

종합부동산세의 도입과 기대되는 파급효과

유 경 문

서경대학교 교수 · 한국납세자연합회 사무총장

I. 머리말

참여정부의 여러 중요 정책 목표 중에는 지방분권화와 지역균형발전 그리고 부동산 시장의 안정화가 포함되어있다. 그런데 이러한 정책들은 각기 별개의 정책과제로 추진되면서 동시에 상호 밀접한 관계를 가지고 있다.

최근 우리 사회에서는 국세로 (가칭) 「종합부동산세」를 신설 도입하는데 대하여 지방분권화에 역행하는 제도라 하여 강력하게 반대하는 측이 있는가 하면, 부동산가격의 안정화와 지방재정력 격차의 완화 그리고 지역균형발전에 기여할 것으로 찬성하는 측이 있으며, 이들 찬성 측과 반대 측의 주장이 팽팽하다.

그리고 이러한 주장의 차이는 심지어 자본주의적 경제성장우선 정책이나 사회주의적 좌파적 분배우선 정책이나의 체제 논쟁적 정책의 시각차이로 까지 확대되고 있다.

새로운 종합부동산세제의 도입에 대하여 반대하는 측이나 찬성하는 측의 주장이 각기 나름대로의 논리와 당위성을 가지고 있지만, 이들의 주장이 사회적 갈등으로까지 표출되는 이유는 사회 전체적 관점에서 새로운 제도를 평가하는 것이 아니라 부분적 관점에서 자신들의 입장만 주장하기 때문이다.

어떠한 새로운 제도나 정책이든지 사람이 만들고, 사람을 위한 것이며, 사람이 운영하는 것이다. 새로운 제도나 정책이 성공하기 위하여서는 그 시대의 많은 사람들에게 새로운 제도나 정책의 도입의 필요성이 충분히 이해가 되고, 받아들여질 수 있어야 할 뿐만 아니라 그 다음세대를 위하여 필요한 제도라는 믿음과 확신을 줄 수 있어야 한다.

이번에 정부가 추진하고자하는 (가칭) 「종합부동산세」 도입안도 현재 우리국민들이 어떻게 이해하고 받아들이느냐에 따라서 새로운 제도의 도입이 성공이나 실패냐를

결정하게 될 것이며 그 효과와 평가도 달라질 수밖에 없다.

특히 참여정부에서 (가칭)「종합부동산세」와 같은 새로운 정책을 도입 추진함에 있어 정책을 수립 추진하는 중앙정부 측이나 중앙정부와 이해관계가 상충할 수 있는 지방자치단체 측 그리고 정책 집행의 대상이 되는 (국민)납세자 측이나 모두에게 이해관계가 달라질 수 있는 제도이다. 어떠한 것이 우리 모두의 미래를 위하여 바람직한 것인지 지혜를 모아야 할 때이며, 그 어느 때 보다도 균형감이 요구된다.

부분적 관점에서 볼 때 아무리 좋은 정책이나 주장이더라도 전체적 관점에서 볼 때 적절하지 않은 경우가 있다. 부분이 전체를 망가트린다거나 심각하게 왜곡시킨다면 그러한 주장이나 정책은 포기함이 마땅하다.

즉, 아무리 좋은 목적과 정책 그리고 주장이더라도 부분 때문에 전체를 망치게 된다면 그러한 주장과 정책은 그 부분적 정책과 주장을 시행하기에 적절한 환경을 우선 만들거나, 또는 시행하기에 적절한 환경이 만들어질 때까지 연기하거나, 또는 그러한 환경이 만들어지지 않는다면 부분을 위한 정책과 주장은 전체를 위하여 포기함이 마땅하다고 생각한다.

한편 새로운 제도나 정책의 도입이 사회 전체적으로는 바람직하고 올바른 방향이라 해도 부분적으로 심한 갈등을 초래하거나 특정 계층에게 치명적인 손실을 초래할 경우에는 이에 대한 충분한 당위성이나 정당성 그리고 적법성을 확보하고 손실을 보는 측에 설득과 이해를 구하여야 한다. 만약

손실을 보는 측으로부터 충분한 동의를 받을 수 없는 경우에는 적절한 보상과 이를 해소 할 수 있는 적절한 대응 방안이 함께 모색되어야 한다.

그러나 우리가 정확히 인식해야 할 것은 이 세상에 어떠한 사회나 정책이든 세상 모든 사람들을 만족 시킬 수 있는 사회나 정책은 없다는 것이다. 어떠한 정책을 새로이 도입하든 사회구성원을 동시에 모두 만족시키며, 모든 사회문제를 일시에 해결 할 수 있는 만병통치약과 같은 정책은 없다는 점을 인식할 필요가 있다. 어떠한 정책이든 정책이 수행됨에 따라서 어떠한 사람들은 혜택을 보는가 하면, 어떤 사람들은 피해를 보는 경우가 일반적이다.

그렇다면 어떠한 정책을 수행할 때 예상되는 부정적 효과와 예상되는 긍정적 효과를 파악하여, 부분적인 부작용과 희생이 다소 따르더라도 사회 전체적으로 그리고 장기적인 관점에서 예상되는 긍정적 효과가 크다고 판단되면 그 정책은 수행함이 마땅하다고 생각한다.

예를 들어 우리나라에서 지방자치제를 성공적으로 정착시키기 위하여 지방자치단체의 과세자주권의 확대가 필요한 것만은 사실이나, 그러나 과세자주권이 지방자치단체들이 요구하는 수준에 못 미치기 때문에 지방자치단체간의 재정력격차를 개선할 수 있거나 지역경제발전의 불균형을 개선할 수 있는 정책의 도입을 포기한다는 것은 바람직하지 않다. 또한 경제적 부(富)의 능력에 따른 조세부담에 있어 많은 부를 가진 사람들이 상대적으로 낮은 조세부담을 하는 경

우, 조세부담의 불공평을 시정하기 위한 정책의 일환으로 어떠한 제도를 도입하려고 할 경우 많은 부를 가진 일부 사람들의 반대 때문에 그 정책을 포기하는 것은 바람직하지 않다.

전체와 부분과의 관계에서 부분이 모여 전체를 이루지만, 전체가 잘못될 경우 부분 또한 올바르게 작동하지 않듯이, 정책에서도 전체와 부분의 조화가 필요하다. 즉 새로운 정책이 도입 시행될 경우 국민경제 전체적 관점에서 그 미칠 영향을 잘 파악하여, 좌로나 우로 치우치지 않는 균형 감각을 가지고 새로 도입될 정책을 분석하고 평가하여야 할 것이다. 최근에 논쟁이 되고 있는 (가칭)「종합부동산세」의 신설 도입도 이러한 관점에서 평가해 보아야 할 것이다.

II. 종합부동산세 도입방안의 주요 논쟁점¹⁾

정부는 국세 형태인 (가칭)「종합부동산세」를 신설 도입하기 위하여 2004년 10월 말 또는 11월초에 국회에 (가칭)「종합부동산세법」(안)을 제출하여 2005년 1월부터 시행을 목표로 추진 중인 것으로 알려지고

있다. 주요 핵심적 내용은 현행 부동산보유세제를 이원화하여 지방자치단체가 개별 토지 및 건물(주택)에 대하여 1차로 지방세로 재산세를 과세하고, 그리고 전국의 토지와 건물(주택)을 인별로 합산하여 일정(금액)규모 이상의 토지나 주택을 보유한 사람들에게는 2차로 국세인 「종합부동산세」를 부과하겠다는 것이다.

