비세 과세대상에 카지노사업자(순매출액의 10%)를 추가하였다. 점당 양도가액이 4,000만원 이상인 미술품(서화와 골동품)에 한정하여 필요경비를 제외한 양도차익에 대해서 20%의 세율로 과세하는 미술품 양도차

의 과세가 도입될 계획이다.

3. 최적조세 구상에 있어서 고려해야 할 요인들

<표 1> 세계개혁의 원칙과 방향

세계개혁의 원칙		의미하는 세계개혁의 방향		
원칙	의미	원칙의 함의	종합적 방향	
효율성	정태적	<ul style="list-style-type: none"> · 넓은 세원 낮은 세율 	<ul style="list-style-type: none"> ㉠예외항목과 조세감면의 축소 ㉡누진구조 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ①법인세의 경쟁력 유지 ②소득세 누진구조 유지
	동태적	<ul style="list-style-type: none"> · 이동성이 높(낮)은 세원에 낮(높)은 세율 	<ul style="list-style-type: none"> ㉢소득세율보다 높은 법인세율 	
형평성	수평적	<ul style="list-style-type: none"> · 성장촉진 요소에 낮은 세금 	<ul style="list-style-type: none"> ㉣소득세 → 소비세(FTR) ㉤법인세율의 인하 ㉥저축에 낮은 세율 	<ul style="list-style-type: none"> ③재산세: 보유세 적정 수준 인상과 거래세 인하
	수직적	<ul style="list-style-type: none"> · 동일담세능력에 대한 동일 세금 · 지불능력이 높은 납세자에 높은 세금 	<ul style="list-style-type: none"> ㉦자영업자의 소득과약률 제고 ㉧금융소득 과세 ㉨누진적인 소득세, 재산세 ㉩EITC의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ④세수분권의 적정수준 유지와 지방세 합리화 ⑤조세감면제도의 대폭 축소
단순성 (운영비용)	<ul style="list-style-type: none"> · 단순 조세구조로 순응비용과 행정비용을 낮춤 · 정부의 자원배분 개입 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ㉪flat 세제 도입 ㉫조세감면 대폭 축소 	<ul style="list-style-type: none"> ⑥소득과약률 제고와 소득세납부자비율 증대 	
국제경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> · 조세경쟁 · 선진국의 근원적 조세개혁에 대비 	<ul style="list-style-type: none"> ㉬법인세율 경쟁력 유지 ㉭소득세 → 소비세(FTR) 	<ul style="list-style-type: none"> ⑦부가가치세: 세수 필요에 맞추어 인상 검토 ⑧EITC의 도입 ⑨금융소득 과세 강화 	

출처: 이영(2007)

이영(2007)에서 인용된 <표 1>은 조세가 가져야 할 바람직한 성질과 개혁 방향을 정리하고 있다. 바람직한 조세는 동태적 효율성, 정태적인 효율성, 수직적 형평성, 수평적 형평성을 달성하여야 한다. 또한 세제의 단순성이 유지되어 과도한 운영비용을 초래하지 않고, 글로벌시대에 보다 탄력적으로 변화한 세원에 대한 낮은 과세로 조세가 국제적인 경쟁력을 유지하여야 한다

4. 전문가 설문에서 나타난 세계개편안에 대한 평가

조세개혁안에 대한 평가를 위해 한국재정학회의 회원들을 대상으로 설문 조사를 실시하였다. 설문은 세 가지 질문으로 구성되었다. 먼저, 세계개편 각 내용에 대해서 (1) ‘적극 찬성’; (2) ‘찬성’; (3) ‘중립적’; (4) ‘반대’; (5) ‘적극 반대’를 선택할 수 있는 형태의 설문이 이루어졌다. 원점수 1~5를 100~20으로 전환한 값들도 보고하였는데, 변환 점수가 80점이면 찬성, 60점이면 중립적, 40점이면 반대로 해석될 수 있다. 두 번째로, 현재의 감세 규모의 적정성과 2012년의 적정 조세부담률에 대해 질문하였다. 마지막으로, 세계개편안에서 개선되어야 할 점에 대한 질문도 덧붙여졌다. 개선점에 대해서는 조세 전문가들의 자유로운 의견 기술을 유도하기 위해서 서술형 답변 형식의 질문이 이루어졌다. 설문지는 본 발제문에 첨부되었다.

설문은 한국재정학회 회원을 대상으로 9월 26-30일 사이에 이메일을 통해서 이루어졌는데, 총 21명의 전문가가 설문에 응신하였다. 응신자 수가 적기는 하나, 응신자 한분 한분이 세제에 있어서는 우리나라에서 가장 높은 전문성을 지닌 전문가이므로 설문결과의 중요성은 매우 높은 것으로 판단된다. 설문분석 결과도 비공식적으로 표출되었던 조세 전문가들의 평가와 잘 부합되는 것으로 보인다. 설문조사 결과는 아래의 4가지 사항으로 정리되었다.

(1) 세계개편안에 대해서 전체적으로 찬성

개별 세계개편 내용에 대한 평가의 전체 평균값은 80점(원점수 ‘2’)로 나타나, 이번 세계개편안에 대해서 대체적으로 찬성하는 것으로 나타났다.

이번 세계개편안은 새로운 정부가 지난 정부와 차별성을 가지고 발표한 세계개편안으로 ‘작은 정부 지향’을 기저에 담고 있다. 감세를 목표로 하여 거의 모든 세목을 조정하였으며, 목적세 정비, 카지노 사업 과세 등 조세체계 합리화를 위해 필요하였으나 그간 실행하지 못하였던 개혁들도 담고 있다. 이러한 작은 정부 지향과 조세체계 합리화에 전체적으로 긍정적인 평가

를 한 것으로 해석된다.

(2) 감세 규모는 적절한 것으로 평가

내년의 감세 규모는 적절한 것으로 평가되었다. 응답자의 40% 가량이 적절한 것으로, 30% 가량이 각각 과소 또는 과다를 선택하였다. 2012년의 적절한 조세부담률에 대해서 18~30% 사이의 수치가 제시되었으며, 응답자의 1/4 정도가 각각 20%와 22%를 선택하였으며, 제시된 적정 조세부담률의 평균값은 22%였다. 정부가 제시한 20%라는 목표치보다는 큰 수치를 제시한 응답자가 상당수 존재함은 작은 정부 지향에 찬성하나 조세부담률 수준은 중기적으로 21-22%가 적절한 것으로 판단되고 있음으로 해석될 수 있다

<표 2> 세제개편안 세부 내용에 대한 전문가 평가

	세제개편 내용
적극 찬성 90점 이상 (원점수 1.5 이하)	목적세 정비 법인세 세율 인하
찬성 80점 이상, 90점 미만 (원점수 1.5, 2 사이)	미술품 양도차익 과세 양도소득세 장기보유공제 확대 법인세 연결납세제도 도입 양도소득세 세율 인하 종부세 세율 인하 종부세 인상범위 제한 투자세액공제 확대
약간 찬성 70점 이상, 80점 미만 (원점수 2, 2.5 사이)	종부세 과세범위 6억→9억 가업상속공제 확대 상속세율 인하 소득세 교육비·의료비 공제 확대 양도소득세 과세범위 6억→9억 소득세 인적공제 확대 R&D 준비금제도 재도입 소득세 세율 인하 중소기업 지원 확대
중립적 60점 이상, 70점 미만 (원점수 2.5, 3 사이)	유가환급금 지급

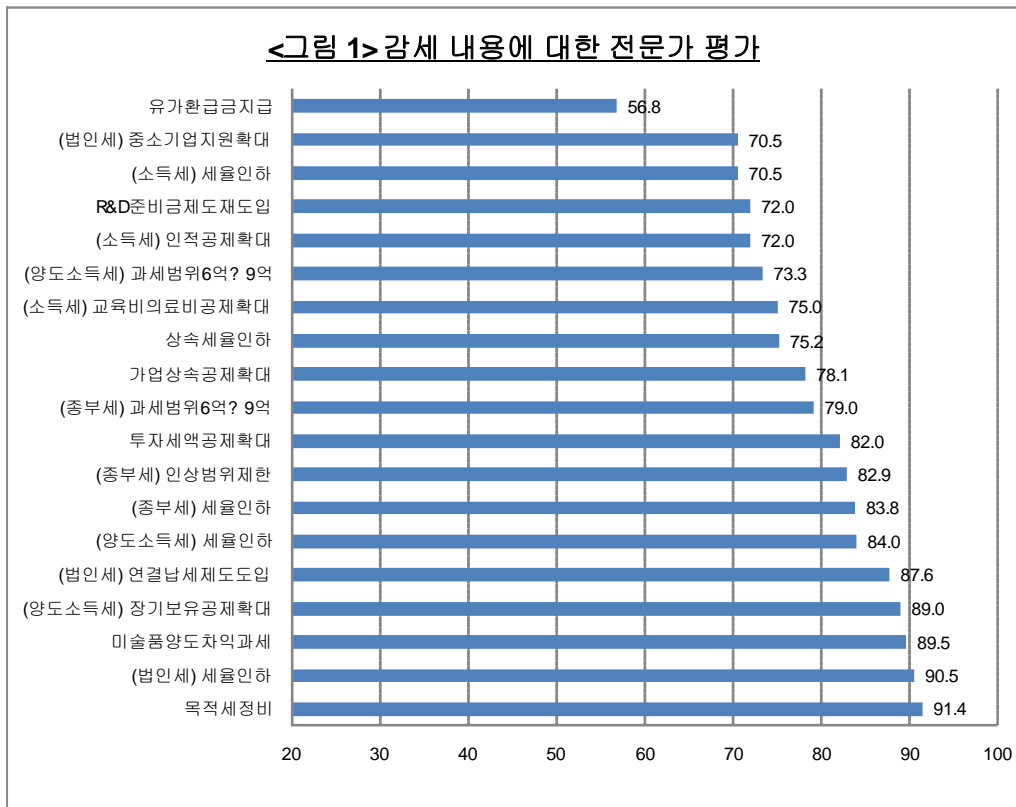
주: 각 범위 내에서도 평균 점수 순서에 따라 목록이 작성됨.

(3) 개별 세제개편 내용별로 상이한 평가

목적세 정비, 법인세 세율 인하에 대해서는 적극 찬성하는 것으로 나타났다. 이에 반하여 유가 환급금, 중소기업지원 확대, 소득세 세율 인하, R&D 준비금 확대, 소득세 인적 공제 확대 등에 대해서는 찬성과 반대의 의견이 비슷한 비율로 나타났다. 각 질문별 평균적인 평가는 <표 2>와 [그림 1]에 보고되어 있다.

소득세율 부담 감소에 대한 다소 부정적인 평가는 소득세의 실질적 누진도 제고를 통한 형평성 개선이 필요하다는 인식에 기인한 것으로 보인다. R&D 준비금제도 재도입에 대한 반대 의견은 과거 R&D 준비금제도의 유효성에 대해서 부정적인 평가가 많이 있었음에 기인하는 것으로 보인다. 유가 환급금에 대한 부정적인 평가는 유가환급금이 통상적으로 사용되는 조세정책이 아니며 미국에서 사용된 유사 환급금 사례에 대한 부정적인 평가에 기인하는 것으로 보인다.

종부세에 대한 질문에 대해서는 찬성과 반대가 극명히 대조를 이루었는데, 매우 반대한다는 의견도 10% 가량 나타났다(첨부 그래프 참조). 이와 유사한 비율의 매우 반대 의견이 양도소득세 과세범위 조정에 대해서도 나타났다. 유가환급금, 중소기업지원 확대, R&D 준비금제도 등에 대해서는 매우 반대한다는 의견도 제시되었다.



(4) 개선 필요 사항에 대한 답변들(전문가들의 개별 의견)

개선이 필요한 사항들에 대한 서술형 답변 질문에 대해 세원 양성화, 지출 조정, 부동산 세제 관련 지적, 소득세 인하 속도 조절, 감세 자체에 대한 반대 등의 의견이 제시되었다.

- 과표양성화 지속적 추진을 통한 항구적인 세수확보 노력
- 감세안은 법인세에 초점이 맞추어져야 하며, 세율 인하와 함께 비과세 및 감면 조항이 대폭 정비되어야 함.
- 공무원연금에 대한 추가적 개선과 공공부문 개혁을 통해 정부지출의 합리적 조정 노력이 수반되어야 함.
- 종부세 감면이 바람직한 방향이긴 하나, 현 시점에서 정치적 상황을 고려할 때 시급성이 떨어짐.
- 양도소득세뿐만 아니라 거래세 인하도 필요.
- 감세를 반대하는 입장임. 현재 국가 채무가 약 280조 규모로 원리금 상환부담이 적지 않음. 포퓰리즘적 감세정책은 당장은 국민들을 위하는 정책같이 생각할 수 있으나, 양극화에 따른 빈부격차의 확대, 소득 분배가 악화되는 상황에서 상대적으로 부유층에 유리한 금번 감세정책은 장기적으로 전체 국민경제를 더 어렵게 만들 수 있으므로 적절하지 못한 정책으로 판단함.
- 소득세율 인하는 약간 과도한 것으로 1%p 정도가 적절했을 것으로 생각됨. 향후 세율 인하보다는 과표구간 조정이 더 바람직할 것으로 판단됨
- 전반적으로 세수감소에 대한 대응책은 충실히 제시되지 못함.
- 향후 조세부담률 및 정부규모의 장기적 수준에 수렴할 수준의 감세안 마련이 필요

5. 주요 이슈

설문분석에서 나타난 주요 이슈들에 대해서 보다 심층적으로 논의한다. 이번 세제개편안은 새로운 정부가 지난 정부와 차별성을 가지고 내놓은 대규모의 세제개편안이다. 감세를 목표로 하여 거의 모든 세목을 조정하였으며, 목적세 정비, 카지노 사업 과세 등 조세체계 합리화를 위해 필요하였으나 그간 실행하지 못하였던 개혁들도 담고 있다. 주요 이슈들을 아래의 일곱 가지로 나누어 논의하자.

(1) 감세 규모에 대한 평가

가장 먼저 감세 규모에 대해 평가해 보자. 당정협약에서 법인세 상위 세율 인하의 적용시기를 1년간 유예하기로 결정함에 따라 2008년에 발생할 감세 총규모는 14조원 규모에서 9.7조원 규모로 축소되었다. 2009년의 감세규모는 13조원으로 추정되고 있다. 이러한 감세 규모가 걱정할 것인가? 전문가들은 대체적으로 걱정할 것으로 평가하고 있다.

현재의 감세안이 단기적으로 경제불안정에 대응하고, 장기적으로 작은 정부를 지향하고 있다는 점에서 재정 규모의 단기적 적정성과 장기적 적정성으로 나누어 살펴보자.

먼저 감세 규모의 단기적 적정성을 살펴보자. 현재 우리나라 경제는 고유가와 미국발 금융위기로 인해 물가 상승과 생산 감소가 동시에 발생하는 스태그플레이션(stagflation)에 직면하여 있다. 이러한 공급충격하에서 어떠한 정부의 총수요 정책도 물가 안정과 생산 진작을 동시에 달성할 수 없기 때문에 물가 상승과 생산 감소 중 하나를 감내해야 한다. 논란이 있을 수 있으나 대다수의 전문가들은 가장 적절한 정책 조합이 물가 안정을 우선시하여 총수요를 억제하면서, 가장 큰 충격을 받게 되는 저소득층에 대한 선별적으로 지원하는 것이라는 데 동의하고 있다. 이러한 맥락에서 지나치게 대규모의 감세는 지양하여야 하며, 저소득층의 소득 보전을 위한 정책이 함께 실시되어야 한다. 약 10조원의 감세는 GDP 대비 약 1.2% 규모이며, 세원 양성화와 일시적인 세수 증가에 따른 7조원 가량의 세수 증대 효과를 감안한 순세수 감소 규모는 4조~5조원으로 GDP 대비 약 0.5% 규모에 불과하다. 이러한 감세규모는 현재의 대외 충격에 대응하는 데 적절한 수준으로 보인다.

감세를 통한 저소득층 지원에는 근본적인 제약점이 존재함을 인식하여야 한다. 저소득층과 취약계층은 세금을 납부하고 있지 않거나 소액의 세금만을 납부하고 있기 때문에, 감세를 통해 저소득층과 취약계층들의 가처분소득을 증대시키기는 어렵다. 특히, 개인 소득세 세율 인하나 공제 확대는 면세자에게 아무런 혜택을 주지 못한다. 우리나라 개인소득세의 경우 면세자의 비중이 과세대상자의 절반에 이르고 있음은 납세자의 절반 가량에게는 소득세 감면의 혜택이 전혀 발생하지 못함을 의미한다. 이러한 제약점을 고려하여 정부는 유가 환급금을 실시하려고 하고 있다. 유가 환급금은 환급금이라는 이름과 달리 실제로는 세금 납부 여부와 상관없이 1,300만명의 저소득자에게 연 6만~24만원을 환급하는 것이다. 각 개인별로 보면 6만~24만원이라는 금액은 결코 크지 않은 규모이나, 유가 환급금의 총 규모는 총 3.1조원으로 저소

득층의 소비 진작을 위해서는 어느 정도 효과적일 것으로 예상된다. 이미 언급한 바와 같이 저소득층에 대한 지원은 감세로 달성될 수 없기 때문에 조세와 연관되어 보이는 환급금이라는 재정지출 정책을 사용하고 있는 것으로 이해될 수 있다. 유가 환급금 자체에 대해서는 전문가들은 찬성과 반대 의견을 비슷한 비율로 나타냈다. 향후 근로장려세제의 시행, 실업보험 지급 조건과 기간의 완화, 저소득층 자녀에 대한 학자금 지원 확대와 같은 저소득층을 대상으로 하는 재정정책의 시행이 필요하다.

