

주택분 보유세 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Housing Holding Tax System

심충진* · 김진태**

Chung Jin Shim · Jin Tae Kim

〈요 약〉

본 연구는 우리나라 주택분 보유세 체계가 갖는 구조적 한계를 분석하고, 조세의 안정성·형평성·효율성을 제고하기 위한 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 현행 주택 보유세는 재산세와 종합부동산세로 구성된 이원적 구조를 가지며, 공시가격과 공정시장가액비율을 기초로 과세표준이 산정된다. 이러한 구조는 외형적으로 합리적인 체계를 갖추고 있으나, 시장가격 변동에 따라 세부담이 크게 변화하는 특성으로 인해 납세자의 예측가능성을 저해하는 문제가 있다. 또한 재산세가 주택 소유자에게만 부과됨에 따라 실제 공공서비스를 이용하는 거주자가 과세에서 배제되는 등 응징과세 원칙이 충분히 반영되지 못하는 한계를 가진다.

본 연구는 제도 분석과 주요국 사례 비교를 통해 현행 보유세 체계의 문제점으로 과세표준의 변동성, 응징과세와 응능과세 간 불균형, 재산세와 종합부동산세 간 기능 중복 등을 도출하였다.

이러한 문제를 개선하기 위해 본 연구는 다음과 같은 정책적 대안을 제시하였다. 첫째, 공시가격 기반 과세체계를 취득원가 기반으로 전환하고 물가상승률을 반영하여 과세표준을 조정함으로써 세부담의 변동성을 완화하고 예측가능성을 제고할 필요가 있다. 둘째, 공공서비스의 실질적 수혜자인 거주자에게 일정 부분 과세를 도입하여 응징과세 원칙을 강화해야 한다. 셋째, 재산세를 공공서비스에 대한 대가로 재정립하고 서비스 수준과 비용을 반영하는 방향으로 과세체계를 설계할 필요가 있다. 넷째, 재산세와 종합부동산세를 통합하여 지방세 중심의 단일 보유세 체계를 구축하고, 거주 중심의 감면제도로 전환해야 한다. 마지막으로, 소득 및 자산 변화, 주택가격 변동, 물가상승률 등을 반영한 세부담 상한제 도입을 통해 조세의 안정성과 형평성을 동시에 확보할 필요가 있다.

* 제1저자(First Author), 건국대학교 경영대학 경영학과 교수,

Professor, School of Business, Konkuk University, chjshim@konkuk.ac.kr

** 교신저자(Corresponding Author), 중앙대학교 교양대학 회계영역 부교수,

Associate Professor, College of General Education(Accounting Program), Chung-Ang University,

jtkim0811@cau.ac.kr

본 연구는 주택 보유세 체계의 전면적 재설계 방향을 제시함으로써 지방재정의 지속가능성과 조세형평성 제고에 기여할 수 있는 정책적 시사점을 제공한다.

〈주제어〉 보유세, 재산세, 종합부동산세

〈Abstract〉

This study aims to analyze the structural limitations of the housing holding tax system in Korea and to propose improvement measures to enhance the stability, equity, and efficiency of taxation. The current housing holding tax system has a dual structure consisting of property tax and comprehensive real estate holding tax, with the tax base calculated based on officially assessed property values and the fair market value ratio. While this structure appears to be rational in form, it poses a significant limitation in that tax burdens fluctuate considerably with changes in market prices, thereby undermining the predictability for taxpayers. In addition, since property tax is imposed solely on property owners, actual beneficiaries of public services—namely residents—are excluded from taxation, resulting in insufficient reflection of the benefit principle.

Through institutional analysis and comparative examination of major countries, this study identifies key issues in the current system, including volatility in the tax base, imbalance between the benefit principle and the ability-to-pay principle, and functional overlap between property tax and comprehensive real estate holding tax.

To address these issues, this study proposes the following policy alternatives. First, it is necessary to shift from a publicly assessed value-based taxation system to an acquisition cost-based system, adjusting the tax base by reflecting inflation, thereby reducing volatility in tax burdens and improving predictability. Second, taxation should be partially imposed on residents, who are the actual beneficiaries of public services, to strengthen the benefit principle. Third, property tax should be redefined as a charge for public services, and the tax system should be designed to reflect the level and cost of such services. Fourth, property tax and comprehensive real estate holding tax should be integrated into a unified holding tax system centered on local taxation, accompanied by a transition to a residence-based relief system. Finally, it is necessary to introduce a tax burden cap that reflects changes in income and assets, housing price fluctuations, and inflation, in order to simultaneously ensure tax stability and equity.

This study provides policy implications that can contribute to enhancing the sustainability of local public finance and improving tax equity by presenting a comprehensive redesign direction for the housing holding tax system.

〈Key words〉 Property Holding Tax, Property Tax, Comprehensive Real Estate Holding Tax

I. 서론

주택 보유에 대한 과세는 지방재정의 핵심 재원이자, 부동산 시장 안정과 자산 불평등 완화를 위한 주요 정책 수단으로 기능한다. 특히 한국의 주택분 보유세는 재산세와 종합부동산세로 구성된 이원적 구조를 통해 과세가 이루어지고 있으며, 과세표준은 공시가격을 기초로 공정시장가액비율을 적용하여 산정되는 체계를 가지고 있다. 이러한 구조는 외형적으로는 합리적인 과세체

계를 갖춘 것으로 보이나, 실제 운용 과정에서는 다양한 구조적 한계를 보이고 있다. 이에 따라 우리나라 부동산 관련 세제는 국가 또는 지방자치단체의 재정수입 보다는 부동산의 효율적인 이용과 부동산 투기의 억제 및 부동산 가격의 안정 등과 같은 부동산 관련 정책을 수행함에 있어서 정책수단으로 활용되고 있다는 지적이 있다.¹⁾

정부의 부동산 보유세 정책은 국민의 주택 관련 의사결정에 직접적인 영향을 미치며, 정책 발표 시점에 따라 부동산 가격 변동성이 확대되는 특징을 보인다. 그러나 현행 주택 보유세 체계는 몇 가지 구조적 한계를 내포하고 있다. 우선 공시가격을 기반으로 한 과세표준 산정 방식은 시장가격 변동에 직접적으로 연동되는 구조를 가지므로, 납세자의 소득 변화와 무관하게 세부담이 크게 변동할 수 있어 조세의 예측 가능성과 안정성을 저해한다. 또한 재산세가 주택 소유자에게만 부과되는 현행 구조에서는 실제 공공서비스를 이용하는 세입자가 과세 대상에서 제외됨에 따라 수익자부담 원칙이 충분히 구현되지 못하고, 이에 따라 현행 보유세 체계는 응익원칙과 응능원칙 간의 조화 측면에서 논쟁의 여지가 있다. 더 나아가 재산세와 종합부동산세 간 기능 중복과 역할 혼선이 발생한다는 지적도 존재한다. 따라서 주택가격 상승기에 자산가치 증가에 비해 현금흐름이 충분하지 않은 계층의 경우 세 부담 체감이 크게 나타날 가능성이 존재한다.

이와 같은 문제들은 단편적인 제도 보완으로 해결되기 어려운 구조적 성격을 지니며, 주택 보유세 체계 전반에 대한 재설계를 요구한다. 따라서 납세의무자의 예측가능성을 제고하기 위해서는 현행 공시가격 중심 과세체계가 갖는 변동성을 완화할 필요가 있으며, 이를 위해 취득원가를 기준으로 재산세를 부과하고 물가상승률을 반영하여 과세표준을 조정하는 방식이 대안으로 제시될 수 있다. 이러한 접근은 시장가격 및 정책 변수에 따른 세부담 변동을 완화하여 장기적인 조세 안정성을 확보하는데 도움이 될 것이다. 또한 현행 재산세 체계는 주택 소유자를 중심으로 과세가 이루어지고 있어 실제 지방공공서비스 이용자인 거주자와 납세자 간 괴리가 발생할 수 있다는 지적이 제기된다. 이에 따라 일부 연구에서는 지방공공서비스의 수혜와 부담 간 연계를 강화하기 위한 보완적 과세체계의 필요성이 논의되고 있다.

더 나아가 재산세를 단순한 자산보유세가 아닌 공공서비스에 대한 대가로 재정립하고, 주택 가격뿐만 아니라 공공서비스 수준 및 제공 비용을 반영하는 방향으로 과세체계를 재설계함으로써 조세부담과 공공서비스 간의 연계를 강화하고 조세형평성을 제고해야 할 것이다. 한편, 주택분 재산세와 종합부동산세를 통합하는 과정에서는 수도권을 중심으로 한 주택투기 억제를 위해 감면제도를 재설계할 필요가 있으며, 보유기간 중심의 감면을 축소하고 거주기간 중심으로 전환하며 다주택자 및 수도권 보유주택에 대한 감면을 제한함으로써 실거주 중심의 주택시장 구조를 유도해야 할 것이다. 마지막으로 재산세 부담이 납세자의 실질적 경제능력과 괴리되지 않도록 하기 위해 소득 분위별 순자산 증가율, 주택가격 변동률, 소비자물가지수 등을 반영한 세부담 상한제를 도입하고 연간 세부담 증가율을 일정 범위 내에서 제한하는 방식은 조세의 안정성과 형평성을 동시에 확보해야 할 것이다.

1) 김완석(2023), 부동산 관련 지방세제의 개선에 관한 연구, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, p.13.

이에 본 연구는 한국의 주택분 보유세 체계가 지닌 구조적 문제를 체계적으로 분석하고, 조세의 기본 원칙을 충족하면서도 정책 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

II. 선행연구

우리나라의 부동산 관련 보유세는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원적으로 운영되고 있으며, 이는 보유세가 정책적 목적으로 도입되었기 때문이며, 이로 인하여 보유세는 매우 복잡하고 세부담이 과도하다는 지적이 끊이지 않고 있다(정지선, 2022). 반면, 재산세와 종합부동산세가 이원화되어 있으나, 동일한 과세체계를 적용하는 개별 세목이기 보다는 하나의 조세 체계를 운영하는 것과 다름이 없다는 주장도 있다(박지현, 2022). 그럼에도 불구하고 헌법해석이나 입법 단계에서 지방세는 없으며, 어느 부처 또는 어느 지방자치단체에게 법안제출 권한과 관리 권한을 줄 것인가의 문제일 뿐이기 때문에 종합부동산세를 지방세로 옮기거나 재산세를 종합부동산세와 통합해서 국세로 옮기는 것은 위헌이 아니다(이창희, 2024).

이와 같은 관점에서 부동산 보유세의 효율적인 운영을 위하여 부동산 관련 보유세를 지방세인 재산세로 통합하여야 한다는 주장이 있다(김민수, 2020 ; 정지선, 2022). 이러한 재산세 통합은 종합부동산세를 지방세로 전환하거나 종합부동산세와 재산세를 하나의 세목으로 통합하여 지방세 세목으로 운영하는 방안이 있을 수 있다(김민수, 2020). 또한 지방자치단체 재정수요의 지속적 증가에 대한 대응, 넓은 세원과 낮은 세율체계의 세제구현, 산업구조의 고도화에 부응하는 공평과세 실현 등을 위해 상각자산에 대한 재산세 과세가 필요하다(유태현). 이에 재산세의 새로운 과세대상으로서 상각자산을 선정해야 할 필요성도 제기되고 있다.

정부의 부동산 관련 보유세 제도의 개편은 가계의 부동산 실효세율과 담세율에 영향을 미치며, 이로 인하여 부동산 가격에도 영향을 미치게 된다. 실제 모의실험 결과 종합부동산세의 공정시장가액비율 100%화와 세율인상 정책은 큰 영향을 미치지 않으나 90% 공시가격 현실화는 재산세를 포함한 보유세 전체에 대해 약 1.8배 수준으로 증가시키는 것으로 추정되었다(박종선 · 정세은, 2021). 또한 주택매매 거래량은 보유세 과세기준일 이전인 2월이 가장 적으며, 과세기준일 직후인 6월이 가장 많은 것으로 나타났다(이석희 · 김우철, 2025).

한편, 보유세는 응능부담의 원칙에 따라 누진적 세율구조를 가지고 있다. 이는 보유 재산이 크면 그 만큼 조세의 부담을 높게 하도록 하고, 반대로 보유 재산이 작으면 조세의 부담을 낮게 하기 위한 취지로 볼 수 있다. 이러한 보유세의 누진세적 성격에도 불구하고, 보유세 강화는 소득분위 내 주택보유자와 미보유자 간의 세후소득 격차를 오히려 심화시켜 소득분배를 악화시킬 가능성도 존재하고 있다고 보고되고 있다(허등용, 2023). 또한 공시가격 현실화를 상승이나 종합부동산세 세율 인상과 같은 보유세 부담 증가로 인한 가구의 주거비용 증가 수준은 금리 또는 예상 기대 상승으로 인한 비용 하락과 비교할 때 미미한 수준인 것으로 나타났다(윤성진, 2021).

이처럼 부동산 관련 보유세는 국세와 지방세로 이원화되어 있음에도 불구하고, 양자 간의 통합이 헌법적 가치를 훼손하는 것은 아니라는 것이 선행연구의 결과이다. 이에 따라 현행 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세의 통합이 이루어져야 한다는 주장이 지속적으로 제시되고 있는 상황이다. 한편, 정부의 부동산 관련 보유세 제도의 개편은 가계의 부동산 실효세율과 담세율에 영향을 미치고 있으며, 이로 인하여 주택매매 거래량에도 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정부의 보유세 관련 세제개편은 보유세 부담 증가로 인한 자가 가구의 주거비용 증가 수준이 금리나 예상 기대 상승으로 인한 비용 하락에 비해 미미하다는 것이 선행연구의 결과이며, 소득분위 내 주택보유자와 미보유자 간의 세후소득 격차를 오히려 심화시켜 소득분배를 악화시킬 가능성도 존재한다. 이에 보유세의 구조적인 문제를 해결하기 위해서는 보유세제 구조개편에 대한 논의가 필요하며, 납세자의 세부담 적정화를 위해서 보유세 부담을 소득세 산정 과정에서 공제하는 방안 등도 도입을 검토할 필요성이 있다고 보았다(임상빈, 2023).

선행연구를 종합해보면, 기존 연구들은 주로 재산세와 종합부동산세의 이원적 구조에 따른 제도적 문제, 보유세 강화가 부동산 시장과 조세부담에 미치는 영향, 그리고 보유세 통합 필요성에 초점을 맞추고 있다. 특히 재산세와 종합부동산세의 통합 가능성 및 지방세 중심 개편 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 공시가격 현실화 및 세율 인상이 실효세율과 담세율에 미치는 영향, 보유세 부담 변화가 주택거래 및 소득분배에 미치는 효과 등이 주요 연구주제로 다루어졌다. 그러나 기존 연구들은 주로 현행 보유세 체계 내에서의 세율 조정이나 세목 통합 여부에 집중하였을 뿐, 과세표준 산정방식 자체의 구조적 문제와 조세원칙 간 충돌을 종합적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하였다. 또한 대부분의 연구는 공시가격 현실화, 세율 인상, 세부담 변화 등 단기적 정책효과 분석에 초점을 두고 있어, 납세자의 예측가능성 및 장기적 조세 안정성 확보 방안에 대한 논의는 충분하지 못하였다. 특히 현행 공시가격 기반 과세체계가 시장가격 변동에 과도하게 연동됨으로써 발생하는 세부담 변동성과, 실제 공공서비스 이용자인 거주자와 납세의무자인 소유자 간 괴리 문제를 동시에 분석한 연구는 제한적이었다.

이에 반해 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 선행연구와 차별성을 가진다. 첫째, 본 연구는 단순한 세율 조정이나 종합부동산세 존치 여부에 국한되지 않고, 주택분 보유세 체계 전반을 구조적으로 재설계하는 방안을 제시하였다는 점에서 차별성이 있다. 특히 공시가격 기반 과세체계를 취득원가 기반 체계로 전환하고 물가상승률을 반영하는 방식의 과세표준 조정 방안을 제안함으로써, 세부담의 급격한 변동성을 완화하고 납세자의 예측가능성을 제고하고자 하였다. 둘째, 본 연구는 보유세를 단순한 자산보유세가 아닌 지방공공서비스에 대한 대가라는 관점에서 접근하여 응의과세 원칙을 강화하고자 하였다. 이를 위해 실제 공공서비스 수혜자인 거주자에게 일정 부분 과세를 연계하는 방안을 제시함으로써, 기존 연구에서 상대적으로 간과되었던 “공공서비스 수혜와 조세부담 간 연계성” 문제를 분석하였다. 셋째, 본 연구는 재산세와 종합부동산세의 기능 중복 문제를 단순한 세목 통합 차원이 아니라, 지방재정의 지속가능성과 지방세 중심 재정구조 확립이라는 측면에서 접근하였다. 즉, 재산세와 종합부동산세를 통합한 단일 보유세

체계를 제안하면서도, 수도권 투기억제 및 실거주 보호를 위해 거주기간 중심 감면제도와 세부담 상한제 개선방안을 함께 제시하였다는 점에서 기존 연구와 차별화된다. 마지막으로 본 연구는 단순한 제도 비판이나 정책효과 분석에 머무르지 않고, 주요국 사례와 현행 세수 구조를 함께 검토하여 조세의 안정성·형평성·효율성을 동시에 고려한 종합적 정책 대안을 제시하였다는 점에서 학문적·정책적 의의를 가진다.

Ⅲ. 주택분 보유세 제도와 현황

1. 주택 관련 재산세 과세체계

가. 과세대상 및 과세대상의 구분

재산세는 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박을 과세대상으로 한다(지방세법 제105조). 토지는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 지적공부의 등록대상이 되는 토지와 그 밖에 사용되고 있는 사실상의 토지를 말하는데²⁾, 토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분된다.³⁾

〈Table 1〉 Classification of Land Subject to Property Tax

Category	Description
Land Subject to Comprehensive Aggregate Taxation ^{note1)}	Land owned by the taxpayer as of the assessment date, excluding land classified as subject to separate aggregate taxation or separate taxation
Land Subject to Separate Aggregate Taxation ^{note2)}	Land owned by the taxpayer as of the assessment date that falls under any of the following categories : a. Appurtenant land to buildings prescribed by Presidential Decree, including land attached to factory buildings. b. Land prescribed by Presidential Decree that is utilized for business or economic activities through the installation of facilities necessary for its use or maintenance as vacant land, including land used for garages, bonded warehouses, testing, research and inspection facilities, and logistics complex facilities. c. Appurtenant land to demolished or destroyed buildings or houses, as prescribed by Presidential Decree.

2) 지방세법 제104조 제1호

3) 지방세법 제106조 제1항

〈Table 1〉 Classification of Land Subject to Property Tax (continued)

Category	Description
Land Subject to Separate Taxation ^{note3)}	Land owned by the taxpayer as of the assessment date that requires government protection, support, or heavier taxation, and that falls under any of the following categories : a. Land prescribed by Presidential Decree for factory sites, paddy fields, dry fields, orchards, and pastureland. b. Forest land prescribed by Presidential Decree that is necessary for forest conservation and cultivation, including forest land owned by clan associations. c. Land used for golf courses under Article 13(5) and land used for luxury entertainment facilities under the same paragraph, as prescribed by Presidential Decree. d. Appurtenant land to factories, as defined in Article 2(1) of the Industrial Cluster Development and Factory Establishment Act, for which the acquisition of the site was completed before its designation as a development restriction zone, as prescribed by Presidential Decree. e. Land used for projects serving specific public purposes supported by the national government or local governments, as prescribed by Presidential Decree. f. Land used for infrastructure related to the supply of energy and natural resources, as well as broadcasting, telecommunications, transportation, and similar public utilities, as prescribed by Presidential Decree. g. Land used for development projects promoting the efficient utilization of the national territory, as prescribed by Presidential Decree. h. Other land for which separate taxation is justified in consideration of regional economic development, the degree of public interest, or other relevant factors, as prescribed by Presidential Decree.

