

재산세제 전면개편에 따른 향후 정책과제

노 영 훈

한국조세연구원 선임연구위원

I. 서론

정부는 지난해 11월 11일 부동산 보유세제 개편안을 발표하였고, 이에 따라 금년 1월 1일에는 종합부동산세법안(김종률 의원 대표발의안, 2004. 11. 18)과 지방세법중개정법률안(원혜영 의원 대표발의, 2004. 11. 18)이 모두 국회 본회의에 상정·의결되었다. 새로운 세목의 신설 및 기존 세목의 세법개정이라는 측면에서 보면 15년 만에 이루어지는 기본적 부동산보유세 시스템의 개편이지만, 추후 병행하여 추진될 등록세·취득세 등 거래과세 완화 관련 지방세법 개정과 종합부동산세 세수배분 관련 지방재정법 등의 개편을 감안하면 그 범위와 규모에 있어서 가히 조세개혁(tax reform)적 차원의 변화라고 할 수 있다. 1990년 토지공개념제도의 도입과 함께 토지자산에만 국한된 제한적 粗부유세(gross wealth tax)로 도입된 종합토지세가 기존의 재산세와 짝지워진 이

래, (지방)부동산 보유세제의 틀이 (지방)재산세와 (국세)종합부동산세라는 새로운 부동산 보유세 체계(system)로 개편되는 것이다.

본고는 2005년 1월 현재 발표된 종합부동산세법안과 지방세법중개정법률안을 기초로 쟁점사항을 살펴보고, 관련 정책당국이 향후 1년여 이상 추진할 추가적인 정책과제들을 제시해 보고자 한다. 특히, 모든 조세정책의 개편이 소기의 목적을 달성하기 위한 성공가능성은 ①정치적 수용성 ②행정적 집행가능성 그리고 ③경제적 관점에서의 견고성에 달려 있는데, 본고는 ②와 ③의 측면에 중점을 두어 검토해 보고자 한다. 또한 종합부동산세에 중점을 두어 기술하지만 종부세는 일차적으로 (지방)재산세 부과를 전제로 하고 있으므로 필요한 부분에서는 토지 및 건물에 대한 재산세에 대해서도 언급하게 될 것이다. 현재 시점에서는 아직 하위법령인 시행령과 시행규칙이 발표되지 않아서

해당 법률을 중심으로 검토해 보기로 한다. 세법은 세제가 현실 사회에서 구체적으로 집행되는 수단 즉, 조세정책을 담는 그릇으로서 기능한다는 의미에서 발표된 법률안의 내용이 조세정책이 추구하는 바를 제대로 담고 있는지를 확인해 보고자 하는 것이다.

부동산 보유세가 (건물)재산세와 종합토지세라는 두 개의 지방세 체계로 15년간 운영되어 오면서 그동안 나타난 문제점들로서 재산세부담의 불공평성 문제, 지방세로서의 지방재정적 역할 문제, 부동산시장 대책으로서의 정책수단화 문제 등이 거론되어 왔다. 따라서, 현재 ‘무엇을 문제로 보아 개편하는 부동산 보유세제인가?’라는 질문에 대한 답에 따라 보유세제 개편안의 기본 성격이 결정되고 이에 기초하여 중간평가를 할 수 있게 된다. 이 점에서 종부세법안 제1조 목적에서 ‘이 법은 고액의 부동산보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다’고 명시하고 있음에 주목할 필요가 있다. 종부세를 신설하는 가장 궁극적인 목적은 고액 부동산보유자에 대한 보유세부담을 높여 형평성을 제고하는 것이다. 따라서, 본고에서도 고액 부동산보유자에 대한 보유세부담을 높이는 것이 어떤 유형의 형평성을 제고하는 것인지, 그리고 형평성을 높이기 위해서는 종부세 신설이라는 방법밖에 없는 것인지의 측면에 중점을 두어 논의하고자 한다.

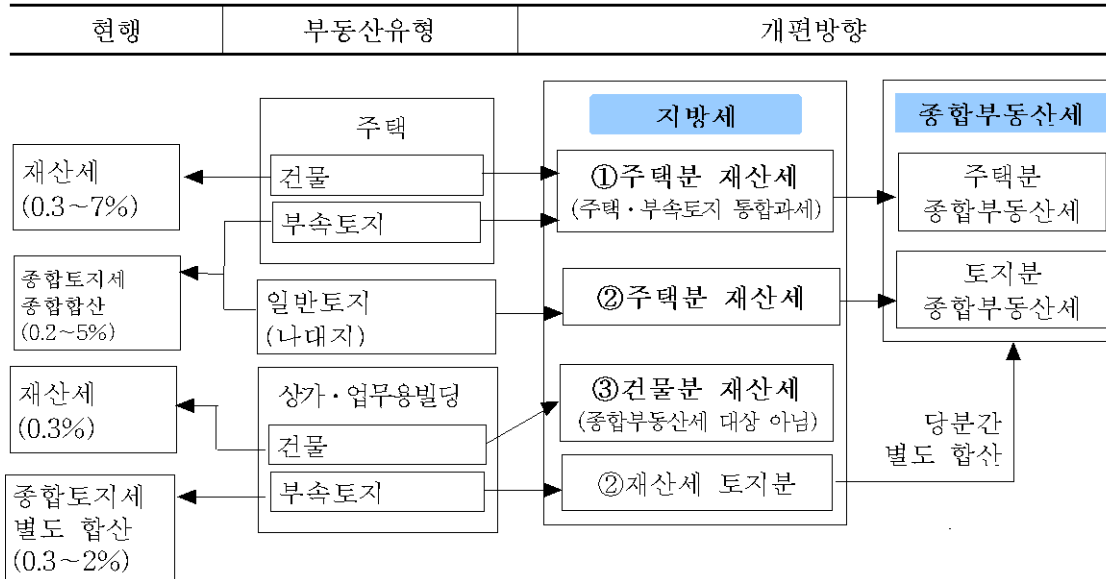
II. 보유세제 개편내용의 요약

종합부동산세는 기초자치단체인 시·군·구가 매년 7월말과 9월말에 재산세를 1차로 정부부과결정방식에 의해 과세한 후, 12월 15일에 인별합산한 재산세과표가 기준금액 이상인 토지 및 주택소유자들에 한해 2차로 자진신고납부방식에 의해 과세하는 2원적 체계로 구성되어 있다. 먼저, 토지에 대한 재산세는 기초자치단체인 시·군·구별로 과세대상유형(종합 및 별도)에 따라 관내합산하여 각각 3단계 저율누진과세하는 반면, 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 통합 평가하여 시·군·구별로 그리고 물건별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세한다.

한편 종합부동산세는 부동산의 유형별 합산평가금액이 일정 기준금액들 이상인 고액 부동산보유자들만을 납세의무자로 하여 과세하는데, 과세대상 소유 부동산의 유형 및 해당 기준금액들은 법상에 규정된 것에 한정하고 있다. 즉, 시가의 50% 적용비율을 곱한 금액을 과세표준으로 사용하는 것을 전제로 할 때, 인별합산한 재산세 과세표준이 주택은 (국세청 기준시가로) 9억원 이상, 나대지는 (공시지가로) 6억원 이상, 사업용 토지는 (공시지가로) 40억원 이상 소유자가 과세대상자이다. 결국 부동산자산의 고액 보유정도를 판별함에 있어서도 부동산 유형별로 차등기준금액을 채택하고 있으며, 각 유형별 기준금액 미만의 부동산보유에 대해서는 과세하지 않게 된다.

