

세무학회지
제12권 제2호 2011년 6월 pp.199~227
한국세무학회

종합부동산세의 현황 및 개선방안*

차병섭** · 박성욱***

<요 약>

우리나라의 부동산보유세제는 재원조달의 수단이 아닌 경기부양의 목적이나 투기억제의 수단과 같은 정책적인 수단으로 주로 사용되어 왔다. 종합부동산세 역시 재정기능보다는 정책세제기능을 위하여 도입된 세제로서 정책적 조세의 성격이 강하다. 정책목적 조세는 재정목적 조세와 달리 경제적·사회적 목적을 달성하기 위한 조세로 조세 평등의 원칙을 침해할 수 있다는 점에서 문제의 소지가 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 부동산보유세제로서 종합부동산세의 현황과 문제점을 분석하고, 그 원인과 개선방안에 대하여 살펴보았다. 이를 요약하면 다음과 같다.

2008년 말 종합부동산세에 대한 헌법재판소의 일부 위헌 판결이 내려진 이후에 1세대 1주택 장기 보유자와 은퇴고령자에 대한 감면제도가 신설되었지만 종합부동산세는 기본적으로 납세자의 담세능력을 고려하지 않고 설계되어 여전히 과도한 세부담 문제가 남아 있다. 또한 종합부동산세는 표면적으로 재정적인 목적과 정책적인 목적을 내세우고 있지만, 재정목적적 조세와 정책적 조세가 추구하는 가치가 동일하지 않다는 점에서 정체성이 불분명하다는 문제점이 있다. 이로 인하여 종합부동산세의 국세화 문제와 무거운 세부담 문제 등이 발생한다. 따라서 종합부동산세는 앞으로 재원조달기능과 정책세제기능 중에서 주된 목적을 명확히 설정한 후 그에 맞는 제도로 정비해 나아가야 할 것이며, 장기적으로 지방자치단체의 재원조달기능에 충실한 재정목적적 조세로서 정비해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

<주제어> 부동산보유세제, 종합부동산세, 재산세

* 본 연구에 유익한 제언을 해 주신 익명의 세 심사자에게 심심한 감사를 드립니다.

** 경희대학교 경영대학 석사, liebling82@khu.ac.kr, 010-2665-9827, 주저자

*** 경희대학교 경영대학 회계·세무학과 전임강사, sopark@khu.ac.kr, 02-961-2314, 교신저자

I. 서 론

우리나라는 가계자산의 80%를 주택과 같은 부동산자산이 차지하고 있어 다른 선진국에 비해 그 비중이 상당히 높은 편이다. 이로 인해 국민들은 부동산 정보에 대하여 많은 관심을 기울이고 있으며 생활의 중요한 부분으로 여기고 있다. 정부가 바뀌어도 부동산 시장 안정화와 정상화는 항상 최우선 국정과제가 되었다. 김대중정부(이하, 국민의 정부) 역시 외환위기 이후 침체된 부동산을 정상화시키기 위하여 아파트분양가의 자율화, 분양권 전매해제, 재당첨금지 해제 등 다양한 부동산정책을 내놓았다. 이로 인하여 1999년 후반부터 수도권 아파트를 중심으로 부동산 시장이 과열양상을 보이더니 2001년부터 2003년 봄까지 전체 주택가격이 연평균 11.2% 상승하는 급등세를 이어갔다. 결국 정권을 이양 받은 노무현정부(이하, 참여정부)는 부동산경기 안정을 위하여 2003년 5·23대책, 9·5대책, 10·29대책 등을 발표하고 종합부동산세를 도입하였다. 종합부동산세는 고액 부동산 보유자에게 높은 세율로 보유세를 부과하여 부동산 가격을 안정시키고 투기를 억제하기 위해 도입된 것이다. 이후에도 참여정부는 서민주거안정과 부동산 투기 억제를 위해 2005년 5·4대책, 8·31대책을 공표하였고, 이에 따라 가구별 합산과세, 과세기준 금액 하향 등의 조정이 이루어지면서 종합부동산세는 한층 강화되었다. 이와 같은 정부의 보유세 강화 정책은 무거운 조세부담으로 이어지면서 이중과세의 문제, 세대별 합산의 문제 등이 제기되었고, 결국 2008년 11월 13일 주요 쟁점에 대한 헌법재판소의 판결이 확정됨에 따라 2008년 말 대대적인 개편이 이루어졌다. 위헌 결정을 받은 세대별 합산방식을 다시 인별 합산방식으로 변경하였고, 주거목적의 1주택 장기 보유자와 담세능력이 없는 납세자에 대한 일률적인 과세체계는 헌법불합치 판결을 받음으로써 이를 보완하기 위하여 1세대 1주택 장기보유자와 고령자를 위한 제도적인 보완책이 마련되었다. 그리고 이명박 정부의 정책기조에 맞추어 세부담을 완화하기 위한 개편이 이루어졌다. 이명박 정부는 출범 당시 단기적으로 종합부동산세를 완화하면서 중장기적으로는 종합부동산세를 폐지하고 재산세와 통합하는 방안을 내놓았지만 비과세 대상의 확대 등 약간의 변화가 있었을 뿐 아직까지 대대적인 개편안을 내놓지 못하고 있다.

종합부동산세는 제도적인 변화가 이루어졌음에도 불구하고 아직도 논쟁을 일으키고 있다. 따라서 본 연구는 2008년 말 이후 개편된 종합부동산세법을 중심으로 종합부동산세의 현황을 살펴본 후, 부동산 보유세로서 종합부동산세가 지닌 문제점을 분석하고 검토하여 우리나라 실정에 맞는 개선방안을 모색하고자 하였다. 현재 시행되고 있는 종합부동산세는 조세부담의 형평성 제고, 지방재정의 균형이라는 도입 취지를 효과적으로 수행하지 못하고 있으며, 재원조달기능과 정책세제기능을 동시에 달성하기 위해 고안되었기 때문에 납세의무자의 담세력을 고려하지 않는 등의 문제점을 내포하고 있다. 입법취지가 불명확한 조세제도는 경제적·사회적·문화적인 측면에서 악영향을 줄 수 있기 때문에 입법자가 세제를 고안할 때는 추구하는 가치를 확실히 정한 후, 그에 상응하는 구조로 설계해야 한다. 따라서 우리나라에서 부동산이 지니는 특수성을 고

려하여 재산세제의 개편과 함께 새로이 재정목적에 충실한 부동산 보유세제로 종합부동산세를 개편해 나아가야 할 것이다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 선행연구를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 우리나라의 부동산 보유세제를 개괄한 후, 외국의 부동산 보유세제를 간단하게 살펴보았다. 제Ⅳ장에서 종합부동산세의 현황을 헌법재판소 판결 전과 후로 나누어 살펴본 후, 제Ⅴ장에서 종합부동산세의 문제점에 대하여 기술하였다. 제Ⅵ장에서는 문제점의 원인 및 개선방안에 대해 연구하였다. 마지막으로 제Ⅶ장에서는 연구내용을 요약하고, 향후 우리나라 부동산 보유세제의 발전 방향에 대해 논의하였다.

Ⅱ. 선행연구의 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 종합부동산세가 도입되기 전과 헌법재판소의 결정 전·후로 나누어 볼 수 있다. 우선 종합부동산세 도입 논의가 진행 중이던 2005년 전에는 주로 부동산 세제 개편의 측면에서 종합부동산세 도입에 대한 평가와 정책적인 제안이 이루어졌다. 이와 관련된 연구로는 김경환(2004), 유일언(2004) 등이 있다. 김경환(2004)은 조세이론과 부동산 경제학을 바탕으로 보유세제 이원화와 종합부동산세 도입의 문제점을 분석하고, 종합부동산세는 조세원칙과 분권화에 위배되므로 세수 중립성 유지와 지방재정 기반확충을 목적으로 부동산 세제개편을 해야 한다고 하였다. 한편 유일언(2004)은 부동산보유세로서 종합부동산세의 취지와 내용을 소개하면서 지방재정의 균형을 위하여 종합부동산세액을 합리적으로 배분하여야 하며, 이중과세의 문제를 해결하기 위하여 지방세로 전환하고 과세표준을 현실화해야 한다고 제안하였다.

다음으로 종합부동산세가 도입되고 주요 쟁점에 대한 헌법재판소의 판결이 있기 전인 2008년 까지의 연구를 살펴보면 입법적인 측면과 정책적인 측면에서 종합부동산세의 문제점과 개선방안에 대한 다양한 연구가 주를 이루어졌다. 법적·제도적 관점의 연구로는 김상겸(2006), 김영우(2006), 박 훈(2006), 이동식(2007), 양충모(2008), 박 민·안경봉(2008)이 있고, 정책적·세제적 관점의 연구로는 유태현·현성민(2005), 정지선·최임수·정재현(2008) 등이 있다. 김상겸(2006)은 종합부동산세가 조세평등주의, 과잉금지의 원칙 등에 위배되어 위헌적 문제가 있다는 주장을 하면서 그 개선방안으로 부동산거래세제의 완화, 지방세체계의 개편과 과세평가제도의 재정비 등을 제안하였다. 김영우(2006)는 종합부동산세법의 입법적 문제점과 위헌가능성을 검토한 후, 종합부동산세의 폐지를 제안하면서, 차선택으로 위헌적인 요소를 안고 있는 세대별 합산의 폐지와 1세대 1주택자에 대한 세제혜택 마련 등과 같은 대안을 제안하였다. 박 훈(2006)은 국세의 타당성, 이중과세의 문제, 미실현이득과세의 문제 등 종합부동산세와 관련된 주요 문제점을 다루었다. 이동식(2007)은 부동산보유세인 재산세와 종합부동산세를 중심으로 부동산보유

세의 과세타당성의 문제, 재산권보장의 문제 등 일반적인 문제점을 검토한 후, 우리나라 재산세와 종합부동산세가 지니는 문제점을 분석하였다. 양충모(2008)는 정책목적과 재정목적이 혼재된 종합부동산세가 지니는 모순을 지적하면서 대안으로 부유세나 공동세방안을 제안하였다. 박민·안경봉(2008)은 주거 안정, 적정한 조세부담 등을 부동산보유세제의 지향점으로 삼아 종합부동산세의 문제점을 검토하고, 이에 대한 개선방안으로 부동산 보유세제의 일원화, 단일세율 등을 제안하였다. 한편, 유태현·현성민(2005)은 국민적 합의를 얻지 못한 점과 지방자치의 기본정신에 역행한다는 점을 종합부동산세의 중요한 문제로 파악하고, 대안책으로 종합부동산세를 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체가 공동세 형태로 운영하는 방안을 제안하였다. 정지선·최임수·정재현(2008)은 도입목적, 과세단위, 과세대상 선정 등의 타당성 여부를 논의하면서 종합부동산세는 항구세로서 과세의 타당성이 없으므로 세대별 합산과세 폐지, 법인의 사업용 토지에 대한 세부담 완화 등 개선방안을 제시하였다.

