

부동산 보유세제의 장기적인
개편방향에 관한 연구:
보유세의 기능을 중심으로

2011. 12

박명호

서 언

지난 7~8년간 우리나라의 보유세제는 급격한 변화를 겪어 왔다. 2000년대 초반 부동산 가격이 지속적으로 상승하자 부동산 가격 안정 및 투기 억제를 목적으로 국세인 종합부동산세를 도입하고, 바로 보유세 부담을 대폭 강화하는 정책을 펼쳤다. 그러나 최근 부동산 시장에 대한 시각을 달리하는 정부의 집권과 헌법재판소의 세대별 합산과세에 대한 위헌 판결 등으로 종합부동산세를 비롯한 부동산 보유세 부담은 크게 인하되는 방향으로 정책이 선회하였다. 이처럼 우리나라의 보유세제는 일종의 정책세제로서 단기간에 급변하는 특성을 가졌다. 이런 특성은 정책에 대한 신뢰도 저하와 더불어서 납세자의 예측가능성을 크게 떨어뜨리고 세제를 복잡하게 만드는 부작용을 초래하고 있다. 특히 현재의 이원화된 부동산 보유세제는 과도기적인 상태로 장기적으로 지속가능한 상태로의 개편이 요구되고 있다.

본 보고서에서 박명호 박사는 보유세 개편 논의의 제약요인으로 작용하고 있는 기존의 세부담 및 지출 구도 아래에서의 보유세 개편은 거의 단기적인 처방에 지나지 않을 것으로 보았다. 보유세의 본래적인 기능이나 역할보다는 정책적 목적으로 운영된 결과인 현행의 세부담 구도나 자원배분 구도 아래서는 보유세 과세체계가 복잡·난해하게 설계될 수밖에 없다. 이에 박명호 박사는 기존의 틀 대신 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계할 수 있도록 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할에 초점을 두고 있다. 즉, 본 보고서에서는 보유세의 기본적인 기능을 살펴보고, 이에 충실한 보유세 과세체계를 모색하고, 더 나아가 이를 현실화시키는 방안들을 검토하고 있다. 특히 본 보고서에서는 기존 문헌 및 외국 경험을 토대

로 보유세의 기본적인 기능으로 수익자부담원칙 또는 응익부담원칙에 따라 지방재정을 확보하는 것과 소득재분배적 기능을 선정하고 있다.

이러한 연구 목적이 좀 더 정밀하게 계량화되어 추진되기 위해서는 기초자치단체 단위에서 부동산 유형별 공시가액과 그 소유자의 특성 변수(예: 소득)를 지닌 미시자료가 필요할 것이다. 그러나 현실적으로 이런 자료가 존재하지 않기 때문에 본 보고서에서는 차선책으로 연구자에게 가용한 자료를 바탕으로 합리적인 수준에서의 일정한 가정을 전제한 후 계량적인 분석을 수행하였다. 따라서 분석 결과에는 일정한 한계가 있을 수 있지만 분석결과의 방향에는 큰 왜곡이 없을 것으로 기대한다. 특히, 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 보유세제가 현재 과도기적인 상태이기 때문에 가까운 장래에 근본적인 개편을 모색하게 될 것이다. 이런 사실을 감안할 때 본 보고서의 연구결과는 우리나라 보유세제의 근본적인 개편 시 기본연구로서 그 활용 가치가 있다고 본다.

본 보고서는 본원의 박명호 박사가 단독 집필하였다. 저자는 실증연구를 위한 자료의 선정 및 분석 과정에 도움을 준 본원의 김현아 박사, 송헌재 박사, 김현숙 연구원에게 감사를 표하고 있다. 그리고 본 보고서의 원고정리 및 교정에 도움을 준 최미영 주임연구행정원 및 출판담당자들에게도 감사를 표시하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자의 견해이며, 한국조세연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2011년 12월

한국조세연구원

원장 조 원 동

요약 및 정책시사점

우리나라의 부동산 보유세제는 지난 7~8년간 급격하게 변화하여 왔다. 2005년을 기점으로 우리나라의 부동산 보유세제는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 운영되고 있다. 종합부동산세를 시행한 이후에도 부동산 가격이 계속 상승하자 정부는 2006년부터 종합부동산세의 과세기준 금액 인하, 세대별 합산과세, 과표적용률 인상, 세부담 상한선 확대 등과 같은 보유세 부담을 대폭 강화하는 조치를 취하였다. 그러나 2008년 이후 부동산 시장에 대한 시각을 달리하는 정부가 집권함에 따라 과도하게 상승한 보유세 부담을 완화하는 정책을 추진하게 되었다. 특히 세대별 합산과세에 대한 헌법재판소의 위헌 판결 등은 부동산 보유세 정책의 방향 전환을 가속시켰고, 이에 따라 정부는 종합부동산세를 재산세로 전환하는 중장기적인 개편방향을 발표하였다.

본 연구는 현재의 이원화된 부동산 보유세제를 과도기적인 상태로 인식하고 중장기적으로 새로운 보유세 체계를 마련할 것이라는 예측에서 시작되었다. 그러나 현행 우리나라의 보유세제처럼 기존의 세부담 및 지출 구도가 서로 복잡하게 얽힌 상태에서 기존의 구도 또는 틀을 그대로 유지한 채 과세체계를 설계하는 것은 거의 단기적인 처방에 불과하다. 이는 현존하는 세부담 및 지출 구도가 새로운 보유세제 구상에 심각한 장애로 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 기존의 세부담이나 지출 구도에 얽매어서 과세체계를 난해하게 설계하기보다는 장기적으로 지속가능한 과세체계를 모색하고 이를 현실화시키는 방안들을 살펴보는 것은 의미가 있다고 생각한다. 그리고 부동산 보유세가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 그

과세체계가 부동산 보유세의 기본적인 기능 또는 역할에 부합할 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다.

이에 본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계할 수 있도록 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 조사하였다. 그리고 그 기능이나 역할에 충실한 세제를 상정한 후 그 세제를 현실화하고자 할 때 예상되는 문제점을 규명하고, 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 방안들을 검토하였다.

본 연구에서는 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할이 수익자부담원칙 또는 응익부담원칙(benefit principle)에 따라 지방재정을 확보하는 것과 소득재분배 기능이라고 설정하였다. 먼저, 수익자부담원칙에 따라 부동산 보유세를 과세하는 방안을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 수익자부담원칙에 충실한 보유세제로서 본 연구에서는 지방정부가 지방공공서비스의 제공에 필요한 재정의 일정 수준을 부동산 보유세로 조달하는 방식을 고려하였다. 이런 과세방식을 우리나라에 적용하는 경우 보유세 세원의 지역 간 격차로 인해 기초자치단체 간의 보유세율에 큰 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 지역 간 세부담 형평성을 강조하는 사회 분위기를 고려할 때 이런 결과는 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있고, 더 나아가 우리나라의 지방자치제도가 발전하는 데 장애요인이 될 수 있음을 뜻한다. 따라서 수익자부담원칙에 충실하게 보유세를 과세하고자 한다면 지역 간 세율 격차를 완화시키는 대책이 동반되어야 할 것으로 본다. 본 연구에서는 자치단체 간 보유세율 격차를 완화시키는 방안으로 자치단체가 서로 보유세 과세베이스를 광역단위 또는 전국단위로 공유하는 방식이 가능할 것임을 제시하였다.

한편 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세체계에 대하여 검토한바, 소득재분배 기능을 위해 현행과 같이 9단계 누진

세율 구조를 지닌 주택분 보유세제에서는 소득재분배 효과는 크지 않은 것으로 파악되었다. 이 결과는 소득 대비 보유세의 평균이 중하위 소득계층까지 계속 하락하여 세부담이 중하위 소득계층 구간까지 역진적이기 때문이다. 특히 소득 대비 보유세 비율이 가장 높은 최하위 소득계층에서 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%나 된다는 점은 현금흐름의 제약이 있는 고령자·장애인 가구 등을 대상으로 세부담 완화조치가 필요함을 뜻한다. 소득 대비 보유세 비율이 일정수준을 넘어가는 경우 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜주는 장치인 회로차단기(circuit breaker) 제도는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 어느 정도 강화시키는 것으로 나타났다. 그러나 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교할 때 회로차단기 제도를 지닌 누진적 보유세제의 소득재분배 효과는 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구에서는 소득재분배 관점에서 부동산만을 과세베이스로 하는 경우뿐만 아니라 다른 자산을 과세베이스로 하여 누진적인 보유세를 과세하는 방안을 검토하였다. 예를 들면, 과세대상 자산의 범위를 보유주택(유형 1), 주택, 토지, 건물 등 보유부동산(유형 2), 임대보증금을 포함한 부동산 관련 전체 자산(유형 3), 부동산 및 금융자산(유형 4), 부동산·금융자산 및 기타 자산을 포함한 총자산(유형 5), 총자산에서 부채를 차감한 순자산(유형 6) 등 6가지로 구분하였다. 총소득에서 개별 자산유형의 보유세를 차감하기 전과 후의 지니계수를 살펴본 결과, 일부 자산유형(유형 2, 3, 6)에서는 오히려 소득분배가 악화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 소득재분배를 개선하기 위해 일방적으로 자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기에 앞서서 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요함을 시사한다.

목 차

I. 서론	15
II. 부동산 보유세의 이론적 기초	19
1. 부동산 보유세의 특징	19
2. 부동산 보유세의 기능	22
가. 수익자부담원칙에 부합하는 보유세	22
나. 정책세제로서의 보유세	23
3. 부동산 보유세의 경제적 효과	25
가. 전통적 견해	26
나. 새로운 견해	33
다. 편익 견해	35
III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점	38
1. 부동산 보유세제의 변천개요	38
가. 참여정부 시기의 보유세제	38
나. 이명박 정부 시기의 보유세제	57
2. 현행 부동산 보유세 체계의 문제점	74
IV. 부동산 보유세제의 개편방향	78
1. 분석 자료	78
가. 국토해양부 표본자료	78
나. 한국조세연구원 재정패널 자료	86

2. 개편방향별 분석	93
가. 수익자부담원칙에 초점을 둔 개편방향	93
나. 소득재분배 기능에 초점을 둔 개편방향	104
V. 결론 및 정책시사점	121
참고문헌	125

표 목 차

〈표 III- 1〉 2004년의 종합토지세 개요	41
〈표 III- 2〉 2004년 당시 기타 토지분 보유세 개요	42
〈표 III- 3〉 2004년 당시 재산세 개요	44
〈표 III- 4〉 2004년 당시 기타 건물분 보유세 개요	46
〈표 III- 5〉 2005년 부동산 보유세 개편 개요	52
〈표 III- 6〉 연간 실질 주택가격 증가율	54
〈표 III- 7〉 2006년의 종합부동산세 체계 변화 개요	56
〈표 III- 8〉 종합부동산세 신고세액 추이	58
〈표 III- 9〉 종합부동산세 신고인원 추이	59
〈표 III-10〉 종합부동산세 등 보유세 부담 급등 사례	60
〈표 III-11〉 가구유형별 소득 대비 보유세 부담(2006년 기준)	64
〈표 III-12〉 2008년 종합부동산세 개정내용	69
〈표 III-13〉 2009년 재산세 개정내용	71
〈표 III-14〉 종합부동산세 결정 인원	73
〈표 III-15〉 2009년 종합부동산세 결정 세액	74
〈표 IV- 1〉 공시가격 및 소유자 유형별 주택 표본 수	80
〈표 IV- 2〉 지역 및 소유자 유형별 주택 표본 수	81
〈표 IV- 3〉 지역 및 소유자 유형별 종합합산 토지 표본 수	82
〈표 IV- 4〉 공시가격 및 소유자 유형별 종합합산 토지 표본 수	83
〈표 IV- 5〉 공시가격 및 소유자 유형별 별도합산 토지 표본 수	85
〈표 IV- 6〉 지역 및 소유자 유형별 별도합산 토지 표본 수	86
〈표 IV- 7〉 재정패널 1~3차년도 조사결과 개요	88

〈표 IV- 8〉 사용변수 기초통계량	92
〈표 IV- 9〉 가구별 주택 보유 현황(2009년말 기준)	92
〈표 IV-10〉 연도별 단력세율 적용 기초자치단체 추이	95
〈표 IV-11〉 총과세평가액 대비 자체사업 예산 비율에 대한 기술통계량	102
〈표 IV-12〉 소득과 주택가치의 상관관계	106
〈표 IV-13〉 소득 10분위별 소득과 보유세의 관계: 유주택 가구	108
〈표 IV-14〉 소득 10분위별 소득과 보유세의 관계: 자가거주 1주택 가구	111
〈표 IV-15〉 소득 5분위별 소득과 보유세의 관계: 중부세 대상 가구	113
〈표 IV-16〉 보유세제의 소득재분배 효과: 지니계수 감소 효과	114
〈표 IV-17〉 회로차단기(circuit breaker) 제도의 효과: 유주택 가구	118
〈표 IV-18〉 자산유형별 보유세의 소득재분배 효과	120

그림 목차

[그림 II-1] 전통적 견해의 토지보유세 귀착효과: 토지수요자 과세시	29
[그림 II-2] 전통적 견해의 토지보유세 귀착효과: 토지소유자 과세시	30
[그림 II-3] 전통적 견해의 건물보유세 귀착효과: 건물수요자 과세시	32
[그림 II-4] 전통적 견해의 건물보유세 귀착효과: 건물소유자 과세시	32
[그림 III-1] 전년 동기 대비 실질주택매매가격지수 변동률 추이	48
[그림 III-2] 보유세 체계	51
[그림 III-3] 주택 보유과세 유효세율 추이	61
[그림 III-4] 주택 종합부동산세 유효세율 추이	62
[그림 IV-1] 재정패널 조사표의 내용	89
[그림 IV-2] 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 분포	97
[그림 IV-3] 시군구별 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 분포	98
[그림 IV-4] 총과세평가액 대비 자체사업 예산 분포	103
[그림 IV-5] 소득 10분위별 소득 대비 보유세 부담 비율: 유주택 가구	109
[그림 IV-6] 소득 10분위별 소득 대비 보유세 부담 비율: 자가거주 1주택 가구	112
[그림 IV-7] 소득5분위별 소득 대비 보유세 부담 비율: 중부세 대상 가구	113

I. 서론

우리나라의 부동산 보유세제는 지난 7~8년간 급격하게 변화하여 왔다. 2005년을 기점으로 우리나라의 부동산 보유세제는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 운영되고 있다. 2005년 이전에는 토지에 대해서는 지방세인 종합토지세, 건물에 대해서는 지방세인 재산세가 각각 과세되었다. 그러나 2005년부터 주택은 토지와 건물을 통합하여 지방세인 재산세로 과세하고, 인별로 공시가격 합계액이 일정 규모 이상이면 국세인 종합부동산세가 과세되기 시작하였다. 주택 이외의 부동산에 대해서는 토지와 건물을 분리하여 각각 재산세가 과세되었고, 종합합산 및 별도합산 대상 토지에 대해서만 인별 공시가격 합계액이 일정 규모를 초과할 때 국세인 종합부동산세가 과세되고 있다.

또한 2005년 8월에는 종합부동산세의 도입 등의 조치에도 불구하고 부동산 가격이 지속적으로 상승함에 따라 종합부동산세의 과세기준 금액 인하, 세대별 합산과세, 과표적용률 인상, 세부담 상한선 확대 등의 보유세 부담 강화 조치를 발표하였다. 이러한 보유세 부담 강화 조치는 2006년부터 시행되었으며 그 계획에 따라 2007년과 2008년에는 과표적용률이 지속적으로 상승하였다. 그리고 지방세인 재산세에 적용하는 과표적용률도 매년 5%씩 증가시켰다. 이상과 같이 우리나라의 부동산 보유세제는 2006년부터 세부담을 대폭 강화시키는 방향으로 운영되었다.

하지만 2008년 이후 부동산정책에 대한 시각¹⁾을 달리하는 새로운

1) 이전 정부인 참여정부는 부동산에 대하여 토지 공개념에 기초하여 부동산은 투자 또는 투기의 대상이 아니며, 부동산 관련 세제를 부동산 가격 안정에 적극 활용하는 입장이었다. 반면 이명박정부는 부동산에 대하여 시장의 원리를 강조하며, 적어도 표면적으로는 부동산 관련 세제, 특히 보유세제를 통해 부동산 투자를 억제하는 것에 반대하는 입장을

정부가 집권함에 따라 우리나라의 부동산 보유세는 그 세부담을 완화하는 쪽으로 정책방향이 전환되었다. 이러한 정책방향 전환에는 2008년 11월 13일 헌법재판소의 판결이 일조하였다. 헌법재판소는 주택 및 종합합산대상 토지에 대한 종합부동산세의 세대별 합산과세 규정은 혼인과 가족생활 보장을 규정한 헌법에 위반한다고 위헌결정을 내렸다. 이와 더불어서 헌법재판소는 주거 목적의 1주택 장기보유자 및 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에 대한 종합부동산세의 일률적 과세에 대해서는 헌법불합치 결정을 내렸다.

이와 같이 2008년 이후에는 부동산정책에 대한 시각을 달리하는 정부의 집권 및 헌법재판소의 결정으로 인해 우리나라의 부동산 보유세제는 종전과 상반되는 변화를 경험하였다. 예를 들면, 종합부동산세는 다시 2005년의 과세구조²⁾로 회귀하였고, 그 가운데 1세대 1주택자에 대해서는 연령 및 보유기간에 따른 세액공제가 허용되었다. 그리고 재산세와 종합부동산세 모두에 대하여 과세표준 구간 연장, 세율 인하, 세부담 상한선 축소 등의 조치가 취해졌다. 이런 조치들로 인해 부동산 보유세의 부담은 크게 감소하게 되었다.

더 나아가 정부는 2008년 9월 종합부동산세 개편방안 발표 시 중장기적으로 종합부동산세를 재산세로 전환하고 국제적인 재산과세 원칙에 따라 단일세율 또는 낮은 누진세율 체계로 과세할 것임을 밝혔다. 그리고 기존 종합부동산세 재원 상당액이 균형재원으로 교부될 수 있도록 '자치단체간 재원조정제도'도 마련할 것이라고 하였다. 이에 정부는 보유세의 부담을 현행 수준보다 증가시키지 않는다는 제약 아래서 부동산 보유세의 통합방안을 모색하였다. 현행 세부담 유지라는 제약은 정부 정책의 일관성 및 정책 수용성을 고려한 것이었다. 이런 현실적인 제약으로 인해 통합방안으로 모색되었던 보유세제는 현행 재산

취하고 있다.

2) 여기서 2005년의 과세구조란 과세기준 금액 인상, 인별 합산과세, 과세표준 산정시 공정시장가액비율(종전의 과표적용률) 적용 등을 말한다.

세율 구조에 종합부동산세율 구조를 추가한 매우 복잡한 형태³⁾를 가지게 되었다. 그러나 정부가 모색한 통합방안은 실현되지 못한 채 현상을 유지하는 것으로 결론이 난 상태이다.

본 연구는 현재의 이원화된 부동산 보유세제를 과도기적인 상태로 인식하고 중장기적으로 새로운 보유세 체계를 마련할 것이라는 예측에서 시작되었다. 앞서 언급한 바와 같이 종합부동산세와 재산세에 대한 정부의 통합 논의에서는 현존하는 세부담 및 지출 구도가 새로운 보유세제 구상에 심각한 장애로 작동하고 있다. 기존의 구도를 크게 벗어나지 않도록 제도를 설계하는 것은 정책의 일관성 및 수용성 측면에서 장점이 있다. 그러나 현행 우리나라의 보유세제처럼 기존의 세부담 및 지출 구도가 서로 복잡하게 얽힌 상태에서 기존의 구도 또는 틀을 그대로 유지한 채 과세체계를 설계하는 것은 거의 단기적인 처방에 불과하다는 단점이 있다.

부동산 시장의 부침이나 정권의 시각에 따라 급변하였던 우리나라의 보유세제의 운영 경향을 비추어볼 때, 앞서 언급한 단점은 장점으로부터 나오는 편익을 초과하는 비용을 초래할 수 있다. 보유세제의 급격하고 잦은 변화는 납세자의 예측가능성을 크게 떨어뜨리고 세제가 복잡해지는 등의 많은 부작용을 초래하고 있기 때문이다. 따라서 기존의 세부담이나 지출 구도에 얽매어서 과세체계를 난해하게 설계하기보다는 장기적으로 지속가능한 과세체계를 모색하고 이를 현실화시키는 방안들을 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다. 그리고 부동산 보유세가 장기적으로 지속가능하기 위해서는 그 과세체계가 부동산 보유세의 기본적인 기능 또는 역할에 부합할 수 있도록 설계되는 것이 바람직하다.

이에 본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 하는 개편방향에 대해 분석하고자 한다. 부동산 보유세제

3) 예를 들면, 주택의 경우 9단계 누진 세율구조, 종합합산 토지 및 별도합산 토지의 경우 6단계 누진 세율구조가 통합방안으로 모색되었다.

가 장기적으로 지속 가능하기 위해서는 보유세제에 합리적인 기능을 부여하고, 그 기능에 충실한 과세체계를 마련하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 다음 두 가지로 설정하고 있다. 첫 번째 기능은 수익자부담원칙 또는 응익부담원칙(benefit principle)에 따라 지방재정을 확보하는 것이다. 두 번째는 소득재분배 기능이다. 그런 다음, 본 연구에서는 각각의 기능 또는 역할을 충실하게 수행할 수 있는 부동산 보유세 과세체계를 기존의 세 부담 및 지출 구도와는 상관없이 설계하고, 그 과세체계를 현실화한다면 어떤 문제가 발생할 수 있는지를 규명하고 있다. 더 나아가 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 방안들을 모색하고 그 방안들의 효과도 분석하고 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 부동산 보유세에 대한 기본적인 이해를 높이기 위하여 부동산 보유세의 특징과 기능 및 경제적 효과를 문헌조사를 통해 정리·제시한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 부동산 보유세제의 현황과 문제점을 분석하며 장기적으로 지속 가능한 부동산 보유세제로의 개편 필요성에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 앞서 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 논의에 기초하여 분석 시나리오를 제공할 보유세의 주된 기능을 설정한다. 그런 다음, 보유세의 기능을 충실하게 반영하는 보유세 과세체계를 분석하고 이를 현실화할 때 예상되는 문제점을 검토한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 본 연구에 대한 요약과 이에 따르는 정책적 시사점을 도출한다.

II. 부동산 보유세의 이론적 기초

본장에서는 부동산 보유세의 특징과 기능 및 경제적 효과를 살펴봄으로써 부동산 보유세에 대한 이해를 높이고자 한다. 이를 위하여 국내외 문헌을 조사하여 일반적으로 인식되고 있는 부동산 보유세의 특징, 기능, 경제적 효과를 기술한다.

1. 부동산 보유세의 특징

조세이론 측면에서 자산을 과세베이스로 하는 자산세(wealth taxes)의 일종인 부동산 보유세의 일반적인 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 부동산 보유세는 통상적으로 부동산이라는 물건의 소유에 근거하여 과세하기 때문에 물세 또는 대물세이다⁴⁾. 즉, 통상의 부동산 보유세에서는 과세에 있어서 납세자의 개인적 사정을 고려하지 않는 특징이 있다⁵⁾.

둘째, 부동산 보유세는 부동산의 총계(gross) 가액을 기준으로 과세하는 특징이 있다. 즉, 부동산을 구입할 때 자기 자본뿐만 아니라 은행 융자 등 부채를 통해 자금을 마련하였다더라도 부동산 보유세는 그 부채

4) 물세 또는 대물세란 부의 원천, 즉 토지·건축물 등에 부과되는 조세로서 원칙적으로 수익을 획득하는 사람 또는 경제주체의 인적사항과는 관계 없이 과세되는 조세이다. 이와 반대되는 인세란 수입을 획득하는 사람 또는 경제주체의 지급능력 등 인적사항을 중심으로 과세하는 조세를 말한다. 인세의 대표적인 예에는 소득세, 법인세, 주민세, 상속세 등이 포함된다.

5) 다만, 우리나라의 현행 종합부동산세처럼 인별로 합산하고 개인적인 담세력을 고려하여 과세하는 것이 가능하다. 이런 경우에는 물세라고 보기보다는 인세로 분류된다.

를 공제하지 않고 과세한다⁶⁾.

셋째, 부동산 보유세는 보유 재산의 원본을 침식하지 않고 통상적으로 기대할 수 있는 수익에서 세금을 납부하는 명목적 재산세이다. 즉, 일반적인 부동산 보유세는 과세 형식상 부동산이라는 재산을 조세객체로 하고 있지만 세율이 낮게 설정되어 실질적으로는 재산에서 생기는 소득 내지 수익에서 조세를 납부한다.

넷째, 부동산 보유세는 통상적으로 지방세로 과세된다. 부동산 보유세는 세율이 안정적이며 세수 확보가 용이하며 지역밀착형 성격이 강하기 때문에 지방세로서 갖추어야 할 조건들을 구비한 것으로 인식되고 있다(최명근·김상겸, 2005). 따라서 대부분의 나라에서는 부동산 보유세를 지방자치단체에서 징수하는 지방세로 채택하고 있다.

다섯째, 부동산 보유세는 통상적으로 응능부담의 원칙보다는 응익과세원칙에 더 부합하는 세목이다⁷⁾. 대부분의 국가에서 지방재정의 중요한 수입원인 부동산 보유세는 지방정부가 제공하는 각종 공공서비스에 대한 편익의 대가로 지불되는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 지방자치단체가 제공하는 각종 공공서비스는 직·간접적으로 부동산의 가치에 영향을 미친다. 따라서 부동산 보유세는 통상적으로 응능부담의 원칙보다는 응익과세원칙에 입각한 세금으로 받아들여지고 있다(곽태원·현진권, 2007).

이상과 같은 특징을 지닌 부동산 보유세는 다른 유형의 자산세와 구분된다. 먼저, 재산을 이전한다는 사실에 근거하여 과세하는 경우 동적 재산세로 칭한다. 동적 재산세의 대표적인 사례는 상속세 및 증여세가

-
- 6) 순계가 아닌 총계 개념으로 과세를 하는 부동산 보유세는 현존하는 자산의 종류가 부동산밖에 없는 경우라 하더라도 능력원칙을 구현하는 조세수단이 될 수 없다.
- 7) 본 보고서에서는 응능부담의 원칙을 능력원칙으로 표현하기도 하며, 모두 영어 표현으로는 ability-to-pay principle을 나타낸다. 한편 응익과세원칙은 수익자부담원칙 또는 편익원칙으로 표현하기도 한다. 이런 용어들은 모두 benefit principle이라는 영어 표현과 동일하다.

해당된다. 한편 재산을 소유한다는 사실에 근거하여 과세하는 경우에는 정적 재산세로 불린다. 정적 재산세의 대표적인 사례가 바로 부동산 보유세이다.

정적 재산세는 그 과세율의 차이에 따라 명목적 재산세와 실질적 재산세로 분류된다(이필우, 1994). 앞서 언급한 바와 같이 명목적 재산세란 통상적인 부동산 보유세처럼 세원이 재산 그 자체가 아니라 그 재산에서 생기는 소득인 경우를 칭한다. 이에 비하여 실질적 재산세는 사실상 재산 자체를 세원으로 하기 때문에 세율이 높게 설정되며 재산의 원본 침식을 수반할 수 있다. 실질적 재산세에서는 재산 원본의 침식이 가능하기 때문에 미래의 담세력 내지는 세원을 고갈시킬 수 있다. 이러한 부작용을 지닌 실질적 재산세는 전쟁이 벌어진 때나 기타 비상시에 일회적으로 부과되는 특성이 있다⁸⁾. 이에 실질적 재산세는 임시적인 성격의 과세로 임시재산세 또는 자본과징이라고 불리고, 명목적 재산세는 경상적으로 과세되기 때문에 경상재산세로도 불린다(이필우, 1994).

한편, 부동산 보유세는 일부 국가에서 시행하고 있는 부유세와는 차이가 있다. 부유세는 일반적으로 특정 개인이나 가계가 보유한 자산의 총계 가액에서 관련 부채를 차감한 순계(net) 개념으로 과세하는 인세적인 속성을 지닌다. 그리고 부유세는 토지나 건물 등 부동산뿐만 아니라 금융자산 등의 동산을 과세대상에 포함하여 보다 포괄적으로 과세하는 특징이 있다. 그리고 기본적으로 순자산은 부채를 차감하지 않은 총자산보다 세부담 능력을 더 잘 나타내는 지표이다. 따라서 부유세는 부동산 보유세와 같은 재산세보다 응능부담의 원칙을 구현하는데 더 바람직한 수단으로 여겨진다(곽태원·현진권, 2007).

