

중앙정부주도의 보유세 개편 무엇이 문제인가? 부동산공시가격 상승으로 인한 제주도민 복지탈락 현황과 과표결정권 확보의 필요성*

정수연**

< 목 차 >

- | | |
|--|------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 실거래기반 부동산공시가격 산정과
조세정의와의 괴리 |
| II. 보유세의 역습 : 저소득층의 복지탈락 | V. 결론 |
| III. 부동산공시가격의 오류와 중앙집권적
부동산공시가격제도의 한계 | <참고문헌> |

< 국문 초록 >

보유세개혁의 논의가 활발한 가운데, 공시가격 현실화가 2019년 실질적으로 추진되고 있다.

고가 부동산을 소유한 납세자가 저가 부동산을 소유한 납세자에 비하여 더 많은 세금을 부담해야한다는 것은 조세형평성개념에도 적절할 뿐 아니라 지자체의 주요세입원인 지방세 확충측면에서도 바람직하다. 그러나 어떤 부동산이 고가부동산이고 어떤 부동산이

* 이 논문은 2018년 2월 24일 제주특별자치도 과세자주권 확보를 위한 정책토론회에서 발표된 “중앙정부주도의 보유세개편 무엇이 문제인가? 급격한 보유세 상승이 제주도민에게 미치는 영향과 대응방안”을 수정 보완한 것임을 밝혀둔다.

** 제주대학교 경제학과 교수

저가부동산인지를 정확히 알지 못하는 상황에서 이루어지는 공시가격 현실화는 오히려 부작용을 야기할 위험이 크다. 본 연구는 제주도를 대상으로 공시가격 현실화가 복지수혜계층에게 미치는 영향을 조사분석하였다. 분석결과 복지수혜계층의 생계급여탈락과 주거급여탈락 현상이 관찰되었다. 또한 농업에 종사하는 농가가구의 기초연금 탈락현상도 동시에 관찰되었다. 부동산투기를 하지도 않았고 매매를 통해 이익을 실현하지도 않은 가구에 대해 공시가격상승이 야기하는 복지탈락은 지방정부로서는 큰 문제가 아닐수 없다. 이에 지방정부가 성실한 납세자인 제주도민을 보호하고자 대안을 모색하여도 지방 중앙집권적 보유세제도의 특성때문에 아무것도 할 수 없는 실정이다. 본 연구의 분석에 의하면, 현 보유세제도 특히 재산세에 밀접히 관련되어 있는 부동산가격 공시제도가 책임과 권리가 이원화된 구조라는 것을 알 수 있다. 즉 공시가격의 작성을 주도하는 것은 중앙정부이지만, 납세자의 민원의 대상이 되는 것은 지방정부여서 책임과 권리가 이원화된 구조인 것이다. 이러한 상황에서는 지방정부가 하지 않은 일을 지방정부가 책임져야하는 모순이 발생한다. 나아가 본 연구에서 살펴본 바에 의하면 개별주택공시가격을 산정할 때 가장 중요한 역할을 하는 비준표가 신뢰성이 낮아 "부정확한 공시가격으로 인한 복지탈락"이라는 문제를 야기할수 있다. 이러한 문제를 감안할 때 지역현실에 맞는 부동산가격공시제도가 시급히 재설계되어야 하며 과표결정권의 지방이양을 추진함이 필요하다. 공시가격의 정확성 제고를 통해 지역주민들의 복지수혜권리를 보호하는 것은 지방정부의 가장 중요한 역할이기 때문이다.

핵심어 : 부동산가격 공시제도, 감정평가, 산정, 과세형평성, 시장가치, 대량평가

I. 서론

보유세 개혁의 논의가 활발하다. 2017년 중반부터 보유세 인상을 예고하는 정부의 발표들이 있었고, 2017년 하반기에는 강남을 중심으로 한 서울의 주택시장 과열에 보유세 강화로 대응해야한다는 주장들이 제기되었다. 투기수요가 서울, 특히 강남에 집중되고 있다는 중앙정부의 판단은 다주택자들의 투기수요를 진정시키는 방안으로 보유세 강화방안을 제시하기에 이르렀다. 또한 이러한 정부정책에 대해 많은 사람들이 찬성하면서 “현실가격보다 현저히 낮은 공시지가, 그리고 공정시장가액비율 추가로 과표 축소가 문제

(정세은, 2018)¹⁾이니 공시지가 현실화가 대안이라고 주장되기도 한다. 최근에는 공정시장가액비율을 폐지하여 과세표준을 공시가격 수준으로 올리는 방안(박주민 의원실)이 논의되고 있다.

그러나 여러 주장들이 간과하고 있는 기본적인 질문이 있다. 그것은 바로 “공시가격은 정확한가? 부동산공시가격이 정확하지 않은 상태에서, 강남 집값을 잡기 위하여, 다주택자들에게 보다 많은 세금을 지불하게 하겠다고 선언하는 것으로 조세정의를 실현할 수 있을까? 보유세를 강화하는 이유는 덜 가진 사람들이 덜 내고, 더 가진 사람들이 더 내는 조세정의를 실현하기 위함이다. 그러나 본 연구에서 분석한 바에 의하면, 현재의 부동산가격 공시제도의 공시가격 산정방법은 덜 가진 사람들이 더 내고, 더 가진 사람들이 덜 낼 수밖에 없는 방법이다

증세를 왜 하는가? 복지를 확대하기 위함이다. 그러나 본 연구에서 분석한 바에 의하면, 현재의 상태에서, 즉 부동산가격 공시제도의 오류를 바로잡지 않는 상태에서 증세를 하게 되면, 복지대상들이 오히려 복지에서 탈락한다. 정확하지 않은 공시가격은 강남의 부자들보다는 일반 서민들로부터 더 많은 세금을 걷게 될 위험이 있다. 정확성이 담보되지 않은 공시가격을 현실화하는 것은 조세정의를 실현하고자하는 목적도 달성하기 어려울 뿐만 아니라, 증세를 통해 더 많은 복지를 누리게 하고 싶었던 복지대상들의 상황을 더 악화시킬 우려가 크다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제 2장에서는 최근 제주도의 부동산공시가격 상승 추이 및 이로 인한 제주도민들의 복지탈락 현상을 사례를 통해 살펴본다. 제3장에서는 부동산 공시가격의 부정확성과 관련하여 공시지가와 주택공시가격의 불일치 문제 및 비준표의 부정확성 사례를 살펴본다. 그리고 제4장에서는 이와 같이 부정확한 공시가격이 형성되는 원인에 대해 주택공시가격을 중심으로 논한다. 검증되지 않는 실거래가격의 폐해, 지역을 반영하지 않는 비준표모형의 문제, 비전문가들의 투입으로 인한 납세자 설득의 문제를 살펴본다. 제 5장에서는 공시가격의 정확성과 적정성을 확보하기 위한 과세자주권의 실현방안을 모색하고 글을 맺는다.

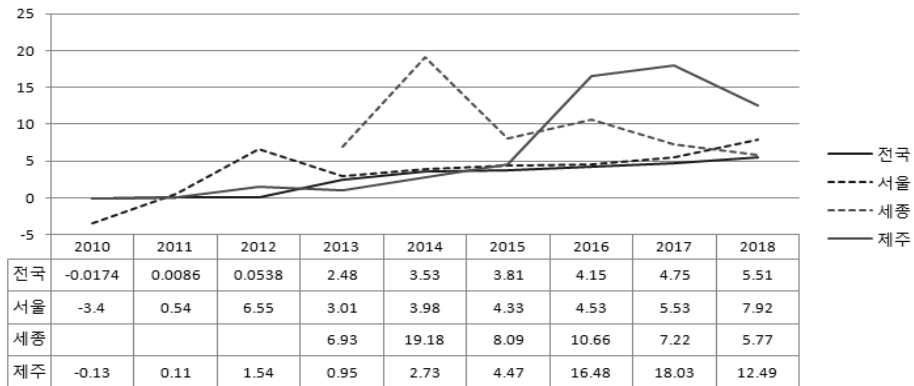
1) 정세은(2018), 소득주도 성장을 위한 지대개혁 및 주거정책, 지대개혁토론회, 보유세 도입과 지대개혁의 구체적인 실천방안 모색 - 지대개혁 토론회, 민주연구원 및 박광온 국회의원 주최

Ⅱ. 보유세의 역습 : 저소득층의 복지탈락

1. 제주도 부동산가격의 상승과 부동산공시가격의 급상승

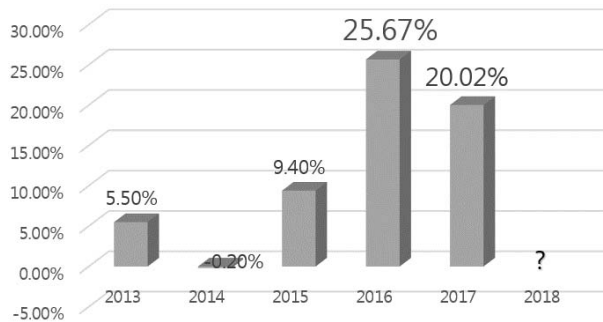
부동산 보유세는 재산세와 종합부동산세를 포괄하는 개념이지만, 본 연구에서는 재산세를 중심으로 논의를 전개해 나가기로 한다. 2010년 이후 제주도는 급격한 부동산가격 상승을 경험하였다. 2015년 정점을 이루었던 제주도 부동산가격 상승세는 2018년 현재 매도자와 매수자 모두 관망세를 유지하며 시장은 보합세를 유지하고 있다.

그러나 이러한 시장추이와는 달리 부동산 보유세, 특히 주택보유세는 급격히 상승 중에 있다. 2018년 2월 국토교통부의 발표에 따르면, 제주도의 단독주택 공시가격 상승률은 평균12.5%로 전국 1위를 기록하였다. 2017년에도 제주도의 단독주택 공시가격 상승률은 1위였다. 전국평균 4.75% 그리고 서울은 5.53%, 부산이 7.78%, 세종시가 7.22% 상승한 것에 비하여 제주도는 평균 18%로 압도적으로 높은 상승률을 기록했다.



〈그림 Ⅱ-1〉 표준단독주택 공시가격 상승률의 지역별 비교

공동주택을 기준으로 하면 최근 제주도의 주택공시가격은 3년 누적 55%나 인상되었 다(2015년 10%, 2016년 25%, 2017년 20%).



