

보유세제의 위험성검토 및 대안제시  
: 종합부동산세를 중심으로

| 김 상 겸 |  
한국경제연구원 연구위원

보유세제의 위헌성검토 및 대안제시  
: 종합부동산세를 중심으로

---

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관  
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1  
<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1-374-8

# Contents

## 요 약

### I. 문제의 제기 / 11

### II. 본 론 / 14

1. 재산세의 이해 / 14
2. 종합부동산세 도입 정책에 대한 총론적 비판 / 18
3. 세부담 수준 분석을 통한 위헌성의 검토  
(반액과세의 원칙) / 30

### III. 대안모색 / 42

1. 바람직한 보유세제 개편 방안 / 42
2. 부동산 정책에 대한 제언 / 45

## 보유세제 강화, 조세저항에 직면할 수 있어

### I. 종합부동산세는 위헌 소지가 많아

□ 2005년부터 종합부동산세를 신설하였으나 여러 가지 부작용이 드러남.

○ 종합부동산세는 도입목적이나 취지가 명확하지 않음.

– 정책도입의 목적은 그때그때의 상황에 따라 세부담의 형평성제고, 세수집중의 억제, 부동산경기 대응 등으로 일관성 없이 변해 왔지만, 정책도입의 목적이 뚜렷하지 않은 경우 그 효과 역시 뚜렷하지 않음.

○ 조세형평성 강화의 수단으로 보유세(종합부동산세)를 사용하는 것은 적절하지 않음.

– 세수확보용 세목인 보유세를 형평성제고를 위해 사용하는 것은 과세논리상으로도 적절하지 않을 뿐 아니라 정책도입의 효과도 기대하기 어려움.

○ 무엇보다도 종합부동산세는 반액과세의 원칙, 조세평등주의, 과잉금지의 원칙 등에 위배되어 위헌적 소지를 안고 있음.

– 독일의 순부유세(Net Wealth Tax)에 대한 독일헌법재판소의 판례를 통해 판단할 때 종합부동산세의 세부담 수준은 반액과세의 원칙에 위배, 위헌소송에 휘말릴 가능성이 있음.

- 재산보유세를 국세화하는 것은 조세논리상에도 맞지 않음.
  - 재산보유세는 안정적 세수 확보와 혜택을 보는 사람이 세금을 부담하는 응의기능에 충실한 조세로서 지방세로서는 이상적인 조건을 가지고 있음에도 불구하고, 이를 국세화하는 것은 합리적이지 않음.
  
- 지방재원의 위축과 이로 인한 지방자치제의 위축문제도 예상됨.
  - 지방세인 보유세의 일부를 국세화하는 것은 그 세수를 지방재정소요 재원으로 이양한다 하더라도 중앙정부가 배분권을 갖고 있어, 지방자치제의 위축이 발생할 수 있음.
  
- 과세표준 산정을 위한 평가체계가 적절히 갖추어지지 않아 선의의 피해자가 양산될 우려가 있음.
  - 아파트를 제외한 나머지 주택, 토지 등에 대한 평가체계가 적절히 갖추어지지 않아 평가결과에 대한 신뢰성이 낮으며, 평가에 소요되는 재원도 매우 클 것이므로 조세효율성에 부정적임.
  
- 마지막으로 종합부동산세 도입에 따른 국세청의 비대화 문제도 심각하게 우려됨.

□ 종합부동산세 도입에 따른 세부담이 지나치게 높아 조세저항에 직면할 수 있음.

○ 정부가 제시한 안에 따라 세부담을 추정된 결과, 많은 경우 위험수준을 넘어서는 것은 물론 경우에 따라서는 몰수적 성격도 띠고 있는 것으로 평가됨.

- 기대소득에 대한 전체 세부담을 분석한 결과 많은 경우 위험논란의 수준(재산소득의 50% 이상을 국가가 세금으로 가져감)을 넘는 것은 물론, 경우에 따라서는 사유재산의 실질적 국유화(재산소득의 100% 이상을 국가가 가져감)도 발생하기 때문임.

- 이는 국민이 납득할 수 있는 수준을 훨씬 상회하는 것으로 평가되며, 매우 심각한 조세저항에 직면할 수 있음.

## II. 종합부동산세제 고수 시 세제개편을 통해 보완되어야

□ 종합부동산세제는 최소한 다음과 같은 정책들이 보완될 필요가 있음.

○ 부동산 보유세의 적정화와 거래세 부담을 연계해야 할 필요가 있음.

- 설령 보유세 부담을 높인다 하더라도, 납세자의 입장에서 전체적인 세부담이 감내할 수 있는 수준이 되도록 거래세 부담을 완화하려는 지혜가 필요함.

- 거래세 부담의 적정화를 위해서는 양도소득세를 완화하거나, 취득등록세를 통합하고 세율수준도 명목세율을 기준으로 2% 이내로 낮출 필요가 있음.

- 현재 안에서 제시하고 있는 과세대상의 기준(납세기준가 및 납세인원)은 그 논리가 매우 박약하므로 이에 대한 논거를 보충하고, 충분한 국민적 합의를 도출할 필요가 있음.

○ 지방세 체계의 전면적 개편과 과세평가제도의 재정비 및 확충

- 별다른 기능도 못하면서 복잡하기만 한 지방세 체계를 세목 통합을 통해 대폭적으로 쇄신하고, 자산평가 업무 등을 전담할 상설기구의 설립이 필요

- 지방분 재산세의 세율은 단일비례세로(0.3%), 국세분 종합부동산세율 역시 비례세가 바람직하지만 여의치 않을 경우 세율의 대폭적 인하가 필요함.

- 국세로 유지하는 경우 지방자치제도의 위축 등의 문제가 발생할 수 있으므로, 절충안으로 국세 대신 광역지방자치세로 도입함을 고려
- 재산세와 종합부동산세에 부가과세되는 많은 세목들(교육세, 농어촌특별세 등 총 4개)을 통폐합하여 세제를 단순화시킬 필요가 있음.

□ 부동산정책과 세제 연계는 이제 지양해야 함.

○ 조세는 시장대응 또는 경기조절용으로 적합하지 않은 정책 수단임.

- 우리나라는 지난 30여 년 동안 부동산 가격 급등기마다 전가의 보도처럼 부동산세제를 이용해 왔지만, 가격급등의 문제는 결코 해결되지 않았음.

○ 가격안정을 위한 보다 바람직한 방안은 부동산의 시장기능을 강조 활성화하는 것임.

- 가격급등 문제의 원인은 다양하겠지만, 가장 근본적으로는 부동산시장 내부의 수급불균형 때문이므로 수요가 있는 지역을 중심으로 공급을 충분히 늘리는 정책을 사용해야 함.



보유세제의 위헌성검토 및 대안제시  
: 종합부동산세를 중심으로

시장경제 ISSUE PAPER-10

한국의 시장경제, 무엇이 문제인가?



## I. 문제의 제기<sup>1)</sup>

2000년대 초반 이후 현재까지, 전반적인 경기침체 양상에도 불구하고 부동산경기는 지속적으로 활황을 보이고 있다. 특히 이 기간 동안 공동주택 등으로 대표되는 주택부문의 가격급등세는 현격하였으며 토지가격의 상승세 역시 확인하다. 부동산 가격의 상승을 줌체로 용인하지 못하는 우리 사회의 분위기상 가격급등에 대한 우려는 매우 높았고, 이에 따라 정부는 부동산 가격 안정화를 위해 여러 가지 대책을 마련하였다.<sup>2)</sup> 종합부동산세의 도입 역시 이러한 배경에서 추진되고 있다. 물론, 종합부동산세의 도입이 전적으로 부동산시장의 가격급등에 따른 대응책이라고만은 할 수 없을 것이다. 왜냐하면 현행 부동산 관련 보유세제는 몇 가지 문제가 있어 왔던 것이 사실이며, 그동안 지속적으로 보완의 필요성이 제기되어 왔기 때문이다. 따라서 관점에 따라서는 현재 추진되고 있는 종합부동산세의 도입이 부동산 관련 보유세제 개편의 차원에서 추진되는 것이라 이해할 수도 있을 것이다. 하지만, 정책추진의 속도나 시기 등 주변정황을 감안할 때, 종합부동산세의 도입목적이 단지 기

---

1) 종합부동산세는 2005년말 다시 개편되어 2006년부터 강화적용된다. 본 연구는 개편 전을 기준으로 작성되었음을 밝혀 둔다. 2006년부터 적용되는 종부세에 대한 분석은 "2006년 종합부동산세 개편에 따른 부동산 관련 보유세 부담 수준 분석", 한국경제연구원을 참조할 것.

2) 주택가격 급등이 가장 현격하였던 2003년에는 1년 동안 무려 30여 차례의 부동산 관련 정책이 발표되었다.

존세제의 보완을 위함이라고 하기에는 설득력이 약한 것으로 평가된다. 더욱이 우리나라 조세체계에서 보유세가 차지하고 있는 중요성을 감안할 때 이는 더더욱 그러하다 할 것이다. 결국 종합부동산세의 도입이 외형적으로는 기존 보유세제의 개편을 위함이라 하고는 있지만, 기본적으로 부동산 가격급등에 대응하고자 하는 의도가 짙게 깔려 있음은 부인하기 어려운 것이다.

주지하는 바와 같이, 과거 우리나라의 부동산정책은 주로 조세정책을 통해 이루어져 왔다고 해도 과언은 아닐 것이다. 조세정책은 기본적으로 수요조절의 성격이 강한 정책이다. 다른 시장과는 달리, 부동산시장은 단기 공급탄력성이 매우 낮다. 따라서 단시간에 가시적인 성과를 거두고 싶어 하는 정책입안자의 입장에서는 단기적 한계가 뚜렷한 공급측면의 정책보다는 수요측면의 정책이 더욱 매력적일 수 있다. 조세정책은 단기적으로 시장참여자들의 행동변화를 유발할 수 있을 뿐 아니라, 사용할 수 있는 정책수단, 즉 정책의 범위나 수준도 다양하게 조합할 수 있기 때문에 정책입안자의 입장에서는 단기 정책으로 선호할 수 있다.<sup>3)</sup> 이러한 이유 때문에 우리나라에서는 조세정책이 부동산정책의 대명사처럼 되어 버린 것이다. 하지만 기본적으로 조세정책이 단기적 시장대응용으로 이용되는 것은 그리 바람직하다 할 수 없다. 무릇 한 나라의 조세제도도 국가의 경제 및 재정정책에 근간을 이루는 것으로서, 조세논리와 경제적 효율성에 바탕을 두고 수립되어야 함이 마

---

3) 우리나라의 부동산 관련 세제는 부동산의 취득, 보유, 양도의 단계에 걸쳐 폭 넓게 영향을 미치고 있기 때문에 조세정책으로 어느 정도의 시장대응이 가능한 것으로 평가된다.

