

정책보고서 2004-06

종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언

2004. 12. 2

본 자료는 한국경제연구원 최명근 초빙연구위원과 금융·재정연구센터의 김상겸 연구위원이 집필한 것으로, 본원의 공식견해와는 차이가 있을 수 있습니다.

자료문의 : ☎ 3771-0024/0069 Fax 785-0273

〈목 차〉

요약	iii
I. 연구의 배경 및 목적	1
II. 재산세의 이해 및 우리나라의 현황	2
1. 재산세(Property Tax)의 이해	2
(1) 일반적 보유세의 특징	2
(2) 지방세로서의 보유세	2
(3) 재산세와 관련된 오해	3
2. 우리나라 부동산세 현황 및 문제점	4
III. 종합부동산세의 문제점	7
1. 정부안의 검토(2004.11.11 재정경제부 발표자료 기준)	7
2. 종합부동산세의 문제점: 총론적 비판	9
(1) 도입목적이나 취지가 명확하지 않음	9
(2) 조세형평성 강화의 수단으로 보유세강화는 적합하지 않음	10
(3) 종합부동산세의 위헌성 문제	11
(4) 국세화와 지방자치제도의 위축문제	13
(5) 투기억제용 정책으로서 보유세 강화문제	15
(6) 국세청의 비대화 문제	17
3. 연구자의 기본입장	17
(1) 종합부동산세 도입불가론	17
(2) 현행제도의 합리적 개선	20

IV. 정책제언	21
1. 도입의 선결과제	21
(1) 지방세체계 개편의 기본방향	21
(2) 과세평가제도의 재정비 및 확충	23
2. 세율체계와 세부담의 합리적 조정	25
3. 광역지방자치단체세로 도입	33
4. 세제의 단순화	34
5. 과세대상의 합리적 조정	35
6. 바람직한 부동산 정책을 위한 제언	37
(1) 시장기능의 활성화	37
(2) 공급정책의 강화	38
(3) 합리적 부동산 세제의 정립	38
 참고문헌	 40

〈요약〉

- 정부는 보유세 세부담의 공평성을 제고한다는 취지로 2005년부터 종합부동산세를 신설, 국세로 도입할 예정임.
- 그러나 종합부동산세의 도입은 다음과 같은 문제를 안고 있는 것으로 평가됨.
 - 종합부동산세는 도입목적이나 취지가 명확하지 않고,
 - 조세형평성 강화의 수단으로 보유세(종합부동산세)를 사용하는 것은 적절하지 않음.
 - 또한 종합부동산세는 반액과세의 원칙, 조세평등주의, 과잉금지의 원칙 등에 위배되어 위헌적 소지를 안고 있음.
 - 아울러, 지방세로서 이상적인 조건을 갖추고 있는 재산보유세를 국세화하는 것은 조세논리 상에도 맞지 않고,
 - 지방재원의 위축과 이로 인한 지방자치제의 위축문제도 예상됨.
 - 투기억제용 정책으로 보유세가 강화되는 것 또한 바람직하지 않으며,
 - 종합부동산세 도입에 따른 국세청의 비대화 문제도 심각하게 우려됨.
- 무엇보다 심각한 것은 종합부동산세 도입에 따른 세부담이 지나치게 높다는 것임.
 - 정부가 제시한 안에 따라 세부담을 추정해 본 결과, 많은 경우 위헌수준을 넘어서는 것은 물론, 경우에 따라서는 몰수적 성격도 띠고 있는 것으로 평가됨.
 - 기대소득에 따른 전체 세부담을 분석한 결과 많은 경우 위헌수준 (재산소득의 50% 이상을 국가가 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 조세저항이 우려됨.

□ 본 연구자들은 이상의 이유로 종합부동산세의 도입을 반대하는 입장이지만, 만약 종합부동산세가 도입된다 하더라도 최소한 다음과 같은 정책적 보완은 필요한 것으로 판단함.

— 도입의 선결과제로서 지방세체계의 전면적 개편과 과세평가제도의 재정비 및 확충을 제안함.

○ 등록세의 폐지 등 과도한 세목을 통폐합하고, 자산평가 업무를 전담할 상설기구의 설립이 필요함.

— 현재 정부가 제시한 세율 및 세부담을 대폭적으로 완화해야 할 필요가 있음.

○ 지방분 재산세의 세율은 단일비례세(0.3%)로, 국세분 종합부동산세율 역시 비례세가 바람직하지만 여의하지 않을 경우 세율의 대폭적 인하가 필요함.

— 국세로 도입하는 경우 지방자치제도의 위축 등의 문제가 발생할 수 있으므로, 절충안으로 광역지방자치세로 도입함을 제안함.

— 재산세와 종합부동산세에 부가과세되는 많은 세목들(교육세, 농어촌특별세 등 총 4개)을 통폐합하여 세제를 단순화할 필요가 있음.

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

- 마지막으로 세제를 시장대응용으로 사용함을 지양하고, 부동산가격 문제의 근본적인 대책을 위해 시장기능을 획기적으로 활성화할 것을 제안함.

1. 연구의 배경 및 목적

- 전반적 경기침체 양상에도 불구하고 부동산시장은 공동주택을 중심으로 2003년 대폭적인 가격급등을 시현하였음.
- 정부는 이에 대응하고자 종합부동산세를 신설, 현재 지방세로 운용되고 있는 부동산 보유세를 일부 국세화하려하고 있음.
 - 정부안에서 밝히고 있는 종합부동산세의 도입 목적은, 세부담의 형평성을 제고하기 위함이라 하지만,
 - 정책추진의 시기 등을 감안할 때 이를 전적으로 믿기 어려움.
 - 부동산 가격급등에 대한 대응, 부동산 과다보유의 억제, 자산소유의 균일화 등이 목적인 것으로 예상됨.
- 우리나라의 현행 부동산관련 보유·거래세제는 많은 문제를 내포하고 있으며, 이에 대한 근본적인 개선 없이 종합부동산세를 도입하는 것은 또 다른 문제를 발생시킬 것으로 예상되므로, 이에 대한 검토가 필요함.
 - 종합부동산세는 2006년에 도입될 것으로 예정되어 있었으나, 도입을 1년 앞당겨 2005년부터 시행될 예정임.
 - 충분한 검토 없이 급조됨에 따른 부작용도 예상됨.
- 본 보고서는 종합부동산세 도입에 따른 문제점을 검토하고 바람직한 보유세제 정립을 위한 정책제언을 제시하고자 수행되었음.

- 정부가 제시한 종합부동산세 도입안을 꼼꼼히 검토하여, 정책의 문제점을 지적, 개선방안을 제시함으로써 바람직한 정책수립에 일조할 것임.

II. 재산세의 이해 및 우리나라의 현황

1. 재산세(Property Tax)의 이해

(1) 일반적 보유세의 특징

- ① 물세(物稅)입: 따라서 인적사항은 고려하지 않음.
- ② 평가총액에서 부채 등을 공제하지 않음: 부유세와 구별됨.
- ③ 원본잠식을 금지하고 있음.
- ④ 응익 및 응능원칙을 구현함: 공공서비스에 대한 대가, 공공단체의 비용을 공동부담함.
- ⑤ 지방세인 것이 일반적임: 지방세로서의 조건을 이상적으로 갖추고 있음.

