

종합부동산세 도입과 부동산 세제개편*

김경환**

요약문

이 글에서는 종합부동산세 도입과 보유과세 이원화를 골격으로 하는 정부의 보유과세 개편안을 부동산 경제학과 조세이론의 관점에서 평가하여 문제점을 지적하고 개선방안을 제시한다. 먼저 보유과세 강화가 주택가격 및 임대료, 주택스톡에 미치는 장기적 영향을 이론 모형을 통해 분석하여 정부가 기대하는 투기억제 및 가격안정효과가 실현되기 어려움을 보이고 이에 관한 미국의 사례를 소개한다. 다음으로 정부의 부동산 세제 개편안의 주요 내용을 정리하고 정부 안이 정책목표의 타당성이 취약하며 분권화에 역행한다는 점을 지적한다. 끝으로 종합부동산세 도입방침이 결정된 점을 감안하여 부작용을 최소화하기 위한 방안을 제시한다.

핵심주제어: 보유세, DiPasquale-Wheaton-Colwell model, 분권화, 세수 중립성

목 차

- I. 글 머리에
- II. 보유세 인상의 주택가격 안정 및 투기억제 효과:
이론적 분석과 미국의 사례
- III. 정부의 보유과세 개편안의 내용과 각계 반응
- IV. 정부 안의 문제점과 개선을 위한 제안
- V. 맺는말

* 2004년 10월 9일 한국재정 공공경제학회 추계 정기학술대회 제2기획주제 발표논문을 보완한 것이다. 강웅선 매일경제신문 수석논설위원님, 이진순 숭실대 교수님, 이종규 재정부 세제실장님, 김정호 자유기업원 원장님, 그리고 익명의 심사위원의 유익한 논평에 감사드린다.

** 서강대학교 경제학과 Kyungkim@ccs.sogang.ac.kr
논문투고일: 2004. 11. 2 심사완료일: 2004. 11. 19

I. 글 머리에

1980년대 말 부동산 가격 폭등을 계기로 토지공개념제도의 일환으로 종합토지세가 도입된 이후 부동산 보유과세의 강화는 부동산 투기를 억제하고 부의 공평한 분배를 실현한다는 명분으로 간헐적으로 추진되어 왔다. 노태우 정부는 1989년 당시 공시지가 대비 32.9%였던 종합토지세 과표현실화율을 1994년까지 60% 선으로 올린다는 계획을 1989년 3월에 발표하였으나 1989년 지가상승 이후 목표달성이 현실적으로 불가능하게 되어 1991년 2월에 백지화하였다.¹⁾ 뒤를 이은 문민정부는 땅을 많이 가진 사람들을 고통스럽게 만들겠다고 천명하고 토지과표 현실화율을 1993년의 21%에서 1995년에 31%로 급격히 인상하였으나 그 후 특별한 성과를 내지는 못하였다.

2002-03년 서울 강남 지역을 중심으로 한 아파트 가격의 급등기에 출범한 참여정부의 보유과세 강화 의지는 과거 정부에 비해 훨씬 분명하고 구체적이다. 보유과세 부담을 점진적, 지속적으로 제고한다는 정책의지는 “참여정부 국정비전과 국정과제” (2003.2.21)에서 처음 제시된 후 2003년에 발표된 일련의 주택가격 안정대책을 통해 가시화되어 왔다. 2003.5.23 주택가격 안정대책에서 보유과세를 국세와 지방세로 2원화하고 주택 과다보유자에 대한 과세를 강화한다는 방침이 발표되었으며, 2003.9.1 보유과세 개편방안의 골간은 과표현실화율을 제고하고 종합부동산세를 2006년에 신설한다는 내용이었다. 이후 2003.10.29 주택가격 안정 종합대책에서는 종합부동산세 도입을 2005년으로 앞당기고 이를 위해 2004년 정기국회에서 입법을 추진하기로 하였다.

2004년 11월에 정부가 확정된 보유세제 개편 기본방안의 주요 내용은 주택에 대해서는 토지와 건물을 통합하여 낮은 세율의 지방세를 과세하고 전국의 소유주택가액을 인별 합산하여 종합부동산세제를 과세하며, 주택 부속토지를 제외한 토지에 대해서는 1차로 낮은 세율의 지방세를 부과하고 2차로 인별 합산하

1) 1990년에 지가가 크게 상승하여 과표현실화율이 1989년에 비해 10% 포인트 이상 하락하여 정부의 당초 목표치였던 36.9%에 크게 미달함에 따라 현실적으로 1994년 목표달성이 불가능해 진 것이 그 이유였다. 서울경제신문 1991.2.18 참조.

여 높은 세율의 종합부동산세를 부과하는 것이다. 이와 함께 부동산중개업법 개정과 보유세 강화에 따른 거래세 부담을 완화하겠다는 방침도 들어 있다.

정부의 보유과세 개편안은 부동산관련 세제의 근본적인 변화를 의미하며 지방재정에도 중요한 영향을 미칠 것이다. 지방세인 재산세와 종합토지세를 국세와 지방세로 이원화하고 지방자치단체의 과표 결정권을 회수한 데 대해 주요 당사자인 지방자치단체들을 중심으로 분권화에 역행한다는 비판이 일고 있다. 더구나 보유과세 강화와 종합부동산세 도입의 목표도 부동산 투기억제, 부동산 과다보유 억제, 공평과세의 실현, 지역균형 발전 등 정부 문건마다 차이가 있고 세제 개편의 주요 당사자인 지방자치단체들의 의견이 제대로 수렴되지 않아 절차의 정당성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 또한 보유세, 거래세, 양도소득세 등 국세와 지방세를 망라한 보다 종합적인 부동산 세제 개편이 필요하다는 지적도 있다.

이 글은 종합부동산세 도입으로 대표되는 보유과세 개편 목적의 타당성, 목적 달성을 위한 정책수단으로서의 효과성, 예상되는 부작용 등을 검토하여 문제점을 최소화하는 방안을 모색하는데 목적이 있다. 먼저 II장에서는 보유과세 인상이 주택가격 및 투기에 미치는 영향에 대한 이론과 미국 사례를 소개한다. 이어 III장에서 보유세제 개편안의 주요 내용과 각계 반응을 정리한 다음 IV장에서는 개편안의 문제점을 지적하고 개선방안을 제안한다. V장은 결론이다.

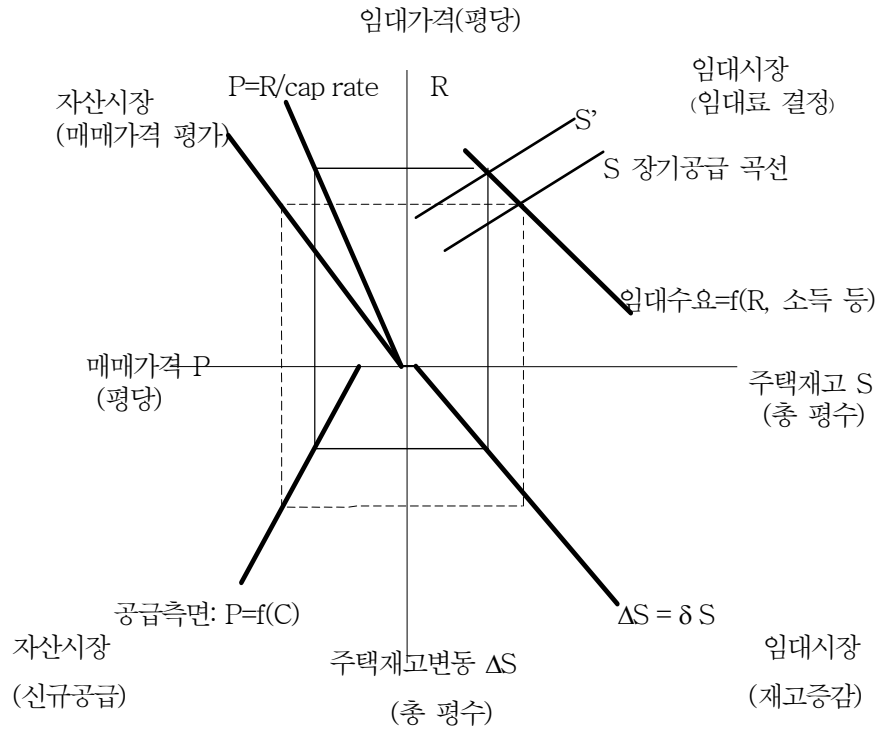
II. 보유세 인상의 주택가격 안정 및 투기억제 효과: 이론적 분석과 미국의 사례

1. 이론적 분석

정부가 보유과세 강화를 주택가격 안정대책과 별개로 구상해 왔다는 주장도 있으나 적어도 주택에 대한 보유과세 부담을 높이면 주택에 대한 ‘투기적 가수요’, 특히 1가구 다주택 보유가 줄어 가격이 안정될 것이라는 기대를 담고 있다는 데에는 이의가 없을 것이다. 따라서 이러한 전제가 타당한지를 검증해 볼 필요가 있다.

주택 가격은 주택 시장 내부 여건과 외부 여건에 의해 결정된다. 전자는 특정 지역 주택 시장의 수요·공급 요인과 세제, 규제 등이며 후자에는 소득, 이자율, 주택대출 등 거시경제 변수들이 포함된다. 주택 시장은 임대 시장과 매매 시장으로 구성되며 한 시장에 영향을 미치는 변화는 다른 시장에도 파급된다. 보유과세가 주택 시장에 미치는 영향은 DiPasquale-Wheaton의 네 사분면 그래프를 이용하여 설명할 수 있다(Colwell 2002).

