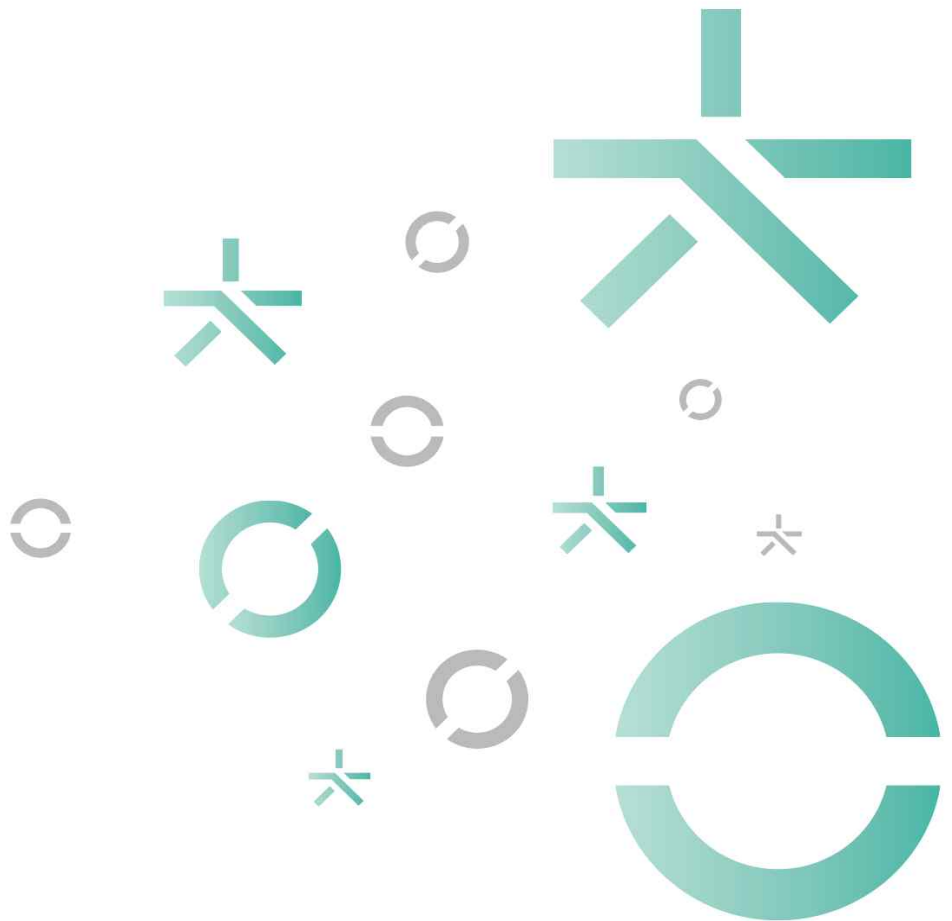


부동산 세제 발전 방향

허동훈



연구책임

허동훈

경제환경연구부 선임연구위원

본 연구 결과는 연구진의 견해로서
인천광역시의 정책과는 다를 수 있습니다.

1. 연구배경 및 목적

- 우리나라 세제는 대다수 OECD 국가와 차이가 크고 교과서적인 이론 및 권고사항과 거리가 멀. 우리나라는 재정분권, 그중에서도 세입분권이 비교적 취약함.
- 부동산 관련 조세의 누진 세율 구조로 인해 고가 부동산 밀집 지역에 높은 세율이 적용. 이는 지역 간 재정력 격차를 확대하여 재정분권 및 지방재정의 책임성을 훼손함.
- 이러한 문제의식을 전제로 지방재정 제도 및 부동산 세제를 검토하기로 함.

2. 지방재정제도 현황과 문제

- 우리나라는 외국에 비해 이전재원 비율이 높고 지방세 비중은 작음. 갈수록 이전재원 비율이 증가하여 2022년 71.2%에 달함. 재정자립도는 꾸준히 하락하고 있음.
- OECD 국가와 비교하면 세입분권 수준이 낮음. 즉 지방자치단체가 하는 일에 비해서 자체세입 비중이 작음. 이전재원이 많지만 갈수록 증가하는 국고보조금 대응 지출로 인해 실질적인 재정자주도에는 한계가 있음.
- 취약한 재정분권의 핵심적인 문제는 과도하게 높은 이전재원 비율로 인해 지방재정의 책임성을 기대하기 어렵다는 점임. 즉 연성예산제약이 큰 문제임.
- 재정조정제도가 복잡하고 과도함. 이로 인해 경제 규모가 작은 지방자치단체일수록 이전재원 비율이 급등하고 지방재정 지출도 급증하는 양상을 보임.
- 지방세 특히 보유세는 지방공공재에 대한 가격기능을 수행해야 하지만 과도한 누진세율 체계로 인해 편익과세의 특징을 상실한 상태임.

3. 재정분권의 난관

- 재정분권 논의에서 가장 큰 걸림돌이 지역 간 재정력 격차 문제임.
- 수도권과 비수도권의 경제규모 격차는 크지 않음. 그렇지만 누진세율 구조로 인해 고가 부동산이 많은 수도권 지방세 비중이 높음.
- 2022년 기준 특광역시 주민 1인당 지방세 부담액은 군의 2.27배임. 군 주민 1인당 지방세 세율은 특광역시 주민의 2.37배임.
- 과도한 지역 간 세율 차이는 중앙정부가 재정조정제도를 통해 재분배가 쉬운 이전재원 위주로 지방재정제도를 운영하게 하는 토대가 되고 있음.

4. 부동산 세제 개선 방향

- 부동산은 조세회피를 위한 지역 간 이동에 한계가 있으므로 부동산 보유세 역시 자원배분 왜곡 가능성이 작고 부작용이 적은 세금이라고 할 수 있음.
- 한국의 부동산 보유세 실효세율은 약 0.16~0.17%로 OECD 주요 국가의 절반 수준에도 미치지 못함.
- 재정분권을 위해 증세를 한다면 재산세 확충이 가장 바람직함. 종합부동산세 폐지와 취득세 비중 축소를 전제로 하면 이로 인한 세수 손실을 상쇄하고 남은 정도로 재산세율을 대폭 확대할 필요가 있음.
- 보유세는 대부분 국가처럼 단일비례세로 전환하는 것이 타당함. 첫 번째 이유는 가격기능 회복을 위해서 즉 편익세로서의 장점을 살리기 위해서임.
- 지역 간 재정력 격차 완화를 위해서도 재산세의 비례세 전환이 필요함. 지역 간 재정력 격차는 지역 간 경제 규모와 부동산 자산 규모에 따라 발생하지만, 보유세의 누진세율 체계 때문에 더 커짐.
- 취득세는 거래를 억제해 부동산이라는 자원의 효율적 배분을 막는 부작용이 있음. 소득과 자산이 높거나 많지 않아도 거래 빈도가 높으면 담세 능력에 비해 많은 세금을 부담할 수도 있음.
- 수도권에 고가 부동산이 많고 거래도 활발해 취득세는 지역 간 재정력 격차를 확대하는 가장 큰 요인임. 취득세는 세율을 낮추는 한편 비례세로 전환하거나 누진구조를 완화할 필요가 있음.

- 종합부동산세는 지방세로 적합한 보유세인데 명목상이지만 국세로 운영하는 것은 비정상적임. 지나친 누진구조로 인해 시장경제 원리에 반하는 징벌적 성격도 있음.
- 종합부동산세는 최근에 세수 규모가 커져서 논란이 되고 있음. 소득재분배와 부동산 보유 격차가 문제라면 현행 중부세보다는 부유세의 도입이 더 나은 대안임.
- 종합부동산세는 일시에 폐지하는 대신 재산세의 비례세 전환 및 실효세율 인상과 연계해서 장기적으로 통합하는 방식을 추진할 필요가 있음.

5. 재산세 인상의 쟁점

- 재산세 인상에는 두 가지 반론이 있음. 그중 하나는 우리나라 부동산 세수가 너무 크다는 것임. 그러나 이러한 주장은 우리나라는 재산세율이 아니라 취득세율이 높아서 부동산 관련 세수가 크다는 점과 한국의 부동산 가격이 경제 규모에 비해 너무 높아서 발생하는 현상이라는 점을 외면하고 있음.
- 또 다른 반론은 재산세 인상 부담이 세입자에게 전가돼서 서민들에게 피해를 준다는 주장임. 이러한 견해의 타당성을 재정학의 Old View와 New View 논쟁을 통해 살펴봄.
- 한국에서는 재산세가 누진적이며 세입자에 조세전가 가능성은 작다고 보아야 함. 그 이유는 우선 한국에선 누진성에 의심의 여지가 없는 토지분 재산세가 차지하는 비중이 크기 때문임. 둘째로 전국적으로 동일한 재산세율이 적용되기 때문임.
- 대다수 재정학자는 소득재분배 기능은 지방세가 아니라 국세에서 추구해야 한다고 보지만, 소득재분배를 중시하여 재산세의 비례세율 전환을 반대하는, 즉 누진세율 체계를 옹호하는 견해도 있음.
- 그러나 부동산 소유의 편중 현상 때문에 재산세를 비례세로 전환해도 실효세율을 인상하면 소득재분배 효과를 거둘 수 있음.
- 이론적으로 한국의 재산세가 누진세율은 말할 것도 없고 비례세율을 택하더라도 누진적인데 한국의 재산세는 소득재분배 효과가 미미하거나 역진적이라는 실증연구 결과가 있음.

- 그러나 협의의 소득이 아니라 순자산과 소득을 같이 고려하면 재산세의 재분배 효과가 없거나 약하다는 주장을 받아들이기 어려움. OECD 역시 재산과세의 강화를 권고하고 있음.
- 재산세 인상을 비롯한 증세의 재분배 효과는 협의의 소득재분배가 아니라 자산으로 인한 귀속소득까지 고려한 포괄소득의 재분배를 고려해야 함. 더 나아가 세금의 지출까지 고려해야 재분배 기능을 파악할 수 있음
- 비례세라고 하더라도 재정지출이 계층별로 고르게 혜택을 입도록 이루어진다면 재분배 효과가 있음. 더구나 갈수록 사회복지 지출이 비중이 늘어나는 추세를 고려하면 저소득층에 재정지출의 혜택이 더 가므로 재분배 효과를 의심할 수 없음.
- 정치권이 증세에 대해 소극적이고 국민도 부자증세에 찬성할 뿐 당사자에 대한 증세에 대해서는 부정적인 상황이지만 증세는 피할 수 없음. 복지 지출 사업 구조를 개편하거나 확대하지 않더라도 급속한 고령화로 인해 복지 지출은 늘어나게 되어있음.
- 증세의 방안으로 소득세와 법인세 인상을 강조하는 한편 역진적인 간접세라는 이유로 소비세 인상에 부정적인 견해가 있음. 그러나 우리나라 소득세는 이미 충분히 누진적이어서 소득세 최고세율 인상을 통해 증세하는 데 한계가 있음.
- 우리나라 소득세 문제는 비정상적인 누진구조로 세금을 안 내거나 적게 내는 사람이 너무 많다는 데 있음. 따라서 증세를 하려면 빈곤층을 제외한 중하위 소득계층에 대한 증세가 필요함.
- 한국의 법인세도 다른 국가에 비해 높은 수준이며 다수 기업의 세율이 낮게 적용되는 누진구조의 문제가 있음. 역진적이라는 이유로 소비세인 부가가치세 인상에 부정적인 지적이 많지만 소비세도 재분배 기능을 잘 수행할 수 있음.
- 증세가 불가피하지만, 증세만을 통해서 재원을 충당하기에는 한계가 있음. 우리나라는 다른 선진국에 비해 유독 정부지출, 조세부담률, 국민부담률 대비 공공사회복지 지출 비율이 낮음. 달리 표현하면 한국은 그만큼 비사회복지 부문에서 큰 정부를 유지하는 나라로서 정부가 굳이 하지 않아도 될 일을 많이 하는 나라임. 증세와 함께 정부지출 구조조정을 병행해야 중부담-중복지 국가로 이행할 수 있음.

1 서론

2 지방재정 제도 현황과 문제

- 1. 지방재정 제도의 현황 7
- 2. 지방재정 제도의 문제 16

3 재정분권의 난관

- 1. 지역 간 세원 불균형 27
- 2. 과도한 지역 간 세출 차이 31
- 3. 중앙정부의 소극적 태도 34

4 부동산 세제 개선 방향

- 1. 토지보유세 및 재산세의 장점 41
- 2. 보유세 실효세율 인상 45
- 3. 재산세의 비례세 전환 52
- 4. 거래세 인하 55
- 5. 종합부동산세의 재검토 60

5 재산세 인상의 쟁점

- 1. 재산세와 조세귀착 69
- 2. 재산세의 재분배 기능 75
- 3. 재산세의 재분배 효과와 실증분석 78
- 4. 지출 측면을 고려한 증세의 재분배 효과 80
- 5. 복지국가와 증세에 대한 접근 81

6 결론

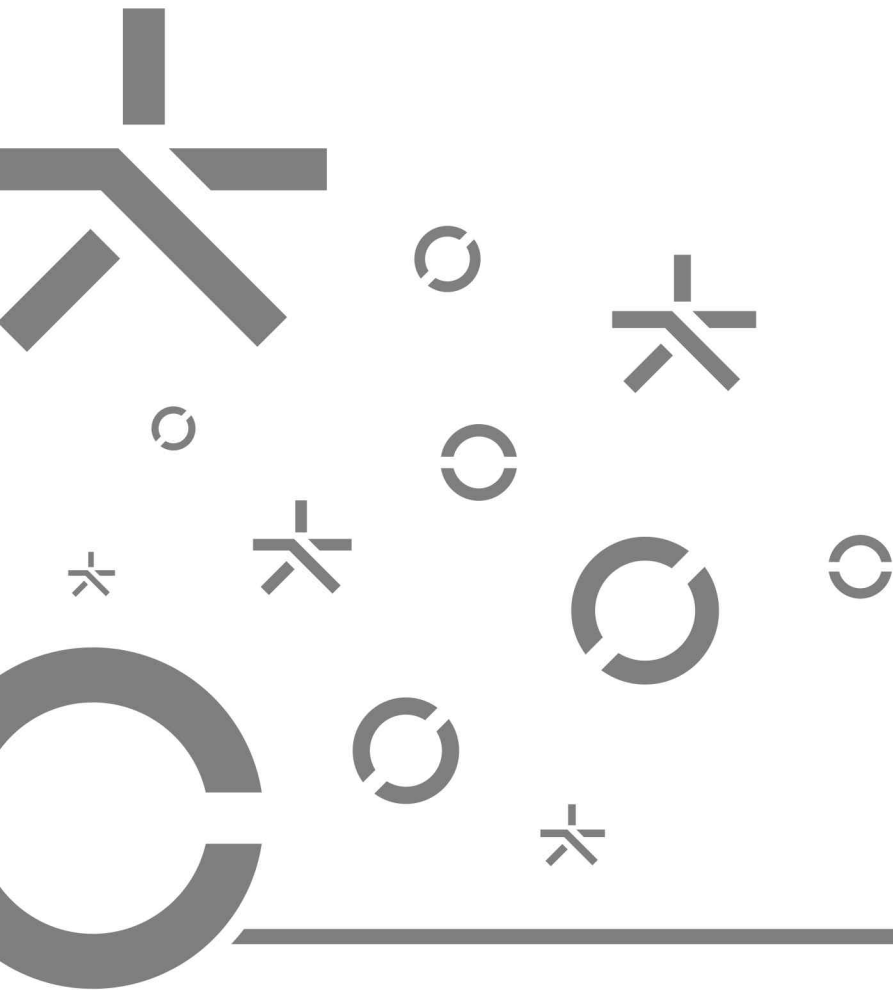
- 참고문헌 97

[표 2-1] 국세와 지방세 비율	7
[표 2-2] 주요 국가별 지방세 비율	9
[표 2-3] 지방 이전재원 규모	10
[표 2-4] 지방자치단체 재정자립도(일반, 당초예산)	12
[표 2-5] 지방자치단체 재정자주도(일반, 당초예산)	13
[표 2-6] 지방자치단체 분권화 비율	13
[표 2-7] 지방 이전 재원 규모	14
[표 3-1] 2021년 수도권과 비수도권 GRDP 및 지방세입 비교	29
[표 3-2] 수도권과 비수도권 취득세 및 재산세 비교	30
[표 3-3] 주민 1인당 지방세, 자체수입, 세출	32
[표 3-4] 연도별·세입재원별 일반회계 순계예산 규모	37
[표 4-1] 주택 및 건축물 재산세 세율	46
[표 4-2] 토지 재산세 세율	46
[표 4-3] 국가별 부동산 규모 및 보유세 실효세율	48
[표 4-4] 취득세 기본세율	56
[표 4-5] 취득세 종과세율	57
[표 4-6] 종합부동산세 세율	61
[표 4-7] 종합부동산세 및 부가가치세 세수 변화 비교	62
[표 5-1] 2021년 기준 개인 토지의 10분위별 소유 세대 현황	76
[표 5-2] 2015년 기준 스웨덴의 개인소득세	83
[표 5-3] OECD 조세부담률 및 사회복지 지출 비교	88

[그림 4-1] 아파트 평균 매매가 격차 추이 54

1

서론

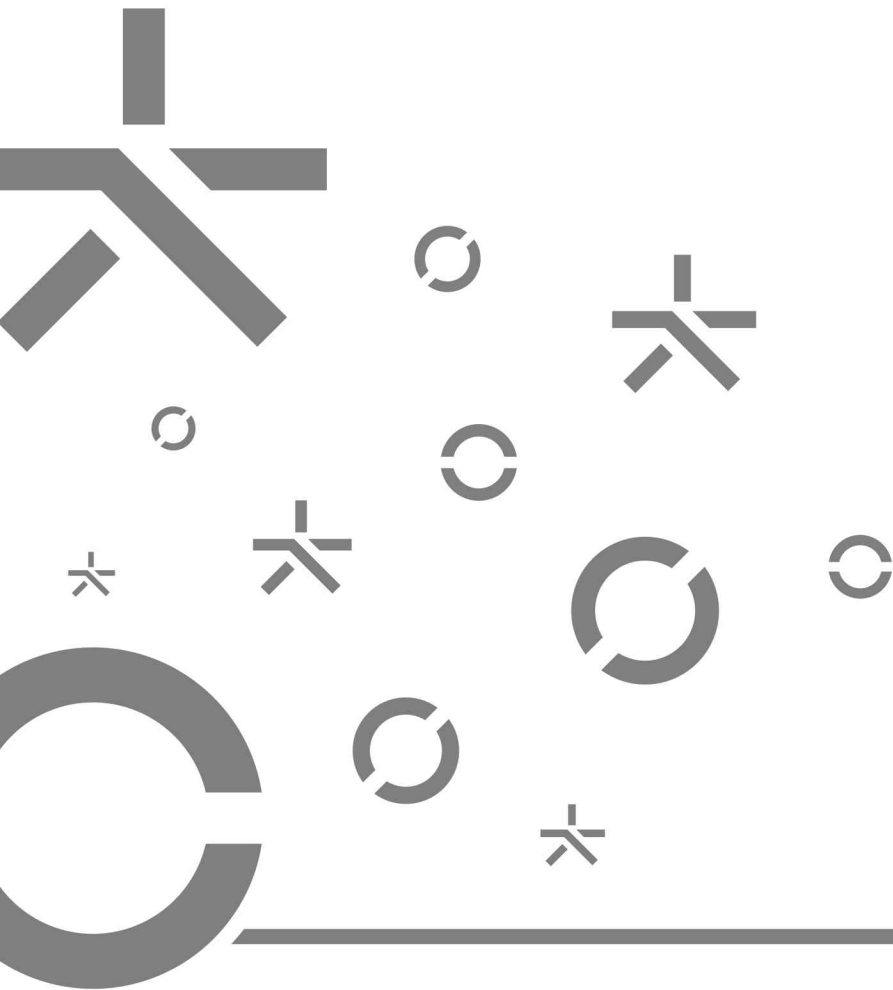


서론

- 우리나라 세제는 교과서적인 이론과 크게 다르고 외국 사례와 비교해봐도 다른 점이 많음. 이론과 실제는 다를 수밖에 없으나 다수 OECD 국가의 세제는 이론적 권고와 괴리가 상대적으로 크지 않다는 점을 고려하면 한국의 세제는 차별성이 강하다고 할 수 있음.
- 부동산 세제를 중심으로 문제점을 살펴보고 발전 방향을 제시한 후 찬반양론을 살펴볼 필요가 있음. 이후 논의를 확장해서 증부담-증복지 국가로 이행하려면 어떤 변화가 필요한지 검토하기로 함.
- 우리나라 부동산 세제는 취득세(거래세), 재산세(보유세), 종합부동산세(보유세)가 근간이며 누진 체계를 지니고 있음. 외국 사례를 보면 거래세는 누진구조가 약하고 보유세는 비례세가 일반적 형태임.
- 보유세가 누진 체계를 가지면 지방세의 본질인 자원배분 기능 즉 가격기능을 수행하기 어려운 문제가 있지만, 우리나라에서는 지역 간 세원 및 재정력 격차를 확대하여 재정분권 추진을 어렵게 하는 추가적인 문제가 있음. 본 연구에서는 이 문제를 중점적으로 다루려고 함.
- 우리나라는 국세 대비 지방세 비율이 낮은 편이며 정부가 지방자치단체를 통해 사무를 처리하는 경우가 많고 지방정부의 재정자립도가 낮음. 즉 이전재원 의존도가 높은 편인데 자체재원 확보 노력은 미흡한 실정임.
 - 자체재원이 적을수록 이전재원 중 자주재원에 해당하는 지방교부세를 많이 받을 수 있으므로 지방교부세가 지방세 확충 노력을 억제하는 구조로 되어있음.
 - 이전재원 중 비자주재원인 국고보조금은 규모와 비중이 증가하는 추세임.

- 그 결과 지방자치단체는 중앙정부에 기대어 재정책중 노력과 재정의 책임성을 소홀히 함. 이러한 지방재정의 현황을 검토하면서 지방재정의 자율성과 책임성을 저해하는 요인을 살펴보고자 함.
- 재정분권을 강화하는 방안은 여러 가지가 있음.
 - 우선 국고보조금에서 포괄보조금 비중을 늘리는 방법이 있을 수 있음.
 - 국고보조금을 줄이는 만큼 지방교부세를 늘리거나, 지방교부세 제도를 개선해 자체재원 확충 노력과 배치되지 않도록 하는 방안도 검토할 필요가 있음.
 - 중앙정부의 재정관리제도를 완화하는 대신 주민에 의한 정치적 통제가 활성화되도록 정치적 환경을 개선하는 것도 바람직함.
 - 지역상생발전기금 등 지방세목이나 종합부동산세에 과도하게 반영된 재정형평화 기능도 재검토해야 함.
- 이처럼 재정의 자율성과 책임성을 강화하는 방안은 다양하지만 본 연구는 부동산 세제의 합리적 개편을 통해 지방세를 확충하고 가격기능을 강화하는 방안에 중점을 둬.
 - 비록 종합부동산세가 명목상 국세지만 부동산 세제가 지방세의 핵심이기 때문에 포함하여 검토하고자 함.
- 취득세를 줄이고 종합부동산세를 폐지하는 대신 재산세의 실효세율을 인상하고 현행 누진세 대신 비례세로 전환하는 것이 바람직하다는 인식에 따라 부동산 세제의 개편 방안을 기술하고자 함.
- 보유세의 비례세 전환은 소득 재분배를 강조하는 사람이 반대하고, 실효세율 인상은 보수적인 경제관을 가진 이들이 반대하는 경향이 있음.
 - 보유세의 역진성·누진성과 증세의 필요성을 조세귀착 이론과 재정지출 측면에서 검토하고자 함.
- 보유세의 범주를 벗어나지만, 고령화 등의 문제로 장기적으로 증세가 불가피한 실정을 고려하여 재정지출 구조의 조정과 조세제도의 개편 방안에 대해서도 간략히 살펴보고자 함.

지방재정 제도 현황과 문제



지방재정 제도 현황과 문제

1. 지방재정 제도의 현황

1) 국세와 지방세 비중

- 다소 이견이 있지만 우리나라는 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 낮은 편으로 알려져 있음.
 - 지방정부의 지출이 더 많음에도 불구하고 1989년 이후 오랜 기간 국세와 지방세의 상대적 비율은 대략 8대 2 수준에 머물렀음.
 - 국세와 지방세 비율을 8대 2에서 6대 4로 개선해야 한다는 명제는 정치권의 단골 공약인 동시에 지방자치단체와 지방재정학계의 오랜 주장임.
 - 그러나 단기간에 국세와 지방세 비율을 6대 4로 변경하기는 어려우므로 7대 3을 현실적인 대안으로 제시하는 정치인이나 전문가들이 많음.
 - 2010년대 이후에는 지방세의 비중이 약간 커져서 2021년 기준 24.1%에 달했음. 박근혜 정부의 지방세 인상, 문재인 정부의 지방소비세율 인상, 지방세와 관련이 깊은 부동산경기의 호조가 영향을 미쳤다고 볼 수 있음.