〈그림 II-2〉 제주도 공동주택 공시가격 상승률의 추이

정부는 이러한 급격한 상승이 보유세의 급격한 상승으로 이어지면 조세저항이 발생할 수 있다는 지적에 대해서도 다주택자들의 투기를 막기 위해서는 보유세 인상이 불가피하다는 주장을 굽히지 않고 있다.

그러나 문제는 이러한 보유세 인상이 정부가 투기주체로 간주하고 있는 다주택자나 강남의 고가주택 소유자에게는 큰 영향을 주지 못한다는 것이다. 우리나라의 재산세는 GDP의 1%가 되지 않을 정도로 낮아서 사실 고소득층에게는 큰 부담이 되지 않는다.

2. 보유세 인상정책이 복지수혜계층에게 미치는 악영향

2018년 현재 고소득층에게 보유세의 상승은 생계를 잇지 못할 정도의 타격을 줄 수 있는 수준이 아니다. 그러나 그에 비하여 저가주택을 보유한 일반 서민들, 특히 기초연급이나 생계급여, 의료급여, 교육급여, 주거급여 등을 수령해야하는 사회적약자들에게는 오히려 큰 주거급여의 대상이 되는 사회적 약자들에게는 오히려 큰 타격을 주는 정책이 된다. 그 이유는 보유세 인상의 핵심인 부동산공시가격이 복지수혜여부를 결정하는 주요 축이기 때문이다. 다음 〈표 II-1〉에서 보는 바와 같이 부동산 공시가격은 조세목적으로만 사용되는 것이 아니라 복지, 부담금, 행정목적, 조세, 부동산 평가에 활용된다.

〈표 II -1〉 부동산공시가격의 활용분야

구 분	항 목	개 수
복지	기초노령연금 대상자 판단기준, 기초생활보장 대상자 판단기준, 취업 후 학자금장기상환 대상자 판단기준, 장애인연금 대상자 판단기준, 지역건강보험료 부과기준, 생계유지곤란 병역감면 판단기준, 근로장려금 신청자격 판단기준, 신혼부부 전세임대주택 입주대상자 선정	8
부담금	개발부담금 부과액 산정, 재건축부담금 부과액 산정, 농지보전부담금 부과액 산정	3
행정 목적	국공유재산 대부 및 사용료 산정, 도로점용료 산정, 초지 조성 시 국공유지 대부로 산정, 공직자 재산공개 시 기준, 불법전용 농지매수가액 산정, 민사소송 소가 및 인지대 산정, 지적확정에 따른 조정금 산정, 실거래가신고가격 검증, 국부추계, 공사사항 전산자료 관리, 중개대상물 정보, 국민주택채권 매입, 농업기반시설 목적 외 사용 경비, 공공시행자 택지 활용 시 비용 정산, 농지전용심사, 과태료 부과, 벌금 부과	17
조세	지방세(재산세, 취득세, 종합부동산세, 양도소득세), 국세(상속세, 증여세)	2
부동산 평가	보상평가, 경매평가, 담보평가, 국공유지 매각평가, 개발제한구역 토지매수가 산정, 중요자산 취득 및 처분 판단기준, 매수대상토지의 판정기준, 선매 및 불허처분 토지매수가격 산정, 장기미집행 도시계획시설부지 매수청구금 산정, 농지의 처분명령 및 매수청구, 도로 매수청구 시 매수예상가격, 하천구역토지의 매수청구가격, 일반거래지표, 사회복자공익 법인 등의 기본재산의 처분, 사학기관기술대학 학교설립에 따른 수익용 기본재산 산정, 자산재평가, 현물출자 자본금 산정, 공동주택 분양가격 산정, 지식경제 기술혁신사업비 산정	19
총 계		49

출처 : 임재만, 이재우, 정수연(2015), 서울시 개별주택 공시가격의 합리적 개선방안, 서울특별시 용역보고서, p. 32에서 수정 후 재인용

특히 〈표 II -1〉에서 부동산공시가격이 “기초노령연금”과 “기초생활보장 대상자” 그리고 “지역건강보험료 부과”의 기준이 된다는 것에 주목해야 한다. 한 가지 더 추가하자면 국토교통부의 주거급여 대상자 선정에도 활용되고 있다. 즉 부동산공시가격은 총 50개에 달하는 공공목적으로 사용되고 있는 것이다. 이에 본 연구는 최근 부동산공시가격이 급격히 상승한 바 있는 제주도 지역을 대상으로 “자산가치의 상승으로 인해 주거급여 및 기초연금수혜 대상에서 탈락한 사례” 등을 조사 하였다.

먼저 다음 사례 1은 주거급여 수혜대상자였다가 주택공시가격의 급상승으로 2017년 탈락한 사례이다. 이 주택은 대지면적 약 37평(122m²)에 건물면적이 약 15평(50m²)이며 건축한지 40년 이상 된 노후한 주택이다. 또한 이 주택소유자의 소득인정액은 100만 원 미만이다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 것이다.

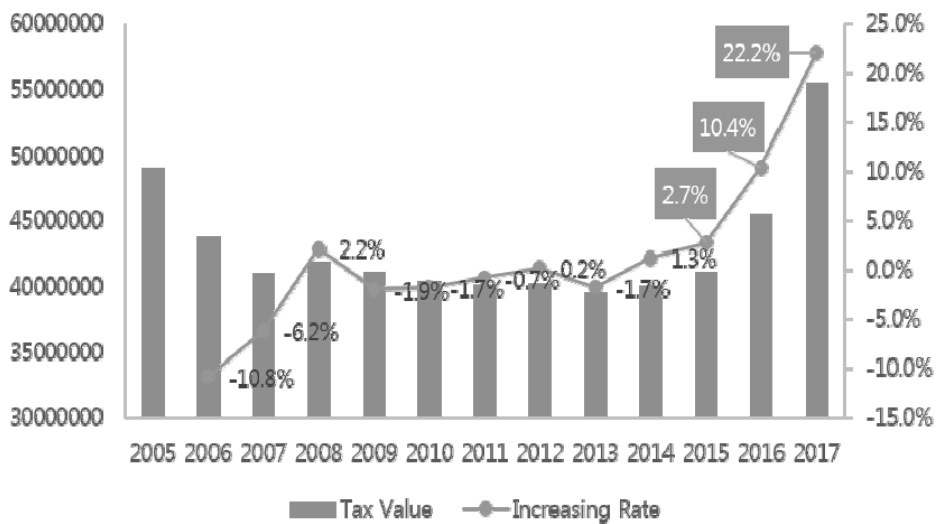
이 주택의 2015년 주택공시가격은 2.7% 증가하였지만, 2016년에는 그 상승률이 다섯 배나 되는 10.4%였고, 2017년에는 22.2%까지 상승을 거듭한 결과 마침내 그 해에 주거급여 및 생계급여대상자에서 탈락하였다.²⁾ 우선 그는 생계급여로 지불 받았던 1인가구 상한기준 금액인 50만1천원을 잃게 되었으며 주택의 노후정도에 따라 차등지원되는 주택개보수비 지원을 잃게 되었다. 그러나 이 주택소유자의 부담은 주거급여 및 생계급여의 손실로 그치는 것이 아니다. 주택공시가격의 상승은 건강보험료 인상에도 영향을 준다. 이제 이 주택의 소유자는 재산세상승, 주거급여 및 생계급여 손실, 건강보험료 인상이라는 네 가지 부담을 동시에 겪게 된다. 이 주택 소유자의 소득은 3년간 증가하지 않았으므로, 선택할 수 있는 것은 “집을 매각하고 무주택자가 되어 재산세를 지불하지 않고, 세입자가 되어 생계급여와 주거급여혜택을 받으며 건강보험료를 인하 받는 것”이다. 소득은 증가하지 않았는데, 주택공시가격이 증가하여 자신이 거주하던 집을 버리고 “더 가난해져야만 복지혜택을 누릴 수 있는 모순”이 발생한다.

2) 주거급여는 자가주택에 거주하는 경우, 주택의 노후정도를 평가하여 주택개량을 지원하는데 이를 수선유지급여라고 부른다. 경보수의 경우 3년에 378만원을, 중보수는 5년단위로 702만원을, 대보수는 7년 단위로 1026만원을 지원한다.

• 사례 1 생계급여 및 주거급여 탈락 (소득인정액 100만원 이하) •



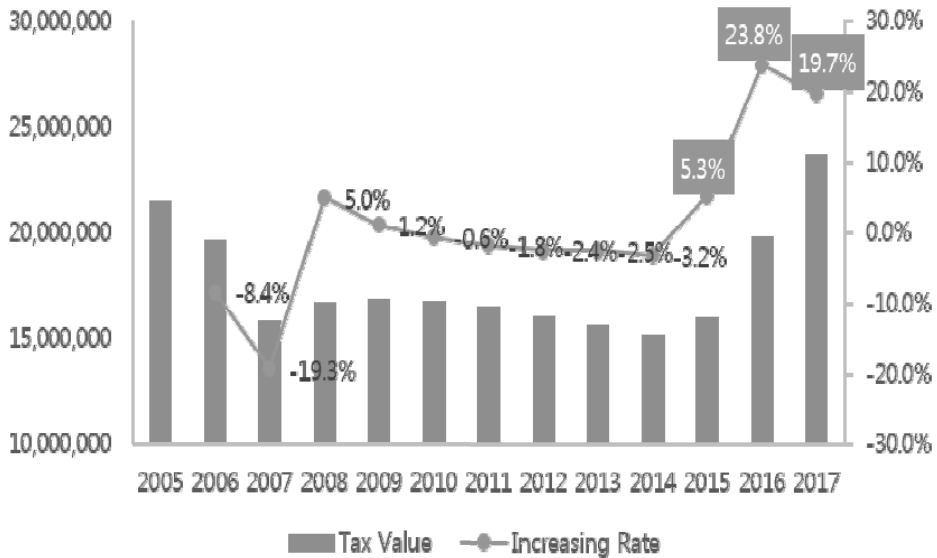
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2005~2017 •



