



현행 및 개정 종합부동산세법은 합헌적인가?

2020.12.31

1. 서론

국세청은 지난 11월, 2020년분 종합부동산세(이하 “**종부세**”) 납세의무자들에게 납세고지서를 발송하였습니다. 국세청 보도자료(2020. 11. 25.자)에 따르면, 올해 고지인원은 74만 4천 명, 고지세액은 4조 2,687억 원으로 전년 대비 14만 9천 명(+25.0%), 9,216억 원(+27.5%)이 증가하였습니다. 문제는 내년에 부과될 2021년분 종부세는 개정 종부세법에 따라 더욱 많은 인원에게 더욱 큰 금액으로 부과 될 것이라는 점입니다. 아래에서는 종부세법의 주요 제 · 개정 연혁을 먼저 살펴본 후, 현행 및 개정 종부세법의 위헌성에 관련된 쟁점들을 살펴보도록 하겠습니다.

2. 종부세법의 주요 제 · 개정 연혁

종래 부동산 보유세제로 재산세와 종합토지세가 부과되어 오던 중, 정부는 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하며 부동산의 가격안정을 도모한다는 이유로 2005. 1. 5. 종부세법을 제정 · 시행하여 종부세를 도입하였고, 여러 부동산정책에도 불구하고 부동산 시장이 안정되지 않는다는 이유로 2005. 12. 31. 종부세법을 개정하여 과세 방법을 기존의 ‘인별 합산’ 방식에서 ‘세대별 합산’ 방식으로 전환하고 주택에 대한 과세기준 금액을 기존의 공시가격 9억 원에서 6억 원으로 하향하는 등 과세를 강화하는 방향으로 개정하였습니다. 이에 대해 헌법재판소는 2008. 11. 13. (i) 과세방법을 ‘세대별 합산’으로 규정한 부분은 혼인한 자 등을 독신자 등에 비하여 불리하게 차별하여 취급 하므로 헌법에 위반되고, (ii) 주택분 종부세 부분은 주거 목적으로 1주택만을 일정 기간 이상 보유하고 있는 국민 등에 대하여 납세의무 예외를 두거나 납세의무를 감면하는 등의 일체의 여과 조치 없이 일률적으로 종부세를 부과함으로써 재산권을 침해하여 헌법에 위반된다는 취지의 결정을 내렸습니다.

헌법재판소의 위 결정에 따라 종부세법은 2008. 12. 26. 과세 방법을 다시 ‘인별 합산’ 방식으로 변경하고, 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하며 주택에 대한 종부세율을 하향 조정(최고세율 3% -> 2%)하는 등의 방향으로 개정되었습니다. 위 개정 이후 종부세법은 약 10년간은 큰 개정 없이 내용을 유지하여 왔으나, 2018. 12. 31. 정부는 주택에 대한 종부세율을 인상하고(최고세율 2% -> 3.2%), 소유 주택 수에 따른 세율을 차등 적용하는 등 종부세 과세를 강화하였으며(이하 “**현행 종부세법**”), 다시 2020. 8. 18. 법률을 개정 하여 주택에 대한 종부세율을 추가로 인상하고(최고세율 3.2% -> 6%), 법인 · 다주택자에 대한 종부세 과세를 강화하였으며(이하 “**개정 종부세법**”), 이러한 내용의 개정 종부세법은 2021. 1. 1. 시행을 앞두고 있습니다.