[표 2-1] 국세와 지방세 비율

(단위: %)

구분	1989	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국세 비중	81.1	79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4	73.7	75.3
지방세 비중	18.9	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	23.3	23.6	26.3	24.1

자료: e-나라지표 (국세청, 관세청「징수보고서」, 행정안전부「지방세통계연감」)

- 정치권에서도 지방세 비중 확대에 대해 원론적인 지지 입장 표명이 흔했지만, 윤석열 정부 들어서는 현상 유지를 바라는 기조가 있음.
 - 19대 대선에서 주요 대선후보 5명 모두 8대 2 수준인 현 국세와 지방세 비율을 장기적으로 6대 4 정도로 바꿔야 한다는 견해를 밝혔음.
 - 20대 대선에서는 이재명 후보가 국세와 지방세 세입 비율 6대 4를 공약으로 제시했지만, 윤석열 후보는 지역 간 세수 불균형이 발생하기 때문에 국세 대 지방세 비율조정에 반대한다는 견해를 밝힌 바 있음.
- 역대 정부와 비교하면 문재인 정부는 지방자치단체의 재정자립 및 재정분권을 상대적으로 중시하는 편이었음.
 - 문재인 정부는 2018년 10월 ‘재정분권 추진방안’을 발표하면서 임기 말인 2022년까지 국세와 지방세 비율을 7대 3으로 전환하겠다는 계획을 밝혔음.
 - 임기 내 6대 4 수준으로 급격하게 바꾸기는 어려우므로 7대 3을 목표로 내걸었음.
- 문재인 정부와 여당은 지방소비세율을 인상하는 안을 추진하였음.
 - 지방소비세율을 단계적으로 올려 2019년 15%에서 2020년 21%, 2022년 23.7%로 올렸고 2023년에는 25.3%로 인상했음.
 - 윤석열 정부 시기인 2023년에도 25.3%로 인상되었는데 이는 전인 정부 시기인 2021년 관련 법 개정에 따른 것임.
- 비록 정부와 정치권이 국세와 지방세 비율을 8대 2에서 6대 4로 바꾸겠다고 했지만 실현 가능성은 작았음.
 - 지방자치단체나 행정안전부와 달리 대다수 정부 부처는 권한 축소를 우려해서인지 지방세 비율 제고에 내심 부정적이고 무엇보다도 주무부처인 기획재정부가 소극적이기 때문임.
- 문재인 정부의 약속에도 불구하고 지방세 비중 증가는 미미한 수준에 그쳤음
 - 2016년 26.3%로 많이 증가하는 듯하였으나 이는 부동산 경기 호조 등의 일시적인 원인이 크게 작용한 것으로 보임.

- 윤석열 정부는 지방세 비중 확대에 부정적인 입장이며 대신 재정자주도를 제고하고 지방의 자주재원 확충을 재정분권 방향으로 제시함. 그러나 구체적인 실천과제는 제시하지 않아 재정분권 의지가 강하다고 보이지는 않음.
 - 지방세 비중을 늘리지 않으면서 재정자주도를 올리겠다는 정책은 지방교부세 등 자주재원으로 쓸 수 있는 이전재원을 확대하겠다는 의미임.
 - 이러한 정책은 지방세 확충에 부정적인 중앙부처 전현직 관료들의 생각이 반영된 것일 수 있지만, 지방세 확충이 지역 간 세수 불균형을 초래하기 때문에 지방세 비중 확대에 부정적이라는 공식적인 설명이 더 큰 영향을 미친 것으로 보임.
 - 그러나 이러한 견해는 현행 누진적 부동산 세제가 지역 간 세수 불균형의 큰 원인 중 하나라는 점을 간과하고 있음.
- 우리나라의 총 조세 대비 지방세 비율을 OECD 회원국과 비교해보면 한국의 지방세 비율은 낮은 편임.
 - 연방제 국가는 당연히 지방세 비율이 높고 단일형 국가(비연방제 국가)는 낮으며, 단일형 국가 중에서도 지방자치가 발달하지 않은 국가나 군소 국가는 지방세 비율이 아주 낮음.
 - 2020년 기준 OECD 주요 국가와 비교하면 한국의 지방세 비중은 26.3%로 예외적인 사례인 영국(7.2%)을 제외하고는 낮게 나타남.
 - 2020년의 한국의 지방세 비중이 특이하게 높았고 전후 시기를 보면 23~24% 수준이었다는 점도 추가로 고려할 필요가 있음.

[표 2-2] 주요 국가별 지방세 비율

(단위: 2020년 기준, %)

	연방제 국가			비연방제 국가			
	미국	독일	캐나다	영국	프랑스	일본	한국
국세	52.2	46.1	65.7	92.8	70.4	59.5	83.7
지방세	47.8	53.9	34.3	7.2	29.6	40.5	26.3

자료: OECD, Revenue Statistic 2021

- 영국의 지방세 비중이 유독 낮는데 그 이유로는 중앙집권적인 역사적 전통, 다른 나라들과 달리 지방소득세와 지방소비세를 도입하지 않고 재산세만 부과하는 제도가 거론됨.
- 하지만 지방세 비율만 평면적으로 비교해서 재정분권을 판단하기는 어려움. 국가 규모나 형태, 지방정부에 맡겨진 역할과 함께 비교해야 함.
 - 지방정부는 도로, 소방, 치안, 상하수도, 공원, 환경미화 등의 지방공공재를 공급함.
 - 하지만 이에 더해 교육, 보건, 사회보장 등 사회 부문 업무를 지방정부가 맡게 되면 GDP 대비 지방재정 규모가 크게 증가함.
 - 따라서 정부가 지방정부를 통해 공공서비스를 제공하는 비중이 높음에도 지방세 또는 자체세입 비중이 작다면 문제가 될 수 있음. 이 경우 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 커지게 됨.
- 낮은 지방세 비율에서 알 수 있듯이 지방세입 측면에서 한국의 재정분권 수준이 높다고 보기 어려움.
 - 다소 오래된 자료이지만 2012년 자료를 토대로 OECD 국가의 세입 구조를 살펴보면 한국의 지방세입에서 지방세수가 차지하는 비중은 27.4%로, 단일형 국가 지방정부의 평균인 35.8%보다 낮음(김대영, 2014).
 - 단일형 국가의 이전수입 평균 비율은 38.7%인데 한국은 52.5%임. 즉 한국의 지방자치 단체는 중앙정부의 이전수입에 의존하는 비율이 높은 편임.

[표 2-3] 지방 이전재원 규모

(단위: 조 원, %)

구분	2013	2015	2017	2019	2021	2022
지방이전재원	112.6	120.9	144.9	170.3	183.7	213.3
- 교부금	78.3	74.8	97.1	111.5	108.9	133.9
- 국고보조금	28.0	46.1	47.8	58.8	74.8	79.4
- 광특회계	6.3	5.9	-	-	-	-
총조세 대비	62.0	66.4	65.2	67.0	73.6	71.2

자료: e-나라지표

주: 지특회계 중 보조금만 계상

- 한국의 총 조세 대비 이전재원의 비율은 2013년 62.0%에서 2022년 71.2%로 오히려 크게 늘었음.
 - 이전재원의 규모와 총 조세 대비 비율은 늘었지만, 중앙정부가 붙인 꼬리표가 달린 국고보조금 사업의 비중과 규모가 늘어 지방정부의 가용재원 여력은 감소했음.
 - [표 2-3]을 보면 지난 10년간 자주재원으로 쓸 수 있는 교부금은 1.71배 증가하였지만, 중앙정부의 통제가 따르는 국고보조금은 2.83배 증가했음을 알 수 있음.
 - 국고보조금 증액은 지방의 대응비를 늘려 지방정부의 실질적인 가용재원을 줄이는 부작용이 있음.
- 한국의 지방자치단체 재정자립도는 2017년에 47.2%에 달했지만 2021년 43.6%, 2022년 45.3%에 그치는 등 소폭 하락 추세를 보이고 있음.¹⁾
 - 2014년 세목 개편 전 기준으로 재정자립도를 살펴보면 지방자치가 복원된 시점 이후로 한동안 재정자립도가 60%대였지만 2021년 이후 40%대로 진입하였음.
 - 재정자립도는 1997년 63.0%, 2005년 56.2%를 거쳐 2022년 49.9%로 하락하였음.
 - 즉 최근에는 완만한 소폭 하락세를 보이고 있으나 장기적으로는 크게 하락하여 지방재정의 자율성이 낮아졌음을 확인할 수 있음.

2) 지방자치 단체의 재정분권 수준

- 지방자치단체의 재정분권 또는 재정자율성을 나타내는 지표는 여러 가지가 있음.
- 우선 재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석 지표로 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 나타냄.
 - 2022년 기준 전국 평균은 45.3%로 낮은 편임. 기초단체 특히 군의 재정자립도가 11.6%로 아주 낮음.
 - 재정자립도가 낮으면 재정 여건이 어렵다고 생각하기 쉽지만, 중앙정부로부터의 이전재원이 많으면 재정자립도가 낮아도 재정 여건이 좋으므로 단정적으로 판단하기 어려움.

1) 2014년 세입과목 개편 후 기준임. 재정자립도와 재정자주도는 2014년 세입과목 개편 전 기준과 개편 후 후 기준이 달라 혼선의 가능성이 있음.

- 재정자립도가 낮은 군은 재정 여건이 좋고 자치구 중 재정자립도가 낮은 구는 재정 여건이 나쁜 경우가 많음.

[표 2-4] 지방자치단체 재정자립도(일반, 당초예산)

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국평균(순계규모)	47.2	46.8	44.9	45.2	43.6	45.3
특·광역시(총계규모)	63.4	62.1	59.5	58.2	56.1	57.9
도(총계규모)	33.7	34.2	33.0	36.0	33.3	37.5
시(총계규모)	33.3	32.3	31.0	29.1	27.8	27.9
군(총계규모)	12.3	12.2	11.6	12.5	11.7	11.6
자치구(총계규모)	25.9	24.7	23.8	23.8	24.0	23.9

자료: 행정안전부「2022 지방자치단체 통합재정개요」

주: 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도

- 재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 차지하는 비중을 나타내는 지표임.
 - 구체적으로는 ‘재정자주도=[자체수입(지방세+세외수입)+자주자원(지방교부세+조정교부금)×100]/일반회계 총계예산규모’ 임.
 - 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세와 조정교부금을 지표에 포함해 실질적인 자치단체의 자원 활용능력을 나타냄.
- 2022년 기준 전국 평균 재정자주도는 68.8%로 재정자립도보다 높지만 큰 변화가 없음.
 - 특히 시·군의 재정자주도는 59% 전후여서 재정자립도와 비교해 크게 높음. 자치구를 제외한 기초단체가 지방교부세를 많이 배분받기 때문임.

[표 2-5] 지방자치단체 재정자주도(일반, 당초예산)

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국평균(순계규모)	68.4	68.7	67.8	68.7	65.7	68.8
특·광역시(총계규모)	70.9	69.9	68.6	67.1	64.6	66.8
도(총계규모)	44.5	45.3	44.9	47.2	43.3	48.2
시(총계규모)	61.3	60.8	59.1	59.4	56.4	58.5
군(총계규모)	57.7	58.9	58.7	60.1	55.7	59.9
자치구(총계규모)	43.9	41.9	40.0	40.3	40.3	40.8

자료: 행정안전부 「2022 지방자치단체 통합재정개요」

주: 2014년 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 재정자립도

- 재정분권 수준을 나타내는 대표적인 분권지수는 일반정부(중앙정부+지방정부)의 세입과 세출에서 지방정부가 차지하는 비중임.
 - 허능식(2016)의 OECD 자료 재구성 결과를 보면 2014년도 한국의 세입분권지수(지방정부자체세입/일반정부세입)는 0.170으로 OECD 국가의 평균인 0.193보다 낮음.
 - 2014년도 OECD 국가의 평균 세출분권지수(지방정부세출/일반정부세출) 0.329와 비교하면 한국의 세출분권 지수는 0.429를 기록하여 OECD 국가보다 크게 높음.

[표 2-6] 지방자치단체 분권화 비율

구분	세입분권지수(A)	세출분권지수(B)	분권화 비율(A/B)
한국	0.170	0.429	39.6%
OECD	0.193	0.329	58.7%

자료: 허능식, 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점, 2016 재구성

- 세입분권지수를 세출분권지수로 나눈 지표를 분권화 비율이라고 하는데, 2014년 기준 한국의 분권화 비율은 39.6%로 OECD 국가 평균 58.7%보다 크게 낮음.
 - 분권화 비율이 낮다는 것은 지방자치단체가 하는 일에 비해서 자체세입 비중이 작다는 뜻임.

- 우리나라 지방재정의 자율성이 낮은 것은 지방세 비율이 낮아서라기보다는 중앙정부가 지방자치단체를 통해 정책을 구현하면서 지방자치단체의 자체수입보다 재원을 이전하는 방식을 택하고 있기 때문임.
- 이 때문에 국세와 지방세의 비율이 8대 2이지만 중앙정부와 지방자치단체의 지출 비율은 6대 4여서 이를 문제라고 하는 지적이 나오고 있음.

3) 이전재원

[표 2-7] 지방 이전 재원 규모

(단위: 조 원)

구분	2014	2016	2018	2020	2022
지방이전재원 규모	114.9	128.4	149.6	177.2	213.3
- 교부금	77.7	81.7	99.4	111.6	133.9
- 양여금	-	-	-	-	-
- 국고보조금	31.3	46.7	50.2	65.6	79.4
- 광특회계	5.9	-	-	-	-
지방가용재원	169.4	203.9	227.5	268.2	321.8
(총 조세 대비, %)	62.5	64.1	65.8	70.0	71.2

자료: 기획재정부, 「연도별 예산서」

- 이전재원은 교부금, 양여금, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원의 총액임.
 - [표 2-7]에서 나타난 바와 같이 지방자치단체 세입에서 지방교부세와 국고보조금의 비중이 커서 중앙정부에 대한 의존도가 높음.
 - 중앙정부에서 주는 이전재원 비중이 높아도 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있다면 재정자율성이 높다고 할 수 있지만 실상은 그렇지 않음.
- 지방교부세는 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하기 위하여 국세 중 일정액을 법정화한 후 지방자치단체별 재정력을 반영하여 산정하고 배정하는 이전재원임.
 - 이는 일반이전재원으로 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 장점이 있지만 문제가 없지 않음.

- 지방교부세는 일정한 공식으로 산정하는데 행정안전부가 주기적으로 공식을 바꾸고 공식의 세부 사항은 공개되지 않음.
 - 이 때문에 지방자치단체가 지방교부세 제도를 유리하게 만들기 위해 행정안전부에 호소하는 일이 잦고 중앙정부의 자의적인 영향력 행사 여지가 있음.
- 지방교부세의 가장 큰 문제는 지방자치단체의 책임성이 저하된다는 것임.
 - 자체재원이 늘어나면 지방교부세 대부분을 차지하는 보통교부세가 감소하므로 지방자치단체는 자체재원 확충 노력을 등한시하게 됨.
 - 보통교부세 제도에 자체수입 확대에 인센티브를 주는 조항이 있으나 기준 재정 수요액과 기준 재정 수입액과의 차액을 메꿔준다는 큰 틀을 바꾸지는 못하므로 효과가 제한적임.
- 국고보조금은 지방의 사업을 지원하는 특정보조금과 국가사업을 지방자치단체가 수행하는 데 필요한 경비를 지원하는 국가사업 지원금의 두 가지 성격이 다 포함되어 있음.
- 국고보조금은 지방정부의 행위를 국가적으로 바람직한 방향으로 유도하는 순기능이 있지만 지나치면 지방자치단체의 자율성을 낮추는 부작용이 있음.
 - 특히 지방자치단체가 평균적으로 약 2대 1 규모로 사업비를 분담하므로 지방자치단체의 세출자율성을 떨어트리게 됨.
- 국고보조금 사업은 지방자치단체의 사업비 분담으로 정부 부처의 입장에서는 사업규모를 키울 수 있는 장점이 있음.
 - 지방자치단체도 마찬가지로 사업성을 면밀히 따지지 않고 국고보조금 사업을 유치하려 드는 사례가 많음.
 - 예산과 영향력을 늘리고 싶어 하는 관료제의 속성상 국고보조금 확대는 정부의 비효율적인 지출을 늘릴 개연성이 있고, 국고보조금의 증가 추세가 빠르다는 점을 고려하면 부작용을 우려하지 않을 수 없음.
 - 이 때문에 국고보조금을 일반보조금 또는 포괄보조금으로 대체하자는 주장이 있지만 별다른 성과는 없는 편임.

4) 과세자주권

- 국가 간 조세 자율성을 단일한 척도로 비교하기는 매우 어려움. OECD는 과세자주권을 단일지표 대신 유형별로 분류하여 비교하도록 하고 있음.
 - 우리나라는 상위정부가 정한 상하한선 안에서 하위정부가 세율을 결정할 수 있는 b2 국가로 분류되어 있어 상대적으로 과세자주권이 낮은 나라에 속함.
 - 그러나 우리나라 지방자치단체의 세율 조정 권한은 일부 세목에 그치고 이전재원 의존도가 높아서 이 권한을 활용하는 지방자치단체가 별로 없음.
- 우리나라는 조세법률주의에 의해 지방자치단체가 조례에 의해 자율적으로 세목을 신설하거나 기본세율을 조정할 수 없음.
 - 일부 세목에 대해 일정한 범위에서 탄력세율을 적용할 수 있지만 지방자치단체가 이를 활용하지 않는 편임.
 - 전반적으로 이전재원 의존도가 높은 데다가 세입이 늘어나면 보통교부세가 감소하므로 조세저항을 무릅쓰고 지방자치단체가 탄력세율을 높이려고 하지 않기 때문임.

2. 지방재정 제도의 문제

1) 미흡한 재정분권

- 재정분권은 지출과 세입의 책임을 지방정부로 이전하는 것임. 분권을 위해서는 지방정부에게 자체재원과 이전재원을 막론하고 충분한 세입이 있어야 하며 지출에 대한 결정권도 있어야 함.
 - 우리나라 지방자치단체의 지표상 세출분권은 높은 편이지만 중앙정부의 의사가 크게 반영되는 국고보조금의 높은 비중 때문에 실질적인 지출의 결정권은 작은 편임.
 - 특히 중앙정부에 의해 결정되고 지방자치단체가 비용 일부를 부담하는 사회복지 지출의 높은 증가 속도는 지방자치단체의 세출 결정권을 제약하고 있음.
 - OECD 국가에 비해 낮은 우리나라의 분권화 비율에서 재정분권 수준이 낮은 점을 확인할 수 있음.

- 비복지 분야 국고보조금 사업의 다수가 공모 형태인데 지방자치단체의 선택권이 있지만, 이들 사업은 사업 성격과 내용이 실질적으로 중앙정부에 의해 결정되므로 진정한 의미의 지출 결정권이 있는지 논란의 여지가 있음.
- 지방자치단체의 재정투자 사업에 대한 중앙정부의 심사 대상이 확대되는 등 중앙정부에 의한 지방재정 통제가 강화되는 추세도 재정분권을 위협하고 있음.
 - 지방자치단체의 재정지출 통제는 필요하지만, 중앙정부보다는 주민에 의한 통제가 바람직한데 지방자치가 미숙해서 한계가 있음.
 - 주민에 의한 통제가 미흡한 이유는 지방세의 가격기능이 약하고 지방자치단체의 자체세입 확충 유인이 약하기 때문임.
 - 지방자치단체장의 성과보다는 지역 구도나 정치적 조류에 따라 단체장이 선출되는 환경도 한몫함.
 - 즉 재정지출의 효율적 합리적 집행과 주민의 정치적 선택 사이의 인과관계가 약하므로 주민에 의한 통제가 잘 이루어지지 않음.
- 재정분권의 정의는 연구자의 입장에 따라 다를 수밖에 없는 한계가 있음. 그러나 포괄적으로 정의하자면 하위정부(지방정부)에게 지출(세출)과 수입(세입)의 책임을 넘겨주는 것임. 세출과 세입 중 세입의 자율성이 재정분권에 더 중요함.
 - 지방정부의 지출이 많다고 하더라도 용도가 중앙정부에 의해 실질적인 통제를 받는다면 재정분권이 이루어지고 있다고 말하기 힘들.
 - 우리나라는 국고보조금 지방 대응비, 재정투융자 사업에 대한 심사, 중앙부처 일을 자치단체에 맡기는 기관위임사무 행정비용 등 각종 통제 장치가 많아 세출의 자율성이 높다고 할 수 없음.
 - 유사한 맥락에서 World Bank는 총 정부 지출에서 하위정부 지출이 차지하는 비중은 바람직한 재정분권지표로 보기 어렵다고 주장함(김재훈, 2020).
- 재정분권의 핵심은 세입의 자율성, 즉 재원을 가급적 지방세 등 자체재원으로 확보하는 것임.
 - OECD 국가와 비교해 세출분권 지수는 높지만 세입분권 지수는 낮은 우리나라는 상대적으로 재정분권이 미흡한 상태라고 할 수 있음.

2) 재정분권의 당위성 논란

- 재정분권에 대해선 정치권과 학계의 지지 여론이 높은 편임. 재정분권이 지방자치에 도움이 되며 민주적이고 효율적이라는 인식이 배경에 깔려 있음
- 재정분권에 대한 이론적 근거는 1세대 재정연방주의 이론에서 찾을 수 있음. “재정연방주의란 한 나라의 정부 구조를 중앙정부와 각급 지방정부로 구성하고 각급 정부에 재정의 기본적 기능을 적절히 분담시킴으로써 전체적으로 바람직하게 재정 기능을 수행하고자 하는 것을 의미함”(우명동, 2016).
- Tiebout, Musgrave, Oates 등 1세대 재정연방주의자들은 중앙정부와 지방정부가 각자 공급하기에 적합한 공공재가 있으므로 지역적 공공재는 지방정부가 공급하는 것이 적절하다고 주장함.
 - 지역적 공공재란 특정 지방정부 거주 지역 주민에게만 해당 재화의 편익이 제공되는 재화를 가리킴.
 - 도시의 기반시설, 소방, 치안, 중소 규모 공원, 문화복지시설 등이 지역적 공공재 또는 지방공공재의 예임. 이러한 재화는 지역 사정과 주민의 선호도를 잘 아는 지방정부가 공급하는 것이 타당하다고 1세대 재정연방주의자들은 주장함.
 - 물론 중앙정부가 지방공공재를 공급하는 것이 규모의 경제나 외부효과 등을 이유로 더 효율적일 수 있음.
 - 그러나 비용의 차이가 없고 외부효과가 작다면 지역을 잘 아는 지방정부가 지방공공재를 공급하는 것이 효율적이라고 주장함.
 - 반면 국방, 외교, 광역 고속도로와 철도, 복지서비스²⁾ 등 편익이 전국적으로 미치는 공공재는 중앙정부가 공급하는 것이 적절하다고 함.
- Oates는 중앙정부의 서비스와 지방정부의 서비스를 구분하고 지방공공재의 공급을 위해서는 해당 재원을 지방정부의 재원으로 배분해 주어야 한다고 주장함.
 - 즉 지방정부 서비스 제공에 필요한 재원은 될 수 있으면 자체재원으로 확보하게 하는 것이 책임성, 민주성, 효율성에 부합한다는 견해가 Oates의 재정분권론임.

2) 복지서비스는 거주 지역과 무관하게 동일 조건의 전 국민에게 비차별적으로 전달되는 게 바람직하므로 중앙정부가 제도를 설계하고 지역 사정을 잘 아는 지방정부는 전달을 맡는 것이 적절함.

- 그러나 재정분권에 대해 비판적인 견해를 밝히는 학자도 있음. 김재훈(2020)은 국내의 재정분권론을 신화로 규정하고 재정분권이 민주적이고 효율적이라는 근거가 약하다고 주장함.
- 2세대 재정연방주의자들의 견해를 빌려 김재훈(2020)은 재정분권이 반드시 바람직한 결과만을 가져오는 것은 아니라고 주장함.
 - “민주성과 효율성의 증진을 추구하는 자비로운 대리인이라고 전제한 지방정치인 및 관료들이 오히려 사익을 추구하는 대리인”이라고 지적함.
 - 재정분권을 통한 민주성과 효율성 달성의 한계를 지적하면서도 재정분권의 핵심이라고 할 수 있는 책임성 문제는 거의 거론하지 않음.
- 그러나 이러한 주인-대리인 문제는 중앙정부 정치인 및 관료에게도 공통적으로 적용되므로 재정분권에 대한 합리적인 반론이라고 할 수 없음.
 - 중앙정부 차원에서 예비타당성 조사를 건너뛴 무리한 대규모 SOC 사업, 포퓰리즘에 의한 선심성 정책, 무리한 산업정책 등의 사례가 많음.
 - 공식적으로 사실상 폐기된 대형 신공항 사업을 부활시킨 것이나 소상공인 코로나 손실보상 50조 원의 정책은 필요 여부를 떠나 선거를 앞둔 정치적 고려에 의한 것이라고 보아도 무리가 없음.
 - 이를 보면 중앙정부 정치인이나 관료들 역시 사적 이익을 추구하는 대리인 문제에서 벗어날 수 없음.
- 중앙정부 역시 주인-대리인 문제와 무관하지 않다는 주장에 대해 우리나라 지방자치 단체 주민들은 지방자치 단체 활동에 대한 관심도가 그리 높지 않고 국가 차원의 큰 정책이나 사업에 더 많은 관심을 기울인다는 반론이 있음.
 - 김재훈(2020)은 지방정부의 정책에 대한 주민의 참여가 낮으니 지방자치단체장이 주민의 뜻을 행정에 반영하기 쉽지 않다고 주장함.
 - 하지만 우리나라 지역주민들은 공원, 도로, 문화체육시설, 소각장, 지역화폐 등 집값과 주민의 편익에 영향을 미치는 지역 이슈에 대해 민감하게 반응함.
 - 따라서 사적 이익을 추구하는 지방정치인 및 관료들, 지역 이슈에 무관심한 주민들의 태도를 이유로 재정분권의 민주성과 효율성에 대해 부정적으로 접근할 필요는 없음.