세대별 합산 문제 등 주요 쟁점에 관한 헌법재판소의 판결이 내려진 후의 연구는 헌법재판소의 판례에 대한 분석과 종합부동산세 개편에 관한 연구 그리고 실증분석 연구로 구분할 수 있다. 차진아(2009)는 종합부동산세와 관련된 헌법재판소의 판례에 대해 평석하면서 과세기준금액을 넘는 납세자에게만 부과되는 종합부동산세의 이원적 구조가 가지는 근본적인 문제점 등이 남아있다고 지적하였다. 문병효(2009)는 헌법재판소의 결정이 종합부동산세를 무력화하는 판결이라는 문제점을 지적하면서 그 결정이 타당한 것인지 세대별 합산과세의 위헌결정을 중심으로 검토하였다. 현성민·유태현(2009)은 세대별 합산과세가 위헌판결을 받게 됨으로써 종합부동산세를 포함한 부동산보유세 체계의 재구축이 필요하다고 하면서 구체적으로 세 가지 안¹⁾을 제시하였고, 그 중에서 지방자치원리와 납세자의 세부담 경감 등을 고려할 때 제1안인 종합부동산세분 주택재산세는 물건별로, 종합부동산세분 토지재산세는 관내합산하는 방식으로 재산세와 종합부동산세를 통합하는 방식이 적절하다고 제시하였다. 정운오·박성욱·이성실(2008)은 종합부동산세의 최초 과세기준일 전후의 부동산 증여건수를 이용하여 부동산 세제의 변화가 증여거래에 영향을 미쳤는지 실증 분석하였다. 또한, 정운오·박성욱(2009)은 종합부동산세제가 부동산 과다보유자들의 양도를 촉발하여 매매거래를 증가시켰는지 실증적으로 조사하였고 최초 시행을 앞두고 수도권에서는 버블7 지역에서만 부동산 매매거래가 유의적으로 증가하였음을 밝혔다. 박성욱(2011)은 종합부동산세제 도입에 따라, 부동산 자산에 세금이 자본화되어 실제로 부동산 가격이 하락하였는지를 실증적으로 분석하였고 경제효과를 추정하였다. 박성욱·이준규(2011)는 종합부동산세가 신설 예고되고, 조기 도입되며, 제정되고, 강화되는 과정마다 세금이

1) 현성민·유태현(2009)이 제시한 세 가지 안은 다음과 같다. 제1안은 종합부동산세분 재산세 신설을 하되 종합부동산세분 주택재산세는 물건별, 토지재산세는 관내합산 과세방안으로 기존의 종합부동산세의 과표구간과 세율 체계를 그대로 수용하는 방식이다. 제2안은 제1안과 달리 종합부동산세분 토지재산세를 인별 전국합산하는 과세방안이다. 제3안은 종합부동산세를 폐지하고 재산세 중심으로 단일화하는 과세방안이다.

추가적으로 자본화되어 부동산을 보유한 기업의 주가를 하락시켰음을 밝혔다.

부동산 보유세제에 관한 연구는 종합부동산세의 도입 전후로 활발히 진행되어 왔다. 특히 세대별 합산문제, 이중과세 문제 등 논쟁이 한창이었던 2008년에는 종합부동산세의 문제점을 제기하고 대안을 제시한 연구가 활발히 이루어졌다. 그러나 헌법재판소의 판결이 내려진 이후에는 종합부동산세의 개편방향에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있지 않다. 이러한 관점에서, 본 연구는 헌법재판소의 판결 이후 종합부동산세에 어떠한 변화가 있었는지 살펴보고 이를 중심으로 종합부동산세의 근본적인 문제점과 개편 방향을 제시하고자 했다는 측면에서 의의가 있다.

III. 부동산보유세제

1. 부동산보유세제

우리나라 부동산세제는 취득, 보유, 양도의 세단계로 구분할 수 있으며 각 단계마다 해당 부동산의 재산가치나 발생소득 또는 자본이득을 세원으로 부과하고 있다. 취득과 양도의 단계에 대하여 거래세가 부과되는데 유상취득에 따른 과세에는 등록세와 취득세가 있다. 또한 양도과세로는 부동산의 양도차익에 대하여 부과되는 양도소득세가 있다. 보유단계에 과세되는 경우를 부동산 보유세라고 하는데 현재 운영되고 있는 주요 부동산보유세제로는 재산세와 종합부동산세가 있다. 재산세는 시·군·구내에 소재하는 주택, 토지, 건축물, 선박, 항공기에 대하여 과세하는 지방세인데 반하여, 종합부동산세는 개인별로 보유한 토지와 주택을 합산한 금액이 일정기준가액을 초과하는 경우 누진세율을 적용하여 부과하는 국세이다. 1차적으로 사업용 건물에 대하여 건물분재산세, 주택과 그 부속토지에 대하여 주택분재산세 그리고 토지에 대하여 토지분재산세가 부과된다. 그 다음 주택과 그 부속토지의 전국 합산 공시가격이 일정금액을 초과하는 경우와 일반 토지나 사업용 토지의 전국 합산 공시가격이 일정금액을 초과하는 경우에 2차적으로 종합부동산세가 과세된다. 재산세는 부동산 등의 재산 보유 또는 소유사실에 대하여 과세하는 조세이다. 재산세는 일반적으로 응익부담의 원칙에 입각한 조세이며 지방자치단체의 공공사업의 시행으로 재산이 소재하는 토지, 건축물 등의 가치가 증대하였기 때문에 이에 대응하는 부담을 조세로 징수한다. 대부분의 국가에서는 보유과세를 세수의 응익부담의 원칙과 세원분포의 보편성에 따라 지방세로 채택하고 있다. 예외적으로 영국의 사업 레이트(Non-domestic Rates), 일본의 지가세, 독일의 재산세의 경우는 국세를 채택하였는데, 일본의 지가세는 부동산 거품이 붕괴되면서 1998년 이후 과세를 하지 않고 있고 독일의 재산세는 헌법불합치결정을 이유로 1997년부터 과세를 하지 않고 있다.

2. 외국의 부동산보유세제 검토

영국의 재산과세의 중심세목은 카운슬세(Council Tax Rates)와 사업 레이트(Non-domestic Rates)이다. 카운슬세의 과세대상은 주택과 해당주택 거주자이며, 사업 레이트의 과세대상은 기업용 자산이다. 이중 사업 레이트를 살펴보면, 거주목적이 아닌 비거주용 재산 사용자(Occupiers of Non-domestic Property)인 법인들은 국세인 사업 레이트를 부담한다. 여기서 비거주용 재산 사용자란 보통 소유자 본인이 사용하는 재산인 경우에는 소유자, 임대용 재산인 경우에는 임차인을 뜻한다. 과세표준은 토지와 건물의 (순)임대가치를 기준으로 산정한 점유가치이다. 사업 레이트의 세율은 단순비례세율(uniform business rate)로서 소비자물가지수를 감안하여 중앙정부가 결정한다. 과세대상이 되는 비거주용 재산은 5년마다 재평가가 이루어지는데, 변화한 재산의 공정한 과세근거를 유지하기 위해 시장임대가격에 의해 평가하며, 납세의무자는 평가에 대해 이의 신청할 수 있는 권리를 가진다. 중앙정부가 과세표준과 세율 등을 결정하지만 사업 레이트의 부과·징수는 지방자치단체인 District²⁾가 수행한다. District는 중앙정부의 지시에 따라 사업 레이트를 징수하여 이를 중앙정부에 납부한다. 중앙정부는 사업 레이트의 세수를 인구수에 따라 지방자치단체에 배분해야하지만 이 절차를 생략하고 지방자치단체의 납부금을 중앙정부로부터의 배분금이나 지방교부금과 상계하는 경우가 많다. 종합부동산세 신설시 참고하였던 사업 레이트는 국세로서 그 세수입을 지방자치단체에 분배한다는 측면에서 종합부동산세와 유사점이 있으나 비거주 사업용 자산에 대한 과세와 단일세율이라는 측면에서 차이점이 있다. 즉, 영국의 경우에는 시장경제에 대한 조세중립의 원칙에 충실하려는 재정목적적 조세일 뿐 종합부동산세와 같이 정책적 목적이 가미되지는 않았다(임규진 2009 ; 박정수 2009).

한편, 영국과 달리 우리나라는 사업용 건물의 건물 부분에 대해서는 종합부동산세를 과세하지 않고 사업용 토지부분만 개인별로 합산하여 누적 공시지가가 80억원을 초과할 때 과세 대상이 된다. 따라서 보유 토지 금액이 80억 이하인 경우는 종합부동산세를 걱정할 필요가 없다. 이로 인하여 과중한 종합부동산세 부담을 회피하고자 하는 다주택 보유자들이 과도하게 보유한 주택을 팔고 사업용 건물을 소유하려는 조세전략을 행하고 있으며 이는 언론에서 종종 다루어지고 있다.³⁾ 이와 같은 조세전략을 막기 위해 사업용 건물의 건물 부분에 대해서도 종합부동산세 대상에 포함시켜야 한다. 하지만 임차인에게 세금이 전가되는 것을 막기 위해 낮은 세율로 과세하여야 할 것이다.

미국의 재산과세는 보유단계에서 지방세인 재산세가 부과된다. 재산세의 과세는 시와 군 단위의 기초자치단체가 과세주체로서 세율 결정 및 세입사용권을 갖고 있다. 반면 주정부는 과세

2) 영국의 지방자치단체는 3단계 구조로 되어 있다. 1단계 지방자치단체인 County, 2단계 지방자치단체인 District, 3단계 지방자치단체인 Parish로 구분된다.

3) ‘건물 신축으로 종부세·양도세 절세하기’, 한국경제매거진, 2008. 3월호., ‘절세형 부동산에 주목하라’, 헤럴드경제, 2010.4.4., ‘이남수의 부자부동산’ 동아일보, 2011.3.28.

기준·절차에 관한 지침의 설정 및 과세평가에 관한 사후감독·교육, 지방정부 과세표준 평가의 균등화작업을 담당한다. 재산세율은 각 지방자치단체가 결정하는데, 소요 예산액 중 재산세로 조달할 금액을 결정하여 여기에 평가비율을 정하고 이를 시가평가액에 곱하는 방법으로 과세대상 재산의 총과세평가액을 산정한다. 상당수의 주에서는 재산세가 개인의 담세력에 비례하지 못하고, 저소득층에 불리한 역진적인 조세라는 문제점을 해결하기 위하여 다양한 면세 내지 감면 제도를 시행하고 있다. 감면방법에는 재산세액이 소득의 일정비율을 초과하는 경우 주(州)소득 세액에서 세액공제하는 방법, 과세표준액에서 법정 금액을 차감하는 방식으로 과세표준을 감액하는 방법(자가주택의 경우), 재산을 구분하여 주택을 다른 부동산보다 낮게 평가하는 방법, 재산세액의 일부 또는 전부를 매각 시점 또는 사망 내지 증여 시점까지 연기하는 방법(일정요건을 충족하는 경로자 등) 등이 있다. 미국의 지방재산세는 지방정부마다 상이하게 운영되고 있으며, 서울은 영국의 경우처럼 지방자치단체가 그 예산정책과 연계하여 자체적으로 매년 결정하고 있다. 이러한 운영방식은 중앙정부에 의하여 과세표준과 세율이 정하여지는 우리나라의 부동산보유세제와는 큰 차이가 있다. 한편, 주거용·상업용 등 부동산의 용도에 따라 평가방식을 달리하고 있어 용도에 따라 세부담이 다르다. 또한, 일부 주에서는 소득에 따라 재산세의 상한선을 두거나 저소득층을 위한 경감제도를 두어 고령자와 같은 일정 요건을 충족하는 자에게 재산세를 감면 또는 면제해 주는 등 다양한 제도를 운영하고 있다(임규진 2009).

