



과세표준상한제 관련 재산세(주택분) 제도 개편과 향후 과제

류영아

재산세는 시·군·구가 토지·건축물·주택 등 부동산이나 선박, 항공기 등의 소유자에게 부과하는 지방세이다. 납세자의 재산세(주택분) 부담을 완화하고자 2024년부터 과세표준상한제를 실시하게 되었으므로 합리적인 수준으로 과세표준상한율을 설정해야 할 것이다. 또한, 과세표준상한율을 고려해 현재의 공정시장가액비율을 유지하거나 변경하는 것이 필요하고, 정부가 공시하는 주택공시가격은 주택의 공정한 가격을 제시하는 기능에 충실해야 할 것이다.

1 논의 배경

재산세는 시·군·구가 토지·건축물·주택 등 부동산이나 선박, 항공기 등의 소유자에게 부과·징수하는 지방세이다. 재산세는 납세자가 상당히 많고¹⁾ 총 11개의 지방세 중에서 네 번째로 규모가 큰 조세이며,²⁾ 현행 지방세 체계가 재산과세 중심이라는 점에서 매우 중요한 지방세이다.

최근 몇 년간 주택가격이 급등하고 주택공시가격이 인상되면서 납세자의 재산세(주택분)의 부담이 크게 증가하였다. 이에 따라, 재산세(주택분) 부담을 완화하고자 재산세(주택분) 제도를 개편해 2024년부터 적용할 예정이다.

이 글에서는 재산세(주택분) 제도의 개편내용과 쟁점사항을 정리하고 향후 고려사항을 제안하고자 한다.

- 1) 2022년 결산 기준으로, 재산세(전체) 과세 건수가 3,869만 건이고 재산세(주택분) 과세 건수가 1,949만 건이다.
- 2) 2022년 결산 기준으로, 전체 지방세 징수액이 118.6조 원이고 재산세 징수액이 16.3조 원으로 13.7%에 해당된다. 재산세 규모는 취득세(27.7조 원), 지방소득세(24.3조 원), 지방소비세(23.9조 원) 다음이다.

2 재산세(주택분) 규모와 산정 과정

[표 1]에서 최근 10년간의 재산세(주택분) 과세 현황을 보면 2013년 3조 299억 원에서 2022년 6조 7,001억 원으로, 10년간 재산세(주택분) 과세액 규모가 121.1% 증가하였다. 재산세(전체)에서 재산세(주택분)이 차지하는 비중이 계속 커지고 있어서 2013년 35.3%에서 2022년 40.4%로 증가하였다.

[표 1] 최근 10년간 재산세(주택분) 과세액 규모
(단위: 억 원, %)

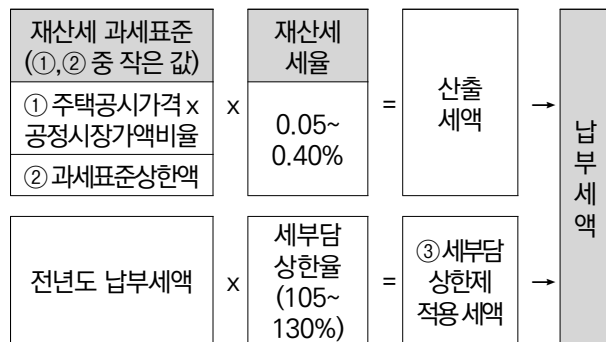
연도	재산세(주택분)	주택분 비중	재산세(전체)
2013	30,299	35.3%	85,645
2014	31,811	35.1%	90,608
2015	34,037	35.5%	95,866
2016	37,015	36.3%	101,980
2017	40,581	37.2%	109,202
2018	45,342	38.4%	117,955
2019	50,820	39.3%	129,396
2020	57,721	41.1%	140,533
2021	62,734	41.2%	152,395
2022	67,001	40.4%	165,937
10년간증가율	121.1%	14.4%	93.7%

※ 자료: 행정안전부, 『지방세통계연감』, 각 연도.



재산세(주택분)의 과세표준은 “주택공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 산정된 가액”과 “과세표준상한액” 중에서 작은 값으로 한다. 재산세(주택분) 과세표준에 재산세 세율을 적용해 계산한 재산세 산출세액이 납부세액이 된다. 한편, 2028년까지 세부담상한제가 유지되기 때문에, 전년도에 재산세(주택분)를 납부한 경우에는 전년도 납부세액에 세부담상한율을 적용한 세액이 재산세(주택분) 납부세액이 된다. 종합하면, 2024년부터 2028년까지의 재산세(주택분) 납부세액은 [그림 1]의 ①, ②, ③ 중에서 작은 값이 된다.