(2) 지방세로서의 보유세

- 보유세는 지역밀착형 특성이 강하여 대부분의 나라에서 국세보다는 지방세로 운영되고 있음.

- 세수확보의 안정성: 경제적 거래가 아닌 재산보유액을 기준으로 과세하므로 세수가 안정적임.

- 과세의 보편성: 토지를 소유하고 있고, 일부라도 사유재산화되어 있는 지방자치단체라면 어느 지역을 막론하고 보유세를 부과할 수 있음.
 - 조세객체의 고정성: 과세대상이 토지나 건물 등의 물리적 재산이므로 납세자가 과세를 회피하기 위해 다른 지방자치단체로 도피하는 것이 어려움.
 - 응익원칙의 구현: 재산세는 해당 재산이 위치하고 있는 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스에 대한 대가로서의 성격이 강함.
- 결국 보유세가 갖고 있는 이와 같은 성격은 지방세로서 갖추어야 할 이상적인 조건들을 모두 만족시키는 것으로 평가되므로 지방세로 운영함이 타당함.

(3) 재산세와 관련된 오해

- 재산세의 세원(tax base)은 진정 풍부한가?
- 흔히들 재산세의 세원을 재산가치의 평가액(stock)으로 보고 세원이 풍부하다고 주장하지만, 이는 합리적이지 않음.
 - 재산세의 세원은 납부자의 소득(income flow)으로 보아야 함.
 - 재산세를 납부하기 위하여 보유재산을 처분하는 경우는 거의 없으며, 대개의 경우 소득을 기반으로 납세하게 됨.
 - 이와 관련된 독일최고법원의 판례에서도 재산세를 수익세로 보고 있음.

- 만약 납세자의 소득이 재산세 부담을 감당하지 못하는 경우, 이는 원본잠식을 가져올 수 있으며, 결국 몰수적(confiscatory) 조세가 될 수 있음.

2. 우리나라 부동산세 현황 및 문제점

- 우리나라의 부동산관련 세목은 취득, 보유, 양도의 단계에 걸쳐 무려 22개가 부과되고 있음.
- 여기에 종합부동산세가 추가되는 경우 세목은 더욱 늘어날 것임.

〈표 1〉 부동산 소유단계별 관련세목

구분	취득단계	보유단계	양도단계
국세	상속세 증여세 인지세 부가가치세 농어촌특별세	소득세(임대 등) 법인세(임대 등) 부가가치세 농어촌특별세	양도소득세 법인세 부가가치세 (사업자)
지방세	취득세 등록세 지방교육세	종합토지세 재산세 도시계획세 공동시설세 사업소세 재산할 지방교육세	주민세 소득할

자료: 조세개요(2003), 재정경제부 에서 재구성

- 우리나라는 부동산 거래세 부담이 보유세부담보다 큰 비정상적인 구

조를 갖고 있음.

- 대부분의 나라에서는 거래세의 비중이 매우 낮거나 없는데 반하여, 우리나라의 경우에는 「보유세:거래세」 비중이 「2:8」 ~ 「3:7」을 유지하고 있어, 거래세 비중이 기형적으로 높음.

〈표 2〉 부동산 보유세수비중 추이

(단위: 10억원, %)

구분	2000	2001	2002	2003
(A)지방세 총세수	20,600	26,664	31,525	33,132
(B)부동산세수(보유세+거래세)	10,842	12,699	16,274	17,014
(C)보유세수	3,166	3,330	3,491	3,963
(D)거래세수(취·등록세)	7,675	9,369	12,782	13,051
지방세 중 부동산세 비중 (B)/(A)	52.7	47.6	51.6	51.4
지방세 중 보유세 비중 (C)/(A)	15.4	12.5	11.1	11.9
부동산세 중 보유세 비중(C)/(B)	29.2	26.2	21.5	23.2

자료: 부동산 보유세제 개편방안, 2004 조세연구원, 2003년 행정자치부 최종확정자료에서 재구성

□ 납세자와 납세액의 분포가 상당히 편중되어 있음.

- 대부분의 납세자들이 소액납세에 머무르는 반면, 소수의 고액납세자들이 납세액의 상당부분을 부담하고 있음.

- 종합토지세의 경우 10만원 이하의 소액납세자의 비율이 91.4%인 반면 100만원 초과납세자는 0.8%로써 그 비중이 매우 낮음.
- 그러나 납세액 기준으로 보면, 0.8%의 고액납세자들이 전체 납

세액의 61%를 부담하고 있음.

- 세부담의 누진률이 상대적으로 높기 때문인 것으로 평가됨.

〈표 3〉 종합토지세 세액단계별 납세인원

(단위: 천명, %)

구분		1만원 이하	5만원 이하	10만원 이하	100만원 이하	100만원 초과	
급 간 납세자	인원	5,021	6,498	1,397	1,223	119	
	비중	35.5	45.9	9.2	8.6	0.8	
	누 적	인원	5,021	11,519	12,916	14,139	14,258
		비중	35.5	81.4	90.6	99.2	100
급 간 납세액	세액	277	1,458	904	3,047	8,891	
	비중	1.9	10.0	6.2	20.9	61.0	
	누 적	세액	277	1,458	2,639	3,047	8,891
		비중	1.9	11.9	18.1	39.0	100

자료: 「부동산 보유세제개편관련 주요 검토과제’, 2004, 행정자치부」에서 재구성

- 한편 법인과 개인의 상대적 세부담을 살펴보면, 법인의 부담이 현격히 높은 것으로 나타남.

— 종토세 현황에 따르면, 법인은 납세자 기준으로 볼 때 2.6%에 불과하지만 납세액 기준으로는 45.7%를 차지하고 있음.

〈표 4〉 종합토지세 2002년 개인·법인별 과세현황

(단위: 천명, 억원, %)

구분	전체 (비율)	개인 (비율)	법인 등 (비율)
인원	14,168 (100)	13,831 (97.6)	337 (2.4)
세액	14,577 (100)	7,908 (54.3)	6,669 (45.7)

자료: 「지방세재정연감」 행정자치부, 2002

Ⅲ. 종합부동산세의 문제점

1. 정부안의 검토(2004.11.11 재정경제부 발표자료 기준)

- ① 도입목적: 세부담의 불형평문제의 해소
- ② 과세방법: 지방세(시·군·구)로 1차 누진과세 후 법정기준금액 이상의 경우 국세로 2차 누진과세
- ③ 과세대상: 주택의 경우 기준시가 9억원 초과, 나대지 공시지가 6억원 초과, 빌딩·상가 등 건물의 부속토지 40억원 초과
- ④ 세율:

<주택에 대한 세율>

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

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

<나대지에 대한 세율>

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

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

〈빌딩·상가·사무실 등의 부속토지에 대한 세율〉

현 행		개 편 안		재 산 세
1억원 이하	0.3%	2억원 이하	0.2%	
5 "	0.4			
10 "	0.5	2억원~10억원	0.3	
30 "	0.6	10억원 초과	0.4	
50 "	0.8			종 합 부 동 산 세
100 "	1.0	20억원~100억원	0.6	
300 "	1.2			
500 "	1.5	100억원~500억원	1.0	
500억원 초과	2.0	500억원 초과	1.6	
0.3% ~ 2%(9단계)		1차(시·군·구) : 0.2 ~ 0.4%(3단계) 2차(국 가) : 0.6 ~ 1.6%(3단계)		

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

2. 종합부동산세의 문제점: 총론적 비판

(1) 도입목적이나 취지가 명확하지 않음

도입목적이 명확하지 않으면 정책목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 정책수단이 올바로 선정되기 어려우며, 이 경우 정책도입의 효과는 반감될 수밖에 없음.

