

세무와회계저널
제10권 제2호 2009년 6월 pp.139~170
한국세무학회

재산과세의 실효세율에 관한 연구*

- 종합부동산세제를 중심으로 -

이영환** · 신영임***

<요 약>

본 연구에서는 2008년 정부의 종합부동산세 세제개편안을 두 가지 기준에서 평가하였다. 첫째, 실효세율의 측정방식을 다양한 측면에서 살펴보고 세제개편에 따른 실효세율 부담의 변화를 측정하였다. 보유세의 과세표준을 결정하는 직접적인 요인은 시가이므로 보유세의 부담을 측정하기 위해서는 시가대비 실효세율을 보는 것이 바람직하나, 우리나라의 경우 보유세를 감당할만한 소득이 부족하거나, 기대소득에 비해 너무 많은 부담을 내고 있기 때문에 소득대비, 기대소득대비 실효세율을 정책상의 목적에 따라 고려하는 것이 필요하다.

둘째, 세법개정의 세수효과를 계산하는데 있어서 여러 가지 개선점이 존재함을 보였다. 특히 정부가 세법개정시 통상적으로 사용하고 있는 ‘전년 대비’ 세수변화분을 계산방식은 구조적인 세부담의 감소를 작게 보이게 하는 단점이 있어 ‘기준연도 대비’ 세수감소분을 사용하는 것이 더 적절함을 보였다.

<주제어> 종합부동산세, 실효세율, 세수효과

* 본 논문의 분석결과들은 저자들이 속한 기관의 견해와는 무관함을 밝힙니다. 본고는 2008년 11월 13일 헌법재판소 판결 이후 12월 12일 종합부동산세 일부개정법률안이 상정되기 전 작성·투고된 논문으로 심사과정에서 2008년 12월 26일 공포·시행되기 시작한 종합부동산세 개정 내용과 2008년 세수통계자료를 가능한한 업데이트 하였습니다.

** 국회예산정책처 세제분석팀 팀장, young7@nabo.go.kr, 제1저자

*** 국회예산정책처 세제분석팀 경제분석관, econoim@nabo.go.kr, 교신저자

논문접수일 2008년 12월

게재확정일 2009년 4월

I. 서 론

2008년 11월 13일 헌법재판소는 종합부동산세의 세대별 합산과세가 위헌이라고 판결을 하였다. 이에 따라 별도의 대체입법이 없더라도 2008년부터 인별 합산방식으로 과세가 가능해지는 등 상황의 변화가 생겼다. 또한 주거목적의 1세대 1주택 장기보유자에 대한 헌법불합치 판결로 인해 종합부동산세제의 개편이 불가피한 상황이다.

이러한 제도의 변화는 실질적인 세부담이나 부동산시장, 재정 등에 매우 큰 영향력을 미칠 것으로 보인다. 종합부동산세의 경우 제도의 연속성이 존재하지 않아 세수의 구조적인 파악이 어렵고, 실질적인 조세부담에 대한 분석이 부족한 실정이다. 따라서 위헌 및 헌법불합치 판결에 따른 세수효과를 정확하게 추계하기 어렵고, 「국가재정법」에 따라 재정운용계획의 수립에도 차질이 있게 된다.

종합부동산세의 경우 세부담이 지난 2005년에 GDP의 0.05%, 국세의 0.35%였으나, 2007년에는 GDP의 0.27%, 국세의 1.5%를 차지하여 불과 2년 만에 5배 가까이 증가하였다.¹⁾ 이와 같은 변화는 2005년 인별 합산방식에서 2006년 세대별 합산방식으로 전환과 과표기준의 하락, 2007년 과표적용률의 증가 때문이다. 종합부동산세는 주택분, 종합합산토지분, 별도합산토지분으로 나누어서 부과되고 있다. 개인주택분 종합부동산세의 납세의무자는 2007년 기준으로 전체 세대의 약 2%로 부유세의 성격을 띠고 있다. 그러나 이같은 세부담 구조는 헌법재판소의 판결로 인해 상당히 바뀔 것으로 보인다. 왜냐하면 종합부동산세에 부가되던 농어촌특별세의 폐지 외에 과세기준 금액이나 세율의 조정, 세부담상한선, 1세대 1주택 및 장기보유특별공제에 대한 개편이 필요하기 때문이다. 따라서 실효세부담 추정 및 세제변화에 따른 정확한 세수효과의 추계는 종합부동산세의 개편을 위한 기초분석자료로서 중요한 의미를 가지게 된다.

본고는 첫째, 유효세 부담 계산과정의 논점을 정리하고, 유효세율을 측정하고자 한다. 둘째, 정확한 세수효과 규모를 산정하기 위해 통상적으로 사용하고 있는 전년대비에 의한 세수효과 방식에 대한 검토와 보다 효율적인 것으로 사료되는 기준연도 대비에 의한 세수효과를 비교 검토한다. 셋째, 기준연도 대비에 의한 세수효과 추계 방식을 통한 재정부담을 측정하여 향후 세제개편의 방향에 대한 시사점을 제공한다.

본고의 구성은 다음과 같다. II장에서는 재산과세의 평가기준 및 개혁 방향과 관련된 기존문헌을 검토한다. III장에서는 실효세율 계산 측면과 세수효과 측정방식의 문제점을 검토한 후, 정부의 종합부동산세 개편안 중 유효한 내용을 중심으로 고찰한다. IV장에서는 이상의 논의를 요약하고 향후 종합부동산세법 개정에서 고려해야 할 점들을 제시한다.

1) 2008년에는 2조 1299억원의 중부세가 징수되었다. 이것은 현재의 세대합산 위헌결정에 따라 2008년 12월에 2006~2007년에 세대별로 합산하여 납부한 자에 대하여 농특세 포함 5,622억원의 환급을 실시하고 난 후의 금액이다. 2009년에는 2008년분에 대해 소급적용되는 중부세법 개정(인별합산 변경, 2009년 개정전 과표 및 세율 적용, 80%의 과표적용률, 세부담 상한 축소, 1세대 1주택 세액공제)에 따라 농특세 포함 2,971억원의 세금이 환급되었다.

II. 기존문헌 검토

부동산 자산에 대한 과세는 크게 세부담 수준과 과세자주권의 관점에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 재정적 측면에서 토지·재산세는 지방정부의 중요한 세입원이므로 세율이나 과세베이스의 결정이 중요하다. 둘째, 지방정부가 재산세를 어느 범위까지 통제하는가 하는 문제이다. 그래서 많은 나라에서 재산과세의 수준, 디자인, 통제권은 실질적인 분권화 정책에 있어서 중요한 요소이다(Bird and Enid, 2004). 여기서는 실효세율의 추정방법과 중앙-지방간의 종합부동산세 통제권 배분에 대하여 검토한다.

1. 부동산 보유세 부담수준

보유세의 부담정도는 평균 실효세율의 부담을 통해 살펴보는 것이 적절하다. 실효세율은 납부한 세금액을 과세표준 금액으로 나누어 구한다. 이 때 개인소득세나 법인세의 실효세율은 ‘소득 또는 과세표준 대비 납세액’으로 구한다. 재산세나 종합부동산세와 같은 보유세는 소득에 대한 세금이라기보다는 보유에 대한 세금이라고 볼 수 있다. 자산의 보유에 상응하는 시가를 반영하여 과세표준이 결정되기 때문에 부동산(또는 자산가치)의 실제가격 대비 납세자가 부담하는 세금의 비율로 정의하는 것이 가장 적절하다. 다만 담세능력을 고려하기 위해서 ‘소득’이나 ‘기대소득’ 대비 실효세율을 참고할 수 있다. 보유과세가 자산의 보유에 대한 세금이라고 하더라도 실제로 세금을 내기 위해서는 그 세금을 감당할 만한 소득이 존재해야 하기 때문이다. 여기서는 이러한 방법에 대해 자세히 살펴본다.

전 세계적으로 보유세는 대부분 지방재산세의 형태로 부과되고 있으므로 물건별 실효세부담은 한 국가 내 지방자치단체 수만큼 다를 수도 있다. 우리나라, 일본 등 몇몇 나라들만 전국적으로 통일적인 지방세 제도가 존재할 뿐, 대부분의 나라에서는 지방세라는 명칭 그대로 지방자치단체마다 세율 및 과세표준 결정에 있어서 과세자주권을 발휘하고 있기 때문에 외국의 보유세 실효세율 현황을 파악하는 일은 어렵다. 또한 전국적으로 통일적인 제도가 존재한다고 하더라도, 분모가 되는 소득이나 시가의 경우, 납세자의 특성이나 지역의 위치·범위에 따라 천차만별이기 때문에 계산이 힘들다(김길재, 2007). 따라서 본고에서는 보유세 실효세율은 주택에 한정하여 계산하기로 한다.

가. 시가대비 실효세율

시장가격(시가, 실거래가) 대비 실효세율은 자산과 관련하여 납부한 세금을 자산가격으로 나눈 것으로 정의된다. 이는 가장 널리 사용되는 방법이며 계산식은 다음과 같다(Richard Almy, 2001 ; 이영희, 2007 ; Jones, Randall S. and Tadashi Yokoyama, 2008).

$$\begin{aligned}\text{실효세율} &= \text{납부한 세금} \div \text{부동산 실제가격} \\ &= (\text{재산세} + \text{종합부동산세} + \text{농특세} + \text{지방교육세} + \text{도시계획세}) \div \text{부동산 실제가격} \\ &= \text{가산세포함 명목세율} \times \text{과표현실화율}\end{aligned}$$

분자가 되는 납부한 세금의 경우, 정의가 상대적으로 분명하여, 계산이 쉬운 편이다. 우리나라에서 부동산 보유단계에 부과되는 세금은 재산세, 종합부동산세, 농어촌특별세, 지방교육세, 도시계획세이므로 이들의 합이 분자가 된다.

반면 분모가 되는 시장가격의 경우, 정확한 계산이 어렵다. 자산의 가치는 시장에서 거래되는 실제 거래가격에 의하여 평가가 가능하지만, 거래가 상환없이 보유라는 사실에 근거한 부동산 보유관련 세금의 부과는 부득이 평가에 의존하게 된다. 따라서 부동산 자산의 정확한 평가는 과세실무상 공평성과 효율성의 도모, 그리고 세수의 확보 측면에서 중요하다. 그러나 부동산 가격은 용도, 위치, 성질, 내용연수 등에 따라 다양하고, 시중에서 거래가 되는 경우에도 그 가격이 수시로 변하곤 한다. 또한 평가의 부정확성, 자의성 소지가 있고, 자산의 본질적 가치가 불변일 때에도 세부담이 증가하는 부작용이 생길 수도 있다. 그러므로 과세실무상 객관적이고 공정한 평가는 매우 어렵다.

이에 따라 일반적으로 보유세의 과세기준액(공시시가)이 시가보다 낮은 가액을 기준으로 설정되며, 우리나라의 경우, 공시시가는 시가의 70~80% 선에서 결정되고 있다. 그러나 실거래가반영률(공시시가/실거래가, 과표현실화율)이 지역마다 달라질 수 있는 가능성이 존재한다. 대부분의 선진국은 일정주기를 두고 조사된 평가액을 기초로 조정된 가액(공정시장가액)으로 과세한다. 예를 들어 스웨덴은 추정시가의 75% 수준을 과세기준액으로 설정하도록 법에 명시하고 있다. 또한 보수적으로 평가하기 위해서 과세기준일이 아닌 과거의 평가가액에 기초하여 부과하는 것이 일반적이다. 우리나라 대만의 경우, 공시가격의 산정주기는 1년이지만, 스웨덴은 이러한 시차가 2년이며, 일본은 3년, 네덜란드는 4년을 주기로 평가를 하고 있다. 영국은 주거용은 부정기적으로, 비주거용은 5년마다 재평가를 하고 있으며, 미국과 캐나다는 주정부별로 독자적인 주기를 가지고 있다(노영훈, 2004.3).

