

중국 부동산세 개혁의 현황과 전망

KIEP 북경사무소 (jina7@kiep.go.kr, Tel: 86-10-8497-2870)

차 례 ●●●

1. 중국 부동산세 개혁의 배경과 목표
2. 중국 부동산세 개혁의 기본 방향과 주요 내용
3. 중국 부동산세 개혁 현황 및 평가
4. 중국 부동산세 개혁의 문제점
5. 중국 부동산세 개혁의 향후 방향

주요 내용 ●●●

■ 중국의 급속한 경제발전과 사회변화에 따라 기존 부동산세 제도개혁이 시행됨.

- 부동산 가격의 지속적 상승, 소득격차 확대, 지방정부의 불완전한 세수체계 등 부동산세 개혁에 대한 요구가 확대됨.
- 단기적으로는 부동산 시장의 건전한 발전을 유도하고, 중장기적으로는 지방재정 수입체계 개선과 경제체제 개혁 심화를 개혁의 주된 방향으로 정립함.

■ 2011년 1월부터 충칭시와 상하이시 두 지역에서 부동산세 개혁이 시범 실시되기 시작하였으나 그 효과는 매우 제한적임.

- 과세 대상의 범위가 협소하고 세율이 과도하게 낮아 부동산 시장의 가격조정 효과와 지방정부 세원으로서의 역할이 매우 제한적임.
- 재산세로서의 속성이 불분명하고, 정책의 강도가 약하며, 징세와 관련한 입법 절차간 상호 충돌이 일어나는 등 여러 문제가 발생함.

■ 균형적인 지역 발전을 위해 중국의 부동산세 개혁은 전국적 범위로 확장될 필요가 있으며, 현재까지의 문제점에 근거해 향후 발전 방향을 모색해야 함.

- 과세 대상의 범위를 확대하고 세율을 각지의 실제 상황에 적합하게 조정하며, 과세에 관한 입법권과 관리 권한을 지방정부에 부여하고, 징수된 세수의 사용처를 투명하게 관리하는 등 제도 정비와 강화가 필요함.

1. 중국 부동산세 개혁의 배경과 목표

가. 개혁의 배경

- 부동산세는 국가가 부동산을 과세 대상으로 하여 재산권의 소유자에게 징수하는 일종의 재산세임.
- 징세 목적은 세수 레버리지의 운용, 부동산 관리 강화, 부동산 사용의 효율성 제고, 고정자산투자 규모와 국가 부동산 정책의 조절, 합리적인 소득분배 추구 등임.
- 1990년 이후 부동산세 수입 확장 추세가 지속되어 현재 규모는 이미 백억 위안 단위를 초과함.
 - 2011년 부동산세 수입은 1,102억 3,600만 위안으로 동기대비 23.3% 증가하였으며, 전체 세금 수입의 1.2%를 차지함.
- 그러나 기존의 부동산세 제도는 급속한 경제발전과 사회변화에 적응하지 못하고 폐단도 많이 발생하게 되어 개혁이 요구되는 상황임.

① 부동산 가격의 상승

- 2008년 하반기 이후 대규모 경기부양 조치에 따라 부동산 투자가 크게 확대되고 시장이 과열 양상을 보임.
- 2008년 중국의 상품주택 평균 가격은 3,800위안/㎡이었으나, 2009년 4,681위안/㎡으로 1년 사이 23.2% 상승하였고 2010년과 2011년에도 급상승이 계속됨.
- 부동산 가격 상승은 사회의 구매력을 약화시키고 소득 불평등을 심화시키는 등 지속가능한 경제발전과 사회안정에 위협 요인으로 작용함.
- 한편 부동산세는 부동산 소비 비용을 상승시켜 부동산 투기 수요를 억제하고, 합리적인 부동산 소비를 유도하는 기능이 있음.

② 소득격차의 확대

- 중국 국민소득이 급성장하면서 내부의 소득격차도 지속적으로 확대됨.
- 부동산 가격 급등으로 인해 재산 소득의 차이가 커져 빈익빈 부익부 현상이 심화됨.

- 부동산세 징수를 통해 재산 소득을 조절하여 소득격차 확대를 완화할 수 있음.

