



I. 들어가는 말

종합부동산세 제도는 2005, 1, 15 법률 제7328호로 공포 됨으로서 2005년부터 도입·시행된 후 벌써 6년이란 기간이 경과되었습니다. 종합부동산세제는 태어날 때부터 많은 문제점을 내포하고 있었습니다. 무엇보다도 이 제도는 다른 외국에서는 시행하지 않고 우리나라에서 독자적으로 도입한 제도라는 점입니다. 세금제도는 그 나라의 필요에 의해서 도입할 수는 있지만 새로운 세금 제도를 도입하려면 충분한 검토를 거쳐야 합니다. 그런데 종합토지세를 도입할 때에는 충분한 연구와 검토를 거치고, 충분한 논의를 거치지 못한 채 도입하였다고 할 수 있습니다.

세금제도는 국가가 국민의 생명과 안전을 보장하기 위하여 필요한 비용을 조달하는 것이 근본 목적입니다. 종합부동산세는 국가의 재정목적으로 도입한 것이 아니라, 부동산 투기억제를 목적으로 하는 정책세제입니다. 이론적으로나 조세제도상으로 정당성이 있는 세금제도라고 한다면, 세월이 가면서

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

훌륭한 제도로 발전해 나가야 할 것입니다. 종합부동산세는 부동산 투기 억제 목적으로 도입되었지만 도입목적인 부동산 문제를 제대로 해결하지 못하고 있습니다. 도입 후 6년이 흘렀지만 아직도 자리를 잡기는커녕, 개편문제가 지속적으로 제기되고 있습니다. 현재 국세로 과세하고 있으나 지방세로 과세하는 것이 좋다는 의견 등이 제시되고 있습니다.

종합부동산세제 도입방안은 국세를 담당하는 재정경제부와 지방세를 담당하는 행정자치부 등이 함께 검토하여 확정한 것입니다. 대통령비서실이 중심이 되어 관련 부처들이 모두 참여하여 국세로 도입하는 것이 타당하다는 결론에 따른 것입니다. 종합부동산세는 국세이지만 징수 세액을 국가 재정으로 사용하지 않고, 지방재정(부동산교부세)으로 이양하여 사용하도록 되어 있습니다. 종합부동산세는 도입 연도인 2005년에 6,425억 원, 2006년에 1조7,179억 원, 2007년에 2조 7,671억 원, 2008년에 2조3,280억 원으로 급격히 증가하였다가, 2009년에는 9,676억 원, 2010년에는 1조 841억 원으로 감소하였습니다. 국세 당국은 그런 이유 등으로 이 제도 발전에는 큰 관심이 없는 것 같습니다.

재정경제부는 세수입도 국가 예산으로 사용하지 못하고, 부동산 투기억제 정책의 주무부처도 아니기 때문인 것 같습니다. 종합부동산세가 도입된 후 헌법재판소에서 위헌 결정(2008.11.13 2006헌바112)이 된 세대별 합산과세 문제 등은 시행과정에서 보완 되었지만, 세금제도 자체는 별로 발전된 것이 없습니다. 2009년에 세수가 크게 감소한 이유는 위헌문제 해결을 위한 개선을 하였고, 세율도 종전에 3억 원이하 1%~94억 원 초과 3%이던 것을 6억 원 이하 0.5%~94억 원 초과 2%로 대폭 인하하였기 때문입니다.

그리고 5년 이상 장기보유시는 20%를, 60세 이상 고령자는 10%를 세액공제해 주는 등 공제제도를 만들었습니다. 종합부동산세제는 얼핏 보기에는 상당히 좋은 세금으로 보일 수도 있습니다. 부자들에게 과세하는 세금이라는 점에서 정치인들에게는 상당한 관심을 끌만한 세금입니다. 그러나 세계적으로 우리나라에서만 시행되는 세금이라는 점에서 깊이 있는 연구가 필요한 세금입니다. 외국의 선례가 없기 때문에 어떻게 개선해 나가는 것이 좋을지 판단하기가 매우 어렵습니다.

국세 당국은 지방세 이양이라는 가장 편리한 방안을 제기하고 있는 것은 아닌지 의문이 갑니다. 이런 시점에서 “지방세 당국에서는 어떻게 대응하는 것이 바람직 할 것인지?”, 종합부동산세가 어떠한 방향으로 발전되어 나가는 것이 바람직할 것인지?”를 생각해 보는 것은 매우 중요한 의미가 있습니다.

II. 종합부동산세의 성격

종합부동산세는 부동산 관련세로 분류가 됩니다. 부동산 관련세의 성격을 알아보기 위해서 먼저 세금의 성질을 간략하게 살펴보도록 하겠습니다. 세금은 그 성질에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세로 나눕니다. 부동산 관련 세는 거래유형에 따라 다음의 세 가지로 분류하기도 합니다. 취득할 때 내는 취득과세와 보유하고 있을 때 내는 보유과세, 팔 때에 내는 양도과세로 나눕니다.

- ① 먼저 취득할 때에 내는 취득과세인 취득세와 등록세, 그리고 거기에 덧붙는 농어촌특별세와 교육세에 대하여 봅니다. 사람들은 취득과세를 그냥 거래세라고 알버무립니다. 거래세라는 것은 부동산을 거래할 때에 과세한다는 거래형태를 보고 분류하는 방식입니다.
- ② 다음으로 보유과세인 재산세와 종합부동산세는 보유세이면서 재산세로 분류합니다. 이에 대해서는 별다른 이론이 없습니다. 보유과세의 기본적인 세금은 재산세입니다. 재산세 외에 도시계획세, 공동시설세 같은 세금이 추가로 과세됩니다. 그리고 보유세를 차등화하고 부자에게 더 많은 세금을 받을 목적으로 종합부동산세라는 것을 또 다시 과세합니다.
- ③ 마지막으로 부동산을 팔아서 남는 이익에 대하여 과세하는 양도소득세는 부동산의 거래 시에 과세하는 것이므로 거래세라고 할 수 있습니다. 그러나 양도소득세에 거래세라는 이름을 붙이는 사람은 거의 없습니다. 그냥 소득세라는 데에 이견이 없는 것 같습니다.

부동산에 부과하는 취득과세, 보유과세, 양도과세의 조세성질은 어떻게 보아야 할까요? 취득과세, 보유과세, 양도과세는 조세 이론에 따라 분류하는 방식은 아닙니다. 재산 관련세는 조세의 성격상 매매한 점이 있으므로 소득세인지, 소비세인지, 재산세인지를 가려 보는 데에는 별로 관심이 없는 것 같습니다. 저는 취득세와 등록세의 조세 성격을 재산세로 분류해야 한다고 생각합니다. 소득세와 소비세가 아닌 것은 분명하므로 재산세로 볼 수밖에 없다고 생각합니다.

이에 대하여 이론이 있을지도 모르겠습니다. 다수의 사람들은 양도소득세는 소득세로 분류 합니다. 양도소득세는 명칭부터 소득세라는 표현이 들어가 있어서 그런지, 소득세라는 데에 이의를 달거나 의문을 가지는 사람은 없는 것 같습니다. 그러나 저는 이에 대하여 좀 달리 보아야 할 점이 있다고 생각합니다. 소득세는 1년을 단위로 소득을 계산해서 과세하는 세금입니다. 그런 점에서 양도소득은 일반적인 소득과는 다른 점이 있는 것입니다. 어떤 사람이나 사업장에 대한 1년간의 수입액에서 필요경비

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

를 빼고 남는 이익을 소득이라 합니다. 사람들은 매년 발생한 소득을 가지고 소비를 합니다. 소비를 하고 남는 것은 계속 모아 나갑니다. 이렇게 모아둔 소득금액의 합계 누적금액을 재산이라고 합니다. 양도소득은 단순한 소득이 아니라, 여러 해 동안 모아둔 소득이라는 점에서, 재산이라는 성격을 가지고 있습니다. 국세에서도 양도소득세를 계산할 때는 일반적인 소득세와는 다른 절차를 거쳐서 과세하고 있습니다.

