

주택과 그 부수토지의 소유자가 다른 경우 주택 부수토지에 대한 종합부동산세 과세의 문제점과 개선방안에 관한 연구

홍 성 익*

목 차	
I. 서 론	255
II. 종합부동산세의 목적과 과세대상	256
1. 종합부동산세의 도입 목적	
2. 종합부동산세의 변천	
3. 종합부동산세의 과세대상	
III. 다주택자에 대한 종합부동산세 중과세 제도	262
1. 다주택자에 대한 중과세 제도의 변천	
2. 다주택자에 대한 종합부동산세율 인상	
3. 다주택자에 대한 중과세의 목적과 중과세 대상	
IV. 종합부동산세법상 주택분 과세의 문제점 ..	267
1. 토지소유자에 대한 주택분 종합부동산세 과세	
2. 주택의 범위에 대한 판단	
3. 종합부동산세의 취지에 대한 고찰	
4. 주택 수 판단에 대한 문제	
V. 토지소유자에 대한 주택분 종합부동산세 부과에 대한 개선방향	274
1. 토지소유자의 주택에 대한 과세표준 합산배제	
2. 토지소유자의 주택에 대한 종합부동산세 중과세 제외	
3. 특수관계인 간의 적용에 대한 고려	
VI. 결 론	278

* 숭의여자대학교 세무회계과 조교수

** 투고일 : 2024. 8. 30. 1차수정일 : 2024. 10. 23. 게재확정일 : 2024. 11. 8.

<국문초록>

2003년 논의가 시작되어 2005년부터 본격적으로 종합부동산세가 시행되었고, 시행 이후 지금까지 헌법불합치 판정을 시작으로 과도한 세부담을 수반한다는 비판 등 여러 어려움을 거쳐왔다. 이러한 과정에서 수차례 개정을 진행하면서 현재의 형태를 갖추게 되며 우리나라의 대표적 부동산 관련 보유세로 입지를 구축하고 있다. 하지만 최근 종합부동산세 과세에 있어 주택의 소유자와 토지의 소유자가 다른 경우 토지소유자에게 그 주택에 대한 종합부동산세를 부과함에 따라 불합리한 과세라는 지적과 함께 다양한 문제점을 드러내고 있다. 특히 토지소유자의 경우 그 토지에 소유주가 별도로 존재하는 주택이 여러 채 있는 경우 중과세율까지 적용되어 토지소유자의 입장에서는 재산권 행사에 제한을 받고 있음에도 불구하고 본인 소유가 아닌 주택에 대한 종합부동산세까지 적용되어 과세됨에 따라 과중한 조세를 부담하고 있게 된다. 여기에 토지 위에 여러 주택이 존재하는 경우 3주택 이상에 해당하여 중과까지 적용되어 불합리한 측면이 발생하게 된다. 이렇게 토지소유자와 주택소유자가 다른 경우 토지소유자에게까지 주택에 대한 종합부동산세를 과세하게 되고 더불어 그 주택의 수가 3주택 이상일 경우 중과세율까지 적용하는 과도한 과세로 인해 종합부동산 시장의 안정화와 부동산투기의 방지와 과세형평성 제고라는 종합부동산세의 입법취지에도 부합하지 않게 된다. 또한 투기 등 목적이 아닌 단순 보유의 경우에도 이러한 문제점이 발생하므로 법령상 개정을 통해 불합리한 점을 개선해 나갈 필요가 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 법령의 고찰과 문제점을 지적하고, 적절한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

▶ **주제어 :** 종합부동산세, 재산세제, 부동산세제, 보유세, 주택과세

I. 서 론

종합부동산세는 2003년에 부동산투기 근절 등의 목적을 위해 처음 논의가 시작되었고 2005년 1월부터 시행되었다. 다만 시행 이후 헌법불합치 판정 및 과도한 세부담을 수반한다는 비판 등 여러 반대 의견과 어려움을 겪어 왔으나 여러 차례 개정을 거쳐 현재의 종합부동산세는 우리나라의 대표적인 부동산 관련 보유세로 입지를 구축하고 있다. 이러한 종합부동산세는 부동산투기의 근절과 보유세의 강화를 통해 고가의 부동산 소유자에게 종합부동산세를 부과함으로써 조세형평성을 제고한다는 도입 목적을 가지고 있다. 이러한 종합부동산세는 주택 및 토지의 소유자를 과세대상으로 하고 있으며 토지의 경우 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지로 구분하여 과세하고 있다. 그리고 과세대상은 지방세법상 재산세의 납세의무자를 과세대상으로 하고 있고 부과된 종합부동산세는 전액 지방자치단체에 부동산교부세로써 이전되어 지방자치단체의 재정으로써 운용되도록 설계가 되어 있다.

하지만 최근 종합부동산세를 부과함에 있어 납세자와 과세관청 간의 다양한 분쟁이 발생하고 있다. 그 대표적인 사례가 주택의 부수토지만을 보유한 자에 대한 주택분 종합부동산세 부과라 할 수 있을 것이다. 즉 토지의 소유자와 그 토지 위에 지어진 주택의 소유자가 다른 경우 토지의 소유자 역시 주택에 대한 종합부동산세를 함께 부담하도록 하는 것이다. 이는 판례에서도 그 과세에 대한 정당성을 인정하고 있다. 이는 대법원 2017두72430 판결에서 확인해 볼 수 있는데 전심에 대하여 모두 인정하고 있는 판결이다. 1심인 서울행정법원 2016구합6337판결에 따르면 주택의 부속 토지만 보유한 경우에도 종합부동산세의 과세대상 주택에 포함된다는 점을 인정하고 있다. 즉 법령에 따라 주택의 부속토지 소유자가 해당 토지를 제외할 경우

1주택 보유자에 해당하지 않는 이상 주택 건물의 소유 여부와 무관하게 종합부동산세 과세대상에 포함된다고 보고 있다. 하지만 이러한 종합부동산세 법에는 몇 가지 문제가 존재한다는 것이다.

종합부동산세법상 납세의무자는 지방세법상 재산세 과세대상 중 주택과 종합합산과세대상 토지 또는 별도합산과세대상 토지를 소유한 자로 하고 있다. 하지만 주택의 소유자와 토지의 소유자가 다를 경우 토지의 소유자 역시 주택에 대한 종합부동산세를 부담하도록 하고 있음에 따라 불합리한 점이 존재하게 된다. 이러한 과세대상의 선정의 경우 토지소유자가 적극적인 재산권 행사에 제약이 있다는 점과 종합부동산세의 도입 목적 중 가장 큰 이유인 부동산투기에 있다는 점에 따라 부동산투기의 목적이 아닌 토지 소유의 경우에도 주택분 종합부동산세의 과세대상에 선정된다는 점이다. 또한 소유 토지에 3채 이상의 주택이 건축되어 있는 경우 중과세 적용 대상이 된다는 점에서 과도한 납세의무의 부담이 이루어진다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 이러한 종합부동산세법상 토지소유자와 주택의 소유자가 다른 경우 과세 될 수 있는 사례들을 살펴보고 문제점을 지적하며, 문제에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

II. 종합부동산세의 목적과 과세대상

1. 종합부동산세의 도입 목적

종합부동산세는 외환위기 이후 복잡한 경제 상황이 일정 부분 해소됨에 따라 다시 발생하기 시작한 부동산투기 열풍을 잠재우기 위하여 2003년경부터 보유세의 강화 방안에 대한 논의가 시작되었다. 당시 부동산 가격의 급격한 상승에 따라 보유세를 강화함으로써 부동산투기를 억제하고자 다양한 논의가 시작되었고 이러한 논의의 결과물로서 2005년 1월 종합부동산세