• 사례 2 주거급여 탈락 (소득인정액100만원 이상 300만원 이하) •



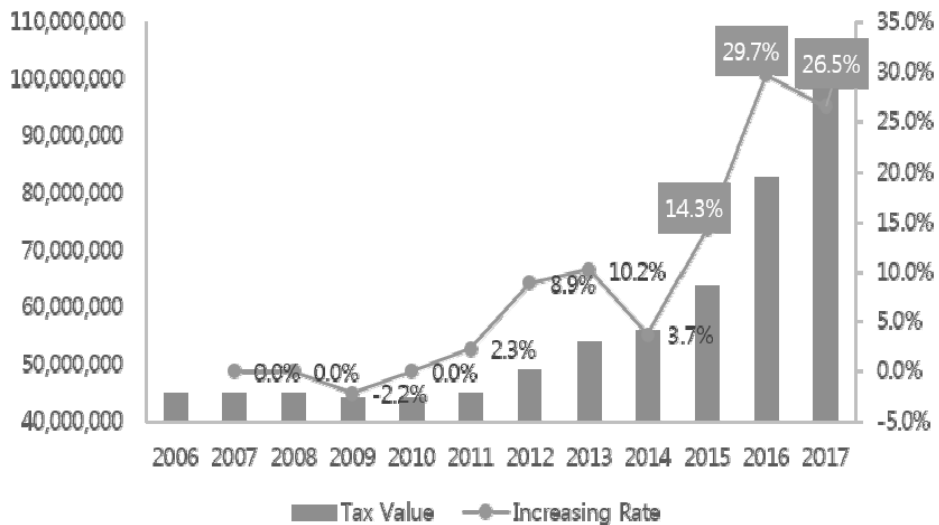
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2005~2017 •



• 사례 3 주거급여 탈락 (소득인정액 300만원 이상 500만원 이하) •



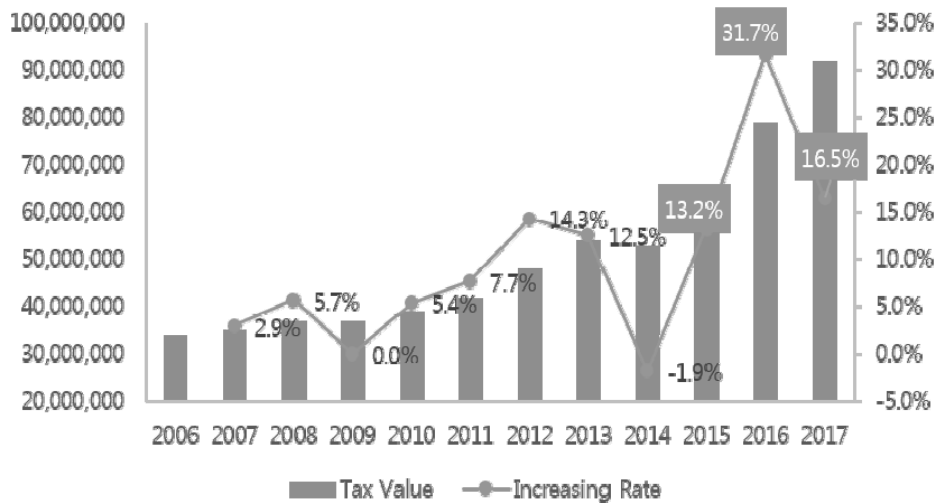
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2006-2017 •



• 사례 4 주거급여 탈락 (소득인정액 100만원 이상 300만원 이하) •



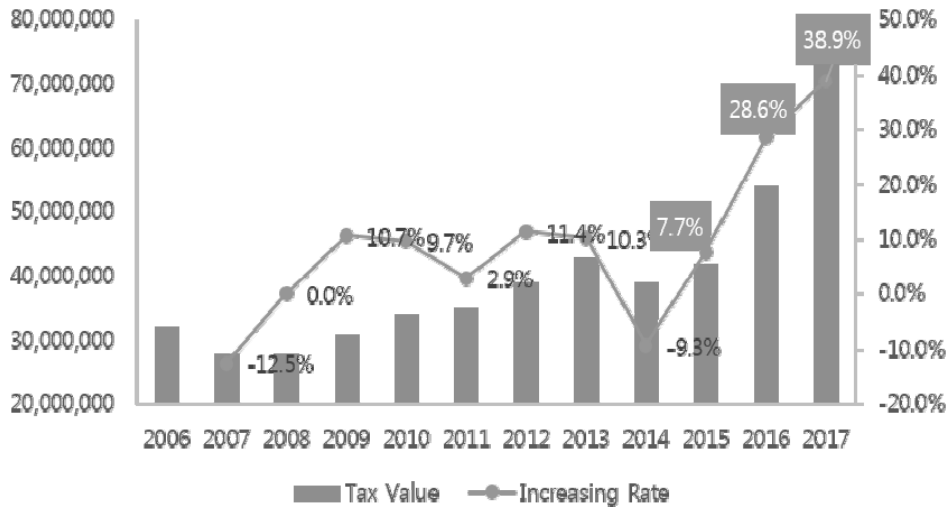
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2006-2017 •



• 사례 5 주거급여 탈락 (소득인정액 100만원 이상 300만원 이하) •



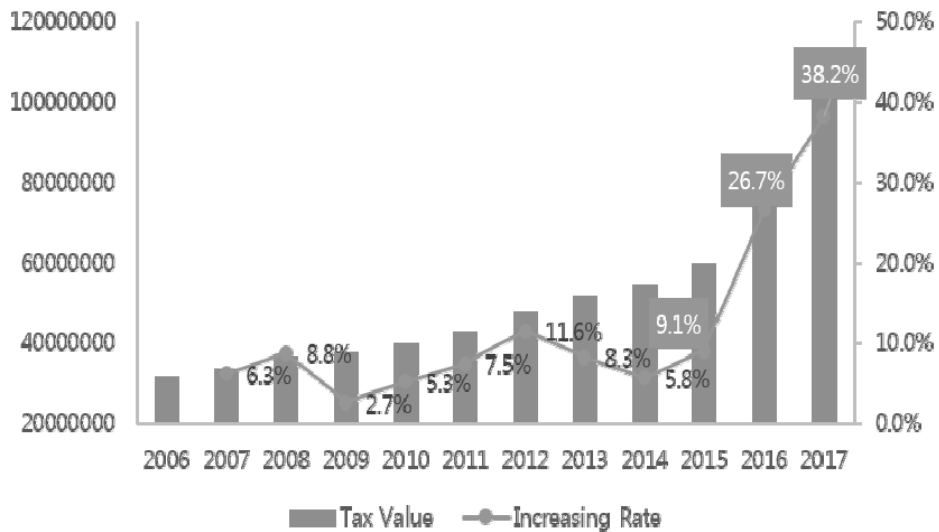
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2006~2017 •



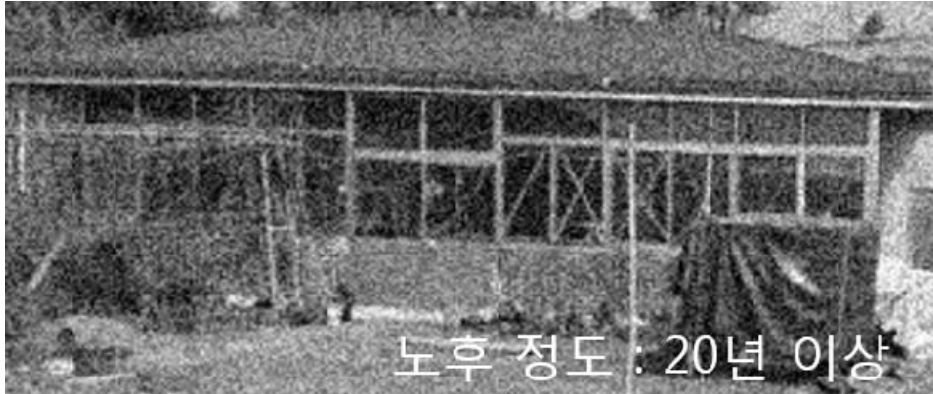
• 사례 6 주거급여 탈락 (소득인정액100만원 이상 300만원 이하) •



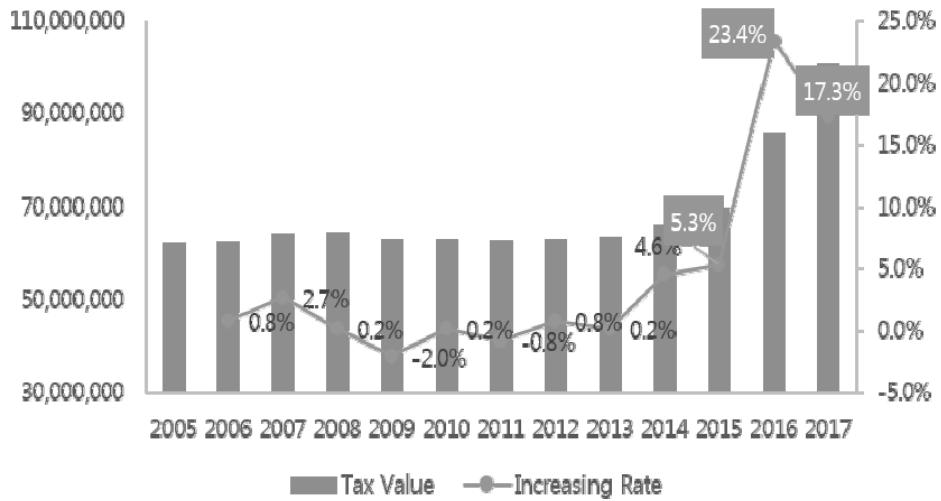
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2006-2017 •



• 사례 7 주거급여 탈락 (소득인정액100만원 이상 300만원 이하) •



• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2005~2017 •



• 사례 8 기초연금 탈락 •



• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2007~2016 •



3. 권한과 민원대응책임이 이원화된 중앙집권적 보유세 제도

지방세법 제110조에 따르면, 우리나라의 주택 재산세는 다음의 그림과 같이, 주택공시가격에 공정시장가액비율을 곱하여 과세표준을 결정한다.

$$\boxed{\text{과세표준}} = \boxed{\text{주택공시가격}} \times \boxed{\text{공정시장가액비율}}$$

〈그림 II-3〉 주택 재산세 과세표준

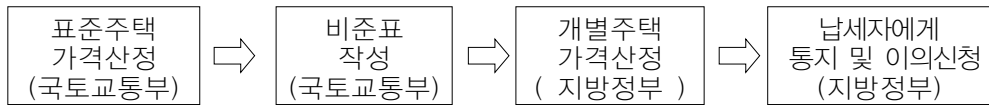
지방세법 시행령 제109조에 의하여 공정시장가액비율은 주택의 경우 60%를 전국 공통적으로 적용하고 있다.³⁾ 복지수혜대상 선정여부에 영향을 주는 핵심은 주택공시가격이다. 그리고 이 주택공시가격을 결정하는 권한은 국토교통부에게 있다. 주택공시가격을 결정하는 방법도, 주택공시가격의 최종결정도 사실상 국토교통부의 권한이다. 주택공시가격이 결정되는 과정을 단독, 다가구 주택에 대해서만 설명하면 다음과 같다.