Note 1) Article 106(1), Subparagraph 1 of the Local Tax Act

Note 2) Article 106(1), Subparagraph 2 of the Local Tax Act

Note 3) Article 106(1), Subparagraph 3 of the Local Tax Act

나. 납세의무자

재산세 과세기준일 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자는 재산세를 납부할 의무가 있다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 자를 납세의무자로 본다.⁴⁾

- ① 공유재산인 경우 : 그 지분에 해당하는 부분(지분의 표시가 없는 경우에는 지분이 균등한 것으로 본다)에 대해서는 그 지분권자
- ② 주택의 건물과 부속토지의 소유자가 다를 경우 : 그 주택에 대한 산출세액을 제4조 제1항

4) 지방세법 제107조 제1항

및 제2항에 따른 건축물과 그 부속토지의 시가표준액 비율로 안분계산(按分計算)한 부분에 대해서는 그 소유자

다만, 재산세 과세기준일 현재 다음의 어느 하나에 해당하는 자는 재산세를 납부할 의무가 있다.⁵⁾

- ① 공부상의 소유자가 매매 등의 사유로 소유권이 변동되었는데도 신고하지 아니하여 사실상의 소유자를 알 수 없을 때에는 공부상 소유자
- ② 상속이 개시된 재산으로서 상속등기가 이행되지 아니하고 사실상의 소유자를 신고하지 아니하였을 때에는 행정안전부령으로 정하는 주된 상속자
- ③ 공부상에 개인 등의 명의로 등재되어 있는 사실상의 종중재산으로서 종중소유임을 신고하지 아니하였을 때에는 공부상 소유자
- ④ 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합과 재산세 과세대상 재산을 연부(年賦)로 매매계약을 체결하고 그 재산의 사용권을 무상으로 받은 경우에는 그 매수계약자
- ⑤ 「신탁법」 제2조에 따른 수탁자(이하 이 장에서 “수탁자”라 한다)의 명의로 등기 또는 등록된 신탁재산의 경우에는 제1항에도 불구하고 같은 조에 따른 위탁자[「주택법」 제2조 제11호 가목에 따른 지역주택조합, 같은 호 나목에 따른 직장주택조합 등 위탁자별로 구분과세가 곤란한 조합으로서 대통령령으로 정하는 조합(이하 이 호에서 “지역주택조합등”이라 한다)이 조합원이 납부한 금전으로 매수하여 소유하고 있는 신탁재산의 경우에는 해당 지역주택조합등을 말한다. 이하 이 장에서 “위탁자”라 한다]. 이 경우 위탁자가 신탁재산을 소유한 것으로 본다.
- ⑥ 「도시개발법」에 따라 시행하는 환지(換地) 방식에 의한 도시개발사업 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업(재개발사업만 해당한다)의 시행에 따른 환지계획에서 일정한 토지를 환지로 정하지 아니하고 체비지 또는 보류지로 정한 경우에는 사업시행자
- ⑦ 외국인 소유의 항공기 또는 선박을 임차하여 수입하는 경우에는 수입하는 자
- ⑧ 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 파산선고 이후 파산종결의 결정까지 파산재단에 속하는 재산의 경우 공부상 소유자

다. 세율 체계

(1) 과세표준

토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방 재정 여건 등을 고려하여 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 하는데, 공정시장가액비

5) 지방세법 제107조 제2항

율은 토지 및 건축물은 시가표준액의 100분의 70, 주택은 시가표준액의 100분의 60으로 한다.⁶⁾ 다만, 2025년도에 납세의무가 성립하는 재산세의 과세표준을 산정하는 경우 1세대 1주택으로 인정되는 주택(시가표준액이 9억원을 초과하는 주택을 포함한다)에 대해서는 시가표준액이 3억원 이하인 주택은 시가표준액의 100분의 43, 시가표준액이 3억원을 초과하고 6억원 이하인 주택은 시가표준액의 100분의 44, 시가표준액이 6억원을 초과하는 주택은 시가표준액의 100분의 45으로 한다.⁷⁾

(2) 서울

재산세는 과세표준에 다음의 표준세율을 적용하여 계산한 금액을 세액으로 한다.

① 건축물(지방세법 제111조 제1항 제2호)

- －골프장, 고급오락장용 건축물 : 과세표준의 1천분의 40
- －특별시·광역시(군 지역은 제외한다)·특별자치시(읍·면지역은 제외한다)·특별자치도(읍·면지역은 제외한다) 또는 시(읍·면지역은 제외한다) 지역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 그 밖의 관계 법령에 따라 지정된 주거지역 및 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 지역의 대통령령으로 정하는 공장용 건축물 : 과세표준의 1천분의 5
- －그 밖의 건축물 : 과세표준의 1천분의 2.5

② 주택(지방세법 제111조 제1항 제3호)

Tax Base	Tax Rate
KRW 60 million or less	1‰ (0.1%)
Over KRW 60 million but not exceeding KRW 150 million	KRW 60,000 + 1.5‰ of the amount exceeding KRW 60 million
Over KRW 150 million but not exceeding KRW 300 million	KRW 195,000 + 2.5‰ of the amount exceeding KRW 150 million
Over KRW 300 million	KRW 570,000 + 4‰ of the amount exceeding KRW 300 million

(3) 1세대 1주택에 대한 주택 세율 특례

대통령령으로 정하는 1세대 1주택(시가표준액이 9억원 이하인 주택에 한정)에 대해서는 다음의 세율을 적용한다.⁸⁾ 이와 같은 1세대 1주택에 대한 주택 세율 특례는 한시적 세부담 경감조치로 볼 수 있다.

6) 지방세법 제110조 제1항 및 동법 시행령 제109조 제1항 제1호 및 제2호

7) 지방세법 시행령 제109조 제1항 제2호 단서

8) 지방세법 제111조의2 제1항

Tax Base	Tax Rate
KRW 60 million or less	0.5‰ (0.05%)
Over KRW 60 million but not exceeding KRW 150 million	KRW 30,000 + 1‰ of the amount exceeding KRW 60 million
Over KRW 150 million but not exceeding KRW 300 million	KRW 120,000 + 2‰ of the amount exceeding KRW 150 million
Over KRW 300 million	KRW 420,000 + 3.5‰ of the amount exceeding KRW 300 million

라. 세 부담의 상한(지방세법 제122조)

현행 지방세법상 세 부담의 상한 규정에서는 해당 재산에 대한 재산세의 산출세액이 대통령령으로 정하는 방법에 따라 계산한 직전 연도의 해당 재산에 대한 재산세액 상당액의 100분의 150을 초과하는 경우에는 100분의 150에 해당하는 금액을 해당 연도에 징수할 세액으로 하며 주택의 경우에는 적용하지 아니한다고 규정하고 있다(지방세법 제122조). 따라서 재산세 세부담 상한은 직전 연도의 해당 재산세액 상당액의 100분의 150이다.

그러나 부칙 제15조(주택 세부담상한제 폐지에 관한 경과조치)에 의해 개정 전에 주택 재산세가 과세된 주택에 대해서는 제122조의 개정규정에도 불구하고 2028년 12월 31일까지는 종전의 규정에 따른다. 즉, 다음의 과세표준 상한액에 의한 주택분 재산세와 개정 전 재산세 상한율 105%, 110%, 130% 적용한 재산세 중 낮은 금액을 부과한다.⁹⁾

9) 지방세법 제122조 세 부담의 상한에 대한 종전 규정은 다음과 같다.

해당 재산에 대한 재산세의 산출세액(제112조 제1항 각 호 및 같은 조 제2항에 따른 각각의 세액을 말한다)이 대통령령으로 정하는 방법에 따라 계산한 직전 연도의 해당 재산에 대한 재산세액 상당액의 100분의 150을 초과하는 경우에는 100분의 150에 해당하는 금액을 해당 연도에 징수할 세액으로 한다. 다만, 주택[법인(「국세기본법」 제13조에 따라 법인으로 보는 단체를 포함한다) 소유의 주택은 제외한다]의 경우에는 다음 각 호에 의한 금액을 해당 연도에 징수할 세액으로 한다.

1. 제4조 제1항에 따른 주택공시가격(이하 이 조에서 “주택공시가격”이라 한다) 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 산정한 가액이 3억원 이하인 주택의 경우: 해당 주택에 대한 재산세의 산출세액이 직전 연도의 해당 주택에 대한 재산세액 상당액의 100분의 105를 초과하는 경우에는 100분의 105에 해당하는 금액
2. 주택공시가격 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 산정한 가액이 3억원 초과 6억원 이하인 주택의 경우: 해당 주택에 대한 재산세의 산출세액이 직전 연도의 해당 주택에 대한 재산세액 상당액의 100분의 110을 초과하는 경우에는 100분의 110에 해당하는 금액
3. 주택공시가격 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장이 산정한 가액이 6억원을 초과하는 주택의 경우: 해당 주택에 대한 재산세의 산출세액이 직전연도의 해당 주택에 대한 재산세액 상당액의 100분의 130을 초과하는 경우에는 100분의 130에 해당하는 금액

마. 과세표준 상한액(지방세법 제110조)

앞서 살펴본 바와 같이 주택 공시가격 3억원 이하는 105% 재산세 상한, 공시가격 3억원 초과 6억원 이하는 110% 재산세 상한, 6억원 초과 130% 재산세 상한 규정이 2023년 폐지되고 2024년부터는 과세표준 자체의 인상폭을 제한하는 방식으로 제도가 개편되었다. 다만, 부칙 제15조에 의해 기존 세 부담 상한은 2028년까지 적용되어 상대적으로 낮은 금액으로 재산세가 부과된다. 즉, 주택의 과세표준이 다음 산식에 따른 과세표준상한액보다 큰 경우에는 과세표준상한액으로 한다.

(1) 과세표준상한액(2024년 5월 신설, 지방세법 시행령 제109조의2)

과세표준상한액 = 직전연도 해당 주택의 과세표준 상당액^{주)}

+ (과세기준일 당시 시가표준액으로 산정한 과세표준 × 과세표준상한율)

주) 과세기준일 속하는 해의 직전 연도의 시가표준액(공시가격)에 과세기준일 현재 해당 주택에 대한 공정시장가액비율을 곱한 금액. 즉, 시가표준액은 직전연도, 공시가격에 과세기준일 현재(해당 연도) 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 해당 연도 공정시장가액비율을 인상할 경우 재산세는 증가할 수 있음

(2) 과세표준상한율

현행 과세표준상한율은 100분의 5¹⁰⁾를 적용하도록 되어 있으며, 동 과세표준상한율은 대통령령으로 정하는 직전 연도 해당 주택의 과세표준 상당액을 말한다. 이때 대통령령으로 정하는 직전 연도 해당 주택의 과세표준 상당액이란 해당 주택에 대한 과세기준일이 속하는 해의 직전 연도의 법 제4조에 따른 시가표준액(직전 연도의 시가표준액이 없는 경우에는 해당 연도의 시가표준액을 말한다)에 과세기준일 현재 해당 주택에 대한 제109조 제1항 제2호에 따른 공정시장가액비율을 곱하여 계산한 금액을 말한다.¹¹⁾

2. 주택 관련 종합부동산세 과세체계

가. 납세의무자

과세기준일 현재 주택분 재산세의 납세의무자와 신탁법 제2조에 따른 수탁자의 명의로 등기 또는 등록된 신탁재산으로서 주택의 위탁자는 종합부동산세를 납부할 의무가 있다.¹²⁾ 이때 과세기준일은 재산세의 과세기준일인 매년 6월 1일이다.¹³⁾

10) 지방세법 시행령 제109조의2 제2항

11) 지방세법 시행령 제109조의2 제1항

12) 종합부동산세법 제7조 제1항 및 제2항

13) 지방세법 제114조 및 종합부동산세법 제3조

나. 과세표준

주택에 대한 종합부동산세의 과세표준은 납세의무자별로 주택의 공시가격을 합산한 금액에서 다음의 금액을 공제한 금액에 부동산 시장의 동향과 재정 여건 등을 고려하여 100분의 60부터 100분의 100까지의 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 한다. 다만, 그 금액이 영보다 작은 경우에는 영으로 본다.¹⁴⁾

- ① 대통령령으로 정하는 1세대 1주택자(이하 “1세대 1주택자”라 한다) : 12억원
- ② 제9조 제2항 제3호 각 목의 세율이 적용되는 법인 또는 법인으로 보는 단체 : 0원
- ③ 제1호 및 제2호에 해당하지 아니하는 자 : 9억원

“대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 100분의 60을 말하되, 2019년부터 2021년까지 납세의무가 성립하는 종합부동산세에 대해서는 다음의 연도별 비율을 말한다.¹⁵⁾

- ① 2019년 : 100분의 85
- ② 2020년 : 100분의 90
- ③ 2021년 : 100분의 95

다. 세율 체계(주택부분)

(1) 종합부동산세 세율

주택에 대한 종합부동산세는 다음과 같이 납세의무자가 소유한 주택 수에 따라 과세표준에 해당 세율을 적용하여 계산한 금액을 그 세액(이하 “주택분 종합부동산세액”이라 한다)으로 한다.¹⁶⁾

- ① 납세의무자가 2주택 이하를 소유한 경우

Tax Base	Tax Rate
KRW 300 million or less	5% (0.5%)
Over KRW 300 million but not exceeding KRW 600 million	KRW 1.5 million + 7% of the amount exceeding KRW 300 million
Over KRW 600 million but not exceeding KRW 1.2 billion	KRW 3.6 million + 10% of the amount exceeding KRW 600 million
Over KRW 1.2 billion but not exceeding KRW 2.5 billion	KRW 9.6 million + 13% of the amount exceeding KRW 1.2 billion
Over KRW 2.5 billion but not exceeding KRW 5 billion	KRW 26.5 million + 15% of the amount exceeding KRW 2.5 billion
Over KRW 5 billion but not exceeding KRW 9.4 billion	KRW 64 million + 20% of the amount exceeding KRW 5 billion
Over KRW 9.4 billion	KRW 152 million + 27% of the amount exceeding KRW 9.4 billion

14) 종합부동산세법 제8조 제1항

15) 종합부동산세법 시행령 제2조의4 제1항

16) 종합부동산세법 제9조 제1항

② 납세의무자가 3주택 이상을 소유한 경우

Tax Base	Tax Rate
KRW 300 million or less	5‰ (0.5%)
Over KRW 300 million but not exceeding KRW 600 million	KRW 1.5 million + 7‰ of the amount exceeding KRW 300 million
Over KRW 600 million but not exceeding KRW 1.2 billion	KRW 3.6 million + 10‰ of the amount exceeding KRW 600 million
Over KRW 1.2 billion but not exceeding KRW 2.5 billion	KRW 9.6 million + 20‰ of the amount exceeding KRW 1.2 billion
Over KRW 2.5 billion but not exceeding KRW 5 billion	KRW 35.6 million + 30‰ of the amount exceeding KRW 2.5 billion
Over KRW 5 billion but not exceeding KRW 9.4 billion	KRW 110.6 million + 40‰ of the amount exceeding KRW 5 billion
Over KRW 9.4 billion	KRW 286.6 million + 50‰ of the amount exceeding KRW 9.4 billion

(2) 고령자 및 1세대 1주택 공제율

과세기준일 현재 만 60세 이상인 1세대 1주택자의 공제액은 산출된 세액에 다음 표에 따른 연령별 공제율을 곱한 금액으로 한다.¹⁷⁾

Age	Tax Credit Rate
60 years of age or older but under 65 years of age	20%
65 years of age or older but under 70 years of age	30%
70 years of age or older	40%

또한 1세대 1주택자로서 해당 주택을 과세기준일 현재 5년 이상 보유한 자의 공제액은 산출된 세액에 다음 Table에 따른 보유기간별 공제율을 곱한 금액으로 한다.¹⁸⁾

Holding Period	Tax Credit Rate
5 years or more but less than 10 years	20%
10 years or more but less than 15 years	40%
15 years or more	50%

17) 종합부동산세법 제9조 제6항

18) 종합부동산세법 제9조 제8항

라. 세 부담 상한(종합부동산세법 제10조)

종합부동산세의 납세의무자가 해당 연도에 납부하여야 할 주택분 재산세액상당액(신탁주택의 경우 재산세의 납세의무자가 납부하여야 할 주택분 재산세액상당액을 말한다)과 주택분 종합부동산세액상당액의 합계액(이하 “주택에 대한 총세액상당액”이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 세액이 해당 납세의무자에게 직전년도에 해당 주택에 부과된 주택에 대한 총세액상당액으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 세액의 100분의 150을 초과하는 경우에는 그 초과하는 세액에 대해서는 이를 없는 것으로 본다. 다만, 납세의무자가 법인 또는 법인으로 보는 단체로서 제9조 제2항 제3호 각 목의 세율이 적용되는 경우는 그러하지 아니하다.¹⁹⁾

해당 연도에 납부하여야 할 주택에 대한 총세액상당액으로서 “대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 세액”이란 해당 연도의 종합부동산세 과세표준 합산의 대상이 되는 주택(이하 “과세표준합산주택”이라 한다)에 대한 제1호에 따른 재산세액과 제2호에 따른 종합부동산세액의 합계액을 말한다.²⁰⁾

- ① 지방세법에 따라 부과된 재산세액(같은 법 제112조 제1항 제1호에 따른 재산세액을 말하며, 같은 법 제110조 제3항에 따라 과세표준상한이 적용되는 경우에는 그 상한을 적용한 후의 세액을 말한다)
- ② 법 제9조에 따라 계산한 종합부동산세액

3. 재산세 세수 현황

본 연구에서는 지방세통계상 재산세는 부과액, 국세통계상 종합부동산세는 결정세액 기준을 사용하였다.

가. 연도별 주택분 재산세 현황

(1) 연도별 재산세 부과건수 현황

아래 Table에서 Panel A는 연도별 재산세와 주택분 재산세 부과건수 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 재산세 부과건수는 연도별 각각 37,055,067건, 37,830,905건, 38,685,457건, 39,135,730건, 40,169,299건으로 매년 증가하고 있다. 전체 재산세 부과건수 중 주택분은 같은 기간 연도별 각각 18,997,766건(51.27%), 19,206,126건(50.77%), 19,492,513건(50.39%), 19,694,465건(50.32%), 20,332,628건(50.62%)으로 부과건수는 지속적으로 증가하고 있으나 전체 재산세 부과에서 차지하는 비중은 2020년부터 2023년까지 지속적으로 하락한 후 2024년 소폭 증가하였다.

19) 종합부동산세법 제10조

20) 종합부동산세법 시행령 제5조 제1항

Panel B는 연도별 주택 용도별 재산세 부과건수 현황을 나타낸 것이다. 주택분 재산세 부과건수 중 대부분은 아파트인 것으로 나타나고 있으며, 2020년부터 2024년까지 연도별 최소 60.32%(2020년)에서 최대 63.20%(2024년)을 차지하고 있다. 그 다음으로 높은 비중을 차지하는 주택 용도는 다세대주택으로 2020년부터 2024년까지 10% 조금 넘는 비중을 차지하고 있고, 단독주택은 2020년 10.39%에서 2024년 9.79%로 점차 비중이 감소하고 있다. 반면, 연립주택의 경우 전체 주택 재산세 부과건수 중 최소 2.75%(2024년)에서 최대 2.91%(2020년)에 불과하다.

〈Table 2〉 Number of Property Tax Assessments by Year

(Unit : Cases)

Panel A) Number of Property Tax Assessments and Housing Property Tax Assessments by Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Total Property Tax Assessments	37,055,067	37,830,905	38,685,457	39,135,730	40,169,299
Housing Property Tax Assessments	18,997,766	19,206,126	19,492,513	19,694,465	20,332,628
Percentage	(51.27%)	(50.77%)	(50.39%)	(50.32%)	(50.62%)
Panel B) Number of Housing Property Tax Assessments by Housing Type and Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Housing Property Tax Assessments	18,997,766	19,206,126	19,492,513	19,694,465	20,332,628
Apartment	11,459,759 (60.32%)	11,818,020 (61.53%)	12,118,370 (62.17%)	12,390,479 (62.91%)	12,851,052 (63.20%)
Row House	553,280 (2.91%)	551,329 (2.87%)	551,591 (2.83%)	552,619 (2.81%)	558,179 (2.75%)
Multi-family House	2,071,139 (10.90%)	2,033,269 (10.59%)	2,028,305 (10.41%)	2,017,797 (10.25%)	2,044,327 (10.05%)
Multi-household House	1,136,826 (5.98%)	1,126,748 (5.87%)	1,125,455 (5.77%)	1,124,427 (5.71%)	1,126,789 (5.54%)
Detached House	1,972,961 (10.39%)	1,958,691 (10.20%)	1,955,537 (10.03%)	1,967,156 (9.99%)	1,990,887 (9.79%)
Others	1,803,801 (9.49%)	1,718,069 (8.95%)	1,713,255 (8.79%)	1,641,987 (8.34%)	1,761,394 (8.66%)

Note 1) Source : Ministry of the Interior and Safety, Local Tax Statistics : Status of Taxable Properties (Summary).