라는 세목을 국세에 신설하는 종합부동산세법 제정이 이루어졌다. 이러한 종합부동산세의 도입 취지는 보유세의 강화와 부동산시장의 안정이라는 두 가지 목적이 있다고 볼 수 있다.¹⁾ 우선 종합부동산세 도입 당시 부동산 관련 조세의 경우 취득세 등과 같은 거래세 위주로 구성되어 보유세 비중이 상당히 낮은 상황이었다. 하지만 당시 부동산시장 상황에 비추어 보았을 때 거래세의 경우 부동산의 과도한 보유에 대하여 억제효과가 없어 보유세를 강화해야 한다는 의견이 지배적이었다. 또한 종합부동산세의 가장 중요한 목적으로 볼 수 있는 것은 부동산투기 방지를 위해 과열된 시장을 안정시키기 위한 수단으로써의 목적이 될 것이다. 즉 보유세 강화라는 정책을 통해 부동산시장에 만연한 투기를 억제하고 시장 과열을 방지할 수 있다는 점에서도 도입되었다고 볼 수 있다. 그 외의 목적으로는 종합부동산세는 다른 부동산 관련 세제와는 다르게 국세로 도입되었다. 그 이유는 지방자치단체별 부동산 가격에 있어 차이가 심하기 때문에 이러한 점을 고려하여 국세로써 징수하고 이를 부동산교부세의 형식으로 지방자치단체에 이전함으로써 국가 균형발전에 일정부분 기여할 수 있도록 하는 목적이 있다고 볼 수 있다.²⁾

2. 종합부동산세의 변천

부동산에 대한 보유세제는 종합부동산세 과세 이전과 이후로 구분해 볼 수 있다. 종합부동산세가 시행된 2005년 이전에는 부동산 관련 세제는 지방자치단체의 고유 재원으로 인식되어 지방세인 건물 혹은 주택에 대한 보유세제인 재산세와 토지에 대한 보유세제인 종합토지세로 구분하여 징수하였다. 이때 재산세는 주택분 재산세와 상가·업무용 빌딩에 대한 재산세로 구

1) 종합부동산세법 제1조에는 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성 제고와 부동산 가격의 안정을 도모하는 목적을 명시하고 있다.

2) 이동식, “종합부동산세 관련 개별규정의 개정 필요성”, 『서울법학』 제27권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2019, 292~293면.

분하여 징수하였으며, 종합토지세의 경우 종합합산대상토지에 대한 종합토지세와 별도합산대상토지에 대한 종합토지세로 구분하여 징수하였다. 하지만 종합부동산세 도입 이후 부동산 관련 보유세제의 큰 변화를 가져오게 되었다. 기존의 지방세인 재산세의 경우 기존과 같이 유지하되 건물 또는 상가·업무용 빌딩에 기존 종합토지세에서 과세하던 부속 토지를 재산세 과세대상에 포함시키고, 그 외의 종합토지세는 폐지하였다. 다만 지방세인 종합토지세를 폐지하는 대신 주택 또는 건물의 부속토지를 제외한 토지 보유에 대하여 국세인 종합부동산세에서 과세하도록 하였다. 또한 종합부동산세에서는 주택분 종합부동산세와 토지분 종합부동산세로 구분하고 토지의 경우 종합합산토지분 종합부동산세와 별도합산토지분 종합부동산세로 구분하여 징수하도록 개정이 이루어졌다.

<그림 1> 2005년 부동산 보유세제 개편체계



자료 : 박상수, “종합부동산세법 개정 이후 재산세 개편 쟁점 : 주택을 중심으로”, 『지방세 논집』 제7권 제1호, 한국지방세학회, 2020.

3. 종합부동산세의 과세대상

종합부동산세는 국세로 징수하는 부동산에 대한 보유세로서 과세 대상에 대해서는 지방세인 재산세에서 주택과 토지를 별도로 분리하여 과세하도록 하고 있다. 주택의 경우 지방세법상 재산세의 과세대상이 되는 주택에 대하여 종합부동산세를 납부할 의무를 부여하고 있으며, 토지에 대해서는 재산세의 분리과세 대상 토지를 제외한 종합합산과세대상 토지와 별도합산과세대상 토지로 구분하여 과세한다. 즉 종합부동산세는 주택, 종합합산토지, 별도합산토지 등 세 분류로 구분하여 각각 과세대상으로 하고 있다. 종합부동산세의 과세대상의 경우 지방세법상 재산세의 과세대상과 동일하다 볼 수 있다. 다만 종합부동산세의 경우 재산세의 모든 과세대상이 아닌 주택 및 분리과세대상 토지를 제외한 토지를 과세대상으로 한다는 점이 다르다. 즉 종합부동산세의 과세대상을 보아 판단해 볼 때 종합부동산세 재정의 근본 목적인 부동산투기 방지라는 목적에 따라 그 과세대상을 설정하였다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 종합부동산세의 과세대상에 대하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 주택에 대한 종합부동산세

(1) 종합부동산세법 상 주택의 정의와 과세표준의 산정

주택분 종합부동산세의 경우 과세기준일³⁾ 현재 주택분 재산세의 납세의무가 있는 자에게 납세의무를 부담하고 있다. 이때 신탁재산의 경우 수탁자에게 등기가 되어 있다고 하더라도 위탁자가 신탁주택을 소유한 것으로 보아 위탁자가 종합부동산세를 납부하도록 하고 있다.⁴⁾ 이때 주택이란 주택법

3) 종합부동산세의 과세기준일은 지방세법 제114조에 따라 재산세 과세기준일과 동일하게 매년 6월 1일 현재 소유자에 대하여 과세하도록 하고 있다.

4) 종합부동산세법 제7조 제2항.

제2조 제1호에 따른 주택을 말한다. 주택법에서는 주택에 대하여 세대의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지로 정의하고 있으며, 주택은 단독주택과 공동주택으로 구분하고 있다. 간단히 말해 국민의 주거를 위해 만들어진 건축물을 주택으로 구분한다고 볼 수 있는 것이다.⁵⁾

종합부동산세 과세표준은 일반적으로 납세의무자별 주택의 공시가격 합산 금액을 기준으로 이 금액에서 종합부동산세법 제8조 제1항 각호에 따른 금액⁶⁾을 공제한 후 공정시장가액비율⁷⁾을 곱한 금액으로 한다. 즉 주택에 대한 종합부동산세 산정을 위한 과세표준은 공시가격 합산 금액에서 법이 정하는 일정 금액을 차감하여 계산하게 되는 것이다. 다만 과세표준 산정 시 종합부동산세법 시행령 제3조에 따른 임대주택에 해당할 경우 주택분 종합부동산세 과세표준 산정 시 합산을 배제하도록 하고 있다.

(2) 주택에 대한 종합부동산세 세율

주택분 종합부동산세 산정 시 적용되는 세율은 2주택 이하를 소유한 경우와 3주택 이상을 소유한 경우로 구분하여 적용하고 있다. 즉 다주택자에 대하여 중과세를 적용하여 3주택 이상 소유하고 있는 경우 더 높은 세율로 과세하여 부동산의 과다보유 억제가 그 목적이라 해석해 볼 수 있다. 법률 제 16109호, 2018. 12. 31. 종합부동산세법 일부 개정문을 보면 “종합부동산세 세율을 인상하여 부의 편중화 현상을 완화하고, 경제적 효율성을 높여 국민 경제의 건전하고 균형있는 발전에 기여하려는 것임”이라 명시하고 있다. 즉

-
- 5) 토지에 대한 종합부동산세 산정 시 주택의 범위에 포함된 부속토지의 경우 제외하도록 한다.
 - 6) 1세대 1주택자의 경우 12억원, 법인 또는 법인으로 보는 단체 중 종합부동산세법 제9조 제2항 제3호에 따른 세율을 적용받는 경우 0원, 앞 두 가지 경우를 제외한 경우에는 9억 원을 공제하도록 한다.
 - 7) 2024년 2월 16일 현재 공정시장가액 비율은 100분의 60이며, 납세의무 성립일 기준 2019년의 경우 100분의 85, 2000년의 경우 100분의 90, 2021년의 경우 100분의 95를 적용한다.

앞서 설명한 바와 같이 특정 계층의 부동산 과다 보유를 억제하여 효율성을 극대화하고자 제도가 시행된 것이라 볼 수 있다. 우선 2주택 이하를 소유한 경우 과세표준을 기준으로 3억원 이하인 경우 0.5%로 시작하여 7단계 누진 세율 구조를 가지고 있고 최고세율은 과세표준 94억원 초과인 경우 2.7%이다. 이때 3주택 이상일 경우 동일하게 7단계 누진세율 구조를 가지고 있으나 세율의 경우 과세표준이 12억 원을 초과하는 경우부터 2주택 이하를 소유했을 경우에 비해 더 높은 세율을 요구하고 있다.