- 이재은(2022)은 지방재정의 자율성 향상과 지방재정의 효율성 및 재정책임성을 동시에 동시에 달성하려면 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다고 주장함.
 - 중앙정부에 대한 재정의존성 감소, 즉 지방세 확충
 - 지방세의 가격 기능 작동, 즉 편익과 세부담을 부분적이거나 연계
 - 지방교부세 등 재정조정제도에 의한 연성예산제약 문제 해소
 - 지방세제 정상화를 위한 대폭적인 세제개혁
 - 주민들의 적극적 관심과 참여
- 지역 간 재정력 격차가 존재하고 재정형평화 기능이 불가피한 상태에서 완전한 재정분권은 가능하지도 바람직하지도 않음. 결국 적절한 수준의 문제인데 세입분권 수준이 낮고 이전재원 사용에 정부의 통제가 많으며, 연성예산제약 문제가 심한 우리나라는 재정분권 수준이 미흡하다고 보는 것이 적절함.
- 이상의 논의를 종합해보면 2세대 재정연방주의자들의 주장을 빌려 우리나라에서 재정분권이 민주성과 효율성을 보장하지 못한다는 주장은 수용하기 어려움.

3) 과도한 재정조정제도와 연성예산 제약

- 다른 나라도 마찬가지이지만 우리나라는 지역 간 세수 불균형이 존재함. 그런데 상대적으로 지방자치단체 간의 세출 불균형은 훨씬 더 심함. 이 간극을 메우기 위해 보통교부세 등 재정조정제도를 운용하고 있음.
 - 지역 간 세원 격차는 어느 나라나 존재하므로 중앙정부가 개입하여 재정형평화를 추구하는 정책은 외국에서도 흔함. 미국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국도 우리나라 처럼 지방재정조정제도를 운영 중임.
 - 연방제 국가는 보조금 위주로, 단일형 국가는 교부금 위주로 제도를 운용하는 편임.
- 따라서 지방재정조정제도 자체는 바람직하고 필요함. 하지만 우리나라 지방재정조정 제도는 두 가지 문제점이 있음.
 - 첫째, 보통교부세 산정방식이 지방자치단체의 자체재원 확충 노력을 저해함. 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 보충하는 형태임. 주만수(2014)에

의하면 지방세 수입 증가의 71.2%만큼 보통교부세가 감소한다고 함. 따라서 지방자치단체가 주민에게 부담을 지우기보다는 보통교부세를 많이 확보하려 들게 됨.

- 둘째, 재정조정제도가 너무 복잡하고 과도함. 보통교부세뿐만 아니라 국고보조금, 지역상생발전기금, 부동산교부세(종합부동산세가 재원), 소방안전 교부세 등 거의 모든 이전재원이 재정형평화를 추구함.
- 이처럼 과도한 지방재정조정제도는 지방자치단체가 지방재정의 책임성을 추구하지 않는 연성예산제약을 초래할 수밖에 없음. 즉 예산이 지출의 제약조건으로 작동하지 못해 낭비적 예산지출이 일어날 수 있음.

○ 우리나라 재정분권 문제의 본질은 연성예산제약에 의한 지방재정의 책임성 부재임.

- 이전재원을 통해 지방정부의 지출 여력을 키워준다고 해도 지금처럼 기준재정수입과 수요의 간극을 메워주는 방식으로는 지방재정의 책임성을 구현할 수 없음.
- 기준재정수요는 객관적인 측정이 어려움. 현행 재정형평화 제도에 근거한 이전재원 확대는 일부 지방정부의 방만한 재정운동을 초래할 위험성이 있음.
- 이는 후술하는 지방자치단체 간 극심한 세출구조 불균형을 통해 간접적으로 확인할 수 있음.
- 지방정부의 세입이 부족한 것이 재정분권의 본질이 아니라 세입의 자치를 통해서 자주재원을 확보하고 책임성을 구현하는 것이 재정분권의 과제이자 당위성임.

4) 세출구조의 불균형

○ 우리나라 지방재정의 자율성과 책임성이 낮은 핵심적인 이유 중의 하나는 재정조정제도의 과도한 재정형평화 기능임. 사실 재정형평화 기능은 지역 간 세원 격차 때문에 필요불가결함. 하지만 이보다 더 큰 문제는 지방자치단체 세출구조의 불균형임(주만수, 2014).

- 2022년 기준 기초자치단체 특히 군은 자체수입 대비 특별회계포함 지출이 전국 지자체 평균 3.36배보다 훨씬 높은 9.3배임.

- 재원이 부족할수록 그 이상으로 과도하게 이전재원을 지원하는 세출구조 하에서는 지방세를 확충해도 자원불균형과 미흡한 재정분권 문제를 해결할 수 없음. 구체적인 세출구조의 불균형과 문제점에 대해서는 후술함.

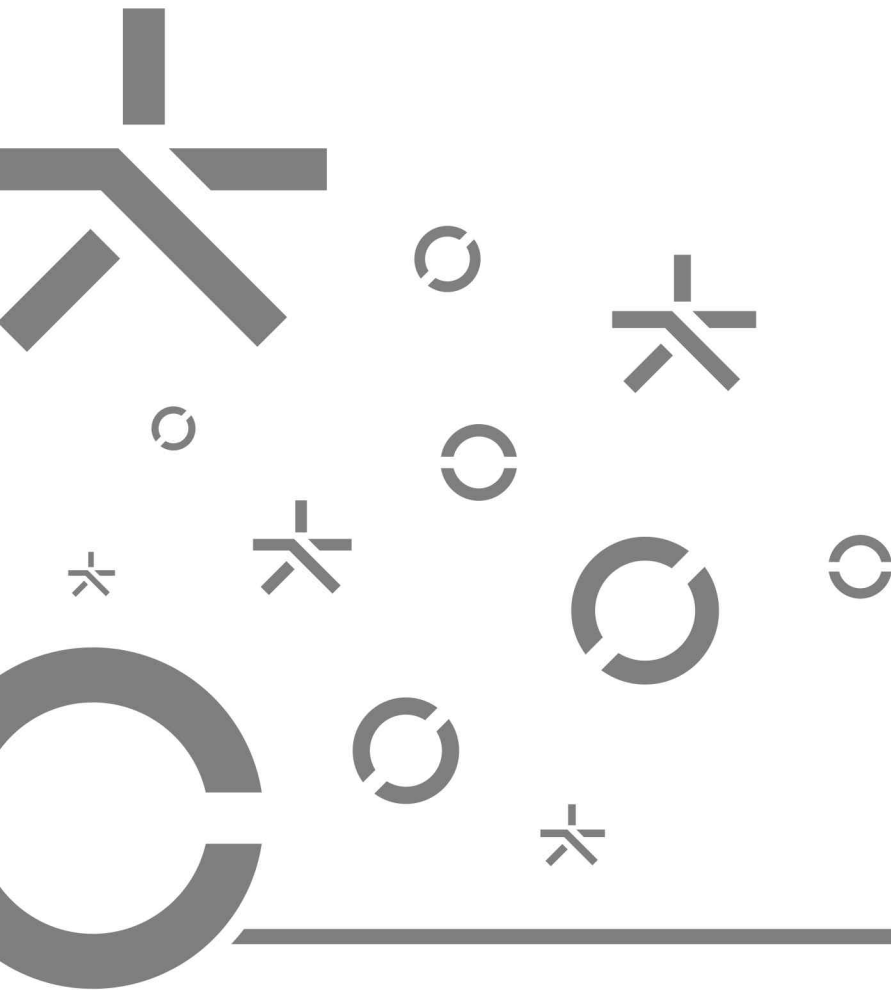
5) 누진세율과 부진한 가격기능

- Musgrave & Musgrave(1984)는 재정의 3대 기능으로 자원배분, 소득재분배, 경제안정화를 제시하였음. 전통적 재정연방주의 이론에 따르면 재정의 3대 기능 중 소득재분배와 경제안정화 기능은 중앙정부의 몫이고 지방재정에서는 자원배분 기능 즉 가격기능이 가장 중요하다는 것이 일반적인 견해임.
- 한 국가 내에서 주민은 이동성(mobility)이 있으므로 한정된 지역을 대상으로 소득재분배기능을 추구하기는 어려움.
 - 지방정부가 복지 지출을 늘리기 위해 증세하면 부유층은 세 부담이 낮은 지역으로 이동하고 복지 수혜 계층의 관내 유입 유인은 증가하게 됨.
 - 그 결과 해당 지방정부의 재원은 감소하게 됨. 결국 복지 예산도 줄어들 수밖에 없음.
 - 즉 지방정부의 소득재분배 기능은 장기적으로 지속하기 어려움. 따라서 소득재분배는 전국적인 차원에서 추진해야 함.
- 지방정부의 경제 안정화 기능, 즉 불경기 시 경제성장을 촉진하고 호경기에 물가를 안정시키는 정책은 중앙정부의 기능임.
 - 경제 안정화 기능은 재정 확대나 긴축, 금리와 통화량의 조절을 통해 총수요를 관리하는 정책임.
 - 지방정부는 채권 발행 능력이 제한적이므로 재정 확대에 한계가 있고, 한계가 없다고 하더라도 경제성장 효과가 지역 밖으로도 유출됨.
 - 지방정부는 금리, 통화량 조절 수단도 없음. 따라서 지방정부는 거시경제의 총수요관리를 할 수 없음.
- 공공재 중 효과가 지역으로 제한되는 공공재는 지역주민의 선호에 대해 정보가 많은 지방정부가 공급할 필요가 있음.

- 지방공공재의 공급은 주민의 편익과 수수료, 사용료, 지방세 등 주민의 부담이 연계될 때 효율적임.
 - 즉 지방공공재는 가격기능이 작동할 여지가 많고, 가격기능이 작동해야 자원배분이 효율적으로 이루어짐.
 - 가격기능의 작동은 세 부담과 편익을 연계시켜 재정 운영의 책임성을 높이는 순기능을 함. 즉 많은 지방공공재를 공급받으려면 지방세를 더 내야 함.
 - 이렇게 하면 재정지출의 규모와 우선순위에 대해 지방정치인과 주민들이 신중하고 합리적으로 판단하게 하는 기제가 작동하는 것임.
- 하지만 우리나라 지방재정의 가격기능은 유명무실한 형편임. 우선 지방자치단체의 과세자주권이 없으므로 주민들이 국세와 지방세의 차이를 잘 인식하지 못함.
- 그리고 지방재정조정제도가 복잡하고 과도하기 때문에 지방자치단체나 주민이 자체 수입과 공공재 공급을 연계하는 대신 중앙정부가 주는 이전재원 확보에 관심을 더 기울이게 됨.
- 가격기능의 예를 들면, 미국의 도시에는 프로 스포츠팀의 구장 신축 비용 조달을 위해 한시적으로 지방세를 인상할지 묻는 주민투표 또는 시의회 투표가 이루어지기도 함. 즉 가격기능이 작동하는 것임.
- 2017년 세인트루이스시는 공공안전시설과 교통인프라 확충을 내세운 제안 1과 프로 축구팀 구장 신축을 내건 제안 2를 주민투표에 붙였음.
 - 제안1과 제안2 모두 소비세 인상을 전제로 했는데 투표 결과 제안 1은 통과되고 제안 2는 부결되었음.
- 하지만 우리나라 지방자치단체와 주민에게는 사업성이 낮은 사업을 국가 예산을 확보해 추진하려는 강한 유인이 존재하여 낭비성 SOC 사업이 빈번하게 추진됨.
- 과거 정부의 용역을 맡은 프랑스의 ADP는 김해공항 확장안이 가덕도 신공항에 비해 공사비용도 훨씬 낮고 효과도 크다는 조사 결과를 발표했다.
 - 가덕도 신공항 건설비용과 김해공항 확장 비용의 차액을 부산시민의 재산세 인상이나 부산지역에 한정한 부가가치세 인상으로 조달한다는 안건으로 주민투표를 했으면 부산시민이 김해공항 확장안을 선호했을 가능성이 큼.

- 가격기능 작동을 위해서는 개별 주민이 받는 지역 공공서비스가 부동산 보유액에 비례하는 비례세가 적절함. 소득과 금융자산은 행정구역의 경계를 넘어 발생하고 소유하므로 지방정부의 공공서비스에 대한 반대급부로 세금을 부과하기 어려움.
 - 우리나라는 하지만 지방세입에서 큰 몫을 차지하는 취득세와 재산세가 누진세 제도를 취하고 있어 가격기능에 한계가 있음.
 - 누진세율은 동일한 지방공공재를 공급하는데 다양한 가격을 적용한다는 의미, 즉 단일한 가격이 없다는 의미이므로 가격기능을 수행하기에 부적합함.
 - 총액 면에서 동일한 가치의 부동산을 보유하고 있어도 물건이 여러 개로 분할되어 있으면 재산세를 덜 내게 됨.
 - 과도한 재정형평화에 더해 지방재정에 부적합한 소득재분배 기능까지 지방세제에 복잡하게 도입되어 지방세제가 행정비용이 높고 가격기능을 저해하며 재정책임성도 떨어트리는 실정임.
- 우리나라 재산세가 능력 원칙이 강조된 누진세율 체계를 취하고 있음, 따라서 재산세의 가격기능 즉 편익세로서의 역할이 미흡하다는 점에 대해서는 대다수 학자가 동의하는 상태임.
 - 임성일(2018)은 우리나라 “재산세의 과세표준, 세율, 과세 대상, 기타 운영방식을 살펴보면 편익세로서의 특성과 조건을 거의 충족하고 있지 못하고 있는 상태”라고 지적함.
 - 특히 “재산세가 비례세율 대신 누진세율 체계를 취하고 있다는 사실은 편익과세의 일차적 특성을 상실하는 것”이라고 주장함.
 - 물론 우리나라에서는 재산세에 누진세율을 도입하여 형평화 기능을 도모할 필요가 있다고 보는 연구자나 관료도 많음.
 - 그러나 이러한 주장은 재산세의 편익세 기능을 강조하는 구미에서 발달한 전통적인 재정학 이론과 다르며 이론적 근거가 취약한 편임.

재정분권의 난관



재정분권의 난관

1. 지역 간 세원 불균형

1) 지방세 확충과 세원 불균형 확대

- 앞서 재정분권이 필요한 이유는 재정분권이 상대적으로 민주적이고 효율적일 뿐만 아니라 책임성을 담보하기 때문이라고 지적하였음.
 - 책임성을 위해서는 자체세원의 확대 즉 재산세 확충이 필요조건인데 우리나라는 지방세 확충이 어려운 상태임.
- 재정분권에 대한 전통적 이론에 따르면 지방정부가 지방공공재를 공급하면 중앙정부에서 직접 담당하는 것보다 효율적임.
 - 주민의 선호에 대한 정보를 지방정부가 중앙정부보다 많이 갖고 있고 주민의 지역 간 이동성이 있기 때문임. 우리나라에서도 재정분권을 주장하는 목소리가 높음.
 - 그러나 재정분권을 실현하기 위한 핵심 수단이 지방세를 확충하는 것인데 실현이 더딘 실정임.
- 지방세 확충에 소극적인 이들은 우리나라 지방자치단체 간 세원 및 재정력 격차가 크기 때문에 지방세를 확충하면 지역 간 세수 격차가 오히려 확대되는 부작용이 있다고 주장함.
- 행정안전부와 기획재정부는 재정분권에 대해 상반된 태도를 보이고 있음. 기획재정부는 국세의 지방이양을 반대하는 편이고, 행정안전부는 자주재원 확충을 강조하는 편임.

- 그러나 재정분권에 상대적으로 적극적인 행정안전부 관료 중에서도 지역 간 세원 불균형을 이유로 들어 중앙정부가 걷어서 나눠주는 것이 낫다고 주장하는 사람이 꽤 있음.
- 행정안전부 지방재정 업무 담당 관료의 입장에서는 지방세 확충으로 지역 간 세수 격차가 커지면 지방자치단체 간 이해를 조정해 재정형평화 기능을 추가 도입하거나 보완해야 하므로 어려움을 겪게 됨.
- 지역 간 재정력 격차 외에 지방세 확충의 가장 큰 장벽으로 자주 거론되는 것은 지방자치단체에 대한 불신이라고 할 수 있음.
 - 과거 지방자치단체의 호화청사 논란에서 보듯이 중앙정부가 지방자치단체에 비해 재정 운용을 합리적으로 하며 지방자치단체는 예산을 효율적으로 집행할 의지와 능력이 부족하다는 인식이 있음.
- 지방자치단체의 재정 운용 능력에 대한 불신에 근거가 전무하다고 할 수 없지만, 중앙정부 역시 같은 기준에서 보면 문제가 허다함.
 - 2017년 중앙정부 총지출 규모는 400.5조 원이었지만 2023년에는 638.7조 원으로 60% 가까이 폭증하였음.
 - 그러나 2017~2022년 명목 GDP는 불과 17% 증가하는 데 그쳤음³⁾. 과연 중앙정부가 예산을 효율적이고 책임성 있게 편성하고 집행하는지 의문임.
 - 지방정부의 재정 운영에 책임성이 높다고 할 수 없지만, 책임성이 부족한 가장 큰 이유는 자체세원이 작고 이전재원에 과도하게 의존하기 때문임.
 - 즉 재정분권이 이루어지지 않아서 지출책임과 재원조달 책임의 연계가 미약한 것이 본질적인 문제임.
- 지방정부의 자치 능력보다는 일부 학자나 행정안전부 관료의 우려대로 지방세 확충이 지역 간 세원 격차를 확대하는 것이 지방세 확충 및 재정분권의 핵심적인 장애요인 중 하나라고 볼 수 있음.
 - 이재은(2022)은 재정분권 논의에서 가장 큰 걸림돌이 지역 간 재정력 격차 문제라고 지적함.

3) 현시점에서 2023년 명목 GDP는 추계가 불가능하여 2017~2022년 수치만 비교하였음.

2) 지역 간 세원 및 재정력 격차

- 잠재적인 세원은 경제력과 비례한다고 간주할 수 있는데 수도권과 비수도권의 격차는 크지 않음.
 - 2014년 기준 수도권과 비수도권의 GRDP 비율은 49.6대 50.4였음.
 - 2021년 수도권과 비수도권의 GRDP 비율은 52.8대 47.2이고, 인구는 수도권이 50.6%를 차지함.
 - 즉 수도권과 비수도권의 GRDP 차이 역전 현상은 2020년부터 나타나는데 그전에 안정적이던 비율에 변화가 일어난 이유로는 GRDP 추계방법의 변화가 부분적으로 영향을 미친 것으로 보이지만 확인하기 어려움.
 - 수도권 경제 규모가 다소 크지만, 차이가 작고 인구가 비슷하므로 1인당 GRDP도 큰 차이가 나지 않음.
- 이 자료를 그대로 받아들인다면 수도권과 비수도권의 재정력 격차가 크지 않고 세수 불균형도 크지 않으리라 추정할 수 있음. 그렇지만 2021년 전체 지방세입 중 수도권이 차지하는 비율은 56.8%에 달해서 수도권 지방세입이 더 큼.

[표 3-1] 2021년 수도권과 비수도권 GRDP 및 지방세입 비교

구분	GRDP 비중(%)	인구 비중(%)	1인당 GRDP (백만 원)	지방세 (조 원)	지방세 비중(%)
수도권	52.8	50.6	41.11	64.04	56.8
비수도권	47.2	49.4	37.59	48.76	43.2

자료: KOSIS 국가통계

[표 3-2] 수도권과 비수도권 취득세 및 재산세 비교

(단위: 조 원, %)

구분		취득세	재산세	취득세 + 재산세
수도권	2017년	57.5	63.1	59.9
	2021년	63.1	66.9	64.2
비수도권	2017년	42.5	36.9	40.1
	2021년	36.9	33.1	35.8

자료: KOSIS 국가통계

- GRDP로 본 경제 규모가 유사해도 수도권의 지방세 비중이 높은 이유는 몇 가지로 추정할 수 있음.
- 첫째, 경제활동이 활발한 수도권의 1인당 GRDP가 비수도권보다 높은 것이 국제적으로 일반적인 현상이라는 점을 고려하면 우리나라 수도권의 GRDP가 과소 평가됐을 가능성이 있음.⁴⁾
 - 2021년 민간소비와 지역총소득을 보면 수도권 비중이 각 53%, 56% 정도임. 이 수치가 수도권의 실질적인 상대적 경제력 규모를 나타낸다고 추정할 수 있지만 확실하지는 않음.
- 둘째, 지방세에서 재산과세 비중이 높고 전국 부동산 가격 총액에서 수도권이 차지하는 비중이 높기 때문임.
 - 2021년 기준 지방세에서 취득세와 재산세는 43.3%의 큰 비중을 차지함. 따라서 수도권의 지방세수가 높을 수밖에 없음.
 - 2019년 1월 기준 국토교통부 자료를 재구성하면 전국 공시지가 총액 중 수도권이 차지하는 비중은 63.3%에 달함.
 - 동시기 전국 대비 서울의 인구 비중은 약 18.8%이지만 공시지가 총액 비중은 30.9%임.
- 셋째, 지방소득세도 2021년 과세액 기준 66.5%로 수도권의 비중이 높음.
 - 수도권에 고소득자가 상대적으로 많은 것이 일차적 원인임.

4) 2016년 이후 회사 본부 및 연구소의 활동에 대해 추계를 시작함. 그 이전에는 공산품의 경우 출하지를 기초로 추계하여 GRDP 추계에 제조업 집적지역 편향이 있었음.

- 하지만 지방소득세 법인분의 납세지가 등기부상의 본점 소재지이므로 본점이 많은 수도권 특히 서울의 지방소득세 징수액이 많을 수밖에 없음.
- 넷째, 우리나라 지방세는 과도하게 소득재분배 기능을 추구함.
 - 지방세의 근간인 취득세와 재산세가 누진세율 구조로 되어있음.
 - 고가 부동산이 대도시 특히 서울과 인근 지역에 집중되어 있고, 거래도 수도권에 활발하므로 해당 지역의 세액이 높을 수밖에 없음.

2. 과도한 지역 간 세출 차이

1) 1인당 지방세입

- 앞서 지역 간 세원 격차를 설명하면서 분석의 편의상 수도권과 비수도권으로 구분했지만, 대도시와 중소도시, 영세한 기초자치단체 간의 세원 격차는 수도권과 비수도권 이상이라고 할 수 있음.
 - 수도권과 비수도권은 1인당 GRDP가 비슷하지만, 낙후지역 기초단체의 1인당 GRDP는 대도시에 비해 크게 낮음. 주택가격을 비롯한 부동산 가격 역시 시골이 낮음.
- 잠재적 세원 격차를 파악하기는 어려우므로 세수 격차를 살펴보면, 특광역시 주민 1인당 지방세 부담액은 약 188만 원으로 군의 2.27배임.
 - 물론 특광역시의 경우 자치구를 제외한 액수이고 군에서도 도세를 부담할 것이므로 평면적인 비교가 정확하지는 않으나 대도시의 1인당 지방세 부담액이 상대적으로 크다는 점은 사실임.

[표 3-3] 주민 1인당 지방세, 자체수입, 세출

(2022년 기준, 단위: 천 원)

	평균	특광역시	도	시	군	자치구
주민 1인당 지방세 부담액 (A)	2,101	1,879	1,222	834	826	378
주민1인당 자체 수입액 (B)	2,303	2,016	1,263	1,000	1,150	503
주민 1인당 세출예산액 (일반회계) (C)	6,670	3,370	3,145	3,588	9,887	2,107
주민 1인당 세출예산액 (일반+특별회계) (D)	7,748	4,494	3,547	4,156	10,679	2,158
D/A	3.69	2.39	2.90	4.98	12.93	5.71

자료: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요 (상)」

- 전반적으로 대도시와 대도시 아닌 지역 간 1인당 지방세 부담액에 차이가 큼. 하지만 기초단체인 시와 군 간의 차이는 작은 편임.
- [표 3-3]에는 나타나 있지 않지만 같은 위계 내 자치단체 간의 차이는 큼.

2) 1인당 지방세출

- 지방자치단체 간 격차는 세출에서 훨씬 크게 나타남.
 - 특광역시 주민 1인당 지방세 세출은 약 449만 원인데, 군 주민 1인당 지방세 세출은 약 1,068만 원에 달함.
 - 세입과 비교해보면 군에서는 약 83만 원을 부담하고 무려 13배의 공공서비스를 받는 셈임. 특광역시에서는 그 차이가 2.4배에 지나지 않음.
 - 도세와 자치구세를 군민과 특광역시 주민이 부담하고 있어 직접적인 비교는 어려운 한계가 있음.
- 군 지역은 행정구역이 넓고 고령층이 많아 사회복지 수요가 큼. 낙후지역에 대한 지원 필요성도 있으므로 시·군, 특히 군에 대한 중앙정부의 이전재원이 많은 것은 당연함.
 - 하지만 대도시에 비교해 주민 1인당 세출은 지나치게 많음. 이런 상태에서는 아무리 지방세를 비롯한 자체수입을 확충해도 과도한 재정형평화 기능이 불가피함.

