

일반논문

종합부동산세 개편방안에 대한 소고*

A Review on the Reform of Comprehensive Real Estate Holding Tax

박준**

이 논문에서는 종합부동산세의 현황과 도입 및 변천 과정에 대한 검토를 통해 문제점과 개선 방향을 제시한다. 종합부동산세의 첫 번째 문제는 2008년 당시 정부의 규제완화 및 감세 기조 아래 진행된 개정을 통한 과도한 완화이다. 합산방식, 과세기준금액, 과세구간 및 세율, 공정시장가액비율, 세부담상한 등에 걸친 전면적 개정의 결과로 세부담이 대폭 축소됨으로써 고액 부동산자산가에 대한 과세를 통한 조세형평성 제고라는 종합부동산세의 당초 도입 취지가 퇴색되었다. 종합부동산세의 두 번째 문제는 비주거용 부동산에 대해 과도한 혜택을 주는 구조이다. 비주거용 부동산 건물분이 면제이고 토지분은 별도합산토지분으로 분리과세하며, 과세기준금액은 80억 원으로 타 유형에 비해 9~16배 높은 반면, 세율은 타 유형의 3분의 1 수준에 불과하다. 한편, 종합부동산세 재원은 지자체의 일반회계로 배분되고 있어 조세정당성을 확보하기 어려운 구조로 되어 있다. 이 논문에서는 2008년의 과도한 완화조치를 재조정해 종합부동산세를 강화함으로써 조세의 수직적 형평성을 제고하고, 비주거용 부동산에 대한 과도한 혜택을 줄임으로써 약 200억 원 규모의 건물소유주에게까지 종합부동산세가 비과세되는 현실을 개선해 조세의 수직적 수평적 형평성을 제고하는 한편, Tax Hypothecation 원칙에 따라 종합부동산세 재원을 임대주택 공급 및 임차인 지원을 위한 목적으로 전환할 것을 제안한다.

주요어: 종합부동산세, 세대별합산, 과세표준, 비주거용 부동산, 목적세, 임대주택

* 이 논문은 저자가 외부연구진으로 참여한 이태리·전성제, 『종합부동산세 개선에 따른 부동산시장 영향 분석』(국토연구원, 2018)의 일부 내용을 발전시켜 작성되었다.

** 서울시립대학교 국제도시과학대학원 조교수(joon.park@uos.ac.kr)

1. 서론

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 이른바 촛불민심의 지지를 받으며 여러 가지 개혁을 요구를 받고 있다. 후보 시절부터 “GDP의 0.78% 수준인 부동산보유세를 1% 수준으로 올리겠다”¹⁾는 문재인 대통령의 입장은 부동산보유세제의 근본적 개편에 대한 기대로 이어졌고 지난 2018년 4월 대통령 직속 정책기획위원회 산하에 재정개혁특별위원회가 본격 활동에 들어가면서 그 기대는 더욱 커졌다.²⁾ 이후 두 달여의 논의 끝에 2018년 6월 재정개혁특별위원회는 ‘바람직한 부동산세제 개혁방안’ 정책 토론회를 통해 네 가지의 종합부동산세 개편안을 발표했다. 네 가지 개편안은 각각 현재 80% 수준인 공정시장가액비율을 점진적으로 100%로 상향조정하는 방안, 과표구간별로 세율을 차등인상해 누진도를 강화하는 방안, 공정시장가액비율 상향조정과 세율을 전반적으로 상향조정하는 방안, 공정시장가액비율 상향조정하되 세율은 다주택자에 한해서만 상향조정하는 방안이었다.³⁾ 즉 공정시장가액비율 조정, 세율조정, 다주택자 여부로 조합을 만든 것인데, 세수 증가 효과는 개편안에 따라 1949억~1조 2952억 원으로 발표되었다. 이러한 재정특위의 개편안은 2018년 7월 상반기 재정개혁 권고안으로 확정되었으며, 기획재정부가 동월 발표한 종합부동산세 세제개편안에서는 재정특위가 제시한 개편안 중 세 번째 개편안을 참고해 공정시장가액

1) “집값 들썩이고 세수 감소… ‘중부세 손질 필요’ 목소리”, 《경향비즈》, 2017.6.1.

2) “부동산보유세 강화 등 다룰 재정개혁특위 출범”, 《한국일보》, 2018.4.9.

3) “재정특위, 보유세 개편안 첫 제시… ‘공시가격 현실화’는 빠졌다”, 《한겨레》, 2018.6.22. 재정특위가 6월 22일 진행한 정책토론회에서 발제를 한 부산대 최병호 교수는 “2016년 기준으로, 10년 전인 2006년에 비해 부동산 자산 총액은 108조 원에서 1경 713조 원으로 75.4%가 상승한 반면, 종합부동산세 세수는 1조7천억 원에서 1조 5000억 원으로 오히려 11%가 하락하는 등 부동산 가격 상승 대비 낮은 세부담 증가율로 납세자 간의 수직적 형평성이 저하되고 있다”고 지적했다.

비율을 2022년까지 90%로 올리고 과표구간별로 세율을 조금씩 상향 조정하는 것으로 발표되었다. 그러나 이 개편안을 통해 증가하는 예상 종합부동산세액이 7422억 원으로 발표되면서 과급효과가 기대수준에 미치지 못한다는 비판이 터져 나왔다.⁴⁾ 여름을 지나면서 주택가격이 큰 폭으로 상승하자 정부는 9.13 부동산대책을 통해 종합부동산세를 강화하는 안을 내놓았다. 과세표준 3~6억 원 구간 신설 및 공정시장 가액비율의 상향 조정 및 폐지, 세율 상향조정 등이 담겨 있으나 여전히 ‘중이호랑이’에 그치고 있다는 비판을 받고 있다.⁵⁾

이 논문에서는 이러한 종합부동산세 개편안에 대해 여전히 미진하다는 비판이 나오는 이유를 종합부동산세의 도입 취지와 변천 과정을 중심으로 검토하면서, 종합부동산세의 문제점을 짚어보고 개선 방향을 도출하고자 한다. 2절에서는 종합부동산세와 관련한 기존 연구를 검토한다. 3절에서 종합부동산세의 현황에 대해서 살펴보고, 4절에서는 종합부동산세의 도입 및 변천 과정을 과세유형 및 주요 개정법안 별로 검토하며 주요 변화 내용을 평가한다. 이후 5절에서는 3절과 4절에서의 검토를 기반으로 종합부동산세의 문제점을 도출하고 그 개편 방안을 구체적으로 제시하는 것으로 논문을 마무리한다.

2. 문헌 검토

종합부동산세 도입 전 발표되었던 연구 중 부동산보유세의 실질적 강화가 필요하다는 연구들이 다수 있다. 이진순(2005)의 연구에서는 부동산보유세의 실태와 문제점을 검토하면서 비과세 및 감면 조항의 축소, 부동산보유세 인상, 종합부동산세 과세대상의 토지 한정 등을 주

4) “종합부동산세 ‘짚꼬’ 개편… 종부세 납세자 10명 중 9명은 ‘현상 유지’”, 《경향신문》, 2018.7.6.

5) “‘중이 호랑이’를 그린 9.13 부동산 대책”, 《프레시안》, 2018.9.16.

장했다. 지대식·최수(2003)의 연구에서는 OECD 주요국의 부동산 세제와 우리나라 부동산 세제 현황을 검토하고, 보유세 및 거래세의 부동산세 시장효과를 분석하면서 과세표준 현실화 등을 통해 보유세 중심으로 부동산세를 강화할 것을 주장했다.

2005년 종합부동산세가 도입된 이후에는 새롭게 도입된 세제와 관련해 그 경제적 효과의 분석에 대한 연구가 다수 이루어졌다. 우선 부동산보유세의 세부담 분석에 관한 연구에서는 가계 입장에서 부동산보유세의 세부담을 추정한 연구들이 있다. 최명근·김상겸(2008)의 연구에서도 재산세와 종합부동산세 세부담을 추정하는 과정에서 보유세 실효세율과 부동산보유 기대수익 대비 세부담 수준의 변화를 분석했다. 김경환 외(2012)는 2011년 통계청 가계금융조사자료 및 재정패널조사 자료에 근거해 재산세, 종합부동산세, 관련 부가세의 세부담을 소득계층, 자산, 연령별로 추정하고 보유세의 소득재분배 효과를 분석했다. 박준·김재환·배유진(2015)의 연구에서는 2013년 가계금융복지조사자료와 부동산공시가격 자료를 바탕으로 공시가격이 현실화되는 여러 시나리오에 따른 부동산보유세 세부담의 변화를 추정했다. 이선화(2015)의 연구에서는 재산세-종합부동산세 체계의 조세효율성 및 조세형평성 평가를 통해 기존 재산세-종합토지세 체계보다 현행 재산세-종합부동산세 체계가 토지 세부담 증대 등을 통해 조세의 수직적 형평성을 강화시켰다고 분석했다. 한편, 종합부동산세 도입과 관련된 재정 변화와 관련 연구도 다수 이루어졌다. 조기현(2005)의 연구에서는 종합부동산세 수입의 지방자치단체 배분에 대한 고찰을 통해 현재 구조는 지방재정조정제도와의 시너지 및 재정분권화 차원에서 설계되었으나 지역 간 재정격차 완화라는 목표에는 미치지 못하고 있으므로 지역낙후도 등 지역특성요소를 객관적으로 반영할 수 있는 지표의 개발을 역설했다. 나아가 기존에 재산세와 종합토지세를 중심으로 지방세 구조로 되어 있던 부동산보유세제에서 종합부동산세가 국세로 도입되면서 부동산보유세의 국세 적합성 여부 등과 함께 전체적인 부동

산보유세제에 대한 개선방안을 제시한 연구가 이어졌다. 심석무·박현춘(2012)의 연구에서는 부동산 세제의 일원화, 세정효율성 증대, 세제 단순화, 징세비용 절감, 업무효율화 등을 위해 부동산세제의 지방정부 일원화를 주장했다. 반면, 조지 조드로(George Zodrow, 2001)는 부동산보유세에 대해 존재하는 전통적 관점(traditional view), 자본세 관점(capital tax view), 응익세 관점(benefit tax view) 등 세 가지 관점을 소개하면서, 지방정부 서비스에 대한 응익세 관점만으로 보유세를 지방세로 설정하는 것에 문제가 있다고 지적했다.