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

(2) 연도별 재산세 과세표준 현황

2020년부터 2024년까지 재산세 과세표준은 연도별 각각 4,696조 3,120억원, 5,310조 2,508억원, 5,582조 1,514억원, 4,998조 6,945억원, 5,414조 2,880억원으로 2020년부터 2022년까지 지속적으로 증가한 후 2023년 소폭 감소한 후 2024년 다시 증가하였다. 같은 기간 주택분 재산세 과세표준은 연도별 각각 2,169조 3,916억원(46.19%), 2,574조 1,084억원(48.47%), 2,613조 7,979억원(46.82%), 2,180조 7,385억원(43.63%), 2,389조 6,476억원(44.14%)으로 2020년부터 2022년까지 지속적으로 증가한 후 2023년 소폭 감소한 후 2024년 다시 증가하였다. 다만, 전체 재산세에서 주택분 재산세가 차지하는 비중은 2021년부터 2023년까지 지속적으로 감소한 후 2024년 소폭 상승하였다.

〈Table 3〉 Property Tax Base by Year

(Unit : KRW million)

Panel A) Property Tax Base by Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Total Property Tax Assessments	4,696,312,019	5,310,250,823	5,582,151,484	4,998,694,596	5,414,288,054
Housing Property Tax Assessments	2,169,391,632	2,574,108,461	2,613,797,914	2,180,738,511	2,389,647,671
Percentage	(46.19%)	(48.47%)	(46.82%)	(43.63%)	(44.14%)
Panel B) Housing Property Tax Base by Housing Type and Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Housing Property Tax Assessments	2,169,391,632	2,574,108,461	2,613,797,914	2,180,738,511	2,389,647,671
Apartment	1,627,056,688 (75.00%)	2,000,431,185 (77.71%)	2,078,447,823 (79.52%)	1,679,776,149 (77.03%)	1,761,358,008 (73.71%)
Row House	38,940,351 (1.79%)	42,774,738 (1.66%)	40,866,784 (1.56%)	38,373,557 (1.76%)	39,684,252 (1.66%)
Multi-family House	129,645,453 (5.98%)	136,262,968 (5.29%)	127,123,242 (4.86%)	118,845,453 (5.45%)	119,924,725 (5.02%)
Multi-household House	174,816,792 (8.06%)	184,010,538 (7.15%)	170,572,373 (6.53%)	158,156,619 (7.25%)	159,570,178 (6.68%)
Detached House	125,696,470 (5.79%)	131,935,268 (5.13%)	121,923,884 (4.66%)	115,870,909 (5.31%)	207,914,831 (8.70%)
Others	73,235,877 (3.38%)	78,693,764 (3.06%)	74,863,809 (2.86%)	69,715,824 (3.20%)	101,195,676 (4.23%)

Note 1) Source : Ministry of the Interior and Safety, Local Tax Statistics : Status of Taxable Properties (Summary).

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

(3) 연도별 재산세 부과액 현황

2020년부터 2024년까지 재산세 부과액은 연도별 각각 14조 532억원, 15조 2,394억원, 16조 5,936억원, 15조 2,335억원, 15조 5,509억원으로 2020년부터 2022년까지 지속적으로 증가한 후 2023년 소폭 감소하였다가 2024년 다시 증가하였다. 같은 기간 주택분 재산세 부과액은 연도별 각각 5조 7,720억원(41.07%), 6조 2,733억원(41.17%), 6조 7,000억원(40.38%), 5조 8,012억원(38.08%), 6조 1,054억원(39.26%)으로 2020년부터 2022년까지 지속적으로 증가한 후 2023년 소폭 감소한 후 2024년 다시 증가하였다. 다만, 전체 재산세에서 주택분 재산세가 차지하는 비중은 2022년까지는 40%를 상회하였으나 2023년부터는 40% 미만의 비중을 차지하고 있다.

〈Table 4〉 Property Tax Revenue by Year

(Unit : KRW million)

Panel A) Property Tax Revenue by Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Total Property Tax Assessments	14,053,272	15,239,452	16,593,677	15,233,547	15,550,948
Housing Property Tax Assessments	5,772,066	6,273,390	6,700,099	5,801,251	6,105,479
Percentage	(41.07%)	(41.17%)	(40.38%)	(38.08%)	(39.26%)
Panel B) Housing Property Tax Revenue by Housing Type and Year					
Year	2020	2021	2022	2023	2024
Housing Property Tax Assessments	5,772,066	6,273,390	6,700,099	5,801,251	6,105,479
Apartment	4,565,854 (79.10%)	5,104,111 (81.36%)	5,576,505 (83.23%)	4,729,126 (81.52%)	5,014,348 (82.13%)
Row House	93,934 (1.63%)	95,032 (1.51%)	94,288 (1.41%)	92,171 (1.59%)	94,645 (1.55%)
Multi-family House	254,156 (4.40%)	241,381 (3.85%)	235,717 (3.52%)	232,080 (4.00%)	235,989 (3.87%)

〈Table 4〉 Property Tax Revenue by Year

Year	2020	2021	2022	2023	2024
Multi-household House	419,569 (7.27%)	404,635 (6.45%)	382,062 (5.70%)	354,876 (6.12%)	356,866 (5.85%)
Detached House	297,316 (5.15%)	285,722 (4.55%)	271,480 (4.05%)	257,849 (4.44%)	263,904 (4.32%)
Others	141,238 (2.45%)	142,508 (2.27%)	140,046 (2.09%)	135,149 (2.33%)	139,727 (2.29%)

Note 1) Source : Ministry of the Interior and Safety, Local Tax Statistics : Status of Taxable Properties (Summary).

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

4. 종합부동산세 세수 현황

가. 연도별 종합부동산세 납세인원 현황

종합부동산세 납세인원은 2020년도 743,568명, 2021년도 1,016,655명, 2022년도 1,282,943명, 2023년도 495,193명, 2024년도 542,895명으로 2020년부터 2022년까지 지속적으로 증가하다 2023년 급격하게 감소한 후 다시 증가세를 보이고 있다. 종합부동산세 납세인원 중 개인은 같은 기간 연도별 각각 707,446명, 940,204명, 1,205,889명, 417,156명, 463,906명으로 2022년까지 증가한 후 2023년 급격하게 감소하였다. 반면 종합부동산세 납세인원 중 법인은 같은 기간 연도별 각각 36,112명, 76,451명, 77,054명, 78,037명, 78,989으로 지속적인 증가세를 보이고 있다.

이처럼 2023년 종합부동산세 납세인원 및 결정세액이 감소한 이유는 공시가격 하락과 주택분 기본공제금액 상향(일반 6억 → 9억 원, 1세대 1주택자 11억 → 12억 원), 주택분 세율 인하 등으로 분석된다. 즉, 2023년 주택분 세율은 0.6~3%에서 0.5~2.7%로 낮아졌으며, 3주택 이상은 1.2~6%에서 0.5~5%로 낮아졌다. 이에 더해 2022년 주택가격의 하락의 영향으로 2023년 4월에 고시된 공동주택의 공시가격이 전년 대비 18.61% 하락²¹⁾했다.

Panel B는 연도별 주택분 종합부동산세 납세인원을 제시한 것인데, 주택분 종합부동산세 납세인원은 2020년부터 2024년까지 연도별 각각 665,444명, 931,484명, 1,195,430명, 408,276명,

21) 서울신문, “공동주택 공시가 18.61% ↓, 역대 최대 하락… 보유세 20% 이상 준다”, 2023년 3월 22일 기사 참조

455,331명으로 2022년까지 증가한 후 2023년 납세인원이 급격하게 감소하였다. 또한 같은 기간 주택분 종합부동산세 납세인원 중 개인은 최소 85.96%(2023년 기준)에서 최대 97.68%(2020년 기준)을 차지하고 있다.

Panel C는 연도별 종합합산토지분 종합부동산세 납세인원을 제시한 것인데, 종합합산토지분 종합부동산세 납세인원은 2020년부터 2024년까지 연도별 각각 86,712명, 95,262명, 104,491명, 95,759명, 97,207명으로 2022년까지 증가한 후 2023년 소폭 감소하였다. 같은 기간 종합합산토지분 종합부동산세 납세인원 중 개인은 최소 77.51%(2024년 기준)에서 최대 81.06%(2021년 기준)을 차지하고 있다.

Panel D는 연도별 별도합산토지분 종합부동산세 납세인원을 제시한 것인데, 별도합산토지분 종합부동산세 납세인원은 2020년부터 2024년까지 연도별 각각 4,736명, 5,781명, 6,508명, 5,752명, 5,798명으로 2022년까지 증가한 후 2023년 소폭 감소하였다. 같은 기간 별도합산토지분 종합부동산세 납세인원 중 개인은 최소 41.45%(2024년 기준)에서 최대 44.33%(2021년 기준)로 개인 보다는 법인 납세인원이 더 많았다.

〈Table 5〉 Number of Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year
(Unit : Persons)

Panel A) Number of Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	743,568	1,016,655	1,282,943	495,193	542,895
Individuals	707,446 (95.14%)	940,204 (92.48%)	1,205,889 (93.99%)	417,156 (84.24%)	463,906 (85.45%)
Corporations	36,122 (4.86%)	76,451 (7.52%)	77,054 (6.01%)	78,037 (15.76%)	78,989 (14.55%)
Panel B) Number of Housing Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	665,444	931,484	1,195,430	408,276	455,331
Individuals	649,987 (97.68%)	876,857 (94.14%)	1,139,088 (95.29%)	350,953 (85.96%)	398,011 (87.41%)
Corporations	15,457 (2.32%)	54,627 (5.86%)	56,342 (4.71%)	57,323 (14.04%)	57,320 (12.59%)

〈Table 5〉 Number of Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year (continued)

Panel C) Number of Comprehensive Aggregate Land Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	86,712	95,262	104,491	95,759	97,207
Individuals	69,851 (80.56%)	77,219 (81.06%)	83,973 (80.36%)	74,944 (78.26%)	75,348 (77.51%)
Corporations	16,861 (19.44%)	18,043 (18.94%)	20,518 (19.64%)	20,815 (21.74%)	21,859 (22.49%)
Panel D) Number of Separate Aggregate Land Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	11,229	13,041	14,764	13,698	13,989
Individuals	4,736 (42.18%)	5,781 (44.33%)	6,508 (44.08%)	5,752 (41.99%)	5,798 (41.45%)
Corporations	6,493 (57.82%)	7,260 (55.67%)	8,256 (55.92%)	7,946 (58.01%)	8,191 (58.55%)

Note 1) Source : National Tax Service, National Tax Statistics : Comprehensive Real Estate Holding Tax Assessment Statistics.

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

나. 연도별 주택분 종합부동산세 과세표준 현황

Panel A는 연도별 주택분 종합부동산세 과세표준 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 주택분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 247조 3,075억원, 364조 8,503억원, 321조 8,463억원, 121조 8,401억원, 145조 5,965억원으로 2020년부터 2021년까지 증가한 후 2023년까지 지속적으로 감소하였다. 2024년 소폭 상승하였다. 같은 기간 개인의 주택분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 231조 3,957억원(93.57%), 338조 9,430억원(92.90%), 305조 9,147억원(95.05%), 107조 6,479억원(88.35%), 130조 1,668억원(89.40%)으로 주택분 종합부동산세 과세표준의 대부분은 법인 보다는 개인에 집중되어 있다.

Panel B는 연도별 종합합산토지분 종합부동산세 과세표준 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 종합합산토지분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 93조 6,426억원, 105조 9,164억원, 124조 1,301억원, 116조 1,207억원, 120조 2,612억원이다. 같은 기간 개인의 종합합산토지분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 36조 474억원(38.49%), 43조 1,296억원(40.72%), 49조 6,827억원(40.02%), 43조 4,440억원(37.41%), 43조 7,289억원(36.36%)으로 종합합산토지분

종합부동산세 과세표준은 개인 보다는 법인의 비중이 상대적으로 높다.

Panel C는 연도별 별도합산토지분 종합부동산세 과세표준 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 별도합산토지분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 271조 6,754억원, 336조 4,436억원, 407조 5,495억원, 386조 318억원, 398조 1,513억원이다. 같은 기간 개인의 별도합산 토지분 종합부동산세 과세표준은 연도별 각각 31조 709억원(11.44%), 41조 7,928억원(12.42%), 51조 8,343억원(12.72%), 45조 2,330억원(11.72%), 45조 8,144억원(11.51%)으로 별도합산토지분 종합부동산세 과세표준의 대부분은 개인 보다는 법인에 집중되어 있다.

〈Table 6〉 Tax Base of the Comprehensive Real Estate Holding Tax by Category and Year
(Unit : KRW million)

Panel A) Number of Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	247,307,593	364,850,372	321,846,310	121,840,190	145,596,593
Individuals	231,395,701 (93.57%)	338,943,040 (92.90%)	305,914,704 (95.05%)	107,647,997 (88.35%)	130,166,819 (89.40%)
Corporations	15,911,891 (6.43%)	25,907,332 (7.10%)	15,931,606 (4.95%)	14,192,193 (11.65%)	15,429,775 (10.60%)
Panel B) Number of Housing Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	93,642,645	105,916,432	124,130,144	116,120,729	120,261,262
Individuals	36,047,462 (38.49%)	43,129,602 (40.72%)	49,682,767 (40.02%)	43,444,098 (37.41%)	43,728,941 (36.36%)
Corporations	57,595,183 (61.51%)	62,786,830 (59.28%)	74,447,376 (59.98%)	72,676,631 (62.59%)	76,532,321 (63.64%)
Panel C) Number of Comprehensive Aggregate Land Comprehensive Real Estate Holding Taxpayers by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	271,675,411	336,443,697	407,549,538	386,031,896	398,151,386
Individuals	31,070,926 (11.44%)	41,792,827 (12.42%)	51,834,323 (12.72%)	45,233,089 (11.72%)	45,814,468 (11.51%)
Corporations	240,604,485 (88.56%)	294,650,871 (87.58%)	355,715,215 (87.28%)	340,798,807 (88.28%)	352,336,918 (88.49%)

Note 1) Source : National Tax Service, National Tax Statistics : Comprehensive Real Estate Holding Tax Statistics by Category.

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

다. 연도별 주택분 종합부동산세 현황

Panel A는 연도별 주택분 종합부동산세 결정세액 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 주택분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 1조 4,590억원, 4조 4,085억원, 3조 2,969억원, 9,486억원, 1조 875억원으로 2021년 전년 대비 크게 증가한 후 지속적으로 감소하다 2024년 다시 증가하였다. 같은 기간 개인의 주택분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 1조 2,085억원(82.83%), 3조 1,982억원(72.55%), 2조 5,851억원(78.41%), 4,563억원(48.11%), 5,571억원(51.23%)으로 주택분 종합부동산세 결정세액은 2023년을 제외하고는 법인 보다는 개인의 결정세액이 높은 비중을 차지하고 있다. 다만, 이와 같은 개인과 법인의 결정세액 차이는 2023년 이후부터는 높은 비중 차이를 보이지 않고 있다.

Panel B는 연도별 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 1조 4,949억원, 1조 6,793억원, 1조 9,910억원, 1조 8,884억원, 1조 9,739억원이다. 같은 기간 개인의 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 3,289억원(22.01%), 4,067억원(24.22%), 4,763억원(23.92%), 4,137억원(21.91%), 4,180억원(21.18%)으로 종합합산토지분 종합부동산세 결정세액은 개인 보다는 법인의 비중이 상대적으로 높다.

Panel C는 연도별 별도합산토지분 종합부동산세 결정세액 현황을 나타낸 것이다. 2020년부터 2024년까지 별도합산토지분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 9,465억원, 1조 1,801억원, 1조 4,318억원, 1조 3,580억원, 1조 4,014억원이다. 같은 기간 개인의 별도합산토지분 종합부동산세 결정세액은 연도별 각각 790억원(8.35%), 1,082억원(9.18%), 1,360억원(9.50%), 1,184억원(8.72%), 1,199억원(8.56%)으로 별도합산토지분 종합부동산세 결정세액의 대부분은 개인 보다는 법인에 집중되어 있다.

〈Table 7〉 Assessed Tax Liability of the Comprehensive Real Estate Holding Tax by Category and Year
(Unit : KRW million)

Panel A) Assessed Tax Liability for Housing Comprehensive Real Estate Holding Tax by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	1,459,040	4,408,532	3,296,971	948,657	1,087,569
Individuals	1,208,511 (82.83%)	3,198,223 (72.55%)	2,585,143 (78.41%)	456,374 (48.11%)	557,156 (51.23%)
Corporations	250,529 (17.17%)	1,210,309 (27.45%)	711,828 (21.59%)	492,283 (51.89%)	530,413 (48.77%)

〈Table 7〉 Assessed Tax Liability of the Comprehensive Real Estate Holding Tax by Category and Year
(continued)

Panel B) Assessed Tax Liability for Comprehensive Aggregate Land Comprehensive Real Estate Holding Tax by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	1,494,952	1,679,399	1,991,021	1,888,443	1,973,966
Individuals	328,967 (22.01%)	406,703 (24.22%)	476,316 (23.92%)	413,727 (21.91%)	418,071 (21.18%)
Corporations	1,165,984 (77.99%)	1,272,696 (75.78%)	1,514,705 (76.08%)	1,474,716 (78.09%)	1,555,895 (78.82%)
Panel C) Assessed Tax Liability for Comprehensive Aggregate Land Comprehensive Real Estate Holding Tax by Year					
Category	2020	2021	2022	2023	2024
Total	946,577	1,180,177	1,431,818	1,358,009	1,401,433
Individuals	79,037 (8.35%)	108,298 (9.18%)	136,005 (9.50%)	118,408 (8.72%)	119,976 (8.56%)
Corporations	867,540 (91.65%)	1,071,879 (90.82%)	1,295,813 (90.50%)	1,239,601 (91.28%)	1,281,457 (91.44%)

Note 1) Source : National Tax Service, National Tax Statistics : Comprehensive Real Estate Holding Tax Statistics by Category.

Note 2) Figures in parentheses indicate percentages.

Note 3) Data cover the period from 2020 to 2024.

Note 4) Accessed March 22, 2026.

IV. 주요국의 주택 관련 보유세(또는 재산세) 규정 검토 및 시사점

1. 미국

재산세는 미국 지방정부가 재정을 충당하는 주요 수단 중 하나로, 지방정부는 학교, 도로, 경찰, 소방 및 응급의료 서비스 등 지역 공공서비스뿐만 아니라 거주 및 부동산 소유와 관련된 다양한 행정서비스를 제공하기 위해 재산세에 크게 의존하고 있다. 2023년 회계연도 기준 재산세는 주 및 지방정부 총세수(state and local tax collections)의 28.9%를 차지하며, 특히 지방세수(local tax collections)에서는 약 70%를 구성하는 핵심 재원이다. 이러한 재산세는 주정부가 아닌

지방정부 수준에서 부과되는 것이 특징이다.²²⁾

재산세는 주거용 또는 상업용 토지와 건물과 같은 부동산(immovable property 또는 real property)뿐만 아니라, 사업용 장비나 비상업용 자동차와 같은 동산(personal property)에 부과되는 세금이다. 미국의 50개 모든 주와 워싱턴 D.C.에서는 재산세가 부과된다. 재산세 수입의 대부분은 토지 및 그 위에 이루어진 개량(improvements)에 대해 학군, 카운티 등 지방정부가 부과하는 세금에서 발생한다. 다만 일부 주에서는 자동차나 기계와 같은 동산에도 과세한다.²³⁾

미국의 재산세에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.²⁴⁾

가. 재산세 과세대상

(1) 동산에 대한 재산세(Personal Property Tax)

많은 주에서는 자동차, 사업용 장비, 기계와 같은 유형동산(tangible personal property, TPP)에 대해 재산세를 부과한다. 이는 토지와 건물과 같은 부동산에 부과되는 재산세와 별도로 적용된다.

