

주택보급률 100%시대 조세정책의 성찰과 개선방향

이 정 민 (경희사이버대학교 자산관리학과 전임강사)

Jeong-Min Lee, (Kyung Hee Cyber University Full time Lecturer)

LJM001@lycos.co.kr

`Retrospect and improvement of tax policy at the era of 100% housing penetration

Abstract: The nationwide housing penetration is reached to 100%, so for the purpose of stabilizing the price it is needed to take care of it to promote the policy of tax reinforcement policy. In the element to encourage the estate price to be increased such physical element and social one including economical one are influencing complexively, and when the price is increasing, the idea to stabilize it by employing the tax reinforcement policy is not accorded with the assurance of tax revenues which is the first purpose of tax.

Also only by the reason that the tax is to be inputted into the social/economical policy, it can be appeared the phenomenon of tax delinquency when reinforcing the tax without promoting the smooth condition for the market. It is needed to figure out that the 100% housing penetration stands for a turning point to encourage the qualitative change.

By figuring out this change above, it is needed to make a clear purpose and method for the tax policy different from the past. The problem for the present policy is that the tax delinquency phenomenon is to be appeared because of some problems; ambiguity of the concept of market price, non balanced acquisition related taxes, duality of possession tax system. For the future direction for enhancement, it is needed to establish the systematical statistic records as well as concept of market price. If the tax basis it to be converted into the market price, then to minimize the phenomenon of delinquency it is needed to simplify the tax system, and also through lowering the tax rate it is also needed to give a chance to the people to be honored with the tax.

중요어: 주택보급률, 조세정책, 시가

Housing penetration, tax policy, market price

I. 서론

전국의 주택 보급률이 2002년말로 100%에 달했다고 정부는 발표를 했다.(표II-1) 그런데도 수도권을 중심으로 하여 아파트 가격이 지속적으로 상승하여 2005년 8월31일에는 부동산 종합대책을 그 동안의 어느 정책보다 강하게 여러측면에서 발표하게 되었다. IMF 이후 최근 몇 년간 부동산가격이 지속적으로 상승하면서, 부동산가격 안정화 대책은 계속 발표된 상황이다(표 I-1). 부동산가격 안정화 정책의 내용은 부동산시장 자체의 메카니즘을 바꾸거나 공급확대 정책보다는 주로 조세강화정책 등으로 수요를 억제 혹은 수요유인으로 부동산시장을 안정시키려 하였다. 최근에는 주택보급률 100%를 달성했기 때문에 주택가격 상승원인이 주로 가수요와 투기적 수요에 기인한다고 판단하여 보유세 강화 및 시가과세 등 더욱 강화된 조세정책이 발표되었다

특히 2005년 8월31일 발표된(이하 “8.31조치”로 표기함) 부동산제도 개혁방안으로 나온 부동산종합대책의 내용도 부동산가격 상승시기에 발표되었다. 8.31조치 가운데 보유세 강화와 관련하여 부동산조세에 많은 관심이 모이고 있다. 조세는 본래의 기능이 국가의 재정을 확보하는 것이 주된목적이라 할 수 있다. 그런데 조세가 갖는 본래의 기능과는 거리가 있게 부동산가격이 상승하니까 부동산에 관련된 조세를 강화한다는 논리는 한번쯤 과거의 부동산조세정책을 되돌아 볼 필요가 있다는 생각이 든다. 8.31조치가 보유세 및 양도세를 강화하여 아파트 가격이 안정될 것으로 예상하였는데 2006년 1, 2월에도 지속적으로 특정지역의 재건축가격이 안정되지 않고 있어 정부는 개발이익 환수등 더 강력한 대책을 준비하고 있는 실정에 이르렀다.

조세는 재정확보 기능 외에 국가정책의 주요수단으로 중요할 수도 있다 하지만 더 중요한 것은 주택시장이 변화하고 있는데도 불구하고

과거와 같은 투기적 수요를 차단하기위해서 강력한 조세제도만을 정책수단으로 계속 사용하는 것에는 재검토가 필요하다는 것이다

본고의 목적은 부동산가격을 안정시키기 위해서 과거와 같이 조세정책을 강화하는 것이 바람직한 것인지 아니면 시장시스템개선과 새로운 목적으로 조세제도가 수립되어야 하는지 알아보고자 하는데 그 목적이 있다

이에 따른 연구 방향은 부동산가격상승이 전국적으로 절대수요 부족으로 발생한 것인지 알아보기 위해 먼저 지역별 주택보급률과 그 의미를 재음미해 본다. 그리고 주택시장의 변화와 함께 부동산과 관련된 조세에는 어떤 것이 있는지 현상파악을 한 후 과거 부동산조세정책의 특징을 분석·성찰 하고, 조세정책의 개선방향을 제시하고자 한다.

<표 I - 1> IMF이후 부동산 정책 변화흐름

구분	주택정책	주요 내용	일자
I. 부동산 거래 활성화를 위한 정책 제시	민영주택의 분양가 자율화 실시	- 분양가 규제근거인 “주택분양가 원가연동제 시행지침”을 폐지	1998.1
	분양권 전매 허용	- 수도권 아파트분양시장 회복 - 취득세등목세 25%감면 양도소득세 감면 등 건설, 부동산경기 부양책 실시	1998.8
II. 최근 부동산 종합 대책의 주요 내용	최근주택시장 동향과 안정대책	- 서민주택 건설물량 확대, 공공개발 택지공급 확대 - 주택자금 및 세제지원 강화 - 일부지역 투기적 수요 억제 및 부동산거래질서 확립	2002.1.8
	주택시장 안정대책	- 투기과열지구 지정제도 도입 - 국민임대주택 공급 확충	2002.3.6
	장기임대주택 100만호 건설	- 국민임대주택 50만호 건설 - 기타장기주택 50만호 건설	2002.4.3
	서민주거 안정대책	- 주택자금 지원 강화 - 노후·불량주택 주거환경 개선	2002.5.20
	주택시장안정대책	- 투기수요억제(양도세 불성실 신고자 세무조사 등) - 재건축 절차 강화 - 투기과열지구 분양권 전매 제한	2002.8.9
	주택시장안정대책	- APT 청약 1순위 요건 강화(투기과열지구) - 양도소득세 강화(1년거주 요건 추가, 3주택이상 실거래가 과세) - 보유과세 강화 - 재건축 요건 강화 및 리모델링 활성화	2002.9.4
	부동산시장 동향 및 대응방향	- 투기과열지구와 토지거래허가구역 확대 - 양도소득세 투기억제 기능 강화 - 주택공급확대(수도권 신도시 2-3개 추가건설)	2002.10.11
	중산·서민층 생활안정대책추진 및 향후계획	- 서민 주택금융 지원 강화 - 노후부 부양자 및 근로자에 대한 주거지원 확대 - 국민임대주택 건설의 차질 없는 추진	2002.11.16
	대전지역 부동산시장 안정을 위한 대책	- 대전지역 APT가격 중간단위 점검 - 대전시 유성구 노은2지구 투기과열지구 지정	2003.2.3
	수도권 및 충청권 지역 주택시장 안정대책	- 재건축관련 안전진단평가 엄격 적용 - 수도권 일부 및 대전, 천안 일부지역에 대한 점검강화	2003.4.18

투기과열지구내 분양권 전매제한 강화	- 투기과열 지구 내 분양권 전매제한 강화 - 소유권이전등기 완료된 이후 전매가능도록 합	2008. 5. 9
주택가격안정대책	- 부동산투기를 방지하기 위한 대대적인 세무조사 실시 - 투기과열지구 및 투기지역 확대지정 - 주상복합아파트 분양권 전매 금지 - 부동산보유과세 강화	2008. 5. 23
주택가격안정대책	- 1가구1주택 비과세요건 강화(1년거주→2년거주) - 강남지역 투기혐의자 세무조사	2008. 9. 5
부동산종합대책	- 강북뉴타운 추가지정, 주택담보대출비용 축소 - 양도소득세를 강화, 종합토지세과표 조기 인상 - 시장안정이 안될 경우, 추가대책 발표	2008.10.29
부동산시장 안정대책	- 주상복합아파트 분양권전매 제한 - 토지거래허가요건 강화 - 투지지역 추가지정 등	2004.2
주택거래 신고지역 지정	- 서울 강남구, 강동구, 송파구, 경기, 성남 분당구 전지역 - 서울 용산구, 과천시 추가지정	2004.4
8.31 부동산 종합대책	1. 주택에 대한 종합 부동산세 강화 - 기준금액: 기준시가 6억원 초과 - 과세방법: 세대별 합산 2. 양도소득세 강화 - 2006년부터 1세대 2주택 실거래가 과세 - 2007년부터 모든 주택에 대해 실거래가로 전 면과세 3. 거래세 인하 - 개인간 주택거래시 취득등록세 1%인하 4. 재개발 특별법 제정을 통해 공공개발 체계화 - 합동	2005. 8. 31

II. 주택보급률과 부동산 조세의 고찰

1. 주택보급률 재인식

1) 주택보급률100%의 의미

1960년대부터 시작된 경제개발은 1980년대에 급속히 도시화·산업화가 진행되면서 도시지역으로 인구이동이 가속화 되었다. 특히 수도권 지역의 급속한 인구증가로 1가구에 1주택을 보급하는 것이 큰 바람이고 우리의 꿈이기도 하였다. 이런 희망을 달성하기 위해 우리는 주택 보급률이라는 지표를 사용하여 관리 해 왔다. 최근 발표된 자료에 의하면 2002년 말로 전국의 주택보급률은 100%로 나타났다. 이제 주택보급률의 의미를 재음미 해 볼 필요가 있다.

