

# 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 쟁점과 평가\*

Research on the Double Taxation Adjustment in Comprehensive Real Estate  
Holding Tax and Property Tax

한재명\*\*·김민정\*\*\*

Jae Myung Han·Min Jung Kim

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 종합부동산세와 재산세 과세 체계 및 이중과세 판정 기준
- III. 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 변화와 쟁점
- IV. 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 평가
- V. 정책적 시사점

본 연구는 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 변화와 쟁점을 정리하고, 그 적정성을 평가하는 데 목적이 있다. 이를 위해 현행 제도에 대한 평가모형을 설계하고 모의실험을 시도하였다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 현행 종합부동산세법상의 재산세액 공제 방식은 부동산 총액이 비슷하더라도 보유 물건수가 많으면 실공제율이 물건별 구분공제 방식에 기반한 대안적 실공제율 수준을 다소 상회하게 되어 과다 공제의 소지가 있다. 둘째, 이 과다 공제의 정도는 부동산 물건수가 동일하더라도 일정 합산가격을 전후로 커지다가 작아지는 경향을 보인다. 셋째, 부동산 총액이 동일할 때 물건수가 많을수록 물건당 가격이 작아지므로 더 낮은 세율의 적용을 받는 과세표준 비중이 많아져서 일정 부동산 총액 지점까지 재산세 실효세율이 낮아지는 경향을 보인다. 이러한 결과는 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도가 부동산 총액 또는 보유 물건수에

\* 본 연구는 2020년 8월에 한국지방세연구원에서 수행한 「국토보유세 도입 가정에 따른 재산세 개편 쟁점 연구 -이중과세 해소를 중심으로-」 연구보고서의 일부를 수정·보완한 것입니다.

\*\* 제1저자, 한국지방세연구원 연구위원

\*\*\* 공동저자, 한국지방세연구원 선임연구원

논문 접수일: 2021. 2. 15. 심사기간: 2021. 2. 15. ~ 2021. 3. 12. 게재확정일: 2021. 3. 12.

따라 공제율 및 재산세 실효세율이 다른 양상을 나타냄으로써 납세자 간 세부담의 형평을 저해하고 있음을 보여준다. 그 주된 원인은 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도가 동일한 납세의무자가 보유한 물건들에 대해 종합부동산세 체계에 따른 합산 가격을 기준으로 설계된 데에 있다. 따라서 각 세목의 도입 취지를 고려하여 합산 가격이 아니라 물건별 가격을 기준으로 현행 이중과세조정 제도를 재설계하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

□ 주제어: 종합부동산세, 재산세, 이중과세, 세액공제, 모의실험

This study aims to summarize changes and issues in the double taxation adjustment between comprehensive real estate holding tax and property tax, and to evaluate its appropriateness. Specifically, an evaluation model for the current system is designed and a simulation is attempted. The results are as follows. First, the property tax deduction method under the current comprehensive real estate holding tax law is subject to excessive deduction as the actual deduction rate slightly exceeds the alternative level based on the individual deduction method if the number of real estates is large given the total price of them. Second, the degree of excessive deduction changes from an increase to a decrease around a certain total price even if the number of real estates is the same. Third, when the total price of real estates is the same, the higher the number of them, the smaller the price per real estate, so the proportion of the tax base subject to the lower tax rate increases, and the effective property tax rate tends to decrease to a certain point of the total price. These results show that the current double taxation adjustment between comprehensive real estate holding tax and property tax exhibits different patterns in the deduction rate and effective property tax rate depending on the total price of real estates or the number of them, thus undermining the equity of taxpayers' tax burden. The main reason is that the current double taxation adjustment between comprehensive real estate holding tax and property tax is designed based on the total price of real estates owned by the same taxpayer under the comprehensive real estate holding tax system. Therefore, considering the purpose of introducing each tax item, it will be necessary to redesign the current double taxation adjustment based on the price of each real estate rather than the total price of real estates.

□ Keywords: Comprehensive Real Estate Holding Tax, Property Tax, Double Taxation, Tax Deduction, Simulation

## I. 서론

1997년 말 외환위기가 발발하면서 우리나라 부동산 경기는 일시적으로 침체 국면으로 접어들었다. 그러나 2000년대 중반을 전후로 부동산 가격이 급등하면서 과열 양상을 보이기 시작하였다. 이에 따라 정부는 이를 잠재우기 위한 대책의 일환으로 전면적인 부동산 보유세제 개편을 단행하였다. 구체적으로 지방세인 종합토지세가 폐지되고 국세인 종합부동산세가 신설되었다. 또한 주택에 대한 토지·건물 분리과세 방식이 토지·건물 통합과세로 전환되었다. 그 결과 지방세인 종합토지세와 재산세 중심으로 운영되던 우리나라 부동산 보유세제가 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화되었다.

그 내용을 살펴보면, 재산세 과세대상이 주택, 토지 등으로 설정된 상황에서 종합부동산세의 과세대상이 일정 과세기준금액을 초과하는 주택과 토지로 설정되었다. 즉 일정 금액을 초과하는 고가의 주택과 토지를 대상으로 재산세와 종합부동산세를 과세하고, 그렇지 않은 경우는 재산세만 과세함으로써 부동산 가격 안정화를 도모한다는 것이었다. 그 결과 일정 과세 영역에서는 불가피하게 재산세와 종합부동산세가 동시에 과세될 수밖에 없어 이를 조정하기 위해 제정 「종합부동산세법」에 재산세액 공제 제도가 마련되었다.

그런데 2008년 종합부동산세의 세대별 합산과세 등이 위헌 선고를 받으면서 종합부동산세법 개정이 단행되었다. 이 개정 과정에서 동 법 시행령에 규정된 재산세액 공제 산식의 문언이 일부 변경되었는데, 이를 둘러싸고 위법성 논란이 불거졌다. 쟁점은 공제되는 재산세액을 산정할 때 종합부동산세와 재산세의 공통된 과세대상이 과세기준금액 초과 금액으로 간주해야 하는지, 아니면 여기에 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 간주해야 하는지에 있었다.

그러나 이 두 방식 중 어느 것을 과세대상으로 삼든지 간에 현행 재산세액 공제 제도는 완전한 이중과세 방지와는 거리가 있어 보인다. 산정된 재산세 공제액이 종합부동산세액에서 직접 공제되지 않고 별도의 단계를 더 거쳐 도출되는데, 이 과정에서 1주택자와 다주택자 간의 차이가 반영되지 않고 있기 때문이다. 즉 다주택자가 보유한 주택들의 경우 개별 물건별로는 종합부동산세 과세대상이 되지 않지만, 인당 합산과세 방식에 의해 종합부동산세 과세대상이 될 수 있는데, 이 경우 부과된 재산세액을 공제해줄 필요가 있는지, 공제해준다면 얼마나 해 주어야 하는지에 대한 논의가 충분히 이뤄지지 않고 있다는 것이다.<sup>1)</sup> 그 결과 현행 중

1) 김민수(2020)는 종합부동산세에서 공제할 재산세액을 산정할 때 실제 납부한 재산세액에서 세액기준으로 일정금액을 공제하는 현행 방식을, 세액이 아니라 과세대상 부동산의 시가표준액 또는 과세표준합계액(세율 미적용) 비율을 기준으로 공제하는 방식으로 전환하는 방안을 제안한다. 이는 재산세 세율 등의 변화에 따른 산식 수정 필요성 및 종합부동산세 세부담의 왜곡을 원천적으로 차단하는 역할을 할 수 있다는 것이다. 그러나 김민수(2020)의 연구는 여전히 1주택자와 다주택자 간의 차이에 대한

합부동산세법상의 이증과세조정 제도는 납세자에 대한 세부담 형평을 일부 저해하는 결과를 낳고 있는 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 종합부동산세법상의 이증과세조정 제도를 살펴보고 그 쟁점을 정리하고자 한다. 또한 이러한 쟁점을 보다 분명히 파악하기 위해 평가모형을 구축하고 모의실험을 진행하려 한다. 이는 향후 종합부동산세와 재산세 간 이증과세조정의 합리화를 이끌기 위한 기본 연구로서의 의의를 갖는다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. II장에서는 종합부동산세와 재산세 과세 체계를 살펴보고 이증과세의 개념 및 판정 기준을 정리한다. III장에서는 종합부동산세와 재산세 간 이증과세조정이 어떤 변화를 겪어 왔는지 알아보고 관련 쟁점을 논의한다. IV장에서는 종합부동산세와 재산세 간 이증과세조정 방식에 따라 재산세 공제액이 어떻게 변화하는지를 알아보기 위해 평가모형을 설정하고 이에 대한 모의실험을 시도한다. V장에서는 앞서의 결과에 기초하여 정책적 시사점을 도출한다.

## II. 종합부동산세와 재산세 과세 체계 및 이증과세 판정 기준

### 1. 종합부동산세와 재산세 과세 체계

종합부동산세와 재산세 간 이증과세조정 제도의 현황을 알아보기에 앞서 각 세목의 과세 체계, 이증과세의 개념 및 판정 기준에 대해 살펴볼 필요가 있다. 우선 종합부동산세와 재산세<sup>2)</sup>의 과세대상, 납세의무자, 과세방법, 과세표준, 세율체계 등 그 과세 체계는 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

논의를 결여하고 있어 그가 제안하는 공제 방식의 전환 방안도 현행 틀에서 크게 벗어나 있지 않다. 본 연구는 1주택자와 다주택자 간의 차이를 고려하는 경우 현행 종합부동산세법상의 이증과세조정이 어떤 방향의 개선이 가능한지를 논의하고 있다는 점에서 기존 연구와 다른 차별성을 갖는다.

- 2) 지방세목 간소화 조치에 따라 2011년 1월 1일부터 구 재산세와 구 도시계획세를 재산세로 통합·운영하고 있다. 이에 따라 지방세법상 재산세는 재산분과 도시계획분으로 구성된다. 그러나 재산세 도시계획분은 과거 도시계획사업에 소요되는 재원 충당을 목적으로 운영되었던 도시계획세(목적세)가 재산세(보통세)로 통합된 것으로, 도시계획구역 안에 있는 대통령령으로 정하는 토지, 건축물 또는 주택을 그 부과 대상으로 한다. 이처럼 재산세 도시계획분의 과세대상이 재산세 재산분의 일부와 일치하지만, 그 기원 및 재원 활용 방식이 과거 보통세였던 재산세 재산분과 구분되므로 이하에서는 별도의 언급이 없는 경우 종전의 구 재산세, 즉 현행 지방세법상 ‘재산세 재산분’을 ‘재산세’로 지칭하고자 한다.

〈표 1〉 재산세 및 종합부동산세 비교(2021년 기준)

