

지방세 과세원리에 입각한 취득세 세율구조 평가 및 정책대안 모색*

Evaluation of Acquisition Tax Rate Structure Based on Basic Principles of Local Taxation and Its Policy Implication

주 만 수**

Joo, Man-soo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방세 과세원리와 취득세의 특성
- III. 우리나라의 취득세 세율체계 현황
- IV. 취득세 세율체계에 대한 평가와 발전방향
- V. 결론

취득세의 과세대상은 부동산, 차량, 선박, 항공기, 기계장비, 각종 레저회원권 등으로 매우 다양하다. 취득세 표준세율은 각 과세대상의 세부유형별로 다르며 부동산과 선박의 경우 취득원인별로도 세율을 차별화하는 등 총 12개로 구성되어 매우 복잡하다. 더욱이 수도권과밀 억제 및 사치소비 억제를 위해 다양한 형태의 중과세제도를 운영하여 실제 적용 세율은 더욱 복잡하다.

본 연구는 취득세 부과의 이론적 근거와 장단점을 검토하고 이를 기초로 우리나라 취득세 세율체계를 지방세 원칙에 입각하여 평가하며 발전방안을 모색한다. 구체적으로는 편익과세원칙, 자원배분의 효율성, 세수의 안정성 및 지역 간 형평성, 조세행정비용 측면뿐 아니라 국세와 지방세의 할당원리 등에 의해 취득세 세율체계의 적절성을 평가하여 다음의 정책대안을 제시한다. 취득세 세율은 과세대상별로 서로 달라질 수 있지만 각 과세대상 내에서는 세부유형 혹은 취득원인에 관계없이 단일 비례세율로 과세되어야 한다. 또한 수

* 이 논문은 주만수(2015a)의 주요 내용을 발췌하여 발전시킨 것이다.

** 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2016.01.22, 심사기간(1차): 2016.01.22~2016.02.24, 게재확정일: 2016.02.24

도권과밀 억제 및 사치소비 억제는 중앙정부의 정책목표이므로 이에 대한 중과세는 폐지되어야 한다.

□ 주제어 : 취득세 세율체계, 중과세 제도, 지방세의 과세원리, 세제 단순화

The acquisition tax is imposed on transactions of several objects such as real estate, automobile, aircraft, vessel, machine, membership for leisure, and so on by the various tax rates. The rates are different in taxed objects, in uses of an object, and in acquired ways of real estate and vessel. Also heavy taxes are levied in order to control over-concentration of the Capital region and to reduce lavish consumption.

This paper evaluates the complicated tax rate structure and derives some policy implications. First of all, this paper reviews the theoretical rationale of the acquisition tax as well as arguments for and against the taxes. Based on the review, the evaluation is done from various perspectives: benefit principle for local public services, efficiency for resource allocation, regional equity and stability of tax revenue, and administration and compliance costs as well as the principle for tax assignment between central and local governments. We suggest a reform to impose an uniform tax rate of an object, irrespective of its uses or acquired ways, and also to abolish the heavy levies on over-concentration of the Capital region or on lavish consumption.

□ Keywords : acquisition tax rate structure, heavy levies, principles for local taxation, tax simplification

I. 서론

2014년의 지방세 총액 대비 취득세 비중은 26.5%로 11개 세목으로 구성된 지방세 세목 중 가장 높다. 취득세는 부동산뿐 아니라 차량, 선박, 항공기, 기계장비, 각종 레저회원권, 광업권과 어업권, 그리고 입목 등 다양한 과세대상에 부과된다. 2011년에 (구)취득세와 취득 관련 등록세를 통합하면서 2%이던 (구)취득세 세율과 다양하게 구성된 등록세 세율을 단순 합산하여 현재의 취득세 세율을 설정하였는데 이로 인해 취득에 대해 과세대상별, 그리고 취득원인별로 매우 복잡한 세율구조가 분명히 드러나게 되었다.¹⁾ 예를 들어, 유상거래에 의

한 취득의 경우에 취득물건에 따라 1%부터 7%에 이르기까지 차별적인 세율이 부과되며 부동산과 선박의 경우 취득원인을 상속취득, 증여취득, 유상취득, 원시취득 등으로 구분하여 서로 다른 세율이 부과된다.

이처럼 취득세는 복잡한 세율체계를 갖고 있음에도 이에 대해 지방세의 원칙에 입각한 종합적이고 체계적인 연구는 이루어지지 않았다. 취득세에 대한 기존 연구의 대부분은 주택 등 부동산시장에 대한 취득세의 효과에 집중되었다. 이선화(2015)와 주만수·윤성호(2016) 등의 정리에 따르면, 초기에는 주택정책으로써 취득세와 보유세의 관계에 대한 연구가 주로 이루어진 반면, (김정훈, 2005; 노영훈, 2007; 김경환, 2007) 최근에는 취득세율 인하의 지방재정수입에 대한 효과 관련 연구가 주류를 이룬다. (한재명·유태현, 2011; 박상수·임민영, 2012; 송상훈·류민정, 2012; 임상수, 2013) 특히 최근 연구들은 중앙정부가 부동산정책 수단으로 지방세인 취득세 세율을 조정함으로써 초래된 중앙정부와 지방정부 간 세수 갈등의 해소방안을 모색하기 위한 것이었다. 그 외의 취득세 관련 연구는 자동차 세제를 환경친화적으로 전환하는 방안을 모색한 김승래(2010), 황상규·김규옥(2010), 김두형(2011)의 연구와 선박에 대한 취득세를 다룬 최병호(2014) 등을 들 수 있다. 이들은 정부의 정책결정을 돕기 위해 특정 과세대상에 대한 시의적절한 과제를 다루었지만 복잡한 취득세 세율체계를 종합적으로 분석하지는 않았다.

본 연구의 목적은 취득세의 과세근거와 경제적 효과에 대한 기존의 논의를 정리하며 지방세 과세원리에 입각하여 우리나라의 취득세 세율구조를 평가하고 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 이때 지방세 과세원리란 편익원칙, 효율성, 세수의 안정성 및 지역 간 형평성, 세제의 단순성뿐 아니라 국세와의 할당원리를 포함한다. 분석대상은 취득세 전반의 과세대상별 세율구조와 취득원인별 세율구조 및 조세특례에 의한 세율체계를 포괄한다.

논문은 다음과 같이 구성한다. 먼저 제Ⅱ장에서 지방세 과세원리와 취득세의 경제적 특성에 대한 기존의 논의를 정리하며 제Ⅲ장에서는 우리나라의 취득세 과세체계를 설명하고 세율체계의 복잡성을 확인한다. 제Ⅳ장에서는 과세대상별 및 취득원인별 세율체계를 중심으로 취득세 과세체계를 평가하고 발전방향을 제시한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서 연구의 주요내용과 한계를 정리한다.

1) 2011년 이전과 이후 취득세의 명칭은 동일하지만 등록세와 통합으로 과세내용은 달라졌다. 명칭의 혼동을 피하기 위해 2011년 이전의 취득세를 (구)취득세로 표기한다. 반면에 등록세는 2011년부터 부과하지 않으므로 그대로 표기한다.

Ⅱ. 지방세 과세원리와 취득세의 특성

1. 지방세의 과세원리

지방세 과세원리는, 국내외의 관련 문헌을 정리한 복문수(2014)가 설명한 바처럼, 다양한 측면에서 파악할 수 있으며 연구자들에 따라 다른 측면을 강조한다. 여기서는 이 논문의 목적인 취득세 세율구조의 적합성을 평가하기 위한 지방세의 과세원리를 Spahn(1995)의 논의를 중심으로 간단히 정리한다. 이때 국세의 과세원리와 차이가 있다면 이를 보완하여 설명한다.

첫째, 지방세는 편익과세여야 한다. 지방세가 지방공공서비스에 대한 지불의사로 측정되는 편익과 연계될 때 지방세는 민간시장의 가격처럼 작동하여 공공서비스의 최적 공급을 보장할 것이므로 효율성 측면에서 중요하다.

둘째, 지방세는 자원배분에 중립적이어서 민간부문의 경제활동을 왜곡시키지 않아야 한다. 기본적으로 시장이 경쟁적일 때 조세는 시장거래를 왜곡할 수밖에 없으나 이러한 왜곡을 확대시키지 않도록 세율구조를 설정해야 한다. 특히 사용용도별로 다른 세율을 부과한다면 사용량뿐 아니라 사용용도까지 왜곡시킬 것이다.²⁾

셋째, 지방세의 지역 간 분배정의를 달성하기 위해 세수가 모든 지역에 고루 분포하여야 한다. 특히 우리나라의 경우 지방세 수입의 수도권 집중을 완화시킬 수 있다면 국세의 지방세 추가 이양을 가능케 함으로써 지방정부의 재정책임성을 개선할 수 있을 것이다. 반면에 개인 간 형평성 추구는 국가적 목표이므로 지방세보다는 국세로 달성하는 것이 바람직하다.

넷째, 지방세는 세수가 안정적이어야 한다. 지방정부는 지속적이고 안정적으로 공공서비스를 공급해야 하기 때문에 경기변동에 민감하지 않은 세원을 확보하는 것이 중요하다. 지방정부는 일시적으로 차입할 수 있다고 하더라도 중앙정부에 비하여 대규모 차입이 어렵고 거시경제의 경기조절은 국가적 목표이므로 지방세는 세수의 신장성보다 안정성이 더욱 강조된다.

다섯째, 지방세는 행정적으로 단순하며 납세순응이 용이하여야 한다. 이는 국세에도 적용되는 원리이지만, 지방정부들은 규모와 관계없이 유사한 조세행정을 수행하기 때문에 세수 규모가 작을수록 세수 한 단위당 행정비용이 더 높아지므로 지방세에서 특히 중요하다.

2) 지방정부들이 서로 다른 세율을 부과한다면 조세경쟁이 발생할 수 있으나 우리나라의 지방정부들은 취득세에 대해 세율결정권을 활용하지 않으므로 조세경쟁에 의한 왜곡은 발생하지 않는다.