한편, 우리나라의 종합부동산세는 1세대 1주택자를 위한 고령자 공제제도가 있는데 이는 소득에 따라 공제해 주는 것이 아니라 단지 나이로만 공제해 주는 제도이다. 이보다는 근로소득, 금융소득을 포함하는 종합소득을 고려하여 소득에 따라 종합부동산세의 상한선을 두거나 소득에 따른 공제제도를 도입하여 납세자의 담세능력도 고려하는 세제가 되어야 할 것이다.

프랑스의 재산세에는 부동산 보유세(Taxe Foncière), 주민세(Taxe d'Habitation), 사업소세(Taxe Professionnel) 그리고 부유세(Impôt de Solidarité sur la Fortune)가 있는데 부유세를 제외한 세 가지 세목은 지방세에 해당한다. 납세자가 소유하고 있는 재산에 대해서는 부동산세가 해당 부동산의 소유자에게 매년 부과된다. 또한 부동산의 소유와 상관없이 해당 부동산에 거주하는 소유자 또는 임차인에 대해서는 주민세 혹은 사업소세가 부과된다.⁴⁾ 그리고 법령에 규정된 중요한 재산을 보유하고 있는 경우에는 부유세가 매년 부과된다. 프랑스의 부동산 보유세는 모두 지방세 중 직접세에 해당되지만 국가가 일단 부과·징수한 뒤, 각 지방자치단체에게 배분한다. 부동산 보유세는 법령의 규정에 따라 산출된 과세표준에 각 코뮌⁵⁾이 자체적으로 정한 세율을 곱하여 산출되므로 부동산 보유세는 각 코뮌마다 다르다. 이처럼 부동산 보유세는 일차적으

4) 주민세는 사업과 관련이 없는 거주 목적의 부동산을 과세대상으로 하는 반면, 사업소세는 사업과 관련이 있는 부동산을 과세대상으로 한다.

5) 코뮌(commun), 데파르트망(département) 및 레지옹(région)은 우리나라 동, 구, 광역시(또는 도)에 각각 해당된다.

로 부동산이 소재하고 있는 코뮌에서 일단 과세하지만 동시에 데파르트망과 레지옹에서도 각기 세수 확보를 위한 세율을 달리하여 중복과세를 하고 있다. 즉, 부동산 보유세가 각 지방자치단체의 주요 세입원이기 때문에 각 지방자치단체가 중복해서 과세하고 있으며, 세출예산을 조달하기 위해 세율을 각 단위마다 정하고 있다. 세무행정의 차원에서 보면 국세와 지방세를 모두 조세청(본청)에서 부과·징수한다는 특징이 있다. 즉, 세목은 국세와 지방세로 분리되어 있지만 실제 세무행정은 조세청과 각 지방자치단체 단위별로 세무서가 있는데, 여기에서 국세와 지방세를 모두 부과하고 징수한다(안창남 2009). 하나의 세원을 다수의 주체가 공유하고 있다는 점에서 우리나라의 부동산보유세제와 비슷한 측면이 있지만, 상위지방자치단체가 하위지방자치단체와는 독립적으로 공제·감면 없이 중첩하여 부과한다는 측면에서 우리나라의 부동산보유세제와는 다르다고 할 수 있다.

독일의 부동산보유세제로는 주세(州稅)인 재산세(Verögensteuer)와 지방세인 부동산세(Grundsteuer)가 있다. 재산세는 일종의 부유세로 개인·법인이 보유하고 있는 순재산에서 대하여 과세가 이루어졌었다. 하지만 연방헌법재판소의 부동산의 평가방법에 관한 위헌판결에 의하여 1997년부터 과세가 중단되었다. 부동산세는 독일에서 가장 오래된 세목 중 하나로 지방자치단체의 주요 수입원을 형성하고 있다. 부동산세는 재산의 소유를 납세자의 경제적 능력으로 이해하고 보유에 대하여 부과되는 소득추정세적 성격의 조세로서 해당지역의 부동산 자산에서 생기는 수익에 대하여 과세하는 것으로 부동산소유자의 개인적인 경제사정을 고려하지 않는다. 따라서 부동산세에는 개인공제가 없으며 가족관계나 부동산 소유와 관련된 채무관계도 고려하지 않는다. 부동산세는 기초자치단체의 재정수입으로 해당 기초자치단체의 영역 내에 존재하는 소유부동산을 과세대상으로 한다(김영우 2006 ; 김유찬·이유향 2009). 우리나라 종합부동산세와 일부 유사한 독일의 재산세가 1997년부터 과세가 중단된 점은 종합부동산세에 관한 정책적 시사점을 제공한다.

일본의 보유세제로는 국세인 지가세와 지방세인 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세가 있다. 지가세는 납세자가 보유하는 모든 과세토지의 자산가치에 적합하게 세금을 부담하게 하는 토지대책으로 1991년 토지세제개혁에서 창설되어 1992년부터 실시되었다. 그러나 1990년대 초 거품경제가 붕괴되고 토지의 자산가치가 현저하게 하락함에 따라 지가세는 정책과세로서의 시의성을 상실하였고, 결국 1998년의 과세시기부터 지가세의 과세를 정지하게 되었다. 고정자산세는 1949년 지방세인 도부현세(道府縣稅)와 시정촌세(市町村稅)를 정비하면서 시정촌세로 도입된 일본의 대표적인 재산과세이다. 고정자산세는 시정촌민세와 함께 시정촌세에서 기간세목으로 자리잡고 있으면서, 지방공공서비스로부터의 편익과 그 부담과의 대응이라는 응익원리를 구현하는 보유자산과세로서 지방세 중에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 특별토지보유세는 토지의 효율적인 이용을 촉진하고 투기를 억제하기 위한 정책적 조세로 도입하였지만 경제적 여건의 변화로 인해 2003년부터 과세가 정지되었고⁶⁾, 도시계획세는 고정자산에 대하여 보통세

인 고정자산세와 함께 목적세로서 부과되고 있다(이동식 2007 ; 국중호 2009). 일본의 국세인 지가세가 1998년 이후 과세를 하지 않고 있다는 점은 우리나라 종합부동산세에 시사하는 점이 크다.

IV. 종합부동산세의 현황

1. 서 언

종합부동산세의 도입으로 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세로 구성되어있던 부동산보유세제 구조가 대폭 개편되어, 1차로 시·군·구에서 낮은 세율로 재산세를 과세하고, 2차로 국가에서 전국에 흩어져 있는 부동산을 인별 합산하여 일정 기준가액을 초과하는 부분은 높은 세율로 종합부동산세를 과세하는 이원적인 체계로 바뀌었다.

현행 종합부동산세를 주요 쟁점에 대한 헌법재판소의 판결이 있기 전의 제도와 비교하여 종합부동산세의 현황을 살펴보고자 한다. 헌법재판소의 일부위헌·일부헌법불일치 판결이 있은 후 개편된 종합부동산세의 주요내용은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 위헌판결에 따라 세대별 합산과세에서 개인별 합산과세로 전환하였다. 둘째 납세자의 담세력을 초과하는 과도한 세부담을 완화하기 위해 과세표준을 조정하고 세율을 인하하였으며, 세부담 증가의 상한선도 인하하였다. 셋째 납세자의 형편을 고려한 공제제도가 신설되었다. 상기의 내용을 중심으로 종합부동산세의 현황을 살펴본다.

2. 종합부동산세 현황

가. 과세대상과 납세의무자

종합부동산세는 지방세법상 재산세 과세대상 부동산 중에서 주택(부속토지 포함), 종합합산 과세대상 토지, 별도합산 과세대상 토지를 과세대상으로 한다. 따라서 재산세 과세대상인 선박, 항공기, 사업용 건물, 분리 과세대상 토지 등은 종합부동산세의 과세대상에 포함되지 않는다. 종합부동산의 납세의무자는 과세대상 부동산을 과세기준일인 매년 6월 1일 현재 보유하고 있는 자로 부동산의 종류에 따라 정해져 있는 과세기준금액 이상의 부동산을 보유하고 있는 자이다.

과세기준금액을 결정하는 방식은 기존의 인별 합산에서 2005년 8·31 부동산 종합대책 후속 입법의 일환으로 12월 31일자로 개정 종부세법이 공포되면서 2006년부터 세대별 합산방식으로 변경되었다. 주택의 경우, 과세기준일 현재 전국에 보유한 주택가격을 세대별로 합산하여 6억

6) 東京都主税局(http://www.tax.metro.tokyo.jp/shitsumon/tozei/index_p.htm)

원을 초과하는 경우에는 주된 주택 소유자가 주택에 대한 종합부동산세를 신고 납부하여야 한다. 또한 토지의 경우, 종합합산토지 소유자는 세대별로 합산하여 토지의 공시가격을 합한 금액이 3억 원을 초과하는 경우와 별도합산토지 소유자는 인별로 합산하여 토지의 공시가격을 합한 금액이 40억 원(일부 서비스업용 등의 토지는 200억 원)을 초과하는 경우 보유토지에 대한 각각의 종합부동산세를 납부할 의무가 있다. 이후 2008년에 이루어진 종합부동산세 개편으로 주택과 종합합산토지의 합산 방식이 세대별 합산에서 다시 인별 합산으로 개정되었다. 또한 1세대 1주택 소유자의 경우에 한하여 과세기준금액이 9억 원으로 인상되었고, 종합합산토지와 별도합산토지의 과세기준금액이 각각 5억 원, 80억 원으로 인상되었다.

더불어 2009년부터 종합부동산세 비과세 대상이 확대되었다. 종합부동산세 비과세 대상은 전용면적, 공시가격 등 일정 요건을 갖춘 임대주택으로 임대주택유형이 미분양 주택을 매입해 임대하는 주택, 비수도권지역의 임대주택 등으로 그 범위가 확대되었고, 합산배제 기타주택의 경우에도 기존에 비과세가 적용됐던 기숙사, 사원용 주택, 미분양주택, 가정보육시설용 주택 등에서 시공자미분양주택, 연구원용 주택, 등록문화재주택, 노인복지주택 등의 유형이 추가되었다. 또한 주택건설사업자가 주택을 건설하기 위해 취득한 주택신축용 토지 중 일정한 요건을 만족하는 토지는 과세되지 않는다.

