

# 부동산 보유세의 한·미·일 비교 연구

— 과세 원칙과 주체, 세율 구조, 거주 주택에 대한 특례 등을 중심으로 —

이의섭 | 한국건설산업연구원 연구위원

eslee@cerik.re.kr

미국에서는 식민지 시대부터 다른 재산과 함께 부동산에 재산세를 부과하였고, 독립 직후에는 평등주의 사상(egalitarianism)에 의하여 재산의 종류에 관계없이 동일한 세율을 적용하는 일반 재산세(general property tax)가 원칙이었다. 이러한 미국의 일반 재산세는 19세기부터 부동산과 개인 재산(개인 장비 등)에만 재산세를 부과하는 체제로 변화하여 오늘에 이르고 있다.

미국의 부동산에 대한 재산세는 1830년대부터 주정부(state government)와 지방정부(local government)가 편익(便益) 원칙(benefit principle)에 입각하여 과세하여 왔다. 편익 원칙이란 각각

의 납세자가 공공 서비스로부터 받은 편익에 비례하도록 조세 부담을 분배하는 것이 공평하다는 접근법으로서, 응익(應益) 원칙이라고도 한다. 부동산 재산세에 편익 원칙을 적용한다는 것은 공공 서비스가 부동산 가치를 증가시키므로 부동산 소유자가 공공 서비스에 대한 대가를 지불해야 한다는 원칙을 의미한다.

우리나라와 일본도 토지의 수확물에 대한 지조(地租) 대신 20세기 중반부터 편익 원칙을 기초로 부동산 보유세를 지방세로 과세하고 있다. 우리나라는 시·군·구세인 재산세, 일본은 시·정·촌(市·町·村)세인 고정 자산세로 과세하고 있

다. 그러나, 우리나라와 일본은 고도의 경제 성장을 하는 과정에서 부동산 가격 상승을 억제하는 방법의 하나로 새로운 부동산 보유세[우리나라는 종합부동산세, 일본은 지가세(地價稅)]를 국세로 도입하는 등 정책적 필요에 의해서 부동산 보유세를 이용하기도 한다.

본고는 한국과 미국, 일본의 부동산 보유세의 변천 과정을 비교 평가하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 부동산 보유세의 한·미·일 비교

### 과세 원칙

미국은 1830년대 주정부가 운하 건설에 필요한 자금을 확보하기 위

해 재산세 부과에 편익 원칙을 적용한 이후 부동산에 대한 재산세 부과에서 이 원칙이 확립되었다. 뉴욕주는 이리운하(Erie Canal) 건설시 모든 토지에 부과하는 일반적인 재산세 대신 운하 건설로 혜택을 받는 25마일 이내의 토지에만 재산세를 부과하는 '특별 재산세'를 신설함으로써 운하 건설에 반대하는 뉴욕주의 농민들을 설득하여 운하 건설을 시행했다.

이후 오하이오주도 재산세 부과 방식을 종량세(per unit tax)에서 종가세(ad valorem tax)로 변경하여 마이애미운하와 오하이오운하 건설 프로젝트에 재산세의 편익 원칙을 적용했다. 이후 대부분의 주에서는 주정부의 활동은 감소하고, 지방정부의 활동이 증가하였다. 즉, 교통 인프라, 상하수도 건설에 관한 책임을 지방정부가 떠안아 이들 재원을 확보하기 위해 재산세를 편익 원칙에 입각하여 징세하기 시작했다.

우리나라와 일본의 부동산 보유세도 미국과 마찬가지로 기본적으로 편익 원칙에 입각하여 시·군·구세와 시·정·촌세로 운영하였다. 그러나 일본은 1991년 지가 상승을 억제하기 위하여 국세로서 지가세를 도입하였고, 우리나라는 2005년 주택과 토지에 대하여 종합부동산세를 추가로 징수하고 있다.

일본과 우리나라가 지가세와 종합부동산세를 도입한 것은 토지와 주택 가격이 상승하던 시기에 부동산 투기를 억제할 목적으로 과세한 것으로서, 편익 원칙보다는 부동산 가격 상승을 억제하기 위한 정책 과세라고 평가할 수 있다.