나. 소득대비 실효세율

분모가 되는 소득의 종류와 범위에는 여러 가지가 있을 수 있다. 개인이 소유한 부 전체를 경제적 능력이라고 간주하여 세부담을 측정할 수 있으나 현실적으로 이를 측정하는 것은 쉽지 않다. 소득대비 실효세율의 개념을 연구하고 측정한 문헌은 많지 않으나 대개의 경우 포괄주의적 관점에서 볼 때 연간 총소득이나 가처분소득을 활용하고 있다. 일부 문헌에서 사용한 소득대비 보유세 실효세율의 정의는 다음과 같다(현진권, 2007.3 ; 기획재정부, 2008).

$$\begin{aligned}\text{소득대비 실효세율} &= \text{총보유세} \div \text{소득} \\ &= (\text{총보유세} \div \text{주택가격}) \times (\text{주택가격} \div \text{소득}) \\ &= \text{가격대비 보유세 실효세율} \times \text{소득대비 주택구입가격비(PIR)}\end{aligned}$$

위 식의 첫 번째 항인 가격대비 보유세 실효세율은 앞서 계산한 바와 같다. 위 식의 두 번째 항인 소득대비 주택구입가격비(PIR : Price Income Ratio)는 주택구입가격을 연평균소득으로 나누어서 구할 수 있는데, 국민은행에서 매년 실시하는 ‘주택금융수요실태조사’에서 파악할 수 있다. 이 때, 주택구입가격은 취득세, 등록세와 같은 세금과 이사비용 등을 제외한 순수한 주택 구입비용을 의미하는 것으로 실거래가와 같은 개념이고, 가구 연 평균소득이란 월급/상여금, 수당과 같은 근로소득과 매달 들어오는 임대수입, 이자소득, 연금 등을 모두 포함한 1년간 총 소득이며, 연간 가구원(배우자, 자녀, 부모, 기타 가족) 전체가 벌어들이는 소득을 합산한 세전소득을 의미한다.

PIR 은 주택구입 능력을 측정하기 위한 지표로서, 소비자가 몇 년치 소득을 저축해야만 대출을 받지 않고 자력으로 주택을 구입할 수 있는지를 의미한다. 일반적으로 PIR 은 ‘중위가격/중위소득’으로 주택구입 여부와 관계없이 계산할 수 있으나, 해당 조사에서는 주택을 구입한 가구(또는 2년 내 구입을 희망하는 가구)의 연소득대비 구입주택가격의 비율을 가구별로 계산한 후 지역 또는 각 계층별로 구분하여 평균한 값이다. 따라서 본고에서 PIR 은 현재 구입한 주택의 가격이 현재 가구소득의 몇 배에 해당하는지를 나타내고, 희망 가구의 PIR 은 향후 2년 내 구입하고자 하는 주택가격이 현재 소득대비 몇 배에 해당하는지를 나타낸다.

다. 기대소득대비 실효세율

자산으로부터 발생하는 기대소득은 귀속임대료, 임대료, 자본이득이라고 볼 수 있는데, 현실적으로 우리나라에서 부동산에 대하여 이들을 추정하기란 매우 힘들다. 우선, 자가점유주택에 대한 귀속 임대소득은 스페인, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등에서 1~2.5%의 세율로 과세가 되고 있으나, 우리나라에서는 과세되고 있지 않다. 통계청의 가구조사자료를 활용하여 실제 거래가 되고 있는 평균 임대료와 세대수를 활용하여 추정해 볼 수도 있으나, 소득분위별 자료 등 계층별 자료가 부족한 상태이다. 둘째, 임대료 수익에 대해서는 종합소득세가 과세되고 있으나 종합소득세와 재산세·종합부동산세가 연계된 미시자료가 공개되지 않은 상태이다. 셋째, 자본이득은 자산의 처분으로 양도소득이 나타나기 전까지는 미실현이익이지만 Haig-Simons 소득개념에 따르면 이 또한 소득으로 평가할 수 있다. 그리고 이러한 소득은 결국 자산처분을 통해 실현된다는 점에서 자본이득에 대한 세금은 보유세가 아니라 거래세이므로 보유세의 실효세 부담계산에 포함시키지 않아도 된다. 그러나 향후 양도시점에서 보유단계시 납부한 재산세액을 공제해주지 않는다면 이 세금의 성격을 조금 달리 봐야 한다. 이 경우 부의 순증액에 대한 세금은 양도시점에 모두 납부하게 되므로 보유단계시 납부한 세금은 구매력의 증가(부의 순증액)에 대한 세금이라기보다는 자산보유 자체에 대한 세금이다.

결국 자산으로부터 발생하는 소득에 대한 세금은 소득세로 부과되고 있거나 조세행정적 이유로 비과세되고 있으며 보유 자체에 대한 실효세율을 계산하기 위해서는 과세표준의 근거가 되는 시가를 분모로 하는 것이 바람직하다. 그러나 보유세의 세율이 결정될 때에는 지방정부 서비스에 대한 가격이 영향을 준다고 하더라도 결정된 후에는 부동산에 대한 세후투자수익률에 영향을 미친다. 각 시장의 특수한 상황이나 조세행정상의 측면을 고려하지 않는다면, 가계의 자산 구성 항목 중 대체

투자가 가능한 금융자산, 자동차·고가내구재·예술품·귀중품 등 기타자산 등의 수익률 수준과 부동산에 대한 세후투자수익률을 비교할 수 있는데, 이 때 세율이 영향을 미치기 때문에 입법정책적 목적으로 기대소득대비 실효세율을 참고할 수도 있다.

최명근·김상겸(2006)은 총 보유세 부담을 시중의 평균금리와 단순경비율 등을 사용하여 구한 기대수익으로 나누어 실효세율을 구하였다. 그 결과 현행 우리나라의 보유세율은 기대수익 대비 실효세율이 50%를 초과하는 수준이나, 이 결과는 주택에 부과되지 않는 공동시설세를 포함하여 추정하였기 때문에 과대추정의 오류가 있으며 금리 및 단순경비율에 대한 가정이 너무 단순하다는 문제점이 있다.

노영훈(2007)은 기대소득대비 실효세율을 직접 추정하지는 않았으나, 가구의 경상소득과 미실현 주택 양도차익간의 상관관계를 추정하였다. 가구평균소득이 높아질수록 미실현 양도차익도 증가하는 것처럼 보이지만, 3~7분위 사이에서 역전현상이 나타남을 고려하여 소득과 미실현 이익 사이에 강한 상관관계는 존재하지 않는다고 하였다. 그러나 이러한 결과는 동일한 가구소득 분위 내에 속하는 가구들의 주택소유 여부 및 주택가격의 크기, 그리고 주택가격 상승 정도가 매우 다양하기 때문이며, 8분위 이후의 계층에서는 상관관계가 뚜렷한 편이다. 주택자산의 귀속임대소득까지 포함한 포괄적 소득개념으로 소득분위를 나누어 주택자산 현황을 구해보면 경상소득과의 상관관계보다 강한 소득과 주택자산 간 관계가 나타날 수 있다.

2. 재산과세의 과세자주권

대부분의 국가에서 재산세와 같은 부동산 보유세는 지방자치단체가 직접 징수하는 중요한 수입원이다. 이와 같은 사실이 지방자치단체가 제공하는 각종 공공서비스에 대한 편익의 대가 즉, 응징과세 또는 편익과세의 원칙을 뒷받침한다고 볼 수도 있다. 그렇게 본다면, 종합부동산세를 국세로 징수하여 부동산교부세라는 방식을 통해 사실상 지역간 재정형평화 교부금으로 교부하는 방식은 특정 지방의 공공서비스가 재산가치에 기여함에 따른 편익의 대가를 다른 지방이 향유하게 된다는 점에서 재산세의 조세가격 기능을 심각하게 훼손한다는 문제가 있다. 이러한 논의는 OECD 한국경제 보고서(2007.6)나, 한국재정학회 정책세미나(2008.1, 2008.8)에서도 논의된 바 있다. 즉, 재산세는 ‘수익자 부담 원칙’에 따라 과세하는 지방세목으로 운영하는 것이 바람직하기 때문에, 종합부동산세는 재산세로 흡수·통합되는 것이 바람직하다는 것이다.

반면, 반대의견도 존재하는데, 원윤희(2004)는 종합부동산세의 과세주체가 중앙정부라는 점에 대해서 비판적이지 않다. 재산세의 편익성 정도는 각 나라의 전통이나 지방자치 및 지방세 구조 등에 따라 다를 수 있으며, 지방공공서비스의 수준이 해당 지역의 부동산 가격에 과연 얼마만큼 영향을 미치는가 하는 것도 의문시 될 수 있는데, 우리나라의 경우 기초자치단체의 서비스 제공수준이 부동산 가격에 미치는 효과는 그리 크지 않을 것으로 추측되기 때문이다.

권강웅(2003)은 지방세 응징원칙의 현실적 문제점을 다음 세 가지로 들고 있다. 첫째, 부동산 소유

자가 공공재 서비스로부터 얼마만큼의 편익을 향유하고 있는지 측정이 어려우며, 편익을 측정할 수 있다고 해도, 그것을 기준으로 부동산 보유에 대한 과세를 한다는 것은 어렵다. 또한 정책과세 등으로 인한 자치단체의 자율권이 저해되는 문제점이 있다. 당시 종합토지세는 지방세이면서 지방자치 단체에는 세율의 조정권이 일체 주어지지 않는 등 과세자 주권이 인정되지 않는 등에서 지방자치의 근본적 취지에 어긋난다고 평가하였다.

3. 조세 행정적 측면

「종합부동산세법」이 헌법재판소에서 위헌판결을 받은 이후, 기존에 납부한 세금의 환급문제가 관심을 모으고 있다. 헌재판결로 인해 환급의 여지가 생길 수 있는 부분은 크게 두 가지인데, 하나는 세대별합산 폐지로 인한 환급분이고, 다른 하나는 1주택 장기보유자 등에 대한 환급분이다. 세대별합산 폐지로 인한 환급분은 이미 사실상 환급절차가 진행되고 있고, 1주택 장기보유자의 경우 헌법재판소의 잠정적용 판결에 따라 앞으로 논의가 더 필요할 것으로 보인다. 이하에서는 이들 환급의 법적 근거 및 절차에 관하여 간략히 검토해보도록 한다.

가. 위헌판결로 인한 조세환급의 법리

헌법재판소법 제47조 제2항에 따르면 원칙적으로 헌법재판소의 위헌판결은 장래에 대해서만 효력을 가진다. 이는 기존의 법률에 대한 신뢰를 보호하고, 위헌판결의 사회적 비용을 최소화하기 위한 것으로서 입법정책적 결단이다²⁾. 따라서 기존의 과세처분, 세금납부 등은 여전히 유효한 것으로, 위헌판결만으로 기존에 납부한 세금을 환급받을 권리가 당연히 발생하는 것은 아니다.

그러나 이 논리를 확일적으로 관철할 경우 당사자에게 가혹한 결과를 낳고 구체적 타당성을 상실하게 될 우려가 있으므로, 헌법재판소와 법원은 일정한 경우에 예외를 인정하여 위헌결정의 소급효를 인정한다. 소급효가 인정되는 대표적인 경우는 헌법재판소에 헌법소원을 제기한 당해사건인데 이때 소급효를 인정하는 것은 헌법소원의 성격상 당연한 것이다. 이밖에도 헌법재판소, 대법원 및 각급법원에서는 소급효 인정을 통한 권리구제를 확대하고 있는데, 대법원은 위헌결정 후 같은 이유로 제소된 일반사건에 대해서도 소급효가 인정된다고 하였고³⁾, 서울고등법원은 위헌결정 이후 제기된 경정거부처분취소소송에서 현재의 위헌결정을 국세기본법 제45조의2 제1항 상의 경정사유로 인정한 바 있다⁴⁾.

그런데 「국세기본법」 제45조의2 제1항은 경정청구권의 행사기간을 3년으로 제한하고 있어서 이 기간이 도과한 이후에는 기존의 납부세금을 환급받을 방법이 없어지게 된다. 조세사건은 아니지만, 과거 학교용지부담금 위헌판결의 경우에는 행정 불복기간이 도과하여 「학교용지부담금 환급 등에

2) 1993. 5. 13. 92헌가10, 91헌바7, 92헌바24, 50(병합) 헌법재판소 전원재판부

3) 대법원 1993.1.15. 선고 92다12377 판결 등

4) 서울고법2003누18769

관한 특별법(법률 제8886호)가 제정된 바 있다. 조세사건의 경우에도 경정청구기간이 지난 후에는 별도의 특별법이 있어야 조세 환급이 가능할 것으로 보인다.