결국 매년 7월에 부과되던 기존의 건물

[그림 1] 부동산 보유세 체계 개편



만에 대한 재산세 과세가 갖고 있던 문제점을 해결하기 위해 영미식 지방재산세(local property tax) 개념으로 바꾸면서, 매년 10월에 지방세답지 않게 부과되던 종합토지세를 종합부동산세로 국세화하는 방식으로 전체적인 부동산 보유세제의 틀을 개편하는 것이라고 성격 규명할 수 있을 것이다. 즉, 부속토지를 제외한 건축물만을 과세대상으로 하면서도 ‘재산세’라는 명칭으로 과세함으로써 부각되었던 ‘시가 대비 불공평성’ 논란을 주택에 대해서는 부속토지와 주택건물을 일체로 평가하여 통합재산세로 과세함으로써 해결하려는 접근방법이다. 또한, 종래의 종합토지세는 전국에 소유한 토지가액을 인별합산하여 누진과세하는 지극히 국세적인 성격을 지녔음에도 징수액은 지방정부가 사용하는 등 전세계적으로 매우 특이한 토지보유세였는데, 그 과세대상 유형에 주택을

추가하여 인별합산하는 부동산의 범위를 넓혀 (부동산 중심의) 부유세적 성격을 강화한 것이다.

그러나 기존의 지방 부동산 보유세인 (건물)재산세+종합토지세 체계를 [그림 1]과 같이 지방 재산세(토지, 건물, 주택)와 국세 종합부동산세 체계로 개편하는 접근방법이 기존의 세제를 유지하면서 보완·수정하는 방법론과 기본적으로 차별화되는 점들은 다음과 같다.

첫째, 주택에 대해서만 보유세(재산세 및 종부세) 부과시 토지와 건물을 일괄평가하여 통합과세하고, 상가나 업무용빌딩, 공장 등 영업용 부동산은 토지와 건물 분리과세 제도를 여전히 유지한다는 점이다¹⁾. 또한,

1) 토지와 건물에 대해 종합토지세와 (건물)재산세로 분리하여 과세하기 때문에 양자를 인위적으로 구분하여 분리평가할 수밖에 없고 따라서 구

〈표 1〉 종합합산대상(나대지 등) 토지보유세 세율 변화

(단위: 억원, %)

종합합산 종합토지세(현행)			종합합산 토지분재산세+종부세(개편안)		
과표(X)구간	법정세율	평균세율	과표(X_1, X) ²⁾ 구간	법정세율	평균세율
$X \leq 0.2$	0.2	0.2	$X_1 \leq 0.5$	0.2	0.2
$0.2 < X \leq 0.5$	0.3	0.2~0.26	$0.5 < X_1 \leq 1$	0.3	0.2~0.25
$0.5 < X \leq 1$	0.5	0.26~0.38	$1 < X_1$	0.5	0.25~0.43751)
$1 < X \leq 3$	0.7	0.38~0.59			
$3 < X \leq 5$	1.0	0.59~0.76	$3 < X \leq 10$	1.0	0.42~0.525
$5 < X \leq 10$	1.5	0.76~1.13	$10 < X \leq 50$	2.0	0.525~1.27
$10 < X \leq 30$	2.0	1.13~1.71	$50 < X$	4.0	1.27~3.5
$30 < X \leq 50$	3.0	1.71~2.23			
$50 < X$	5.0	2.23~5.0			

주: 1) 기준금액 초과분에 대한 지방세 과세분 전액공제의 효과에 의해 법정세율 미만에서 수렴함.
 2) X_1 과 X 는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액임.

주택에 대해서는 주택물건별로 지방세 과세하고 종부세 과세단계에서 인별합산한 후 일정기준금액 이상 소유자만을 대상으로 한다는 점, 그리고 세수배분공식이 세법상에 명시되지 않는다는 점에서 종합부동산세는 기존의 '(건물)재산세+종합토지세 체계'와 크게 차별화된다고 할 수 있다.

둘째, 인별합산 후 종부세가 과세되는 대상에서 영업용 부동산의 건물부분은 제외되고, 건물 부속토지에 대해서만 토지분 종부세가 과세된다. 영업용 부동산의 건물은 일종의 생산적 목적으로 활용되는 건물자본(bulding capital)이라는 시각을 반영한 것

이라고 볼 수 있다.

셋째, 토지만 존재하는 나대지는 토지분 재산세 및 종부세가 모두 과세되는데, 토지의 경우 주택 부속토지를 제외하고는 기존의 용도별 차등과세제도인 종합합산대상과 별도합산대상 그리고 분리과세대상으로의 토지구분을 대체로 그대로 유지하면서 지방세법중개정법률안 제182조에 과세대상의 구분으로 규정되어 있다.

〈표 1〉, 〈표 2〉, 〈표 3〉은 각각 나대지, (영업용 건물) 부속토지, 주택에 대해 기존의 보유세인 종합합산 종토세, 별도합산 종토세, 종토세 및 (건물)재산세 부담이 법정명목세율 측면에서 어떻게 변화했는지를 정리한 표이다. 각 표의 오른쪽 편에 있는 개편안은 1차적인 지방 재산세 부과로 끝나는 경우와 2차적으로 종부세가 부과되는 경우를 구분하여 평균세율을 계산하였다.

분된 과세평가액과 각자에 부과되는 세부담액의 합계가 토지·건물을 합한 부동산 전체의 공정시장가격(Fair Market Value)과 대비하여 형평성을 유지하기 어려운 이유들에 대해서는 노영훈(1997)을 참조바람.

〈표 2〉 별도합산대상(영업용 건물부속토지) 토지세 보유세율 변화

(단위: 억원, %)

별도합산 종합토지세(현행)			별도합산 토지분재산세+종부세(개편안)		
과표(X)구간	법정세율	평균세율	과표(X_l, X) ^U 구간	법정세율	평균세율
$X \leq 1$	0.3	0.3	$X_l \leq 2$	0.2	0.2
$1 < X \leq 5$	0.4	0.3~0.38	$2 < X_l \leq 10$	0.3	0.2~0.28
$5 < X \leq 10$	0.5	0.38~0.44	$10 < X_l$	0.4	0.28~0.4
$10 < X \leq 30$	0.6	0.44~0.55			
$30 < X \leq 50$	0.8	0.55~0.65			
$50 < X \leq 100$	1.0	0.65~0.82	$20 < X \leq 100$	0.6	0.34~0.55
$100 < X \leq 300$	1.2	0.82~1.07	$100 < X \leq 500$	1.0	0.55~0.91
$300 < X \leq 500$	1.5	1.07~1.24	$500 < X$	1.6	0.91~1.6
$500 < X$	2.0	1.24~2.0			

자료: 1) X_l 과 X 는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액임.

