

KERI Brief

주택 보유세 강화방안 검토 및 정책 제언

임동원

한국경제연구원 부연구위원
(dwlwim@keri.org)

최 근 '재정개혁특별위원회'는 다주택자 보유세 개편방안을 논의하고 6월말 권고안을 정부에 제출한다고 한다. 다주택자 보유세 개편은 조세형평제고 차원에서 검토되고 있으며, 보유세 인상은 부동산 정책의 마지막 카드로 꼽히고 있다. 주택 보유세(종합부동산세, 재산세)의 강화방안으로는 ① 공정시장가액비율 인상안, ② 공시지가 현실화안, ③ 공정시장가액비율 및 공시지가 인상안, ④ 세율 인상안 등이 있다. ③번 방안이 가장 큰 세 부담 증가를 가져올 것으로 예상되며, ①번 방안이 강화방안 중 가장 작게 세 부담을 증가시킬 것이다. ③번 방안은 2~4년간 146.9~310.5%의 급격한 세 부담 증가가 예상된다. 다주택자 대상으로 세 부담을 검토한 결과이지만, 재산세는 1주택자에 대한 고려가 없기 때문에 1주택자에게도 큰 부담으로 다가오는 등 정책의 부정적인 효과가 예상된다. 보유세 인상으로 정부의 세입은 증가하겠지만, 가계의 처분가능소득 감소로 인해 민간소비도 감소할 것이기 때문에 신중한 정책 결정이 요구되는 상황이다.

주택 보유세 인상은 재고되어야 하며, 보유세 인상이 불가피하다면 '최소한의 보유세 인상'과 '거래세 인하'가 동시에 추진되어야 한다. 보유세를 인상할 경우

세 부담 증가를 피하기 위한 매물 증가로 부동산 가격이 일시적으로 하락할 수 있겠지만, 시간이 경과하면서 세 부담의 전가 현상이 발생할 것이다. 또한 수년간 계속 보유세가 인상된다면 부동산 시장의 침체가 장기화 되는 등 부정적인 영향이 있을 것이며, 특히 당장 현금 수익이 없는 곳에 과세함으로써 현금유동성이 부족한 1주택자 또는 고령자들은 주거·생계난에 봉착하는 역기능도 발생할 수 있다. 따라서 불가피하게 보유세를 인상할 경우 재산과세의 균형과 거래 활성화를 위해서 거래세를 인하해야 타당할 것이다. 우리나라의 총 세수 대비 거래세 비중은 OECD 국가 중 2위로 상당히 높은 수준이라는 측면에서 거래세 인하의 필요성이 존재하며, 이미 8·2 부동산대책의 일환으로 거래세가 높게 설정되어 있어 부동산 시장의 거래경색을 유발할 수 있기 때문에 보유세가 인상된다면 거래세가 인하되어야 한다. ①번 방안의 공정시장가액비율을 단계적으로 조금씩 인상하면서 거래세를 인하하는 것이 부동산 시장에 큰 영향을 주지 않으면서 조세형평을 실현하는 방안일 것이다. 보유세 중 1주택자와 고령자 및 장기보유자를 위한 고려(공제)가 있는 종합부동산세만 인상하는 것이 보유세 강화방안의 부정적인 영향을 줄일 수 있을 것이다.

I. 검토 배경

□ 최근 '재정개혁특별위원회'는 다주택자 보유세 개편 방안을 논의하고 6월말 권고안을 정부에 제출한다고 함

○ 정부는 출범 후 8·2 대책으로 부동산 시장의 수요 억제방안을 발표했고,

- 2017년 12월 '2018년 경제정책방향'에 공평과세와 주거 안정을 위해 보유세 등 주택 임대소득에 대한 과세를 검토하겠다고 밝혔음

- 대통령 개헌안의 토지공개념 강화¹⁾ 부분으로 볼 때 주택 보유세 강화 가능성이 커지고 있음

○ 다주택자 보유세 개편은 공평과세와 조세형평 제고 차원에서 검토되고 있으며, 보유세 인상은 부동산 정책의 마지막 카드로 꼽히고 있음

□ 주택 보유세(종합부동산세, 재산세)* 강화방안으로 여러 시나리오가 거론되고 있음

* 주택 보유세의 과세표준
= 공시지가 × 공정시장가액비율

○ 공정시장가액비율(현재 60~80%)을 높이는 방안①)

○ 실거래가 대비 60% 수준에 불과한 공시지가를 현실화하는 방안②)

○ 공정시장가액비율 및 공시지가 인상 방안③)

- 더불어민주당 김종민 의원 주최로 올해 1월 개최된 세미나에서는 ③번 방안을 문재인 대통령의 공약**을 실현할 수 있는 개편안으로 평가했음²⁾

** 국내총생산(GDP) 대비 보유세 비율 1%로 상향(현재 0.79%)

○ 세율 인상 방안④)