③ 불완전한 지방세수 체계

- 중국 각급 정부의 재정 능력은 상향 집중되어 있는 상황임.
 - 2011년 지방의 재정 수입이 처음으로 중앙정부를 초과했으나, 중앙은 1급 정부만 있고 지방은 4급 정부까지 있는 것을 고려하면 지방의 세수 체계는 여전히 불완전하며, 안정적이고 지속적인 주요 세입 원천이 미비한 상태임.
 - 특히 현금 정부의 재정 지출은 대부분 상위 정부의 이전 지출에 의존하고 있음.
 - 중앙과 지방의 징세권에 대한 근본적 조정이 필요함.
- 공업화와 도시화가 진전되면서 시(市)와 현(縣) 모두 상당한 규모의 부동산을 확보하게 되었고, 장기적으로 볼 때 부동산세는 지방정부의 안정적 자원 확보에 도움이 될 것임.

나. 개혁의 목표

- 부동산세 개혁은 세금 제도 전반에 걸친 복잡하고 어려운 공정이므로, 주요 방향과 목표를 명확히 정립하여야 하며, 혼란이 발생하지 않도록 점진적으로 추진되어야 함.
 - 단기: 부동산 시장의 안정적이고 건전한 발전을 유도
 - 중기: 재정수입체계의 개선, 합리적인 소득 분배, 사회 정의에 대한 요구 충족
 - 장기: 경제체제개혁의 심화, 사회주의 시장경제체제의 개선
- 부동산세가 합리적 부동산 소비의 견인차 역할을 하게 함.
 - 1인당 면세 면적 혹은 감면 세액 등을 확정하여 합리적인 주택 수요를 보호해야 함.
 - 면적, 등급, 보유 주택수 등에 근거하여 주택에 대한 실수요와 투기 수요를 구분, 서로 다른 세율을 적용하여 투기 수요를 감소시켜야 함.
- 부동산세가 소득격차의 조절 장치 역할을 하게 함.

- 재산세는 소득분배를 조절하는 가장 효율적이고 직접적인 도구이며, 현재 중국에서 가장 보편적인 보유 재산이 부동산임.
- 따라서 부동산의 보유 단계와 구매 단계에서 과세는 사회의 부를 재분배하여 빈부 격차를 축소하는 효과를 거둘 수 있음.

■ 부동산세가 지방 세입의 주요 원천이 되게 함.

- 과세 대상이 부동산이므로 안정적이고 보장성 있는 세입의 원천이 될 수 있음.
- 지방정부가 기반 시설을 정비하고 공공 서비스 수준을 향상시키면 유입 인구가 증가하여 부동산세수도 증가할 것이며, 재정수입이 늘어나고 도시가 발전하며 사회가 진보하는 선순환이 이루어짐.
- 부동산 소유자는 현지의 치안, 기반 시설, 공공서비스를 누리면서 현지 정부에 세금을 납부하므로 수익자부담 원칙에 부합함.
- 현지의 부동산 시장에 대한 이해는 상급 정부에 비해 지방정부가 더 우위에 있으며 징수 관리에도 유리함.

2. 중국 부동산세 개혁의 기본 방향과 주요 내용

가. 기본 방향

■ 부동산세 개혁은 세제 개혁의 일부로서, 한꺼번에 모든 것을 바꿀 수는 없음.

- 먼저 대도시에서 시범적 시행을 하고 점진적으로 확장을 추진함.
 - 상하이와 충칭의 부동산세 개혁을 시작으로 하여 효과가 명확히 나타난 후 중소도시로 확장.

■ 보편적으로 징세하는 것을 원칙으로 하고, 상황에 따라 필요한 경우 일부 면세를 적용함.

- 거주에 필요한 일정 면적에 대한 면세, 도시 자립주택의 가격 기준에 따른 면세, 농업 생산용 부동산과 농민 거주 주택에 대한 면세, 비영리 기구의 부동산에 대한 면세 등

■ 세금 종류를 간단히 하고 세율을 최적화함.