땅하기 때문이다. 어떠한 조세가 새로 도입되기 위해서는 충분한 시간을 두고 경제학적, 조세논리적 검토가 이루어진 후 사회적 합의를 거쳐 도입되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 종합부동산세 도입안을 골자로 한 재산보유세제 개편안은 결코 바람직하다고 평가할 수 없다. 왜냐하면 한 나라의 보유세제의 근간을 바꾸어 놓을 수 있는 중요한 정책변화가 충분한 고민과 사회적 합의 없이, 단기적 정치·상황논리에 의해 시장 대응용으로 추진된 인상이 강하기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 문제인식을 바탕으로, 종합부동산세의 도입이 과연 합리적인지에 대한 법리적, 경제학적 검토를 시도해 보고자 한다. 아울러 바람직한 보유세제 개편에 대한 방향과 부동산정책의 올바른 방향에 대해서도 제언해 보고자 한다.

## II. 본 론

### 1. 재산세의 이해

본 절에서는 원활한 논의전개를 위해 재산세의 본질을 일반적인 조세이론을 통해 간략히 살펴보고자 한다.

#### (1) 재산세의 특징

일반적 조세이론에서 규정짓고 있는 재산세의 특징은 다음과 같이 열거될 수 있다. 첫째, 재산세는 재산을 과세대상으로 하는 물세(物稅)이기 때문에 인적사항을 고려하지 않는다. 즉 재산세는 과세대상인 동산·부동산 등의 재산에만 과세될 뿐, 그 소유자의 인적사항을 고려하지는 않는 것이다. 국가에 따라 동산과 부동산 모두에 과세하는 경우도 있고, 동산은 제외하고 과세하는 경우도 있지만 재산세의 기본적인 과세대상은 사람이 아닌 물건이다. 둘째, 재산세는 재산총액을 과세표준으로 하기 때문에 평가총액에서 부채 등을 공제하지 않는다. 이러한 특징으로 말미암아 재산세는 최근에 논의가 되고 있는 부유세(Net Wealth Tax)와도 차별되는 개념이라 할 수 있다. 셋째, 재산세는 명목적 재산세이다. 통상 재산세의 부담은 소득이나 수익에서 부담되며, 재산의 원본침식을 가져오는 실질적 재산세가 아닌 명목적 재산세인 것이다. 넷째, 재산세는 지방

세인 것이 보통이다. 재산세는 지방세로서 갖추어야 할 조건들을 두루 구비하고 있기 때문에 대부분의 나라에서는 지방자치단체에서 징수하는 지방세로 채택하고 있다. 이후 자세히 설명되겠지만, 재산세는 세원의 안정성이 우수하고 세수확보가 용이하며, 지역밀착형 성격이 강하기 때문에 지방세로서 매우 이상적인 성격을 가지고 있다. 다섯째, 재산세는 응익 및 응능부담이 동시에 구현되는 조세이기는 하지만, 응익적 성격이 더욱 강한 것이 일반적이다. 재산세는 대부분의 경우 지방자치단체의 공공서비스에 의한 편익을 향유하는 사람에게 그 편익의 크기에 따라 과세되기 때문에 응익과세원칙에 보다 잘 부합하는 것이다.

## (2) 지방세로서의 재산세

앞서 살펴본 바와 같이 재산세는 재산총액에 과세하는 물세(物稅)로서 오늘날 대부분의 나라들에서 소득세의 보완적 기능을 하고 있으며, 그 세수는 지방정부의 세입으로 하고 있다. 전술한 바와 같이 대부분의 나라들에서 재산세를 지방세로 운영하고 있는 것은 지방세가 갖고 있는 고유의 특성 때문이다. 재산세는 경제적 거래를 기반으로 하는 다른 조세들과는 달리 재산보유액을 과세기반으로 하기 때문에 경기변동으로부터 상대적으로 안정적인 특징을 갖는다. 따라서 재산세가 가지고 있는 가장 큰 특징으로 세수확보의 안정성을 꼽을 수 있는 것이다. 이는 경제학적으로 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면, 경기변동에 따라 세수가 변동되는 여타의 조세들과는 달리 재산세는 재산보유액을 기반으로 하기 때문에 안정적 세수가 필요

한 지방정부의 조세로서 더욱 적합하다는 것이다. 또한 재산세는 해당 재산이 위치하고 있는 지방자치단체가 제공하는 서비스에 대한 보상이라는 측면에서 응익과세원칙에 더욱 잘 부합하는 것으로 평가된다. 지방자치단체의 공공서비스는 특정 지역에 국한하여 공급되는 것이 일반적이다. 치안, 소방, 상하수도시설, 공원, 도로건설, 가로등 등은 직·간접적으로 재산가치를 상승시키는 것이 보통이다. 따라서 재산세는 지방공공자치단체가 제공하는 편익에 대한 반대급부로서 과세되는 것으로 보는 견해가 지배적인 것이다. 한편, 재산세는 토지 등의 부동산을 대상으로 하기 때문에 지방단체에 고루 분포되어 있어 과세의 보편성이 강하다. 따라서 토지를 소유하고 있고, 그 중 일부라도 사유재산화되어 있는 지방자치단체라면 어느 지역을 막론하고 재산세의 부과가 가능하다. 마지막으로 이러한 보편적 특징에서 파생되는 성격으로 조세객체의 고정성을 들 수 있다. 전술한 바와 같이 재산세는 토지나 건물 등의 물리적 재산을 과세대상으로 하기 때문에 일반적인 경우 납세자가 과세를 회피하기 위하여 다른 지방자치단체로 쉽게 도피할 수 없는 성격을 갖는다.

이러한 특성으로 인하여 대개의 나라들에서는 재산보유과세를 지방세로 운영하는 것이 보통이다. 사실, 재산세만큼이나 지방세로서 이상적인 조세를 찾기는 어렵다. 이상에서 언급한 것과 같은 특성을 복합적으로 만족하는 세목들이 흔하지 않기 때문이다. 이 점에서 우리나라도 예외일 수 없기 때문에, 재산관련 보유세는 지방세로 운영되고 있는 것이다.<sup>4)</sup>

---

4) 실제로 재산보유 관련 과세를 국세로 하는 사례는 법인분 재산세(NNDR)를 국세하고 있는 영국밖에 없다. 일본의 경우에는 지가세가 국세였지만 최근



### (3) 재산세의 세원(Tax Base)과 관련된 오해

재산세의 성격을 논의함에 있어서 한 가지 지적하고 싶은 부분은 재산세의 세원과 관련된 오해이다. 흔히들 재산세의 세원을 재산가치의 평가액(Stock)으로 보아 세원이 풍부하다고 하는데, 이는 그리 합리적인 견해로 볼 수 없다. 이러한 견해에서는 보유재산의 평가액 자체를 납세자의 담세력으로 보는 것이기 때문이다. 보유재산이 납세자의 담세력을 추정할 수 있는 하나의 기준이 될 수는 있지만, 재산보유의 다과가 담세력의 절대지표는 될 수 없다. 재산보유의 정도가 담세능력과 항상 비례하지는 않기 때문이다. 예컨대 보유재산은 많지만 소득이 없는 경우, 보유재산을 기준으로 과세한다면 이 사람의 담세능력을 지나치게 과대평가하게 되는 것이다.

현실적으로도 재산세납부를 위해 보유재산을 처분하는 경우는 거의 없으며, 대개의 경우 소득을 기반으로 납세하는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 보면 현실적으로 재산세의 세원은 재산가치의 평가액이라기보다는 납부자의 소득(Income Flow)으로 보는 것이 보다 타당할 것이다.<sup>5)</sup>

---

(2003) 실시 중지되었다.

- 5) 실제로 재산세의 과세논리는 재산보유로 인하여 발생하는 미실현이득에 대한 과세로 보고 있다. 즉 재산세의 세원이 보유재산 자체가 아니라 재산보유로 인하여 발생하는 (미실현)이득인 것이다. 한편, 이와 관련된 독일연방최고법원의 관례에서도 재산세를 수익세로 보고 있다.

## 2. 종합부동산세 도입정책에 대한 총론적 비판

본 절에서는 종합부동산세 정책에 대해 간략히 살펴보고, 정책이 가지고 있는 문제점을 지적해 보고자 한다.

### (1) 종합부동산세의 개요

종합부동산세는 주택·토지 과다보유자에 대하여 보유세 부담을 높이는 것을 골자로 하고 있다. 즉 시·군·구 등 지방정부에서 1차로 재산세를 과세하되, 전국의 소유부동산을 인별로 합산하여 일정기준가액 초과분에 대하여 높은 세율(누진)로 종합부동산세를 과세하는 것이다.

<표 1> 재산세제 개편안

	현행	개편안	
		1차(시·군·구) 재산세	2차(국가) 종합부동산세
주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토자 건물 <b>구분평가 구분과세</b></li> <li>• 토지: 종토세(0.2-5%)</li> <li>• 건물: 재산세(0.3-7%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>통합평가 통합과세</b></li> <li>○ 낮은 <b>세율</b>로 재산세 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소유주택가액 <b>9억원 초과분은 높은 세율</b>로 과세</li> </ul>
나대지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>종토세 0.2-5%</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 낮은 <b>세율</b>로 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소유나대지가액 <b>6억원 초과분은 높은 세율</b>로 과세</li> </ul>
사업용 토지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>종토세 0.3-2%</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 낮은 <b>세율</b>로 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소유토지가액 <b>40억원 초과분은 높은 세율</b>로 과세</li> </ul>
사업용 건물	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>재산세 0.3%</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>세율 인하</b></li> </ul>	(과세 안 함)

자료: 재정경제부, 부동산 보유세제 개편방안, 2004. 11. 5.