특히 지난 9월 15일자로 정부는 이제까지 주택에 부과하던 재산세(건물분)와 종합토지세(토지분)를 2005년부터 통합하여 ‘주택분 재산세’ (가칭) 「주택세」로 통합과세하기로 확정하였다. 이는 현행 주택(건물)에 부과되던 재산세가 ‘면적’과 ‘건축가액’ 등을 감안한 과세표준액을 기준으로 세금을 부과하였기 때문에 재산세가 주택 시가를 제대로 반영하지 못하여 세 부담의 불공평성 문제가 제기돼 왔다. 아파트의 경우 지방자치단체가 고시하는 건물분 과표와 공시지가는 시가의 3분의 1 수준에 불과하다. 이러한 문제를 시정하기 위하여 정부는 건물분과 토지분을 통합하여 시가(국세청 기준시가: 아파트의 경우 시가의 70~90 % 반영)를 기준으로 누진율을 적용할 예정이다.

주택의 경우 개인별로 전국의 소유 주택 가격을 합산하여 일정금액 이상을 고가 주택 보유자로 하여 이들을 대상으로 ‘주택분 종합부동산세’로 부과한다. 다만 임대사업자나 지방의 소규모 주택 등은 종합부동산에 부가대상에서 제외될 가능성이 높다.

정부가 ‘주택분 재산세’를 도입키로 함으로서 주택에 대한 보유세 부담의 불평등 문제를 개선하는 동시에 내년도에 도입될 종

1) 본 절의 내용은 논의의 전개를 위하여 한국조세연구원에서 발표된 공청회 자료 “부동산 보유세제 개편방안” (2004. 7. 22)과 서울시립대 부설 지방세연구소 주최로 발표된 “종합부동산세 국세신설 방안의 대안모색” 정책토론회에서 발표된 논문의 주요 내용 중 일부와 그리고 정부가 2004년 9월 15일자로 확정된 보유세제 개편 기본방향의 일부를 발췌 소개 한 것임.

합부동산세 제도가 효율적으로 시행될 기반이 마련될 수 있다고 평가된다.

한편 상가나 업무용 빌딩은 건물의 경우 종합부동산세 부과대상에서 제외되지만 부속 토지는 사업용 토지로 분류돼 나대지 처럼 개인별로 전국의 토지를 합산해 누진과세 하되 다만 나대지와는 다르게 분리 합산될 것으로 예상된다.

그리고 종합부동산세제가 도입될 경우 앞으로 ‘종합토지세’라는 이름은 사라질 전망이다. 그런데 현행 종합토지세가 ‘토지분 재산세’로 이름이 바뀌더라도 나대지는 합산과세되고, 사업용 토지는 별도로 합산과세되며, 별장이나 골프장은 분리과세 된다. 즉, 주택을 제외한 일반건물과 주택에 딸린 토지를 제외한 땅(나대지 및 사업용 토지 등)은 당분간 ‘토지분 재산세’와 ‘건물분 재산세’로 분리 과세 될 것이다.

따라서 2005년부터는 주택건물과 주택에 딸린 토지를 합산하여 ‘주택분 재산세’, 주택 이외의 상가와 업무용 건물에 대하여는 ‘건물분 재산세’ 그리고 주택에 딸린 토지를 제외한 토지에는 ‘토지분 재산세’ 등 세 종류로 나뉘어 세금이 부과된다.

그리고 나대지 등 토지의 과세표준은 현재 공시지가를 기준으로 지방자치단체에서 자율적으로 정하는 방식에서 법령으로 정해 전국적으로 단일한 과표를 사용하는 방식으로 바뀐다.

또한 ‘토지분 재산세’는 개인별 합산과세 범위가 현재는 전국단위지만 2005년부터는 시·군·구 단위로 축소될 예정이다. 다만 ‘토지분 종합부동산세’ 대상자가 될 경우에

만 전국단위로 합산될 예정이며, 전국의 토지를 합산하여 일정금액 이상이면 높은 누진율을 적용할 예정이다.

이상과 같이 정부의 부동산관련 세제 개편안이 올해 정기국회를 통과할 경우 2005년도부터 부동산 보유세제가 전면적으로 개편될 예정이다. 즉 현행 건물분 ‘재산세’와 토지분 ‘종합토지세’가 분리과세 되던 것이 2005년부터는 주택의 경우 건물과 토지가 통합하여 ‘주택분 재산세’로 그리고 주택 이외의 건물은 ‘건물분 재산세’로 그리고 주택에 포함된 토지를 제외한 토지에 대하여는 ‘토지분 재산세’라 하여 시군구 등 지방자치단체가 1차로 「지방세」를 징수한다. 그리고 2차로 「국세」로 일정규모 이상의 부동산 과다보유자를 대상으로 여러 채의 주택을 가지고 있어 합산액이 일정금액이상이거나 고가주택(6억원 이상 예정)을 갖고 있는 경우는 「주택분 종합부동산세」를 그리고 토지도 전국의 소유 토지를 합산하여 일정금액 이상이면 높은 누진율을 적용하여 「토지분 종합부동산세」로 ‘종합부동산세’를 부과한다는 것이다.

그리고 국세로 징수된 ‘종합부동산세 수입액’ 전액을 지방자치단체간의 심각한 재정력의 격차를 줄이거나 또는 지방자치단체를 위한 지역균형발전에 전액 사용하겠다는 것이 중앙정부의 기본입장이다.

〈표-1〉에 요약된 바와 같이 정부는 부동산관련 보유세제 개편의 기본 방향을 확정하였는데 그 주요내용은 ① 주택의 건물 및 토지를 합산과세 하며, ② 종합부동산세 도입, ③ 과표 현실화, ④ 실거래가 신고제

〈표-1〉 현행 부동산보유세와 종합부동산세(안)의 비교

구 분	현행 부동산 보유세	종합부동산세(안)
개 념	• 토지 - 전국 토지를 합산, 누진세율로 종합토지세 과세 (지방자치단체별 과표점유비만큼 해당 자치단체에 안분) • 건물 - 전국 합산하지 아니하고 개별로 재산세 부과	시·군·구가 1차적으로 「지방세」로 ① 주택분 재산세(주택의 건물 및 토지합산과세), ② 건물분 재산세(주택외의 건물), ③ 토지분 재산세(주택외의 토지)를 징수하고, 2차적으로 「국세」로 부동산 과다보유자에 대하여 중앙정부가 종합부동산세를 추가적으로 징수
대상인원	• 종합토지세 약 1,400만명 • 재산세 1,300만명	• 부동산 과다보유자 대상(2차 징수) • 전국적으로 약 5만~10만명(각 지방자치단체가 징수하는 토지세와 재산세의 납부인원은 현재와 비슷)
부과기준	• 토지 - 주택 부속토지와 유허 토지 등에 대하여 0.2%~5%의 세율로 부과 • 건물 - 주택은 0.3%~7%의 누진세율로 과세하고, 기타 일반건물은 0.3%의 비례세율로 과세	• 종합부동산세(토지분) - 전국의 소유 토지를 합산하여 일정금액 이상이면 높은 누진율을 적용 국세로 과세 • 종합부동산세(주택분) - 개인별 전국의 소유 주택가격을 합산하여 일정금액 이상과 고가주택 보유자를 대상으로 국세로 과세

시행이다. 특히 주택과 토지에 대하여 인별 합산 방식 채택과 이들에 대하여 ‘지방세’와 ‘국세’로 이원화시키겠다는 것으로 요약될 수 있다.

그런데 이러한 종합부동산세제 도입과 관련하여 이를 찬성하며 그 도입의 필요성과 당위성을 주장하는 측의 주요 내용은 다음과 같다.²⁾

(1) 우리나라의 부동산 세원은 소득, 소비세원 보다 월등하게 풍부하지만 실효세율이

다른 국가들 보다 매우 낮다. 그 결과 낮은 보유세 부담으로 조세부담의 불공평성이 발생하며 이의 개선이 요구된다.

(2) 특히 부동산 보유세(종합토지세, 재산세) 비중이 낮고 거래세(취득세, 등록세) 비중이 높음으로 보유세를 강화하고 거래세를 낮추는 방향으로 개선됨이 바람직하다.

