

세무와회계저널
제15권 제2호 2014년 4월 pp.117~141
한국세무학회

지방자치단체의 재원확충과 부동산정책을 위한 부동산세제의 개선방안

- 주택에 대한 취득세 세율 인하의 타당성 여부 및 재원확충방안을 중심으로 -

정지선* · 윤성만**

<요 약>

본 연구는 부동산에 대한 조세정책 방향으로서 취득세 인하가 타당한지의 여부와 취득세 인하에 따른 지방자치단체의 재원확충방안에 대한 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 먼저, 본 연구에서는 정부의 현행 주택에 대한 취득세 세율인하정책에 대한 문제점을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 취득세율 인하정책의 가장 근본적인 논리가 우리나라의 취득세 세율이 다른 나라에 비하여 상대적으로 높기 때문이라고 하는데, 취득세만으로 판단할 것이 아니라 전체적인 거래비용을 기준으로 하여 판단해야 할 것이다. 둘째, 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체도 복지비용의 지출 등 그 지출이 지속적으로 증가하고 있는데, 세율 인하에 따른 지방자치단체의 세수확보방안이 전혀 마련되지 아니한 채 세율을 인하하는 것은 그 타당성을 인정하기 힘들다. 셋째, 취득세의 과세대상 중에서 유독 6억원 이하 또는 9억원을 초과하는 주택에 한하여 취득세의 세율을 인하하는 것은 조세평등주의에 위배될 가능성이 있다. 즉, 다른 자산과의 형평성뿐만 아니라 동일한 부동산 사이에서도 조세평등주의에 위배될 가능성이 있는 것이다. 넷째, 부동산 경기의 활성화정책을 달성하기 위해서는 영구적 세율인하방법보다 현재와 같이 일정기간 동안 세율을 감면하는 것이 더 바람직할 것이다. 마지막으로 주택 전세에서 월세 등으로 임대차거래의 형태가 급격하게 변모하고 있는 우리나라의 주택에 대한 시장상황이 급격하게 변하고 있는 것도 고려하여야 할 것이다.

이에 대한 개선방안으로 본 연구에서는 부동산 관련 조세제도의 장기적인 방향이 과세표준의 현실화를 통하여 보유과세를 강화하고, 지방소비세와 지방소득세를 통한 지방자치단체의 재원을 확충한 후에 안정적이지 못한 취득세의 세율을 인하하는 쪽으로 이루어져야 함을 제시하고 있다.

* 서울시립대학교 세무전문대학원, 부교수, stopline@uos.ac.kr, 02-6490-5042, 주저자
** 서울과학기술대학교 글로벌경영학과, 조교수, ysm6123@seoultech.ac.kr, 02-970-6440, 교신저자
논문접수일 2013년 12월 11일 1차수정일 2014년 2월 10일 게재확정일 2014년 4월 11일

본 연구의 결과는 장기적 관점에서 부동산세제의 개선방안을 제시하고 있어 정부의 정책수립시 고려사항으로 활용될 수 있다는 점에 공헌점이 있으며, 부동산시장과 조세에 대한 관심이 고조되어 있는 현 상황에서 시사점을 제공한다고 할 수 있다.

〈주제어〉 주택, 취득세, 보유세, 지방재정, 지방소비세

I. 서 론

부동산 관련 조세제도는 취득단계의 조세인 취득세와 보유단계의 조세인 재산세와 종합부동산세 및 양도단계의 조세인 양도소득세로 구분할 수 있는데,¹⁾ 이러한 부동산 관련 조세들은 하나같이 조세의 원칙적인 기능인 재정수입의 조달 보다는 부동산 시장의 변화에 따라서 부동산 경기를 조정하는 정책적인 목적으로 사용하고 있기 때문에 세제가 매우 기형적인 형태가 되고 있다. 특히, 재산세와 종합부동산세 및 양도소득세의 경우에는 조세의 본질적인 기능인 조세수입 보다는 정책세제로서의 역할을 담당하고 있다.²⁾ 이와는 다르게 취득세는 지방재정의 문제 때문에 재산세와 종합부동산세 또는 양도소득세의 경우와는 달리 정책세제로서의 기능을 거의 하지 않았다.³⁾

또한 취득세는 지방세이기 때문에 국가가 통일적으로 수행하는 정책목적을 달성하기에 타당하지 않은 면도 존재한다. 그러나 부동산 경기의 지속적인 침체로 인하여 정책세로서의 기능을 담당하지 않았던 취득세마저도 정책적으로 활용하고자 하고 있다. 즉, 최근에는 주택시장 등 부동산의 지속적인 침체에 대한 대책으로 국토교통부에서 주택에 대한 취득세의 세율을 영구적으로 인하하고자 하였으며, 안전행정부는 지방재정의 악화를 우려하여 취득세 세율의 영구인하를 반대하였다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 정부는 최근 주택에 대한 취득세 세율을 영구적으로 인하하고,

1) 그 이외에도 부가세인 지방교육세와 농어촌특별세 등이 있지만, 취득세 등의 부가세이기 때문에 본고에서는 이러한 세목에 대하여는 살펴보지 않기로 한다.

2) 이하 본 연구는 (“부동산 관련 조세제도의 합리적인 정책방향”, 『부동산 포커스』 vol.63, 한국감정원 부동산연구원, 2013.8)의 내용 중에서 취득단계와 보유단계의 내용을 바탕으로 하여 발전시킨 것이다.

3) 물론, 취득세의 경우에도 사치성 재산에 대한 중과세제도와 과밀억제권역에 대한 중과세 등 정책적인 면이 존재하기는 하지만, 부동산 경기에 따른 정책적인 기능은 거의 담당하지 않았던 것이다.

4) 안전행정부가 지방재정 악화를 근거로 하여 취득세 세율의 영구적인 인하에 대하여 반대하자, 일부에서는 주택에 대한 취득세 세율의 인하로 인하여 발생하는 지방세수의 감소를 보유세인 재산세의 인상을 통하여 보전하여야 한다는 견해를 제시하기도 한다. 그러나 부동산 경기의 활성화를 위하여 취득세의 인하는 주장하면서, 부동산의 보유에 따른 재산세의 강화를 통하여 세수를 보전한다는 것은 그 타당성을 인정하기 힘들다고 할 것이다. 왜냐하면, 부동산의 취득관련 세제인 취득세를 인하는 대신에, 보유단계의 조세인 재산세를 인상하자는 것인데, 이와 같이 동일한 물건인 부동산에 대하여 취득단계에서는

정부의 전·월세 대책 발표일인 8월 28일부터 소급하여 적용하기로 하였다. 구체적으로 살펴보면, 주택에 대한 취득세의 세율을 6억원 이하의 주택은 기존의 2%에서 1%로 인하하기로 하였으며, 9억원 초과 주택의 경우에는 종전의 4%에서 3%로 인하하기로 하였다. 다만, 6억원 초과 9억원 이하의 주택의 경우에는 과거처럼 2%를 유지하게 되었다.⁵⁾

본 연구는 이러한 현행 정부의 취득세 인하정책에 대한 타당성여부를 고찰하여 문제점을 도출하고, 지방자치단체의 재원확충을 위한 장기적으로 관점에서의 부동산세제의 개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 특히, 본 연구에서는 주택에 대한 취득세 세율의 영구적인 인하와 그에 따른 지방세수의 보전을 위한 방법으로 재산세 등 보유과세의 강화가 타당한지의 여부에 대하여 살펴보고자 한다. 또한 정부가 주택에 대한 취득세의 세율을 영구적으로 인하하기로 한 현 시점에서, 지방자치단체의 세수 결손분을 어떠한 방법으로 보전하는 것이 타당한지에 대하여도 살펴보고자 한다.⁶⁾

본 연구가 가지는 선행연구와의 차별성은 크게 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 부동산정책과 세제를 연구대상으로 함에 있어서 취득세와 보유세를 동시에 고려한 연구가 활발하지 않은 상황에서 본 연구는 이 두 가지의 세목을 함께 고려하고 있다. 둘째, 대부분의 선행연구들은 부동산세제를 중앙정부 또는 지방정부 중 한쪽 관점에서 연구를 하였으나 본 연구는 이 두 측면의 입장을 견지하고 있다. 셋째, 부동산세제의 문제점을 제시한 선행연구들은 부동산 경기의 활성화를 주로 다루고 있어 부동산시장에서의 조세역할을 강조하고 있으나, 본 연구는 지방자치단체의 세수확보정책에 초점을 두고 있다.

또한 본 연구의 결과는 현행 부동산 경기의 위축으로 국민들의 관심이 고조되어 있고, 지방자치단체의 재정악화가 우려되고 있는 시점에서 장기적인 관점에서의 부동산세제 개선방안을 다루고 있다는 점에 공헌점이 있다고 할 수 있다.

이하 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 부동산 세제의 이론적인 배경을 검토한 후 외국의 입법사례를 고찰하며, 제Ⅲ장에서는 부동산 세제에 관한 선행연구를 검토한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 취득세의 인하와 보유세 강화정책에 대한 타당성을 검토하고, 주택에 대한 취득세의 세율인하에 따른 지방재정의 확충방안을 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서 본 연구의

인하고, 보유단계에서는 세율의 인상을 통하여 부동산 경기를 활성화 한다는 것은 그 타당성이 없기 때문이다.

- 5) 종전에는 주택의 유상거래의 경우 취득세의 세율은 4%로 하되, 취득당시 가액이 9억원 이하인 1주택에 대하여는 50%를 경감하도록 하였다. 즉, 유상거래하는 주택의 경우에는 9억원까지는 2%의 세율이 적용되고, 9억원을 초과하는 주택의 경우에는 4%의 세율이 적용되었던 것이다.
- 6) 한편, 부동산에 대한 대표적인 정책세제의 산물이 2005년에 신설한 종합부동산세인데, 이 세목은 세대별 합산과세의 위헌결정과 기준금액의 상향조정(6억원 → 9억원) 등으로 인하여 소득재분배와 부동산 과다보유의 억제 등 정책세제로서의 기능을 거의 상실한 상태이며, 2014년부터는 지방세로 전환하기로 하였다. 따라서 본 연구에서는 종합부동산세에 대한 내용과 동 제도의 문제점 및 개선방안 등에 대하여는 그 논의를 생략하기로 한다.