<그림 1>의 제 I사분면은 주택 임대 시장의 수급 균형을 나타낸다. 주택 연면적에 대한 임대 수요는 소득(y)과 임대료(R)의 함수이며 임대공간의 공급은 단기적으로는 주어진 주택 재고에서 나오는 주택 서비스의 양과 같다. 그러나 장기적으로는 공급곡선이 플러스 기울기를 갖는다. 균형 임대가격은 수요와 공급이 일치하는 수준에서 결정된다. 제II사분면은 임대 가격으로부터 매매 가격(P)이 결정되는 과정, 즉 자산 가치 평가 과정을 보여준다. 여기서 임대료/매매 가격의 비율을 capitalization rate(cap rate)이라고 하는데 이것은 투자자들이 주택을 보유하기 위해서 요구하는 수익률을 말한다. cap rate는 실질 금리, 임대료의 예상 상승률, 위험 수당, 그리고 세제 등에 의해 결정된다. 제III사분면은 매매 가격과 주택 신규 공급량의 관계를 나타낸다. $f(C)$ 는 신규 주택 C 평을 건설할 때의 생산비용(replacement cost)을 의미하며 신규 주택 공급량은 주택 매매 가격과 생산비용이 같은 점, 즉 $P=f(C)$ 되는 점에서 결정된다. 다시 말하면 신규 공급량 C 는 매매 가격 P 의 증가함수이다. 마지막으로 제IV사분면은 신규 공급량과 기존 주택 재고 증감을 연결시켜준다. 기존 주택 재고의 변동은 신규 공급에서 기존 주택의 감가상각분을 뺀 것과 같다. 장기 균형에서는 주택 재고의 변동이 없어야 하므로 신규 공급과 감가상각이 같아야 한다. 장기 공급 곡선은 이러한 조건을 충족하는 임대료와 주택 스톡의 관계를 나타낸다. 수요 곡선과 장기 균형 곡선이 만나는 점은 네 사분면의 균형을 동시에 만족시키는 장기 균형점이 된다.



<그림 1> 주택 임대시장과 매매시장의 균형

이 모형을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$D(y, R)=S \quad \text{임대 수요=임대 공급} \quad (1)$$

$$R="cap"P \quad \text{"cap" rate = 임대 가격/매매 가격} \quad (2)$$

$$C=c_0+c_1P \quad \text{신규 공급: 매매 가격의 증가함수} \quad (3)$$

$$\Delta S = \delta S \quad \text{재고 변동=감가상각} \quad (\delta : \text{감가상각률}) \quad (4)$$

장기균형함수는 감가상각으로 인한 재고 변동이 신규 공급량과 같다는 조건, 즉 $\Delta S=C$ 에 두 번째, 세 번째 식을 대입하여 S에 대해 풀어서 구할 수 있다. 즉

$$LRS = \frac{c_0}{\sqrt{\delta}} + \frac{c_1}{\delta \text{"cap"}} R \quad (5)$$

로 표시된다.

이제 주택보유과세가 인상될 경우 주택 매매가격과 임대료 및 주택재고에 미치는 영향을 살펴보자. 보유과세 부담은 이 모형에서 "cap"rate을 결정하는 변수 중의 하나이다. 보유과세가 증가하면 "cap"rate이 상승하여 II사분면의 직선이 시계 방향으로 회전한다. 이는 재산세 부담이 높아지면 각 임대료에 대해 매매가격이 더 낮아져야 함을 의미한다. 이와 동시에 I사분면에 표시한 장기 공급곡선이 위로 이동한다. 이는 각 임대료 수준에서 장기적인 주택스톡이 줄어든다는 뜻이다. 따라서 <그림 1>에 표시된 것처럼 임대료가 상승하며 주택 재고가 감소한다. 이 조건들이 충족되기 위해서 매매 가격은 하락한다. (이상의 분석에서는 소득이 변하지 않는다고 가정하였다. 소득이 증가하면 주택재고에 대한 수요함수가 위로 이동하여 임대료 상승폭은 더 커질 것이다.)

따라서 보유과세를 인상하면 정부가 의도하는 것처럼 주택 매매가격의 안정에 기여할 수 있겠지만 임대료가 상승하고 전체 주택재고가 줄어들어 전반적인 주거수준은 하락하게 된다. 소득이 늘어 주택수요가 증가할 때 정부가 주택가격을 안정시키는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 공급확대이고 또 하나는 수요억제이다. 그러나 이 두 가지 방식이 주거면적에 미치는 영향은 정반대이다. 공급확대는 주택스톡의 증가를 가져와 평균 주거면적의 증가를 가져오는 반면 세제 등을 통한 수요억제는 주택스톡 및 평균 주거면적의 감소를 초래한다. 그런데 우리나라의 1인당 주거면적은 2000년 현재 6.1평으로 일본의 9.9평(1998년), 영국의 13.3평(2001년), 프랑스의 12.0평(1990년), 독일의 14.4평(1989년), 미국의 17.6평(2000년) 등 선진국에 비해 훨씬 낮다(건설교통부 2004a, p.2, 2004b, p.389)²⁾. 이러한 상황과 이론적 분석 결과는 우리나라 주택정책의 궁극적인 목표가 전반적인 주거수준의 향상과 시장소외 계층의 주거복지보장에 있다면 보유과세 인상이 바람직한 대안이 아님을 시사한다.

2) 1인당 주거면적의 국제비교에서 국가간 인구밀도, 소득 등을 고려해야 한다는 지적이 있다. 그러나 우리나라 국토 전체에서 대지의 비중은 2003년 현재 25%에 불과하다. (건설교통부 2004c)

그럼에도 불구하고 많은 일반인들과 일부 전문가들이 보유과세가 강화가 주거수준에 미칠 부정적인 영향을 제대로 고려하지 않는 것은 이 정책이 신규주택 공급의 감소를 가져온다는 사실을 간과하기 때문으로 보인다. 주택스톡은 고정되어 있고 보유과세 강화는 이 주어진 스톡을 1가구 다주택보유자들에게서 주택을 소유하지 않은 사람들에게 재분배하는 결과를 가져온다는 논리이다.

문제를 단순화시키기 위해 어느 도시에 100가구가 살고 있으며 주택이 100채 있다고 하자. 그런데 50가구가 2채씩을 보유하고 있으며 나머지 50가구는 세입자라고 하자. 즉 주택보급률은 100%, 자가보유율은 50%라는 가정으로서 우리나라 상황과 거의 비슷하다. 이 경우 1가구 2주택보유에 대해 무거운 보유세를 부과하면 어떻게 될까? 세금부담이 과중하여 이들이 세놓고 있는 주택을 처분한다면 단기적으로 매매가격이 하락하여 적어도 일부 세입자들이 집을 살 수 있게 될 것이다. 따라서 1가구 다주택에 대한 보유과세 강화는 주택가격 하락과 자가보유율 제고에 기여할 수 있다. 문제는 주택공급이 장기적으로 탄력적이기 때문에 이러한 제로섬 가정이 성립하지 않는다는 데 있다. 즉 단기적으로 매매가격이 하락하면 신규주택사업의 채산성이 떨어져 신규 공급이 감소하고 이에 따라 주택스톡의 증가폭이 둔화되어 임대료가 상승할 것이다. 1가구 다주택 보유가구들이 처분한 주택을 싼 값에 산 세입자들은 이 정책의 분명한 수혜자이지만 그 이후 결혼하여 가정을 형성하는 젊은 가구 등 임대수요자들은 임대주택 부족과 임대료 상승을 경험하게 될 것이다.

뿐만 아니라 주택보유과세 인상에 따른 주택가격 하락현상은 한번에 그친다. 즉 주택보유과세가 인상되면 그 시점에서 주택보유자들의 세금 부담은 늘지만 장래 세금부담의 현재가치 만큼 매매가격이 하락한다³⁾. 이를 負의 자본환원(Negative capitalization)이라고 한다⁴⁾. 결국 보유세 인상 이후 주택을 구입하

3) 재산보유 과세의 현재가치만큼 주택가격이 하락하는 것은 임대료가 일정하다고 가정하기 때문이다. 그런데 앞에서 설명한 것처럼 장기적으로 부동산의 공급은 탄력적이므로 재산 보유과세가 강화되면 장기적으로 임대료가 상승한다. 만일 경제주체들이 이러한 사실을 완벽하게 예측한다면 보유과세 강화에 따른 부동산가격 하락폭은 보유과세 증가분의 현재가치보다 작을 것이다. 그러나 현실적으로 경제주체들이 보유과세가 임대료에 미치는 장기적인 효과를 완벽하게 예측할 것으로 믿기는 어렵다.

4) 재산세 부담의 자본환원 효과에 관한 가장 최근의 실증분석 결과는 Palmon and Smith (1998) 참조. 이들에 따르면 주택시장 참여자들이 재산세 부담을 감안하여 가격을 산정하므로 예상되지 못한 재산세 인상만이 신규 매입자에게 전가될 수 있다.

는 사람들은 장래 세금부담이 반영된 낮은 가격에 집을 사서 거주하는 동안 매년 보유과세를 더 내면 되므로 주택보유 수익률은 불변이다. 즉 주택매입가격과 세금부담의 합은 변하지 않는 것이다.

2. 미국의 사례

우리나라 보유과세를 강화해야한다는 논리 중의 하나는 실효세율이 미국에 비해 월등히 낮다는 것이다. 일반 시민, 시민단체, 언론, 일부 전문가, 심지어는 정부 당국자들도 실효세율을 미국 수준으로 높여야 한다고 주장한다. 미국의 재산세 실효세율은 도시마다 차이가 크지만 평균적으로 1%를 넘는 것이 사실이다. 미국 50개 주의 가장 큰 도시의 재산세 명목세율, 과표현실화율, 실효세율은 <표 1>에 정리되어 있다. 이들 도시 실효세율의 단순평균은 1.69%, 중간값은 1.50 %에 달한다.

그러나 미국 재산세의 본질에 대해서는 제대로 이해되지 않고 있다⁵⁾. 미국의 재산세는 지방정부가 제공하는 교육, 경찰 및 기타 공공서비스에 대한 수익자 부담금에 해당하며 재산세 수입은 기초자치단체 세입의 70% 정도를 차지한다. 재산세의 수입이 공공재의 지출에 사용되므로 재산세가 높으면 대개 공공서비스의 양과 질도 우수하다. 재산세 대비 공공재 공급수준의 지역간 격차는 주택 가격에 반영된다.