(3) 종합토지세와 재산세는 지방자치제 실시 이전에 도입된 누진율 체계를 통하여 재원확보기능과 재분배 기능을 동시에 수행하고 있으나, 중앙정부의 재분배기능은 지방자치단체의 고유기능과 성격이 충돌함으로 양기능을 지방자치단체와 중앙정부가 분담하

2) 김정훈, 김현아, 김현숙, 원종학, 「부동산 보유세제 개편방안」, 한국조세연구원, 2004. 7. 19-43쪽.

는 것이 필요하다.

(4) 현행 종합토지세와 재산세의 경우 법인세와는 달리 법인이 위치한 기초자치단체가 세금을 전액 징수하고 있다. 그러나 특정지역(서울시, 강남구, 대도시 등)에 법인이 몰려있어 해당지역 주민들은 과다한 ‘비거주자의 세금부담’(조세수출)을 향유하고 있으며, 지역의 주택가격을 상승시킴으로 이를 개선할 필요가 있다.

(5) 현행 우리나라 재산세 세율구조는 다주택 보유가 부동산을 통한 수익확보의 수단인 되고 있음으로(예, 재산세 세율의 급격한 누진구조로 인하여 재산세 과표 8천만원 주택 1채를 보유하는 것보다 재산세 과표가 2천만원인 주택 4채를 보유하는 것이 세금을 덜 내게 되어 있음) 세부담의 형평성을 위하여 다주택 보유자의 합세과세가 필요하다.

이러한 이유로 종합부동산세제를 도입하여 부동산을 많이 보유한 사람에게는 그의 경제력에 맞게 세부담을 증가시킴으로서 조세부담의 불공평성을 시정하며, 보유세를 이원화하여 기존의 재산세와 종합토지세는 원래대로 지방자치단체의 지방세수입으로 하되, 일정규모 이상의 경우에는 국세로 「종합부동산세」를 거두어 소득재분배 기능과 조세수출 억제 기능을 중앙정부가 하는 것이 필요하다는 입장이다.

한편, 종합부동산세 도입(안)에 대하여 반대하며 문제점을 지적하는 측의 주요 주장 내용은 다음과 같다.³⁾

(1) 종합부동산세(안)은 세부담의 급격한 증가로 조세저항을 초래할 수 있으며, 현재 경제가 어려운 상태에서 도입될 경우 경제를 더욱 어렵게 할 수 있다.

(2) 종합부동산세는 미실현이익에 대한 과세이며,

(3) 이중과세가 되며, 사유재산권의 침해의 요소를 내포하고 있어 위헌성을 가지고 있다.

(4) 종합부동산세가 도입되면, 지방자치단체의 자치권(과세자주권)을 침해하는 것이다.

(5) 종합부동산세 도입은 중앙정부에 의한 지방재정의 침식 심화로 중앙정부가 지방자치단체의 자율성과 재정기반을 약화시킨다는 것이다.

이처럼 국세로서 종합부동산세 신설의 문제점을 지적하며 반대를 하는 측과 종합부동산세의 도입을 찬성하는 측의 입장이 첨예한 대립을 나타나고 있으며, 이들 각자의 주장들이 보는 입장에 따라서 나름대로의 설득력을 가지고 있다.

그리고 이러한 종합부동산세제 도입에 대하여 각 쟁점마다 학계나, 지방자치단체, 납세자 등 각계 각층에서 각자의 입장에 따라서 찬성과 반대를 나타내고 있다.

지면과계로 이들 하나하나의 쟁점에 대한 상세한 논의를 하기가 어려움으로 총론적 관점에서 종합부동산세가 도입될 경우 가장 핵심적인 문제로 우리 사회 전반에 미칠 근본적 영향을 제3절에서 다루어 보고, 그리

3) 박정우, 최원석, 정지선, “종합부동산세 신설의 법적 타당성 검토”, 『종합부동산세 국세 신설

방안의 대안모색 정책토론회』 자료, 서울시립대, 지방세연구소, 2004. 8. 76-108쪽.

고 제4절에서는 종합부동산세제 도입이 따른 예상되는 과급효과를 중심으로 다루기로 한다.

Ⅲ. 종합부동산세 도입논쟁 어떻게 볼 것인가?

최근에는 국세 형태로의 (가칭)종합부동산세제가 도입될 경우 부(富)의 재분배 기능이 강조되면서, 일부에서는 “부자들의 부(富)를 뺏아다 가난한 사람들에게 공평하게 나누어 주자는 것은 좌파적 평등주의로 사회주의적 발상이며, 반 자본주의적 발상”이라는 비판이 제기되고 있다. 따라서 본 절에서는 이러한 주장에 대하여 어떻게 평가하여야 하는가에 대하여 필자 나름대로 생각을 펴고, 그 다음 절에서 종합부동산세 도입시 기대되는 과급효과를 논하기로 한다.

본 글에서 ‘반 자본주의’란 길으로는 자본주의를 주장하고 찬양하지만 실제로는 자본주의의 발전을 저해하고, 결과적으로 자본주의 체제를 약화시키며, 결국에 가서는 자본주의 체제의 붕괴를 초래할 수 있는 주장을 ‘반 자본주의’라 표현하기로 한다.

앞서 소개된바와 같이 ‘종합부동산세제’가 도입될 경우, 토지와 주택을 일정규모 이상 과다하게 보유한 일부 계층의 사람들에게 그들이 보유한 부동산의 보유가치 즉, 부(富)에 상응하는 세금을 국세로 거두고, 이를 통하여 얻어진 추가적 재정재원을 중앙정부가 사용하는 것이 아니라, 중앙정부의 간섭 없이 일정한 법적 규정(예 각 지방자

치단체의 인구수와 관할 행정 면적의 비율 등)에 따라서 배분 한다는 것이다.

즉, 새로운 종합부동산세제가 도입될 경우 일정규모이상의 부동산을 가진 사람들에게는 세금부담이 50%이상 증가하며, 특히 부동산을 많이 가진 일부계층 사람들에게는 부동산 보유세를 매년 20%씩 증가시켜 2008년까지 세금부담이 2배로 늘리겠다는 목표를 설정하고 있다. 특히 과다하게 토지를 보유하거나 일정규모 이상의 주택이나 여러 채의 주택을 보유한 사람들에게 그리고 일정규모 이상으로 과다하게 토지를 가진 사람들에게는 개인별로 합산하여 기존의 지방세인 재산세와 종합토지세 이외에 추가로 국세인 종합부동산세를 부과 징수하겠다는 계획이다.

2004년 현재 전국적으로 주택에 대한 재산세 과세대상 건수는 약 1천 6백만건이며, 종합토지세(종합합산) 부과 대상은 약 1천 7십만 명으로 집계되고 있다.⁴⁾ 이중 부동산을 과다하게 보유하여 만약 새로운 “종합부동산세제”가 도입될 경우 과다한 부동산 보유에 따라 세금이 기존에 비하여 약 2-4 배로 급격히 증가될 사람은 전국적으로 최소 약 5만명에서 최대 약 10만명이 그 대상이 될 것으로 추정하고 있다.

오랜 동안 과거 정부의 부동산정책들이 일관성 없이 경제여건 변화에 따라서 수시로 바뀌면서 주택 및 토지의 가격이 급증하였다. 그 와중에서 일부 사람들은 다량의

4) 김정훈, 김현아, 김현숙, 원종학, 「부동산 보유세제 개편방안」, 한국조세연구원, 2004. 7. 51-58쪽.

주택보유와 과다한 토지보유로 막대한 경제적 부(富)를 축적하게 되었으나 그 부(富)에 상응하는 세금을 제대로 내지 않았으며, 정부도 부의 증가에 대하여 적정한 세금을 걷는 것에 대하여 그동안 소홀한 점이 있다.

특히 우리나라의 경우 부동산의 보유가 부(富)를 증가시키는 매우 중요한 수단으로 되고 있으며, 토지 및 주택의 보유가 일부 특정계층에 집중됨으로써 부의 편중이 심화되고 있으며, 시간이 흐름에 따라서 빈부의 격차가 더욱 벌어지고 있다.

