

국토연 2003-29

부동산 관련 세제의 정비·개선방안 연구
A Study on Readjusting & Improving
Real-Estate Based Tax Systems

●
지대식·최 수



연구진

연구책임 지대식 연구위원

연구반 최 수 책임연구원

자문연구진(Advisor) 손경환 연구위원

연구심의위원 윤주현 선임연구원

손경환 연구위원

이동우 연구위원

김용웅 부원장(주심)

손재영 건국대학교 교수

이상길 재정경제부 세제실 사무관

연구협의(자문)위원 서순탁 서울시립대학교 도시과학대학 교수

박 철 한국감정평가연구원 책임연구원

지규현 국민은행연구소 전문연구원

발 간 사

최근 2~3년 동안 부동산 가격이 급등하였다. 지난 3년 간(2001년~2003년) 아파트 매매가격은 연평균 20% 내외 상승하였으며, 토지가격은 외환위기 직전인 1997년 수준으로 회복되었다. 또한 2003년에는 부동산시장이 서울 강남과 일부 개발지를 중심으로 국지적으로 끊임없이 과열되는 양상을 나타내었다.

부동산 가격의 급등은 소득분배를 악화시켜 국민의 삶의 질을 하락시키고, 제품의 요소가격을 증가시켜 국가 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한다. 때문에 부동산 시장의 안정화는 국민의 삶의 질 향상뿐 아니라 국가경쟁력 강화를 위해서도 해결해야할 핵심과제 중 하나이다. 부동산 시장을 안정시키기 위해서는 우선 투기적인 부동산 수요를 차단해야 한다. 투기적인 부동산 수요의 차단을 위해서는 부동산 관련 조세정책의 효과가 크기 때문에 부동산 관련세제에 대한 정비 및 개선이 필수적이다.

이러한 의미에서 부동산 과표의 단계적 현실화 및 세율조정, 종합토지세제 개편을 통한 종합부동산세(국세) 도입 등 보유세 강화를 주요내용으로 하는 최근의 “10.29 부동산시장 안정 종합대책”은 부동산 투기방지와 부동산시장의 안정화를 위한 시의 적절한 조치로 평가될 수 있을 것이다.

이와 같은 맥락에서 국토연구원에서는 지난해 연말 국토정책 단기과제로서 부동산세제의 정비·개선 방향에 관한 입장을 개진한 바 있다. 이 연구에서는 부동산 관련세제의 현황을 개관하고 OECD 주요국의 부동산 관련세제를 고찰하는 한

편, 우리나라 부동산 관련세제의 운영실태와 최근 정부대책의 시장효과를 분석하였다. 부동산세제의 개편은 시장과급효과와 소득재분배 기능 등을 감안하여 추진되어야 한다. 이 연구에서는 세제개편의 방향을 검토함에 있어 세제가 부동산의 수급 및 가격에 미치는 영향이나 세부담의 전가·귀착 등을 고려하여 부동산 관련세제의 정비·개선방안을 제시하였다.

아무쪼록 이번 연구에서 제시한 의견이 정부가 중장기적으로 추진하는 부동산 세제 개편작업의 올바른 방향 모색에 기여하는 계기가 되었으면 하는 바램이며, 아울러 정부의 국정운영에 도움이 될 수 있는 구체적인 실천방안으로도 발전될 수 있기를 기대해 본다.

끝으로 이 연구에 참여한 지대식 연구위원, 최 수 책임연구원의 노고를 치하하며, 연구자문을 통해 본 보고서의 질적 향상에 노력을 아끼지 않은 손경환 토지·주택연구실장에게 감사를 표한다. 또한 연구수행 과정에서 적극적으로 자문·협조해주신 원내외 자문·협의위원 여러분께도 감사의 말씀을 드린다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

외환위기 이후 부동산 관련제도는 직접적·폐쇄적 규제로부터 간접적·개방적 시장관리로 방향을 전환하여 직접적인 투기억제장치를 대폭 제거하고 수요기반 확충에 주력하였다. 그러나 간접적 시장관리를 위한 세제, 금융 등 후속적인 제도정비 작업이 뒷받침되지 못했기 때문에 부동산시장의 안정화 기반이 아직 취약한 실정이다. 따라서 조세의 효율과 공평을 제고하고 건전재정을 뒷받침하기 위해서는 우선 경제의 개방화, 지식·정보화, 지방화 및 제도개편 등 제반 환경변화에 능동적으로 대처하여 부동산시장을 안정화시킬 수 있는 부동산 관련세제를 구축해 나갈 필요가 있다.

이 연구의 목적은 부동산 관련세제의 현황을 개관하고 OECD 주요국의 부동산 관련세제를 고찰함과 동시에 우리나라 부동산 관련세제의 운영실태와 최근 정부대책의 시장효과를 분석함으로써 부동산 관련세제의 정비·개선방안을 제시하려는 것이다. 특히 주요 선진국의 부동산 관련세제에 대한 깊이 있는 검토를 통하여 우리나라의 제도개선을 위한 시사점을 구하였다. 아울러 대부분의 국가에서 부동산보유과세는 지방세이므로 이에 대한 밀도 있는 파악을 위하여 각국의 지방재정제도에 관한 사항도 검토하였다.

최근 부동산시장 과열에 대한 정부대책의 방향은, 우선 중·단기적으로는 직접적 투기억제수단을 강화하여 시급한 현안에 대처하되, 장기적으로는 시장투명화 및 공급기반의 여건을 갖추어 간접적 시장수급관리를 지향해 나가는 것으로

과약할 수 있다. 최근 정부에서 발표한 “10.29 부동산시장 안정 종합대책”에서는 보다 세부적인 세제개선대책이 제시된 바 있다.

이와 관련하여 이 연구에서는 정부의 부동산관련 세제대책의 시장효과에 대해 개략적인 실증분석을 시도하였다. 즉, 부동산 수급모형의 설정 하에서 정부대책에 나타난 부동산세제 개편이 부동산의 수요와 가격에 미치는 효과를 분석하였고, 보유과세의 전가·귀착효과와 양도소득세의 공급동결효과를 검토하였다.

이상의 검토와 분석을 토대로 하여 이 연구의 결론으로서 부동산 관련세제의 정비·개선방안을 제시하였다. 여기서는 정비·개선의 필요성, 기본전제 및 방향을 정립한 다음에, 과세유형별 주요세목에 대한 장단기 정비·개선방안을 제시하고 예상되는 부작용 및 보완대책 등을 검토하였다.

그동안 부동산 관련세제에 대해서는 많은 연구가 있었으나, 선행연구들은 대부분 수요관리정책의 기초 하에서 주요 토지세제 또는 일정 세목에 국한하여 정책방향을 제시한다거나 또는 특정 산업과 관련된 부문별 제도개선 과제를 도출하는데 그치고 있다. 최근에 이루어진 몇몇 연구들도 단순히 해당분야에 대한 총론적인 개편방향을 제시하는 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 이 연구는 여건 변화와 정책환경의 변화에 대응하고 부동산시장의 안정화 기반을 공고히 하기 위하여 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 토지·주택 등 부동산 관련세제의 정비·개선방안을 제시했다는 점에서 선행연구들과 차별화 된다고 할 수 있다.

그러나 이 연구는 부동산 관련세제 전반에 대한 정비·개선을 시도하였기 때문에 부분적으로 소홀히 다루어진 분야가 있다. 이 연구에서 충분히 다루지 못한 분야에 대해서는 향후 보다 구체적인 후속연구가 필요할 것이다.

2003년 12월
지대식 연구위원

요 약

제1장 서론

사회경제적 여건 변화와 정책환경의 변화에 효과적으로 대응하고 부동산시장의 안정화 기반을 공고히 하기 위하여는 부동산세제의 개편이 필요하다. 이 연구는 중장기적 시점에서 선진국의 부동산 관련세제와 우리나라 제도의 운영실태 등에 입각하여 중앙·지방정부의 토지·주택 관련조세에 대한 종합적이고 체계적인 정비·개선방안을 제시하려는 것이다.

제1장에서는 이상과 같은 연구의 배경 및 필요성과 연구의 목적 및 활용효과를 기술하고, 주요 연구내용에 대한 연구범위와 방법을 제시하였다. 주요 연구내용은 부동산 관련세제의 현황을 개관(제2장)하고, OECD 주요국의 부동산 관련세제를 고찰(제3장)하는 한편, 우리나라 부동산 관련세제의 운영실태(제4장)와 시장효과(제5장)를 분석함으로써, 부동산 관련세제의 정비·개선방안(제6장)을 제시하는 것으로 구성되어 있다.

제2장 부동산 관련세제의 현황

제2장은 법제 및 통계자료를 이용하여 우리나라의 부동산 관련세제의 개요와 취득·보유·양도 단계의 과세유형별 세수배분 실태를 제시하고, 과세유형별 주요세목의 제도내용을 정리하였다. 우리나라에서 부동산의 취득·보유·양도에 대한 직접적인 과세는 12개 세목으로 한정할 수 있다. 과세단계별로는 취득·보

유·양도과세의 순으로 세수를 구성하고 있다. 취득·보유단계에서는 지방세, 양도단계는 국세가 중심이다. 각 단계별 기간세목은 취득→취득세·등록세, 보유→재산세·종합토지세, 양도→양도소득세의 5개로 식별된다.

2001년도의 징수실적을 기준으로, 취득단계에서 부담하는 세액이 전체 부동산 관련 세수에서 차지하는 비중은 60% 정도이다. 특히 취득세·등록세가 부동산관련 지방세에서 차지하는 비중은 무려 71.3%나 되어 취득단계에서 부과되는 지방세의 비중이 매우 높다. 보유단계에서 부과되는 보유과세는 전체 부동산관련 세수의 22.9%를 차지하고 있다. 그러나 주요세목인 재산세, 종합토지세가 부동산관련 지방세에서 차지하는 비중은 각각 5.8%, 10.4%에 불과하다. 따라서 취득과세에 비해 보유과세가 차지하는 세수 비중이 아주 낮음을 알 수 있다. 한편 양도과세가 전체 부동산관련 세수에서 차지하는 비중은 17.1%로서, 과세유형별 부동산관련 과세 중에서 세수비중이 가장 낮다.

제3장 OECD 주요국의 부동산 관련세제

제3장은 일정한 비교연구의 관점에서 외국제도 및 사례조사를 통하여 OECD 주요 선진국(영국, 프랑스, 독일, 미국, 일본)의 부동산관련 세부담 상황과 관련세제를 고찰함으로써, 취득·보유·양도 등 과세유형별 특기사항과 주요 시사점을 도출하였다. 이는 인터넷 검색과 함께 관련기관 및 전문가의 자료 협조를 통해 이루어졌다.

우리나라는 OECD 국가들 가운데 부동산관련 과세의 비율이 매우 높은 수준이다. 내용적으로는 취득과세의 세부담이 높은 반면 보유과세의 부담이 미미해 세부담의 형평과 토지이용의 효율 면에서 문제로 제기되고 있다. 이러한 문제인식 하에 OECD 주요국의 부동산 관련세제에 대한 과세유형별 세부담 상황과 특기사항 및 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 이들 국가에서는 부동산 보유과세가 지방세수의 중심을 이루고 있다. 부동산 이외의 과세대상의 범위도 넓다. 특히 일본을 제외하고는 과세표준의 평가

는 중앙 또는 상급정부가 주관하는 대신에 세율 결정은 지방의 자율적 운영이 폭넓게 인정되고 있다.

둘째, 이들 국가는 모두 개인·법인에 대한 소득과세체계의 틀 안에서 자본이득에 대해 과세하고 있다. 특히 개인의 자본이득에 대하여 영국·프랑스·일본은 분리과세 형태를 취하고 있다. 우리나라의 1세대 1주택 양도소득세 비과세와 관련하여 참고할 만한 사항은 다음과 같다. 영국은 “계속 거주해 온 1채의 주택”에 대한 양도차익을 공제해주며, 1주택 및 주거주 주택의 경우에는 전체 보유기간 중 실제 거주기간에 해당하는 양도차익을 공제한다. 프랑스와 독일은 장기보유 부동산 및 주거주 주택을 매각한 경우에 발생한 양도차익에 대해 자본이득세를 면제한다. 미국은 “주거주 주택”의 매매이익에 대해 25만\$까지 비과세 하되, 매각 직전 2년 간 다른 주거주 주택을 매각해 세액공제를 받았을 경우에는 비과세 혜택이 없다. 일본은 주택에 대한 특례로서 특별공제를 허용하고, 해당 주택을 10년 이상 보유한 경우 경감세율을 적용하고 있다.

셋째, 일본(등록면허세·부동산취득세)은 우리나라와 유사하게 고정자산세 평가액을 과표로 하여 표준세율을 적용하고 있다. 반면에 대부분의 국가(영국 인지세, 프랑스 등록세, 독일 부동산취득세, 미국 부동산이전세)에서는 부동산 취득에 대해 해당 부동산의 양도계약서에 기록된 양도가액(계약 시의 가격)을 기준으로 그 크기에 따라 차등세율로 과세하고 있다.

제4장 부동산 관련세제의 운영실태

제4장은 주로 관련 문헌조사 및 통계자료 분석에 의하여 우리나라 부동산 관련세제의 과세유형별 주요세목에 대한 운영실태와 문제점을 분석하였다. 이와 함께 최근 불안정한 부동산시장과 관련한 정부대책을 고찰하고, 정부대책에 나타난 부동산 관련세제 개편사항들을 정리하였다. 부동산 관련세제에 대한 운영실태를 분석한 결과, 과세유형별 주요 문제점은 다음과 같다.

첫째, 취득과세는 부동산 보유에 비해 취득에 따른 세금부담이 지나치게 높다.

이는 세제간의 형평성이 결여되고, 중복과세의 문제와 실거래가 기준의 거래과세 적용에 장애가 된다. 또한 거래주체(개인·법인) 및 과세물건 종류(토지·건축물)간 과표차등으로 인한 과세형평성의 문제를 초래하고 있다.

둘째, 보유과세는 낮은 과표현실화율과 세율구조의 문제, 그리고 토지와 건물의 분리과세 등으로 인하여 실효부담이 낮은 실정이다. 이에 따라 보유과세를 통한 간접적인 소득재분배는 물론, 주거소비의 형평효과가 미흡하다는 평가를 받고 있다.

셋째, 양도과세는 주로 부동산 투기억제 및 경기조절용으로 활용되고 있다. 그러나 과세회피 목적의 매각 연기에 의한 공급동결효과로 장기적으로 시장불안을 초래하는 부작용이 있다. 특히, 과표 등 세원포착율이 낮고, 1가구 1주택 비과세를 비롯한 과도한 비과세·감면조항으로 인해 양도차익에 대한 세금부담이 낮아, 투기억제기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 최근 들어서는 실질적 과세효과를 얻기 위해 투기지역 등 구역제와 연계·운용되고 있다.

한편, 최근 부동산시장 과열에 대한 정부대책의 방향은 중·단기적으로 직접적 투기억제수단을 강화해 시급한 현안에 대처하되, 장기적으로는 시장투명화 및 공급기반의 여건을 갖추어 간접적 시장수급관리를 지향해 나가는 것으로 평가할 수 있다. 그동안 정부는 일부 지역을 중심으로 부동산시장이 끊임없이 과열되면서 실거래가로 과세하는 투기지역과 미등기·단기양도에 대한 세율인상 등 양도소득세의 투기억제기능을 강화하는 대응조치를 취해 왔다.

정부에서 발표한 “10.29 부동산시장 안정 종합대책”에서는 보다 세부적인 세제 개선대책이 제시되었다. 즉, 1단계 추진대책으로는 종합부동산세의 조기시행 추진, 보유과세 과표현실화 계획의 구체화, 1세대 다주택자에 대한 양도세 증과 등이 제시되었다. 향후 시장동향에 따른 2단계 추가대책이 검토되고 있다.

제5장 부동산 관련세제의 시장효과

제5장은 부동산 관련세제의 시장효과에 대한 실증분석을 시도하였다. 먼저 이론적 배경으로서 부동산세제의 경제적 효과를 정리하였다. 그리고 부동산 수급

모형을 이용해 정부대책에 나타난 부동산세제 개편이 부동산의 수요와 가격에 미치는 효과를 분석하고, 보유과세의 전가·귀착효과와 양도소득세의 공급동결 효과를 검토하였다. 우선 주택수요함수의 추정결과를 이용하여 보유 및 양도과세의 실효세율 변동에 따른 주택수요의 과급효과를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 과표현실화로 인해 재산세의 실효세율이 2배 높아지면 주택수요의 실질 사용자비용은 약 1.44% 상승한다. 이에 따른 주택수요 감소효과는 약 0.10%로 추계되었다. 지역별로는 수도권은 주택수요감소효과가 상대적으로 높아, 재산세 강화는 수도권 거주가구의 수요억제를 통한 시장안정효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 서울 강남지역의 경우 가감산율이 가액기준으로 변경되면 세부담이 5~6배까지 높아진다. 이에 따른 주택수요감소효과는 1.0~1.5%에 이를 것이다. 이는 강남지역의 주택과소비 억제와 가격안정에 크게 기여할 것으로 여겨진다.

둘째, 양도과세 강화로 인해 실효세율이 30% 가량 높아지면, 주택수요의 실질 사용자비용은 약 0.06% 상승한다. 이처럼 세율 인상의 영향이 적은 것은 양도차익과 관련된 1가구 1주택 비과세 감면대상이 많기 때문이다. 그러나 양도소득세 부과대상인 주택의 경우에는 상당한 투기억제효과를 기대할 수 있다. 특히 1가구 3주택 이상 보유자에 대한 세율 인상과 투기지역에 대한 탄력세율 적용을 감안하면 그 과급효과는 매우 강하게 나타날 것이다.

다음으로 보유과세의 세율 인상에 따른 부동산 시장효과를 분석하였다. 세율의 인상폭이 클수록 부동산가격은 크게 하락하지만, 가격하락 효과는 이자율이나 물가상승률에 따라 상당한 차이를 보인다. 이자율이 낮을수록, 그리고 물가상승률이 높을수록 부동산가격 하락폭이 커지는 것으로 나타났다. 따라서 보유과세 강화는 금리수준이나 물가상승률을 감안하여 결정하는 것이 효율적이다. 최근처럼 저금리기조가 정착된 상황에서는 보유과세 강화의 가격하락효과가 강하게 나타날 것으로 판단된다.

한편, 부동산 보유과세의 전가·귀착문제는 부동산의 공급탄력성과 수요탄력성을 비교하여 판단할 수 있다. 토지시장의 경우 공급이 비탄력적이라는 점에서

보유과세는 거의 전가되지 않는 것으로 볼 수 있다. 그러나 주택시장에서는 공급 및 수요탄력성의 크기에 따라 보유과세의 전가 여부가 결정될 것이다. 최근 몇 년간 임차가구의 임대료에 대한 수요탄력성이 높아져 보유과세 인상의 전가 효과가 감소되고 있다. 그러나 저소득층 차가가구가 거주하는 주택의 보유과세 강화는 상당부분 임차인에게 전가되어 이들의 주거악화를 초래할 가능성이 높다. 따라서 재산세 인상은 주택의 크기 또는 가격에 따라 누진적으로 적용하는 방안을 강구하여 저소득층 임대주택에서 발생하는 전가효과를 축소하는 것이 바람직하다.

끝으로, 양도소득세제 개편에서 고려할 점은 공급동결효과에 따른 부작용의 발생 가능성이다. 여기서는 부동산시장에서 공급동결효과가 존재하였는지를 검토하고, 양도소득세율 인상이 주택공급에 미치는 시장효과를 살펴보았다. 첫째, 다주택 보유자에 대한 양도세율 인상 적용이 법 개정 후 1년 간 유예될 예정이고 주택가격이 하향안정추세로 전환되었다는 점에서, 양도소득세제 개편에 따른 주택시장의 공급동결효과는 단기적으로 크지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 이자율이 낮거나 양도소득세의 누진율이 높을수록 공급동결효과는 감소한다. 따라서 공급동결효과를 축소하려면 양도소득세의 누진율을 적정한 수준으로 유지할 필요가 있다. 특히 낮은 금리수준을 감안할 때 누진율의 강화는 공급동결효과의 억제에 기여할 것이다. 또한 공급동결효과를 억제하기 위해서는 보유세 강화대책이 병행되어야 한다. 이 점에서 정부가 추진하는 종합부동산세 도입, 과표현실화 등은 공급동결효과의 억제에 도움을 줄 수 있을 것이다.

제6장 부동산 관련세제의 정비·개선방안

끝으로, 이 연구의 결론부분인 제6장에서는 부동산 관련세제의 정비·개선 필요성, 기본전제 및 방향을 정립한 다음, 과세유형별 주요세목에 대한 장단기 정비·개선방안을 제시하고, 예상되는 부작용과 보완대책을 검토하였다.

부동산 관련세제 정비·개선의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 과표현실화 등

을 통하여 부동산세제를 보유과세 중심체계로 전환함으로써, 부동산 과소비에 따른 한정된 자원의 낭비를 억제하고 불필요한 부동산을 장기간 보유하면서 가격상승을 기다리는 행위를 차단한다. 둘째, 취득과세를 완화하여 부동산의 이용을 효율화하고 실수요거래를 촉진하는 한편, 보유과세 강화에 따른 조세부담을 경감 조정한다. 셋째, 과다한 자본이득에 의한 소득과 부의 분배구조 악화를 시정하기 위해 양도과세의 기능을 정상화함으로써, 투기적 자본이득에 의한 기대수익을 낮춰 부동산에 대한 투자매력 감소를 유도한다. 넷째, 종전의 공개념제도가 일부 보완해 온 부동산조세적 기능과 역할을 가급적 조세로 흡수하고, 최근 10.29대책으로 가시화되고 있는 보유과세 강화 및 양도소득세 중과조치 등을 발전적으로 수용한다. 이러한 기본방향에 따라 설정된 과세유형별 주요세목의 정비·개선방안은 다음과 같다.

첫째, 보유과세의 정비·개선(과세강화)은 단기적으로 부동산 과세표준의 정확성 및 현실화율을 제고하여 조세의 형평성 제고와 소득재분배를 추진한다. 보유과세 강화는 수급불안을 겪고 있는 수도권 주택시장의 안정에 기여할 것이다. 또한 보유과세의 전가에 따른 부작용이 줄어들었다는 점에서 소득재분배효과도 기대할 수 있을 것이다. 과도기적으로는 정부방침에 따라 종합부동산세의 도입을 추진하되, 장기적으로는 부동산가격공시제도의 여건을 감안하여 토지·건물을 통합 과세하는 통합재산세(시·군·구세)와 세대별 종합재산세제(광역자치단체세원)의 도입을 검토한다.

둘째, 취득과세의 정비·개선(과세 완화)은 단기적으로 보유과세 강화에 발맞춰 단계적으로 세율을 낮춤으로써 부동산의 실수요 거래를 활성화하여야 할 것이다. 그리고 중장기적으로는 등록세가 일종의 수수료 성격을 가진다는 점을 감안하여 취득·등록세를 하나의 세목(취득세)으로 통합한다. 취득과세의 세율 인하는 지방세수 감소를 초래하지만, 거래활성화 및 보유과세 세율 인상으로 상당부분 보전될 수 있을 것이다.

셋째, 양도과세의 정비·개선(과세 정상화)은 시장불안을 초래한 서울 강남지

역 등의 투기적 수요를 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 단기적으로 탄력세율 등을 적극 활용하여 국지적 투기에 대처하고 공급동결효과와 부작용을 축소하되, 과도한 비과세·감면사항을 축소하여 양도차익에 대한 과세의 공평성을 제고하고 세원포착율을 실질적으로 제고시킬 수 있는 “부동산가격공시제도”를 강구하는 등 세제 운용을 개선한다. 중장기적으로는 실거래가 포착을 통한 시장투명화의 전제로서 1가구 1주택도 모두 과세하는 제도로 전환하되, 장기보유 특별공제나 주택공제 등 충분한 소득공제를 통해 면제 또는 경감하는 방법을 검토한다. 1가구 1주택 비과세의 폐지와 함께 양도소득을 소득세에 포함하여 종합과세하는 방안은 장기과제로 검토할 수 있을 것이다.

이상과 같은 부동산 관련세제의 정비·개선에 따라 예상되는 부작용과 보완대책을 검토하면 다음과 같다. 첫째, 세제 개편에 따른 정기간 세원배분의 문제는 세원 이양 및 공유제도와 종합부동산세 등을 활용하여 해결한다. 둘째, 부동산 과다보유계층의 반발과 조세저항이 우려되므로, 이에 대해서는 실효세율의 합리적 책정·운영과 신고·납부의 편의 도모 등으로 대처한다. 셋째, 부동산가격 안정 및 하락에 따른 부동산담보관행 등 경제적 충격이 우려되는 바, 이에 대해서는 대출구조 개선 등 금융정책 및 거시경제정책과의 연계가 필요하다.

끝으로, 이 연구의 기대효과와 연구의 한계를 제시하면 다음과 같다. 이 연구의 결과로서 기대되는 정책적 활용효과는 i) 간접적 시장관리에 의한 부동산시장 안정화의 제도적 기반 구축을 위한 자료 제공, ii) 환경변화에 대응한 자원배분 질서를 마련하여 국가경쟁력 강화의 정책적 기반 구축, iii) 조세의 효율과 공평을 제고하고 소득재분배 기능을 강화하는 한편, 건전재정을 뒷받침하는 사회적 기반 조성 등이다.

그러나 이 연구는 부동산 관련세제 전반에 대한 정비·개선을 시도한 관계로 부분적으로 소홀히 다루어진 분야가 있다. 특히 보유과세 강화와 취득과세 경감은 재정적 균형 차원에서 심도 있는 분석이 필요하다. 향후 중장기적 대안들에 대해서는 보다 구체적인 방안을 제시하는 후속연구가 요구된다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v
제 1 장 서 론	1
1. 여건변화와 부동산정책의 방향	1
1) 사회경제적 여건변화	1
2) 최근의 부동산정책 전개	2
3) 향후 부동산정책의 방향과 세제의 역할	3
2. 연구개요	5
1) 연구의 배경 및 필요성	5
2) 연구의 목적과 활용효과	5
3) 연구의 범위와 연구방법	6
제 2 장 부동산 관련세제의 현황	9
1. 부동산 관련세제의 현황과 과세유형별 세수배분 실태	9
1) 부동산 관련세제의 현황	9
2) 과세유형별 세수배분 실태	11
2. 과세유형별 주요세목의 내용	13

1) 취득과세 — 취득세 및 등록세	13
2) 보유과세 — 재산세 · 종합토지세	14
3) 양도(차익)과세 — 양도소득세	16

제 3 장 OECD 주요국의 부동산 관련세제 19

1. 개관(부동산관련 세부담 상황과 비교의 관점)	19
1) 부동산관련 세부담 상황	19
2) 국제비교의 관점	20
2. 주요국의 부동산 관련세제 개요	22
1) 부동산보유과세	22
2) 자본이득과세(부동산양도과세)	28
3) 부동산취득과세	36
3. 과세유형별 특기사항 및 주요 시사점	40
1) 부동산보유과세	40
2) 자본이득과세(부동산양도과세)	46
3) 부동산취득과세	50

제 4 장 부동산 관련세제의 운영실태 53

1. 과세유형별 주요세목의 운영실태와 문제점	53
1) 취득과세(취득세 · 등록세)	53
2) 보유과세(종합토지세 · 재산세)	57
3) 양도과세(양도소득세)	64
2. 최근의 부동산시장 동향과 정부의 투기억제 대책	67
1) 최근의 부동산시장 동향과 전망	67
2) 정부대책과 구역제에 의한 투기억제 실태	70
3) 정부대책에 나타난 부동산 관련세제 개편방향	75

제 5 장 부동산 관련세제의 시장효과 79

- 1. 부동산 관련세제의 이론 79
 - 1) 보유과세의 시장효과 79
 - 2) 양도소득세의 시장효과 83
- 2. 부동산세제 과급효과의 실증분석 85
 - 1) 부동산의 수급모형 85
 - 2) 세제강화의 과급효과 86
 - 3) 보유과세의 전가·귀착효과 94
 - 4) 양도소득세의 공급동결효과 97

제 6 장 부동산 관련세제의 정비·개선방안 101

- 1. 정비·개선의 기본방향 정립 101
 - 1) 정비·개선의 필요성 101
 - 2) 정비·개선의 기본전제 102
 - 3) 정비·개선의 방향 정립 102
- 2. 과세유형별 주요세목의 정비·개선방안 103
 - 1) 보유과세의 정비·개선(과세 강화) 103
 - 2) 취득과세의 정비·개선(과세 완화) 111
 - 3) 양도과세의 정비·개선(과세 정상화) 112
- 3. 예상되는 과급효과와 보완대책의 검토 113
 - 1) 결론 및 정책건의 113
 - 2) 예상되는 부작용과 보완대책 114
 - 3) 연구의 기대효과와 향후과제 115

참고문헌 117

SUMMARY 123

부 록 125

표 차례

<표 2-1> 부동산관련세제의 개요	10
<표 2-2> 부동산관련 기간세목(基幹稅目)의 2000년도 징수실적	12
<표 2-3> 부동산 양도소득에 대한 과세체계	17
<표 3-1> 부동산관련 세부담의 국제 비교	20
<표 3-2> 비교대상 5개국의 세수구조에 대한 국제비교('98)	21
<표 3-3> 카운실세의 주거용 자산에 대한 가격대와 세율결정 방법	23
<표 3-4> 프랑스의 자산관련 주요 4세의 개요	24
<표 3-5> 주택·택지에 대한 주택정책적 관점의 고정자산세 과표적용비율	27
<표 3-6> 특별토지보유세의 개요	28
<표 3-7> 프랑스의 부동산 자본이득에 대한 과세방법(개인)	30
<표 3-8> 일본의 현행 토지양도차익 과세제도의 개요	35
<표 3-9> OECD 주요국의 부동산취득세제	36
<표 3-10> 일본의 부동산취득세 제도의 개요	38
<표 3-11> 일본의 등록면허세 제도의 개요	39
<표 3-12> 일본의 부동산등기에 관한 등록면허세 주요세율의 개정	39
<표 3-13> 일본의 주택에 관한 등록면허세 경감조치의 개요	40
<표 3-14> 비교대상 5개국과의 최근의 부동산보유과세 부담상황 대비('99년도)	41
<표 3-15> 각국의 부동산보유과세 ; 주요 시사점(요약)	45
<표 3-16> 비교대상 5개국의 자본이득과세(토지) 개요 대비	46
<표 3-17> 비교대상 5개국과 최근의 부동산취득과세 적용세율 대비('01년)	50
<표 3-18> 각국의 부동산취득과세 ; 주요 시사점(요약)	51
<표 4-1> 연도별 종합토지세 과세표준액적용비율의 추이	58
<표 4-2> 기초자치단체의 종합토지세 과세표준액적용비율(평균) 분포	58
<표 4-3> 연도별 신축건물기준가액의 현실화율 추이	59
<표 4-4> 종합토지세 과세구분별 물건수·면적 및 과세표준 현황(2001)	60
<표 4-5> 주거용 부동산(토지·건물)에 대한 보유과세 세율구조의 대비	61
<표 4-6> 종합토지세 및 재산세 세액단계별 과세상황(2001년)	62

<표 4-7> 종합토지세 최저세율 적용대상자 현황(2001)	63
<표 4-8> 구역제에 의한 부동산투기억제수단의 개요	65
<표 4-9> 지가변동을 추이(1991~2003. 9)	67
<표 4-10> 부동산시장의 과열원인 분석	68
<표 4-11> 2003년 3/4분기 지가변동률 주요 상승지역	68
<표 4-12> 월별 주택매매가격 증감률 추이	70
<표 4-13> 정부의 부동산투기 억제대책 일지('02.1~'03.10)	71
<표 4-14> 구역제에 의한 부동산투기 억제수단의 주요내용 대비	72
<표 4-15> 투기억제수단(구역제)에 의해 지정된 구역의 특성 대비	73
<표 5-1> 부동산보유과세에 대한 양 견해의 요약·대비	82
<표 5-2> 전국 및 지역별 주택수요함수 추정결과	89
<표 5-3> 소득계층별 주택수요함수 추정결과	90
<표 5-4> 재산세율 인상의 시나리오별 주택가격 하락률	93
<표 5-5> 수요·공급의 탄력성에 따른 조세부담, 거래 및 가격의 변화	95
<표 5-6> 연도별 소득계층별 임차가구의 수요탄력성 추이	96
<표 6-1> 정부의 토지보유과세 과표현실화 추진계획	105
<표 6-2> 서울 강남지역의 2004년분 종토세 과표인상률	106
<표 6-3> 2004년 건물과표 산정을 위한 현행 가감산을 조정방안	106
<표 6-4> 과표현실화(2004년)에 의한 보유과세 세부담 증가사례	107
<표 6-5> 종합부동산세 전환에 다른 토지에 대한 과세체계 대비	108
<표 6-6> 1세대 다주택에 대한 보유세 증과방안	109
<표 6-7> 비거주주택에 대한 최고세율(7%) 적용 시 세부담 증가	110
<표 6-8> 보유과세 과표현실화에 따른 취득과세 세율인하효과(추정)	111

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름 및 체계	8
<그림 4-1> 연도별 주택매매가격지수 추이	69
<그림 5-1> 재산세의 시장효과	80
<그림 5-2> 양도소득세의 시장효과	84
<그림 6-1> 건물과표 현실화의 개념도	106

CHAPTER 1

서 론

1. 여건변화와 부동산정책의 방향

1) 사회경제적 여건변화

우리나라에서 중장기적 관점에서 예상되는 사회경제적 여건변화는 대외적인 것과 대내적인 것으로 나눌 수 있는데, 대내적 여건변화는 다시 사회적 환경변화와 경제적 환경변화로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이하 대외적 여건변화와 사회적 및 경제적 환경변화를 개관하면 다음과 같다.

우선, 대외적 여건변화는 개방화와 세계화로 대변되듯이 1990년대 중반의 우루과이 라운드(UR) 협정('94. 4)과 세계무역기구(WTO) 출범('95. 1)과 함께 앞으로는 시장개방이 세계적인 추세를 지배할 전망이다. 시장개방과 함께 경제구조와 제도·정책 등도 세계적인 기준(global standards)에 일치하는 방향으로 전환되고 있으며, 자유시장주의(free markets)의 확산으로 각 부문에 걸쳐 효율화와 정부개입의 축소 등이 촉구되고 있다.

둘째, 사회적 환경변화는 인구구조와 가치관의 변화 및 지방화로 요약할 수 있다. 인구증가율의 감소와 노령화의 진행으로 인하여 경제의 성장속도가 점차 감

소되고 이에 따라 부동산시장도 지속적인 안정국면에 진입하게 될 것이나, 내용적으로는 소득증가와 환경에 대한 인식 전환에 따라 삶의 질을 중시하는 쪽으로 가치관이 변모하게 될 것이다. 또한 지방자치의 본격화로 점차 중앙권한이 지방으로 분산되면서 도시 및 지역개발 분야에서도 지방정부가 주도적 역할을 발휘할 수 있도록 분권화의 제반여건 확충이 필요하게 될 것이다.

셋째, 경제적 환경변화는 장기적으로 저성장체제 진입과 경제의 성숙 및 시장기제를 기반으로 하여 전개될 것이다. 즉, 중·저 성장체제 하에서 지식기반경제로의 전환이 이루어질 것이며, 경제의 성숙, 개방화·정보화로 인해 공급자 중심에서 소비자 중심의 시장으로 변화하고 국민의 소비패턴이 다양화·고급화할 것이다. 또한 정부의 각종 규제도 간접적인 방법으로 바뀌어 시장의 실패를 보완하는 규제만 제한적으로 허용하는 추세를 보일 것이다.

2) 최근의 부동산정책 전개

이와 같은 중장기적 관점의 사회경제적 여건변화 속에서 지난 1990년대를 통하여 전개된 우리나라의 부동산정책은 다음과 같이 3분해서 시기별로 각각의 특징을 고찰할 수 있다.¹⁾

첫째, '90년대 전반기는 부동산투기의 억제를 위하여 토지수요관리정책이 강화되었으며, 한편에서는 주택재고 확충을 위한 양적 공급정책이 병행되었다. 특히 이 시기에는 토지보유세제 강화(종합토지세 도입), 토지공개념제도(택지소유상한제·개발이익환수제·토지초과이익세 등) 시행, 기업의 과도한 토지보유 억제(비업무용토지 규제)를 통한 강력한 토지수요관리정책이 시행되었으며, 토지거래 현황과약과 투기방지를 위한 거래규제 강화 및 정기적 단속이 실시되었다.

둘째, '90년대 중반부('94~'97)는 그동안의 수요관리정책에 대한 보완이 이루어지고 규제완화가 시작된 것을 특징으로 한다. 즉, 이 시기에는 종전의 수요관

1) 건설교통부. 2002. 9. 2002년도 국토이용에 관한 연차보고서. pp207-213.

리정책만으로 토지문제의 근본적 해결이 미흡한 것으로 판단되어 토지수급 불균형을 완화하기 위한 토지공급 확대조치(준농림지역)가 이루어졌으며, 나아가 투기적 가수요는 계속 억제(종합전산망 구축 및 부동산실명제)하되 국민과 기업의 불편을 최소화하기 위하여 각종 규제를 완화하고 절차를 간소화하였다.

셋째, '90년대 후반부('98~최근)는 외환위기와 그로 인한 시장활성화 정책의 추진으로 그 특징을 요약할 수 있다. 즉, 이 시기에는 '97년 말 극심한 외환위기로 IMF관리체제에 편입된 이래 국내경기 및 부동산시장의 침체와 가격폭락이 복합 불황의 우려를 자아내게 됨에 따라 적극적인 부동산시장 활성화 대책을 추진하게 되었다. 이러한 노력의 결과로 현재 부동산 시장은 IMF체제 이전으로 회복하였으나, 최근에는 다시 주택시장을 중심으로 하여 부동산시장이 불안정성을 보이게 됨에 따라 종전의 수요관리적 규제조치가 부활 또는 강화되는 정책기반의 취약성을 노정하고 있다.

3) 향후 부동산정책의 방향과 세제의 역할

사회적·경제적 여건변화에 비추어 볼 때 향후 토지·주택정책의 방향은 규제 개혁 내지는 시장에 의한 규율 방식으로 전환해 나가야 할 것이다. 즉, 정부는 시장실패가 확인한 부문에 대해서만 제한적으로 개입하되, 그 개입방식도 직접 개입보다는 간접개입으로써 시장기능을 활성화하는 방향으로 전개하여야 한다.

이처럼 토지·주택문제는 시장기능을 중심으로 풀어가되, 사회적 규제가 불가피한 부분에 대해서는 새로운 정책개입을 통하여 시장기능을 보완하는 체제를 구축할 필요가 있다. 예컨대, 난개발 방지차원에서 이루어진 국토이용체계 개편 관련 토지구제의 신설·강화는 시장이 감당치 못하는 문제들에 대한 정책적 개입의 필요성에 따른 것이다.