종합부동산세 관련 연구 중 가장 논의가 활발했던 분야는 종합부동산세를 둘러싼 법적 제도적 쟁점이었다. 노영훈(2005)의 연구에서는 2005년 발표된 종합부동산세 제정 법안을 둘러싼 쟁점들을 정리하면서 향후 정책 방향을 제시했다. 주요 쟁점으로 세부담 형평성의 기준 및 형평성 효과, 평가 등 세무 행정, 경제적 비효율성, 재정 효과, 사업용 부동산의 보유세 부담, 이증과세 등 위헌 여부 등이 폭넓게 논의되었다. 박훈(2006)의 연구에서는 기존 종합토지세와 재산세 체계를 통한 보유세 세부담이 적정하지 않았다는 점에서 새롭게 도입된 종합부동산세가 그 적정성을 높이려했다는 점에서 제도적 타당성을 가지고 있다고 밝히고 있다. 또한 좀 더 완성도 높은 종합부동산세 정비를 위해 국세적정성, 이증과세, 미실현 이득, 조세평등주의와 재산권보장원칙, 과잉금지 원칙, 과세대상, 과세단위, 다주택보유, 기준금액, 과세표준, 세부담상한, 신고납세방식, 납세지, 비과세 및 감면방식 등 14개의 쟁점을 짚어봤다. 이동식·이상신·박훈(2007)은 ‘종합부동산세법’의 헌법합치성에 대한 분석을 통해 종합부동산세가 ① 재산세, 양도소득세, 상속·증여세와의 이증과세 문제가 없고, ② 미실현이득에 대한 과세가 아니며, ③ 원본에 대한 과세라 하더라도 재산권의 침해라고 볼 수 없고, ④ 과세표준 산정에 활용되는 공시가격의 자의성 문제도 없으며, ⑤ 과세기준일 이전 과거 지가상승분을 반영해 공시가격이 오르는 것을 소급과세 금지원칙 위반으로 볼 수 없다고 지적하면서 관련 주요

위헌 관련 쟁점을 정리했다. 원윤희·안종범(2008)은 부동산보유세의 세대별합산이 기본적으로는 개별 납세자의 부담 능력에 따른 원칙에 맞지 않지만 누진구조하에서 인별합산을 할 경우 조세부담 회피의 형태가 나타날 수 있으므로 세대별합산이 유지되더라도 별도 세율체계나 평균화 방식을 적용할 것을 주장했다. 또한 세부담을 줄이기 위한 고령자 공제 등 1세대 1주택 보유자 구제, 과세기준금액 상향조정, 세부담 상한 완화, 과표적용률 80% 고정 등을 주장했다. 임규진(2009)의 연구에서는 종합부동산세의 세대별합산 등과 관련한 위헌성 논의를 종합 정리하면서 변증법적 방법으로 과세단위 문제해결을 위한 부부자산 합산값을 균등분할한 값으로 세액 계산 후 이의 2배로 세액을 결정하는 2분2승제 도입 등을 주장했다.

한편, 종합부동산세를 둘러싼 이해집단의 동적인 역학관계의 변화에 주목해서 종합부동산세 도입의 좌절 과정을 분석한 연구도 있다. 김명수(2014)는 2005년 도입되었던 종합부동산세를 조세특권 철폐 차원의 세제구조적 개혁의 단행이었다고 평가하면서, 2005년 종합부동산세 도입을 통한 개혁이 2008년 세제 완화 개정을 통해 좌절된 원인을 특권집단의 반발이 아닌, 주택으로부터의 자산적 이익을 기대하고 있는 다수의 도시 자가소유가구의 반발로 분석했다. 특히 부동산 가격 상승 과정 속에서 많은 주택 자산가들이 종합부동산세 납부 대상이 되면서 자가소유 가구가 지지를 철회하고 또, 임대부분이 불안정화되면서 세제 지지층이었던 무주택 가구와 주거불안계층도 지지를 거두었다고 보면서 그 바탕에 과세 정책을 주택 정책과 연계시킴으로써 갈등지형을 복잡하게 만들었던 것을 주요 실책으로 분석하고 있다.

종합부동산세는 2005년 도입 후 2008년 말 전면 개편이라는 변곡점을 거쳐 2018년 현재 도입 14년째가 되었다. 2005년 도입 과정과 2008년 개편 과정에서 쟁점화되었던 많은 논의들이 개별적으로 다루어지긴 했지만 종합부동산세의 변천 과정을 전반적으로 조망하려는 시도는 많지 않았다. 이 연구에서는 종합부동산세의 도입과 변천 과정의

검토를 통해 종합부동산세의 문제점을 제시하고 이에 대한 개선 방향을 제시하고자 한다.

3. 종합부동산세 현황

1) 부동산자산 현황

한국의 부동산자산은 경제 규모에 비해 상대적 비중이 크다(박준·박현, 2018). 재산세의 과세표준자료를 통해 추정된 부동산자산의 규모는 1경 원 수준이다. 2016년 기준 재산세의 전체 과세표준⁶⁾은 4622조 원 수준⁷⁾이지만 과세표준 산정시 이용되는 공시가격의 시장가격대비 비율인 실거래가반영률⁸⁾과 공정시장가액비율(60~70%)⁹⁾을 고려해 역산할 경우 1경 원 수준으로 추정되는데, 이는 2016년 한국 연간 국내총생산(GDP)¹⁰⁾의 6배가 넘는다. 부동산 유형별 부동산자산의 비율은 토지, 주택, 건축물¹¹⁾이 각각 약 4 : 3 : 1이다.¹²⁾

6) 재산세 과세표준=공시가격(실거래가의 약 65% 수준)×공정시장가액비율(60~70%).

7) 전체 4646조 원 중 선박 및 항공기에 대한 비과세 감면분 포함 과세표준 24조 원을 제외한 값.

8) 박준·김재환(2015)의 연구에 따르면 평균 실거래가반영률은 약 65% 수준이다.

9) 재산세의 경우 공정시장가액비율은 토지분 및 건축물분이 70%이며 주택분이 60%이다.

10) 2016년 기준 1637조 원이다.

11) 유형별로는 토지, 주거용부동산, 비주거용 부동산으로 나뉘나 과세대상에서 주택은 주거용 건물과 부속토지가 합쳐진 부동산, 건축물은 비주거용 부동산에서 부속토지가 제외되며, 비주거용 부동산 부속토지와 여타 토지를 모두 포함해 토지로 구분한다.

12) 2016년 기준 전체 재산세 과세표준 4622조 원 중 토지, 주택, 건축물의 과세표준은 각각 2442조 원, 1601조 원, 579조 원 수준이다.

통계청과 한국은행이 발표한 2016년 국민대차대조표(National Balance Sheets)¹³⁾ 자료상 부동산자산 규모는 총 9677조 원으로 재산세 과세표준 자료를 역산해 추정된 값과 대동소이하다. 국민대차대조표상에서 주거 및 비주거 부속토지를 모두 포함한 토지자산은 총 6981조 원, 주거용건물자산은 1314조 원, 비주거용건물자산은 1382조 원 수준이다(통계청·한국은행, 2017).

한국의 부동산자산의 비중은 주요국에 비교해 높은 수준이다. 한국의 GDP 대비 국민 순자산 비율은 7.7에 이르는데, 이는 주요 선진국 프랑스(6.7), 일본(6.4), 호주(5.9), 캐나다(3.5) 등 더욱 높은 수준이다.¹⁴⁾ 하지만 높은 부동산자산 비율에 비해 GDP 대비 부동산보유세 부담률은 다른 주요국들보다 낮다(박준·이태리, 2016). OECD(2016)에 따르면 한국의 GDP 대비 부동산보유세 부담률은 2015년 기준 0.8%인데, 이는 미국(2.5%), 캐나다(3.1%), 영국(3.1%), 프랑스(2.8%), 스페인(1.4%), 이탈리아(1.7%), 일본(1.9%), 호주(1.7%) 등에 비해 낮은 수준이다.

2) 종합부동산세의 구조

종합부동산세는 2005년 조세부담의 형평성 제고, 부동산 가격 안정 도모, 지방재정 균형발전 및 국민경제 발전 유도 등 세 가지 목적으로 고액 부동산 보유자에게 부과하는 방식으로 도입되었다. 국세로 도입된 종합부동산세는 기존의 지방세인 재산세와 함께 부동산보유세의 두 축을 담당하게 되었다.¹⁵⁾

종합부동산세의 과세대상은 크게 주택과 토지로 분류되며, 토지는 다시 종합합산토지와 별도합산토지로 분류되는데, 별도합산토지는 비

13) 통계청·한국은행, 「2016년 국민대차대조표」(2017).

14) 통계청·한국은행, 「2013년 국민대차대조표」(2014).

15) 광의의 부동산보유세로는 재산세 및 종합부동산세에 더해 지역자원시설세를 포함해 부가세인 지방교육세 재산세분과 농어촌특별세 종합부동산세분이 있다.

〈표 1〉 종합부동산세 과세표준 산정

구분	과세대상	과세표준
주택	주택과 부속토지	(주택 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 6억 원 또는 9억 원(1세대 1주택자))×0.8
종합합산토지	나대지, 잡종지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 5억 원)×0.8
별도합산토지	일반건축물의 부속토지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 80억 원)×0.8

자료: 국세청, 『부동산과 세금』(2017), 19쪽의 표를 재구성.

주거용 부동산의 부속토지에 해당하며 비주거용 부동산의 건축물분은 비과세되고 있다.

종합부동산세의 과세표준은 다음과 같이 산정한다. 우선 주택분은 주택과 그 부속토지의 통합평가액을 기준으로, 종합합산토지와 별도합산토지는 공시지가를 이용해 전국 인별합산한 금액을 과세표준 산정에 이용한다. 과세기준금액은 주택의 경우 1세대 1주택(9억 원)을 제외하고 6억 원이고, 종합합산토지의 경우 5억 원, 별도합산토지의 경우 80억 원이다. 유형별 전국 인별합산한 공시가격에서 과세기준금액을 제한 차액에 공정시장가액비율 80%를 가해 최종적으로 과세표준을 산정한다.¹⁶⁾ 2008년 개정 이후 5년 이상 및 10년 이상 등에 대한 장기보유공제와 60세 이상부터 시작되는 고령자 공제가 도입되었으며 연 세부담 상한은 150%로 조정되었다.

종합부동산세의 세율은 도입 당시 부동산 가격 안정 및 재분배 등 조세형평성 등 목표가 반영되어 최소 0.5%에서 최대 2%에 이른다. 종합부동산세의 세율은 과세구간이 커질수록 높아지며, 전국 인별합산하는 누진적 구조를 가지고 있다.