결국 종합부동산세 도입안의 핵심은 부동산 과다보유자에 대해서는 보유세 부담을 높이겠다는 것이며, 이러한 과정에서 지방세로 운영되는 현행 재산세를 일부 국세화하겠다는 것이다.<sup>6)</sup>

## (2) 종합부동산세 정책에 대한 총론적 비판

### 1) 도입목적이나 취지가 명확하지 않은 문제

종합부동산세는 도입목적이 그리 뚜렷하지 않다. 정부안에서는 소득재분배의 측면을 강조하고 있기는 하지만, 이를 온전히 받아들이기는 어렵다. 종합부동산세의 도입이 당초 계획보다 1년 앞당겨진 점이나 2004년 발표된 바 있는 10.29 종합부동산대책에 이러한 내용이 포함되어 있다는 점을 통해서 중부세의 도입이 부동산경기 대응용임을 쉽게 짐작할 수 있기 때문이다. 이와 같이 도입목적이 분명하지 않은 것은 심각한 문제를 야기할 수 있다. 도입목적이 분명해야 정책의 대상, 즉 과세대상이 뚜렷해지며 과세대상이 구체적으로 확정되어야만 과세의 경제적·법률적 타당성을 확보할 수 있기 때문이다. 만약 종합부동산세의 도입목적이 세수의 확보라면 전체 부동산 소유자를 대상으로 하여 합리적이고도 정확한 가치 평가에 따라 적정한 세부담을 부과하는 것이 보다 합리적일 것이다. 그리 바람직하다 할 수는 없겠지만, 만약 종합부동산세의 신설 취지가 부동산경기 대응용이라면 이에 맞게끔 논리가 구축되고 제도가 설계되어 시행되는 것이 타당할 것이다.

이렇듯 도입목적이 뚜렷하지 않은 새로운 조세의 도입은 도입단계는 물론이러니와 시행과정중에도 복잡한 문제를 야기할

---

6) 적용세율 등 부과방법에 대한 자세한 설명은 후술할 것이다.

수 있다. 정책의 주목표를 부동산 과다보유의 억제에 둔다 하더라도 ‘부동산 과다보유’라는 개념을 정립하는 데에도 많은 논란을 불러일으킬 수 있는 것이다. 현재의 안에서는 과다보유의 기준을 재산가액(국세청 기준시가기준 9억원 이상)<sup>7)</sup>으로 설정하고 있는데, 이러한 기준이 합리적인지에 대한 진지한 논의도 필요한 것으로 보인다.

하지만 보다 근본적으로는 부동산 과다보유를 억제하는 것, 그리고 국가가 나서서 부동산 자산보유를 균일하게 하는 것이 과연 시장경제를 천명하고 있는 국가의 정책목표로서 타당한 것인지에 대한 깊은 고민도 필요하다고 본다. 부동산 자산보유의 균일을 위해 증과세하는 것은 어떠한 면에서 보면 열심히 일해서 축적한 부에 대한 과세, 즉 징벌적과세가 될 수도 있기 때문이다. 요컨대 도입목적이 뚜렷하지 않거나, 적용기준에 대한 사회적 합의가 충분하지 않은 경우 새로운 조세제도의 도입은 공연히 과세체계만 복잡하게 하는 등 불필요한 비효율만 가중시킬 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

## 2) 보유세제를 통한 소득재분배 기능 강화의 문제

정부에서 제시한 종합부동산세 도입방안에 따르면, 우리나라의 종합부동산세 도입 이전의 보유세제가 안고 있는 가장 심각한 문제 가운데 하나가 소득재분배 기능이 약하다는 것이다. 종합토지세는 강력한 재분배 기능을 갖고 있으나 각 지방자치단체들의 이기적 행동에 의하여 재분배 기능이 상실되고 있다고 한다. 즉 기존의 보유세체계하에서는 지방자치단체들

---

7) 2006년부터 시행될 개편안에서는 과세기준이 주택기준으로 9억원에서 6억원으로 하향조정되었다. 이는 과세대상자가 대폭적으로 증가하게 됨을 의미한다.

이 지역주민의 세부담을 증가시키면서까지 재산세 과표현실화 등에 적극적으로 나설 인센티브가 없기 때문에, 종합토지세나 재산세가 가지고 있는 강력한 재분배 기능이 적절히 작동하지 못한다는 것이다. 따라서 이의 시정을 위해 보유세의 일부를 국세화하여서라도 소득재분배의 기능을 보다 강화시킬 필요가 있다는 것이다. 이러한 주장은 언뜻 타당성이 있는 주장으로도 들릴 수 있다. 하나의 정책수단으로 다양한 효과를 거둘 수 있다면, 정책목표들을 달성하는 데에 있어 발생하게 되는 비효율 요인, 즉 조세로 인한 시장왜곡을 저감시킬 수도 있기 때문이다.

이론적으로 조세가 갖는 기능은 그 성격에 따라 세수확보기능, 응익 및 응능기능의 구현 외에도 소득재분배의 보완기능, 그리고 경기조절을 위한 정책수단으로서의 기능으로 구분해 볼 수 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 경우에 따라 특정한 한 조세가 위에서 열거한 기능들 가운데 한 가지 이상을 수행할 수는 있겠지만, 다양한 정책목표를 동시에, 그것도 만족스러운 수준으로 달성할 수는 없는 것이 현실이다. 세수기능을 구현하는 데 적합한 조세를 경기조절용 정책세제로 이용하거나, 응익원칙의 구현에 보다 적합한 조세를 소득재분배용으로 이용하는 것은 조세효율성의 약화는 물론 행정비용의 증가나 심하게는 조세저항까지 야기하는 부작용을 발생시킬 수 있는 것이다. 따라서 먼저 조세로 어떠한 목표를 달성할 것인지에 대해 뚜렷하게 정립한 후, 세제를 설계하는 것이 조세의 논리나 경제학의 기본정신과 부합한다 하겠다. 요컨대 각각의 조세는 고유한 주요임무가 있으므로 정책목표를 달성하는 데 가장 효과적인 조세를 선택하여 정책조합(Policy Match)을 이루는 것이 바람직하다는 것이다.

이러한 관점에서 접근할 때 보유세 강화를 통해 소득재분배

또는 부의 재분배를 강화하겠다는 견해는 보유세가 갖는 기본 성격에 부합하지 않는 정책인 것으로 평가된다. 그렇다면 보유세의 기능은 무엇인가? 주지하는 바와 같이 재산의 보유과 세는 일부 소득재분배의 기능이나 경기조절용 정책수단으로의 기능이 있기는 하지만, 이것은 어디까지나 부수적인 것일 뿐, 보다 중요하게는 안정적인 세수확보와 응익기능에 충실한 조세다. 대다수의 국가에서 재산보유세를 지방세로 사용하고 있음을 감안해 보면 보유세는 지방정부의 세수확보와 응익원칙이 동시에 구현되는 조세로 보는 것이 타당한 것이다. 결국 보유세 특히 지방세로서의 재산보유세의 주요한 기능은 지방정부의 세수확보나 응익원칙의 구현에 두어야지 결코 조세가 갖는 다른 부수적 기능을 중시해서는 안 된다는 것이다.

이러한 이론적 배경이나, 보유세를 통하여 소득 또는 부의 재분배를 달성하는 데 성공한 나라가 없었다는 경험적 지식을 감안해 본다면, 보유세가 재분배라는 정책목표를 달성하기 위한 조세로 적절하지 않다는 것은 자명하다 할 것이다. 만약 진정 정부가 소득재분배의 필요성을 강하게 느낀다면, 보유세보다는 소득세를 통한 접근이 보다 바람직한 것으로 보인다. 이는 소득세가 가진 성격이나 기능이 소득재분배라는 정책목표를 달성하는 데 보다 적합하기 때문이다. 재분배의 강화라는 정책목표 달성을 위해 보다 적절한 소득세는 그대로 놓아 둔 채, 보유세만 강화하는 것은 결과적으로 정책목표의 효과적 달성도 어렵게 할 뿐 아니라, 우리나라 조세체계가 갖고 있는 가장 심각한 문제, 즉 세제의 복잡성을 더욱 가중시키는 심각한 부작용을 가져올 것으로 평가된다. 이상의 논의를 바탕으로 할 때, 소득 및 부의 재분배를 강화하기 위해 국세로서의 종합

부동산세를 신설하는 것은 매우 부적절한 것으로 보인다.

### 3) 위헌성의 문제

종합부동산세 도입방안에는 위헌적 요소도 존재한다. 종합부동산세는 과세대상 납세의무자에 대해 다른 납세자에 비하여 세법상 차별대우를 하는 것으로서 합리적 이유 없는 차별적 과세를 금하는 조세평등주의에 위배되는 것으로 보인다. 우리나라에서는 유가증권 등 기타자산에 대해서는 보유단계에서 세부담이 전혀 없는 반면, 부동산에는 지방세로서의 재산세와 종합토지세가 과세되고 있는데, 여기에 추가적으로 종합부동산세마저 부과되는 것이다. 이는 자산의 형태에 따른 심각한 차별적 과세라 할 수 있다. 실제로 부동산은 다른 형태의 자산들과 비교해 볼 때, 보유단계뿐 아니라 양도단계에서도 이미 과세상의 차별을 받고 있다. 양도단계에서 부동산 이외의 자산은 소득세의 누진세율을 적용하여 과세되는 반면, 부동산의 미등기 양도에 대해서는 70%의 높은 비례세율로 양도소득세가 과세되고 있기 때문이다. 또한 1세대 3주택 이상의 소유자는 소득금액과 무관하게 60%의 비례세로 부과되고 있으며, 여기에 추가적으로 15%의 탄력세율까지 부과되고 있다. 토지 등의 부동산이 갖고 있는 공공성을 감안한다 하더라도 이는 자산간의 심각한 차별과세를 하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 부동산은 이미 기존의 세법체계에서도 불리하게 취급하고 있는데, 여기에 종합부동산세를 통하여 더욱 중과세하는 것은 조세평등주의는 물론 과잉금지의 원칙에도 심각하게 위배되는 것으로 판단된다.

아울러 종합부동산세는 이중과세논란의 소지도 안고 있는 것으로 보인다. 정부의 종합부동산세 안에 따르면 종합부동산세는

시·군·구에서 과세된 부분에 대한 세액을 전액공제하므로 이중과세가 아니라고 하고 있다. 이러한 주장은 맞는 것으로 보인다. 하지만 본 연구에서 지적하고 싶은 부분은 보다 근본적인 부분에 대한 이중과세논란이다. 주지하는 바와 같이 보유세는 부동산의 보유 시에 발생한 미실현 수익에 대하여 과세하는 것이다. 그런데 그 부동산을 처분하는 경우에는 실현된 수익, 즉 양도차익에 대하여 또 과세하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 보자면 결국 과세대상이 중복되어 이중과세가 되는 셈이다.

또한 종합부동산세는 실현되지 않은 이익에 대한 보유과세이기 때문에 평가시기 등을 정확하게 계측하는 등 납세의무자에 대한 배려가 부족한 경우 자칫 위헌의 소지가 있을 수 있다. 조세채무를 이행할 당시에 지가가 하락하는 경우 등에 대한 구체적이고도 세심한 입법적 배려가 없다면 위헌의 소지가 있을 수 있는 것이다. 이는 90년대 초반에 도입되었다가 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 의해 폐지된 토지초과이득세법의 선례를 통해 볼 때에도 미루어 판단할 수 있는 것이다.