한편, 규제개혁 이후 그로 인한 긍정적 효과보다 부정적 효과가 더 클 경우에는, 정책의 일관성이 훼손되지 않는 범위 안에서 해당 제도에 대한 보완작업이

병행될 필요가 있다. 특히 부동산부문은 그동안 각종 규제에 의하여 시장기능이 크게 억제된 측면이 있었던 만큼 규제개혁에 의해 당분간 수요·공급과 가격 및 비용이 제자리를 찾는 조정과정이 불가피할 것이며, 일단 중장기적으로 조정과정을 거치고 나면 비로소 개혁에 의한 시장성과를 기대할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 향후 부동산정책의 주요 현안과제는 외환위기 이후 시장활성화 조치에 밀려 그동안 등한시해 온 “간접적 시장관리를 위한 후속적 제도정비 작업”의 조속한 추진이 될 것이다. 특히, 국토계획법에 의해 도입된 각종 제도적 장치(도시관리계획, 제2종 지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등)들은 그 본격적 시행에 시간이 소요되는 중장기적 조치이므로, 예비적으로 행한 준농림지역 행위규제 강화조치가 장기적인 택지부족으로 이어지지 않도록 배려하여야 할 것이다.

이상과 같이 중장기적 시점에서 사회경제적 여건변화와 국토이용체계의 개편 등 정책환경의 변화에 대응하고 한국경제의 잠재적 불안요인인 부동산가격 상승 등에 대처하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 부동산세제의 정비·개선이 필요한 바, 이들이 바로 간접적 시장관리를 위한 기본적 제도로써 부동산세제에 기대되는 역할 및 기능이다.

첫째, 자본의 활발한 국제이동에 유의하여 국가간 조세경쟁에 대처하되, 공평과세와 재분배정책을 통해 계층간 부의 격차를 완화하여야 한다. 2000년 현재 계층간 주택자산의 격차를 보여주는 지니계수는 0.510으로 소득 지니계수(0.351)를 훨씬 웃돌고 있다.²⁾

둘째, 지방분권 시대를 맞이하여 중앙과 지방간 세원의 적절한 배분방안이 주요 정책과제로 대두되고 있는 바, 지방화 및 제도개편에 능동적으로 대처하는 지방분권의 재정적 토대를 구축하는데 중심적인 역할을 담당하여야 한다.

셋째, 부동산세제는 간접적·개방적 시장관리를 항구적으로 뒷받침하는 부동산시장 안정화의 기능을 수행하되, 다른 세제와 마찬가지로 지식·정보화 시대

2) 손경환·김혜승. 2003. 4. 「주택종합계획수립 연구」. 안양 : 국토연구원.

에 걸맞은 투명하고 객관적인 세정기반의 구축 위에서 운영되어야 한다.

2. 연구개요

1) 연구의 배경 및 필요성

외환위기 이후 토지제도는 직접적·폐쇄적 규제로부터 간접적·개방적 시장 관리로 방향을 전환하여 직접적인 토지수요억제장치를 대폭 제거하고 토지수요의 기반확충에는 주력하였으나, 간접적 시장관리를 위한 후속적인 제도정비 작업이 추진되지 못했기 때문에 부동산시장의 안정화 기반이 취약한 실정에 있다.

한편 최근에는 건전재정 유지를 위한 적정 조세부담 관리가 지속적으로 요구되는 가운데 공평과세에 대한 국민적 관심도 고조되고 있으며, 질서 있는 토지이용·관리체계 구축을 위한 획기적인 조치 등이 이루어지고 있기도 하다.

따라서 조세의 효율과 공평을 제고하고 건전재정을 뒷받침하기 위해서는 우선 경제의 개방화, 지식·정보화, 지방화 및 제도개편 등 제반 환경변화에 능동적으로 대처하여 국가경쟁력을 강화할 수 있는 부동산 관련세제를 구축해 나갈 필요가 있다.

2) 연구의 목적과 활용효과

이 연구는 중장기적 시점에서 사회경제적 여건변화와 정책환경의 변화에 효과적으로 대응하고 부동산시장의 안정화 기반을 공고히 하기 위하여, 선진국의 부동산 관련세제와 우리나라 제도의 운영실태 등에 입각하여 중앙·지방정부의 토지·주택 관련조세에 대한 종합적이고도 체계적인 정비·개선방안을 제시하려는 것이다.

그동안 부동산 관련세제에 대해서는 많은 연구가 있었으나, 선행연구들은 대

부분 수요관리정책의 기초 하에서 주요 토지세제 또는 일정 세목에 국한하여 정책방향을 제시한다거나 또는 특정 산업과 관련된 부문별 제도개선 과제를 도출 하였으며³⁾, 최근에 이루어진 몇몇 연구들⁴⁾도 단순히 해당분야에 대한 총론적인 개편방향을 제시하는 수준에 머물러 있었다고 할 수 있다.

따라서 이 연구는 사회경제적 여건변화와 정책환경의 변화에 효과적으로 대응하고 부동산시장의 안정화 기반을 공고히 하기 위하여 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 토지·주택 등 부동산 관련세제의 정비·개선방안을 제시한다는 점에서 선행연구들과 차별적인 의의를 지닌다고 하겠다. 아울러 이 연구의 결과로서 기대되는 정책적 활용효과는 다음과 같다.

첫째, 간접적 시장관리에 의한 부동산시장 안정화의 제도적 기반을 구축하기 위한 기초자료를 제공한다.

둘째, 환경변화에 대응한 자원배분 질서를 마련하여 국가경쟁력을 강화하는 정책적 기반을 구축한다.

셋째, 궁극적으로 조세의 효율과 공평을 제고하고 건전재정을 뒷받침하는 사회적 기반을 조성한다.

3) 연구의 범위와 연구방법

이 연구는 사회경제적 여건변화와 정책환경의 변화에 효과적으로 대응하고 부동산시장의 안정화 기반을 공고히 하기 위하여, 선진국의 부동산 관련세제와 우리나라 제도의 운영실태 및 시장효과 분석에 입각하여 중앙·지방정부의 토지·주택 관련조세에 대한 종합적이고도 체계적인 정비·개선방안을 제시하려는 것

3) 주요 토지세제 또는 일정 세목에 국한해 정책방향을 제시한 연구로는 이영희·라휘문(2000), 노영훈('97), 광태원('93), 지대식('93) 등을 들 수 있고, 특정 산업과 관련된 부문별 제도개선 과제를 도출한 연구로는 윤주현 외 3인('98), 김제형 외('95) 등을 들 수 있다.

4) 최근에 해당 분야에 대해 총론적 개편방향을 제시한 연구로는 김대영·조기현('99), 박준주 외 3인('98), 이성욱 외 2인('93) 등을 들 수 있다.

이다. 이러한 연구목적에 따라 한정되는 주요 연구범위는 다음과 같다.

첫째, 제2장은 연구대상을 구체화하는 의미에서 우리나라 부동산 관련세제의 개요와 과세유형별 세수배분 실태를 파악하고, 과세유형별 주요 기간세목에 대한 제도내용을 소개한다.

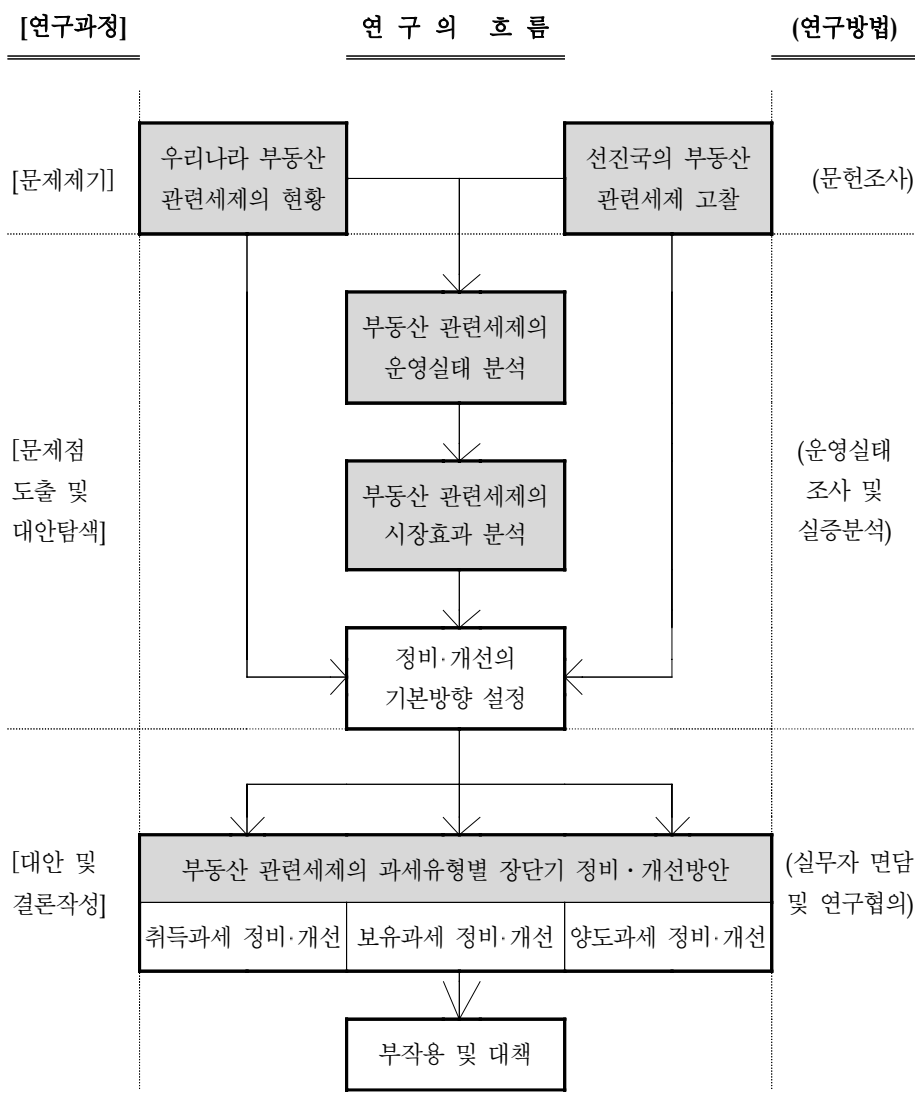
둘째, 제3장은 일정한 비교연구 관점의 문제제기 차원에서 OECD 주요 선진국의 부동산관련 세부담 상황과 관련세제를 고찰함으로써 과세 유형별 특기사항 및 주요 시사점을 도출한다. 특히 거의 모든 국가의 부동산보유과세는 지방세로 되어 있으므로, 이에 대한 밀도 있는 파악을 위하여 각국의 지방재정제도에 관한 사항도 아울러 검토한다.

셋째, 제4장의 부동산 관련세제의 운영실태에서는 우리나라 부동산 관련세제의 과세유형별 주요 기간세목에 대한 운영실태와 문제점을 분석한다. 그리고 최근 불안정한 부동산시장과 관련한 정부대책을 고찰하고, 지난 10.29 대책을 중심으로 정부대책에 나타난 부동산 관련세제 개편사항들을 정리(소개)한다.

넷째, 제5장은 부동산 관련세제의 경제적 효과를 실증 분석해보는 차원에서 이론적 배경으로서 부동산세제의 경제적 효과를 정리한 다음, 정부대책에 나타난 부동산세제 개편방향의 시장효과를 실효세율 변동, 보유과세의 전가·귀착, 양도과세의 공급동결효과 측면에서 분석, 제시한다.

끝으로, 제6장의 부동산 관련세제의 정비·개선방안에서는 정비·개선의 필요성, 기본전제 및 방향을 정립한 다음에, 과세유형별 주요세목에 대한 장단기 정비·개선방안을 제시하고 예상되는 부작용과 보완대책의 검토한다.

핵심적인 연구의 내용적 범위에 대하여 사용된 연구방법은 다음과 같다. 제3장에서는 문헌조사와 인터넷 검색 등에 의한 외국제도 및 사례연구가 주로 이루어졌으며, 제4장은 법제·통계분석 등에 의한 운영실태 분석이, 제5장은 부동산세제 개편방향의 시장효과에 관한 실증분석이, 그리고 제6장은 관련실무자 면담 및 자료수집을 통한 연구협회가 각각 주로 사용되었다.



<그림 1-1> 연구의 흐름 및 체계

CHAPTER 2

부동산 관련세제의 현황

1. 부동산 관련세제의 현황과 과세유형별 세수배분 실태

1) 부동산 관련세제의 현황

2000년 현재 총 32개 세목(국세 15개, 지방세 17개)으로 구성된 우리나라 조세 체계에서 부가세(surtax; 농어촌특별세·지방교육세)를 제외한 13개 세목이, 부동산과 관련하여 직·간접적으로 과세되고 있다. 이를 13개 세목을 과세유형별로 구분해서 보면, 취득단계에서는 취득세·등록세·면허세·상속세 및 증여세가, 보유단계에서는 재산세·종합토지세·도시계획세·공동시설세·사업소세·자산재평가세가, 그리고 양도단계에서는 양도소득세·법인세 특별부가세가 부동산에 대하여 부과되고 있다.

2000년을 기준으로 부동산 세수실적은 모두 12조 8천억원으로 총세수의 약 11%를 차지하며, 보유 및 거래단계별 세수 구성이 각각 27.6% 대 72.4%로서 거래단계에 비해 보유단계의 세부담 비중이 매우 낮은 실정에 있음을 알 수 있다.

<표 2-1> 부동산관련세제의 개요

구분별 세목	과세대상	납세의무자	과세표준*	세율체계	세율(일반례)	
취득관련	등록세	등기, 등록	등기·등록 당시 가액으로서 신고가액(신고가액과 '개별공시지가×적용비율' 중 큰 금액)	차등비례세율	3% (표준세율); 소유권 유상취득의 경우(농지는 1%)	
	취득세	재산의 취득	취득 당시의 가액으로서 신고가액(상동)	상동	2%(표준세율)	
	면허세	건축허가 기타 각종의 면허	각종 면허를 부여받은 자	행정행위에 대한 수수료 성격의 조세	면허종별·지역별 단순정액세율	인구 50만 이상 시지역의 제1종 면허 : 45,000원
	상속·증여세	상속세 증여세	상속으로 취득한 재산 증여로 취득한 재산	상속인 수증인	상속재산가액(개별공시지가) 증여재산가액(상동)	초과누진세율 상동
공유관련	재산세	건축물 소유	소유자	시가표준액	초과누진세율 차등비례세율	0.3~7% (표준세율)
	종합토지세	토지의 소유	소유자	개별공시지가×적용배율	초과누진세율 차등비례세율	0.2~5% (종합합산)
	도시계획세	도시계획구역내 일정 토지·건축물 소유	재산세·종토세의 납세의무자	재산세·종토세의 과표	단순비례세율	0.2%(표준세율)
	(소방)공동시설세	공동시설에서 얻은 이익	이익을 받은 자	건축물 시가표준액	초과누진세율	0.06~0.16%
	사업소세(재산할)	사업소	사업주	사업소 연면적	단순정액세율	1m ² 당 250원
	자산재평가세	기업이 보유하는 고정자산의 평가이익	재평가를 한 자(법인 또는 개인사업자)	재평가차액에서 재평가일까지의 이월결손금을 공제한 금액(감정평가서 또는 개별공시지가)	차등비례세율	1% 또는 3%
양도관련	양도소득세	개인의 양도차익	소득자	양도소득금액(개별공시지가, 기준시가)	초과누진세율 차등비례세율	9~36%(종합소득세율과 일치)
	법인세특별부가세	법인의 양도차익	소득자	상동	차등비례세율	15%(미등기양도등은 30%)

- 주 : 1. 과세표준의 ()내는 과세대상이 토지인 경우를 보완 설명한 것임.
 2. 종전에 법인의 토지 등 양도차익에 대하여 일반법인세에 추가하여 15%(미등기 양도 토지 등의 경우에는 30%)의 특별부가세를 부과하였는데, 2002년 1월 1일 이후 양도분부터 폐지되었다(대신 토지 등 양도차익에 대한 법인세를 신설하였는데, 이는 향후 부동산투기가 재발할 경우 지가급등지역을 고시하여 일정한 기간동안 제한적인 범위 안에서 과세하기 위한 근거규정으로 도입한 것임).

2) 과세유형별 세수배분 실태

우리나라에서 부동산의 취득·보유·양도에 대한 직접적인 과세는 12개 세목으로 한정할 수 있는데, 과세단계별로는 취득·보유·양도과세의 순으로 세수를 구성·배분하고 있다.

취득·보유단계에서는 지방세, 양도단계는 국세가 중심이 되며, 각 단계별 기간세목(main taxes)은 취득→취득세·등록세, 보유→재산세·종합토지세, 양도→양도소득세의 5개로 식별된다. 이하에서는 2001년도의 징수실적을 기준으로 하여 과세유형별 세수배분 실태를 살펴보기로 한다.

① 취득과세

징세실적을 기준으로, 국세인 상속세와 증여세 그리고 지방세인 취득세와 등록세 등 취득단계에서 부담하는 세액이 전체 부동산관련 세수 중에서 차지하는 비중은 60% 정도이다.

상속세·증여세가 부동산관련 국세에서 차지하는 비중은 23.4%이나, 취득세·등록세가 부동산관련 지방세에서 차지하는 비중은 무려 71.3%나 되어 취득단계에 부과되는 지방세의 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

② 보유과세

재산세, 종합토지세 등 보유단계에 부과되는 보유과세는 전체 부동산관련 세수 중 22.9%를 차지하고 있다. 그러나 보유단계의 기간세목으로서 재산세, 종합토지세가 부동산관련 지방세 중에서 차지하는 비중은 각각 5.8%, 10.4%에 불과하다.

따라서 취득과세에 비해 보유과세가 차지하는 세수비중이 아주 낮음을 알 수 있는데, 전체적으로 보유과세 징수액이 취득과세 징수액의 38.2%에 불과하다.

③ 양도과세

전체 부동산관련 세수 중에서 양도과세가 차지하는 비중은 17.1%로서, 유형별 부동산관련 과세 중에서 세수비중이 가장 낮다.

부동산관련 국세 중에서 양도소득세와 법인세특별부가세(현재 폐지)가 차지하는 세수비중은 각각 65.4%, 6.9%이다.

<표 2-2> 부동산관련 기간세목(基幹稅目)의 2001년도 징수실적

(단위 : 10억원, %)

구 분	국 세		지방세		합 계
부동산관련 세수 합계	국세분 계 (5개 세목)	4,052.0 (100.0)	지방세분계 (7개 세목)	13,134.4 (100.0)	17,186.4 (100.0)
취득과세	상 속 세	430.0 (11.1)	취 득 세*	3,782.5 (28.8)	10,317.6 (60.0)
	증 여 세	518.4 (12.8)	등 록 세*	5,586.7 (42.5)	
	소 계	948.4 (23.4)	소 계	9,369.2 (71.3)	
보유과세	자산재평가세 ('00. 12. 31 폐지)	173.5 (4.3)	재 산 세*	763.2 (5.8)	3,938.7 (22.9)
			종합토지세*	1,365.0 (10.4)	
			도시계획세	851.0 (6.5)	
			공동시설세	350.9 (2.7)	
소 계	173.5 (4.3)	소 계	3,765.2 (28.7)		
양도과세	양도소득세*	2,651.5 (65.4)	-	-	2,930.1 (17.1)
	특별부가세*	278.6 (6.9)	-	-	
	소 계	2,930.1 (72.3)	-	-	
총징수액	국 세	89,271.7	지 방 세	26,664.9	115,936.6

주 : 1. 결정세액으로 표시한 양도과세를 제외하고는 모두 징수기준임.

2. 각 과세단계별 기간세목(* 표)은 주요세목에 부가되는 목적세 등을 제외한 것임.

자료 : 국세청. 2002. 「2002년도 국세통계연보」. 행정자치부. 2002. 「지방세정연감」.

2. 과세유형별 주요세목의 내용

1) 취득과세 — 취득세 및 등록세

취득세와 등록세는 매매 및 교환 등 유상의 취득(거래)단계에서 지방자치단체(도 및 광역시)가 부과하는 지방세이다.

취득세는 재산권의 유통과정에서 일종의 담세력을 포착하여 과세하지만, 등록세는 재산권 및 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기·등록·등재할 때 과세함으로써 권리를 보호해주는 행정행위에 대해 부과하는 것이다.

취득세는 부동산의 매매·교환·증여에 관한 취득행위에 과세(표준세율 2%)되고 과세대상에 따라 감면 또는 중과하며, 취득물건의 신고가액을 과세표준으로 하되 신고가액이 지방세 과세시가표준에 미달하면 과세시가표준에 의해 세액을 산정한다. 등록세는 재산권 및 기타권리의 이동을 등기할 때 부과(표준세율 3%)되며, 과세표준은 취득세와 동일하다.

취득세·등록세의 토지분 과세시가표준액은 행정자치부장관이 시·도지사에게 통보하는 개별공시지가 적용비율 결정기준에 따라 결정고시 해오고 있다. 행정자치부는 취득세·등록세 토지분 시가표준액 적용비율 산정에 있어서 납세자의 신고수준 및 세부담을 고려하여, 신고납부기준을 '97년 30.5%에서 '98년 50%~100%, '99년 70%~100%, 2000년 80%~100%, 2001년 90%~100% 수준으로 상향 조정한 범위 내에서 시·도지사가 자율 결정토록 하였고, 2002년에는 이를 100%로 하여 개별공시지가를 적용토록 하고 있다.⁵⁾

취득세·등록세의 건물분 과세시가표준액은 아파트의 m²당 신축가격을 참고하여 기준가액(신축건물기준가액)을 결정하고, 이에 구조·용도·위치별 지수 및 잔존가치율을 적용한 다음, 규모 및 특수부대설비와 건물여건 등을 감안해 가

5) 행정자치부. 2002년도 취득세·등록세(토지분) 적용비율 결정고시 기준.

감산 처리함으로써 산정된다.

취득세·등록세는 지방세임에도 불구하고 전국 공통적으로 과세표준이 결정되고 서울은 지방세법에 규정되어, 조례 등을 통한 차이 외에는 균일하게(uniform) 운영되고 있는 실정으로 지방간 차이가 없다.

이들 지방세에 대한 세제결정과정에는 행정자치부의 지방재정세제국 및 각급 지방자치단체 재정국이 주된 역할을 담당하며, 세무행정은 지방자치단체 세정과 등이 맡고 있다.

2) 보유과세 — 재산세·종합토지세

(1) 재산세

보유단계에서 건축물에 대한 소유자에게 부과하는 ‘재산세’는 일종의 건물자본에 대한 과세로서, 토지와 건물에 대해 분리과세 하는 상황에서 재취득원가법에 따라 분리 평가하여, 일반건물에 대해서는 0.3%의 비례세율(표준세율)을, 주거용 건물에 대해서는 과표크기에 따라 0.3~7%의 초과누진세율을 각각 적용하고 있다.

건물분 과표는 취득세·등록세에서 설명한 바와 동일한 바, 지방세법의 취득세 규정(§111) 및 시행령(§80)에 건물평가와 관련한 ‘시가표준액’ 지침으로 기준 건물의 단위면적당 신축가액에 구조·용도·위치·감가상각률·가감산조정을 하는 방식을 택하고 있다.

신축건물기준가액을 한국감정원이 발표하는 건물신축단가로 나는 비율을 일종의 과표현실화율로 보아 전국 개별주택의 가중평균실효세율을 계산하면, 본세만의 실효세율은 0.1% 정도이고 부가세를 포함하면 0.2~0.3% 수준이다.

(2) 종합토지세

1980년대 말 토지공개념제도를 구축하는 과정에서 토지공개념 3개 법률 이외

에도 기존의 지방세인 토지분 재산세와 토지과다보유세를 합하여 종합토지세를 신설하였다.

종합토지세는 과세대상토지를 용도별로 차등 과세하기 위해 종합합산과세대상, 별도합산과세대상, 분리과세대상으로 구분한 후, 분리과세대상을 제외하고는 해당유형 토지의 과표가액을 전국에 걸쳐 인별로 합산해서 각각의 누진세율체계 내에서 과다보유자에 대하여 중과하는 구조를 택하고 있다.

이러한 종합토지세의 의의 및 특징으로는 다음 네 가지 사항을 들 수 있다

- 전국의 토지에 대하여 종래 물건별 개별과세에서 대인별 합산과세를 원칙으로 전환
- 토지이용의 효율화를 위하여 소규모의 생활용 및 생산 필수적인 토지이용에 대해 분리과세 인정
- 일반 사업용 건축물에 대해서는 별도합산체계로써 세부담의 급격한 증대를 완화
- 종래 다양한 기준의 중과세 요건으로 인해 복잡하게 된 정책요소 일부를 간소화

종합합산의 경우 과표구간이 2천만원, 5천만원, 1억원, 3억원, 5억원, 10억원, 30억원, 50억원, 그리고 50억원 초과로 되어 있고, 이에 해당하는 한계세율이 각각 0.2%, 0.3%, 0.5%, 0.7%, 1%, 1.5%, 2%, 3%, 5%인 9단계 초과누진세율을 적용하고 있다. 별도합산도 9개 과표구간에 대해 0.3~2%의 초과누진세율이 적용되고 있다. 종합 또는 별도 합산으로 산출된 세액은 당해 시·군·구의 과세표준액 비율에 따라 각 시·군·구로 안분되는 구조로 되어 있다.

한편, 분리과세는 0.3%를 기준으로 상하에 각각 0.1%와 5%로 경과 및 중과하는 차등비례세율(농지 등 0.1%, 공장용지 등 0.3%, 사치성 토지 5%)을 가지고, 합산과세를 하지 않는 유형의 토지를 과세대상으로 하고 있다.

3) 양도(차익)과세 — 양도소득세

부동산 양도소득에 대한 과세는 국세로서 소득세법·법인세법에 규정되어 있는데, 토지·건물·기타 부동산관련 권리의 양도에서 발생하는 자본이득에 대하여 개인은 양도소득세, 법인은 법인세가 부과되고 있다.

양도소득세는 부동산양도(자본이득)과세의 대표적인 것으로, 이에 대한 조세제도 및 정책은 재정경제부 내의 세제실이 담당하고 세무행정은 국세청을 통해 수행되고 있다.

양도소득세의 세율체계('02. 1. 1. 이후 양도분)는 미등기(60%)·단기양도(1년 미만 보유 36%)에 높은 세율로 증과하되 1년 이상 보유한 경우에는 양도차익에 따라 9%~36%의 초과누진 형식을 적용하고, 과표는 <표 4-3>과 같이 기준시가⁶⁾ 및 실지거래가액 등과 필요경비 공제에 의해 양도차익을 산정한 후 다시 장기보유특별공제·양도소득기본공제를 행하여 산정한다.

우리나라의 양도소득세는 부동산 및 부동산에 대한 권리를 주된 대상(건수 및 세액기준으로 98% 이상)으로 과세하므로, 실질적으로 부동산만에 대한 자본이득 과세라고 할 수 있다⁷⁾

-
- 6) 기준시가란 양도가액·취득가액의 산정과 상속·증여재산가액 산정의 기준이 되는 정부가 정한 가액을 말한다. 토지의 기준시가는 양도·취득 또는 상속개시·증여 당시의 개별공시지가를 적용하며 개별공시지가가 없는 토지는 관할 세무서장이 당해 토지와 지목·이용상황 등 지가형성요인이 유사한 인근토지의 개별공시지가를 기준으로 지가공시법의 비교표에 의해 평가한 금액으로 하고, 지가급등 지역으로 국세청장이 지정한 지역의 토지는 배율방법에 의해 평가한 가액을 적용한다. 국세청장이 지정한 지역의 아파트에 대해서는 취득 또는 상속개시·증여 당시 국세청 기준시가액표 상의 아파트별·평형별·등급그룹별 또는 동호수별로 산정된 기준시가를 적용하는데, 이 경우 당해 아파트에 부수된 토지의 가액이 포함된 것으로 한다. 기타 건물의 양도소득세는 당해 건물을 기준시가에 의해 평가·과세하며, 상속·증여하는 경우에는 상속개시일 또는 증여일 현재의 시가에 의해 평가·과세하는 것이 원칙이나, 시가를 산정하기 어려운 경우에는 기준시가에 의해 평가한다. 건물(토지·건물 가액을 일괄 산정·고시한 공동주택은 제외)에 대한 기준시가(건물부속토지 가격과 영업권 등 각종 권리의 가액은 제외)는 “건물의 신축가격(2001. 1. 1. 이후 40만원/㎡)·구조·용도·위치·신축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고시하는 가액”으로 한다.
- 7) 부동산 중 토지에 대한 양도소득세 부과비중은 1998년 기준으로 총건수의 60%이고 결정세액기준으로는 52.5%에 달하며, 나머지는 건물에 대한 양도세 부과분이라고 할 수 있다. 즉, 부동산 이외의 과세대상인 비상장주식 및 기타자산은 건수 및 금액기준으로 각각 2.5% 및 1.8%로 극히 미약한 수준에 있기 때문이다.

<표 2-3> 부동산 양도소득에 대한 과세체계

양도가액		취득가액 등**		
기준시가	-	기준시가	=	양도차익
실지거래가액*		실지거래가액*		
양도차익	-	장기보유특별공제 토지·건물에 대한 공제율('96. 1. 1. 이후) : 3년, 5년, 10년 이상 보유에 대해 각각 양 도차익의 10%, 15%, 30%를 공제	=	양도소득금액
양도소득금액	-	양도소득기본공제 1996. 1. 1. 이후 미등기양도자산을 제외한 전체자산(양도소득공제를 기본공제로 전 환)에 대해 연 250만원***	=	과세표준
과세표준	×	세 율	=	산출세액

주 : 1. 양도가액·취득가액을 실지거래가액에 의하는 것은 고급주택, 아파트당첨권·토지상환
채권·주택상환채권 등 부동산을 취득할 수 있는 권리, 미등기 및 단기 양도자산 등이
며, 이 때 취득가액에 대한 실가를 확인할 수 없는 경우에는 매매사례가액, 감정가액,
환산가액에 의함.

2. 필요경비 개산공제(기준시가로 과세 시 공제범위)

구 분	공 제 범 위
토지	개별공시지가의 3%(미등기자산 0.3%)
건물(일반건물, 특정아파트 등)	국세청 기준시가의 3%(미등기자산 0.3%)
지상권·전세권·등기된 부동산임차권	취득시 기준시가의 7%(미등기자산 1%)
부동산을 취득할 수 있는 권리	취득시 기준시가의 1%

3. 2001. 1. 1.부터는 부동산·주식에 대해 각각 250만원 공제.

3 CHAPTER

OECD 주요국의 부동산 관련세제

1. 개관(부동산관련 세부담 상황 및 비교의 관점)

1) 부동산관련 세부담 상황

OECD국가들의 평균 조세부담률은 27.6%('98년)이다. OECD 기준으로 본 우리나라의 조세부담률('90년 18.1%, '95년 19.1%, '98년 18.8%)은 유럽국가들의 그것 보다는 낮지만, '90년 이후 약 18~23%의 조세부담 수준을 보이고 있는 미국·일본과 유사하다.

GDP 대비 세원별 부담률을 비교(OECD 기준)할 때, OECD 주요국가들은 우리나라에 비해 소득과세 및 사회보장기여금의 비율이 현저히 높은 반면에, 우리나라는 이들 국가들에 비해 소비과세 및 부동산과세의 비율이 높게 나타나는 것이 특징이다. 특히 우리나라 부동산과세의 비율이 높은 것은 거래과세(취득·등록세 등)의 세부담⁸⁾이 매우 높기 때문이다.

8) 일반적인 부동산 거래에 대해서는 취득세(표준세율 2%+농어촌특별세0.2%)와 등록세(표준세율 3%+지방교육세0.6%)가 부과되어 과세시가표준액의 5.8%에 달하는 세부담이 따른다.

〈표 3-1〉 부동산관련 세부담의 국제 비교

구 분	한국	대만	일본	미국	영국	독일	프랑스
(1) 경상GDP 대비(계)	2.1%	1.6%	2.0%	3.0%	2.4%	0.4%	1.3%
부동산보유과세부담	0.8%	1.4%	1.9%	3.0%	2.4%	0.4%	0.9%
부동산거래과세부담	1.3%	0.2%	0.1%	-	-	0.2%	0.4%
(2) 총조세액 대비(계)	11.1%	8.8%	10.4%	14.7%	8.1%	2.1%	5.5%
부동산보유과세부담	4.0%	7.5%	9.7%	14.7%	8.1%	1.4%	3.9%
부동산거래과세부담	7.1%	1.3%	0.7%	-	-	0.7%	1.6%

자료: 이정식 외. 1996. 「토지정책의 발전방향에 관한 연구」. 국토개발연구원. pp119-121.

한편 주요 선진국의 세계개편 동향을 살펴보면, 최근에는 소득세·법인세를 중심으로 하여 세부담 감소 정책을 추진하고 있음을 알 수 있다. 이로 인해 OECD 국가들의 조세구조가 어느 정도는 우리나라의 그것에 접근하고 있다는 평가도 가능하다.

2) 국제비교의 관점

이하에서는 우리나라 부동산 관련조세에 대한 평가를 문제제기로 하여 OECD 주요국의 최근 부동산 관련세제에 대한 국제비교의 관점을 정리한다.

우리나라는 OECD 국가들 가운데 부동산관련 과세의 비율이 매우 높은 수준에 있음(거래단계의 세수는 전체 세수 및 GDP 대비 비중으로 볼 때 가장 높음)에도 불구하고, 내용적으로는 보유과세의 부담이 미미해 세부담의 형평과 토지이용의 효율 면에서 문제로 제기되고 있다.⁹⁾

9) Dalsgaard, Thomas. 2000. *The Tax System in Korea: More Fairness and Less Complexity Required*. Economic Dep't Working Papers No. 271, Paris : OECD.

이와 같이 거래단계의 높은 세부담은, 양도소득세와 함께 부동산 투기를 방지하는 정책수단으로서 제안되었다는 평가를 받고 있다. 이러한 문제인식 하에 OECD 주요국의 부동산 관련세제에 대하여 국제비교를 하는 주요관점은 다음과 같다.

첫째, 우선 주요 선진국의 부동산보유과세¹⁰⁾ 현황에 대한 깊이 있는 검토를 통하여 우리나라의 관련제도 개선을 위한 시사점을 구할 필요가 있다.¹¹⁾ 검토대상은 영국의 카운실세(Council Tax)와 사업용 레이트(Non-domestic Rates ; NDR), 프랑스의 기건축지 및 미건축지에 대한 부동산세 등과 독일의 부동산세, 미국의 재산세, 일본의 고정자산세 등이다.

둘째, 이들 국가에서는 최근 부동산양도과세로서 자본이득과세를 어떠한 체계로 운영하고 있으며, 또 부동산거래에 대한 과세수준은 어떻게 되어 있는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

<표 3-2> 비교대상 5개국의 세수구조에 대한 국제비교('98)

(단위 : %)

구 분	영국			프랑스			독일				미국				일본		
	계	국가	지방	계	국가	지방	계	연방	주	지방	계	연방	주	지방	계	국가	지방
계	100	95	5	100	83	17	100	50	38	13	100	59	26	17	100	58	42
개인소득과세	34	34	-	28	28	-	42	18	16	8	54	44	9	1	31	20	11
법인소득과세	14	14	-	10	10	-	8	3	3	2	12	10	2	-	22	13	9
부동산보유과세	12	7	5	7	-	7	2	-	-	2	13	-	1	12	12	-	12
상속·증여과세	1	1	-	2	2	-	1	-	1	-	1	1	-	-	2	2	-
일반소비과세	21	21	-	26	26	-	31	16	14	1	10	-	8	2	15	12	3
개별소비과세	18	18	-	15	13	2	16	13	3	-	12	4	6	2	16	10	6
기타	2	2	-	13	5	8	1	-	1	-	-	-	-	-	2	1	1

주: 1. 각국의 국가(연방), 주, 지방의 세수를 합산한 총액을 100%로 하여 나타낸 수치임.

2. 일반소비과세는 부가가치세·매상세 등과 같이 물품·서비스에 널리 과세되는 것을 말하고, 개별소비과세는 주세·담배세 등과 같이 특정 물품 등에 대해 과세되는 것을 말함.

자료: OECD. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~2000.

10) 국가에 따라서는 해당 세목의 부과대상에 따라 자산(또는 재산)과세, 부동산과세, 고정자산과세로 불리어지는 경우가 있으나, 본고에서는 과세유형별 구분에 의해 부동산보유과세로 통칭하고자 한다.

11) 대부분의 부동산보유과세가 지방세로 행해지는 만큼, 무엇보다 그 전제로서 주요 선진국의 지방재정제도(세수구조, 세제, 과세권 및 재정조정제도)를 검토해둘 필요가 있다. 이에 대해서는 <부록>을 참고.

2. 주요국의 부동산 관련세제 개요

1) 부동산보유과세

(1) 영국

영국의 부동산보유과세에는 유일한 지방세로서 ‘카운실세’(Council Tax)와 국세로서 ‘사업용 레이트’(Non-domestic Rates ; NDR)가 있다.

① 유일한 지방세로서 ‘카운실세’(Council Tax)의 개요

과세표준은 주거용 자산의 가격이다. 법인 등이 소유하는 사업용 자산은 대상에서 제외됨으로써, 전체 세수가 선거권을 갖는 주민에 의해 부담된다.

납세의무자는 실제 거주하고 있는 점유자이며, 이렇게 함으로써 “지방세납세자=지역주민”을 구현하고 있다. 단, 공가(空家)나 second house 등과 같이 거주자가 없는 경우에는 소유자에 대해 과세한다.

자산의 평가는 국가기관인 내국세청 평가국(the Valuation Office Agency of the Inland Revenue)이 수행한다.¹²⁾

세율결정방법(價格帶 방식, Banding System)은 <표 3-3>과 같이 자산을 평가액에 따라서 A~H의 8개 가격대로 분류하여, 각각의 가격대별로 세율을 결정하는 체계로 되어 있다. 즉, 지자체가 기준가격대인 D가격대의 세율을 설정하고, 이에 법정 가격대간 비율을 사용함으로써 모든 가격대의 세율이 자동적으로 결정되는 구조이다.

세율에는 법정 표준세율이나 제한세율은 없고 기본적으로 지자체가 자유롭게 D가격대의 세율을 설정할 수 있으나, 지자체의 일반회계는 균형예산이 의무화되어 있어 세율로 수지를 조정해야 한다.¹³⁾ 따라서 자치단체는 세율의 설정수준을

12) 과거에는 지자체가 손수 평가를 행하였으나, 표준세수를 사용해 산정하는 교부금제도의 발달과 함께 통일된 자산평가액이 불가결하게 되어 1948년에 국가로 이관되었다.