〈표 1〉 과세대상 구분

구 분		재산의 종류	재산세	종부세
건 축 물	주 거 용	주택(아파트, 연립, 다세대, 단독다가구), 오피스텔(주거용) 일정한 임대주택·미분양주택·사원주택·기숙사·가정보육시설용 주택 별장(주거용 건물로서 휴양피서용으로 사용되는 것)	과세 과세 과세	과세 과세안함 과세안함
	기타	일반건축물(상가, 사무실, 빌딩, 공장, 사업용 건물)	과세	과세안함
토 지	종합 합산	나대지, 잡종지, 분리과세가 아닌 농지·임야·목장용지 등	과세	과세
		재산세 분리과세대상 토지 중 기준초과 토지	과세	과세
		재산세 별도합산과세대상 토지 중 기준초과 토지	과세	과세
		재산세 분리과세·별도합산과세대상이 아닌 모든 토지	과세	과세
		주택건설사업자의 일정한 주택신축용 토지	과세	과세안함
	별도 합산	일반건축물의 부속토지(기준면적 범위내의 것) 법령상 인·허가 받은 사업용 토지	과세 과세	과세 과세
	분리 과세	저울 일부 농지·임야·목장용지 등(재산세만 0.07% 과세) 공장용지 일부, 공급목적 보유 토지(재산세만 0.2% 과세)	과세 과세	과세안함 과세안함
		고울 골프장, 고급오락장용 토지(재산세만 4% 과세)	과세	과세안함

〈표 2〉 과세기준금액

과세대상		종 전(2008년)	개 정(2009년 이후)
주택	일반	공시가격 6억 원 (개인은 세대별 합산한 금액)	공시가격 6억원
	1세대 1주택자		공시가격 9억원
토지	종합합산토지	공시가격 3억 원 (개인은 세대별 합산한 금액)	공시가격 5억원
	별도합산토지		공시가격 80억원

나. 과세표준 및 세액계산방식

2008년 말 세제개편 이전에는 주택은 세대별로 합산한 공시가격⁷⁾에서 6억 원, 종합합산 과세 대상 토지는 세대별로 전국 합산한 공시가격에서 3억 원, 별도합산 과세대상 토지는 인별 전국 합산한 공시가격에서 40억 원을 공제하여 각 과세대상 재산에 대한 종합부동산세 과세표준을 구했다. 여기에 세율을 곱한 후 누진공제액을 차감한 금액에 과세표준적용률을 곱하면 종합부동산 세액이 산출된다. 종합부동산 세액 계산시 적용하는 과세표준적용률을 살펴보면 주택과 종합 합산 토지의 경우 2006년을 기준으로 70%를 적용하고 그 뒤로 매년 10% 포인트씩 상향조정하여 2009년에 100%가 되도록 하였으며, 별도합산 토지의 경우 2006년을 기준으로 55%를 적용한 후 매년 5% 포인트씩 인상하여 2015년에 100%가 되도록 하였다.⁸⁾ 그러나 2008년 말 개정으로 부동산시장의 동향과 재정여건들을 감안하여 과세표준적용률을 60%에서 100% 범위 내에서 대통령령으로 정하는 “공정시장가액비율”을 적용하여 과세표준을 계산한다. 즉 주택은 인별로 전국 합산한 공시가격에서 6억 원(1세대 1주택은 9억 원), 종합합산 과세대상 토지와 별도합산 과세대상 토지는 인별로 전국 합산한 공시가격에서 각각 5억 원, 80억 원을 공제하고 공정시장가액비율을 곱하면 각각의 과세대상 재산에 대한 종합부동산세 과세표준이 된다. 이 때 적용되는 공정시장가액비율은 주택 및 종합합산토지의 경우 80%이고 별도합산토지의 경우 2009년 70%, 2010년 75%, 2011년 이후 80%이다. 종합부동산세액은 각각의 과세표준에 세율을 곱한 후 누진 공제액을 차감하여 구할 수 있다.⁹⁾

7) 국토해양부장관 또는 시장·군수가 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의하여 매년 공시한 주택과 토지의 가격을 의미하는 것으로 현재 거래되고 있는 시가를 의미하는 것은 아니다.

8) 종전에는 재산세의 경우 주택은 2017년까지 매년 5%p씩 상승하고, 종합합산·별도합산 토지는 2015년까지 매년 5%p씩 상승하게 되어있었다.

9) 토지, 주택, 건축물의 재산세 과세표준 계산 방식도 개정되어 종전의 과세표준적용비율을 폐지하고 해당 부동산 시가표준액×공정가액비율을 과세표준으로 한다. 여기서 부동산 시가표준액이란 토지는 개별공시지가, 주택은 개별주택가격, 건축물은 국세청장이 산정고시하는 건축물의 가액을 말한다. 공정시장가

〈표 3〉 과세표준과 종합부동산 세액

	과세표준	종합부동산 세액
종전 (2008년)	공시가격 - 과세기준금액	(과세표준 × 세율 - 누진공제액) × 과세표준적용률
개정 (2009년 이후)	[공시가격 × (1 - 감면율) - 과세기준금액] × 공정시장가액비율	과세표준 × 세율 - 누진공제액

다. 세율 및 세부담 상한

종합부동산세 세율은 과세대상에 따라 주택, 종합합산 과세대상 토지, 별도합산 과세대상 토지로 구분되어 있다. 개정 전의 세율을 살펴보면 주택의 경우 과세표준이 3억 원 이하는 1%, 14억 원 이하는 1.5%, 94억 원 이하는 2% 그리고 94억 원을 초과하는 경우에는 3%의 세율이 적용된다. 종합합산 과세대상 토지는 과세표준이 17억 원 이하는 1%, 97억 원 이하는 2%, 97억 원을 초과하는 경우에는 4%의 세율이, 별도합산 과세대상 토지는 160억 원 이하는 0.6%, 960억 원 이하는 1%, 960억 원을 초과하는 경우에는 1.6%의 세율이 적용된다. 별도합산 과세대상 토지 중 관광호텔업용 토지, 종합휴양업용 토지, 스키장업용 토지 등 일부 서비스업용 토지에 대하여는 2007년부터 과세기준금액 200억 원을 초과하는 부분에 대하여 0.8%의 단일세율을 적용하였다. 그러나 종합부동산세 부담을 경감하기 위한 개편이 이루어지면서 과세표준 조정과 함께 세율이 전반적으로 인하되었다. 주택의 경우 과세표준이 6억 원 이하는 0.5%, 12억 원 이하는 0.75%, 50억 원 이하는 1%, 94억 원 이하는 1.5%, 그리고 94억 원 초과분에 대해서는 2%의 세율이 적용된다. 종합합산 과세대상 토지의 경우 과세표준이 15억 원 이하는 0.75%, 45억 원 이하는 1.5%, 45억 원 초과하는 경우에는 2%가 적용된다. 또한 별도합산 과세대상 토지는 과세표준이 200억 원 이하는 0.5%, 400억 원 이하는 0.6%, 400억 초과하는 경우에는 0.7%의 세율을 적용하되, 일부 서비스업용 토지에 대한 과세특례가 폐지되며 기본세율에 통합되었다.

종합부동산세법은 보유세제 개편에 따른 일시적 조세부담 급증 현상을 완화하기 위하여 해당 연도에 납부할 재산세와 종합부동산세를 합한 총세액상당액이 직전년도 총세액상당액의 일정 비율을 넘지 않도록 조세부담 상한제를 두고 있다. 2005년 말 종합부동산세법을 개정하면서 세부담 조기 현실화와 보유세 부담의 형평성을 높이기 위해 주택과 종합합산 토지의 세부담 상한을 150%에서 300%로 상향 조정하였다. 그러나 2008년 말 개정을 통해 주택과 종합합산 토지의 세부담 상한선이 다시 150%로 하향 조정되었다.

액비율은 지방세법이 정하는 일정범위 내(주택 : 40%~80%, 토지 : 50%~90%)에서 시행령으로 정할 수 있는데 현재 주택은 60%, 토지는 70%로 되어있다.

〈표 4〉 종합부동산세 세율

	종전(2008년)		개정(2009년 이후)	
	과세표준	세율	과세표준	세율
주택	3억 원 이하	1%	6억 원 이하	0.5%
	14억 원 이하	1.5%	12억 원 이하	0.75%
	94억 원 이하	2%	50억 원 이하	1%
	94억 원 초과	3%	94억 원 이하	1.5%
			94억 원 초과	2%
종합합산토지	17억 원 이하	1%	15억 원 이하	0.75%
	97억 원 이하	2%	45억 원 이하	1.5%
	97억 원 초과	4%	45억 원 초과	2%
별도합산토지	160억 원 이하	0.6%	200억 원 이하	0.5%
	960억 원 이하	1%	400억 원 이하	0.6%
	960억 원 초과	1.6%	400억 원 초과	0.7%

라. 1세대 1주택자 세액공제

2008년 헌법재판소는 주거목적으로 한 채의 주택을 일정기간 이상 보유하고 있는 자와 담세력이 낮아서 무거운 세부담을 감당하기 어려운 자에게 적절한 배려를 하지 않고 일률적으로 다른 납세자들과 동일하게 종합부동산세를 부과하는 것은 헌법에 불합치하다는 판결을 내렸다.¹⁰⁾ 이와 같은 헌법재판소의 판결로 인하여 1세대 1주택자를 위한 고령자 공제제도와 장기보유 공제제도가 신설되었다. 먼저 전자를 살펴보면 60세 이상 65세 미만은 10%, 65세 이상 70세 미만은 20%, 70세 이상은 30%를 산출된 세액에서 공제하여 담세력이 낮은 계층의 세부담을 완화하

10) 헌법재판소. 2008.11.13. 선고. 2006헌바112 결정.

“이 사건 종합부동산세의 납세의무자 중 적어도 주거 목적으로 한 채의 주택만을 보유하고 있는 자로서, 그 중에서도 특히 일정한 기간 이상 이를 보유하거나 또는 그 보유기간이 이에 미치지 않는다 하더라도 과세 대상 주택 이외에 별다른 재산이나 수입이 없어 조세지불 능력이 낮거나 사실상 거의 없는 자 등에 대하여 주택분 종합부동산세를 부과함에 있어서는 그 보유의 동기나 기간, 조세 지불능력 등과 같이 정책적 과세의 필요성 및 주거생활에 영향을 미치는 정황 등을 고려하여 납세의무자의 예외를 두거나 과세표준 또는 세율을 조정하여 납세의무를 감면하는 등의 과세 예외조항이나 조정장치를 두어야 할 것임에도 이와 같은 주택 보유의 정황을 고려하지 아니한 채 다른 일반 주택 보유자와 동일하게 취급하여 일률적 또는 무차별적으로, 그것도 재산세에 비하여 상대적으로 고율인 누진세율을 적용하여 결과적으로 다액의 종합부동산세를 부과하는 것은, 그 입법 목적의 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 과도하게 주택 보유자의 재산권을 제한하는 것으로서 피해의 최소성 및 법익 균형성의 원칙에 어긋난다고 보지 않을 수 없다.”

였다. 후자의 경우에는 1세대 1주택자 중 해당주택의 보유기간이 5년 이상에서 10년 미만인 경우 20%, 10년 이상인 경우 40%를 공제하여 과도한 세부담이 발생하지 않도록 하고 있다.

〈표 5〉 1세대 1주택자 세액공제

연령별 공제율		보유기간별 공제율	
연 령	공 제 율	주택보유기간	공 제 율
60세 이상 65세 미만	10%	5년 이상 10년 미만	20%
65세 이상 70세 미만	20%	10년 이상	40%
70세 이상	30%		

이 외에도 분납제도가 변경되었다. 종전에는 종합부동산세로 납부하여야 할 세액이 1천만 원을 초과하는 경우에 분납신청이 가능하였지만 현재는 5백만 원 초과시 분납신청이 가능하다. 그리고 분납기간도 종전에는 45일이었지만 현재는 2개월로 연장되었다.