주택 보급률은 쉽게 말하면 특정지역에 거주하는 가구 수에 비해 주택수가 얼마나 부족한지 또는 얼마나 여유가 있는지를 나타내 주는 지표라 할 수 있다

<표II-1> 주택 보급률 추이

(단위: %)

구분 \ 년도말	1980	1990	2000	2002	2003	2004
전 국	71.2	72.4	96.2	100.6	101.2	102.2
서 울	-	-	77.4	82.4	86.3	89.2
수도권	-	-	-	91.6	92.8	93.9

주) 건설교통부 보도자료 참고작성

정부는 1가구 1주택이라는 정책목표 아래 꾸준히 주택을 공급하였고 자가주택 공급 확대 정책으로 주택보급률을 향상시켜왔다. 현재의 주택보급률 산정식에 있어서 주택수와 가구 수 개념을 살펴보면 다음과 같다.

$$\text{주택 보급률}^1) (\%) = (\text{주택수} \div \text{보통가구}) \times 100$$

① 보통가구 - 2인 이상의 일반가구로 혈연끼리 가정을 구성한 가구(1인가구 제외)

② 주택수 - 한 가구가 살수 있는 영구 건물로서 한 개 이상의 방과 부엌, 독립된 출입구, 관습상 소유 또는 매매의 단위가 되는 집(다가구 주택은 1호로 간주, 오피스텔은 제외, 공가(빈 집)는 포함)

주택 보급률이 나타내는 식에서 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다. 가구 수는 보통가구를 의미하며, 노령화 사회로 가면서 증가하는 1인가구를 포함하지 못하고 있다는 것이다. 또한 다가구 주택과 다세대 주택은 기능상 별 차이가 없지만 다가구 주택은 1호로 간주되고 있다. 또한 빈집도 주택 보급률에 포함된다는 사실이다. 이런 현실로 주택 보급률 산정식 자체의 한계점이 있고 주택 보급률을 산출하여 발표하는 기관마다 약간의 차이를 볼 수 있다.

주택 보급률 산정시 사용되는 가구는 2인 이상의 혈연으로 이루어진 보통가구를 말한다. 그

1) 박신영, “주택 보급률 100% 시대의 주택시장 : 일본의 경험 및 교훈”, 새로운시대건설·주택산업비전, 2002. 12. 5.

런데 2000년 현재 1인가구도 15.46%나 된다고 한다.²⁾ 주택 보급률 산정시, 1인 가구, 5인 이하 비혈연 가구, 집단 가구, 외국인 가구 등이 제외되고 있는 것도 주택보급률이 갖는 문제점으로 지적된다.

주택수에는 공가를 포함하고 있으며 실질적으로 거처하는 오피스텔 등은 산정식에서 제외되고 있어 주택 보급률 산정식에 사용되는 주택수 개념에도 한계가 있음을 알 수 있다.

현행 주택 보급률은 현실반영도가 낮고, 가구수와 주택의 정의에 따라 발생하는 주택보급률의 오차로 인해 정부의 주택공급계획의 신뢰성을 저하시킬 수 있으며, 주택 소비자들도 혼란스럽다.

<표II-1>의 주택보급률 현황은 주택의 크기나 서비스 등을 반영하는 것은 아니고 한 가구당 주택의 보급정도만을 표시하는 양적지표이다. 이런 한계점으로 보통은 소득대비 주택가격으로 주택가격수준을 표시하기도 한다.

연소득대비 주택가격 (PIR : Price Income Ratio)은 개개인의 소득수준을 반영하여 어떤 주거 서비스를 받고 있는지 나타내 주는 지표라 할 수 있다. 그러나 우리 현실은 소득의 노출 등 여러 가지 이유로 인해 아직까지 PIR보다는 주택보급률을 많이 사용관리하고 있는 실정이다. 주택보급률 100%시대는 주택의 양적, 질적 문제가 모두 개선된 것을 의미하는가? 하는 것이다. 주택보급률이 갖는 한계점을 모두 반영해서 수정된 주택보급률이 정확히 100%가 되었다고 하자 그래도 여전히 문제는 남는다. 주택의 양적문제는 어느 정도 해결되었지만 여전히 질적 부분은 반영되지 못한 상태이기 때문이다 .

2) 주택규모 및 지역별 분포현황

2) 진미윤, 한수진, “주택보급률 지표의 한계점과 개선방안”, 대한건축학회 논문집 9권 2호, 2003. 3. (사)대한건축학회 pp134-135.

전국 시도별 주택보급률 현황을 보면 <표II-2>와 같다. 2002년 말 기준으로 주택보급률이 100%를 달성하였지만 수도권과 서울지역은 2004년 말까지도 주택보급률이 100%에 미달하고 있다.

<표II-2> 시도별 주택보급률³⁾

구분	'00년도(셀서스자 료)		'01년도(추계)		'02년도(추계)		'03년도(추계)		'04년도(추계)	
	가구 수	주택수 보급률	가구 수	주택수 보급률	가구 수	주택수 보급률	가구 수	주택수 보급률	가구 수	주택수 보급률
전국	11,928	11,472	12,098	11,892	12,288	12,357	12,514	12,668	12,713	12,987
수도권	5,494	4,731	5,604	4,965	5,718	5,238	5,855	5,430	5,979	5,613
서울	2,548	1,973	2,549	2,032	2,551	2,102	2,552	2,202	2,553	2,277
부산	958	830	959	855	960	888	961	905	962	936
대구	645	545	652	558	658	575	665	583	672	590
인천	644	632	657	661	671	696	685	706	699	723
광주	344	338	352	349	361	359	370	366	379	372
대전	344	333	352	342	360	352	375	369	383	382
울산	261	239	262	243	266	252	279	267	284	276
경기	2,301	2,125	2,397	2,272	2,496	2,439	2,617	2,522	2,726	2,612
강원	388	457	383	471	398	484	404	484	409	492
충북	375	422	381	437	388	445	394	455	401	460
충남	478	585	486	604	495	617	504	627	513	643
전북	490	568	495	579	499	592	503	595	507	599
전남	527	647	528	657	528	667	531	671	531	673
경북	711	824	717	844	724	855	731	877	737	886
경남	778	822	781	847	792	878	803	891	814	911
제주	129	127	131	134	132	139	134	144	136	148

주)

- (1) 가구 수(보통가구)는 통계청의 '95, '00년 총 주택인구조사」 결과의 시도별 연평균증가율 (0.03% ~ 4.14%)를 적용하여 추계
- (2) 주택수(다가구주택은 1호로 산정)는 '00년도를 기준으로 매년도의 사용검사 주택수 (+)와 멸실 주택수(-)수를 시도로부터 제출받아 산정

3) 통계청 정보공개 <http://www.nso.go.kr> 2005년 3월

또한 주택을 규모측면에서 살펴보면 <표Ⅱ-3>과 같다.

<표Ⅱ-3> 주택규모별 증감현황

(단위 : 천호)

년도	계	7~9평 미만	9~14평 미만	14~19평 미만	19~29평 미만	29~39평 미만	39~49평 미만	49~69평 미만	69~99평 미만	99평 이상
1985년	6,104	145	243	1,188	1,685	1,786	553	250	182	55
1990년	7,159	73	181	1,150	1,891	2,254	773	373	300	114
	100%	0.1%	2.5%	16.1%	27%	32%	10.8%	5.2%	4.1%	1.5%
1995년	9,206	44	217	1,199	2,406	3,333	934	476	382	155
	100%	0.5%	2.4%	13.0%	26.1%	36.2%	10.1%	5.2%	4.1%	1.7%
2000년	10,959	38	209	1,208	3,198	3,970	1,120	545	408	174
	100%	0.5%	1.9%	11.0%	29.2%	36.2%	10.2%	5.0%	3.7%	1.6%
증감	1,753	-6	-8	9	792	637	186	69	26	19
(증감률)	19.1%	-13.6%	-3.7%	0.8%	32.9%	19.1%	19.9%	14.5%	6.8%	12.3%

주택의 규모분포<표Ⅱ-3>에서 보는 바와 같이 2000년 말 현재 29평 이상은 전체 주택의 21.3%이고, 29평 이하 주택이 78.7%를 차지하고 있다. 1990년도 말 29평상이 전체에 22.5%를 차지하고 있었는데 10년이 지난 2000년까지도 대형 평수라 볼 수 있는 부분은 큰 변화가 없다. 1995년 대비 2000년 말 기준으로 보면 29평형 이하의 주택은 많은 증가가 있었으나 29평 이상의 평수는 상대적으로 적게 증가하였다.

2. 주택보급률 100%의 시사점

주택보급률 100%는 주거의 양적·질적 문제가 완전히 해결된 상태를 의미하지 않는다. 주택보급률 자체가 갖는 한계점으로 인해 주거의 질적 변화부분과 소득 등이 반영되어 새로운 주거수준이 제시되어야 할 것이다.