표준주택은 각 지역에서 일종의 “표본(Sample)”의 역할을 한다. 개별주택은 그에 비하여 모집단(Population)에 비유할 수 있다. 표준주택은 부동산가격공시에 관한 법률에 의거하여 한국감정원이 인근의 시세를 조사하여 “산정(Calculation)”한다⁴⁾. 그리고 이 표준주택의 가격과 표준주택의 가격영향요인이 되는 주택특성들을 투입하여 회귀모형을 작성하고 그 추정결과로 일종의 비율표라고 할 수 있는 ‘주택가격 비준표’를 만든다. 이 비준표는 표준주택에 비례하여 개별주택의 가치가 얼마나 되는가를 산정하는 “매개변수”의 역할을 한다. 비준표는 2018년 현재 한국감정원에서 만들고 있다. 만들어진 비준표는 지방자치단체 세정과에 전달된다. 지방자치단체의 세정과는 표준주택 중 비준부동산을 선정하고 비준표를 적용하여 개별주택가격을 산정한다. 비준표는 통계모형이기 때문에 현실에 완전히 부합할 수 없다. 계량모형은 단지 수학적 계산이기 때문에 “히말라야의 적

3) 그리고 과세표준에 재산세율을 곱하면 재산세액이 계산된다.

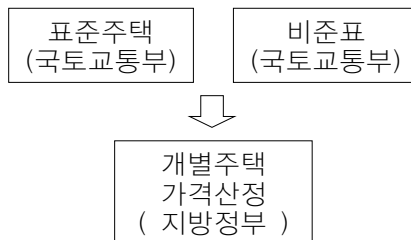
4) 2016년까지는 국가자격증을 보유한 감정평가사가 소득접근법, 시장접근법, 비용접근법 감정평가3방식을 사용하고 최우효이용(Highest and Best Use)을 고려하여 “시장가치(market value)”를 산출하였으나 2017년부터는 감정평가사가 아닌 비자격자를 투입하여 인근에서 발생한 거래 및 원가 그리고 임대료를 고려하여 “감정평가가 아닌 산정”을 하고 있다(표준주택가격 조사-산정 기준[시행 2016.9.1.] [국토교통부훈령 제750호, 2016.9.1., 일부개정]).

설량”도 “윌스트리트의 주식가격”에 영향을 미친다는 결과를 도출한다. 따라서 시장에 부합하는지의 여부를 판단하는 “검증”단계를 거쳐야 한다. 지역시장에 대해 잘 알고, 주택가격에 영향을 미치는 지역의 고유한 특성들을 잘 인지하고 있는 전문가가 필요한 단계이다. 2016년까지 “검증”은 국가자격증을 보유한 감정평가사가 수행하였으나 2017년부터는 이 또한 감정원에서 일반 직원이 수행하고 있다.⁵⁾ 개별주택의 산정가격이 결정되면 지방자치단체 세정과는 이를 납세자에게 통지한다. 이 과정을 그림으로 나타내면 다음의 그림 II-4와 같다.



<그림 II-4> 개별주택가격의 결정과정 1

이 절차를 살펴보면 알 수 있는 것은 개별주택가격산정을 지방정부가 하는 것처럼 보이지만, 사실상은 중앙정부가 모든 것을 결정한다는 것이다. 개별주택가격 산정에 데이터로 투입되는 표준주택공시가격도 중앙정부로부터 주어지고, 표준주택에 비례하여 개별주택가격을 결정할 때 쓰는 비율표인 비준표 또한 중앙정부가 만들고 있다. 비준표는 지방정부가 지역시장 변화를 감안하여 작성하는 것이 아니라, 중앙정부 주도하 단일기관에서 만들어 전국적으로 배포하고 있다. 지방정부가 할 수 있는 일은 오로지 납세자에게 최종 결정된 과표를 통지하고, 이의신청이라는 민원에 직면하는 것뿐이다.



<그림 II-5> 개별주택가격의 결정과정 2

5) 현재 제주도의 감정평가사 수는 약 60명이며 감정원에는 4명의 감정평가사가 근무하고 있다.

지방정부가 복지탈락자들 그리고 잠재적 탈락가능자들에 대해 과표를 감산할 수 있는 권한이 없는 상태에서 할 수 있는 일은 세율을 조정하는 일이다. 그러나 사실상 재산세는 얼마 되지 않는다. 오히려 건강보험의 증가와 그 외 복지혜택의 손실이 더 크다.

지방정부가 할 수 있는 일은 무엇이 있을까? 조세법률주의에 의해 과표를 결정할 수도 없고, 과표 감산을 해줄 수도 없는 지방정부가 할 수 있는 것은 세율조정을 통한 보유세 조정뿐이다. 지방세법⁶⁾에 의하면, 취득세와 재산세 등 일부세목에 대해서 지방자치단체 조례로 50프로 범위 내에서 조정이 가능하다. 그러나 이 금액은 매우 작다. 이 사례의 주택공시가격은 5천5백만원이므로 이를 기준으로 재산세를 계산하면 33,000원이다.

$$\begin{aligned} & \text{주택공시가격}(5,500\text{만원}) \times \text{공정시장가액}(60\%) = \text{과세표준}(3,300\text{만원}) \\ & \text{과세표준}(3,300\text{만원}) \times \text{재산세율}(6,000\text{만원 이하는 } 0.10\%) = 33,000\text{원} \end{aligned}$$

<그림 II-6> 지방세법에 의한 재산세율 계산

조례로 50%를 감면 해봐도 이 주택소유자에게 혜택을 줄 수 있는 것은 오로지 16,500원에 불과하다. 가장 효과적인 방법은 세율조정이 아니라 과표를 감산하는 것이다.

그나마 제주도는 타 시도와 달리 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법⁷⁾에 의해 조례로 100%감면도 가능하다. 복지탈락계층에 대해 100% 세금감면도 가능하다. 그렇다면 위 사례의 주거급여 탈락자에게 16,500원이 아닌 33,000원을 감면해주는 것이 가능하다.

그럼에도 불구하고 여전히 과표와 건강보험, 그리고 복지와의 연결고리가 존재하므로 공시가격 상승으로 인한 복지대상들의 부담을 경감시키는 것은 불가능하다. 이를 위해서

6) 지방세법 제14조(조례에 따른 세율 조정) 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 취득세의 세율을 제11조와 제12조에 따른 세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다
 7) 제123조(세율 조정에 관한 특례) ① 다음 각 호의 제주자치도세의 세율은 「지방세법」에 따른 세율(표준세율과 중과기준세율을 포함한다. 이하 같다)에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다. 다만, 제6호에 따라 도조례로 지역자원시설세의 세율을 가감 조정하였을 때에는 「지방세법」 제146조제2항제2호에 따른 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 200으로 하고, 같은 법 제146조제2항제2호의2에 따른 대형 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 300으로 한다.

는 복지수혜계층들에 대한 전수조사가 필요하다. 자기주택에 거주하고 있는 복지대상자들이 공시가격의 상승으로 인해 입고 있는 손실을 조사해야한다. 복지부의 데이터베이스에는 개인정보보호를 이유로 접근이 제한되어 있기 때문에 제주특별자치도의 자체조사가 불가피하다. 동사무소를 거점으로 전면적 조사가 필요하다. 그러나 동사무소의 인력은 매우 제한적이고 업무도 과중하므로 이의 조사인력을 어떤 식으로 마련할 것인지도 행정 부담을 최소화하는 측면에서 고민할 필요가 있다.

사실상 지방세의 큰 부분을 담당하는 보유세의 결정권한을 지방정부가 갖고 있지 않다는 것은 많은 문제를 야기한다. 지역주민들과 생활적으로 결합되어 있는 지방정부 공무원들은 “주택공시가격의 상승으로 인해 복지를 탈락한 사람들”의 정보를 데이터베이스가 아니라 직접적인 커뮤니케이션을 통해 인지할 수 있다. 과세표준의 근간이 되는 공시가격을 감산할 수만 있다면, 복지탈락자들의 구제는 신속히 이루어질 수도 있다. 그러나 그 권한은 중앙정부에 있으며, 지방정부는 지역의 주민들을 보호하고자 해도 어려움을 겪게 된다. 자체적으로 과표를 결정할 수 있는 권한이 없기 때문이다.⁸⁾ 과세자주권⁹⁾의 필요성을 다시 생각해보지 않을 수 없는 지점이다.

Ⅲ. 부동산공시가격의 오류와 중앙집권적 부동산공시가격제도의 한계

1. 공시가격의 오류로 인한 복지 탈락 현상

과세표준의 근간인 공시가격의 급격한 상승만이 문제는 아니다. 복지수혜대상에서 탈락한 이유가 공시가격의 급격한 상승뿐만 아니라 공시가격의 오류 때문이라면 문제는 더욱 심각해진다. 다음은 주거급여 탈락자의 탈락이 어찌면 공시가격이 정확하지 않아서일

8) 예외적으로 운영이 가능한 탄력세율제도와 임의세제도를 제외하고는 헌법 제59조 조세법률주의에 의해 지방세의 세목, 세율, 과세표준 등은 법률로 규정된다. 지방정부는 과세표준을 감산하거나 결정할 권한이 없다.

9) 과세자주권이란, 조례로 세목을 신설할 수 있는 권한, 과세표준이나 세율을 결정 또는 조정할 수 있는 권한, 지방세의 감면을 결정할 수 있는 권한 등이 포함되는 매우 포괄적인 개념이다.

지도 모른다는 추정을 가능하게 만드는 사례이다.