저소득층이 일정 정도 부담하고 있는 세목은 부가가치세이다. 이러한 점을 감안하여 야당은 부가가치세를 10%에서 7%로 한시적으로 인하하는 것을 제안하고 있다. 이러한 부가가치세의 한시적 인하는 몇 가지 점에서 제약점을 지니고 있다. 먼저, 부가가치세 한시 인하라는 정책 수단을 사용한 사례가 존재하지 않는다. 누구도 시행하지 않았다는 것이 어떤 제도를 시행해서는 안 됨을 의미하는 것은 아니나, 어떠한 근본적인 문제점으로 인해 이러한 제도가 활용되지 않고 있는 것이 아닌가 추측하도록 만든다. 아마도 부가가치세가 많은 국가에서 근간이 되는 세목으로 자리잡고 있고, 부가가치세의 다단계 과세 형태로 인해 한시적 세율 인하를 시행하는 데 있어서 어려움이 있을 수 있기 때문에 이러한 정책수단이 사용되지 않고 있는 것으로 추측된다. 또한, 국제적으로 보면 우리나라의 부가가치세율은 낮은 편이며, 부가가치세 자체의 효율성도 높은 것으로 평가받고 있다. 더욱이 많은 재정학자들은 통일 비용을 조달할 수 있는 가장 바람직한 세목으로 부가가치세를 주목하고 있다. 마지막으로, 저소득층이 소비하고 있는 많은 품목들에 대해서는 부가가치세 면세가 이미 제공되고 있기 때문에 부가가치세 인하의 혜택이 고소득층에 집중될 것이라는 지적도 있다.

지금까지는 감세 규모가 단기적으로 적정한 것인가에 대해서 논의하였다. 장기적으로도 현재의 감세안은 적정한 것인가? 감세를 통해 장기적으로 달성하고자 하는 것은 작은 정부이다. 정부의 규모는 재정, 인력, 정부 활동 등의 측면에서 살펴볼 수 있는데, 이러한 재정 규모, 공무원 수, 규제 정도는 함께 움직이는 경향이 있다. 정부 재정이 늘어나게 되면 공무원 수가 늘어나고, 정부가 하려는 일이 늘어나게 된다. 적절한 재정 규율이 작동하지 않으면 정부의 예산·인력·규제는 쉽게 과도해지는 경향이 있기 때문에, 작은 정부로 가기 위해 감세를 통해 인위적으로 재정을 축소하는 것이 바람직할 수 있다. 기획재정부의 「2009년 국세 세입예산(안) 및 중기 국세 수입전망」에 따르면, 제안된 감세안의 효과를 반영하여 산정하여 보면 2008년의 조세부담률은 22.2%, 2009년의 조세부담률은 22.1%로 전망되고 있다. 이러한

22% 정도의 조세부담률은 중기적으로 적정한 것으로 판단한다

(2) 법인세 인하를 통한 투자 활성화와 경제성장 촉진

일부 정치인과 전문가들은 법인세 인하가 투자 활성화와 경제성장 촉진으로 연결될 수 있음을 부정한다. 하지만, 법인세 인하 시 기업들의 투자가 활성화되고 법인세율이 낮은 국가의 경제성장률이 높았음은 통계적으로 매우 유의하게 관찰되는 사실이다. 한 두가지 사례를 가지고 법인세 감면의 효과를 논의하는 것은 생산적이지 못한 것으로 보인다. 작은 정부가 자율과 창의를 자극하여 경제성장을 촉진할 수 있기 때문에 그리고 정부의 팽창 성향을 재정 규율을 통해 일정 정도 통제해야 할 필요성이 있기 때문에, 경제성장을 위해 감세를 추진하는 것 자체는 바람직하다.

법인세의 투자 활성화와 경제성장 촉진 효과에 대한 최근 논문 세 편을 소개한다. 먼저, Djankov et. al(2008)은 2004년 85개 국가를 대상으로 표준적인 기업이 직면한 유효법인세율을 추정하고, 추정된 유효법인세율을 사용하여 유효법인세율이 높은 국가에서 총투자, 해외직접투자와 기업가활동이 낮다는 실증 분석 결과를 보고하고 있다. Lee and Gordon(2005)은 각 국가의 법정 최고 법인세율과 해당 국가의 경제성장 간의 관계를 분석하였는데 분석 결과 법인세율이 낮은 국가에서 성장이 빠른 것으로 보고하고 있다. Lee, Sung and Kim(2008)은 세계 70여개 국가의 법인들의 회계자료를 이용하여 각 국가-산업별 유효 법인세율을 추정하고, 추정된 유효법인세율과 해당 국가의 경제성장 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과 Lee and Gordon(2005)와 일관되게 유효법인세율이 낮은 산업과 국가의 성장률이 높았음이 관찰되었다. 흥미롭게도 개발도상국과 선진국으로 나누어 분석하면, 개발도상국에서는 낮은 법인세 부담이 산업과 경제의 성장을 촉진하는 것으로 나타났으나, 선진국에 이르면서 낮은 법인세 부담이 산업과 경제의 성장을 촉진하지 못하는 것으로 관찰되었다. 이러한 결과는 산업과 경제성장에 있어서 선진국 진입 이전까지는 (자본) 투입을 통한 자원동원형의 성장이 가능하나 선진국 진입 단계에 이르러서는 총요소생산성을 높일 수 있는 연구개발, 인적자본 등을 통해서만이 성장이 가능함을 의미하는 것으로 해석될 수 있다.

국제적인 조세 경쟁으로 인해 법인세 인하는 불가피한 측면도 있다. 각 국가들이 법인세율을 경쟁적으로 인하하고 있는 현실에서 우리도 법인세율을 인하하지 않을 수 없다. OECD 국가들의 평균 법인세율이 1996년 33%에서 2006년 27%로 6%p 낮아졌으며, 동 기간 우리나라의 법인세율은 28%에서 25%로 3%p만 인하되었다. 현재 법인세수의 비중이 다른 OECD 국가들에 비

하여 높은 우리나라에서 법인세 인하는 필요한 것으로 판단된다.

(3) 개인소득세의 실질적 누진도 제고 필요성

조세를 통한 형평성 제고는 가능하다. 단, 조세를 통한 형평성 제고는 실제적으로 저소득층에 대해서 낮은 세부담이 아닌 고소득층에 대한 높은 세부담을 통해서 달성된다. 고소득자에 대한 징벌적 성격의 과세는 바람직하지 않지만, 합의되고 체계화된 고소득층에 대한 높은 과세는 조세정의에 부합되는 것이다. 아마도 소득세 세원의 지속적인 양성화와 소득세의 실질적 누진도를 제고하기 위한 정책들을 보다 명시적으로 세제개편안에 담았다면 조세개편안에 대한 수용성이 좀 더 높았을 것이다. 개인소득세 세율을 2%p씩 인하하는 것보다 소득세 세원을 양성화하고 실질적 누진도를 제고하는 것이 보다 시급한 과제로 판단된다. 설문조사에서 소득세 인하에 대한 전문가들의 찬성비율이 상대적으로 낮았던 것은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 성공적인 조세개혁 사례로 자주 인용되고 있는 아일랜드의 경우 법인세율은 12.5%로 대폭 인하하였지만, 개인소득세율은 42%를 유지하고 있음에 주목하여야 한다. 세계화는 개인소득보다는 법인소득의 탄력성을 상대적으로 더욱 높였으며, 역탄력성 원칙은 상대적으로 덜 탄력적인 개인소득에 보다 높은 과세를 해야 함을 의미한다.

이러한 맥락에서 세원의 양성화를 위해 신용카드와 현금영수증 공제제도를 지속하면서 사업자간의 거래를 보다 투명화할 수 있는 전자세금계산서를 도입하여야 한다. 전자세금계산서의 도입은 이미 발표된 정책으로 우리의 현실에 부합되는 제도의 정립이 필요하다. 고소득자에 대한 실질적 누진적 과세를 위해서 고소득자에 의해 활용되고 있는 각종 감면제도를 축소하는 것도 필요하다. 예를 들어, 기타소득의 80%를 비용공제하여 주는 것은 과도한 것으로 보이며 비용인정 비율을 낮추어 가는 것이 필요할 것이다. 업무용 차량의 비용 공제에 있어서도 일정 상한을 부과하여 고급차를 업무용으로 과도하게 사용하는 경향을 줄여야 할 것이다. 세원이 불투명한 것으로 인식되고 있는 고소득 전문직종에 대한 과세자료 확보에도 더욱 노력해야 할 것이다.

(4) 부동산 관련 과세에 대한 평가

양도소득세 세율구조를 소득세율 구조와 동일하게 인하하는 것과 1세대 1주택 장기 보유에 대한 과세를 완화하는 것은 바람직한 변화로 판단한다. 다만, 종부세와 양도세 과세 범위를 6억원에서 9억원으로 인상한 것에 대해서

는 설문에 응신한 전문가들의 1/4 정도도 반대의견(4, 또는 5 선택)을 표출하였다. 종합부동산세는 중앙정부가 징수하는 누진적 재산보유세라는 왜곡이 큰 조세이기는 하나 단기적으로 큰 틀의 변화를 가져오는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 장기적으로 종부세를 폐지하고 인상된 단일세율의 지방세인 재산세로 대체하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 상속·증여세 완화에 대한 평가

지난 해 사망자의 0.7%에 불과한 2,600명만이 상속세를 납부하였는데, 상속세율이 인하되는 경우 불법적인 상속의 편익이 감소되어 상속세 세원이 확대될 것이다. 상속 세원 확대가 큰 폭으로 나타날 경우 상속세율 인하가 오히려 상속세수를 증가시킬 가능성도 있는 것으로 보인다.

상속세 인하와 관련하여 상속세를 폐지하자는 주장이 있다. 상속세에 대해서는 여러 근거가 존재하는데, 이 중 가장 중요한 근거는 상속인의 자산 중 비과세된 소득에 기인하는 부분에 대한 과세 필요성이다. 최근 상속세를 폐지한 국가들은 실제로 단순히 상속세를 폐지한 것이 아니라 비과세되던 자본이득에 대한 과세로 상속세를 대체한 것이다.

(6) 목적세 정비에 대한 평가

목적세들은 재정운용에 칸막이를 만들어 비효율성을 초래하는 것으로 그간 많은 비판을 받아왔다. 전문가들은 조세체계의 합리화 차원에서 목적세 정비를 매우 바람직한 것으로 평가하였다. 이러한 맥락에서 교통·에너지·환경세를 폐지하여 개별소비세로 통합한 것은 바람직한 것이며, 다만 향후 환경세 강화의 필요성이 높음을 감안하여 조세 이름으로 환경세를 남겨두는 것도 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

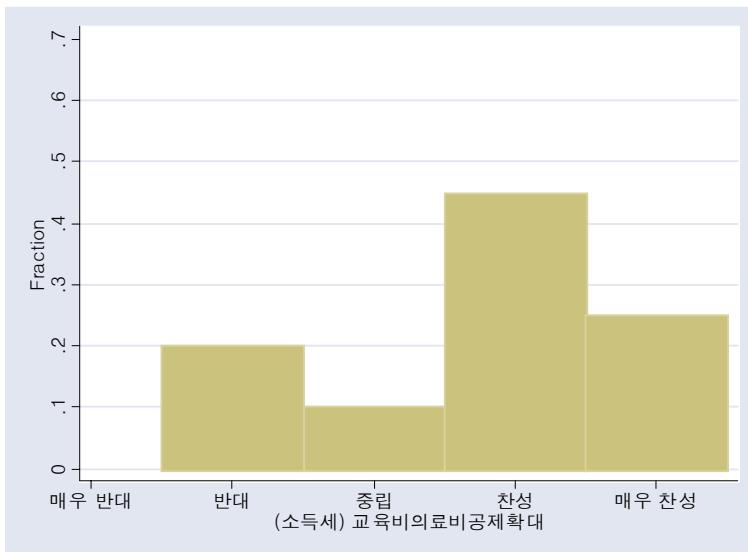
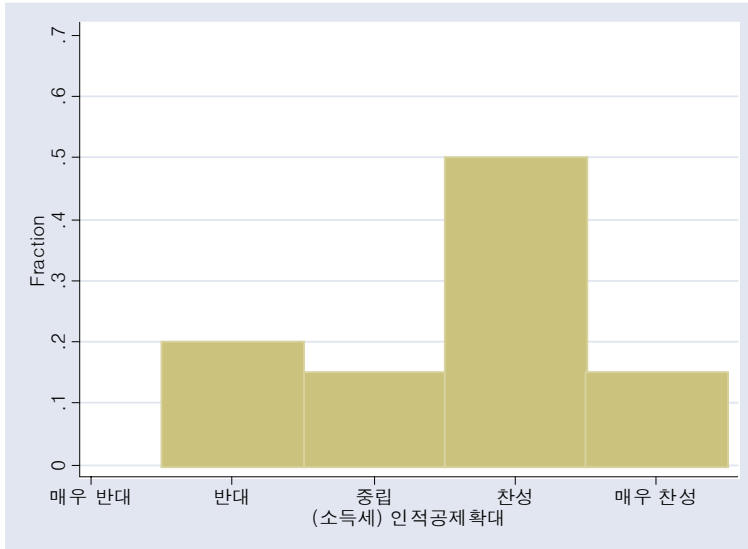
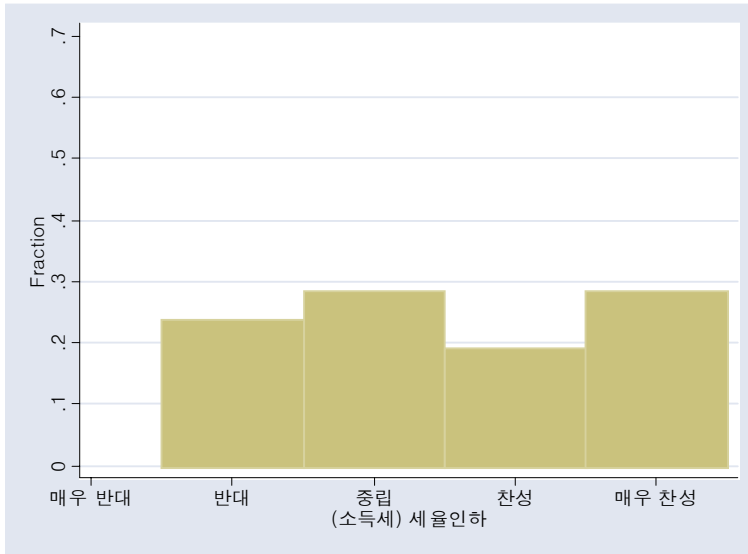
(7) 카지노와 미술품 양도차익에 대한 과세

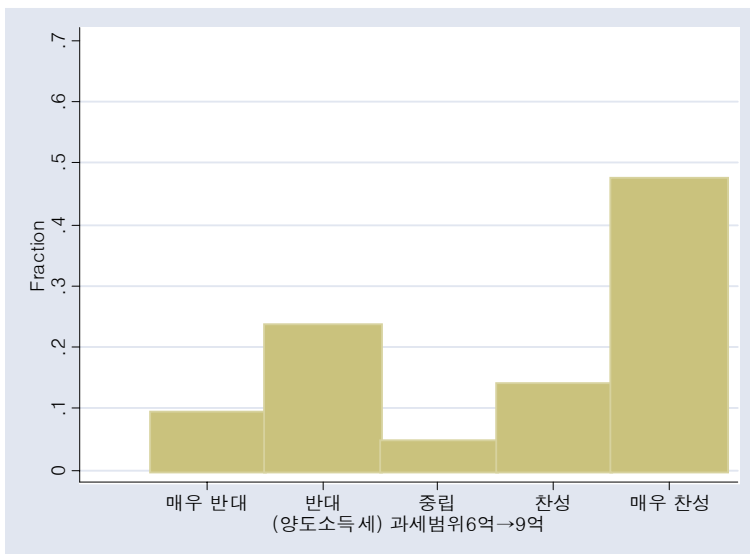
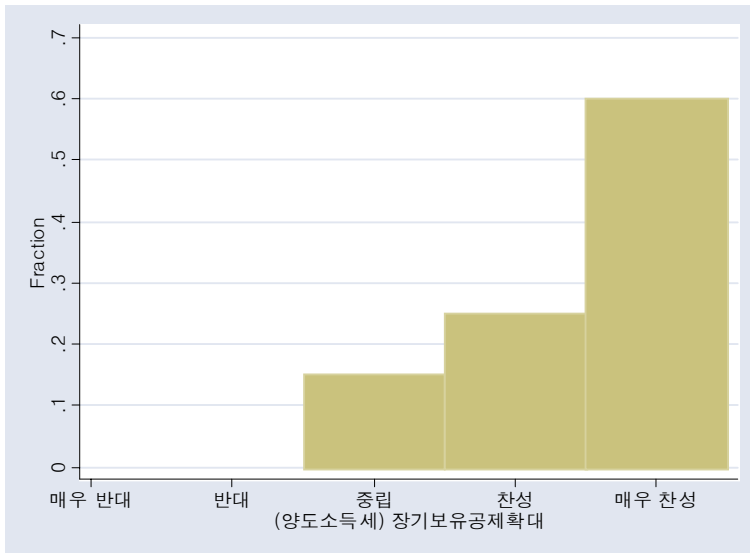
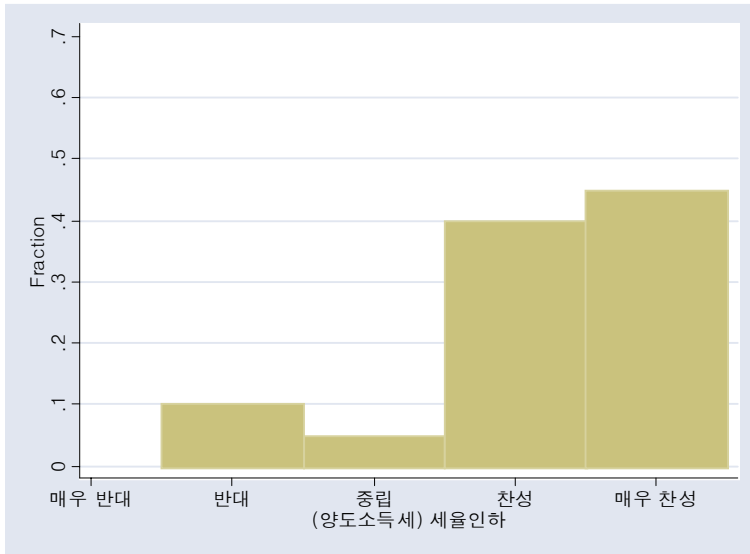
비과세 소득을 줄이고 세원을 넓히는 차원에서 이러한 과세들은 바람직한 것으로 판단한다. 카지노의 경우 징벌세(sin tax)의 성격도 있다. 미술품 과세에 대해서는 미술계의 반발이 매우 클 것으로 예상된다. 점당 4,000만원 이상의 개인 간 거래에 대해서만 새로이 과세가 되며, 비용인정이 80~90%로 실제적으로 2~4%의 거래세로 볼 수 있다는 점을 부각시키면서, 투기세력을 막고 미술품 거래의 투명성을 제고하기 위해서는 과세가 필요하다는 점을 설득하여야 할 것이다.