정부는 과세형평과 소득재분배의 강화가 목적이라 밝히고 있지만, 이를 온전히 믿기는 어려움.

— 종합부동산세 도입이 당초 계획보다 1년 앞당겨진 점, 또 10.29 부동산종합대책에 이러한 내용이 포함된 점 등을 근거로 할 때 부동산

산경기 대응용임을 쉽게 짐작할 수 있음.

○ 정부가 밝힌 바 있는 종합부동산세 도입취지를 시기별로 살펴보면, 처음에는 '투기억제용'이라 하였다가, 다음에는 '국가균형발전'과 '조세수출의 억제'이라 하였으며, 그 뒤엔 '과세불공평의 해소'라 하고 있음.

— 정부안의 내용을 살펴보면, 결국 부동산 보유부담을 대폭적으로 증가시켜 부동산 보유를 억제하고, 자산보유를 균등하게 하려는 것으로 이해됨.

□ 한편, 보다 근본적으로는 부동산보유를 억제하는 것, 그리고 부동산 보유를 균일하게 하는 것이 과연 시장경제를 천명하고 있는 국가의 정책목표로서 타당한 것인지에 대한 진지한 고민도 필요

— 대개의 경우 열심히 일한 대가로 부를 쌓고, 부의 축적 수단으로 부동산을 소유하는 것인데, 이를 정책적으로 억제하는 것이 과연 시장경제체제를 표방하고 있는 국가의 정책목표로 적정한 것인지, 또 달성가능한 것인지 고민할 필요가 있음.

(2) 조세 형평성 강화의 수단으로 보유세강화는 적합하지 않음

□ 종합부동산세의 도입취지는 보유세 강화를 통한 소득재분배의 제고이지만, 보유세 강화는 소득이나 부의 재분배라는 정책목표를 달성하기에 적절하지 않은 수단임.

— 보유세에는 일부 소득재분배의 기능이나 경기조절용 정책수단으로서의 기능이 있기는 하지만, 이 보다는 안정적인 세수확보나, 옹익

원칙의 구현에 충실한 조세임.

— 보유세 과세가 타당성을 갖는 것은 지방정부가 지역주민에 대하여 제공하는 다양한 공공서비스에 대한 보상의 성격이 강함.

□ 각각의 조세에는 그에 걸맞는 임무가 있으며, 이에 따라 어떠한 정책 목표를 달성하기 위해서는 이를 가장 효과적으로 달성할 수 있는 세목을 통하는 것이 바람직함.

— 소득재분배나 부의 분배를 위해서는 보유세보다는 소득세제를 개선하는 것이 더욱 효과적임.

— 정책목표와 정책수단이 적절히 조합(match)되지 않는 경우, 정책목표의 달성도 어려울 뿐 아니라 결과적으로 세제의 복잡성만을 더욱 가중시키는 부작용을 심화시킬 것으로 예상됨.

(3) 종합부동산세의 위헌성 문제

□ 조세평등주의와 재산권 보장원칙에 위배되는 것으로 보임.

— 종합부동산세는 종합합산과세대상 납세의무자를 종합합산과세를 받지 않는 다른 납세자에 비하여 세법상 차별대우를 하는 것으로, 합리적 이유 없는 차별적 과세를 금하는 조세평등주의에 위배됨.

— 우리나라 헌법 제23조 제1항에서 밝히고 있는 국민의 재산권 보장 원칙에도 위배되는 것으로 평가됨.

— 국가가 과세권 행사라는 이름아래 법률의 근거와 합리적 이유없이

국민의 재산권을 함부로 침해할 수 없도록 하는 조항에 위배되는 것임.

□ 종합부동산세는 이중과세의 논란 소지가 있음.

- 정부안에서 밝히고 있는 바와 같이 종합부동산세 세액에서 지방정부에 납부한 부분은 차감해주므로 이중과세가 아닌 것으로 보이지만,
- 일반적 의미에서 재산세는 미실현 이익에 대한 과세로써 수익세적 성격을 갖는데, 보유기간동안 보유세를 과세한 후 양도시에 다시 양도차익에 대해 과세함으로써 동일 과세물건(보유기간에 발생한 수익)에 대해 중복과세하는 것임.

□ 과잉금지의 원칙에도 위배되는 것으로 보임.

- 종합부동산세는 토지나 주택의 취득 경위나 그 목적 여하에 관계없이 일정가액 이상 소유하는 경우에는 일률적으로 중과세 하도록 하고 있는데, 이는 과잉금지원칙 위반 등을 이유로 위헌시비가 일 가능성이 높음.

□ 한편, 부동산에만 중과세 하는 것은 조세평등주의에도 어긋날 뿐 아니라, 재산권의 본질적 내용을 침해할 수 있다는 주장도 제기될 수 있음.

- 유가증권 등 기타자산에 대해서는 보유단계에서 세부담이 전혀 없는 반면, 부동산에는 지방세로서의 재산세와 종합토지세, 그리고 추가적으로 국세인 종합부동산세 마저 부과되는 것임.

— 부동산은 이미 다른 형태의 자산들과 비교해 볼 때, 보유단계뿐만 아니라 양도단계에서도 이미 과세상의 차별을 받고 있음.

○ 1세대 3주택 이상의 소유자는 소득금액과 무관히 60%의 비례세로 부과되고 있으며, 여기에 추가적으로 15%의 탄력세율까지 부과되고 있음.

— 이는 토지 등 부동산이 갖고 있는 공공성을 감안한다 하더라도 자산 간의 심각한 차별과세를 하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

□ 세율과 세부담에 대한 위험성의 소지도 농후한 것으로 보임.

— 종합부동산세의 도입으로 인하여 부과대상 재산에 대한 조세부담총액이 50%를 초과하게 된다면 반액과세의 원칙에 위배되어 위헌판정을 받을 수 있음.

○ 독일법원의 재산세(Vermogensteuer: 순부유세)에 대한 판결에 따르면 재산보유과세는 수익세이기 때문에 그 재산에 대해 부과되는 조세부담의 총액이 재산수익(기대가능수익)의 50%를 초과하는 경우 위헌이 될 수 있다 지적하였음.

