

종합부동산세의 지방세 전환에 대한 고찰

A Study on the Conversion of Comprehensive Real Estate Holding Tax into Local Tax

이 성 원*

Lee, Sung-Won

목 차

- | | |
|-------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 종합부동산세의 문제점 |
| II. 종합부동산세의 변천과정 | V. 종합부동산세 개편 방향 |
| III. 주요국의 부동산 보유세 | VI. 결 론 |

종합부동산세는 2005년부터 도입된 부동산 보유세제로 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 일정금액 이상의 부동산 보유자에 대하여 재산세를 부과한 후 추가로 국세를 부과하는 세제이다.

그러나 제도가 운영되어 오면서 종합부동산세의 도입 및 강화, 완화 등의 급격한 여러 가지 변화를 거치게 되었고, 이 과정에서 정부는 종합부동산세를 국세로 존치시키는 것이 여러 목적에 부합하지 않는다고 보아 2013년에는 종합부동산세를 지방세로 이전하는 개편방안을 제시하였다.

본고에서는 이러한 배경을 바탕으로 종합부동산세의 변천과정과 주요국의 부동산 보유세를 정리하고 종합부동산세에 대하여 제기되는 문제점들을 바탕으로 종합부동산세 개편방향에 대한 방안을 살펴보았다.

투고일 : 2014. 12. 12. 심사완료일 : 2015. 1. 13 게재확정일 : 2015. 2. 2.

* 변호사, 선인법률사무소.

Attorney at Law, Sunin

현행 정부에서는 종합부동산세를 재산세로 전환하기보다는 종합부동산세의 체계를 그대로 유지하면서 지방세로 전환하는 방안을 제시하였으나, 장기적으로는 종합부동산세가 재산세와 통합되어 단일한 세율로 부과되는 것이 수익자 부담원칙, 국제적인 재산과세 원칙과도 부합하며 급변하는 경제상황에도 부합되는 것으로 보인다.

[주제어] 종합부동산세, 국세, 지방세, 재산세, 부동산 보유세

I. 서 론

2005년 종합부동산세의 도입으로 인하여 우리나라의 부동산보유세제는 많은 변화를 가져오게 되었다. 주요한 변화 내용으로는 주택 및 토지 과다보유자에 대한 보유세가 이원화되어 1차로 시·군·구에서 낮은 세율로 재산세를 과세하고 2차로 국가에서 전국의 부동산을 합산하여 일정 기준가액을 초과하는 부분은 높은 세율로 종합부동산세를 과세하는 내용이다. 이러한 종합부동산세의 도입 원인으로는 기존의 보유세제 문제점을 보완하기 위한 목적과 2000년대 초반 이후 급격하게 상승한 부동산 가격을 안정화하기 위한 목적으로 나누어 볼 수 있다.

그러나 이러한 종합부동산세는 2008년 세대별 합산 위헌 판결을 받았고 종합부동산세 정상화 등의 목적에 의한 개편 등의 과정을 거치면서 많은 논란을 거쳐 급격하게 변화되어 왔다. 이러한 과정을 겪으면서 정부는 종합부동산세가 하나의 단일 국세로 존재하기 어렵다고 판단하여 최종적으로는 재산세와 통합하려고 하였지만 여러 가지 논의과정을 통하여 현행과 같이 존속·유지되고 있는 상황이다.¹⁾ 따라서 앞으로 논의되어질 부동산 보유세제의 지방세 전환에 대한 바람직한 모습 및

1) 종합부동산세를 지방세로 전환하는 내용의 지방세법 개정안 및 종합부동산세 관련 법령 개정안이 의원입법 형태로 2013. 11. 국회에 제출되었다.(지방세법 일부개정법률안, 의안번호 7801)

운영방향에 관한 연구를 통해 합리적인 방안을 마련하는 것이 우리나라의 필요한 상황으로 보여진다.

이러한 배경을 바탕으로 본고는 우리나라의 종합부동산세에 대한 변천과정과 현행 종합부동산세의 문제점을 정리해보고 이에 대한 개선 방안을 생각해보려 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서 종합부동산세의 발전과정을 정리해보고, 제Ⅲ장에서 외국의 부동산보유세제를 살펴본 뒤에 제Ⅳ장에서 종합부동산세의 문제점을 정리해보고 제Ⅴ장에서 이러한 문제점을 바탕으로 종합부동산세의 개편방향을 생각해 본 후에 제Ⅵ장에서 결론으로 정리해 보고자 한다.

Ⅱ. 종합부동산세의 변천과정

1. 종합부동산세의 도입

우리나라의 종합부동산세는 부동산투기를 억제하기 위하여 2005년에 도입되었다. 2000년대 초반 수도권을 중심으로 급등한 부동산 가격을 안정화시키기 위하여 지방자치단체가 먼저 지방세인 재산세를 부과하고, 중앙정부는 개인별 보유부동산의 가액을 합산하여 고액의 부동산소유자에 대하여 국세인 종합부동산세를 신설하여 부과하였다.

2. 종합부동산세의 강화

2005년 도입된 종합부동산세법 시행 등 여러 가지의 부동산 정책에도 불구하고 부동산 시장이 안정되지 못하자, 정부는 2005년 12월 31일 ‘8.31 부동산종합대책’의 일환으로 구 종합부동산세법을 개정함으로써 종합부동산세의 내용을 강화하였다.

그 주요내용으로는 첫째, 주택 및 비사업용 토지에 대한 종합부동산세 과세기준금액을 주택은 공시가격 9억원에서 6억원으로, 비사업용 토지는 공시가격 6억원에서 3억원으로 하향조정하였고, 둘째 과세표준 적용률을 2005년의 50%에서 2006년 70%, 2007년 80%, 2008년 90%, 2009년 100% 등으로 연차적으로 인상하였다. 셋째 전년대비 세부담의 상한은 150%에서 300%로 상향조정되었고 넷째 과세방법을 인별 합산에서 세대별 합산방식으로 전환하였다. 다섯째 주택에 대한 세율체계를 종전의 3단계 초과누진율 체계에서 진입단계의 1단계가 추가된 4단계의 초과누진율 체계로 변경하였다.

3. 종합부동산세의 완화

2008년 이후 종합부동산세는 정책방향이 좀 더 완화되는 방향으로 변화되었는데 그 배경으로는 종합부동산세 도입으로 인하여 짧은 기간 동안의 급속한 세부담 증가로 납세자의 불만이 야기되었고, 소득규모를 고려하지 않은 세부담 증가로 조세저항이 커졌으며, 과세표준 현실화 계획에 따라 시가의 과표적용률을 매년 상승시키다 보니 시가가 하락하는데도 과세표준과 세부담은 상승하는 경우가 발생하여 납세자의 불만이 야기되었다. 특히 헌법재판소에서 2008년 종합부동산세에 대하여 세대별 종합과세는 위헌, 1주택 장기보유자 등에 대해 예외를 두지 않고 과다한 세금을 부과하는 것에 대해서는 헌법불합치 결정²⁾을 내리면서 이에 따라 종합부동산세에 대한 개편의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 종합부동산세의 부담 완화를 위하여 과표 및 세율을 개편하였고, 주택분 재산세도 과표 및 세율체계를 개편하였다.

이러한 배경에 따라 개편된 종합부동산세법은 우선 헌법재판소의 세

2) 헌법재판소 2008.11.13. 선고, 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합) 결정

대별 합산과세에 대한 위헌 판결에 따라, 주택분 및 종합합산대상 토지분 종합부동산세 과세방식이 세대별 합산 방식에서 개인별 합산 방식으로 변경되었다.