- 결과적으로 기초단체의 재정책임성은 기대난망임.
- 지역 간 세수에 격차가 있으므로 지방재정조정제도가 운용되고, 원론적으로 소득재분배 기능이 중요하지 않은 여러 지방세목에 재정형평화 기능이 도입되어 있음.
 - 이 때문에 지방재정의 자율성과 재정분권이 취약해짐. 지방세를 확충해 재정책임성을 높이려면, 세원에 격차를 들어 다시 중앙정부의 이전재원과 지방재정조정제도를 활용해야 한다는 반론이 나옴.
 - 그러나 실상은 세입 격차보다 세출 격차가 더 큰 문제임.
- 주만수(2014)는 1인당 지방세 세입과 세출이 완만한 비례관계를 나타내는 독일 사례를 들어 한국의 특성이 일반적이지 않다고 지적함.
 - 그는 “이전재원에 대한 의존성을 낮추기 위해서는 세출구조가 인구에 대한 급격한 규모의 경제를 나타내지 않도록 세출구조를 전환해야 한다”고 주장하였음.
 - 그러나 규모의 경제는 규모 증가에 따른 평균비용의 하락을 의미하므로 공공서비스의 양을 전제로 하지 않으면 세출과 관련하여 사용하기 부적절한 개념임.
 - 즉 군의 특성상 동일한 1인당 공공서비스 제공 비용이 많이 드는 것인지 아니면 1인당 공공서비스 제공량이 많아서인지 세입·세출 지표만 보아서는 알 수 없음.
 - 하지만 우리나라의 경우 군 지역의 지방세입과 지방세출 격차가 너무 크고 세출의 절대액도 특광역시 3배에 달해 비정상적임.
- 김정훈(2013)에 따르면 “다른 나라의 경우 대도시의 1인당 세출 부담이 소도시의 1인당 세출 부담보다 같거나 오히려 높은 반면, 우리나라 대도시의 1인당 세출은 소도시의 세출보다 절대적으로 낮다는 특징을 갖고 있다”고 함.
 - 김정훈(2013)은 그 이유로 “우리나라 대도시가 외국의 경우와 달리 교육·경찰·복지 프로그램과 같은 사적 공공재에 대한 자원 조달의 책임을 지지 않기 때문”이라고 지적함.”
 - 그러나 우리나라 낙후지역 기초자치단체라고 해서 대도시가 지지 않는 교육·경찰·복지 프로그램에 더 큰 책임을 지는 것은 아니므로 세출 격차를 설명하는 유효한 주장이라고 볼 수 없음.

- 그리고 우리나라 지방자치단체는 국비·지방비 매칭 복지사업을 수행하고 있으며 2008년부터 재정자주도와 분야별 재정지출 지수에 따라 차등보조율을 적용하므로 오히려 서울시를 비롯한 대도시 지출 부담이 오히려 큰 편임.
- 지역 간 지방공공재 종류나 기능의 차이보다 지역균형발전 논리 때문에 낙후지역에 과도하게 예산이 지출되기 때문에 지역 간 세출 격차가 크다고 추정할 수 있음.
 - 주만수(2017)는 인구가 증가함에 따라 일인당 자체수입이 증가하는 것이 일반적이며 독일과 미국의 사례를 보더라도 일인당 자체수입 증가에 따라 일인당 지출도 증가하는 양상이 나타남을 보여줌.
 - 이어서 우리나라의 이전재원은 인구가 적을수록 일인당 지출이 급격하게 증가하도록 배분하여 자체수입과 일인당 지출이 역의 상관관계를 만든다고 지적함.
 - 재정분권에 반대논리로 자주 언급되는 지역 간 재정력 격차는 소도시나 농어촌 지역에 과도한 이전재원을 지원하기 때문임.
 - 복지서비스는 전국적으로 동일 수준에서 제공하는 것이 효율적이고 규범적으로도 옳지만 SOC를 비롯한 상당수 지방공공재는 효율성이 우선임.
 - 인구가 적고 감소하는 지방자치단체를 통합할 필요가 있고, 낙후지역 지원이라는 명목으로 낙후지역에 비효율적인 과잉투자를 하는 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있음.

3. 중앙정부의 소극적 태도

1) 지방자치단체에 대한 불신

- 재정분권에 소극적인 견해의 배경에는 지자체에 대한 불신도 있음. 지방자치단체가 알아서 하게 놔두면 잘할 수 있을지 걱정이 된다는 것임.
 - 일부 지역의 호화청사 논란, 중구난방 격인 지역 축제, 방문객이 거의 없는 박물관이나 테마파크 등 지자체의 비효율적인 사업에 대한 언론의 비판적 보도도 흔함.
 - 타당한 지적이지만 높은 이전재원 비중, 확대일로의 국고보조금 사업, 자체수입 확충 노력을 저해하는 재정형평화 제도 등 구조적인 문제가 지방재정의 책임성을 약화시킨다는 점을 상기할 필요가 있음.

- 재정부출의 효율성에 관해 중앙정부와 지방자치단체 중 어느 쪽이 우위에 있다고 단정할 수는 없다는 점도 중요함.
 - 자신 또는 자신이 속한 단체는 권한을 주면 책임감을 느끼고 일할 자세가 되어있지만 다른 사람이나 집단은 권한을 남용할 우려가 있다는 도덕적 우월의식은 정당화할 만한 근거가 없음.
 - 판단을 잘못하거나 도덕적 해이에 빠질 개연성은 중앙정부에도 있음.
 - 지방자치가 실시된 지난 20여 년 동안 중앙정부의 낭비성 사업이나 지출 사례를 찾으면 규모 면에서는 지자체 사례보다 작다고 단정할 수 없음.
 - 지방에서 추진된 비효율적인 국고보조금 사업은 대부분 중앙정부의 최종적 결정으로 집행됐음.
- 중앙정부의 이전재원 확대나 감독 강화가 재정분권과 지방세 확충을 막는 명분이 될 수 없음.

2) 중앙정부의 관료주의

- Niskanen은 관료들의 예산극대화 가설을 제시한 바 있고, 이 주장은 널리 사실로 받아들여지고 있음.
 - 예산극대화 가설은 회사의 이윤 확대를 통해 연봉 인상과 성과급이라는 이득을 취하는 민간분야와는 달리 관료는 금전적인 이득을 획득할 수 있는 기회가 제한되어 있으므로, 소속 부서가 누리는 관할권, 권한 그리고 특권 등을 자신들의 목표로 삼아 자신이 담당하는 예산의 극대화를 추구한다는 이론임.
 - 이는 가설이라 검증의 대상이기도 하지만 경험칙상 관료들에게 자신이 속한 부처나 부서의 조직 및 권한을 확대하고 예산을 많이 확보하려는 유인이 존재한다는 주장은 설득력이 충분하다고 볼 수 있음.
 - 그러나 예산극대화를 통해서 관료들이 개인적 금전적 이익을 추구한다고 볼 근거는 약하며 승진 기회와 연계되어있는 조직 확대와 영향력 확대를 원하는 것은 자연스러운 현상임.

- 실증적 연구를 살펴보면 예산 확대를 원하지 않는 관료도 있음. 그러나 관료들은 대체로 예산극대화를 추구하지만 재정적 편익을 받지는 않는다는 결과가 많음.
- 중앙정부 관료와 지방정부 관료의 유인체계가 다르지 않겠지만, 역학관계를 고려하면 중앙정부 관료들의 의사가 이전재원과 자체재원의 상대적 비중에 더 영향을 미친다고 볼 수 있음.
 - 중앙정부 관료들은 지방정부의 자체재원보다 이전재원 비중 확대를 추구할 가능성이 큼.
 - 중앙정부 이전재원은 용도가 자유로운 일반보조금(지방교부세)과 용도가 제한된 특정보조금(국고보조금)이 있음.
- 중앙정부의 이전재원 중시와 재정관리제도는 관료주의 탓이기도 함.
 - 지방교부세는 자주재원으로 분류되지만 행정안전부의 재량이 작용하기 때문에 지방자치단체 통제수단의 하나로 작용하고 있음.
 - 국고보조금은 아예 중앙부처에 결정권이 있으므로 예산과 조직 및 영향력 확대를 추구하는 중앙부처 관료주의에 부합함.
 - 기획재정부나 행정안전부를 제외한 중앙부처는 지방자치단체를 통제할 수단이 상대적으로 크지 않음.
 - 하지만 국고보조금 사업을 통해서 예산과 조직, 영향력을 유지 및 확대할 수 있음. 국고보조금이 줄지 않아도 포괄보조금 성격이 강해지면 조직을 유지하거나 확대할 이유가 줄어들게 됨.
- 기획재정부가 포괄보조금 비중을 확대하려고 노력하기도 하였으나 여타 부처에서 반기지 않아 진척이 없는 상태임.

[표 3-4] 연도별·세입재원별 일반회계 순계예산 규모

(단위: 천억 원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지방세 수입	804	843	905	1,020	1,023	1,086
세외 수입	110	107	117	120	154	104
지방교부세	441	487	572	500	576	579
보조금	409	433	529	785	737	624
조정교부금	-	-	-	-	-	-
지방채	8	9	12	33	37	19
보전수입 등 및 내부 거래	443	487	523	558	330	124
소계	2,214	2,367	2,658	3,017	2,858	2,534

자료: 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정개요 (상)」

- 2017~2022년 지방세는 34.9%, 일반회계는 14.5% 증가했지만, 국고보조금은 52.6% 증가하였음.
- 국고보조금 증가율이 지방세 수입과 이전재원 증가율보다 높은 현상은 2017년 이전에도 나타나는 현상임.
- 정치권에서 지방세 확대를 주장하지만, 자치단체장과 달리 국회의원 입장에서는 지방세 확대가 중요한 과제가 아님.
 - 지방재정의 자율성 확대는 자치단체장의 영향력 확대로 연결될 여지가 있으므로 국회의원이 적극적으로 지방재정 자율성 확대를 위해 나설 유인이 적음.
 - 지난 20여 년간 국세와 지방세 비율을 높여야 한다는 목소리는 높았지만 실현되지 않았음. 중앙부처와 국회가 소극적일 수밖에 없는 유인체계도 그 이유 중의 하나임.

3) 일반재원주의

- 지방정부의 자율성 문제를 심각하게 받아들이지 않고 중앙정부가 지방정부에 적절하게 재원을 이전해주면 된다는 주장이 있는데, 이러한 견해를 일반재원주의라고 함.
 - 달리 표현하면 “이전재원이라도 용도가 지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다”는 견해임(이재은, 2022).

- 일반재원주의에 따르면 세입의 자치는 없어도 세출의 자치는 성립할 수 있고 후자가 더 중요함.
- 그러나 세입의 자치가 없으면 연성예산제약으로 인해 지방재정의 책임성, 그리고 결과적으로 효율성도 달성하기 어려움.
 - 전북 김제시는 2022년 9월 시민 모두에게 1인당 100만 원씩 ‘일상회복지원금’을 지급했고, 예산은 약 810억 원에 달했음.
 - 김제시의 2022년 기준 재정자립도는 10.1%에 불과하며 지방세 등 자체 수입은 869억 원에 그쳤음. 지방교부세는 3,914억 원, 국고보조금은 2,625억 원에 달했음.
 - 자체재원 의존도가 높았으면 이러한 정책을 펼 수 있었을지 의문임.
- 일반재원주의에 입각한 사고는 재정분권에 부정적 영향을 미치고 있으며, 윤석열 정부는 이전 정부와 달리 일반재원주의를 사실상 공식화한 것으로 판단됨.
 - 윤석열 정부의 재정분권 관련 주요 과제는 재정자주도 기반 목표 설정과 지방의 자주재원 확충임.
 - 즉 세입분권은 중요하지 않으며 대신 지방정부가 자주적으로 쓸 수 있는 재원을 늘리겠다는 입장임.
 - 그러면서도 구체적인 과제는 제시하지 않고 있음(박관규, 2022).
 - 재정분권에 있어 세입 자치가 세출 자치보다 중요하다는 점과 재정분권 관련 구체적인 목표를 제시하지 않고 있다는 점을 고려하면 재정분권 추진동력이 약화할 우려가 있음.

부동산 세제 개선 방향



부동산 세제 개선 방향

1. 토지보유세 및 재산세의 장점

1) 자원배분 왜곡 효과의 부재

- 일반적으로 조세는 자원배분을 왜곡하는 부작용이 있음. 조세를 부과하면 상대가격이 변하고 이에 따라 경제주체들의 행동이 변하게 됨. 그 결과 시장 왜곡이 발생하고 자원배분이 비효율적으로 이루어짐.
 - 물론 부정적 외부성이 존재할 때 이를 교정하기 위한 피구세(Pigouvian Tax)는 자원배분의 효율성을 높이지만 이는 시장실패를 전제로 하는 조세임.
 - 완전하지는 않더라도 비교적 경쟁적이고 효율적인 민간시장에서 조세는 자원배분을 왜곡함.
- 부작용이 있더라도 공공재의 공급을 위해 조세는 불가피함. 그러나 가능하면 시장왜곡을 일으키지 않는 조세가 바람직할 것임. 인두세(人頭稅)와 토지보유세가 대표적임.
 - 인두세를 부과하면 죽음을 택하기 전에 세금을 회피할 수 없고 시장에서의 행위와 인두세는 아무런 관련이 없으므로 자원배분 왜곡이 발생하지 않음.
 - 하지만 인두세는 소득과 관계없이 동일 금액을 부과하므로 역진성이 강하다는 단점이 있음.
 - 따라서 모든 사회구성원이 조세 납부의 의무를 지닌다는 점을 환기하기 위해 경미하게 과세하는 경우를 제외하고는 인두세에 의해 세수를 확보하는 것은 바람직하지 않음.
- 토지는 공급이 비탄력적임. 토지의 개량이나 매립을 통해 가용토지를 늘릴 수 있으나 한계가 있음.
 - 대부분의 경제학 이론에서는 토지의 공급탄력성을 영(零)으로 가정함.

- 따라서 토지에 대한 세금은 자원배분 왜곡 효과가 없음. 세금의 유무, 또는 과소에 상관없이 토지의 공급량은 불변이기 때문임.
- 이런 점에 주목하여 Henry George는 토지에 대한 단일세(single tax)를 주장하였음.
 - 그는 토지는 인간의 노력에 의한 산물이 아니므로 모든 사람에게 공평하게 귀속되어야 한다고 주장함.
 - 나아가 토지의 지대와 토지보유세를 일치시키면 거기서 나오는 세수만으로도 정부를 운영할 수 있다고 보았음.
- 그러나 Henry George의 토지에 대한 단일세는 현실적 적용이 어려움.
 - 우선 정부 역할이 커진 현대경제에서 토지단일세만으로 공공재 공급에 필요한 세수를 모두 조달할 수는 없음.
 - 지대와 토지보유세를 일치시키는 것은 사실상 전면적인 토지국유화를 의미하는데 이미 토지의 사적 소유가 현실인 상황에서 무상몰수는 가능하지 않음.
 - 정부가 시장가격을 주고 토지를 수용한다면 결국 미래 지대 흐름의 현재가치를 일시에 보상하는 것이기 때문에 세수가 전혀 늘어나지 않는 것이나 마찬가지임.
 - 더구나 토지보유세와 지대가 일치하면 사실상 토지의 가격이 없어지는 것이므로 토지가 지대에 따라 효율적으로 배분되는 시장의 자원배분 기능이 사라지게 됨.
- Henry George의 토지단일세는 이론적인 결함이 있고 현실적으로도 불가능함에도 지지자들이 꽤 있음.
 - 토지에 대한 세금이 자원배분 왜곡을 일으키지 않는 장점이 있다는 점에 대해서는 대다수 경제학자가 동의함.
 - Henry George의 주장이 이론적 현실적 한계에도 불구하고 부분적이거나 지지를 받는 이유 중의 하나가 자원배분 왜곡 효과가 없다는 점임.
 - 물론 지대를 불로소득으로 보는 규범적 시각도 Henry George의 주장에 힘을 실어주는 것으로 보임.
- 상기 논지를 얼핏 살펴보면 토지단일세의 자원배분 왜곡 효과 유무에 대해 모순적인 주장이 있는 것처럼 보임.

- 토지 공급이 불변이라는 점에서 자원배분 효과가 없음.
 - 토지보유세와 지대를 일치시키면 상호경쟁적인 다양한 토지 용도 간의 적절한 배분이 이루어지지 않는다는 측면에서 자원배분 기능이 취약해짐. 즉 모순이 아님.
- 토지보유세는 자원배분을 왜곡하지 않는 장점에 더해 불균등한 토지 소유 구조 때문에 소득재분배 효과도 있음. 이 때문에 많은 경제학자가 토지 지대에 대한 높은 세금이 바람직하다고 믿음.
- 경제학의 원조인 Adam Smith 역시 토지보유세를 지지하였음.
 - 부동산은 토지와 건물 즉 자본재로 구성되어 있음.
 - 이론적으로는 토지와 건물에 대한 분리과세가 바람직함. 왜냐하면 건물에 대한 과세는 건물 공급을 최적 수준보다 위축시킬 우려가 있기 때문임.
- 부동산은 토지와 구조물(건축물)로 이루어져 있으므로 토지에 대한 재산세는 말할 것도 없고 부속 토지를 포함한 주택과 건축물에 대한 재산세 역시 토지세 성격이 있음.
- 즉 자원배분 왜곡 효과가 작은 조세가 재산세임.
 - 물론 장기적으로 재산세가 주택 등 구조물 추가 공급을 억제하는 자원배분 왜곡 효과가 있을 수 있음.
 - 그러나 이미 지어진 건물을 세금 부담을 회피하기 위해 옮길 수 없음. 따라서 재산세는 비교적 부작용이 적은 세금이라는 평가를 받음.
- 재산세는 지방공공재의 효율적 공급을 유도하는 가격기능을 할 수 있을 뿐만 아니라 타 조세와 비교하면 자원배분 왜곡을 덜 일으키는 초래하는 장점이 있음.
- 2012년에 OECD는 독일, 노르웨이, 덴마크에 근로소득세(wage tax) 등 다른 세금을 인하하고 대신 재산세를 인상하라고 권하였음.
 - 독일과 노르웨이는 보유세 실효세율이 한국처럼 낮은 나라임.
 - IMF도 노르웨이에 재산세 인상을 추천한 바 있음. 그만큼 토지보유세에 대한 이론적 지지는 튼튼한 편임.
 - 임성일(2018)이 John Norregard(2013)의 연구 결과를 재인용한 바에 따르면 “장기적으로 1인당 GDP를 감소시키는 조세 왜곡이 가장 적은 조세로 부동산 재산세가

첫손으로 꼽혔고, 그다음으로 소비과세와 기타 재산과세, 개인소득세, 법인소득세 등의 순서로 분석되었음.”

2) 보유세의 지역성과 응익성

- 보유세는 지방세로 가장 적합한 세금임. 지방세의 원칙으로 흔히 보편성, 안정성, 신장성, 지역성, 부담분임, 응능성(應能性), 응익성(應益性) 등이 언급됨.
 - 보유세는 거의 모든 원칙에 잘 부합해서 지방세로 이상적이며 특히 지역성과 응익성의 원칙에 잘 맞음.
 - 조세의 3대 기능 중 소득재분배 기능과 경제안정화 기능 수행에는 지방세가 부적절하지만 자원재분배 기능 즉 가격기능은 지방세의 역할에 더 부합함. 가격기능이 곧 응익성의 원칙임.
- 부동산 자산 규모가 클수록 많은 세금을 부담하므로 보유세는 응능성의 원칙에도 잘 맞음.
 - 부동산 자산가격 변동 폭은 거래 변동 폭보다 작음.
 - 그리고 실제로 운용할 때 가변성이 큰 시세가 아니라 정부나 지방자치단체가 평가하는 가격이 과세표준이 됨.
 - 과세표준은 후행적 성격이 있어 시세보다 변화 속도가 늦음. 따라서 보유세는 안정성도 높은 편임.
- 소득재분배를 위해 노동과 자본에 지방세를 부과할 경우 노동과 자본이 세율이 낮은 지역으로 이동하고 지방정부 간 지방세 인하 경쟁을 유발하는 부작용이 나타날 수 있음.
 - 물론 우리나라는 지방소비세와 지방소득세가 전국적으로 동일하기 때문에 이런 문제가 없지만, 지방정부의 과세자주권이 있는 나라에서는 문제가 됨.
 - 국제적으로는 노동의 이동은 제한적이고 자본의 이동은 쉽기 때문에 OECD는 법인세를 낮추어 외국인투자를 유치하려는 시도에 대해 이를 유해조세경쟁으로 부르고 부정적으로 봄.
 - 아무튼 지역에 정착되어 이동성이 없는 세원은 지방세 대상으로 적합함.

- 지방정부는 효과가 지역적이고 상대적으로 배재성과 경합성을 띠는 지방공공재를 주로 공급해야 함.
 - 그 대책점에 있는 공공재의 대표적 사례가 국방서비스임.
 - 지방공공재는 어느 정도 사유재 성격이 있으므로 국세와 비교하면 개별적 보상의 성격을 띠는 경우가 많음.
 - 이 경우 응익성의 원칙을 추구해야 자원배분이 효율적으로 이루어짐.
 - 부동산은 위치가 고정적이므로 세금이 부과되더라도 다른 지역으로 옮길 수 없으므로 지방세 부과 대상으로 적합함.
 - 지방공공재가 잘 공급되면 그 편익은 부동산 가격에 자본화됨. 예를 들면 지방정부가 좋은 공립학교를 만들면 해당 학군의 집값이 오르게 됨.
 - 따라서 지역 내에 많은 부동산을 소유하는 주민이 많은 세금을 부담하는 것이 옳음.
- 이상의 논의를 종합하면 보유세가 다른 지방세보다 지역성과 응익성에 적합하므로 지방세로 가장 적합하다는 결론에 이르게 됨.

2. 보유세 실효세율 인상

1) 실효세율 인상 필요성

- 보유세는 지방세로서 큰 장점이 있지만, 우리나라의 보유세 격인 재산세는 실효세율이 아주 낮고 과세체계가 복잡함.
 - 우리나라 재산세는 부동산 유형에 따라 다르고 누진세율 체계로 과세하고 있음.
 - 공시지가 현실화율도 지역과 부동산 용도 및 유형에 따라 다르고 공정시장가액비율도 부동산 유형에 따라 다름.
 - 부동산을 보유하면 재산세뿐만 아니라 지방교육세와 지역자원시설세, 종합부동산세도 내게 됨.
 - 단 지역자원시설세와 종합부동산세는 일정 조건에서만 과세하는 특징이 있음.
- 「지방세법」 제110조: 주택·토지·건축물에 대한 재산세의 과세표준은 「지방세법」 제4조 제1항 및 제2항에 따른 '부동산 가격공시에 관한 법률'에 따라 공시된 가액인

시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다.

- 윤석열 정부는 감세를 위한 재산세 관련 세법 개정이 어려워지자 1주택자 재산세 공정시장가액비율을 60%에서 45%로 하향 조정하였음. 토지 및 건축물 공정시장가액비율은 여전히 70%임.

[표 4-1] 주택 및 건축물 재산세 세율

과세대상	과세표준	세율	비고
주택	6천만 원 이하	0.1%	별장 4.0%
	6천만 원 초과 1억 5천만 원 이하	6만 원 + 6천만 원 초과금액의 0.15%	
	1억 5천만 원 초과 3억 원 이하	19만 5천 원 + 1.5억 원 초과금액의 0.25%	
	3억 원 초과	57만 원 + 3억 원 초과금액의 0.4%	
건축물	골프장, 고급오락장	4.0%	과밀억제권역 안의 공장 신, 증설 (5년간 1.25%)
	주거지역 및 지정지역 내 공장용 건축물	0.5%	
	기타건축물	0.25%	

[표 4-2] 토지 재산세 세율

구분	과세표준	세율	
종합합산	5천만 원 이하	0.2%	
	5천만 원 초과 1억 원 이하	10만 원 + 5천만 원 초과금액의 0.3%	
	1억 원 초과	25만 원 + 1억 원 초과금액의 0.5%	
별도합산	2억 원 이하	0.2%	
	2억 원 초과 10억 원 이하	40만 원 + 2억 원 초과금액의 0.3%	
	10억 원 초과	280만 원 + 10억 원 초과금액의 0.4%	
분리과세	전·답·과수원, 목장용지, 임야	단일세율	과세표준의 0.7%
	골프장, 고급오락장용	단일세율	과세표준의 4.0%
	그 밖의 토지	단일세율	과세표준의 0.2%

- 이렇게 복잡한 세율체계 때문에 보유세 또는 재산세의 실효세율을 정확히 추정하기는 어려움. 이 때문에 보유세 징수액 대비 민간 소유 부동산 총액으로 보유세 실효세율을 구하는 방식이 간편해서 많이 사용됨.
- 한국의 부동산 보유세 실효세율은 약 0.16%로 주요 국가의 절반 이하인데 비교적 최근 연구인 윤영훈(2021)의 견해에 따르면 주요 국가 평균의 1/3에도 미치지 못함.
 - 최승문(2018)은 2015년 기준 한국의 보유세 실효세율을 0.16%로 계산했는데, 이는 한국을 포함한 OECD 13개 국가 평균 0.33%에 비해 크게 낮음.
 - 이선화(2018)는 2015년 기준 한국을 제외한 15개 국가의 평균 보유세율을 0.39%로 추정했는데, 미국과 한국의 보유세 실효세율을 각각 0.71%와 0.16%로 계산했음.
 - 윤영훈(2021)은 한국의 부동산 보유세 실효세율이 2010년 기준 0.14%에서 2018년 0.16%로 상승한 것으로 추정하였음. 한국을 포함한 주요 8개국 보유세 실효세율은 2018년 기준 0.54%로 추계하였음.
- 과도한 누진 체계로 일부 납세자에 대한 실효세율이 비정상적으로 높지만, 전반적인 보유세 실효세율은 아주 낮다고 보는 것이 타당함.
- 토지+자유연구소에 따르면 공시가격 기준 국내 부동산 보유세 실효세율은 0.28%(2015년)로 미국 1.4%(2009년)의 5분의 1 수준에 불과함. 스웨덴 0.43%(2012년)과 덴마크 0.69%(2011년)에 비해서도 2배 이상 낮음.
 - 미국은 지역에 따라 보유세율이 천차만별이기 때문에 실효세율 계산이 어렵지만 1% 전후로 보는 견해가 많음.
 - 미국의 민간 연구소인 Tax Foundation에 따르면 미국의 재산세 평균 실효세율은 1.08%에 달함.
 - Ronald Fischer(2023)에 따르면 주택의 재산세 평균 실효세율은 약 1%임. 대도시 기준으로는 1.395%라고 함.
 - 미국은 보유세 실효세율이 높지만, 재산세 납부 시 소득공제에 반영해 주므로 실질적인 실효세율은 위에서 언급한 세율보다 낮다는 점도 유의할 필요가 있음.