<표 1> 주택분 종합부동산세 세율 비교

과세표준	2주택 이하 소유	3주택 이상 소유
	세율	세율
3억원 이하	0.5%	0.5%
3억원 초과~ 6억원 이하	0.7%	0.7%
6억원 초과~12억원 이하	1.0%	1.0%
12억원 초과~25억원 이하	1.3%	2.0%
25억원 초과~50억원 이하	1.5%	3.0%
50억원 초과~94억원 이하	2.0%	4.0%
94억원 초과	2.7%	5.0%

자료 : 국세법령정보센터 종합부동산세 주택분 종합소득세율 정리

나. 토지에 대한 종합부동산세 과세

토지에 대한 종합부동산세의 경우 국내에 소재하는 토지에 대하여 지방세법에 따른 종합합산과세대상 토지와 별도합산과세대상 토지로 구분하여 과세하도록 하고 있다. 납세의무자는 과세기준일 현재 토지분 재산세의 납세의무자일 경우 토지에 대한 종합부동산세를 납부할 의무를 가지게 된다. 또한 주택과 마찬가지로 신탁토지에 대해서도 수탁자가 아닌 위탁자에게 종합부동산세의 납세의무를 부담하고 있다. 과세표준의 경우 종합합산과세

대상 토지의 경우 종합합산과세대상 토지를 소유한 납세의무자별로 해당 토지의 공시가격 합산 금액에서 5억 원을 공제한 금액에서 시장여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율⁸⁾을 곱하여 산출하게 된다. 또한 별도합산과세대상 토지의 경우 과세대상 토지를 소유한 납세의무자 별로 공시가격을 합산한 금액에서 80억 원을 공제한 금액에 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 한다. 종합합산토지에 대한 종합부동산세액의 경우 과세표준이 15억 원 이하일 경우 1%, 15억 원 초과 45억 원 이하의 경우 2%, 과세표준이 45억 원을 초과한 경우 3%까지 3단계의 누진세율을 적용하여 계산하도록 하고 있다. 반면 별도합산과세대상 토지 역시 세 단계의 누진세율을 적용하도록 하고 있으나 200억 이하의 경우 0.5%, 200억 원 초과 400억 원 이하의 경우 0.6%, 400억 원을 초과할 경우 0.7%를 적용하도록 하고 있다. 토지에 대한 종합부동산세 역시 세부담의 상한을 가지고 있는데 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지가 동일하게 직전연도에 부과된 세액의 150%를 초과하지 못하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 다주택자에 대한 종합부동산세 중과세 제도

1. 다주택자에 대한 중과세 제도의 변천

우리나라의 주택 관련 세제의 특징 중 하나는 다주택자에 대한 차등적인 과세체계를 가짐으로써 주택을 이용한 투기수요를 억제하고 가격을 안정화하려는 목적이 크다고 볼 수 있다. 즉 과거부터 정부는 부동산시장의 상황에 맞추어 불로소득을 환수하고 부동산투기를 억제함과 동시에 시장 활성화

8) 2022년 2월 현재 공정시장가액 비율은 2021년에 성립한 납세의무 기준 100분의 95로 정하고 있다.

화를 위해 조세제도를 활용해 왔고, 다주택자에 대한 중과세제도 역시 이러한 정책과 일맥상통한다고 볼 수 있다.⁹⁾ 이러한 중과세제도의 시작은 1967년 말부터 토지가격의 급등을 막기 위해 도입된 부동산투기억제세가 그 시초로 볼 수 있다. 부동산투기억제세는 강남 일대 등의 개발에 따른 부동산 가격 상승에 대하여 국세로서 징수하였는데 비생산적인 부동산에 투자되는 자금을 생산적인 자금으로 유도하고 지가의 안정을 도모하기 위하여 토지 양도로 인해 발생하는 이익에 대하여 과세하는 제도이다. 당시 부동산의 거래에 따라 발생하는 양도차액의 50%를 과세표준으로 조세를 부담하게 하였다. 하지만 부동산투기억제세의 경우 당시 시가표준액이 높지 않음에 따라 큰 효력을 발휘하지는 못하고 1974년 말 양도소득세로 흡수되면서 폐지되게 되었다.¹⁰⁾ 이후 1978년 부동산 대책에 따라 양도세 강화 및 공한지세 확대 등이 이루어지고 1989년 토지초과이득세 및 종합토지세 도입이 이루어졌다.

이러한 토지 중심의 부동산정책은 2000년대 주택 중심의 대책으로 변화하기 시작하였다. 주택의 중심에 아파트가 대량으로 공급되기 시작하고 2000년대 주택가격의 급등이 반복됨에 따라 토지 중심의 부동산정책의 한계가 발생하고 주택과 같은 부동산시장 대응이 점차 어려워짐에 따라 주택 중심의 정책적 필요성이 높아지게 되었다.¹¹⁾ 이와 같은 주택관련 부동산정책에 대해서는 2003년 노무현 정부가 들어서면서 본격적으로 주택과 관련된 부동산정책이 시행되기 시작하였다. 우선 주택에 대한 양도소득세에 대하여 보유주택 수에 따라 다주택자에게 중과하도록 하였고, 2005년에는 종합부동산세가 도입되어 주택 및 토지를 합산과세 하도록 하였다. 즉 노무현

9) 최진섭, “다주택자 중과세제도의 평가와 개편방향”, 『Tax Issue Paper』 89, 한국지방세연구원, 2023, 2면.

10) 디지털강남문화대전, <http://gangnam.grandculture.net/gangnam/toc/GC04800699>(검색일 : 2024. 3. 3.) 참조.

11) 김대용, “우리나라 부동산정책 변화에 대한 검토 및 시사점 : 역대 정부별 주택정책을 중심으로”, 『주택금융월보』 제106호, 주택금융연구원, 2013, 8면.

정부의 경우 조세를 강화하는 방향으로 주택 수요를 억제하기 위한 정책을 추진한 것이다. 이후 이명박·박근혜 정부에 들어서는 금융위기 및 부동산 경기침체 등의 이유로 부동산 관련 세제가 완화되었으나 문재인 정부에서 다시 투기수요 억제 및 실수요자 관리 중심의 부동산 대책을 추진하면서 다주택자에 대한 중과세 제도가 다시 부활하게 되었다.¹²⁾

문재인 정부에서는 취득세, 종합부동산세, 양도소득세 등 부동산 관련 세제 전반의 강화를 통해 부동산시장의 안정을 도모하였다. 취득세 및 종합부동산세의 경우 3주택 이상을 소유한 납세의무자로 하여금 중과세율을 적용하도록 하였고, 양도소득세의 경우 2주택 이상 보유자가 조정대상지역¹³⁾의 주택 양도 시 양도소득세율을 가산하고 장기보유특별공제 적용을 배제하도록 하였다. 하지만 이러한 정책은 최근 윤석열 정부에 들어 다시 완화가 이루어지고 있는 추세이다. 기존 다주택자에 대하여 적용되던 양도소득세 중과세 적용을 한시적으로 배제하도록 하고, 종합부동산세의 경우 3주택 이상 보유자에 대한 고율과세는 유지하되 2주택 이하 보유자와의 세율 격차를 완화하고 세부담상한율을 일원화하는 등 개정안이 통과되었다. 마지막으로 취득세의 경우 조정대상지역 2주택자 중과를 폐지함과 동시에 3주택 이상 보유자에 대한 세율을 50% 인하하는 방안을 발표하기도 하였다.

2. 다주택자에 대한 종합부동산세율 인상

정부는 법률 제16109호 종합부동산세 일부개정을 통해 2019년 1월 1일부터 주택에 대한 세율을 인상하고 소유 주택 수에 따른 세율의 차등 적용을

12) 최진섭, 앞의 보고서, 3~4면.

13) 조정대상지역의 경우 주택의 분양 등에서 과열이 일어나거나 분양, 매매 등의 거래가 위축될 우려가 있는 지역에 대하여 국토교통부 장관이 지정하는 지역을 말한다. 서울 전지역과 경기도 과천, 광명, 성만, 고양, 남양주, 하남, 화성, 구리, 안양, 광교, 수원, 용인수지 및 기흥, 의왕 그리고 세종특별자치시 등이 조정대상지역에 포함된다.