16) 80%의 공정시장가액비율과 공시가격의 시장가격 수준 대비 비율인 실거래가반영률 약 65%를 감안하면, 과세표준의 수준은 실제 시장가격의 약 50% 정도 수준이라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 종합부동산세 세율 체계

과세 대상	과세기 준금액	과세 구간*	과세 표준	세율	누진공제액	비고
주택	6억 원 (1세대 1주택 9억 원)	~13.5억 원	~6억 원	0.5%	-	·전국 인별합산 ·장기보유공제: 5년 이상(20%), 10년 이상(40%) ·고령자 공제: 60세 이상(10%), 65세 이상(20%), 70세 이상(30%)
		13.5~21억 원	6~12억 원	0.75%	150만 원	
		21~68.5억 원	12~50억 원	1%	450만 원	
		68.5~123.5억 원	50~94억 원	1.5%	2,950만 원	
		123.5억 원 ~	94억 원 ~	2%	7,650만 원	
종합합산토지 (나대지, 잡종 지 등)	5억 원	~23.75억 원	~15억 원	0.75%	-	전국 인별합산
		23.75~61.25억 원	15~45억 원	1.5%	1,125만 원	
		61.25억 원 ~	45억 원 ~	2%	3,375만 원	
별도합산토지 (건축물 부속 토지 및 사업 용 토지)	80억 원	~330억 원	~200억 원	0.5%	-	전국 인별합산
		330~580억 원	200~400억 원	0.6%	2,000만 원	
		580억 원 ~	400억 원 ~	0.7%	6,000만 원	

자료: 박준 외, 『부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구』(2014), 44쪽의 표를 재구성.

주: 과세되는 구간을 공정시장가액비율과 과세기준금액을 고려해 유형별 부동산의 공시가격 총액 기준
으로 풀어서 표현.

3) 종합부동산세 결정세액 현황

국세청(2017)의 국세통계연보에 따르면 2016년 종합부동산세 총결정 세액은 1.5조 원으로 이 중 종합합산토지분은 0.7조 원, 별도합산토지 분은 0.6조 원, 주택분은 0.3조 원으로 구성된다. 종합부동산세 결정세 액은 세제가 최초로 도입된 2005년 약 6000억 원에서 출발해 2년 후인 2007년에 2조 8000억 원 수준으로 급격하게 증가했다. 그러나 종합부 동산세에 대한 개정이 있었던 2007년을 기점으로 급감해 2009년에는 1조 원 이하로 떨어진 이후 점차적으로 증가해 2016년 현재 1조 5000 억 원 수준으로 10년 전의 절반 수준에 불과하다. 10년 사이 부동산 가격 상승을 고려할 때 이러한 종합부동산세의 감소는 이례적으로 볼 수 있으나 2008년 개정을 통해 구조적인 변화가 있었다. 2008년 기점

〈표 3〉 종합부동산세 결정세액 현황(2005~2016)

(단위: 억 원)

연도	구분	종합부동산 결정세액			소계
		주택분	종합합산토지분	별도합산토지분	
2005		391	2,420	3,615	6,426
2006		5,222	7,063	4,895	17,180
2007		12,611	9,170	5,890	27,671
2008		8,449	8,210	6,622	23,280
2009		1,946	4,413	3,318	9,677
2010		2,414	4,713	3,735	10,862
2011		2,446	4,834	4,091	11,371
2012		2,559	5,499	4,369	12,427
2013		2,364	6,194	4,516	13,074
2014		2,312	5,918	4,742	12,972
2015		2,552	6,320	5,206	14,078
2016		3,208	6,535	5,554	15,298

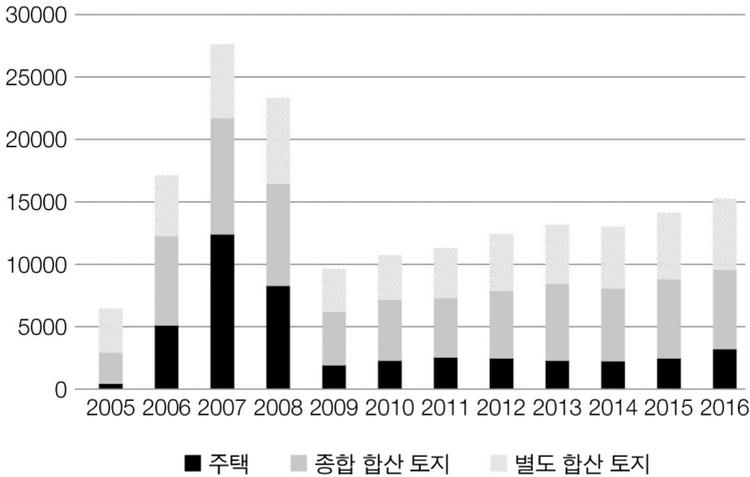
자료: 국세청, 『국세통계연보』(2017).

의 감소폭은 주택분이 가장 컸으며 그 다음이 종합합산토지분이고, 별도합산토지분은 상대적으로 영향을 적게 받았다.

국세청(2017)의 국세통계연보에 따르면 2016년 종합부동산세 지역별 납부자 기준으로 서울 소재 납부자 수는 16만 8436인으로 전체의 납부자 수 33만 5591인의 50%를 차지하고 있으며 수도권은 26만 232인으로 전체의 78%를 차지한다. 지역별 결정세액 기준으로 서울 소재 납부자가 9523억 원으로 전체 결정세액의 62%를 차지하고 있으며 수도권은 1조 2102억 원으로 전체의 79%를 차지하고 있다. 전국합산의 종합부동산세 결정 특성으로 납부자의 현 주소지가 기준이 되므로, 과세물건의 소재지와 상관없이 종합부동산세의 약 80%가 서울 및 수도권에 소재하는 개인 및 법인에게 부과되고 있는 것이다. 같은 자료에 의하면, 납세자유형별 종합부동산세 기준으로 개인과 법인의 납세자 수는 각각 31만 6969인과 1만 8622인으로 약 19:1의 비율로 개인이 압

〈그림 1〉 종합부동산세 결정세액 현황(2005~2016)

(단위: 억 원)



자료: 국세청, 「국세통계연보」(2017).

도적으로 많다. 하지만 개인과 법인의 결정세액은 각각 4256억 원과 1조 1042억 원으로 약 3 : 7의 비율로 법인의 비율이 2배 이상 높다.

같은 자료에 의하면 납부인 기준으로 상위 10%가 전체 세액의 87.7%를 차지하고 있는데, 유형별로는 주택분의 경우 상위 10%가 전체 세액의 55.5%를 차지하고 있고, 종합합산토지분과 별도합산토지분의 경우 상위 10%가 각각 전체 세액의 93.5%와 99.7%를 차지하고 있다. 앞선 개인과 법인의 결정세액 비율을 고려할 때, 주택분을 제외한 토지의 경우 납부인의 상위 10%가 주로 법인 비중이 높음을 추정할 수 있다.

통계청(2017) 자료에 근거한 주택분 종합부동산세 결정세액 현황을 살펴보면, 우선 개인과 법인의 납세자의 비율은 약 49 : 1의 비율로 개인이 압도적으로 많지만, 결정세액은 전체 4562억 원 중 개인과 법인이 약 3 : 7의 비율로 법인의 비율이 2배 이상 높다. 납부자 수에서

(표 4) 2016 종합부동산세 결정세액 현황(지역 및 납부주체별)

(단위: 백만 원)

구분	합계		개인		법인	
	인원	세액	인원	세액	인원	세액
	(1=3+5)	(2=4+6)	(3)	(4)	(5)	(6)
총계	335,591	1,529,790	316,969	425,620	18,622	1,104,170
서울	168,436	952,324	160,700	240,663	7,736	711,661
인천	9,496	40,468	8,926	11,314	570	29,154
경기	82,300	217,385	78,733	97,845	3,567	119,540
강원	3,937	19,419	3,554	4,062	383	15,357
대전	4,945	35,910	4,646	4,501	299	31,409
충북	3,434	8,842	3,057	3,136	377	5,706
충남	6,041	19,011	5,454	6,549	587	12,462
세종	1,000	1,405	937	749	63	656
광주	3,545	9,237	3,025	3,149	520	6,088
전북	3,509	8,743	3,124	3,430	385	5,313
전남	2,112	25,088	1,828	1,999	284	23,089
대구	11,368	21,765	10,804	10,969	564	10,796
경북	5,446	43,179	4,862	5,159	584	38,020
부산	14,679	54,881	13,465	16,806	1,214	38,075
울산	4,534	12,196	4,230	4,458	304	7,738
경남	7,557	43,977	6,783	7,384	774	36,593
제주	3,252	15,960	2,841	3,447	411	12,513

자료: 국세청, 『국세통계연보』(2017).

의 개인의 우위는 56.8%에 이르는 자가점유비율¹⁷⁾로 인한 결과이며, 결정세액에서 개인의 우위 감소는 소수의 법인이 고가의 주택을 소유하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 과세표준 구간별로 살펴보면, 과세표준 기준 1~2억 원 구간¹⁸⁾에 해당하는 납부인 수가 전체 27.4

17) 통계청, 『인구주택총조사』(2015).

18) 주택의 실거래가반영률을 약 70%로 가정할 경우 이 구간에 해당하는 주택의 시장가격은 1세대 1주택 기준으로 약 15~16억 원에 해당하며, 1세대 다주택의 경우 주택의 시장가격 합은 약 10~12억 원에 해당한다.

만 명 중 약 21%를 차지하면서 가장 많았으며, 다음으로 1000~5000만 원, 5000만~1억 원 순이다. 주택분 종합부동산세 과세표준 1~2억 원 구간의 1인당 평균 결정세액은 약 45만 원이다. 보유주택 수 기준으로 보면, 2호에 해당하는 납부인 수가 약 35%로 가장 많았으며, 다음으로 1호와 3호가 각각 25%와 11%를 차지한다. 과세표준 2호 구간의 1인당 평균 결정세액은 약 83만 원이다. 한편, 11호 이상을 소유한 개인 및 법인의 수는 약 2만 5000인이며, 총 과세표준은 약 13조 원, 결정세액은 1168억 원이고, 1인당 평균 결정세액은 약 470만 원이다.

통계청(2017) 자료에 근거한 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액 현황을 살펴보면, 전체 납부인원은 6만 7509인 중 수도권 지역 거주자가 63%를 차지하고 있으며 결정세액 기준으로도 전체 6535억 원의 72%를 수도권 지역 거주자가 납부하고 있다. 이는 전국합산 종합부동산세 결정 특성상 세액이 납부자의 현 주소지로 부과되기 때문이다. 납세자유형별로 살펴보면, 개인과 법인의 납세자 수는 각각 5만 6093인과 1만 1416인으로 약 6:1의 비율로 개인의 비율이 높으나, 결정세액은 각각 1466억 원과 5069억 원으로 약 1:3.5의 비율로 법인의 비율이 3배 이상 높다. 이것은 법인이 고가의 토지를 많이 소유하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 과세표준 구간별로 살펴보면, 과세표준 1~2억 원¹⁹⁾ 구간에 해당하는 납부인 수가 전체 6만 7509인 중 17%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 5000만 원 이하, 5~10억 원²⁰⁾가 각각 15.4%와 15%이다. 과세표준 1~2억 원 구간의 총 과세표준액은 약 1.7조 원이며, 이 구간의 총 결정세액은 약 12억 원이고 1인당 평균 결정세액은 약 109만 원이다. 한편, 과표기준으로

19) 종합합산토지의 실거래가반영률을 약 60%로 가정할 경우, 이 구간에 해당하는 종합합산토지의 시장가격은 약 10~12.5억 원에 해당한다.

