

## 주택 재산세 세율체계 개선 방안 연구

임상빈\* · 고영우\*\*

### <요 약>

본 연구는 지방세의 하나인 주택 재산세의 세율체계 개선 방안에 대해 고찰하였다. 재산세는 과세 대상을 보유하고 있는 납세자에게 부과되는 세금으로 보편성, 안정성, 응징적 성격을 가진 보통세이다. 주택은 의식주의 하나로 국민 주거의 안정은 국가가 해결해야 할 매우 중요한 문제이다. 이러한 과세대상의 특성으로 인해 주택에 대한 재산세는 다른 재산세와 다르게 부동산과 관련된 정책적 목적을 달성하는데 기여하는 역할이 추가적으로 기대된다.

본 연구는 다양한 자료의 분석을 통해 현재 우리나라 부동산 시장이 갖는 문제점을 분석하고 이를 통해 주택 재산세의 세율체계와 관련하여 다음의 두 가지 사항을 개선할 것을 주장하였다. 첫째, 본 연구는 거주기준 주택 재산세를 제안하였다. 거주기준 주택 재산세의 개념은 거주 주택에 대해서는 저세율을 적용하고, 비거주 주택에 대해서는 고세율을 적용하는 것이다. 과거 부동산과 관련된 세제활용 실패의 가장 큰 원인은 여러 면에서 지적될 수 있겠지만 가장 큰 것은 담론(談論)화 과정에서 사회적 지지 상실과 관련이 있다. 거주기준 주택 재산세는 일반 국민이 이해하기에 편리하고, 헌법 및 보편적 상식에 기초하고 있어 사회적 지지를 얻는데 상대적으로 용이할 것으로 기대된다. 둘째, 현행 주택재산세 세율체계가 만들어진 당시와 현재의 주택 가격의 수준이 많이 달라졌다. 이로 인해 현행 세율체계는 실질적인 누진 효과가 발휘되지 않음을 발견하였다. 이를 개선하기 위해 세율체계의 구간을 상향 조정해야 함을 건의한다. 이상의 개선 방안은 주택과 관련된 실질과세와 응징과세를 달성하는데 도움을 줄 것으로 기대된다. 또한 부동산과 관련된 사회 경제적 문제를 해결하는데도 도움을 줄 것으로 생각한다.

<주제어> 재산세, 세율체계, 조세형평성, 주택 보유수, 거주

\* 한국지방세연구원 정책연구위원, sbin.lim@kilf.re.kr, 주저자

\*\* 경기대학교 회계세무학과 부교수, gongi@kgu.ac.kr, 교신저자

## I. 서 론

본 연구는 주택(住宅) 재산세(財産稅)의 세율체계 개선 방안에 대해 연구하였다. 주택은 의식주(衣食住)의 하나로 인간 생활의 세 가지 기본 요소 중의 하나이다. 이러한 측면에서 국민 주거의 안정은 국가가 해결해야 할 매우 중요한 문제이다. 우리 헌법 제35조 제3항은 “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다.

이처럼 주택은 국민생활에 필수적인 요소로서 생활필수품적인 성격을 가진 반면 자유시장경제체제하에서 유용한 투자의 대상이기도 하다. 부동산 특유의 유한성과 국가 인프라 발전에 따른 가치의 상승은 국민들로 하여금 주택을 하나의 유용한 투자수단으로 여기게 하였다. 이로 인해 생활필수품인 주택 가격은 소득 증가에 비해 매우 가파르게 상승하였다.<sup>1)</sup> 소득증가를 크게 상회하는 부동산 가격의 지속적 상승은 다음과 같은 네 가지 관점에서 사회적 문제를 유발할 수 있을 것으로 생각된다.

첫째, 주택을 보유한 사회적 구성원들과 주택을 보유하지 못한 구성원들 사이의 부의 차이를 유발할 수 있다. 이로 인해 횡단면적인 면에서 사회적 빈부격차를 점증시키는 문제를 야기하게 될 것이다. 둘째, 지속적인 주택 가격의 상승은 기존에 주택을 보유하지 못한 구성원들의 향후 주택 보유가능성을 낮추게 될 것이다.<sup>2)</sup> 이는 시계열적 관점에서 기존 세대와 새로운 세대 사이에 부의 불균형을 가져오게 한다. 나아가 주택을 물려받을 수 있는 사회적 구성원과 그럴 수 없는 사회적 구성원 사이에 부의 차이를 형성해 최근 부각되고 있는 경제적·사회적 계층 고착화 문제를 심화시킬 것으로 예상된다. 셋째, 사회 구성원들이 부동산 투자의 가치를 학습하여 노동에 의한 소득을 경시하고 부동산 투자를 숭상하는 사회 가치 전도의 문제를 야기할 것을 생각된다. 마지막으로 막대한 자본이 부동산에 묶여 개인적으로 가처분 소득을 낮추고, 사회적으로 타 부문 투자에 대한 기회비용을 발생시킬 것으로 분석된다.

한편 재산세는 토지, 건물, 주택, 선박, 항공기 등 재산에 대한 보유세를 의미한다. 재산세는 지방세 세목 중의 하나로 지방세법, 조세특례제한법, 조례 등을 통해 과세표준과 세율, 부과징수 절차 등이 정해져 있다. 재산세 부과에 이론적 근거는 응능과세보다는 응익과세 원칙에 근거한다고 보는 것이 일반적인 견해이다(임주영과 정지선, 2007). 이는 부동산의 가격이 공공재인 교통, 교육, 의료 환경 등과 밀접한 관련이 있으며, 재산의 존재로 각종 행정활동이 유발된다고 보

1) 경향비즈(2017.10.16.)는 국회교통위원회의 자료를 인용하여, 1964년부터 2016년 사이 국토가격은 2조에서 6,981조로 3,673배 상승한 반면, 1인당 GDP는 3만원에서 3,195만원으로 1,200배 상승했다고 보도했다.

2) 우리나라의 경우 2016년 기준 자가점유율은 56.8%로 지속적인 주택의 신규공급에도 불구하고 오랜 기간 정체된 추이를 보이고 있다.

는 관점이다.

그러나 최근에는 현대국가의 조세 기능을 국가재정 수요의 충당이라고 보는 소극적인 관점으로 제한하지 말고, 국민이 공동의 목표로 삼고 있는 일정한 방향으로 국가사회를 유도하고 그러한 상태를 형성하는데 기여해야 한다는 적극적인 관점을 적용해야 한다는 견해가 늘고 있다(김웅희, 2012). 이러한 관점에서 주택에 대한 재산세도 단순히 응익적 측면을 반영하는 것에 그칠 것이 아니라 국민생활의 균등한 향상에 이바지 하도록 설계되어야 할 것이다.

실제 우리 사회에서 조세를 통한 부동산 가격 안정 정책은 여러 정권에 의해 수행되어 왔다. 2005년 종합부동산세법은 대표적인 조세를 통한 부동산 안정화 정책의 추진으로 받아들여진다.<sup>3)</sup> 이 법은 고액의 부동산 보유자에 대한 과세를 강화하여 부동산 가격안정과 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하기 위해 제정되었다. 보다 구체적으로는 주택과 토지 과다보유자에 대해 보유세를 이원화하여 1단계로 지방자치단체(시·군·구)가 낮은 세율로 재산세를 과세하고, 2단계로 국가가 납세자의 전국 소유 부동산을 합계하여 일정 기준 초과부분에 대해 고율로 과세하는 것이다.

종합부동산세제도는 도입 이후 많은 논란을 겪다가 2008년 11월 13일 세대별 합산과세에 대해 위헌, 주택분 종합부동산세 부과규정에 대해 헌법 불합치 결정을 받았다. 이에 따라 세대별 합산방식을 다시 인별 합산방식으로 변경하고, 1세대 1주택 장기보유자와 고령자를 위한 제도적인 보완 등이 이루어져 현재에 이르고 있다. 최근의 부동산 가격 폭등이 보여주듯이 이 제도는 성공적으로 기능을 발휘하지 못하는 것으로 평가되고 있다.

이와 같은 종합부동산세의 실패와 관련해 다양한 원인이 존재할 수 있으나, 가장 중요한 실패 원인은 소위 담론(談論)화 과정에서 사회적 지지 상실과 관련이 있을 것으로 생각된다. 담론이란 사회과학 분야에서 사회구조를 이루는 개별 행위자들 또는 집단들의 말과 행동, 텍스트가 다양한 권력 기제나 장치들과 결합되어 나타나는 사회적 실재의 인지적 반영물로 정의된다(홍성태, 2005). 세금은 마그나카르타(Magna Carta)<sup>4)</sup> 이래 사회적 정치적 합의의 산물로서의 특성이 명확히 부각된 것으로, 역사적으로 정권의 흥망을 부른 많은 사례가 있다. 김철주(2016)의 연구는 종합부동산세에 있어서도 초기의 정책적 목적에 동의하는 많은 지지자들이 있었으나, 언론의 여론 선동 등으로 수도권 1주택 소유자 등 중산층들이 자신들도 잠재적 부과 대상자로 인식하며 추동력을 잃고 좌절되었다고 주장한다. 이는 세금과 같이 가치관이나 이해관계가 첨예한 사안에 대해 담론의 설정과 설명 등이 매우 중요함을 의미하는 것이다.

주택 재산세 문제에도 세제 개편이 추구하는 가치를 명확히 하고, 이를 청자들이 쉽게 동의할

- 
- 3) 종합부동산세법 제1조 : 이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
- 4) 제12조는 일반 평의회의 승인 없이 군역대납금(軍役代納金)이나 공과금을 부과하지 못한다고 밝히고 있다. 이는 미국 독립과정 등에서 의회의 승인 없이 과세할 수 없다는 주장의 근거가 되었다.

수 있도록 하는 담론화 하는 과정이 중요할 것으로 생각된다. 본고는 이와 관련하여 거주기준 주택 재산세를 제안한다. 거주기준 주택 재산세의 개념은 거주 주택에 대해서는 낮은 세율을 적용하고, 비거주 주택에 대해서는 높은 세율을 적용하는 것이다. 거주 주택에 대해서는 생활필수품으로서의 성격을 인정하여 필수 재화 보유 관점에서 낮은 세율을 적용하는 것이고, 거주 목적이 아닌 소유에 대해서는 고세율을 부과하여 불필요한 보유를 억제한다는 취지이다.

거주기준 주택 재산세 개념은 일반 국민이 이해하기에 편리하고, 보편적 상식에 기초하고 있어서 국민적 동의를 보다 쉽게 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대된다.<sup>5)</sup> 대다수의 국민이 주택을 생활필수품으로 인식하고 주거 안정 측면에서 자신이 살 주택을 소유하도록 하는 것이 사회적으로 바람직하다고 생각한다면 이는 개념적으로 받아들이기 쉬운 것이 된다. 이러한 담론의 측면은 입법화과정이나 세법 적용 과정에서 매우 중요한 장점이 될 것이다.

기존 종합부동산세에 대한 비판들을 중심으로 거주기준 주택 재산세 개념에 대한 타당성을 검토할 필요가 있을 것이다. 먼저 거주기준 주택 재산세 개념은 무리하게 1가구 1주택의 개념을 적용할 필요가 없을 것으로 보인다. 단지 주택의 소유주와 거주인의 동일성만이 문제가 되기 때문이다. 담세력과 관련된 문제에 대해서는 담세력 이상의 세금이 존재한다면 당해 주택을 처분하라는 것이 기본적인 관점이므로, 종합부동산세에서 1가구 1주택자가 세금을 부담하기 위해 살고있는 집을 처분해야 하는가와 관련된 문제가 원천적으로 의미가 없을 것으로 생각된다. 마지막으로 재산세의 대물세적 성격을 고려해 누진세율을 적용하는 것이 타당한 것인가의 문제가 있다. 본 고에서는 거주기준 주택 재산세도 그 자체로 누진세율 체계를 갖도록 설계하였다. 그러나 주택을 단지 주거와 비주거로 나누어 각각 물건에 대해 과세하므로 모든 부동산의 가치를 통합하여 과세하는 종합부동산세에 비해서는 누진율이 낮을 것으로 보여 절충적인 안이라고 생각된다.