한편 종합부동산세는 헌법 제23조 제1항에서 밝히고 있는 국민의 재산권보장에 대한 원칙에도 배치되는 것으로 판단된다. 즉 국가가 과세권 행사라는 이름 아래 법률의 근거와 합리적 이유 없이 국민의 재산권을 함부로 침해할 수 없도록 하고 있는 조항에 위배되는 것이다. 아울러 종합부동산세는 토지나 주택의 취득 경위나 그 목적 여하에 관계없이 일정 가액 이상 소유하는 경우에는 일률적으로 중과세하도록 하고 있는데, 이는 과잉금지의 원칙 위반 등을 이유로 위헌시비가 일 가능성이 높다. 요컨대, 종합부동산세는 조세평등주의, 과잉금지원칙, 재산권보장의 원칙, 그리고 보유세제가 가지고 있는 원론적 문



제인 이중과세금지의 원칙 등에 위배되는 성격이 있어 위헌시 비로부터 자유롭지 못할 것으로 보인다.

종합부동산세의 위헌성을 검토함에 있어서 간과할 수 없는 것은 세부담과 관련된 부분이다. 이는 독일법원이 독일의 재산세(Vermogensteuer: 순부유세)에 대해 내린 위헌판결을 근거로 하는 평가이다. 독일법원의 판결에 따르면 재산보유과세의 본질은 수익세이기 때문에 원본과세를 하는 재산보유과세 입법은 기대가 능수익 중 그 재산에 대해 부과되는 조세부담의 총액이 재산수익의 50%를 초과하면 위헌이 될 수 있고, 다른 조세 외에 추가로 과세할 수 있는 재산세 입법은 다른 조세부담액까지 합친 금액이 그 반을 초과하지 않는 한도 내에서만 허용된다는 것이다. 이를 반액과세의 원칙이라 하며 재산보유과세합헌의 한계선으로 제시하고 있다. 이러한 원칙에서 볼 때 종합부동산세 역시 위헌판정을 받을 가능성이 있다. 종합부동산세의 도입으로 인하여 부과대상 재산에 대한 조세부담 총액이 재산수익의 50%를 초과하게 된다면 반액과세의 원칙에 위배되기 때문이다.<sup>8)</sup>

#### 4) 국세화와 지방자치의 위축문제

종합부동산세 도입방안이 직면하고 있는 또 다른 비판은 지방세를 국세화하려는 점에서 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 재산보유 관련 조세는 세계 대부분의 나라들에서 지방세로 운용되고 있다.<sup>9)</sup> 이는 보유세가 갖는 성격, 즉 중앙정부보다는 지방정부 밀착형의 성격에 따른 것으로 인식된다. 즉 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 대가로서의 조세성격과 지방정부

---

8) 구체적인 세부담 분석을 통한 위헌성의 판단은 후에 상술할 것이다.

9) 앞서 살펴본 바와 같이 영국의 NDR은 예외적으로 국세로 운영되고 있다.

의 소요재정을 거주민 개개인의 능력에 따라 부담하는 조세로서의 성격이 인정되었기 때문이다. 따라서 지방세인 보유관련 조세를 부분적이기는 하지만 국세로 전용한다는 것은 조세논리나 경제이론적으로 합리성이 결여된 방안이라고 평가된다.

현재 지방세로 운영되는 보유관련 조세를 구태여 국세화하려는 취지는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 정부가 밝힌 바와 같이 재산관련 조세를 통하여 소득재분배를 강화하려는 것이고, 둘째로는 지방정부의 세목을 국세화 함으로써 지방정부의 행동수정을 유발하기 위해서이다. 소득재분배에 대한 논의는 이미 앞에서 다루었으므로 생략하기로 하고 지방정부의 행동수정과 관련된 점을 살펴보기로 하자. 사실 현재의 보유세체계하에서는 보유세 강화에 지방정부가 적극적으로 나선 인센티브가 별로 없다. 왜냐하면 지방자치제의 실시 이후 세율의 부분적 조정권한은 지방정부에 귀속되었지만, 지역주민들의 반발이나 고소득 지역주민들의 이탈까지 감내해 가면서까지 구태여 보유세를 강화할 이유가 없기 때문이다. 이와 같은 관점에서 볼 때 결국 종합부동산세를 도입하여 지방세인 보유세의 일부를 국세화하려는 것은 결국 지방정부에 대한 중앙정부의 영향력을 강화하여, 보유세 강화와 관련된 지방정부의 행동변화를 유발하기 위한 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 정부의 시각에는 기본적으로 지방자치단체를 불순하게 보고 있다는 의식을 암묵적으로 감지할 수 있다. 이미 설명한 바와 같이 지방자치단체의 입장에서는 고소득 거주자의 이탈과 주민들의 반대를 무릅쓰고 구태여 세율인상을 추진할 이유가 없다. 그러나 지방정부의 이러한 행동을 비난할 합리적 근거 역시 없다 할 것이다. 우리나라는 지방자치제를 실시하면서 지

방의회에게 50% 범위 내에서 세율을 조정할 수 있는 권한을 부여하여 지방자치단체의 자율권을 보장한 바 있다. 그러나 2004년의 재산세 파동사태를 비추어 보면 보유과세 강화를 놓고 지방자치제도가 상당히 흔들리고 있음을 감지할 수 있다. 한 지방의회에서 의결한 재산세율 인하 방안을 대단히 부도덕한 행위로 간주하고 비난하였을 뿐 아니라 향후 이러한 문제를 원천적으로 봉쇄한다는 명목하에 지자체의 세율조정권 축소까지도 고려하겠다고 하였기 때문이다.<sup>10)</sup> 본래 현행의 보유세는 지방자치단체가 운영·결정권을 갖고 있을 뿐 아니라, 적법한 절차를 거쳐 지역주민의 대표성을 갖게 된 지방정부가 주민의 뜻대로 행동하는 것은 지방자치의 원리상 당연한 것이기 때문이다. 이렇듯 합리적이고도 적법한 행동을 중앙정부와의 대립으로 보는 것이 과연 타당한 것인지에 대해서 다시 한번 생각해볼 필요가 있다. 지방정부의 의견이 중앙정부의 견해와 다르기 때문에 이를 시정하기 위하여 새로운 세제를 도입하는 것은 기본적으로 지방자치제의 도입취지에 정면으로 배치되기 때문이다.

주지하는 바와 같이 지방분권화는 참여정부의 주요 정책 중 하나이다. 지방분권화를 이루기 위한 조건들은 보는 시각에 따라 다양하게 제시될 수 있으나, 현실적으로 이를 확보할 수 있는 가장 기본적인 조건은 지방정부의 재정자립도를 제고시키는 것이다. 그러나 종합부동산세를 도입하여 이를 국세화하

---

10) 동아일보 2004년 5월 7일자 보도에 따르면 「(전략) …… 정세균 열린우리당 정책위의장이 6일 “강남구의회처럼 지자체 차원에서 재산세 인상률을 깎아 버릴 경우 국가정책이 제대로 먹혀들지 않게 된다”고 강조한 것도 같은 맥락이다. 이에 따라 여권은 당장 올해 안에 지방세법을 개정해 1단계로 지자체에서 50%까지 낮출 수 있는 재산세율 조정폭을 최대 30%로 낮춘 뒤 궁극적으로는 세목을 조정하는 방식으로 재산세를 국세나 서울특별시세로 바꾸도록 법률을 뜯어고치겠다는 복안이다. …… (후략).

는 것은 그나마 취약한 지방정부의 재정자립도를 크게 약화시킬 뿐 아니라, 궁극적으로는 지방정부에 대한 중앙정부의 영향력을 강화시키는 방안으로 인식되는 것이 사실이다. 결론적으로 종합부동산세를 국세로 도입하는 것은 지방분권화를 약화시킬 뿐 아니라, 이제 겨우 자리를 잡아가고 있는 지방자치제를 크게 위축시킬 것으로 평가된다.

#### 5) 투기억제용 정책으로서의 보유세 강화문제

정부에서 제시하고 있는 종합부동산세의 도입방안에서는 종합부동산세의 도입목적이 투기억제용이라고 밝히지는 않고 있다. 그러나 실제로 종합부동산세를 이와 같이 급히 도입하게 된 배경에 부동산시장의 경기대응이라는 정책목표가 있었음은 부정하기 어렵다. 이러한 견해의 근거는 정부의 발표내용으로도 확인할 수 있다. 2003년에 발표되었던 다양한 부동산시장 안정화 정책 가운데 가장 강력했던 것으로 평가되는 ‘10.29 종합대책’에 따르면, 부동산시장 안정화를 위하여 당초 2006년에 도입하기로 하였던 종합부동산세를 1년 앞당기기로 하였음을 밝히고 있다. 결국, 현재의 정부안에서 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 종합부동산세의 목적 가운데 하나가 투기대책용이었음은 부정할 수 없는 것이다.

물론 종합부동산세의 도입이 보다 근본적으로는 상대적으로 낮게 과세되고 있는 보유세를 강화하려는 차원에서 추진되는 것은 주지하는 사실일 것이다. 현재의 보유과세가 낮게 과세되고 있음은 학계를 비롯한 많은 사람들이 이미 인정한 바이기 때문이다. 하지만 문제가 되는 것은 보유과세를 강화한다는 것 자체가 아니라, 재산보유 관련 세제의 큰 틀을 변화시키

는 중대한 국가의 조세정책이 단지 경기대응적 정책으로 이용되고 있다는 점이다.

그동안 정부는 부동산시장이 과열될 때마다 다양한 조세정책으로 대응하곤 하였다. 부동산시장에 대해 보다 근본적으로 접근하기보다는 부동산 관련 과세를 강화하는 것으로 대응했던 것이다. 과표를 현실화하고 거래관련 조세들도 대폭적으로 인상하였으며, 심지어 엄청난 강도의 세무조사도 이용하였다. 그러나 결과적으로 이러한 조세정책으로는 부동산시장을 조정하는 데에는 한계가 있었던 것을 경험하였다. 조세정책이 진정 부동산시장의 경기조절용으로 효과가 있었다면, 몇 십 년 동안 사회적 문제가 되었던 부동산 투기논란 등은 진작 사라졌어야 하기 때문이다. 물론 부동산에 대한 중과세 방안은 적어도 단기적으로는 부동산시장의 과열을 방지할 수 있었을지는 모른다. 그러나 이러한 현상은 거래급락으로 단기에 나타난 현상일 뿐 적어도 중장기적으로는 조세정책이 효과적인 투기억제 대책이 될 수 없음을 반증한다 할 것이다.