8) 이필우(1994)에 따르면 제2차 세계대전 후 전승국이든 패전국이든 간에 각기 여러 형태의 실질적 재산세를 적용한 바가 있다고 한다.

2. 부동산 보유세의 기능

가. 수익자부담원칙에 부합하는 보유세

수익자부담원칙 또는 편익원칙(benefit principle)은 능력원칙(ability-to-pay principle)과 함께 조세부담의 공정성을 판단하는 원칙 중의 하나이다. 수익자부담원칙이란 정부지출, 즉 정부가 제공하는 공공서비스로부터 받은 혜택에 비례하도록 세부담을 분배해야 한다는 원칙이다. 부동산 보유세는 이런 수익자부담원칙 또는 편익원칙에 부합하는 과세라는 성격을 지닌다. 그 이유를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

통상적으로 지방정부는 부동산 가격에 영향을 주는 교육, 치안, 도로, 공원, 소방, 도서관 등 각종 지방공공서비스를 제공한다⁹⁾. 이런 지방공공서비스로부터 나오는 혜택은 해당 지역의 부동산 가격에 반영된다. 따라서 부동산 가격을 과세기반으로 하는 부동산 보유세는 지방정부가 제공하는 각종 공공서비스의 혜택에 대한 대가로 간주될 수 있다. 이런 관점에서 보면 부동산 보유세는 수익자부담원칙에 부합하는 과세라고 할 수 있다.

이와 더불어서 부동산은 특정 지역에 위치해야 한다는 지역성과 다른 지역으로의 이동이 어렵다는 고착성 등의 특성이 있다. 이런 특성으로 인해 대다수의 국가에서 부동산 보유세는 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 대가로서 지방세로 과세되고 있다. 다시 말하면 대다수의 국가에서는 부동산 보유세가 지방세로서 지방재정의 주요 수입원으로서의 역할을 하고 있다.

한편 부동산 보유세의 응익과세로서의 성격에 대한 인식 수준은 그

9) 지방자치체가 발전한 미국 등의 서방 선진국과 달리 우리나라의 경우 아직까지 지방공공서비스를 제공하는 주체가 지방정부이기보다는 중앙정부인 경우가 많다.

세부담 수준이 결정되는 메커니즘을 통해서도 결정된다. 예를 들면, 미국이나 영국의 지방정부는 매년 세출예산에서 중앙정부로부터의 이전 재원 등을 제외한 금액을 부동산 보유세로 충당할 수 있도록 사후적으로 보유세율을 결정하고 있다. 이처럼 세출예산과 보유세율을 사후적으로 연계하는 경우에는 보유세가 지방공공서비스에 대한 대가라는 인식을 더욱 명확하게 하는 효과가 있다(원윤희, 2004).

나. 정책세제로서의 보유세

1) 소득재분배 기능

정책세제로서 부동산 보유세가 수행하는 기능 중의 하나는 보유세의 과세를 통해 소득재분배 효과를 유도하는 것이다. 일반적으로 소득 수준이 높은 사람이 더 높은 가치의 부동산을 보유한다고 하면 부동산에 대한 보유과세는 소득재분배적인 기능을 수행할 수 있을 것이다. 특히 보유세가 우리나라의 경우처럼 누진적인 세율체계를 지닌다면 이런 소득재분배적 기능을 더 잘 수행할 것으로 예상된다. 이에 더하여 소득수준이 증가하는 속도보다 부동산 보유 가치의 증가 속도가 더 빠르다면 보유과세의 소득재분배적인 기능은 더욱 강화될 것이다.

생애주기가설에 따른 사람들의 소득 연령 프로파일과 자산 연령 프로파일을 고려하면 모두 단봉 형태를 지닌 것으로 알려져 있다. 그리고 소득수준이 정점에 도달하는 시기보다 자산수준이 정점에 도달하는 시기가 더 늦은 것으로 알려져 있다. 이런 소득 및 자산의 연령 프로파일을 감안하면 고령층은 자산은 많으나 소득흐름은 상대적은 적은 현상이 일어날 수 있다. 따라서 납부세액을 조달하는 데 어려움이 있는 계층을 대상으로 감면혜택을 주는 등의 장치는 보유세의 소득재분배적 효과를 강화시킬 것이다.

하지만 소득수준이 증가하는 속도보다 부동산 보유가치의 증가 속

도가 느리거나 보유세를 납부할 현금을 조달하는 데 어려움을 겪는 계층에 대한 정책적 지원이 없는 경우에는 반대의 현상이 벌어질 수 있다. 다시 말하면 부동산에 대한 보유세가 담세력을 소득으로 할 때 소득재분배를 악화시킬 수 있다. 이는 보유세 세율체계가 누진적이라고 하더라도 소득 대비 보유세 부담 비율이 소득수준이 높아감에 따라 더 낮아질 수 있기 때문이다.

더 나아가 부동산 보유세의 귀착문제까지도 고려한다면 부동산 보유세를 통해 소득재분배 효과를 거두려는 것은 달성하기 쉽지 않은 목표일 수 있다. 우리나라의 경우 보유세의 임차인에 대한 전가 여부에 대한 객관적이고 명확한 실증분석이 충분하게 이루어지지 않고 있다. 그렇지만 우석진·전병힐(2009)의 연구결과를 볼 때 전가의 가능성은 어느 정도 열려 있는 것으로 판단된다.

2) 부동산 투기억제 또는 가격안정 기능

정책세제로서 부동산 보유세는 이론적으로 부동산 투기 억제 또는 부동산 가격을 안정시키는 기능을 수행할 수 있다. 이 근거는 보유세의 자본환원(capitalization) 현상에서 비롯된다.

이론적으로 한 자산의 가격은 그 자산으로부터 기대되는 순수익의 현재가치라고 할 수 있다¹⁰⁾. 따라서 부동산 보유세의 부담을 증가하는 조치는 부동산 보유에 따른 순이익의 흐름을 줄여 부동산 가격을 하락시키는 효과를 낳는다. 이런 현상은 조세의 자본환원(capitalization of tax)이라고 불린다.

이런 조세의 자본환원 현상과 관련하여 다음 두 가지 사실에 주목할 필요가 있다. 첫째, 보유세 증가 조치로 인한 세부담은 그 조치가 도입된 시점의 부동산 소유자가 모두 부담한다는 것이다. 다시 말하면, 법

10) 이런 관계가 성립하기 위해서는 그 자산에 대한 시장이 경쟁적이어야 한다.

적으로는 미래의 부동산 소유자가 증가된 보유세를 납부하게 되지만 낮은 가격으로 부동산을 구입하였기 때문에 그들이 실제로 세금을 부담하는 것은 아니다. 둘째, 조세의 자본환원 현상은 기본적으로 공급이 고정된 자산에 대해서 성립한다는 점이다. 부동산 임차인에게 세부담의 전가가 완전하게 이루어진다면 보유세 증가 조치로 인한 세부담 증가분은 임대료 수입 증가분으로 정확하게 상쇄되어 부동산 가격은 아무런 변화가 없다. 또한 부동산 매매시장에서 부동산 공급곡선이 완전히 탄력적인 경우 보유세 증가 조치는 궁극적으로 수요자가 지불하는 부동산 가격만을 상승시키고 공급을 줄이는 효과를 낳게 된다. 이러한 사실들은 부동산 보유세 부담 증가를 통한 투기 억제 기능 또는 가격 안정 기능은 작동되더라도 세부담 증가 조치 시점에서 일회적으로 발생함을 시사한다. 또한 세부담의 전가가 가능하거나 공급곡선이 완전 비탄력적이지 않다면 자본환원 현상은 세부담의 증가분의 현재가치에 미달하는 크기로 발생하며, 완전한 전가나 공급곡선이 완전 탄력적이라면 자본환원 현상은 발생하지 않을 수 있음을 시사한다.

3. 부동산 보유세의 경제적 효과

본절에서는 기존 문헌을 통해 부동산 보유세의 경제적 효과를 소개하고자 한다. 여기서 경제적 효과란 기본적으로 보유세 부담의 귀착 효과를 의미한다. 그러나 귀착 문제는 근본적으로 세금이 상대가격을 어떻게 변화시키는가에 대한 것이고, 상대가격의 변화는 부동산의 수량, 유형 및 위치 등에 관한 의사결정에 영향을 미친다. 따라서 보유세 부담의 귀착 효과를 검토하는 것은 형평성 측면뿐만 아니라 효율성 측면에서도 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

세부담의 귀착 효과에 대한 올바른 이해는 조세의 공정성을 판단하고 조세의 정책효과를 분석하는 데 매우 중요하다. 조세의 귀착은 통상적으로 법적 귀착(statutory incidence)과 경제적 귀착(economic

incidence)으로 구분된다. 법적 귀착이란 누가 법적으로 세금을 납부할 의무가 있는가를 의미한다. 이에 비하여 경제적 귀착이란 누가 실질적으로 세부담을 지고 있는가를 나타낸다. 조세가 부과되면 경제주체들은 행태변화를 통해 실제의 세부담을 다른 경제주체에게 전가(tax shifting)시킬 수 있다. 이런 조세 전가의 현상은 법적 귀착과 경제적 귀착 간의 차이를 유발한다. 조세의 경제적 효과를 논할 때에는 누가 실제로 세금을 부담하는가에 관심이 있기 때문에 본 연구에서의 세부담 귀착은 경제적 귀착을 의미한다.

부동산 보유세의 귀착 문제는 오랜 세월 동안 많은 학자들의 연구주제였다. 그러나 누가 부동산 보유세의 궁극적인 부담을 지는가 하는 문제는 아직도 해결되지 않고 논란이 계속되는 주제이다. 기존 연구들에 따르면 부동산 보유세의 귀착은 흔히 전통적 견해(traditional view), 새로운 견해(new view) 그리고 편익 견해(benefit view) 등 세 가지 다른 견해들로 나누어 설명되고 있다. 아래에서는 부동산 보유세의 귀착에 대한 세 가지 다른 견해들을 정리하여 소개한다.

가. 전통적 견해

부동산 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해는 보유세의 귀착이 토지와 건물에 부과되는 물품세(excise tax)의 귀착과 동등하다고 주장한다. 가격결정에 관한 부분균형모형하에서 물품세의 귀착은 수요곡선과 공급곡선의 형태에 의해 결정된다. 만약 어떤 재화가 완전히 비탄력적으로 공급되고 있는 상황에서 물품세가 부과된다면 공급자가 받는 가격은 정확히 세금만큼 감소하는 반면, 수요자가 지불하는 가격은 불변이다. 따라서 공급이 완전 비탄력적인 경우 공급자가 모든 세부담을 지게 된다. 그러나 정반대로 공급이 완전 탄력적인 상황에서는 수요자가 모든 세부담을 지게 된다.

전통적인 견해에서는 토지의 경우 재생산이 불가능하기 때문에 그

공급이 고정된 것으로 본다. 즉, 토지의 공급은 완전 비탄력적인 것으로 가정한다. 따라서 토지보유세는 그 공급자인 토지소유자에게 전적으로 귀착된다고 주장한다. 반면 재생산이 가능한 건물의 경우 장기적으로 완전 탄력적인 공급이 가능하다고 가정한다. 그 결과 재생산이 가능한 건물에 대한 보유세 부담은 수요자에게 모두 전가된다고 본다¹¹⁾. 이와 같이 표준적인 부분균형모형에서의 조세 귀착 분석방식을 따르는 전통적 견해에서는 토지와 건물이 서로 다른 공급곡선의 형태를 지닌 것으로 가정하여 상반된 귀착 효과를 도출하고 있다. 아래에서는 토지분 보유세의 귀착 및 건물분 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해를 자세하게 살펴본다.

1) 토지분 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해

전통적 견해에서는 토지의 양이 궁극적으로 고정되어 있는 사실에 초점을 두고 있다. 먼저, 토지임대 시장에서 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해를 정리하면 다음과 같다. 따라서 다음의 [그림 II-1] 또는 [그림 II-2]와 같이 토지의 공급곡선이 완전 비탄력적이라고 가정한다. 반면 토지의 수요곡선은 한계효용이 체감함에 따라 우하향한다고 본다. 이러한 공급곡선과 수요곡선의 형태를 지닌 시장에서 토지 보유에 대한 세금은 온전히 공급자에게 귀착된다. 이 결과는 법적으로 납세의무자가 토지 소유자이든 임차인이든 동일하다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 II-1]과 [그림 II-2]와 같다.

[그림 II-1]은 토지에 대한 종가세가 토지 사용자에게 법적으로 부

11) Mieszkowski(1972)에 따르면 재생산이 가능한 자산에 대한 보유세 부담은 소비자에게 전가되며 물품세와 동등한 귀착효과를 갖는다는 견해는 Marshall(1897), Pierson(1902), Edgeworth(1925), Simon(1943)의 연구까지 거슬러 올라간다고 한다. 특히 Netzer(1966, 1968)는 국가 전반적으로 과세되는 주택저량(housing stock)에 대한 보유세를 주택서비스(housing service)에 대한 물품세로 표현하였다고 한다.

과된 경우를 나타낸다. 세금이 부과되기 전의 공급곡선과 수요곡선은 각각 S 와 D 이고, 토지의 균형 임대료는 P_0 이다. 이때 토지에 대한 증가세가 토지 사용자에게 부과되면 수요곡선은 D 에서 D' 으로 하향 이동한다. 그 결과 토지 공급자가 받는 임대료는 공급곡선 S 와 세후 수요곡선 D' 가 만나는 P_1 이 된다. 반면, 토지 사용자가 지불하는 임대료는 P_1 과 세금을 합한 P_0 로 변함이 없다. 따라서 토지에 대한 세금은 모두 토지 공급자가 부담하는 결과를 낳는다.

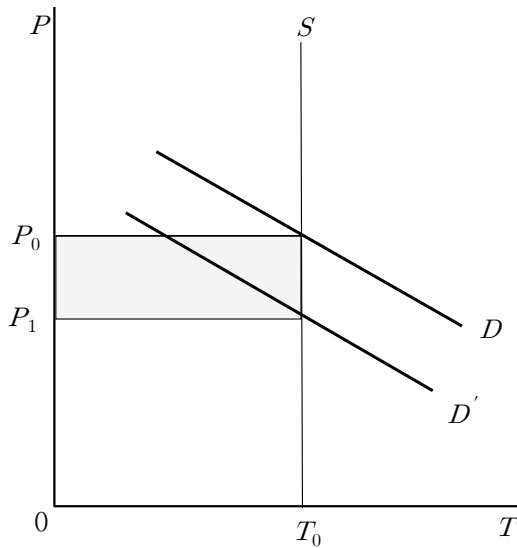
[그림 II-2]는 토지에 대한 증가세가 토지 공급자에게 법적으로 부과된 경우를 나타낸다. 이 경우에는 보유세를 부과하더라도 토지가 세금을 피해 도망갈 수 없기 때문에 세전 공급곡선(S)과 세후 공급곡선(S')은 일치한다. 따라서 토지 사용자가 지불하는 임대료는 P_0 로 변함이 없지만 토지 공급자가 받는 실제 임대료는 세금 t 만큼 줄어든 P_1 이 된다. 즉, 모든 세금을 토지 공급자인 지주가 부담하게 된다.

전통적 견해는 토지매매 시장의 경우에서도 보유세가 부과된다면 그 부담은 온전히 토지 공급자에게 귀착된다고 본다. 이 결과는 기본적으로 토지가 고정되어 있다는 가정과 더불어서 조세의 자본환원(capitalization of tax)이라는 현상에 기인한다. 조세의 자본환원이란 미래의 조세 흐름이 자산의 가격에 반영되는 과정을 말한다. 일반적으로 토지시장이 완전경쟁시장이라면 토지의 가치는 임대료 흐름의 현재가치와 동일해진다. 특히 토지의 공급이 고정된 상황에서 토지에 대해 세금이 부과된다면 토지 소유자가 실제로 받게 되는 연간 임대료는 매년 부과되는 세금만큼 하락하게 된다. 따라서 보유세가 부과되기 시작하는 시점의 토지 가치는 미래의 모든 세부담액의 현재가치만큼 감소하게 된다. 이는 보유세가 최초로 부과되기 시작한 시점의 토지 소유자가 결국 모든 세부담을 지게 됨을 의미한다. 다시 말하면, 미래의 토지 소유자가 법적으로 보유세를 납부하게 되지만 낮은 가격으로 토지를 구입하였기 때문에 그들이 실제로 세금을 부담하는 것은 아님을 의미한다.

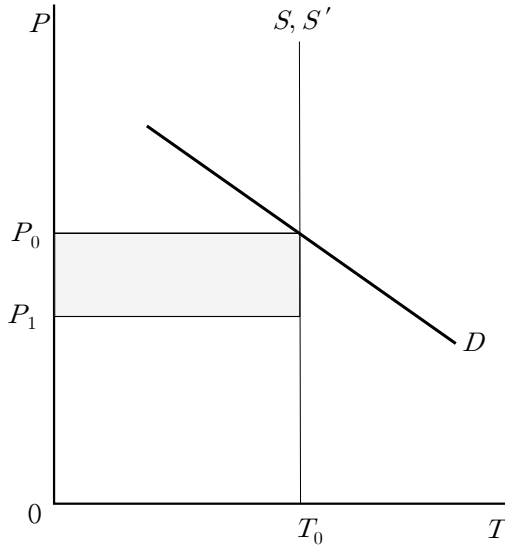
II. 부동산 보유세의 이론적 기초 29

이상의 토지분 보유세 귀착에 대한 전통적 견해는 토지가 고정되었다는 가정에 기초한다. 만약 토지의 공급이 고정되어 있지 않다면 모든 세부담이 토지 소유자에게 귀착된다는 전통적 견해는 수정이 필요하다. 현실에서의 토지의 공급은 Rosen and Gayer(2010)에서 언급한 바와 같이 간척이나 황무지의 개간을 통해 증가할 수 있다. 특히 도시 지역의 토지는 도시 주변의 토지를 개발함으로써 공급 증가가 가능하다. 이처럼 토지 공급곡선이 완전 비탄력적이지 않다면 세부담을 공급자와 수요자가 동시에 부담하는 결과를 낳을 것이다.

[그림 II-1] 전통적 견해의 토지보유세 귀착효과:
토지수요자 과세시



[그림 11-2] 전통적 견해의 토지보유세 귀착효과: 토지소유자 과세시



2) 건물분 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해

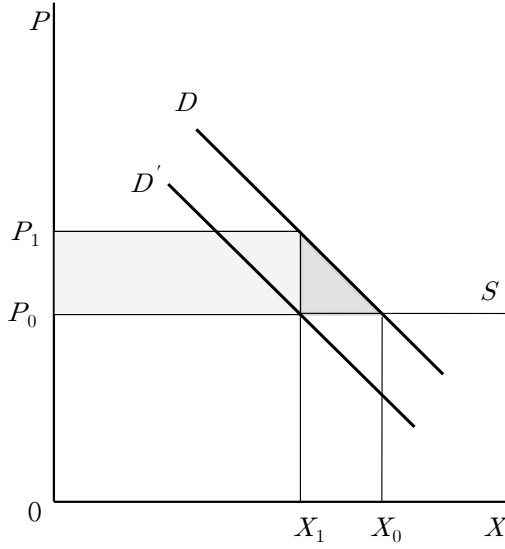
건물분 보유세의 귀착에 대한 전통적 견해는 건물의 공급이 장기적으로 완전 탄력적이라는 가정에 기초한다. Rosen and Gayer(2010)는 건물 공급곡선에 대한 전통적 견해의 가정에 대한 이해를 돕기 위해 한 나라의 전체적인 자본시장을 고려할 것을 제안하고 있다. 자본은 건축물 건설이나 댐이나 도로 등의 사회간접자본, 제조업의 설비 등과 같은 다양한 투자사업에 사용될 수 있다. 특정 시점에서 보면 자본의 가격이 존재하고, 그 가격 수준에서 자본은 여러 가지 투자사업에 배분된다. 전통적인 견해에 따르면, 장기적인 관점에서 볼 때, 건설부문은 그 부문에서 필요로 하는 모든 자본을 시장가격으로 획득할 수 있다. 따라서 전통적 견해에서는 건물의 공급곡선은 장기적으로 완전 탄력적이라고 가정하고 있는 것이다. 이를 그림으로 표현하면 다음의

[그림 II-3] 또는 [그림 II-4]에서의 수평한 공급곡선이 된다. 이때 건물의 수요곡선은 토지의 수요곡선과 마찬가지로 한계효용이 체감함에 따라 우하향하고 있다.

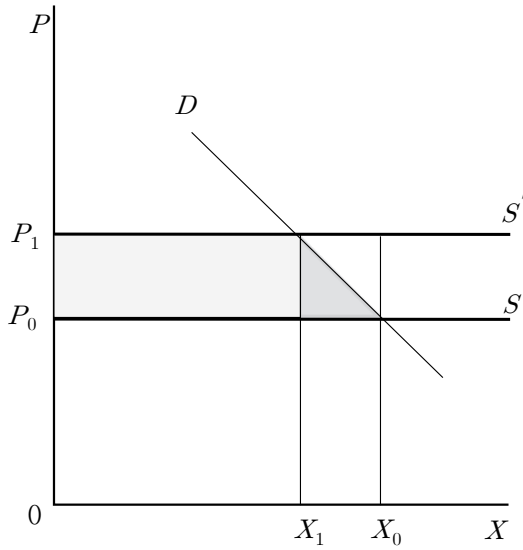
이러한 공급곡선과 수요곡선의 형태를 지닌 건물시장의 경우 보유세는 온전히 수요자에게 귀착된다. 먼저, [그림 II-3]은 건물에 대한 세금이 건물 수요자에게 법적으로 부과된 경우를 나타낸다. 세금이 부과되기 전의 건물에 대한 공급곡선과 수요곡선은 각각 S 와 D 이고, 공급곡선은 현행 가격 P_0 에서 수평이다. 현행 가격 P_0 에서 거래되는 건물의 수량은 B_0 이다. 이때 건물에 대한 증가세가 건물 수요자에게 부과되면 토지의 수요곡선의 이동처럼 건물의 수요곡선은 D 에서 D' 으로 하향 이동한다. 그러나 공급곡선이 수직이었던 토지시장과는 달리 건물시장에서는 공급자가 받는 가격은 여전히 P_0 이다. 반면, 건물 수요자가 지불하는 가격은 P_0 와 세금을 합한 P_1 이 된다. 따라서 토지시장과는 달리 건물시장에서는 건물 수요자가 모든 세금을 부담하는 결과를 낳는다.

한편 [그림 II-4]는 건물에 대한 세금이 건물 공급자에게 법적으로 부과된 경우를 보여준다. 이런 상황에서 건물에 대한 세금 부과는 수요곡선을 이동시키지 않고 수평인 공급곡선만 위로 이동시킨다. 이는 건물 공급자가 건물을 공급하기 위해 단위당 적어도 P_0 을 받아야 하기 때문에 부과된 세금만큼 공급곡선은 위로 이동하게 된다. 그 결과 건물 공급자가 받는 가격은 여전히 P_0 이지만 건물 수요자가 지불하는 가격은 P_0 에 세금을 더한 P_1 이 된다. 따라서 법적으로는 건물 공급자에게 납세의무는 있지만 실제로는 건물 수요자가 모든 세금을 부담하게 된다.

[그림 11-3] 전통적 견해의 건물보유세 귀착효과: 건물수요자 과세시



[그림 11-4] 전통적 견해의 건물보유세 귀착효과: 건물소유자 과세시



나. 새로운 견해

새로운 견해는 기존의 전통적 견해와는 달리 부동산 보유세의 귀착 문제를 부분균형모형이 아닌 일반균형모형의 틀 안에서 접근한다. 통상 세부담의 귀착과 관련하여 부분균형모형은 조세가 부과된 시장만을 고려하는 모형으로 다른 시장으로의 과급효과는 고려하지 않는다. 따라서 경제 전체에 비해 상대적으로 매우 작은 부문에 조세가 부과될 경우에 더욱 적합한 분석 틀이다. 그러나 전체 경제에 비하여 상대적으로 큰 부문에 조세가 부과될 경우에는 해당 시장뿐만 아니라 상호 연관되어 있는 다른 시장에 미치는 영향도 살펴보는 것이 필요하다. 다시 말하면, 경제 전체에서 차지하는 비중이 큰 부문에 부과된 세금의 귀착 문제는 다양한 시장들이 상호 연관되어 있는 방식을 고려하는 일반균형모형의 틀 안에서 접근하는 것이 바람직하다.

Mieszkowski(1972), Zodrow & Mieszkowski(1983, 1986) 등에 의해 제안·발전된 새로운 견해는 부동산의 보유세 귀착의 문제를 일반균형모형의 틀에서 접근해야 함을 강조하고 있다. 이는 보유세가 거의 모든 지방정부에서 부과되고 있다는 사실과 보유세는 경제의 자본저량(capital stock) 중 상당한 부분에 과세되고 있다는 사실에 근거한다. 특히 두 번째 사실과 관련하여 새로운 견해에서는 보유세의 부과대상이 주택, 건물, 토지 등 부동산에 한정되는 것이 아니라 모든 종류의 일반적인 자본에 상이한 세율로 과세되는 것으로 보고 있다. 이런 관점에서 새로운 견해를 ‘자본과세 견해(capital tax view)’라고 부른다.

새로운 견해의 추가적인 기본적인 가정을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자본·노동 등 생산요소의 전체 공급량은 고정되어 있다. 둘째, 생산물 시장 및 생산요소 시장은 완전 경쟁적이며, 각 생산요소의 가격은 그 한계생산물의 가치와 일치한다. 셋째, 자본은 완전히 자유롭게 생산부문이나 지역 간에 이동할 수 있어서 모든 자본의 세후수익률은 동일하다. 그리고 모든 형태의 자본 가치는 그것의 재생산비용과 일치

하여 보유세의 자본환원 현상이 발생하지 않는다. 마지막으로 단순화를 위해 정부 예산은 일정하게 고정된 것으로 본다.

한편 새로운 견해에서는 자본의 형태나 지역에 따라 실효세율이 다르다는 점에 착안하여 보유세율을 보유세의 전국 평균으로 표현되는 공통세율분(uniform tax rate)과 자본의 형태나 지역별로 평균에서 이탈한 편차세율분으로 구분하여 분석하고 있다. 특히 공통세율분의 세부담 귀착효과는 '일반세 효과(general tax effects)', 편차세율분의 세부담 귀착효과는 '물품세 효과(excise tax effects)'라고 부른다. 아래에서는 일반세 효과와 물품세 효과에 대하여 살펴보고 있다.

1) 일반세 효과

먼저, 새로운 견해가 주장하는 일반세 효과를 이해하기 위해 보유세가 모든 형태의 자본에 대한 단일세(uniform tax)로 근사될 수 있다고 가정하자. 이 경우 보유세는 일반균형모형에서 자본에 대한 일반 요소세로 간주될 수 있다. 경제 전체의 자본이 고정되어 있기 때문에 자본에 부과된 일반 요소세의 부담은 온전히 자본 공급자에게 귀속되며 수요자 측면에서의 생산물의 상대가격 및 생산요소의 상대가격은 변함이 없다. 이는 보유세가 모든 자본에 대한 단일세로 근사될 수 있는 경우, 보유세가 부과되더라도 주거 서비스의 가격, 즉 주택 임대료는 증가하지 않음을 시사한다.

이상의 논의는 한 경제에서 가용할 수 있는 자본의 양이 고정되었다는 가정에 기초한다. 그러나 장기적인 관점에서 보면 자본의 공급량은 세율에 의존할 수 있다. 만약 보유세가 장기적으로 자본의 공급을 감소시킨다면 노동생산성 및 임금은 하락하는 등 다른 생산요소에 영향을 미칠 것이다.

2) 물품세 효과

위에서 살펴본 일반세 효과의 결론은 모든 지방정부가 모든 형태의 자본에 동일한 세율로 과세한다는 가정에 기초한다. 그러나 지방정부가 부과하는 세율은 지역별, 자본 형태별로 차이가 존재하는 것이 보통이다. 이와 같은 지방정부별 세율 차이는 자본에 대하여 세율이 서로 다른 물품세를 부과하는 효과를 낳는다.