한편 재산세 부담수준은 재정수요와 여타 재원을 감안하여 지방정부들이 자체적으로 결정한다. 또한 세액은 토지와 건물을 통합한 주택가격 과표에 명목 단일세율을 곱하여 산출되며 명목세율과 과표현실화율을 각 도시 지방자치단체가 자율적으로 결정하므로 실효세율도 자치단체별로 격차가 크다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 미국 50개 주의 주요 도시 중 실효세율이 가장 높은 곳은 4.55%이고 가장 낮은 곳은 0.37%에 불과하다. 과표현실화율 역시 4.0%에서 100%에 이르는 큰 편차를 보이고 있다.

5) 미국 재산세 제도에 대한 간략한 설명은 Fisher(1996), chapter 13 참조.

<표 1> 미국 주요도시 재산세율과 주택가격

도시	실효 세율	과표 현실화 율	명목 세율	주택가격 지수 ('00. Q2)	주택가격 지수 ('04.Q2)	주택가격 변동률	중위주택 가격 ('04.Q2)(\$000)
Bridgeport, CT	4.55	70.0	6.50	132.17	193.63	46.50	
Providence, RI	4.00	90.0	4.44	123.4	208.13	69.16	262.0
Newark, NJ	3.59	100.0	3.59	127.14	187.82	47.73	370.6
Manchester, NH	3.12	11.8	26.40	140.82	218.96	55.49	
Milwaukee, WI	3.07	100.0	3.07	125.92	159.43	26.61	197.3
Philadelphia, PA	2.65	93.4	2.84	115.46	166.84	44.50	189.3
Huston, TX	2.64	32.0	8.26	129.1	154.89	20.06	139.2
Baltimore, MD	2.40	100.0	2.40	116.86	173.9	48.81	251.7
Portland, ME	2.33	100.0	2.33	131.73	196.93	49.50	231.2
Burlington, VT	2.06	4.2	49.14	121.99	165.94	36.03	
Atlanta, GA	1.91	95.0	2.01	134.76	163.73	21.50	156.8
Detroit, MI	1.86	22.2	8.35	148.7	176.75	18.86	
New Orleans, LA	1.72	40.0	4.30	128.98	163.5	26.76	137.5
Columbus, OH	1.65	95.6	1.73	125.18	147.79	18.06	150.4
Portland, OR	1.47	85.0	1.73	133.17	163.47	22.75	206.7
Boston MA	1.44	99.0	1.46	153.26	226.95	48.08	366.5
Seattle, WA	1.11	100.0	1.11	141.62	176.62	24.71	293.2
Los Angeles, CA	1.07	100.0	1.07	127.65	215.21	68.59	438.4
Las Vegas, NV	1.07	91.7	1.17	115.19	174.69	51.65	269.9
Washington, DC	1.06	35.0	3.03	118.77	186.82	57.30	352.4
Chicago, IL	0.91	60.0	1.52	124.96	163.31	30.69	263.3
New York City, NY	0.77	6.9	11.18	135.29	206.5	52.64	392.2
Denver, CO	0.70	9.5	7.33	153.21	189.6	23.75	241.8
Honolulu, HI	0.37	100.0	0.37	86.8	126.32	45.53	451.0

자료: *Statistical Abstracts of the United States, 2003*

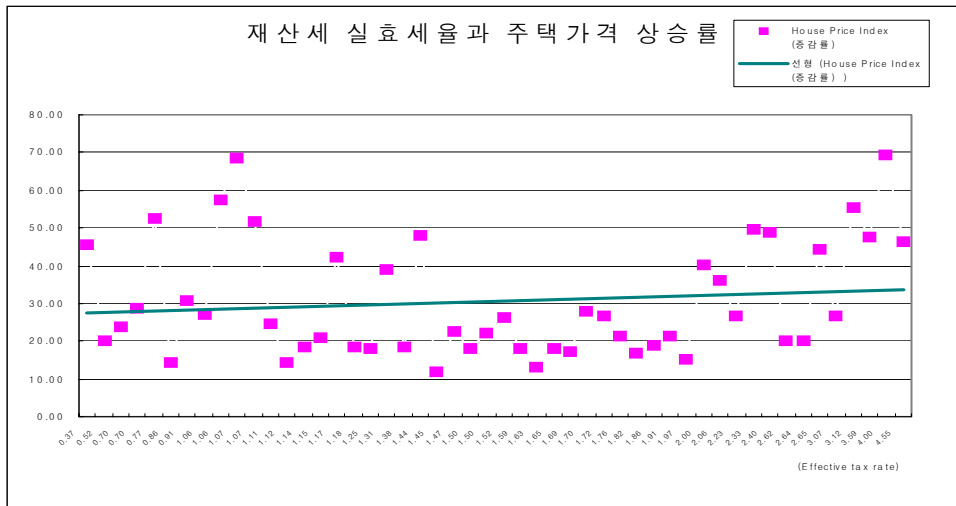
또한 재산세 변동의 경우 주민들에 대한 정치적 책무성(political accountability)이 증시된다. 재산가격 변동에 따라 과표가 변할 경우 지방정부는 원칙적으로 전년도와 같은 금액을 징수하도록 세율을 조정하며 전년도에 비해 재산세 부담을 증가시키고자 할 경우에는 신문을 통한 공고, 공청회, 지방의회의 표결 등의 절차를 거치도록 되어 있다 (Fisher 1998, pp. 330-331).

끝으로 미국의 재산세는 투기억제와 전혀 관계가 없다⁶⁾. 주택가격이 오를 때 중앙정부나 주 정부가 주택가격 안정을 위해 지자체에게 재산세 인상을 강요하는 것은 상상하기 어렵다. 뿐만 아니라 재산세 실효세율이 높은 도시의 주택가격 상승폭이 낮다는 증거도 없다. <표 1>에는 이들 도시의 2000년 2/4분기와 2004년 2/4분기 주택가격 중간값과 주택가격 지수 상승률이 함께 표시되어 있다⁷⁾. 실효세율과 주택가격 지수 상승률의 관계는 <그림 2>에 표시되어 있다. 이 그림을 보면 두 변수 사이에는 플러스의 상관관계가 있음을 알 수 있다. 물론 다른 변수들을 통제하지 않았으므로 정확한 분석은 아니지만 재산세 실효세율이 낮은 도시의 주택가격 상승률이 낮지 않다고 주장해도 크게 무리가 없을 것이다. 두 변수 사이의 단순 상관계수는 0.25에 달한다.

6) 미국의 주택구입자들은 대부분 실수요자라고 믿는 사람들이 많이 있는 듯하다. 그러나 어느 나라든 가계의 전체 재산 중에서 주택이 차지하는 비중이 매우 높기 때문에 투자 수익성에 대한 고려는 당연한 것으로 인정된다. 미국의 경우 San Francisco, Boston, Anaheim, Milwaukee 등 4개 도시에서 1986년과 2002년에 주택을 실제로 구입한 가구들에 대한 설문조사 결과를 분석한 Case and Shiller (1988, 2003)에 따르면 주택구입 목적 중에서 투자가 '중요 요인'이라는 응답자가 34~47%, '부분적인 고려사항'이라는 응답자가 34~56%인 반면 '전혀 아님'이라는 답은 7~10%에 불과하였다. 즉 재산세 실효세율이 높다고 해도 공급 제약 등 주택가격 상승 요인이 있는 도시에서는 투기가 존재한다는 것이다. 규제에 의한 공급 제약이 주택가격에 미치는 영향에 대해서는 Malpezzi (1996) 참조. 토지이용 규제에 의한 비탄력적 공급과 투기의 상호작용이 주택가격 변동에 미치는 효과에 대해서는 Malpezzi and Wachter (2002) 참조.

7) 주택가격 중간값은 미국 부동산 연합회 (National Association of Realtors) 자료이고 주택가격지수는 Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO) 자료이다. 재산세율 자료의 출처는 <표 1>과 같다.

<그림 2> 미국 주요도시 재산세 실효세율과 주택가격 상승률



이처럼 외국 제도에 대한 철저한 이해와 분석 없이 부분적인 사실만을 인용하여 제도개편의 근거로 삼는 것은 바람직하지 않다. 미국의 재산세 실효세율이 높은 것은 사실이지만 성격이 우리와 전혀 다르다. 그러나 미국에서조차 재산세 실효세율이 높은 도시에서 주택가격이 안정되어 있거나 투기가 억제되는 것도 아니라는 점을 지적할 필요가 있다.

III. 정부의 보유과세 개편안의 내용과 각계 반응

1. 정부의 보유과세 개편 방안

정부의 보유과세 개편 작업은 2003년부터 시행되어 왔다. 2003.9.1 부동산 보유세 개편방안에 따라 2004년부터 공동주택 과표 결정에 적용되는 가감산 비율 결정 방식을 종전의 전용면적기준에서 국세청 기준시가 기준으로 개편하였다. 이와 함께 m^2 당 기준가액도 17만원에서 18만원으로 5.9% 인상하고 2004년에는

국세청 기준시가 (46만원)로 대폭 인상한다는 계획을 발표하였다. 이후 2003.10.29 주택시장안정 종합대책에서는 종합부동산세 도입을 2006년에서 2005년으로 앞당기고 종합토지세 과표 현실화율을 50%로 법정화하기로 하였으며 이에 따라 2003년 12월에 지방세법을 개정하여 종전에 지방자치단체장이 결정 고시하던 과세표준액 적용비율을 시행령에 규정하여 2006년부터 시행하도록 하였다. 2004년 9월 15일에는 보유과세의 세율체계 조정과 국세인 종합부동산세 도입을 통한 보유과세의 이원화 등 보유과세 개편의 기본방향이 확정되었고 2004년 11월 11일에는 그 세부 내용이 발표되었다. 다음 내용은 두 발표문건을 중심으로 개편안을 정리한 것이다.

