

우명동 교수지도
석사학위 청구논문

우리나라 부동산 보유세 부담분석

2006

성신여자대학교 대학원
경제학과
김성향

우리나라 부동산보유세 부담분석

우명동 교수지도

이 논문을 석사학위논문으로 제출함

2005년 11월

성신여자대학교 대학원

경제학과

김성향

인 준 서

김성향의 석사학위 논문으로 인준함.

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

성신여자대학교 대학원

논문개요

최근 우리나라의 경우 특정지역의 부동산가격이 폭등하면서 그에 따라 정부는 부동산시장의 과열을 진정시키기 위한 대책을 추진하게 되었다. 구체적으로 정부는 2002년 1월8일과 1월 16일 분양권 전매 제한과 세무조사 강화등을 내용으로 하는 부동산시장 가격안정정책을 시작으로 2004년 10월까지 지속적으로 부동산시장의 투기수요 억제정책을 추진하였다. 그 결과 2005년 1월 5일 지방세법의 대폭적인 개정과 함께 국제인 종합부동산세(종합부동산세법의 제정)가 신설되었다. 이러한 개정배경에는 기존부동산 보유세가 지역간 세부담 불균형으로 인한 공평성 문제와 부동산투기억제 기능에 한계가 있다는 것이다.

본 논문에서는 2003년 이래 부동산 관련세제 개편사항들을 정리하고 2005년 개정 전 부동산의 투기억제기능과 공평성의 관련 문제점들을 분석하고 개정 후의 개선 사항 및 세부담의 변화를 검토하였다.

개정전 부동산세제하에서는 낮은 과표현실화율로 인하여 낮은 세부담으로 투기억제기능에 기여하지 못하고, 건물과 토지의 분리과세로 동일시가간 서로 다른 세부담을 가져 불공평성등이 야기되었다. 이런 문제점들을 개선하여 개정후의 부동산세에서는 과표현실화율을 높여 세부담을 증가시키고, 건물과 토지를 통합과세하여 동일시가간 서로 다른 세부담의 문제점을 제거하고자 하였다.

그러나 개정후 부동산세제하에서 중저가의 주택을 소유한 자는 세부담이 증가한 반면, 고가의 주택을 소유한 자는 오히려 세부담이 낮아지는 현상이 발생하였으며, 부동산의 유형에 따라 상이한 과세표준결정방식을 적용함으로써 부동산 유형간의 조세공평성을 침해할 소지를 갖고 있는 것으로 분석되었다.

목 차

I 장. 서 론		
제1절 연구목적	1	
제2절 방법과 범위	2	
II 장. 부동산투기억제와 공평성확보의 경제적 근거		
제1절 투기억제의 경제적 근거		
1. 투기의 개념과 투기발생원인	3	
2. 토지투기억제의 경제적 근거	8	
제2절 공평성확보의 경제적 근거		
1. 공평 개념의 다양성	7	
2. 공평성의 경제적 기준	12	
III 장. 우리나라 부동산보유세 부담분석		
제1절 투기억제관련 부동산보유세제도 연혁		
1. 2003년 9·1 부동산보유세제 개편방안	13	
2. 2003년 10·29 주택시장안정 종합대책	15	
3. 2003년 행자부의 2004년 건물과표 조정권고안	16	
4. 2005년 종합부동산세법 제정	16	
제2절 개정전 부동산보유세의 부담분석		
1. 부동산투기억제 효과분석	20	
1) 과표현실화율	21	
2) 재산세 및 종합토지세 부과 현황	22	
3) 다주택 보유에 유리한 재산세 세율구조	24	
2. 부담 공평성 분석	25	
제3절 개정후 부동산보유세의 부담분석		29
1. 주택의 보유세부담분석	30	
2. 나대지의 보유세부담분석	36	
3. 빌딩·상가·사무실등의 부속토지의 보유세부담분석	41	
제4절 평가와 정책적 시사점		45
IV 장. 결론		48
참고문헌		
ABSTRACT		

표 목 차

1. <표 1> 행자부 9·1 부동산보유세제 개편방안	14
2. <표 2> 재정부·행자부의 「10·29 주택시장안정 종합대책」	15
3. <표 3> 2004년 건물과표 조정권고안	16
4. <표 4> 住宅에 대한 세율	18
5. <표 5> 裸地 등에 대한 세율	18
6. <표 6> 빌딩·상가·사무실 등의 부속토지에 대한 세율	19
7. <표 7> 과세표준 산정방식	20
8. <표 8> 연도별 종합토지세 과표표준액적용비율의 추이	21
9. <표 9> 연도별 신축건물기준가액의 현실화 추이	22
10. <표10> 건물분 재산세 세율현황	23
11. <표11> 종합토지세 세율현황	24
12. <표12> 재산세부담의 비교('04)	26
13. <표13> 개정전 부동산세의 세액계산	28
14. <표14> 개정전 주택 재산세,종부세, 부담수준분석	30
15. <표15> 개정후 주택 재산세,종부세, 부담수준분석(과표현실화율 50%)	31
16. <표16> 개정후 주택 재산세,종부세, 부담수준분석(과표현실화율 60%)	32
17. <표17> 개정후 주택 재산세,종부세, 부담수준분석(과표현실화율 70%)	33
18. <표18> 개정전 나대지 부담수준 분석 결과	37
19. <표19> 개정후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 50%)	38
20. <표20> 개정후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 60%)	39
21. <표21> 개정후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 70%)	40
22. <표22> 개정전 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 부담수준 분석	41
23. <표23> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 부담수준 분석(과표현실화율 50%)	42
24. <표24> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 부담수준 분석(과표현실화율 60%)	43
25. <표25> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 부담수준 분석(과표현실화율 70%)	44

그 립 목 차

1. <그림 1> 토지가격변동에 미치는 요소들	6
---------------------------------	---

I 장. 서 론

제 1 절 연구목적

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. 투기적 부동산 수요의 차단을 위해서는 부동산 관련 조세정책의 효과가 크기 때문에 부동산 관련세제에 대한 정비 및 개선이 필수적이다.

이에 따라 정부는 부동산시장의 과열을 진정시키기 위한 대책으로 2002년 1월 8일과 1월 16일 분양권 전매 제한과 세무조사 강화 등을 내용으로 하는 부동산시장 가격안정정책을 시작으로 2004년 10월까지 지속적으로 부동산시장의 투기수요 억제정책을 추진하였다. 그 주요 내용은 2004년 한해에 국한하여 공동주택에 대한 재산세 과표를 산정함에 있어 가감산율 적용기준을 면적기준에서 시가기준으로 변경하고 2006년부터 부동산보유세를 지방세과 국세인 종합부동산세로 이원화하여 분리하는 방안이었다. 연이어 2003년 10월 29일에는 “주택시장안정 종합대책”의 발표를 통해 국세인 종합부동산세를 당초계획 보다 조기에 도입('06년 →'05년 도입)하겠다는 강

도 높은 의지를 천명하였다. 그 결과 2005년 1월 5일 지방세법의 대폭적인 개정과 함께 국세인 종합부동산세(종합부동산세법의 제정)가 신설되었다. 이러한 개정배경에는 개정 전 부동산 보유세가 납세자간 세부담 불공평성 문제와 부동산투기억제 기능에 한계가 있다는 것이다.

제 2 절 방법과 범위

본 논문에서는 II장. 부동산투기억제와 공평성확보의 경제적 근거에서 제1절에서는 부동산투기는 과연 무엇을 의미하는가를 정의 · 한정하고, 투기발생원인 및 투기억제 정당성을 간략하게 소개하였다. 제2절에서는 공평성의 개념을 학자간의 다양한 시각에서 설명하고 경제적 기준에 대한 이론을 소개 한다.

III장. 우리나라 부동산보유세 부담분석에서는 제1절에서 먼저 2003년 이래 부동산 관련세제 개편사항들을 정리하고, 제2절에서는 개정 전 부동산세제의 부동산투기억제효과 현황을 통계적 자료를 통해 검토하고, 2003년도 과표현실화율과 세율로 일정한 가정 하에 모형을 이용하여 개정 전 부동산세의 공평성의 문제점을 분석하였다. 제3절에서는 2003년도 과표현실화율 및 세율과 2005년에 개정된 부동산세제의 과세현실화율과 세율을 이용해 모형을 설정하여 개정 전 · 후 부동산의 투기억제기능과 부담공평성이 개선됐는지의 여부를 분석하였다. 제4절에서는 개정 전 · 후의 전반적인 평가와 개정 후 부동산세제에서의 예상되는 부작용등을 검토하고자 한다.

II 장. 부동산투기억제와 공평성확보의 경제적 근거

제 1 절 투기억제의 경제적 근거

1. 투기의 개념과 투기발생원인

1) 투기의 개념

사고파는 어떤 하나의 거래는 보는 관점에 따라, 즉 광의의 또는 협의의 관점에 따라 정상적인 거래로 또는 투기적인 거래로 간주될 수 있다. 시장에서 행하여지는 거래를 시간, 동기, 정책적 시각에서 분석함으로써 거래 형태를 특징지을 수 있다.

넓은 의미에서 투기는 가격변동의 기대로부터 비롯되는 모든 행위로 정의할 수 있다. 그러나 이와 같은 광의의 정의는 대부분의 거래가 투기에 속할 수 있다는 단점 때문에 실용성이 거의 없다.

좁은 의미에서 투기란 한 시장에서 재화의 가격변화에 힘입어 어떤 이득을 얻으려고 재화를 사고파는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 투기행위는 시간의 흐름 속에서 나타나는 가격차를 이용하는 구매행위로 이해될 수 있다. 이들은 가격변화에 의한 명목이익이 아니라- 일반적인 가격의 상승률을 제외한 - 실질이익을 말한다.

투기는 한편으로 여러 시장에서 동일 재화의 지역적인 가격차를 이용하여 이득을 보려는 이식구매(Arbitrage)와 구분되고, 다른 한편으로 이득을 보려고 사고파는 사이에 재화를 기술적으로 변형·가공한 후의 판매와도 구분된다고 한다. 투기는 가격상승으로부터 이득을 얻으려고 가격의 변동에 가담하고 그리고 그 가격을 조작한다는 데서 다른 거래형태와 구분될 수 있다. 이러한 투기행위는 수요와 공급량의 조절을 통하여 가격에 영향을 미치는 모멘트(Moment) 이다.

실질적으로 어떠한 거래가 투기억제정책의 대상인 구매로 간주될 수 있는냐는 그들의 경제 · 사회에 영향을 미치는 시기의 가치관에 따라 다를 수 있고, 위에서 말한 “Arbitrage”가 이윤획득의 목적상 어느 정도 시간의 간격을 두고 나타날 경우 투기로 간주될 수 있다.

이러한 일반적인 투기의 개념을 부동산(토지)투기에 적용할 때, 부동산투기는 시간이 지남에 따라 변화하는 토지가격을 통하여 실질이득을 얻고자 부동산을 사고판다는 개념으로 정의할 수 있다. 부동산이 가격상승투기를 좀 더 구체적으로 나타내면 세 가지 특징으로 말할 수 있다.

첫째, 기대된 가격상승을 통하여 이익을 보려고 부동산을 구매하는 투기행위가 존재해야 한다.

둘째, 부동산투기의 이득은 기능과 관련된 것이 아니라 시간과 관련된 것이다.

셋째, 투기사실요건은 명목적인 가격상승분을 차감한 실질이득을 얻었을 때 성립한다.

위의 부동산(토지)투기 성립요건의 열거는 의문의 여지가 없는 것은 아니다. 예를 들어 농부 또는 원소유자가 토지의 매매를 통하여 백만장자가 될 수 있지만 그럼에도 불구하고 더 큰 이익을 예상하여 팔지 않고 기다릴 때 이는 투기의 행위로 간주되어야 마땅하나 형식상 투기의 성립요건을 충족시키지는 못한다. 그러나 실질적으로 원소유자의 토지보유가 위에서 말한 투기적인 목적으로 토지를 팔지 않고 있다고 해서 그것이 투기행위로 객관화하여 단정할 수 없다. 이와 같이 미실현된 이득에 대하여 과세한다는 것은 -부동산투기의 개념에 따를 때 - 부동산투기억제 과세의 범주를 벗어나는 것일 것이다.