새로운 견해에 따르면 자유롭게 이동 가능한 자본은 높은 세율로 과세한 지역에서 낮은 세율로 과세한 지역으로 이동하여 자본의 세후 한계수익률을 일치시키게 된다. Zodrow(2001)이 지적한 바와 같이 자본의 이동은 생산요소 및 생산물의 상대가격에 영향을 준다. 상대적으로 높은 세율로 과세된 지역의 경우 주택 등 생산물의 가격이 상승하고 임금과 토지가격은 하락하게 된다. 반대로 낮은 세율로 과세된 지역의 경우 주택 등 생산물의 가격은 하락하고, 임금과 토지가격은 상승하게 된다. 이때 생산요소 및 생산물에 미치는 구체적인 효과는 생산요소의 이동성 정도, 생산방식, 소비자 수요 구조 등에 좌우된다. 예를 들어, 한 지역의 보유세 증가에 따른 물품세 효과를 보면, 그 지역의 주택 등 생산물 수요자 및 노동과 토지 소유자가 세금을 서로 부담하게 된다. 특히, 사람들이 지역 간 이동을 자유롭게 할 수 있는 경우 토지 소유자로의 세부담 후방전가가 일어날 가능성이 높을 것이다.

다. 편익 견해

Zodrow(2001)에 따르면 부동산 보유세에 대한 편익 견해는 Hamilton(1975, 1976), Fischel(1975) 및 White(1975)에 의해 제시·발전되었다고 한다. 편익 견해는 부동산 보유세가 지방공공서비스를 제공하는 데 사용된다는 사실에 주목하고, 지방정부에 관한 Tiebout(1956) 모형을 확장함으로써 등장하였다. Tiebout 모형의 핵심은 특정

조건에서 소비자의 이동성 및 지방 공공서비스 수준의 지역 간 경쟁이 지방공공 부문에서 자원배분의 효율성을 담보한다는 점이다. 그러나 Tiebout 모형에서는 지방 보유세의 존재를 무시하고 오히려 인두세 형식의 편익세(benefit taxes)를 가정하고 있다. 이에 Hamilton은 보유세가 Tiebout 모형의 인두세로 전환될 수 있는 조건을 마련함으로써 보유세 귀착 문제에 관한 편익 견해의 개념을 제시하였다.

Hamilton(1975)은 Tiebout 모형에서 다음과 같은 가정을 하였다. 첫째, 사람들은 지방 공공서비스에 대한 자신의 수요에 따라 특정 자치단체로 배치된다. 둘째, 사람들의 모든 선호도를 만족시킬 수 있는 충분한 지방세와 지방지출 패키지가 존재한다. 셋째, 자치단체는 주택 가격 측면에서 동질적이고 사람들이 원하는 주택 및 정부 서비스 패키지를 수용할 수 있는 충분한 자치단체가 존재한다. 넷째, 각 자치단체마다 최저 주택가격을 지지해주는 용도별 지역지정(zoning) 규정이 존재한다.

이런 가정들 아래에서는 사람들이 최저 주택가격보다 싼 주택을 구매할 수 없다. 이는 최저 주택가격과 연계된 최소한의 세금을 지불하지도 않고 지방 공공서비스를 이용하는 무임승차 행위가 불가능함을 뜻한다. 반대로 사람들은 용도별 지역지정(zoning)으로 확립된 최저 주택가격보다 더 비싼 주택을 절대로 구매하지 않게 된다. 이는 더 비싼 주택을 구매하는 것이 이웃들의 공공서비스 소비를 보조하는 결과를 낳기 때문이다. 따라서 더 비싼 주택을 원하는 사람들은 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 주택과 공공서비스를 제공해 주는 다른 자치단체로 이동할 것이다. 이런 상황에서는 한 자치단체의 모든 거주민은 편익 과세의 역할을 하는 보유세를 동일하게 부담하게 된다.

한편 Hamilton(1976)은 기존 자신의 모형을 확장하여 주택가격이 이질적(heterogenous)인 보다 현실에 가까운 모형을 제시하였다. 확장모형에서 Hamilton은 다음과 같이 가정하였다. 첫째, 모든 자치단체는 완전히 개발된 상태여서 보유세의 변화에 따른 주택저량의 변화는 발생

하지 못한다. 둘째, 일부 자치단체들은 주택 소비 측면에서 이질적일 수 있지만 공공서비스 및 주택의 수요 측면에서 서로 동질적인 자치단체들이 여전히 존재한다. 서로 완전히 동질적인 자치단체들에 대한 선택권이 존재한다는 가정 아래서 어느 누구도 편익보다 더 많은 세금을 기꺼이 내려고 하지 않는다. 이런 가정들을 통해 Hamilton은 완전한 자본환원 효과로 인해 보유세가 편익 과세(benefit tax)가 됨을 보여주었다¹²⁾. 예를 들면, 상대적으로 가격이 낮은 주택은 미래 세 부담의 현재 가치보다 공공서비스로부터 받는 편익의 현재 가치가 더 높기 때문에 그 차이만큼 가격이 할증(premium)되어 팔린다. 즉, 저가 주택의 소유자는 비록 적은 세금을 납부하고 있지만 세금보다 큰 편익에 따른 재정 순차익만큼을 주택 구입 시 추가적으로 지불하여야 했다. 반대로 상대적으로 가격이 높은 주택의 경우 미래의 편익보다 세 부담의 현재 가치가 더 크기 때문에 그 차이만큼 가격이 할인되어 팔린다. 즉, 고가의 주택을 소유한 자는 현재 많은 세금을 지불하고 있지만 편익보다 큰 세금에 따른 재정 순손실만큼을 주택 구입 시 추가적인 할인을 받았다.

이상의 내용을 정리하면 편익 견해는 보유세를 하나의 조세가 아니라 지방 공공서비스를 구매하는 비용으로 간주한다. 이와 같이 보유세가 공공서비스에 대한 사용자 요금이라고 한다면 세금이 아니기 때문에 보유세의 귀착효과에 대한 논의는 의미가 없다. 또한 보유세가 단순히 공공서비스의 가격이라면 주택시장에 왜곡을 가져오지 않아 보유세는 추가부담이 없게 된다.

12) 여기서 보유세가 편익과세가 된다는 의미는 보유세가 지역 공공서비스에 대한 평균비용 가격책정(average-cost pricing), 즉 가구당 비용(cost per household)이 된다는 것이다.

Ⅲ. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점

본장에서는 우리나라의 부동산 보유세제의 현황과 문제점을 파악하고자 한다. 특히 현 체계에 대한 이해를 위해 최근 우리나라의 부동산 보유세 변천과정을 조사한다. 그런 다음 현행 부동산 보유세의 문제점을 살펴본다.

1. 부동산 보유세제의 변천 개요

가. 참여정부 시기의 보유세제

1) 종합부동산세 도입 이전의 보유세제: 2004년 기준

우리나라의 부동산 보유세 체계를 종합부동산세 도입 이전 시점인 2004년을 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 당시 우리나라는 부동산을 토지와 건물로 분리하여 보유세를 과세하였다. 토지분 보유세는 종합토지세와 목적세인 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등 모두 4개의 세목으로 구성되었다. 이 중 지방교육세와 농어촌특별세는 종합토지세를 과세표준으로 하는 부가세(surtax) 형식이었다. 건물분 보유세는 재산세와 목적세인 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등 모두 4개의 세목으로 구성되었다. 그 가운데 지방교육세는 재산세에 부가되는 부가세였다.

가) 토지분 보유세

(1) 종합토지세

종합토지세는 1990년에 도입되어 1991년부터 종합부동산세가 도입되기 직전연도인 2004년까지 시행된 토지에 대한 보유세로서 기초자치단체인 시·군·구에서 부과하였다. 종합토지세는 모든 토지를 과세 대상으로 하며, 납세의무자는 토지를 소유하고 있는 자였다. 종합토지세의 과세방식은 토지의 종류에 따라 종합합산방식, 별도합산방식, 분리과세방식 등 세 가지 방법으로 구분되었다.

먼저, 종합합산 과세방식을 살펴보면 다음과 같다. 종합합산방식의 과세대상은 주거용 토지, 부재지주 소유농지, 법인소유 농지, 임야(분리과세대상 제외), 공장용지의 기준초과토지, 목장용지의 기준초과토지, 나대지, 잡종지 등이다. 종합합산방식의 과세표준은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 전국의 모든 토지 중 별도합산 또는 분리과세의 대상이 되는 토지를 제외한 토지의 시가표준액을 합한 금액이다. 여기서 시가표준액은 개별공시지가에 자치단체의 과세표준액 적용비율을 곱한 것이다. 동 방식에서의 세율체계를 살펴보면 과세표준에 따라 9단계의 초과 누진세율이 적용되었고, 최저세율은 0.2%였고 최고세율은 5%였다.

다음으로 별도합산 과세방식을 살펴보면 다음과 같다. 별도합산방식의 과세대상은 일반 영업용 건축물 부속토지이다. 별도합산방식의 과세표준은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 전국의 모든 토지 중 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지의 가액을 합산한 금액이다. 동 방식에서의 세율체계를 살펴보면 과세표준에 따라 9단계의 초과 누진세율이 적용되었고, 최저세율은 0.3%였고 최고세율은 2%였다. 여기서 시가표준액은 개별공시지가에 자치단체의 과세표준액 적용비율을 곱한 것이다.

마지막으로 분리과세방식을 살펴보면 과세대상은 자경농지, 임야, 목장용지, 공장용지, 골프장·별장·고급오락장용 토지, 기준면적 초과 주택부속 토지 등이다. 분리과세방식의 과세표준은 해당 토지에 대하여 대통령령으로 정한 토지가액이다. 동 방식에서의 세율체계를 살펴보면 자경농지(전, 답, 과수원), 임야(영림계획인가림, 특수개발림, 문화재보호림, 자연환경림, 종중림 등), 목장용지(기준면적에 한함)의 경우 0.1%의 세율이 적용되고, 공장용지(기준면적에 한함), 기타 토지의 경우 0.3%의 세율이, 골프장·별장·고급오락장용 토지, 기준면적 초과 주택 부속토지의 경우에는 0.5%의 세율이 적용되었다. 여기서 시가표준액은 개별공시지가에 자치단체의 과세표준액 적용비율을 곱한 것이다.

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 41

〈표 III-1〉 2004년의 종합토지세 개요

구분	종합합산	별도합산	분리과세		
과세방법	인별 전국합산 과세				
납세의무자	토지 실소유자				
과세표준	토지가액(시가표준액=개별공시지가×자치단체의 과세표준액 적용 비율)				
세율	과세표준액	세율	과세표준액	세율	<ul style="list-style-type: none"> • 전·답·과수원·목장용지·임야 : 0.1% • 공장용지(기준면적에 한함), 기타 토지 : 0.3% • 별장·고급오락장용 토지·골프장·기준면적 초과 주택지: 5%
	2천만원 이하	0.2%	1억원 이하	0.3%	
	5천만원 이하	0.3%	5억원 이하	0.4%	
	1억원 이하	0.5%	10억원 이하	0.5%	
	3억원 이하	0.7%	30억원 이하	0.6%	
	5억원 이하	1.0%	50억원 이하	0.8%	
	10억원 이하	1.5%	100억원 이하	1.0%	
	30억원 이하	2.0%	300억원 이하	1.2%	
	50억원 이하	3.0%	500억원 이하	1.5%	
50억원 초과	5.0%	500억원 초과	2.0%		
소액부징수	2,000원				
납부기한	10. 16 ~ 10. 31				
과세주체	시·군·구				
세수사용	일반회계				

출처: 박명호·우석진(2007).

(2) 기타 토지분 보유세

2004년 당시 종합토지세 외에 토지에 과세하는 보유세로는 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등 3개의 세목이 존재하였다. 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위해 도시계획법에 의해 고시한 도시계획구역 안에 있는 토지나 건축물에 대하여 부과되는 목적세로서 토지 시가표준액에 0.2%의 단일세율로 과세하였다.

지방교육세는 지방교육재정을 확보하기 위해 재산세 등의 지방세에 부가하여 과세되는 부가세(surtax)이다. 재산세와 관련된 지방교육세는 재산세액의 20%로 과세되었다.

농어촌특별세(국세) 또한 부가세(surtax)로서 종합토지세 세액에 10~15%의 세율을 적용하였다. 전체적으로 보면 토지에 대한 보유세 성격의 목적세가 종합토지세 수입의 54% 규모를 차지하고 있으며, 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세는 종합토지세의 17.6%, 5.8%, 30.6%의 규모로 나타났다. 대략적 내용은 아래 <표 III-2>를 통해 간단히 설명한다.

<표 III-2> 2004년 당시 기타 토지분 보유세 개요

구 분	도시계획세	지방교육세	농어촌특별세
과세대상	도시계획구역내 토지	종합토지세	종합토지세
납세의무자	종합토지세 납세의무가 있는 자		
과세표준	종합토지세 과표	종합토지세액	종합토지세액
세 율	<ul style="list-style-type: none"> •표준세율: 0.2% •조례로 가감조정 가능 (한도: 0.3%) 	20%	<ul style="list-style-type: none"> •5백만원 초과 ~ 1천만원 이하: 10% •1천만원 초과: 15%
납부기한	10. 16~10. 31	10. 16~10. 31	10. 16~10. 31
과세주체	시·군·구	시·군·구	시·군·구
세수사용	도시계획사업 (일반회계)	지방교육재정 특별회계	농어촌특별세 관리특별회계

출처: 박명호·우석진(2007)

나) 건물분 보유세

(1) 재산세

재산세는 1961년부터 시행되어 온 건물분 보유세의 대표적 세목으로서 지방세 중 시·군·구세이며 보통세이다. 2004년 당시 재산세 과세대상은 건축물, 선박, 항공기이며 납세의무자는 재산의 소유자이다. 아래에서는 건축물을 중심으로 재산세의 주요 내용을 살펴본다.

먼저, 건물의 과세표준은 과세대상에 대한 매년 1월 1일 현재의 시가표준액이다. 여기서 시가표준액이란 지방자치단체의 장이 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조가격 등을 참작하여 정한 기준가격(신축 건물기준가격)¹³⁾에 종류·구조·용도·경과연수 등 대통령령이 정하는 과세대상별 특성을 감안하여 결정한 매년 1월 1일 현재의 가격을 의미한다.

$\begin{aligned} \bullet \text{ 시가표준액} &= \text{신축건물기준가격} \times \text{구조지수} \times \text{용도지수} \times \text{위치지수} \\ &\quad \times \text{경과연수별잔가율} \times \text{면적} \times \text{가감산율}^{14)} \end{aligned}$
--

건축물에 대한 세율체계는 건축물의 유형에 따라 4가지로 구분된다. 주택 건물의 경우 6단계 초과 누진 세율구조가 적용되었고, 최저 0.3%에서 최고 7%까지 세율이 적용되었다. 도시 주거지역 내의 공장용 건축물에는 0.6%의 단일세율이 적용되었다. 별장과 골프장 및 고급 오락장에는 5%의 단일세율이 적용되어 증과되었다. 기타의 건축물에는

13) 건물의 경우 건물의 실제 재산가액을 파악하기 어렵다는 한계 때문에 건설교통부가 정하는 표준건축비인 철근콘크리트 슬라브구조 아파트의 신축가격에 일정비율을 곱한 결과인 신축건물기준가액을 기준가격으로 활용하였다.

14) 2004년부터 가감산율 적용기준이 면적에서 국세청 기준시가로 변경

0.3%의 단일세율이 적용되었다. 보다 구체적인 세율구조는 아래의 <표 Ⅲ-3>을 참조하기 바란다.

<표 Ⅲ-3> 2004년 당시 재산세 개요

과세대상	건축물				선박	항공기	
	주택	골프장 별장 고급오락장	도시 거주지내 공장용 건축물	그 외 건물			
납세의무자	재산 실소유자						
과세표준	시가표준액						
세율	과세표준액	세율	5%	0.6%	0.3%	<ul style="list-style-type: none"> • 고급선박 5% • 기타 0.3% 	0.3%
	1,200만원 이하	0.3%					
	1,600만원 이하	0.5%					
	2,200만원 이하	1%					
	3,000만원 이하	3%					
	4,000만원 이하	5%					
4,000만원 초과	7%						
소액부징수	2,000원						
납부기한	7. 16 ~ 7. 31						
과세주체	시·군·구						
세수사용	일반회계						

출처: 박명호·우석진(2007)

한편 다음과 같은 요건을 갖춘 건축물의 경우에는 재산세가 비과세되었다. 첫 번째 경우는 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 대통령령으로 정하는 비영리사업자¹⁵⁾가 그 사업에

15) 여기서 대통령령으로 정하는 비영리사업자란 종교 및 제사를 목적으로 하는 단체, 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교를 경영하는 자 및 평생교육법에 의한 교육시설을 운영하는 평생교육단체, 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인, 양로원·보육원·모자원·한

직접 사용하는 부동산이다. 두 번째 경우는 대통령령이 정하는 마을회관 등 주민공동체¹⁶⁾ 소유건축물이다. 세 번째 경우에는 별정우체국이 공용 또는 공공용으로 사용하는 건축물이 해당된다. 네 번째는 임시로 사용하기 위하여 건축된 건축물로서 재산세 과세기준일 현재 1년 미만의 건축물이다. 다섯 번째의 경우에는 행정기관으로부터 철거명령을 받은 건축물 등 재산세를 부과함이 부적절한 건축물로서 대통령령이 정하는 것¹⁷⁾이 해당된다. 그리고 재산세 세액이 2,000원 미만인 경우에는 재산세를 징수하지 않았다.

(2) 기타 건물분 보유세

2004년 당시 재산세 외에 건물분 보유세로 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등 3개의 세목이 과세되었다. 지방교육세는 지방교육재정을 확보하기 위해 재산세 등의 지방세에 부가하여 과세되는 부가세(surtax)로서 재산세와 관련된 지방교육세는 재산세액의 20%로 과세되었다. 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위해 도시계획법에 의거, 고시한 도시계획구역 안에 있는 토지나 건축물에 대하여 부과되는 목적세로서 도시계획세의 과세표준은 재산세의 과세표준인 시가표준액을 사용하였다. 2004년 당시 도시계획세의 세율은 0.2% 단일세율이었다.

공동시설세의 경우 소방시설, 오물처리시설 등 공공시설에 필요한

센병자 치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 한국한센복지협회, 정당법에 의하여 설립된 정당, 영유아보육법에 의한 영유아보육시설을 운영하는 자를 말한다.

16) 여기서 주민공동체란 마을 주민의 복지 증진 등을 도모하기 위하여 마을 주민만으로 구성된 조직을 말한다.

17) 이는 재산세를 부과하는 당해연도 내에 철거하기로 계획이 확정되어 재산세 과세기준일 현재 행정관청으로부터 철거명령을 받았거나 철거보상계약이 체결된 건축물(건축물의 일부분을 철거하는 경우에는 철거되지 아니하는 부분을 제외)을 말한다.

경비를 충당하기 위해 그 시설로 인해 이익을 받는 자에게 부과하는 목적세이다. 공동시설세의 과세대상은 건축물과 선박이었고, 과세표준은 재산세의 과세표준인 시가표준액을 사용하였다. 아래의 <표 III-4>는 2004년 당시 기타 건물분 보유세를 정리한 것이다.

<표 III-4> 2004년 당시 기타 건물분 보유세 개요

구 분	지방교육세	도시계획세	공동시설세
과세대상	재산세	도시계획구역 건축물	소방시설(건축물, 선박)
과세표준	재산세액	재산세 과세표준	재산세 과세표준
세 율	20%	0.2%	<ul style="list-style-type: none"> • 표준세율: 6단계 누진세율 5백만원 이하 0.06% ~ 5천만원 초과 0.16% • 화재 위험 건축물¹⁾은 표준세율의 2배
납부기한	7. 1 ~ 7. 31		
과세주체	시·군·구		
세수사용	지방교육재정 특별회계	도시계획 사업 충당	소방시설 필요비용 (일반회계)

주: 1) 화재 위험 건축물에는 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상 건축물 등이 포함

출처: 박명호·우석진(2007)

2) 종합부동산세 도입 이후의 보유세제: 2005년

참여정부는 2005년부터 종합토지세를 폐지하고 국세인 종합부동산세를 시행하는 등 부동산 보유세제를 대폭 개편하였다. 새로 도입된 종합부동산세는 국세로서 주택에 대해서는 건물과 토지를 통합하여 개인별 보유 주택가액의 총액이 일정 금액 이상인 경우에 과세하였다. 종합토지세의 별도합산과세 대상 토지에 대해서는 종합부동산세를 과

세하며, 주택 외의 사업용 건축물에 대해서는 건물분 재산세만, 종합토지세 분리과세 대상에 대해서는 토지분 재산세만 과세하였다.

가) 종합부동산세 도입 배경

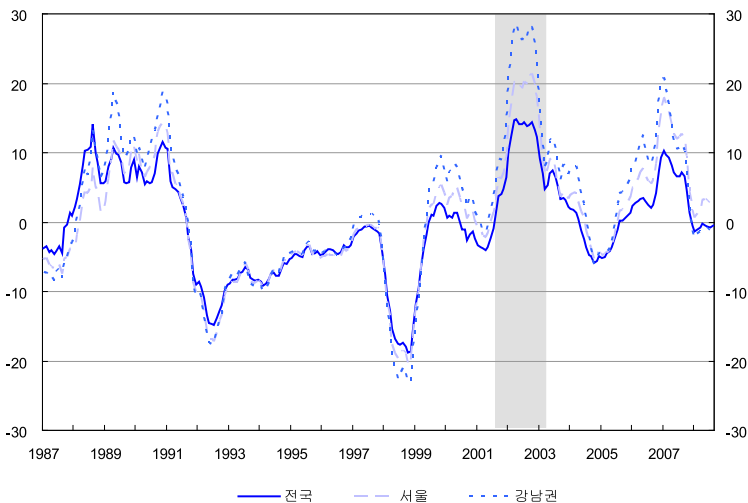
종합부동산세의 도입 배경은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 기존 보유세제의 문제점을 보완하기 위한 것이며 두 번째는 2000년대 초반 이후 급격하게 상승한 부동산 가격을 안정화하기 위한 것이다. 기존 보유세제에 대해서는 보유세(종합토지세·재산세)가 지나치게 작다는 문제점과 함께 거래세(취·등록세)부담이 과도하다는 지적이 꾸준히 거론되어 왔다. 또한 세부담의 형평성 문제와 재산세 과세표준 산출체계가 복잡하고 불합리하다는 지적도 계속되어 왔다. 부동산 거래세는 현금의 흐름이 발생했을 때 부과하는 세금으로 조세저항이 적다는 장점이 있는 반면 부동산 거래를 억제하는 효과(lock-in effect)가 있어 과도한 과세는 바람직하지 않음에도 불구하고 기존의 세제는 보유세 부담은 적은 반면, 거래세 부담이 과도하여 문제가 되었다. 부동산 보유세는 이미 축적된 재산에 대한 과세로서 경제활동을 왜곡시키는 부작용이 적은 반면 현금의 흐름과 무관하게 정기적으로 과세함으로써 조세저항이 크다는 문제가 있다.

이에 대해 우리나라는 OECD 평균과 비교하여 보유세 부담은 상대적으로 낮은 반면 거래세 부담은 매우 높은 상태이므로 조세의 왜곡효과를 줄이기 위해 거래세 부담은 낮추고 보유세 부담은 높일 필요가 있다는 것이 일반적인 평가이다. 또한 토지와 건물이 상이한 평가법 및 세율체계를 지닌 종합토지세와 재산세로 분리 과세되며, 과세표준이 시가를 제대로 반영하지 못함에 따라 고가 주택에 적은 세금이 부과되는 문제가 발생하는 등 세부담의 형평성 문제도 꾸준히 제기되어 왔다. 이와 함께 과세표준 산출체계에 대한 문제가 제기되었는데, 재산세의 과세표준이 되는 시가평가액을 산정하는데 있어 구조·용도·위치지수

등 6가지 요인을 고려하여 복잡하고 이해하기 어려울 뿐 아니라 과표산출의 기본이 되는 신축건물 기준가액의 현실화율이 지속적으로 악화되는 등의 문제가 발생하여 결과적으로 저가의 신축주택에 비해 오래된 고가의 주택이 더 적은 세금을 부담하는 경우가 발생하여 납세자의 불만을 야기하였다.

국민의 정부가 외환위기 이후 경기부양을 위해 부동산경기부양책을 지속적으로 추진한 결과 부동산 가격은 국민의 정부 말기인 2000년대 초반부터 급등하는 양상을 보이기 시작했다. 당시 전년 동기 대비 실질 주택매매가격지수 증가율을 살펴보면, 2001. 8~2004. 4 기간 동안 서울의 한강 이남 지역은 평균적으로 15.4%, 서울 전체는 11.0%, 전국은 7.7% 상승하였고, 특히 2002년 한 해로 기간을 한정하면, 주택매매가격지수 상승률이 서울의 한강 이남 지역은 26.1%, 서울 전체는 19.3%, 전국 13.5% 등 주택가격이 단기적으로 급등하였는데, 이는 [그림 Ⅲ-1]에서 확인할 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 전년 동기 대비 실질주택매매가격지수 변동률 추이



III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 49

이러한 부동산 가격급등을 안정화하기 위하여 참여정부는 보유세 강화 및 거래세 완화라는 부동산세제 개편의 기본방향을 수립하여 그동안 제기된 부동산 보유세제의 문제점을 개선하는 한편 실효세율을 인상함으로써 부동산시장의 안정을 도모하는 방향으로 세제개편을 추진하였다. 특히 참여정부는 주택과 토지가격의 급등이 국민의 주거생활 안정 및 기업 투자를 저해하는 요인이라는 인식과 함께 불로소득 및 자산소득의 불균등한 분포가 국민계층 간에 사회적 갈등을 야기하고, 부동산 투기 소득이 다시 부동산 투기로 유입돼 경제성장을 저해하는 악순환을 형성한다는 판단 아래 소득재분배와 부동산 투기 억제 의 관점에서 부동산세제 개편을 추진하였다.

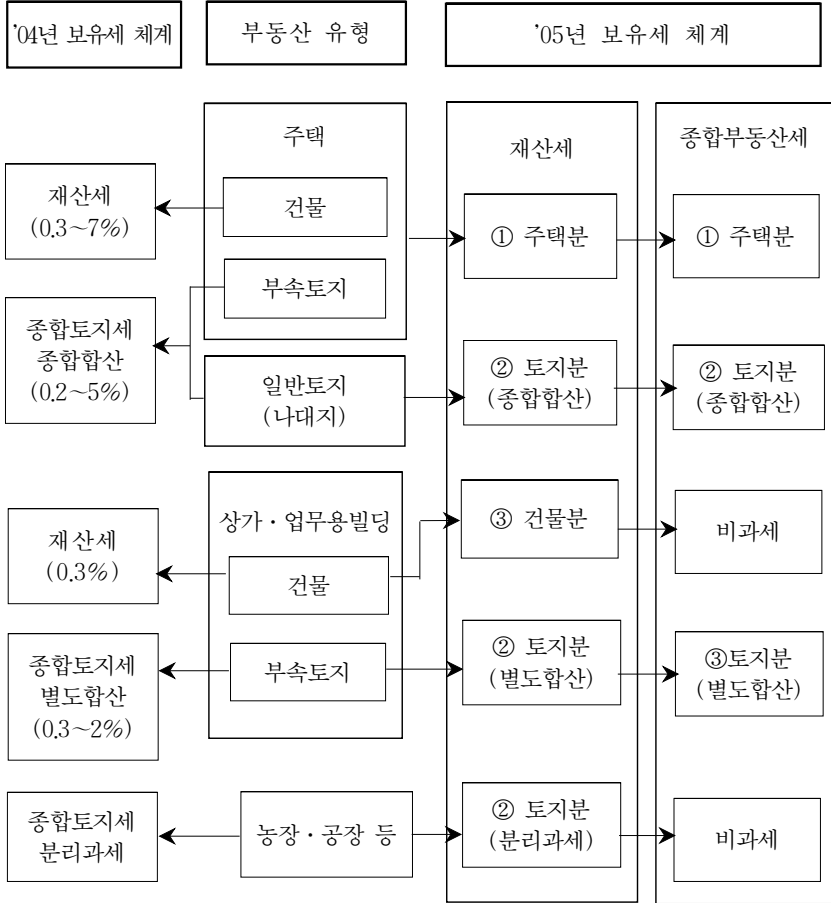
나) 2005년 부동산 보유세 개편내용

2005년 보유세제 개편의 가장 중요한 특징 중의 하나는 토지에 대한 보유세인 종합토지세와 건물에 대한 보유세인 재산세를 새로운 재산세로 통합한 것이다. 변경된 부동산 보유세 개편 개요는 <표 III-5>에서 설명하고 있으며, 변경된 보유세 체계는 [그림 III-2]에 나타나 있다. 특히 주택에 대해서는 건물과 토지를 통합 평가하여 과세표준을 산출하고 하나의 세율체계를 적용하는 방향으로 개편하였는데, 물건별로 과세하고 과세표준에 따라 0.15~0.5%의 세율을 부과하였다. 사업용 부동산은 재산세 내에서 토지와 건물이 분리과세되는 체계를 유지하였는데, 종합토지세제하에서 별도합산 과세되던 상가, 업무용 빌딩의 부속토지는 재산세제하에서도 별도합산(시군별, 인별 합산)되어 토지분 재산세(세율 0.2~0.4%)가 부과되고 해당 건물에 대해서는 건물분 재산세가 부과되었다. 종합토지세제하에서 분리과세되던 토지(농장, 공장용 토지 등)는 새로운 재산세제하에서도 토지분 재산세가 분리과세되었다. 종합토지세 종합합산과세 대상 토지 중 주택 부속토지를 제외한 일반토지(나대지)는 종합합산(시군별, 인별 합산)하여

0.2~0.5%의 세율로 토지분 재산세가 부과되었다.

