

종합부동산세법의 위헌 논의점*

김 영 우**

목 차

- | | |
|---------------------------|-------------------|
| I. 서 론 | 2. 주요국의 세제 |
| 1. 종합부동산세제의 도입 배경 및 입법 한계 | 3. 소 결 |
| 2. 연구 범위 및 방법 | IV. 위헌 논의에 대한 검토 |
| II. 「종합부동산세법」의 입법목적 및 특징 | 1. 이중과세 |
| 1. 입법목적 | 2. 평등권 위배 |
| 2. 특징 | 3. 세대별 합산과세 |
| III. 유사 입법의 비교 | 4. 1세대 1주택에 대한 과세 |
| 1. 우리나라의 세제 | 5. 미실현이익에 대한 과세 |
| | V. 결론 및 개선방안 |

I. 서 론

1. 종합부동산세제의 도입 배경 및 입법 한계

토지와 건물은 오늘날 인류의 주거로서 역할을 다하고 있으며 인류에게 필요한 식량 및 의복의 대부분을 생산하는 토대란 점을 감안하면, 부동산이야말로 인류의 생존에 있어서 태양과 공기만큼 중요한 것이란 점을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 그러나 태양이나 공기는 거의 무제한 존재하는 것으로서 누군가의 배타적인 소유가 배제되고 있음에 비하여,

* 이 논문은 필자가 2006년 12월 『세무학 연구』에 게재한 “종합부동산세법의 입법적 문제점 및 개선방안”을 참작하여 현재 주요하게 논의되고 있는 위헌 논의점을 중심으로 보충 정리한 것임.

** 건국대학교 법과대학 교수

부동산은 그 규모가 제한되고 누군가에 의하여 배타적인 소유가 가능하다는 점으로 인하여 그 소유가 집중되어졌을 때에는 그 중요성에도 불구하고 사회적인 비효용과 많은 문제점을 야기하기도 하는 특성을 함께 가지고 있다.

2005년 기준으로 우리나라 인구는 48,294,000명인 데 비하여 국토는 99,646제곱킬로미터에 불과하여, 인구밀도가 제곱킬로미터 당 485명으로 방글라데시, 대만에 이어 세계 제3위이고, 그나마 국토 중 대지·공장용지·공공용지는 6,101제곱킬로미터에 불과한 반면 임야와 농경지는 86,021제곱킬로미터라서 실제 주거나 공장, 도로 등의 용도로 사용할 수 있는 국토는 극히 제한되어 있다.¹⁾ 2004년 기준으로 주택보급률은 102.2퍼센트로서 100퍼센트를 상회하고 있으나, 수도권의 주택보급률은 여전히 93.9퍼센트에 불과하여서 수도권에 있어서는 주택수요에 공급이 미치지 못하고 있는 실정이다.²⁾

우리나라는 1960년대 이후 경제개발이 이루어져 그 경제 규모가 커져 나가자 주거·공장·도로·항만 등의 용도로 사용할 수 있는 부동산에 대한 선호도 또한 발맞추어 커졌고, 이는 당해 부동산의 급격한 가격상승으로 이어져 나갔다. 더 나아가 당해 부동산의 값은 항상 인플레이션 이상의 상승이 기대된다는 학습효과를 국민에게 습득시키게 하였고, 그러한 심리에 의하여 그 부동산에 대한 가수요까지 발생하기에 이르렀으며, 이러한 가수요는 가격의 상승을 다시 촉진시키는 악순환의 결과로 이어졌다. 따라서 우리나라에 있어서 비정상적으로 그 규모가 작아 부동산 투기가 발생할 가능성이 큰 주거나 공장, 도로 등의 용도로 사용할 수 있는 부동산에 대한 정부의 적절한 통제와 균형은 세계의 어느 나라보다

1) 건설교통부 보도자료, “2006년 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서(요약)”, 2006, 5-6면.

2) 위의 자료, 6면; 최근 동 자료는 주택보급률을 과장한 것이란 보도가 있었고 2006년 연차보고서 요약본에는 그 통계가 나타나 있지 않으므로 일응의 기준으로 제시하였음.

그 중요성과 필요성이 크다고 하겠다.

우리 「헌법」은 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 것을 기본으로 하지만(헌법 제119조 제1항), 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다(동조 제2항). 특히 토지에 대하여 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록 규정하고 있으며(헌법 제121조), 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등을 입법 시행하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 정책만으로는 부동산 투기를 막기에는 역부족인 경우가 많았고, 그럴 경우에는 강력한 조세정책으로 조세를 통한 부동산투기방지정책이 집행되고 있는 실정이었으며, 그러한 조세법들은 위헌성 논란에도 불구하고 부동산 선호심리의 억제에 일부 기여한 것도 사실이다. 정부는 근래에 일어난 부동산의 가격상승에 대하여 다른 정책수단으로는 그 효과를 기대하기 어렵다는 판단하에 부동산 보유에 대하여 강력하게 중과함으로써 생산을 목적으로 하는 등 반드시 필요한 부동산의 보유 외에는 가수요를 억제하기 위하여 2005년 1월 5일 법률 제7328호로 「종합부동산세법」을 시행하였으며, 더 나아가 시행된 「종합부동산세법」이 강력하지 못하다는 판단하에 2005년 12월 31일 법률 제7836호로 과세범위를 강화시키고 세대별 부동산 보유를 합산시키는 것을 주 내용으로 하는 개정 「종합부동산세법」을 시행하기에 이르렀다.

한편, 우리 헌법상 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가지고 있고(헌법 제10조), 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장하도록 규정하고 있다(헌법 제36조 제1항). 또한 우리 「헌법」에

서는 모든 국민은 쾌적한 주거생활을 할 권리를 누리며, 이를 위하여 정부는 주택개발정책을 개발할 의무를 규정하고 있다(헌법 제35조 제1항, 제3항). 더 나아가 국민의 자유와 권리는 「헌법」에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니하며, 모든 국민의 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으나, 이 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 국민에 대한 포괄적인 자유와 권리의 보장 및 과잉금지의 규정을 두고 있다(헌법 제37조). 따라서 정부는 부동산에 대하여 「헌법」 제121조를 근거로 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 그에 필요한 제한과 의무를 과할 수 있지만, 「헌법」 제10조, 제35조, 제36조 제1항, 제37조에 의하여 국민의 자유와 권리, 특히 쾌적한 주거생활을 할 권리 및 양성평등을 기초로 성립되는 혼인과 가족생활을 존중하고 유지하며 국가에 의한 양성평등 및 혼인과 가족생활을 할 권리가 침해되지 않는 범위 내에서 그 정책을 펴 나가야 하는 입법 한계를 준수하여야 하는 것이다.

2. 연구 범위 및 방법

종합부동산세의 과세대상인 주택 및 종합합산과세대상 토지의 경우 1세대 1주택에 대하여 주거로서의 특성을 고려하지 아니한 채 무차별적으로 과세권을 행사하고, 또한 개인별로 그 과세대상을 합산하는 것은 물론 세대별로 합산하기로 규정하고 있다. 이에 1세대 1주택만을 보유하고 있는 소득이 적은 은퇴자들이나 특정 지역에 거주하는 급여성화자들을 중심으로 격렬한 조세저항이 야기되었음은 물론, 이혼율이 증가되고 가족이 해체되고 있는 현시점에 있어서 혼인과 가족을 보호하여야 할 국가의 헌법적 의무를 위배하였다는 논의가 비등하고 있다. 따라서 이 논문에서는 제Ⅱ장으로 「종합부동산세법」의 입법목적 및 그 특징을

간략하게 살펴보고, 제Ⅲ장으로 우리나라 및 세계 주요국의 유사 입법 내용을 간략히 살펴 비교하며, 제Ⅳ장으로 현재 주요하게 논의되고 있는 위헌문제에 관하여 관련 학설 및 판례와 입법례 등을 분석하여 결론을 도출한 뒤에, 제Ⅴ장에서 그 개선방향을 제시하는 것으로 마무리짓고자 한다.

II. 「종합부동산세법」의 입법목적 및 특징

종합부동산세는 지방세인 재산세의 과세대상과 동일한 주택 및 토지에 대하여 일정 금액을 초과하는 부분을 과세대상으로 하고 있고, 응능부담의 원칙에 따라 보유자의 재력에 상응하는 조세부담을 시킨다는 목적 하에 국세로서 누진적인 비율에 따라 과세하는 것이다. 종합부동산세는 재산 보유라는 사실 자체에 착안하여 과세하는 부동산보유세의 성격 범위를 넘어 그 보유자의 담세능력까지 따져 누진적인 비율로 과세하려는 것으로서 특이한 성격을 지니는 세제이다.

그동안 부동산보유세의 세율이 선진 제국에 비하여 상대적으로 저율 이고 응능부담 원칙에 맞지 않는 것이란 지적이 있어 왔고, 근래에 이르러 특정 지역의 주택가격을 중심으로 한 부동산가격이 급격하게 상승하자, 조세 형평성 및 부동산 가격의 안정을 도모할 목적으로 「종합부동산세법」이 2004년 11월 18일 김종률 의원 등 16인의 발의에 의하여 5장 25개 조항으로 입법되기에 이르렀으며, 2005년 1월 5일 법률 제7328호로 제정 공포되어 그 날로부터 효력을 발하고 있다. 그러나 그 효력이 약하다고 판단한 김종률 외 143인의 의원에게 의하여 2005년 9월 26일 과세기준 금액을 낮추고 주택 및 종합합산과세대상 토지에 대하여는 세대별로 합산하는 내용을 중심으로 하는 「종합부동산세법 개정법률안」이 발의 되어 2005년 12월 31일 법률 제7836호로 일부 개정 공포되어 그 날로부터

시행되고 있다.³⁾

이 논문에서는 「종합부동산세법」의 위헌 논의에 대하여 문제점을 파악하는 데 필요한 범위 내에서 그 입법목적 및 특징을 간략하게 살펴본다.

1. 입법목적

「종합부동산세법」(이하 종부법으로 줄임)은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세(이하 종부세로 줄임)를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형 발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(종부법 제1조). 즉, 종부세를 과세하여 응능부담의 원칙에 부응하는 조세를 부담하게 함으로써 소득불균형 현상의 해소에 기여하고 부동산 투기를 억제하며 토지보유 구성비율의 변화를 도모하는 한편, 입법 당시까지 보유세는 저율인 반면 거래세는 고율이었던 지방세의 조세왜곡 현상을 시정하는 데에 그 목적을 두고 있다.⁴⁾

2. 특 징

가. 국세 및 정책세제

종부법이 제정되기 전까지만 하여도 부동산의 보유세는 지방세의 항목으로 부과되었으나, 종부세는 국세로서 과세된다(종부법 제16, 제17조).

종부세는 국세로서 국가의 수입원을 확보하는 것을 주된 목적으로

3) 2007년 개정 법률은 신고납부주의를 부과결정주의로 일부 개정한 것 외에 별다른 내용이 없다.

4) 재정경제위원회 전문위원 이한규, “종합부동산세법안(김종률 의원 대표 발의) 검토 보고”, 2004, 4-11면.

과세하는 것이 아니라, 보유세의 강화로 부동산 투자를 억제하여 부동산의 구성비율의 변화를 유도하고 부동산 가격안정을 이루어 소득불균형의 완화에 기여한다는 정책적인 이유로 지방세인 재산세의 과세대상과 동일한 주택과 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지 중 일정 가액을 초과하는 부분에 대하여 누진율에 의한 종부세를 과세하겠다는 것이다(종부법 제1조, 제7조, 제12조).

나. 초과부분 과세 및 합산과세

종부세는 지방세인 재산세의 과세대상 중 주택과 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지에 대하여 일정 가액을 초과하는 부분을 대상으로 과세한다. 즉, 주택에 대하여는 공시가격이 6억 원을 초과하는 부분(종부법 제7조 제1항), 종합합산과세대상 토지에 대하여는 공시가격이 3억 원을 초과하는 부분(종부법 제12조 제1항 제1호), 별도합산과세대상 토지에 대하여는 공시가격이 40억 원을 초과하는 부분(동항 제2호)을 대상으로 하여 종부세를 과세하는 것이다.

또한 종부세는 주택과 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지에 대하여 그 대상마다 국내에 소재하는 전 재산을 납세의무자별로 합산하는 것은 물론, 개인인 경우 주택 및 종합합산과세대상 토지에 대하여는 세대별로 소유하고 있는 과세대상을 합산하여 과세한다(종부법 제7조 제1항, 제12조 제1항 제1호).