기본으로 한 다주택자에 대한 중과세율 적용을 시행하였다. 기본적으로 주택에 대한 종합부동산세를 소폭 인상하였으며, 주택 수에 따라 세율을 차등 적용하는 법령을 마련하였다. 개정 이전 세율의 경우 과세표준 6억 원 이하의 경우 0.5%의 세율을 적용하고 94억 원을 초과할 경우 최대 2%의 종합부동산세를 적용하도록 하는 등 5단계 누진세율을 적용하도록 하였다. 하지만 개정 이후 이를 세분화하여 과세표준이 3억 원 이하일 경우 0.5%를 적용하고 최대 94억 원을 초과할 경우 2.7%를 적용하도록 하는 등 세율의 조정이 있었고 누진 단계 역시 기존 5단계에서 6단계로 세분화하였고 최근 법령의 경우 12억 원 초과 25억 원 이하의 구간을 신설하면서 7단계 누진세율을 적용하고 있다. 그리고 3주택 이상을 보유한 납세의무자의 경우 기본 2주택 이하를 소유한 납세의무자에 비해 더 고율의 세율을 적용하도록 변경하여, 납세의무자의 주택 소유 수에 따라 세율을 달리 적용하도록 개정이 이루어지며 다주택자에 대한 중과세 정책이 시행되었다.

3. 다주택자에 대한 중과세의 목적과 중과세 대상

가. 다주택자 중과세 적용 목적

2019년 법률 개정 당시 종합부동산세법 개정이유를 살펴보면 2008년 종합부동산세의 개편에 따라 부과대상 및 부담금액이 대폭 완화되었으나, 2015년 기준 부동산 자산 총액 대비 보유세 비중이 OECD 평균의 절반 수준에 불과하다는 점 그리고 재산과세 중 보유세 비중이 낮은 수준에 머물고 있다는 점을 지적하고 있다. 이로 인해 과세 형평성 제고와 비효율적 조세 체계 개선을 위해 종합부동산세 강화의 필요성이 있다고 설명하고 있다. 따라서 종합부동산세의 세율 인상을 통해 부의 편중화 현상을 완화하고, 경제적 효율성을 높여 국민경제의 건전하고 균형있는 발전에 기여 하고자 개정하는 것이라 설명하고 있다. 결국 2019년 세율의 인상과 함께 3주택 이상을 소유하거나 조정대상지역 내에 2주택 이상을 소유하는 경우 중과세율을 적

용하도록 세율을 개정하게 된 것이다.¹⁴⁾ 개정이유와 세율의 인상과 함께 중과세율 신설을 통하여 부동산시장의 안정화와 함께 주택의 과다보유의 억제에 주된 목적이라 할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 주택 등 부동산에 대하여 거주 목적 아닌 투자의 목적으로 보유하는 경우가 많고 특히 주택의 경우 주택보급률은 2022년 기준 102.1%지만 지속적인 주택가격 상승 및 다양한 경제적 상황으로 인해 거주를 목적으로 하는 실수요자가 주택을 보유하지 못하는 것이 현실이다. 이에 정부에서는 주택가격 안정화와 주택보급률 증가를 위해 노력하였으나 그 효과는 실질적으로 발생하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 주택을 거주 목적 아닌 투자의 수단으로 활용하여 여러 주택을 동시에 소유하고 시세 차익 등을 목적으로 하여 주택가격의 상승을 유인하고 있다고 판단하는 것이다. 결국 정부는 부동산시장의 안정화와 부동산투기 방지를 위한 수단으로 종합부동산세를 활용하는 것이다.

주택에 대한 종합부동산세 납세의무자는 과세기준일인 매년 6월 1일 현재 재산세의 납세의무가 있는 자에 대하여 종합부동산세 납세의무가 있다고 규정하고 있다. 우선 지방세법 제105조에 따라 주택은 재산세 납세의무 대상이며, 지방세법 제107조 제1항에 따라 과세기준일 현재 주택을 사실상 소유하고 있는 자는 재산세를 납부할 의무가 있다고 규정하고 있어 과세기준일 현재 주택을 보유한 자는 종합부동산세의 납세의무가 된다. 즉 납세기준일 현재 지방세법상 재산세 과세대상 주택을 3채 이상 소유하고 있는 경우 종합부동산세의 중과세 요건을 충족한 것으로 보아 별도의 중과세율을 적용하도록 하는 것이다. 이와 같이 종합부동산세 납세의무자는 지방세법상 재산세 납세의무가 있는 자로 하도록 위임하고 있어 재산세의 납세의무자가 변동될 경우 종합부동산세의 납세의무자 역시 동시에 변동되는 구조를 가지고 있다.

14) 2019년 중과세율 도입 당시에는 조정대상지역의 2주택 보유에 대한 중과세적용 규정이 있었으나 이는 2023년 종합부동산세법 개정을 통해 폐지되었고 현재는 3주택 이상에 대한 중과세율 적용 규정만 존재하고 있다.

IV. 종합부동산세법상 주택분 과세의 문제점

1. 토지소유자에 대한 주택분 종합부동산세 과세

가. 토지소유자에 대한 주택분 종합부동산세 과세체계

종합부동산세의 과세대상은 주택 및 토지를 보유한 자 중 재산세 납세의 무가 있는 자로 하고 있다. 즉 주택 및 종합합산과세 대상 토지 또는 별도합산과세대상 토지를 소유하고 있고 과세기준일 현재 재산세를 납부할 의무가 있는 자는 종합부동산세의 납세의무를 부담하고 있는 것이다. 종합부동산세 과세 시 주택에 대하여 과세할 때에는 주택에 대한 부수토지를 함께 포함하여 납세의무를 확정하게 되고, 일반적으로 주택의 건물과 부수토지의 소유주가 동일인으로서 과세표준의 산정과 납세의무자의 결정이라는 부분에서 큰 문제는 없다. 하지만 토지의 소유주와 주택의 건축물의 소유주가 다른 경우에는 문제가 발생할 수밖에 없다.

지방세법 제107조 제1항 제2호에 따르면 주택의 건물과 부속토지의 소유자가 다른 경우 주택에 대한 산출세액을 건축물과 그 부속토지의 시가표준액 비율로 안분계산하여 각각 부담하도록 하고 있다. 다시 말해 주택과 토지의 소유자가 다른 경우 주택에 대한 재산세의 일부를 토지소유자 역시 부담하도록 하는 것이다. 물론 종합부동산세법 제8조 제4항에 따라 1주택과 다른 주택의 부속토지를 함께 소유하는 경우 1세대 1주택자로 본다 고 규정하고는 있다. 하지만 만약 2주택 이상을 소유하고 다른 주택의 부속토지를 소유한 경우에는 그 과세표준을 어떻게 볼 것인지에 대해서는 의문이 생긴다. 만약 2주택을 소유하고 다른 주택에 대한 부속토지를 소유한 경우 1세대 2주택으로 볼지 아니면 지방세법에 따라 재산세 과세표준에 포함되듯이

다른 주택의 부속토지에 대한 주택분 종합부동산세를 함께 과세표준에 포함시켜야 할지 이 점에 대해서는 문제가 발생할 수밖에 없다. 세율의 적용 역시 마찬가지이다. 종합부동산세법 제9조에 따라 2주택 이하의 경우 일반세율을 적용하도록 하고 있으나 3주택 이상을 소유하는 경우에는 중과세를 적용하도록 하고 있다. 그렇다면 2주택을 소유하고 다른 주택의 부속토지만을 소유하고 있는 경우에는 2주택으로 보아 일반세율을 적용할 것인지, 아니면 3주택 이상으로 보아 중과세를 해야 할 것인지 명확한 근거가 없다는 것이다. 또한 3주택 이상을 소유한 경우에도 마찬가지이다. 3주택 이상을 소유하고 여러 개의 주택에 대한 부속토지를 소유한 경우 실질적으로 주택을 소유하지 않으나 재산세 과세대상에 해당함에 따라 부속토지만을 소유한 것을 모두 주택으로 보아 과중한 종합부동산세를 부담하게 된다는 것이다.

