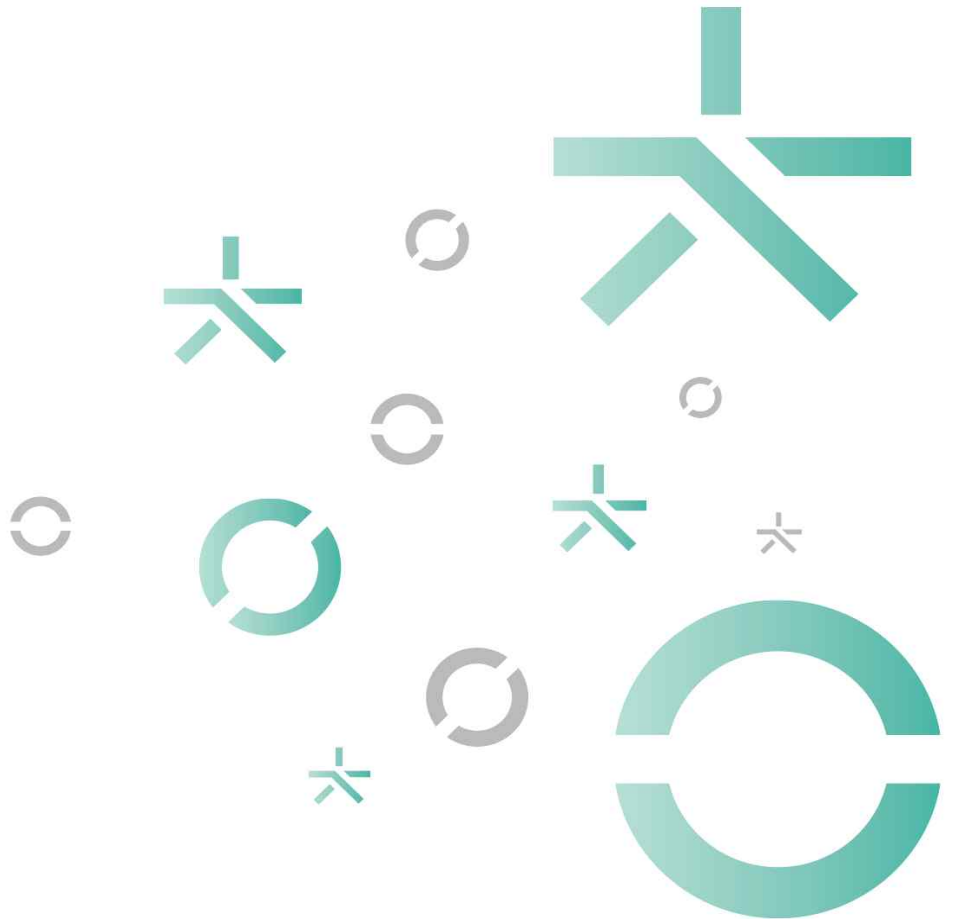


부동산 세제 발전 방향

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.

이 보고서는 인천연구원이 수행한 연구보고서를 요약한 것입니다.
자세한 내용은 인천연구원 홈페이지(www.ii.re.kr)에서 열람할 수 있습니다.