



최근 종합부동산세법 개정 논란과 당면 대응과제

고광용

1 정부와 민주당의 종합부동산세법 개정안의 주요 내용 비교

최근 국회는 종합부동산세(이하 종부세)·법인세·소득세 등 이른 바 3대 세법개정안을 포함한 예산 부수법안에 대한 처리를 두고 여야가 마지막 협상을 하고 있다. 2023년도 예산안의 법정처리 기한인 지난 12월 2일을 이미 6일 이상 넘긴 상태다. 그 중 종부세는 2003년 10월 노무현 정부 때 만들어져 2005년 과세가 이루어진 후 약 17년 동안 많은 논란을 일으킨 채 부침을 겪어왔다. 문재인 정부의 연이은 부동산 정책 실패 이후 최근 주택공시가격 상승에 따른 과도한 종부세 부담과 함께 부동산 경기침체가 겹치면서 종부세 완화에 대한 여론이 커져왔다. 이에 정부는 지난 9월 1일 종부세법 일부개정법률안(의안번호 17158)을 국회 기획재정위에 제출했고, 상정·심의 중에 있다. 정부 제출 종부세법 개정안의 핵심내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 과표 기본공제액 기준 1주택자 11억원→12억원, 다주택자 6억원→9억원 상향조정 및 과세인원 대폭 감소, 둘째, 다주택자 종과세 폐지 및 세율인하, 셋째, 세부담 상한 150%로 축소 등 전체적으로 종부세를 대폭 완화하는 방향이다.

〈표 1〉 정부 VS 민주당 종합부동산세법 개정안의 주요 내용 비교

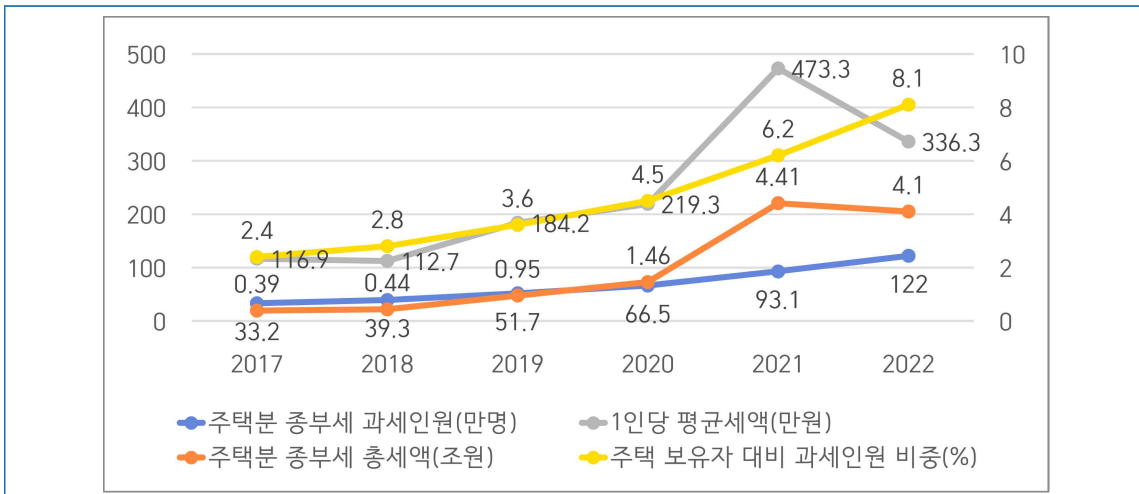
구분	현행	정부 개정안	민주당 개정안
1주택자 과표 기본공제액	11억원	12억원 상향조정	-
다주택자 과표 기본공제액	6억원	9억원 상향조정	11억원 상향조정
다주택자 종과세율	적용	폐지 및 세율인하	3주택(조정지역 2주택) 이상 6억원 이하 과표 2주택 세율 적용
세부담 상한 비율	최대 300%	150% 단일 비율	유지
공정시장가액 하한 비율	60%	-	80%로 상향

정부 제출 종부세법 개정안이 통과될 경우 '23년 1.4조원, '24년 부터는 약 1.99조원의 세수감소가 예상되며 주택분 과세인원 또한 기존 122만명에서 66만명으로 절반 가까이 감소할 전망이다. 반면, 민주당의 김성환의원 대표발의 종부세법 개정안(의안번호 17031)은 1)다주택자 과세기준액을 1주택과 같은 11억원으로 조정, 2)3주택(조정지역 2주택) 이상 중 6억원 이하 과표 세율 인하, 3)공정시장가액 하한 80%로 상향 등이다. 종부세 부담 완화와 강화 조치가 모두 포함된 것이며, 대략 매년 1,942억원 정도의 적은 세수 감소가 예상되어 실질적 완화 효과는 나타나지 않을 것으로 보인다. 본 보고서는 기존 종부세 동향 및 종부세법의 문제점을 분석하고 올바른 개편 방향을 모색해보고자 한다.