특정한 계층, 특정한 지역의 부의 집중과 심각한 불균형은 우리나라의 지속적인 경제발전은 물론 사회발전, 지역발전, 지방자치제의 성공적 정착을 방해하는 중요한 원인으로 작용하고 있다.

최근 우리나라의 경제가 침체상태이며, 경제위기 상태로 진행되기 때문에 분배정책보다는 성장우선 정책으로 나가야한다는 주장이 지배적이며 설득력을 가지고 있는 듯하다. 그러나 어떠한 경제여건이건 심각하게 왜곡된 경제 구조와 심각하게 편중된 부를 방치하고 개선하지 않고서는 더 이상의 지속적인 경제성장과 사회발전은 기대하기 어렵다. 따라서 어떠한 정책이건 심각하게 편중된 부를 적정한 수준으로 재분배하는 정책은 성장정책 못지 않게 중요하다.

새로운 “종합부동산세제”가 도입된다고 해서 우리나라의 부(富)의 재분배문제가 근본적으로 해결된다거나, 주택이나 토지가격의 안정문제가 일시에 해결될 것으로 기대할 수는 없다. 경제문제나 사회문제를 다룸에 있어 어떠한 정책이든지 모든 문제를 일

시에 해결할 수 있는 정책은 별로 없다. 여러 정책이 상호 조화를 이루고 상호보완될 때 소기의 목적은 어느 정도 달성할 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 정부가 추진하는 “종합부동산세제” 도입을 필자로서 찬성하는 이유는 중장기적으로 우리나라의 부동산의 가격안정 뿐만 아니라 일부 특정 계층에 편중되어 있는 부(富)를 재분배하는 효과 면에서뿐만 아니라, 왜곡된 경제구조를 개선하는 면에서, 그리고 우리나라가 건전한 시장경제와 자유민주적 자본주의 체제를 지속적으로 유지하기 위하여, 또한 국가경제 전체와 지방경제의 균형발전과 지방자치제를 성공적으로 정착시키는 측면에서 부정적 효과보다는 긍정적 효과가 더 클 것으로 판단되기 때문이다.

1. 종합부동산세제 도입은 사유재산을 보장하는 자본주의를 부정하고, 평등과 분배를 강조하는 사회주의적 위험한 발상인가?

최근 “종합부동산세제” 도입과 관련된 여러 토론회에서 일부 주제발표자나 토론에 함께한 참여한 여러 토론자들이 적극적으로 “종합부동산세제” 도입을 반대하면서 그 반대의 주된 내용은 다음과 같은 것들이다.

“종합부동산세제를 도입시행 할 경우 이는 부동산 등 부(富)를 많이 가진 사람들의 부를 강제로 뺏아다 가난한 사람들에게 나누어주자는 것으로서 부의 재분배를 통한 부(富)의 하향평준화를 주장하는 것이며, 이

는 평등을 강조하는 좌파적 사회주의적 위험한 발상이며, 반 자본주의적 발상이며, 자유 시장경제 질서를 훼손하는 것이며, 지방자치제를 심각하게 훼손시키는 것이며, 포퓰리즘(대중인기영합주의)적 위험한 발상”이라고 주장하고 있다.

그러나 토지의 과다한 보유와 다수의 주택을 가짐으로서 많은 부(富)를 가진 일부 사람들에게 그 부의 크기에 합당한 세금을 거두어, 특정계층의 부의 편중을 개선하며, 종합부동산세를 도입함으로써 추가로 얻어지는 재원을 지역균형발전과, 지방자치단체간의 재정력의 불균형을 시정하자는 것이 과연 불합리한 것인지 냉철하게 따져볼 필요가 있다.

종합부동산세제를 도입하여 부동산을 과다하게 보유한 사람에게 지금보다 세금을 2-3배 더 무겁게 부담시키겠다는 것이 사회주의적 좌파적 분배정책이라고 부정적 주장을 하는 사람들은 세계경제사의 발전과정에서 자본주의의 본질이 무엇인지, 적절하게 규제되지 않는 자본주의는 어떠한 폐단이 있는지, 지구상에서 공산주의, 사회주의 국가가 왜 탄생했으며, 한때는 세계인구의 1/3 이 넘는 인구가 사회주의 국가체제에서 살았으며, 사회주의가 붕괴될 때까지 세계 각지에서 사회주의 국가 건설 때문에 1억명 이상이 넘는 사람들이 생명을 잃는 피비린내 나는 결과는 왜 초래됐는지, 그동안 자본주의가 어떠한 발전과정으로 공산주의와 사회주의를 극복했는지, 등 세계경제사의 발전과정을 모르기 때문에 할 수 있는 말이다.

큰 틀에서 보았을 때 사회주의국가가 탄

생된 주된 원인이 사회 구성원간의 극심한 빈부격차에서 발생했다는 것을 모르기 때문에 주장하는 것이다.

세계경제의 역사의 흐름이나 경제사상사의 발전과정에서 볼 때 지구상에서 자본주의의 탄생은 영국에서부터 시작된 서양의 산업혁명에서부터 그 기원을 찾아 볼 수 있다. 영국을 필두로 1760년대부터 산업혁명이 시작되었고, 그리고 이를 뒤이은 프랑스와 독일의 산업혁명으로 서양에서는 1830-1860년대에 산업혁명이 완성되었다. 산업혁명 이후부터 대량생산업자들을 중심으로 산업자본이 급속히 축적되었으며, 축적된 자본을 이용하여 더 많은 이윤을 얻기 위하여 투자를 확대할 뿐만 아니라, 자본가들은 더 많은 이윤을 얻기 위하여 노동자들의 임금을 착취하면서 부(富)를 쌓아 갔다. 이러한 과정은 1914-1917년 사이 제1차 세계대전이 벌어질 때까지 독점자본주의로 왕성하게 발전하여 일부 소수계층의 부(富)는 엄청나게 증가했는데 비하여 그 당시 인구의 대부분을 차지했던 농민과 노동자들의 경제적 생활은 매우 비참한 것으로 기록되고 있다.

1750년대 농민이 인구의 절대 다수를 이루는 상황에서 농민의 3분의 2 정도가 자신의 농토를 갖지 못하였고, 생산물의 대부분은 지주가 가지고 갔으며, 소작인으로서 대부분의 농민들은 간신히 생명을 유지하는 수준이었다.

그리고 1760년대 영국에서 산업혁명이 시작되면서 아담 스미스(Adam Smith, 1723~1790)로부터 시작되는 영국의 고전파경제

학자들을 중심으로 자유주의 사상을 기반으로 한 시장경제질서가 자리를 잡아가기 시작하였으며, 초기 자유 시장경제 질서 하에서는 “값싼 정부론(cheap government)”라 하여 정부는 시장 질서에 간섭을 최소로 하는 것이 가장 좋은 정부라고 주장하고 신봉하였다. 그 결과 산업혁명 과정과 독점자본주의 과정을 거치면서 일부 소수계층은 막대한 부를 쌓아 주체할 수 없는 계층이 있었는데, 당시 인구의 80%가 넘는 대부분의 노동자 농민들은 극심한 경제적 빈곤에 시달렸다.

이러한 빈부의 극심한 격차가 후일에 공산주의 또는 사회주의 국가를 태동시켰다. 그 당시 이러한 사회적 모순을 해결하고자 일부 사상가들이 사회주의 사상을 주장하였으며, 이를 실천하고자 하는 소수의 적극적 혁명가들의 활동과 경제적 빈곤에 시달리던 많은 농민과 노동자들의 동조가 있었기 때문에 지구상에 공산주의 또는 사회주의 국가가 탄생될 수 있었다.

한때는 지구상의 인구의 1/3 이상이 공산주의 또는 사회주의 체제에서 살았었다. 그리고 사회주의 국가가 된 나라에서는 막대한 부를 가진 소수의 자본가계층이나, 막대한 토지를 가진 지주계층은 그들이 갖고 있던 자본과 토지를 공산화된 국가에 몰수되었는가 하면 심지어 자신의 생명까지 빼앗긴 경우가 허다하였다.