2019년 기준으로, 43개 주가 재산세 과세표준에 유형동산(TPP)을 포함하고 있다. 유형동산(TPP)에 대한 과세는 주정부 차원에서 규율되지만, 실제 부과하는 주로 지방정부가 수행한다. 과세 방식은 주마다 상이하며, 일반적으로 평가비율(assessment ratios), 재산 분류(property classifications), 공제(exemptions) 등의 요소들은 주정부가 결정하며, 이후 지방정부는 이러한 기준 내에서 TPP 과세 여부를 선택한다.

(2) 사업용 동산에 대한 재산세(Business Personal Property Tax)

유형동산(TPP)은 개인과 기업 모두가 보유할 수 있으며, 기업의 경우 이를 사업용 동산(business personal property)이라고 한다. 이는 특정 장소에 고정되어 있지 않은, 즉 이동 가능한 자산을 의미한다. 기업의 유형동산(TPP)에는 기계(Machinery), 공구(Tools), 금전등록기 등 사업용 장비(Business equipment like cash registers), 재고자산(Inventory), 컴퓨터, 프린터, 스캐너(Computers, printers, and scanners), 사업용 차량(Business vehicles)이 포함될 수 있다. 그러나 델라웨어, 하와이, 일리노이, 아이오와, 뉴욕, 오크하임, 펜실베이니아 등 7개 주에서는 과세를 면제하고 있다. 또한 미네소타, 뉴햄프셔, 뉴저지, 노스다코타, 사우스다코타 등 5개 주에서는 일부 산업(예 : 석유 · 가스 정제, 공공사업 등)에 대해서만 제한적으로 과세하고 있다. 한편, 임차시설 개선(leasehold improvements)이나 소모품(supplies)과 같은 일부 사업용 동산은 특정 지역에서 과세 대상에서 제외될 수 있는데, 대부분의 주에서는 라이선스나 상표와 같은 무형자산(intangible assets)에 대해서는 과세하지 않는다.

22) TAX FOUNDATION 홈페이지(taxfoundation.org/data/all/state/property-taxes-by-state-county) 참조

23) Thomson Reuters Tax & Accounting(2023), "Property tax 101", 2023.02.15. 참조

24) Thomson Reuters Tax & Accounting(2023), "Property tax 101", 2023.02.15. 참조

(3) 부동산 재산세(Real Estate Property Tax)

부동산 재산세는 재산세의 한 유형으로, 주거용 및 상업용 토지와 건물과 같은 부동산(real property)에 부과되는 세금을 의미한다. 자동차나 보트와 같은 유형 동산은 여기에 포함되지 않는다.

나. 투자용 부동산의 재산세 자본화 가능 여부

납세자가 투자 목적으로 공터 또는 미개발 토지(vacant or unimproved land)를 보유하고 있는 경우, Internal Revenue Code Section 266에 따라 재산세를 포함한 비용을 자본화(capitalize)할 수 있는 선택권이 존재한다. 이 선택은 매년 단위로 적용 여부를 결정할 수 있다. 다만, 제266조에 따른 선택은 해당 부동산에서 소득이 발생하지 않는 연도에 한하여 적용 가능하다. 즉, 해당 토지와 관련된 비용을 해당 과세연도에 비용으로 공제하는 대신, 그 비용을 자산의 취득원가에 가산하게 된다. 이로 인해 해당 부동산을 처분할 때 자본이득(capital gain)이 감소하는 효과가 발생한다.

다. 재산세 계산구조²⁵⁾

미국의 재산세 계산구조는 주 및 카운티에 따라 다르지만, 기본적으로 다음과 같은 계산구조를 가진다.

재산세 부담액 = 과세표준(a property's assessed value) × 밀세율(mill rate, 세율)

(1) 과세표준 산정

도시의 세무 평가관(tax assessor)은 주택의 규모, 최근 해당 지역의 거래 사례, 지역 부동산 시장의 상태, 그리고 기타 요인들을 바탕으로 과세표준을 산정한다. 과세표준은 감정가(appraised value)나 시장가치(market value)와 동일하지 않다. 평가관은 오직 과세 목적의 가치만을 산정한다. 이는 평가비율(assessment ratio)이라는 개념에 기반한다. 이는 재산의 시장가치 중 어느 정도의 비율 또는 금액이 재산세 계산을 위한 과세표준으로 사용되는지를 의미한다. 예를 들어, 주택의 시장가치가 400,000달러이고 지방정부가 그 가치의 50%에 대해 과세한다면, 과세표준은 200,000달러(400,000달러 × 50%)가 된다.

(2) 적용 가능한 공제

일부 지방정부는 자격을 갖춘 납세자에게 재산세 계산 시 주택의 가치를 감소시키는 세금 공제를 제공한다. 일반적인 재산세 공제항목은 다음과 같다.

25) TJ Porter, "What Is Property Tax and How to Calculate It," Rocket Mortgage, October 27, 2025.

- ① 주거용 공제(Homestead exemption) : 대부분의 시간 동안 해당 주택에 거주하는 사람에게 세금 경감을 제공한다. 별장이나 투자용 부동산은 해당되지 않는다.
- ② 고령자 공제(Senior citizen exemptions) : 고정 소득으로 주요 거주지에 거주하는 고령자에게 세금 경감을 제공한다.
- ③ 장애인 주택 소유자 공제 : 장애가 있는 경우 재산세 부담을 줄이기 위한 공제가 제공될 수 있으며, 일부 경우에는 재산세 전액 면제도 가능하다.
- ④ 재향군인 공제(Veteran exemptions) : 군 복무 경험자나 현역 군인은 거주 지역에 따라 세금 경감을 받을 수 있다.
- ⑤ 농업용 공제(Agricultural exemptions) : 재산을 농업 목적으로 사용하는 경우 일부 세금 경감이 제공될 수 있다.

(3) 지방정부의 밀세율 적용

재산세율은 일반적으로 밀세율(millage rate) 또는 밀세율(mill rate)로 표현된다. 이는 재산가치 1,000달러당 납부하는 세금을 의미한다. 예를 들어, 특정 도시의 밀세율이 13.27이라면, 재산의 과세표준 1,000달러당 13.27달러를 납부하게 된다.

라. 재산세 납부시기 및 공제

(1) 재산세 납부시기

부동산 및 동산 재산세의 납부기한은 주마다 다르다. 또한 일부 주에서는 납부기한이 각 지방자치단체에 의해 설정된다. 일반적으로 납부기한은 보통 봄과 가을에 해당한다.

(2) 재산세(Property taxes) 및 동산세(Personal Property Taxes) 공제

일반적으로 재산세(Property taxes)는 공제가 가능하다. 주 및 지방의 부동산세와 주 및 지방의 동산세는 공제가 가능한 비사업용 세금의 네 가지 유형 중 하나에 해당한다. IRS에 따르면, 공제를 받기 위해서는 납세자가 해당 재산의 소유자여야 하며, 해당 과세연도에 세금을 납부해야 한다. 비사업용 세금은 Schedule A (Form 1040)의 항목별 공제(Itemized Deductions)로만 신고할 수 있다. 사업에 사용되는 재산에 대해 납부된 부동산세 및 동산세는 Schedule C (Form 1040) 또는 Schedule F (Form 1040)에서 공제된다. 임대 또는 로열티 소득을 발생시키는 재산에 대한 세금은 Schedule E (Form 1040)에서 공제된다.

그러나 다음 항목에 대한 지급액은 일반적으로 부동산세로서 공제되지 않는다.

- ① 재산의 가치를 증가시키는 지역 편익 및 개선에 부과된 세금
- ② 쓰레기 수거 요금과 같은 서비스 비용
- ③ 개인 주택의 매매와 관련된 이전세 및 유사한 세금

- ④ 부동산세 증가로 인한 임대료 상승분
- ⑤ 주택 소유자 협회(HOA) 비용
- ⑥ 해외 부동산 또는 동산에 대한 세금

동산세(Personal Property Taxes)는 다음 요건을 충족할 경우 공제가 가능하다.

- ① 주 또는 지방정부에 의해 부과된 세금일 것
- ② 자동차나 보트와 같은 동산에 부과될 것
- ③ 해당 동산의 가치에만 기반하여 부과될 것
- ④ 매년 부과되는 세금일 것 (연 1회 이상 또는 이하로 징수되더라도 적용 가능)
- ⑤ 세금이 일부는 가치에 기반하고 일부는 다른 기준에 기반하는 경우, 일부 금액만 공제 대상이 될 수 있다.

이 같은 재산세 공제는 개인의 경우 주 및 지방의 소득세, 판매세, 재산세 공제는 합산하여 10,000달러(부부 별도 신고 시 5,000달러)로 제한된다.

2. 일본

일본의 경우 토지, 가옥, 상각자산 등의 고정자산을 과세물건으로 부과하는 고정자산세가 있으며, 고정자산세는 시정촌민세와 함께 시정촌의 주요 세원을 구성하고 있다. 일본은 과거 지조(地租), 가옥세, 특정 종류의 상각자산에 대한 조세(선박세, 전신주세 등)가 있었는데, 1950년 사우프권고에 기초한 지방세제의 전면적 개정의 일환으로 도입되었다.²⁶⁾

가. 과세대상(과세객체)

고정자산은 토지, 가옥 및 상각자산을 총칭하는 것으로 이와 같은 고정자산을 소유하고 있는 자에게 고정자산의 평가액에 따라 부과하는 조세이다. 토지, 가옥 및 상각자산 각각의 범위는 다음과 같다.²⁷⁾

- ① 토지 : 전, 밭, 택지, 염전, 광천지, 지소(池沼), 산림, 목장, 들판(原野), 그 밖의 토지
- ② 가옥 : 주택(住家), 집포, 공장(발전소 및 변전소를 포함한다), 창고, 그 밖의 건물
- ③ 상각자산 : 토지 및 가옥 이외의 사업용에 제공할 수 있는 자산(광업권, 어업권, 특허권, 그 밖의 무형 감가상각자산 제외)으로서, 그 감가상각액 또는 감가상각비가 「법인세법」 또는 「소득세법」의 규정에 따른 소득의 계산상 손금 또는 필요한 경비에 산입되는 것 중 그 취

26) 윤현석 등(2025), “새로운 환경변화와 지방세의 도전 -세원발굴을 중심으로-”, 한국지방세연구원 기획과제 2025-06, p.65

27) 일본 지방세법 제341조 제2항, 제3항 및 제4항

특가액이 소액인 자산, 그 밖에 정령으로 정하는 자산 이외의 것을 말함. 다만, 자동차세의 종별할 과세객체인 자동차, 경자동차세의 종별할 과세객체인 원동기장치 자전거, 경자동차, 소형특수자동차 및 이륜의 소형자동차를 제외함

자동차, 원동기장치자전거, 경자동차, 소형특수자동차 및 이륜 소형자동차에 대해서는 지방세로서 자동차세 또는 경자동차세가 부과되고 있으므로 이중과세를 고려하여 고정자산세(상각자산) 과세대상에서는 제외하고 있다. 따라서 상각자산은 토지 및 가옥과는 다르게 사업용자산인 경우에 한하여 과세대상이 된다.

나. 납세의무자

고정자산세는 고정자산의 소유자에게 부과한다. 다만, 질권 또는 100년보다 더 긴 존속기간의 정함이 있는 지상권의 목적이 된 토지에 대해서는 그 질권자 또는 지상권자에게 부과한다.²⁸⁾ 소유자란, 토지 또는 가옥에 대해서는 등기부 또는 토지보충과세대장²⁹⁾이나 가옥보충과세대장³⁰⁾에 소유자로서 등기 또는 등록되어 있는 자를 말한다.³¹⁾³²⁾ 또한 감가상각자산에 대해서는 상각자산과세대장에 소유자로 등록되어 있는 자를 말한다.³³⁾

시정촌은 고정자산의 소유자의 소재가 지진, 풍수해, 화재 기타 사유로 불명인 경우에는 그 사용자를 소유자로 간주하여 고정자산과세대장에 등록하고, 그 자에게 고정자산세를 부과할 수 있다.³⁴⁾ 또한 시정촌은 상당한 노력이 기울여졌다고 인정되는 것으로서 정령으로 정하는 방법에 따라 탐색을 하였음에도 불구하고 여전히 고정자산의 소유자의 존재가 불명인 경우에는, 그 사용자를 소유자로 간주하여 고정자산과세대장에 등록하고, 그 자에게 고정자산세를 부과할 수 있다.³⁵⁾

28) 일본 지방세법 제343조 제1항

29) 등기부에 등기되어 있지 않은 토지에서 지방세법의 규정에 따라 고정자산세를 부과할 수 있는 것에 대하여 고정자산과세대장의 등록사항을 등록한 장부를 말한다(지방세법 제341조 제11항).

30) 등기부에 등기되어 있는 가옥 이외의 가옥에서 지방세법의 규정에 따라 고정자산세를 부과할 수 있는 것에 대해 고정자산과세대장의 등록사항을 등록한 장부를 말한다(지방세법 제341조 제13항).

31) 이 경우, 소유자로서 등기 또는 등록되어 있는 개인이 과세기준일 전에 사망한 때, 소유자로서 등기 또는 등록되어 있는 법인이 그 전에 소멸한 때, 또는 소유자로서 등기되어 있는 제348조 제1항의 자가 그 전에 소유자가 아니게 된 때에는 그 과세기준일에 해당 토지 또는 가옥을 실제로 소유하고 있는 자를 말한다.

32) 일본 지방세법 제343조 제2항

33) 일본 지방세법 제343조 제3항

34) 일본 지방세법 제343조 제4항

35) 일본 지방세법 제343조 제5항

다. 과세표준

(1) 토지 또는 가옥에 대하여 부과하는 고정자산세 과세표준

일본의 고정자산세에서 토지 및 건물에 대한 과세표준은 「지방세법」 제349조에 근거하여 규정되며, 이는 3년 주기의 평가체계를 중심으로 운영된다. 기준연도에 있어 과세표준은 부과기일 현재의 가격을 기준으로 하여 토지 및 가옥 과세대장에 등록된 금액으로 결정된다. 이후 제2연도와 제3연도에는 원칙적으로 기준연도의 평가가격을 그대로 과세표준으로 적용함으로써, 일정 기간 동안 과세표준의 변동을 억제하고 과세의 안정성과 예측가능성을 확보하는 구조를 취하고 있다.

다만, 지목의 변경, 건물의 개축 또는 손괴, 행정구역의 변경 등과 같은 특별한 사정이 발생하거나 해당 지방자치단체 내에서 과세의 형평성이 현저히 훼손된다고 인정되는 경우에는 예외적으로 과세표준을 조정할 수 있다. 이 경우에는 해당 자산과 유사한 토지 또는 건물의 기준연도 가격에 준하는 방식으로 새로운 과세표준이 산정된다. 또한 제2연도 또는 제3연도에 새롭게 과세대상이 되는 자산에 대해서는 유사 자산의 기준연도 가격을 기준으로 과세표준을 설정하도록 규정하고 있다.

이와 같은 제도는 토지 및 건물의 과세표준을 단기간 내 시장 변동에 따라 빈번하게 조정하기 보다는 일정 기간 고정함으로써 조세 부담의 급격한 변동을 완화하는 데 목적이 있다. 동시에 예외 규정을 통해 물리적·행정적 변화에 따른 가치 변동이나 과세 불균형을 보정할 수 있도록 설계되어 있어, 안정성과 형평성을 동시에 고려한 과세표준 결정 구조로 평가할 수 있다.

(2) 상각자산에 대하여 부과하는 고정자산세의 과세표준

일본의 고정자산세 체계에서 상각자산에 대한 과세표준은 토지 및 건물과 구별되는 방식으로 규정된다. 「지방세법」 제349조의2에 따르면, 상각자산에 대한 고정자산세의 과세표준은 부과기일 현재 해당 자산의 가격으로서 상각자산 과세대장에 등록된 금액으로 한다. 이는 토지 및 건물에 적용되는 3년 주기의 평가가격 유지 방식과 달리, 상각자산의 경우 매년 시점의 자산가치를 반영하여 과세표준이 결정되는 구조임을 의미한다.

이와 같은 제도는 상각자산이 시간 경과에 따라 가치가 감소하는 감가상각 자산이라는 점을 반영한 것으로, 자산의 경제적 가치 변화를 보다 즉각적으로 과세표준에 반영하는 특징을 가진다. 따라서 일본의 고정자산세는 자산 유형에 따라 과세표준 산정 방식이 이원화되어 있으며, 토지·건물은 안정성과 예측가능성을 중시하는 반면, 상각자산은 가치 변동을 신속하게 반영하는 유연성을 강조하는 구조로 설계되어 있다고 평가할 수 있다.

(3) 주거용 토지에 대한 과세표준 특례

일본의 고정자산세 제도는 주거용 토지에 대하여 과세표준을 경감하는 특례를 두고 있으며,

이는 조세부담의 완화와 주거 안정성 확보를 주요 정책 목표로 한다. 지방세법 제349조의3의2에 따르면, 주거용 토지에 대한 고정자산세 과세표준은 원칙적으로 해당 토지의 평가가격의 3분의 1로 설정된다. 더 나아가 일정 규모 이하의 주거용 토지, 즉 소규모 주거용 토지에 대해서는 보다 강화된 감면이 적용되어 과세표준이 평가가격의 6분의 1로 축소된다. 여기서 소규모 주거용 토지는 일반적으로 면적이 200㎡ 이하인 경우를 의미하며, 200㎡를 초과하는 경우에도 주택 수를 기준으로 일정 면적까지는 동일한 경감이 적용된다.

이러한 차등적 과세표준 경감 구조는 주거용 토지의 규모 및 이용 형태에 따라 세부담을 조정함으로써, 실거주 목적의 토지 보유에 대해서는 세 부담을 경감하고 과도한 토지 보유에 대해서는 상대적으로 높은 과세를 유지하려는 정책적 의도를 반영한다. 또한 관리 불량 빈집이나 특정 빈집에 대해서는 해당 특례를 배제함으로써, 주택의 적정 관리 및 이용을 유도하는 기능도 수행한다. 결과적으로 일본의 주거용 토지 과세체계는 과세표준 단계에서 직접적인 조정을 통해 세부담을 구조적으로 완화하는 특징을 가지며, 이는 시장가치 기반 과세를 중심으로 하는 다른 국가들과 구별되는 제도적 특성으로 평가할 수 있다.

(4) 주택용지에 대한 고정자산세의 과세표준의 특례

일본의 고정자산세에서 납세의무자는 원칙적으로 해당 고정자산의 소유자로 규정된다. 지방세법 제343조에 따르면, 토지 및 건물의 경우 등기부 또는 과세대장에 소유자로 등재된 자가 납세의무자가 되며, 상각자산의 경우에는 상각자산 과세대장에 등록된 자가 납세의무자로 간주된다. 이는 과세대상의 법적 소유관계를 기준으로 납세의무를 부과함으로써 과세의 명확성과 행정 효율성을 확보하려는 제도적 설계로 이해할 수 있다.

다만, 형식적 소유자와 실질적 이용자가 불일치하는 경우를 고려하여 다양한 예외 규정이 마련되어 있다. 예를 들어, 소유자의 소재가 재해 등으로 불명확한 경우에는 해당 자산의 사용자를 소유자로 간주하여 과세할 수 있으며, 상당한 탐색에도 불구하고 소유자가 확인되지 않는 경우에도 동일한 방식이 적용된다. 또한 토지구획정리사업, 간척지 이용, 신탁자산, 특정 부속설비 등과 같이 권리관계가 복잡한 경우에는 실질적으로 자산을 사용하거나 수익을 향유하는 자를 납세의무자로 간주하는 규정을 두고 있다.

이와 같은 규정은 명목상 소유자 중심의 과세원칙을 유지하면서도, 과세 공백을 방지하고 조세 형평성을 확보하기 위한 보완적 장치로 기능한다. 즉, 일본의 고정자산세는 법적 소유자 원칙을 기본으로 하되, 필요에 따라 실질적 지배·이용 관계를 반영하는 혼합적 납세의무 구조를 채택하고 있다고 평가할 수 있다.