2 최근 종합부동산세 추이 및 수도권 과세대상의 급격한 확대

■ 최근 6년 주택분 종합부동산세 과세액 10배, 과세인원·1인당 과세액 모두 약 4배 증가

이번 정부 제출 증부세법 개정안의 주요 대상이 되는 주택분 증부세의 문재인 정부 5년을 포함한 최근 6년간의 추이를 살펴보면, 우선 과세인원은 '17년 33.2만명에서 '22년 122만명으로, 주택보유자 대비 과세인원 또한 '17년 2.4%에서 '22년 8.1%로 약 4배 가까이 급격히 증가해왔다. 총세액은 '17년 0.39조원에서 '22년 4.1조원으로 약 10배 증가했는데, 윤석열 정부 들어와 1주택 고령자·장기보유 공제 확대로 0.3조원 정도 감소했을 뿐이다. 한편, 1인당 증부세 평균세액은 '17년 116.9만원에서 '21년 473.3만원까지 4배 이상 증가했다. '22년 윤석열 정부 들어와 336.3만원으로 대폭 감소했다.



주: 국세청 자료 바탕 직접 그래프 제작.

[그림 1] 주택분 종합부동산세 각종 추이

■ '22년 서울 주택보유자 22%(10명 중 2명) 이상 증부세 납세대상

올해 2022년 기준, 수도권의 증부세 과세인원을 보면, 서울·인천·경기가 각각 58.4만명, 3.9만명, 33.8만명, 총 96.1만명으로 전체 과세대상 122명 중 78.8%에 해당한다. 그 중 서울의 경우 주택소유자 중 22.4%, 수도권 전체 주택소유자 중 13.4%나 증부세 부과대상으로 나타났다. 과거 단 2%, 4%의 고자산가만이 증부세 부과대상이라는 꼬리표를 더 이상 달기 어려워진 것이다. 즉, 증부세 과세액과 과세대상 규모 및 범위 모두 최근 6년간 과도하게 급격히 증가한 것으로 볼 수 있다.

〈표 2〉 '22년 수도권 주택소유자수 대비 종부세 과세인원 비중

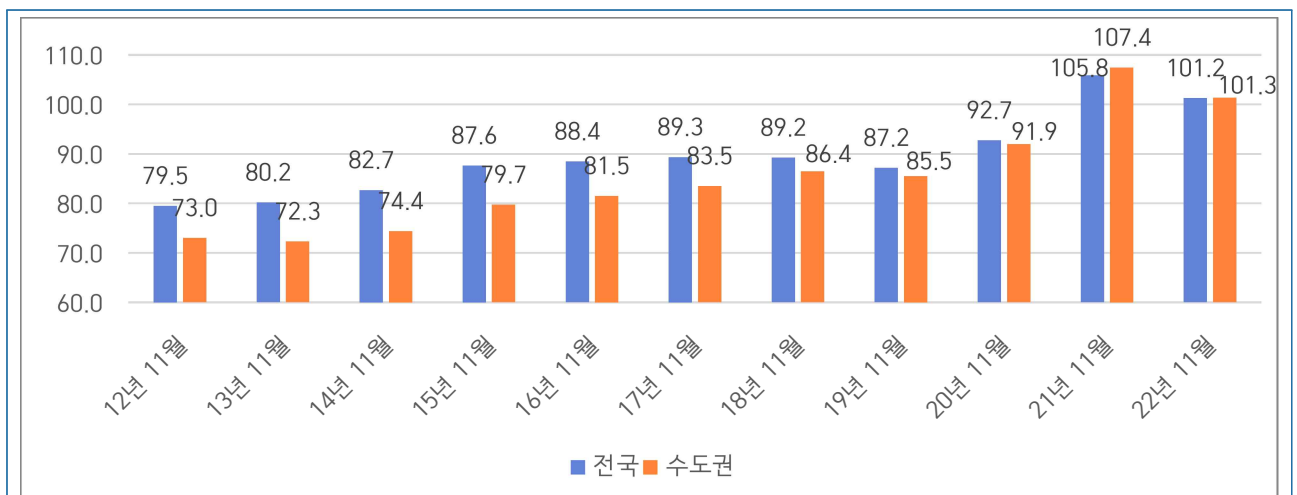
수도권 지역	종부세 과세인원(2022)	주택소유자수(2021)	주택보유자 대비 과세인원 비중
서울	584,029명	2,602,070명	22.4%
인천	39,276명	822,999명	4.8%
경기	338,127명	3,732,021	9.1%
수도권 종합	961,432명	7,157,090명	13.4%