구분	재산세(지방세)	종합부동산세(국세)																																																																																																								
납세 의무자	매년 6.1일 현재 재산의 소유자	매년 6.1일 현재 과세기준금액*을 초과하는 재산 소유자 ※ 과세기준금액 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <th rowspan="2">주택</th> <th colspan="2">토지</th> </tr> <tr> <th>종합합산</th> <th>별도합산</th> </tr> <tr> <td>6억원</td> <td>5억원</td> <td>80억원</td> </tr> </table> <p>* 1세대1주택자(단독명)는 9억원</p>	주택	토지		종합합산	별도합산	6억원	5억원	80억원																																																																																																
주택	토지																																																																																																									
	종합합산	별도합산																																																																																																								
6억원	5억원	80억원																																																																																																								
과세대상	주택, 토지, 건축물, 선박, 항공기	주택, 토지(종합합산, 별도합산 토지)																																																																																																								
과세방법	<table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <th>주택</th> <th>토지</th> <th>건축물</th> </tr> <tr> <td>물건별</td> <td>관내합산</td> <td>물건별</td> </tr> </table>	주택	토지	건축물	물건별	관내합산	물건별	전국 인별 합산																																																																																																		
주택	토지	건축물																																																																																																								
물건별	관내합산	물건별																																																																																																								
공정시장 가액비율 (과세 표준)	<table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <th>주택</th> <th>토지</th> <th>건축물</th> </tr> <tr> <td>공시가격의 60%</td> <td>공시지가의 70%</td> <td>시가표준액의 70%</td> </tr> </table>	주택	토지	건축물	공시가격의 60%	공시지가의 70%	시가표준액의 70%	<table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <th rowspan="2">주택</th> <th colspan="2">토지</th> </tr> <tr> <th>종합합산</th> <th>별도합산</th> </tr> <tr> <td>공시가격 (6억원) 95% (22년: 100%)</td> <td>공시지가 (5억원) 95% (22년: 100%)</td> <td>공시지가 (80억원) 95% (22년: 100%)</td> </tr> </table>	주택	토지		종합합산	별도합산	공시가격 (6억원) 95% (22년: 100%)	공시지가 (5억원) 95% (22년: 100%)	공시지가 (80억원) 95% (22년: 100%)																																																																																										
주택	토지	건축물																																																																																																								
공시가격의 60%	공시지가의 70%	시가표준액의 70%																																																																																																								
주택	토지																																																																																																									
	종합합산	별도합산																																																																																																								
공시가격 (6억원) 95% (22년: 100%)	공시지가 (5억원) 95% (22년: 100%)	공시지가 (80억원) 95% (22년: 100%)																																																																																																								
과세구간 및 세율	<table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th colspan="2">구분</th> <th>과세표준</th> <th>세율(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="4">주택</td> <td rowspan="4"></td> <td>6천만원 이하</td> <td>0.10%</td> </tr> <tr> <td>1.5억원 이하</td> <td>0.15%</td> </tr> <tr> <td>3억원 이하</td> <td>0.25%</td> </tr> <tr> <td>3억원 초과</td> <td>0.40%</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">종합합산 토지</td> <td rowspan="3">분리과세대상 및 별도합산과세 대상 토지를 제외한 토지</td> <td>5천만원 이하</td> <td>0.2%</td> </tr> <tr> <td>1억원 이하</td> <td>0.3%</td> </tr> <tr> <td>1억원 초과</td> <td>0.5%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">별도합산 토지</td> <td rowspan="2">일반건축물의 부속토지로서 기준면적 이내 (기준면적=바닥면적×용도지역별 적용배율)</td> <td>2억원 이하</td> <td>0.2%</td> </tr> <tr> <td>10억원 이하</td> <td>0.3%</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">분리과세 대상</td> <td>저울</td> <td>농지, 목장용지, 임야, 중중농지, 중중임야</td> <td>0.07%</td> </tr> <tr> <td>일반</td> <td>공장용지, 토지구획공사의 공급용 소유토지, 기타분리과세대상 토지</td> <td>0.2%</td> </tr> <tr> <td>고울</td> <td>골프장·고급오락장용 토지</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 재산세 도시지역분: 0.14%</p>	구분		과세표준	세율(%)	주택		6천만원 이하	0.10%	1.5억원 이하	0.15%	3억원 이하	0.25%	3억원 초과	0.40%	종합합산 토지	분리과세대상 및 별도합산과세 대상 토지를 제외한 토지	5천만원 이하	0.2%	1억원 이하	0.3%	1억원 초과	0.5%	별도합산 토지	일반건축물의 부속토지로서 기준면적 이내 (기준면적=바닥면적×용도지역별 적용배율)	2억원 이하	0.2%	10억원 이하	0.3%	분리과세 대상	저울	농지, 목장용지, 임야, 중중농지, 중중임야	0.07%	일반	공장용지, 토지구획공사의 공급용 소유토지, 기타분리과세대상 토지	0.2%	고울	골프장·고급오락장용 토지	4%	<table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th rowspan="2">구분</th> <th rowspan="2">과세표준</th> <th colspan="2">세율(%)</th> </tr> <tr> <th>19년~</th> <th>21년~</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="10">주택</td> <td rowspan="5">2주택 이하</td> <td>3억원 이하</td> <td>0.5%</td> <td>0.6%</td> </tr> <tr> <td>6억원 이하</td> <td>0.7%</td> <td>0.8%</td> </tr> <tr> <td>12억원 이하</td> <td>1.0%</td> <td>1.2%</td> </tr> <tr> <td>50억원 이하</td> <td>1.4%</td> <td>1.6%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>2.0%</td> <td>2.2%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>2.7%</td> <td>3.0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="5">3주택 이상, 조정 지역내 2주택</td> <td>3억원 이하</td> <td>0.6%</td> <td>1.2%</td> </tr> <tr> <td>6억원 이하</td> <td>0.9%</td> <td>1.6%</td> </tr> <tr> <td>12억원 이하</td> <td>1.3%</td> <td>2.2%</td> </tr> <tr> <td>50억원 이하</td> <td>1.8%</td> <td>3.6%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>2.5%</td> <td>5.0%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>3.2%</td> <td>6.0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">토지</td> <td rowspan="2">종합합산 (나대지 등)</td> <td>15억원 이하</td> <td>1%</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>45억원 이하</td> <td>2%</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">별도합산 (사업용 토지 등)</td> <td>45억원 초과</td> <td>3%</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>200억원 이하</td> <td>0.5%</td> <td>0.5%</td> </tr> <tr> <td>400억원 이하</td> <td>0.6%</td> <td>0.6%</td> </tr> <tr> <td>400억원 초과</td> <td>0.7%</td> <td>0.7%</td> </tr> </tbody> </table>	구분	과세표준	세율(%)		19년~	21년~	주택	2주택 이하	3억원 이하	0.5%	0.6%	6억원 이하	0.7%	0.8%	12억원 이하	1.0%	1.2%	50억원 이하	1.4%	1.6%	94억원 이하	2.0%	2.2%	94억원 초과	2.7%	3.0%	3주택 이상, 조정 지역내 2주택	3억원 이하	0.6%	1.2%	6억원 이하	0.9%	1.6%	12억원 이하	1.3%	2.2%	50억원 이하	1.8%	3.6%	94억원 이하	2.5%	5.0%	94억원 초과	3.2%	6.0%	토지	종합합산 (나대지 등)	15억원 이하	1%	1%	45억원 이하	2%	2%	별도합산 (사업용 토지 등)	45억원 초과	3%	3%	200억원 이하	0.5%	0.5%	400억원 이하	0.6%	0.6%	400억원 초과	0.7%	0.7%
구분		과세표준	세율(%)																																																																																																							
주택		6천만원 이하	0.10%																																																																																																							
		1.5억원 이하	0.15%																																																																																																							
		3억원 이하	0.25%																																																																																																							
		3억원 초과	0.40%																																																																																																							
종합합산 토지	분리과세대상 및 별도합산과세 대상 토지를 제외한 토지	5천만원 이하	0.2%																																																																																																							
		1억원 이하	0.3%																																																																																																							
		1억원 초과	0.5%																																																																																																							
별도합산 토지	일반건축물의 부속토지로서 기준면적 이내 (기준면적=바닥면적×용도지역별 적용배율)	2억원 이하	0.2%																																																																																																							
		10억원 이하	0.3%																																																																																																							
분리과세 대상	저울	농지, 목장용지, 임야, 중중농지, 중중임야	0.07%																																																																																																							
	일반	공장용지, 토지구획공사의 공급용 소유토지, 기타분리과세대상 토지	0.2%																																																																																																							
	고울	골프장·고급오락장용 토지	4%																																																																																																							
구분	과세표준	세율(%)																																																																																																								
		19년~	21년~																																																																																																							
주택	2주택 이하	3억원 이하	0.5%	0.6%																																																																																																						
		6억원 이하	0.7%	0.8%																																																																																																						
		12억원 이하	1.0%	1.2%																																																																																																						
		50억원 이하	1.4%	1.6%																																																																																																						
		94억원 이하	2.0%	2.2%																																																																																																						
	94억원 초과	2.7%	3.0%																																																																																																							
	3주택 이상, 조정 지역내 2주택	3억원 이하	0.6%	1.2%																																																																																																						
		6억원 이하	0.9%	1.6%																																																																																																						
		12억원 이하	1.3%	2.2%																																																																																																						
		50억원 이하	1.8%	3.6%																																																																																																						
94억원 이하		2.5%	5.0%																																																																																																							
94억원 초과	3.2%	6.0%																																																																																																								
토지	종합합산 (나대지 등)	15억원 이하	1%	1%																																																																																																						
		45억원 이하	2%	2%																																																																																																						
	별도합산 (사업용 토지 등)	45억원 초과	3%	3%																																																																																																						
		200억원 이하	0.5%	0.5%																																																																																																						
400억원 이하	0.6%	0.6%																																																																																																								
400억원 초과	0.7%	0.7%																																																																																																								
1세대 1주택자 공제	-	고령자 세액공제(60세 이상, 10~30%, 21년~20~40%), 장기보유자 세액공제(5년 이상, 20~50%)																																																																																																								

구분	재산세(지방세)			종합부동산세(국세)			
비과세	임시사용 목적의 건축물로서 1년 미만인 것 등			장기임대주택(8년 이상, 수도권 6억원, 지방 3억원 이하), 사원기숙사 등			
세부담 상한제	구분	기준	비율(%)	구분	기준	비율(%)	
	주택	3억원 미만	105%			주택	2주택 이하
		6억원 미만	110%	3주택 이상	300%		300%
		6억원 이상	130%	조정 2주택	200%		300%
토지, 건축물	-	150%	토지	-	150%	150%	

지방세인 재산세는 주택, 토지, 건축물 등을 과세대상으로 하는 반면 국세인 종합부동산세는 과세기준금액을 초과하는 주택 및 토지를 과세대상으로 한다.

이에 따라 재산세의 납세의무자는 주택, 토지, 건축물 등의 소유자이고, 종합부동산세의 납세의무자는 과세기준금액을 초과하는 주택 및 토지의 소유자이다.

과세방법 측면에서 재산세는 주택·건축물과 토지를 구분하여 전자는 물건별로, 후자는 관내합산 방식으로 과세한다. 반면 종합부동산세는 주택 및 토지에 대해 공통으로 전국 인별합산 방식으로 과세한다. 이처럼 재산세와 종합부동산세는 그 과세방법이 다르지만, 과세대상 금액에 공정시장가액비율을 적용하여 과세표준을 산정한다는 점은 동일하다.

세율체계 측면에서 재산세는 주택, 종합합산토지 및 별도합산토지에 대해 누진세율체계를 갖고 있으며, 분리과세대상 토지에 대해서는 해당 토지 범주별로 저율, 일반, 고율의 단일 세율을 적용한다. 이에 반해 종합부동산세의 경우 주택에 대해서는 2020년 기준으로 2주택 이하와 3주택 이상 등으로 구분하여 상이한 누진세율체계를 적용하고 토지에 대해서도 종합합산토지와 별도합산토지 각각에 대해 상이한 누진세율체계를 적용하고 있다. 즉 현행 종합부동산세는 물건의 수에 따라 적용 세율을 다르게 부과하는 방식을 따르고 있다.<sup>3)</sup> 또한 1세대 1주택을 보유한 고령자 및 장기보유자에 대한 세액공제제도도 두고 있다.

그 밖에 재산세와 종합부동산세 모두 세부담 상한제의 적용을 받는다.

이처럼 재산세와 종합부동산세는 그 과세체계가 유사한 특징이 있다. 특히 종합부동산세의 과세대상인 주택과 토지에 대해서는 재산세도 과세되므로 동일한 세원에 대해 두 개의 상이한 세목이 과세되고 있는 셈이다. 그 결과 동일한 과세대상에 대한 종합부동산세와 재산세의 이중과세 문제가 제기되고 있는 실정이다. 이러한 이중과세 문제의 해소를 위해 종합부동산세법상 이중과세조정 제도를 두고 있는데, 그 규정이 여러 차례 개편되어 왔다. 이에 대해서

3) 한편 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정방식은 현행 종합부동산세의 물건수별 상이한 세율체계와 무관하게 결정된다

는 III장에서 다루고자 한다. 그 이전에 이중과세의 개념 및 판정 기준에 대해 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 이중과세의 개념 및 판정 기준

### 1) 이중과세의 개념

이중과세란 단일 또는 다수의 과세주체가 동일한 과세물건(대상)에 대하여 동일한 납세의무자에게 중복적으로 과세하는 것을 가리킨다.<sup>4)</sup> 이러한 이중과세의 개념에 따르면 동일한 주택 또는 토지를 대상으로 동일한 납세의무자에게 지방자치단체와 국가가 각각 재산세와 종합부동산세를 부과하는 경우 이중과세 논란에 직면할 수 있다.

그러나 이중과세 논란과 이중과세 그 자체의 위헌 여부는 구분될 필요가 있다. 이중과세가 위헌에 해당한다면 이중과세 논란은 아예 문제시되지 않을 것이기 때문이다. 그런데 이중과세 금지에 관한 구체적인 헌법규정은 없으므로 이중과세 그 자체에 대한 위헌 여부 판단에는 다툼의 여지가 존재한다. 따라서 남는 것은 이중과세 여부 또는 적법성에 관한 해석의 문제다.

이중과세 여부는 그것이 헌법 제37조 제2항의 과잉금지 원칙에 위배되는지 여부 등에 대한 판단에 달려 있다(김영우, 2006:178). 이는 동일한 부동산에 대해 재산세를 부과하고 다시금 종합부동산세를 부과하는 것이 적법한지에 관한 문제로도 볼 수 있다(박훈, 2007:52).

한편 이중과세의 적법성 문제는 이중과세 조정방식과 그 수준이 적법한지에 대한 문제로 이어진다. 예를 들어 이중과세의 방지가 불완전하게 변경되는 것이 헌법적으로 허용되는지, 즉 입법재량에 속하는지 여부가 이에 해당한다(서보국, 2017:57). 이 경우 이중과세의 조정은 조세이론상 필수적이거나, 그 조정방식과 수준의 문제는 입법자의 재량을 일탈하지 않는 한 형식적 조세법률주의의 틀 안에서 판단하여야 한다(오문성, 2016:195).

### 2) 이중과세의 판정 기준

이중과세의 개념에 따르면 그 판정 기준은 납세의무자의 동일성, 과세주체의 복수성, 과세 대상의 동일성 등으로 요약될 수 있다. 이 중 납세의무자의 동일성과 과세주체의 복수성 기준은 이중과세 판정 시 중요해 보이지 않는다. 우선 납세의무자의 동일성과 관련하여 지방자치 단체는 취득세, 등록면허세, 레저세, 담배소비세, 주민세 균등분, 재산세 등의 동일한 납세의

<sup>4)</sup> 서울행정법원 2008.04.25. 선고 2008구합4435 판결.