□ 주택 보유세 강화에 대해서 찬반 논쟁이 치열하므로 중립적인 연구 필요

○ 이에 본 연구는 우선 부동산(주택) 보유세의 이론 및 국내외 현황을 검토하고 보유세 강화 시나리오의 장단점과 세부담을 구체적으로 분석하여, 현재 가장 적합한 개편방안을 제안하려 함

1) 토지공개념은 결국 불필요한 잉여 토지나 주택 등의 보유를 억제하는 개념이기 때문에 다주택자 등에 대한 부동산 보유세 인상의 의미도 내포함

2) 전강수, '땅이 아닌 땅이 대우받는 사회를 향하여: 부동산 불평등 해소를 위한 보유세제 개편방안' 세미나 자료, 더불어민주당 김종민 의원실, 2018.1.29.

II. 부동산(주택) 보유세의 이론 및 현황

1. 의의 및 개편방향

- 부동산(주택) 보유세는 부동산의 가치를 과세표준으로 하여 자산 보유에 부과되는 제반 조세를 말하는데, 현재 재산세, 종합부동산세가 있음³⁾
- 부동산 보유에 대한 과세근거는 능력원칙(Ability-to-pay Principle)과 편익원칙(Benefit Principle)으로 나뉘며⁴⁾
 - ‘능력원칙’은 소득창출능력으로 과세근거를 설명하고, 소득세만으로는 개인의 재산을 파악하는 데 한계가 있어 부동산 등 재산에 대한 보유세는 소득세의 보완세적인 성격을 지닌다고 함
 - ‘편익원칙’은 재산세를 부동산 등 재산을 보유한 소유자가 국가 또는 지방자치단체로부터 받는 편익에 상응한 대가로 설명함
- 부동산 보유세는 토지나 건물, 주택 등 부동산의 총 가액에 과세되고 있으며, 물적 자산 그 자체에 과세함⁵⁾

□ 우리나라는 경제성장률을 유지하면서 복지재원도 조달하기 위해서는 조세구조개편이 필요한 상황임

- OECD는 조세규모를 늘리지 않고 조세구조를 개혁함으로써 경제성장률을 높일 수 있는 방안으로, 국가 전체의 세수규모는 동일하게 유지하되 법인과 개인 소득세는 줄이고 소비과세와 재산과세를 늘리는 방향으로 조세구조를 개편할 것을 제시하였음⁶⁾
 - OECD 보고서에 따르면 법인소득과세, 개인소득과세, 소비과세, 재산과세 순으로 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타남

- 다만, 우리나라는 재산과세 중 보유세의 비중은 낮고(2015년 기준 28.7%), 거래세⁷⁾의 비중이 높은 상황이므로 부동산 보유세의 인상이 시행된다면 부동산 거래세는 인하할 필요

2. 재산세와 종합부동산세 개요

□ 재산세는 매년 6월 1일 토지와 건물 등을 사실상 보유한 자에 대해 부과됨

- 토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 시가표준액⁸⁾에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 하고 있음⁹⁾
 - 공정시장가액비율은 토지 및 건축물의 경우 시가표준액의 50~90%(현행 70%), 주택의 경우 시가표준액의 40~80%(현행 60%)임
- 재산세 중 주택에 대한 세율은 다음과 같음

- 3) 우리나라 부동산 세제는 토지, 주택, 비주거용 건물 등 부동산의 취득과 보유, 그리고 매각 단계의 자본이득에 대한 과세와 이들 세목에 대한 부가세로 구성됨(박상수, 「부동산 보유세의 과세체계 개편에 관한 연구-주택과 비주거용 건물을 중심으로」, 한국지방세연구원, 2014, 5면)
- 4) 김동건·원윤희, 「현대 재정학」, 박영사, 2012
- 5) 오윤, 「세법원론」, 한국학술정보, 2017, 29면
- 6) OECD, “Tax Policy Reform and Economic Growth”, 2010
- 7) 매매 시 부담하는 취득세와 매도시 부담하는 양도소득세가 있음
- 8) 토지 및 주택에 대한 시가표준액은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 공시된 가액(주택공시지가, 개별공시지가)으로 하고, 건물에 대한 시가표준액은 지방자치단체장이 결정한 가액으로 함(지방세법 제4조).
- 9) 지방세법 제110조, 동법 시행령 제109조

〈표 1〉 재산세(주택) 세율표

과세대상	과세표준	세율	비고
주택	6천만 원 이하	0.1%	별장 4%
	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%	

* 지방세법 제111조 정리

- 재산세에 부가하여 과세되는 세목은 지방교육세와 재산세 도시지역분¹⁰⁾이 있음
 - 지방교육세는 재산세납부세액의 20%가 과세되고,
 - 재산세 도시지역분은 재산세과세표준에 0.14%를 곱한 금액이 과세됨