13) 물론 기금의 적립이나 폐지 등과 같이 세율 이외의 조정여지도 약간 있다. 그러나 현재와 같이 지방

통하여 항상 주민에게 행정비용을 감시 받게 되어, 주민의 세부담에 걸맞은 양질의 서비스가 제공되고 있는지를 설명할 책임(Accountability)이 요구된다.¹⁴⁾

카운실세의 주요 특징 중 하나는, 수익·부담 관계의 명확화와 자치단체간 세율격차의 존재이다. 주민 스스로가 세부담과의 균형을 고려하여 자치단체의 방침을 결정함으로써 수익과 부담의 관계가 매우 명확한 제도로 되어 있다는 점에서, 자치단체간의 방침이 상이함에 따라 세율격차가 최대 3.1배¹⁵⁾나 되고 인근 지자체와의 격차도 배 이상 되는 사례가 드물지 않다. 이로써 영국에서는 지방서비스의 비용은 그 수익자가 부담한다는 사고방식이 정착되어 있으며, 세출방침의 차이에 의한 세율격차는 일반적으로 용인되고 있다.

<표 3-3> 카운실세의 주거용 자산에 대한 가격대와 세율결정 방법

주거용 자산의 가격	가격대	세율(정액) : £	가격대간 비율
4만 £ 이하	A	565	6
4만 £ 초과 ~ 5.2만 £ 이하	B	659	7
5.2만 £ 초과 ~ 6.8만 £ 이하	C	753	8
6.8만 £ 초과 ~ 8.8만 £ 이하	D	847	9
8.8만 £ 초과 ~ 12만 £ 이하	E	1,035	11
12만 £ 초과 ~ 16만 £ 이하	F	1,223	13
16만 £ 초과 ~ 32만 £ 이하	G	1,412	15
32만 £ 초과	H	1,694	18

주 : 1. D 가격대의 세율은 지방의회에서 결정하는데, 2000년도의 잉글랜드 평균이 847 £ 임.

2. 가격대간 비율(법정)에 의거하여 다른 가격대의 세율이 결정됨(예컨대, A 가격대의 세율은 D 가격대의 6/9).

자료 : Local Gov't Finance Act 1992, and <http://www.detr.gov.uk/>.

② 국세로서 ‘사업용 레이트’(NDR)

세수입이 세입에서 점하는 비율이 10% 정도인 상황에서는, 지방수지를 세율로 조정하는 구조에 의해 약간의 세율증감이 커다란 세율증감으로 나타나는 기어효과를 보인다.

14) 물론 효율적인 행정운영이 행해지는 것을 전제로 하여 주민은 자치단체에 대하여 높은 세율이더라도 다른 자치단체보다 고수준의 행정서비스의 제공을 요구할 수가 있으며, 반대로 행정서비스가 저수준이더라도 낮은 세율을 부담하는 것을 선택할 수 있다. 일반적으로 작은 정부를 지향하는 보수당이 지배하는 자치단체는 세율이 낮은 경향이 있다.

15) 2000년도 D가격대의 적용세율을 기준으로, 최고 1,172 £(리버풀), 최저 375 £(웨스트민스터)로 나타났다.

사업용 레이트는 ‘법인자산에 대한 재산세’(비주거용 자산세)로서, 과거에는 지방세였으나 1990년에 국세화 되었다. 현재 지자체에 의해 징수되어 국고에 납부된 후, 인구비(人口比)로 지자체에 재분배되고 있다.

세율이 수도(런던)권 자치단체에 집중되어 있기 때문에 지방세였던 당시에는 세입격차의 한 요인이었으나, 현재는 인구 1인당 동일 금액을 분배함으로써 지방세입의 균등화에 공헌(일반교부금으로서 지방재정조정제도의 한 축을 형성)하고 있다.

(2) 프랑스

<표 3-4> 프랑스의 자산관련 주요 4세의 개요

구분	주거세 (Taxe d'Habitation)	기건축지 부동산세 (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties)	미건축지 부동산세 (Taxe Foncière sur les Propriétés Non-bâties)	직업세 (Taxe Professionnelle)
납세의무자	가구부(家具付) 주거(주거 및 그 부속물)의 점유자	건축물 및 건축물이 존재하는 토지의 소유자 또는 용익권자	농지·공지 등 건축물에 제공되지 않는 토지의 소유자	급여생활자가 아닌, 직업활동을 행하는 개인 및 법인
과세표준	임대가격	임대가격-50%공제*	임대가격-20%공제*	사업용 유형고정자산의 임대가격 + 지불급여(임원보수 포함)의 18%*
평균세율 ¹⁾ (격차)	21.14% (최대 1.76배)	26.26% (최대 2.28배)	42.89% (최대 4.65배)	22.59% (최대 1.70배)
감면조치 등	-부양가족 공제 -감면 : 저소득자·고령자·신체장애자	-감면 : 공가, 저소득고령자·신체장애자 등	-감면 : 홍수 등으로 수확물을 상실한 경우 등	
비고 (*)		*자산의 임대가격에서 50%를 고정자산의 유지·수리·감가상각 등의 경비상당분으로서 일률 공제	*자산의 임대가격에서 20%를 토지가 임대되지 않는 경우의 리스크 상당분으로서 일률 공제	*지불급여를 과세배이스로 하는 부분은 고용촉진에 장애가 된다는 이유로, '99년부터 5년간의 단계를 거쳐 2004년도에 폐지키로 결정

주 : 1. 전체 지방공공단체의 평균세율로서, 세율격차는 지역수준에서 비교한 것임.

프랑스의 부동산보유과세로는 주거세(Taxe d'Habitation), 기건축지 및 미건축지 부동산세(Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties et Non-bâties), 직업세(Taxe Professionnelle) 등의 '자산관련 주요 4세'가 있다.

이들 자산관련 주요 4세는 모두 자산의 임대가격을 주요 과세베이스로 하고 있으며, 과세표준은 국가의 법률로 정해져 있고 자산의 평가사무도 국가가 행한다.¹⁶⁾ 지자체는 국가가 평가한 과세표준액을 토대로 하여 독자의 세율을 설정하지만, 징세는 국가에 의해 행해져 국가의 특별회계를 경유해서 지자체에 세수가 교부된다.

(3) 독일

독일의 부동산보유과세에는 시읍면세로서 부동산세(Grundsteuer)가 있다. 부동산세의 납세의무자는 부동산의 소유자이며, 과세표준은 해당 부동산의 평가액에 '조세산정률'을 곱하여 결정된다. 여기서 조세산정률이란, 연방법에서 부동산의 종류에 따라 농업용 0.6%, 일반건물 0.35%, 2세대 주택 0.31%로 규정되어 있는 것을 말한다.

세율은 농림업용과 기타 부동산으로 구분해서 시읍면이 자유롭게 결정하고 있기 때문에, 자치단체간 세율격차가 존재한다. 2000년도의 州별 평균세율로 비교한 최고·최저 세율의 격차는, 농림업용 부동산이 2.2배(최고: 바이에른주 323%, 최저: 베를린주 150%), 기타 부동산이 2.0배(최고: 베를린주 600%, 최저: 슈레스비히·홀슈타인주 303%)로 나타났다.

(4) 미국

미국의 부동산보유과세로는, 주법에 의한 수권(授權)에 의해 통상 지방정부가

16) 현재 적용되고 있는 자산의 평가액은 기건축지 부동산세가 1970년, 미건축지 부동산세가 1981년의 것으로서 각각 30년 전, 40년 전의 평가액이 사용되고 있다. 이에 국가에서는 1990년에 대규모의 재평가를 실시하였으나, 이에 의해 평가액이 급변하여 납세자 세액 및 자치단체 수입의 급격한 변화가 확실하게 되었기 때문에 정치적인 문제로 현재까지 재평가 결과를 적용치 않고 있다.

과세하는 재산세(Property Tax)를 들 수 있다.

재산세의 납세의무자는 자산(재산)의 소유자이며, 그 과세대상 범위는 주에 따라 다르나 고정자산뿐 아니라 유동자산 등의 유체재산과 증권·채권 등의 무체 재산도 포함하여 넓게 되어 있다. 부동산에 대해서는 모든 주에서, 상각자산·동산은 각각 39개 주에서, 그리고 무체재산은 21개 주에서 각각 과세하고 있으나, 이들 자산에 대한 정의는 각 주에 따라 다르다.

재산세의 세율설정에 대하여 몇몇 주에는 주법에 의한 제한이 있으나, 기본적으로는 지방정부의 재량사항이다. 통상적인 세율설정 방법은 해당 지방정부의 세출예산액에서 재산세수입 이외의 세입예상액을 공제해 소요 재산세수를 계산하고, 이를 과세표준 총액으로 나눔으로써 적용세율을 역산하는 구조로 되어 있다.

(5) 일본

일본의 부동산보유과세에는 시정촌세로서 고정자산세와 기타 시정촌세(특별 토지보유세, 도시계획세, 택지개발세 등)가 있다.¹⁷⁾

① 고정자산세

고정자산세의 납세의무자는 각 연도 1월 1일 현재 과세대장에 고정자산(토지·주택·상각자산)의 소유자로 등재된 자이다.

과세표준은 원칙적으로 당해 고정자산의 가격이나, 실제로 토지·주택의 경우에는 과세대장에 등재된 가액을 적용한다. 특히 주택정책의 관점에서 주택·택지에 대한 과표는 아래와 같이 과세대장 가액의 일정비율(1/2~1/6)로 적용하고 있다.

17) 이밖에도 일본은 부동산 버블이 한창이던 '92년 투기억제를 목적으로 지방세와 별도로 국세인 지가세를 신설한 적이 있으나, 이 제도는 도입후 부동산 경기가 너무 가라앉자 '97년부터 시행을 중단한 상태에 있다.

<표 3-5> 주택·택지에 대한 주택정책적 관점의 고정자산세 과표적용비율

주거용 토지	200㎡ 이하 부분	1/6
	200㎡ 초과 부분	1/3
신축주택 (연면적 50~280㎡로서, '63. 1. 2.~'02. 3. 31.에 지어진 것)		1/2 (최초 3년간)
방화구조로 신축된 3층 이상의 주거용 건물 (각 공동주택의 연면적이 50~280㎡로서, '64. 1. 2.~'02. 3. 31.에 지어진 것)		1/2 (최초 5년간)

과세대상 가액의 개정은 부동산에 대한 시장가격 조사에 따라 매 3년마다 실시되지만, 지가급등에 따른 세부담 급증을 피하기 위한 위와 같은 특별조치들로 인해 평가업무가 매우 복잡하며 고정자산세의 과표현실화 수준이 더욱 낮아지게 되는 문제가 있다.

세율은 표준세율 1.4%, 제한세율 2.1%로 되어 있다.

② 기타 시정촌세

특별토지보유세 : 투기억제를 위한 토지과세 개혁('73)의 일환으로 도입된 제도로서, <표 3-6>과 같이 토지보유와 토지취득에 관한 특별과세 조치로 구성되어 있다.

도시계획세 : 도시계획법 하에서 사업을 수행하는 시정촌이 시가화구역 내에 소재하는 토지·건물의 소유자에게 고정자산세 평가액에 0.3%의 상한세율을 적용하여 고정자산세와 함께 징수한다.

택지개발세 : 시정촌의 일정 지역에 소재하는 개발면적을 기준으로 하여 택지개발업자에게 부과하는 지방세로서, 부과대상 지역과 세율은 지방조례에 의해 규정된다. 목적세로서 당해 세수입은 해당 개발지역의 도로·수로·공원 등 공공시설의 건설에 사용되고 있다.

<표 3-6> 특별토지보유세의 개요

구 분	세 부 내 용	
납세 의무자	토지소유자 또는 토지를 취득하는 자	
과표 및 세율	토지보유에 관한 특별토지보유세	매년 1월 1일 현재 보유한 토지의 취득비용 × 1.4% - 당해 토지에 대해 표준세율(1.4%)로 산정된 고정자산세 상당액
	토지취득에 관한 특별토지보유세	1년 이내에 취득한 토지의 취득비용 × 3% - 부동산취득세 상당액
감면 및 중과세	비 과 세	국·공유지, 법인합병이나 상속에 의해 취득한 토지, 영농확대·임업·공장분산 등과 같이 국가 또는 지방의 특정 공공정책을 위해 사용되는 토지
	부 과 제 외	대상토지의 면적이 규정된 면적(시정촌에 따라 2,000~10,000㎡로 다양)보다 작은 경우
	중 과 세 (유 휴 토 지)	도시계획에서 “유휴토지 이용의 확인 및 촉진 지구”로 지정된 지역 내에 소재하는 면적 1,000㎡ 이상의 토지 → 시가와 취득비용 중 높은 쪽을 과표로 하여 1.4%의 세율로 부과(이 경우 고정자산세와 통상적인 특별토지보유세는 공제됨)

2) 자본이득과세(부동산양도과세)

(1) 영국

① 개관

영국의 자본이득세(Capital Gains Tax)는 개인에게만 부과되는 별도의 세금이며, 법인의 경우에는 실현된 자본이득에 대하여 법인세 내에 포함해서 과세한다. 1986년의 대폭적인 세제개혁으로 1988년부터 모든 양도소득을 일반소득과 함께 2단계 누진세율(25%, 40%)로 종합과세 하게 되었으나, 상당 규모의 양도소득공제를 허용하고 물가연동공제(inflation indexation allowance)와 상속시 양도소득세 채무의 소멸과 같은 우대조치를 두었다. 1998년에는 물가연동제를 폐지하고 자산보유기간에 따라 과세베이스의 편입비율을 단계적으로 낮추는 테이퍼 제도(taper system)를 도입하였다.

② 기본구조

자본이득과세의 기본구조는 모든 자산의 처분이익에 대해 부과한 후 몇몇 유형의 자본이득에 대해 감면(exemption)하는 형태로 되어 있다. 예컨대, 재고자산 판매이익, 특정 개인자산(자동차 및 개인거주주택) 처분익 등은 감면대상이다. 그리고 정부채권에 대해서는 원칙적으로 세금을 면제하며, 연간 약 9,300 £(1,840 만원) 미만으로 처분된 개인자산의 이득과 손실은 과세대상에서 제외된다.

③ 각종 공제제도

개인·법인간에 특별히 어느 쪽을 우대하는 과세대우는 없으며, 일반적으로 자본손실은 자본이득에 대해서만 공제할 수 있다. 주택에 대한 공제제도로서, 유일한 주택(계속 거주해 온 1채의 주택)의 양도차익과, 1주택 및 주거주(主住居)주택¹⁸⁾이며 비거주기간이 3년 미만인 경우 전체 보유기간(취득일 또는 '82. 3. 31. 중 최근일~매각일) 중 실제 거주기간에 해당하는 양도차익을, 공제(단, 매각 직 전 3년은 실제 거주여부와 관계없이 기본 공제대상기간으로 인정)하고 있다.

(2) 프랑스

① 개관

프랑스는 1976년까지 사업용 자산의 양도차익에 대해서만 과세하였으나, 그 후 부동산·유가증권·보석·귀금속 등으로 과세대상을 확대하였다. 원칙적으로 개인이 실현한 자본이득은 개인소득세로, 법인이 실현한 자본이득은 법인세 내에서 각각 과세하며, 예외적으로 자산의 종류와 보유기간에 따라 차등 과세할 목적으로 분리과세 한다.

18) 여러 채의 주택을 소유한 사람은 어떤 집을 주거주 주택으로 할 것인지를 선택할 수 있는데, 그 선택은 여러 채의 주택을 가진 날로부터 2년 안에 하여야 한다.

② 부동산에 대한 자본이득과세(개인)

개인이 부동산 또는 부동산에 대한 권리를 처분함으로써 발생하는 자본이득에 대해서는 일반적으로 <표 3-7>과 같은 계산방법으로 과세하고 있다. 자본이득세가 공제(면제)되는 경우는 i) 22년 이상 소유한 부동산의 처분 시, ii) 주거주 주택을 매각한 경우에 발생한 양도차익, iii) 부동산을 처분하는 납세자의 총 보유자산이 61,000유로(약 8,330만원)를 초과하지 않는 경우 등이다.

<표 3-7> 프랑스의 부동산 자본이득에 대한 과세방법(개인)

구 분	보유기간 2년 미만의 자산	보유기간 2년 이상의 자산																
자본이득 계산방법	자본이득(처분 가격-취득가액)에서 자산의 재건축·수리, 이자 등으로부터 발생하는 비용과 915유로(약 125만원)를 공제한 후, 과세 대상 소득에 합산해서 과세	취득가액 : 취득기간에 적용되는 계수를 통해 인플레이션을 감안, 조정한 가액에 수리비용·인플레 요소·임대이자 등을 가산 자본이득(처분가격-취득가액)의 계산 : 2년 이상의 보유기간(연도)에 대해 1년 초과시 마다 5%씩 감면 ; (보유년수-2년)×5% → 22년 이상 보유시 양도차익이 전액 감면됨 위 방법으로 계산된 자본이득에서 915유로를 추가 공제 최종 산출된 순과세대상 자본이득은 납세자의 일반소득에 더해져, 해당 세율을 적용, 세액이 계산됨(납세자는 5년에 걸쳐 분할 납부할 수 있으나, 두 번째 연도부터는 이자비용을 지불해야 함)																
적용세율	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th data-bbox="300 1186 686 1233">과세소득(유로, EUR)</th> <th data-bbox="686 1186 1072 1233">세율(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="300 1243 686 1281">4,121 미만</td> <td data-bbox="686 1243 1072 1281">0.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1281 686 1319">4,121 ~ 8,104</td> <td data-bbox="686 1281 1072 1319">7.50</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1319 686 1357">8,104 ~ 14,264</td> <td data-bbox="686 1319 1072 1357">21.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1357 686 1395">14,264 ~ 23,096</td> <td data-bbox="686 1357 1072 1395">31.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1395 686 1433">23,096 ~ 37,579</td> <td data-bbox="686 1395 1072 1433">41.00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1433 686 1471">37,579 ~ 46,343</td> <td data-bbox="686 1433 1072 1471">46.75</td> </tr> <tr> <td data-bbox="300 1471 686 1509">46,343 초과</td> <td data-bbox="686 1471 1072 1509">52.75</td> </tr> </tbody> </table>		과세소득(유로, EUR)	세율(%)	4,121 미만	0.00	4,121 ~ 8,104	7.50	8,104 ~ 14,264	21.00	14,264 ~ 23,096	31.00	23,096 ~ 37,579	41.00	37,579 ~ 46,343	46.75	46,343 초과	52.75
과세소득(유로, EUR)	세율(%)																	
4,121 미만	0.00																	
4,121 ~ 8,104	7.50																	
8,104 ~ 14,264	21.00																	
14,264 ~ 23,096	31.00																	
23,096 ~ 37,579	41.00																	
37,579 ~ 46,343	46.75																	
46,343 초과	52.75																	

③ 법인에 대한 자본이득과세

법인의 자본이득은 통상소득으로 처리되어 법인세율에 의해 과세되나, 장기자본이득에 대해서는 19%의 인하된 세율을 적용하고 있다. 인하된 세율이 적용되는 자산으로부터 발생한 자본손실은 장기자본이득과 상계하거나 10년 간 차기이월이 가능하다. 그리고 합병이나 기업분할 등 특정 상황에서 발생한 자본이득은 과세이연이 가능하다.

(3) 독일

① 개관

독일에서는 개인의 자본이득은 투기거래에 의한 소득을 제외하고는 원칙적으로 비과세이며, 법인의 자본이득은 전액 통상소득에 포함되어 법인세로 과세된다. 여기서 투기거래란 취득에서 양도까지의 기간이 토지에 대해서는 2년, 기타 자산에 대하여는 6개월 이하인 경우를 말한다. 개인의 자본이득이 투기거래에 의한 것인 경우에는, 개인소득세의 기타 소득에 포함해서 종합과세를 한다. 개인의 사업활동이나 기타 전문적 또는 농업적 활동을 통해 발생하는 자본이득은 통상 사업소득으로 과세된다. 자본손실은 다른 소득과 상계할 수 없고 이월되거나 환불될 수도 없다.

② 부동산 매각을 통한 자본이득(개인)

개인이 사적 재산으로 보유하고 있던 부동산 매각을 통한 자본이득에 대해서는 원칙적으로 비과세이나, 총자본이득이 512유로(약 70만원) 이상이고 취득일로부터 10년 이내에 매각하는 부동산에서 발생하는 자본이득은 과세한다. 그리고 일정 기간 거주용 주택으로 사용한 부동산에서 발생한 자본이득에 대해서는 비과세로 한다. 또한 장기 양도소득은 비과세 되는 반면, 1,000유로(약 137만원) 이상의 단기소득은 과세대상 소득에 포함하여 과세된다. 여기서 장기의 의미는 토

지·건물에 대해서는 10년 이상, 주식과 기타 자산은 6개월 이상을 말한다.

③ 법인의 자본이득

일반적으로 법인의 자본이득은 과세소득에 포함되지만, 유사한 자산으로 대체되는 경우에는 자본이득을 과세이연 해줌으로써 자본이득의 100%만큼 대체취득 자산의 취득원가를 감소시키는 효과를 기하고 있다. 또한 실현된 자본이득이 대체자산의 취득 등에 즉시 사용되지 않는 경우에는 투자준비금을 설정할 수 있다.

(4) 미국

① 과세체계 및 세율

미국은 소득과세체계 내에서 통상소득과 합산하여 자본이득에 대한 과세를 하고 있다. 개인의 자본이득은 일정한 경우 낮은 세율로 과세되는 반면, 법인의 자본이득은 완전하게 과세된다. 즉, 개인의 경우 단기(1년 이내) 자본이득은 통상소득과 합산해 소득세율로 과세하고, 장기(1년 이상)이득도 원칙적으로 단기와 같이 과세하나 장기 자본자산(capital asset)의 처분가액에 대해서는 소득세율 적용자와 그 외 적용자에게 각각 10%, 20%(2002년 이후부터 5년 이상 보유시 각각 8%, 18%로 인하)의 세율을 적용한다. 법인의 경우에는 장·단기 모두 동일한 세율로 과세된다.

② 순자본손실

순자본손실은 연간 3,000\$(약 360만원)의 범위 안에서 통상소득에서 공제할 수 있다. 개인의 경우 3,000\$를 초과하는 순자본손실은 완전히 상쇄될 때까지 무기한 차기이월이 가능하고, 법인의 경우에는 순자본손실은 3년 전기이월, 5년 차기이월이 가능하다.

③ 주거주 주택의 매매이익에 대한 과세

1997년 5월 7일 이후 “주거주 주택”의 매매이익은 25만\$(약 3억원)까지 비과세 (당해 주택을 팔기 직전 2년 간 다른 주거주 주택을 매각해 세액공제를 받았을 경우에는 공제 혜택 없음)¹⁹⁾하는데, 여기서 주거주 주택이란 해당 주택을 팔기 이전 5년 중 2년 이상을 실제 거주한 주택을 말하며, 2년 이상의 거주조건은 반드시 연속적일 필요는 없다. 또한 부부합산 신고 시 양도 전 5년 중 2년을 부부 일방이 소유하고 양도 전 5년 중 2년 간 부부 공동 거주한 경우에는 50만\$(약 6억원)까지 비과세 한다.

(5) 일본

① 개관 및 과세체계

일본도 소득과세체계 내에서 자본이득에 과세하고 있다. 보유기간을 기준으로 장·단기 자본이득을 구분하고 있으며, 장기이득에 대해서는 이득의 50%에 대해서만 과세(유가증권의 경우는 장·단기 구분을 하지 않음)한다. 다음은 1998년의 조세특별조치법에 의한 분리과세 특례조치에 따라 개인의 부동산 양도차익에 과세하는 경우를 예시한 것이다.

- 장기(5년 이상) 보유 부동산 : 장기특별공제(100만¥)를 허용하고, 양도차익에 2단계 초과누진세율(6천만¥ 이하 ‘20%+주민세6%’, 6천만¥ 초과 ‘25%+주민세7.5%’)을 적용 → 현재는 한시조치의 계속(1999년~2003년)으로 양도차익에 ‘20%+주민세6%’의 세율을 일률 적용
- 단기(5년 이하) 보유 부동산 : 기초공제금액(50만¥)을 공제하고, 세액은

19) 1997. 5. 7. 이전에는 주거주 주택을 팔아 더 비싼 주거주 주택을 살 경우(대체취득가액>양도가액), 주택소유자의 연령이 55세 이하면 세금을 물리지 않고 계속해서 이연(rollover)해준 반면에, 56세 이상인 경우에는 부부를 합쳐 25만\$까지 세액공제를 하여 과세하였다. 그러나 과세이연 방식은 주택의 규모를 줄여 양도가액이 남을 경우에는 세금을 물리는 문제가 있기 때문에 폐지되었다.

“양도차익×(40%+주민세12%)”와 “종합과세에 의한 추가세액²⁰⁾×110%”
중에서 큰 금액

② 거주용 주택의 양도차익에 대한 특례

조세특별조치법(거주용재산을 양도한 경우의 특별공제 특례)에 따라 3천만
원의 공제를 허용하고 있는데, 미국처럼 양도 직전 2년 이내에 특별공제를 받은
경우에는 추가 공제가 안 된다. 또한 “거주용재산을 양도한 경우의 경감세율 특
례”에 의해 10년 이상 보유한 거주용재산을 양도한 경우에 대해서는 경감세율(6
천만원 이하 ‘10%+주민세4%,’ 6천만원 초과 ‘15%+주민세5%’)이 적용된다.

③ 토지 양도차익 과세제도

소득세 또는 법인세와 함께 주민세가 과세되며, 토지소유자의 구분(개인, 법
인)과 소유기간에 따라 양도차익과세가 달랐으나, 1991년(토지세제 개혁)부터 개
인의 경우에는 일률적으로 “소득세 30%+주민세9%”로 인상되었고, 법인은 10%
의 추가과세를 도입하였다.

개인의 경우에 있어서는 그 후 4차례의 개정을 통하여 양도차익 규모별 초과
누진구조의 변화로써 세율인하의 경로를 밟아왔는데, 1998년 개정(개인의 일반
양도에 관한 한시조치, '99~2000)으로 일률적으로 “소득세 20%+주민세6%”로 인
하되었다.

'99년의 추가개정에 의한 동 한시조치의 3년 연장(2001~2003년)에 따라, 현재
개인에 대해서는 계속해서 일률적으로 “소득세 20%+주민세6%”의 인하된 세율
을 적용하고, 법인은 추가과세(통상의 법인세에 추가하여 5%의 세율로 과세하는
것)를 적용치 않기로 하였다.

20) 종합과세에 의한 추가세액(上積稅額)이란, ‘양도소득과 다른 소득의 합계액에 통상의 누진세율을 적
용해 산출한 세액’에서 ‘다른 소득에 대해서만 통상의 누진세율을 적용해 산출한 세액’을 공제하여
구하여지는 차액을 말한다.

<표 3-8> 일본의 현행 토지양도차익 과세제도의 개요

소유기간 구분	5년 이내	5년 초과	10년 초과
<p>개 인</p> <p>* 개인의 토지양도가 사업소득 등에 해당하는 경우에는 법인에 준하는 제도 있음.</p>	<p>“양도차익×(40%+주민세12%)”와 “종합과세에 의한 추가세액×110%” 중에서 큰 쪽의 세액에 의한 분리과세</p>	<p><기본적인 과세> 100만¥ 공제 후의 양도차익에 대하여 일률적으로 “20%+주민세6%”의 세율로 분리과세 (2003. 12. 31.까지 한시조치)</p> <p><특례 조치></p> <ul style="list-style-type: none"> ○우량주택지 조성 등을 위해 양도한 경우의 경감세율 특례 - 4천만¥ 이하의 부분 … 15%+주민세5% - 4천만¥ 초과 부분 … 20%+주민세6% <p>(공유지의 확보, 우량한 택지공급, 우량건축물의 건설 등)</p>	<p><특례조치></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 거주용재산을 양도한 경우의 경감세율 특례 - 6천만¥ 이하의 부분 … 10%+주민세4% - 6천만¥ 초과 부분 … 15%+주민세5% ○ 상속등으로 취득한 거주용재산의 매매등 특례 ○ 특정 거주용재산의 매매 등 특례
<p>법 인</p>	<p>통상의 법인세에 추가해 10%의 세율로 과세 (2003. 12. 31.까지 적용 정지)</p> <p>(공유지의 확보, 우량한 택지공급, 우량건축물의 건설 등에 이바지하는 양도에 대해서는 이들 과세제도는 적용되지 않음)</p>	<p>통상의 법인세에 추가해 5%의 세율로 과세 (2003. 12. 31.까지 적용 정지)</p>	
<p>개인·법인 (특별공제 등)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○수용 등을 위해 양도한 경우의 특별공제 특례 ○특정 토지구획정리사업 등을 위해 양도한 경우의 특별공제 특례 ○특정주택지조성사업 등을 위해 양도한 경우의 특별공제 특례 ○농지보유합리화 등을 위해 양도한 경우의 특별공제 특례 ○거주용재산을 양도한 경우의 특별공제 특례 ○특정 사업용자산의 매매 등의 특례 		<p>5,000만¥</p> <p>2,000만¥</p> <p>1,500만¥</p> <p>800만¥</p> <p>3,000만¥</p>

3) 부동산취득과세

(1) 서구 주요국의 부동산취득세제 — 개요 비교

<표 3-9> OECD 주요국의 부동산취득세제

(2002년 1월 현재)

구분	영 국	프 랑 스	독 일	미 국
세목	인지세(국세)	등록세(도·시읍면세)	부동산취득세(주세)	부동산이전세(주세·시세)
과세 표준	부동산(토지·건물)의 양도(계약서)에 기록된 양도가액에 따라 과세			
납세의무자	취득자	취득자	계약당사자(실무상 취득자인 경우가 많음)	양도자(단, 주의 부가세는 취득자)
세율	-6만 £ 이하, 비과세 -25만 £ 이하, 1% -50만 £ 이하, 3% -50만 £ 초과, 4%	-부가가치세가 과세되는 경우(신축건물과 그 토지, 업자판매의 중고건물과 그 토지, 건축용지), 0.6% -부가가치세가 과세되지 않는 경우(개인간의 중고건물 및 그 용지거래, 개인의 주택건설용지) ·중고주택과 그 용지, 5.4~6.2% ·농지 등, 0.6% ·개인의 주택건설용지, 4.89%	-2,500유로 이하, 비과세 -2,500유로 초과, 3.5%	<뉴욕주의 경우> -분세(本稅) 500\$ 이하, 비과세 ·500\$ 초과, 0.4% -부가세(附加稅) ·100\$ 이상의 거주용 부동산, 1% <뉴욕시의 경우> -주택건물·용지 ·2.5만\$ 이하, 비과세 ·50만\$ 이하, 1% ·50만\$ 초과, 1.425% -기타 ·50만\$ 이하, 1.425% ·50만\$ 초과, 2.625%
비고	※ '97~2000년, 투기목적의 주택취득을 억제하기 위해 매년 세율 인상	※ '99년(일부 '98년) 서울 인하 : 개인의 주택건설용지 취득에 관련되는 세부담을 경감하기 위해, 고율의 부가가치세(19.6%) 대신에 등록세를 과세하는 것으로 하고, 이에 따라 등록세의 세율을 전반적으로 인하(표준세율 3%, 하한 1%)	※ '97년, 부유세의 집행정지에 수반되는 재원조정을 위해 세율 인상	

주 : 일본의 경우 주택용지 취득에 대한 예를 들면, 등록면허세와 부동산취득세가 각각 공시가격의

1.17%, 1.05%이고, 인지세(1천만¥ 초과 1.5만¥ ~ 50억¥ 초과 54만¥)가 추가된다.

비교대상 서구 4개국은 정도의 차이는 있으나 모두 부동산취득에 대하여 해당 부동산(토지·건물)의 양도계약서에 기록된 양도가액(계약 시의 가격)에 따라 과세하고 있다. 영국의 인지세(국세, 세율 1~3%), 프랑스의 등록세(도·시읍면세, 표준세율 3%), 독일의 부동산취득세(Gründerwerbsteuer; 州稅, 세율 3.5%), 미국의 부동산이전세(주세·시세, 세율 1%~)가 그것인데, 이들 제도의 개요는 <표 3-9>과 같다.

(2) 일본의 부동산취득세제

일본의 주요 부동산취득과세로는 도부현세(道府縣)로서 부동산취득세와 국세로서 등록면허세가 있는데, 각 세제의 과세근거와 제도의 개요는 다음과 같다.

① 부동산취득세

부동산취득세의 과세근거는 부동산 취득의 배후에 있는 담세력에 착안하여 부과한다는 것이다.

1954년도 세제개정에서는 “고정자산세의 세율을 인하함으로써 부동산에 대한 장래에 걸친 세부담을 완화함과 동시에, 부동산 취득이라는 비교적 담세력 있는 기회에 대해 상당한 세부담을 요구하는 관점에서, 도부현세로서 창설한다”고 도입연혁을 밝히고 있다.

참고로, 일본 최고재판소 판결(1973. 11. 16)에서는 “부동산취득세는 소위 유통과세에 속하며 부동산 이전이라는 사실 자체에 착안해 과세되는 것이어서, 부동산 취득자가 그 부동산을 사용·수익·처분함으로써 있을 수 있는 이익에 착안하여 과세되는 것은 아니며 ……”라고 판시하고 있다.

일본의 부동산취득세 제도의 개요는 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 일본의 부동산취득세 제도의 개요

과세주체	도도부현	과세객체	부동산의 취득
납세의무자	부동산의 취득자	연 혁	1954년 창설
과세표준	가격(고정자산과세대장에 등록된 고정자산의 평가액)		
세율 등	표준세율 3%(本則 4%) ※ 2003년 세계개정에서 3%로 세율인하(3년간, '03. 4. 1~'05. 3. 31)		
주택·주택용지의 특례	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">과세표준 및 세액의 특례에 의해, 도시부의 평균적인 주택 및 주택용지에 대해서는 실질적으로 비과세</div> <p>주 택 : 과세표준 특례조치 신축주택 → 1,200만푼을 공제 중고주택 → 주택의 신축시기에 따라 최고 1,200만푼까지 공제</p> <p>주택용지 : 세액 감면조치(신축·중고 모두) 150만푼 또는 상(床)면적의 2배(200㎡ 한도)에 상당하는 토지 가격 중 큰 가액에 세율을 곱해 얻은 금액을 감액</p>		
주택용지·상업지 등의 특례	주택용지·상업지 등의 취득에 관한 과세표준가액을, 평가액의 1/2로 압축 <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">세 액</div> × <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">고정자산세 평가액 (지가공시×70%)</div> × <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">1 / 2</div> × <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">세 율</div> </div> <p>(2005. 12. 31.까지)</p> </div>		
주요 경감조치	<ul style="list-style-type: none"> · SPC(특수목적회사), 투자법인 등이 부동산을 취득한 경우의 경감조치 · 도시재생특별조치법에 규정하는 인정계획 등에 근거해 토지를 취득한 경우의 경감조치(2003년도 세계개정으로 창설) 		
세 수	2001년도 결산액 : 5,375억푼 2003년도 지방재정계획 기준 : 4,402억푼		

자료 : 일본 총무성. 지방세제도(<http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html>).

② 등록면허세

등록면허세의 과세근거는, 국가에 의한 등기·등록·면허 등을 과세대상으로 삼고, 등기 등을 받는 자에 대해, 부동산의 가액 등을 과세표준으로 하여, 등기 등의 구분에 대응한 비교적 낮은 세율로 부담을 요구한다는 것이다.

기본적으로는 등기 등에 의해 발생하는 이익에 착안함과 동시에, 등기·등록 등의 배후에 있는 재화의 매매, 기타 거래 등을 여러 형태로 평가해 그 담세력에 상응한 과세를 수행하자는 것으로 이해된다.

참고로, 동경지방법원 판결(1963. 11. 28)은 “등록세(등록면허세의 전신)는 등록을 신청하는 자가 등록을 받은 경우 그에 의해 하등의 이익을 향수할 것이라는 점에 착안하여, 국가의 재정수입 목적으로 부과되는 일종의 조세이고, 단순한 수수료는 아니며, ……”라고 판시하고 있다.

일본의 등록면허세 제도의 개요와 최근의 주요세율 개정 및 경감조치의 내용은 <표 3-11> 내지 <표 3-13>와 같다.

<표 3-11> 일본의 등록면허세 제도의 개요

과세대상	국가에 의한 등기 등(등기·등록·특허·면허·허가·인가·인정·지정 및 기능증명을 말함)
납세의무자	등기를 받는 자(등기 등을 받는 자가 2인 이상인 때에는 연대하여 납부할 의무를 짐)
과세표준	등기 등의 종류별로 법정 (예) 매매에 의한 토지소유권의 이전등기 : 부동산의 가액 = 고정자산세평가액 질권 또는 저당권의 설정등기 : 채권금액의 총액
세율	등기 등의 종류별로 법정(정률세율에 의한 것과 정액세율에 의한 것이 있음) (예) 부동산등기의 경우 <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> [본칙] [특례] ※ </div> <ul style="list-style-type: none"> · 소유권의 보존 4/1,000 → 2/1,000 ※ 특례조치 · 매매에 의한 소유권의 이전 20/1,000 → 10/1,000 ('03.4.1~'06.3.31) · 저당권의 설정 4/1,000 → -
납부	원칙 : 현금납부(예외 : 세액이 3만¥ 이하 등의 경우에는 인지 납부 가능)

자료 : 일본 재무성, 세계 홈페이지(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/syuzei.htm>).

<표 3-12> 일본의 부동산등기에 관한 등록면허세 주요세율의 개정

등기의 종류·원인		개정전(본칙)	개정후	
			본칙	특례(2003.4.1~2006.3.31)
소유권의 이전	매매 등	5.0%	2.0%	1.0%
	유증, 증여 등	2.5%	2.0%	1.0%
	상속, 합병	0.6%	0.4%	0.2%
소유권의 보존		0.6%	0.4%	0.2%
지상권 등의 설정		2.5%	1.0%	0.5%
소유권 신탁의 등기		0.6%	0.4%	0.2%
가등기	소유권 이전(매매 등) 기타	0.6% 1,000¥	본등기의 1/2	본등기의 1/2

주 : 가등기는 본등기가 부동산가액을 과세표준으로 하는 것에 한함.

자료 : <표 3-12>와 동일함.

<표 3-13> 일본의 주택에 관한 등록면허세 경감조치의 개요

등기의 종류	대상주택	세율	
		본칙세율	경감세율('97~'04)
주택용 가옥의 소유권 보존등기 세율의 경감	· 개인의 주택용에 제공되는 상면 적 50㎡ 이상의 가옥	4/1,000	1.5/1,000
주택용 가옥의 소유권 이전등기 세율의 경감*	· 개인의 주택용에 제공되는 상면 적 50㎡ 이상의 가옥	20/1,000	3/1,000
주택취득자금의 대부 등에 관한 저당권 설정등기의 세율 경감	· 중고주택의 경우는 건축 후 25 년 이내(목조는 20년 이내)의 것	4/1,000	1/1,000

주 : “주택용 가옥의 소유권 이전등기 세율의 경감”은 매매 또는 경락(競落)에 의해 취득한 경우에 한함.

