

# 재산세 부담의 공정성 실증연구\*

## : 서울지역 공동주택을 대상으로

천 명 철\*\* / 남 황 우\*\*\*

2005년부터 주택분 재산세가 토지·건물을 합쳐 시가방식으로 과세되고 있으므로 시가가 같은 주택이면 동일한 재산세 부담이 이루어져야 한다. 이에 따라 실제로 거래가 이루어진 주택을 대상으로 실거래가격과 재산세 과표 기준이 되는 공시가격은 물론 납세자가 실제 부담하는 재산세액을 검증해 보는 것은 재산세 과세의 공정성을 확인하는 측면에서 중요한 의미가 있다.

이를 위해 서울지역 2019년 주택공시가격과 재산세를 기준으로 실제 거래된 약 12천호 공동주택에 대한 실거래가격과 공시가격, 재산세 산출세액 등을 분석한 결과, 주택유형별·지역별 실거래가반영률 격차 및 이로 인해 산출세액도 달라짐을 확인하였다. 또한 세부담상한 적용으로 재산세 산출세액과 결정세액의 불균등한 차이를 가져와 또 다른 불공평 요인으로 작용하고 있었다.

따라서 재산세 불공평 완화를 위해서는 실거래가반영률 편차축소가 필요한데, 공시가격에 대한 지속적 모니터링을 통해 범위 내로 수렴함과 아울러 이에 대한 과세권자의 역할과 책임 재정립이 요구된다고 하겠다. 또한 재산세 세부담상한제 개선을 위해 단계적 축소방안과 함께 지역실정에 맞는 탄력적인 운영방안, 재산세 고지서에 세부담상한 적용 감액 표시방안 등을 제시하였다.

**주제어** \_ 주택공시가격, 실거래가반영률, 산출세액, 세부담상한, 실효세율.

\* 이 논문은 2017년도 서울시립대학교 교내연구비에 의하여 연구되었다

\*\* 서울시립대학교 세무전문대학원 세무학박사(제1저자)

\*\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자)

# An Empirical Study on the Fairness of Housing Property Tax Burden

## : Targeting on standard houses in Seoul

Cheon, Myeong-Cheol\* / Nam, Hwang-U\*\*

---

As property tax on houses is being charged by sum of land and building market price since 2005, houses with the same market price should be taxed equally. Hence, verifying traded houses' real transaction price, the declared housing price which is a basis for property tax, and tax amount that taxpayers actually burden has significant meaning for confirming fairness in property taxation.

In this report, we compared about 12,000 standard houses' real transaction price, the declared housing price, and determined tax amount that actually traded in Seoul based on declared housing price and property tax in 2019, found that calculated tax amount varies because of housing type and regional assessment ratio. In addition, applying tax limitation(ceiling) on property tax brought gap between the calculated tax amount and the determined tax amount, resulting another unfairness among taxpayers.

Therefore, to relieve unfairness in property tax, we suggest that deviation of the assessment ratio should be reduced, reestablishment of authorities' role and responsibility as well as convergence by continuous monitoring on the declared price is needed. Also, we proposed gradual abolish plan with flexible operation plans suitable for regional conditions, and notification of tax limitation relief amount on property tax bill to make improves in tax limitation.

**Key words** \_ Declared housing price, assessment ratio, calculated tax amount, tax limitation(ceiling), effective tax rate

---

\* Ph. D. of Taxation, Graduate school, University of Seoul(First Author)

\*\* Professor. Dept, of Urban Administration, University of Seoul(Corresponding Author)

# I. 서론

조세평등주의는 조세와 관련하여 모든 국민은 평등하게 취급되어야 하며, 국민의 부담능력에 따라 조세부담은 공정하게 배분되어야 한다는 원칙을 말한다. 조세는 공공경비를 충당하기 위한 재원조달수단이며 일반적 보상관계 및 강제성을 특징으로 한다. 조세 부담에는 개별적 보상이 따르지 않을 뿐만 아니라 정부의 행정서비스는 무임승차가 가능하기 때문에 공공경비는 국민 또는 주민들 사이에 공정하게 분담되어야 한다.

2005년부터 개편된 재산세가 시행되었다. 그 내용을 보면 광범위하고 근본적인 개혁부분도 포함되어 있다. 종합토지세가 토지분(종합합산, 별도합산, 분리과세)으로 명칭을 바꿔 재산세 속으로 다시 들어오게 되었다. 종합부동산세가 국세로 새롭게 도입되는 동시에 재산세는 부담의 공정성 제고(『동일가격-동일부담』)를 주장하면서 새로운 모습으로 등장했다.<sup>1)</sup>

즉, 주택에 대한 재산세는 토지와 건물 분으로 나누어 각각 부과·징수해 오던 것을 주택의 거래관행을 반영해 별도의 과세객체로 설정된 것이다. 동시에 평가방식도 원가방식에서 시가방식으로 변경되면서 주택에 대한 공시가격평가권한이 중앙정부로 집중된 측면이 있다.

이러한 부동산 보유세제 개편에 따른 영향을 완화·완충하기 위해 납세의무자에게는 세부담상한제, 그리고 지방자치단체(시군구) 간에는 부동산교부세<sup>2)</sup>제도를 도입해 운영하고 있다는 점도 잊어서는 안 된다.

조세의 공정성에 관한 연구는 진부하면서도 새로운 영역에 속한다. 세 부담의 공정성은 조세의 또 다른 이념인 중립성 및 간소성과는 다르게 실증·수치화가 가능하며, 납세자들의 재산권 및 이해관계와 직결되어 있는 만큼 관심도 크다. 특히 부동산 실거래가 신고제<sup>3)</sup>가 도입된 이후에는 정확한 실거래가 정보를 손에 넣을 수 있게 되었다. 따라서 실효세율을 파악해 이를 비교·분석할 수 있게 된 것이다.

1) 행정자치부(2004, 11, 12.) 보도자료 참고

2) 부동산교부세는 종합부동산세를 재원으로 하며 전액을 자치단체에 교부하는 것으로 설계되었다. 교부세는 2005년 재산세·종합토지세 일부가 종합부동산세로 전환·신설됨에 따른 지방재정 보전과 균형발전 등의 취지로 도입되었다. 종합부동산세는 전국에 소재한 부동산을 대상으로 그 가격을 종류별로 합산해 일정금액 이상의 소유자에게 초과누진세율을 적용해 부과·징수하는 국세이다.

3) 실거래가 신고제도는 부동산거래 시장의 투명성 확보 및 공평과세 기반 구축을 목적으로 2006년 1월 1일부터 시행되었다. 부동산 거래 당사자 또는 중개업자는 계약체결일로부터 60일 이내에 실제 거래가격 등을 시장·군수·구청장에게 공동으로 신고해야 하는 제도이다. 시장 등은 신고내용을 확인 후 신고필증을 교부하며, 신고필증은 부동산등기 특별조치법에 의한 검인을 받으면 된다. 신고제는 부동산 관련 과세에 있어 매우 중요한 제도이다. 특히 취득세 및 양도소득세 산정 시, 매입가와 매도가를 알 수 있어 실질과세 원칙을 준수할 수 있는 과세기반이 된다.

조세가 추구하는 기본이념 중에서 공평성은 효율성과 간소성 보다도 우선할 정도로 중시되고 있다. 재산세는 과세대장에 근거해 보통징수방식으로 부과·징수하기 때문에 용이하게 공평성이 확보될 것으로 보인다. 이 글은 이러한 의문에 답하기 위해 「동일가격-동일부담」을 외치며 개정된 주택분 재산세를 대상으로 공평성 정도를 파악해 그 원인과 제고방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.<sup>4)</sup> 자료의 접근성을 고려해 서울지역을 대상으로 하고, 시점은 시의성을 중시해 2019년을 택했다. 재산세는 지방세법 체계의 개편에 따라 2011년도부터 본세와 도시지역분(구 도시계획세)으로 구성되어 있으나, 본 연구에서는 공동주택에 대한 재산세 본세를 대상으로 분석한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. II에서는 재산세의 성격, 공평성의 개념, 선행연구의 검토가 이루어진다. III에서는 재산세 부담의 공평성을 좌우하는 공시가격의 실거래가반영률(현실화율)을 분석하고, IV에서는 일종의 정책과세에 해당하는 세부담상한제의 영향을 분석한다. V에서는 본 연구의 결과를 요약하고 향후과제에 대해 언급하면서 글을 마무리 한다.

## II. 재산세의 성격 및 공평성

### 1. 재산세의 성격

#### 1) 재산의 범위

재산세는 재산의 보유 자체를 담세능력으로 인정해 과세하는 조세이다. 재산의 범위는 경제활동이 다양하고 전문화됨에 따라 더욱 광범위해지고 있다. 금융재산 뿐만 아니라 기계장비, 귀금속, 서화골동품, 지적재산권 등 무형의 각종 권리 등이 포함된다. 재산세에서는 재산의 범위(과세객체)가 협소하다. 즉, 시·군·구가 등기·등록제도를 기반으로 관할구역 내의 주택, 토지, 건축물, 비행기·선박을 대상으로 부과징수하고 있다. 이런 측면에서 볼 때 재산세라 부르기 보다는 부동산 보유세라 칭하는 것이 적절할 지도 모른다.

4) 본 연구에서 언급하는 시가 등에 대한 용어 중 먼저 시가와 관련해, 시가와 실거래가가 반드시 같지는 않지만, 매년 공시가격 현실화 기준이 되는 시가는 실거래가, 감정평가선례, 시세정보, 매매가격동향통계 등을 종합 분석하여 산정한다[국토부(2019.12.17.) 보도자료 참고]. 또한, 공시가격은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의거 조세·복지 등 여러 분야에 활용되고 있는 주택의 가격을 말한다. 또한 시장에서 거래된 주택가격을 실거래가라 한다.

재산세는 물세이다(홍기용, 1999:389). 재산세는 보유 사실 그 자체를 중시하며 소유에 필요한 재원 조달 내용 등은 고려하지 않고 부과한다. 부자와 가난한 사람이 「동일」한 아파트를 소유하고 있다면 동일하게 취급한다. 즉, 소득·소비수요의 다과 등 개인의 사정을 고려하지 않고 동일한 부담을 요구하는 것이 원칙이다.

초과누진세율은 응능과세에 적합한 세율형태이며, 소득세에서 볼 수 있듯이 모든 과세객체(소득)의 합산 후 적용하고 또한 누진세율 적용에 앞서 납세자의 사정을 반영하는 각종 공제가 이루어지는 것이 일반적이다. 현행 재산세를 보면, 비주거용 건축물 및 선박·비행기에는 단일비례세율을 적용하고 있는 반면, 주택에는 과세물건 단위로 누진세율을 적용하고 있다. 재산 종류별로 세율을 통해 차별 과세하는 결과를 초래하고 있다. 이는 부동산(주택)가격안정화정책의 일환으로 우리의 특수성이 반영된 것으로 이해되지만 재산세의 성격자체를 모호하게 하고 있다.