(1) 개편방향

가. 목적과 기대효과

실제 재산가액에 따라 보유세를 과세하여 보유세부담의 불형평문제를 근본적으로 해소하고 국민들이 예측가능한 보유세제를 만드는 데 기본목적이 있으며 이를 통해 보유과세의 정상화의 기틀이 마련되고 지방재정의 균형발전에 기여할 것으로 기대된다.

나. 과세 체계

주택은 토지·건물을 통합평가·통합과세하고 주택외의 토지·건물은 통합평가기법 개발후 통합과세를 추진한다. 이와 함께 토지과표·건물과표를 실거래가액에 근접하게 현실화하고 이를 위해 공동주택에는 국세청기준시가를 적용하고 단독주택에 대해서는 2005년에 발표될 '공시주택가격'을 적용한다.

다. 종합부동산세의 도입

주택·토지 과다보유자에 대해서는 보유세를 이원화하여 1차적으로 시·군·구에서 낮은 세율로 과세하고 2차적으로 국가가 높은 세율로 종합부동산세(국세)를 과세한다. 시·군·구에서 납부한 (1차) 세액은 종합부동산세에서 전액공제하고 종합부동산세액은 전액을 시·군·구에 배분하되 재정이 취

약한 자치단체에 더 많이 양여한다.

(2) 부문별 개편안

가. 주택

현 행	개 편 안
<input type="checkbox"/> 과세방법: 토지와 건물을 구분하여 과세 <ul style="list-style-type: none"> ○ 주거용건물: 물건별로 재산제 과세(인별합산 안함) ○ 주택용토지: 나대지와 함께 인별로 합산하여 종합토지제 과세 <input type="checkbox"/> 과세표준: 토지와 건물을 구분평가 <ul style="list-style-type: none"> ○ 토지: 공시지가를 기준으로 평가 ○ 건물: 지방세 시가표준액 <input type="checkbox"/> 세율체계: 과표현실화율이 낮은 대신 세율은 급진적으로 높아짐 <ul style="list-style-type: none"> ○ 토지(종합토지세): 0.2%~5% ○ 건물(재산세): 0.3~7% 	<input type="checkbox"/> 과세방법: 토지와 건물을 통합과세 (1차) 시·군·구에서는 관내 주택에 대해 낮은 세율(0.15~0.5%, 3단계)로 재산제 과세 (2차) 국가에서는 인별로 전국의 소유주택 가액을 합산하여 기준지가 9억원 이상인 자는 높은 세율(1.0~3.0%, 3단계)로 종합부동산세 과세 <ul style="list-style-type: none"> - 1차 세액은 전액공제 - 2차 세액은 전액 시·군·구 양여 <input type="checkbox"/> 과세표준: 토지와 건물을 통합하여 평가 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공동주택: 국세청기준시가를 기준으로 평가 ○ 단독주택: 건교부가 '공시주택가격' 산정 <input type="checkbox"/> 과표가 대폭 현실화되므로 세부담이 급증하지 않도록 세율체계 조정 <ul style="list-style-type: none"> ○ 세율: 최저·최고 세율 인하조정 ○ 세율구간: 현재보다 넓게 책정 <input type="checkbox"/> 통합과세로 인하여 현재보다 세부담이 크게 증가하는 경우에는 제도적으로 세부담을 완화하는 장치를 둠 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재산세 증가율 상한: 직전 연도납부세액의 150%

나. 주택 이외의 건물

과세방법 : 현행과 같이 물건별로 단일세율로 지방세만 과세함

현행	개편안
<input type="checkbox"/> 과세표준 : 지자체에서 결정 <input type="checkbox"/> 세율 : 0.3% 단일세율	<input type="checkbox"/> 과세표준 : 법령에 직접규정 <input type="checkbox"/> 세율 : 0.25% 단일세율

다. 주택 부속토지 이외의 토지

과세방법 : 현행과 같이 인별로 합산과세함

현행	개편안
<input type="checkbox"/> 나대지, 주거용건물 부속토지: 종합토지세 ○ 인별로 합산, 0.2%~5% 세율 적용	<input type="checkbox"/> 주거용건물 부속토지 : 주거용토지와 함께 주택 통합과세 <input type="checkbox"/> 나대지 (1차) 시·군·구: 관내지역 토지에 대해 낮은 세율(0.2~0.5%, 3단계)로 과세 (2차) 국 가 : 인별로 전국 소유토지를 합산, 높은 세율(1.0~4.0%, 4단계)로 종합부동산세 과세 - 1차 세액은 전액공제 - 2차 세액 전액 시·군·구 양여
<input type="checkbox"/> 빌딩, 상가, 사무실 등 부속토지: 종합토지세 ○ 인별로 합산, 0.3%~2% 세율 적용	<input type="checkbox"/> 빌딩, 상가, 사무실 등 부속토지 (1차) 시·군·구 : 관내지역 토지에 대해 낮은 세율(0.2~0.4%, 3단계)로 과세 (2차) 국 가 : 소유토지가액 40억원 초과분은 높은 세율(0.6~1.6%, 3단계)로 종합부동산세 과세
<input type="checkbox"/> 과세표준 : 공시지가를 기준으로 시·군·구에서 결정	<input type="checkbox"/> 과세표준 : 법령에 직접규정

2. 정부안에 대한 각계 반응

세제개편의 내용과 추진은 이해집단들의 역학관계에 영향을 받는다. 먼저 보유과세 개편으로 직접적 영향을 받는 지방자치단체들은 정부안에 대해 강력하게 반발하고 있다. 전국 시장 군수구청장 협의회는 종합부동산세 도입에 대한 공식 반대입장을 발표한 바 있다. 협의회는 이러한 세제 개편이 지방분권과 지방자치 원리에 위배되는 대표적인 사례라고 비난하였다. 한편 광역자치단체인 시·도지사 협의회는 종합부동산세를 국세가 아닌 광역세로 도입할 것을 주장하고 있다. 광역단체 내 시군구 간 과세불형평 및 재정불균형 문제를 시정할 수 있고 국지적 부동산 투기를 어느 정도 억제할 수 있다는 근거에서이다.

경실련, 참여연대 등 시민단체들은 원칙적으로 보유과세 강화에 찬성하고 있다. 그러나 구체적인 방안에 대해서는 참여연대가 주택에 대해서 토지와 건물의 통합과세, 1가구 다주택 보유에 대한 중과세를 주장하는 반면 경실련은 건물분 재산세와 여타 조세의 대폭 감축과 함께 토지세 중심으로 보유과세를 개편하자는 입장이다⁸⁾. 이들은 공통적으로 서울 자치구들의 재산세 감면 조례 채택을 비판하고 있다. 한편 언론의 논평은 매체에 따라 차이가 있으나, 대체로 여러 가지 예상되는 문제점을 충분히 검토하고 여론을 수렴하여 신중하게 시행하라는 논조를 보이고 있다. 민간부문에서는 경제 상황에 비추어 시행을 연기하자는 주장도 나왔다 (박재룡 외 2004).

일반 국민들의 여론은 재산보유 과세 강화가 투기수요 억제와 부의 재분배, 주택가격 안정에 기여한다는 의견이 우세하고 특히 재산세 부담을 재산가액에 비례하도록 개편한다는 단순화된 논리에 공감하는 것으로 보인다. 이는 일반인들이 재산세를 지방 공공서비스에 대한 대가라기보다는 ‘재산이 많은 사람이 많이 내야하는 세금’으로 인식하고 있음을 시사한다.

2003년 12월에 행정자치부가 실시한 설문조사 결과 응답자의 89%가 과표를 시가기준으로 개편하는데 찬성하였으며 63%는 보유세 강화가 투기억제에

8) 경실련의 입장 및 정부안에 대한 정당 및 시민단체 견해는 전강수 (2004) 참조.

효과가 있을 것이라고 답하였다. 반면에 보유세 실질부담의 인상폭이 적절하냐는 질문에 대해서는 찬성비율이 전국적으로 58%, 서울에서는 53%로 과반수를 크게 넘지 않았다. 2004년 9월에 참여연대가 실시한 ‘공평과세를 위한 재산세 비교 캠페인’의 설문조사에서도 응답자의 71%가 찬성한 것으로 나타났다.

이러한 시각은 언론 보도를 통해서도 확인할 수 있다. <표 2>는 2000년부터 2003년까지 우리나라 전국 일간지에 보도된 “집 값”, “강남 집 값”, “부동산 투기”, “부동산 거품”, “보유(과)세” 등의 단어가 포함된 기사의 게재 건수를 정리한 것이다. 이 표를 보면 주택 가격 상승이 가속화됨에 따라 이들 관련 기사들의 게재 건수가 급속히 증가하였으며 그 중에서도 강남 집값과 투기, 그리고 보유과세에 대한 기사가 더 급격히 늘었음을 알 수 있다. 특히 보유과세 관련 기사의 수는 이 기간 동안 40배 증가하였다. 이처럼 주택가격 안정을 위해서는 강남 집값을 잡아야 하고 투기수요를 억제해야 한다는 여론을 바탕으로 정부가 투기억제를 위한 보유세제 강화를 추진하고 있다는 해석이 가능할 것이다.

<표 2> 주택가격 상승 관련 신문기사 검색 결과

검색 단어	2000	2001	2002	2003	2003/2000
집 값	571	716	2,830	3,443	6.0
강남 집 값	98	174	1,014	1,671	17.1
부동산 투기	112	122	717	803	7.2
부동산 거품	78	159	790	796	10.2
보유세 및 보유과세	29	56	325	1,191	41.1
서울 아파트 가격 상승률(%)	4.3	19.3	30.8	11.1	

자료: www.kinds.or.kr 종합 일간지 기사 검색

Ⅲ. 정부 안의 문제점과 개선을 위한 제안

1. 정부 안의 문제점

새로운 정책을 판단하기 위해서는 다음 몇 가지 기본적인 질문에 대한 답을 구할 필요가 있다. 정책 목표 또는 정책 도입의 근거가 되는 현실인식이 타당한가? 제안된 정책이 주어진 목표를 실현하는 가장 효과적인 대안인가, 정책으로 인한 부작용은 무엇인가, 정책의 수혜자와 피해자는 누구인가 등이 다⁹⁾. 이러한 관점에서 정부의 개편안은 여러 가지 문제를 안고 있다.

