

부동산공시가격 현실화에 따른 지방재정 파급효과 분석*

An Analysis on the Impacts of Changes in Publicly Noticed Value of Real Estate Price(PNV) on Local Public Finance

박준 Park Joon**, 김재환 Kim Jaehwan***

Abstract

The Korean government is considering overall re-organisation of Publicly Noticed Value of Real Estate Price(PNV) System using actual sales price. By re-organising the system, the ratio of PNV to actual sales price will rise leading to an upturn of tax base and amount of property tax since the PNV is used for calculating the tax base. The purpose of this study is to estimate the changes of property tax from the expected reform of PNV system and analyse its impact on local public finance, which can contribute to the policies on tax and PNV system. If the expected reform of PNV system elevates tax base of property tax, it is estimated that 3.5~8.6 trillion Korean won will increase in Property Tax and other related taxes including Gross Real Estate Tax and Regional Resources Facilities Tax by scenario. It is also expected that the reform of the system would be followed by adjustments of tax rate or the ratio of tax base to actual sales price. However, its impacts on local public finance vary by local government as the ratio of PNV to actual sales price are different by region and property type. Managing tax base in regional or national level can be an option to sort out the problem but it needs wider discussion to implement.

Keywords: Property Tax, Publicly Noticed Value of Real Estate Price (PNV), Actual Sales Price, The Ratio of PNV to Actual Sales Price, Simulation

I. 서론

1. 연구의 배경

2013년에 부동산거래 정상화라는 정책 목표로 부동산 취득세의 세율이 영구 인하¹⁾되면서 지방재정

이 영향을 받게 되었다. 2012년 기준 13.8조 원 규모였던 부동산 취득세가 광역단체 지방세 수입의 약 40%를 차지하는 가운데, 2013년 취득세 영구 인하 계획이 발표되면서 지자체의 세수 감소 우려가 발생했다. 이러한 지자체의 우려는 국세인 부가가치세의 지방세 이양분인 지방소비세의 비율을 5%에서

* 본 논문은 박준 외(2014)의 '부동산 보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구'의 내용을 기초로 작성되었음. 논문을 수정하는 데 소중한 의견을 주신 익명의 심사자 분들께 감사드립니다.

** 국토연구원 책임연구원(제1저자) | Associate Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary Author | jpark@krihs.re.kr

*** 국립공주대학교 지역개발학부 조교수(교신저자) | Associate Prof., Faculty of Regional Development, Kongju Univ. | Corresponding Author | jaehwan@kongju.ac.kr

1) 2013년 기준 9억 원 이하 1주택자 2% 및 9억 원 초과 주택이나 다주택자의 경우 4%에서 다주택자 포함 6억 원 이하 주택 1%, 6억 원 초과~9억 원 이하 주택 2%, 9억 원 초과 주택 3%로 영구 인하가 확정되었음.

11%로 6%p 상향 조정함으로써 일단락되었으나 이를 통해 지자체의 재정자립도는 더욱 낮아졌으며 중앙 정부의 재정적 부담은 더욱 커진 상황이다. 한 연구에 따르면 부동산 취득세 세입액은 매년 약 2~3조 원 규모로 감소될 것으로 예상된다(손정락, 이휘정 2013).

이렇게 지방세수의 한 축인 부동산 취득세의 비중이 줄어들면서 지방세수의 또 다른 한 축인 부동산 보유세에 대한 역할이 재조명되고 있다. 현재 우리나라의 거래세 비중은 대부분 OECD국가들의 수준에 비해 높은 편이며 보유세 비중은 상대적으로 낮은 수준이다.²⁾ 이와 관련하여 부동산 거래세는 부동산시장의 형성과 발전을 저해하므로 거래세 세율을 인하하고 그로 인한 세수 결손은 부동산 보유세의 세수로 보전하는 방안을 모색해야 한다는 관련 학계의 지적이 있었다(지대식, 최수 2003; 이진순 2005; Norregaard 2013). 또한 지방재정에서 재산세를 비롯한 부동산 보유세는 풍부한 세원, 지속적 과세물건, 높은 과세표준(과표) 확보율 등의 이유로 이러한 재정 문제를 완화할 수 있는 대안으로 검토되고 있기도 하다.

이러한 상황에서 최근 국토교통부가 검토하고 있는 부동산가격 공시제도 개편은 재산세를 중심으로 지방재정 측면에서 중요한 화두를 던지고 있다. 국토교통부는 2006년부터 축적된 부동산거래관리시스템(RTMS)의 실거래가 자료를 기반으로 부동산가격 공시제도를 개편하는 방안을 검토하고 있다. 부동산 공시가격이 재산세를 비롯한 부동산 보유세 과세표준 산정의 기준이 되기 때문에 이러한 공시가격의 변화는 지방재정에 영향을 미칠 것으로 예측된다.

국토교통부의 부동산가격 공시제도 개편 검토의 배경은 다양하지만 그중에서 실거래가에 비해 공시가격이 전반적으로 낮으며 또한 그 비율인 실거래가 반영률이 지역별, 부동산 유형별로 편차가 있다는 것이 주요한 배경이 되고 있다. 예컨대, 공동주택 실거래가 반영률의 경우 강원 영월의 50%대 수준에서부터 부산 강서의 90%대 수준까지 편차를 보이고 있는데(국토해양부 2011) 이는 동일 수준 시장가격의 공동주택이라 하더라도 지역별로 다른 실거래가 반영률로 인하여 재산세 과세표준이 달라지는 원인이 되어 수평적 조세 형평성에 문제가 될 수 있는 부분이다.

하지만 부동산공시가격이 현실화되어도 부동산 보유세의 과세표준 산정 시 적용하는 공시가격에 적용하는 공정시장가액비율³⁾이나 세율을 조정하여 전체적인 세수를 개편 이전 수준으로 조정할 수도 있을 것이다. 하지만 공정시장가액비율은 세목별 부동산 유형별로 일괄적으로 적용되는 반면, 실거래가 반영률은 지역별로 다르기 때문에 부동산가격 공시제도의 변화가 각 지방재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예측된다. 이에 향후 관련 정책 조율에 앞서 그 영향에 대한 선도적인 검토가 필요한 상황이다.

2. 연구의 목적

부동산공시제도가 실거래가 기반으로 개편될 경우 현재 부동산 유형별로 60~70% 수준인 실거래가 반영률이 상승할 것이며, 공정시장가액비율이 일정하다는 가정하에 부동산 보유세의 과표가 상승하고 이

2) 2011년 기준 우리나라 부동산의 거래세 대비 보유세 비율은 0.4로 주요국인 영국(5.8), 캐나다(16.9), 프랑스(4.2), 일본(7.4), 호주(1.6) 등보다 낮음(OECD 2013).

3) 재산세와 종합부동산세의 과세표준은 시가표준액(공시가격)에 공정시장가액비율을 적용하여 산정됨. 공정시장가액비율은 종합부동산세의 경우 80%이고, 재산세의 경우 토지 및 건축물은 70%, 주택은 60%임.

4) 하지만 보유세 부담이 증가할 경우 부동산 시장이 위축될 가능성이 있고, 이는 결국 세수 감소효과로 이어져 실거래가 반영률 상승으로 인한 세수 증대효과가 어느 정도 상쇄될 가능성도 있음.

에 따라 세수가 늘어날 것으로 예측된다.⁴⁾ 개별 가계의 세 부담 상승을 막기 위해서는 공정시장가액비율 조정을 통해 과표를 조정하는 방법이 있을 수 있다. 하지만 이는 지역별로 다르게 적용될 수 없기 때문에 각 지방재정은 불가피하게 영향을 받게 될 것으로 예측된다. 따라서 부동산공시가격 변화에 따른 재정적 파급효과를 사전에 분석할 필요가 있다. 본 논문에서는 부동산공시가격 현실화 시 예측되는 과표 상승과 부동산 보유세로 인한 변화 중 지방정부의 재정적 변화에 초점을 맞춰 그 파급효과를 부동산 유형별 지역별로 세밀하게 검토하여 향후 관계 정책 조정에 참고가 되고자 한다.

3. 선행연구

본 논문과 연관된 선행연구는 부동산가격 공시제도, 부동산 거래세, 부동산 보유세, 지방재정 등과 연관되며 크게 세 가지의 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째는 공시가격과 실거래가 간 차이의 실증분석 및 조세 형평성 분석과 관련된 연구다. 둘째는 거래세 완화로 인한 지방재정 악화와 개선방안에 관한 연구다. 셋째는 세제 개편 시나리오에 따른 지방재정 파급효과를 분석한 연구다.