20) 종합합산토지의 실거래가반영률을 약 60%로 가정할 경우, 이 구간에 해당하는 종합합산토지의 시장가격은 약 19~32억 원에 해당한다.

1000억 원 이상²¹⁾을 소유한 개인 및 법인의 수는 37인이며, 총 과세 표준은 10.3조 원, 결정세액은 1687억 원이고, 1인당 평균 결정세액은 약 45.6억 원이다.

통계청(2017) 자료에 근거한 별도합산토지분²²⁾ 종합부동산세 결정세액 현황을 살펴보면, 전체 7953인 중 서울 소재 납부자 수는 67%, 수도권은 85%를 차지한다. 결정세액 기준으로는 전체 결정세액인 5554억 원 중 서울 소재 납부자가 76%를, 수도권은 88%이다. 납부자 기준으로 개인과 법인은 각각 3515인과 4438인으로 약 3:4의 비율이며, 결정세액은 각각 465억 원과 5088억 원으로 약 1:11의 비율로 법인의 비율이 10배 이상 높다. 이 역시 법인이 고가의 비주거용 부동산을 많이 소유하고 있기 때문인 것으로 추정된다. 과세표준 기준으로 20억~40억 원²³⁾ 구간에 해당하는 납부인 수가 전체 7953의 17%로 가장 많았으며, 다음으로 10억~20억 원, 60억~100억 원 이하로 나타난다. 한편, 과세표준 7000억 원²⁴⁾ 이상을 소유한 개인 및 법인의 수는 27인이며, 총 과세표준은 42.4조 원, 결정세액은 1772억 원이고, 1인당 평균 결정세액은 약 65.6억 원이다.

-
- 21) 종합합산토지의 실거래가반영률을 약 60%로 가정할 경우, 이 구간에 해당하는 종합합산토지의 시장가격은 약 2090억 원 이상에 해당한다.
 - 22) 별도합산토지분은 비주거용 부동산의 부속토지를 별도로 누진계산하는 것이다.
 - 23) 별도합산토지의 실거래가반영률을 약 50%로 가정할 경우, 이 구간에 해당하는 별도합산토지의 시장가격 합은 약 210~260억 원에 해당한다. 한편, 비주거용 부동산의 경우 건물분이 비과세이므로 건물분과 토지분의 비율을 1:4로 가정할 경우 별도합산토지 과세대상이 되는 비주거용 부동산의 해당구간 시장가격은 약 262~325억 원으로 추정할 수 있다.
 - 24) 별도합산토지의 실거래가반영률을 약 50%로 가정할 경우, 이 구간에 해당하는 별도합산토지의 시장가격 합은 약 1조 7660억 원 이상에 해당한다. 한편, 비주거용 부동산의 경우 건물분이 비과세이므로 건물분과 토지분의 비율을 1:4로 가정할 경우 별도합산토지 과세대상이 되는 비주거용 부동산의 해당구간 시장가격은 약 2조 2075억 원 수준으로 추정할 수 있다.

4) 종합부동산세 세수의 이용

종합부동산세 세수는 현재 전액 지방교부세의 하나인 부동산교부세라는 이름으로 각 지방자치단체에 배분되고 있다.

기존에 지방세였던 종합토지세를 국세인 종합부동산세로 전환하면서 지방자치단체의 재원이 감소하게 된 부분을 종합부동산세 재원으로 보전하는 한편, 지방재정 여건을 고려한 지역균형발전을 도모하기 위해 2005년부터 산정·교부하고 있다(행정자치부, 2017a). 현재 부동산교부세는 사용 목적에 대한 중앙정부의 제한 및 조건 없이 배분받는 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원이다.

부동산교부세의 규모는 기본적으로 종합부동산세 세수에 연동되어 결정된다. 2005년 종합부동산세 도입과 함께 ‘지방교부세법’을 개정해 이를 재원으로 하는 ‘부동산교부세’를 도입했다. 2017년의 경우 재원의 규모는 1조 5491억 원으로 이는 2017년도 예산 1조 5328억 원에 2016년도 정산분 163억 원을 합한 금액이다(행정자치부, 2018).

재원의 지역 배분은 지방자치단체의 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산보유세 규모(5%)를 고려해 이루어지고 있다.²⁵⁾ 세부적으로 재정여건 요인은 재정력지수(50%), 사회복지 요인은 사회복지비지수(18.2%), 노령인구지수(5.6%), 노인보호지수(2.8%), 국민기초생활수급권자지수(4.2%), 장애인지수(4%)로, 지역교육 요인은 지역교육현안수요지수(3%), 영어체험교실운영지수(4%), 보육·교육지원지수(1.6%), 영어체험교실수(1%), 보육·교육학급수(0.4%)로, 보유세 규모 요인은 재산세부과액지수(5%)로 각각 구성된다(행정자치부, 2017a). 이러한 각 지자체별 지수가 반영된 배분액과 그 비율은 <표 6>과 같다.

25) 단, 제주특별자치도는 부동산교부세 총액의 1.8%로 일률 배분한다(‘지방교부세법 시행령’, 2018.5.21).

〈표 5〉 연도별 부동산교부세 규모

(단위: 억 원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
재원 규모	10,200	18,892	37,022	34,254	10,576	10,865	11,214	11,630	11,391	14,104	14,457	15,328

자료: 행정자치부, 『2017년 지방교부세 산정해설』(2017a).

〈표 6〉 부동산교부세 시도별 교부 내역(2017년)

(단위: 억 원)

시도	교부액	비중	비고
계	15,491	100.0	당초 15,328억 원+2016년도 정산분 163억 원
서울	1,532	9.9	
부산	1,131	7.3	
대구	584	3.8	
인천	677	4.4	
광주	371	2.4	
대전	360	2.3	
울산	279	1.8	
세종	43	0.3	
경기	1,630	10.5	
강원	1,275	8.2	
충북	764	4.9	
충남	991	6.4	
전북	1,073	6.9	
전남	1,644	10.6	
경북	1,658	10.7	
경남	1,200	7.7	
제주	279	1.8	1.8% 정률 교부

자료: 행정자치부, 『2017년 지방교부세 운영사항 보고』(2018)의 시도별 교부내역 표를 재구성.

4. 종합부동산세의 도입과 변천 과정

1) 종합부동산세의 도입과 변천

종합부동산세 도입은 1990년대 말 경제 위기와 국제통화기금(IMF) 구제금융 체계하에서 하락했던 부동산 가격이 2000년대 초 급등하던 시기를 배경으로 하고 있다. 당시 노무현 정부는 부동산 가격 안정화를 위한 정책의 일환으로 부동산보유세제 개편 틀 속에서 종합부동산세 도입 방안을 2003년 9월 발표했고 2005년 1월에 종합부동산세는 국세로 도입되었다. 도입 목적은 조세부담의 형평성 제고, 부동산 가격 안정 도모, 지방균형발전과 국민경제의 건전한 발전 도모였다.

종합부동산세는 2005년 1월 도입, 2005년 12월 강화, 2008년 12월 완화 등 총 3번의 변곡 과정을 겪는다. 2005년 1월 ‘종합부동산세법’ 제정 당시 과세표준은 해당 유형 부동산의 전국 인별 공시가격 합산액에서 과세기준금액을 제한 값으로, 과세대상은 주택과 토지로서 주택은 주택과 부속토지, 토지 중 종합합산토지는 나대지 및 잡종지 등, 토지 중 별도합산토지는 비주거용 부동산의 부속토지 등을 대상으로 했다. 과세기준금액은 주택의 경우 4.5억 원, 종합합산토지의 경우 3억 원, 별도합산토지의 경우 20억 원으로 규정해 해당 금액 이상의 부동산을 과세대상으로 정했다. 한편, 별도 과세표준적용률은 규정하지 않았다. 과세기간 및 세율을 살펴보면, 주택의 경우 5.5억 원 이하 1%, 5.5억~45.5억 원 2%, 45.5억 원 초과 3%로, 종합합산토지의 경우 7억 원 이하 1%, 7억~47억 원 2%, 47억 원 초과 4%로, 별도합산토지의 경우 80억 원 이하 0.6%, 80억~480억 원 1%, 480억 원 초과 1.6%로 각각 규정했다.²⁶⁾ 한편, 세부담 상한은 전년도 세액의 150%로 규정했다.

‘종합부동산세법’이 제정된 해 12월에는 도입 초반에 제기된 여러

26) <표 8>, <표 9>, <표 10> 참고.

가지 문제를 조정하면서 전반적으로 세부담을 강화하는 방향의 개정이 이루어졌다. 개정사유로는 현행 종합부동산세의 세부담 수준이 낮아 다주택자와 비사업용 토지 보유자에 대한 부담이 크지 않으므로 부동산보유세를 강화함으로써 과세 형평을 높이고 부동산 가격의 안정을 도모하려는 것이라고 명시하고 있다.²⁷⁾ 2005년 12월 개정의 주요 특징으로는 ① 개인별합산을 세대별합산으로 변경, ② 주택 및 비사업용 토지(종합합산토지)에 대한 과세 강화, ③ 과세표준 현실화와 실거래가 신고제²⁸⁾의 병행, ④ 한시적 세부담 감소 조치인 과세표준적용률 도입이다. 과세표준에서는 세대별합산 전환과 과세기준금액 소규모 조정으로 인한 과세대상자 증가가 가장 큰 변화였다. 주택 대상 과세기준금액을 4.5억 원에서 6억 원으로 상향조정하되 인별합산에서 세대별합산으로 강화한 것, 종합합산토지에 대한 과세기준금액은 3억 원 그대로 두어 세대별합산 전환에 따른 상대적 부담을 더욱 강화한 것, 별도합산토지에 대한 과세기준금액은 20억 원에서 40억 원으로 변경해 세대별합산 전환에 따른 부담을 완화한 것이 상세 내용이다. 한편 제정 당시 고려되지 않았던 다가구 임대주택, 기숙사 및 사원용 주택, 미분양주택 등을 종합부동산세에서 면제하는 내용이 추가되었다. 또한 종합부동산세 도입으로 인한 급격한 세부담을 완화하기 위해 세액계산 마지막 단계에 적용하도록 과세표준적용률을 한시적으로 제시했는데, 주택과 종합합산토지의 경우 2006년부터 2008년까지 3년간 각각 70%에서 매년 10%p씩, 별도합산토지의 경우 2006년부터 2014년까지 9년간 55%에서 매년 5%p씩 상승하는 구조였다. 과세구간 및 세율은 주택의 경우 3억 원 이하 1%, 3억~14억 원 1.5%, 14억~94억 원 2%, 94억 원 초과 3%로 한 구간을 추가하며 시작구간은 낮추고 세율

27) ‘종합부동산세법’(2005.12.31) 개정 사유.