다. 신고납세주의의 선택 가능

지방세인 재산세는 부과결정주의 과세방식임에 비하여, 최초 입법에 있어서 종부세는 신고납세주의 과세방식을 선택하였다(2007. 1. 11. 개정 전 종부법 제16조). 그러나 신고납세주의에 의할 경우 납세의무자는 그가 보유한 부동산이 종부세의 과세대상이 되는지의 여부 및 그 과세표준이 얼마나 되는지를 파악함에 있어서 어려움이 따른다는 점을 감안하

여 2007년 1월 11일 종부세 역시 부과결정주의를 원칙으로 하고(종부법 제16조 제1항), 선택적으로 신고납부방식에 의하여 신고·납부할 수 있도록 하였다(종부법 제16조 제3항).

라. 세부담의 완화

종부세가 부과되기 전에 비하여 공시가격 및 세율의 상향 등으로 인한 급격한 세부담의 증가를 완화시키기 위해 일정기간 연도별로 과세표준에 적용비율을 곱하여 산출세액을 줄이고 있다(종부법 제9조 제2항, 제14조 제2항, 제5항).

또한, 급격한 세부담의 증가를 완화시키기 위하여 적용비율 외에 종합부동산세의 상한을 정하고 있다(종부법 제10조, 제15조).

마. 지방세법 규정의 적용 및 준용과 기준일 과세

종부세의 과세대상이 지방세법 중 재산세의 과세대상과 일치하므로 지방세법 중 관련 규정을 그대로 적용하고 있다(종부법 제2조, 제6조 제1항, 제2항, 제11조). 또한 비과세 및 감면 등에 대하여는 「지방세법」 및 「조세특례제한법」과 시·군의 감면조례를 준용하고 있다(종부법 제6조 제1항, 제2항).

종부세도 재산세와 마찬가지로 매년 6월 1일을 과세기준일로 정하고 있다(종부법 제3조, 지방세법 제190조). 즉, 매년 6월 1일자에 보유하고 있었던 자에 대하여 신고납부 당시의 보유 여부를 불문하고 과세를 하는 것이다. 매년 12월 15일 부과결정 및 신고의무기한일 현재 과세물건을 보유하고 있지 않으나 과세기준일에 과세물건을 보유하고 있었던 자는 그 과세물건에 대한 종부세를 부과받거나 신고·납부하여야 한다. 물론 부과결정 및 신고의무기한일 현재 과세물건을 보유하고 있어도 과세기준일에 과세물건을 보유하지 않았던 자는 부과받지 아니하며 신고·납부할 의무도 없다.

III. 유사 입법의 비교

1. 우리나라의 세제

우리나라는 1960년대 이후 본격적인 경제성장정책을 시행하여 성공적으로 경제성장이 이루어지자, 공장용지·공공용지·주택용지 등의 토지에 대한 수요가 급격하게 늘어나 그 용도의 부동산에 대한 가파른 가격상승으로 이어졌다. 그 결과 그러한 용도의 토지에 대한 급격한 가격상승을 진정시키려는 것을 중심으로 하여 다양한 부동산투기억제책을 펴 왔다. 그 정책 중 조세정책적인 것은 주로 부동산의 양도차익에 대한 과세로 시행되었으나, 이는 오히려 부동산의 처분을 어렵게 한다는 반성적인 차원에서 불필요한 부동산 보유를 억제하는 방향으로의 정책전환이 요구된다는 판단하에 보유세 강화로 그 정책이 변화되어 오고 있다. 그러나 보유세 강화는 반드시 필요한 수준의 부동산 보유에 대하여도 세부담을 가중시키고, 직접적으로 조세가 증가되어 심각한 조세저항에 직면하고 있다. 보유세 강화를 주 내용으로 하는 현행의 종부세에 대하여는 이미 그 개요를 살펴보았으므로 여기서는 경제개발 이후 부동산투기억제책으로 입안되어 시행된 주요한 조세정책을 살펴보기로 한다.

부동산 투기를 억제하기 위한 수단으로서 수도권 집중을 막기 위한 「조세특례제한법」⁵⁾ 등 각종 세법의 규정도 조세정책적인 차원에서 이어져 왔으나, 직접적인 조세정책으로 입법된 부동산투기억제세, 공한지 및 법인의 비업무용 부동산, 사치성 재산의 보유에 대한 중과, 토지과다보유세, 토지초과이득세에 한하여 그 입법 연혁 및 주요 내용을 일별하고 그 성과 및 문제점을 평가하기로 한다.

5) 과거에는 「조세감면규제법」의 명칭으로 입법되었다.

가. 부동산투기억제세

1967년 9월 21일 비생산적인 부동산에 투자되는 자금을 생산적인 자금으로 유도하고 지가의 안정을 도모하기 위하여 투기적인 부동산 투자에 의한 양도로 인하여 생기는 차익에 과세함으로써 불필요한 부동산 투자를 억제하려는 것을 주목적으로 정부에 의하여 「부동산투기억제에 관한 임시조치법(안)」이 제안되었다. 그 주요 내용은 서울 및 부산과 기타 대통령령이 정하는 지역을 과세대상지역으로 하였고(안 제3조), 과세대상지역 내에 있는 토지를 양도하거나 양도한 것으로 보는 경우의 개인과 법인을 납세의무자로 하였으며(안 제4조), 토지의 양도로 인하여 생기는 차익과 공지에 대하여 매 2년마다 2년 전의 과세표준이 되는 금액을 공제한 차익을 과세표준으로 하여 과세하였다(안 제8조).⁶⁾ 국회 재정위원회는 1967년 11월 17일 제11차 상임위원회에서 동 법안을 수정 가결하였다.⁷⁾ 수정한 이유는 미실현이익에 과세하는 공지의 개념을 법으로 명문화하고, 「사립학교법」에 의하여 설립된 학교법인의 교육목적에 이용되는 토지에 대하여는 납세의무면제의 제한 규정을 배제하며, 법이 처음 시행되는 점을 감안하여 가산세율을 완화시키고, 법명을 「부동산투기억제에 관한 특별조치세법」으로 고치는 것을 골자로 하였다.⁸⁾

1967년 12월 4일 김재광 의원 외 11인은 「부동산투기억제에 관한 특별조치법의 폐지에 관한 법률안」을 제기하였다. 그 제안이유는 부동산 투자자금의 생산자금화, 지가의 안정 등을 도모하기 위하여 부동산 투자 억제를 목적으로 하는 본법 취지에 관해서는 긍정할 점이 있으나, 그 법률 내용에 있어 많은 문제점이 있어서 폐기하는 것이 타당하다는

6) 정부제안, 1967. 9. 21. “부동산투기억제에관한임시조치세법(안)”, 의안번호 070041.

7) 동 법안 심사보고서.

8) 재정경제위원장 제안, 1967. 11. 17. “부동산투기억제세에관한임시조치세법에대한 수정안”.

것이였다.⁹⁾ 구체적으로 당시 주택사정으로 보아 건평의 10배 이상의 대지를 보유하고 있는 것은 극히 드문 현상인데, 납세의무가 없는 국민으로 하여금 자가주택을 매매함에 있어서 일일이 정부에 면세신청하는 것은 국민에게 번잡함을 줄 뿐 과세정책적인 면에서 아무런 효과가 없고, 공지에 대한 개념이 불명확하며, 미실현이익에 대하여 과세를 하는 것은 평가액에 대하여 과세한다는 것으로서 과세제도상 불가능하고, 경제적으로는 주택난에 허덕이는 수많은 실수요자에게 조세가 전가되어 주택정책의 차질을 초래할 우려가 있다는 것이었다. 그러나 이 제안은 본회의에 부하여지지도 못하고 폐기되었다.¹⁰⁾

1968년 2월 23일 재정위원장의 제안으로 김재광 의원 외 11인이 주장한 내용 중 공지에 대하여 매 2년마다 과세하는 조항을 삭제하는 것을 주요 골자로 하는 개정법률안이 제안되어 원안가결되었고,¹¹⁾ 1970년 5월 30일 지가가 급등하는 지역에 대한 과도한 투기를 강력히 억제하는 동시에 정상적인 부동산 거래가 저해되지 않게 하고 자경농지 및 목장과 사회복지법인이 소유한 토지 등에 대하여는 과세면제를 하는 등 세부담을 조정하기 위하여 세율 등에 일부 개정이 있었다.¹²⁾

그 후 부동산 매매로 인한 양도차익에 대하여는 「소득세법」과 「법인세법」에 의하여 양도소득세 또는 특별부가세로서 효율적으로 과세하게 되어 「부동산투기억제에 관한 특별조치세법」이 불필요하게 되자, 1974년 10월 2일 정부에 의하여 「부동산투기억제에 관한 특별조치법 폐지법률(안)」이 제안되고, 같은 해 12월 1일 원안가결되어 「부동산투기억제에

9) 김재광 의원 외 11인 제안, 1967. 12. 4. “부동산투기억제에관한특별조치세법폐지에 관한법률(안)”, 의안번호 070094.

10) 동 법안 심사보고서.

11) 재정경제위원장 제안, 1968. 2. 23. “부동산투기억제에관한특별조치세법중개정법률안”, 의안번호 070161.

12) 정부 제안, 1970. 5. 30. “부동산투기억제에관한특별조치세법중개정법률(안)”, 의안번호 070707, 동 법률안 심사보고서 중 수정안.

관한 특별조치법」은 폐지되기에 이른다.¹³⁾

부동산투기억제제는 1960년대 이후 경제성장으로 인한 대도시와 개발지역을 중심으로 한 급격한 부동산 가격 상승으로 인한 지가상승분에 대하여 과세하였다는 점에서 세제상의 진전을 이루었고, 이러한 양도차익에 대한 과세는 현재까지 양도소득세와 법인세로 과세되어지고 있다. 부동산의 자본이득에 대하여 과세함으로써 부동산 가격의 상승을 완화시키고 자본으로 인한 소득불균형 현상 및 부익부·빈익빈의 완화에 기여하였다. 초기에는 과세대상지역의 양도차익을 파악하기 위한 제도적 장치가 미비하였고, 공지에 대한 평가의 정확성 구현에 한계가 있었으며, 미실현이익에 대한 과세라는 점에서 문제점이 노출되었고, 징수수입에 비하여 징수비용과 행정인력이 과다하게 소요되며 과세지역이 국한된다는 점에서도 문제점이 있었다.¹⁴⁾

그러나 미실현이익에 대한 과세는 뒤에 토지초과이득세로 입법화되는 전례가 되기도 하였으나, 입법 후의 반성으로 곧 폐지되었고, 현재는 어느 정도 공시가격의 평가가 객관적으로 이루어지고 있으며, 종합전산망의 활용 및 신고납부주의 방식에 따라 징수비용과 행정인력이 과다하게 소요되는 문제점도 상당부분 해결되었다.

나. 공한지 등의 중과

1974년 1월 14일 영세민의 세부담을 경감하고 소비성이 높은 사치성 재산의 취득과 고급 유흥장에 중과세함으로써 국민생활의 안정을 기한다는 취지에서 「대통령 긴급조치」 제3호가 발령되었다.¹⁵⁾ 긴급조치 중

13) 정부 제안, 1974. 10. 2. “부동산투기억제에관한특별조치세법폐지법률(안)”, 의안번호 090184.

14) 이한규, “부동산보유세제의 개선방안: 종합부동산세 도입논의를 중심으로”, 서강대학교 석사학위논문, 2004, 5면.

15) 내무부, 「지방세연혁집」, 제1권, 1996, 187면; 노용범, “국민생활안정을 위한 대통령 긴급조치 제3호”, 「농어촌개발」, 1974. 3, 56면.

부동산 보유에 대한 세제의 변화는 토지와 건물에 대하여 초과누진세율을 적용하였다는 것과 공한지 및 법인의 비업무용 부동산과 골프장·별장 또는 고급 오락장용 건물에 대하여는 1000분의 50의 중과세율을 적용하였다는 것이다.¹⁶⁾

『대통령 긴급조치』에 의하여 시행된 공한지 및 법인의 비업무용 토지와 사치성 재산에 대한 중과를 안정적으로 입법화하기 위하여 1974년 10월 31일 정부에 의하여 『지방세법 개정법률(안)』이 제안되었다.¹⁷⁾ 이 법안은 일부 수정 가결되어 1974년 12월 27일 법률 제2743호로 공포되었다. 이 『지방세법』 제188조 제1항에 의하여 골프장 등 사치성 재산과 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대하여 중과하고 토지와 건물에 대하여는 초과누진세율이 적용되어졌다. 그 구체적인 내용은 기존의 별장·골프장에 대한 중과세율 규정을 1000분의 4에서 1000분의 50으로 강화시키고, 법인의 비업무용 토지에 대하여도 기준세율이 1000분의 4이었던 것을 1000분의 50으로 급격하게 상승시켰으며, 공한지에 대하여는 1000분의 50으로 하는 규정을 신설하는 등 그 세율을 크게 강화시키는 것이었다.