또 다른 하나의 개선 방안은 현행 세율 체계가 주택 가격의 변동을 잘 반영하고 있지 못하다는 점과 관련이 있다. 현재 세율 구간이 6천만원, 1억 5천만원, 3억으로 되어 있는데 최근 부동산 가격의 폭등으로 서울과 경기의 경우 3억 이상을 동일하게 세율을 적용하면 실질적 의미에서 누진세가 적용된다고 보기 어렵다. 이는 고가 주택 보유자에게 유리한 세율 체계로 보인다. 따라서 본 고에서는 주택 가격의 변화를 반영하여 실질적인 누진세율이 적용되도록 세율체계를 보다 세분화하고 고가 주택에 대한 세율을 높이는 안을 제시한다.

이상에서 제시한 바와 같이 실질 거주 요건에 따라 주택 재산세를 부과 한다면 실질적 수요를 기반으로 시장 원리에 의해 합리적 수준에서 주택 가격이 결정될 가능성이 높아질 것이다. 또한 최근의 현실적인 주택 가격을 반영하여 누진세율이 적용될 수 있도록 한다면 주택 재산세는 실질 및 응익 과세라는 측면에서 개선될 수 있을 것이다. 제시된 개선안을 통해 세수 변동을 간단

5) 이에 대한 담론화 과정에서 주택은 주거 목적의 생필품이라는 국민적 합의를 도출해 낸다면, 이후 부동산 정책 추진이나 갈등 해결에 큰 도움이 될 것이다.

히 시뮬레이션을 해 보는데, 그 결과 현 수준의 세수확보에는 큰 문제가 없는 것으로 분석되었다.

## II. 주택 관련 조세체계 및 선행연구

### 1. 주택 조세 체계와 재산세

#### 가. 주택 조세체계 개관

본 장에서는 본 연구의 주제와 관련된 주택 재산세를 중심으로 주택과 관련된 현행 조세체계에 대해 고찰한다. 주택의 보유와 관련하여 취득단계, 보유단계, 양도단계별로 국세와 지방세가 부과된다. 지방세의 관점에서 주택의 경우 취득 단계에는 취득세, 등록(면허)세, 지방교육세 등을 납부한다. 보유 단계에는 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세 등을 납세자가 부담하여야 한다. 마지막으로 양도단계에는 양도소득에 대한 지방소득세가 부과된다. 이와 같이 주택의 취득 단계에 7개, 보유단계에 8개, 양도단계에 4개 총 19개의 세목이 주택과 관련하여 적용된다.

〈표 1〉 주택 보유에 따른 조세체계

| 구 분 | 취득단계                        | 보유단계                                                    | 양도단계                       |
|-----|-----------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------|
| 국 세 | 상속세<br>증여세<br>인지세<br>농어촌특별세 | 소득세(임대소득 등)<br>법인세(임대소득 등)<br>부가가치세<br>농어촌특별세<br>종합부동산세 | 양도소득세<br>법인세<br>부가가치세(사업자) |
| 지방세 | 취득세<br>등록(면허)세<br>지방교육세     | 재산세<br>지역자원시설세<br>지방교육세                                 | 지방소득세                      |

주택과 관련된 지방세의 주요 세목의 세율에 대해 살펴보면 다음과 같다. 일반적인 유상거래 취득세는 4%이나 주택의 경우 1%~3%의 저율의 세율이 적용된다. 주택임대사업자의 경우 전용 60㎡이하 주택을 취득하는 경우 취득세가 면제된다. 보유단계에서는 재산세는 토지의 세율이 0.2%~0.5%수준인데 비하여 주택은 0.1%~0.4%의 낮은 누진세율체계를 가지고 있다. 주택임대사업자의 경우 재산세가 25%~50% 감면을 받게 되고 종합부동산세 합산배제 혜택이 있다. 더욱이 주택임대의 경우 3채 이상 임대하는 경우 30% 임대소득 감면 혜택을 받을 수 있다. 매각 단계에서 주택은 1가주 1주택 양도소득세 비과세 혜택이 있고 양도소득세는 일반적으로 6%~

50%의 세율로 구성되어 있으나 장기보유특별공제 혜택을 받을 수 있다. 특히 주택임대사업자의 경우 장기임대에 따른 양도소득세 감면규정을 두고 있어 주택임대사업에 특례가 적용되고 있다.

〈표 2〉 주택 보유단계별 세율과 주택임대사업자 세부담

| 구 분             | 취득세                                                                                                                             | 보유세                                                                                                                                                                      | 양도단계                                                                                     |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주택              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6억 이하 : 1%</li> <li>• 6억원~9억원 : 2%</li> <li>• 9억원 초과 : 3%</li> <li>※ 유상거래세율</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0.1%~0.4% 누진세</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6%~50% 누진세율</li> <li>1가구 1주택 비과세</li> </ul>     |
| 토지<br>건물        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4% (농지 3%)</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지<br/>종합 : 0.2~0.5% 누진세<br/>별도 : 0.2~0.4% 누진세<br/>분리 : 0.07%, 0.2%, 4%</li> <li>• 건물 : 0.25%</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6%~50% 누진세율</li> <li>※ 비사업용토지 10% 가산</li> </ul> |
| 주택<br>임대<br>사업자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전용60㎡이하 면제</li> <li>• 60㎡~85㎡ 장기임대 20호 이상의 경우 50%감면</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재산세 :<br/>전용60㎡이하 50% 감면,<br/>전용85㎡이하 25% 감면</li> <li>• 종합부동산세 : 전용149㎡ 이하 합산배제</li> <li>• 임대소득세 :<br/>3채이상 임대 30%감면</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 준공공임대 10년 이상시 임대기간 발생 소득 100% 감면</li> </ul>     |

## 나. 보유세로서 재산세

### (1) 재산세의 개념

재산세는 과세대상인 재산(토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기)을 보유하고 있는 자의 재산 소유사실에 대하여 과세하는 보유세로서 보편성, 안정성, 응징적 성격을 가진 가장 전형적인 대중세이며 기초자치단체인 시·군·구의 독립세로 그 수입을 일반재정 수요에 충당하고 있는 보통세이다. 재산세 과세대상 물건이 공부상의 등재 현황과 사실상 현황이 서로 다른 경우에는 사실상의 현황에 따라 재산세를 과세하도록 하고 있다. 즉, 재산세는 그 사실상의 현황에 따라 재산적 가치를 산정하고 세금을 과세함으로써 실질과세의 원칙과 과세 형평을 도모한다는 취지이다.

### (2) 재산세 대상으로 주택<sup>6)</sup>

2005년부터 재산세 규정이 개편되면서 주택은 그 부속토지를 포함하여 하나의 독립적인 과세

6) 현기수·임상빈·전인열(2017) 지방세 법인세무조사 이론과 실무, pp.693~694를 정리함

객체가 되었다. 「지방세법」 제104조 제3호에서는 “주택”이란 「주택법」 제2조 제1호에 따른 주택을 말한다. 이 경우 “토지와 건축물의 범위에는 주택을 제외한다.”라고 규정하고 있어, 재산세 과세대상이 되는 주택을 주택법에서 정의하고 있는 주택으로 보도록 규정하고 있다. 따라서 주택의 범위는 ① 주거생활을 할 수 있는 구조, ② 건축물과 그 부속토지를 의미하는바, 주거용에만 공할 수 있도록 건축된 건축물로서 상시 주거용으로만 사용되고 있는 건축물을 말한다. 건축물의 일부를 주택으로 사용하는 주상복합건물의 경우에 있어서는 주거용으로 사용하는 건물부분과 당해 부속토지를 주거용과 비주거용으로 안분하고, 이에 따른 주거용에 해당되는 토지부분을 주택의 과세대상으로 한다. 구조요건으로 볼 때 주택은 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할 수 있도록 구조되어야 하는 것이므로, ① 침실, 거실 ② 화장실 ③ 부엌, ④ 출입문 등으로 구성되어 의식주 생활을 영위하는 데 적합한 구조를 갖추어야 하는 것이다. 그런데 구조요건을 갖춘 경우라 하더라도 세대원이 아닌 불특정 다수인을 대상으로 영업용으로 사용되는 경우에는 그 구조 요건의 적합성에도 불구하고 주택으로 볼 수 없다(펜션, 콘도 등). 그러나 별장과 같이 상시 주거용으로 사용을 하지 아니하더라도 언제든지 세대원이 수시로 사용이 가능한 경우라면 별장에 해당된다 하더라도 원칙적으로 주택에 해당 된다.

## 2. 주택의 재산세 과세표준과 세부담

### 가. 주택 종류별 과세표준

주택은 단독주택, 공동주택으로 구분 가능하다. 단독주택은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제16조에 따라 공시한 개별주택가격에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액을 과세표준으로 하고, 공동주택은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제17조에 따라 공시한 공동주택가격에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액을 과세표준으로 한다.

### 나. 연도별 주택의 과세표준 적용 비율

주택의 과세표준은 공시가격에서 공정시장가액비율을 적용하여 과세표준으로 한다. <표 3>은 2005년 이후 과세표준액 적용비율과 공정시장가액비율 적용률이다. 2005년에서 2008년까지 주택공시가격에 과세표준액 적용비율을 반영하여 과표준을 산출하였다. 2009년부터 공정시장가액비율 제도가 도입되어 공시가격에 공정시장가액비율을 반영하여 과세표준을 정하고 있다.

〈표 3〉 연도별 과세표준액 적용비율 및 공정시장가액비율 적용율

| 구 분         | 2005년      | 2006년    | 2007년    | 2008년                  | 2009년-2016년 |
|-------------|------------|----------|----------|------------------------|-------------|
| 토지 및<br>건축물 | 100분의 50   | 100분의 55 | 100분의 60 | 100분의 65               | 100분의 70    |
| 주 택         | 100분의 50   | 100분의 50 | 100분의 50 | 100분의 55<br>(100분의 50) | 100분의 60    |
| 비고          | 과세표준액 적용비율 |          |          |                        | 공정시장가액비율    |

일반적으로 주택의 공시가격은 실거래 가격을 기준할 때 80% 수준으로 공시가격으로 책정하고 있다. 이에 주택에 대해서 공정시장가액비율 60%를 반영하여 주택의 재산세 과표를 산출하게 된다.

<표 4>는 부동산의 재산세의 과세대상별 과표산정 방식과 결정권자를 보여준다. 재산세 과세 대상인 토지, 주택, 건축물은 시가표준액 산정 방식과 결정권자가 달라서 과세대상별 체계적인 시가반영 비율을 조정하는데 한계가 있다. 과세 물건별 다른 공시가격 산정기준과 과세행정의 효율성을 위한 측면이 있으나 실거래가 대비 과표적용율의 차이가 발생하는 점은 공평과세의 원칙에 반하는 문제를 안고 있다.