앞서 살펴보았던 사례들 중 사례 7을 살펴보자. 사례 7의 개별주택가격을 2005년부터 2017년까지 살펴보면, 다음의 <표 Ⅲ-1>과 같다. 국토교통부 홈페이지에서 공개하고 있는 개별주택가격은 산정가격의 80%만 공개하도록 되어있으므로 1.25배 하였다. 주택은 기본적으로 부속토지위에 건물이 있는 것이므로 부속토지의 가치보다 높아야 한다. 그러나 <표 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이 2017년 공시지가(토지)와 개별주택공시가격(토지¹⁰+ 건물)을 비교해보면 그 비율이 114%로서 개별주택가격이 더 낮다. ¹¹⁾

<표 Ⅲ-1> 사례 7의 개별주택공시가격과 개별공시지가

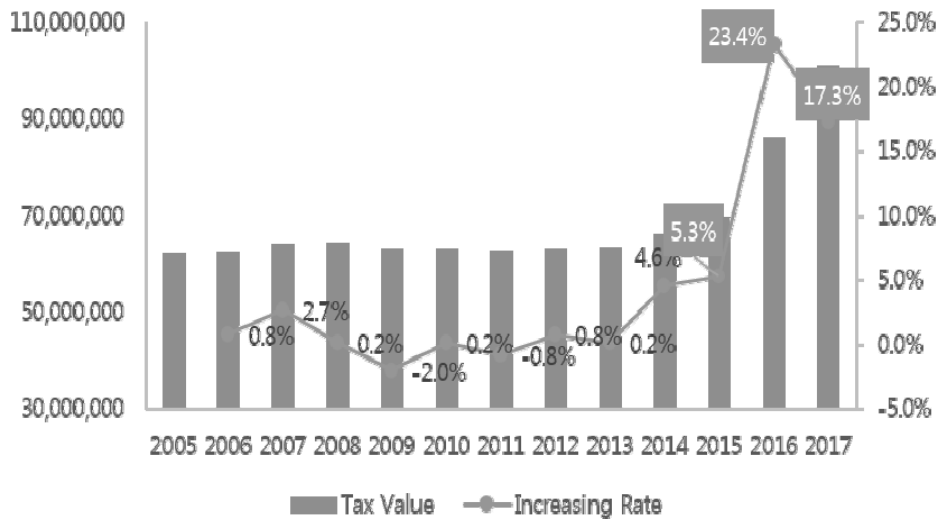
가격 기준년도	개별주택가격 × 1.25	개별공시지가 × 대지면적	토지가격/주택가격(%)
2017	54,375,000	62,118,100	114%
2016	47,875,000	33,124,600	69%
2015	38,500,000	21,716,700	56%
2014	37,750,000	17,926,700	47%
2013	38,000,000	16,903,400	44%
2012	40,000,000	16,221,200	41%
2011	39,000,000	15,008,400	38%
2010	39,875,000	13,947,200	35%
2009	40,375,000	13,947,200	35%
2008	45,750,000	16,319,640	36%
2007	50,875,000	14,170,010	28%
2006	52,875,000	13,862,920	26%
2005	54,000,000	12,393,300	23%

10) 정확성을 기하기 위하여 토지는 대지 총면적이 아닌 산정면적을 기준으로 공시지가 총액을 계산하였다.
 11) 2017년은 개별주택공시가격의 결정방법이 2016년 “국가자격증 보유 전문가의 감정평가”에서 “국가자격증을 보유하지 않은 사람의 산정”으로 바뀐 후 처음 개별주택공시가격이 만들어진 해이다.

• 사례 7 주거급여 탈락 (소득인정액 100만원 이상 300만원 이하) •



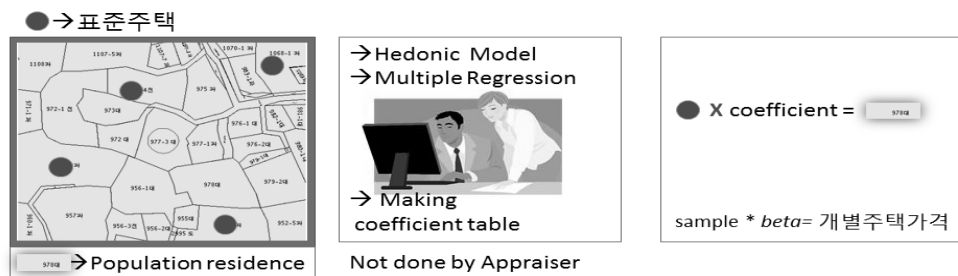
• 해당 주택의 주택공시가격의 추이 : 2005~2017 •



2. 공시가격의 오류 : 비준표의 부적정성

이러한 오류는 과연 무엇 때문일까? 이를 살펴보기 위해서는 개별주택가격이 결정되는 단계들을 살펴봐야 한다. 표준주택산정과 비준표의 작성, 그리고 개별주택의 산정으로 단계를 나누어볼 수 있다.

표준주택가격은 일정권역 내에서 표본으로서의 역할을 한다. 다음의 그림 3-1에서 표준주택은 비준표모형 작성을 위해 회귀모형에 투입된다. 그다음 헤도닉 모형이 분석되고 비준표가 만들어진다. 빨간색 표시된 표준주택들에 대해 그 특성들이 조사된다. 그 주택의 부속토지 모양, 방향(남향여부 등), 고저(경사도), 혐오시설까지의 거리와 같은 것들이 조사된다. 즉 주택가격에 영향을 주는 요인들이 고려되는 것이다. 만약 표준주택의 인근에 철도가 있다면 철도까지의 거리도 조사된다. 조사된 변수들은 인근의 실제 거래된 실거래가격들을 감안하여 만들어진 “산정가격”으로 엑셀에 입력된다. 표준주택의 가치는 2016년까지는 감정평가 3방식으로 만들었으나 비용절감을 위해 비전문가에게 실거래가격을 조사시켜 감정평가 3방식이 아닌 “산정가격”으로 만들고 있다.



〈그림 Ⅲ-1〉 표준주택산정과 비준표 그리고 개별주택산정

출처 : Su Yeon, Jung (2017), Property Tax Systems and Data Accuracy: Korea and the US, IAAO International Conference 2017

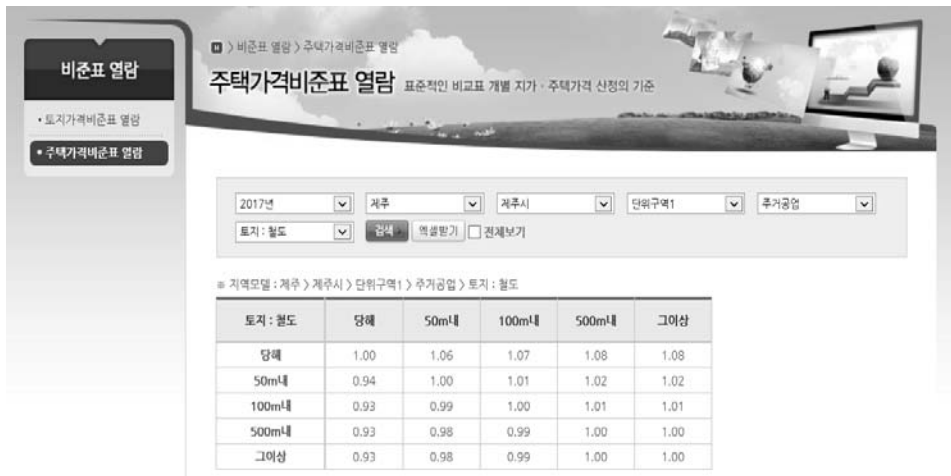
만들어진 표준주택의 가격과 가격에 영향을 미치는 요인이라고 판단되는 것들이 엑셀에 입력되고 나면 그것은 통계모형인 헤도닉모형으로 분석되고 계수들로 상대적 비율표를 만든다. 만들어진 비율표를 예로 들면 다음과 같다.

<표 Ⅲ-2> 제주도 주택가격 비준표

철도 및 지상전철	개별주택	당해	50m이내	100m이내	500m이내	그 이상
	표준주택					
	당해	1	1.06	1.07	1.08	1.08
	50m이내	0.94	1	1.01	1.02	1.02
	100m이내	0.93	0.99	1	1.01	1.01
	500m이내	0.93	0.98	0.99	1	1
	그 이상	0.93	0.98	0.99	1	1

고지 (주택)	개별주택	저지	평지	완경사	급경사	고지
	표준주택					
	저지	1	1.12	0.95	0.88	0.88
	평지	0.89	1	0.85	0.79	0.79
	완경사	1.05	1.18	1	0.93	0.93
	급경사	1.14	1.27	1.08	1	1
	고지	1.14	1.27	1.08	1	1

이 비준표는 실제로 국토교통부 홈페이지에서 제공하고 있는 비준표의 일부이다. 그러나 문제는 제주도에선 철도나 지상전철이 없다는 것이다.



<그림 Ⅲ-2> 주택가격비준표 열람 (국토교통부 홈페이지)

출처 : <http://sct.kab.co.kr/reading/houseReading.do>

이에 대해 혹자는 “철도나 지상전철”이 없으니 개별주택산정 시 이용되지 않았을 테니 문제가 없지 않는가?” 라고 할 수도 있다.

그러나 문제는 ”신뢰성“이다. 앞서 설명한 바와 같이, 비준표에 철도 및 지상전철의 계수가 비율로 나타나 있다는 것은 표준주택 데이터에 그와 같은 요인들이 입력되었다는 것이다. 즉 제주도의 비준표를 만들 때 투입된 표준주택 데이터 어딘가에 ”철도 옆에 근접한 주택“이 자료로 들어가 있다는 것이다. 그렇지 않다면 모형 분석 후 그러한 계수가 존재할 수 없기 때문이다. 비준표 모형에 뭔가 심각한 문제가 있다는 것을 암시하는 지점이다.



〈그림 Ⅲ-3〉 철도에 근접한 제주도의 표준주택

전국 모든 지역의 비준표를 단 하나의 기관에서 만들고 있다는 것 자체가 문제일 수도 있다. 제주도에 비준표를 만들었다면, 분석자는 제주도에 철도 및 지상전철이 없다는 것을 알 수 있었을 것이다. 비준표의 오류는 이것 뿐만이 아니다. 다음의 표는 제주 지역 용도지역 비준표이다. 표에서 보는 바와 같이 제주도에는 2018년 현재 제2종 전용

주거지역, 제3종 일반주거지역, 유통상업지역, 전용공업지역, 개발제한구역이 존재하지 않는다. 그러나 비준표에는 이 지역들이 나타나 있고, 비준표 비율도 0이 아니다. 존재하지 않는다면 0이어야 한다.

비준표 작성에 투입된 자료는 제주도에 존재하는 표준주택이므로 이 표의 숫자들이 0이 아니라는 것은 제3종 일반주거지역에 위치한 주택들이 제주도에 존재한다는 것을 의미한다. 그러므로 투입된 데이터가 잘못되었다는 것으로 판단할 수밖에 없다.