또한 각 개인이 전국에 보유하고 있는 부동산 가액을 합산하여 일정액 이상인 경우 국세인 종합부동산세를 과세하였는데, 주택의 경우 인별 보유액이 공시가격 기준 9억원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해 1~3%의 세율로 과세하고 비사업용 토지는 인별로 전국의 보유 토지를 합산하여 공시가격 기준 6억원을 초과하는 경우 그 초과분에 대해 1~4%의 세율로 과세하였다. 별도합산 대상이 되는 사업용 토지는 인별로 전국 합산하여 공시가격이 40억원을 초과하는 경우 초과분에 대해 0.6~1.6%의 세율로 과세하고 재산세 분리과세 대상인 사업용 건물과 분리과세대상 토지에 대해서는 종합부동산세를 부과하지 않았다. 이러한 종합부동산세의 도입은 기존 보유세제를 보완하고 급격하게 상승한 부동산 가격을 안정화하기 위한 것이었다.

[그림 III-2] 보유세 체계



출처: 박명호·우석진(2007).

〈표 III-5〉 2005년 부동산 보유세 개편 개요

'04년 보유세 체계		부동산 유형		'05년 보유세 체계	
				재산세	종합부동산세
종합 토지 세	종합합산 (9단계: 0.2~5%)	건물	주택 (토지·건물 통합평가)	물건별 과세 0.15~0.5%	•인별로 전국합산하여 공시가격 9억원 초과분에 대해 1~3% 세율로 과세
		토지			
		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%
0.3%		•공장용지(읍면지역, 공단· 산업단지내)		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%	

출처: 박명호·우석진(2007)

3) 보유세 강화: 2006~2007년

가) 보유세 강화 배경

2004년 일시적으로 하락했던 부동산 가격은 2005~2006년에 수도권

을 중심으로 다시 상승하였으며, 이에 따라 수도권외의 부동산 가격 상승이 타지역으로 확대될 것이 우려되었다¹⁸⁾. 연간 전국 실질주택가격은 2004년에 -3.97%로 하락세를 기록한 후 2005~2006년에 평균 6.12% 상승하였다. 2004년에 서울의 한강 이남에서도 연간 실질주택가격이 -3.48%로 하락세를 보였으나 2005년에는 7.89%, 2006년에는 19.71%의 상승세를 기록하였다. 이에 정부는 2005년에 도입된 종합부동산세를 대폭 강화하고, 실거래가 신고를 의무화하여 부동산 거래 투명성을 제고하며, 동시에 양도세 중과규정을 2주택 보유자로 확대하는 등 부동산 과세를 전반적으로 강화하여 부동산 가격의 상승을 억제하고자 하였다. 특히 일부 고가의 주택에 대한 세부담을 급격히 상승시키는 등 주택으로부터 발생하는 기대수익률을 낮춤으로써 주택수요를 억제하는 데 초점을 맞추었다.

18) 서울 일부지역 아파트 값의 가파른 상승이 2006년 말까지 수도권의 다른 지역으로 파급되었다.

〈표 Ⅲ-6〉 연간 실질 주택가격 증가율

(단위: %)

연도	연간 실질주택가격 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 의미함.

자료: 국민은행, 『주택가격지수 시계열』(2008. 9)

나) 보유세 강화 내용

정부는 종합부동산세를 통하여 부동산 투기수요를 억제하기 위하여 세부담을 급격하게 증가시켰다. 먼저, 2006년부터 주택분·종합합산토

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 55

지분 종합부동산세 과세방식이 인별 합산방식에서 세대별 합산방식으로 과세방식이 개편되었다. 또한 주택분·종합합산토지분 종합부동산세 과세 기준금액이 각각 9억원, 6억원에서 2006년부터 6억원, 3억원으로 기준금액을 인하하였다. 서울체계에도 변화가 있었는데, 주택분 종합부동산세의 최저 세율구간이 추가되고 기존의 최저 세율구간에 대해서는 세율이 인상되었고, 세부담 증가율 한도도 대폭 상향 조정되었다. 주택분·종합합산토지분의 경우 보유세(재산세+종합부동산세) 총액 증가율 상한이 2005년 50%에서 2006년 이후 200%로 상향조정되었고 다만 별도합산 토지분의 경우는 변동 없이 50%를 유지하였다. 과표적용률은 주택분과 종합합산 토지분에 대해서는 2005년의 50%에서 2006년 70%로 인상되었고 이후 2009년까지 매년 10%씩 상승하도록 하였다. 별도합산 토지분의 경우 2005년 50%에서 2006년 55%로 인상되었고 이후 2015년까지 매년 5%씩 상승하도록 하였다. 세액산출 방식은 2005년에는 과세표준 산출시 과표적용률을 적용하였으나 2006년 이후에는 과세표준에 세율을 곱한 후 과표적용률을 적용하는 방식으로 변경되었다. 이와 같은 2006년의 종합부동산세 체계 변화 개요에 대한 주요 내용은 다음의 <표 III-7>에 정리하였다.

지방세인 재산세도 같은 방향으로 변화되었는데, 먼저 과표적용률을 연차적으로 인상하는 조치가 취해졌고 이후 주택공시가격 6억원 이하 주택의 세부담 상한액을 인하하였다. 과표적용률의 경우 주택분은 2006년과 2007년에 50%를 적용한 후 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년 100%가 되도록 했고 토지분과 건축물분은 2006년 55%를 적용한 후 매년 5%씩 인상하여 2015년에 100%를 달성하도록 하였다. 주택공시가격이 6억원 이하인 주택의 경우 두 단계로 나누어 3억원 이하인 주택의 경우 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 105%를, 3억원 초과 6억원 이하인 주택의 경우 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 110%로 세부담 상한액을 인하하여 2006년부터 시행하도록 하였다.

〈표 III-7〉 2006년의 종합부동산세 체계 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	$(\sum \text{주택공시가격} - 9\text{억원}) \times 50\%$		$(\sum \text{주택공시가격} - 6\text{억원})$	
	세율	과세표준액		과세표준액	
		세율		세율	
		5.5억원 이하		3억원 이하	
		1%		1%	
45.5억원 이하		14억원 이하			
2%		1.5%			
45.5억원 초과		94억원 이하			
3%		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 (종합 합산)	과세방법	인별 전국합산		개인만 세대별 전국합산	
	과세기준액	공시지가 합 6억원		공시지가 합 3억원	
	과세표준	$(\sum \text{토지공시가격} - 6\text{억원}) \times 50\%$		$(\sum \text{토지공시가격} - 3\text{억원})$	
	세율	과세표준액		과세표준액	
		세율		세율	
		7억원 이하		17억원 이하	
		1%		1%	
47억원 이하		97억원 이하			
2%		2%			
47억원 초과		97억원 초과			
4%		4%			
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%		전년 대비 총세액의 300%		
과표적용률	50%(재산세 준용)		'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑		
사업용 토지 (별도 합산)	과세방법	인별 전국합산		인별 전국합산	
	과세기준액	공시가격 합 40억원		공시가격 합 40억원	
	과세표준	$(\sum \text{토지공시가격} - 40\text{억원}) \times 50\%$		$(\sum \text{토지공시가격} - 40\text{억원})$	
	세율	과세표준액		과세표준액	
		세율		세율	
		80억원 이하		160억원 이하	
		1%		0.6%	
480억원 이하		960억원 이하			
2%		1%			
480억원 초과		960억원 초과			
4%		1.6%			
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%		전년 대비 총세액의 150%		
과표적용률	50%(재산세 준용)		'06년 55%, '15년까지 연 5%씩 ↑		

출처: 박명호 · 우석진(2007)

또한 정부는 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하는 조항을 2006년 9월에 도입하였다. 종합부동산세 도입으로 인하여 지역 주민의 보유세 부담이 많이 늘어난 지역에서 탄력세율제도를 적용하여 재산세 부담을 완화하는 경우가 발생하였기 때문에 이와 같이 지방 자치단체가 국가 정책과 반대되는 방향으로 탄력세율제도를 활용하는 것을 방지하기 위하여 재산세 탄력세율 적용 요건을 강화하여 다른 세목에서 아무런 조건 없이 '지방자치단체가 조례로 세율을 조정할 수 있다'고 규정한 것과는 달리 재산세의 경우에는 '특별한 재정수요와 재해 등의 발생으로 조정이 불가피하다고 인정되는 경우'에 한하여 조정이 가능하며, '조정된 세율은 당해 연도에만 적용'하도록 하였다.

나. 이명박 정부 시기의 보유세제

1) 2008년의 부동산보유세 개편 배경

정부는 2008년 이후 2005년 이후 형성해 온 종합부동산세 정책방향인 '고가 부동산 보유자에 대한 중과세를 통해 세제의 재분배 기능을 강화하고 부동산 투기를 억제한다'는 정책방향을 전환하였는데 그 배경은 다음과 같은 네 가지로 요약할 수 있다. 종합부동산세 도입으로 인해 짧은 기간 동안의 급속한 세부담 증가로 납세자의 불만이 야기되었고, 소득규모를 고려하지 않은 세부담 중과로 인해 조세저항이 매우 크고, 과세표준 현실화 계획에 따라 시가의 과표적용률을 매년 상승시키다 보니 시가가 하락하는데도 과세표준과 세부담은 상승하는 경우가 발생하여 납세자의 불만을 야기하였다. 또한 헌법재판소에서 세대별 종합과세는 위헌, 1주택 장기보유자 등에 대해 예외를 두지 않고 과다한 세금을 부과하는 것에 대해서는 헌법불합치 판결이 나와 정책방향을 선회할 필요성이 대두되었다.

가) 단기간 동안의 급속한 세부담 증가

특정 지역의 단기적인 부동산 가격 변동성을 통제하기 위한 수단으로 종합부동산세를 강화함에 따라 보유세 부담이 과도하게 상승하고 종합부동산세 과세대상자가 급격하게 증가하는 현상이 나타났다. 2007년 종합부동산세 신고세액은 2005년 대비 4.3배로 증가하였는데, 특히 개인의 주택분 종합부동산세 신고세액은 42.3배로 증가하여 같은 기간 법인의 2.2배에 비해 엄청난 증가세를 기록하였다. 다른 세목의 세수 변동 상황을 보면 개인소득세 징수액과 법인세 징수액이 4.3배로 증가하는데 각각 13년, 11년 정도 소요된 것을 보면 종합부동산세의 강화로 인한 개인의 세부담이 얼마나 급격하게 상승하였는지를 가늠해 볼 수 있다. 이러한 종합부동산세의 신고세액 추이는 아래 <표 III-8>에 나타나 있다.

<표 III-8> 종합부동산세 신고세액 추이

(단위: 억원, 배)

구분		2005	2006	2007	배수		
		①	②	③	②/①	③/②	③/①
주택	개인	285	4,890	12,043	17.2	2.5	42.3
	법인	107	332	568	3.1	1.7	5.3
	계	391	5,222	12,611	13.4	2.4	32.2
종합합산 토지	개인	412	2,441	3,196	5.9	1.3	7.8
	법인	2,008	4,621	5,974	2.3	1.3	3.0
	계	2,420	7,063	9,170	2.9	1.3	3.8
별도합산 토지	개인	196	340	492	1.7	1.4	2.5
	법인	3,420	4,554	5,398	1.3	1.2	1.6
	계	3,615	4,895	5,890	1.4	1.2	1.6
계	개인	892	7,672	15,731	8.6	2.1	17.6
	법인	5,534	9,508	11,940	1.7	1.3	2.2
	계	6,426	17,180	27,671	2.7	1.6	4.3

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2006, 2007, 2008.

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 59

〈표 III-9〉 종합부동산세 신고인원 추이

(단위: 명, 세대)

구분		2005 ¹⁾	2006 ¹⁾	2007	배수		
		①	②	③	②/①	③/②	③/①
주택	개인	34,387	232,027	377,972	6.7	1.6	11.0
	법인	2,054	3,290	3,664	1.6	1.1	1.8
	계	36,441	235,317	381,636	6.5	1.6	10.5
종합합산 토지	개인	27,340	101,805	104,192	3.7	1.0	3.8
	법인	4,389	7,640	8,473	1.7	1.1	1.9
	계	31,729	109,445	112,665	3.4	1.0	3.6
별도합산 토지	개인	4,911	6,696	9,517	1.4	1.4	1.9
	법인	3,685	4,328	5,089	1.2	1.2	1.4
	계	8,596	11,024	14,606	1.3	1.3	1.7
계 ²⁾	개인	62,089	327,797	468,529	5.3	1.4	7.5
	법인	8,587	12,950	14,093	1.5	1.1	1.6
	계	70,676	340,747	482,622	4.8	1.4	6.8

주: 1) 2005년 단위는 명, 2006년 이후는 세대

2) 주택과 토지의 중복 신고인원을 제외한 수치

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2006, 2007, 2008.

특정 지역에 주택을 보유한 경우에는 2006~2007년 한 해 동안 종합부동산세 부담액이 500% 이상 급등한 경우도 있는데 일례로 과천시 주공 4단지 45평형의 경우 2006~2007년 한 해 동안 공시가격은 35% 정도 증가한 반면 종합부동산세 부담액은 665% 증가하였다. 보유세 부담 급등 사례는 〈표 III-10〉에 나타나 있다. 보유세 부담의 급격한 상승은 평균 유효세율의 증가로도 확인할 수 있다¹⁹⁾. 시가 12억원짜리

19) 각 연도 유효세율은 표준세율로 계산하고, 또한 공시가격은 시가의 80%로 가정하였으며, 세부담 상한 및 각종 감면·세액공제를 고려하지 않은 세부담 기준이다.

주택(공시가격 9.6억원 가정)의 경우 종합부동산세 도입 첫 해의 총 보유세 유효세율은 0.29%였지만 2006년도에는 0.46%, 2007년 0.50%, 2008년 0.56%로 2005년 대비 유효세율이 각기 58.1%p, 71.6%p, 92.4%p 증가하였다. 동 주택의 종합부동산세(종합부동산세+농어촌특별세) 유효세율은 2005년 0.02%였으나 2006년 0.18%로 크게 증가한 후 매년 상승(2007년 0.22%, 2008년 0.25%)하여 2005년 대비 9배, 11배, 12.5배가 되었다.

〈표 III-10〉 종합부동산세 등 보유세 부담 급등 사례

지역	아파트명	평형	공시가격 (백만원)		2006년 (천원)			2007년 (천원)		
			'06년	'07년	합계	재산세	종합 부동산세	합계	재산세	종합 부동산세
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 전년 대비 증가율을 의미

2. 2006년은 실제 세부담액이며, 2007년은 표준세율로 계산하고 세부담 상한을 적용한 세액(세부담 상한은 표준세율 등으로 계산한 전년도 세액기준임)

3. 합계는 재산세와 종합부동산세의 부가세인 지방교육세, 도시계획세, 농어촌특별세를 포함한 수치

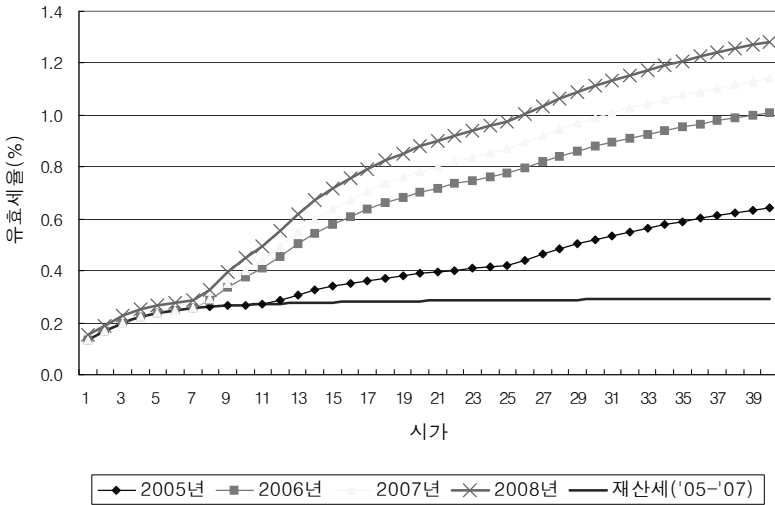
자료: 국세청 보도자료, 「2007년 종합부동산세 전망」, 2007. 3. 15.

주택분 종합부동산세의 과도한 세부담 증가는 다음의 7가지 요인이 복합적으로 작용하여 발생하였다. 첫째, 기준금액이 2005년의 9억원에서 2006년에는 6억원으로 인하되었다. 둘째, 최저 세율구간이 추가되었고 기존의 최저 세율구간의 세율이 인상되었다. 셋째, 세부담 증가율의

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 61

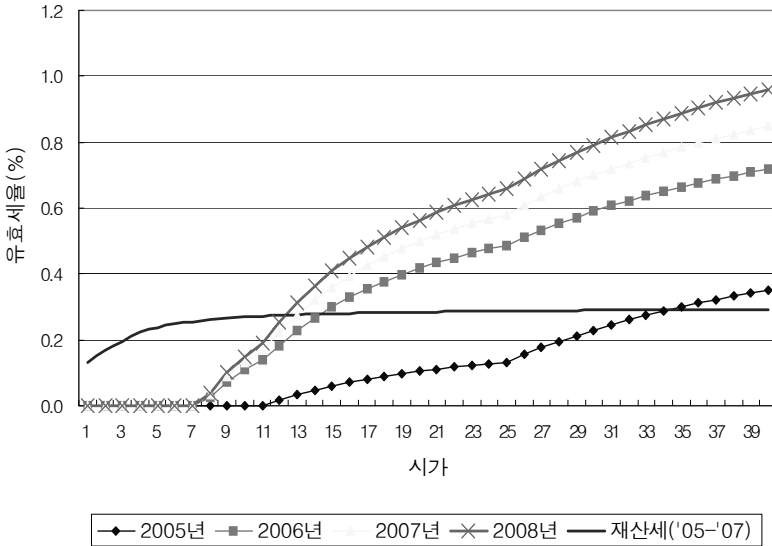
한도가 2005년에는 50%인 데 반해 2006년 이후에는 200%로 4배 증가하였다. 넷째, 과표적용률이 2005년 50%에서 2006년 70%, 이후 2009년까지 매년 10%씩 상승하도록 인상되었다. 다섯째, 과세방식이 2005년에는 인별 합산에서 2006년 이후 세대별 합산으로 변경되었다. 여섯째, 매년 부동산 자산가치 평가에 따라 공시가격이 인상되었다. 마지막으로 세액산출 방식이 변경되었는데, 2005년은 과세표준 산출 시 과표적용률을 적용하였으나 2006년 이후에는 과세표준에 세율을 곱한 후 과표적용률을 적용하였다. 그 결과 2006년 주택에 대한 세부담은 [그림 III-3]과 [그림 III-4]에서 보이는 것과 같이 급격하게 증가하였다.

[그림 III-3] 주택 보유과세 유효세율 추이



출처: 박명호·우석진(2007)

[그림 III-4] 주택 종합부동산세 유효세율 추이



출처: 박명호·우석진(2007)

나) 소득을 고려하지 않은 세부담 증대

종합부동산세는 저량(stock)의 성격을 지닌 자산규모를 납세자의 경제적 능력, 즉 담세능력을 나타내는 척도로 활용하여 과세기준으로 삼고 있어 재산의 가치를 정확하게 평가하기 어렵다는 문제가 있으며, 납세자의 유동성 또는 현금흐름(cash flow)을 반영하지 못한다는 근본적인 한계가 존재한다. 통상적으로 재산보유과세는 납세자의 소득과 무관하게 과세된다. 이는 재산보유과세 납부액이 부동산 보유가액 대비 소득이 낮은 연금생활자 가구, 고령자 가구 등에 큰 부담으로 작용할 수 있음을 뜻한다. 따라서 재산보유과세라고 하여도 소득 대비 세부담 수준을 감안하는 것이 필요하다. 그러나, 종합부동산세는 세부담의 급격한 인상 과정에서 현금흐름 측면에서 납세자의 담세력을 적절

히 고려하지 못하여 조세저항을 야기하였다.

소득 규모, 주택소유 및 주택가격 실태에 대한 정보를 담고 있는 통계청의 2006년 가계자산조사 자료를 활용하여 소득 대비 보유세 부담 수준을 분석한 결과, 주택을 보유한 가구를 소득수준에 따라 10분위로 구분하여 소득 대비 보유세 부담의 비율을 보면 소득이 가장 높은 10분위의 경우 1.3%, 5분위는 0.93%, 1분위는 4.1%로 U자 형태를 보이고 있으며 가구주의 나이가 만 65세 이상인 고령자 가구의 경우 소득 대비 보유세 비율 평균치가 전체 평균보다 57%p 높으며, U자 형태의 골이 더 깊은 것으로 나타났다. 세부담의 전가가 불가능한 자가거주 1주택 가구의 경우에도 U자 형태를 보여 소득수준을 볼 때 중간계층(5~6분위) 이하로 내려가면서 부동산 보유세가 역진적인 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 그러므로 보유주택의 가치가 담세능력을 대변한다고 보고 소득재분배의 관점에서 부동산 보유세에 과도한 누진세율 체계를 적용하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 특히 소득수준이 매우 낮은 연금소득자, 고령자 가구, 세부담을 전가할 수 없는 자가주택 거주 가구의 경우 문제가 심각한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-11〉 가구유형별 소득 대비 보유세 부담(2006년 기준)

(단위: %)

소득 분위	소득 구간 (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: 1. 공시가격은 시가의 80%로 가정한 후 표준세액을 적용함

2. 소득분위는 유주택가구 기준임

출처: 박명호(2008)

또한 재산과세로서 부동산에 대해서만 과도한 세부담을 부과하고 있기 때문에 다른 자산과의 세부담 형평성이 문제로 지적되었다. 특히 자신이 거주하는 주택이 유일한 재산인 가구와 주택 외의 다른 자산의 형태로 재산을 보유하는 가구 간에 형평성이 중요한 문제가 될 수 있는데, 전자의 경우 다른 자산으로의 전환이 곤란하여 증가하는 세부담을 모두 직접 부담할 수밖에 없는 문제가 있었다.

다) 과세표준과 시가의 괴리

정부는 앞서 주택의 경우 개별주택 공시가격의 50%에서 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년까지 100%로 현실화한다는 재산세의 과세표준 현실화 계획을 세운 바 있는데, 이로 인해 과표적용률이 매년 5%p씩 상승하여 부동산 경기가 침체되어 주택공시가격이 하락하였는데도 세부담이 증가하는 경우가 발생하여 납세자의 불만을 야기하게 되었다. 또한 과세를 위한 부동산의 가치 평가시점과 실제 납세시기와의 시간 격차가 존재하여 그 기간 동안의 가치 변화를 반영하지 못하는 한계가 존재하였다. 특히 종합부동산세의 경우 연초 기준으로 평가된 금액에 기초하여 연말에 과세하기 때문에 거의 1년간의 가치 변화를 반영하지 못하여 납세자의 불만을 야기하였다.

라) 헌법재판소의 판결

헌법재판소는 2008년 11월 13일 세대별 합산과세에 대하여 위헌, 1주택 장기보유자 등에 대해 예외를 두지 않고 있는 주택분 종합부동산세의 부과규정에 대하여 '비례의 원칙 위반' 및 '피해의 최소화 및 법익 균형성 원칙 위배'에 근거한 헌법불합치 판정을 내렸다. 먼저 비례의 원칙에서는 주택 및 종합합산대상 토지에 대한 '세대별 합산규정'은 혼인과 가족생활 보장을 규정한 헌법 제36조 제1항을 위반한 것이라고 판결하였다. 세대별 합산규정에 의하면 혼인한 자 또는 가족과 함께 세대를 구성한 자를 개인별로 과세되는 독신자, 사실혼 관계의 부부, 세대원이 아닌 주택 등의 소유자 등에 비하여 불리하게 차별하여 취급하고 있는데, 헌법재판소는 세대별 합산으로 인한 '세부담 증가'라는 불이익은 이를 통하여 달성하고자 하는 조세회피의 방지 등 공익에 비하여 훨씬 크다고 판단하여 비례의 원칙에 위배된다고 판단하였다. 또한 조세회피의 방지와 경제생활 단위별 과세의 실현 및 부동산 가격의

안정이라는 공익은 입법정책상의 법익인 데 반해 혼인과 가족생활의 보호는 헌법적 가치라는 것을 고려할 때 법익 균형성도 인정하기 어렵다고 판정하였다. ‘피해의 최소화 및 법익 균형성 원칙 위배’에서는 주거 목적의 1주택 장기보유자, 장기보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에 대한 일률적·무차별적인 주택분 종합부동산세 규정에 대해서 헌법불합치 결정을 내렸다. 주택분 종합부동산세를 부과함에 있어서 그 보유의 동기나 기간, 조세 지불능력 등과 같은 정책적 과세의 필요성 및 주거생활에 영향을 미치는 정황 등을 고려하여 납세의무자의 예외를 두거나 과세표준 또는 세율을 조정하여 납세의무를 감면하는 등의 과세 예외조항이나 조정장치가 없어 주택분 종합부동산세는 그 입법 목적의 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 과도하게 주택 보유자의 재산권을 제한하는 것으로서 피해의 최소화 및 법익 균형성의 원칙에 어긋난다고 판단하였다.

2) 2008년 이후의 부동산 보유세 개편 내용

2008년 이후의 부동산 보유세 개편 내용을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 종합부동산세의 개편 내용을 살펴보면 다음과 같다. 정부는 헌법 재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정을 반영하여 주택분 및 종합합산 대상 토지분 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산방식에서 개인별 합산방식으로 변경하였다. 그리고 납세자의 담세력을 고려하여 단독명의의 1세대 1주택자에 한하여 기초공제 3억원을 허용함으로써 과세기준 금액이 상향 조정되는 효과를 낳았다. 한편 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하는 등 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등에 대한 공제제도를 도입하였다. 이와 더불어서 단기간에 세부담이 급등하여 발생한 문제를 완화하기 위하여 종합부동산세 과세기준 금액, 재산세 및 종합부동산세 과세 구간 및 세율, 세부담 상한액을 조정하였다. 또한 과세표준이 시장의 변화를 정확하게 반영하는 데 어려

움이 있었기 때문에 2009년부터는 법률에서 정하던 연도별 과표적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 변경하였다.

먼저, 과세방식 및 과세기준 금액 개편사항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 주택분의 경우 기존에는 세대별 공시가격의 합이 6억원이었던 것을 개인별 공시가격의 합이 6억원이 되도록 하였다. 특히, 단독명의로 1세대 1주택자에 대해서는 기초공제 3억원을 허용하여 과세기준 금액을 9억원으로 상향 조정하였다. 종합합산 토지분의 경우 세대별 3억원에서 개인별 5억원으로 변경하였고, 별도합산 토지분의 경우 인별 40억원에서 인별 80억원으로 조정하였다.