주: 국세청 및 통계청 자료 바탕 직접 표 제작.

3 기존 종합부동산세법의 문제점 분석

▣ 부동산 가격상승 억제 효과 없음

종부세법 도입 및 강화의 당초 취지를 살펴보면, 크게 1)부동산 가격 안정, 2)조세부담의 형평성 제고 및 재분배 등을 내걸고 있다. 그러나 우선, 실제 부동산 가격상 억제 효과는 없는 것으로 분석되고 있다. 한국조세연구원의 최승문 외(2018)의 연구에 따르면, 부동산 보유세가 주택가격에 미치는 영향을 분석한 결과, 종부세 도입이 논의되면서 주택가격상승률이 낮아지는 효과가 있었으나 실제 제도 도입 이후에는 서울 지역 및 아파트 가격상승률에는 유의미한 영향이 없는 것으로 나타났다. 오히려 실제적인 주택가격상승률에 미치는 요인은 이자율이 더 강하게 작용하는 것으로 나타났다. 다음 [그림2]는 최근 10년 전국/수도권 부동산 매매가격 지수 변동인데 꾸준하게 가격이 오르다가 2021년 이후가 돼서야 가격이 하락하는데, 이는 2022년부터 시작된 한국은행의 급격한 금리 인상 탓이다. 즉, 부동산 가격 안정을 위한 문재인 정부의 부동산 보유세 강화는 실패해왔음을 보여준다.



주: 한국부동산원(2012~2022) 자료 바탕 그래프 제작.

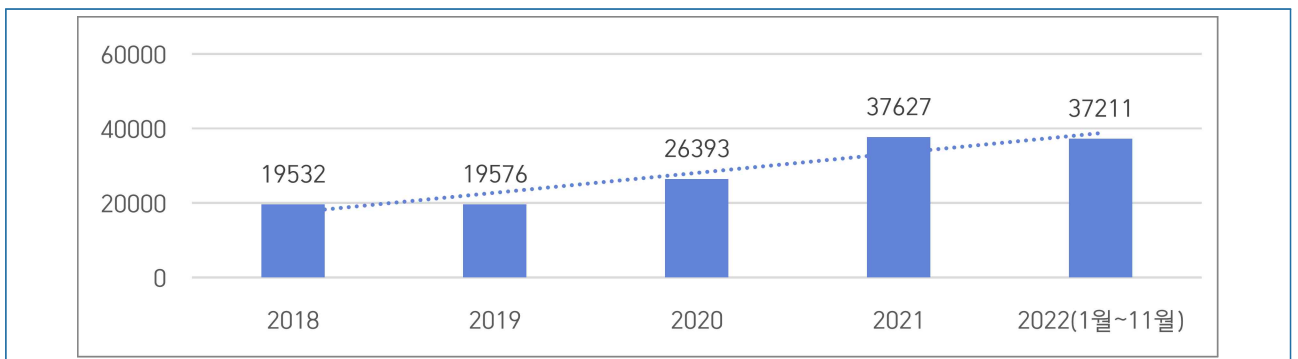
〔그림 2〕 최근 10년 전국/수도권 부동산 매매가격 지수 변동

■ 소득재분배 효과 없고 오히려 저소득·고령자에게 역진적인 종부세

둘째, 종부세는 조세부담의 형평성 및 재분배 효과도 없으며 오히려 저소득·고령자에게 역진적이었다. 최근 박명호 교수(2019)와 성명재 교수(2022) 등 두 연구에 따르면, 재산세와 종부세의 소득재분배 효과를 분석한 결과, 자산보유과세를 강화하더라도 소득재분배 효과를 기대하기 어려우며, 오히려 자산보유세의 누진성으로 인해 역진적이거나 음(-)의 소득재분배 효과를 보이기도 한다는 것이다. 이는 주택을 보유했지만 은퇴하여 소득이 별로 없는 노령가구가 종부세 과세대상에 대거 포함됐기 때문이다.