부동산투기의 개념적인 정의에 따라 어떤 거래가 투기이고 그리고 아닌지 판단하려고 할 때 거래의 동기와 결과간의 연계성으로부터, 결과가 이러니까 동기도 이러했을 것이라는 식의 추측에 의하여 객관적인 사실을 알아낸

다는 것은 매우 위험하다. 그러므로 이러한 문제를 극복하기 위하여 투기행위 이전에 토지가격상승을 억제하는 수단을 동원하는 것을 생각할 수 있다.

토지의 가격이 상승하고 있을 때 그리고 이용할 수 있는 일반적인 전제조건들이 마련되어 있을 때 투기적인 거래행위는 항상 발달한다고 가정할 경우 부동산투기는 “가격상승의 결과현상”이지 가격상승의 본래 원인은 아니라는 결론이 나온다. 사전 그리고 사후에 가격상승을 막아 투기를 억제하기 위하여 정상적인 부동산거래의 유지, 토지이용의 특수성, 토지의 사회연계관계 등이 고려될 수 있는 정책적인 보다 넓은 의미의 부동산관리개념이 정착될 필요가 있다. 1)

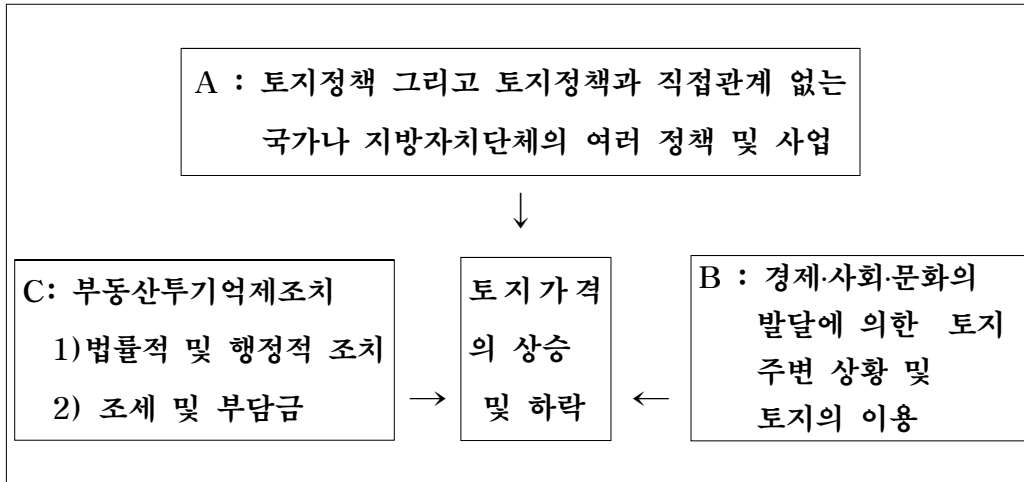
2) 투기발생원인

부동산 투기의 발생원인은 토지 가격변화로 볼 수 있다. 이러한 토지의 가격변화는 자본과 노동의 가격이 경쟁 관계 속에서 주로 노력에 의하여 내부로 결정되는 것과 달리, 주로 외부로부터 생산적인 노력 없이 사회 · 경제 · 정치의 유기적인 관계 속에서 결정된다.

토지가격이 어떠한 요소들의 상호관계에 의하여 변화 · 결정되는지 이해하기 쉽게 아래 <그림 1> 에서처럼 나타낼 수 있다.

1) 이순배, 조세 및 부담금에 의한 부동산투기 억제정책의 문제」, 1995, 충북개발연구 pp. 369-pp.371

〈그림 1〉 토지가격변동에 미치는 요소들



가. A 결정요소

국가와 지방자치단체의 토지정책과 그리고 토지정책과 직접적으로 관계없는 여러 가지 정책 및 사업은 토지가격변화에 지대한 영향을 미침으로써 시장의 배분기능, 소득분배기능 및 자동적인 경기안정화기능을 촉진 또는 침식하고 있다는 것이다. 지역발전에 긍정적인 영향을 주는 토지정책과 다른 공공정책 및 사업은 토지의 이용가치를 증가시켜 토지가격에 상승효과를 주는 반면에, 지역발전에 부정적으로 작용하는 환경시설 또는 공공시설은 주변의 토지가격을 하락시킨다. 2)

우리나라 예를 들면 성남시의 판교신도시 및 개발제한구역해제 추진으로 3.49%, 연기군이 미군 재배치와 국제평화도시 발표 등으로 2.97%등으로 각각 지가가 높게 상승하였다. 3)

나. B 결정요소

경제 · 사회 · 문화의 발달과 함께 대부분의 사람들이 도시 또는 도시

2) 이순배 상계서, pp.383

3) 지대식·최 수, 국토연 2003-29, pp.69

부근으로 집중됨으로 해서 토지의 부족현상이 나타나고 그로 말미암아 -지역 간의 격차를 보이며- 토지의 가격이 폭등하였다. 인구집중 이외에 보다 넓은 대지를 이용하고자 하는 기호의 변화, 도시의 발달과 함께 수반 되는 사회 · 문화적인 기능의 집중 그리고 유리한 경제구조 또한 토지가격을 상승시키는 원인으로 작용하고 있다. 4)

최근 우리나라 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. 5)

다. C 결정요소

토지의 가격상승을 직 · 간접적으로 억제하기 위한 조치들은 크게 법률적 및 행정적인 조치와 조세 및 부담금에 의한 조치로 나눌 수 있다. 법적 조치로서는 택지소유 상한관련법을 들 수 있고, 행정적인 조치는 토지거래의 허가 · 신고제도 등을 말한다. 금전적인 유도정책으로 조세의 부과로는 과거 토지초과이득세와 종합토지세가 있고, 부담금으로서 개발 부담금 및 초과소유부담금이 있다. 이들은 토지의 구매자가 예상하는 지대의 몫을 떼어감으로서 토지투기의 잠재성을 근절시키는 목적을 갖고 있다.

이러한 A, B 그리고 C요소들은 서로 영향을 주고받는다. 결정요소 A와 B의 가격상승효과에 의한 기대치가 결정요소 C의 2)보다 클 때 토지의 수요는 증가하게 되고 수요증가로 인한 토지의 가격이 상승한다. 6)

4) 이순배, 전게서, p.384

5) 지대식·최 수, 전게서, p69

6) 이순배, 전게서, p.385

2. 부동산투기억제의 경제적 근거

부동산투기억제정책은 경제 · 사회 안정화정책에서 도출되는 하위 목적들로부터 정당화되고 있다. 최소한 자원의 배분, 소득분배, 경제의 안정화, 주거생활의 안정 및 지역 개발정책, 이와 같은 목적을 실현하기 위한 부동산투기 억제정책의 특징은 바로 토지의 특수성에서 비롯한다. 토지는 지리적으로 고정되어 있기 때문에 절대적으로 증가되지도 않고 그리고 생산할 수도 없다. 우리가 토지를 하나의 생산요소로 간주할 때 토지는 이동시킬 수 없는 장소에 묶인 생산요소로 간주된다. 그러므로 토지로부터 나오는 효용의 급부는 시장의 원리에 따라 보다 급하게 또는 비싸게 이용될 수 있는 곳으로 자본이나 노동처럼 자유로이 이동시킬 수 없다.

따라서 토지시장의 균형은 일방적으로 수요 측의 반응에 의하여 결정된다. 문제는 경제발전과 인구증가와 함께 늘어나는 토지수요에 대하여 토지의 공급량은 비탄력적이기 때문에 토지의 가격이 계속 상승해야 되는 결론이 나온다. 택지에서 상품과 용역이 생산될 경우, 토지가격상승으로 말미암아 생산요소로서 토지의 이용비용이 상승하면 똑같은 생산성의 조건하에서 토지에 떨어진 몫은 커지는 반면에 다른 생산요소(자본과 노동)에 돌아가야 할 몫은 상대적으로 감소하게 된다. 따라서 토지의 가격상승에서 얻은 소득과 다른 생산재에서 얻은 소득은 똑같은 속성을 갖지 않는다. 이러한 속성으로 토지의 소유와 거래로부터 얻은 불로소득은 소득분배의 공정성과 형평성의 관점에서 사회전체로 환원되어야 한다는 견해가 지배적이다.⁷⁾

7) 이순배, 상계서, pp 374~376

제 2 절 공평성 확보의 경제적 근거

1. 공평 개념의 다양성

‘공평’은 소득이나 부담분배의 바람직한 정도를 일컫는 개념이다. 이 개념은 가치가 개입된 개념으로서 논자에 따라 그 구체적으로 의미하는 바가 상이하다. 대표적인 자유주의경제학자, 공리주의경제학자, 평등주의경제학자등 다양한 시각에 대해 검토해 보자.

자유주의자는 모든 사람이 정당하게 가질 ‘권리’가 있는 것만을 소유하는 분배상태가 바람직한 것이라는 견해를 취하고 있다. 이들은 어떠한 경우에도 개인의 자유가 침해되는 일이 없어야 한다고 하면서 바람직한 분배상태의 결정에서 가장 중요한 것은 개개인의 노력에 따른 결실의 천부적 권리를 인정하는 것이라고 보고 있다. 일찍이 이러한 입장을 취하고 있었던 홉스(T. Hobbes)와 로크(J. Locke) 같은 자연법론자는 개개인에게 주어진 요소의 양과 그들의 시장평가에 의한 분배가 윤리적으로 정당하다는 견해를 취하고 있다. 말하자면, 이들은 천부적인 능력의 차이로 인해 시장에서의 평가가 달라서 나타나는 불평등은 바람직한 불평등으로, 즉 공평한 분배 상태로 보아야 한다는 것이다. 프리드먼(M. Friedman)등 최근의 자유주의자에게로 이어지는 이 견해는 이와 같은 입장에서 정부간섭에 의하지 않고 자유로운 시장의 힘에 의해 결정된 분배를 바람직한 분배상태로 파악하고 있다.

머스그레이브에 의하면, 크게는 이와 같은 견해에 바탕을 두면서도 약간의 수정이 가해진 서로 다른 견해가 있을 수 있다고 한다. 먼저 위의 견해를 무조건 인정할 것이 아니라 경쟁적인 시장을 통해 얻어진 분배만을 바람직한 것으로 보고, 독점 등의 불완전경쟁시장을 통해 얻어진 분배상태는 바람직한 것으로 볼 수 없다는 것이다. 또한 위의 견해를 근로소득에만 적용하자는 주장이 있다. 말하자면, 한편으로 자연자원은 ‘공동의 것’이므로, 또

한편으로는 근로소득은 노동의 비효율에 대한 대가이지만 이자소득은 그렇지 않으므로, 근로성과에 의한 분배는 바람직한 것으로 보아야 하지만 그렇지 않는 소득에 의한 분배 상태는 바람직한 것으로 볼 수 없다는 견해이다. 또 하나는 보다 최근 견해로서 출발점이 동등한 사람 사이의 분배상태만을 바람직한 것으로 보아야 할 것이라는 견해가 있다. 이 견해는 가득능력, 절약 정도, 소득과 여가에 대한 선호의 차이 등에 기인한 분배의 차이만을 바람직한 것으로 보고, 유산, 상이한 교육기회, 또는 가족의 지위 등으로 인한 불평등은 바람직한 것으로 받아들일 수 없다는 견해를 취하고 있다.

이와 같은 견해들과는 달리 천부의 능력 차이에 의한 분배상의 불평등이 존재하는 것이 사실이지만 그것이 분배 상태를 결정짓도록 내버려 두어서는 안 된다고 보는 대립되는 견해가 있다. 말하자면, 높고 낮은 능력수준을 갖고 태어나는 것은 특정 개인의 의지나 행위의 결과가 아니기 때문에 사회적 지위와 같이 출생과 관련된 이러한 능력 차이에 의한 분배는 바람직한 분배 기준으로 삼을 수 없다는 것이다.