28) 과세표준 현실화는 과세표준 산정에 활용하는 공시가격의 수준을 시장가격 수준으로 상향조정하는 것을 의미하며, 2006년부터 도입된 부동산 실거래가 신고제가 이를 뒷받침했다.

은 다소 완화하고, 종합합산토지의 경우 17억 원 이하 1%, 17억~97억 원 2%, 97억 원 초과 4%로 과세구간 기준금액을 약 2배로 상향조정했으며, 별도합산토지의 경우 160억 원 이하 0.6%, 160억 원 초과 960억 원 이하 1%, 960억 원 초과 1.6%로²⁹⁾ 과세구간 기준금액을 모두 2배로 상향조정했다. 주택과 종합합산토지의 세부담 상한은 전년도 세액의 150%에서 300%로 강화한 반면, 별도합산토지의 세부담 상한은 150% 그대로 유지했다.

한편, 노무현 정부의 마지막 시점인 2008년 1월에는 납세편의 제고를 위해 과세방식을 납세자 신고납부방식에서 정부의 세액계산 및 고지에 근거한 부과징수방식으로 전환했다.³⁰⁾

종합부동산세는 2008년에 결정적인 전환점을 맞이한다. 2008년 2월에 출범한 이명박 정부의 감세 정책 기조와 종합부동산세 관련 헌법재판소의 위헌결정³¹⁾이 결정적 계기가 되었다. 2008년 12월 종합부동산세 최종 확정 직전에 이루어진 종합부동산세제 개편에서는 예상대로 전면적 과세 완화가 이루어졌다.³²⁾ 주요한 특징은 ① 위헌결정에 따른 세대별합산 방식에서 개인별합산방식으로의 변경, ② 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제, ③ 세부담 완화 위한 과세기준금액, 과세구간, 세율, 세부담 상한에 걸친 전면적 개편, ④ 법령상 한시적 세부담 완화책으로 명시되었던 과세표준적용율을 부동산 경기 상황에 따라 60~100% 범위 내에서 적용할 수 있는 시행령 공정시장가액비율로 대체하여 과세표준 산식에 고정된 것이다.³³⁾

과세대상별로 변화를 살펴보면, 주택의 경우 과세기준금액을 주택

29) <표 8>, <표 9>, <표 10> 참고.

30) ‘종합부동산세법’(2008.1.1) 개정 사유.

31) 현재 2006헌바112 결정(2008.11.13)에서 종합부동산세 추지는 합헌, 세대별합산 규정은 위헌, 주거목적 1주택 장기보유자 부과규정은 헌법불일치 판결이 나온다.

32) ‘종합부동산세법’(2008.12.26).

33) ‘종합부동산세법’(2008.12.26) 개정 사유.

〈표 7〉 종합부동산세 과세표준 및 세액 산정 방식의 변화

구분	과세표준	종합부동산 세액
2008년 12월 개정 이전	공시가격-과세기준금액	(과세표준×세율-누진공제액) ×과세표준적용률
2008년 12월 개정 이후	[공시가격×(1-감면율)-과세기준 금액]×공정시장가액비율	과세표준×세율-누진공제액

자료: 차병섭·박성욱(2011), 210쪽 표를 재구성; 국세청(2008); 국세청(2017).

수 구분 없이 6억 원에서 1세대 1주택자인 경우는 3억 원 추가기본공제를 통해 9억 원으로 완화하고, 종합합산토지의 경우 과세기준금액을 3억 원에서 5억 원으로 완화하며, 별도합산토지의 경우 과세기준금액을 40억 원에서 80억 원으로 완화했다. 과세구간 및 세율은 주택의 경우 과세구간 및 세율은 6억 원 이하 0.5%, 6억~12억 원 300만 원 + 6억 원 초과금액의 0.75%, 12억~50억 원 750만 원 + 12억 원 초과금액의 1%, 50억~94억 원 4550만 원 + 50억 원 초과금액의 1.5%, 94억 원 초과 1억 1150만 원 + 94억 원 초과금액의 2%로 세분화하며 완화했다. 종합합산토지의 경우 15억 원 이하 0.75%, 15억~45억 원 1125만 원 + 15억 원 초과금액의 1.5%, 45억 원 초과 5625만 원 + 45억 원 초과금액의 2%로 과세구간 기준금액을 약 절반으로 하향조정하고 서울도 절반 수준으로 완화했다. 별도합산토지의 경우도 200억 원 이하 0.5%, 200억~400억 원 1억 원 + 200억 원 초과금액의 0.6%, 400억 원 초과 2억 2000만 원 + 400억 원 초과금액의 0.7%로³⁴⁾ 과세구간 기준금액을 절반수준으로 하향조정하고 서울 역시 절반수준으로 완화했다. 또한 한시적인 완화책이었던 과세표준적용률을 공정시장가액비율이라는 이름으로 변경해 80%로 대체하여 과세표준 산식에 고정했다. 만 60세 이상 1세대 1주택자에 대해 고령자 세액공제제도³⁵⁾와 5년

34) <표 8>, <표 9>, <표 10> 참고.

35) 60세 이상 10%, 65세 이상 20%, 70세 이상 30%.

이상 장기보유 1세대 1주택자에 대한 장기보유 세액공제제도를 신설하고,³⁶⁾ 세부담상한액은 전년도 대비 300%에서 150%로 조정해 완화했다.

2) 종합부동산세제 개정에 대한 평가

이번에는 ‘종합부동산세법’의 주요 변천 과정을 과세대상 유형별로 나누어 평가해본다.

먼저 주택분 종합부동산세의 변화에 대한 평가이다. 2005년 1월 제정 이후 2005년 12월 개정은 주택분 종합부동산세에 대한 과세 조정 과정으로 볼 수 있다. 가장 큰 변화는 인별합산에서 세대별합산으로의 변화에 따른 부담 증가효과를 과세기준금액 상향조정(4.5억 원→6억 원)과 과세구간의 2배 가까운 상향조정³⁷⁾으로 상쇄시킨 것으로, 결과적으로 비슷한 세부담 수준을 유지하는 이른바 세수 중립 원칙에 따랐다고 볼 수 있다. 반면, 2005년 12월 개정에서 2008년 12월 개정으로의 변화는 주택 종합부동산세에 대한 전면적 완화책이라고 볼 수 있다. 구체적으로는 세대별합산에서 인별합산방식으로 재전환해 누진성격의 세금부담을 대폭 낮췄고, 그럼에도 과세기준금액을 6억 원으로 그대로 두었다. 또한 과세표준 계산에서 공정시장가액비율³⁸⁾을 미리 가해 산정함으로써 과세표준을 줄였고, 세율을 하향조정했다. 이에 더해 1세대 1주택자의 경우 과세기준금액을 9억 원으로 상향조정하는 한편, 장기보유 및 고령자 세액공제 도입하는 등 총 7종의 세부담 경감 조치가 이루어졌다. 그 결과 2007년 1조 2611억 원이던 주택분 종합부동산세 결정세액은 2009년 1946억 원으로 6분의 1 이하로 줄게 되었다.

36) 5년 이상 20%, 10년 이상 40%.

37) 9억 원, 50억 원 → 9억 원, 20억 원, 100억 원.

38) 기존 과표적용률에 해당하는 개념으로 ‘종합부동산세법’ 제8조에서 대통령령으로 60~100%로 정하도록 되어있으며 현재 시행령상 80%로 규정되어 있다.

〈표 8〉 주택분 종합부동산세제 변천 과정

2005년 1월 제정				2005년 12월 개정				2008년 12월 개정				비고
과세 기준 금액	과세 구간*	과세 표준	세율	과세 기준 금액	과세 구간**	과세 표준	세율	과세 기준 금액	과세 구간***	과세 표준	세율	
4.5 억 원 인 별 합 산	~10 억 원	~5.5 억 원	1%	6 억 원	~9 억 원	~3 억 원	1%	6 억 원/ 9 억 원 (1세대 1주택)	~13.5 억 원	~6 억 원	0.5 %	장기보유 공제: 5년 이상 (20%), 10년 이상 (40%)
	10~ 50 억 원	5.5~ 45.5 억 원	2%		9~20 억 원	3~14 억 원	1.5 %		13.5~ 21 억 원	6~ 12 억 원	0.75 %	
	50 억 원 ~	45.5 억 원 ~	3%		20~ 100 억 원	14~ 94 억 원	2%		21~ 68.5 억 원	12~ 50 억 원	1%	
				세 대 별 합 산	100 억 원 ~	94 억 원 ~	3%	인 별 합 산	68.5~ 123.5 억 원	50~ 94 억 원	1.5 %	고령자 공제: 60세 이상 (10%), 65세 이상 (20%), 70세 이상 (30%)
									123.5 억 원~	94 억 원~	2%	

주: '종합부동산세법' 연혁법령 2005.1.5, 2005.12.31, 2008.12.26을 기준으로 재구성.
 * 과세되는 구간을 공정시장가액비율과 과세기준금액을 고려해 유형별 부동산의 공시가격 총액 기준으로 풀어서 표현.
 ** 2005년 1월 제정법의 경우 세액 감소장치인 과세표준적용률이 없었으나, 2005년 12월 개정에서 과세표준적용률을 주택 및 종합합산토지는 2006~2009년까지 단계적으로 70~100%로, 별도합산은 2006~2015년까지 단계적으로 55~100%로 적용하는 것으로 도입.
 *** 2008년 12월 개정 이후 과세표준 산정 이후 세액산정 시 적용하던 과세표준적용률 로드맵을 없애고 80% 공정시장가액비율로 고정해 과세표준 산정에 미리 반영해 과세표준을 낮춤.

두 번째는 종합합산토지분 종합부동산세 변화에 대한 평가이다. 2005년 1월 제정 이후 2005년 12월 개정에서 일반토지분의 변화는 역시 인별합산에서 세대별합산으로의 큰 변화에 발맞춘 조정 성격이 크다. 다만, 인별합산에서 세대별합산으로의 변화에도 과세기준금액을 3억 원 그대로 적용해 납부대상자가 늘어나는 효과가 있었다. 반면, 과세구간 금액을 각각 약 2배가량 조정해 세부담 수준은 전체적으로 유지하는 방향이었다고 볼 수 있다. 반면 2005년 12월 개정 이후 2008년 12월 개정에서는 종합합산토지분 종합부동산세가 전면 완화되었다.