2. 취득세의 과세근거

실물자산의 거래에 대한 과세는 17세기 초반 네덜란드의 인지세(stamp tax)에서 유래된 가장 오래된 조세 유형 중 하나이다.(Mirrlees, 2011) 정부는 민간부문의 취득행위를 법률에 의해 공식적으로 인정하고 그 재산권의 보장 및 입증서비스를 제공하는 업무를 수행하며 이에 소요되는 비용을 구매자에게 부과하였으므로 이를 일종의 편익과세라고 할 수 있다. 더욱이 다양한 유형의 문서 확인을 위한 조사비용이 다를 수 있으므로 문서 유형에 따라 비용 부담률을 달리 결정하는 것도 정당화할 수 있었다.³⁾

현대에 이르면서 인지세는 그 형태를 유지하거나 혹은 실물자산 거래가격에 대해 부과하는 재산거래세(real estate transfer tax)의 형태로 개편되었다. 취득세에 대해 Bahl(2004) 등은 정부가 제공하는 공공서비스의 대가인 편익과세로 인식하며 Cullis and Jones(2009)는 지방정부에 대한 가입비로 간주한다. 이러한 인식은 단순히 부동산의 취득에만 적용되는 것이 아니라 우리나라 취득세의 과세대상인 차량, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 그리고 레저 회원권 등에 대해서도 적용될 수 있다. 즉, 실물자산의 취득은 해당 지방정부의 공공서비스를 이용하는 자격을 취득한 것이며 그 자격을 이용하여 해당 지방정부가 제공하는 공공서비스를 이용할 것이므로 그 자격 취득에 대해 과세한다는 것이다. 이처럼 특정 지역의 부동산 등을 구입함으로써 해당 지방정부가 제공하는 공공서비스의 사용이 증가한다면 그 구매행위에 대하여 취득세를 부과하는 것은 넓은 의미의 편익과세원칙에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 취득세가 편익원칙 혹은 지역의 가입비 역할에 항상 부합하는 것은 아니다. 예를 들어, 주민이 특정 지역 내에서 주택을 매각하고 다른 주택을 매입하는 경우 해당지역에 계속 거주하고 있음에도 취득세를 다시 납부해야 한다. 이 경우 취득세는 지역 가입비라고 할 수 없으며 지방공공서비스로부터의 편익에 비례하지도 않아서 가격기능이 불완전하고 오히려 취득 관련 정부의 재산권 보장 및 입증서비스 비용을 훨씬 초과하는 경향이 있다. 더욱이 취득세는 일반 소비세제와 마찬가지로 수요자의 취득 부담을 상승시켜서 거래량을 위축시키며 이로 인해 부동산 등 실물자산시장의 발전을 저해할 뿐 아니라 사회적 후생손실을 초래한다. 또한 취득세는 실제 균형거래가격 자체를 하락시키고 부동산보유에 따른 소득을 감소시키기 때문에 재산보유세 및 소득세 등 다른 조세의 과세기반을 약화시킬 수 있다.(Bahl and Linn, 1992)

이러한 논란에도 불구하고 취득세가 오랜 동안 조세로 유지되어온 이유는 일반적으로 다음과 같은 장점들을 갖기 때문이다. 첫째, 대부분의 판매자와 구매자는 부동산 등 자산거래에 의한

3) 취득세의 과세근거와 그 장단점에 관한 대부분의 논의는 Bahl(2004)와 Bahl and Wallace(2010) 등에서 자세히 정리한다. 이와 관련한 국내문헌으로는 김정훈(2005), 김경환(2007), 최병호(2007), 김현아(2013) 등이 취득세의 장단점에 대해 유사한 내용을 논의하였다.

소유권 확보를 법률에 의해 보호받으려고 자발적으로 취득 사실을 신고하는 경향이 있다. 이처럼 납세순응도가 높기 때문에 조세행정력이 미약할 때조차 낮은 징세비용으로 조세수입을 확보할 수 있다. 둘째, 대부분의 국가에서 재산가치는 주기적으로 상승하는 경향이 있으므로 취득세 수입은 신장성이 높은 편이다. 셋째, 부동산경기의 등락이 심하여 국가 거시경제에 부정적인 영향을 미친다면, 취득세 세율의 조정을 통해 부동산경기를 조절할 수 있다. 넷째, 재산소유권이 중산층 이상의 고소득층에 밀집되어 있다면 취득세 부담은 소득에 대해 누진적으로 분포되어 형평성 개선에 기여할 수 있다. 다섯째, 특정 연도에 재산거래세를 부담하는 납세자는 재산보유세 혹은 부가가치세 등 일반 세목의 납세자보다 적은 것이므로 이들에 비해 세율 인상에 대한 조세저항이 심하지 않다. 여섯째, 재산거래를 포착하는 것은 용이하므로 납세자들이 소득세 혹은 소비세를 탈루하더라도 취득세 과세를 통해 이들의 완전한 탈세를 방지할 수 있다.

이상에서 논의한 취득세의 특성이 현실에서 구현되는가에 대해서는 다양한 논의가 존재한다. 이제 취득세의 개인 간 형평성, 효율성, 안정성 효과에 대해 자세히 살펴본다.

3. 취득세의 경제적 특성

1) 취득세의 개인 간 형평성에 대한 효과

취득세의 경제적 귀착은 일반 재화에 대한 조세의 귀착과 동일하게 결정된다. 즉, 납세의 무자와 관계없이 구매자와 판매자가 취득세를 분담하며, 분담 크기는 수요 및 공급의 탄력성에 의해 결정되는데 상대적으로 비탄력적인 거래주체가 더 많이 부담한다. 소득에 대한 취득세의 실질적 부담의 비율에 의해 취득세의 누진성, 비례성 혹은 역진성 여부를 판단할 수 있지만 이 결과는 선형적으로 혹은 실증적으로 파악하기는 어렵다.

법적 납세의무자인 구매자가 취득세를 부담한다고 가정한다면, 취득세 부담은 토지 등 자산소유권의 분포, 이주 혹은 구매횟수의 차이, 과세표준의 정의, 그리고 세율구조에 의해 결정된다. 고소득층보다 저소득층의 소득 대비 소유재산 가치 비율이 더 크고 이주 혹은 거래빈도가 소득에 관계없이 동일하다면 취득세는 역진적일 것이다. 반대로 다른 조건이 일정할 때, 소득이 증가할수록 소득 대비 소유재산 가치의 비율이 더 높다면 취득세는 누진적일 것이다. 현실에서 재산의 소유권은 고소득층에 집중되는 경향이 있으며 저소득층의 재산구매빈도는 고소득층에 비해 낮기 때문에 실물자산에 대한 취득세 부담은 누진적일 것으로 판단된다. 더욱이 취득세가 재산가치에 자본화된다면 취득세가 부과된 시점의 재산소유자가 실질적으로 조세를 부담할 것이다.⁴⁾

4) 이 절에서 언급한 외국문헌은 대부분 Sexton(2010)에 기초한 것이다.

하지만 주택에 대한 취득세가 소득에 대해 누진적일 것이라는 기존의 주장에 대해 미국부동산협회(National Association of Realtors: NAR, 2003)는 취득세의 인하를 기대하여 반대 증거를 제시하였다. 이들은 미국주택에 대한 설문조사자료에 기초하여 비례세율로 부과되는 취득세의 유효세율이 고소득자에 비해 저소득자에게 훨씬 높을 것임을 보였다. 그런데 고소득가구가 저소득가구에 비해 더 빈번하게 이사한다면, 일생 전체를 통해서 고소득가구는 더 자주 취득세를 납부할 것이므로 고소득가구일수록 평생소득 대비 취득세 부담액의 비율이 더 클 것이다. O'Sullivan et al.(1995)은 이사빈도를 반영한 연구를 통해 비록 고소득자와 저소득자 간 유효세율의 격차는 감소하지만 여전히 저소득자에게 더 높은 유효세율이 부과됨을 증명하였다. 또한 NAR(2003)는 취득세가 자산 유형 중 주로 부동산에 과세되며 가구의 자산구성은 소득이 증가할수록 금융자산 비중이 증가하고 부동산 비중은 감소하므로 역진성이 유지될 가능성이 높다고 주장하였다.

취득세의 이러한 역진성 때문에 재산거래세 완화와 재산보유세 강화의 정책조합으로의 전환을 주장할 수 있으며, 김경환(2007) 등은 이 정책조합을 우리나라에서 합의된 부동산세제 개편방안으로 서술하고 있다. 하지만 이 정책조합은 역진성을 완화하기보다는 오히려 강화할 수 있다. 만일 세수중립을 위하여 거래세 세율을 인하하고 보유세 세율을 인상하면 상대적으로 이사를 자주 가지 않는 저소득층 및 노년층에게 조세부담을 전가시킬 것이므로 오히려 역진성을 강화하는 결과를 초래할 수 있다.

취득세의 형평성에 대한 효과의 불확실성은 수직적 형평성에 비해 수평적 형평성에서 더욱 분명해진다. 동일한 지역에 거주하고 소득이 동일하지만 가족구성원 수가 다르다면 구성원이 많은 가구는 불가피하게 더 넓은, 그래서 더 비싼 주택을 구입하게 될 것이고 이는 취득세 부담의 상승을 초래할 것이므로 수평적으로 공평하지 않다. 더욱이 취득세는 편익원칙의 시각에서도 형평하지 못하다. 즉, 취득세 세수가 해당 지역의 모든 구성원에게 편익을 제공하는 공공재 재원으로 사용된다면 이사가 더 빈번한 가구는 동일한 편익을 향유하면서 더 큰 조세부담을 지불하게 된다. 따라서 형평성에 대한 취득세의 효과에 대한 일관된 결과를 도출하기 어렵다.

2) 취득세의 효율성 및 이동성에 대한 효과

효율적인 시장에 조세를 부과하면 거래량을 위축시킴으로써 후생손실을 초래한다. 후생손실의 크기는 세율의 크기와 수요와 공급의 가격탄력성 크기에 의해 결정된다. 일반적으로 수요와 공급이 가격 탄력적일수록 후생손실은 증가하며, 세율이 높을수록 세율의 제곱에 비례하여 후생손실이 증가한다.(Gruber, 2012)

주택 등에 대한 재산거래세는 실물자산을 거래할 때 발생하는 추가 비용이므로 거래 유인

을 줄이는 동결효과(lock-in effect)를 초래한다. 예를 들어, 재산거래세 강화는 가족 수가 변화하거나 직장 위치가 바뀔 때 이사하려는 유인을 감소시킨다. 또한 자신의 선호에 부합하는 공공서비스와 조세제도를 갖춘 지역으로 이주하는 “발에 의한 투표”를 저해할 수 있다. 이처럼 취득세는 사람들의 재산거래 유인 및 이주 유인을 억제함으로써 노동시장의 잠재적 신축성을 저하시킬 뿐 아니라, 취득세가 없었다면 선택하지 않았을 크기 및 위치의 부동산에서 거주하거나 기업을 경영하도록 한다.(Mirrlees, 2011) 또한 취득세 부과는 주택을 소유하기보다는 임대하도록 유인할 수 있다. 따라서 재산거래세는 개인의 선택을 왜곡하여 비효율적인 자원배분을 초래하므로 경제적 후생을 감소시킨다.