V. 종합부동산세의 문제점

1. 세부담 수준

2008년 9월 23일 기획재정부가 발표한 종합부동산세 개편방안을 살펴보면 종합부동산세제의 문제점으로 담세력을 초과하는 과도한 세부담을 꼽았다. 총조세 대비 재산과세 비중이 미국 11.4%, 일본 9.7%인데 비하여 우리나라의 경우 12.8%에 이르고 있고, 소득대비 보유세 실효세율도 뉴욕 5.5%, 도쿄 5% 등에 비하여 서울시의 경우 7~8%에 육박하고 있다는 것이다. 하지만 총조세 대비 재산세 비중이 높게 나온 이유는 재산세에 상속세, 증여세 등 부동산 보유세 이외의 세금이 포함되어 있기 때문이며 종합부동산세의 세부담 수준이 높다고 할 수 없다. 실질적인 총조세 대비 부동산세 비중은 <표 7>에서 보듯이 9.9%라고 볼 수 있는데 이 역시 낮은 수치는 아니다. 하지만 구성요소별 비중을 살펴보면 거래세가 약 74% 정도를 차지하고 있어 부동산세에서 보유세가 차지하는 비중은 그리 높은 편은 아니다. 이러한 문제는 보유세 인상이라는 부동산 세제개편의 일환으로 종합부동산세가 도입되었음에도 불구하고 그에 대한 반대급부인 거래세 인하가 적절히 이행되지 않았기 때문이다.

〈표 6〉 총조세(GDP) 대비 재산과세 비중

(단위 : %, '05년 기준)

구 분	한국 ¹⁾	미국	일본	OECD 평균
총조세 대비 재산과세 비중 ²⁾	12.8	11.4	9.7	5.6
GDP 대비 재산과세 비중	3.7	3.1	2.7	2.0

주1) 한국은 종부세 확대개편 이후 시점인 '07년 기준

주2) 총조세 대비 재산과세 비중은 증권거래세, 상속·증여세 제외시 한국 11.0%, OECD 평균 4.5%
출처 : 기획재정부.

〈표 7〉 OECD국가들의 총조세 대비 총부동산세 비율 비교(2005년)

종 합			보유세			거래세		
국가명	비율(%)	순위	국가명	비율(%)	순위	국가명	비율(%)	순위
영국	11.3	1	미국	10.5	1	한국	7.3	1
미국	10.5	2	영국	9.1	2	영국	2.2	11
한국	9.9	3	일본	7.3	4	프랑스	1.4	14
일본	7.6	6	프랑스	4.9	5	독일	0.6	21
프랑스	6.3	9	한국	2.6	10	일본	0.3	25
독일	1.9	23	독일	1.3	19	미국	0	30

주1) 한국의 경우 OECD자료에서 누락된 지방교육세 등이 포함된 비율

출처 : OECD (2007), <Revenue Statistics> : 행정자치부(2006), <지방세정연감>

<표 8>에서 보듯이 종합부동산세가 시행된 2005년부터 부동산 보유세 비중이 점점 증가하여 2007년 우리나라에서 총조세 대비 부동산 보유세가 차지하는 비중은 3.6%로 미국(10.8%), 영국(9.2%), 일본(6.8%)보다는 낮지만 OECD 평균 보다는 높다. 또한 <표 9>에 의하면 세대합산 소득이 4천만 원 이하에 해당하는 납세자의 경우 종합부동산세를 포함한 부동산 보유세 부담률이 소득의 46.23%에 달하고 있다. 헌법재판소가 종합부동산세법의 문제로 지적했듯이 종합부동산세법은 납세자의 담세력과 소유목적 등을 고려하지 않고 단순히 과세 기준금액을 넘는 고가의 부동산 소유자에게 과세하고 있는 것이다. 헌법재판소의 판결 이후 1세대 1주택 장기보유자와 고령자를 위한 공제제도가 마련되기는 하였지만 아직도 과세대상에 속하는 일부 사람들에게겐 종합부동산세가 소득의 상당한 비중을 차지할 만큼 과도하여 징벌적인 조세라는 불평과 함께 세 부담 논쟁이 계속되고 있는 것이다.

〈표 8〉 주요 국가들의 총조세(GDP) 대비 부동산 보유세¹¹⁾

	2005		2006		2007	
	보유세/총조세	보유세/GDP	보유세/총조세	보유세/GDP	보유세/총조세	보유세/GDP
미국	10.4	2.9	10.2	2.9	10.2	2.9
영국	9.1	3.3	8.9	3.3	8.9	3.2
일본	7.3	2.0	6.8	1.9	6.8	1.9
프랑스	4.9	2.1	4.9	2.2	5.0	2.2
한국	2.4	0.6	3.1	0.8	3.6	0.9
독일	1.3	0.5	1.3	0.4	1.2	0.4
OECD 평균	2.8	0.9	2.7	0.9	2.7	0.9

출처 : OECD Statistics ([http : //stats.oecd.org/index.aspx](http://stats.oecd.org/index.aspx))〈표 9〉 소득구간별 소득대비 주택분 보유세 부담률 현황¹⁾

('07년 기준, %)

구 분	총소득							
		전 체	0.4억 이하	0.4~0.6억	0.6~1억	1~3억	3~5억	5억 초과
인원점유비		100	34.75	9.67	15.92	27.08	5.84	6.74
소득대비 보유세 부담률		5.27	46.23	15.60	9.86	5.53	2.87	1.27

주1) '07년 주택분 종부세 납세자(38만세대) 중 10,779세대 Sample 자료 분석

출처 : 기획재정부.

2. 국세로서의 종합부동산세

종합부동산세 이전 지방세로서 징수되었던 종합토지세는 인별 합산과세제도의 특성으로 인하여 제공하는 공공서비스보다 더 많은 세수를 징수하는 자치단체가 발생하였다. 이러한 문제점을 해결하고 지방재정의 균형 있는 발전을 위하여 종합부동산세는 국세로 도입되었다. 이러한 도입취지는 지방교부세법에서 확인할 수 있다.¹²⁾

11) OECD 조세체계 분류기준 4100단위 Recurrent taxes on immovable property 이용하였음. 노영훈(2006)에 의하면, '부동산에 대한 정기과세(recurrent taxes on immovable property)'라는 4100 단위 중분류항목은 부동산이라는 재산유형에만 국한된, 그리고 부동산의 소유 및 사용행위에 대해 보유단계에서 부과하는 부동산 보유세라고 할 수 있다.

12) 국회법률지식정보시스템([http : //likms.assembly.go.kr/law](http://likms.assembly.go.kr/law))

제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

2. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액

제9조의3(부동산교부세의 교부) ① 부동산교부세는 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 부동산교부세의 교부기준은 지방자치단체의 재정여건이나 지방세 운영 상황 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

종합부동산세의 국세화에 대해 찬성하는 주장을 조금 더 살펴보면 부동산가격 안정과 같은 정책적 목적을 수행하기 위해서는 국가에서 수행하는 것이 바람직하다는 의견과 전국 부동산을 인별 합산과세하는 종합부동산세의 경우 전국을 관할하는 국세청이 담당하는 것이 능률적이고, 효율적이며 행정비용을 절감할 수 있는 의견이 있다(정지선 외 2008). <표 10>에서 알 수 있듯이 서울을 중심으로 한 수도권에 80%가 넘는 납세자가 분포하고 있으며 85%가 넘는 종합부동산세가 징수되고 있는 만큼 지방재정의 균형을 위하여 종합부동산세를 국세로 하는 것이 적합하다고 판단할 수도 있다.

2008년 헌법재판소는 종합부동산세 제도가 지방자치단체의 자치재정권을 침해하지 않는다는 판결을 내림으로서 국세로서의 종합부동산세에 손을 들어주었다.¹³⁾ 그러나 아직도 이에 대한 반대 의견이 끊이지 않는다. 대부분의 국가에서는 세수확보 측면에서 경기변동으로부터 상대적으로 안정적인 재산세와 같은 부동산 보유세를 지방정부의 재원으로 삼고 있다. 이와 같은 사실이 지방자치단체가 제공하는 교육, 경찰 및 각종 공공서비스에 대한 편익의 대가 즉, 응징과세 원칙을 뒷받침한다고 볼 수도 있다. 이러한 관점에서 종합부동산세를 국세로 징수하는 것은 수익자 부담 원칙에 위반한다고 볼 수 있으며, 그 징수액을 부동산교부세라는 방식을 통하여 지역 간 재정형평화 교부금으로 교부하는 방식은 특정 지방자치의 공공서비스가 재산가치에 기여함에 따른 편익의 대가를 다른 지방이 향유하게 된다는 점에서 재산세의 조세가격 기능을 훼손한다는 문제점이 있다(이영환·신영임 2009). 한편, 최근 취득세의 일시 감면으로 인한 지방세수의 감소와 함께 지방자치단체의 재원으로 쓰이는 종합부동산세의 지속적인 감소로 인하여 지방자치단체가 재원마련에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 지엽적이고 일시적인 제도의 개편이 아닌 부동산보유세제의 근본적인 개편차원에서 국세로서의 종합부동산세의 실효성에 대해 재고해볼 필요가 있다.

13) 헌법재판소, 2008.11.13. 선고, 2006헌바112 결정.

“부동산 보유세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지는 입법정책의 문제에 해당된다 할 것이다. 따라서 입법정책상 종합부동산세법이 부동산 보유세인 종합부동산세를 국세로 규정하였다 하더라도 이를 두고 지방자치단체의 자치재정권의 본질을 훼손하는 것이라고 보기 어렵다 할 것이므로, 종합부동산세를 국세로 규정한 종합부동산세법(여기에서도 2005.1.5. 법률 제7328호로 제정되고, 2007.1.11. 법률 제8235호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제16조 제1항 및 제17조 중 ‘납세지 관할 세무서장’, ‘납세지 관할 지방국세청장’ 부분(이하 ‘이 사건 국세 규정’이라 한다)은 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.”

〈표 10〉 지역별 종합부동산세 결정현황

	2006 ¹⁾		2007 ¹⁾		2008	
	신고대상	신고세액	신고대상	신고세액	신고대상	신고세액
수도권 ²⁾	83.09%	85.98%	86.58%	87.96%	86.15%	86.18%
지 방	16.91%	14.02%	13.42%	12.04%	13.85%	13.82%
합 계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

주1) 2006년, 2007년은 신고대상인원을 기준으로 함.

주2) 수도권에는 서울, 인천, 경기지역이 포함되어 있음.

출처 : 국세청, 『국세통계연보』 2007~2009

3. 도입목적

종합부동산세법을 보면 크게 세 가지 목적으로 도입되었음을 알 수 있다.¹⁴⁾ 첫 번째는 기준금액을 넘는 고액의 부동산에 대해서만 종합부동산세를 부과하여 조세부담의 형평성 즉, 수직적 형평성을 제고하고자 함이다. 두 번째는 고액의 부동산 보유에 대하여 고율의 세율로 과세하여 투기목적의 부동산 과다보유를 억제하고 부동산 시장의 가격을 안정시키고자 함이다. 마지막은 종합부동산세를 국세로 징수하여 재정건전성이 취약한 지방자치단체에 배분함으로써 지방의 균형적 발전을 도모하는데 있다.