〈표 4〉 과세대상별 과표산정방식 및 결정권자

| 구 분          | 시가표준액                  | 산정방법                                                | 결정권자                                                                                   |
|--------------|------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 부<br>동<br>산  | 토지                     | 개별공시지가<br>(1990년~)                                  | 시가방식<br>(공시가격)<br>• 표준지 : 국토교통부장관<br>• 개별필지 : 시장·군수·구청장                                |
|              | 주택                     | 개별주택가격<br>(2005년~)                                  | 시가방식<br>(공시가격)<br>• 단독주택<br>- 표준주택 : 국토교통부장관<br>- 개별주택 : 시장·군수·구청장<br>• 공동주택 : 국토교통부장관 |
|              | 건축물                    | 시가표준액<br>(신축가격기준액×각종 지수<br>×경과연수별 잔가율×면적<br>×가감산특례) | 원가방식<br>• 신축기준가액 : 국세청장<br>• 각종 지수 등 : 시장·군수·구청장<br>※ 조정기준 : 행정자치부장관                   |
| 차량 등<br>기타물건 | 시가조사<br>(물건별 기준가격×잔가율) | 시가방식<br>(거래가액)                                      | • 시장·군수·구청장<br>※ 조정기준 : 행정자치부장관                                                        |

#### 다. 주택 재산세 세부담 경감제도 (상한제도)

세부담 상한제도는 종합토지세를 재산세로 통합하고, 주택은 건물과 그 부속토지로 통합하는 부동산 보유세제 개편에 따라 지방세의 과표 산정방식을 종전의 원가방식에서 시가기준으로 일원화함에 따른 급격한 세부담을 완화하기 위한 조치로 지방세법을 개정(2005.1.5.)하면서 2005년에 최초로 도입하였다. 주택에 대하여 종전에 원가방식으로 재산세를 부과하던 것을 토지와 건물을 합하여 시가방식으로 일괄 평가함에 따라 납세자의 세부담이 일시에 급등하는 문제가 있어, 이를 최소화하기 위한 조치로 세부담 인상폭을 제한하도록 세부담 인상 상한제<sup>7)</sup>(circuit breaker system)를 마련한 것이다.

〈표 5〉 과세대상별 세부담 상한율

| 과세대상 구분                 |                        | 세부담 상한율<br>(직전 연도 재산세 대비) |
|-------------------------|------------------------|---------------------------|
| 주택                      | 공시가격 또는 산정가액이 6억원 초과   | 130% 초과 불가                |
|                         | 공시가격 또는 산정가액이 3~6억원 이하 | 110% 초과 불가                |
|                         | 공시가격 또는 산정가액이 3억원 이하   | 105% 초과 불가                |
| 토지, 건축물(주택 제외), 선박, 항공기 |                        | 150% 초과 불가                |

세부담의 상한제도는 전년 대비 세부담 수준을 비교하여 그 인상폭을 제한하는 것이므로 세부담 상한을 비교하기 위해서는 기본적으로 직전 연도에 과세된 세액이 있는 것을 전제로 한다. 그러나 주택 또는 건축물의 신축·증축 등으로 해당 연도의 과세대상 주택 또는 건축물에 대한 직전 연도의 과세된 세액이 없는 경우에는 해당 연도 과세대상 주택 및 건축물이 직전 연도 과세기준일 현재 존재하는 것으로 보아 직전 연도의 법령과 과세표준 등을 적용하여 과세대상별로 산출한 세액을 직전 연도 재산세액 상당액으로 본다. 다만, 당해 주택과 주택가격이 유사한 인근 주택이 있다면 그 인근의 유사주택 소유자에게 직전 연도에 부과한 실제 과세세액과 당해 주택에 대해 이렇게 산출한 세액 상당액이 현저한 차이가 있는 경우에는, 그 인근 유사주택의 소유자에게 부과한 실제 과세세액을 고려하여 세액 상당액을 산출하고, 이렇게 산출한 세액 상당액을 직전 연도 재산세 상당액으로 한다.

이와 같이 재산세 세부담 상한제는 가격상승에 따른 세부담을 전년대비 일정비율로 제한하고 있어 과세형평의 문제를 저해하는 원인이 되고 있다. 또한 주택가격이 하락한 경우 세부담은 감

7) 지방세법 제122조 【세부담의 상한】 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 한다. 다만, 주택의 경우에는 다음 각 호에 의한 금액을 해당 연도에 징수할 세액으로 한다.

소하여야 하나 전년도 세부담 상한율에 제한을 받은 경우 다음연도에 주택 가격하락에도 불구하고 미반영분을 반영하고 있어 과세형평의 문제를 발생시키는 원인이 되고 있다.

### 3. 선행연구 검토

본 연구의 주제인 주택 재산세와 관련하여 선행연구들은 다양한 측면에서 현황을 진단하고 이에 대한 개선 방안을 제시하였다. 먼저 부동산 보유와 관련해 가장 대표적인 변화였던 종합부동산세의 시행(2005년) 이후 이에 관한 연구들이 많이 발표되었다.

박민과 안경봉(2008)은 종합부동산세와 관련하여 국세와 지방세의 배분문제, 부동산 가격 안정을 위한 부동산 보유세제 남용의 문제, 담세력 판단기준의 부적절성, 과세단위의 문제, 누진세율과 단일세율의 적용 문제 등에 대해 다루었다. 본 연구는 현행 제도에 부동산 가격 안정을 위해 보유세를 남용하는 것이 효과가 없음과 공시지가에 의한 세부과에 담세력의 판단기준이 부족함을 지적하였다. 또한 대물세의 성격을 가진 부동산세에 누진세를 적용하는 것의 부당성 등에 대해 논하였다.

현성민과 유태현(2009)은 2008년 11월 헌법재판소의 종합부동산세 세대별 합산과세에 대한 위헌 판결 이후 부동산보유세 체계의 재설계 방안에 대해 연구하였다. 이들은 현행 부동산 보유세의 문제점으로 부동산에 너무 많은 국세와 지방세가 과세되고 있으며 이들이 너무 복잡한 과세방식을 따르고 있음을 지적하였다. 또한 부동산 보유에 대해 목적세와 보통세를 동시에 부과하여 과세논리의 일관성이 부족하고, 정체성이 모호함을 지적하였다.

차병섭과 박성욱(2011)은 종합부동산세의 문제점을 진단하고 이에 대한 개선방향을 제시했다. 이들은 종합부동산세가 내세우는 재정적인 목적과 정책적인 목적이 양립 가능한 것인가에 의문을 나타냈다. 따라서 이 두 기능 중에서 보다 명확히 설정하는 것이 바람직하며 장기적으로 지자체의 재원조달 기능에 충실한 조세로 정비해 나가는 것이 바람직하다고 제안하였다.

윤태화와 양기철(2011)은 본 연구에서는 서울의 강남과 강북 지역의 주택에 대한 시가표준율 및 보유세부담률 차이를 실증 분석하였는데, 주택에 대한 보유세부담의 강남과 강북지역 간 불공평의 발생원인 중 누진적인 세율구조 측면은 국가정책적인 부분이므로 논외로 하면 보유세부담률의 기초가 되는 시가표준율의 차이가 그 주된 원인이 된다는 것을 실증하고 이에 대한 개선책 마련이 필요성을 제시하였다.

김경환 · 김준형 · 조무상(2012)은 보유세 강화를 위해서는 납부건수의 절대 다수를 차지하는 연간 과세액 10만원 이하 주택 소유자들의 세부담을 높여야 하겠지만 이는 정치적으로 어려운 일이며, 현재 국세와 지방세로 2원화되어 있는 보유세를 지방세로 전환하는 것이 필요하고 보유세제 개편을 고려할 경우 보유세의 목적을 분명히 하고 수평적 형평성과 수직적 형평성 등 조세의 기본원칙이 구현될 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 보유세개편 방안을 제시하였다.

임지영·강미선(2015)은 주택의 소유관계를 중심으로 연령별 세대별 특성과 차이를 분석하여 2000년 이후 20대와 30대의 자가소유비율은 감소하고 있으며 40와 50대도 주택의 자가소유가 가장 많이 감소하고 월세가 증가하고 있어 소득이 감소되는 노후에도 주거불안이 우려된다고 분석하였다.

김철주(2016)는 종합부동산세가 성공적으로 추진되지 못한 원인을 분석하였다. 저자는 사회구성원들의 조세제도에 대한 주관적 인식 등이 조세제도의 특성을 결정하는 중요한 요인임에 주목하였다. 이를 통해 2005년 시행된 종합부동산세가 실패한 원인이 도입 세력의 전략 전술적 부적절성에 있다고 주장하였다. 구체적으로는 종합부동산세 적용에도 불구하고 이후 부동산 가격 상승으로 과세대상이 급격히 증가하며 수도권 1주택자 등도 잠재적 부과 대상자로 인식하게 되어 여론이 나빠진 점과 이에 따라 중부세 기준 완화 논란 등 정책적 혼선 등으로 부유세라는 조세의 취지는 약화되고 회의감이 급등한 것에 대한 적절한 대처의 부족을 원인으로 지적하였다.

박준과 이태리(2016)의 연구는 부동산 보유세 변화가 거시경제에 미친 파급효과를 분석했다. 이들의 연구에 의하면 우리나라의 부동산 보유세 수준은 OECD국가 중 가장 낮은 수준이며 SVAR을 이용하여 분석한 결과 부동산 보유세의 인상으로 GDP가 장기적으로 상승함을 발견하였다. 이들은 부동산 보유세의 인상으로 단기적으로는 가계가처분 소득감소와 부동산가격이 하락 등의 부정적 영향이 이후 정부지출 확대와 부동산보유세의 누진적 성격으로 인한 부(wealth)의 재분배 효과를 가져와 장기적으로 GDP에 긍정적인 효과를 가져 온다고 주장하였다.

### III. 주택소유 현황과 세부담 분석

#### 1. 주택시장의 현황 분석

##### 가. 주택 공급

<표 6>은 연도별 주택 사용검사 실적을 보여준다.<sup>8)</sup> 2011년 이후 2016년까지 매년 주택의 공급이 증가하였음을 관찰할 수 있다. 2016년도 기준하여 2011년 대비 51.9% 주택공급이 증가하고 있다. 구체적으로 보면 40㎡이하 소규모 주택은 2% 감소하였고, 40~60㎡이하 주택이 61.9%, 60~85㎡이하주택이 125% 증가하여 가장 활발히 공급되고 있음을 볼 수 있다.

8) 주택 사용검사 실적은 실제 공급되어 입주 가능한 주택으로 주택의 실질 공급을 의미한다.

〈표 6〉 연도별 주택 사용(준공)검사 실적

| 규모별       | 2011년   | 2012년   | 2013년   | 2014년   | 2015년   | 2016년   |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 계         | 338,813 | 365,053 | 395,519 | 431,339 | 460,153 | 514,775 |
| 40㎡이하     | 61,995  | 81,575  | 82,833  | 55,044  | 49,530  | 60,764  |
| 40~60㎡이하  | 73,772  | 58,035  | 77,706  | 104,790 | 104,309 | 119,053 |
| 60~85㎡이하  | 101,665 | 119,692 | 152,154 | 200,194 | 208,651 | 229,081 |
| 85~135㎡이하 | 63,102  | 70,403  | 55,555  | 42,262  | 63,041  | 69,841  |
| 135㎡초과    | 38,279  | 35,348  | 27,271  | 29,049  | 34,622  | 36,036  |

출처 : 국토교통부, 주택통계

## 나. 비자가주택과 매입주택임대사업자 현황 분석

<표 7>은 통계청 인구주택총조사의 자가점유주택비율이다. 2010년 자가점유비율이 54.2%였으나 2015년에는 56.8%로 소폭 증가함을 관찰할 수 있다. 구체적으로 보면 총가구수가 2010년 17,339호 중 9,390호가 자가 점유였으나 2015년에는 19,112호 중 10,850호가 자가 점유를 보이고 있다. <표 6>에서의 지속적인 주택공급에도 불구하고 자가점유주택의 비율은 정체되어 있음을 볼 수 있다.