기업회계나 국세의 세무회계에서 취득세와 등록세는 세금이지만 비용으로 인정하지 않고, 당해 부동산의 취득원가에 올려서 부동산 원가에 더하도록 처리하고 있습니다. 부동산에 과세되는 취득과세, 보유과세, 양도과세는 모두다 조금씩 다른 점은 있지만 재산세적 성질을 가지고 있습니다. 조세 성격이 재산세적 성격이라는 동질성을 가지고 있습니다. 여기서 조세의 성격에 대하여 간단히 살펴해보도록 하겠습니다.

- ① 소득세는 외형 수입금액에서 그 수입을 얻기 위해서 들어간 필요경비를 뺀 금액을 소득이라고 하며 소득을 과세표준으로 합니다. 순수한 소득액을 과세표준으로 하므로 소득세의 세율은 백분율로 상당히 높습니다. 그리고 누진세율로 과세하는 특성이 있습니다. 소득세는 수입금액과 비용을 직접 계산하여 과세하므로 근거과세가 실현되는 세금입니다. 세금을 부과하는데 있어서 가장 기본이 되는 개념인 “소득이 있는 곳에 세금 있다”는 원칙에 비추어 보아 가장 기본적인 세금입니다. 공평과세를 실현할 수 있는 직접세입니다. 경제 질서가 투명해지고 국민들의 세금에 대한 인식이 선진화 된다면, 소득세의 비중을 점점 높여 가는 것이 바람직합니다.
- ② 소비세는 모든 소비재의 거래 시에 과세하는 세금입니다. 소득세가 완벽하게 시행될 수만 있다면 소비세는 과세하지 않아도 좋은 세금이라고 할 수 있습니다. 소비세는 소득을 완벽하게 포착할 수가 없어서 소득세 과세 시에 누락되는 소득에 대하여 2차적으로 과세하는 세금이라 하겠습니다. 소비세는 간접세이기 때문에 조세부담이라는 점에서 보면 부자일수록 낮은 세율이 적용되는 문제가 있습니다. 예를 들면 2천만 원짜리 자동차를 한대사면 부가가치세는 10%인 200만원을 내야 합니다. 1년간 연봉이 1억 원인 사람은 2%를 내는 게 되지만, 연봉이 5천만 원인 사람은 그의 2배인 4%를 내는 게 됩니다. 조세부담의 역진성을 가지고 있습니다. 그렇다고 하여 물건을 팔면서 그 사람의 소득 수준에 따라 다른 세율로 세금을 받게 할 수도 없습니다. 음식을 먹고 계산하는 사람이 부자이면 높은 세율을 적용하고, 계산하는 사람이 돈을 벌지 못하는 학생이면 낮은 세율로 받는 것은 매우 어색합니다. 소비세가 안고 있는 한계점입니다.

③ 재산세는 부동산을 소유하고 있는 사람에게 매년 과세하는 세금입니다. 소득이 있는 곳에 세금이 있다는 점에서 보면 소득이 없는데도 과세하는 문제가 있습니다. 소득이 없지만 소득이 발생할 가능성이 있다고 하여 과세하는 세금입니다. 이러한 세금을 수익과세라고 합니다. 소득을 정확하게 계산해 낼 수 없을 때 외형 과표에 의해서 과세하는 세제입니다. 과거의 영업세나 소득세(收得稅) 같은 세금이 외형을 과표로 하여 과세하던 세금입니다. 이들도 수익세에 해당하는 세금입니다. 필요경비는 감안 하지 않고 총외형 금액을 과세 표준으로 하는 수익세는 백분율의 높은 세율이나 누진세율을 적용할 수가 없습니다. 세율은 보통 천분율을 적용합니다. 이러한 입장에서 수익세인 재산세의 세율은 누진세율이 아닌 비례세율을 적용하고, 세율도 천분율을 적용해 왔습니다.

종합부동산세는 전국의 부동산을 유형별로 구분하고 소유자별로 합산한 결과 일정한 금액보다 많이 소유하고 있는 사람을 가려내어서 누진세율을 적용하여 과세하는 보유과세입니다. 부동산을 소유자별로 합산 누진과세하는 보유과세입니다. 이중과세라는 말을 듣지 않기 위하여 이미 과세된 재산세는 공제해 줍니다.

누진세율을 적용하는 이유는 부자들의 부담을 강화하므로써 과세형평을 제고한다는 취지가 있습니다. 종합부동산세는 담세능력이 있는 사람에게 많은 세금을 과세한다는 세금 본래의 취지보다는, 부동산 투기수요를 억제하여 부동산 가격을 안정시키기 위한 데에 목적이 있는 세금입니다. 종합부동산세는 수익과세임에도 천분율의 세율이 아니라 백분율의 세율이 적용됩니다. 상당히 무리한 점이 있습니다. 종합부동산세에 대해서는 앞으로 이론상으로는나 정책적으로 깊이 있는 연구 검토가 필요합니다. 지금까지의 시행 성과를 평가해 보고 무리한 조세로서 부작용만 있고, 부동산 투기억제 등을 위하여 별다른 성과가 없다면 계속 존치할 것인지를 재검토할 필요가 있는 세금이라 하겠습니다.

Ⅲ. 종합 부동산세의 도입

1. 도입 취지

종합부동산세는 2005년부터 도입 · 시행되었습니다. 당시 종합부동산세법의 제안이유를 보면 다음과 같습니다.

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

① 고액의 부동산 보유자에 대하여는 ② 부동산 보유세를 과세함에 있어서 지방세의 경우보다 높은 세율로 ③ 국세인 종합부동산세를 과세하여 ④ 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 ⑤ 부동산의 가격안정을 도모함으로써 ⑥ 지방재정의 균형발전과 ⑦ 국민경제의 건전한 발전을 기하러는 것이라고 하였습니다.

이러한 도입취지는 종합부동산세법 제1조의 목적에서 “이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 명시하고 있습니다.

도입취지에서 천명하고 있는 목표는 참으로 많습니다. 달성해야 할 목표들이 이렇게 많은 것은 오히려 혼란을 일으키거나 복잡하게 하고 있습니다. 초점만 흐리게 할 뿐입니다. 이 제도의 핵심인 부동산 투기억제 목표도 달성 가능한 것인지에 대하여는 좀 더 두고 보아야 할 것 같습니다. 세금은 민주주의를 근간으로 하는 나라에서 불가피하게 채택 운영하는 제도입니다.

민주주의 국가에서 가장 중요한 일은 세금 제도를 어떻게 만들어서 운영할 것인가입니다. 국가가 꼭 필요로 하는 재원을 누가 얼마만큼 분담할 것인가를 정하는 문제는 매우 중요하며 어려운 일입니다. 세금으로서의 정당성을 인정받을 수 있어야 하고, 공평하게 과세하여야 합니다. 공산주의 국가에는 세금이 없을 수도 있습니다. 민주주의 국가는 국민 개개인의 사유재산과 개인의 경제활동을 나라에서 보장해 줍니다. 국가는 국민 개개인과 경쟁적으로 하는 영리적인 사업은 하지 않습니다. 국가는 돈을 벌기 위한 일을 하는 것이 아니라, 국민들의 생명과 안전을 보장해 주는 일을 해야 합니다.

세금은 국민의 생명과 안전을 보장하기 위하여 필요한 비용을 거두는 것입니다. 그렇기 때문에 국민들로부터 거두어서 쓰는 정당성이 인정 되는 것입니다. 공산주의 국가는 국민들의 사유 재산을 인정하지 않고, 경제활동을 보장해 주지도 않습니다. 공산주의 국가의 주인은 국민이 아니라 국가입니다. 국민들은 싼 임금을 받고 국가에 고용된 근로자에 불과합니다. 아주 적은 임금을 배급형태로 받습니다. 국가운영에 필요한 비용은 배급을 나누어 주기 전에 우선적으로 공제한 다음 배급을 줍니다. 배급 받은 돈으로는 세금을 낼 형편도 되지 않습니다. 국가로부터 배급을 받는 처지에서는 세금을 낼 필요성을 느끼지도 않습니다. 국가 경비가 모자란다면 배급을 줄이면 그만입니다. 종합부동산세는 부동산

소유자와 부동산을 소유하지 않은 사람간의 공평한 과세를 실현하기 위해서 필요하다는 것이 정당성의 논거라 할 수 있습니다.