○ 따라서 다른 조세 외에 추가로 과세할 수 있는 재산세 입법은 다른 조세부담액까지 합친 금액이 그 반을 초과하지 않는 한도 내에서만 허용됨.

(4) 국세 화와 지방자치제도의 위축문제

□ 지방세를 국세화하는 것은 보유세의 지역밀착형 특성을 무시하는 것으로서, 조세의 기본논리나 경제이론적 합리성이 결여된 것으로 평가됨.

- 보유세는 지방정부가 지역 주민들에게 제공하는 공공서비스의 댓가적 성격과(응익성), 지방정부의 소요재원을 주민들이 능력에 따라 부담하는 성격(응능성) 등 지역밀착형 특성을 복합적으로 가지고 있을 뿐 아니라,
 - 과세대상의 보편성이나 조세객체의 고정에 따른 세원과 세수확보의 안정성을 지니고 있어 지방세로서 이상적인 조건을 갖추고 있음.
 - 결국 이러한 보유세를 국세화하는 것은 결코 바람직하다 할 수 없음.
- 또한 지방세를 국세로 전환하는 것은 이제 겨우 자리를 잡으려 하고 있는 지방자치제도의 위축을 가져올 것임.
- 지방재정의 중앙의존도가 2/3를 넘고 있는 현실을 감안할 때, 지방세수의 근간을 구성하고 있는 재산보유과세의 국세화는 필연적으로 지방재정의 위축을 가져올 것이며, 이는 곧 지방자치제의 위축으로 연결될 것임.
 - 실제로 2004년 보유세 강화로 인하여 지방자치제가 크게 흔들리는 일도 발생하였음.

<재산세 파동과 관련된 기사>

동아일보 2004년 5월 7일자 보도

「(전략).... 정세균 열린우리당 정책위의장이 6일 “강남구의회처럼 지자체 차원에서 재산세 인상률을 깎아 버릴 경우국가정책이 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)」

□ 지방분권화를 천명한 참여정부의 정책방향에 정면으로 배치되는 것으로 평가됨.

— 비록 종합부동산세의 세수를 일정 기준에 따라 전액 지방정부에 배분한다고 해도, 중앙정부의 자의성이 개입할 우려가 있는 배분기준을 따르는 경우 배분권한을 가진 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없음.

— 또한 세수를 정부가 걷어서 재배분하는 것은 행정비용을 증가시키게 되며, 아울러 조세효율성도 악화시키게 될 것임.

(5) 투기억제용 정책으로서 보유세 강화문제

□ 정부에서는 종합부동산세의 도입이 투기억제용이 아님을 밝히고 있지만, 정책추진의 속도 등, 그 동안의 정황을 감안할 때 투기억제적 성격을 부정하기 어려움.

— 종합부동산세는 당초 2006년 도입예정이었으나, 2003년 10.29 주택시장안정종합대책에서 당초 계획보다 1년 앞당겨 2005년 도입하기

로 함.

□ 문제는 재산보유관련 세제의 큰 틀을 변화시키는, 국가의 중대한 조세정책이 단지 경기대응적 정책으로 이용되고 있다는 점임.

— 그 동안 우리나라는 30여년이 넘는 동안 부동산 시장이 과열될 때마다 다양한 조세정책으로 대응하곤 하였으나, 투기의 문제는 여전히 존재하고 있으며 이는 조세정책이 투기억제용으로 효과적이지 못하였음을 의미함.

○ 시장대응용 조세정책은 단기적으로는 거래급락을 유도, 시장과열을 방지할 수 있었을지 모르지만, 적어도 중장기적으로는 효과적인 투기억제책이 될 수 없음을 반증

□ 투기억제 또는 부동산 시장의 경기조절용으로 새로운 조세가 도입되는 것은 결코 바람직하지 않음.

— 한 나라의 조세란 과세의 효율성과 형평성 등 다양한 조세논리에 따라 설계되고 시행되어야 하며,

— 이 가운데 국가의 중장기적 경제개발계획에 맞추어 필요한 세수를 조달하는 기능을 수행해야 함.

— 단기적 시장대응용 정책으로서 조세는 그 효과도 뚜렷하지 않을 뿐 아니라, 국가적 재정운용계획의 일환으로 추진되어야 할 조세정책을 너무 지엽적이고 사소한 사안에 사용하는 우를 범하는 것임.

(6) 국세청의 비대화 문제

- 종합부동산세를 국세로 도입하는 경우, 조직 및 기구 등의 외연적 비대화뿐만 아니라 과세권력까지 포함하는 국세청의 비대화문제가 발생할 것임.
 - 실제로 국세청은 종합부동산세 징수와 관련하여 국세공무원 970명을 증원하고, 예산 역시 1,000억원 가량 늘여주도록 중앙정부에 요청한 바 있음(문화일보 2004.10.21, 조세일보, 2004. 11. 2).
- 국세청의 비대화는 선진과세행정의 차원에서 볼 때, 마땅히 경계해야 할 것임.
 - 종합부동산세의 도입이 단순히 세수확보의 차원에서 추진되는 것은 아니겠지만, 세수확보의 수단으로는 매우 비효율적이라 할 수 있으며 이에 따른 추가적 부담은 고스란히 납세자에게 부과될 것임.
 - 6~7천억원(정부예상)의 추가세수를 걷기 위하여 1,000여명 가량을 더 고용해야하고, 과세대상 부동산의 평가에 따른 비용만도 1천5백억원 이상 소요될 것으로 예상됨.

3. 연구자의 기본입장

(1) 종합부동산세 도입불가론

- 종합부동산세의 도입은 지방분권의 국정지표와 어울리는 지방세제 전반에 대한 재구상이라는 큰 틀 속에서 도모되어야 하지만, 현재의

추진방안은 그렇지 못함.

— 지방세목을 줄이고, 본세에 부과되는 각종부가세들을 본세에 흡수하는 등 세제를 단순화시키는 노력과 함께, 세율 및 세부담의 적정화를 모색해야하지만 이러한 노력은 배제되었음.

□ 지방세를 국세화하는 방안은 지자체의 재정문제를 악화시켜, 필연적으로 지방자치제의 위축을 가져올 것임.

— 이는 정부가 천명한 지방분권화 정책에도 위배되는 것임.

□ 한편, 정부는 부동산에 대한 보유세 부담공평을 내세우고 있으나, 이는 종합부동산세로 실현하기 어려움.

— 재산보유과세를 통하여 공평이념을 실현할 수 없음.

○ 다른 나라에서 재산보유과세의 세율이 지자체간에 큰 격차가 나는 것은 재산세로서 형평을 달성할 수 없음이 경험적으로 입증되었기 때문임.

— 현재의 종합부동산세 안으로는 수직적 공평은 물론, 수평적 공평마저 훼손시킬 수 있음.

○ 수직적 공평을 위해서는 보유부동산을 인별합산과세하되 부동산과 관련된 부채는 공제해야하지만, 현재의 안은 이를 고려하지 못하므로 합리적이지 않음(오히려 부유세보다 열등).