〈표 9〉 종합합산토지분 종합부동산세제 변천 과정

2005년 1월 제정				2005년 12월 개정				2008년 12월 개정			
과세기준금액	과세구간*	과세표준	세율	과세기준금액	과세구간**	과세표준	세율	과세기준금액	과세구간***	과세표준	세율
3억 원 인별 합산	~10 억 원	~7 억 원	1%	3억 원 세대별 합산	~20 억 원	~17 억 원	1%	5억 원 인별 합산	~23.75 억 원	~15 억 원	0.75 %
	10~50 억 원	7~47 억 원	2%		20~ 100 억 원	17~97 억 원	2%		23.75~ 61.25 억 원	15~45 억 원	1.5 %
	50 억 원~	47 억 원~	4%		100 억 원~	97 억 원~	4%		61.25 억 원~	45 억 원~	2%

주: ‘종합부동산세법’ 연혁법령 2005.1.5, 2005.12.31, 2008.12.26을 기준으로 재구성.

* 과세되는 구간을 공정시장가액비율과 과세기준금액을 고려해 유형별 부동산의 공시가격 총액 기준으로 풀어서 표현.

** 2005년 1월 제정법의 경우 세액 감소장치인 과세표준적용률이 없었으나, 2005년 12월 개정에서 과세표준적용률을 주택 및 종합합산토지는 2006~2009년까지 단계적으로 70~100%로, 별도합산은 2006~2015년까지 단계적으로 55~100%로 적용하는 것으로 도입.

*** 2008년 12월 개정 이후 과세표준 산정 이후 세액산정 시 적용하던 과세표준적용률 로드맵을 없애고 80% 공정시장가액비율로 고정해 과세표준 산정에 미리 반영해 과세표준을 낮춤.

구체적으로는 역시 세대별합산방식에서 인별합산방식으로 재전환해 누진구조의 종합부동산세 세부담이 크게 줄었으며, 과세기준금액을 3억 원에서 5억 원으로 높임으로써 납부대상 감소효과가 있었다. 또한 과세표준 계산에서 공정시장가액비율을 미리 곱해 과세표준을 줄였으며, 과세구간 금액을 소폭 축소했으나 세율을 상대적으로 더욱 완하는 등 총 4중의 경감 조치가 있었다. 그 결과 2007년 9170억 원이던 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액은 2009년 4413억 원으로 2분의 1 이하로 줄게 되었다.

세 번째는 별도합산토지분 종합부동산세의 변화에 대한 평가이다. 2005년 1월 제정 이후 2005년 12월 개정에서는 인별합산에서 세대별합산으로의 변화에 따라 과세기준금액 및 과세구간 금액을 각각 2배로 완화 조정해 전체적으로 세부담 수준을 유지하려 했다고 볼 수 있다. 반면 2005년 12월 개정에서 2008년 12월 개정 과정에서는 별도합산토지분 종합부동산세가 전면 완화되었다. 구체적으로는 세대별합산

〈표 10〉 별도합산토지분 종합부동산세제 변천 과정

2005년 1월 제정				2005년 12월 개정				2008년 12월 개정			
과세기 준금액	과세 구간*	과세 표준	세율	과세기 준금액	과세 구간**	과세 표준	세율	과세기 준금액	과세 구간***	과세 표준	세율
20 억 원 인별 합산	~100 억 원	~80 억 원	0.6 %	40 억 원 세대 별 합산	~200 억 원	~160 억 원	0.6 %	80 억 원 인별 합산	~330 억 원	~200 억 원	0.5%
	100~ 500 억 원	80~ 480 억 원	1%		200~ 1000 억 원	160~ 960 억 원	1%		330~ 580 억 원	200~ 400 억 원	0.6%
	500 억 원~	480 억 원~	1.6 %		1000 억 원~	960 억 원~	1.6 %		580 억 원~	400 억 원~	0.7%

주: ‘종합부동산세법’ 연혁법령 2005.1.5, 2005.12.31, 2008.12.26을 기준으로 재구성.

* 과세되는 구간을 공정시장가액비율과 과세기준금액을 고려해 유형별 부동산의 공시가격 총액 기준으로 풀어서 표현.

** 2005년 1월 제정법의 경우 세액 감소장치인 과세표준적용률이 없었으나, 2005년 12월 개정에서 과세표준적용률을 주택 및 종합합산토지는 2006~2009년까지 단계적으로 70~100%로, 별도합산은 2006~2015년까지 단계적으로 55~100%로 적용하는 것으로 도입; 여기서는 2007년 기준으로 주택 및 종합합산토지 80%, 별도합산토지 60% 적용.

*** 2008년 12월 개정 이후 과세표준 산정 이후 세액산정 시 적용하던 과세표준적용률 로드맵을 없애고 80% 공정시장가액비율로 고정한 뒤 과세표준 산정에 미리 반영해 과세표준을 낮춤.

방식에서 인별합산방식으로 재전환해 세부담이 대폭 낮아졌으며, 그럼에도 과세기준금액은 오히려 2배 높임으로써 납부대상자가 대폭 감소했다. 또한 과세표준 계산에서 공정시장 가액비율을 미리 가해 과세표준을 줄였으며, 과세구간을 소폭 축소했으나 세율을 상대적으로 더욱 완화하는 등 총 4종의 세부담 경감 조치가 있었다. 그 결과 2008년 6622억 원이던 별도합산토지분 종합부동산세 결정세액은 2009년 3318억 원으로 2분의 1 수준으로 줄게 되었다.

종합적으로, 2005년 12월 개정은 2005년 1월 제정 당시 인별합산을 세대별합산으로 조정하는 과정에서 과세표준 및 세율 등 세제 전반을 조정한다는 틀로 이해될 수 있으며, 2008년 12월 개정은 인별합산으로의 재전환, 과세기준금액 상향조정, 과세구간 및 세율 조정, 과세표준 산정방식 조정, 특별공제 도입 등을 통한 종합부동산세의 전면적인 완

화책이었다. 이 개정으로 인해 결정세액 기준으로 2007년 2조 7671억 원으로 증가하던 종합부동산세는 2009년 9677조 원으로 3분의 1 수준으로 급락해 10년 가까이 흐른 2016년에도 1조 5298억 원 수준에 머무르고 있다. 2008년 12월의 전면적 완화 개정이 없었다면 단순 추정으로도 종합부동산세는 2016년 기준 4조 8천억 원 수준에 이르러 2016년 10조 2000억 원 수준의 재산세와 균형을 이루었을 것이다.³⁹⁾ 2008년 12월 개정에서는 특히 주택에 대한 다양한 차원의 세부담 완화책이 동원되어 결정세액 기준으로도 가장 부담이 낮아졌음을 확인할 수 있다. 또 하나 특이할만한 부분은 별도합산토지인 비주거용 부동산에 대한 세제의 변화이다. 별도합산토지에 대한 과세기준금액은 두 번의 주요 개정과정에서 도입 당시보다 4배가 올랐으며⁴⁰⁾ 서울은 절반 수준으로 낮아졌다. 결과적으로 수십 채를 보유한 오피스텔 소유주 및 건물주들의 상당수가 이러한 개정의 결과로 과세 대상에서 벗어났거나 세부담을 대폭 낮출 수 있었다.

5. 종합부동산세제의 문제점 및 개선방향

1) 종합부동산세제의 문제점

이 절에서는 현재 종합부동산세제의 문제점을 크게 세 가지로 짚어 본다.

39) 2009년 이후 2016년까지의 결정세액 연평균 상승률을 2007년부터 결정세액 기준으로 2016년까지 적용.

40) 예컨대, 시장가격 기준 200억 원의 비주거용 부동산의 경우, 토지와 건물 4:1의 비율로 토지분 160억 원 및 건물분 40억 원과 실거래가반영률 50%를 가정할 경우, 비주거용 부동산의 건물분은 종합부동산세 면제이므로 토지분 즉 별도합산토지분 종합부동산세 과세표준은 $160 \times 0.5 = 80$ 억 원으로 과세기준금액과 같아져 해당 부동산은 종합부동산세 비과세가 된다.

첫 번째 문제는 2008년 12월 개정을 통한 종합부동산세의 과도한 완화이다. 당시 개정의 주요 내용은 세대별합산방식에서 인별합산방식으로의 전환, 과세기준금액 상향 조정, 과세구간 및 세율 조정, 한시적 완화책인 과표적용률의 공정시장가액비율 전환 및 고정, 세부담상한 조정 등이다.

가장 큰 변화로는 인별합산 재전환을 통해 한 세대라 하더라도 인별로 소유 부동산을 분산할 수 있도록 허용함으로써 종합부동산세 납부대상자수를 감소시키고 세부담을 낮췄던 것을 들 수 있다. 누진구조의 종합부동산세 특성을 고려하면 세부담 완화 효과가 매우 큰 조치였다고 할 수 있다. 또한 과세기준금액을 종합합산토지의 경우 3억 원에서 5억 원으로 별도합산토지의 경우 40억 원에서 80억 원으로 상향 조정했는데, 이 역시 납부대상자 수를 감소시키고 세부담을 낮추는 효과를 냈다. 과세구간 기준과 구간별 세율 역시 모두 완화되었다. 종합합산토지와 별도합산토지에서 과세구간금액을 줄이고 각 구간의 세율을 절반 수준으로 완화해 세부담을 낮췄다. 법률로 정하던 한시적 과표적용률의 자동폐기 로드맵을 없애고 대통령령을 통해 공정시장가액비율이라는 이름으로 80%로 고정해 역시 세부담을 완화했다. 한편, 세부담상한액은 전년도 대비 300%에서 150%로 조정해 역시 세부담을 완화했다.

이러한 일련의 개정은 종합부동산세의 도입 취지를 훼손했다고 볼 수 있다. 종합부동산세 세제 전반에 걸쳐 과세부담을 대폭 축소함으로써 고액의 부동산소유자에게 전국합산에 따른 누진과세를 통해 조세형평성을 제고하려는 ‘종합부동산세법’의 도입 취지가 많이 퇴색된 것이다. 종합부동산세 결정세액은 2007년도 약 2.8조 원에 달해 같은 해 5.8조 원⁴¹⁾ 수준이던 재산세와 약 1:2의 비율로 부동산보유세의 국세와 지방세 균형을 이루고 있었으나, 2008년 12월 개정 이후 급격

41) 당시 분리되어 있던 도시계획세 포함.