(1) 정책목표의 타당성

지방세인 재산세와 종합토지세 부담을 높이고 보유세제를 이원화하여 별도의 국세인 종합부동산세를 도입하려는 세제개편의 목적은 정부 문건에 따라 차이가 있다. 2003.9.1 행자부 부동산 보유세 개편방안에서는 서울 강남과 강북간, 서울과 지방간 재산세 부담의 불형평 문제를 시정하여 보유과세를 정상화한다는 목적을 제시하였다. 2003.10.29 주택시장안정 종합대책에서는 부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세 강화, “부동산 과다보유에 대한 실효세율을 최대한 제고하여 부동산 보유가 부담이 되도록”하기 위해 종합부동산세 시행시기를 앞당긴다고 발표하였다. 2004.9.15 국민경제자문회의 제2차 부동산 정책회의에서는 세부담의 불형평문제를 획기적으로 개선하기 위해 주택에 대해 보유세를 통합과세하고 투기목적의 부동산 과다보유를 억제하기 위한 보유세 기능을 강화한다고 발표하였다. 특히 “대통령께서 투기목적의 부동산 소유 유인이 제거 되도록 보유세 실효세율을 중장기 목표를 세워 단계적으로 높여나갈 것을 지시한 것”으로 알려졌다(재경부, 국민경제자문회의 브리핑 자료, 2004.9.16).

이밖에 조세연구원이 주최한 세 차례의 공청회에 토론자로 참가한 정책 당국

9) 법률적 문제점에 관해서는 박정우 (2004) 참조.

자들의 발언내용을 보면 “부동산 보유세를 투기억제 수단으로 활용하기보다는 지방자치단체의 재정수요를 충족시키는 기능을 살리고...”. “우리나라의 보유세가 지나치게 낮기 때문에 이를 정상화해야 한다.” (이상 2003.9.19 공청회 토론 내용, 한국조세연구원 2003), “정부가 전국적 보유 부동산을 합산하여 부동산 금액이나 규모에 맞는 세부담의 (전국적) 형평을 도모하고 부동산 투기를 억제하며 지자체간 세원의 균형을 도모하기 위한 것이 종합부동산세를 도입하게 된 취지라고 할 수 있다.”, “우리나라는 부동산투기 문제가 여러 차례 발생, 그 때마다 정부가 부동산대책을 내놓으면서 세제 개선대책이 나왔다.....종합부동산세를 국세로 하고 지방자치단체는 외국에서처럼 단일세율을 채택, 예산수요 등을 감안하여 자율적으로 세율을 결정하는 데에서 문제의 해법을 찾아야 한다.” (이상 2004.6.3 공청회 토론 내용, 한국조세연구원 2004.6), “정부가 종합부동산세를 도입하는 것은 투기억제 목적만을 가지고 도입하는 것이 아니고, 기본적으로 보유과세 정상화와 현행 지방세제의 틀 안에서 해결할 수 없는 지역 간의 세부담 불균형 문제를 해결하기 위한 것이다.” (이상 2004.7.22 공청회 토론 내용, 한국조세연구원 2004.8)

이상의 발표나 발언들을 보면 목표도 다양하고 상충되는 내용도 있다. 부동산 투기억제 기능에 대한 언급이 그 예이다. 반면에 보유과세 개편 목적 중에 주택가격 안정은 명시적으로 들어 있지 않다. 그러나 세제 개편의 주요 내용이 주택가격 안정대책 패키지 안에 들어 있다는 점, 그리고 우리나라 국민이나 전문가의 상당수가 주택가격 상승의 주요 원인을 투기로 인식하고 있다는 점을 감안하면 주택가격 안정이 하나의 목표라는데 큰 이의가 없을 것으로 보인다. 위에서 제시된 정책 목표들 중에서 투기수요 억제와 주택가격 안정 효과에 대해서는 II장에서 상세하게 설명하였으므로 여기서는 나머지 목표들에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 전국적 조세 형평성의 문제이다. 즉 재산가치가 같으면 보유과세 부담이 전국 모든 지역에서 같아야 한다는 주장이다. 이러한 논리를 근거로 과거 재산세가 시가가 아닌 건물 신축가격에 면적 기준 가감산율을 적용하여 산출되어 시가 대비 재산세율이 왜곡되어 있었으므로 2004년부터 이를 시정하기 위해 아파트에 대해 국세청 기준시가를 토대로 가감산율을 새로 정하였다. 이 논리는 일견 타당하지만 엄격히 말해 처음부터 같은 크기의 건물 자체의 가격은

위치에 따라 차이가 날 수 없으며 시가의 차이는 결국 토지 가격의 차이를 반영한다는 사실을 간과한 것이다. 따라서 토지와 건물 가격을 합한 국세청 기준 시가를 건물분 재산세 가감산율의 기준으로 삼는 것은 적절하지 않다. 이 문제를 해결하는 방법은 주택에 대한 보유과세를 건물분과 토지분으로 구분하지 않고 주택 전체의 가격을 과표로 통합하는 것이다. 따라서 정부가 2005년부터 주택에 대해 통합과세하기로 결정한 것은 바람직한 방향이다.

보다 근본적으로 실효세율의 지역간 격차를 어떻게 볼 것인가는 재산세의 성격을 어떻게 규정하는가에 달려 있다. 재산세를 순수한 지방세로 본다면 그 과세단위인 시군구 내에서의 격차는 문제가 될 수 있지만 다른 시군구와의 격차는 문제가 될 수 없고, 전국적 조세형평성의 문제는 없어진다. II장에서 소개한 미국의 경우 도시간 실효세율의 격차가 매우 큰데 이는 각 지방자치단체가 명목세율과 과표현실화율을 적절히 조정하여 실효세율을 결정하기 때문에 발생하는 자연스런 현상이다.

조세형평성과 관련한 또 하나의 쟁점은 재산보유과세 부담 능력을 감안할 것인지의 여부이다. 일반적으로 조세의 귀착에서 누진성 또는 역진성을 판단하는 기준은 소득 대비 세금 부담액이다. 소득이 납세자의 부담능력을 나타내기 때문이다. 재산세의 귀착에 관한 대표적인 연구 중의 하나인 Pechman (1985)도 소득 대비 재산세의 부담률을 근거로 재산세의 누진성을 판단하고 있다. 현실적으로 은퇴한 노년층 중에 고가 주택을 보유한 사람들은 소득이 재산가치에 비해 매우 낮아 담세능력이 제한되어 있다. 미국에서는 이러한 문제를 완화하기 위해 많은 주들이 노년층에 대한 재산세 감면 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 감면 프로그램은 재산세 납부액이 소득의 일정한 수준 (예컨대 3.5%)을 넘으면 기초자치단체에 납부한 재산세액을 주정부가 환불해 주거나 주소득세에서 공제하는 방식으로 운영되며 circuit breaker라고 불린다(Fisher 1996, pp. 347-350).

다음으로 부동산 과다보유 문제에 대해 살펴보자. 우리나라에서 지금까지 암묵적으로 받아들여져 온 부동산 과다보유는 주택을 여러 채 보유하거나 여러 필지의 토지를 보유하는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 정부가 종합부동산세 부과대상으로 고려 중인 부동산 과다보유는 금액 기준이다. 특히 1가구 주택의 경우도 금액이 일정 수준(threshold)을 넘으면 과세대상이 된다. 따라서 강남의

40평대 아파트라도 가격에 따라 부동산 과다보유로 간주될 수 있는 반면 다른 지역의 60평 아파트는 과다보유로 분류되지 않을 수 있다. 문제는 소비자들이 선택하는 것은 규모이며 평당 가격은 시장에서 결정된다는 데 있다. 그런데 과거에 구입한 주택의 가격이 상승하여 일정 수준을 넘게 되면 그때부터 부동산 과다보유에 해당되고, 반대로 같은 집을 갖고 있다가 집값이 일정 수준이하로 하락하면 과다보유에서 제외될 수 있다는 것은 논리적으로 이해하기 힘들다. 더구나 일정 금액 이상에 대해서는 높은 세금을 물리고 그 이하에 대해서는 전혀 세금을 물리지 않는 것은 공평성에 도움이 되지 않는다.

결국 종합부동산세는 부동산의 보유액이 매우 큰 사람들에게 부과되는 일종의 부유세라는 결론에 이르게 된다. 그렇다면 모든 형태의 재산의 합에서 부채를 뺀 순자산에 대한 세금이 더 타당하며 같은 금액의 재산을 지닌 사람들 중에서 특별히 주택 가액이 높은 사람들에 대해 차별적으로 중과세 할 명분이 약해진다.

(2) 분권화와의 상충

종합부동산세제 도입논의를 가속화시킨 사건은 2003년 재산세 과표결정 방식 변경에 대해 서울의 일부 자치구들이 반발한 것이다. 즉 정부가 부동산 투자를 억제하기 위해 보유과세 부담을 높이고자 하였으나 지자체들이 과표 인상에 소극적이었기 때문에 전국적 조세형평성 제고를 위해서 국세가 필요하다는 결론에 이르게 된 것으로 해석할 수 있다. 이러한 인식은 가장 기본적인 지방세인 재산세를 지방정부가 제공하는 공공서비스의 재원이 아니라 부동산정책 수단으로 사용하겠다는 정부의 인식을 반영한다. 이는 참여정부가 내세우는 분권화의 원칙에 정면으로 배치된다. 우리나라 지방세는 부과체인 지방정부가 실효세율을 결정할 권한이 없는 ‘무늬만 지방세’ 또는 ‘지방세라는 이름의 국세’이다.