1978년 9월 27일 정부는 부동산 투기 억제 및 지가 안정을 위하여 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대하여 그 보유기간에 따라 차등세율을 적용할 수 있도록 하는 것을 내용으로 하는 『지방세법 중 개정법률(안)』을 제안하였다.¹⁸⁾ 이 법안은 수정가결되어 1978년 12월 6일 법률 제3154호로 공포되었다. 이 『지방세법』에 의하여 공한지 및 법인의 비업무용 부동산에 대하여는 보유기간에 따라 1000분의 50에서 1000분의 100으로 세율이 확대되었다.

1986년 12월 31일 법률 제3878호로 공포된 『지방세법』에 의하여 공한

16) 내무부, 앞의 책, 189-190면; 노동법, 앞의 논문, 61-63면.

17) 정부 제안, 1974. 10. 31. “지방세법중개정법률(안)”, 의안번호 090227.

18) 정부 제안, 1978. 9. 27. “지방세법중개정법률(안)”, 의안번호 090876.

지 및 법인의 비업무용 부동산에 대하여는 토지과다보유세가 부과되어 짐과 함께 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대한 중과 규정은 삭제되었다.

비록 「대통령 긴급조치」에 의하여 입법화되었다는 한계점은 있었으나, 사치성 재산을 보유하고 있는 자에 대하여 응능부담의 원칙에 따라 보유세의 부담을 가중시켰으며, 토지가격의 상승만을 노리고 보유하고 있는 공한지와 법인의 비업무용 토지에 대하여는 중과세율을 적용하여 적정한 이용이나 처분을 유도함으로써 제한되어 있는 토지를 효율적으로 이용할 수 있도록 기여하였다는 점에서 그 성과가 있었다. 그러나 당시의 조세인프라로서는 공한지 및 법인의 비업무용 부동산에 대한 정확한 정보를 얻기 어려웠고, 그 가격의 적정한 평가도 어려웠으며, 징수비용에 비하여 징수수입이 크지 않다는 정책세제의 한계점을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고, 사치성 재산과 가격 상승만을 노리고 보유하는 토지에 대하여 그 적정한 사용 및 처분을 유도하는 세제로서의 가치는 현재까지 「지방세법」 등에 유효하게 존속하고 있으며, 토지의 효율적인 배분에 일부 기여하였다는 점에서는 긍정적인 평가를 할 수 있다.

다. 토지과다보유세

1986년 11월 15일 정부는 토지의 과다 점유 및 투기의 억제로 토지수급의 원활과 국토 이용의 효율성을 도모하기 위하여 토지합산과세제를 도입하는 것을 주된 제안이유로 하여 「지방세법」 중 공한지 및 법인의 비업무용 토지에 대한 지방세(당시 지방세법 제188조 제1항)를 폐지하고 토지과다보유세를 신설하는 것을 포함한 「지방세법 개정안」을 제안하였다.¹⁹⁾ 동 법안은 수정가결되어 1986년 12월 31일 법률 제3878호 「지방

19) 정부 제안, 1986. 11. 15. “지방세법중개정법률안”, 의안번호 120334.

세법』으로 공포되었다. 이 법률에 의하면 토지과다보유세의 과세대상은 읍 단위 이상의 도시계획구역과 대통령령으로 정하는 지역 안에서 개인이 소유하는 대지·공장용지·잡종지·전·답·과수원·목장용지 및 임야, 법인 또는 단체가 소유하는 비업무용 토지로 하되, 대통령령으로 정하는 토지는 제외하였다(지방세법 제234조의22). 과세표준은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하는 전국의 모든 과세대상토지의 가액에서 대통령령으로 정하는 금액을 감한 가액으로 하였다(동법 제234조의26). 서울은 과세표준별 1000분의 5에서 1000분의 50까지 10단계의 초과누진세율을 채택하였다(동법 제234조의27).

그 후 다양한 「지방세법 개정법안」이 제안되기에 이르렀고 그러한 제안법안에 대한 대안으로서 1988년 11월 29일 내무위원장이 「지방세법 중 개정법률(대안)」을 제안하였다.²⁰⁾ 이 대안에서는 부동산 투기 억제를 위하여 토지과다보유세의 기초공제(기존의 지방세법 제234조의26)를 폐지하는 내용을 포함하고 있었고, 이 대안은 원안가결되어 1988년 12월 28일 법률 제4028호 「지방세법」으로 공포되어 시행되었다.

1989년 5월 13일 정부는 토지 보유에 대하여 각 토지별로 과세되고 있는 토지분 재산세와 유희토지 및 비업무용 토지를 주요 대상으로 과세되고 있는 토지과다보유세를 통·폐합하여 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 다음 그 합산한 토지가액에 누진세율을 적용하여 토지 보유 정도에 따른 응능부담의 원칙을 확립하고, 세제를 통하여 과다한 토지보유를 억제함으로써 지가 안정과 토지 소유의 저변확대를 도모할 목적으로 종합토지세를 도입하기 위하여 「지방세법 중 개정법률안」을 제안하였다.²¹⁾ 이 법률안은 수정가결되어 1989년 6월 16일 법률 제4128호로 공포되었고, 그동안 부과되었던 토지과다보유세는 종합토지세로 통폐합되기에 이르렀다. 종합토지세는 종합부동산세의 입법을

20) 내무위원장 제안, 1988. 11. 2. “지방세법중개정법률(대안)”, 의안번호 130270.

21) 정부 제안, 1989. 5. 13. “지방세법중개정법률안”, 의안번호 130526.

계기로 그 세목을 재산세로 변경되었으나,²²⁾ 주택에 대한 토지분을 건물과 통합하여 별도로 과세한다는 것을 제외하고는 그 내용은 변하지 않고 현행에 이르고 있다.

토지과다보유세는 토지 합산과세를 하였다는 점에서 세제상 진일보한 면이 있었고, 이는 종합토지세의 토대를 마련한 근거가 되기도 하였다. 그러나 개인에 대한 과세대상 지역이 일부 지역으로 한정되어 있었고, 합산대상 제외 토지가 과다하여 과세대상이 일부에 국한되었으며, 개인소유의 공한지와 법인의 비업무용 토지에 대한 적용세율이 종전보다 저율로 조정되었고, 재산세 과세표준액 적용으로 인한 실효세율의 저하, 징수비용에 비하여 징수세액이 미미하였다는 것이 문제점으로 지적되었다.²³⁾

토지과다보유세제는 그 전의 공한지 및 비업무용 토지에 대한 재산세로서 중과하던 것을 전국을 하나의 과세권으로 설정하고, 누진세율로 합산과세하는 것을 기본 골격으로 하였다는 점에서 진일보한 보유세제이었다. 위에서 본 바와 같은 문제점을 안고 있어서 종합토지세로 통폐합되었지만, 응능부담의 원칙을 기초로 한 종합토지세제의 기초가 되었던 점을 평가할 수 있다.

라. 토지초과이득세

유희토지 및 비업무용 토지와 같이 주로 지가 상승이익을 기대하여 보유하고 있는 토지의 지가가 각종 개발사업이나 사회경제적 요인으로 정상지가를 초과하여 상승한 경우 그 소유자가 얻는 초과 지가상승이익의 일정분을 보유단계에서 토지초과이득세로 환수함으로써, 양도소득세제가 실현된 개발이익만을 과세대상으로 함에 따른 개발이익환수제도로써의 한계성을 보완하고, 지가상승으로 얻은 불로 자본이익에 대한

22) 행정자치위원회장 제안, 2004. 12. 30. “지방세법중개정법률(대안)”, 의안번호 171235.

23) 이한규, 앞의 논문, 7면.

과세를 강화하여 경제·사회의 공정성과 형평성을 높이며, 지가안정 및 토지의 효율적 이용을 제고하려는 취지로 1989년 10월 정부에 의하여 「토지초과이득세법」이 제안되었다.²⁴⁾ 이 법안은 원안가결되어 법률 제 4177호로 1990년 1월 1일부터 시행되었다. 그 주요 내용은 정상지가 상승을 초과하는 경우에 그 초과 지가상승분을 50%의 단일세율로 보유 중에 과세하겠다는 것으로서, 미실현이익에 대한 과세라는 위헌 논의가 비등하였다.

헌법재판소는 1994년 7월 29일 「토지초과이득세법」에 대하여 헌법불합치 결정을 하였다.²⁵⁾

정부는 헌법재판소의 지적사항을 반영하여 국민의 재산권 보호를 강화하고 적정한 세부담을 기할 수 있도록 초과누진세율체계를 도입하며, 지가하락시의 보완규정을 마련하고, 일정기간 내 양도하면 토지초과 이득세를 양도소득세에서 전액 공제하도록 하는 한편, 징세비용을 절감하고, 조세마찰 소지를 해소하기 위하여 정기과세의 경우 지가가 안정된 시기에는 전국단위 과세를 중지하고 지가급등지역만 과세하며, 기타 시행상 나타난 미미점을 보완하려는 취지로 1994년 9월 30일 「토지초과 이득세법」의 개정법률안을 제안하였다. 이는 원안가결된 뒤 1994년 12월 22일 법률 제4807호로 시행되었다.²⁶⁾

「토지초과이득세법」은 급격한 지가상승과 토지투기를 억제하기 위하여 제정된 법이나, 미실현이익에 대한 과세 및 동일물건에 대한 이중과세 등 정상적인 세제로서는 문제가 많을 뿐만 아니라, 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 받은 바 있으며, 1993년 이후에는 지가의 안정으로 토지초과이득세의 과세가 중지되었고, 지가도 안정 내지 하락하는 추세여서 토지초과이득세법을 존치할 필요성이 없어졌다는 것을 이유²⁷⁾로

24) 정부 제안, 1989. 10. 13. “토지초과이득세법안”, 의안번호 130598.

25) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49, 52 전원재판부 결정.

26) 정부 제안, 1994. 9. 30. “토지초과이득세법중개정법률안”, 의안번호 140754.

1998년 3월 19일 나오연 의원 외 24인의 제안으로 「토지초과이득세법 폐지법률안」이 상정되어 1998년 12월 5일 토지공개념에 의한 법률인 「개발이익환수에 관한 법률」의 개정을 부칙으로 하는 등 일부 수정을 거쳐 폐지되었다.

「토지초과이득세법」은 토지공개념에 입각하여 입법된 「택지소유상한에 관한 법률」²⁸⁾, 「개발이익환수에 관한 법률」²⁹⁾과 함께 이른바 토지공개념 3대 법률로서 호칭되며 시행되었다. 미실현이익을 과세대상으로 하였음에도 지가상승에 대한 평가가 객관적으로 불분명하였다는 근본적인 문제점으로 헌법불합치 결정을 받았으나, 전제한 바와 같이 1993년 이후에는 토지초과이득세를 과세하여야 할 대상이 없어서 과세를 중지하였을 만큼 부동산의 가격상승을 바라는 가수요를 급격하게 소멸시켰던 것이 가장 큰 성과이다. 그 후 1997년 말 닥쳐온 이른바 IMF 외환위기로 인한 경제의 어려움으로 지가 등 부동산 가격의 급격한 하락으로 이어지게 하는 계기가 되었다.

「토지초과이득세법」은 미실현이익에 대하여 과세하는 것을 주요 골자로 하였으나, 지가하락시에 이미 납부한 세금의 환급장치가 없고, 시장경제원리 및 사유재산권을 침해하고, 유희토지의 판정기준이 현실에 맞지 않아 국가의 과세권에 대한 불신과 조세저항으로 이어졌고, 실질적으로 토지초과이득세의 체납으로 당해 토지를 경매하자 가격의 하락으로 납부할 토지초과이득세에도 미치지 못하는 사례가 발생하는 등 재산원본을 침해할 수 있으며, 또한 많은 행정력과 예산을 들여 토지초과이득세를 징수하였지만 실제 국세 전체의 수입증대 효과도 없는 등 문제점이 큰 세제이었다. 그러나 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용

27) 나오연 의원 외 24인 제안, 1998. 3. 19. “토지초과이득세법폐지법률안”, 의안번호 151027.