3. 현행 종부세법 및 개정 종부세법의 위헌성 관련 쟁점

가. 과도한 세부담으로 인한 재산권 침해 여부

헌법재판소는 지난 2008년 종부세법 위헌 결정에서, “국가가 조세를 부과·징수함에 있어서는 재산권의 본질적인 내용인 사적 유용성과 처분권이 납세자에게 남아 있을 한도 내에서만 조세의 부담을 지울 수 있는 것이므로, 비교적 짧은 기간 내에 사실상 부동산 등 사유재산의 가액 전부를 조세의 명목으로 징수하는 셈이 되어 재산권을 무상으로 몰수하는 결과를 초래하여서는 아니 될 것이다”고 하면서, ‘2005년 분~2007년분 종합부동산세의 납세의무자의 수(2005년 73,631건, 2006년 346,953건, 2007년 483,663건), 1인당(또는 1세대당) 평균 세액(2005년 140만 원, 2006년 234만 원, 2007년 336만 원), 부동산 가격 대비 조세부담률 등에 비추어보면, 종합부동산세법이 규정한 조세의 부담은 재산권의 본질적 내용인 사적 유용성과 원칙적인 처분권한을 여전히 부동산 소유자에게 남겨 놓는 한도 내에서의 재산권의 제한이고, 또한 매년 종합부동산세가 부과된다고 하더라도 상당히 짧은 기간 내에 사실상 부동산가액 전부를 조세 명목으로 무상으로 몰수하는 결과를 가져 오게 되는 것이라고 보기도 어려우므로, 이와 같은 종합부동산세의 과세표준 및 세율로 인한 납세의무자의 세부담의 정도는 종합부동산세의 입법 목적에 비추어 일반적으로는 과도하다고 보기 어려운 것이어서 입법재량의 범위를 일탈하였다고 단정할 수는 없을 것’이라고 판단하였습니다.

그런데 통계청 통계자료 및 국세청 보도자료 등에 따르면, 종부세 고지 인원은 2018년 46만 6천명에서 2019년 59만 5천명(전년 대비 약 28% 증가), 2020년 74만 4천명(전년 대비 약 25% 증가)으로 급증하고 있고, 고지 세액 역시 2018년 2조 1,148억 원에서 2019년 3조 3,471억 원(전년 대비 약 58% 증가), 2020년 4조 2,687억 원(전년 대비 약 28% 증가)으로 급증하여, 1인당 평균세액 역시 2018년 454만 원에서 2019년 563만 원(전년 대비 약 24% 증가), 2020년 574만 원(전년 대비 약 2% 증가)으로 급증하였습니다. 즉, 현행 종부세법에 따른 종부세 부담은 지난 2008년 종부세법 위헌 결정 당시에 고려된 종부세 부담보다 훨씬 크고 빠르게 증가하고 있을 뿐만 아니라, 개정 종부세법에 따른 2021년분 종부세는 그 부담이 이전 연도보다도 훨씬 커질 전망이어서 현행 및 개정 종부세법에 따른 종부세 부담의 정도가 과연 과도하다고 보기 어려운 것인지에 대해서는 강한 의문이 제기되고 있습니다.

특히 개정 종부세법은 종부세율을 최고 6%(농어촌특별세 포함 시 7.2%)까지 올림으로써, 그 최고세율에 따른 종부세가 10년 이상 부과되면 해당 부동산 가액의 전부를 조세 명목으로 무상 몰수하는 결과를 초래할 가능성도 있다는 점에서 개정 종부세법의 위헌성은 더욱 커질 수 밖에 없다고 하겠습니까.

그 외에도, 부동산의 가격안정을 도모한다는 이유로 종부세를 인상하는 것이 본질적으로 국가재정의 조달을 목적으로 하는 조세의 본질에 부합하는 것인지 의문이 제기되고 있으며, 종부세를 인상하는 것이 종부세법의 ‘부동산 가격안정 도모’를 달성하는 정당하고 유효·적절한 수단인지에 대해서도 의문이 제기되고 있습니다. 이와 관련하여, 부동산 관련 조세의 인상이 부동산 가격 안정에 미치는 효과가 있는지에 대해 실증적으로 밝혀진 바가 부족하다는 점은 꾸준히 제기되는 문제점 중 하나입니다. 또한 헌법재판소 역시 지난 2008년 종부세법 위헌 결정에서, ‘투기 등으로 인한 부동산 가격의 양등은 통화량의 팽창에 의한 가수요, 주택 등의 수요·공급 원리, 경제정책의 실패 등이 복합적으로 작용하여 발생하는 것으로서 오로지 세제의 불비 때문에 발생하는 것만이 아니’라고 한 바 있습니다.