(5) 재해 주택용지 등에 대한 고정 자산세의 과세 표준의 특례

일본의 고정자산세 제도는 재해 발생 시 납세자의 세부담을 완화하기 위하여, 피해 주택용지

에 대한 과세표준 특례를 규정하고 있다. 지방세법 제349조의3의3에 따르면, 지진·풍수해·화재 등 재해로 인해 건축물이 멸실 또는 손괴된 경우, 해당 건축물의 부지로 사용되던 토지에 대해서는 일정 요건 하에서 주택용지로 간주하여 과세표준 특례를 계속 적용할 수 있다.

구체적으로, 재해 발생 연도의 기준일에 주택용지로서 과세표준 특례를 적용받았던 토지에 대하여는, 재해 다음 연도 및 그 다음 연도에 해당 토지가 실제로 건축물의 부지로 사용되지 않는 경우에도, 지방자치단체장이 주택용지로 사용할 수 없는 상태에 있다고 인정하면 이를 주택용지로 간주하여 과세표준을 산정한다(동법 제349조의3의3 제1항). 또한 피난지시 또는 경계구역 설정이 이루어진 경우에는, 해당 조치의 해제 이후 일정 기간까지 특례 적용이 연장될 수 있도록 규정하고 있다.

더 나아가, 동일 조문은 피해 주택용지의 소유자 또는 공유자가 재해 이후에도 해당 토지를 계속 보유하는 경우에도 유사한 특례를 적용할 수 있도록 하고 있으며(제2항), 토지구획정리사업 등으로 인해 가환지 등 임시 토지 이용 형태가 발생한 경우에도 종전 토지가 피해 주택용지에 해당하면 해당 토지에 대해 동일한 과세표준 특례를 적용하도록 규정하고 있다(제3항 및 제4항).

이와 같은 규정은 재해로 인한 일시적인 이용상태 변화에도 불구하고 종전의 주거용 토지로서의 성격을 일정 기간 유지하여 과세하는 것을 허용함으로써, 납세자의 급격한 세부담 증가를 방지하고 주거 재건을 지원하려는 목적을 가진다. 따라서 일본의 고정자산세는 과세표준의 탄력적 조정을 통해 재해 대응 및 납세자 보호 기능을 수행하는 제도적 특징을 가진다고 평가할 수 있다.

라. 세율

일본의 고정자산세는 지방세로서 지방자치단체가 세율을 설정할 수 있는 구조를 가지면서도, 일정한 기준세율을 설정하여 과세의 통일성과 형평성을 유지하고 있다. 지방세법 제350조에 따르면, 고정자산세의 표준세율은 1.4%로 규정되어 있으며, 이는 지방자치단체가 통상적으로 적용하는 기준세율로 기능한다.

그러나 동일 조문은 지방자치단체의 재정적 필요나 지역적 특성을 반영하여 세율을 조정할 수 있는 여지를 인정하고 있다. 특히 특정 납세의무자가 해당 지방자치단체 전체 과세표준의 상당 부분을 차지하는 경우, 즉 과세표준 집중도가 높은 상황에서는 세율 인상이 가능하도록 규정하고 있다. 다만 이러한 경우에도 무제한적인 세율 인상을 허용하지 않고, 일정한 절차적 통제를 두고 있다.

구체적으로, 특정 납세의무자의 과세표준이 전체의 3분의 2를 초과하는 경우에 한하여, 1.7%를 초과하는 세율을 적용하려면 지방의회의 심의를 거쳐야 하며, 그 과정에서 해당 납세의무자의 의견을 청취하도록 하고 있다. 이는 세부담이 특정 납세자에게 과도하게 집중되는 상황에서

조세형평성과 절차적 정당성을 확보하기 위한 장치로 이해할 수 있다.

이와 같은 구조는 지방자치단체에 일정 수준의 세율 자율성을 부여하면서도, 기준세율을 중심으로 한 상·하한 및 절차적 통제를 통해 조세부담의 급격한 변동과 특정 납세자에 대한 과도한 과세를 방지하는 기능을 수행한다. 따라서 일본의 고정자산세 세율체계는 지방재정의 자율성과 납세자 보호를 동시에 고려한 균형적 설계로 평가할 수 있다.

3. 독일

가. 과세대상(과세객체)

독일의 재산세 과세 대상은 평가법에 정의된 독일내 부동산이며, 농업·임업 자산(Grundsteuer A)과 주거·상업용 일반 부동산(Grundsteuer B)이 과세대상이다.³⁶⁾ 독일의 경우 특정 법인이 소유한 부동산³⁷⁾³⁸⁾과 기타 요건³⁹⁾⁴⁰⁾에 대해서는 재산세를 면제하고 있다. 부동산은 적격 목적을 위해

36) 독일 재산세법 제2조 참조

37) 독일 재산세법 제3조

38) 독일 재산세법 제3조에서 규정하는 특정 법인은 다음과 같다.

1. 공법상 국내 법인이 공공 서비스 또는 용도로 사용하는 부동산. 단, 전문 협회 및 단체, 법정 건강 보험 협회 및 법정 건강 보험 의사 전국 협회가 사용하는 부동산은 제외
2. 연방철도자산관리공사가 행정 목적으로 사용하는 부동산
3. 부동산 소유주
 - a) 공법상 국내 법인
 - b) 정관, 설립행위 또는 기타 규약 및 실제 운영에 따라 오로지 그리고 직접적으로 공익적 또는 자선적 목적에 기여하는 국내 법인, 인적 결합체 또는 재산집합체로서, 공익적 또는 자선적 목적에 사용되는 경우
4. 공익법인인 종교단체, 그 산하의 종파, 종교협회 또는 연합체가 종교 교육, 학문 연구, 강의, 또는 자체 운영을 목적으로 사용하는 부동산. 공익법인이 아닌 유대교 공동체는 종교단체와 동일하게 간주
5. 공법상 법인인 종교 단체의 성직자 및 교회 관계자, 그리고 유대교 공동체의 공식 거주지. 제5조는 이와 관련하여 적용되지 않음
6. 1987년 1월 1일 당시, 그리고 평가 시점에 교회법에 따라 설립된 별도 기금, 특히 성직자 및 교회 직원과 그 유족의 급여 및 연금 지급을 목적으로 하는 직원 기금에 속해 있던 공익법인 형태의 종교 단체 및 유대교 공동체가 소유한 부동산. 통일조약 제3조에 명시된 지역에서 해당 부동산이 1987년 1월 1일 당시 제1항의 의미에 따른 별도 기금에 속하지 않았던 경우, 1987년 1월 1일 이전 시점에 제1항의 의미에 따른 별도 기금에 속해 있었다면 충분하다. 이와 관련하여 제5조 및 제6조는 적용되지 않음

39) 독일 재산세법 제4조

40) 독일 재산세법 제4조에서 규정하는 기타 세금 면제는 다음과 같다.

1. 공법상 법인인 종교단체 또는 유대교 종교공동체의 예배에 사용되는 부동산
2. 묘지

사용하는 개인 또는 특정 법인이 소유한 부동산의 적격 법인에게만 귀속되어야 한다. 세금 우대 목적으로 사용되는 부동산이 주거 목적으로도 사용되는 경우 일반적으로 과세대상이 되지만, 다음의 경우에는 주거 목적으로 사용되는 경우에도 재산세를 면제한다.

- ① 연방군, 외국군, 국제 군사본부, 연방경찰, 경찰 및 기타 연방 및 지방자치단체의 보호서비스와 그 연합체의 공동 숙소
- ② 학생 기숙사, 직업훈련시설 및 교육시설, 그리고 설교자 및 사제 양성기관의 거주 공간으로서, 그 숙소 제공이 교육·훈련 또는 양육 목적에 필수적인 경우
- ③ 거주 공간으로서 조세상 우대 목적을 달성하기 위해 해당 공간의 제공이 필수적인 경우
- ④ 조세상 우대 목적을 수행하기 위하여 상시 대기해야 하는 인원이 사용하는 공간(대기실)으로서, 동시에 그 사용자의 주거공간이 아닌 경우

나. 부동산에 대한 재산세 평가

독일의 경우 2025년부터 개정 재산평가법과 부동산세법이 적용되고 있으며, 이에 따라 독일의 재산평가법과 부동산세법의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 자산평가방법

독일에서는 재산세 부과를 위한 주택 평가 방식(Ertragswertverfahren)을 독일 자산평가법(ewertungsgesetz)에서 정하고 있다. 독일의 경우 부동산 평가의 기본 원칙은 자산평가법에서 정한 평가방법에 따라 가치를 산정하도록 하기 때문에 평가 방식은 임의가 아니라 법정 평가모형 적용을 의무화하고 있다.⁴¹⁾ 부동산에 대한 평가방법은 비교가치법(Vergleichswertverfahren), 수익

3. a) 공공 교통에 제공되는 도로, 길, 광장, 수로, 항만 및 철도와 이 교통에 직접적으로 사용되는 건축물 및 시설이 있는 토지(예 : 교량, 수문시설, 신호소, 제어소, 블록소 등)
- b) 항공운송 공항 및 비행장 내에서 정상적인 항공 운항을 보장하기 위해 필수적으로 사용되며 건축물 및 항공 장애물로부터 확보되어야 하는 모든 토지, 그리고 해당 운영에 직접 사용되는 건축물 및 시설이 있는 토지, 또한 고정식 항공안전시설이 설치된 토지 및 그 시설의 원활한 운영에 필요한 토지
- c) 흐르는 하천 및 그 유출을 조절하는 저수지(다만, a에 해당하지 않는 경우)
4. 수리 및 토양 상태의 유지·개선을 위하여 공공의 이익을 위해 운영되는 공법상 수리·토지조합의 시설이 있는 토지, 그리고 공익을 위해 국가의 감독을 받는 사적 제방
5. 과학, 교육 또는 훈련 목적에 사용되는 부동산으로서 해당 이용 목적이 공공적 과제의 범위에 속한다고 주정부 또는 그 위임기관이 인정한 경우. 단, 해당 부동산은 그 이용자 또는 공법상 법인에 전적으로 귀속되어야 한다.
6. 병원 목적에 사용되는 부동산으로서 과세 기준시점 이전 연도에 독일 조세기본법 제67조 제1항 또는 제2항 요건을 충족한 경우. 단, 해당 부동산은 그 이용자 또는 공법상 법인에 전적으로 귀속되어야 한다.

41) 독일 자산평가법 제243조

가치법(Ertragswertverfahren), 원가법(Sachwertverfahren)으로 구분되며, 주택의 경우 임대 가능한 주택은 수익가치법을 적용하고 일부 주택의 경우에는 다른 방법의 적용이 가능하다.⁴²⁾

비교가치법은 유사 부동산의 실제 거래가격을 기초로 대상 부동산의 가치를 산정하는 방법으로, 시장에서 형성된 가격 정보를 직접 반영한다는 점에서 가장 현실적인 평가 방식으로 평가된다. 독일 평가법은 거래사례가 충분히 존재하는 경우 해당 방법을 우선적으로 적용하도록 함으로써, 과세표준의 시장적 정합성을 확보하고자 한다.⁴³⁾ 수익가치법은 부동산이 창출하는 임대수익을 기반으로 그 가치를 산정하는 방법으로 대상 부동산을 수익창출 자산으로 간주하는 경제적인 접근을 반영한다. 독일 평가법은 주거용 부동산에 대해서도 표준화된 임대료를 적용하여 수익가치법을 폭넓게 적용함으로써, 과세표준의 안정성과 행정 효율성을 동시에 확보하고 있다.⁴⁴⁾ 원가법은 대상 부동산의 재조달 비용을 기준으로 가치를 산정하는 방식으로, 시장 거래사례나 수익 정보가 부족한 경우 보완적 평가방법으로 활용된다. 독일 평가법은 해당 방법을 비교가치법 및 수익가치법이 적용되기 어려운 경우에 한정하여 적용함으로써, 평가방법 간의 기능적 보완관계를 형성하고 있다.⁴⁵⁾

(2) 재산세 산정 방법

독일의 재산세 계산은 세액기초(Steuermessbetrag)를 중심으로 이루어지며, 이는 과세표준(부동산 가치)에 세율지수(% 단위⁴⁶⁾)를 곱하여 산정된다.⁴⁷⁾ 농업·임업 자산에 대해서는 0.55%의 세율지수 적용⁴⁸⁾하며, 부동산에 대한 세율지수는 나대지(unbebaute Grundstücke) 0.34%, 건축된 토지(bebaute Grundstücke) 0.31%(주거용) 또는 0.34%(비주거용)를 적용한다.⁴⁹⁾ 다만, 주택보조법(WoFG)에 따른 지원 존재하고 해당 조건(임대 제한 등)이 유지되는 경우 세율지수를 25% 감면⁵⁰⁾하고 있다. 또한 공공기관이 지배하는 주택회사, 공익법인 및 협동조합·비영리단체에 대해서도 세율지수를 25% 감면하고 있다.⁵¹⁾ 그 밖에 문화재 건물에 대해서도 세율지수를 10% 감면하고 있다.⁵²⁾

42) 독일 자산평가법 제249조

43) 독일 자산평가법 제247조~제251조

44) 독일 자산평가법 제252조~제259조

45) 독일 자산평가법 제260조~제262조

46) ‰은 1/1000을 의미함

47) 독일 재산세법 제13조

48) 독일 재산세법 제14조

49) 독일 재산세법 제15조 제1항

50) 독일 재산세법 제15조 제2항

51) 독일 재산세법 제15조 제4항

52) 독일 재산세법 제15조 제5항

4. 주요국 주택 관련 보유세 규정 검토에 대한 시사점

주요국의 주택 관련 보유세 또는 재산세 제도를 검토한 결과, 우리나라 주택분 보유세 체계 개편과 관련하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 주택 보유세는 부동산 가격 안정 수단이기 이전에 지방공공서비스 재원을 조달하기 위한 지방세로서의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 미국의 경우 재산세는 학교, 도로, 경찰, 소방 등 지역 공공서비스 제공을 위한 핵심 재원으로 기능하고 있으며, 특히 지방세수에서 매우 높은 비중을 차지한다. 이는 재산세가 단순히 자산 보유에 대한 과세가 아니라 지역 공공서비스의 수혜와 부담을 연결하는 조세라는 점을 보여준다. 따라서 우리나라의 주택분 보유세도 부동산 시장 규제 목적에 과도하게 의존하기보다는 지방자치단체의 안정적 재원 확보와 공공서비스 제공 비용 부담이라는 관점에서 재정립될 필요가 있다.

둘째, 과세표준 산정방식은 납세자의 예측가능성을 높이는 방향으로 개편될 필요가 있다. 현행 우리나라 보유세는 공시가격과 공정시장가액비율에 크게 의존하고 있어 주택가격 변동이나 정책적 조정에 따라 세부담이 급격히 변화할 수 있다. 반면 미국 캘리포니아주의 사례처럼 취득 당시 가액을 기준으로 하되 연간 상승률을 제한하는 방식은 납세자가 장래 세부담을 보다 안정적으로 예측할 수 있게 한다. 따라서 우리나라에서도 공시가격 중심의 과세표준 체계를 완화하고, 취득원가에 물가상승률 또는 일정한 조정률을 반영하는 방식의 도입을 검토할 필요가 있다.

셋째, 보유세 부담은 단순히 주택가격만을 기준으로 결정하기보다는 납세자의 세부담 능력과 거주 목적을 함께 고려해야 한다. 주요국의 사례는 실거주 주택, 공익적 목적의 주택, 사회적 필요성이 인정되는 주택 등에 대해 감면 또는 부담 완화 장치를 두고 있음을 보여준다. 이는 보유세가 응능과세의 성격을 갖더라도 실거주자의 현금흐름 부족 문제나 고령자·장기 거주자의 세부담 문제를 함께 고려해야 함을 의미한다.

넷째, 재산세와 종합부동산세의 이원적 구조를 재검토할 필요가 있다. 주요국의 보유세는 대체로 지방정부 중심의 재산세 체계로 운영되고 있으며, 동일한 주택 보유 사실에 대해 지방세와 국세가 중첩적으로 과세되는 구조는 상대적으로 예외적이다. 따라서 우리나라의 경우에도 재산세와 종합부동산세의 기능 중복을 완화하고, 장기적으로는 주택분 보유세를 지방세 중심의 단일 체계로 통합하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마지막으로, 세부담 상한제는 단순한 세액 증가 제한이 아니라 조세 안정성과 형평성을 조화시키는 제도로 설계되어야 한다. 주택가격 상승기에 미실현 자본이득에 근거하여 세부담이 급격히 증가하면 납세자의 조세저항이 커질 수 있으므로, 주택가격 변동률, 물가상승률, 소득 변화 등을 종합적으로 고려한 세부담 조정장치가 필요하다. 이러한 방식은 보유세의 안정성을 높이는 동시에 납세자의 실질적 부담능력을 반영할 수 있다는 점에서 현행 제도의 보완 방향으로 적절하다.

종합하면, 주요국 사례는 우리나라 주택분 보유세가 공시가격 중심의 가격연동형 과세에서

벗어나 지방공공서비스 재원, 세부담 예측가능성, 실거주 보호, 지방세 중심의 단순한 체계라는 방향으로 개편될 필요가 있다.

V. 주택분 보유세의 문제점

1. 보유세 과세표준의 예측 불가능성 존재

현재 재산세 과세표준은 현실화율을 반영한 공동주택 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 산출하고 있다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

$$B = P \times r \times \alpha$$

B : 과세표준

P : 시가

r : 현실화율

α : 공정시장가액비율

가. 시가 변화에 대한 민감도

재산세 과세표준에 대한 산식을 바탕으로 시가 변화에 대한 민감도를 계산하면 시가 1 증가시 과세표준은 $r \times \alpha$ 만큼 증가하게 된다. 따라서 2025년 기준 공동주택가격의 현실화율 69%와 시가표준액이 9억원을 초과하는 1세대 1주택으로 인정되는 주택의 공정시장가액비율인 45%를 적용하면, 시가 1 증가시 과세표준은 31.05%가 증가하게 된다.

나. 현실화율 변화에 대한 민감도

재산세 과세표준에 대한 산식을 바탕으로 현실화율 변화에 대한 민감도를 계산하면 다음과 같다. 현실화율 1%p 상승 시 과세표준의 변동은 $\Delta B \approx P \times \alpha \times 0.01$ 이다. 따라서 1세대 1주택자 아파트의 공시가격이 10억원이라고 가정할 때 2025년 기준 공동주택가격의 현실화율이 69%에서 70%로 1%p 증가하는 경우 과세표준은 450만원(공시가격 10억 $\times$ 0.45 $\times$ 0.01)이 증가한다.

$$B(t) = P \times (r + 0.01t) \times \alpha$$

$$\partial B / \partial t = 0.01P \times \alpha$$

t : 연(year) 기간

다. 공정시장가액비율 변화 민감도

공정시장가액비율 변화에 대한 민감도를 계산하면 공정시장가액비율 1%p 상승시 재산세 과세표준의 변동은 $\Delta B \approx P \times r \times 0.01$ 이다. 따라서 공정시장가액비율이 45%에서 46%로 1%p 증가시 과세표준은 690만원(공시가격 10억 $\times$ 0.69 $\times$ 0.01) 증가한다.

$$B(t) = P \times r \times (\alpha + 0.1t)$$

$$\partial B / \partial t = 0.01P \times r$$

2025년 납세의무가 성립하는 재산세의 과세표준을 산정시 시가표준액이 9억원을 초과하는 1세대 1주택으로 인정되는 주택의 공정시장가액비율은 시가표준액의 100분의 45이다. 공동주택 가격의 현실화율이 약 69% 수준이라고 할 때, 주택가격의 시가가 변동하는 경우 현실화율이 변동되지 않더라도 해당 변동은 공시가격을 거쳐 공정시장가액비율이 적용된 수준(약 31.05%)에서 과세표준에 반영된다. 이러한 과세표준 계산구조는 매년 보유세의 변동성을 초래하여 세수 추계와 납세자의 예측가능성을 훼손하는 문제를 발생시킨다.