주택보급률 산출식이 갖는 몇몇 한계점이 있지만 이를 현실적으로 반영 가능한 모든 변수를 반영하여 수정된 주택보급률이 100%에 달했다고 했을 때에 그 의미하는 바와 시사점을 살펴

본다.

1) 주택 보급률은 어디까지나 1가구가 1주택을 갖고 있는지 여부를 나타내 주는 것이지 주택의 크기나 질적 수준은 반영되지 않은 상태이다. 모든 가구가 주택의 질적 차별화가 고려되지 않은 상황에서 한 주택을 확보한 상태로 여전히 현재 주택에 만족하는지를 알 수 없는 상태이다.

주택보급률은 주택소유자가 연령이나 불만족 사항등은 나타내주지 못하는 한계점을 갖는다. 주택을 소유한 가구에 대해서 그 만족도를 조사한 내용을 보면 36.6%가 불만족 표시를 하고 있다.

<표Ⅱ-4>주택에 대한 만족도 및 불만이유4)

구분	만족	보통	불만족	불만족이유					기타
				주택의 규모가 작아서	주택이 낡아서	일조, 통풍이 안 되어서	경제적 가치가 없어서	주택임차료가 비싸서	
2004년	30.3	33.2	36.5	37.2	34.1	12.7	8.3	4.2	3.6
65세 이상	44.7	28.7	26.7	16.7	57.5	9.6	7.9	3.1	5.1
남자	47.6	27.3	5.2	19.5	53.9	9.3	11.0	2.6	3.7
여자	39.3	31.3	29.4	12.3	63.0	10.2	3.4	3.8	7.4

2004년 주택만족도를 보면 전체적으로 만족이 30.3%인데 65세 이상의 노인들은 그 만족도가 더 높아 44.7%를 보이고 있다.

조사에 의하면 불만족한 이유가 15세 이상의 일반가구는 주택이 규모가 작아서 불만족을 표시한 경우가 높고, 노인층은 주택이 낡아서 불만족을 표시한 것을 볼 수 있다.

여기서 주목할 것은 우리사회의 주택보급률은 양적인 문제는 어느 정도 해소되었으나 질적인 변화가 뒤따르지 못하고 있음을 시사하고 있다.

2) 주택 소비자는 질적 차별화가 고려되지 않

4) 통계청, 2005 고령자 통계, 2005.10 인용

은 상황에서 소득이 증가하고 소비자의 욕구가 변화하면 거주이전을 원한다는 것이다. 주택 보급률 100%인 상태에서는 거주이전의 자유를 제약 받을 수 있다는 것이다. 왜냐하면 이주를 하기 위해서는 새 주택의 재고가 있어야 하는데 누군가가 이전하지 않으면 새로운 가구의 전입은 어렵다. 즉 주택 보급률 100%를 해석하면 이제 여유의 재고가 없어 현재 상태에 계속 머무를 수밖에 없는 상태이다.

주택은 이동이 거의 불가능하다. 지역별 주택 보급률이 다른 상태에서 수도권지역은 2004년 말 현재까지도 주택보급률이 93.9% 수준으로 주택의 양적부족상태를 보이고 있는 실정이다. 그러면서 수도권지역의 인구집중이 계속되고 있는 상황으로 주택보급률이 전국적으로 100%라고 하는 것이 곧 수도권지역 주택가격 하락을 의미한다는 식의 정책을 수립해가는 것은 문제가 아닐 수 없다. 지역별 주택보급률이 다른 현실을 인식해야 한다.

3) 주택 보급률이 완벽하게 수정되었다 해도 적어도 일정비율의 여유 재고는 존재해야 소비자는 선택의 기회를 갖고 거주이전이 좀더 자유롭게 될 것이다. 주택보급률 100% 상태에서는 소비자가 선택할 수 있는 여유의 재고가 없는 상태라는 것을 깨달아야 한다. 즉 100%를 초과하면서 질적 변화도 급속히 진행될 수 있다.

4) 향후 10년간 아파트를 계속 공급하여 주택 보급률이 110%가 되었다면 이제는 주택건설을 안 해도 될까 의문이다. 계속해서 건설공급에 치중하였다 해도 자연 멸실 등이 발생하여 여전히 신규공급은 이루어져야 한다. 자연 멸실이 되는 것만큼 신규 공급이 있게 마련이다. 아파트를 25년 내외로 사용하면 재건축을 운운하는 우리 현실은 향후 10년 후에 얼마나 많은 아파트를 새로 공급해야 할지 의문이다. 전국적으로 필요에 의한 주택공급보다 수요가 있는 지역의 지역별 차별화된 주택공급이 요구되는 상황이

다.

전국 주택보급률 100%가 시사하는 것은 주거서비스가 지역별 차별화 되어 가는 시점임을 인식하여 주택시장의 질적 변화에 따른 새로운 준비를 의미한다고 보아야 한다.

주택정책에 있어서 전국 주택보급률 100%가 특정지역 주택가격하락을 가져오는 것이 아니라 오히려 소득증가에 따라 개인별 주거서비스의 요구수준이 다양화되고 있음을 알아야 한다. 결국 전국주택보급률100%라고 하는 것이 수도권을 중심으로 한 지역에서 주택가격이 하락함을 의미하는 것이 아니라는 것을 인식해야 할 것이다.

3. 조세 의의와 기능

부동산에 부과되는 조세를 알아보기 전에 먼저 조세는 어떤 의미이고 그 기능에 대해서 알아본다. 독일 조세 기본법에서의 정의를 살펴보면 조세는 『특별한 급부에 대한 반대급부로서가 아니라, 공법상의 단체가 수입을 얻을 목적으로 급부의무에 관하여 법률이 정하는 요건에 해당하는 모든 사람에게 과하는 금전급부』라고 나타나 있다. 이를 좀 더 일반적인 사항으로 풀이하면

① 국가 또는 지방자치단체가 ② 국민에 대한 각종의 공공서비스를 제공하기 위한 자금을 조달할 목적으로 ③ 특별급부에 대한 반대급부 없이 ④ 일반적 기준에 의하여 부과하는 ⑤ 금전급부라 정의한다.⁵⁾

조세의 주목적은 국가 또는 지방자치단체가 각종의 공공서비스를 제공하기 위한 재정수입 확보임을 나타내 주고 있다.

이런 조세는 크게 3가지 기능을 갖는다. ① 공공서비스 자금의 조달이 본래적 기능이고 ② 부의 재분배 ③ 경제 정책적 기능은 부차적 기

5) 임승순, 조세법, 발언사, 2001. 4-8p.

능이라고 할 수 있다. 경제 정책적 조세기능과 관련하여 주목할 것은, 공공부분에 대한 지출의 확대에 수반하여 최근 정부의 실패라고 불리는 현상이 나타나고 있다. 각종 이익집단의 압력에 의하여 불합리한 결정이 행해지고 그것이 기득권화하여 세출의 팽창요인이 되는 경우를 지적한다. 또한 조세제도는 토지정책, 공해대책, 노동정책 등 개별의 정책목적에 위하여 사용되는 경우가 많은데 그 결과로서 세제가 복잡해지고 공평성과 중립성을 해치는 사례도 발생하게 된다.

4. 부동산관련 조세 부과 현황

부동산관련조세란 부동산을 취득·보유·양도함으로써 발생하는 조세를 의미한다. 부동산관련 조세는 단일체제로 이루어진 것이 아니고 부동산활동을 기준으로 하여 부동산과 관련된 조세가 부과되는 것을 말한다. 이를 분류해보면 3단계로 구분 분류할 수 있다.

첫째 부동산 취득단계의 조세는 취득세·등록세가 부과된다. 먼저 취득세는 다음과 같이 부과된다.

1) 취득세의 의의

취득세는 재산권의 이전을 계기로 나타나는 담세력을 포착하여 과세하는 유통세적인 성격과 재산권의 취득행위자에게 과세하는 행위세적 성격을 갖고 있다.

취득세는 유형·무형의 자산을 취득하는 경우에 그 취득사실 자체를 과세대상으로 하여 특별시·광역시·도지사가 부과하는 조세를 말한다.

취득세의 과세표준은 원칙적으로 취득당시에 취득자가 신고한 가액(연부취득시 연부금액)을 말한다. 그러나 모든 취득자에게 성실한 신고를 기대하기는 현실적으로 어려움이 있다. 취득가

액을 신고하지 않거나 신고는 하였으나 신고가액의 표시가 없는 경우, 신고가액이 시가표준액에 미달하는 경우와 상속증여 등 무상취득과 교환의 경우에는 시가표준액⁶⁾을 과세표준으로 한다. 취득가액이 명백히 입증되는 경우 즉 국가·지방자치단체 또는 지방자치단체조합으로부터 취득, 외국으로부터의 수입에 의한 취득, 판결문·법인장부 등 취득가액이 입증되는 취득, 공매방법에 의한 취득의 경우에는 취득자의 신고가액 또는 시가표준액과 관계없이 언제나 사실상의 취득가액으로 한다.

2) 등록세의 의의

등록세는 재산권 및 기타 권리의 취득·이전·변경·소멸 등에 관한 사항을 등기부 기타 대장 등에 등기·등록·등재하는 경우에 부과하는 조세이다. 등록세는 등기·등록행위 자체를 담세력의 간접적 표현으로 보아 과세하는 행위세이며, 재산의 변경에 따라 등기·등록이 이루어지므로 유통거래에 수반되는 유통세의 성격을 갖는다. 또한 등기·등록에 따른 실질적인 권리의 유무나 합법성·정당성 여부는 불문하고 등기·등록이라는 형식적 요건만 갖추어지면 등록세는 부과된다.