나. 토지소유주의 주택에 대한 종합부동산세 과세 사례

(1) 종중의 사례

종중 소유의 토지의 경우 과거 종중 소유의 토지 위에 종중원이 주택을 지어 생활하도록 하고 자립을 돕는 역할을 하였다. 이후 주택에 대한 법적 공부를 작성하기 시작하면서 주택의 소유주와 토지의 소유주가 분리되는 일이 발생하게 된 것이다. 하지만 최근 이러한 종중소유의 토지에 주택을 소유주가 다른 경우 이 주택에 대하여 종중의 소유권을 일부 인정하여 종합부동산세를 부과한 사례가 발생하였다. 종합부동산세법은 앞서 살펴본 바와 같이 재산세를 납부할 의무가 있는 자에 대하여 종합부동산세 납세의무자로 하여 과세하도록 하고 있다. 그렇다면 종중의 경우 토지소유자는 법인으로 보는 단체인 종중이나 주택의 소유자가 별도로 있는 경우 종중은 주택에 대한 종합부동산세 납세의무가 발생하게 되는 것이다. 주택에 대한 소유권이 실질적으로 없음에도 불구하고 종합부동산세를 납부해야 하는 의무가 생기는 불합리한 경우가 생김과 동시에 만약 주택의 수가 3채 이상일 경우 중과세까지 부담해야 함으로써 불합리한 경우가 발생하게 되는 것이다.

(2) 3주택 이상의 타인소유 주택 건축물이 있는 부속토지의 소유

사전-2020-법규재산-1074에 의하면 1984년 용산구 소재 토지에 대한 지분을 취득하게 되었고 1970년 권원 없이 아파트가 건축되었다. 이에 대하여 2020년 3주택 이상 소유한 것으로 보아 종합부동산세의 중과세율 적용 및 세부담 상한을 적용하여 종합부동산세가 부과되었다. 이에 대하여 국세청은 기획재정부 재산세제과-1001 해석을 기준으로 주택의 부속토지 위에 3주택 이상이 있고 납세자가 토지만 소유한 경우 중과세율 및 세부담상한을 적용하도록 해야 한다는 유권해석을 내렸다. 이는 즉 토지만을 소유하고 있음에도 불구하고 그 위에 건축된 아파트로 인하여 다주택자로 분류되어 종합부동산세 중과세율을 적용받은 사례로 볼 수 있다.

(3) 합산배제 불가 사례

종합부동산세법은 제8조 제2항에 따라 주택수를 계산함에 있어 임대사업자 등에 대해서는 해당 주택을 합산배제하는 제도를 가지고 있다. 즉 해당 주택에 대하여 종합부동산세 합산배제를 하기 위해서는 종합부동산세법 시행령 제3조에 따라 해당 주택의 전용면적이 149제곱미터 이하로 9억원 이하이어야 하며, 5년 이상 계속 임대해야 하며, 임대료 등의 증가율이 5%를 초과하지 않아야 한다고 명시하고 있다. 즉 임대사업자등록 후 시행령에 따른 요건을 충족할 때 합산배제를 통해 세부담을 줄이고 있는 것이다. 하지만 서면-2022-부동산-5134 해석에 따르면 임대주택으로 합산배제 신청을 위해서는 임대사업자등록과 함께 세무서에 주택임대업 사업자등록이 필수요건으로 토지소유자가 임대사업자등록을 할 수 없는 경우에는 합산배제를 적용할 수 없도록 하고 있다. 결국 주택의 토지만을 소유한 경우에는 임대사업등록이 불가하여 합산배제신청을 하지 못함과 동시에 3주택 이상일 경우 중과세를 적용받을 수밖에 없는 것이다.

(4) 조세심판원 심판청구 사례

조심 2022서2818 결정에 따르면 청구인이 소유한 농어촌 토지에 타인이

무단으로 주택을 건설하고 소유하고 있는 상황에서 본인 소유의 주택이 아님에도 불구하고 청구인의 주택으로 보아 과세하는 것은 부당하다고 주장하였다. 또한 재정 주택으로 인해 3주택 이상으로 보아 중과세를 적용하는 것 역시 부당하다는 취지의 심판청구를 제기하였다. 이에 대하여 처분청은 본 논문에서 설명한 바와 같이 지방세법 규정에 따라 주택의 부속토지만을 소유한 자 역시 주택분 재산세 납세의무자로 규정하고 있으므로 재정토지 소유자에게 주택분 종합부동산세를 부과하는 것은 정당하다고 주장하였다. 하지만 조세심판원은 재정부속토지에 주택을 주택수에 포함하여 1세대 3주택자로 보아 과세처분한 것은 청구주장의 이유가 없으므로 과세관청의 과세처분은 정당하므로 심판청구를 기각하였다. 조심 2016서0785의 사례도 마찬가지이다. 다세대주택에 대한 건물과 토지 소유자가 서로 다름에도 불구하고 토지만을 소유한 경우 주택에 대한 과세대상으로 보아 처분한 사례이다. 이와 같이 법령 및 과세관청 그리고 조세심판원에 이르기까지 주택과 토지의 소유주가 다른 경우 토지소유자 역시 주택에 대한 종합부동산세를 부과할 수 있도록 판단하고 있다.

2. 주택의 범위에 대한 판단

종합부동산세법상에서 주택의 범위에 대해서는 지방세법 제104조 제3호의 범위를 따른다고 명시하고 있다. 이때 지방세법 제104조 제3호의 경우 주택법 제2조 제1호에 따라 주택의 범위를 지정하고 있다. 즉 종합부동산세법상의 주택은 지방세법에 맞게 되어 지방세법을 준용하게 되고, 지방세법에서는 주택의 범위에 대하여 주택법을 다시 준용하고 있다. 즉 종합부동산세법상 주택은 결국에는 주택법상 주택에 대하여 그 범위를 판단해야 할 것으로 보인다. 주택법상 주택은 주택과 준주택으로 구분된다. 주택의 경우 ‘구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 단독주택과 공동주택으로 구분한다’고 명시하고 있다. 즉 주택으로 사용되는 건축물뿐만 아니라 그 부속토지 역시

주택으로 보아 과세하도록 하는 것이다. 이러한 이유에서 지방세법상 재산세를 부과할 때 주택의 부속토지를 소유한 경우에도 건축물과 부속토지의 시가표준액 비율로 안분계산하여 주택분 재산세의 일부를 부담하도록 하는 것이다. 즉 이러한 이유로 인해 종합부동산세 역시 토지만 소유한 자 역시 소유자가 다른 주택에 대하여 종합부동산세를 과세하는 것이 타당하다는 것이 과세관청의 입장이 되는 것이다. 하지만 종합부동산세의 입법취지를 고려할 때 주택과 토지의 소유자가 다른 경우 토지소유자 역시 주택에 대한 종합부동산세를 과세하는 것이 타당한 것인지는 판단해 보아야 할 문제가 될 것이다.

3. 종합부동산세의 취지에 대한 고찰

종합부동산세의 최초 도입 취지 중 가장 큰 목적은 토지 또는 주택 등 부동산에 대한 보유세를 강화하여 부동산시장을 안정화하고 부동산투기 등을 방지하는 것에 그 목적을 가진다고 볼 수 있다. 이는 종합부동산세법 제1조에 부동산의 가격안정을 도모한다고 표현한 점에서 잘 나타나 있다. 즉 종합부동산세 도입 당시인 2005년경부터 부동산투기가 만연하고 부동산에 대한 가격이 급등하는 등 시장의 불안정성을 해소하고 보유세 강화와 함께 부동산시장을 안정화하는 것이 가장 큰 목적이라 할 수 있다. 이러한 종합부동산세는 시행과정에서 여러 가지 문제점들이 지적됨에 따라 부침이 있기는 했으나 현재까지 부동산과 관련된 대표적 보유세로서 역할을 수행하고 있는 것은 사실이다. 하지만 앞선 사례와 마찬가지로 주택의 건물과 토지의 소유자가 다른 경우까지 과세하는 것이 이러한 종합부동산세의 취지에 부합하는지에 대해서는 생각해 보아야 할 문제일 것이라 판단된다. 물론 주택의 건물과 토지의 소유주가 다를 경우 모두 부동산투기의 목적이 없다고 볼 근거는 미약하다. 또한 만약 아무런 근거 없이 주택과 토지의 소유주가 다를 경우 과세대상에서 제외할 경우 이를 악용하는 사례가 발생할 수도 있다는 점에서는 명확한 법적 근거에 따른 과세대상의 선정 역시 매우 중요할

것이다.