28) 1999. 4. 29. 헌법재판소에서 위헌 결정, 1998. 9. 19. 폐지.

29) 수도권 이외의 지역은 2002년, 수도권은 2003년 폐지.

이라는 「토지초과이득세법」의 목적을 확실하게 이룬 세제이었으며, 사상 최초로 지가의 하락을 이룬 세제로서 평가할 만한 것이었다.³⁰⁾

2. 주요국의 세제

부동산 보유에 대한 세제는 각 국가의 부동산 규모, 부동산에 대한 선호도, 역사적 배경 및 문화, 정치체제 등의 차이로 실질적으로 대등하게 비교할 수 없으나, 우리의 「종합부동산세법」을 평가하기 위하여서는 주요국의 부동산보유세제 대강을 살펴볼 필요가 있다. 특히 일본은 원인에 있어서는 일치하지 않으나, 부동산 투기로 거품이 발생하고, 그에 대응하기 위한 세제를 창설하였으며, 현재는 부동산 거품이 급격하게 꺼진 상태에 있는 등 우리보다 앞서 부동산 투기 및 거품의 문제가 있었던 나라이므로 그 부동산의 거품 발생 원인과 거품 해소에 세제가 어느 정도 영향을 끼쳤는지에 대하여 좀 더 상세하게 살펴보기로 한다.

가. 일 본

일본은 우리나라와 같이 인구에 비하여 국토가 좁은 나라이고 우리나라보다 부동산 투기가 먼저 발생된 나라로서 우리나라의 부동산정책 형성에 참고하기 가장 적합한 국가이다. 일본의 부동산보유세제는 샤우프³¹⁾ 권고 전의 구시대의 것과 그 이후의 것으로 구분하고, 그 이후에는 이른바 평성(平成)버블의 발생·붕괴기에 있어서의 변화를 주로 하여 살펴본다. 샤우프는 1945년 8월 15일 일본이 태평양 전쟁에서 패전하고 점령군 총사령부의 치하에 있을 때 점령군 총사령부의 초청으로 방일한

30) 국세청, 「토지초과이득세 약사」, 1999, 157-162면.

31) 샤우프(Carl S. Shoup)는 컬럼비아 대학 교수이며, 7명의 조세법 전문가로 이루어진 샤우프 사절단의 대표로서 2차례에 걸쳐 일본의 세제에 관하여 샤우프 보고서를 작성한 바 있다.

조세법 전문가 7인으로 구성된 이른바 샤우프 사절단의 단장으로서 2차례에 걸쳐 세제의 문제점 및 개선방안에 관하여 보고서를 발표하고 전면적인 개혁을 권고하였다. 일본에서는 이를 기초로 패전 후의 세법체계에 큰 변화가 있었다.³²⁾

지조(地租)를 근간으로 한 토지보유세제 및 가옥세를 근간으로 한 건물보유세제는 샤우프 권고 이후 세제가 대대적으로 개편되기 전까지 부동산보유세제의 중심을 이루고 있었다.³³⁾ 지조는 근대화의 발흥기인 명치(明治)시대 이후 국세로서 국가 수입원의 대부분을 차지하였지만, 경제규모의 확대 등으로 그 비중이 줄어들다가 결국 지방세화되었다.³⁴⁾ 일본이 태평양전쟁에서 패한 후 전쟁으로 인한 인플레이션을 방지하기 위한 대책으로 논의된 재산세 제도가 1946년 재산세법으로 공포·시행되었다.³⁵⁾ 재산세는 토지·건물 등 부동산은 물론 현금까지 포함한 전 재산의 가액에서 채무를 공제한 금액을 과세가격으로 하여 1회에 한하여 부과되었다. 그 밖에 도시계획세, 여유주택세 등이 부과되기도 하였다.

1949년 9월 15일 발표된 제1차 샤우프 권고안을 토대로 부현세(府縣稅)인 지조 및 가옥세를 폐지하고 도시계획세 및 여유주택세의 징수를 정지하면서 시정촌세(市町村稅)로서 토지 및 건물을 중심으로 한 고정자산에 대하여 과세하는 고정자산세³⁶⁾를 신설하였다. 부동산을 포함한 일정 규모 이상의 재산가에 대하여는 국세로서 부유세를 부과하였다. 특히, 고정자산세는 현재까지 수차례의 개정을 거치며 성공적으로 정착한 지방세제로서 지방재정의 주요한 수입원으로서의 역할을 다하고 있다. 1950년 9월 21일 공포된 제2차 샤우프 권고 이후 부유세는 고정자산

32)金子宏,『租稅法』, 제11판, 弘文堂, 2006, 63-72면.

33)佐藤和男,『土地と課稅』, 日本評論社, 2005, 32-33면.

34)위의 책, 37면.

35)위의 책, 81면.

36) 지방 공공서비스로부터 편익을 받는 자가 그 부담을 진다는 응역원리를 구현하는 세목으로서, 보유하는 고정자산에 대하여 과세하는 세목이다.

세와 이종과세 등의 문제로 폐지되었고, 1955년 12월 고정자산세의 부가세로 도시계획세가 부활되었으며, 1966년 택지개발세가 신설되었다. 토지가격의 급격한 상승을 억제하기 위하여 1973년 특별토지보유세³⁷⁾를 신설하였고, 1975년 사업소세³⁸⁾를 신설하였다.

1985년 프라자 합의 이후 엔고(円高)현상이 발생하였다. 엔고에 의한 불황대책으로 공정보합(歩合, 이율)을 인하하여 초저금리시대에 진입하였고, 공공사업 투자를 확대하였다. 이후, 51개월간의 경기호황 국면이 진행되었고, 일본은행의 달러 매입 및 엔화 매각으로 인하여 통화공급량은 계속적으로 증가하였다. 그 결과 소비자물가는 완만히 상승하였으나, 주가와 지가가 급등하였다. 6대 도시의 시가지 가격지수는 1985년부터 1991년까지 약 3배가 상승하였다. 지가급등의 원인은 도쿄가 국제금융의 중심지로 변하면서 오피스 빌딩의 수요가 급증하였고, 이를 계기로 도심지 주택지가 상업지화되고, 교외주택지의 환매수요가 발생함으로 인하여 지가상승이 상업지로부터 주택지로, 도심으로부터 교외로 파급된 것이었으며, 프라자 합의 이후 금융완화에 의하여 부동산시장에 대량의 자금이 유입된 것이 지가급등에 박차를 가하게 되었다.³⁹⁾ 이러한 지가의 급등을 억제하기 위하여 1992년 지가세⁴⁰⁾가 신설 시행되었다.

1980년대 후반 이후 토지·주식의 가격상승은 1985년 가을부터 1989

37) 시정촌세인 정책목적의 세제로서 취득에도 과세하였으며 투기억제책으로 마련된 것이다.

38) 인구·기업이 집중하여 있는 대도시의 도시환경을 정비하기 위한 필요한 재원을 확보하고, 대도시지역에 있어서의 행정서비스와 기업활동과의 관계에 착안하여 기업활동을 일정한 외형표준으로 정한 뒤, 지역에 소재하는 사무소·사업소에 대하여 부담을 구하는 세목이다.

39) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 224-226면.

40) 국제로서 정책목적세이며, 자산격차를 시정하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위한 보유세이다. 매년 1월 1일 개인 또는 법인이 보유한 토지 등의 합계액을 과세가격으로 하여 기초공제를 한 뒤에 1000분의 3의 세율로 부과하였는데, 그 후 세율은 인하되었다. 기초공제액이 컸고, 우량주택 분양예정지 등에 대하여는 「조세특례법」에 의하여 5분의 1로 세율을 조정하였다.

년까지 계속된 금융완화정책 때문에 발생한 것이었다.⁴¹⁾ 금융완화에 의한 토지·주식의 가격상승이 다시 가격상승의 기대심리를 키워서 더욱더 가격상승을 부채질한 악순환에 의한 것이었다. 1989년 말부터의 금융긴축정책에 의하여 주가가 급락하고 토지에 관하여도 일부 가격하락이 있었으며, 이러한 토지가격의 하락은 토지가 다른 자산에 비하여 더 이상 유리한 것이 아니라는 사실을 깨닫게 하였고, 지가는 더욱더 하락하게 되었으며, 현재는 거의 거품이 빠진 상태에 도달하였다.⁴²⁾ 이러한 과정에서 일본경제는 극도의 침체를 경험하였고, 이른바 “잃어버린 10년”이란 용어를 창출하기도 하였다.

1996년 「조세특례법」에 의하여 1996년, 1997년 지가세의 세율을 인하(1000분의 3에서 1000분의 1.5로)하였고 기초공제액을 감액하였다. 1998년 지가세의 과세를 정지하여 오늘에 이르고 있다.⁴³⁾ 2003년에는 특별토지보유세의 과세를 정지하였고, 사무소·사업소의 신증설에 관련된 사업소세를 폐지하기에 이른다.

나. 영 국

영국에서 부동산보유세제는 레이트(Rate)로서 역사적으로 정착하였다. 비주거 레이트(Non Domestic Rate)와 주거 레이트(Domestic Rate)의 두 종류로 구분하여 과세가 이루어지고 있었다. 1986년 대처 정권에 의한 지방재정 확충을 위한 지방재정에 관한 그린페이프(Paying for Local Government)를 계기로 주거 레이트를 18세 이상의 성인에게 빈부격차를 떠나 단일세율로 부과한 커뮤니티 차지(Community Charge)로 대체한 것에 대하여는 인두세(Poll Tax) 소요가 일어나 대처 수상의 퇴임 계기가 되었다.⁴⁴⁾ 대처는 인두세를 단념하고 다시 레이트 제도로 되돌리겠다는

41) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 256면.

42) 안병익, 「파이낸셜 뉴스」, 2006. 8. 2; 김현동, 「이데일리 뉴스」, 2006. 9. 15.

43) 국중호, 「주요국의 조세제도 일본편」, 한국조세연구원, 2004, 298면.

표명을 하였고, 결국 메이저 수상 시절 커뮤니티 차지를 폐지하고 새로운 지방주거세(Council Tax)가 도입되었다.⁴⁵⁾ 비주거 레이트는 1990년부터 국세인 사업소세(Business Rate)로, 주거 레이트는 1991년 지방세인 지방주거세(Council Tax)로 바뀌었다.

사업소세는 과세평가액 및 세율은 국가가 결정하고 지방단체가 징수하여 국가에 납부한 세액을 성인수에 비례하여 지방단체에 재분배하는 것이다. 그 이전의 비주거 레이트는 지방단체가 세율 및 세액을 결정하였지만, 과세표준액은 1973년 시점의 임대시장가격으로 장기간 그대로 됨으로써 세율이 평균 258%로 비상식적으로 높았고, 편차 또한 크다는 비난을 받아 왔다. 그러던 차 1988년 4월 1일을 기준 시점으로 전 비주거 부동산의 재평가를 행하고, 그것에 기초한 세액의 결정이 이루어졌다. 이 세목의 근거는 모든 기업은 지방단체가 제공하는 각종의 서비스(도로·경찰·소방·교육·주택)의 수익자로서 그러한 서비스의 비용을 조달하여야 한다는 것이었다.⁴⁶⁾

사업소세의 납세의무자는 비주거 부동산의 점유자(occupier)로서 자가 점유자(owner occupier)와 임차인(lease holder)이지만, 공가·공실인 경우에는 소유자가 감정세율(2분의 1)에 의하여 납세의무를 진다. 과세가격(Rateable Value)은 “공개시장에 있어서 임대가능한 연간 임대료”로서 5년마다 그 평가액을 법으로 정한다. 세율은 과세가격 1파운드 당 1990년 34.8펜스, 1995년 43.2펜스, 2000년 41.6펜스이다.

사업소세는 국가에 의한 통일된 평가와 세율에 의하여 부과된다는 점에 있어서 이전까지 지방단체에서 결정하였던 레이트에 익숙한 기업에 큰 영향을 미치게 되었고, 최초의 과세가격 평가에 있어서 과세대상 부동산 160만 건 중 70만 건 이상의 불복신청이 있었다. 그 후 세제의

44) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 336면.

45) 위의 책, 337면; 박정수, 『주요국의 조세제도 영국편』, 한국조세연구원, 2004, 180면.

46) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 343-344면.

정착을 위하여 노력을 다한 결과, 기업에 과도한 부담을 주지 않기 위한 부담조정조치가 이루어졌다.