또한 헌법재판소가 주거 목적의 1주택 장기보유자 등을 우대하도록 입법개선을 요구한 취지에 맞추어 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도가 마련되었다. 구체적으로는 만 60세 이상 또는 50년 이상 장기보유 1세대 1주택자를 대상으로 각각 연령별공제율(10-30%), 보유기간별 공제율(20-40%)을 적용하도록 하는 규정이 신설되었다.

그리고 단기간에 세 부담이 급등하여 발생한 문제를 완화하기 위하여 종합부동산세 과세기준 금액, 재산세 및 종합부동산세 과세 구간 및 세율, 세 부담 상한액을 조정하였으며, 과세표준이 시장의 변화를 정확하게 반영하는데 어려움이 있다는 이유로 2009년부터 법률에서 정하던 연도별 과표 적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 변경하였다.

그리고 종합부동산세의 과세표준산정방식에 대하여도 기존에는 과세표준을 산정할 때 공시가격의 합에서 과세기준 금액을 뺀 것을 과세표준으로 하였으나, 공시가격의 합에서 과세기준 금액을 뺀 금액에 공정시장가액비율(FMV)을 곱하여 과세표준으로 변경하였으며, 종합부동산세의 세율 및 과세구간의 조정에서도 주택의 경우 기존 4단계 누진세율 구조에서 5단계 누진세율구조로 변경되었고, 세율도 전반적으로 하향 조정되었다.

2009년 2월 이후 주택분 재산세제도도 개편되었는데, 종전의 시가표준액에 대한 적용비율제가 공정시장가액비율제로 변경되었다. 토지와 건축물의 과세표준은 시가표준액의 50-90%, 주택은 40-80% 범위내에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액 비율을 적용하여 산정하도록 변경되었으며, 주택분 재산세의 과세표준이 종전의 3개 구간에서 4개 구간으로 조정되었고, 전반적으로 세율이 인하되었고, 6억을 초과하는 주택에 대한 세 부담 상한이 종전의 150%에서 130%로 조정되었다.

4. 현행 종합부동산세제

종합부동산세란 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 일정금액 이상의 부동산 보유자에 대해서 재산세(지방세)를 부과한 후 추가로 국세로 부과하는 세제³⁾이다.

종합부동산세는 일정금액을 초과하는 부동산 보유자에게 부과하는 세금으로써 1차적으로 시청·군청·구청에서 자기 관내의 부동산 소유자 모두에 대하여 재산세를 과세하고, 2차적으로 국가에서 국내에 있는 부동산의 공시가격을 인별로 합산하여 일정 기준금액을 초과하는 부동산 보유자에 대해서만 부과하고 있다.

과세대상으로는 주택(부속토지 포함), 종합합산토지(나대지, 잡종지 등), 별도합산토지(일반건축물의 부속토지 등)로 구분하여 각각의 공시가격을 합산하여 일정한 기준금액 초과시 과세대상이 된다. 기준금액은 과세대상 부동산을 유형별로 구분하여 인별로 전국 합산한 가액이 아래의 과세기준금액을 초과하는 경우에만 과세되어진다.⁴⁾

〈표 1〉 종합부동산세 과세기준금액

과세대상 유형 및 과세단위의 구분		과세기준 금액
주택	인별 전국 합산	주택공시가격 6억원 (1세대1주택: 주택공시가격 9억원)
종합합산토지 (나대지, 잡종지 등)		토지 개별공시가격 5억원
별도합산토지 (일반건축물의 부속 토지 등)		토지개별공시가격 80억원

자료: 종합부동산세법 제7조, 제12조 참조

과세표준 산정방법으로는 주택은 건물 및 부속토지를 통합하여 평가한 공시가격을 기준으로 인별로 전국합산한 후 과세기준금액을 공제한

3) 종합부동산세법 제1조

4) 종합부동산세법 제7조, 제12조

금액에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산정한다. 토지의 경우는 국내에 있는 종합합산토지와 별도합산토지의 공시가격(개별공시지가)을 각각 인별로 전국합산한 후 과세기준금액을 공제하고 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 산정한다.⁵⁾

〈표 2〉 종합부동산세 과세표준 산정방법

과세대상	과세표준	공시가격기준
주택	(주택공시가격을 인별로 전국합산한 가액-6억원) X 80%	주택공시가격
종합합산토지 (나대지, 잡종지 등)	(토지공시가격을 인별로 전국합산한 가액-5억원) X 80%	주택공시가격
별도합산토지 (일반건축물의 부속 토지 등)	(토지공시가격을 인별로 전국합산한 가액-80억원) X 80%	주택공시가격

자료: 종합부동산세법 제8조, 제13조 참조

주택에 대한 종합부동산세 세율은 0.5~2%까지의 5단계 초과누진세율구조, 종합합산과세대상 토지에 대한 세율은 0.75~2%까지 3단계의 초과누진세율구조, 별도합산과세대상 토지에 대한 세율은 0.5~0.7%까지의 3단계의 초과누진세율구조이다.⁶⁾

〈표 3〉 종합부동산세 세율

과세대상	공정시장가액비율	과세표준	세율	누진공제액
주택	80%	6억원 이하	0.5%	-
		6억원 초과 12억원 이하	0.75%	150만원
		12억원 초과 50억원 이하	1%	450만원
		50억원 초과 94억원 이하	1.5%	2,950만원
		94억원 초과	2.0%	7,650만원

5) 종합부동산세법 제8조, 제13조

6) 종합부동산세법 제9조, 제14조

종합합산토지 (나대지, 잡종지 등)	80%	15억원 이하	0.75%	—
		15억원 초과 45억원 이하	1.5%	1,125만원
		45억원 초과	2.0%	3,375만원
별도합산토지 (일반건축물의 부속 토지 등)	80%	200억원 이하	0.5%	—
		200억원 초과 400억원 이하	0.6%	2,000만원
		400억원 초과	0.7%	6,000만원

자료: 종합부동산세법 제9조, 제14조 참조

또한 종합부동산세는 세부담 상한액을 설정하여, 각 과세대상 유형별로 해당 연도에 부과된 재산세액과 세부담 상한액 적용 전 종합부동산세 상당액의 합계액이 전년도와 비교하여 150%를 초과하는 경우 그 초과액은 종합부동산세액에서 공제하여 계산하고 있다.⁷⁾ 세액공제 제도로는 1세대 1주택 고령자이거나 장기보유자에 대한 세액을 공제해주고 있는데, 고령자 세액공제는 60세 이상인 경우는 10%, 65세 이상의 경우 20%, 70세 이상의 납세자의 경우에는 30%의 세액을 공제해주고 있다.⁸⁾ 장기보유자의 세액공제의 내용을 보면, 5년 이상 보유시 20%, 10년 이상 보유시 40%의 세액공제가 인정되고 있다.⁹⁾

국세인 종합부동산세는 2005년 도입된 이후 지방세전환에 대하여 꾸준히 논의되어 왔다. 특히 2013년에는 정부에서 지방세 전환계획을 발표하고, 의원입법 형태의 개정안이 국회에 제출되었는데,¹⁰⁾ 그 내용을 살펴보면 종합부동산세의 체계를 그대로 유지하면서 지방세로 전환하는 방식이다. 즉 기존의 전국합산 과세 및 선택적 신고납부제도 등 과세체계와 재정여건 등을 고려한 종합부동산세 징수액의 배분 기준 및 방법 등은 현재와 같이 동일하게 유지되고, 종합부동산세 부과징수 및 배분

7) 종합부동산세법 제10조, 제15조

8) 종합부동산세법 제9조

9) 종합부동산세법 제9조

10) 지방세법 일부개정법률안(유승우 의원 대표발의)(의안번호7801)

업무를 수행하는 주체만 중앙정부에서 지방자치단체 중심으로 변경되는 방안이다. 재산세 과세자료의 취합 및 종합부동산세액 산출 등의 업무를 수행하는 부동산 정보 전담관리기구는 국토교통부에서 안전행정부로, 징수결의 및 부과지 업무는 국세청에서 지방자치단체로 이관되며, 안전행정부 장관이 부동산교부세 업무는 제주특별자치도지사가 주된 특별징수의무자로서 종합부동산세 안분납부 업무를 수행하도록 하고 있다.