자료 : <표 3-11>와 동일함.

3. 과세유형별 특기사항 및 주요 시사점

1) 부동산보유과세

(1) 비교대상 국가의 최근 부동산보유과세 부담상황(1999년) 대비

<표 3-14>는 이상의 자료를 토대로 하여 비교대상 5개국('99년)과 우리나라('01년)의 부동산보유과세 부담상황을 대비시켜 본 것이다. 독일을 제외한 OECD 주요 4개국의 보유과세 비중은 우리나라에 비해 매우 높음을 알 수 있다.²¹⁾

경상GDP 대비로 볼 때 주요 4개국의 보유과세 비중은 2.3%(일본)~4.1%(영국)로서 우리나라(0.7%)의 3~6배에 달하고, 조세총액 대비로는 6.5%(프랑스)~12.0%(미국)로서 우리나라(3.3%)의 2~4배에 달한다.

21) 독일의 부동산보유과세 비중이 낮은 것은 시읍면 지방세수의 세목별 구성비('98년도 부동산세 15%, 공동세 45%)로도 알 수 있다. 즉, 소득·소비과세가 연방·주·시읍면의 공동세로 되어 있어 과세베이스 면에서 중복이 많기 때문이 아닌가 생각한다.

<표 3-14> 비교대상 5개국과의 최근의 부동산보유과세 부담상황 대비('99년도)

구분	영국	프랑스	독일	미국	일본	한국(2001년)
경상GDP대비	4.1%	2.7%	0.6%	3.2%	2.3%	0.7%
조세총액대비	10.2%	6.5%	1.9%	12.0%	10.6%	3.3%

주 : 각국의 부동산보유과세에 포함시킨 세목의 내역

영국	카운실세(Council Tax), 비주거용 자산세(Non-domestic Rates)	상각자산 등이 일부 포함되는 경우가 있음
프랑스	기건축지 부동산세(Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties), 미건축지 부동산세(Taxe Foncière sur les Propriétés Non-bâties), 주거세(Taxe d'Habitation)	
독일	부동산세(Grundsteuer)	
미국	재산세(Property Tax)	
일본	고정자산세(토지·가옥), 도시계획세, 특별토지보유세 및 지가세	
한국	종합토지세, 재산세(건축물), 도시계획세, 공동시설세(건축물), 지방교육세(종토세·재산세 부가분), 농어촌특별세(종토세 부가분)	

자료 : OECD, Revenue Statistics(1965~2000). Japan Tax Bureau, Ministry of Finance, An Outline of Japanese Taxes 2001·2002. 행정자치부, 「지방세정연감 2002」.

(2) 각국의 제도적 특기사항 및 주요 시사점²²⁾

① 영국

영국은 부동산보유과세 특화형 지방세제를 특징으로 한다. 지방세로는 카운실세가 유일하여 지방세수의 비중이 극히 낮으나, 국세로서 지방양여세의 성격을 갖는 비주거용 재산세(법인 등의 사업용 자산세)도 포함하면 실질적으로 부동산보유과세의 전부가 지방의 세입이다. 전통적으로 지방의 세율설정권에 대한 의식이 강하다.

주거용 자산의 가격을 과세표준으로 하는 카운실세는 실제 거주하고 있는 점유자를 납세의무자로 하여 “납세자=지역주민”을 구현하고 있다. 자산의 평가는, 표준세수를 활용·산정 되는 교부금제도 등과 연계하여, 국가기관(내국세청 평가국)이 수행한다. 세율결정방법(가격대 방식)은, 자치단체 일반회계에 균형예산

22) 이하 지방세로서 부동산보유과세와 관련한 각국의 지방재정제도의 개요(세수구조, 세제, 과세권 및 재정조정제도)에 대해서는 <부록>을 참조.

이 의무화되어 있어 세율로 재정수지를 조정하는 관계로, 자치단체가 기준가격대(D)의 세율을 자유롭게 설정하는 구조로 되어 있다. 이로써 지방행정 서비스의 책임성이 강조되고 제도적으로 수익·부담관계의 명확화를 기하며 자치단체간 세율격차가 일반적으로 용인되고 있다.

국제로서 사업용 레이트는 법인 등에 대한 사업용 자산세로서, 그 세율이 런던권에 집중되어 있어 세입격차의 주요요인이 되기 때문에 각 자치단체에서 징수해 국고에 납부한 후 자치단체별 인구비로 분배(일반교부금을 구성, 지방재정 조정)함으로써, 지방세입의 균등화에 기여하고 있다.

② 프랑스

프랑스에는 지방세목의 수가 매우 많으나, 부동산 등 자산관련 주요 4세(주거세, 기건축지 및 미건축지 부동산세, 직업세)의 세수가 전체 지방세수의 73%(’98년도)를 차지한다.

자산관련 주요 4세의 과세표준(자산의 임대가격)은 국가의 법률로 정해져 있고, 자산의 평가사무도 국가가 담당한다. 30~40년 전의 평가액이 사용되고 있어 1990년에 국가에서 대규모 재평가를 실시하였으나, 평가액과 세부담의 급증을 우려한 정치적 문제로 아직까지 그 결과를 적용하지 못하고 있다.

세율은 국가가 평가한 과세표준액을 토대로 하여 자치단체가 독자적으로 세율을 설정하나, 세수는 국가가 징수하여 특별회계를 통해서 해당 자치단체에 교부한다. 자산관련 주요 4세를 비롯한 대부분의 세목에서는, 고세율·법인과세 강화 및 주민과세 경감 등의 제한 하에서, 자치단체의 세율설정권이 인정된다.

지방재정조정과 관련하여 국가의 일반교부금(’98년도 지방세입의 약 40%)은 지방에 대한 그 분배기준으로 재정력(potentiel fiscal)과 재정노력(effort fiscal) 등의 지표를 사용하고 있는데, 이들 양 지표의 산정에 있어서 자산관련 주요 4세의 각 자치단체별 과표 및 세수의 크기가 결정적으로 작용하고 있다.

③ 독일

부동산보유과세(부동산세)는 시읍면세로 되어 있으나, 소득·소비과세의 과세베이스가 연방·주·시읍면으로 중복(共同稅)되어 있어 과세베이스 면에서 중복이 많다. 공동세가 전체 세수에서 접하는 비율('98년도)이 주정부 82%, 시읍면 45%로서, 세목별 세수비중의 대종을 차지하고 있다.

부동산세의 과세표준은 부동산 평가액에 조세산정률(연방법이 부동산 종류별로 규정)을 곱해서 계산하는 특이한 구조로 되어 있다. 서울은 농림업용과 기타 부동산으로 구분해서 시읍면이 자유롭게 결정하게 함으로써, 주(州)지역별 평균세율로 비교할 때 2배 정도의 지역간 세율격차가 존재한다.

과세권에 있어서는, 기본법상 시읍면의 자치권이 재정상 자기책임 원칙과 함께 부여되어 있기 때문에, 주정부에 비해 시읍면에 광범한 재량권이 보장되어 있다.

재정조정제도 면에서 일반교부금(연방보충교부금)은 주정부 세입의 4.7%('98년도)에 불과하므로, 주로 주정부 상호간의 조정교부금과 부가가치세의 주간(州間) 배분에 의한 조정이 이루어지고 있다.

④ 미국

미국의 조세체계는 “소득과세-연방, 소비과세-주, 재산세-지방정부” 중심의 기본구조로 되어 있으나, 특히 주정부는 광범한 과세권을 배경으로 하여 거의 모든 과세베이스에 걸쳐 과세하고 있다. 따라서 지방정부가 자산보유과세(재산세)를 거의 독점하고 있는 것 외에는, 과세베이스의 중복이 많다.²³⁾ 지방정부의 세수는 재산세 중심('97년 73%)으로 되어 있다.

재산세의 과세대상은 주에 따라 다르나, 고정자산은 물론 유동자산 등의 유체 재산과 증권·채권 등의 무체재산도 포함한다. 과세표준은 토지·건물 등 자산의 정상시장가치(fair market value)이며, 보통 주정부가 과세기준절차의 지침설정,

23) 단, 연방정부가 일반소비과세를 과세베이스로 하지 않는 점은, 독일 등 여타 연방제 국가와 다르다.

과세평가 사후감독·교육, 과표평가 균등화작업을 담당하나, 일부 주에서는 직접 과표를 결정하기도 한다. 세율설정에는 일부 주법에 의한 제한이 있으나, 기본적으로는 지방정부의 재량사항이다.

과세권 면에서 지방정부는 주정부로부터 위양받은 대로 독자적인 과세베이스나 세율을 설정할 수 있으나, 통상적으로는 주정부가 세목을 설정하고 세율에 대해서만 일정한 제한의 범위 내에서 지방정부에 자유도가 인정된다.

재정조정제도와 관련하여 주평균 대비 상·하위 지역간에는 2배 가까운 세수 격차가 발생함('96년도)에도 불구하고, 현재 미국에는 일반세입분여(교부)에 의한 주간 재정력을 조정하는 제도가 없다.

⑤ 일본

일본의 부동산보유과세는 지자체가 전담하여 과세하고 있으나, 소득·소비과세는 국가·지방이 과세베이스를 공유해 대략 6:4의 비율로 세수를 점유('98년도)하고 있어, 조세체계상 많은 과세베이스에서 국세·지방세가 중복되어 있는 특징이 있다. 따라서 일본의 지방세는 매우 다양하여 소득·소비·자산 등 거의 모든 과세베이스에서 20%를 넘는 세수 구성비를 보이고 있다.

일본의 부동산보유과세에는 시정촌세의 대종('98년도 43.8%)을 차지하는 고정자산세와 기타 시정촌세가 있는데, 기타 시정촌세로는 도시계획세, 특별토지보유세, 택지개발세 등이 있다. 고정자산세의 과세대상은 과세대장에 등재된 고정자산(토지·주택·상각자산)이며, 과세표준은 과세대장에 등재된 가액(과세대장가액)이다. 과세대장가액의 개정(재평가)은 부동산에 대한 시장가격 조사에 따라 매 3년마다 실시되지만, 지가급등에 따른 세부담 급증을 피하기 위한 각종 특별조치(예: 주택정책의 관점에서 주택·택지에 대한 과표를 과세대장가액의 일정 비율로 인하 적용)로 인해 평가업무가 매우 복잡하며 과표현실화 수준은 더욱 낮아진다는 문제가 있다. 고정자산세의 세율(표준세율 1.4%, 제한세율 2.1%)에는 0.7%의 범위 내에서 지방정부에 추가적인 세율설정권이 존재한다.²⁴⁾

과세권 면에서 일본은 단일제국가로서 지방정부의 과세자주권이 약하며²⁵⁾ 또한 지방에 세율설정권이 있는 경우라도 실제 대부분은 “재정상 특별한 필요가 있는 경우”로 국한되어 있기 때문에, 자치단체간 세율격차가 작고 전국적으로 거의 균일한 세부담 수준을 유지하고 있다.

재정조정제도 면에서 일본의 자치체인 재정력을 조정하는 국가의 일반교부금에는 지방교부세·지방양여세·지방특별교부금이 있는데, 이 중 지방교부세가 중심적 기능을 수행한다. 지방교부세(일반교부세)에 의해 상·하위 자치단체간 세수격차가 역전되는 현상을 보이고 있다.

<표 3-15> 각국의 부동산보유과세 ; 주요 시사점(요약)

구 분	지방세수 구성(%)	과세대상	과세표준(평가)	세율결정	지방재정조정
영 국	보유세 특화형(100) -카운실세 -비주거용 레이트	-주거용 자산 -사업용 자산	자산의 가격 (내국세청 평가국)	지방자율 (가격대방식)	비주거용 재산세 수입을 인구비로 배분
프랑스 (*)	주요4세가 대종(73) -주거세 -기건축지부동산세 -미건축지부동산세 -직업세	-주거 및 부속물 -건축물·부속토지 -미건축지(농지등) -사업용 고정자산	임대가격 (국가/법정) -재평가문제 있음	지방자율 (고세율 등 제한)	주요4세의 각 자치단체별 과표·세수 크기가 지방재정 조정지표로 활용
독 일 (*)	부동산세 미미(15) ·소득·소비에 대한 공동세 위주	부동산	평가액×조세산정률 (연방/법정)	지방자율	주정부간 조정교부금 및 부가가치세 배분
미 국	재산세가 대종(73)	고정자산, 유체·무체 재산(주별로 상이함)	정상시장가격 (주·지방정부)	지방자율 (일부 주별 제한)	일반세입분여 없음
일 본	보유과세 중심적(31) -고정자산세 -기타(도시계획세 등)	고정자산(토지·주택·상각자산)	과세대상가액(지자체) -과표인하조치	표준세율(제한세율까지 인상 가능하나, 자율결여)	지방교부세 등에 의해 세수격차의 역전현상까지 발생
한 국	보유과세 미미('01년, 17.7)	부동산(토지·건물) 위주	과 세 시 가 표 준 액 (토지: “개별공시지가×적용배율”)	표준세율 (자율 결여)	지방교부세 등

주 : 지방정부의 부동산보유과세 이외에도, 프랑스와 독일에는 각각 국세 및 주(州)세로서 순부유세(純富裕稅) 제도가 있으나, 본 연구에서는 이를 직접 다루지 못했음. 순부유세란, 개별 가구 등이 소유한 총자산액에서 부채액을 제외한 순부(개인: net wealth, 법인: net worth)에 대해 과세하는 자산과세의 일종임.

24) 고정자산세의 제한세율(2.1%)은 1951년부터 시행된 것으로, 1.7%를 넘는 일정한 경우에는 의회의 절차가 필요하다.

25) 일부 세목창설권이 제한적으로 인정되나, 그에 의한 세수규모는 매우 작다.

2) 자본이득과세(부동산양도과세)

(1) 비교대상 5개국의 자본이득과세(토지) 개요

<표 3-16>은 토지에 대한 자본이득과세를 예로 하여 비교대상 5개국의 제도개요를 대비한 것이다. 이들 국가들은 모두 개인·법인에 대한 소득과세체계의 틀 안에서 자본이득에 대한 과세를 하고 있다.

특히 개인의 자본이득에 대하여 영국·프랑스·일본은 분리과세 하는 형태를 취하고 있는데, 이와 같이 소득과세로 종합과세를 함에 있어서 종합소득에서 제외되는 소득으로는 자본이득이 대표적이다.

<표 3-16> 비교대상 5개국의 자본이득과세(토지) 개요 대비

구분	영 국	프랑스	독 일	미 국	일 본
개 인	【자본이득세】 타 소득과 합산해서 소득세의 종합(누진)과세에 의한 추가세율(上積稅率)로 과세	【소득세】 단기 자본이득 : 타 소득과 합산해서 과세, 장기 자본이득 : 2년 이상의 보유기간에 대해 1년 초과 시마다 5%씩 감면	【소득세】 단기 자본이득 : 타 소득과 합산해서 과세, 장기 자본이득 : 원칙적으로 비과세	【소득세】 타 소득과 합산해서 과세 【소득세(주·지방세)】 타 소득과 합산해서 과세	【소득세】 분리과세(보유기간 등에 따라서 세율 등이 다름) 【주민세(지방세)】 분리과세(보유기간 등에 따라서 세율 등이 다름)
법 인	【법인세】 타 소득과 합산해서 과세	【법인세】 타 소득과 합산해서 과세	【법인세】 타 소득과 합산해서 과세 【영업세(지방세)】 타 소득과 합산해서 과세	【법인세】 타 소득과 합산해서 과세 【소득세(주·지방세)】 타 소득과 합산해서 과세	【법인세】 타 소득과 합산해서 과세 【사업세(지방세)】 타 소득과 합산해서 과세 【주민세(지방세)】 법인세액(추가과세분의 세액 포함)에 근거해 과세

자료 : 일본 재무성. 세계 홈페이지(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/syuzei.htm>).

(2) 각국의 제도적 특기사항 및 시사점

국가별로 자본이득과세는 조금씩 다르나, 자본이득세의 특성을 감안할 때 공통적인 점은 다음과 같다.²⁶⁾ 첫째, 자본이득이 장기적으로 누적 처리되는 경우에는 인플레이션이 세부담에 중요한 역할을 하기 때문에, 일반적으로 장기자본이득에 대해서는 물가상승을 감안하여 물가에 연동하거나 일정한도의 비과세 소득을 인정해주고 있다.²⁷⁾

둘째, 대부분의 국가에서는 자본이득과세의 대상이 되는 자산의 범위를 부동산뿐 아니라 주식·채권과 골동품에 이르기까지 광범위하게 정하고 있다. 따라서 아무리 각국이 금융시장 여건에 따라 정부채권의 유통시장 활성화 및 파생금융 등 신종상품의 시장활성화를 위해 비과세·면제 정책을 시행한다고 하더라도, 비상장주식과 일부 상장주식에만 과세하는 우리나라보다 자본자산의 과세대상 범위를 넓게 잡고 있음을 알 수 있다.

셋째, 대개 누진세율구조를 취하는 종합소득과세는 장기간 형성된 자본이득에 대해서 지나친 세부담이 되기 때문에, 장기투자를 유도하기 위해서라도 장기자본이득에 대한 세부담을 단기자본이득에 대한 세부담보다 경감시켜 주는 경향이 있다. 따라서 종합과세를 하는 국가도 대부분 자본이득에 대한 과세는 장·단기로 구분해서 차등 과세한다.

넷째, 대부분의 국가는 실현된 자본이득에 대해서만 과세하는 경우가 많으며 매매가 행해지지 않으면 과세를 이연하거나 면제해주고 있는 바, 상속·증여 시에는 자본이득과세를 면제 또는 과세이연 하는 것이 일반적인 경향이다. 또한 종합소득과세체계를 채택하는 나라는 자본자산의 매매과정에서 양도손실이 발생한 경우에 양도차익에 대해서만 손실을 상계하고 여타 일반소득에 대해서는 손실을 허용하지 않는 경향이 있다.

26) 이인실, 2003. 9. 『자본이득과세 연구』, 한국경제연구원, pp67-69.

27) 과세구조상 분리과세를 채택하는 국가는 단일세율체계를 유지하는 반면, 종합과세를 하는 국가는 누진적 소득세율체계를 적용하게 되기 때문에 장기양도차익에 대해 공제를 허용하거나 세율을 낮춰 주는 과세구조를 취하고 있다.

이하에서는 부동산에 대한 자본이득과세에 국한하여 각국의 제도적 특기사항과 시사점을 제시하기로 한다.

① 영국

자본이득세(Capital Gains Tax)는 개인에게만 부과되는 별도의 세금이며,²⁸⁾ 법인의 경우 실현된 자본이득을 법인세로 포함해서 과세한다. 주택에 대한 공제제도로서, “계속 거주해 온 1채의 주택”에 대한 양도차익과, 1주택 및 주거주 주택이며 비거주기간이 3년 미만인 경우 전체 보유기간 중 실제 거주기간에 해당하는 양도차익을, 공제해주고 있다.

② 프랑스

원칙적으로 개인이 실현한 자본이득은 개인소득세, 법인이 실현한 자본이득은 법인세로 각각 과세하되, 예외적으로 개인의 경우 부동산의 보유기간(2년 내외)에 따라 차등 과세할 목적으로 장·단기로 구분해서 과세한다. 22년 이상 소유한 부동산의 처분, 주거주 주택을 매각한 경우 발생한 양도차익 등은 자본이득세가 면제된다.

③ 독일

개인의 자본이득은 투기적 토지거래(보유기간이 2년 이하)에 의한 소득을 제외하고는 원칙적으로 비과세(투기적 거래에 해당되는 경우, 개인소득세의 기타 소득에 포함해서 종합소득 과세)이며, 법인의 자본이득은 전액 통상소득에 포함해서 법인세로 과세한다. 부동산 자본이득세가 면제되는 경우는 일정 기간 거주용 주택으로 사용한 부동산에서 발생한 자본이득, 장기(10년 이상) 양도소득 등

28) 자본이득세의 세율은 기본적으로 소득세의 세율(1,520 € 이하 15%, 1,520~28,400 € 20%, 28,400 € 초과 40%의 3단계 초과누진세율)과 동일하나, 자본이득에 대해서는 당해 납세의무자의 한계세율(marginal income tax rate; 積上稅率 또는 追加稅率)을 적용토록 하고 있다.

이다. 법인의 자본이득은 과세소득에 포함되나, 유사 자산으로 대체되는 경우 자본이득을 과세 이연한다.

④ 미국

개인·법인 모두 소득과세체계 내에서 통상소득에 합산 과세하되, 개인은 일정한 경우 낮은 세율로 과세(1년 이내의 단기자본이득은 통상소득과 합산해 소득세율로 과세하고, 1년 또는 5년 이상의 장기자본이득은 낮은 세율을 적용)되는 반면 법인은 완전하게 과세(장·단기 모두 동일한 세율로 과세)된다. “주거주 주택”의 매매이익에 대해서는 25만\$(3억원, 부부합산의 경우 50만\$; 6억원)까지 비과세로 하되, 매각 직전 2년 간 다른 주거주 주택을 매각해 세액공제를 받았을 경우에는 혜택이 없다.

⑤ 일본

소득과세체계 내에서 자본이득을 과세하되, 보유기간(5년 내외)을 기준으로 장·단기 자본이득을 구분하여 장기 자본이득에 대해서는 이득의 50%에 대해서만 과세한다. 부동산 양도차익에 대한 분리과세 특례조치(개인)²⁹⁾에 의하면, 기본적으로 장기보유 부동산은 장기특별공제 후 양도차익의 20%, 단기보유 부동산은 기초공제 후 “양도차익의 40%”와 “종합과세에 의한 추가세액의 110%” 중 큰 금액으로 각각 과세된다.

또한 주택에 대해서는 “거주용재산을 양도한 경우의 특별공제 특례”에 따라 3,000만 \yen 의 특별공제가 허용(양도 직전 2년 이내에 특별공제를 받은 경우 추가공제 배제)되고, “거주용재산을 양도한 경우의 경감세율 특례”로써 해당 주택을 10년 이상 보유한 경우에 경감세율(양도차익의 10~15%)이 적용된다.

29) 법인의 장·단기 양도차익에 대하여 통상의 법인세에 추가해서 5%, 10%의 세율로 과세하던 제도(우리나라의 종전 법인세특별부가세에 해당함)는, 한시조치에 의해 2003년 말까지 그 적용이 정지되어 있다.

3) 부동산취득과세

(1) 비교대상 5개국의 부동산취득과세 적용세율 대비

<표 3-17>은 비교대상 5개국과 일반가계 및 기업의 부동산거래에 대한 취득과세 부담수준을 단순 비교해보기 위해 작성한 것이다. 두 가지 사례에서 적용세율에 커다란 차이를 보이는 국가(영국, 프랑스, 미국)는, 해당 세율이 양도(거래)가액의 크기 및 부동산 종류별로 차등과세를 하기 때문이다. 특히, 프랑스의 경우는 주택 이외의 부동산거래에 대해서는 고율(19.5%)의 부가가치세가 과세되고 있음을 감안하여야 한다.

위의 두 가지 사례에서, 우리나라는 비교대상 5개국에 비해 부동산취득과세의 부담이 단연 높음을 알 수 있다. 사례 1에서 우리나라의 일반가계가 부담하는 취득과세 부담은 비교대상 5개국에 비해 1.7~5.8배나 무겁고, 사례 2에서 우리나라 기업이 부담하는 취득과세 부담은 비교대상 4개국(프랑스 제외)에 비해 1.45~2.24배 과중하다.³⁰⁾

<표 3-17> 비교대상 5개국과 최근의 부동산취득과세 적용세율 대비('01년)

구 분	영 국	프랑스	독 일	미 국 ¹⁾	일 본	한 국 ²⁾
사례 1 : 재고주택(과표 2억원) 취득 시	1%	3%	3.5%	2%	2.22%	5.8%
사례 2 : 사옥부지(과표 100억원) 취득 시	4%	0.6% ³⁾	3.5%	3.03%	2.59% ⁴⁾	5.8%

주 : 1. 뉴욕시의 경우(주정부의 부가세를 포함)임.

2. 우리나라는 인지세를 포함시키지 않았음.

3. 프랑스의 사례 2에 대해서는 별도로 부가가치세(19.6%)가 과세됨.

4. 일본의 사례 2에는 인지세가 포함됨.

30) 참고로, 구미 선진국의 부동산세수 중에서 취득과세 비중이 낮은 이유로는 소유권 매매에 비해 임대차 거래가 많다는 점이 제시되기도 한다. 또한 부동산 거래와 관련하여 공증인(부동산중개사)이 받는 수수료를 예로 들기도 한다. 예컨대, 유럽에서 가장 높은 거래비용을 징구하는 국가로 꼽히는 프랑스에서는 공증인이 계약금액의 5%를 수수료로 받지만, 우리나라의 부동산중개수수료율은 계약금액의 0.2~0.8%(중위수 0.5%)에 불과하다.

자료 : 사옥부지 취득의 예는, 일본 재무성의 “토지매매에 관한 유통세 부담의 국제비교” 자료를 참고한 것임(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/244.htm>).

(2) 각국의 제도적 특기사항 및 주요 시사점

<표 3-18>는 비교대상 5개국의 부동산취득과세와 관련하여 정책적으로 시사할 만한 제도적인 특기사항과 최근의 동향을 요약해 놓은 것이다.

<표 3-18> 각국의 부동산취득과세 ; 주요 시사점(요약)

구분	과세표준	납세의무자	세율	비고(최근동향)	
영국	인지세(국세)	취득자	양도가액의 크기에 따라 4단계(0~4%) 차등세율	최근 투기목적의 주택 취득 억제를 위해 세율인상	
	프랑스		등록세(지방세)	부동산의 양도(계약서)에 기록된 양도가액에 따라 과세	취득자
독일	부동산 취득세(주세)	계약당사자(대개 취득자)	양도가액 크기에 따라 2단계(0, 3.5%) 차등세율	최근 부유세 집행정지('97. 1)에 따른 재원조정을 위해 세율인상	
	미국	부동산 이전세(주세)	양도자(州 부가세는 취득자)	뉴욕시의 경우 주택·기타로 구분, 양도가액별 차등세율(주택의 경우 0~1.425%의 3단계, 주 부가세 1%)	일부 주에서 시행 중
일본	부동산 취득세(도세)	취득자	표준세율 4%(주택·주택용지는 3%) → 특례 조치로 경감중(1.05%)	최근 과세표준 공제·인하 및 세액감면 등의 각종 특례·경감조치가 행해짐	
	등록면허세(국세)	등기를 받는 자	등기 등의 종류별로 법정(소유권 이전 5%) → 특례 조치로 경감중(1.17%)	재개발·도시정비 등 목적의 경감조치 규정	

CHAPTER 4

부동산 관련세제의 운영실태

1. 과세유형별 주요세목의 운영실태와 문제점

1) 취득과세(취득세·등록세)

(1) 높은 취득과세 의존도

부동산보유에 비해 취득에 따른 세금부담이 지나치게 높아 세제간의 형평성이 결여되는 등 다음과 같은 제반 문제를 초래하고 있다.

① 부동산 거래비용을 높이는 결과를 초래

등록세·취득세는 사실상 부동산 취득이라는 동일한 과세베이스에 대해 각각 높은 세율로 중복 과세됨은 물론, 부동산의 취득 시마다 부과되기 때문에 거래비용을 높임으로써 부동산 거래를 현저하게 위축시키고 시장의 거래를 왜곡하는 비효율적 결과를 초래한다. 대부분의 부동산 취득은 투기보다는 이용 및 개발을 목적으로 하는 경우가 일반적이라 할 것이므로, 그와 같은 부동산 거래가 부당하게 억제되는 것은 사회적 비용을 높이게 되는 것이다.

② 담세력에 상응하는 조세로서 미흡

특정 경제활동(부동산 거래, 이전)에 대한 부담 집중으로 인하여 비효율적일 뿐만 아니라 수평적 불공평을 야기³¹⁾하는 바, 재산소유자의 담세능력은 재산거래의 빈도보다는 보유재산가액의 크기에 비례하므로 담세능력의 척도로서 부동산의 거래사실보다는 보유사실이 더욱 객관성과 정확성을 지닌다고 할 수 있다.

③ 부동산 경기 등에 지나치게 민감하게 결부

부동산 취득과세는 지방정부의 중요 수입원으로서 경기에 따른 수입의 불안정성으로 인하여 지방재정 전체를 불안정하게 만들 가능성이 높은 바, 현재와 같은 취득과세 중심체제는 지방세수입의 크기가 부동산경기에 과도하게 의존하는 결과를 초래하여 안정적인 조세수입의 확보에 장애가 된다.

④ 세원분포와 편익대응 측면에서 지방세로서 부적합

취득과세의 세원분포는 지역별로 매우 불균등할 뿐 아니라 취득·등록이라는 일시적 사실의 발생에 근거하여 부과된다는 점에서 지속적으로 이루어지는 지방공공서비스의 편익에 대한 대응원리와의 일정한 거리가 있기 때문에, 지방세 원칙에 적합지 않은 문제가 있다.

⑤ 취득시점에서 부과되는 부담의 과중성

부동산 취득자에게는 일시적으로 많은 자금이 소요되는 취득시점에서 등록세·취득세를 이중으로 부담해야 하는 문제가 추가되고 있기 때문에, 현금흐름(cash flow)의 관점에서 볼 때 자본이득이 실현되는 부동산 처분시점에 비하여 특히 취득과세의 세부담은 과중하다고 할 수 있다.

31) 과중한 취득과세는 부동산 거래를 억제·위축시키는 비효율적인 측면이 있으며, 또 이러한 과세부담은 재산거래 또는 이사의 빈도에 따라서 크게 달라지기 때문에 수평적 불공평성을 초래한다.

(2) 중복과세 및 실거래가 기준 거래과세의 걸림돌

세금의 징세(徵稅)가 용이하다는 행정편의 이외에는 뚜렷한 정책적 의도가 없이 중복과세 되는 반면, 등기수수료의 성격을 가진 등록세율이 지나치게 높아 실 수요자의 시장거래를 저해하고 등기의 회피를 유인하는 등 부작용을 초래한다.

① 취득세·등록세의 중복과세 문제

취득세는 재산권 및 기타 권리의 취득·이전행위에 부과되며 등록세는 재산권 및 기타 권리의 취득·이전에 관한 사항을 등기소의 등기부에 기재하는 등기에 대해 부과된다는 점에서, 이들 양 세목은 동일한 부동산의 취득·이전행위에 대한 사실상 중복과세에 해당하므로, 이 중 어느 하나를 폐지하거나 또는 세율을 대폭 인하하여야 한다.

② 고율의 취득과세로 인한 실거래가 기준의 거래과세 적용에 장애

부동산 양도차익에 대한 원칙적 결정방법으로서 기준시가방법을 채택하게 된 배경에는, 실거래가액방법(이하 “실거래가방법”)의 적용으로 야기될 수 있는 거래당사자간 통정에 의한 세액의 면탈, 실거래가 확인과정에서 납세의무자와 세무공무원간 잦은 마찰 및 이들간의 결탁에 의한 탈세·부정을 방지·배제함과 동시에, 기준시가방법의 채택으로 업무전산화와 행정능률을 제고하려는 취지가 있다.

이와 같은 실거래가방법에서 빚어지는 거래당사자간 통정에 의한 양도소득세 면탈은 부분적으로 부동산 매수인에 대한 고율의 취득과세로 인한 것이라고 할 수 있다. 양도인의 양도소득세 면탈과 양수인의 취득과세 면탈이라는 이해관계의 합치로 이중계약서 작성이 관행화 됨으로써 전체적인 거래과세(양도소득세와 취득세·등록세)의 면탈이 야기되는 것이다. 따라서 양도·양수인의 허위신고 요인을 제거하고 실거래가 기준의 거래과세를 확립하기 위해서는 취득과세의 완화가 필요하다.

(3) 거래주체 및 과세물건 종류간 과세의 형평성 결여

① 취득주체 및 거래상대방에 따른 과표차등으로 인한 과세형평성 문제

취득세·등록세의 과세표준 및 세액을 신고 또는 결정함에 있어서 취득자 또는 양도자에 따라서 과표산정의 근거를 달리하고 있기 때문에, 과세의 형평성을 침해하는 문제이다. 취득세·등록세의 과세표준 및 세액을 신고·결정함에 있어서 법인이 부동산을 취득하거나 개인이 법인으로부터 부동산을 취득하는 경우에는 사실상의 취득가격에 의하게 되나, 개인이 개인으로부터 부동산을 취득하는 경우에는 통상 과세시가표준액에 의한다.³²⁾

예컨대, 개인이 건설회사로부터 신축아파트를 분양 받는 경우(실제 분양가격이 과표)와 개인이 동일한 시기에 당해 아파트를 다른 개인(입주자)으로부터 취득하는 경우(당해 아파트의 시가표준액이 과표)에는 양자간에 세부담의 차이가 발생한다. 2000년도에 서울 강남구 A동 소재 H아파트의 실제 취득가격과 시가표준액(취득세 신고가액)을 조사·분석한 자료에 의하면, 당해 아파트의 시가표준액이 실제 취득가격에서 차지하는 비율은 26.1%~37.0%로 분포하고 있다.³³⁾

② 과세물건 종류(토지·건축물)간 과표차등

토지와 건축물의 시가표준액이 각각 실제 취득가액에서 차지하는 비율 수준에 현저한 차이를 보여, 과세물건 종류간에도 차등과세의 요인이 내재되어 있다. 토지의 시가표준액(즉, 개별공시지가)은 실제 취득가액의 70~80% 수준에 육박하

32) 취득세의 과세표준은 취득 당시에 취득자가 신고한 가액으로 하나, 신고 또는 신고가격의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다. 그런데 개인간의 거래에 있어서는 그 신고가액을 과세시가표준액에 맞추어 신고하는 경우가 일반적이다.

33) 박정수. 2001. “부동산 취득세 및 등록세 과세표준 현실화방안 연구”. 「세무학연구」 제18권 제2호. pp124-125. 또한 2001. 1. 1.부터 9. 30.까지 토지취득에 따른 취득세·등록세의 신고가액 수준을 전수 조사한 자료에 의하면, 개인간 거래의 신고수준은 개별공시지가의 100% 미만인 경우가 34.5%(624,883건), 개별공시지가의 100% 이상인 경우가 65.5%(1,181,416건)였는데, 전체 거래건수 중에서 차지하는 개인간 거래와 ‘법인과 개인 또는 법인간 거래’는 각각 86.6%, 13.4%였다(전동훈. 2002. “2002년도 개정 지방세 과세표준 해설”. 「지방세」 제69호. 한국지방재정공제회. pp48-49).

는 반면, 건축물의 시가표준액은 실제 취득가액(건물시가표준액의 산정기준이 되는 “신축건물기준가액”)의 30% 수준에 불과하다.³⁴⁾

2) 보유과세(종합토지세·재산세)

우리나라의 부동산보유과세(종토세·재산세)는 낮은 과표현실화율과 세율구조의 문제 및 이원적이고 불완전한 세제로 인하여 실효부담이 낮은 실정에 있는 바, 이에 따라 전반적으로 보유과세를 통한 간접적인 소득재분배는 물론 주거의 평형효과가 미흡하다는 평가를 받고 있다.

(1) 낮은 과표현실화율

2002년도 기준으로 종합토지세의 개별공시지가(시가의 70% 수준) 대비 과세표준액적용비율이 33.3%로서 시가 대비 과표현실화율은 23% 정도이며, 재산세의 과표산정기준이 되는 신축건물기준가액(165천원/m²)이 주공 등이 조사한 전년(2001년)도 건물신축가액(544천원/m²)의 30.2%로서 실제 건물신축가액 기준의 과표현실화율은 이보다 훨씬 낮다.

① 종토세 과표적용비율의 문제

개별공시지가 대비 종합토지세의 과세표준액적용비율은 1995년이래 거의 담보상태에 있는 바, 이는 주로 민선자치의 본격적 실시(1995. 6. 27) 이후 주민들의 반발을 의식해 과표현실화 노력을 게을리 한 데서 비롯된 것이라 할 수 있다.

34) 2002년도 건물시가표준액의 산정기준이 되는 신축건물기준가액은 1m²당 165천원인데, 이는 주택공사 등 3개 기관에서 조사한 2001년도 건물신축가액(544천원/m²)의 30.2% 수준이다. 그런데 실제의 건물신축가액을 기준으로 한다면, 건물과표의 현실화율은 이보다 훨씬 낮아진다.

<표 4-1> 연도별 종합토지세 과세표준액적용비율의 추이

(단위 : %)

구 분	'90년	'93년	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년
현실화율	15.0	21.3	26.9	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3
상승률	-	6.3	5.6	4.6	-0.4	-0.6	-1.3	0.1	2.9	0.2	0.9

자료 : 행정자치부.

종토세 과표적용비율의 또 다른 중요한 문제는 지역간·필지간 격차가 존재한다는 점이다. 2001년도 전체 232개 기초자치단체의 종합토지세 과세표준액적용비율(평균)을 보면, 28% 미만인 3개, 28%~35%가 182개(78.5%), 35% 이상이 47개 자치단체로 분포되어 있어, 아직도 과표현실화율의 지역간·필지간 격차가 상존함을 알 수 있다. 이는 동일한 재산가치의 부동산에 대한 세부담 격차를 초래하며, 나아가 인별 합산에 의해 초과누진세율을 적용하는 종합토지세에 있어서는 실질적 조세부담의 크기가 엄청나게 달라지는 추가적인 문제를 유발한다.

<표 4-2> 기초자치단체의 종합토지세 과세표준액적용비율(평균) 분포

(단위 : 개소)

구 분	25% 미만	25~28%	28~30%	30~35%	35~40%	40% 이상	표준편차
'01년	1	2	15	167	44	3	2.49
'00년	2	3	14	172	37	4	2.75
비 고	- 2001년 시·도 평균 현실화율 : 최고 36.2%(부산), 최저 30.8%(제주) - 2001년 시군구 평균 현실화율 : 최고 45.3%(울릉군), 최저 24.6%(파주시)						

주 : 과세표준액적용비율은 개별공시지가 대비 적용비율을 의미함.

자료 : 행정자치부.

② 재산세의 건물시가반영장치 미비

건물분 재산세의 산정에서는 건물의 시장가치를 정확하게 반영하는 장치가 미비하여, 가격 급변 시 해당 부동산의 시장가격과는 역진적으로 과세하는 부작용이 발생하고 있다. 또한 재산세과표 산정기준이 되는 신축건물기준가액의 현실

화율도 1993년(49.1%)이래 매년 감소(특히 민선자치가 본격 실시된 1995년 이후 부터는 격감)하여 2000년부터 30% 선에 머물러 있다. 낮은 과표현실화율의 단적인 사례로서, 시가 4억2,500만원이나 되는 아파트(서울 K구 소재 전용면적 25.7평)가 종토세·재산세의 과표 합계액은 4,459만원에 불과하여 과표현실화율이 10.5%인 경우를 들 수 있다.³⁵⁾

<표 4-3> 연도별 신축건물기준가액의 현실화율 추이

(단위 : 천원/㎡)

구 분	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
신축건물기준가액 (A)	133	140	145	145	150	160	160	165	165
주공 등이 조사한 건물신축가액 (B)	271	295	317	352	412	485	516	547	544
A/B (%)	49.1	47.5	45.7	41.2	36.4	32.9	31.0	30.2	30.2

자료 : 행정자치부.