벤담(J. Bentham) 과 같은 공리주의자는 ‘최대다수의 최대행복’이 실현되도록 소득이 분배되면 사회적으로 바람직하다고 판단한다. 이러한 입장에서는 사회후생을 계산할 때 모든 구성원의 효용에 동일한 가중치를 부여한다는 점에서 분배 면에 평등주의를 나타내는 것처럼 보이나, 비록 개개인의 가중치가 동일해도 각자 소질이 달라 소득의 한계효용곡선이 달라지면 서로 다른 결과를 가져올 수도 있다. 즉 어떤 개인이 다른 개인보다 효용수준 또는 개인 소득으로부터 효용을 추구하는 능력이 크면 전자는 후자보다 높은 소득을 분배받아야 한다는 것이다.

이와 같은 공리주의 견해에 대해 사회 전체의 후생극대화라는 관점에서 분배문제를 바라보는 것은 너무 인위적인 가공이라는 비판이 있다. 사회는 개인들의 단순한 합이라든가 평균적인 개인들로 구성되어 있는 것이 아니라 결국 서로 다른 개인들로 구성되어 있기 때문에 분배문제의 핵심사항은 개

인들 사이의 상대적인 상태라고 보는 입장이 있다. 바로 이러한 입장을 취하는 평등주의적 견해는 개인들 사이의 분배상태가 균등할수록 공평한 것으로 간주한다.

이 견해는 후생(총효용)수준이 개인들 간에 균등하게 되도록 소득이 분배되는 것이 본질적으로 바람직한 것이라는 입장을 취한다. 개개인의 균등한 가치에 대한 인본주의적 견해에 바탕을 둔 이 견해는 루소(J.J.Rousseau)나 마르크스(K. Marx)와 같은 평등주의적 사상의 근저를 이루고 있다.

위와 같은 평등주의적 견해의 보다 극단적인 견해의 하나로 롤스(J.Rawls)의 극빈자우대형 견해가 있다. 즉 개인 간의 균등한 후생분배에서 한 걸음 더 나아가서 한 사회에서 가장 가난한 개인의 후생이 조금이라도 더 높아지도록 분배가 이루어진 사회를 더 바람직한 사회로 파악하는 견해이다. 이러한 롤스의 견해는 엄격한 평등주의를 고집함으로써 벤담식의功利주의적 견해와 바람직한 분배 면에서 대조를 이루고 있다고 하겠다. 물론 이 견해는 후생수준이 높은 사람의 후생수준이 조금이라도 더 높아지는 사회를 바람직한 것으로 파악하는 이른바 엘리트우대형 사회후생함수를 택하는 논자들의 견해와도 대립되는 것으로 볼 수 있다.

또 하나의 견해로 앞의 자유주의적 견해와 평등주의적 견해를 혼합한 새로운 기준을 제시하는 경우도 있다. 즉 주어진 천부의 능력에 따라 시장에서 자유롭게 얻어진 소득분배를 바람직한 것으로 인정하기는 하되, 그러한 능력이 주어지지 않는 개개인에게도 최저한의 빈곤상태는 벗어나도록 해야 한다는 기준이다. 말하자면, 보다 생산을 많이 하는 개인이 보다 보상을 많이 받되 어떠한 개인도 그들이 생산능력이 없다고 해서 최저한의 생활수준 이하로 생활상태가 내려가는 일은 없도록 해 주어야 한다는 견해이다. 8)

8) 우명동, 『재정학방법론과 재정론』, 해남, p.139~p.144

2. 공평성의 경제적 기준

전술한 바와 같이 다같이 공평이라 하더라도 논자에 따라 의미하는 바가 서로 다르게 나타난다. 그럼에도 불구하고 공평부담과 관련해서 일반적으로 수용되어지는 최저한 경제적 기준이 제시되고 있는바 수직적 공평성과 수평적 공평성, 최저생활수준의 보장원칙 등이 그것이다.

여기서 수평적 공평성이란 효용함수가 동일하고 소득수준 및 부존재원이 같은 규모인 계층은 동일한 세 부담을 가져야 한다는 것을 의미한다. 예를 들어 근로소득을 가지는 사람과 사업소득을 가지는 사람이 같은 효용함수를 가지고 있다는 가정 하에서 동일한 규모의 소득수준과 부존재원을 가지고 있음에도 불구하고 세 부담이 다르다면 이는 바로 수평적 공평성이 지켜지지 않고 있음을 의미한다. 이에 반해 수직적 공평성은 수평적 공평성의 대칭이 되는 개념으로서 효용함수는 동일하나 소득수준 및 부존재원의 규모가 다른 계층은 그에 상응하는 다른 세 부담을 가져야 한다는 것을 의미한다. 만일 고소득층의 세 부담이 저소득층보다 적다면 이는 명백히 수직적 공평성에 어긋나는 것이다.⁹⁾ 마지막으로 ‘최저생활수준의 보장원칙’이란 위의 세 원리를 넘어서는 기본적인 원칙으로서 ‘국민적 최저생활수준(national minimum)’¹⁰⁾을 보장하도록 해 주어야 한다는 원칙이라 할 수 있을 것이다. 이 세 가지 조건을 기본적인 조건으로 하여 나라와 시대에 따라 구체적인 조건은 달라질 수 있다. ¹¹⁾

다음 장에서 우리나라 보유세가 공평관련 기준에 비추어 볼 때 부담귀착 및 부동산투기억제기능은 어떻게 나타나고 있는지, 2005 보유세 개정 이전과 이후로 나누어서 분석해 보고자 한다.

9) 임주옥, 재정금융연구 제2권 2호 P25~26

10) 여기서 ‘국민적 최저생활수준’은 흔히 국민이 한 나라 내의 어느 지역에 살더라도 공적(公的)으로 보장되어야 하는 최소한의 서비스수준을 의미한다. (우명동, 전게서 p.145)

11) 우명동, 전게서, p.145

Ⅲ장. 우리나라 부동산보유세 부담분석

본장에서는 먼저 2003년 이래 부동산 관련세제 개편사항들을 정리하고 우리나라의 투기억제관련 부동산 보유세제 운영제도 및 공평성의 여부를 검토한다. 이어서 일정한 모형을 설정하여 구체적으로 개정 전 · 후 부동산의 보유세 부담의 변화를 분석하고자 한다.

제 1 절 투기억제관련 부동산보유세제도 연혁

1. 2003년 9·1 부동산보유세제 개편방안

행정자치부는¹²⁾ 는 부동산세제의 개편을 크게 세 가지 방향에서 추진할 것임을 밝혔다.

첫째, 부동산세제의 개편을 통하여 응능부담의 원칙을 충실히 담보하여

조세형평과 지방자치단체의 자주재정의 확충을 도모한다.

둘째, 현행 과세체계의 기본 틀 범위 내에서 보유과세의 정상화를 꾀한다.

셋째, 중기적으로 부동산 과표체계를 종합적으로 개선하고 부유과세 제도를 전면적으로 개편한다는 것이다.

12) 2003. 9. 2 행정자치부 보도자료.

〈표 1〉 행자부 9.1 부동산보유세제 개편방안

구분	개편 방안 주요 내용	
배경	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 과표 현실화 미흡, 지역별 세 부담 불공평 주택의 경우 면적기준 과세를 하기 때문에 납세자 불만초래 기초 지방자치단체 세목인 재산세와 종토세를 부동산 투기억제 수단으로 활용하는데 한계 	
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> 응능부담 원칙과 조세형평의 제고를 통한 자주재정 확충 현행 과세체계의 기본 틀 범위 내에서 보유과세 정상화 중기적으로 과표체계 개선과 보유과세 제도 전면개편 	
과세 체계	토지 과세	<ul style="list-style-type: none"> 종토세 과표적용비율 공시지가의 50% 법정화 (2006년부터) 매년 3%p 이상씩 과표적용비율 인상 지자체 과표현실화 미흡을 감안, 과표현실화 및 지역간 격차해소 제도화
	건물 과표	<ul style="list-style-type: none"> 기준가액(17만원/㎡)을 국세청 기준시가 기준가액(46만원)으로 일원화 중장기적으로 「공시건물가격제도」 도입검토 면적별 가감산율제도를 시가기준(국세청 기준시가) 가감산율로 변경
	세율 체계	<ul style="list-style-type: none"> 시민 중산층의 세부담 고려, 부동산 과다보유자에 중과도록 세율조정
보유세 2원화	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 과다보유자 전국 인별 합산하여 누진세율 과세 (2006년부터) →종합부동산세 도입 <ul style="list-style-type: none"> (1) 1단계 : 부동산 소재지 시·군·구별 과세 (2) 2단계 : 부동산 과다보유자 국세 과세 국세단계에서 지방세 단계 부담 세액의 전액공제 징수세액을 배분기준에 따라 지방양여 	
주택과세	<ul style="list-style-type: none"> 주택에 대한 보유세는 토지와 건물을 통합평가 과세 	

2. 2003년 10 · 29 주택시장안정 종합대책

주택가격이 좀처럼 수그러들 기미를 보이지 않자 2003년 10월 29일에는 재정경제부와 행정자치부가 공동으로 주택시장안정을 위한 종합대책을 마련하여 발표하게 이르렀다. 13)

<표 2> 재정부 · 행자부의 「10 · 29 주택시장안정 종합대책」

구분	개편방안 주요내용
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세강화로 부동산의 공공성 제고 ◦ 과다보유에 대한 실효세율 최대한 제고, 투기이익을 세금으로 최대환수
방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 종합부동산세 조기시행추진(2006년 → 2005년) ◦ 일정액 이상의 부동산 과다보유자에 대한 보유세 지속 인상 ◦ 보유과세 과표 현실화 지속추진 (적용비율 50% 법정화, 2005년 시행) ◦ 1세대 다주택자에 대한 양도세 증과

<표 2> 가 보여주는 바와 같이 재정부 · 행자부의 「10 · 29 주택시장안정 종합대책」은 부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세강화를 통한 부동산의 공공성 제고, 부동산 과다보유에 대한 실효세율의 인상, 투기이익의 세금환수를 목표로 하고 있다. 이를 실천하는 구체적인 방안으로는 첫째, 당초 2006년에 도입하기로 예정된 종합부동산세를 1년 앞당겨 2005년부터 시행하고, 둘째, 일정액 이상의 부동산 과다보유자에 대한 보유세의 지속적인 인상을 추진하며, 셋째, 보유과세 과표의 지속적인 현실화를 꾀하며, 1세대 다주택보유자에 대한 양도세 증과 등의 조치를 담고 있다.

13) 2003. 10.29 행정자치부 보도자료.

3. 2003년 행자부의 2004년 건물과표 조정권고안

정부는 2003년의 「9 · 1 부동산보유세제 개편방안」과 「10 · 29 주택 시장안정 종합대책」상의 주요대책이 시행에 앞서 주택시장의 가격불안정성을 조기에 수습하기 위해 2004년 한해 아래와 같은 임시적인 과표개선방안을 마련하기에 이르렀다. 14)

〈표 3〉 2004년 건물과표 조정권고안

◦ 건물과표 신축건물기준가액	- m ² 당 17만원 → 18만원으로 인상
◦ 가감산을 적용기준 변경	- 면적기준에서 제곱미터당 국세청기준시가 기준으로 변경(APT)
◦ 가감산을 강화	- △20%에서 최고 60% → △20%에서 최고 100%

4. 2005년 종합부동산세법 제정

개정 전 재산세는 토지, 건축물, 선박 및 항공기를 과세대상으로 하였으나 개정 후 재산세는 건축물에서 주택을 분리하여 토지분과 건물분을 통합하여 평가하고 통합 과세하는 방식으로 개편되었다. 이에 따라 현행 재산세는 토지, 주택, 건축물, 선박 및 항공기를 그 과세대상으로 삼고 있다. 즉 주택은 토지와 건물을 통합 과세하되 1개 주택에 대하여 개별적으로 과세하는 개별 과세방식을 취하고 주택 이외의 일반 건축물을 종전과 같이 토지와 건물을 분리하여 과세하고 건물별로 개별 과세하는 방식을 취하고 있다.