2. 도입 배경

종합부동산세의 도입 배경을 이해하는 것은 매우 중요합니다. 당시 정부는 부동산 투기억제 대책이 큰 관심사였습니다. 부동산 투기의 원인을 보유세 부담이 너무 적다는 데에 초점을 맞추고 있었습니다. 부동산을 투기를 목적으로하는 사람들이 보유세 부담이 너무 적기 때문에 아무런 어려움 없이 편안하게 소유할 수 있다는 것입니다. 그렇기 때문에 보유세를 강화해야 한다는 데에 의견이 모아진 것입니다. 모든 국민들의 재산세 부담을 똑 같은 수준으로 올리게 되면 조세저항이 일어납니다. 그래서 과다 보유자들에게는 선별적으로 올리는 것이 좋다는 것입니다. 종합부동산세를 세금으로 만들려면 세금으로서 정당한 논리가 뒷받침되어야 합니다. 그 당시 어떠한 논의가 있었는지를 살펴보면 다음과 같습니다.

(가) 부동산을 많이 보유하거나 비싼 부동산을 보유함으로써 더 많은 혜택을 누린 사람들이 그 사회의 유지비용을 더 많이 내야 한다는 것입니다. 우리나라에서 2004년까지 시행된 보유세제는 부동산을 보유함에 따라 누리게 되는 혜택에 비해 부담이 너무 적다는 것입니다. 부동산을 많이 보유한 사람이 세금을 많이 내는 것은 아주 자연스럽고 당연한 일이라고 주장합니다. 소득이 많은 사람들이 더 많은 소득세를 부담하는 것과 같은 논리라는 것입니다. 이 점에 대해 사회적인 공감대가 형성되어 있었다는 주장입니다.

(나) 수억 원의 주택을 소유하고 있는 사람이 몇 백만 원 짜리 자동차를 소유하고 있는 사람보다 세금을 적게 내는 것은 문제가 있다는 것입니다. 실제 세 부담에서는 보유주택이나 자산가치가 훨씬 큰 주택보다 자동차가 오히려 몇 배나 높은 모순이 시정되어야 한다는 것입니다.

- 주택, 공시가격 7억 원 : 재산세 194만원(0.28%)
- 자동차, 4,500CC 7,696만원 : 자동차세 128만원(1.66%)

(다) 보유세 부담이 너무 적어서 투기목적으로 부동산을 과도하게 보유하는 것을 조장하는 측면이 있다고 진단하였습니다. 자금이 생산적인 부문으로 흘러가는 것을 방해하고, 국민들의 건전한

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

근로 의욕을 떨어뜨려 사회통합의 걸림돌이 된다는 것입니다. 국민들의 주거 수단인 주택이 투기의 대상이 되는 것을 막아야 할 필요가 있다는 것입니다.

(라) 재산세의 과표제도에 문제가 있어서 공평과세가 실현되지 않고 있다는 것입니다. 건물에 부과되는 재산세 과세표준액은 재산의 실제가치가 아니라, 아파트의 평수가 몇평이나 되느냐에 따라 부과하므로서 공평과세를 해치고 있다는 것입니다. 당시 건물의 과표는 시가방식으로 결정하는 것이 아니라, 원가방식을 채택하고 있었습니다. 시가를 감안 하지 않고 면적이 크면 과세표준액이 많아지는 모순이 있었습니다. 즉, 건물 과표는 신축 단가에 구조·용도·위치 지수 및 경과연수를 감안하는 원가법을 적용하고 있었습니다. 실제로 시가가 더 싼 수도권 외곽의 평수가 넓은 아파트가, 도심지의 시가가 비싼 평수가 적은 아파트 보다 더 많은 재산세를 부담하는 일이 발생하였습니다. 이러한 문제는 서울과 지방, 서울에서도 강·남북 간 재산세 부담상의 불공평 문제를 일으키고 있었습니다. 토지에 대한 과세표준액은 시·군·구가 개별공시지가에 자체적으로 결정 고시하는 비율을 곱하여 산정하도록 자율성을 부여 하고 있었습니다. 시·군·구마다 과표 현실화율이 달라서 재산세 부담액이 서로 차이가 나는 문제가 있었습니다. 그 외에도 부동산과 관련해서 거래세가 너무 많고, 보유세 부담은 너무 적다는 등의 문제가 제기 되었습니다.

3. 도입 경위

가. 공한지 및 비업무용토지 종과제도 도입

부동산 보유세는 세원이 원칙적으로 지방세로 배분되어 있습니다. 종합부동산세 도입방안은 참여 정부의 핵심과제였으므로 대통령비서실, 국세를 다루는 재정경제부, 부동산 문제의 주무부처인 건설교통부 등이 모두 참여하였습니다. 종합부동산세는 공평과세 보다는 부동산 투기를 억제하는 데에 초점이 맞추어져 있습니다. 우리나라에서 부동산 투기억제를 위한 세금 종과문제는 일찍부터 시작되었습니다. 최초로 도입된 것은 1974년 1·14 대통령 긴급조치입니다. 법인의 비업무용 토지와 공한지에 대하여 종과하는 제도도 그 때 도입되었습니다. 국민의 대표인 국회의 논의 과정을 거쳐서 도입된 제도가 아니라, 대통령 긴급조치로 도입된 것입니다. 비민주적 절차로 도입된 제도인데도 그 후 별다른 문제 제기 없이 폐지되지 않고 상당기간 동안 발전을 거듭하였습니다. 1974.1.14 대통령 긴급조치 제3호의 내용 중 부동산 세제와 관련된 내용은 다음과 같습니다.

- ① 부동산 거래과세인 취득세 중과세 제도를 신설 하였습니다. 고급 주택, 별장, 골프장, 고급 오락장 등 사치성 재산을 취득하거나, 법인이 비업무용 토지를 취득하는 경우에 취득세의 세율은 15%를 적용하도록 하였습니다. 일반적인 취득세의 세율이 2%이므로 7.5배나 중과세 하는 엄청난 중과 세율을 도입한 것입니다.
- ② 토지분 재산의 중과세 제도를 신설 하였습니다. 주거용 토지는 면적을 기준으로 100평 이하는 0.2%, 100평~ 200평은 0.5%, 200평~ 300평은 1%, 300평~ 500평은 3%, 500평 초과는 5%를 적용하도록 누진 세율제도로 개편 하였습니다. 그리고 공한지, 고급오락장용 토지와 법인의 비업무 용 토지 제도를 신설하고, 이들에 대해서는 5%를 적용하도록 하였습니다. 일반세율(0.2%)에 비 하여 25배나 중과하는 엄청난 중과세 세율입니다.
- ③ 건물분 재산 중과세 제도도 신설하였습니다. 주거용 건물의 경우 과표를 기준으로 500만 원 이하 는 0.3%, 500만원~ 1,000만원은 0.5%, 1,000만원~ 2,000만원은 1%, 2,000만원 ~ 3,000만원은 3%, 3,000만원 초과는 5%를 적용하도록 하는 누진 세율제도를 신설하였습니다. 그리고 고급오락 장용 건축물에 대해서는 일반세율(0.2%)의 25배인 5%를 적용하도록 하였습니다. 공한지에 대한 세율은 1979년부터는 보유기간에 따라 3년 이하는 5%, 3년 ~ 5년은 7%, 5년 ~ 7년은 8%, 7년 ~ 10년은 9%, 10년 초과는 10%를 적용하도록 강화하였습니다.

공한지 제도는 한 필지의 토지를 기준으로 적용하는 제도였습니다. 소유자별로 합산하는 제도가 아 니었습니다. 공한지 제도는 합산하지 않는다는 이유로 불공평 문제가 제기되었습니다. 200평의 나대 지를 한 필지로 소유하고 있는 사람은 공한지 세율을 적용받는 반면, 190평짜리 나대지는 5필지를 소 유하고 있어도 공한지로 적용되지 않았습니 다. 그러한 모순을 없애기 위해서는 소유자별로 합산 과세 하는 제도가 도입되어야 한다는 것입니다. 그렇게 탄생한 제도가 1987년부터 시행된 토지과다보유세 제도입니다.