〈표 3〉 주택분 토지 및 건물세부담의 변화

(단위: 억원, %)

현행						개편안		
재산세(건물)			종합토지세(토지)			주택분재산세 (주택 건물+부속토지)		
과표(X)구간	세율	법정세율	과표(X)구간	세율	법정세율	과표(x_l, X) ^U 구간	세율	평균세율
$X \leq 0.12$	0.3	0.3	$X \leq 0.2$	0.2	0.2	$x_l \leq 0.4$	0.15	0.15
$0.12 < X \leq 0.16$	0.5	0.30~0.35	$0.2 < X \leq 0.5$	0.3	0.2~0.26	$0.4 < x_l \leq 1$	0.3	0.15~0.24
$0.16 < X \leq 0.22$	1	0.35~0.53	$0.5 < X \leq 1$	0.5	0.26~0.38	$1 < x_l$	0.5	0.24~0.44
$0.22 < X \leq 0.3$	3	0.53~1.19	$1 < X \leq 3$	0.7	0.38~0.59			
$0.3 < X \leq 0.4$	5	1.19~2.14	$3 < X \leq 5$	1.0	0.59~0.76			
$0.4 < X$	7	2.14~7.00	$5 < X \leq 10$	1.5	0.76~1.13	$4.5 < X \leq 10$	1.0	0.44~0.75
			$10 < X \leq 30$	2.0	1.13~1.71	$10 < X \leq 50$	2.0	0.75~1.75
			$30 < X \leq 50$	3.0	1.71~2.23	$50 < X$	3.0	1.75~3.0
			$50 < X$	5.0	2.23~5.0			

주: 1) x_l 과 X 는 각각 시군구 관내 개별주택물건 과표액과 전국인별합산 주택과표액임.

Ⅲ. 세제 및 세정 측면의 쟁점사항들

1. 세부담 형평성의 기준과 형평성 효과

종부세법 신설 법률안과 정부발표문에 따르면 ‘고액 부동산보유자에 대한 세부담을 높여 조세부담의 형평성을 높인다’고 명시적으로 기술되어 있는데, 사용하는 형평성의 개념에 따라서 형평성 제고 여부가 달라질 수 있다. 마치 고소득자가 누진적인 개인소득세 부담을 지듯이 부동산보유정도에 따라 부동산부자가 누진적인 부동산보유세를 지는 것이 형평하다는 생각에 기초하고 있다.

첫째, 개별물건별 시가 대비 세부담 형평성을 제고해야 할 문제점은 종부세 도입 그 자체보다는 주택분 재산세의 (토지·건물) 통합과세제도로의 전환만으로도 충분히 해결될 수 있었고, 궁극적으로는 과세표준을 결정하는 과세평가행정(assessment administration)의 질에 의존할 것이다.

둘째, 동일 부동산유형과 동일 이용용도에 대한 법정세율상 누진도는 유지될 수 있으나, 인별 부동산소유가액 대비(수평적) 세부담 형평성은 재산세의 이용상황별 그리고 재산세·종부세의 유형별 차등과세 요소로 인해 반드시 제고되지 않을 수도 있다. 쉬운 예로 나대지 6억원, 사업용 토지 40억원, 주택 9억원이라는 기준금액들에 조금씩 못 미치게 부동산을 소유하고 있거나 부동산의 재구성하는 부동산소유자들은 종부세 과세

대상에서 배제되어 형평성 문제를 발생시키게 된다. 즉, 수평적 형평성은 ‘동일한 시장가치로서의 부동산가액을 갖는 사람들에 대해 인세로서의 부동산 보유세액이 동일하게 부과되는 것’을 의미하는데, 종부세는 사업용 건물현황을 보지 않고 또한 유형별 기준금액이 각기 다르며, 외형평가액만 보지 부채를 공제한 순지분(net equity)를 감안하지 않는다는 점에서 불공평성의 소지가 있다. 결국, 인별 부동산소유의 분위별 분포에서 동일분위(그룹) 내에 속한 소유자들의 실효세율들간의 편차가 적어지는지에 의해 형평성이 판별될 수 있을 것인데, 이 또한 개편안 내의 재산세 및 종부세 세제구조가 자동적으로 보장해 주지는 않는다.

셋째, 경제적 처지나 형편(economic position)에 대한 보다 일반적인 척도(measure)로서 사용되는 ‘경제인(가구)의 소득’ 대비 수직적 형평성 또는 누진도는 소득분포의 분위가 증가함에 따라 해당 조세의 실효세율이 증가 또는 감소하는가에 따라 판단할 수 있는데²⁾, 소득과 부동산자산의 결합분포가 밝혀지지 않은 상황에서 형평성 제고 여부를 단정하기는 어려운 상황이다. 쉽게 표현하여, 연봉 3억원의 고소득자이면서 10억원의 부동산자산가가 부담하는 보유세액이 연봉 3천만원이면서 10억원의 부동산보유자가 부담하는 보유세액과

2) 어떤 세금의 누진성(progressivity)은 수직적 형평성과 완전히 동일시킬 수 있는 것은 아니지만, 일정한 가정들하에서 누진적 세율구조를 갖게 되면 수직적 형평성을 대체로 만족시키게 됨.

어느 정도 달라지는가의 문제이다. 혹자는 부동산보유세의 수직적 형평성에 대한 논의를 하는데 왜 소득을 기준으로 판단하느냐고 의문을 제기하겠지만, 부의 보유와 관련되어 부과되는 매년의 flow세 부담은 flow화된 소득 또는 부의 증가분에 기초하여 판단하는 것이 일반적이다.

기준금액 설정에 따른 문턱점(threshold) 효과 문제는 현행의 종합토지세에는 존재하지 않았으나 종합부동산세의 경우 기준금액 설정의 근거 및 성격, 그리고 기준금액의 적정성과 기준금액 초과여부 판단의 정확성에 대한 논란이 일어날 수 있다. 설정된 기준금액의 적정성에 대한 판단은 과다보유자에게만 국세로 추가과세하는 근거(rationale)가 무엇인가에 달려 있는데, 만일 종부세를 일종의 부동산에만 국한된 粗부유세로서 과세성격을 규정한다면³⁾ 다음과 같은 논의가 제기될 수 있다. ‘과연 기준금액을 넘는 고액 부동산보유자에게 추가과세 또는 중과하여 달성하고자 하는 정책목적은 무엇인가?’라는 질문에 대해서 어떻게 답할 것인가이다. 특히, 고가의 부동산을 소유하게 된 계기가 구입당시에는 기준금액에 훨씬 미달했었는데 거래시장가격이 올라버린 경우처럼 소유자 자신의 경제행위(예, 투기적 활동)에 의한 것이라고 볼 수 없는 때에 문제가 발생

한다. 만일 종부세가 기준금액 이하로 부동산을 소유하도록 소유자의 능동적 자산처분 행위를 유도하기 위한 정책세제라면, 비록 고가이지만 1주택 자가점유자나 생산용 토지소유자에게도 일정 금액기준 이하의 저가 부동산으로 대체하도록 유인하는 취지가 무엇인지 의문이 제기된다.