한편, 급격한 재산세 부담을 완화하기 위하여 2024년부터 과세표준 상한제도가 적용되며, 그 산식은 “직전연도 해당 주택의 과세표준 상당액 + (과세기준일 당시 시가표준액으로 산정한 과세표준 $\times$ 과세표준상한율)”로 규정되어 있다. 또한 지방세법 제110조 제3항에 따라 과세표준상한율은 100분의 5로 설정되어 있다. 직전연도 해당 주택의 과세표준 상당액 역시 공시가격과 공정시장가액비율에 의해 산출되므로, 공정시장가액비율의 조정은 재산세 부담에 영향을 미칠 수 있다. 과세표준 상한제도가 적용됨에도 불구하고, 공시가격 상승과 공정시장가액비율 조정이 동시에 발생하는 경우에는 재산세 부담이 증가할 가능성이 존재하며, 이는 납세자의 예측가능성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

〈Table 8〉 Sensitivity Analysis of the Property Holding Tax Base

(Unit : KRW million)

Change	Market Value		Fair Market Value Ratio		Assessment Ratio	
	Tax Base	Change	Tax Base	Change	Assessment Ratio	Change
-5%	295.0	-15.5	276.0	-34.5	288.0	-22.5
-4%	298.1	-12.4	282.9	-27.6	292.5	-18.0
-3%	301.2	-9.3	289.8	-20.7	297.0	-13.5
-2%	304.3	-6.2	296.7	-13.8	301.5	-9.0
-1%	307.4	-3.1	303.6	-6.9	306.0	-4.5
0%	310.5	-	310.5	-	310.5	-

〈Table 8〉 Sensitivity Analysis of the Property Holding Tax Base (continued)

Change	Market Value		Fair Market Value Ratio		Assessment Ratio	
	Tax Base	Change	Tax Base	Change	Assessment Ratio	Change
1%	313.6	3.1	317.4	6.9	315.0	4.5
2%	316.7	6.2	324.3	13.8	319.5	9.0
3%	319.8	9.3	331.2	20.7	324.0	13.5
4%	322.9	12.4	338.1	27.6	328.5	18.0
5%	326.0	15.5	345.0	34.5	333.0	22.5

Note 1) Based on a single-household, single-home owner with an officially assessed property value of KRW 1 billion.

Note 2) The amount of change is measured relative to the baseline tax base of KRW 310.5 million, calculated using a market value of KRW 1 billion, a 45% fair market value ratio, and a 69% assessment ratio.

2. 공공 서비스 수익자부담 원칙의 훼손

현행 재산세의 납세의무자는 지방세법에 따라 과세기준일(매년 6월 1일)⁵³⁾ 현재 해당 재산세 과세대상을 소유하고 있는 자로 규정되어 있다. 이처럼 재산세는 전통적으로 편익과세의 성격을 가지면서도 응능과세 원칙이 병행 적용되는 조세이나, 우리나라의 경우 상대적으로 응능과세적 성격이 보다 강하게 나타나는 경향이 있다. 공공서비스의 제공 수준이 향상될 경우 그 편익은 주택가격 상승을 통해 자본화되는 경향이 있으므로, 현행 제도는 이러한 점을 반영하여 주택 소유자에게 재산세 납세의무를 부과하고 있다.

그러나 실제로 해당 주택에 거주하면서 소방, 치안, 교육, 도로 정비 등 공공서비스를 이용하는 세입자는 재산세의 직접적인 납세의무에서 제외된다. 따라서 세입자는 재산세의 법적 납세의무를 부담하지 않으면서도 해당 주택에서 제공되는 공공서비스를 이용한다는 점에서, 공공서비스 이용과 재산세 부담 간의 직접적인 대응관계가 형성되지 않는 구조가 존재한다. 또한 재산세 부담은 시장 메커니즘을 통해 임대료 또는 전세금에 반영될 가능성이 있으나, 이는 조세의 직접적인 부담과는 구별되는 경제적 효과에 해당한다.

이러한 구조는 재산세의 편익과세적 성격을 약화시킬 가능성이 있으며, 공공서비스 이용과 조세부담 간 괴리를 발생시키는 요인으로 작용할 수 있다. 이는 재산세의 부담 귀착과 공공서비스 수혜 간 불일치를 야기할 수 있다는 점에서 제도적 검토의 필요성을 시사한다.

53) 지방세법 제114조

3. 재산세의 성격을 종합부동산세로 부과하여 재산세의 기능 약화

해당 지방자치단체에서 제공하는 공공 서비스에 대한 대가는 재산세로 수혜자에게 부과되어야 한다. 현재 종합부동산세법 제1조에서 기술하고 있는 종합부동산세의 목적을 보면 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성 제고, 부동산의 가격 안정 도모, 지방재정의 균형발전, 국민경제의 건전한 발전에 있다. 종합부동산세는 국세이지만 국가 균형발전을 위한 재원으로 대부분 지출되고 있다. 보유세의 성격을 갖고 있는 종합부동산세는 재산세 물건이 소유하고 있는 지방자치단체의 공공 서비스에 대한 대가로 지불되지 못하는 문제점이 있다.

현재 주택에 대해 재산세와 종합부동산세가 지방세와 국세로 각각 부과되면서 재산세가 완전히 해당 지방자치단체가 제공하는 공공의 서비스에 대한 대가로 대응되지 못하고 있다. 종합부동산세는 부동산교부세로 각 지방자치단체에 배분되고 있다. 배부기준을 보면 다음 Table과 같다. 다만, 제주특별자치도는 부동산교부세 총액의 1.5%를 부과하고 있다.

〈Table 9〉 Allocation Criteria for the Real Estate Grant Tax

Allocation Criterion	Allocation Ratio
(1) Fiscal conditions of local governments	50%
(2) Measures to address low birth rates	20%
(3) Social welfare	25%
(4) Amount of property holding tax revenue	5%

4. 가계소득 증가 수준을 반영하지 못한 재산세 상한액

가. 연도별 전가구의 순자산 및 증가율

연도별 가계의 소득수준 및 증가율을 살펴보면 다음 Table과 같다. 전체 순자산의 평균은 2021년 4억 1,452만원, 2022년 4억 5,602만원, 2023년 4억 3,540만원, 2024년 4억 4,894만원, 2025년 4억 7,144만원이다. 전년대비 증가율은 2021년도는 14.2%로 가장 높고 2023년의 경우에는 오히려 4.5% 감소하였다. 순자산 평균으로 측정한 연평균 증가율은 3.27%이다.

전체 순자산의 중앙값은 2021년 2억 2,600만원, 2022년 2억 4,662만원, 2023년 2억 3,910만원, 2024년 2억 4,000만원, 2025년 2억 3,860만원으로 평균값 보다는 상당히 낮다. 이는 각 가계의 소득편차가 매우 높기 때문에 나타난 것이다. 중앙값으로 측정할 경우 전년대비 순자산의 증가율은 2021년 11.7%로 가장 높고 2023년과 2005년은 오히려 각각 3.0%, 0.6% 감소하였다. 순자산 중위값으로 측정한 연평균 증가율은 1.37%이다.

이처럼 가계의 순자산은 연도별로 전반적인 증가세를 보이지 못했으며, 일부 연도에서는 오히려 감소하였다. 특히 중앙값이 평균값보다 현저히 낮게 나타난다는 점은 자산 분포가 상당히 비대칭적이며, 소수의 고자산 가구가 평균을 높이고 있다는 것을 의미한다. 따라서 다수 가계의 자산 수준은 정체되거나 오히려 감소하는 양상을 보였다고 해석할 수 있다.

그럼에도 불구하고 재산세 부담은 가계의 총순자산이 아니라 과세 대상이 되는 부동산의 평가가치에 근거하여 결정된다. 즉, 전체 순자산이 감소하더라도 부동산 가격이 상승하고 공시가격이 높아질 경우, 해당 자산에 대한 과세표준이 확대되면서 재산세 부담은 오히려 증가할 수 있다. 이는 자산 구성의 차이로 인해 발생하는 조세부담의 비대칭성을 의미한다. 특히 순자산의 평균과 중앙값이 모두 크지 않거나 감소하는 상황에서도, 가계가 보유한 자산이 부동산에 집중되어 있는 경우에는 부동산 가격 상승의 영향을 직접적으로 받게 된다. 이 경우 금융자산이나 기타 자산의 감소가 재산세 부담 완화로 연결되지 않으며, 오히려 부동산 가치 상승에 따른 세 부담 증가는 가계의 실질적인 재정 압박을 심화시킬 수 있다. 따라서 가계의 순자산이 감소하였음에도 불구하고 부동산 가격 상승만 지속되면, 재산세 부담은 전년 대비 증가할 가능성이 충분히 존재한다. 더불어 재산세 상한액이 존재하고 있기 때문에 부동산 과세표준이 높은 구간의 납세자 보다는 과세표준이 높지 않은 구간의 납세자의 조세부담이 상대적으로 더 크게 된다. 이로 인하여 국민이 느끼는 조세부담이 상대적으로 커 조세저항의 발생된다.

〈Table 10〉 Average (Median) Net Assets and Growth Rates of All Households

(Unit : KRW 10,000)

Net Assets	2021	2022	2023	2024	2025	5-Year CAGR
(1) Mean	41,452 (14.2%)	45,602 (10.0%)	43,540 (−4.5%)	44,894 (3.1%)	47,144 (5.0%)	3.27%
(2) Median	22,600 (11.7%)	24,662 (9.1%)	23,910 (−3.0%)	24,000 (0.4%)	23,860 (−0.6%)	1.37%

Note 1) The years shown in the table refer to the survey years. Income and expenditure data correspond to the year preceding each survey.

—Assets, liabilities, and household composition : As of March 31 of the survey year.

—Income : From January 1 to December 31 of the year preceding the survey.

Note 2) Figures in parentheses indicate year-over-year growth rates.

Note 3) Source : Korean Statistical Information Service (KOSIS), Assets, Liabilities, and Income by Income Decile.

Note 4) Accessed March 17, 2026.

나. 소득 10분위별 순자산 평균과 연평균 증가율

2021년부터 2025년까지의 통계자료를 살펴보면, 2023년에는 2022년 대비 가계 순자산 평균이 전반적으로 감소한 것으로 나타난다. 2024년 통계에서는 소득 1분위, 8분위, 9분위, 10분위에 서만 순자산 평균이 증가하고, 나머지 소득분위에서는 모두 감소하는 양상을 보인다. 2021년을 기준으로 한 5년간 연평균 순자산 평균값의 증가율은 최소 -2.09%에서 최대 5.76% 사이에 분포하며, 특히 소득 1분위에서 7분위에 이르기까지는 연평균 증가율이 2%에도 미치지 못하는 수준에 그친다. 반면 소득 8분위는 4.58%, 9분위는 4.67%, 10분위는 5.76%의 연평균 증가율을 보여 소득 상위분위로 갈수록 자산 증가 폭이 뚜렷하다.

현재 재산세는 과세표준상한제를 적용받아, 과세표준의 전년 대비 증가율 상한이 통상 5% 이내로 규정되어 있으나, 실제 주택가격의 시가 상승으로 인해 재산세 증가율이 각 소득분위의 순자산 평균 증가율을 상회하는 경향을 보이고 있다. 이는 가구의 실제 소득과 자산 증가율보다 세 부담 증가율이 빠르게 확대됨을 의미하며, 납세자의 조세부담을 객관적으로 증가시키는 요인으로 작용한다. 따라서 정부가 주택가격 안정을 명분으로 재산세 부담을 추가로 확대할 경우, 소득 7분위 이하 가구는 순자산 증가 속도에 비해 상대적으로 높은 세 부담을 경험하게 되어 조세 재분배 관점에서 비효율적인 결과를 초래할 소지가 있다. 특히 2022년 대비 2023년에는 모든 소득분위에서 순자산 평균이 감소한 것으로 나타나는 바, 납세능력의 원칙에 비추어 볼 때 재산세 부담은 오히려 완화되어야 할 필요가 있다는 점을 시사한다.

〈Table 11〉 Mean Net Assets and Year-over-Year Growth Rates by Income Decile

(Unit : KRW 10,000, %)

Income Decile	2021	2022	2023	2024	2025	5-Year CAGR
1st Decile	10,247 (23.65)	11,718 (14.36)	11,256 (-3.94)	11,469 (1.89)	10,814 (-5.71)	1.36%
2st Decile	19,224 (24.65)	18,835 (-2.02)	19,312 (2.53)	18,478 (-4.32)	17,673 (-4.36)	-2.09%
3st Decile	21,904 (16.91)	23,780 (8.56)	23,406 (-1.57)	22,018 (-5.93)	23,422 (6.38)	1.69%
4st Decile	26,445 (7.69)	28,143 (6.42)	24,863 (-11.65)	25,467 (2.43)	25,635 (0.66)	-0.78%
5st Decile	29,244 (8.49)	34,525 (18.06)	31,679 (-8.24)	30,165 (-4.78)	31,191 (3.40)	1.62%

〈Table 11〉 Mean Net Assets and Year-over-Year Growth Rates by Income Decile (continued)

Income Decile	2021	2022	2023	2024	2025	5-Year CAGR
6st Decile	35,878 (15.97)	37,578 (4.74)	37,333 (-0.65)	37,280 (-0.14)	37,725 (1.19)	0.99%
7st Decile	42,632 (20.52)	46,616 (9.35)	41,578 (-10.81)	41,566 (-0.03)	44,341 (6.68)	0.99%
8st Decile	48,326 (11.03)	53,732 (11.19)	52,313 (-2.64)	55,969 (6.99)	57,801 (3.27)	4.58%
9st Decile	62,209 (9.40)	70,540 (13.39)	66,726 (-5.41)	69,234 (3.76)	74,656 (7.83)	4.67%
10st Decile	118,346 (15.83)	130,494 (10.26)	126,918 (-2.74)	137,277 (8.16)	148,068 (7.86)	5.76%

Note : Figures in parentheses indicate year-over-year growth rates.

다. 소득 10분위별 순자산 중위값의 연평균 증가율과 상한

2021년 기준으로 2025년까지 소득 10분위별 순자산 중앙값의 연평균 증가율은 최소 -4.36%에서 최대 4.89%까지로 나타났다. 특히 소득 2분위, 3분위, 4분위의 경우 순자산 중앙값의 연평균 증가율이 마이너스를 기록하고 있어, 이 구간 가구의 자산 축적이 정체 또는 축소 국면에 있음을 시사한다. 반면 소득 5분위에서 8분위까지는 연평균 증가율이 2.0% 미만에 그치며 증가세가 미약한 반면, 소득 9분위와 10분위는 각각 2.97%, 4.89%의 연평균 증가율을 보여 상위 소득층 중심의 자산 확대가 두드러진다. 이처럼 2025년 기준으로 볼 때, 소득 10분위별 순자산 중앙값의 연평균 증가율은 모두 5% 미만으로 나타나 정체·축소·완만한 증가가 혼재하는 구조임을 알 수 있다.

이에 비해 재산세는 과세표준상한제가 적용되더라도 과세표준상한율의 최대 한도가 5%로 규정되어 있으며, 2028년까지는 재산세 부담 상한액이 전년 대비 최대 150%까지 적용되는 구조이다. 따라서 실질적인 순자산의 증가율이 둔화하거나 감소하는 상황에서 주택가격과 공시가격이 상승하는 경우 재산세 부담 증가율은 가구의 순자산 증가율을 상회할 수 있다. 이는 납세자가 체감하는 재산 증가 폭과 실제 세 부담 증가 사이에 괴리가 발생하여 국민이 심리적으로 느끼는 조세부담감이 더욱 커지는 결과를 초래할 수 있으며, 조세저항과 반발이 심화될 소지가 있다.

특히 2023년에는 전년 대비 순자산 중앙값이 소득 1분위를 제외한 모든 소득분위에서 감소하였고, 2025년 통계에서도 순자산 중앙값이 전년 대비 감소하는 소득 분위는 1분위, 2분위, 5분위, 6분위로 나타났다. 이 구간에 해당하는 가구들은 실질 자산이 줄어드는 상황에서 재산세 부

담이 완화되기를 기대할 수 있으나, 주택가격이 동시에 상승하면 순자산 감소에도 불구하고 재산세 부담은 증가했을 가능성이 높다. 이는 납세자의 객관적 재산현실과 주관적 체감 부담 사이의 괴리를 심화시켜, 특히 저·중간 소득층에서 조세저항과 정부의 부동산 정책에 대한 불신을 높이는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

2025년 통계치를 보면, 전년 대비 순자산 중앙값 증가액은 소득 7분위 628만원(3억 65만원 - 2억 9,437만원), 소득 8분위 158만원(3억 7,402만원 - 3억 7,560만원), 소득 9분위 2,832만원(4억 9,968만원 - 5억 2,800만원), 소득 10분위 3,392만원(9억 7,570만원 - 10억 962만원)으로 나타나 각 소득분위별로 증가폭에 큰 차이가 존재한다. 이러한 순자산 중앙값 증가의 불균형을 감안할 때, 재산세의 급격한 증가는 상대적으로 자산 축소 또는 미미한 증가를 경험하는 1~6분위 가구에겐 체감 부담이 더 크게 느껴질 수 있으며, 반대로 자산 증가 폭이 큰 상위 분위에는 상대적으로 낮은 부담으로 인식될 수 있다. 따라서 재산세의 인상은 단순한 세액 증가를 넘어, 소득·자산 구조에 따라 조세저항의 수준과 양상이 달라지는 차별적 영향을 미칠 수 있으며, 조세재분배와 사회적 수용성을 고려한 세제 설계가 필요하다.

〈Table 12〉 Median Net Assets and Year-over-Year Growth Rates by Income Decile

(Unit : KRW 10,000, %)

Income Decile	2021	2022	2023	2024	2025	5-Year CAGR
1st Decile	3,112 (0.06)	3,045 (-2.15)	3,530 (15.93)	3,520 (-0.28)	3,380 (-3.98)	2.09%
2st Decile	9,560 (21.47)	8,770 (-8.26)	8,420 (-3.99)	9,060 (7.60)	8,000 (-11.70)	-4.36%
3st Decile	11,665 (13.85)	12,342 (5.80)	12,260 (-0.66)	11,253 (-8.21)	11,390 (1.22)	-0.60%
4st Decile	14,390 (5.00)	15,961 (10.92)	14,052 (-11.96)	13,997 (-0.39)	14,240 (1.74)	-0.26%
5st Decile	17,714 (7.65)	20,254 (14.34)	19,578 (-3.34)	20,320 (3.79)	18,460 (-9.15)	1.04%
6st Decile	23,040 (13.83)	24,750 (7.42)	24,130 (-2.51)	24,750 (2.57)	23,800 (-3.84)	0.82%
7st Decile	29,212 (20.53)	33,265 (13.87)	29,350 (-11.77)	29,437 (0.30)	30,065 (2.13)	0.72%

〈Table 12〉 Median Net Assets and Year-over-Year Growth Rates by Income Decile (continued)

Income Decile	2021	2022	2023	2024	2025	5-Year CAGR
8st Decile	34,800 (10.37)	40,130 (15.32)	37,250 (-7.18)	37,402 (0.41)	37,560 (0.42)	1.93%
9st Decile	46,970 (13.84)	53,476 (13.85)	47,500 (-11.18)	49,968 (5.20)	52,800 (5.67)	2.97%
10st Decile	83,423 (22.64)	96,590 (15.78)	89,940 (-6.88)	97,570 (8.48)	100,962 (3.48)	4.89%

Note : Figures in parentheses indicate year-over-year growth rates.

VI. 주택 관련 보유세의 개선 방안

1. 납세의무자의 예측가능성을 제고하기 위해 취득원가 기준에 의한 재산세 부과 방안

가. 현재 주택가격 시가 대비 취득원가 비율 반영시

현재 주택에 대한 재산세는 주택의 시가를 기반으로 산정된 공시가격과 공정시장가액비율의 변동에 따라 과세표준이 결정되므로, 외생적인 시장가격 변동과 정책변수의 조정에 의해 납세의무자의 조세부담이 매년 달라지는 구조를 갖는다. 이러한 구조는 납세의무자가 미래의 세부담을 사전에 예측하기 어렵게 만들어 조세의 예측가능성을 저해하는 요인으로 작용한다.

이에 대한 대안으로, 주택 취득 시점의 취득원가를 기준으로 재산세 과세표준을 설정하는 취득원가주의를 도입할 경우, 납세의무자는 자신의 세부담을 장기적으로 예측할 수 있게 되어 조세의 안정성과 예측가능성이 크게 제고될 수 있다. 특히 취득원가는 거래 시점에 확정되는 객관적 지표이므로, 시장가격의 단기적 변동이나 정책적 조정에 따른 불확실성을 제거할 수 있다는 장점이 존재한다.