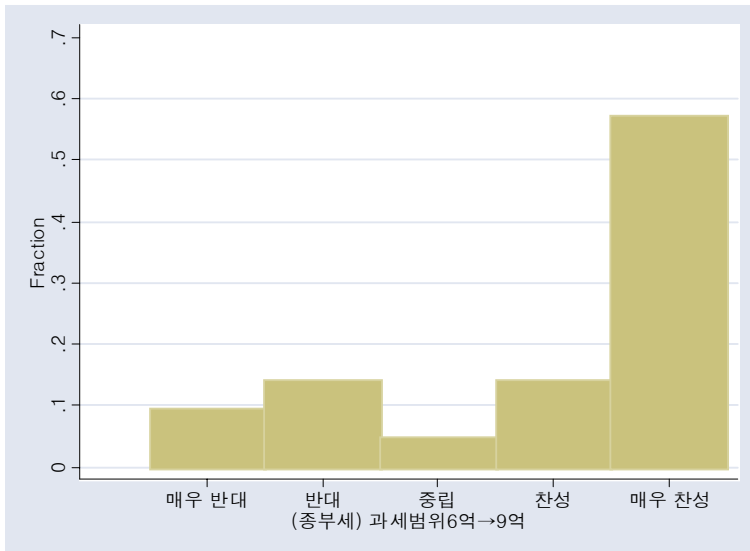
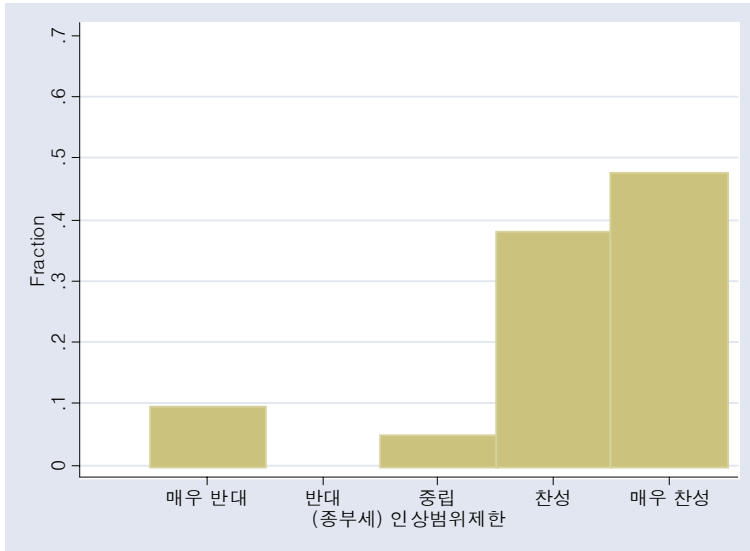
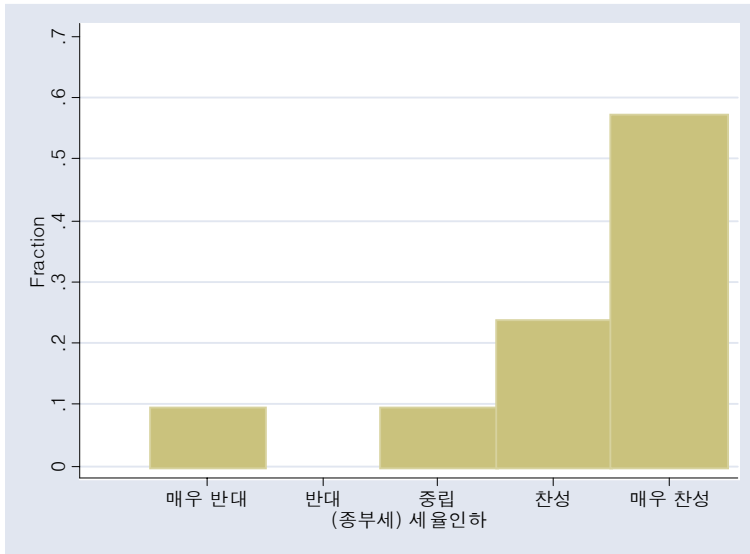
참고 문헌

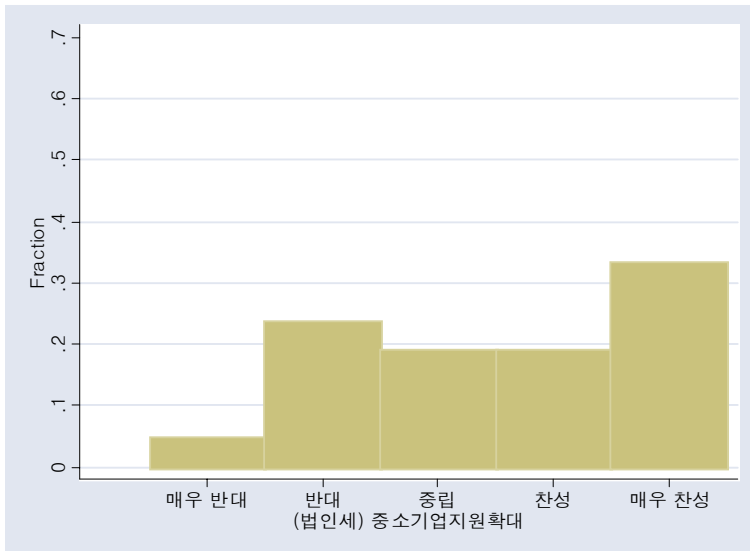
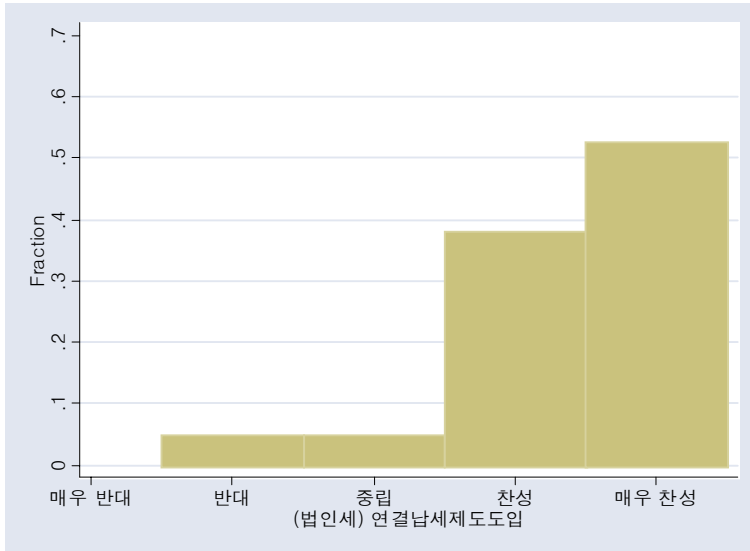
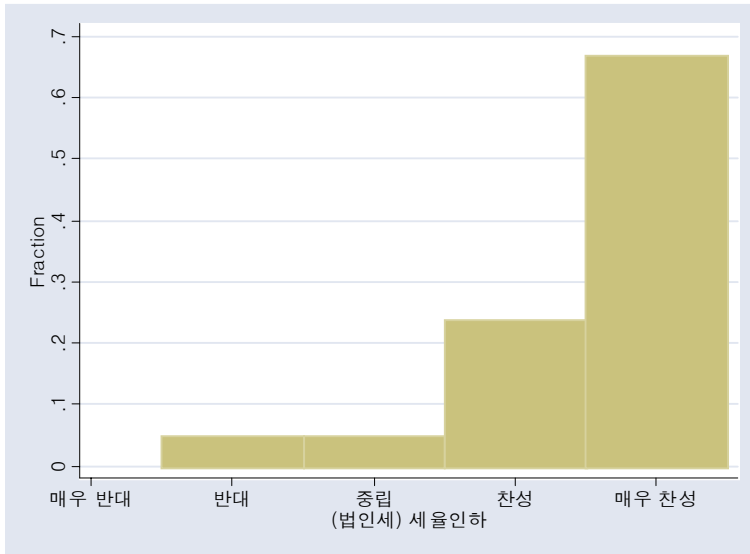
- 곽태원 · 최명근 · 현진권 · 이영 · 전영준 · 조성진 · 김상겸, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.1.
- 곽태원 외, 「중장기 세제운영방향 및 추진방안」, 한국재정 · 공공경제학회, 2004.
- 고영선, 「분야간 자원배분의 현황과 개선방향」, 고영선 편, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 한국개발연구원 연구보고서 2004-07, 2004.
- 김성태, 「한국경제 선진화를 위한 재정개혁 과제」, 한국경제학회 2008년도 제 1차 정책세미나, 2008.3.21.
- 나성린 · 이영, 「한국의 적정조세부담률」, 『공공경제』, 제8권, 제1호, 2003.
- 박기백, 「세출구조 및 재정운용 개선방향」, 한국조세연구원 개원 9주년 기념 심포지엄, 2001.
- 박형수, 「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석」, 『재정포럼』, 제10권 제 6호 통권 제96호, 한국조세연구원 2004.6, pp.30~57.
- 이영, 「개방경제하의 법인세수와 법인세율」, 곽태원 외, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 이영, 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 2007.12.
- 이영 · 전영준 · 이철인 · 김진영, 『Rosen의 재정학』, 맥그로힐 · 교보문고, 2007.
- 전영준 · 안종범, 「우리나라의 적정조세부담률 및 최적조세구조에 대한 연구」, 미출판 원고, 2007.
- 전주성, 「재정기조의 평가: 정책기능과 건전성」, 『공공경제』, 제9권, 2004.
- 한국재정학회, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 정책세미나, 2008.
- Djankov, Simeon; Tim Ganser; Caralee McLiesh; Rita Ramalho; and Andrei Shleifer, "The Effect Of Corporate Taxes On Investment And Entrepreneurship", NBER Working Paper 13756, 2008
- Lee, Young, Taeyoon Sung, and Taejong Kim. "Cross-Sector Tax Differential and Economic Performance: A Cross-Country Analysis", August 2008.
- Lee, Young and Roger Gordon. "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, Vol 89 No. 5-6, June 2005. pp. 1027-1043.

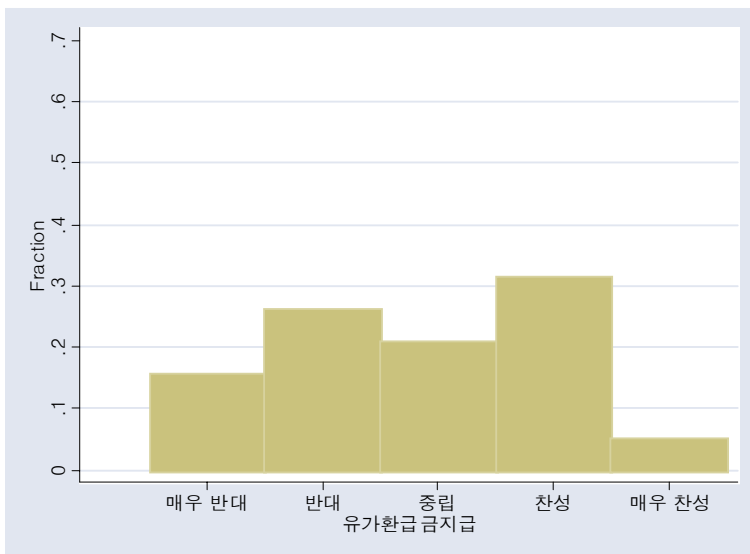
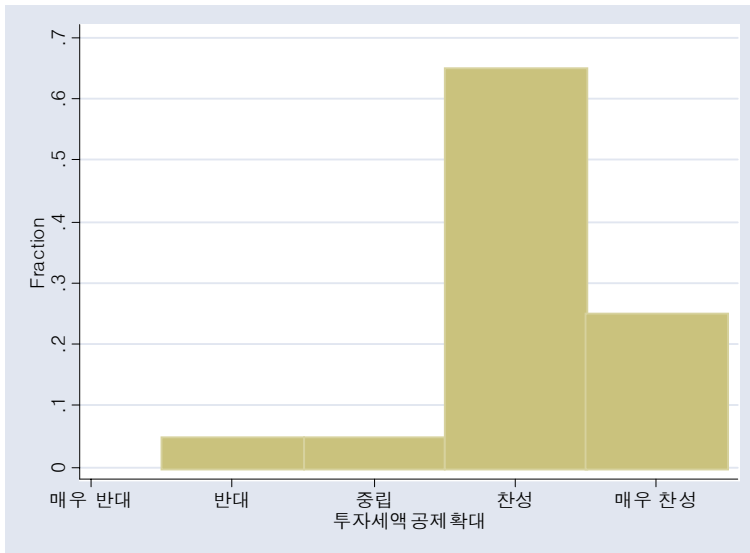
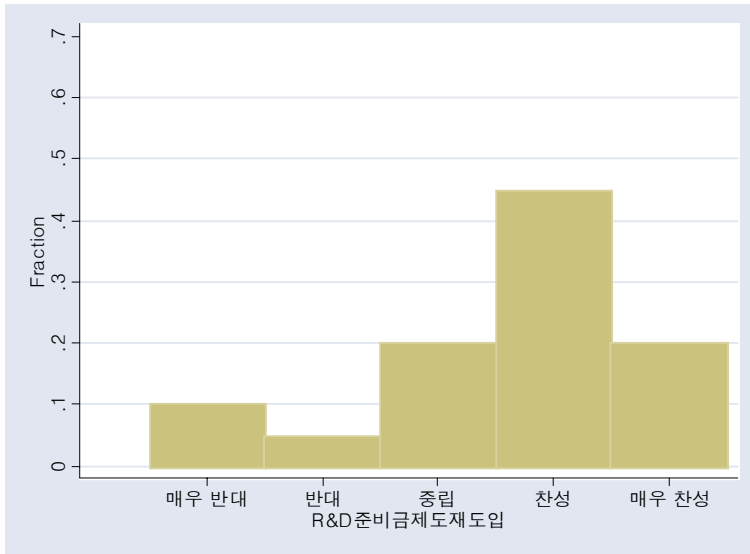
<첨부> 각 질문별 응답의 분포

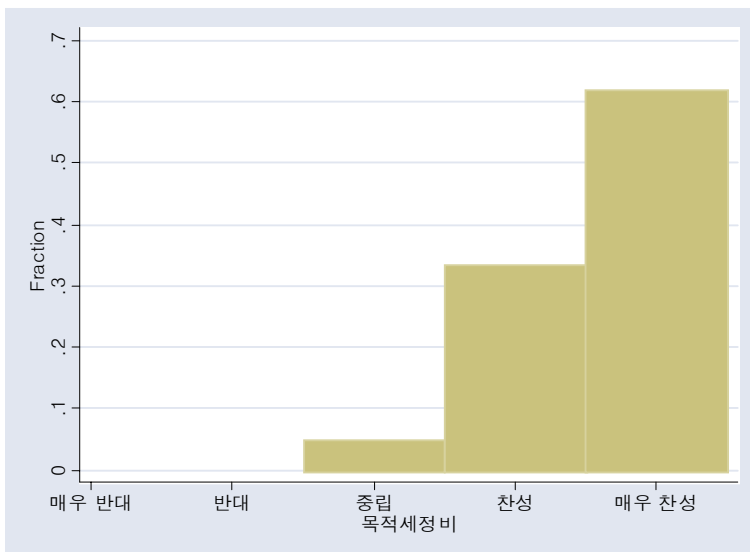
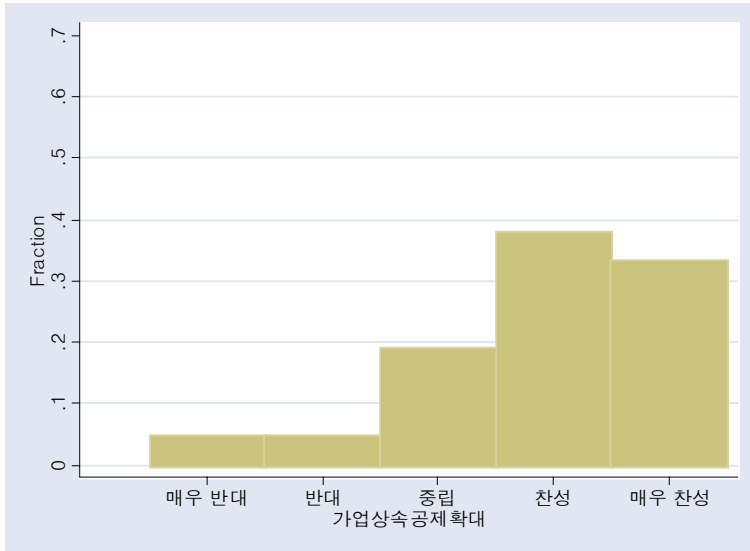
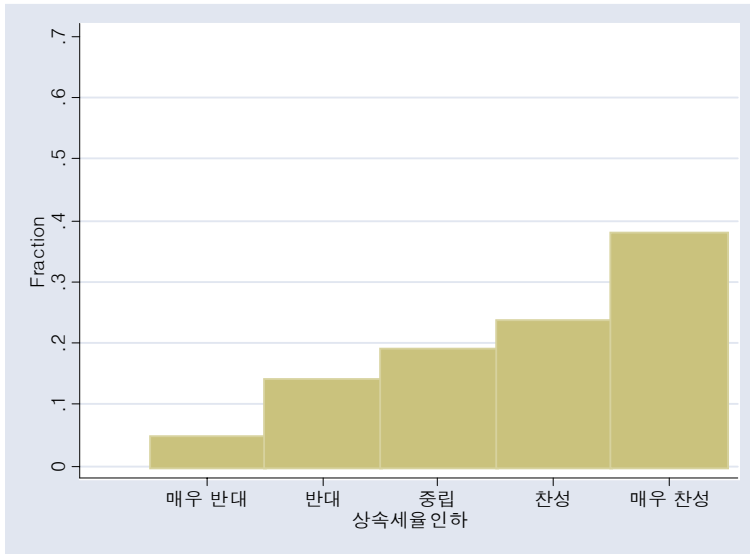