[표 4-3] 국가별 부동산 규모 및 보유세 실효세율

(2015년 기준, 단위: 배, %)

	토지총액 GDP	건축물 GDP	민간토지총액 GDP	민간건축물 GDP	보유세 민간부동산총액
호주	3.12	2.62	2.91	2.30	0.31
오스트리아	1.61	3.32	1.43	2.82	0.05
캐나다	1.86	2.01	1.76	1.76	0.87
체코	0.53	3.18	0.43	2.09	0.09
에스토니아	2.68	2.43	2.40	2.01	0.06
핀란드	0.93	2.63	0.75	2.16	0.26
프랑스	2.54	2.84	2.21	2.39	0.57
독일	1.25	2.62	1.10	2.24	0.13
일본	2.15	2.58	1.94	1.57	0.54
한국	4.20	2.67	3.09	2.01	0.16
네덜란드	1.47	2.34	1.42	1.82	0.29
스웨덴	1.57	2.33	1.39	1.80	0.24
영국	2.51	1.80	2.43	1.52	0.78
평균	2.03	2.57	1.79	2.04	0.33

자료: 최승문, 부동산 보유세 현황과 쟁점, 재정포럼 2018.6. 제264호

- 우리나라는 공시지가 현실화율이 낮으므로 공시가격을 기준으로 하면 보유세 실효세율이 시가 대비 실효세율보다 높게 나옴.
 - [표 4-3]에 의하면 독일의 실효세율이 우리나라보다 낮는데 이는 명목세율이 높지만, 과세표준이 과거 기준 부동산 가치여서 매우 낮기 때문임.
- 재산세⁵⁾가 보유세의 대표적인 세금이고 지방세로 적합한 성격을 갖고 있는데도 실효세율이 무척 낮다는 점을 고려하면 재산세의 실효세율을 올리는 것이 바람직하다고 할 수 있음.

5) 재산세는 우리나라에서는 고유명사로 지방세 세목 중 하나이며 보유세(보통명사)의 대부분을 차지함. 하지만 재산세를 영어의 property tax의 번역어로 사실상 보유세와 동일한 의미로 사용할 수도 있으므로 유의할 필요가 있음. 즉 재산세의 의미는 중의적임.

- 재정분권을 위해 보유세를 확충한다면 가장 적합한 세목이 재산세임.
- 높은 재산세는 토지의 기대수익률을 하락시켜서 토지 투기를 억제하고 지가를 안정시키는 효과도 있음.
- 일부에서는 한국의 GDP 대비 보유세액이 높아 이미 보유세 부담이 높은 수준이라며 재산세 실효세율 인상에 반대하지만 근거가 취약함.
 - 이는 한국의 GDP 대비 (민간)부동산 자산 총액이 외국보다 매우 크기 때문에 나타나는 현상이라는 점을 간과하는 주장임.
 - GDP 대비 부동산 자산 총액이 너무 큰 것이 비정상일 뿐 자산 가격 대비 실효세율이 낮은 것은 의문의 여지가 없는 사실임.
- 종합부동산세를 폐지하고 국토보유세를 도입해서 세수를 충분히 확보하고 그것을 전 국민에게 토지배당으로 똑같이 분배하자는 주장도 있음.
 - 전강수(남기업 외, 2017)와 남기업(2018) 등이 대표적인 국토보유세 옹호론자임.
 - 그러나 보유세가 국세보다는 지방세로 적합하고 대부분의 국가에서 보유세를 지방세로 운용하고 있다는 점을 고려하면 국세인 국토보유세는 적절하지 않음.
 - 전강수와 남기업은 소득불평등 해소를 위해 국토보유세 신설을 주장함.
- 하지만 개인 또는 세대의 부동산 소유가 불균등하기 때문에 국토보유세 신설 대신 재산세율을 충분히 인상해도 소득재분배 효과를 거둘 수 있음.
 - 보유세는 비례세가 적절하므로 누진세율 체계를 담은 국토보유세는 규범적 호소력이 있을지는 몰라도 이론적 당위성이 약함.
- 부동산 세원의 지역 간 격차로 편익이 지역별로 불균등하게 나타날 것을 우려해 전국적인 효과를 기대하는 것도 재산세 인상 대신 국토보유세를 선호하는 이유로 보임.
- 재산세 수입은 해당 지방자치단체에 귀속되기 때문에 재산세 인상으로는 세수를 $1/n$ 로 모든 국민에게 균등하게 배분할 수 없음.
 - 전국적으로 동일한 효과를 보는 소득재분배 기능은 국세 형태의 소득세나 소비세로 추구하는 것이 바람직함.

2) 토지와 건물의 차등과세

- 토지만 있는 경우도 많지만 다수의 부동산은 토지와 건물의 결합체임. 토지 없이 건물만 존재하는 경우는 없음. 이 경우 결합해 있지만 두 개의 다른 유형의 자산에 보유세를 과세하게 됨.
 - 토지보유세는 자원배분을 왜곡하지 않지만, 건물에 대한 세금은 자원배분을 왜곡함. 건물에 대한 보유세가 높으면 당연히 건물의 공급이 적정 수준보다 감소할 것임.
 - 이 때문에 다수 학자가 재산세에서 토지와 건물을 분리하여 토지에 대한 세율은 높게 건물에 대한 세금은 낮게 매길 것을 주장함.
 - 토지에서 얻은 수익을 불로소득으로 보고 노동과 자본이 투입된 건축물에서 얻은 수익은 노력의 산물로 보는 견해도 차등과세(분리과세)의 논거가 됨.
- 현재 우리나라는 비주거용 부동산은 건물과 토지를 분리해 과세하지만, 주택은 통합과세하고 있음.
 - 주택도 분리과세를 통해 토지의 세율을 강화하고 건물의 세율을 완화하면 앞서 열거한 토지보유세의 여러 장점을 살리면서 주택 공급을 촉진하는 효과가 있을 것임.
 - 건물에 대한 보유세를 완화해야 하는 이유로 건축 행위 위축뿐 아니라 조세전가를 지적하는 국내 학자도 있음.
 - 하지만 건축물에 대한 보유세가 임차인에게 전가될 가능성이 작다는 견해가 학계의 다수설이라는 점을 상기할 필요가 있음.
- 토지와 건축물을 차등과세 하기가 쉽지 않다며 차등과세에 부정적인 의견도 있음.
 - 현실에서는 실제 부동산 시세가 토지 따로 건축물 따로 형성되지 않아 토지와 건물을 분리 평가할 때 어려움이 따르기 때문임.
 - 이 때문에 많은 나라에서 토지와 건축물을 합한 부동산 가격을 과세대상으로 삼고 있음.
 - 하지만 우리나라는 토지가격이 외국과 비교해 과도하게 높고 비주거용 부동산의 토지와 건축물 차등과세에 성과가 있다는 점을 고려하면 주택에 대한 차등과세를 주저할 필요가 없음.

3) 보유세 인상의 어려움

- 토지보유세를 강화하는 방향으로 재산세를 인상하는 안은 장점이 많지만 현실적으로 어려움이 있음. 그중 가장 큰 문제는 조세저항임.
 - 거래세 중 취득세는 자신의 단발적인 경제 행위에 대해 과세되므로 납세자들이 일시적 거래비용으로 간주하고 비교적 잘 순응함.
 - 하지만 보유세는 자신이 아무런 경제 행위를 하지 않는데도 주기적으로 계속 과세되므로 저항감을 느끼게 됨. 우리나라 취득세가 높고 재산세가 낮은 이유임.
- 보유세에 대한 이론적 지지가 높음에도 국내 보수적인 학자 중에는 보유세 인상에 부정적인 경우가 있음.
 - 그런데 보유세 인상을 지지하면서도 고령이면서 소득이 낮은 가구이거나 1가구 1주택의 경우 보유세 부담을 높여서는 안 된다고 주장하는 전문가도 있음. 이 주장은 정서적 호소력은 있을지 모르지만 이론적 논거는 약함.
 - 고령이면서 소득이 낮은 사람이 부동산을 많이 소유한다면 생활비 마련을 위해 부동산 보유 비중을 줄여 자산을 유동화하는 것이 합리적인 선택임.
 - 소득이 낮은 부동산 자산가라면 동일 수준의 전세 주택을 택해서 주택서비스 소비를 줄이지 않고도 충분한 현금자산을 확보할 수 있음. 이런 선택이 가능함에도 하지 않는 것은 부동산 자산가격 상승을 기대하기 때문임.
 - 부동산을 매입하는 것 못지않게 부동산을 계속 보유하는 것 역시 경제적인 선택인데 정책적인 면에서 차별적으로 접근할 필요가 없음.
 - 1가구 1주택이지만 고가주택을 보유한 사람과 1가구 다주택이지만 소형주택을 임대하는 사업자가 있다고 할 때 전자의 부동산 보유가치가 더 높다면 굳이 이를 낮은 세율로 우대할 필요가 없음.
- 하지만 이론적 강점이 어떻든 현실적으로 보유세 인상에 대한 조세저항이 있을 가능성은 큼.
 - 참여정부가 재산세 인상 대신 과세 대상자가 적은 종합부동산세 도입에 나선 배경에는 조세저항에 대한 우려가 작용했을 것임.

- 우리나라는 GDP 대비 부동산 가격이 너무 높음. 따라서 외국과 비슷한 수준의 부동산 보유세율을 적용하면 가계의 부담이 클 수 있음.
- 따라서 재산세를 인상하더라도 점진적으로 인상하고 외국의 실효세율보다 다소 낮은 수준을 목표로 삼을 필요가 있음.
- 법률개정이 필요한 명목세율 인상 대신 공시지가 현실화를 통해 실효세율을 올리는 방안도 단기적으로는 적절한 안임.
- 조세저항이 있더라도 중장기적으로 재산세 실효세율 인상을 추진해야 함.

4) 적정한 보유세 실효세율 인상 수준

- 후술하겠지만 우리나라는 토지의 효율적 이용을 저해하는 취득세(거래세)의 비중이 너무 큼. 지방세로 적합한 부동산 보유세 일부를 국세로 징수하는 종합부동산세도 조세원리에 맞지 않고 누진세율 구조가 과도하게 징벌적임.
- 장기적으로 취득세를 비례세로 전환하고 실효세율도 낮추어야 함. 종합부동산세는 폐지하는 것이 바람직함. 이 경우 세수가 감소하므로 재산세의 실효세율을 올려 세수 감소분을 보전할 수 있어야 함.
- 그러나 재산세 실효세율은 취득세와 종합부동산세 감소와 폐지로 인한 세수 손실분 이상의 증세 효과를 거둘 수 있는 수준으로 인상해야 함.
 - 우선 국내 보유세 징수 규모와 실효세율이 OECD 주요 국가보다 낮아 증세 여력이 있다고 보아야 함.
 - 우리나라는 저부담 저복지 국가에서 중부담-중복지 국가로 이행하는 과정에 있음. 급속한 고령화로 인해 그 이행 속도도 빠를 수밖에 없음.
 - 따라서 전반적인 증세가 불가피한데, 증세를 한다면 외국에 비해 증세 여력이 있고 타 조세에 비해 부작용이 낮은 재산세를 인상할 필요가 있음.

3. 재산세의 비례세 전환

1) 가격기능 회복

- 우리나라 재산세와 종합부동산세는 누진세율 체계를 갖고 있음.

- 증가세되는 별장을 예외로 하면 주택분 재산세는 세율이 0.1~0.4%로 최저세율과 최고세율이 4배나 차이가 남.
- 종합부동산세 역시 누진세인데 최근의 세율 인상으로 누진성이 강화돼서 개인주택의 경우 범위가 0.5~5%임.
- 5%의 세율은 3주택 이상의 다주택자이자 94억 원 초과 고액 재산 보유자에만 해당하고 대상자도 아주 적지만 세계적으로 유례를 찾기 힘든 징벌적 수준의 높은 세율임.
- 분리과세 대상 토지의 재산세는 용도별로 다름.
- 보유세는 단일비례세로 전환하는 것이 타당함. 첫 번째 이유는 가격기능 회복을 위해서 즉 편익세로서의 장점을 살리기 위해서임. 두 번째 이유는 지역 간 재정력 격차 완화임.
- 보유세가 가격기능을 수행하려면 세금과 부동산 가치가 비례해야 함. 그렇지 않으면 동질적인 부동산의 단위 면적당 세금이 달라지는 현상이 발생함.
 - 같은 부동산 가치에 보유세가 다르다면 같은 물건에 가격이 다른 것과 마찬가지로 가격기능이 제대로 작동할 수 없음.
- 대부분 국가에서 보유세는 비례세로 운영됨. 자원의 효율적 배분과 응징성의 원칙을 위해서 보유세는 비례세로 해야 함.
 - 후술하겠지만 종합부동산세는 폐지하는 것이 적절하므로 재산세 실효세율을 올리면서 비례세로 전환해야 함.

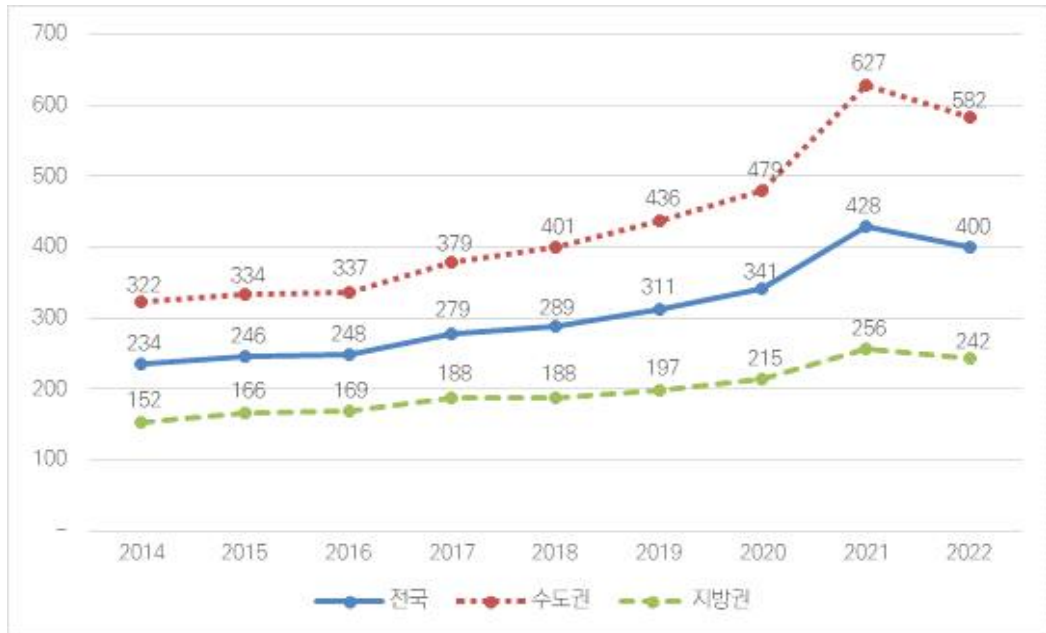
2) 지역 간 재정력 격차 완화

- 지역 간 재정력 격차 완화를 위해서도 재산세의 비례세 전환이 필요함.
 - 재정분권을 위한 방안 중의 하나가 자체재원 확충인데 지방세는 자체재원의 핵심임.
 - 지방세를 확충하려면 부딪치는 주요 반론이 지역 간 세원의 격차가 커서 지방세를 늘리면 지역 간 재정력 격차가 확대되는 부작용이 있다는 것임.
 - 따라서 차라리 이전재원 확대가 더 바람직하다는 주장이 나옴.

- 지역 간 재정력 격차는 지역 간 경제규모와 부동산 자산 규모에 따라 발생하지만, 보유세의 누진세율 체계 때문에 더 커짐.
 - 주택분 재산세의 경우 누진세율 체계에서는 주택가격이 상대적으로 높은 지역의 재산세 수입이 더 클 수밖에 없음.
 - 과세표준이 4천만 원인 주택이 군 지역에 10채 있고 서울에 과세표준 4억 원인 주택 1채가 있다고 할 때 과세표준 총액은 사실상 동일하지만, 재산세 세수는 큰 차이가 발생함.

[그림 4-1] 아파트 평균 매매가 격차 추이

(단위: 백만 원)



자료: 한국부동산원, 2023년 2월 전국주택가격동향조사

- 한국감정원에 따르면 2022년 12월 서울의 아파트 평균 매매가는 5억 8,200만 원으로 지방의 2억 4,200만 원의 2.4배에 달함.⁶⁾ 2014년의 2.1배보다 격차가 확대됨.

6) 한국감정원이 조사한 주택가격이 실제보다 크게 저평가됐다는 비판이 있지만, 지역 간 비교에는 큰 문제가 없을 것으로 판단됨.

- 서울과 군 지역을 비교하면 그 차이는 더 벌어질 것임. 서울 안에서도 자치구별 주택가격 격차가 심함.
- 재산세가 시군세/자치구세인 점을 고려하면 재산세의 누진세율 체계가 지방자치단체 간 재정력 격차에 큰 영향을 미친다고 할 수 있음.
- 재산세의 누진세율이 재정력 격차를 확대한다는 것은 재산세의 비례세 전환이 지역 간 재정력 격차를 완화할 수 있다는 점을 시사함.
 - 주만수(2011)는 전국의 총지방세수를 세목별로 불변으로 가정하고 재산세와 주민세를 비례세로 전환할 경우의 시도별 세수 변화를 추산하였음.
 - 결과를 재산세에 한정해서 보면 서울의 재산세가 많이 감소하고 부산은 약간 감소한 반면 다른 지역 재산세는 증가하는 것으로 나타났음.

4. 거래세 인하

1) 거래세의 높은 비중

- 우리나라 보유세가 낮고 거래세가 높다는 점은 잘 알려져 있음.
 - 기획재정부에 따르면 한국의 GDP 대비 보유세 비중은 2018년 기준 0.82%로 OECD 국가 평균인 1.07%보다 0.3%p 낮음.
 - 정영식 등(2021)에 따르면 2019년 한국의 GDP 대비 보유세 비중은 0.93%를 기록해 OECD 37개국 평균 1.06%보다 낮음.
 - 한국의 부동산 보유세 비율이 2000년 0.5%대에서 크게 상승했지만, OECD의 GDP 대비 보유세 비중은 큰 변화가 없음.
 - 조세재정연구원에 따르면 2019년 기준 GDP 대비 거래세 비중은 한국이 1.8%로 OECD 국가 평균 0.4%의 4.5배나 됨.
- 단순히 부동산 관련 세수 비중이 높다는 점을 거론하며 보유세 인상에 반대하는 견해도 있음.
 - 그렇지만 이런 주장은 우리나라의 GDP 대비 부동산 자산총액이 상대적으로 매우 크고 비정상적으로 거래세 비중이 높아서 부동산 관련 세수의 비중이 높을 뿐 보유세 실효세율이 낮다는 점은 외면하는 문제가 있음.

- 부동산 보유세를 인상하면서 거래세를 완화해야 함.

[표 4-4] 취득세 기본세율

취득원인		취득세	지방 교육세	농어촌 특별세	합계	
주택	6억 원 이하	85㎡ 이하	1.0%	0.1%	비과세	1.1%
		85㎡ 초과	1.0%	0.1%	0.2%	1.3%
	6억 원 이상 ~ 9억 원 이하 ¹⁾	85㎡ 이하	(취득가액×2/3억 원-3)/100	취득세의 1/10	비과세	1.11~3.3%
		85㎡ 초과	(취득가액×2/3억 원-3)/100	취득세의 1/10	0.2%	1.31~3.5%
	9억 원 이상	85㎡ 이하	3.0%	0.3%	비과세	3.3%
		85㎡ 초과	3.0%	0.3%	0.2%	3.5%
상가, 오피스텔, 토지(농지 제외)		4.0%	0.4%	0.2%	4.6%	
농지	매매 취득(신규)	3.0%	0.2%	0.2%	3.4%	
	2년 이상 자경	1.5%	0.1%	비과세	1.6%	

주: 취득 당시 가액이 6억 원을 초과하고 9억 원 이하인 주택: 다음 계산식[(주택 취득 당시 가액 × 2/3억 원 - 3) / 100]에 따라 산출한 세율. 이 경우 소수점 이하 다섯째 자리에서 반올림하여 소수점 넷째 자리까지 계산.

[표 4-5] 취득세 종과세율

(단위: %)

취득유형	취득지역	주택수 (취득주택 포함)	취득세	지방 교육세	농어촌 특별세	합계
(유상)매매	조정지역	2주택 *일시적 2주택 제외	8%	0.4%	비과세 (85㎡ 이하)	8.4%
					0.6%	9.0%
		3주택 이상 법인(1주택↑)	12%	0.4%	비과세 (85㎡ 이하)	12.4%
					1.0%	13.4%
	비조정 지역	3주택	8%	0.4%	비과세 (85㎡ 이하)	8.4%
					0.6%	9.0%
		4주택 이상 법인(1주택↑)	12%	0.4%	비과세 (85㎡ 이하)	12.4%
					1.0%	13.4%

2) 취득세 완화 필요성

- 부동산 관련 대표적인 거래세는 취득세임. 취득세는 취득 때마다 부과되기 때문에 거래비용을 높이고 그 결과 시장거래를 왜곡함.
 - 특히 우리나라처럼 취득세가 높은 나라에서는 부작용이 더 심할 수밖에 없음.
- 부동산은 일반 상품과 다른 원리로 가격이 결정됨.
 - 부동산은 가장 높은 가격 또는 지대를 감당할 수 있는 경제주체에 돌아감.
 - 즉 특정 부동산에 대해 지불용의 가격(willingness to pay)이 가장 높은 경제주체가 해당 부동산을 차지함.
 - 쉽게 말해 경매 방식으로 가격이 결정되는데, 이 경우 해당 부동산을 가장 필요로 하는 사람이 소유주 또는 임차인이 되는 것이므로 자원배분이 효율적으로 이루어짐.
 - 취득세는 거래비용을 높여서 즉 바람직한 손바뀜을 억제해서 효율적인 자원배분을 지연시킴.
- 높은 취득세가 투기적 거래를 막는 장점이 있다고 볼 수도 있지만, 이용 및 개발을 위한 선의의 거래도 억제하는 부작용은 피할 수 없음.
 - 국세인 양도소득세 역시 거래동결을 초래하는 문제가 있음.

- 이 때문에 대다수 조세 전문가가 부동산 거래세 완화에 긍정적임.
 - 정부도 2018년 7월 종합부동산세 개편방안을 발표하며 “낮은 보유세와 함께 높은 거래세에 따라 비효율적 조세 체계가 조성됐다”고 인정했음.
 - 하지만 취득세 완화에 공감대가 큰 편이고 양도소득세 완화에 대해서는 의견이 엇갈림.
- 취득세는 2020년 기준 지방세의 29%를 차지해 비중이 가장 큼. 비중이 크면서도 부동산경기에 민감하게 반응하기 때문에 지방재정의 안정성을 떨어트림.
- 보유세는 부담 능력에 따른 과세라는 장점이 있지만, 재산거래 빈도와 관련이 깊은 취득세는 부담 능력을 제대로 반영한다고 보기 어렵다는 문제도 있음.
 - 저가의 소형주택이라도 자주 이사하고 매매하면 담세 능력에 비해 많은 세금을 내게 되는 것임.

3) 취득세의 비례세 전환 또는 누진세율 완화

- 취득세는 세율이 불균등하게 분포되어 있음. 고가 부동산이 많은 수도권 비중이 높지만, 신도시가 많이 건설되는 경기도 비중이 서울보다 큰 편임.
- 참고로 재산세 징수액은 서울이 경기보다 큼. 2017년 기준 수도권 취득세 징수액의 전국 대비 비중은 57.5%에 달하였음.
 - 수도권 재산세 징수액 비중 64.0%에 비교하면 격차가 작지만 취득세 징수액이 재산세 징수액의 두 배 이상이라는 점을 고려해야 함.
 - 대도시에 고가 부동산이 많으므로 취득세수 지역 간 격차에는 누진세 체계가 영향을 미침.
- 주택 취득세는 유상취득의 경우 비연속적 누진세 체계를 취하고 있으므로 소위 문턱효과를 발생시켜 거래를 왜곡하고 위법을 조장하는 문제가 있었음.
- 이 때문에 세율이 전환되는 가격의 바로 위 가격대에서 거래가 급감하고 바로 아래 가격대에 거래가 집중하는 부자연스러운 현상이 나타났음.