Ⅲ. 주요국의 부동산 보유세

우리나라의 종합부동산세법을 제정할 당시 참조했었던 외국사례로는 영국의 사업레트와 일본의 지가세가 있다. 이에 따라 영국과 일본의 부동산 보유세를 먼저 살펴보고, 미국과 독일의 보유세제를 살펴보고자 한다.

1. 영국

영국의 부동산에 대한 보유세로는 크게 카운슬세(Council Tax Rate)와 사업레이트(Non-domestic Rates)를 들 수 있다.

카운슬세는 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인 수를 기초로 부과되는 지방세이다. 카운슬세의 징수액은 주택의 평가액이 속하는 등급(valuation band)과 주택에 거주하는 성인의 수, 그리고 조세감면 내지 할인의 대상 여부 등 세 가지 요인에 의해 결정된다. 따라서 조세 성격 면에서 카운슬세는 재산과세적 특성을 기본으로 하면서 부분적으로 인두세와 소득과세적 특성을 동시에 지니고 있다고 할 수 있다.¹¹⁾ 카운슬세는 자산의 평가가치와 가구의 성인 수를

기초로 그 최종 세액이 결정되므로 카운슬세를 산정하기 위해서는 다음의 두 단계를 거쳐야 한다. 첫 번째 단계는 해당 주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하는 단계이고, 두 번째 단계는 산출된 세액을 해당주택에 거주하는 성인 수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산정하는 단계이다.¹²⁾

사업레이트는 과거에는 국세 형식으로 징수되어 지방에 배분되는 조정재원의 성격이었으나 지방정부 개혁의 일환으로서 지방세화된 세제이다. 사업 레이트는 지방정부가 기업으로부터 조달하는 조세이지만 과거에는 지방정부가 직접 지방기업에 대해 과세를 하는 것은 아니었다. 대신 중앙정부가 효율적으로 단일 세율을 적용하여 사업 레이트를 징수했다. 그리고 징수한 세수를 인구수를 기준으로 지방정부별로 배분하는 방식이었다. 사실상 사업 레이트는 중앙정부로부터의 일반보조금의 성격을 지니고 있었다.¹³⁾ 그러나 현행 제도에 따르면, 사업 레이트는 국가기관인 평가청(VOA: Valuation Office Agency)에서 평가하지만 이에 따라 지방에서 부과·징수하고 있다. 또한 카운슬세는 구간별 차등세율로 되어있는 반면, 사업 레이트는 단일세율로 되어 있는 것이 특징이다.

특별히 영국의 사업레이트는 우리나라의 종합부동산세를 신설할 때에 참고했었던 제도로 과거 사업레이트 제도가 국세로서 그 세수입을 지방자치단체에 분배한다는 측면에서 종합부동산세와 유사점이 있었으나, 최근 영국에서 이러한 사업레이트가 지방세로 전환되었고 종합부동산세와는 다르게 비거주 사업용 자산에 대한 과세이며 단일세율이라는 점에서는 차이가 있다고 할 수 있을 것이다.

11) 박정수, 주요국의 조세제도:영국, 한국조세연구원, 2009, 252쪽.

12) 영국국세청, <http://www.hmrc.gov.uk> 참조.

13) 박정수, 앞의 책, 276쪽.

2. 일본

일본의 부동산 보유세제로는 국세인 지가세, 지방세인 고정자산세, 도시계획세를 들 수 있다.

국세인 지가세는 납세자가 과세기간에 소유한 모든 과세토지 가액을 합쳐서 그 금액을 기준으로 과세를 하는 조세형태였지만, 1990년대부터 일본의 토지 자산가치가 하락하게 되어 지가세가 정책과세로서의 의의를 상실하게 되었고 1998년부터 당분간 지가세의 과세가 정지되었다.

고정자산세는 일본의 대표적인 재산세로써 기초지방자치단체에서 부과하고 있다. 고정자산세는 지방자치단체의 행정서비스로부터 받는 편익에 대한 대가로써 부과되는 세제의 하나로 정의할 수 있다. 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산의 소유자를 납세의무자로 하여 해당 고정자산이 소재하는 시정촌(市町村)이 고정자산의 가치에 따라 매년 1월 1일 과세하고 있다. 이러한 고정자산에 대하여는 보통세인 고정자산세 외에 목적세로서 도시계획세도 함께 부과되고 있는데 이들 두 세목이 함께 규정되어 제시되고 있는 경우가 많다.¹⁴⁾

일본의 부동산 보유세제 중 우리나라의 종합부동산세와 유사한 형태로 부과되었던 지가세가 일본의 토지 자산 가치의 하락으로 인하여 과세가 중지된 사실은 우리나라에도 중요한 시사점을 제시한다고 보여진다.

3. 미국

미국의 부동산 보유세로는 재산세가 있다. 재산세는 지방세로 부과되어지며, 기초자치단체가 과세주체로서 세율 결정 및 세입 사용권을 가지고 있다. 주 정부는 과세주체가 아니며, 과세 기준·절차에 관한 지침의 설정 및 과세평가에 관한 사후감독·교육, 지방정부 과세표준 평가의

14) 국중호, 주요국의 조세제도-일본, 한국조세연구원, 2009, 247쪽.

균등화 작업을 담당한다. 일부 주에서는 재산세가 개인의 담세력에 비례하지 못하고 저소득층에 불리한 역진적인 조세라는 문제점을 해결하기 위하여 다양한 면세 내지 감면 제도를 시행하고 있다. 이러한 감면제도로는 재산세액이 소득의 일정비율을 초과하는 경우 주(State)소득 세액에서 세액공제 하는 방법, 과세표준액에서 법정 금액을 차감하는 방식으로 과세표준을 감액하는 방법, 재산을 구분하여 주택을 다른 부동산보다 낮게 평가하는 방법, 재산세액의 일부 또는 전부를 매각 시점 또는 사망 내지 증여 시점까지 연기하는 방법 등이 있다. 미국의 재산세는 지방정부마다 각자 다르게 운영되고 있으며, 세율의 경우에도 영국처럼 지방자치단체가 그 예산 정책과 연계하여 자체적으로 매년 결정하고 있다. 이러한 운영 방식은 중앙정부에 의하여 과세표준과 세율이 정하여지는 우리나라의 부동산 보유세제와는 차이가 있다고 할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

4. 독일

독일의 부동산보유세제는 주세(州稅)인 재산세(Verögensteuer)와 지방세인 부동산세(Grundsteuer)가 있다. 재산세는 일종의 부유세로 개인·법인이 보유하고 있는 순재산에 대하여 과세가 이루어졌으나, 연방헌법재판소의 부동산의 평가방법에 관한 위헌판결에 의하여 1997년부터 과세가 중단되었다.¹⁶⁾ 부동산세는 재산보유에 대하여 부과되는 소득추정세적 성격의 조세이다. 해당 지역의 부동산 자산에 생기는 수익에 대하여 과세하는 것으로 부동산소유자의 개인적인 경제사정을 고려하지 않고 기초자치단체의 영역 내에 존재하는 소유부동산을 과세대상으로 한다. ¹⁷⁾따라서 이러한 부동산세에는 개인공제가 없으며, 그 밖의 가족관

15) 차병섭/박성욱, “종합부동산세의 현황 및 개선방안”, 세무와 회계저널 제12권, 한국세무학회, 2011, 205쪽.