우선 부동산공시가격과 실거래 간의 차이를 밝힌 대표적 연구들은 다음과 같다. 홍원철, 서순탁(2011)은 서울 강동구 부동산 실거래 신고가격의 전수조사 자료를 공시가격과 비교하여 공시가격과 실거래가격 간 불형평 정도를 밝혔다. 본 논문에서는 공시가격의 실거래가격 대비 수준이 부동산 유형뿐 아니라 용도지역별, 건물용도별로도 차이가 남을 밝혔다. 이영걸, 유성필, 황지욱(2008)의 연구에서는 전주의 부동산실거래가격 자료를 토대로 개별 공시지가와 실거래지가 간 차이의 원인을 통계적으로 접근한 결과 토지이용 요인이 가장 영향이 큰 것으로 지목하고 있

다. 유선중, 이주희, 정희남(2014)의 연구에서는 인천의 부동산 거래자료를 토대로 개별 공시지가와 실거래 신고가격 간의 차이가 부동산 보유세의 수평적·수직적 형평성에 영향을 미치고 있음을 실증적으로 분석했다. 심한택, 장상록(2008)은 부동산 실거래가 반영률과 보유세 부담률을 실증적으로 분석하고자 했다. 이를 통해 연간 부동산가격 공시 횟수 증대, 주택유형별 조세부담 불형평성에 대한 제도적 개선, 지역별 실거래가 반영률의 차이로 인한 지역별 조세 부담의 불형평 개선 등을 주장했다. 윤태화, 양기철(2011)은 서울 지역 주택을 대상으로 실거래가 반영률과 보유세 부담률의 지역 간 차이를 분석한 결과 지역별, 규모별로 두 비율 모두 격차가 있으며, 실거래가 반영률 차이가 결국 보유세 부담률에 영향을 미치고 있음을 실증했다. 박성규(2013)는 우리나라 토지에 대한 과세가치평가(공시지가)에서 지역 간 심각한 불균형의 존재를 확인하고 이것이 지방정부 재정상태, 납세자의 세부담 능력, 부동산가격변동 등의 불균형으로 이어질 수 있다고 밝혔다. 이후 가치평가에서의 평가자의 독립성 보장과 거래정보 공개 및 활용에 대한 정책적 함의를 도출했다.

거래세 완화로 인한 지방재정 악화와 개선방안에 관한 대표적 연구는 다음과 같다. 정지선, 윤성만(2014)은 부동산 조세정책으로 취득세 인하의 타당성과 취득세 인하로 인한 지방자치단체의 재원 확충에 대한 개선방안을 제시했다. 전체적인 거래비용 측면에서 취득세 인하 여부 판단, 지방자치단체 세수 확보방안과 연계, 특정 구간만 인하하는 방안의 문제, 인하 기간 설정 등의 문제를 제시하며, 이후 취득세 인하에 대한 개선방안으로 과세표준 현실화를 통한 보유과세 강화 및 지방소비세와 지방소득세 상향 조정을 제시하고 있다. 김진, 배준식(2012)은 서울 재정의약 4분의 1을 차지하는 취·등록세 세율 감면으로 서울의 세수 기반이 훼손되고 있는 현황과 거래세

의 국제 비교를 통해 그 수준이 거래비용 등을 고려할 때 높지 않다는 점을 지적하면서 지방 정부의 재정 분권에 관한 다양한 제안을 하고 있다. 이용환, 송상훈, 김진덕(2009)은 취득세로 대표되는 부동산 거래세의 완화를 포함하여 중앙 편중적인 자원배분, 기능이양으로 인한 지방정부 재정부담 증가 등 지방재정 약화의 원인을 짚어보고, 지방재정 확충을 위해 종합부동산세 지방세화와 지방교부세 제도 개편 등을 포함한 다양한 방안을 제시했다.

세제 개편 시나리오에 따른 지방재정 파급효과를 분석한 대표적 연구는 다음과 같다. 박충훈, 이용환, 라휘문, 정재진(2005)은 참여정부의 부동산 보유세제 개편안을 바탕으로 경기의 세수에 미치는 영향에 대한 분석 결과를 바탕으로 과세 대상과 세율 결정권을 포함한 자치단체의 과세자주권 확대 및 지방소비세 도입 필요성 등을 주장했다. 최정우, 김나래, 배수호(2012)는 2008년에 도입된 서울 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정 건전성에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행했다. 분석을 통해 자본지출비의 증가, 자체사업 비율의 증가 등 서울 전체적으로 재정 건전성이 개선되었다는 결과를 도출했다. 거래세 완화와 보유세 강화를 통한 지방재정 파급효과를 분석한 연구는 많지 않은 가운데 김대영(1998)의 연구가 대표적이다. 김대영(1998)은 거래세 부담 완화로 인한 세수 감소를 보유과세 강화로 보전한다는 가정하에 지방재정 파급효과를 분석했다. 이러한 세수 구조 변화는 기본적으로 광역자치단체의 세수 감소 및 기초자치단체의 세수 증가, 지방자치단체 간 세수 불균형 심화 등으로 이어지지만 전체적인 지방 세수 및 세입 형평의 문제가 크지 않아 경제 활성화를 위해 점진적인 부동산세수 구조조정이 필요하다고 주장하고 있다.

본 논문은 부동산공시가격 변화에 따른 지방재정 파급효과를 부동산 보유세 중심으로 분석하고자 한

다. 현재 지역별로 공시가격의 실거래가 반영률이 다른 상황으로 인해 해당 제도 변화에 따른 지방재정 파급효과가 지방자치단체별로 다르게 나타날 것으로 예상된다.

II. 부동산 보유세 현황

현재 우리나라의 부동산 보유 관련 조세는 재산세, 종합부동산세, 재산세 도시지역분(구 도시계획세), 지역자원시설세(구 공동시설세)를 포함해서 부가세인 지방교육세(재산세분), 농어촌특별세(종합부동산세분)가 있다.

1. 재산세

부동산과 관계된 재산세는 주택, 상가 등 일반 건축물, 토지 등 3가지로 분류할 수 있다. 재산세에서 주택과 토지는 공시가격에 공정시장가액비율을 곱한 값을 과세표준으로 삼으며, 일반 건축물은 지방자치단체장이 결정한 가액에 공정시장가액비율을 곱한 값으로 과세표준을 결정한다(〈표 1 참조〉).

재산세 과세표준은 시장가액의 약 65% 정도가 반영되는 공시가격에 공정시장가액비율을 곱한 값으로 산정한다. 시장가액 대비 공시가격의 비율을 뜻하는 실거래가 반영률은 공동주택, 단독주택, 토지가 2011년 기준으로 각각 72.7%, 58.8%, 58.5%다. 여

표 1_ 재산세 과세표준 산정

구분	과세 대상	과세표준
주택분	주택과 부속 토지	주택 공시가격×0.6
건물분	일반 건물	지방자치단체장이 결정한 가액×0.7
토지분	종합합산 토지, 별도합산 토지	개별공시지가×0.7

자료: 국세청(2014)을 바탕으로 재구성.

표 2_ 재산세 세율체계

과세 대상	과세표준	세율(%)	비고
주택	6천만 원 이하	0.1	별장 4%
	1억 5천만 원 이하	0.15	
	3억 원 이하	0.25	
	3억 원 초과	0.4	
건축물	골프장, 고급오락장	4	과밀억제권역 안 공장 신설 및 증설 (5년 1.25%)
	주거지역 및 지정지역 내 공장용 건축물	0.5	
	기타 건축물	0.25	
종합합산 과세 (나대지 등)	5천만 원 이하	0.2	
	1억 원 이하	0.3	
	1억 원 초과	0.5	
별도합산 과세 (사업용 토지)	2억 원 이하	0.2	
	10억 원 이하	0.3	
	10억 원 초과	0.4	
분리과세 (기타 토지)	전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야	0.07	
	골프장 및 고급 오락장용 토지	4	
	기타 토지	0.2	

기에 과세표준 산출을 위해 곱하는 공정시장가액비율이 주택, 건물, 토지가 각각 60%, 70%, 70% 이므로 실제 과세표준의 시장가액 대비 비율은 44% 내외가 되며 지역별로 30% 미만인 곳도 존재한다. 재산세 세율은 과세표준이 높아질수록 증가하는 누진적 구조를 가지고 있으며 골프장 및 고급오락장에 대한 4% 세율을 제외하고는 모두 0.07~0.4% 수준이다. 한편 재산세 세율 적용 시 주택과 건물은 1개 물건별로 개별 과세하며 토지는 시군구 기초자치단체별 관내 토지를 인별로 합산하여 과세한다(표 2 참조).

지역별로 재산세 과세표준과 실효세율은 조금씩 다르다. 건물분을 제외한 재산세 과세표준 및 실효세율은 표 3과 같다. 서울, 인천, 대구 등의 과세표준 대비 실효세율이 높은 편이며, 충남, 전북 등은 상대적으로 실효세율이 낮은 편이다.

표 3_ 지역별 재산세 과세표준 및 실효세율

(단위: 억 원, %)

구분	과세표준	재산세부과액	실효세율
서울	7,135,682	24,966	0.35
부산	1,246,872	3,464	0.28
대구	789,202	2,312	0.29
인천	1,372,467	4,098	0.30
광주	385,416	1,045	0.27
대전	529,777	1,460	0.28
울산	439,956	1,180	0.27
경기	7,096,228	20,011	0.28
강원	516,306	1,341	0.26
충북	535,354	1,265	0.24
충남	1,023,359	2,131	0.21
세종	72,253	155	0.21
전북	523,619	1,125	0.21
전남	507,856	1,136	0.22
경북	848,775	2,025	0.24
경남	1,215,943	2,957	0.24
제주	231,293	673	0.29

주: 2012년 기준, 건물분 제외.