예를 들어 종중의 토지에 종중원들이 주택을 짓고 생활하게 되어 주택과 토지의 소유주가 다르게 되는 경우 이를 종합부동산세의 도입 목적인 부동산투기 등에 해당하는지에 대한 문제는 생각해 보아야 할 것이다. 종중의 토지는 오랜 시간 동안 대대로 소유권을 가지고 내려오는 형태로 어느 특정 개인의 소유가 아닌 법인으로 보는 단체의 소유로 보고 있다. 또한 종중이 소유하는 토지의 경우 부동산투기 목적보다는 종중원 생활의 기반이 되는 경우도 많다고 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 종중의 토지의 경우 종합부동산세의 도입 목적에 부합하는지에 대해서는 의문이 들 수 있을 것이다. 그리고 토지소유주가 별도로 있음에도 불구하고 오랜 시간을 지내오면서 그 위에 특정인들이 주택을 지어 생활하게 된 경우 역시 토지소유자에게 종합부동산세를 부과할 수 있는지에 대한 판단도 해보아야 한다. 이러한 경우 토지소유자가 불가항력적인 원인으로 인하여 재산권을 행사하지 못하는 경우가 발생할 수도 있다. 그렇다면 토지소유자가 정당한 재산권을 소유하지 못하게 됨에 따라 발생할 수 있는 손실이 있음에도 불구하고 일부 주택에 대한 과세권이 인정되어 주택에 대한 종합부동산세를 납부하게 되는 경우 과연 이러한 납세의무가 정당한지에 대해서도 의문이 생길 수밖에 없다.

위와 같은 상황의 경우 공통적으로 재산권을 소유자의 적극적인 의지에 의해 행사하지 못한다는 문제점이 있는 것이다. 즉 소유권자가 재산권을 행사하는데 제한이 있음에도 불구하고 이에 대한 종합부동산세까지 부담하게 되는 점은 불합리하다고 볼 수 있는 것이다. 또한 소유자가 적극적인 재산권의 행사가 제한되는 가운데 종합부동산세까지 부담하게 되는 경우 그리고 만약 그 토지 위에 3채 이상의 주택이 존재하는 경우 종합부동산세의 부담에 대하여 중과세까지 적용된다면 이는 종합부동산세의 취지에 크게 반하는 것이 될 것이다. 즉 토지소유자의 재산권이 제한되는 경우 종합부동산세 과세적용을 배제하는 등의 적극적인 입법이 필요하다고 판단된다.

4. 주택 수 판단에 대한 문제

종합부동산세는 주택 수에 따라 서로 다른 세율을 적용하도록 하고 있다. 즉 3주택 이상 보유하고 있는 납세의무자는 종합부동산세법 제9조 제1항 제2호에 따른 중과세율을 적용하도록 하고 있다. 따라서 주택수를 사정하는 부분에 대한 중요성이 강조된다고 볼 수 있다. 토지와 주택의 소유자가 다른 경우 어떻게 과세할 것인지에 대한 내용은 종합부동산세법 제3조 제4항에도 나타나 있다. 1세대 1주택을 판단함에 있어 같은 항 제1호에 1주택과 다른 주택의 부속토지를 함께 소유하고 있는 경우 1세대 1주택으로 본다 고 규정하고 있다. 이때 주택의 부속토지는 본 논문에서 논하고 있는 주택의 건물과 부속토지의 소유자가 다른 경우의 그 부속토지라고 법에 명시하고 있다. 결국 1세대 1주택 판정에 있어 주택의 부속토지만을 소유한 경우에는 주택 수를 산정함에 있어 제외하고 있는 것이다.

하지만 여러 사례를 비추어 보았을 때 1세대 1주택 판정 이외에 주택의 부속토지를 소유한 경우 토지의 소유자 역시 주택분 종합부동산세를 부담하도록 하고 있다. 하지만 왜 1세대 1주택에 대해서만 주택의 부속토지를 소유한 경우 과세표준에 합산하지 않는지에 대한 의문이 생긴다. 같은 법령에서 주택수를 산정함에 있어 1세대 1주택과 다주택을 서로 다르게 보아 판단할 이유는 전혀 없을 것이다. 또한 종합부동산세의 근본 취지 중 하나가 납세자 간의 과세형평성의 제고라고 볼 때 더욱 달리 취급할 근거는 미약할 것이다. 만약 납세자 간의 과세형평성을 제고하기 위해서는 1세대 1주택 산정 시 주택의 부속토지만을 소유한 경우를 제외한다고 하면 과세표준이 줄어들어 과세형평성에 어긋나는 결과를 가져오게 된다. 즉 주택분 종합부동산세를 산정함에 있어 주택 수는 과세표준과 중과세율 적용 여부 등에 큰 영향을 미치게 되므로 동일하게 취급되어야 할 것이다.

V. 토지소유자에 대한 주택분 종합부동산세 부과에 대한 개선방향

1. 토지소유자의 주택에 대한 과세표준 합산배제

종합부동산세의 가장 큰 목적은 부동산투기의 방지와 함께 납세자 간 과세형평성제고라고 볼 수 있다. 이러한 목적하에 시행한 종합부동산세는 부동산시장의 안정화를 목적으로 보유세를 강화하고자 한 것이다. 하지만 현행 법령 상 종합부동산세의 납세의무자는 지방세법상 재산세 납세의무자로 규정하고 재산세 납세의무가 있는 경우 종합부동산세 역시 납세의무를 부여하고 있다. 결국 재산세 부과시 토지의 소유자와 주택의 소유자가 다른 경우 토지소유자 역시 주택에 대한 재산세를 납부하도록 하고 있어 종합부동산세도 동일한 규정을 가지고 있는 것이다. 또한 앞서 문제점으로 지적한 바와 같이 1세대 1주택의 경우 주택의 부속토지만을 소유한 경우 1세대 1주택을 보아 주택 수 산정에서 제외하고 있다. 하지만 다주택자로 규정하고자 할 경우 부속토지를 소유한 납세의무자의 주택 수 판정에는 포함되어 종합부동산세의 근본 목적 중 하나인 과세형평성의 제고라는 측면에 어긋난다고 볼 수 있다. 따라서 토지와 주택의 소유자가 다른 경우 부속토지만을 소유한 자에 대해서는 1세대 1주택을 적용할 때와 동일하게 취급하여 주택 수 산정에서 제외하여 과세표준에 합산하는 것을 배제해야 할 것이다.

종합부동산세는 제8조 제2항에 따라 과세표준에 합산배제되는 주택의 종류에 대하여 규정하고 있다. 주요 내용을 확인해 보면 민간 또는 공공임대주택 및 다가구 임대주택으로 종합부동산세법 시행령 제3호 후단에 따라 주택의 보유현황 신고기간 종료일까지 임대사업자로서 사업자등록을 해야 한다. 또한 전용면적 149제곱미터 이하로서 공시가격이 9억원 이하이며, 5년

이상 계속 임대하면서 임대료 증가율이 5%를 초과하지 않아야 한다는 조건을 충족해야 한다. 또한 종업원의 주거목적으로 제공하는 기숙사, 사원용 주택 그리고 주택건설업자가 건축한 미분양주택, 가정어린이집용 주택 등에 대해서도 과세표준에 합산 배제하는 주택으로 보고 있다. 즉 임대사업자등록 후 여러 요건을 갖춘 경우 합산을 배제하거나 사원용 기숙사 등으로 활용되는 주택 역시 합산배제를 적용받고 있다. 여기에 주택의 부속토지만을 소유한 경우도 포함하여 과세형평성 제고를 위해서는 주택 수 산정에 있어 차별을 두지 않고 동일하게 처리해야 할 것이다.