〈표 7〉 주택 자가점유비율

| 구분   | 2000년  |       |              | 2010년  |       |              | 2015년  |        |              |
|------|--------|-------|--------------|--------|-------|--------------|--------|--------|--------------|
|      | 총가구    | 자가 점유 | 자가 점유 비율 (%) | 총가구    | 자가 점유 | 자가 점유 비율 (%) | 총가구    | 자가 점유  | 자가 점유 비율 (%) |
| 전국 계 | 14,312 | 7,753 | 54.2         | 17,339 | 9,390 | 54.2         | 19,112 | 10,850 | 56.8         |
| 7대도시 | 6,842  | 3,253 | 47.5         | 7,957  | 3,948 | 49.6         | 8,669  | 4,501  | 51.9         |
| 기타지역 | 7,470  | 4,500 | 60.2         | 9,382  | 5,441 | 58.0         | 10,443 | 6,349  | 60.8         |
| 수도권  | 6,502  | 3,096 | 47.6         | 8,254  | 3,832 | 46.4         | 9,215  | 4,504  | 48.9         |

출처 : 통계청 「인구주택총조사」

주석 : 1) 7대 도시 : 6개 광역시 및 1개 특별시를 말함,

2) 수도권 : 「서울, 인천, 경기」를 말함.

3) 총가구는 일반가구를 말함.

위 표에서 역산하여 비자가점유 주택의 수를 구하면 아래 <표 8>에서 보는 것과 같이 1995년 6,048,228호이고, 2015년 기준 8,261,738호가 비자가점유 주택으로 추정할 수 있다. 이는 실제로

유주택에 살지 않고 임대차를 통해서 다른 주택에 거주하거나 임대 목적으로 주택을 구매하여 임대하고 비자가점유 주택의 비중이 43%에 이르고 있음을 추정하게 한다.

〈표 8〉 비자가주택 추계

|      | 1995년     | 2000년     | 2005년     | 2010년     | 2015년     |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 전국 계 | 6,048,228 | 6,558,707 | 7,059,028 | 7,949,567 | 8,261,738 |
| 7대도시 | 3,562,991 | 3,588,722 | 3,630,841 | 4,009,066 | 4,167,358 |
| 기타지역 | 2,485,237 | 2,969,985 | 3,428,187 | 3,940,501 | 4,094,380 |
| 수도권  | 3,129,981 | 3,406,298 | 3,717,112 | 4,422,542 | 4,711,676 |

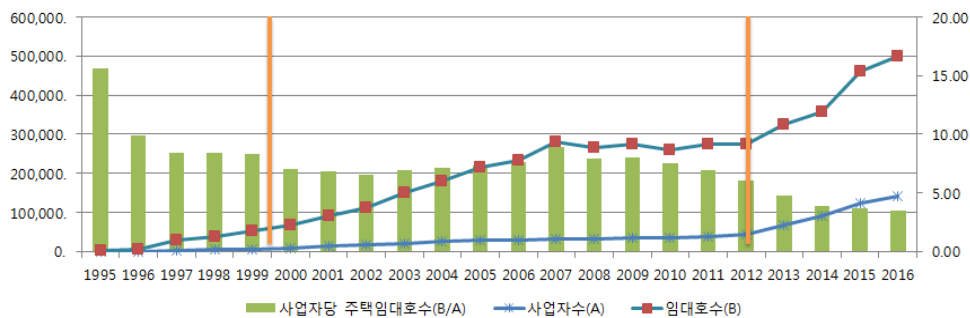
주) 주택인구총조사의 결과를 역산하여 비자가점유주택 수를 산출하였다.

7대 도시 : 6개 광역시 및 1개 특별시를 말함.

수도권 : 「서울, 인천, 경기」를 말함, 총가구는 일반가구를 말함.

비자가주택의 규모가 전국적으로 43%에 해당한다는 것은 비자가주택이 임대용으로 전화되어 사용될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 1주택자라고 하더라도 학교, 직장 등의 이유로 자기 주택에 거주하지 않고 임차하여 주거하면서 자기 소유주택을 임대하고 있을 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 매입주택임대사업자와 매입임대주택호수의 변화 추이



〈그림 1〉은 우리나라 매입주택임대사업자와 매입임대주택호수를 보여준다. 주택임대사업자는 건설임대와 매입임대로 구분되는데 본 연구에서 주택을 구입하여 임대용으로 사용되는 주택을 분석하기 위해서 매입임대주택만을 분석하였다. 〈그림 1〉에서 보는 것과 같이 매입주택임대사업자의 수는 2012년 이후 빠르게 증가하고 있고, 매입임대주택의 수는 IMF경제 위기이후 급격하게 증가하기 시작하다가 2008년 세계금융위기이후 증가세가 정체되다가 2012년 이후 급격하게 증가하고 있다.

임대주택을 사업자수로 나눈 매입주택임대사업자 당 주택임대호수의 비율을 살펴보면 1997년 이전에는 평균 10호 이상을 임대하였으나 2000년에서 2012년 이전까지는 평균 7호를 임대하였고 2012년 이후는 평균 4호 정도를 임대하고 있다. 이러한 현상은 2012년 이후 주택임대사업이 활성화되면서 소자본의 주택임대업을 영위하는 사업자가 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 상황을 정리하면 주택공급은 매년 증가하고 있으나, 그 주택의 상당수가 임대목적으로 다주택 소유자에게 공급되고 있다는 것이다. 이는 수익사업에 사용되는 주택에 대해서 재산세를 거주목적인 경우와 동일한 세율로 세 부담을 시키는 것이 타당한 것인지에 대해 형평성의 관점에서 문제를 제기할 수 있다.

## 2. 주택 소유 현황 분석

2015년도 주택인구총조사의 결과 보면 <표 9>에서와 같이 총 주택수는 16,367천호이다. 개인이 소유한 주택은 14,148천호로 개인소유자 수는 13,035천호이다. 2015년 기준 1,103천호가 개인 다주택 소유자가 가지고 있는 주택으로 볼 수 있다. 이는 2014년 1,022천호보다 8만1천호가 증가한 것으로 개인의 다주택 소유가 1년간 8만호가량 증가한 것을 알 수 있다. 이는 연간 주택공급량이 평균 36만호인 점을 볼 때 공급된 주택의 23%정도가 다주택소유자가 공급되는 것으로 추산할 수 있다.

<표 9> 총 주택 수 및 개인·가구 소유 주택 현황

| 구 분    |                 | 2014년  | 2015년  | 증감 현황 |     |
|--------|-----------------|--------|--------|-------|-----|
|        |                 |        |        | 증감    | 증감률 |
| 총 주택 수 |                 | 15,921 | 16,367 | 446   | 2.8 |
| 아파트    |                 | 9,449  | 9,806  | 357   | 3.8 |
| 개인     | 개인이 소유한 주택 수    | 13,672 | 14,148 | 475   | 3.5 |
|        | 아파트             | 7,908  | 8,192  | 284   | 3.6 |
|        | 주택 개인 소유자 수     | 12,650 | 13,045 | 394   | 3.1 |
|        | 아파트             | 7,907  | 8,192  | 285   | 3.6 |
|        | 소유자 1인당 소유 주택 수 | 1.08   | 1.08   | 0.0   | 0.3 |
|        | 아파트             | 1.00   | 1.00   | 0.0   | 0.0 |
| 가구     | 가구에서 소유한 주택 수   |        | 14,151 |       |     |
|        | 아파트             |        | 8,194  |       |     |
|        | 주택 소유 가구 수      |        | 10,699 |       |     |
|        | 아파트             |        | 6,938  |       |     |
|        | 소유 가구당 소유 주택 수  |        | 1.32   |       |     |
|        | 아파트             |        | 1.18   |       |     |

출처 : 통계청 『인구주택총조사』  
단위 : 천호, 천명, 천가구, %, 호

<표 10>은 연도별 유형별 재고주택 현황을 보여준다. 1995년보다 주택의 수는 77.8%정도 증가한 것을 알 수 있다. 특히 아파트의 경우 1995년 3,455천호에서 2015년 9,806천호로 20년간 2.8배가 증가하였다. 반면 단독주택과 연립주택은 감소추세를 보이고 있다.

〈표 10〉 연도별 유형별 재고주택 현황

| 구분    | 1995   |       | 2005   |       | 2010   |       | 2015   |       |
|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|       | 재고 주택수 | 구성비   | 재고 주택수 | 구성비   | 재고 주택수 | 구성비   | 재고 주택수 | 구성비   |
| 합계    | 9,205  | 100.0 | 12,495 | 100.0 | 13,884 | 100.0 | 16,367 | 100.0 |
| 단독 주택 | 4,337  | 47.1  | 3,985  | 31.9  | 3,797  | 27.3  | 3,974  | 24.3  |
| 아파트   | 3,455  | 37.5  | 6,627  | 53.0  | 8,185  | 59.0  | 9,806  | 59.9  |
| 연립 주택 | 734    | 8.0   | 520    | 4.2   | 504    | 3.6   | 485    | 3.0   |
| 다세대   | 336    | 3.7   | 1,164  | 9.3   | 1,246  | 9.0   | 1,898  | 11.6  |
| 상가주택등 | 343    | 3.7   | 198    | 1.6   | 151    | 1.1   | 204    | 1.2   |
| 빈집수   | 365    | —     | 728    | —     | 794    | —     | 1,069  | 6.5   |

출처 : 통계청 「인구주택총조사」

주 : 천호, %

### 3. 주택 소재지별 외지인 소유 현황 분석

<표 11>에서는 보는 것과 같이 동일 시도 내 거주하는 주민에 의한 주택 소유 비중은 2014년도 비해 전체 0.4%p 증가하였으며, 지역별로는 울산이 93.2%로 가장 높고, 세종이 61.3%로 가장 낮았다. 2015년 시도별 개인 소유 주택의 동일 시도 거주자(관내인)에 의한 소유 비중은 86.6%로 전년에 비해 0.4%p 증가한 것으로 나타났다. 지역별로는 울산 93.2%, 부산 91.1%, 전북 90.8% 순으로 높고, 세종 61.3%, 충남 82.1%, 인천 82.5% 순으로 낮게 나타났다. 전년과 비교 시 세종(-2.1%p), 제주(-0.5%p), 대전(-0.1%p)에서 동일 시도 거주자에 의한 소유 비중이 감소하였다.