종합부동산세의 과세표준 산정방식에 대한 개편사항을 정리하면 다음과 같다. 기존에는 과세표준을 산정할 때 공시가격의 합에서 과세기준 금액을 뺀 것을 과세표준으로 하였다. 그러나 변경된 기준에서는 공시가격의 합에서 과세기준 금액을 뺀 금액에 공정시장가액비율(FMV)을 곱하여 과세표준으로 하였다. 여기서 공정시장가액비율은 종전의 과표적용률을 대체하는 개념으로 도입되었다. 특히, 정부는 과세표준이 시장의 변화를 정확하게 반영하는 데 어려움이 있다는 이유로 공정시장가액비율의 개념을 도입하고 그 구체적인 비율은 대통령령에서 정하도록 하였다. 예를 들면, 종합부동산세의 경우 공정시장가액비율은 60~100%의 범위에서 대통령령으로 정하도록 법률에 규정되었다. 2009년 이후 현재까지 주택과 종합합산대상 토지에 적용되는 공정시장가액비율은 80%이다. 다만, 별도합산대상 토지의 경우 2009년 70%, 2010년 75%, 2011년 이후 80%를 적용한다.

종합부동산세의 세율 및 과세구간의 조정 내용을 살펴보면 다음과 같다. 주택의 경우 기존 4단계 누진세율 구조에서 5단계 누진세율 구조로 변경되었고, 세율도 전반적으로 하향 조정되었다. 특히, 최고 세율은 종전 3%에서 2%로 3분의 1이나 하향 조정되었다. 종합합산 및 별도합산 토지의 경우 종전과 같이 3단계 누진세율 구조를 유지하고 있지만 세율이 전반적으로 하향 조정되었다. 구체적인 세율 및 과세구

간 조정 내용은 다음의 <표 Ⅲ-12>를 참조하기 바란다.

종합부동산세 주택분의 경우 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 1세대 1주택자에 한하여 연령 및 보유기간에 따라 세액공제제도가 도입되었다. 연령별 세액공제율은 과세기준일 현재 만 60세 이상 65세 미만 10%, 만 65세 이상 만 70세 미만 20%, 만 70세 이상 30%이다. 보유기간별 세액공제율은 과세기준일 현재 5년 이상 10년 미만 보유 20%, 10년 이상 보유 40%이다.

마지막으로 종합부동산세의 세부담 상한의 개편 내용을 살펴보면 다음과 같다. 주택 및 종합합산 토지분의 세부담 상한은 종전의 경우 전년 대비 총세액상당액²⁰⁾ 300%에서 150%로 하향 조정되었다. 별도 합산 토지분의 경우 종전처럼 전년 대비 총세액상당액 150%로 변동이 없다.

20) 총세액상당액이란 납세의무자가 특정 연도에 납부하여야 하는 재산세액상당액과 종합부동산세액상당액의 합계액을 의미한다.

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 69

〈표 III-12〉 2008년 종합부동산세 개정내용

유형	구분	개정 전		개정 후	
주택	과세방법	개인만 세대별 전국합산		인별 전국합산	
	과세기준액	공시가격 합 6억원		공시가격 합 6억원(단독명의 1세대 1주택 9억원)	
	과세표준	(Σ주택공시가격 - 6억원)		(Σ주택공시가격 - 6억원(단독명의 1세대 1주택 9억원))×FMV	
	세율	과세표준액		과세표준액	
		세율		세율	
		3억원 이하 1%		6억원 이하 0.5%	
		14억원 이하 1.5%		12억원 이하 0.75%	
	94억원 이하 2%		50억원 이하 1%		
94억원 초과 3%		94억원 이하 1.5%			
94억원 초과 2%		94억원 초과 2%			
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 300%		전년 대비 총세액의 150%		
과표적용률 또는 FMV	'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑		[60%, 100%] 범위, 70%		
1세대 1주택자 세액 공제	연령별	없음		만 60~64세 10%	
	보유 기간별			만 65~69세 20%	
				만 70세 이상 30%	
				5년 이상 10년 미만 20%	
				10년 이상 40%	
종합합산 토지	과세방법	개인만 세대별 전국합산		인별 전국합산	
	과세기준액	공시지가 합 3억원		공시지가 합 5억원	
	과세표준	(Σ토지공시가격 - 3억원)		(Σ토지공시가격 - 5억원)×FMV	
	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 또는 FMV	'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑		[60%, 100%] 범위, 70%		
별도합산 토지	과세방법	인별 전국합산		인별 전국합산	
	과세기준액	공시가격 합 40억원		공시가격 합 80억원	
	과세표준	(Σ토지공시가격 - 40억원)		(Σ토지공시가격 - 80억원)×FMV	
	세율	과세표준액		과세표준액	
		세율		세율	
		160억원 이하 0.6%		200억원 이하 0.5%	
		960억원 이하 1%		400억원 이하 0.6%	
	960억원 초과 1.6%		400억원 초과 0.7%		
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%		변동 없음		
과표적용률 또는 FMV	'06년 55%, '15년까지 연 5%씩 ↑		[60%, 100%] 범위 '09년 70% '11년까지 연 5%씩 ↑		

한편 2009년에 단행된 재산세의 개편은 종합부동산세의 개편 수준과 비교하여 그 수준이 미약하지만 주택분을 중심으로 개정이 이루어졌다. 그 개정 내용을 요약하면 다음과 같다. 주택분 재산세의 세율 및 과표구간이 종전 3단계에서 4단계 누진세율 구조로 변경되었다. 동시에 재산세율도 인하되었고 과표구간도 세부담을 축소하는 방향으로 조정되었다. 종합부동산세의 영향으로 재산세에서도 과표적용률 대신 공정시장가액비율 개념이 도입되었다. 지방세 법률에 따르면 주택은 40~80%의 범위, 토지 및 건물은 50~90%의 범위에서 공정시장가액비율을 설정하도록 규정되었다. 2009년 이후 현재까지 주택의 공정시장가액비율은 시가표준액의 60%이고, 토지 및 건물은 시가표준액의 70%이다. 이밖에 공시가격 6억원 이상의 주택분 재산세에 적용되는 세부담 상한이 종전 150%에서 130%로 하향 조정되었다. 다음의 <표 III-13>은 2009년 재산세 개정내용을 정리한 것이다.

III. 현행 부동산 보유세의 실태와 문제점 71

〈표 III-13〉 2009년 재산세 개정내용

구분		개정 전		개정 후	
주 택	별장	4%		변동 없음	
	기타 주택	과세표준	세율	과세표준	세율
		4천만원 이하	0.15%	6천만원 이하	0.1%
		4천만원~1억원 이하	0.3%	6천만원~1.5억원 이하	0.15%
		1억원 초과	0.5%	1.5억원~3억원 이하	0.25%
			3억원 초과	0.4%	
토 지	종합 합산 대상 토지	과세표준	세율	변동 없음	
		5천만원 이하	0.2%		
		5천만원~1억원 이하	0.3%		
		1억원 초과	0.5%		
	별도 합산 대상 토지	과세표준	세율	변동 없음	
		2억원 이하	0.2%		
		2억원~10억원 이하	0.3%		
		10억원 초과	0.4%		
	분리 과세 대상 토지	① 전·답·과수원·목장용지 및 임야: 0.07%		변동 없음	
		② 골프장 및 고급오락장용 토지: 4%		수도권 외의 골프장('09년 한시): 2%	
③ 기타 토지: 2%		변동 없음			
건축물	① 취득세 중과대상 골프장·고급오락장용 건축물: 4%		수도권 외의 골프장('09년 한시): 2%		
	② 법소정 공장용 건축물: 0.5%		변동 없음		
	③ 기타 건축물: 2.5%		변동 없음		
과표적용 률/공정시 장가액비 율	① 주택: (55%→50%) * 매년 5%p씩 인상, 2017년 100% 도달		[40%, 80%] 범위, 60%		
	② 토지 또는 건축물: 65% * 매년 5%p씩 인상, 2015년 100% 도달		[50%, 90%] 범위, 70%		
세부담 상한	① 주택: 공시가격 3억 이하 105%, 6억 이하 110%, 6억 초과 150%		공시가격 6억 초과 주택의 경우 150% → 130%		
	② 토지 또는 건축물: 150%		변동 없음		

주: 공정시장가액비율은 별도의 시행령 개정이 없는 경우 현재 수준을 유지하게 됨

3) 2009년 귀속 종합부동산세 세수입

종합부동산세의 개편에 따른 납세인원 및 세수입의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2009년 종합부동산세 납세인원은 21만명으로 2008년보다 19만 9천명 감소하였다²¹⁾. <표 Ⅲ-14>에서 보는 바와 같이 주택분 납세자는 2008년보다 14만 5천명 감소하였고, 개인 주택분 납세자만 보면 20만 3천명으로 직전연도의 39만 8천명보다 19만 5천명이나 감소하였다. 이는 과세방식이 세대별 합산방식에서 인별 합산방식으로 전환되었고, 단독명의 1세대 1주택자의 과세기준금액이 9억원으로 인상되었기 때문이다. 또한, 주택경기 침체에 따라 주택 공시가격이 직전연도에 비해 하락하였기 때문인 것으로 판단된다. 공시가격은 전국 -4.6%, 서울 -6.3%, 경기 -7.4%로 각각 하락하였고, 특히 서울 강남은 -14.1%, 경기 분당 -20.6%로 하락 폭이 평균에 비해 큰 편이었다.

토지분 납세자는 과세기준금액 인상과 토지공시가격 하락에 따라 6만 9천명이 감소하였다. 동 기간 과세기준 금액은 종합합산토지는 3억원에서 5억원으로, 별도합산토지는 40억원에서 80억원으로 상승했고 공시가격은 전국평균 -0.81%, 수도권 -1.29%로 하락했다. 이 중 서울은 -2.14%, 인천은 +2.0%, 경기 -0.89%로, 서울과 경기는 하락하였으나 인천은 평균 공시가격이 상승하였다.

21) 납세인원의 단위는 2008년의 경우 세대이며 2009년의 경우 개인이다. 따라서 동일 납세인원이라고 해도 한 세대가 2명 이상으로 구성될 수 있기 때문에 더 많은 개인이 종합부동산세를 납부한 것으로 해석될 수 있다.

〈표 III-14〉 종합부동산세 결정인원

(단위: 천명)

구분	2009			2008			증 감		
	계	주택	토지	계	주택	토지	계	주택	토지
인원 ¹⁾	213	162	61	412	307	130	-199	-145	-69

주: 1) '계' 인원이 단순합계와 차이가 나는 것은 주택과 토지를 함께 보유한 인원이 있기 때문임('09년 10천명, '08년 26천명)

자료: 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010.

2009년 종합부동산세 결정세액은 9,677억원으로 2008년 최종부과고지 세액인 2조 3,280억원보다 1조 3,603억원 감소하였다. 주택분 세액은 1,946억원으로 2008년 8,448억원보다 6,502억원 감소하였는데, 이중 개인 주택분은 1,493억원으로 지난해 최종 고지세액 7,276억원보다 5,783억원 감소하였다. 주택분 세액이 전년보다 감소한 것은 1세대 1주택자의 과세기준금액이 6억원에서 9억원으로 인상되었고, 세율이 인하되고, 주택가격이 하락함에 따라 2009년 1월 1일 기준 공시가격이 하락하였기 때문이다. 토지분 세액은 7,731억원으로 2008년 1조 4,832억원보다 7,101억원 감소하였는데, 토지분 세액감소는 과세기준금액 인상과 공시가격 하락 및 세율 인하, 주택신축용 토지 5년간 비과세제도 신설 등에 기인하였다. 종합부동산세 수입에서 주택분이 차지하는 비중은 20.1%이며, 개인주택분만 보면 총종합부동산세 수입에서 차지하는 비중이 15.4%이다.

〈표 III-15〉 2009년 종합부동산세 결정 세액

(단위: 억원, %)

구분	2009			2008			증 감		
	계	주택	토지	계 ¹⁾	주택	토지	계	주택	토지
세액 (비중)	9,677 (100.0)	1,946 (20.1)	7,731 (79.9)	23,280 (100.0)	8,448 (36.3)	14,832 (63.7)	-13,603	-6,502	-7,101

주: 1) 2008년 당초 부과지세액은 2조 8,803억원이나 합산배제 추가신고 및 개정세법 소급적용으로 인한 환급세액 등 5,523억원을 차감하면 2조 3,280억원이 됨

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2010.

2. 현행 부동산 보유세 체계의 문제점

현행 부동산 보유세 체계의 문제점 중의 하나는 국세로 부과되는 종합부동산세가 그 도입 목적을 제대로 수행하는 데 한계가 있다는 것이다. 특히, 2008년 이후 종합부동산세의 개편은 종합부동산세의 도입 목적을 달성하기가 더욱 힘든 구조로 이루어졌다. 앞의 절에서 살펴본 바와 같이 종합부동산세 도입의 중요한 목적 중의 하나는 조세의 소득 재분배 기능을 강화하는 것이었다. 그리고 종합부동산세의 도입 및 강화가 추구한 또 다른 목적은 부동산 가격을 안정화하는 것이었다. 이와 더불어서 종합부동산세는 지역균형발전을 도모하는 목적도 지니고 있다. 이를 위해 징수한 종합부동산세액 중 일부는 자치단체의 재정상황을 고려하여 자치단체에 배분되고 있다²²⁾.

먼저, 현행 보유세 체계의 소득재분배 기능에 더욱 한계가 있다고 판단한 근거는 다음과 같다. 첫째, 세대별 합산에서 인별 합산으로 과

22) 종합부동산세의 교부기준을 요약하면 다음과 같다. 종합부동산세 징수액은 국세인 종합부동산세의 도입 등 2004년 부동산세제 개편으로 인한 자치단체별 재산세 감소분을 충당하는 데 먼저 사용된다. 그리고 잔여분은 재정여건, 부동산보유세 규모 등을 감안하여 자치단체에 배분된다.

세방식이 전환됨에 따라 세대별 보유 재산의 규모와 현행 보유세의 과세베이스 간에는 더 큰 괴리가 존재한다는 점이다. 예를 들어 다른 조건은 일정하지만 어느 한 부부는 각각 시가 8억원과 6억원짜리 주택을 보유한 반면 다른 한 부부는 한 사람만 13억원짜리 주택 한 채를 보유한 경우를 비교하자. 현행 보유세 체계에서는 전자의 경우에 재산이 많음에도 세부담이 낮은 현상이 발생한다.

둘째, 소득과 부동산 보유규모가 뚜렷하게 비례적인 관계를 갖고 있지 않다는 사실이다(노영훈·김현숙, 2005). 이는 소득과 부동산 보유규모 간 낮은 상관관계는 은퇴계층처럼 소득수준이 낮으면서 고가의 부동산을 가지고 있는 경우 또는 부동산 보유규모는 작지만 소득 및 부동산 이외의 자산을 많이 보유한 경우가 존재하기 때문에 가능하다.

셋째, 우리나라의 보유세는 부채를 고려하지 않는 총계개념으로 과세되고 있고, 모든 자산을 포괄적으로 과세하고 있지 않다. 따라서 총계개념으로 협소한 과세기반을 갖고 있는 우리나라의 보유세는 그 속성상 소득재분배 기능에 한계가 있다.

넷째, 박명호(2008)의 실증연구에 따르면 2008년 이후보다 종합부동산세 부담이 훨씬 크고, 누진도가 강하였던 2006~2007년에 우리나라 보유세제의 소득재분배 효과는 미약하였던 것으로 나타났다. 따라서 세부담 측면에서 훨씬 완화된 현행의 부동산 보유세제는 소득재분배 기능을 수행하는 데 더욱 적합하지 않은 것으로 판단된다.

한편, 종합부동산세의 부동산가격 안정화 효과에 대한 부정적인 판단 근거는 다음과 같다. 첫째, 이론적으로 볼 때 2006~2007년 중 강화된 종합부동산세는 조세의 자본환원(capitalization) 현상을 통해 부동산 가격을 일시적으로 낮추는 효과를 가져 올 수 있다²³⁾. 그러나 주

23) 기본적으로 자본환원 현상이 발생하기 위해서는 납세자가 미래 세부담이 상승할 것이라고 믿어야 한다. 이때 미래 세부담이 단기간만 지속한다고 믿으면 자본환원으로 인한 가격 하락 효과는 크지 않을 것이다. 참여정부 말기에 야당의 정치적 지지도가 높았던 상황을 고려한다면 다수의 사람들은 급격하게 높아진 종합부동산세 부담이 지속되는

택에 대한 수요와 공급의 여건이 변화되지 않는다면 부동산 가격은 일시적으로 하락할 뿐 다시 상승할 수 있다(곽태원·현진권, 2007).

둘째, 박명호·우석진(2007)의 실증연구에 따르면 강화된 종합부동산세의 주택가격 단기 안정화 효과는 미미한 것으로 나타났다. 오히려 주택가격 단기 안정화에는 금융규제나 주택공급 확대가 보다 효과적으로 작용하였던 것으로 드러났다.

종합부동산세의 마지막 정책 목적인 지역 균형발전 효과도 한계가 있는 것으로 판단된다. 종합부동산세의 세수입은 고가의 주택이 소재한 일부 자치단체에서 발생하지만 세수입의 활용 면에서 보면 자치단체의 재정상황 등을 고려하여 모든 자치단체에 배분된다. 따라서 기본적으로 종합부동산세는 지역 균형발전에 도움이 되는 제도이다. 그러나 2008년 이후의 종합부동산세제 개편으로 인해 세수입이 크게 감소함에 따라 지역 간 형평성을 제고하는 데 사용할 수 있는 재원도 크게 감소하였다. 따라서 현행 종합부동산세는 지역 간 재정조정 수단으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있는 상황이 아닌 것으로 판단된다. 만약 지역 간 재정조정재원의 조달이 종합부동산세를 존속시키는 유일한 이유라면 그것이 굳이 국세이어야 하는지에 대한 의문을 제기할 수 있다. 서울시의 재산세 공동 활용이나 새로 도입할 예정인 지방소비세는 지방세 수입을 지역 간 재정조정재원으로 사용할 수 있음을 보여주기 때문이다.

현행 종합부동산세는 그 도입 목적을 달성하기 힘들다는 점 외에도 현행 보유세 체계가 매우 복잡하다는 문제도 있다. 특히 주택의 경우, 주택분 종합부동산세는 5단계 누진세율 구조, 주택분 재산세는 4단계 누진세율 구조로 개편되어 총 9단계의 누진세율 구조가 되었다. 그리고 종합부동산세의 경우 1세대 1주택자에게는 과세기준 금액을 6억원에서 9억원으로 조정하여 사실상 주택보유 형태에 따라 2개의 체계가

것에 회의적인 시각을 지녔을 것으로 보인다.

존재하고 있다. 또한 종합부동산세에는 연령별·보유기간별 감면제도가 새롭게 도입되었다. 이처럼 현행 보유세 체계는 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정 등을 반영한 결과 매우 복잡해지는 문제점을 안고 있다. 따라서 장기적으로 현행 보유세 체계를 계속 유지하는 것은 납세협력비용 측면에서 결코 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

이와 더불어서 장기적으로 우리나라의 지방자치제도는 더욱 강화될 것으로 보인다. 이는 지방정부의 세입 및 세출 측면의 자율성과 책임성이 강화될 것임을 시사한다. 이러한 장기적인 관점에서 본다면 국세로 부과되고 있는 종합부동산세의 존재 여부에 대한 논란이 제기될 것으로 판단된다. 따라서 장기적인 관점에서 우리나라의 보유세제에 어떤 기능을 부여할 것이고, 그러한 기능을 수행하려면 어떻게 설계되어야 할 것인지에 대한 논의가 필요하다고 본다.

IV. 부동산 보유세제의 개편방향

본장에서는 장기적인 관점에서 우리나라의 부동산 보유세제의 운영 방향을 모색하고자 한다. 특히 제Ⅱ장에서 살펴본 보유세의 기능에 기초하여 부동산 보유세의 장기 개편방향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 주택에 대한 보유세를 중심으로 수익자부담원칙에 입각하여 과세하는 방안과 소득재분배 기능에 초점을 두어 과세하는 방안을 검토한다. 이는 노영훈(2004)이 강조한 바와 같이 부동산 보유세의 주된 기능을 무엇으로 설정하느냐에 따라 바람직한 과세표준 설정방식 및 세율체계가 결정되기 때문이다. 이런 방안들에 대한 검토를 기반으로 향후 보유세 개편의 기본방향을 살펴본다.

1. 분석 자료

가. 국토해양부 표본자료

1) 표본자료 생성 방법

본 연구의 시뮬레이션 분석 시 사용할 자료는 국토해양부가 보유한 주택과 토지에 대한 2009년 전수자료로부터 층화표본추출법을 사용하여 추출한 표본자료(이하 '표본자료'로 부름)이다. 주택과 토지의 표본추출 방식을 설명하면 다음과 같다. 먼저, 주택의 경우 우선적으로 개인소유 주택과 법인소유 주택을 구분하였다. 그런 다음, 232개 기초자치단체별로 각 기초자치단체에 소재한 주택을 70개 공시가격 구간별로 계급 구분을 하고 각 계급별로 약 1%의 표본을 무작위 추출하였다.

그런 다음, 표본에 선정된 개인이나 법인이 추가적으로 보유한 주택이 존재한다면 이것 또한 표본에 포함하도록 하였다.

한편 토지의 경우 종합합산 토지와 별도합산 토지를 대상으로 표본을 추출하였다. 토지 유형별로 232개 기초자치단체에 소재한 토지를 82개(종합합산 토지) 및 54개(별도합산 토지) 공시가격 구간별로 계급 구분을 하고 각 계급별로 약 1%의 표본을 무작위 추출하였다. 주택 자료와 마찬가지로 토지 표본에 뽑힌 개인이나 법인이 추가적으로 보유한 토지가 존재한다면 이런 토지들도 표본에 추가하였다.

표본자료에 포함된 정보는 다음과 같다. 먼저, 주택 표본자료에 포함된 정보는 소재한 기초자치단체명, 공시가격, 취득연도, 소유자 유형(개인 또는 법인), 개인 소유의 경우 소유자의 나이, 1세대 1주택 여부이다. 한편 토지 표본자료에 포함된 정보는 소재한 기초자치단체명, 공시가격, 소유자 유형(개인 또는 법인)이다.

2) 표본자료 개요

먼저, 주택 표본자료를 기술하면 다음과 같다. 표본의 크기는 총 128만호이며, 이 중 개인이 소유한 주택의 수는 약 56만호, 법인이 소유한 주택의 수는 약 72만호이다. 공시가격대별 주택 표본의 분포를 보면 다음의 <표 IV-1>과 같다. 1억원 이하의 주택은 표본에서 총 103만호가 있고 이 중 개인은 46만호, 법인은 57만호를 소유하고 있다. 주택 표본자료에서 공시가격이 1억원 초과 5억원 이하의 주택의 수는 23만호 정도이고, 5억~10억원대에는 약 9천호, 10억~20억원대에는 1,619호, 20억~30억원대에는 166호, 30억~50억원대에는 68호, 50억원을 초과하는 주택은 40호가 존재한다. 광역자치단체별 주택 표본자료의 분포(다음의 <표 IV-2> 참조)를 보면, 서울지역의 주택이 12만호, 경기도 24만호, 부산 6만호 등이 포함되었다.

〈표 IV-1〉 공시가격 및 소유자 유형별 주택 표본 수

(단위: 호)

공시가격대	개인	법인	합계
1억원 이하	461,567	572,785	1,034,352
2.5억원 이하	75,016	121,140	196,156
5억원 이하	18,938	19,339	38,277
7.5억원 이하	4,184	2,986	7,170
10억원 이하	1,281	1,398	2,679
12.5억원 이하	557	328	885
15억원 이하	291	114	405
17.5억원 이하	147	40	187
20억원 이하	105	37	142
22.5억원 이하	39	20	59
25억원 이하	29	19	48
27.5억원 이하	24	12	36
30억원 이하	16	7	23
35억원 이하	24	11	35
40억원 이하	11	4	15
45억원 이하	7	2	9
50억원 이하	8	1	9
50억원 초과	13	27	40
합계	562,257	718,270	1,280,527

〈표 IV-2〉 지역 및 소유자 유형별 주택 표본 수

(단위: 호)

지역	개인	법인	합계
서울	100,774	18,014	118,788
부산	27,776	31,253	59,029
대구	27,255	26,624	53,879
인천	38,247	19,728	57,975
광주	20,291	42,628	62,919
대전	22,350	19,078	41,428
울산	11,517	19,177	30,694
경기	120,909	121,437	242,346
강원	22,875	61,663	84,538
충북	23,271	37,277	60,548
충남	33,666	57,164	90,830
전북	24,039	50,049	74,088
전남	14,200	82,701	96,901
경북	40,604	52,338	92,942
경남	29,267	71,615	100,882
제주	5,209	7,517	12,726
합계	562,250	718,263	1,280,513

다음, 종합합산 토지에 대한 표본자료를 살펴보면 다음과 같다. 표본의 전체 크기는 약 42만필지이며, 이 중 개인이 소유한 필지 수는 약 30만필지, 법인이 소유한 필지는 약 12만필지이다. 공시가격대별 종합합산 토지 표본의 분포를 보면 다음의 〈표 IV-4〉와 같다. 1억원 이하의 토지는 표본에서 약 36만필지가 있고 이 중 개인은 27.6만필지, 법인은 8.9만필지를 소유하고 있다. 종합합산토지 표본자료에서 공시가격이 1억원 초과 5억원 이하의 토지는 약 3만 6천필지이고, 5억~10억원대에

는 약 7천필지, 10억~20억원대에는 4천필지, 20억~30억원대에는 1,691필지, 30억~50억원대에는 1,169필지, 50억~150억원대에는 841필지, 150억원을 초과하는 토지는 표본에 199필지가 존재한다. 광역자치단체별 종합합산 토지 표본자료의 분포(아래의 <표 IV-3> 참조)를 보면, 표본자료에는 경기도 지역의 77,387필지, 강원도 51,414필지, 경상남도 50,395필지 등이 포함되었다.

<표 IV-3> 지역 및 소유자 유형별 종합합산 토지 표본 수

(단위: 필지)

지역	개인	법인	합계
서울	4,052	2,735	6,787
부산	5,488	5,854	11,342
대구	2,348	1,846	4,194
인천	6,105	2,864	8,969
광주	2,610	1,302	3,912
대전	1,292	1,106	2,398
울산	4,230	2,946	7,176
경기	47,151	30,236	77,387
강원	37,112	14,302	51,414
충북	15,342	5,483	20,825
충남	26,215	6,869	33,084
전북	19,208	4,702	23,910
전남	36,266	8,861	45,127
경북	31,170	12,908	44,078
경남	38,287	12,108	50,395
제주	20,198	4,437	24,635
합계	297,074	118,559	415,633

〈표 IV-4〉 공시가격 및 소유자 유형별 종합합산 토지 표본 수

(단위: 필지)

공시가격대	개인	법인	합계
1억원 이하	275,542	88,579	364,121
2억원 이하	9,527	10,723	20,250
5억원 이하	6,440	9,563	16,003
6억원 이하	809	1,394	2,203
7억원 이하	631	1,064	1,695
8억원 이하	474	843	1,317
9억원 이하	433	741	1,174
10억원 이하	340	551	891
14억원 이하	745	1,398	2,143
18억원 이하	488	836	1,324
20억원 이하	288	324	612
23억원 이하	327	372	699
26억원 이하	245	287	532
30억원 이하	177	283	460
35억원 이하	169	277	446
40억원 이하	121	208	329
50억원 이하	126	268	394
60억원 이하	68	187	255
70억원 이하	37	122	159
90억원 이하	39	148	187
120억원 이하	28	140	168
150억원 이하	11	61	72
150억원 초과	9	190	199
합계	297,074	118,559	415,633

마지막으로 별도합산 토지에 대한 표본자료를 살펴보면 다음과 같다. 표본의 크기는 약 34만필지이며, 이 중 개인이 소유한 필지 수는 약 14만필지, 법인이 소유한 필지 수는 약 20만필지이다. 공시가격대별 별도합산 토지 표본의 분포를 보면 아래의 <표 IV-5>와 같다. 2억원 이하의 토지는 표본에서 약 30만필지가 있고 이 중 개인은 12만필지, 법인은 18만필지를 소유하고 있다. 별도합산토지 표본자료에서 공시가격이 2억원 초과 10억원 이하의 토지는 약 3만필지이고, 10억~30억원대에는 약 1만필지, 30억~100억원대에는 5,365필지, 100억~300억원대에는 1,791필지, 300억~1,000억원대에는 434필지, 1,000억원을 초과하는 토지는 표본에 96필지가 존재한다. 광역자치단체별 별도합산 토지 표본자료의 분포(다음의 <표 IV-6> 참조)를 보면, 표본자료에는 경기도 지역의 78,766필지, 서울 69,979필지, 강원도 40,567필지, 부산 25,874필지 등이 포함되었다.