무자에게 해당 세목의 부가세(surtax)인 지방교육세도 부과한다. 마찬가지로 동일한 휘발유와 경유 등을 대상으로 동일한 납세의무자에게 국가는 교통·에너지·환경세를 부과하고 지방자치단체는 해당 국세의 부가세 형태로 자동차세 주행분을 부과한다. 더욱이 교통·에너지·환경세(국세)와 자동차세 주행분(지방세)의 경우와 같이 과세주체가 복수인 경우 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에 의해 국가와 지방자치단체가 동일한 과세물건(과세대상)에 중복적으로 과세할 수 있도록 해주는 법적 근거가 마련되어 있다. 이는 납세의무자의 동일성과 과세주체의 복수성은 이중과세 판정을 위한 핵심 기준으로 보기 곤란한 측면이 있음을 보여준다. 이 두 기준의 충족 여부는 비교적 명확히 파악될 수 있고 법적으로 이를 허용하는 규정이 있기 때문이다.

그러나 과세대상의 동일성 여부는 그렇지 않다. 세법상 과세주체를 복수로 설정할 수 있고 납세의무자를 동일하게 규정할 수 있으나, 과세대상의 동일성 여부는 두 세목의 입법목적 및 과세체계가 상이하면 그 판단 기준을 설정하기 어려울 수 있기 때문이다. 예를 들어 취득세와 그 부가세(surtax)인 지방교육세 취득세분의 경우처럼 두 세목의 입법목적이 완전히 다른 경우 과세대상의 동일성은 아예 문제가 되지 않을 수 있다. 또한 재산세(관내합산)와 종합부동산세(전국합산)의 경우처럼 두 세목의 과세체계가 상이하면 중복적으로 과세되는 영역에 대한 판단 기준을 명확히 설정하기 곤란할 수 있다.

법적으로 중복과세를 배제하거나 완화하기 위한 조정규정의 설치 여부 및 그 조정 방식에 관한 입법 형성적 재량과 이의 입법화 여부에 따라 과세대상의 동일성 판정기준이 달라질 수 있다.<sup>5)</sup> 그러나 이중과세 혹은 과세대상의 동일성 여부에 대한 명확한 개념이 정립되지 않은 상황에서 관련 법령 규정에 근거하여 과세대상의 동일성을 판단하는 것은 조세법규의 엄격한 해석을 통한 조세법률주의의 구현을 위하여 불가피한 측면이 있음에도 그 결과를 충분히 납득하지 못한 납세자의 조세저항을 야기할 수도 있다.

따라서 동일한 주택 또는 토지를 대상으로 동일한 납세의무자에게 지방세인 재산세와 함께 국세인 종합부동산세도 부과하는 경우 이중과세 여부는 과세대상의 동일성 여부를 어느 기준에 따라 판단하느냐에 의존한다. 우선 재산세는 기초자치단체의 근간 세원인 반면 종합부동산세는 조세부담의 형평성 제고, 부동산 가격안정 등 정부정책의 시행을 위한 주요 수단<sup>6)</sup>으로 활용되고 있으므로 이 두 세목의 입법 목적을 고려하여 과세대상의 동일성에 대한 판정이 이루어질 필요가 있다. 또한 재산세는 인별 관내 합산 방식 및 비교적 낮은 누진세율체계가 적용되지만, 종합부동산세는 과세기준금액을 초과하는 주택 및 토지에 대해 인별 전국 합산

5) 서울고등법원 2011.12.15. 선고 2011누21593 판결.

6) 「종합부동산세법」 제1조(목적) 참조



및 비교적 높은 누진세율체계가 적용되므로 이 두 세목이 중복과세되는 영역을 어떤 방식으로 규정해야 할 것인지 결정할 필요가 있다.

이러한 과세대상의 동일성 여부에 관한 논란은 재산세와 종합부동산세 간에 꾸준히 이뤄져 왔다.

### Ⅲ. 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 변화와 쟁점

#### 1. 종합부동산세상 이중과세조정의 변화

##### 1) 초기 종합부동산세법상 재산세액 공제 방식

2005년 종합부동산세 도입 과정에서 이중과세 여부에 대한 위헌 논란이 있었으나 현재는 이에 대해 합헌을 선고하였다. 제정 「종합부동산세법」(2005.1.5. 시행)은 과세기준금액 초과분(당시 과세표준)에 대한 재산세액을 전액 공제하고 종합부동산세 세액을 산출하도록 하였다. 이러한 재산세액 공제로 인해 국세인 종합부동산세로 과세되는 부분과 지방세인 재산세로 과세되는 부분이 서로 구분되면서 재산세 납부 부분에 대하여 다시 종합부동산세가 납부되는 중복과세의 여지가 제거되었다. 그 결과 종합부동산세와 재산세 간에 이중과세 문제가 발생하지 않는 것으로 판정되었다.<sup>7)</sup>

그러나 세대별 합산과세 등이 위헌 선고를 받으면서 종합부동산세법이 대폭 개정되었는데, 이 과정에서 재산세액 공제 제도의 틀이 변화하였다. 제정 종합부동산세법(2005.1.5. 시행)에서는 과세기준금액(4.5억원)에 대한 재산세 부과액의 절대금액(주택 199만원, 종합합산토지 125만원, 별도합산토지 680만원)을 적시하고, 이를 초과하는 금액 전부를 종합부동산세액에서 공제하도록 하였다. 이 경우 다수의 부동산을 보유하는 납세의무자의 경우 해당 부동산에

7) 현재 2008.11.13. 선고 2006헌바112 결정. 한편 현재는 양도소득세와의 관계에 대해서도 과세 목적 및 물건(부동산가액 vs 양도차익)이 다르기 때문에 이중과세 문제가 발생하지 않는다고 판정하였다. 이와 다르게 세대별 합산과세 방법에 대해서는 해당 규정이 “혼인한 자 또는 가족과 함께 세대를 구성한 자를 비례의 원칙에 반하여 개인별로 과세되는 독신자, 사실혼 관계의 부부, 세대원이 아닌 주택 등의 소유자 등에 비하여 불리하게 차별하여 취급”하고 있다는 점에서 단순위헌을 선고하였다. 또한 종합부동산세 주택분에 대해 적어도 주거 목적의 1주택 장기보유자에 대한 세부담 조정장치가 미비한 것은 재산권 침해의 소지가 있다고 보아 잠정 적용의 헌법불합치 판정을 내렸다.

대한 재산세 부과액 합계가 과세기준금액에 대한 재산세 부과액의 절대금액을 하회하면 재산세 공제액이 0이 될 수 있다. 이는 초기 재산세액 공제 제도가 종합부동산세 산정 체계 내에서 재산세 산정 방식(재산세 최고세율 적용)을 활용하여 공제액을 산출하는 방식으로 설계되었음을 의미한다.

이와 다르게 개정 종합부동산세법(2005.12.31. 시행)에서는 과세기준금액을 초과하는 금액에 대하여 당해 과세대상의 재산세 부과액을 종합부동산세액에서 공제하도록 하고, 이에 필요한 사항은 대통령령에 위임하였다. 이에 따라 동법 시행령(2005.12.31. 시행)은 재산세 공제액 산정식을 규정하였다. 구체적으로 공제액은 ‘주택 등의 합산가격에 대해 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액’(분모) 대비 ‘과세기준금액을 초과하는 분에 대해 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액’(분자)의 비율(공제율)을 ‘재산세 부과액 합계’에 적용하여 산정하도록 하였다.

〈표 2〉 주택 등에 대한 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정 방식(2005.12.31. 시행)

<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="text-align: center;"> <p><b>주택 등 재산세로 부과된 세액의 합계액</b></p> </div> <div style="margin: 0 10px;">×</div> <div style="text-align: center;"> <p style="color: red;"><b>주택 등 과세기준금액을 초과하는 분에 대하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액</b></p> <hr style="width: 100%;"/> <p><b>주택 등을 합산하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액</b></p> </div> </div>
---

자료: 「종합부동산세법 시행령」(2005.12.31. 시행)

이 새로운 재산세액 공제 방식은 공제액이 항상 0보다 큰 결과를 초래하였다. 이는 새로운 재산세액 공제 제도가 종합부동산세 산정 체계 내에서 재산세 산정 방식을 활용하여 ‘공제율’을 도출하고, 이를 ‘재산세 부과액 합계’에 적용하여 공제액을 산출하는 방식으로 설계되었기 때문이다.

이처럼 새로운 재산세액 공제 제도는 종합부동산세 산정 체계 내에서 재산세 산정 방식을 활용하여 공제액이 아니라 공제율을 도출하므로 그 공제액이 항상 양수(+)가 되는 특징이 있다.

## 2) 2009년 재산세액 공제 방식 개편과 위법성 논란

새로운 재산세액 공제 제도와 관련하여 종합부동산세에서 공제할 재산세액 산정방식의 위법성 혹은 위법한 처분 여부가 쟁점으로 부각되었다(마정화, 2019). 이는 2009년 초 기존 과표적용비율제도가 공정시장가액비율 제도로 개편되면서 공제액 산정식 상의 문언이 일부 바뀐 데서 비롯되었다. 2005~2008년에는 ‘과세기준금액을 초과하는 금액’을 ‘종합부동산세 과

세표준'으로 삼고 여기에 과표적용비율과 세율을 적용하여 세액을 산출하도록 규정하였다. 그런데 2008년 말 세대별 합산 방식 등에 대한 현재의 위헌결정<sup>8)</sup>에 따라 종합부동산세법 개정을 통해 관련 조항을 정비하는 한편 기존 과표적용비율 제도를 폐지하고 그 대신 공정시장가액비율 제도를 도입하였다.<sup>9)</sup> 이 과정에서 주택 등에 대한 '종합부동산세의 과세표준'이 주택 등의 '과세기준금액을 초과하는 금액'에서 주택 등의 '과세기준금액을 초과하는 금액에 공정시장가액비율을 곱한 금액'으로 변경되면서 그 명목상의 금액이 축소되었다. 그러나 종합부동산세법 시행령 개정 과정에서는 이러한 실질적 변화에 주목하지 않고 종전까지 '과세기준금액을 초과하는 금액'이 '과세표준'으로 간주되었던 점을 중시하여 재산세 공제액 산정식에서 '과세기준금액을 초과하는 분'을 '과세표준'으로 변경하였다.<sup>10)</sup>

나아가 종합부동산세법 시행규칙 개정(2009.9.23.)을 통하여 <표 3>에 제시된 식의 분자 부분인 '주택 등 과세표준에 대하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액'을 종전까지 '(과세기준금액초과금액)×(재산세공정시장가액비율×재산세 최고세율)'로 규정하던 것을 '(과세기준금액초과금액×중부세공정시장가액비율)×(재산세공정시장가액비율×재산세 최고세율)'로 변경하였다.<sup>11)</sup>

<표 3> 주택 등에 대한 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정 방식(2009.2.4. 시행)

$\frac{\text{주택 등 재산세로 부과된 세액의 합계액} \times \text{주택 등 과세표준에 대하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}{\text{주택 등을 합산하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}$
---

주: 1세대 1주택자의 경우에는 소유한 주택의 공시가격에서 3억원을 공제함  
 자료: 「종합부동산세법 시행령」(2009.2.4. 시행)

이처럼 과세표준의 범위가 종전보다 금액이 축소되는 방식으로 재규정됨에 따라 이를 문언 그대로 받아들여 재산세 공제액을 산정하는 것이 적합한지와 그 구체적인 산정 방식을 시행규칙에서 규정하는 것이 적법한지에 대한 논란이 발생하였다.

2011~2014에는 대체로 법규 문언에 대한 엄격한 해석을 토대로 이중과세 문제가 없다는

8) 현재 2008.11.13. 선고 2006헌바112 결정.

9) 「종합부동산세법」(법률 제9273호, 2008.12.26. 시행)

10) 「종합부동산세법 시행령」(대통령령 제21293호, 2009.2.4. 시행)

11) 「종합부동산세법 시행규칙」(기획재정부령 제102호, 2009.9.23. 시행) [별지 제3호서식부표(2)] 작성방법

판결이 주를 이루었으나, 2015년 6월 이증과세를 인정하는 대법원 판결 이후부터 그해 말 시행령 개정 전까지 이증과세 판결이 이어졌다(표 4) 참조.

앞서 살펴본 바와 같이 2008년 말 종합부동산세법 개정에 따라 ‘과세기준금액’이라는 개념이 삭제되고, ‘과세표준’의 범위가 ‘과세기준금액을 초과하는 금액’에서 ‘주택 등 공시가격 중 6억원 등을 초과하는 부분에 공정시장가액비율을 곱한 금액’으로 변경되었다. 이 변경된 법규문언을 엄격히 해석할 경우 2009년 2월 개정 시행령이 정한 산식과 같은 해 9월 개정 시행규칙 작성방법이 정한 산식이 일치하는 것으로 볼 수 있어 이증과세 문제가 발생하지 않는 것으로 간주되었다.<sup>12)</sup>

이에 반해 이러한 문언 및 시행령 산식 변경에도 불구하고 ‘과세기준금액을 초과하는 부분’에 대하여 종합부동산세와 중복 부과되는 재산세액을 공제하려는 기본 취지가 변하지 않은 것으로 보는 경우 시행령 개정의 취지가 재산세 공제액의 범위를 축소·변경하려는 것이었다고 볼 수는 없다는 점에서 이증과세 문제가 발생한 것으로 간주되었다.<sup>13)</sup> 더욱이 이 경우는 법령의 위임 없이 법령에 규정된 처분 요건에 해당하는 사항을 부령에서 변경하여 규정함으로써 위임입법의 한계를 벗어난 것으로 볼 수 있어 그 적법성이 인정될 수 없다는 점이 강조되었다.