외지인에 의한 주택 소유 비중은 대부분의 지역에서 2014년과 동일하게 인근 지역과 서울, 경기 거주자에 의한 소유 비중이 높게 나타나고 있다. 외지인 소유 비중이 가장 높은 세종시(38.7%)의 경우, 대전 거주자의 소유 비중이 전년 9.2%에서 '15년 11.1%로 1.9%p 증가하고 하였다. 제주시는 상대적으로 외지인 소유 비중이 9.6%로 낮는데, 이 중 절반 이상을 서울 및 경기 지역 거주자가 소유하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 주택 소재지별 주택의 관내인 및 외지인 소유 비중

| 주택<br>소재지 | 2014년      |        |        |        |        | 2015년      |        |        |        |        | 구성비<br>증감<br>(관내인) |
|-----------|------------|--------|--------|--------|--------|------------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
|           | 개인소유<br>주택 | 관내인 소유 |        | 외지인 소유 |        | 개인소유<br>주택 | 관내인 소유 |        | 외지인 소유 |        |                    |
|           |            | 주택수    | (구성비)  | 주택수    | (구성비)  |            | 주택수    | (구성비)  | 주택수    | (구성비)  |                    |
|           |            |        |        |        |        |            |        |        |        |        |                    |
| 전국        | 13,672     | 11,789 | (86.2) | 1,883  | (13.8) | 14,148     | 12,252 | (86.6) | 1,896  | (13.4) | (0.4)              |
| 서울        | 2,419      | 2,050  | (84.7) | 369    | (15.3) | 2,484      | 2,115  | (85.2) | 369    | (14.8) | (0.5)              |
| 부산        | 1,017      | 924    | (90.8) | 93     | (9.2)  | 1,054      | 960    | (91.1) | 94     | (8.9)  | (0.3)              |
| 대구        | 650        | 584    | (89.8) | 66     | (10.2) | 668        | 600    | (89.9) | 67     | (10.1) | (0.1)              |
| 인천        | 820        | 670    | (81.7) | 150    | (18.3) | 847        | 699    | (82.5) | 148    | (17.5) | (0.8)              |
| 광주        | 402        | 351    | (87.3) | 51     | (12.7) | 419        | 366    | (87.3) | 53     | (12.7) | (0.0)              |
| 대전        | 403        | 348    | (86.3) | 55     | (13.7) | 418        | 360    | (86.2) | 58     | (13.8) | (-0.1)             |
| 울산        | 311        | 288    | (92.9) | 22     | (7.1)  | 325        | 303    | (93.2) | 22     | (6.8)  | (0.3)              |
| 세종        | 40         | 25     | (63.4) | 15     | (36.6) | 62         | 38     | (61.3) | 24     | (38.7) | (-2.1)             |
| 경기        | 3,107      | 2,632  | (84.7) | 475    | (15.3) | 3,226      | 2,757  | (85.5) | 469    | (14.5) | (0.8)              |
| 강원        | 448        | 374    | (83.5) | 74     | (16.5) | 460        | 387    | (84.1) | 73     | (15.9) | (0.6)              |
| 충북        | 451        | 391    | (86.7) | 60     | (13.3) | 455        | 397    | (87.2) | 58     | (12.8) | (0.5)              |
| 충남        | 599        | 489    | (81.6) | 110    | (18.4) | 619        | 508    | (82.1) | 111    | (17.9) | (0.5)              |
| 전북        | 543        | 492    | (90.6) | 51     | (9.4)  | 557        | 506    | (90.8) | 51     | (9.2)  | (0.2)              |
| 전남        | 552        | 476    | (86.2) | 76     | (13.8) | 562        | 485    | (86.4) | 77     | (13.6) | (0.2)              |
| 경북        | 787        | 678    | (86.2) | 108    | (13.8) | 833        | 719    | (86.3) | 114    | (13.7) | (0.1)              |
| 경남        | 966        | 873    | (90.4) | 93     | (9.6)  | 990        | 899    | (90.7) | 92     | (9.3)) | (0.3)              |
| 제주        | 158        | 143    | (90.9) | 14     | (9.1)  | 170        | 153    | (90.4) | 16     | (9.6)  | (-0.5)             |

출처 : 통계청 「인구주택총조사」

주 : 단위 천호, %, %p

※ 공동으로 소유한 주택의 경우 거주지역별로 소유자의 지분을 합산하여 지분이 가장 높은 지역으로 소유 지역을 보았으며, 공동 1순위 지역이 나올 경우 난수를 발생하여 공동 1순위 지역 중 한 지역으로 할당되었다.

#### 4. 주택 재산세 세부담 분석

##### 가. 지방세 징수와 재산세 현황

2011년 이후 지방세의 세수증가는 평균 8.8%의 성장률을 보이고 있다. 이러한 지방세수의 성장은 취득세 세입이 평균 11.4% 성장함에 세입 증가를 주도하고 있다. 세입의 증가원인은 2012년 이후 정부의 부동산시장 활성화에 따라 주택공급 확대 및 부동산 개발사업의 확대에 따라 지방세 세입이 크게 증가하였다. 보유세인 재산세도 주택 공급 확대에 따른 신규 재산세 대상 증가와 공시가격 상승 및 재산세 시가표준액의 상승으로 평균 6%의 재산세 증가율을 보이고 있다.

〈표 12〉 연도별 지방세 징수현황

| 세 목     | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 합 계     | 523,001 | 539,381 | 537,789 | 617,250 | 709,778 | 755,317 |
| 취득세     | 138,765 | 138,024 | 133,176 | 163,912 | 208,103 | 217,016 |
| 등록면허세   | 12,422  | 12,460  | 13,119  | 14,851  | 18,313  | 17,083  |
| 레저세     | 10,722  | 11,293  | 10,415  | 10,729  | 10,889  | 10,602  |
| 지방소비세   | 29,606  | 30,335  | 31,418  | 58,357  | 60,027  | 64,011  |
| 주민세     | 2,618   | 2,966   | 3,175   | 13,885  | 15,015  | 17,548  |
| 지방소득세   | 94,775  | 102,603 | 103,147 | 97,169  | 127,844 | 130,946 |
| 재산세     | 76,167  | 80,492  | 82,651  | 87,791  | 92,937  | 99,299  |
| 자동차세    | 64,897  | 65,925  | 67,473  | 69,201  | 70,721  | 75,533  |
| 담배소비세   | 27,850  | 28,812  | 27,824  | 29,528  | 30,350  | 37,440  |
| 지역자원시설세 | 8,131   | 8,830   | 9,121   | 11,379  | 13,514  | 14,500  |
| 지방교육세   | 49,666  | 50,814  | 50,242  | 54,549  | 58,149  | 62,661  |
| 도축세     | 50      | —       | —       | —       | —       | —       |
| 도시계획세   | 50      | 27      | 15      | 10      | 1       | 0       |
| 과년도수입   | 7,282   | 6,799   | 6,011   | 5,889   | 3,916   | 8,677   |

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감(지방세정연감) 각년도

〈표 13〉은 재산세의 종류별 과세 현황을 보여준다. 재산세 과세 종류는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기이나 재산세의 비중이 미미한 선박과 항공기를 제외하고 분석 하였다. 2016년도 결산기준으로 주택의 재산세 과세건수는 32,383,362건으로 그중 주택의 과세비중이 50.6%에 해당한다. 재산세가 지난 9년간 2.23배 증가하는 동안 토지분 재산세는 2.04배로, 건축물과 주택분 재산세는 2.45배 세수가 증가하여 주택에 대한 세수 증가율일 큰 편이다. 이는 2012년 이후 정부의 부동산 활성화 대책으로 주택의 공급 증가에 따라 신규 주택 재산세 과세대상이 증가하였기 때문이다.

〈표 13〉 재산세의 종류별 과세현황

| 구분   | 재산세(토지분) |         |     | 재산세(건축물) |        |     | 재산세(주택) |         |     |
|------|----------|---------|-----|----------|--------|-----|---------|---------|-----|
|      | 건수       | 과표      | 세액  | 건수       | 과표     | 세액  | 건수      | 과표      | 세액  |
| 2008 | 10,184   | 102,033 | 247 | 3,211    | 25,209 | 59  | 13,436  | 98,762  | 151 |
| 2009 | 10,335   | 109,467 | 269 | 3,309    | 27,829 | 65  | 13,180  | 107,020 | 125 |
| 2010 | 10,416   | 112,004 | 284 | 3,388    | 30,439 | 70  | 13,580  | 117,226 | 146 |
| 2011 | 10,596   | 115,131 | 390 | 3,573    | 33,592 | 112 | 16,563  | 122,841 | 286 |
| 2012 | 10,795   | 121,157 | 412 | 3,648    | 32,114 | 121 | 17,044  | 123,547 | 301 |
| 2013 | 10,920   | 126,129 | 429 | 3,755    | 33,437 | 124 | 17,476  | 123,400 | 303 |
| 2014 | 11,160   | 134,771 | 453 | 3,892    | 36,561 | 134 | 18,065  | 128,431 | 318 |
| 2015 | 11,448   | 140,746 | 477 | 4,000    | 38,523 | 139 | 18,691  | 136,948 | 340 |
| 2016 | 11,801   | 158,224 | 503 | 4,171    | 43,686 | 145 | 16,387  | 149,686 | 370 |

출처 : 행정자치부, 지방세통계연감(지방세정연감) 각년도

주 : 단위, 천건, 천억원, 재산세합계는 선박, 항공기를 포함한 자료이고, 표에서 선박, 항공기는 제외하였다.

<표 14>는 전국의 주택 취득세 신고자료이다. 이 자료를 통해서 일반적으로 주택거래 금액을 추정해 볼 수 있다. 1억원 이하의 거래금액이 25% 수준이고, 1억원에서 6억원 사이가 68.8%이다. 2016년 기준 6억원 이하의 전체 거래에서 94.11%정도를 차지하고 있다. 2012년도에는 6억원 이하 거래가 96.87%였으나 6억원 초과 거래가 증가하고 있고, 12억원 초과 주택의 경우 2012년에는 거래비중이 0.34%였으나 2016년에는 1.1%까지 증가하였다. 지난 5년간 12억원 초과 주택의 거래가 3.2배 증가한 것이다. 이러한 고가주택의 거래 증가는 다주택소유의 증가와 관련성이 있다.

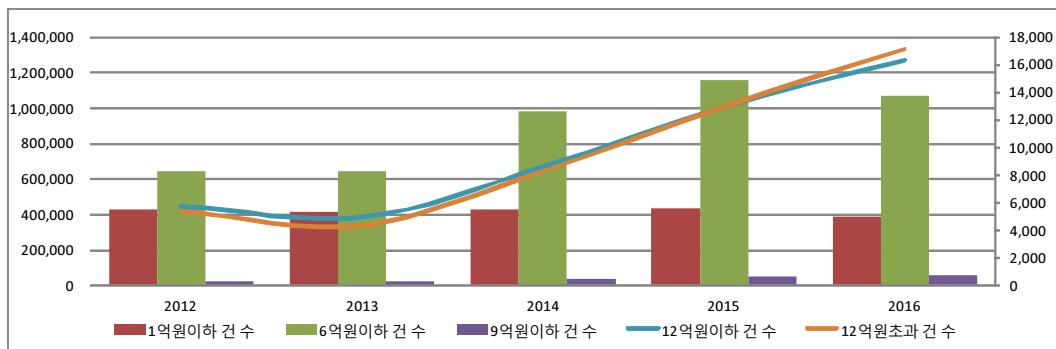
〈표 14〉 주택취득세 단계별 거래비중의 변화

| 구분   |    | 합계        | 1억원 이하  | 6억원 이하    | 9억원 이하 | 12억원 이하 | 12억원 초과 |
|------|----|-----------|---------|-----------|--------|---------|---------|
| 2012 | 건수 | 1,116,953 | 432,673 | 649,296   | 23,907 | 5,747   | 5,330   |
|      | 비중 |           | 38.74   | 58.13     | 2.14   | 0.51    | 0.48    |
| 2013 | 건수 | 1,089,921 | 415,457 | 642,826   | 22,412 | 4,910   | 4,316   |
|      | 비중 |           | 38.12   | 58.98     | 2.06   | 0.45    | 0.4     |
| 2014 | 건수 | 1,467,061 | 431,053 | 981,819   | 37,380 | 8,559   | 8,250   |
|      | 비중 |           | 29.38   | 66.92     | 2.55   | 0.58    | 0.56    |
| 2015 | 건수 | 1,670,400 | 436,611 | 1,157,607 | 50,351 | 12,925  | 12,906  |
|      | 비중 |           | 26.14   | 69.3      | 3.01   | 0.77    | 0.77    |
| 2016 | 건수 | 1,554,877 | 392,794 | 1,070,506 | 58,183 | 16,328  | 17,066  |
|      | 비중 |           | 25.26   | 68.85     | 3.74   | 1.05    | 1.1     |

주 : 단위, 천건, 천억원, 재산세합계는 선박, 항공기를 포함한 자료이고, 표에서 선박, 항공기는 제외하였다.