□ **종합부동산세는 매년 6월 1일 주택·토지분 재산세의 납세의무자로서 국내 소재한 재산세 과세대상의 공시가격 합계액이 일정금액을 초과할 경우 그 초과분에 대해 부과되는 세금임¹¹⁾**

- 부과기준은 주택의 경우 주택공시가격 인별 6억 원 (1세대 1주택자 9억 원), 종합합산토지(나대지·잡종지 등)의 경우 개별공시지가 인별 5억 원, 별도합산토지(상가·사무실 부속토지 등)의 경우 개별공시지가 인별 80억 원으로 공제액을 규정하고 있음¹²⁾
- 세액계산시 공시가격에 공제액을 차감한 초과분에 대해서 공정시장가액비율(현재 모두 80%)을 곱한 금액이 과세표준이고, 여기에 세율을 곱하는 방법으로 종합부동산세액이 계산됨¹³⁾

- 그 이후 이중과세 및 위험적 요소를 방지하기 위해¹⁴⁾ 재산세 부과세액 중 종합부동산세 과세표준금액에 부과된 재산세 상당액을 공제할 뿐만 아니라 장기보유공제 및 고령자공제 등 1세대 1주택자 세액공제¹⁵⁾를 거쳐서 최종납부세액이 결정됨

- 10) 도시계획에 필요한 비용을 충당하기 위하여 지정한 토지, 건축물에 부과하는 세금임
- 12) 1차로 부동산 소재지 관할 시·군·구에서 관내 부동산을 과세유형별로 구분하여 재산세를 부과하고, 2차로 각 유형별 공제액을 초과하는 부분에 대하여 주소지 또는 본점 소재지 관할 세무서에서 종합부동산세를 부과함
- 13) 종합부동산세법 제7조 및 제12조

과세표준	세율	누진공제
6억 원 이하	0.5%	-
6억 원 초과 12억 원 이하	0.75%	150만 원
12억 원 초과 50억 원 이하	1%	450만 원
50억 원 초과 94억 원 이하	1.5%	2,950만 원
94억 원 초과	2%	7,650만 원

- 14) 세대별 합산과 장기보유자, 다른 재산이 없는 자에 대한 고려(공제)가 없음이 헌법위반의 요지임(헌법재판소, 2008.11.13. 선고 2006헌바112 등 결정)
- 15) 1세대 1주택 고령자·장기보유자에 대한 세액공제는 다음과 같음
 - 고령자 세액공제 : 60세 이상 10%, 65세 이상 20%, 70세 이상 30%
 - 장기보유자 세액공제 : 5년 이상 20%, 10년 이상 40%

〈그림 1〉 종합부동산세 계산식

$$[(\text{인별 전국합산 공시가격} - \text{공제금액}) \times \text{공정시장가액비율}] \times \text{세율} - \text{법정공제세액}^{**}$$

* 종합부동산세법 제9조 및 제14조 정리

** 법정공제세액은 재산세 상당액¹⁶⁾, 1세대 1주택 세액공제액, 세 부담 상한액(전년도 대비 150%)을 초과하는 금액임

- 종합부동산세의 부가 세목으로 농어촌특별세가 있으며, 종합부동산세액의 20%를 부과함

3. 국내외 현황

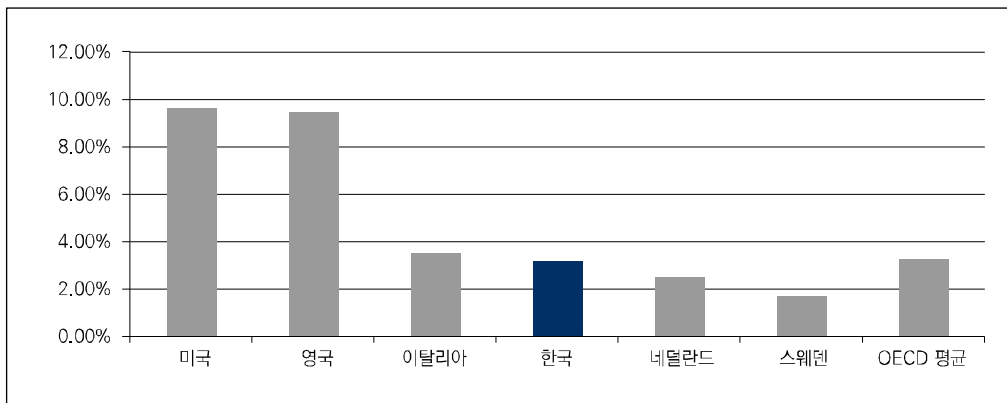
□ 우리나라 부동산 세제는 국제적으로 비교해 볼 때 보유세 비중이 낮고 거래세 비중이 높은 구조임