결론을 기술한다.

Ⅱ. 주택에 대한 취득세와 보유세의 연혁 및 외국의 입법사례

1. 주택에 대한 취득세와 보유세의 연혁

가. 개요

우리나라는 부동산에 대해 국세와 지방세에 걸쳐 다양한 세목으로 과세하고 있다. 부동산 관련 세제는 크게 거래단계와 보유단계의 세목으로 나누어지며, 거래단계의 세목은 다시 취득단계와 양도단계로 구분된다. 부동산의 취득단계에서는 국세로서 상속세, 증여세, 인지세 및 농어촌특별세 등이 과세되며, 지방세로는 취득세와 지방교육세 등으로 과세된다. 한편, 부동산의 양도단계에서는 국세인 양도소득세, 법인세, 부가가치세, 인지세 및 농어촌특별세가 과세되고 있으며, 지방세로는 지방소득세가 과세되고 있다.

부동산의 보유단계에서는 임대업자에 대한 소득세, 법인세, 부가가치세, 인지세, 종합부동산세 및 농어촌특별세가 국세로 부과되며, 지방세로는 재산세와 지방교육세 등이 부과되고 있다.

본 연구에서는 이러한 부동산의 취득, 보유 및 양도 단계에서 과세되는 지방세 중에서 취득세와 재산세를 중심으로 논하고자 한다.

〈표 1〉 부동산의 취득과 보유 및 양도단계별 관련 세목

구 분	거래단계의 세목		보유단계의 세목
	취 득	양 도	
국 세	상속세, 증여세, 인지세	양도소득세	종합부동산세
지방세	취득세	지방소득세	재산세

나. 주택에 대한 취득세와 보유세제의 연혁

(1) 주택에 대한 취득세의 연혁

취득세는 1909년 4월 반포된 『지방세법』에서 그 근원을 찾을 수 있는데, 토지와 가옥 소유권 취득세와 저당권 취득세로 구분되었다. 이 취득세는 일제 강점기인 1926년에 부동산 취득세로 개칭하여 사용하다가 1949년 12월 22일에 지방세법을 제정하게 되었다. 이후 취득세는 본래 과세대상이 부동산으로 한정되어 있었으나, 한국전쟁의 전비조달을 위해 1952년 9월 26일에는 부동산 취득세를 취득세라는 명칭으로 개칭하고 금고와 소형선박을 과세대상범위에 추가하게 되

었다.

1973년 지방세 중과조치시에 별장과 골프장 및 고급오락장이 중과세 대상이 되었으며, 1974년 1월 14일 긴급조치시에는 비업무용 토지가 중과세대상에 추가되었고, 세율도 15%로 인상되었다. 그러나 1997년 말에 외환위기로 인해 부동산 경기를 포함한 국내 경기가 전반적으로 침체되면서, 이 경제위기를 극복하기 위한 정책의 일환으로 중과세 대상이었던 비업무용 토지에 대한 취득세를 완화하는 정책으로 전환되었다. 이 정책의 내용은 법인의 보유토지에 대하여 세율을 15%에서 10%로 인하하였다. 더구나, 2001년 1월 1일부터는 비업무용 토지에 대한 중과세 규정을 삭제하여 법인이 토지를 취득한 이후 그 용도가 업무용인지 또는 비업무용인지의 여부에 상관없이 일률적으로 2%의 세율만 적용하게 되었다.

한편, 취득세 중에서도 주택에 대한 세율은 2004년까지 5%대로 유지되다가 2005년 1월 5일에 개인간 등록세를 경감하는 내용의 조항이 신설되어 2005년 말까지 개인의 주택에 적용되는 취득세율은 3.5%(취득세와 등록세 포함)가 되었다. 그러나 2006년부터는 기준시가였던 과세표준이 실거래가로 변경되면서 세부담이 증가하기 때문에 2005년 12월 31일 개인간의 거래에 대한 취득세의 세율을 25% 경감하는 조항이 추가되어, 개인간 주택거래시 세율은 1.5%로 인하되었으며 법인은 종전과 같이 2%로 유지되었다. 최근에는 재건축 개발부담금의 부과와 보유세 인상, 금리 상승 등의 영향으로 주택 거래와 신규 분양의 거래가 크게 감소하자 부동산경기를 활성화하기 위해 2006년 9월 1일에는 개인뿐만 아니라 법인의 취득세 세율도 50% 경감하여 세율은 1%로 인하되었다.⁷⁾

또한 2011년부터는 동일한 과세물건에 대한 이중과세를 방지하기 위하여 부동산에 대하여는 등록세를 과세하지 아니하고 취득세만 과세하기로 하였으며, 2011년 3월 20일까지 취득세 세율을 거래금액과 상관없이 2%를 유지해 오다가 2011년 12월 31일에는 주택의 거래금액 9억원을 기준으로 2%와 4%로 차등 적용하게 되었다. 그리고 2011년 9월 23일부터는 한시적으로 취득세 세율을 인하하는 등 기본적으로 ‘거래세 완화, 보유세 강화’ 정책이 시행되어 왔다.

이러한 취득세는 2008년 이후 국제금융위기 이전에는 대체로 보유세인 재산세를 강화시키는 과정에서 반대급부로 활용되었지만, 이후에는 국제금융위기의 여파로 인하여 경색된 부동산 경기를 부양하기 위한 중앙정부의 정책도로 사용되어 왔다. 이처럼 취득세에 대한 개편은 한시적이면서 비교적 단기적인 경기부양책의 수단으로 활용되면서 취득세 세수에 의존하고 있는 지방자치단체의 입장이 반영되지 못하는 문제점을 안고 있다. 또한 최근 2013년 8.28대책에서는 주택의 취득자에 대한 금융지원과 함께 취득세를 감면하는 내용으로 취득세율은 2012년 9월 23일과 유사한 정책을 시행하였는데, 이러한 정책에 대한 의사결정과정에서 여전히 지방자치단체의 재정상황 등은 크게 고려되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.⁸⁾

7) 중앙일보, 2006.8.3. 기사 참조

8) 물론 8.28대책으로 인해 지방재정에 큰 영향을 미칠 것으로 지방자치단체나 학계에서 우려하고 있다.

〈표 2〉 주택의 취득세율의 변천과정

구 분	세 율	9억원 이하, 1주택	9억원 초과, 다주택
2004	5%	5%	
2005	4%	3.5%	
2006. 8.31		2.5%	
2010.12.31		2%	
2011. 3.21		2%	4%
2011.12.31		1%	2%
2012. 9.23		2%	4%
2013. 6.30		1%	12억원 이하 2%, 12억원 초과 3%
2013. 8.27		2%	4%
2013. 8.28		6억원 이하 1%, 9억원 이하 2%	3%

(2) 주택에 대한 보유세제의 연혁

1961년까지 부과되던 지세와 가옥세 및 전세를 통합하여 부동산의 보유세제인 재산세를 신설하였다. 신설 당시의 과세대상은 대지, 건축물, 광구, 선박 등이었지만, 현재와 같은 형태를 갖추게 된 것은 1961년 말 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」의 공포에 따라 국세와 지방세에 대한 전면적인 세제개편이 이루어진 것이 계기였다. 당시 국세로부터 이양 받은 대지세, 광구세와 기존의 가옥세와 전세가 통합되어 시군세로서 재산세가 신설되었다.

재산세에 있어서 정책세제가 도입된 것은 1970년대 초 당시의 ‘경제개발 5개년 계획’의 추진에 따라 일부 기업인들이 기업활동에서 획득한 소득을 기술개발과 생산을 위해 재투자하여 유도와 사치성 소비를 제한하고자 별장과 골프장 및 고급 승용차 등의 재산에 대하여 지방세를 중과세하였다.

1973년 3월 12일의 재산세 개정을 통해, 과세대상에 법인의 비업무용 재산을 별도로 분리하여 추가하고, 외항선을 제외한 모든 선박에 대하여도 과세하도록 하였다. 또한 토지에 대한 시가표준액의 산정기준이 되는 등급을 임대등급제에서 가격등급제로 전환하였다. 뿐만 아니라 비업무용 토지·사치성 재산 등에 대한 재산세를 중과하기 위하여 재산세의 세율체계를 조정하였다.

1986년에는 토지의 과다보유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 원활한 토지수급과 효율적인 국토이용을 도모하기 위하여 토지과다보유세를 신설하였다. 토지과다보유세는 토지의 수요자를 생산적인 수요자와 투기적인 수요자로 구분하여, 이 중에서 투기적인 수요자를 징벌하기 위한 정책적인 수단이 되었다.

이러한 방책으로 중앙정부가 지방재정 결손분을 보전할 것이라는 약속을 한 상태이다(김필현 2013, 4).

1989년에는 1980년대 중반부터 불어 닥친 전국적인 부동산 투기를 억제하기 위한 대책을 구체화하기 위한 차원에서 「토지초과이득세법」과 「택지소유상한법」 및 「개발이익환수법」을 제정하였고, 아울러 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합한 종합토지세를 신설하였다. 그러나 이러한 종합토지세가 정책적인 목적을 달성하지 못하자, 2005년부터는 부동산보유세제를 재산세(지방세)와 종합부동산세(국세)로 이원화하였으며, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하도록 하였다. 이에 따라 기존의 종합토지세는 폐지되었고, 고가의 부동산 보유자는 신설된 종합부동산세의 영향으로 보유세 부담이 증가하게 되었다.