<표 14>를 그래프로 나타내면 아래 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다. <그림 2>에서 9억 초과 거래건수는 곡선으로 표시하였는데 2013년 이후 9억원 초과 주택의 거래가 빠르게 증가하는 것을 확인할 수 있다.

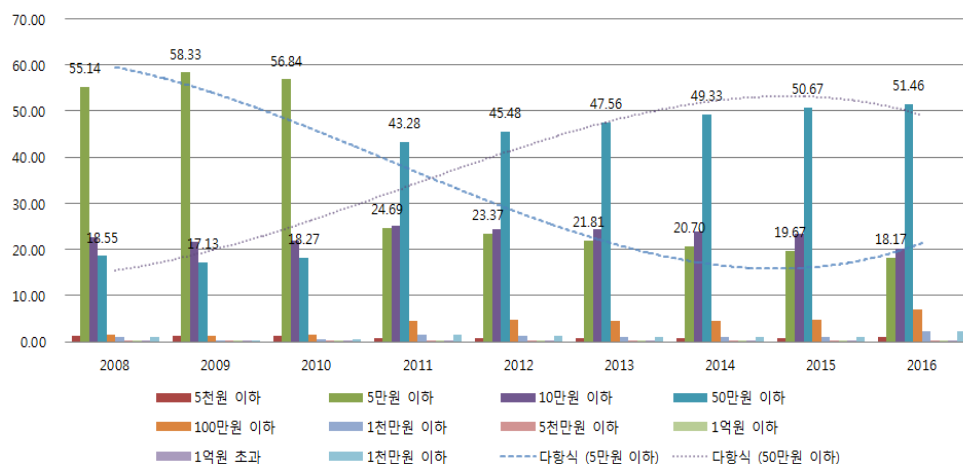
<그림 2> 주택취득세 세액단계별 신고 현황



#### 나. 주택소유에 따른 세부담 비교분석

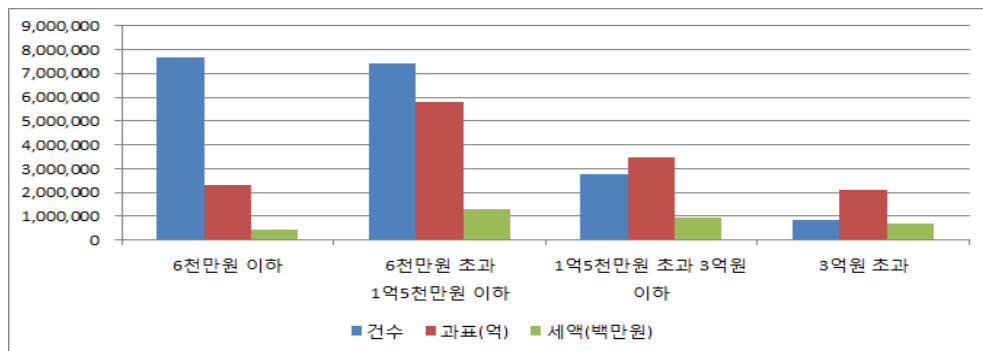
아래의 <그림 3>은 재산세 세액단계별 납세자 수의 변화를 나타낸 것이다. 재산세의 경우 개별 주택가격을 기준으로 산출하게 되므로 재산세 납세자는 50만원에 집중되어 있다. 이는 주택 재산세 세율단계가 3단계의 누진세율로 되어 있으나 세부담은 일정금액 이상인 경우 세부담이 크게 증가하지 않고 있는 것을 확인할 수 있다.

<그림 3> 연도별 세액단계별 납세자수 비중 변화



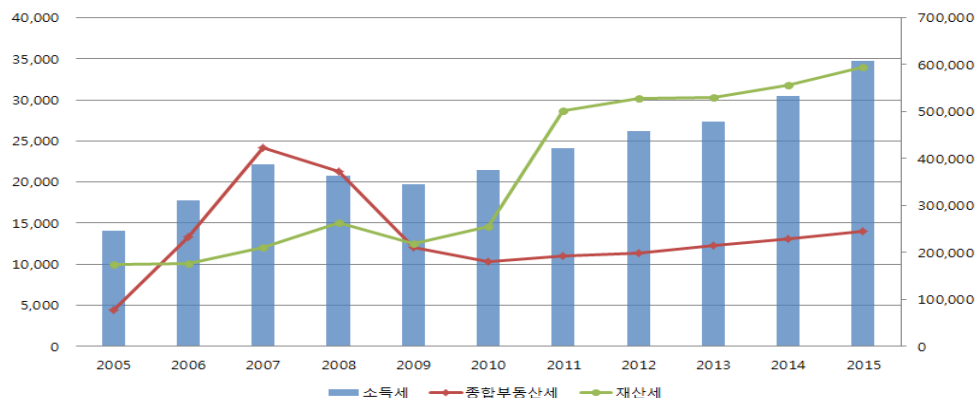
<그림 4>에서 보는 것과 같이 과표<sup>9)</sup> 6천만원이하와 6천만원초과 1억5천만원 이하 재산세 과세건수가 중 80%가 과표 1억5천만원 이하의 주택이다. 3억 초과 주택은 전체 건수 중 4.6%에 불과하다. 누진세율의 구간의 한계로 가격대비 세부담의 분포가 정규분포가 단절 현상이 발생하는 것을 확인할 수 있다.

<그림 4> 주택 재산세 과표단계별 세부담



<그림 5>에서 보는 것과 같이 종합부동산세는 2008년 이후 정부의 정책에 따라 세부담이 감소하였으나 재산세 세수는 꾸준히 증가하고 있다. 이는 부동산 가격이 2012년 이후 상승하면서 주택공시가격이 상승하게 되고 적용세액구간이 높아지면서 재산세 세수가 높아지는 측면이 있다. 종합부동산세와 재산세는 소득세에 비하여 정부정책에 따라 변동이 큰 것을 알 수 있다.

<그림 5> 소득세와 보유세(종부세, 재산세)의 세수 추이



9) 여기서 주택의 과표는 아파트의 경우 공동주택 공시가격, 개별주택의 경우 개별주택공시가격에 지방세 법시행령에 따라 공정시장가액비율 60%를 반영한 것이다.

#### 다. 주택보유세 세부담의 문제점

주택 보유에 따른 세부담은 주택가격 공시, 공정시장가액비율 적용, 세율체계에 따라 세부담의 달라지게 된다. 특히 가격공시 단계에서는 토지의 실거래가 가격 반영률이 주택보다 낮으나 보유세 단계에서는 주택에 대한 공정시장이액비율의 낮게 적용되고 있다. 또한 종합부동산세 과정에서 주택임대사업자에 대한 합산배제를 제도를 두고 있어 주택소유에 따른 세부담은 주택임대사업을 신청하는 경우 세부담 역진성이 나타나게 된다. 이러한 주택 보유와 관련된 문제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주택의 종류에 따라 공시가격 반영률이 다르다. 단독주택의 실거래가 대비 공시가격 비율은 평균 58.8%, 토지는 57.1%로 공동주택 72.7%에 비해 크게 낮다. 둘째, 재산세의 실제과표는 공시가격에 공정시장가액비율을 반영하여 주택의 경우 60%, 토지 및 건축물은 70%를 반영하고 있어 세부담의 왜곡이 발생한다. 셋째, 주택은 재산세 세율체계가 낮아서 세부담이 적다. 넷째, 주택에 대한 합산과세체계가 없다. 종합부동산세에서 합산과세 되고 있으나 종합부동산세에서 임대사업자 주택은 합산배제<sup>10)</sup>를 하고 있다. 다섯째, 종합부동산세 공정시장가액비율이 세부담을 낮추고 있다<sup>11)</sup>.

### IV. 거주기준 관점의 주택 재산세 개선 방안

#### 1. 거주 기준 주택 재산세의 개념적 타당성 검토

거주기준 주택 재산세란 거주 중인 주택에 대해서는 경감된 재산세를 부과하여 국민의 기본적인 주거권을 보장하고, 비거주 보유주택에 대해서는 고율의 재산세를 부과하는 것이다. 정책 목적적인 측면에서 보면 이는 주택 보유와 관련하여 본원적인 수요에 대해서는 국민 복지 측면에서 세부담을 경감하고, 주거 외의 목적의 부동산 보유에 대해서는 부담을 늘림으로써 불필요한 주택 보유의 수요를 줄이고자 하는 것이다.

여기서 “거주기준”은 주택의 고유목적인 거주에 부합되는 기준을 제시한 것으로, 소득세법에서는 소득의 성격과 납세자의 부담능력에 따라 소득세의 납세의무자를 거주자<sup>12)</sup>와 비거주자로 구분(소득세법 제2조)하여 다른 납세의무를 규정하고 있다. 또한, 소득세법 상 양도소득세 산정

10) 종합부동산세법 시행령 제3조(합산배제 임대주택)

11) 종합부동산세법 시행령 제2조의4(공정시장가액비율) ① 법 제8조 제1항 본문 및 제13조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 100분의 80을 말한다. ② 법 제13조 제2항에서 “대통령령으로 정하는 공정시장가액비율”이란 100분의 80을 말한다. 다만, 2009년에 납세의무가 성립하는 분에 대하여는 100분의 70으로 하고, 2010년에 납세의무가 성립하는 분에 대하여는 100분의 75로 한다.

12) 소득세법 제1조의2에서는 “거주자”란 국내에 주소를 두거나 183일 이상의居所(居所)를 둔 개인으로 규정하고, “비거주자”란 거주자가 아닌 개인으로 규정하고 있음.

시 비사업용 토지에 대해서 다른 세율체계<sup>13)</sup> 규정하고 있어, 고유목적 사용 여부에 따라 세율을 달리 적용하는 기준을 이용하고 있다.

본 연구에서 주택의 고유목적인 납세자 거주기준에 따라 재산보유 성격과 납세자의 부담능력이 달라지므로 이를 기준하여 주택 보유세 부담을 달리하는 방안을 검토해 보았다. 거주기준 주택 재산세 개념의 타당성과 관련하여 기존 종합부동산세에 대한 비판들에 대한 관점에서 이를 평가하면 다음과 같다.

첫째, 거주기준 주택 보유세의 개념을 개별과세의 관점에서 적용할 것인가 아니면 세대별로 적용할 것인가에 대한 문제가 존재한다. 우리 헌법재판소는 종합부동산세에 대해 이러한 관점에서 문제를 제기하였다. 그러나 티프케(Klaus Tipke)의 관점에서는 개별과세가 타당한 것으로 보이지만, 이는 그들의 관점에서도 인정하는 부부가 계약을 통해 인위적으로 자산을 분배함으로써 세금을 적게 내는 실질분산(real splitting)을 막기에 부족한 면이 있다. 이는 1957년 1월 17일 누진세제하에서 부부합산과세가 혼인과 가족의 호보규정인 기본법 제6조와 합치하지 않음을 결정한 것과 관련이 있다.

이러한 관점에서 거주기준 주택의 보유세 개념도 개인에 기반하여 적용되어야 할 것으로 보인다. 이 경우 한 세대는 두 채의 주택에 까지는 보유에 대해 세금적 우대를 받을 수 있다. 그러나 현실적으로 부부가 한 세대를 이루지 않고 따로 산다는 것은 현행 주민등록법<sup>14)</sup> 위반에 해당될 소지가 있다. 즉 실제 거주지를 허위신고하는 경우 법의 위반이 될 소지가 있다. 이러한 위법성에도 불구하고 부부가 다른 주소를 신고한다면 그의 실질성에 따라 판단을 하여야 할 것이다.