○ 또한 주택·나대지·사업용토지를 각각 인별로 합산하여 높이가 상이한 누진구조로 세율을 각각 적용하는 방법으로는 조세의

원초적 공평인 수평적 공평까지 약화시킬 수 있음(담세력은 자산유형별도 크게 다르지 않기 때문임).

□ 보유세 부담을 높일 때에는 거래세 부담을 낮추어 전체적인 세부담을 높이지 않아야 하는데, 현재의 정책은 보유와 거래의 부담을 모두 높이는 것임.

— 보유세 부담을 급격히 높이면서, 거래세 부담은 적절히 조정하지 않아 결과적으로 납세자의 부담만 급증하게 되었음.

- 취·등록세율의 대폭적 인하가 필요하지만, 정부는 겨우 1%~1.5%p 인하만을 제안하였고, 그나마도 혼란스러움.
- 양도소득세 역시 사정여하에 관계없이 중과세할 것을 밝히고 있음.

— 이는 결과적으로 보유에 대해서도, 또 양도에 대해서도 중과세하겠다는 것으로, 부동산 보유를 죄악시키는 응징과세라고 밖에 볼 수 없음.

- 바람직한 정책은 시장이 정책이 의도한 방향으로 움직이도록 하는 것인데, 현재의 정책은 모든 퇴로를 막아놓고 무조건 압박만 가하는 것과 다르지 않음.

□ 충분한 검토 없이 졸속으로 추진되고 있음.

— 관계부처와 협의, 입법예고, 공청회를 통한 민의수렴, 법제처심의 등을 거치는 정상적 '정부발의' 대신, 연내입법을 위하여 그 유례를 찾기 어려운 '의원입법'이라는 편법을 채택함.

- 역사적으로 의회자체는 당초 군왕이나 행정부가 함부로 국민의 조세부담을 높이지 못하도록 제동을 거는 기능을 위해서 태어난 것이고, 조세법률주의 역시 국민에게 부담을 주는 조세의 신설에 대해 법률로 정하도록 하고 있는 것임.
- 즉 의회란 새로운 세목을 도입하거나 국민의 부담을 가중시키는 조세법률의 제정에 제동을 걸기 위해 국민을 대표하도록 만들어진 헌법상의 장치인 것임.
- 그러나 종합부동산세의 경우에는 국회가 국민의 세부담을 높이는 방안에 대하여 앞장을 서고 있는 것임.

— 국가의 보유세체계를 대폭적으로 변화시키는 정책이 너무 단기간에, 충분한 고민 없이 추진되고 있음.

(2) 현행제도의 합리적 개선

□ 여러 문제점을 안고 있는 종합부동산세의 도입보다는 현행 제도를 개선하는 것이 오히려 합리적일 것임.

— 다만 이 경우에도, 다음과 같은 개선방안은 필요함.

- 과세평가액을 국세청 기준시가의 50% 수준까지 높이기 위해서는 현재의 세율(주택분 재산세: 0.3%~7%의 6단계 초과누진, 종토세 종합합산분: 0.3%~5%의 9단계 초과누진, 별도합산분: 0.3%~2%의 9단계 초과누진)을 낮추면서 누진단계도 대폭 줄이는 것이 바람직함.

IV. 정책제언

1. 도입의 선결과제

- 종합부동산세는 도입하지 않는 것이 바람직하나, 만약 도입한다 하더라도 최소한 지방세체계의 전면적 개편과 병행되어야 함.
- 지방세제의 낡은 틀 속에서 종합부동산세의 도입을 논하는 것은 지방분권의 청사진을 구체화하는 것이 아니고, 오로지 특정세목의 세 부담 인상과 부동산투기문제 해결에만 초점을 맞추는 졸책(拙策)일 수 있기 때문임.

(1) 지방세체계 개편의 기본방향

- ① 부동산 보유세의 적정화와 거래세부담의 연계 필요
- 부동산 보유세 부담을 높인다 하더라도, 납세자의 입장에서 전체적인 부담이 감내할 수 있는 수준이 될 수 있도록 거래세 부담을 조정할 필요가 있음.
- 부동산 취득관련 세목인 취득세와 등록세는 하나의 세목으로 통합하고, 통합세율은 명목세율 기준으로 2%로 낮추는 것이 바람직함.
- 다만, 이때 발생하는 지방세수의 결손은 소비세원의 재배분과 부동산보유과세의 적정화를 통하여 보충하면 될 것임.
- 예컨대 부가가치 세원의 일부를 지방자치단체에 이양하고, 지방교부세의 배분액을 조정하는 등의 방법으로 소비세원을 재배분

하는 방법을 모색할 수 있음.

- 그러나 급격한 보유세의 인상은 불필요한 조세저항을 일으킬 수 있으므로 단계적으로 완만히 인상하는 것이 바람직함.

② 과도한 세목의 통폐합

□ 우리나라의 현행 지방세목은 17개로 국세보다 많지만, 「국세:지방세」의 세수 비중은 「7:3」 ~ 「8:2」 정도에 불과할 정도로 작음.

- 이는 실제로 현행 지방세 세목들이 세수기능면에서 실효성이 낮음을 반증하는 것이며,
- 결국 실효성은 낮으면서 과세체계만 복잡하게 하는 비효율의 원인인 것으로 평가됨.

□ 본 연구에서는 다음과 같은 개편을 제안함.

- 도시계획세·공동시설세·사업소세와 같은 목적세는 재산보유과세에 통합하며, 지역개발세는 보통세화하여 존치
- 취득세 및 등록세는 하나의 세목으로 통합하되 그 세율은 명목세율 기준으로 2% 수준으로 인하조정(등록세의 폐지)
- 지방특별소비세를 신설하여 담배소비세·레저세·도축세·면허세를 통합
- 자동차세는 주행세와 통합하여 유류소비량에 따른 주행세만을 과세하는 시스템으로 전환

- 주민세의 균등할과 소득할은 지방소득세로 개편하면서 균등할 부담은 폐지
- 지역개발세의 과세대상을 다양화하면서 2 또는 3 세목의 법정의 세목을 지방자치단체가 신설할 수 있는 정책을 모색

(2) 과세평가제도의 재정비 및 확충

- 무릇 재산관련 제세의 성패는 자산에 대한 평가제도의 적정여부에 의하여 좌우됨.
 - 적절한 평가체계의 구축은 상속 및 증여세, 부동산에 대한 자본이득세, 부동산보유세 등 재산관련 세목에 대한 적정과세의 기초를 제공할 뿐 아니라,
 - 궁극적으로 세부담의 형평과 적정세율을 논의하기 위한 근거를 제공해주기 때문임.
- 그럼에도 불구하고 우리나라에는 자산평가와 관련된 체계가 적절히 구축되어 있지 않음.
 - 우리나라의 자산평가 기준은 공식적으로 3가지가 있으며, 각각 적용되는 세목이 상이하여 일관성이 없음.
 - 건설교통부의 개별공시지가, 국세청의 기준시가, 행정자치부의 시가표준액 등이 있으며 그 외에 감정평가액(상속 및 증여세)과 배율기준시가(상속·증여세 및 양도소득세) 등을 보충적으로 활용하고 있음.