■ 늘어난 종부세 부담, 세입자(임차인) 전가 및 전월세 시장 악영향 우려

1인당 종부세 부담은 '17년 117만원에서, '22년 336만원 꾸준히 증가해왔다. 이 늘어난 종부세와 더불어 왜곡된 임대차 3법이 함께 작용될 경우 세입자(임차인)에게 그 부담을 전가시킬 수 있어 전월세 시장에 연쇄적으로 악영향을 미칠 가능성은 대단히 높다(임동원, 2021). 한국은행의 고금리 기조와 함께 집주인은 반전세나 월세 전환, 전세 물량 감소는 전세가격 인상으로 이어져 '조세 전가'의 우려가 있다. 실제 서울부동산정보광장의 2018~2022 월별 준전세 거래동향 추이를 보면 뚜렷하게 준전세가 확대되는 양상을 볼 수 있다.



주: 서울부동산정보광장(2018~2022) 자료 바탕 그래프 제작.

[그림 2] 최근 서울 준전세 거래량 추이

■ 응능부담·과잉금지 원칙에 위배되는 기존 종부세법

현행 과도한 종부세는 다주택자 증과세와 저소득 고령자에 대한 부담, 누진적인 보유세 등으로 인해 납세자의 부담능력에 맞게 공평한 과세를 해야 한다는 응능부담(ability-to-pay) 원칙에 위배 된다. 같은 금액의 주택이라도 다주택자의 경우 최대 10배 수준의 세금을 부과하는 것은 납세자의 경제적 능력을 고려하지 않는 것이다. 이러한 이유로 지난 2011년부터 1주택자 고령자 및 장기보유 공제를 최대 80%까지 적용하고 있으나 여전히 미진한 수준이다. 아울러 부동산 보유세는 기본적으로 실현되지 않은 이득에 대한 누진적 과세다. 최근 6년 간 10배가 넘는 종부세 과세액 증가, 4배 가까운 과세대상 규모 및 범위의 증가는 지나친 징벌적 성격이 강하며 동시에 헌법상 과잉금지 원칙에도 위배된다는 것을 입증하는 숫자다.

4 종부세법 개정의 당면 과제: 정부안의 연내 원안 통과

최근 국회 기재위에서 논의되고 있는 정부제출 종부세법 개정안의 경우 1주택/다주택자 기본공제금액 인상, 다주택자 중과세율 폐지 및 세부담 상한 조정(150% 절반 일원화) 등 과도한 부담에 따른 응능부담·과잉부담 원칙 위배 등 기존 종부세법의 문제를 상당히 해소할 수 있는 방향으로 평가된다. 특히 납세자의 담세능력을 넘어서지 않는 범위 내 과세해야 한다는 응능부담 원칙에 부합될 수 있는 개정이 요구된다. 이에 기재위에서 마지막 협상을 거듭하고 있는 정부 종부세법 개정안의 연내 원안 통과가 반드시 이루어져야 한다. 동시에 자산과세의 균형과 부동산 시장의 활성화를 위해 양도소득세와 취득세 등의 인하도 함께 이루어질 필요가 있다.

■ 참고자료

- 박명호(2019), 주택분 종합부동산세 개편안의 소득재분배 효과에 대한 분석, 2019 경제학공동학술대회 발표논문.
- 성명재(2022), 재산세의 소득재분배 효과와 탄력성 요인분해 분석을 통한 재분배 기여도 분석, 재정학연구 15권(2)
- 임동원(2021), 종합부동산세의 국제 비교 및 시사점, 한국경제연구원 KERI Brief 21-07.
- 종합부동산세법 일부개정법률안, 의안번호, 17031, 2022.08.26. 김성환의원 대표발의.
- 종합부동산세법 일부개정법률안, 의안번호, 17158, 2022.09.01. 정부.
- 최승문·신상화(2018), 부동산 보유세의 세부담 및 경제적 효과 분석, 한국조세재정연구원 연구보고서 18-06.