번번이 특별법을 제정해야 하는 문제를 해소하기 위하여, 위헌선고 후 조세환급에 관한 일반규정을 신설하는 것도 생각해볼 수 있지만 여기에는 몇 가지 난점이 있다. 첫째, 법적안정성을 해칠 수 있다. 특히 소급효를 인정하는 범위가 점차 확대될 경우, 「헌법재판소법」이 원칙적 장래효를 규정한 취지가 몰각될 수 있다. 둘째, 환급으로 인한 재정 부담을 예상할 수 없다. 특히 기한의 제한이 없거나 기한이 장기인 경우 막대한 납세액으로 재정에 과도한 부담을 줄 수 있다. 셋째, 과거 위헌판결에도 불구하고 환급하지 않은 경우와의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 「택지소유의상환에관한법률」 위헌사건의 경우, 택지초과소유부담금에 대해 쟁송기간 내에 이의제기하지 않은 경우에는 그 부담금을 환급해주지 않은 사례가 있다.

위헌인 조문에 근거해 세금을 납부했다면, 그 시기에 관계없이 환급을 보장하는 것이 정의 관념에 더 부합하는 것은 분명하다. 하지만 이를 실현하는 데에는 위에서 지적한 바와 같은 현실적인 문제점이 있으므로, 향후 경정청구권의 범위를 확장하거나 조세환급청구권을 일반화하기 위해서는 세심한 고려가 필요할 것이다.

나. 세대별합산규정 위헌으로 인한 환급분

대법원 등 판결 취지에 따르면, 종합부동산세법상 세대별합산 규정으로 인해 세금을 납부한 경우에는, 국세기본법상 경정청구를 통해 세금을 환급받을 수 있다⁵⁾. 기획재정부는 이미 기존 납세자에게 환급청구를 안내하고 있고, 가급적 금년 중에 환급할 것으로 계획하고 있어, 이 경우 환급에는 별다른 문제가 없을 것으로 보인다.

다. 1주택 장기보유자 등에 대한 환급문제

헌법재판소는 주거목적의 1주택 장기보유자, 장기보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에게 일률적으로 과세하는 것에 대해 헌법불합치를 선고하였으나, 이 부분에 대해서는 2009년 말까지의 잠정적용을 인정하였다. 따라서 이들 과세규정은 아직까지 유효하므로, 현재로서는 환급의 문제가 발생할 수 없다. 다만 앞으로의 개정법률 논의과정에서 기존의 과세가 부당한 것이었다는 반성적 고려 하에, 기존납세자에 대한 환급을 위한 특별법이 제정될 가능성도 배제할 수 없다.

5) 종합부동산세의 경우 국세기본법 제45조의2의 경정청구기간은 문제되지 않는다.

III. 재산과세의 실효세율 : 보유세를 중심으로

1. 실효세율의 추정 및 선택

자세히 살펴보겠지만 실효세율의 크기는 개념에 따라 크게 변할 수 있다. 결론부터 보면 우리나라 보유세의 시가대비 실효세율은 적용연도와 공시가격의 규모에 따라 다르지만 2006~2007년 징수 실적 기준으로 약 0.23~0.28%, 공시가격이 6~100억원 사이에서 0.26~2.16% 정도로 추정된다. 반면, 소득대비로는 약 1.55~1.89% 가량으로 추정된다. 이러한 수치는 전국의 재산세납부자를 대상으로 구한 것이지만, 종부세납부자만을 대상으로 구한 경우 소득대비 실효세율은 3.35~3.98%, 서울시의 종부세납부자를 대상으로 구한 경우에는 5.11~6.12%로 추정된다. 이러한 수치는 정부가 서울시의 소득대비 보유세 실효세율이 7~8% 수준이라고 발표했던 수치와 다소 차이가 있으나, 이 수치가 우리나라의 보유세 실효세율을 대표하는 숫자로 보기에는 문제가 있다는 점을 알려준다.

이처럼 기준에 따라 실효세율의 크기가 변할 수 있음에도 불구하고 어느 한 기준만을 사용하는 것은 문제가 있다. 특히 공평성을 측정하는 방법은 다양하기 때문에 정부는 그들이 원하는 세제개편 방향과 일치하는 한 가지 논리를 선택하는 경향이 있다(Lee, Andrew, and Joel Friedman, 2003). 그러나 정책적 목적에 부합하는 정의를 쓰기 위해서는 정확한 담세능력을 측정하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 하지만 현재 상당한 내용이 공개 되지 않고 있다. 여기서는 앞서 살펴 본 문헌연구를 바탕으로 우리나라의 보유세 실효세율을 추정하고, 우리나라의 현실에 맞는 세부담 측정치에 관해 논의한다.

가. 실효세율 추정

(1) 시가대비 실효세율

<표 1>은 2005년 종합부동산세의 도입 이후 2009년 종합부동산세가 개정되기까지 보유세의 실효세율을 공시가격 규모별로 계산한 결과이다.⁶⁾ 단 각 개인별로 다르게 적용되는 재산세 및 종합부동산세 세부담상한액, 시·군·구별로 조례에 의하여 적용되는 재산세 탄력세율 및 감면과 관련한 금액은 고려되지 않았다.

2009년부터 시행되는 보유세제의 실효세율은 지방세법의 공정시장가액비율 등이 확정되지 않았기 때문에 구하기 힘들다. 표에서는 재산세의 공정시장가액비율을 60%로 가정하고 구하였다. 과세표준과 세율이 조정되었을 뿐만 아니라 2006~2007년의 종합부동산세와는 달리 인별합산 과세가 적용되기 때문에 실효세율의 단순 비교는 어렵다.

6) 2006년 시가 8억원 주택의 실효세율은 본 보고서에서는 0.437%로 추정하였다. 반면, 앞서 살펴본 연구인 최명근·김상겸(2006)에서는 0.571%로 추정하였다. 최명근·김상겸(2006)에서는 주택에 부과되지 않는 공동시설세를 포함하여 추정하였기 때문에 과대추정의 오류가 있다.

〈표 1〉 공시가격에 따른 주택 보유세 실효세율, 2005-2009

공시가격 (억원)	2005 (a)	2006 (b)	2007 (c)	2008 (개정전) (d)	2008 (개정후) (e)	2009 (f)	(f-d)/d	f/a
1	0.146	0.132	0.146	0.161	0.146	0.130	-0.194	0.885
2	0.175	0.175	0.175	0.199	0.175	0.130	-0.349	0.740
3	0.217	0.217	0.217	0.241	0.217	0.158	-0.342	0.731
4	0.238	0.238	0.238	0.262	0.238	0.151	-0.422	0.636
5	0.250	0.250	0.250	0.274	0.250	0.181	-0.338	0.726
6	0.258	0.258	0.258	0.282	0.258	0.202	-0.286	0.780
7	0.264	0.360	0.374	0.412	0.401	0.245	-0.406	0.925
8	0.269	0.437	0.461	0.509	0.509	0.277	-0.456	1.029
9	0.272	0.496	0.528	0.584	0.592	0.302	-0.484	1.108
10	0.299	0.577	0.621	0.688	0.707	0.322	-0.532	1.076
11	0.321	0.644	0.696	0.773	0.801	0.338	-0.562	1.054
12	0.339	0.699	0.759	0.843	0.879	0.352	-0.583	1.037
13	0.355	0.728	0.794	0.883	0.927	0.363	-0.588	1.025
14	0.368	0.752	0.824	0.916	0.968	0.380	-0.585	1.033
15	0.379	0.773	0.850	0.946	1.003	0.401	-0.576	1.057
16	0.389	0.791	0.872	0.971	1.034	0.419	-0.568	1.077
17	0.398	0.808	0.892	0.994	1.062	0.436	-0.562	1.094
18	0.406	0.822	0.910	1.014	1.086	0.450	-0.556	1.108
19	0.413	0.835	0.926	1.032	1.108	0.463	-0.552	1.120
20	0.420	0.847	0.940	1.048	1.128	0.474	-0.548	1.131
21	0.448	0.873	0.972	1.084	1.168	0.485	-0.553	1.082
22	0.474	0.897	1.000	1.116	1.205	0.503	-0.549	1.061
23	0.498	0.919	1.026	1.145	1.239	0.520	-0.546	1.044
24	0.520	0.940	1.050	1.172	1.270	0.535	-0.543	1.030
25	0.540	0.958	1.071	1.196	1.298	0.549	-0.541	1.017
26	0.558	0.975	1.092	1.219	1.324	0.562	-0.539	1.007
27	0.575	0.991	1.110	1.240	1.349	0.574	-0.537	0.998
28	0.591	1.006	1.128	1.260	1.371	0.585	-0.535	0.990
29	0.606	1.020	1.144	1.278	1.392	0.595	-0.534	0.983
30	0.620	1.032	1.159	1.295	1.412	0.605	-0.533	0.977
31	0.633	1.044	1.173	1.311	1.430	0.614	-0.531	0.971
32	0.645	1.056	1.186	1.326	1.447	0.623	-0.530	0.966
33	0.656	1.066	1.199	1.340	1.463	0.631	-0.529	0.961
34	0.667	1.076	1.210	1.353	1.479	0.638	-0.528	0.957
35	0.677	1.086	1.221	1.365	1.493	0.645	-0.527	0.953

〈표 1〉 공시가격에 따른 주택 보유세 실효세율, 2005-2009 (계속)

공시가격 (억원)	2005 (a)	2006 (b)	2007 (c)	2008 (개정전) (d)	2008 (개정후) (e)	2009 (f)	(f-d)/d	f/a
36	0.686	1.094	1.232	1.377	1.506	0.652	-0.527	0.950
37	0.695	1.103	1.242	1.388	1.519	0.658	-0.526	0.947
38	0.704	1.111	1.251	1.399	1.531	0.664	-0.525	0.944
39	0.712	1.118	1.260	1.409	1.543	0.670	-0.524	0.941
40	0.720	1.125	1.268	1.418	1.554	0.675	-0.524	0.938
41	0.727	1.132	1.276	1.427	1.564	0.681	-0.523	0.936
42	0.734	1.139	1.284	1.436	1.574	0.685	-0.523	0.934
43	0.741	1.145	1.291	1.444	1.583	0.690	-0.522	0.932
44	0.747	1.151	1.298	1.452	1.593	0.695	-0.522	0.930
45	0.753	1.156	1.305	1.459	1.601	0.699	-0.521	0.928
46	0.759	1.162	1.311	1.466	1.609	0.703	-0.521	0.926
47	0.764	1.167	1.317	1.473	1.617	0.707	-0.520	0.925
48	0.770	1.172	1.323	1.480	1.625	0.711	-0.520	0.923
49	0.775	1.177	1.328	1.486	1.632	0.714	-0.519	0.922
50	0.780	1.181	1.334	1.492	1.639	0.718	-0.519	0.920
56	0.806	1.205	1.362	1.524	1.676	0.736	-0.517	0.913
60	0.820	1.218	1.377	1.541	1.696	0.746	-0.516	0.909
70	0.848	1.245	1.409	1.577	1.736	0.774	-0.509	0.912
80	0.870	1.265	1.432	1.603	1.767	0.836	-0.479	0.961
86	0.880	1.274	1.444	1.616	1.782	0.866	-0.464	0.984
90	0.887	1.280	1.450	1.624	1.791	0.884	-0.455	0.997
100	0.900	1.293	1.465	1.640	1.810	0.923	-0.437	1.025
106	0.934	1.337	1.516	1.697	1.873	0.942	-0.445	1.009

- 주 1) 실거래가는 공시가격의 1.25배를 적용함. 개인별로 각각 다르게 적용되는 재산세 및 중부세 세부담상
한액 관련사항과 시·군·구별로 조례에 의하여 적용되는 재산세 탄력세율 및 감면 관련사항이 고려
되지 않았음.
- 2) 2005년과 2009년은 인별합산 부과, 2006~2008은 세대별 합산부과이므로 연도 간 단순 비교는 곤란함;
2008년의 경우, 세대별합산에서 인별합산 방식으로 변경되지만 하였고, 과표 및 세율은 개정 전의 세
율이 적용되었으며, 적용비율은 80%였음.
- 3) 2009년 재산세의 공정시장가액비율은 확정되지 않은 상태이나, 지방세법에 제시된 40~80%의 비율의
평균인 60%를 적용하여 구하였으며, 1세대 1주택자의 경우에는 공시가격 기준이 다르므로 본 표에서
는 해당사항이 없음.