이러한 대법원 판결 이후 2015년 11월 종합부동산세법 시행령 개정을 통하여 종전까지 종합부동산세 시행규칙에서 규정되던 재산세 공제액에 대한 구체적인 산식을 시행령에서도 규정하였다(표 5) 참조.<sup>14)</sup> 이에 따라 이후 제기된 이증과세 금지 위반 등에 대한 소송에 대해 엄격한 문언 해석에 기초하여 이증과세에 해당하지 않는다는 판결이 다시금 내려졌다.<sup>15)</sup>

한편 최근 「종합부동산세법」 개정<sup>16)</sup>으로 단일 최고세율이 적용되는 주택 보유 법인에 대해서는 과세표준 산정 시 6억원 기본공제를 적용하지 않게 되었다. 이에 따라 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정 방식도 일부 수정되었다(표 6) 참조. 다만 기존에는 ‘종합부동산세 과세표준’이 ‘[(주택 등의 공시가격 합산금액-6억원)×종합부동산세 공정시장가액비율×재산세 공정시장가액비율]’로 산식에 구체적으로 적시되었으나, 개정 시행령에는 다시금 주택 등 ‘종합부동산세 과세표준’으로 전환되었고, 해당 과세표준 규정(동법 시행령 제8조)에서 구체적인 ‘종합부동산세 과세표준’ 산정 방식이 명기되었다.

12) 서울고등법원 2011.12.15. 선고 2011누21593 판결.

13) 대법원 2015.6.23. 선고 2012두2986 판결.

14) 「종합부동산세법 시행령」(대통령령 제26670호, 2015.11.30. 시행)

15) 서울행정법원 2018.4.27. 선고 2017구합68707 판결.

16) 「종합부동산세법」 법률 제17478호(2020.8.18. 일부개정, 2021.1.1. 시행)

〈표 4〉 종합부동산세와 재산세의 이중과세 관련 법원 판결

구분	사건번호	선고	부과년도	판결
1심	서울행정법원 2008구합4435	2008.04.25.	2006	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2010구합32891	2011.06.02.	2009	이중과세
2심	서울고등법원 2011누21593	2011.12.15.		이중과세로 볼 수 없음
3심	대법원 2012두2986	2015.06.23		이중과세
1심	서울행정법원 2010구합45040	2011.12.23.	2009	이중과세로 볼 수 없음
2심	서울고등법원 2012누5031	2012.09.20.		이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2010구합47091	2012.01.19.	2009	이중과세로 볼 수 없음
2심	서울고등법원 2012누5949	2012.09.27.		이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2011구합28769	2011.06.03.	2010	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2011구합37824	2012.04.13	2010	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2012구합23679	2012.11.02.	2011	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2012구합28247	2012.11.02.	2011	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2012구합29387	2012.11.02.	2011	이중과세로 볼 수 없음
1심	서울행정법원 2013구합61975	2014.03.07.	2012	이중과세로 볼 수 없음
2심	서울고등법원 2014누47237	2015.11.12.		이중과세
1심	인천지방법원 2014구단10070	2014.07.01	2012	이중과세로 볼 수 없음
1심	청주지방법원 2013구합1794	2015.10.15.	2012	이중과세
1심	인천지방법원 2012구합5637	2015.10.22.	2011	이중과세
1심	서울행정법원 2013구합19721	2015.11.20.	2012	이중과세
1심	서울행정법원 2013구합24860	2015.11.20.	2012	이중과세
1심	서울행정법원 2013구합25948	2015.11.20.	2012	이중과세
1심	서울행정법원 2014구합3983	2015.11.23.	2009	이중과세
1심	서울행정법원 2014구합63077	2015.11.26.	2013	이중과세
1심	서울행정법원 2013구합29162	2015.12.04.	2012	이중과세
1심	서울행정법원 2014구합18190	2015.12.04.	2013	이중과세
1심	서울행정법원 2014구합65219	2015.12.04.	2013	이중과세
1심	서울행정법원 2014구합74688	2015.12.04.	2013	이중과세
1심	서울행정법원 2015구합67755	2015.12.17.	2013	이중과세
1심	서울행정법원 2017구합68707	2018.04.27.	2016	이중과세로 볼 수 없음

〈표 5〉 주택 등에 대한 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정 방식(2015.11.30. 시행)

$$\text{주택 등 재산세로 부과된 세액의 합계액} \times \frac{[(\text{주택 등의 공시가격을 합산한 금액} - 6\text{억원}) \times \text{종합부동산세 공정시장가액비율} \times \text{재산세 공정시장가액비율}] \times \text{재산세 표준세율}}{\text{주택 등을 합산하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}$$

주: 1세대 1주택자의 경우에는 소유한 주택의 공시가격에서 3억원을 추가 공제함  
 자료: 「종합부동산세법 시행령」(2015.11.30. 시행)

〈표 6〉 주택 등에 대한 종합부동산세에서 공제되는 재산세액 산정 방식  
 (2021.1.17. 입법예고)

$$\text{주택 등 재산세로 부과된 세액의 합계액} \times \frac{(\text{종합부동산세 과세표준} \times \text{재산세 공정시장가액비율}) \times \text{재산세 표준세율}}{\text{주택 등을 합산하여 주택 등 재산세 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}$$

주: ‘종합부동산세 과세표준’은 납세의무자별로 주택의 공시가격을 합산한 금액에서 6억원을 공제(1세대 1주택자의 경우에는 3억원 추가 공제)하고 여기에 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 정의됨. 단, 납세의무자가 법인 또는 법인으로 보는 단체로서 2주택 이상 소유한 경우에는 공제를 적용하지 않음(동법 시행령 제8조).  
 자료: 종합부동산세법 시행령 일부개정령안(2021.1.7.입법예고)

## 2. 종합부동산세법상 이중과세조정의 쟁점

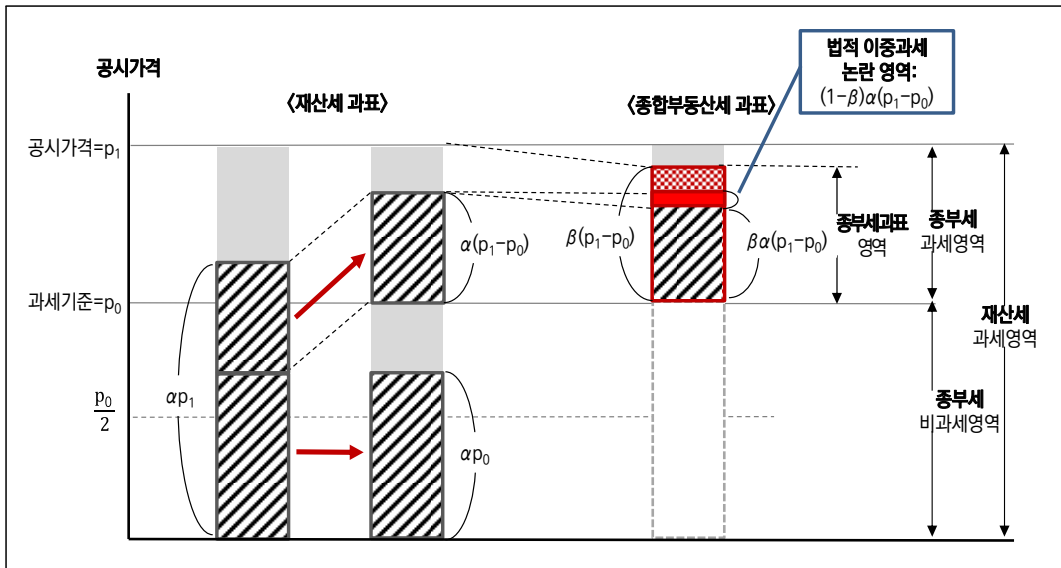
앞에서 정리한 법적 이중과세 논란에 대해 〈그림 1〉을 통해 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 동 그림은 단일 부동산 물건을 대상으로 재산세와 종합부동산세 간 법적 이중과세 논란이 벌어지는 영역( $(1 - \beta)\alpha(p_1 - p_0)$ )을 나타내고 있다. 여기서 부동산 (공시)가격은  $p_1$ , 종부세 과세기준금액은  $p_0(p_0 < p_1)$ , 재산세와 종합부동산세의 공정시장가액비율은 각각  $\alpha, \beta$  ( $1/2 < \alpha < \beta$ )로 가정한다.

여기서 쟁점 사안은 공제되는 재산세액을 산정할 때 종합부동산세와 재산세의 공통된 과세 대상( $p_1 - p_0$ ) 중 일부( $\beta(p_1 - p_0)$ )만을 대상으로 재산세 상당액을 산출한 것이 나머지 과세대상 영역( $(1 - \beta)(p_1 - p_0)$ )에 대한 이중과세로 볼 수 있는지에 관한 문제다. 이를 재산세율이

적용되기 이전의 과세표준 수준에서 살펴보면, 공제되는 재산세액 산정 시 이용되는 과세표준을 전체( $\alpha(p_1 - p_0)$ )의 일부( $\beta\alpha(p_1 - p_0)$ )만 반영하고 그 나머지( $(1 - \beta)\alpha(p_1 - p_0)$ )는 제외한 것은 아닌지에 관한 것이다.

현행 법률상의 문언에 충실할 경우 공제되는 재산세액 산정 시 이용되는 과세대상을 현행 종합부동산세 과세표준( $\beta(p_1 - p_0)$ )으로 보고 재산세 상당액을 산출하는 것이 적절하다. 이 경우 재산세액 산정 시 이용되는 과세표준은  $\beta\alpha(p_1 - p_0)$ 이 되며, 법적으로 이중과세 문제는 없는 것으로 판정된다.<sup>17)</sup>

〈그림 1〉 재산세와 종합부동산세 간 법적 이중과세 논란 영역



반면 2009년 2월 종합부동산세 시행령 개정 이전 재산세 공제제도의 기본 취지가 개정 이후에도 변하지 않은 것으로 보는 경우에는 재산세와 종합부동산세의 공통된 과세대상 ( $p_1 - p_0$ )에 대해 재산세 상당액을 산출하는 것이 적절할 수 있다. 이 경우 재산세액 산정 시 이용되는 과세표준은  $\alpha(p_1 - p_0)$ 이 되며, 현행 방식은 현재 과세표준으로 이용되는  $\beta\alpha(p_1 - p_0)$ 를 제외한  $(1 - \beta)\alpha(p_1 - p_0)$ 에 대한 재산세 상당액을 공제해주지 않는 것으로 해석되어 이중과세 소지가 있는 것으로 판정될 수 있다.<sup>18)</sup>

17) 서울행정법원 2018.4.27. 선고 2017구합68707 판결.

18) 대법원 2015.6.23. 선고 2012두2986 판결.

이러한 법적 이중과세 논란에 대한 구체적 예시를 들어보면 다음과 같다.

납세자 A는 1주택(15억원), 납세자 B는 3주택(6억원, 6억원, 3억원)을 보유하지만 둘 모두 주택 합산공시가격이 15억원으로 동일하다고 가정한다. 이 경우 종합부동산세 과세표준은 각각 5.4억원, 8.1억원으로 산정되며 그에 따른 종합부동산세액은 각각 318만원, 723만원이다. 한편 공제할 재산세액 산정 시 과세대상을 현행 종합부동산세 과세표준(과세기준금액 초과액 × 종부세 공정시장가액비율)으로 보는 현행 방식에 따르면 공제할 재산세액은 각각 1,296,000원, 1,237,091원으로 산정된다.

만약 공제되는 재산세액을 종합부동산세와 재산세의 공통된 과세대상(과세기준금액 초과액)을 기준으로 산정하면 현행 방식에 따른 공제할 재산세액을 종부세 공정시장가액비율인 0.9로 나누어주어야 한다. 이 경우 공제할 재산세액은 각각 1,440,000원, 1,374,546원이 된다. 이는 현행 방식보다 각각 144,000원, 137,455원 더 높은 금액이다.