혹자는 소유한 부동산가액의 상승은 미실현이득이지만 세부담 능력에 대한 일종의 대리변수(proxy)로 보아 추계과세(pre-sumptive taxation)할 수 있다고 생각하고, 최근 몇 년간 가격이 많이 상승한 부동산의 소유자들을 중심으로 보유세부담을 증가시키는 정책이라고 판단할 수 있다. 그러나 이 경우 추후 처분시에 실현된 자본이득에 대해 양도소득세로 과세할 때 상쇄조정(offset)한다는 규정이 없으므로 그렇게 이해할 수도 없게 된다⁴⁾.

또한, 종합부동산세의 과세근거를 자가점유 부동산에 대한 귀속임대료(imputed rent)를 외형 부동산가액에 기초하여 소득세로 추계과세하기 위한 것이라고 성격규명할 경우, 임대용 부동산에 대한 종부세 부과범위 및 기납부 부동산임대소득세와의 상계 허용 여부, 그리고 인별합산과 누진세율을 적용할 필요성에 대한 의문이 제기된다.

특히, 인별합산한 부동산 과세평가금액의

3) 이렇게 부동산만에 대한 조부유세로 규정하면, 개인의 부를 구성하는 타자산(예, 금융자산 등)을 배제하는 이유에 대해서는 의문을 제기할 수 있으나 부채(예, 주택구입자금대출금 및 주택담보대출금)를 공제하지 않는 이유에 대해서는 의문을 제기할 수 없게 됨.

4) 가격상승이 많았던 부동산들을 주 대상으로 보유세부담을 증가하는 방식으로 미실현이득에 대해 과세하고자 했던 과거의 시도는 1990년대 초 토지초과이득세에서 찾을 수 있는데 토초세는 기본적으로는 미실현자본이득세를 보유단계에서 부과하는 것이었음.

객관성과 정확성이 쟁점이 될 수 있다. 개별물건별로 과세하는 경우에 비해 동일 유형 내에서도 과표평가율 균일성이 더 높아야 하고(예, 단독주택 vs. 공동주택, 수도권 택지 vs. 산간 임야 등) 정부가 결정고시한 공적 평가액(시가표준액, 기준시가 등)이 정확화되도록 시비대상이 될 수 있다.

마지막으로, 문턱점 설정에 따른 세부담 급변을 방지하기 위해 마련한 종합부동산세의 재산세납부세액 공제제도로 인해 시·군·구별 및 관내 분산소유 정도에 따라 종부세 과세대상이면서도 지방세(부과)세액공제를 받지 못하는 상황이 발생하여 세부담 공평성 문제를 야기할 수 있다⁵⁾.

2. 경제적 비효율성

종합부동산세는 수직적 세부담 형평성을 높인다는 정책목적 때문에 부과하는 것이므로 경제적 효율성의 손실은 어느 정도 감수할 수밖에 없다고 말할 수도 있다. 그러나 동일한 형평성을 추구한 과거의 종합토지세와 달리 부동산 유형별 차등기준금액 설정이라는 문턱점 효과 때문에 더 큰 조세회피

행태를 유발할 수 있고 이에 따른 초과부담이 증대할 가능성이 높다. 예를 들어, 나대지 보유자가 종부세 부과기준일 전에 건물을 지으면 과세대상 유형(category)이 일반토지에서 부속토지로 변경되어 종부세 부과기준금액이 6억원에서 40억원으로 늘어나 손쉽게 총체적 보유세부담을 줄이거나 종부세 부과를 회피할 수 있게 된다. 건물 신축과 같은 소유자의 행위변화로 보유세부담이 경감될 수 있도록 하여 소유자로 하여금 나대지 상태로 놔두는 것보다 신축활동을 유도하는 것이 정책당국의 원래 의도였다면 더욱 더 경제적 효율성에 대한 훼손의 가능성이 높다. 한 시점에서 나대지 상태로의 토지이용이 항상 비효율적인 것은 아니며 적정 개발시점 이전의 조기개발이 오히려 비효율적일 수 있기 때문이다⁶⁾.

재산세납부세액 공제제도는 이중과세의 논란 방지뿐만 아니라 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세를 합한 총체적 보유세 부담이 기준금액을 전후하여 연속적으로 변화하도록 하여 초과부담을 줄이기 위한 조치라고 이해할 수도 있다. 특히 영업용 건물은 건물재산세 부담으로 끝나고 추가적인 종부세 과세가 없으므로 세부담이 기준금액(threshold point)을 전후로 급격히 변하는 현상이 기존의 부동산에 대해서는 발생하지

5) 이러한 현상은 세법조문화 과정에서 종합부동산세 과세대상을 재산세 과세표준 합계액이 일정금액 이상에 해당되는지 여부로 결정하면서 이중과세 및 문턱점효과 문제를 제거하기 위해 재산세 세액공제는 부과세액의 합계액 중 일정금액을 초과하는 금액으로 규정함에 따라 동일한 합산과표액을 가지면서도 이를 구성하는 개별 재산세 과표에 해당하는 개별 재산세 부과액의 합계가 달라질 수도 있음을 인식하지 못한 데서 기인함.

6) 1990년 초의 토지초과이득세 부과는 도시 외곽의 여유토지 소유자들로 하여금 토초세 부과 회피를 위해 저밀도건물을 양산하게 만들어 적정 개발시점에 해당하는 1990년대 후반에는 저층 건물에 대한 재건축의 필요성이 부각된 경험을 갖고 있음.

않을 수 있다. 그러나 부동산가액이 유형별로 기준금액 이하가 되도록 부동산자산을 재구성한다든가 직계존비속간 사전증여를 통해 명의이전을 하는 절세전략은 항상 이용가능하다. 또한 시가 대비 저평가되는 유형(예, 단독주택이나 상업용 건물)의 부동산 중심으로 자산구성을 변경하도록 유도하는 효과는 중부세의 초과부담으로 작용할 것이다.

한편 경제적인 효율성 논의는 아니지만 토지이용의 효율성 차원에서 우리나라 보유세제 개편을 살펴보자. 건물자본을 제외한 부속토지가치 또는 부지가치만에 대한 보유과세는 그 공급이 고정된 생산요소인 토지에 대한 과세이므로 생산이 줄어들 우려가 적고 징세과정 중 왜곡을 최소화시키므로 과세에 따른 초과부담이 적다는 의미의 경제적 효율성(economic efficiency)뿐만 아니라, 해당 부속토지의 ‘가장 최선의 그리고 가장 효율적인 토지 용도(the best and the most efficient use)’로 과세평가된 가액이 보유세의 과세표준으로 설정된다면 최선의 용도로 이용될 수 있을 것이라는 ‘토지이용의 효율성(efficient use of land)’ 개념도 내포하고 있다. 이에 기초하여 토지와 건물을 통합과세하는 재산세를 토지에만 과세하거나 토지를 중과하는 ‘부지가치세(site value tax)’로 전환하자는 주장이 경제학자들 사이에서 많은 설득력을 얻었다. 즉, 이미 건물이 들어서 있는 부동산의 경우에도 해당 건물의 부속토지라는 현재 용도(current use)에 따른 토지평가가 아니라 ‘가장 최선의 그리고 가장 효율적인 토지