나. 토지 과다 보유세제 도입

토지과다보유세 제도는 1986.12.31. 법률 제3878호로 도입되어 1987년부터 시행되었습니다. 주요 내용은 종전의 필지별 과세에서 인별 합산과세로 개념이 바뀌었다는 것입니다. 어떻게 보면 종합과세 의 시발점이 된 제도라 할 수 있습니다. 종합토지세제는 당시 경제기획원을 비롯하여 부동산 대책을 추진하던 관련부처에서 도입을 주장하였습니다. 그러나 지방세 담당 주무부처인 내무부에서는 종합

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

토지세 도입을 반대하다가, 토지과다보유세를 도입하는 것으로 결론이 났습니다. 부동산 투기의 우려가 없는 면지역의 토지는 근본적으로 대상에서 배제하였습니다. 전국 읍 이상의 도시계획 구역과 대통령령이 정하는 지역 안에 있는 대·공장용지·잡종지·전·답·과수원·목장용지·임야를 합산하여 과세하도록 하였습니다.

모든 토지를 합산하는 것이 아니라 일정한 요건에 맞는 토지만을 합산하였습니다. 한 마디로 말하면 전국의 유휴토지를 합산 과세하는 제도입니다. 법인 소유 토지는 비업무용 토지를 합산 과세하도록 하였습니다. 서울은 0.5% ~ 5%의 누진세율제도로 도입 하였습니다. 서울은 3천만 원 이하는 0.5%, ...1억 원 이하는 1.5%, ...10억 원 이하는 4%, ...15억 원 초과는 5%를 적용하도록 하는 10단계의 누진세율이었습니다. 이 당시에는 전산 시스템이 미비해서 주무부처인 내무부에서 전국의 과세 대상 토지를 모두 취합하여, 세액을 계산한 후 각 시·군·구청에 보내서 과세하도록 하는 방식이었습니다. 대상 토지의 필지수가 그렇게 많지 않았기 때문에 요즘과 같은 전산의 힘을 빌리지 않고도 가능한 일이었습니다.

다. 종합토지세제 도입

토지과다보유세는 작명이 잘못되어서 명칭에 대한 거부감이 많았습니다. 그리고 다른 문제들도 많이 제기 되었습니다. 1989년 말에는 종합토지세로 개편하게 되었습니다. 종합토지세는 한 마디로 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통·폐합한 것입니다. 과세체계를 종합합산 대상, 별도합산 대상, 분리과세 대상으로 구분하여 좀 복잡하게 만들어졌습니다.

- ① 종합합산 대상에는 누진세율체제로 되어 있던 주거용 토지와 토지과다보유세가 과세되던 유휴토지가 함께 수용되었습니다. 성격상으로는 유휴토지와 주거용 토지가 함께 할 수 없는 것이지만, 세율체계에서는 함께 하는 것이 타당하다는 판단에 따른 것입니다.
- ② 그다음 별도합산 대상이라는 체계를 만들었습니다. 별도합산 대상은 주택이 아닌 영업용 건축물의 부속토지로 사용되는 토지를 대상으로 하였습니다. 유휴 토지는 아니지만 보유정도에 상응한 과세를 하려는 종합토지세의 취지를 살리기 위해서는 합산하여 누진세율로 과세하는 것이 타당하다는 취지입니다. 서울은 종합합산 대상 보다는 낮지만, 합산 과세한다는 의미는 같게 하였습니다. 세목 명칭을 종합토지세로 했으니 합산과세 대상은 최대한 늘리는 것이 바람직하다는 판단에 따른 것입니다.

③ 마지막으로 분리과세 대상이라는 것이 있습니다. 종전의 재산세와 토지과다보유세를 하나의 세목인 종합토지세제로 통합하여 개편하였지만 합산 누진과세가 부적합한 토지들이 있었습니다. 이런 토지들은 분리과세 대상으로 분류하여 종전의 재산세 세율을 그대로 적용하도록 하였습니다. 이런 점에서 볼 때 세목만 종합토지세지 실제로는 모든 토지를 종합과세하지 못하는 한계가 있었습니다.

종합토지세가 도입되어 시행되었지만 보유세를 합산하여 누진세율을 적용하는 것이 과연 보유세의 성격에 맞는지 아직도 의문이 가는 점이 있습니다. 그러나 한번 도입된 세제는 폐지하자는 의견이 제기되지는 않았습니다. 계속 시행되다가 종합부동산세로 발전하게 되었습니다.

라. 종합부동산세제 도입

종합부동산세는 2005년부터 도입·시행되고 있습니다. 종합부동산세제는 부동산 보유세 부담이 미국 등에 비하여 너무 낮은 문제를 해결하고, 부동산 투기를 억제하기 위하여 보유세를 강화하여야 한다는 차원에서 도입된 것입니다. 그 당시 학자들은 보유세를 강화하여야 한다는 주장을 하면서, 그 대신 거래세는 완화하여야 한다는 주장을 곁들여서 제기하였습니다. 정부는 종합부동산세를 도입하기 전에 보유세 강화를 위한 여러 가지 다른 조치를 취하였습니다.

부동산 과표를 현실화하였고, 주택에 대한 과표는 토지와 건물을 통합하여 평가하도록 하였습니다. 종합부동산세 과세 대상에는 토지만 들어가는게 아니라 주택이 들어가고 주택에는 건물이 포함됩니다. 이로 인하여 세목을 종합토지세가 아니라, 종합부동산세로 정하게 되었습니다. 토지만을 합산 과세하던 종전의 종합토지세가 합산 대상에 주거용 건물이 포함되는 종합부동산세로 개편된 것입니다. 과거의 토지과다보유세라는 세목도 부적합한 명칭이지만, 종합부동산세라는 세목도 상당히 과장된 명칭을 사용하게 되었습니다.

부동산 보유세의 과세체계는 1차와 2차로 나누게 되었습니다. 1차로는 부동산 소재지 관할 시·군·구에서 관내 부동산에 대하여 재산세를 부과합니다. 2차로는 주소지 관할 세무서에서 전국적으로 합산하여 일정금액이 넘는 사람들을 대상으로 종합부동산세를 과세합니다. 세무서에서는 과세 대상을 별도로 조사하여 과세하는 것이 아니라, 시·군·구에서 부과한 과세자료를 기계적으로 종합

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

하여 과세하는 시스템으로 운영하고 있습니다. 그렇기 때문에 종합부동산세를 과세하기 위하여 필요한 과세 대상별 유형을 시·군·구에서 재산세를 과세할 때에 분류 작업을 합니다. 종합부동산제도 재산세와 마찬가지로 매년 6월 1일 현재를 과세기준일로하기 때문에 가능합니다. 매년 6월 1일 현재 소유자에게 종합합산·별도합산·분리과세 대상으로 구분하여 과세합니다.

IV. 제기된 문제점

종합부동산세는 그 간 많은 문제점이 노출되었고, 노출된 문제점들은 보완하여 운영하고 있습니다. 헌법재판소에 위헌 문제가 제기된바 있었고, 부과징수상의 문제가 제기된 것도 있었습니다. 조세 이론상의 문제도 있었으며, 국민들의 조세저항이라는 문제도 있었습니다. 종합부동산세 제도는 세계적으로도 선례가 없는 조세제도이기 때문에, 운영과정에서 많은 문제점이 제기될 수밖에 없습니다. 기존의 다른 세목과는 달리 문제점이 제기되면 좀 더 근본적이고, 심도 있는 검토를 거쳐서 보완 발전시켜 나가야 할 이유가 여기에 있는 것입니다.