- 납세자의 허위신고를 조장하는 부작용이 있었지만, 2020년부터 세법 개정으로 6억 원과 9억 원에서 세율이 한 번에 1%p씩 인상되던 것이 취득가격에 따라 점증적으로 올라가는 구조로 개선되었음.
- 주만수(2014)는 가구별 구성원 수가 다른 점을 들어 누진체계의 취득세가 형평성을 해친다고 주장함.
 - 소득이 동일해도 가족 구성원 수가 많으면 큰 집에 거주해야 하므로 높은 세율의 조세를 부담하게 된다고 지적함.
- 누진세에 의한 지역 간 재정력 격차 확대, 불확실한 형평성, 비연속적인 세율로 인한 조세 면탈 등을 고려하면 취득세는 비례세로 전환하거나 누진구조를 완화할 필요가 있음.
- 재산세는 가격기능을 수행해야 하므로 비례세가 적합하다는 데에 학자들의 이론적 견해가 일치함.
 - 물론 국내 학자들의 경우 재산세의 재분배 기능을 들어 누진세율 구조가 불가피하다는 견해를 보이는 학자도 있음.
 - 그러나 이러한 주장은 이론적 근거가 약하고 학계에서 국제적인 지지를 받지도 못함.
- OECD 사례를 살펴보더라도 대다수 국가가 재산세에는 비례세율을 택하고 있음.
 - 다만 일부 국가에서 주택과 건물을 달리 대하는 등 부동산의 형태에 따라 세율을 달리하거나 고가주택에 중과하는 사례가 있음.
- 그러나 거래세에 대해서는 거래세의 자원배분 왜곡 효과가 크다는 점에 대해서 이론적 합의가 있지만, 비례세율과 누진세율 중 어느 쪽이 적절한지에 대해서는 정설이 없음.
 - 미국은 아예 취득세가 없음. 뉴욕시만 예외적으로 100만 달러 이상 고가주택 구매자에게 매매가격의 1~3.9%를 ‘맨션텍스(Mansion Tax)’로 부과함.
 - 일본의 부동산 취득세 표준세율은 4%로 단일세율임. 토지와 가옥에 대해 한시적으로 특례세율 3%를 적용하고 있기는 함(신미정 외, 2022).
 - 독일은 부동산취득세율이 3.5%의 단일세율임.

- 프랑스의 등록세(취득세)는 5.09~5.8%로 단일세율에 가까우며 싱가포르 취득세는 1~4%의 누진세율 체계를 취하고 있음(김지혜 외, 2020).
- 단 싱가포르는 홍콩과 더불어 규제가 극도로 약한 시장친화적 국가이지만 부동산 정책에 관한 한 사회주의적 요소가 강한 국가라는 점을 유념할 필요가 있음.
- 여러모로 독특한 지방세제를 지닌 영국에는 초과누진세율을 체계를 택하고 있음.
- 비록 취득세에 비례세율이 적합한지에 정설은 없지만, 누진세율이 바람직하다는 이론적 근거도 없고 대다수 국가가 단일세율을 택하고 있는 점을 고려하면 우리나라도 누진세율을 고집할 이유는 없어 보임.
- 특히 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 취득세가 지역 간 세원 격차를 확대하는 주요 요인이므로 취득세는 비례세로 전환하거나 누진구조를 완화할 필요가 있음.
 - 수도권에는 상대적으로 고가주택이나 고가 건축물이 많을 뿐만 아니라, 거래도 비수도권에 비해 훨씬 활발하므로 지역 간 세원 격차가 커짐.
 - 비례세에 가깝게 세율을 조정하는 것이 재정분권의 장애물인 지역 간 세원 및 재정력 격차를 완화하는 방안이 될 것임.

5. 종합부동산세의 재검토

1) 종합부동산세 도입 배경

- 종합부동산세는 2003년 부동산 보유세 개편방안으로 제안되어 2005년부터 시행되었음.
- 도입 당시 정부가 밝힌 목적은 과세 형평성 확보와 소득재분배 강화였음. 그러나 실질적인 목적은 여기에 국한하지 않음.
 - 최초로 도입이 검토될 때 정부는 투기 억제를 도입 취지로 내세운 바 있음.
 - 투기 억제를 위해 보유세를 인상할 필요가 있다고 판단했는데 재산세를 인상하면 대다수 납세자가 추가적인 조세부담을 안게 되는 문제를 고려한 것으로 보임.
- 재산세 증세는 인기가 없는 정책이어서 조세저항 우려가 큼. 재산세의 누진성을 강화해도 소득재분배에 도움이 되지만 지방세이므로 지역 간 세수 격차가 확대됨.

- 이 경우 전국적으로 고른 소득재분배 목적을 달성하기 어려워짐.

- 결국 대다수 납세자의 조세저항이라는 정치적 부담을 회피하면서 부동산 가격안정과 소득재분배를 위해 종합부동산세를 도입했다고 볼 수 있음.

[표 4-6] 종합부동산세 세율

	구분	과세표준	세율
주택	2주택 이하	3억 원 이하	0.5%
		6억 원 이하	0.7%
		12억 원 이하	1.0%
		25억 원 이하	1.3%
		50억 원 이하	1.5%
		94억 원 이하	2.0%
		94억 원 초과	2.7%
	3주택 이상	3억 원 이하	0.5%
		6억 원 이하	0.7%
		12억 원 이하	1.0%
		25억 원 이하	2.0%
		50억 원 이하	3.0%
		94억 원 이하	4.0%
		94억 원 초과	5.0%
토지	종합합산과세대상	15억 원 이하	1.0%
		45억 원 이하	2.0%
		45억 원 초과	3.0%
	별도합산과세대상	200억 원 이하	0.5%
		400억 원 이하	0.6%
		400억 원 초과	0.7%

출처: 국세청 홈페이지. 2023년 이후 기준

2) 종합부동산세의 재정형평화 기능

- 앞서 언급한 바와 같이 보유세는 지방세로 이상적임. 지방세 과세 대상으로 적합한 세원에 국세로 종합부동산세를 부과하므로 지방의 세원을 국세로 다시 이양해야 할 필요성이 있음.

- 그 때문인지 종합부동산세로 거둔 세금은 부동산교부세 제도를 통해 지방으로 전액 배분됨.
 - 부동산교부세는 재정형평화 기능이 강해서 재정여건이 열악하고 사회복지 수요가 많은 곳에 재원을 더 배분함.
 - 2017년에 종합부동산세의 75%가 부동산교부세로 비수도권 지역에 배분되었음.
 - 참여정부는 비수도권에 배분을 많이 하면 종합부동산세 완화까지는 몰라도 폐지는 비수도권의 반발로 불가능할 것으로 기대했다며 대못을 박았다는 표현을 썼음.
- 종합부동산세를 낙후한 시·군에 많이 배분한다고 지지하는 의견이 있음.
 - 균형발전이라는 명분 때문에 정서적 호소력이 있음.
- 하지만 앞서 지적했듯이 우리나라의 군은 주민 1인당 기준으로 도시보다 적게 걷으면서 걷는 돈의 13배를 쓰고 있음.
 - 그 격차가 비정상적으로 큼. 1인당 지출의 절대 규모에서도 군이 특광역시의 3배 가까이 되고, 재정의 책임성이 전혀 없음.
- 이런 비정상적인 세출구조를 유지하거나 강화하는 것이 바람직한지 의문임. 형평성을 추구하는 정책은 지역이 아니라 사람을 대상으로 시행해야 함.
 - 대도시 자치구 달동네의 빈곤한 노인이 농어촌의 시골 노인보다 불리한 대우를 받아야 할 아무 이유가 없음.

3) 종합부동산세 폐지 및 부유세 도입 필요성

[표 4-7] 종합부동산세 및 부가가치세 세수 변화 비교

(단위: 억 원, 명)

	2013년	2017년	2021년
종합부동산세 세수	12,243	16,520	61,302
종합부동산세 납세 인원	246,197	397,066	1,016,655
부가가치세 세수	559,626	670,870	712,046

자료: KOSIS

- 종합부동산세는 논란이 많은 조세지만 상대적으로 징수 규모가 크지 않아 그 의미가 아주 크지는 않았음. 그러나 문재인 정부들어 부동산 가격이 급등하고 종합부동산 세제를 강화하자 납부 대상자가 급증하고 관련 세수도 폭증하였음.
 - 2013~2021년 사이에 부가가치세 세수는 1.27배 증가하는 데 그쳤지만, 종합부동산 세 세수는 무려 5배나 증가했음.
 - 같은 기간 종합부동산세 납세 인원도 4.1배 급증했음.
 - 2022년 종합부동산세 징수액은 전년도 6조 1천억 원과 비교해 소폭 증가한 6조 8천억 원에 달했음.
 - 공정시장가액비율을 100%에서 60%로 인하하고, 일시적 2주택과 상속주택·지방 저가주택 등을 증부세 대상에서 제외하는 감세 조치가 도입되었기 때문임.
- 최근 부동산 경기 하락과 공시지가 하락에 따라 단기간에 종합부동산세가 늘지는 않을 것으로 보이지만 과거에 비해 종합부동산세의 비중이 커져서 논란의 대상이 될 것으로 보임.
- 종합부동산세는 긍정적으로 평가하기 어려움.
 - 우선 보유세는 본질적으로 지역성과 응익성 원칙에 충실한 최적의 지방세임.
 - 그런데 종합부동산세는 국세로 도입되었음. 부동산이 소재한 개별 지역이 아니라 부동산을 소유한 개인(가)을 기준으로 과세하므로 지방세로 운용할 수 없음.
 - 종합부동산세는 명목상 국세지만 지방자치단체를 위한 이전재원으로 사용되는데 과도한 재정형평화 기능으로 재정분권을 저해함.
 - 소득재분배는 소득세와 소비세 등 더 좋은 방안이 있음. 자산 소유의 편중 현상을 교정하려면 재산세 실효세율을 크게 올리는 방안이 더 나은 편임.
- 종합부동산세는 도입 배경이나 운용 방식을 보면 이론적 합리성보다는 규범적, 정치적 동기가 크게 자리 잡고 있음.
- 종합부동산세는 일시에 폐지하는 대신 재산세의 비례세 전환 및 실효세율 인상과 연계해서 장기적으로 통합하는 방식을 추진할 필요가 있음.

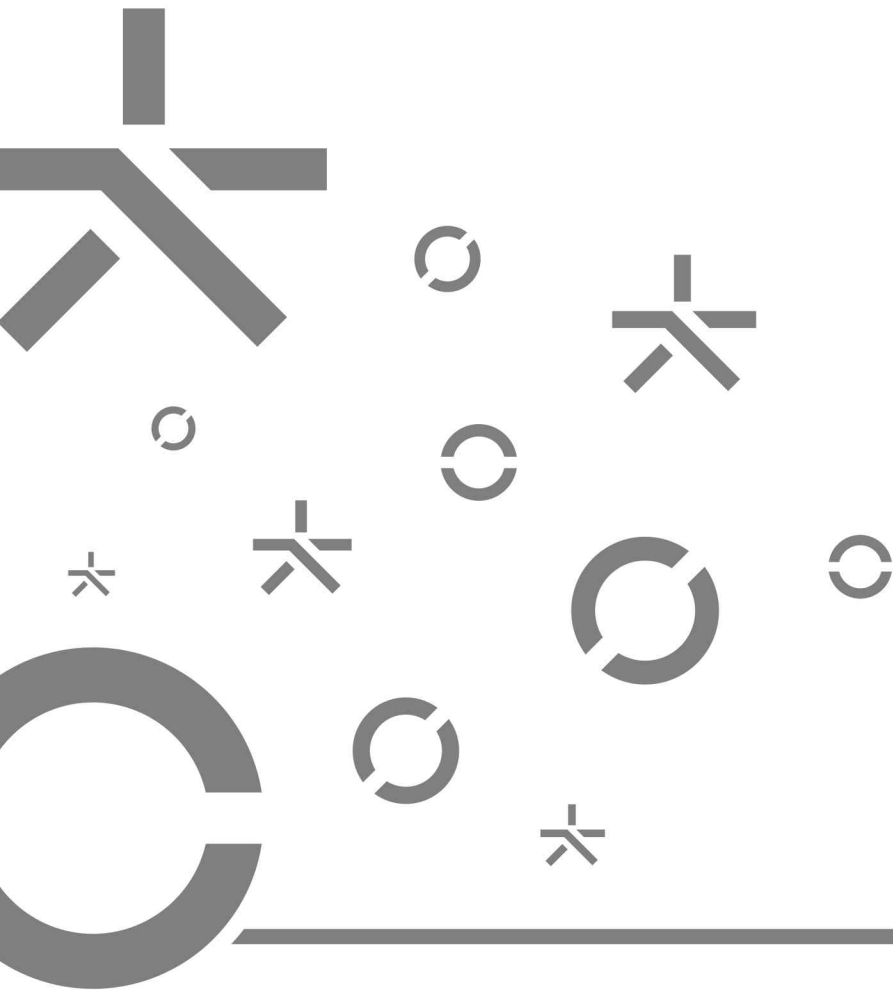
7) 최초 도입 당시에는 세대별 합산 방식이었음.

- 재산세 실효세율을 크게 올린 상태에서 종합부동산세를 유지하면 징벌적 성격을 갖게 됨.
 - 종합부동산세 폐지로 인한 세수 감소 규모보다 재산세 세수 증가 규모가 훨씬 큰 방향으로 추진되면 소득재분배뿐만 아니라 지방재정의 자율성과 책임성에 도움이 됨.
- 일반적으로 자산보유의 불평등이 소득의 불평등보다 심각한 것으로 알려져 있음.
- Branko Milanovic(2019)에 따르면 2013년 경 부유한 나라의 자본소득 및 노동 소득의 불평등 현황을 살펴보면, 대만을 제외한 모든 국가의 자본소득 지니계수가 0.86 이상이어서 자본소득이 극도로 집중되어 있음을 알 수 있음.
 - 이에 비해 노동 소득만을 기준으로 한 지니계수는 대부분 0.5~0.6 사이로 상대적으로 아주 낮음.
 - 우리나라 역시 자산 불평등이 소득 불평등보다 심함. 부동산 가격 급등이 자산 불평등을 악화시켰을 것으로 추정됨.
- 부동산 보유 격차가 문제라면 현행 종부세보다는 부동산, 동산, 유가증권의 합계액에서 부채를 제외한 순자산을 기준으로 과세하는 부유세의 도입이 바람직함.
- 부유세는 재산총액에서 부채총액을 뺀 순 재산총액을 산정하고, 그 금액이 일정액을 초과하는 사람을 대상으로 그 초과 금액에 부과하는 세금임. 다시 말해 보유한 순 재산의 규모에 따라 세금을 달리하는 제도임.
- 주택은 원래 평생 기대소득을 고려하여 부채를 안고 구매하는 것이 정상임.
 - 이 경우 주택의 순 보유평가액이 작을 수 있는데 종합부동산세가 부과되면 지나치게 세율이 높아짐.
 - 반면 플랫폼 경제의 확산 등 산업구조의 변화로 인해 현대 사회의 슈퍼리치는 자산의 대부분이 주식을 비롯한 금융자산임.
 - 자산의 종류를 구분하지 않고 순자산을 기준으로 소수의 자산가에게 부유세를 부과하는 것이 조세정의에 더 부합할 것임.
- 부유세를 도입하면 자산의 해외 도피가 일어날 것이라는 반론도 있음. 실제 유럽 사례를 보면 부유세 또는 높은 소득세를 피해 국적을 바꾸고 주변 국가로 이전한 사례가 많음.

- 세계 최고 부자인 루이비통모에헤네시(LVMH)그룹의 베르나르 아르노(Bernard Arnault) 회장은 프랑스의 상속세를 줄이려고 2012년 벨기에 시민권을 신청했으나 기각된 적이 있음.
 - 프랑스의 대표 배우인 제라르 드파르디외(Gérard Depardieu)는 세금 망명지로 러시아를 택했음.
 - 스웨덴의 IKEA 창업자는 절세를 위해 스위스 국적을 취득하고 본사를 덴마크를 거쳐 네덜란드로 옮겼음.⁸⁾
- 그러나 국가 간 이동성이 높은 유럽과 달리 한국에서 개인이나 법인이 부유세 세율에 달려 있지만, 부유세를 피해 해외로 자산을 옮기고 이주할 가능성은 크지 않아 보임.
- 대표적인 국내 대기업은 2018년 기준 전체 매출액의 14% 정도가 국내에서 발생했지만, 세금의 95%를 한국에 냈음.

8) 재단과 계열사가 네덜란드, 리히텐슈타인, 스위스에 흩어져 있음.

재산세 인상의 쟁점



재산세 인상의 쟁점

1. 재산세와 조세귀착

1) 재산세 인상에 대한 반론

- 재산세 실효세율 인상에 대한 반론이 있음. 논거 중 하나는 우리나라 부동산 관련 세수가 OECD 국가에 비해 이미 높으므로 추가적인 보유세(재산세) 인상은 곤란하다는 주장임.
 - 조선일보(2019)는 OECD 통계를 인용하여 부동산 거래세와 양도세, 보유세를 합친 세수가 GDP에서 차지하는 비중은 한국이 3.9%로 OECD 32국 중 영국(4.3%)에 이어 2위로 집계됐다고 보도함.
 - 이어서 “정부가 부동산 세 부담을 크게 올려놓는 바람에 1주택자, 2주택자 할 것 없이 집을 갖고 있기도 힘들어졌고, 내다 팔기도 어려운 상황”이 됐으며. “또 높은 세금이 결국 매매가격이나 전·월세에 전가되는 부작용을 일으킨다는 지적이 나온다”고 언급함.
- 그러나 우리나라 부동산 관련 세수 비중이 높은 이유는 거래세와 양도세가 지나치게 높고 부동산 가격 총액이 크기 때문이지 재산세율이 높아서가 아님.
 - 물론 우리나라 재산세 세수의 GDP 비중이 높은 것은 사실임.
 - 2020년 OECD Revenue Statistics에 따르면 한국의 전체 조세 수입 중 재산세 세수 비중은 11.6%로 OECD 회원국 평균(5.6%)의 약 두 배 수준으로 나타났음.
 - 한국의 GDP 대비 재산세 세수 비중이 높은 이유 역시 우리나라의 부동산 가격이 높아서 발생하는 현상이지 재산세율이 높아서 발생하는 문제가 아님.

- 제4장의 [표 4-3]에 나타나듯이 우리나라 GDP 대비 민간토지 총액은 3.09로 OECD 최고 수준이며 평균 1.79에 비해 훨씬 높음.
- 민간부동산 총액 대비 보유세 비율 즉 실효세율이 OECD 주요 국가 평균인 0.33%에 크게 못 미치는 0.16%인 점을 고려하면 우리나라 재산세율이 높다고 할 수 없음.
- 다만 누진세율 체계와 종합부동산세로 인해 일부 계층이 과중한 보유세 부담을 지니고 있음.
- 보유세 인상에 대해서 주로 보수적인 성향의 전문가나 언론이 반대하는 경향이 있는데 가장 흔하게 거론하는 이유 중의 하나가 보유세 인상이 전셋값이나 월세 인상으로 이어져 세입자에게 부담이 전가된다는 주장임.
- 보유세 인상이 세입자에게 얼마나 전가되는지 재산세에 관한 조세귀착 이론을 중심으로 살펴보고자 함.

2) Old View

- 과거에는 재산세가 역진성이 강하다는 의견이 많았음. 이러한 견해를 Old View 또는 Traditional View라고 함(이하 Old View).
- 조세를 회피하거나 전가할 수 있는 능력은 수요와 공급의 탄력성에 달려 있음. 탄력성이 높다는 말은 가격변화에 대해 대응 능력이 뛰어나다는 의미임.
 - 공급이 비탄력적이고 수요가 탄력적이면 공급자가 세 부담을 안게 됨.
 - 수요가 비탄력적이고 공급이 탄력적이면 수요자(소비자)가 세 부담을 안게 됨.
 - 즉 수요 또는 공급의 변화를 통한 탄력적인 대응이 힘들면 상대적으로 세 부담을 더 안게 됨.
- Old View는 재산세를 구조물⁹⁾과 토지에 대한 소비세로 인식함.
 - 토지의 공급을 인위적으로 늘리거나 줄이기는 어려우므로 전통적으로 경제학에서 토지의 공급은 불변이라고 가정함. 즉 공급의 탄력성이 없음.
 - 따라서 토지에 대한 재산세는 소유자가 세입자에게 전가할 수 없음.

9) 건축물 또는 자본(재)과 같은 뜻임.

- Old View는 구조물의 공급이 탄력적이라고 가정함. 즉 특정 지역의 재산세가 높다면 대신 다른 지역에 건물을 지을 것이기 때문에 탄력적이라고 가정함.
 - 따라서 구조물에 재산세는 소비자인 세입자에게 전가됨.¹⁰⁾
 - Old View에 따르면 토지에 대한 재산세는 누진적, 구조물에 대한 재산세는 역진적임.
- Old View는 역진적인 구조물에 대한 재산세 비중이 훨씬 크므로 재산세는 대체로 역진적이라고 주장함.
- Old View를 대표하는 학자 중의 한 명인 Dick Netzer(1966)는 미국 전역의 재산세에서 토지분이 차지하는 비중은 약 20%라고 추정함.
 - 저소득층이 세입자일 가능성이 크고 저축 여력이 낮은 이들의 소득에서 주거비용이 차지하는 비중이 고소득층보다 높다고 가정하는 것이 합리적임.
 - 따라서 미국에서 재산세는 역진성이 강하다고 할 수 있음.
 - 이러한 견해는 세입자에 대한 세금 전가를 이유로 보유세 인상에 반대하는 우리나라 일부 전문가나 언론의 주장을 뒷받침하는 것으로 보임.

3) New View와 티부(Tiebout) 가설

- New View는 부분균형분석인 Old View와 달리 일반균형분석을 시도하고 재산세를 건축물이라는 자본(재)에 대한 세금(capital tax)으로 간주하여 자본의 소유자가 세 부담을 안게 된다고 주장함.
 - 대표적인 학자로는 Henry Aaron(1974)과 Peter Mieszkowsky(1972) 등이 있음.
- 우선 전국적으로 재산세율이 같다면 임대인이 조세부담을 모두 안게 됨.
 - 장기적으로 세금이 높은 지역을 피해 세금이 낮은 지역에 건축물을 공급하는 방식으로 대응할 수 없기 때문임.
 - 토지의 공급은 원래 완전 비탄력적이고 건축물의 공급도 비탄력적이므로 재산세는 세입자에게 전가될 수 없음.

10) 자가주택 거주자는 소유자(공급자)이자 소비자이므로 조세귀착을 따질 필요가 없음.

- 부동산 소유가 편증된 경향이 있으므로 소유자에게 재산세 부담이 귀착된다면 재산세는 누진세라고 간주할 수 있음.
- 그러나 현실적으로 미국처럼 지방정부에 과세자주권이 있으면 지역별로 재산세율이 달라 분석이 상대적으로 복잡해짐.
 - 일단 토지와 노동은 이동성이 없지만, 자본은 이동성이 있다고 가정함.
 - 이 경우 자본이 저세율 지역으로 이동하고 이 이동은 세후 자본이익률이 같아질 때까지 일어남.
 - 자본이 떠난 고세율 지역에서는 임금과 지대가 하락함. 그리고 건축물 가격이 올라서 임차인의 부담이 상승함.
 - 즉 임차인도 재산세 인상 부담의 일부를 지게 되는 것임(Mieszkowsky, 1972).
- Mieszkowsky(1972)는 자본이 이동성이 완전하다면 적어도 75%의 세율 차이가 소비자 즉 세입자에 전가된다고 추정하고 이 효과를 소비세 효과(excise effect)로 부름.
 - 즉 재산세율이 1.5%인 지역과 1%인 지역이 있다면 세율 차이 0.5%p의 75%인 0.375%p가 소비자에게 전가된다는 것임.
 - 그러나 New View의 또 다른 대표적인 주창자인 Aaron(1975)은 자본의 소유가 편증되어 있어서 재산세가 Mieszkowsky가 주장한 효과를 고려하더라도 재산세는 대체로 누진적이라고 주장함.
- 요약하면 New View는 재산세율이 전국적으로 같다면 재산세가 누진적이고, 재산세율에 지역 간 차이가 있다면 부분적으로 역진적일 수 있다고 보지만 의견이 엇갈림.
 - New View에서 재산세율에 지역 간 차이가 있다면 생산요소와 소비의 탄력성에 대한 가정에 따라 다양한 결론이 나옴.
 - 자본, 토지, 노동, 소비 모두에 세 부담이 귀속될 수 있고 세 부담의 정도는 각 대상의 이동성에 달려 있다고 봄.
- 티부 모형(Tiebout Model)에 근거한 편익조세 견해도 있음.
 - 티부 모형에 의하면 주민은 자신이 선호하는 지방공공재의 양과 질에 따라 거주 지역을 선택함.

- 이 경우 재산세는 주민이 자발적으로 선택하는 지방공공재에 대한 가격이 됨.
- 주민이 받는 지방공공재의 가치와 편익이 일치하면 실질적인 조세부담은 존재하지 않음.
- 조세귀착이 의미가 없으므로 재산세는 소득재분배에 영향을 미치지 않음.
- George Zodrow 등 일부 학자는 재산세가 자본화된다면 즉 재산세가 부동산 가격을 상승하는 만큼 하락시킨다면 티부 모형과 New View의 차이가 없어진다고 주장함.
 - 즉 New View의 자본세와 티부 모형의 편익세는 사실상 같아진다고 함.
 - 그러나 Fischel 등 일부 학자는 재산세로 인해 자본이 이동할 가능성이 거의 없다는 이유를 들어 편익세와 자본세가 유사하다는 주장에 동의하지 않음.