- 우리나라는 2015년 기준 총 세수 대비 보유세 비중이 3.2%로 OECD 평균 3.3%보다 낮음

- GDP 대비 보유세 비중도 2015년 기준 OECD 평균 (1.1%)보다 우리나라(0.79%)가 낮음

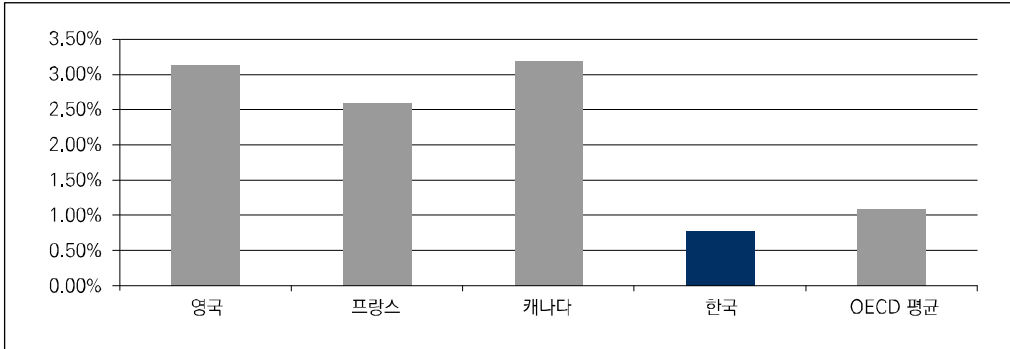
16) 공제되는 재산세 상당액은 다음과 같이 계산함(종합부동산세법 시행령 제4조의2)
 = [공시가격 - 6억 원(1주택자는 9억 원)] × 80% × 60%
 × 재산세 세율

〈그림 2〉 총 세수 대비 보유세 비중



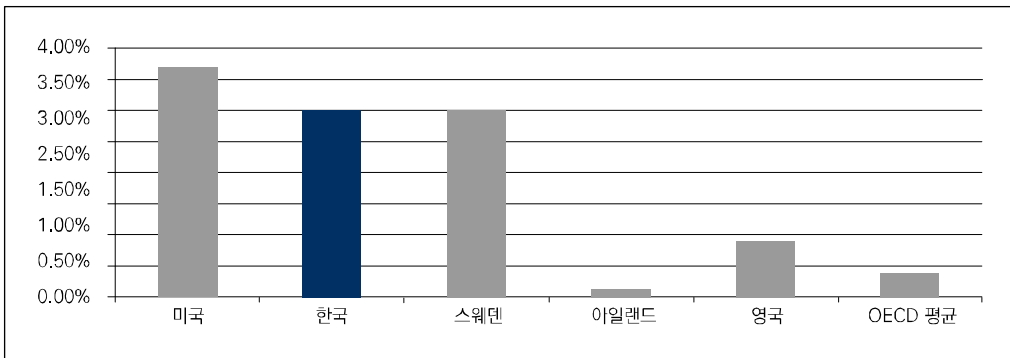
* 2015년 기준, OECD Statistics.

〈그림 3〉 GDP 대비 보유세 비중



* 2015년 기준, OECD Statistics.

〈그림 4〉 총 세수 대비 거래세 비중



* 2015년 기준, OECD Statistics.

○ 우리나라의 2015년 기준 총 세수 대비 거래세 비중이 3%로 OECD 평균 0.4%보다 크게 높으며, OECD 국가 중 2번째로 높아 세계 최고 수준임

▣ 공시지가의 실거래가 반영률은 60% 수준임

○ 국토교통부에 따르면 공시지가의 실거래가 반영률은 2013년 전국 기준으로 공동주택(아파트) 71.5%, 토지 61.2%, 단독주택 59.2%임¹⁷⁾

○ 공시가격은 주택, 토지 등 유형간, 지역간 현실화 수준에 차이를 보이고 있음

- 서울시의 공시지가는 국토교통부의 공시지가와 12% 이상 차이가 나고 있음¹⁸⁾

17) "부동산 가격공시제도를 둘러싼 이슈", HF 이슈 리포트, 2015.5.27.

18) 2014년 기준 서울시 공시지가의 실거래가 반영률은 49.4%, 반면 국토부는 61.9~63.3%임(정동영 의원실 보도자료, "공시지가, 공시가격 기관마다 달라 '문제'", 2016.9.26.)