지방주거세(Council Tax)는 지방단체에 의하여 제공되는 서비스(local service)의 비용을 조달하기 위하여 지방단체가 부과하는 유일한 지방세로서 각 주거에 대하여 부과되는데, 자기소유 주거나 임대 주거를 불문한다. 지방주거세(Council Tax)는 과거의 주거 레이트와 본질적으로 같은 유형의 재산세이지만, 과세가격의 평가액을 재산가격을 기초로 한다는 점에서 임대료를 기초로 한 주거 레이트와는 차이가 있다. 실제의 납세액은 지방공공단체의 세출액에서 정부보조금 및 사업소세환부금을 제한 금액을 총세액으로 하여 결정된다.⁴⁷⁾

다. 미 국

식민지 시대의 미국은 자발적인 기부금(voluntary payments), 보조금(subsidies) 등의 자금으로 존속하였다.⁴⁸⁾ 그 후 독립하면서 재산세(property tax)가 지방세입의 중심을 이루면서 발전하여 왔다.⁴⁹⁾

미국의 부동산보유세제는 영국의 재산세 제도를 계수하여 지방세로서 발전하였다. 처음에는 농업경제사회라서 토지·건물·우마 등 생산성이 있는 유체재산을 과세객체로 한 개별 재산세이었다. 그 후 1819년부터 1895년에 걸쳐서 전개되어진 “재산세의 균일·일반화 운동(uniformity and universality movement)”에 의하여 균일과세를 원칙으로 한 일반재산세(general property tax)로 되었다.⁵⁰⁾ 재산세의 과세대상은 주마다 일부 차이가 있으나, 토지·건물 등 부동산 외에도 기계·도구·자동차, 심지어는 주권·채권 등도 포함되었다.⁵¹⁾

47) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 349-350면.

48) J. R. Hellerstein and W. Hellerstein, *State and Local Taxation*, 8th Edition, Thomson/west, 2005, 1면.

49) 위의 책, 7면.

50) 위의 책, 102-124면; 佐藤和男(2005), 앞의 책, 357면.

재산세는 그 세액을 경상소득의 일정 비율로 정하여 그것을 초과하는 금액을 공제하거나, 일정 비율로 각 소득층의 부담액을 경감하기도 한다. 또한 대부분의 주에서는 주택용 부동산에 대하여 재산세를 면제하거나 세액공제를 하고 있으며, 개인주택분에 과세된 것은 연방소득세 계산에 있어서 소득공제가 된다.⁵²⁾ 대부분의 주에서 감정관은 평가표준일을 기점으로 특정 자산의 공정한 시장가치(fair market value)를 평가 혹은 감정하여 재산세 과세표준의 기초로 삼고 있다.⁵³⁾

라. 독 일

독일은 부동산세(Grundsteuer)가 1938년 도입된 이래 지방세의 하나로 자리매김하고 있으며, 1973년의 부동산세법이 지금까지 시행되고 있다. 부동산세 외에 주세(州稅)로서 부유세인 재산세(Verögensteuer)가 있었다.⁵⁴⁾

부동산세의 과세대상은 농림업용 부동산(부동산A)과 그 이외의 부동산으로서 개발토지 및 미개발토지를 포함한 것(부동산B)이고, 납세의무자는 부동산의 소유자이다. 세액결정은 평가된 통일가격에 조세산정기준율⁵⁵⁾을 곱한 금액에 부과율(Hebesatz)을 곱하여 결정한다. 부과율은 각 기초자치단체가 결정하는데 대도시의 것이 높아지는 경향이 있다. 통일가격은 시장가격의 15% 정도이고, 조세산정기준율×부과율은 1% 정도이다.⁵⁶⁾

51) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 359면.

52) David F. Windish, *Real Estate Taxation*, 4th Edition, CCH Incorporated, 2005, 517면.

53) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 359면; 장근호, 「주요국의 조세제도 미국편」, 한국조세연구원, 2004, 539면.

54) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 373면; OECD, *Taxes on immovable property*, 1983, 102-105면; 김유찬, 「주요국의 조세제도 독일편」, 한국조세연구원, 2004, 283면.

55) 농림업용 부동산 0.6%, 단신자용 주택 0.26%, 다가족주택 0.31%, 그 외의 부동산 0.35%이다.

56) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 373-375면.

재산세는 일종의 순자산가치과세(부유세)이지만, 1995년 6월 22일 연방헌법재판소의 부동산의 평가방법에 관한 위헌판결에 의하여 집행할 수 없는 상태에 있다가, 1997년 1월 1일부터 폐지되었다. 재산세는 매년 보유한 재산에 대하여 과세하는 것으로서 과세대상은 개인·법인이 보유하고 있는 총재산에서 부채를 공제한 부분(순자산)에 대하여 정해진 기초공제를 한 것으로 하고, 그 과세표준에 일정한 세율을 곱하여 세액을 결정하였다.⁵⁷⁾

마. 프랑스

프랑스에 있어서 부동산보유세는 ① 기건축지 부동산세(taxe foncière sur les propriétés bâties), ② 미건축지 부동산세(taxe foncière sur les propriétés non bâties), ③ 주거세(taxe d'habitation), ④ 직업세(taxe professionnelle)가 있다. 모두 지방직접세이다.⁵⁸⁾

기건축지 부동산세의 과세대상은 택지와 그에 부착된 건물을 일체로 하여 과세대상으로 하는 것으로서 그에 부수된 정원, 주차장, 작업장 등은 같은 과세대상으로 한다. 과세표준은 임대수입에 대응하는 임대평가액의 50%로서 유지관리비, 보험료, 감가상각비 상당의 명목으로 50%를 공제하는 것이다. 세액은 $\text{임대평가액} \times 0.5 \times (\text{할인계수}) \times \text{세율}$ 의 산식에 의하여 결정된다. 할인계수는 1980년 평가를 바꾸면서 부담조정을 위하여 전국적으로 적용되는 디플레 계수이다. 세율은 각 지방단체가 독자적으로 정하는데, 1993년 평균 15.44% 정도이다. 납세의무자는 원칙적으로 부동산 소유자이다.⁵⁹⁾

미건축지 부동산세의 과세대상은 기건축지 이외의 토지로서 경지,

57) 위의 책, 375-376면.

58) 위의 책, 368-369; 안창남, 『주요국의 조세제도 프랑스편』, 한국조세연구원, 2004, 264면.

59) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 369-370면.

초지, 삼림 등이다. 과세표준은 임대평가액의 80%이다. 세액은 임대평가액×0.8×세율-세액공제의 산식에 의하여 결정된다. 과세주체 및 납세의무자는 기건축지 부동산세와 같고, 서울은 각 지방단체마다 다르며 1993년 평균 38.56%이다.⁶⁰⁾

주거세의 납세의무자는 매년 1월 1일 기준으로 주거용 부동산의 이용자이다. 과세표준은 평가대장상의 임대평가액이다. 세액은 (임대평가액-부양가족공제액-기초공제액)×세율-세액공제의 산식에 의하여 결정된다. 세액공제는 1991년 이후 일정 소득세액에 대응하여 전액공제에서부터 일부 공제를 하는 것까지를 말한다. 서울은 1993년 평균 12.27%이다.⁶¹⁾

직업세의 납세의무자는 평소의 직업적 활동으로 받은 소득이 급여의 형식을 취하지 않는 개인이나 법인으로서 일반 법인기업, 개인기업 및 자유직업자가 납세의무자이다. 농업, 손기술을 이용한 직공, 예술, 신문, 교육 등의 직업활동은 면세이고, 지역정책상 개업의 등에 대하여서는 일시적 면세가 있다. 과세표준은 납세의무자가 사업에 이용하고 있는 부동산의 임대평가액과 일반기업은 지급급여액의 18% 또는 자유직업자 및 소규모의 특정 업종은 총수입의 10%를 합한 금액이 과세표준이 된다. 서울은 1993년 현재 평균 13.62%이다.⁶²⁾

그 밖에 일정 규모 이상의 순자산에 대하여 국세로서 부유세가 부과되고 있다.⁶³⁾

60) 佐藤和男(2005), 앞의 책, 370-371면.

61) 위의 책, 371-372면.

62) 위의 책, 372-373면.

63) 위의 책, 372면.

3. 소 결

우리나라의 경우 그간 시행되었던 부동산 투기를 방지하기 위한 세제는 토지초과이득세를 제외하고는 모두 나름대로의 역할을 하였으며 현재의 세제에 있어서도 약간의 변형을 거쳐 모두 세법상 유효하게 존재하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 부동산 보유에 대한 세제는 일관되게 지방세로서 과세하였으며 국세로서 이중과세한 사례는 없었다는 것이다.

일본을 제외한 세계 주요국의 부동산보유세제는 부동산의 투기방지 및 효율적인 배분과 소득불균형의 완화를 위한 수단으로서 시행되는 것이 아니라, 주로 지방정부의 자주성 향상을 위한 재원 확보의 수단과 이른바 이익설에 입각하여 지방정부의 서비스에 대한 효익을 누리는 자가 조세를 부담하여야 한다는 당위성하에 시행되고 있음을 알 수 있다.⁶⁴⁾ 또한, 영국의 사업소세와 프랑스의 부동산보유세는 과세대상의 평가액을 재산의 시장가치가 아니라, 임대평가액을 기준으로 하고 있다. 실제로 우리나라에서 현재 시행되고 있는 소득불균형의 해소까지 고려한 종합부동산세와 같은 성격의 것은 어느 나라에서도 찾아볼 수 없고, 소득세나 부유세 등으로 소득불균형에 대응하고 있는 것을 알 수 있다. 다만, 일본의 경우 지가세, 특별토지보유세 등으로 부동산의 투기방지를 위한 세제를 마련한 바 있으나, 그 세목으로서 소득불균형까지 조정하려 한 학문적인 근거를 발견하기는 어렵다. 또한, 그러한 조세만으로 부동산 거품이 소멸되었다는 학문적인 근거도 없다. 일본에서 발생한 부동산 거품의 근본 원인은 초저금리와 금융완화정책 등으로 발생한 통화량의 증가에 의하여 절정에 이르렀고, 뒤에 경기의 하강 및 금융긴축정책으로 거품이 거두어지면서 경기침체의 골이 더욱더 깊어지는 현상을 초래한

64) 위의 책, 329면.

것을 알 수 있다. 다만 일본의 경우도 부동산 거품을 우려하여 지가세 및 특별토지보유세가 과세되어 부동산 보유에 대한 심리적인 욕구를 일부 억제시키는 역할을 하였다는 것은 부인할 수 없다.

IV. 위헌 논의에 대한 검토

「종합부동산세법」의 위헌 가능성에 대하여 세부담이 급격하게 증가 되고 그 과세주체를 국가로 하였기 때문에 위헌이라는 견해도 있고 재산권 보장, 과잉금지의 원칙에 위배된다는 견해도 있으나, 이 논문에서는 어느 정도 근거를 가지고 논의가 대립되고 있는 이중과세, 평등권 위배, 세대별 합산과세, 1세대 1주택에 대한 과세, 미실현이익에 대한 과세의 점에 한하여 살펴보기로 한다.

1. 이중과세

종합부동산세는 지방세인 재산세와 동일한 납세의무자의 동일한 과세대상에 대하여 이중으로 과세되어 위헌이라는 견해의 논거는 다음과 같다.

① 주택 및 토지에 대하여 지방세인 재산세가 부과되고 있음에도(지방세법 제181조) 같은 과세대상에 대하여 국세인 종합부동산세를 과세하는 것은 이중과세이며,⁶⁵⁾ ② 국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명칭의 세법도 제정하지 못한다는 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제4조에 위배되며, ③ 보유세는 보유시에 발생한 미실현이익에 대하여 과세하는 것인데,

65) 송쌍중 교수 주장: 국회사무처, 「제25회 국회(정기회) 재정경제위원회 회의록 제15호」, 2004, 6면.

처분을 하였을 때에 또 양도차익에 대하여 과세하므로 이중과세라는 견해도 있다.⁶⁶⁾

국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세는 동일한 납세의무자의 동일한 과세대상에 이중과세가 되어도 위헌은 아니라는 견해의 논거는 다음과 같다.