■ 제주도에 없는 용도지역이 들어간 비준표

용도 지역	전공	일공	준공	보전	생산	자연	개제	미정	관리	보관	생관	계관	농림	자보
1전	0.89	0.91	1.07	0.26	0.40	0.43	0.35	0.36	0.32	0.27	0.31	0.42	0.16	0.15
제	0.91	0.93	1.09	0.27	0.41	0.44	0.36	0.37	0.33	0.28	0.32	0.43	0.16	0.15
1주	0.86	0.88	1.03	0.25	0.38	0.41	0.34	0.35	0.31	0.26	0.30	0.40	0.15	0.14
2주	0.82	0.83	0.98	0.24	0.37	0.39	0.32	0.33	0.29	0.25	0.28	0.39	0.15	0.14
3주	0.75	0.76	0.90	0.22	0.34	0.36	0.29	0.30	0.27	0.23	0.26	0.35	0.13	0.13
준주	0.69	0.71	0.83	0.20	0.31	0.33	0.27	0.28	0.25	0.21	0.24	0.33	0.12	0.12
중상	0.49	0.50	0.59	0.14	0.22	0.24	0.19	0.20	0.18	0.15	0.17	0.23	0.09	0.08
일상	0.52	0.54	0.63	0.15	0.24	0.25	0.21	0.21	0.19	0.16	0.18	0.25	0.09	0.09
근상	0.53	0.54	0.64	0.15	0.24	0.26	0.21	0.21	0.19	0.16	0.18	0.25	0.10	0.09
유상	0.54	0.55	0.65	0.16	0.24	0.26	0.21	0.22	0.19	0.16	0.19	0.25	0.10	0.09
전공	1.00	1.02	1.20	0.29	0.45	0.48	0.39	0.40	0.36	0.30	0.35	0.47	0.18	0.17
일공	0.98	1.00	1.18	0.29	0.44	0.47	0.38	0.40	0.35	0.30	0.34	0.46	0.18	0.16
준공	0.83	0.85	1.00	0.24	0.37	0.40	0.33	0.34	0.30	0.25	0.29	0.39	0.15	0.14
보전	3.42	3.50	4.12	1.00	1.54	1.65	1.35	1.38	1.23	1.04	1.19	1.62	0.62	0.58
생산	2.23	2.28	2.68	0.65	1.00	1.08	0.88	0.90	0.80	0.68	0.78	1.05	0.40	0.38
자연	2.07	2.12	2.49	0.60	0.93	1.00	0.81	0.84	0.74	0.63	0.72	0.98	0.37	0.35
개제	2.54	2.60	3.06	0.74	1.14	1.23	1.00	1.03	0.91	0.77	0.89	1.20	0.46	0.43
미정	2.47	2.53	2.97	0.72	1.11	1.19	0.97	1.00	0.89	0.75	0.86	1.17	0.44	0.42
관리	2.78	2.84	3.34	0.81	1.25	1.34	1.09	1.13	1.00	0.84	0.97	1.31	0.50	0.47
보관	3.30	3.37	3.96	0.96	1.48	1.59	1.30	1.33	1.19	1.00	1.15	1.56	0.59	0.56
생관	2.87	2.94	3.45	0.84	1.29	1.39	1.13	1.16	1.03	0.87	1.00	1.35	0.52	0.48
계관	2.12	2.17	2.55	0.62	0.95	1.02	0.83	0.86	0.76	0.64	0.74	1.00	0.38	0.36
농림	5.56	5.69	6.69	1.63	2.50	2.69	2.19	2.25	2.00	1.69	1.94	2.63	1.00	0.94
자보	5.93	6.07	7.13	1.73	2.67	2.87	2.33	2.40	2.13	1.80	2.07	2.80	1.07	1.00

■ 제주도에 없는 용도지역이 들어간 비준표(계속)

용도 지역	1전	2전	1주	2주	3주	준주	중상	일상	근상	유상
1전	1.00	0.98	1.04	1.09	1.19	1.29	1.82	1.70	1.68	1.65
2전	1.02	1.00	1.06	1.11	1.21	1.32	1.86	1.73	1.71	1.68
1주	0.96	0.94	1.00	1.05	1.14	1.24	1.75	1.63	1.62	1.59
2주	0.92	0.90	0.95	1.00	1.09	1.18	1.67	1.56	1.54	1.51
3주	0.84	0.82	0.87	0.92	1.00	1.08	1.53	1.43	1.41	1.39
준주	0.78	0.76	0.81	0.84	0.92	1.00	1.41	1.32	1.30	1.28
중상	0.55	0.54	0.57	0.60	0.65	0.71	1.00	0.93	0.92	0.91
일상	0.59	0.58	0.61	0.64	0.70	0.76	1.07	1.00	0.99	0.97
근상	0.60	0.58	0.62	0.65	0.71	0.77	1.08	1.01	1.00	0.98
유상	0.61	0.59	0.63	0.66	0.72	0.78	1.10	1.03	1.02	1.00
전공	1.12	1.10	1.17	1.22	1.34	1.45	2.04	1.91	1.89	1.85
일공	1.10	1.08	1.14	1.20	1.31	1.42	2.00	1.87	1.85	1.81
준공	0.93	0.92	0.97	1.02	1.11	1.21	1.70	1.59	1.57	1.54
보전	3.85	3.77	4.00	4.19	4.58	4.96	7.00	6.54	6.46	6.35
생산	2.50	2.45	2.60	2.73	2.98	3.23	4.55	4.25	4.20	4.13
자연	2.33	2.28	2.42	2.53	2.77	3.00	4.23	3.95	3.91	3.84
개제	2.86	2.80	2.97	3.11	3.40	3.69	5.20	4.86	4.80	4.71
미정	2.78	2.72	2.89	3.03	3.31	3.58	5.06	4.72	4.67	4.58
관리	3.13	3.06	3.25	3.41	3.72	4.03	5.69	5.31	5.25	5.16
보관	3.70	3.63	3.85	4.04	4.41	4.78	6.74	6.30	6.22	6.11
생관	3.23	3.16	3.35	3.52	3.84	4.16	5.87	5.48	5.42	5.32
계관	2.38	2.33	2.48	2.60	2.83	3.07	4.33	4.05	4.00	3.93
농림	6.25	6.13	6.50	6.81	7.44	8.06	11.38	10.63	10.50	10.31
자보	6.67	6.53	6.93	7.27	7.93	8.60	12.13	11.33	11.20	11.00

3. 공시가격의 오류 : 비준표 모형의 권역설정의 문제

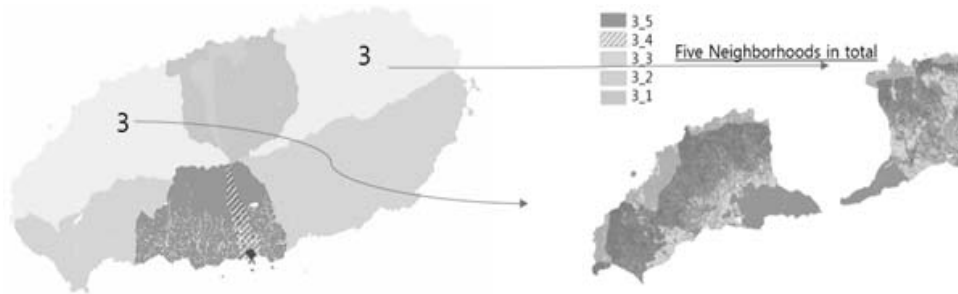
제주도 비준표는 다음의 표에서 보는 바와 같이 총 28개의 권역으로 분리하여 만들어진다. 제주시를 14개 권역으로 구분하고 서귀포시를 14개 권역으로 구분한다.

〈표 Ⅲ-3〉 제주도의 비준표 모형 권역설정

구분	읍면동	권역	하위권역	용도지역
제주시	일도일동, 일도이동, 이도일동, 이도이동, 삼도일동, 삼도이동, 건입동, 용담일동, 용담이동, 노형동, 연동	1	1_1	주거지역, 공업지역
			1_2	상업지역
			1_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
	용담삼동, 화북일동, 화북이동, 삼양일동, 삼양이동, 삼양삼동, 봉개동, 아라일동, 아라이동, 오라이동, 오라이동, 오라삼동, 오라이동, 오라삼동, 외도일동, 외도이동, 이호일동, 이호이동, 도두일동, 도두이동, 도남동, 도림일동, 용강동, 회천동, 오등동, 월평동, 영평동, 도평동, 해안동, 내도동	2	2_1	주거지역, 공업지역
			2_2	상업지역
			2_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
			2_4	관리지역
	한림읍, 애월읍, 조천읍, 구좌읍	3	3_1	주거지역, 공업지역
			3_2	상업지역
			3_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
			3_4	관리지역
			3_5	농림지역, 자연환경보전지역
	추자면, 우도면	4	4_1	관리지역
			4_2	농림지역, 자연환경보전지역
서귀포시	서귀동	1	1_1	주거지역, 공업지역
			1_2	상업지역
			1_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
	법환동, 서호동, 호근동, 상효동, 하효동, 신효동, 보목동, 토평동, 중문동, 회수동, 대포동, 월평동, 강정동, 도순동, 하원동, 색달동, 상애동, 하예동, 영남동	2	2_1	주거지역, 공업지역
			2_2	상업지역
			2_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
			2_4	관리지역
			2_5	농림지역, 자연환경보전지역
	동홍동, 서홍동	3	3_1	주거지역, 공업지역
			3_2	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
	대정읍, 남원읍, 성산읍, 안덕면, 표선면	4	4_1	주거지역, 공업지역
			4_2	상업지역
			4_3	녹지지역, 개발제한지역, 미지정지역
			4_4	관리지역

이 권역을 기준으로 모형을 만든다는 것은 해당권역의 주택들이 서로 동질적(Homogeneous)이라고 가정하는 것이다. <표 Ⅲ-3>에서 보는 바와 같이 이 권역들은 제주시의 읍면동들을 중심으로 즉 행정구역을 중심으로 1차적으로 구분하고 그리고 나서 용도지역으로 다시 한 번 구분한 것이다. 일견 합리적으로 보이는 이러한 권역구분은 공간적으로 살펴보면 문제가 나타난다.