〈표 7〉 종합부동산세 산출 예시(2020년 부과 기준)

구분	A	B
보유주택 수	1주택	3주택
주택 공시가격	15억원	6억원, 6억원, 3억원
소유주 나이	35세	68세
주택 보유기간	7년	3년
전년도 재산세+종합부동산세 납부액	200만원	500만원
① 주택 합산 공시가격	15억원	6+6+3=15억원
② 공제금액	9억원(1주택)	6억원(3주택)
③ 공정시장가액비율	90%	90%
④ 종부세 과세표준 (① - ②) × ③	(15억원-9억원) × 0.90 = 5.4억원	(15억원-6억원) × 0.90 = 8.1억원
⑤ 종부세 세율	3억원 초과 6억원 이하 일반 150만원+(3억원 초과금의 0.7%)	6억원 초과 12억원 이하 3주택 이상 450만원+(6억원 초과금의 1.3%)
⑥ 종부세액	150만원+(2.4억원 × 0.007) = 318만원	450만원+(2.1억원 × 0.013) = 723만원
⑦ 공제할 재산세액	주택별 재산세액 합계 × $\frac{(\text{종부세 과세표준}) \times \text{재산세 공정시장가액비율}}{\text{주택합산 재산세액}} \times \text{재산세 세율}$	
- 주택별 재산세액	과세표준: 15억원 × 60% = 9억 57만원 + (9-3억원) × 0.004 = 297만원	(주택1) 과세표준: 6억원 × 60% = 3.6억 57만원 + (3.6-3억원) × 0.004 = 81만원 (주택2) 과세표준: 6억원 × 60% = 3.6억



구분	A	B
		57만원+(3.6-3억원)×0.004=81만원 (주택3) 과세표준: 3억원×60%=1.8억 19.5만원+(1.8-1.5억원)×0.0025=27 만원 ∴ 81+81+27만원=총 189만원
- 주택합산 재산세액	과세표준: 15억원×60%=9억 57만원+(9-3억원)×0.004=297만원	과세표준: (6+6+3억원)×60%=9억 57만원+(9-3억원)×0.004=297만원
- 재산세 공제액 산정	$297\text{만원} \times \frac{5.4\text{억원} \times 0.6 \times 0.004}{297\text{만원}} = 129.6\text{만원}$ 총 1,296,000원	$189\text{만원} \times \frac{8.1\text{억원} \times 0.6 \times 0.004}{297\text{만원}} = 123.7\text{만원}$ 총 1,237,091원
⑧ 산출세액(⑥-⑦)	3,180,000-1,296,000=1,884,000원	7,230,000-1,237,091=5,992,909원
⑨ 세액공제	1세대 1주택자 특별세액공제 장기보유 20% 공제=376,800원	다주택자 해당없음
⑩ 세부담상한 초과액 공제	1,2주택자: (전년 재산세+종부세)×150% 초과금 공제 - 전년도 납부액이 200만원이므로 초과액 없음	3주택자: (전년 재산세+종부세)×300% 초과금 공제 ※조정대상지역 2주택 보유자는 3주택자로 간주 - 전년도 납부액이 500만원이므로 초과액 없음
⑪ 공제 후 종부세액 (⑧-⑨)	1,884,000-376,800=1,507,200원	5,992,909원

그러나 공제가 필요한 재산세의 과세대상을, 과세기준금액을 초과하는 금액(종부세 과세대상)으로 간주하든 그 일부(종부세 과세표준<sup>19)</sup>)로 간주하든 현행 재산세 공제 제도는 완전한 이중과세 방지와는 거리가 멀어 보인다.<sup>20)</sup> 공제가 필요한 재산세의 과세대상을 종부세의 과세대상과 동일하게 설정하든 종부세 과세표준으로 축소하여 설정하든 산정된 재산세 공제액이 종합부동산액에서 직접 공제되기보다는 별도의 단계를 더 거쳐 산출되기 때문이다. 즉 재산세 공제액은 종합부동산세 산정 체계 내에서 ‘주택 등의 합산 가격에 대한 재산세’ 대비 ‘재산세와의 이중과세 영역(종부세 과세대상 혹은 과세표준)에 대한 재산세액’의 비율(공제율)을 도출하고, 이를 ‘재산세 부과액 합계’에 적용하는 방식으로 산출된다.

이러한 종합부동산세 산출 예시에서 볼 수 있듯이, 1주택 소유자 A와 3주택 소유자 B가 가

19) 종부세 과세표준( $\beta(p_1 - p_0)$ )=종부세 과세대상( $p_1 - p_0$ )×종부세 공정시장가액비율( $\beta$ )

20) 2020년 기준으로 종합부동산세 공정시장가액비율은 90%이다. 그런데 이 비율은 매년 5%p씩 인상되어 2022년에는 100%에 도달할 예정이다. 따라서 2022년부터는 과세기준금액을 초과하는 금액인 종합부동산세 과세대상이 바로 종합부동산세 과세표준이 되어 <표 4>와 같은 이중과세 논란이 일소될 전망이다.

진 주택의 총 가치는 공시가격 측면에서 15억원으로 동일하지만, 각 납세자의 종합부동산세액에서 공제할 재산세액은 각각 1,296,000원, 1,237,091원(이중과세 영역을 종부세 과세대상으로 보는 경우) 혹은 각각 1,440,000원, 1,374,546원(이중과세 영역을 종부세 과세표준으로 보는 경우)으로 큰 차이를 보이지 않는다. 그런데 납세자 B가 보유한 3주택은 모두 개별적으로 보면 공시가격이 6억원 이하이므로 종부세 과세대상이 아니다. 따라서 개별 주택별로 부과된 종합부동산세액에서 공제할 재산세액을 산정하는 방식(물건별 구분공제)을 적용하는 경우 공제가 필요한 재산세액은 0원이 된다.<sup>21)</sup> 이는 현행 방식이 다주택 소유자에 대해 재산세액 과다공제의 소지가 있음을 보여준다.

이 경우 단일물건의 경우 완전한 혹은 부분적인 이중과세 방지가 가능할 수 있다. 재산세와의 이중과세 영역이 종부세 과세대상과 동일하다고 전제하면 이 공제액 산정방식은 완전한 이중과세 방지 방법으로 볼 수 있다. 또한 재산세와의 이중과세 영역을 종부세 과세표준으로 좁히는 경우 이 공제액 산정 방식은 부분적인 이중과세 방지 방법으로 볼 수 있다.

그러나 부동산 물건이 다수인 경우에는 공제율이 동일하더라도 낮은 과세표준을 갖는 재산세 과세대상 물건이 많을수록 대부분 낮은 세율의 적용을 받으므로 '재산세 부과액의 합계'가 작아지고 그 결과 재산세 공제액도 작아진다. 이러한 체계에서는 극단적으로 동일한 납세의 무자의 과세대상 물건들 전부가 개별적으로 종합부동산세 과세기준금액보다 낮은 가격을 갖지만 이들을 합산한 금액이 과세기준금액보다 커서 종합부동산세 과세대상이 되는 경우에도 재산세액 일부가 공제된다.<sup>22)</sup> 이 경우 동일한 납세의무자가 보유한 물건들을 종합부동산세 체계에 따라 집합적으로 합산하지 않고 재산세 체계에 따라 개별적으로 보게 되면 종합부동산세 과세대상이 되지 않으므로 이중과세 방지를 위한 재산세액 공제가 불필요할 수도 있다. 그렇다면 재산세 공제액이 0이 되어야 바람직하지만 현행 제도는 무조건 0을 상회하게끔 설

21) 이와 관련하여 종합부동산세와 재산세의 이중과세조정 제도는 저율로 과세되는 재산세 부분을 공제하기 위한 것이라는 주장이 있다. 즉 개별로 과세되는 부동산을 합산하여 종합부동산세를 과세하였을 때 합산으로 인해 늘어난 부분의 재산세액을 공제해주어야 한다는 것이다. 그런데 이는 종합부동산세 체계 내에서 합산 가격을 기준으로 이중과세 여부를 판단하는 경우에 합당한 주장이다. 만약 재산세 체계 내에서 개별 가격을 기준으로 이중과세 여부를 판단하는 경우에는 이러한 과세 중복성에 대한 접근 방식이 달라질 수 있다. 재산세는 기초자치단체의 재원확충을 위한 기간(基幹) 세원에 해당하는 반면, 종합부동산세는 조세부담의 형평성 제고와 부동산 가격안정을 도모하는 데 목적이 있다. 이러한 입법취지를 고려할 때 두 세목은 부동산 보유세라는 성격을 공유하지만 그 실제 운영 방식에 있어서는 입법형성의 재량 범위가 넓다고 볼 수 있다. 즉 재산세 체계 내에서 개별 가격을 기준으로 이중과세 여부를 판단한다는 기준이 성립하면, 개별적으로는 종합부동산세 과세대상이 되지 않지만, 합산하여 종합부동산세 과세대상이 되는 경우에 반드시 저율로 납부한 재산세액을 공제해주어야 하는 것은 아니다.

22) IV장의 <그림 4> 참조

계되어 있다.<sup>23)</sup>

이상의 내용에 따르면, 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도는 중복성 판단 대상 범주 및 범위, 그리고 재산세 공제액 산정방식과 관련하여 다음의 쟁점을 해소할 필요가 있어 보인다.

첫째, 동일한 납세의무자가 보유한 물건들에 대해 종합부동산세 체계에 따른 합산 가격이 아니라 재산세 체계에 따른 개별 가격을 기준으로 재산세와 종합부동산세 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 것이 적합한지에 관한 것이다(중복성 판단 대상 범주). 이와 관련하여 초기 이중과세조정 제도는 종합부동산세 체계에 따른 합산 가격(과세대상)을 기준으로 재산세와 종합부동산세 과세대상의 중복성 여부를 판단한 바 있다. 그러나 기초자치단체의 재원확충(재산세), 부동산 가격안정 및 과세형평 제고(종합부동산세) 등 각 세목의 도입 취지를 강조하는 경우 개별 가격(과세대상)을 기준으로 재산세와 종합부동산세 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 것이 바람직할 수 있다. 즉 재산세와 종합부동산세는 부동산보유세로서의 성격을 공유하지만 그 입법 취지는 물론 산정체계도 다르므로 이 두 세목 간의 중복성 여부를 판단하는 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 이중과세 조정 방식이 달라질 수 있다는 것이다.

둘째, 부동산 합산가격을 기준으로 재산세와의 중복성 여부를 판단하는 경우 그 과세대상 범위를 종부세 과세대상과 일치시켜야 하는지 아니면 여기에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 과세표준으로 좁혀야 하는지에 관한 것이다(중복성 판단 대상 범위).<sup>24)</sup> 2008년 말 기존 과표적용비율 제도를 폐지하고 그 대신 공정시장가액비율 제도가 도입될 때 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 법적 대상의 범위가 '과세기준금액을 초과하는 금액'(종부세 과세대상)에서 '과세기준금액을 초과하는 금액에 공정시장가액비율을 곱한 금액'(종부세 과세표준)으로 변경되었다. 이에 따라 2011~2014년에는 법률 문언에 대한 엄격한 해석에 입각하여 중복성 판단 대상 범위가 종부세 과세대상 전체가 아니라 종부세 과세표준으로 제한될 필요가 있다는 주장이 주류를 형성하였다. 비록 2015년 6월 대법원 판결 이후 재산세와 종합부동산세의 중복성 여부는 종부세 과세대상 전체를 대상으로 판단할 필요가 있다는 주장이 한시적으로 힘을 받았으나, 그해 11월 종합부동산세 시행령 개정 이후 다시금 대법원 판결 이전의 해석으로 복귀하였다. 그러나 이러한 법적 쟁점에도 불구하고 재산세와 종합부동산세의 중복성

23) 이처럼 납세의무자가 다수의 부동산을 소유하는 경우 재산세 공제액 산정 방식에 따라 종합부동산세에서 공제가 필요한 재산세액이 달라질 수 있다. 이에 대해서는 IV장에서 보다 자세히 살펴볼 것이다.

24) 2008년 헌재(2008.11.13. 2006헌바112)는 이중과세 문제와 관련하여 재산세 과세분을 전액 공제하는 것을 조건으로 위헌의 문제가 없다고 판결하였으나 그 기준이 과세대상인지 과세표준인지는 적시하지 않았다. 서보국(2017:60)은 이러한 이중과세의 개념과 기준의 불명확성에 의해 법령 개정 시 이중과세 또는 과다공제의 문제가 야기된 것으로 본다.

여부는 종합부동산세 과세대상 전체를 대상으로 판단하는 것이 바람직해 보인다. 종합부동산세 과세대상 전체는 ‘과세기준금액을 초과하는 금액’으로서 재산세 과세대상과 중복된다고 보는 것이 타당하기 때문이다.

셋째, 종합부동산세 산정 체계 내에서 재산세 산정 방식을 활용하여 ‘공제액’을 도출하고, 이를 ‘재산세 부과액 합계’에 적용하여 공제액을 산출하는 현행 방식이 재산세 과다공제에 해당하는지에 관한 것이다(재산세 공제액 산정방식). 제정 종합부동산세법(2005.1.5. 시행)에 따른 초기 이중과세조정 제도는 주택 등 과세기준금액에 대한 재산세 부과액을 적시하고, 이를 초과하는 금액 전부를 종합부동산세액에서 공제하도록 하였다. 이 방식에 따른 경우 재산세 부과액이 과세기준금액에 대한 재산세 부과액을 하회하는 경우 재산세 공제액이 0이 될 수 있다. 그런데 현행 방식은 이를 좀 더 복잡한 방식으로 변경하면서 재산세 공제액이 항상 양수(+)가 되는 특징이 있다. 더욱이 재산세와 종합부동산세 각 세목의 도입 취지를 강조하여 개별 물건별로 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 경우 현행 방식은 단일물건의 경우에만 완전한 혹은 부분적인 이중과세 방지가 가능하며, 복수물건인 경우에는 과다공제의 소지가 있다.<sup>25)</sup> 이와 관련하여 법원은 현행 재산세 공제액 산정방식만으로 “재산세와 종합부동산세가 이중과세되는 부분을 빠짐없이 가려낼 수는 없음”을 강조한 바 있다.<sup>26)</sup> 재산세는 주택과 같은 과세물건별로 누진세율을 적용하여 부과되므로 이렇게 산정된 재산세액 중 종합부동산세와 중복되는 영역을 가려내기가 본질적으로 불가능하기 때문이다.