1. 과세체계상의 문제

부동산 보유과세는 재산세와 종합부동산세가 있습니다. 동일한 과세 물건에 대하여 과세권이 경합됩니다. 과세권 경합으로 예상되는 문제점을 최소화하기 위하여 세무행정상 과세권 행사를 일원화하였습니다. 종합합산·별도합산·분리과세로 분류할 필요성은 종합부동산세 과세를 위한 것이지만, 시·군·구에서 분류하도록 하였습니다. 그러다 보니 시·군·구에서는 국세인 종합부동산세의 과세에 간섭하는 결과가 되고, 세무서에서는 자기의 권한을 제대로 이행할 수 없는 문제가 제기되고 있습니다. 세무서장이 부과한 종합부동산세 과세에 대하여 이의가 있는 경우에도 시·군·구에서 해결해 주어야 하는 모순이 나타나고 있습니다. 종합부동산세는 국세이지만 징수세액은 국가가 국가예산에 반영하여 집행하는 것이 아닙니다. 부동산 교부세로 모두 지방에 이양하여 지방자치단체의 재원으로 사용하고 있습니다. 따라서 국세 당국에서는 종합부동산세 세수에 신경을 쓰지 않는 문제가 나타나고 있습니다.

부동산 보유과세는 재산세와 종합부동산세가 있습니다. 동일한 과세 물건에 대하여 과세권이 경합

됩니다. 과세권 경합으로 예상되는 문제점을 최소화하기 위하여 세무행정상 과세권 행사를 일원화하였습니다. 종합합산·별도합산·분리과세로 분류할 필요성은 종합부동산세 과세를 위한 것이지만, 시·군·구에서 분류하도록 하였습니다.

그러다 보니 시·군·구에서는 국세인 종합부동산세의 과세에 간섭하는 결과가 되고, 세무서에서는 자기의 권한을 제대로 이행할 수 없는 문제가 제기되고 있습니다. 세무서장이 부과한 종합부동산세 과세에 대하여 이의가 있는 경우에도 시·군·구에서 해결해 주어야 하는 모순이 나타나고 있습니다. 종합부동산세는 국세이지만 징수세액은 국가가 국가예산에 반영하여 집행하는 것이 아닙니다. 부동산 교부세로 모두 지방에 이양하여 지방자치단체의 재원으로 사용하고 있습니다. 따라서 국세 당국에서는 종합부동산세 세수에 신경을 쓰지 않는 문제가 나타나고 있습니다.

2. 이중 과세 문제

시장·군수·구청장이 자신의 관할구역 내에 있는 과세 대상 토지 등에 대하여 1차적으로 재산세를 부과합니다. 그 다음 국가는 전국의 토지를 소유자 별로 합산하여 종합부동산세를 부과합니다. 동일한 과세 대상에 대하여 지방자치단체와 국가가 각각 과세권을 행사하므로 이중과세 문제가 제기됩니다. 정부에서는 국세인 종합부동산세는 종전의 종합토지세를 이원화 하여 지방세와 국세로 구분한 것이므로 이중과세 문제는 없다는 주장을 합니다. 형식상 새로운 세목인 것처럼 보일 뿐이라고 합니다.

그리고 종합부동산세는 시·군·구에서 징수한 재산세 납부세액 전액을 공제하기 때문에 이중과세가 아니라고 합니다. 그러나 동일한 납세자가 동일한 과세대상을 국가와 지방자치단체라는 별개의 과세주체에 의해 두 번에 걸쳐 납세하므로 이중과세라는 견해가 있습니다. 이중과세금지에 관해서는 헌법에 명문규정이 있는 것이 아닙니다. 이중과세 자체 보다는 헌법에서 보장하고 있는 납세자의 권리를 침해하는지에 관한 것이 중요하다고 하였습니다.

납세의무자가 동일한 과세대상에 대하여 이중의 납세의무를 부담하므로 인해서 다른 납세자보다 세법상 차별적 대우를 받는 것을 금하는 것으로 보아야 합니다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에서는 국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 중복과세금지를 규정하고 있습니다. 종합부동산세는 이법에서 명시적으로 규정하고 있기 때문에 실정법을 위배한 것이 아닙니다. 종합부

동산세는 재산세와 동일한 토지나 건물을 과세대상으로 한다는 점에서 형식상으로는 이중과세로 볼 수 있습니다. 종합부동산세와 재산세의 과세대상이 완전히 동일한 것은 아닙니다. 조세입법이 납세자 재산권의 본질을 부정할 정도로 과하거나, 수익에 대한 과세가 수익의 범위를 초과하는 경우 위헌이 될 수 있으나, 이중과세라는 사실만으로는 위헌이 될 수는 없습니다.

3. 미 실현 이득에 대한 과세 문제

부동산을 취득한 후 처분하기 전까지는 가격상승 이익이 현금화되지는 않습니다. 부동산에 대한 가격 증가분에 대하여 과세한다면 미실현 소득에 대한 과세라 할 수 있습니다. 종합부동산세는 재산세와 달리 단순한 재산세가 아니라 세율이 상당히 높아 세 부담이 상당히 크므로, 미 실현 이득에 대한 세금 부과라는 문제와 위헌 문제를 제기 하는 것 같습니다. 미 실현 이득에 대한 과세는 이득을 정확하게 측정할 수가 없고, 앞으로 가격이 하락할 경우 추후에 이득이 줄어들 수도 있으므로 공평과세를 보장할 수가 없습니다. 자칫하면 원본을 잠식하여 재산권 침해 문제가 제기될 수도 있습니다. 헌법재판소는 토지초과이득세법이 “과세 대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미 실현 이득을 포함시킬 것인가 여부는 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐 헌법상의 조세 개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다.”고 판시하였습니다. 따라서 바로 위헌은 아니지만 헌법에 불합치 한다는 판결을 한 바 있습니다.

“미 실현이득에 대한 과세제도가 이론상으로는 조세의 기본원리에 배치되는 것이 아니라고 하더라도, 미 실현 이득은 용어 그대로 그 이득이 아직 자본과 분리되지 아니하여 현실적으로 지배·관리·처분할 수 있는 상태에 있는 것이 아니라는 특성으로 인하여 소득세의 형태로 이를 조세로 환수함에 있어서는 과세대상 이득의 공정하고도 정확한 계측문제, 조세법상의 수익자 부담 원칙과 모순되지 않도록 납세자의 현실 담세력을 고려하는 문제, 지가변동 순환기를 고려한 적정한 과세기간의 설정문제, 지가하락에 대비한 적절한 보충규정 설정문제 등 선결되지 아니하면 아니 될 여러 가지 과제가 있다.”고 하였습니다.

미실현 이득에 대한 과세가 합헌이 되기 위한 전제조건을 제시하고 있습니다. 조세는 응능부담의 원칙에 따라 공평하게 부과되어야 하며 납세의무자의 측면에서는 공평한 경제적 부담을 의미합니다. 중

합부동산세는 과거의 토지초과이득세처럼 미실현 이득을 과표로 하는 것이 아니라, 재산세와 같이 당해 부동산의 가액을 과세표준으로 하기 때문에 미실현 이득에 대한 과세로 보지는 않습니다.

4. 과세대상 범위 제한

종합부동산세는 전국의 부동산 중 다음 부동산만을 선별하여 과세대상으로 하고 있습니다. ① 공시가격 6억 원 초과하는 주택 ② 공시가격 3억 원을 초과하는 나대지 ③ 공시가격 40억 원을 초과하는 영업용 건축물의 부속토지입니다. 재산세는 지방세법에 근거하여 모든 부동산을 대상으로 하여 아무런 제한 없이 과세세할 수 있습니다. 그러므로 종합부동산세가 재산세의 과세대상 범위를 제한하거나 간섭하는 문제는 일어나지 않는 것으로 봅니다. 종합부동산세를 과세하는 이유는 부동산 보유에 대한 공평과세를 실현하고, 지방자치단체 재정수요의 확보와 주택 및 부동산 투자를 억제하여 부동산 시장의 불안을 해소하려는 데에 있습니다. 정부는 2005년 부동산보유세제를 개편하면서 이러한 취지로 종합부동산세법을 신설하였습니다. 종합부동산세는 부동산 가격안정을 도모하며, 징수한 세금은 재정이 취약한 지방자치단체에 배분하여 균형발전을 도모한다는 입법 목적으로 보면 바람직한 세목으로 보입니다. 그러나 기존 보유세(재산세)와의 이중과세 문제 및 세대별 합산과세 등에 따른 위헌성 시비 등의 문제점을 안고 있었습니다. 일부 부유층을 대상으로 한 정책조세로서 법 시행에도 불구하고 부동산 시장의 불안정이 계속되고 있어서 한계점을 노출시키고 있는 것 같습니다.