#### 과세 주체

우리나라는 현재 토지와 주택, 건축물 등 모든 부동산 보유에 대해 재산세란 명칭으로 시·군·구세인 지방세로 과세하고 있다. 1990년 이전에는 토지에 대해서는 종합토지세, 주택과 건축물에는 재산세란 명칭으로 구분하여 모두 시·군·구세로 과세하였다. 2005년부터 부동산 가격 안정을 위해 고액의 부동산 소유자에게 부과하는 종합부동산세는 국세로 과세하고 있다.

일본의 경우도 현재 토지와 가옥에 부과하는 고정 자산세와 1978년 도입하여 2003년까지 징수한 '특별 토지보유세'는 시·정·촌세이고, 1991년 도입하여 1998년까지 징수한 지가세는 국세였다.

미국의 부동산 보유세인 재산세(property tax)는 연방정부와 주정부가 아닌 지방정부가 과세하고 있고, 현재는 대부분 하나의 부동산에 대하여 복수의 지방정부가 재산세를 부과하고 있다. 복수의 지방정부는 인디애나주의 경우 카운티

(county) 정부, 타운십(township) 정부, 시 또는 타운(city/town) 정부 및 교육구(school district) 등이다. 재산세를 연방정부와 주정부보다 주로 지방정부가 과세하는 이유는 지방정부가 재산세와 이를 기반으로 제공하는 서비스에 대한 편익과의 관계를 연방정부와 주정부보다 더 잘 조정할 수 있기 때문이다.

#### 세율 구조

현재 우리나라의 재산세는 지방세이지만, 서울은 「지방세법」에서 규정하여 전국적으로 동일하다. 「지방세법」은 토지와 건축물, 주택에 대해서 세율을 달리 적용하고 있고, 토지의 경우에도 종합 합산·별도 합산·분리 과세 경우로 구분하여 과세하고 있다. 종합부동산세의 세율 구조는 과세 표준에 따라 누진세 구조로 되어 있는데, 주택은 최저 0.5%에서 최고 2.0%의 5단계, 종합 합산 토지는 최저 0.75%에서 최고 2.0%의 3단계, 별도 합산 토지는 최저 0.5%에서 최고 0.7%의 3단계로 되어 있다. 현재 일본의 고정 자산세도 지방세이지만 전국적으로 1.4%의 단일 세율을 적용하고 있다.

미국의 재산세는 복수의 지방정부에서 부과하고, 서울은 지방정부에서 매년 지출 예산을 고려하여 결정한다. 따라서 주별로 상당한 차이

가 있다. 예를 들어, 주택 가격에 대한 재산세 비율(2007년부터 2011년까지의 5년 평균)을 살펴보면 앨라배마주는 평균 0.42%이고, 뉴저지주는 1.97%, 그리고 뉴욕주는 1.51%이다. 부동산의 종류에 따라서도 세율을 차등 적용하고 있는데, 소유자 거주 주택(homestead), 주택, 상업용 건축물 순으로 증가하고 있다.

**주택 및 거주 주택에 대한 특례**

일본은 주택에 부속한 토지도 토지로 분류하여 고정 자산세를 부과하는데, 주택 용지는 과세표준 결정시 우대하고 있다. 일반 건물의 용지(비주택 용지)는 과세 표준을 가격의 100%로 하지만, 일반 주택 용지는 가격의 3분의 1, 소규모 주택 용지는 가격의 6분의 1을 과세 표준으로 하고 있다.

미국도 지역에 따라 재산세 세율이 다르지만 일반적으로 주택은 다른 종류의 부동산에 비해서는 낮은 세율을 적용하고 있다.

우리나라도 과세표준 결정시 주택에 대해서는 공정 가격 비율을 토지 및 다른 건축물에 비하여 낮게 적용하지만, 소유자 거주 주택에 대해서는 특별한 재산세 혜택이 없다. 종합부동산세에서 1세대 1주택자인 고령자와 장기 보유자에 대해서 세액 공제를 하고 있다.