도입목적에서 보듯이 종합부동산세는 재정목적적 조세와 정책적 조세의 성격을 띠고 있다. 종합부동산세를 국세로 징수하여 지방재정의 균형발전을 도모한다는 점에서 재정목적적 조세의 성격을 확인할 수 있고, 종합부동산세라는 조세제도를 이용하여 부동산 투자를 억제하고 가격 시장을 안정시켜 서민층의 주거안정을 추구한다는 점에서 정책적 조세의 성격도 가지고 있다. 즉, 종합부동산세의 문제점은 재정목적적 조세라는 측면과 경제정책적 조세라는 측면이 혼재되어 있다는 점이다. 재정목적만을 추구하는 전통적 개념은 조세가 조세중립과 조세공평에 기반을 둔 것인 반면 사회를 일정한 방향으로 유도하거나 조정하기 위한 수단으로서의 경제정책적 조세는 조세중립과 조세공평을 침해하면서 등장한 개념이다. 그러므로 양자가 혼재되어 있는 종합부동산세법은 조세법이 가지는 경제 질서에 대한 광범위한 영향력을 고려할 때 그 목적과 적용법리가 불분명하여 우리 사회 전반에 걸쳐 매우 불안정한 균형 상태를 유발할 수 있다(양충모 2008).

14) 종합부동산세법 제1조(목적) 이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

VI. 종합부동산세의 개선방안

1. 세부담 수준의 적정성

과도한 세부담 문제의 원인으로 과세표준 산정시 기준이 되는 공시가격의 적정성 여부를 생각해볼 수 있다. 종합부동산세는 부동산 재산가치를 담세력으로 파악하고 전국적으로 소유 부동산을 종합하여 누진세로 과세하는 조세이다. 따라서 종합부동산세는 소득세나 소비세와 달리 현실적인 지불능력이 납세자에게 없음에도 불구하고 가정의 지불능력에 의해 납세를 요구하는 것이다. 이와 같은 이유로 보유과세의 과세표준은 단순히 재산의 가격을 기준으로 해서는 안 된다. 왜냐하면 개인의 담세력을 고려하는 보완장치가 없이 재산의 시장가격이 과세표준이 되는 경우에는 경제의 상황적 요인으로 인하여 재산으로부터 발생할 기대이익이 없음에도 불구하고 높은 가격으로 인한 과중한 보유과세가 부과되는 결과가 되어 원본잠식의 가능성이 발생하기 때문이다. 따라서 보유단계의 조세인 재산세와 종합부동산세에 있어서 모두 주택이나 토지의 시가를 기준으로 하고 있어 과잉적인 세부담으로 이어질 수 있으며 장기적으로는 원본잠식을 가져올 가능성도 있다(정지선 외 2008 ; 박성욱 2011). 이에 대한 개선방안은 다음과 같이 몇 가지 방식으로 생각할 수 있다. 우선 프랑스의 부동산보유세제의 임대가치와 같이 부동산의 소유로부터 발생할 것으로 예상되는 수익에 근거하여 과세를 하는 방법이다. 재산세는 외형적으로 부동산 보유에 대해 부과되지만, 재산세의 납부 원천은 대부분 납세자의 수익 혹은 소득에 의존하기 때문에 그 성격상 수익세로 볼 수 있다. 즉, 보유세를 일종의 수익세로 이해하고 여기에서 담세능력의 원칙을 부동산 보유세의 배분원리로 이해하여, 부동산의 소유로부터 예상되는 수익에서 담세력의 근거를 찾는 것이다(최명근 · 김상겸 2008 ; 양충모 2008). 또 다른 방안으로는 취득가액을 기준으로 종합부동산세를 과세하는 것이다. 행정부에서 결정 · 고시하는 공시가격을 기준으로 하는 우리나라와 달리 미국은 실제거래가액이나 정상시장가격(Fair Market Value)을 기준으로 보유세를 부과하며 매년 일정한 정도를 한도로 과세표준을 상향조정할 수 있다. 부동산을 구매하는 사람에게 보유세 부담에 대한 예측가능성을 보장한다는 점이 우리나라와 미국 제도의 큰 차이점이다. 납세자 스스로 부동산 구입에 필요한 자금을 계산함에 있어 부담하여야 할 보유세를 미리 계산해 보고 부담할 수 있는 범위 내에서 부동산을 구매할 수 있게 해준다. 이와 같은 조세제도에서는 연금으로 살아가는 노년층의 주택 보유가 가능하며 장기보유를 유도하게 되기 때문에 실수요자에게 유리한 제도가 된다. 반면 우리나라는 행정부가 결정하는 공시가격이 어떻게 변화할지 알 수 없으므로 보유세 부담 수준을 예측하기가 쉽지 않다. 만약 이러한 상태에서 주택을 구입했는데 갑작스럽게 가격이 상승하였다면, 담세력이 떨어지는 납세자는 주택을 처분하고 이동해야 할 것이다(박 민 · 안경봉 2008). 마지막 방안으로는 납세자의 소득규모와 연계한 공제 · 감면제도를 신설하는 것이다. 예를 들어 고가 주택을 보유한 은퇴 노년층의 경우 그들

의 소득이 재산가치에 비해 매우 낮아 담세능력이 제한된다. 이러한 문제를 완화하기 위해 미국에서는 서킷 브레이커(circuit breaker)라 불리는 재산세 감면 프로그램을 운영하고 있다. 예컨대 재산세 납부액이 소득의 일정 수준을 넘으면 기초자치단체에 납부한 재산세액을 주정부가 환불 해주거나 주소득세에서 공제하는 방식이다(김경환 2004). 종합부동산세는 보유세로서 소득세나 소비세와는 달리 당장 현실적인 지불능력이 납세자에게 없음에도 불구하고 가정의 지불능력에 의해 납세를 요구하는 것이므로 납세자의 지불 가능성 측면을 고려해 주는 것이 필요하다. 특히 외국에 비해 우리나라의 경우 가처분소득 대비 주택가격이 상당히 높기 때문에, 외국과 유사한 정도의 실효세율로 보유세를 부과하게 되면 우리나라 납세자의 소득으로는 감당하기 어려운 보유세 수준이 될 우려가 있으므로 보유세 감면대상을 노년층에 한정하지 않고 소득규모와 보유세 규모를 연계시키는 방법도 생각해볼 수 있다(임규진 2009).

납세대상자의 부동산 구입과정을 고려하지 않고 보유 사실 자체에 대하여 과세하고 있다는 점도 세부담 논란을 일으키는 원인 중 하나이다. 즉, 부동산을 구입하기 위한 자금을 어떻게 마련한 것인가를 전혀 고려하고 있지 않다는 점이다. 예를 들어, 동일한 가격의 부동산을 구입하는 경우에도 현금으로 구매하는 사람과 은행에서 대출을 받아 구매하는 사람의 담세력은 동일할 수 없다. 그럼에도 불구하고 종합부동산세는 이러한 담세력의 차이를 전혀 고려하고 있지 않다. 미국의 경우에는 종합소득신고(tax return)에서 전년도에 부담한 보유세와 주택과 관련하여 부담한 금융비용을 소득에서 공제해 주는 제도가 있다(박민·안경봉 2008). 다른 방안으로는 일정 금액을 넘지 않는 주택의 경우 금융기관으로부터 차입한 부채를 기준금액에서 공제하는 방법이 있다. 외국과 달리 주택소유 의식이 강한 우리나라의 문화적 특성상 주택담보대출을 이용하여 주택을 구매하는 경우가 많다. 이로 인하여 고가 주택을 보유하고 있는 납세자의 경우에도 실질적인 담세능력이 취약한 경우가 비일비재하다. 종합부동산세는 부유세가 아닌 재산과세에 속하지만 투기·투자방안으로서의 주택구입이 아닌 능력에 맞는 보유목적의 주택구입문화가 정착되기 전까지 과도한 세부담을 감소하는 일시적인 방안으로 기준금액으로 순자산금액을 사용할 수 있을 것이다. 과도하게 부채를 이용하는 문제를 방지하기 위하여 공제하는 부채금액에 상한선을 두면서 프랑스의 부유세 제도와 같이 금융부채의 입증책임은 납세의무자에게 부담하는 것이 적절할 것이다. 또한, 국민주택규모의 주택담보대출의 경우 일정부분을 부채로 인정하는 것이 합리적으로 판단된다.

종합부동산세의 과세대상 여부를 결정하는 기준금액이 물가변동과 연계되어 있지 않다는 점도 고려해야 할 요소이다. 현행 종합부동산세는 인별 공시가격 합산 금액이 주택 6억원(1세대 1주택 9억원), 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원을 초과하는 경우 납부 대상이 되는데 이러한 기준금액은 인플레이션을 반영하지 않고 있다. 따라서 인플레이션이 진행되어 주택가격 혹은 토지가격의 상승이 이루어지는 경우 종합부동산세의 과세대상이 급격하게 늘어나고 종합부동산세액도 급격히 증가할 수 있는 문제점을 지니고 있다. 그러므로 인플레이션이 진행됨에

따라 과세대상이 많아지고 누진구간에서의 과세단계상승(bracket creeping)현상이 나타날 가능성이 있다(곽태원 2009). 이에 대한 개선방안으로는 정기적으로 과세기준금액을 조정하는 방법이다. 기준년도 대비 일정 비율 이상으로 인플레이션이 진행된 경우에 물가상승비율을 고려하여 과세기준금액을 인상하는 방법이다. 이와 같은 장치를 마련함으로 인하여 인플레이션으로 인한 종합부동산세 납세대상의 급격한 확대를 방지할 수 있다.

2. 국세로서의 종합부동산세

대부분의 국가에서는 부동산 보유세를 지방세로서 운영하고 있으며, 지방자치단체의 주요한 세원으로 사용하고 있다. 물론 그 운영에 있어서 프랑스와 같이 본청인 조세청에서 부과하고 징수하는 경우도 있지만 지방세라는 사실에는 변함이 없다. 종합부동산세를 국세로 지정하게 된 배경에는 행정상의 편의와 지방재정의 불균형 해소라는 두 가지 원인에 기인한다. 종합부동산세가 시행되기 이전의 종합토지세는 개인별로 전국 합산한 토지가액에 대하여 과세하였지만 지방자치단체에 의해 부과되고 징수되었던 지방세였다. 이 제도의 문제점으로 과세표준현실화율이 낮고, 지역간·건물간 과세표준현실화율의 격차가 크다는 점, 지방자치단체장의 과세표준현실화 노력이 미흡하고 탄력세율을 과도하게 활용한다는 점, 지방세인 종합토지세는 전국토지 합산 기능에 부적합하다는 점 등이 지적되었고(박 훈 2006), 이를 해결하기 위해 도입된 제도가 바로 종합부동산세이다.