하게 감소해 2016년 현재 약 1.5조 원 수준에 이르렀으나 같은 해 재산세 약 10.2조 원과의 비율은 약 1:7로 벌어지게 되었다. 개정 당시 이에 대해 부동산부자를 위한 종합부동산세 무력화 또는 폐지 시도라는 비판이 많았다.⁴²⁾

두 번째 문제는 종합부동산세의 구조적인 문제로 비주거용 부동산에 대한 과도한 혜택이다. 비주거용 부동산은 주거용 부동산과 토지를 제외한 나머지 부동산 유형을 총칭하는 것으로 상업용 부동산, 공업용 부동산, 창고, 오피스텔 등이 포함되어 있다. 여기서 우선 비주거용 부동산의 건물분이 종합부동산세에서 과세 대상에서 제외되어 있다. 재산세에서 비주거용 부동산 건물에 대해서도 건축물분으로 과세하고 있음을 감안할 때 타 부동산 유형과의 수평적 조세형평성 차원의 문제가 있다.⁴³⁾

비주거용 부동산 토지분에 대해서도 구조적 문제가 있다. 종합부동산세에서는 비주거용 부동산의 경우 부속토지를 별도합산토지로 분리해 과세하고 있는데, 종합부동산세의 누진구조를 감안할 때 이러한 분리과세 자체가 혜택이기 때문이다. 또한 과세기준금액이 현재 80억 원으로 주택 6억 원(1세대 1주택 9억 원), 종합합산토지 5억 원에 비해 과도하게 높고, 최고 과세구간도 580억 원으로 주택 123.5억 원 및 종합합산토지 61.25억 원에 비해 매우 높음에 비해, 최고세율은 0.7%로 타 유형 최고세율인 2%의 3분의 1 수준이다. 이 두 가지 구조로 인해 비주거용 부동산은 시장가격으로 약 200억 원 수준이 되어야 별도합산토지분 종합부동산세 과세대상이 된다.⁴⁴⁾

이러한 비주거용 부동산에 대한 종합부동산세제상의 혜택을 산업

42) “중부세 과세기준 완화·세율 낮춰 ‘무력화’”, 《경향신문》, 2008.9.22; “야당 ‘중부세 완화, 부동산 투기 조장’ 비판”, <KBS 뉴스>, 2008.9.22; 이준구, “중부세, 동네북 신세”, 《중앙일보》, 2008.9.30.

43) 수평적 형평성에 대해 좀 더 자세한 내용은 박준·박현(2018) 참고.

44) 각주 40) 참고.

용 부동산을 통한 산업활동에 대한 배려라고 해석할 수도 있지만, 비주거용 부동산에는 약 40%를 차지하는 산업용 부동산 외에도 약 60%에 해당하는 상업·업무용 부동산이 같이 존재한다.⁴⁵⁾ 문제는 이러한 세제 혜택을 통해 수십 채가 넘는 오피스텔의 소유주나 중소 규모 건물주 역시 종합부동산세에서 면세되는 경우가 많다는 것이다. 또한 산업용 부동산에 대한 종합부동산세 혜택 부여에 대해서도 여전히 사회적 논의가 필요하다.⁴⁶⁾ 유형별 부동산보유세제에 대한 일본, 미국, 영국, 호주, 프랑스, 대만 등의 해외 사례에서는 비주거용 부동산에 대한 세제상 특혜는 없는 것으로 나타났으며, 오히려 주거용, 그중에서도 자가 주거용 및 토지의 경우에 농지에 혜택이 주어지는 경우가 대부분이었다(박준·박현, 2018).

세 번째 문제는 종합부동산세 세수 용처의 불명확성이다. 현재 종합부동산세 세수는 전액 지방교부세의 하나인 부동산교부세라는 이름으로 각 지방자치단체에 배분되고 있다. 재원의 지역 배분은 지방자치단체의 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산보유세규모(5%)에 따라 이루어지고 있다.⁴⁷⁾ 문제는 이 재원이 보통교부세처럼 용도가 별도로 지정되지 않은 채 일반회계로 섞여서 이용되고 있는 점이다. 특정 부문에서 발생한 조세수입을 해당 부문에 재투입하는 Tax Hypothecation 원칙은 세제의 정당성을 확보하고 조세저항을 줄이는데 있어 중요하다(Bös, 2000; Seely, 2011; Wilkinson, 1994). 종합부동산세 세수는 지역균형발전의 명목하에 네 가지의 주요 기준을 통해 배분되고 있지만, 실질적으로는 지방재정조정을 위한 보통교부세의 또 다른 이름에 불과한 현실이다. 따라서 고액 부동산 소유주에게 부과하는 종합부동산세는 관련 분야에 더욱 적절한 목적을 위해 쓰일 수 있도록 재

45) 2017년도 건축행정시스템자료.

46) 이는 산업용 전기에 대한 상대적 혜택을 둘러싼 논란과 같은 맥락이다.

47) 단, 제주특별자치도는 부동산교부세 총액의 1.8%로 일률 배분한다(‘지방교부세법 시행령’, 2018.5.21).

설계할 필요가 있다.

2) 종합부동산세제의 개선방향

이 논문에서 제안하는 종합부동산세제의 개선방향은 다음과 같다. 첫 번째, 2008년 12월 개정을 통한 과도한 완화조치를 시정해야 한다. 당시 도입된 과도한 완화조치의 결과로 고액의 부동산소유자에게 전국합산 누진과세를 통해 조세형평성을 제고하고 부동산투기 제어를 통해 부동산 가격을 안정시키려 했던 ‘종합부동산세법’의 도입 취지가 퇴색되었기 때문이다.

구체적으로는 다음의 세 가지 조치가 필요하다. 우선, 과세표준 계산 시 공시가격에서 과세기준금액을 제한 값으로 단순화하고 공정시장가액비율을 곱하지 않는 2008년 12월 개정 이전의 원래 방식으로 변경해 과세표준 산정과정의 명료성을 제고해야 한다. 따라서 인위적인 세부담 완화장치인 공정시장가액비율 80%도 궁극적으로 없애야 한다.⁴⁸⁾ 더불어 과세표준 산정시 인별합산방식을 세대별합산방식으로 재변경하는 것을 검토해야 한다. 문병효(2009)와 이동식(2010)의 연구에서도 지적되었듯이 헌법재판소 판결의 타당성에 대한 논의는 여전히 진행 중이며 적어도 미국에서 시행 중인 부부합산 방식으로 우선적으로 전환할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 고액의 부동산소유자에 대한 과세를 위한 종합부동산세의 과세표준 산정에서 실질적인 부동산 관리 단위인 세대가 아닌 인별 기준을 적용하는 것은 세제의 누진성을 완화시키는 대표적인 장치다.⁵⁰⁾ 마지막은 세율의 조정이다. 2008년 개정 과정에서

48) 2008년 12월 개정 이전에 있었던 과세표준적용률은 세부담의 감소를 위해 한시적으로 도입된 장치였으며, 과세표준 산정에 이용되는 공시가격 자체가 시장가격 수준보다 낮은 약 65% 수준이기 때문에 공정시장가액비율과 같은 일종의 완충장치는 사실상 필요 없다. 9·13 부동산 대책안에서도 공정시장가액비율을 단계적으로 상향조정해 없애는 방향이 제시되었다.

49) “이동식 중부세 ‘부부합산과세’로 가는 것이 맞다”, 《조세일보》, 2018.6.22.

25~50% 수준으로 대폭 줄어들었던 세율을 제자리로 돌리는 것에 대한 검토가 필요하다.

두 번째, 비주거용 부동산에 대한 종합부동산세 과세 체계의 개선이 필요하다. 주택 및 종합합산토지에 비해 과세기준금액이 과도하게 높고 최고세율도 3분의 1 수준으로 낮아 수평적 조세형평성 차원에서 심각한 문제가 있다. 또한 건물분에 대해서 종합부동산세가 면제인 상황은 재산세 체계와의 형평성에도 맞지 않는다.

구체적으로 다음 두 가지 조치가 필요하다. 우선 비주거용 부동산 건물분을 종합부동산세 과세대상으로 전환해야 한다. 2005년 도입 당시부터 비과세이던 비주거용 부동산의 건물분이 비과세였던 실질적 이유 중의 하나는 전국 단위의 공시가격이 없는 것이었으나, 국토교통부와 한국감정원의 시범사업 등의 준비와 2016년 비주거용 부동산의 공시가격제도 시행을 위한 법률적 준비가 마무리되어 토지분과의 통합과세가 가능해졌다. 더불어 비주거용 부동산 토지분의 과세기준금액과 과세구간의 하향조정이 필요하다. 현재 비주거용 부동산 토지분의 과세기준금액은 80억 원 수준이며 과세구간도 330억 원 및 580억 원⁵⁰⁾으로 타 유형보다 현격히 높게 설정되어 있다. 비주거용 부동산의 건물분과 토지분을 통합해 과세하고 과세기준금액과 과세구간을 타 부동산 유형과 형평성을 고려해 낮출 경우, 고액의 부동산소유자임에도 종합부동산세 과세대상에서 제외되는 문제를 완화함으로써 조세의 수직적 형평성과 수평적 형평성을 개선할 수 있다.⁵²⁾

세 번째, 종합부동산세 세수의 용처를 좀 더 명확하게 설계해 조세 정당성을 더욱 강화하고 대중적 지지를 확보할 필요가 있다. 종합부동산세는 고액 부동산 소유주에게 과세하는 세금이다. 따라서 부동산 소

50) 누진구조의 세제에서 부동산 유형별로 분리과세하는 것 역시 일종의 완화책이라고 볼 수 있다.

51) <표 10> 참고.

52) 산업용 부동산에 대해서는 별도의 감면조치를 고려할 수 있다.

유권 집중 및 가격상승 문제와 연계되어 있는 저렴한 주택 부족 및 임차인 부담 등을 완화할 수 있는 곳에 쓰이는 것이 Tax Hypothecation 원칙에 부합한다. 따라서 강화한 종합부동산세 세수를 임대주택 공급 및 임차인 지원을 위한 재원으로 활용하는 것이 더욱 적절하다. 현재 일반회계 형태로 지방재정 보조를 위해 쓰이고 있는 부동산교부세를 임대주택 공급 및 임차인 지원을 위한 목적세로 전환할 필요가 있다.

마지막으로, 부동산 유형별 소유집중도 특성을 감안한 세제 개선이 필요하다. 주택은 토지 및 비주거용 부동산과 달리 자가소유 비율이 높아 소유집중도가 상대적으로 덜한 부동산이며,⁵³⁾ 1세대 1주택자의 경우 종합부동산세에서 차지하는 비중이 크지 않음에도 조세저항이 큰 편이다. 주요 외국의 경우 자가거주주택에 대해서 세금혜택이 있는 경우가 많다.⁵⁴⁾ 이를 감안해 1세대 1주택자에 대한 세부담을 고려하는 한편, 상대적으로 소유집중도가 높은 토지와 비주거용 부동산에 대해서 종합부동산세 과세를 강화해야 한다.⁵⁵⁾

6. 결론

현재 종합부동산세제는 2008년 당시 규제완화 및 감세를 적극적으로 추진하던 정부에서 이루어진 개정을 통해 과도하게 완화되었다. 과세표준 산정 시 세대별합산 방식에서 인별합산 방식으로 전환되었고, 과세기준금액이 상향조정되었으며, 과세구간 및 세율이 완화되고 한

53) 가계금융복지조사 결과(박준 외, 2014).