- 우리의 경우 표준지의 공시지가를 평가할 때에는 어느 정도 기틀 잡힌 평가기준이 있다 할 것이나, 건물과 같은 경우에는 평가장치조차 갖추지 못하고 있음.
 - 더구나 단독주택에 대한 통합평가방법은 아직 시도조차 해보지 못했음.

- 부동산 보유세 개선을 위해서는 적절한 부담이 담보되어야 하며, 이의 기초는 자산가치의 과세평가제도의 확립임.
 - 영국은 내국세청(IR: Inland Revenue)에 평가업무를 전적으로 담당하는 별도의 평가실(valuation office)과 85개의 지방사무소를 두고 있으며, 여기에서 평가한 결과는 국세와 지방세(council tax)에 모두 적용하고 있음.
 - 미국의 경우 지방자치단체들은 공인자격이 있는 평가사에게 평가업무를 맡기고 있으며, 제도의 유지에도 많은 노력을 기울이고 있음.

- 본 연구에서는 과세평가제도의 개선에 대하여 다음과 같이 제안함.
 - 평가업무를 전담하여 주관하는 상설기구를 만들 필요가 있음.
 - 다만 이 경우라도 기존의 평가관련 업무를 맡고 있는 조직을 적극적으로 활용하여 기구의 비대화와 비효율의 문제를 막아야 할 것임.
 - 납세자에게 자기 부동산의 부당한 과세평가액에 대한 행정심판을

제기할 수 있도록 제도적 보호장치를 마련해주어야 함.

- 평가체계를 구축함에 있어 실리적, 전략적으로 접근할 필요가 있음.
 - 평가결과의 적정성이 보장되는 한, 평가체계를 가급적 단순화하여 실무집행비용을 저감하고,
 - 평가결과의 하한치를 적용하는 등 납세자들에게 부동산 보유의 추가적 인센티브를 주어 부동산의 이용효율을 높임이 바람직함.

2. 세율체계와 세부담의 합리적 조정: 재산세율 0.3% 비례세화 및 종합부동산세 누진세율의 재조정

- 정부안에서 제시된 과세방법에 따라 세부담을 추정한 결과 세부담이 지나치게 높은 것으로 평가됨.
 - 세부담은 재산보유 수준에 따라 상이하게 나타나지만, 전반적으로는 심각하게 높은 수준임.
- 현재 제시된 종합부동산세 세부담은 지나치게 과중한 것으로 평가되며, 세부담의 적정화를 위해 과세단계 및 세율체계의 재조정이 반드시 필요함.
 - 지나친 누진체계의 적용으로 보유세 부담은 재산가액의 증가에 따라 급격히 높아짐.
 - 재산의 수익개념을 적용하여 세부담을 분석해 본 결과, 위헌수준을 넘어서는 것으로 평가되었으며, 극단적인 경우 사실상의 국유화 수

준까지도 발생하는 것으로 보임.

- 재산보유 수익액의 50% 이상 징세하는 경우 반액과세의 원칙에 위배되어 위헌이 될 수 있으며,
- 국가가 가져가는 비중이 수익액의 70~80% 정도면 몰수적 수준이라 할 수 있음.
- 만약 재산보유 수익액의 100%를 국가가 가져가는 경우, 이는 사실상의 국유화(수익권의 국유화)이며, 그 이상을 가져가는 경우에는 원본잠식이 발생하게 됨.

— 한편, 최근의 보도(2004년 11월 24일자 중앙,매경 등)에 따르면 세액 1,000만원 이상 현금의 경우 물납(物納)을 선택할 수 있도록 하였는데, 이 역시 문제의 소지가 있는 것으로 판단됨.

- 물납을 전제로 하는 것은 소득으로 세부담을 감당하기 어렵다는 것을 인정한 것인데, 이는 재산보유과세를 통하여 국민재산을 점진적으로 몰수하겠다는 의미로 해석할 수도 있음.

<참고: 반액과세의 원칙>

독일연방헌법 재판소는 순부유세에 대한 위헌판결에서 기대가능수익 중 그 재산에 대하여 부과되는 조세부담의 총액이 차지하는 비율은 50%를 초과할 수 없다고 밝힌 바 있음.

반액과세의 원칙이 주는 의미는 부동산은 특유의 공공성이 인정되기 때문에 개인 소유의 사유재산이라 하더라도 그것에서 발생하는 수익의 일부를 국가가 가져감(조세의 형태로)이 타당하다는 것임. 하지만 아무리 그렇다손 치더라도 정부가 가져갈 수 있는 한계는 발생수익의 반(50%)을 넘지 못한다는 것이 원칙이 담고 있는 의미임.

〈표 5〉 주택의 보유과세 부담수준 및 부담률 계산(50억원의 경우)

주택의 종부세 부담 수준분석(50억원의 경우)					
가 정	시가	5,000,000,000			
	보유세 과세표준	2,500,000,000			
재산세 및 부가과세부담					
지 방 세		과표	세율	세액	비고
	재산세(A)	40,000,000	0.15%	60,000	4천만원이하: 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) 교육세부담					
국 세		과표	세율	세액	비고
	종합부동산세(E)	550,000,000	1.0%	5,500,000	4.5억~10억: 1.0%
		1,500,000,000	2.0%	30,000,000	10억~50억: 2.0%
		2,050,000,000	0.5%	-10,250,000	지방분 재산세액 차감
		종부세 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*					
	기대임대수입	5,000,000,000	4.0%	200,000,000	시가 × 시중금리 4%
	기대임대소득	200,000,000	(1-0.4)	120,000,000	기대임대수입×(1-단순 경비율) 단순 경비율: 40%
	종합소득세(G)			31,100,000	소득구간 및 (2005년)개정 세율감안
	주민세소득할(H)	31,100,000	10%	3,110,000	종합소득세액 × 10%
총부담세액 및 부담수준분석					
	총부담세액	86,198,000		(A~H)의 합	
	실효부담률	1.72%		(총부담세액/시가)×100	
	소득대비부담률	71.83%		(총부담세액/기대임대소득)×100	

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

〈표 6〉 주택 재산세, 종부세, 부담수준 분석

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

**** : (총 부담세액/시가)×100

***** : (총부담세액/ 기대임대소득)×100

〈표 7〉 나대지의 보유과세 부담수준 및 부담률 계산(100억원의 경우)

나대지의 종부세 부담 수준분석(100억원의 경우)					
가 정	시가	10,000,000,000			
	보유세 과세표준	5,000,000,000			
재산세 및 부가과세부담					
지 방 세		과표	세율	세액	비고
	재산세(A)	50,000,000	0.2%	100,000	5천만원이하: 0.2%
		50,000,000	0.3%	150,000	5천~1억: 0.3%
		4,900,000,000	0.5%	24,500,000	1억초과: 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) 교육세부담					
국 세		과표	세율	세액	비고
	종합부동산세(E)	700,000,000	0.8%	5,600,000	3억~10억: 1.0%
		4,000,000,000	2.0%	80,000,000	10억~50억: 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) X100			
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×(1-단순경비율) 단순 경비율: 20%
	종합소득세(G)			101,100,000	소득구간및(2005년)개정 세율감 안
	주민세소득할(H)	101,100,000	10%	10,110,000	종합소득세액 × 10%
총부담세액 및 부담수준분석					
	총부담세액			229,430,000	(A~H)의 합
	실효부담			2.29%	(총부담세액/시가)×100
	소득대비부담률			71.70%	(총부담세액/기대임대소 득)×100