## 2) 지방세로서의 재산세

재산세는 부동산에서 발생하는 사용수익의 범위 내에서 부담을 요구하고 있어 수익세의 성격을 갖고 있다. 이는 재산세의 전신인 가옥세의 경우, 임대료를 과세표준으로 정했다는 점에서도 엇 볼 수 있다. 또한 세율 자체가 높지 않고, 재산 그 자체를 매각해야 납부할 정도의 부담은 상정하고 있지 않다(명목적 재산세). 그러나 자가소유 주택, 빈사무실이나 빈집에도 매년 재산세가 부과되고 있다는 점은 수익 세적 성격으로 설명할 수 없는 부분이다. 사용수익을 목적으로 하지 않는 자가소유 주택에 대한 보유세는 일종의 소비에 대한 과세로 이해할 수 있다.

재산세는 과세의 근거로서 응의설로 설명하고 있다. 재산세는 지방자치단체가 수행하는 행정서비스에 의한 수혜의 대가로 주민들이 부담해야 한다는 것이다. 지방자치단체가 주민의 일상생활과 밀접한 청소, 교육, 도로, 치산치수, 상하수도 등의 서비스를 제공함에 따라 부동산의 효용이 증가해 그 대가를 지불해야 한다는 것이다. 영미계통의 국가를 중심으로 과세권은 부동산 소재지의 기초자치단체에게 부여되고 있다.

재산세는 지방세로서 적격이다. 부동산 보유세는 소위 지방세 원칙<sup>5)</sup>에 가장 잘 부합하는 세목에 속한다(이재원, 2019). 주택은 생활의 필수재이므로 납세의무자는 주민이자 유권자의 관계가 성립한다. 필수재이므로 납세자·유권자 수가 많고, 대장과세이므로 부담을 피할 수 없어 지방행정에 관심을 갖

5) 지방세의 설치·개정, 운영에 있어 지침으로 삼아야 할 사항을 지방세원칙이라 한다. 일반적으로 지방세원칙은 세원의 보편성, 응의성, 부담분일, 정착성, 안정성을 열거하고 있다. 오래된 원칙으로 특히 안정성은 지방재정팽창 그리고 응의성은 세출구조의 변화에 의해 논란이 되고 있다.

고 감시·통제에 나서지 않을 수 없다는 것이다. 그 매개체를 세 부담의 적정수준에 기대한다.

재산세는 부담의 전가를 예상하고 있지 않아 직접세로 분류된다. 자가소유 거주자는 부담을 전가시킬 곳이 없어 자신의 소득으로 납세하지만, 임대인의 경우, 세부담 증가의 전부 또는 일부를 임차인에게 전가시킬 가능성이 내재되어 있다. 공급이 제한되거나 대체 임대주택이 부족할 경우, 전가의 가능성은 더욱 높게 된다.

### 3) 평가 및 조세저항

재산세는 과세권자가 세액을 결정하고, 고지서를 소유자에게 발부해 징수하는 보통징수방식을 취하고 있다. 과세권자는 재산세 부과를 위한 정보가 필요하다. 부동산의 위치, 면적, 소유자 및 그의 주소, 가치 등을 파악하고 있어야 한다. 소유자의 주소 등은 등기제도에 의해 파악할 수 있지만, 과세표준의 기초가 되는 부동산 가격을 결정하는 것은 쉬운 일이 아니다.

가격은 매년 일정하지 않고 수십 년 간 거래가 없는 부동산도 적지 않다. 더욱이 각 부동산은 모양, 방향, 전망, 내부인테리어, 유지보수 수준, 접근성 등 개별성을 가지고 있다. 이에 시장 여건과 매수자의 기호가 반영되면 그 가격은 천차만별이다.

세액산출에 앞서 부동산에 대한 인위적인 평가는 필수적인 요소이다. 평가는 부담의 공평성과 직결되며, 적정시가를 반영하기 위하여 일정 기간마다 평가하고 있다.<sup>6)</sup> 재산세 주택분은 적정가격으로 공시된 가격을 과세표준의 기초로 한다. 토지는 공시지가, 일반 건축물은 인위적으로 가격을 산정해 과세표준으로 사용하고 있다. 즉, 단위 면적당 건축물의 신축가액에 구조, 경과년수 등 각종 지수를 곱해 산정되는 원가방식을 택하고 있다.

부동산은 인간의 삶에 없어서는 안 되는 필수적인 요소이다. 재생산을 위한 거처인 주택은 더욱 그렇다. 동일한 필수재에 대한 과세라 해도 부가가치세는 소비할 때마다 조금씩 부담하게 된다. 반면에 특히 자가소유 주택은 일종의 소비재이므로 소득을 발생시키지 않는다. 재산세는 원천징수가 불가능하고 일시에 부담하게 되어 부담감이 가중되는 조세에 속한다. 재산세는 납세의무자가 많을 뿐만 아니라 대장과세이므로 과세를 피할 수도 없고 전가도 어렵고 탈세도 불가능하다. 그만큼 조세저항을 초래하기 쉽고, 증세에는 스스로 한계가 내재되어 있는 조세이다.

6) 재산세 부과를 위한 적정가격 산정에는 평가대상이 많기 때문에 비용과 노력·시간이 소요된다. 우리의 경우, 매년 중앙정부가 조사해 가격을 공시하고 있지만 이는 예외적으로 보인다. 일본은 3년, 영국은 10년, 프랑스는 5년마다 재평가를 하도록 되어 있으나, 제대로 지켜지지 않고 있는 것으로 알고 있다. 평가는 상승한 부동산 가격의 반영과정이며, 이는 세 부담 증가로 이어져 저항이 크기 때문이다.

## 2. 세 부담과 공정성

### 1) 공정성의 개념

세 부담의 공정성은 효율성 및 간소성과 더불어 조세가 추구하는 기본이념이다. 공평의 개념은 추상적이고 주관적이다. 개념을 파악하기 위해 구체적인 사정에 직면해 무엇이 공평인가를 판단해 나가는 것도 하나의 방안이다.

조세는 납세자의 가처분 소득을 줄인다. 소비 또는 저축을 통해 자신의 효용을 증진시킬 재원을 국가 또는 지방자치단체로 이전시키는 매개체가 바로 조세인 것이다. 정부는 지출을 통해 사회적 효용을 증가시키나 납세자 자신에게는 효용의 희생이 따른다. 이 점을 주목해 공평은 조세로 인한 효용의 감소가 구성원 간에 동일하게 되도록 부담시키는 것으로 개념화 한다(Musgrave, 1959). 희생의 균등화에도 기준이 다양하다. 즉, 절대효용희생균등, 절대효용희생비율균등, 상대효용희생균등, 상대희생비율균등, 한계효용희생균등, 한계효용희생비율균등으로 설명·기술하고 있다. 그러나 효용함수의 특정 가능성과 납세자가 자신의 진정한 효용을 정직하게 표현하는가 등은 여전히 의문으로 남는다.

Musgrave는 조세의 공평을 경제적 상황(economic conditions)이 동일한 자들에게는 조세 상 동일한 취급을 하고, 그것이 서로 다른 사람들에게는 조세상 서로 다른 취급을 하는 것으로 정의하고 있다. 전자는 수평적 공정성, 후자는 수직적 공정성을 말한다. 수평적 공정성은 「동일가격(소득, 소비)-동일 부담」으로 대표되며, 수직적 공정성은 소득이 증가함에 따라 보다 높은 세율을 적용하는 초과누진세율 적용의 근거로 기능하고 있다.

이와 같은 공정성에 대한 개념과 정의는 간단하고 명확한 것으로 보이지만 현실 세계는 복잡하고 기술상의 난점 등으로 쉽게 구현되지 않고 있다. 여기서 비교의 시점(경제적 상황이 동일한 자들 간)에서 공평을 정의하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 절대적인 공평이 아니라 상대와 비교해 차이·격차가 없는 상태(균형)를 공평으로 이해할 수 있다. 이와 같은 사실을 상기하면, 부담의 공평보다는 비교대상 간의 부담 균형이나 형평이 이해하기 쉽고 적절한 용어로 생각된다. 이 글에서는 문맥에 따라 균형과 공평을 혼용한다.

공평성을 논할 때, 분석 단위가 설정되어야 한다. 국가의 조세체계는 복수의 세목으로 구성되어 있고, 하나의 세목에도 과세객체는 다양한 경우도 자주 볼 수 있다. 각 과세객체, 세목 별, 과세권자 별, 국세와 지방세를 포함한 모든 세목을 하나의 단위로 부담의 공평을 논해야 하는지 결정해야 한다. 이 글은 주택에 대한 재산세, 즉 재산세 본세를 분석 대상으로 한다.

## 2) 정책과세와 조세이념

주지하고 있듯이 조세는 공공경비의 조달이 제1차적 목적이거나, 정책의 목적을 달성하기 위해 조세를 이용하는 정책과세도 존재한다. 예를 들면, 경기부양을 위한 수단으로 소득세·법인세 세율을 한시적으로 인하하거나, 부동산가격안정화를 위한 양도소득세 강화·취득세 인상 등 세제상의 조치가 그것이다.

정책과세는 차별적으로 높은 세율을 적용하거나 또는 조세감면을 통해 특정한 곳으로 자원배분을 유인하는 역할을 한다. 조세감면을 통한 국가정책의 달성이 조세원칙 준수에서 오는 이익 보다 크다는 판단에 근거하고 있다. 특정 활동이나 자원배분의 유인을 통해 사회경제적 목적을 달성하려 한다. 이는 의도적으로 조세의 원칙을 훼손하는 것을 의미하며, 일반적으로 중립성(효율성)을 해침과 동시에 공평성을 훼손하고 세제를 복잡하게 만든다.

주택에 대한 재산세도 특정 활동에 대해 정책적으로 감면을 실시하고 있다. 보유세 개편과 동시에 도입된 세부담상한제도 정책과세의 일종이다. 상한제는 세 부담이 전년도 부담의 일정율을 초과하지 못하도록 규정한 것이다. 세제개편에 따른 부담의 급등과 조세저항을 피하기 위한 제도로 생각할 수 있으나, 부담의 공평성을 해치고 있음은 두말할 필요가 없다.

이 밖에도 후술하듯이 다양한 목적으로 재산세를 감면해 주는 정책과세가 운영되고 있다. 에너지 정책의 일환으로 신재생에너지를 사용하는 주택에 대한 재산세 경감, 민간임대주택의 공급을 촉진해 주민의 주거안정을 도모하고 임대사업자 등록을 지원하기 위한 임대주택 감면제도가 운영되고 있다. 또한 가정집에서 영유아를 돌보는 소규모 보육시설을 지원하기 위한 재산세 경감, 노인의 생활안정을 위한 노후연금 보증담보 주택에 대한 감면, 녹색건축 인증 주택에 대한 감면 등이 시행되고 있다 (IV 참조).