16) 차병섭/박성욱, 위의 논문, 206쪽.

17) 김유찬/이유향, 주요국의 조세제도-독일편, 한국조세연구원, 2009, 333쪽.

계나 부동산 소유와 관련된 채무관계 등도 고려하지 않는다. 우리나라의 종합부동산세의 성격과 유사한 독일의 재산세가 폐지되었다는 사실은 우리나라에도 시사점을 제시한다고 볼 수 있을 것이다.

IV. 종합부동산세의 문제점

종합부동산세에 대한 문제점들에 대해서는 여러 가지 견해들이 제기되고 있는데, 2008년도 종합부동산세법 개정 이후 제기되고 있는 최근 의견들을 중심으로 정리해 보면 아래와 같다.

1. 미실현이득에 대한 과세여부

종합부동산세가 미실현 이득에 대한 과세이기 때문에 과거 토지초과이득세가 헌법재판소에서 헌법불합치 결정을 받은 케이스와 유사하여 위헌요소가 있다는 의견이 있다. 그러나 2008년 11월에 종합부동산세에 대한 헌법재판소의 판결¹⁸⁾에서 따르면 “종합부동산세는 본질적으로 부동산의 보유사실 그 자체에 담세력을 인정하고 그 가액을 과세표준으로 삼아 과세하는 것으로서, 일부 수익세적 성격이 있다 하더라도 미실현 이득에 대한 과세의 문제가 전면적으로 드러난다고 보기 어렵고, 미실현 이득에 대한 과세 자체도 과세 목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 보이지 않는다.”는 이에 대한 입장을 명시하였다.

즉 종합부동산세의 과세표준은 과세기준일 현재 과세대상의 공시가

18) 헌법재판소 2008.11.13. 선고, 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합) 결정

격이 기준이 되어 있고, 기본적으로 부동산 자체에 담세력을 인정하는 보유세의 성격이 절대적이므로 미실현이득에 대한 과세라고 볼 수 없다는 의견이다. 또한 수익세적 성격이 있다고 하더라도 미실현이득에 대한 과세가 위헌이 아니고 입법정책의 문제라는 점은 과거 토지초과이득세법 제10조에 대한 위헌심판 결정에서 이미 판시한 사례¹⁹⁾가 있으므로, 헌법재판소에서는 이러한 종전의 입장을 따른 것으로 보여진다.

판례의 입장이 아니더라도 우리나라에서는 종합부동산세의 성격을 보유세로 보고 부동산의 보유사실 자체에 대하여 담세력이 있다고 보고 과세한다는 의견이 일반적인 입장이기 때문에 미실현이득에 대한 과세라는 문제제기는 극복 가능한 것으로 판단된다.

2. 이중과세 문제

이중과세란 단수 또는 복수의 과세주체가 동일한 과세물건을 대상으로 동일한 납세의무자에게 중복적으로 과세하는 것을 말한다. 헌법에 이중과세를 금하는 규정이 없는 이상 이중과세가 위헌이라고 주장하려면, 헌법 규정과 연관 지어 이중과세가 헌법에서 보장하고 있는 납세자의 구체적 권리를 침해하는지 여부가 먼저 검토되어야 할 것으로 보인다. 예를 들어 납세의무자가 동일한 과세대상에 대하여 이중의 납세의무를 부담함으로써 다른 납세자에 대하여 차별적인 처우를 받게 되어 평등의 원칙에 위배되거나 다른 사람보다 납세부담이 커져서 납세자의 재산권을 침해하여야 위헌이 되는 것이다.²⁰⁾

이중과세에 대하여 헌법재판소에서는 “종합부동산세의 세액은 과세대상 부동산에 대하여 재산세로 부과된 세액을 공제하여 산출하기 때문에, 결국 동일한 과세대상 부동산이라고 할지라도 지방자치단체에서

19) 헌법재판소 1995.7.29. 선고, 92헌바49·52 결정

20) 김성수, 일반행정법, 법문사, 2008, 359쪽.

재산세로 과세되는 부분과 국가에서 종합부동산세로 과세되는 부분이 서로 나뉘어져 재산세를 납부한 부분에 대하여 다시 종합부동산세를 납부하는 것이 아니므로, 종합부동산세와 재산세 사이에 이중과세의 문제는 발생하지 아니한다.”고 하고, 양도소득세와의 관계에서도, “종합부동산세는 전국의 모든 과세대상 부동산을 과세물건으로 하여, 소유자 별 내지 세대별로 합산한 ‘부동산가액’을 과세표준으로 삼는 보유세의 일종으로, 양도차익이라는 ‘소득’에 대하여 과세하는 양도소득세와는 각각 그 과세의 목적 또는 과세 물건을 달리하므로, 여기에 이중과세의 문제는 발생하지 아니한다”고 하여 종합부동산세 과세가 이중과세는 아니라는 입장²¹⁾이다.

재산세와 종합부동산세의 납세의무자가 일치하더라도 이중과세를 배제하는 취지가 납세의무자의 세부담의 중복을 방지하여 재산권을 보호하자는 취지이므로 재산세액을 공제하여 과세하게 되면 이중과세로 인한 위헌성은 없다고 보아야 할 것이다. 양도소득세와의 관계에서는 종합부동산세를 어떠한 성격으로 보느냐에 따라 이중과세 여부가 달라 지겠지만, 종합부동산세의 성격을 보유세로 보아 수익세적 성격을 부인 하는 경우에는 수익세의 성격을 지닌 양도소득세와 이중과세 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다.

3. 국세로서의 종합부동산세

현행 우리나라 부동산세 보유세의 구조를 살펴보면, 1차적으로 지방자치단체에서 저율로 재산세를 과세하고 2차적으로 중앙정부에서 고율로 종합부동산세를 과세하고 있다. 그리고 종합부동산세로 거두어들인 세수를 중앙정부에서는 부동산교부세를 통하여 다시 지방자치단체에

21) 헌법재판소 2008.11.13. 선고, 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합) 결정

배분하고 있다. 이러한 구조에 대하여 종합부동산세가 국세보다는 지방세가 조세성격상 더 적합하기 때문에 국세인 종합부동산세를 지방세인 재산세에 통합하는 것이 바람직하다는 주장들²²⁾이 제기되고 있다. 이러한 의견에 따르면, 부동산의 특성상 특정지역에 고정되어 그 지역에서 제공하는 지방공공서비스의 수혜를 받기 때문에 가격기능을 하는 재산세에 통합해야 한다는 의견이다. 이와는 반대로 기존의 국세로서의 종합부동산세를 지지하는 의견²³⁾에 따르면, 종합부동산세는 전국에 산재되어 있는 부동산을 인별로 합산하여 과세하는 방식을 취하기 때문에 과세 대상 물건의 소재지와 납세의무자의 주거지가 반드시 일치하는 것은 아니고, 또한 납세의무자의 거주지 및 과세 대상 물건의 입지가 대부분 서울에 집중되어 있다는 점에서 단순히 재산세에 통합하는 문제로 해결되기 어렵다는 점, 그리고 부동산 가격 안정과 같은 정책적 목적을 수행하기 위해서는 국가에서 수행하는 것이 더 바람직하다는 근거를 제시하고 있다.