한편, 종합부동산세의 신설 등 부동산보유세제의 개편은 그 의도와는 무관하게 전체 조세체계의 기본 틀을 왜곡시키는 부작용을 초래하였다. 즉, 종합부동산세는 도입 초부터 끊임없이 위헌논쟁의 대상이 되었고 지방자치단체의 과세권 침해와 지방자치의 본질을 훼손한다는 문제점을 지적받았다. 이와 같은 논란 속에 종합부동산세는 2008년 11월에 그 핵심 틀에 해당하는 세대별 합산과세가 위헌판결을 받았으며, 2014년부터는 지방세로 환원하기로 한 상태이다.

이와 같이 부동산 관련 보유세는 경제상황에 따라 그 큰 틀이 끊임없이 변화되어 왔지만, 우리나라의 부동산 보유세제 개편의 근본적인 한계점은 세금을 납부하는 당사자의 입장과 의견을 수렴하는 절차가 중요함에도 불구하고 그런 측면이 미흡하다는 것이다. 또한 부동산 관련 조세의 과세권자는 지방자치단체인데, 지방자치단체의 의견 또한 거의 반영되지 않을 채로, 국가적인 목적을 위해서만 세제개편이 이루어졌다는 것도 가장 큰 문제점이라고 할 것이다.

한편, 2000년대 이후의 부동산에 대한 보유세제의 개편은 경기상황에 따라서 부동산 시장을 통제하거나 활성화하기 위하여 이루어졌다고 할 수 있다. 즉, 우리나라의 부동산에 대한 보유세제는 조세의 기본원칙에 충실한 개편이 이루어지지 못하고, 당시의 경제상황에 따라서 임시방편적으로 이루어진 것이다.

2. 주택에 대한 취득세와 보유세의 외국 입법사례⁹⁾

가. 취득세에 대한 외국의 입법사례

일본과 독일 등을 제외하고는 대부분의 국가에서 취득세를 과세하지 않고 있다. 이하에서는 일본을 중심으로 하여 취득세 과세체계에 대하여 살펴보고자 한다. 즉, 일본의 경우에는 부동산의 취득에 대하여는 도도부현세로서 부동산취득세를 과세하고 있으며, 국세로서 등록면허세를 과세하고 있는데, 각 세제의 과세근거와 제도의 개요를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 부동산취득세

부동산취득세의 과세근거는 부동산 취득의 배후에 있는 담세력에 착안하여 부과한다는 것이

9) 외국의 입법사례는 주로 차병섭·박성욱(2011)과 송상훈·류민정(2012)의 내용을 인용하였다.

다. 1954년 세제개정에서는 “고정자산세의 세율을 인하함으로써 부동산에 대한 장래에 걸친 세 부담을 완화함과 동시에, 부동산의 취득이라는 비교적 담세력 있는 기회에 대해 상당한 세 부담을 요구하는 관점에서도 도부현세로서 창설한다”고 도입연혁을 밝히고 있다. 또한 최고재판소 판결(1973.11.16)에서는 “부동산취득세는 소위 유통과세에 속하며, 부동산의 이전이라는 사실 자체에 착안해 과세되는 것이어서 부동산의 취득자가 그 부동산을 사용, 수익, 처분함으로써 있을 수 있는 이익에 착안하여 과세되는 것은 아니며…”라고 판시하고 있다(송상훈·류민정, 2012).

(2) 등록면허세

등록면허세는 국가에 의한 등기·등록 또는 면허 등을 과세대상으로 삼고, 등기 등을 받는 자에 대해, 부동산의 가액 등을 과세표준으로 하여, 등기 등의 구분에 대응한 비교적 낮은 세율로 과세하고 있다. 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.

나. 보유세에 대한 외국의 입법사례

(1) 일본

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

1) 고정자산세

고정자산세의 납세의무자는 각 연도 1월 1일 현재 과세대장에 고정자산(토지·주택·상각자산)의 소유자로 등재되어 있는 자이다. 과세표준은 원칙적으로 당해 고정자산의 가격이지만, 실제로 토지·주택의 경우에는 과세대장에 등재된 가액을 적용한다. 특히, 주택정책의 관점에서 주택·택지에 대한 과세표준은 아래와 같이 과세대장 가액의 일정비율(1/2~1/6)로 적용하고 있다.

과세대장 가액의 개정은 부동산에 대한 시장가격 조사에 따라 매 3년마다 실시되지만, 지가급 등에 따른 세 부담의 급증을 피하기 위한 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

특별토지보유세는 1973년에 투기억제를 위한 토지과세 개혁의 일환으로 도입된 제도로써, 토지보유와 토지취득에 관한 특별과세 조치로 구성되어 있다. 도시계획세는 도시계획법 하에서 사업을 수행하는 시정촌이 시가화구역 내에 소재하는 토지·건물의 소유자에게 고정자산세 평가액에 0.3%의 상한세율을 적용하여 고정자산세와 함께 징수한다. 택지개발세는 시정촌의 일정 지역에 소재하는 개발면적을 기준으로 하여 택지 개발업자에게 부과하는 지방세로서, 부과대상

지역과 세율은 지방조례에 의해 규정된다. 목적세로서 당해 세수입은 해당 개발지역의 도로·수로·공원 등 공공시설의 건설에 사용되고 있다.

(2) 영국

영국의 경우 부동산보유과세체계는 지방세로서 ‘카운슬세’(Council Tax)와 국세로서 ‘사업용 레이트’(Business Rates, Non-domestic Rates ; NDR)가 있다.

1) 카운슬세(Council Tax)

카운슬세의 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, 거주자가 없는 경우에는 소유자에 대해 과세한다. 자산의 평가는 국가기관인 평가청이 수행한다.

세율결정방법은 자산을 평가액에 따라서 A~H의 8개 가격대¹⁰⁾로 분류하여, 각각의 가격대별로 세율을 결정하는 체계로 되어 있다. 즉, 지방자치단체가 기준인 D 가격대의 세율을 결정하고, 이에 법정 가격대간 비율을 사용함으로써 모든 가격대의 세율이 자동적으로 결정되는 것이다. 세율에는 법정 표준세율이나 제한세율은 없고 기본적으로 지방자치단체가 자율적으로 D 가격대의 세율을 결정할 수 있지만, 지방자치단체의 일반회계는 균형예산이 의무화되어 있어 세율로 수지를 조정해야 한다. 따라서 지방자치단체는 세율의 결정수준을 통해 주민에게 행정비용을 감시받게 되고, 주민의 세부담에 걸맞은 양질의 서비스가 제공되고 있는지를 설명하여야 한다.

〈표 3〉 카운슬세(Council Tax)의 구간과 세율

구 간	자산가치 구간(£ 1,000)			Tax Bills(세율)
	England	Wales	Scotland	
A	40이하	30이하	27이하	3/9(67%)
B	40~ 52	30~ 39	27~ 35	7/9(78%)
C	52~ 68	39~ 51	35~ 45	8/9(100%)
D	68~ 88	51~ 66	45~ 58	1(100%)
E	88~120	66~ 90	58~ 80	11/9(122%)
F	120~160	90~120	80~106	13/9(144%)
G	160~320	120~240	106~212	15/9(167%)
H	320이상	240이상	212이상	2(200%)

자료출처 : 송상훈, 2012, “영국 지방세제도의 시사점”, 경기개발연구원. p.7.

10) 카운슬세의 주거용 자산에 대한 가격대는 A(4만 파운드 이하)

카운슬세의 주요 특징 중 하나는, 수익·부담 관계의 명확화와 지방자치단체간 세율격차의 존재이다. 주민 스스로가 세부담과의 균형을 고려하여 지방자치단체의 세율을 결정함으로써 수익과 부담의 관계가 매우 명확한 제도로 되어 있다는 점에서, 자치단체간의 세율격차가 최대 3.1배나 되고 인근 지자체와의 격차도 2배 이상 되는 사례가 드물지 않다. 이로써 영국에서는 지방서비스의 비용은 그 수익자가 부담한다는 사고방식이 정착되어 있으며, 세출정책의 차이에 의한 세율격차는 일반적으로 용인되고 있다.

2) 국세로서 ‘사업용 레이트(NDR)’

사업용 레이트는 ‘법인자산에 대한 재산세(영업용 자산세)’로서, 과거에는 지방세였지만, 1990년에 국세로 전환되었다. 현재 지방자치단체에 의해 징수되어 국고에 납부된 후, 인구비율로 지방자치단체에 재분배되고 있다.

세율이 런던의 자치구인 Borough에 집중되어 있기 때문에 지방세였던 당시에는 세입격차의 한 요인이었지만, 현재는 인구 1인당 동일 금액을 분배함으로써 지방세입의 균등화에 공헌(일반교부금으로서 지방재정조정제도의 한 축을 형성)하고 있다.

(3) 프랑스

프랑스의 부동산보유과세로는 주거세(Taxe d'Habitation), 기건축지(impôt foncier bâti) 및 미건축지 부동산세, 사업소세(Taxe Professionnelle) 등의 자산관련 주요 네 가지 세목이 있다. 이들 자산관련 주요 세목은 모두 자산의 임대가격을 주요 과세베이스로 하고 있으며, 과세표준은 국가의 법률로 정해져 있고 자산의 평가사무도 국가가 행한다. 지방자치단체는 국가가 평가한 과세표준액을 토대로 하여 독립적으로 세율을 결정하지만, 징세는 국가에 의해 행해져 국가의 특별회계를 경유해서 지방자치단체에 세수가 교부된다.