실효세율의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 실효세율이 꾸준히 증가해왔으나, 2009년 개정으로 인해서 세부담이 2005년 수준으로 하락하였다는 점이다. 특히 2005년에도 개인주택에 대해서는 현행과 마찬가지로 인별합산을 채택하였기 때문에, 종부세입 수준에 대한 시사점을 제공한다. 공시가격이 6억원 초과 ~ 10억원 이하인 구간에서의 시가대비 실효세율은 2006년에는 0.26 ~ 0.58%였으나 2008년(개정전)에는 0.28 ~ 0.68%로 조금씩 높아져 왔으나 2009년에는 0.20 ~ 0.32%로 다소 하락하였다. 시가 10억원(공시가격 8억원) 주택의 경우 보유세의 실효세율은 2007년에는 실제 가격대비 0.461% 수준, 2008년(개정전)에는 실제 가격대비 0.509% 수준이었으며, 2009년에는 0.277%이다. 세대별합산에서 인별합산으로 전환된 점을 생각하면, 실효세율의 감소폭은 상당한 수준이다. 공시가격이 100억원을 초과하는 경우에는 2006년에는 1.29% 이상, 2008년(개정전)에는 1.64% 이상이였으나 2009년에는 0.923%로 하락하였다.

둘째, 공시가격이 올라갈수록 실효세율이 올라가는 누진적인 구조이며, 2009년 이전의 제도에서는 과세기준가격을 중심으로 존재한 문턱점 효과가 높은 편이었으나, 2009년 개정으로 인해서 이 효과가 상당부분 사라졌다는 점이다. 문턱점 효과는 특정 과세기준점을 중심으로 어느 단계까지의 세금 부담과 그 이후 시점의 세금부담 간에 차이가 큰 현상을 말하며, 세제의 중립성을 훼손할 수 있기 때문에 이러한 효과가 작아진 것은 바람직하다고 할 수 있다.

(2) 소득대비 실효세율

소득대비 보유세 실효세율을 계산한 결과는 <표 2>에 나타나 있다. 2006~2007년 전국의 소득대비 보유세 실효세율은 1.55~1.89%이다. 서울지역의 보유세 유효세율은 2.07~2.89%로 전국에서 가장 높고, 부산이 1.51%, 인천은 1.44~1.54%, 대구가 1.43~1.53%, 대전이 1.39~1.50%로 그 다음을 차지한다.

<표 2> 보유세 소득대비 실효세율

	재산세 실거래가	총보유세	재산세 실거래가	총보유세	시가대비 유효세율	시가대비 유효세율	PIR	소득대비 유효세율	소득대비 유효세율
	2006	2006	2007	2007	2006	2007	2007	2006	2007
	조원	조원	조원	조원	%	%		%	%
합계	1,125.2	2.6228	1,321.2	3.7502	0.23	0.28	6.65	1.55	1.89
서울	612.7	1.3015	700.5	2.0770	0.21	0.30	9.76	2.07	2.89
인천	35.3	0.0983	42.9	0.1115	0.28	0.26	5.52	1.54	1.44
경기	233.2	0.5887	298.9	0.8386	0.25	0.28	4.43	1.12	1.24
강원	12.2	0.0315	14.0	0.0382	0.26	0.27	4.43	1.14	1.21
대전	24.0	0.0608	25.4	0.0689	0.25	0.27	5.52	1.39	1.50

〈표 2〉 보유세 소득대비 실효세율 (계속)

	재산세 실거래가	총보유세	재산세 실거래가	총보유세	시가대비 유효세율	시가대비 유효세율	PIR	소득대비 유효세율	소득대비 유효세율
충북	12.6	0.0304	14.6	0.0369	0.24	0.25	4.43	1.07	1.12
충남	16.9	0.0435	20.9	0.0550	0.26	0.26	4.43	1.14	1.17
광주	15.2	0.0360	16.8	0.0410	0.24	0.24	5.52	1.31	1.35
전북	12.3	0.0303	12.9	0.0354	0.25	0.27	4.43	1.09	1.21
전남	8.6	0.0230	10.4	0.0260	0.27	0.25	4.43	1.19	1.10
대구	31.3	0.0865	37.9	0.0979	0.28	0.26	5.52	1.53	1.43
경북	18.0	0.0465	20.8	0.0517	0.26	0.25	4.43	1.15	1.10
부산	45.8	0.1251	50.2	0.1372	0.27	0.27	5.52	1.51	1.51
울산	11.9	0.0304	14.5	0.0344	0.25	0.24	5.52	1.41	1.31
경남	29.5	0.0752	34.6	0.0835	0.25	0.24	4.43	1.13	1.07
제주	5.6	0.0153	6.0	0.0171	0.27	0.29	4.43	1.21	1.27

주 : 1. 시가표준은 실거래가의 80%로 가정하였음.

2. 2007년 PIR 자료는 국민은행의 「주택금융수요실태조사」가 서울, 6대 광역시, 5개 신도시(성남(분당), 고양(일산), 안양(평촌), 군포(산본), 부천(중동과 상동)), 지방도시(용인, 의정부, 수원, 전주, 청주, 원주, 창원)을 대상으로만 발표되고 있어, PIR이 조사가 되지 않은 지역은 지방도시의 PIR을 사용하였음. 또한 ‘중앙값’이 아닌 ‘평균값’을 사용하였음. 일반적으로 평균값이 중앙값보다 크기 때문에, 중앙값을 사용한다면 소득대비 ETR은 더 작아질 수 있음

자료 : 국세통계연보, 지방세정연감, 국민은행

우리나라 보유세의 소득대비 실효세율이 생각보다 높지 않을 수는 있으나, 종합부동산세 납부자들 중 일부는 소득 대비 과도한 세금을 부담하고 있다. <표 3>은 2007년 주택분 종합부동산세 납세자(38만세대) 중 10,779세대 표본자료를 분석한 결과이다(기획재정부, 2008). 종합부동산세 납세자들의 소득대비 실효세율 평균은 5.27%로 재산세 및 종합부동산세 납세자들을 대상으로 구한 소득대비 실효세율의 평균인 1.9%보다 훨씬 높음을 알 수 있다.

이 자료는 국세청이 10,990개의 종부세 납부세대를 추출하여 국세청 보유세대 DB를 활용하여 종부세 납부세대의 세대원을 구성하고, 이들 세대원 모두의 소득을 세대단위로 합산하여 공시가격구간별로 종부세 납부자료를 수보하여 구한 것이다. 이 때 30억 이상 소득자, 20채 이상의 주택소유자인 211개의 표본을 조정후 분석하였다. 보유세 부담률은 동 소득구간별 보유세 평균액을 소득구간 평균 소득액으로 나누어 구하였다. 분모인 소득은 2006년도의 이자, 배당, 부동산임대, 사업, 근로, 연금, 기타, 양도, 퇴직소득 등 모든 소득을 세대별로 합산한 것이며, 분자인 보유세는 종부세, 재산세 및 농특세, 지방교육세, 도시계획세를 모두 합한 것이다.

〈표 3〉 주택분 종부세 소득구간별 실효세율, 2007

(단위 : 천원)

소득구간	인원		표본평균			소득대비 부담률	
	인원수 (세대)	비율 (%)	소득총계 (1)	종부세 (2)	총보유세 (3)	종부세 (2)/(1)	보유세 (3)/(1)
2천만원 이하	2409	22.35	7157	4295	6727	60.02	94.00
4천만원 이하	1337	12.40	29342	4778	7406	16.28	25.24
6천만원 이하	1042	9.67	49794	5078	7768	10.20	15.60
8천만원 이하	914	8.48	69687	4979	7662	7.14	10.99
1억원 이하	802	7.44	89657	5191	7936	5.79	8.85
2억원 이하	2176	20.19	140890	5867	8871	4.16	6.30
3억원 이하	743	6.89	242631	6851	10224	2.82	4.21
4억원 이하	366	3.40	342492	7416	11030	2.17	3.22
5억원 이하	264	2.45	445548	7428	11121	1.67	2.50
5억원 초과	726	6.74	1040075	9055	13219	0.87	1.27
전체	10779	100.0	160393	5552	8446	3.46	5.27

자료 : 기획재정부(2008.11)

나. 실효세율의 선택

본고 및 기타 문헌에서 주거용 부동산에 대한 실효세율에 대해 추정된 자료를 <표 4>에 정리하였다. 재산과세의 비중이나 각 국가의 분권화 정도 등을 고려하는 것이 바람직하나 자료의 한계로 인하여 단순 비교 자료를 참고하였다. 우리나라의 실효세율은 주요국가와 비교하여 높은 편은 아니다. 다만 전국과 종부세납부자 사이의 실효세율은 다소 차이가 존재함을 알 수 있다.

눈에 띄는 점은 같은 지역을 대상으로 하더라도 계산 방식이나 범위에 따라 차이가 존재한다는 점이다. 이처럼 실효세율의 크기는 개념에 따라 크게 변할 수 있기 때문에 계산방식과 기초자료가 충분히 공개될 필요가 있다. 많은 실효세율 중에서도 어느 실효세율을 사용하는 것이 바람직한지, 또 각 실효세율의 적정 수준이 어느 수준이라고 말하기는 어렵다. 문헌 연구에서 살펴본 바와 같이 보유세는 소득에 대한 세금이라기보다는 보유에 대한 세금이기 때문에 시가 대비 실효세율을 사용하는 것이 바람직할 수 있다. 다만 담세능력이 소득에 비례한다면 소득대비 실효세율을 사용하여 세 부담의 공평성이나 소득 대비 과도한 정도를 살펴볼 수 있다. 혹은 세후수익률에 영향을 주는 보유세의 세율에 대한 결정과정에서 기대소득 대비 실효세율을 참고할 수도 있다.

따라서 정책적 목적에 부합하는 정의를 쓸 필요가 있으며, 정확한 담세능력을 측정하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 여기서는 입법정책적 고려를 위하여 실제 납세자들의 세 부담과 관련이 있는 지표들을 살펴보고자 한다.

우선, 소득 대비 실효세율은 시가 대비 실효세율에 비해 상대적으로 담세능력을 잘 반영할 수 있

다. 예를 들어 고령자 세액공제와 같이 과세대상자의 나이와 관련한 과세기준을 조절하거나 재산가치에 따라 과세기준을 조절하는 것보다는 소득과 관련한 과세기준을 마련하는 것이 담세능력을 더 잘 반영할 수 있다.

〈표 4〉 주거용 부동산에 대한 실효세율의 국제비교

(단위 : %, 배)

	지역	대상	시가대비실효세율 (tax/시가) (1)	PIR 시가/소득 (2)	소득대비실효세율 (tax/소득) (3)=(1)×(2)
<한국>					
본고('08), '06~'07	전국	재산세납부자	0.23~0.28	6.65	1.55~1.89
'06~'07	서울	재산세납부자	0.21~0.30	9.76	2.07~2.89
'06~'07	전국	중부세납부자	0.50~0.60	6.65	3.35~3.98
'06~'07	서울	중부세납부자	0.52~0.63	9.76	5.11~6.12
이용섭('08), '07	서울	재산세납부자	0.31	9.8	3.04
재정경제부('05)	전국	재산세납부자	0.17~0.52	—	—
기획재정부('08), '07	서울	—	0.7	9.8	7.0
	서울	강남	0.7	12.3	8.6
<외국>					
본고('08), '05/07	미국	전국	0.38~3.21 (평균1.64, 중간값1.5)	—	—
기획재정부('08), '07	미국	뉴욕	0.77	7.2	5.5
이용섭('08), '07	미국	뉴욕	0.97	9.3	8.74
기획재정부('08), '07	일본	전국	1.0	4.5	4.5
한국은행('05), '02	일본	전국	약 1	—	—
재정경제부('05)	캐나다	전국	약 1	—	—
기획재정부('08), '07	캐나다	밴쿠버	1.0	7.7	7.7
기획재정부('08), '07	캐나다	토론토	1.0	4.4	4.4
재정경제부('05)	프랑스	전국	0.25~0.7	—	—

- 주 : 1. 괄호안의 연도는 자료가 발표된 연도이며 괄호 밖의 연도는 실효세율이 계산된 대상자료의 연도임
2. 본고에서 계산한 한국의 재산세납부자는 중부세납부자를 포함하고 있음 : 공시가격은 '과세표준금액 + 6억×과표규모별 신고인원'으로 추산하였음 ; 실거래가는 공시가격의 1.25배를 적용함 ; 중부세납부자의 보유세 실효세율을 구하기 위해서는 재산세 부담액을 포함시켜야 하는데, 중부세 납부자들의 재산세 부담액이 과세표준규모별로 분류된 자료는 없음. 중부세 신고시에 공제하는 재산세 금액으로 대체할 경우, 과세표준을 초과하지 않는 금액에 대한 재산세는 계산에서 제외되는 문제점이 있음. 따라서 이들의 재산세부담은 1인당 공시가격에 따른 재산세부담액을 계산한 후 신고인원을 곱하여 구하였음.
3. '—'표시는 계산하지 않거나 공개되지 않은 항목임.