- 부동산세 납세자의 전반적 세율에 큰 변화가 일어나지 않게 유지하면서, 상업용 부동산의 세율을 거주용 부동산 세율보다 높게 하고, 고급 주택 및 면적이 일정 기준을 초과하는 주택에 대한 세율을 더 높게 책정하도록 함.
- 보유 단계와 거래 단계의 세율 수준을 공평하게 조절
- 임대료 상승폭 제한 기준 등의 규정을 통해, 실수요자에게 세금이 전가되는 것을 방지

나. 주요 내용

■ 과세 범위(税基)

- 부동산세는 재산세의 일종으로서, 징수 범위에 신규 주택뿐 아니라 기존 보유 주택까지 포괄하여 전 사회와 전 세대 간 과세 공평성을 확보해야 함.
- 전국 각지의 상품주택, 경제적용방,¹⁾ 단위방,²⁾ 방개방³⁾ 등 모두를 과세 대상으로 정하고, 무차별 공정과세를 원칙으로 함.
- 토지와 건물을 일률적으로 과세 대상으로 함.

■ 세율

- ‘넓은 과세 범위와 낮은 세율(宽税基 低税率)’ 기조에 따라 개혁 초반에는 세율을 낮게 유지하고 납세자의 납세 의식을 고취시킴.
- 장기적으로는 선진국의 경험을 참고하여 1~3% 수준의 세율을 고려할 수 있음.
 - 현재 상하이와 충칭의 세율은 각각 0.6%와 1.2%이며, 신규 주택과 일부 기존 보유 주택에만 적용됨.
- 서로 다른 지역과 서로 다른 성질의 부동산에는 각각 다른 세율을 적용
 - 중소도시의 부동산은 낮은 세율, 대도시의 부동산은 높은 세율을 적용
 - 고급 주택에는 높은 세율, 생산 경영용 건물과 보통 주택에는 낮은 세율을 적용
 - 1인당 면적이 120㎡ 이상인 주택에는 높은 세율을 적용하고, 보유 비용을 증가시켜 기본 주택 수요는 보장하면서 투기 수요는 억제

1) 經濟適用房: 국민주택 개념의 소형주택

2) 單位房: 기업, 행정단위 등이 직원에게 제공하기 위해 소유하고 있는 주택

3) 房改房: 성진(城鎮)급 직공이 지방정부의 관련 규정에 따라 원가(成本价)나 표준가(标准价)로 국가소유 주택을 구입하는 것으로, 원가로 구입하면 직공에게 소유권이 귀속되고, 표준가로 구입하면 일반적으로 5년간 개인소유권을 갖게 됨.

■ 과세 표준(征税依据)

- 과거의 경제 상황과 제도가 현재와 일치하지 않아 부동산의 원래 가치를 정확히 산정하기 어려우므로, 현재 가치를 과세 표준으로 삼음.
- 신규 주택은 부동산의 실거래가격을 기준으로 과세하고, 기존 주택은 평가가치를 기준으로 과세함.
- 평가가치는 역사적 비용, 면적, 토지 등급, 건물의 방향, 건물 층수, 조망권, 건축 가격, 임대 가격, 감가상각 등의 여러 요인을 종합적으로 고려해 산정하고, 일정한 자격이 있는 평가 기관에 위탁하여 3~5년마다 한 번씩 통계를 집계하도록 함.

■ 징세권의 구분

- 부동산세는 전국적 성격의 조세로서 중앙정부가 세제를 통일적으로 규정해야 함.
- 각 지방의 부동산 가격과 거래 규모 및 시장의 발전 수준에 차이가 크기 때문에, 구체적인 정책은 각 지방정부가 스스로 확정하도록 함.

3. 중국 부동산세 개혁 현황 및 평가

가. 부동산세 개혁 현황

■ 2011년 주택 가격이 지속적으로 상승하자 국무원은 부동산 세제 개혁을 실시함.

- 충칭시와 상하이시에서 각각 <충칭시 개인 주택 부동산세 징수 관리 실시 세칙>, <상하이시 개인 주택 부동산세 징수 시범의 잠정 시행>을 발표하고 1월 28일부터 두 지역에서 개혁을 시범적으로 실시함.

표 1. 충칭시와 상하이시 부동산세 개혁내용 비교

항목	충칭	상하이
시행 범위	충칭 주성구(主城区)	상하이시 행정구역
세율	2년간 주성구내의 신규주택평균가격을 기준으로: 3배 이하 0.5%, 3~4배 1%, 4배 이상 1.2%	잠정적 0.6% 매 ㎡ 시장거래가격이 상하이시의 지난해 신규 상품주택 평균 판매가격의 2배 이하일 때는 잠정적으로 0.4%

표 1 계속.