5. 세대별 합산 과세문제 등 헌법 소원 문제

헌법재판소는 그 동안 종합부동산세에 대한 헌법 소원에 대하여 다음과 같은 결정을 한 바 있습니다. 종합부동산세를 세대별로 합산 과세하는 조항은 헌법에 위배된다는 결정을 내렸습니다. 세대별 합산 과세문제는 도입당시부터 많은 논란이 있었습니다. 과거에 종합소득세를 세대별로 합산 과세하는 제도의 위헌결정 선례가 있었기 때문에 위헌소지가 있는데도 무리하게 입법을 강행한 잘못이 있었던 것입니다. 거주목적의 1가구 1주택 자에게 종합부동산세를 과세하는 조항은 헌법불합치 판결이 내려졌습니다. 헌법재판소의 전원재판부는 종합부동산세의 세대별 합산부과 조항은 혼인한 자를 차별 취급하기 때문에 헌법에 어긋난다는 것입니다. 주거목적으로 소유하고 있는 1주택 보유자에 종합부동산세를 부과하는 것은 재산권을 침해한다며 헌법불합치 판정을 내렸습니다. 이에 따라 공시가격 6억 원 이하 주택을 세대원 명의로 분산 소유한 가구는 이미 낸 세금을 돌려받았습니다. 그리고 관련 조문은

개정되었습니다. 1가구 1주택 자에게는 종합토지세를 과세함에 있어서 3억원을 공제해 주도록 보완하였습니다. 종합부동산세가 이중과세라거나 미실현소득에 대한 과세라는 주장은 기각되었습니다. 종합부동산세법의 입법 취지는 정당하다고 판결한 것입니다. 그 외에 세 부담이 과도하지 않고, 원본 잠식 문제도 위헌 사유가 되지 않는다고 판단했습니다. 평등권과 거주이전의 자유, 생존권을 침해한 다거나 자치재정권을 훼손한다는 주장에 대해서도 이유가 없는 것으로 판단했습니다.

V. 지방세화를 위한 검토과제

종합부동산세는 여러 가지 문제점이 있지만 한번 도입된 제도는 폐지하기도 매우 어렵습니다. 도입 후에는 하나의 기존 질서로 편입되기 때문인 것 같습니다. 따라서 종합부동산세는 폐지 논의 보다 다음과 같은 사유 등으로 지방세로 전환하는 방안이 제기되고 있는 것 같습니다.

- ① 과거에 그 전신인 종합토지세가 지방세로 시행된 경험이 있었고,
- ② 징수세액을 모두 부동산 교부세로 지방에 이양하여 지방재정으로 사용한다는 점,
- ③ 부동산 관련 세는 과세권을 지방세가 가지고 행사하는 것을 원칙으로 한다는 점 등입니다.

종합부동산세는 도입을 검토할 때 제가 실무자로 참여하면서 제기한 바 있는 몇 가지 의문점을 가지고 있습니다. 몇 가지 의문점을 던져 보았지만 이에 대한 연구가 아직까지도 충분히 이루어 지지 못하고 있는 것 같습니다. 다음에 제시하는 과제들은 상당한 시간이 소요되고 많은 비용이 들더라도 연구를 진행할 필요가 있습니다. 조세제도는 우리나라의 국가 경쟁력의 근간이 되고 민주주의를 공고히 하는 초석이 되는 중요 사안이기 때문입니다. 종합부동산세는 우리나라만이 가지고 있는 독자성이 있는 세제이기 때문입니다.

1. 조세 성격상 지방세로서의 적합성

조세 성격상 지방세로서 적합성이 있는지를 검토해 보아야 합니다. 종합부동산세는 재산세이지만 수익세로 볼 수 있습니다. 수익세란 소득의 발생 가능성에 대하여 과세하는 세금을 말합니다. 그러므로 재산세와 똑 같은 성격을 가지고 있습니다. 종합부동산세는 부동산에 대한 과세권을 원칙적으로 지방에 배분한 원칙에 비추어 보면, 지방세로서의 성격이 있는 것도 사실입니다. 그러나 종합부동산세는

아직까지 재산세로서 정당성이 충분히 검증되지 않았기 때문에, 조세저항도 크고 상당히 많은 노력을 기울여서 정착시켜 나가야 할 세금입니다. 지방세수 확보에 얼마나 보탬이 될 수 있는지도 검토해 보아야 합니다. 처음 도입될 때는 상당한 세수가 견힐 것으로 예상되었으나, 점점 세수가 줄어들고 있습니다. 종합부동산세의 세액이 얼마나 되는지도 문제가 되지만, 지방자치 단체간 형평성 문제도 고려해 보아야 합니다. 그러기 위해서는 현재 복잡하게 나누고 있는 종합합산·별도합산·분리과세 대상을 좀 더 단순화하여 진정으로 종합합산 과세하는 세제로 만들 필요가 있을 것입니다. 합산 대상을 대폭 넓힌다면 세율은 백분율이 아닌 천분율에 가까운 수준에서 조정해 나가야 할 것입니다. 지방자치단체가 독자적인 과세권을 행사할 수 있는 세금으로 자리 잡을 수 있을 것인지도 살펴보아야 합니다. 이러한 문제들을 종합적으로 검토해서 판단해 보아야 할 것입니다.

2. 양도소득세 등 다른 과세와의 관계

부동산에 관한 세금은 종합부동산세 하나만을 보고 판단하면 안 됩니다. 양도소득세 등 다른 세금과의 관계를 충분히 검토해 보고 결정하여야 합니다. 부동산에 대해서는 취득할 때에 취득과세로 취득세 등을 과세 합니다. 보유하고 있을 때에 여러 가지 보유세제를 과세합니다. 보유세의 부담이 적다고 하여 감정적으로 무리한 과세를 해서는 안 됩니다. 보유과세 부담을 늘려야 할 필요성이 크다면 보유과세의 부담을 늘리되, 그 부담을 양도소득세에서 세액공제를 하든지, 취득세 등에서 공제해 주든지 합리적으로 조정해야 합니다.

부동산을 소유하고 있는 사람들에게 벌과금을 내는 심정으로 세금을 내게 해서는 안 됩니다. 조세부담은 항상 조세전가 문제를 생각해 보아야 합니다. 조세를 납세하는 사람이 혼자서 모두 부담하는 세금은 없습니다. 대부분 최종 소비자에게 전가하는 속성을 가지고 있음을 알아야 합니다. 보유세 부담이 너무 크면 납세자가 이를 순순히 받아들이는 것이 아니라 회피하는 노력을 하게 됩니다. 세금을 회피하는 과정에서는 여러 가지 부작용이 유발되기도 합니다. 커다란 사회경제적인 손실을 발생시키기도 합니다.

3. 취득과세와 보유과세 등의 부담 안배 문제

소득세 과표인 소득은 눈에 보이지 않고 포착하기가 어렵기 때문에 고도의テクニック이 필요합니다. 부

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

동산은 눈에 보이는 것이기 때문에 세원 포착에 커다란 테크닉을 필요로 하지 않습니다. 세금의 근거로 삼기도 편리합니다. 그래서 부동산에는 다양한 세금제도가 시행되고 있습니다. 부동산에 과세되는 세금은 종류가 많기 때문에 종합적인 시각에서 보아야 합니다. 부담을 늘리거나, 개편방안을 검토할 때 재산세 한 가지만 가지고 세 부담이 적다 크다고 하는 것은 오류를 범할 우려가 있습니다.

우리나라는 부동산을 취득할 때도 취득세와 등록세를 과세하지만 여기에 각종 부가세가 덧붙습니다. 부동산을 보유하고 있을 때도 재산세, 공동시설세, 도시계획세를 과세하지만 각종 부가세가 덧붙습니다. 거기다가 종합부동산세까지 추가로 과세합니다. 그렇게 많은 세금을 부담하면서 소유하던 부동산을 팔면 취득할 때 보다 얼마나 많이 올랐느냐를 따져서 불로소득으로 보아 양도소득세를 과세합니다. 중간에 들어간 비용이나 세금 등은 제대로 고려하는지 의문이 갑니다. 부동산에 과세하는 세금은 조세성격이나 과세하는 시점이 서로 다르기 때문에 서로 다른 세금은 생각하지 않을 수가 있습니다. 이들 간에 세 부담을 어떻게 안배할 것인지를 종합적인 시각에서 충분히 검토해 보아야 합니다.