둘째, 박민과 안경봉(2008)에 의하면 부동산 보유세제를 통한 부동산 가격 안정의 실효성에 대해 논란이 존재한다. 그러나 경제학의 기본원리인 수요와 공급에 있어 추가 보유에 대해 세금을 부과하는 것은 실질 효용을 감소시켜 투기적 수요를 억제할 개연성이 충분할 것으로 생각된다. 투기적 수요의 억제는 가격의 안정을 가져올 것으로 기대된다.

셋째, 기존의 부동산 종합세는 담세력과 관련하여 많은 문제 제기에 봉착하였다. 이는 실질적으로 고가의 1세대 1가구를 투기자로 분류하여 부동산 종합세에 대한 여론 형성에 부정적 영향을 미쳐온 것이 사실이다. 그러나 비거주 주택에 대한 과세는 이러한 논란으로부터 자유로울 것으로 생각된다. 추가적으로 보유하는 주택에 대한 세금이 주택을 처분해 얻을 수 있는 가치를 초과하는 경우는 현실적으로 매우 드물 것이기 때문이다. 따라서 담세력에 대한 논란은 해당 부동산의 처분<sup>15)</sup> 가격을 고려하면 논쟁화 되기 어려울 것으로 보인다.

13) 소득세법 제104조 제1항 제8호에서는 비사업용 토지의 세율을 별도 규정

14) 제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인인 예외로 한다.

15) 추가적 보유 부동산의 처분으로 헌법이 명시하고 있는 주거의 행복에 대한 권한이 침해되기는 어려울 것이다.

넷째, 누진세율과 단일세율에 대한 논란과 관련해 거주기준 주택 재산세는 거주주택에 대해 단일 세율, 비거주주택에 대해 단일 세율을 채택하고 함으로써 대물세적인 성격의 세율을 적용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이는 빈부격차해소라는 사회적 정당성의 관점에는 다소 부족한 것이지만 대물세의 개념에 충실함으로써 불필요한 논쟁에서 자유로운 장점이 있다. 다만 2주택보다 3주택에 대해, 3주택보다는 4주택에 더 큰 세율을 부과할 수는 있을 것이다.

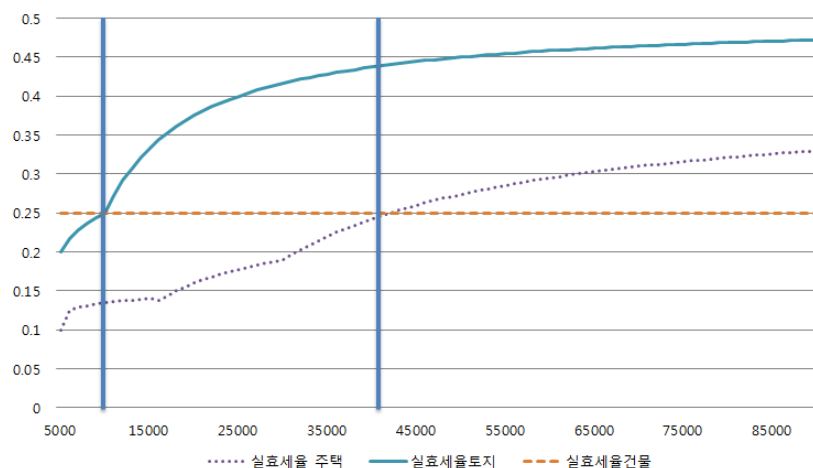
마지막으로 주택 재산세를 주택의 수에 따라 부과함에 따라 고율의 세금을 피하기 위해 지방에 존재하는 재산에 대해 먼저 처분함으로써 인한 가격의 왜곡현상에 대해 생각해 볼 수 있을 것이다. 이는 지방의 부동산 가격 하락을 먼저 불러와 지방과 서울과의 부의 격차를 불러온다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 실수요자의 관점에서 해당 지역의 부동산 가격의 하락을 교환가치라는 측면에서 여전히 유효할 것으로 생각된다. 또한 새로운 세대의 주택 보유 가능성 확대로 해당 지역에 인구의 유입의 원활성이 증대될 것으로 기대된다.

최종적으로 이러한 거주기준 주택 재산세 제도의 시행은 전국적인 부동산 가격의 하락을 불러올 수 있다. 이는 외국인의 부동산 진입을 시도하여 다시 시장이 왜곡되는 문제를 불러올 수 있다. 따라서 외국인에 대해서는 특별 고율의 보유세를 부과하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

## 2. 거주기준 주택 재산세 실효세율 개선효과 검토

### 가. 주택 재산세 실효세율 개선효과 분석

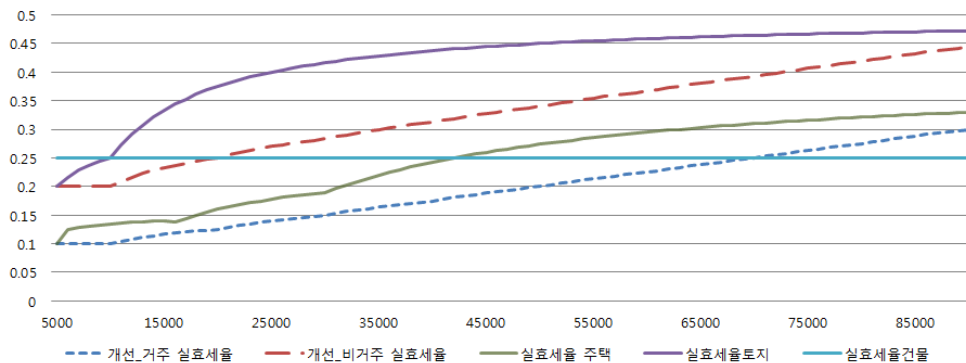
〈그림 6〉 현행 재산세 과세대상별 재산세 실효세율 비교분석



〈그림 6〉은 재산세 과세대상별 과세표준에 따른 실효세율을 그래프로 분석해 보았다. 과세표준 1억원 이하에서는 건축물의 실효세율이 0.25%로 가장 높고, 토지, 주택 순으로 실효세율이

나타났다. 1억원 초과 4억2천만원이하에서는 토지의 세율이 가장 높고 건축물, 주택 순으로 실효세율이 나타났다. 4억2천만원을 초과하는 과표구간에서는 토지, 주택, 건축물로서 건축물의 실효세율이 가장 낮게 나타난다.

〈그림 7〉 거주기준 주택 세율 적용시 실효세율 변화



〈그림 7〉은 거주기준으로 세율 변경시 실효세율의 변화를 예측한 결과이다. 거주기준 주택에 대해서는 현재의 주택재산세 보다 0.02%정도 낮은 세부담이 예상된다. 반면 비거주주택에 대해서는 세부담이 증가하게 되나 현재의 재산세 실효세율보다 0.1%정도 높게 된다.

이러한 경우 과표 4억5천원의 아파트를 가지고 있는 경우 현행 117만원이나 거주 주택인 경우 85만원으로 낮아지며, 비거주주택의 경우 142.5만원으로 현행보다 세부담이 커지게 된다. 6억5천만원의 경우 현행 197만원에서 거주의 경우 155만원으로 세부담이 낮아지는 반면 비거주 주택의 경우 242.5만원으로 세부담이 증가하게 된다.

거주주택의 경우 국민의 주거생활 지원 측면에서 낮은 세부담시키는 것이 타당하고 비거주 고가주택의 경우 토지 지분의 규모가 주택가격을 결정하는 요인이 되므로 비거주 주택은 토지와 같은 수준의 세부담이 지워지는 것이 합리적인 측면이 있다.

#### 나. 거주기준 주택 세율체계 개선에 따른 세수 분석

주택 재산세 세율체계 변경에 따른 재산세 세수의 변화를 분석해 보았다. 2015년 주택인구 총조사에서 나온 총주택 19,111,731호 중 자가점유 10,849,993호의 비율이 56.8%는 거주주택으로 추계하고, 나머지 43.2%는 비거주 주택으로 구분하였다. 2016년 재산세 총 18,424,196건 중 비과세 대상 2,037,663를 제외한 16,386,533호(재산세주택 과세표준 14,968,620억원)를 대상으로 자가거주비율 56.8%를 반영하되 평균 세부담 감소액을 반영하였다. 반면 비거주주택에 대해서는 16,386,533호 중 43.2%를 반영하여 평균 세부담 증가율을 반영하였다.

〈표 15〉 거주기준 주택 재산세 세율 개편시 세수영향 분석

| 구 분            | 현행제도              | 거주기준 주택 재산세 세율 도입시 효과 |                 |               |
|----------------|-------------------|-----------------------|-----------------|---------------|
|                |                   | 거주                    | 비거주             | 합계            |
| 대상비율           |                   | 56.80%                | 43.20%          |               |
| 대상호수           | 16,386,533        | 9,307,551             | 7,078,982       |               |
| 대상과표           | 1,496,862,007,179 | 850,217,620,078       | 646,644,387,101 |               |
| 세수반영 실제 실효세율   | 0.002472825       |                       |                 |               |
| 현행 세율표상 실효세율   | 0.0024563         |                       |                 |               |
| 개선 세율표상 실효세율   |                   | 0.0019523             | 0.00329223      |               |
| 세수반영 실효세율      |                   | 0.001965454           | 0.00331437      |               |
| 예상세수           |                   | 1,671,063,714         | 2,143,218,757   | 3,814,282,471 |
| '16년 재산세(주택)세수 |                   |                       |                 | 3,701,477,196 |
| 증감분석           |                   |                       |                 | 112,805,275   |

주석 : 단위 천원,

- 1) 대상비율 : 2015년 인구주택총조사에서 주택자거점유 비율
- 2) 대상호수 : 2016년 지방세징연감 재산세(주택) 과세대상
- 3) 대상과표 : 2016년 지방세징연감 재산세(주택) 과세대상 과세표준 합계액
- 4) 세수반영 실제실효세율 : 재산세(주택) 세수/ 재산세(주택)과세표준합계
- 5) 현행세율표상 실효세율 : 현행 주택 재산세 과표대비 세율표를 시뮬레이션한 세율
- 6) 개선 세율표상 실효세율 : 거주기준 세율체계 도입시 세율표를 반영한 세율
- 7) 세수반영 실효세율 : 세수반영 실제실효세율을 시뮬레이션한 세율로 보정한 세율
- 8) 예상세수 : 실제 주택재산세 과표합계 × 세수반영실효세율

산출한 결과 재산세(주택)의 세수는 3조 8,142억원으로 2016년 결산기준 3조 7,014억원보다 1,128억원이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 세제 개편시 세수중립성을 보장하는 범위 내에서 세수오차가 발생하고 있어 세수중립적인 세율체계로 볼 수 있다.

### 3. 거주기준 취득세와 재산세 개정 법령 검토

앞에서 거주기준 주택재산세 세율체계 개선방안을 시뮬레이션을 통해서 세부담과 세수예측 분석을 하였다. 그 결과 세수중립적인 상황에서 세부담의 변동을 통해서 거주기준 주택 재산세 부담을 완화시키면서 비거주 목적 주택에 대해서 토지 재산세보다 소폭 낮은 체제로 차별적인 보유세 개편방안을 분석해 보았다. 이러한 제도를 도입하기 위한 방안을 현행 지방세법 제111조의 개정이 필요하며 개정안은 아래와 같다.