III. 주택 보유세 강화방안 검토

□ 주택 보유세 강화 또는 인상에 대한 찬성과 반대의 근거는 다음과 같음

- 찬성하는 논거로는 투기 억제, 과세형평, OECD 평균보다 낮은 보유세 비중 등이 있음
 - 부동산(주택) 보유세 강화를 통해 조세정의를 실현하고, 시장경제의 왜곡을 정상화시켜 민생을 안정시켜야 한다고 함¹⁹⁾
- 반대하는 논거로는 보유세 인상분의 전월세 전가, 특정(서울 강남)지역의 집값이 오르는 부작용, 투기 억제 대책으로서의 부적합성 등이 있음
- 아래에서는 유력한 보유세 인상방안에 대해서 공동주택 중심으로 세부담을 분석하고 시행상 장단점을 비교하려 함
 - 정부의 보유세 강화 이유가 다주택자 등에 대한 투기 억제와 공평과세에 있으므로 다주택자 중심으로 세부담 증가분을 비교분석함

1. 공정시장가액비율 조정

□ 공정시장가액비율 조정안은 대통령령 개정으로 가능하기 때문에 정부 입장에서 가장 쉽게 시행 가능한 방안임

- 시행하기에 조세저항이 크지 않은 방안이지만, 보유세 인상의 효과가 가장 작은 방안임
- 공정시장가액비율은 시장에 대한 충격을 줄이기 위해 도입한 제도²⁰⁾이지만, 과세표준을 실거래가에 비해 낮게 하는 원인 중 하나임

- 현재 주택의 공정시장가액비율은 재산세 60%, 종합부동산세 80%이므로, 100%로 인상할 경우에 대해 세부담 증가분은 금액구간별²¹⁾로 아래와 같음
 - 각 사례별로 재산세와 종합부동산세의 합계액이 첫째 해 각 10%, 3.8%, 7.2% 증가, 종합부동산세액이 감소하는 것은 공제액인 재산세 상당액이 증가함에 따른 것으로 판단됨
 - 전년 대비 세부담 상한액이 있어 첫째 해 증가분은 크지 않지만, 각 사례별로 보유세액의 140.4%, 44.9%, 36.5%가 인상될 때까지 2~3년 세부담이 증가할 것임

19) 전강수, 앞의 세미나 자료

20) 공정시장가액비율은 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 정함(지방세법 제110조)

21) 재산세와 종합부동산세 모두 누진세율 구조이지만 재산세는 3억 원 초과가 최고세율 구간이고, 종합부동산세는 6억 원부터 12억 원, 50억 원 등의 누진구조이므로 6억 원 이하 구간과 6~12억 원 구간, 12억 원 초과 구간으로 나누어 검토하려고 함

〈표 2〉 공정시장가액비율 인상 사례

1가구 2주택자의 공시지가 합계	현 행			인상안**		
	재산세액	종합부동산세액	합계액	재산세액	종합부동산세액	합계액
5억 원	57만 원	-	57만 원	62.7만 원 (137만 원)	-	62.7만 원 (137만 원)
10억 원	177만 원	83.2만 원	260.2만 원	230.1만 원 (337만 원)	40만 원	270.1만 원 (377만 원)
15억 원	297만 원	217.2만 원	514.2만 원	386.1만 원 (537만 원)	165만 원	551.1만 원 (702만 원)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

** 재산세와 종합부동산세는 직전 연도 대비 세부담 상한액이 있어²²⁾ 괄호 안의 금액이 될 때까지 인상될 것임

- 1주택자의 경우²³⁾ 재산세와 종합부동산세 합계액이 첫 해 각 10%, 21.3%, 5.7% 증가하고, 140.4%, 75%, 41.5%가 인상될 때까지 2~3년 보유세 부담이 증가할 것임

2. 공시지가 현실화

□ 공시지가 현실화 방안도 대통령령으로 개정가능하므로 공정시장가액비율 조정안과 같이 시행이 용이한 방안임

- 공정시장가액비율 조정안보다 보유세 인상의 효과가 크면서 시행도 용이하지만, 공시지가를 올릴 경우 상속·증여세 등 다른 세금도 함께 인상되는 문제가 있음
- 현재 실거래가 반영률이 70% 정도인 주택공시지가를 실거래가 수준으로 인상할 경우 세부담 증가분은 금액구간별로 아래와 같음
 - 첫 해 모든 사례에서 재산세와 종합부동산세의 합계액이 50% 증가, 세부담 상한선인 전년 대비 150%를 초과하지 못하기 때문임

- 각 사례별로 보유세액의 131.8%, 79.6%, 82.7%가 인상될 때까지 2~3년 세부담이 계속 증가될 것임
- 공정시장가액비율 조정안보다 최대 2.2배의 세부담이 증가하는 등 보유세 인상의 효과가 큼

22) 재산세는 공시가격 3억 원 이하 105%, 3~6억 원 110%, 6억 원 초과 130%를 초과할 수 없고, 종합부동산세는 재산세와 합산 금액이 150%를 초과할 수 없음

23) 1주택자에 대한 공정시장가액비율 인상 사례는 다음과 같음

1가구 1주택자의 공시지가 (억 원)	현 행		인상안	
	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)
5	57	-	62.7 (137)	-
10	177	20.8	230.1 (337)	10
15	297	124.8	386.1 (537)	60

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음.