[그림 1] 재산세(주택분) 산정 과정(2024~2028년)



※ 자료: 류영아, 「재산세 제도의 현황과 쟁점」, 『NARS 입법·정책』 제80호, 국회입법조사처, 2021, p.17.; 행정안전부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2023 재구성.

3 재산세(주택분) 개편의 주요 내용

(1) 주택공시가격 하락

2005년에 도입된 주택공시가격은 정부가 매년 전국의 주택을 평가해 발표하는 공적인 부동산 가격이다. 현행 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라, 단독주택은 국토교통부가 표준단독주택 가격을 조사·산정·공시하고, 공동주택은 국토교통부가 공동주택가격을 전수조사·산정·공시한다.

정부는 부동산의 적정가격보다 공시가격을 낮게 공시해 현실과 괴리되는 관행을 개선하고자,³⁾

3) 주택의 실제 시장가치(시가)에 기반을 두고 재산세가 산정되어야 납세자의 납세 순응성을 높일 수 있다는 판단이다(박상수·이상훈, 『포용성장과 부동산 보유세제 개편』, 한국지방세연구원, 2019, pp.112-114).

2020년에 부동산 공시가격 현실화 계획을 발표하고⁴⁾ 주택공시가격 현실화율을 인상해 주택공시가격을 높였다. 한편, 납세자의 재산세 부담이 커지자 2022년에 공시가격 현실화 수정계획을 발표해⁵⁾ 주택공시가격 현실화율을 하향하였다. [표 2]와 같이 2023년·2024년 주택공시가격 현실화율은 2020년 수준이다.

한편, [표 2]에서 전국 평균 주택공시가격 인상률을 보면 2021년과 2022년에 상당히 높았고 2023년에 크게 낮아졌다. 이는 정부 기조에 따라 주택공시가격이 달라진다는 점을 보여준다.

[표 2] 주택공시가격 관련 통계

구분	주택공시가격 현실화율		전국 평균 주택공시가격 인상률	
	표준단독주택	공동주택	표준단독주택	공동주택
2020	53.6%	69.0%	4.47%	5.98%
2021	55.9%	70.2%	6.80%	19.05%
2022	58.1%	71.5%	7.34%	17.20%
2023	53.6%	69.0%	-5.95%	-18.63%
2024	53.6%	69.0%	0.57%	-

※ 자료: 국토교통부·행정안전부 보도자료, 「'23년 부동산 보유세 '20년 수준으로 되돌린다」, 2022.11.24.; 국토교통부 보도자료, 「'24년 현실화율, 올해와 동일하게 동결」, 2023.11.21.

(2) 공정시장가액비율 하향

2009년에 도입된 공정시장가액비율은 주택공시가격 변동에 따른 재산세 부담을 조정할 목적으로 「지방세법」 및 「지방세법 시행령」에 따라 적용되는 비율이다. 주택에 적용되는 공정시장가액비율은 2009년부터 60%를 유지하고 있다.

다만, 1세대 1주택자에 적용하는 공정시장가액비율은 2022년에 45%로 하향되었고, 2023년에는 주택공시가격을 기준으로 공정시장가액비율을 추가로 하향하였다. 즉, 주택공시가격이 3억 원 이하이면 43%, 3억 원 초과 6억 원 이하이면 44%, 6억 원 초과이면 45%를 적용한다.

4) 국토교통부·행정안전부 보도자료, 「부동산 공시가격 현실화 계획 및 재산세 부담 완화 방안 발표」, 2020.11.3.

5) 국토교통부·행정안전부 보도자료, 「'23년 부동산 보유세 '20년 수준으로 되돌린다」, 2022.11.24.