2. 종합부동산세

종합부동산세는 조세 부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격 안정을 도모하며 지방재정의 균형발전 및 국민경제의 발전 유도를 목적으로 고액의 부동산 보유자에게 부과하도록 2005년에 도입되었다. 2005년 종합부동산세 도입 중심의 부동산세 개편 시 국제인 종합부동산세 도입으로 재분배 및 부동산 투기 억제 등 정책과세 기능을 담당하는 한편, 지방세인 재산세로 지자체의 재원확보 기능을 담당하도록 이원화했다.

종합부동산세 과세표준 역시 시장가액의 약 65% 정도가 반영되는 공시가격에 공정시장가액비율을 적용한 값으로 산정했다. 공동주택, 단독주택, 토지별 공시가격은 2011년 기준으로 실거래가의 각각

72.7%, 58.8%, 58.5% 수준이고, 여기에 과세표준 산출을 위해 적용하는 종합부동산세 공정시장가액비율 80%를 적용할 경우, 실제 과세표준의 시장가액 대비 비율은 52% 내외가 된다(〈표 4〉 참조).

종합부동산세 세율은 부동산가격 안정 및 재분배 등의 과세 목표에 맞게 최소 0.5%에서 최대 2%까지 전반적으로 재산세보다 높으며 역시 누진적 구조를 가지고 있다.

또한 고가의 주택과 토지에 한해 모두 전국 대상으로 인별 합산하여 보유세의 누진성을 강화시킨다. 재산세 대상에 포함되어 있던 일반 상업용 건물 등은 종합부동산세 대상에서 제외되고 있으며, 5년 이상 및 10년 이상 등에 대한 장기보유 공제와 60세 이상부터 시작되는 고령자 공제가 운용되고 있다(〈표 5〉 참조).

3. 재산세 도시지역분(구도시계획세)

재산세 도시지역분은 원래 도시계획사업(도로의 개선 및 유지, 상하수도, 공원 등)에 필요한 비용 충당을 위해 도시계획구역 안에 있는 일정한 토지 및 건축물의 소유자에게 과세표준액에 표준세율을 적용하여 부과하는 목적세다. 원래 0.14%의 세율로 도시계획세로 존재했으나 재산세와 같은 세원에 같은 과세표준을 이용하는 등 중복 논의가 있어 2011년부터 재산세 도시지역분이라는 항목으로 재산세에 포함되었다. 재산세 도시지역분 항목에서도 과세표준과 세율은 종전과 마찬가지로 유지되고 있으며 해당 세율은 재산세 평균 세율과 비슷한 정도이고 세액의 규모는 통합되기 전 2010년 기준으로 재산세 본세의 절반 정도 규모다.

표 4_ 종합부동산세 과세표준 산정

구분	과세 대상	과세표준
주택분	주택과 부속 토지	(주택 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 6억 원 또는 9억 원)×0.8
종합합산 토지	나대지, 잡종지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 5억 원)×0.8
별도합산 토지	일반 건축물의 부속 토지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 80억 원)×0.8

표 5_ 종합부동산세 세율 체계

과세 대상	과세표준	세율(%)	누진공제액(만 원)	비고
주택	6억 원 미만	0.5	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 인별 합산 <ul style="list-style-type: none"> - 장기보유 공제: 5년 이상(20%), 10년 이상(40%) - 고령자 공제: 60세 이상(10%), 65세 이상(20%), 70세 이상(30%)
	6~12억 원	0.75	150	
	12~50억 원	1	450	
	50~94억 원	1.5	2,950	
	94억 원 초과	2	7,650	
종합합산 과세 (나대지, 잡종지 등)	15억 원 미만	0.75	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 인별 합산 <ul style="list-style-type: none"> - 과세기준금액: 5억 원
	15~45억 원	1.5	1,125	
	45억 원 초과	2	3,375	
별도 합산 과세 (건축물 부속 토지 및 사업용 토지)	200억 원 미만	0.5	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 인별 합산 <ul style="list-style-type: none"> - 과세기준금액: 80억 원
	200~400억 원	0.6	2,000	
	400억 원 초과	0.7	6,000	

자료: 국세청(2014)을 바탕으로 재구성.

4. 지역자원시설세

지역자원시설세는 원래 소방시설, 오물처리시설, 수리 시설 등에 필요한 비용의 충당을 위해 해당 시설로 이익을 받는 자에게 부과하는 목적세인 소방공동시설세의 형태로 존재했으며 2011년부터 특정자원에 대한 세금과 합산됐다. 지역자원시설세 부동산분은 소방공동시설과 관계가 있는 건물과 주택에 대해 과세하며 토지는 해당하지 않는다. 과세표준은 건축물의 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱한 재산세 과세표준과 같은 값으로 하며 과표 구간 및 세율은 <표 6>과 같다.

표 6 _ 건축물 지역자원시설세(부동산분) 과세표준 및 세율

과세표준	세율	비고
600만 원 이하	0.04%	화재 위험 건축물은 당해 세율의 배증과세
1,300만 원 이하	2,400원 + 600만 원 초과금액의 0.05%	
2,600만 원 이하	5,900원 + 1,300만 원 초과금액의 0.06%	
3,900만 원 이하	13,700원 + 2,600만 원 초과금액의 0.08%	
6,400만 원 이하	24,100원 + 3,900만 원 초과금액의 0.10%	
6,400만 원 초과	49,100원 + 6,400만 원 초과금액의 0.12%	

자료: 국세청(2014)을 바탕으로 재구성.

5. 지방교육세(재산세분)

지방교육세는 부가세(surtax)인 광역단체체로서 재산세분 지방교육세는 재산세액을 과세표준으로 세율 20%를 적용하여 부과한다. 2012년 기준으로 전체 지방교육세에서 재산세분의 비중은 약 21% 정도다.

6. 농어촌특별세(종합부동산세분)

농어촌특별세 역시 부가세(surtax)인 국세로서 종합부동산세분 농어촌특별세는 종합부동산세액을 과세표준으로 세율 20%를 적용하여 부과한다. 2012년 기준으로 전체 농어촌특별세에서 종합부동산세분의 비중은 약 6% 정도다.

2012년 직접적 부동산 보유세입의 규모는 총 9.5조 원 수준이며, 이 중 지방세인 재산세가 약 8.3조 원이며 국세인 종합부

표 7 _ 부동산 보유세 과세 현황(2005~2012년)

(단위: 억 원)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
지방세	재산세	주택	9,480	10,100	12,095	15,098	12,550	14,573	28,629	30,130
		토지	12,650	16,608	20,619	24,690	26,858	28,394	39,019	41,213
		건축물	4,771	5,473	6,045	5,907	6,510	6,989	11,230	12,075
		소계	26,901	32,181	38,759	45,696	45,917	49,955	78,879	83,419
	재산세 도시지역분 ¹⁾	14,061	16,592	19,376	22,510	23,411	25,396	55	29	
	지방교육세 ²⁾	9,149	7,758	6,457	5,398	6,314	5,225	4,600	4,408	
	지역자원시설세 ³⁾	5	5	6	6	6	7	7,477	8,149	
	공동시설세 ⁴⁾	4,715	5,413	5,659	6,141	6,171	6,755	0	0	
국세	종합부동산세	주택	391	5,222	12,611	8,449	1,946	2,414	2,446	2,559
		종합합산 토지	2,420	7,063	9,170	8,210	4,413	4,713	4,834	5,499
		별도합산 토지	3,615	4,895	5,890	6,622	3,318	3,735	4,091	4,369
		소계	6,426	17,180	27,671	23,280	9,677	10,862	11,371	12,427
	농어촌특별세 ⁵⁾	1,285	3,436	5,534	4,656	1,935	2,172	2,274	2,485	
총계	57,828	77,152	97,804	101,546	87,261	93,617	104,655	110,918		

주: 1) 2011년 이전 도시계획세; 2) 지방교육세 재산세분; 3) 지역자원시설세 부동산분(구 공동시설세 부동산분); 4) 공동시설세 부동산분; 5) 농어촌특별세 종합부동산세분

자료: 국세청, 각 연도, 국세통계연보; 안전행정부, 각 연도, 지방세정연감; 안전행정부, 각 연도, 지방세통계연감.

동산세는 약 1.2조 원이다. 여기에 지역자원시설세는 약 8,149억 원이고 부가세인 지방교육세는 약 4,408억 원, 농어촌특별세는 약 2,485억 원을 합하면 총 부동산 보유 관련 세액은 11조 원 수준이다. 이상의 부동산 보유세 관련 조세의 세입변동 추이를 종합하면 <표 7>과 같다.

III. 부동산 보유세 변화의 재정파급효과 분석

1. 분석의 자료 및 방법

이 장에서는 부동산공시가격이 실거래가 기반으로 현실화될 경우 과세표준, 부동산 보유세액, 지방재정의 변화를 분석했다. 각 시군구 기초단체별 유형별 현재 실거래가 반영률 자료를 기반으로 향후 실거래가 반영률이 전국 동일 80%, 90%, 100% 수준으로 상승할 경우를 상정하여 부동산 보유세액 변화를 기초자치단체 및 광역자치단체 지역별 유형(공동주택, 단독주택, 토지)별로 나누어 상세히 분석했다. 이후 이로 인한 기초자치단체별 지방재정 영향을 분석했다. 지방재정은 자주재원과 교부세 등 의존재원으로 구분하여 보유세 변동이 재정에 미치는 영향을 살펴봤다.