이에 대하여 2008년 헌법재판소²⁴⁾에서는 부동산 보유세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지는 입법정책의 문제에 해당된다고 판시²⁵⁾하였다. 그러나 대부분의 주요국가에서 세수확보 측면에서 경기변동으로부터 상대적으로 안정적인 재산세와 같은 부동산 보유세를 지방정부의 재원으로 삼고 있다. 또한 종합부동산세의 징수액을 부동산 교부

22) 이영환/신영민, “재산과세의 실효세율에 관한 연구”, 세무와 회계저널 제10권 제2호, 한국세무학회, 2009; 기획재정부, 종합부동산세 개편방안, 2008. 참조.

23) 정지선/최임수/정재현, “종합부동산세의 항구세로서의 타당성 여부”, 회계연구 제13권 제1호, 대한회계학회, 2008. 참조.

24) 헌법재판소 2008.11.13. 선고, 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합) 결정.

25) “부동산 보유세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지는 입법정책의 문제에 해당되고, 입법정책상 종합부동산세법이 부동산 보유세인 종합부동산세를 국세로 규정하여 다 하더라도 지방자치단체의 자치재정권의 본질을 훼손하는 것이라고 보기 어려우므로 이 사건 국세규정은 헌법에 위반된다고 볼 수 없다”라고 판시하였다.

세라는 방식을 통하여 지역간 재정형평화 교부금으로 교부하는 방식은 특정 지방자치의 공공서비스가 재산가치에 기여함에 따른 편익의 대가를 다른 지방이 향유하게 된다는 점에서 재산세의 조세가격 기능을 훼손시킨다는 문제점이 있으며, 이러한 구조로 인하여 지방자치단체는 중앙 정부에 대하여 재정적 의존도가 심화되고 있는 현실을 감안하여 볼 때에 종합부동산세를 지방세화로 장기적으로 전화하는 것이 바람직한 것으로 보여진다.

4. 세부담 수준

종합부동산세에 대하여 세부담 수준이 과도하다는 의견이 제기되고 있다. 이러한 의견들 중 하나는 과세표준 산정시 기준이 되는 공시가격이 부적합하다는 내용²⁶⁾이다. 종합부동산세는 소득세나 소비세와는 달리 현실적인 지불능력이 납세자에게 없음에도 불구하고 가정의 지불능력에 의해 납세를 요구하고 있다는 지적이다. 따라서 부동산 보유과세의 과세표준을 단순히 재산의 가격을 기준으로 해서는 안되는데, 개인의 담세력을 고려하는 보완장치가 없이 재산의 시장가격의 과세표준이 되는 경우에는 경제의 상황적 요인으로 인하여 재산으로부터 발생할 기대이득이 없음에도 높은 가격으로 인한 과중한 보유과세가 부과되는 결과가 되어 원본잠식의 가능성이 발생하기 때문이다.²⁷⁾ 헌법재판소가 지적했듯이²⁸⁾ 종합부동산세법은 납세자의 담세력과 소유목적에 고려하지

26) 기획재정부, 종합부동산세법 개편방안, 2008. 참조.

27) 정지선 외, 앞의 논문. 참조.

28) 헌법재판소 2008.11.13. 2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62, 2008헌가12(병합), “이사건 주택분 종합부동산세 부과규정은, 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 과세대상 주택 이외에 별다른 재산이나 수입이 없이 조세지불능력이 낮거나 사실상 거의 없는 자 등에 대하여 주택분 종합부동산세를 부과함에 있어서는 그 보유의 동기가

않고 단순히 과세 기준금액을 넘는 고가의 부동산 소유자에게 과세하고 있다. 물론 헌법재판소 판결 이후 1세대 1주택 장기보유자와 고령자를 위한 공제제도가 마련되지는 했지만, 아직 과세대상에 속하는 일부 사람들에게겐 종합 부동산세가 소득의 상당한 비중을 차지하는 징벌적인 조세의 성격이 있다는 의견들이 존재하고 있다.

종합부동산세의 기준금액이 물가변동과 연계되어 있지 않다는 점도 지적²⁹⁾되고 있는데, 이에 따르면 현행 종합부동산세 납부대상의 기준금액이 인플레이션을 반영하고 있지 않기 때문에 만일 인플레이션이 진행되어 주택가격 또는 토지가격의 상승이 이루어지는 경우 종합부동산세의 과세대상이 급격하게 늘어나고 종합부동산세액도 급격히 증가할 수 있는 문제가 있다는 내용이다. 따라서 인플레이션이 진행됨에 따라 과세대상이 많아지고, 누진구간에서의 과세단계상승(bracket creeping)현상이 나타날 가능성이 많다고 지적되고 있다.

또한 납세대상자의 부동산 구입과정을 고려하지 않고 보유사실 자체에 대하여 과세하고 있다는 점도 논란을 일으키는 원인 중 하나이다. 즉, 동일한 주택을 구입하더라도 현금으로 구매하는 납세자와 대출을 받아 구매하는 납세자의 담세력은 크게 차이가 나지만, 실제 이러한 사실은 고려되고 있지 않다. 이러한 문제에 대하여 미국에서와 같이 종합신고에서 전년도에 부담한 보유세와 주택과 관련하여 부담한 금융

기간, 조세지불 능력 등과 같이 정책적 과세의 필요성 및 주거생활에 영향을 미치는 정황 등을 고려하여 납세의무자의 예외를 두고나 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 것이므로, 그 입법 목적의 달성에 필요한 최소성 및 법인 균형성이 원칙에 어긋난다고 보지 않을 수 없다”라고 판시하였다.

29) 광태원, “종합부동산세제의 남아있는 문제들—주택별 종합부동산세를 중심으로”, 기간세무사 2009년 봄호, 한국세무사회, 2009. 참조.

비용을 소득에서 공제해 주는 제도를 도입하자는 의견,³⁰⁾ 또는 일정 금액을 넘지 않는 주택의 경우 금융기관으로부터 차입한 부채를 기준금액에서 공제하는 방법들을 도입하자는 의견들³¹⁾이 제기되고 있다.

5. 부동산투기 억제수단으로의 종합부동산세

종합부동산세 도입의 주요 목적 중 하나가 부동산투기를 억제하고 부동산 가격을 안정화시킴으로써 국민경제발전에 기여한다는 내용이다. 그러나 종합부동산세를 통한 부동산의 보유과세 강화로 부동산 투자를 잠재울 수 있는지에 대한 효과에 대하여 의문을 제기하는 의견들이 있다. 물론 논리적으로 본다면, 부동산 보유과세가 강화되면 납세자들의 보유비용이 증가하기 때문에 부동산에 대한 수요가 감소될 수 있는 것처럼 보일 수 있다. 하지만, 학자들은 그 효과가 미비하다는 데에 의견들이 일치되고 있다.³²⁾ 조세제도를 투기 억제수단으로 활용한다는 것은 한계가 있고, 우리나라의 부동산 투기에 대한 근본적인 원인은 교육·문화·사회복지·환경 등 우리 사회의 전반의 구조적 특성에 기인하기 때문이다. 돈이 은행에 머물 수 있도록 하기 위한 금리제도 및 금융소득 과세제도의 개선과 민간보유 통화유동성의 적절한 조정 등 조세이외의 다른 방법을 주로 사용하되 조세는 이를 간접적으로 지원하는 보조수단으로 사용하여야 한다는 내용³³⁾이다. 실제 이에 대한 연구 보고서에 따르면 이론적으로 볼 때 2006년·2007년 중 강화된 종합부동산세는 조세의 자

30) 박민/안경봉, “현행 부동산 보유세의 헌법적 재조명”, 조세법연구 제14권 제3호, 세경사, 2008, 참조.

