

장기적으로 종부세는 폐지하고, 양도세 차등 과세는 없애야

주택 관련 조세 제도를 조세 원칙에 부합되도록 재정비해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 주택 가격 안정 대책 차원에서 단기적으로 다룰 문제가 아니라는 이야기다. 효율성·공평성 등 조세 원칙에 부합되는 합리적인 주택 관련 조세 제도는 무엇인지 해외 사례와의 비교를 통해 알아보자. 자료는 김경환-말뚝자-김정호의 <재산권, 규제, 주택시장(자유기업원, 2008. 8.)>을 토대로 했다. 에디터 강구슬

대부분의 국가에서 주택은 나라와 도시의 자본 중 큰 비중을 차지하는 중요한 자산이다. 특히 우리나라의 경우엔 가계 자산의 80%를 차지한다. 주택 가격의 변동은 자산 효과를 통해 민간 소비에 중요한 영향을 미친다. 이처럼 주택은 매우 중요하고 특수한 재화이므로 정부 개입이 많은 분야지만, 역대 우리나라 정부는 집값 안정을 위해 주택 시장에 매우 강력하게 개입해왔으며, 특히 참여정부 시절에는 강력한 규제 정책을 실시했다. 이에 따라 주택 시장의 왜곡을 가져왔다는 주장이 많지만, 일부에서는 '우리나라 현실을 감안할 때 해외 주요 국가에 비해 그리 지나친 규제는 아니다'라는 목소리도 있다.

최근 자유기업원에서 재산권 제도와 주택 관련 규제 및 세제에 대한 세계 16개국(유럽 6개-Amsterdam, Berlin, London, Madrid, Budapest, Warsaw, 북미 2개-LA, Toronto, 중남미 1개-Sao Paulo, 대양주 1개-Sydney, 그리고 아시아 6개-Tokyo, Singapore, Hong Kong, Shanghai, Mumbai, Seoul)의 대표 도시에 대해 전문가 설문 조사를 실시했다. 조사 항목은 재산권, 토지 이용 규제, 조세, 주택 가격 등에 대해서 이루어졌는데, 이 중 최근 법 개정의 목소리가 높은 조세 제도를 각국과 비교해 살펴보았다.

양도소득세 차등 과세, 우리나라뿐

주택에서 발생하는 자본 이득은 조사 대상 16개 도시 중 11개 도시에서 과세 대상이다. 반면, 암스테르담, 베를린, 부다페스트, 홍콩, 싱가포르에는 주택에 대한 양도소득세가 없다. 양도소득세가 부과되는 경우 가구당 보유 주택 수에 따라 차등 과세되는 나라는 우리나라뿐이다. 우리나라의 양도소득세는 1가구 다주택 보유에 대해서 중과세된다. 기본 세율은 2년 이상 보유

자본 이득 과세

도시	자본 이득 과세				부동산 거래 시 양도세 부과 여부
	주택 양도세 부과 여부	1가구 다주택 중과 여부	자가 주택 비과세 여부	비과세 조건	
Amsterdam	X	X	O		X
Berlin	X	X			O
London	O	X	O	주택 규모	O
Madrid	O	X	X		O
Budapest	X	X			O
Warsaw	O	X	X		O
LA	O	X	O	거주 기간	O
Toronto	O	X	O		O
Sao Paulo	O	X	O		X
Sydney	O	X	X		O
Tokyo	O	X	O		O
Singapore	X	X			X
Hong Kong	X	X			X
Shanghai	O	X	O		O
Mumbai	O	X	X		O
Seoul	O	O	O	가격/거주 기간	O

한 주택에 대한 세율이 양도 차익에 따라 9~36%이고, 2년 미만 보유인 경우 40%, 1년 미만 보유인 경우 50%다. 그러나 1가구 2주택에 대한 세율은 50%, 1가구 3주택 이상은 60%의 세율이 적용된다.

대부분의 도시에서 자가 거주 주택에 대해서는 양도소득세가 면제된다. 스페인, 폴란드, 호주, 인도 등이 예외적이다. 자가 거주 주택에 대한 양도소득세 비과세 조건은 나라마다 다르다. 예컨대, 영국에서는 주 거주 주택에 대한 양도소득세 면제 혜택이 적용되는 주택의 규모가 제한되어 있다. 미국의 경우 최근 5년 보유, 2년 이상 거주한 자가 거주 주택에 대해서만 양도소득세가 비과세된다. 우리나라의 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 혜택은 3년 이상 보유한 경우에만 적용되며 서울, 과천, 수도권 신도시에서는 2년 거주 조건이 추가된다. 공시 주택 가격이 6억 원이 넘는 주택은 그 초과분에 대해서 양도소득세가 과세된다.

조사 대상 국가의 대부분, 보유세는 지방 정부에서 부과

조사대상 16개 도시 중 상하이를 제외한 15개 도시에서 주택에 대한 보유세가 부과되고 있으며, 상하이는 보유세 도입을 검토 중인 것으로 조사됐다. 국가간 재산 보유세 비교에서 주목해야 할 점은 재산세 부과 수준을 누가 결정하며, 징수된 세금은 누구를 위해 사용되는가이다. 조사 결과 도시 국가인 싱가포르를 제외한 모든 도시에서 보유 과세는 지방 정부가 부과하며 재산세 징수액의 지출도 지방 정부가 결정하고 있는 것으로 나타났다.