〈표 IV-5〉 공시가격 및 소유자 유형별 별도합산 토지 표본 수

(단위: 필지)

공시가격대	개인	법인	합계
2억원 이하	120,140	175,049	295,189
10억원 이하	14,175	16,587	30,762
20억원 이하	2,347	4,811	7,158
30억원 이하	830	2,229	3,059
50억원 이하	682	2,172	2,854
70억원 이하	328	1,029	1,357
90억원 이하	183	642	825
100억원 이하	60	269	329
120억원 이하	80	368	448
150억원 이하	94	377	471
200억원 이하	67	361	428
300억원 이하	50	394	444
500억원 이하	20	261	281
700억원 이하	4	84	88
1,000억원 이하	1	64	65
1,000억원 초과	2	94	96
합계	139,063	204,791	343,854

〈표 IV-6〉 지역 및 소유자 유형별 별도합산 토지 표본 수

(단위: 필지)

지역	개인	법인	합계
서울	33,249	36,730	69,979
부산	9,825	16,049	25,874
대구	4,550	3,596	8,146
인천	8,996	8,966	17,962
광주	2,313	3,100	5,413
대전	3,763	5,180	8,943
울산	2,154	2,060	4,214
경기	37,250	41,516	78,766
강원	5,254	35,313	40,567
충북	3,390	6,890	10,280
충남	5,771	6,913	12,684
전북	3,559	5,503	9,062
전남	3,588	6,765	10,353
경북	4,579	8,313	12,892
경남	9,134	12,927	22,061
제주	1,688	4,970	6,658
합계	139,063	204,791	343,854

나. 한국조세연구원 재정패널 자료

1) 재정패널조사 자료 개요²⁴⁾

본 연구에서는 한국조세연구원에서 실시하는 「재정패널조사」의 자

24) 송헌재(2011)를 바탕으로 정리한 것이다.

료도 활용하고 있다. 재정패널조사는 조세정책과 행정을 연구하고 분석하는 데 활용할 수 있는 실증적인 조사 자료를 수집하기 위하여 기획되어, 2008년도에 1차 조사가 이루어졌다. 현재는 4차(2011년도) 조사가 완료되었고, 자료를 점검하는 과정에 있다.

재정패널의 원표본은 「2005년 인구주택 총조사」 자료를 바탕으로 표본 추출된 전국(제주도 제외) 5,014가구이다. 표본을 추출하는 과정에서 가구의 조세 내역이나 소득공제 내역, 복지 혜택의 영향을 보다 잘 파악하기 위하여 소득수준 상위 10%이상 고소득층과 차상위계층 이하의 저소득층을 주된 조사대상으로 선정하고 있다. 그러나 이들 계층에 속하는 표본의 수가 충분하지 않을 것을 우려하여 일반적인 방식의 표본추출 대신 고소득층에서 300가구, 저소득층에서 300가구 정도를 추가로 표집(oversampling)하는 방식을 취하였다.

재정패널 2차 조사는 1차(2008)년도에 구축된 전국(제주도 제외) 5,014가구와 2차(2009)년도에 탈락한 가구를 대체하여 추출한 대체가구 620가구를 대상으로 실시되었다. 2008년도에 구축되었던 패널가구 중 2009년도에도 조사에 성공하여 패널로 유지된 가구는 모두 4,396가구로 패널 유지율은 87.7%이다²⁵⁾. 현재 3차년도 조사까지 자료의 검증 작업이 완료되었고, 1차(2008)년도에 구축되었던 원 패널가구 중 3차(2010)년도에도 조사에 성공하여 패널로 유지된 가구는 총 4,172가

25) 다른 패널조사와는 달리 재정패널에서는 2차년도 조사에서 1차년도에 조사된 원가의 표본이탈이 발생하였을 경우 이를 대체할 수 있는 표본을 추출하여 조사가 이루어졌다. 따라서 재정패널 2차년도 조사에서는 원가구 중 618가구의 이탈이 발생하여 원가구의 표본유지율은 87.7%에 머물렀으나 이를 대체하는 대체표본을 발굴하여 표본을 구성하였기 때문에 최종적으로 조사된 가구 수는 원가구와 대체가구 및 원가구에서 분가한 가구를 포함하여 총 5,094가구가 되었다. 표본의 대체 방식은 확률추출법에 의거하여 탈락한 표본(n)이 속해 있던 조사구 내에서 가구리스트 정렬 순서상 $n+1 \rightarrow n-1$ 순서로 체계적인 대체를 실시하였는데 이러한 방식은 1차년도 조사 과정에서 표본을 대체했던 방식과 동일하며, 랜덤화의 원리를 이용함으로써 탈락된 표본과 여러 가지 변수의 균형을 맞추려고 노력하였다.

구로 83.2%의 패널 유지율을 달성하였다.

〈표 IV-7〉 재정패널 1~3차년도 조사결과 개요

(단위: 가구)

구분	원 표본가구	대체표본 가구	분가가구 추적	6월 이전 분가가구	7월 이후 분가가구	합계
3차(2010)	4,172	575	67	16	54	4,884
2차(2009)	4,396	620	-	23	57	5,096
1차(2008)	5,014	-	-	-	-	5,014

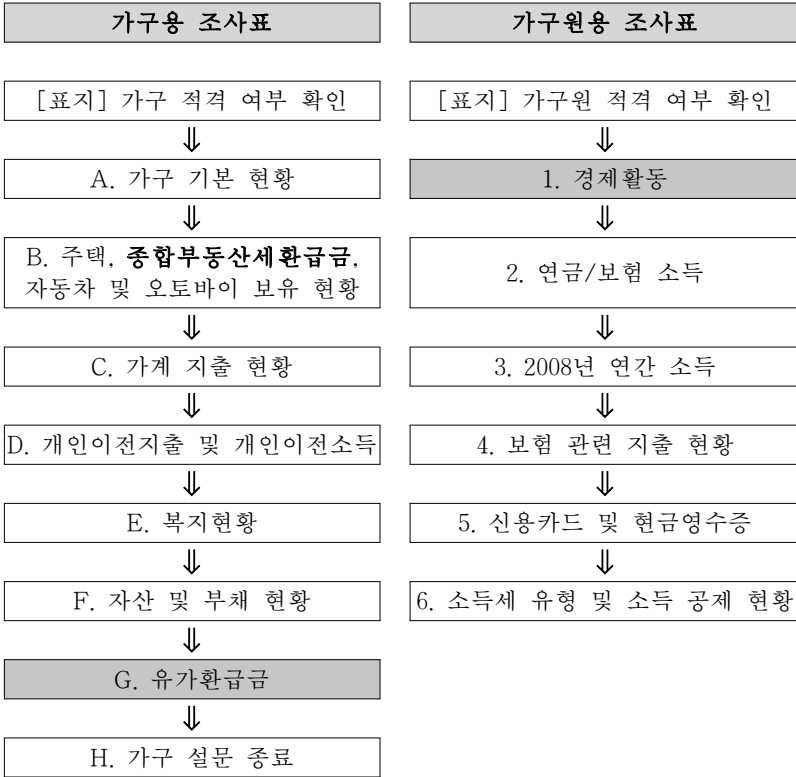
출처: 송헌재(2011)

재정패널 조사는 기본적으로 가구 전체에 관한 조사와 가구원 개인에 대한 조사로 이루어진다. 가구용 조사는 가구의 현황이나 경제 상황에 대한 설문으로 구성되어 있다. 이때 가구는 1인 또는 2인 이상의 가족이 모여서 취사, 취침 등 6개월 이상 생계를 함께하는 생활단위로 정의한다. 가구의 일반현황에는 가구원의 이름, 출생년월, 성별, 혼인 상태, 가구주와의 관계, 가구원 변동 사유, 학력, 직업 등에 대해 조사가 이루어진다. 가구원 조사표는 15세 이상 가구원 중 소득이 있는 사람을 대상으로 경제활동 상태, 연간 소득이나 소득세 납부액, 소득신고 현황에 대한 설문 등으로 구성되어 있다.

재정패널 조사가 다른 패널자료와 차별되는 특징은 소득공제 내역, 결정세액 등의 항목에 대해 조사가 이루어진다는 점이다. 특히 소득공제 내역은 각 항목별로 복잡한 기준과 계산법이 적용되는 경우가 많아 정확한 금액을 회상해내기 어려운 것이 현실이다. 이에 재정패널 조사에서는 소득공제 내역을 증빙할 수 있는 서류를 조사가구의 동의 아래서 함께 수집하고 있다. 근로자의 경우 연말정산 후 매년 1~2월 경에 근로처로부터 받은 근로소득원천징수영수증을 수집 대상으로 한다. 그리고 종합소득 신고자는 [과세표준확정신고 및 자진납부계산서]와

[소득공제명세서] 등의 두 가지 서류를 수집하고 있다.

[그림 IV-1] 재정패널 조사표의 내용



주: 그늘 처리된 부분은 2차년도 조사에서 새로이 추가된 조사항목임
출처: 송헌재(2011)

재정패널 조사는 조사연도 5월~8월 사이에 진행된다. 조사표에서 측정하는 기준 시점은 조사 직전연도이며, 조사항목 중 유량(flow)을 측정하는 질문은 직전년도 1월~12월간의 1년을 기준으로 조사한다. 그리고 저장(stock) 변수는 12월 31일을 기준으로 조사한다. 단, 가구원 조사표의 경제활동 상태는 조사 시작 시점인 5월 1일을 기준으로 하고 있다.

2) 분석자료의 개요

본 연구는 분석을 위하여 가장 최근 조사자료인 재정패널 3차(2010)년도 자료를 이용하였다. 특히 재정패널에서 조사된 가구의 소득과 자산 관련 변수를 사용하였다. 재정패널 조사에서 가구의 자산에 대한 질문은 가구용 조사에서 이루어진다. 재정패널은 가구 자산을 크게 금융자산, 부동산자산, 기타자산으로 구분하고 있다. 구체적으로 금융자산은 예·적금, 펀드, 채권, 주식, 저축성보험/연금보험, 빌려준 돈, 기타 금융자산으로 구분된다. 부동산 및 기타 자산은 주택의 전세 및 월세 보증금, 주택 이외 건물의 전세 및 월세 보증금, 거주주택 외 보유주택의 시가총액, 주택 이외 보유부동산, 보유회원권, 농기계/가축, 선박/건설중장비, 기타자산에 대해 조사된다. 부채는 정부지원 주택자금 대출, 학자금 대출, 금융기관 대출, 돌려 주어야 할 전세금과 임대보증금, 기타 보증금으로 이루어진다.

본 연구에서는 자산을 보유주택(거주주택 또는 거주외 보유주택의 합), 보유 부동산(전체 부동산에서 전월세 임대보증금을 제외한 값임), 전체 부동산자산으로 구분하여 살펴본다. 그리고 부동산자산뿐만 아니라 금융자산과 부동산자산의 합을 살펴보았다. 또한 이들 자산을 모두 더한 총자산과 총자산에서 부채를 차감한 순자산에 대해 추가적으로 살펴보았다. 자산 등 저량(stock)을 측정하는 항목은 모두 2009년 12월 31일을 기준으로 조사되었다.

보유세의 영향을 구체적으로 살펴보기 위해 부동산자산 중 주택에 대한 항목을 보다 세분하여 살펴보았다. 재정패널 조사에서는 가구의 주택 형태, 거주 형태, 주택가격, 전월세 보증금 등 주택 현황에 대하여 구체적으로 조사가 이루어진다. 또한 거주주택 및 거주외 보유주택에 대해서는 각 주택의 소유자 명의를 조사하고 있다. 이러한 주택의 가격정보와 소유(명의) 정보를 활용하여 주택을 소유하고 있는 가구원 개인에 대해 2009년 현재 보유세제에서 각 가구원이 부담하는 재산세

와 보유세액을 계산하였다. 그리고 각 가구원별로 계산된 (주택에 대한) 보유세 부담액을 가구별로 합산하여 가구의 주택분 보유세 부담액을 산출하였다²⁶⁾.

가구소득에 대한 자료는 가구원 설문조사에서 추출하였다. 재정패널 조사는 가구원용 설문에서 15세 이상의 가구원 중 지난 한 해 동안 소득이 있는 사람에 대해 연간소득을 조사하고 있다. 연간소득은 근로소득, 사업소득(매출액이 아닌 소득액을 사용함), 부동산 임대소득, 이자 및 배당소득, 기타소득(가구 외부의 이전소득, 국민기초생활보장급여·정부지원 현금 등의 공적이전 소득, 그 외 기타소득)으로 구분하여 조사되었다. 가구소득을 구하기 위해 가구원 조사표에서 확인된 총 연간소득을 가구별로 합산하였다.

재정패널 조사에서는 가구원용 조사표에 응답한 가구원 중 지난 한 해 근로소득세를 납부했거나 종합소득세 확정신고를 한 사람에 대해 소득공제 현황과 결정세액을 조사한다. 소득세는 근로소득자의 근로소득세 결정세액과 종합소득자의 결정세액 합으로 한다. 소득세의 경우도 가구소득과 마찬가지로 각 가구원의 소득세액을 가구별로 합산하여 가구소득세액을 산출하였다. 소득, 소득세 등 유량(flow)을 측정하는 항목은 2009년 1월~12월간의 1년을 기준으로 조사되었다.

26) 보유세를 계산하는 과정에서 공시가격은 시가의 80% 수준으로 추정하였으며, 주택의 보유기간을 파악할 수 없어 1세대 1주택에 대한 장기보유자 세액공제는 적용하지 않았다.

〈표 IV-8〉 사용변수 기초통계량

(단위: 가구, 만원)

변수	관측치 수	평균	표준편차	최소값	최대값
가구소득	4,704	3,506.1	3,672.8	20.0	97,791.0
보유 주택	4,573	14,954.1	26,067.0	0.0	400,000.0
보유 부동산	4,556	18,287.8	36,881.1	0.0	926,000.0
부동산 자산	4,552	20,539.5	38,031.9	0.0	926,000.0
금융·부동산자산	4,542	23,316.0	40,611.3	0.0	938,000.0
총자산	4,542	23,506.2	40,749.6	0.0	938,000.0
순자산	4,490	19,160.0	32,726.9	-93,500.0	406,000.0
보유세	4,704	11.7	47.0	0.0	1,558.6
소득세	4,301	54.8	300.0	0.0	13,472.0

본 연구의 분석대상은 총 4,704가구이고 이 중 유주택 가구는 3,112개(66.2%)이다. 그리고 1주택 가구는 2,687개(57.1%)이며 다주택 가구는 1,592개(33.8%)이다. 1주택 가구 중 자가거주 가구는 총 2,391개(50.8%)로 관찰되었다. 종합부동산세 대상 가구는 64개(1.4%)로 나타났다.

〈표 IV-9〉 가구별 주택 보유 현황(2009년 말 기준)

(단위: 가구, %)

구분	가구 수	점유비
총가구 수	4,704	100
유주택 가구	3,112	66.2
1주택 가구	2,687	57.1
자가거주 1주택	2,391	50.8
중부세 대상 가구	64	1.4
다주택 가구	425	9.0
무주택가구	1,592	33.8

2. 개편방향별 분석

본절에서는 수익자부담원칙이나 소득재분배 기능에 초점을 두었을 때 우리나라의 주택 보유세제가 어떻게 설계될 수 있는지를 살펴보고자 한다. 이런 작업에 근거하여 수익자부담원칙이나 소득재분배 기능에 초점을 둔 보유세제로부터 발생할 수 있는 문제점을 짚어보고 이에 대한 대안을 모색하고자 한다.

가. 수익자부담원칙에 초점을 둔 개편방향

정부는 2009년 9월 종합부동산세 개편방안을 발표하면서 보유세는 지방정부 서비스에 대한 대가로서 수익자부담원칙에 따라 과세하는 것이 바람직하다고 발표하였다. 이는 부동산에 대하여 재산세를 부과하는 대부분의 나라들이 재산세를 지방세로 운영하고 있고, 지방공공서비스가 제공하는 편익이 해당 지역의 부동산 가치에 반영된다는 인식에 따른 것이다. 특히 미국·영국 등의 선진국에서는 수익자부담원칙에 입각하여 소요예산액 중 일정 수준을 재산세로 충당하기로 결정하는 과정에서 재산세율이 사후적으로 결정되는 방식을 취하고 있다. 이와 같이 사후적으로 재산세율이 결정되는 방식도 재산세를 수익자부담원칙에 따라 과세하는 세목이라는 인식을 심어주고 있다(원윤희, 2004).

한편 우리나라는 오랜 기간 동안의 중앙집권적인 행정의 영향으로 인해 지방자치권에 많은 제약이 존재하는 형편이다. 그러나 지방자치헌법에 의해 보장된 것이기 때문에 지방분권화의 노력은 지속적으로 추진될 것이고, 지방자치권은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 특히 장기적인 관점에서 보면, 중앙행정권한의 지방이양 과정 속에서 지방자치단체의 과세 자율성은 현재보다 더욱 확대될 것으로 기대된다. 이런 장기적인 변화를 고려한다면 궁극적으로 기초자치단체가 보유세에

대한 과세 자율성을 확보할 수 있을 것이다.

이에 본 소절에서는 우리나라의 보유세가 수익자부담원칙에 입각한 지방세로 운영되는 상황을 전제로 하여, 이런 상황에서의 기초자치단체별 세율 분포를 검토하고, 그 검토 결과에 기초하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

1) 기초자치단체 재산세 운영 현황: 수익자부담원칙 관점에서의 접근

우리나라의 현재 재산세 운영체계를 보면 비록 재산세가 지방세 항목으로 분류되고 있지만 실질적인 과세권은 지방자치단체 및 지방의회가 아닌 중앙정부 및 국회에 귀속되어 있다. 현행 지방세기본법 제2조 제6항에서는 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 하는 세율인 ‘표준세율’이란 개념을 규정하고 있다. 현행 규정에 따르면 지방자치단체는 재정상의 사유 또는 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에만 ‘표준세율’을 따르지 않을 수 있도록 하여 지방자치단체의 과세권을 제한하고 있다.

재산세의 경우 표준세율의 50% 범위 내에서 기초자치단체의 조례로 세율을 가감하는 것이 가능하다. 특히 2006년까지의 규정을 살펴보면, 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50% 내에서 가감 조정할 수 있었기 때문에 지방자치단체에게 어느 정도 과세의 자율권이 보장되었다. 이런 탄력세율 적용 권한을 통하여 지방자치단체장은 관내에 급격한 세부담의 변동을 야기하는 사건이 발생하거나 급작스런 재정 수요가 발생했을 때 주민과 합의를 통해 신속하게 대응하는 것이 가능하였다²⁷⁾.

그러나 2007년 이후에는 이런 과세의 자율권을 실질적으로 차단시

27) 한편 지방세에서 탄력세율은 지역 간 선호나 특성 차이를 반영함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 기능이 있다고 한다.

켜 놓은 상태이다. 현행 규정에 따르면 지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우에만 조례로 당해연도에 한하여 탄력세율을 적용할 수 있기 때문이다. 이런 변화는 참여정부 시절 보유세 부담 강화를 통해 부동산 시장 안정을 이룩하려는 중앙정부의 정책의도가 자치단체의 탄력세율 적용에 의해 무력화될 수 있다는 우려에서 기인한다²⁸⁾. 그 결과 연도별 탄력세율 적용 기초자치단체의 추이를 살펴보면 아래의 <표 IV-10>과 같다. 탄력세율 적용을 제한하는 조치가 취해진 2007년 이후에는 탄력세율을 적용하는 기초자치단체는 없는 상황이다.

<표 IV-10> 연도별 탄력세율 적용 기초자치단체 추이

구분	2004년	2005년	2006년	2007년 이후
서울	20개 구	15개 구	20개 구	없음
경기	3개 시	14개 시	17개 시	없음
소계	23개	29개	37개	없음

주: 2006년 기준 탄력세율을 통해 재산세 부담을 경감하지 않은 서울의 자치구는 총 25개 구 중 중랑·도봉·은평·서대문·금천 등 5개 자치구뿐이고, 경기도의 31개 시·군 중에서는 의정부·평택·이천·김포·포천·광주·안성·양주·오산·동두천 등 10개 시와 여주·양평·가평·연천 등 4개 군뿐이었음

노영훈(2004)이 지적한 바와 같이 지방세는 지방마다 다르게 적용될 수 있기 때문에 지방세이다. 그리고 자치재정권을 갖는 지방자치제도 아래에서의 지방세는 세부담 수준을 결정할 때에도 해당 지역주민의 의사가 반영되는 것이 마땅하다. 다시 말하면 지방자치단체가 세율

28) 탄력세율제도에 관한 지방세법 개정 당시에는 관내에 소재하는 주택의 가격이 높아 재산세수가 충분한 기초자치단체가 탄력세율을 주로 적용하고 있었다. 따라서 고가의 주택을 보유한 자일수록 세부담 경감액이 커짐에 따라 세부담의 형평성 측면에서 문제가 제기되었다.

에 대한 자율적인 결정권을 갖고, 이를 통해 지역주민의 의사를 반영하여 재원을 조달하고 지출하는 것이 지방분권의 핵심이다.

그러나 우리나라의 경우 지방자치체를 강화하려는 추세 속에서도 재산세의 실질적인 과세권을 지방정부에 허용하고 있지 않다²⁹⁾. 이런 현상은 기본적으로 재산세가 지방세목으로 분리되어 있지만 중앙집권적으로 운영되어 온 과거 경험에 의해 역사적 경로 의존성(path dependence)이 존재하기에 가능하다고 본다. 이처럼 세율이 표준세율로 중앙집권적으로 결정되고 있는 상황에서 보유세의 세율은 지역적으로 큰 격차를 보이고 있다. 이는 지방정부의 재원조달 수단으로서의 재산세 기능에 있어서 지역별로 큰 차이가 있음을 의미한다. 특히 이런 지역별 격차는 물건별로 과세되는 재산세의 속성상 세원의 규모가 동일하더라도 과세대상 부동산의 수가 적은 지역에서 더 큰 세수를 유발하게 되는 누진적인 세율구조로 말미암아 더욱 커지게 된다. 다음의 [그림 IV-2]에서는 2009년 기준 기초자치단체에서의 소요예산액 대비 재산세 비율의 분포를 보여준다³⁰⁾. 전국 231개³¹⁾ 기초자치단체의 43.7%인 101개가 자체사업 예산 중 재산세로 조달하는 비율이 5% 이하로 집계되었다. 그리고 전국 기초자치단체의 90%는 자체사업 예산 중 재산세로 조달하는 비율이 50% 이하로 파악되었다.

재산세의 세율이 지역별로 큰 격차가 존재하기 때문에 기초자치단체를 시·군·구별로 구분하여 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 분포를 상자그림(box plot)으로 나타내면 다음의 [그림 IV-3]과 같다. 69개 자치구의 경우 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 최소값은 15.6%.

29) 올해부터는 지자체가 조례를 고쳐 지방세를 깎아주려 할 때 중앙정부의 허가를 거치도록 하는 제도인 '감면조례 허가제'가 폐지되어 지방자치단체의 과세 자율성이 어느 정도 개선되었다.

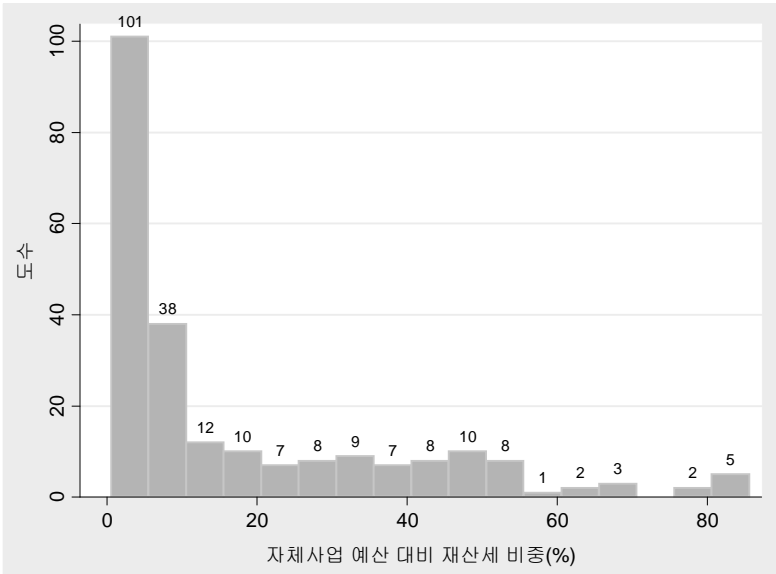
30) 여기서 소요예산액이란 기초자치단체가 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산인 자체사업 예산이다.

31) 제주도는 기초자치단체별로 세부적인 자체사업 예산정보가 지방재정통계 사이트인 '재정고'에 있지 않아 1개의 자치단체로 간주한다.

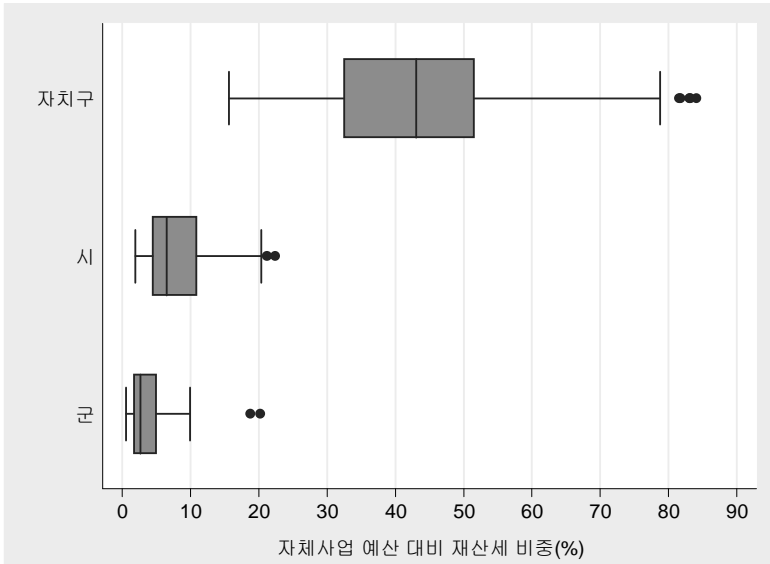
IV. 부동산 보유세제의 개편방향 97

제1사분위수는 32.5%, 중앙값은 43.1%, 제3사분위수는 51.5%, 최대값은 84.1%로 나타났다. 74개 시의 경우 최소값은 1.9%, 제1사분위수는 4.4%, 중앙값은 6.5%, 제3사분위수는 10.9%, 최대값은 22.4%로 조사되었다. 마지막으로 87개 군의 경우 최소값은 0.6%, 제1사분위수는 1.7%, 중앙값은 2.6%, 제3사분위수는 5.0%, 최대값은 20.2%로 파악되었다. 변동성 측면에서는 자치구가 가장 크고, 군의 변동성이 가장 적은 것으로 조사되었다.

[그림 IV-2] 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 분포



[그림 IV-3] 시군구별 자체사업 예산 대비 재산세 비율의 분포



이상의 결과에 기초해 보면, 현재 우리나라의 경우 재산세의 세부담 수준을 결정하는 과정에 있어서 지방공공서비스에 대한 대가로서 수익자부담원칙을 적용하고 있다고 보기 어려운 상황으로 판단된다. 아래에서는 지방공공서비스에 대한 대가로서 수익자부담원칙을 충실하게 적용할 경우 기초자치단체별 세율 분포를 분석하고 있다.

2) 수익자부담원칙에 따른 기초자치단체별 보유세율 분포 분석

먼저, 수익자부담원칙에 따른 보유세제를 결정하는 과정과 이에 필요한 가정을 정리하면 다음과 같다. 수익자부담원칙에 따른 보유세는 기초자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 대가로서 그 재원확보 수단으로 사용된다. 따라서 개별 기초자치단체는 공공서비스 제공에 필요한 재정의 일정 수준을 보유세를 통해 조달하기를 원한다고 가정

한다³²⁾. 그리고 개별 기초자치단체가 공공서비스 제공에 필요한 재원의 규모는 기초자치단체의 예산 가운데 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산인 자체사업 예산이라고 간주한다³³⁾. 또한 수익자부담원칙에 따른 보유세제의 세율구조는 비례세율을 원칙으로 한다³⁴⁾.