등록세의 과세표준은 권리 등은 등기·등록할 당시의 가액이나 채권금액 또는 출자금액으로 한다. 부동산·항공기·선박·자동차 및 건설기계에 관한 등록세의 과세표준은 등기·등록자의 신고에 의한 등기·등록 당시의 가액으로 함이 원칙이고, 신고를 하지 않거나 또는 신고

6) 시가표준액은 부동산가격공시 및 감정평가에 관한법률에 의하여 토지는 공시된 개별 공시지가, 주택은 공시된 개별주택가격을 말하고, 주택이외의 건축물에 대하여는 건물신축가격 기준액을 기준으로 구조별·용도별·위치별 지수, 건물의 경과년수별 잔존가치율, 건물의 규모, 특수한 부대설비 등을 참작한 가감산율을 적용하여 산정한 가액 기준으로 한다.

는 하였으나 신고가액의 표시가 없는 때, 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때, 상속·증여 등 무상취득한 부동산 등기의 경우에는 시가표준액을 과세표준으로 한다.

둘째 단계로는 부동산 보유세이다. 보유세에는 재산세와 종합부동산세가 있다.

재산세는 토지의 보유에 대하여 부과되던 종합토지세가 2005년부터 폐지되고 대신 재산세로 부과하게 되었다. 재산세란 과세대상물건인 토지, 건축물·선박·항공기를 소유하고 있는 동안의 사용·수익성에 착안하여 과세하는 보유과세로서, 과세대상물건의 소재지를 관할하는 시·군·구에서 부과하는 지방세이다. 재산세는 현황부과의 원칙에 따라 재산세의 과세대상물이 공부상의 등제사항과 사실상의 현황이 상이한 경우에는 사실상의 현황에 의하여 재산세를 부과한다.

한편 종합부동산세는 고액의 부동산 보유자들에 대하여 국세인 부동산보유세를 과세함으로써 부동산 보유자들에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 기하려는 목적으로 2005년도에 도입된 국세이다.

세 번째 단계는 부동산매각단계에 있어서 양도소득세 부과이다.

양도소득이란 토지·건물 등 자산에 관한 권리가 타인에게 이전됨으로 인하여 양도가액이 취득가액보다 높은 경우에 발생하는 자본이득을 말하고, 양도소득세라 함은 이와 같은 자본적 자산의 양도로부터 발생하는 양도소득에 대하여 과세되는 조세를 말한다.

양도소득은 정상적이고 반복적인 경제활동을 통하여 발생하는 소득과는 달리 상당기간 보유하고 있던 자산을 양도함으로써 발생하는 일시적·우발적인 소득이라는 특성을 갖는다.

양도소득세가 과세되지 아니하는 소득으로는

1세대 1주택(고가주택 제외)과 부수토지의 양도로 인하여 발생하는 소득, 농지의 교환 또는 분합으로 인하여 발생하는 소득, 농지의 대토로 인하여 발생하는 소득, 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득이다(소득세법 제89조). 이를 양도소득세 비과세소득이라 한다.

또한 양도소득세 과세표준은 과세대상자산 양도로 인하여 발생한 양도가액에서 필요경비(취득가액과 자본적 지출액, 기타 필요경비)를 차감하여 양도차익을 계산하고, 장기보유특별공제와 양도소득기본공제를 차감하여 계산한다.

부동산이 취득, 보유 및 사업과 관련한 조세 및 양도시에 부과되는 항목을 요약 표시하면 <표II-5>과 같이 나타낼 수 있다.

<표II-5> 부동산 관련 주요 조세

구분	국세	지방세		비고
		보통세	목적세	
취득 단계	상속세, 증여세, 인지세	취득세, 등록세	농어촌특별세, 지방교육세	정율세 구조와 누진세로 구성
보유 단계	소득세, 종합부동산세, 법인세, 부가가치세(임대, 공급업시 발생)	재산세, 소득세	공동시설세, 도시계획세, 사업소세, 지방교육세	
양도 단계	양도소득세, 소득세, 법인세, 부가가치세	주민세(소득할)		

<표II-5>와 같이 부동산 보유 및 사업관련 조세는 크게 국세와 지방세로 구분되고 취득단계, 보유단계, 매각단계 별로 조세가 부과되고 있는 실정이다.

III. 부동산조세 정책의 특징과 성찰

1. 규제와 정책수단으로써의 조세

수도권 지역의 아파트 가격이 상승하면 주택시장과 부동산시장의 분위기를 모두 이끌고 있

다고 해도 과언이 아니다. 수도권에 아파트 시장이 과열상태가 되면 정부는 부동산 조세 정책이란 명분으로 조세강화정책을 써서 양도세 강화, 세무조사 등의 대책을 발표한다.

부동산 중에서도 아파트 가격(P)에 영향을 주는 요인에는 여러 가지가 있다. 아파트 가격에 영향을 주는 요인으로는 주로, 물리적 특성(a) 외에 사회적 요인(b), 행정적 요인(c), 경제적 요인(d), 각종 기반 시설(e), 그리고 조세(f) 등이 있다.

이를 식으로 표현하면 다음과 같이 정리 할

수 있다.

$$P = f(a, b, c, d, e, f \text{ 기타등}) - \text{①식}$$

많은 요인 가운데 쉽게 정부가 통제 할 수 있는 것이 아마도 조세인 듯 하다.

조세 정책을 아파트 가격 안정 대책과 건설 시장 활성화 대책으로 주로 사용하여 왔다. 그런데 조세정책이 아파트 시장을 안정시켰다고 보다는 오히려 반작용으로 상승과 하락이 지속된 것을 볼 수 있다.(그림 III-1 참조)

<그림 III- 1> 서울 아파트 매매가 변동률 추이 (전년동월대비)

주) 저스트알 자료 인용 작성

<그림 III-1>에서 보는 바와 같이 정책이 발표된 이후 아파트 가격은 계속해서 상승, 하락을 반복하고 있다. IMF 이후에도 조세정책은 안정화 정책이란 이름으로 계속 발표되고 있는 실정이다.

2. 조세부과의 특징

부동산 시장에서 아파트가 가격을 주도했다

면 아파트 중에서도 어느 부분이 가격에 많은 영향을 주는지 확인을 한 후 그 대상 아파트 혹은 부동산에 조세와 시장거래 질서 등을 바꾸어야 할 것이다.

①식에서 보는 바와 같이 아파트 가격(p)은 많은 변수에 영향을 받는다. 특히 물리적인 특성 가운데에서도 오래된 아파트 가격의 변동률이 큰 것을 볼 수 있었다.

<그림 III-2> 서울시 아파트 연령대별 매매가격 상용 변동 추이



주) 저스트알 자료 인용 작성

①식 $p = f(a, b, c, d, e, f \dots)$ 등)에 포함된 물리적 특성 가운데 오래된 아파트의 경우 변동률이 더 컸다.(그림III-2참조) 이것은 아마도 재건축이나 재개발에 대한 기대감으로 그랬을 수도 있다. 그렇다면 지금 당장 보유세를 부과하는 것보다 그 이익이 실현되는 시기에 조세부과를 하는것이 타당할 것으로 생각된다.

또한 부동산 가격 상승시 조세 부과는 조세 본래기능에 비추어 보아도 맞지 않는다.

재정 수입확보 측면이 아닌 경제 정책적 차원에서 안정화 정책수단으로 조세정책을 사용하면 앞서 지적한대로 상승과 하락이 반복되어 시장이 안정적이지 못한 요인이 될 수도 있다.

재정수입이 부족하여 조세를 더 부과하는 논리가 아닌 단지 부동산 가격이 오르니까 조세를 더 부과해야 한다는 것은 재론해 볼 필요가 있다.

3. 과세표준기준 적용의 특징

부동산 관련 조세에 취득, 보유 양도시 부과되는 세목이 있는데 이들의 과세표준은 각각 상이한 실정이다.

취득세의 경우 과세 표준은 원칙적으로 신고가액으로 되어 있다. 신고가액이란 납세의무자가 신고하는 금액을 의미한다. 다만, 취득자의 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 신고를 했어도 시가 표준액에 미달하는 때에는 시가 표준액을 과세 표준으로 한다. 양도소득세의 경우는 원칙이 기준시가지고 예외적으로 실거래가액을 적용하였다.

기준시가지란 양도소득금액을 계산함에 있어서 양도자산의 취득 및 양도당시의 기준이 되는 가액을 말한다. 보유세의 경우 재산세는 과세표준이 시가표준액으로 한다. 이렇게 상이한 과세표준은 동일한 부동산을 거래한 경우에도 실제 조세를 부과하는 기준 즉 과세 표준이 다르게 나타남으로써 납세자들은 매우 혼란스럽다.

동일한 부동산거래에서 취득한 사람이 신고하는 신고가액과 매도인이 양도소득세를 납부하는 과세대상이 되는 금액은 동일해야 할 것이다. 물론 국세와 지방세로 구분이 되어 있어 서로 다르게 적용이 될 수도 있다고 본다. 그러나 납세자 입장에서는 동일 부동산에 과세표준이 서로 다른 행정정책도 이해하기 힘든 부분이다.