(2) 서울구조의 문제

① 종토세의 서울체계 및 인별 합산과세제도의 문제

주요 문제점으로는 급격한 누진서울구조와 합상대상 구분의 불합리를 들 수 있다. 우선 종합토지세의 종합합산(0.2%~5%) 및 별도합산(0.3%~2%)에 대한 각각 9단계의 초과누진서울구조는 지나치게 누진적이다. 낮은 과표현실화율 하에서 토지자산 중 일부에 대해서만 인별로 합산하여 그 총보유액에 대해 과세하는 불완전한 제도³⁶⁾로써, 지나치게 높은 누진서울구조를 설정하고 있다는 문제가 있다.

35) 재경부 외. 2002. 9. 4. 「주택시장 안정대책」. p9.

36) 우리나라의 종합토지세는 이밖에도 과세표준 산정 시 부채를 공제하지 않는 등의 이유로 불완전한 인별 합산과세제도에 해당한다. 자산의 보유과세에 있어서 부의 다과(多寡)에 따른 공평과세를 실현하기 위해서는 포괄적인 순자산세(즉, 순부유세)가 가장 바람직하다.

다음은 합산대상 구분의 불합리이다. 합산과세의 대상토지를 종합합산·별도합산으로 구분함으로써 전체적으로 실효부담이 낮아지고, 심지어는 별도합산보다 중과하도록 설계된 종합합산이 오히려 별도합산에 의한 일률적인 합산과세보다 세부담 면에서 우대되는 불합리한 경우가 발생할 수 있다.

<표 4-4> 종합토지세 과세구분별 물건수·면적 및 과세표준 현황(2001)

구 분	물건수(천건)		면적(km ²)		과세표준(10억원)	
	물건수	%	면적	%	과세표준	%
종합합산과세	18,542.8	57.8	28,935.8	46.1	167,003.3	49.5
별도합산과세	1,587.8	4.9	338.4	0.5	88,161.0	26.1
분 리 과 세	11,951.7	37.3	33,502.3	53.4	82,376.8	24.4
합 계	32,082.3	100.0	62,776.6	100.0	337,541.1	100.0

자료 : 행정자치부. 2002. 「지방세정연감」.

② 주택 재산세의 누진세율구조에 대한 문제점

현행 재산세는 주택에 대해서만 1주택단위의 가액규모에 따라 초과누진세율구조(0.3%~7%의 6단계)를 적용하고 있는데, 그 취지는 응능부담 원칙을 구현하기 위한 것이라기보다 단순히 대형 또는 호화주택에 대한 보유 내지 공급을 억제한다는 의미이다. 예컨대 대형주택이더라도 일부 임대 또는 대가족 거주용이라면 주택과소비로 볼 수 없다는 점에서 그 접근 자체가 자의적이며, 나아가 소득 재분배 및 주거의 평형효과가 미흡함을 알 수 있다.

또한 세율구조의 누진도가 지나치게 급격하고 최고세율이 무려 7%(주택가액 4천만원 초과)에 달해 다른 건축물과 세부담의 불균형을 초래하고 있을 뿐만 아니라, 종합토지세 종합합산과세의 누진세율구조와 비교하더라도 그 누진도가 지나치게 급격하고 높기 때문에 주택·토지에 대한 보유과세에 있어서 세부담의 형평성도 문제가 된다. 우리나라의 보유과세에서 일반건물은 0.3%, 그 부속토지는 인별로 합산하여 0.3~2%의 누진세율을 적용하는 방식은, 분명 토지를 건물

이라는 자본에 비해 상대적으로 종과하여 토지의 집약적 이용을 도모하고자 하는 형식적 구조를 갖추고 있다고 할 수 있다.

그러나 주택의 경우 0.3~7%의 누진세율이 해당건물에 대한 물세로서, 그리고 그 부속토지에 대해서는 종합합산과세대상유형토지와 인별로 합산하여 0.2~5%를 인세로서 부과하는 방식은, 인별 합산할 토지가 없다고 가정할 경우, 토지와 건물의 통합부동산 가치 중 토지비중이 높을수록 세부담이 낮아지는 문제가 발생한다. 이러한 현상은 시가가 동일한 주택 중에서 주택유형(단독주택·아파트)과 지역별 지가수준에 따라 부동산보유세 부담(건물분 재산세와 부속토지에 대한 종합토지세)이 차등화 되는 결과를 가져온다.³⁷⁾

<표 4-5> 주거용 부동산(토지·건물)에 대한 보유과세 세율구조의 대비

주거용 건물분 재산세		토지(종합토지세 종합합산과세)	
과 표	세율(%)	과 표	세율(%)
1,200만원 이하	0.3	2,000만원 이하	0.2
1,200만원~1,600만원 이하	0.5		
1,600만원~2,200만원 이하	1		
2,200만원~3,000만원 이하	3	2,000만원~5,000만원 이하	0.3
3,000만원~4,000만원 이하	5		
4,000만원 초과	7	5,000만원~1억원 이하	0.5
		1억원~3억원 이하	0.7
		3억원~5억원 이하	1
		5억원~10억원 이하	1.5
		10억원~30억원 이하	2
		30억원~50억원 이하	3
		50억원 초과	5

37) 이는 토지·건물에 대한 부동산보유세의 세율이 모두 정률 비례세의 구조를 갖는다면 세부담 형평성 및 자원배분의 왜곡정도가 덜 할 것인데 반해, 현행제도는 급격한 별도 누진세율체계(주택 : 0.3~7%, 토지 : 0.2~5%)와 별도 평가체계(개별공시지가×적용율, 재건축비용평가법)로 운영됨으로써 그 불형평성과 왜곡의 정도를 심화시키고 있다. 노영훈. 2003. 6. 4. “부동산관련 조세의 개선방향,” 「부동산정책의 당면과제 심포지움 발표자료」. 한국감정평가연구원. pp43-44.

(3) 불완전한 인별 합산과세제도의 제반 문제점

종합토지세의 최저세율(종합합산 0.2%, 별도합산 0.3% 등)과 재산세의 최저세율(0.3%)이 지나치게 낮아 전체의 90%에 상당하는 납세의무자가 10만원 이하의 종합토지세 및 재산세를 부담하고 있는 가운데, 종합토지세의 불완전한 전국적 인별 합산과세제도는 그 유지를 위한 행정 및 납세비용이 과다하게 소요되는 반면 재분배 등의 정책효과가 미흡하며 지방세로서의 성격이 상실되는 문제를 드러내고 있다.

<표 4-6> 종합토지세 및 재산세 세액단계별 과세상황(2001년)

(단위 : 천건)

구 분	합계	5만원 이하	10만원 이하	50만원 이하	1백만원 이하	1천만원 이하	5천만원 이하	1억원 이하	1억원 초과
종합토지세	13,692.4	11,055.4	1,308.1	1,071.1	136.1	109.1	9.6	1.5	1.6
재 산 세 (건 축 물)	12,316.1	9,560.1	1,602.9	979.8	99.3	70.5	2.9	0.5	0.1

주 : 종합토지세액 및 재산세액 10만원 이하의 납세자가 각각 전체의 90.3%(1,236.4만 건), 90.6%(1,116.3만 건)에 달함

자료 : 행정자치부. 2002. 「지방세정연감」.

① 행정비용의 과다 및 납세자의 불편 초래

전국의 토지를 합산대상 구분에 따라 납세의무자별로 합산해서 누진 과세하는 현행제도 하에서는, 세액산정에 오류가 발생하면 당해 납세의무자가 토지를 보유하고 있는 전국의 모든 지방자치단체에서 납세고지서를 수정·발부해야 하는 번거로움이 따르는 등 행정비용의 과다와 납세자 불편을 초래한다.

② 제반 정책효과와 불확실성

조세수입의 규모도 크지 않고 재분배와 과세형평 및 토지이용의 효율 등의 정

책효과도 불확실하다는 점에서, 인별 합산에 의한 종합토지세의 누진세율구조를 계속 유지해야 할 당위성에 대해 회의적 견해가 표출되기도 한다.

종합토지세 최저세율 적용대상자 현황(2001년)을 보면, 종합합산 및 별도합산 납세의무자의 각각 76.8%, 80.7%가 최저단계의 누진세율을 적용 받는 등, 전체 종합토지세 납세의무자(약 1,369만 명) 중 81.3%(1,112.5만 명)가 0.1%~0.3%의 낮은 세율을 적용 받고 있다.

<표 4-7> 종합토지세 최저세율 적용대상자 현황(2001)

구 분	전체 납세인원 (A)	최저세율 적용 납세인원		비율(B/A)
		최저세율	납세인원(B)	
종합합산과세표준	10,009,471명	0.2%	7,684,914명	76.8%
별도합산과세표준	1,125,769명	0.3%	908,022명	80.7%
농지 등 분리과세표준	2,557,203명	0.1%	2,242,027명	87.7%
공장용지 등 분리과세표준	-	0.3%	290,455명	11.4%
합 계	13,692,443명	-	11,125,418명	81.3%

자료 : 행정자치부. 2002. 「지방세정연감」.

③ 자율적인 지방재정 운영에 장애

전국적 인별 합산에 의한 누진과세체계로 인하여 지방자치단체의 세수예측이 곤란해지는 등 자율적인 재정운영에 장애가 되어 지방세로서 부적합하다.

(4) 토지·건물 이원적인 보유과세제도

과세대상물건을 토지와 건물로 나눠 종합토지세 및 재산세로 이원화해서 과표를 운영함으로써 과세절차의 번잡과 행정력의 낭비 및 (과세대상물건간) 과세형

평성의 결여 등의 문제점을 야기하고 있다.

건축물이 정착되어 있는 토지의 경우 건축물과 토지의 과세표준가액을 정확하게 구분하기 곤란하고, 이를 무리하게 구분하는 경우에는 또 다른 불공평의 원인이 될 뿐 아니라 행정적으로도 번거로움을 초래하게 된다.

현재 건축물이 정착되어 있는 토지에 대해 종합토지세·재산세로 이원화하여 세제를 운영하기 때문에, 토지와 건축물의 가액을 각각 구분해서 평가함으로써 아파트·상가·오피스텔 등의 평가에서 보는 바와 같이 당해 부동산의 과세표준가액이 낮게 책정되는 요인이 되고 있다.

3) 양도과세(양도소득세)

(1) 부동산 투기억제 및 경기조절적으로 활용

양도소득세는 부동산 양도에서 발생하는 자본이득에 대한 과세의 전형으로서, 주로 부동산투기를 억제하는 대책으로 활용되고 있으나, 과세회피를 위한 매각 연기에 따른 동결(凍結)효과³⁸⁾의 문제로 장기적으로는 시장의 불안을 초래하는 부작용을 내재하고 있다.

OECD의 조세체계분류방식은 토지 등의 자산에 대한 자본이득은 일종의 소득으로 보아 소득과세로 분류하고 있으나, 우리나라에서는 부동산 및 그에 대한 권리를 주된 대상으로 과세하므로, 실질적으로 부동산만에 대한 자본이득과세라고 할 수 있다. 자본시장의 발전과 함께 개인의 자산구성 행태가 금융자산의 보유로 까지 보편화됨에 따라 자본이득과세의 과세대상범위를 모든 자산으로 확대해 포

38) 동결효과란 세제가 자산의 보유기간에 영향을 주는 현상 중에서 자산의 보유기간을 증대시키는 쪽으로 인센티브를 제공하는 현상을 말하는 것이다. 실현기준의 자본이득세인 양도소득세의 경우는 강력한 동결효과를 갖는다. 동결효과가 나타나는 이유는 납세지연의 이익이 있기 때문이고, 상속 또는 증여 시의 양도소득세 소멸, 상속·증여과정에서 자본이득의 일부가 비과세 처리되는 것이 동결효과를 강화한다. 동결효과는 토지의 유보수요를 증대시켜 토지시장에서 공급을 줄이는 효과가 있다(곽태원, 1993. "부동산 양도소득세의 동결효과와 그 해소 방안". 「서강경제논집」 제22권. 서강대학교 경제학연구원. p2).

괄적으로 적용하는 것이 보통인데, 우리나라의 경우 여전히 부동산 및 그에 대한 권리만을 주된 과세대상으로 하여 부동산 경기 조절적으로 운영하고 있다.

(2) 세원포착율 미흡으로 구역제와 연계해서 활용

과표 등 세원의 포착율이 낮고 1가구1주택 비과세를 비롯한 과다한 비과세 또는 감면조항으로 인해 양도차익에 대한 세금부담이 낮아, 실질적인 과세효과를 얻기가 곤란하여 토지거래허가구역·투기지역 등의 구역제(직접적인 규제수단)와 연계해서 운용되고 있다.

<표 4-8> 구역제에 의한 부동산투기억제수단의 개요

구분	토지거래허가구역	투기지역	투기과열지구
근거	국토의계획및이용에관한법률, 국토의계획및이용에관한법률시행령	소득세법(제96조, 제104조), 소득세법시행령	주택법(주택건설촉진법 제32조의5), 주택공급에관한규칙(제14조)
제도개요	토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역 중에서 건교부장관(시·도지사)이 지정하는 구역	재경부가 소득세법에 의거해 양도소득세를 무겁게 물려 부동산 과열을 막기 위해 지정하는 곳으로, 청약과 관계없이 부동산가격이 상승하여 투기가 있는 경우 양도소득세를 중과세 하기 위해 신설한 제도	주택분양시장의 과열을 방지하기 위해 청약률(최근 2월간 5:1 이상) 기준으로 건설교통부장관(시·도지사)이 주축법에 의거하여 지정하는 지역으로서, 신규주택의 분양권 전매제한·청약자격 제한과 관련

(3) 1가구1주택 양도세비과세 제도의 문제점

주택에서 발생하는 자본이득에 조세혜택을 부여하는 근본취지는 “자가점유자의 거주주택 이전 시 대체취득의 경우에 실현된 자본이득이 재투자된다”는 특징에 기초하여 실현주의 과세원칙을 보완하기 위해 과세이연 또는 경감하자는 것이다. 현행 1세대1주택 양도세비과세 제도는 이러한 취지에 비춰볼 때 다음과 같이 실효성·형평성·효율성·단순성의 모든 측면에서 문제가 있다.³⁹⁾

① 주거와 소유의 이원화로 정책적 실효성 미흡

거주요건을 보지 않고 3년 소유요건만으로 비과세 혜택을 부여해 주거(소비의 사결정)와 소유(투자의사결정)를 이원화함으로써 자가거주 주택비율이 점차 하락하는 등 정책의 실효성이 미흡하다.

② 물리적인 1세대1주택 기준으로 인한 형평성 문제 야기

1세대1주택 소유자들의 발생 및 실현 양도차익의 규모가 주택의 질·면적·위치·교통 및 주거환경에 따라 큰 차이가 있음에도 불구하고, 일부 고급주택을 제외하고는 주택 한 채라는 물리적 기준으로 동일하게 비과세하며 무주택자에게는 이와 같은 수혜(受惠)의 기회가 원천 봉쇄되는 등, 수평적·수직적 형평성의 문제가 있다.

③ 다주택보유자의 투자의사결정 왜곡에 따른 경제적 효율성 저하

양도차익이 많은 주택은 양도시점을 인위적으로 지연하고 그 외의 소유주택은 양도시점의 비과세자격 유지를 위해 처분을 앞당기는 등으로 투자의사결정에 왜곡을 낳아 경제적 효율성을 저하시킨다.

④ 경기대응수단으로 활용함으로써 제도의 안정적 운용을 저해

주택시장의 호·불황에 따른 시장안정 및 활성화 대책의 수단으로 자주 동원됨으로써 세제 및 세정의 안정적 운용을 저해하고 복잡성을 가중시킨다.

39) 노영훈, 「전계논문」, p49.

2. 최근의 부동산시장 동향과 정부의 투기억제 대책

1) 최근의 부동산시장 동향과 전망

(1) 개관

토지공개념 제도가 도입·시행된 1990년대 초부터 '97년 말까지 안정세를 지속해 온 부동산시장은, 외환위기 이후 급속히 침체되어 '98년 한 해 동안 지가가 13.6% 하락하기도 하였으나, 그 후('99년부터) 경기회복 등에 따라 안정적 회복세를 보이던 중, '02년에는 저금리추세와 주택가격 상승 등으로 지가가 8.98% 상승함으로써 11년만의 최고 상승치를 기록하였다.

<표 4-9> 지가변동률 추이(1991~2003. 9)

(단위 : %)

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03. 9
대 도시	13.46	-2.59	-8.05	-0.83	0.34	0.84	0.02	-15.33	2.26	-0.09	1.36	10.79	1.30
중소도시	13.69	0.18	-6.58	-0.35	0.67	1.12	0.68	-12.15	3.50	1.49	1.53	7.84	0.89
군 지역	10.19	0.46	-6.62	-0.18	1.08	0.98	0.81	-8.85	4.59	1.73	0.49	3.20	0.37
전 국	12.78	-1.27	-7.38	-0.57	0.55	0.95	0.31	-13.60	2.94	0.67	1.32	8.98	1.06
지가지수	109.25	107.87	99.91	99.34	99.89	100.84	101.15	87.39	89.96	90.56	91.76	100.00	101.95

주 : 지가지수는 '03. 1. 1. = 100으로 한 것임.

자료 : 건설교통부 토지국.

(2) 부동산시장의 과열원인

당시 시장과열의 원인은 <표 4-10>과 같이 주택시장·토지시장 및 부동산 관련조세 등으로 구분, 각각에 대한 주요요인을 찾을 수 있었다.⁴⁰⁾

현 시점에서 부동산시장 불안요인으로서는, 저금리와 풍부한 유동성, 서울 강남 지역 등에 대한 차별화 된 수요의 집중, 그리고 외환위기 이후 대폭 축소된 수요 관리대책과 여전히 미흡한 부동산 관련조세의 시장안정기능 등을 꼽을 수 있다.

40) 국토연구원 토지·주택연구실, 2002. 9. 「토지·주택시장의 현안 및 대응방안」.

<표 4-10> 부동산시장의 과열원인 분석

구 분	주요요인	세 부 내 용
주택시장 과열요인	주택부문 요인	외환위기 이후 공급감소와 대폭적 규제완화, 구입자금의 저리 확보, 전세가 급등에 따른 구매수요 증대
	경제·금융 요인	금융 접근성 용이, 투자수익의 상대적 증대
	지역·사회적 요인	강남지역(학원·학군, 재건축)
토지시장 불안요인	시장 요인	택지수요 증가, 저금리 등에 의한 투자수요 증대, 각종 정부시책에 따른 투자심리 회복
	제도적 요인	수요기반 확충위주로 대폭 축소·정비된 현행제도
공통요인	부동산 관련조세	시장안정기능 미흡

(3) 최근 토지시장의 동향과 전망

금년 3/4분기 중 전국의 토지시장은 불투명한 경기전망과 정부의 지속적인 부동산시장 안정대책 추진 등의 영향으로 지가가 소폭 상승(평균 1.06%)하는데 그쳐 전년도에 비해 대체로 안정세를 유지하고 있으나, 지가는 이미 '97년 말 수준을 회복한 것으로 나타났다(<표 4-9> 참조).

<표 4-11> 2003년 3/4분기 지가변동을 주요 상승지역

행정구역	변동률	주 요 상 승 사 유
경기성남분당구	3.99%	주택가격 상승 및 저금리에 따른 수요증대, 판교 신도시 건설추진
서울 서초구	3.93%	주택가격 상승 및 재건축사업 시행, 수익성 부동산의 수요증가
서울 송파구	3.66%	주택가격 상승 및 재건축사업 시행, 수익성 부동산의 수요증가
경기성남수정구	3.44%	개발제한구역 해제 및 규제완화, 판교신도시 건설에 따른 개발기대감
서울 강남구	3.31%	주택가격 상승 및 수익성 부동산에 대한 수요 증가
서울 강동구	3.02%	주택가격 상승 및 재건축사업 시행, 뉴타운 개발 기대감
충남 연기군	2.97%	신행정수도 건설에 대한 기대심리 및 개발제한구역 규제완화 기대
경기 평택시	2.61%	국세평화도시 건설계획·미군재배치, 평택항 활성화, 고속전철역사 유지활동
경기 김포시	2.34%	김포신도시 건설 및 택지개발사업 추진에 따른 개발기대감과 대토수요 증가
서울 강서구	2.31%	지하철 9호선 착공에 따른 편의시설 확충 및 수익성 부동산의 수요증가

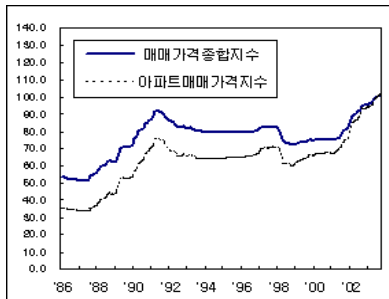
그러나 지역별로는 <표 4-11>과 같이 수도권과 충청권의 일부지역에서 주택가격 상승 및 개발사업 추진 등으로 상대적으로 높은 지가상승률을 보이고 있다.

대도시지역에서는 주택가격 상승과 재건축사업 시행, 상업용 부동산의 수요증가 등으로 서울 서초구(3.93%)·송파구(3.66%)·강남구(3.31%) 등의 지가가 높게 상승하였으나, 광주광역시 북구(-0.41%)는 지역상권 침체로 오히려 지가가 하락하였다. 중소도시 및 군지역에서는, 성남시(3.49%)가 판교신도시 및 개발제한구역 해제 추진으로, 연기군(2.97%)이 신행정수도 건설 및 개발제한구역 해제 기대감으로, 평택시(2.61%)가 미군 재배치와 국제평화도시 발표 등으로 각각 지가가 높게 상승하였다.

향후 토지시장은 경기침체 및 정부의 강력한 부동산시장 안정화조치 등으로 전반적인 안정세를 유지할 것으로 예상되는 가운데, 지속되는 저금리와 부동산가에 힘입어 신도시건설 및 행정수도이전 후보지역, 개발제한 해제지역 등 각종 개발사업지역을 중심으로 국지적인 지가상승이 이어질 것으로 전망되고 있다.

(4) 최근 주택시장의 동향과 전망

주택시장의 경우에는, 최근 3년 간 서울 강남지역과 신도시 및 신행정수도 예상후보지⁴¹⁾를 중심으로 투기적 거품에 의해 과열되는 양상을 보이고 있다.



자료 : 국민은행.

<그림 4-1> 연도별 주택매매가격지수 추이

41) 그동안 충청권의 일부지역(천안·아산)은 신행정수도 건설발표 이전에 이미 경부고속철도 건설 및 신도시 개발로 인해 부동산가격이 급등한 바 있다.

<표 4-12> 월별 주택매매가격 증감률 추이

(단위 : %)

구 분	월별 매매가격증감률(전월대비)												전년말 대비 증감률
	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
1998년	-0.8	-1.3	-2.8	-2.8	-2.4	-1.5	-0.4	0.1	-0.4	-0.8	-0.3	0.3	-12.4
1999년	1.2	0.2	0.3	0.1	0.2	0.0	0.3	0.6	0.7	0.1	-0.3	-0.2	3.4
2000년	0.3	0.4	0.4	0.1	-0.1	-0.3	0.0	0.2	0.2	0.1	-0.3	-0.6	0.4
2001년	-0.1	0.3	0.6	0.6	0.7	0.8	1.2	1.9	1.6	0.5	0.4	0.8	9.9
2002년	2.6	2.5	2.3	1.0	0.6	0.4	1.0	1.7	2.4	0.5	0.1	0.2	16.4
2003년	-0.1	0.5	0.7	0.9	1.6	0.7	0.2	0.3	0.8				5.9

자료 : 국민은행.

최근 주택시장의 투기적 동향은 IMF이후 부동산시장 활성화 시책과 저금리 추세 등에서 비롯된 것인 바, 특히 투자대상으로서 아파트에 대한 투기심리가 장기간 지속되면서 강남지역을 중심으로 진행하던 투기과열현상이 현재는 지방으로 확산되어 가는 추세를 보이고 있다.

현재의 과열양상은 주택시장 전반의 상승이 아닌 강남지역 재건축아파트 및 충청지역 등 가격상승 요인이 있는 곳에 투자수요가 유입된 제한적 상승으로서, 향후 이에 따라 주택가격 상승의 지역별, 주택유형별 차별화가 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.

2) 정부대책과 구역제에 의한 투기억제 실태

(1) 정부대책의 개요

정부의 부동산시장정책은 거래규제 등을 통한 투기억제와 같은 “직접적 수요 관리대책”과 부동산관련세제 및 공급확대 등에 의한 “간접적 시장관리대책”으로 대별할 수 있다.

최근 부동산시장 과열에 대한 정부대책의 방향은, 우선 중·단기적으로는 직접적 투기억제수단을 강화하여 시급한 현안에 대처하되, 장기적으로 시장투명화 및 공급기반의 여건을 갖추어 간접적 시장수급관리를 지향해 나가는 것으로 평

가할 수 있다.⁴²⁾

<표 4-13> 정부의 부동산투기 억제대책 일지('02.1~'03.10)

발표일자	대책의 주요내용
'02. 1. 8	투기조집 지역, 투기우려·과열지역 지정계획 발표
'02. 1. 9	제1차 아파트 분양권시장 등 조사대상 1,074명 정밀조사(세무조사 대상 614명)
'02. 2. 5	제2차 아파트 분양권시장 정밀 세무조사 발표(대상: '00.1~'01.10 서울·수도권)
'02. 2. 6	제2차 아파트 분양권시장 등 조사대상 4,451명 정밀분석(세무조사 대상 1,478명)
'02. 3. 6	수요조절대책 발표(투기과열지구 지정 시행, 선착순 분양방식 개선, 실수요자 중심 청약제도 개선 등)
'02. 4. 3	국세청, 전국 아파트·연립주택 등 기준시가 3개월 앞당겨 조정(서울 16.5% 등 전국 평균 기준시가 9.7% 인상)
'02. 8. 9	-주택시장 안정대책 발표(투기수요 억제, 재건축 절차 강화, 청약경쟁 완화등) -자금출처 조사 및 제3차 아파트 분양권시장 정밀 세무조사 발표(대상: '01.11-'02.1 서울 수도권 분양권 전매나 재건축 추진 아파트 단지역도분)
'02. 9. 4	주택시장 안정대책 발표(1가구 1주택 양도소득세 비과세 요건 강화, 수도권에 강남수준 신도시 2~3곳 추가 개발, 1가구 3주택 이상 보유자 양도세 증과, 재산세·종토세 과표 현실화, 투기과열지역 내 주택담보비율 60% 이하로 하향)
'02.10.11	부동산시장 안정 대책 발표(투기지역 도입-양도세 실거래가 과세·최고 15%P 탄력 세율 부과, 실거래가 6억원초과 '고급주택' 적용, 주택담보비율 한도 60% 전국 확산, 토지거래허가구역 지정)
'03. 5.23	주택가격 안정대책 발표(분양권 전매금지 수도권 전역·충청권 일부로 확대-투기과열지구 지정, 주상복합 및 조합아파트 분양권 전매금지, 재건축 아파트 80% 시공 이후 분양, 부동산 과다보유자 5만~10만명 보유세 증과 추진)
'03. 9. 5	재건축시장 안정 대책 발표(재건축 아파트 중·소형비율 60% 이상 건설 의무화 및 조합원의 지위 양도 금지, 1가구 1주택 양도세 비과세요건 강화-서울 과천 및 수도권 5개 신도시 1가구 1주택 양도세 면제요건 2년 거주로 강화, 강남 재건축·주상복합 투기거래 혐의자 448명 세무조사)
'03.10.29	부동산시장 안정 종합대책 발표(20세대 이상 주상복합아파트 분양권 전매 금지, 강북 뉴타운 12~13개 추가 선정, 고속철도 역세권 주택단지 개발, 투기지역 주택담보인정비율 40%로 하향 조정, 1가구 3주택자 실효세율 82.5%로 인상-양도세율 60%로 상향, 투기지역 양도세 탄력세율 15%P 적용, 투기지역 주택거래허가제 및 재건축 아파트 개발이익 환수 검토)

42) 예컨대, 참여정부는 부동산세제 개편작업이 매우 중요하고 시급하나 그 추진에 많은 준비와 기간이 소요됨을 감안하여 중장기 핵심과제로 구분해서 추진하고 있으며, 세제상 단계적으로 취한 주요 대응조치로는 양도소득세의 투기억제기능을 강화한 것을 들 수 있다.

따라서 현안에 대해 1차적으로 검토되는 부동산정책은 <표 4-13>에 나타난 바와 같이 투기억제대책이 되는데, 그동안 그 중심을 이루어 온 것이 투기과열지구·투기지역·토지거래허가구역과 같은 구역제에 의한 부동산투기 억제대책이었다.

(2) 구역제에 의한 부동산투기 억제수단

<표 4-14>는 구역제에 의한 부동산투기 억제수단의 주요내용을, <표 4-15>은 이들 투기억제수단에 의해 지정된 구역의 특성을 각각 대비한 것이다.

<표 4-14> 구역제에 의한 부동산투기 억제수단의 주요내용 대비

구분	토지거래허가구역	투기지역	투기과열지구
지정요건	<ul style="list-style-type: none"> -도시계획 등 토지이용계획이 새로이 수립되거나 변경되는 지역 -토지이용에 대한 행위제한이 완화·해제되는 지역 -개발사업이 진행중이거나 예정되어 있는 지역 과 그 인근지역 -건교부장관이 투기우려가 있다고 인정하거나 관계행정기관의 장이 지정을 요청하는 지역 	<ul style="list-style-type: none"> -월(분기)별 집(땅)값 상승률이 전국 소비자물가상승률보다 30% 이상 높은 지역 중, 2개월간(직전분기) 집(땅)값상승률이 전국 평균보다 30% 이상 높거나, 1년간 연평균 상승률이 3년간의 전국 연평균 상승률보다 높은 지역 	<ul style="list-style-type: none"> -주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역 중 최근 2개월간 청약경쟁률이 5대를 초과하는 경우 및 주택건설사업계획승인이나 주택건축허가 실적이 최근 수년간 급감하여 주택공급이 위축될 우려가 있거나 분양계획이 전월대비 30% 이상 감소하는 경우 -주택의 전매행위 성행 등으로 주거불안의 우려가 있는 경우 등
지정효과	<ul style="list-style-type: none"> -토지에 관한 거래계약을 체결하고자 하는 당사자는 공동으로 허가신청서에 일정한 서류를 첨부해 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함(허가를 받지 않고 체결한 토지거래계약은 효력 미발생) -규정위반 시 행정벌칙·과태료 조치 -허가를 받은 자는 당해 토지를 그 목적대로 이용해야 하며, 시장·군수·구청장은 허가 목적대로 이용하고 있는지 여부를 조사 	<ul style="list-style-type: none"> -부동산 양도 시 기준시가 대신 실지거래가액으로 과세 -필요시 탄력세율(기본세율±15%p 범위 내)을 적용하여 중과세 가능 	<ul style="list-style-type: none"> -소유권 이전등기 시까지 분양권 전매제한(단, 지정 이전에 분양권 소유자는 한번의 전매 가능) -5년 이상 무주택세대주에 대한 신규주택의 우선공급 -청약 1순위 자격 제한(1가구 2주택자, 5년 이내 당첨사실이 있는 자, '02.9.5.이후 입주자저축 가입자로서 세대주가 아닌 자는 1순위 제한) -주상복합건물·오피스텔의 입주자 공개모집 -지역조합 조합원 선착순 모집금지 및 조합원지위 양도금지

(계속)

구분	토지거래허가구역	투기지역	투기과열지구
지정현황	'03. 10월말 현재, 1특별시·6광역시·36시·26군에 지정 -총 14,836.1km ² 로서 전 국토(99,852.74km ²)의 14.9%	'03. 10월말 현재, 전국 53개 기초자치단체 행정구역에 지정(주택 53개, 토지 4개) -서울 13구, 부산 2구, 대구·인천 각 3구, 대전 4구(서구, 유성구: 토지·주택), 경기도 18시(김포: 토지·주택, 고양 2구, 성남 3구), 강원·충북 각 1시, 충남 3시(천안: 토지·주택), 경남 2시	'03. 11. 18. 현재, 수도권 및 광역시 전역과 충청권 4개 시·군 및 경남 2개 시

<표 4-15> 투기억제수단(구역제)에 의해 지정된 구역의 특성 대비

구분	거래허가구역 (*표는 제외지역)	투기지역 (★표는 토지투기지역)	투기과열지구 (*표는 제외지역)
서울	<녹지지역, 뉴타운 5구, GB해제지역> -①녹지지역('02.11~'04.11)투기우려 -강북뉴타운5구11동('02.11~'07.11)강북재개발 -②수도권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	<13구(강북 5구, 강남 8구)> -강남구('03.4.30) -송파,강동,마포구('03.5.29) -서초,광진,용산,영등포구('03.6.14) -은평,금천,양천,중랑,동작구('03.7.19)	-전지역('02.9.6)
인천	<8구 1군, GB해제지역> -①녹지지역·비도시지역('02.11~'04.11)투기우려 *용진군 -②수도권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	<3구> -서구,남동구('03.6.14) -부평구('03.7.19)	-전지역('03.6.7) *도서지역(강화교동·삼산·서도면,옹진대청·백령·연평·북도·자월·덕적·영흥면)
경기	<24시 2군, GB해제지역> -인천,김포,파주,고양일부('03.5~'08.5)신도시 -①과밀억제 성장관리권역, 광주시 전부 또는 일부의 녹지지역·비도시지역('02.11~'04.11)투기우려 *가평·이천·여주·연천·양평 -고양대화,장항,법곳동('02.4~'07.4)관광문화단지 -성남,용인시14동2리('01.12~'03.11)판교택지 -②수도권(19시 2군) 개발제한구역('01.11~'03.11) GB해제	<18시> -광명시('03.4.30) -수원,안양,안산,과천,화성시('03.5.29) -성남수정·중원(분당'03.10.20),부천,군포,구리,김포,파주시 ('03.6.14) -용인,고양일산(덕양'03.10.20)('03.7.19) -오산시('03.8.18) -평택,안성,하남시('03.10.20) ★김포시('03.8.18)	-전지역('03.6.7) *수도권정비대상 자 연보전권역 중 가평, 양평,여주군 *접경지역 중 연천미 산·중·장남·백학· 왕징면 *도서지역(안산대부 동,화성우정국화리· 서신계부리)
강원	-	-춘천시('03.7.19)	

(계속)

구 단	거래허가구역 (*표는 제외지역)	투기지역 (★표는 토지투기지역)	투기과열지구 (*표는 제외지역)
부안	<2시 3군, GB해제지역> -청주, 청원, 보은, 옥천('03.2~'08.2)행정수도 ②대전권(옥천·청원)개발제한구역('01.11~'03.11)GB 해제 -충주연수('00.12~'03.11)온천타운	-청주시('03.6.14)	<1시 1군> -청주시, 청원군('03.6.7)
대전	<5구, GB해제지역> -대전('03.2~'08.2)행정수도 ②대전권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	<4구> -서구·유성구('03.2.27), 대덕 구·동구('03.10.20) ★서구, 유성구('03.8.18)	-전지역('03.6.7)
충남	<4시 2군, GB해제지역> -아산, 천안, 공주, 연기, 논산, 금산('03.2~'08.2)행정수도 -아산, 천안 18동2읍13리('02.10~'05.4)투기 -아산, 천안 4동11리('02.4~'05.4)아산신도시 ②대전권(공주·논산·연기·금산) 개발제한구역('01.11 ~'03.11)GB해제	<3시> -천안('03.2.27), 아산('03.8.18), 공주시('03.10.20) ★천안시('03.5.29)	<2시> -천안시불당·백석·쌍용동 (('03.4.29) -아산시, 천안시('03.6.7)
대구	② 대구권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	<3구> -서구, 수성구, 중구('03.10.20)	-전지역('03.11.18)
경북	② 대구권(경산·칠곡·고령)개발제한구역('01.11 ~'03.11)GB해제	-	-
부산	② 부산권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	<2구> -북구, 해운대구('03.7.19)	-전지역('03.11.18)
울산	② 울산권·부산권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	-	-전지역('03.11.18)
경남	<1시, GB해제지역> ② 부산권(김해·양산·마창진권(합안포함)개발제한구 역('01.11~'03.11)GB해제 -사천용현('00.12~'03.12)시청사건립	<2시> -창원시('03.6.14) -양산시('03.10.20)	<2시> -창원시, 양산시('03.11.18)
광주	② 광주권 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제	-	-전지역('03.11.18)
전남	<4군, GB해제지역> -담양금성('03.10~'06.10)종합레저타운건설 -신안압해('03.10~'08.10)신도시건설예정지역 ② 광주권(나주·담양·화순·장성)개발제한구역('01.11 ~'03.11)GB해제 -고흥봉래('01. 2~'04. 2)우주센터건설 -무안일로·삼향('99. 4~'04. 4)도청이전(남악신도시)	-	

주 : ① 수도권(과밀억제·성장관리권역 및 광주시, 동두천시 일부) : 서울·인천 외 경기도 24시 2군의 녹지
지역·비도시지역('02.11~'04.11)투기우려
② 수도권·광역권의 개발제한구역('01.11~'03.11)GB해제

3) 정부대책에 나타난 부동산 관련세제 개편방향

(1) 개관

참여정부는 지방분권과 공정한 시장질서 확립, 국민통합 및 삶의 질 향상이라는 국정과제 하에서 부동산세제 개편을 중점 추진하되, 동 과제추진이 많은 준비와 기간을 필요로 함을 감안해 이를 중장기 핵심과제로 접근하고 있다.

그러나 정부는 그동안 서울 강남과 일부 개발지를 중심으로 부동산시장이 끊임없이 과열되면서 실거래가로 과세하는 투기지역과 미등기·단기양도에 대한 세율인상 등 주로 양도소득세의 투기억제기능을 강화하는 대응조치를 취해 왔으며, 급기야 금년 9월 초에는 보다 근본적인 대책으로서 토지과표의 단계적 현실화·법정화(50%), 아파트 등 건물과표 현실화 및 세율조정, 종합토지세제 개편을 통한 종합부동산세(국세) 도입을 내용으로 하는 보유세 강화계획이 발표되었다.

최근 재경부를 위시하여 정부합동으로 발표한 “10.29 부동산시장 안정 종합대책”에서는 보다 세부적인 세제 개선대책이 제시되었는데, 이하에서는 10.29 이전의 대책과 금번 대책 및 향후 추가대책으로 구분하여 소개하기로 한다.