- 자료 : 1. 본고에서 사용한 자료는 국세통계연보(2007, 2008), 지방세정연감(2007, 2008), 국민은행의 「주택금융 수요실태조사(2007)」임. 미국자료의 출처는 U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States : 2008이며 50개 주의 주요 도시를 대상으로 구한 것임.
2. 재정경제부(2005), 기획재정부(2008) 및 이용섭(2008)은 김경환(2004.10) 재인용, 미국 웬델콥스컨설팅 2006년 3/4분기 자료, 국민은행의 「주택금융수요실태조사(2006)」, 일본 주택금융지원기구(2006년, 아파트기준)을 사용. 한국은행(2005)에서 구한 일본의 시가대비 실효세율 자료는 ‘명목세율×과표현실화율’ 방식으로 구한 것임.

<표 5>는 가구 연소득별·가구주 연령별 재산증식의 선호수단을 보여주고 있다. 소득이 높을수록 부동산을 선호하는 비중이 높다. 반면, 가구주의 나이와 부동산 선호비중 간에는 뚜렷한 관계가 보이지 않는다. 소득은 재산증식에 직접적인 영향을 주기 때문에, 재산세가 재산의 보유에 대해 부과되는 세금이라고 하더라도, 재산 보유에 대한 담세능력은 소득과 연관이 크다고 할 수 있다. 특히, 소득이 높을수록 재산증식 수단으로 부동산을 선호하는 현상은 부동산이라는 수단을 통한 투기이익이 클 수 있음을 반영하는 것이다.

〈표 5〉 재산증식 선호수단

(단위 : %)

		부동산	은행 예적금	보험사 저축보험	제2금융 권상품	간접투자 상품	주식	모름/ 무응답
전체	-	28.9	37	2.5	3.2	18.9	2.8	6.9
가구 연소득	1500만원 미만	14.3	54.3	2.1	2.7	7.3	0.9	18.3
	2500만원 미만	23	45.2	5	3.4	15.7	3.1	4.6
	3500만원 미만	30	36.2	3.1	3.1	20.2	2.7	4.7
	4500만원 미만	27.5	32.9	1.4	3.9	28.6	2.1	3.6
	5500만원 미만	38.2	26.6	1.9	3.4	23.2	5.8	1
	6500만원 미만	38.8	27.6	0	2.2	27.6	2.2	1.5
	7500만원 미만	45.6	21.1	1.8	3.5	28.1	0	0
	7500만원 이상	41.8	20.9	2.2	3.3	25.8	5.5	0.5
	모름/무응답	28.2	39.5	3.1	2.7	11.2	2	13.3
가구주 연령	20~30대	32.5	25.5	3	2.7	33.1	2.4	0.8
	40대	37.3	25.4	3.1	3.6	23.6	4.1	3.1
	50대	27.8	40.1	2	2.9	19	2.5	5.7
	60대 이상	18.3	54.2	2	3.3	4.3	1.8	16.1

자료 : 국민은행, 「주택금융 수요실태조사」, 2007

따라서 다른 재산증식 수단에 부과되는 세율과의 균형을 고려하되, 담세능력에 비례하는 세금을 부담시킬 수 있도록 하지 않으면, 고소득층의 재산보유 실효세율이 더 낮아지는 문제가 발생할 수

있다. 마찬가지로 이번 개정안에 포함된 ‘고령자 세액공제 제도’의 경우에도 형평성 논란을 야기할 여지가 있다. 왜냐하면 일반적으로 고령자와 저소득층은 일치하지 않기 때문에 고령자라도 1세대 다주택자나 고소득자인 고령자와 1세대 1주택이면서 저소득자인 고령자의 경우의 담세능력은 다르기 때문이다.

2007년 기준으로 전 국민의 불과 2%에 해당하는 세대가 종합부동산세 납부자라고 하더라도 앞서 살펴본 바와 같이 연간 총소득이 2,000만원 이하인 가구에서 소득의 94%를 보유세로 납부하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 소득의 상당부분이 보유세로 부과되면 담세능력 대비 과도한 세부담이라는 문제점이 생기기 때문이다. 소득이 많을수록 다주택 보유자일 확률이 높기 때문에 이처럼 과도한 보유세 부담이 재산증식 목적의 가수요가 아니라 실수요자인 1세대 1주택 보유자와 고정적인 수입원이 없는 은퇴자 및 고령자에 대한 부담으로 이어지는 것은 바람직하지 않으며 과세이연 형태 등의 제도적인 보완장치가 필요할 수 있다. 특히 1세대 1주택 장기보유자의 경우 담세능력을 초과한 세부담이 강한 조세저항을 야기할 수 있으므로, 일부 종합부동산세의 부담을 완화시키는 것이 필요할 수 있다. 그러나 과표현실화율이 상당히 낮았던 점과 거래세 대비 보유세의 낮은 비중으로 인한 왜곡 등의 문제점에 따라 종합부동산세가 도입된 점에 비추어 볼 때, 부담완화의 크기는 조절될 필요성이 있을 것이다.

소득세 및 재산과세에서 공제나 세율체계상 반영하고자 하는 것은 원래 개인이나 가계의 인적 특성이며 이런 점에서 인적 특성을 제대로 반영하지 못한 채로 대상 부동산의 물적 특성에만 기초하여 과세되는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 특히 부동산에 대한 조세정책적 대응방안을 마련함에 있어서 정책당국이 의도하는 부동산 소유자나 거래자의 소득과 같은 인적 특성에 대한 정보 없이 수요 억제적 조세정책을 수립하는 것은 해당 조세가 어떠한 수요행태 변화를 유도할 것인지에 대한 분석이 미비한 채 의사결정을 하는 것이 되어 정책 실효성을 확보하기 어렵게 한다.⁷⁾

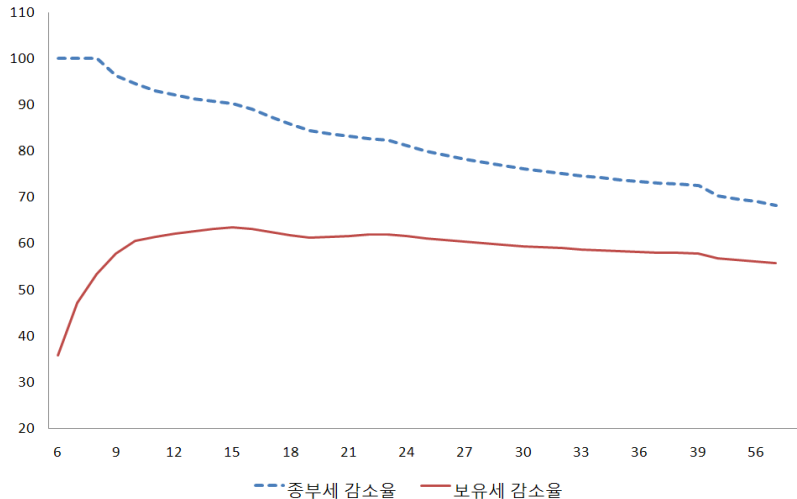
또한 종부세의 실효세율이 아닌 보유세의 실효세율을 고려해야 한다. 종합부동산세제 개편 시 재산세를 함께 고려해야 하는 것이다. 당초 정부의 세제개편안이 통과된다면 감세액의 상당부분은 고가주택 혹은 다주택보유자들에게 돌아갈 것으로 예상된다. 물론, 이들은 이미 많이 내고 있기 때문에 세수감소비율의 상당부분이 이들에게 돌아가는 것이 당연할 수도 있다. 그러나 이들의 세부담이 종합부동산세 부담뿐만 아니라 총보유세 부담 중 얼마를 차지하는지, 혹은 모든 세부담 중 얼마를 차지하는지 살펴봐야 한다. 종합부동산세는 소득세보다 덜 누진적(오히려 역진적)이기 때문에 전체 납세자들과 비교하여 감소율이 큰 구간일수록 이들에게 돌아가는 세부담 경감혜택이 커지는 결과가 된다. 기존에 부과되던 재산세의 영향일지라도 일부구간에서 공시가격 규모가 커질수록 보유세 감소율이 커지는 것은 문제가 있을 수 있는 것이다.

<그림 1>은 종합부동산세 및 보유세 감소율을 공시가격 규모별로 보여주고 있는데, 종합부동산세 감소율은 공시가격 규모가 클수록 작아지는 반면, 보유세 감소율은 공시가격 규모가 클수록 증가하다가, 공시가격 규모가 24억원을 초과하는 구간부터 조금씩 작아지지만 거의 변화가 없다. 이것은

7) 노영훈·김현숙 (2005), 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 한국조세연구원.

보유세가 종합부동산세 뿐만 아니라 재산세 및 각종 가산세의 부담을 포함하고 있기 때문인데, 재산세의 경우 공시가격 규모가 작을수록 세액부담의 변화가 크지 않기 때문이다.

〈그림 1〉 종합부동산세 및 보유세 감소율의 공시가격 규모별 크기



주 : 감소율 = -(개정안에 따른 세액 - 현행제도에 따른 세액) / 현행제도에 따른 세액

2006년 종합부동산세 신고기준으로 공시가격이 20억을 초과하는 세대는 전체 종합부동산세 신고자의 2.59%에 불과하였으나, 이들이 낸 세금은 전체 종합부동산세 결정세액의 23.9%였으며, 2007년 전망 기준으로 공시가격이 16억을 초과하는 세대는 전체 종합부동산세 납세자의 8.5%에 불과하지만, 납부세금은 전체 종합부동산세 결정세액의 44.2%를 차지한다. 전체 종합부동산 세수에서 차지하는 비중이 이와 같이 상당함에도 불구하고, 종합부동산세 감소율 혹은 보유세 감소율은 24억 초과 구간에서는 별 차이가 없으므로, 세 부담 경감혜택의 대부분이 고가주택 혹은 다주택보유자에게 돌아갈 것으로 보인다.

2. 세수감소 규모 및 부동산 교부세 보전문제

종합부동산세는 2005년 도입 후, 계속 제도가 변해왔으나, 대외적으로 공개된 종합부동산 세입자료로는 현재 2006년도 자료만이 존재한다. 2007년 국세청의 종합부동산세 세수전망은 과표적용률의 상승과 공시가격의 상승으로 인하여 2006년 세입과 차이가 큰 반면, 공개된 자료의 범위도 작기 때문에 세수추계가 상당 부분 불가능한 상태이다.

그러나 이용 가능한 자료로 일부 추계해 본 결과 정부가 계산하고 세수효과는 상당규모 과소 추정되고 있는 것으로 보인다. 정부의 종합부동산세 개편에 대한 구체적인 내용은 없지만, 정부가

2008년 10월 2일 국회에 제출한 개편안을 기준으로 한 세수효과 분석은 하나의 유효한 자료가 될 수 있다. 서울의 인하·과표기준 산정시 공정시장가액비율의 사용·농특세 폐지·인별합산으로의 전환 등으로 인한 세수감소는 여전하며, 정부의 추계방식에 대한 분석 역시 유효하기 때문이다. 따라서 이하에서 2008년 10월 2일 자료를 근거로 계산방식의 문제점을 검토하고, 이러한 세수효과가 부동산 교부세 축소에 따른 지방재정 악화로 이어질 가능성이 높다는 사실을 살펴본다.

가. 세수감소분 추정의 문제점

정부가 10월 2일 제출한 「종합부동산세법 일부개정법률안」에 의하면, 당초 안이 통과될 경우 2010년까지 총 2조 2,280억원의 세수감소 효과가 발생한다. 구체적으로, 과표적용률 동결로 인해 2,150억원, 과세기준금액 상향으로 인해 3,809억원, 주택분 세율 및 과표구간 조정으로 인해 5,454억원, 종합합산토지 및 별도합산 토지 과세기준 금액변경·과표구간조정 및 서울인하로 인해 1조 783억원 등이 감소할 것으로 추계하였다.

그런데 위와 같은 세수효과는 다음 네 가지 측면에서 상당 규모 과소추정된 것으로 보인다. 첫째, 동 법안 통과시 향후 세수감소분은 2조 2,280억원이지만 이는 전년대비 세수감소분을 표시한 것으로, 기준연도대비로 계산한 세수감소분은 향후 3년간 총 4조 437억원으로 정부 추정수치의 약 1.8배에 해당한다(<표 6>). 이와 같이 전년대비 세수감소분 표시방법은 향후 수년 동안 효과를 발생시키는 정책에 대한 사전적인 세수변화 계산 시 구조적인 세수입 감소의 규모가 작게 계상되는 단점이 발생한다. <그림 2>는 세법개정연도 대비 방식과 전년대비 방식의 차이점을 보여주고 있다.