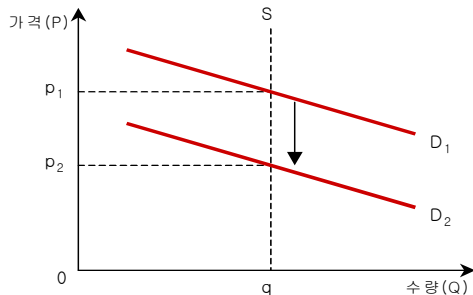
4. 보유세강화 정책의 성찰

보유세 과표를 기존에 사용하던 시가표준액에서 실거래가액인 시가로의 전환은 보유세 과표를 현실화시켰다는 점에서 정책의 큰 변화를 가져온 것임에 틀림없다. 그렇다면 경제현실전체를 고려한 정책 인지에 대해서 다시 한번 검토할 필요성이 있다. 보유세가 부동산 가격에 미치는 영향을 장단기로 구분하여 살펴보기로 한다.

1) 단기적 영향 분석

부동산 공급은 단기에 고정된 상태로 볼 수 있다. 공급이 고정된 상태에서 보유세의 부과는 수요를 감소시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 수요를 결정하는 많은 요인 중 조세의 부담이 증가하여 수요곡선 자체가 이동하는 모습으로 나타날 수도 있다.<그림Ⅲ-3 참조>

<그림Ⅲ-3> 조세강화와 단기적 분석



특히 실질적 수요자보다는 가수요가 급속도로 감소하게 된다. 따라서 부동산 가격은 <그림Ⅲ-3>의 p_1 에서 p_2 이동하게 된다. 한편 부동산 전체적인 균형수량(q)은 별다른 변화가 없으므로 시장에서의 분위기는 큰 변화를 느끼기 어려운 상황이 된다. 이는 수요 억제로 가격을 안정시키는 정책이라고 볼 수 있다. 보유세강화는 단기적으로 가격을 하락시키게 된다.

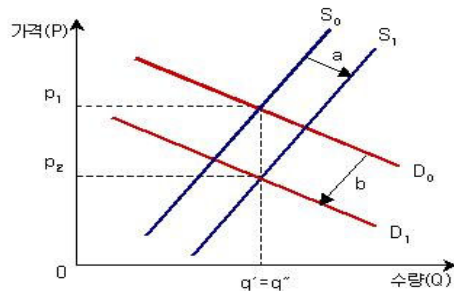
2) 장기적 영향 분석

보유세를 부과하면 부동산 가격이 단기에는 하락할 수 있다. 또한 단기에는 공급량도 고정되어 있고 수요가 감소하면서 나타나는 현상이다. 그러나 부동산도 장기적으로는 공급이 어느 정도 증가한다.

장기분석을 위해서는 먼저 공급이 어떻게 변화하는지 살펴보아야 한다. 부동산의 공급은 신규공급과 기존 부동산이 공급전환분으로 나누어 볼 수 있다. 신규공급의 경우 보유세 강화의 영향을 받지 않지만 실제 수요분을 제외한 기존 부동산은 보유세 회피를 목적으로 부동산 시장에 공급되어 상당부분 공급증가로 전환 될 것이다. 따라서 부동산 시장에서의 공급은 다소나마 공급이 증가할 것이다. 두 번째는 수요측면이다. 수요를 가수요와 실수요를 구분해서 볼 때 가수요는 투기적 수요로써 수요가 급속도로 감소하게 된다. 실수요도 보유세 부담으로 인한 비용증가로 다소나마 감소될 것이다. 따라서 부동산 시장 전체적인 수요 또한 위축될 것이다. <그림Ⅲ-4>와 같이 가격이 안정을 찾을 수도 있다.

공급이 S_0 에서 S_1 으로 이동하게 되는데 이때 변화되는 공급의 크기 a 를 공급증가로 본다. 한편 수요는 공급변화 a 보다 더 많이 변화하여 수요곡선이 D_0 에서 D_1 으로 이동한다. 즉 a, b 의 변화의 크기를 볼 때 수요가 더 탄력적이면 공급수량은 변화가 없는 상태가 될 수 있다.

<그림Ⅲ-4 장기적 영향분석>



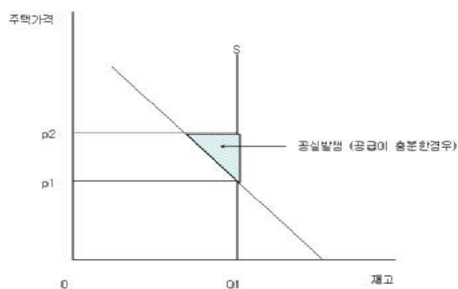
균형수급량은 수요공급곡선의 이동정도와 탄력도에 따라 영향을 받게 된다. 만약 부동산의 수요탄력도가 크고 수요곡선 이동 폭이 공급 곡선의 이동보다 크다고 본다면 균형수급량이 별다른 변화를 보이지 않으면서 부동산 시장이 안정될 것으로 생각 된다.

3) 현실을 고려한 분석

보유세를 강화하여 조세를 부과하면 장기 분석에서 부동산 가격이 하락하였다. 장기분석에 나타났듯이 공급변화(증가)보다 수요변화(감소)가 더 큰 경우 가격이 하향 안정되었다. 수요탄력도가 크다면 수량의 변화 없이 가격이 안정될 수 있다. 그러나 우리현실에서 주택보급률 <표Ⅱ-2> 시도별 주택보급률을 살펴보면 2004년 말 기준으로 서울과 수도권 지역의 주택보급률은 89.2%, 93.9%로 아직까지 주택의 양적 부족상태이다. 적어도 주택보급률이 100%는 되어야 이제 최소한 1세대가 1가구를 갖는 것으로 주택의 양적 문제가 어느 정도 해결되었다고 볼 수 있다.

특히 시가과세로 인한 보유세 인상은 주택보유자가 부담하는 것이 아니라 임차자에게 전가시킬 가능성도 고려되어야 한다.

<그림Ⅲ-5> 보유세 인상 효과의 현실고려 분석



<그림Ⅲ-5>에서 보는 바와 같이 주택가격은 단기 이론적으로는 공급이 고정된다. 그렇다면

주택보유자가 만약 보유세인상분 만큼 임대료를 인상시키게 되면 임차자들은 다른 곳으로 이주하여 공실이 발생할 것이고, 공실을 피하려면 임대인은 임대료를 인상시키지 못함으로써 임대인은 보유세 부담을 지게 된다. 보유세가 임차자에게 전가되지 않는다는 가정이다. 그러나 현실적으로 수도권을 비롯한 몇몇 대도시는 주택보급률이 아직까지 100%가 안 되는 상태이다. 즉 공급이 부족한 지역에서는 보유세 인상이 임차인에게 전가될 수도 있다는 것이다. 임대인이 임대료를 인상시켜도 임차인은 수급할 수밖에 없는 상황이 발생한다. 그 이유는 임차자들은 현 거주지를 대체할 만한 것을 구하기 어렵다. 주택보급이 절대량이 부족한 상태이므로 현 거주지에 계속 거주해야할 상황이다. 이는 임차인이 공급부족상태에서는 임대료 인상을 수용하고, 계속 거주 할 수밖에 없는 실정인 것이다. 임대료가 높다는 것을 누구나 알지만 수요가 있는 곳에 공급이 따르지 못하면 임차자들은 결국 높은 임대료를 부담하게 된다.

전국적으로 주택보급률이 100%가 되었지만 지역별로는 특히 서울과 수도권지역에서는 아직 까지도 공급부족으로 봐야 한다. 그렇다면 보유세를 부과함으로써 수요정책만 억압해서 부동산 가격을 안정시키거나 하락시키기에는 역부족이다. 공급에 대한 고려가 없어 공급측면에서 재검토되어야 할 것이다. 현실적으로 공급부족상태에서 조세가 부과되면 매도자는 조세부분만큼 매수자에게 추가로 전가시키는 현상이 일어나게 된다. 이렇게 되면 오히려 부동산 가격이 상승하게 된다. 매수자 입장에서는 대체재가 없기 때문에 어쩔 수 없이 조세를 부담하는 조건이라도 구매할 수밖에 없다. 보유세 강화는 현실적으로 보면 공급부족상태에서는 부동산 가격안정에 기여도가 낮을 수밖에 없다.

IV. 현행 부동산관련 세제의 문제점

1. 시가개념의 미정착

부동산 실거래가액 신고제가 실시되면 부동산세제의 일대 변혁이 예고된다. 과세표준이 시가로 전환된다는 것은 세율의 변화 없이 현 상태에서 과세표준의 증가만 있게 되므로 세금의 증가효과를 가져오게 된다. 이렇게 되면 먼저 시가(時價)를 무엇으로 할 것인지가 먼저 검토되어야 한다.

부동산 거래시에 나타나는 실제거래가액인 시가(時價)는 그 개념이 명확하지 못하다. 과세기준일 현재의 거래가액이 얼마인가를 판정하는 기준이 정확히 제시되지 못하고 있는 상황이다. 시가란 적정가격으로 표시되기도 하는데 감정평가사가 제시하는 가격을 시가라고 인정할 것인지의 여부가 조세법상 언급되지 못하고 있다. 또한 시가는 거래당사자간의 담합이나 협상에 의한 가격으로 나타날 수도 있는데, 이해 대한 이해방법이 명확하지 않다. 그동안 과세표준으로 사용하던 과세시가표준액과 시가와는 현실적으로 많은 차이가 있었기 때문에 과세표준의 기준을 바꾸는 것은 곧 세금을 인상하는 효과를 가져온다. 따라서 현재 여러 용도로 사용되는 각각의 조세법상의 기준을 점검하여 공식적인 거래시가의 개념 확립이 필요한 상황이다.