설령 종부세 인상이 원론적인 측면에서 부동산 가격안정 도모에 도움이 된다고 하더라도, 부동산 가격안정을 위해서는 복수의 부동산 소유자로 하여금 소유 부동산의 전부 또는 일부를 매도하도록 유도하여 부동산시장에 공급량이 증가할 수 있도록 하여야 할 것인데(즉, 보유세를 인상한다면 양도소득세를 인하여 매도를 유도하여야 할 것인데), 입법자는 종부세 인상과 함께 양도소득세 등도 오히려 인상함으로써 부동산 소유자가 소유 부동산을 매도하는 것을 주저하게 하는 결과(즉, 퇴로를 차단하는 결과)를 초래하여, 종부세 인상이 과연 부동산 가격안정이라는 목적 달성을 위한 것인지, 실제로 유효한 수단인지 여부에 큰 의문을 불러 일으키고 있습니다.

나. 이중과세 및 미실현 이득에 대한 과중한 과세의 문제

헌법재판소는 지난 2008년 종부세법 위헌 결정에서 ‘종합부동산세는 일정한 재산의 소유라는 사실에 담세력을 인정하여 부과하는 재산보유세의 일종이라 할 것이나, 일부 과세대상 부동산으로부터 발생하는 수익에 대하여 부과하는 수익세적 성격도 포함하고 있는 것으로 이해되고 있다’고 하여, 종부세에 수익세적 성격(즉, 가치 상승분에 대한 과세)도 있음을 인정한 바 있습니다.

그렇다면 매년 과세를 반복함에 있어서는 당해 부동산에서 매년 발생하는 수익과 납세의무자의 소득을 마땅히 고려하여야 한다고 판단되며, 헌법재판소 역시 위 2008년 결정에서 주택가격의 상승이 실질적인 조세지불능력의 증가로 이어지는 것이 아닐 뿐 아니라, 외국에 비하여 가처분소득 대비 주택가격이 매우 높다는 문제점을 위헌결정의 이유들 중의 하나로 지적한 바 있습니다. 또한 부동산 보유 기간 동안 발생하는 종부세를 부동산 처분 시 발생하는 양도소득세 산정 시 공제할 수 있는 장치가 마련되는 것이 타당함에도 불구하고, 현행 종부세법 및 소득세법 등 관련 법령은 그러한 장치를 전혀 마련해두고 있지 않아 이중과세 또는 미실현 이익에 대한 과중한 과세의 문제가 발생하고 있습니다.

다. 평등원칙 위배 여부

헌법재판소는 지난 2008년 종부세법 위헌 결정에서 ‘종부세 납세의무자에 대하여 부채를 고려함이 없이, 누진세율에 의하여 과세하도록 한 것은, 입법재량의 범위 내에서 부동산의 가격안정과 담세능력에 상응한 과세를 도모하기 위한 것이고, 따라서 납세의무자들을 합리적인 이유 없이 차별대우하는 것이라 할 수 없으므로 평등원칙에 위배된다고 보기 어렵다’고 하였습니다.

그러나 위와 같은 판단이 현행 및 개정 종부세법에 그대로 적용될 수 있는지 의문이 있고, 부동산을 보유하고 있는 국민과 부동산 이외의 자산을 보유하고 있는 국민 사이의 형평도 고려됨이 타당한 것으로 생각되고, 부동산 자체에 대출 등의 부채를 부담하면서 보유하고 있는 자 또는 해당 부동산을 임대하여 보증금 반환채무 등을 부담하고 있는 자는 실제 담세력(부채를 고려한 담세력)에 비해 조세부담이 높아지게 되어, 부채를 부담하지 않는 자와 비교할 때 합리적인 이유 없이 차별을 받게 되는 결과가 발생하는 등 실질적 평등에 어긋나는 문제점이 있습니다.

라. 세대별 합산 과세의 위헌성이 여전히 남아있는 문제

헌법재판소는 지난 2008년 종부세법 위헌 결정에서 ‘세대별 합산규정은 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 취급하고 있으므로, 헌법 제36조 제1항에 위반된다’고 판단하였습니다.