## 3) 재정조정제도와 자치단체 간 공평성

공평성 논의에서도 지방세는 국세와 다른 측면이 있다. 국세의 경우, 다른 국가를 비교대상으로 삼는 경우는 흔하지 않고 또 비교해도 그 실감은 약하다. 지방세의 경우는 상황이 다르다. 서로 다른 행정단위에 거주하면 과세권자가 다르다. 그러나 특정 지방자치단체의 의사결정이 타 지자체에 영향을 미치는 경우가 흔하다. 특히 지방세는 과세권자가 많고, 경쟁관계가 형성되어 지방자치단체 간에 서로 영향을 미치고 받기 쉽다.

지방자치단체 간 조세경쟁(남황우, 2005:73-95)은 좋은 사례에 속한다. 예를 들면 지역경제활성화를 위한 수단으로 조세 정책을 동원한다고 하자. A 지자체가 자본을 끌어오기 위한 세율인하 조치는 B 지자체에게는 자본 유출이 발생할 우려가 있다. 이렇게 두 단체 간에는 긴장관계가 형성되며 B 단체의

세율 인하결정에 영향을 미친다,

한 국가 내에서 지역 간 경제력 격차가 발생한다. 이는 경제체계에 관계없이 나타나고, 그 원인은 크게 보면 자연조건이나 산업화·도시화과정에 귀결한다. 토지의 생산력, 자연재해 등이 자연조건에 해당되고, 경제활동의 지역(도시)집중 등은 산업화과정에 따른 격차발생이다. 경제력 격차는 지방자치단체 간에 세 부담이나 행정서비스 격차를 초래한다. 동일한 서비스 수준을 유지하기 위해서는 부담의 차이가 발생하며, 동일한 부담 하에서는 서비스 수준의 차이를 초래한다(행정안전부, 2020a).

한편 국가가 국민의 복지향상을 강조하게 되면 지방자치단체 간 재정력 격차는 방지할 수 없게 된다. 국가의 목표는 모든 국민을 대상으로 거주지에 관계없이 동등한 수준의 서비스를 제공하는 것이며, 국가가 이를 위한 물적 기반을 조성하는 수평적(지방)재정조정제도를 운영하기 때문이다. 재정조정제도가 도입·발전됨에 따라 A 지방자치단체 주민과 B 단체 주민의 부담이 공평할 것을 요구한다.

재정조정제도는 설계에 따라 차이가 있지만, 우리와 같이 국가가 각 지방자치단체를 대상으로 국가가 정한 「세출」과 「세입」의 차액을 보전해 주는 것을 기본으로 하게 되면 지방세 부과징수도 공평해야 한다. 지방세법에 따라 동일한 세율을 적용한다 해도, 제2의 세율에 해당하는 과세표준결정 기준이 서로 다르다면 공정성을 해치게 된다. 즉, 재산평가에 차이가 있다면 세 부담은 불공평하게 된다.

지방자치단체장이 타 단체보다 낮은 세율을 적용하거나 재산평가를 낮게 한 결과, 지방세를 과소하게 부과징수하면 지방교부세를 많이 교부받게 된다. 교부세재원은 일정하기 때문에 타 지자체는 교부세를 적게 교부받게 되어 긴장이 조성된다(zero-sum game). 지방자치단체 간 하향 경쟁(race to the bottom)을 억제하고 지속가능한 재정조정제도를 유지하기 위해서는 주민 간 부담이 공평해야 한다.

서울특별시 내의 자치구는 지방(보통)교부세 교부대상에서 제외되어 있으나, 특별시 내 자치구간 재정조정을 위해 재정조정교부금제도를 운영하고 있다. 동일한 지자체 내에서 주민 간의 공평은 물론이고, 재정조정제도(재정조정교부금)의 발달로 인해 지자체 간 납세자 사이에도 공평이 요구된다.

### 3. 선행연구 검토

주택의 거래가격과 공시가격 차이에 관한 연구는 그 동안 실거래가반영률 또는 공시가격 현실화율 등 차이의 형평성에 관한 연구를 중심으로 진행되어 왔다. 심한택·장상록(2008)은 대구에서 실제 신고된 주택 취득가액과 공시가격을 분석하여 주택 유형별로 불공평이 존재함을 분석하면서 취득세 신고가격을 시가로 보았으나, 실거래가 시행초기인 2006~2007년 자료를 사용함에 따른 불성실신고 개연성 등 때문에 자료에 대한 한계가 있어 보인다.

임재만(2013)은 2011년 서울시 공동주택의 공시가격과 실거래가액의 비율에 대해 수평적 형평성과

수직적 형평성을 분석하였는데, 평가비율은 대체로 70% 수준에서 안정적이나 구별 평가비율은 상이한 것으로 분석하였다. 김종수(2013)는 대구시 달서구 상인동 등 3개 지역에서 2011년 1년간 실제 거래가 이루어진 공동주택 가격자료를 활용하여 불공평성을 확인하였다.

최근 연구로서 정수연(2019)은 2018년 개별주택 공시가격의 불형평성 분석을 위해 서울시 단독주택 중 2017년 거래가 있었던 8,623호를 대상으로 실거래가반영률의 균일성을 분석하였다. 또한, 진장익·김단야(2020)는 부동산 빅데이터를 활용하여 2006~2018년 서울시 아파트 실거래가와 공시가격의 차이가 시간적 공간적으로 어떠한 경향을 보이는지를 분석하였다.

한편 재산세 부담의 형평성에 관한 연구로서 윤태화·양기철(2011)은 2008~2010년 서울 강남구와 도봉구의 주택을 대상으로 시가표준율과 재산세부담률의 차이를 분석하였는데, 재산세는 공시가격의 일정률에 세율을 곱한 산출세액을 기준으로 분석하여 납세자들의 실무담 차이 분석이 아니라는 한계가 있다. 하능식 외(2011)는 기존 연구사례가 거의 없는 재산세 세부담상향제도에 관해 연구하면서 2009~2010년 재산세 산출세액과 부과세액의 차이를 분석하였다. 박상수·이선화(2014)는 취득세 과세 표준을 거래당사자 간 시장에서 이루어지는 가격으로 보아 주택·건축물·토지 등 과세대상별로 재산세 실효세율과 과표 현실화율의 차이 등을 분석하였다.

〈표 1〉 국내 주요 선행연구 요약

구분	연구자	분석자료	분석방법	분석결과
공시 가격 형평성	임재만 (2013)	• 2011년 서울시 공동주택 공시가격과 실거래가격(51,785건)	• 수평적 형평성 : 비율분석(COD 등) • 수직적 형평성 : 회귀분석	• 수평적 형평성 : 평가비율은 70% 수준에서 안정적 • 회귀분석 결과 여러 구에서 누진적인 수직적 불형평성 존재
	김종수 (2013)	• 2011년 대구시 3개동 공동주택 공시가격과 실거래가격(3,058건)	• 수평적 형평성 : COD·COV 등 • 수직적 형평성 : PRD·회귀분석모형	• 수평적 불형평성 존재 : 지역별 실거래반영률 상이, 분산변이계수 상이 • 가격수준별 불형평성 존재, 회귀분석모형을 통해 역진적 불형평성 확인
	정수연 (2019)	• 서울시 단독·다가구주택의 2017년 실거래신고가격과 2018년 개별주택공시가격(8,623건)	• 실거래반영률 : 산정가격 및 공시가격 기준 • 실거래반영률(중속변수)과 실거래신고가격(설명변수) 회귀분석	• 거래량이 많은 지역일수록 실거래반영률이 높음 • 실거래가격이 낮을수록 실거래반영률이 높게 나타남
	진장익· 김단야 (2020)	• 서울시 아파트 실거래가와 공시가격(2006~2018년 71,713건)	• 빅데이터 활용 실거래가격과 공시가격 차이 분석 • 실거래가·공시가격 결합 지적도 활용 필지기반으로 변환하고, 고정효과모형을 적용한 패널분석 실시	• 공시가격 실거래가반영률은 지역별·시기별로 격차 발생, 역세권일수록 차이가 크게 나타남 • 공시가격과 실거래가격의 차이가 클수록 또한 평균 실거래가 증가율이 높아질수록 현실화율 저하

보유세 형평성	유태화 양기철 (2011)	• 2008~2010년 강남·도봉구 공동·단독주택 공시가격 및 감정평가액, 재산세 산정액(2,939건)	• 주택 유형별 시가표준율(공시가격/시가) 및 보유세부담률(재산세/시가) 차이 분산분석(ANOVA)	• 시가표준율 : 강남지역)강북지역, 아파트)연립·다세대)단독주택 • 보유세부담율 : 강남)강북지역, 아파트)단독주택)다세대·연립
	하능식 외 (2011)	• 전국 230개 기초단체 재산세 부과자료(2005~2010년)	• 재산세 세부담상한 적용 2009~2010 연속 시계열 자료 처리	• 2010년 재산세 세부담상한 적용 : 건수 49%, 부과율 88.7% • 수도권 부과율 86.2% < 비수도권 부과율 97.8%
	박상수 이선화 (2014)	• 취득세 과세표준과 과세대상별 재산세 자료 (2012.6~2013.5 거래 약 18만건)	• 평균세율(세액/과표) 및 과표현실화율(과표/취득가격), 실효세율(평균세율/과표현실화율)	• 주택의 보유세 실효세율 평균 0.123%, 재산세 본세 0.052% 수준 • 과세표준 1억이하 0.092%, 2~3억 0.172%, 10억 초과 0.266%

선행연구들을 종합해 보면 주택공시가격에는 수평적·수직적 불형평성이 존재하며, 부동산 유형별 또는 지역 간 차이로 인해 재산세 부담의 불형평성이 발생하고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 주택의 거래가격과 공시가격, 재산세 산출세액 등을 기준으로 공정성을 분석한다는 점에서 선행연구와 연장선상에 있는 측면도 있다. 하지만 공시가격에 세율을 곱한 재산세 산출세액이 아닌 납세자들이 실제 부담하는 재산세 결정세액과 실효세율을 함께 분석한다. 또한 대량의 분석자료 수집, 분석방법, 분석결과 시사점 등에서 다음과 같은 차별성이 있다.

첫째, 최근 정부에서 공시가격 현실화 및 재산세 부담 완화방안을 발표<sup>7)</sup>한 바 같이 공시가격과 보유세 부담에 관한 검토가 필요한 최근의 시점에서 본 연구의 분석이 시의성이 있다는 점이다.

둘째, 선행연구 중 공시가격 형평성은 분석한 경우가 많으나, 본 연구는 공시가격 실거래가반영률 및 재산세 실제 부담인 실효세율 등을 동시에 연구대상으로 하여 실증 분석하였다.

셋째, 특히 서울지역에서 최근 거래된 11,888호에 이르는 주택을 대상으로 하여 실거래가와 공시가격 뿐 아니라 재산세 산출세액과 결정세액, 실효세율 등을 분석한다. 공시가격의 평가균일성 측정을 위한 통계적 분석 외에서 실거래가반영률 및 실효세율에 대한 산포도를 통해 가시화를 시도한다.

넷째, 선행연구가 거의 없는 정책과세의 영향을 분석한다. 재산세 세부담상한 적용에 따른 산출세액과 결정세액의 차이 등 실태와 영향을 분석한다.