(2) 10.29 이전에 추진한 대책

① 양도세 강화

- 실거래가로 과세하는 「투기지역」 지정(53개 지역)
- 단기양도차익등에 대한 양도세율 인상('03. 9월 개정안 국회제출)
 - 미등기 양도 : 60% → 70%, 1년미만 양도 : 36% → 50%
 - 1~2년 양도 : 9~36%→40%, 2년이상 : 종전대로 9~36%

② 보유과세 강화 계획 발표('03. 9월)

- 재산세는 시가를 반영하고, 종토세는 공시지가의 50% 수준까지 단계적으

로 과표를 현실화('04.~'06.)

- 종도세 제도를 이원화하여 시·군·구에서는 관할구역 내 토지를 대상으로 과세하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 누진 과세하는 「종합부동산세」를 도입('06. 1월)

(3) 10.29 추진 대책

① 종합부동산세 조기 시행 추진

- 시행시기를 '06년에서 '05년으로 1년 단축
- 토지·주택 등 보유 부동산 가액이 일정액 이상인 과다·고액 보유자에 대하여는 보유가 부담이 되는 수준으로 보유세를 지속적으로 늘려나가는 방안도 함께 추진
 - 중산층 이하의 1세대 1주택에 대하여는 보유세 부담이 지나치게 늘어나지 않도록 함

② 보유과세 과표현실화 계획을 구체화

- '04년부터 아파트 등에 적용되는 시가를 반영한 건물과표 조정방안을 조기 확정하고 세부담 증가사례를 발표('03. 11월)
- 최근 부동산 가격이 급등하여, 토지와과표현실화율(전국평균 36.1%)이 더욱 낮아진 서울 강남·경기 일부지역에 대해 우선적으로 과표 현실화 추진

③ 1세대 다주택자에 대한 양도세 중과

- 현재 1세대 1주택은 비과세, 1세대 2주택은 기준시가 기준 9~36%, 1세대 3주택 이상은 실거래가기준 9~36%로 과세 중
- 향후 부동산 시장동향을 종합 분석·판단하여 필요한 경우 소득세법 시행령을 개정하여 15%p 범위내에서 양도세 탄력세율을 적용하되,

- 투기지역내 2주택 이상자에 대해서는 우선 적용토록 함
- 특히, 1세대 3주택 이상 보유자에 대해서는
 - 양도차익 대부분을 세금으로 흡수토록 양도세율을 60% 수준으로 인상
 - * 투기지역에 대해서는 탄력세율을 우선 적용하여 최고 75%(주민세포함 82.5%)까지 과세
 - 법 개정 후 시행하되, 기존주택은 1년의 유예기간을 부여
 - 1세대 3주택 보유 판정시 장기 임대사업용 주택(5호이상, 10년이상 임대), 농어촌주택, 종업원 기숙사용 주택등은 예외인정
 - 장기임대사업용 주택(5호이상, 5년이상 임대)에 대한 양도세 감면은 현재 임대중인 것에 대하여만 현행 규정대로 적용

* 예시 : 2004년 탄력세율 시행시 최고세율

- 2년이상 : 9~36% → 14~51%(주민세 포함 56.1%)
- 1~2년 양도 : 40% → 55%(60.5%)
- 1년이내 양도 : 50% → 65%(71.5%)
- 3주택 양도 : 60% → 75%(82.5%)
- 미등기 양도 : 70% → 85%(93.5%)

④ 세대별 주택 보유현황 DB 구축('03. 하반기)

- 행자부의 주민·지적전산망, 건교부의 주택·토지전산망, 국세청의 양도세 전산망을 연결, 인별·세대별 주택보유 현황을 정기적으로 파악
- 다주택 보유에 대한 과세강화, 투기거래자 조기 색출에 활용

⑤ 실거래가 과세를 위한 전자신고 시스템 구축('04. 하반기)

- 중개업소는 계약시 시·군·구에 검인계약서를 전자신고하고 시·군·구는 국세청·등기소에 거래정보를 제공

- 이중계약서 작성금지, 계약서 전산신고 등을 담은 「부동산중개업법」 개정(안)을 금년 정기국회에 제출
- 프로그램 개발과 시범운영을 거쳐 '04년 하반기부터 전자신고 제도를 시행
- 실거래가액에 의한 과세기반이 구축되는 시기에는
 - 취·등록세 등의 세율 인하를 위해 관련 세법을 개정('04. 하반기)

(3) 향후 시장동향에 따른 추가 대책

- ① 투기지역내 고가(실거래가 6억초과) 주택의 취득세·등록세 중과
 - 개인간 부동산 거래시 현재는 신고가액 또는 시가표준액을 기준으로 부과하는 취득·등록세를
 - 앞으로 투기지역내에서는 실거래가가 6억을 초과하는 고가주택을 취득할 경우에는 실제 취득가액을 기준으로 과세
- ② 실거래가 과세기반 구축에 맞추어 양도세제의 전면 개편 추진
 - 기준시가 기준에서 실거래가 기준으로 과세하고
 - 1세대 1주택 비과세 제도는 소득공제 제도로 전환하여 중산층 이하가 주택을 바꾸는 과정에서 발생하는 통상수준의 양도차익에 대하여는 비과세하되,
 - 고가주택의 초과 양도 차익은 양도세로 흡수토록 함

CHAPTER 5

부동산 관련세제의 시장효과

1. 부동산 관련세제의 이론

1) 보유과세의 시장효과

(1) 재산세 강화의 시장효과

재산세 강화의 시장효과는 부동산을 소유하는 경우와 임대하는 경우에 따라 차이가 있다. 주택의 경우 소유자가 거주하는 주택의 재산세를 인상하면 사용자 비용이 증가하여 수요가 감소하면서 거래가 줄고 주택가격이 하락한다. 토지를 비롯한 여타 부동산에 대한 재산세 강화 역시 비슷한 결과를 보여준다.

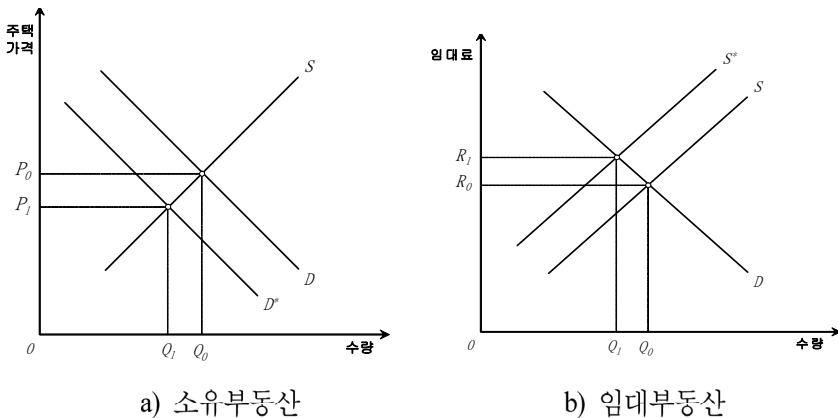
<그림 4-1>의 (a)에서 보는 것처럼 주택시장에서 재산세 강화 이전의 균형가격과 균형거래량은 각각 주택수요곡선 D와 주택공급곡선 S가 만나는 P_0, Q_0 로 나타난다. 이러한 상황에서 재산세율을 인상하면 사용자비용⁴³⁾ 증가에 따른 수요 감소로 수요곡선이 D에서 D'로 이동하며, 주택가격은 P_1 으로 하락하고 거래는 Q_1 으로 감소할 것이다.

43) 주택의 사용자비용은 주택에 거주하는 가구가 부담하는 비용이며, 유지관리비용, 감가상각비 등과 함께 보유과세, 취득과세, 거래과세 등이 중요한 요인을 차지하고 있다.

그러나 임대용 부동산에 대한 재산세 강화의 효과는 다르게 나타난다. 임대주택에 대해 재산세를 부과할 경우에는 세후 임대소득이 감소한다. 이를 보상하기 위해 임대인은 임대료를 인상하여 늘어난 세부담을 임차인에게 전가하거나, 비용 경감을 위하여 건물의 개·보수투자를 줄일 것이다. 장기적으로는 수익성이 낮아진 임대주택의 투자가 감소할 것이다. 이에 따라 임대주택의 공급이 감소하며, 임대료는 상승하고 거래는 감소한다.

<그림 5-1>의 (b)에서 보는 대로 재산세가 강화되기 이전의 균형임대료와 균형거래량이 R_0, Q_0 이었다면, 재산세를 강화한 이후에는 주택공급의 감소로 주택공급곡선이 S 에서 S' 로 이동하게 된다. 이에 따라 임대료는 R_1 으로 상승하고 거래량은 Q_1 으로 감소한다.

재산세의 강화가 거래량을 감소시킨다는 측면에서는 소유부동산이나 임대용 부동산의 차이가 없다. 그러나 가격의 변화와 조세부담의 전가·귀착이라는 측면에서는 상당한 차이가 있다. 소유부동산의 경우 소유자가 재산세를 부담하기 때문에 가격이 하락하지만, 임대용 부동산의 경우는 세부담의 일부를 임차인에게 전가시켜 임대료가 상승한다는 점이 다르다. 이 때 세부담의 전가 여부나 전가 정도는 시장상황에 따라 결정될 것이다.



<그림 5-1> 재산세의 시장효과

(2) 재산세의 전가·귀착

부동산세제의 시장과급효과 및 소득재분배 기능은 조세를 누가 부담하느냐, 즉 조세부담에 관한 전가·귀착에 따라 영향을 받는다.

조세의 전가(shifting)란 법적인 납세자의 조세부담이 실질적인 납세자에게 넘겨지는 것을 말하고, 귀착(incidence)이란 누가 실질적으로 조세를 부담하는가를 의미한다. 대개의 경우 조세는 경제적 약자에게 귀착된다. 부동산의 사용자에게 조세부담이 전가되는 것을 전방전가(forward shifting)라 하고, 소유자에게 조세부담이 전가되는 것을 후방전가(backward shifting)라 한다.

전통적인 부분균형분석에서는 보유과세의 전가·귀착 여부는 부동산의 유형에 따라 다르게 나타나는 것으로 보고 있다. 토지세는 토지의 공급이 완전비탄력적이라는 가정 하에서 과세결정시점의 토지소유자가 부담하게 된다. 토지의 공급이 고정되어 있다면 토지보유세는 전가가 불가능하고, 토지가격의 하락을 통해서 과세결정시점의 토지소유자에게 모두 귀착된다는 것이다.

그러나 건물에 대한 과세는 조세부담이 대체로 소비자나 건물 이용자에게 전가된다고 주장하고 있다. 자가주택은 소유자가 사용자이므로 전가가 이루어지지 않으나, 임대주택은 임차인, 사업용 건물은 재화·용역의 소비자가 각각 사용·소비량에 비례하여 건물세를 부담하게 된다는 것이다.⁴⁴⁾

반면 일반균형론적 견해⁴⁵⁾에 의하면 건물재산세도 토지와 마찬가지로 전가가 이루어지지 않는다. 보유과세가 모든 재산에 균일하게 부과된다면 여타 생산요소 및 상품의 가격은 아무 영향을 받지 않고 자본의 수익률만 감소되며, 재산보유세 부담은 전부 소유자에게 귀착된다고 주장한다. 이 견해에 따르면 공급이 완전비탄력적이라는 가정 하에서 건물세 역시 소유자가 부담하게 된다.

44) 김명숙. 1994. 「재산보유세의 귀착, 재산세의 소득분배효과에 대한 재고찰」. 한국조세연구원. pp 8-9.

45) 재산보유세 귀착에 대한 새로운 견해는 1960년대 후반까지 지배적이었던 전통적 견해에 대비되어 지칭되는 견해로서 Peter M. Mieszkowski(1967), Henry J. Aaron(1974, 1975), Charles E. McLure(1975, 1977, 1979) 등을 들 수 있다. 김명숙. 「상계서」. p15.

한편 보유과세의 소득재분배 기능에 관한 이론은 다음과 같다. 일반균형이론에서는 공급이 완전비탄력적이라는 가정 하에서 재산세는 전부 소유자에게 귀착된다. 특히 토지세는 소득재분배 기능과 함께 시장의 자원배분을 왜곡시키지 않는 중립적인 조세라고 본다. 또한 재산의 소유가 소득에 비해 불균등하게 분배되어 있다면, 건물세는 소득재분배 기능을 발휘한다고 보고 있다. 이에 대해 부분균형이론에서는 건물세는 세부담의 전가가 발생하여 소득분배의 개선효과가 감소한다는 견해를 가지고 있다.⁴⁶⁾

부동산보유과세의 전가 및 소득재분배 기능을 토지세와 건물분 재산세로 구분하여 요약·대비하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 부동산보유과세에 대한 양 견해의 요약·대비

구분 \ 견해		부분균형분석 (전통적 견해)	일반균형분석 (새로운 견해)	양 견해의 종합
토지세	세부담	토지소유자가 부담	토지소유자가 부담	-양 견해 일치
	소득분배	소득분배에 누진적	소득분배에 누진적	-양 견해 일치
건물분 재산세	세부담	건물이용자에게 전가(전방전가효과)	건물소유주나 자본가에게 귀착	-자본공급의 탄력성에 의존 : 전통적 견해는 자본공급이 자본수익률에 완전히 비탄력적이라고 가정하며, 새로운 견해는 자본공급이 자본수익률에 완전히 탄력적이라고 가정한 결과임 -자본공급의 탄력성에 대해서는 분명한 결과가 제시되지 않고 있음. 만약 자본공급의 탄력성이 양의 값을 갖는다면, 건물세의 귀착은 시장요인 및 기술적·제도적 요인에 의존하게 됨
	소득분배	건물세는 소득분배에 역진적(주택·비주택과세 모두 소득분배에 역진적이며, 비주택과세에 비해 주택과세의 역진성이 더 큼)	건물세는 평균실효세율만큼 자본수익률을 하락시키고, 자본이 소득에 비해 불균등하게 분포되어 있으므로 소득분배에 누진적	-건물세의 소득분배 효과는 소득계층별 소득대비 주거비 비율, 실효세율구조, 건물가격대별 임대가격비율 등에 좌우되나, 건물세의 전체효과는 누진적으로 나타나고 물품세(excise tax)효과는 불분명하므로 건물세의 소득분배 효과는 대체로 누진적인 것으로 나타나고 있음

자료 : 김명숙. 「전계서」. pp21-23에서 재작성.

46) 자본의 공급이 완전탄력적인 경우에는 재산세가 전부 사용자에게 전가되므로 소득재분배 기능을 수행하지 못할 것이다.

<표 5-1>에서 토지세와 건물분 재산세의 전가문제에 관하여 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 토지세에 대해서는 양 견해 모두 토지소유자가 주로 부담한다는 것에 대체로 동의하고 있다. 그러나 건물분 재산세에 대해서는 이견을 보이고 있다. 이는 공급탄력성에 대한 가정의 차이에 기인한다. 부분균형이론에 의하면 재산세는 이용자에게 전방전가 되지만, 일반균형이론에서는 건물소유자에게 후방전가 되어 소득재분배가 이루어진다는 것이다.

2) 양도소득세의 시장효과

부동산의 거래에 대한 대표적인 과세로는 양도소득세를 들 수 있다. 양도소득세는 주택을 양도할 경우에 발생하는 양도차익에 대해 부과하는 조세이다.

양도소득세의 시장효과는 주택공급에 대한 동결효과(lock-in effects)의 유무와 정도에 따라 거래량, 가격 및 조세의 전가·귀착 여부가 달라진다. 동결효과란 주택소유자가 양도소득세를 납부하지 않기 위해 주택의 처분을 기피함으로써 주택공급이 감소하는 효과를 말한다.

양도소득세는 자본이득이 실현되었을 때 부과되는 조세이므로 납세를 지연하면 이익이 발생하게 된다. 그렇지만 납세 지연에 의한 이익이 무한정 계속되지는 않는다. 보유자산의 기대수익이 다른 자산에서 얻을 수 있는 기대수익에 미치지 못할 경우에는 해당 자산을 처분할 것이다.⁴⁷⁾

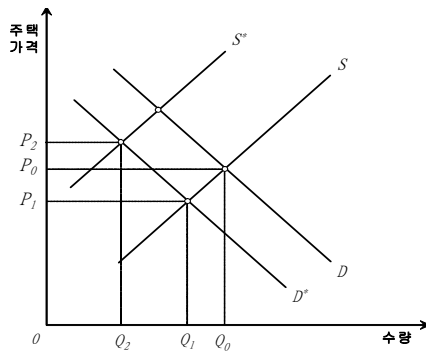
양도소득세 강화의 시장효과는 ‘동결효과 등에 의한 공급감소효과’와 ‘기대수익 감소에 의한 신규수요감소효과’ 중 어느 쪽이 큰가에 의해서 결정된다. 동결효과가 없다면 양도소득세 강화가 미치는 효과의 방향은 재산세의 경우와 동일하다. 양도소득세율의 인상은 자본이득을 줄여 실질사용자비용을 증가시키고, 수요를 감소시켜 거래가 줄고 주택가격은 하락한다.

47) 납세지연으로 인해 발생하는 이익에 대해서는 광태원, 1993. “부동산 양도소득세의 동결효과와 그 해소 방안”. 「서강경제논집」 제22권. 서강대학교 경제학연구원, pp1-15를 참조.

그러나 동결효과를 존재한다면 시장에 대한 공급을 제한하여 가격은 오히려 상승하고 거래량은 더욱 감소할 수도 있다. 부동산 양도소득세의 부과로 인한 수요감소보다 공급동결의 효과가 클수록, 또는 수요에 비해 공급의 가격탄력성이 높을수록, 수요·공급의 새로운 균형점은 가격이 상승하고 거래량이 감소하는 수준에서 결정된다.⁴⁸⁾

<그림 5-2>에서 주택시장의 균형가격과 균형거래량은 각각 P_0 , Q_0 로 표시되어 있다. 양도소득세율이 인상되면 수요의 감소로 주택수요곡선이 D 에서 D' 로 이동한다. 만약 동결효과가 없다면 가격은 P_1 으로 하락하고 거래는 Q_1 으로 감소하게 된다. 그러나 양도소득세 강화의 공급동결효과가 나타난다면 주택공급곡선은 S 에서 S' 로 이동하여 가격은 P_2 로 상승하고 거래는 Q_2 로 감소하게 된다.

양도소득세 부과는 이러한 시장효과 외에도 소득분배가 악화되는 한편, 주거 및 노동이동을 제약하여 생산요소의 효율적 배분을 저해할 가능성이 있다. 동결 효과에 따른 주택가격 상승은 저소득층의 주거비용 부담을 증가시킨다. 반면 주택소유자는 조세납부를 연기함으로써 증가된 자산가치에 대한 양도소득세만큼 소득보전을 받는 것과 같은 효과를 얻게 되어, 소득분배를 악화시킬 수 있다는 것이다.



<그림 5-2> 양도소득세의 시장효과

48) 손경환. 2001. 10. "양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과". 「국토연구」 제32권. 국토연구원. p166.

2. 부동산세제의 파급효과의 실증분석

1) 부동산의 수급모형

부동산세제의 개편은 시장과급효과, 소득재분배 기능 등을 감안하여 추진되어야 한다. 특히 세제가 부동산의 수급 및 가격에 미치는 영향이나 세부담의 전가·귀착 등은 세제개편의 방향을 결정하는 중요한 요인들이다. 여기서는 부동산공급함수 및 수요함수를 설정하여 보유과세 및 거래과세의 강화의 시장과급효과를 분석하고, 이를 바탕으로 세제개편의 방향을 검토하였다.

부동산시장의 공급과 수요는 현재시점(1기)의 부동산가치와 미래시점(2기)의 할인된 부동산가치에 따라 결정된다. 이는 각각 다음과 같이 나타낼 수 있다.⁴⁹⁾

1기 매각의 부동산가치

$$[P_1 - t_{HY}(P_1 - P_0) - t_{HP}P_1] \quad (1)$$

2기 매각의 부동산가치

$$[P_2 - t_{HY}(P_2 - P_0) - t_{HP}P_1 - t_{HP}P_2] / (1 + i) \quad (2)$$

여기서 P_1 : 현재시점(1기)의 부동산가격

P_2 : 미래시점(2기)의 부동산가격이며 $P_2 = (1 + r) P_1$

P_0 : 구입가격, r : 가격상승률, i : 이자율(할인율)

t_{HY} : 양도소득세율, t_{HP} : 재산세율

부동산의 보유자가 시장에서 부동산을 공급(매각)하는 행태는 현재시점(1기)의 가치와 미래시점(2기)의 할인된 가치의 크기를 비교하여 결정된다. 만약 미래시점(2기)의 할인된 가치가 현재시점(1기)의 가치보다 높다면 부동산 보유자는 공급을 연기할 것이다. 따라서 공급함수는 식(3)과 같이 정리할 수 있다.⁵⁰⁾

49) 부동산공급함수 및 수요함수의 구체적인 유도절차는 靑野勝廣. 1991. 「土地稅制の經濟分析」. 東京 : (株) 勁草書房 참조.

50) 미래시점(2기)의 가격상승이 기대되면 부동산보유자는 공급을 연기하므로 현재시점(1기)의 공급은 감소한다.

$$S = S (A - iP_1), \quad S' < 0 \quad (3)$$

$$A = rP_1 - t_{HY} \{ [(1+r)P_1 - P_0] - (P_1 - P_0)(1+i) \} - t_{HP}P_1 - t_{HP}(1+r)P_1$$

한편 부동산의 수요는 현재시점(1기)의 매입비용과 미래시점(2기)의 할인된 매입비용에 의하여 결정된다. 만약 미래시점(2기)의 할인된 매입비용이 현재시점(1기)의 매입비용보다 적다면 수요를 연기할 것이다. 이를 바탕으로 수요함수는 식(4)와 같이 정리할 수 있다.⁵¹⁾

$$D = D (B - iP_1), \quad D' > 0 \quad (4)$$

$$B = rP_1 - t_{HY}rP_1 - t_{HP}(1+r)P_1$$

식(3) 및 식(4)에서 보는 대로 부동산의 공급과 수요는 가격기대 r , 할인율 i , 부동산보유 및 거래에 부과되는 세율 등에 의하여 결정된다.

2) 세제 강화의 파급효과

(1) 수요에 미치는 효과

부동산세제가 시장에 미치는 효과는 주로 부동산의 수요 변동을 통하여 나타난다. 세제의 변경은 수요를 결정하는 요인인 비용, 즉 가격을 변동시켜 수요에 영향을 미친다. 여기서는 주택수요함수를 이용하여 보유과세나 거래과세 등을 인상하는 경우 주택수요가 어떤 영향을 받는지를 분석하였다.

주택수요함수는 식(4)를 바탕으로 주택의 구입·보유비용을 사용자비용(user cost)으로 대체하는 한편, 주택수요는 소득의 영향을 받는다는 점을 감안하여 식(5)와 같이 설정하였다. 주택의 사용자비용은 “주거서비스 생산에 소요되는 예상 비용 흐름” 또는 “한 단위의 주거서비스를 획득하기 위해 한 단위의 주택스톡을

51) 미래시점(2기)의 가격상승이 기대되면 현재시점(1기)의 부동산수요는 증가한다.

소유하는데 들어가는 비용”으로 정의된다.⁵²⁾

식(5)에서 주택수요는 가구가 소비하는 주거면적이고, 설명변수에는 항상소득⁵³⁾, 사용자비용과 함께 가구구성원수, 주택유형 등을 포함시켰다.⁵⁴⁾

$$HD = HD [Y^p, UC(t_{HC}, t_y, d, \Delta HP, t_{HY}, t_{HP}), Member, Type] \quad (4)$$

여기서 Y^p : 항상소득, i : 이자율, d : 유지관리 및 감가상각률

$$UC = HP(1+t_{HC})[(1-t_y)i + d - \Delta HP(1-t_{HY}) + t_{HP}]$$

t_{HC} : 실효 취득·등록세율, t_y : 실효 소득세율

t_{HY} : 실효 양도소득세율, t_{HP} : 실효 재산세율

ΔHP : 주택가격 상승률, Member : 가구구성원수

Type : 주택유형(아파트=0, 아파트이외=1)

식(5)를 다시 풀면 식(6)을 유도할 수 있다.

$$\begin{aligned} dHD = & \eta_{U,DC}(HD \cdot HP/UC)(1+t_{HC})dt_{HP} + \eta_{U,DC}(HD \cdot HP/UC) [(1-t_y)i+d \\ & - \Delta HP(1-t_{HY})+t_{HP}] dt_{HC} + \eta_{U,DC}(HD \cdot HP/UC) \Delta HP(1+t_{HC})dt_{HY} \\ & - \eta_{U,DC}(HD \cdot HP/UC)(1+t_{HC})idt_y \end{aligned} \quad (6)$$

여기서 $\eta_{U,DC}$: 실질사용자비용 개념으로 추정된 주택수요의 가격탄력성

식(6)에서 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 보유과세인 재산세 및 거래과세인 취득세·등록세의 인상은 주택수요를 감소하게 만든다. 양도소득세 인상도 마찬가지로 수요를 감소시키는 것을 알 수 있다.⁵⁵⁾ 반면 소득세가 주택수요에 미

52) 이중희. 1992. 「주택경제론」. 서울 : 박영사.

53) 주택과 같은 내구소비재의 수요는 현재소득보다는 항상소득의 함수라는 것이 일반적인 가설이다.

54) 사용자비용에는 주택보유기간 동안의 유지관리비용, 재산세, 자본이득과 취득·등록세가 분리되어 있다. 수요자의 입장에서 취득·등록세는 구입비용에 포함되기 때문이다.

55) 이러한 결론은 주택가격상승률 ΔHP 가 극단적으로 높아 실질사용자비용 UC가 음의 값을 가지는 경우에는 명확하지 않다. UC가 음인 경우, (6)식에서 HD·HP/UC가 마이너스가 되므로 재산세나 양도소득세의 변화는 주택수요에 거의 영향을 미치지 못할 가능성이 있다.(이규방. 1989. 8. "주택관련 조세의 시장효과". 「주택금융」 통권 112호, 한국주택은행. pp5-19.) 다만 (6)식에서 취득·등록세의 부과

치는 효과는 불분명하다. 소득세율 인상은 가처분소득을 감소시켜 주택구입능력을 저하시키지만, 기회비용 측면에서는 사용자비용을 줄여 수요증가요인으로 작용할 수 있다. 이는 예금금리 같은 대체상품의 수익률에 달려 있다.

이러한 결과에서 세계 개편의 방향을 설정하기 위한 몇가지 사실을 알 수 있다. 첫째, 주택수요함수의 실질사용자비용에는 가격상승이 포함되어 있으므로 주택경기에 따라 세계의 시장효과가 다르게 나타난다. 따라서 실질사용자비용이 플러스상태를 유지하도록 양도소득세율을 탄력적으로 운용할 필요가 있다. 둘째, 주택세제 중 사용자비용에서 차지하는 비중이 높은 세금의 조정이 시장에 미치는 효과가 상당히 클 것으로 판단된다.

주택수요함수 추정은 ‘도시거주가구 주거실태조사’ 자료(2002년 국토연구원)를 사용했다. 향상소득의 추계는 소비지출을 연령, 교육, 현재소득에 회귀시키는 방법으로 구했다. 한편 사용자비용에 포함된 각종 실효세율, 이자율, 유지관리 및 감가상각률 등은 손경환(2001)과 최막중 외(2002)⁵⁶⁾의 연구를 참고하여 최근 10년 간의 평균치를 적용하였으며, 주택가격상승률은 국민은행의 「전국주택가격동향조사」에 의한 평균 상승률을 적용했다.⁵⁷⁾ 향상소득을 추정된 결과는 식(7)과 같이 나타났다.

$$Y^P = -254.33 + 18.83*AGE + 76.94*ED + 0.35*Y^C \quad (7)$$

(-1.49) (6.95) (4.12) (29.22)

adjusted R² : 0.44 () : t-value

여기서 Y^P : 향상소득, AGE : 가구주연령

ED : 교육수준, Y^C : 현재소득

는 UC의 값에 관계없이 주택수요를 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 취·등록세가 주택구입 후에 발생하는 실질사용자비용에는 영향을 미치지 않기 때문이다.

56) 최막중·지규현·조정래. 2001. 7. “주택금융 제약이 주택소비규모와 점유형태 선택에 미치는 영향에 관한 실증분석”. 「주택연구」 제36권 제7호. 한국주택학회.

57) t_{HC}=2.5%, t_y=16.5%, i=10%, t_{HP}=0.10%, t_{HY}=2%, t_{HP}=0.15%, ΔHP=1.04%, d=2.5%

식(5)에서 설정한 모형을 바탕으로 주택수요함수를 추정한 결과는 <표 5-2>에 정리되어 있다. 추정결과에서 보는 것처럼 주택수요를 설명하는 변수의 부호는 경험상 기대와 일치하고 있으며, 통계적 유의도도 대체로 만족스럽다.

추정된 주택수요함수에서 설명변수인 소득이나 사용자비용의 탄력성은 별로 높지 않은 것으로 나타났다. 이는 높은 주택가격 때문에 소득증가가 주택수요로 바로 연결되기 힘들다는 것을 의미한다. 사용자비용이 증가하는 경우에도 주거비부담은 늘어나지만, 높은 거래비용 때문에 이주가 상당한 제약을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 가구원수가 증가할수록 주택수요가 증가하는 것으로 나타났다.

<표 5-2>에서 수도권과 지방의 주택수요함수를 비교해 보면 수도권지역의 사용자비용 탄력성이 지방에 비하여 탄력적인 것으로 나타났다. 이는 수도권 지역의 주택가격이 상대적으로 높은데다, 정부의 부동산세제 정책변화에 대해 수도권에 거주하는 가구가 민감하게 반응한다는 것을 보여준다.

<표 5-2> 전국 및 지역별 주택수요함수 추정결과

	전 국			수 도 권			지 방		
종속변수	ln 주택면적								
설명변수	추정계수	t값	p값	추정계수	t값	p값	추정계수	t값	p값
상 수	0.211	0.938	0.348	0.077	0.227	0.821	0.421	1.399	0.162
ln항상소득	0.392	12.609	0.000	0.412	8.615	0.000	0.372	9.172	0.000
ln사용자비용	-0.069	-3.988	0.000	-0.099	-3.365	0.001	-0.058	-2.166	0.031
ln가구원수	0.131	4.269	0.000	0.218	4.324	0.000	0.052	1.415	0.157
주택유형	0.281	17.756	0.000	0.277	10.748	0.000	0.280	14.179	0.000
adj. R ²	0.293			0.300			0.293		

소득계층별 주택수요를 파악하기 위하여 저소득층, 중소득층, 고소득층의 주택수요함수를 추정한 결과는 <표 5-3>에서 보는 바와 같다. 여기서 보는 것처럼 소득계층별로는 중소득층이 사용자비용의 변동에 가장 민감하게 반응하는 것을 알 수 있다.

이러한 추정결과에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 고소득층의 주택수요는 사용자비용의 영향을 별로 받지 않는 반면, 가구원수의 수요탄력성은 상당히 높다. 이는 높은 소득이 사용자비용의 영향을 상쇄하기 때문에 상대적으로 이주제약이 작은 데 기인했을 것이다.

둘째, 중소득층과 저소득층은 부동산세제정책의 변화에 대체로 민감하게 반응하고 있다. 이들 계층은 각종 세율에 따라 결정되는 사용자비용에 유의한 영향을 받으므로, 보유과세나 양도소득세 인상 등에 반응하여 주택수요를 감소시킬 것으로 판단된다.

셋째, 저소득층은 가구원수에 대한 주택수요탄력성이 다른 소득계층에 비하여 매우 낮게 나타났다. 이는 높은 주거비용을 감당하기가 어렵기 때문에 가구원수가 증가해도 이주가 곤란하다는 점을 보여준다.

<표 5-3> 소득계층별 주택수요함수 추정결과

	저소득층(1~4분위)			중소득층(5~8분위)			고소득층(9~10분위)		
종속변수	ln 주택면적								
독립변수	추정계수	t값	p값	추정계수	t값	p값	추정계수	t값	p값
상 수	0.155	0.238	0.812	-0.162	-0.308	0.758	-0.015	-0.019	0.985
ln항상소득	0.418	4.524	0.000	0.445	6.225	0.000	0.367	3.686	0.000
ln사용자비용	-0.065	-1.936	0.054	-0.085	-3.804	0.000	-0.027	-0.551	0.582
ln가구원수	0.036	0.730	0.466	0.152	3.531	0.000	0.305	3.056	0.003
주택유형	0.246	8.472	0.000	0.270	13.039	0.000	0.347	7.651	0.000
adj. R ²	0.220			0.250			0.297		

이러한 추정결과를 이용하여 세제 강화의 파급효과를 분석했다. 여기서는 보유과세의 과표현실화, 양도과세의 정상화라는 두 측면에서 실효세율 변동의 주택수요에 대한 파급효과 분석을 실시했다.

주택수요함수의 추정결과에 따르면 보유과세의 과표현실화로 인해 재산세의 실효세율이 현행보다 2배 수준으로 높아진다면 주택수요의 실질사용자비용은 약 1.44% 가량 상승하는 것으로 나타났다. 이에 따른 주택수요의 감소효과는 약 0.10%로 추계되었다.

지역별로는 수도권에서 재산세 인상에 따른 주택수요 감소효과가 높게 나타났으며, 소득계층별로는 중소득층의 수요가 상대적으로 높았다. 따라서 재산세 강화는 수도권 거주가구의 수요억제를 통한 시장안정효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 주택가격 급등을 선도한 서울 강남지역의 경우 재산세 강화의 효과가 상당히 강하게 나타날 것이다. 과표현실화를 통한 재산세의 형평성을 제고하기 위해 가감산율이 면적기준에서 가액기준(국세청 기준시가)으로 변경되면 주택가격이 높은 강남지역은 재산세 부담이 현행보다 5~6배까지 높아질 수도 있다. 이에 따른 주택수요 감소효과는 1.0~1.5%에 이를 것이다. 이는 강남지역의 주택과 소비 억제 및 가격안정에 크게 기여할 수 있을 것으로 여겨진다.

한편 양도과세 강화로 인해 양도소득세의 실효세율이 현행보다 30% 높게 제고된다면 주택수요의 실질사용자비용은 약 0.06% 가량 상승하는 것으로 나타났다. 투기억제의 강력한 수단으로 여겨지는 양도소득세율 인상의 주택수요에 대한 영향이 예상보다 낮게 나타나는 것은 양도차익과 관련된 1가구 1주택 비과세 감면대상이 많기 때문이다.⁵⁸⁾

그렇지만 양도소득세 부과대상인 주택의 경우 상당한 투기억제효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 정부의 계획대로 1가구 3주택 이상 보유자에 대해서 양도소득세율을 60%로 인상하고, 투기지역의 경우 75%(탄력세율 15% 가산)를 적용하면 세율인상의 파급효과는 매우 강하게 나타날 것이다.

58) 양도소득세 감면혜택을 받고 있는 가구의 비중은 전체가구의 90% 수준에 이르고 있다.

(2) 가격에 미치는 효과

부동산세제가 주택가격 변동에 미치는 효과는 전세값 대비 주택가격 비율과 이자율, 물가상승률, 재산세율의 관계를 통하여 파악할 수 있다.⁵⁹⁾ 자산간의 재정조건을 감안할 때 주택시장에서 주택가격, 전세값, 이자율, 물가 등의 관계는 다음의 식(8)과 같이 표현할 수 있으며, 재산세율의 인상은 주택가격 하락을 초래한다.⁶⁰⁾ 이는 다시 식(9)와 같이 정리할 수 있다.

$$\frac{HP}{C} = \frac{i}{i - \pi + \tau} \quad (8)$$

$$(i_t - \pi_t + \tau_t) HP_t = i_t C_t \quad (9)$$

여기서 HP = 주택가격, C = 전세가격
 i = 이자율, π = 물가상승률, τ = 재산세율

식(9)를 활용하여 이자율과 물가상승률에 따른 몇가지 시나리오를 설정하고, 이를 바탕으로 재산세율의 인상에 따른 주택가격 하락효과를 분석한 결과는 <표 5-4>에 정리되어 있다.

첫째, 최근의 경제상황을 반영하는 시나리오 I(명목이자율 6%, 물가상승률 3% 가정)의 경우, 재산세율을 0.1%p 인상하면 주택가격은 3.2%가 하락한다.

둘째, 향후 금리상승이 예상되는 상황을 반영하는 시나리오 II(명목이자율 10%, 물가상승률 3%)의 경우, 재산세율을 0.1%p 인상하면 주택가격은 1.4%가 하락한다.

셋째, 명목이자율이 10%, 물가상승률은 5%라고 가정한 시나리오 III의 경우, 재산세율을 0.1%p 증가시키면 주택가격은 2.0%가 하락하는 것으로 나타났다.

59) 조동철. 2003. 7. 4. “저금리 시대의 부동산가격과 통화·조세정책에 대한 시사점”. 「KDI정책포럼」 제166호. 한국개발연구원.

60) 재산세의 강화는 현재시점(1기)의 가격 하락을 초래하지만, 미래시점(2기) 이후의 가격 변동에 미치는 영향은 불확실하며, 양도소득세의 부과 등에 따라 달라질 것이다. (靑野勝廣. 1991. 「전계서」.)

<표 5-4> 재산세율 인상의 시나리오별 주택가격 하락률

시나리오 재산세율 인상	시나리오 I (이자율 6%, 물가상승률 3%)		시나리오 II (이자율 10%, 물가상승률 3%)		시나리오 III (이자율 10%, 물가상승률 5%)	
	전세가대비 주택가격 (P/C)	주택가격 하락률 (%)	전세가대비 주택가격 (P/C)	주택가격 하락률 (%)	전세가대비 주택가격 (P/C)	주택가격 하락률 (%)
0.05%p	1.9	-1.6	1.4	-0.7	2.0	-1.0
0.1%p	1.9	-3.2	1.4	-1.4	2.0	-2.0
0.2%p	1.9	-6.3	1.4	-2.8	1.9	-3.8
0.3%p	1.8	-9.1	1.4	-4.1	1.9	-5.7
0.4%p	1.8	-11.8	1.4	-5.4	1.9	-7.4
0.5%p	1.7	-14.3	1.3	-6.7	1.8	-9.1

이상의 각 시나리오를 비교하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

재산세율의 인상폭이 클수록 주택가격은 크게 하락하지만, 주택가격의 하락효과는 이자율이나 물가상승률에 따라 상당한 차이를 보여준다.⁶¹⁾ 이자율이 낮은 상태일수록 재산세 인상에 따른 주택가격의 하락폭은 커지며, 같은 이자율 하에서는 물가상승률이 높을수록 주택가격이 크게 하락하는 것을 알 수 있다. 따라서 재산세의 강화는 금리수준이나 물가상승률을 감안하여 결정하는 것이 효율적이다. 최근처럼 저금리기조가 정착된 상황에서는 재산세 강화의 가격하락효과가 강하게 나타날 것으로 판단된다.