(4) 독일

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

세율은 농림업용과 기타 부동산으로 구분해서 시읍면이 자유롭게 결정하고 있기 때문에, 자치단체간 세율격차가 존재한다. 2000년도의 주(州)별 평균세율로 비교한 최고·최저 세율의 격차는 농림업용 부동산이 2.2배(최고 : 바이에른주 33%, 최저 : 베를린주 150%), 기타 부동산이 2.0배(최고 : 베를린주 600%, 최저 : 슈레스비히·홀슈타인주 303%)로 나타났다.

(5) 미국

미국의 부동산보유과세로는, 주법에 근거한 수권에 의해 통상 지방정부가 과세하는 재산세

(Property Tax)를 들 수 있다. 재산세의 납세의무자는 재산의 소유자이며, 그 과세대상 범위는 주에 따라 다르지만, 고정자산뿐 아니라 유동자산 등의 유체재산과 증권·채권 등의 무형재산도 포함하여 광범위하게 되어 있다. 부동산에 대해서는 모든 주에서, 상각자산·동산은 39개 주에서, 그리고 무형재산은 21개 주에서 과세하고 있는데, 이들 자산에 대한 정의는 각 주에 따라 다르다.

재산세의 세율결정에 대하여 몇몇 주에는 주법에 의한 제한이 있지만, 기본적으로는 지방정부의 재량사항이다. 통상적인 세율결정 방법은 해당 지방정부의 세출예산액에서 재산세수입 이외의 세입예산액을 공제해 소요 재산세수를 계산하고, 이를 과세표준 총액으로 나눔으로써 적용세율을 역산하는 구조로 되어 있다.

미국 인구조사국(Census Bureau)이 발표한 자료에 따르면 재산세 부담은 뉴욕 등 동북부 지역이 가장 많았다. 주택가격 대비 재산세율은 위스콘신, 텍사스, 일리노이, 네브래스카 등이 1.7%로 높은 반면, 루이지애나(0.14%), 하와이(0.24%), 앨라배마(0.32%) 등이 낮게 나타났다(박상수·임민영, 2012).

III. 부동산 세제에 관한 선행연구의 검토

1. 주택에 대한 취득세에 관한 선행연구

부동산과 관련된 취득세에 대한 국외 선행연구들은 대체로 세수확보 목적뿐만 아니라 경제적인 효율성을 저해시키는 것으로 보고 거래세의 부과에 대한 정당성을 부정하는 입장이다. 대표적으로 Bahl and Linn(1992)은 부동산 거래세가 세수확보에는 기여하지만, 거래세 부과로 인해 부동산 보유에 따른 수익의 하락으로 인하여 그 부동산의 가치를 저하시키며, 이는 부동산과 관련된 다른 세목의 세원을 잠식시킬 수 있다고 한다. 또한 Bird and Slack(2002)은 부동산과 같은 재산의 거래에 부과되는 조세는 거래를 위축시키는 조세(market-discouraging tax)로 인식하여 자원배분의 왜곡을 가져온다는 입장을 취하면서 부동산 거래세는 과세행위의 포착이 용이하기 때문에 징수의 효율성은 높을 수 있지만, 오히려 부동산 경기의 활성화를 저해하는 요인으로 작용한다고 강조하고 있다. 따라서 부동산 거래세율이 높은 국가에서는 거래세율을 낮추는 대신 보유세를 강화해야 한다는 주장을 한 바 있다.

그리고 Benjamin et al.(1993)은 부동산 거래가 부동산의 가치에 미치는 영향을 분석하였다. 1988년 필라델피아의 부동산 거래세율 인상 조치일을 기준으로 주택의 가치를 Hedonic모형을 이용하여 분석한 결과, 부동산 거래세의 인상분만큼 주택의 가격이 하락하였음을 보고하고 있다. 이러한 증거는 거래세의 인상은 주택 거래량을 감소시키며 이러한 수요 감소는 결국 부동산

의 가격하락으로 이어진다는 것을 나타내고 있다.

국내 연구들은 대체로 거래세의 비효율성과 과세표준의 비현실성으로 인하여 조세의 형평성 측면에 문제가 있다는 이유를 들고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 거래세의 완화가 필요하다는 논리를 제시하고 있다. 유태현(2008)은 취득세 등의 부동산 거래세는 조세가 가져야할 효율성과 형평성 측면에서 상대적으로 바람직하지 않은 조세라고 주장하였다. 부동산 보유세와 거래세의 관계는 보유세 강화라는 틀 내에서 거래세 부담을 완화시키면서 이 둘의 조화를 모색해야 하며, 부동산 보유세 급증에 따른 부작용을 최소화하는 보완적인 조치를 강구하는 방향으로 설정될 필요성을 제기하고 있다. 그러나 김정훈(2005), 최병호(2007) 및 임주영(2008) 등은 부동산 거래세가 조세의 형평성이나 효율성 측면에서 문제가 되지 않으며, 오히려 취득세의 실효세율이 대부분의 서유럽국가보다 높지 않다는 주장을 하고 있다. 김정훈(2005)은 부동산 거래세의 경제적 효과에 대한 이론적 분석으로서 거래세를 포함한 거래비용부담이 주택의 임차와 소유의 선택을 고려한 모형을 분석한 결과, 거래세가 세부담의 형평성을 제고시키며, 실효세율이 약 2~3%선으로 조정된다면 주택수요를 위축시키지 않을 것이라는 결론을 제기하였다. 또한 최병호(2007)는 거래세의 완화에 따른 지방재정에 대한 충격을 최소화시킬 필요성을 강조하면서 실거래가 과세와 거래세율의 인하를 내용으로 한 부동산 거래세제 개편은 지방재정에 초점을 두어야 한다는 주장을 하였다. 즉, 부동산 거래세가 지방재정에서 차지하는 비중이 큰 만큼 거래세를 부동산정책이라는 틀 속에서 해석하는 것은 지방재정의 여러 부문에 많은 문제를 초래할 우려가 있으며, 거래세의 실효세율을 추가적으로 인하할 필요는 있으나 세율인하가 부동산시장에 미치는 영향과 지방재정에 미치는 충격들을 고려하여 세율인하의 폭을 결정해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 임주영(2008)은 부동산 거래세제 개편방안으로 취득세와 등록세의 이중과세 문제가 존재하며, 수도권(서울, 경기) 지역에 지방세로서 집중 분포되어 있다는 것 그리고 세부담의 적정성 문제를 지적한 바 있다.

2. 주택 보유세에 관한 선행연구

김상겸(2008)은 우리나라 부동산세제에서 재산세와 종합부동산세와 같은 보유세제는 본세에 추가되는 부가세가 다양함을 제시하고 문제점으로 세제 및 과세방법의 복잡성을 지적하고 있다. 특히 2006년 신설된 종합부동산세제의 경우 두 개의 본세와 네 개의 부가세의 복잡한 조세체계를 갖고 있으며 정부의 조세정책으로 경기조절 정책을 동시에 시행하는 부당성을 제시하고 있다.

임재근(2007)은 취득세, 등록세 및 재산세의 재정립에 대한 연구를 법리적 측면에서 연구하였는데, 과세물건의 명확한 규명, 과세표준과 과세표준의 구분에서 개인과 법인의 과세표준 형평성에 대한 재고 및 납세의무의 성립시기에 대한 불명확성을 제시하고, 그 개선방안으로 명확한 규정마련을 제안하기도 하였다.

정운오와 박성욱(2009)의 연구에서는 주요 부동산정책에 앞서 부동산 매매거래가 유의하게 증가한 사례를 실증적 접근을 통해 분석하였다. 종합부동산세 시행을 앞두고 수도권 지역에서의 부동산 매매가 유의적으로 증가하였고, 1세대3주택 양도세 중과세제도가 시행되기 직전에 역시 수도권 지역과 광역시 지역의 부동산 매매가 일시적으로 증가하는 현상을 보고하였다. 또한 1세대2주택 양도세 중과세제도 시행 직전에도 역시 유사한 현상을 나타냈다는 연구결과를 제시하였다. 이처럼 부동산 과다보유자들이 과세로 인한 보유부담을 인지하였을 때 부동산 매매에 영향을 주는 과세로 양도소득세를 꼽고 있다.

또한 김홍주 등(2009)은 영국, 호주, 미국, 일본, 중국 및 한국을 대상으로 부동산 가격의 급등 현상과 정책대응에 대한 비교연구를 수행하였다. 각국의 정책대응은 크게 금융정책, 세제정책, 토지·주택정책으로 구분하였는데, 금융정책은 금리인상, 세제정책은 부동산의 거래, 보유 및 양도과정에서의 세제강화로 정의하였으며, 토지·주택정책에서는 토지와 주택공급량의 확대, 중·저소득층을 위한 공급 및 지원책으로 측정하였다. 분석결과, 금리인상 효과는 단기적으로 나타났으며 세제정책은 중·단기적인 그리고 주택공급은 장기적으로 나타났다. 특히 토지·주택정책은 한국, 일본, 중국 및 영국에서 중소규모 주택공급에 긍정적인 효과를 주는 것으로 보고하고 있다. 그리고 차병섭과 박성욱(2011)은 종합부동산세제가 재정목적 조세와는 달리 경제 및 사회적 목적을 달성하기 위한 조세로 조세의 형평성을 침해시킬 수 있다는 문제점이 있음을 강조하기도 하였다.

IV. 주택의 취득세 인하와 보유세 강화정책에 대한 타당성 검토와 취득세 세율의 인하에 따른 지방자치단체 재원 확충방안

부동산의 취득 및 보유단계에서 조세제도의 정책방향은 취득세 인하의 타당성 여부와 재원확충방법으로 구분하여 살펴보아야 한다. 왜냐하면, 정부가 2013년 8월에 발표한 정책은 기본적으로 주택에 대한 취득세의 세율을 인하하고, 보유세를 강화하는 것이었으며, 앞에서 살펴보았듯이, 실제로 취득세의 세율을 인하하였다¹¹⁾. 따라서 이와 같이 부동산 경기를 활성화시키기 위한 주택에 대한 취득세의 세율 인하가 과연 타당한지의 여부에 대하여 먼저 살펴보아야 하며, 이러한 취득세 세율의 인하정책으로 인한 지방정부 재원 손실과 그 확충방법에 대하여 살펴볼 필요가 있는 것이다.