항목	충칭	상하이
현지 주민	(1) 개인이 보유한 단독 상품주택 (2) 개인이 새로 구매한 고급 주택. 고급 주택은 건축 면적당 거래가가 지난 2년간 주성 9개구의 신규 상품주택 면적당 가격의 2배 이상인 주택	가정의 두 번째 혹은 그 이상 주택 (신규 구매한 기존 주택과 신규 주택 모두 포함)
외지 주민	충칭시에 호구, 기업, 직업이 모두 없는 개인이 새로 구매한 두 번째 이상의 보통주택	상하이시 주민이 아닌 가정이 상하이시에서 새 주택을 구매했을 때
과세 표준	부동산 거래 가격 조건이 더 성숙해지면 부동산 평가 가치를 과세 표준으로 할 예정	과세 대상 주택의 부동산 시장 가격을 참고하여 확정한 평가 가치 (시행 초기에는 시장 거래가격을 과세 표준으로 삼았음.) 부동산세는 과세 대상 주택거래 가격의 70% 수준에서 납세액 산정
면세 면적	한 가정의 첫 번째 주택에 대해서는 면적에 근거해 면세를 적용할 수 있음. (기존 주택 180㎡, 신규 고급주택 100㎡)	상하이시 주민 가정일 경우 1인당 60㎡

자료: 『经济研究参考』. 2013. 「房产税改革及对地方财政的影响」(2013년4월11일)

나. 개혁 실시 이후의 효과

■ 상하이시 부동산세 개혁 시행 효과 분석

- 부동산 시장에 대한 조절은 단계적인 효과를 실현했다고 볼 수 있음.
 - 상하이시 주택의 평균 판매 가격은 2006년부터 4년 연속 상승한 후 2011년 들어 2010년에 비해 764 위안/㎡ 하락함.
 - 계속 상승하던 주택 건축 가격과 판매 가격이 하락한 것은 부동산 기업의 이윤 공간을 축소시켜 부동산 시장의 건강한 발전과 산업간 공평한 소득분배를 촉진함.
 - 그러나 부동산세 총액은 여전히 작으며, 지방재정 구조의 최적화와 부동산 시장의 조절 등에 미치는 영향은 제한적임.
- 지방 재정 수입원으로서의 효과는 한계가 있음.
 - 2011년 상하이시 부동산세 수입은 73억 6,600만 위안으로 2010년보다 11억 3,600만 위안 증가하였으며, 당해 연도 세수의 0.77%를 차지함.
 - 2012년의 전 3분기 부동산세 수입은 70억 2,500만 위안으로, 2011년 전체 세입과 대략 비슷한 수준을 유지한 것으로 추정되고, 2012년에는 동기대비 38.12% 성장한 101억 7,500만 위안으로 예상됨.
 - 2008년부터 2011년의 연평균 성장률은 23bp를 초과하며, 2012년도 재정수입의 1%를 차지함.
 - 부동산세 총액은 증가하였으나 전체 세금 수입 중에서 차지하는 비중은 여전히 작아 지방재정에 대한 공헌도 또한 낮음.

■ 충칭시 부동산세 개혁 시행 효과 분석

- 부동산 시장 조절 효과는 나타나지 않았음.
 - 2007년부터 2011년까지 충칭시의 상품주택, 주택 및 기존 주택 등의 평균 판매 가격과 준공 가격은 평균적으로 상승 추세였는데, 그 중에서 2011년 상승폭이 제일 크고, 주택의 평균 판매 가격이 동기 대비 1,000위안 상승한 5,839위안/㎡로, 당해 준공 주택의 평균 건축 가격과 2,662위안/㎡의 차이가 남으로써 판매 이윤이 역사상 제일 높아 3,177위안/㎡에 달함.
 - 주택 거래가격에 미치는 영향도 극히 미미함.
- 지방 정부의 세원으로서 기능도 매우 제한적임.
 - 충칭시 부동산세 개혁 규정은 현재 기존 주택에 대한 징세를 매우 제한하여, 과세 범위가 극히 좁음.
 - 한편 거래 가격을 과세 근거로 하는 것은, 부동산세가 소비세의 특징을 띠게 함.
 - 2005~09년의 충칭시 고급 단독 주택과 고급 아파트의 평균 건축 면적은 140~158㎡였는데, 180㎡부터 세금을 징수하기 때문에 징수 대상의 비율이 아주 작음.
 - 개혁 방안의 부동산 시장 조절과 소득 2차 분배 역할은 한계가 있음.