2. 토지소유자의 주택에 대한 종합부동산세 중과세 제외

토지의 소유주와 주택의 소유주가 다를 때 토지소유주에게 주택에 대한 종합부동산세를 과세한다는 것은 지방세법상 재산세의 과세대상을 그대로 종합부동산세에 적용함에 따라 발생하는 문제로 볼 수 있다. 종합부동산세 제7조에서 납세의무자는 재산세 납세의무자와 동일하다고 명시하고 있고 지방세법 제107조 제1항 제2호에는 주택의 건물과 부속토지의 소유자가 다를 경우 시가표준액 비율로 안분계산한 부분에 대하여 재산세 납세의무자로 지정하고 있다. 결국 지방세법에 따라 종합부동산세 역시 토지의 소유자와 주택의 소유자가 다를 경우 시가표준액 기준으로 안분하여 종합부동산세의 납세의무를 부담하고 있는 것이다. 결국 종합부동산세법 상의 주택에 대한 납세의무자를 정함에 있어 단순히 지방세법을 준용하도록 함에 있어 발생한 문제라 볼 수 있다. 결국 토지소유주는 이러한 규정에 의해 주택에 대한 재산권이 없음에도 불구하고 단지 토지를 소유하고 있다는 이유만으로 주택에 대한 종합부동산세를 부담해야 하는 불합리함이 발생하게 되는 것이다. 또한 토지의 소유주는 그 토지에 정착한 주택으로 인하여 재산권 행사에도 방해를 받게 된다. 일반적으로 토지 위에 소유자가 다른 건축물이 있는 경우 거래도 힘들뿐더러 그 주택의 이전, 철거 등의 행위도 마음대로 하지 못함에 따라 재산권의 제한 또는 침해가 발생하게 되는 것이다. 그럼

에도 불구하고 단지 토지를 소유하고 있다는 이유만으로 그 위에 정착하고 있는 주택에 대한 종합부동산세를 과세한다는 것은 매우 불합리하다 할 수 있다.

이는 부동산투기 방지라는 종합부동산세의 목적에도 부합하지 않는다. 앞선 사례 중 사전-2020-법규재산-1074의 사례를 보면 토지소유자가 알지 못하는 사이 본원이 없이 아파트가 건축되어 다주택자로서 종합부동산세 및 세부담 상한을 적용하여 종합부동산세가 부과되었다. 결국 납세자 입장에서는 오랜기간 보유한 토지에 대하여 부동산투기의 목적이 없음에도 불구하고 토지소유주가 알지 못하는 사이 아파트가 건설되었다. 이때 납세자는 토지만을 소유하고 있음에도 불구하고 다주택자로 분류되어 종합부동산세를 납부해야 하는 것이 과연 종합부동산세의 취지에 부합하는지에 대한 의문과 함께 과연 이러한 방식으로 납세자에게 조세를 징수하는 것이 정당한지에 대한 의문이 생긴다.

종합부동산세의 본래 취지는 처음 제정될 당시부터 부동산투기의 억제 목적이 가장 큰 이유라 볼 수 있다. 종합부동산세가 부동산에 대한 보유세로써 재산세와 비슷한 목적을 가지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 종합부동산세의 경우 단순히 재산보유에 대하여 조세를 부과함을 넘어 부동산의 과도한 소유를 막고 이를 통해 발생하는 투기수요를 억제한 목적이 강하다는 결정적인 차이를 보이게 된다. 특히 주택의 부속토지만을 소유한 경우 그 재산권의 행사에 제한을 받게 되므로 투기목적 보유로 볼 수 없다는 점에서 토지소유주와 주택의 소유주가 다를 경우 분리하여 과세하는 방안을 모색해야 할 것이다. 현재까지는 단순히 지방세법상 재산세의 납세의무가 있는 경우 종합부동산세도 납세의무를 부담하도록 하고 있다.

따라서 종합부동산세 과세 시 납세의무자 판정에 있어 재산세와 동일하게 납세의무자를 판정하도록 하고 토지소유자와 주택소유자가 다를 경우 종합부동산세의 경우 예외조항을 적용하는 것이 옳을 것이라 판단된다. 우선 종합부동산세의 취지에 비추어 볼 때 토지소유주와 주택의 소유주가 다른 경우 토지소유주에게는 주택에 대한 종합부동산세를 부여하지 않는 방

법을 고려해야 할 것이다. 종합부동산세의 과세대상은 주택과 토지로 명확하게 구분하고 있다. 또한 종합부동산세의 본래 취지는 과도한 부동산의 소유를 억제하여 부동산투기를 방지하고 이를 통해 과세형평성을 제고하는데 있다고 볼 수 있다. 따라서 주택의 부속토지만을 소유하고 있는 경우 부동산투기 등 종합부동산세의 취지에 부합한다고 보기 어렵기 때문에 이에 대해서는 주택분 종합부동산세를 부담하지 않도록 하는 것이 옳을 것이다.

다만 이 경우 종합부동산세를 부담함에 있어 같은 부동산보유세인 재산세와의 형평성의 지적이 있을 수도 있다. 따라서 차선책으로 토지소유주와 주택소유주가 다른 경우 토지소유주 역시 주택에 대한 종합부동산세를 부담하되 중과세는 배제하는 방법 역시 고려해볼 수 있다. 즉 현행 종합부동산세법 제7조 제1항의 납세의무자 기준을 유지하고 제3항에 토지소유자와 주택소유자가 다를 경우 제1항에도 불구하고 그 주택의 수가 3주택 이상일 경우 중과세율을 적용하지 않는다는 예외조항을 신설하는 방안이다. 3주택 이상에 대한 중과세를 적용하는 것은 실거주 이외의 과도한 주택의 소유를 막고 이를 통해 부동산시장의 안정화를 그 목적으로 할 수 있을 것이다. 이러한 취지를 비추어 볼 때 토지소유주와 주택의 소유주가 서로 다른 경우 부동산투기 등 목적이 있다고 볼 수 없기 때문에 이에 대해서는 중과세를 적용할 만한 근거가 부족하다고 볼 수 있다. 따라서 과세대상의 선정에 있어 재산세 납세의무자와 동일하게 적용하되 예외조항을 두어 과세 형평성을 유지할 필요가 있을 것이다.

3. 특수관계인 간의 적용에 대한 고려

앞서 토지소유주와 주택소유주가 다를 경우 종합부동산세 부과에 있어 주택의 부속토지만을 소유한 자에 대하여 종합부동산세 과세를 제외하거나 중과세율 적용을 배제해야 한다는 대안을 제시하였다. 하지만 이를 악용하는 사례가 발생할 수 있다는 점에서 이에 대한 보완이 필요할 것이다. 대표적인 사례가 토지의 소유주와 주택의 소유주가 특수관계인일 경우가 대표

적일 것이다. 만약 현행 종합부동산세법이 적용되어 3주택에 해당하나 이를 회피하기 위하여 하나의 주택에 대하여 토지와 주택을 분리해서 소유하는 경우 중과세율 적용을 회피할 수 있다는 단점이 존재한다. 특히 특수관계인 사이에서는 이러한 중과세율 적용 회피를 위하여 의도적으로 토지와 주택의 소유권을 분리하여 소유하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 토지분과 주택분을 각각 특수관계인이 소유하고 있는 경우에는 이러한 예외조항에 대한 적용을 배제해야 할 것이다. 명의신탁의 경우에도 마찬가지다. 특수관계인뿐 아니라 중과세율 적용 회피를 위하여 명의신탁의 경우에도 동일하게 예외조항 적용을 배제해야 한다. 현재 우리나라의 경우 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률에 따라 실제적 권리관계가 일치하도록 등기하게 하도록 되어 있다. 하지만 명의신탁의 경우 부당하게 조세를 회피할 목적을 가진다고 볼 수 있으므로 특별한 사정이 없는 한 명의신탁의 경우에도 예외조항 적용을 배제해야 할 것이다. 이러한 부분을 모두 고려하여 다음과 같이 개정안을 제시해 보고자 한다.