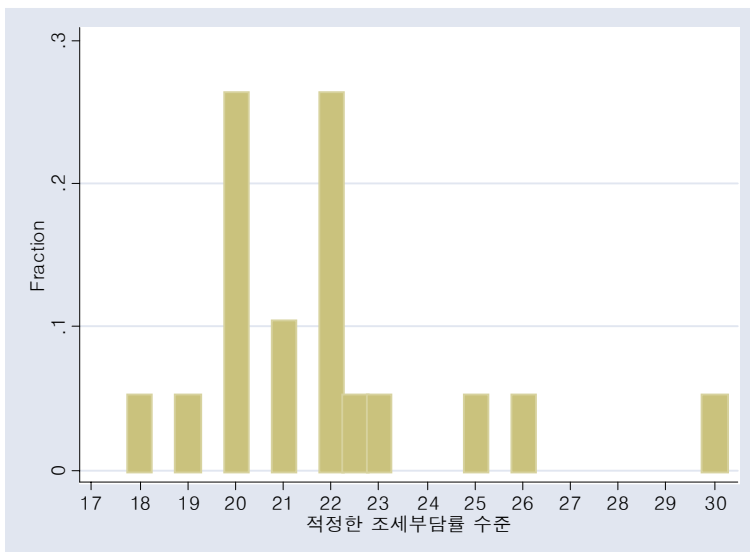
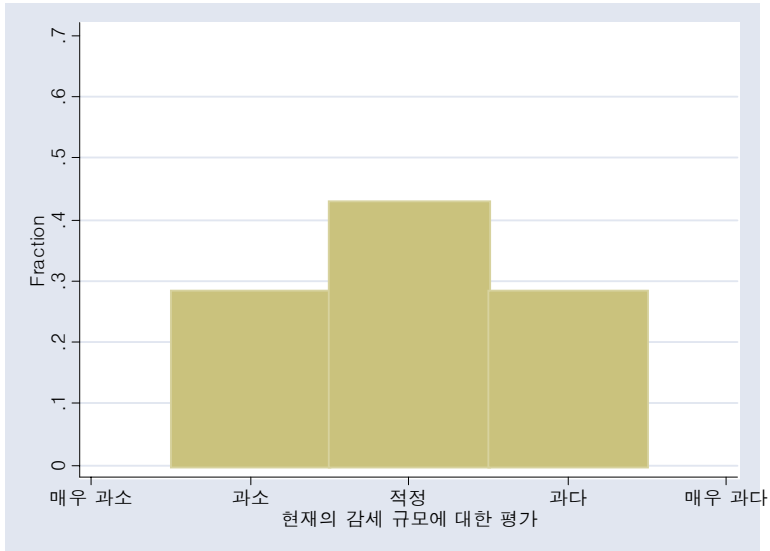
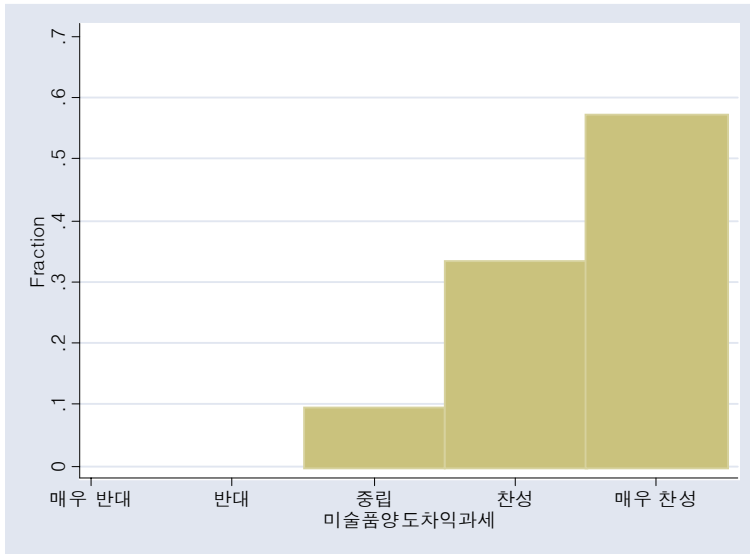












<첨부 2> 전문가 설문지

한국재정학회 감세안 관련 정책토론회 긴급 설문

2008년 9월 26일

오는 10월 2일 한국재정학회 주최로 감세안 관련 토론회를 개최할 예정입니다. 한국재정학회 및 전문가 의견을 보다 포괄적으로 반영한 토론이 될 수 있도록 감세안 평가에 대한 긴급 설문을 실시하고자 합니다. 바쁘시더라도 몇 분간의 시간을 부탁드립니다. 고맙습니다.

회신처 : 한국재정학회 사무국 ☎ 2186-2331, fax: 2186-2064
 e-mail : kapf2007@naver.com

1. 금번 감세안에 포함된 아래의 각각의 조치들에 대해서 얼마나 찬성하십니까?

	적극 찬성	찬성	중립	반대	적극 반대
소득세 인하					
세율 인하	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
인적공제 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
교육비의료비 공제 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
양도소득세 인하					
세율 인하	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
장기보유공제 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
과세범위 6억 → 9억	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
종부세 인하					
세율 인하	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
인상 범위 제한	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
과세범위 6억 → 9억	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
법인세 인하					
세율 인하	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
연결납세제도 도입	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
중소기업지원 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
R&D 지원 확대					
R&D 준비금제도 재도입	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
투자세액공제 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
유가환급금 지급	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
상속세 인하					
상속세율 인하	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
가업상속 공제 확대	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
목적세 정비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
미술품 양도차익 과세	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

제 2 주 제

종합부동산세 개정안의 주요 내용과 평가

2008. 10

박 명 호(한국조세연구원 연구위원)
우 석 진(명지대학교 경제학과 교수)

 한국조세연구원

목 차

I. 종합부동산세의 변천과정과 현황	1
1. 2005년 종합부동산세 도입	1
가. 배 경	1
나. 주요 보유세제 개편 내용	3
2. 2006년 이후 종합부동산세 강화	6
가. 배 경	6
나. 주요 보유세제 개편 내용	7
II. 현행 종합부동산세의 문제점	10
1. 단기간에 과도한 세부담 증가를 야기하는 구조	10
가. 세부담액 및 과세대상자 증가 현황	10
나. 유효세율 증가 현황	13
다. 선진국의 보유세 부담수준과의 비교	15
라. 과도한 세부담 및 과세대상자를 증가시킨 요인	17
2. 재산과세로서의 한계 증폭	24
3. 기타 문제점들	27
III. '08년 종합부동산세 개정안 주요내용 및 효과분석	28
1. 개정안의 주요 내용	28
가. 주택분 종부세 개정안	28
나. 종합합산 토지분 종부세 개정안	29
다. 별도합산 토지분 종부세 개정안	30

2. 개정안에 대한 효과분석	32
가. 부동산 가격에 미치는 효과	32
나. 세부담 및 유효세율의 인하 효과	34
다. 소득재분배 효과	36
라. 세제 정상화 및 단순화 측면	37
마. 세수효과	40
IV. 향후 과제	43

표 목 차

<표 I-1> '05년 부동산 보유세 개편 개요	5
<표 I-2> 연간 실질 주택가격 증가율	7
<표 I-3> 종합부동산세 체계의 변화 개요	8
<표 II-1> 종합부동산세 신고세액 추이	11
<표 II-2> 종합부동산세 신고인원 추이	12
<표 II-3> 종부세 등 보유세 부담 급등 사례	13
<표 II-4> '05-'06년간 종부세 세율체계 변화	17
<표 II-5> 가구유형별 소득 대비 보유세 부담('06 기준)	26
<표 III-1> 주택분 종부세 세율체계 개정안	28
<표 III-2> 주택분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교	29
<표 III-3> 종합합산토지분 종부세 세율체계 개정안	30
<표 III-4> 종합합산토지분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교	30
<표 III-5> 별도합산토지분 종부세 세율체계 개정안	31
<표 III-6> 별도합산토지분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교	31
<표 III-7> 연간 명목 주택가격 변동률 추이	32
<표 III-8> 연간 실질 주택가격 변동률 추이	33
<표 III-9> 연간 실질 토지가격 변동률 추이	33
<표 III-10> 연간 명목 토지가격 변동률 추이	33
<표 III-11> 총보유세 차감 후 소득의 불평등도 추이	36
<표 III-12> 주택 공시가격의 분포	38
<표 III-13> 세대별 공시가격 합계금액 분포현황	40
<표 III-14> 공시가격별 세대와 세수의 분포('07년 기준)	41
<표 III-15> 기준금액을 6억에서 9억원으로 조정했을 경우 종부세수의 변화	42

그림 목차

[그림 I-1] 전년 동기 대비 실질주택매매가격지수 변동률 추이	2
[그림 I-2] 보유세 체계	4
[그림 II-1] 주택 보유세에 대한 유효세율 추이	14
[그림 II-2] 주택 종부세의 유효세율 추이	14
[그림 II-3] OECD 국가의 GDP대비 재산과세 비중	15
[그림 II-4] 전체 부동산관련 세수의 GDP 대비 비중	16
[그림 II-5] 기준금액 인하로 인한 주택분 종부세 유효세율 변화.....	18
[그림 II-6] 주택분 종부세 유효세율 증가 중 기준금액 인하로 인한 증가분...	19
[그림 II-7] 공시가격 하락(2.1%)을 감안한 주택 시가대별 보유세 및 유효세율 증가율: '07~'08년 사례	22
[그림 III-1] 주택분 보유세 개정안이 유효세율에 미치는 효과	35
[그림 III-2] 주택분 보유세 개정안의 유효세율 인하 효과(%p)	35

I. 종합부동산세의 변천과정과 현황

1. 2005년 종합부동산세 도입

가. 배경

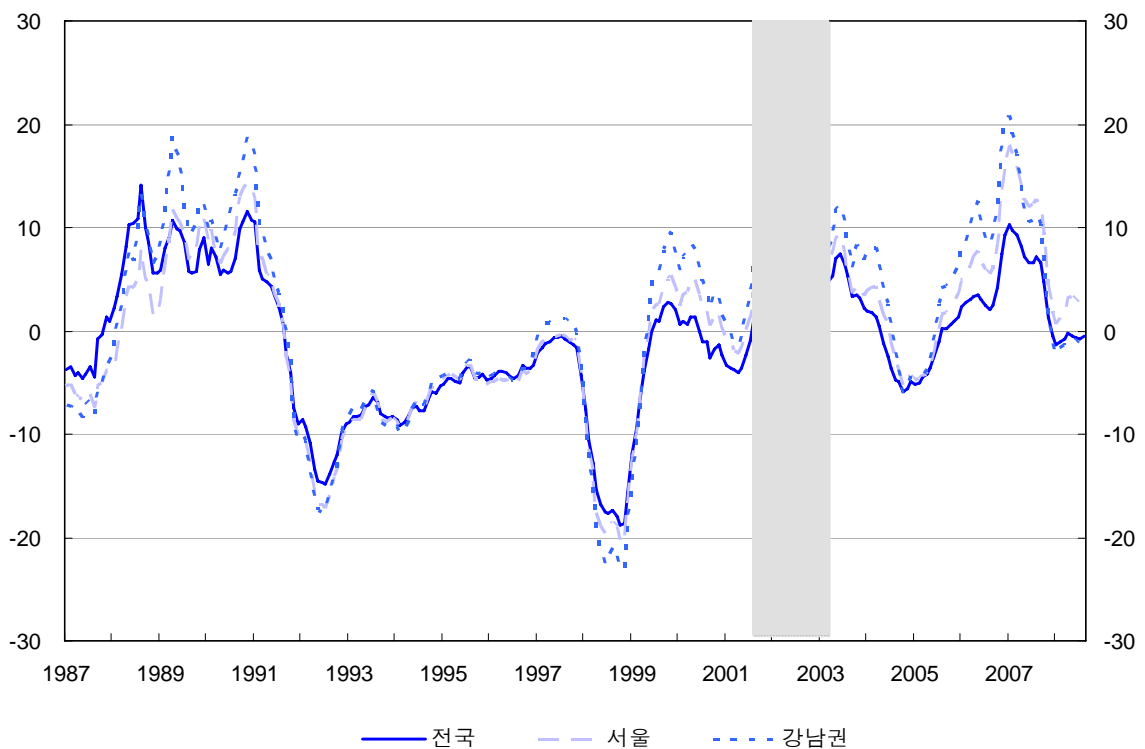
- 종합부동산세의 도입 배경을 살펴보면, 크게 ① 기존 보유세제의 문제점에 대한 보완 및 ② 2000년대 초반 이후 급등한 부동산 가격에 대한 안정화 등 두 가지로 요약 가능

- 기존 보유세제의 문제점으로 ① 과소한 보유세(종합토지세·재산세) 및 과도한 거래세(취·등록세) 부담 ② 세부담의 불형평성 ③ 재산세 과세표준 산출체계의 복잡성 및 불합리성 등이 꾸준히 거론
 - 과소한 보유세 및 과도한 거래세 부담 문제
 - OECD 평균과 비교하면 우리나라 보유세 부담은 상대적으로 작은 반면 거래세 부담은 매우 높은 상태
 - 조세의 왜곡효과를 줄이기 위해 거래세 부담은 낮추고 보유세 부담은 높일 필요성이 꾸준히 제기
 - 세부담의 불형평성 문제
 - 토지와 건물이 상이한 평가법 및 세율체계를 지닌 종합토지세와 재산세로 분리과세됨으로써 주택가격에 따라 세금이 과세되지 않는 문제 발생
 - 재산세 과세표준의 산출체계의 복잡성 및 불합리성 문제
 - 재산세의 과세표준인 시가평가액 산정에 구조용도·위치지수 등 6가지 요인이 사용

- 또한 과표 산출의 기본이 되는 신축건물기준가액의 현실화율이 지속적으로 악화되는 등의 문제 발생

- 국민의 정부가 외환위기 이후 경기부양을 위해 부동산경기부양책을 지속적으로 추진한 결과 국민의 정부 말기('00년대 초반)부터 부동산 가격이 급등하는 양상
 - 전년 동기 대비 실질 주택매매가격지수 증가율을 살펴보면, '01.8~'04.4 기간 동안 한강 이남 지역은 평균적으로 15.4%, 서울은 11.0%, 전국은 7.7% 상승
 - 특히 '02년 한 해 동안으로 기간을 축소하면, 한강 이남 지역은 26.1%, 서울 19.3%, 전국 13.5%로 당시 주택가격 등 부동산 가격이 단기적으로 급등

[그림 1-1] 전년 동기 대비 실질주택매매가격지수 변동률 추이

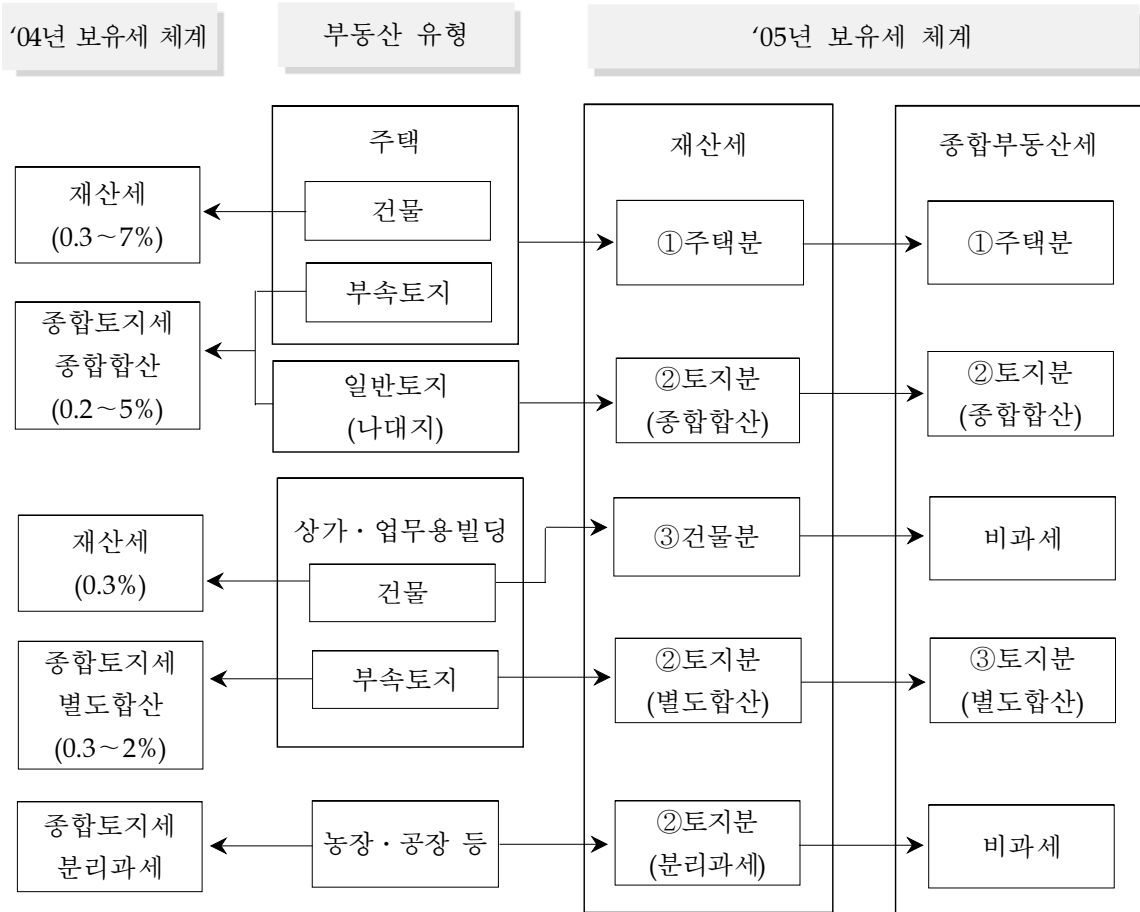


- 이에 참여정부는 보유세 강화 및 거래세 완화라는 부동산세제 개편의 기본방향하에서 보유세의 실효세율을 인상시킴으로써 부동산시장의 안정을 도모하려는 부동산세제 정책을 추진
 - 참여정부는 주택과 토지가격의 급등이 국민의 주거생활 안정 및 기업 투자를 저해하는 요인이라고 인식
 - 불로소득 및 자산소득의 불균형 및 자산불균형은 국민계층 간에 사회적 갈등을 야기하고, 다시 부동산 투기로 유입돼 지속적인 경제성장을 방해하는 요인이라고 생각

나. 주요 보유세제 개편 내용

- 지방세제 개편
 - 종합토지세를 폐지하고 재산세로 통합
 - 특히, 주택에 대해서는 건물과 토지를 통합하여 과세
 - 건물과 토지를 일괄 평가하여 과세표준을 산출하고 하나의 세율체계를 적용하는 새로운 재산세로 개편
 - 사업용 부동산은 여전히 토지와 건물이 분리과세되는 체계 유지
- 국세인 종합부동산세의 도입
 - 보유세 강화와 부동산시장 안정이라는 정책기조하에서 참여정부는 보유세의 실효세율을 인상할 계획이었고 일부 재정이 풍부한 지방정부들이 그 계획을 저해할 것을 우려하여 종합부동산세를 국세로 도입

[그림 1-2] 보유세 체계



<표 1-1> '05년 부동산 보유세 개편 개요

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

2. 2006년 이후 종합부동산세 강화

가. 배경

- 2004년 일시적으로 하락했던 부동산 가격이 수도권을 중심으로 다시 상승하고 가격상승이 타 지역으로 확대될 것을 우려)
 - 연간 전국실질주택가격은 2004년 하락세(-3.97%)를 기록한 후 2005년과 2006년에 평균 6.12%씩 상승
 - 특히 한강 이남의 연간 실질주택가격도 2004년에는 하락세(-3.48%)를 보였지만 2005년에는 7.89%, 2006년에는 19.71%의 상승세를 기록

- 이에 정부는 2005년 도입된 종부세를 매우 강화하고, 실거래가 신고의무화를 통한 부동산 거래 투명성을 제고하며 양도세 중과규정을 2주택자로 확대하는 등의 대책을 마련
 - 특히 일부 고가의 주택에 대한 세부담을 급속히 상승시키는 등 기대수익률을 낮춤으로써 주택수요를 억제하는 데 초점을 둔 부동산 정책 실시

1) 서울 일부지역 아파트 값의 가파른 상승이 2006년 말까지 수도권의 다른 지역으로 파급되었음.