재산거래세의 시장왜곡 효과는 다른 시장으로 확대되어 비효율성을 확대하고 조세수입을 위축시킬 수 있다. 먼저 거래세는 주택 등 부동산의 거래를 감소시킬 뿐 아니라 주택신축도 감소시킬 것이므로 목재 등의 건축자재와 가구 및 전기기구 등의 소비를 위축시켜서 이와 관련된 소비세 수입을 감소시킬 것이다. 또한 재산거래세는 주택가격에 자본화되어 주택 시장 가격을 낮추므로 재산평가액이 낮아져서 재산보유세 수입을 감소시킨다.(Sexton, 2010)

마지막으로 특정지역의 재산거래세 세율을 주변 지역에 비해 높게 설정한다면 그 지역의 확장정도 및 그와 연관된 교통 및 환경적인 영향을 초래할 것이다. Evans(2007)는 캐나다 토론토 지역의 부동산업자들의 입장을 대변하여 토론토의 토지거래세 인상은 부동산거래를 위축시켜 도시경제에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장하였다. 이 주장은 수도권 지역의 산업 입지에 대해 중과세하는 우리나라에도 적용될 수 있다.

3) 취득세의 세수 안정성에 대한 효과

만일 세율과 과세표준 산정방법이 동일하게 유지된다면 재산보유세 수입은 과세표준의 변화 크기에 의해 결정되는 반면, 재산거래세는 과세표준의 변화뿐 아니라 거래량의 변화에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 부동산경기에 민감하게 반응하는 거래세 수입은 보유세 수입에 비하여 변동성이 심할 수밖에 없으므로 세수를 예측하는 것이 매우 어렵다. Alm(1989), Bahl(2004), Sexton(2010)은 각각 방글라데시, 자메이카, 미국의 자료를 사용하여 재산거래세수입이 매우 불안정함을 확인하였다.

부동산경기에 의한 거래세의 변동성은 세율이 일정하게 유지된 시기를 대상으로 분석해야 한다. 그런데 우리나라의 경우 2005년 이후 취득세율이 여러 차례 조정되었기 때문에 시장에 의한 세수 변동성을 세율정책 효과로부터 분리하는 것이 어렵다. 따라서 재산관련 세제가 비교적 안정적으로 운영된 기간인 1995년부터 2004년까지의 자료를 살펴보면, 취득세의 연간 변화율은 최저 -25.3%부터 최고 39.5%까지 등락이 극심함을 확인할 수 있다. 반면에 재산세의

연간 변화율은 4.6%에서 14.3%의 범위에서 비교적 안정적이었다. 그 외에 주만수 외(2011)와 이영희(2012)는 1995년 이후 2010년까지 각 세목별로 연간 증가율의 표준편차를 비교하여 취득세가 다른 지방세 세목에 비해 변동성이 심하다는 결론을 도출하였다.

재산거래세 수입의 변동성을 초래하는 요인은 다양할 수 있다. 먼저 상업용 재산의 매매는 주거용 재산의 거래보다 덜 빈번하게 이루어지면서 대체로 매매금액이 매우 크기 때문에 조세수입의 변동성을 확대할 수 있다. 또한 우리나라의 주택에 대한 취득세처럼 누진적인 세율구조도 변동성을 확대할 수 있다. 즉, 부동산경기가 활성화되어 부동산가치가 상승하면 높은 세율로 과세되는 거래가 증가할 것이므로 취득세 수입은 부동산가치의 상승보다 더 빠르게 증가하며, 이와 반대로 부동산경기가 침체되어 부동산가치가 하락하면 부동산가치의 하락보다 취득세 수입이 더 급격히 하락할 것이다.

III. 우리나라의 취득세 세율체계 현황

1. 취득세의 과세대상과 표준세율

2011년 이전의 (구)취득세 표준세율은 과세대상에 관계없이 2.0%이었는데 현행 취득세 표준세율이 다양하게 설정된 것은 종전의 등록세 세율에 기인한 것이다. 취득세 세율은 과세대상별로 다를 뿐 아니라 부동산과 선박의 경우처럼 취득원인별로 차별화되기도 한다. 이제 구체적인 세율체계를 살펴보자.

먼저 부동산 취득에 대한 세율은 취득원인별, 그리고 세부 유형별로 서로 다르다. 부동산의 무상취득을 상속과 기타 무상취득으로 구분하고 상속에 의한 취득을 다시 농지와 농지 이외의 부동산으로 구분하여 서로 다른 세율로 과세한다. 즉, 상속에 의한 농지 취득은 2.3%, 농지 이외의 주택을 포함한 모든 부동산의 상속 취득에 대해서는 2.8%의 세율로 과세한다. 증여 등의 기타 무상취득에 대해서는 부동산의 유형에 관계없이 3.5%로 과세한다. 유상취득에 대해서는 무상취득에 비해 더 높은 세율을 부과한다. 구체적으로 농지는 3.0%, 그리고 농지 및 주택 이외의 부동산에 대해서는 4.0%의 세율을 부과한다. 비례세율인 다른 과세대상과 달리, 주택의 유상취득에 대한 세율은 3단계 단순 누진구조이다. 즉, 주택의 취득가격이 6억원 이하일 때에는 1%, 6억원 초과 9억원 이하일 때에는 2%, 그리고 9억원 초과일 때에는 3%의 세율을 부과한다. 또한 건물의 유형과 관계없이 신축 및 증축 등의 원시취득에 대한 취득세율은 2.8%이며, 공유물 분할 등 지분이전에 의한 취득에 대해서는 2.3%의 낮은 세율을 부과한다.

부동산 이외의 다양한 취득세 과세대상 중에서 선박에 대한 취득세 세율은 선박의 크기와 취득원인별로 다르다. 먼저 등기등록 대상인 일반선박에 대한 취득세 세율은 일반부동산 취득과 유사하게 취득원인별로 세율을 차별화한다.⁵⁾ 상속 취득에 대한 세율은 2.5%이며 기타 무상취득과 유상취득에 대해서는 동일하게 3.0%의 세율을 부과한다. 반면에 원시취득에 대해서는 2.02%의 낮은 세율을 부과한다. 그 외에 소형선박과 동력수상레저기구의 취득세율은 취득원인과 관계없이 2.02%이고 등기등록 대상이 아닌 기타 선박의 취득에 대해서도 취득원인과 관계없이 가장 낮은 2.0%의 세율을 부과한다. 더욱이 부선의 경우 등기등록 대상 여부가 크기에 따라 달라지고 이에 따라 세율이 달라지므로 세율체계가 매우 복잡해진다.

항공기 취득에 대한 취득세율은 2.0%, 2.01%, 2.02%로 항공기유형에 따른 차이가 거의 없다. 단지 대형항공기에 대한 취득세율은 2.01%로 일반항공기의 취득세율 2.02%보다 더 낮은 것은 일반적으로 고가 혹은 대형에 더 높은 세율을 부과하는 주택 및 선박에 대한 세율체계와 다른 모습이다.

차량 취득에 대해서는 자동차 유형 및 이용용도에 따라 2~7%의 서로 다른 세율로 과세한다. 비영업용 일반자동차에 대한 세율은 승용여부에 따라 7% 혹은 5%이고, 비영업용 경자동차의 경우 승용여부와 관계없이 환경관련 우대조치로써 4%의 낮은 세율을 부과한다. 이륜자동차에 대해서는 배기량에 따라 세율을 차별화하여 125cc 초과여부에 따라 5%와 2%를 부과한다. 영업용 자동차는 유형 등에 관계없이 4%의 취득세율을 부과하며 궤도 및 삭도 차량은 2%를 부과한다.

그 외에 건설기계관리법 등록대상인 기계장비의 취득에 대한 세율은 3%인 반면, 등록대상이 아닌 기계장비 취득에 대해서는 2%의 세율을 부과한다. 또한 입목의 취득에 대해서는 2%, 각종 레저회원권의 취득에 대해서도 2%의 세율을 부과한다. 이상에서 제시한 과세대상 중에서 취득세 세율이 2%인 과세대상은 2011년 이전 (구)취득세 과세대상이면서 등록세 과세대상이 아니었음을 의미한다.

2. 취득세 세율의 특례

세율 특례는 크게 두 가지 형태이다. 하나는 수도권과밀 및 사치소비를 억제하기 위해 취득세를 중과세하는 것이고 다른 하나는 취득세 세율의 인하대상을 규정한 것이다.⁶⁾

5) 선박법 및 선박등기법이 규정하는 일반선박은 20톤 이상의 기선과 범선, 그리고 100톤 이상의 부선이다. 단, 100톤 이상 부선 중 선박계류용, 저장용으로 수상에 고정 설치한 부선은 기타선박으로 분류하며 고정식 이더라도 수상호텔, 수상식당 또는 수상공연장 등 수상구조물형 부선은 일반선박으로 과세한다.

6) 세율인하 특례는 세목통합 이전에 등록세만 부과하던 과세대상과 (구)취득세만 부과하던 과세대상에 대해

수도권정비계획법에서 규정한 과밀억제권역에서의 경제활동을 억제하기 위해 이 지역의 사업용 부동산 취득에 대해 중과세하며 구체적인 상황에 따라 6.0~8.4% 사이의 다양한 세율을 부과한다. 이는 2011년 세목 통합 이전 (구)취득세 혹은 등록세 표준세율의 3배를 중과세하던 과세대상에 대해 통합 이후에도 동일한 세율을 유지하도록 새로운 취득세 세율체계를 구성한 것이다. 그러나 현행 취득세 세율은 (구)취득세율과 등록세율을 더하여 결정함에 따라 과세유형 및 취득원인에 따라 표준세율이 서로 달라졌으므로 단일한 표준세율의 일정 배수로 중과세를 규정할 수 없게 되었다. 따라서 2%의 중과기준세율이라는 개념을 도입하고 이를 매개로 중과세 세율을 규정하는 독특한 모습을 갖게 되었다.