4) 한국의 현실과 재산세 조세귀착 이론

- Old View와 New View 중 어느 쪽이 옳은지는 단정할 수 없으나 New View가 정설에 가까움. R. Fischer(2023)는 이른바 자본세 견해 즉 New View가 많은 경제학자와 정책결정자가 수용하는 지배적인 이론이라고 언급함.
 - 재산세를 역진적으로 보는 Old View가 설득력을 잃었다고 해서 재산세가 누진적이라고 단정하기는 어려움.
 - New View에서도 가정에 따라 다양한 결론이 가능하기 때문임. 물론 재산세가 전체적으로 누진성이 있다는 견해가 New View에서 다소 우세하기는 함.
- 비록 정설에 가까운 New View의 결론이 가정에 따라 다소 모호하지만, 미국과 다른 한국의 현실을 고려하면 적어도 한국에서는 재산세가 누진적이라고 보는 것이 이론적으로 타당함.
 - 그 이유는 우선 한국에선 누진성에 의심의 여지가 없는 토지분 재산세가 차지하는 비중이 크기 때문임.
 - 둘째로 비록 부분적으로 탄력세율 제도가 있긴 하지만 잘 활용되지 않고 전국적으로 동일한 재산세율이 적용되기 때문임.

- [표 4-3]을 보면 GDP 대비 민간토지 총액 비율이 주요 OECD 국가가 평균 1.79인데 한국은 3.09로 아주 높음. GDP 대비 민간 건축물 총액 비율은 OECD 평균이 2.04인데 한국은 2.01이어서 큰 차이가 없음.
 - 즉 한국은 재산세에서 토지분이 차지하는 비중이 명시적으로 표시되지 않더라도 다른 나라에 비해 높을 수밖에 없음.
- [표 4-3]에는 나타나 있지 않지만, 재산세 귀착 이론이 발달한 미국의 사례를 살펴볼 필요가 있음.
- 미국의 GDP 대비 지가총액 비율은 0.83~1.46배에 불과함.
 - Carl Case(2006)에 따르면 2005년 기준 연방정부 소유 토지를 제외한 미국의 지가 총액은 10.8조 달러임. 이는 당시 미국 GDP의 0.83배에 불과함.
 - 미 상무부 경제분석국의 William Larson(2015)은 2009년 기준 미국의 지가 총액을 23조 달러로 추정하고 이 중 1.8조 달러는 연방정부 소유 지가 총액이라고 함.
 - 연방정부 토지를 제외하면 GDP 대비 지가총액 비율이 1.46배임.
 - Larson의 추정치는 Case뿐만 아니라 Davis and Palumbo(2008) 등 다른 연구자들 추정치의 두 배를 훨씬 넘음.
 - 미국의 GDP 대비 지가총액 비율을 높게 추정한다고 해도 한국의 절반 수준임.
- 한국은 유독 GDP 대비 토지가격 총액이 높은 나라이므로, 재산세에서 조세귀착 효과가 누진적인 토지분의 가치가 크게 반영될 수밖에 없음.
 - 이는 Old View와 New View를 막론하고 이론적으로는 한국의 재산세가 누진적일 수밖에 없고 재산세 인상이 세입자에게 전가될 가능성이 작다는 점을 시사함.
 - Old View와 New View 모두 토지에 대한 재산세는 누진적이라는 점에 견해가 일치함.
 - 다만 미국에서는 건축물의 비중이 크므로 건축물에 대한 재산세를 소비세로 볼지 자본세로 볼지에 대해 논쟁이 있었던 것임.
- 이론적 관점에서 한국의 재산세가 누진적일 수밖에 없는 또 다른 이유는 미국과 달리 전국적으로 동일한 재산세율을 적용하기 때문임.

- 전국적으로 재산세율이 같다면 높은 세율을 피해 자본이 이동할 수 없으므로 자본의 소유자 즉 임대인에게 세금이 귀착됨. 이는 New View의 견해임.
- New View에서 다소 모호하거나 논란이 있는 결론이 나오는 이유는 세율 차이로 인한 자본의 이동성을 가정할 경우임.
- Old View와 New View를 막론하고 미국 재정학계의 의견을 빌리면, 적어도 한국에서는 재산세 인상이 누진적이므로 세입자에게 세 부담이 전가될 가능성은 작다고 할 수 있음. 따라서 임차인에 대한 재산세 전가를 이유로 재산세 인상에 소극적일 필요는 없음.

2. 재산세의 재분배 기능

1) 재산세 비례세율 전환에 대한 반론

- 세입자 세 부담 전가를 이유로 재산세 인상을 반대하는 주장이 보수 언론에 자주 등장하는 반면, 분배를 중시하는 이들은 소득재분배를 고려하여 재산세의 비례세율 전환을 반대하는, 즉 누진세율 체계를 옹호하는 경향이 있음.
- 대다수 재정학자는 소득재분배 기능은 지방세가 아니라 국세에서 추구해야 한다고 봄. 즉 원론적으로 소득재분배 기능은 재산세에서 중요하지 않음.
- 이선화(2020)는 재산세 기능에 대한 교과서적인 정의에 준거하면 누진세 체계는 적어도 지방세 원리로는 부적합해 보인다고 인정하면서도 “전세계적으로 심화되고 있는 자산 보유 불평등 문제를 조세정책을 통해 풀고자 할 때 누진적 재산과세가 이미 정착되어 있다는 점은 다른 국가에 비해 유리한 요인으로 작동할 수 있다”고 주장함.
 - 이러한 견해는 재산세가 한국의 재산세 누진세율 체계가 가격기능이라는 교과서적 이론을 떠나서 지역 간 재정력 격차를 확대해 재정분권을 저해하고 있다는 사실을 간과하고 있음.
 - 그리고 전반적인 실효세율이 낮은 상태에서 소수 자산가들에게 핀셋 증세를 하는 것보다 평균적인 실효세율을 선진국 수준으로 올리는 것이 재분배를 촉진할 수 있다는 점도 놓치고 있음.

- 재산세의 누진세 기능을 옹호하는 의견이 있지만, 과연 비례세로서의 재산세가 소득재 분배에 도움이 되는지 살펴볼 필요는 있음.
 - 소득재분배 기능은 국세에서 강화하면 되지만 우리나라는 재산세에서도 소득재분배 기능을 중시해서 누진세 체계를 취하고 있음.
 - 그러나 부동산 소유의 편중 현상 때문에 재산세를 비례세로 전환해도 실효세율을 인상하면 소득재분배 효과를 거둘 수 있음.

2) 자산 소유의 불평등과 재산세 비례세율

[표 5-1] 2021년 기준 개인 토지의 10분위별 소유 세대 현황

분위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
세대 분포(%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
면적점유율 (%)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	2.1	5.4	13.1	77.7
가액점유율 (%)	0.2	0.9	1.5	2.2	3.1	4.3	6.0	8.9	15.0	57.9
평균소유 가액 (백만 원)	5.7	22.4	38.6	56.5	79.1	109.5	153.1	227.2	381.8	1,476.2

자료: KOSIS (원자료: 국토교통부, 토지소유현황)

- 통계청에 따르면 2017년 기준 전체 인구의 약 1%인 상위 50만 명이 전국 토지의 56%를 소유하고 있음.
 - 이 수치는 언론에서 토지의 소유 집중을 강조하기 위한 자료로 쓰이기도 함. 하지만 이 자료는 해석에 주의를 필요로 함.
 - 우선 토지 소유 집중은 인구보다 세대별로 파악하는 것이 적절함.
 - 더 중요한 것은 토지 소유 최상위자들이 보유하는 토지 대부분이 가치가 낮은 임야라는 것임.
 - 토지 소유 집중은 면적이 아니라 가액으로 파악해야 함.
- 2021년 기준 상위 10% 세대가 민간토지 면적의 77.7%, 민간토지 가액의 57.9%를 차지하고 있음.

- 상위 10% 세대의 가액 점유율은 하위 10% 세대의 290배나 됨.
- 토지의 소유뿐만 아니라 주택이나 건물도 토지의 소유 집중 정도가 크다고 볼 수 있음.
 - 한국 부동산 자산 상위 2% 가구는 평균 30.76억 원의 부동산 자산을 보유하고 있으며, 전체 가구 부동산 자산의 19.25%를 차지하고 있음(이원재 외, 2021).
 - 상위 10% 가구가 절반에 가까운 48.16%의 부동산 자산을 소유하고 있음.
 - 이는 재산세를 비례세율로 전환하더라도 상위 10%가 세금의 약 절반을 부담하게 된다는 점을 시사함.
 - 부동산은 소유가 편중되어 있으므로 재산세를 비례세로 전환해도 소득재분배 효과를 거둘 수 있음.
 - 실효세율 인상 크기에 달렸지만, 평균적으로 낮은 세율로 누진과세를 하는 것보다 높은 비례세율로 과세하는 것이 소득재분배 효과가 더 클 수 있음.
- 재산세의 소득재분배 효과를 언급할 때 암묵적으로 소득과 자산의 비례관계를 가정하는 경향이 있으나 이는 부분적으로 타당한 가정임.
 - 일반적으로 고소득층이 부동산 자산도 많을 것으로 보이지만 소득이 없거나 낮은 은퇴자들이 부동산을 많이 보유하고 있는 경우가 많음.
 - 따라서 소득과 부동산 자산이 반드시 비례관계에 있지는 않음.
 - 부채를 안고 부동산을 소유한 경우도 많으므로 순자산, 부동산 자산, 소득이 항상 비례관계에 있지는 않음.
- 따라서 재산세와 소득재분배를 논할 때 소득은 협의의 소득이 아니라 자본이득, 현물 급여, 귀속소득 등을 포함한 포괄소득을 전제로 해야 더 유의미한 시사점을 얻을 수 있음.
 - 아니면 소득과 순자산을 함께 고려하여 재분배 효과를 논해야 함.
 - 자본이득은 자산가치의 상승으로 인한 이득을, 귀속소득은 부동산이나 자본재의 소유자가 스스로 사용하면서 얻는 이득을 의미함.

- 재산세의 비례세 전환에 장애물 중 하나는 상대적으로 부동산 보유 규모가 작은 다수 납세자들의 거부감임. 부동산 소유가 편중되어 있으므로 실효세율을 충분히 인상하면 오히려 분배가 개선된다는 점을 알릴 필요가 있음.

3. 재산세의 재분배 효과와 실증분석

- 이론적으로 한국의 재산세가 누진세율은 말할 것도 없고 비례세율을 택하더라도 누진적인데 이와는 다른 실증연구 결과들이 있음.
 - 한국의 재산세는 소득재분배 효과가 미미하거나 역진적이라는 실증연구 결과가 있음.
 - 재산세의 누진성 또는 역진성에 관해 다양한 연구 결과가 있지만 추정치 크기가 작아 재산세가 소득중립적이라는 분석이 많음.
- 성명재(2022)는 재정패널자료를 이용하여 재산세의 소득탄력성을 분석하고 소득재분배 효과를 기대하기 어렵다는 결론을 내림.
- 협의의 소득이 아니라 순자산과 소득을 같이 고려하면 재산세의 재분배 효과가 없거나 약하다는 주장을 받아들이기 어려움.
- 일반적으로 소득과 부동산 자산은 양의 관계를 보이지만 60대 이후 계층을 보면 부동산 자산 보유액이 커도 소득이 낮거나 없는 경우가 많아 이들 계층에 대해서는 재산세가 역진적 기능을 할 수밖에 없음.
 - 종합부동산세를 납부하면 상대적으로 고액 부동산 소유자라고 할 수 있음.
 - 그런데 송언석 의원이 국세청에서 제출받은 자료를 분석한 결과 2020년 기준 1주택 종합부동산세 납세자 가운데 59.4%는 연소득 5천만 원 이하로 나타났음.
 - 2020년 기준 최저임금에 못 미치는 수준인 연소득 2천만 원 이하 1주택 종합부동산세 납세자도 40.8%에 달했음.
- 자산 보유를 부분적으로 반영하는 귀속임대료를 포함하여 분석하면 소득불평등도가 완화된다는 연구 결과가 있음.

- 그리고 소득이 낮은 자산가라도 자산을 유동화하거나 주거 소비를 줄이면 귀속소득이 아니라 직접적인 소득이 발생하므로 소득이 없거나 낮다는 이유로 자산가에 재산세를 저율로 부과해야 하는 것은 아님.
- 부동산을 기준으로 할 때 하위 30% 계층은 부동산을 거의 보유하고 있지 않아 재산세를 내지 않음. 이들과 상위 70%를 비교할 때 소득재분배 효과가 없을 리가 없는데 일부 연구는 부동산 미소유 가구를 제외하고 재산세의 소득탄력성을 추정하는 문제가 있음.
- Fisher(2023)를 재인용하여 미국의 여러 실증 분석 결과를 보면 소득 하위 계층에서 역진적이나 중간계층에서 비례적이고 상위계층에서 누진적인 U자형 결과가 나타나는 경향이 있음.
 - 그러나 이는 한국과 달리 지역별로 재산세율이 다르고 누진성 여부에 논란이 있는 자본 즉 건축물의 비중이 큰 미국의 현실을 고려해야 함.
 - 즉 미국은 우리나라보다 재산세의 누진성이 약하게 나타난다고 보아야 함.
- 정영식 등(2021)은 OECD 국가를 대상으로 부동산 보유세가 경제성장과 불평등에 미치는 영향을 분석하고, 보유세 증가가 소득불평등을 완화하는 효과가 있다는 결론을 내림. 그러나 거래세는 소득불평등에 미치는 효과가 없다고 함.
 - OECD 국가 대부분은 재산세가 비례세임을 상기할 필요가 있음.
 - 즉 재산세가 비례세여도 재분배 효과가 있음.
- 정영식 등(2021)을 재인용하면 OECD는 재산과세의 강화를 권고함.
 - 포용성장을 위해 경제성장에 부정적 영향을 미치는 소득세보다 그렇지 않은 재산과세, 소비세, 환경세로 조세 구조를 바꿀 것을 권고함.
 - 특히 부동산 보유세는 경제성장에 부정적 영향이 가장 적고 조세회피도 쉽지 않아 형평성과 효율성을 모두 갖춘 세제임을 강조함.

4. 지출 측면을 고려한 증세의 재분배 효과

- 앞서 조세귀착이나 누진성·역진성을 분석하여 재산세의 재분배 효과를 분석했는데 재산세 인상을 비롯한 증세의 재분배 효과는 더 범주를 넓혀 고려할 필요가 있음.
 - 전술한 바와 같이 소득재분배가 아니라 자산으로 인한 귀속소득까지 고려한 포괄소득의 재분배를 고려해야 함.
 - 더 나아가 세금의 지출까지 고려해야 재분배 기능을 파악할 수 있음.
- 재정학에서 조세귀착에는 다음 세 가지가 있음.
 - 다른 조세가 없다는 가정하에 특정 조세로 조달한 재원에 의한 정부지출 사업까지 고려하여 조세의 분배 효과를 함께 측정하는 균형예산 귀착.
 - 모든 조세와 정부지출이 불변이라고 가정하고 특정 세금을 다른 세금으로 대체할 경우의 분배 효과를 분석하는 차별 귀착.
 - 다른 조세나 정부지출이 불변이라는 가정하에 특정 조세의 분배 효과를 분석하는 절대 귀착.
- 단순히 조세전가를 넘어 광범위한 재분배 효과를 알려면 균형예산 귀착의 개념을 확장해서 증세를 통해 얻은 세수가 어떻게 지출되는지 고려해야 함.
 - 세금이 역진적이거나 비례적이라고 해도 저소득층에 더 많은 정부지출이 이루어진다면 재분배 효과가 있다고 할 수 있음.
- 흔히 비례세라는 이유로 역진적이라고 비판받는 소득세의 예를 들어 보기로 함.
 - 저축 여력이 없는 저소득층은 소득 대비 지출이 많을 수밖에 없음.
 - 따라서 단일 비례세율이 적용된다면 소득 대비 소비세 비중은 저소득층이 높음.
 - 이런 이유로 소비세는 역진적이라는 비판을 받음.
- 하지만 소비성향의 차이를 고려하더라도 소비세는 재정지출까지 고려하면 역진적이라고 보기 어려움.
 - 소비세율을 10%로 가정하면, 소득이 1천만 원이고 소비성향이 100%인 납세자는 100만 원을 소비세로 부담하게 됨.
 - 소득이 1억 원이고 소비성향이 70%인 납세자는 700만 원을 소비세로 내게 됨.

- 두 사람에게서 걷은 세금 800만 원을 균등하게 400만 원씩 공공재로 배분하면 소득이 천만 원인 납세자의 세후 실질소득은 1천 300만 원으로 상승함.
- 소득이 1억 원인 납세자는 세후 실질소득은 300만 원 감소함.
- 즉 비례세라고 하더라도 재정지출이 계층별로 고르게 혜택을 입도록 이루어진다면 재분배 효과가 있음.
- 과거 우리나라의 경제성장 초기 단계에서는 복지 지출이 미미했고 정부는 한정된 재원을 사회간접자본이나 기업 지원에 많이 투입하는 경향이 있었지만, 이제는 갈수록 사회복지 지출 비중이 늘어나는 추세임.
 - OECD에 따르면 우리나라의 공공사회복지 지출은 2019년 기준 235조 9천억 원으로 GDP의 12.3%를 차지했음.
 - 이는 2009년 8.1%와 비교해 4.2%p 높아진 수치로 공공복지지출 증가 속도가 OECD 38개국 중 1위임.
 - 따라서 누진세율이 아니더라도 고소득층이나 자산가가 내는 세금의 절대액이 크고 저소득층에 대한 재정지출이 늘면 재분배 효과가 발생함.
- 지방자치단체 세출의 많은 부분이 복지 분야 국고보조금 대응 지출임. 굳이 재산세 누진세율 체계를 고집하거나 징별적인 종합부동산세 제도를 운용하지 않고 재산세 실효세율 인상을 통한 증세로도 재분배 효과를 기대할 수 있음.

5. 복지국가와 증세에 대한 접근

1) 증세의 불가피성

- 재산세 실효세율의 인상과 증세에 대한 부정적 견해를 검토한 김에 증세와 복지국가에 대한 우리 사회의 대응에 대해 살펴보고자 함.
- 우리나라 진보 정당은 편셋 증세나 부자증세에 주력하는 경향이 있고 보수정당은 세금 인상 자체에 부정적인 경향이 있음. 전반적으로 증세에 대해서는 소극적이고, 지출을 늘리는 데는 상대적 차이가 있지만 거리낌이 없음.

- 진보성향의 언론매체가 벌인 여론조사(한겨레, 2017)에 따르면 “더 나은 복지를 위한 증세 의향에 대해 국민 71.7%가 동의를 표했고, 대기업·자산가 고소득층에게 세금을 더 부과하도록 세법을 개정하는 것에 대해 85.1%가 ‘잘한 일’이라고 답했음.
- 핀셋 증세와 부자증세에 대한 지지율이 높은 여론은 수궁이 가지만, 실제로 국민의 70% 이상이 자신의 증세에 대해서 긍정적일지는 회의적임.
 - 2021년 한 여론조사 결과를 보면 35%는 ‘경제활성화를 위해 세금을 낮춰야 한다’고 응답했음. 반면 32.6%는 ‘초고소득자와 대기업에 대한 세금을 높여야 한다’고 했고, 15.4%는 ‘소득재분배를 위해 보편적인 증세를 해야 한다’고 답했음.
 - 2020년 여론조사를 보면 증세에 반대한다는 의견이 58.3%, 찬성한다는 의견이 35.2%였음.
- 부자증세에는 적극적이지만 본인이 세금을 더 내는 것에는 소극적이라고 보는 것이 적절해 보임.
 - 정부는 소득공제를 세액공제로 전환하는 세제개편(안)을 2015년 1월 1일부터 시행했음.
 - 근로소득 납세자들이 실제 연말정산을 해본 결과 결정세액이 이전보다 늘자 반발하였음. 이른바 연말정산 파동이었음.
- 비록 정치권이 증세에 대해 소극적이고 국민도 부자증세에 찬성할 뿐 당사자에 대한 증세에 대해서는 부정적인 상황이지만 증세는 피할 수 없음.
- 적절한 복지 지출 수준에 대해서 정답은 없고 이념적 성향에 따라 답이 다를 수밖에 없어 사회적 논의와 합의에 따라 결론이 날 수밖에 없음.
 - 그러나 복지 지출 사업 구조를 개편하거나 확대하지 않더라도 고령화로 인해 복지 지출은 늘어나게 되어있음.
 - 우리나라는 OECD 국가 중에서 공공사회복지 지출이 최하위권임.
 - 공공사회복지 지출이 작은 이유 중 하나는 우리나라가 다른 선진국과 비교해 고령화 속도는 빠르지만 덜 진행된 데에 있음.
 - 그러나 고령화 속도가 최상위권이어서 복지 지출 증가는 피할 수 없는 과제임.

2) 보편적 증세의 필요성

- 증세가 불가피한데 일부 정치권이나 국민이 선호하는 핀셋 증세나 부가증세만으로 중부담-중복지 국가로 이행하는 데 필요한 재원을 충당할 수 없음.
- 증세의 방안으로 능력에 따른 원칙을 강조하여 소득세와 법인세 인상을 강조하는 한편 역진적인 간접세라는 이유로 소비세 인상에 부정적인 견해가 있음. 그러나 이러한 주장은 국내외 현실을 비교하면 근거를 찾기 어려움.
- 우선 우리나라의 소득세는 이미 충분히 누진적이어서 소득세 최고세율 인상을 통해 증세하는 데 한계가 있음.
- 지방소득세를 포함하여 우리나라 소득세 최고세율은 49.5%에 달해 다른 나라에 비해 높은 편임.
 - 2021년 기준 OECD 소득세 최고세율 평균은 42.5%임.
 - 복지국가로 유명한 스웨덴의 소득세 최고세율은 52%이고, 지방소득세까지 고려한 핀란드의 개인소득에 대한 최고세율은 56.95%임.
 - 노르웨이의 개인 소득세율은 22%~39.5%임.

[표 5-2] 2015년 기준 스웨덴의 개인소득세

소득액	지방세	국세	합계
연간소득 613,900 sek 이하 (58,500불)	32%	0	32%
연간소득 613,900 sek 초과 (58,500불)	32%	20%	52%

자료: Worldwide Tax Summaries Online

- 소득세와 관련하여 우리나라와 주요 국가들의 가장 큰 차이는 저소득층에 대한 낮은 세율과 면세자 비율임.
 - 스웨덴의 경우 공제제도가 있으나 제한적이어서 소득이 낮아도 대부분 최하 32%의 소득세를 냄. 2018년 기준 면세점은 원화로 연간소득 264만 원 정도에 불과함.

- 개인이 청소나 청소관리업체를 고용하거나 주택을 구매할 때 받은 대출이자, 혹은 주택 증개축 시 비용의 일부를 공제해주지만, 항목을 보면 중산층 이상의 주택보유자에게나 적용되는 조항임(박지우 2022).
 - 반면 우리나라 소득세 최저세율은 지방소득세 포함 6.6%에 불과하고, 각종 공제제도 때문에 근로소득 면세자가 2023년 초 연말정산 기준 45.7%에 달함.
- 우리나라 소득세 문제는 최고세율이 낮은 것이 아니고 비정상적인 누진구조로 세금을 안 내거나 적게 내는 사람이 너무 많다는 데 있음. 따라서 증세를 하려면 빈곤층을 제외한 중하위 소득계층에 대한 증세가 필요함.
- 스웨덴의 예를 보면 상위 소득 구간이 시작되는 소득이 1인당 GDP와 유사함. 즉 웬만한 중산층은 최고 수준의 소득세를 냄.
 - 우리나라 기준으로는 연간소득 4천만 원 선부터 최고세율을 적용하는 셈임.
 - 국회예산정책처(2023)에 따르면 한국은 2021년 기준 근로소득자 상위 10.5%가 전체 소득에서 차지하는 비중이 33.1%였음. 하지만 이들은 전체 소득세의 74.3%를 냈음.
 - 같은 기간 종합소득세 신고자 기준으로는 상위 10.6%가 전체 결정세액의 87.4%를 부담함.
- 한국의 법인제도 다른 국가에 비해 높은 수준임. 2023년 기준 1%p 인하되어 최고세율이 24%인데 지방소득세를 포함하면 26.4%임. OECD 평균은 21.5%임.
- 개인소득세와 마찬가지로 한국의 법인소득세는 다수 기업의 세율이 낮게 적용되는 누진구조의 문제가 있음.
- 외국의 경우 법인세는 단일세율인 경우가 많음. 한국은 9.9~26.4%의 누진구조임.
 - 한국은 2020년에 법인세를 신고한 법인이 전체 부담한 법인세는 53조 5,714억 원으로, 그중 상위 1%가 45조 258억 원을, 상위 10%가 51조 9,584억 원의 법인세를 부담했음(세정일보, 2021).
 - 상위 1%의 법인에서 전체 법인세의 84%를, 상위 10%의 법인에서 전체 법인세의 97%를 부담했음.
 - 전체 법인 중 49%는 아예 법인세를 내지 않는 것으로 나타났음.