부동산 보유세의 각국 비교

구분	미국	우리나라	일본
명칭	- 재산세(property tax)	- 현재는 지방세(시·군·구세)인 재산세와 국세인 종합부동산세가 있음.	- 현재는 지방세(시·정·촌세)인 고정 자산세가 있음. - 1978년 지방세인 특별토지보유세와 1991년 국세인 지가세를 도입했으나 현재는 징세하지 않음.
과세 원칙	- 정부가 제공하는 서비스에 대한 편익에 따라 부과하는 편익원칙	- 편익 원칙(재산세) - 부동산 가격 안정이 중요한 목표가 됨(종합부동산세).	- 편익 원칙(고정 자산세) - 부동산 가격 안정이 중요한 목표가 됨(지가세).
과세 주체	- 주정부와 복수의 지방정부	- 시·군·구(재산세) - 중앙정부(종합부동산세)	- 市·町·村(고정 자산세, 특별 토지보유세) - 중앙정부(지가세)
세율 구조	- 지역마다 상이한 세율 구조 - 부동산 유형별 상이한 단일 세율 - 지방정부 예산 규모에 따라 매년 결정	- 지방세이지만 세율은 전국적으로 동일함. - 주택, 토지, 건축물별로 누진 세율 채택(재산세) - 주택, 종합 합산 토지, 별도 합산 토지별로 누진세율(종합부동산세)	- 부동산 유형별로 상이한 단일 세율(고정 자산세)
주택 또는 거주 주택에 대한 특례	- 일반적으로 거주자 주택에 대한 세율 우대 - 상당수의 주(state)가 소유자 거주 주택에 대한 감면 제도에인 홈스테드(homestead) 감면 제도를 운용함. - 상당수의 주가 특정 계층에 대해 재산세 부과액이 소득의 일정 부분을 초과할 경우 주정부가 재산세를 환급하는 '서킷 브레이커'(circuit breaker)를 운용함.	- 과세 표준 결정시 주택에 대해서 공정 가격 비율을 토지 및 다른 건축물에 비해 낮게 적용함.	- 주택 용지는 과세표준 결정시 우대하고 있음. · 일반 건물 용지는 가격의 100%, 주택 용지는 3분의 1, 소규모 주택 용지는 6분의 1을 과표로 함.

1세대 1주택자인 경우 60세 이상은 10%, 65세 이상은 20%, 70세 이상은 30%를 세액에서 공제하고 있고, 5년 이상 보유한 1세대 1주택인 경우 20%, 10년 이상 보유한 경우에는 40%를 세액에서 공제하고 있다.

**부동산 보유세,  
어떻게 개선해야 하나**

첫째, 종합소득세 부과 기준에서 1세대 다주택자에 대한 차별을 철폐하여 1세대 1주택의 경우와 동일하게 6억원에서 9억원으로 상향 조정하는 것을 고려할 수 있다. 또한, 1세대 1주택자에게만 적용되고 있는 노령자와 장기 보유자에게 적

용하는 세액 공제를 소유 주택 수에 관계없이 소유자 거주 주택에 대해서만 적용하는 것을 고려할 수 있다.

둘째, 재산세가 소득의 일정 부분을 초과하는 노인층에게 거주자 보유 주택에 재산세를 감면하거나 상속시까지 이연하는 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 미국 대부분의 주는 거주자 보유 주택에 대해서는 배우자의 죽음 등 경제적 어려움에 처했을 경우에 재산세를 면제하는 조치를 하고 있으며, 특정 계층(노인, 저소득층 등)에 대해서 ‘서킷 브레이커’(circuit breakers) 제도를 운용하고 있다. 서킷 브레이커란 재산세가 소득의 일정 비율을 초과하

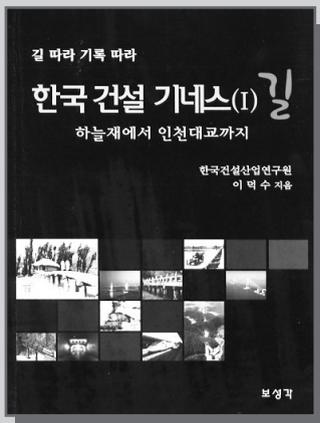
는 경우 소득에 비해 과도한 재산세 부담을 경감하기 위하여 납세자가 지방정부에 납부한 재산세를 주정부가 환급해주는 제도로서 미국의 3분의 2의 주에서 시행하고 있다.

셋째, 지방정부가 지역 개선 사업을 수행하고, 이로 인하여 부동산 가격이 상승하는 경우 가격이 상승한 부동산에 대해서 특별 부과금 제도를 도입하여 일부 재원을 충당할 필요성이 있다.

미국에서는 지역 개선 사업과 같은 공공 프로젝트로 인하여 부동산 가치가 상승하는 경우 해당 부동산에 부동산 가치 상승분만큼 특별 부과금을 부과하고 있는 경우가 많다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 | 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명할 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수포교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 ‘최초, 최고, 최장, 최대’ 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 「한국 건설 기네스(I) 길」을 발간하였다.