중과세 특례는 (구)취득세만 중과세하던 유형, 등록세만 중과세하던 유형, 그리고 (구)취득세와 등록세를 모두 중과세하던 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, (구)취득세만 중과세하던 유형은 과밀억제권역에 본점이나 주사무소를 신축 혹은 증축하기 위해 사업용부동산을 취득하거나 과밀억제권역(산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률을 적용받는 산업단지 제외)에 공장을 신설 혹은 증설하기 위해 부동산 등을 취득할 때이다. 이 유형의 경우 2%이던 (구)취득세율을 3배 중과세하여 6.0%를 부과하고 등록세는 0.8%의 표준세율로 과세하였다. 따라서 이들의 합계인 6.8%를 부과하기 위해 현재의 표준세율(2.8%)에 중과기준세율(2%)의 두 배를 합산하는 방식으로 중과세율을 규정한다. 둘째, 과밀억제권역에서 법인을 설립하거나 법인의 본점·주사무소·지점을 대도시로 전입하면서 부동산을 취득하는 경우 등에 대해서는 등록세만 3배 중과세하였다. 등록세 표준세율은 부동산 유형 및 취득원인에 따라 다양하였으므로 현재의 취득세율도 일반 부동산의 경우 4.4~8.0%이며 주택의 경우는 5.0~7.0%로 다양하다. 따라서 일반 부동산의 경우 취득세 표준세율의 3배에서 (구)취득세율과 동일한 중과기준세율의 두 배를 빼서 세율을 규정하며 주택 유상취득의 경우 표준세율에 중과기준세율의 두 배를 합하여 세율을 규정한다. 셋째, 법인이 대도시에 사업장을 신·증축하거나 혹은 공장을 신·증설하는 경우에는 (구)취득세와 등록세를 모두 3배 중과세하였다. 따라서 각 표준세율인 2.0%와 0.8%를 각각 3배하여 더한 8.4%를 과세한다.

사치스런 자원이용을 억제하기 위하여 별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장용 부동산, 그리고 고급선박의 취득에 대해 중과세한다. 이들 과세물건에 대해 2011년 이전에 등록세는

통합 이후 동일한 세율을 유지하기 위해 취득세 표준세율을 인하하는 것이다. 첫째, 법인의 합병으로 인한 취득 등 형식적인 부동산 등의 취득에 대해서는 등록세만 과세하였으므로 현행 취득세 표준세율에서 (구)취득세 세율을 뺀다. 둘째, 과점주주의 취득 등 (구)취득세만 부과하던 과세대상에 대해서는 2%의 세율을 적용한다. 하지만 이들 과세대상의 취득이 수도권과밀 억제를 위한 세율 특례규정에 해당하는 부동산이라면 2%의 3배인 6%를 부과하며 사치 소비억제를 위한 세율 특례규정에 해당한다면 5배인 10%의 세율을 적용한다. (전동훈, 2011)

표준세율로 과세하고 (구)취득세를 표준세율의 5배로 중과세하였다. 따라서 현행 취득세 표준세율에 중과기준세율의 4배를 더하여 통합 이전과 동일한 세율을 유지한다. 이를 통해 별장 취득에 대해 9~11% 등 과세대상에 따라 최고 12%까지의 세율을 부과한다.

3. 종합

취득세의 표준세율은 과세대상별 및 취득원인별로 1.0%, 2.0%, 2.01%, 2.02%, 2.3%, 2.5%, 2.8%, 3.0%, 3.5%, 4.0%, 5.0%, 7.0%의 12가지로 구성된다. 부동산은 세부유형별, 취득원인별, 그리고 주택금액별로 1.0~4.0%의 범위 내에 7가지 세율이 부과된다. 운송수단의 경우 항공기는 유형에 따라 2.0~2.02%의 비교적 낮은 세율이 부과되며, 선박은 2.0~3.0%의 세율이 부과된다. 자동차는 2.0~7.0% 내에서 세부유형별로 다양한 세율이 부과된다. 광업권과 어업권, 그리고 각종 레저회원권의 취득에 대해서는 2%로 과세되며 기계장비에 대해서는 등록대상여부에 따라 2% 혹은 3%의 세율이 부과된다.

이러한 세율체계에 덧붙여서 중과세 특례 및 세율인하 특례까지 포함하면 취득세 세율은 매우 복잡한 구조를 갖는다. 특히 중과세 및 세율인하 특례는 중과기준세율이라는 임의의 2%를 설정하고 이것의 일정 비율을 더하거나 뺀으로써 특이한 세율구조를 초래하였다. 이는 세목통합과 관계없이 동일한 세율을 부과하기 위해서 불가피한 측면이 있지만 납세자 입장에서는 이해하기 어려운 세율결정 방식이다. 이처럼 과세대상별 및 특정상황별로 세율을 차별화하려면 지방세 원칙에 부합하는 논리적인 설득력을 갖추어야 한다.

IV. 취득세 세율체계에 대한 평가와 발전방향

1. 과세대상별 세율 차별화에 대한 평가와 발전방향

1) 과세대상별 세율 차별화 및 발전방향의 개요

제Ⅲ장에서 정리한 바처럼, 취득세 세율은 부동산, 선박, 항공기, 자동차 등 과세대상에 따라 매우 다양할 뿐 아니라 동일한 과세대상에 대해서도 세부유형에 따라 다른 세율을 부과한다. 이처럼 취득세 세율을 차별화하는 것이 항상 비논리적인 것은 아니다. 취득세는 거래에 부과하는 조세이므로 최적 조세이론은 시장의 왜곡을 극소화하기 위해 가격 비탄력적일수

록 높은 세율로 과세할 것을 권고한다. 하지만 이러한 세율 설정은 형평성 측면에서는 열등한 방안이다. 따라서 각 과세대상의 세율에 대해 효율성과 형평성을 모두 고려한 일관된 사회적 합의를 달성하는 것은 매우 어렵다.

취득세의 적정세율 설정을 더욱 어렵게 하는 것은 이들 과세대상에 대한 조세가 취득세에 국한되는 것이 아니기 때문이다. 지방세의 경우 부동산, 자동차, 선박, 항공기에 대해서는 보유단계에서 서로 다른 세율의 재산세를 다시 과세한다. 또한 토지를 제외한 대부분 과세대상의 경우 국세인 부가가치세 및 개별소비세의 과세대상일 수도 있다. 그러므로 과세대상별 취득세 세율에 대한 종합적인 판단은 취득, 보유, 매각의 전체 과정의 세율체계와 연계해서 해당 재산의 사용자비용(user costs) 관점에서 파악해야 한다.⁷⁾

다른 세목의 세율이 주어진 것으로 가정할 때, 지방정부는 국가전체의 효율성과 형평성을 고려하기보다는 각 과세대상이 향유하는 지방공공서비스의 편익에 비례하도록 취득세 세율을 설정하는 것이 바람직하다. 과세대상별로 편익의 크기를 정확히 파악하기 어렵다면 납세자들의 납세순응을 고양하고 지방정부의 조세행정비용을 절감하기 위해 세율체계를 단순화하여야 한다. 물론 현행 세율이 적용되어온 역사성을 무시할 수 없으며 일시에 세율을 조정할 경우 예기치 않은 부의 재분배를 초래하므로⁸⁾ Gruber(2012) 등이 제안하는 것처럼 점진적인 세율조정 전략이 필요하다.

추가적으로, 자동차, 선박, 항공기 및 기계장비 등의 내구성 재화에 대해서 취득세 이외에 국세인 부가가치세와 개별소비세를 과세하기도 한다. 이때 지방정부와 중앙정부 중 한쪽이 세율을 조정하면 그에 따라 거래량이 변화하므로 세율조정을 하지 않은 다른 쪽의 세수에 영향을 미치는 일종의 수직적 조세경쟁이 발생한다. 따라서 이러한 내구성 재화의 거래와 관련된 취득세의 세율조정 및 과세대상의 확대를 도모할 때에는 지방세인 취득세만을 고려할 것이 아니라 국세를 포함한 소비 관련 모든 조세와의 연관성을 고려하여 상호 조화를 이루도록 세제를 구성하는 것이 필요하다. 특히 우리나라의 2010년대 초반처럼 중앙정부가 국가의 경제활성화를 명분으로 주택거래에 대해 지방세인 취득세를 직접 조정하는 것은 지방정부의 자율성을 약화시키고 지방재정수입에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 이런 문제를 극복하기 위해서 지방세와 국세의 조화를 담당할 협의기구를 구성하는 것이 필요하다.⁹⁾

7) 조세가 자본재의 사용자비용에 미치는 효과는 Creedy and Gemmell(2014), 그리고 주택의 사용자비용에 미치는 효과는 Hendershott and Slemrod(1982) 등을 참고할 수 있다.

8) 만일 부동산 취득세 세율을 인하한다면 부동산을 매각할 때 취득세를 제외한 순가격은 상승하게 될 것이므로 현재의 소유자들은 명시적으로 이익을 얻는다. 반대로 세율을 인상하면 부동산가격의 하락으로 현재의 소유자들이 손해를 입는다.

9) Zodrow(2003)가 제시한 바처럼, 조세경쟁이 항상 조세조화를 유도하지는 않을 것이므로 이 협의기구는

2) 과세대상의 유형별 세율 차별화에 대한 평가와 발전방향

각 취득세 과세대상에 대해 세부유형별로 서로 다른 취득세율이 부과된다. 세부유형별로 지방정부 제공 서비스를 향유하는 크기가 다르다면 혹은 취득에 대한 유인의 크기를 달리할 명백한 목표가 있다면, 세율 차별화는 정당화될 수 있다. 전자의 사례로 기계장비 중에서 등록 대상 여부에 따라 취득세 세율을 2%와 3%로 차별화하는 것을 들 수 있으며 후자의 사례로 에너지사용의 절감을 위해 일반자동차와 경자동차에 대한 취득세 세율을 7%와 4%로 차별화하는 것과 부의 형평성을 고려하여 선박의 크기에 따라 세율을 차별화하는 것을 들 수 있다.

하지만 편익의 크기를 측정하는 방법은 대체로 모호할 수 있으며 현재의 각 과세대상의 세부유형별 차별적인 세율체계가 이러한 편익에 근거한 것이라고 할 수도 없다. 또한 국가전체의 에너지 절감 및 부의 형평성은 지방정부보다는 중앙정부가 추진하는 것이 정책의 일관성을 확보하는데 유리하다. 더욱이 선박의 경우 일반선박의 유상 취득세율은 3%이고 소형선박의 취득세율 2%이므로 형평성을 고려한 것처럼 보이지만 일반적으로 선박보다 훨씬 고가인 대형항공기의 취득세율은 소형선박과 동일한 2%에 불과하므로 엄격한 의미에서는 형평성을 반영하는 것도 아니다. 따라서 과세대상별 세율의 단순화뿐 아니라 각 과세대상의 세부유형별 세율도 단순화하여 과세대상 및 세부유형에 관계없이 거래금액에 비례한 세율체계를 갖추어야 한다.