14) 2003년 12.3 행정자치부 시달,

다만, 토지에 대하여는 그 과세대상을 주택의 부속토지가 주택분 재산세로 편입되기 때문에 토지를 종합합산과 별도합산으로 구분하되 종합합산과세 대상은 나대지 등으로 하고 사업용 토지 및 일반건축물의 부속 토지는 별도합산으로 과세하며 종전의 분리과세대상 토지는 그대로 분리과세로 하였다. 그러나 토지분 재산세는 분리과세를 제외하고는 주택 및 일반건물과 달리 기초지방자치단체인 시 · 군 · 구 관내의 토지를 인별(人別)로 합산과세방식을 채택하였다.

종합부동산세는 과거 부동산보유세제를 이원화하여 지방자치단체가 개별 토지 및 건물(주택)에 대하여 1차로 지방세(토지세, 재산세)를 과세하고 전국의 토지와 건물(주택)을 인별로 합산하여 일정규모 이상의 토지나 주택을 보유한 사람들에게 과세하는 국세이다.

다음의 <표 4> 내지 <표 6>과 같이 종합부동산세는 주택의 경우에는 납세의무자별로 주택분 재산세 과세표준을 합하여 그 금액에서 4억 5천만원을 공제한 금액을 과세표준으로 하고 종합합산 토지분 종합부동산세의 경우에는 납세의무자별로 당해 과세대상 토지의 재산세 과세표준을 합한 금액에서 3억원을 공제한 금액을 과세표준으로 하며 별도합산 토지분 종합부동산세는 납세의무자별로 당해 과세대상 토지의 재산세 과세표준을 합한 금액에서 20억원을 공제한 금액을 과세표준으로 한다. 즉 주택은 국세청기준시가 9억 초과(과표는 9억원에 과표적용비율 50%를 적용한 4억 5천만원) 주택이 대상이고 토지는 종합합산의 경우 개별공시지가 6억원 초과(과표 3억원) 토지가 대상이며 별도합산의 경우는 개별공시지가 40억원 초과(과표 20억원) 토지가 대상이다.

<표 4> 住宅에 대한 세율

개 정 전		개 정 후		
재산세(건물)	종합토지세(토지)	(건물+토지)		
1,200만원이하 0.3%	2,000만원이하 0.2%	4,000만원이하 0.15%		재산세
1,600 " 0.5				
2,200 " 1.0				
3,000 " 3.0				
4,000 " 5.0				
4,000만원초과 7.0	5,000 " 0.3	4,000만원 ~ 1억원 0.3 1억원초과 0.5		종합부동산세
	1억원이하 0.5			
	3 " 0.7			
	5 " 1.0			
	10 " 1.5			
	30 " 2.0	4.5억원 ~ 10억원 1.0		
	50 " 3.0	10억원 ~ 50억원 2.0		
	50억원초과 5.0	50억원초과 3.0		
0.3% ~ 7%(6단계)	0.2% ~ 5%(9단계)	1차(시·군·구) : 0.15 ~ 0.5%(3단계) 2차(국 가) : 1.0 ~ 3%(3단계)		

<표 5> 裸地등에 대한 세율

개 정 전		개 정 후		
2,000만원이하 0.2%	5,000만원이하 0.2%	5,000만원 ~ 1억원 0.3 1억원초과 0.5		
5,000 " 0.3				
1억원이하 0.5				
3 " 0.7				
5 " 1.0				
10 " 1.5	3억원 ~ 10억원 1.0		종합부동산세	
30 " 2.0				
50 " 3.0				
50억원초과 5.0	10억원 ~ 50억원 2.0			
	50억원초과 4.0			
0.2% ~ 5%(9단계)	1차(시·군·구) : 0.2 ~ 0.5%(3단계) 2차(국 가) : 1.0 ~ 4.0%(3단계)			

※ 나대지등 : 지상정착물이 없는 주차장등 나대지, 잡종지, 시지역 농지·임야
공장이나 빌딩·상가·사무실 부속토지 중 기준면적 초과 토지 등

<표 6> 빌딩·상가·사무실 등의 부속토지에 대한 세율

개 정 전			개 정 후		
1억원이하	0.3		2억원이하	0.2%	재 산 세
5 "	0.4				
10 "	0.5		2억원 ~ 10억원	0.3	
30 "	0.6		10억원초과	0.4	
50 "	0.8				종 합 부 동 산 세
100 "	1.0		20억원 ~ 100억원	0.6	
300 "	1.2		100억원 ~ 500억원	1.0	
500 "	1.5		500억원초과	1.6	
500억원초과	2.0				
0.3% ~ 2%(9단계)			1차(시·군·구) : 0.2 ~ 0.4%(3단계) 2차(국 가) : 0.6 ~ 1.6%(3단계)		

이외에도 종합부동산세의 과세대상이 되지 않는 일반건축물은 종전의 0.3% 세율을 0.25%로 인하하고 골프장·별장·고급오락장용 건물에 대한 고율 분리세율은 5%에서 4%으로 인하하였다. 또한 저율분리과세 대상인 농지(0.1% → 0.07%), 공장(0.3% → 0.2%), 골프장·별장·고급오락장용 토지(5%→4%)등도 과세표준 인상에 따라 일률적으로 세율을 인하하였다.¹⁵⁾

또한 <표 7>의 개정이전의 재산세 등 부동산 보유세에 있어 과세표준평가방식은 원가방식에 기초하여 신축건물기준가액(2004년 18만원/㎡)에 구조·용도·위치지수와 경과년수별 잔가율을 적용한 후 건물의 규모·형태·특수한 부대설비 등의 유무 및 기타여건에 따른 가감산율(加減算率)을 적용하여 시가표준액을 산출하고 이를 건물분 재산세의 과세표준으로 삼도록 하였다. 이에 반해 개정 지방세법의 과세표준결정방식은 토지와 주

15) 유태현·임재근, 『한국지방재정논집』, 2005.6 pp.4 ~ pp.9

택의 경우 「부동산 가격공시 및 감정평가에 따른 법률」에 따라 시장접근법을 적용한 이른바 ‘개별공시지가’ 및 ‘주택공시가격’을 과세표준으로 적용하도록 하였다. 또한 상가 등 일반 건축물은 토지와 분리하여 평가하되 그 평가방식도 종전의 원가법에 기초한 혼합방식을 사용하고 있다.

<표 7> 과세표준 산정방식

개 정 전	개 정 후
<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택 : 토지와 건물을 각각 평가 ·토지 : 공시지가 × 지자체적용률 (평균 39.2%) ·건물 : 신축원가 × 각종지수 × 면적 (㎡당 18만원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택 : 토지·건물을 통합평가 ·아파트 등 공동주택 : 국세청기준시가 × 50% (시가의 70~90%) ·단독주택 : 공시개별주택가액 × 50% ※ 건교부에서 부동산가격공시법을 개정
<ul style="list-style-type: none"> ○ 건물 : 신축원가 × 각종지수 × 면적 (㎡당 18만원) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건물 : 신축원가 × 각종지수 × 면적 × 50% (㎡당 46만원)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지 : 공시지가 × 지자체적용률 (평균 39.2%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지 : 공시지가 × 50%

제 2 절 개정 전 부동산보유세의 부담분석

1. 부동산투기억제 효과분석

조세의 투기억제 효과는 조세가 전술한 토지가격상승의 결정요소 A와 B에 어떻게 그리고 얼마만큼 역방향으로 작용하는가에 의해 평가될 수 있다. 이때 이상적인 조세라면 균형상태(결정요소 A와 B가 토지가격상승에 미치는 효과 = 결정요소 C가 부동산투기억제에 미치는 효과)에 어떻게 도달 할

수 있으나¹⁶⁾ 문제해결은 결정요소 A와 B의 토지가격상승효과를 얼마나 정확하게 화폐의 단위로 측정할 수 있느냐에 달려 있다. 세액의 크기를 결정하는 요소가 과세표준과 세율이므로, 이러한 화폐의 단위로 측정된 것을 토지의 시가로 가정할 때 국가의 과세표준이 얼마나 시가에 접근하여 과세할 수 있느냐에 달려 있을 것이다. 다음에는 우리나라 연도별 과표현실화율 및 개정 전 부동산세제의 구조를 검토하여 투기행위의 요소를 줄이는데 기여하는 지를 분석하고자 한다.

1) 낮은 과표현실화율

<표 8>보면, 2003년도 기준으로 종합토지세의 개별공시지가(시가의 70% 수준) 대비 과세표준액적용비율이 36.1%로서 시가대비과표현실화율은 26%¹⁷⁾정도로 1995이래 거의 담보상태에 있는 것을 볼 수 있다.

<표 8> 연도별 종합토지세 과표표준액적용비율의 추이

구분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
현실화율	26.9	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3	36.1
상승률	-	4.6	-0.4	-0.6	-1.3	0.1	2.9	0.2	0.9	2.8

자료: 행정자치부

또 <표 9>에서 2003년도 재산세의 건물시가반영을 살펴보면, 재산세의 과표산정기준이 되는 신축건물기준가액(17만원/m²)이 실제건축가격(550만원/m²)의 30%수준으로 실제 건물신축가액 기준의 과표현실화율은 이보다 훨씬 낮아 가격 급변시 해당 부동산의 시장가격과는 역진적으로 과세하는 부

16) 이순배, 전게서 pp.385

17) 70% * 36.1%

작용이 발생하고 있다. 이러한 과표현실화율은 1993(49.1%)이래 매년 감소(특히 민선자치가 본격 실시된 1995년 이후부터는 격감)하여 2000년부터 30%선에 머물러 있다.

<표 9> 연도별 신축건물기준가액의 현실화 추이

(단위 : 천원/㎡)

구분	1993년	1995년	1997년	1999년	2001년	2003년
신축건물기준가액 (A)	133	145	150	160	165	170
주공 등이 조사한 건물신축가액(B)	271	317	412	516	544	550
A/B%	49.1	47.5	36.4	31.0	30.2	30.9

위와 같이 종합토지세와 재산세의 과표현실화율이 낮은 이유는 주로 민선 자치의 본격적 실시 이후 지역주민들에 대한 자치단체장의 정치적 부담 회피와 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 낮아 과표현실화 노력을 기울이지 않음에 비롯된다.¹⁸⁾ 이러한 비현실적인 낮은 과세표준현실화율은 실효세율을 크게 낮게 하여, 부동산투기억제기능에 크게 기여하지 못함을 알 수 있다.

2) 재산세 및 종합토지세의 부담분석

가. 재산세의 부담

<표 10>에서 개정 전 서울구조에 따른 건물분(주택) 재산세 과세건수, 과표, 세액 비중을 살펴보면 건물분 1,600만원 이하의 과표비중은 2003년 68%, 2004년 49%이고, 과세건수 비중은 2003년 87%, 2004년 93.2%로 대부분의 납세자는 약 5만6천원미만의 낮은 세금을 납부하고 있다.

18) 지대식·최 수, 「부동산 관련 세제의 정비·개선방안 연구」, 『국토연 2003-29』, pp 57-59

또한 2003년에 비해 2004년도 과표비중과 세액비중을 살펴보면 1,600만원 미만의 경우 과표비중 및 세액비중은 낮아지고 1,600만원 이상의 경우 과표비중 및 세액비중이 증가되는 것은 2004년부터 재산세 가감산율이 면적기준에서 시가기준으로 변함에 따라 재산세 과표가 시가를 좀 더 반영함에 따라 커진 것으로 보인다.