<그림 2> 세제개편으로 인한 세수변화 계산 방식의 차이

현행세제하에서의 세수입 수준	↓ 세제개편(감세)			세수감소분
	t기	t+1기	t+2기	
				(A)
				(B)
				(C)

<세제개편으로 인한 세수변화 계산>

	t기	t+1기	t+2기	세수변화합계
세법 개정연도 대비 방식	- A - B	- A - B - C	- A	- 3A - 2B - C
전년 대비 방식(정부)	- A - B	- C	+B+C	- A
차 이	0	- A - B	- A+B+C	- 2A - 2B - C

정부에서는 세법 개정안의 세수효과를 추계할 경우, '전년도 대비' 세수변화분을 표시하고 있다. 예를 들어, 아래 그림에서와 같이 t기에 감세 정책이 실행될 경우, t기에는 현재 세제하에서의 세수입 수준 대비 (A+B)만큼의 세수감소가 발생하고, t+1기에서는 현행 세제 대비 (A+B+C)만큼의 세입 감소가 발생하며, t+2기에서는 현행 세제 대비 (A)만큼의 세수감소가 발생한다고 가정하자. NABO의 경우에는 이 감소분을 모두 합하여 3기 동안의 세수변화를 계산한다. 반면, 정부의 경우, 전년도 대비 세수변화만을 계산하기 때문에, t기에 감세 개편이 일어날 경우, t기에는 전년도 대비 (A+B)만큼의 세수감소가 발생하고, t+1기에서는 전년도 대비 (C)만큼의 세입감소가 발생하며, t+2기에서는 전년도 대비 (B+C)만큼의 세수증가가 발생하는 것으로 계산한다.

현재 국회예산정책처나 CBO에서는 비용부담 혹은 세수증감을 발생시키는 법안의 비용추계서를 작성할 때 세법 개정연도를 기준으로 한 세수변화분을 표시하고 있다. 이 때 세수변화분은 현행 세법이 그대로 유지되었다면 발생하지 않았을 향후 일정시점(예 : 5년)까지의 변화를 말하며, 필요한 경우 거시경제 전망이나 미시적 행동변화를 반영하여 구한다.

그러나 정부는 위와 같은 전년 대비 방식을 사용하고 있다. 이는 재정건전성을 저해하는 세법 개정의 효과를 실제보다 작게 보이게 만들기 때문에 바람직하지 않다. 정부의 계산 결과를 현행 세제 대비 방식으로 다시 계산할 경우 2010년까지의 세수감소분은 총 4조 437억원이다. 이러한 방식은 과표 증감을 반영하지 않은 것이기 때문에 공시가격의 상승 혹은 과표적용률이 증가할 것으로 예측되는 경우에는 훨씬 큰 세수감소가 일어날 수 있다.

〈표 6〉 종합부동산세법 개정으로 인한 세수효과

(단위 : 억원)

	2008	2009	2010	합계
<전년대비, 정부 추정방식>				
주택 및 종합합산토지에 대한 과표적용율 동결	-1,353	-805		-2,150
주택 과세기준금액 상향*		-2,388	-1,421	-3,809
주택에 대한 세율 및 과표구간 조정*		-3,420	-2,034	-5,454
고령자 세액공제 신설		-47	-28	-76
종합합산토지 과세기준금액 · 과표구간 및 세율조정*		-3,475	-2,068	-5,543
별도합산토지 과세기준금액 · 과표구간 및 세율조정		-3,285	-1,955	-5,240
분납확대 및 분납기간 연장	-2,030	2,030		0
합 계	-3,383	-11,391	-7,506	-22,280
<세법 개정연도 대비 방식>				
종합부동산세 세수감소규모	-3,383	-14,774	-22,280	-40,437

주 : * 표시는 헌법재판소의 판결의 내용과 관련이 있는 항목으로 세제개편안의 구체적 내용이 바뀔 확률이 높음

자료 : 정부제출 종합부동산세법 일부개정법률안

둘째, 과표구간의 조정과 과세표준 산정방식의 변경에 따른 세수감소분을 고려하지 않았다. 종합부동산세 부과 기준금액을 상향조정하는데 따라 과표 규모가 높은 구간에서는 과표구간이 축소됨으로 인하여 발생하는 누적적인 세부담 감소금액과, 과표 산정방식의 변화에 따른 세수감소가 추가될 경우 더욱 큰 세수감소가 예상된다. 정부는 주택분 세율 및 과표구간 조정의 경우 과세표준 산정방식이 변경되었음에도 불구하고, 기존의 계산방식에 따라 추정을 한 결과 2009년에만 3,420억원 규모의 세수감소가 발생할 것이라고 전망하였으며, 과세기준금액을 상향조정하는 경우의 세수감소분 2,388억원을 합할 경우 5,808억원의 세수감소가 발생할 것으로 전망하였다.

그러나 유효세율 인하분과 2006년도 종합부동산세 신고 과세표준 금액(2007년도 국세통계연보 자료)을 곱하여 세수감소분을 추정해 보면 다음과 같다. 과표 산정방식을 현행 방식과 같이 세율을 곱한 후 과표적용률을 적용하고, 세율인하로 인한 세수감소분을 추정해 보았을 때에만 2009년 동안 7,723억원의 세수감소가 발생한다. 이것은 정부가 추정한 수치(3,420억원 감소)의 2배를 넘는 금액이다. 여기에 2007년도에 과세표준이 인상되었던 점, 종합부동산세 부과 기준금액을 상향조정하는데 따라 과표 규모가 높은 구간에서는 과표구간이 축소됨으로 인하여 발생하는 누적적인 세부담 감소금액과 과표 산정방식의 변화에 따른 세수감소가 추가될 경우 더욱 큰 세수감소가 예상된다. 박명호·우석진(2008)도 이번 세제개편안으로 인한 개인 주택분 종합부동산세 세수감소가 최소 8,564억원~최대 9,456억원에 이를 것이라고 전망하였던 점에 비추어보아도 정부의 세수감소효과가 상당폭 과소추계 되었음을 알 수 있다.

물론 과표구간 조정의 경우 기존의 세제개편안에서 없어진 내용이기 때문에 분석이 유효하지 않을 수 있다. 그러나 향후 가구의 특성에 따라 공제·감면을 추가하여 사실상 과표 기준이 바뀌면 이러한 세수추계 방식의 개선이 필요하다. 실제로 중부세 과표 기준을 6억원으로 유지하되 부부 동거 1주택자에 대해서는 3억원의 공제를 우대 적용, 사실상 9억원의 과표 기준을 적용하는 방안이 논의 중이다.

또한 정부는 과표 산정방식을 세율을 곱한 후 과표적용률을 적용하는 현행 방식에서 공정시장가액비율을 곱한 후 세율을 곱하는 방식으로 바꾸는 데 따르는 세수감소분은 크지 않을 것이라고 밝히고 있다. 그러나 세율변경이나 과세표준구간의 변경과 같은 모든 방식을 현행대로 하되, 과표산정 방식만 변경할 경우, 보유세의 시가대비 유효세율은 공시가격의 규모에 따라 다르지만 최대 0.278% 포인트까지 감소한다. 공시가격이 17억원인 경우, 과표산정 방식 변화로 인한 1인당 세수감소는 564만원이며, 공시가격이 40억원인 경우에는 1인당 3,162만원에 달한다. 그러나 이와 같은 변화분은 정부의 세수감소분 계산에 포함되어 있지 않다.

이와 같은 방식의 오류는 종합합산토지분 종합부동산세와 별도합산토지분 종합부동산세의 경우에도 똑같이 나타난다. 정부에서 제출한 비용추계 방식은 개정안에 따른 세입을 추산한 후, 현행세액을 제외하여 계산하였는데, 이 때 세율 및 과표구간 조정에 따른 세수추계와 과세기준금액 상향조정에 따른 세수추계를 별도로 실시하여, 두 가지 효과가 함께 일어나는 경우의 세수감소분을 고려하지 못한 한계가 있다. 그러나 각 과세표준 구간별 유효세율 감소분(%포인트)과 과세표준 규모를 곱

하여 세수감소분을 추계할 경우, 과세기준금액 상향효과 및 과표구간·세율을 조정할 경우의 세수감소는 주택분·종합합산토지분·별도합산토지분을 모두 합하여 2009년에만 2조 3,554억원으로 정부 전망인 1조 2,568억원의 1.87배에 가까운 수치이다. 이 방법 역시 과세표준의 증감, 세수추계 방법의 단순성과 전망의 불확실성을 고려할 경우 세수감소는 이보다 작을 수 있다는 한계가 있다. 그러나 세제개편안의 내용은 2005년의 제도와 크게 다르지 않되 다음과 같은 차이점만 존재한다. 인별합산이 아닌 세대별합산 적용, 과표적용률은 50%가 아닌 80%(공정시장가액비율), 세율은 주택분, 종합합산토지분, 별도합산토지분 각각 1~3% → 0.5~1%, 1~4% → 0.75~2%, 0.6~1.6% → 0.5~0.7%가 적용된다. 과표적용률이 증가하였고, 세대별 합산으로 제도가 변경되었다고 하더라도 세율은 2005년도보다 낮은 수준이기 때문에 2005년도의 종합부동산세 수입이 4,413억원이었던 점을 고려하면 정부의 세수감소 추계는 상당부분 과소 추정되었다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 주택분 종부세수 2009년 감소분 추계 비교

(단위 : 억원)

	정부	NABO	박명호·우석진(2008)
세율, 과표구간 조정	-3,420	최소 -7,723이상 (자료부족으로 일부 미추계)	최소 -8,564
과세기준금액 상향	-2,388		최대 -9,456
과표산정방식 변경	변화없음	공시가격 10억원 : 세대당 -102만원 공시가격 20억원 : -762만원 공시가격 30억원 : -1,962만원 공시가격 40억원 : -3,162만원 공시가격 100억원 : -1억 362만원	미추계

셋째, 향후 세수감소 추정기간을 3년으로 제한한 점도 개선방안을 고려해 볼 문제이다. 현재 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에 따르면 비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일로부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 향후의 비용추계 시점이 무한대에 가까워지고, 과세표준의 증가를 고려하지 않는다면 감세안은 현행 세제 대비 세수감소분이 무한대까지 증가할 수 있다. 경제에 가해지는 충격은 그 종류와 규모에 따라 충격이 사라지기까지의 기간이 다를 수 있다. 따라서 어떤 적정시점을 정하기는 어렵지만 추정기간에 대한 규칙에 어긋나는 정부의 발표는 국민들에게 잘못된 정보를 줄 수 있다. 당초의 안에 따르면 과표증감을 감안하지 않을 경우에도 2010년부터 매년 2조 2,280억원의 세수감소가 일어난다. 경제성장에 따라 일반적으로 과세표준이 증가하는 점을 고려하면 세수감소의 크기는 더욱 커질 것이다.

넷째, 정부가 제출한 세목별 세수감소분 자료에는 종합부동산세에 가산되는 농어촌특별세 폐지로 인한 세수감소가 표시되어 있지 않다. 현재 종합부동산세액의 20%가 농특세로 부과되고 있는데, 2007년 종합부동산세분 농특세는 4,830억원(잠정)으로 전체 농특세분 세수의 12.7%를 차지했다. 현재 국회에 제출되어 있는 2008년 세제개편안의 목적세 정비방안이 통과되면 2010년부터는 농특세가

본세의 세율을 올리는 형식으로 본세에 흡수 통합되면서 폐지될 예정이다.⁸⁾ 이 때 종합부동산세에 가산되는 농특세의 경우, 종합부동산세에 흡수 통합되지 않고 폐지되어 농특세 세수의 감소가 예상되지만 이에 관한 세수감소분은 전체적으로 파악이 되지 않고 있다.

종합부동산세수는 전액 부동산교부세를 통해 지방으로 이전된다. 따라서 종부세의 세수감소는 지방재정 악화로 이어질 가능성이 높으며, 세수감소규모의 축소 보고는 각 지방자치단체의 예산안 편성에 어려움을 준다. 정부 전망에 따르면, 종합부동산세입은 2008년 기준으로, 전체 국세수입의 1.56% 정도인 2조 6천억원 정도를 차지하기 때문에 재원조달의 구체적인 방안이 마련되는 것이 바람직하다. 현재 정부의 비용추계서에 의하면 세원투명성 등에 따른 자연증수분 등을 예시로 들고 있으나, 대부분의 세목에 이와 같은 조달방안이 첨부되어 세수감소분이 재원조달분을 훨씬 초과함을 쉽게 알 수 있다.