이러한 상황에서 지자체에게 부여된 최소한의 과표 조정권을 박탈하고 기존의 지방세를 이원화하여 지방정부는 ‘낮은’ 세율로 과세하고 국가가 ‘높은’ 세율로 전국 부동산을 인별 합산하여 과세한다는 발상은 재정분권화 및 지방재정 확충과는 거리가 먼 발상이다. 정부는 종합부동산세 징수액 전액을 지방정부에 되돌려주기 때문에 재정분권을 저해하지 않는다고 주장한다. 배분

기준이 어떻게 될지는 모르지만 재정력이 높은 자치단체에게 불리한 방향이 될 것은 분명하다. 지방교부세 등 기존의 지방재정조정제도가 있음에도 불구하고 (얼마가 될지는 알 수 없지만) 재분배를 목적으로 지방세를 국세로 만드는 것은 납득하기 어렵다. 이와 관련해서 주간 유동인구 유입이 많아 재정 수요가 상대적으로 큰 반면 유동인구로부터 세금을 징수하지 못하는 중구, 종로구 등의 경우 세입의 상당부분을 차지하고 있는 법인소유 고가 부동산에 대한 과세권이 중앙정부로 넘어갈 경우 재정에 심각한 타격을 입게 될 것이다¹⁰⁾.

2. 부동산 세제개편의 기본 전제

부동산 세제 개편에는 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째로 세수 중립성을 유지하는 일이다. 우리나라 전체 조세수입에서 부동산 관련 세수가 차지하는 비중은 절대 수준이 낮지 않을 뿐 아니라 OECD 회원국 중에서 가장 높다. 먼저 2002년 부동산 관련 세금 징수현황을 정리한 <표 3>을 보면 부동산 관련 지방세 징수액은 15.5조원으로 지방세 징수 총액 30.9조원의 50.1%에 달한다. 양도소득세, 농어촌특별세 등 국세를 합하면 부동산 관련 조세 징수액은 19.0조원이며 이는 과년도수입을 포함한 같은 해 조세 징수총액 135.5조원의 14.0%에 해당한다¹¹⁾. 다음으로 OECD 조세구조를 정리한 <표 4>에 따르면 우리나라 재산관련 세금부담은 OECD 전체에서 가장 높은 수준이다. 따라서 보유과세를 강화하고 새로운 국세를 도입하는 한편 거래관련 세금을 인하하고 양도소득세도 조정하여 전체 부동산 세금 부담을 현 상태에서 유지할 필요가 있다. 즉 세수중립성이 세제개편의 전제가 되어야 한다는 것이다¹²⁾. 납세자의 입장에서 국가나 지방자치단체가 추가적인 서비스를 제공하지 않고 세금을 인상하는데 동의하기 어렵기 때문이다.

10) 중구청은 예상 손실액이 매년 400~540억원에 달할 것으로 추계하였다.

11) 여기에는 법인의 부동산 양도차익에 대한 법인세 과세가 포함되어 있지 않다.

12) 세수 중립성은 부동산 관련 세금만이 아닌 전체 조세의 차원에서 정의할 수도 있다. 어떤 경우든 중요한 것은 국민의 세금 부담이 높아질 경우 그에 상응하는 편익이 제공되어야 한다는 것이다.

<표 3> 2002년 부동산 관련 조세 징수 실적

(만명, 십억 원)

	전 국		서 울	
	납세인원	납세액	납세인원	납세액
종합토지세	1,416.8	1,457.7	217.6	477.8
재산세	1,330.0	848	228.1	217.5
건축물	1,328.8	839.6	228.0	213.9
건축물	151.3	2039.6	29.2	456.0
토 지	193.2	2632.6	22.7	907.2
등록세	1972.9	7523.8	337.9	2298.1
부동산 등기	1129.6	6052.1	180.7	1866.1
공동시설세	1165.0	388.9	215.2	99.7
건축물	1164.2	388.4	215.2	99.7
사업소세	40.0	476.4	9.3	142.3
재산할	17.2	349.9	3.0	11.5
지방교육세		4036.3		1122.9
등록세		1272.8		409.1
종합토지세		290.9		95.7
재산세		169.1		43.3
농어촌 특별세		738.8		292.7
취득세		325.4		83.5
종합토지세		95.3		32.6
양도소득세	58.0	3068.4	15.6	1559.2
부동산 지방세 총액		15,492.7		4,580.3
부동산 조세 총액		18,981.8		6,255.6

자료: 국세청, 국세통계연보 2003, 행정자치부, 지방세정연감 2003

참고: 지방세 총액=30,941.0 (과년도수입 포함 31,525.7)

조세총액=135,493.5 (과년도수입 포함)

<표 4> OECD 국가들의 세입 구조

(단위: 각국 화폐, %)

	조세수입	재산관련세	재산거래세	소비관련세	개별세 (특별소비세)
호 주	177,687	9.48	4.67	25.46	12.49
오스트리아	1,157,947	1.33	0.61	27.94	7.84
벨기에	4,171	3.24	2.23	24.89	7.50
캐나다	340,290	10.44	0.00	24.69	9.12
체 코	697,313	1.49	0.81	31.04	11.70
덴마크	579,260	3.61	1.23	33.18	12.08
핀란드	317,090	2.39	0.88	30.71	11.47
프랑스	3,856,117	7.35	1.17	26.63	8.42
독 일	1,399,027	2.38	0.80	27.38	8.38
아이슬란드	197,074	7.13	1.69	45.85	13.78
아일랜드	19,232	5.15	2.55	38.68	14.73
이탈리아	882,181	4.79	2.21	27.44	10.19
일 본	141,361	10.53	1.72	18.76	7.73
한 국	94,984	11.40	7.03	40.51	21.53
룩셈부르크	276,006	8.40	2.00	26.10	12.04
네덜란드	318,520	4.90	1.75	27.71	8.43
뉴질랜드	35,160	5.72	0.41	35.95	7.58
노르웨이	483,745	2.39	0.41	37.23	14.47
포르투갈	6,730,833	2.87	1.40	41.35	17.43
스페인	29,769	6.04	2.55	29.41	10.49
스웨덴	982,837	3.74	0.40	21.55	7.34
스위스	133,421	8.29	2.72	18.23	7.03
터 키	14,964,481	2.78	2.72	35.72	5.09
영 국	315,143	10.74	1.41	32.64	12.75
미 국	2,479,037	10.60	0.15	16.16	6.50

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2000. 조세연구원 김정훈 박사 제공

그러나 정부는 2003년부터 보유과세 강화와 함께 투기지역에 대한 양도소득세 실거래가 과세, 1가구 3주택에 대한 세율 인상 등으로 양도소득세를 인상하였고 재산세 과표 인상으로 취득세 등록세 과표도 자동적으로 높아져 결

국 부동산 관련 모든 세금이 늘어났다. 여기에 보유과세 및 취득과세에 부가되는 지방교육세, 농특세 등의 추가 부담도 있다. 부동산 세제 개편과 관련하여 정부는 오래 전부터 보유과세 인상과 함께 취득세 및 등록세 인하를 검토하겠다고 말해 왔다. 그러나 보유과세 강화는 급격하고 가시적으로 추진한 반면 거래과세 인하에 대해서는 원칙론만을 되풀이해 왔다. 2004년 하반기에 들어서야 2005년 7월에 부동산 거래법이 개정되어 실거래가격 파악이 가능해지면 과표기준에서 실거래 기준으로 과세방식이 바뀌는데 따라 증가하는 거래세 부담을 조세 개정을 통해 감면해 주겠다는 계획을 발표하였다. 물론 세수 전망이 확실하지 않고 취득세가 부동산 이외의 자산에 대해서도 부과되기¹³⁾때문에 세율 자체를 인하하기 어려울 수도 있겠지만 세율인하에 비해 매우 소극적인 접근이라는 비난을 면키 어렵다¹⁴⁾. 더구나 재산보유과세는 시군구세이고 취득세, 등록세는 시도세로서 징수주체가 다르기 때문에 조정이 어렵다는 주장은 납세자의 입장을 전혀 고려하지 않은 행정편의주의적 발상이다. 만일 이것이 문제라면 종합부동산세를 국세가 아닌 시도세로 만들면 될 일이다.

두 번째로 보유과세 개편은 지방재정의 확충과 재정분권을 염두에 두고 추진되어야 할 것이다. 과세권을 지닌 자치단체가 실효세율을 선택할 수 없는 지방세는 지방세라고 할 수 없다. 재정의 책임성과 효율성을 확보하기 위해서는 실질적인 재정 분권화가 필수적이다. 이와 함께 교육과 경찰 소요예산 만큼 국세를 인하하고 지방정부에게 교육과 경찰을 담당하게 하고 그 비용을 재산보유과세로 조달하도록 하는 것이 좋겠다. 이렇게 되면 부동산 보유과세 강화로 인한 세부담 증가에 상응하는 지방공공서비스를 제공할 수 있을 것이다. 지역간 재정격차 완화는 별도의 지방재정조정제도를 활용하는 것이 바람직하다.

세 번째로 세제개편이 주택 및 토지시장에 미칠 장, 단기적 효과에 대한 고려가 필요하다. 앞에서 설명한 바와 같이 보유과세의 강화와 종합부동산세제의 도입은 장기적으로 주거면적의 축소와 임대료 상승을 가져올 수 있

13) <표 3>에 따르면 2002년의 경우 취득세의 85.3%와 등록세의 80.4%가 건축물 및 토지 거래에 부과되었다.

14) 결국 2004년 11월에 발표된 정부 안에서는 개인과 개인간 거래의 등록세를 3%에서 2%로 1% 포인트 인하하기로 하였다.

다. 뿐만 아니라 정부가 1가구 다주택에 대한 양도소득세 중과세, 투기지역에 대한 양도소득세 실거래가 과세, 주택거래 신고지역에 대한 취득세 및 등록세 실거래가 과세 등 급격한 정책을 도입하였다. <표 5>를 보면 2004년 5월부터 신고제가 도입된 서울 강남, 강동, 송파구의 6~8월 아파트 거래량이 2003년은 물론 2001-2002 같은 기간에 비해서도 크게 위축되었음을 알 수 있다. 이처럼 과도한 조세 개입으로 주택시장의 정상적인 거래까지 어렵게 만든 것은 문제가 있으며 시정되어야 할 것이다.