<표 10> 건물분 재산세 세율현황

구분	과표(Base)구간	법정세율	세액계산	건수비중		과표비중		세액비중	
				03년	04년	03년	04년	03년	04년
주택	$B \leq 1,200$	0.3	$B \times 3/1,000$	73	84.2	51	33.7	42.4	22.8
	$1,200 < B \leq 1,600$	0.5	$3.6 + (B - 1,200) \times 5/1,000$	14	9.0	17	15.3	17.1	11.0
	$1,600 < B \leq 2,200$	1.0	$5.6 + (B - 1,600) \times 10/1,000$	7	4.0	12	25.2	12	24.6
	$2,200 < B \leq 3,000$	3.0	$11.6 + (B - 2,200) \times 30/1,000$	3	1.98	6	7.4	11.6	11.0
	$3,000 < B \leq 4,000$	5.0	$35.6 + (B - 3,000) \times 50/1,000$	1	0.55	3	7.0	7.2	12.0
	$4,000 > B$	7.0	$85.6 + (B - 4,000) \times 70/1,000$	1	0.06	5	11.3	9.7	18.6

주) 평균세율은 세액을 과표로 나누어 백분율을 구한 값임

건수 · 과표 · 세액 비중은 2003년 , 재산세 미시 DB(2004년)

자료: 행정자치부 2003년 「지방세정 연감」

나. 종합토지세의 현황

<표 11> 종합토지분 납세자별 분포 비중을 보면 0.2%의 최저 세율이 적용되는 과표구간 2,000만원이하인 인원비중은 약 78%로 연간 4만원미만의 세금을 납부하고, 과표구간 5,000만원이하인 인원비중의 약 95%로 대부분의 납세자는 연간 13만원이하의 세금을 부담하고 있다고 볼 수 있다.

<표 11 > 종합토지세 세율현황

구분	과표(Base)구간	법정세율	세액계산	평균세율	인원비중
토지	B≤2,000	0.2	B× 3/1,000	0.2	78.245
	2,000<B≤5,000	0.3	4+ (B-2,000)×3/1,000	0.2~0.26	16.464
	5,000<B≤10,000	0.5	13+ (B-5,000)×5/1,000	0.26~0.38	3.890
	10,00<B≤30,000	0.7	38+ (B-10,000)×7/1,000	0.38~0.59	1.183
	30,00<B≤50,000	1.0	178+ (B-30,000)×10/1,000	0.59~0.77	0.108
	50,00<B≤100,000	1.5	378+ (B-50,000)×15/1,000	0.77~1.13	0.065
	100,00<B≤300,000	2.0	1,128+ (B-100,000)×20/1,000	1.13~1.71	0.330
	300,00<B≤500,000	3.0	5,128+ (B-300,000)×30/1,000	1.71~2.22	0.007
	500,000>B	5.0	11,128+ (B-500,000)×50/1,000	2.22~5.0	0.003

주) 평균세율은 세액을 과표로 나누어 백분율을 구한 값임

자료 : 행정자치부 2003년 「지방세정 연감」

이러한 대다수 납세자의 낮은 재산세 및 종합토지세의 세부담은 많은 사람들이 주택규모의 대형화는 물론 투기를 목적으로 여러 채의 부동산을 소유할 수 있게 해 주어, 부동산 수요에 영향을 주고 이로 인한 부동산가격상승을 야기 시킨다.

3) 다주택 보유에 유리한 재산세 세율구조

2003년 소형 평형이면서도 고가(高價)의 강남지역 소재 재건축아파트를 여러 채 보유한자가 대형 평형이면서도 상대적으로 저가(低價)인 1채의 주택을 보유한자에 비해 세금을 적게 내는 일이 발생하였다.

예를 들어 재산세 과표가 2천만원인 주택을 4채 보유할 때의 세부담은 $56,000 + (20,000,000 - 16,000,000) \times 10 / 1000 \times 4채 = 384,000원$ 이고, 8천만원 주택 1채를 보유할 때 재산세의 부담을 계산해 보면 $856,000 + (80,000,000 - 40,000,000) \times 70 / 1000 = 3,656,000원$ 이 되어 과표 2천만원 주택을 4채 보유하는 것이 8천만원 주택 1채 보유하는 것보

다 세금을 327만 2천원 절약하게 된다.

이러한 현상은 첫째, 토지와 건물을 분리하여 건물에 대한 재산세를 개별 과세물건별로 누진세율을 적용하고, 둘째, 재산세 세율의 급격한 누진구조로 인하여 재산세 과세표준이 증가할 때 세부담이 급격하게 증가하기 때문이다. 이러한 세율구조는 납세자간 세부담 불공평성 및 투기적 다주택을 보유할 동기를 유발시킨다.

2. 부담 공평성 분석

앞에서 조세부담의 공평성중 수평적 공평성이란 효용함수가 동일하고 소득수준 및 부존재원이 같은 규모인 계층은 동일한 세부담을 가져야 한다는 것을 의미한다고 하였다. 따라서 동일한 가격의 부동산이라면 동일한 세액을 과세할 것으로 요청된다. 그러나 개정 전 재산과세제도 하에서는 동일한 시가의 부동산에 대하여 차등한 재산세가 부과되어 공평성 문제가 제기되었다.

<표 12>은 2004년 국세청 기준시가가 비슷한 아파트를 대상으로 보유 과세 현황을 나타낸 것이다. 비슷한 시가라도 강북에 위치한 아파트에 대한 재산세부담이 강남보다 3.5배 높으며, 서울과 신도시간의 총세부담비율은 2배정도 신도시가 더 높다. 또한 서울과 지방간의 아파트를 비교해보면 지방이 3.3배정도 더 높은 부담을 하고 있는 것으로 나타나고 있으며 특히 같은 서울이라도 공동주택과 단독주택간의 세부담을 비교해보면 노원단독 주택이 서초아파트보다 4.9배로 매우 높게 세부담을 지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 재산세부담의 비교('04)

구분	서울 강남북 (아파트)		서울과 신도시 (아파트)		서울과 지방 (아파트)		공동주택과 단독주택	
	강남 (23평)	도봉 (71평)	강남 (28평)	용인 (67평)	강남 (26평)	청주 (81평)	서초 아파트 (44평)	노원 단독(9 4평)
국제청기준 시가 (단위 백만원)	383	360	252	255	215	216	900	900
세액 단위(천원)	211	731	116	227	130	430	890	4,320
차이	520(3.5 배)		111(2배)		300(3.3배)		3,430(4.9배)	

자료 : 행정자치부 04.11.11 「“부동산 보유세제” 이렇게 개편됩니다.」

이러한 원인에는 첫째, 건물과표 산출체계가 면적에 따른 가감산율은 크나 위치지수의 효과가 적어, 위치에 따른 지가(地價)반영은 작으나, 건물평수는 클수록 세부담이 커진다. 둘째, 주택의 재산세 세율구조가 종합토지세 세율구조에 비하여 상대적으로 높다. 위와 같은 이유로 건물과표의 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지와표 비중이 높을수록 세부담이 낮게 된다. 셋째, 종합토지세의 과표현실화율에 지역간 · 필지간 격차가¹⁹⁾ 존재한다. 이는 인별 합산에 의해 초과누진세율을 적용하는 종합토지세에 있어서는 실질적 조세부담의 크기가 엄청나게 달라진다. 따라서 이러한 현상들은 동일가치의 부동산에 대한 세부담의 격차를 초래하게 된다.

다음에서는 일정한 가정 하에 간단한 모형을 통해 개정 전 보유과세 부담 불공평성을 입증해보자 한다.

첫째, 과표현실화율은 평균적 개념이고 실제 시가를 완전하게 반영한다고 볼 수 없지만 그 괴리정도가 크지 않기 때문에 분석의 편의를 위해 공시시가가 시가를 100% 반영한다고 가정하였다.

19) 2003년 시·군별 과표현실화율적용비율(평균)을 보면, 최고 울릉시 46%에서 최저 파주시 30.3%로 아직도 과표현실화율이 지역간·필지간 격차가 상존한다

둘째, 과표현실화율은 <표 8> 내지 <표 9>의 연도별 종합토지세 · 재산세 과표표준액 적용비율에 의거하여 2003년 기준으로, 재산세 31%, 종합토지세 36.1%로 정하고, <표 4>의 개정 전 재산세(건물)와 종합토지세의 과세표준과 세율을 이용하여, 동일 시가이면서 토지가격지분이 변화할 때 보유과세인 종합토지세와 재산세 부담의 변화를 살펴보았다.

아래 <표 13> 분석에서 첫째, 동일 시가의 주택이라도 토지와 건물의 통합부동산 가치 중 건물비중이 큰 [사례2]가 [사례1]보다 보유세 부담이 1배 이상 크게 나타났다. 둘째, [사례1]과 [사례2]의 납세자간의 불공평성은 시가가 증가할 때, 점차 커지다가 감소하였다. 특히 2억에서 6억 사이에서 세 부담의 차이는 약 3배 ~ 5배 이상 난다. 예를 들어 [사례1]의 시가 9천만원 주택에서는 건물과표 8,370,000원²⁰⁾에 세율 0.3%와 토지와표 22,680,000원에 세율 0.2%~0.3%의 누진세율이 적용된다. 이에 반해 [사례 2]에서의 시가 9천만원 주택은 건물과표 19,530,000원에 0.3%~1.0%의 누진세율과 토지와표 9,720,000원²¹⁾에 세율 0.2%만 적용되어 사례2/사례1의 차이가 1.51배가 된다.

시가 2억인 주택의 경우 [사례1]에서의 건물과표는 18,600,000원에 세율은 0.3%~0.5%의 누진세율과 토지와표 504,000,000원에 세율 0.2%~1.5%의 누진세율이, [사례 2]에서의 건물과표는 43,400,000원에 0.3%~7.0%의 누진세율과 토지와표 21,600,000원에 세율 0.2%~0.3% 누진세율이 적용되어 사례2/사례1의 차이가 5배가 난다.

이러한 현상은 건물의 재산세가 종합토지세보다 상대적으로 낮은 과세표준에 집중적으로 높은 초과누진세율을 적용받기 때문인 것으로 분석된다.

20) [사례 1] 시가 9천만원 * 0.3(건물지분) =8,70,000원, 시가 9천만원* 0.7(토지지분) = 22,680,000원

21) [사례 2] 시가 9천만원 * 0.7(건물지분) =19,530,000원, 시가 9천만원* 0.3(토지지분) = 9,720,000원

<표 13 > 개정전 부동산보유세 세액계산

(단위 천원)

시가	사례1 ¹⁾			사례2 ²⁾			차이 (비율) ⁴⁾
	건물세	종토세	보유세 ³⁾	건물세	종토세	보유세 ³⁾	
3천	8	15	23	19	6	25	1.11
6천	16	30	46	41	12	54	1.15
9천	25	48	73	91	19	110	1.51
2억	82	132	214	1,094	44	1,138	5.32
3억	353	258	611	2,613	77	2,690	4.40
6억	1,962	738	2,700	7,170	204	7,374	2.73
20억	11,076	3,840	14,916	28,436	1,192	29,628	1.99
40억	24,096	11,440	35,536	58,816	3,100	61,916	1.74
60억	37,116	21,520	58,636	89,196	6,000	95,196	1.62
90억	56,646	36,640	93,286	134,766	10,860	145,626	1.56
200억	128,256	113,280	241,536	301,856	34,480	336,336	1.39
300억	193,356	239,280	432,636	453,756	58,480	512,236	1.18
500억	323,556	491,280	814,836	757,556	131,280	888,836	1.09

주1) 건물 : 토지 = 3 : 7

주2) 건물 : 토지 = 7 : 3

주3) 건물세 + 종토세

주4) 사례2/사례1

자료. 시가변수자료는 본인이 임의설정하였음

제 3 절 개정 후 부동산보유세의 부담분석

2003년 「5.23 부동산대책」은 부동산과다 보유자 5~10만명을 대상으로 부동산보유세를 중과한다는 것으로 이른바 「종합부동산세」 도입 논쟁의 단초를 제공하였다. 개정전 부동산세의 문제로 지적되었던 ① 낮은 과표현실화율 ② 이원화된 보유과세제도(재산세와 종합토지세) ③ 급격한 누진세율 ④ 주택에 대한 누진세율이 갖는 비합리성 ⑤ 지역간 세부담의 격차심화²²⁾등을 보완하여 개정 부동산세에서는 과표현실화율을 50%로 상향 조정하고 토지분과 건물분을 통합 합산하여 통합평가하고, 개정전 건물분의 0.3% ~ 7%(6단계)과 토지분 0.2% ~ 5%(9단계)의 세율구조를 1차(시·군·구)의 0.15% ~ 0.5% 의 3단계와 2차(국가-종합부동산세)의 1.0% ~ 3.0% 3단계로 세율과 단계를 완화하였다.