다섯째, 분석결과에 따른 시사점으로 공시가격 편차축소 및 검증 강화를 위한 지자체 등 역할 제고와 재산세 세부담상한 적용에 따른 불형평성 최소화를 위한 현실적 개선방안 등을 제시한다.

7) 국토교통부·행정안전부(2020.11.3.) 보도자료 참고

### Ⅲ. 공동주택 재산세의 공평성 분석

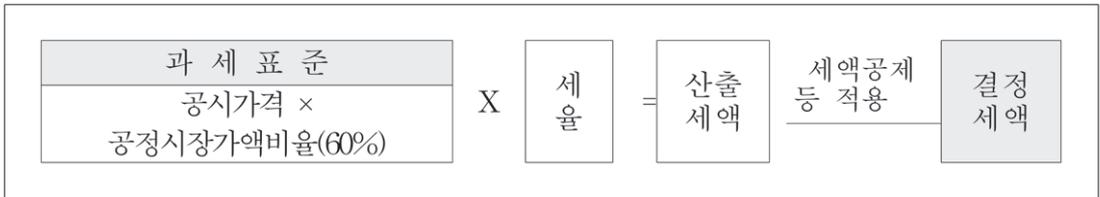
#### 1. 재산세의 개요

##### 1) 과세요건

재산세는 6월 1일 현재 토지, 주택, 건축물, 선박 및 항공기의 소유자에 대하여 매년 반복적으로 부과하는 지방세이며 일반재정수요에 충당하는 보통세이다. 과세권자는 과세물건이 소재한 구역을 관할하는 시장·군수·구청장<sup>8)</sup>이다. 2005년 이전에는 건축물에는 재산세가, 토지에 대하여는 종합토지세가 과세되었으나 2005년부터 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 하나로 합친 공시가격을 기준으로 과세하고 있다.

또한 종전의 도시계획세가 2011년부터 재산세로 통합되어 현행 재산세는 본세와 도시지역분으로 구성되어 있다. 재산세(본세)액은 아래와 같이 과세표준에 세율을 곱하여 산출된다. 재산세 과세표준액은 시가표준액(주택은 공시가격)에 공정시장가액비율을 곱하여 산출하는데 현재 주택에 대한 공정시장가액비율은 60%<sup>9)</sup>를 적용하고 있다. 또한 결정세액은 조세감면의 일종인 세액공제가 이루어진 후, 납세의무자가 실제 부담하는 세액을 말한다.

〈그림 1〉 재산세 과세표준 및 세액 산출구조



주택에 대한 재산세의 법정(표준)세율은 본세의 경우 6천만원 이하 최저 0.1%, 1억 5천만 원까지 0.15%, 3억 원까지 0.25%, 3억원 이상 0.4%까지 4단계 초과누진세율로 되어 있다. 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 재산세 법정세율의 50% 범위 내에서 가감·조정할 수 있다. 이는 제한된 범위 내에서나마 세율결정권(과세자주권)을 지방자치단체에 위임한 것으로 이해할 수 있다. 그러나 다

8) 서울특별시의 경우, 지역균형발전을 위해 서울특별시장이 재산세의 1/2에 대한 과세권을 갖고, 그 수입을 25개 자치구에 균분해 주는 공동세를 운영하고 있다.

9) 참고로 토지와 건축물에 대한 현행 공정시장가액비율은 70%로 정해져 있다.

른 세목과 달리 재산세의 경우 특별한 재정수요나 재해 등으로 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 해당 연도에만 적용하도록 엄격히 제한하고 있다(지방세법 제111조 제3항). 서울시 25개 자치구의 경우, 재산세 본세 세율은 지방세법에서 정한 표준세율을 적용하고 있다.

재산세 고지서에는 본세 이외에도 복수의 세목에 대한 세액이 병기·부가되고 있다. 서로 다른 과세권자가 하나의 과세물건에 다중으로 과세하고 있어 세원의 독립성을 저해하고 있다. 즉 본세와 동일한 과세표준에 0.14%의 단일비례세율을 적용하고 있는 재산세 도시지역분(특별시세), 재산세 본세액의 20%를 부가하여 부과·징수하는 지방교육세(특별시세·교육청세, surtax), 주택의 건물분에 부과되는 지역자원시설세(구 공동시설세, 특별시세)가 하나의 고지서 속에 표시되어 납세자에게 고지된다. 과세권자는 복수의 세액을 동시에 납세할 것을 요구하고 있어 더욱 부담이 무겁게 느껴지고 어느 정부에 어떤 세목을 납세하는지 인지하지 못한다. 주택보유에 대한 이와 같은 지방세 이외에도 전국의 주택가격을 합산해 일정액 이상인 주택 소유자를 대상으로 종합부동산세(국세)가 부과되고 있다.

## 2) 공시가격의 조사공시

재산세는 보통징수방식으로 부과징수하고 있다. 과세권자가 납세의무자에게 납부할 금액을 결정해 고지서를 발부하고 이를 징수한다. 이를 위해서는 과세표준과 직접적인 관계가 있는 주택가격의 평가가 필수적이다. 뿐만 아니라 각종 복지제도가 확충됨에 따라 소득 및 자산조사(means-test)는 중요성을 더해가고 있다. 부동산 가격의 지표가 되는 공시가격은 부동산 관련 각종 조세의 부과 기준은 물론 건강보험료와 기초연금 등 사회복지에도 사용되기 때문에 사회 전반에 미치는 영향이 크다. 그만큼 합리적이고 타당한 평가가 요구된다.

공동주택가격은 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제18조에 따라 국토교통부장관이 매년 공시기준일(1.1. 정기공시) 현재 공동주택의 적정가격을 조사 산정하여 공시한다. 이때 적정가격이란 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우, 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다. 평가권이 구청장 등 과세권자와는 무관한 국가에 있다는 점과 매년 산정·공시하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

또한, 국토교통부장관은 토지·건물의 가격을 일괄하여 조사·산정한 적정가격을 공시하며, 「주택법」 제2조 제3호에 따른 공동주택 중 아파트, 연립주택, 다세대주택을 그 공시대상으로 하고 있다. 단독주택은 토지에 대한 평가와 같이 표준주택에 한해 국토교통부장관이 조사·산정·공시하도록 되어 있다.

공동주택가격은 인근 유사 공동주택의 거래가격·임대료 및 당해 공동주택과 유사한 이용가치가 있다고 인정되는 공동주택의 건설에 필요한 비용추징액 등을 종합적으로 참작하여 산정한다. 이 경우 공동주택에 전세권 등 그 공동주택의 사용·수익을 제한하는 사법상의 권리가 설정되어 있는 경우에는 당해

권리가 설정되어 있지 아니한 상태를 상정하여 산정한다(국토교통부, 2020:181).

## 2. 분석대상 자료

재산세 부담의 공정성 여부에 대한 의문을 풀기 위해서는 주택공시가격과 세액에 관한 정보가 필요하다. 과세객체별 공시가격은 산출세액 파악에 필요하고, 이에 대응한 결정세액과 실거래가는 실효세율 파악에 필수불가결한 정보이다. 본 연구는 실제 거래가 이루어진 공동주택에 대한 자료를 수집하였다.<sup>10)</sup> 주택에 대한 실거래가는 취득세 신고가액(과세표준액, 실거래가)<sup>11)</sup>으로 하고 주택공시가격은 2019년 1월 1일 기준 공시된 가격을 사용하였다. 이와 같은 자료를 기초로 2019년 재산세 과세표준액(공시가격의 60%)과 산출세액, 결정세액 등을 분석한다.

각종 제도에 의해 부담의 변화가 발생하는 경우가 있다. 후술하듯이 과세표준을 조정하거나 세액자체를 직접 조정하는 감면제도가 운영되고 있다. 본 연구에서는 세부담 상한제만 포함시킨다.

주택 실거래 자료는 공시가격 산정기준일(매년 1월 1일)과 취득세 신고시점이 일반적으로 계약일로부터 30일 이후라는 점에 착안하여 2018년 12월 1일과 2019년 1월 31일 사이에 유상거래로 취득 신고된 공동주택을 대상으로 하였다. 다만 취득세 신고가액이 지분거래 또는 연부취득 등 통상적 시장가치를 충족하지 못하는 경우가 있으므로 본 연구에서는 통계적 방법인 사분편차(quartile deviation)를 이용하여 이상치<sup>12)</sup>를 제거하였다. 이상치는 13,506호 중 12.0%에 해당하는 1,618호에 이르고 있다. 특히 아파트는 15.0%가 이상치로 분류되었고 이는 분석에서 제외하였다.

10) 국토교통부 실거래가 공개시스템 및 서울시 취득세·재산세 자료 등을 활용하였다.

11) 취득세 과세표준액은 「지방세법」 제10조에서 취득 당시의 가액으로 규정하고 있고 취득 당시의 가액은 취득자가 과세대상 물건을 취득하면서 취득대가로 지급한 실제금액이므로 거래가격을 제대로 반영한다고 볼 수 있다(박상수·이선화, 2014:107).

12) 이상치(outlier)란 관측된 데이터 범위에서 많이 벗어난 작은 값이나 큰 값을 분석에서 제거하는 것이다. 이상치는 공시가격에 대한 실가반영률을 활용해 하한( $Q3 - 1.5(Q3 - Q1)$ )과 상한( $Q3 + 1.5(Q3 - Q1)$ )을 벗어난 비율로 산정하였다(임재만, 2013:39). 이상치 사례로 주택의 일부 지분만 취득하는 등 비정상적 거래뿐 아니라 신규분양 주택도 해당되는 경우가 있었다. 즉, 아파트 분양 후 입주까지 2~3년 소요되는데 입주·등기시점에서 그간의 가격상승분이 공시가격에 반영되어 분양가와 대비한 실거래가반영률이 높아 이상치로 분류된 경우이다.

〈표 2〉 분석대상 공동주택

구 분	계	아파트	다세대주택	연립주택
수집자료	13,506호	8,249호	4,710호	547호
이상치	1,618호 (12.0%)	1,238호 (15.0%)	347호 (7.4%)	33호 (6.0%)
분석대상	11,888호	7,011호	4,363호	514호
	100.0%	59.0%	36.7%	4.3%
서울지역 공동주택	2,874,468호	1,954,338호	822,477호	97,653호
	100.0%	68.0%	28.6%	3.4%

자료) 서울지역 공동주택 수는 행정안전부(2020b), 『지방세통계연감』 참조

〈표 2〉는 분석대상 자료에 관한 기본정보를 정리한 것이다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 분석대상 공동주택은 11,888호이고 이를 주택유형별로 보면, 아파트가 7,011호로 대상주택의 59.0%를 차지해 가장 많고, 다세대가 36.7%, 연립이 4.3%를 차지하고 있다. 반면 서울지역 전체 공동주택 중 아파트가 68.0%를 차지하고 다세대와 연립이 각각 28.6%와 3.4% 수준이다. 표본의 크기는 모집단의 0.41% 정도이다.