1) 분석 자료

이 분석에서는 부동산 실거래가 자료 및 공시가격 자료를 근거로 국토교통부에서 구축한 기초단체별 실거래가 반영률 자료를 활용하여 시뮬레이션의 틀을 구성했다. 재산세와 종합부동산세 과세표준과 부과세액 자료는 안전행정부 지방세통계연감, 국세청 국세통계연보 및 교부세 자료를 활용하여 구성했다. 부

동산 유형별 재산세 변화 분석을 위해 안전행정부에 요청하여 구득한 부동산 유형별 과세표준자료를 활용했다. 재정자립도 분석을 위해서 기초자치단체별 예·결산 자료를 바탕으로 지방재정 구조를 파악했다. 한편, 실거래가 반영률 상승으로 인한 재산세액 및 종합부동산세액 변화를 보다 정확하게 산출하기 위해서 과표상승 시 세율이 높은 상급 과표구간으로 이동함으로써 증가하는 세율 변화를 2013년 가계금융복지조사자료상 9,269가구의 자산 자료를 활용하여 분석했다.

2) 분석방법

부동산 보유세는 누진구조를 가지고 있어 부동산자산의 과세표준액이 상승할 경우 세율이 높은 상급 과표 구간으로 이동하여 평균 세율이 올라가게 된다. 또한 종합부동산세의 경우 공시가격 상승 시 새롭게 과세 대상이 되는 부동산물건들이 존재한다. 이를 반영하기 위해 재정파급효과 분석에 앞서 2013년 가계금융복지자료를 활용하여 재산세와 종합부동산세의 과세표준 증가 시 누진구조로 인해 증가하는 평균 실효세율 변화율과 종합부동산세 과표 변화율을 추정했다. 가계금융복지자료상 9,269가구들이 응답한 부동산 자산자료를 기반으로 현재의 실거래가 반영률을 평균 65%로 가정하여 재산세와 종합부동산세를 산출했다. 이후 실거래가 반영률이 80%, 90%, 100% 일 경우에 각각 부동산 보유세액의 변화를 산출하고 이를 바탕으로 각각의 실효세율, 실효세율 변화율, 종합부동산세 과표 변화율을 도출하여 이후 재정파급효과 분석에 활용했다.⁵⁾

부동산 유형별 지역별 재정파급효과 분석은 2011년 기준 현재 시군구 기초단체별 실거래가 반영률을

5) 다만 세부담 상한제로 인해 실질 세수효과는 본 논문의 추정치보다 적을 것임.

바탕으로 향후 실거래가반영률이 80%, 90%, 100%로 상승하는 것을 가정하여 앞서 가계금융복지조사 자료를 기반으로 도출한 시나리오별 실효세율 변화 등을 반영하여 수행했다.

첫 번째 분석은 재산세 관련 변화 분석이다. 재산세 과표 상승률은 공정시장가액비율이 일정할 경우 시가표준액인 공시가격의 상승률과 같으므로, 2011년 기준 실거래가 반영률에서 향후 반영 비율(80%, 90%, 100%)을 계산한 실거래가 반영률 변화율로 산정했다. 과표 증가액은 과표 상승률을 기존 과표에 반영하여 산출했다. 재산세 증가액 산출 시 과표 상승으로 인해 더 높은 세율의 상위 과표구간으로 이동하는 물건들로 인해 실효세율이 증가하게 된다. 이에 2013년도 가계금융복지자료를 통해 도출한 시나리오별 실효세율 변화율을 기존 추정 세율에 적용하여 새로운 재산세 부과액 산출에 이용했다.

관련 세목으로는 지역자원시설세와 재산세 부가

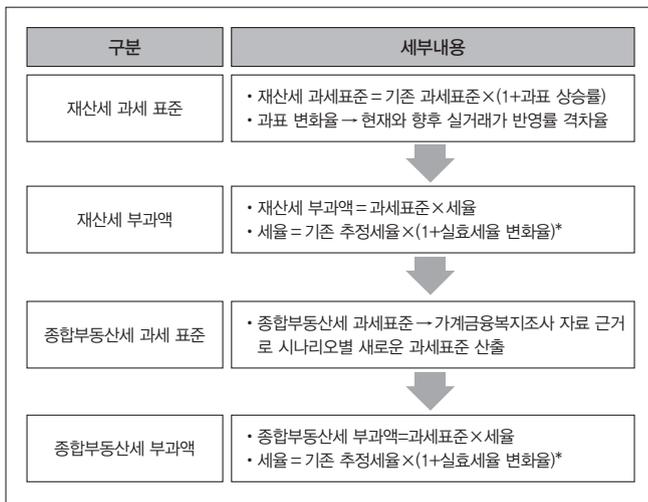
세인 지방교육세가 있다. 주택의 경우 지역자원시설세와 지방교육세가 모두 부가되며, 토지의 경우 지방교육세만 부가된다. 지역자원시설세는 건물에 부과되며 과표 구간별 누진세 구조로 되어 있어 재산세 누진 증가율과 비슷한 증가 경향을 보인다. 지역자원시설세 변화는 가계금융복지조사자료 시물레이션 분석을 통해 산출한 재산세액과 지역자원시설세액을 비율을 추출하여 이용했다. 지방교육세는 재산세액의 20%인 정률 세율로 재산세 증가액에 20% 증가액으로 산출했다.

두 번째는 종합부동산세 관련 변화 분석이다. 종합부동산세 과표 증가액 산출 시 종합부동산세의 기준 가격은 주택의 경우 6억 원 또는 9억 원(1주택), 종합합산 토지의 경우 5억 원, 별도합산 토지의 경우 80억 원이므로 실거래가 반영률 상승 시 종합부동산세 과세 대상 자체의 증가를 고려해야 한다. 따라서 종합부동산세의 과표는 새롭게 추가되는 과세 대상까지 고

려할 경우 새로운 과세 대상 증가가 없는 재산세보다 더욱 급격하게 증가한다.

이에 2013년도 가계금융복지자료를 기반으로 여러 실거래가 반영률 시나리오에 따라 산출한 종합부동산세 과표 변화율을 이용하여 종합부동산세 과표 증가액을 산출했다. 종합부동산세 증가액 산출 시 과표 상승으로 인해 더 높은 세율의 상위 과표 구간으로 이동하는 물건들이 있으므로 과표 상승률만을 적용하여 산출하는 방식은 재산세 증가액 산출 시와 같은 문제가 있다. 이에 2013년도 가계금융복지자료를 통해 도출한 시나리오별 실효세율 변화율⁶⁾을 기존 추정세

그림 1_ 부동산 보유세 세액 변화 추정방법



주: * 실효세율 변화율 → 가계금융복지조사 자료의 개별 자산분석에서 시나리오별로 추출.

6) 종합부동산세의 경우 장기보유특별세액 공제와 세 부담 상한 등의 미적용으로 실제보다 과다 추정되었을 가능성이 높으며, 이것은 본 논문의 한계임.

율)에 적용하여 새로운 세율을 산정하고, 이를 증가한 과표에 적용하여 새로운 종합부동산세 부과액을 도출하고 여기에서 기존 종합부동산세 부과액을 차감하는 방식으로 종합부동산세 증가액을 산출했다. 이후 지방자치단체별 기존 교부비율에 따라 안분하는 방식으로 지방재정 파급효과를 산출했다. 종합부동산세의 부가세로는 농어촌특별세가 있으며 20%로 정률 세율로 종합부동산세 증가액에 20% 값으로 산출했다.

마지막으로 자주재원 변화 분석이다. 지방세 중 재산세는 시군구세인 기초단체세이나 지역자원시설세와 재산세 부가세인 지방교육세는 도세인 광역단체세이며 목적세이므로 지방재정 증가액 산출 시 기초단체세인 재산세 증가액만을 고려했다. 종합부동산세는 전액 부동산 교부세로 각 지방자치단체의 재정 여건, 사회복지, 지역교육, 부동산 보유세 규모를 기준으로 배분된다. 따라서 2012년 부동산 교부세 자료를 바탕으로 광역단체별 안분 방식으로 비율 대비 역산했으며, 종합부동산세 부가세인 농어촌특별세는 목적세이므로 부동산 교부세 배분에서 제외했다.

지방재정 규모 중 자주재원과 의존재원은 세입결산자료(2012)를 참고하여 작성했다. 기초자치단체인 시군구의 세입 결산자료를 광역별로 합산하여 작성했으며 지방세 수입과 세외 수입을 합한 값을 자주재원으로, 나머지를 의존재원으로 파악했다. 여기서 자주재원 대비 재산세로 인한 지방세 수입 증가를 자주재원 증가율로 계산했다.