용도’를 상정했을 때의 토지가치를 중심으로 (건물자본을 제외하고) 보유과세를 부과하기 위해 토지와 건물을 구분·분리하여 평가한 후 과도기에는 건물을 토지에 비해 가볍게 과세하자는 것이다. 과거 우리나라가 토지에 대해서는 종합토지세를 그리고 건물에 대해서는 (건물)재산세를 분리하여 운영해 왔던 기본 취지가 이러한 맥락에서였는지는 확인할 수 없지만 주택에 대한 토지·건물 통합과세로 그 가능성은 봉쇄되어 버렸다고 할 수 있다. 즉, 많은 조세분야 경제학자들이 선호하던 토지·건물 차등과세를 실현할 경로가 주택에 대해서만큼은 막히게 된 셈인데, 많은 국민들이 ‘(토지와 건물을 통합한) 시가 대비 형평성’의 유지를 선호하는데 따른 일종의 정책전환 기회비용이라고 볼 수 있다. 또한 해당 지방세제당국이 토지·건물 분리과세가 갖는 ‘효율적 토지이용’의 장점을 제대로 살리지 못하면서 보유세제를 운영했던 데에 대한 대가라고도 볼 수 있다.

3. 세무행정(과세평가 및 과세자료 관리업무)의 중요성

납부세액 확보(liquidity) 및 세부담 급증 조정(transitional relief)의 문제는 분납 및 물납, 그리고 (전년 납부세액 대비) ‘연간인상률 제한’(예, 50%)이라는 방법으로 해결하려 하고 있는데, 후자는 또다른 형평성과 복잡성의 문제를 야기할 수 있다. 지방세법 중개정법률안(제195조의 2)은 개별물건별로 그리고 종합부동산세법안(제15조)은 인별로

각각 전년 대비 50% 상한을 규정하고 있어서 토지의 경우 필지별 세액안분을 요하고 2004년을 기준연도로 경과세된 부동산은 세액인상 상한(capping)에 따른 혜택이 누적적으로 지속될 수 있다.

원래 재산세부담 조정장치의 대표적인 예는 미국 몇 개주에서 시행하는 (지방)재산세 안전장치(Circuit Breaker)에서 발견할 수 있다. 이는 은퇴노인들 같이 재산세 납부세액 확보에 애로를 겪는 가구들에 대해 세금납부를 위해 집을 팔지 않아도 되도록 소득의 일정비율이 넘는 주택재산세액을 주 정부 소득세에서 환급해 주는 제도이다. 미국에서도 집이 팔릴 때까지 세금납부를 지연해 주는 방법이 재산세액 환급제도보다 형평한 대안으로 제시되고 있다.

다음은 세무행정당국의 과세자료 관리업무에 대해 살펴보자. 기존의 (건물)재산세는 (인별합산없는) 기초자치단체 세목의 특성상 관할구역내 시·군·구별로 과세대장이 관리되었고 비교적 최근에 호환성 등을 이유로 표준화작업을 시작하여 오류자료가 많은 실정이다. 특히 인별합산의 전제가 되는 소유자의 인적 특성(예, 주민등록번호, 성명, 주소지 등) 정보의 오류율이 '일제조사'를 통해 현실과 공부를 일치시켜야 할 정도로 높으며, '헤도닉(hedonic)가격방법론'으로 주택과세평가모형을 개발하기 위해 필요한 물건특성 정보가 확보되어 있지 않은 상황이다.

기본적으로 자산시장(property market)은 그 비효율성 때문에 '진정한 시장가치'라는 것이 존재하지 않고 시장거래가격은 일정범

위 내의 가격대(price range)로서 형성된다고 보는 것이 학계의 일반론(conventional view)이며, 이에 따라 과세평가모형이 결정된다. 이러한 가격대를 결정하는 요인들로 ①거래당사자들의 수 ②거래대상자산의 동질성(homogeneity) 정도 ③거래시장 내의 정보 등을 들 수 있는데 토지시장, 주택시장, 업무용 부동산시장 등이 이들 측면에서 모두 차별화된다. 특히 주택과세평가모형의 개발에 있어서 주택이 완전효율적 시장에 가까운 유형의 부동산이라고 가정할 경우에는 해당 부동산을 구성하고 있는 특성들에 대한 묵시적 시장(implicit market)을 상정하여 헤도닉가격결정 모형을 사용할 수 있을 것이다(예, Lancaster(1971) 및 Rosen(1974)).

그러나 당장 내년도 재산세 및 종합부동산세 부과를 위한 과표산정업무를 위해서는 현재 이용가능한 가격정보들의 종류와 그 내용, 그리고 한계점들을 분석한 뒤 이들을 활용할 수 있는 시장거래가격결정 모형을 추정할 수밖에 없는 상황이다. 이용가능한 정보들로는 i)시장 내에서 관찰된 반복매매가격(repeat sales) 자료 ii)지수(index) 자료 iii)감정평가액(appraisal) 자료 iv)과세표준액(assessment) 자료들을 들 수 있다. 이 중 공동주택에 대한 국세청 기준시가 자료는 1년에 1~2차례밖에 고시되지 않는다는 비빈번성(infrequency) 문제를 제외하고는 동일한 동 내의 주택단위들이 비교적 동질적이고 건물과 부속토지 지분을 통합하여 '시장거래가격비교법'에 의해 일정비율로 평가되었기 때문에 세분화된 단지별

가격변동을 자료로 최신화(update)할 경우 평가모형 설정이 수월할 것이다.

반면 단독주택의 경우 이용가능한 자료는 i)주택 부속토지의 매년 6월 30일 기준 개별공시지가액 ii)주택 건물에 대한 (행정자치부) 건물시가표준액 및 (국세청) 건물기준시가 iii)주변지역 유사 단독주택들의 거래 사례가격 등이 있을 뿐이다. 따라서 가장 최근의 종합토지세 부과자료 중 단독주택 유형들에 대한 관찰치만을 추출하여 개별공시지가액을 최신화한 후 이를 기초로 토지가액을 추정하고, 여기에 주택 건물에 대한 새로운 평가모형에 대입한 건물가액을 합쳐 시장거래사례가격들과 부합하도록 하는 방법이 최선의 방법론일 것으로 생각된다.

물론 지역적으로 중개업소 등을 통해 수집한 단독주택 거래사례들의 빈도 및 범위에 따라 평가모형이 영향을 받기는 하나, 표준지를 사전적으로 정하고 이들에 대해 감정평가를 한 후 개별지로 확대하는 공시지가방법론보다는 통계학적으로 우월할 것이다⁷⁾. 특히, 단독주택의 경우 대체로 건축된 지 7년 이상된 노후주택은 건물가치를 인정하지 않고 부속토지에 대한 공시지가액으로만 거래된다는 관행을 활용하여 건축연도와 부속토지의 면적 및 공시지가액으로

과세평가할 수 있으나, 그렇지 않은 신축주택들에 대한 평가모형의 개발이 난제로 남게 된다.