〈표 3〉 분석대상 주택의 실거래가격별 분포

구 분	계	3억이하	3~6억	6~9억	9~15억	15~30억	30억초과
표본수 (구성비)	11,888호	4,277호	4,410호	1,818호	898호	438호	47호
	100.0%	36.0%	37.1%	15.3%	7.6%	3.7%	0.4%

한편, 분석대상 주택의 실거래가(취득가액)를 금액 기준으로 구분해 보면 〈표 3〉과 같다. 3억 초과 6억 이하의 주택이 4,410건 37.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 3억원 이하 주택을 합하면 구성비는 73.1%로 상승한다. 30억 초과 공동주택은 0.4%에 해당하는 47호에 그치고 있다.

### 3. 주택공시가격의 형평성 분석

#### 1) 수평적 형평성

##### (1) 주택유형별·지역별 실거래가반영률 분석

주택에 대한 재산세 과세표준은 공시가격에 공정시장가액비율(60%)을 곱하여 산정하고 서울은 지방세법에서 정한 표준세율을 적용하고 있다. 서울특별시 내의 전체 25개 자치구가 동일하게 부과징수하고 있어, 재산세 공정성은 과세표준을 결정하는 공시가격의 형평성 여부에 달려있다. 따라서 본 연구에

서는 2019년 주택 유형별·지역별 공시가격의 형평성을 수평적 형평성과 수직적 형평성으로 나누어 분석한다.

〈표 4〉는 표본 주택에 대한 실거래가격(취득세 신고가격)을 주택유형별·지역별로 정리한 것이다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 표본의 실거래가(평균)는 522백만원으로 나타났다. 지역별로 보면, 강남지역 공동주택 평균가 606백만 원, 강북지역 평균가 442백만 원으로 전자가 1억 6천만 원 정도 높게 조사되었다. 지역별 주택 유형별로 보면, 강남지역 아파트 평균 실거래가는 824백만 원으로 가장 높고 강북지역 다세대주택이 240백만 원으로 가장 낮았다.

분석대상 주택의 공시가격은 다음과 같다. 표본의 공시가격(평균)은 337백만 원으로 조사되었다. 지역별로는 강남지역은 391백만 원, 강북지역은 285백만 원으로 나타났다. 유형별로 보면, 강남지역 아파트가 평균 532백만 원으로 가장 높고, 강북지역 다세대주택이 151백만 원으로 가장 낮았다.

공시가격의 실거래가반영률(현실화율)은 다음과 같이 조사되었다. 표본을 대상으로 한 공시가격의 실거래가반영률은 65.2%로 나타났다. 즉, 서울지역에 소재한 주택의 공시가격은 실거래가의 2/3 정도임을 알 수 있다. 좀 자세히 보면, 강남의 다세대주택이 66.2%로 가장 높고, 강북의 연립주택이 61.6%로 가장 낮았다.

실거래가반영률에 대한 표준편차를 분석한 결과, 강남 아파트가 4.9로 가장 낮고, 강북의 연립주택이 11.7로 가장 높은 것으로 나타났다. 주택유형별 실거래가반영률 편차를 보면, 아파트가 가장 낮아 상대적으로 균일하다고 할 수 있다. 반면에 연립주택 실거래가반영률은 낮을 뿐만 아니라 그들 내의 차이도 심한 것을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 아파트는 주택수가 많고 표준화되어 있으며 거래가 빈번해 얻을 수 있는 정보가 풍부한데 반해 연립주택은 소규모이고 개별성이 강하기 때문에 판단된다.

〈표 4〉 주택유형별·지역별 공시가격 실거래가반영률 현황

구분	표본수(호)	실거래가격(원)	공시가격(원)	실거래가반영률					
				평균	범위	표준편차	분산계수	PRD계수	
아파트	강남	3,468	823,821,140	532,142,734	65.3%	25.0%p	4.9%	6.135	1.01058
	강북	3,543	570,004,642	370,863,675	65.4%	52.6%p	5.0%	6.146	1.00495
	소계	7,011	695,555,293	450,640,565	65.3%	25.2%	5.0%	6.144	1.00839
다세대	강남	2,124	270,237,478	174,806,968	66.2%	55.7%p	9.5%	10.522	1.02330
	강북	2,239	239,618,677	151,143,368	64.3%	56.6%p	10.3%	12.422	1.02014
	소계	4,363	254,524,552	162,663,305	65.2%	52.7%	10.0%	11.547	1.02093
연립	강남	250	432,841,482	262,540,000	62.7%	25.2%p	10.5%	12.788	1.03398
	강북	264	429,499,219	266,704,545	61.6%	52.1%p	11.7%	14.630	0.99171
	소계	514	431,124,834	264,678,988	62.1%	56.3%	11.1%	13.761	1.01207

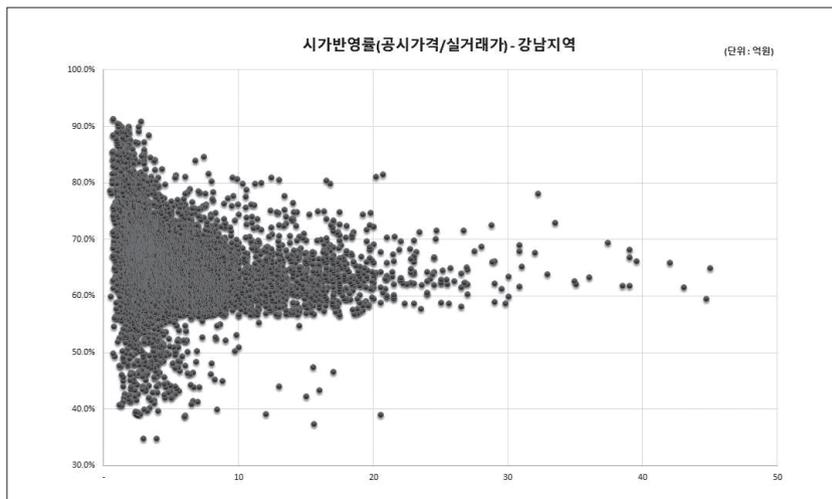
계	강남	5,842	605,821,035	390,687,436	65.5%	54.3%p	7.8%	8,213	1.01570
	강북	6,046	441,518,435	284,947,072	64.8%	57.2%p	7.2%	8,874	1.00460
합 계		11,888	522,260,006	336,909,993	65.2%	57.2%p	7.5%	8,543	1.01011

주 : 분산계수는 (평균편차/중위비율)\*100(%)로 계산함. PRD계수는 (평균비율/가중비율)로 산정함.

〈표 4〉에서 지역별·유형별로 범위(range)를 정리해 놓았다. 범위는 최대값에서 최소값을 뺀 값을 말한다. 강남지역 실거래가반영률의 범위(54.3%p)는 강북지역(57.2%p) 보다 낮아 평가균일성이 조금 더 양호한 것으로 보인다. 실거래가반영률의 분포를 가시화하기 위해 산포도(degree of scattering)를 이용해 보자.

지면 관계상 강남지역의 실거래가반영률만 〈그림 2〉로 표시했다. 〈그림 2〉에서 이상적인 산포도는 X축(실거래가)과 평행한 직선으로 나타나야 한다. 이 경우 표준편차는 0이 된다. 그러나 현실은 평균선(65.5%) 아래와 위로 두껍게 분포되어 있는 것을 볼 수 있다. 특히 10억 원 이하에서는 그 정도가 심하게 나타나고 있다. 그 만큼 실거래가반영률이 주택 간에 차이가 발생해 일정하지 않은 것이다. 따라서 평균선 아래와 위에 산재되어 있는 주택의 실거래가반영률을 평균선 근처로 이동시키는 작업이 필요하다. 특히 평균에서 멀리 떨어진 주택을 중점적으로 모니터링할 필요가 있다.

〈그림 2〉 강남지역 실거래가반영률 산포도



(2) 실거래가반영률 분산계수

지역별·주택유형별 공시가격의 평가 균일성을 살펴보기 위해 각 실거래가반영률에 대한 분산계수를

산정하였다. 분산계수(coefficient of dispersion: COD)는 그 값이 작을수록 집단 내 균일성이 양호한 것으로 평가된다. 일반적으로 분산계수가 15.0 이상이면 집단 내 균일성이 낮은 것으로, 그리고 5.0 미만이면 높은 것으로 평가된다(안정근, 2005:12).

〈표 4〉에서 분석대상 공동주택의 분산계수는 8.543으로 강남지역(8.213)이 강북지역(8.874) 보다 양호하며, 전반적으로 IAAO(International Association of Assessment Officers)의 제시기준에 의한 수평적 형평성을 충족한다고 볼 수 있다. 그러나 주택유형별로 아파트(6,144)는 양호한 반면 다세대(11,547) 및 연립주택(13,761)은 상대적으로 균일성이 낮게 나타났다. 지역·유형별로는 강남·강북 아파트가 가장 양호하고 강남 다세대 및 강북 다세대, 강남 연립, 강북 연립 순으로 평가 균일성이 낮은 것으로 분석되었다.

## 2) 수직적 형평성

공시가격의 수직적 형평성은 저가 및 고가 부동산 간 평가수준의 균등여부를 살펴보는 지표로서 IAAO의 가격관련격차계수(price-related differential: PRD)를 활용하여 측정한다. PRD는 평균비율을 가중평균비율로 나누어 계산한다.

PRD계수는 1.0을 기준으로 이보다 크면 역진성, 반대의 경우는 누진성이 있는 것으로 분석한다. 하지만 실무적으로는 PRD계수가 0.98~1.03일 때 수직적 형평성이 만족된다고 보고 있다. PRD계수가 1.03 이상이면 저가부동산이 고가부동산보다 과대평가되어 저가부동산의 조세부담이 상대적으로 커지는 과세평가의 역진적 불형평성이 있다고 하고, PRD계수가 0.98 미만이면 반대로 누진적 불형평성이 있다고 해석할 수 있다(김중수, 2013:79).

〈표 4〉의 마지막 란에 산정한 PRD계수를 표시해 놓았다. 〈표 4〉에서와 같이 분석대상 공동주택을 유형별·지역별로 PRD를 이용하여 실거래가반영률의 수직적 형평성을 분석한 결과, 강남지역 연립주택의 PRD계수가 1.034로 위 0.98~1.03의 범위를 조금 벗어났지만 강남·강북 주택유형별 PRD계수 대부분이 대체로 1.0에 근접하여 수직적 형평성이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

## 3) 자치구 간 실거래가반영률

〈표 5〉는 서울시 25개 자치구별 공시가격 실거래가반영률을 표시한 것이다. 재산세는 자치구의 「유일한 세목」이라 해도 과언이 아니다. 재산세 이외에 등록면허세가 할당되었으나 세수 면에서 미미한 수준이기 때문이다.