11) 즉, 6억원 이하의 주택에 대한 취득세의 세율은 1%로 인하하였으며, 9억원을 초과하는 주택의 경우에는 3%로 인하하였다.

1. 취득세 세율 인하와 보유세 강화의 타당성 검토

가. 취득세 세율 인하의 타당성 여부

정부는 주택에 대한 취득세의 세율을 6억원 이하의 주택의 경우에는 종전의 2%에서 1%로 영구적으로 인하하고, 9억원을 초과하는 주택의 경우에는 종전의 4%에서 3%로 영구적으로 인하하였는데, 그 근거는 기본적으로 침체된 부동산 경기를 살리고, 경제를 활성화시키기 위한 것이다. 즉, 우리나라 취득세의 세율은 기본적으로 다른 나라보다 상대적으로 매우 높으며, 부동산 경기가 지속적으로 침체되고 있는 현재의 경제상황 등을 고려하여 일정한 주택에 대한 취득세의 세율을 낮춘 것이다.

그러나 일정한 가액의 주택에 대한 취득세의 세율을 인하 한 정부의 조치는 다음과 같은 근거로 그 정당성을 인정하기 힘들다고 할 것이다.

첫째, 취득세의 세율을 인하 한 논거는 기본적으로 우리나라의 취득세 세율이 다른 나라에 비하여 상대적으로 매우 높기 때문이라고 한다.¹²⁾ 그러나 이는 그 타당성을 인정하기 힘들다. 왜냐하면, 부동산을 취득하는 자의 입장에서 취득세는 거래비용의 하나에 해당할 뿐이다¹³⁾. 이러한 관점에서 본다면 취득세만 놓고 판단할 것이 아니라, 취득세뿐만 아니라 보유세와 양도소득세 등 전체적인 거래비용의 관점에서 살펴보아야 한다. 즉, 취득세만 보면 우리나라가 다른 나라에 비하여 높다고 볼 수 있겠지만¹⁴⁾, 전체적인 거래비용을 놓고 보면 김정훈(2005), 최병호(2007) 및 임주영(2008)의 주장과 같이 우리나라의 전체 거래비용이 오히려 다른 나라에 비하여 상대적으로 매우 낮은 수준이다.¹⁵⁾

둘째, 우리나라는 복지지출이 지속적으로 증가하고 있으며, 현 정부 들어서 복지정책의 확대에 인하여 그 지출이 더욱 증가하고 있고, 이는 지방자치단체의 경우에도 마찬가지이다. 그런데, 현 시점에서 취득세의 세율을 인하할 경우에는 그 부족한 세수만큼을 다른 세목에서 징수하여

12) 한국의 취득세율이 2~4%인데 반해, 미국뉴욕 1~1.425%, 독일 2.5%, 중국상하이 1~3%, 영국은 1~4%이다. 또한 일본(5~6%)과 스페인(6.5%)은 평균적으로 우리나라의 취득세율보다 높다(김필연, 2013).

13) 이는 회계학과 세법에서도 마찬가지이다. 즉, 부동산 등의 취득가액에는 부대비용을 포함하도록 하고 있는데, 취득세는 중개수수료 등과 동일하게 부대비용의 하나에 해당하는 것이다.

14) 더 극단적으로 살펴보면, 취득세라는 명칭으로 조세를 징수하고 있는 국가는 독일과 일본 및 우리나라 밖에 없다. 이 중에서 독일과 일본의 경우에는 그 명칭을 부동산취득세라고 하고 있다. 그렇다면, 우리나라의 취득세 부담이 높다고 보는 입장에서는 취득세 자체를 폐지하여야 한다는 결론에 도달할 수도 있을 것이다. 왜냐하면, 취득세라는 명칭으로 조세를 징수하고 있는 국가는 독일과 일본 및 한국밖에 없기 때문에 취득세 자체를 폐지하여야 한다는 의견을 제시할 수 있을 것이다. 그러나 다른 나라의 경우에도 취득세라는 명칭을 사용하지는 않지만, 그와 유사한 명칭, 예를 들면 거래세 등의 명칭으로 조세를 부과하고 있기 때문에 단순비교는 타당하지 않다고 할 것이다.

15) 프랑스 13.10%, 독일 11.10%, 미국 8.60%, 일본 6.31%, 영국 5.60%, 한국 4.53% 순이다(김필연, 2013).

야 하는데, 세수확보방안을 전혀 마련하지 아니한 채 세율을 인하하는 것은 그 타당성을 인정하기 힘들다고 할 것이다. 물론 정부나 특정 정당에서는 종합부동산세의 지방세 전환, 지방소득세의 인상 등을 거론하고 있지만 이러한 대체안이 과연 지방자치단체의 세수확보에 효과가 있는지는 불투명하다. 따라서 최병호(2007)의 주장과 같이, 부동산 취득세가 지방재정에서 차지하는 비중이 큰 만큼 취득세를 부동산정책이라는 틀 속에서 해석하는 것은 지방재정의 여러 부문에 많은 문제를 초래할 우려가 있기 때문에 취득세 세율인하를 통한 부동산 경기활성화와 지방자치단체의 재정충당 간의 균형적인 접근이 필요하다고 하겠다.

셋째, 일정한 가액의 주택에 대한 취득세의 세율을 인하할 경우에는 약 7,000억원 가량의 지방세수가 감소될 것으로 예상된다. 이와 같이 감소되는 부분은 종합부동산세를 지방세로 전환하고, 지방소비세의 세율을 인상하는 방안을 통하여 보전하기로 하였다. 그러나 종합부동산세는 현재도 실질적으로 지방세로서 기능을 하고 있으며, 지방소비세의 경우에는 원래부터 종전의 5%에서 8%로 인상하였기 때문에 실질적인 세수보전의 효과는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 종합부동산세를 지방세로 전환하는 경우에는 지방자치단체의 세수입이 증가하는 것이 아니라, 오히려 실질적으로는 지방자치단체의 조세수입이 감소하게 될 것이다. 왜냐하면, 종합부동산세가 국세일 때에는 국가가 종합부동산세를 징수하여 지방자치단체에 교부하였기 때문에 각 지방자치단체의 경우에는 징수비용이 발생하지 않았는데, 지방세로 전환하게 되면 그 징수비용을 고스란히 지방자치단체가 부담해야하기 때문에 실질적인 지방자치단체의 세수는 감소할 수밖에 없는 것이다.

그리고 세원의 확충이나 세목교환 또는 교부세 등을 통하여 보전하는 방안을 고려할 수 있지만, 취득세의 세율을 인하한 후에 세목교환 등을 통하여 세원을 확충하는 것은 실질적으로 쉽지 않다고 할 것이다. 왜냐하면, 국세 중 일부를 지방세로 전환하기 위해서는 기획재정부와의 협의가 필요한데, 기획재정부의 경우에는 국세를 지방세로 전환할 경우에 발생할 부작용, 즉 세원의 편중에 따른 문제점 등을 부각할 가능성이 높기 때문에 실질적으로 쉽지 않은 것이다. 또한 교부세 등을 통하여 보전하게 되면, 결과적으로 지방자치를 저해하게 되어 이 또한 긍정적인 효과가 있겠지만, 부정적인 효과도 매우 클 것으로 예상된다.

넷째, 현재와 같이 취득세의 세율을 인하하는 것은 취득세의 과세대상 전체에 대한 세율을 인하하는 것이 아니라 부동산, 특히 일정한 주택에 대한 취득세의 세율을 인하하는 것이다. 그러나 취득세는 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 임목, 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권 또는 종합체육시설 이용회원권을 취득한 자에게 부과하는 조세이다. 그런데 다른 자산에 대한 세율은 그대로 둔 채 부동산 중에서 일정한 주택에 대한 세율만 인하하는 것은 조세평등주의에 위배될 가능성마저 존재한다. 즉, 다른 자산과의 형평성뿐만 아니라, 동일한 부동산인 토지나 상가 또는 공장 등의 경우에는 4%로 하고, 유독 특정 부동산인 일부 주택에 대하여만 1%나 2% 또는 3%의 세율을 적용한다는 것은 그 정당성을 인정할 근거가 전혀 없는 것이다.

다섯째, 일부에는 취득세 제도는 부동산이 최고 활황이었던 때 투기를 억제하기 위해 만든 것이

기 때문에 제도 자체가 옳은지 그른지를 떠나 부동산 시장 상황을 조율하기 위해 만든 것이라면 요즘 같은 때는 세율을 내리는 게 마땅하다는 주장이 있다.¹⁶⁾ 그러나 이는 전혀 맞지 않은 주장이다. 왜냐하면, 양도소득세는 부동산 투기를 억제하기 위해서 만들어진 제도이지만, 취득세는 1900년대 초부터 존재하던 지방세로서 정책적인 기능이 거의 없는 조세이다. 물론, 사치성재산에 대한 중과세율과 과밀억제권역에 대한 중과세율 제도 등이 존재하지만, 이는 부동산 정책과는 직접적인 관련 없이 사치성 재산의 취득 및 대도시로의 인구집중을 억제하기 위한 제도이다.