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

〈표 8〉 나대지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

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

주: *: 재산세 및 부가세액+종합부동산세 및 부가세액의 합

** : (보유세액계/시가)×100

*** : 보유세액 총계+임대소득에 대한 종합소득세+주민세

**** : (총 부담세액/시가)×100

***** : (총부담세액/기대임대소득)×100

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

부속토지의 종부세 부담 수준분석(300억원의 경우)					
가 정	시가	30,000,000,000			
	보유세 과세표준	15,000,000,000			
재산세 및 부가과세부담					
지 방 세	재산세(A)	과표	세율	세액	비고
		200,000,000	0.2%	400,000	2억원 이하: 0.2%
		800,000,000	0.3%	2,400,000	2억~10억: 0.3%
		14,000,000,000	0.4%	56,000,000	10억 초과: 0.4%
		재산세 계		58,800,000	
	지방교육세(B)	58,800,000	20%	11,760,000	재산세액의 20%
	도시계획세(C)	15,000,000,000	0.15%	22,500,000	과표의 0.15%
	공동시설세(D)	15,000,000,000	0.13%	19,500,000	과표의 0.13%
	합계(A+B+C+D)		112,560,000		
종합부동산세 및 (국세분) 교육세부담					
국 세	종합부동산세(E)	과표	세율	세액	비고
		8,000,000,000	0.6%	48,000,000	20억~100억원: 0.6%
		5,000,000,000	1.0%	50,000,000	100억~500억: 1.0%
		13,000,000,000	0.5%	-65,000,000	지방분재산세 차감
		종부세 계		33,000,000	
	농어촌특별세(F)	33,000,000	20%	6,600,000	종부세액의 20%
	합계(E+F)		39,600,000		
보유과세 총계 및 실효부담					
	보유과세 총계	152,160,000=112,560,000+39,600,000			
	실효부담	$0.507\%=(152,160,000/30,000,000,000) \times 100$			
기대소득에 대한 종합소득세 및 주민세 계산*					
	기대임대수입	30,000,000,000	4.0%	1,200,000,000	시가×시 증금리 4%
	기대임대소득	1,200,000,000	(1-0.2)	960,000,000	기대임대수입×(1-단순경비율) 단순 경비율: 20%
	종합소득세(G)			325,100,000	소득구간 및 2005년개정세율감안
	주민세 소득할(H)	325,100,000	10%	32,510,000	종합소득세액× 10%
총부담세액 및 부담수준분석					
	총부담세액	509,770,000		(A~H)의 합	
	실효부담	1.70%		(총부담세액/시가)×100	
	소득대비부담률	53.10%		(총부담세액/기대임대소득)×100	

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

〈표 10〉 빌딩·상가·사무실 등의 부속토지의 재산세, 종부세, 부담수준 분석

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

**** : (총 부담세액/시가)×100

***** : (총부담세액/기대임대소득)×100

□ 이상의 분석을 토대로 할 때 종합부동산세는 위헌시비는 물론, 갖가지 논란으로부터 자유로울 수 없을 것으로 판단되며, 특히 극심한 조세저항의 문제가 예상된다.

— 반액과세의 원칙에 위배될 뿐 아니라, 사유재산권의 침해, 그리고 담세력은 고려하지 않은 채 고액 부동산 소유자들을 무조건 중과하려는 징벌적 성격을 가지고 있기 때문임.

○ 몇몇 예외는 있겠지만, 고액 재산보유자들은 열심히 일하여 현재의 재산을 축적하였을 것인데, 이를 무조건 최악시 하고 중과하겠다는 것은 결국 근로에 대한 징벌일 수밖에 없음.

□ 본 연구에서는 기초자치단체의 재산세율 0.3% 비례세화와 종합부동산세의 과도한 누진세율의 재조정을 제안함.

— 과세체계에 대해서는, 1차 지방분 과세기 주택·나대지·부속토지·사업용부동산 모두에 걸쳐 단일 비례세율(0.3%)을 적용할 것을 제안함.

- 이는 세제 간소화로 인한 효율성 증대, 세수확보라는 재산세 본연의 임무의 제고 차원에서도 바람직할 뿐 아니라,
- 지방정부의 징세부담을 완화시킬 수 있는 현실적이고도 효과적인 방안임.

— 2차 국세단계에서도 약간의 누진을 감안한(재산세와 비교하여) 단일비례세율로 유지함이 바람직하나, 누진체계가 불가피하다면 적어도 누진도 완화나 세율인하는 반드시 추진해야할 것임.

— 세부담에 대하여 구체적인 수준까지 제시하기는 어려우나, 적어도 현재의 개편안 수준보다는 현저히 낮아져야 할 것을 지적함.

- 세부담 수준이 낮아지는 경우이라도 재산소득 대비 총 조세부담 수준이 50%를 넘으면 결코 안 될 것으로 판단됨.

3. 광역지방자치단체세로 도입

□ 국세로 도입하는 경우 그 세수를 아무리 전액 지방에 양도한다 하더라도 지방정부에 대한 중앙정부의 영향력 강화는 불가피해질 것이고, 이는 지방자치제의 위축을 가져올 것임.

- 왜냐하면, 세수의 배분권한을 중앙정부가 가지고, 이에 중앙정부의 자의성이 개입될 우려가 있기 때문임.
- 따라서 국세화하는 것 보다는 광역지방자치단체 기준으로 인별합산하는 광역지방자치단체의 세목으로 도입
- 광역세로 전환하는 경우, 보유세의 지역밀착형 특성은 살리면서도 국세로 추진하는 경우의 부작용(지방자치제의 위축문제)은 어느 정도 완화시켜줄 수 있기 때문임.
- 다만, 이 경우 전국인별합산이 어려워지므로 소득재분배의 효과는 감소할 수 있지만, 보유세로서 소득재분배를 달성하는 것 자체가 적절치 않은 정책목표이므로 다소간의 효과저하는 감수

4. 세제의 단순화

- 복잡한 세제는 단지 행정비용이나 조세비효율의 증가 차원에서만 문제되는 것이 아니라, 납세의식의 황폐화로 이어짐.
- 어떠한 세금을 언제, 어떻게 내는지도 모르고 납부하는 경우가 대부분이므로 조세저항 및 납세혐오의 문제가 발생하고 있음.
- 세목수를 줄이고 과세구간 및 세율을 재조정하는 등 세제를 단순화시키는 것은 징세행정비용이나 납세협력비용을 크게 저감시킬 수 있을 뿐 아니라 조세효율성을 크게 제고할 수 있는 효과적인 방안임.