재정조정교부금제도는 서울특별시와 자치구 간의 재정관계의 하나이다. 서울특별시가 보통세 수입의 일부를 재원으로 각 자치구의 재원보장과 재정조정을 목적으로 운영하고 있다. 조정교부금제도의

발달로 자치구 간에도 부담의 공정성이 요구되고 있다. 주택의 시가가 동일하다면 종로구민이나 노원구민이 동일한 부담이 이루어져야 한다는 것이다. 지방자치의 시점에서는 자치구가 자율적인 세율결정과 서비스경쟁 등을 통해 효율 개선과 주민의 행정수요를 반영하여야 하지만, 지역 간 불균형이란 현실적인 제약이 따른다.

〈표 5〉는 자치구별로 공시가격의 실거래가반영률을 표시한 것이다. 〈표 5〉에서 각 자치구별 4분위수, 표준편차 등을 보면 동일 자치구 내 주택 간의 실거래가반영률 차이가 적지 않은 것을 알 수 있다. 표준편차가 가장 큰 서대문구의 예를 들어 보자. 표본 393호에 대한 평균 실거래가반영률은 64.4%로 표본의 평균 65.2% 보다 조금 낮다. 그러나 표준편차는 25개 자치구 중에서 가장 크고, 최대·최소값의 차도 크게 나타나고 있다.

자치구별 평균 실거래가반영률을 보면, 강북구가 68.2%로 가장 높고, 성동구는 60.7%로 가장 낮게 나타났다. 평균을 기준으로 하면 10% 정도 차이가 나지만, 표본 중의 최소값은 성동구 34.2%, 최고값은 노원구 91.4%로서 2.7배 차이가 난다. 공시가격의 실거래가반영률은 재산세 부담에 영향을 미치고, 나아가 조정교부금 교부액에도 영향을 미쳐 자치구 간 이해관계가 대립하게 된다. 실거래가반영률이 높은 자치구는 낮은 자치구에 대하여 서로 균형을 유지할 것을 요구할 것이다.

공시가격의 실거래가반영률은 자치구 내, 그리고 자치구 간에도 차이가 발생하고 있음이 확인되었다.<sup>13)</sup> 그 정도가 수인의 범위 내에 있는지 여부는 주민의 합의여하에 달려 있다. 공동주택에 대한 평가권을 중앙정부에서 행사하고, 실거래가 등에 대한 정보가 축적되고 있음에도 불구하고 실거래가반영률의 불균형이 여전히 상존하고 있다. 따라서 불균형 해소는 상당한 시간과 노력이 소요되는 과제라고 생각된다.

〈표 5〉 서울시 자치구별 실거래가반영률

구별	표본수	평균	최소값	25%값	75%값	최대값	표준편차
계	11,888	65.2%	34.2%	61.0%	69.5%	91.4%	7.5%
종로구	122	64.2%	42.1%	59.8%	68.8%	88.5%	8.7%
중구	126	62.4%	37.7%	58.6%	67.2%	87.4%	7.9%
용산구	254	62.8%	36.1%	58.7%	67.8%	86.6%	8.8%
성동구	221	60.7%	34.2%	58.3%	64.2%	81.0%	6.4%
광진구	322	64.7%	36.9%	59.4%	69.9%	89.4%	7.8%
동대문구	380	64.0%	38.8%	60.6%	68.1%	84.1%	7.7%

13) 이러한 차이발생은 당시 지역별 주택시장 특성 등으로 인한 영향일 수 있으나 본 연구에서 확보한 자료 등의 한계로 그 원인을 충분히 설명하지 못함을 밝혀 둔다.

종량구	472	65.3%	39.2%	61.6%	69.0%	89.7%	6.8%
성북구	566	62.8%	35.0%	58.9%	67.7%	90.9%	8.7%
강북구	411	68.2%	39.2%	62.8%	73.6%	90.9%	8.2%
도봉구	585	66.6%	41.0%	62.4%	70.5%	91.1%	6.6%
노원구	941	65.6%	37.6%	61.6%	69.1%	91.4%	5.8%
은평구	847	65.4%	38.0%	61.0%	70.3%	89.9%	8.5%
서대문구	393	64.4%	34.4%	60.8%	69.3%	90.4%	8.8%
마포구	406	64.4%	38.9%	59.7%	69.6%	85.8%	7.6%
양천구	636	66.4%	40.8%	62.2%	70.1%	90.0%	7.2%
강서구	724	67.1%	34.9%	62.7%	71.3%	90.6%	7.4%
구로구	601	64.6%	34.9%	60.8%	68.8%	87.4%	7.1%
금천구	348	67.2%	40.9%	63.5%	70.7%	89.2%	5.9%
영등포구	363	65.5%	39.3%	61.2%	69.8%	81.5%	6.8%
동작구	488	65.0%	39.0%	60.6%	69.6%	90.0%	8.4%
관악구	531	65.8%	39.8%	61.2%	70.5%	91.4%	8.5%
서초구	398	64.2%	38.8%	59.4%	68.7%	84.0%	7.1%
강남구	448	64.1%	37.4%	61.0%	67.8%	86.1%	6.7%
송파구	815	65.3%	42.0%	61.7%	68.6%	91.0%	6.4%
강동구	490	64.7%	41.5%	60.9%	68.5%	89.2%	6.6%
표준편차		0.016	0.024	0.014	0.017	0.030	0.009

## IV. 세부담 상한제의 영향

### 1. 세액공제제도

#### 1) 세부담 상한제

재산세는 물세이므로 소유자의 인적사정 및 경제적 사정을 고려하지 않고 외형만 보고 부과·징수하는 것이 원칙이다. 조세는 역사적 산물이라는 말이 있듯이 그 시대의 현안과제 중에서 일부는 조세정책으로 해소하려 했던 흔적을 남긴다. 재산세도 그 범주를 벗어나지 못하고 있다. 다른 세목과 같이 정책적 목적으로 세 부담 경감을 위해 재산세 산출세액의 일정율을 공제하는 세액감면 제도가 있다. 지방세 특례제한법 제31조의 3(민간임대주택 등에 대한 감면), 동 법 제35조(주택담보 노후연금보증 대상주택에 대한 감면)등은 산출세액을 줄여주는 세액감면에 속한다. 반면 재산세에는 다른 지방세 세목과 달리

전년도 세액보다 일정률을 초과할 수 없도록 하여 사실상의 세액공제인 세부담상한 제도(지방세법 제 122조)를 운영해 오고 있다.

세부담상한제는 2005년 재산세개편과 동시에 도입된 제도이다. 주택에 대한 평가방식의 변경으로 인하여 세 부담이 급증하는 납세자 부담을 완화·완충하려는 정책과세의 일종이다. 또한 물세에 인세적 요소를 가미함으로써 조세저항을 완화하고 제도의 원만한 정착을 위한 조치로 등장한 것이다. 상한제의 골자는 당해 연도의 재산세액은 전년도 납부액의 150%를 초과하지 못하도록 정한 것이다. 토지나 건축물과 달리 주택에 대한 특례가 2006년에 신설되었다. 즉, 토지·건축물은 전년 세액의 150%를 초과할 수 없지만, 주택의 경우 130% 범위 안에서 <표 6>과 같이 실거래가격 크기에 따라 105%, 110%, 130%로 각각 달리 적용한다.

<표 6> 재산세(주택) 세부담상한제

주택 실거래가격	세부담의 상한
3억원 이하	직전연도 세부담의 105%
3억원 초과 6억원 이하	직전연도 세부담의 110%
6억원 초과	직전연도 세부담의 130%

이와 같이 세부담상한제는 한꺼번에 늘어난 세액을 실거래가격 크기에 따라 매년 105%, 110%, 130%를 초과하여 결정세액이 늘어나지 못하게 하는 제도이므로 원래의 산출세액이 결정세액과 같게 되려면 몇 년의 시간이 필요하다. 2005년 재산세 개편으로 산출세액이 2배 이상 늘어난 경우도 있었는데, 세부담상한이 105%인 경우 2배로 늘어난 산출세액과 결정세액이 같아지게 되려면 14년 이상 걸리며, 또한 매년 실거래가격이 일부 상향조정되고 있음을 감안하면 더 많은 시간이 필요하게 된다.

## 2) 임대주택 등에 대한 재산세 감면

<표 7>은 산출세액을 경감시키는 재산세 감면제도를 정리한 것이다. 임대사업자의 임대용 공동주택인 경우 조건에 따라 산출세액의 25%~100%를 경감한다. 정부는 민간임대주택의 공급을 촉진해 주민의 주거안정을 도모하고, 임대사업자 등록을 지원하기 위해서 등록임대사업자에게 산출세액을 경감하는 세제상 혜택을 부여하는 것이다.

지방세특례제한법 제31조의3(장기일반민간임대주택 등)은 2021년 말까지 한시적으로 운영한다. 조건은 2세대 이상의 공동주택(40㎡<sup>2</sup>~85㎡<sup>2</sup>)을 임대하고, 임대의무기간 8년을 준수하고, 임대료 인상은 5% 이내로 하며, 지자체에 장기임대주택으로 등록할 것을 조건으로 재산세를 감면해 주고 있다. 감면 정도는 전용면적에 따라 25%(85㎡<sup>2</sup>), 75%(40㎡<sup>2</sup>~60㎡<sup>2</sup>), 전액(40㎡<sup>2</sup> 이하)을 적용하고 있다.

또한 지방세특례제한법 제31조의4(민간임대주택 등에 대한 감면)에서는 동법 제31조의3 과 같은 목적으로 2021년 말까지 한시적으로 재산세 감면을 규정하고 있다. 과세기준일 매년 6월 1일 현재 2세대 이상의 공동주택(오피스텔 포함)을 임대용으로 사용하고 있는 사업자를 대상으로 재산세를 감면하고 있다. 감면 정도는 전용면적 40㎡ 이하는 면제, 60㎡ 이하는 50%, 85㎡ 이하는 세액의 25%를 감면하고 있다.

〈표 7〉 재산세 감면제도

감면의 종류	감면율	지방세특례제한법 규정
녹색건축 인증 주택	3~15%	제47조의2
임대용 공동주택(전용면적 40㎡이하)	100%	제31조 등
임대용 공동주택(전용면적 40~85㎡)	25~75%	제31조 등
노후연금 보증담보 주택	25%	제35조
영유아어린이집, 지역아동센터	100%	제19조 등

지방세특례제한법 제35조는 주택담보 노후연금 보증대상주택에 대한 감면을 규정하고 있다. 정부는 정년 후에도 자신의 주택에 계속 거주하면서 건강하고 안정적으로 노후생활을 유지하도록 역모기지제도를 도입해 운영하고 있다. 즉, 주택연금가입자 주택에 대한 산출세액의 25%를 경감하는 세제제원을 하고 있는 것이다.

한편, 이와 같이 주택 등이 재산세 감면대상인 경우 해당 감면율을 적용한 산출세액을 기준으로 전년도 세액 보다 일정율을 초과할 수 없는 세부담상한을 다시 적용해 그해 납세자가 부담할 재산세액이 결정된다(지방세법시행령 제118조 제3호).