한 나라의 조세란 과세의 효율성과 형평성 등 다양한 조세 논리에 따라 설계되고 시행되어야 하며, 이 가운데 국가의 중장기적 경제개발계획에 맞추어 필요한 세수를 조달하는 기능을 수행해야 한다. 이러한 관점에서 판단할 때, 도입목적으로 인정하든 안 하든 간에 투기억제 또는 부동산시장의 경기조절용으로 새로운 조세가 도입되는 것은 결코 바람직하지 않다. 단기적 시장대응정책으로서의 조세는 그 효과도 뚜렷하지 않을 뿐 아니라, 국가적 재정운용계획의 일환으로 추진되어야 할 조세정책을 너무 지엽적이고 사소한 사안에 사용하도록 하는 우를 범할 수 있기 때문이다.

### 3. 세부담 수준 분석을 통한 위험성의 검토(반액과세의 원칙)<sup>11)</sup>

본 절에서는 종합부동산세 도입안이 가지고 있는 위험성의 문제, 보다 구체적으로는 세율과 세부담과 관련한 위험성 가능성의 문제를 보다 상세히 살펴보고자 한다. 먼저 정부에서 제시한 종합부동산세 도입안(2004. 11. 11)의 세율을 살펴보면 다음과 같다.

<표 2> 주택에 대한 세율

현 행		개 편 안	
재산세(건물)	종합토지세(토지)	(건물 + 토지)	
1,200만원 이하 0.3%	2,000만원 이하 0.2%	4,000만원 이하 0.15%	재산세
1,600만원 이하 0.5%			
2,000만원 이하 1.0%			
3,000만원 이하 3.0%			
4,000만원 이하 5.0%			
4,000만원 초과 7.0%	1억원 이하 0.5%	4,000만원 ~ 1억원 0.3%	종합부동산세
	3억원 이하 0.7%	1억원 초과 0.5%	
	5억원 이하 1.0%	4.5억 ~ 10억원 1.0%	
	10억원 이하 1.5%		
	30억원 이하 2.0%	10억 ~ 50억원 2.0%	
	50억원 이하 3.0%		
50억원 초과 5.0%	50억원 초과 3.0%		
0.3 ~ 7% (6 단계)	0.2 ~ 5% (9 단계)	1차(시·군·구): 0.15 ~ 0.5% (3 단계) 2차(국가): 1.0 ~ 3% (3 단계)	

자료: 재정경제부, 보유세제개편안에 대한 설명자료, 2004. 11. 11.

11) 본 절의 분석은 2005년도 기준을 적용한 것이다. 2006년 개정된 종부세 안에 따른 세부담 분석결과는 김상겸·최명근, 『2006년 종합부동산세 개편에 따른 부동산 관련 보유세 부담수준 분석』, 한국경제연구원, 2006(발간 예정)을 참고할 것.

<표 3> 나대지에 대한 세율

현 행	개 편 안	
2,000만원 이하 0.2%	5,000만원 이하 0.2%	재산세
5,000만원 이하 0.3%		
1억원 이하 0.5%	5,000만원~1억원 0.3%	
3억원 이하 0.7%	1억원 초과 0.5%	
8억원 이하 1.0%	3억~10억원 1.0%	종합부동산세
10억원 이하 1.5%		
30억원 이하 2.0%	10억~50억원 2.0%	
50억원 이하 3.0%		
50억원 초과 5.0%	50억원 초과 4.0%	
0.2~5%(9단계)	1차(사 군 구): 0.2~0.5%(3단계) 2차(국가): 1.0~4.0%(3단계)	

자료: 재정경제부, 보유세제개편안에 대한 설명자료, 2004. 11. 11.

<표 4> 빌딩·상가·사무실 등의 부속토지에 대한 세율

현 행	개 편 안	
1억원 이하 0.3%	2억원 이하 0.2%	재산세
5억원 이하 0.4%	2억~10억원 0.3%	
10억원 이하 0.5%		
30억원 이하 0.6%	10억원 초과 0.4%	종합부동산세
50억원 이하 0.8%	20억~100억원 0.6%	
100억원 이하 1.0%		
300억원 이하 1.2%	100억~500억원 1.0%	
500억원 이하 1.5%		
500억원 초과 2.0%	500억원 초과 1.6%	
0.3~2%(9단계)	1차(사 군 구): 0.2~0.4%(3단계) 2차(국가): 0.6~1.6%(3단계)	

자료: 재정경제부, 보유세제개편안에 대한 설명자료, 2004. 11. 11.

주택의 경우 1차로 지방세(시·군·구)를 물건별로 과세한 후, 2차로 국가에서 전국 인별합산한 후 기준시가 9억원(과표 4억5천) 초과 시 종합부동산세를 부과하는 것으로 되어 있다. 나대지의 경우에는 공시지가 6억원(과표기준 3억원) 초과인 경우, 그리고 빌딩·사무실 등의 부속토지의 경우에는 공시지가 40억원(과표기준 20억원) 초과 시 종합부동산세가 과세된다.

표를 통해 확인할 수 있듯이, 주택분 재산세(건물, 토지 통합)는 1차로 지방자치단체에서 0.15~0.5%의 세율로 부과한 후, 기준시가가 9억원(과표기준 4.5억원)을 초과하는 경우 국가가 1.0~3.0%의 종합부동산세를 과세하는 것으로 되어 있다. 종합토지세의 경우에는 과세구간이 9단계에서 6단계(재산세 3단계 + 종부세 3단계)로 간소화되었지만, 재산세의 경우에는 변경 후에도 기존의 6단계(재산세 3단계 + 종부세 3단계)를 유지하게 되어 과세구간의 단축은 이루어지지 않아 과세구간의 간소화가 충분히 이루어졌다 하기 어렵다. 나대지와 부속토지의 경우에는 과거 종합토지세의 9단계 과세구간이 6단계로 감소, 다소간의 간소화가 이루어졌다고 평가할 수 있겠지만 충분하지는 않은 것으로 평가된다.

이상의 세율구조를 토대로 주택의 보유과세 및 기대소득에 대한 부담률을 살펴보자. 시가총액으로 50억원가량의 주택(들)을 소유하고 있는 사람이 부담해야 할 재산관련 총세부담은 지방분 재산세와 이에 추가되는 부가과세들(지방교육세, 도시계획세, 공동시설세) 그리고 신설국세인 종합부동산세와 이에 부가되는 세목(농어촌특별세)의 부담총액으로 구성되어 있다.<sup>12)</sup> 이 경우 지방

---

12) 도시계획세나 공동시설세의 경우 모든 주택에 해당하는 것이 아니라, 도시계획법에 의하여 고시된 도시계획구역 내에 위치하고 있는 주택에 부과되는



분 재산세와 부가과세들의 총합은 2천1백70만원가량이고, 국세인 종합부동산세와 부가세인 농어촌특별세 부담액은 3천30만원이다. 따라서 보유과세액 총계는 5천2백만원가량 되어, 보유과세 실효세율(시가대비) 수준은 1.04%가 된다.

한편, 재산의 수익개념을 적용하면 재산보유로 인한 전체 세부담과 실효세율을 구할 수 있다. 먼저 재산보유로 인한 기대소득<sup>13)</sup>을 계산하기 위해 시중평균금리 4%를 적용하면 기대임대수입은 2억원이 되며(50억원×4%), 여기에 단순경비율 40%를 적용하면 기대임대소득은 1억2천만원이 된다(2억원×(1-0.4)). 임대소득에는 종합소득세와 이의 부가세(주민세 소득할)가 부과되므로, 이를 계산해 보면 각각 3천1백1십만원과 311만원이 된다.<sup>14)</sup> 결국 주택의 소유자가 부담해야 할 총세액은 주택보유로 인한 재산세 및 종합부동산세, 그리고 이에 추가되는 부가과세들과 (귀속)임대소득으로 인한 종합소득세 등의 총합이 된다. 보유주택의 시가총액이 50억원인 경우 총세액은 8천6백2십만원가량 되므로, 시가대비 실효세율은 1.72%, 소득대비부담률은 무려 71.83%에 이르게 되는 것이다.<sup>15)</sup> 다음은 이상의 계산과정을 구체적으로 보여 주는 표이다.

---

것이다. 하지만 대부분의 주택들은 경우 도시계획지구 안에 위치하고 있기 때문에 본 연구에서는 세부담 추정 시 이를 고려하였다.

- 13) 이는 소유주택에 거주하는 경우 귀속임대(Imputed Rent)소득의 개념이 되며, 임대해 주는 경우 임대소득이 된다.
- 14) 2005년부터 소득세율은 현행의 구간적용 세율보다 1%p씩 인하조정되어 1,000만원 이하의 경우 8%, 1,000만~4,000만원까지의 경우 17%, 4,000만~8,000만원까지는 26%, 그 이상은 35%가 적용될 예정이다.
- 15) 이러한 계산은 현재의 제시된 제도하에서 이론적인 계산결과를 의미한다. 2005년부터 시행되는 안에 따르면 당해연도의 세부담이 전년도의 그것보다 150% 이상 늘어날 수 없도록 하였다(Capping). 따라서 실제 세부담 수준은 본 연구에서 분석한 것보다 작아질 수 있다.

<표 5> 주택의 보유과세 부담수준 및 부담률 계산(50억원의 경우)

주택의 종부세 부담수준 분석(50억원의 경우)					
가정	시가	5,000,000,000			
	보유세 과세표준	2,500,000,000			
재산세 및 부가과세 부담					
지방세	재산세(A)	과표	세율	세액	비고
		40,000,000	0.15%	60,000	4천만원 이하: 0.15%
		60,000,000	0.3%	180,000	1억원 이하: 0.3%
		2,400,000,000	0.5%	12,000,000	1억원 초과: 0.5%
		재산세 계		12,240,000	
	지방교육세(B)	12,240,000	20%	2,448,000	재산세액의 20%
	도시계획세(C)	2,500,000,000	0.15%	3,750,000	과표의 0.15%
공동시설세(D)	2,500,000,000	0.13%	3,250,000	과표의 0.13%	
합계(A+B+C+D)			21,688,000		
종합부동산세 및 (국세분) 교육세 부담					
국세	종합부동산세(E)	과표	세율	세액	비고
		550,000,000	1.0%	5,500,000	4.5억 ~ 10억원: 1.0%
		1,500,000,000	2.0%	30,000,000	10억 ~ 50억원: 2.0%
		2,050,000,000	0.5%	-10,250,000	지방분 재산세액 차감
		종합세 계		25,250,000	
	농어촌특별세(F)	25,250,000	20%	5,050,000	종부세액의 20%
합계(E+F)			30,300,000		
보유과세 총계 및 실효부담					
	보유과세 총계	51,988,000 = 21,688,000+30,300,000			
	실효부담	1.04% = (51,988,000/5,000,000,000)×100			
기대소득에 대한 종합소득세 및 주민세 계산*					
	기대입대수입	5,000,000,000	4.0%	200,000,000	시가 × 시중금리 4%
	기대입대소득	200,000,000	(1-0.4)	120,000,000	기대입대수입×(1-단순경비율) 단순경비율: 40%
	종합소득세(G)			31,100,000	소득구간 및 (2005년) 개정세율 감안
	주민세소득할(H)	31,100,000	10%	3,110,000	종합소득세액 × 10%
총부담세액 및 부담수준 분석					
	총부담세액	86,198,000		(A-H)의 합	
	실효부담률	1.72%		(총부담세액/시가)×100	
	소득대비부담률	71.83%		(총부담세액/기대입대소득)×100	

주: \*종합소득세액의 계산 시 다른 소득은 없다고 가정하였으며, 인적공제 등은 무시하였음.