종합부동산세 도입시 참고한 영국의 사업 레이트와는 달리 종합부동산세의 부과·징수는 지방자치단체가 아닌 국세청에 의하여 이루어지고 있다. 이는 전국에 흩어져 있는 토지와 건물의 합산과정이 필요하기 때문에 행정적인 편리성을 고려하여 국세청에 그에 대한 권한 위임이 이루어진 것이다. 이러한 운영상의 측면을 고려할 때에는 국세로 도입된 것이 타당하다. 다만, 지방재정의 균형이라는 측면에서도 종합부동산세의 국세화가 타당한 것인지 살펴볼 필요가 있다. 외국의 경우에도 지방정부가 가지고 있는 세원의 차이가 존재하고, 이를 해결하기 위한 보완적인 제도를 갖추고 있다. 프랑스의 경우에는 동일한 과세대상에 대하여 필요한 예산을 마련하기 위하여 자체적으로 세율을 결정하여 보유세를 부과할 수 있고, 미국 역시 지방자치단체의 자체적인 세율 결정권이 있어 예산에 맞추어 세율을 결정하고 있다. 1990년 동독과 서독의 통일을 이룬 독일 역시 주정부의 세입 수준이 경제력의 격차로 인해 상이하기 때문에 주정부의 재정능력 격차를 조정하기 위한 ‘지방재정조정제도’를 시행되고 있다. 이에 입각하여 조세수입이 많은 주는 재정능력이 취약한 주에 자체 수입의 일정분을 이양하여 주간 재정능력의 격차를 해소하고 있다(김유찬·이유향 2009). 즉, 지방정부에게 세수를 마련할 수 있는 권한을 부여함으로써 자체적으로 필요한 세수를 조달할 수 있게 함으로써 재정의 불균형 문제를 해결하는 경우도 있고, 독일과 같이 제도적으로 지방정부간 재정능력을 조정하는 경우도 있다. 결국 종합부동산세

와 같이 국세로 도입하지 않더라도 제도적으로 지방재정의 불균형 문제는 해결할 수 있다. 서울, 경기도를 비롯한 수도권과 지방의 세원 차이가 큰 것은 사실이지만 지방자치단체에게 한도 내에서 세율을 자체적으로 결정할 수 있는 권리를 부여함과 동시에 조세수입이 많은 지방자치단체에서 경제적 자립도가 떨어지는 지방자치단체를 보조할 수 있는 장치를 마련함으로써 지방간 재정 불균형 문제는 해결할 수 있을 것이다.

3. 도입목적

종합부동산세는 지방재정의 균형발전을 도모한다는 측면에서 재정목적적 조세이고, 고액의 부동산 보유자에 대한 과세를 통해 부동산가격의 안정을 도모한다는 측면에서 경제정책적 조세이다. 종합부동산세라는 하나의 조세정책을 통하여 재정목적적·경제정책적 목표를 달성하고자 도입된 것이다. 종합부동산세의 제반 문제는 모두 불분명한 목적에서 기인한다고 볼 수 있는데, 종합부동산세법이 이와 같은 목적을 지니게 된 배경을 먼저 살펴보고, 재정목적적 조세로서의 종합부동산세법과 정책적 조세로서의 종합부동산세법으로 나누어 살펴보겠다.

가. 종합부동산세법의 도입배경

종합부동산세가 신설된 배경은 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 우선 정책적 성격을 가지게 된 배경에는 부동산 시장의 과열을 억제할 필요성이 있었다는 점을 꼽을 수 있다. 외환위기 이후 침체된 부동산 경기를 끌어올리기 위하여 국민의 정부는 아파트분양가의 자율화, 분양권 전매해제, 재당첨금지 해제 등 경기부양 정책을 실시하였다. 그 결과 1999년 후반부터 수도권 아파트를 중심으로 아파트 가격이 연평균 14%, 아파트 전세가격이 연평균 15% 상승하는 등 부동산 시장이 과열양상을 보이기 시작하였고, 2001년부터 2003년 봄까지 전체 주택가격이 연평균 11.2% 상승하는 급등세를 이어갔다. 부동산 경기과열을 방지하기 위하여 참여정부는 2003년 5월 23일 주택 가격 안정 대책, 10월 29일 주택 시장 안정 종합대책을 발표하면서 부동산 관련세제의 개편을 시작하였다.

재정목적적 성격을 지니게 된 배경으로는 부동산보유세제의 정상화를 들 수 있다. 그동안 우리나라의 부동산보유세제와 관련하여 지속적으로 제기되어온 문제점은 높은 거래세와 낮은 보유세이다. 이 문제를 해결하기 위해 노태우·김영삼·김대중 정부에서 보유세 개편을 시도하였지만 경기변동에 따른 일관성 없는 정책변경으로 인하여 결실을 거둘 수 없었다. 그러던 중 참여정부는 장기적인 관점에서 부동산보유세제를 정상화하기 위한 세제 개편을 시작하였다. 2004년에는 면적이 넓으며 재산세가 많이 과세되는 원가방식에서 시가기준으로 변경하여 세부담 불공평 문제를 해결하여 동일 가격, 동일 세부담의 공평과세를 실현하고자 하였다. 2005년에는 건물은 재산세로, 토지는 종합토지세로 각각 구분하여 과세하던 방식에서 1차로 시·군·구에서

낮은 세율로 재산세를, 2차로 국가에서 높은 세율로 종합부동산세를 과세하는 부동산보유세제의 이원화하여 세무행정의 효율성을 극대화하고 지방재정조달 기능을 충실히 하며 지방분권 취지에 부합하는 세제로 개선하고자 하였다.

나. 재정목적적 조세로서의 측면

전통적인 견해에 따르면 재산보유과세는 응징과세의 원칙에 따른다. 재산보유과세의 근거를 지방자치단체가 제공하는 도로, 상·하수도 등 공공서비스에 대한 반대급부로 이해하는 것이다. 종합부동산세법은 지방에 소재하는 부동산에 대한 보유세를 국세로 징수한다는 점에서 응징과세의 원칙에 과세근거를 두고 있다기보다는 부동산을 보유한 납세대상자들에게 누진과세한다는 측면에서 오히려 담세능력의 원칙에 과세근거를 두고 있다고 볼 수 있다(양충모 2008). 종합부동산세법이 납세대상자의 담세력을 고려하여 설계된 재정목적의 부동산 보유세였다면 현행 제도와는 달리 위헌결정을 받는 등의 문제점들이 발생하지 않았을 것이다.

다. 경제정책적 조세로서의 측면

종합부동산세의 근본적인 문제는 고액의 부동산을 소유한 자들에게 과세를 하여 부동산 시장의 가격을 안정시키고, 부동산 투기를 억제하고자 하는 측면에서 시작한다. 재정목적적 조세와 달리 경제정책적 조세는 경제정책적·사회형성적 목적의 달성을 위하여 담세능력의 원칙을 위배할 수 있기 때문이다. 즉, 재정목적적조세에 있어서는 헌법상 평등의 원칙에 기반을 둔 담세능력의 원칙이 합헌성 심사의 기준으로 기능하지만, 정책적 조세의 경우에는 조세입법자의 공익에 대한 평가와 이를 근거로 한 입법형성에 따르며, 이에 대한 심사는 과잉금지의 원칙이 적용된다. 즉, 경제정책적 조세가 조세법률주의를 위반하지 않더라도 모든 정책적 조세, 예컨대, 경제·사회·문화 등과 관련된 정책적 조세가 정당화되기 위해서는 이를 추구하는 목적이 조세법상의 담세능력의 원칙을 훼손한 이익보다 커야 한다. 따라서 정책기능을 수행하기 위한 조세우대조치나 조세중과조치는 그것이 국민경제 전체의 발전을 위해 보다 효율적인 경우에 그 효과가 담세능력의 원칙을 희생시킨 것보다 크다는 것을 합리적으로 정당화할 수 있는 선에서 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 정책적 조세는 해당 조세가 추구하는 목적에 맞는 대상에 한정하여 적용되어야 한다(양충모 2008).

라. 개선방안

종합부동산세법을 개선하기 위한 가장 근본적인 대책은 목적을 명확히 해서 그에 맞는 대대적인 개편을 하는 것이다. 보유세 개편과 지방재정의 균형 있는 발전을 목표로 하는 재정목적적 조세인지, 아니면 과도한 부동산을 보유한 납세자들에게 고율의 조세를 부과하여 부동산 투기 억제를 목표로 하는 정책적 조세인지 주된 목표와 부수적 목표를 정해서 그에 맞게 정비가 필요

하다.

종합부동산세법을 재정목적적 부동산보유세제로 개편할 경우, 우선 전국합산과세제도를 폐지하고, 지방에 위치한 부동산에 대한 과세권은 해당 지방자치단체가 가지는 것으로 한다. 그리고 지방자치단체가 보유한 세원의 차이가 크다는 점을 고려하여 프랑스의 부동산보유세제와 같이 하급지방자치단체인 시군구와 상급지방자치단체인 특별시·광역시·도가 세원을 공유하는 모델을 고려해볼 수 있다. 특히 수도권과 지방간 세원의 차이가 현격히 나기 때문에 일정 금액이 수도권에서 지방으로 이전될 수 있도록 독일의 지방재정조정제도와 같은 보완제도를 마련해야 할 것이다. 또한 현행의 종합부동산세법의 과세최저한인 과세기준금액을 대폭 낮춤과 동시에 세율도 같이 인하 하여 세원을 넓히면서 세부담이 낮도록 하고, 이에 대한 과세자주권을 상급지방자치단체와 하급지방자치단체가 함께 지녀야 할 것이다. 납세자의 예측가능성을 제고하기 위하여 현행의 시가에 가까운 공시지가를 이용하는 대신 임대가치 혹은 취득가액 등을 고려할 수도 있다. 그리고 매년 평가하는 것보다 특정년도를 기준으로 상승·하락폭이 일정비율을 넘는 경우 재평가하는 방법도 생각해볼 수 있다. 이 외에도 거주를 위한 주택의 경우 비과세나 감면혜택을 받을 수 있도록 제도적인 장치를 마련하고, 저소득층이나 담세력이 떨어지는 노령층을 위한 공제·감면제도를 갖추어야 할 것이다.

부동산은 일반 재화와 달리 물리적으로 고정된 자산이고, 공간의 제한으로 인하여 공급이 비탄력적이며, 건축물의 경우 건설기간이 장시간이 소요되므로 수요를 즉시 충족시킬 수 없는 특성이 있다. 또한 거주공간으로서의 부동산은 자연환경, 학교, 문화시설 등 주변 환경과 상호 영향을 받으며 그 의미가 확대되어 사회·경제·문화·정치 등과 연계된다(김수현 2008). 이와 같은 특성으로 인하여 부동산 시장은 단순히 경제학적인 수요-공급정책 혹은 조세정책 등과 같은 방법으로 접근해서는 안 된다. 종합부동산세와 같이 정책적인 목적을 지닌 조세는 경기 변동에 따라 실효성이 감소할 수 있고, 때로는 일본의 지가세와 같이 시의성을 상실할 수도 있다. 그리고 참여정부가 장기적인 비전을 가지고 보유세 개혁의 일환으로 도입한 종합부동산세의 취지를 고려하여 향후 종합부동산세는 재정목적에 충실한 보유세제가 될 수 있도록 개선해 나가야 할 것이다.

VII. 결 론

오늘날 우리나라 가계자산의 약 80%는 부동산 자산으로 구성되어 있으며, 부동산 자산을 보유하고 있는 가구 중 부동산 관련 부채가 있는 가구는 약 80% 정도에 달한다. 이처럼 부동산은 우리나라 가계의 중요한 재산이며, 투자자산이기 때문에 부동산 세제의 변화는 국민들의 생활과 밀접할 수밖에 없다.