한편, 행정구역상 충남 연기군이 2012년 6월에 폐지되고, 7월 1일 세종시로 편입됨에 따라 충남에서 연기군을 제외했으나, 지방세정연감 기초단체별 자료에는 연기군과 세종시가 구분되어, 연기군의 자료를 세종시로 포함시켜 산출했다. 또한 상가를 비롯한 재산세 건물분은 재정파급효과 분석에서 제외하

였는데, 그 이유는 상가 등의 건물은 실거래가 반영률에 영향을 받는 공시가격과 직접적 관련이 적기 때문이다. 주택과 토지의 과세표준은 공시가격을 기준으로 책정됨에 반해 일반 건축물, 선박, 항공기의 과세표준은 공시가격이 아닌 지방자치단체장이 정하는 시가표준액을 기준으로 삼는다.

2. 분석 결과

이 절에서는 실효세율의 변화, 부동산 유형별 지역별 재정변화, 지역별 총괄 재정변화에 대한 분석 결과를 기술한다.

1) 실효세율 변화율

재정파급효과 분석에 앞서 2013년 가계금융복지조사에 있는 9,269가구의 자산자료를 바탕으로 실거래가 반영률이 상승할 경우 실효세율 변화율과 종합부동산세 과표 변화율을 도출했다. 우선 주택과 토지 등 부동산 자산자료를 토대로 현재 실거래가 반영률을 65%로 가정하고 이후 실거래가 반영률이 80%, 90%, 100%로 변할 경우 재산세 및 종합부동산세의 과세표준, 재산세액, 종합부동산세액 등을 추정했다.

가계금융복지조사상 9,269가구의 총 부동산 자산은 약 2조 400억 원으로 조사되었다. 이들 가구의 부동산 자산 물건별로 각 시나리오별 재산세(재산세 도시지역분 포함)와 종합부동산세를 추산한 결과 과표 변화율은 <표 8>과 같다. 재산세의 경우 실거래가 반영률이 80~100%로 변하는 시나리오별로 약 23~54%로 과표가 상승하고, 같은 시나리오별로 종합부동산세의 과표는 약 66~177%로 상승하는 것으로 분석되었다.⁸⁾ 종합부동산세의 과표 변화율이 재산세의 경우보다 높

7) 기존 과표 수준과 기존 종합부동산세 부과액으로 산출했음.

표 8_ 시나리오별 부동산 보유세 과표 변화율

(단위: %)

구분	실거래가 반영률 변화에 따른 과표 변화율		
	65 → 80%	65 → 90%	65 → 100%
재산세	23.1	38.5	53.8
종합 부동산세	66.0	117.7	177.3

고 가파른 이유는 공시가격 상승으로 새롭게 과세 대상이 되는 부동산물건이 늘어나기 때문이다.

다음으로 과세표준 대비 실효세율 변화율을 살펴본 결과, 재산세의 경우 실거래가 반영률이 80~100%로 변하는 시나리오별로 약 3~6% 가량 실효세율이 상승하고, 같은 시나리오별로 종합부동산세의 실효세율은 거꾸로 약 0~2% 가량 줄어드는 것으로 분석되었다.

이것은 해당 분석에서 재산세의 경우 기본적 과표 증가보다 누진 구조하에서의 과표 구간 상향 이동 (bracket creep) 효과가 더 큰 반면, 종합부동산세의 경우 이들 효과에 더해 신규 과세 대상 부동산 물건의 진입으로 인한 과표 증가효과가 더 크기 때문으로 추정된다. 이후 재정파급효과 분석에서는 과표 대비 실효세율 변화를 실거래가 반영률 현실화 시나리오별 세율 산출 시 활용했다(〈표 9〉 참조).

2) 지역별 재정변화 분석(공동주택분)

지방재정파급효과 분석에서는 시군구 기초자치단체별 실거래가 반영률 자료를 기반으로 전국의 공동주택 부동산 보유세 변화와 이에 따른 재정효과를 분석했다. 각 기초자치단체별 공동주택의 실거래가 반영

표 9_ 시나리오별 부동산 보유세 실효세율 변화율^{주)}

(단위: %)

구분	시나리오별 실효세율 변화율		
	65 → 80%	65 → 90%	65 → 100%
재산세	3.0	4.8	6.4
종합 부동산세	-1.6	-0.6	-0.1

주: 가계금융복지조사자료상 9,269가구 대상 과세표준 대비 수치임. 실효세율 변화율을 추정할 가계금융복지조사자료상 지역 정보가 수도권/비수도권 구분밖에 없어 실효세율 변화율을 지역별로 산출하지 못한 점은 본 논문의 한계임.

률을 기초로 향후 80%, 90%, 100%의 실거래가 반영률로 전제하여 공동주택 부동산 보유세 변화의 시뮬레이션 분석을 실시했고 이를 합쳐 광역자치단체 단위로 자료를 정리했다. 이후 분석결과는 실거래가 90% 기준을 위주로 설명하며, 80%와 100% 기준의 분석결과는 총괄 분석에서 함께 제시했다(〈표 10〉 참조).

2011년 기준 공동주택의 실거래가 반영률은 전국적으로 72.7% 수준이며, 수도권의 경우 69.3%, 지방의 경우 74.5% 수준이다. 2012년 현재 공동주택분 재산세 과표는 전국이 약 1,018조 원인 가운데 서울이 약 369조 원으로 가장 높고, 경기도가 약 291조 원, 부산이 약 64조 원 순이다. 과표에 따른 공동주택분 재산세 부과액은 서울이 약 1조 1,109억 원으로 가장 높았고, 경기도가 약 6,715억 원 그리고 인천이 약 1,316억 원 순이다. 시도별 공동주택 실거래가 반영률이 제일 낮은 서울의 경우 향후 실거래가 반영률 90% 기준으로 실거래가 반영률 상승률이 24.8%로 가장 높았으며, 그다음은 인천이 20.5%로 두 번째였다. 실거래가 반영률이 90% 수준으로 조정될 경우 과표 증가액과 당초 추정세율, 그리고 실효세율 변화율을 고려하여 산출한 공

8) 본 논문에서 활용한 통계청의 2013년 가계금융복지조사자료는 9,269가구의 표본 자료임. 예컨대, 표본가구들의 유형별 자산과 그 액수에 대한 상세 자료를 포함하고 있어 본 연구에서의 활용도는 매우 높음. 하지만 전체 가계의 부동산 보유세액 수준을 정확하게 파악하기에는 표본 자료라는 근본적인 한계가 있음.

표 10_공동주택분 부동산 보유세 변화(실거래가 반영률 90% 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	실거래가 반영률 ¹⁾	과세표준	재산세 부과액	과세표준 증가액	재산세 증가액	관련 세 ²⁾ 증가액	재산세 증가율	자주재원 증가율
서울	65.2	3,690,923	11,091	1,306,821	4,529	1,634	41	13.9
부산	75.9	642,263	1,271	124,388	318	115	25	2.3
대구	73.0	356,146	839	82,944	245	88	29	2.8
인천	69.5	555,130	1,316	178,970	506	183	38	3.7
광주	72.2	184,054	378	45,888	117	42	31	2.3
대전	75.3	265,570	564	50,623	138	50	25	2.7
울산	71.6	182,233	362	47,019	115	42	32	1.6
경기	71.5	2,910,184	6,715	842,109	2,362	852	35	1.9
강원	71.2	116,547	228	31,112	75	27	33	0.3
충북	75.1	148,039	293	30,112	76	28	26	0.4
충남	75.0	201,922	426	42,599	113	41	27	0.4
세종	73.3	9,330	22	2,126	6	2	29	0.3
전북	71.0	164,484	289	44,610	96	35	33	0.4
전남	74.6	103,115	185	21,776	50	18	27	0.2
경북	74.4	187,166	392	40,744	107	39	27	0.3
경남	78.7	425,388	723	66,358	157	57	22	0.4
제주	70.0	35,299	76	10,040	26	9	35	0.2

주: 1) 2011년 기준.

2) 지역자원시설세와 부가세인 지방교육세.

동주택분 재산세 증가액은 서울이 약 4,528억 원으로 가장 높고, 경기도가 약 2,361억 원, 그리고 인천이 약 506억 원이었다. 이는 실거래가 반영률 90% 기준으로 서울의 공동주택분 재산세가 약 41%, 경기도가 약 35%, 인천이 약 38% 늘어남을 의미한다. 가장 낮은 증가율을 보인 곳은 경남(22%)으로 이는 2011년 기준 현재 실거래가 반영률이 약 78.7%로 광역단체 중 가장 높았기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 같은 기준에서 지역자원시설세와 지방교육세를 합한 증가액은 서울이 약 1,634억 원이며, 경기도가 약 852억 원 그리고 인천이 약 183억 원으로 나타났다.

2012년 현재 공동주택분 종합부동산세 과표는 전국적으로 약 52조 원 수준이며 공동주택분 종합부동산세 부과액은 약 3,218억 원이다. 이때 실거래가 반영률이 90% 수준으로 조정될 경우 공동주택분 종합

부동산세 증가액은 약 1,873억 원으로 분석되었는데, 이는 공동주택분 종합부동산세가 58% 증가함을 의미하는 것이다. 종합부동산세의 증가율이 재산세 증가율보다 두 배 가량 높은 이유는 시가표준액이 일정 금액 이상으로 넘어가면서 종합부동산세 대상으로 편입된 부동산 물건들 때문이다. 같은 기준으로 공동주택분 종합부동산세 관련 부가세인 농어촌특별세 증가액은 약 375억 원으로 나타났다.