- 우리나라는 소득계층, 지역, 기업 규모에 대해 과도하게 형평성을 강조하여 왜곡된 조세 및 재정지출 체계를 갖고 있음.
 - 앞서 낙후지역에 대한 과도한 이전재원 및 재정지출 문제를 언급했는데 기업도 마찬가지임.
- 우리나라는 중소기업에 편향된 각종 지원 때문에 중소기업이 중견기업으로 성장을 꾀리는 이른바 ‘피터팬 증후군’이 있음.
 - 대한상공회의소는 최근 10년간 중소기업을 졸업해 중견기업에 편입된 300개사를 조사했음.
 - 응답 기업의 77%가 중소기업 졸업 이후 달라진 정부 지원과 규제 등의 정책 변화를 체감하고 이들 기업 중 30.7%가 중소기업으로의 회귀를 검토해 본 적이 있다고 응답했음(한겨레, 2023).
 - 중견기업 진입은 회사가 성장했다는 바람직한 현상인데도 중소기업 회귀를 검토하는 기업이 꽤 있다는 점은 현 기업 지원 제도에 문제가 있다는 점을 시사함.
 - “중소기업 졸업 후 가장 부담스러운 정책 변화는 조세부담 증가(51.5%)였고. 이어 중소기업 정책금융 축소(25.5%)였음.
- 한국은 법인세 최고세율이 이미 높음. 그리고 고 노동에 비해 기업과 자본의 이동성은 상대적으로 높은 편인데 다른 나라들이 법인세를 인하하는 경향이 있음. 따라서 법인세 최고세율을 인상하기는 어렵고 누진구조를 완화하여 중소기업이나 중견기업에 대한 법인세율을 소폭 올릴 필요가 있음.
 - 2011~2021년 한국의 법인세 최고세율은 22%에서 25%로 3%p 올랐음. 그러나 같은 기간 G7 평균 최고세율은 26.7%에서 20.9%로 5.8%p 내렸음.
 - OECD 회원국 중 2008년 이후 2021년까지 법인세율을 인소한 곳은 24개국으로 인상한 곳(5개국)의 약 5배임(동아일보 2020).
- 역진적이라는 이유로 소비세인 부가가치세 인상에 부정적인 지적이 많지만 앞서 언급한 바와 같이 소비세도 재분배 기능을 잘 수행할 수 있음.
- 우리나라는 소비세에 대한 부정적 인식이 강하지만 학계에서는 소비세가 재산세와 더불어 경제성장에 미치는 부작용이 작은 세금으로 알려져 있음.

- 우리나라 부가가치세율은 2020년 기준 OECD 평균 19.33%의 절반 수준임.
 - 북유럽 국가의 소비세율은 24~25%임.
 - 2020년 기준 OECD 국가 2/3에서 부가가치세율이 20% 이상임.
 - OECD 35개국 중 우리나라보다 부가가치세율이 낮은 나라는 캐나다(5%)와 스위스¹¹⁾ (7.7%) 2개국에 불과함.
- OECD 평균 수준까지 인상하지 않더라도 부가가치세를 인상하면 큰 재원을 확보할 수 있음.
 - 2017년 기준 종합부동산 세수는 1조 6,520억 원인데 부가가치세 세수는 67조 870억 원이 넘음.
 - 부가가치세를 1% 포인트만 인상해도 종합부동산세와 비교할 수 없는 규모의 소득재분배 재원을 조달할 수 있는 구조였음.
 - 그러나 문재인 정부의 종부세 강화와 부동산 경기 호조로 인해 2021년 기준 종합부동산 세는 6조 1,302억 원으로 폭증했음.¹²⁾ 반면 부가가치세 세수는 71조 1,046억 원으로 소폭 증가에 그쳤음.
 - 정부는 2023년에는 종부세가 2022년 8조 6,204억 원보다 많이 감소한 5조 7,133억 원이 걸릴 것으로 예상함.
 - 부가가치세를 1%만 인상해도 종부세 세수를 초과하는 증세 효과가 있음.
- 우리나라는 40년 이상 부가가치세율을 동결하고 있지만, 세계 각국은 부가가치세율을 올리고 있음.
 - OECD 국가의 평균 부가가치세율은 2014년 19.1%에서 점진적으로 인상돼 2020년 19.3% 수준을 보이고 있음.
 - 부가가치세율은 핀셋 증세나 부자증세가 불가능하고 모든 국민이 증세의 대상이 되므로 조세저항이 크겠지만, 중부담-중복지 국가로 가려면 인상이 불가피함.

11) 스위스는 작은 정부, 낮은 세금 및 관세로 잘 알려져 있음. EU 가입국은 부가가치세 표준세율을 15% 이상으로 해야 하지만 스위스는 EU 가입국이 아님. 캐나다는 연방정부 세율 5%에 지방정부가 추가로 소비세를 부과함.

12) 종부세는 정권에 따라 제도변화가 잦음. 최근 부동산경기 하락과 공시지가 및 공정시장가액비율 인하에 따라 2023년에는 세수 감소가 예상됨. 따라서 향후 세수를 예측하기 어려움.

3) 재정지출 구조 개선

- 고령화가 유일한 원인은 아니지만, 복지 지출 증대에 가장 큰 요인임. 따라서 증세가 불가피한데 증세만을 통해서 재원을 충당하기에는 한계가 있음.
 - 증세에 대한 수용성이 높지 않은 상태에서 증세에 어려움이 있음.
 - 국가채무를 늘려서 재원을 마련하는 방안을 정치권이 선호하지만, 지속가능성에 문제가 있음.
- 주요 선진국에 비해 우리나라 국가채무비율이 낮다며 대규모 적자 재정을 옹호하는 견해가 있으나 이는 한국과 다른 선진국의 차이를 간과한 주장임.
 - 우리나라는 고령화 속도가 빠를 뿐 현시점에서 고령 인구 비율은 다른 선진국이 더 높음. 이들 나라는 경제성장에 일찍 성공하여 복지정책을 일찍 폈음.
 - 즉 주요 선진국은 장기간에 걸친 복지 지출의 누적이 부분적으로 높은 국가채무비율로 이어졌음. 최근에 국가채무비율 감소세를 보이는 나라도 많음.
 - 한국이 증세 없이 선진국의 경로를 따라 복지 지출을 늘리면 국가채무비율이 심각해질 가능성이 큼.
 - 더구나 한국은 정부가 할 일을 공기업을 통해 추진하는 사례가 많아 비영리공공기관과 비금융 공기업 부채를 포함하면 국가채무비율이 낮다고 안심할 단계가 아님.
- 최근에 나타난 우리나라의 문제는 국가채무의 빠른 증가 속도임.
 - 2017년 36.0%였던 국가채무비율이 2022년에는 49.7%로 급등했음. 증가 속도가 최근 수년간 기준 OECD 1위임.
 - 2017년 660조 원이었던 국가채무가 2022년 1,068조 원으로 급증했음.
- 국가의 재정건전성을 흔들지 않으면서 복지 수요 증가에 대처하려면 증세와 함께 정부지출 구조조정이 필요함. 그러나 기존 관행이 지속된다면 전망이 밝지 않음.
 - 진보성향 정당은 큰 정부를 선호하고 재정건전성에 관심이 별로 없음.
 - 보수성향 정당도 과거 산업화 시대 정부가 자원배분을 주도하던 틀을 못 벗어나 국가 주도로 각종 프로그램을 추진하려 함.
 - 포퓰리즘 정책은 정당의 이념과 무관하게 자주 나타남.

- 국민도 정부의 역할에 대한 기대가 과도하게 형성되어 있음.
- 복지 수혜 계층이 아니더라도 각종 정책을 통해 재정지원을 받는 기업과 이해관계자가 많음.

[표 5-3] OECD 조세부담률 및 사회복지 지출 비교

(2019년 기준, 단위: %)

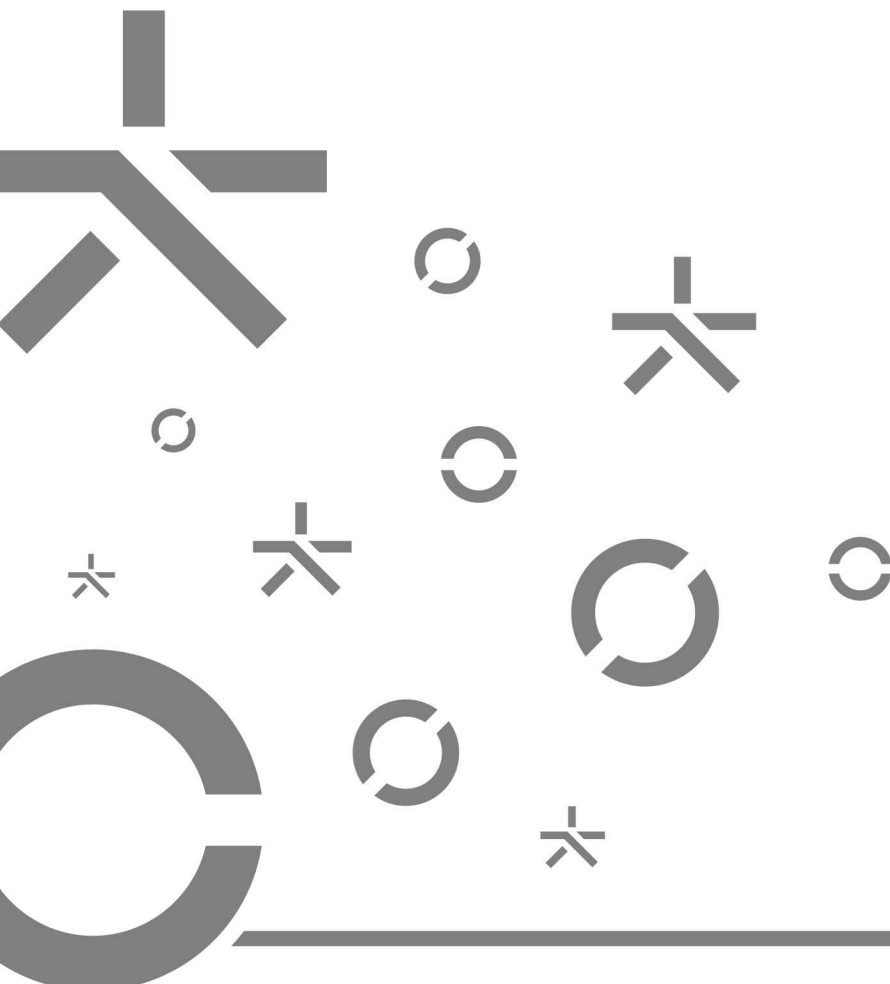
	공공사회 복지지출 /GDP (A)	비복지지출 /GDP (B)	정부지출 /GDP (C)	조세부담률 (D)	국민부담률 (E)	(A)/(D)
OECD 평균	20.1	20.7	40.8	24.9	33.8	80.7%
한국	12.3	21.6	33.9	20.1	27.4	61.2%

자료: OECD, Revenue Statistics, 2020

- OECD 자료를 보면 한국이 상대적으로 복지 지출이 적고 비복지 지출이 많다는 사실을 확인할 수 있음.
 - 2019년 기준 우리나라의 조세부담률은 20.1%로 OECD 국가 평균 24.9%보다 낮지만, 차이가 현격하게 크지 않음.
 - 반면 한국의 GDP 대비 공공사회복지 지출(Social Spending) 비율은 12.3%로 OECD 국가 평균 20.1%의 61.2% 수준에 그침.
 - 우연이지만 조세부담률 대비 공공사회복지 지출 비율도 61.2%로 OECD 평균의 80.7%보다 낮음.
 - OECD에는 중진국이 다수 포함되어 있는데 유럽의 주요 국가들과 한국을 비교하면 차이가 더 벌어짐.
- 우리나라는 다른 선진국에 비해 유독 정부 지출, 조세부담률, 국민부담률 대비 공공사회복지 지출 비율이 낮음.
 - 달리 표현하면 한국은 그만큼 비사회복지 부문에서 큰 정부를 유지하는 나라로서 정부가 굳이 하지 않아도 될 일을 많이 하는 나라임.
 - 복지 지출을 비생산적인 지출로 간주하고 비사회복지 부문 지출을 중시하는 견해가 있음.

- 규범적 성격이 있어서 적정 복지 지출 수준에 대한 정답은 없지만, 외국 사례와 국내 고령화 추세를 참작하면 규모 확대가 불가피함.
- 우리나라 비사회복지 부문 지출은 과도한 산업정책과 각종 시혜성 정책으로 인해 적정 수준보다 비중이 크다고 할 수 있음. 이는 주요 선진국과 지출 수준을 비교해보면 간접적으로 확인할 수 있음.
- 증세와 함께 비사회복지 분야 지출 비중을 줄이는 정부 지출 구조조정을 해야 재정건전성을 해치지 않고 중부담-중복지 국가로 이행할 수 있음.

결론



결론

- 재정학 이론에서 다수설로 거론되지만, 우리나라에서 지켜지지 않는 몇 가지를 살펴보면 다음과 같음.
 - 조세의 기능은 소득재분배, 자원배분, 경제 안정화임. 지방세는 자원배분 기능(즉 가격기능)이 핵심이며 소득재분배 경제 안정화는 국세 등 다른 수단으로 추구하는 것이 적절함.
 - 보유세와 소비세는 경제성장에 미치는 부작용이 상대적으로 적음.
 - 효율적인 자원배분을 억제하는 거래세는 줄이고 장점이 많은 보유세는 늘려야 함.
 - 부동산 보유세는 국세로 부적합하고 지방세로 적절함.
- 한 나라의 조세제도는 정치적 선택의 결과임. 많은 이해집단의 상충적인 요구를 정치적 과정을 통해 조정한 결과가 조세제도임. 따라서 현실의 조세제도와 이론적 권고는 괴리가 있을 수밖에 없음.
- 우리나라 조세제도가 교과서와 다를 수밖에 없는 사정이 있다고 하더라도, 문제는 외국과 비교해도 차이가 심하다는 것임. 다른 나라에서는 지켜지는 원칙이 유독 우리나라에서 크게 훼손되어 나타난다면 한국의 조세제도에 문제가 있는 것임.
- 지방세의 근간은 보유세와 거래세인데, 우리나라 보유세(재산세)와 거래세(취득세)는 과도한 누진 체계를 지니고 있음. 이 누진 체계는 취약한 재정분권을 추구하는 데 장애물로 작동하고 있음.
- 우리나라 재정분권에 가장 큰 걸림돌은 지역 간 세원 및 재정력 격차임. 수도권과 대도시에 고가 부동산이 많고 거래도 수도권에서 활발하게 이루어짐. 세입분권을 위해 지방세 비중을 늘리면 지역 간 재정력 격차가 확대됨. 이러한 이유를 들어

지방세를 늘리느니 중앙정부로부터의 이전재원을 늘리는 것이 낫다는 의견이 있고, 이런 견해는 윤석열 정부와 기획재정부, 일부 행안부 관료의 생각을 반영하고 있음.

- 재산세와 취득세의 누진세율은 경제 규모에 기반하여 기존에 존재하는 재정력 격차를 더 벌리게 됨. 앞서 말한 대로 수도권과 대도시에 고가 부동산이 많고 거래도 수도권에서 더 활발하게 이루어지기 때문임.
- 완전한 세입분권과 재정분권은 어느 나라를 막론하고 불가능하며 중앙정부의 재정 형평화 기능이 불가피함. 그러나 재산세와 거래세의 누진구조를 비례세에 가깝게 개선하면 지금보다 세입분권을 강화할 수 있는 여력이 생김.
- 재정분권을 지지하는 견해가 학계에서 우세하지만, 일부 전문가와 지방에서는 부정적임. 일부 전문가들은 지방정부 정치인과 관료에 대한 불신을 이유로 들고 있고, 세율이 작은 비수도권이나 상대적 낙후지역에서는 재정분권이 가용재원을 줄이는 부작용을 우려하고 있음.
- 그러나 선량한 대리인의 역할을 못 하는 정치인과 관료의 문제는 중앙과 지방이 다를 바 없음. 일부 지방의 재정력 축소 가능성(즉 이전재원 감소 가능성) 우려는 현재의 지방재정지출 구조가 역차별이라고 할 정도로 과도하게 형평화 조치가 이루어지고 있다는 사실을 외면하는 것임.
- 세입분권 강화를 통한 재정분권이 필요한 이유는 재정분권이 갖는 직관적 규범적 호소력이 아니라 지방재정의 책임성을 회복해야 한다는 점에서 찾을 수 있음. 과도한 이전재원은 재정지출의 책임성을 약화해 한정적인 재원을 비효율적으로 쓰게 함.
- 부동산 세제에 국한해 개선방안을 모색해 보면 우선 취득세의 비중을 낮추고 비례세로 전환하거나 누진구조를 완화해야 함. 국세로 어울리지 않는 종합부동산세도 재산세로 통합하고 폐지해야 함.
- 재산세는 비례세율로 전환하여 가격기능을 회복하고, 취득세와 종합부동산세의 세수 감소분을 상쇄하고 남은 정도로 실효세율을 인상해야 함.
- 세수가 증가하면 세입분권지수가 올라가고 자체재원이 증가하므로 재정분권에 한 발 더 접근할 수 있음. 일정 수준 이상으로 재산세가 인상되면 수도권과 비수도권

모두 세수 증가를 기대할 수 있음. 그러나 비례세율로 인해 재정력 격차가 축소되므로 비수도권의 세수 증가 비율이 상대적으로 더 높아지게 됨.

- 재산세의 실효세율 인상에 대해서는 서민과 세입자에게 부담이 전가된다는 이유로 반대하는 의견이 있음. 하지만 Old View와 New View를 근간으로 검토해보면 적어도 한국에서는 재산세가 세입자에게 전가될 가능성이 작음. 재산세 토지분에 대해서는 이론의 여지가 없이 누진성을 인정할 수밖에 없음. 건축물에 대한 재산세도 우리나라는 전국적으로 세율이 사실상 같으므로 건축물에 대한 투자 즉 자본이 세금을 줄이기 위해 지역 간 이동할 유인이 없으므로 조세를 전가하기 어려움.
- 소득재분배 기능 유지를 이유로 비례세 전환을 반대하는 주장도 있지만, 부동산 자산의 소유가 편중되어 있으므로 비례세로도 소득재분배 효과를 기대할 수 있음. 물론 소득과 자산이 항상 양의 상관관계를 보이지는 않지만, 귀속소득까지 고려한 포괄소득을 전제로 하면 비례세로서의 재산세는 재분배 기능이 있음. 더구나 세입뿐만 아니라 복지의 비중이 더 커지는 재정지출까지 같이 고려하면 비례세인 재산세나 부가가치세의 실질적인 재분배 기능은 더 커짐.
- 논의를 확장해서 증세에 대한 우리 사회의 관점을 재점검해볼 필요가 있음. 우리나라는 저부담-저복지 국가이지만 급격화 고령화로 인해 중부담-중복지 국가로 이행이 불가피함. 증세가 불가피한데도 정치권은 보편적 증세에 소극적이고, 다수 국민은 증세의 필요성에 공감하지만, 자신이 아닌 부자나 대기업이 세금을 더 내야 한다고 생각함.
- 그러나 부가가치세 세율이 우리나라의 두 배를 넘고 소득세 면세자 비율이 낮으며 다수 국민이 많은 소득세를 내는 OECD 국가 특히 복지제도가 발달한 유럽국가의 사례를 보면 핀셋 증세와 부가증세를 통해 복지국가에 필요한 재원을 조달할 수는 없다는 사실을 확인할 수 있음.
- 선진 외국에 비해 공공복지지출 비중이 작고 비복지 재정지출이 많은 문제도 시정해야 함. 국가가 만기친람 방식으로 굳이 하지 않아도 되는 사업을 추진하는 사례가 너무 많다는 점을 OECD 통계를 통해 간접적으로 확인할 수 있음.

- 우리나라 조세제도는 지역 균형발전 논리, 소득재분배 요구, 징세편의주의(조세저항 회피)가 과도하게 반영되어 왜곡된 상태임. 부동산 세제에는 부동산 투기 억제라는 정책적 의지마저 과하게 반영되어 있음.
- 왜곡된 세제를 원칙에 맞게 개편하는 동시에 정치권과 국민 모두 보편적 증세의 필요성을 인식하고 책임을 회피하지 않아야 함.

참고문헌

■ 단행본/연구보고서

- 국회예산정책처(2023). 2023 대한민국 조세: Tax System of the Republic of Korea 2023.
- 김대영(2014). 도와 시·군 간 세원조정에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- 김정훈(2013). 지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 박지우(2022). 행복한 나라의 불행한 사람들. 추수밭.
- 우명동(2016). 지방재정학개론. 해남.
- 이원재·고동현·김민진(2021). 한국의 부동산 부자들: '한국 부동산 계층 DB'로 본 계층별 사회경제적 특성. LAB2050 보고서: 다음세대 정책 실험실.
- 임성일(2018). 우리나라 재산세의 편익과세 기능 강화에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- 하능식(2016). 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점. 한국지방세연구원.
- 행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정개요(상, 하).
- Aaron, Henry(1975). *Who Pays the Property Tax Incidence: A New View*, Washington: Brookings Institution.
- Fisher, Ronald C.(2023). *State and Local Public Finance*, 5th ed., London and New York: Routledge.
- Milanovic, Branko(2019). *Capitalism Alone: the future of the system that rules the world*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave(1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., New York: McGraw-Hill Book Company.
- Netzer, Dick(1966). *Economics of the Property Tax*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- OECD(2020). *Revenue Statistics*, OECD, Paris.

■ 학술지/학위논문

- 김재훈(2020). 재정분권과 신화. 한국지방재정학회 2020년도 하계학술대회 발표자료집, pp. 263-304.

- 김지혜·노민지·오민준·권건우·오아연(2020). 프랑스 싱가포르의 부동산 조세정책과 시사점. 국토연구원, 국토정책 브리프, No. 767.
- 남기업·전강수·강남훈·이진수(2017). 부동산과 불평등 그리고 국토보유세. 사회경제평론, 30(3), pp.107-140.
- 남기업(2018). 국토보유세 실행방안. 2018.10.8. 기본소득형 국토보유세 토론회 발표 자료.
- 박관규(2022). 윤석열 정부의 재정분권 추진방향: 비판적 검토와 대안. 한국지방재정학회 세미나자료집, 2022.8, pp. 307-317.
- 성명재(2022). 재산세의 소득재분배 효과와 탄력성 요인분해 분석을 통한 재분배 기여도 분석. 재정학연구 제15권 제2호 통권 제113호, pp. 93-139.
- 신미정(2022). 해외 부동산 취득세 및 보유세 제도: 일본, 영국, 미국을 중심으로. 한국지방세연구원, 지방세포럼 제63호, pp. 96-121.
- 윤영훈(2021). 주요국의 부동산 관련 세 부담 비교. KIPF 조세재정 브리프 통권 제108호
- 이선화(2018). 부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요. KILF Report vol. 51.
- 이선화(2020). 부동산 보유세제 개편의 쟁점과 기본방향. 한국지방세연구원, 지방세포럼 제54호, pp. 20-38.
- 이재은(2022). 재정분권 개혁의 착종: 이론과 현실의 간극. 한국지방재정논집 vol. 27 no. 2 통권 67호, pp. 1-66.
- 정영식·강은정·이진희·김경훈·김지혜(2021). 국제사회의 부동산 보유세 논의 방향과 거시경제적 영향 분석. 2021 KIEP 정책연구 브리핑.
- 주만수(2011). 지방세의 누진세율체계와 재정력 격차. 지방행정연구, 25(3), pp.239-268.
- 주만수(2014). 우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향. 한국지방재정논집, 19(1), pp.1-32.
- 주만수(2017). 지방분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가. 한국재정학회 2017년도 재정학 공동학술대회, pp. 1~36.
- 최승문(2018). 부동산 보유세 현황과 쟁점. 재정포럼, 264, pp. 61-64.
- Case, Carl E.(2006). The Value of Land in the United State: 1975-2005. Lincoln Institute's annual Land Policy Conference pp. 127-147.
- Davis, Morris and Michael Palumbo(2008). The Price of Residential Land in Large US Cities. *Journal of Urban Economics*, vol. 63, issue 1, pp. 352-384.
- Larson, William(2015). New Estimates of Value of Land of the United States. Bureau of Economic Analysis pp. 1-30.
- Mieszkowsky, Peter(1972). The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax? *Journal of Public Economics*, vol. 1.

Norregaard, John(2013). Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implications Challenges. IMF Working Paper. WP/13/129.

■ ■ 보도자료/신문기사

김규남(2017.8.14.). 85% “부자증세 잘했다”…72% “복지 위해 세금 더 낼 수도.” 한겨레. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/806661.html>(검색일: 2023년 3월 6일)

김희승(2023.1.26.). “돌아가고 싶다”…중견기업 24% ‘피터팬 증후군’. 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1077088.html(검색일: 2023년 3월 10일)

박희창 박현익(2022.12.13). 법인세 최고세율, 한국 10년 새 3%P 오를 때 G7 평균 5.8%P 내려. 동아일보. <https://www.donga.com/news/article/all/20221213/116968281/1> (검색일: 2023년 3월 10일)

유일지(2021.10.18.). 상위 10% 기업이 법인세 97% 부담…소득세는 상위 10%가 72% 냈다. 세정일보. <https://www.sejungilbo.com/news/articleView.html?idxno=34665>(검색일: 2023년 3월 24일)

최규민(2019.12.23.). 거래세·보유세·양도세 합치면 한국 부동산 세수, OECD 2위. 조선일보. http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/23/2019122300120.html(검색일: 2023년 4월 7일)

■ ■ 전자문서자료/홈페이지

한국부동산원. 전국주택가격동향. <https://www.reb.or.kr/reb/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=9988&cntntsId=1299>(검색일: 2023년 02월 20일)

Davey, Kenneth(2003). Fiscal Decentralization. <http://https://www.coursehero.com/file/196485019/Fiscal-Decentralizationpdf/>(검색일:2023년 04월 10일)

e-나라지표(2023). 국가예산 대비 지방예산 비율. <https://www.index.go.kr/enara>(검색일: 2023년 02월 20일)

KOSIS 국가통계포털(2023). <https://kosis.kr/index/index.do>(검색일:2023년 02월 20일)

Worldwide Tax Summaries Online(2023). Sweden Individual – Taxes on personal income. <https://taxsummaries.pwc.com/sweden/individual/taxes-on-personal-income>(검색일:2023년 04월 11일)

2023년도 기획연구

부동산 세제 발전 방향

발행인 박호군

발행일 2023년 7월 31일

발행처 인천연구원

인쇄처 청송출판인쇄사

I S B N 979-11-6870-145-8 93320

주소 22711 인천광역시 서구 심곡로 98

© 인천연구원 2023

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.