한편 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도가 갖는 이러한 실질적 쟁점 또는 한계를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 다음 장에서는 이중과세조정 평가모형을 설정하고, 이에 대한 모의실험을 시도하고자 한다.

25) 현 정부는 집권 초부터 해마다 수차례에 걸쳐 주택시장 안정화 정책을 발표해 왔다. 대표적으로 2017년 「실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안」(8.2대책), 2018년 「주택시장 안정 대책」(9.13대책), 2020년 「주택시장 안정 보완대책」(7.10대책) 등을 들 수 있다. 세제 개편 중심으로 살펴보면, 2017년 8.2대책은 양도소득세 강화(다주택자 양도소득세 증가, 장기보유특별공제 배제, 1세대1주택 비과세 요건 강화 등)에 주력하였고, 2018년 9.13대책은 종합부동산세 강화(고가주택 세율 인상, 3주택이상자·조정대상지역 2주택자 추가과세 및 세부담 상한 상향)에 중점을 두었다. 최근 2020년 7.10대책은 다주택자 대상 종합부동산세 증가세율 인상, 양도소득세 강화(2년 미만 단기 보유 주택에 대한 세율 인상, 규제지역 다주택자 증가세율 인상), 다주택자·법인 등에 대한 취득세율 인상 등 주택보유 및 거래에 걸친 핵심 세목에 대한 강화 방안을 제시하고 있다. 이처럼 정부가 주택시장 안정을 위한 다양한 노력을 기울이고 있는데, 그 일환으로 재산세와 종합부동산세 각 세목의 도입 취지를 강조하여 개별 물건별로 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 방안이 요구된다.

26) 서울행정법원 2018.4.27. 선고 2017구합68707 판결.

## IV. 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 평가

### 1. 평가모형의 설계

#### 1) 가정

본 장에서는 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 방식에 따라 재산세 공제액이 어떻게 변화하는지를 알아보기 위해 평가모형을 설정하고 이에 대한 모의실험(simulation)을 하고자 한다.

이를 위해 다음과 같이 가정한다. 첫째, 동일한 납세의무자에게 그가 보유한 단일물건( $N=1$ ) 또는 복수물건( $N \geq 2$ )을 대상으로 재산세와 종합부동산세를 부과한다. 둘째, 물건가격은 단일물건( $N=1$ )인 경우  $p_1$ , 복수물건( $N \geq 2$ )인 경우 모두 동일하게  $p_1/N$ 로 설정한다. 셋째, 공정시장가액비율은 재산세  $\alpha$ , 종합부동산세  $\beta$ 로 설정한다( $1/2 < \alpha < \beta$ ). 넷째, 과세 표준은 재산세의 경우 단일물건( $b^l = \alpha p_1$ )과 복수물건( $b_i^l = \alpha(p_1/N)$ )으로 구분하여 산정하며, 종합부동산세는 인별 합산과세이므로 단일물건이든 복수물건이든 동일( $b^n = \beta(p_1 - p_0)$ )하게 산정된다. 다섯째, 세율은 재산세와 종합부동산세 모두 저율과 고율의 2단계 초과누진 구조로 되어 있고, 재산세의 고율세율이 종합부동산세의 저율세율보다 낮다( $t_l < t_h < \tau_l < \tau_h$ ). 여섯째, 법적 이중과세 논란(〈그림 1〉 참조)과 별개로 종합부동산세 과세표준( $b^n = \beta(p_1 - p_0)$ )이 아니라 종합부동산세 과세대상( $p_1 - p_0$ )에 대한 재산세 상당액을 재산세 공제액으로 간주한다.

〈표 8〉 모형의 가정

구분	재산세	종합부동산세	비고
과세기준금액		$p_0$	$p_0 < p_1$
공정시장가액비율	$\alpha$	$\beta$	$1/2 < \alpha < \beta$
과세 표준	단일물건 ( $N=1$ ) $b^l = \alpha p_1$ $= \alpha p_0 + \alpha(p_1 - p_0)$	$b^n = \beta(p_1 - p_0)$	물건가격: $p_1$
	복수물건 ( $N \geq 2$ ) $b_i^l = \alpha(p_1/N)$ $= \alpha p_0 + \alpha(p_1/N - p_0)$ , ( $i=1, \dots, N$ )	상동	각 물건의 가격 동일( $p_1/N$ )
세율	저율 $t_l$ if $b^l \in [0, p_0/2]$	$\tau_l$ if $b^l \in [0, p_0/2]$	$t_l < t_h < \tau_l < \tau_h$
	고율 $t_h$ if $b^l \in (p_0/2, \infty)$	$\tau_h$ if $b^l \in (p_0/2, \infty)$	

2) 단일물건의 경우( $N = 1$ )

재산세액( $T_1^l$ )은 다음과 같다.

$$T_1^l = (p_0/2)t_l + (\alpha p_1 - p_0/2)t_h$$

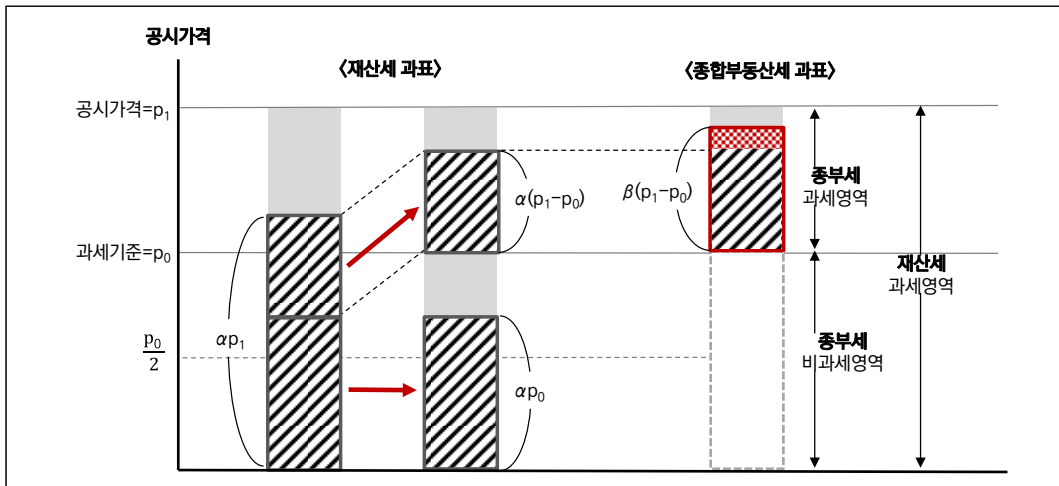
$$= \{\alpha p_0 t_h - (p_0/2)(t_h - t_l)\} + \alpha(p_1 - p_0)t_h$$
[1]

재산세액 구성 요소 중  $\alpha(p_1 - p_0)t_h$ 는 과세기준금액 초과분 대상 재산세액이다. 여기서 과세기준금액 초과분( $p_1 - p_0$ )은 재산세와 종부세의 공통된 과세영역이다(〈그림 2〉 참조).

따라서 종부세에서 공제가 필요한 재산세액( $D_1^l$ )은 다음과 같이 산정된다.

$$D_1^l = T_1^l \left( \frac{\alpha(p_1 - p_0)t_h}{T_1^l} \right) = \alpha(p_1 - p_0)t_h$$
[2]

〈그림 2〉 재산세와 종합부동산세의 과세표준 비교( $N = 1$ )



종합부동산세액( $T_1^n$ )은 종부세 과세표준( $b^n = \beta(p_1 - p_0)$ )에 관련 세율을 적용하여 산정한 금액에서 재산세 공제액( $D_1^l$ )을 제외해 줌으로서 산출한다.

$$T_1^n = \begin{cases} \beta(p_1 - p_0)\tau_l - \alpha(p_1 - p_0)t_h & \text{if } \beta(p_1 - p_0) \leq p_0/2 \\ (p_0/2)\tau_l + \{\beta(p_1 - p_0) - p_0/2\}\tau_h - \alpha(p_1 - p_0)t_h & \text{if } \beta(p_1 - p_0) > p_0/2 \end{cases} \quad [3]$$

### 3) 복수물건의 경우( $N \geq 2$ )

개별 물건의 재산세액( $T_{N,i}^l$ )은 다음과 같다.

$$T_{N,i}^l = \begin{cases} \alpha(p_1/N)t_l & \text{if } \alpha(p_1/N) \leq p_0/2 \\ (p_0/2)t_l + (\alpha p_1/N - p_0/2)t_h \\ (= \{\alpha p_0 t_h - (p_0/2)(t_h - t_l)\} + \alpha(p_1/N - p_0)t_h) & \text{if } \alpha(p_1/N) > p_0/2, i = 2, \dots, N \end{cases} \quad [4]$$

각 물건별 과세표준( $b_i^l = \alpha(p_1/N)$ )이 저율세율 구간( $b^l \in [0, p_0/2]$ )에 속하는 경우(〈그림 3〉 참조) 재산세액은  $\alpha(p_1/N)t_l$ 이 되며, 그렇지 않은 경우(〈그림 4〉 참조)에는 식 [4]의 두 번째 사례와 같이 저율세율과 고율세율을 적용하여 산정한다.

전체 물건의 재산세액( $T_N^l$ )은 다음과 같다.

$$T_N^l = \sum_{i=1}^N T_{N,i}^l = \begin{cases} \alpha p_1 t_l & \text{if } \alpha(p_1/N) \leq p_0/2 \\ N\{\alpha p_0 t_h - (p_0/2)(t_h - t_l)\} + \alpha(p_1 - Np_0)t_h & \text{if } \alpha(p_1/N) > p_0/2, i = 2, \dots, N \end{cases} \quad [5]$$

따라서 종합부동산세에서 공제가 필요한 재산세액( $D_N^l$ )은 다음과 같다.

$$D_N^l = T_N^l \left( \frac{\alpha(p_1 - p_0)t_h}{T_1^l} \right) < \alpha(p_1 - p_0)t_h = D_1^l (\because T_N^l < T_1^l) \quad [6]$$

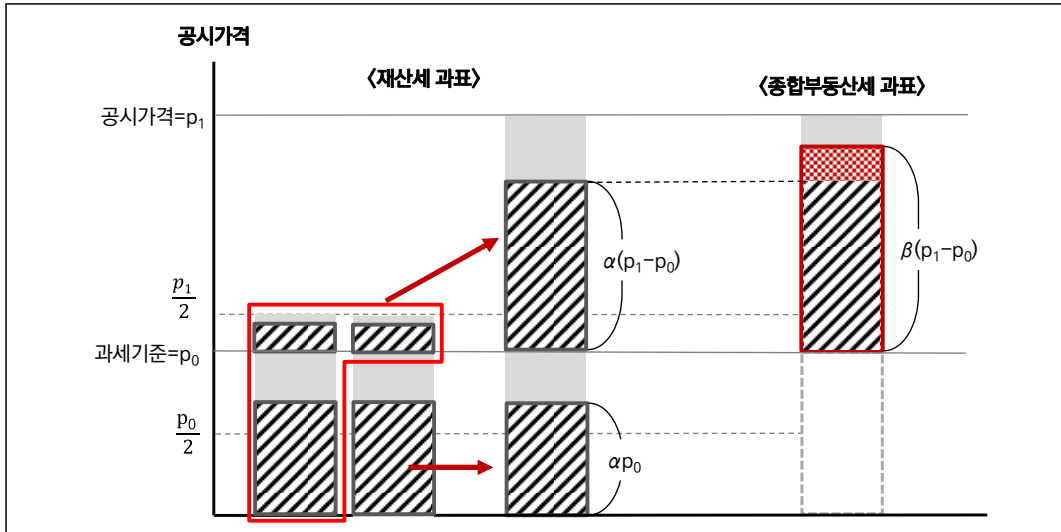
2건 이상의 물건에 대해 개별적으로 재산세를 부과하여 합산한 금액( $T_N^l$ )보다 합산가격 전체에 부과된 재산세( $T_1^l$ )가 더 크다. 합산가격에 대한 재산세 부과 시 고율의 세율을 적용받는 과세표준 구간이 더 많기 때문이다. 그 결과 2건 이상의 물건에 대한 재산세 공제액( $D_N^l$ )이 합산가격 전체를 1개 물건으로 간주할 때의 재산세 공제액( $D_1^l$ )보다 작게 된다.