대부분의 도시에서 재산세는 주택의 자산 가격에 대해 부과하며, 가격 대비 재산세율은 도시마다 차이가 있다. 바르샤바와 부다페스트의 주택 가격 대비 재산세율은 0.5% 미만이고, 마드리드는 0.5~1.0%, 암스테르담, LA, 도쿄는 1~1.5%, 베를린과 상파울루는 1.5%가 넘는 것으로 조사됐다. 그러나 이들 응답이 실효세율을 나타내는지는 분명치 않다. 실제로 도쿄의 경우 법에 정해진 명목 표준 세율이 1.4%지만, 과세 표준이 주택 평가액의 70% 미만이므로 실효세율은 1%보다 훨씬 낮다.

한편, 로스앤젤레스의 경우 1978년에 주민의 발의에 의해 제정된 'Proposition 13' 법안에 따라 1978년 이전부터 소유한 주택에 대한 재산세 실효세율이 1%를 넘지 못하도록 되어 있어 주택 구입 연도에 따라 재산세 실효세율에 차이가 있다.

싱가포르, 홍콩, 뭄바이에서는 임대료에 대해 부과한다. 싱가포르와 홍콩의 임대료 대비 재산세 부담률은 5% 미만이며, 뭄바이의 경우 부담률이 11~20%지만 과표가 실제 임대료의 50% 수준이므로 실제 부담률은 훨씬 낮다.

우리나라의 주택 보유세는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 있다. 재산세는 정부가 매년 공표하는 공시 주택 가격에 대해 누진세

율로 부과되며, 징수액은 지방자치단체의 예산에 충당된다. 그러나 서울의 경우 자치구들이 징수하는 재산세 수입의 일정률(궁극적으로 50%)을 재원으로 하는 공동 재산세가 2007년부터 도입되어 자치구의 재정력을 감안해 재분배된다. 종합부동산세는 각 세대가 보유한 주택의 공시 주택 가격이 6억 원 이상인 경우에만 부과되며, 징수액은 부동산교부세로 재정력이 취약한 지방자치단체들에게 배분된다. 재산 보유 과세의 평균 실효세율은 0.5% 미만이지만, 종합부동산세 납부 대상자들의 경우 실효세율이 0.26% (공시 주택 가격 6억 원)~1.01% (공시 주택 가격 25억 원)로 차이가 있다.

이밖에 조사대상 16개 도시 중 로스앤젤레스를 제외한 15개 도시에서 취득세가 부과되고 있다. 우리나라의 경우 취득세와 등록세가 별도로 부과되며 취득세에는 농어촌특별세가, 등록세에는 지방교육세가 각각 추가로 징수된다. 또한 16개 도시 모두 주택 임대 소득을 과세한다. 우리나라는 임대 소득에 대한 과세가 실질적으로 이루어지지 않고 있다. 상파울루, 홍콩, 뭄바이 등 대부분의 도시에서 보조금, 융자, 세액 공제 등 저렴한 주택의 공급 확대를 통한 세제·보조금 지원이 제공된다.

설문 조사에서 알 수 있듯이 일정 금액을 초과하는 주택에 대해 세금을 징수해 재정이 상대적으로 취약한 지방자치단체에 배분하는 '종합부동산세' 같은 국세는 세계 어느 곳에도 없다. 양도세 역시 다주택 보유자에 대한 중과 세 사례를 찾아보기 힘들다. 해외 부동산 투자는 무제한 허용하면서 국내 투자는 막는 것은 형평성 측면에서도 문제가 있다. 우리나라 주택 관련 조세 제도를 바로잡기 위해서는 우선 단기적으로는 일부 주택 보유자에 대한 과도한 중부세 부담을 완화하고, 장기적으로는 지방세인 재산세로 통합하는 것이 바람직하며, 1가구 다주택자에 대한 양도세 중과도 폐지하고, 임대 소득에 대해 정상적인 과세를 하는 방식으로 개편해야 할 것이다.

보유 과세

도시	보유세 부과 여부	세율 결정 주체	과표	임대료 대비 세율	자산 가격 대비 세율	세수 사용 주체
Amsterdam	O	지방 정부	평가액		1.0~1.5%	지방 정부
Berlin	O	지방 정부	평가액		< 0.5%	지방 정부
London	O	지방 정부	평가액			지방 정부
Madrid	O	지방 정부	평가액 ¹⁾		0.5~1.0%	지방 정부
Budapest	O	지방 정부	평가액		< 0.5%, 0.5~1.0%	지방 정부
Warsaw	O	지방 정부				지방 정부
LA	O	지방 정부	평가액		1.0~1.5% ²⁾	지방 정부
Toronto	O	지방 정부	평가액		1.5~2.0%	지방 정부
Sao Paulo	O	지방 정부	평가액		1.0~5%, 1.5~2.0%	지방 정부
Sydney	O	지방 정부	평가액		< 0.5% ³⁾	지방 정부
Tokyo	O	지방 정부	평가액		1.0~1.5%	지방 정부
Singapore	O	중앙 정부	임대료	< 0.5%		지방 정부
Hong Kong	O	지방 정부	임대료	5%		지방 정부
Shanghai	X	지방 정부	평가액		0.5~1.0%	지방 정부
Mumbai	O	지방 정부 ⁴⁾	임대료	11~20%	< 0.5%	지방 정부
Seoul	O	중앙 정부	평가액		< 0.5%	지방 정부

1) 시가의 5% 수준

2) Proposition 13 때문에 차이가 있음

3) 정액 fee+ 토지 가격의 일정률. 중위 주택의 재산세액은 가격의 0.2% 정도임

4) 주정부의 승인 사항