세부유형별로 가장 복잡한 세율체계를 갖는 것은 부동산이다. 유상취득의 경우 부동산을 농지, 주택, 그 외의 부동산으로 구분하여 각각 3%, 1~3%, 4%의 세율을 부과한다. 하지만 부동산 유형별로 취득세 세율을 차별화할 논거는 취약하며, 오히려 세율 차별화로 부동산의 효율적 이용을 저해한다. 더욱이 실거래가 대비 시가표준액의 비율인 현실화율이 부동산의 이용용도에 따라 다르다면 조세부담의 비례성은 더욱 악화된다. 특히 농업용 토지의 2011년 기준 현실화율은 56.9%로 77.5%인 상업용 등에 비해 크게 낮기 때문에 그 실효세율은 법정세율보다 더욱 낮아진다.(박상수, 2015) 농지 취득에 대해 낮은 세율을 부과하는 것은 농지 취득자의 소득이 상대적으로 낮다고 판단하였거나 농업을 보호하려는 정책의지가 반영된 것이다. 하지만 농지 취득자가 다른 유형의 부동산 취득자보다 경제적으로 열악하다는 것은 검증되지 않았을 뿐 아니라 저세율 정책에 의한 농업보호의 실효성도 불확실하다. 더욱이 농업을 보호하기 위해 수입규제 혹은 다양한 형태의 재정지원정책도 실행되고 있다. 따라서 농지에 대한 차별적인 저세율 정책은 설득력을 갖지 못한다.

주택 취득에 대해서도 기타 부동산 취득에 비해 낮은 세율로 과세한다. 이는 주택 거래의 활성화를 통해 경제성장의 동력을 유지하기 위한 것이다. 하지만 최병호(2007), 한재명·유태현(2011), 임상수(2013) 등의 연구에 따르면, 주택에 대한 취득세 세율인하는 일시적으

지방정부 간 조세경쟁의 경우에도 활용할 수 있다.

로 주택거래량을 증가시킬 수는 있지만 그 효과가 지속적이지 못하며 거래량의 변동성을 확대시킬 뿐이다.¹⁰⁾ 더욱이 주택에 대한 취득세를 인하가 주택거래를 활성화시켰다고 하더라도 이것이 상가 등 다른 부동산에 비해 거시경제에 더 밀접한 영향을 미친다는 증거도 존재하지 않는다. 그러므로 주택과 기타 부동산의 세율을 차별화하는 것은 정당화되기 어렵다. 만일 건설경기 활성화로 거시경제 침체를 극복하고자 한다면, 오히려 모든 신규건축물 취득세를 저율 과세하는 것이 더욱 효과적일 수 있다.

2. 취득원인별 세율 차별화에 대한 평가와 발전방향

1) 취득원인별 세율 차별화의 개요 및 특성

취득세 과세대상 중 부동산과 등기등록 대상인 일반선박에 대해서 취득원인을 다양하게 구별하여 서로 다른 취득세 세율을 부과한다. 즉, 취득원인을 유상취득, 상속취득, 상속 이외의 무상취득, 원시취득, 지분이전에 의한 취득 등으로 구분하여 세율을 달리 적용한다.

유상취득에 비해 상속 등 무상취득에 저율로 과세하는 이유는 상속·증여 취득은 미리 예상할 수 없어서 취득세 재원을 마련하기 어려울 뿐 아니라 국제인 상속증여세를 추가로 납부해야 한다는 사실을 고려한 것일 수 있다. 상속 취득을 증여 취득보다 더 낮은 세율로 과세하는 것도 상속 취득의 예측가능성이 더 낮으며 감면규정 등을 고려할 때 상속이 증여보다 실효세율이 낮은 상속증여세와 일관성을 유지하려는 의도일 수 있다. 또한 원시취득에 대해 낮은 세율로 과세하는 것은 건축물의 신규건축 혹은 선박의 신규건조를 통한 산업발전 측면을 고려한 것일 수 있다.¹¹⁾ 이처럼 부동산과 선박의 취득원인별 세율 차별화를 정당화시킬 논거는 존재한다.

그러나 <표 1>에 제시한 것처럼 취득원인별 세율체계가 일관적이지 않다. 첫째, 취득원인별 세율 차별화를 모든 취득세 과세대상에 대해 적용하는 것이 아니라 부동산과 선박에 대해서만 적용한다. 둘째, 유상취득과 무상취득 사이에서 부동산과 선박의 취득원인별 세율 차별화의 크기는 서로 일관성을 유지하지 못한다. 구체적으로 부동산의 경우 상속 취득, 기타 무상취득, 그리고 유상취득의 세율을 달리 하는 반면, 선박의 경우 상속 취득만을 차별화하고 기타 무상취득과 유상취득은 동일한 세율로 과세한다. 셋째, 원시취득에 대한 세율도 일관적이지 못하다. 예를 들어, 부동산의 경우 원시취득과 상속 취득에 대해 동일한 세율로 과세하지만 선박의 경우

10) 반면에 채인동·태정림(2015), Best and Kleven(2013) 등은 주택에 대한 저세율정책이 특히 단기에서 부동산거래 활성화에 유효하다고 주장한다.

11) 이러한 입법 의도는 2005년 이전의 세율체계를 통해 확인할 수 있다. 당시 유상취득 세율은 5%로 가장 높았으며 상속 이외의 무상취득 세율은 3.5%, 원시취득과 상속 취득 세율은 2.8%였다.

원시취득에 대해 상속 취득보다도 더 낮은 세율로 과세한다.¹²⁾ 또한 9억원 이하의 주택의 경우에는 원시취득 세율이 유상취득 세율보다 더 높다. 마지막으로, 부동산의 경우 취득원인별 세율체계는 전혀 일관성을 갖지 못한다. 주택 이외 부동산의 취득세율은 상속 취득(2.8%), 기타 무상취득(3.5%), 유상취득(4.0%)의 순서인 반면, 농지의 취득세율은 상속 취득(2.3%), 유상취득(3.0%), 기타 무상취득(3.5%)의 순서이다. 주택의 취득원인별 세율은 더욱 혼란스럽다. 9억원 초과 주택의 취득세율은 상속 취득(2.8%), 유상취득(3.0%), 기타 무상취득(3.5%)의 순서로 농지의 경우와 매우 유사하지만 보편적인 9억원 이하 주택의 세율은 유상취득(1.0% 혹은 2.0%), 상속 취득(2.8%), 기타 무상취득(3.5%)의 순서이다.

〈표 1〉 취득원인별 세율의 차이

(단위: %)

구 분	유상취득		상속취득		상속이외 무상취득		원시취득		지분이전취득		
농지	3.0	②	2.3	④	3.5 (2.8)	①	2.8	③	2.3	④	
주택	9억원 이하	1.0 / 2.0	④	2.8	②	3.5 (2.8)	①	2.8	②	2.3	③
	9억원 초과	3.0	②	2.8	③	3.5 (2.8)	①	2.8	③	2.3	④
기타 부동산	4.0	①	2.8	③	3.5 (2.8)	②	2.8	③	2.3	④	
일반선박	3.0	①	2.5	②	3.0	①	2.02	③	3.0	①	

주: O안의 숫자는 각 과세유형별 세율의 순위를 나타냄. ()의 세율은 비영리사업자에게 적용되며 순위표시에 포함하지 않음.

자료: 법제처, 국가법령정보센터, 지방세법

이처럼 취득원인별 세율체계에 일관성이 존재하지 않아서 신축에 의한 주택취득을 억제하는 등 자원배분의 비효율을 초래한다. 예를 들어, 5억원짜리 주택을 구입하면 1%의 취득세율이 적용되어 500만원의 취득세가 부과되는 반면, 3억원의 토지 구입과 2억원의 건축비용으로 5억원짜리 주택을 취득하면 동일한 금액의 주택임에도 불구하고 3억원의 토지구입에 대해 4% 및 2억원의 신축에 대해 2.8%의 세율이 적용되어 1,760만원의 높은 취득세가 부과된다.

부동산의 취득원인별 세율체계의 비일관성은 각 취득원인별로 과세대상 구분을 달리하기 때문에 더욱 심화된 것이다. 즉, 상속 이외의 무상취득일 때는 모든 부동산에 대해 동일 세율을 부과하는 반면, 상속 취득일 때는 농지와 일반부동산으로 구분하여 세율을 차별화하고 유상취득일 때는 주택, 농지, 기타 부동산으로 구분하여 세율을 차별화한다.

12) 특이하게 부동산의 상속 이외 무상취득인 경우에만 비영리사업자에게 2.8%로 낮은 세율을 적용한다.

2) 취득원인별 세율 차별화에 대한 평가와 발전방향

취득원인별 세율 차별화는 논리적으로 정당화하기 어렵다. 취득세를 특정지역 가입에 따른 지방공공서비스 이용의 대가 혹은 지역 가입비로 인식한다면 취득원인별로 세율을 달리할 이유가 없다. 상속과 증여 등의 무상취득을 유상취득보다 낮은 세율로 과세해야 한다면 이는 상속증여세에서 반영해야 하며 무상취득에 의한 수혜자의 거주지역이 해당 지역과 전혀 상관이 없을 수 있으므로 지방정부가 이들의 지불능력 등을 고려하여 세율을 결정하는 것은 지방정부의 정책범위를 벗어난 것이다. 더욱이 다른 부동산과 달리 농지 상속에 대해 낮은 세율을 적용하는 것이 농업보호정책 혹은 암묵적인 부의 형평성과 연관된 것이라면 이 역시 중앙정부가 국제인 상속세에서 반영해야 하며 지방세인 취득세를 차별화할 논리적 근거는 없다.

현행 취득세 세율의 차별화는 등록세에서 비롯된 것이다. 처음부터 지방세로 설계된 (구) 취득세는 취득원인에 관계없이 2%로 과세되었으나 원래 국제였던 등록세는 취득원인에 따라 다른 세율로 과세되었다. 1977년 부가가치세를 도입하면서 등록세를 지방세로 전환할 때 국제의 특성을 그대로 유지시켰으므로 지방세임에도 중앙정부의 정책목적 수행하는 문제가 초래된 것으로 판단된다.

세율 차이에 의한 취득세 부담의 차별화는 과세표준 산정의 차별화에 의해 증폭될 수 있다. 예를 들어, 부동산의 유상취득에 대한 과세표준은 실거래가격이어서 시가표준액으로 과세하는 무상취득에 비해 세액이 더 클 수 있다. 이를 정확히 분석하기 위한 자료는 존재하지 않지만 <표 2>는 지방세정연감의 취득원인별 과세건수 및 세액에 대한 2014년 결산자료를 이용하여 이들의 차이를 분석한다.