<표 1-2> 연간 실질 주택가격 증가율

(단위: %)

연도	연간 실질 주택가격 증가율		
	전국	서울	한강 이남
1986	-3.17	-4.88	-6.62
1987	1.52	-3.43	-2.38
1988	4.86	1.59	6.50
1989	8.02	9.46	10.19
1990	12.27	14.36	18.45
1991	-7.53	-9.24	-9.29
1992	-7.95	-8.45	-7.63
1993	-7.34	-7.80	-8.27
1994	-4.15	-3.67	-3.28
1995	-3.74	-4.03	-3.65
1996	-2.41	-2.41	-1.64
1997	-4.63	-5.00	-4.83
1998	-13.03	-13.64	-15.53
1999	0.73	2.47	5.74
2000	-2.17	0.29	1.52
2001	7.78	10.74	15.03
2002	10.01	14.50	17.28
2003	2.99	4.84	8.80
2004	-3.97	-3.51	-3.48
2005	2.64	4.93	7.89
2006	9.60	16.41	19.71
2007	-1.12	0.41	-1.90
2008	-0.12	2.03	-0.33

주: 2008년은 8월까지의 증가율을 의미

자료: 국민은행, 「전국주택가격조사」

나. 주요 보유세제 개편 내용

- 부동산 투기수요를 억제하기 위한 도구로 종합부동산세를 활용함에 따라 종합부동산세제는 도입 첫해부터 급격한 변화에 직면

<표 1-3> 종합부동산세 체계의 변화 개요

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

□ 지방세제 개편

- 과표적용률을 연차적으로 인상 계획(05.12 개정)
 - 주택분은 '06년과 '07년에 50%를 적용한 후 '08년부터 매년 5%씩 인상하여 '17년 100% 달성
 - 토지분과 건축물분은 '06년 55%를 적용한 후 매년 5%씩 인상하여 '15년 100% 달성
- 주택공시가격이 6억원 이하인 주택의 세부담 상한액 인하(06.9 개정, '06년 시행)
 - 3억원 이하인 주택: 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 105%
 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택: 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 110%
- 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준강화(06.9 개정)
 - 재산세 탄력세율제도로 인해 발생한 지역 간 주택 간 과세불형평 등의 문제점 보완 취지

II. 현행 종합부동산세의 문제점

1. 단기간에 과도한 세부담 증가를 야기하는 구조

가. 세부담액 및 과세대상자 증가 현황

□ 특정 지역의 단기적인 부동산 가격 변동성을 통제하기 위한 수단으로 종부세를 강화함에 따라 보유세 부담의 과도한 상승 및 종부세 과세 대상자의 급격한 증가를 야기

○ '07년 전체 종부세 신고세액은 '05년 대비 4.5배 증가

- 특히 주택분 종부세 개인의 신고세액은 '05~'07년간 42.8배 증가

- 법인의 전체 종부세 신고세액은 '05~'07년간 2.2배 증가

* 최근 개인소득세 징수액과 법인세 징수액이 각각 4.5배로 증가하기 위해서는 각기 13년 및 11년 정도 소요

<표 II-1> 종합부동산세 신고세액 추이

(단위: 억원, 배)

구분		2005	2006	2007	배율		
		①	②	③	②/①	③/②	③/①
주택	개인	285	4,890	12,194	17.2	2.5	42.8
	법인	107	332	486	3.1	1.5	4.5
	계	391	5,222	12,680	13.4	2.4	32.4
종합합산 토지	개인	412	2,441	4,212	5.9	1.7	10.2
	법인	2,008	4,621	6,587	2.3	1.4	3.3
	계	2,420	7,063	10,800	2.9	1.5	4.5
별도합산 토지	개인	196	340	508	1.7	1.5	2.6
	법인	3,420	4,554	4,826	1.3	1.1	1.4
	계	3,615	4,895	5,334	1.4	1.1	1.5
계	개인	892	17,180	16,914	19.3	1.0	19.0
	법인	5,534	9,508	11,900	1.7	1.3	2.2
	계	6,426	17,180	28,814	2.7	1.7	4.5

주: 2007년은 전망치

자료: 국세청, 「국세통계연보」 2006, 2007

국세청 보도자료, 「2007년 종합부동산세 전망」, 2007.3.15.

- '07년 전체 종부세 신고인원은 '05년 대비 7.2배 증가
 - 주택분 종부세 개인 신고인원 '05~'07년간 10.9배 증가
 - 법인의 전체 종부세 신고인원은 '05~'07년간 1.7배 증가
- 주택분 종부세 개인 납세자의 1인당 신고세액은 '05~'07년간 약 3.9배 증가

<표 II-2> 종합부동산세 신고인원 추이

(단위: 천명, 천세대, 배)

구분		2005	2006	2007(1)	배율		
		①	②	③	②/①	③/②	③/①
주택	개인	34	232	381	6.8	1.6	10.9
	법인	2	3	4	1.6	1.2	1.9
	계	36	235	385	6.5	1.6	10.4
종합합산 토지	개인	27	102	125	3.7	1.2	4.4
	법인	4	8	9	1.7	1.2	2.0
	계	32	109	134	3.4	1.2	4.1
별도합산 토지	개인	5	7	9	1.4	1.3	1.8
	법인	4	4	5	1.2	1.1	1.3
	계	9	11	13	1.3	1.2	1.6
계 ²⁾	개인	62	328	490	5.3	1.5	8.0
	법인	9	13	15	1.4	1.2	1.7
	계	71	341	505	4.8	1.5	7.2

주: 1) 2007년은 전망치

2) 주택과 토지의 중복된 신고인원을 제외한 수치

- 특정 지역의 1세대 1주택자 중에서는 '06년~'07년 한 해 동안 종부세 부담액이 500% 이상 급등한 경우 존재
 - 과천시 주공 4단지 45평형의 경우 '06년~'07년 한 해 동안 공시가격은 35% 정도 증가한 반면 종부세 부담액은 665% 증가

<표 11-3> 종부세 등 보유세 부담 급등 사례

지역	아파트명	평형	공시가격 (백만원)		'06년 (천원)			'07년 (천원)		
			'06년	'07년	합계	재산세	종부세	합계	재산세	종부세
강남	은마	34	664	984 (48%)	1,537	556	384	5,266 (243%)	834 (50%)	3,044 (692%)
평촌	목련 신동아	55	648	872 (35%)	1,735	798	266	4,193 (142%)	1,197 (50%)	1,752 (560%)
과천	주공 5단지	45	640	864 (35%)	1,283	598	235	3,661 (185%)	897 (50%)	1,801 (665%)

주: 1) () 안은 전년대비 증가율을 의미

- 2) '06년은 실제 세부담액이며, '07년은 표준세율로 계산하고 세부담 상한을 적용한 세액 (세부담 상한은 표준세율 등으로 계산한 전년도 세액기준임)
- 3) 합계는 재산세와 종부세의 부가세인 지방교육세, 도시계획세, 농어촌특별세를 포함한 수치

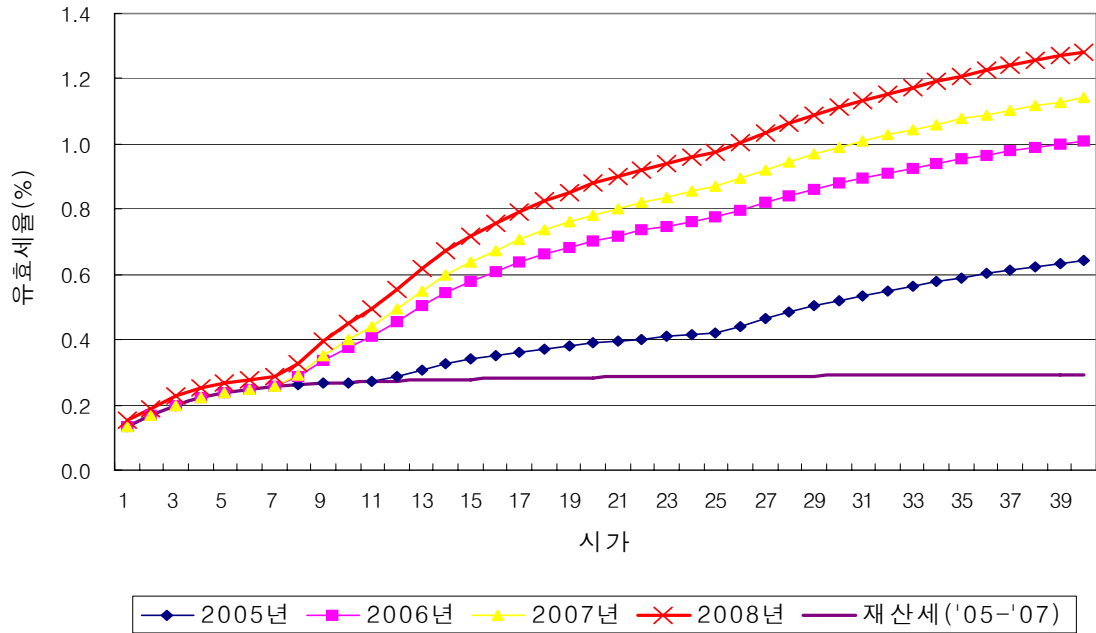
자료: 국세청 보도자료, 「2007년 종합부동산세 전망」, 2007.3.15.

나. 유효세율 증가 현황

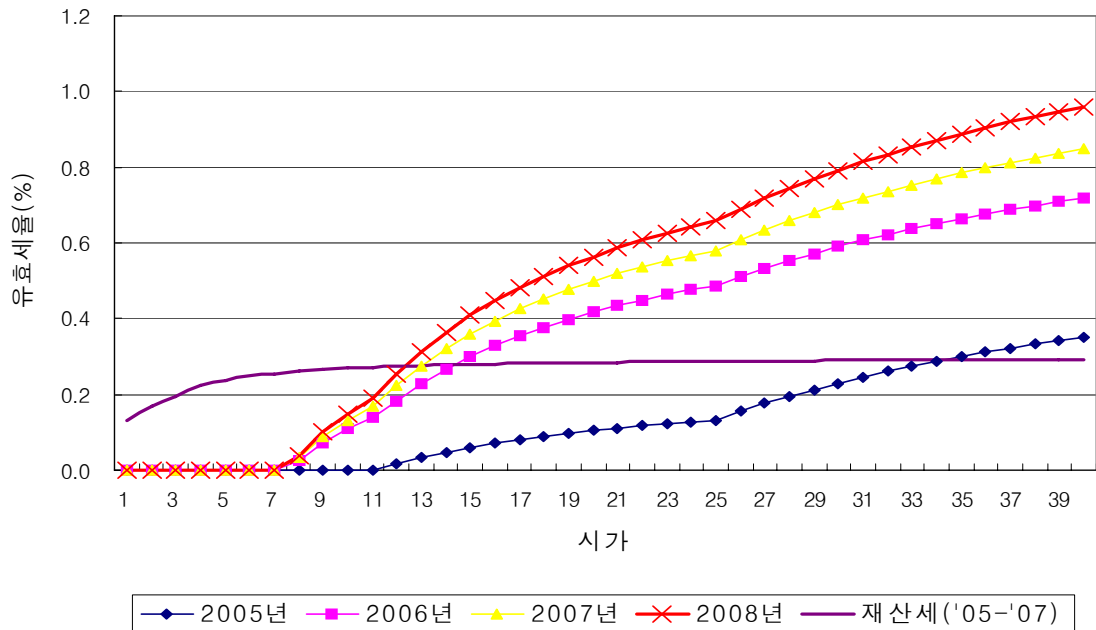
- 보유세 부담의 급격한 상승은 평균 유효세율의 증가를 통해서도 확인 가능)
 - 시가 12억원짜리 주택(공시가격 9.6억원 가정)의 경우 종부세 도입 첫 해의 총 보유세 유효세율은 0.29%였지만 '06년도 보유세 체계하에서는 0.46%, '07년 0.50%, '08년 0.56%로 '05년 대비 유효세율이 각기 58.1%, 71.6%, 92.4%씩 증가 - 동 주택의 농어촌특별세를 포함한 종부세의 유효세율은 '05년 0.02%였으나 '06년 0.18%로 크게 증가한 후 매년 상승('07년 0.22%, '08년 0.25%)하여 '05년 대비 9배, 11배, 12.5배나 증가

- 2) 각 연도 유효세율은 표준세율로 계산하고 세부담 상환 및 각종 감면 및 세액공제를 고려하지 않은 세부담 기준임. 또한 공시가격은 시가의 80%로 가정.

[그림 11-1] 주택 보유세에 대한 유효세율 추이



[그림 11-2] 주택 종부세의 유효세율 추이

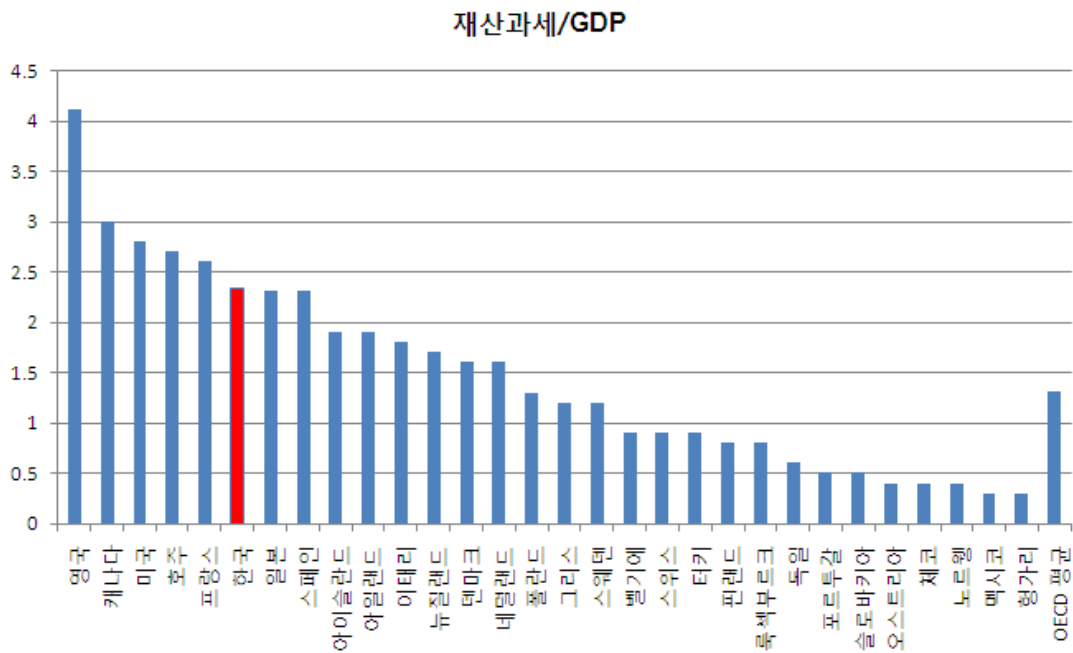


다. 선진국의 보유세 부담수준과의 비교

1) 외국의 보유세 부담과의 비교

- 종부세 도입 이전인 2004년도 OECD 국가들의 부동산관련 세부담을 비교해보면) 우리나라의 재산세 관련 조세 부담은 GDP 대비 2.3%로 전체 국가 중 6위로 높은 수준 ([그림 II-3])