① 하나의 과세대상에 대하여 중복과세하는 이중과세는 보편적인 현상으로 소득세와 법인세, 부가가치세 등 소비세의 사례가 이중과세를 하고 있는 표본이며, ② 납세의무자의 입장에서는 보유하고 있는 같은 주택 및 토지에 대하여 1차적으로 지방세인 재산세를 부과받고, 제2차적으로 국세인 종합부동산세를 신고 납부하는 것은 이중과세의 문제를 제기할 여지가 있으나, 필요 이상의 고액인 주택이나 토지를 보유한 자는 국민 전체가 납부한 세금으로 제공되는 국방이나 경제정책 등의 편익을 필요 이상으로 과다 혜택받고 있기 때문에 그 편익의 대가로서 종합부동산세를 납부하는 것이므로 합헌이란 견해이다.⁶⁷⁾

이중과세란 단수 또는 복수의 과세주체가 동일한 과세물건(대상)을 대상으로 같은 납세의무자에게 중복적으로 과세하는 것을 말한다.

같은 과세주체가 동일한 과세물건을 대상으로 같은 납세의무자에게 중복적으로 과세하는 것은 위헌성을 떠나 무효이나, 복수의 과세주체에 의한 이중과세는 실질적으로 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 합헌론이 주장하는 바와 같은 이유로 이중과세가 일반적이라는 견해는 받아들이기 어렵다. 소득세와 법인세는 그 법적 인격이 다른 납세의무자에 대한 조세로서 같은 납세의무자에 대하여 과세한다는 이중과세의 근본 취지에 일치하지 않고,⁶⁸⁾ 부가가치세와 특별소비세는 그 과세대상을

66) 최명근·김상검, “우리나라 보유세제 개편을 위한 연구: 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로”, 한국경제연구원, 2005, 155-156면.

67) 이한규, “종합부동산세(가치) 도입 필요성에 관한 고찰”, 『2004 정책자료집』, 2004, 186면; 재정경제위원회 전문위원 이한규(2004), 앞의 보고서, 13-14면.

68) 경제적 실질에 비추어 법인의 소득이 출자자의 배당소득과 같다는 점은 별론으로

달리한다는 측면에서 같은 과세대상에 대하여 과세하는 것이 이중과세라는 취지에 일치하지 않는다. 즉, 부가가치세는 재화의 공급에 대하여 일반적으로 과세하는 것에 비추어 특별소비세는 사치성이 있는 재화가 공급될 때에 그 사치성을 대상으로 과세하는 것으로서 그 대상이 다르다고 할 것이다.

미국의 경우 소득세, 유산세 등은 연방세인 동시에 대부분의 주에서도 같은 납세의무자의 동일한 과세대상인 소득, 유산에 대하여 과세를 하는 경향이 있다.⁶⁹⁾ 이는 실질적으로 입법권과 사법권을 가지고 있는 독립된 국가형태인 주(State)가 형성되고 그 후에 연방제로 통일국가가 되었다는 사실에서 유래된 것이라 하겠다. 특히 유산세는 연방세로서 먼저 입법되자, 각 주마다 유산 또는 상속세의 세목으로 과세를 하였는데, 그 세율의 차이로 인하여 세금목적만으로 이민이 발생하였고, 그러한 이민현상을 막기 위하여 연방정부는 주에서 납부한 세액의 일정액까지 세액공제를 하여 주었으며, 주에서도 연방세의 공제한도까지만 유산 또는 상속세를 부과하는 것으로 법률 개정이 이루어져 실질 부담은 연방세액의 정도로 균일하여지는 것으로 정착되었다.⁷⁰⁾

우리나라의 경우도 같은 납세의무자의 소득에 대하여 국세인 소득세 외에 지방세인 주민세소득할이 과세되고 있고, 재산에 대하여도 재산세 외에 도시계획세, 공동시설세 등이 목적세인 부가세로서 과세되고 있다.

종합부동산세를 과세하는 입장에서는 종합부동산세의 과세액에서 지방세로 납부한 해당 재산세 부분을 공제하고 있으므로 실질적인 이중과세는 아니라고 주장할 수 있으나, 이중과세는 납세의무자의 입장에서 판단하여야 할 문제라고 할 것이다. 납세의무자의 입장에서 보면 동일한

하고 우리나라의 경우 법인을 개인과는 별개의 인격으로 규정하고 있다.

69) J. R. Hellerstein and W. Hellerstein(2005), 앞의 책, 928-1012면.

70) Boris I. Bittker et al., *Federal Estate and Gift Taxation Ninth Edition*, Thomson/west. 2005, 552-555면.

부동산 보유에 대하여 지방세인 재산세를 과세받았음에도 일정가액을 초과하는 부분에 대하여 지방세 공제분 외의 종합부동산세를 중복적으로 과세받는 것이므로 이중과세라고 생각된다. 종합부동산세의 지방세 공제방식은 미국의 연방세인 유산세의 과세에 있어서 주세로 납부한 유산·상속세액을 공제하여 주는 것과 유사한 점이 있는 것으로 생각되나 이중과세라는 사실은 변함이 없다.

결론적으로 종합부동산세는 재산세와 이중과세를 하고 있는 것으로 생각된다. 복수의 과세주체에 의하여 그 과세목적은 달리하여 동일한 납세의무자의 동일한 과세대상에 대한 이중과세의 형태는 그 나라의 정치체제의 차이 등으로 인한 정도의 차이는 있으나, 실질적으로 부가세 형태 등으로 다양하게 부과되고 있는 것으로서 우리 헌법상 이중과세 자체를 금지하고 있는 규정이 없는 이상 위헌문제의 대상은 아니라고 생각된다. 다만 이중과세 자체를 금지하고 있는 구체적인 헌법 규정은 없으나, 이러한 이중과세 등 중복과세가 「헌법」 제37조 제2항의 과잉금지에 위배되는지의 여부는 개별적으로 판단하여야 할 것으로서 뒤에서 보는 바와 같이 1세대 1주택에 대한 과세는 이중과세로서 과잉금지원칙에 위배된다는 점과는 별개이다.

2. 평등권 위배

종합부동산세는 헌법상 합리성을 벗어난 차별과세로서 평등권에 위배된다는 견해의 논거는 다음과 같다. ① 종합부동산세는 동일한 액수의 재산을 가진 사람들 간에 차별을 가져올 수 있는데, 유가증권의 경우 보유단계에서 전혀 세 부담을 지지 않지만, 부동산의 경우에는 재산세와 종합부동산세의 부담을 지며, ② 같은 부담을 지는 부동산이라도 상업용 건물의 경우에는 종합부동산세의 부담을 지지 않음에 비하여 주택의 경우에는 종합부동산세의 부담을 지고, ③ 재산세 분리과세대상에 속하

는 토지는 종합부동산세의 부담을 지지 않지만, 종합합산과세대상이나 별도합산과세대상 토지는 종합부동산세의 부담을 지며, ④ 부동산 투기 억제 및 소득재분배라는 목적, 토지공개념 등은 합리적 차별의 근거가 되지 못한다는 것이다.⁷¹⁾

종합부동산세가 평등권에 위배되지 않는다는 견해의 논거는 다음과 같다. 종합부동산세는 그 과세대상을 주택 및 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지에 대하여 일정금액을 초과하는 부분에 대하여만 과세하는 등 합리적으로 선정하여 응능부담 원칙에 따른 공평성을 확보하고 있으므로 평등권에 위배되지 않는다는 것이다.⁷²⁾

모든 국민은 법 앞에 평등하며(헌법 제11조 제1항), 입법·사법·행정 등 국가권력으로부터도 평등한 취급을 받을 권리가 천부적인 고유의 인권으로서 존재한다고 이해되고 있다. 그러나 이러한 국민의 기본권은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 본 질적인 경우가 아니라면, 법률로서 제한할 수 있다(헌법 제37조 제2항). 종합부동산세는 정책과세로서 국가안전보장이나 질서유지를 위한 과세는 아니므로 과연 공공복리를 위하여 과세할 수 있는가의 문제이다. 국가는 공공복리를 위하여 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있고(헌법 제119조), 특히 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(헌법 제122조) 할 것이다.

평등권을 위배였다는 적극설의 논거 중 ① 유가증권의 경우 보유단계

71) 박훈, “종합부동산세법의 내용과 문제점”, 『토지공법연구』, 제25집, 2005, 20면; 최명근·김상겸(2005), 앞의 논문, 156면.

72) 재정경제위원회 전문위원 이한규(2004), 앞의 보고서, 26면.

에서 전혀 세 부담을 지지 않지만 부동산의 경우에는 재산세와 종합부동산세의 부담을 진다는 점은, 공공복리를 증진시키기 위하여 산업발달에 필요한 자금을 용이하게 조달할 수 있는 제도인 유가증권과 산업발달에 필요하지만 지나친 보유의 집중은 오히려 산업발달을 저해하는 요소로 작용하는 부동산 사이에 세제상의 차별을 두는 것은 합리성을 벗어난 것이라고 할 수 없고, ② 상업용 건물과 주택건물 사이에 차이를 두는 것은 우리나라의 현실에 비추어 상업용 건물보다 주택건물에 대한 지나친 보유욕구로 가격이 급상승하여 결국 실수요자에 대한 주거생활을 저해하는 요인으로 작용하므로 공공복리를 위하여 그 차별을 둘 합리성이 있으며, ③ 아무런 용도에 사용되지 않고 가격상승만을 노리는 나지인 종합합산과세대상 토지와 건축물의 부속토지이거나 농경지 등 산업생활에 효과적으로 사용되는 토지 사이에 공공복리를 위하여 차별하는 것은 합리적인 범위를 벗어난 것은 아니라고 생각되고, ④ 부동산 투기 억제 및 소득재분배라는 목적, 토지공개념 등은 평등권을 제한할 수 있는 공공복리의 전형적인 형태라고 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 원인이야 정부가 제공하였다고 하더라도 지나친 가수요에 의한 부동산 가격의 상승으로 인한 부의 편중 및 토지이용의 효율성 저하와 그로 인한 국가경쟁력의 약화는 국민 전체의 공공복리 차원에서 적절하게 규제되어야 할 당위성이 있고, 그러한 것을 입법목적으로 하여 일정한 소득계층의 일정한 범위를 초과한 부동산 보유액에 대하여 응능부담의 원칙에 따라 초과누진세율에 의하여 과세함으로써 소득재분배에 일조하고 부동산 투기를 억제하겠다는 것은 국민의 재산권 보장이나 평등권에 앞서서 국가가 행할 수 있는 합리적인 범위 내에서의 제한이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 종합부동산세는 헌법상 정하고 있는 평등권에 위배되지 않았다는 소극설이 타당하다고 생각된다.

3. 세대별 합산과세

세대별 합산과세하여도 위헌이 아니라는 견해의 논거는 다음과 같다. 이미 헌법재판소에서 결정된 부부 자산소득의 합산과세에 대한 위헌 결정과 비교하여 ① 이자·배당소득 등 금융소득이 유량(flow) 개념인 반면에 주택과 토지는 보유(stock) 개념이므로 별개로 과세체계를 구성하여야 하고, ② 특히 가액이 급증할 것을 예상하는 투기수요에 의하여 세대구성원 간에 분산하여 보유하고 있는 주택과 비상업용 토지에 대해서는 조세회피 방식을 위하여 효과적인 제도적 장치가 필요하며, ③ 실질적으로 2002년에 4,583억 원 수준이었던 증여세가 2003년에는 8,297억 원, 2004년에는 1조 1,199억 원으로 급증추세에 있는 것을 보아도 인별 합산과세 제도를 악용하여 세대구성원에게 증여함으로써 조세회피를 도모하는 사례가 빈번하게 이루어짐을 추정할 수 있고, ④ 가족명의로 부동산을 등기할 경우에 부과되는 증여세와 과징금의 불이익보다는 분산등기로 회피가 가능한 보유세액과 가격급등으로 인한 이익이 상대적으로 고액이므로 세대별 합산과세가 필요하며, ⑤ 특히 미국 법원은 Marriage Penalty를 합헌으로 판단하였다⁷³⁾는 것이다.⁷⁴⁾

세대별 합산과세하는 것은 위헌의 가능성이 있다는 견해의 논거는 다음과 같다. 합헌론이 주장하고 있는 위 미국 연방판결은 세대별 합산과세에 대한 판결이 아니라 기혼자에 대한 세금부담액의 합계액이 그들이 독신자로 각각 신고납부하는 것보다 부담이 커지는 것에 대한 것으로서 세대별 합산과세에 대한 판결이 아니고, 세대별 합산과세는 부부 자산소득에 대한 합산과세의 위헌 결정 취지에 위배되며, 혼인과 가족생활에 대한 조세상의 차별적 불이익을 초래하고, 가정 해체를 촉진하며, 세대별

73) *Drucker v. Comr.*, 1983. 5. 31; 461 U.S. 957.