물론 이상의 예는 주택의 시가총액을 50억원이라 가정하였을 때의 예이므로, 총액이 변하는 경우 부담수준은 달라질 수 있다. 동일한 계산과정을 거쳐 시가총액이 변할 때의 부담수준을 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 6> 주택 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(단위: 원, %)

시가	보유세액 총계*	보유세 실효부담률**	총부담세액***	실효 부담률****	소득대비 부담률*****
20억	11,788,000	0.589	18,278,000	0.91	38.08
30억	25,188,000	0.84	40,918,000	1.36	56.83
40억	38,588,000	0.965	63,588,000	1.59	66.21
50억	51,988,000	1.040	86,198,000	1.72	71.83
60억	65,388,000	1.090	108,838,000	1.81	75.58
70억	78,788,000	1.126	131,478,000	1.88	78.26
80억	92,188,000	1.152	154,118,000	1.93	80.27
90억	105,588,000	1.173	176,758,000	1.96	81.83
100억	118,988,000	1.190	199,398,000	1.99	83.08
110억	132,388,000	1.204	222,038,000	2.02	84.11
150억	185,988,000	1.240	312,598,000	2.08	86.83
200억	252,988,000	1.265	425,798,000	2.13	88.71
300억	386,988,000	1.290	652,198,000	2.17	90.58
500억	654,988,000	1.310	1,104,998,000	2.21	92.08

주: \* 재산세 및 부가세액 + 종합부동산세 및 부가세액의 합, \*\* (보유세액계/시가) × 100,  
 \*\*\* 보유세액 총계 + 임대소득에 대한 종합소득세 + 주민세, \*\*\*\* (총부담세액/시가) × 100,  
 \*\*\*\*\* (총부담세액/대입대소득) × 100

위의 표를 살펴보면 보유세 주택의 시가총액 가치가 높아질수록 세부담이 급격히 증가함을 알 수 있다. 이는 기본적으로 누진제를 채택하고 있는 보유과세체제로 인한 것이다. 지방세에서도 누진율을 채택하고 국세에서도 누진율을 채택하여 6단계 누진세율로 구성되어 있기 때문에 시가와 과세표준이 높아질수록 세부담은 급격히 증가하게 되는 것이다.

보유세 실효세율을 보면 주택의 시가총액이 20억원가량일 경우 0.6% 선이지만 50억원이 넘으면 1.0%를 넘어선다. 이는 시가 대비의 개념이므로 결코 낮다 할 수 없는 부담수준이다. 일부에서는 미국의 보유세 실효부담(0.3~4.0%)을 근거로 우리나라의 세 부담이 낮다는 견해도 있지만, 이는 비교를 위한 기준으로 결코 적절하다 볼 수 없다. 미국과 우리나라는 경제적 여건 자체도 다르고, 조세체계 역시 상당히 다르기 때문이다.<sup>16)</sup> 국민소득 등의 경제적 여건을 감안할 때 우리나라의 실정에서 보유세 실효 부담률이 1.0%를 넘는다는 것은 무리한 것으로 보인다.

임대소득의 종합소득세까지 감안한 보유과세 실효세율은 보유 주택의 시가 총합이 20억원을 넘는 경우 1% 이상으로 높아지며, 100억원을 넘는 경우 2%를 넘는다. 이 역시 매우 높다 할 수 있다.

하지만 무엇보다 심각한 것은 소득대비부담률이다. 분석결과를 통해 알 수 있듯이 주택의 시가총액이 대략 25억원을 넘어서면 소득대비부담률이 50%를 넘어서게 되는데, 이는 소득의 반 이상을 국가가 세금으로 가져가게 됨을 의미한다. 누진율에 따라 소득대비 세부담률도 급격히 증가하는데, 시가총액 70억원 이상이 되는 경우 부동산 소득의 70% 이상을 정부가 가져가는 것으로 분석되었다. 시가총액이 300억원 이상인 경우에는 부동산 소득의 90% 이상을 정부가 세금으로 가져가게 되는데, 이는 거의 몰수(Confiscate)에 가까운 세부담 수준이라 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이러한 양상은 나대지의 경우 더욱 심각하게

---

16) 국민소득 등의 기초적 경제지표 자체도 다를 뿐 아니라, 조세체계에서도 우리나라는 지방세목만 17개일 정도로 다르다.

17) 이론적으로 소득대비부담률이 100%가 되면 부동산에서 발생하는 소득 전부를 국가가 가져가는 것이 되므로, 이 경우 부동산을 실질적으로 국가가 소유하게 되는 것이다. 즉 사실상의 국유화가 되는 셈이다.

나타나는 것으로 분석되었다. 다음은 나대지와 부속토지의 경우 세부담 분석결과이다.

<표 7> 나대지의 보유과세 부담수준 및 부담률 계산(100억원의 경우)

나대지의 종부세 부담수준 분석(100억원의 경우)					
가 정	시가	10,000,000,000			
	보유세 과세표준	5,000,000,000			
재산세 및 부가과세 부담					
지 방 세	재산세(A)	과표	세율	세액	비고
		50,000,000	0.2%	100,000	5천만원 이하: 0.2%
		50,000,000	0.3%	150,000	5천 ~ 1억원: 0.3%
		4,900,000,000	0.5%	24,500,000	1억원 초과: 0.5%
		재산세 계		24,750,000	
	지방교육세(B)	24,750,000	20%	4,950,000	재산세액의 20%
	도시계획세(C)	5,000,000,000	0.15%	7,500,000	과표의 0.15%
공동시설세(D)	5,000,000,000	0.13%	6,500,000	과표의 0.13%	
	합계(A+B+C+D)		43,700,000		
종합부동산세 및 (국세분) 교육세 부담					
국 세	종합부동산세(E)	과표	세율	세액	비고
		700,000,000	0.8%	5,600,000	3억 ~ 10억원: 1.0%
		4,000,000,000	2.0%	80,000,000	10억 ~ 50억원: 2.0%
		4,700,000,000	0.5%	-23,500,000	지방분재산세액 차감
		종부세 계		62,100,000	
	농어촌특별세(F)	62,100,000	20%	12,420,000	종부세액의 20%
	합계(E+F)		74,520,000		
보유과세 총계 및 실효부담					
	보유과세 총계	118,220,000 = 43,700,000 + 74,520,000			
	실효부담	$1.182\% = (118,220,000 / 10,000,000,000) \times 100$			
기대소득에 대한 종합소득세 및 주민세 계산*					
	기대임대수입	10,000,000,000	4.0%	400,000,000	시가*시중금리 4%
	기대임대소득	400,000,000	80%	320,000,000	기대임대수입 x (1-단순경비율) 단순경비율: 20%
	종합소득세(G)			101,100,000	소득구간 및 2005년 개정세율 감안
	주민세소득할(H)	101,100,000	10%	10,110,000	종합소득세액 x 10%
총부담세액 및 부담수준 분석					
	총부담세액		229,430,000	(A-H)의 합	
	실효부담		2.29%	(총부담세액/시가)x 100	
	소득대비부담률		71.70%	(총부담세액/기대임대 소득) x 100	

주: \* 종합소득세액의 계산 시 다른 소득은 없다고 가정하였으며, 인적공제 등은 무시하였음.

<표 8> 나대지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(단위: 원, %)

시가	보유세액 총계*	보유세 실효부담률**	총부담세액***	실효 부담률***	소득대비 부담률****
10억	4,820,000	0.482	5,150,000	0.52	16.09
20억	11,020,000	0.551	23,670,000	1.18	36.98
30억	24,420,000	0.814	2,270,000	1.65	51.45
40억	37,820,000	0.946	75,110,000	1.88	58.68
50억	51,220,000	1.024	100,830,000	2.02	63.02
60억	64,620,000	1.077	126,550,000	2.11	65.91
70억	78,020,000	1.115	152,270,000	2.18	67.98
80억	91,420,000	1.143	177,990,000	2.22	69.53
90억	104,820,000	1.165	203,710,000	2.26	70.73
100억	118,220,000	1.182	229,430,000	2.29	71.70
110억	143,620,000	1.306	267,150,000	2.43	75.89
150억	245,220,000	1.635	418,030,000	2.79	87.09
200억	372,220,000	1.861	606,630,000	3.03	94.79
300억	626,220,000	2.087	983,830,000	3.28	102.48
400억	880,220,000	2.201	1,361,030,000	3.40	106.33
500억	1,134,220,000	2.268	1,738,230,000	3.48	108.64

주: \* 재산세 및 부가세액 + 종합부동산세 및 부가세액의 합, \*\* (보유세액/시가) × 100,

\*\*\* 보유세액 총계 + 임대소득에 대한 종합소득세 + 주민세, \*\*\*\* (총부담세액/시가) × 100,

\*\*\*\*\* (총부담세액/대입대소득) × 100

위의 분석결과에 따르면 나대지의 경우 시가기준으로 260억 원 이상인 경우 소득대비실효부담률이 100%를 넘어서게 되는데, 이는 사유 부동산에서 발생한 소득의 전부, 또는 그 이상을 정부가 가져간다는 의미이다. 이 지표가 100%일 경우 부동산의 수익권이 실질적으로 국유화되는 셈인데, 100%를 넘어서게 되면 부동산에서 발생한 소득 이상을 국가가 가져간다는 의미이므로 이 점을 기준으로 원본잠식이 발생하게 된다. 즉 세금에 의한 사유재산의 몰수가 발생하는 것이다. 이는 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