세법상 시장가격 즉 시가를 표시하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항이 먼저 검토되어야 할 것이다.

1) 시장가격은 무엇을 기준으로 측정해야 하는가 하는 문제이다. 즉, 100% 현금가치(all cash value)를 기준으로 해야 하는가, 또는 다른 어떤 것을 측정 기준으로 인정하느냐 하는 문제이다.

2) 시장가격은 부동산의 무엇에 관한 평가를

기준으로 해야 하느냐 하는 문제이다. 대상 부동산의 물리적 실체(Physical entity) 그 자체를 평가대상으로 삼아야 하는가, 또는 결부된 재산권익(property interests)을 대상으로 삼아야 하는가 하는 문제이다.

3) 만약 현재의 시장이 균형에서 벗어나고 있다면, 부동산평가는 시장이 균형을 회복했을 때 성립될 것으로 생각되는 균형가치를 기준으로 해야 되느냐, 또는 현재 시장에서 객관적으로 확인될 수 있는 시장가치를 기준으로 해야 되느냐 하는 문제이다.

현실적으로 급매, 경매등의 가격을 시가로 인정할 수 있는가의 문제도 대두된다.

그러나 현행의 각 세법에서 정의하고 있는 시가의 개념은 일반적으로 정의되고 이는 경쟁시장에서 결정된 가격으로 정의하고 있을 뿐 상기와 같은 문제점들에 대해 구체적인 사항에 대한 언급이 없다. 이와 같은 불충분하고 애매모호한 시장가격의 정의는 사용자 하여금 혼란을 발생시키며 평가된 가격에 대한 불복종 현상을 발생시키게 된다고 생각된다. 따라서 세법에서 정의하고 있는 평가의 기준인 시장가치에 대한 정의를 보다 구체적이고 명확한 정의를 제시하여 혼란과 오해의 소지를 없애야 할 것이다. 시가개념이 불분명하면 납세자들은 오히려 조세회피 수단으로 이용할 수도 있다. 개인간의 적정가격을 협상가격으로 볼 수도 있기 때문에 시가개념의 확립과 정착이 필요한 실정이다.

2. 취득관련 세제의 형평성 미확립

주택을 취득하게 되는 경우 취득세와 등록세를 부과하게 되는데 이는 지방세의 약 39.4%를 차지하고 있다.

<표VI-1>2003년 지방세 세목별 구성비율
(단위 : 억원)

합계	취득세	등록세	종합 토지세	주민세	지방 교육세	주행세	기타(담배 소비세, 자동차 세등)
331,329 억원	55,000	75,543	12,590	45,723	40,090	36,777	65,603
100%	16.6	22.8	3.8	13.8	12.1	11.1	19.8

주택을 구입하는 경우 납세자는 많은 자금부담을 갖게 되는 것이 보통인데 지방세 부담도 함께 부담한다. 현행법상 부동산은 등기부에 공시하지 않으면 안 되는데 부동산 취득을 하면 반드시 공시하는 것으로 보아야 할 것이다.

단지 지방세법상 취득세는 취득행위자에게 과세하는 것이고, 등록세는 등기 등록이라는 형식만 갖추면 등록세를 부과하도록 된 것은 납세자들이 조세부담을 가중시키게 된다.

또한 과세표준을 신고가액 또는 시가표준액으로 하던 것을 시가로 전환하게 되면 주택취득에 따른 조세부담율은 더욱 커질 수 있다. 물론 세율을 인하한다해도 시가가 물가상승등을 반영하여 지속적으로 상승한다면 초기자금부담은 더욱 커질 수밖에 없다. 취득세의 경우 세부담의 불공평성도 내포되어 있다. 취득세의 과세표준은 신고가액이 원칙이고, 취득가액이 없거나 취득가액을 시가표준액보다 미달하게 신고하면 시가표준액이 기준이 된다. 하지만 법인장부 등에 의하여 취득가액이 입증되는 경우에는 신고가액이나 시가표준액과 상관없이 “사실상 취득가액”으로 세액을 산출한다. 즉 법인과 법인 또는 법인과 개인간의 거래에는 사실상 취득가액이 과세표준이 된다. 개인과 개인의 거래에는 양수자가 신고한 가액 또는 시가표준액에 의하여 세액이 산출되고 있는 반면, 법인과 거래한 개인에 대하여는 사실상 취득가액이 과세표준이 된다. 따라서 개인의 경우에 동일한 거래에 대하여 과세주체가 법인과 연계되었느냐 여부에 따라 세부담이 달라지는 불공평이 발생될 수도 있는 법구조이다.⁷⁾

주택 취득 관련 세제의 문제점은 취득세의 경우는 세부담의 불공평성이 내포되어 있고, 취득등록세 구분으로 납세자의 조세 부담을 가중시키게 되는 문제를 갖고 있다.

3. 보유세 관련 조세의 이원적 체계

보유세인 재산세와 종합부동산세가 지방세와 국세로 이원화 되어 있고, 향후 보유세가 증가하면서 시장가격에 어떤 영향을 줄 것인지 충분한 검토가 있어야 한다.

첫째 보유세의 부과 목적을 분명히 해야 할 것이다. 지나친 누진성과 과표현실화는 조세가 부동산가격에 반영되거나 임차자들에게 전가될 가능성이 있다.

2005년도부터 도입된 종합부동산세는 중앙정부 입장에서 재정수입을 주된 목적으로 도입하는 것이 아니라 부동산가격 안정측면에서 도입한 것이지만, 세수비중도 고려대상이다. 국세로 징수되는 종합부동산세의 세수배분 문제와 중앙정부 세제결정권 강화에 따른 지방정부 과세권 및 지출자주성 문제가 대두될 수도 있다. 과거 재산세의 경우 50% 범위 내에서 시·군·구 조례에 의해 가감조정 할 수 있도록 허용했던 탄력세율제도를 모든 재산세(토지분, 건물분, 주택분)에 대하여 확대하여 지방세부담 결정과정에서 지방세의 과세자주권을 제도적으로 증대시켰다.

한편 보유세 개편의 중장기적 세수효과는, 부동산시장에 미치는 효과측면에서 볼 때, 인별합산 이전에 이미 하나의 개별 부동산가격이 기준 금액을 넘는 고가주택에 대해서는 보유세 부담 증가가 자본 환원화되어 단기적으로 가격수준을 인하 시키는 효과가 있겠지만, 중장기적으로는

7) 이성근 외 1인, 부동산 세제의 개산방안에 관한 연구, (사) 한국부동산정책학회, 부동산정책 연구 제6집1호, 2005. 6.

주택공급물량의 감소로 가격을 인상시키는 효과도 병존하게 된다. 부동산 주택관련세제는 “부동산 가격이 많이 오른 지역에 대해서는 사후적으로 각종 세부담을 증가시키는 정책”들로 일관되어 왔는데, 종합부동산세 또한 결과론적으로 동일한 맥락으로 생각되어 진다.

보유세 증가가 재정수입을 증가시키는 것을 목적으로 하는 것이 아니라 빠른 속도로 상승하는 주택가격을 안정화 시키거나 경기조절 취지에서 거론 되었다면 이와 같은 논의는 본질적인 측면에서 다시 한번 다른 경제여건과 비교해서 검토 수립되어야 할 것이다.

부동산 관련 세제는 경기 조절적 수단이라고 보다는 효율적 조세수입확보 및 사회적 공평성 제고 측면에서 다루어져야 할 것으로 생각된다.

두 번째는 조세의 분류체계상의 재검토이다.

부동산 관련 세제중 보유세적인 성격을 가진 재산세는 지방세이고, 종합부동산세는 국세로 분류되어 있다.

이중과세금지를 규정한 「국세 및 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제 4조를 해석함에 있어서 “과세물건”의 개념을 표면적으로만 이해할 경우 재산세와 종합부동산세의 과세객체가 동일하다고 오해 될 수 있다. 그러나 보유과세의 대상은 “경제인(납세의무자)의 과세대상물건에 대한 행위” 또는 소유자의 재산권 “이므로 보유단계중 인별합산 여부 및 범위가 다르다면 지방재산세와 국세인종합부동산세는 이중과세라고 보기 어려울 것으로 생각된다.그러므로 일관된 체계로 오해의 소지를 없애는 것이 바람직하다고 여겨진다.

특히 기준금액 초과분에 대한 지방 정부 재산세부과분에 대한 완전공제를 허용하고 있으므로 동일한 경제인의 행위 즉, 일정금액 초과 특정부동산 소유행위에 대해 이중적으로 과세한다고 하기에는 무리가 있지만 법률적 이중과세구조를 띠게 되는 모습이다.

또한 재산권 보장을 규정한 헌법은 과세에

있어서 평등이나 비례형평의 원칙에 부합하여야 하는데 과세대상 부동산의 범위 및 과세평가 수준의 차이 측면에 있어서 문제가 발생할 수도 있다.