<표 5> 주택거래 신고제 대상 지역의 아파트 거래 실적

	2000		2001		2002		2003		2004
	전체	6-8월	전체	6-8월	전체	6-8월	전체	6-8월	6-8월
서울	150258	35882	204258	59586	212610	44194	202951	53253	33794
강남구	11952	3185	17246	5030	18787	4466	16287	4275	2007
강동구	8906	2445	9733	3147	10005	1836	11544	2486	783
송파구	10789	2153	15390	5205	17805	3852	22829	6145	3995

3. 보유세 개편과 종합부동산세제 도입 방안에 관한 제언

보유세 개편의 필요성은 오래 전부터 제기되어 왔으며 부동산세제 전반적인 개편의 차원에서 구체적인 추진 방안을 모색해야 할 것이다. 국세인 종합부동산세를 도입하는 것은 정책목표의 타당성, 정책목표 달성의 효과성, 지방분권와의 관계, 건물공급에 미치는 부작용, 조세행정비용 등을 감안할 때 바람직하지 않다. 반면에 재산보유과세를 지방세답게 만들자는 것이다.

이론적으로 토지세는 가장 이상적인 지방세이다. 세원의 이동이 불가능하여 자원배분의 왜곡이 없고¹⁵⁾ 지방공공 서비스와 가장 연관이 높은 세원이기 때문이다. 따라서 토지세를 지방세의 근간으로 삼아 과표와 세율 결정권을 지방자치단체에게 주는 것이 가장 이상적이다. 반면 건물에 대한 보유과세는 장기적으로 건물에 대한 자본 투입을 저해하여 건물공급을 감소시키고 그로

15) 물론 개발시점의 왜곡은 발생할 수 있다. 이 점에 대해서는 Mills (1981) 등 참조. 또한 토지 용도별 차등과세는 토지이용의 왜곡을 초래할 수 있다. 여기에 대해서는 김정환 서승환 (2001, 7장) 참조.

인해 임대료의 상승과 주거면적의 축소를 야기하므로 없애는 것이 좋다. 건물에 대한 보유과세를 없애는 대신 토지세를 높여 전체 보유과세 수입을 유지할 수 있도록 토지세율을 결정하되 세율구조는 단일세율로 한다. 이것이 Henry Geroge의 단일세에 가장 근접한 지방세로서의 토지세의 모습이다¹⁶⁾.

그러나 단일 토지세는 실현가능성이 낮다. 미국 Pittsburgh 등 일부 도시에서 건물분 재산세를 대폭 경감하고 토지세를 인상한 사례가 있고 그로 인해 건물 공급이 확대되었다는 연구결과도 있으나 (Oates and Schwab 1997) 토지와 건물의 분리 평가에 따른 문제가 있다. 도시지역의 토지가 대부분 개발되어 있는 상황에서 순수한 토지가격을 정확하게 평가하는 것이 거의 불가능하기 때문이다. 건물 가격을 산정하여 전체 부동산 평가액에서 건물 평가액을 뺀 금액을 토지가액으로 삼는 방법을 생각할 수 있으나 건물 평가액의 정확성을 기하기 어려우며 그에 따른 오차가 토지평가액에 반영되어 토지세 부담의 형평성을 저해할 우려가 있다(Mills 1991). 토지세의 부담이 높아질수록 형평성 결여에 대한 납세자의 저항이 심화될 것이다.

정부가 지난 50년 동안 실시해 온 토지와 건물에 대한 구분 과세를 통합과세로 바꾸기로 한 것도 기존의 방식으로는 시가대비 세부담의 형평성을 보장하기 불가능하다는 현실인식에서이다. 정부는 아직 주택에 대한 통합 보유세의 세율구조에 대한 안을 내놓지 않았지만 누진세율이 아닌 단일세율로 하는 것이 바람직하다. 보다 중요한 것은 지방자치단체들에게 조세자율권을 보장하는 일이다. 지방자치의 핵심 중의 하나는 각 지방정부가 자신들의 재정수요와 재정능력을 감안하고 주민들의 의견을 수렴하여 세금부담을 결정하는 것이다. 2003년말에 정부가 추진한 건물분 재산세 과표결정방식 개편 및 과표인상에 대해 서울의 일부 자치구들이 반발한데 대해 정부가 지방세법을 개정하여 지자체의 과표결정권을 회수한 것은 지방분권의 기본원칙에 어긋나는 일이다. 세금을 걷어 사용할 징수단체가 원하지 않는 세금 인상을 정부가 강요하는 것은 이해하기 힘들다. 만일 지방정부가 보유과세 부담을 지나치게

16) 이 방안은 경실련의 입장과도 일치한다. 경실련은 토지세율 목표를 공시지가 대비 2.0%, 시가 대비 1.5%로 제시하고 대신 거래세를 대폭 완화하고 소득세, 건물세율 경감하는 '폐기지형 세제개혁'을 주장한다 (경실련, "정부의 부동산 보유세 개편방향에 대한 경실련 입장", 2004.9.17)

낮게 책정하고 중앙정부로부터 이전재원에 의존하려 한다면 조세징수노력이 낮은 자치단체에 대해 지방재정 조정재원의 배분을 줄이면 될 것이다.

이상에서 제시한 안은 정부가 마련한 보유세제 개편안과는 거리가 있다. 정부는 이미 종합부동산세 도입 방침을 결정한 상태이기 때문이다. 따라서 종합부동산세 도입에 따른 부작용을 최소화하는 방안에 대해 생각해 보기로 한다.

이러한 관점에서 생각해 볼 수 있는 가장 바람직한 안은 현재 종합토지세의 인별 합산 누진과세 부분만을 국세로 하고 건물에 대해서는 합산과세를 하지 않는 방안이다¹⁷⁾. 이렇게 되면 건물 공급의 감소에 따른 비효율성을 막을 수 있다. 토지와 달리 건물은 자원을 투입해서 만들어지는 자본의 일종이며 건물에 대해서만 세금이 부과되면 건물의 공급이 줄고 다른 유형의 자본형성이 늘거나 국내에서 형성될 자본의 일부가 해외로 유출될 가능성이 있다. 정부의 안대로 비주거용 건물은 제외하고 주택에 대해서만 종합부동산세를 부과한다면 장기적으로 주택공급이 줄어 임대료가 상승하여 결국 서민 주거안정에 역효과를 낼 수 있다. 반면에 주택건설에 투입될 자본의 일부는 상가, 오피스 등 여타 건물에 투입되겠지만 조세로 인해 주거용-비주거용 건물 공급의 효율성이 저해될 것이다¹⁸⁾. 전체적으로는 자본형성의 감소로 경제전체의 생산성이 하락할 가능성이 높다. 행정비용 측면에서도 토지에 대해서만 합산과세를 하면 현재 공시지가 제도를 운영하는 이상의 비용은 소요되지 않을 것이다. 물론 토지평가에 따른 문제는 여전히 남지만 잠재적인 이의 제기 대상은 정부의 안에 비해 줄어들 것이다.

주택에 대해서도 합산과세를 도입한다면 임대주택은 대상에서 배제하는 것이 바람직하다¹⁹⁾. 우리 사회의 정서로 보아 1가구 다주택 보유자를 합산과세에서 배제하는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 현실적으로 1가구 다주택 보

17) 합산 대상범위를 더 좁히면 예컨대 나대지만을 대상으로 할 수도 있을 것이다. 이 경우 토지초과이득세 부과에서 나타난 문제들이 제기될 수 있다. 반면에 노영훈 (2004)에 따르면 종합토지세 합산과세가 토지소유의 형평성을 제고하는데 기여하지 못한 것으로 나타났다.

18) 건물뿐 아니라 토지이용에서도 비슷한 왜곡이 나타날 수 있다. 즉 일반주거지의 일부가 비주거용 건물 건축으로 전용될 수 있을 것이다.

19) 2004년 11월 정부 안 발표 이후 면적 45평 이하의 임대주택을 2채 소유하고 5년 이상 임대한 경우 종합부동산세 합산대상에서 제외하기로 하였다.

유가 없으면 임대주택 공급은 이루어지지 않는다. 어느 사회에나 자가 구입 능력이 없거나 다른 이유로 임대주택을 원하는 사람들이 있기 마련이므로 자가보유율 제고에는 한계가 있다. 이 한계를 넘어서면 1가구 다주택 보유가 없는 한 신규주택 공급은 위축될 수밖에 없다²⁰⁾. 물론 임대주택을 종합부동산세 과세 대상에서 배제하는 대신에²¹⁾ 거주하는 주택 이외의 보유주택에 대해 전세보증금에 정기예금 금리를 곱한 금액을 임대소득으로 보아 필요경비를 제외한 금액에 대해 소득세를 부과해야 한다²²⁾. 이렇게 하면 몇 채를 임대하든 차별할 필요가 없을 것이다.