이러한 가정들 아래서 보유세 세율은 총과세평가액 대비 보유세로 조달하려는 예산금액으로 아래의 식과 같이 결정된다.

$$t_j = \frac{\alpha_j S_j}{B_j}$$

여기서 t_j 는 기초자치단체 j 에서 부과하는 보유세 세율이고, S_j 는 기초자치단체 j 의 지방 공공서비스 관련 예산액이며, B_j 는 기초자치단체 j 내에 소재하는 과세대상 부동산의 과세평가액 합계액이다. 마지막으로 α_j 는 기초자치단체 j 가 지방 공공서비스 관련 예산액 중 보유세로 충당하기로 결정한 비율이며, 재정조달 수단으로서의 부동산 보유세에 대한 기초자치단체의 의존도를 나타낸다.

논의의 단순화를 위하여 지방 공공서비스 관련 예산액 중 보유세로

-
- 32) 이 가정은 현재 미국의 지방정부에서 운영되고 있는 재산세의 형태와 흡사하다. 미국의 지방정부는 대체로 당해연도 소요 예산액 중 재산세로 조달할 금액을 먼저 결정한 후 이를 관내 과세대상 부동산의 총과세평가액으로 나눔으로써 재산세율을 결정하고 있다.
- 33) 자체사업 예산이란 자치단체 전체 총예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산인 정책사업 예산에서 보조사업 예산을 제외한 금액이다. 이때 예산기준은 일반회계뿐만 아니라 특별회계도 포함하는 전체 예산기준을 사용한다.
- 34) 중앙정부나 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 편익은 부동산의 가치가 클수록 더 클 수 있다. 이런 경우에는 누진세율로 과세하는 것이 수익자부담원칙에 더 부합할 것이다. 그러나 각 정부가 제공하는 공공서비스의 편익을 정확하게 측정하기 힘들다는 점과 단일세율로 과세할 경우 인별 또는 세대별 합산과세 여부에 대한 논의가 필요없다는 점 때문에 본 연구에서는 단일 비례세율을 원칙으로 하고 있다.

충당하기로 결정한 비율이 모든 기초자치단체에 대하여 동일하다고 가정하자³⁵⁾. 이런 가정 아래서 특정 기초자치단체 j 의 보유세 세율(t_j)은 총과세평가액 대비 소요예산액의 규모(S_j/B_j)에 의해 결정됨을 알 수 있다. 즉, 기초자치단체별 보유세 세율의 분포는 기초자치단체별 총과세평가액 대비 지방 공공서비스 관련 예산액의 분포에 의해 결정된다.

본 연구에서는 기초자치단체별 총과세평가액을 국토해양부의 표본자료로부터 생성하고 있다. 생성 과정을 간략하게 기술하면 다음과 같다. 먼저, 개별 기초자치단체에 대하여 부동산 유형별로 표본자료에 있는 관할 부동산의 2009년 공시가격을 합산한다. 그 다음, 광역단체 수준으로 공시가격을 다시 합산한 후 그 결과와 2009년 귀속 지방세정연감에서 제시된 개별 광역단체의 부동산 유형별 공시가격 합계를 같게 만들어주는 비율을 찾는다. 그런 다음, 그 비율을 표본자료에서 생성한 개별 기초자치단체의 부동산 유형별 공시가격 합계에 적용함으로써 개별 기초자치단체의 부동산 유형별 총과세평가액을 산출하였다. 한편 지방 공공서비스 관련 예산액은 앞서 언급한 바와 같이 자체사업 예산액을 사용하였다.

2009년 기준 기초자치단체별 총과세평가액 대비 자체사업 예산의 비율에 대한 기술통계량을 보면 다음의 <표 IV-11>과 같다. 현재의 예산 금액과 총과세평가액을 조건으로 할 때, 수익자부담원칙에 입각한 기초자치단체별 보유세 세율은 기초자치단체 간에 상당한 차이가 있을 것임을 보여준다. 예를 들면, 주택분 보유세에 대한 의존도를 0.1로 가정한다면 가장 낮은 세율을 부과할 수 있는 기초자치단체는 0.17%

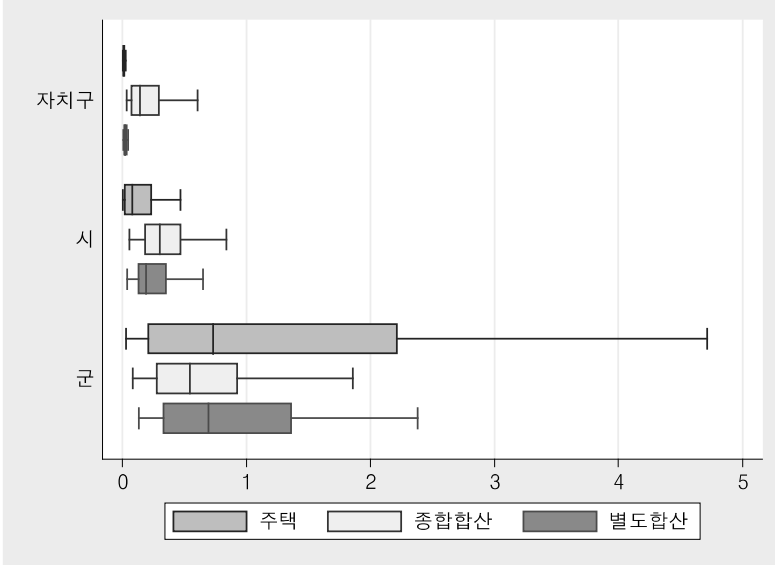
35) 재정조달 수단으로서의 부동산 보유세에 대한 지방정부의 의존도는 부동산 보유세의 과세베이스 이외에도 지방정부에 부과된 재정지출 책임, 지방정부가 이용 가능한 여타 자원, 지방정부의 과세 자주권, 지방정부의 과세 의지 및 능력 등에 의존한다(이진순, 2003). 따라서 지방정부별로 재정조달 수단으로서의 부동산 보유세에 대한 의존도가 상이한 것이 일반적일 것으로 생각된다.

의 세율을 부과하는 반면 가장 높은 세율을 부과하여야 하는 기초자치단체의 세율은 186.2%나 부과하여야 한다. 중앙에 위치한 기초자치단체에서는 0.89%의 세율을 부과하게 되며 평균적으로는 7.8%의 세율을 부과하여야 한다. 전국적인 관점에서 볼 때 기초자치단체별로 부과하는 세율의 변동성은 토지의 경우에 완화되며, 특히 종합합산 토지에 적용되는 세율은 더 변동성이 작은 것으로 나타났다. 다음의 [그림 IV-4]은 초과세평가액 대비 자체사업 예산의 분포에 대한 상자그림으로서 기초자치단체 유형 및 부동산 유형별로 초과세평가액 대비 자체사업 예산의 분포를 제시하고 있다.

〈표 IV-11〉 총과세평가액 대비 자체사업 예산 비율에 대한 기술통계량

구분		주택	토지	
			종합합산	별도합산
전체	최솟값	0.0017	0.0349	0.0064
	제1사분위수	0.0123	0.1459	0.0343
	중앙값	0.0886	0.3062	0.2175
	제3사분위수	0.5482	0.5827	0.5049
	최댓값	18.6184	2.3586	4.1544
	평균	0.7762	0.4369	0.4345
	표준편차	2.0184	0.4051	0.6077
자치구	최솟값	0.0017	0.0349	0.0064
	제1사분위수	0.0051	0.0727	0.0155
	중앙값	0.0090	0.1410	0.0224
	제3사분위수	0.0168	0.2946	0.0320
	최댓값	0.1702	0.7005	0.0602
	평균	0.0164	0.2003	0.0241
	표준편차	0.0250	0.1629	0.0111
시	최솟값	0.0041	0.0566	0.0379
	제1사분위수	0.0189	0.1836	0.1292
	중앙값	0.0804	0.3012	0.1914
	제3사분위수	0.2308	0.4715	0.3494
	최댓값	1.3198	0.8386	0.7502
	평균	0.1744	0.3506	0.2459
	표준편차	0.2394	0.1968	0.1612
군	최솟값	0.0282	0.0838	0.1328
	제1사분위수	0.2072	0.2787	0.3289
	중앙값	0.7312	0.5426	0.6913
	제3사분위수	2.2133	0.9262	1.3641
	최댓값	18.6184	2.3586	4.1544
	평균	1.8906	0.6979	0.9205
	표준편차	2.960988	2.9610	0.5128

[그림 IV-4] 총과세평가액 대비 자체사업 예산 분포



2009년 기준 총과세평가액 대비 자체사업 예산의 비율이 장기적으로도 유지된다고 한다면 보유세를 기초자치단체 수준에서 수익자부담 원칙에 따라 과세하는 경우 세율의 편차가 기초자치단체별로 매우 클 것으로 예상된다. 그러나 우리 사회는 세부담의 형평성에 많은 가치를 부여하고 있다. 이런 상황에서 기초자치단체 간에 보유세율이 크게 다를 수 있다는 점은 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

따라서 수익자부담원칙에 따라 보유세를 지방세로 운영하는 가운데 기초자치단체별로 보유세율 격차를 완화하는 방안이 요구될 수 있다. 기초자치단체 간의 보유세율 격차를 완화할 수 있는 방법은 궁극적으로 총과세평가액이 상대적으로 큰 기초자치단체와 총과세평가액이 상대적으로 작은 기초자치단체가 서로 세원을 공유하는 것이다. 세원을 공유하는 방식에는 다음 두 가지 대안을 상정할 수 있을 것이다. 첫 번

제 대안은 서울시의 현행 재산세 공동과세와 같이 광역자치단체별로 단일세율의 광역보유세를 부과·징수한 후 균등하게 기초자치단체에 교부하는 것이다. 그런 다음, 기초자치단체는 자체사업 예산에서 광역자치단체의 교부금을 차감한 금액의 일정 비율을 해당 기초자치단체의 총과세평가액으로 나눈 것을 보유세율로 부과하는 것이다. 두 번째 방안은 현행 종합부동산세와 유사한 방식으로 광역자치단체가 아닌 전국단위로 광역보유세를 부과·징수한 후 기초자치단체에 교부하는 것이다. 이후의 과정은 첫 번째 방안과 동일하다.

나. 소득재분배 기능에 초점을 둔 개편방향

본 소절에서는 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세 체계에 대하여 살펴보고자 한다. 부동산 보유세의 소득재분배적 기능을 분석하기 위해서는 개인 또는 가구의 소득과 부동산 가치에 대한 정보가 모두 필요하다. 특히 토지의 경우 과세유형(종합합산 토지, 별도합산 토지, 분리과세 토지)에 대한 정보가 필요하나 일반에게 공개된 자료에는 그러한 정보가 결여되어 있다. 따라서 부동산 보유세의 소득재분배적 기능에 대한 논의는 주택을 중심으로 전개될 수밖에 없는 형편이다. 본 연구에서도 동일한 한계에 직면하고 있기 때문에 본 소절의 분석은 주택 보유세의 소득재분배 기능에 초점을 두고 있다.

1) 현행 주택분 보유세의 소득재분배 효과 분석³⁶⁾

현행 주택분 보유세의 소득재분배 효과를 분석하기 위해 본 연구에서는 한국조세연구원의 2009년 「재정패널조사」 자료를 사용한다. 먼

36) 본 소절의 분석은 박명호(2009)의 분석 절차를 준용하고 있다. 박명호(2009)에서는 통계청에서 발표한 2006년 『가계자산조사』 자료를 사용하여 2006년 당시 보유세제의 소득재분배 효과를 분석하였다.

저, 주택에 대한 보유세를 산출하는 과정에서 사용한 가정을 설명하면 다음과 같다. 2009년 재정패널조사 자료에는 공동명의 주택에 대하여 공동명의자별 지분율에 관한 정보가 결여되어 있다. 이런 경우에는 공동명의자 간에 동등한 지분율을 가진 것으로 처리한다. 한 가구가 거주 주택 외에 다른 주택을 여러 채 보유한 경우 시가총액에 대한 정보만을 조사하여 각 주택별 시가를 구분할 수 없다. 이런 경우에는 보유한 주택들의 시가가 동일한 것으로 가정한다. 그리고 각 주택의 공시가격에 대한 정보가 없기 때문에 시가의 80%를 공시가격으로 간주한다. 또한 본 연구에서는 정보의 제약으로 재산세와 종합부동산세를 산출하는 과정에서 세부담 상한이나 감면 등에 의해 줄어든 세금을 정확히 고려할 수 없다. 이는 실제 재산세 및 종합부동산세의 납부금액보다 본 연구에서 산출한 세액이 더 클 수 있음을 시사한다. 다만, 본 연구에서는 종합부동산세를 산출함에 있어서 1세대 1주택자에게 적용되는 연령별 세액공제를 고려하고 있다³⁷⁾.

먼저, 소득과 보유주택 가치의 관계를 살펴보자. 앞서 언급한 바와 같이 소득은 2009년 한 해 동안의 시장소득과 이전소득을 합한 총소득을 사용하였다. 동 분석의 결과에 따르면 소득과 보유주택의 가치는 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계를 보인다. 즉, 소득수준이 높을수록 보유주택의 가치가 더욱 커짐에 따라 주택이 정상재(normal goods)임을 알 수 있다. 그러나 소득 대비 주택가치 비율과 소득 간에는 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계가 나타났다. 이런 상관관계들은 소득수준이 증가하는 속도보다 보유주택의 가치가 증가하는 속도가 느림을 나타낸다.

37) 종합부동산세에서 적용하는 세대의 개념과 재정패널조사의 가구의 개념 간에 차이가 있을 수 있기 때문에 고령자 세액공제를 정확하게 반영하는 데는 한계가 있다.

〈표 IV-12〉 소득과 주택가치의 상관관계

개인단위		가구단위	
총소득 vs 주택가치	총소득 vs (주택가치/총소득)	총소득 vs 주택가치	총소득 vs (주택가치/총소득)
0.2852 (<.0001)	-0.0901(<.0001)	0.3198 (<.0001)	-0.0943(<.0001)
n=4,949	n=4,913	n=4,633	n=4,633

주: () 안은 p-value를 의미함

한편 소득이 증가할수록 소득 대비 주택가치의 비율이 낮아진다는 것은 보유세가 비례세인 경우 보유세 부담이 소득기준으로 역진적임을 의미한다³⁸⁾. 그러나 우리나라의 주택분 보유세제는 현재 4단계 누진세율 구조를 지닌 재산세와 5단계 누진세율 구조를 지닌 종합부동산세로 구성되어 있다. 현행 종합부동산세의 최고세율은 2%로 재산세의 최저세율 0.1%의 20배에 달하는 등의 상당한 누진성이 존재한다. 이런 상황에서는 소득 대비 주택가치 비율과 소득 간에 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계가 존재하더라도 보유세 부담이 소득기준으로 역진적이지 않을 수 있다. 따라서 우리나라의 현행 보유세 부담이 소득기준으로 역진적인지 아니면 누진적인지 추가적인 검토가 필요하다.

이에 아래에서는 소득분위별로 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득 간의 관계에 대한 실태 분석을 수행한다. 분석은 가구단위로 이루어지며, 분석 대상 자료는 유주택자 가구, 자가거주 1주택 가구, 종합부동산세 대상 가구 등 세 가지 가구유형으로 구분하고 있다.

먼저, 주택을 보유하고 있는 유주택 가구(총 3,112가구)를 대상으로

38) 이때 보유세 부담의 전가를 고려하지 않는다. 보유세 부담의 전가가 이루어진다면 결론은 달라질 수 있다. 한편 전가의 가능성이 없는 경우를 상정하기 위해 표본을 자가거주 1주택 가구로 한정하더라도 가구단위의 총소득과 총소득 대비 주택가치 비율 간에는 통계적으로 음(-)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 보유세가 비례세인 경우 소득기준으로 주택 보유세 부담이 역진적일 수 있음을 의미한다.

소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득과의 관계를 분석하면, 그 결과는 다음의 <표 IV-13>와 같다³⁹⁾. 소득 대비 주택가치 비율을 나타내는 PIR(price income ratio)의 전체 평균은 12.4로 조사되었다. 이는 주택을 보유한 가구에서는 보유한 주택가치가 가구의 연간 총소득보다 평균적으로 12.4배 더 높다는 것을 의미한다⁴⁰⁾. PIR을 소득분위별로 검토하면, 소득분위 중 하위 1분위의 PIR은 평균적으로 58.0(중앙값 17.1)이지만 소득분위가 상승함에 따라 PIR은 하락하며, 10분위의 경우 평균 4.3(중앙값 3.1)으로 나타났다. 이런 결과는 소득 대비 주택가치의 비율이 소득계층간에 격차가 존재함을 보여준다. 그리고 소득을 기준으로 할 때 하위계층에서 더 많은 주택분 보유세를 부담할 수 있음을 시사한다.

소득분위별로 소득 대비 주택분 보유세를 살펴보면, 다음의 [그림 IV-5] 또는 <표 IV-13>에서 보여주듯이 하위 6분위까지 소득 대비 보유세 비율의 평균이 지속적으로 하락하는 것으로 나타났다. 그리고 6분위 이후에는 상승한 후 다시 하락하는 모습을 보이고 있다. 이는 우리나라의 보유세 체계가 누진적임에도 불구하고 세부담이 중하위 소득계층 구간에서 역진적일 수 있을 시사한다. 이러한 사실은 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득 간의 상관관계에서도 드러난다. 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득은 1% 유의수준에서 미약하지만 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계(-0.0478)를 나타냈다. 이는 세부담이 하위 소득계층에 속한 저소득가구에 더욱 가중될 수 있음을 의미한다. 특히 최하위 소득계층의 경우 상관관계 계수가 -0.22 수준이고, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 이는 동일한 소득분위 안에서도 보유세 부담의 역진성이 존재할 수 있

39) 소득 대비 보유세 부담 비율이 150%를 넘는 가구를 이상점으로 간주하여 제외하고 분석한 결과도 이상점을 제거하지 않은 결과와 유사하였다.

40) PIR의 평균이 아닌 중앙값(median)을 사용하면 유주택 가구 전체에서는 4.7배 정도로 나타났다.

음을 보여준다.

한편 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율이 가장 높은 최하위 소득 계층의 가구 구성을 살펴보면, 60세 이상의 고령자 가구가 81.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 전체 유주택 가구에서 60세 이상 고령자 가구가 차지하는 비중은 31.4% 정도이기 때문에 최하위 소득분위에 있는 노령자 가구의 비율이 상대적으로 높음을 의미한다. 이 결과는 노령자 가구가 보유세를 납부함에 있어서 유동성 제약에 걸릴 가능성이 클 것이라는 직관과 일치한다. 이것은 비록 종합부동산세 측면에서는 고령자 가구에 대하여 세액공제를 허용하고 있지만 그 효과가 충분하지 않음을 시사한다.

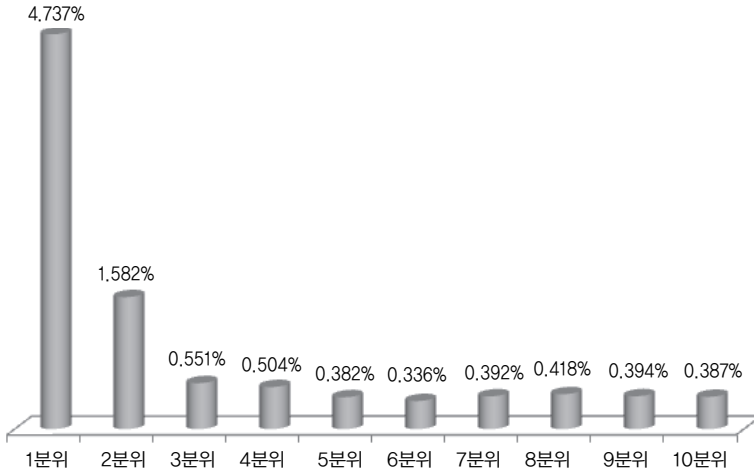
〈표 IV-13〉 소득 10분위별 소득과 보유세의 관계: 유주택 가구

(단위: 백만원, 배, %)

소득 분위	소득 구간		소득 대비 주택가치		소득 대비 보유세의 평균	소득 대비 보유세 비율과 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한	평균	중앙값			
1분위	0.2	6.0	58.0	17.10	4.74	-0.2159***	81.8
2분위	6.0	11.6	16.8	8.60	1.58	0.0426	74.4
3분위	11.6	18.0	9.8	6.31	0.55	-0.0829	53.0
4분위	18.1	25.0	7.7	4.73	0.50	0.0430	32.0
5분위	25.0	32.2	6.1	3.47	0.38	0.0337	20.3
6분위	32.3	40.0	5.3	3.72	0.34	-0.0481	15.1
7분위	40.1	48.0	5.0	3.57	0.39	0.0136	10.4
8분위	48.0	60.0	5.4	3.62	0.42	-0.0243	8.5
9분위	60.1	77.9	4.8	3.62	0.39	0.0836	8.4
10분위	77.9	977.9	4.3	3.13	0.39	-0.0322	8.4
전체			12.4	4.66	0.97	-0.0478***	31.4

주: ***: p-value<0.01, **: p-value<0.05, *: p-value<0.1

[그림 IV-5] 소득 10분위별 소득 대비 보유세 부담 비율: 유주택 가구



다음에는 분석대상 가구를 자가거주 1주택 가구(총 2,391가구)로 한정하여 소득 대비 보유세 부담 비율과 소득과의 관계를 파악하였다. 앞서의 유주택자 가구의 경우 거주하지 않는 주택에 대하여 임대를 할 것이고, 그 임대주택에 대한 보유세는 전가의 가능성이 존재한다⁴¹⁾. 이런 보유세 전가의 문제는 자가거주 1주택 가구로 분석대상 가구를 한정하여 우회될 수 있다. 자가거주 1주택 가구에 대한 분석 결과는 다음의 <표 IV-14>에 제시되어 있다.

소득 대비 주택가치 비율을 나타내는 PIR(price income ratio)의 전체 평균은 12.4로 조사되어 유주택 가구와 유사한 결과를 얻었다. PIR을 소득분위별로 검토하면, 소득분위 중 최하위인 1분위의 PIR은 평균적으로 63.4(중앙값 17.0)이지만 소득분위가 상승함에 따라 PIR은 하

41) 우석진·전병힐(2009)에 따르면 2006년 강화된 종합부동산세 부담은 전세가격을 연간 세부담의 약 6% 정도 상승시키는 효과가 있다고 한다. 그러나 저자들은 그 효과가 통계적으로나 경제적으로 유의미하지 않다고 결론내리고 있다.

락하며, 10분위의 경우 평균 3.9(중앙값 2.8)로 나타났다. 이런 결과는 앞서의 유주택 가구와 유사한 것으로 소득계층 간에 소득 대비 주택가치의 비율이 상당한 차이가 있음을 보여준다. 그리고 소득을 기준으로 할 때 하위 소득계층에서 더 많은 주택분 보유세를 부담할 수 있음을 시사한다.

소득 분위별로 소득 대비 주택분 보유세를 살펴보면, 다음의 [그림 IV-6] 또는 <표 IV-14>에서 보여주듯이 유주택 가구와 마찬가지로 하위 6분위까지 소득 대비 보유세 비율의 평균이 지속적으로 하락하였다. 그리고 6분위 이후에는 상승과 하락을 반복하는 모습을 보이고 있다. 이는 자가거주 1주택 가구에서도 보유세 세부담이 중하위 소득계층 구간에서 역진적일 수 있음을 시사한다. 이러한 사실은 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득 간의 상관관계에서도 드러난다. 자가거주 1주택 가구를 전체로 보면, 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득은 1% 유의수준에서 미약하지만 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계(-0.0686)를 나타냈다. 이는 세부담이 하위 분위에 속한 저소득 가구에 더욱 가중될 수 있음을 의미한다. 특히 하위 1분위에서는 상관관계 계수가 -0.22 수준이고, 1% 유의수준에서 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 유주택 가구의 분석과 매우 유사한 것으로 최하위 소득분위 내에서도 보유세 부담의 역진성이 존재할 수 있음을 나타낸다.

한편 소득 대비 주택분 보유세 부담비율이 가장 높은 최하위 소득계층의 가구 구성을 살펴보면, 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%를 차지하여 유주택 가구의 경우보다 오히려 상승한 결과를 보여주고 있다. 전체 자가거주 1주택 가구에서 60세 이상 고령자 가구가 차지하는 비중은 35.2% 정도이기 때문에 최하위 소득분위에 속한 노령자 가구의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 자가거주 1주택 가구들도 유주택 가구처럼 노령자 가구가 보유세 납부세액 조달에 어려움을 겪을 수 있음을 시사한다.

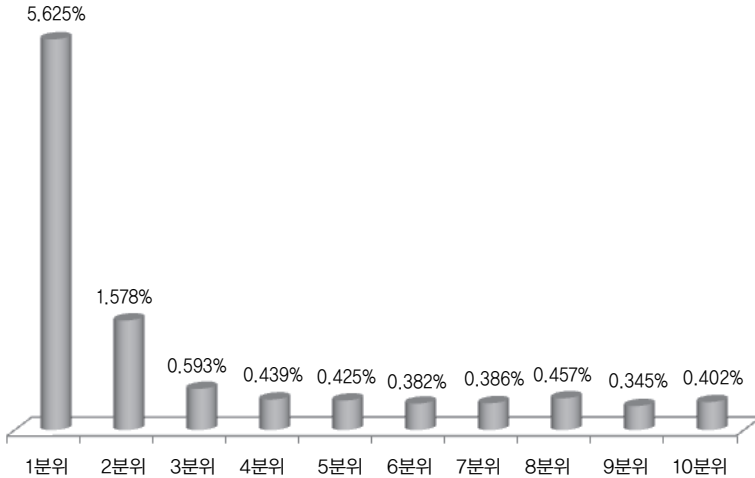
〈표 IV-14〉 소득 10분위별 소득과 보유세의 관계:
자가거주 1주택 가구

(단위: 백만원, 배, %)

소득 분위	소득 구간		소득 대비 주택가치		소득 대비 보유세의 평균	소득 대비 보유세 비율과 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한	평균	중앙값			
1분위	0.2	5.3	63.4	17.0	5.63	-0.2166***	83.8
2분위	5.3	10.0	15.5	8.3	1.58	0.1072*	80.4
3분위	10.1	15.2	9.4	6.7	0.59	-0.0174	60.5
4분위	15.2	22.0	6.7	5.0	0.44	0.0294	44.7
5분위	22.0	29.9	6.0	3.7	0.43	-0.0725	23.5
6분위	30.0	36.0	5.3	3.4	0.38	-0.1142*	16.0
7분위	36.0	44.8	4.4	3.5	0.39	0.0985	12.0
8분위	44.9	54.9	5.1	3.3	0.46	0.0162	12.6
9분위	55.0	72.0	4.3	3.3	0.34	0.1183*	8.9
10분위	72.1	977.9	3.9	2.8	0.40	-0.0377	8.6
전체			12.4	4.4	1.07	-0.0686***	35.2

주: ***: p-value<0.01, **: p-value<0.05, *: p-value<0.1

[그림 IV-6] 소득 10분위별 소득 대비 보유세 부담 비율:
자가거주 1주택 가구



다음에는 주택분 보유세의 부담이 가장 무거운 가구인 종합부동산세 대상 가구만을 대상으로 소득 대비 세부담 비율과 소득 간의 관계를 살펴본다. 종합부동산세 대상 가구란 가구원 중에 종합부동산세를 납부한 자가 있는 가구를 말한다. 본 연구의 분석대상이 되는 가구 중에서 종합부동산세를 납부하는 가구는 64가구밖에 되지 않는다. 이에 아래에서는 소득 10분위 대신 소득 5분위별 소득 대비 세부담 비율과 소득 간의 관계를 보고 있다.

다음의 <표 IV-15>와 [그림 IV-7]에서 보여주는 바와 같이, 종합부동산세 대상 가구에서는 소득 대비 보유세 부담 비율과 소득 간에 보다 상당한 음(-)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 특히 소득 대비 보유세 부담 비율은 하위 소득분위에서 상위 소득분위로 이동함에 따라 뚜렷하게 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 소득기준으로 볼 때 특정 계층에 대해서는 보유세 부담이 매우 역진적일 수 있음을 시사한다.