31) 차병섭/박성욱, “종합부동산세의 현황 및 개선방안”, 세무와 회계저널 제12권, 한국세무학회, 2011, 참조.

32) 박종수, “종합부동산세에 관한 조세법적 검토”, 부동산법학 제11호, 한국부동산법학회, 2005, 54쪽.

33) 박종수, “부동산투기 억제를 위한 세제적 대책의 한계”, 토지공법연구 제22집, 한국토지공법학회, 2004, 23쪽.

본환원(capitalization) 현상을 통해 부동산 가격을 일시적으로의 낮추는 효과를 가져 올 수 있지만, 주택에 대한 수요와 공급의 여건이 변화되지 않는다면 부동산 가격은 일시적으로 하락할 뿐 다시 상승할 수 있다는 발표가 있었다.³⁴⁾ 또한 강화된 종합부동산세의 주택가격 단기 안정화 효과는 미비하고 오히려 주택가격 단기 안정화에는 금융규제나 주택공급 확대가 보다 효과적으로 작동하였던 것으로 최근 보고서에는 실증연구를 통하여 입증하고 있다.³⁵⁾

외국의 사례에서도 살펴보면, 일본의 국세인 지가세가 과거 납세자가 과세기간에 소유한 모든 과세토지 가액을 합쳐서 그 금액을 기준으로 과세를 하는 조세형태였지만, 1990년대부터 일본의 토지 자산가치가 하락하게 되어 지가세가 정책과세로서의 의의를 상실하게 되었고 1998년부터 당분간 지가세의 과세가 정지되었다.³⁶⁾ 이러한 사실은 최근 우리나라 부동산시장이 침체기를 겪으면서 정부가 점차적으로 부동산 규제를 완화해가고 있는 실정을 고려해 볼 때 부동산 투기 억제 수단으로 시작되었던 종합부동산세가 정책과세로서의 의미가 계속 존재하는지 여부에 대하여도 다시 살펴볼 필요가 있다고 보여진다.

6. 현행 보유세 체계의 복잡성

또한 현행 종합부동산세의 체계가 매우 복잡하다는 문제도 지적되어야 하는데, 특히 주택의 경우, 주택분 종합부동산세는 5단계 누진세율 구조, 주택분 재산세는 4단계 누진세율 구조로 개편되어 총 9단계의 누진세율 구조로 구성되어 있다. 그리고 종합부동산세의 경우 1세대 1주택자에게는 과세기준 금액을 6억원에서 9억원으로 조정하여 사실상

34) 곽태원, 앞의 논문, 참조.

35) 박명호, “부동산관련 조세행정이 부동산시장에 미치는 영향 분석”, 국세청발간자료, 2010, 참조.

36) 본고 제Ⅲ장 일본편 참조.

주택보유 형태에 따라 2개의 체계가 존재하고 있다. 또한 최근 헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치 결정 등으로 인하여 종합 부동산세에 연령별·보유기간별 감면제도가 새롭게 도입되어 현행 보유세체계가 더욱 복잡해지는 문제가 발생하였다.

V. 종합부동산세 개편 방향

제4편에서 기술된 종합부동산세의 문제점들을 종합적으로 고려해 볼 때에 종합부동산세를 보유세의 본래 위치인 지방세로 전환하여 지방의 자주재원인 재산세를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있는 것으로 보여진다. 정부는 이러한 문제점을 인식하여 2008년의 종합부동산세의 개편이 종합부동산세와 재산세를 통합하는 방향으로 이전하는 과정에서 중간단계의 개편이라는 의견을 표명한바 있고,³⁷⁾ 2013년에는 종합부동산법을 지방세로 편입하는 입법안이 국회에 제출된바 있다.³⁸⁾

종합부동산세의 도입 목적이었던 소득재분배 기능이 제 기능을 다하지 못하고 실질적으로 여러 가지 문제점들이 지적되고 있는 현재 상황에서는 전국 합산의 누진과세체계를 적용하는 국세인 재산 보유과세를 유지하는데에 대한 논리적 근거가 부족한 것으로 판단되어진다. 지방고유재원인 재산 고유과세를 국세화함으로써 지방의 자체재원 확충 가능성을 제약하고 중앙정부가 지방정부를 지원하는 수단으로서 부동산교부세를 확대함으로써 재정의 지방분권화를 억제하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 종합부동산세와 재산세로 이원화된 현행 부동산 보유세제도는 제도가 복잡하고, 부동산교부세라는 별도의 재원배분방식으로 인하여 세제뿐만 아니라 재정조정제도도 복잡하게 되는 문제가 발생하고

37) 기획재정부, 종합부동산세법 개편방안, 2008.

38) 지방세법 일부개정법률안(유승우의원 대표발의)(의안번호7801)

있다.

이에 본 장에서는 우리나라의 종합부동산세의 개편방향을 모색해보고자 한다. 특히 제Ⅳ장에서 논의했었던 종합부동산세의 문제점들을 중심으로 어떠한 방식을 통하여 지방세로 전환하는 것이 바람직한지에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 재산세로 통합하는 경우

2008년 종합부동산세법 개편을 발표하면서 정부에서는 장기적으로는 종합부동산세와 재산세를 통합하겠다는 방향을 언급하였다.³⁹⁾ 이러한 종합부동산세가 재산세로 통합되는 방안의 경우에도 종합부동산세와 재산세를 하나의 재산세로 통합하는 방안과 두 가지의 재산세로 병행하여 운용하는 방안이 있을 것이다.

재산세로 통합하는 방안은 부동산이 특정지역에 고정되어 그 지역에서 제공하는 지방공공서비스의 수혜를 받기 때문에 지방정부 서비스에 대한 대가로서 ‘수익자 부담원칙’에 부합될 수 있을 것이다. 게다가 최근 우리나라 부동산을 비롯한 경제시장이 침체기를 겪으면서 정부가 경제규제를 완화해가고 있는 등 종합부동산세의 입법목적인 부동산투기 억제와 가격 안정화의 정책의의가 현실적으로 의의를 상실해가고 있음을 고려하여 볼 때 부동산 보유세를 완화해 나가야 하는 흐름과도 부합할 것이다. 또한 현행 보유세 체계가 매우 복잡하여 납세자의 예측가능성을 침해하고 있으므로 종합부동산세와 재산세를 통합하여 운용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. IMF에서도 재산 보유세는 지방정부의 서비스에 대한 대가로서 단일세율로 지방세를 과세하는 것이 바람직하다고 권고하고 있어 보다 단순하고 합리적인 세율로 통합해 나가는 것이 필요할 것으로 보인다.⁴⁰⁾

39) 기획재정부, 보도자료: 종합부동산세 개편방안, 2008, 참조.

종합부동산세가 재산세로 통합된다면 우선적으로 검토해야 할 사항이 세울 일 것이다. 기존 재산세는 각 시·군·구에서 물건별로 과세하고 있으나, 종합부동산세는 인별 전국 합산과세하고 있으므로, 재산세로 통합되는 경우 지방자치단체별로 부과세율을 새로운 기준을 두어 설정해야 할 것이다. 따라서 통합 재산세의 과표 구간을 새롭게 세분하고 구간별 세율을 전반적으로 개편하는 방안을 고려해야 할 것으로 보인다. 그런데 어떤 기준으로 과표 구간을 정하고 구간별 세율을 조정해야 형평성에 맞는 제도가 될지에 대하여는 명확한 기준 설정이 어렵고 모호하여 앞으로 종합부동산세의 목적을 제대로 실현시킬 수 있는 적절한 기준에 대한 많은 연구가 필요할 것이다.