- 더욱이 알기 쉬운 과세체계의 구축은 우리세제의 국제경쟁력을 제고시켜, 외국인 직접투자의 증대 등 투자활성화효과도 기대할 수 있음.
- 하지만 우리나라의 재산보유과세체계는 이미 과다할 정도로 복잡하며, 종합부동산세가 추가되는 경우 이의 문제는 더욱 심화될 것임.
 - 주택의 경우, 본세 2(재산세, 종합부동산세)에 부가과세되는 세목이 4개로 총 6개의 세목이 과세됨.
 - 지방분 재산세는 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등이 추가로 부가과세되며, 국세분 종합부동산세에도 부가과세인 농어촌특별세가 추가될 것임(본세 2+부가과세 4).
- 본 연구에서는 다음과 같은 개선방안을 제안함.
 - 도시계획세, 공동시설세는 본세에 통합하거나, 일반세로 전환함을 도모하고, 농어촌특별세는 시한만료뒤 폐지함을 고려
 - 지방교육세는 본세에 통합함이 바람직하나, 이는 교육세의 전반적 개편과 함께 고려되어야 함.

5. 과세대상의 합리적 조정

- 종합부동산세 과세대상의 기준은 매우 자의적이라 할 수 있음.
 - 관련보도를 따르면 정부안의 종합부동산세 과세대상의 기준이 납세

자의 인원수를 기준으로 설정되었다고 하는데, 이는 조세이론의 범주를 일탈한, 세계적으로 그 유례를 찾아보기 힘든 것으로 기준설정의 자의성에 대한 비난을 피하기 어려운 것으로 평가됨.

□ 따라서 현재 안에서 제시된 종합부동산세 과세기준(주택 9억원, 내대지 6억원, 부속토지 40억원 초과)에 대한 뚜렷한 논거가 제시되어야 할 필요가 있음.

— 과거 위헌판정을 받아 폐지된 ‘택지소유상한에관한법률’의 사례를 통해 알 수 있듯이, 합리적 논거나 충분한 사회적 합의를 거치지 않은 과세 기준은 많은 논란을 일으킬 수 있음.

— 재산세는 그 본질상 수익세인데, 고액재산가라고 하여 무조건 높은 담세력을 지니고 있으리라는 논리는 상당히 위험한 것으로 평가

- 재산세의 세원(tax base)은 재산가액(capital stock)이 아니라 수입(income flow)으로 보는 것이 합리적임.
- 기본적으로 납세는 소득을 바탕으로 이루어지고 있으며, 현실적으로 세금을 내기 위해 보유재산을 처분하는 경우는 거의 없기 때문임.
- 자칫 과잉금지의 원칙이나 원본잠식 금지의 원칙에 위배될 수도 있음.

6. 바람직한 부동산 정책을 위한 제언

(1) 시장기능의 활성화

- 과거 우리나라의 부동산정책은 시장기능은 무시한 채, 오로지 가격만을 잡는 정책을 사용했다 해도 과언이 아님.
 - 가격급등을 겪을 때마다 근본적 개선책을 통한 체질개선에 초점을 맞추기 보다는 거래세 강화, 보유세 강화, 고강도 세무조사 등 단기적 미봉책을 동원, 거래급랭을 통한 가격안정을 도모해왔음.
 - 특히 단기 수요억제에 치중하다보니 조세정책이 많이 동원되었는데 이는 효과도 별로 없으며, 결과적으로 조세 체계만 복잡하게 만들었을 뿐임.
- 진정 가격안정을 목표로 한다면, 보다 장기적인 관점에서 수요와 공급의 자연스러운 조정을 통해 달성될 수 있도록 시장기능을 활성화시키는 정책을 도입함이 바람직함.
 - 단기적 수요억제 정책을 통해 거래를 동결시킬 것이 아니라, 오히려 거래를 대폭적으로 활성화시켜 자연스럽게 가격왜곡현상을 제거함이 바람직함.
 - 요컨대 중요한 것은 거래억제를 통한 가격통제가 아닌, 거래 활성화를 통한 자연스런 가격안정인 것임.

(2) 공급정책의 강화

□ 시장기능을 활성화시키기 위한 가장 바람직한 방법으로는 공급을 증대시키는 것임.

— 우리나라에서의 부동산시장 가격급등문제는 대부분이 부동산 시장 내부의 고질적 수급불균형 문제에 기인하는 바가 큼.

— 2000년대 들어 보였던 부동산시장의 가격 급등은 일부 국지적인 현상의 성격이 강하며, 이는 해당 지역의 높은 수요를 공급이 뒷받침하지 못했기 때문임.

□ 일부에서는 주택의 경우 공급증대가 가능하다해도, 토지는 고정되었기 때문에 공급증대가 불가능하다 주장하지만, 사실은 그렇지 않음.

— 시장의 토지 수요는 쓸모없는 맨땅에 대한 것이 아니며, 대부분이 대지에 대한 수요임. 임야나 농지 등을 전용하는 경우 대지공급은 대폭적으로 증가될 수 있음.

○ 농지의 10%, 임야의 4% 정도만 전용하여도 대지공급이 2배 이상 증가될 수 있음.

(3) 합리적 부동산 세제의 정립

□ 부동산세제의 개편은 이상과 같은 정책기조의 정립을 토대로 단기 시장 대응성 정책으로 사용하지 말고 부동산세 본연의 임무에 충실하도록 함이 바람직함.

- 부동산세의 정립시 특히 중시해야 할 것은 전체적인 세부담을 고려하여야 한다는 것임.

- 정부는 종합부동산세의 도입여부와 무관하게 부동산 보유세와 거래세의 과세평가액을 점진적으로 높여갈 계획을 실행하고 있음.
 - 토지의 경우에는 개별공시지가의 50% 수준까지 과표를 상향조정하고,
 - 건물의 경우에는 시가표준액을 공동주택의 기준시가에 접근시키고자 하고 있음.

- 이러한 정책이 세율조정 없이 추진되는 경우 조세부담이 지나치게 높아져, 결과적으로는 심각한 조세저항에 직면할 수 있음.

〈참고문헌〉

- 재정경제부, 보유세제개편안에 대한 설명자료, 2004. 11. 11.
_____, 보유세제 개편방안, 2004. 11.19.
_____, 조세개요, 2003.
- 한국조세연구원, 부동산 보유세제 개편방안(공청회자료), 2004. 6
_____, _____, 2004. 7
- 행정자치부, '지방세재 정연감', 2002.
_____, '부동산 보유세제개편관련 주요 검토과제', 2004.
- 서울시립대학교 지방세연구소, '종합부동산세' 국세신설방안의 대안모색
정책토론회, 토론회 자료, 2004.
- 최명근, 김상겸, '종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언', 한국
경제연구원, *mimeo*, 2004.
- 각 신문자료:
 동아일보, 2004년 5월 7일자
 매일경제, 2004년 11월 24일자
 문화일보, 2004년 10월 21일자
 조세일보, 2004년 11월 2일자
 중앙일보, 2004년 11월 24일자