74) 재정경제위원회 전문위원 이한규, “종합부동산세법 일부개정법률안(김종률 의원 발의:2725호) 검토보고”, 2005, 5-6면.

합산과세를 폐지하고 있는 세계적인 추세에 역행하는 것으로서 위헌의 가능성이 있다는 것이다.⁷⁵⁾

누구라도 혼인을 하고 가족을 두고 있다는 이유로 조세법상 유리하게 취급되거나 불리하게 취급되어서는 아니 되며, 특히 조세법상 혼인한 배우자를 불리하게 취급하는 것은 위헌이라고 생각된다.⁷⁶⁾

우리 헌법은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장하도록 규정하고 있다(헌법 제36조 제1항). 이러한 헌법의 취지는 적극적으로는 적절한 조치를 통해서 혼인과 가족을 지원하고 제3자에 의한 침해 앞에서 혼인과 가족을 보호하여야 할 국가의 과제를 포함하며, 소극적으로는 불이익을 야기하는 제한조치를 통해서 혼인과 가족을 차별하는 것을 금지하여야 할 국가의 의무를 포함하고, 이러한 헌법 원리로부터 도출되는 차별금지명령은 「헌법」 제11조 제1항에서 보장되는 평등 원칙을 혼인과 가족생활 영역에서 더욱더 구체화함으로써 혼인과 가족을 부당한 차별로부터 특별히 보호하려는 목적을 가진다.⁷⁷⁾ 이러한 차별금지의 원칙은 혼인한 자와 독신자 사이,⁷⁸⁾ 자녀를 가진 부모와 자녀를 갖지 않은 부모 사이,⁷⁹⁾ 가족구성원과 비가족구성원 사이⁸⁰⁾ 등에 적용된다.⁸¹⁾

민법상으로도 부부는 혼인 전에 그 재산에 대하여 따로 약정을 할 수 있도록 하고(민법 제829조), 부부 일방이 혼인 전부터 가진 고유재산과 혼인 중 자기명의로 취득한 재산은 특유재산으로 하며(민법 제830조),

75) 최명근, “주요국의 세대단위 합산과세폐지 사례로 본 한국 중부세의 문제점”, 한국경제연구원, 2006, 30-34면.

76) 동지; 木村弘之亮, “總論: 平等原則と配偶者課税”, 『家族と税制』, 弘文堂, 1998, 1-5면.

77) 헌법재판소 2002. 8. 29. 선고, 2001헌바82 전원재판부 결정.

78) BVerfGE 28, 324, 347; 69, 188, 205f; 87, 234, 259 참조.

79) BVerfGE 82, 60, 80; 87, 1, 37; 99, 216, 232 참조.

80) BVerfGE 28, 104, 112 참조.

81) 최갑선, “헌법 제36조 제1항에 의한 혼인과 가족생활의 보장”, 『헌법논총』, 제14집, 헌법재판소, 2003, 519면.

그 특유재산에 대하여는 각자 관리·사용·수익(민법 제831조)하도록 규정하고 있다. 즉, 결혼하면 남편이 처의 재산까지 소유하면서 관리한다는 가부장제를 배격하고 부부간의 양성평등의 헌법정신을 구체화하고 있는 것이다.

부부간의 인위적인 자산명의의 분산과 같은 가장행위 등은 「상속세 및 증여세법」의 증여의 제 규정 등을 통해서 방지할 수 있고, 합산과세를 통하여 혼인한 부부 및 세대 안에 있는 가족에게 가하는 조세부담의 증가라는 불이익이 합산과세를 통하여 달성하려는 사회적 공익보다 크다고 할 것이므로 혼인하여 세대를 구성한 가족을 독신자에 비하여 불리한 차별 취급을 하는 것은 「헌법」 제36조 제1항에 위배된다.⁸²⁾ 특히, 우리나라는 현재 심각한 가족의 해체 및 독신자의 증가, 인구증가율의 감소, 자녀수의 감소 등이 시급하게 해결하여야 할 문제점으로 부각되고 있다.⁸³⁾ 이러한 사회적인 요구에 의해서도 혼인을 하여 가족을 구성하였다고 하여서 조세법상 불리하게 취급하는 것은 더욱더 용납되어질 수 없는 것으로 생각된다.

합헌론이 주장하고 있는 가족간의 명의분산으로 인한 조세회피문제는, 적법한 증여세를 납부하고 가족간에 재산을 나누는 것은 사유재산이 보장되는 자유시장경제 체제하에서 오히려 권할 만한 일이라는 점을 감안하면 그 논거를 잃는 것이다. 미국에서 Marriage Penalty가 합헌으로 결정되었다는 점은 단일세율에 의하여 세대별 합산과세하는 사실에 관한 것이 아니라, 혼인한 부부가 독신자 2명에 비하여 생활비 등이

82) 각주 77 헌법재판소 결정의 요지.

83) 김승권 외, “인구전환기의 한국사회 가치관 및 가족변화와 대응방안”, 한국보건사회연구원, 2005, 114면에 의하면 결혼을 반드시 하여야 한다는 태도는 2000년 26.2%에서 2003년에는 25.7%로 감소하는 등 결혼 가치관에 전반적인 변화가 있는 것을 알 수 있다. 김미숙 외, “한국의 이혼실태 및 이혼가족 지원정책 연구”, 한국보건사회연구원, 2005, 84-88에 의하면 1993년 이혼건수가 593,000건에서 2004년 1,394,000건으로 폭증하고 있는 사실을 알 수 있다.

적게 드는 점을 감안하여 마련한 세율표에 의할 경우 혼인한 부부는 독신자 2명의 세액보다 항상 그 부담이 커진다는 점에 관한 것이므로 세대별 합산과세의 합헌 논거로서 적합하지 않은 것이다.⁸⁴⁾ 유량(flow) 개념인 소득과 보유(stock)개념인 재산에 대하여 과세체계를 달리하여 소득세와 재산세를 부과하고 있으나, 유량개념의 재산에는 차별대우를 하지 못하지만, 보유개념의 재산에는 차별대우를 할 수 있다는 논거는 혼인과 가족을 헌법상으로 보호하여야 할 현 시점에 있어서 합당한 근거로 작용할 수 없다고 할 것이다. 오히려 합헌론이 주장하는 유량개념인 소득의 경우 응능부담의 원칙에 따라 세대별 소득수준의 재분배를 위하여 세대별 소득수준을 감안하여 소득세를 부과할 근거가 있는 듯하나, 이미 헌법재판소에서 혼인한 자를 합리적인 이유 없이 차별한다는 이유로 위헌 결정이 난 것이다. 더욱이 소득수준을 고려함도 없이 재산 보유에 대하여 누진율에 의하여 합산과세하는 것은 소득을 발생시키지 않는 재산의 경우 결국 소득으로 납부하여야 하는 것이므로 소득이 낮은 층에 있어서는 지나친 보유세 부담에 의하여 생활을 곤궁하게 하는 결과가 되어 소득에 대하여 합산과세하는 것보다 더욱더 혼인과 가족을 차별하는 결과가 된다고 할 것이다.

따라서 세대별 합산과세는 혼인과 가족에 대하여 차별과세하는 것으로서 어떠한 명분으로도 정당성이 없고, 혼인율의 감소·이혼율의 증가 등 가족이 해체되고 있는 현 시점에 있어서 혼인과 가족을 보호하여야 당위성 및 국가의 헌법적 의무는 더욱 커진다고 할 것이어서 혼인과 가족에 대하여 불리한 차별과세를 하는 세대별 합산과세 규정은 명백한 위헌법률 조항이므로 조속히 폐지되어야 할 것이다.

84) James J. Freeland et al., *Fundamental of Federal Income Taxation Cases and Materials Thirteenth Edition*, Thomson/west, 2004, 919-920면.

4. 1세대 1주택에 대한 과세

1세대 1주택에 대한 과세는 경감이 필요하다고 주장하는 견해의 논거는 다음과 같다. ① 보유세 강화정책이 재산증식 목적의 가수요가 아니라, 실수요자인 1세대 1주택 보유자와 노령층 및 은퇴자 등에게 과도한 보유세 부담으로 귀결되는 것은 바람직하지 않으며, ② 보유세 강화는 그 정책적 필요성에도 불구하고 국민 일반을 상대로 하는 것이 아니고 일정기준 이상의 자산보유자를 대상으로 한다는 점을 감안하면 정책의 완성도와 실효성을 제고하기 위하여 합리적인 범위 및 수준에서의 세부담 경감을 통하여 조세저항을 최소화하고 납세순응도를 제고할 수 있는 차원에서 필요하고, ③ 소득금액이 일정수준 이하의 노령자 등 일정요건의 1세대 1주택 보유자에게 감경하는 조치가 필요하다는 것이다.⁸⁵⁾

1세대 1주택에 대하여 경감하여서는 아니 된다는 견해는 다음과 같다. 정부측 견해로서 ① 1세대 1주택자에 대한 과세특례제도는 보유세 강화라는 종합부동산세 도입 취지에 부합하지 않으며, ② 소득 파악 등 세무관리상의 어려움도 있으므로 경감하여서는 아니 된다는 것이다.⁸⁶⁾

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있고(헌법 제10조), 인류 생존에 필요한 세 가지 요소 중 하나인 주거에 대하여도 쾌적한 주거생활을 할 권리가 있으며, 국가는 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 할 의무가 있기 때문에⁸⁷⁾ 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 하는 것이다(헌법 제35조 제3항). 더 나아가 국민의 자유와 권리는 헌법에

85) 이혜훈 의원 등 13인 제안, 2005. 6. 7. “종합부동산세법일부개정법률안”, 의안번호 171970; 이종구 의원 등 13인 제안, 2005. 7. 6. “종합부동산세법일부개정법률안”, 의안번호 172209; 공성진 의원 등 11인 제안, 2006. 3. 16. “종합부동산세법일부개정법률안”, 의안번호 174054.

86) 재정경제위원회 전문위원 이한규(2005), 앞의 보고서, 40면.

87) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바 49, 52 전원재판부 결정.

열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니하며, 모든 국민의 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으나, 이 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없도록 국민에 대한 포괄적인 자유 및 권리의 보장과 과잉 제한을 금지하고 있는 것이다(헌법 제37조).

과연 우리 국토 및 경제 수준에 있어서 국민이 공공복리에 위배되지 않는 범위 내에서 누릴 수 있는 쾌적한 주거생활을 할 자유는 어디까지인지, 이른바 강남권에 있어서 국민주택 규모인 전용면적 85제곱미터(25.7평: 분양면적 30여 평 대)의 아파트 한 채를 보유한 건실한 봉급생활자도 부동산 투기를 부추기고 소득불균형의 원인을 제공하는 자로 판단하는지, 정부는 국민이 최소한 누릴 수 있는 쾌적한 주거환경을 어디까지 보장⁸⁸⁾하고 있는지에 대한 의문이 든다. 특히 이러한 부동산의 급격한 가격상승을 정부가 오히려 부추겼다는 것이 진실⁸⁹⁾이라면 정부가 스스로의 실책을 국민들에게 모두 전가시키는 것이고, 또한 최소한의 쾌적한 주거환경에도 미치지 못하는 국민주택 규모의 주거를 소유한 자에 대하여도 이중적인 중과의 칼을 들어 조세부담을 무겁게 하여 부담을 주겠다는 것으로서 용납할 수 없는 일이라고 하겠다. 이러한 정부의 태도는

88) 1세대 1주택에 대한 양도소득세의 비과세 배제 규정인 「소득세법 시행령」 제156조가 가격기준으로 개정되기 전에 고급주택의 정의를 보면, 공동주택의 경우 전용면적 165제곱미터(50평) 이상을 고급주택으로 규정하였다. 따라서 2002년 12월 31일 이전에는 공동주택의 경우 전용면적 165제곱미터(50평)를 초과하지 않는다면 국가가 쾌적한 주거생활을 위하여 국민에게 보장하였던 것으로 판단된다.

89) 김인호, “경기부양 — 투기억제의 정책적 모순 되풀이”, 『자유공론』, 2003. 11, 38면에서 필자는 정부의 경기부양책이 우리나라 부동산 투기를 유발한 주요 원인이라 생각한다. “IMF 사태 이후 김대중 정부는 경제성장의 조기 회복을 위하여 경기부양책을 대대적으로 썼다. 그동안의 부동산투기억제제도를 대부분 무력화시키고 부동산 경기를 자극하는 조치가 그 시작이었으며, 그날 두어도 지표상 회복될 수밖에 없는 거시경제의 모습을 1999년 10.8퍼센트, 2000년 9.8퍼센트로 끌어올렸으나, 이것이 앞으로도 우리 경제에 엄청난 문제를 계속 던져줄 IT 버블, 가계의 신용카드 버블과 더불어 부동산 버블을 만드는 직접적인 원인을 제공하였다.”고 주장하고 있다.