한편 토지의 경우 기존의 공시지가제도를 운영하면서 축적된 공시지가액 자료들을 이용할 수 있으나, 14년간 단 한 차례도 개별공시지가액의 거래가격 대비 적정성에 대한 분석에 기초하여 모형 수정이 이루어지지 않았던 점을 감안한다면 주기적으로 모형을 개선할 필요성이 있다.

그 다음으로 종합부동산세의 과세방식 및 세원관리에 대해 살펴보자. 재산세는 기초자치단체가 보통 부과징수하나 종합부동산세는 신고납부주의 방식을 택하고 있는데, 재산세 납세자가 부동산 유형별 합산가액이 일정기준금액을 넘어 종부세 납세의무를 지는지 여부 및 납부세액을 계산해야 한다는 측면에서 협력비용이 높을 것으로 예상된다. 특히 토지분 재산세는 시·군·구별 관내합산하여 물건별 세액을 안분하여 고지서를 발부한 경우에만 주택분 재산세처럼 전년 대비 세액상한이 제대로 적용되었는지를 일일이 점검할 수 있고, 그 다음에야 인별합산 과표액에 누진세율을 적용한 종부세액의 세액상한 금액과 대비할 수 있다. 과거 3천여만건에 달하는 부동산자산에 대한 세원관리를 한 적이 없던 국세청은 지방자치단체 및 행자부와 긴밀한 세정협력관계를 과세평가 및 자료관리 측면에서 유지해야만 기준금액 초과 소유자들로부터의 조세저항을 줄일 수 있을 것이다.

한편 세무사 등 납세대리인들은 종부세 과세대상 예정인원 6만여명에 대한 세무대

7) 공시지가 및 감정평가에 관한 법률」을 개정하여 토지뿐만 아니라 주택에 대해서도 가격공시를 하기 위한 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 개정법률안」이 의원입법(김동철 의원 대표발의)으로 국회에서 12월 29일 통과되었음. 이는 부동산 보유과세 부과기준과 부동산실거래가 성실신고 여부를 검증하는 수단으로 활용될 목적으로 개정됨.

리 업무영역의 확대를 기대할 수 있게 되었으나, 세제당국 역시 자진신고납부(self-assessment)라는 이름에 걸맞게 납세자가 스스로 과표 및 세액계산을 할 수 있도록 하부규정을 마련하고 안내업무를 해야 할 의무를 지게 되었다. 재산세 및 종합부동산세에 대한 납세자 불복도 지방정부와 행정자치부, 그리고 국세청이 1차적으로 책임지겠지만 국세심판원의 업무 또한 가중될 것으로 예상된다.

**4. 재정 및 시장 측면의 효과
(fiscal and market impact)**

신설되는 종합부동산세는 중앙정부 입장에서 재정수입을 주된 목적으로 도입하는 것이 아니며 세수비중도 높지 않을 것이다. 그러나, 지방재정 측면에서 국세로 징수된 종합부동산세의 세수배분 문제와 중앙정부 세제결정권 강화에 따른 지방정부 과세권 및 지출자주성 문제가 대두될 수 있다. 과거 (건물)재산세의 경우 50% 범위 내에서 시·군·구 조례에 의해 가감조정할 수 있도록 허용했던 탄력세율제도를 모든 재산세(토지분, 건물분, 주택분)에 대해 확대하여 지방세부담 결정과정에서 지방세의 과세자주권은 제도적으로 증대된다. 또한 국세로 징수하더라도 종부세 세액을 지방정부에 재원이전하고 종부세 세제운영권한을 중앙정부부처에서 갖는다는 점에서는 기존의 종토세와 유사하게 비추어질지 모르나 실상에 있어서는 큰 차이가 나타난다. 예를 들어 과거 행정자치부가 지방세제 결정에 주도적

역할을 할 때에 비해 종부세의 도입으로 재정경제부에서 중앙정부의 부동산정책적 세제기능에 대한 강조가 높아질 것이고, 지역 균형발전 차원에서 세수배분 기준이 설정된다면 중앙정부의 지방정부 재정조정기능이 강화될 것이다.

본 보유세제 개편의 중장기적 세수효과는, 공적 부동산평가액의 단계적인 상향조정과 함께 부동산관련 (지방)재산세 과세표준이 상당히 증가됨에 따라 세수 또한 크게 늘어날 것으로 전망된다. 또한 전세계적으로는 지방자치 기능과 지방세 과세자주권이 강화되는 추세인 반면, 우리나라에서는 ‘부동산 관련 국세부담은 (거주 및 소재) 지역별로 달라지고, (지방)재산세는 지역별로 달라지지 않고 공통·통일화 되는’ 우리나라만의 국세·지방세제도의 특징이 더욱 고착화될 것이다.

부동산시장에 미치는 효과 측면에서 살펴볼 때, 인별합산 이전에 이미 하나의 개별 부동산가격이 기준금액을 넘는 고가주택에 대해서는 보유세부담 증가가 자본환원화되어 단기적으로 가격수준을 인하시키는 효과가 있겠지만, 중장기적으로는 주택공급물량의 감소로 가격을 인상시키는 효과도 병존하게 된다. 우리나라 부동산(주택)관련 세제는 ‘(이미) 부동산가격이 많이 오른 지역에 대해서 사후적으로 각종 세부담을 증가시키는 정책’들로 점철되어 왔는데, 동 세제개편 또한 결과론적으로 동일한 맥락에서 국민들에게 받아들여지게 될 것이다. 예를 들어, 양도소득세의 경우 주택투기지역 고시 후 실가과세한다든지, 주택거래신고제로 지정되

면 취득·등록세를 2~3배 높게 낸다든지, 보유세도 일정금액 이상이 되어 버린 주택들에 대해 종합부동산세를 추가적으로 낸다든지 등의 사례가 그것이다.

결국 시장의 수요·공급 원리가 작동한 후에 사후적으로 결정된 주택가격이 일정금액 이상이 되어 버리면 취득자, 양도자, 보유자 모두에 대해 각종 세금을 부과하여 거래를 두절시키고 그 과정에서 나타나는 구매물들 중심의 '낮은 가격'을 놓고 시장이 안정되었다고 판단하는 접근방식이라고 볼 수 있다. 부동산 조세정책이 이러한 시장대응적 성격을 다분히 가지면서도 부동산시장의 동향에 맞추어 적기성(timeliness)을 갖고 효과를 발휘하지 못하는 이유는 실현주의 과세원칙(realization principle)이라는 기본 한계를 갖는 양도소득세를 시장대응수단의 중심으로 사용해 온 데 상당부분 기인한다. 과거 1990년대 초의 토지초과이득세 역시 미실현 상태의 자본이득을 보유단계 상태의 보유과세로 정책수단화하려는 시도였고 그 결과는 성공적이지 못하였다.