[그림 II-3] OECD 국가의 GDP 대비 부동산과세 비중



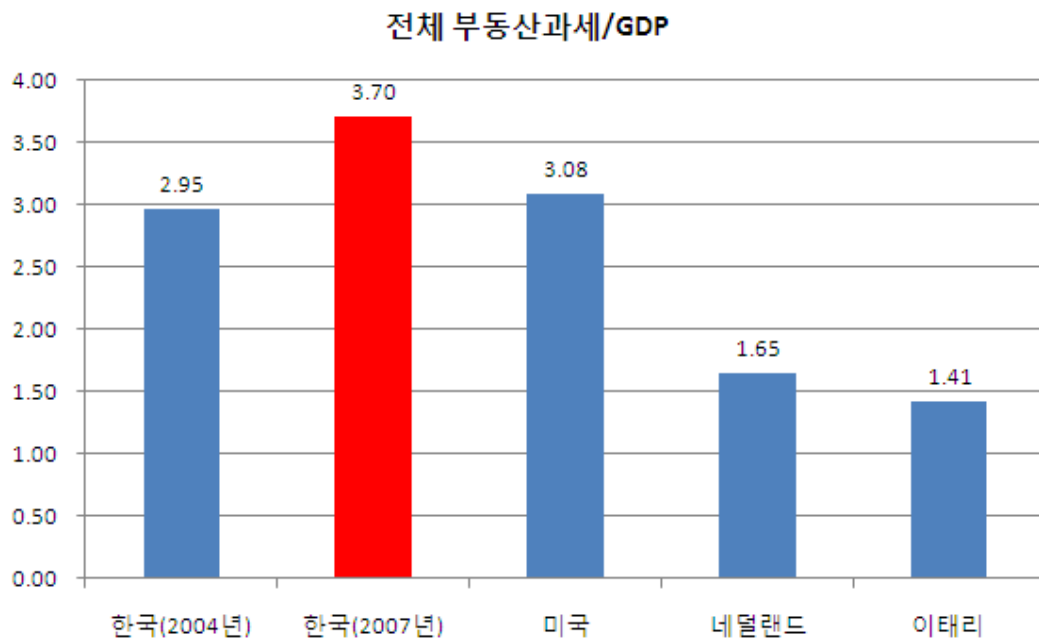
* 4100대와 4400대 세금을 합한 금액임

* 자료: OECD Revenue Statistics(2006)

- 3) 4100대(보유세관련)와 4400(거래세관련)의 항목을 모두 포함했을 경우

- 양도소득세까지 고려했을 경우, 최근의 우리나라의 조세부담은 2004년 2.95%에서 3.7%로 빠르게 증가하였음 ([그림 II-4] 참조)
 - 우리나라의 경우, 2004년은 양도소득세의 80%를 사용
 - 미국의 경우, 가계의 금융자산과 부동산자산 보유비율(6:4)을 이용하여 양도소득세 중에 부동산 부분을 분리
 - 네덜란드와 이태리의 경우 비금융자산 중 주택자산의 비율을 이용하여 분리

[그림 II-4] 전체 부동산관련 세수의 GDP 대비 비중



주: 1) 미국: 금융자산 대 부동산자산의 비율 61:39 적용
 2) 네덜란드: 금융자산 대 부동산자산의 비율 28:72 적용
 3) 이태리: 기타자산 대 부동산자산의 비율 32:68 적용
 자료: OECD, Revenue Statistics(2006)

라. 과도한 세부담 및 과세대상자를 증가시킨 요인

□ 종부세의 과도한 세부담 증가는 다음의 7가지 요인이 복합적으로 작용하여 발생

- ① 기준금액 인하: '05년 9억원 → '06년 이후 6억원
- ② 세율체계 변화: 최저 세율구간 추가 및 기존의 최저 세율구간 세율 인상

<표 II-4> '05-'06년간 종부세 세율체계 변화

2005년		2006년	
공시가격	세율	공시가격	세율
9억 ~ 20억	1%	6억 ~ 9억	1%
20억 ~ 100억	2%	9억 ~ 20억	1.5%
100억 초과	3%	20억 ~ 100억	2%
		100억 초과	3%

- ③ 세부담 증가율 한도 4배 증가: '05년 50% → '06년 이후 200%
- ④ 과표적용률 인상 '05년 50% → '06년 70%(이후 '09년까지 매년 10%씩 상승)
- ⑤ 과세방식 변경: '05년 인별합산 → '06년 이후 세대별 합산
- ⑥ 매년 부동산 자산가치 평가에 따른 공시가격 인상
- ⑦ 세액산출 방식의 변경: '05년은 과세표준 산출 시 과표적용률 적용 → '06년 이후에는 과세표준에 세율을 곱한 후 과표적용률 적용

1) 기준금액의 인하 효과

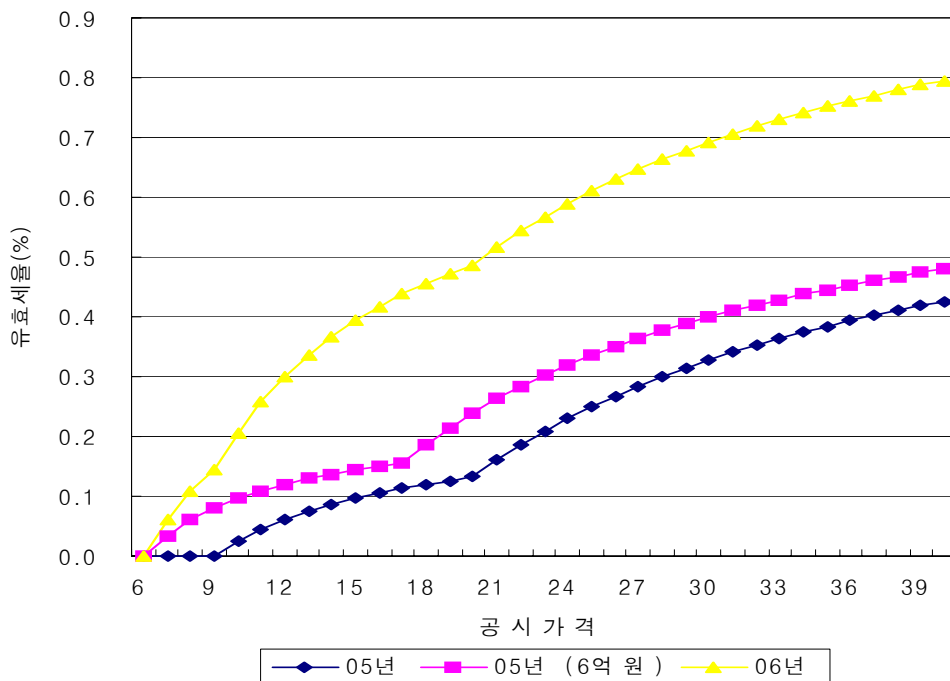
□ '06년 종부세 과세 기준금액을 인하함에 따라 과세대상자의 수가 대폭 증가)

- '05~'06년 간 주택의 경우 9억원에서 6억원으로 기준금액이 인하됨에 따라 개인은 6.8배, 법인은 1.6배 증가
- 동 기간 동안 종합합산토지의 경우 6억원에서 3억원으로 기준금액이 인하됨에 따라 개인은 3.7배, 법인은 1.7배 증가

□ 9억원에서 6억원으로의 기준금액 인하는 종부세 세부담의 유효세율을 모든 가격 대별로 10~60%를 증가시키는 효과를 야기

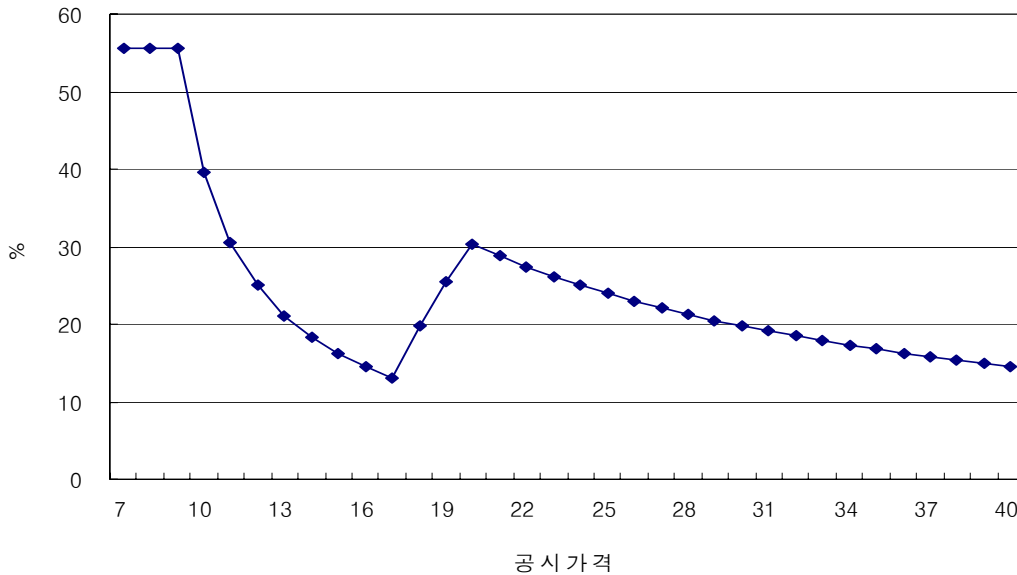
- 특히 공시가격이 6~9억원 사이에 있는 주택의 경우 '05-'06년간 유효세율 인상의 약 56%는 기준금액 인하로 인한 증가

[그림 II-5] 기준금액 인하로 인한 주택분 종부세 유효세율 변화



4) 기준금액 인하뿐만 아니라 공시가격의 상승 및 과표적용률 인상으로 인한 납세자 증가분도 포함

[그림 II-6] 주택분 종부세 유효세율 증가 중 기준금액 인하로 인한 증가분



2) 급격한 누진세율 구조 및 시가기준 과세체계

□ 급격한 누진세율 구조는 과세대상 자산가치가 매년 평가되는 제도와 결합하여 보유세 부담의 급격한 변동을 야기

○ 우리나라 주택 보유세의 세율 구조는 최고세율(종부세 3%)은 최저 세율(재산세 0.15%)의 20배에 달하여 세율이 매우 급격하게 높아지는 구조

- 그 결과 '07년 기준 종부세가 과세되지 않는 주택의 유효세율은 0.3% 미만이나 공시가격이 20억원이 넘는 경우 유효세율이 0.9%를 초과하여 매우 가파른 누진성을 야기(앞의 <그림 II-6> 참조)

- 우리나라 소득세의 경우 최고세율(35%)은 최저세율(8%)의 약 4.4배 정도

- 8단계 누진세율 구조를 가진 영국의 주택 보유세(council tax)의 경우 최고세율(기준세율의 2배)은 최저세율(기준세율의 2/3배)의 겨우 3배 수준

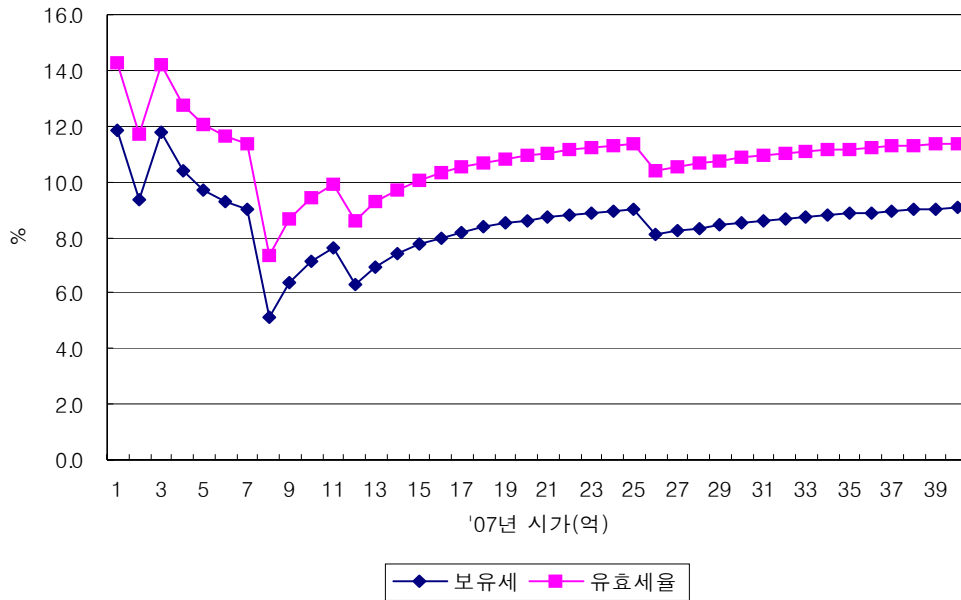
- 과세대상 자산가치를 매년 평가공시하고 이를 과세표준 산출의 기준으로 삼음에 따라 단기적인 자산가치 변동이 세부담의 변동으로 연결
 - 또한 급격한 누진세율 구조로 인해 세부담의 변동은 자산가치의 변동보다 진폭이 더 커지게 되는 구조
 - 예를 들면 2008년의 경우 공시가격이 10억원인 주택의 경우 부가세를 포함한 종부세 표준세액이 354만원, 11억원인 주택은 483만원으로 공시가격은 10% 상승하였지만 세부담액은 36.4% 정도 증가
- 영국 사례
 - 국세인 비주거용 레이트의 경우 과세대상 자산의 가치평가는 매 5년마다 이루어지고, 자산가치의 재평가에 따른 과세표준의 급격한 증가를 막기 위하여 일정기간 동안 연간 세액 증가율에 한도를 정하는 '과도기 조정체계(Transitional Arrangement Scheme)'를 운영
 - 지방세인 Council Tax의 경우 웨일즈에서 2003년 주거용 주택의 자산가치가 재평가되었고, 2005년부터 새로운 가격대(council tax band)가 적용되며, 자산 재평가로 인해 주택등급이 2등급 이상 상승하여 세액이 과도하게 증가하는 것을 막기 위해 '과도기 조정체계(Transitional Arrangement Scheme)'를 운영
 - => 1차 연도('05/'06)에는 한 등급까지 상승 가능, 2차 연도('06/'07)에는 두 등급까지 상승 가능, 3차 연도('07/'08)에는 세 등급까지 상승 가능
- 미국 사례: 다수의 주에서 재산세 증가 한도제를 운영
 - 캘리포니아 주의 경우 재산세는 최대 2% 범위 안에서 물가상승률만큼 증가 허용
 - 미시간 주의 경우 최대 5% 범위 안에서 물가상승률만큼 증가 허용

3) 종부세 과표적용률의 급속한 인상

□ 종부세 과표적용률의 급속한 인상으로 인해 '07년 이후 부동산 가격의 하락 국면에서도 세부담이 증가하는 왜곡된 현상 발생

- 특히 주택분 종부세의 과표적용률은 '05년 50%에서 '06년 70%으로 20%p 상승하였을 뿐만 아니라 '09년까지 매년 10%p씩 상승 예정
- '07.1~'08.1 기간 동안 주택가격은 하락함에도 불구하고 '07년 대비 '08년 보유세 부담액은 오히려 증가하는 현상 발생
 - '07년 공시가격이 10억원인 주택의 총보유세 부담(약 656만원)을 '08년도에도 부담하기 위해서는 약 4.9% 정도의 공시가격 하락이 필요
 - '07년 공시가격이 20억원인 주택의 총보유세 부담(약 2,171만원)을 '08년도에도 부담하기 위해서는 약 7.8% 정도의 공시가격 하락이 필요
- 아래의 [그림 II-8]은 '07.1~'08.1 기간 동안 서울 한강 이남 지역의 주택매매가격지수 하락률(2.1%)만큼 모든 주택가격이 하락한다고 가정할 때 '07년 대비 '08년에 부담하는 보유세 총액이 적어도 6% 이상 증가함을 예시
 - 특히 '07년 시가 7억원 이하 주택의 경우 가격이 하락(2.1% 하락 가정)하였지만 적어도 9% 이상 총보유세액이 증가
 - '07년 시가 26억원 이상 주택의 경우 가격이 하락(2.1% 하락 가정)하였지만 적어도 8% 이상 총보유세액이 증가
 - 유효세율 측면에서는 가격이 하락하였음에도 총보유세액이 증가하였기 때문에 총보유세 증가율보다 유효세율 증가율이 모든 가격대에서 높게 나타나며, 그 증가율 추세는 유사

[그림 11-7] 공시가격 하락(2.1%)을 감안한 주택 시가대별 보유세 및 유효세율 증가율: '07~'08년 사례



4) 과도하게 높게 설정된 세부담 상한액 수준

- 과세표준이 제도 변화 등 외부적 충격으로 단기적으로 큰 폭의 변동이 예상될 경우 세액 증가에 대한 한도를 설정하는 등 세부담의 과도한 변동으로부터 납세자를 보호하는 것이 바람직한 조세체계일 것임
- 단기적인 부동산 가격변동 폭이 다른 나라에 비해 상대적으로 높고, 보유세의 누진성이 강한 우리나라의 경우 보유세 부담의 인상률에 한계를 설정하여 가격상승시 세부담의 과도한 상승으로부터 납세자를 보호하는 정책이 필요
 - 주택분 재산세의 경우 세부담 증가율 상한을 '05년 50%에서 '06년부터 공시가

5) OECD 한국경제보고서(2007)에 따르면 주택공급의 가격탄력성이 낮아 우리나라의 주택가격 변동률의 표준편차는 2000~2006년 동안 자료수집이 가능한 17개 OECD 국가 중 4위를 차지.