전국을 대상으로 실거래가 반영률을 90%로 조정 한 시뮬레이션 분석 결과, 재산세 공동주택분에서 전국적으로는 약 9,037억 원의 세액이 증가하는 것으로 추정된다. 한편, 전국 공동주택 종합부동산세 증액 규모는 약 1,873억 원으로 분석되었다.

3) 지역별 재정변화 분석(단독주택분)

2011년 기준 단독주택의 실거래가 반영률은 전국적으로 58.8% 수준이며, 수도권의 경우 49.1%, 지방의 경우 62.1% 수준이다. 2012년 현재 단독주택분 재산세 과표는 전국이 약 218조 원인 가운데 서울이 약 68조 원으로 가장 높고, 경기도가 48조 원, 경남이 약 13조 원 순이었다. 이러한 과표 수준에 따른 단독주택분 재산세 부과액은 서울이 약 1,744억 원으로 가장 높았고, 경기도가 약 1,050억 원, 그리고 경남이 약 270억 원 순이었다. 시도별 단독주택 실거래가 반영률이 제일 낮은 울산(44.8%)의 경우 향후 실거래가 반영률 90% 기준으로 실거래가 반영률 상승률이 100.9%로 가장 높았으며, 그다음은 서울이 98.7%로 두 번째였다. 실거래가 반영률 90% 기준으로 과표 증가액과

당초 추정세율, 그리고 실효세율 변화율을 고려하여 산출한 단독주택분 재산세 증가액은 서울이 약 1,904억 원으로 가장 높고, 경기도가 약 784억 원, 그리고 인천이 약 166억 원이었다. 이는 실거래가 반영률 90% 기준으로 서울의 단독주택분 재산세가 약 109%, 경기도가 약 75%, 인천이 약 96% 늘어남을 의미한다. 가장 낮은 증가율을 보인 곳은 광주(24%)로 이는 2011년 기준 현재 단독주택 실거래가 반영률이 약 76.1%로 광역단체 중 가장 높았기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 같은 기준에서 지방교육세와 지역자원시설세 등 단독주택분 재산세 관련 세금의 증가액은 서울이 약 687억 원이며, 경기도가 약 283억 원, 그리고 인천이 약 60억 원이었다(〈표 11〉 참조).

2012년 현재 단독주택분 종합부동산세 과표는 전국적으로 약 10조 원 수준이며 단독주택분 종합부동

표 11 _ 단독주택분 부동산 보유세 변화(실거래가 반영률 90% 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	실거래가 반영률 ¹⁾	과세표준	재산세 부과액	과세표준 증가액	재산세 증가액	관련 세 ²⁾ 증가액	재산세 증가율	자주재원 증가율
서울	45.3	677,425	1,744	671,277	1,904	687	109	5.8
부산	66.1	115,273	266	41,423	113	41	42	0.8
대구	67.6	101,156	240	35,288	99	36	41	1.1
인천	48.1	77,043	173	67,683	166	60	96	1.2
광주	76.1	41,428	99	7,641	24	9	24	0.5
대전	63.8	65,467	155	29,338	81	29	52	1.5
울산	44.8	46,915	103	47,427	115	41	112	1.6
경기	52.1	480,112	1,050	323,921	784	283	75	0.6
강원	56.6	63,903	125	37,716	81	29	64	0.4
충북	56.4	59,248	121	35,736	80	29	66	0.5
충남	56.7	79,216	141	46,934	94	34	67	0.3
세종	54.6	6,040	11	3,916	8	3	73	0.3
전북	63.8	53,223	108	23,125	54	20	50	0.2
전남	62.1	49,756	90	25,419	53	19	59	0.2
경북	60.8	99,884	198	47,737	107	39	54	0.3
경남	60.1	131,603	270	68,871	158	57	58	0.4
제주	66.0	29,178	66	10,917	29	10	44	0.2

주: 1) 2011년 기준.

2) 지역자원시설세와 부가세인 지방교육세.

산세 부과액은 약 611억 원이다. 이때 실거래가 반영률을 90% 기준으로 단독주택분 종합부동산세 증가액은 약 797억 원으로 분석되었는데, 이는 단독주택분 종합부동산세가 130% 증가함을 의미하는 것이다. 단독주택분 종합부동산세 증가율이 공동주택분 종합부동산세 증가율보다 두 배 이상 높은 이유는 단독주택의 실거래가 반영률이 공동주택에 비해 평균 약 19%p 더 낮기 때문이다. 같은 기준으로 단독주택분 종합부동산세 관련 농어촌특별세 증가액은 약 159억 원으로 나타났다.

전국을 대상으로 단독주택 실거래가 반영률을 90%로 조정할 시물레이션 분석 결과, 단독주택 재산세로 인한 지방재정 증가액은 전국적으로 약 3,948억 원의 세액이 증가하는 것으로 추정된다. 한편, 전국 단독주택분 종합부동산세 증액 규모는 약 1,618

억 원으로 분석되었다.

4) 지역별 재정변화 분석(토지분)

2011년 기준 토지의 실거래가 반영률은 전국적으로 58.5% 수준이며, 수도권인 경우 55.3%, 지방의 경우 59.2% 수준이다. 2012년 현재 토지분 재산세의 전국 과표 수준은 1,212조 원인 가운데 경기도가 약 371조 원으로 가장 높고, 서울이 277조 원, 충남이 약 74조 원 순이었다. 이에 따른 토지분 재산세부과액은 전국이 4조 1,213억 원이며 경기도가 약 1조 2,245억 원으로 가장 높았고, 서울이 약 1조 2,132억 원, 그리고 인천이 약 2,609억 원 순이었다. 시도별 토지 실거래가 반영률이 제일 낮은 울산(49.5%)의 경우 향후 실거래가 반영률 90% 기준으로 실거래가 반영률 상승률이 81.8%로 가

표 12_ 토지분 부동산 보유세 변화(실거래가 반영률 90% 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	실거래가 반영률 ¹⁾	과세표준	재산세 부과액	과세표준 증가액	재산세 증가액	관련 세 ²⁾ 증가액	재산세 증가율	자주재원 증가율
서울	69.1	2,767,334	12,132	831,176	4,424	885	36	13.6
부산	69.8	489,337	1,927	121,494	586	117	30	4.3
대구	67.9	331,900	1,232	87,882	390	78	32	4.5
인천	55.5	740,294	2,609	251,950	970	194	37	7.1
광주	79.3	159,934	567	19,892	99	20	17	1.9
대전	75.4	198,740	741	37,438	182	36	25	3.5
울산	49.5	210,808	716	165,767	625	125	87	8.5
경기	54.1	3,705,932	12,245	1,717,143	6,365	1,273	52	5.1
강원	51.2	335,857	988	250,552	806	161	82	3.7
충북	55.2	328,067	852	184,732	531	106	62	3.1
충남	58.6	742,221	1,565	425,085	997	199	64	3.5
세종	62.2	56,883	123	25,424	63	13	52	2.8
전북	62.4	305,913	728	139,447	368	74	51	1.7
전남	65.0	354,985	861	152,626	449	90	52	1.4
경북	57.0	561,725	1,435	336,392	993	199	69	2.7
경남	56.7	658,952	1,963	361,455	1,181	236	60	3.0
제주	60.3	166,816	530	81,915	298	60	56	2.4

주: 1) 2011년 기준.

2) 지역자원시설세와 부가세인 지방교육세.

장 높았으며, 그다음은 강원이 75.8%로 두 번째였다. 실거래가 반영률 90% 기준으로 과표 증가액과 당초 추정세율, 그리고 실효세율 변화율을 고려하여 산출한 토지분 재산세 증가액은 경기도가 약 6,365억 원으로 가장 높고, 서울이 약 4,424억 원, 그리고 경남이 약 1,181억 원이었다. 이는 실거래가 반영률 90% 기준으로 경기도의 토지분 재산세가 약 52%, 서울이 약 36%, 경남이 약 60% 늘어남을 의미한다. 가장 낮은 증가율을 보인 곳은 광주(17%)로 이는 2011년 기준 현재 토지 실거래가 반영률이 약 79.3%로 광역단체 중 가장 높았기 때문인 것으로 볼 수 있다. 같은 기준에서 지방교육세와 지역자원시설세 등 토지분 재산세 관련 세금의 증가액은 경기도가 약 1,273억 원이며, 서울이 약 885억 원, 그리고 경남이 약 236억 원이었다(〈표 12〉 참조).

2012년 현재 토지분 종합부동산세 과표는 전국적으로 약 182조 원 수준이며, 토지분 종합부동산세 부과액은 약 9,868억 원이다. 이때 실거래가 반영률

90% 기준으로 토지분 종합부동산세 증가액은 약 1조 3,064억 원으로 분석되었는데, 이는 토지분 종합부동산세가 132% 증가함을 의미하는 것이다. 같은 기준으로 토지분 종합부동산세 관련 부가세 증가액은 약 2,613억 원으로 나타났다.

전국을 대상으로 분석한 결과, 실거래가 반영률 90% 기준으로 토지 재산세로 인한 지방재정 증가액은 전국적으로 약 1조 9327억 원의 세액이 증가하는 것으로 추정된다. 한편, 전국 토지분 종합부동산세 증액 규모는 약 1조 3,064억 원으로 분석되었다.