<표 9> 빌딩 등 부속토지의 보유과세 부담수준 및 부담률 계산  
(300억원의 경우)

부속토지의 종부세 부담수준 분석(300억원의 경우)				
가	시가	30,000,000,000		
정	보유세 과세표준	15,000,000,000		
재산세 및 부가과세 부담				
지방세	재산세(A)	과표	세율	세액
		200,000,000	0.2%	400,000
		800,000,000	0.3%	2,400,000
		14,000,000,000	0.4%	56,000,000
		재산세 계		58,800,000
	지방교육세(B)	58,800,000	20%	11,760,000
	도시계획세(C)	15,000,000,000	0.15%	22,500,000
공동시설세(D)	15,000,000,000	0.13%	19,500,000	
합계(A+B+C+D)			112,560,000	
종합부동산세 및 (국세분) 교육세 부담				
국세	종합부동산세(D)	과표	세율	세액
		8,000,000,000	0.6%	48,000,000
		5,000,000,000	1.0%	50,000,000
		13,000,000,000	0.5%	-65,000,000
		종부세 계		33,000,000
농어촌특별세(E)	33,000,000	20%	6,600,000	
합계(D+E)			39,600,000	
보유과세 총계 및 실효부담				
	보유과세 총계	152,160,000 = 112,560,000 + 39,600,000		
	실효부담	0.507% = (152,160,000/30,000,000,000) × 100		
기대소득에 대한 종합소득세 및 주민세 계산*				
	기대입대수입	30,000,000,000	4.0%	1,200,000,000
	기대입대소득	1,200,000,000	(1-0.2)	960,000,000
	종합소득세			325,100,000
	주민세 소득할	325,100,000	10%	32,510,000
총부담세액 및 부담수준 분석				
	총부담세액	509,770,000		(A-H)의 합
	실효부담	1.70%		(총부담세액/시가)×100
	소득대비부담률	53.10%		(총부담세액/기대입대소득) × 100

주: \*종합소득세액의 계산 시 다른 소득은 없다고 가정하였으며, 인적공제 등은 무시하였음.

<표 10> 빌딩·상가·사무실 등의 부속토지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

(단위: 원, %)

시가	보유세액 총계*	보유세 실효부담률**	총부담세액***	실효 부담률****	소득대비 부담률*****
50억	18,160,000	0.363	67,770,000	1.36	42.36
100억	40,160,000	0.402	151,370,000	1.51	47.30
200억	84,160,000	0.421	318,570,000	1.59	49.78
300억	152,160,000	0.507	509,770,000	1.70	53.10
400억	220,160,000	0.550	700,970,000	1.75	54.76
500억	288,160,000	0.576	892,170,000	1.78	55.76
1000억	628,160,000	0.628	1,848,170,000	1.85	57.76
1500억	1,148,160,000	0.765	2,984,170,000	1.99	62.17
2000억	1,668,160,000	0.834	4,120,170,000	2.06	64.38

주: \* 재산세 및 부가세액 + 종합부동산세 및 부가세액의 합, \*\* (보유세액계/시가) × 100,  
 \*\*\* 보유세액 총계 + 임대소득에 대한 종합소득세 + 주민세, \*\*\*\* (총부담세액/시가) × 100,  
 \*\*\*\*\* (총부담세액/기대임대소득) × 100

이상의 분석을 토대로 할 때, 종합부동산세는 위헌시비로부터 자유로울 수 없을 것으로 보인다. 이는 독일법원에서 내린 반액과세의 원칙을 근거로 할 때 그러하다. 앞서 살펴본 바와 같이 독일에서는 재산보유로 인한 소득대비 총세부담이 50%를 넘으면 위헌임을 밝힌 바 있다(반액과세의 원칙). 따라서 반액과세의 원칙이란 부동산으로부터 발생하는 소득 가운데 국가가 각종 조세의 명목으로 징수하는 것들의 총합이 수익의 반을 넘으면 안 된다는 것이다. 이러한 원칙이 주는 의미는, 부동산은 그 특유의 공공성이 인정되기 때문에 비록 개인소유의 사유재산이라 하더라도 그것에서 발생하는 수익의 일부를 국가가 환수(조세 등의 형태로)함이 타당하지만, 아무리 그렇다손치더라도 정부가 가져갈 수 있는 한계는 발생수익의 반(50%)을 넘지 못한다는 것이다.

그러나 세부담 분석표를 통해 알 수 있듯이 현재의 개편



안대로라면 종합부동산세가 도입되는 경우 보유주택의 시가가치가 대략 25억4천만원이 넘는 경우(나대지의 경우 29억원, 부속토지의 경우 210억원) 소득대비 세부담이 50%를 초과하게 되는 것으로 나타나, 반액과세의 원칙에 위배되는 것으로 평가된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 금번 정부가 제시한 보유세제 개편방안은 납세자의 부담을 일시에 대폭적으로 증가시키는 효과를 지닌 것으로 평가된다. 이는 결코 바람직하다고 평가할 수 없다. 이미 논의한 바와 같이 현재의 개편안은 위헌적 요소를 가지고 있을 뿐 아니라, 사유재산권을 침해하는 문제, 아울러, 담세력은 고려하지 않은 채 고액 부동산 소유자들을 무조건 중과하려는 징벌적 성격까지 가지고 있기 때문이다.

### Ⅲ. 대안모색

#### 1. 바람직한 보유세제 개편방안

이상의 문제들을 토대로 평가할 때, 종합부동산세는 도입하지 않는 것이 바람직한 것으로 보인다. 하지만 만약 도입한다면 하더라도 최소한 다음과 같은 개편과제들을 함께 추진해야 할 것으로 보인다.

먼저, 부동산 보유세의 적정화와 거래세 부담을 연계해야 할 필요가 있다. 설령 보유세 부담을 높인다 하더라도, 납세자의 입장에서 전체적인 세부담이 감내할 수 있을 수준이 될 수 있도록 거래세 부담을 완화하려는 지혜가 필요한 것이다. 실제로 현재의 상황은 거래세 부담은 높게 유지한 채, 보유세 부담까지 높이는 것으로 평가되는데, 과중한 보유세 부담 때문에 소유부동산을 매도하려는 사람들도 거래세 부담 때문에 팔지 못하는 어처구니없는 상황이 발생하는 것이다. 거래세 부담의 적정화를 위해서는 양도소득세를 완화하거나, 취득·등록세를 통합하고 세율수준도 명목세율을 기준으로 2% 이내로 낮출 필요가 있다. 물론 거래세 부담의 완화, 구체적으로 양도소득세의 완화는 '투기수익의 환수'를 일관되게 주장해 왔던 정부의 입장에서는 좀처럼 받아들이기 어려운 방안으로 평가된다. 하지만 거래활성화를 통한 가격정상화 등 왜곡된 부동산시장의 문제를 해결하기 위해서는 일시적으로라도 양도소득세를 낮춰

주는 정책적 지혜가 필요한 것이다.

또한 차제에 과도한 세목을 통폐합하려는 노력도 필요한 것으로 보인다. 우리나라의 현행 지방세목은 국세보다 많은 17개이지만, 세수규모 등의 차원에서 실효성이 낮아 과세체계만 복잡하게 만들고 있는 것이 사실이다. 따라서 어떠한 방법으로든지 세목들의 통폐합을 통한 세제의 단순화는 추진되어야 할 것이다.

둘째, 세율체계와 세부담을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 정부안에서 제시된 과세방법에 따라 세부담을 추정한 결과 그 수준이 지나치게 높은 것으로 분석되었다. 세부담은 재산보유 수준에 따라 상이하게 나타나지만, 전반적으로는 심각하게 높으며, 재산의 수익개념을 적용하여 세부담을 분석한 결과 위험수준을 넘어서는 것은 물론, 심한 경우 원본잠식까지도 발생하는 것으로 평가되었다. 재산보유 수익액의 50% 이상을 국가가 세금으로 가져가는 경우 반액과세의 원칙에 위배되어 위험이 될 수 있으며, 수익액이 70~80% 정도이면 몰수적 수준이라고 할 수 있다. 만약 재산보유 수익액의 100%를 국가가 가져가는 경우 이는 사유재산(수익권)의 사실상 국유화이며, 그 이상을 국가가 가져가는 경우에는 원본잠식이 발생하게 된다. 분석결과에 따르면 주택의 경우 시가총액이 50억원인 경우 국가가(기대)소득의 70% 이상을 각종 세금으로 가져가게 되며, 이러한 부담수준은 재산보유 수준이 높아질수록 점증되는 것으로 분석되었다. 특히 나대지의 경우에는 보유재산의 시가총액이 300억원가량 되는 경우 발생소득의 100% 이상을 각종세금으로 납부해야하는 상황이 발생하여 사유재산의 본질을 침해하는 원본잠식이 발생하는 것으로 나타났다. 따라

서 만약 종합부동산세를 도입한다 하여도, 세율과 세부담 수준에 대한 대폭적인 인하조정이 요망된다 하겠다. 세율수준에 대해서는 구체적으로 제시하기 어려울 것이나, 본 연구에서는 지방분 재산세는 0.3%의 단일비례세율로, 종합부동산세 역시 약간의 누진(재산세와 비교하여)을 감안한 단일비례세율로 적용함을 제안한다.

한편, 국세 대신 광역지방자치단체세로 도입하는 방안도 고려해 볼 만하다. 국세로 도입하는 경우 그 세수를 아무리 전액 지방에 양도한다 하더라도 세수의 배분권한을 중앙정부가 가지고 있다면 지방정부에 대한 중앙정부의 영향력 강화는 불가피할 것이며 이는 필연적으로 지방자치체의 위축으로 이어질 것이다. 만약 광역세로 전환한다면 보유세의 지역밀착형 특성은 살리면서도 국세로 추진되는 경우의 부작용을 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 보인다. 다만 이 경우 전국 인별합산이 어려워질 것이므로 소득재분배의 효과는 다소 감소할 수 있겠지만, 보유세로서 소득재분배를 달성하는 것 자체가 적절하지 못한 정책목표임을 감안하면 다소간의 효과저하는 감수해야 할 것이다.