부동산과 관련한 세금은 소득세와 소비세와는 성격상 많은 차이가 있습니다. 그래서 저는 재산세라는 성격을 부여하는 것이 좋겠다는 생각을 하고 있습니다. 부동산에 대한 취득과세와 보유과세의 조세 성격은 재산세로 보아야 합니다. 취득 시에 부과하는 취득세와 등록세는 담세능력이 있을 때에 한꺼번에 사전적으로 징수하는 재산세입니다. 양도소득세를 사후적으로 일시에 과세하는 소득세로 보는 것과 같은 시각이라 하겠습니다.

매년 부과하는 보유세는 담세능력을 생각해서 매년 조세저항이 발생하지 않는 수준에서 징수하는 재산세입니다. 보유세의 담세능력은 매월 봉급을 받거나 사업을 하는 등 정상적인 경제력을 가진 사람을 기준으로 판단하면 안 됩니다. 재산을 가진 사람 중에는 실직자도 있고, 퇴직자도 있으며, 소년·소녀 가장도 있습니다. 보유세를 강화하면 매년 내는 재산세가 무서워서 자기 집을 소유할 수 없게 되는 사람들이 생겨나게 됩니다.

국가가 그런 무리한 조세정책을 추진해서는 안 됩니다. 이런 점에서 보면 과거 우리나라의 부동산 세제를 이해할 수 있을 것입니다. 취득과세를 무겁게 하고 보유과세를 가볍게 한 이유를 알 수 있을 것입니다. 이들은 상호 유기적인 관계를 맺고 있습니다. 그런데 여론에 밀려서 거래세를 완화하고 보유세를 강화하는 개편 방향을 잡고 있습니다. 다시 신중한 검토를 해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 보유

세 중과 문제는 담세능력과 다른 부동산 관련세제와의 관계를 충분히 검토해 보고 추진해야 합니다. 현재는 양도소득세를 계산할 때 납부한 보유세를 필요 경비로 인정해 주고 있으나, 세액공제를 해 주는 것이 타당하지 않을지 검토해 볼 필요가 있습니다.

부동산과 관련한 세금은 취득과세이던 보유과세이던 양도과세이던 그 성격이 모두다 재산세적인 성격을 다분히 가지고 있습니다. 그렇기 때문에 양도소득세는 매년 과세하는 소득세와는 달리 취급할 필요가 있는 것입니다. 양도소득세는 법적 근거도 소득세법에 둘 것이 아니라 별도의 과세체계를 구축하는 것이 바람직 할 것입니다. 부동산 관련세의 세원은 원칙적으로 지방자치단체에 배분하고 있다는 점에서 지방세로 이양하여 일관성을 가지고 과세하는 것도 바람직한 방법이라 하겠습니다.

4. 중과 필요성 및 적정 부담 수준

부동산 보유세의 중과세 필요성과 보유세의 적정한 부담 수준을 검토해 보아야 합니다. 부동산 보유세를 누진세율로 과세하는 것이 과연 타당한 것인지도 생각해 보아야 합니다. 세금은 “소득이 있는 곳에 세금이 있다” 는 원칙이 가장 근본입니다. 부동산 보유세는 소득과 상관없이 과세하는 세금이기 때문에 신중을 기해야 합니다. 독자성을 가지고 있는 세금이 아니라, 어디까지나 소득과세의 보충성이 적용되는 세금입니다.

부동산 소유자의 소득을 완전히 포착할 수가 없다는 이유로, 부동산 소유자들에게 담세력을 추정하여 보충적으로 과세하는 세금입니다. 너무 과중한 보유세 부담을 지우거나 중과세 제도를 채택하는 것은 조세이론상 무리가 있습니다. 부동산 보유세를 누진세율 또는 중과세율로 적용하는 것은 심도 있는 검토를 필요로 합니다. 사업소득자는 보유세를 부담하더라도 사업상의 필요경비로 인정받기 때문에 큰 문제는 없습니다. 샐러리맨들은 소득세를 원천징수 당한 후 가처분 소득에서 내는 세금이며, 필요 경비로 인정받지도 못하기 때문에 큰 부담을 느끼는 세금입니다.

우리나라의 보유제도 과거에는 부담을 거의 느끼지 않을 정도로 아주 미미했습니다. 서울도 천분율이지만 과표도 현실화되지 않았기 때문입니다. 그러나 이제는 과표가 현실화 되었고, 다른 세 부담도 상당한 수준에 올라갔기 때문에 상당한 부담을 느끼고 있습니다. 부동산 보유세를 강화할 경우 커다란 조세저항을 일으킬 수가 있습니다. 보유세를 강화하려면 신중한 검토를 거치고, 충분한 여론 수렴 절

차를 거처야 할 필요가 있습니다. 어느 정도가 적절한 보유세 부담 수준이라고 할 수 있는지의 정답은 찾아내기 어려울 것입니다. 국민들의 저항을 크게 불러일으키지 않는 수준에서 조정해 갈 수밖에 없습니다. 외국에서는 시행되지 않는 합산누진 세율 제도는 글로벌 스탠더드에 배치되는 측면도 있습니다. 앞으로 더욱 발전시켜 나갈 것인지 폐지할 것인지를 고민해 보아야 합니다.

5. 지방의 정책세로서 적격성

지방세는 지방자치단체가 과세권을 행사하는 세금입니다. 지방자치단체가 지방 예산에 맞추어서 세율도 조정하고 과표도 조정할 수 있는 권한을 가지는 것이 바람직합니다. 그러나 우리나라 국민들은 어느 지방에 살던지 세금은 동일한 기준으로 내는 것이 당연하다는 생각을 가지고 있습니다. 그것을 공평과세로 생각하는 것 같습니다. 조세법률주의는 알지만 지방자치는 잘 모르는 것 같습니다. 국가정책을 수행하면서 필요한 조세정책은 국세가 담당할 것과 지방세가 담당할 것을 구분해 보아야 하는데 실제로는 그렇지 못합니다. 조세는 재정수요를 충족하는 목적 외에 국가나 지방자치단체가 수행해야 할 정책 목적을 달성할 필요가 있어서 도입하는 것도 있습니다.

이러한 세제를 정책세제라고 합니다. 지방자치단체가 수행해야 할 조세정책은 지방세가 담당하여야 합니다. 국가 정책을 수행하기 위한 세제라면 국세로 운영하는 것이 당연합니다. 지방세에 도입하는 정책세제는 지방자치단체의 필요성과 지방세로서 적격성 문제를 고려해 보아야 합니다. 국가 정책 목적상 필요한 조세를 지방세로 운영한다면 많은 문제점이 나타날 수 있습니다.

만약 지방자치단체의 입장에서는 중과세 할 필요성이 없는 세제를 운영한다면 중과세를 위한 노력을 게을리 할 것입니다. 세금은 법에 따라 과세하는 제도이지만 세금을 과세하기 위해서는 세무행정이 뒷받침되어야 합니다. 세무행정을 수행하기 위해서는 납세자인 국민들로부터 원망을 듣는 경우도 있습니다. 조세저항을 받아야 하는 경우도 있습니다. 정책을 추진하는 주체와 과세권자가 일치 되어야 납세자에게 명확한 답변을 할 수가 있고 일사 분란하게 목적을 달성할 수도 있습니다.

6. 과세권 행사상의 문제

지방자치단체의 과세권 행사에 적격성이 있는지와 과세권 행사에 문제점이 없는지를 검토해 보아

야 합니다. 지방 자치단체는 원칙적으로 자기의 관할 구역 안에 있는 주민들과 부동산을 대상으로 행정을 하는 것입니다. 그러한 이유 때문에 지방자치단체가 과세권을 행사하는 지방세는 한계를 가지는 것입니다. 전국을 모두 포괄하고 모든 국민을 대상으로 누진세율을 적용하거나, 전국의 유통망을 한꺼번에 포괄하여 과세하는 세제는 국세적 성격을 가지고 있다고 할 것입니다.