그러나 재산세와 종합부동산세의 도입 취지를 고려해 볼 때 재산세 공제액은 각 물건별로 과세기준금액을 초과하는 부분에 대해서만 산정하는 것이 바람직할 수 있다. 재산세는 기초 자치단체의 근간 세원으로 해당 단체의 재원확충에 주된 목적이 있는 반면 종합부동산세는

부동산 가격안정 등을 위한 국가의 주요 정책수단으로 부수적으로 고액 부동산 보유자의 세 부담을 늘려 과세형평을 높이는 데 주요 목적이 있기 때문이다.<sup>27)</sup> 이를 고려할 때 물건별 혹은 관내합산 가격이 종합부동산세 과세기준금액을 초과하는 경우에 한정하여 그 부분에 대해서만 종합부동산세에서 공제가 필요한 재산세액을 산정하는 방안(대안)에 대한 고려가 필요하다. 즉 물건별로 과세기준금액 초과분 대상 재산세액을 산정하고 이를 합계한 것( $D_N^{l,true}$ )을, 종부세로부터 공제가 필요한 재산세액으로 간주하는 방안(대안)에 대한 검토가 필요하다(〈그림 3〉 참조). 이 경우 물건당 가격( $p_1/N$ )이 과세기준금액( $p_0$ )보다 작거나 같다면 해당 물건의 재산세 공제액은 0이 된다(〈그림 4〉 참조).

$$D_N^{l,true} = \begin{cases} 0 & \text{if } (p_1/N) \leq p_0 \\ \sum_{i=1}^N \alpha(p_1/N - p_0)t_h = \alpha(p_1 - Np_0)t_h & \text{if } (p_1/N) > p_0 \end{cases} \quad [7]$$

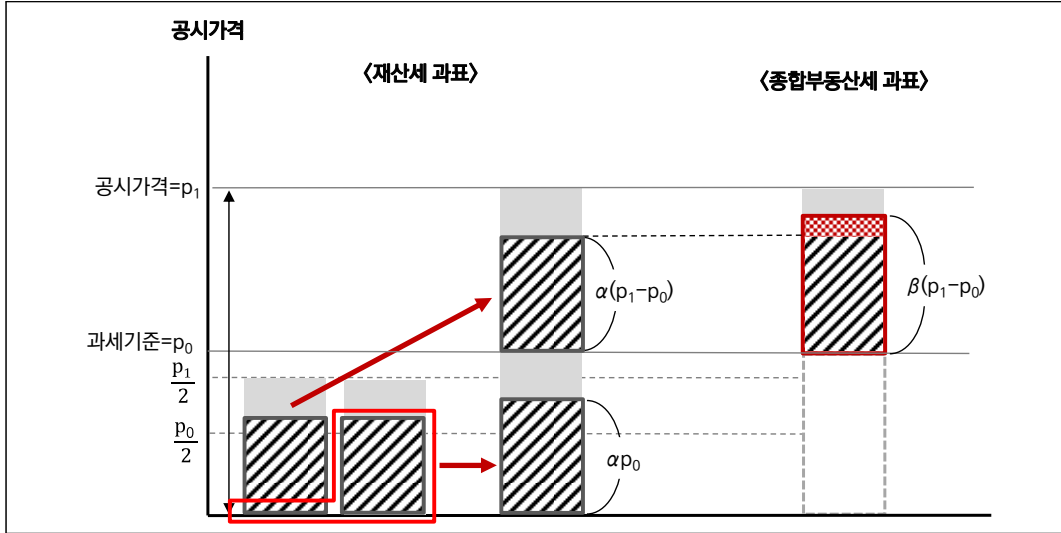
〈그림 3〉 재산세와 종부세 간 과세표준 비교( $N \geq 2, (p_1/N) > p_0$ )



27) 서울행정법원 2018.4.27. 선고 2017구합68707 판결 참조



〈그림 4〉 재산세와 증부세 간 과세표준 비교( $N \geq 2, p_0/2 < (p_1/N) \leq p_0$ )



이러한 방법(대안)으로 재산세 공제액을 정의할 경우 현행 재산세 공제액은 과다산정되고 있는 것으로 보이며 과다공제액( $\Delta D_N^l$ )은 다음과 같이 산출될 수 있다.

$$\Delta D_N^l = D_N^l - D_N^{l, true} = \begin{cases} (T_N^l / T_1^l) \alpha (p_1 - p_0) t_h & \text{if } (p_1 / N) \leq p_0 \\ D_N^l - \alpha (p_1 - N p_0) t_h & \text{if } (p_1 / N) > p_0 \\ (= (N - 1) (\alpha p_0) t_h - (1 - t^l / t_b^l) \alpha (p_1 - p_0) t_h) & \end{cases} \quad [8]$$

## 2. 모의실험

### 1) 가정

앞서 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 방식에 따른 재산세 공제액의 차이를 살펴보기 위해 평가모형을 제시하였다. 이하에서는 이를 구체적으로 분석하기 위해 다음과 같은 가정 아래 모의실험을 시도하려 한다. 첫째, 동일한 납세의무자에게 그가 보유한 단일물건( $N=1$ ) 또는 복수물건( $N \geq 2$ )을 대상으로 재산세와 종합부동산세를 부과한다. 둘째, 단일물건 가격(공시가격)은 6억원~50억원( $=p_1$ ) 구간에서 설정하고, 복수물건( $N$ 개) 가격은 균일하게

$p_1/N$ 로 설정하여 합산가격이  $p_1$ 이 되도록 한다. 셋째, 공정시장가액비율은 재산세 60%( $\alpha$ ), 종합부동산세 80%( $\beta$ )로 설정한다( $1/2 < \alpha < \beta$ ). 넷째, 서울은 현행 체계를 단순화하여 재산세와 종합부동산세 모두 저율(각각 0.25%, 0.50%)과 고율(각각 0.40%, 0.75%)의 2단계 초과누진 구조로 되어 있다고 가정한다. 이는 <표 9>에 제시되어 있는 현행 서울체계를 단순화한 것으로 봐도 무방하다. 이때 재산세의 고세율(0.40%)이 종합부동산세의 저세율(0.50%)보다 낮게 설정한다.

<표 9> 모의실험 가정

구분		재산세	종합부동산세	비고
과세기준금액			$p_0=6$ 억원	$p_0 < p_1$
공정시장가액비율		$\alpha=60\%$	$\beta=80\%$	$1/2 < \alpha < \beta$
서울	저율	$t_l=0.25\%$ if 과표 3억원 이하	$\tau_l=0.50\%$ if 과표 3억원 이하	$t_l < t_h < \tau_l < \tau_h$
	고율	$t_h=0.40\%$ if 과표 3억원 초과	$\tau_h=0.75\%$ if 과표 3억원 초과	

## 2) 결과

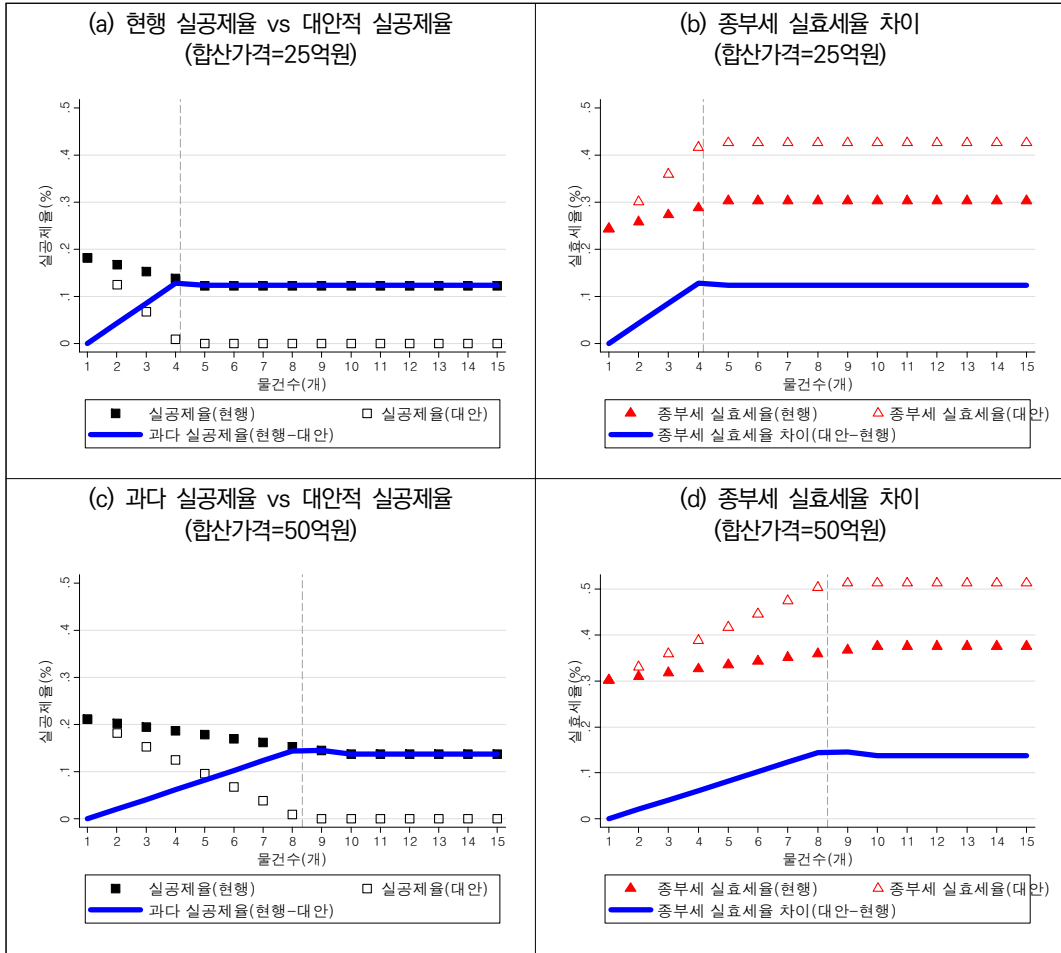
모의실험 결과는 부동산 합산가격이 동일하고 물건수가 다양한 경우와 부동산 물건수가 동일하고 합산가격이 다양한 경우로 구분하여 정리될 수 있다. 첫째, 부동산 합산가격이 동일하고 물건수가 다양한 경우 우선 부동산 물건수가 많아 물건당 가격이 낮을수록 현행 실공제율<sup>28)</sup>과 대안의 실공제율 모두 일정 물건수까지 감소하며, 최종 수준이 전자가 후자보다 0.1%p 상회한다. 이는 현행 실공제율이 대안의 실공제율 수준보다 0.1%p를 다소 상회하여 과다 공제의 소지가 있음을 보여준다.

또한 현행 재산세액 공제 방식에 따른 종합부동산세 실효세율<sup>29)</sup>은 과다 실공제율만큼 대안의 실공제율 수준을 하회하며 그 격차는 점차 커져서 일정 물건수 이후 0.1%p 이상 벌어진다. 즉 종합부동산세 실효세율은 대안적 실공제율 수준보다 (-)0.1%p 낮다.

28) 종합부동산세에서 공제되는 재산세의 실공제율은 부동산 합산가격 대비 재산세 공제액의 비율을 나타낸다. '현행 실공제율'은 과세기준금액 초과분을 종합부동산세와 재산세의 공통 과세영역으로 간주하고 현행 제도를 적용하여 산정한 실공제율을 의미하며, '대안적 실공제율'은 물건별 구분공제 방식을 적용하여 산정한 실공제율을 나타낸다. 즉 '대안의 실공제율'은 물건별 구분공제 방식에 따른 재산세 공제액을 부동산 합산가격으로 나눈 값을 가리킨다.

29) 종합부동산세 실효세율은 부동산 합산가격 대비 종합부동산세액의 비율을 나타낸다.

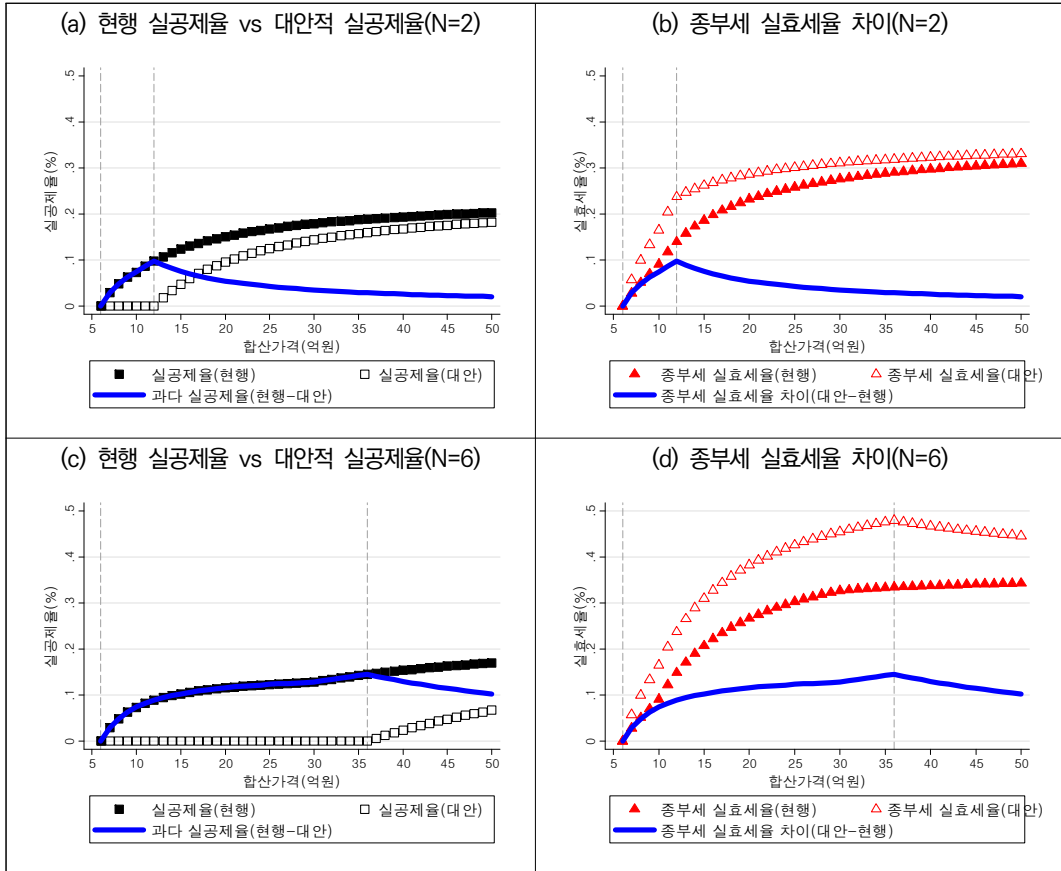
〈그림 5〉 합산가격별 재산세액 과다·과소공제 간 종부세 실효세율 차이



아울러 부동산 합산가격이 높아지면 현행 재산세액 공제 방식에 따른 종합부동산세 실효세율과 대안적 실공제율 수준 간 격차가 극대화될 때의 물건수가 더 커진다. 이는 물건당 가격이 6억원 부근이나 그 이상인 경우 종합부동산세 실효세율이 대안적 실공제율 수준을 크게 밑돌게 됨을 시사한다.