한편, 제1차 세계대전을 지나 공산주의가 계속 확산되는가 하면, 산업혁명이후 대량생산체제로 상품의 공급이 급격히 증가하였음에도 불구하고 대부분의 국민들은 경제적으

로 빈곤하여 상품을 구입 소비하고 싶어도 구입할 수 없었다. 이는 상품의 총공급량이 급증하였음에도 불구하고 이에 비하여 상품을 소비할 수 있는 총수요가 매우 부족하여 1930년대에는 미국을 비롯한 영국 등 대부분의 서양 선진 국가들은 세계대공황이라는 자본주의의 최대 위기를 맞게 되었다.

이러한 경제적 위기를 극복하기 위하여 미국을 비롯한 당시 선진 국가들은 적자재정 지출확대정책과, 조세제도상 누진세제도의 적극적 도입으로 부의 재분배정책을 추진하였으며, 수정자본주의라 하여 사회주의적 성격의 각종 사회보장정책 등을 실시함으로써 자본주의 체제를 유지 발전시킬 수 있었다.

이러한 세계경제사의 경험은 자본주의가 지속적으로 유지 발전되기 위하여서는 빈부의 격차가 너무 심하여서는 안되며, 빈부격차가 심할 때에는 적절한 부의 재분배정책이 필요하다는 것을 일깨워 주고 있다.

공산주의가 지구상에서 이미 붕괴된 오늘날 우리사회에서 부(富)의 분배를 강조하는 것은 과거 일부 공산주의 국가에서 주장했던 완전한 평등주의를 주장하는 것은 아니다. 공산주의나 사회주의가 붕괴된 원인을 잘 알고 있는 오늘날의 대부분의 우리나라 국민은 자신의 노력과 능력의 차이로 발생하는 부(富)의 차이를 부정하고 부자의 것을 강제로 뺏아다 모든 것을 똑같이 나누어 가져야 된다는 극단적 평등주의 주장에 공감할 사람은 거의 없다고 본다.

그러나 한 사회의 제도적 결함 때문이건 또는 개인적 능력의 차이 때문이건 그 과정

과 원인은 어찌되었든 시간에 흐름에 따라서 빈부의 격차가 계속 벌어지는 사회는 건 강한 자본주의 사회라 할 수 없다.

부(富)가 특정 소수계층에 지나치게 편중되어 있어 많은 국민들이 경제적 빈곤 때문에 극도의 어려움을 겪고 있고, 경제적 어려움 때문에 인간으로서의 최소한의 자존심과 존엄성을 지키고 싶어도 지킬 수 없는 사회가 되고, 경제적 어려움 때문에 가족이 해체되고, 일부 여성들은 빚 때문에 신체포기각서까지 써가며 노예 아닌 노예처럼 살아가는 사람들이 점점 많아지는 사회는 결코 올바르고 건강한 자본주의 사회라 할 수 없다.

오늘날 한국사회의 빈부격차가 점차 확대되고 있으며, 그 빈부의 격차는 한두 세대로 끝나는 것이 아니라 대를 이어 빈부의 격차가 세습화되는 경향이 있다. 최근 우리 사회에서 분배를 중요시하고 강조하는 사람들의 주장은 과거 공산주의 국가에서 추구했던 실패한 “완전평등주의”를 주장하는 것은 결코 아니다. 즉, 모든 사람이 부를 똑같이 나누어 가져야한다는 것(사실 과거 어느 공산주의 국가도 이를 실현하지 못했음)은 아니다. 단지 소수 계층에 지나치게 편중된 부를 적절한 분배제도를 통해 보다 많은 사람들이 인간답게 함께 살아가자는 입장에서 부의 분배를 강조하는 것으로 이해함이 마땅하다.

오늘날 우리사회에 부의 보유상태를 잘 나타내는 토지보유의 구성비율 변화 실태를 보면⁵⁾ 우리사회의 부(富)가 얼마나 편중되어 있는지를 알 수 있다.

1989년에 발표된 「토지공개념연구위원회」의 보고서는 1988년의 경우 전국 모든 가구 중 상위 5%의 가구가 면적을 기준으로 한 전국토지의 65%를 소유하고 있으며, 상위 10%의 가구가 77%의 토지를 소유하고 있다는 통계를 제시하였다.

또 다른 연구보고서에 의하면 1993년의 종합토지세 대상토지의 소유 분포를 분석한 연구는 면적과 가액으로 구분하여 토지소유현황을 구분하여 제시하였다. 면적을 기준으로 할 때 상위 5%의 가구가 종합토지세 대상토지의 71%를 소유하고 상위 10%의 가구는 무려 86%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 가액을 기준으로 하면 상위 5%의 가구가 종합토지세 대상토지의 47%를 소유하고 상위 10%는 51%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 토지가액을 기준으로 하면 소유집중도가 면적을 기준으로 할 때보다 낮아지지만 소득이나 소비에 비해 집중도가 현저하게 높은 것은 사실이다.⁶⁾

참고로 <2002년 종합토지세 세액구간별 현황>을 분석하면 10만원 이하 소액의 종합토지세 부담자는 90.32%에 해당하는 1,427만 9,238명에 달한 반면에 100만원을 초과하는 고액의 종합토지세 부담자는 0.84%에 해당하는 13만 2,098명에 불과하다. 이와 같이 소수의 토지과다보유자가 납

5) 국회재정경제위원회, 수석전문위원실, 『2004 정책자료집』, 193-195쪽.

6) 자세한 내용은 현진권, 『토지보유의 편중실태와 종합토지세의 세부담 분석』, 『조세정책과 소득재분배』, 현진권(편), 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996. 참조.

〈표-2〉 2002년 종합토지세 세액구간별 현황

구 분	합 계	1만원 이하	1만원 초과 10만원 이하	10만원 초과 100만원 이하	100만원 초과
인원(명)	15,808,652	5,899,223	8,380,015	1,397,316	132,098
비율(%)	100	37.32	53.00	8.84	0.84

자료: 행정자치부

부한 세액규모는 종합토지세 1조 4,500여억원의 61%에 해당하는 8,848억원에 달한다.⁷⁾ 0.84%에 해당하는 극소수가 종합토지세액의 61%를 부담하고 있는 것은 토지의 보유구조가 매우 불균형함을 보여주는 반증이다.

그런데 이론적 분석을 토대로 도달한 결론에 의하면 공급이 비탄력적인 토지에 부과하는 세금은 토지소유자에게 귀착된다. 또한 매년 일정비율로 부과되는 토지보유세는 토지로부터 미래에 획득할 수 있는 순수익을 감소하는 결과에 도달하므로 토지의 현재가치를 인하하는 조세의 자본환원(capitalization of tax)효과가 있다.⁸⁾ 이에 따라 평균보다 높은 서울의 토지보유세를 납부해야 하는 토지과다소유자는 토지를 매각할 유인이 발생하는 반면에 토지를 적게 소유한 자는 토지를 구입할 유인이 발생한다.

토지를 과다소유한 자로부터 토지를 적게 소유한 자로 토지가 이전되는 보유 구성의 변화가 초래된다.⁹⁾

이러한 관점에서 볼 때 ‘종합부동산세(안)’과 같이 일정 규모 이상으로 토지를 과다 보유한 일부 사람들에게 그들이 보유한 부(富)에 맞는 세금을 부담시키는 것은 조세 부담의 불공평을 시정하는 방안이라 할 수 있다.

한편 우리나라의 주택보유의 실태를 보면, 2000년도에 전국 가구 수는 1천 192만 8천 가구로 전국의 주택보급률은 96.2% 였으며, 2002년도의 경우에는 전국의 가구 수가 1천 228만 6천 가구로 주택보급률은 100.6%로 나타나고 있다.