<표 8>은 정부안과 지금까지의 논의를 종합하여 새로 계산한 세수감소분 크기를 비교하고 있다. 새로 계산한 2008~2010년 사이의 세수감소분은 4조 8,972억원으로 정부안에 따른 세수감소분의 2배를 넘는다. 이러한 효과는 계산방식의 차이에 의한 것이라기보다는 세제개편에 따른 명시적인 세수감소분이며, 이러한 효과가 고려되지 않음에 따라 재정건전성 악화가 우려되기 때문에 향후 세수감소분 계산방식에 대해 개선이 요구된다.

<표 8> 세수추계방식에 따른 세수감소분 크기 비교

(단위 : 억원)

	2008	2009	2010	합계
(1) 정부의 세수감소분 추계	-3,383	-11,391	-7,506	-22,280
(2) 기준연도방식, 주택분 세율·과표구간 조정에 따른 세수감소분 계산방법을 개선할 경우의 세수감소	-3,383	-16,688	-20,739	-40,810
(3)=(2)+농특세감소를 포함할 경우의 세수감소 규모	-4,060	-20,026	-24,887	-48,972
(4)=(3)-(1), 정부감소분 추계방식과의 차이	-677	-8,636	-17,381	-26,693

나. 부동산교부세 보전

부동산교부세는 지방세 손실분에 대해 먼저 보전을 하기 때문에, 균형재정용 부동산 교부세가 줄어들 확률이 높아서 재정자립도가 낮은 지역을 위주로 부동산교부세가 상대적으로 많이 줄어들 가능성이 있다. 따라서 세수감소로 인해 초래되는 균형발전 저해에 대한 대책이 마련되는 것이 바람직하다.

지방교부세는 지방자치단체 세입의 19.2%(2007년 예산)~19.3%(2008년 예산)를 차지하는 중요한 세원이다. 지방교부세는 크게 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 분류되는데, 보통교부세·특별교부세·분권교부세는 내국세의 19.24%로 법정비율이 정해져 있고, 부동산교

8) 2009년 3월 20일 현재 농어촌특별세법 폐지법안은 통과가 되지 않은 상태임.

부세는 종합부동산세 전액으로 크기가 정해져 있다. 교부세 중 가장 규모가 큰 보통교부세는 내국세의 18.3%의 96%이며, 2008년까지 한시적으로 매년 8,500억원이 도로사업 보전용으로 추가 지원된다. 이 때 기준은 지자체별 ‘기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액’을 기준으로 교부하며, 지방자치단체가 기본적인 행정을 수행하는데 소요되는 경비의 부족분을 보전하는 일반재원으로 활용된다. 특별교부세는 내국세의 18.3%의 4%를 차지하며, 분권교부세는 내국세의 0.94%로, 2009년 12월 31일까지 한시적으로 운영된 후 보통교부금으로 통합될 예정이다.

부동산교부세는 2005년 부동산 세제개편에 따라 도입되었으며, 크게 세수감소 보전분과 잔여재원 배분분으로 나눌 수 있다. 세수감소 보전분은 종합부동산세 도입 및 거래세 완화에 따라 감소하는 재산세 및 취득·등록세수를 보전하기 위한 것으로 자치단체별 세수감소분 산정에 기초하여 무조건부 보조금 형식으로 배분된다. 잔여재원은 자치단체의 재원확충과 재정형평성을 제고하기 위하여, 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산 보유세 규모(5%) 등을 고려한 공식에 의하여 시·군 자치구에 배분되고 있으며, 재정형평화 교부금 및 지방세 운영에 대한 인센티브 성격을 갖는다.⁹⁾

부동산교부세는 종합부동산 세수의 증가에 따라 그 규모도 증가해 왔으며, 2005년 결산상 부동산교부세 규모는 3,930억원으로 전체 지방자치단체 수입의 0.31%, 지방교부세의 1.96%에 불과하였으나, 2007년에는 1조 8,892억원으로 지방자치단체 수입의 1.48%, 지방교부세의 7.7%까지 증가했다.¹⁰⁾

〈표 9〉 지방자치단체의 수입구조

(단위 : 억원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
계	1,227,260	1,258,435	1,284,146	1,398,242	1,280,366	1,249,666
지방세수입	330,620	341,594	359,769	412,818	407,054	435,497
세외수입	531,239	563,876	518,631	517,711	373,471	301,004
지방교부세	150,378	144,753	200,253	217,441	245,341	241,296
부동산교부세	0	0	3,930	10,200	18,892	n.a.
지방양여금	44,120	38,489	0	0	0	0
보조금	142,545	134,964	169,457	211,200	219,152	236,899
지방채및예치금회수	28,358	34,760	36,037	39,071	35,347	34,970
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지방세수입	26.9	27.1	28.0	29.5	31.8	34.8
세외수입	43.3	44.8	40.4	37.0	29.2	24.1
지방교부세	12.3	11.5	15.6	15.6	19.2	19.3
부동산교부세	0.0	0.0	0.3	0.7	1.5	n.a.
지방양여금	3.6	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0
보조금	11.6	10.7	13.2	15.1	17.1	19.0
지방채및예치금회수	2.3	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8

9) 「지방교부세법 시행령」 제10조의3 제4항 제2호

10) 2008년 예산상 종합부동산세수입은 2.87조원, 정부의 2008년 전망상 종합부동산세수입은 2.61조원이다.

- 주 : 1. 세입순계, 일반회계와 특별회계를 합한 총규모임
 2. 2003~2006년은 결산, 2007년은 최종예산액, 2008년은 당초예산액 기준
 3. 부동산교부세의 경우, 모든 연도에 대하여 결산기준임
 자료 : 행정안전부, 『2008년도 지방자치단체 예산개요』, 2008.5. 및 행정안전부 자료협조

부동산교부세의 세부 내용을 살펴보면, 2006년 결산상 지방자치단체의 세수감소 보전분은 8,667억원, 잔여재원 배분분은 1,533억원, 2007년 결산상 지방자치단체의 세수감소 보전분은 9,971억원, 잔여재원 배분분은 8,921억원으로 두 항목의 비중(지방자치단체의 세수감소보전분 : 잔여재원배분분)이 2006년 85 : 15에서 2007년 53 : 47으로 변화하였다.¹¹⁾ 잔여재원배분분의 비중이 증가한 것은 전체 종합부동산세의 수입이 증가한 것에 따른 것으로 보인다.

종합부동산세제의 개편으로 세수감소분 전액만큼의 부동산교부세 감소가 예상된다. 부동산교부세의 경우, 법에 의하여 재산세 손실분에 대해 먼저 보전을 하기 때문에, 균형재정용 부동산 교부세가 줄어들 가능성이 높다.¹²⁾

<표 10>은 각 지자체별로 부동산교부세의 내역을 세수감소 보전분(지방세 손실분), 잔여재원 배분분(균형재원분)으로 나누어 표시하고 있다. (A)열은 전국의 부동산교부세 총액 대비 각 시·도별 비중을 구한 것이고, (B)열은 각 시·도별 부동산교부세 총액 대비 재원별 부동산교부세의 비중을 구한 것이다. 부동산교부세 총액 중 세수감소분 보전액이 가장 큰 곳은 서울이며 부산·경기·대구 등의 지역이 그 뒤를 잇고 있다. 반면, 균형재정용 부동산교부세가 가장 많이 배분되는 곳은 전라남도이며 그 다음은 경북지역이다. 앞서 살펴 본 종합부동산세의 세수감소가 일어날 경우, 16개의 시·군·구 중에서 재정자립도가 가장 낮은 지역인 전라남도의 교부세 감소가 일어날 가능성이 높은 것이다. 따라서 부동산교부세 감소에 대한 구체적인 방안이 마련된 후 감세 규모의 범위가 논의 되는 것이 바람직하다.

정부는 종합부동산세 개편시에도 교부세 감액으로 인한 지방재정 부족이 발생하지 않도록 다각적인 방안을 강구중이라고 밝힌 바 있다. 기획재정부(2008.9)에 따르면, 정부는 이를 위하여 중장기적으로 종합부동산세를 재산세로 전환하되, 첫째, 재산세의 일부를 '자치단체간 재원조정 형식'으로 재원이 부족한 비수도권 지자체에 교부하거나, 다른 교부금(보통교부금 등) 및 국고보조금을 증가시키는 방안 둘째, 종합부동산세 일부를 재산세율 인상 등을 통해 지자체의 세원으로 확충하려는 방안을 검토하고 있다고 밝혔다. 다만, 이번 세제개편시 목적세가 폐지되어 세출측면에서 전반적인 재검토가 불가피하므로, 세출측면에서 중앙정부와 지자체간 재원배분에 대해 종합적인 검토가 이루어질 예정이며, 지자체 재정보전문제는 기본적으로 세출에 관한 사항으로서 별도로 검토할 사항이라고 밝히고 있다.

11) 행정안전부 자료협조

12) 「지방교부세법 시행령」 제10조의3 제4항 제1호 : 당해 연도 예산에 계상하여 교부할 부동산교부세 총액이 제2항 및 제3항에 따라 산정한 자치단체별 세수감소분의 합계액보다 적을 경우에는 재산세감소분을 우선 교부하고 나머지는 거래세 감소분 비율에 따라 나누어 교부한다.

〈표 10〉 부동산교부세 시·도별, 자원별 교부내역, 2006-2007

(단위 : %)

	2006 부동산교부세 총액 : 1조 200억원				2007 부동산교부세 총액 : 1조 8,892억원				
	세수 감소분	균형 재원분	세수 감소분	균형 재원분	세수 감소분	균형 재원분	세수 감소분	균형 재원분	재정 자립도
	(A)	(A)	(B)	(B)	(A)	(A)	(B)	(B)	—
전국	100.0	100.0	85.0	15.0	100.0	100.0	52.8	47.2	53.6
서울	27.7	9.3	85.6	14.4	27.0	9.0	8.4	91.6	90.5
부산	9.7	6.9	81.7	18.3	18.0	7.1	23.2	76.8	62.9
대구	7.3	3.8	79.2	20.8	17.4	4.1	18.8	81.2	63.9
인천	5.5	4.7	63.3	36.7	0.3	4.6	6.4	93.6	69.8
광주	3.8	2.3	80.1	19.9	4.7	2.4	24.1	75.9	54.2
대전	3.4	2.4	66.6	33.4	5.5	2.4	0.2	99.8	72.1
울산	2.5	1.9	79.4	20.6	0.3	1.9	13.5	86.5	68.4
경기	20.8	8.0	82.9	17.1	1.2	8.4	11.8	88.2	74.9
강원	2.1	8.7	39.1	60.9	0.2	8.2	2.2	97.8	28.3
충북	1.4	5.5	37.5	62.5	0.0	5.5	0.2	99.8	33.3
충남	2.1	7.4	29.8	70.2	7.0	6.9	3.1	96.9	36.9
전북	2.1	6.8	54.8	45.2	1.0	7.1	3.7	96.3	23.5
전남	1.4	11.1	36.3	63.7	0.3	11.1	3.0	97.0	20.1
경북	2.9	10.9	47.7	52.3	0.9	10.9	2.2	97.8	28.9
경남	6.5	8.7	55.4	44.6	14.8	8.5	9.3	90.7	39.1
제주	0.6	1.7	17.9	82.1	1.3	1.8	—	—	26.4

주 : (A)는 전국의 부동산교부세 총액 대비 각 시·도별 비중을 구한 것이고, (B)는 각 시·도별 부동산교부세 총액 대비 자원별 부동산교부세의 비중을 구한 것이다.

자료 : 행정안전부 자료협조

반면, 행정안전부(2008.9)에 따르면 단기적으로는 종합부동산세 경감에 따른 재산세 세율인상 계획은 없으며, 중장기적으로 종합부동산세를 폐지하더라도 기존 재산세 체계는 조정할 계획이 없다고 밝히고 있어, 부처간 조율이 필요한 것으로 보인다. 재산세율 인상안의 경우, 재산세부담이 급격히 증가할 우려가 있다. 2010년 이후 매년 발생하는 현행 제도 대비 세수감소분 2조 6,736억원은 2007년 재산세수 3조 7,550억원의 1.4배에 해당하는 수치이다.