(3) 과세표준상한제 신설

과세표준상한제(과표상한제)는 납세자의 급격한 재산세 부담을 조정할 목적으로 2024년부터 도입되는 제도이다. 주택공시가격이 크게 올라도 과세표준상한액 이상으로 증가하지 못하도록 변동성을 완화해, 과세표준을 안정적으로 관리하는 목적을 가진다. 과세표준상한액은 {전년도 과세표준 + (금년도 주택공시가격을 적용한 과세표준 x 과세표준상한율)}으로 계산되는 금액이다. 현행 「지방세법」 제110조제3항에서 재산세 과세표준의 상한율을 0~5%의 범위 내에서 정하도록 규정하고 있다. 2024년에 적용될 과세표준상한율은 소비자물가상승률·주택가격변동률·지방재정여건 등을 고려해 2024년 상반기에 결정될 예정이다. 앞으로 2029년부터는 과세표준상한제가 현재의 세부담상한제의 역할을 대체하게 된다.

(4) 재산세 특례세율 적용

상대적으로 저렴한 주택을 보유한 1세대 1주택자의 재산세(주택분) 부담을 완화할 목적으로, 공시가격이 9억 원 이하인 주택을 보유하고 있는 1세대 1주택자에게 낮은 특례세율을 한시적으로(2021년부터 2023년까지) 적용하고, 이 외의 경우에는 표준세율을 적용하고 있다. 1세대 1주택자에게 특례세율을 적용하는 것은, 물세(物稅)⁷⁾인 재산세에 인적(人的) 요인을 도입한 것이다.

[표 3] 재산세(주택분) 세율

과세표준	표준세율	1세대 1주택 특례세율
6천만 원 이하	0.10%	0.05%
6천만 원 초과 1.5억 원 이하	6만 원+6천만 원 초과분의 0.15%	3만 원+6천만 원 초과분의 0.10%
1.5억 원 초과 3억 원 이하	19.5만 원+1.5억 원 초과분의 0.25%	12만 원+1.5억 원 초과분의 0.20%
3억 원 초과	57만 원+3억 원 초과분의 0.40%	42만 원+3억 원 초과분의 0.35%

※ 자료: 「지방세법」 제111조 및 제111조의2.

6) 행정안전부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2023.

7) 조세는 과세대상이나 과세표준에 의해 인세와 물세로 나뉘는데, 물세(物稅)는 부의 원천인 토지·가옥·영업 등 재물에 대해 부과하는 조세로, 납세자인 사람의 특성과는 관련이 없는 조세이다.

(5) 세부담상한제 폐지 예정

2005년에 도입된 세부담상한제는 재산세 부담이 지난 연도보다 급격하게 커지는 것을 제한하는 목적으로 운영되고 있다. 올해 납부해야 하는 재산세가 작년보다 많으면 상한율(105~130%) 내에서만 재산세가 인상되도록 조정하는 제도이다. [표 4]처럼 주택공시가격에 따라 세부담상한율이 달라진다. 세부담상한제는 납세자의 급격한 재산세 부담을 줄여준다는 긍정적인 측면이 있지만, 납세자 간의 세부담의 불형평을 초래하고 무주택자와의 차별을 야기한다는 지적이 있었다.⁸⁾ 세부담상한제는 2028년까지만 시행되고 2029년에 폐지될 예정이다.

[표 4] 재산세(주택분) 세부담상한제

주택공시가격	세부담상한율
3억 원 이하	105%
3억 원 초과 6억 원 이하	110%
6억 원 초과	130%

※ 자료: 「지방세법」 제122조 및 「지방세법 시행령」 제118조.

4 쟁점 및 향후 고려사항

(1) 합리적인 수준의 과세표준상한율 결정

앞의 [그림 1]과 같이 전년도 과세표준이 있는 경우에는 과세표준상한액을 고려해야 하고, 2024년부터 2028년까지는 과세표준상한제와 세부담상한제가 공존하는 과도기적 상황이며, 2029년부터는 과세표준상한제가 세부담상한제의 역할을 대체한다는 점에서, 향후 재산세(주택분) 산정에서 과세표준상한제의 영향이 커질 것으로 예상된다. 이러한 상황을 고려해 현행 「지방세법」 제110조제3항에서 규정하고 있는 0~5% 범위 내에서 합리적인 수준으로 과세표준상한율을 설정해야 할 것이다.

8) 주만수, 「부동산보유세제의 세율 특성 및 형평성」, 『한국지방재정논집』 제24권 제2호, 2019, p.30.; 박상수, 「종합부동산세법 개정 이후 재산세 개편 쟁점」, 『지방세논집』 제7권 제1호, 2020, p.10.