마지막으로 과세대상을 합리적으로 조정하는 노력이 필요한 것으로 보인다. 관련보도에 따르면 정부안의 종합부동산세 과세대상의 기준은 납세자의 인원수를 토대로 설정되었다고 한다. 하지만 이는 조세이론의 범주를 이탈한, 세계적으로 그 유례를 찾아보기 힘든 것으로, 기준설정의 자의성에 대한 비판을 피하기 어려운 것으로 평가된다. 납세자의 인원을 기준으로 과세대상자를 결정한 것은 고액재산가일수록 높은 담세력을 지니고 있으리라는 논리에서 비롯된 것일 테지만, 이는 매우

위험한 것으로 평가된다. 만일 이러한 논리가 맞다 하여도, 그렇지 못한 사람들에 대한 불이익을 초래할 수 있기 때문이다. 또한 기준금액의 설정 역시 충분한 설득력을 갖지 못한 것으로 보인다. 과거 위헌판정을 받아 폐지된 ‘택지소유상한에 관한 법률’을 통해 알 수 있듯이, 합리적 논거나 충분한 사회적 합의를 거치지 않은 과세기준은 많은 논란을 일으킬 수 있다. 따라서 과세대상을 합리적으로 조정하려는 정책적 노력이 필요하다 할 것이다.

## 2. 부동산정책에 대한 제언

### (1) 시장기능의 활성화

부동산정책의 입안에 있어 무엇보다 먼저 제언하고 싶은 부분은 부동산정책에도 시장기능을 강조할 필요가 있다는 점이다. 우리나라는 경제개발 초기부터 지속적인 부동산 가격급등 문제를 겪어 왔다. 이러한 문제는 70년대부터 30년이 넘는 기간 동안 주기적으로 반복되어 왔다. 일정한 기간을 두고 동일한 문제가 반복되는 이유는 무엇인가? 이는 그동안 추진되어 왔던 부동산정책 자체가 근본적인 개선책을 통해 시장의 체질 개선에 초점을 맞추기보다는 단기적이고 근시안적 정책 위주로 추진되어 왔기 때문이다. 시장경제의 관점에서 볼 때, 주택 등의 부동산 가격은 수요와 공급에 의하여 결정되는 것이 기본이다. 따라서 가격안정을 목표로 한다면 정책은 수요와 공급에 동시에 작용할 수 있도록 추진되어야 한다. 그러나 과거

의 부동산정책은 대부분 가시적인 정책성과를 의식하여 지나치게 수요조절적인 방향으로만 추진되어 온 것이 사실이다. 90년대 초반의 대규모 공급정책을 제외하면, 사실 우리나라의 과거 부동산정책은 조세정책 외에는 별다른 것이 없었다고 보는 게 옳을 것이다. 보유세나 거래세 등 부동산 관련 조세를 강화하는 방안뿐 아니라 90년대 초반 추진되었던 토지공개념 3법 등이 이러한 정책의 대표적 사례라 할 것이다.

뿐만 아니라 최근의 가격급등에 대응하여 발표되었던 일련의 주택가격 급등 대책<sup>18)</sup>들은 시장기능을 강화하여 가격안정을 도모하기보다는 어떻게 해서든지 시장거래를 급랭시켜 가격급등을 억제하려는 의도가 강했던 것으로 평가된다. 2002년부터 시작되어 2003년에 급등세를 보였던 주택가격 급등의 문제는 2004년에 들어 일시적으로 완화되는 것으로 보였지만, 2005년 상반기 다시 불거지고 있다. 따라서 비록 일시적으로 가격안정 현상이 나타난다 하더라도, 사실 이는 과세강화와 거래신고제 등의 강력한 수요억제 정책으로 말미암은 것일 뿐, 시장불안 요소는 근본적으로 제거되지 않은 것으로 판단할 수 있다. 결국 부동산시장의 가격급등 문제는 언제든지 재발할 가능성이 있는 것이다.

그렇다면 바람직한 부동산정책의 방향은 어떠해야 하는가? 가격안정을 정책목표로 둔다면, 시장의 자율적인 안정기능을 대폭적으로 제고하는 방향으로 설정함이 바람직하다. 수요와 공급의 원리에 토대를 두고 자연스러운 가격안정을 도모해야 할 것이다. 이를 위해서는 지금과 같은 수요억제에 의한 가격동결 정책과는 반대로 거래를 대폭적으로 활성화시키는 방향

---

18) 2003년의 5.23 대책, 10.29 대책 등.

으로 정책이 추진되어야 할 것이다. 수요자와 공급자의 거래가 활성화됨에 따라 가격왜곡 현상은 사라지게 될 것이고, 이를 통해 가격안정은 자연스럽게 달성될 것이다. 이러한 맥락에서 평가할 때, 부동산 거래세제를 강화하는 등 시장기구의 기능을 억제하는 정책은 바람직하지 않다. 부동산 관련 세제를 반듯하게 정립시킬 필요는 있지만, 과거처럼 강화일변도로 추진할 필요는 없는 것이다. 요컨대, 거래를 활성화시켜 시장기구의 자연스러운 가격안정기능을 강화하면서 이를 통해 기존의 가격왜곡요인을 제거할 수 있는 정책이 요구되는 것이다. 또한, 다음 절에서 보다 구체적인 논의를 전개할 것이지만 공급을 확대하는 정책도 강화될 필요가 있다. 왜냐하면 가격급등 문제의 근본적인 원인은 비록 국지적일지 모르지만, 부동산시장 내부의 수급불균형 요인 때문이다.

## (2) 공급정책의 강화

앞에서도 밝힌 바 있지만, 시장친화적인 정책의 핵심은 공급강화에 달려 있다. 주지하는 바와 같이 과거 우리나라의 부동산정책들은 대부분 수요억제에 중점을 두고 추진되어 왔다. 이렇듯 수요억제 측면의 정책이 많았던 이유는 단기간에 가시적인 효과를 거두어야 했던 정책입안자의 입장 때문이라 볼 수 있다. 부동산시장의 거래물건은 단기적인 공급탄력성이 매우 낮다는 특징을 가지고 있다. 즉 제조업 상품과는 달리 주택이나 토지 등의 부동산 상품은 수요가 급증한다고 해서 단기간에 공급이 늘어나기 어려운 것이다. 따라서 단기적 정책효과를 중시하는 정책입안자의 입장에서는 공급측면의 정책보다

는 수요측면의 정책에 무게를 둘 수밖에 없었던 것이다. 그러나 앞서 밝힌 바와 같이 부동산 가격안정을 위한 근본적인 대책은 수급불균형 문제의 해결을 통해서만 가능할 뿐, 수요억제라는 단기적 처방으로는 한계가 있다. 거래세나 보유세를 대폭적으로 증가시킨다든지, 대규모 세무조사 강화를 통하여 일시적으로 수요를 억제하는 정책은 적어도 단기적인 효과를 발생시킬 수 있을지 모르지만, 그 지속가능성은 매우 제한적인 것이다. 예컨대 보유세나 거래세를 올리는 경우 수요감소로 인해 일시적인 가격억제 효과가 나타날 수 있지만, 중장기적으로는 주택이나 토지의 공급을 함께 감소시켜 재고감소와 임대료 또는 매매가격 상승을 야기시키게 되는 것이다. 이러한 현상은 과거 우리나라의 부동산정책의 실패 경험을 통해서도 확인할 수 있는 바이다.

반면 공급측면의 정책은 단기적인 정책효과는 크지 않을지라도 부동산시장의 가격불안 문제에 대한 보다 근본적인 대책이라 할 수 있다. 주택이나 토지의 착실한 공급은 시장의 가격불안 요소를 제거하는 데 효과적이며, 무엇보다 투기적인 수요를 함께 억제함으로써 확실히 시장안정화에 기여할 수 있다. 주택 200만 호 건설 정책이 90년대 초반 주택가격 급등의 문제를 효과적으로 해결할 수 있었다는 사실이 이를 증명한다 할 것이다. 물론 공급증대정책에 대한 비판도 있을 수 있다. 이러한 주장들은 대부분 주택 등의 건물보다는 토지부분에 초점을 맞추고 있는데, 토지의 유한성 때문에 공급측면의 정책이 제한적이라고 한다. 그러나 현실적으로 토지공급은 그리 제한적이지 않다. 2002년 통계에 따르면 우리 국토의 65%는 임야, 21.5%는 농지인 반면 대지는 2.4%에 불과한 것으로 나타나고



있다. 산술적으로만 따져 본다 하더라도 농지의 10%, 임야의 경우에는 4% 정도만 전용하여도 대지공급이 2배 이상 증가할 수 있다는 계산이 가능하다 할 것이다.<sup>19)</sup> 결국 도시용 토지의 공급은 농지나 임야를 전용하는 경우 충분히 늘릴 수 있으므로 부동산의 경우 공급의 제한에서 오는 공공성 때문에 정부가 시장에 강하게 개입해야 한다는 주장 역시 설득력이 약한 것이다.

### (3) 합리적인 부동산세제의 정립

부동산세제의 개편은 이상과 같은 정책기조의 정립을 토대로 추진됨이 바람직할 것이다. 이는 더 이상 조세정책이 단기적 시장변동에 대한 대응정책으로 사용되지 않아야 함을 의미한다. 물론 조세논리에 맞는 탄탄한 부동산체계가 확립된 이후, 이것이 정책세제로서의 역할도 수행할 수 있다면 더 바람직하겠지만, 현실적으로 이는 어려운 것이다. 따라서 부동산세제의 개편은 우선적으로 각 조세의 특성과 기본 임무를 고려하여 추진함이 바람직할 것이다. 전술한 바와 같이 보유세의 경우에는 세수확보를 기본 기능으로 하여, 각 지방자치단체가 지역주민을 위해 제공하는 공공·행정서비스에 대한 대가로서의 기능을 수행할 수 있도록 체계를 정립함이 바람직할 것이다. 아울러 세율의 경우에는 기본세율을 바탕으로 각 지방자치단체의 제반형편과 재정적 필요에 따라 탄력적으로 조정할 수 있도록 함이 옳을 것이다. 이 경우 보유세수는 중앙정부가 아닌, 지방정부에 귀속되도록 해야 함은 물론이다. 이는

---

19) 김경환, "시장경제 경제여론, 그리고 부동산정책", 한국 Hayek Society, 2004

지방자치단체의 재정자립도를 제고하여, 궁극적으로는 분권화를 강화시킬 수 있는 현실적이고도 효과적인 방안이라 사료된다. 한편, 취득세 및 등록세와 같은 거래세의 경우에는 현행과 같이 실거래가를 기준으로 고율로 부과해서는 거래가 원활할 수 없으므로, 과표는 실제가치를 반영하도록 하되 세율은 충분히 낮추어서 시장의 가격조정기능이 활성화되도록 해야 할 것이다. 양도소득세의 경우에도 실거래가를 확실히 파악하고, 제도적인 장치가 보완되면 굳이 고율과세를 할 필요가 없을 것이다. 중장기적으로는 자본이득에 대한 과세방안을 정립하여 양도소득세를 대체하는 것이 바람직할 것이다.