<표 2> 무상취득과 유상취득의 차이

구 분	세율 (%)	건수 (건)	건당 세액 (천원)	건당 과세 표준** (천원)	유상 건당 세액 대비 비율 (%)	유상 건당 과표 대비 비율 (%)	
부동산	상속	2.3, 2.8	243,112	1,672	59,698	35.4	50.6
	무상	3.5 (2.8)	158,141	2,628	75,093	55.7	63.6
	유상*	1, 2, 3, 4	2,088,452	4,721	118,023	-	-
선박	상속	2.5	28	527	21,079	18.5	22.2
	무상	3	61	697	23,231	24.4	24.4
	유상	3	5,061	2,853	95,101	-	-

주*: 주택의 경우 1~3%의 누진체계이며 기타 부동산의 경우 4%의 비례세율임

주**: 과세표준 자료는 제공하지 않으므로 건당 과세표준은 각 유형별 최고 세율과 세액을 이용하여 산출함
자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2015년. (통계청, 국가통계포털)

예상할 수 있는 것처럼, 부동산의 상속 및 기타 무상취득의 건당 과세표준은 유상취득의 건당 과세표준보다 작아서 50.6~63.6%의 수준이다.¹³⁾ 이는 시가표준액의 실거래가격 반영비율이 부동산 유형에 따라 42.8~77.5%라는 감정평가법인의 자료와 유사한 결과이다. (박상수, 2015) 무상취득의 건당 세액은 법정 표준세율의 차이가 추가되어 유상취득 건당 세액의 35.4~55.7% 수준으로 건당 과세표준의 비율보다 더 낮다. 무상취득의 건당 과세표준이 유상취득의 건당 과세표준보다 낮은 결과는 선박의 경우에도 마찬가지이다. 이처럼 무상취득의 과세표준인 시가표준액은 유상취득의 과세표준인 실거래가격보다 낮게 평가되므로 법정 표준세율의 크기와 관계없이 무상취득의 실효세율은 더욱 낮아진다.

논의를 정리하면, 지방정부가 취득원인별로 취득세 세율을 차별화할 논거가 미약할 뿐 아니라 과세대상별로 차별화의 일관성도 존재하지 않는다. 더욱이 세율 이외에도 무상취득의 경우 과세표준 자체가 낮게 산정되므로 표준세율을 차별화할 논리는 더욱 약화된다. 따라서 일부 과세대상에 대해 취득원인별로 세율을 차별화하는 현행 제도는 단일세율로 전환하여야 한다. 중앙정부의 목표인 부의 형평성 등을 고려하여 세율을 차별화하려면, 상속세 등 국세의 세율을 조정하여야 한다.

3. 차량 관련 취득세율체계에 대한 평가와 발전방향

차량에 대한 취득세율은 비영업용 승용자동차, 비영업용 자동차, 영업용 자동차로 구분하여 각각 7%, 5%, 4%이며 비영업용 경형 자동차에 대해서는 승용, 화물, 승합자동차에 관계없이 모두 4%를 부과한다. 또한 궤도 및 삭도 등의 기타 차량에 대해서는 2%의 낮은 세율로 과세하며 이륜자동차는 배기량에 따라 세율을 50cc 미만인 경우에는 면제, 125cc 이하의 이륜자동차에 대해서는 2%, 이를 초과하는 이륜자동차는 5%를 부과한다. 이처럼 차량에 대한 세율은 비영업용과 영업용의 이용용도, 승용과 승합 및 화물 등의 차량유형, 그리고 경우에 따라서는 배기량 크기에 따라 취득세율을 차별화한다.

자동차에 대한 취득세 세율이 용도 등에 따라 다양화된 이유는 다음과 같이 추론할 수 있다. (구)취득세율은 모든 경우에 2%였으므로 세율 차별화는 등록세율에 기인한다. 1977년까지 국세이던 등록세 세율을 차별화한 것은 비영업용 승용자동차를 사치품으로 인식하여 개별소비세와 마찬가지로 높은 세율을 부과하였기 때문이다. 승용자동차가 보편화되면서 개별소비세 세율은 점진적으로 인하하였으나,¹⁴⁾ 등록세 세율은 일정하게 유지하다가 취득세로

13) 물론 이러한 분석결과는 무상취득과 유상취득의 건당 물건이 평균적으로 동일한 가치를 갖는다는 가정 하에서만 유효하며 과세건수가 충분히 많다면 이 가정을 수용할 수 있다.

14) 2,000cc 초과 승용자동차에 대한 개별소비세율은 1989년 25%이었으나 1996년 20%, 2003년 10%로

통합된 것이므로 승용자동차에 대해 더 높은 취득세율이 설정된 것이다.

기본적으로 차량에 대한 취득세를 지방정부의 공공서비스 이용대가 혹은 지역 가입비로 인식한다면 비영업용과 영업용, 승용과 비승용(승합 및 화물)으로 차량을 구분하여 세율을 차별화할 명분은 미약하다. 영업용 혹은 승합 및 화물 차량에 대해 저율로 과세하는 것은 이들 차량의 취득자가 상대적으로 영세하다고 인식하거나 이와 연관된 산업의 발전을 도모하기 위한 것이다. 하지만 지방공공서비스에 대한 편익원칙 측면에서 판단할 때, 영업용 차량 혹은 승합 및 화물차량의 공공서비스 이용도는 비영업용 혹은 승용차량에 비해 더 높을 것으로 예상되므로 더 높은 세율로 과세하는 것이 논리적이다. 특히 장거리 영업용 차량은 일반 비영업용 차량과 동일한 용도로 사용됨에도 낮은 취득세율을 부과하므로 자원이용을 왜곡시킬 것이다.

경자동차에 대해 낮은 세율로 과세하는 이유는 경자동차의 보급 확대로 에너지 절약을 유도하거나 사회적 약자일 가능성이 높은 경자동차 구매자를 보호하기 위한 것이다. 그런데 에너지절약 유도 혹은 사회적 약자 보호는 지역적인 목표라기보다는 국가적인 목표이므로 국세인 개별소비세를 활용하는 것이 바람직하다. 물론 지방정부도 범지역적인 환경보호를 위해 동참할 수는 있지만 에너지절약 유도를 위해서는 배기량으로 취득세율을 차별화하기보다는 김승래(2010) 등이 제시한 바처럼 연비에 의해 취득세율을 차별화하도록 설계하는 것이 합리적이다.

이륜자동차의 경우는 일반자동차와 달리 고속도로 주행이 금지되는 등 주로 국가가 제공하는 공공서비스 이용을 제한받으므로 일반 자동차에 비해 국세의 세율을 인하해야할 논거는 있다. 하지만 지방세인 취득세를 저율 과세할 논거는 분명하지 않다. 그럼에도 일반자동차와 경자동차의 취득세 세율 차별화를 받아들인다면, 배기량보다는 연비에 의해 차별화하는 것이 바람직하다. 마지막으로 궤도와 삭도의 차량은 일반 자동차와 이용방식에서 차이가 있을 뿐 아니라 주요 이용시설이 도로처럼 지방정부가 제공하는 서비스가 아니므로 취득세율을 저율로 과세하는 것을 논리적으로 수용할 수 있다.

정리하면, 동일한 유형의 자동차를 영업용과 비영업용으로 구분하여 세율을 차별화하기보다는 단일세율로 개편하는 것이 바람직하다. 단지 환경친화적인 소비를 유인하여 범지역적으로 환경을 개선하기 위해 연비가 우수한 차량에 대해 세율을 우대할 수 있다. 또한 차량 관련 취득세는 지방세 수입에서 높은 비중을 차지하므로 단일세율로 전환하는 과정에서 세수의 급격한 감소가 발생하지 않도록 유념해야 한다. 세수를 중립적으로 유지하면서 영업용과 비영업용에 동일한 세율을 부과한다면 현재의 7%보다는 자동차 취득세율을 낮출 수 있다.

인하하였으며 2012년 다시 5%로 인하하였다.(법제처 국가법령정보센터, 특별소비세법 및 개별소비세법)

4. 취득세 중과세에 대한 평가와 발전방향

2011년 (구)취득세와 등록세의 중과세 규정을 통합하면서 2%의 중과기준세율이라는 개념을 도입한 것은 통합 이전과 동일한 중과세 세율을 유지하기 위해서 불가피하였다. 하지만 취득세 세율체계는 세제변천사를 이해하지 않고는 설명할 수 없을 정도로 매우 복잡해졌다.¹⁵⁾ 앞에서 논의한대로 취득세 세율을 단순화하면, 중과기준세율의 용도는 축소할 수 있다. 이제 취득세 중과세 자체의 적절성에 대해 논의한다.

1) 수도권과밀 억제를 위한 중과세에 대한 평가와 발전방향

수도권과밀 억제 권역의 사업용 부동산을 취득하여 본점·주사무소·지점 또는 분사무소를 신축 혹은 증축하거나 전입하는 경우, 그리고 공장을 신설 혹은 증설하는 경우에는 취득세를 중과세하며 중과세 세율은 다양하다. 이는 수도권과밀을 억제하여 국가의 지리적 균형발전을 도모하려는 것이므로 지방정부가 아니라 중앙정부의 정책목표이다. 이 목표를 위해 중앙정부는 수도권정비계획법 등으로 수도권의 기업 입지를 억제하는 여러 조치를 취하고 있다.

지방분권이란 각 지역이 스스로 발전을 도모하는 체제이므로 수도권의 지방정부들이 지역 발전을 스스로 억제하도록 지방세를 중과세한다는 것은 지방분권의 취지에 부합하지 않는다. 그러므로 수도권의 지방정부가 지방세인 취득세를 이용하여 자신의 지역에 기업이 입지하는 것을 억제하는 중과세제도는 기본적으로 폐지되어야 하며 스스로 지역의 과밀을 억제할 수 있도록 지방정부에게 중과세 결정권을 부여하여야 한다.

수도권과밀 억제를 위한 중과세제도의 폐지는 취득세 수입의 지역 간 배분에 영향을 미칠 수 있다. 이를 폐지한다면 기업들의 수도권 진입이 증가할 것이므로 수도권의 세수는 세율 감소와 취득 증가의 상대적 크기에 의해 결정될 것이다. 반면에 중과세를 회피하려고 비수도권에 입지하려던 기업들이 수도권에 입지함으로써 비수도권의 취득세 수입은 감소할 가능성이 높다. 하지만 수도권 중과세로 인하여 해외에 입지하려던 기업들이 국내에 입지할 수 있어서 국가전체의 경제는 활성화될 것이므로 추가적인 재정수입이 발생할 수 있다. 따라서 수도권 과밀억제를 위한 중과세제도의 폐지가 국내경제 및 지방재정에 미치는 효과에 대해서는 상호 연관성을 고려한 세밀한 추가 연구가 필요하다.