세 번째는 보유세 부과기준이 형평성을 해칠 우려가 있다.

2005년부터 시행되는 종합부동산세의 형평성 기준에 대해서도 다시 한번 검토할 필요성이 있다. 보유세를 강화하여 부동산 가격을 안정시키려고 도입된 종합부동산세는 기준금액을 제시해 두고 있다. 예를 들어, 나대지 6억원, 사업용 토지 40억원, 주택 6억원이라는 기준금액들에 조금씩 못 미치게 부동산을 소유하고 있는 부동산 자산가들은 종합부동산세 과세대상에서 배제되어 형평성 문제를 발생시키게 된다. 수평적 형평성은 “동일한 시장가치로서의 부동산 가액을 갖는 사람들에 대해 인세로서의 부동산 보유세액이 동일하게 부과되는 것”을 의미하는데, 종합부동산세쪽에서 사업용 건물가액이 제외되고 또한 유형별 기준금액이 각기 다른 것이 불공평성의 소지가 될 수 있다. 획일적인 금액의 제시는 또 다른 논란의 대상이 될 수 있다.

4. 조세회피 성향 발생가능성 증가

신고가액 혹은 기준시가 등은 일반적으로 실거래가액인 시가보다 낮았다. 그런데 과세표준을 시가로 전환하면서 아직까지 시가의 개념이 명확하지 않은 상태에서는 납세자들에게 무거운 납세의무를 발생시키게 된다. 금전수입의 능력은 고려되지 못한 상태에서 부동산을 보유한 그 자체로 과세표준의 변동으로 세금의 증가를 가져오는 구조에서는 납세자들의 조세회피 가능성도 배제할 수 없다.

이러한 10년 전부터 거주하던 주택이 주변에 개발로 가격상승이 된 경우 재산세 즉 보유세를 시가로 부과하면 납세자는 소득의 큰 변화가 없는 한 조세의 과중함을 인식하고 납세의무를 회피할 수도 있다. 또한 현재 납부를 회피하

여 자금을 다른 곳에 사용하다 적발이 되면 납부하겠다는 의도로 납부를 안 할 수도 있는 실정이다.

과세표준을 현실적으로 시가로 전환하여 조세가 가중되면 납세자의 조세 회피가능성 증가도 염두해 두어야 한다. 납부할 능력을 고려한 상태에서 조세를 부과하는 것이 합리적이지 그렇지 않으면 선량한 대부분의 국민이 조세회피자가 될 수 있다.

5. 양도소득세등 세액 산출의 문제점

각종 세제와 관련하여 과세표준의 결정이 혼란스러워 납세자가 이해하기 어렵다. 기준시가, 시가표준, 실거래가격등 일관성이 결여된 과세표준은 점진적으로 시가로 통합하기 위해서는 근본이 되는 제도 정착이 우선되어야 할 것이다. 2006년부터는 점차시과세로 전환되고 있지만 아직 까지도 시가가 협상가격, 급매, 경매가격등을 배제하기에는 부족한면이 많이 있다.

부동산 매매 거래시 증거자료로 매매계약을 작성하는 것이 일반적인 현상이다. 그러나 매도자와 매수자는 이러한 매매계약서외에 소유권 이전과 과세목적으로 현실의 매매가액보다 낮은 매매가액을 기재한 검인계약을 별도로 작성할 수도 있기 때문이다.

과표결정에 시가 기준을 명확히 제시하고 있지 않으면 오히려 납세자들로 하여금 조세 회피를 가져 올 수 있는 상황을 만드는 문제점이 존재하게 된다.

V. 부동산조세정책의 개선방향

1. 조세정책 목적의 명확화

부동산 조세의 주된 목적이 무엇인가 생각해 볼 필요가 있는 중요한 시기이다. 조세의 주된

기능을 따를 것인가 아니면 부차적인 기능을 따를 것인가의 문제이다.

①식 $p = f(a, b, c, d \dots)$ 에서 부동산 가격이 상승하면 부동산 조세를 부과하는 논리가 아니라 부동산시장의 변화와 필요한 시스템 제공이 먼저 되어야 할 것이다.

지역에 필요한 재정 규모가 정해지고 그 재정수입을 확보하기 위해 부동산에 일정 한 비율을 조세로 부과하는 논리가 타당할 것이다.

조세의 부차적 기능인 경제 정책적 기능은 부동산 시장을 더 왜곡시킬 가능성이 있으므로 조세 정책의 목적과 방법을 다시 한 번 점검해 볼 필요가 있다.

조세가 더 이상 규제와 억압의 수단으로 사용되어서는 안 될 것이며, 부동산 시장의 변화를 읽고 시장작동원리가 원활히 움직일 수 있게 해주는 것이 더 타당할 것이다.

부동산 조세는 재정수입의 주된 기능을 갖고 움직여야 할 때가 납세자에게 더 설득력을 갖게 될 것이다.

2. 부동산 거래가격 정보관리 시스템 구축

부동산가격 안정을 위한 조세정책이 아니라 장기적인 발전방향에서 조세정책 방향이 다루어져야 한다. 우선 주택관련 정확한 정보와 통계를 확보해야 한다. 금융기관, 국세청, 재경부, 건설교통부 등 관련부처간의 공통된 시스템을 구축하여 향후 시가의 개념을 적용하는데 어려움이 없게 해야 할 것이다. 부동산가격은 정적인 것이라기 보다는 항상 움직이는 동적인 현상이므로 거래 상황을 정확히 파악할 수 있도록 하는 것이 선행되어야 한다. 동적인 거래상황을 체계적으로 관리할 시스템 구축이 필요하다. 객관적 자료의 확보와 정보관리가 선행되어야 한다. 또한 이 정보를 쉽게 접할 수 있는 정보의 접근성과 개방성도 상당히 중요한 부분이다.

3. 조세체계의 일원화 필요

주택 구입시 취득등록세로 이원화된 지방세 구조를 단일화 시킬 필요성이 있다. 과세표준이 신고금액에서 실거래가액으로 전환되면 과세표준이 증가하고 이에 따라 조세수입의 증가도 가져 올 것이다. 시가로 전환된 취득등록세의 부과는 납세자의 조세부담을 가중시키는 현상으로 이어질 것이다. 실거래가액으로 전환함으로써 거래 주체에 따른 세부담의 불공평성을 방지할 수 있고 탈세에 대한 과세자료도 손쉽게 확보할 수 있다. 더 나아가 취득세 신고·납부 원칙의 취지에 부응하여, 취득자가 손쉽게 세액을 산출하여 신고할 수 있으므로 납세자에게도 편리하다.

부동산거래세목을 단순화하여 납세자들이 성실히 납부할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 높은 세율과 상이한 과표산출등은 납세자가 과대 납부할 가능성이 존재하거나 조세부담이 증가하면서 오히려 조세회피 현상을 발생시킬 수 있다. 국민의 납세순응도를 높일 수 있도록 주택거래세를 단일화 하는 것도 바람직 할 것이다.

4. 보유세 체계의 단일화 및 지역균형 발전 세 필요

재산세와 종합부동산세가 지방세와 국세로 이원화 된 것을 단일화 시킬 필요성이 있다. 종합토지세를 폐지하고 재산세에 통합시킨 내용을 보면 종합부동산세는 종합토지세를 폐지하고 새로 도입한 세제이므로 지방세로 단일화 하는 것이 바람직 할 것이다. 지방자치단체의 재정발전을 위해서라도, 새로운 세원 발굴차원에서 지방세로의 단일화가 바람직한 것으로 생각된다. 동일한 부동산을 지방세와 국세로 분류하여 이중과세 오해 체계를 유지하는 것보다 구조를 단일화 시킬 필요가 있다.

지방세인 보유세를 강화하면 지역간 재투자재원의 편차가 더 커질 수도 있다. 지역간의 불균형 발전을 극복하기 위해 목적세를 도입하여 지역간 균형발전에 기여토록 하는 것도 지역균형발전에 필요하다고 생각된다.

5. 양도세 산출기준인 시가의 구체화

주택관련 모든 세금은 기준시가, 시가표준, 실거래가액 등으로 구분하던 것을 2006년부터는 모두 시가로 전환시키고 있다. 그러기 위해서는 우선 시가의 개념 확립과 정보관리시스템을 구축해야 한다. 양도소득세에 정확한 산출을 위한 시가를 객관적인 자료에 표시토록 하여 시가관리를 하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 예를 들어 양도소득세는 매각시에 발생하는 것으로 등기부에 취득가격을 표시해둠으로써 세금산출도 용이하게 할 수 있다. 그러나 개인의 사적정보 유출에 대한 법률적 검토가 선행되어야 한다. 양도가격공개는 단순한 문제는 아니다 하지만 시가를 확보하기 위한 정보시스템의 구축은 꼭 필요하다.