한편 종합토지세 인상이 토지가격에 미치는 영향은 식(8)에서 주택가격 대신 토지가격, 전세값 대신 토지임대료(지대)를 대입하면 비슷한 결과를 얻을 수 있을 것이다.

61) 만약 주택보유자가 재산세 증가로 인한 부담을 임차인에게 전가한다면, 주택가격의 하락효과는 그만큼 감소하게 될 것이다.

3) 보유과세의 전가·귀착효과

부동산 보유과세가 시장에 미치는 효과는 세부담의 전가·귀착 여부에 따라 다르게 나타난다.

부동산의 매입자가 현재시점(1기) 및 미래시점(2기)에 부담하는 매입비용의 현재가치는 식(10)과 같다.

$$P_1 + (t_{HP}P_1 + P_2) / (1 + i) \quad (10)$$

만약 양도소득세가 없다면 보유과세의 인상에 따른 부동산 매입자의 부담은 식(11)에서 보는 것과 같이 변동이 없다. 보유과세 인상에 따른 미래시점(2기)의 부동산 매입비용 증가는 보유과세 인상에 따른 현재시점(1기)의 가격 하락으로 거의 상쇄되기 때문이다. 따라서 보유과세 인상분은 부동산을 공급(매각)하는 사람이 대부분 부담하게 된다.

$$\sigma/\sigma_{t_{HP}} = \sigma P_1/\sigma_{t_{HP}} + P_2 / (1 + i) = 0 \quad (11)$$

그러나 양도소득세가 부과되는 경우 보유과세의 인상은 가격 P_1, P_2 를 변동시킬 뿐 아니라, 현재시점(1기)과 미래시점(2기)의 수요 변동을 초래하기 때문에 보유과세 인상을 공급자가 전부 부담하지는 않는다. 따라서 보유과세 인상의 전가 여부는 공급탄력성 및 수요탄력성의 상대적인 크기에 의하여 좌우된다. 이를 바탕으로 하여 부동산시장에서 보유과세의 소유자 및 사용자간의 전가·귀착문제는 <표 5-5>와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 가격에 대한 공급이 완전비탄력적인 반면에 수요가 탄력적이면 보유과세는 부동산 소유자가 전부 부담한다. 이때 보유과세는 단기적인 공급량에 영향을 주지 않지만 장기적으로는 공급이 감소하고 가격도 상승한다.

<표 5-5> 수요·공급의 탄력성에 따른 조세부담, 거래 및 가격의 변화

수요·공급탄력성	분류	조세부담	거래	가격
가. 공급이 완전비탄력적이고, 수요는 탄력적인 경우 (공급곡선 수직, 수요곡선 우하향)		전액 소유자가 부담	불변	상승
나. 공급이 완전탄력적이고, 수요는 탄력적인 경우 (공급곡선 수평, 수요곡선 우하향)		전액 사용자가 부담	감소	불변
다. 공급은 탄력적이거나, 수요가 완전탄력적인 경우 (공급곡선 우상향, 수요곡선 수평)		전액 소유자가 부담	감소	하락
라. 수요·공급이 완전탄력적이거나 완전비탄력적이 아닌 경우(공급곡선 우상향, 수요곡선은 우하향)		일부는 사용자에게 전가, 일부는 소유자에게 귀착	감소	상승

둘째, 가격에 대하여 공급이 완전탄력적인 반면에 수요가 비탄력적이라면 보유과세는 전부 부동산의 사용자가 부담하게 된다. 이 경우 거래가격은 불변이나 거래량이 감소하며, 수요의 탄력성이 클수록 수요자가 부담하는 보유세는 감소한다.

셋째, 공급이 탄력적이지만 수요는 완전탄력적인 경우에는 보유세 전부를 부동산의 소유자가 부담하게 되는데, 이 경우 부동산가격이 하락하고 거래량도 감소한다.

가장 일반적인 경우로서 수요와 공급이 모두 탄력적이라면 보유세 부담의 일부는 사용자에게 전가되며 일부는 소유자가 부담하게 된다. 이 경우 거래가격은 상승하고 거래량은 감소한다. 가격에 대한 공급탄력성이 수요탄력성에 비하여 클수록 사용자의 부담은 부동산 소유자보다 더 많아지게 된다.

따라서 보유과세의 전가·귀착문제는 부동산의 공급탄력성과 수요탄력성을 비교하여 판단할 수 있다.

토지시장의 경우 공급이 비탄력적이라는 점에서 보유과세는 거의 전가되지 않는 것으로 볼 수 있다. 한편 주택시장에서는 공급 및 수요탄력성의 크기에 따라

보유과세의 전가 여부가 결정될 것이다. 특히 주택임대시장의 경우 임대주택의 재고가 부족하고, 시장이 공급자 중심으로 형성되어 있어 보유과세의 전가가능성이 높은 것으로 알려져 있다.⁶²⁾ 이에 따라 시장안정이나 과세형평을 위한 보유과세 강화는 임대료 상승의 부작용을 초래한 경우가 많았다.

그러나 지난 몇 년 사이에 임대주택 재고가 꾸준히 증가하고 있어 전가로 인한 부작용은 상당히 줄어들었을 것이다. 임차가구의 임대료에 대한 수요탄력성을 정리한 <표 5-6>을 살펴보면 1998년 0.15에 그쳤던 수요탄력성이 2002년에는 0.23으로 높아졌다. 이는 보유과세 인상의 전가효과가 과거에 비하여 감소되고 있다는 사실을 보여준다. 따라서 보유과세를 강화하는 정책은 임대료 상승의 부작용을 크게 겪지 않으면서 시장안정과 주택과소비를 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그렇지만 저소득층 차가가구가 거주하는 주택에 대한 보유과세 강화는 상당부분 임차인에게 전가되어 이들의 주거악화를 초래할 가능성이 높다. 따라서 보유과세 강화, 즉 재산세의 인상은 주택크기 또는 주택가격에 따라 누진적으로 적용하는 방안을 강구하여 저소득층 임대주택에서 발생하는 전가효과를 축소하는 것이 바람직하다.

<표 5-6> 연도별 소득계층별 임차가구의 수요탄력성 추이

	1993년	1998년	2002년
전 체	-0.16	-0.15	-0.23
고소득층	-0.19	-0.11	-0.21
중소득층	-0.16	-0.15	-0.24
저소득층	-0.17	-0.18	-0.24

자료 : 국토연구원. 주택시장구조 변화와 신주택정책 방향(1998); 건설교통부. 주택종합계획 수립 연구(2003)

62) 이는 과거 임대차계약기간을 2년으로 의무화하였을 때 임대료가 폭등하였던 경험에서도 짐작할 수 있다.

4) 양도소득세의 공급동결효과

양도소득세제의 개편에서 고려할 점은 공급동결효과에 따른 부작용이 나타날 가능성이 있다. 투기수요를 억제하기 위한 양도소득세 강화가 공급동결효과를 초래하는 경우, 공급이 위축되고 가격이 상승하는 결과를 가져올 수도 있을 것이다.⁶³⁾

공급동결효과는 양도소득세 강화가 수요와 공급의 어느 쪽에 더 많은 영향을 미치는가에 따라 결정되지만, 이를 계량적으로 측정하기는 어렵다. 여기서는 부동산시장에서 공급동결효과가 존재하였는지를 검토하고, 양도소득세율 인상이 주택공급에 미치는 시장효과를 살펴보았다.

토지시장의 공급동결효과를 분석한 김명숙(1989)의 연구에 의하면 양도소득세의 증과는 공급을 위축시키는 효과를 가졌던 것으로 나타났다. 공급동결효과가 발생한 이유로는 수급불균형으로 인한 수요의 비탄력성, 장기보유에 따른 세 부담 경감⁶⁴⁾ 등을 들고 있다. 주택시장의 경우에도 수요탄력성이 비교적 낮은 편이고, 장기보유가 세부담을 경감시킨다는 점에서 공급동결효과가 존재하였다고 판단할 수 있다.

양도소득세제 개편에 따른 주택시장의 공급동결효과는 단기적으로는 크지 않을 것으로 판단된다. 1가구 다주택 보유자에 대한 양도세율 인상의 적용을 법 개정 이후 1년 동안 유예할 예정이기 때문이다. 공급동결을 초래하는 원인 가운데 하나인 장기보유의 세 부담 경감효과에 비하여 인상된 세율이 적용되기 전에 조기 매각하는 편이 유리할 것이다. 또한 주택가격이 하향안정추세로 전환된 데다, 신규주택의 공급이 지속적으로 이루어질 것이라는 점에서 매각 연기에 따른 추

63) 양도소득세 부과가 토지거래 및 가격에 미친 실증분석에 의하면, 양도소득세의 증과가 공급동결 및 자가상승의 파급효과를 가져왔다고 분석된 바 있다.(김명숙, 1989. "양도소득세의 공급동결효과와 개선방향". 「한국개발연구」 제11권 제4호. 한국개발연구원. pp13-17.)

64) 양도소득세는 누진적 성격을 갖고 있으므로 보유기간이 장기화할수록 양도차익 증가로 높은 세율이 적용되지만, 장기보유특별공제를 감안하면 실효세율은 도리어 낮아진다.

가이익을 기대하기는 어렵다.

그렇지만 유예기간 이후의 상황은 불확실하다. 양도소득세제의 개편이 주택공급에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 서울 인상의 주택시장 파급효과를 검토할 필요가 있다.

주택시장에서 주택보유자인 가구의 공급, 즉 매각시점은 양도소득세를 부담한 세후 수익의 크기에 따라 결정된다. 만약 현재시점에 주택을 공급(매각)하는 편이 공급을 연기하는 것보다 더 많은 수익을 얻는다면 주택을 보유한 가구는 현재시점에서 주택을 매각하고자 할 것이다. 현재시점(1기)의 세후 주택매각금액은 식(12)와 같이 나타나며, 미래시점(2기)의 현재가치로 할인된 세후 주택매각금액은 식(13)과 같다. 따라서 가구의 주택공급 시점에 관한 의사결정은 식(12)와 식(13)의 상대적인 크기에 달려 있다.

$$P_1 - t_{HY}(P_1 - P_0) \quad (12)$$

$$[P_2 - (1+\iota)t_{HY}(P_2 - P_0) - t_{HP}P_1] / (1 + i) \quad (13)$$

여기서 t_{HY} : 1기의 양도소득세 실효세율

$(1+\iota)t_{HY}$: 2기의 양도소득세 실효세율, ι 은 양도소득세 누진율

만약 $P_1 - t_{HY}(P_1 - P_0) \geq [P_2 - (1+\iota)t_{HY}(P_2 - P_0) - t_{HP}P_1] / (1 + i)$ 라면 현재시점의 세후 매각금액이 미래시점의 할인된 매각대금보다 많기 때문에 가계는 지금 주택을 매각할 것이다. 보유과세가 없다고 가정하고, 이를 정리하면 식(14)가 성립한다.

$$rP_1 - t_{HY}(1+\iota) \{ [(1 + r)P_1 - P_0] - (P_1 - P_0)(1 + i) \} < iP_1 \quad (14)$$

이를 바탕으로 양도소득세 강화가 주택공급에 미치는 영향을 살펴보면 서울 강화가 공급에 미치는 효과는 $\sigma(A - iP_1)/\sigma t_{HY}$ 의 크기에 의하여 결정된다.⁶⁵⁾ 이

를 부동산 공급함수인 식(3)을 이용하여 정리하면 다음과 같다.

$$\{t_{HY}(1+i) [(1+r) P_1 - P_0]\} / (1+i) > t_{HY}(P_1 - P_0) \quad (15)$$

식(15)가 가지는 의미는 다음과 같다. 현재시점의 주택 매각에서 부담하는 양도소득세액 $t_{HY}(P_1 - P_0)$ 이 미래에 매각할 때 예상되는 양도소득세액의 할인된 현재가치인 $\{t_{HY}(1+i) [(1+r) P_1 - P_0]\} / (1+i)$ 보다 크다면 양도소득세의 강화가 가구의 주택공급을 위축시킨다는 것이다. 결국 공급동결효과는 양도소득세의 누진율 $(1+i)$, 가격상승률 r , 할인율 i 등에 달려 있다.

이런 분석결과에서 몇 가지 사실을 알 수 있다. 첫째, 이자율이 낮거나 양도소득세의 누진율이 높을수록 미래시점의 할인된 세금부담이 높아져 공급동결효과는 감소한다. 둘째, 주택가격의 상승률이 높을수록 자본이득은 많아지지만 미래시점의 할인된 세금부담도 커지는 만큼 공급동결효과는 불확실하다.

따라서 공급동결효과를 축소하려면 양도소득세의 누진율을 적정한 수준으로 유지할 필요가 있다. 특히 낮은 금리수준을 감안할 때 누진율의 강화는 공급동결효과를 억제하는데 기여할 것이다. 현행 양도소득세율은 양도차익에 따라 세율을 누진적으로 적용하는 체계로 되어 있지만, 장기보유에 따른 각종 공제로 인하여 실효성은 낮은 편이다.

공급동결효과 억제를 위한 다른 방안으로는 부동산가치가 증가하는 만큼 세금을 부과하는 장치를 생각할 수 있다. 그러나 미실현이익에 대한 과세는 사실상 어렵다. 이에 대한 대안으로 식(13)에 포함되어 있는 보유세를 강화하는 대책을 검토할 필요가 있다. 이런 점에서 정부가 추진하고 있는 종합부동산세 도입, 과표현실화 등은 공급동결효과의 억제에 도움을 줄 수 있을 것이다.

65) 부동산 공급함수인 식(3)을 t_{HY} 에 대하여 미분하면 $\partial S / \partial t_{HY} = S' \cdot [\sigma(A - iP_1) / \sigma t_{HY}]$ 를 유도할 수 있다. 이때 $S' < 0$ 이므로 위 식의 부호는 $[\sigma(A - iP_1) / \sigma t_{HY}]$ 에 달려 있다. 여기서 $[\sigma(A - iP_1) / \sigma t_{HY}] > 0$ 인 경우, $\partial S / \partial t_{HY} < 0$ 가 되므로 양도소득세율 인상은 공급 감소를 초래한다.

CHAPTER 6

부동산 관련세제의 정비·개선방안

1. 정비·개선의 기본방향 정립

1) 정비·개선의 필요성

최근 들어 공평과세와 재분배정책을 통하여 계층간 부의 격차를 완화하기 위한 정책적 관심이 고조되고 있다. 이러한 사회경제적 여건변화와 정책환경의 변화에 효과적으로 대응하고, 한국경제의 잠재적 불안요인인 부동산가격 상승 등에 대처하기 위해서는 다음과 같은 문제인식의 측면에서 부동산 관련세제의 정비·개선이 필수적이다.

① 소득재분배 기능의 미흡

부동산 관련세제의 핵심이며, 소득재분배 기능을 보완적으로 담당하는 보유세의 실효세율은 0.1%에 불과한 실정이다. 이는 부동산의 과소비와 한정된 자원의 낭비를 초래하고, 고소득층의 부동산 과소비를 방지하는 요인으로 작용하고 있다. 2000년 현재 소득의 지니계수는 0.351로 외환위기 이후 소득불평등이 심화되

고 있으며, 특히 주택자산의 지니계수는 0.510으로 높게 나타나 계층간 주거불평등이 심각한 상태에 처해 있다.⁶⁶⁾

② 부동산시장의 주기적인 불안

종합적인 세제, 금융, 제도 등이 정비되지 못한 상황에서 양도소득세 위주의 부동산시장 안정대책은 경기과열과 침체를 반복하게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 또한 높은 취득과세에 따른 거래비용의 증가는 중·저소득층의 자가소유에 부담을 주며 시장거래의 활성화를 저해하는 한편, 거래비용에 따른 세금의 전가문제로 부동산가격의 상승요인으로 작용하고 있다.

③ 지방재정 운용의 불안정

취득세·등록세는 최근 6년 간('95~2000) 전체 지방정부 세수입의 평균 39.1%를 차지한다. 그렇지만 부동산경기예 따라 많은 변동을 보여 지방재정의 운용에 차질을 초래⁶⁷⁾하는 반면, 안정적인 세수인 재산세·종합토지세는 낮은 과표현실화로 인해 지방재정의 기여도가 충분치 못하다. 재산세·종합토지세는 기초자치단체인 시·군·구세, 취득세·등록세는 광역자치단체인 시·도세이므로, 지방정부간에도 세수의 불균형을 초래하고 있다.

2) 정비·개선의 기본전제

첫째, 조세의 3대 기능인 효율성·형평성·세수 확보에 충실토록 지방재정 확보, 부동산시장 안정, 자원의 효율적 배분과 같은 부동산세제의 기능을 강화한다.

둘째, 경제주체의 건실한 경제활동을 유인하면서 정책의 핵심목표인 소득분배의 형평성, 성장잠재력의 제고를 뒷받침하는 방향으로 개선한다.

66) 국토연구원. 2002. 「가구설문조사」 자료를 이용하여 추계.

67) 과년도수입을 포함한 전체 지방세 징수액에서 취득세·등록세가 차지하는 연도별 비중은 41.5%('95년), 40.8%('96년), 41.1%('97년), 34.3%('98년), 39.8%('99년), 37.3%(2000년)로 부침을 보이고 있다.

셋째, 정책적 필요성, 세제의 과세유형별 경제적 효과, 담세(擔稅)능력 및 조세 저항의 발생 가능성, 행정수요 등을 감안하여 관련제도를 단순화·체계화함으로써 조세의 실효성을 제고한다.

넷째, 중장기적으로는 복잡 다기하고 유명무실한 여타 세목을 전면적으로 간소화하는 방향을 설정하고, 우선적으로 주요 기간세목을 정비·개선하는 세제개편을 추진한다.

3) 정비·개선의 방향 정립

① 보유과세 강화

취득과세 중심으로 운용되는 부동산 관련세제를 과표현실화 등을 통해 보유과세 중심체제로 전환한다.⁶⁸⁾ 보유과세를 강화하여 보유에 따른 비용부담을 높임으로써 부동산 과소비에 따른 한정된 자원의 낭비를 억제하고, 불필요한 부동산을 장기간 보유하면서 가격상승을 기다리는 행위를 차단한다.

② 취득과세 완화

취득과세를 완화하여 부동산의 이용을 효율화하고 실수요거래를 촉진하는 한편, 보유과세 강화에 따른 조세부담을 경감 조정한다.

③ 양도과세의 정상화

과다한 자본이득에 의한 소득과 부의 분배구조 악화를 시정하기 위해 양도과세의 기능을 정상화한다. 생산활동에 의한 소득창출과 무관한 투기적 자본이득(capital gain)에 의한 기대수익을 낮추는 방향으로 양도소득세를 개편하여 부동산

68) 제4장의 비교연구 결과에 의하면, OECD 주요국(독일 제외)의 보유과세 비중은 경상GDP 대비 2.3%(일본)~4.1%(영국)로서 우리나라(0.7%)의 3~6배에 달하고, 조세총액 대비로는 6.5%(프랑스)~12.0%(미국)로서 우리나라(3.3%)의 2~4배에 달한다. 이들 국가에서는 부동산보유과세가 지방세수의 중심을 이루고 있다.

에 대한 투자매력의 감소를 유도한다.

④ 부동산공개념 및 10.29대책의 발전적 수용

종전의 택지소유상한제와 개발이익환수제 등의 공개념제도가 일부 보완해 온 부동산조세적인 기능과 역할을 가급적 조세로서 흡수하되, 최근 10.29대책으로 가시화되고 있는 보유과세 강화(과표현실화 계획, 종합부동산세 도입) 및 양도소득세 중과조치 등을 발전적으로 수용한다.

2. 과세유형별 주요세목의 정비·개선방안

1) 보유과세의 정비·개선(과세 강화)

(1) 단기적 개선방안(과표현실화)

① 취지 및 목표

부동산 과세표준의 정확성 및 현실화율을 제고하여 조세의 형평성 제고와 소득재분배를 추진한다.

첫째, 종합토지세의 과표현실화율은 단기적으로 정부 방침대로 공시지가의 50%로 법정화해서 추진해 나가되, 장기적으로는 시가의 50%(공시지가의 70%) 수준까지 상향조정하는 방안을 검토한다. 공시지가 대비 20% 추가분은 향후 종합부동산세제의 발전추이에 따라 시군구 분리과세 또는 특별부과금 설치에 의한 지방자율을 인정하는 등으로 지방분권의 재정적 토대로 활용한다. 제3장에서 살펴본 OECD 주요국은 거의 공통적으로 보유과세의 과표평가를 중앙 또는 상급정부가 주관하는 대신에 지방자율에 의한 세율설정을 폭넓게 인정하고 있다.

둘째, 건물분 재산세는 30%에 불과한 과표현실화율(재산세과표 산정기준이 되는 신축건물기준가액의 현실화율을 말함)⁶⁹⁾을 매년 15%씩 상향 조정하여 보

유세 부담이 현행보다 2배 수준으로 제고하되, 건물의 현재가치를 정확하게 반영하는 장치를 마련하여 과세역진의 불평등을 방지한다.

② 토지과표 현실화(정부 방침)

정부의 토지과표 현실화의 기본방향은 <표 6-1>과 같이 공시지가 대비 적용률('03년 기준 36.1%)을 매년 3%P 인상하되, '05년부터 과표적용률을 “공시지가의 50%”로 법정화 하는 것이다.

<표 6-1> 정부의 토지보유과세 과표현실화 추진계획

구 분	현행	2004년	2005년 이후
과표 결정방법	- 지자체에서 고시 · (공시지가)×(지자체에서 고시하는 적용률=현실화율)	- 현행과 같음	- 공시지가의 50%로 법정화
과표 현실화율	- 전국평균 36.1%	- 전국평균 39.1% 수준 · 3%P 이상 인상하되 · 현실화율이 낮은 지역은 차등 인상	- 50%

최근 부동산가격이 급등한 서울 강남, 경기 일부지역에 대해서는 10.29대책에 따라 우선적으로 과표현실화를 추진하여 2003년 6월 28일 고시한 공시지가에 39.1% 수준의 과표적용률로써 2004년 10월 종합토지세(이하 “중토세”) 과세 시 적용될 토지과표로 삼는다. 이에 따라 서울 강남지역의 경우, 2004년분 중토세 과표는 <표 6-2>와 같이 금년 대비 34% 내지 52% 이상 상승할 것으로 예상된다.

69) 이 수치는 '93년(49.1%)이래 매년 감소(특히 민선자치가 본격 실시된 '95년 이후부터 격감)하여 2000년부터 30% 선에 머물러 있다.

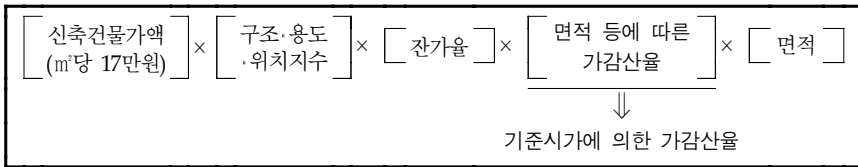
<표 6-2> 서울 강남지역의 2004년분 종토세 과표인상률

지역	과표현실화율			㉑'03. 6. 28 공시지가 인상률	㉒2004년 과표인상률
	㉓2003년	㉔2004년	㉕인상률		
A구	35.3%	39.1%	10.8%	37.4%	52.2%
B구	35.4	39.1	10.5	36.8	51.2
C구	36.7	39.1	6.5	34.1	42.8
D구	35.9	39.1	8.9	23.5	34.5

주 : ㉒2004년 과표인상률 = (1+㉕과표현실화율인상률) × (1+㉑공시지가인상률)

③ 건물과표 현실화(정부 방침)

정부의 건물과표 현실화의 기본방향은 2004년에 아파트의 경우 <그림 6-1>과 같이 가감산율을 '면적기준'에서 '가액기준'(국세청 기준시가)으로 변경하여 시가를 반영하되, 2005년부터는 신축건물가액 평가기준(17만원/㎡)을 국세청 기준시가(46만원/㎡)로 변경하는 것이다.



<그림 6-1> 건물과표 현실화의 개념도

2004년 건물과표 산정 시 시가를 반영하기 위한 가감산율 조정방안을 현행과 대비하면 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 2004년 건물과표 산정을 위한 현행 가감산율 조정방안

현행	조정방안
- 면적별로 15단계 · 85㎡ 미만 : △5~△20% · 100㎡ 초과 : 5~60%	- 가액(국세청 기준시가)별로 15단계 · ㎡당 75만원이하 : △5~△20% · ㎡당 100만원초과 : 5~60%

주 : 조정방안에 따른 건물과표 산정방법은 2004. 7월 재산세 과세 시 적용.

④ 토지·건물 과표 및 세부담액 증가사례

이상의 정부안에 따라 2004년 토지·건물과표 현실화에 의한 부동산보유과세의 세부담액 증가사례를 건물과표 가감산율의 최고치를 60% 또는 100%로 하는 경우로 나누어 살펴보면 <표 6-4>와 같다. 사례에서 건물과표 가감산율의 최고치를 60%로 하는 경우 부동산보유과세 부담은 현행보다 89%~143% 증가하고, 그 가감산율의 최고치를 100%로 하는 경우에는 현행보다 110%~244% 증가하는 것으로 나타난다.

<표 6-4> 과표현실화(2004년)에 의한 보유과세 세부담 증가사례

(단위 : 천원)

건물과표 가감산율 최고치	사례 구분		토지분		건물분		계	
			과 표	세 액	과 표	세 액	과 표	세 액
60% 설정 시	대치×× 아파트 (31평)	현 행	37,073	184	13,642	87	50,715	271
		2004년	60,433 (63%)	339 (85%)	23,790 (74%)	173 (99%)	84,223 (66%)	512 (89%)
	대치×× 아파트 (42평)	현 행	59,062	328	23,716	200	82,778	529
		2004년	94,966 (61%)	616 (87%)	37,177 (57%)	639 (220%)	132,144 (60%)	1,255 (137%)
	대치×× 아파트 (55평)	현 행	80,455	500	34,980	609	115,435	1,109
		2004년	129,364 (61%)	961 (92%)	53,174 (52%)	1,737 (185%)	182,539 (58%)	2,698 (143%)
100% 설정 시	대치×× 아파트 (31평)	현 행	37,073	184	13,642	87	50,715	271
		2004년	60,433 (63%)	339 (84%)	28,142 (106%)	228 (162%)	88,575 (75%)	568 (110%)
	대치×× 아파트 (42평)	현 행	59,062	328	23,716	200	82,778	529
		2004년	94,966 (61%)	616 (88%)	45,675 (93%)	1,102 (451%)	140,641 (70%)	1,718 (225%)
	대치×× 아파트 (55평)	현 행	80,455	500	34,980	609	115,435	1,109
		2004년	129,364 (61%)	961 (92%)	64,861 (85%)	2,635 (333%)	194,225 (68%)	3,597 (224%)

주 : 1. 토지분은 종합토지세, 도시계획세, 지방교육세이며, 건물분은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세임.

2. () 안의 비율은 현행대비 증가율임.

(2) 중장기적 개편방안(통합재산세 또는 종합재산세의 도입검토)

① 취지 및 목표

장기적으로 부동산가격공시제도의 여건을 감안하여 토지·건물을 통합 과세하는 통합재산세(시·군·구세)의 도입을 추진하는 한편, 세대별 종합재산세 제70)(광역자치단체세원으로 하여 취득과세 인하에 대비)의 도입을 검토한다.

주택의 경우 응능과세원칙에 따라 단위주택별 누진체계를 소유자별 누진체계로 전환하되, 재산세 중과의 임대료 전가를 막기 위해 임대사업용으로 등록된 주택은 분리과세(대물과세)를 적용한다.

② 종합부동산세의 조기 도입(정부 방침)

정부방침에 의한 종합부동산세 조기 도입의 기본방향은, 종토세를 이원화하여 2005년부터 시행('04년에 입법)하되, 토지·주택 등 보유 부동산가액이 일정액 이상인 과다·고액 보유자에 대하여 보유가 부담이 되는 수준으로 보유세를 지속적으로 늘려나가는 방안도 함께 추진하는 것이다.

<표 6-5> 종합부동산세 전환에 따른 토지에 대한 과세체계 대비

구분	현행('04년까지)	종합부동산세로 전환 후('05년 이후)
과세 체계	종합토지세	이원화(지방세, 국세)
세부 내용	-인별로 전국의 토지를 합산하여 누진율(0.3~5%)로 전체 세액을 계산한 후 • 전체세액을 토지소재지 시·군·구별로 안분 계산하여 • 시·군·구별로 부과 징수	-시·군·구(토지세) • 해당 시·군·구내에 소재한 토지에 대하여 낮은 세율로 과세 -국가(종합부동산세) • 일정액 이상의 과다 토지소유자에 대하여는 소유 토지가액을 합산하여 누진세율로 과세하되 • 시·군·구에 납부한 세액은 전액 공제 • 징수 전액을 지방자치단체에 양여

70) 조기 도입방침이 정해진 종합부동산세는 세대별 종합재산세의 1단계 시도로 볼 수 있다.

우선 토지에 대한 과세체계는 <표 6-5>와 같이 현행 종토세를 종합부동산세로 전환(2005년 이후)하여 지방세와 국세로 이원화됨으로써, 시·군·구(토지세)에서는 관할구역 내 소재한 토지에 대하여 낮은 세율로 과세하고, 국가(종합부동산세)는 일정액 이상의 과다 토지소유자에 대해 소유 토지가액을 합산하여 누진세율로 과세한다. 이 때 시·군·구의 기납부세액을 공제해서 징수한 전액을 지방자치단체에 양여하게 된다.

한편, 이와 같이 종토세를 이원화하여 2005년부터 종합부동산세를 시행하는 것으로 하되, 1세대 다주택에 대한 보유세 중과방안으로는 <표 6-6>과 같이 정리할 수 있다. 여기서 보는 것처럼 주택의 건물부분에 대하여도 토지와 같이 이원화하는 방안(대안 1), 소유자가 직접 거주하지 않는 주택 등은 누진세율(또는 최고세율)로 중과하는 방안(대안 2), 대안 2와 같이 하되 토지부분도 7%의 고세율로 중과하는 방안(대안 3)이 검토될 수 있다.

<표 6-6> 1세대 다주택에 대한 보유세 중과방안

현행('04년까지)	종합부동산세로 전환후('05년이후)
-주택의 건물부분: 재산세 (7월) • 시군구에서 물건별로 건물과표에 누진세율(0.3~7%)로 과세	-대안 1: 주택의 건물부분에 대하여도 토지와 같이 이원화 • 시군구 : 관할지역 내 주택에 대하여 낮은 세율로 과세 • 국가 : 전국의 주택을 인별로 합산하여 누진세율로 과세
-주택의 토지부분: 종토세 (10월) • 인별로 전국 소유토지를 합산하여 누진세율(0.2~5%)로 과세	-대안 2: 소유자가 직접 거주하지 않는 주택 등은 누진세율(또는 최고세율)로 중과 • 거주주택 : 현재와 같이 물건별로 과세
	-대안 3: 대안 2와 같이 하되 토지부분도 중과(7%)

위에서 대안 2·3의 중과대상 주택을 예시하면, 소유자가 직접 거주하지 않는 주택, 위장거주 주택(주민등록만 되어 있을 뿐 사실상 거주하지 않는 주택), 미성년자 명의의 주택 등을 들 수 있다. 단, 주택소유자가 직접 거주하지 않더라도

다음의 주택은 중과대상에서 제외한다.

- 1세대 1주택
- 상속주택(5년 정도 유예)
- 결혼하거나 부모를 모시기 위하여 합가함에 따라 소유자가 거주하지 않게 된 주택(5년 정도 유예)
- 이사목적으로 신주택을 취득함에 따라 종전주택을 처분하기 전까지 일시적으로 직접 거주하지 못하게 된 주택(1년 정도 유예)
- 장기임대사업용주택(5호 이상, 10년 이상 임대)
- 원룸 등과 같은 소규모주택 등
- 수도권 및 투기지역을 제외한 읍·면에 소재하는 일정규모 미만의 주택(농어촌주택)

<표 6-7>은 대안 2에 의하여 비거주주택(건물분)에 대한 최고세율(7%) 적용 시에는 일반세율을 적용하는 경우에 비해 세부담액이 164%~429% 증가함을 보여주고 있다.

<표 6-7> 비거주주택에 대한 최고세율(7%) 적용 시 세부담 증가

(단위 : 천원)

아 파 트	2004년 과세표준	일반세율 적용 시	비거주주택 최고세율(7%) 적용 시	증가액 (증가율)
도곡동 ××주상복합(35평)	60,500	990	5,240	4,250 (429%)
" (50평)	91,400	2,470	7,920	5,450 (221%)
" (69평)	122,200	4,010	10,600	6,590 (164%)

주 : 건물분 세부담은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세임.

2) 취득과세의 정비·개선(과세 완화)

(1) 단기적 개선방안(단계적 세율인하)

보유과세 강화에 발맞춰 단계적으로 취득과세의 세율을 낮춤으로써 부동산의 실수요 거래를 활성화한다.71) 2000년도 부과실적을 근거로 하여 보유과세 과표를 현행보다 2배로 인상하는 경우에는 취득세·등록세의 세율(각각 2%, 3%)을 각각 1.3%, 2%로 인하(현행 대비 △34.2%)하거나 또는 등록세의 세율만 1.1%로 인하(현행 대비 △62.2%)할 수 있다.

<표 6-8> 보유과세 과표현실화에 따른 취득과세 세율인하효과(추정)

(단위 : 10억원, %)

구분	2000년도 부과실적			과표현실화를 배증효과 추정			보유과세 증수로 인한 취득과세 부과분 세율인하 가능치 추정	
	과세 표준액	부과 세액	평균 세율	평균 세율	부과 세액	세수 증가분	취득세+등록세 6,210.1	등록세(정율세분) 3,414.1
재산 세	219,361.4	건물분 757.1	0.34514	0.6903	1,514.2	757.1	-2,122.0(재산세·종토세 증수분)	
							4,088.1	1,292.1
종토 세	312,223.1	1,364.9	0.43715	0.8743	2,729.8	1,364.9	표준세율 인하효과	
계	531,584.5	2,122.0	0.39918	0.7984	4,244.0	2,122.0	취득세 : 2% → 1.3166%,	등록세 : 3% → 1.1354%
							등록세 : 3% → 1.9749%	
							△34.2%	△62.2%

주 : “과표현실화를 인상”은 2000년도 건축물분 재산세의 신축건물기준가액 대비 30.2%와 종토세의 개별공시지가 평균 적용비율 32.2%를 각각 60.4%와 64.4%로 상향조정할 것을 의미.

71) 제3장의 비교연구 결과에 의하면, 우리나라의 일반가계가 부담하는 취득과세 부담은 OECD 주요국에 비해 1.7~5.8배나 무겁고, 기업이 부담하는 취득과세 부담은 이들 국가들(프랑스 제외)에 비해 1.45~2.24배 과중하다.

한편, 취득세·등록세의 경감에 따른 광역자치단체의 세수감소는 취득·등록세와 재산세를 공동세화(共同稅化)⁷²⁾ 하거나 또는 국세(부가가치세)의 일정비율을 지방소비세로 배분, 보전하는 방안을 검토한다.

(2) 중장기적 개편방안(취득세로 통합·정비)

등록세는 일종의 수수료 성격을 가진다는 점을 감안하여, 궁극적으로 취득·등록세를 하나의 세목(취득세)으로 통합한다. 상당수의 국가에서는 등록세를 별도로 징수하지 않고 수수료 형식으로 일정금액을 받고 있다.

통합·정비 또는 등록세의 수수료 전환에 따른 세수결함은 단기방안에서 고려한 대책을 강구하되, 장기적으로 기초자치단체의 재산세·종토세에 대한 통합과세(대물과세)가 도입되는 경우의 세대별 합산(종합재산세제)에 의한 초과누진 증수분(增收分)을 광역자치단체의 항구적 세원으로 활용하는 방안 등도 아울러 검토한다.

3) 양도과세의 정비·개선(과세 정상화)

(1) 단기적 개선방안(세제운용 개선)

양도과세의 단기적인 개선방안으로는 다음과 같은 대책을 검토할 수 있다.

첫째, 투기수요 억제를 위해 탄력세율(법정세율±15%)을 적극 활용해 나가되, 국지적인 투기에 대해서는 기준시가를 조정(인상)하여 대처한다.

둘째, 시장안정의 추이를 보아가면서 단기보유-중과, 장기보유-경감의 세율체계를 개선하여 공급동결효과의 부작용을 축소한다.

셋째, 조세의 수직적·수평적 불공평을 초래하는 과도한 비과세·감면사항을 축소함으로써 양도차익에 대한 과세의 공평성을 제고한다.

넷째, 신고납부제도를 보완해서 세원포착율을 실질적으로 제고시킬 수 있는

72) 독일의 경우 연방정부와 주정부간에 세수를 배분하는 공동세제도를 시행하고 있다.

“부동산가격공시제도”를 강구한다.

(2) 중장기적 개편방안(1세대1주택 비과세제도 개선)

실거래가 포착을 통한 시장투명화의 전제로서 1가구·1주택 비과세를 모두 과세하는 제도로 전환하되, 장기보유 특별공제나 주택자금대출 상환액의 소득공제 확대 등 충분한 공제제도를 통하여 면제 또는 경과세 하는 방법을 검토한다.

참고로, 영국은 주택에 대한 공제제도로서, “계속 거주해 온 1채의 주택”에 대한 양도차익을 비과세하며, 1주택 및 주거주 주택(비거주기간이 3년 미만)의 경우 전체 보유기간 중 실제 거주기간에 해당하는 양도차익을 공제해주고 있다. 미국은 “주거주 주택”의 매매이익에 대해 25만\$(3억원, 부부합산의 경우 50만\$, 6억원)까지 비과세로 하되, 매각 직전 2년 간 다른 주거주 주택을 매각해 세액공제를 받았을 경우에는 비과세 혜택이 없다. 일본은 주택에 대한 특례로서 특별공제(3,000만¥, 양도 직전 2년 이내에 특별공제를 받은 경우 추가공제 배제)를 허용하고 해당 주택을 10년 이상 보유한 경우 경감세율(양도차익의 10~15%)을 적용한다.

궁극적으로는 1가구·1주택 비과세의 폐지와 함께 양도소득을 소득세에 포함하여 종합과세 하는 방안을 장기과제로 검토한다.

3. 예상되는 파급효과와 보완대책의 검토

1) 결론 및 정책건의

첫째, 보유과세의 정비·개선(과세강화)은 단기적으로 부동산 과세표준의 정확성 및 현실화율을 제고하여 조세의 형평성 제고와 소득재분배를 추진한다. 보유과세 강화는 수급불안을 겪고 있는 수도권 주택시장의 안정에 기여할 것이다.

또한 보유과세의 전가에 따른 부작용이 줄어들었다는 점에서 소득재분배효과도 기대할 수 있을 것이다. 과도기적으로는 정부방침에 따라 종합부동산세의 도입을 추진하되, 장기적으로 부동산가격공시제도의 여건을 감안하여 토지·건물을 통합 과세하는 통합재산세(시·군·구세)와 세대별 종합재산세제(광역자치단체세원)의 도입을 검토한다.