여섯째, 부동산 경기의 활성화라는 정책목적을 달성하기 위해서도 세율을 영구적으로 인하하는 방법보다 현재와 같이 일정기간 동안 세율을 감면하는 것이 더 바람직할 것이다. 왜냐하면 세율을 영구적으로 인하하게 되면 그 인하한 세율로 고정되기 때문에 부동산을 취득할 유인이 전혀 없게 된다. 또한 충격효과는 일정기간 세제변화에 의해 나타나기 때문에 부동산 거래의 활성화를 유발하는 모멘텀은 일정기간의 취득세 세율인하가 오히려 큰 충격효과를 나타낼 것이다(최병호, 2007). 그러나 세율을 일정기간 감면하면 그 기간 동안에 부동산을 취득할 것이기 때문에 그나마 정책세제로서 기능을 담당할 수 있을 것이다. 즉, 세율을 일정기간 감면하면 그 감면의 시행 전에는 거래량이 감소하고 감면기간의 종료 시점에 일시적으로 거래량이 증가하는 경향이 있는데, 세율을 완전히 인하하게 되면 이러한 효과마저도 기대하기 힘들다고 할 것이다.

일곱째, 우리나라의 주택에 대한 시장상황이 급격하게 변하고 있는 것도 고려하여야 할 것이다. 즉, 주택에 대한 임대차거래의 형태가 과거의 전세에서 월세 등으로 급격하게 변모하고 있는 가장 큰 이유는 주택의 소유자들이 소유하고 있는 주택의 가액이 상승하지 않거나, 시간의 경과에 따라 일정 부분 하락할 것을 예상하고 있기 때문이라고 할 것이다. 부연하면, 과거에는 시가보다 낮은 가액으로 분양받았기 때문에 취득한 주택을 일시적으로 보유한 후에 차익을 남기로 처분하기 위하여 전세의 형태로 임대하였지만, 현재는 거의 시가대로 분양받기 때문에 주택을 취득한 후에 양도차익이 발생할 가능성이 높지 않아서 월세의 형태로 변경하여 수익을 얻고자 하는 것이다. 따라서 주택에 대한 취득세의 세율을 인하한다고 하여 주택의 거래가 증가하고, 이에 따라 부동산의 경기가 활성화 될 가능성은 거의 없고, 단지 지방자치단체의 세수만 감소되어 지방재정만 악화시키게 될 가능성이 매우 크다고 할 것이다.¹⁷⁾

여덟째, 취득세 세율의 영구적인 인하로 인하여 각 지방자치단체, 특히 취득세의 세수가 많은 수도권 지역(서울특별시, 경기도 및 인천광역시)의 지방재정에 더욱 많은 악영향을 미치게 될 것이다(임주영, 2008). 즉, 취득세가 단일 세목으로서는 지방세수 중에서 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 부동산 등의 장기적인 침체로 인하여 현재에도 지방세수가 제대로 걷히지 않아 재정압박을 겪고 있는데, 세율의 영구적인 인하로 인하여 지방재정은 더욱 피폐화 될 수밖에 없을

16) 2013.7.11. 중앙일보 기사 참조.

17) 김정훈(2005)은 부동산 거래세의 세율에 따라 주택의 임차와 소유의 선택이 달라질 수 있다고 주장하고 월세라는 임차방식하에서는 거래세의 세율인하가 주택시장의 거래규모에 영향을 주지 못한다고 하였다.

것이다.

마지막으로, 취득세 세율의 인하에 따른 세수의 보전에도 문제가 있다. 일부에서는 취득세의 세율인하에 따른 세수 손실은 보유과세인 재산세의 인상을 통하여 보전하여야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 취득세는 광역자치단체 세목이지만, 보유세의 대표적인 세목인 재산세는 기초자치단체 세목으로 그 귀속주체가 서로 상이하기 때문에 타당하지 아니하다고 할 것이다. 물론, 서울시의 경우에는 예외적으로 50%를 서울시와 기초자치단체의 공동세 형태로 운영하고 있지만, 이는 서울시 자치구간의 재정불균형을 해소하기 위한 임시방편적인 조치로서 기본적인 성격이 기초자치단체 세목임에는 변함이 없다고 할 것이다.

이러한 취득세의 세율인하정책에 대한 정부입장에 대한 타당성을 평가한 결과는 <표 4>와 같이 정리될 수 있다.

<표 4> 취득세 세율인하의 타당성 여부

구 분	정부입장	타당성 여부
취득세 세율인하의 타당성 여부	국내 취득세의 세율이 높음	전체적인 거래비용의 관점에서 국내의 거래비용이 낮음
	부동산 경기활성화 차원에서 의 취득세 세율인하	지방자치단체의 세수확보 대책마련이 선행되어야 함
	취득세 세수보전방안	—종합부동산세는 원래부터 지방세로서 기능함 —지방소비세도 연초 발표보다 낮은 8%인상에 그침 → 실질적인 세수효과 없음
	취득세의 과세대상에서 일정한 주택에만 세율인하	일정한 주택에 대한 세율만 인하하는 것은 조세평등주의의 위배 가능성 높음
	당초 취득세제의 기능이 부동산 투기억제 기능이었음	1900년대 도입된 취득세는 당초 정책적인 기능이 없었으며, 현행 취득세제도 사치성 재산 등에 대한 소비억제 등의 기능만 있음
	영구적 세율인하	취득세의 세율을 영구적으로 인하할 경우, 그 인하한 세율로 고정되어 실질적인 부동산 취득유인 없음
	주택시장의 임대차거래 형태 미고려	주택에 대한 임대차거래의 형태가 과거의 전세에서 월세 등으로 급격하게 변모하고 있음. 이는 취득세의 세율을 인하하여 거래량의 증가효과 없음
	특정 지방자치단체의 세수감 소 영향 미고려	취득세의 세수가 많은 서울시와 경기도 및 인천시 등 특정지방 재정에 악영향을 유발함. 이 지역에 대한 고려가 요구됨
	보유세(재산세)를 통해 취득 세 세수보전	귀속주체가 서로 상이함 —취득세 : 광역자치단체 세목 —재산세 : 기초자치단체 세목

위에서 살펴본 바와 같이, 주택에 한정하여 취득세의 세율을 영구적으로 인하한 이번 세법의 개정은 그 타당성을 인정하기 힘들다고 할 것이다. 오히려 현재 주택 등 부동산에 대한 취득세의 세율구조를 각 지방자치단체가 잘 활용하는 것이 더욱 바람직할 수 있다. 즉, 현재 취득세의 세율구조는 표준세율구조로 되어 있기 때문에 각 지방자치단체는 세율의 50% 범위 내에서 가감 조정할 수 있다. 따라서 각 지방자치단체가 자율적으로 판단하여 가감조정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.¹⁸⁾

나. 보유세의 강화 여부

위의 마지막 논거로서 취득세 세율의 인하에 따른 지방세수의 손실을 재산세 등 보유과세의 강화를 통하여 보전할 수 있는지의 여부가 문제될 수 있는데, 다음과 같은 근거로 단기적으로는 보유세를 강화하는 데에는 근본적으로 한계가 존재한다.

첫째, 주택에 대한 취득세를 영구적으로 인하할 경우에는 앞에서 언급하였듯이 지방재정에 약 7,000억원 가량의 손실이 예상되는데, 이러한 손실을 보유세, 즉 재산세의 강화를 통하여 보전하기 위해서는 재산세 수입을 기준으로 하였을 경우 현재의 재산세 세율을 약 20% 정도 상향 조정하여 할 것이다. 그러나 이와 같이 보유세를 급격하게 인상할 경우에는 납세의무자의 조세 저항에 직면하게 될 것이라는 것은 어렵지 않게 예측할 수 있을 것이다.

둘째, 현재의 보유세는 과거보다 일정한 정도 강화된 상황이다. 즉, 과거 참여정부 때 종합부동산세의 신설과 과세표준의 현실화 등을 통하여 보유과세를 일정 부분 강화하였다. 부연하면, 2005년에 보유과세를 대폭적으로 강화하였는데, 대표적으로 종합부동산세의 신설과 재산세 등의 과세에 있어서 주택의 경우 주택과 그 부속토지를 통합하여 시가평가 함으로써 과세표준을 상향조정하였다. 그리고 2006년에는 과세표준 적용비율을 강화하였으며, 부동산 실거래가 신고제를 도입하였다¹⁹⁾. 이러한 일련의 조치들은 보유세를 강화하기 위한 직접 또는 간접적인 것이다.

셋째, 취득세의 세율을 인하한 가장 큰 이유는 부동산 경기의 활성화이다. 그런데, 취득세 세율은 인하하면서, 보유단계의 세율은 인상하게 되면 과연 부동산 경기를 활성화 시킬 수 있는지의 문제이다. 왜냐하면, 보유세를 강화하게 되면 오히려 부동산 거래가 위축될 가능성이 매우 높기 때문이다.²⁰⁾ 즉, 재산세 등 보유세를 강화하게 되면 세입자들에게 그 강화된 보유세를 전가시켜

18) 다만, 차량 등 이동성 있는 과세대상의 경우에는 표준세율을 적용하게 되면 지방자치단체간의 조세경쟁이 발생하는 등 여러 가지 문제점이 있기 때문에 그 적용에 있어서 유의하여야 할 것이다. 이동성 있는 과세대상에 있어서 조세경쟁의 문제점과 그에 대한 개선방안의 구체적인 내용은 (김완석·정지선 2013)의 내용을 참조하기 바란다.

19) 이 당시에도 부동산에 대한 보유과세의 부담이 급격하게 증가한다고 하여 납세의무자의 조세저항이 거세었으며, 일부에서는 재산세와 종합부동산세의 납부 거부 운동까지 벌였다는 사실을 잊어서는 안될 것이다.

20) 취득세는 부동산의 취득시에 한번만 납부하면 되지만, 보유세인 재산세는 매년 납부하여야 하는 조세

서 전세 또는 월세 금액이 폭등하게 되거나 주택시장이 붕괴될 가능성마저 존재할 수 있다. 또한 보유과세를 강화하게 되면 기본적으로 주택을 보유하려고 하지 않을 것이기 때문에 부동산 경기는 더욱 침체될 우려마저 있다고 할 것이다.