그런데 2000년도의 “주택의 점유 형태별 가구분포”¹⁰⁾를 보면, 〈표-3〉처럼 우리나라 전체 가구 중 54.2%만이 자기 주택을 소유하고 있으며, 나머지 45.8%의 가구는 전세나 월세 등으로 거주하고 있다. 특히 도시지역에는 자기주택을 소유한 가구는 도시전체 가구 중 49.1%에 불과하며, 이는 도

7) 조세일보, 2003년 9월 1일자 참조.

8) 이는 매년 일정액을 부담하는 비용을 현재비용으로 환산하는 회계학적 계산방식이 적용된다. 즉, 매년 100만원을 납부하는 종합부동산세의 현재비용은 이자율이 4%인 경우 2,500만원에 달한다($PV=R \div i$ 공식을 적용하면 $2,500만원 = 100만원 \div 4\%$). 납세의무자 입장에서는 매년 부담하는 종합부동산세 100만원을 감안하면 현재 보유하고 있는 토지의 가액이 2,500만원 하락한 것으로 인식하게 된다.

9) 자세한 내용은 곽태원, 『조세론』, 법문사, 2001, pp.529~541. 참조.

10) 통계청, “주택의 점유형태별 가구분포”, 『한국의 사회지표』, 129쪽, 2003.

〈표-3〉 2000년도 주택의 점유형태별 가구분포

(단위 : %)

구 분	계	자 가	전 세	월 세	무상 및 기타
전 국	100.0	54.2	28.2	14.8	2.8
동 부(도시)	100.0	49.1	32.6	16.2	2.1
읍면부(비도시)	100.0	72.8	12.3	9.5	5.4

자료: 통계청, 「한국의 사회지표」, 129쪽, 2003.

주: 월세에는 사글세, 보증부 월세 포함.

시의 전체가구 중 50.9%는 자기주택을 소유하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다.

특히 도시의 경우에 도시전체의 가구 중 약 50%수준이 자기소유의 주택을 가지고 있지 못하여 주택 소유에 대한 재산세를 내 보고 싶어도 못내는 가구가 도시가구의 약 50% 정도가 된다. 이는 결국 누군가가 여러 채의 주택을 보유하고 있다는 것을 의미하며, 토지와 마찬가지로 도시 주택의 경우는 일부 계층에서 여러 채를 가지고 있다는 것을 의미한다.

이는 우리나라의 경우 토지나 주택 등 부동산이 일부계층에 과도하게 집중되어 있음을 나타내고 있어, 부(富)가 매우 편중되어 있음을 나타내고 있다. 이처럼 부동산이 특정 계층에 집중됨으로서 부동산시장의 가격 상승을 더욱 크게 하며, 빈부격차를 심화시키고 있는데 이는 지속적인 자본주의 성장과 발전에 제약요인으로 작용할 것임으로 우리사회를 건강한 자본주의로 만들기 위하여 부(富)의 적절한 분배가 필수적이다. 그리고 부를 재분배하는 방안으로서 부동산을 과도하게 보유한 사람들에 대하여 중과세를 하는 종합부동산세제 도입은 비록 세금의

일부가 전가된다하여도 장기적으로 우리나라의 부의 재분배 효과를 가져 올 수 있을 것으로 기대된다.

자본주의 자유 시장경제원칙 중에는 (1) 가격을 매개변수로 한 수요와 공급의 원칙과 (2) 희소성의 원칙에 따라 효율성을 기준으로 희소한 자원을 배분한다.

그러나 효율성만 지나치게 강조하게 되면, 빈익빈 부익부 현상이 심화되어 소득분배의 악화를 초래하게 되어 공평성(equity)이 크게 훼손되며, 소득분배의 불평등성의 확대는 사회계층간의 갈등을 증폭시켜 경제적 불안정을 초래하게 된다. 이는 단순한 경제문제로서 만이 아니라, 정치·사회적 불안정을 초래하게 되고 이는 또다시 경제적 불안정성을 증폭시켜 사회전체의 경제발전을 저해하며, 사회구성원 전체의 후생수준을 떨어뜨리게 한다.

효율성의 지나친 강조는 공평성을 훼손하게 되며, 한편 공평성을 지나치게 강조하는 경우에는 경제적 효율성이 훼손되어 양자간에는 상호 상충관계로 인식되기도 하나, 장기적 관점에서 평가할 때에는 사회구성원들이 공평성을 납득하고 받아들일 때 경제적

효율성도 증대될 수 있으므로, 오늘날에는 경제적 효율성(efficiency)과 동시에 공평성(equity)을 함께 적절히 결합함으로써 사회구성원 전체의 후생을 증대시키고 있다.

그런데 자본주의 사회에서 경쟁과 시장경제의 논리는 경제적 효율성을 촉진시키는 훌륭한 장치임에는 틀림없으나 이는 강자의 논리임으로 적절한 규제장치가 없는 경우에는 브레이크가 고장난 자동차와 같이 위험을 향하여 돌진하여 결국은 파국을 맞게 된다.

20세기를 마감할 즈음에 교황 요한 바오로 2세가 1999년 1월 23일 멕시코를 방문하면서 미주지역 로마카톨릭 교회들에 대한 「권고문」에서도 지적했듯이, “이윤과 시장법칙을 신봉하고 있는 신자유주의의 확산은 자본주의적 착취를 확대시키고 있으며, 자본주의는 거칠 것 없이 질주하고 있다”고 지적함은 20세기말 현상에 대한 적절한 경고였다고 생각된다.

따라서 자본주의 경제는 국가간 민족간 그리고 계층간의 빈부의 격차를 더욱 확대시킬 우려도 있기 때문에 사회정의의 보편적 원칙에 따라 지속적인 점검을 받아야 하며, 사회적 경제적 잘못과 모순은 계속적으로 개선되어야 하며, 이를 통하여 자본주의적 착취를 막고 빈부격차를 줄이는 것이 자본주의 체제의 유지와 지속적 발전을 가능하게 하는 21세기의 중요한 과제이기도 하다.

이러한 관점에서 새로 도입하고자 하는 종합부동산세제가 부(富)의 재분배기능을 강화시킬 수 있다면 우리사회를 성숙한 발전된

자본주의 사회로 만드는데 기여할 수 있으리라 기대된다.

2. 종합부동산세제 도입은 자유 시장경제질서를 훼손하는 것인가?

자유시장경제 질서와 자본주의의 창시자라 할 수 있는 영국의 경제학자 아담 스미스(Adam Smith, 1723~1790)는 참된 자본주의가 되기 위한 대전제가 그의 「도덕감정론」(Theory of Moral Sentiments, 1759)¹¹⁾이라는 책에서 잘 나타나고 있다. 아담 스미스는 자본주의의 핵심인 자유 시장경제질서를 강조하였는데 이때 시장경제질서를 움직이는 ‘경제인’에 대하여 “자신의 이익과 행복을 추구하는 이기적 성향을 적절하게 절제하고, 남을 배려”하는 경제인을 전제로 하고 있다.

아담 스미스가 그의 저서 「국부론」(Wealth of Nations, 1776년)¹²⁾에서 말하는 자유방임체제, 즉 인간은 각자가 자기에게 유리하도록 살아가기 때문에 자유로이 방임하여 두면 “보이지 않는 손(invisible hand)”의 논리에 의해 각 개인의 이익이 증진되는 동시에 사회전체의 이익도 증진된다고 보는 “경제적 자유주의”가 아담 스미스의 기본 사상 중에 하나이다. 그리고 이러

11) Adam Smith, The Theory of Moral Sentiments, D.D, Raphael and A.L. Macfie, ed., Clarendon Press, Oxford, 1979.

12) Adam Smith, An Inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations, 1776., E. Cannan ed., Modern Library Books, N.Y., 1965.

한 경제적 자유주의 사상은 오늘날의 자유 경쟁과 자본주의 체제를 만들어 내는데 결정적인 역할을 하였다.