2005년 참여정부는 과거 정권에서 시도하지 못했던 부동산 세제 정상화의 일환으로 재산세를 개편하고 종합부동산세를 신설하였다. 참여정부는 종합부동산세를 통하여 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모하며 지방재정의 균형발전과 국민경제의 발전을 이루고자 하였다. 2005년 8·31대책의 시행으로 종합부동산세법이 개편되어 2006년부터 인별 합산에서 세대별 합산으로 바뀌면서 과세기준 금액의 인하와 과세표준적용률 상향 조정 등이 이루어졌다. 이후로 종합부동산세와 관련하여 미실현이익의 과세 문제, 이중과세의 문제, 세대별 합산과세의 문제, 지방자치 재정권 침해 문제 등 다양한 문제제기가 이어졌으며, 이에 대하여 2008년 헌법 재판소의 판결이 내려졌다. 헌법재판소의 판결 이후 종합부동산세법의 개편이 이루어짐에 따라 논란의 소지가 많이 감소하였지만, 아직도 몇 가지 문제점들이 내재되어 있다. 첫 번째로는 과도한 세부담 문제를, 두 번째로는 국세로서의 타당성 문제를, 세 번째로는 도입목적의 불명확성 문제를 들 수 있다. 이러한 종합부동산세의 근본적인 문제점은 불분명한 도입목적이다. 부동산 시장의 과열을 억제하기 위한 정책적인 조세임과 동시에 지방재정의 불균형 문제를 해소하기 위한 재정목적의 조세이기 때문이다. 정책기능을 수행하기 위한 조세와 재원조달기능을 수행하기 위한 조세는 그 목적과 추구하는 가치가 다른데 이 두 가지 목적을 동시에 추구함으로써 태생적인 문제를 안고 있는 것이다.

향후 부동산보유세제로서의 종합부동산세법이 나아가야 할 방향은 지방자치단체의 재원조달 기능에 충실한 재정목적적 부동산보유세제로의 개편이다. 부동산이 지니는 특성과 의미로 인하여 부동산 시장은 일반적인 재화나 서비스와 같이 단순히 시장의 공급을 늘리거나 수요를 늘리는 방식으로 통제할 수 없으며, 조세 정책만으로도 목적을 달성할 수 없다. 또한 부동산 투기 억제 혹은 부동산 시장 부양 등 정책적인 목적의 조세는 일본의 지가세와 같이 경기 상황이 변하면서 실효성을 상실하는 경우도 있다. 그러므로 종합부동산세는 정책기능의 조세보다는 장기적으로 부동산보유세제가 정상화 될 수 있도록 재원조달기능에 충실한 보유세제가 될 수 있도록 개편해 나아가야 할 것이다. 재원조달기능을 효과적으로 달성하기 위한 개선방안으로는 첫째, 과세최저한을 종합부동산세보다 낮게 설정하여 세원을 넓히면서, 세율을 인하하여 세부담을 낮추되 이에 대한 과세자주권을 해당 광역·기초지방자치단체가 지닌다.

둘째, 수도권에 소재하는 지방자치단체와 지방에 소재하는 지방자치단체간 세원의 차이가 크기 때문에 시·군·구의 기초자치단체와 특별시·광역시·도의 광역자치단체의 세원 공유가 필요하다. 동시에 수도권에서 일정 금액을 지방으로 이전하는 장치가 마련되어야 할 것이다.

셋째, 거주 목적의 주택을 보유한 자, 담세력이 낮은 저소득층과 은퇴 노령층을 위한 비과세나 공제·감면제도를 마련한다.

넷째, 과세표준을 산정할 경우에 공시지가 대신 임대가치나 취득가액 등을 사용하는 방법 또는 매년 정기적으로 평가하지 않고 특정년도를 기준으로 상승폭 혹은 하락폭이 일정 비율을 넘는 경우 재평가하는 방법도 고려해볼 만하다.

결론적으로 종합부동산세가 부동산보유세제로서 나아가야 할 방향은 재정기능에 충실한 새로운 부동산보유세제를 신설하면서 동시에 지방재산세제를 개편하고, 주택시장 활성화를 위한 제한적이고 일시적인 취득세 감면혜택보다는 취득세의 세율을 영구적으로 낮추는 것이 바람직하다. 정부는 2008년 말 종합부동산세 완화대책을 내놓으면서 중장기적으로 종합부동산세를 폐지하고 재산세에 통합할 것이라고 발표하였지만 현재까지의 상황을 보면 답보 상태이다. 앞으로 정부가 어떠한 방향으로 종합부동산세를 비롯한 재산세제를 개편해 나아갈지는 미지수지만 확실한 목표를 가지고 그에 맞는 제도를 마련하여 효과적인 부동산 세제로 개선해야 할 것이다. 부동산보유세제를 정책적인 목적으로 불가피하게 사용하고자 한다면 납세대상의 담세능력과 조세 정책의 효과성을 고려해야한다는 점과 더 나아가 정책에 대한 홍보와 취지를 분명히 하여 사회적인 합의를 거친 후에 실시하여야 한다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

참고문헌

- 곽태원. 2009. “종합부동산세제의 남아있는 문제들 - 주택분 종합부동산세를 중심으로 -”. 계간세무사 2009년 봄호 : 61 - 70.
- 국중호. 2009. 『주요국의 조세제도 : 일본편』. 한국조세연구원.
- 김경환. 2004. “종합부동산세 도입과 부동산 세제개편”. 공공경제 제9권 : 153 - 185.
- 김상겸. 2006. “보유세제의 위헌성검토 및 대안제시 - 종합부동산세를 중심으로 -”. 시장경제 Issue Paper 제10호 : 4 - 50.
- 김수현. 2008. 『주택정책의 원칙과 쟁점 시장주의를 넘어』. 한울.
- 김영우. 2006. “종합부동산세법의 입법적 문제점 및 개선방안”. 세무학연구 제23권 제4호 : 155 - 187.
- 김유찬 · 이유향. 2009. 『주요국의 조세제도 : 독일편』. 한국조세연구원.
- 노영훈. 2006. “부동산보유세 부담의 국제비교연구와 그 시사점”. 조세학술논문집 제22집 제1호 : 113 - 139.
- 문병효. 2009. “헌법재판소의 종합부동산세 세대별 합산과세의 위헌결정에 대한 비판”. 민주법학 제39호 : 237 - 279.
- 박 민 · 안경봉. 2008. “현행 부동산 보유세의 헌법적 재조명”. 조세법연구 XIV - 3 : 263 - 295.
- 박성욱. 2011. “Housing Market Responses to the Reinforcement of Real Estate Tax”. 세무학연구 제28권 제1호 : 407 - 436.
- 박성욱 · 이준규. 2011. “Tax Capitalization in Stock Prices following the Reinforcement of Real Estate Tax”. 회계학연구 9월호 게재예정.
- 박정수. 2009. 『주요국의 조세제도 : 영국편』. 한국조세연구원.
- 박 훈. 2006. “현행 종합부동산세의 내용과 그 문제점”. 조세법연구 XII - 1 : 35 - 72.
- 안창남. 2009. 『주요국의 조세제도 : 프랑스편』. 한국조세연구원.
- 양충모. 2008. “지방자치제와 종합부동산세에 관한 연구”. 한국지방자치연구 제10권 제2호 : 183 - 200.
- 유일언. 2004. “종합부동산세의 신설에 관한 고찰”. 충남대학교 법학연구 제15권 제1호 : 1 - 22.
- 유태현 · 현성민. 2005. “종합부동산세 과세권의 조정에 관한 연구”. 재정정책논집 제7집 제2호 : 65 - 89.
- 이동식. 2007. “부동산보유세의 현황과 문제점 : 종합부동산세를 중심으로”. 토지공법연구 제36집 : 19 - 52.
- 이영환 · 신영임. 2009. “재산과세의 실효세율에 관한 연구 - 종합부동산세제를 중심으로 -”. 세무와 회계저널 제10권 제2호 : 139 - 170.
- 임규진. 2009. “부동산보유세제에 관한 연구 - 종합부동산세를 중심으로 -”. 조세연구 제9 - 1집 : 244 - 290.
- 정운오 · 박성욱 · 이성실. 2008. “종합부동산세제 및 배우자 증여재산공제의 변화가 부동산 증여에 미친 영향”. 세무학연구 제25권 제4호 : 29 - 51.

- 정운오 · 박성욱. 2009. “부동산세제의 강화가 부동산 매매거래에 미친 영향”. 경영학연구 제38권 제1호 : 293 - 317.
- 정지선 · 최임수 · 정재현. 2008. “종합부동산세의 항구세로서의 타당성 여부”. 회계연구 제13권 제1호 : 205 - 230.
- 차진아. 2009. “종합부동산세의 구조와 성격 및 헌법적 문제점 - 현재 2008.11.13. 2006헌바112 등 결정에 대한 평석 -”. 고려법학 Vol.53 : 131 - 166.
- 최명근 · 김상겸. 2008. “우리나라 부동산보유세제의 세부담수준 분석 - 종합부동산세를 중심으로 -”. 세무학연구 제25권 제2호 : 37 - 63.
- 현성민 · 유태현. 2009. “부동산보유세 체계의 재설계 방안에 관한 연구”. 재정정책논집 제11집 제3호 : 67 - 99.
- 국세청. 「(연도별) 국세통계연보」
- 국회법률지식정보시스템 ([http : //likms.assembly.go.kr/law](http://likms.assembly.go.kr/law))
- 기획재정부. 2008. 「보도자료 : 종합부동산세 개편방안」
- 행정자치부. 2006. ‘지방세정연감’.
- 헌법재판소. 2008.11.13. 선고. 2006헌바112 판결.
- 東京都主税局. “都税Q&A, 都税 : 特別土地保有税” [http : //www.tax.metro.tokyo.jp/shitsumon/tozei/index_p.htm](http://www.tax.metro.tokyo.jp/shitsumon/tozei/index_p.htm).
- OECD. 2007. ‘Revenue Statistics’.
- OECD Statistics. [http : //stats.oecd.org/index.aspx](http://stats.oecd.org/index.aspx).

Current Status and Policy Implications for the Comprehensive Real Estate Holding Tax

Byung-Sup Cha* · Sung-ook Park**

〈Abstract〉

Property taxes in Korea have been used as policy instruments for economic stimulus or restricting speculation in real estate rather than as a source for tax revenue. The comprehensive real estate holding tax (CREHT) also has a greater role as a policy instrument. Using taxation for economic and social policy purposes can be controversial because it may violate the principle of equality in taxation. From this perspective, this study analyzes the current issues regarding CREHT and provides policy recommendations. The implications can be summarized as follows. CREHT is burdensome on taxpayers since it does not take into account people's tax-paying ability. After the Constitutional Court ruled that CREHT is partially unconstitutional in late 2008, tax reductions have been offered to long-term single residence owners and aged owners in retirement. However, the tax burden is still excessively high. Moreover, while CREHT formally has dual purposes as a policy instrument and as a source of tax revenue, the two purposes are conflicting and lead to an unclear identity of the tax. Some problems arising from the unclear identity include whether CREHT should become a national tax and excessive burden on taxpayers. Therefore, CREHT should focus on one of the two purposes and be revised to serve the specific purpose. This study concludes that, in the long-term, CREHT should be used as a source of revenue for local governments.

〈Key words〉 Real estate holding tax system, comprehensive real estate tax, Property tax

* Master, School of Management, Kyung Hee University, liebling82@khu.ac.kr, 010-2665-9827, primary author

** Full-time Lecturer, School of Management, Kyung Hee University, sopark@khu.ac.kr, corresponding author