설령 중앙정부가 지역균형발전을 위해 이용할 수 있는 정책수단이 제한적이어서 취득세

15) 이러한 복잡성은 취득세에 국한된 것이 아니라 취득세 수입에 대해 부가세로 과세하는 지방교육세와 농어촌특별세 등의 과세표준 규정까지 확대되어 세제의 복잡성이 심화되었다. 주만수(2014)와 주만수(2015b)는 각각 세목 간소화가 초래한 지방교육세와 농어촌특별세 세율체계의 복잡성에 대해서 논의한다.

중과세제도의 사용이 불가피하다더라도 중과세 세율결정방식은 단순화되어야 한다. 취득원인 별 혹은 세부 과세대상별 표준세율이 단일 세율로 단순화된다면 중과세 세율은 상당히 단순화될 수 있다. 따라서 (구)취득세와 등록세의 중과세 세율을 동일하게 유지하기보다는 중과세 대상을 조정하고 세율 산정방식을 단순화하는 방향으로 개편하여야 한다.

2) 사치소비 억제를 위한 중과세에 대한 평가와 발전방향

별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장용 부동산, 그리고 고급선박의 취득에 대해 취득세를 표준세율보다 8%p를 추가 부담토록 중과세한다. 이러한 사치소비 억제는 수도권과밀 억제 처럼 지방정부보다 중앙정부가 추구해야할 정책목표이다. 예를 들어, 지방분권의 관점에서 각 지방정부는 해당 지역의 발전을 도모하고자 하는데 지역 내에 고급주택 및 별장 등이 건설되는 것을 장려할 유인은 있어도 억제할 유인은 없다. 설령 이러한 중과세가 부의 편중을 완화하기 위한 것이라고 하더라도 이 역시 지방정부보다 중앙정부의 정책목표일 것이다. 특히 가족의 중요성이 강조되고 주말에 레저를 즐기는 인구가 증가하고 있으므로 별장과 고급 선박의 수요가 증가할 수 있고 지방정부는 지역주민의 후생극대화를 위해 이를 장려할 수도 있다. 따라서 사치소비 억제의 정책목표를 취득세로 달성하려는 것은 논리적이지 못하므로 이에 대한 중과세를 폐지하여야 한다.

하지만 현행 취득세 중과세 대상 중 부동산은 국세의 과세대상이 아니므로 중앙정부는 이들의 취득을 억제할 정책수단이 마땅치 않다. 이 때문에 불가피하게 사치소비에 대한 취득세 중과세를 유지하게 된다면 중과세 세율을 하향 조정하거나 혹은 과세대상의 범위를 단계적으로 축소하는 등 장기적인 조정방안을 마련하여야 한다. 또한 취득세 중과세 제도를 폐지하더라도 고급오락장 등의 입지를 억제하려는 지역이 있을 수 있으므로 지방정부에게 중과세에 대한 자율권을 부여하는 방식으로 제도를 개편하는 것이 바람직하다.

중과세제도 폐지에 따른 세수의 증감 여부는 세율인하에 따른 가격변화에 대한 수요탄력성의 크기에 의해 결정될 것이다. 단기적으로는 세수가 감소할 가능성이 크지만 장기적으로는 별장 및 고급주택이 건설이 촉진되고 고급선박의 보급이 확대되어 지방정부 세수가 증가할 수도 있다.

5. 주택 유상거래의 취득세 과세체계에 대한 평가와 발전방향

1) 주택에 대한 취득세 누진세율의 형평성에 대한 평가

주택 취득가격을 6억원 이하, 6억원 초과 9억원 이하, 그리고 9억원 초과로 구간을 나누

어 각각 1%, 2%, 3%의 누진세율을 적용하는데 이는 주택 구입자들의 형평성을 개선하기 위한 것으로 판단된다. 실제로 개인들은 부 혹은 소득이 증가할수록 구입하는 주택가격이 비례적으로 증가한다면 누진세율로 인하여 개인 간 형평성을 개선할 수 있다. 그러나 누진적인 주택 취득세율로 형평성을 제고하기 위해서는 거래하는 주택금액이 부 혹은 소득에 비례하고 모든 사람들이 일생 동안 동일한 횟수만큼 주택을 구입한다는 등의 다양한 조건들을 충족시켜야 한다.¹⁶⁾

구체적으로 주택 취득에 대한 누진세율체계가 형평성을 왜곡시키는 다양한 사례를 열거할 수 있다. 첫째, 예를 들어, 3세대 가구가 7억원짜리 주택 한 채에 거주할 때와 4억원짜리 주택 두 채에 분리 거주할 때를 비교하면 전자의 주택소비액이 적음에도 후자에 비해 더 많은 취득세를 부담하게 된다. 이와 유사하게 소득과 재산 및 거주지역이 동일하지만 가족구성원의 수가 많은 가구는 다른 재화보다 주택에 대한 소비를 늘릴 수 있는데 이에 대해 높은 세율을 부과하면 조세부담이 더욱 커지므로 공평하지 않다. 둘째, 다른 모든 조건이 동일하지만 직장 등의 불가피한 사유 때문에 서울과 지방으로 거주지가 달라진 두 가구를 비교하면 동일 면적의 주거공간을 소비하더라도 서울 거주자는 주택을 더 비싼 가격에 구입해야 하는데 누진세율은 조세부담의 격차를 주택가격의 격차보다 확대시킨다. 셋째, 소득과 부가 일생 동안 안정적으로 유지되는 가구는 불안정한 가구에 비하여 한 주택에서 오랜 동안 거주할 가능성이 크므로 이들의 평생소득과 평균적인 부가 동일하다고 하더라도 취득세는 조세부담의 차이를 발생시킬 것이며 누진세율체계는 이러한 취득세 부담의 격차를 더욱 확대할 수 있다.

이러한 다양한 상황을 고려할 때 주택 취득의 누진세율은 수평적 형평성을 해칠 뿐 아니라 수직적 형평성을 개선하는 데에도 한계를 갖는다. 이처럼 부동산 유형별 혹은 주택의 금액별 세율 차별화는 정당성을 확보할 수 없으므로 주택가격에 따른 세율을 동일하게 조정하는 것이 필요하다.

2) 주택에 대한 취득세 단순 누진세율의 거래량 왜곡효과와 개선방향

주택 거래에 대한 취득세는 단순 누진체계이다. 예를 들어, 6억원 이하의 주택취득에 대한 취득세는 취득금액의 1%이지만 취득금액이 7억원이면 취득세는 취득금액 전액의 2%인 1,400만원이다. 이로 인해 주택가격이 6억원 혹은 9억원에서 1원 증가할 때 취득세액은 각

16) 주택 취득세의 누진세율구조를 개인 간 형평성 측면에서 우리나라 제도를 평가한 내용의 대부분은 주만수(2015a)를 참고한다. 또한 주만수(2014)는 고세율이 부과되는 고가 주택은 주로 서울 등 수도권과 부산 등에 분포하므로 누진세율로 인해 이들 지역의 세수 비중이 더 커져서 지역 간 재정력 격차가 확대될 것이라고 주장하였는데 이에 대해서는 추가 연구가 필요하다.

각 6백만원 및 9백만원 증가하며, 평균세율은 과세구간이 전환되는 바로 그 금액에서 매우 높아지는 비연속적인 모습을 갖는다. 이러한 세율구조에서는 6억원 혹은 9억원을 조금 초과하는 주택의 경우 취득세 부담이 급증하므로 주택가격 자체가 조정될 가능성이 크다. 주만수·윤성호(2016)는 취득세 감면제도를 이용하여 단순 누진체계로 과세하던 2011년부터 2013년까지 서울시의 주택 유상거래 자료를 비연속회귀모형으로 실증 분석함으로써 서울 전환금액에서 거래량이 비연속적임을 제시한다. 즉, 전환가격을 초과하는 구간의 거래량이 감소하고 전환가격 바로 아래 구간에 거래량이 집중될 것이라는 가설을 증명한다.¹⁷⁾

이처럼 서울 전환금액 주변에서 발생하는 거래량의 비연속성은 이 금액 주변에서 개인들의 이동성을 떨어뜨리거나 혹은 주택 소유자의 주택 관리 소홀을 유도하여 주택가치를 전환금액 이하로 낮추는 등의 비효율성을 초래할 수 있다. 또한 전환금액을 약간 초과한 금액에서 실제 거래가 이루어진 경우에는 신고가격을 전환금액 이하로 조작하여 탈세하려는 유인이 강하게 존재한다. 더욱이 누진적인 세율구조로 인하여 부동산경기가 호황이어서 재산가치가 상승하는 시기에는 증가한 거래량에 높은 세율이 적용되고 부동산경기 침체기에는 위축된 거래량에 낮은 세율이 적용되므로 세수의 변동성이 확대되어 지방재정의 안정적 운영을 훼손할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면, 주택취득에 대한 누진세율체계는 개인 간 형평성을 개선하지 못하면서 거래량을 왜곡시켜 효율성 손실을 초래하고 건전한 납세의식을 훼손하여 탈세를 조장할 뿐 아니라 세수의 변동성을 심화시켜 지방재정수입의 안정성을 떨어뜨린다. 따라서 주택 거래에 대한 누진세율체계는 바람직하지 못하며 이를 비례세율로 전환하여야 한다. 취득세 세수의 중립을 유지하면서 비례세율로 전환하는 경우 서울의 인상크기는 매우 작을 것이며 주만수(2015a)는 취득세 총액을 동일하게 유지하려면 1.2~1.4% 수준의 비례세율을 설정하는 것으로 충분할 것으로 예상한다.¹⁸⁾

17) 이선화(2015)는 전국 자료를 사용하여 동일한 왜곡 효과를 확인하지만 이것이 취득세액에 미치는 효과는 크지 않다고 주장하였다. 하지만 Kopczyk and Munroe(2014)의 연구가 제시한 바처럼, 거래량의 변화는 세액의 증가 크기보다 더 넓은 범위에서 거래량을 왜곡시키는데 이를 충분히 반영하지 않았다. 또한 거래량 왜곡은 단순히 취득세액의 변화 뿐 아니라 세금을 회피하기 위한 납세비용 및 탈세 등의 사회적 비용을 증가시킨다.

18) Mirrlees(2011)은 부동산거래세를 폐지하고 보유세 위주로 부동산관련세의 개편을 주장한다. 따라서 근본적인 세제 개혁을 위해서는 취득세 뿐 아니라 보유세를 포함한 종합적인 연구가 필요하다.