그런데 경제적 자유주의의 기본철학이자 자본주의의 행동 규범은 자신의 탐욕을 채우기 위한 무절제한 탐욕에 찬 인간이 아니라, 남을 배려하고 절제된 행동을 하는 경제인을 전제로 하고 있다.

즉 자본주의사회의 행동규범은 개인적 무절제한 탐욕(貪慾)이 아니라 자신의 이기심을 절제하며, 타인에 대하여 동정심을 가지고 남을 배려하는 심성에 기초한 이기심(self-interest)이며, 이것이 사회발전의 원동력임을 규명하였다. 그리고 아담 스미스는 그의 유명한 저서 「국부론」에서 이를 실행할 수 있는 사람을 “경제인”(homo economicus)의 모델로 제시하였다. 그리고 이들의 근면, 절약, 노력에 의한 “부(富)에의 길이 곧 덕에 이르는 길”이 된다고 하였다.¹³⁾ 따라서 아담 스미스의 도덕철학적 입장에서 의미하는 “사적 이익은 공적 이익이다”라는 것은 원래의 자유방임주의 기초적 이념이며, 동시에 이것은 근대시민사회의 경제적 윤리관을 제시한 것으로 자본주의의 이념적 본질을 이루고 있음을 명확히 이해하여야 한다.

이처럼 진정한 자본주의 자유 시장경제가 운영되기 위한 대전제는 개인적 탐욕을 절제하고, 남을 배려하는 심성에 기초한 이기심과 “공평성”을 대전제로 하고 있다.

그러나 앞서 소개한바와 같이 우리나라의

토지 및 주택 등 부동산 보유실태를 보면 특정 소수계층에 지나치게 편중되어있어 아담스미스가 말하는 진정한 자본주의와 자유 시장경제와는 거리가 먼 상태라 할 수 있다.

또한 공정한 자유시장경제 입장에서 볼 때 앞서 소개한 바와 같이 ‘우리나라의 토지부동산 시장은 “면적 기준으로 할 때 상위 5%의 가구가 종합토지세 대상토지의 71%를 소유하고 상위 10%의 가구는 무려 86%를 소유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 우리나라 토지부동산 시장은 심각한 독과점 시장 상태라 할 수 있다.

우리나라의 주택보유의 실태를 보면, 2000년도에 전국의 주택보급률은 96.2% 였으나, “주택의 점유 형태별 가구분포”를 보면, 우리나라 전체 가구 중 54.2%만이 자기주택을 소유하고 있으며, 나머지 45.8%의 가구는 전세나 월세 등으로 거주하고 있다. 특히 도시지역에는 자기주택을 소유한 가구는 도시전체 가구 중 49.1%에 불과하며, 이는 도시의 전체가구 중 50.9%는 자기주택을 소유하고 있지 못한 것으로 나타나고 있다. 이는 누군가가 다수의 주택을 보유하는 것을 의미하며, 우리나라 주택시장도 자유 경쟁체제의 시장이라고 할 수는 없다.

진정한 자본주의의 자유 시장기능이 잘 작동하기 위한 대전제는 공평성(공정성)이 확보되어야한다. 공정성이 전제된 상태에서 의 시장의 자유경쟁만이 자본주의 경제를 튼튼하게 만들 수 있다.

자본주의를 일찍 경험한 선진국들이 기업의 독점이나 독과점을 방치하지 않고 강력하게 규제하는 이유는 자유 경쟁시장체제에

13) A. Smith, opcit. pp. 212-264.

비하여 독과점 위치에 있는 경제주체(기업)는 공급물량을 조절하여(줄여) 가격의 인상을 유도하며, 이를 통한 과도한 초과 이윤을 추구함으로써 대다수의 소비자들에게 막대한 피해를 주기 때문이다.

우리나라의 경우 토지시장은 극히 일부계층이 대다수의 토지를 보유하고 있어 독과점 상태라 할 수 있으며, 주택시장도 일부계층이 다수 주택을 보유하는 경우가 많아 주택시장은 이미 자유 시장경제 상태가 깨어진 상태라 할 수 있다.

자유 경쟁시장경제가 깨어진 상태에서 정부가 적절한 개입과 규제조치를 취하지 않는다면, 자본주의 속성상 우리나라의 토지와 주택은 더욱 소수계층에게 집중될 것이고, 이에 따른 빈부격차는 더욱 확대될 것이며, 토지와 주택시장이 더욱 독과점화 됨에 따라서 토지와 주택 가격은 정상적인 자유 경쟁 시장경제 상태에 비하여 높은 가격상승으로 나타나게 되어 일반국민들에게는 더 큰 어려움을 줄 것이다.

따라서 우리나라의 경우 부동산시장에 대하여 적절한 시정조치가 요구된다 하겠다. 부동산 시장의 왜곡을 시정하는 방안은 직접적 행정규제 보다는 과다하게 토지 및 주택을 보유하고 있는 사람들에게 세금부담을 높여 부동산 가격의 변화를 통한 부동산시장의 왜곡을 시정하는 조치가 바람직하다 하겠다.

특히 부동산을 과다하게 보유한 일부사람들에게 ‘종합부동산세’를 통한 세금부담을 증가시킴으로서 부동산에 대한 수요를 줄이고, 부동산의 과다 보유자가 보유한 부동산

의 상당부분을 포기하게 함으로서 부동산 시장에서의 공급을 늘려 부동산 시장의 왜곡을 시정하고, 장기적으로는 부동산 가격의 안정을 기대할 수 있다.

그러므로 우리나라에서 일정규모 이상의 부동산 과다보유자에게 ‘종합부동산세’를 통한 조세부담의 증가는 왜곡된 부동산시장을 시정하는 조치로서, 반 자본주의적 좌파적 사회주의 정책이라기보다는 왜곡된 부의 분배와 왜곡된 자유 시장경제 체제를 시정하는 조치로서 자본주의 시장경제를 강화시키는 조치로 평가 할 수 있다.

IV. 맺는 말

- 종합부동산세 도입시 기대되는 파급효과

자유 시장경제 질서와 자본주의를 신봉하는 국가라 하더라도 국가가 사회의 약자를 제대로 보호하지 못하고, 부를 어느 정도 공평하게 분배하는데 실패했다면 국가로서의 기능을 상실하게 되며, 장기적으로는 자본주의 사회를 지탱하기 힘들게 만든다.

해방이후 우리 국민들은 부동산을 통한 부의 증식이 가장 확실하고 빠른 방법으로 인식하고 있다. 주택은 주거 개념보다 부의 증식수단으로, 그리고 토지나 건물도 이용 개념보다는 부의 증식 수단으로 인식하고 있다. 이는 그 동안의 반복적 경험을 통한 결과이기도 하다. 이는 결과적으로 부동산을 중심으로 우리사회의 부익부 빈익빈이라는

부의 분배의 양극화를 초래하였으며 그대로 방치할 경우 이러한 빈부의 격차는 더욱 확대될 전망이다.

따라서 부동산 투기에 의한 병폐를 근절하기 위한 최선의 방안은 사유재산이 존중되는 자본주의 시장경제질서 하에서라도 단기간에 부동산을 통한 막대한 이득을 볼 수 없도록 미비된 법적 제도적 장치 마련이 필수적이다.

따라서 정부가 추진하고자 하는 국세형태의 종합부동산세제 도입은 부정적 효과보다는 긍정적 효과가 더 많은 것으로 판단된다. 정부가 추진 중인 ‘종합부동산세제’가 도입될 경우, 앞으로 나타날 여러 가지 과급효과를 다음과 같이 예상해 볼 수 있다.