〈표 16〉 지방세법 제111조 개정 방안

| 현 행                                                                 |                  | 개 정 안                                                               |                 |
|---------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 제111조(세율) ① 재산세는 제110조의 과세표준에 다음 각 호의 표준세율을 적용하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다. |                  | 제111조(세율) ① 재산세는 제110조의 과세표준에 다음 각 호의 표준세율을 적용하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다. |                 |
| 1. 토지 <생 략>                                                         |                  | 1. 토지 <생 략>                                                         |                 |
| 2. 건축물 <생 략>                                                        |                  | 2. 건축물 <생 략>                                                        |                 |
| 3. 주택                                                               |                  | 3. 주택                                                               |                 |
| 가. 제13조 제5항 제1호에 따른 별장 : 과세표준의 1천분의 40                              |                  | 가. 제13조 제5항 제1호에 따른 별장 : 과세표준의 1천분의 40                              |                 |
| 나. 그 밖의 주택                                                          |                  | 나. 거주 주택                                                            |                 |
| 과세 표준                                                               | 세 율              | 과세 표준                                                               | 세 율             |
| 6천만원 이하                                                             | 1,000분의 1        | 1억원 이하                                                              | 1,000분의 1       |
| 6천만원 초과                                                             | 6만원+6천만원 초과금액의   | 1억원 초과                                                              | 10만원+1억원 초과금액의  |
| 1억5천만원 이하                                                           | 1,000분의 1.5      | 2억원 이하                                                              | 1,000분의 1.5     |
| 1억5천만원 초과                                                           | 19만5천원+1억5천만원    | 2억원 초과                                                              | 25만원+2억원 초과금액의  |
| 3억원 이하                                                              | 초과금액의1,000분의 2.5 | 3억원 이하                                                              | 1,000분의 2       |
| 3억원 초과                                                              | 57만원+3억원 초과금액의   | 3억원 초과                                                              | 45만원+3억원 초과금액의  |
|                                                                     | 1,000분의 4        | 4억원 이하                                                              | 1,000분의 2.5     |
|                                                                     |                  | 4억원 초과                                                              | 70만원+4억원 초과금액의  |
|                                                                     |                  | 5억원 이하                                                              | 1,000분의 3       |
|                                                                     |                  | 5억원 초과                                                              | 100만원+5억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 6억원 이하                                                              | 1,000분의 3.5     |
|                                                                     |                  | 6억원 초과                                                              | 135만원+6억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 7억원 이하                                                              | 1,000분의 4       |
|                                                                     |                  | 7억원 초과                                                              | 175만원+7억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 8억원 이하                                                              | 1,000분의 4.5     |
|                                                                     |                  | 8억원 초과                                                              | 220만원+8억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  |                                                                     | 1,000분의 5       |
|                                                                     |                  | 다. 비거주 주택                                                           |                 |
|                                                                     |                  | 과세 표준                                                               | 세 율             |
|                                                                     |                  | 1억원 이하                                                              | 1,000분의 2       |
|                                                                     |                  | 1억원 초과                                                              | 20만원+1억원 초과금액의  |
|                                                                     |                  | 2억원 이하                                                              | 1,000분의 3       |
|                                                                     |                  | 2억원 초과                                                              | 50만원+2억원 초과금액의  |
|                                                                     |                  | 3억원 이하                                                              | 1,000분의 3.5     |
|                                                                     |                  | 3억원 초과                                                              | 85만원+3억원 초과금액의  |
|                                                                     |                  | 4억원 이하                                                              | 1,000분의 4       |
|                                                                     |                  | 4억원 초과                                                              | 125만원+4억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 5억원 이하                                                              | 1,000분의 4.5     |
|                                                                     |                  | 5억원 초과                                                              | 170만원+5억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 6억원 이하                                                              | 1,000분의 5       |
|                                                                     |                  | 6억원 초과                                                              | 220만원+6억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 7억원 이하                                                              | 1,000분의 5.5     |
|                                                                     |                  | 7억원 초과                                                              | 275만원+7억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  | 8억원 이하                                                              | 1,000분의 6       |
|                                                                     |                  | 8억원 초과                                                              | 335만원+8억원 초과금액의 |
|                                                                     |                  |                                                                     | 1,000분의 6.5     |

다만 이와 같은 재산세 세율체계 개편시 거주와 비거주 세율에 대한 정의를 신설하여 세율적용의 혼란을 최소화하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 앞에서 검토를 바를 근거로 거주 주택과 비거주 주택에 대한 재산세 세율 체계를 분리해 보았다. 이러한 세율 체계는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 거주 목적 주택과 거주 외의 주택을 구분하였다. 둘째, 거주주택은 기존의 세율보다 낮은 세율로 구분하되 과표 3억초과 주택에 대해서 누진세율 체계를 강화하였다. 셋째, 비거주 주택에 대해서는 거주목적 생활주택보다 더 투자적 수요로 보아 세율을 거주목적 주택보다 높게 책정하였다.

이렇게 세율체계를 거주목적과 비거주 목적으로 구분하게 된 경우 거주목적의 기본재산에 대한 세부담은 낮아지게 되고 비거주 주택은 과표 3억원 초과 주택분에서 세부담이 소폭 증가하게 된다. 특히 고급주택에 해당하지 않으나 과표 4억초과 주택의 세부담은 증가하게 된다. 이러한 세율체계 개선은 세수 전반으로 봤을 때 저가 주택에 대한 세부담 완화 효과가 있으나 고가 주택에 대한 세부담 증가로 세수중립적인 세율 체계 변경이 가능할 것으로 예상된다.

## V. 결 론

본 연구는 거주기준 주택 재산세에 대해 연구하였다. 주택은 인간 생활의 세 기본 요소 중의 하나로 국민 주거의 안정은 국가가 해결해야할 매우 중요한 문제이다. 우리 헌법 제35조 3항도 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 재산세는 토지, 건물, 주택, 선박, 항공기 등 재산에 대한 보유세를 의미한다. 주택 재산세는 이와 관련하여 적극적으로 우리 사회의 주택 가격 안정에도 기여할 수 있을 것이다. 실제 우리나라는 이러한 부동산 문제를 해결하기 위해 역대 정부에서 다양한 정책을 시도하였다. 2005년 시행된 종합부동산세는 도입 이후 많은 논란을 겪다가 세대별 합산과세에 대해 위헌 등의 문제로 많은 논란을 겪고 그 정책적 목표 달성에 실패한 것으로 평가된다.

이와 같은 종합부동산세의 실패의 가장 큰 원인은 소위 담론(談論)화 과정에서 사회적 지지 상실과 관련이 있을 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 본 연구는 거주기준 주택 재산세를 제안하였다. 거주기준 주택 재산세의 개념은 거주 주택에 대해서는 저세율을 적용하고, 비거주 주택에 대해서는 고세율을 적용하는 것이다. 거주기준 주택 재산세 개념은 일반 국민이 이해하기에 편리하고, 보편적 상식에 기초하고 있어 입법화과정이나 세법 적용 과정에서 적용에 큰 어려움이 없을 것으로 기대된다.

또 다른 개선점은 현행 세율체계가 주택 가격의 변동을 잘 반영하고 있지 못하다는 점과 관련이 있다. 현재 3억 이상의 주택은 동일한 세율을 적용받는데 최근 부동산 가격의 폭등으로 서울

과 경기의 경우 많은 주택이 3억을 초과하는 상황에서 이러한 체계를 적용하면 실질적 의미에서 누진세율이 적용된다고 보기 힘들 것이다. 따라서 본 고에서는 주택 가격의 변화를 반영하여 실질적인 누진세율이 적용되도록 세율체계를 보다 세분화하고 이들에 대해 구간별로 누진세율을 적용하는 방안을 제시하였다.

이상의 대안들은 기존 종합부동산세에 대한 비판들로 부터도 상당부분 자유로울 것으로 생각되며, 현 수준의 세수확보에도 큰 문제가 없을 것으로 분석된다. 이와 관련하여 세수의 변동에 대해 간단한 시뮬레이션을 해 보았다. 그 결과 현 수준의 세수확보에는 큰 문제가 없는 것으로 분석되었다.

다만 본 연구는 다음과 같은 한계를 가질 것으로 생각된다. 먼저 본 연구의 목적이 지방세의 관점에서 단지 주택 재산세 개선에만 맞추어져 있어 전체적인 관점에서 기존 종합부동산세와의 연계에 대해 고려하지 않았다. 이 때문에 정책적 효과는 제한될 것으로 예상된다. 다음으로 새로운 개념의 적용으로 각 지방자치단체별 세수 변화가 예상되나 이에 대한 분석은 자료의 한계로 수행하지 못했다. 이외에도 차후 해결해야할 다양한 문제가 있을 것으로 예상된다.

## 참고문헌

- 김경환 · 김준형 · 조무상. 2012. “우리나라 보유세의 적정 세부담 연구”. 기획재정부 연구용역 보고서, 한국부동산분석학회
- 김웅희. 2012. “조세법의 응능과세원칙에 대한 쟁점 연구”. 조세법연구 제18권 제3호 : 51-96
- 김철주. 2016. “종합부동산세 좌절 과정 분석”. 글로벌사회복지연구 제6권 제1호 : 5-33
- 박 민 · 안경봉. 2008. “현행 부동산 보유세의 헌법적 재조명”. 조세법연구 제14권 제3호 : 263-295
- 박 준 · 이태리. 2016. “부동산보유세 변화의 거시경제 파급효과 분석”. 한국도시행정학보 제29권 제4호 : 93-116
- 임지영 · 강미선. 2015. “연령 및 세대변화에 따른 주택소유 특성 분석”. 대한건축학회 논문집 제31권 제2호 : 2015.2, 대한건축학회
- 임주영 · 정지선. 2007. “지방세법상 재산세의 문제점과 개선방안”. 조세법연구 제13권 제3호 : 152-188.
- 윤태화 · 양기철. 2011. “주택에 대한 보유세부담의 지역 간 공평성 분석”. 세무와회계저널 제12권 제2호 : 351-382.
- 차병섭 · 박성욱. 2011. “종합부동산세의 현황 및 개선방안”. 세무와회계저널 제12권 제2호 : 199-227
- 현기수 · 임상빈 · 전인열. 2017. 『지방세 법인세무조사 이론과 실무』, 삼일인포마인
- 현성민 · 유태현. 2009. “부동산보유세 체계의 재설계 방안에 관한 연구”. 재정정책논집 제11권 제3호 : 67-99
- 홍성태. 2005. “남북한 지배담론의 정치와 사회적 결과 : 반공주의-민족주의-주체사상의 작동 약식에 대한 비판적 검토”. 한국사회 제6권 제2호 : 193-230

## Study on the Housing Property Tax Rate System

Lim, Sang-Bin\* · Ko, Young-Woo\*\*

— <Abstract> —

The study suggests ways to improve the tax rate system for housing property. Property taxes are taxes imposed on taxpayers who have the subject of taxation, which are common and stable. Housing is a very important issue for the nation to solve. Due to these characteristics of taxation, property taxes on housing are additionally expected to contribute to achieving the policy goals associated with real estate, unlike other property taxes.

This study analyzed the problems of the housing market in Korea through analysis of various data. In doing so, they argued for two improvements in the tax rate system for housing property taxes : First, this study proposed a residential-based housing property tax. The concept of residential-based property tax is to apply a low-tax rate for residential housing and a high-tax rate for non-residential housing. The main cause of tax reform failure in the past is related to loss of social support in the process of discourse. Residential-based housing property taxes are expected to be relatively easy to gain social support as they are based on the Constitution and common sense. Second, the current level of housing prices has risen significantly compared to the time the current housing property tax rate system was created. It found that the current tax system does not serve as a real progressive tax. Therefore, it is necessary to adjust the tax system to solve this problem. The improvements proposed will contribute to the achievement of real taxation and progressive tax on housing.

<Key words> Property tax, tax rate system, tax equity, house hold, residence

---

\* Policy Research Fellow, Tax Administration Research Center Korea Institute of Local Finance, sbin.lim@kilf.re.kr, First Author

\*\* Associate Professor, Department of Accounting and Taxation College of Economics and Business Administration, Kyonggi University, gongi@kgu.ac.kr, Corresponding Author