마지막으로 1가구 1주택이라 하더라도 일정 금액을 초과하는 고가주택에 대해서는 종합부동산세를 부과해야 한다는 논리는 재고할 필요가 있다. 양도소득세에서 1가구 1주택이라 하더라도 국세청 기준시가 6억원이 넘는 경우 초과분에 대해서 과세하는 것과 같은 논리를 보유세에 적용하는 것은 무리가 있다. 재산 총액이 같은 사람들 중에는 재산을 주택과 다른 자산으로 나눠 보유하는 사람도 있고 재산의 대부분을 주택으로 보유할 수도 있으며 경우에 따라서는 용자를 얻어 ‘고가 주택’을 구입하는 사람도 있다. 이 경우 유독 주택에 대해서만 과세하는 것은 수평적 형평성에 위배된다. 또한 주택의 규모가 아닌 금액을 기준으로 ‘과다보유’ 여부를 판정할 경우 평당 가격이 높은 특정지역에 납세자가 집중될 것이며 이는 정치적으로나 경제논리로나 바람직하지 못하다. 국세청 기준시가 9억원 이상 1가구 1주택이 종합부동산세 과세 대상으로 확정됨에 따라 종합부동산세는 결국 강남지역에 대해 집중적으로 부과될 것이다. 이러한 과세는 중대형 주택에 살면서 종합부동산세를 내기 싫으면 강남지역을 떠나라는 얘기와 다르지 않다. 또한 앞으로 강남지역에는 중대형 아파트 공급이 점점 어려워질 것이다. 어차피 평당 가격은 개인이나 개별 사업자의 통제 밖에 있으므로 세금을 피하려면 규모를 줄일 수밖에 없

20) 손재영 교수는 주택시장의 경기변동이 불가피한 상황에서 1가구 다주택 보유자들은 시장 침체에 주택을 구입함으로써 경기변동의 진폭을 줄이는데 기여할 수도 있다는 점을 지적한다.

21) 영국의 재산보유과세는 건물이 비어 있는 경우를 제외하고는 소유주가 아닌 입주자에게 부과된다. 이는 재산세를 지방 공공서비스의 편익에 대한 대가로 보는 시각을 반영한다. 영국의 재산세에 대해서는 Pilmer (1998) 참조.

22) 현재도 임대소득을 신고하면 이런 방식으로 과세된다. 그러나 인별(가구별) 주택소유 실태에 따라 자가거주주택 이외 주택에 대해 신고여부에 관계없이 과세하자는 것이다.

기 때문이다. 이렇게 되면 강남지역의 중대형 아파트의 희소성이 높아지고 장기적으로 임대료 상승 요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 정부가 종합부동산세를 도입하려는 의도가 특정지역의 집값을 잡는데 있지 않다면 1가구 1 '고가'주택에 대해 신중한 접근이 필요하다. 국세란 그 대상과 효과가 전국적이어야 하는 것이 상식이기 때문이다.

IV. 맺는 말

세제개편은 조세이론과 해당 분야에 미치는 경제적 효과에 대한 분석을 토대로 이루어지는 것이 바람직하다. 우리나라 부동산 세제개편에 관해서는 오래 동안 논란이 있었으며 고려해야 할 변수가 많은 어려운 과제이다. 참여정부는 역대 어느 정부보다도 이 문제에 대해 적극적인 자세를 보이고 있으며 긍정적인 결과를 가져올 소지도 있다. 그러나 세제개편의 정확한 목표와 효과성, 실질적인 지방자치 및 재정분권화 등 다른 중요한 원칙과의 상충 가능성 및 부작용 등에 대한 충분한 고려 없이 조속히 시행하려는 것은 문제이다.

재산 보유과세는 이론적으로 가장 이상적인 지방세이며 실제로 대부분의 나라에서 재산세는 지방세의 골간을 이루고 있다. 반면에 재산세를 투기억제 혹은 주택가격 안정을 위한 정책수단으로 사용하는 사례는 찾아보기 힘들다. 정부는 최근의 주택가격 상승과 무관하게 중장기적 관점에서 보유과세 강화를 추진하고 있다고 주장해 왔다. 그렇다면 보유과세 강화는 전체 부동산 세제의 종합적인 개편의 차원에서 신중하고 조세원리에 충실하게 추진되어야 할 것이다. 그러나 정부가 주택가격 안정 종합대책의 일환으로 종합부동산세 도입 시기를 앞당긴 것이나 오래 전부터 보유과세 강화와 함께 거래과세의 인하를 주장해 왔으면서도 시행에 소극적인 것은 보유과세 강화가 최근의 주택가격 상승에 대한 정책대응임을 시사하는 증거로 보인다.

부동산 세제 개편은 필요하다. 그러나 기본적으로 세수 중립성 유지와 자율적인 지방재정 기반확충의 목적으로 국세인 양도소득세와 지방세인 보유과세와 거래과세의 종합적인 조정을 통해 추진되어야 한다. 조세원칙과 분권화에

위배되는 종합부동산세 도입은 재고해야 하며 굳이 시행하겠다면 합산 범위를 최소화하는 것이 좋겠다.

세제를 통한 주택가격 안정 기능은 이론적으로나 실증적으로나 입증되지 않았으며 더구나 5~6만 명에 대한 종합부동산세 과세가 도움이 될 것으로 보기 어렵다. 주택정책 차원에서도 모든 지역의 주택가격 안정을 정부가 책임지는 나라는 없다. 정부는 국민들의 전반적인 주거수준을 제고할 수 있는 시장친화적 정책을 수행하고 주택문제를 시장에서 해결할 능력이 없는 계층에 대한 지원에 전념해야 한다. 보유세 부담 강화나 거래에 관한 과세 및 규제 등 수요억제 정책이 가격안정에 부분적으로 기여할 수 있다 하더라도 시장의 정상적인 작동을 저해하고 평균적인 주거면적 증가에 도움이 되지 않는다. 주거수준의 제고와 가격안정을 동시에 추구하는 방법은 수요가 있는 주택을 안정적으로 공급할 수 있는 체제를 구축하는 것이다(김경환 2003, 손재영 2004). 주택보급률이 110%를 넘고 재산세 실효세율이 1%를 훨씬 넘는 미국에서도 일부 도시의 주택가격이 급격히 상승하고 있다는 사실을 상기할 필요가 있다.

참고문헌

건설교통부, 『주택업무편람』, 2004.6 a

건설교통부 주택정책과, 「주택분야 통계」, 2004.9 b

건설교통부, 『2003 국토계획과 이용에 관한 연차보고서』, 2004.9 c

김경환, 「부동산 가격과 거시경제간의 상호관계」, 『자산 가격 변동에 대응한 통화정책 방향』, 한국은행 조사국 학술회의 보고서, 2003.10, pp. 17-56.

김정훈, 「부동산 보유세제 개편방안」, 부동산 보유세제 개편방안에 관한 공청회 주제발표 논문, 2004.7.22, 『재정포럼』, 2004.8, pp.47-58

- 노영훈, 「토지보유세 강화가 소유분포에 미치는 영향」, 2004 한국재정공공경제학회 추계 정기학술대회 발표논문, 2004.10
- 박정우, 「종합부동산세 신설의 법제도적 타당성 검토」, 종합부동산세 국세 신설방안의 대안모색 정책토론회 발표 논문, 2004.8
- 박재룡, 이계화, 최희갑, 「최근 주택가격의 진단과 향후 과제」, 『CEO Information』 제468호, 삼성경제연구소, 2004.9.15
- 손재영, 「부동산시장과 정책과제」, 『한국경제의 분석』, 제10집 제1호, 2004.4, pp. 49-106
- 임주영, 「종합부동산세 신설계획의 문제점 분석과 평가」, 종합부동산세 국세 신설방안의 대안모색 정책토론회 발표 논문, 2004.8
- 전강수, 「투기를 막고 경제를 활성화시키기 위한 부동산세제 정책」, 참여정부 부동산 세제정책의 문제점과 개선방안, 경실련 2004.9.
- 한국조세연구원, 「부동산 보유과세 개선방안: 쟁점과 추진과제」, 『재정포럼』, 2003.10, pp. 76-88
- 한국조세연구원, 「부동산 보유세제 개편방향」, 『재정포럼』, 2004.6, pp. 59-74
- 한국조세연구원, 「부동산 보유세제 개편방안」, 『재정포럼』, 2004.8, pp. 46-70
- Case, K. and R. Shiller, "The Behavior of Home Buyers in Boom and Post-Boom Markets," *New England Economic Review*, Nov/Dec 1988, pp. 2~46.
- _____ and _____, "Is There a Bubble in the Housing Market? An Analysis," paper presented at the Brookings Panel on Economic Activity, September, 2003
- Colwell, P., "Tweaking the DiPasquale-Wheaton Model", *Journal of Housing Economics*, Vol. 11, 2002, pp. 24-39
- Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, Second edition, Irwin, 1996.
- Malpezzi, Stephen, "Housing Prices, Externalities, and Regulation in U.S.," *Journal of Housing Research*, Vol. 7, No. 2, pp. 209-241
- Malpezzi, S. and S. Wachter, "The Role of Speculation in Real Estate

- Cycles", paper presented at the AREUEA-AsRES International Conference, Seoul, July 2002 (revised 2004)
- Mills, D. E., "The Non-Neutrality of Land Value Taxation", *National Tax Journal*, Vol. 34, No. 1, 1981, pp. 125-129
- Mills, E. S., "Is Land Taxation Practical?", *Illinois Real Estate Letter*, Fall 1998, pp. 1-5
- (한글 번역판, "토지세는 실현 가능한가?", 김경환-김정호 엮음, {도시와 시장원리: Edwin Mills의 도시정책 선집}, 자유기업원, 1998, pp. 141-159.
- Oates, W. E., "Local Property Taxation: An Assessment", mimeo, undated.
- _____, and R. M. Schwab, "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience", *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 1, 1997, pp. 1-21
- Palmon, O., and B. A. Smith, "New Evidence on Property Tax Capitalization", *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 1998, pp. 1099-1111
- Pechman, J. A., *Who Paid the Taxes, 1966-85*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1985
- Pilmer, F., *Rating Law and Valuation*, Longman, 1998

[Abstract]

On the Reform of Real Estate Taxation

Kyung-Hwan Kim

This paper evaluates the government proposal for the reform of real estate taxation. Using the DiPasquale-Wheaton-Colwell model of real estate market, the impact of an increase of property tax upon housing stock, the rental price and the asset price of housing is presented. Taken together with empirical evidence from the U.S., the tax reform is unlikely to contribute to stabilizing housing price. The next section describes the key features of the proposed tax reform and an evaluation of the validity of the policy objective and possible side effects. The paper concludes with some suggestions to mitigate the expected negative impact of the government proposal.

Key words: property taxation, DiPasquale-Wheaton-Colwell model, fiscal decentralization, revenue-preserving tax reform