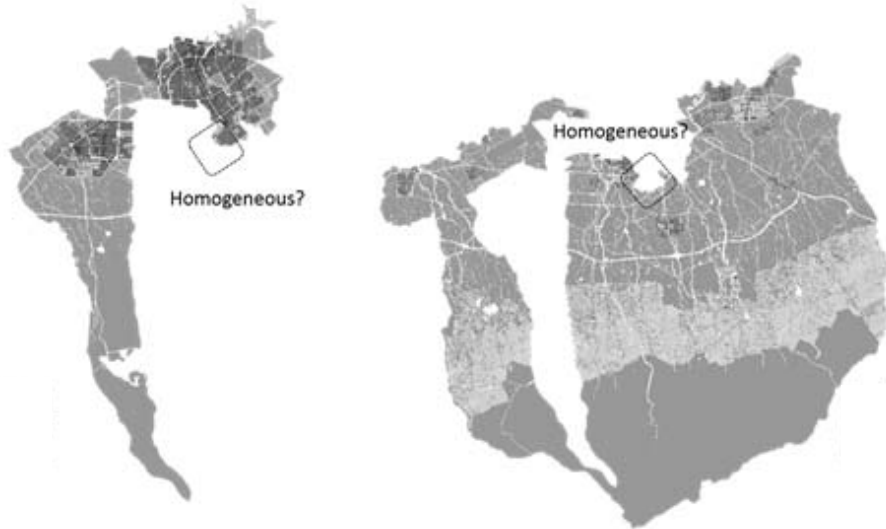
다음의 그림에서 보는 바와 같이, 권역 3을 살펴보자. 권역 3은 제주시에서 한림읍, 애월읍, 조천읍, 구좌읍을 하나의 권역으로 구분한 후 그것을 다시 용도지역 기준으로 5개로 다시 구분한다. 다음의 그림이 권역3의 이러한 구분방법을 나타내고 있다.



<그림 Ⅲ-4> 제주시 권역3의 하위권역 5개

보는 바와 같이 첫째, 권역이 너무나 넓다. 그리고 회색부분이 바로 모형 3_4모형인데 이 회색부분에 있는 주택들이 서로 동질적이라고 보기는 상식적으로 매우 어렵다. 이러한 지나치게 강한 가정을 통해 도출된 모형의 계수들이 현실과 맞기를 바라는 것이 불가능하다.

이번에는 권역 1과 권역 2를 살펴보자. 권역 1의 지도가 왼쪽에 표시되어 있다. 권역 1은 다시 용도지역을 기준으로 3개의 모형으로 만들어진다. 권역 2 또한 용도지역 기준으로 4개의 모형이 만들어진다.



<그림 III-5> 제주시 권역1과 권역2

그림 III-5에서 알 수 있듯이 이 두 개 권역은 인접한 두 지역이다. 권역1은 권역2의 부분집합처럼 보이기도 한다. 권역1 내부의 하얀 부분이 권역2이기 때문이다. 그림에서 네모난 검정색의 박스에 주목해야 한다. 이 박스에 해당하는 지역은 제주도에 거주하는 사람이라면 누구나 어디인지를 알 수 있는 지역이다. 단일한 하나의 블록이지만, 이 블록은 회색선을 경계로 이도이동과 아라일동으로 구분된다. 즉 하나의 블록 안에 있지만 동질적이지 않다고 가정하는 것이나 마찬가지이다. 그리고 회색선을 경계로 한 주택들, 토지들은 서로 다른 비준표 비율을 적용받게 된다.

미국이라면, 지역을 전담하는 과세감정평가사가 해당지역을 하나의 권역으로 구분하고 모형을 만들었을 것이다. 이는 지역을 잘 모르는 중앙에서 지역의 모든 비준표모형을 만들기 때문에 발생하는 문제이다. 이 문제를 제일 잘 인지 할 수 있는 것은 제주도의 세정공무원들과 감정평가사들이다. 지역의 세정공무원들은 이 문제를 개선 해보려고 시도했을 것이다. 그러나 비준표를 작성할 권한이 지방정부에게는 존재하지 않는다. 비준표 권역 또한 변화시킬 수 있는 권한이 없다. 지역의 모형을 지역에서 만들 수 없다.

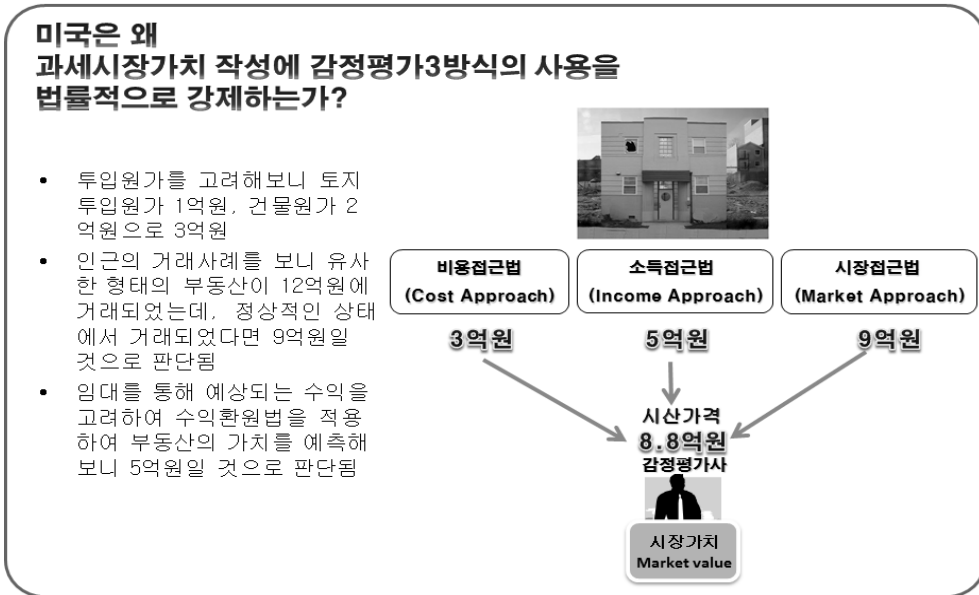


<그림 Ⅲ-6> 불합리한 권역구분

IV. 실거래기반 부동산공시가격 산정과 조세정의와의 괴리

1. “산정” 과 “감정평가” 그리고 시장가치

현재 한국의 표준주택공시가격은 감정평가3방식을 사용하지 않고 인근의 실거래가격을 감안하여 “산정”하는 방식이다. 2016년 이전까지는 감정평가 3방식을 사용하였으나 2017년부터는 “산정”을 사용한다. 미국과 영국에서는 과세가치(Tax Value)를 결정할 때 감정평가3방식을 사용하도록 법률적으로 강제한다.



<그림 IV-1> 감정평가3방식과 시장가치

출처 : 정수연(2016), 미국의 비주거용부동산 공시제도 고찰 및 정책적 시사점, 한국부동산분석학회 2016년 정기학술대회

감정평가 3방식을 사용하면, 앞서 사례 1의 경우는 주택공시가격이 낮아질 수도 있다. 소득접근법을 사용하기 때문이다. 해당주택은 임대를 한다면 연 임대료가 300만원도 받기 어려울 것이다. 그러나 “산정” 방식을 사용하면 해당 주택의 인근에 어떤 거래 특히 투기적 거래가 발생할 때 해당 주택의 주택공시가격은 급상승하게 된다.

특히 그 인근에서 거래가 빈번하면 더욱 그렇다. 문제는 부동산의 거래라는 것이 금액이 높아지면 높아질수록 적어지고, 금액이 낮은 부동산일수록 빈번하게 거래된다는 것이다. 거래가 빈번한 소규모 주택은 일반 서민들의 주택이다.

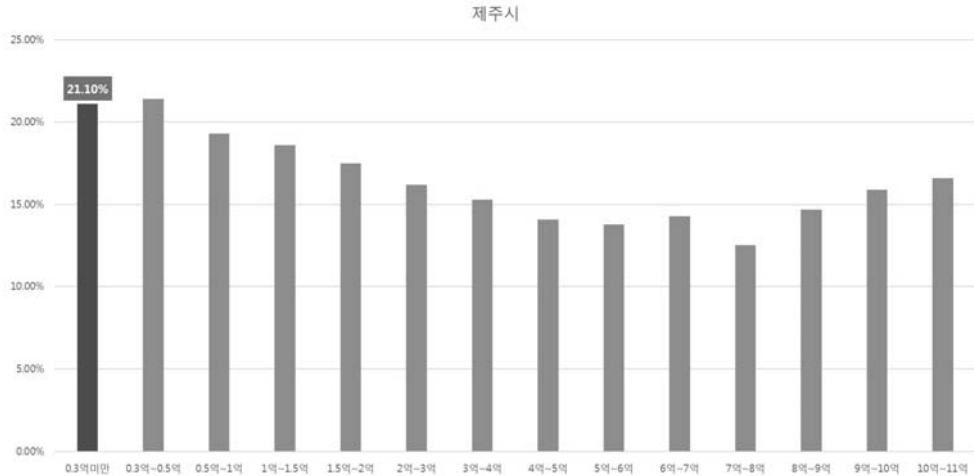
이를 뒷받침할만한 근거를 제시하기 위해 본 연구는 2016년과 2017년의 단독, 다가구 주택 공시가격 자료를 이용하여 공시가격 상승률을 만들었다. 이를 통해 저가주택이 더 많이 공시 가격 이 상승되 었는지, 아니 면 고가 주택이 더 많이 상승하였는지 알 수 있을 것이다. 자료는 총 107316개의 단독 및 다가구 주택이다. 2017년에 신축된 주택, 그리고 2016년에 멸실된 주택들은 분석에서 제외되었다. 증가율을 계산할 수 없기 때문이

다. 분석결과는 다음의 표 IV-1과 같다.

분석결과, 제주시의 경우 3천만원 미만의 주택들이 21.1%로 고가주택들에 비하여 상승률이 높았다. 저렴하고 소규모주택일수록 인근에 거래들이 많고 근거가 된다고 판단하여 산정가격을 쉽게 상승시킬 수 있는 것이다. 반면 대규모 고가주택의 경우에는 그 가격이 얼마나 될지를 판단하는데 도움이 되는 거래사례들이 인근에 없기 때문에 “산정”을 하는 사람이 곤란을 겪게 된다. 가격을 보수적으로 산정할 수밖에 없다. 더구나 “산정”을 하는 사람이 비전문가라면, 더욱 그러할 것이다. 거래가 희소한 지역에서 만약 거래가 발생한다면, 그리고 매도자와 매수자는 해당 지역시장에 대해 잘 인지하고 있고, 해당 거래부동산은 시장에 오랜 기간 동안 매물로 나와 있어 급매물이 아니며, 매도자와 매수자 또한 어떤 압력에도 노출되어 있지 않아 정상적인 상태에서 거래를 한다면, 얼마일지를 결정하는 것이 바로 감정평가이다. 이는 오랜 경험과부동산경제학 및 감정평가학에 대한 지식을 풍부히 갖춘 전문가가 아니 면 판단할 수 없다. 미국은 이러한 가정을 만족하는 것을 “시장가치(Market Value)”라고 지방자치 단체의 조례로 규정하고, 각 지방자치단체 세정과의 홈페이지에 공시하고 있다.