둘째, 부동산 물건수가 동일하고 합산가격이 다양한 경우 현행 실공제율은 합산가격이 과세기준금액을 넘어 커질수록 꾸준히 증가하고 대안의 실공제율은 일정 합산가격 지점부터 증가하여 현행 실공제율로 수렴해 간다. 이는 현행 공제율이 대안의 수준을 상회하는 정도가 과세기준금액에 물건수를 곱한 값을 전후로 커지다가 작아지는 경향을 보임을 의미한다.

〈그림 6〉 물건수별 재산세액 과다·과소공제 간 종부세 실효세율 차이



또한 현행 재산세액 공제 방식에 따른 종합부동산세 실효세율은 과다 실공제율만큼 대안의 실공제율 수준을 하회하며 그 격차는 일정 합산가격 지점을 전후로 커지다가 작아지는 양상을 나타낸다. 이는 현행 재산세액 공제 방식에 따른 종합부동산세 실효세율이 합산가격에 따라 달라질 수 있음을 보여준다.

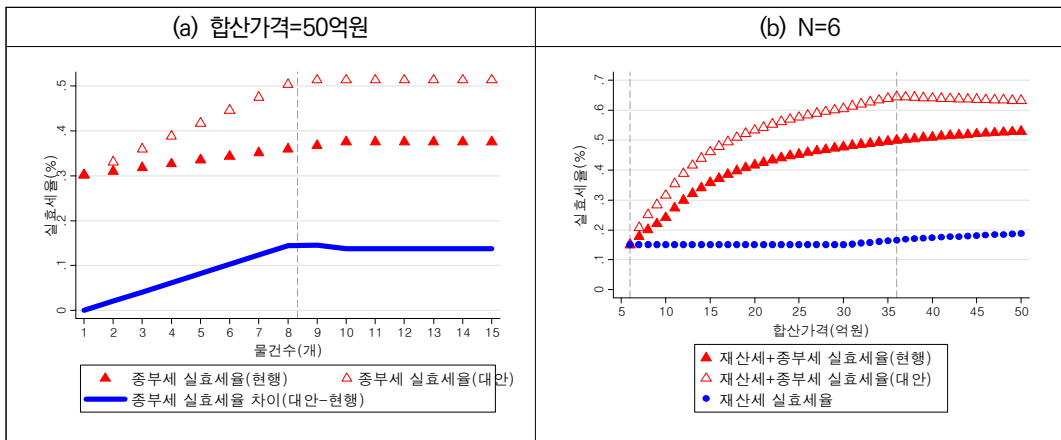
아울러 물건수가 많아지면 현행 재산세액 공제 방식에 따른 종합부동산세 실효세율과 대안의 실공제율 수준 간 격차가 극대화될 때의 합산가격이 더 커지며, 그 격차도 더 벌어지는 경향을 나타낸다.

마지막으로 합산가격이 동일하거나 부동산 물건수가 동일한 경우 재산세 실효세율의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 우선 합산가격이 동일할 때 부동산 물건수가 많아질수록 물건당 가격이 작아지므로 더 낮은 세율의 적용을 받는 과세표준 비중이 커져서 일정 합산가격 지점까

지 재산세 실효세율이 낮아지는 경향을 보인다. 그 결과 부동산 합산가격이 동일할 때 부동산 물건수별 종합부동산세와 재산세의 결합 실효세율은 종합부동산세만의 실효세율보다 편차가 다소 완화된다.

반면 부동산 물건수가 동일한 경우에는 합산가격이 높아질수록 물건당 가격도 커지므로 더 높은 세율의 적용을 받는 과표 비중이 늘어나 일정 합산가격 지점부터 재산세 실효세율이 높아지는 경향을 나타낸다. 그 결과 부동산 물건수가 동일할 때 합산가격별 종합부동산세와 재산세의 대안적인 결합 실효세율은 종합부동산세만의 실효세율보다 편차가 다소 완화된다.

〈그림 7〉 재산세 실효세율의 영향



주: ‘실효세율’은 합산가격 대비 세액의 비율임. ‘현행’은 현행 재산세 공제액, ‘대안’은 과세기준금액 초과 분 대상 재산세액 합계액에 기반한 수치를 말함.

## V. 정책적 시사점

본 연구는 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 변화와 쟁점을 정리하는 동시에, 그 평가모형을 설계하고 모의실험을 시도하였다. 그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 현행 종합부동산세법상의 재산세액 공제 방식은 부동산 총액이 비슷하더라도 보유 물건수가 많으면 실공제율이 대안의 실공제율 수준을 다소 상회하게 되어 과다 공제의 소지가 있다. 이에 따라 종합부동산세 실효세율은 대안의 실공제율 수준을 다소 하회한다. 둘째, 부동산 물건

수가 동일하더라도 현행 공제율이 대안의 공제율 수준을 상회하는 정도가 과세기준금액에 물건수를 곱한 값을 전후로 커지다가 작아지는 경향을 보인다. 마찬가지로 종합부동산세 실효세율은 과다 실공제율만큼 대안의 실공제율 수준을 하회하며 그 격차는 일정 부동산 총액 지점을 전후로 커지다가 작아지는 양상을 나타낸다. 셋째, 부동산 총액이 동일할 때 물건수가 많을수록 물건당 가격이 작아지므로 더 낮은 세율의 적용을 받는 과세표준 비중이 많아져서 일정 부동산 총액 지점까지 재산세 실효세율이 낮아지는 경향을 보인다. 반면 부동산 물건수가 동일한 경우 부동산 총액이 높아질수록 물건당 가격도 커지므로 더 높은 세율의 적용을 받는 과세표준 비중이 늘어나 일정 부동산 총액 지점부터 재산세 실효세율이 높아지는 경향을 나타낸다.

이러한 결과는 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정 제도가 부동산 총액 또는 보유 물건수에 따라 공제율 및 종합부동산세 실효세율이 다른 양상을 나타냄을 보여준다. 이는 현행 이중과세조정 제도가 동일한 납세의무자가 보유한 물건들에 대해 종합부동산세 체계에 따른 합산 가격을 기준으로 설계된 데 따른 결과로 볼 수 있다. 만약 기초자치단체의 재원확충(재산세), 부동산 가격안정 및 과세형평 제고(종합부동산세) 등 각 세목의 도입 취지를 강조하는 경우 개별 가격(과세대상)을 기준으로 재산세와 종합부동산세 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 것이 바람직할 수 있다.

또한 종합부동산세 산정 체계 내에서 재산세 산정 방식을 활용하여 '공제율'을 도출하고, 이를 '재산세 부과액 합계'에 적용하여 공제액을 산출하는 현행 방식은, 재산세와 종합부동산세 각 세목의 도입 취지를 강조하여 개별 물건별로 과세대상의 중복성 여부를 판단하는 경우 단일물건의 경우에만 완전한 혹은 부분적인 이중과세 방지가 가능하며, 복수물건인 경우에는 과다공제의 소지가 있다. 이러한 과다공제의 정도를 줄이기 위해서는 개별 물건별로 과세대상의 중복성 여부를 판단하거나, 제정 종합부동산세법(2005.1.5. 시행)에서처럼 주택 등의 과세기준금액에 대한 재산세 부과액을 적시하고 이를 초과하는 금액 전부를 종합부동산세액에서 공제하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 부동산 합산가격을 기준으로 재산세와의 중복성 여부를 판단하는 경우 그 과세대상 범위는 현재처럼 종합부동산세 과세대상에 공정시장가액비율을 적용한 금액으로 좁히지 않고 종합부동산세 과세대상과 일치시키는 것이 바람직해 보인다. 종합부동산세 과세대상 전체는 '과세기준금액을 초과하는 금액'으로서 재산세 과세대상과 중복된다고 보는 것이 타당하기 때문이다. 이는 2015년 대법원 판결<sup>30)</sup>을 지지하는 경우로 볼 여지가 있다. 그러나 해당 판결은 2008년 말 종합부동산세법 개정에도 불구하고 '과세기준금액을 초과하는 부분'에 대

30) 대법원 2015.6.23. 선고 2012두2986 판결.

하여 종합부동산세와 중복 부과되는 재산세액을 공제하려는 기본 취지가 변하지 않은 것으로 본다면 시행령 개정의 취지가 재산세 공제액의 범위를 축소·변경하려는 것이었다고 볼 수는 없음을 핵심 주장으로 한다. 다시 말해 이 판결은 재산세액 공제 방식 자체의 불합리성까지 다루고 있지 않다. 따라서 종합부동산세와 재산세의 중복성 여부는 종합부동산세 과세대상 전체를 대상으로 판단하고, 이러한 기준의 적용과 별개로 재산세액 공제 제도의 합리화를 위한 노력이 지속적으로 이뤄져야 할 것이다.

한편 본 연구는 현행 종합부동산세와 재산세 간 이중과세조정의 쟁점과 개선 방향을 알아 보는데 그치고 있다. 즉 바람직한 이중과세 조정 방안까지 다루지는 않고 있다. 이러한 본 연구의 한계는 후속 연구를 통해 보완하도록 하겠다.

## 【참고문헌】

- 관계부처합동. (2017). 「실수요 보호와 단기 투요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안」. 2017.8.2.
- 관계부처합동. (2018). 「주택시장 안정대책」. 2018.9.13.
- 관계부처합동. (2020). 「주택시장 안정 보완대책」. 2020.7.10.
- 국가법령정보센터. www.law.go.kr.
- 김민수. (2020). 종합부동산세와 재산세의 이중과세조정제도. 「세무와 회계 연구」, 9(4): 233-281.
- 김승대. (2017). 「헌법학강론」(제4판). 법문사.
- 김영우. (2006). 종합부동산세법의 입법적 문제점 및 개선방안. 「세무학연구」, 23(4): 155-187.
- 김태호. (2008). 지방세법상 취득세의 취득개념과 과세물건에 관한 연구. 「세무학연구」, 25(3): 67-100.
- 대한민국법원 종합법률정보. <https://glaw.scourt.go.kr/>
- 마정화. (2019). 최근 종합부동산세 환급 논란과 시사점. 「이슈페이퍼 TIP」, 6: 15-23.
- 박 훈. (2006). 현행 종합부동산세의 내용과 그 문제점. 「조세법연구」, 12(1): 35-72.
- 서보국. (2017). 종합부동산세와 재산세의 이중과세 문제. 「법학연구」, 28(2): 37-68.
- 오문성. (2016). 종합부동산세와 재산세의 이중과세조정에 관한 소고. 「세무학연구」, 33(1): 167-199.
- 이동식. (2007). 종합부동산세법의 헌법합치성에 관한 소고. 「조세법연구」, 13(2): 414-440.

- 
- 한 재 명:** 고려대학교에서 경제학 박사학위(「한국 공공부조제도의 구조 전환과 평가-빈곤완화, 노동공급 그리고 재정에 미치는 영향을 중심으로-」, 2014)를 취득하고, 현재 한국지방세연구원 연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 및 복지로 “지역상생발전기금에 대한 지자체 공무원의 인식 차이 분석”(「재정정책논집」, 공저, 2020), “재정분권 추진과 연계한 광역과 기초 간 세목조정 방안 연구”(「한국지방재정논집」, 공저, 2020), “재정분권과 지역 간 경제력 격차의 관계 분석”(「경제학연구」, 2020) 등 다수의 논문을 게재하였다. (jmhan02@kilf.re.kr)
- 김 민 정:** 서강대학교에서 2008년 “이동평균 계절 단위근 검정법의 검정력(The power of testing for seasonal moving average unit roots)”로 경제학 석사학위를 취득하였다. 현재는 한국지방세연구원 선임연구원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방세, 지방재정 등이다. “광역 체납징수를 위한 지방세조합 설립 방안”(「지방세논집」, 공저, 2020), “지방세 납세의식의 결정요인과 시사점”(「지방세논집」, 공저, 2019)등 논문을 발표하였다.(playfulmin@kilf.re.kr)