넷째, 취득세를 인하하는 것은 정부가 국민들에게 주택의 매입을 권하는 것이며, 재산세 부담의 인상이란 일단 집을 샀으니 이제는 나라살림을 위하여 더 많은 세금을 납부하라는 것이다. 결국, 한편으로는 친절한 얼굴로 매입을 권하면서, 다른 한편으로는 소유에 걸맞은 의무를 지우겠다고 정색하는 것인데, 이는 앞뒤가 맞지 않는 것이라고 할 것이다.²¹⁾

위에서 제시한 보유세 강화정책의 문제점을 정리하면, <표 5>와 같이 요약될 수 있다.

〈표 5〉 보유세 강화여부에 따른 문제점

구 분	문제점	내 용
보유세의 강화에 따른 문제점	급격한 재산세 인상에 따른 조세저항	취득세 세수보전규모를 고려하면 재산세의 세율을 20%이상 인상해야 함. 이렇게 급격히 재산세 인상할 경우, 납세자의 조세저항이 심각할 것임
	이전부터 보유세에 대한 강화상황에서 추가적인 강화정책의 문제점	2005년에 종합부동산세제 도입과 재산세 과세표준 상향조정 그리고 2006년 재산세 과세표준 적용비율의 강화와 실거래가격 신고제 도입 등 종전 보유세제를 강화하였음
	부동산 경기위축 가능성	취득세 세수확보차원에서의 보유세제 강화정책은 오히려 부동산 경기의 활성화를 위축시킬 것임
	주택매입 후 부담 전가효과로 오해 가능성	취득세를 인하하는 것은 정부가 국민들에게 주택매입을 권하는 것이며, 재산세 부담의 인상이란 일단 집을 샀으니 이제는 나라살림을 위하여 더 많은 세금을 납부하라는 것으로 정부신뢰도를 저하시킴

2. 취득세 세율의 인하에 따른 지방자치단체 재원 확충방법

정부는 주택의 가액에 따라 차등적으로 취득세의 세율을 영구적으로 인하하기로 하였다. 그러나 이와 같이 주택에 대한 취득세의 세율 인하로 인하여, 현재에도 열악한 지방자치단체의 자주재원이 더욱 부족한 상황을 초래하게 될 것은 자명하다. 이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 취득세의 세율 인하에 따른 지방자치단체의 재원확충이 시급하다고 할 것이다. 이에 대하여

이다. 따라서 납세의무자가 피부로 느끼는 부담은 취득세보다 재산세가 더 높다고 할 것이다.

21) 김상겸, “취득세를 인하하면 부동산 경기가 살아나는가?”, 한국경제연구원, 2013.7.22., p.2.

정부는 종합부동산세를 지방세로 전환하고, 지방소비세의 세율을 종전의 5%에서 8%로 인상하며, 지방소득세를 독립세로 전환하기로 하였다. 그러나 종합부동산세는 종전에도 교부금의 형태로 종합부동산세의 전액이 지방자치단체에 배분되고 있었는데, 징수 주체만 지방자치단체로 전환하는 것이기 때문에 실질적인 세수의 증가는 전혀 없다고 할 것이다. 그리고 지방소비세의 경우에는 원래는 2013년부터 종전의 5%에서 10%로 상향조정하기로 하였던 것을²²⁾ 오히려 1년 늦게 상향조정하면서 8%에 그쳤기 때문에 이는 취득세의 세율인하와는 별개로 다루어야 할 문제라고 할 것이다. 또한 지방소득세를 독립세로 전환하는 것도 기존의 세율을 유지하기 때문에 세수의 증대는 전혀 없다고 할 것이다.

그렇다면, 어떠한 방법으로 추가적으로 재원을 확충할 것인지가 문제인데, 과세표준의 점진적인 현실화와 지방소비세 및 지방소득세의 등의 확대를 통하여 확충하는 것이 가장 바람직할 것으로 생각된다. 이하에서는 이러한 방법 중에서 과세표준의 현실화와 지방소비세의 확대를 중심으로 하여 그 구체적인 내용을 살펴보고자 한다.²³⁾

가. 과세표준의 현실화

장기적인 관점에서는 지방재정의 안정적인 확보를 위하여 보유세를 현재보다는 강화하는 것은 피하기 힘들다고 할 것이다. 그렇다면, 어떠한 방법으로 보유세를 강화하는 것이 바람직한지가 문제인데, 보유세를 강화하는 방법은 직접적인 방법과 간접적인 방법이 있다.

먼저, 직접적인 방법은 현재의 재산세 세율을 인상하는 것이다. 그러나 세율을 인상할 경우에는 납세의무자의 조세저항이 너무 거셀 것이기 때문에 그 방법을 선택하는 것은 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 그리고 거의 대부분의 다른 국가들도 보유세에 있어서는 저율의 비례세율 구조를 취하고 있는 점도 고려하여야 한다.

보유세를 강화하는 간접적인 방법은 보유세의 과세표준을 인상하는 것이다. 현재 우리나라의 보유세의 과세표준인 재산가액이 아직 시가보다는 훨씬 적게 평가되는 것이 일반적이다. 따라서 과세표준의 현실화를 통하여 보유과세를 강화하는 것이 바람직하다. 그렇다면, 과세표준의 현실화를 구체적으로 어떻게 하는 것이 바람직한지가 문제인데, 다음과 같은 방법을 통하여 하는 것

22) 참고로 올해 초의 기사에 다음과 같은 내용이 있다. 즉, 안전행정부가 대통령직 인수위원회에 보고하는 내용에 지방소비세 비율을 20%로 상향 조정할 것이 포함되어 있고, 2013년에는 우선 10%로 조정할 것으로 예상하였다(헤럴드경제 2013. 1. 13. 기사 “부가세 중 지방소비세비율, 앞으로 20% 늘린다”, <http://news.heraldcorp.com/> 참조). 그러나 2014년에는 8%로 인상하는 것으로 그쳤다.

23) 그 이외에도 지방자치단체의 재원을 확충하는 방법은 보통교부세를 상향조정하는 방법과 담배소비세를 인상하는 방법 등이 있을 수 있다. 그러나 의존재원인 교부세를 상향조정하는 방법은 지방자치의 관점에서 바람직하지 않기 때문에 살펴보지 않았다. 그리고 담배소비세를 인상하게 되면 담배소비세 자체는 증가하겠지만, 담배소비세의 인상과 정부의 지속적인 금연정책으로 인하여 금연하는 인구도 증가할 것이기 때문에 실질적인 세수의 증가를 기대하기 힘들다고 할 것이다. 한편, 지방소득세의 확대는 지방소비세의 확대와 거의 비슷한 논거이기 때문에 설명을 생략하기로 한다.

이 바람직하다.

먼저, 과세표준의 현실화는 공평과세의 측면에서는 타당하지만 급격한 과세표준의 인상은 세율의 인상과 마찬가지로 납세자의 조세저항을 일으킬 여지가 충분하다. 따라서 단계적인 과세표준의 현실화가 필요하다. 그리고 비주거용 일반 건물도 시가를 반영한 가격을 공시하여 부동산 과세표준액의 적용 방법을 통일시켜야 할 것이다. 부동산 별로 과세표준의 산정방법을 달리 하는 것은 과세형평성이 저해될 수 있다. 따라서 일반건물의 경우에도 시가를 반영한 과세표준액을 공시하여야 한다. 다만, 현실적으로 전체 건물에 대하여 시가를 반영한 과세가격을 공시한다는 것은 과도한 비용이 요구되어 도입이 어려울 수 있다. 따라서 가격 공시를 담당하는 기관과 과세기관과의 긴밀한 협조를 통하여 점진적으로 일반 건물에 대한 가격공시 제도를 도입할 수 있도록 논의하여야 할 것이다.

나. 지방소비세의 확대

지방소비세는 2010년에 지방세의 세목으로 신설되었는데, 국세인 부가가치세로 징수한 세수의 5%를 지방자치단체에 귀속시키는 방법을 취하고 있다. 그러나 지방소비세의 신설로 인한 지방자치단체의 세수증가 효과는 매우 미미한 실정이다. 즉, 지방자치단체의 전국 평균 재정자립도가 2009년에 비하여 2010년에 오히려 감소하였는데, 이는 지방소비세의 신설이 지방자치단체의 재정자립에 영향을 주지 못하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 부연하면, 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 이양한 효과는 거의 없는 것이다.²⁴⁾

한편, 전 세계적인 경기침체의 여파로 인하여 우리나라의 경제도 매우 어렵기 때문에 현재의 경제여건 하에서는 부가가치세의 세율을 인상하기는 어렵다고 할 것이다²⁵⁾. 또한 부가가치세율을 인상하는 등 조세부담을 증가시키기 위해서는 국민의 동의를 얻어야 하는 문제점도 있다. 따라서 현재의 세율을 그대로 유지하는 상황에서 지방소비세가 그 역할을 어느 정도나마 수행하기 위해서는 그 세율을 현재의 부가가치세의 5%에서 최소한 20% 정도로 상향조정하는 입법적인 개선이 이루어져야 한다²⁶⁾. 이와 같이 지방소비세의 세율을 20%로 상향조정하면 다음과 같은 긍정적인 효과가 발생할 것으로 예상된다.

먼저, 지방소비세의 세율을 현재의 5%에서 20%로 인상하게 되면 전국의 지방세 세수가 8조

24) 이하 지방소비세의 확대에 관한 지방자치단체의 세수증가 등에 관한 보다 구체적인 내용은 (정지선 · 권오현 · 이기욱 2013)의 내용을 참고하기 바란다.