다만 취득원가주의는 시간이 경과함에 따라 공공서비스 수준의 변화와 괴리가 발생할 수 있다는 한계를 가진다. 즉, 재산세는 지방정부가 제공하는 치안, 교육, 도로, 환경 등 공공서비스에 대한 대가로서의 성격을 가지므로, 공공서비스의 질적·양적 수준이 변화함에도 불구하고 과세표준이 고정될 경우 조세의 응익성 원칙이 훼손될 가능성이 있다.

이러한 문제를 보완하기 위해, 취득원가를 기준으로 하되 물가상승률을 반영하여 과세표준을 조정하는 방식을 고려할 수 있다. 이와 같은 방안은 경제성장과 물가상승에 따라 공공서비스의

제공 비용이 증가한다는 점을 반영하여, 취득원가에 일정한 물가연동계수를 적용함으로써 과세 표준을 점진적으로 조정하는 것이다. 이 경우 과세표준은 다음과 같이 표현될 수 있다:

$$\text{과세표준} = \text{취득원가} \times (1 + \pi)^t$$

여기서 π : 연평균 물가상승률

t : 연(year) 기간

취득원가 기준에 의한 재산세를 부과하는 방안은 취득원가를 기반으로 하여 납세의무자의 세 부담 예측가능성을 확보하면서도, 물가상승을 반영함으로써 공공서비스 제공비용의 증가를 과세표준에 내재화할 수 있다는 점에서 재산세의 응익과세 원칙과도 일정 부분 정합성을 갖는다. 결과적으로 취득원가주의에 물가연동 장치를 결합한 과세표준 산정 방식은 예측가능성과 응익성 간의 균형을 달성할 수 있는 대안적 과세체제로 평가될 수 있다.

나. 외국 사례(취득원가 적용)

미국 캘리포니아주의 경우 과세평가액에 대하여 1%의 세율을 곱하여 재산세를 부과하는데, 첫 기준가치(base year value)는 주택을 처음 구입하거나 신축을 완료하면, 그 시점의 실제 구매 가격 또는 건축비가 “기준가치(base year value)”로 설정된다. 이후에는 연간 인상률이 적용되는데, 시장가가 급등해도, 과세평가액은 매년 최대 2%까지만 올라가도록 하고 있다.⁵⁴⁾ 예를 들어, 100만 달러에 구매한 집이라면 구매 다음연도 과세평가액은 102만 달러, 그다음 해는 104.04만 달러로 재산세 부과가 제한된다.

그러나 주택을 판매·기증·상속 등으로 소유자가 바뀌면, 새 매입가격에 기초해 과세평가액이 재산정된다. 또한 신규 건축이나 대폭 개조가 있을 때도, 그 부분에 대해 추가 평가액이 반영되어 재산세가 인상된다. 반면, 반대로 단순 수리·내부 리모델링 정도는 과세평가액 재산정 대상이 아니며, 과소·과대평가에 대한 이의는 카운티 재산평가국(County Assessor's Office)에 이의신청을 할 수 있다.

캘리포니아주 재산세의 특징 중 하나는 기준가치의 이전을 허용하고 있다는 점이다. 구체적으로 55세 이상인 자, 심한 장애인 또는 산불·자연재해로 주택을 잃은 주택 소유자는 기존 주택의 기준가치 일부를 새 집으로 이전할 수 있다. 기준가치 50만 달러짜리 집을 팔고 90만 달러짜리 새 집을 사면, 40만 달러 차액에 대해서만 추가 과세평가액이 책정된다. 다만, 이와 같은 혜택은 최대 3번까지 사용할 수 있고, 매매 시기(2년 이내 매매 등)에 조건이 부여된다.⁵⁵⁾

이와 같은 캘리포니아주의 과세체계는 과세표준을 취득가격에 고정함으로써 재산세 부담의 예측가능성을 확보하고 있다. 또한 재산세 부과로 인한 납세자의 피해를 최소화하기 위하여 3번

54) 미국 Proposition 13 참조

55) 한국일보, “캘리포니아 부동산 세금(Property Tax)의 이해”, 2025년 1월 23일 기사 참조

에 한해 기존 주택의 기준가치를 이전할 수 있도록 허용하고 있다.

다. 취득원가를 확인할 수 없는 기간에 취득한 주택의 간주 취득원가

취득원가 기준에 따라 재산세를 산정 및 부과할 때 취득원가를 확인할 수 없는 기간에 취득한 주택의 경우 재산세 산정 및 부가가 어려울 수 있다. 그러나 이와 같은 경우 공동주택 매매 실거래가격 지수를 활용하여 주택의 간주 취득원가를 산정할 수 있을 것이다. 예를 들어, 2010년 취득한 주택의 취득원가는 재산세 부과시점 주택의 시가에 취득시점의 매매 실거래가격 지수를 곱한 후 해당 연도 매매 실거래가격 지수를 나눠 산정이 가능할 것이다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

$$\text{취득원가} = \frac{\text{현재 주택의 시가} \times \text{취득시점의 매매 실거래가격 지수}}{\text{해당 연도 매매 실거래가격 지수}}$$

2. 편익과세 원칙을 위해 「편익세」 신설 방안

거주지역에서 제공되는 치안, 교육, 도로, 환경 등 공공서비스는 해당 지역의 거주자가 직접적으로 수혜를 받는다는 점에서 재산세는 본질적으로 응익과세 원칙에 기반할 필요가 있다. 그러나 현행 재산세는 주택 소유자에게만 납세의무를 부과하고 있어, 동일한 공공서비스를 향유하는 실제 거주자인 세입자는 과세대상에서 제외되는 구조적 한계를 지닌다. 이는 공공서비스 수혜와 조세부담 간의 불일치를 초래하여 조세형평성 측면에서 문제로 지적될 수 있다.

이와 관련하여 영국의 경우, 주택의 점유자(occupier)에게 지방세 성격의 보유세를 부과하는 구조를 채택하고 있으며, 고가주택에 대해서는 소유자에게 추가적인 세부담을 부과함으로써 점유자와 소유자 간 이중적 과세구조를 운영하고 있다. 이는 공공서비스의 직접적 수혜자인 거주자에게 일정 수준의 부담을 부과하는 동시에, 자산 보유에 따른 담세력을 고려하여 소유자에게도 과세하는 방식으로, 응익성과 응능성을 결합한 제도적 특징을 가진다.

다만, 편익세를 모든 주택에 적용하는 경우 주택 소유자가 주택 거주자인 세입자에게 편익세를 전가함에 따라 주택 가격이 상승하는 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 편익세는 모든 주택에 대하여 적용하는 것은 문제가 있을 것이다. 이에 본 연구는 초고가주택에 대해서만 편익세를 부과하는 방안을 제안하고자 한다. 즉, 초고가주택에 대해서만 편익세를 부과하는 경우 초고가주택에 해당하는 주택의 거주자(세입자)는 초고가주택 보다 낮은 주택으로 입주할 것이며, 이로 인하여 초고가주택의 보유자는 초고가주택의 기준금액 보다 낮은 금액으로 거래를 하고자 할 유인이 생기게 된다. 이로 인하여 초고가주택 기준금액을 약간 초과하는 주택의 경우 주택매매가격을 낮출 가능성이 있다. 또한 초고가주택 거주자(세입자)는 다른 주택 거주자(세입자) 보다는 조세 부담능력이 상대적으로 높으며, 해당 지역의 주택 거주에 따른 혜택을 수혜받

고 있다는 측면에서 편익세를 부담하는 것은 타당할 것이다.

한편, 현행 우리나라의 고가주택 기준은 공시가격 12억 원을 기준으로 설정되어 있으며, 현실 화율 69%를 적용하여 역산할 경우 시가 기준 약 18억 원을 초과하는 주택이 이에 해당한다. 이를 기준으로 볼 때, 시가 약 36억 원을 초과하는 초고가주택에 거주하는 세입자의 경우, 고가의 주거환경에서 제공되는 고품질 공공서비스를 직접적으로 향유함에도 불구하고 이에 대한 조세 부담을 전혀 지지 않는다는 점에서 응익과세 원칙과의 괴리가 더욱 크게 나타난다.

이에 따라 본 연구는 초고가주택(고가주택 기준의 2배 초과)에 거주하는 세입자에 대해 ‘편익세’를 신설하는 방안을 제안한다. 구체적으로 편익세는 공시가격을 기준으로 산정된 1세대 1주택자의 재산세 및 지방교육세 부담액의 50% 수준을 기준으로 하여 세입자에게 일정 수준의 편익세를 부과하되, 과도한 세부담을 방지하기 위하여 연간 최대 1,000만 원의 상한을 설정하는 방식이다.

이러한 제도는 첫째, 공공서비스의 직접적 수혜자인 거주자에게 과세함으로써 응익과세 원칙을 실질적으로 구현할 수 있으며, 둘째, 초고가주택이라는 고가 주거환경에 한정하여 적용함으로써 일반 세입자에게 미치는 부담을 최소화하고 정책의 수용성을 제고할 수 있다. 또한 셋째, 세입자의 조세부담이 임대료로 전가될 가능성을 고려하더라도, 상한 설정과 과세 대상의 제한을 통해 시장 왜곡을 완화할 수 있다는 점에서 제도적 안정성을 확보할 수 있다.

결과적으로, 본 연구에서 제안하는 편익세는 소유자 중심의 과세구조를 거주자까지 확장함으로써 공공서비스 수혜와 조세부담 간의 불일치를 완화하고, 응익과세 원칙을 강화하는 방향의 제도적 개선안으로 평가될 수 있을 것이다.

〈Table 13〉 Benefit Tax Burden by Officially Assessed Property Value Bracket

(Unit : KRW 10,000)

Officially Assessed Property Value Bracket	① Single-Household, Single-Home : Property Tax+Local Education Tax	② Benefit Tax Burden (30% of Column ①)	③ Benefit Tax Burden (50% of Column ①)
Over KRW 2.4 billion but not exceeding KRW 3.6 billion	442.8~702.0	132.8~210.6	221.4~351.0
Over KRW 3.6 billion but not exceeding KRW 4.8 billion	702.0~961.2	210.6~288.4	351.0~480.6
Over KRW 4.8 billion but not exceeding KRW 6.0 billion	961.2~1,220.4	288.4~366.1	480.6~610.2
Over KRW 6.0 billion	1,220.4초과	366.12~최대 1,000	610.2~최대 1,000

3. 공공 서비스 편익에 대응하는 재산세 부과 방안

가. 주택분 종합부동산세를 재산세로 통합시 세율 조정

주택에 부과되는 보유세 체계는 현재 재산세와 종합부동산세로 이원화되어 있으며, 과세주체(지방세 또는 국세), 과세기준(개별주택 또는 전국 합산), 세율 구조가 상이하여 납세자의 이해 가능성과 제도의 일관성을 저해하고 있다. 특히 동일한 과세대상(주택)에 대해 이중의 과세체계가 적용됨으로써 조세체계의 복잡성이 증가하고, 세부담의 예측가능성이 낮아지는 문제가 발생한다. 이에 따라 본 연구는 주택분 종합부동산세를 재산세에 통합하여 단일 보유세 체계로 일원화하는 방안을 제안하고자 한다. 이 경우 조세중립성을 유지하기 위해 기존 재산세와 종합부동산세의 세부담을 단순히 폐지하거나 축소하는 것이 아니라, 양 세목을 합산하여 통합 세율 구조로 재설계하는 방식을 적용하고자 한다.

구체적으로, 공시가격 9억 원 이하이면서 1세대 1주택자의 경우(공정시장가액비율 60% 적용 기준), 현행 재산세와 종합부동산세를 합산할 경우 유효세율은 약 0.55%에서 3.05% 수준으로 나타나며, 공시가격 9억 원 초과 또는 다주택자의 경우에는 0.60%에서 3.10% 수준의 누진세율 구조가 적용된다. 이러한 통합 세율은 기존 종합부동산세의 누진성을 유지하면서도 재산세의 광범위한 과세기반을 결합한 형태로 고가주택 및 다주택자에 대한 조세부담을 일정 수준 유지하는 동시에 제도의 단순화를 달성할 수 있다.

한편, 본 개선안은 현행 종합부동산세와 달리 전국 단위의 주택을 합산하지 않고, 행정구역 단위 내에서 다주택 여부를 판단하는 구조를 채택하고자 한다. 이로 인해 일부 납세자의 경우 과세표준이 분산되어 종합부동산세 대비 세부담이 감소할 가능성이 있으며, 총 세수는 현행 종합부동산세 체계보다 감소할 수 있다. 그러나 재산세가 본질적으로 지방정부의 재정조달 및 공공서비스 제공과 연계된 세목이라는 점을 고려할 때, 지역 기반의 과세원칙에 부합하는 본 제안이 제도적 정합성 측면에서 보다 합리적인 대안으로 평가될 수 있다. 또한 행정구역 단위 과세는 지역 간 주택가격 격차를 반영하여 수도권, 특히 서울 및 수도권 지역 내 다주택자에 대한 실질적인 중과 효과를 유지할 수 있다는 점에서 정책적 타당성을 가진다. 즉, 고가주택이 집중된 지역에서는 통합 세율 구조 하에서도 충분한 누진적 세부담이 발생하므로, 자산 집중 완화 및 조세형평성 제고라는 정책 목표를 일정 부분 달성할 수 있다. 더 나아가 본 제안은 과세체계의 단순화를 통해 납세자의 이해가능성과 순응도를 제고하고, 국세와 지방세 간 중복 과세에 따른 비효율성을 제거하며, 지방세 중심의 보유세 체계로 전환함으로써 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 효과를 기대할 수 있다.

다만, 세수 감소 가능성과 지역 간 세수 편차 확대라는 잠재적 한계가 존재하므로, 이를 보완하기 위해 중앙정부의 재정조정제도(예 : 지방교부세)를 통한 균형 장치 마련이 필요하다. 또한 고가주택 보유자에 대한 과세 형평성을 유지하기 위해 일정 수준 이상의 자산에 대해서는 추가

적인 누진구조를 유지하거나 보완적 과세장치를 도입하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다.

〈Table 14〉 Proposed Property Tax Rate Schedule Incorporating the Housing Comprehensive Real Estate Holding Tax (Unit : %)

Tax Base	Standard Property Tax Rate ^{note1)}	Comprehensive Real Estate Holding Tax Rate (Up to Two Homes)	Combined Rate	Preferential Property Tax Rate ^{note1)}	Comprehensive Real Estate Holding Tax Rate (Up to Two Homes)	Combined Rate
KRW 60 million or less	0.10	0.5 ^{note4)}	0.60	0.05	0.5 ^{note4)}	0.55
Over KRW 60 million but not exceeding KRW 150 million	0.15		0.65	0.10		0.60
Over KRW 150 million but not exceeding KRW 300 million	0.25		0.75	0.20		0.70
Over KRW 300 million but not exceeding KRW 600 million	0.40		0.90	0.35		0.85
Over KRW 600 million but not exceeding KRW 1.02 billion			0.90			0.85
Over KRW 1.02 billion but not exceeding KRW 2.2 billion		0.7 ^{note4)}	1.10		0.7 ^{note5)}	1.05
Over KRW 2.2 billion but not exceeding KRW 3.2 billion		1.0	1.40		1.0	1.35
Over KRW 3.2 billion but not exceeding KRW 5.4 billion		1.3	1.70		1.3	1.65
Over KRW 5.4 billion but not exceeding KRW 9.5 billion	1.5	1.90	1.5	1.85		
Over KRW 9.5 billion but not exceeding KRW 16.9 billion	2.0	2.40	2.0	2.35		
Over KRW 16.9 billion		2.7	3.10		2.7	3.05

Note 1) Standard property tax rates apply to properties with an officially assessed property value exceeding KRW 900 million, multiple-home owners, and corporations. Preferential property tax rates apply to single-home owners whose officially assessed property value does not exceed KRW 900 million.

Note 2) For single-household, single-home owners, the applicable tax rate is reduced by 0.5 percentage points from the standard property tax rate.

Note 3) The Comprehensive Real Estate Holding Tax (CREHT) tax base corresponding to the property tax base reflects the KRW 1.2 billion deduction available to single-household, single-home owners.

$$\text{CREHT Tax Base} = [(\text{Property Tax Base} \times 60\%) - \text{KRW 1.2 billion}] \times 60\%$$

$$\left[\left(\frac{\text{Property Tax Base}}{60\%} \right) - \text{KRW 1.2 billion} \right] \times 60\%$$

$$\text{CREHT Tax Base} = [(60\% \text{Property Tax Base}) - \text{KRW 1.2 billion}] \times 60\%$$

- Note 4) For example, if the officially assessed property value is KRW 1.7 billion, the property tax base is KRW 1.02 billion (KRW 1.7 billion $\times$ 60%), while the CREHT tax base is KRW 300 million [(KRW 1.7 billion - KRW 1.2 billion) $\times$ 60%]. Accordingly, when the Housing CREHT is incorporated into the property tax, an additional 0.5% CREHT rate applies because the corresponding CREHT tax base does not exceed KRW 300 million.
- Note 5) Under the current CREHT system, a 0.7% tax rate applies to a tax base of KRW 600 million or less. This threshold corresponds to an officially assessed property value of KRW 2.2 billion, calculated as (KRW 600 million $\div$ 60%) + KRW 1.2 billion.
- Note 6) The CREHT rates applicable to owners of three or more homes are omitted. The combined tax rates may be derived using the same approach presented in this table.

나. 주택분 종합부동산세를 재산세로 통합시 감면율 조정

현행 종합부동산세에서는 1세대 1주택자에 대해 연령 및 보유기간을 기준으로 일정 수준의 세액공제 및 감면이 적용되고 있다. 그러나 이러한 감면제도는 주택의 실제 거주 여부와 무관하게 단순히 장기간 보유하고 있다는 사실만으로 세부담을 경감해준다는 점에서 공공서비스의 수혜와 조세부담 간의 연계를 중시하는 응익과세 원칙과 괴리가 존재한다. 특히 보유기간에 따른 감면은 자산의 장기보유를 장려하는 효과를 가지는 반면, 해당 주택이 실제 거주 목적이 아닌 투자 또는 투기적 목적으로 활용되는 경우에도 동일하게 적용된다는 점에서 조세형평성 측면에서 한계가 있다. 고가주택을 장기간 보유하면서도 실제 거주하지 않는 경우 해당 납세자는 해당 지역의 공공서비스를 직접적으로 수혜하지 않음에도 불구하고 세부담 경감을 받게 되어 실질적 수혜자와 부담자 간의 불일치가 발생한다.

이에 따라 본 연구는 기존의 보유기간 중심 감면체계를 ‘거주기간 기반 감면체계’로 전환하는 방안을 제안하고자 한다. 이는 주택의 단순 보유가 아니라 실제 거주를 기준으로 세제 혜택을 부여함으로써 공공서비스의 직접적 수혜자에게 조세상 인센티브를 제공하는 구조로 전환하는 것을 의미한다. 이러한 방식은 응익과세 원칙을 보다 충실히 반영함과 동시에 실거주 중심의 주택 보유를 유도하여 투기적 수요를 억제하는 정책적 효과를 기대할 수 있다.

구체적으로는 기존 보유기간에 따른 감면율 구조를 일정 부분 유지하되 이를 거주기간 기준으로 전환하고, 동시에 과도한 세부담 경감을 방지하기 위하여 감면율 수준을 조정하는 방안을 제시한다. 즉, 최저 감면율은 기존 20%에서 15%로, 최대 감면율은 50%에서 45%로 하향 조정하고, 5년의 거주기간 경과 시마다 10%p씩 감면율이 증가하는 단계적 구조를 적용하는 방안을 제안한다. 이를 통해 일정 기간 이상의 실거주를 유도하면서도 지방재정 측면에서 과도한 세수 감소를 방지할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같은 제도는 공공서비스 수혜 여부에 기반한 조세부담 체계를 구축함으로써 응익성과

형평성을 동시에 제고할 수 있으며, 단기적 투자 목적의 주택 보유에 대한 세제상 유인을 축소함으로써 부동산 시장의 안정성을 도모할 수 있다. 또한 감면율의 상·하한을 조정함으로써 지방재정자립도가 낮은 상황에서도 안정적인 세수 확보가 가능하다는 점에서 재정적 지속가능성 측면에서도 유의미한 개선효과를 기대할 수 있다.