이 외에도, 2010년부터 현행 균형발전특별회계를 광역·지역발전특별회계로 확대개편하여 시행, 분권교부세의 보통교부세 전환, 목적세의 내국세 전환에 따른 지방교부세 조정 등의 방안을 검토 중이라고 밝혔다. 그러나 실현가능성 측면에서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. ‘재산세의 일부를 자치단체간 재원조정 형식으로 재원이 부족한 비수도권 지자체에 교부하는 방안’은 재정력이 높은 지자체가 재정력이 낮은 지자체에 교부하는 조정교부금의 형식을 의미한다. 그러나 이러한 방법은 지방세의 장점인 수익자부담의 원칙에 어긋날뿐더러, 부유한 자치단체의 심각한 조세저항과 징세노력의 감소 등 요인으로 사실상 시행가능성이 적은 제도라고 할 수 있다.

다른 교부금 및 국고보조금 증가방안 역시 문제점이 있다. 정부의 설명에 의하면 2009년 예산상 부동산교부세는 1.4조원이 감소되나, 전체교부금은 3.9조원 증가하고, 국고보조금이 2.6조원 증가한다. 2009년 지방재정지원(교부금+국고보조금) 규모의 전년대비 증가율은 7.9%로 총지출¹³⁾ 증가율인 6.5%보다 높은 수준이기 때문에 종합부동산세 개편 시에도 지방재정 부족이 발생할 위험이 크지 않다는 것이다. 그러나 일반적으로 보통·특별·분권교부세의 증가는 내국세의 증가에 따라 법정비율(내국세의 19.24%)만큼 증가하는 것이므로, 부동산교부세의 감소와는 관계가 없을 가능성이 높다. 2009년도 정부의 내국세 수입 전망은 146.53조원으로, 2008년도 내국세 수입전망인 134.8조원보다 8.7% 증가하였는데, 이와 관련한 교부세의 증가인 것이다. 또한 2005년 국가균형발전특별회계 설치 이후 국고보조금의 증가율이 2007년까지 연평균 19.4%였던 점에 비추어 보아도, 전체 지방이전재원의 증가율이 높다고 보기 어렵다. 결국 국고보조금이 증가한다고 하더라도 중앙정부를 통합한 국가 재정상으로는 종합부동산세 완화에 따라 재원이 상대적으로 감소하게 되므로, 재정건전성에 대한 보완책이 필요하다.

IV. 결 론

세대별 합산 등에 대한 헌법재판소의 위헌판결로 인해 종합부동산세제 개편이 불가피하다. 헌법재판소의 결정은 세제의 세부내용이 헌법정신에 합치하는지에 대한 한계를 설정하는 것이므로 헌법이념에 보다 충실한 세제를 만들기 위한 노력을 필요로 한다.

본 연구에서는 2008년 정부의 종합부동산세 세제개편안을 두 가지 기준에서 평가하였다. 첫째, 실효세율의 측정방식을 다양한 측면에서 살펴보고 세제개편에 따른 실효세율 부담의 변화를 측정하였다. 우리나라 보유세의 시가대비 실효세율은 적용연도와 공시가격의 규모에 따라 다르지만 2006~2007년 징수실적 기준으로 약 0.23~0.28%, 공시가격이 6~100억원 사이에서 0.26~2.16% 정도로 추정되며, 소득대비로는 약 1.55~1.89% 가량으로 추정된다. 이러한 부담은 이번 개편으로 인해 상당히 낮아질 것으로 보인다. 보유세의 과세표준을 결정하는 직접적인 요인은 시가이므로 보유세의 부담을 측정하기 위해서는 시가대비 실효세율을 보는 것이 바람직하나, 우리나라의 경우 보유세를 감당할만한 소득이 부족하거나, 기대소득에 비해 너무 많은 부담을 내고 있기 때문에 소득대비, 기대소득대비 실효세율을 정책상의 목적에 따라 고려하는 것이 필요하다.

둘째, 세법개정의 세수효과를 계산하는데 있어서 여러 가지 개선점이 존재함을 보였다. 특히 정부가 세법개정시 통상적으로 사용하고 있는 ‘전년 대비’ 세수변화분을 계산방식은 구조적인 세부담의 감소를 작게 보이게 하는 단점이 있어 ‘기준연도 대비’ 세수감소분을 사용하는 것이 더 적절함을 보였다. 기준연도 대비 방식뿐만 아니라 중부세 세수감소분 계산상의 오류를 개선하여 새로 계산한 세수감소분은 정부안에서 제시한 세수감소분의 2배를 넘는다. 이러한 효과는 계산방식의 차이에 의한 것이라기보다는 세제개편에 따른 명시적인 세수감소분이며, 이러한 효과가 고려되지 않음에 따라 재정건전성 악화가 우려되기 때문에 향후 세수감소분 계산방식에 대해 개선이 요구된다.

13) 중앙정부의 예산 및 기금을 포함한 총재정규모이며, 일부는 지방재정지원에 사용

참고문헌

- 국민은행 (2007), 「주택금융 수요실태조사」.
- 국세청 (2007), 2007년 종합부동산세 전망, 2007. 3. 15.
- _____, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 권강웅 (2003), 부동산 보유세제의 방향, 『조세법연구』 제9권 제1호, 한국세법연구회.
- 기획재정부 (2008), “종합부동산세 개편방안”, 보도자료. 2008. 9. 23.
- _____, (2008.11), “부동산세제 주요 통계자료”, 기획재정부위원회 참고자료.
- 김길재 (2007), 부동산 보유세의 부담수준 분석에 따른 개선방안에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문.
- 김경환 (2004.10), 「종합부동산세 도입과 부동산 세제 개편」, 한국재정공공경제학회 추계 정기학술대회 제2기획주제 발표논문.
- 노영훈 (2004.3), 「향후 부동산 보유과세 강화정책에 대한 소고 - 재산세과표현실화의 기본적인 한계 -」, 『재정포럼』, 한국조세연구원.
- _____, (2007), 『부동산 시장과 부동산 조세정책과제』, 연구보고서, 한국조세연구원.
- 노영훈 · 김현숙 (2005), 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 박명호 · 우석진 (2008), 「종합부동산세 개정안의 주요 내용과 평가」, 한국조세연구원.
- 원윤희 (2004), 부동산 보유과세의 핵심논점과 실태, 『지방세』 1호.
- 이영희 (2007), 「부동산 보유과세 세부담의 공평성 분석」, 『지방행정연구』 제21권 제3호(통권 70호), 2007.9., p157 - 177.
- 이용섭 (2008), 종합부동산세를 둘러싼 거짓과 진실, 토지+자유연구소 보고서.
- 최명근 · 김상겸 (2006), 『2006년 종합부동산세 개편에 따른 부동산 관련 보유세 부담수준 분석』, 한국경제연구원.
- 한국은행 (2005), 「주요국의 부동산세제 비교」, 보도참고자료, 2005.9.15
- 한국재정학회 (2008.1) “선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안”, 한국재정학회 세제개편 정책세미나, 2008.1.29.
- 한국재정학회 (2008.8) “부동산 시장 정상화 방안 모색을 위한 토론회”, 한국재정학회 세제개편 정책세미나, 2008.8.7.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.
- _____, (2008), 『2008년도 지방자치단체 예산개요』, 2008.5.
- _____, (2008), “종합부동산세 개편 관련 기본입장”, 2008.9.26
- 현진권 (2007), 바른사회시민연대 주최 정책토론회 자료집, 2007.3.20
- Bird, Richard M. and Enid Slack (2004), *International Handbook of Land and Property Taxation*, Edward Elgar.
- Jones, Randall S. and Tadashi Yokoyama (2008), "Reforming Housing and Regional Policies in Korea," OECD Economics Department Working Paper No.613, OECD, Paris.
- Lee, Andrew, and Joel Friedman. "Administration Continues to Rely on Misleading Use of 'Averages' to Describe Tax

—Cut Benefits." Center on Budget and Policy Priorities, May 28, 2003

OECD (2007), *2007 Economic Review—Korea*, Paris.

_____ (2007), *Revenue Statistics*, Paris.

Richard Almy (2001), "A Survey of property tax system in Europe," Department of Taxes and Customs of the ministry of Finance in Republic of Slovenia.

U.S. Census Bureau (2008), *Statistical Abstract of the United States* : 2008

On the Effective Tax Rates of the Comprehensive Real Estate Tax in Korea

Young hwan Lee* · Youngim Shin**

— <Abstract> —

In this paper, we evaluate the government's reform proposal for real estate taxation in 2008 that consist of rate reduction and various special deductions to reduce tax burden. First, we calculate the effective tax rates with updated data to measure the exact tax burden. Second, we estimate the revenue change using 'baseline' standard that more accurately reflects foregone revenue loss due to tax proposal. We compare it to the government's estimate that uses 'previous year' standard, and find that the government's number underestimates the cost of the proposal. We also show that the government's proposal is likely to worsen sub - governments' structural deficit problem, since it inadequately compensate the resulting decrease in grants.

<Key words> the comprehensive real estate tax, effective tax rates, cost estimate

* National Assembly Budget Office, Tax Analysis Team, Director

** National Assembly Budget Office, Tax Analysis Team, Analyst

〈부록〉 2009년 시행 종합부동산세법 내용

구 분	개정(2008.12.26) 이전		현 행	
주택분 과세표준	Σ (세대별)공시가격-6억원		$(\Sigma(\text{인별})\text{공시가격}-6\text{억원}) \times \text{공정시장가액비율}$ * 공정시장가액비율 : 80% * 1세대 1주택자 단독명의로에 대해 3억원 추가공제 허용 (즉 과세기준이 9억원이 되는 것과 마찬가지로 효과)	
(×) 세율	과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
	-3억원 (6-9억원)	1%	-6억원 (-13.5억원)	0.5%
	-14억원 (9-20억원)	1.5%	6-12억원 (13.5-21억원)	0.75%
	-94억원 (20-100억원)	2%	12-50억원 (21-68.5억원)	1%
	94억원 - (100억원 -)	3%	50-94억원 (68.5-123.5억원)	1.5%
			94억원 - (123.5억원 -)	2%
			* 공시가격구간은 공정시장가액비율을 80%로 가정	
(×) 적용비율	2008년 90%, 2009년 100%		2009년부터 폐지(공정시장가액비율로 전환)	
(=) 중부세액	주택분 종합부동산세액		주택분 종합합산세액	
(-) 차감할 재산세액	과세기준금액을 초과하는 금액에 대해 재산세로 부과된 세액		과세표준금액에 대해 재산세로 부과된 세액	
(-) 세부담상한 초과세액	[(전년 재산세+중부세)×300%] 초과 세액		[(전년 재산세+중부세)×150%] 초과 세액	
(-) 세액공제	-		(신설 : 주택분만 해당) 1세대 1주택 고령자 세액공제 : 10~30% 만 60세 이상~65세 미만 : 10% 65세 이상~70세 미만 : 20%, 70세 이상 : 30% (신설 : 1세대 1주택 장기보유자만 해당) 5~10년 보유 세액공제 : 20% 10년 이상 보유 세액공제 : 40%	
(=) 산출세액	주택분 산출세액		주택분 산출세액	
종합합산토지분 과세표준	Σ 공시지가-3억원		$(\Sigma \text{공시지가}-5\text{억원}) \times \text{공정시장가액비율}^*$ * 주택분과 같음	
(×) 세율	과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
	-17억원 (3-20억원)	1%	-15억원 (5-23.75억원)	0.75%
	-97억원(20-100억원)	2%	-45억원 (23.75-61.25억원)	1.5%
	97억원 - (100억원 -)	4%	45억원 - (61.25억원 -)	2%
			* 공시가격구간은 공정시장가액비율을 80%로 가정	

구 분	개정(2008.12.26) 이전		현 행	
별도합산토지 분 과세표준	Σ 공시지가-40억원		$(\Sigma \text{ 공시지가} - 80\text{억원}) \times \text{공정시장가액비율}^*$ * 2009년 70%, 2010년 75%, 일반규정 : 80%	
(×) 세율	과세표준 (공시가격)	세율	과세표준 (공시가격)	세율
	- 160억원(40 - 200억원)	0.6%	- 200억원 (80 - 388억원)	0.5%
	- 960억원(200 - 1000억원)	1%	- 400억원 (388 - 695억원)	0.6%
	960억원 - (1000억원 -)	1.6%	400억원 - (695억원 -)	0.7%
			* 공시가격구간은 공정시장가액비율을 65%로 가정	
(×) 적용비율	2008년 65%, 2015년까지 5%p 증가		2009년부터 폐지(공정시장가액비율로 전환)	