다음에서는 부동산세제 개정전 · 후 보유세부담이 어떻게 변화하는지 분석하고자 한다. 분석의 편의를 위하여 다음과 같이 가정하였다.

첫째, 분석의 편의를 위해 국세청기준시가가 시가를 100%반영한다고 가정하였다.

둘째, 세부담의 상한²³⁾이 없는 것으로 가정하였다.

셋째, 개정 전 부동산세 과세표준현실화율은 2003년 기준으로, 재산세 31%, 종합토지세 36.1% 정하고, 개정 후 부동산세의 과세표준현실화율은 50%, 60%, 70%일 때 세부담의 변화를 분석하였다.

넷째, <표 4> 내지 <표 6>에 의거하여 개정전 · 후의 과세표준과 세율을 정하였다.

22) 김완석, 2003, 「부동산 관련 지방세제의 개선에 관한 연구」

23) 종합부동산세법 제 15조 대통령령이 정하는 바에 의하여 계산한 세액이 당해 납세의무자에게 전년도에 당해 토지에 부과된 종합합산과세대상인 토지와 별도합산과세대상인 토지에 대한 총세액상당액으로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 계산한 세액의 100분의 150을 초과하는 경우에는 그 초과하는 세액에 대하여는 제14조제2항의 규정에 불구하고 이를 없는 것으로 본다

다섯째, 부동산의 가격변동이 없는 것으로 가정하였다.

1. 주택의 보유세부담분석

<표 14> 개정전 주택 재산세,종부세, 부담수준분석

(단위 천원)

시가	사례1 ¹⁾				사례2 ²⁾			
	총토지분 보유세 ³⁾	총건물분 보유세 ⁴⁾	보유세액 총계 ⁵⁾	보유세실효 부담률 ⁶⁾	총토지분 보유세 ³⁾	총건물분 보유세 ⁴⁾	보유세액 총계 ⁵⁾	보유세실 효부담률 ⁶⁾
3천	33	15	48	0.16%	14	36	50	0.17%
6천	66	31	97	0.16%	28	75	103	0.17%
9천	103	46	149	0.17%	42	148	191	0.21%
2억	259	135	394	0.19%	96	1,399	1,496	0.75%
3억	460	479	940	0.31%	157	3,265	3,423	1.14%
6억	1,188	2,466	3,654	0.61%	374	8,864	9,238	1.54%
20억	5,616	13,663	19,279	0.96%	1,862	34,991	36,853	1.84%
40억	16,460	29,659	46,119	1.15%	4,584	72,315	76,899	1.92%
60억	31,076	45,655	76,731	1.28%	8,596	109,639	118,235	1.97%
90억	53,000	69,649	122,649	1.36%	15,605	165,625	181,230	2.01%
200억	162,008	157,627	319,635	1.59%	49,868	370,907	420,775	2.10%
300억	337,148	237,607	574,755	1.91%	84,428	557,527	641,955	2.13%
500억	687,428	397,567	1,084,995	2.17%	187,028	930,767	1,117,795	2.23%

주1) 건물 : 토지 = 3 : 7

주2) 건물 : 토지 = 7 : 3

주3) 재산세 + 지방교육세 + 도시계획세 (공동시설세 생략)

주4) 종합토지세 + 지방교육세 + 농어촌특별세 + 도시계획세

주5) 총건물분보유세 + 총토지분보유세

주6) (보유세액총계/시가) × 100

<표 15> 개정후 주택 재산세,종부세, 부담수준분석(과표현실화율 50%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고(1) ³⁾ (사례1 개정전 대비 증가율)	비고(2) ⁴⁾ (사례2 개정전 대비 증가율)
3000만원	22	-	69	0.23%	0.07%	0.06%
6000만원	45	-	138	0.23%	0.07%	0.06%
9000만원	75	-	216	0.24%	0.07%	0.03%
2억원	240	-	568	0.28%	0.09%	△0.47%
3억원	490	-	1,008	0.36%	0.05%	△0.78%
6억원	1,240	-	2,328	0.38%	△0.23%	△1.16%
20억원	4,740	2,750	11,788	0.59%	△0.37%	△1.25%
40억원	9,740	17,750	38,588	0.97%	△0.18%	△0.95%
60억원	14,740	32,750	65,388	1.09%	△0.19%	△0.88%
90억원	22,240	55,250	105,588	1.17%	△0.19%	△0.84%
200억원	49,740	187,750	252,988	1.27%	△0.32%	△0.83%
300억원	74,740	312,750	386,988	1.29%	△0.62%	△0.84%
500억원	124,740	562,750	654,988	1.31%	△0.86%	△0.92%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세+도시계획세 + 공동시설세 +종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 -<표14>의 [사례1]에서 보유세실효부담률

주4) 보유세실효부담률 -<표14>의 [사례2]에서 보유세실효부담률

<표 16> 개정후 주택 재산세, 종부세, 부담수준분석(과표현실화율 60%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비교(1) ³⁾ (사례1 개정전 대비 증가율)	비교(2) ⁴⁾ (사례2 개정전 대비 증가율)
3000만원	27	-	82	0.27%	0.11%	0.10%
6000만원	54	-	165	0.27%	0.11%	0.10%
9000만원	102	-	273	0.30%	0.13%	0.09%
2억원	340	-	774	0.37%	0.18%	△0.38%
3억원	640	-	1,272	0.42%	0.11%	△0.72%
6억원	1,540	-	2,856	0.47%	△0.14%	△1.07%
20억원	5,740	5,750	17,148	0.65%	△0.41%	△1.29%
40억원	11,740	23,750	49,308	1.23%	0.08%	△0.69%
60억원	17,740	41,750	81,468	1.36%	0.08%	△0.61%
90억원	26,740	72,750	134,508	1.50%	0.14%	△0.51%
200억원	59,740	237,750	390,588	1.95%	0.36%	△0.15%
300억원	89,740	387,750	623,388	2.07%	0.16%	△0.06%
500억원	149,740	687,750	1,088,988	2.17%	0.00%	△0.06%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표14>의 [사례1]에서 보유세실효부담률

주4) 보유세실효부담률 - <표14>의 [사례2]에서 보유세실효부담률

<표 17> 개정후 주택 재산세,증부세, 부담수준분석(과표현실화율 70%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고(1) ³⁾ (사례1 개정전 대비 증가율)	비고(2) ⁴⁾ (사례2 개정전 대비 증가율)
3000만원	31	-	96	0.32%	0.16%	0.15%
6000만원	66	-	196	0.33%	0.17%	0.16%
9000만원	129	-	331	0.37%	0.20%	0.16%
2억원	440	-	920	0.46%	0.27%	△0.29%
3억원	790	-	1,536	0.51%	0.20%	△0.63%
6억원	1,840	-	3,384	0.56%	△0.05%	△0.98%
20억원	6,740	8,750	22,508	1.13%	0.17%	△0.71%
40억원	13,740	29,750	60,028	1.50%	0.35%	△0.42%
60억원	20,740	50,750	97,548	1.63%	0.35%	△0.34%
90억원	31,240	95,250	169,428	1.88%	0.52%	△0.13%
200억원	69,740	287,750	468,188	2.34%	0.75%	0.24%
300억원	104,740	462,750	739,788	2.47%	0.56%	0.34%
500억원	174,740	812,750	1,282,988	2.57%	0.40%	0.34%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세+도시계획세 + 공동시설, \세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 -<표14>의 [사례1]에서 보유세실효부담률

주4) 보유세실효부담률 -<표14>의 [사례2]에서 보유세실효부담률

우선 주택의 경우 <표 14>의 개정 전 보유세 부담분석에서 [사례1]의 보유세실효부담률이 <표 15>의 과표현실화율 50%, <표 16>의 과표현실화율이 60%, <표 17>의 과표현실화율 70% 일때 어느 정도 변화하였는지 비교하였다.

<표 15>의 비고(1)에서 6억 미만인 경우 0.05%~0.09% 정도 세부담이 증가하고 6억 이상인 경우는 0.18%~ 0.86% 세부담이 감소하였다. 특히 시가가 클수록 세부담이 큰 폭으로 낮아진 것을 볼 수 있다. <표 16>의 비고(1)에서는 3억 미만일 때 0.11%~0.18% 정도 세부담 증가하고 6억 이상 20억 미만일 때는 0.14%~ 0.41% 세부담 감소하였다. 그리고 20억 초과 시 다시 0.00%~0.36% 세부담이 증가하였다. <표 17>의 비고(1)에서는 20억 미만 시는 0.16%~0.27% 세부담이 증가하고, 20억일 때는 0.05% 세부담이 감소하였다가 40억 이상일 때 다시 0.17%~0.75%정도 세부담이 증가하였다.

<표 14>의 [사례2]의 개정 전 보유세실효부담률와 <표 15>, <표 16>, <표 17>의 보유세실효부담률을 비교해 보면, <표 15>의 비고(2)에서 2억 미만인 경우 0.03% ~ 0.06% 세부담이 증가하고 2억 이상인 경우는 0.47%~1.25%정도 세부담이 감소하였다. <표 16>의 비고(2)에서 2억 미만 시 0.09%~0.1% 정도 세부담이 증가하고 2억 이상 시는 0.06%~ 1.19%정도 세부담이 감소하였다. <표 17>의 비고(2)에서 2억 미만 시는 0.15%~0.16%정도 세부담이 증가한 반면, 2억 이상 200억 미만 시는 0.13%~0.98정도 세부담이 감소하였다가 200억 이상 시 다시 0.24%~0.34% 정도 세부담이 증가하였다.

위의 분석에서 부담률의 증가부분의 원인은 과표현실화율이 36.1%에서 50%, 60%, 70%의 증가로 인해 과세표준액의 크기가 커져 세부담이 증가하기 때문이다. 그와 반대로 부담률의 감소부분의 원인은 첫째, 개정 전 부동산세에서 건물의 재산세 최고세율은 7%가 적용되는 반면 개정된 부동산

세에서는 건물의 과표가 아무리 커도 3%를 넘지 않는다. 둘째, 개정 전의 재산세 0.3%~ 7%(6단계)과 토지분 0.2% ~5%(9단계)의 세율구조가 개정 후의 1차(시·군·구)의 0.15% ~ 0.5%(3단계)와 2차(종합부동산세)의 1.0%~3.0%(3단계)의 세율완화의 변화에 따른 세부담 조정으로 분석된다.

이러한 개정 후 부동산세 보유부담이 개정 전 [사례 1]과 유사한 수준으로 상승하기 위해서는 6억에서 20억 사이는 개정 후의 과표현실화율이 70%가 되어야 하고, 20억 초과는 과표현실화율이 60%이상 되어야 한다. 그리고 개정 전 [사례 2]와 유사하기 위해서는 과표현실화율이 70%이상 될 때, 2억 이상에서 개정 전 세부담 수준으로 상승하게 된다.

한편 기존 부동산세에서는 다주택의 보유자의 경우 동일 재산 가치라 하더라도 과표가 작은 소형 아파트를 여러 채 보유한 자가 건물의 과표가 큰 대형아파트 1채를 보유한 자보다 세부담이 작은 일이 발생하였다. 이런 점을 보완하여 개정 부동산세에서 주택합산과세를 하여 소유 형태 간 세부담의 공평성을 제고하고, 세부담 혜택을 제거하여 투기적 목적의 다주택보유억제를 목표로 하였다.