4. 중국 부동산세 개혁의 문제점

■ 부동산세가 부동산 시장 가격 조절에 미치는 영향이 거의 없음.

- 2011년 전국의 부동산 시장은 전체적으로 쇠퇴하는 분위기로, 주요 도시의 절반가량에서 상품주택 거래가 모두 전년동기대비 소폭 하락하였으나, 충칭시와 상하이시는 오히려 동기 대비 상승하였으며, 이는 개혁의 효과가 불명확하다는 것을 반영함.
- 개혁 실시 후 2년간 충칭의 신규주택 가격은 4.5%, 상하이의 신규주택 가격은 7.6% 상승하였으며,⁴⁾ 2013년 4월 상하이의 신규 상품주택 가격지수는 전기대비, 동기대비 각각 2.0%와 10.2% 상승했고, 충칭은 1.1%와 5.6% 상승한 것으로 나타남.⁵⁾
- 그 원인으로는 충칭과 상하이의 부동산세 징수 범위가 작고(신규주택과 고급주택으로 제한), 세율이 낮으며, 더욱이 일정 부분은 전가성이 있기 때문임.

■ 시행 지역의 소득분배에 미치는 영향의 한계

- 부동산세는 빈부 격차 확대를 억제하고 소득분배를 조절하는 의미가 있는데, 현재 시행 지역의 개혁

4) 『中国证券报』(2013. 6. 19), 「沪渝房产税试点效果有限」.

5) 『中国信息报』(2013. 5. 29), 「多视角看房产税改革试点」, 叶锋.

방안은 주로 신규 주택과 고급 주택에 한정되어 있어 절대 다수를 차지하는 기존 주택은 적용 대상에서 배제되므로 세금이 소득 불공평 문제를 조절하기 어려움.

■ 지방재정 세수 관련 문제점들

- 세금 종류의 속성 불분명

- 부동산세는 기존의 부동산을 징수 대상으로 하는 재산세에 속하는데, 재산세는 대상의 비유동성을 특징으로 하며, 거래세와는 다름.
- 상하이와 충칭의 시행 방안은 상품주택의 판매단계에서 징수되는 것으로 상품주택의 판매가격을 과세 표준으로 하여 전형적인 거래세의 속성을 띠며, ‘고급주택특별소비세’의 특징을 가져 재산세로서의 속성은 별로 없음.

- 징수 범위 협소

- 두 번째 이상의 주택을 신규 구매할 때 고급 주택을 추가 구매할 때로 범위를 한정함으로써, 기존 부동산에 전부 과세하는 것이 아님.
- 보편성에 대한 요구를 충족하지 못하고 부동산세 징수 취지에도 어긋나며 공평성을 상실함.

- 증세 규모 한계

- 부동산세 개혁은 두 도시에서만 시행되고 있어 실시 범위가 작고, 부동산세 정책의 시행강도가 너무 약해 지방재정 수입의 증가 효과에 한계가 있음.
- 원인은, 첫째로 징세 범위가 너무 작고, 둘째로 세율이 비교적 낮기 때문으로(충칭 0.5~1.2%, 상하이 0.6%), 이로 인해 지방재정 증세효과가 불분명함.

- 입법 절차 미흡

- 중국 부동산세의 입법권은 중앙정부에 있고, 부동산세입은 지방정부에 귀속되는데, 이는 지방재정이 자신의 실질 수요와 구체적인 상황에 근거할 수 없는 원인이 됨.
- 상하이와 충칭의 부동산세 개혁 과정에서 지방정부가 징세 범위, 세율과 세수 특혜를 결정하고, 관련 정책과 세금제도를 현지의 실질 상황에 부합하게 결정하였는데, 이는 부동산세 입법권이 중앙정부에 귀속된다는 규정과 상호 모순됨.⁶⁾

- 거래 가격을 위주로 한 세금 징수 근거의 불합리성

- 거래 가격이 부동산의 진정한 가치를 대표한다고 볼 수만은 없으며, 매매 쌍방에 존재하는 정보의 비대칭성 때문에 부동산의 최종 거래 가격은 종종 부동산의 진정한 가치와 차이가 있음.
- 현실적으로 부동산 거래가격은 쌍방 당사자의 협상이 일치한 결과이지, 당사자들이 부동산 정보를 모두 파악한 결과가 아니며, 시장의 상태에 영향을 받기도 함.
- 따라서 거래가격으로 세금 산정의 기준을 삼는 것은 불공평하며, 거시적으로 보았을 때 적정 규모의 부동산세 결정에도 좋지 않고, 정부가 세금 계획을 세우는 데도 불리함.