〈Table 15〉 Reduction in the Holding Period Tax Credit and Introduction of a Residency Period Tax Credit

Holding Period / Residency Period	Current Holding Period Tax Credit Rate	Revised Holding Period Tax Credit Rate	Residency Period Tax Credit Rate (New)	Total Tax Credit Rate After Reform
5 years or more but less than 10 years	20%	5%	10%	15%
10 years or more but less than 15 years	40%	5%	20%	25%
15 years or more but less than 20 years	50%	5%	30%	35%
20 years or more		5%	40%	45%

한편, 연령에 따른 세액공제는 고령자의 소득 감소 및 유동성 제약을 고려할 때 일정 부분 정책적 필요성이 인정된다. 현행 제도에서는 60세 이상 20%, 65세 이상 30%, 70세 이상 40%의 세액공제가 적용되며, 보유기간에 따른 공제와 합산할 경우 최대 80%까지 세부담이 경감될 수 있다. 이러한 구조는 고령자의 담세력을 보완하는 기능을 수행한다는 점에서 사회정책적 의의를 가진다.

그러나 연령은 공공서비스 수혜와 직접적인 연관성이 낮다는 점에서 이를 주요 감면 기준으로 활용할 경우 재산세의 근간이 되는 응익과세 원칙과 괴리가 발생할 수 있다. 특히 거주 여부와 무관하게 연령과 보유기간(또는 거주기간)에 따라 높은 수준의 공제가 적용될 경우, 실제 공공서비스 이용과 무관한 과도한 세제 혜택이 제공될 가능성이 존재한다. 더 나아가 두 가지 감면 기준이 결합되어 최대 80%까지 감면이 이루어지는 구조는 지방세인 재산세의 세수 기반을 약화시키고 재정의 지속가능성을 저해할 우려가 있다. 또한 감면 기준의 다층적 구조는 제도의 복잡성을 증가시키고 납세자의 이해가능성과 조세체계의 일관성을 저해하여, 궁극적으로 조세 순응도 및 제도 신뢰성 저하로 이어질 가능성이 있다.

이에 따라 연령에 따른 감면은 주된 감면 기준이 아닌 보조적 장치로 제한적으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 연령에 따른 세액공제율을 추가적으로 확대하기보다는, 현행 공제체계를 점진적으로 축소하거나 공제 상한을 합리적인 수준으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 동시에 고령자의 실질적인 납세 부담 완화를 위해서는 세액공제 방식보다 세액 납

부 이연제도 또는 분할납부 제도를 도입하는 것이 보다 합리적인 대안으로 평가된다. 예를 들어 일정 연령(예 : 65세 또는 70세) 이상의 납세자에 대해서는 재산세 납부를 일정 기간 유예하고, 해당 세액을 주택 처분 또는 상속 시점에 정산하도록 하는 방식이 가능할 것이다. 이러한 제도는 고령자의 유동성 제약을 완화하면서도 세부담 자체를 영구적으로 경감시키지 않기 때문에, 지방재정의 안정성을 유지할 수 있다는 점에서 정책적 타당성이 높다.

결론적으로, 보유기간 중심의 감면체계를 거주기간 중심으로 전환하고 감면율을 합리적으로 조정하는 한편, 연령에 따른 감면은 보조적·제한적 장치로 재설계하여 세액공제 중심에서 이연·분할납부 중심으로 전환하는 것이 재산세의 응익성과 형평성, 지방재정의 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 균형적인 제도 개선 방향으로 평가될 것이다.

4. 주택에 대한 보유세를 재산세로 통합시 주택투기 방지를 위한 감면율 조정

주택분 보유세를 재산세로 통합할 경우, 재산세는 시·군·구세에 해당하는 지방세이므로 전국 단위에서 주택을 합산하여 과세하는 현행 종합부동산세와 달리 과세권이 행정구역 단위로 제한되는 구조적 제약이 존재한다. 이에 따라 동일 납세자가 복수 지역에 주택을 보유하더라도 이를 전국 단위로 합산하여 과세하기 어려우며, 결과적으로 고가주택 및 다주택 보유에 대한 누진적 과세 기능이 약화될 가능성이 있다. 특히 수도권 지역의 경우 주택가격 상승 압력이 높고 투기적 수요가 집중되는 경향이 있기 때문에 단순 보유만으로도 자산가치 상승에 따른 불로소득이 발생하고 이는 주택시장 불안정 및 사회적 비용 증가로 이어질 수 있다.

이에 본 연구는 수도권 보유주택에 대해서는 보유기간에 따른 감면을 배제하고, 실제 거주한 주택에 한하여 거주기간 기반 감면을 적용하는 차등적 과세체계를 제안하고자 한다. 이는 자산 보유 자체가 아닌 실거주를 중심으로 세제 혜택을 부여함으로써, 수도권 내 투기적 보유를 억제하고 실수요 중심의 주택시장 구조를 유도하기 위한 정책적 장치로 기능할 것으로 기대된다.

아울러 수도권 소재 다주택자에 대해서는 거주기간에 따른 감면만을 인정하고 현행 연령 기준 세액공제(60세 이상 20%, 65세 이상 30%, 70세 이상 40%)는 적용 대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다. 이는 수도권 다주택 보유가 가지는 자산 집중 및 시장 왜곡 효과를 고려할 때 담세력 완화보다는 조세형평성과 시장 안정성을 우선적으로 고려할 필요가 있기 때문이다. 다만, 이 경우 동일 납세자가 수도권과 비수도권에 각각 주택을 보유할 때 각 주택별로 연령 감면이 중복 적용될 수 있는 제도적 한계가 발생할 수 있으므로 연령 감면은 납세자 기준으로 1주택에 한하여 선택적으로 적용하도록 제한할 필요가 있다.

한편, 통합된 재산세 체계 하에서는 동일 광역지방자치단체 권역 내에 보유 중인 주택을 합산하여 과세하는 권역별 종합과세 방식을 도입함으로써, 기존 종합부동산세의 일부 누진 과세 기능을 보완할 수 있다. 다만 수도권 내 2주택 이상 보유자에 대해서는 별도의 누진구조를 적용하

기보다 표준세율을 적용하되 감면을 배제하는 방식으로 실효세부담을 확보하는 것이 정책적으로 단순성과 효과성을 동시에 달성할 수 있는 방안으로 판단된다. 반면 수도권 외 지역에 대해서는 지역 간 주택가격 격차 및 수요 구조를 고려하여, 다주택자라 하더라도 일정 금액 기준에 따른 누진세율을 적용함으로써 지역 간 과세형평성을 유지할 필요가 있다.

5. 소득 분위별 순자산의 연평균 증가율을 반영한 재산세 상한선 결정

재산세 부담의 급격한 변동을 완화하고 납세자의 부담 능력과의 정합성을 확보하기 위해서는 세부담 증가율에 대한 상한제 설계가 필요하다. 가계금융복지조사에 따르면, 최근 4년간 전가구의 순자산 연평균 증가율은 평균값 기준 3.27%, 중앙값 기준 1.37%로 나타나며, 소득 분위별로는 상위 계층일수록 높은 증가율을 보이는 특징이 확인된다. 특히 소득 10분위 가구의 경우 평균 기준 5.76%, 중앙값 기준 4.89%로 가장 높은 자산 증가율을 기록하고 있다. 이는 재산세 부담 증가율이 단순히 주택가격 상승에만 연동될 경우 중·저소득 계층에 과도한 부담을 초래할 수 있음을 시사한다. 따라서 재산세의 연간 증가율은 가계의 자산 증가율, 주택가격 변동률, 소비자물가지수, 지방재정 여건 등을 종합적으로 반영하는 다요소 연동 방식으로 설계할 필요가 있다. 이에 본 연구는 다음과 같은 과세표준 상한 산정 방식을 제안하고자 한다.

$$\begin{aligned} \text{과세표준상한액} = & \text{직전연도 해당 주택의 과세표준 상당액}^{주1)} \\ & + (\text{직전연도 해당 주택의과세표준 상당액} \times \text{조정계수}^{주2)}) \end{aligned}$$

주1) 과세기준일 속하는 해의 직전 연도의 시가표준액(공시가격)에 직전연도 과세기준일 현재 해당 주택에 대한 공정시장가액비율을 곱한 금액

주2) 조정계수는 가구 소득 분위별 순자산의 증가율, 소비자물가지수, 주택가격변동률, 지방재정 여건 등을 고려하여 (-)5%에서 10% 범위 이내로 대통령령이 정하는 비율로 한다.

본 연구는 재산세의 연간 증가율을 전년 대비 -5%에서 +10% 범위 내에서 조정하는 상한제를 제안하고자 한다. 하한(-5%)은 경기 침체 또는 자산가치 하락 시 납세자의 부담을 완화하기 위한 장치이며, 상한(+10%)은 급격한 주택가격 상승에도 불구하고 세부담 증가를 일정 수준으로 제한하여 조세저항을 완화하고 납세자의 예측가능성을 제고하기 위한 것이다.

이와 같은 상한제는 가계의 실질적 자산 증가율과 조세부담 증가율 간의 괴리를 완화함으로써 실질과세 원칙(ability-to-pay in dynamic sense)을 보완하고, 공공서비스 비용 증가 및 자산가치 상승을 반영하여 응징과세 원칙과의 정합성을 유지할 수 있다. 또한 세부담의 급격한 변동을 완화함으로써 납세자의 조세순응도를 제고하고 제도에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다는 점에서 정책적 의의가 있다.

VII. 결 론

주택 보유세는 지방재정의 핵심 재원이자 부동산 시장 안정과 자산 불평등 완화를 위한 주요 정책 수단이다. 그러나 우리나라의 주택분 보유세는 재산세와 종합부동산세로 구성된 이원적 구조와 공시가격 기반 과세체계를 통해 운영되면서 여러 구조적 한계를 드러내고 있다. 이와 같은 구조적 한계는 첫째, 공시가격과 공정시장가액비율에 의존한 과세표준 산정 방식은 시장가격 변동에 따라 세부담이 크게 달라져 납세자의 예측가능성을 저해한다. 둘째, 재산세가 실제 공공서비스 수혜자인 거주자가 아닌 소유자에게만 부과됨으로써 수익자부담 원칙이 약화되고 있다. 셋째, 재산세와 종합부동산세 간 기능 중복으로 인해 보유세 부담이 지역 공공서비스 재원과 직접적으로 연계되지 않는 문제가 발생한다. 넷째, 현행 세부담 상한제는 가계의 실질적 납세능력을 충분히 반영하지 못하여 조세 형평성 측면에서 한계를 가진다.

이와 같은 문제는 단순한 제도 보완으로 해결되기 어려운 구조적 성격을 가지며, 주택 보유세 체계 전반에 대한 재설계가 요구된다. 이에 본 연구는 과세표준의 안정성 확보, 응익과세와 응능과세의 조화, 보유세 기능의 재정립, 그리고 납세능력을 반영한 세부담 조정체계 구축을 중심으로 보다 예측 가능하고 공정하며 지속가능한 보유세 체계의 개선방안을 제시하였다. 본 연구의 주택분 보유세 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 납세의무자의 예측가능성을 제고하기 위한 취득원가 기준에 의한 재산세 부과 방안이다. 현행 공시가격 중심의 과세표준은 시장가격 및 정책 변수에 따라 변동성이 크므로 납세자의 세부담 예측가능성을 저해한다. 이에 따라 취득원가를 기준으로 재산세를 부과하고, 물가상승률을 반영하여 과세표준을 조정하는 방식은 장기적 세부담 예측을 가능하게 하여 조세의 안정성을 제고할 수 있다.

둘째, 편익세 신설을 통한 응익과세 원칙을 강화하는 방안이다. 현행 재산세는 주택 소유자 중심 과세로 인해 공공서비스의 실질적 수혜자인 거주자와 납세자 간 불일치가 발생한다. 이에 따라 공공서비스의 직접적 수혜자인 거주자에게 일정 수준의 부담을 부과하는 편익세를 신설함으로써, 응익과세 원칙을 제도적으로 구현할 필요가 있다.

셋째, 공공서비스 편익에 대응되는 재산세 부과체계 구축방안을 제안하였다. 재산세는 단순 자산보유세가 아니라 공공서비스에 대한 대가라는 성격을 가지므로, 주택가격뿐만 아니라 공공서비스 수준 및 제공 비용을 반영하는 방향으로 과세체계를 재설계할 필요가 있다. 이는 조세부담과 공공서비스 간의 연계를 강화하여 조세형평성을 제고하는 효과를 가진다.

넷째, 보유세 통합 및 감면을 조정을 통한 투기 억제방안을 제안하였다. 주택분 재산세와 종합부동산세를 통합하는 과정에서 수도권을 중심으로 한 주택투기 억제를 위해 감면제도를 재설계할 필요가 있다. 특히 보유기간 중심 감면을 축소하고 거주기간 중심 감면으로 전환하며, 다주택자 및 수도권 보유주택에 대해서는 감면을 제한함으로써 실거주 중심의 주택시장 구조를 유

도할 수 있다.

다섯째, 순자산 증가율을 반영하는 재산세 상한제 도입방안이다. 재산세 부담이 납세자의 실질적 경제능력과 괴리되지 않도록 하기 위해, 소득 분위별 순자산 증가율, 주택가격 변동률, 소비자물가지수 등을 반영한 세부담 상한제를 도입할 필요가 있다. 특히 연간 세부담 증가율을 일정 범위 내에서 제한하는 방식은 조세의 안정성과 형평성을 동시에 확보할 수 있다.

본 연구의 개선방안은 납세자의 예측가능성 제고, 응징과세 원칙의 구현, 조세형평성 강화, 부동산 시장 안정, 지방재정의 지속가능성 확보, 그리고 조세행정의 효율성 제고라는 다차원적 효과를 통해 보다 공정하고 안정적인 주택 보유세 체계 구축에 기여할 것으로 기대된다. 그럼에도 불구하고, 본 연구는 실증적 검증, 행정적 실행 가능성, 조세 전가 효과 및 지역 간 형평성 등에 대한 추가적인 분석을 고려하지 않은 한계점이 있다. 따라서 향후 연구에서는 계량적 분석과 정책 시뮬레이션을 통해 본 연구의 제안이 가지는 실질적 효과를 보다 정밀하게 검증할 필요가 있다.

“본 논문은 사단법인 한국세무학회 연구윤리규정을 준수하였음을 확인함.”

“The study in this manuscript has been conducted in accordance with the Ethical Guidelines set forth by the Korean Academic Society of Taxation.”

[AI 사용 공시] 본 논문 작성 과정에서 생성형 AI를 사용하지 않았음을 확인함.

[AI Disclosure] No generative AI tool was used in the preparation of this manuscript.

REFERENCES

- Chung, J. 2022. Plan for Reorganization of Holding Tax System in Relation to Real Estates. *Korean Journal of Taxation Research* 39 (3) : 9–52. [Printed in Korean]
- Heo, D. 2023. The Income Redistribution Effects of the 2020~2022 Housing Property Tax System Reform in Korea. *The Korea Local Administration Review* 37 (1) : 71–96. [Printed in Korean]
- Kim, M. 2020. A Study on the Integration of Property Tax and Gross Real Estate Tax. *Korean Society of Tax Law* 5 (1) : 91–120. [Printed in Korean]
- Kim, W. 2023. A Study on the Improvement of the Local Real Estate Tax System. Korea Institute of Taxation, Affiliated with the Korea Association of Certified Tax Accountants. [Printed in Korean]
- Lee, C. 2024. Real Property Tax in Retrospect and the Future Reform. *Seoul Tax Law Review* 30 (3) : 91–163. [Printed in Korean]
- Lee, S., and Kim, W. 2025. Impact of Property Tax on Housing Transaction Volume before and after the Tax Base Date. *The Korea Spatial Planning Review* 125 : 41–56. [Printed in Korean]
- Lim, S. 2023. A study on the burden of wealth taxes and relief programs : Focusing on a comparison of Korean and U.S. wealth taxes. *The Korean Journal of Taxation* 8 (4) : 111–142. [Printed in Korean]
- Park, J. 2022. Characteristics of Changes in the Housing Property Tax Burden Since 2018(stylized facts). *Korea Institute of Local Finance KILF Report* 126 : 1–10. [Printed in Korean]
- Park, S. 2015. Policy Measures for Expanding the Property Tax Base : A Focus on Depreciable Assets. *Korea Institute of Local Finance Local Taxes* 2015–07. [Printed in Korean]
- Park, S., and Jeong S. 2021. Distribution of Korean Households' Real Estate and the Impact of Property Tax Code Change on their Tax Burden. *Journal of Korean Economic Development* 27 (2) : 127–160. [Printed in Korean]
- Shin, M. 2024. A Comparative Analysis of Property Holding Tax Burdens Across Countries. *Korea Institute of Local Finance Tax Issue Paper* 115. [Printed in Korean]
- Thomson Reuters Tax & Accounting. 2023. “Property tax 101”, Thomson Reuters Tax & Accounting
- TJ Porter. 2025. “What Is Property Tax and How to Calculate It,” Rocket Mortgage, October 27, 2025.
- Yoo, T. 2014. Expanding Property Tax Revenue Through the Taxation of Depreciable Assets. *Korea Institute of Local Finance KILF Report* 2014. (3). [Printed in Korean]

- Yoon. H., Kpp. S., and Kim. J. 2025. Emerging Challenges for Local Taxation in a Changing Environment : A Focus on Tax Base Development. *Korea Institute of Local Finance Research Project* No. 2025-06. [Printed in Korean]
- Yun. S. 2021. Interest Rate, Property Tax, and Housing Cost by Tenure Type. *LHI Journal* 43 : 69-86. [Printed in Korean]

(Website)

Tax Foundation Website(<https://taxfoundation.org>)

Korea Law Information Center Website(<https://www.law.go.kr>)

National Tax Statistics Portal Website(<https://tasis.nts.go.kr>)

WeTax Website(<https://www.wetax.go.kr>)

Website of the Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan(<https://www.soumu.go.jp>)

Official German Legal Information Portal(<https://www.gesetze-im-internet.de>)

(newspaper)

Hankook Ilbo. “Understanding California Property Tax.” January 23, 2025.

국내 참고문헌

- 김민수. 2020. “종합부동산세와 재산세 통합방안”. 조세논총 제5권 제1호 : 91-120.
- 김완석. 2023. 부동산 관련 지방세제의 개선에 관한 연구. 한국세무사회 부설 한국조세연구소 : 13.
- 독일 공식 법령 포털(www.gesetze-im-internet.de)
- 박상수. 2015. “재산세 과세대상 확대방안 : 상각자산을 중심으로”. 한국지방세연구원
- 박종선 · 정세은. 2021. “가계의 부동산 분배 상태와 보유세 개편의 계층별 세부담 효과”. 경제발전연구 제27권 제2호 : 127-160.
- 박지현. 2022. “2018년 이후 주택 보유세 부담변화의 특징(stylized facts). 한국지방세연구원 KILF Report 126권 : 1-10.
- 신미정. 2024. “부동산 보유세 부담의 국제비교(’22년). 한국지방세연구원 Tax Issue Paper 115.
- 유태현. 2014. “상각자산 과세를 통한 재산세원 확충”. 한국지방세연구원 KILF REPORT 2014. 7. 1. 제3호
- 윤성진. 2021. “점유형태별 주거비용 차이 분석 : 금리 및 보유세 변화를 중심으로”. LHI 저널 제43호 : 69-86.
- 윤현석 등. 2025. “새로운 환경변화와 지방세의 도전 -세원발굴을 중심으로-”. 한국지방세연구원 기획과제 2025-06

- 이석희·김우철. 2025. “보유세가 과세기준일 전후 주택거래량에 미치는 영향”. 국토연구 통권 제125권 : 41-56.
- 이창희. 2024. “부동산 보유세의 회고와 전망”. 조세법연구 제30권 제3호 : 91-163.
- 임상빈. 2023. “보유세 부담과 세부담 제한제도에 대한 고찰”. 조세논총 제8권 제4호 : 111-142.
- 정지선. 2022. “부동산 관련 보유세제의 문제점과 개선방안”. 세무학연구 제39권 제3호 : 9-52.
- 허등용. 2023. “주택 보유세 관련 제도개편의 소득분배효과 : 2020~2022년 개정안을 중심으로”. 지방행정연구 제37권 제1호 : 71-96.