〈표 3〉 공시지가 현실화 사례

1가구 2주택자의 공시지가 합계		현 행			인상안**		
현행	변경	재산세액	종합부동산세액	합계액	재산세액	종합부동산세액	합계액
5억 원	7.14억 원	57만 원	-	57만 원	74.1만 원 (108.4만 원)	11.4만 원 (23.7만 원)	85.5만 원 (132.1만 원)
10억 원	14.28억 원	177만 원	83.2만 원	260.2만 원	230.1만 원 (279.7만 원)	160.1만 원 (187.8만 원)	390.2만 원 (467.5만 원)
15억 원	21.43억 원	297만 원	217.2만 원	514.2만 원	386.1만 원 (451.3만 원)	385.2만 원 (488.2만 원)	771.3만 원 (939.5만 원)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

** 재산세와 종합부동산세는 직전 연도 대비 세부담 상한액이 있어 괄호 안의 금액이 될 때까지 인상될 것임

- 1주택자의 경우²⁴⁾ 재산세와 종합부동산세 합계액이 첫 해 각 30%, 50%, 50% 증가하고, 90.2%, 96.9%, 91.6%가 인상될 때까지 2~3년 보유세 부담이 증가할 것임

3. 공정시장가액비율과 공시지가 인상

□ 공정시장가액비율과 공시지가를 인상하는 방안은 시행상 용이한 점과 보유세 인상 효과가 큰 부분에서 가장 유력한 방안으로 보임

- 현재 주택의 공정시장가액비율인 재산세 60%, 종합부동산세 80%를 100%로, 실거래가 반영률을 70%에서 100%로 인상할 경우 세부담 증가분은 다음과 같음
 - 첫 해 모두 재산세와 종합부동산세의 합계액이 50% 증가(세부담 상한선 전년 대비 150%)
 - 각 사례별로 보유세액의 310.5%, 149%, 146.9%가 인상될 때까지 3~4년 세부담이 계속 증가될 것임

24) 1주택자에 대한 공시지가 현실화 사례는 다음과 같음

1가구 1주택자의 공시지가		현 행		인상안	
현행 (억 원)	변경 (억 원)	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)
5	7.14	57	-	74.1 (108.4)	-
10	14.28	177	20.8	230.1 (279.7)	66.6 (109.8)
15	21.43	297	124.8	386.1 (451.3)	246.6 (357.1)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

〈표 4〉 공정시장가액비율과 공시지가 인상 사례

1가구 2주택자의 공시지가 합계		현행			인상안**		
현행	변경	재산세액	종합부동산세액	합계액	재산세액	종합부동산세액	합계액
5억 원	7.14억 원	57만 원	-	57만 원	74.1만 원 (222.6만 원)	11.4만 원	85.5만 원 (234만 원)
10억 원	14.28억 원	177만 원	83.2만 원	260.2만 원	230.1만 원 (508.2만 원)	139.8만 원	369.9만 원 (648만 원)
15억 원	21.43억 원	297만 원	217.2만 원	514.2만 원	386.1만 원 (794.2만 원)	385.2만 원 (475.8만 원)	771.3만 원 (1270만 원)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

** 재산세와 종합부동산세는 직전 연도 대비 세부담 상한액이 있어 괄호 안의 금액이 될 때까지 인상될 것임

- 1주택자의 경우²⁵⁾ 재산세와 종합부동산세 합계액이 첫 해 각 30%, 43%, 50% 증가하고, 290.5%, 183.6%, 158.4%가 인상될 때까지 2~5년 보유세 부담이 증가할 것임

4. 서울 인상

□ 서울 인상안은 가장 정책효과가 클 것으로 예상되지만, 법률 개정을 필요로 하기 때문에 가장 시행이 어렵고 가능성이 낮음

- 현재 국회의 원구성을 볼 때 여당이 절대 다수를 차지하고 있지 못하므로 서울 인상의 법률 개정안이 국회를 통과할 확률은 적음
- 인상된다면 현재보다 2배 정도 높은 참여정부 시절의 세율로 회복할 것으로 보임
 - 현행보다 참여정부의 종합부동산세율은 66~100% 높으며, 재산세율은 20~100% 높음²⁶⁾
 - 서울만 인상된다면 재산세와 종합부동산세 합계액이 첫 해 각 30%, 50%, 50% 증가하고, 117.5%, 116.4%, 173.8%가 인상될 때까지 2~3년 보유세 부담이 증가할 것임