54) 박준·박현, 『비주거용 부동산 종합부동산세의 개선방안』, 《공간과사회》, 제28권 1호(2018), 267~299쪽.

55) 김명수(2014)의 연구에서는 노무현 정부 당시 과세 정책을 주택 정책과 연결시킴으로써 갈등 지형을 더욱 복잡하게 만들었고 결과적으로 종합부동산 정책이 다수의 도시 자가점유 가구의 지지를 받지 못하면서 좌절되었다고 분석한다(김명수, 2014).

시적 완화책이었던 과표적용률이 공정시장가액비율로 전환 및 고정되었고, 세부담상한이 완화되었다. 이러한 일련의 개정을 통해 종합부동산세 세제 전반에 걸쳐 세부담을 대폭 축소함으로써 고액의 부동산 소유자 대상으로 전국합산에 따른 누진과세를 통해 조세형평성을 제고하려는 ‘종합부동산세법’의 도입 취지가 많이 퇴색되었다.

또한 종합부동산세는 비주거용 부동산에 대한 과도한 혜택이라는 구조적인 문제를 가지고 있다. 비주거용 부동산의 건물분이 종합부동산세 과세 대상에서 제외되어 있으며, 비주거용 부동산 토지분도 별도 합산토지분으로 분리과세하며 과세기준금액과 과세구간이 타 부동산 유형에 비해 현격히 높은 반면, 최고세율은 타 부동산 유형의 3분의 1 수준에 불과하다. 이러한 세제 혜택을 통해 약 200억 원 규모의 오피스텔 및 건물소유주까지 종합부동산세에서 면세되는 경우가 대부분이다.

한편, 종합부동산세의 세수는 지자체의 일반회계로 쪼여서 쓰일 수 있는 방식으로 배분되고 있다. 고액 부동산 소유주에게 과세하는 종합부동산세를 Tax Hypothecation 원칙에 따라 임대주택 공급 및 임차인 지원을 위한 재원으로 활용함으로써 대중적 지지와 정당성을 확보하는 방안에 대한 고민이 필요하다.

2018년 7월 기획재정부가 발표한 종합부동산세 세제개편안은 공정시장가액비율을 90%까지 단계적으로 상향조정하고 주택에 대해서 과표구간별로 세율을 조금씩 상향조정하는 내용으로 구성되어 있다. 이 개편안을 통해 증가하는 예상 종합부동산세액은 연간 7422억 원에 그쳐 그 파급효과가 기대에 미치지 못하고 있다. 하절기 주택가격 상승에 대응한 정부의 추가 9·13 부동산대책 역시 주택 과세표준 하위구간 신설 및 공정시장가액비율의 궁극적 폐지, 세율 상향조정 등이 담겨 있으나 여전히 미진한 것이 사실이다. 이번 개편안은 이명박 정부 시절 전면적인 규제완화 및 감세 기조 속에서 진행되었던 종합부동산세 개정에 대한 근본적인 개선안이 담겨 있다고 보기 어렵다. 공정시장가

액비율을 상향조정해 궁극적으로 폐지하는 것을 제외하고는 과세표준산정방식, 합산 방식, 과세기준금액 및 세율 등 근본적인 내용들이 빠져 있거나 충분치 않다. 종합합산토지와 비주거 부동산에 대한 별도 합산토지를 현행대로 유지하고 주택에 대해서만 일부 조정한다는 것은 더욱 아쉬운 부분이다. 특히 비주거용 부동산에 대한 공정과세에 필수적인 비주거용 부동산 공시가격제도의 도입이 준비된 상황에서 비주거용 부동산 건물분 면제 및 과도한 과세기준금액 및 낮은 세율 등에 대한 어떤 조치도 없다. 더불어 종합부동산세 재원을 어떻게 활용해 조세정당성을 확보할 것인가에 대해서도 좀 더 분명하게 제시되어야 한다. 이것은 종합부동산세 개선에 대한 근본적인 접근이라기보다는 2017년 후반기부터 이어진 수도권 일부지역의 주택가격 상승에 따른 다주택자 규제 차원의 일시적 조치로 밖에 해석될 수 없는 이유이다. 종합부동산세는 주택가격을 제어하기 위한 단기적 방편으로만 활용되기에는 그 의의와 잠재력이 걸맞지 않는다. 장기적 안목에서 종합부동산세의 개선방향과 구체적 개선방안에 대한 더욱 활발한 논의와 이에 따른 근본적인 세제 개편을 기대한다.

원고접수일: 2018년 9월 13일

심사완료일: 2018년 9월 16일

게재확정일: 2018년 9월 27일

최종원고접수일: 2018년 9월 27일

❖ Abstract

A Review on the Reform of Comprehensive Real Estate Holding Tax

Park, Joon

This paper examines the problems of Comprehensive Real Estate Holding Tax(CREHT) through an overview of process of the introduction and changes of CREHT. First, the one of the main purposes of the introduction of CREHT, enhancing vertical equity of tax, had been significantly weakened by the changes of tax rules in 2008 under the government's policies of deregulation and tax cut. These include aggregation, thresholds, tax base calculation, rates, tax brackets, and tax relief. Second, CREHT also has a structural problem of unbalanced benefit to non-residential property which is significantly worsening horizontal equity. Building part of non-residential property is exempt from CREHT, land part of non-residential property is separately calculated, threshold of non-residential property is 10 times higher than those of other types of property, and tax rate is a third of those of other types of property. Third, CREHT is used as a general revenue which is inappropriate to justify its taxation. This paper suggests to enhance vertical equity by restoring original aggregation method, tax base calculation, and tax rates, enhance vertical and horizontal equity by reducing favourable rules on non-residential property which enables building owners to be exempted, and change CREHT to hypothecated tax by clarifying the use of the revenue to provide more social housing and support tenants to alleviate the problems of shortage and increasing price of land and housing.

Keywords: Comprehensive Real Estate Holding Tax, family tax aggregation, tax base, non-residential property, hypothecated tax, social housing

참고문헌

- 국세청. 2017. 『국세통계연보』. 국세청.
- _____. 2008. 『부동산과 세금』. 국세청.
- _____. 2017. 『부동산과 세금』. 국세청.
- 김경환·김준형·조무상·조혜리. 2012. 『우리나라 보유세의 적정 세부담 연구』. (사)한국부동산분석학회 용역 보고서.
- 김명수. 2014. 『보유세 개혁의 좌절에 관한 조세정치적 해석』. 《경제와사회》, 통권 제101호, 184~225쪽.
- 김필현·임상수·김소린·박지혜. 2012. 『지방재정조정제도개편방안』. 한국지방세연구원.
- 노영훈. 2005. 『종합부동산세의 쟁점사항과 향후 정책과제』. 《재정포럼》, 제104권, 6~25쪽.
- 문병효. 2009. 『헌법재판소의 종합부동산세 세대별합산과세의 위헌결정에 대한 비판』. 《민주주의법학연구회》, 제39권, 237~279쪽.
- 박상수·구균철. 2014. 『종합부동산세의 지방세 전환에 따른 합리적인 운영방안』. 한국지방세연구원.
- 박준·이태리. 2016. 『부동산보유세 변화의 거시경제 파급효과 분석』. 《도시행정학보》, 한국도시행정학회, 제29권 4호, 93~116쪽.
- 박준·이태리·배유진·정희남·최수. 2014. 『부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구』. 국토연구원.
- 박준·김재환. 2015. 『부동산공시가격 현실화에 따른 지방재정 파급효과 분석』. 《국토연구》, 제85권, 137~156쪽.
- 박준·김재환·배유진. 2015. 『부동산공시가격 현실화에 따른 가계 세부담 변화 분석』. 《부동산연구》, 제25권 3호, 27~39쪽.
- 박준·박현. 2018. 『비주거용 부동산 종합부동산세의 개선방안』. 《공간과사회》, 제28권 1호, 267~299쪽.
- 박훈. 2006. 『현행 종합부동산세의 내용과 그 문제점』. 《조세법연구》, 제12권 1호, 35~72쪽.
- 성명재·김현숙. 2006. 『분배구조 개선을 위한 조세정책 방향』. 한국조세연구원.
- 심석무·박현춘. 2012. 『부동산 세제의 일원화와 지방세의 상관관계』. 《회계연구》, 제17권 1호.
- 원윤희·안종범. 2008. 『종합부동산세 세대별합산과세 타당성에 대한 경제적 분석』. 한국재정학회.
- 이동식. 2010. 『가족합산과세제도의 합헌성: 종부세 사건에 대한 헌재판결의 타당성 검토를 중심으로』. 《공법연구》, 제39권 2호, 545~570쪽.

- 이동식·이상신·박훈. 2007. 『종합부동산세법의 헌법합치성에 관한 소고』. 《조세법 연구》, 제13권 2호, 414~440쪽.
- 이선화. 2015. 『부동산 자산 분포 및 재산과세 부과특성 분석』. 한국지방세연구원.
- 이진순. 2005. 『부동산 세제의 근본적 개혁방안』. 한국조세연구원.
- 임규진. 2009. 『부동산보유세제에 관한 연구』. 《조세연구》, 제9-1집, 244~290쪽.
- 조기현. 2005. 『종합부동산세 수입의 지방자치단체 배분방안』. 한국지방재정학회 세미나자료집, 1~24쪽.
- 지대식·최수. 2003. 『부동산 관련 세제의 정비 개선방안 연구』. 국토연구원.
- 차병섭·박성욱. 2011. 『종합부동산세의 현황 및 개선방안』. 《세무와회계저널》, 한국세무학회, 제12권 2호, 199~227쪽.
- 최명근·김상겸. 2008. 『우리나라 부동산보유세제의 세부담 수준 분석』. 《세무학연구》, 제25권 2호.
- 통계청. 2017. 『국가자산통계』. 통계청.
- 통계청·한국은행. 2014. 『2013년 국민대차대조표』. 통계청·한국은행.
- _____. 2017. 『2016년 국민대차대조표』. 통계청·한국은행.
- 행정자치부. 2017a. 『지방교부세 산정해설』. 행정자치부.
- _____. 2017b. 『지방세통계연감』. 행정자치부.
- _____. 2018. 『2017년 지방교부세 운영사항 보고』.
- Bös, Dieter. 2000. "Earmarked taxation: welfare versus political support." *Journal of Public Economics*, 75(3).
- European Commission. 2012. *Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies*. Occasional Papers 119.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges." *International Monetary Fund*, No. 13/129.
- OECD. 2016. *Revenue Statistics 1965-2016*.
- Seely, Antony. 2011. *Hypothecated taxation*. House of Commons Library Standard Note SN01480.
- Wilkinson, Margaret. 1994. "Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes?" *Fiscal studies*, 15(4), pp. 119~135.
- Zodrow, George. 2001. "The property tax as a capital tax: A room with three views." *National Tax Journal*, pp. 139~156.