2. 종합부동산세와 재산세의 이원체제의 경우

2.1 제1안

현재 정부가 검토 중인 개편안 중 하나가 기존의 과표구간과 세율의 변화 없이 종합부동산세와 재산세 이원화 체계는 계속 유지한 채, 종합부동산세 소관부처만 행정안전부와 지방자치단체로 옮겨 지방세화 하는 것이다.⁴¹⁾ 정부의 검토안에 따르면, 전국합산 과세 및 선택적 신고납부제도 등 과세체계와 징수액 배분 기준 및 방법은 현재와 같이 유지되고, 종합부동산세 부과징수 및 배분 업무를 수행하는 주체만 중앙정부에서 지방자치단체 중심으로 변경된다. 재산세 과세자료의 취합 및 종합부동산세액 산출 등의 업무를 수행하는 부동산 정보 전담관리기구는 국토교통부에서 안정행정부로, 징수결의 및 부과고지 업무는 국세청에서 지방자치단체로 이관되며, 안정행정부 장관의 부동산교부세 교부 업무

40) IMF 조세개혁 Workshop 2008.5.

41) 지방세법 일부개정법률안(유승우의원 대표발의)(의안번호7801).

는 광역자치단체이면서 기초자치단체인 제주특별자치도지사가 주된 특별징수의무자로서 종합부동산세 안분납부 업무를 수행하게 되는 것이다. 이러한 방안에 대해서는 정부의 세금 징수절차가 복잡해지고, ‘지방세는 지방자치단체별로 부과한다.’는 기본원칙에 어긋난다는 비판이 제기될 수 있을 것이다.

게다가 종합부동산세의 부과·징수업무가 국세청에서 지방자치단체로 이관되면서 종합부동산세 부과·징수업무가 기초단체단체로 이관되면서 기초단체단체가 수행해야 할 업무가 크게 늘어나게 되는데, 이에 대한 운영인력확보와 징수비용에 대한 제도적 기반에 대한 문제도 제기될 수 있다.

2.2 제2안

종합부동산세법을 지방세로 전환하는 다른 방안으로 전국합산과세 제도를 폐지하고, 종합부동산세에 대한 과세권은 해당 특별시나 광역시, 도 등의 상위지방자치단체가 갖고 하위 지방자치체인 시·군·구에서는 재산세에 대한 과세권을 갖는 이중구조의 부동산보유세제 방식도 논의될 수 있을 것이다. 부동산에 대한 세원의 차이가 지방마다 크다는 점을 고려해 볼 때에 좀 더 상위지방자치체인 특별시나 광역시, 도에서 종합부동산세에 대한 징수를 하고 이를 하위지방자치단체에게 배분하는 것이 세원의 차이를 줄일 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 보이며, 또한 우리나라의 특성상 수도권과 지방간 세원간의 격차가 크기 때문에 수도권에서 징수한 일정 금액은 지방으로 이전될 수 있도록 하는 제도도 고려해 볼 수 있을 것이다.

종합부동산세의 과세방식을 좀 더 구체적으로 생각해본다면, 법령에 따라 계산된 과세표준에서 각 광역 지방자치단체가 자체적으로 정한 세율을 곱하여 과세금액을 결정하고, 하위지방자치단체에서는 각 지방

자치단체가 정한 세율에 따라 재산세를 부과하는 독립적인 이중과세제도⁴²⁾를 생각해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 제도는 지방자치단체가 자율적으로 과세권을 행사하여 자율적으로 징수·사용할 수 있게 함으로써 진정한 지방재정분권이 가능할 수 있도록 하는 방안이 될 수 있을 것이다.

3. 적절한 세부담 수준의 설정

종합부동산세의 적절한 세부담 설정에 대해서는 여러 가지 시나리오별 효과분석과 지방재정에 미치는 영향들을 고려하여 결정되어야 할 것이다. 그러나 본 보고서에서 논의했었던 종합부동산세의 문제점들을 고려해 볼 때 몇 가지 기준들을 생각해 볼 수 있을 것으로 생각된다.

우선 우리나라의 과세표준 기준인 공시가격이 부적합하다는 지적에 대해서는 미국의 사례를 참조하여 취득가액을 기준으로 과세하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 미국에서는 실제거래가액이나 정상시장가격을 기준으로 보유세를 부과하며 매년 일정한 정도를 한도로 과세표준을 상향조정할 수 있다. 이를 통하여 납세자에게 보유세 부담에 대한 예측가능성을 보장한다는 점이 미국 제도의 큰 장점인데, 이러한 제도를 통하여 납세자가 부동산 구입에 필요한 자금을 사전에 계산하는 경우에 부담하여야 할 보유세를 미리 계산해 보고 부담할 수 있는 범위 내에서 부동산을 구매할 수 있기 때문이다.⁴³⁾

현행 종합부동산세의 기준금액이 물가변동과 연계되어 있지 않다는 지적에 대하여는 정기적으로 물가변동에 따른 과세기준금액을 조정하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 기준년도 대비 일정 비율 이상으로

42) 프랑스의 부동산 보유세는 법령에 규정에 따라 산출된 과세표준에 상위 지방자치단체가 자체적으로 정한 세율을 곱하여 산출하고 과세하고 있는 동시에, 하위 지방자치단체 또한 각자 세수 확보를 위하여 세율을 달리하여 중복과세를 하고 있다.

43) Uniform Division of Income for Tax Purpose Act.

인플레이션이 진행된 경우 이러한 상승률을 고려한 과세기준금액을 결정하여 공시하는 방법으로 미국에서 실제로 사용되고 있다.

납세대상자의 부동산 구입과정을 고려하지 않고 보유사실 자체에 대하여 과세하고 있다는 문제점에 대하여는 종합신고에서 전년도에 부담한 보유세와 주택과 관련하여 부담한 금융비용을 소득에서 공제해 주는 제도⁴⁴⁾와 일정 금액을 넘지 않는 주택의 경우 금융기관으로부터 차입한 부채를 기준금액에서 공제하는 방법⁴⁵⁾ 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

현실적인 지불능력이 납세자에게 없음에도 가정의 지불 능력에 의해 과세되고 있는 문제점에 대해서는 납세자의 소득수준에 맞는 합리적인 공제와 감면제도의 도입도 필요할 것으로 보인다. 우리나라의 특성상 대부분의 가처분소득 대비 주택가격이 높기 때문에, 현재 적용되고 있는 1세대 1주택 장기보유자와 고령자를 위한 공제제도 외에도 납세자의 지불 가능성을 고려하여 소득규모와 보유세 규모를 연계시키는 방법을 생각해 보아야 할 것이다.

그리고 2005년 당시 종합부동산세의 도입 목적 중 하나가 부동산투기를 억제하고 부동산 가격을 안정화시킴으로써 국민경제발전에 기여한다는 내용이 있었으나, 앞에서 기술한 바와 같이⁴⁶⁾ 실제 강화된 부동산 보유세가 실제 부동산 가격 안정화에 기여하는 정도는 미비하다는 의견들이 대부분이다. 또한 과거 종합부동산세가 도입될 당시의 부동산 시장이 과열되었던 경제상황에 비하여 지금 우리나라의 부동산 시장은 오히려 점차 침체되고 있어 정부에서 부동산 경기의 활성화에 대한 조치를 내놓고 있는 상황인 점이 고려된다면, 국제적인 재산과세 원칙⁴⁷⁾에 따

44) 미국 내국세법 제164조

45) 차병섭/박성욱, 앞의 논문, 참조.