5) 지역별 재정변화 분석(총괄)

여기서는 앞선 공동주택, 단독주택, 토지의 기초자치단체별 분석자료를 총괄하여 부동산 보유세 변화와 재정효과를 광역자치단체 단위로 분석했다(〈표 13〉 참조). 부동산 유형별 지역별 분석 결과를 종합하여

표 13_부동산 보유세 변화 총괄(실거래가 반영률 90% 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	과세표준	재산세 부과액	과세표준 증가액	재산세 증가액	관련 세 ^{*)} 증가액	재산세 증가율	자주재원 증가율
서울	7,135,682	24,966	2,809,274	10,856	3,206	43	33.3
부산	1,246,872	3,464	287,306	1,017	273	29	7.4
대구	789,202	2,312	206,114	733	202	32	8.5
인천	1,372,467	4,098	498,603	1,643	437	40	12.1
광주	385,416	1,045	73,421	240	71	23	4.7
대전	529,777	1,460	117,399	400	115	27	7.7
울산	439,956	1,180	260,213	855	208	72	11.6
경기	7,096,228	20,011	2,883,173	9,511	2,408	48	7.6
강원	516,306	1,341	319,380	961	217	72	4.4
충북	535,354	1,265	250,579	687	163	54	4.0
충남	1,023,359	2,131	514,618	1,205	274	57	4.2
세종	72,253	155	31,465	77	18	50	3.4
전북	523,619	1,125	207,181	518	128	46	2.4
전남	507,856	1,136	199,820	553	127	49	1.7
경북	848,775	2,025	424,873	1,207	276	60	3.3
경남	1,215,943	2,957	496,684	1,496	350	51	3.7
제주	231,293	673	102,871	353	80	52	2.8

주: 지역자원시설세와 부가세인 지방교육세.

표 14_ 시나리오별 재산세 변화

(단위: 억 원, %)

구분	과세표준	현재 부과액 ^취	시나리오별 재산세 변화					
			80%		90%		100%	
			증가액	변화율	증가액	변화율	증가액	변화율
전국	24,470,359	71,344	19,258	27	32,312	45	45,658	64
서울	7,135,682	24,966	6,324	25	10,856	43	15,467	62
부산	1,246,872	3,464	461	13	1,017	29	1,597	46
대구	789,202	2,312	345	15	733	32	1,125	49
인천	1,372,467	4,098	919	22	1,643	40	2,382	58
광주	385,416	1,045	81	8	240	23	405	39
대전	529,777	1,460	165	11	400	27	640	44
울산	439,956	1,180	598	51	855	72	1,117	95
경기	7,096,228	20,011	5,812	29	9,511	48	13,310	67
강원	516,306	1,341	670	50	961	72	1,257	94
충북	535,354	1,265	441	35	687	54	939	74
충남	1,023,359	2,131	784	37	1,205	57	1,634	77
세종	72,253	155	48	31	77	50	107	69
전북	523,619	1,125	311	28	518	46	730	65
전남	507,856	1,136	343	30	553	49	770	68
경북	848,775	2,025	799	39	1,207	60	1,623	80
경남	1,215,943	2,957	935	32	1,496	51	2,069	70
제주	231,293	673	223	33	353	52	485	72

주: 재산세 건물분 제외.

향후 실거래가 반영률이 90%로 상향 조정될 경우 부동산 보유세 변화의 시뮬레이션 분석결과를 정리했다(〈표 14〉 참조).

2012년 현재 재산세의 전국 과표 수준은 2,447조 원인 가운데 서울이 약 714조 원으로 가장 높고, 경기도가 710조 원, 인천이 약 137조 원 순이었다. 이에 따른 과표 수준에 따른 총 재산세 부과액은 전국이 7조 1,344억 원이며 서울이 약 2조 4,966억 원으로 가장 높았고, 경기도가 약 2조 11억 원, 그리고 인천이 약 4,098억 원 순이었다. 실거래가 반영률이 90% 수준으로 조정될 경우 과표 증가액과 당초 추정세율, 그리고 실효세율 변화율을 고려하여 산출한 재산세 증가액은 서울이 약 1조 856억 원으로 가장 높고, 경기

가 약 9,511억 원, 그리고 인천이 약 1,643억 원이었다. 이는 실거래가 반영률이 90%로 조정될 경우 서울의 재산세가 약 43%, 경기도가 약 48%, 인천이 약 40% 늘어남을 의미한다. 가장 높은 증가율을 보인 곳은 울산(72%)이며 가장 낮은 증가율을 보인 곳은 광주(23%)로 이는 2011년 기준 현재 실거래가 반영률이 수준 때문인 것으로 볼 수 있다. 같은 기준에서 지방교육세와 지역자원시설세 등 재산세 관련 부가세 증가액은 서울이 약 3,206억 원이며, 경기도가 약 2,408억 원, 그리고 인천이 약 437억 원이었다.

2012년 현재 종합부동산세 과표는 전국적으로 약 243조 원 수준이며 종합부동산세 부과액은 약 1조 3,697억 원이다. 이때 실거래가 반영률이 90% 수준

으로 조정될 경우 종합부동산세 증가액은 약 1조 5,734억 원으로 추산되며, 이는 종합부동산세가 115%가량 증가함을 의미하는 것이다. 시도별 종합부동산세액 증가율이 재산세 증가율보다 3배 가까이 높은 이유는 시가 표준액이 일정 금액 이상으로 넘어가면서 종합부동산세 대상으로 편입된 부동산 물건 때문이다. 이로 인한 종합부동산세 관련 농어촌특별세 증가액은 약 3,147억 원으로 나타났다.

전국을 대상으로 실거래가 반영률을 90%로 조정 한 결과, 재산세로 인한 지방재정 증가액은 서울이 약 1조 856억 원으로 가장 높고, 경기도가 약 9,511억 원, 그리고 인천이 약 1,643억 원이며, 전국적으로는 약 3조 2,312억 원의 세액이 증가하는 것으로 추정된다. 한편, 종합부동산세 증액 규모는 약 1조 5,734억 원이다. 이 자료를 기반으로 각 시군구 기초단체별 지방재정을 자주재원과 의존재원으로 구분하여 자주재원 증가율을 시도 광역단체별로 합산하여 산출했다.⁹⁾ 재산세로 인한 자주재원은 서울이 33.3%, 인천이 12.1%, 울산이 11.6% 증가하여 가장 높은 수준의 변화를 보였다. 전국 평균 자주재원 증가율은 약 7.6%로 나타났다.

실거래가 반영률 수준을 80~100%로 나누어 각 각 분석한 지역별 재산세 재정변화 결과는 다음과 같다. 전국 총괄의 경우 실거래가 반영률이 80~100%로 증가할 경우 재산세는 27~64% 늘어나는 것으로 나타났다. 지역별로는 울산이 51~95%, 강원 이 50~94%로 가장 큰 변화를 나타낸 반면, 광주는 8~39%, 대전은 11~44%로 가장 적은 변화를 나타냈다.

이 분석을 세목별로 정리한 결과는 다음과 같다. 실거래가 반영률이 향후 80~100% 수준으로 조정될

표 15_ 시나리오별 부동산 보유세 변화

(단위: 억 원)

구분	시나리오별 부동산 보유세 변화			
	현재 수준	80%	90%	100%
재산세*	71,344	90,602 (27)	103,656 (45)	117,002 (64)
종합부동산세	13,697	22,211 (62)	29,431 (115)	37,531 (174)

주: 1)*재산세 건물분 제외.

2) 괄호 안은 변화율(%)을 나타냄.

경우 주택분과 토지분의 재산세액은 약 1조 9,258억 원~4조 5,658억 원으로 약 27~64% 증가하고, 지역 자원시설세와 지방교육세 등 재산세 관련 세액은 약 5,065억 원~1조 2,120억 원 증가하는 것으로 추산된다. 또한 이로 인한 종합부동산세액은 약 8,514억 원~2조 3,834억 원으로 약 62~174% 증가하는 것으로 추산되며, 같은 기준으로 종합부동산세 관련 부가세인 농어촌특별세는 약 1,703~4,767억 원 증가하는 것으로 추산된다(〈표 15〉 참조).

이들을 모두 종합하면, 부동산가격이 일정하다는 가정하에 실거래가 반영률이 향후 80~100% 수준으로 조정될 경우 부동산 보유세 세입은 총 3.5~8.6조 원 가량 증가할 것으로 예상된다.

IV. 결론

1. 연구의 요약

본 논문은 부동산공시가격이 실거래가 기반으로 현실화될 경우 예상되는 과세표준과 부동산 보유세 변화에 주목했다. 특히 부동산 보유세액 변화가 각 지역별로 어떠한 재정적 파급효과를 가져올 수 있는지를

9) 재산세는 기초단체에 해당하여 기초단체별 지방재정자료를 바탕으로 광역단체별로 합산한 값이므로 이후 자주재원 증가율은 이러한 기초단체 재정의 합산값에 근거한 것임.