최소한 국민이 쾌적한 주거생활을 할 자유마저 자의적으로 박탈하려는 것으로 볼 수밖에 없다.

따라서 특정 지역에 대한 수요의 폭증으로 가격상승이 지속된다면 그와 같은 주거환경의 질을 누릴 수 있는 주택을 적정하게 공급하여서 가격을 떨어트리는 것이 정부의 헌법상 의무이며, 이러한 노력을 다하지 않은 채 투기수요자가 아닌 국민주택 규모의 1세대 1주택의 보유자에 대하여도 보유세를 중과하려는 정부의 입장은 그 어떠한 논거로도 정당성을 확보할 수 없다고 할 것이며, 국민의 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권, 쾌적한 주거생활을 할 권리를 부당하게 침해하거나 과잉금지에 해당하여 위헌이라고 생각된다.

5. 미실효이익에 대한 과세

위헌론의 견해는 다음과 같다. 즉, 종합부동산세는 미실효이익에 대한 과세이기 때문에 과세대상과 이익을 공정하고 정확하게 측정하는 평가시스템의 문제를 해결하지 않고, 조세법상 응능부담의 원칙과 모순되지 않도록 납세자의 현실담세력을 고려하는 배려가 없으며, 지가하락에 대한 적절한 보충규정의 설정이 없는 한 위헌의 소지가 있다는 것이다.⁹⁰⁾

이에 반하여 합헌론의 견해는 다음과 같다. 즉, 자산에 대한 과세는 보유에 대한 과세, 이전에 대한 과세, 자본이득에 대한 과세로 구분되는데, 종합부동산세는 부동산 보유라는 사실 자체에 근거한 과세로서 미실효이익(소득)에 대한 과세가 아니라서 합헌이라는 것이다.⁹¹⁾

헌법재판소는 토지초과이득세에 대한 위헌심판에 있어서 미실효이익에 대하여 과세하는 것은 입법정책상의 문제이나, 과세표준 산정을 위한 기준이 되는 공시지가의 산정 및 결정을 위한 제도적인 장치가

90) 최명근·김상겸(2005), 앞의 논문, 155면.

91) 재정경제위원회 전문위원 이한규(2004), 앞의 보고서, 13면.

미흡하다는 것을 주요 원인으로 하여 헌법불합치 결정을 한 바 있다.⁹²⁾ 즉, 헌법재판소는 미실현이익에 대하여 과세하려면 그 과세표준이 되는 미실현이익의 산정이 객관적으로 정확하여야 하는데도 그러한 제도적 장치가 없다는 것을 골자로 하고 있는 것이다.

앞서 유사 입법의 비교에서 본 바와 같이 토지초과이득세는 보유 중에 과세하는 것이나, 그 과세대상은 정상지가상승률을 초과하는 지가 상승분을 과세대상으로 하고 있다. 이에 비하여 종합부동산세는 그러한 지가상승분을 과세대상으로 하는 것이 아니라, 부동산의 보유라는 사실에 착안하여 과세하는 것으로서 지가의 상승은 과세대상을 파악하는데 아무런 원인이 되지 않는다. 따라서 정확한 평가의 문제점⁹³⁾은 별론으로 하고 종합부동산세는 미실현이익에 대한 과세가 아니므로 그것을 전제로 한 위헌론은 그 논거를 잃게 되는 것이다.

V. 결론 및 개선방안

이상과 같이 「종합부동산세법」은 그 파급효과가 「토지초과이득세법」 못지않게 강력할 것으로 예상되나, 앞서 살펴본 바와 같이 수많은 위헌적 문제점을 안고 있다. 종합부동산세는 토지초과이득세의 경우와 같이 부동산 보유에 대한 선호심리를 일부 억제시키는 역할은 할 수 있으나, 그로 인하여 입법목적에서 정하고 있는 바와 같이 소득을 재분배하거나 부동산 투기를 근본적으로 방지할 수 있는 것이 아님을 앞서 살펴보았다.

부동산의 가격결정은 자유시장경제구조하에서는 기본적으로 수요와 공급의 법칙에 따라 결정된다.⁹⁴⁾ 그런데 부동산의 수요에 영향을 미치는

92) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49, 52 전원재판부 결정.

93) 공시가격의 정확한 평가문제는 재산세에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 재산세를 위헌이라고 보는 견해는 없다.

요인은 그 가격뿐만 아니라, 부동산을 매입할 수 있는 통화량의 증가에 의하여 그 수요가 커진다. 같은 통화량이라도 생산적인 투자자금으로 충당되는 것이 적어진다면 부동산 구입자금의 여력이 커져서 수요를 촉진시키는 역할을 한다. 주택 담보대출 등이 완화되어 통화량이 커져 간다면 마찬가지로 수요를 부추기는 요인이 된다. 토지보상비가 많이 풀리는 것 역시 통화량 증가에 영향을 미쳐 수요를 부추길 수 있고, 이자율이 떨어지는 것 역시 예금 욕구를 약화시켜 부동산 수요를 부추길 가능성이 큰 것이다. 또한 부동산 공급이 부족하여 그 가격이 상승될 것 같은 기대심리 역시 수요를 부추기는 요인이 될 것이다. 수요를 억제하는 요인으로 부동산의 취득·보유에 대한 규제, 특히 조세의 부과는 그 수요 욕구를 저감시킬 수 있으나, 수요보다 공급이 부족한 상태에서는 수요자에게 조세가 전가되어 부동산 가격을 상승시키는 역할을 한다는 것도 이미 역사적으로 증명된 사실이다.⁹⁵⁾ 공급을 증가시키는 요인으로서 국가의 강력한 주택공급정책에 따른 공급확대책이 주효하겠지만 주택의 가격이 상승할 경우 공급을 늘릴 가능성은 커진다.⁹⁶⁾

결국 부동산 가격의 급격한 상승을 억제하기 위하여서는 장기적으로 통화량 증가 및 이자율의 하락 등 부동산의 가수요를 촉진시키는 요인까지 감안한 실질적인 수요를 예측하여 그에 적합한 수요지역별 공급정책

94) 가수요도 수용이다.

95) 부동산 보유에 대하여 과세될 경우 조세부담은 다음과 같다. 즉, 그 부동산이 수익을 창출할 경우 그 비용을 올리는 역할을 하므로 수익을 창출하는 사업의 성격에 따라 각각 다른 전가의 형태를 띠는 것이나 어찌 되었든 그 수익에 대응한 비용으로서 공제되므로 소득세가 줄어드는 역할을 한다. 그러나 그 부동산이 수익을 창출하지 않는 경우 예컨대 주택이나 종합합산과세토지의 경우에는 일단 보유자의 가처분소득에서 지급되며 그 부동산에 대한 수요와 공급자의 상황에 따라 조세가 전가되거나 그 부동산의 가격을 떨어트리는 역할을 한다. 종합부동산세는 무조건 그 부동산에 대하여 수요를 억제시키는 것이 아니라 공급이 수요보다 부족할 경우에는 수요자에게 조세가 전가될 수 있다.

96) 공급 측면은 앞서 본 바와 같이 특정 지역을 중심으로 일어나는 수요에 대응할 수 있는 공급이어야 한다.

을 펴 나가야 하고, 단기적으로 주택 담보대출을 제한하고 이자율을 인상시키는 등 시중의 부동자금을 줄여 나가는 한편 진정한 투자촉진책을 펴서 시중의 부동자금을 생산자금화하는 합리적인 정책이 필요하다고 할 것이다.

서울의 특정 지역을 중심으로 한 주택가격의 급등으로 야기된 부동산 투기의 문제는 같은 주거환경의 질을 보장할 수 있는 주택이 적정하게 공급되지 못하고 있다는 점에 가장 큰 원인이 있으며, 더 나아가 경제활성화를 위한 부동산투기억제책을 스스로 포기한 정부의 책임이 크고, 주택 담보대출 등 금융 완화 및 실질적인 마이너스 금리 등 통화유통 측면에서의 문제점이 컸으며, 반기업 정서에 의한 반사작용으로 기업이 새로운 투자를 꺼리게 되어 생산적인 투자처가 마땅치 않았던 점, 일관성 없는 정부의 정책과 그로 인하여 발생한 부동산 투기심리가 종합적으로 작용한 것으로 보인다.

부동산의 가격이 급상승하여 일반 서민으로 하여금 내집 마련에 대한 희망을 접게 하는 것은 국가의 헌법상 의무를 저버리는 것이므로 부동산 가격의 안정을 위한 정부의 적극적인 조치는 반드시 필요한 것이다. 그러나 정부의 조치가 실질소득의 증가가 없는데도 조세만을 증가시키는 무리한 조세정책에 의할 경우에는 대상자의 조세저항은 물론, 조세전가라는 문제가 따를 수 있어서 오히려 실수요자에 대한 내집 마련의 기회를 줄일 수 있다고 생각한다.

따라서 우선적으로 서울의 특정 지역에 비하여 학교 등 주거환경이 떨어지지 않는 수준의 주택을 시급하게 적정량 공급하여야 하고, 시중에 풀린 자금이 생산적인 자금으로 사용될 수 있도록 진정한 투자촉진책을 일관되게 펴야 할 것이며, 합리적인 범위 내에서 일관성 있는 부동산 안정정책이 필요하다고 하겠다. 즉, 실효성 있는 공급확대정책과 소득계층별 욕구에 맞는 맞춤형 부동산정책을 지속시키고, 무분별한 주택 담보대출은 억제하는 등 정부의 합리적인 정책이 기대된다고 할 것이다.

결론적으로 종합부동산세는 일본의 지가세와 같이 그 기능을 잃거나 폐지될 것이 예상되고, 엄청난 조세저항과 국민계층 간의 갈등마저 야기시키고 있으므로 폐지되는 것이 마땅하고, 필요할 경우 재산세를 적정하게 조정할 필요가 있다고 하겠다. 차선택으로서 전반적인 폐지가 어렵다고 하더라도 혼인과 가족의 구성을 차별대우하고 있어 위헌이 확실한 세대별 합산과세는 폐지되어야 하고, 국민의 쾌적한 주거생활의 수준을 감안하지 아니한 1세대 1주택자에 대한 과세는 비과세 또는 감경의 우대조치를 취하는 방향으로 개선되어야 할 것이다

(투고일 2007년 7월 2일, 심사일 2007년 7월 15일, 게재확정일 2007년 8월 1일)

주제어 : 종합부동산세, 정책세제의 연혁, 1세대 1주택에 대한 과세, 세대별 합산과세

[Abstract]

Unconstitutional Issues in The Comprehensive Real Estate Tax Law

Young-Woo Kim*

The Comprehensive Real Estate Tax Law was legislated for the purpose of contribution to balanced development of local finance and healthy development of national economy to improving equality tax burden and striving for value stability of real property by imposing the Comprehensive Real Estate Tax(CRET) to large real property holder.

But a rapid price raising of real property on housing price in some area due to substantially minus interest rate, rebounding expectation of real property after declining in IMF crisis, increasing market currency on payment surplus in international trade, increasing floating money from declining investing mind in private enterprise, government failure from hoping to increase economic growth shortly through the economy revitalizing of stimulating real property. So, it is nonsense to quit the speculation in real estate by imposing the CRET. Further more there is possibility to against the constitution due to rapid increasing tax burden, imposing without exception to one house holder through the family, adding up taxation through the family. Tax resistance to the CRET is also very high. There is no taxation system like the CRET through the main country in the world. There is no essentially necessity to legislate the CRET.

* Professor, College of Law, Konkuk University

So, It's apposite to repeal the CRET. It's the second best to repeal the adding up taxation through the family that is clearly unconstitutional legislation, to improve taking preferential treatment like exemption or reduce tax on one house holder through the family.

This thesis compose glancing and evaluating the outline of the CRET, the tax policy that operated on the speculation of real estate in Korea, taxation system to the real estate holder in main country, suggesting improvement of the CRET, conclusion through comparing with foreign tax law and similar case on the point at issues on the general legislative problem and possibility to against to constitution.

Key Words : Comprehensive Real Estate Tax, history of tax policy, imposing to one house holder through the family, adding up taxation through the family