만약 소득세를 지방세로 한다면 전국적인 사업 망을 가지고 있는 사업자에게 종합소득세를 과세하면서도 누진세율을 적용할 수 없는 문제가 생깁니다. 부가가치세를 지방세로 한다면 서울의 물품이 각 지방으로 이동하는 경우 이를 포착하기가 어려워 탈루를 찾아내기가 어려울 것입니다.

그래서 당해 물건별로 과세하는 재산세를 지방세로 배분하고 있는 것입니다. 전국 합산하여 과세하는 종합부동산세 제도를 지방세로 하는 문제는 깊이 생각해 보아야 합니다. 전산 시스템이 잘 갖추어져서 시장·군수·구청장이 세액을 계산 할 수는 있다고 하여도 거기에 책임을 질 수는 없을 것입니다. 자기가 관할하는 구역 밖의 부동산을 과세대상에 포함시키지 않으면 세액을 산출할 수 없다는 것은 문제가 아닐 수 없습니다. 과세대상에 관할 구역 밖의 부동산을 포함시켜서 과세권을 행사하는 것은 권한 밖의 업무를 하는 것이라는 문제가 제기 될 수 있습니다.

7. 세무행정 및 납세 편의성

세무행정상 과세권자의 편의성과, 납세자의 납세상의 불편이 없는지 생각해 보아야 합니다. 국가의 징세비용을 최소화하는 방안도 생각해 보아야 합니다. 납세의무는 부담의 의무와 납세협력 의무가 있습니다. 지금은 전산시스템이 잘 정착되어 있으므로 국민들의 납세협력의무를 최소화 하는 노력을 적극적으로 추진해야 합니다. 납세자의 납세협력비용 등 납세비용을 최소화하기 위한 납세편의를 검토해야 합니다. 납세자들이 부담하는 납세 협력비용을 당연한 것으로 생각해서는 안 됩니다.

세금은 국가가 구체적이고 개별적인 반대급부 없이 세법에 의해서 일방적이고 강제적으로 징수하는 것입니다. 세금은 누구나 내는 것이 아닙니다. 소득이 있거나 부동산을 소유하는 등의 사람들이 선별적으로 내는 것입니다. 국가는 세금을 내는 납세자를 고객으로 인정하여 우대하는 방안을 강구해야 합니다. 세금을 내지 않는 다른 사람들을 생각해 보아야 합니다. 앞으로는 납세협력비용을 납세자에게 전가 시키지 말고, 국가가 모두 부담하는 방향으로 개선해 나가야 합니다. 조세제도는 국가의 징수

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

편의와 국민의 납세편의도 매우 중요한 과제입니다. 세금을 내는 사람을 우대하고 세금을 긍정적으로 바라 볼 수 있도록 조세제도를 발전시켜 나가야 합니다. 세금을 내는 사람을 푸대접하거나 좋지 않은 시각에서 바라보는 각종 제도가 있다면 개선해 나갈 필요가 있습니다.

VI. 맺는 말

지방세는 지방자치단체가 과세하는 세금입니다. 지방세도 전문성이 필요하므로 지방세무 담당 공무원들은 지방세무직으로 채용하여 운영을 맡기고 있습니다. 그러나 지방세에는 전문적인 세무 지식을 필요로 하는 세목이 별로 없습니다. 한 평생을 지방 세무 공무원으로 근무하여도 퇴직 후에 전문성을 인정받을 만한 분야가 거의 없습니다. 국세 분야에서 근무하는 사람들은 세무분야에서 상당한 기간을 근무하면 퇴직 후에도 세금에 대한 전문성을 가지고 살아 갈 길이 있습니다.

그러므로 국세분야에는 전문성을 가진 공무원들을 확보하여 운영할 수가 있으나, 지방세는 전문성을 가진 공무원을 확보하기도 어렵습니다. 이런 점에서 보면 지방세 분야에도 전문성이 확보될 수 있는 세목을 배분해 주어 전문성을 보강할 필요가 있다는 생각을 하게 됩니다. 세금은 소득과세, 소비과세, 재산과세로 나눌 수 있습니다. 국가와 지방간에 세원을 배분함에 있어서 소득과세와 소비과세는 원칙적으로 국세로 배분하고, 지방세에는 재산과세를 배분하고 있습니다.

재산과세 중에서도 상당히 중요하고 전문적인 지식이 필요한 양도소득세는 국세가 관장하고 있습니다. 지방세의 경우 부동산 관련세를 제외하면 조세권을 행사한다고 할 정도의 세원다운 세원이 없는 실정입니다. 지방세의 대부분은 조세에 관한 전문적인 실력이 없어도 과세할 수 있는 단순한 세목들로 구성되어 있습니다.

지방세 중에는 독자성을 가지고 있는 소득과세와 소비과세적 성격의 세금은 거의 없습니다. 소득과세와 소비과세적 성격의 지방세는 대부분 국세의 부가세적인 세금입니다. 지방세 담당 공무원들은 조세에 관한 전문성이 부족하고, 지방세는 세금으로서의 중요성도 부각되지 않고 있습니다.

이런 점에서 종합부동산세를 지방세로 이양 받아서 지방세무 공무원들의 전문성을 키우고, 세금다

운 세금을 다루는 조직으로 만들어갈 필요성이 있다고 생각합니다. 종합부동산세 뿐 아니라 양도소득세도 함께 이양 받을 필요가 있습니다. 재산 관련세금은 지방세로 일관성 있게 집행하는 것이 좋을 것으로 생각합니다. 그러나 종합 부동산세제는 앞으로 진정으로 세금다운 세금으로서 기능을 할 수 있을 것인지는 좀 더 검증해 볼 필요가 있습니다. 한시적인 세금으로서 정책적인 역할을 마감해야 하는 세금이라면 굳이 지방세로 이양 받을 필요가 없을 것입니다. 종합 부동산세는 어떤 측면에서는 좋은 세금이라 할 수도 있습니다.

부동산을 많이 보유한 부자들에게 과세하는 세금이기 때문에 부동산을 소유하지 못한 많은 사람들로 부터 지지를 받는 세금입니다. 종합부동산세가 그렇게 좋은 세금이라고 한다면 선진국이라 할 수 있는 외국에서는 아직까지 이러한 제도를 시행하지 않는 이유를 설명하기 어렵습니다. 우리나라 보다 민주주의와 조세제도가 먼저 발달하였고, 많은 연구를 한 미국이나 유럽에서는 이러한 제도 도입을 검토하지 않고 있습니다.

일본에서도 우리나라에서 종합토지세제를 시행하는 것을 보고 도입방안을 검토 했지만, 전국의 토지를 낮은 세율로 합산 과세하는 지가세를 국세로 도입했습니다. 지가세는 우리나라의 종합부동산세 처럼 중과세 하지는 않습니다. 종합부동산세제도를 계속 유지할 것인지 여부를 원점에서 다시 검토해 볼 필요가 있습니다.

특히 지방세로 전환하는 문제는 심도 있는 검토가 필요합니다. 종합부동산세와 함께 양도소득세가 지방세로 이양된다면 커다란 시너지 효과가 있을 것입니다. 재산 관련세제의 일원화를 통하여 재산의 취득·보유·이용·처분을 체계적으로 관리할 수 있을 것입니다. 부동산등의 취득·보유·이용·처분을 체계적으로 관리한다면 재산과세 시스템을 획기적으로 개선할 수 있을 것입니다.

지방세무공무원들의 조세 전문성을 크게 향상 시키고, 지방세 담당 공무원들의 부동산 관련 지식을 전문가 수준으로 끌어 올려서 부동산 정책을 효율적으로 수행할 수 있게 할 것입니다. 지방세 세원을 현재 부동산 중심에서 재산으로 한쪽 넓혀서 지방세원을 발굴하는 안목을 키운다면 지방재정에도 많은 도움이 될 것입니다. 지방세를 세금으로 인식하게 하고 지방세 발전에 많은 역할을 할 수 있을 것으로 생각합니다. ☺