격 3억원 이하 5%, 6억원 이하 10%로 인하한 반면, 종부세 과세대상인 6억원 초과 주택의 경우 재산세와 종부세를 합한 세부담 증가율 상한을 '05년 50%에서 '06년 200%로 4배나 인상

- 그 결과 보유세 부담의 증가율이 '06년~'07년 기간 동안 100% 넘는 경우가 특정지역을 중심으로 다수 발생(앞의 <표 II-3> 참조)
- 특정계층 및 특정지역을 배제한 것은 그 계층 및 지역에 대한 '징별적인 세금'이라는 비판을 야기

□ 연간 세부담 상한선에 주택가격대별로 지나치게 큰 차이가 존재

- 보유세(재산세+종부세)의 세부담 증가율 한도의 최고치는 최저공시가격 3억원 이하 5%) 대비 20배나 높게 설정
- 보유세 부담 증가율 상한선에 관한 해외 사례
 - 재산세 부담 상한을 많은 주에서 실시중인 미국의 경우 가격대별로 동일한 상한선을 유지
 - 영국의 경우 지방세인 Council tax에서는 세부담 상한에 차별이 없고 국세인 비주거용 레이트에는 소기업과 대기업간에 차이가 존재하지만 그 차이는 최대 2.5배 수준으로 우리나라의 경우보다 월등히 낮은 수준

□ 일반적으로 보유세가 지방공공 서비스에 대한 대가로 과세된다는 측면에서 최근 세부담의 상승만큼 지방공공서비스가 증가되지 않았다면 납세자들에게는 교환의 형평성(exchange equity)의 훼손에 따른 조세에 대한 불만과 자산구성 변화 등을 통한 조세회피 행태를 유발하는 것이 가능

2. 재산과세로서의 한계

- 일반적으로 저량(stock)의 성격을 지닌 재산을 납세자의 경제적 능력 즉 담세능력을 나타내는 척도로 활용하여 과세기준으로 삼는 경우 납세자의 현금흐름(cash flow)을 반영하지 못하는 근본적인 한계가 존재
 - 재산의 가치를 정확하게 파악하기 어렵다는 문제점도 존재

- 과도하게 세부담을 상승시키고 있는 현행 중부세제는 납세자의 현금흐름 측면에서의 담세력을 고려하지 못하는 한계
 - 재산보유과세는 납세자의 소득과 무관하게 과세되기 때문에 부동산 보유가액 대비 소득이 낮은 연금 생활자 가구, 고령자 가구, 장애인 가구 등에게 큰 부담으로 작용
 - 현실적으로 세금은 소득의 일부로 납부하고 있기 때문에 소득대비 세부담 수준을 감안하여 세금 부담수준을 결정하는 것이 합리적

- 소득 규모, 주택소유 및 주택가격 실태에 대한 정보를 담고 있는 통계청의 2006년 가계자산조사 자료를 활용하여 소득대비 보유세 부담수준('06년 기준)을 분석한 결과,
 - 우리나라의 경우 소득대비 주택가치(PIR)가 평균적으로 약 6.8로 나타나 주요국의 소득대비 주택가치 비율⁶⁾보다 상대적으로 높은 상황
 - 전체 유주택자 가구보다 가구주의 나이가 만 65세 이상인 고령자 가구의 소득대비 보유세 비율이 약 57%나 높은 것으로 나타나 고령자 가구의 세부담을 줄여줄 필요성이 존재

6) 김경환(2007, 도시경제: 주택가격과 주택정책)에서는 주요국의 연소득대비 주택가치 비율이 미국 3.7('03년 기준), 일본 4.9('03년 기준), 영국 3.8('02년 기준), 독일 6.0('02년 기준)이라고 제시

- 소득분위별 소득대비 보유세 비율을 살펴보면, 소득기준의 평균유효세율이 저분위에서 중분위로 가면서 낮아지다가 고분위로 가면서 다시 높아가는 U자 형태를 나타내어 보유세 부담이 일부 소득구간에서 역진성이 존재
 - 특히 세부담의 전가가 불가능한 자가거주 1주택 가구의 경우에도 소득분위별 소득대비 보유세 비율이 U자 형태를 지님에 따라 여전히 보유세 부담이 일부 소득구간에서 역진적임을 시사
- 납세자의 담세능력을 소득으로 평가한다면 현재의 보유세 부담 실태는 능력원칙(ability-to-pay principle)을 위배
 - 따라서 세부담의 형평성을 제고하기 위해서는 저분위 소득계층의 세부담을 완화시켜줄 방안 필요
 - 특히 자가거주 1주택 가구의 최소 소득계층인 1분위에는 고령자 가구의 비율이 약 62%에 달하고, 2분위에서는 약 46%를 차지함에 따라 고령자 가구에 대한 보유세 경감방안을 마련할 필요성 존재
- 고령자 가구 이외에 장애인 가구 등 구조적인 저소득층 가구 및 일시적인 저소득층 가구 등에 대한 보유세 경감방안(미국식 circuit breaker 제도, 납세이연 제도 등)에 대한 모색 필요
 - 보유세 경감 시 보편적으로 적용되는 재산세 부담부터 줄여주며 재산세 손실 부분은 중부세에서 보전해주는 방식이 바람직

<표 II-5> 가구유형별 소득 대비 보유세 부담('06 기준)

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

주: 공시가격은 시가의 80%로 가정한 후 표준세액을 적용. 소득분위는 유주택가구 기준.

- 과세를 위한 부동산의 가치 평가 시점과 실제 납세시기와의 시간 격차가 존재하여 그 기간 동안 가치 변화를 반영하지 못하는 한계 존재
 - 특히 종부세의 경우 연초 기준으로 평가된 금액에 기초하여 연말에 과세하기 때문에 거의 1년간의 가치 변화를 반영 못하는 문제점 존재
 - 단기 부동산 가격의 변동률이 큰 우리나라의 경우 평가시점과 과세시기 간의 간격을 가급적 축소시킬 필요성 제기

- 한편 재산과세로서 부동산의 보유에 대해서만 과도한 세부담을 부과하고 있기 때문에 부동산 보유와 다른 보유 자산과의 세부담 형평성이 훼손
 - 부동산을 보유한 사람과 부동산 이외의 다른 자산을 보유한 사람과의 보유단

계에서의 세제상 차별 대우로 인해 부동산 이외의 자산에 더욱 투자하게 하는 경제적 유인이 존재

- 궁극적으로 납세자들의 자산구성 변화는 소득재분배의 수단으로서의 종부세의 실효성을 축소시킬 것으로 기대

3. 기타 문제점들

□ 장기적인 주택공급문제

- 공급이 고정된 토지와는 달리 주택(건물) 공급은 장기적으로 가변적이므로 보유세가 강화되면 장기적으로 주택재고가 감소하여 임대료가 상승하고 평균적인 주거면적이 감소되며 궁극적으로 주거수준의 질적 저하 야기 가능(김경환, 2007)

□ 종부세와 관련된 위헌 논쟁

- 세대별로 합산하여 과세하는 것이 혼인 및 가족생활을 보장한 헌법 조항을 침해한다는 주장 존재
- 이외에도 조세평등주의, 이중과세, 과잉금지 원칙, 반액과세 원칙 등의 다양한 측면에서도 종부세가 위헌이라는 주장이 제기(최명근·김상겸(2005) 참조)

Ⅲ. '08년 종합부동산세 개정안 주요내용 및 효과분석

1. 개정안의 주요 내용

가. 주택분 종부세 개정안

□ 과세기준 금액 인상: 공시가격 합 6억원 → 9억원

□ 과세표준 산정방식 개편

- 과세표준 = (∑주택공시가격 - 9억원) × 공정시장가액비율
- 공정시장가액비율은 80% ± 20%p로 시행령에서 규정

□ 세율체계 변경

<표 III-1> 주택분 종부세 세율체계 개정안

(단위: 억원)

현행		개정안	
과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
0 - 3 (6 - 9)	1%	0 - 6 (9 - 16.5)	0.5%
3 - 14 (9 - 20)	1.5%	6 - 12 (16.5 - 24)	0.75%
14 - 94 (20 - 100)	2%	12 초과 (24 초과)	1%
94 초과 (100 초과)	3%		

주: 공시가격 구간은 공정시장가액비율을 80%로 가정

□ 1세대 1주택 고령자에 대한 세액공제 허용

- 60세 이상 65세 미만 10%, 65세 이상 70세 미만 20%, 70세 이상 30%

<표 III-2> 주택분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교

구분	현행(2008년)	개정안																		
과세방법	개인만 세대별 전국합산	동일																		
과세기준액	공시가격 합 6억원	공시가격 합 9억원																		
과세표준	(Σ 주택공시가격) - 6억원	(Σ 주택공시가격-9억원) × 공정시장가액비율(80%)																		
세율	<table border="1"> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> <tr> <td>3억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>14억원 이하</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>3%</td> </tr> </table>	과세표준액	세율	3억원 이하	1%	14억원 이하	1.5%	94억원 이하	2%	94억원 초과	3%	<table border="1"> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> <tr> <td>6억원 이하</td> <td>0.5%</td> </tr> <tr> <td>12억원 이하</td> <td>0.75%</td> </tr> <tr> <td>12억원 초과</td> <td>1%</td> </tr> </table>	과세표준액	세율	6억원 이하	0.5%	12억원 이하	0.75%	12억원 초과	1%
과세표준액	세율																			
3억원 이하	1%																			
14억원 이하	1.5%																			
94억원 이하	2%																			
94억원 초과	3%																			
과세표준액	세율																			
6억원 이하	0.5%																			
12억원 이하	0.75%																			
12억원 초과	1%																			
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 300%	전년 대비 총세액의 150%																		
과표적용률	'08년 90%, '09년 100%	공정시장가액비율 탄력 적용(± 20%p)																		
기타		<ul style="list-style-type: none"> ○ 1세대 1주택자 세액공제 허용 - 60세 이상 ~ 65세 미만: 10% - 65세 이상 ~ 70세 미만: 20% - 70세 이상: 30% 																		

나. 종합합산 토지분 종부세 개정안

□ 과세기준 금액 인상: 공시지가 합 3억원 → 5억원

□ 과세표준 산정방식 개편

- 과세표준 = (Σ 종합합산토지 공시가격 - 5억원) × 공정시장가액비율
- 공정시장가액비율은 80% ± 20%p로 시행령에서 규정

□ 세율체계 변경

<표 III-3> 종합합산토지분 종부세 서울체계 개정안

(단위: 억원)

현행		개정안	
과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
0 - 17 (3 - 20)	1%	0 - 15 (5 - 23.75)	0.75%
17 - 97 (20 - 100)	2%	15 - 45 (23.75 - 61.25)	1.5%
97 초과 (100 초과)	4%	45 초과 (61.25 초과)	2%

주: 공시가격 구간은 공정시장가액비율을 80%로 가정

<표 III-4> 종합합산토지분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교

구분	현행(2008년)	개정안	
과세방법	개인만 세대별 전국합산	동일	
과세기준액	공시지가 합 3억원	공시지가 합 5억원	
과세표준	(Σ 토지공시가격) - 3억원	(Σ 토지공시가격-5억원) × 공정시장가액비율(80%)	
세율	과세표준액	과세표준액	
	세율	세율	
	17억원 이하	1%	
	15억원 이하	0.75%	
97억원 이하	2%	45억원 이하	1.5%
97억원 초과	4%	45억원 초과	2%
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 300%	전년 대비 총세액의 150%	
과표적용률	'08년 90%, '09년 100%	공정시장가액비율 탄력 적용(± 20%p)	

다. 별도합산 토지분 종부세 개정안

과세기준 금액 인상: 공시지가 합 40억원 → 80억원

과세표준 산정방식 개편

- 과세표준 = (∑별도합산토지 공시가격 - 80억원) × 공정시장가액비율
- 공정시장가액비율은 ± 20%p로 탄력적으로 운용 계획

□ 세율체계 변경

<표 III-5> 별도합산토지분 종부세 세율체계 개정안

(단위: 억원)

현행		개정안	
과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
0 - 160 (40 - 200)	0.6%	0 - 200 (80 - 388)	0.5%
160 - 960 (200 - 1000)	1%	200 - 400 (388 - 695)	0.6%
960 초과 (1000 초과)	1.6%	400 초과 (695 초과)	0.7%

주: 공시가격 구간은 공정시장가액비율을 65%로 가정

<표 III-6> 별도합산토지분 종합부동산세 현행 체계와 개정안 비교

구분	현행(2008년)	개정안
과세방법	인별 전국합산	인별 전국합산
과세기준액	공시가격 합 40억원	공시가격 합 80억원
과세표준	(∑토지공시가격) - 40억원	(∑토지공시가격 - 80억원) × 공정시장가액비율
세율	과세표준액	과세표준액
	160억원 이하	160억원 이하
	960억원 이하	960억원 이하
	960억원 초과	960억원 초과
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%	전년 대비 총세액의 150%
과표적용률	'08년 65% '15년까지 연 5%씩 ↑	공정시장가액비율 탄력 적용(± 20%p)
기타	일부 서비스업용 토지는 공시가격 200억원 초과분에 대해 0.8% 저율과세	폐지

2. 개정안에 대한 효과분석

가. 부동산 가격에 미치는 효과

□ 최근 부동산 가격 흐름은 안정적인 추세를 유지

□ 주택가격 동향

○ '07년 이후 주택부문의 가격 상승세가 현격하게 둔화

- 단기적인 가격상승을 유도하였던 강남 3구의 주택부문의 실질가격 변동률은 '07년 -3.79%, '08년 -3.16%(명목가격 변동률 '07년 -0.51%, '08년 0.65%)를 나타내며 하향 안정세를 유지

<표 III-7> 연간 명목 주택가격 변동률 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
전국	-1.69	4.12	10.10	2.20	3.67
서울	-1.21	6.22	15.35	3.69	5.70
강남 3구	-1.14	17.13	21.93	-0.51	0.65

주: 2008년은 8월까지의 변동률을 계산.

<표 III-8> 연간 실질 주택가격 변동률 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
전국	-3.97	2.64	9.60	-1.12	-0.12
서울	-3.51	4.93	16.41	0.41	2.03
한강이남	-3.48	7.89	19.71	-1.90	-0.33
강남 3구	-3.46	15.27	20.15	-3.79	-3.16

주: 2008년은 8월까지의 변동률을 계산.

□ 토지가격 동향

- 최근 토지가격 변동률을 보면 2006년을 고점으로 하락 안정화되는 추세
 - 전국의 연간 실질 토지가격 변동률 급속도로 강화된 부동산 세제, 특히 종부세 강화의 주택수요 억제 효과 및 이를 통한 가격 안정 효과를 객관적으로 측정·식별하기는 쉽지 않음

<표 III-9> 연간 실질 토지가격 변동률 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
전국	0.80	2.31	3.45	0.27	-0.79
서울	1.03	3.84	6.94	2.20	0.82

주: 2008년은 8월까지의 변동률을 계산.

<표 III-10> 연간 명목 토지가격 변동률 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
전국	3.72	4.75	5.32	3.74	3.47
서울	3.93	6.16	8.40	5.56	5.02

주: 2008년은 8월까지의 변동률을 계산.

□ 향후 부동산 가격 흐름에 대한 전망

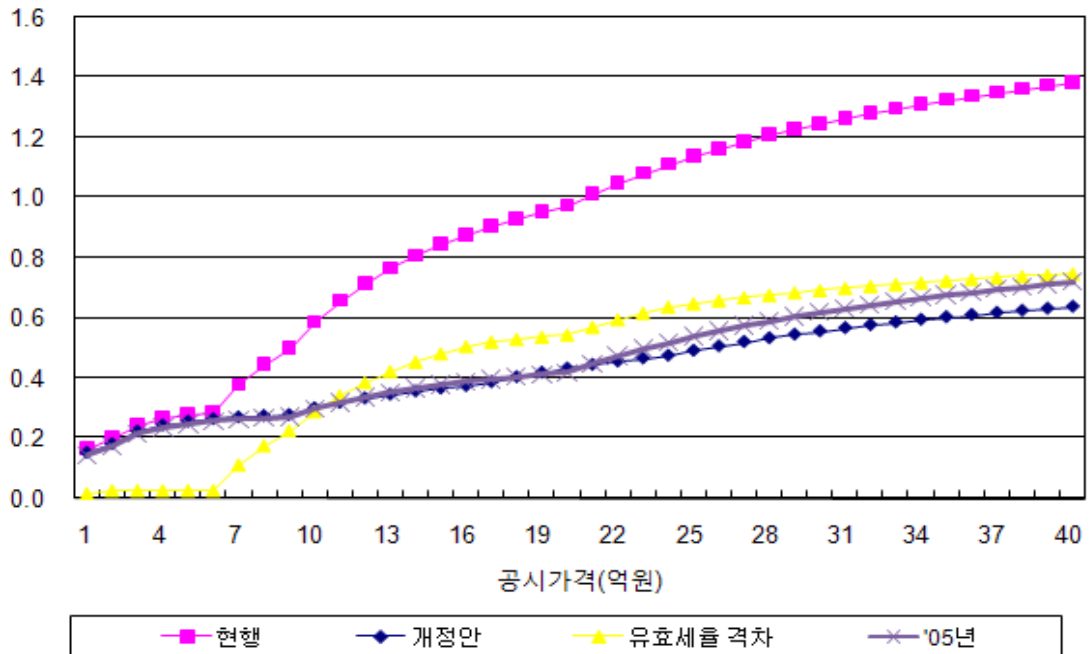
- 미국 서브프라임 모기지 문제 여파로 금융시장 불안, 금리 인상 등 부동산 시장을 둘러싼 거시경제 환경의 불확실성 증가로 오히려 부동산 가격하락이 지속될 것으로 예측되는 상황
 - 종부세 완화로 인한 주택수요 증가 효과는 제한적일 것으로 예상되며 수요증대로 인한 주택가격의 단기적 급등은 힘들 것으로 기대
- 정부가 기 발표한 주택 및 택지공급 확대 정책이 순조롭게 추진되고, 그 결과 민간의 주택공급도 보다 탄력적으로 이루어질 경우 보유세 완화에도 불구하고 주택가격은 하향 안정세를 유지할 것으로 예측

나. 세부담 및 유효세율의 인하 효과

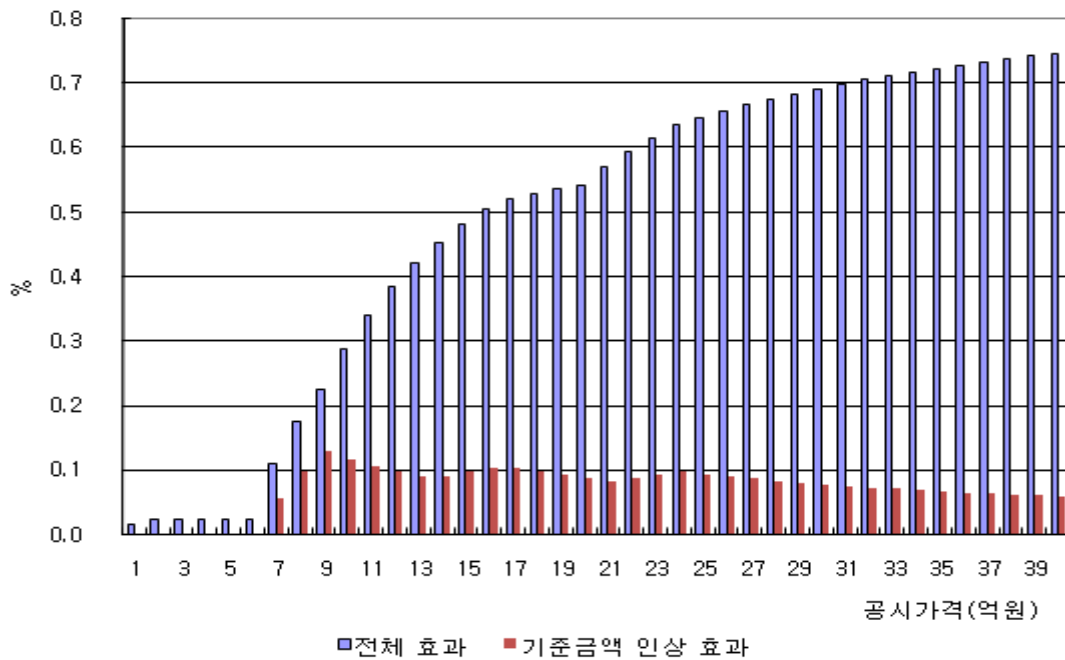
- 주택분 종부세 개정안에 따르면 총보유세의 유효세율 인하 크기는 공시가격 6억원 미만인 주택의 경우 0.03%p 미만인 반면 6억원 이상에서는 최소 0.1%p여서 기존 종부세 대상 주택의 총보유세 유효세율이 2005년 수준으로 감소⁷⁾
- '08년 현 제도대비 공시가격이 10억원을 초과하면 총보유세 유효세율이 50% 이상 감소하며, 그 효과는 24억원 수준에서 최대화 (감소율 약 57.2%)
 - 종부세 과세 기준금액 인상(6억원 → 9억원)만의 총보유세 유효세율 인하 효과를 살펴보면 종부세 과세대상이 아니었던 공시가격 6억원 이하의 주택에서는 효과가 없음
 - 유효세율 감소 효과는 새로운 기준금액(공시가격 9억원)까지 점증하다가 이후 감소하는 추세를 보임

7) 주택분 종부세의 경우 개정안에 포함된 1세대 1주택자 세액공제 제도를 반영하지 못함.