살펴봤다. 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세 및 각종 부동산 보유 관련 세금의 예상 변화를 부동산 유형별, 지역별 실거래가 반영률에 기반하여 구체적으로 분석함으로써 부동산 보유세 변화를 예측하고 지자체의 재정에 미치는 영향을 살펴봤다.

본 논문에서는 실거래가 반영률이 현재 평균 65% 수준에서 전국 동일 80~100% 수준으로 조정될 경우의 재정 파급효과를 분석했다. 그 결과 주택분과 토지분의 재산세액은 약 1조 9,258억 원~4조 5,658억 원으로 약 27~64% 증가하고, 종합부동산세액은 약 8,514억 원~2조 3,834억 원으로 약 62~174% 증가하는 것으로 추산된다. 한편, 지역자원시설세 및 부동산보유세 부가세인 지방교육세와 농어촌특별세를 모두 합한 부동산보유세 세입은 총 3.5~8.6조 원 가량 증가하는 것으로 추산된다. 마지막으로 지방세인 재산세 증가로 인한 지방자체단체의 자주재원 비율은 전국 평균 약 7.6% 증가하는 것으로 나타났다.

2. 연구의 의의 및 향후 과제

본 논문은 부동산공시가격의 변화가 지방재정에 미치는 파급효과를 부동산 보유세를 중심으로 검토하고자 했다. 부동산공시가격이 현실화될 경우 실거래가 반영률이 상승하여 부동산 보유세의 과세표준과 세액이 늘어나게 된다. 세액 전체 규모를 기존과 같은 수준으로 유지하고자 한다면 부동산 보유세의 과세표준 산정에 있어서 공시가격에 곱하는 공정시장가액비율의 조정이나 세율 조정을 통해 가능하다. 하지만 실거래가 반영률이 지역별로 다르기 때문에 세목별 부동산 유형별로 일괄 적용되는 공정시장가액비율을 통해 지역별 재정변화를 통제할 수는 없다. 따라서 부동산공시가격의 변화가 각 지방재정에 미칠 수 있는 영향에 대한 선도적인 검토 작업으로서 본 논문의 의의가 있다.

본 논문에서는 부동산공시가격의 실거래가 반영률

변화 시나리오에 따라 가계금융복지조사자료상 표본 가구의 부동산자산 분석을 통해 과표 변화율과 실효세율 변화율을 분석하고 이를 부동산 유형별 지역별 실거래가 반영률 자료와 부동산 보유 관련 세액자료에 연동하여 재산세, 종합부동산세, 지역자원시설세를 비롯하여 관련 부가세 세액 변화를 추정하고 지자체 자주재원 변화를 분석했다. 이렇게 미시자료와 실거래가 반영률 자료, 지방세수 자료를 토대로 부동산공시가격의 현실화가 가져올 수 있는 변화를 정밀하게 추정했다는 것이 본 논문의 또 다른 의의라고 할 수 있다.

한편, 본 논문은 여러 가지 한계를 가지고 있다. 우선 시물레이션 방법 자체가 강한 가정 등을 전제로 하기 때문에 효과 추정에 한계가 있다는 단점이 있다. 또한 부동산 보유세 실효세율 변화로 인해 사용자비용과 부동산가격이 영향을 받을 경우 과세표준 자체가 줄어들 수 있는 가능성을 본 논문에서는 고려하지 못했다. 이 경우 분석에서 세수가 과대 추정되었을 가능성이 크다. 이를 극복하기 위해서는 실효세율과 부동산 수요에 대한 장기 자료를 바탕으로 이들 간의 탄력성을 구하여 이를 반영하는 방법이 있을 수 있다.

지역별로 다른 실거래가 반영률은 부동산공시가격과 과세표준에 연계되어 조세의 수평적 형평성 차원에서 문제가 되고 있다. 실거래가 기반의 부동산 가격공시제도 개편은 이러한 문제들을 해소하는 데 상당 부분 기여할 수 있을 것으로 보인다. 하지만 제도 도입 시 재정변화가 지역별로 편차가 크게 나타나는 점은 앞으로 풀어 나가야 할 숙제라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 공정시장가액비율이나 세율 및 과표 등을 지역별로 조정하는 것은 현실적으로 적용하기 어려운 측면이 있다. 이에 김용창(2008)이나 박명호(2011)의 연구에서 언급된 광역단체 또는 전국 차원에서의 부동산 보유세 과세베이스 통합 관리 등이 대안이 될 수 있지만 이 역시 폭넓은 논의 과정을 거쳐야 할 것으로 보인다.

참고문헌 •••••

국세청. 2013. 국세통계연감. 서울: 국세청.
_____. 2014. 부동산과 세금. 서울: 국세청.
국토해양부. 2011. 부동산공시가격 적정화를 위한 실거래가 반영
률 제고 추진 방안. 서울: 국토해양부.
김대영. 1998. 부동산세수구조조정 of 지방재정 파급효과. 서울: 한
국지방행정연구원.
김진, 배준식. 2012. 취득세 인하에 따른 지방세제 개편방안. 서울
연구원 정책리포트 121. 서울: 서울연구원.
김용창. 2008. 수평적 형평화 기금에 의한 지역균형발전전략 연구
(II). 대한지리학회지 43권, 6호: 914-937.
박명호. 2011. 부동산보유세제의 장기적 개편방향에 관한 연구. 서
울: 한국조세연구원.
박성규. 2013. 재산세 과세표준의 지역 간 불균형에 관한 고찰. 한
국지방재정논집 18권, 2호: 1-26.
박준, 이태리, 배유진, 정희남, 최수. 부동산보유세 변화의 경제적
파급효과 분석 연구. 안양: 국토연구원.
박충훈, 이용환, 라휘문, 정재진. 2005. 부동산 보유세제의 합리적
개편방안. 경기: 경기개발연구원.
손정락, 이휘정. 2013. 주택시장 세제개편 추진경과 및 시사점. 서
울: 하나금융경영연구소.
심한택, 장상록. 2008. 부동산의 시가표준율 및 보유세부담률에 관
한 실태분석. 회계와 감사연구 48호: 493-516.
안전행정부. 2013. 지방세 통계연감. 서울: 안전행정부.
유선종, 이주희, 정희남. 2014. 실거래가를 활용한 개별공시지가의
행평성 분석연구. 주거환경 12권, 3호: 39-56.
윤태화, 양기철. 2011. 주택에 대한 보유세부담의 지역 간 공평성
분석. 세무와 회계저널 12권, 2호: 351-382.
이영걸, 유성필, 황지욱. 2008. 개별공시지가와 실거래가의 격차 및
그 원인: 전주시 서신지구 및 삼천지구 사례분석. 계획계
24권, 5호: 221-228.
이용환, 송상훈, 김진덕. 2009. 지방재정 재원감소 대응방안 연구.
경기개발연구원 정책연구. 경기: 경기개발연구원.
이진순. 2005. 부동산 세제의 근본적 개혁방안. 서울: 한국조세연
구원.
정지선, 윤성만. 2014. 지방자치단체의 재원확충과 부동산정책
을 위한 부동산세제의 개선방안. 세무와 회계저널 15권,
2호: 117-141.
지대식, 최수. 2003. 부동산 관련 세제의 정비 개선방안 연구. 경
기: 국토연구원.
최정우, 김나래, 배수호. 2012. 서울 재산세 공동과세제도가 자치구
의 재정건전성에 미치는 영향 분석. 한국정책학회보 21
권, 2호: 301-325.

홍원철, 서순탁. 2011. 부동산 실거래신고가격을 통한 공시가격의
적정성 분석-서울 강동구를 중심으로. 부동산연구 21권,
1호: 155-169.

Norregaard, J. 2013. *Taxing Immovable Property Revenue Potential
and Implementation Challenges*. no.13-129. International
Monetary Fund.

OECD. 2013. *Revenue Statistics 1965-2012*. Paris: OECD Publishing.
통계청 국가통계포털. 국세통계 및 지방세통계 자료. www.kosis.kr.

- 논문 접수일: 2015. 4. 9
- 심사 시작일: 2015. 4. 23
- 심사 완료일: 2015. 5. 27

요약

주제어: 부동산 보유세, 부동산공시가격, 실거래가, 실거래가 반영률, 시물레이션

본 논문에서는 부동산가격 공시제도가 실거래가 기반으로 개편될 경우 예상되는 과세표준과 부동산 보유세 변화의 재정적 파급효과를 살펴봤다. 실거래가 반영률이 80~100% 수준으로 상승할 경우, 총부동산 보유세 세입은 총 3.5~8.6조 원 가량 증가할 수 있을 것으로 예상된다. 이 중 주택분과 토지분의 재산세액은 약 1조 9,258억 원~4조 5,658억 원으로 약 27~64% 증가하는 것으로 추산된다. 한편, 지방세인

재산세가 증가하면서 지방자치단체의 자주재원 비율은 전국 평균 약 7.6% 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 지역별, 유형별로 다른 실거래가 반영률로 인해 재정파급효과는 지자체별로 다르게 나타난다. 이러한 문제를 해소하기 위해 지역별로 과표를 조정하는 방안과 광역단체 또는 전국 단위로 부동산 보유세의 과세베이스를 통합 운영하는 방안 등이 있을 수 있으나 이에 대해서는 보다 폭넓은 논의가 필요하다.