25) 국민들의 복지요구 등으로 인하여 재정적인 부담이 가중되고 있는 상황이지만, 자본의 국외유출 등의 문제점 때문에 소득세와 법인세의 세율을 인상하기에는 현실적으로 무리가 있다고 할 것이다. 따라서 부가가치세의 세율을 인상하는 것은 불가피하다고 생각된다. 다만, 우리나라가 처한 경제여건 등 현 상황에서는 그 인상이 어려울 것으로 생각된다.

26) 물론, 세원공동이용방법으로 할 경우에는 부가가치세의 세율을 8%로 하고, 지방소비세의 세율을 2%로 하면 될 것이다.

367억원 증가할 것으로 예상되어 지방자치단체가 현장의 수요를 자체적으로 계획하고 소화할 수 있는 재정구조가 다소나마 실현될 수 있을 것이다. 그리고 현재의 배분방식을 적용하면, 세수 증가율은 전국 평균 22.5%가 증가된다. 또한 국세와 지방세간 비율도 현재의 79% : 21%에서 76% : 24%로 개선되는 효과가 있다.

다만, 위에서 말한 내용은 취득세의 세율을 현재대로 유지한다는 가정하에 지방소비세가 그 기능을 수행하기 위한 최소한의 비율이라고 할 수 있다.

V. 요약 및 결론

우리나라는 과거에도 그랬고, 지금도 부동산 시장의 변화에 따라서 부동산 관련 세제를 지속적으로 바꾸어 왔다. 대표적으로, 과거 참여정부 때인 2005년에는 부동산 경기가 너무 과열되는 양상을 보이자 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 종합부동산세를 신설하였고,²⁷⁾ 양도소득세를 중과세하였으며, 과세표준의 현실화를 통하여 취득세와 보유세인 재산세를 강화하는 등 부동산 관련 모든 조세를 강화하였다. 그리고 현재에는 부동산 경기가 지속적으로 침체되자 양도소득세의 중과세율 적용을 유예하는 것뿐만 아니라, 과거에는 정책세제로 거의 활용하지 않았던 취득세의 세율마저 인하하기로 하였다.

그러나 과거에 부동산, 특히 주택거래가 활발했던 이유는 취득세나 양도소득세 등 조세 때문이 아니라 주택 가격의 지속적인 상승과 상승에 대한 기대 때문이었다. 즉, 주택을 시가보다 저렴한 가격으로 분양받은 후에 그 가격이 상승하게 되면 해당 주택을 처분하고 종전의 주택보다 더 큰 주택을 취득하였기 때문²⁸⁾에 부동산 거래가 활발하였지만, 현재는 분양가격이 거의 시가에 근접한 상태이기 때문에 추가적인 가격상승이 발생할 여지가 많지 않아서 부동산 거래가 활발하게 이루어지지 않는 것이다.²⁹⁾

한편, 취득세의 세율을 인하하는 대신에 보유세의 부담을 올리게 되면 조세의 부담은 더욱 가중되고 주택의 가격은 하락하게 되어 주택시장은 더욱 침체될 가능성이 매우 높다고 할 것이다. 또한 조세를 정책적으로 활용하여도 그 효과를 달성하는 것은 거의 불가능하다는 것이 일반적인 입장이다.

27) 대부분의 나라에서는 보유과세는 지방세로 하여 저율의 비례세율을 적용하고 있지만, 종합부동산세는 정책세제인 국세 및 고도의 누진세율구조로 신설하였다.

28) 종전의 주택 면적보다 더 큰 주택을 취득하는 이유는 본인이 거주하고자 하는 목적도 있겠지만, 면적이 클수록 양도차익이 더 커지기 때문이었다고 할 것이다.

29) 또한 과거와는 달리 우리나라 국민들이 무조건 큰 면적의 주택을 선호하지 않는 경향도 강하게 나타나고 있다. 즉, 과거에는 주택의 면적이 간접적인 부의 상태를 표시하는 것이었지만, 현재에는 그러한 경향이 많이 사라지고 있는 것으로 보여 진다.

결과적으로 다른 조세도 마찬가지겠지만, 취득세와 재산세 및 양도소득세 등과 같은 부동산 관련 조세들도 정책적으로 이용하는 것은 바람직하지 않고, 안정적이고 지속적으로 운영되는 것이 바람직하다. 특히, 부동산 관련 조세 중에서 과거에는 정책적인 목적으로 거의 활용되지 않았던 취득세 등 지방세를 정책적인 목적으로 사용하는 것은 지방자치의 원리에서 보아도 그 정당성을 인정하기 힘들다고 할 것이다. 그리고 주택경기를 활성화시키기 위한 주택에 대한 취득세 세율의 인하는 국세에 비하여 지방세가 차지하는 비율이 매우 낮은 우리나라의 현실에서, 현재에도 열악한 지방자치의 근간을 훼손할 뿐만 아니라 지방재정의 악화를 더욱 가속화시키게 될 것이다.

부동산 관련 조세제도의 장기적인 방향은 과세표준의 현실화를 통하여 보유과세를 강화하고, 지방소비세와 지방소득세를 확충한 후에 안정적이지 못한 취득세의 세율을 인하하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 김상겸, 2008, “우리나라 부동산세제의 개선방안”, 월간조세 2008년 1월호.
- 김상겸, 2013, “취득세를 인하하면 부동산 경기가 살아나는가?”, 한국경제연구원.
- 김완석·정지선, 2013, “자동차 관련 취득세와 자동차세에 있어서 지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안”, 『지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안』, 한국세무학회.
- 김정훈, 2001, “부동산 세제의 현황 및 개선방향”, 재정포럼 4월호 : 11 - 21.
- 김필연, 2013, 취득세 인하에 따른 지방재정 손실규모, 한국지방세연구원 정책토론회 자료집.
- 김홍주·박 준·김진우·지규현·손정원, 2009, “주요국의 부동산가격 급등현상과 정책대응 비교연구”, 서울도시연구 제10권 제1호 : 89 - 103.
- 박상수, 임민영, 2012, “주택 관련 취득세 감면정책의 문제점과 개선방안”, 한국지방세연구원.
- 류장렬, 2008, “부동산 취득에 대한 조세정책 연구”, 국제회계연구 제23집 : 139 - 158.
- 송상훈, 2012, “영국 지방세제도의 시사점”, 경기개발연구원.
- 송상훈, 류민정, 2012, “취득세 세율인하에 대응한 제도개편”, 정책연구 2012 - 49, 경기개발연구원.
- 유태현, 2008, 부동산 세제 개편방안, 한국개발연구원 경제인문사회 연구회 협동연구 총서 : 267 - 321.
- 유태현, 2006, “부동산거래세 세율인하의 세수효과와 보전방안”, 한국지방재정학회 세미나 자료집.
- 임주영, 2008, 부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색, 한국개발연구원 경제인문사회 연구회 협동연구 총서 : 205 - 265.
- 임재근, 2007, “지방세 괴리법리의 재정립에 관한 연구 : 취득세 등록세 재산세를 중심으로”, 세무학연구 제24권 제2호 : 9 - 39.
- 정운오·박성욱, 2009, “부동산세제의 강화가 부동산 매매거래에 미치는 영향”, 경영학연구 제38권 제1호 : 269 - 293.
- 정지선·권오현·이기욱, 2013, “지방소비세의 합리적인 개선방안”, 지방자치법연구 제13권 제1호 : 127 - 156.
- 차병석·박성욱, 2011, “종합부동산세의 현황 및 개선방안”, 세무와회계저널 제12권 제2호 : 199 - 227.
- 최병호, 2008, “부동산 거래세제 개편에 따른 지방재정의 주요 이슈와 대응”, 응용경제 제9권 제3호 : 3 - 41.
- Bahl R. W., and J. Linn, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York : Oxford University Press.
- Benjamin, J. D., C. Edward, and Y. Shiawee X., 1993, “Real Estate Transfer Taxes and Property Values : The Philadelphia Story”, *Journal of Real Estate Finance and Economics* No.7 : 151 - 157.
- Bird R., and E. Slack, 2002, “Land and Property Taxation : A Review”.

Improvements of the Real Estate Tax System for the Financial Expansion and Real Estate Policies of Local Governments

Chung Ji-Sun* · Yoon Sung-Man**

—〈Abstract〉—

There is controversy as to the validity of the current central governmental policies to reduce in home acquisition tax rate and the expansion of local finances. The purpose of this study is to investigate the problems of this governmental policy(the reduction in home acquisition tax rate), and to provide improvements of the real estate tax system for the financial expansion and real estate policies of local governments. The problems of current governmental policies are as follows.

First, the political basis of reduction is that the acquisition tax rate is relatively higher than other countries'. However, it should be estimated based on the transaction cost rather than on the acquisition tax rate. Actually, the transaction cost is remarkably lower than theirs. Second, spending has continually increased, inclusive of welfare expenditures, not only in the central government but in local governments. Nevertheless, the tax rate was reduced without plans to make good the shortage, which appears to be invalid. Third, the reduction in acquisition tax rate is more likely to break the equity of tax burden, because it is limited to houses traded at over 900—million won and at 600—million won or lower. Add to that, it may cause problems regarding equity in other assets as well as in real estate. Fourth, it may be more advisable to reduce the tax rate for a certain period of time rather than indefinitely as now, in order to revive the real estate market to some extent. Finally, it needs to consider the fact that house leases are rapidly changing from yearly leases to monthly ones.

As improvements of real estate tax system, in the long term, meanwhile, the acquisition tax rate needs to be reduced subsequent to the legalization of tax assessment standards, an ensuing increase in property tax, and the stable expansion of local finances.

The results of this study provide an implication that central government should consider local government's tax revenue, in advance. And this study make a contribution in handling taxpayers' hot issue, housing policy and real estate tax system.

〈Key words〉 Housing, Acquisition Tax, Property Tax, Local Finance, Local Consumption Tax

* Associate Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul.

** Assistant Professor, Department of Business Administration, Seoul National University of Science and Technology.