5. 법인납세자 및 사업용 부동산에 대한 보유세부담 문제⁸⁾

과거 종합토지세의 경험을 통해 사업용 부동산에 대해 개편된 보유세제의 효과를 살펴보자. 사업용 부동산 중 토지에 대한 별도합산 종합토지세 과세는 높은 과표계층으로 올라갈수록 실효세율이 증가하여 최고

과표구간인 50억원 초과 계층에서는 실효세율이 1996년의 0.94%에서 2003년의 1.25%로 증가하여 인별합산 누진과세의 효과가 크게 나타났다. 이러한 종토세 시행경험으로부터 도출할 수 있는 정책시사점은 전반적인 부동산보유세의 실효세율을 높이기 위해서는 저액과표구간의 실효세율을 상당히 높여야만 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 왜냐하면 최고과표구간 계층에 속하는 납세자는 그 해당인원도 적으면서 이미 매우 높은 실효세율 부담을 지고 있으므로 한계법정세율을 두 자릿수 이상의 세율로 설계하지 않는 한 전반적인 높은 실효세율을 달성할 수 없기 때문이다. 결국 보유세의 전반적인 실효세부담을 증대시키는 방향으로의 정책추진은 바로 저액과표구간 내에 속한 소유자들에 적용되는 세율 인상과 세부담 증대로 이어지게 된다.

개인뿐만 아니라 법인 및 기타단체를 포함한 전체 납세의무자들의 2003년 종합합산대상 종토세 과세현황을 개인납세자들에 대한 실효세율 분포표와 비교하면, 법인 및 기타단체가 소유한 종합합산대상 토지들에 대해서는 10억원 이상의 과표구간 계층으로 올라갈수록 실효세율이 높게 나타나 법인 등 납세자들이 소유한 종합합산대상 토지들의 가액 및 토지과표액이 높음을 알 수 있다. 특히 50억원 초과 토지과표액을 갖는 종합합산대상 법인 등 토지소유자는 개인에 대한 1.25%보다 높은 1.41%의 실효세부담을 하는 것으로 나타나고 있다.

8) 보다 자세한 내용은 노영훈(2004, 12)을 참조바람.

〈표 4〉 종합합산대상 종합토지세 과세 현황(개인, 2003년)

구 분	인 원		공시지가액		과 표		세 액		실효 세율 (%)	과표 현실화율 (%)
	명	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)		
계	10,577,694	100.00	4,635,338	100.00	1,670,960	100.00	5,189	100.00	0.11	36.05
~2천만원	8,393,031	79.35	1,612,887	34.80	582,988	34.89	1,166	22.47	0.07	36.15
2천만원~5천만원	1,595,657	15.09	1,363,561	29.42	491,842	29.43	1,156	22.29	0.08	36.07
5천만원~1억원	428,512	4.05	800,323	17.27	287,758	17.22	925	17.82	0.12	35.96
1억원~3억원	143,366	1.36	604,039	13.03	217,152	13.00	1,061	20.45	0.18	35.95
3억원~5억원	11,679	0.11	121,265	2.62	43,535	2.61	293	5.64	0.24	35.90
5억원~10억원	4,392	0.04	80,777	1.74	28,964	1.73	271	5.22	0.34	35.86
10억원~30억원	965	0.01	39,665	0.86	14,193	0.85	200	3.85	0.50	35.78
30억원~50억원	75	0.00	7,938	0.17	2,830	0.17	56	1.08	0.70	35.65
50억원~	17	0.00	4,883	0.11	1,697	0.10	61	1.18	1.25	34.76

〈표 5〉 종합합산대상 종합토지세 과세 현황(전체, 2003년)

구 분	인 원		공시지가액		과 표		세 액		실효 세율 (%)	과표 현실화율 (%)
	명	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)		
계	10,701,486	100.00	4,945,778	100.00	1,781,916	100.00	7,541	100.00	0.15	36.03
~2천만원	8,481,051	79.25	1,625,881	32.87	587,684	32.98	1,175	15.59	0.07	36.15
2천만원~5천만원	1,612,146	15.06	1,378,089	27.86	497,061	27.89	1,169	15.50	0.08	36.07
5천만원~1억원	436,463	4.08	815,940	16.50	293,360	16.46	943	12.51	0.12	35.95
1억원~3억원	150,200	1.40	636,218	12.86	228,700	12.83	1,120	14.86	0.18	35.95
3억원~5억원	13,264	0.12	138,348	2.80	49,669	2.79	335	4.44	0.24	35.90
5억원~10억원	5,754	0.05	107,307	2.17	38,501	2.16	363	4.82	0.34	35.88
10억원~30억원	1,978	0.02	86,658	1.75	31,070	1.74	449	5.95	0.52	35.85
30억원~50억원	301	0.00	32,906	0.67	11,703	0.66	235	3.11	0.71	35.56
50억원~	329	0.00	124,431	2.52	44,168	2.48	1,752	23.23	1.41	35.50

〈표 6〉 과 〈표 7〉 은 상업용 건물의 부속토지 등 별도합산과세대상 유형의 토지들에 대한 개인 및 전체 납세자의 2003년도 종토세부담의 실효세율 및 과표현실화율을

각각 정리하고 있다. 개인납세자에 대한 실효세율은 2003년 0.13%로 나타나나 법인 등을 포함한 전체납세자는 0.22%로 나타나 법인 등이 소유한 별도합산용 토지가액 및

토지과표액이 역시 상대적으로 높았음을 알 수 있다. 또한 이들 별도합산대상 토지에 대한 개인 및 법인 등의 실효세율은 종합합산대상 토지들에 비해 높게 나타났고 과표 현실화율도 높았다.

법인 등을 포함한 전체 납세자가 소유한 별도합산대상 토지들의 실효세율과 개인의 별도합산대상 토지에 대한 실효세율 격차는 높은 과표구간 계층으로 갈수록 커져서, 토지를 외연적으로(extensively) 사용할 수밖에 없는 업종(예, 골프장, 유통업 등)의 업무용 토지 소유 법인사업자들은 과세구조상 실효세부담이 높을 수밖에 없는 특성을 내재적으로 갖게 된다. 특히 최고과표구간 500억원 초과에 대한 한계법정세율은 2%이지만 평균세율로는 1.24~2%대이며 실효세율로는 0.63% 수준에 달하게 된다.

종합토지세는 과표구간의 상하한금액을 일정금액으로 고정시킨 1989년 이후 15년 동안 물가상승에 대한 조정 없이 과표 현실화율 제고에만 연연한 결과 세부담이 종합·별도합산 및 분리과세 대상간, 개인 및 법인간, 과표계층간 세부담 변화 등을 과표 현실화와 함께 모니터링하지 못하였다. 역설적으로 말해, 이렇게 급격한 누진세율 과세 구조하에서 물가상승에 따른 세율체계 조정의 길이 없었던 것이 과세당국으로 하여금 매우 보수적으로 토지과표를 운영하게 하여 과표 현실화율이 낮았다고 해석할 수도 있는 것이다.

종합토지세가 지방세이기는 하지만 그 과세표준 결정과정에서 지방정부는 적용률 결정고시 이외에는 과세자주권을 발휘할 수

없는 상황이었고 따라서 (국세적 성격의) 종합토지세가 실효세부담이 그리 높지 못했던 주된 이유는 오히려 인별합산 및 급격한 누진구조에 있었다고 말할 수 있는 것이다. 즉, 재산보유세 과세행정 실무에서 ①과세평가(valuation)와 ②납부세액 확보(liquidity) 문제가 가장 중요한 요소임을 대민행정을 통해 체득한 지방세제 및 세정당국 입장에서는 토지평가의 정확성에 대한 확신이 낮은 경우 낮은 과표현실화율 정책을 지향하게 되는 것이 자연스러운 태도라고 할 수 있다.