만약 시가정보 시스템에 의해 취득가액이 표시되고 이전 시에 시가에서 양도차익을 쉽게 산출할 수 있다면 조세회피현상도 현격히 감소시킬 수 있다. 양도소득세 산출기준을 시가로 전환하면서 시가를 구체적으로 어떻게 결정할 것인지 필요한 시기이다

VI. 결론 및 시사점

전국의 주택보급률이 100%이므로 주택이 양적으로는 어느정도 충족된 상태라 할수 있다. 그러나 아직도 주택에 대한 불만족이 36.5%로 조사되었다 이제 특정지역의 부동산가격을 안정시킬 목적으로 조세강화정책을 실행하는 것은 재고의 필요성이 있다고 보여진다. 부동산가격

을 상승시키는 요인에는 물리적요인외에도 사회적, 경제적 요인이 복합적으로 작용되는데 부동산가격이 상승하면 정부가 정책이라는 명분으로 조세강화정책을 써서 가격을 안정시키려는 발상은 조세의 일차적 목적인 재정수입 확보와 부합하지 않는다. 또한 조세가 사회경제적 정책으로 사용될 수 있다고 해서 부동산시장의 원활한 환경조성없이 조세만 강화하면 오히려 조세회피현상이 나타날 수도 있다

전국 주택보급률 100%의 의미는 주택가격 하락시점이 아니라는 것을 깨달아야 한다. 주택보급률 100% 시대라 해서 보유세 강화에 의해 부동산 가격을 안정시키려는 정책은 단기적인 처방이 될 수 있다. 우리현실에서 주택공급을 살펴 보아야 한다. 2004년 말 서울을 중심으로 한 수도권 지역은 주택보급률이 93.9% 내외로 아직 까지도 공급이 충분한 상태가 아니다. 만성적인 공급부족시장에서 보유세 강화와 같은 수요정책으로 부동산 가격을 하락시키고 안정시킬 수 있을지 의문이다. 수요측면이 아닌 공급측면을 고려하면서 조세정책이 함께 다루어져야 한다. 따라서 본고를 통해 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

1) 소득계층별 부동산 공급이 충분한 상태에서 부동산 가격이 지속적으로 상승한다면 보유세 강화정책이 효과를 가질 수 있겠지만, 현재 처럼 지역별 주택보급률이 100% 미만인 곳은 소비자의 선택 폭이 적으므로 실효성이 의문이다. 공급부족지역은 조세가 강화되어 임차자들에게 조세를 전가시키는 현상이 나타날 수 있다.

2) 우리는 주택보급률이 전국적으로는 100%라고 하지만 수도권을 중심으로 한 특정지역은 공급부족이 나타나고 있다. 이것은 수요가 있는데 공급이 따르지 않는 한 부동산 특성인 부동산성에 기인하여 국지적으로 상승과 안정이 뚜렷이 나타날 것이라는 점이다.

3) 주택공급이 절대적 부족상태에서 이제는 상대적 공급부족으로 가격의 편차가 더 커질 것이다. 종합부동산세의 기준도 주택 6억원 등을 제시하는 것은 소득의 변화로 인하여 상대적으로 주거 면적이 작게 느껴지므로 넓은 면적의 주택이 더 선호되고 가격이 상승하기 때문에 사회적으로 고가로 인정되는 기준을 제시한 것으로 보여진다. 국민전체적인 주거소비질을 향상시키기 위해서는 특정계층의 소득수준에 맞추는 주택보다는 소득분배측면에서 정책수립이 이루어져야 할 것이다.

4) 보유세 강화는 수요측면을 억압하는 정책으로 부분시장에서 공급부족에 대응한 적절한 처방이 아니라고 보여진다. 국지적 부분시장에서 부동산 가격상승 현상은 선호지역에 공급을 증가시키고, 인구의 집중현상을 막아야 한다. 산업의 분산, 인구분산등으로 주택가격안정을 피해야 한다. 이제 개인의 소득수준에 따라 소득계층별 주택의 질적변화를 가져오는 전환점이라는 것을 인식해야 한다.

이런 변화를 인식하고 조세정책도 과거와는 다르게 목적과 수단을 구분해야 할 것이다. 부동산조세정책의 목적을 분명히 하고 현행조세법이 갖는 문제점을 찾아 개선해야 할 것이다. 현행조세법의 큰 문제점은 우선, 시가개념의 불분명성, 취득관련조세의 형평성 미확립, 보유세체계의 이원화, 양도소득세 산출의 문제 등으로 조세회피 성향이 대두되고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 과세표준을 시가로 전환하면서, 시가의 개념과 통계적 자료를 확보해야 한다. 취득보유양도 단계에서 모든 세금을 산출시 적용할 수 있는 시가를 확보해야 한다. 또한 조세회피현상을 줄이기 위해서는 조세구조를 단순화 시키고 세율 인하 등으로 국민의 조세순응도를 높일 수 있도록 해야 한다.

결국 시가과세로 부동산 가격을 안정시키려는 것은 부동산 공급이 충분히 이루어지고, 부동산시장이 투명하게 작동할 때 조세의 부차적인 목적인 사회경제적 목적이 어느 정도 성공

할 수 있는 조건이라 보여진다. 지역별 부분시장에서 부동산공급이 충분하지 않은 상태에서 수요억압은 그 한계가 있음을 시사한다. 또한 1990년대와 같이 주택공급의 절대적 부족으로 인한 문제가 아니라 소득증가와 상대적인 주거 소비질 향상에서 오는 주택시장의 변화로 나타나는 현상으로 특정지역 수요가 증가하여 부동산 가격이 상승되는 것은 문제의 분석과 대처방법이 조세정책 개편만으로 해결될 성질이 아니라고 생각된다. 단순한 지역불균형에서 조세강화정책을 편다면 오히려 지역적인 불균형문제를 해소하기 위한 목적으로 지역균형발전세 등 도입이 더 타당할 수도 있다.

부동산 관련조세의 개편논의는 더 이상 특정 지역 부동산가격을 안정시키는 취지로 논의되어서는 안 될 것이며, 어디까지나 효율적 조세 수입확보와 사회적 형평성, 공평성 측면에서 다루어야 할 것이다. 더 이상 부동산조세정책이 단편적인 처방이 되지 않고 납세자는 조세회피를 하지 않는 방향으로 개선되길 바란다.

참고문헌

김경환·서승환, “도시경제”, 홍문사, 부동산뱅크 자료추가 작성, 1998. 8. p251
 김용순, “경제사회 환경변화에 따른 부동산 가격 예측모형 개발 연구” 한양대학교 박사 학위논문 2002. 8월
 김우희, “특성가격 접근법을 통한 서울지역 아파트 임대료 결정요인 분석”, 건국대학교 석사학위 논문 2003. 2
 김현아, 우리나라 주택공급제도의 문제점과 개선방안, (사)한국부동산정책학회, 부동산정책연구 제5집제1호, 2003.2
 박신영, “주택보급률 100% 시대의 주택시장 : 일본의 경험 및 교훈”, 새로운시대건설·주택산업비전 세미나자료집, 2002.

12. 5
 박신영, 한국의 주택문제 및 대응방안, 부동산정보, 대한주택공사, 2002
 부동산 투자 자문, “지방 분권화 시대에 따른 수도권 정책의 평가 및 향후 방안” 부동산 컨설턴트, 한국부동산컨설팅협회 2003. 8
 손재영, 90년대 수도권 주택시장의 변화와 향후 전망, 한국주택학회, 주택연구, 2002. 5.
 이성근, 선진화된 부동산거래질서의 확립방안 연구, (사)한국부동산정책학회, 부동산정책연구 제4집, 2003
 이성근 외 1인, 부동산 세제의 개선방안에 관한 연구, (사)한국부동산정책학회, 한국부동산정책학회, 2005. 6.
 이정민, 부동산정책변화에 따른 건설업의 생존 경영에 관한 연구, (사)한국부동산정책학회, 한국부동산정책학회, 2004
 조주현, 부동산시장분석론, 부연사, 2004
 주택 금융, 한국 주택은행 2000년 6월 통권 33 권 220호
 재정경제부, 주택 시장 안정 종합대책, “주택 시장 동향과 진단” 2003. 10. 29 보도자료
 진미운 외 1명, “주택보급률 지표의 한계점과 개선방안”, 대한건축학회 논문집 9권 2호, 2003. 3
 황현, 우리나라 주택정책의 문제점과 개선방안 연구, 한국부동산학회, 부동산학보 제23집 2005. 6.
 황이규, 부동산업자의 조세회피성향에 관한 연구, 한국부동산학회, 부동산학보 제23집 2005. 6
 민태욱, 부동산 정책 수단으로서의 조세, 부동산학연구 제10집 1호, 2004. 6
 안정근, 대량평가시스템에 의한 과세가치의 추계방법, 부동산학연구 제10집 2호, 2004. 12
 노영훈, 종합부동산세의 쟁점사항과 향후 정책 과제, 재정포럼, 2005. 2

노영훈, 주택 시장의 문제점과 조세정책 방향,
재정포럼, 2002. 8
재정경제부외, 부동산 제도 개혁 방안, 2005.8.31
임승순, 조세법, 박영사, 2001. 2

웹페이지

건설교통부 주택국 홈페이지 (www.moct.go.kr)
국민은행 홈페이지 (www.kookmin.co.kr)
대한건설협회 홈페이지 (www.cak.or.kr)
부동산뱅크 홈페이지 (www.neonet.co.kr)
한국은행 홈페이지 (www.bok.or.kr)
한국토지공사 홈페이지 (www.iklc.co.kr)
한국개발연구원 홈페이지 (www.kdi.re.kr)
Just - R 홈페이지 (www.justr.com)
대한주택공사홈페이지(<http://www.jugong.co.kr>)
부동산 114 홈페이지 (www.r114.co.kr)
통계청 홈페이지 (<http://www.nso.go.kr/>)