헌법 제36조 제1항은 “혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.”고 하여, 혼인과 가족생활에 불이익을 주지 않을 것을 명하고 있고, 이는 적극적으로 적절한 조치를 통하여 혼인과 가족을 지원하고 제3자에 의한 침해로부터 혼인과 가족을 보호해야 할 국가의 과제와, 소극적으로 불이익을 야기하는 제한 조치를 통하여 혼인과 가족생활을 차별하는 것을 금지해야 할 국가의 의무를 포함하는 것입니다.

헌법재판소의 위 결정에 따라 종부세법은 2008. 12. 26. 과세 방법을 다시 ‘인별 합산’ 방식으로 변경하였으므로, 현행 종부세법에는 ‘세대별 합산’의 문제는 없는 것이 아닌가 하는 의견도 있을 수 있습니다. 그런데 현행 종부세법은 1세대 1주택자의 경우에는 과세표준 산정 시 3억원을 추가로 공제하고, 또한 세액 산정 시 별도의 세액공제를 허용하는 등의 과세혜택을 제공함으로써 1세대 다주택자를 1세대 1주택자보다 여전히 불리하게 차별하여 취급하고 있습니다.

이는 결국 특정한 조세 법률조항이 혼인이나 가족생활을 근거로 부부 등 가족이 있는 자를 혼인하지 아니한 자 등에 비하여 차별 취급하는 것인바, 헌법재판소가 지난 2008년 결정에서 지적한 헌법 제36조 제1항 관련 위헌성은 현행 종부세법에도 여전히 존재한다고 하겠습니까.

마. 조세법률주의, 거주이전의 자유, 행복추구권 및 인간다운 생활을 할 권리 등

그 외에도, (i) 현행 종부세법에 따르면 법률이 아닌 시행령으로 공정시장가액비율을 인상함으로써 종부세 과세표준을 인상하는 것이 가능하고, 또한 실제로 매년 인상되는 것으로 2019. 2. 12. 시행령이 개정되었는바(종전 80%에서 2019년 85%, 2020년 90%, 2021년 95%), 이러한 방식의 증세는 조세법률주의에 위배되는 측면이 있는 점, (ii) 현행 과세기준금액(주택의 경우 기본적으로 6억 원, 1세대 1주택의 경우 9억 원)이 정해진 2008년 이후 부동산 가격은 대폭 상승하였음에도 불구하고 과세기준금액은 별도의 인상이 없어 현실을 반영하지 못하게 된 결과, 종부세 대상 납세의무자와 종부세 부담액만 급증하게 되어 국민의 재산권 침해 가능성이 커지는 점, (iii) 주택은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진 개인의 주거로서 쾌적한 주거생활을 통하여 행복을 추구할 권리를 실현할 장소로서 필수불가결한 것인바, 급격한 종부세 인상으로 납세의무자에게 예측하기 어려운 조세부담을 지워 법적 안정성(예측가능성), 주택 이외의 소득이 많지 않은 국민들의 거주 이전의 자유, 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 점 등도 현행 및 개정 종부세법의 합헌성에 의문을 초래하고 있습니다.

4. 결론

헌법 제23조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”라고 규정하고 있으며, 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있는바, 위와 같이 현행 종부세법은 여러 측면에서 합헌성에 의문이 제기되고 있고, 2021년부터 시행될 개정 종부세법은 그 합헌성에 더욱 큰 의문이 제기되는 것으로 생각됩니다. 조세 관련 법률의 위헌성을 다투기 위해서는 법원에 조세부과처분에 대한 행정소송을 제기한 후 해당 법률에 대한 위헌법률제청신청을 하여야 합니다.

저희 법무법인(유) 세종은 각종 조세 관련 행정소송과 헌법쟁송에 관한 사건을 다뤄본 경험이 풍부하게 있습니다. 이와 관련하여 궁금하신 점이 있으시면 언제든지 연락주시기 바랍니다.

관련구성원

조춘

변호사

02-316-4213

ccho@shinkim.com

황태상

변호사

02-316-1770

tshwang@shinkim.com