결국 사업용 부동산에 대한 기존의 종토세 및 (건물)재산세 과세의 시행경험들을 출발점부터 재검토하지 않고, 기존의 별도합산과세대상 종합토지세 및 비주택 일반건물에 대한 (건물)재산세 기본구조를 (지방)재산세로 흡수 대체하는 방식으로 진행하고 있는 실정이다. 그러나, 기본적으로 사업용 부동산은 ‘기업에 대한 부유세(Net Worth Tax)’적 개념으로 접근할 수 없는 것이므로 임대주택사업자에 대한 주택분 종부세 부과 범위 문제나 영업용 건물 부속토지에 대한 종부세 부과는 지속적으로 논쟁의 대상이 될 것으로 예상된다⁹⁾.

9) 개인에 대한 부유세(Net Wealth Tax)를 시행하고 있는 유럽 나라들의 경우에도 초기에는 법인에 대해서도 부유세(Net Worth Tax)를 부과하였으나 현재는 대부분 폐지한 상태에 있음. 보다 자세한 내용은 노영훈(2004, 5)을 참조하기 바람.

〈표 6〉 별도합산대상 종합토지세 과세 현황(개인, 2003년)

구 분	인 원		공시지가액		과 표		세 액		실효세율 (%)	과표현실화율 (%)
	명	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)		
계	1,101,823	100.00	1,844,519	100.00	667,220	100.00	2,448	100.00	0.13	36.17
~ 1억원	942,255	85.52	605,941	32.85	219,667	32.92	659	26.92	0.11	36.25
1억원 ~ 5억원	142,984	12.98	770,161	41.75	278,631	41.76	972	39.69	0.13	36.18
5억원 ~ 10억원	11,807	1.07	221,103	11.99	79,865	11.97	328	13.42	0.15	36.12
10억원 ~ 30억원	4,307	0.39	181,144	9.82	65,309	9.79	323	13.19	0.18	36.05
30억원 ~ 50억원	327	0.03	33,967	1.84	12,236	1.83	73	2.98	0.22	36.02
50억원 ~ 100억원	118	0.01	21,194	1.15	7,576	1.14	55	2.25	0.26	35.75
100억원 ~ 300억원	24	0.00	9,870	0.54	3,541	0.53	33	1.37	0.34	35.88
300억원 ~ 500억원	1	0.00	1,138	0.06	394	0.06	5	0.19	0.41	34.63
500억원 ~										

〈표 7〉 별도합산대상 종합토지세 과세 현황(전체, 2003년)

구 분	인 원		공시지가액		과 표		세 액		실효세율 (%)	과표현실화율 (%)
	명	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)	억원	비율 (%)		
계	1,139,401	100.00	2,743,069	100.00	989,988	100.00	5,915	100.00	0.22	36.09
~ 1억원	964,384	84.64	622,076	22.68	225,485	22.78	676	11.44	0.11	36.25
1억원 ~ 5억원	152,071	13.35	829,396	30.24	300,037	30.31	1,048	17.72	0.13	36.18
5억원 ~ 10억원	14,399	1.26	271,783	9.91	98,165	9.92	404	6.84	0.15	36.12
10억원 ~ 30억원	6,635	0.58	288,675	10.52	104,087	10.51	518	8.76	0.18	36.06
30억원 ~ 50억원	922	0.08	97,763	3.56	35,115	3.55	211	3.56	0.22	35.92
50억원 ~ 100억원	539	0.05	104,014	3.79	37,212	3.76	277	4.69	0.27	35.78
100억원 ~ 300억원	305	0.03	137,022	5.00	48,992	4.95	473	8.00	0.35	35.75
300억원 ~ 500억원	70	0.01	75,182	2.74	27,136	2.74	318	5.37	0.42	36.09
500억원 ~	76	0.01	317,158	11.56	113,760	11.49	1,988	33.62	0.63	35.87

6. 이중과세 등 위헌 여부에 대한 쟁점

이중과세금지를 규정한 「국세 및 지방

세의 조정 등에 관한 법률」 제4조를 해석함에 있어서 ‘과세물건’의 개념을 표면적으로만 이해할 경우 재산세와 종합부동산세의 과세객체가 동일하다고 오해될 수 있다. 그

리나, 보유과세의 대상은 ‘경제인(납세의무자)의 과세대상물건에 대한 행위’ 또는 ‘소유자의 재산권’이므로 보유단계 중 인별합산 여부 및 범위가 다르다면 (지방)재산세와 (국세)종합부동산세는 이중과세라고 보기 어려울 것으로 생각된다. 특히, 기준금액 초과분에 대한 지방정부 재산세부과분에 대해 완전공제를 허용하고 있으므로 동일한 경제인의 행위 즉, 일정금액 초과 특정부동산 소유행위에 대해 이중적으로 과세하고 있다고 보기 어렵기 때문이다.

또한 재산권 보장을 규정한 헌법은 과세에 있어서 평등이나 비례형평의 원칙에 부합하여야 하는데 과세대상 부동산의 범위 및 과세평가 수준의 차이 측면에 있어서 문제의 소지가 있을 수 있으나, 사법부가 사회현실을 감안한 입법기술상의 문제로 처리할 가능성이 높다고 판단된다. 다만, 과세대상 부동산의 시가 대비 과세평가 균일성의 문제는 과세형평성이나 비례형평의 문제가 제기될 가능성이 있다. 이는 궁극적으로 조세당국이 얼마나 정교하게 부동산평가모형을 개발해내는가에 달려 있다고 할 수 있다.

다만 지방세법과 종합부동산세법에는 토지·건물·주택·나대지 등 부동산유형별로 차등과세되는 규정이 많이 발견되는데 과세대상의 범위와 그 분류를 명백히 법에 규정하지 않고 하위법규정인 시행령이나 시행규칙에 위임한 규정들은 과세표준이나 세율처

럼 조세법률주의의 주요요소이므로 위헌시비가 발생할 가능성이 높다고 하겠다.

〈참고문헌〉

- 노영훈, 「참여정부의 조세정책」, 『월간조세』, 2005년 2월호.
- _____, 「토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로」, 한국조세연구원, 연구보고서, 2004. 12. (발간 예정)
- _____, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 연구보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997. 12.
- _____, “종합토지세의 시행경험과 평가”, 1999년 춘계국제학술회의, 한국재정학회, 1999. 3.
- _____, “부유세 도입의 타당성과 조세개혁의 과제”, 성균관대학교 경제연구소 주최 정책토론회 발표원고, 2004. 5.
- Lancaster K., *Consumer Demand : a New Approach*, Columbia University Press, New York, 1971.
- Rosen, S., “Hedonic Prices and Implicit Markets : Product Differentiation in Pure Competition,” *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, pp. 34~55. ☺