〈표 IV-15〉 소득 5분위별 소득과 보유세의 관계: 종부세 대상 가구

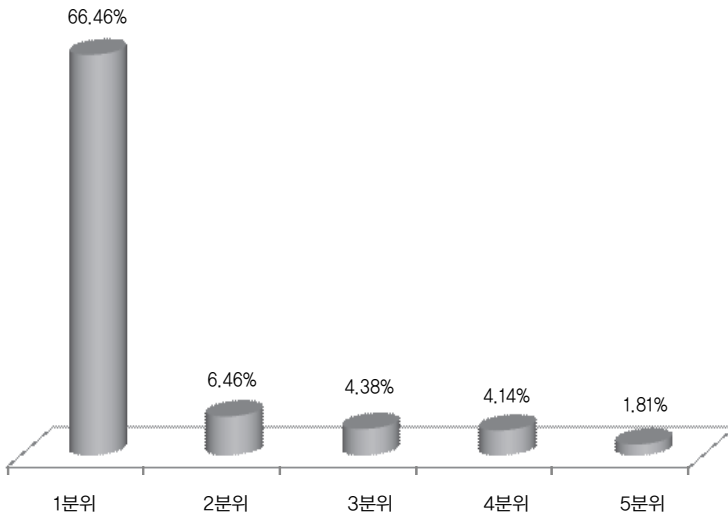
(단위: 백만원, 배, %)

소득 분위	소득 구간		소득 대비 주택가치		소득 대비 보유세의 평균	소득 대비 보유세 비율과 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한	평균	중앙값			
1분위	1.2	26.2	335.6	96.60	66.46	-0.6903***	69.2
2분위	28.0	49.5	33.9	28.76	6.46	0.0832	46.2
3분위	49.8	67.9	26.0	23.28	4.38	-0.2546	15.4
4분위	68.4	108.9	19.9	19.44	4.14	-0.5194*	23.1
5분위	120.0	301.4	10.3	9.86	1.81	-0.8081***	16.7
전체			86.3	23.74	16.88	-0.3164**	34.4

주: ***: p-value<0.01, **: p-value<0.05, *: p-value<0.1

[그림 IV-7] 소득5분위별 소득 대비 보유세 부담 비율:

종부세 대상 가구



마지막으로 주택분 보유세의 소득재분배 효과를 지니계수를 통해 파악한다. 이를 위해 가구 총소득의 지니계수와 보유세 차감 후 총소득의 지니계수를 각각 산출하여 비교한다. 아래의 <표 IV-16>의 결과에 따르면 우리나라의 보유세제는 누진세율 체계를 가졌지만 소득재분배 효과는 거의 없는 것으로 나타났다. 예를 들면 보유세 차감 전 총소득의 지니계수는 0.4481이었고, 재산세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.4484로 드러나 재산세가 지니계수를 약 0.0003 정도 악화시키는 것으로 나타났다.

한편 종합부동산세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.4481로 종합부동산세 부담은 총소득의 지니계수에 영향을 주고 있지 않은 것으로 나타났다.

재산세와 종합부동산세를 합한 보유세 차감 후의 총소득 지니계수는 0.4485로 보유세 부담도 거의 총소득의 지니계수에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 우리나라의 보유세제가 누진적인 세율체계를 가짐에도 불구하고 소득재분배 효과가 거의 없는 이유는 소득을 기준으로 할 때 보유세 부담이 중간 소득분위까지 역진적이기 때문인 것으로 판단된다.

<표 IV-16> 보유세제의 소득재분배 효과: 지니계수 감소 효과

총소득 기준	재산세 차감 후	중부세 차감 후	보유세 차감 후
0.44810	0.44843	0.44814	0.44849

2) 주택분 보유세의 소득재분배 기능 강화 방안

현행 우리나라의 보유세제는 소득재분배적 기능을 거의 수행하고 있지 못한 것으로 판단된다. 노영훈(2004)이 주목한 바와 같이 부동산 보유세는 명목적 재산세라는 특징을 지니고 있다. 따라서 현금흐름에

제약이 있는 고령자 가구, 장애인 가구 등에게 납부세액 조달의 문제를 완화시켜 주는 장치가 없다면 보유세는 소득기준으로 볼 때 역진적일 수 있다. 이런 현상은 소득의 증가 속도보다 부동산 보유 가치의 증가 속도가 낮을 때 더욱 심화될 것이다. 따라서 소득재분배 측면에서는 고령자 가구, 장애인 가구, 일시적 유동성 제약에 빠진 가구 등에 대하여 보유세를 경감해 주는 제도를 마련하는 것이 필요하다고 본다.

보유세를 경감해 주는 대표적인 정책도구에는 과세이연 방식과 회로 차단기(circuit breaker) 방식이 있다. 과세이연 제도는 보유세의 일부 또는 전부를 일정기간 동안 납부를 연기해 주고, 납부 연기에 따른 이자비용을 추가적으로 납부하도록 하는 제도이다. 예를 들면, 과세이연 제도 아래서는 보유한 주택을 매각하는 시점 또는 소유자의 사망시점까지 보유세 납부를 연기한 후 그동안 발생한 보유세를 매각시점이나 사망시점에서 납부할 수 있다. 그리고 세금납부를 연기하는 기간에 대하여 정부에서 정한 이자를 지불한다. 따라서 동 제도의 혜택은 납부연기에 대한 이자율 수준과 시중금리의 차이에 의해 결정된다. 그러나 이런 과세이연 혜택은 소득재분배를 크게 개선할 것으로 기대되지 않는다. 그리고 납세이연 제도는 혜택을 받는 가구들을 끝까지 추적해야 하는 조세행정상의 어려움도 존재한다. 이런 한계와 문제점을 감안할 때 과세이연 방식은 소득재분배 관점에서 충분한 보유세 경감제도로 보기 어렵다.

한편 회로 차단기(circuit breaker) 제도는 소득 대비 보유세 부담 비율이 일정수준을 넘어가는 경우에 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜 주는 제도이다. 동 제도는 다음과 같은 공식을 적용하여 운영할 수 있다.

$$R/Y = \alpha(T/Y - \beta)$$

여기서 R 은 세액감면액이고, T 는 보유세 부담액, Y 는 가구 총소득,

$\alpha \in [0, 1]$ 는 감면율이며, β 는 세액감면이 시작되는 소득 대비 보유세 비율이다⁴²⁾. 이 제도 아래에서 정책적으로 통제할 수 있는 모수는 α 와 β 이다. $\alpha = 1$ 이라고 하면, β 는 세부담의 상한으로서의 역할을 수행한다. 즉, $\alpha = 1$ 인 경우 세부담은 β_Y 를 초과할 수 없다.

이런 회로 차단기(circuit breaker) 제도의 단점은 주택보유 가구의 실제 소득에 대한 정확한 정보를 필요로 한다는 것이다. 조세행정의 관점에서 보면 근로자 가구는 제3자 정보를 통해 소득을 파악하기 쉽지만 자영업자의 경우 소득 파악에 분명한 한계가 존재한다. 또한 동 제도의 경우 적격 대상자를 포괄적으로 설정하면 세원이 감소하여 커다란 세수손실을 야기할 수 있다는 것이다.

아래에서는 소득재분배의 관점에서 시뮬레이션 분석을 통해 회로 차단기(circuit breaker) 제도의 소득재분배 효과를 파악하고자 한다. 첫 번째 방식은 소득 대비 보유세 비율이 3%를 넘지 못하도록 하는 경우이다. 만약 어떤 가구의 소득 대비 보유세 비율이 3% 이상인 경우 그 가구의 소득 대비 보유세 비율은 강제적으로 3%로 할당하는 방식이다. 두 번째 방식은 첫 번째 방식의 회로 차단기 제도를 60세 이상의 고령자 가구에게만 허용하는 방안이다. 따라서 두 번째 방식은 첫 번째 방식보다 감면대상의 범위가 좁은 경우이다. 세 번째 방식은 세액감면이 시작되는 소득 대비 보유세 비율을 1%로 설정하는 방안이다. 세 번째 방식은 첫 번째 방식보다 더 많은 혜택을 제공해 준다. 네 번째 방식은 세 번째 방식에 소득제한을 둔 것으로 감면 대상의 범위를 소득 10분위 중 하위 6분위까지만 허용하는 방안이다.

각각의 방식이 소득분위별 소득 대비 보유세 비율의 분포에 미치는 효과와 지니계수의 변화로 파악한 소득재분배 효과가 다음의 <표 IV-17>에 제시되어 있다. 기본적으로 회로 차단기 제도는 하위 소득분위에 혜택이 집중됨을 알 수 있다. 특히 현행 보유세 과세체계에서 소득

42) 소득 대비 세액감면액 비율 또는 세액감면액 자체에 대하여 감면한도를 설정할 수도 있다.

대비 보유세 비율이 평균적으로 가장 높았던 최하위 소득분위에 감면 혜택이 집중되고 있다. 이런 효과는 지니계수의 감소로 파악할 수 있다.

회로차단기 제도의 도입 방안별 소득재분배 효과를 지니계수로 측정한바, 소득재분배가 개선되는 효과가 있는 것으로 나타났다. 소득재분배 기능에 충실한 보유세제를 장기적인 관점에서 설계할 때에는 하위 소득분위에 속한 가구의 유동성 제약 문제를 완화시키는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 자영업자에 대한 소득과약 시스템을 먼저 구축하는 것이 요구된다.

〈표 W-17〉 회로 차단기(circuit breaker) 제도의 효과: 유주택 가구

소득 분위	현행 제도	$\{\alpha = 1, \beta = 0.03, \text{hage} \geq 60\}$		$\{\alpha = 1, \beta = 0.03\}$		$\{\alpha = 1, \beta = 0.01\}$		$\{\alpha = 1, \beta = 0.01\}$ & 소득 ≤ 4 천만원	
		CB 도입	감소율	CB 도입	감소율	CB 도입	감소율	CB 도입	감소율
1분위	4.74	1.80	62.1	1.20	74.7	0.66	86.0	0.66	86.0
2분위	1.58	0.82	47.8	0.67	57.5	0.44	71.9	0.44	71.9
3분위	0.55	0.51	6.9	0.50	9.6	0.38	30.5	0.38	30.5
4분위	0.50	0.44	12.9	0.41	17.6	0.31	38.2	0.31	38.2
5분위	0.38	0.35	8.1	0.34	10.2	0.26	31.7	0.26	31.7
6분위	0.34	0.32	4.7	0.30	12.4	0.25	27.8	0.25	27.8
7분위	0.39	0.29	24.6	0.28	27.3	0.22	43.9	0.39	-0.6
8분위	0.42	0.42	0.5	0.34	18.3	0.26	37.3	0.42	0.5
9분위	0.39	0.38	1.9	0.33	16.6	0.26	32.5	0.39	-1.1
10분위	0.39	0.37	3.9	0.37	4.5	0.28	28.6	0.39	0.8
전체	0.97	0.57	40.9	0.48	50.9	0.33	65.6	0.39	59.8
지니계수 변화	0.4375 (0.4328) (1.06%)	0.4370	0.113% (10.6%)	0.4369	0.135% (12.7%)	0.4368	0.156% (14.7%)	0.4366	0.191% (18.0%)

주: 1. 현행 제도의 지니계수 변화 난에 첫 번째 팔호 안에 있는 것은 총소득에서 소득세를 차감한 후의 지니계수이고, 두 번째 팔호 안에 있는 것은 소득세 부과에 따른 지니계수의 감소율임
 2. 회로 차단기 제도의 도입에 따른 지니계수 감소율 난의 팔호 안에 있는 것은 소득세로 인한 지니계수 감소율 대비 회로 차단기 제도로 인한 지니계수 감소율의 비중을 나타냄

한편 부동산 보유세는 앞서 언급한 회로 차단기 제도를 도입하더라도 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교하여 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다. 이는 보유세의 과세대상이 보유 부동산에 한정된 결과일 수 있다. 이에 아래에서는 여러 가지 자산유형에 대하여 보유세를 부과하였을 때 소득재분배 효과를 검토한다. 과세대상 자산의 범위는 ① 보유 주택, ② 보유 부동산(주택+토지+건물), ③ 전체 부동산 관련 자산(②+임대보증금), ④ 부동산 및 금융자산(③+금융자산), ⑤ 총자산(④+기타 자산), ⑥ 순자산(⑤-부채) 등 6가지로 구분하여 분석한다. 과세방식은 자산 규모가 3억원을 초과할 때 1%의 단일세율을 적용한다.

위에서 상정한 과세방식을 개별 자산유형에 적용하여 납부할 세액을 계산한 후 총소득에서 차감한 후 지니계수를 도출하면 다음 <표 IV-18>과 같다. 주택뿐만 아니라 토지와 건물도 과세대상에 포함한 경우, 임대보증금도 포함한 부동산 관련 자산의 경우, 순자산을 과세대상으로 한 경우 등 3가지 경우에는 총소득에서 각각의 세금을 차감한 후에 소득분배가 악화된 것으로 나타났다. 나머지 자산유형의 경우에는 세금을 차감한 후에 소득분배가 개선된 것으로 나타났다. 본 연구의 분석대상 가구들에서는 다른 자산유형보다 보유주택에 과세한 후 소득분배가 더 개선된 것으로 분석되었다. 따라서 소득재분배를 개선하기 위해 일방적으로 자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기 전에 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요하다고 판단된다.

〈표 IV-18〉 자산유형별 보유세의 소득재분배 효과

구분	총소득	자산유형별 납부세액 차감 후 총소득					
		보유 주택	보유 부동산	부동산 관련 자산	금융·부동산	총자산	순자산
지니 계수	0.37095	0.37064	0.37121	0.37097	0.37088	0.37077	0.37132
표본 크기	4,115	4,088	4,087	4,041	4,247	4,201	4,236

V. 결론 및 정책시사점

본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계할 수 있도록 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 검토하였다. 그리고 그 기능이나 역할에 충실한 세제의 형태는 어떠한지 구체적으로 살펴보았고, 그 세제를 현실화하고자 할 때 예상되는 문제점을 규명하였다. 더 나아가서 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 대안들을 제시하였다. 이 과정에서 부동산 보유세의 기본적인 기능 또는 역할로서 본 연구에서는 다음 두 가지를 고려하였다. 첫 번째는 부동산 보유세가 지방 공공서비스로부터 받은 혜택에 대한 대가로서 지방재정의 주요 수입원으로 기능하도록 하는 것이다. 두 번째는 부동산 보유세가 소득재분배적인 역할을 수행하도록 하는 것이다. 각 기능별로 분석결과 및 시사점을 요약하여 제시한다.

먼저, 수익자부담원칙에 따라 부동산 보유세를 과세하는 방안을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 현행 우리나라의 재산세 부담 결정과정은 지방 공공서비스에 대한 대가로서 수익자부담원칙을 적용하지 않는 것으로 파악되었다. 또한 수익자부담원칙에 충실한 보유세제로서 본 연구에서는 미국 등 지방자치가 발전한 다수의 국가에서 행하는 과세방식을 차용하였다. 즉, 지방정부는 공공서비스 제공에 필요한 재정의 일정수준을 부동산 보유세로 조달하는 방식이다. 이런 과세방식을 우리나라에 적용하는 경우 보유세의 세원이 지역 간에 크게 차이가 나기 때문에 기초자치단체 간 보유세율에 큰 격차를 보이는 것으로 나타났다.

이런 결과는 지역 간 세부담 형평성을 강조하는 사회 분위기 속에서 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있고, 더 나아

가 우리나라의 지방자치제도가 발전하는 데 장애요인이 될 수 있음을 시사한다. 따라서 수익자부담원칙에 충실하게 보유세를 과세하고자 한다면 지역 간 세율 격차를 완화시키는 대책이 필요하다고 본다. 자치단체 간 보유세율 격차를 완화시키는 방안으로 본 연구에서는 자치단체가 서로 보유세 과세베이스를 공유하는 두 가지 방식을 제시하였다.

보유세 과세베이스를 공유하는 첫 번째 방식은 현행 서울시의 재산세 공동과세와 같이 광역자치단체별로 단일세율의 광역보유세를 부과·징수한 후 균등하게 기초자치단체에 교부하는 방안이다. 그런 다음, 기초자치단체는 자체사업 예산에서 광역자치단체의 교부금을 차감한 금액의 일정 비율을 해당 기초자치단체의 부동산 총과세평가액으로 나눈 것을 보유세율로 부과하는 것이다. 두 번째 방식은 현행 종합부동산세와 유사한 방식으로 광역자치단체가 아닌 전국단위로 광역보유세를 부과·징수한 후 기초자치단체에 교부하는 방안이다. 이후의 과정은 첫 번째 방식과 동일하다.

마지막으로 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세체계에 대한 검토 결과를 요약하면 다음과 같다⁴³⁾. 소득재분배 기능을 위해 현행과 같이 9단계 누진세율 구조를 지닌 주택분 보유세제를 고려한 결과, 누진세율 구조임에도 불구하고 소득재분배 효과가 크지 않은 것으로 나타났다⁴⁴⁾. 이 결과는 분석대상 가구를 세부담 전가의 문제가 있을 수 있는 유주택 가구로 하거나 세부담 전가의 문제로부터 자유로운 자가거주 1주택 가구로 한정하여도 유지되었다. 소득 10분위별 보유세 부담비율의 분석결과에 따르면, 하위 6분위까지 소득 대비 보유세 비율의 평균이 지속적으로 하락하는 것으로 나타났다. 이는 보유세 세부담이 중하위 소득계층 구간에서 역진적일 수 있음을 시사한다. 특히 소득 대비 주택분 보유세 부담비율이 가장 높게 조사된 최하

43) 자료의 한계로 인해 본 분석은 주택에 한정하였다.

44) 이 결과는 누진구조가 가장 높았던 2007년 및 2008년도 보유세제를 대상으로 분석하여도 동일하였다.

위 소득계층의 가구 구성을 살펴보면, 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%로 나타났다⁴⁵⁾. 이처럼 노령자 가구가 높은 비중을 차지하는 하위 소득계층에서는 보유세 납부세액 조달에 어려움을 겪을 수 있음을 시사한다.

이러한 결과들은 누진세율 구조만으로 보유세가 소득재분배적 기능을 수행할 수 없음을 보여준다. 특히 현금흐름에 제약이 있는 고령자 가구, 장애인 가구 등에게 납부세액 조달의 문제를 완화시켜 주는 장치가 필요함을 뜻한다. 이에 본 연구에서는 소득 대비 보유세 부담비율이 일정 수준을 넘어가는 경우에 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜 주는 장치인 회로 차단기(circuit breaker) 제도를 다양하게 설계하여 검토하였다. 회로 차단기 제도는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 어느 정도 강화시키는 것으로 나타났지만 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교하여 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다. 따라서 부동산 보유세가 누진세율 구조뿐만 아니라 회로 차단기 제도를 장착하더라도 소득재분배 효과는 크지 않은 것으로 파악되었다.

소득재분배 관점에서 본 연구에서는 부동산만을 과세베이스로 하는 경우뿐만 아니라 다른 자산을 과세베이스로 하여 누진적인 보유세를 과세하는 방안을 검토하였다. 예를 들면, 과세대상 자산의 범위를 보유주택(유형 1), 주택, 토지, 건물 등 보유부동산(유형 2), 임대보증금을 포함한 부동산 관련 전체 자산(유형 3), 부동산 및 금융자산(유형 4), 부동산·금융자산 및 기타 자산을 포함한 총자산(유형 5), 총자산에서 부채를 차감한 순자산(유형 6) 등 6가지로 구분하였다. 총소득에서 개별 자산유형의 보유세를 차감하기 전과 후의 지니계수를 살펴보았는데, 일부 자산유형(유형 2, 3, 6)에서는 오히려 소득분배가 악화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 소득재분배를 개선하기 위해 일방적으로

45) 이는 자가거주 1주택 가구를 대상으로 한 결과이며, 분석대상을 유주택 가구로 확대하면 최하위 소득 10분위 계층에서 60세 이상의 고령자 가구 비율은 81.8%로 여전히 높게 나타났다.

자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기 전에 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요함을 시사한다.

마지막으로 본 연구의 실증분석은 기초자치단체마다 일정 수준의 표본가구를 무작위로 추출하여 표본가구의 가구원들에 대한 소득자료, 자산유형별 규모, 소유 부동산 공시가격 등과 같은 포괄적이고 객관적인 정보를 바탕으로 하고 있지 않다. 따라서 실증분석 결과 및 시사점에는 일정 수준의 한계가 존재할 수밖에 없음을 밝힌다. 향후 정부나 국회에서 보유세제 개편 또는 부유세의 도입 등에 대한 논의를 할 때에는 보다 객관적이고 포괄적인 자료를 생성·활용함으로써 본 보고서의 분석상 한계를 극복하는 것이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 곽태원·현진권, 『조세론』, 법문사, 제2판, 2005.
- 노영훈, 「향후 부동산 보유과세 강화정책에 대한 소고」, 『재정포럼』, 제93호, 한국조세연구원, 2004, pp. 6~19.
- 박명호·우석진, 『부동산세제 개편효과 분석 및 전망』, 한국조세연구원, 2007.
- 박명호, 「부동산 보유세의 소득재분배 효과: 주택을 중심으로」, 『부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색』, 김재형(편), 한국개발연구원, 2008, pp. 371~398.
- 송헌재, 「재정패널조사 소개자료」, 한국조세연구원, 2011.
- 안종석·박명호, 『종합부동산세·재산세의 통합방안에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2009.
- 우석진·전병철, 「종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과: 준자연적 실험으로부터의 증거」, 『재정학연구』, 제2권 제2호, 한국재정학회, 2009, pp. 87~119.
- 원윤희, 「부동산 보유과세의 핵심논점과 실태」, 『지방세』, 통권 76호 제1호, 한국지방재정공제회, 2004, pp. 13~27.
- 이영·전영준·이철인·김진영, 『Rosen의 재정학』, 교보문고, 2007.
- 이필우, 『조세론』, 법문사, 1994.
- 최명근·김상겸, 『우리나라 보유세제 개편을 위한 연구: 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로』, 한국경제연구원, 2005.

Hamilton, Bruce W., "Zoning and Property Taxation in a System

- of Local Governments,” *Urban Studies*, Vol. 12, No. 2, 1975, pp. 205~211.
- Hamilton, Bruce W., “Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices,” *American Economic Review*, Vol. 66, No. 5, 1976, pp. 743~753.
- Mieszkowski, Peter, “The Property Tax: An Excise Tax or A Profits Tax?,” *Journal of Public Economics*, Vol. 1, No. 1, 1972, pp. 73~96.
- Rosen, Harvey S. and Gayer, Ted., *Public Economics*, 9th ed., McGraw-Hill, 2010.
- Zodrow, George R., “The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views,” *Nation Tax Journal*, Vol. 54, No. 1, 2001, pp. 139~156.

<국문요약>

부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구: 보유세의 기능을 중심으로

박명호

본 연구에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 장기적으로 지속가능하게 설계할 수 있도록 방향을 제시할 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할을 조사하였다. 그리고 그 기능이나 역할에 충실한 세제를 상정한 후 그 세제를 현실화하고자 할 때 예상되는 문제점을 규명하고, 그런 문제점을 완화시킬 수 있는 방안들을 검토하고 있다. 보유세제의 기본적인 기능 또는 역할로서 본 연구에서는 지방 공공서비스 수혜에 대한 대가로서 수익자부담원칙에 따른 과세와 소득재분배적 기능을 위한 과세로 설정하였다.

먼저, 수익자부담원칙에 따라 부동산 보유세를 과세하는 방안을 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 본 연구에서는 수익자부담원칙에 충실한 보유세 과세체계로서 지방정부가 지방공공서비스의 제공에 필요한 재정의 일정 수준을 부동산 보유세로 조달하는 방식을 고려하였다. 이러한 과세방식을 우리나라에 적용하는 경우 보유세 세원의 지역 간 격차로 인해 기초자치단체 간의 보유세율에 큰 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 지역 간 세부담 형평성을 강조하는 사회 분위기를 고려할 때 이러한 결과는 지방정부의 자치재정권을 제약하는 요인으로 작용할 수 있고, 더 나아가 우리나라의 지방자치제도가 발전하는 데 장애요인이 될 수 있음을 뜻한다. 따라서 수익자부담원칙에 충실하게

보유세를 과세하고자 한다면 지역 간 세율 격차를 완화시키는 대책이 동반되어야 할 것으로 본다. 본 연구에서는 자치단체 간 보유세율 격차를 완화시키는 방안으로 자치단체가 서로 보유세 과세베이스를 광역단위 또는 전국단위로 공유하는 방식이 가능할 것임을 제시하였다.

한편 소득재분배 기능에 초점을 둔 부동산 보유세의 과세체계에 대하여 검토한 바, 소득재분배 기능을 위해 현행과 같이 9단계 누진세율 구조를 지닌 주택분 보유세제에서는 소득재분배 효과가 크지 않은 것으로 파악되었다. 이 결과는 소득 대비 보유세의 평균이 중하위 소득 계층까지 계속 하락하여 세부담이 중하위 소득계층 구간까지 역진적이므로 가능하다고 본다. 특히 소득 대비 보유세 비율이 가장 높은 최하위 소득계층에서 60세 이상의 고령자 가구가 83.8%나 된다는 점은 현금흐름의 제약이 있는 고령자·장애인 가구 등을 대상으로 세부담 완화조치가 필요함을 뜻한다. 소득 대비 보유세 비율이 일정수준을 넘어가는 경우 그 초과분의 전부 또는 일부를 경감시켜 주는 장치인 회로 차단기(circuit breaker) 제도는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 어느 정도 강화시키는 것으로 나타났다. 그러나 소득세에 의한 소득재분배 효과와 비교할 때 회로 차단기 제도를 지닌 누진적 보유세제의 소득재분배 효과는 상대적으로 그 효과가 미약한 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구에서는 소득재분배 관점에서 부동산만을 과세 베이스로 하는 경우뿐만 아니라 다른 자산을 과세베이스로 하여 누진적인 보유세를 과세하는 방안을 검토하였다. 예를 들면, 과세대상 자산의 범위를 보유 주택(유형 1), 주택, 토지, 건물 등 보유 부동산(유형 2), 임대보증금을 포함한 부동산 관련 전체 자산(유형 3), 부동산 및 금융자산(유형 4), 부동산·금융자산 및 기타 자산을 포함한 총자산(유형 5), 총자산에서 부채를 차감한 순자산(유형 6) 등 6가지로 구분하였다. 총소득에서 개별 자산유형의 보유세를 차감하기 전과 후의 지니계수를 살펴보았는데, 일부 자산유형(유형 2, 3, 6)에서는 오히려 소득분배가 악화되는 것으로 나타났다. 이 결과는 소득재분배를 개선

하기 위해 일방적으로 자산과세를 강화하거나 부유세 등의 새로운 자산과세를 도입하기에 앞서서 미시자료를 통한 충분한 검토가 필요함을 시사한다.

〈Abstract〉

Reform Proposal on Korean Property Tax System Based on its functions

Myung-Ho Park

This study investigates reform proposals on Korean property tax system which are designed based on the main functions of property taxation. The main functions of property taxation are specified as follows: one is to finance public services by the benefit principle of taxation and the other is to improve the income redistribution. According to the analysis, the current property tax system is not aligned with these two functions. When we reconstruct the property tax system as a local tax under the benefit principle of taxation, tax rates may vary a lot among local governments because of differences in tax bases across local governments. In order to reduce local variations in the property tax rates, this study suggests the necessity of sharing tax bases among local governments at the provincial or national levels. When we reconstruct the property tax system toward improving the income redistribution function, property tax relief programs such as the 'circuit breaker' are necessary because of the regressivity of the property tax. This study shows, however, that the property tax system with progressive tax rates as well as the 'circuit breaker' program may improve the Gini index of income inequality a little, but much less than income tax does.

〈著者略歴〉

박명호

연세대학교 경제학과 졸업

미국 Michigan University 경제학 석·박사

현, 한국조세연구원 연구위원

자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세연구원 연구원

研究報告書 11-06

부동산 보유세제의 장기적인 개편방향에 관한 연구:
보유세의 기능을 중심으로

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

저 자 박명호

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

1338-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상 일 인 쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-555-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원