첫째, 정부가 부동산을 과다하게 보유한 일부계층 사람들에게는 2008년까지 지금보다 부동산 보유세를 두 배로 높이겠다는 목표를 설정한 바와 같이, 가장 먼저 나타날 과급효과는 주택이나 토지 등 부동산을 과다하게 보유하고 있거나 고가의 주택에 사는 일부계층에게는 세부담이 급증하게 될 것이다. 또한 종합부동산세 도입과 더불어 과표현실화 등으로 부동산 보유에 대한 전반적 세율인하 조치가 없는 한 부동산 보유세는 정부가 예상하고 있는 세부담보다 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

정부는 종합부동산세를 납부할 대상은 부동산을 보유한 모든 사람이 세금을 2배 이상을 내는 것이 아니라 현재 재산세 부과대상 건수 약 1천 6백만건 중 종합부동산을 납부할 대상은 최소 약 5만명에서 최대 약 10만명 수준의 극히 일부가 세부담이 2배

이상 급증할 것으로 추정하고 있다.

따라서 정부는 부동산을 과다하게 보유한 일부 납세자를 제외하고는 대부분의 납세자들의 급격한 세부담을 완화시키기 위하여 종합부동산세제를 도입함과 더불어 부동산 보유와 관련된 세율의 전반적 인하와 부동산 거래세(취득세 및 등록세)를 낮추는 방안을 모색하고 있어 일정규모 이하의 부동산을 보유한 대부분의 납세자들에게는 세부담이 크게 늘어나지 않도록 할 예정이다.

그러나 납세자들에게 세부담의 급격한 증가를 막기 위한 부동산관련 세율의 인하 조치는 종합부동산세제를 도입한 이후 정부 세수입을 보아 가면서 낮출 것이 아니라, 종합부동산세제 도입에 따른 부동산관련 세수입 변동을 가능한 정확히 예측하여 종합부동산세제 도입과 동시에 부동산 관련 세율의 인하 조치를 추진함이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 정부가 구상하고 있는 종합부동산세제가 도입될 경우 일정 규모 이상의 토지나 주택을 과다 보유한 일부 사람들에게 그들이 보유한 부(富)에 맞는 세금을 부담시킴으로서 조세 부담의 불공평성이 어느 정도 시정될 것으로 기대할 수 있다.

현재 주택에 대한 재산세의 경우 과표를 산정 함에 있어 면적의 비중이 높고 시가 반영비율이 낮아 세부담의 불공평성이 많은 문제점으로 지적되었으나, 종합부동산세제가 도입됨과 동시에 주택의 건물과 토지가 통합되어 과세되며, 과표현실화를 추진함으로써 주택의 경우 부동산 보유와 관련하여 세부담의 형평성 문제가 많이 해소될 것으로

기대된다.

그러나 상가 및 업무용 빌딩의 경우 종합부동산세 부과 대상에서 제외시킴으로서 상가나 업무용 빌딩을 많이 보유한 사람들과 그렇지 못한 대부분의 납세자들과의 또 다른 세부담의 형평성 문제를 어떻게 해결할 것인가가 여전히 해결하여야 할 과제로 남게 되었다.

셋째, 종합부동산세제가 도입될 경우 부동산을 과다하게 보유한 사람들은 부동산 보유의 세부담이 급증하게 됨으로 필요이상으로 많은 토지나 주택을 보유한 사람들은 부동산 시장에 그들이 보유한 주택이나 토지를 매각하도록 유도함으로써 장기적으로는 주택시장과 토지시장의 공급물량이 증가하게 됨으로 주택 및 토지를 중심으로 한 부동산 시장의 가격 안정화를 기대할 수 있다.

부동산 시장의 왜곡을 시정하는 방안은 직접적 행정규제 보다는 과다하게 토지 및 주택을 보유하고 있는 사람들에게 세금부담을 높여 부동산 가격의 변화를 통한 부동산 시장의 왜곡을 시정하는 조치가 바람직하다고 하겠다.

따라서 부동산을 과다하게 보유한 일부 사람들에게 ‘종합부동산세’를 통한 세금부담을 증가시킴으로서 부동산에 대한 수요를 줄이고, 부동산의 과다 보유자가 보유한 부동산의 상당부분을 포기하게 함으로서 부동산 시장에서의 공급을 늘려 부동산 시장의 왜곡을 시정하고, 장기적으로는 부동산 가격의 안정을 기대할 수 있다.

넷째, 이는 앞서 소개된 바와 같이 공급이 비탄력적인 토지에 부과하는 세금은 토

지소유자에게 귀착되므로, 매년 일정비율로 부과되는 토지보유세는 토지로부터 미래에 획득할 수 있는 순수익을 감소하는 결과에 도달하므로 토지의 현재가격을 인하하는 조세의 자본환원(capitalization of tax)효과가 있다. 이에 따라 종합부동산세제가 도입될 경우 평균보다 높은 세율의 토지보유세를 납부해야 하는 토지과다소유자는 토지를 매각할 유인이 발생하는 반면에 토지를 적게 소유한 자는 토지를 구입할 유인이 발생하므로 토지를 과다소유한 자로부터 토지를 적게 소유한 자로 토지가 이전되는 부동산 보유 구성의 변화를 기대해 볼 수 있다.

다섯째, 우리나라의 경우 토지나 주택이 일부 계층에서 과다하게 보유한 경우가 있어 종합부동산세제가 성공적으로 도입될 경우 부동산 보유를 중심으로 한 부의 재분배 현상이 예상됨으로 장기적으로는 우리나라의 자본주의 체제를 더욱 건강하게 만들 수 있으며, 부의 재분배 개선을 통한 자본주의적 시장경제 기능도 더 강화될 수 있으리라 기대된다.

최근 우리 사회에서는 (가칭)「종합부동산세」를 신설 도입하는데 대하여 찬성 측과 반대측의 주장이 팽팽하다. 그리고 이러한 주장의 차이는 크게는 자본주의적 경제 성장우선 정책이나 사회주의적 분배우선 정책이나의 체제 논쟁적 정책의 시각차이로 까지 확대되고 있다.

그러나 경제성장 없이 분배가 있을 수 없으며, 또한 적절한 부(富)의 분배 없이는 자본주의의 지속적 성장과 발전은 불가능하다는 것을 정확히 인식할 필요가 있다.

문제는 우리사회가 정확히 현재 어떠한 상태에 있는가에 따라서 성장우선 정책이 더 효과적일 수도 있고, 아니면 반대로 분배우선 정책이 더 효과적일 수 있다는 점이다.

현재 우리나라의 경우 부동산이 특정 일부 계층에게 과도하게 편중되어 있음으로 일정규모 이상의 부동산 과다보유자에게 ‘종합부동산세’를 통한 조세부담의 증가는 왜곡된 부동산시장을 시정하는 조치로서, 반자본주의적 좌파적 사회주의 정책이라기보다는 왜곡된 부의 분배와 왜곡된 자유 시장 경제 체제를 시정하는 조치로서 자본주의 시장경제를 강화시키는 조치로 평가할 수 있다.

여섯째, 부동산 보유세를 강화하는 국세형태의 종합부동산세가 도입될 경우, 광역자치단체 세인 부동산 거래세(취득세 및 등록세)의 인하는 불가피할 것으로 예상된다. 이

경우 국세인 종합부동산세 수입의 일부를 거래세를 낮춘 광역자치단체에 재정적 재원 보전이 필요하다.

일곱째, 국세인 종합부동산세 도입으로 인하여 얻게 되는 추가적인 재정수입은 중앙정부가 사용하는 것이 아니라 일정한 객관적 규정(예: 각 지방자치단체의 관할면적을 50% 그리고 거주인구수를 50% 비중으로 반영하여 배분기준을 정하고 법제화함)에 따라서 자동적으로 지방자치단체에 배분되도록 한다면 세입의 재정자주권확보라는 면에서 미흡한 점은 있으나, 지방자치단체의 세출의 재정자주권을 보장해 줌으로서 결과적으로 지방자치단체의 재정자주권을 신장시키는데 기여를 할 수 있으리라 기대된다. 그리고 이러한 재정재원의 배분은 지방자치단체간의 재정력불균형 시정과 지역경제 불균형발전을 시정하는데 크게 기여할 수 있으리라 기대된다. ☺