25) 주택자에 대한 공정시장가액비율과 공시지가 인상 사례는 다음과 같음

1가구 1주택자의 공시지가		현행		인상안	
현행 (억 원)	변경 (억 원)	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)	재산세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)
5	7.14	57	-	74.1 (222.6)	-
10	14.28	177	20.8	230.1 (508.2)	52.8
15	21.43	297	124.8	386.1 (794.2)	246.6 (295.8)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

26) 참여정부와 현행 부동산(주택) 보유세 세율은 다음과 같음

과세 대상	재산세				종합부동산세			
	참여정부		현행		참여정부		현행	
	과세 표준 (억 원)	세율 (%)	과세 표준 (억 원)	세율 (%)	과세 표준 (억 원)	세율 (%)	과세 표준 (억 원)	세율 (%)
주택	~0.4	0.15	~0.6	0.1	~3	1	~6	0.5
	0.4~1	0.3	0.6~1.5	0.15	3~14	1.5	6~12	0.75
	1~	0.5	1.5~3	0.25	14~94	2	12~50	1
			3~	0.4	94~	3	50~94	1.5
							94~	2

〈표 5〉 서울 인상 사례

1가구 2주택자의 공시지가 합계	현 행			인상안**		
	재산세액	종합부동산세액	합계액	재산세액	종합부동산세액	합계액
5억 원	57만 원	-	57만 원	62.7만 원 (124만 원)	-	62.7만 원 (124만 원)
10억 원	177만 원	83.2만 원	260.2만 원	230.1만 원 (274만 원)	160.2만 원 (354만 원)	390.3만 원 (628만 원)
15억 원	297만 원	217.2만 원	514.2만 원	386.1만 원 (424만 원)	385.2만 원 (984만 원)	771.3만 원 (1408만 원)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음

** 재산세와 종합부동산세는 직전 연도 대비 세부담 상한액이 있어 괄호 안의 금액이 될 때까지 인상될 것임

- 1주택자의 경우²⁷⁾ 재산세와 종합부동산세 합계액이 첫 해 각 30%, 44.6%, 50% 증가하고, 117.5%, 66.8%, 101.5%가 인상될 때까지 2~3년 보유세 부담이 증가할 것임

5. 강화방안의 세부담 비교

□ 3번 방안(공정시장가액비율 및 공시지가 인상)이 가장 큰 세부담 증가를 가져올 것으로 예상됨

- 4번 방안(서울 인상)은 전체적인 금액구간의 세부담이 두 번째로 크게 증가하고, 특히 고가 공동주택(공시지가 15억 원)의 경우 가장 큰 세부담 증가가 예상됨
- 1번 방안(공정시장가액비율 인상)의 경우, 강화방안 중 가장 작은 세부담 증가가 예상됨

27) 1주택자에 대한 서울 인상 사례는 다음과 같음

1가구 1주택자의 공시지가 (억 원)	현 행		인상안	
	재산 세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)	재산 세액 (만 원)	종합부동산 세액 (만 원)
5	57	-	62.7 (124)	-
10	177	20.8	230.1 (274)	56
15	297	124.8	386.1 (424)	246.6 (426)

* 부가세 미포함, 종합부동산세액은 공제(장기보유, 고령자)를 고려하지 않음.

〈표 6〉 강화방안별 세부담 증가율 비교

공시지가 합계	1번 방안	2번 방안	3번 방안	4번 방안
5억 원	140.4%	131.8%	310.5%	117.5%
10억 원	44.9%	79.6%	149%	116.4%
15억 원	36.5%	82.7%	146.9%	173.8%

IV. 정책 제언

□ 주택 보유세 강화방안의 시나리오 중 가장 유력한 3번 방안(공정시장가액비율 및 공시지가 인상)은 2~4년간 146.9~310.5%의 급격한 세부담 증가가 예상됨

- 2주택자 이상자 대상으로 세부담을 검토한 결과이지만, 재산세는 1주택자에 대한 고려가 없기 때문에 1주택자에게도 큰 부담으로 다가오는 등 정책의 부정적인 효과가 있을 것임
 - 3번 방안의 경우 1주택자도 2~5년간 158.4~290.5%의 급격한 세부담 증가가 예상됨
- 보유세 인상으로 정부의 세입은 증가하겠지만, 가계의 처분가능소득 감소로 인해 민간소비도 감소할 것이기 때문에 신중한 정책 결정이 요구됨
 - 가구별 주택보유율은 55.4%(2016년 기준)로 보유세가 인상된다면 절반 이상의 가구가 인상의 영향을 받을 것임
 - 처분가능소득의 증가율이 둔화되고 있는 상황에서 보유세 인상은 민간소비에 부정적인 영향을 줄 가능성이 큼