6) 推进我国房产税改革的思考与建议, 王敏, 财税纵横, 2012.

5. 중국 부동산세 개혁의 향후 방향

■ 개혁범위 확대

- 주민의 거주 가옥(부유한 농촌용 주택 포함) 및 영리성 사업 단위의 부동산 등 납세 부동산의 범위를 확대함.
- 중국의 현재 정황으로 보아 부동산세 개혁이 전국적 범위로 확장되지 않으면 지역발전의 불균형 상태가 더 심각해질 것이며, 이는 중국정부가 반드시 부동산세 범위를 확대해야 하는 근거가 됨.
- 상하이와 충칭의 부동산세 시행 개혁 방안과 실시 정황을 통해 두 지역의 징수 범위가 협소하며, 세수 공평성의 요구를 실현하기 힘들고, 빈부 격차 조절도 힘들다는 것을 알 수 있음.

■ 세율 조정

- 경제발전 수준에 근거해서 적절한 세율을 지정하여 세율과 부동산 가격 변동의 상호 일치를 이루게 함.
- 각지 정부는 현지 부동산세의 유형과 실제 정황에 맞는 세율을 지정하도록 함.

■ 일부 세수의 입법권을 지방에 이양

- 현재까지 세수의 입법권과 세수 관리권은 여전히 중앙에 고도 집중되어 있음.
- 징세권이 과도하게 집중된 것은 부동산세 수입체계 개선에 도움이 되지 않으며, 각지의 정부가 부동산세를 통해 경제와 재정 수입 증가를 조절하는 것에 제약을 가하게 됨.
- 지방세 체계가 각지에 맞는 제도를 완비하는 데 불리한 영향을 미침.

■ 제도건설 강화

- 부동산 시장이 점차 세제 결함 등의 문제를 보이고 있기 때문에, 정부는 반드시 부동산등기제도, 평가체계와 제도를 확립해야 함.
- 상시 감독기구를 설립하고 투기적 거래가 가능한 자에 대한 감독을 강화하며, 부동산 시장의 규범화, 공정화, 투명화, 효율화를 통해 광대한 소비자의 주택수요를 만족시키고 건전한 부동산 시장의 지속 발전을 추구해야 함.

■ 세수수입의 용도 규정

- 상하이와 충칭의 부동산세 수입은 주로 공공임대주택과 보장성 주택 건설에 쓰임.
- 미래 지방정부의 중요한 재정 수입 원천으로서, 부동산세수는 반드시 ‘주민에게서 걷어 주민을 위해 사용하는’ 원칙을 실현하여야 함.
- 지방정부는 부동산세 징수 범위를 확대함과 동시에 부동산세 수입의 사용처에 대해 투명하게 관리하고, 보장성 주택, 교육, 의료 위생과 문화 등의 민생 사업에 세수를 투입해야 함. **KIEP**

<참고자료>

- 『中国信息报』, 2013. 「多视角看房产税改革试点」. (2013년5월29일)
- 『财税论坛』, 2013. 「对沪渝两地试行房产税改革的思考」. (2013년2월)
- 『财税监督』, 2012. 「推进我国房产税改革的思考与建议」. (2012년9월)
- 『税收经济研究』, 2013. 「房产税试点改革的效应分析及实施建议」. (2013년5월)
- 『经济研究参考』, 2013. 「房产税改革及对地方财政的景响」 (2013년4월11일)
- 『中国证券报』, 2013. 「沪渝房产税试点效果有限」. (2013년6월19일)
- 『中国信息报』, 2013. 「多视角看房产税改革试点」. (2013년5월29일)
- 『财税纵横』, 2012. 「推进我国房产税改革的思考与建议」.

자료 정리: 인민대학 경제학원 박사과정 한지민 (hanzhimin8@gmail.com)