## 2. 산출세액과 결정세액

재산세 산출세액은 실거래가격의 크기에 따라 결정되나, 산출세액에서 세부담상한을 적용한 금액이 결정세액이다. 결정세액을 실거래가로 나누어 얻은 값인 실효세율은 실질적인 부담의 공평성과 직결된다. 본 연구에서는 세부담상한제 이외의 각종 세액감면제도는 연구의 취지에서 벗어난다고 판단하여 분석대상(표본)에서 제외했다.

〈표 8〉은 산출세액과 결정세액을 실효세율로 표시한 것이다. 〈표 8〉에서와 같이 산출세액의 평균세율은 0.060%인데 반해 평균결정(실효)세율은 0.050%로 나타나 0.010% 포인트만큼 경감을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 〈표 8〉를 부연 설명하면 평균적인 서울시민은 재산세가 403천원인데 상한제 적용

에 의해 52천원을 공제받고, 나머지 351천원을 주택 소재 자치구에 납부하고 있는 것이다.

상한제의 영향을 지역별로 나누어 분석해 보자. 강남지역이 강북지역에 비해 실효세율이 높은 것으로 나타났다. 즉, 강남지역 평균 산출세액은 507천원으로 실거래가 대비 0.065%(실효산출세율) 수준이며, 강북지역은 산출세액이 평균 303천원으로 실거래가 대비 0.056% 수준이다. 또한 평균 결정세액의 경우 강남 446천원에 실효세율 0.054%이고 강북은 260천원에 실효세율 0.047% 수준이다. 이와 같은 강남·강북지역 간 차이는 복합적 요인에 의한다. 실거래가 차이, 지역 간 실거래가 반영률 차이 그리고 누진세율 적용에서 비롯된 것으로 판단된다.

주택유형별로 살펴보면 일정한 경향은 발견되지 않는다. 아파트의 경우 강남지역이 강북지역에 비해 평균세율(산출세액)이 높지만, 다세대 및 연립주택의 경우 강남·강북지역 간 유사한 수준으로 나타났다. 특히 연립주택의 경우에는 한남동 등 고가주택의 소재로 인해 강북지역이 강남지역 보다 결정세액 등 모두 높게 나타나고 있다.

〈표 8〉 재산세 산출세액과 결정세액

구 분	표본수 (호)	산출세액		세부담상한 공제액(원)	결정세액		
		금액(원)	평균세율		금액(원)	실효세율	
아파트	강남	3,468	749,450	0.076%	83,008	666,442	0.065%
	강북	3,543	424,610	0.064%	59,738	364,872	0.053%
	소계	7,011	585,292	0.070%	71,248	514,044	0.059%
다세대	강남	2,124	136,753	0.048%	25,009	111,745	0.039%
	강북	2,239	109,448	0.045%	17,023	92,425	0.038%
	소계	4,363	122,741	0.046%	20,910	101,830	0.038%
연립	강남	250	288,585	0.052%	58,369	230,217	0.038%
	강북	264	319,949	0.051%	50,256	269,693	0.038%
	소계	514	304,694	0.051%	54,202	250,493	0.038%
계	강남	5,842	506,967	0.065%	60,866	446,101	0.054%
	강북	6,046	303,327	0.056%	43,505	259,822	0.047%
합 계	11,888	403,400	0.060%	52,037	351,363	0.050%	

또한, 실거래가가 10억 원으로 동일한 주택 31호를 대상으로 재산세 산출세액과 결정세액의 차이를 〈표 9〉에서 비교해 보았다. 동일한 거래가임에도 공시가격의 실거래가반영률이 최소 56.8%, 최대 80.8%로 차이가 있고, 이에 따라 산출세액도 896천원에서 1,309천원으로 차이가 나타났다. 세부담상한 적용 후의 결정세액은 최소 550천원 최대 1,309천원으로 그 차이가 더 확대되었고, 실효세율도 최저 0.055% 최대 0.131%로 2배 이상 차이가 나타났다.

〈표 9〉 동일 거래가격 주택(10억, 31호) 산출세액과 결정세액

구분	공시가격(원)	실거래가 반영률	산출세액(원) a	결정세액(원) b	차인세액(a-b)	실효세율
최 고	808,000,000	80.8%	1,309,200	1,309,200	0	0.131%
최 저	568,000,000	56.8%	733,200	550,220	182,980	0.055%
평균	635,965,517	63.6%	896,317	794,236	106,069	0.079%

4) 세부담상한제 적용의 대중화

앞의 〈표 8〉과 〈표 9〉에서 살펴본 바와 같이 재산세 산출세액과 결정세액이 차이가 나는데 그 원인은 세부담상한제 등 조세정책에 따른 영향이다. 〈표 11〉은 세부담상한제 적용을 받고 있는 주택 수 등을 정리해 놓은 것이다. 〈표 11〉에서 알 수 있듯이 분석대상 11,888호 중 88.2%인 10,484호가 세부담상한의 적용을 받았다. 대부분의 주택이 상한제 적용대상임을 알 수 있다. 이는 최근 재산세 부담이 가파르게 증가해 온 것을 말해준다. 세 부담 증가는 세율구조에 변동이 없었기 때문에 시가상승에 따른 공시가격 인상과 초과누진세율의 영향이며, 이들의 상승작용이 상한제 적용의 대중화·일반화를 초래한 주요한 이유로 판단된다.

〈표 10〉은 2011년부터 전년대비 공시가격 변동률을 정리해 놓은 것이다. 전국에 비해 서울시가 변동의 폭이 크기도 하고 변화의 방향이 반대인 연도도 존재함을 알 수 있다. 또한 부동산 호불황이 몇 년간 지속되고 있음을 알 수 있다. 특히 2015년부터 6년간 계속해서 공시가격이 큰 폭으로 상승하고 있어 상한제 적용 대상자의 증가를 예측할 수 있다.

〈표 10〉 연도별 공동주택 공시가격 변동률

(단위 : %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
전국	0.3	4.3	-4.1	0.4	3.1	5.97	4.44	5.02	5.23	5.98
서울	-2.1	-0.3	-6.8	-0.9	2.4	6.20	8.12	10.19	14.01	14.73

자료 : 국토교통부, 2020, '부동산 가격공시에 관한 연차보고서'

〈표 11〉에서 강남과 강북을 비교해 보면, 강북지역에서 상한제 적용을 받고 있는 주택수 비율(적용률)이 90.8%로 강남지역 85.5% 보다 높게 나타났다. 공시가격이 높을수록 상한제 적용기회가 줄어들기 때문에 강남·북 지역간 공시가격 차이에서 비롯된 것으로 생각된다. 또한 시가상승율이 상대적으로 높아 이를 공시가격에 반영되거나 아니면 실거래가반영률 차이를 좁혀가는 과정으로 이해할 수 있다. 하지만 유형별로 보면, 가장 낮은 비율을 보이는 강남지역도 아파트의 82.4%가 상한제 적용을 받고 있다.

어느 정도 경감되었는지 살펴보자. 2019년도의 경우, 표본 전체에 대한 재산세 본세 평균 산출세액은 403,400원이고, 결정세액은 351,363원으로 52,037원 경감된 것으로 나타났다. 이는 산출세액의 12.9%에 해당하는 세액을 공제 받은 것이다. 세부담상한제에 의한 조세지출(tax expenditure)을 단순히 계산해 보자. 평균 공제액 52,037원에 서울시 공동주택 290만호를 곱하면 약 1,500억원에 이른다. 이에 부가세인 지방교육세를 고려하면 약 1천8백억원에 이를 것으로 추정된다.

주택 실거래가 대비 평균 산출세율은 0.060%이고 평균 실효세율은 0.050%로 나타나, 세부담상한제는 실효세율을 0.010%p 낮추고 있다. 지역별로 보면, 차인세율 평균은 강남 0.011%p, 강북 0.010%p로서 유사한 수준으로 나타났다. 주택유형별로는 강남지역의 연립주택이 두드러진다. 차인세율이 0.014%p로서 가장 높고, 산출세액 대비 공제액 비중도 20.2%로서 가장 높게 나타났다. 그 이유는 자세한 조사가 이루어져야 하지만 시가가 급등하거나 기존에 낮게 책정되었던 공시가격이 다른 유형의 주택에 근접해 가는 과정에서 발생하는 현상일지도 모른다.

〈표 11〉 세부담상한제 적용 주택

구 분	표본주택 수 (a)	세부담상한 적용 주택			차인세율 (산출-실효)	공제액/ 산출세액(%)	
		적용주택 수 (b)	적용비율 (b/a)	공제세액 평균(원)			
아파트	강남	3,468	2,857	82.4%	83,008	0.012%p	11.1
	강북	3,543	3,176	89.6%	59,738	0.011%p	14.1
	소계	7,011	6,033	86.1%	71,248	0.012%p	12.2
다세대	강남	2,124	1,907	89.8%	25,009	0.009%p	18.3
	강북	2,239	2,075	92.7%	17,023	0.007%p	15.6
	소계	4,363	3,982	91.3%	20,910	0.008%p	17.0
연립	강남	250	228	91.2%	58,369	0.014%p	20.2
	강북	264	241	91.3%	50,256	0.012%p	15.7
	소계	514	469	91.2%	54,202	0.013%p	17.8
소계	강남	5,842	4,992	85.5%	60,866	0.011%p	12.0
	강북	6,046	5,492	90.8%	43,505	0.010%p	14.3
합 계	11,888	10,484	88.2%	52,037	0.010%p	12.9	

#### 4. 분석결과 종합

재산세 부담의 공평성에 관한 실증분석을 위하여 2019년도 주택공시가격 및 재산세를 기준으로 강남·강북지역에서 실거래가 이루어진 공동주택 자료를 활용하여 분석하였다.

먼저 재산세 과표의 기준이 되는 공시가격에 대한 실거래가반영률은 평균 65.2%이고 강남지역이 65.5%로서 강북지역 64.8%에 비해 조금 높은 수준이었다. 실거래가반영률의 수평적 형평성은 분산계수와 표준편차를 통해 살펴보았다. 분산계수는 모두 IAAO 제시기준 범위(5.0~15.0) 내로 측정되었으나, 아파트는 6.1 수준으로 양호한 반면 다세대와 연립주택은 10.5~14.6으로 평가균일성이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

주택 실거래가 수준별 실거래가반영률의 산포도를 살펴보면 실거래가가 낮은 수준에서 크게 나타났다. 분석대상의 실거래가반영률이 최저(34.2%)·최고(91.4%)간 3배 가까운 격차가 있는 등 주택유형·지역간 수평적 형평성이 미흡할 뿐 아니라 같은 지역 내에서의 불형평성도 존재하는 것으로 분석되었다. 10억 원에 거래된 공동주택(31호)을 분석한 결과, 실거래가반영률은 최저 56.8%, 최고 80.8%에 이르고 있다. 세부담상한제 적용 후의 실효세율은 0.055%에서 0.131%에 이르고 있다.