□ 보유세 인상은 재고되어야 하며, 보유세 인상이 불가피하다면 '최소한의 보유세 인상'과 '거래세 인하'가 동시에 추진되어야 함

- 보유세를 인상할 경우 세부담 증가를 피하기 위한 매물 증가로 부동산 가격이 일시적으로 하락할 수 있겠지만, 시간이 경과하면서 세부담의 전가 현상 또는 조세저항이 발생할 것임
- 또한 수년간 계속 보유세가 인상된다면 부동산 시장의 침체가 장기화 되는 등 부정적인 영향이 있을 것임
 - 보유세 인상을 찬성하는 입장에서 투기 목적으로 부동산을 보유한 사람들이 필요 이상의 토지를 매각할 것이라고 하지만, 오히려 서울 강남지역으로 수요가 몰리는 역효과를 발생시킬 우려
 - 당장 현금 수익이 없는 곳에 과세함으로써 현금유동성이 부족한 1주택자 또는 고령자들은 주거와 생계난에 봉착하는 역기능도 발생할 수 있음
- 불가피하게 보유세를 인상할 경우 재산과세의 균형과 거래 활성화를 위해서 거래세를 인하해야 타당할 것임
 - 우리나라의 총세수 대비 거래세 비중은 OECD 국가 중 2위로 상당히 높은 수준이라는 측면에서 거래세 인하의 필요성이 존재함

〈표 7〉 처분가능소득의 추이

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
처분가능소득	3,476만 원	3,651만 원	3,819만 원	3,927만 원	4,021만 원	4,118만 원
증감률	-	4.9%	5.0%	2.7%	2.4%	2.4%

* 통계청·금융감독원·한국은행, 「가계금융·복지조사 결과」(2013~2017) 참고

- 이미 8·2 부동산대책의 일환으로 거래세가 높게 설정²⁸⁾되어 있어 부동산 시장의 거래경색을 유발할 우려가 있기 때문에 보유세가 인상된다면 거래세가 인하되어야 함

○ 주택 보유세 인상의 목적은 단기적인 투기 억제보다는 과세형평에 중점을 두고, 거래세 인하와 함께 조정해야 함

- 1번 방안의 공정시장가액비율을 단계적으로 조금씩 인상하면서 거래세를 인하는 것이 부동산 시장에 큰 영향을 주지 않으면서 조세형평을 실현하는 방안 일 것임

- 보유세 중 1주택자와 고령자 및 장기보유자를 위한 고려(공제제도)가 있는 종합부동산세만 인상하는 것이 주택 보유세 강화방안의 부정적인 영향을 줄일 것임

□ 과거 참여정부의 부동산 안정화 정책 실패를 교훈으로 삼아 수급 안정에 바탕을 둔 부동산 정책의 일관성 유지가 필요함

○ 현재 정부의 정책 기조가 과거 참여정부와 유사점을 가진다는 점²⁹⁾에서 참여정부의 부동산 안정화 대책이 부동산 가격 안정에 실패한 점은 중요한 의미가 있음³⁰⁾

○ 특히 저금리로 인한 대체투자수단의 부족과 수요·공급 안정에 따른 일관성 있는 부동산 정책의 실종 상황은 현재도 동일하므로,

- 부동산 정책이 부동산 시장 상황에 선행하여 수요자들의 예측가능성을 확보할 때 시장의 신뢰도 회복할 것임

□ 부동산(주택) 보유세에 대한 장기적인 개선방안으로 는 거래세의 비중 축소를 제안함

○ 경제성장률을 유지하면서 복지재원도 조달하기 위해서는 OECD의 제안처럼 재산과세와 소비과세를 늘려야 하는데 그 중 부동산 보유세의 비중을 늘리고 거래세는 줄여야 함

- 우리나라는 재산과세 중 보유세의 비중은 낮고 거래세의 비중이 높은 상황이므로, 부동산 보유세의 인상이 시행된다면 경제활동을 왜곡시킬 수 있는 부동산 거래세는 인하하여야 함

28) 2018.4.1. 이후 2주택자 이상 주택 양도시 양도소득세를 초과하고(2주택자: 기본세율+10%p, 3주택 이상: 기본세율+20%p), 장기보유특별공제 적용을 배제함

29) 참여정부의 주요 부동산 정책은 종합부동산세 도입, 다주택 양도세 강화, LTV규제 강화, 부동산 보유세 및 취득등록세 강화, DTI 도입 등 현재 정부의 정책 기조와 유사함

30) 참여정부의 부동산 정책은 수급예측의 실패로 수요과잉 지속, 저금리로 인한 시중 자본유동성 양에 비해 대체투자수단의 부족으로 투기 억제 실패, 부동산 경기 예측 실패로 인한 일관성 있는 정책을 추진하지 못함 등의 원인으로 정책목표를 달성하지 못함(김천구, "참여정부 부동산 정책이 현재에 주는 시사점", 현대경제연구원, 2017.7., 7~11면)

keri 한국경제연구원

발행일 2018년 6월 22일 | 발행인 권대신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층