[그림 III-1] 주택분 보유세 개정안이 유효세율에 미치는 효과



[그림 III-2] 주택분 보유세 개정안의 유효세율 인하 효과(%p)



다. 소득재분배 효과

□ 누진성이 강한 우리나라의 보유세제가 갖는 소득재분배 효과는 극히 미약한 수준으로 판단

- 통계청이 발표한 2006년 가계자산자료를 활용하여 각 연도별 보유세 총액이 총소득의 소득불평등도에 미치는 효과를 지니계수로 측정한 바,
 - 세전 지니계수 약 0.3522에 비해 '08년 보유세제에 의한 총보유세액을 차감한 후 지니계수는 약 0.3499로 0.0023감소하여 소득불평등도를 개선시키지만 그 효과는 미약한 것으로 판단
 - 개정안에 따른 세후 총소득의 지니계수는 약 0.3509로 '08년 지니계수보다 약 0.001 높아 보유세제 개편에 따른 소득불평등도가 조금 높아질 것으로 예상
- 본질적으로 소득과 부동산 가치 간에 약한 정(positive)의 상관관계가 존재하여 부동산 가격에 기초한 우리나라의 보유세제는 누진성은 높지만 소득재분배 효과는 미약
 - 2007년 가계조사자료를 이용한 성명재(2008)에 따르면 총소득에서 소득세와 같은 직접세를 차감하면 지니계수가 약 0.3046에서 약 0.2897로 0.0149 정도 감소하여 소득불평등을 개선
 - 소득재분배 목적으로는 보유세보다는 소득세를 활용하는 것이 타당함 의미

<표 III-11> 총보유세 차감 후 소득의 불평등도 추이

소득분위	세전 총소득	'05년 총보유세 차감 후 총소득	'06년 총보유세 차감 후 총소득	'07년 총보유세 차감 후 총소득	'08년 총보유세 차감 후 총소득	개정안에 따른 총보유세 차감 후 총소득
지니계수	0.3238	0.3226	0.3222	0.3221	0.3219	0.3227

라. 세제 정상화 및 단순화 효과

- 금년도 개편안만 가지고는 보유세제가 정상화되었다거나, 단순화되었다고 평가할 수는 없음
- 단지, 그동안 불합리하고 무리하게 지속되어온 중부세 체제를 완화함으로써 재산과세 정상화로의 물꼬를 텄다는데 재산세제 정상화의 의의를 찾는 것이 가능

<급격한 세부담 증가 억제>

- 급격한 세부담 증가를 과표적용률 동결 보유세 세부담 상한 하향 조정을 통해서 억제
 - 과표적용률의 동결
 - 현행: '07년 80%, '08년 90%, '09년 100%
 - 보유세 세부담 상한 하향 조정
 - 전년대비 300%에서 150%로 하향 조정
- 주택가격이 2008년 1/4분기 이후 안정되거나 하락하고 있고 주택 가치평가 시점과 과세시점의 시차를 고려한다면 현 시세에 비해 세부담이 무거울 가능성이 높기 때문에 과표적용률을 동결한 것은 합리적인 세부담 조정이라고 판단 가능
- 하지만 세부담 상한 하향 조정의 효과는 주택가격 안정과 과표적용률 조정으로 인해 큰 효과는 없을 것으로 예상

<기준금액 조정 및 세율인하>

- 기준금액을 6억원에서 9억원으로 조정한 것은 부동산 물가상승률을 반영한 세 부담의 합리적인 조정 결과라고 판단 가능
- 또한 양도소득세의 고가주택의 정의가 6억원에서 9억원으로 상향 조정됨으로써 이를 일치시켜주는 것이 중부세법 취지에도 부합

- 기존 중부세 대상 기준인 공시가격 6억원은 양도소득세법상의 고가주택의 정의를 원용한 것으로 판단(소득세법 시행령 제156조, 고가주택의 범위)

<표 III-12> 주택 공시가격의 분포

(단위: 호, %)

	2005년	2006년	2007년
합계(호)	12,577,430	12,977,024	13,271,446
6억원 이하	12,489,116 (99.30)	12,814,935 (98.75)	12,969,533 (97.73)
6억원 초과	88,314 (0.70)	162,089 (1.25)	301,913 (2.27)
9억원 초과	24808 (0.20)	48260 (0.37)	114661 (0.86)
10억원 초과	17194 (0.14)	33200 (0.26)	80483 (0.61)
12억원 초과	7930 (0.06)	17560 (0.14)	44653 (0.34)
15억원 초과	2932 (0.02)	6472 (0.05)	22411 (0.17)

자료: 건설교통부(이의신청 조정분 반영, 수시공시분 미포함)

- 공시가격 6억원과 9억원의 주택 분포를 살펴보면,
 - 2005년을 기준으로 보면 종부세 기준금액이었던 공시가격 9억원의 주택은 상위 0.2%에 해당
 - 2006년의 경우, 종부세 기준금액을 하향 조정함으로써 종부세 대상 주택은 상위 1.25%에 해당
 - 종부세 기준금액을 9억원으로 유지했을 경우, 0.37%의 주택이 종부세
 - 2007년을 기준으로 보면, 공시가격 6억원의 주택은 상위 2.3%, 공시가격 9억원의 주택은 상위 0.86%에 해당

- 고가주택을 상위 1% 정도로 생각할 경우, 기준금액을 8억원과 9억원 사이로 조정할 필요가 존재

- 위의 분석은 세대별 합산을 무시했다는 점에서 제약이 있기 때문에 세대별 공시가격 합계금액의 분포를 살펴보는 것이 정확

<표 III-13> 세대별 공시가격 합계금액 분포현황

(단위: 천세대, %)

구분	2007년	비조건부 분포	상위 %
6억 미만	9,229	96.04	3.96
6억~7억	118	1.234	2.74
7억~8억	66	0.69	2.05
8억~9억	47	0.49	1.56
9억~10억	34	0.35	1.21
10억~12억	43	0.45	0.76
12억~15억	34	0.35	0.41
15억 초과	39	0.41	0.00
종부세 부담 세대	381	3.96	
전세 세대	9,710	100	

자료: 국세청 보도자료, 2007년 종합부동산세 전망, 2007.3.15자

- 종부세의 과세표준의 근간이 되는 세대별 주택 공시가격의 합의 분포를 살펴보면 (<표 III-13> 참조), 2007년도 기준으로 공시가격 9억에서 10억원 사이에 상위 1%가 존재

마. 세수효과

- 종부세 개편안이 세수에 미치는 효과는 종부세 기준금액 변경이 미치는 효과와 세율 인하가 미치는 효과 두 가지로 구분 가능
- 기준시가의 하향 조정으로 인해 종부세 해당 세대수는 급격히 증가하긴 했지만 세수의 기여도는 상대적으로 작음
 - 2007년 기준으로 보면 공시가격 합산이 6억에서 9억원인 세대가 23만 세대로 61%이고, 이들이 종부세수에 기여하는 정도는 1천 6백억원 정도로 전체 세수의 약 13%를 차지

- 현재의 종부세 체계 중 다른 부분은 조정하지 않고 기준금액만 6억에서 9억원으로 상향조정했을 경우, 2007년만 기준으로 보면 종부세수는 거의 4천억원 가까이 감소하여 32%가 감소할 것으로 예상
 - 6억~9억원 구간의 세수가 1천 6백억원 감소하고, 높은 구간에서는 과표구간 축소로 인한 누적적인 세부담 감소 부분 발생

<표 III-14> 공시가격별 세대와 세수의 분포('07년 기준)

(단위: 천세대, 백만원, %)

	세대	점유비	세수	점유비
6억~7억	119	31.07	27,408	2.25
7억~8억	67	17.49	61,423	5.04
8억~9억	47	12.27	73,732	6.05
6억~9억(소계)	233	60.84	162,563	13.33
9억~10억	34	8.88	79,962	6.56
10억~11억	23	6.01	79,594	6.53
11억~12억	20	5.22	88,083	7.22
12억~13억	14	3.66	76,407	6.27
13억~14억	11	2.87	69,743	5.72
14억~15억	9	2.35	67,054	5.50
15억~16억	7	1.83	56,642	4.64
16억 초과	32	8.36	539,374	44.23
9억 이상(소계)	150	39.16	1,056,859	86.67
합계	383	100.00	1,219,422	100.00

- 이번 개편안처럼 기준금액 조정과 동시에 세율을 실질적으로 1/3 정도 인하했을 경우 세수에 미치는 효과는 매우 큼
 - 공시가격 9억원 이상 15억원 미만에는 0.5%로 조정하고(기존 1.5%), 15억원에서 21억원은 0.75%(기존 1.5%, 2%), 21억원 이상은 1%로 조정(기존 2%, 3%)
- 최고구간의 한계세율이 1/3씩 감소한다고 가정했을 때 세수 감소액은 최대 9천 4

백억원이 되고(77% 감소), 반면 한계세율이 1/2씩 감소한다고 가정했을 경우 세수 감소액은 8천 5백억원이 됨(70% 감소)

- 주택분 종부세 전체 세수가 '07년 1조 2천억원 정도임을 고려해봤을 때, 이번 개편안에 따르면 주택분 종부세는 '07년 대비 약 23~30%만 견히게 됨

<표 III-15> 기준금액을 6억에서 9억원으로 조정했을 경우 종부세수의 변화

(단위: 천원, %)

	6억~9억	8억~9억	9억 이상
세수	162,563	73,732	1,056,859
점유비(%)	(13.33)	(6.05)	(86.67)
세대당 평균세수(천원)		1,568	7,045
세율조정이 없는 경우 9억으로 조정 후 세수			821,544,106
세수 감소액			397,877,893
감소 비율(%)			32.6%
세율조정을 하는 경우			
9억 조정			273,848,035
+세율인하 후 세수	최대 ¹⁾		362,987,056
	최소 ²⁾		945,573,964
세수 감소액	최대		856,434,943
	최소		77.5%
감소 비율(%)	최대		70.2%
	최소		

주: 1) 최대의 경우 15억 이상 부분의 세수감소를 기존의 1/3로 가정
2)최소의 경우 15억 이상 부분의 세수감소를 기존의 1/2로 가정

- 위의 분석 결과를 정리해 보면, 기준금액을 조정할 경우 해당 과표에 대한 면세 효과 외에도 하층 과표에 대한 누적효과로 인해 세수에 미치는 효과를 과소평가할 수 없음
 - 세율 조정 없이 기준금액만 조하는 경우는 4천억원 정도(32%)의 세수 감소
 - 세율 조정을 동반하는 경우에는 8천 5백억~9천 4백억원(70.2%~77.5%)의 세수 감소가 예상

IV. 향후 과제

- 금년 종부세 개편 이후의 향후 고민해야 할 과제들로 다음과 같이 몇 가지를 들 수 있음

<시가기준과세의 문제점 해소>

- 현행 매년 평가하는 공시가격을 이용하여 종부세 혹은 재산세를 과세하는 경우, 부동산 가격이 급등하는 시기에 세부담이 급격하게 증가하는 경향이 존재
- 이를 공시가격의 80%인 공정시장가격(Fair Market Value)을 이용하여 탄력적($\pm 20\%$ p)으로 운용함으로써 해결하려고 함
 - 실질적으로 동 방식은 과세 기준금액을 초과하는 공시가격분에 80%의 과표적용률을 적용하여 과세표준을 설정하는 기준(05년) 방식과 동일하며,
 - 다만 과표적용률을 법률에 규정하지 않고 시행령에 규정하여 부동산 가격의 변동에 대응하여 좀 더 탄력적($\pm 20\%$ p)으로 과표를 조정하겠다는 정책 의도를 나타냄
- 이러한 정책의도가 효과적으로 작동하기 위해서는 매년 부동산 가격을 조사공시 하던 것을 2~3년 주기로 전환하는 것도 고려할 필요
 - 부동산 가격을 2~3년 주기로 평가함으로써 자동적으로 보유세 부담의 변동성을 축소할 수 있을 것이며, 잦은 부동산 가격 평가에 따른 (정부부문+민간부문)비용도 감축할 수 있을 것으로 기대
 - 따라서 2~3년 주기로 부동산 가격평가를 할 경우 부동산 가격 하락기에 과표에 가격하락이 즉각적으로 반영되지 않는 단점이 발생하며 이를 보완하기 위해 공정시장가격비율을 탄력적으로 운영할 수 있는 장치가 필요하기 때문

- 하지만 현 개정안과 같이 공정시장가격이 공시가격을 얼마나 반영할지는 정책 변수로 남겨 두되, 민주주의의 통제를 받는 것이 바람직

<세제 정상화 속도>

- 세제 정상화 속도와 관련하여 기존 종부세를 즉각 완전 폐지하는 안과 현 개정안과 비슷한 형태로 유지하다가 재산세 개편안이 확정되면 그때 가서 폐지하는 안을 생각해 볼 수 있음
- 향후 보유세제를 어떻게 가져갈 것인지, 더 넓게는 부동산에 대한 세제를 어떻게 가져갈 것인지에 대한 고민에 관한 질문임
- 종부세의 경우, 지방세로 운영하는 것이 바람직한 재산세 또는 보유세를 국세화했다는 점에서 조세원리와 일치하지 않았음
 - 종부세에 소득재분배 기능을 부여했고 지방정부의 탄력세율 적용을 통제하기 위해서 국세화하였었음
 - 하지만 보유세는 수익자부담원칙의 구현에 더 적합한 조세로서 소득재분배나 부의 재분배의 역할을 소득세 또는 부유세 등과 같은 조세보다 더 효과적으로 수행할 수 없는 한계가 존재하기 때문
- 현 개정안에 따르면 종부세의 소득재분배 기능이 축소되었기 때문에 소득재분배 기능을 위해 종부세를 도입하였더라면 이를 즉각 폐지하는 것이 바람직하지만, 고액 부동산의 보유세 부담을 일정 수준 유지해야 하는 것 또한 필요하고 아직 재산세 개편방향에 대해 구체적인 계획이 없기 때문에 한 동안은 약화된 종부세를 유지하는 것이 필요하다고 봄

- 향후 종부세 폐지 이후에 재산세제를 어떻게 개편해 나갈 것인지에 대한 정책연구가 시급
 - 현행 재산세도 세율과 과표에 대한 결정권이 거의 대부분 중앙정부에 있음을 고려하면 향후 지방자치단체의 세입·세출의 책임성·자주성 증진 등 재정의 지방분권화 정책과 연계하여 보유세제를 개편할 필요성이 존재
 - 또한 재산세를 현행과 같이 누진세 체계로 갈 것인지, 아니면 대부분의 외국과 같이 단일세율(flat tax rate)로 전환할 것인지,
 - 누진세 체계를 유지한다면, 현행 주택분 재산세처럼 물건별 과세하는 것이 좋은지 아니면 인별 혹은 세대별 과세를 할 것인지
 - 주택분 종부세는 당연히 재산세와 통합하는 것이 자연스럽지만, 법인에 대한 종부세도 재산세와 통합할 것인지, 아니면 영국과 같이 국세로 놓아둘 것인지 등에 대한 정책연구가 필요

<균형발전 재원확보>

- 정부에서 발표한 대로 종부세 개편안에 따르면 앞으로 3년간 2.2조원의 세수감소가 예상
 - 현재 종부세수는 부동산 교부세를 통해 재산세 및 취·등록세 재원 감소분을 보전하고 잔여분은 시·군·자치구에 일정한 공식에 따라 배분되고 있음
- 부동산 교부세에 대한 의존도가 높은 자치구의 경우 부동산 교부세를 대신할 정책적 장치가 뒤따르지 않으면 재정에 큰 타격을 입을 것으로 예상
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 지방교부세를 조정하는 방식을 통해서 일부분을 보충하는 방식, 균특회계를 통해 보충하는 방식, 기존 종부세 납부자에 대한 재산세 조정을 통해 세수 부족분의 일부분을 보충하는 방식 등의 정책대안을 마련해야 할 것임
 - 지방교부세의 경우 부동산 교부세 일부분을 지방교부세 조정을 통해서 지원

- 하되, 지방세출 구조조정을 동시에 유도하는 것이 중요
- 균특회계를 통한 지원의 경우, 사업에 대한 지원이라는 점에서 한계가 있음
 - 주택분 재산세 조정의 경우 6억원 이하 공시가격의 세율에 대한 변화 없이 6억원 이상 공시가격에 대한 세율을 소폭 인상하는 방안 등을 고려할 수 있음
 - 6억원 이하에 대한 재산세를 조정할 경우, 2%를 위한 종부세 감세를 위해 98%의 재산세를 인상한다는 비판에 직면할 수 있기 때문