[표 5] 최근 재산세(주택분) 제도의 개편 내용

연도	주택공시가격	공정시장가액비율	과세표준상한제	세율	세부담상한제
2021	주택공시가격 인상	주택 60%		1세대 1주택 특례세율 신설 (표준세율 대비 0.05%p 인하)	105~130%
2022	주택공시가격 인상	1세대 1주택 공정시장가액비율 하향 신설 (45%)	-	1세대 1주택 특례세율 유지	
2023	주택공시가격 인하	1세대 1주택 공정시장가액비율 하향 추가 (주택공시가격 기준 43~45%)		1세대 1주택 특례세율 유지	
2024	표준단독주택 공시가격 소폭 인상	1세대 1주택 공정시장가액비율 하향 유지	과세표준상한제 신설 (0~5%)	1세대 1주택 특례세율 연장 검토 중	2029년 세부담상한제 폐지 결정

※ 주: 2024년 공동주택 공시가격은 3월말 발표 예정임.
 ※ 자료: 조사관 작성.

(2) 과세표준상한율을 고려한 공정시장가액비율 결정

공정시장가액비율이 재산세(주택분) 과세표준을 결정하는 중요한 요인이라는 점에서, 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려해 공정시장가액비율을 결정해야 할 것이다.⁹⁾

특히, 공정시장가액비율은 주택공시가격 변동에 따른 재산세 부담을 조정하는 비율이고, 과세표준상한제는 급격한 재산세 부담을 조정하는 제도라는 점에서 유사한 기능을 가지면서도 차이가 있다. 향후 과세표준상한율이 결정되면 과세표준상한율을 감안하면서 공정시장가액비율을 유지 또는 변경해야 할 것이다. 과세표준상한제가 도입되는 첫 해의 과세표준이 향후 재산세(주택분) 부담에 중요한 역할을 하기 때문이다.

(3) 주택의 공정한 가격 제시 기능

주택공시가격은 주택의 공정한 가격을 제시하는 기능 위주로 운영되어야 할 것이다.¹⁰⁾ 정부의 주택공시가격 조정으로 납세자가 부담할 재산세액이 변동된다는 점에서, 주택공시가격은 재산세 부담에 상당한 영향을 미치고 있다. 주택공시가격은 행정부가 결정·발표하는 행정세율로 입법부가 법률로 재산세 세율을 정하는 것과 다르므로, 공시가격은 주택의 가격 제시 기능에 충실해야 할 것이다.

9) 박지현 『주택재산세 공정시장가액비율 운영방안』, 한국지방세연구원, 2023, p.4.
 10) 주택공시가격은 재산세 등에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 건강보험료, 기초연금, 기초생활보장급여 등 다양한 분야에서 활용된다.

(4) 재산세(주택분) 세액공제 신설

1세대 1주택자의 재산세(주택분) 부담을 완화할 목적으로, 1세대 1주택자에 한정하여 재산세(주택분) 세액공제 제도를 신설하는 방안을 신중하게 고려할 수 있을 것이다. 예를 들어 주택 소유주의 연령을 감안한 고령자 공제¹¹⁾ 또는 주택 보유기간을 감안한 장기보유 공제¹²⁾를 신설하되, 일정 한도액 이내로 재산세를 세액공제 할 수 있을 것이다.

(5) 종합 로드맵 설정

큰 변동 없는 골격을 유지하도록 재산세(주택분)에 대한 종합적인 로드맵을 설정해야 할 것이다. 재산세와 같은 보유세는 현금의 흐름과 연계되지 않는 세금으로, 주택가격의 상승이 납세자의 담세력(擔稅力) 증가를 의미하지 않는다. 즉, 세부담에 대한 납세자의 순응도가 상당히 낮으므로 재산세(주택분) 제도를 일관되게 유지해야 할 것이다.¹³⁾

종합 로드맵을 설정할 때, 재산세는 시·군·구가 과세권자이고, 재산세 수입이 부족하면 재산세가 자체수입의 대부분을 차지하는 자치구의 재정상황이 악화될 수 있다는 특성을 감안해야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

11) 60세 이상, 65세 이상, 70세 이상 등.
 12) 10년 이상, 15년 이상, 20년 이상 등.
 13) 박지현 『주택분 재산세의 개편대안 검토』, 한국지방세연구원, 2022, p.12.