V. 결론

우리나라는 부동산, 차량, 선박, 항공기, 기계장비, 골프회원권 등 각종 레저회원권, 광업권과 어업권, 그리고 입목에 이르기까지 다양한 과세대상에 대해 매우 복잡한 세율체계로 취득세를 부과한다. 구체적으로 부동산에 대한 세율은 농지, 주택, 일반부동산의 세부유형별 뿐 아니라 상속, 기타 무상취득, 유상취득, 원시취득, 이전취득 등 취득원인별로도 다르다. 선박의 경우에도 선박의 종류, 무게뿐 아니라 취득원인별로 세율을 차별화하지만 그 외의 다른 과세대상에 대해서는 세부유형별 혹은 이용용도별로 서로 다른 세율을 부과하기도 한다. 이러한 다채롭고 복잡한 세율체계에 덧붙여서 수도권과밀 억제 및 사치소비 억제를 위한 중과세 특례와 형식적인 취득 등에 대한 세율 인하 특례를 적용한다. 더욱이 주택에 대해서는 특이하게 취득금액을 세 단계로 구분하여 단순 누진세율을 부과한다.

이 연구는 취득세의 효율성 및 형평성 등 경제적 효과에 대한 기존의 이론적 논의를 우리나라의 취득세 과세방법에 입각하여 정리할 뿐 아니라 취득세 세율체계를 지방세 과세원리에 입각하여 평가하고 발전방향을 제시한다. 이 연구의 주요 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 취득세 세율은 과세대상별로 지나치게 복잡한 구조를 갖고 있으므로 조세행정비용을 낮출 수 있도록 장기적인 단순화 방안을 모색하여야 한다. 예를 들어, 선박과 항공기 등의 세율을 가격에 비례하도록 단일세율로 전환하는 것은 단기적으로도 가능하며, 장기적으로 토지이용의 왜곡을 줄이기 위하여 농지와 주택, 일반 부동산의 세율을 단일화하는 것이 필요하다.

둘째, 취득세 과세대상 중에서 부동산과 등록대상인 일반선박에 대해서만 상속 취득, 기타 무상취득, 유상취득, 원시취득 등으로 구분하여 서로 다른 세율로 과세한다. 그런데 이러한 차별화를 정당화할 논리는 존재하지 않으며 실제 세율구조도 일관성을 유지하지 못하고 세부 과세대상별로 서로 상충되는 세율구조를 갖는다. 따라서 취득원인별 세율 차별화를 폐지하고 단일세율을 부과하여야 한다.

셋째, 차량에 대한 취득세를 지방정부의 공공서비스 이용대가 혹은 지역 가입비로 인식한다면 비영업용과 영업용, 승용과 비승용으로 차량을 구분하여 세율을 차별화할 명분은 미약하다. 부의 형평성 등을 고려하기 위해 이들의 취득세율을 차별화하는 것이라면 국제인 개별 소비세에서 반영하고 취득세 세율은 단일 비례세율로 개편하는 것이 바람직하다. 단지 범지역적 환경보호를 위해 에너지절약을 유도하고자 한다면 현행의 배기량 기준보다 연비 기준으로 차별화하는 방안을 마련하는 것이 합리적이다.

넷째, 지방정부가 자신의 지역에 입지하는 기업에 중과세하거나 별장, 골프장 등을 취득하여 지역발전에 이바지하는 것에 대해 중과세하는 것은 적절하지 못하다. 수도권과밀 억제 및

사치소비 억제는 중앙정부의 정책목표이므로 중앙정부의 정책수단을 이용하고 지방세인 취득세의 중과세 여부는 지방정부의 결정권한으로 전환하여야 한다. 설령 중앙정부 정책수단의 한계 때문에 취득세 중과세가 불가피하더라도 중과세 세율을 단순화하여야 한다.

다섯째, 주택에 대한 취득세 세율은 평균세율이 비연속적이어서 과세구간이 바뀔 때 조세부담이 급격하게 증가하므로 세율 전환금액 주변에서 주택시장을 왜곡시킨다. 이는 주민들의 이동성을 왜곡하고 국민의 납세순응도를 하락시킬 뿐 아니라 탈세를 조장한다. 동시에 개인 간 수직적 형평성의 개선효과는 불확실하고 수평적 형평성을 크게 훼손할 수 있다. 따라서 주택에 대한 누진세율체계를 단일 비례세율로 전환하여야 한다.

마지막으로 취득세 과세대상의 대부분에 대해서 부가가치세 등 국세의 소비세를 동시에 과세하므로 중앙정부와 지방정부 간 수직적 조세경쟁이 발생할 가능성이 높다. 따라서 소비행위와 관련된 과세대상을 변경하거나 세율을 조정할 때에는 중앙정부와 지방정부가 각각의 국세와 지방세를 조화시키기 위한 협의기구의 설치가 필요하다.

이 연구는 취득세 세율체계의 장기적 발전방안을 모색하지만 여러 한계를 갖는다. 먼저 세율의 단순화를 주장하면서도 과세대상별로 구체적인 세율을 제시하지는 않는다. 이는 실제 취득세 적정세율을 파악하는 것이 불가능하기 때문이지만 각 과세대상에 대한 조세부담은 단순히 취득세 뿐 아니라 이를 보유할 때 혹은 처분할 때의 조세부담을 종합적으로 고려해야 하기 때문이기도 하다. 둘째, 이 연구는 표준세율과 법률에 별도로 명시된 특례세율 등 법정세율을 다룰 뿐 유효세율에 대해 논의하지 않는다. 따라서 과세표준의 결정 및 비과세감면 등과 연계하여 연구를 확장할 필요가 있다. 셋째, 취득세 납부자의 소득 및 부에 대한 연계자료가 존재하지 않으므로 형평성에 대한 실질적인 효과를 측정하지 못한다.

【참고문헌】

- 김경환. (2007). 주택관련 세제의 개편방안. 『감정평가연구』, 17(2): 193-214.
- 김두형. (2011). 환경 친화적인 자동차세제 도입방안. 『조세법연구』, 17(2): 207-249.
- 김승래. (2010). 친환경 자동차세제의 정책사례와 시사점. 『재정포럼』, 6월호. 한국조세연구원.
- 김정훈. (2005). 「취득·등록세의 후생효과」, 한국조세연구원.
- 김현아. (2013). 부동산 취득세제 개편과 재산세제 운용방향. 『한국지방재정논집』, 18(3): 33~59.
- 노영훈. (2007). 「부동산시장과 부동산 조세정책과제」. 한국조세연구원.
- 박상수. (2015). 「지방자치단체의 재산세 과세표준 결정권 강화방안」. 한국지방세연구원
- 박상수·임민영. (2012). 「주택관련 취득세 감면 정책의 문제점과 개선방안」. 한국지방세연구원.
- 복문수. (2014). 지방세 원칙에 입각한 지방세의 적합성 분석에 관한 연구: 재산과세, 소득과세, 소비과세를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 21(3): 149-173.
- 송상훈·류민정. (2012). 「취득세 세율인하에 대응한 제도개편」. 경기개발연구원.
- 이선화. (2015). 「주택거래 과세의 기능과 효과에 대한 연구」. 한국지방세연구원.
- 이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명. 『한국정책학회보』, 21(3): 361-386.
- 임상수. (2013). 취득세 감면이 주택 수요에 미치는 영향에 관한 연구. 『서울도시연구』, 14(2): 1~12.
- 전동훈. (2011). 취득세의 세율 구조와 적용 범위. 『지방재정과 지방세』, 39(3): 76-98. 한국지방재정공제회.
- 주만수. (2014). 우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010~2014년 지방세제 개편을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 19(1): 1-32.
- 주만수. (2015a). 「취득세 과세체계의 정상화 방안 연구: 세율 구조를 중심으로」. 한국지방세연구원.
- 주만수. (2015b). 농어촌특별세에 대한 비판적 평가와 정책적 시사점. 『의정논총』, 10(1): 179-207.
- 주만수·윤성호. (2016). 비연속적 취득세율의 주택시장에 대한 효과 분석. 『경제학연구』, 64(1).
- 주만수·최병호·이근재. (2011). 「중앙-지방 재정관계의 종합적 개선방안 연구」. 미발간보고서. 한국재정학회.
- 채인동·태정립. (2015). 「취득세율 인하가 주택거래 및 지방재정에 미치는 영향」. 국회예산정책처.
- 최병호. (2007). 부동산 거래세제 개편에 따른 지방재정의 주요 이슈와 대응. 『응용경제』, 9(2): 117-148.
- 최병호. (2014). 「선박에 대한 지방세 과세체계 재정립」. 한국지방세연구원.

- 한재명·유태현. (2011). 거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 효과에 관한 연구. 『지방행정연구』, 25(2): 229-270.
- 황상규·김규옥. (2010). 『온실가스 저감을 위한 자동차세제 개편방안』. 한국교통연구원.
- Alm, J. (1989). The Immovable Property Transfer Tax in L. Schroeder. ed. *Financing Governmental Decentralization: The Case of Bangladesh*, Westview Press.
- Bahl, R. (2004). Property Transfer Tax and Stamp Duty. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, International Studies Program Working Paper 04-27.
- Bahl, R. and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Bahl, R. and S. Wallace. (2010). A New Paradigm for Property Taxation in Developing Countries. in R. Bahl, J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman. ed. *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Best, M. and H. Kleven. (2013). Property Transaction Taxes and the Housing Market: Evidence from Notches and Housing Stimulus in the UK. London School of Economics. mimeo.
- Creedy, J. and N. Gemmell. (2015). Taxation and the User Cost of Capital: An Introduction. Working Paper of Victoria Business School, Victoria University of Wellington.
- Cullis, J. G. and P. R. Jones. (2009). *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*, Oxford University Press.
- Evans, B. (2007). Toronto Realtors Try To Block Proposed Land Transfer Tax. *Realty Times*, March 27.
- Gruber, J. (2012) *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers.
- Hendershott, P. E. and J. Slemrod. (1982). Taxes and the User Cost of Capital for Owner-Occupied Housing. NBER Working Paper No. 929.
- Kopczuk, W. and D. J. Munroe. (2014). Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market. NBER Working Paper No. 20084.
- Mirrlees, J. (2011). *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- National Association of Realtors. (2003). Potential Impacts of Increases in Real Estate Transfer Taxes. NAR Research.
- O'Sullivan, A., T. A. Sexton and S. M. Sheffrin. (1995). Property Taxes, Mobility

- and Home Ownership. *Journal of Urban Economics*, 37(1): 107-129.
- Sexton, J. A. (2010). Taxing Property Transactions Versus Taxing Property Ownership. in R. Bahl, J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman. eds. *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Spahn, P. B. (1995). Local Taxation: Principles and Scope, in J. Roy. ed. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, The World Bank.
- Zodrow, G. R. (2003). Tax Competition and Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 10(6): 651-671.

주 만 수: 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 주요 논문으로는 “사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로”(2013), “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”(2014), “Expressiveness and Voting Decision: New Evidence from the Korean Parliamentary Election”(2014) 등이 있다. (msjoo@hanyang.ac.kr)