둘째, 취득과세의 정비·개선(과세 완화)은 단기적으로 보유과세 강화에 발맞춰 단계적으로 세율을 낮춤으로써 부동산의 실수요 거래를 활성화하고, 중장기적으로는 등록세가 일종의 수수료 성격을 가진다는 점을 감안하여 취득·등록세를 하나의 세목(취득세)으로 통합한다. 취득과세의 세율인하는 지방세수 감소를 초래하지만, 거래활성화 및 보유과세 세율인상으로 상당부분 보전될 수 있을 것이다.

셋째, 양도과세의 정비·개선(과세 정상화)은 단기적으로 탄력세율 등을 적극 활용하여 국지적 투기에 대처하고 공급동결효과의 부작용을 축소하되, 과도한 비과세·감면사항을 축소하여 양도차익에 대한 과세의 공정성을 제고하고 세원 포착율을 실질적으로 제고시킬 수 있는 “부동산가격공시제도”를 강구하는 방향으로 추진한다. 이는 특히 시장불안을 초래한 서울 강남지역 등의 투기적 수요를 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 중장기적으로는 실거래가 포착을 통한 시장투명화의 전제로서 1가구·1주택도 모두 과세하는 제도로 전환하되 장기보유 특별공제나 주택공제 등 충분한 소득공제를 통해 면제 또는 경감하는 방법을 검토한다. 1가구·1주택 비과세의 폐지와 함께 양도소득을 소득세에 포함하여 종합과세 하는 방안은 장기과제로 검토할 수 있을 것이다.

2) 예상되는 부작용과 보완대책

이상과 같은 부동산 관련세제의 정비·개선에 따라 예상되는 부작용과 보완대책을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 세계개편에 따른 정부간 세원배분의 문제는 세원 이양 및 공유제도와 종합부동산세제 등을 활용하여 해결한다.

둘째, 부동산과다보유계층의 반발과 조세저항이 우려되므로 이에 대해서는 실효세율의 합리적 책정·운영과 신고·납부의 편의 도모 등으로 대처한다.

셋째, 부동산가격 안정 및 하락에 따른 부동산담보관행 등 경제적 충격이 우려되는 바, 이에 대해서는 부동산관련 대출구조 개선 등 금융정책 및 거시경제정책과의 연계가 필요하다.

3) 연구의 기대효과와 향후과제

이 연구의 결과로서 기대되는 정책적 활용효과는 i) 간접적 시장관리에 의한 부동산시장 안정화의 제도적 기반 구축을 위한 자료 제공, ii) 환경변화에 대응한 자원배분 질서를 마련하여 국가경쟁력 강화의 정책적 기반 구축, iii) 조세의 효율과 공평을 제고하고 소득재분배 기능을 강화하는 한편, 건전재정을 뒷받침하는 사회적 기반 조성 등이다.

그러나 이 연구는 부동산 관련세제 전반에 대한 정비·개선을 시도한 관계로 부분적으로 소홀히 다루어진 분야가 있다. 특히 보유과세 강화와 취득과세 경감은 재정적 균형차원에서 심도 있는 분석을 요하며, 향후 중장기 대안들에 대해서는 보다 구체적인 방안을 제시하는 후속연구가 요구된다.

참고문헌

- 건설교통부·건설기술연구원. 2001. 6. 「21세기 정보화시대의 토지정책방향」.
- 건설부. 1985. 10. 「주택정책에 관한 연구(3): 주택관련 세제 및 금융」.
- 경제정의실천시민연합. 2003. 9. 16. 「종합부동산세 신설 어떻게 볼 것인가: 정부의 부동산 보유세 개편방안 평가와 올바른 방향 모색 토론회 자료」.
- 곽태원. 1993. “부동산 양도소득세의 동결효과와 그 해소 방안”. 「서강경제논집」 제22권. 서강대학교 경제학연구원. pp1-15.
- 국중호. 2002. 12. 「한일 지방세 구조와 세부담 특성비교」. 한국조세연구원.
- 국토연구원. 2003. 1. 「통합·선진국가 실현을 위한 국토부문 정책과제」.
- 국토연구원 토지·주택연구실. 2002. 9. 「토지·주택시장의 현안 및 대응방안」.
- 권강웅. 2003. 4. “부동산보유세제의 방향”. 「월간조세」. (주) 영화조세통람. pp49-71.
- 권명철. 2002. 2. “양도소득세제 개선에 관한 연구 ; 기준시가과세제도를 중심으로”. 「재정정책논집」 제4집 제1호. 한국재정정책학회. pp175-201.
- 권미수. 1997. “한국의 토지세제의 지가안정효과분석”. 「경제학연구」 v.45 n.2. 한국경제학회. pp99-127.
- 김경환. 1991. 5. “재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과분석”. 「재정논집」 v.5. 한국재정학회. pp41-67.
- 김기욱. 2000. “종합토지세제의 개편방향”. 「중앙행정논집」 v.14 n.2, 중앙행정학연구회 (중앙대학교 국가정책연구소). pp161-181.
- 김대영·조기현. 1999. 「지방세체제 조정의 재정효과 분석」. 한국지방행정연구원.
- 김명숙. 1994. 「재산보유세의 귀착 ; 재산세의 소득분배효과에 대한 재고찰」. 한국조세

연구원.

- 김명숙. 1989. "양도소득세의 공급동결효과와 개선방향". 「한국개발연구」 제11권 제4호. 한국개발연구원. pp3-22.
- 김유찬 편. 1998. 2. 「조세정책에 대한 OECD의 논의와 대응방향」. 한국조세연구원.
- 김재형 외. 1995. 「건설산업관련 금융 및 조세제도의 현황과 과제」. 국토개발연구원.
- 김정호. 1988. "재산세의 전가 : 토지분을 중심으로". 「지방행정연구」 v.3 n.3. 한국지방행정연구원. pp3021-3027.
- 김철영 외. 2000. 11. "취득세와 등록세제의 부과문제에 관한 연구". 「기업경영연구」 제13집. 한국기업경영학회. pp189-205.
- 노영훈. 1997. 『건물분 재산세의 개편방안 연구』. 한국조세연구원.
- 문형표·강문수 편. 2002. 12. 「2002년도 국가예산과 정책목표」. 한국개발연구원.
- 박정수. 2001. "부동산 취득세 및 등록세 과세표준 현실화방안 연구". 「세무학연구」 제18권 제2호.
- 박현주. 2003. 6. 23. "실거래가액 기준의 부동산과세체계 확립으로 부동산 거래의 투명화 기반을 구축". 「국토정책Brief」 제19호. 국토연구원.
- 박현주 외 3인. 1998. 「토지공개념관련제도의 종합평가와 향후과제」. 국토개발연구원.
- 배인명. 2003. 8. "재정분권화의 현실과 개혁방안". 「현대사회와 행정」 제13권 제2호, 한국국정관리학회. pp55-82.
- 부동산보유세개편추진위원회. 2003. 10. 31. 「부동산 보유세제개편 세부추진계획」. 재정경제부·행정자치부
- 손경환. 2001. 10. "양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과". 「국토연구」 제32권. 국토연구원. pp159-170.
- 손경환. 1995. 12. 「주택취득관련세제의 시장효과」. 국토개발연구원.
- 손경환·김혜승. 2003. 4. 「주택종합계 획수립 연구」. 국토연구원.
- 손재영. 1992. "토지보유과세강화의 당위성에 대한 검토". 「한국개발연구」 v.14 n.3. 한국개발연구원. pp49-72.
- 손재영. 1991. 1. 「토지제도개혁의 예상효과와 정책방향」. 한국개발연구원.
- 유경준·김대일. 2002. 「외환위기 이후 소득분배구조변화와 재분배정책효과 분석」. 한국개발연구원.

- 윤주현 외 3인. 1998. 「주택시장구조 변화와 신주택정책 방향」. 국토개발연구원.
- 이규방. 1989. 8. "주택관련조세의 시장효과". 「주택금융」 통권 112호, 한국주택은행. pp5-19.
- 이영희·리취문. 2000. 「재산세 과표산정체계의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 이성욱 외 2인. 1993. 「토지세제의 평가와 향후 정책방향」. 한국조세연구원.
- 이인실. 2003. 9. 「자본이득과세 연구」. 한국경제연구원.
- 이정식 외. 1996. 「토지정책의 발전방향에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 이중희. 1992. 「주택경제론」. 서울 : 박영사.
- 이진순 외 2인. 1996. 「한국의 토지세제」. 한국조세연구원.
- 임덕호. 1999. 5. "도시구조의 변화와 조세의 효율성 검증". 「경제연구」 제20권 제1호. pp159-179.
- 임덕호. 1992. 8. "토지세의 비중립성에 관한 연구 ; 도시구조의 변화를 중심으로". 「국제 한국인경제학자학술대회 논문집」.
- 장오현. 1992. "한국의 재산세 귀착에 관한 실증연구". 「재정논집」 Vol.6. 한국재정·공공경제학회. pp67-94.
- 재정경제부. 2002. 5. 「조세개요」.
- 재정경제부 세제발전심의회위원회 재산과세분과위원회. 1998. 6. 「부동산세제 개선방안」.
- 재정경제부·행정자치부·건설교통부·기획예산처·금융감독위원회·국세청·서울특별시·경기도. 2003. 10. 29. 「주택시장안정 종합대책」.
- 재정경제원·한국개발연구원. 1997. 9. 「열린 시장경제로 가기 위한 국가과제 ; 21세기 새로운 도약을 위한 준비」. 한국개발연구원.
- 정유석. 1999. "세원별 조세부담률의 국제비교". 「회계정보연구」 Vol.11. 한국회계정보학회. pp153-176.
- 조동철. 2003. 7. 4. "저금리 시대의 부동산가격과 통화·조세정책에 대한 시사점". 「KDI 정책포럼」 제166호. 한국개발연구원.
- 지대식. 2002. "토지 분야 규제개혁 추진방안". 「지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안 (Ⅲ)」. 산업연구원. pp987-1255.
- 지대식. 1993. 「토지 상속과세의 정책효과 제고방안」. 국토개발연구원.
- 최막중·지규현·조정래. 2001. 7. "주택금융 제약이 주택소비규모와 점유형태 선택에 미치는

는 영향에 관한 실증분석". 「주택연구」 제36권 제7호. 한국주택학회.
통계청 자료관리과. 2002. 12. 「통계로 본 OECD국가속의 한국」.
한국감정평가연구원. 2003. 6. 4. 「부동산정책의 당면과제 심포지움 발표자료」.
한국조세연구원. 2003. 7. 「조세·재정통계의 국제비교」.
한국조세연구원. 2002. 1. 「OECD 국가의 최근 조세개혁 논의 동향」.
한국조세연구원·지방행정연구원. 2003. 9. 「부동산 보유세제 관련 정책토론회 자료」.
한국지방재정학회. 2003. 2. 22. 「새 정부의 지방재정개혁 ; 춘계세미나 발표자료」.
행정자치부. 2002. 12. 20. 「2003년도 건물과표 조정기준」.
행정자치부. 2001. 11. 27. 「2002년도 취득세·등록세(토지분) 적용비율 결정고시 기준」.
행정자치부 지방세정담당관실. 2003. 11. 25. 「세대별 주택소유현황 발표자료」.
행정자치부 지방세정담당관실. 2002. 5. 4. 「2002 종합토지세 과표 적용비율 결정기준」.
현진권 편. 1996. 4. 「조세정책과 소득재분배」. 한국조세연구원.

國土交通省總合政策局宅地課. 2002. 6. 19. 「『今後の土地税制のあり方に關する研究會』中間とりまとめについて」.

渡辺智之·近藤賢治. 2002. 6. 「地方財政システムの國際比較」. 財務省 財務總合政策研究所.

柴田敬司 外 4人. 2001. 6. 「諸外國の地方税財政制度調査報告書」. 財務省 財務總合政策研究所.

野村總合研究所. 1991. 「地價と詳細都市計劃」.

日本 財務省. 「税制ホームページ」. (www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/syuzei.htm).

日本 總務省. 「地方税制度」. (www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html).

財務省 税制調査會. 2002. 6. 「あるべき税制の構築に向けた基本方針」.

青野勝廣. 1991. 土地税制の經濟分析. 東京 : (株) 勁草書房.

Aaron, Henry J. 1975. *Who Pays the Property Tax? : A New View*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.

Aaron, Henry J. 1974. 5. "The Property Tax : Progressive or Regressive? 'A New View of Property Tax Incidence'". *American Economic Review* Vol. 64 No. 2.

- Bahl, Roy. 1995. "The Decentralization of Government", *50 Years of Public Finance in Korea: Retrospection and Perspectives*. Korea Public Finance Association. pp25-61.
- Bird, Richard M. and Enid Slack. 2002. 3. *Land and Property Taxation: A Review*, World Bank.
- Dalsgaard, Thomas. 2000. *The Tax System in Korea: More Fairness and Less Complexity Required*. Economic Dep't Working Papers No. 271. Paris : OECD.
- Inland Revenue(UK). *National Statistics*. (www.inlandrevenue.gov.uk/stats/index.htm).
- Internal Revenue Service, Department of the Treasury(USA). *Tax Statistics*. (www.irs.ustreas.gov/taxstats/index.html).
- Japan Tax Bureau, Ministry of Finance. 2003. *An Outline of Japanese Taxes 2001 · 2002*.
- Lincoln Institute of Land Policy. 1991. *International Conference on Property Taxation and its Interaction with Land Policy*. Cambridge : LILP.
- McLure, Charles E., Jr. 1975. "General Equilibrium Incidence Analysis : The Harberger Model after Ten Years". *Journal of Public Economics* Vol. 4.
- McLure, Charles E., Jr. 1977. 3. "The 'New View' of the Property Tax : A Caveat". *National Tax Journal* Vol.30 No.1.
- McLure, Charles E., Jr. 1979. "The Relevance of the New View of the Incidence of the Property Tax in Less Developed Countries". R. W. Bahl(ed.). *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*. University of Wisconsin Press.
- Mieszkowski, P. M. 1967. 6. "On the Theory of Tax Incidence". *Journal of Political Economy* Vol. 75.
- Mikesell, John L. 1982. *Fiscal Administration ; Analysis and Applications for the Public Sector*. Homewood : Dorsey Press.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice 5th ed*. McGraw-Hill Book Company.
- OECD. 2000. *Revenue Statistics of OECD Member Countries*.
- OECD. *Taxation, Statistics, Data and Indicators*. (www.oecd.org/statisticsdata/).
- Weistroffer, H. Roland et al. 1999. "A multi-criteria approach to local tax planning". *Socio-Economic Planning Sciences* 33. Pergamon. pp301-315.

SUMMARY

A Study on Readjusting & Improving Real-Estate Based Tax Systems

Dae-Sic Ji, Soo Choi

Kyung-Hwan Sohn(Advisor)

This study aims to provide synthetically readjusting and improving alternatives of Korean real-estate based tax systems by taxation type(taxes on acquisition, holding and transfer of real estate, especially land and housing), in order to cope with the changes of socio-economic condition and its policy environment.

It takes a general view of the present situation of Korean real-estate tax systems, inquires into the same systems of major OECD member countries' within the context of comparative study, analyzes the operational problems of Korean systems and the impacts of recent governmental tax reforms, and finally presents the readjusting & improving alternatives of the systems.

Chapter 2 presents the outline of Korean systems and their revenue distribution by taxation type, and the institutional contents of main taxes. They consist of tax revenue in order of acquisition, holding and transfer.

The main taxes are identified 5 tax items(Acquisition Tax, Registration Tax, Property Tax, Aggregate Land Tax, and Capital Gains Tax).

Chapter 3 reviews the situations of real-estate tax burdens and the related tax systems in 5 OECD member countries(UK, France, Germany, USA, and Japan), and draws some special mentions and policy suggestions out of the systems by taxation type. In Korea, as the share of real-estate based taxes in total tax revenues is higher than anywhere else in the OECD, so taxes on real-estate acquisition raise more revenue than anywhere else in the OECD.

Chapter 4 analyzes the operational problems of the 5 Korean main tax systems by taxation type, reviews recent governmental tax reforms against unstable real-estate market situations. The major problems are as follows : too high acquisition taxation, too low effective tax rates in holding taxation, overuse of capital gains taxation on anti-speculation & reflation, etc. Recent governmental tax reforms can be recognized as to curb the real-estate speculation through middle & short-term taxation strengthening measures on capital gains and excessive possession.

Chapter 5 provides the theoretical basis for analyzing the economic effect of real-estate based taxes on the real estate market, and empirically analyzes the impacts of recent governmental tax reforms. In particular, using a real-estate demand-supply model, it reveals the impacts of recent taxation measures on real-estate demand & price, and gives supplementary reviews on the shift-incidence effect of holding taxation and the lock-in effect of capital gains taxation.

Finally, Chapter 6 presents the readjusting & improving alternatives of Korean real-estate based tax systems, as the conclusion of this study. On the basis of the above reviews & analyses, It takes a basic position for the system reforms, and suggests long-term & short-term alternatives by taxation type, including the expected side-effects & their solving remedies.

부 록

주요 선진국의 지방재정제도 개요 검토

1. 영국

1) 세수구조⁷³⁾ 및 지방세제 개관(부동산보유과세 특화형 지방세제)

- 영국은 소득과세, 소비과세, 상속·증여과세 등 거의 모든 과세베이스가 국세로 되어 있고, 지방세로서는 부동산보유과세만이 존재하여 지방세의 비중이 극단적으로 작음 ; 1998년 현재 지방세입(歲入) 중 세수(稅收)비율은 약 12%로 매우 낮은 바, 그 세목은 카운실세(Council Tax, 주거용 자산세)만으로 되어 있음
- 부동산보유과세의 58%는 사업용 레이트(NDR : Non-domestic Rates)⁷⁴⁾로서 국세로 되어 있으나, 이는 국고로 납부된 후 지자체에 분배되는 양여세적 성격을 갖음 → 따라서 실질적으로 부동산보유과세의 전부는 지방의 세입으로 되어 있음
- 이와 같이 부동산보유과세는 지방에 특화된 것으로 되어 있지만, 그 이외는 모두 국세로 되어 있어 국세·지방세간 과세베이스의 중복은 없음⁷⁵⁾ → 전통적으로 지방의 세율설정권에 대한 의식이 강해, 국가가 지방의 세율설정에 개입해야 되는 세목은 지방세로서 부적당하다는 등의 이유로 지방소득세의 도입이 보류됨

73) 여기에서 관심의 초점은, 과세베이스 종류별 국세·지방세의 점유상황이다. 이하 같다.

74) 법인 등의 사업용 자산세로서, '비주거용 레이트'라고도 한다.

75) 1970년대 지방의 재정난을 배경으로 하여 지방소득세의 도입논의가 있었으나, 과세베이스 공유 시 국가가 경제정책의 일환으로 국세의 세율을 조정하는 경우 그 효과로 인해 지방세가 저해될 우려가 있다는 문제점이 지적되었다.

2) 지방재정조정제도

- 영국에서는 행정서비스의 수준 차에 의해 발생하는 세율격차는 수익자부담의 관점에서 일반적으로 받아들여지고 있으나, 세원의 편재나 특수수요의 존재 등과 같이 자치단체나 지역주민에 대해 비재량적 요인에 의한 세율격차는 지역간 공평성을 손상하는 것이므로 이에 대해서는 일반교부금에 의한 조정이 필요한 것으로 되어 있음
- 1999년도 현재, NDR과 세입원조교부금의 두 가지로 구성된 일반교부금은 전체 지방세입의 38%(이 중 39.5%는 NDR에 의한 교부총액)를 점유

2. 프랑스

1) 세수구조

- 개별소비과세에서 약간의 과세베이스의 중복이 있기는 하지만, 기본적으로는 영국과 마찬가지로 부동산보유과세가 지방에 할당된 것 이외에는 모두 국세로 되어 있음⁷⁶⁾
- 과거에는 지방에도 일반소비과세(소매매상세)가 존재했으나, 국세인 부가가치세와 과세베이스가 중복되는 것이 문제시되어 1966년에 폐지(이로 인한 지자체의 세수감소분은 국가의 교부금으로 조치되었음)

2) 지방세제의 개관

- 지방세입에서 점하는 지방세수의 비율은 39% 정도이며, 세목은 국가의 법률에 의해 규정되고 있어 지방에 의한 독자적 세목창설의 여지는 없음
- 세목의 수는 대단히 많아 1998년 현재 53개 세목으로 되어 있으나, 이 중 자산의 임대가격을 과세베이스로 하는 주요 4세(주거세, 기건축지 부동산세, 미건축지 부동산세, 직업세)가 73%를 점하고 있음⁷⁷⁾

76) 이 밖에 지방세로는 사업자의 지불급여에 대한 과세도 존재하나, 이는 2004년도까지 단계적 폐지가 결정되어 있다.

77) 기건축지 부동산세의 부가세인 가정용 쓰레기처리세도 추가하면 전체 지방세수의 78%나 된다.

<부표 1-1> 프랑스 지방세수의 세목별 구성비(1998)

주거세	16%	직업세	37%	가정용쓰레기처리세	4%
기건축지 부동산세	19%	부동산공시·등기세	6%	자동차세	3%
미건축지 부동산세	1%	공공교통세	5%	기타	8%

자료 : 財務省 財務總合政策研究所. 2001. 6. 「主要國の地方稅財政制度」

3) 지방세의 과세권

- 지방세는 국가의 법률로써 규정되어 있어 자치단체가 독자적으로 세목을 창설할 수는 없지만, 세율에 관해서는 법정세율이 설정된 세목도 있으나 자산관련 주요 4세 등 대부분의 세목에서는 몇 가지 제한 하에서 자치단체의 세율설정권이 인정되고 있음
- 국가에 의한 세율제한은 고세율에 대한 제한, 법인과세 강화에 대한 제한, 주민과세 경감에 대한 제한의 세 가지로 대별할 수 있는데, 이들 세율제한에 관한 주요 규정은 다음과 같음

<부표 1-2> 프랑스의 지방세 세율제한에 대한 주요 규정

구분	국가에 의한 세율제한의 내용	비고(적용 지자체)
고세율에 대한 제한	-주거세, 기건축지 부동산세, 미건축지 부동산세의 세율은 전년도 의 도(道)내 시읍면 평균세율과 전국 시읍면 평균세율 중 높은 쪽의 2.5배를 초과해서는 안 됨	시읍면
	-직업세는 전년도의 전국 평균세율의 2배를 초과해서는 안 됨	
법인과세 강화에 대한 제한	-법인과세인 직업세의 증세는 주민과세인 주거세의 증세율을 초 과해서는 안 됨	시읍면 및 도
	-직업세의 증세는 법인·주민 혼합과세인 기건축지 부동산세의 세 율의 평균인상률을 초과해서는 안 됨	지역
주민과세 경감에 대한 제한	-주거세의 감세는 직업세의 세율도 같은 비율 이상으로 인하하지 않고서는 안 됨	시읍면
	-기건축지 부동산세의 감세는 직업세의 세율도 같은 비율 이상으 로 인하하지 않고서는 안 됨	시읍면 및 도

주 : 이밖에도 주요 4세간의 불균형 증감세를 규제하는 방법으로, 선거권을 갖는 주민에 대한 안이한 감세와 선거권을 갖지 않는 법인에 대한 안이한 증세가 금지되어 있음.

4) 재정조정제도

- 지방세입의 약 40% 정도가 국가로부터의 일반교부금으로 되어 있는데, 일반적으로 교부총액은 특정 세수를 연계시키는 방법이 아니라 거시경제지표를 토대로 한 전년 대비 신장률로 결정되며, 지방에 대한 교부금의 분배기준으로는 재정력(potentiel fiscal) 및 재정노력(effort fiscal) 등의 주요 지표가 사용됨
- 재정력 : 전국 평균세율을 적용한 경우의 주요 4세의 세수액으로서, 통상 주민 1인당 금액이 사용됨 → 이 값이 작을수록 교부액이 커지게 되므로, 세입 균등화의 효과가 있음
- 재정노력 : 각 자치단체가 주거세 등의 주민과세를 어느 정도 행하고 있는가를 가리키는 지표 → 재정력과는 반대로, 주민과세에 의한 세수가 클수록 교부금도 증액되는 구조임(산식 : “직업세를 제외한 주요 3세의 당해 자치단체 세수액” ÷ “직업세를 제외한 주요 3세의 전국평균세율에 의한 당해 자치단체의 세수”)

3. 독일

1) 세수구조

- 부동산보유과세-시읍면, 상속·증여과세-주(州), 개별소비과세-연방으로 되어 있으나, 개인·법인 소득과세와 일반소비과세의 3개 과세베이스가 연방·주·시읍면으로 중복되어 있어 과세베이스 면에서 중복이 많음
- 개인소득과세와 일반소비과세는 연방·주·시읍면이 각각 별개의 세목으로 과세하는 것이 아니라 공동세(共同稅, Gemeinschaftsteuer)인 소득세와 부가가치세로 과세되며, 또 법인소득과세 중 연방분과 주분(州分)은 주로 공동세의 하나인 법인세에 의해 과세되고 있음(단, 시읍면의 법인소득과세는 영업세라는 별개의 세목으로 과세)

2) 주·지방세제의 개관

- 세입에서 점하는 세수비중(*98년도)은 주정부가 58%, 시읍면⁷⁸⁾이 32%

78) 독일에는 주와 시읍면 사이에 시읍면 연합으로서 자치단체 조직인 군(Kreis)이 있으나, 재정통계상에는 통상 시읍면과 일체로서 취급되어 있다.

- 연방·주·시읍면에서 세수를 분합(分合)하는 공동세가 전체 세수에서 점하는 비율이 주정부 82%, 시읍면 45%로서, 세목별 세수비중의 대종을 차지
- 기타 세목으로는 주세(州稅)로 자동차세(5%), 부동산취득세(3%), 상속세(2%) 등이 있고, 시읍면세로는 영업세(38%), 부동산세(15%) 등이 있음

<부표 1-3> 독일의 주·시읍면 지방세수의 세목별 구성비('98)

주 세		시읍면세	
공동세	82%	공동세	45%
자동차세	5%	영업세	38%
부동산취득세	3%	부동산세	15%
상속세	2%	지역적 개별세	1%
기타	8%	기 타	1%

자료 : BMF. 2000. Finanzbericht.

3) 주·시읍면의 과세권

- 기본법상 관세에 대한 입법권은 연방에 한정되어 있고, 또 그 외 세목에 대해서도 연방은 법적 또는 경제적 통일의 필요성이 있는 경우 입법권을 행사하게 됨
- 현재 주세(州稅)는 연방법에 규정되어 있어 과세표준의 산정방법이나 세율에 대한 주정부 독자적인 재량의 여지는 없으나, 연방법의 제정에는 각 주정부의 대표로 구성되는 연방참의원의 동의가 필요하고 주정부 스스로가 조세의 입법과정에 관여하고 있다는 점에서 과세자주권이 결여되어 있다고 할 수는 없음
- 시읍면세 중에서 연방법에 규정되지 않은 세목에 대해서는 주정부에 입법권이 인정되고 통상 이 권한은 주법에 따라 시읍면에 이관되어 있기 때문에 시읍면에 의한 독자적인 세목의 신설이 가능하며,⁷⁹⁾ 또 영업세·부동산세 등과 같이 연방법에 규정되어 있는 세목에 대해서도 시읍면이 자유롭게 세율을 설정 가능 → 기본법상 시읍면의 자치권은 재정상 자기책임 원칙과 함께 부여되어 있기 때문에, 주정부에 비해 시읍면에 광범한 재량권을 보장

79) 실제로 견세(犬稅)·오락세·음료세·수렵세 등이 과세되고 있는데, 1998년도 이들 지역적 개별세의 세수는 전체 세수의 1.1%에 불과하다.

4) 재정조정제도

- 연방이 주정부에 사용용도를 특정하지 않고 교부하는 일반교부금(연방보충교부금)은 주정부 세입의 4.7%(’98년도)에 불과하나, 연방자금에 의한 조정 이외에도 주 상호간의 조정교부금과 부가가치세의 주간(州間) 배분에 의한 조정이 이루어지고 있음
- 주 상호간의 조정교부금에 의한 조정 : 부유한 주에서 빈곤한 주로 재원을 이전시키는 수평적인 조정제도
- 부가가치세의 주간(州間) 배분 : 공동세 주분(州分) 중에서 부가가치세 세수를 징세지 기준이 아니라 주의 인구나 재정력 등의 지표로써 각 주에 분배함으로써 재정조정적인 역할을 수행

4. 미국

1) 세수구조

- 개인·법인 소득과세-연방, 일반소비과세-주, 부동산보유과세(재산세)-지방정부 중심의 기본구조로 되어 있으나, 특히 주정부는 광범한 과세권을 배경으로 하여 거의 모든 과세베이스에 걸쳐 과세 → 지방정부가 자산보유과세를 거의 독점하고 있는 것 외에는, 과세베이스의 중복이 많음
- 연방정부가 일반소비과세를 과세베이스로 하고 있지 않는 것은 독일 등 여타 연방제국가와 다른 점이나, 지난날 연방정부에 의한 일반소비과세 도입시도는 있었음 → 소매매상세와의 경합을 피하고 싶은 주정부의 반대 등에 의해 무산⁸⁰⁾

2) 주·지방세계의 개관

- 세입에서 점하는 세수비중(’96년도) : 주 43%, 지방정부 34%
- 주정부는 소매매상세(33%)·개인소득세(32%) 중심,⁸¹⁾ 지방정부는 재산세

80) 연방 부가가치세의 도입·창설 시도는 1972년 ACIR(정부간관계자문위원회, Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 제안과 1979년과 1990년에 각각 의회에 제출한 법안을 들 수 있는데, 이들은 모두 주정부의 반대와 기타 정치정세에 의해 실현되지 못했다. 현재 연방의 소비과세는 연료세와 주세 및 담배세 등의 개별소비과세로 행해지고 있다.

81) 개인·법인 소득세와 소매매상세 등은 모든 주에서 과세되고 있는 것은 아니다. 예컨대, 알래스카주

(73%) 중심으로 되어 있음

<부표 1-4> 미국의 주·지방정부 지방세수의 세목별 구성비('97)

구분	개인소득세	법인소득세	소매매상세	개별간접세	자동차면허세	재산세	기타
주	7%	7%	33%	16%	3%	2%	7%
지방정부	5%	1%	11%	5%	-	73%	5%

자료 : 財務省 財務總合政策研究所, 『主要國の地方稅財政制度』, 2001. 6.

3) 과세권

- 주정부는, 수출입세의 금지 등과 같이 연방헌법에서 명시적으로 규제하고 있는 것을 제외하고는, 독자의 과세권을 갖기 때문에, 과세베이스나 세율 등 세제상의 모든 규정을 스스로 설정 가능
- 지방정부는 주헌법 등으로 정해진 조직으로서 그 과세권은 주정부로부터 위양(委讓)되는 형태⁸²⁾를 취하기 때문에 주정부로부터 위양을 받은 대로 지방정부가 독자적인 과세베이스나 세율을 설정할 수도 있으나, 통상적으로는 주정부가 세목을 설정하고 세율에 대해서만 일정한 제한의 범위 내에서 지방정부에 자유도가 인정되고 있는 예가 많음

4) 재정조정제도

- 상·하위 각 5개 주의 1인당 주(州)세수 비교('96년도) : 전체 주평균과 대비하여 상위 5개 주 1.408배, 하위 5개 주 0.727배로, 상·하위간 2배 가까운 세수 격차 발생
- 이와 같이 커다란 격차가 있음에도 불구하고, 미국에는 주간 재정력을 조정하는 제도가 없음⁸³⁾ ; 연방정부로부터 재원이전이 주정부 세입의 21%('96년도)를 차지하지만, 이는 모두 사용용도 또는 지출분야가 특정된 특정보조금이며 재원이 부족한 주에 기계적으로 배분하는 제도는 아님⁸⁴⁾

에서는 개인소득세와 소매매상세, 네바다주에서는 개인·법인 소득세가 과세되고 있지 않다.

82) 주정부는 지방정부에 위양된 권한을 언제라도 돌려받을 수 있다.

83) 미국에서도 과거 일정기간(1972~1986년)에 연방자금의 사용용도를 특정하지 않고 주·지방정부에 교부하는 일반세입분여제도(General Revenue Sharing)가 존재하고 있었다.

5. 일본

1) 세수구조

- 부동산보유과세(고정자산세, 도시계획세)는 지자체가, 상속·증여과세는 국가가 각각 전담하여 과세⁸⁵⁾
- 그러나 개인·법인 소득과세는 국가(소득세·법인세)와 지방(주민세 소득할·법인세할 및 사업세)이 과세베이스를 공유하여 대략 국가·지방 6:4의 비율로 세수를 점유하고 있으며, 일반소비과세(소비세·지방소비세)와 개별소비과세도 소득과세와 마찬가지로 국가·지방이 과세베이스를 공유해 각각 8:2, 7:3의 비율로 세수를 점유 → 조세체계상 많은 과세베이스에서 국세·지방세가 중복되어 있는 특징을 보임

2) 지방세수의 구성

<부표 1-5> 일본 지방세의 세수구성(1998년)

구분 (주요 세목)	개인소득과세 (주민세 소득할)	법인소득과세 (주민세 법인세할, 사업세)	소비과세 (지방소비세 등)	자산보유과세 (고정자산세, 도시계획세 등)	기타
세수 구성비	26.5%	20.7%	20.8%	31.1%	1.0%
도부현세 (Prefectural Taxes)	도부현민세, 사업세		도부현담배세 골프장이용세 지방소비세 특별지방소비세 경유교부세	자동차세 도부현고정자산세	부동산취득세 자동차취득세 수렵자등록세 입렵세 광구세
시정촌세 (Municipal Taxes)	시정촌민세		시정촌담배세 입탕세	고정자산세 경자동차세 특별토지보유세 사업소세 도시계획세 수리지역세 택지개발세	광산세 등

자료 : OECD, *Revenue Statistics(1965~2000)*. Japan Tax Bureau, Ministry of Finance, *An Outline of Japanese Taxes 2001·2002*.

84) 주(州)세수에 연방보조금을 더한 것을 기준으로 상·하위 각 5개 주를 비교하더라도, 전체 주평균 대비 상위 5개 주 1.401배, 하위 5개 주 0.814배로 여전히 커다란 격차가 존재한다.

85) 국세로서도 토지나 임차권에 대해 과세하는 지가세(地價稅)라는 세목이 있으나, 1998년부터 적용이 정지되어 있다.

- 일본의 지방세는 매우 다양하여 소득·소비·자산 등 거의 모든 과세베이스에서 20%를 넘는 세수 구성비를 보임
- 부동산 관련세목의 지방세수 비중('98년) : 도부현세 중 부동산취득세 4.1%, 고정자산세⁸⁶⁾ 0.1%인 반면, 시정촌세 중 고정자산세 43.8%, 특별토지보유세 0.3% 등임

3) 지방세의 과세권

- 일본은 단일제국가로서 지방정부의 과세자주권이 약하며, 일부 세목창설권이 제한적으로 인정된다고는 하지만 그에 의한 세수규모는 매우 작음('98년 지방세수의 0.06%)
- 과세자주권을 판단하는 보다 중요한 지표로서 세율설정권⁸⁷⁾을 살펴보면, 실제에 있어서 대부분의 세목에 대한 세율설정권은 “재정상 특별한 필요가 있는 경우”로 국한되어 있기 때문에, 자치단체간 세율격차가 적어 전국적으로 거의 균일한 세부담수준을 실현
- 다만, 부동산 관련 주요세목으로서 고정자산세의 세율이 제도적으로 법정표준세율(1.4%)과 함께 제한(상한)세율(2.1%)로 되어 있음은 주목할 만함⁸⁸⁾

4) 재정조정제도

- 일본의 자치단체간 재정력을 조정하는 일반교부금⁸⁹⁾에는, 국가로부터의 재원이전 중에서 일반재원으로 분류되는 지방교부세·지방양여세·지방특별교부금이 있음

86) 대규모 상가자산(일정규모 이상의 공장, 발·변전소 등)이 소재하는 도부현에 발생하는 조세이다.

87) 일본의 지방세목을 세율설정권의 관점에서 유형을 분류하면, i) 법정세율이 설정되어 지방의 세율설정권이 없는 세목(지방소비세, 담배세 등), ii) 법정의 표준세율과 제한세율이 설정되어 그 제한의 범위 내에서 지방에 세율설정권이 있는 세목(고정자산세, 도도부현민세 및 시정촌민세의 법인세할, 법인균등할, 사업세 등), iii) 법정 표준세율이 설정되어 지방에 세율설정권이 있는 세목(도부현민세 및 시정촌민세의 소득할·개인균등할 등)의 세 가지 유형으로 나누어볼 수 있다.

88) 이에 따라 지자체는 추가로 0.7%의 범위 안에서 고정자산세 강화를 위한 세율설정권이 있다고 할 수 있다.

89) 국가로부터 지방에 대한 재원이전은 일반교부금(General Grant, General Purpose Transfer)과 특정보조금(Specific Grant, Specific Purpose Transfer)이 있으나, 일반적으로 후자는 특정사업의 실제사업비 등을 고려해서 교부되는 것이지 지자체의 재정력을 조정한다고 하는 관점에서 교부되는 것은 아니다.

- 이들 일반교부금이 지방세입(歲入)에서 점유하는 비중('99년도)은 약 21%(지방교부세 20.1%, 지방양여세 0.6%, 지방특별교부금 0.6%)이며, 지방교부세가 중심적인 재정조정기능을 수행
- 1인당 지방세수 상·하위 각 5현의 평균격차 비교('99년도) : 전체 현평균과 대비하여 상위 5현 131.0%, 하위 5현 71.4%인데 비해, 일반교부세⁹⁰⁾를 포함하면 상위 5현 87.2%, 하위 5현 122.2%로 역전
- 시정촌 수준에서 대도시·기타 시·정촌별 1인당 지방세수(또는 일반교부세 포함) 평균격차 비교('99년도) : 전국평균과 대비하여 대도시 150.9%, 기타 시 93.0%, 정촌 67.5%인 반면, 일반교부세를 포함하면 대도시 118.6%, 기타 시 84.9%, 정촌 120.9%로서 세수가 적은 정촌이 시를 역전

90) 지방교부세는 공식에 따라 배분되는 보통교부세와 보통교부세 산정상 고려되지 못한 특수사정을 고려해 배분되는 특별교부세가 있는데, 여기서는 세입세출차액 보전방식을 채택하는 전자만을 고려하였다.

국토연 2003-29 · 부동산 관련 세제의 정비·개선방안 연구

글쓴이 · 지대식, 최 수 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-263-8

<http://www.krihs.re.kr>

©2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

『이 도서의 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)은
e-CIP 홈페이지(<http://www.nl.go.kr/cip.php>)에서
이용하실 수 있습니다(CIP제어번호: CIP2004000161).』