그러나 재산세 과표가 작은 주택을 여러 채 보유한 자와 과표가 큰 주택(고급주택)을 여러 채 보유한자간의 세부담 증가율을 살펴보면 과표가 작은 주택을 여러 채 보유한 자는 세부담이 급격히 증가하지만 고급주택을 여러 개 보유한 자는 오히려 세부담이 줄어드는 경향이 나타났다. 예를 들어 건물지분이 900만원(시가 3천만원)인 주택을 3채 보유한 경우 기존 재산세에서는 45,000원을 납부했지만 개정된 재산세에서는 99,300²⁴⁾원으로 2배 이상 납부해야 한다. 그러나 건물지분 6억(시가 20억)인 3채를 보유한 자가 기존재산세에서는 40,989,00원을 납부하였지만 개정된 재산세

24) <표 14>의 [사례1]의 시가 3천만원 중 건물분 재산세 15,000원*3채 = 45,000원
<표 15>의 시가 9천만원의 보유세 331000원*0.3(건물지분)=99,300원

는 19,616,400원²⁵⁾를 납부하므로 세부담이 약 50%나 줄어드는 현상이 발생하였다. 이러한 현상은 과표가 작은 건물의 다수보유자는 과표의 증가로 인해 종전보다 높은 초과누진세율을 적용받게 되어 발생하는 조세부담 증가로 이중적인 조세부담의 증가가 발생하는 반면 과표가 4,000만원이상의 건물(고급주택)의 다수보유자는 개정 전 최고 건물분의 재산세율 7%에서 개정 후의 5%의 낮은 세율을 적용받기 때문인 것으로 간주된다.

2. 나대지의 보유세부담분석

그 외의 나대지의 세부담을 살펴보면 <표 18>의 개정 전 보유세실효부담률과 <표 19> 내지 <표 21>의 개정 후 보유세실효부담률을 변화를 분석해 보면, <표 19>의 과표현실화율이 50%일때 보유세실효부담률(비고)은 0.08% ~ 0.39%정도 상승한 것으로 나타났다. 또한 <표 20>의 과표현실화율이 60%인 경우 보유세실효부담률(비고란)은 0.14%~0.90% 정도, <표 21>의 70%인 경우 보유세실효부담률(비고란)은 0.2% ~ 1.42% 정도 상승하는 것으로 나타났다.

이러한 현상은 개정 전 · 후 최저세율 0.2%의 과표가 2,000만원에서 5,000만원으로 상승하고, 과표 50억초과의 개정 전 · 후 세율이 0.5%에서 0.4%로 완화되었어도 과표현실화율의 상승효과가 더 커서 세부담이 증가된 것으로 분석된다.

25) <표 14>의 [사례 1]의 시가 6억원 중 건물분재산세 13,663,000원* 3 채= 40,989,000원
<표 15> 시가 60억(20억 ×3채)의 보유세중 97,548,000원*0.3(건물지분) = 19,616,400원

〈표 18〉 개정 전 나대지 부담수준 분석 결과

(단위 천원)

시가	종합토지세	총부담세액 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾
3000만원	21	47	0.16%
6000만원	44	97	0.16%
9000만원	77	157	0.18%
2억원	241	433	0.22%
3억원	438	742	0.25%
6억원	1,196	1,868	0.31%
20억원	7,110	10,187	0.51%
30억원	12,940	18,635	0.62%
40억원	20,160	29,104	0.73%
60억원	34,600	50,042	0.83%
90억원	58,750	84,810	0.94%
150억원	132,030	188,070	1.25%
200억원	222,280	313,518	1.57%
300억원	402,780	564,413	1.89%
500억원	763,780	1,066,203	2.13%

주1) 종합토지세 + 지방교육세 + 농어촌특별세 + 도시계획세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

<표 19> 개정 후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 50%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	30	-	78	0.26%	0.10%
6000만원	60	-	156	0.26%	0.10%
9000만원	90	-	234	0.26%	0.08%
2억원	264	-	580,	0.29%	0.07%
3억원	500	-	1,020	0.34%	0.09%
6억원	1,250	-	2,340	0.39%	0.08%
20억원	4,750	3,500	12,700	0.64%	0.13%
30억원	7,250	11,000	26,100	0.87%	0.25%
40억원	9,750	18,500	39,500	0.98%	0.25%
60억원	14,750	33,500	66,300	1.10%	0.27%
90억원	22,250	56,000	10,500	1.18%	0.24%
150억원	37,250	151,000	246,900	1.64%	0.39%
200억원	49,750	238,500	373,900	1.86%	0.29%
300억원	74,750	413,500	627,900	2.09%	0.20%
500억원	124,750	763,500	1,135,900	2.27%	0.14%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표18>의 보유세실효부담률

<표 20> 개정 후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 60%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	36	-	93	0.31%	0.15%
6000만원	72	-	187	0.31%	0.15%
9000만원	112	-	285	0.32%	0.14%
2억원	350	-	756	0.38%	0.16%
3억원	650	-	1,284	0.43%	0.18%
6억원	1,550	300	3,228	0.54%	0.23%
20억원	5,750	6,500	18,060	0.90%	0.39%
30억원	8,750	15,500	34,140	1.14%	0.52%
40억원	11,750	24,500	50,220	1.26%	0.53%
60억원	17,750	42,500	82,380	1.37%	0.54%
90억원	26,750	77,550	140,220	1.56%	0.62%
150억원	44,750	203,500	323,100	2.15%	0.90%
200억원	59,750	308,500	475,500	2.38%	0.81%
300억원	89,750	518,500	780,300	2.60%	0.71%
500억원	149,750	938,500	1,389,900	2.78%	0.65%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표18>의 보유세실효부담률

<표 21> 개정후 나대지 부담수준 분석 결과(과표현실화율 70%)

(단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	42	-	109	0.36%	0.20%
6000만원	84	-	218	0.36%	0.20%
9000만원	139	-	343	0.38%	0.20%
2억원	450	-	932	0.47%	0.25%
3억원	800	-	1,548	0.52%	0.27%
6억원	1,850	600	41,160	0.69%	0.38%
20억원	6,750	9,500	23,420	1.17%	0.66%
30억원	10,250	20,000	42,180	1.41%	0.79%
40억원	13,750	30,500	60,940	1.52%	0.79%
60억원	20,750	51,500	98,460	1.64%	0.81%
90억원	31,250	109,000	185,940	2.02%	1.08%
150억원	52,250	256,000	399,300	2.67%	1.42%
200억원	69,750	378,500	577,100	2.89%	1.32%
300억원	104,750	623,500	932,700	3.12%	1.23%
500억원	174,750	1,113,500	1,643,900	3.28%	1.15%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표18>의 보유세실효부담률

3. 빌딩·상가·사무실등의 부속토지의 보유세부담분석

<표 22> 개정전 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 부담수준 분석

(단위 천원)

시가	별도합산토지세	총부담세액 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾
3000만원	32	60	0.20%
6000만원	64	121	0.20%
9000만원	97	181	0.20%
2억원	216	404	0.20%
3억원	333	616	0.21%
6억원	766	1,352	0.23%
20억원	3,010	5,056	0.25%
30억원	4,898	8,043	0.27%
40억원	7,064	11,571	0.29%
60억원	11,396	18,716	0.31%
90억원	18,392	30,327	0.34%
150억원	35,720	58,052	0.39%
200억원	54,600	87,150	0.44%
300억원	92,360	145,346	0.48%
500억원	179,000	276,750	0.55%

주1) 종합토지세 + 지방교육세 + 농어촌특별세 + 도시계획세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

<표 23> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(과표현실화율 50%, 단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산 세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	75	-	78	0.26%	0.06%
6000만원	60	-	156	0.26%	0.06%
9000만원	90	-	234	0.26%	0.06%
2억원	200	-	520	0.26%	0.06%
3억원	300	-	780	0.26%	0.05%
6억원	700	-	1,680	0.28%	0.05%
20억원	2,800	-	6,160	0.31%	0.06%
30억원	4,800	-	9,960	0.33%	0.06%
40억원	6,800	-	13,760	0.34%	0.05%
60억원	10,800	200	23,760	0.39%	0.08%
90억원	16,800	500	38,760	0.43%	0.09%
150억원	28,800	11,000	68,760	0.45%	0.06%
200억원	38,800	16,000	93,760	0.47%	0.03%
300억원	58,800	46,000	167,760	0.56%	0.08%
500억원	98,800	106,000	315,760	0.63%	0.08%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표22>의 보유세실효부담률

<표 24> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(과표현실화율 60%, 단위 천원)

시가	1차 (시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	36	-	93	0.31%	0.11%
6000만원	72	-	187	0.31%	0.11%
9000만원	108	-	280	0.31%	0.11%
2억원	240	-	624	0.31%	0.11%
3억원	360	-	936	0.31%	0.10%
6억원	880	-	2,064	0.34%	0.11%
20억원	3,600	-	7,680	0.38%	0.13%
30억원	6,000	-	12,240	0.41%	0.14%
40억원	8,400	800	17,760	0.44%	0.15%
60억원	13,200	3,200	29,760	0.50%	0.19%
90억원	20,400	6,800	47,760	0.53%	0.19%
150억원	34,800	14,000	83,760	0.56%	0.17%
200억원	46,800	28,000	123,360	0.62%	0.18%
300억원	70,800	64,000	212,160	0.71%	0.23%
500억원	118,800	136,000	389,760	0.78%	0.23%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표22>의 보유세실효부담률

<표 25> 개정후 빌딩·상가·사무실의 부속토지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(과표현실화율 70%, 단위 천원)

시가	1차(시·군·구)	종합부동산세	보유세액 총계 ¹⁾	보유세 실효부담률 ²⁾	비고 ³⁾ (개정전 대비 증가율)
3000만원	42	-	109	0.36%	0.16%
6000만원	84	-	218	0.36%	0.16%
9000만원	126	-	327	0.36%	0.16%
2억원	280	-	728	0.36%	0.16%
3억원	430	-	1,104	0.37%	0.16%
6억원	1,060	-	2,448	0.41%	0.18%
20억원	4,400	-	9,200	0.46%	0.21%
30억원	7,200	200	14,760	0.49%	0.22%
40억원	10,000	1,600	21,760	0.54%	0.25%
60억원	15,600	4,400	35,760	0.59%	0.28%
90억원	24,000	8,600	56,760	0.63%	0.29%
150억원	40,800	19,000	101,160	0.67%	0.28%
200억원	54,800	40,000	152,960	0.76%	0.32%
300억원	82,800	82,000	256,560	0.86%	0.38%
500억원	138,800	33,200	463,760	0.92%	0.37%

주1) 1차시·군·구 + 지방교육세 + 도시계획세 + 공동시설세 + 종합부동산세 + 농어촌특별세

주2) (보유세액계 / 시가) × 100

주3) 보유세실효부담률 - <표22>의 보유세실효부담률

개정전 · 후의 빌딩 · 상가 · 사무실등 부속토지의 부담수준을 검토해 보면 <표 22>의 개정 전 보유세실효부담률이 <표 23>의 과표현실화율이 50%인 경우 0.03~0.09%정도 증가하고, <표 24>의 과표현실화율이 60%인 경우는 0.11%~0.23%정도, <표 25>의 과표현실화율이 70%인 경우 0.16%~0.37% 증가하여 전반적으로 개정 후 부동산세제하에서 세부담이 증가하였다.

나대지와 마찬가지로 개정 전 과표 1억원이하 0.3%세율이 개정후 2억원이하 0.2%로, 최저과표(1억원→ 2억원)의 상승 및 최저세율(0.3% → 0.2%)이 완화하고, 개정 전 과표 500억초과 2.0%이 개정후 500억초과 1.6%로 최고세율(2.0% →1.6%)도 완화되었어도 세부담의 상승한 것은 과표현실화율의 상승 효과가 더 큰 것으로 분석된다.