실거래가반영률의 수직적 형평성은 가격관련격차(PRD)계수로 살펴본 바, 대체로 1.0에 근접하여 적정수준의 범위(0.98~1.03)로 나타났지만 강남지역 연립주택이 범위를 조금 벗어난 것으로 측정되었다. 또한 주택 거래가격 수준별로 실거래가반영률은 30억 초과와 실거래가반영률이 67.7%로 가장 높고 9~15억 수준이 63.7%로 가장 낮았다. 특히 3억원 이하의 실거래가반영률이 66.7%로 높게 나타나 역진적 가격평가가 이루어지고 있다고 볼 수 있으며, 강남·강북 지역간 가격 수준별 차이도 존재하고 있었다.

다음은 정책과세의 영향, 즉 재산세 산출세액과 결정세액을 기준으로 세부담의 공평성을 분석했다. 재산세 산출세액은 과표(공시가격×60%)에 세율을 곱해 산출되므로 공시가격 크기에 의해 정해진다. 하지만 재산세 결정세액은 산출세액에 세부담상한을 적용하여 산정되고 실제 납세자가 부담하는 금액이므로 이를 실거래가와 대비한 실효세율의 의미가 가장 크다. 먼저 재산세 산출세액은 평균 403천원이고 결정세액은 평균 351천원인데 그 차이는 세부담상한의 적용으로 인한 것이다.

재산세 실효세율은 평균 0.050%이고 산출세액은 0.06%이다. 세부담상한제는 실효세율을 0.010%p 낮추는 효과를 발생시키고 있다. 세부담상한제는 부담의 급증을 완화하려는 의도로 도입되었다. 현재는 공동주택 공시가격이 6년간 계속된 상승으로 90% 정도가 상한제 적용을 받고 있다. 특정집단이나 일부가 아니라 적용받지 않는 납세자가 오히려 소수일 정도이다.

## V. 결론

조세의 기본이념 중에서 공정성은 효율성과 간소성보다도 우선할 정도로 중시되고 있다. 재산세는 과세권자가 세액을 결정해 이를 납세자에게 고지해 징수한다. 과세표준의 기초가 되고 있는 공시가격은 국토교통부부 장관이 매년 조사·공시하고, 거래가격 신고제 도입으로 정확한 거래가격(시가)에 관한 정보도 축적되고 있다. 또한 정부는 「동일가격-동일부담」(공평성 제고)을 구호로 외치며 재산세를 개혁해 시행 중에 있다. 서울특별시 내 25개 과세권자는 세율 등 동일한 과세요건을 적용해 재산세를 부과징수하고 있다. 이와 같은 여건 하에서 부담의 공정성 확보는 용이할 것처럼 보인다. 이 글은 이러한 의문에 답하기 위해서 재산세는 공평하게 부담하고 있는가를 검증하는 것이 일차적인 목적이다. 공평하지 않다면 공정성을 저해하는 요인을 밝히고 제고방안을 제시하는 것이 두 번째 목적이다.

본 연구는 실제 거래가 이루어진 공동주택(표본)을 대상으로 공시가격과 세부담을 비교·분석했다. 세액은 과세표준에 세율을 곱해 산출된다. 현재 적용세율은 동일하기 때문에 과세표준에 따라 공정성이 좌우된다. 조사·분석 결과, 실거래가 대비 공시가격 비율(실거래가반영률)이 일정하지 않았다. 관찰구역 내 주택 간은 물론이고 자치구 간에도 주택 유형간에도 차이가 발생하고 있다.

또 하나의 요인은 정책과세의 영향이다. 납세액은 산출세액에서 세액공제를 제외한 금액이다. 정부가 의도하는 정책을 촉진하기 위해 조세감면을 실시하고 하고 있으나 이는 조세가 추구하는 이념과 상충하는 경우가 많다. 재산세 감면을 통해 생활안정(세 부담급증 완화), 탄소저감, 임대주택공급 촉진, 노후생활안정(역모기지 주택)을 도모하고 있다. 본 연구에서는 세부담상한제가 공평에 미치는 영향을 분석하였다. 현재 대부분이 납세의무자가 세부담상한제 수혜의 대상이 되고 있다. 최근 연속된 주택가격 상승과 초과누진세율의 영향으로 판단된다.

공평성 제고 방안도 실거래가반영률과 상한제에서 찾아야 한다. 우선, 실거래가반영률과 관련해서는 이의 고저는 세부담의 경중을 의미하고, 공정성은 주로 주택유형별·지역별 실거래가반영률과 관계한다. 공시가격은 세 부담 뿐만 아니라 각종 사회복지급부 자격심사와 직결됨을 잊어서는 안 된다. 현존의 실거래가반영률 편차를 축소해야 한다. 거래가는 부동산의 개별성과 시장의 상황에 따라 차이가 발생하기 마련이다. 따라서 이 정도면 공평하다고 받아들일 수 있는 정도에 관해 사회적 합의를 얻는 것이 중요하고 시급하다. 즉, 실거래가반영률 평균과 표준편차의 범위설정에 관한 주민 간의 동의가 필요한 것이다. 이를 벗어나는 과세물건에 대해서는 모니터링을 통해 범위 내로 수렴할 수 있는 여지를 검토해야 한다. 또한 시간의 경과에 따라 수인의 범위를 줄여 나가야 할 것이다. 지방자치의 시점에서 사회적 합의 도출과 모니터링 권한은 과세권자가 담당하는 것을 적극적으로 고려해야 한다. 과세권자인

지자체의 역할과 책임의 재정립이 요구되고 있다.

둘째, 세부담상한제에 대한 개선이 시급하다. 대부분의 납세자가 상한제 적용대상이 되고 있어 제도의 취지에 어긋난다. 이를 단계적으로 폐지하거나 축소하는 것이 바람직하다. 우선 정책적 차원에서 다주택자 및 법인 소유 주택에 대하여는 세부담상한 적용을 배제하고, 고가 주택의 경우에도 제외할 필요가 있다. 또한 일률적 3단계(5%·10%·30%)로만 규정하고 있는데, 각 지자체 실정에 맞추어 조례로서 그 단계와 적용률을 다양화하는 방안도 고려해 볼만하다. 또한 현행 재산세 고지서에는 재산세 본세 등의 결정세액만 기재될 뿐 세부담상한의 적용으로 인한 세액경감 금액이 표시되지 않고 있는데, 그 내역을 고지서에 표기할 필요가 있다고 보여 진다.<sup>14)</sup>

본 연구는 특정시점에서 서울지역 공동주택을 대상으로 재산세의 공평성을 실증하고, 공시가격의 중요성을 부각시키며 특히 세부담상한제의 재검토와 과세권자의 역할재정립을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나, 전국 단위가 아닌 특정지역, 특정시점, 특정 과세물건에 한정해 분석함으로써 그 결과를 일반화하기에는 한계가 있음을 밝혀둔다. 앞으로 주택 중에서 개별성이 강한 단독주택을 포함시킨 연구가 축적되어야 할 것이다. 또한 현행 재산세는 응익과세인가 아니면 응능과세인가 하는 공평성과 관련된 근본적인 의문은 여전히 남겨져 있다.

## ■ 참고문헌 ■

- 국토교통부(2020), 『2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서』, p.181.
- 김중수(2013), “실거레가를 활용한 공동주택가격의 형평성 분석”, 『감정평가학 논집』 12(1): 73-90.
- 남황우(2005), “지방세에 있어 조세경쟁에 관한 연구-항공기를 과세객체로 하는 재산세를 중심으로-”, 『도시행정학보』 18(3): 73-95.
- 박상수(2019), “공시가격 현실화와 재산세 관련 제도의 개편방향”, 『지방세 포럼』 45: 27-44.
- 박상수·이선화(2014), 『과세대상별 재산과세 실효세율 추정』, 한국지방세연구원.
- 박준 외(2015), 『부동산 공시가격 조정이 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구』, 국토연구원.
- 심한택·장상록(2008), “부동산 시가표준율 및 보유세 부담률에 관한 실태분석”, 『회계와 감사연구』, 48: 493-516.

14) 고지서에 세액의 경감내용을 표기하게 되면 납세자가 정확한 납세정보를 인식할 수 있을 뿐만 아니라 향후 공시가격이 하향조정 될 경우에도 납부세액이 오히려 증가할 수 있는 점을 상기시킬 수 있는 효과도 있다.

- 안정근(2005), “과세대량평가시 비율연구의 방법과 각종 평가성능지표에 대한 고찰”, 『부동산학 연구』, 11(1): 1-16.
- 윤태화·양기철(2011), “주택에 대한 보유세부담의 지역 간 공평성 분석”, 『세무와회계저널』, 12(2): 351-382.
- 이재원(2019), 『지방재정론』, 윤성사.
- 임재만(2013), “서울시 공동주택 공시가격 평가의 형평성에 관한 연구”, 『부동산학연구』 19(2): 37-56.
- 정수연(2019), “주택공시가격 불형평성과 공시가격 산정방법의 관계: 실거래반영률의 균일성을 중심으로”, 『감정평가학 논집』 18(1): 102-131.
- 정우진·오준석(2017), “서울시 단독주택의 보유세 과세제도에 대한 수직적 형평성에 관한 연구”, 『조세 연구』 17(4): 147-170.
- 진장익·김단야(2020), “서울시 아파트 실거래가와 공시가격 차이에 불형평성이 존재하는가? 부동산 빅 데이터를 활용한 실증연구”, 『국토계획』 55(4): 117-130.
- 천명철(2012), 『재산세 부담의 공평성에 관한 실증연구』, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문.
- 하능식 외(2011), 『재산세 세부담상한제도 개선방안』, 한국지방행정연구원.
- 홍기용(1999), 『지방세법』, 세학사.
- 행정안전부(2020a), 『지방교부세 산정해설』.
- 행정안전부(2020b), 『지방세통계연감』.
- Bird, R. and E. Slack.(2003), Land and Property Taxation: A Review, World Bank Working Paper.
- Musgrave, R. and Musgrave P.(1984), Public Finance in Theory and Practice, McGraw Hill.

---

원 고 접 수 일 | 2021년 1월 10일  
 심 사 완 료 일 | 2021년 2월 8일  
 최종원고채택일 | 2021년 2월 9일

**천명철** ahocahoc24@naver.com

2020년 서울시립대학교 세무전문대학원에서 세무학 박사학위를 받았고, 2012년 동 대학교 도시과학 대학원에서 부동산학 석사학위를 받았다. 논문으로는 “지방자치단체 간 이동성 있는 세원 유치경쟁 개선에 관한 연구”(2020), “지방세 부과 또는 감면 결정이 일시 유예되는 경우의 부과권 제척기간 기산점에 관한 연구”(2017), “재산세 부담의 공평성에 관한 실증연구”(2012) 등이 있다.

**남황우** namhw@uos.ac.kr

1997년 2월 『한국지방재정에 관한 연구』로 동경도립대학에서 경제학 박사학위 취득. 1999년 9월부터 서울시립대학 도시행정학과 교수로 재직. 지방재정학회와 한국도시행정학회 회원. 논문으로는 『한국 지방재정 시스템의 형성과정과 전망』(1996), 『한국전쟁과 정부간 재정관계』(1996), 『유바리시 재정 파산에 관한 연구』(2007), 『일본의 사무처리특례제도의 운영현황과 시사점』(2019) 등이 있다.