46) ‘제IV장 종합부동산세의 문제점, 5. 부동산투기 억제수단으로의 종합부동산세’ 부분 참조.

47) IMF 조세개혁 Workshop 2008. 5.에서는 재산보유세는 지방정부의 서비스에 대한 대가로서 단일세율로 지방세를 과세하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.

라 단일 세율(flat rate) 또는 낮은 누진세율 체계로 전환하여 부동산 보유세의 부담을 합리적으로 조정하는 방안도 필요한 것으로 보인다.

VI. 결 론

종합부동산세는 2005년부터 도입된 부동산 보유세제로 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산가격 안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 일정금액 이상의 부동산 보유자에 대해서 재산세(지방세)를 부과한 후 추가로 국세로 부과하는 세제⁴⁸⁾이다.

그러나 종합부동산세가 운영되어 오면서 종합부동산세의 도입 및 강화, 완화 등의 급격한 여러 가지 변화를 거치게 되었고, 이 과정에서 정부는 종합부동산세를 국세로 존치시키는 것이 여러 가지 목적에 부합하지 않는다고 판단하여 중장기적으로 종합부동산세를 재산세로 전환하겠다는 내용을 발표하고, 2013년에는 종합부동산체제를 그대로 유지하면서 과세주체만 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되는 지방세 이전방안이 제안되었다.

사실 종합부동산세의 문제점으로 지적되어 온 여러 근거들 중에 이중과세 논란과 미실현이득에 대한 과세에 대하여는 이론적으로 극복될 수 있다고 하더라도, 그 밖의 종합부동산세가 국세인 부동산 보유세인 점, 세 부담이 합리적이지 않고 과도하는 지적, 부동산 투기억제로서의 기능이 사실상 미미하다는 점 등을 고려해 볼 때 종합부동산세를 지방세로 전환하면서 세 부담에 대한 기준을 합리적으로 개편하는 방안은 필요할 것으로 보인다.

48) 종합부동산세법 제1조.

현행 정부에서는 직접적으로 종합부동산세를 재산세로 전환하기보다는 납세의무자의 혼란을 방지하고 지방자치단체의 현행 세수확보 등 이해관계를 고려하여 현실적으로 실현가능성이 큰 종합부동산세의 체계를 그대로 유지하면서 지방세로 전환하는 방안을 제시한 것으로 보인다. 하지만 2013년 정부에서 발표한 종합부동산세의 지방세 이전방안은 단기적으로는 가장 현실적이고 안전한 방법일 수는 있으나, 종합부동산세에 대하여 제기되고 있는 문제점들을 근본적으로 해결하지 못하는 미봉책이며, 장기적으로는 종합부동산세가 재산세와 통합되어 단일한 세율로 부과되는 것이 합리적일 것으로 보인다.

종합부동산세법은 부동산 가격안정을 도모하고 국민경제의 발전을 위하여 입법화되었으나, 급변하는 경제상황에서는 이러한 입법목적에 종합부동산세법이 부합하지 못하고 있는 현실을 감안하여 본다면 부동산 보유세를 단순화하고 과도한 세부담을 조정하는 것이 국가경제 발전을 위하여 바람직할 것으로 판단된다. 종합부동산세 도입당시 주요외국사례로 참고되었던 일본의 지가세가 일본의 토지 자산 가치의 하락으로 과세가 중지된 사실은 우리나라에도 중요한 시사점을 제시한다고 보여진다.

그 밖에 종합부동산세를 개편하기 위해서 고려되어야 할 많은 사안들이 있으나 이는 종합부동산세의 대략적인 개편방향이 결정된 후에 개편방향에 적합한 구체적인 내용들에 대한 연구가 필요할 것으로 보여진다.

참고문헌

1. 단행본

국중호, 주요국의 조세제도: 일본, 한국조세연구원, 2009.

김유찬/이유향, 주요국의 조세제도: 독일, 한국조세연구원, 2009.

- 박정수, 주요국의 조세제도: 영국, 한국조세연구원, 2009.
- 박명호/우석진, 부동산세제 개편효과 분석 및 전망, 한국조세연구원, 2007.
- 송상훈, 지방세제 선진화를 위한 종합부동산세 개편연구, 정책연구 2010-44, 2010.

2. 학술지

- 곽태원, “종합부동산세제의 남아있는 문제들-주택분 종합부동산세를 중심으로-”, 계간세무사 2009년 봄호, 한국세무사회, 2009, 61-70쪽.
- 김두형, “종합부동산세법의 헌법 위반·불합치 결정에 관한 법리적 평가”, 토지공법연구 제44호, 한국토지공법학회, 2009, 177-207쪽.
- 노영훈, “부동산보유세 부담의 국제비교연구와 그 시사점”, 조세학술논문집 제22집 제1호, 한국국제조세협회, 2006, 113-139쪽.
- 박종수, “부동산투기 억제를 위한 세제적 대책의 한계”, 토지공법연구 제22집, 한국토지공법학회, 2004, 23-43쪽.
- 박종수, “종합부동산세에 관한 조세법적 검토”, 부동산법학 제11호, 한국부동산법학회, 2005, 35-59쪽.
- 박민/안경봉, “현행 부동산 보유세의 헌법적 재조명”, 조세법연구 XIV-3, 세경사, 2008, 263-295쪽.
- 이영환/신영임, “재산과세의 실효세율에 관한 연구-종합부동산세제를 중심으로-”, 세무와 회계저널 제10권 제2호, 한국세무학회, 2009, 139-170쪽.
- 정지선/최임수/정재현, “종합부동산세의 항구세로서의 타당성 여부”, 회계연구 제13권 제1호, 대한회계학회, 2008, 205-230쪽.
- 차병섭/박성욱, “종합부동산세의 현황 및 개선방안”, 세무와 회계저널 제12권, 한국세무학회, 2011, 199-227쪽.

최명근/김상겸, “우리나라 부동산보유세제의 세부담수준 분석-종합부동산세를 중심으로-”, 세무학 연구 제25권 제2호, 한국세무학회, 2008, 37-63쪽.

[Abstract]

Study on the Conversion of Comprehensive Real Estate Holding Tax into Local Tax

Lee, Sung-Won*

Comprehensive Real Estate Holding Tax is a tax system which is introduced in 2005 and imposes property tax on property owner in order to improve fairness of tax burden and price stability of real property and thus make local finance and national economy fairly developed.

However, this tax system experienced a lot of changes including introduction, reinforcement and ease and in doing so the government judged this system is not matched with the whole tax system and made public an item in which transforms Comprehensive Real Estate Holding Tax into property tax.

Although the problem of levy on profit not yet realized and double taxation can be overcome in theory, the transforming Comprehensive Real Estate Holding Tax into national tax seems to be needed considering the nature of Comprehensive Real Estate Holding Tax, high burden of tax and poor showing of the restraint of speculation in real estate.

About the methods of transformation, Comprehensive Real Estate Holding Tax can be changed into unified single property tax and Comprehensive Real Estate Holding Tax and property tax can co-exist.

* Attorney at Law, Sunin

[Key Words] Comprehensive Real Estate Holding Tax, national tax, local tax,
property tax, property holding tax