제 4 절 평가와 정책적 시사점

우선 과표현실화율의 증가는 부동산 보유비용을 증가시키기 때문에 부동산의 가수요를 감소시키고, 주택합산과세는 주택을 많이 소유할수록 과세표준액의 크기가 증가하여 소유자의 세부담이 그만큼 가중되기 때문에 투기적인 과다보유를 감소시키는 효과를 기대할 수 있다.

위 분석에서 주택의 경우 과표현실화율 50%에서 중 · 저가 주택소유자 및 중 · 저가 다주택보유자는 보유세비용 증가로하여 부동산투기억제기능이 있다. 그러나 고가 주택소유자 및 고가 다주택보유자는 보유세비용 감소하여 부동산투기억제기능 효과가 없게 된다. 과표현실화율 60% 및 70%일 때는 저가 및 고가 소유자 모두 보유세비용 증가하므로 부동산투기억제기능 효과를 기대할 수 있지만, 中價소유자는 보유세비용 감소로 부동산투기효과가 없게 된다. 그 외의 나대지 및 빌딩 · 상가 · 사무실등의 부속토지의 경우는 전반적인 세부담의 증가로 투기억제기능 효과가 있는 것으로 나타났다.

그러나 부동산 투기의 원인은 민간이 보유한 통화유동성의 조절, 부동산에 관한 국가의 기본정책의 수립²⁶⁾, 도시화에 의한 도시의 인구급증 등에 있기 때문에 투기의 과열양상은 주택시장 전반의 상승이 아닌 투자요인이 유입된 곳에 제한적으로 상승된다.²⁷⁾ 이러한 주택가격의 지가 상승은 일반적으로 보유세 및 기타 조세부담금보다 클 경우가 많으므로 투기억제기능의 효과는 실증적으로 조사되어야 할 것이다.

또한 개정 전 부동산세에서는 주택이 동일시가라 할지라도 ‘건물/토지’의 비율에 따라 세부담이 달라 조세공평성에 문제가 있었다. 이런 문제를 보완하여 개정 부동산세에서는 주택의 건물과 토지를 합산 평가하여 ‘건물/토지’ 비율이 높은 주택 소유자의 세부담을 낮추고, ‘건물/토지’비율이 낮은 주택 소유자의 세부담을 높여서 수평적 형평성(동일 규모 자산에 대하여 동일한 세부담)을 제고하였다.

그러나 중저가격의 주택 보유자의 세부담율은 증가한 반면, 고가주택의 보유자의 세부담율이 감소하는 현상이 발생하여 서민층의 세부담을 고려하고 부동산 과다보유자에 중과토록 한다는 정부의 기본취지에는 다소 의문시된다. 따라서 저가 주택의 세율을 낮추고, 고가의 주택의 세율을 높이는 것이 수직적 공평성에 부합한다고 하겠다.

또한 개정세법에서는 부동산의 유형에 따라 상이한 과세표준결정방식을 적용함으로써 부동산 유형간이 조세공평성을 침해할 소지를 갖고 있다. 즉 토지와 주택의 경우 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 시장접근법을 적용하여 과세표준을 상정한 반면에 상가 등 일반 건축물은 토지와 분리하여 평가하되, 종전의 원가법에 기초한 혼합방식을 사용함으로써 동일한 부동산에 대하여 다른 평가방식을 적용하기 때문이다.

따라서 현재 국세청, 건설교통부 및 지방자치단체로 구분하여 다변화된

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

27) 지대식·최 수, 국토연 2003-29, p70.

과세표준 결정방식의 일원화를 추진하는 방향에서 부동산 가격공시 및 감정 평가에 관한 법률, 소득세법 및 지방세법 등 부동산관련 실정법의 종합적인 정비가 필요하다고 본다.

IV. 결론

정부는 부동산 투기를 억제하기 위해 다양한 대책을 강구하고 있다. 여러 가지 대책 가운데서도 부동산 및 주택관련 조세의 문제점과 부동산 가격안정이라는 측면에서 가장 관심을 끄는 것은 보유세를 강화한다는 세제개편의 방향이다.

2005년부터 도입된 종합부동산세는 시, 군, 자치구에서는 1단계로 당해 지역 내 존재하는 건물을 포함한 부동산에 대해 보유세를 과세하고, 전국에 존재하는 동일인 소유의 부동산을 합산하여 종합부동산세를 설치하여 국세로 이관하여 부동산을 많이 보유한 사람에게 무거운 세부담을 안겨 국가적 차원에서 부동산 투기를 억제한다는 것이다.

이러한 부동산개편 추진 이유 중 또 하나는 최근 사회적 문제가 되었던 시가가 비슷한 부동산일지라도 수도권과 지방, 서울의 경우 강남과 강북간의 부동산 세부담불균형이 나타나 납세자의 불만을 발생시켜 이러한 요인을 제거하자는 것이었다.

이러한 투기 및 불공평성의 원인에는 개정 전 부동산의 낮은 과표현실화율이 세부담을 적게 하여 투기적 목적으로 부동산을 과다보유하게 해주고, 과표현실화율의 지역간 · 필지간 차이 및 건물과 토지의 분리과세는 동일가치 간 또는 소유형태 간에 서로 다른 세부담을 갖게 하여 수평적 형평성을 침해한다는 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 개정 후 부동산세제에서는 주택 및 토지의 과표현실화율을 50%로 상승시켜 세부담을 증가시켜 투기를 억제시키고, 주택에 대하여 건물과 토지를 통합합산 과세하여 동일가치에 동일 세부담을 갖도록 납세자의 불만을 제거하고자 하였다.

본 논문에서는 일정한 가정을 설정하여 모형을 이용해 세부담의 변화를

분석하여 투기억제기능 및 공평성이 개정 전 · 후로 개선되었는지를 분석하였다.

우선 주택의 경우, 과표현실화율 50%에서는 중·저가 주택소유자 및 중·저가 다주택보유자와 과표현실화율 60% 및 70%일 때는 저가 및 고가 소유자가 보유세비용 증가하여 부동산투기억제기능이 있는 것으로 나타났다.

그러나 과표현실화율 50%의 고가 주택소유자 및 고가 다주택보유자와 과표현실화율 60% 및 70%에서 中價소유자는 오히려 보유세비용 감소하여 부동산투기효과가 없는 것으로 나타났다. 그 외의 나대지 및 빌딩·상가·사무실등의 부속토지는 전반적 세부담의 증가로 투기억제기능 효과를 기대할 수 있다. 그러나 주택가격의 지가 상승은 일반적으로 보유세 및 기타 조세부담금보다 클 경우가 많으므로 투기억제기능의 효과는 실증적으로 조사되어야 할 것이다.

또 공평성문제점에서 동일시가라 할지라도 ‘건물/토지’의 비율에 따라 세 부담이 달라지는 개정 전 부동산세의 문제를 보완하여 개정 후 부동산세에서는 주택의 건물과 토지를 합산 평가하여 수평적 형평성을 제고하였다.

그러나 중저가격의 주택 보유자의 세부담율은 증가한 반면, 고가주택의 보유자의 세부담율이 감소하는 현상이 발생하여 수직적공평성 문제는 여전히 여지가 있는 것으로 나타났다.

또한 개정세법은 부동산의 유형에 따라 상이한 과세표준결정방식을 적용함으로써 부동산 유형간의 조세공평성을 침해할 소지를 갖고 있다. 따라서 다변화된 과세표준 결정방식의 일원화를 추진하는 등 부동산관련 실정법의 종합적인 정비가 필요하다.

참 고 문 헌

- 최명근·김상겸 : 「종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언」
한국경제연구원 2004.
- 지대식·최 수 : 「부동산 관련 세제의 정비·개선방안 연구」
『국토연 2003-29』 국토연구소
- 노영훈, 1997. 「건물분 재산세의 개편방안 연구」. 한국조세연구원.
2003 「부동산 관련 조세의 개선방향」. 한국조세연구원
2004.7 「부유세 도입과 세제개혁 방향」, 『재정포럼』, 한국조세연구원
- 임주영, 「균등회생가설에 따른 개인소득세의 수직적 형평성에 관한 연구」.
『재정금융연구 제2권 2호(1995)』
- 김정훈, 2004. 「부동산보유세제 개편방안」, 『재정포럼』, P47~P58,
- 이용만, 2003. 「참여정부가 풀어야 할 부동산정책의 과제」
- 구조전환 후기의 정책
- 권강웅, 2003.4. 「부동산보유세제의방향」, 『월간조세』.(주)영화조세통람.
pp49-71
- 김기욱, 2002. 「종합토지세제의 개편방향」, 『중앙행정논집』, 중앙행정학연구회
pp161-181.
- 구동희, 2003. 「토지 및 건물 평가제도의 문제점과 개선방향」

이순배,1995. 「조세 및 부담금에 의한 부동산투기 억제정책의 문제」
충북개발연구. pp.367-394.

유경문,2004. 「종합부동산(안)의 문제점 개선 및 활용 방안」
『한국지방재정학회』, pp11~46

이영희, 2003, 「재산세가 부동산투기를 억제할 수 있는가?」, 『지방포럼』

이영희 · 김정훈 , 2003,9 「부동산 보유세제 개선방안」, 조세연구원,
자료 03-05

황명찬 · 김종순,1993, 「지방재정력 강화를 위한 과표현실화율 및 재산세부과의
형평성에 관한 연구」, 한국지방자치학회

장성수, 2003, 「부동산 및 주택 관련보유세제 개편의 문제점과 개선방향」
『토지연구 14권 제3호』

김주영, 2003, 「지역균형개발과 지가문제」, 『토지연구 16권2호』

김완석, 2003, 「부동산 관련 지방세제의 개선에 관한 연구」

국토연구원 토지·주택연구실. 2002.9. 「토지·주택시장의 현안 및 대응방안」

자료 : 재정경제부, 保有稅制 改編方案 2004.11.19

행정자치부,“부동산 보유세제” 이렇게 개편됩니다.”,04.11.11

행정자치부 2003년 「지방세정 연감」

ABSTRACT

An Analysis of Korean Property-Taxes Imposition

kim, sung-hyang

Department of Economisc

Graduate School of

Sungshin Women's University

The government has come to promote a measure to settle down the overheated real estate market as recently the prices of real estate in specific areas have taken a jump in the country.

It is the direction of tax system modification which attracts the most attention from the aspect of stabilizing the prices or real estate and of problems of taxation related to real estate and housing, among several measures.

The general real estate tax that has been introduced since 2005 on such intention, is to impose taxes on the real estate including buildings in the area concerned at Si/Gun and autonomous districts at the first phase, and to control speculation on real estate at national level by imposing a heavy burden of taxes on those having a lot of real estate by transferring the general real estate tax to a national tax by adding up the real estate owned by the same persons in the whole country.

Another reason for such real estate modification is that they intend to remove the factors which have caused an ill-balanced real estate tax burden between metropolitan areas and districts, and Gangnam and Gangbuk in Seoul, even for the real estate of similar market prices, which have become a social problem recently.

This paper has examined the effect of the real estate taxation system on controlling the speculation prior to the modification and has analyzed equity related problems by setting up models on a fixed assumption.

And it has analyzed to see if the equity problems and the effect on controlling the real estate speculation are improved after the modification of the real estate taxation system by analyzing the real estate tax burden before and after.

It has not been able to contribute to the functions to control the speculation due to a light tax burden caused by a low realization rate of the taxable amount under the real estate taxation system prior to the modification, and it has also caused inequity and etc. as there have been different tax burdens on the real estate of the same market prices due to the differences between regions and pieces of land, and to the separate taxation on buildings and lands.

It has tried to raise the tax burden by increasing the realization rate of the taxable amount, and to remove problems of different tax burdens on the real estate of the same market prices by imposing integrated taxes on buildings and lands by improving such problems.

However, since the tax burden on people owning mid/low priced houses has increased under the real estate system after the modification whereas that on the people owning high priced houses has decreased, the effect on controlling the real estate speculation through tax burden seems unclear, and it has been analyzed that it may violate taxation equity for each type of real estate as it applies different decision methods of a standard of assessment depending on the type of real estate.