VI. 결 론

종합부동산세는 토지 및 주택과 같은 부동산에 대하여 부동산투기의 근절과 함께 부동산 가격의 급격한 증가를 억제하기 위해 보유세를 강화하고자 2005년 시행되었다. 종합부동산세는 지방세의 고유 재원으로 인식되었던 부동산에 대하여 국세로서 도입하기에 이르렀고 이러한 종합부동산세를 부동산교부세로써 지방자치단체의 재정격차 해소를 위해 소요되는 목적으로 활용되었다. 하지만 최근 여러 부분에서 주택에 대한 과세 시 주택의 소유자와 토지의 소유자가 다를 경우 토지의 소유자에게 기준시가를 기준으로 안분계산한 부분에 대하여 주택을 소유한 것으로 보아 종합부동산세 납세의무를 부담하도록 함에 따라 납세자와 과세관청 간의 분쟁이 발생하고 있

다. 종합부동산세 납세의무자의 경우 지방세법의 규정에 따르게 되어 있고 주택의 부속토지만을 소유한 경우에도 시가표준액을 기준으로 하여 주택에 대한 종합부동산세를 부담하게 된다. 이때 세율을 적용함에 있어서도 2주택까지는 일반세율을 적용하도록 하고 3주택 이상은 중과세율을 적용하도록 하고 있다. 결국 2주택자가 주택의 부속토지만을 소유한 경우 주택의 부속토지 소유에 따라 주택 수에 포함되어 3주택에 해당하게 되고 이에 따라 3주택 이상에 해당하게 되어 중과세율을 적용받게 되는 것이다. 이는 종합부동산세의 근본 목적을 훼손하는 조세정책이라 볼 수 있는 것이다. 종합부동산세의 근본적인 목적은 보유세의 강화를 통한 부동산투기의 억제라 할 수 있다. 하지만 주택과 그 부속토지의 소유자가 다른 경우 부동산투기의 목적으로 보기 어렵고 오히려 재산권 행사에 제한을 받게된다는 점에서 불합리하다 볼 수 있다. 결국 토지소유자와 주택의 소유자가 다른 경우 재산권 행사의 제한에 따라 종합부동산세의 근본 목적인 부동산투기에 목적이 있다고 볼 수 없다. 따라서 종합부동산세의 근본 시행 목적에 비추어 주택과 토지의 소유자가 다른 경우 토지의 소유자에게 주택에 대한 종합부동산세를 부과한다는 점은 개선해야 할 문제로 볼 수 있다.

이러한 점에 비추어 종합부동산세에 대한 불합리한 납세의무의 부담은 개선할 필요가 있을 것이다. 우선 토지소유자에 대하여 주택에 대한 과세표준 합산을 배제하는 방안을 고려해볼 수 있다. 주택분 종합부동산세 산정시 3주택 이상일 경우 중과세율을 적용하도록 하기 때문에 가장 중요한 요건은 주택의 수의 산정이다. 1세대 1주택을 산정함에 있어 만약 1주택을 보유하고 주택에 대한 부속토지만을 소유한 경우에는 1세대 1주택으로 보도록 규정하고 있다. 이는 종합부동산세의 취지 중 하나인 과세형평성을 훼손하게 되는 것이다. 1세대 1주택 산정 시에는 주택수에서 제외하는 반면 그 외에는 달리 판단할 근거가 없다. 하지만 현행 법령에서는 이와 같이 규정함에 따라 오히려 과세형평성을 저해하는 요소가 되고 있는 것이다. 따라서 주택의 수 산정에 있어 합산을 배제하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 또한 토지소유자에 대한 중과세를 제외하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 주택

의 부속토지만을 보유하고 있는 경우 부동산투기를 위해 보유하고 있다고 보기에는 어렵다. 이는 납세의무자에 대하여 지방세법상 재산세 납세의무자 규정을 그대로 원용하고 있는 것에 불과하다. 따라서 중과세 적용에서 배제하는 방법을 고려해볼 수 있을 것이다.

다만 주택의 소유자와 토지의 소유자가 특수관계인일 경우 다주택에 대한 조세회피 목적으로 소유권을 분리할 경우를 대비하여 예외조항을 적용하지 못하도록 해야 할 것이다. 특히 이런 경우 3주택 이상에 대한 중과세율의 회피목적으로 활용될 가능성이 매우 크다. 따라서 주택 및 토지의 소유자가 분리되어 있고 둘이 특수관계인일 경우에는 주택에 대한 종합부동산세를 부담하도록 하는 것이 현실적일 것이다. 즉 현행 종합부동산세법 제7조의 납세의무자 규정에 주택의 부속토지만을 소유한 경우 주택에 대한 종합부동산세를 부담하지 않도록 하는 규정을 제3항에 신설하고 주택의 소유자와 부속토지의 소유자가 특수관계인 경우와 명의신탁의 경우에는 제외한다는 예외규정을 두어 부정한 방법에 따른 조세회피를 차단할 수 있는 방안을 함께 고려해보아야 할 것이다.

<표 2> 종합부동산세법 개정(안)

현행 법령	주택분 적용 배제	중과세율 적용 배제
<p>제7조 [납세의무자] ① 과세기준일 현재 주택분 재산세의 납세의무자는 종합부동산세를 납부할 의무가 있다.</p> <p>② 「신탁법」 제2조에 따른 수탁자(이하 “수탁자”라 한다)의 명의로 등기 또는 등록된 신탁재산으로서 주택(이하 “신탁주택”이라 한다)의 경우</p>		

현행 법령	주택분 적용 배제	중과세율 적용 배제
<p><이하 생략> <조문 신설></p>	<p><u>③ 제1항에도 불구하고 주택의 소유주와 토지의 소유주가 달라 주택의 부속토지만을 소유한 경우 주택에 대한 종합부동산세를 부과하지 아니한다.</u></p>	<p><u>③ 제1항에도 불구하고 3주택 이상에 해당하여 제9조 제1항 제2호에 따른 세율을 적용해야 하나 주택 중 일부가 주택과 그 부속토지의 소유자가 다르고 주택의 부속토지만을 소유한 경우 제9조 제1항 제1호에 따른 세율을 적용한다. 다만 보유한 주택의 수가 3주택 이상일 경우는 그러하지 않다.</u></p> <p><u>④ 다음 각호의 경우에는 특별한 사정이 없는 한 제3항을 적용하지 아니한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 주택의 소유주와 그 주택의 부속토지의 소유주가 특수관계인일 경우</u> <u>2. 주택 또는 토지 중 어느 하나를 명의신탁한 경우</u>

參 考 文 獻

1. 국내 문헌

김대용, “우리나라 부동산정책 변화에 대한 검토 및 시사점 : 역대 정부별 주택정책을 중심으로”, 『주택금융월보』 제106호, 주택금융연구원, 2013.

박상수, “종합부동산세법 개정 이후 재산세 개편 쟁점 : 주택을 중심으로”, 『지방세논집』 제7권 제1호, 한국지방세학회, 2020.

신미정, “부동산보유세 부담의 국제비교(’21년)”, 『Tax Issue Paper』 92, 한국지방세연구원, 2023.

이동식, “종합부동산세 관련 개별규정의 개정 필요성”, 『서울법학』 제27권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2019.

정유섭, “주택분 종합부동산세의 과세형평성과 부동산안정화를 위한 합리적 과세 방안”, 『세무회계연구』 제77호, 한국세무회계학회, 2023.

최진섭, “다주택자 중과세제도의 평가와 개편방향”, 『Tax Issue Paper』 89, 한국지방세연구원, 2023.

2. 기 타

디지털강남문화대전, <http://gangnam.grandculture.net/gangnam/toc/GC04800699>.

한국부동산원, R-ONE 부동산통계뷰어.

<Abstract>

**Study on the Problems and Improvement Measures of
Comprehensive Real Estate Taxation on
House and Its Appurtenant Land when the Owners of the
House and Its Appurtenant Land are Different**

Hong, Seong Ick*

Discussions began in 2003, and the comprehensive real estate holding tax was implemented in 2005. Since its implementation, it has faced somewhat controversies including the ruling of unconstitutionality and arguing that it entails excessive tax burdens. The current revision that is a national real estate-related holding tax in Korea has been through several rectifications. However, in recent conducting on comprehensive real estate holding taxation, when the owner of the house and the owner of the land are different, the tax for the house is charged on the landowner, which has raised claims that it is unreasonable taxation and various problems. Moreover, in the case of landowners having multiple houses with separate house-owners on the land, heavy taxation is applied. From the perspective of landowners, despite the restrictions on exercising property rights, the landowner ought to pay excessive comprehensive real estate holding tax that is applied to houses that are not theirs. In addition, if there are more than 3 houses on the land, and an even higher tax rate is unreasonably imposed on the landowners. Saying again, if the landowner and the house owner are different, the landowner will be subject to over-comprehensive real estate holding tax on the house. Plus, if the number of houses on the land is three or more, excessive taxation occurs by applying the higher tax rate. This does not conform to the legislative purpose of the comprehensive real estate holding tax, which is to stabilize the comprehensive real estate market, prevent real estate speculation, and improve tax fairness. This unfairness occurs even in their own property, not for speculation, it is required to improve the improper points through legal revision. This study aims to examine the relevant law, figure out its problems, and suggest appropriate improvement solutions.

* Professor, Department of Tax and Accounting, Soongui Women's University

- ▶ **Key Words** : comprehensive real estate tax, property tax system,
real estate tax, property tax, housing tax