〈표 IV-1〉 제주도주택 공시가격상승률

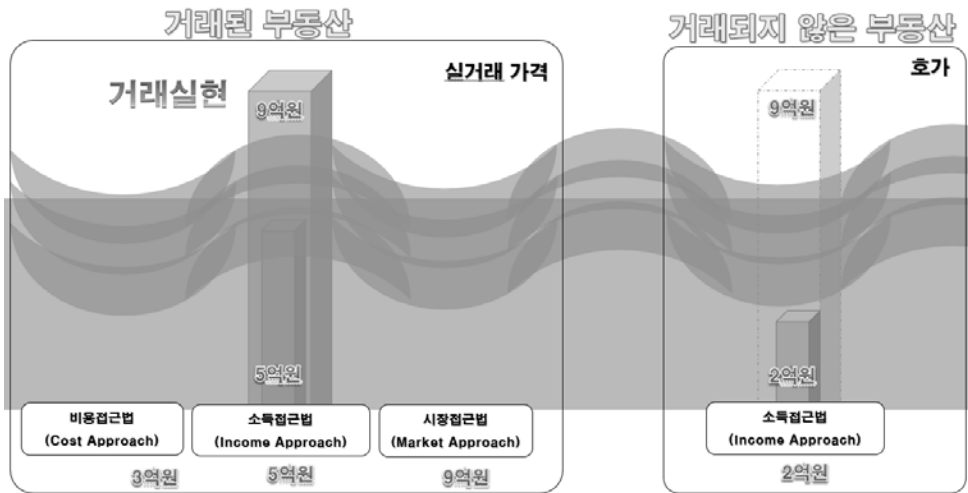
구분	상승률		분석대상 필지수	
	제주시	서귀포시	제주시	서귀포시
0.3억미만	21.1%	22.1%	6550	6316
0.3억~0.5억	21.4%	21.3%	7901	5883
0.5억~1억	19.3%	19.3%	17594	10247
1억~1.5억	18.6%	17.5%	9879	4386
1.5억~2억	17.5%	16.9%	4716	1674
2억~3억	16.2%	15.5%	3861	1130
3억~4억	15.3%	13.3%	1479	362
4억~5억	14.1%	11.8%	818	148
5억~6억	13.8%	10.0%	441	79
6억~7억	14.3%	10.8%	230	36
7억~8억	12.5%	24.2%	122	24
8억~9억	14.7%	36.2%	58	22
9억~10억	15.9%	40.2%	20	26
10억~11억	16.6%	48.1%	18	35



인근에서 발생한 거래로 공시가격을 결정한다는 것은 무엇을 의미하는가? 그것은 옆집의 투기적 거래가 나의 주택가치에 영향을 미쳐 나의 재산세를 상승시킨다는 것을 의미한다.

투기적 거래가 2015년 광범위했던 제주도의 경우에는 이 문제가 매우 심각하다. 다음 그림에서 보는 바와 같이, 투기적 거래가 횡행할 때 부동산의 가치는 근원적 가치(Fundamental Value)로부터 크게 이탈한다. 가치가 높은 부동산이나 가치가 낮은 부동산 모두 투기가격으로 수렴한다. 막상 투기가 멈추고 시장의 거품이 꺼질 때 가치가 낮은 부동산은 쉽게 자신의 낮은 가치를 드러낸다.

그러나 “산정”이라는 방식으로 주택공시가격을 만들게 되면, 꺼지지 않은 지난해의 거품가격으로 올 해의 주택공시가격에 반영된다. 이러한 문제 때문에 영국이나 미국은 실거래가격을 보유세 가치로 사용하지 않는다. 거래가 빈번한 소규모 저가 주택들에게만 오히려 높은 세금을 부과할 수 있기 때문이다. 이는 과세형평성에 어긋나는 일이기도 하다.



〈그림 IV-2〉 실거래가격과 시장가치와의 괴리

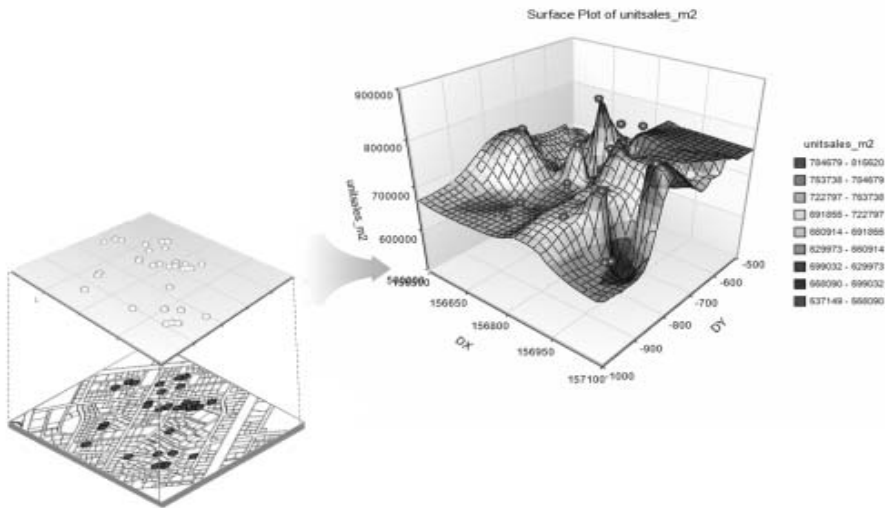
출처 : 정수연(2016), 제주지역 부동산시장 진단 및 시사점, 한국은행 제주본부 2015.11.25, 특강

2. 실거래신고가격의 문제점

실거래가격으로 재산세를 결정해야한다는 주장이 한국에서 오랜 기간 있어왔고, 현재 부동산보유세 개혁을 앞두고 이 주장이 더욱 강해지고 있으나, 사실 실거래가격으로는 아무것도 판단할 수 없다. 우리나라에서 실거래가격이라고 불리워지는 것은 사실상 “실거래 신고가격”이다. 이는 입증이나 검증을 거치지 않은 자료이다. 신뢰성이 매우 낮을 수밖에 없다. 부모와 자식 간의 거래, 기계 및 장비와 같은 동산이 포함된 거래, 부동산 중개수수료가 포함된 거래, 급매물로 시장에 나왔던 거래, 지역시장에 대해 잘 모르는 매수자가 거래한 거래 등이 이 실거래 신고가격에 모두 포함되어 있다.

미국에서 실거래가격(Sales Price)이라고 불리워지는 데이터베이스는 사실 실거래신고가격(Actual Sales Price)이 아니라 조정실거래가격(Adjusted Sales Price)이다. 감정평가사를 투입하여 시장에서 정상적으로 거래되었더라면 얼마에 거래되었을가를 판단하게 하고 조정하게 하는데 이를 판단하는 데에 근거가 될 여러 조사들을 지방자치단체가 실시한다. 항목은 30여 가지가 넘고, 매뉴얼은 100페이지에 달한다.

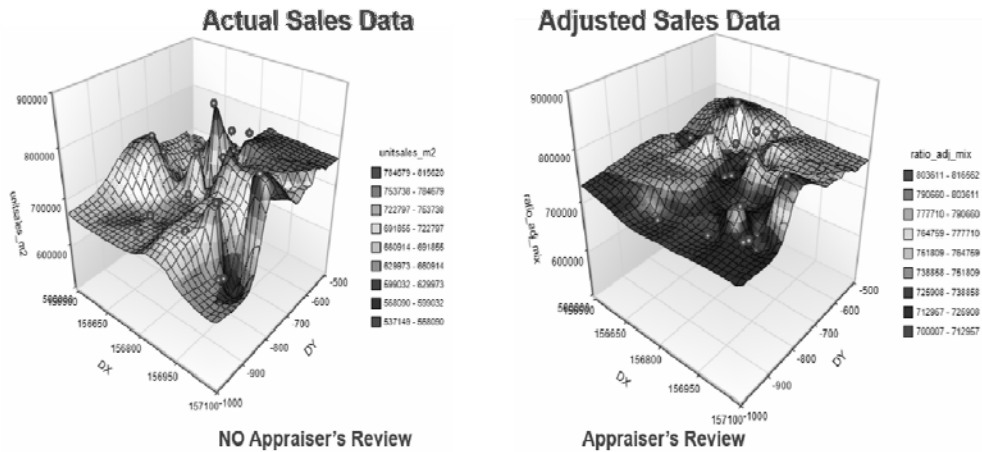
조정되지 않은 실거래가격은 지역 서민들의 보유세를 과도하게 상승시킬 것이다. 다음의 간단한 사례를 보자. 본 연구는 2012년 택지개발이 완료되어 매매가 시작되었던 지역을 사례지역으로 하여 실거래신고가격을 수집하였다. 그리고 좌표평면위에 실거래가격을 표시하고 실거래가격을 높이로 나타내었다. 이 필지들은 획지가 분할된 상태였고, 당시에 모두 나대지 상태였다. 2012년 거래된 필지들의 가격은 크게 차이가 날 이유가 없었다. 그러나 가격은 상당히 많은 차이가 있었다. 특히 계곡이 깊이 파인 위치들은 다른 계약서의 존재를 의심해볼만 하다.



Source : Su Yeon Jung and Larry Clark(2018), CAN THE PRINCIPLE OF COST-MINIMIZATION TAKE PRIORITY OVER SECURING THE RELIABILITY OF TAX POLICY?, Proceedings from a World Bank conference. World Bank Publications, Forthcoming.

<그림 IV-3> 사례지역의 실거래신고가격 분포

이 사례지역에 대해 감정평가사와 함께 매도자와 매수자의 관계를 조사하고 여러 조사들을 실시하였다. 조정실거래가격을 만든 결과는 오른쪽 그림과 같다. 필지들이 서로 차이가 날 이유가 없는 아주 동질적인 필지일 경우, 정상적인 상태에서 거래되었다면 실거래가격은 오른쪽과 같아야 한다.



Source : Su Yeon Jung and Larry Clark(2018), CAN THE PRINCIPLE OF COST-MINIMIZATION TAKE PRIORITY OVER SECURING THE RELIABILITY OF TAX POLICY?, Proceedings from a World Bank conference, World Bank Publications, Forthcoming.

〈그림 IV-4 사례지역의 실거래신고가격 분포〉

이러한 면밀한 검토와 입증 및 조정이 없는 실거래가격으로 주택공시가격을 “산정”한다는 것은 거래가 빈번할 가능성이 높은 소규모 저가주택에 거주하는 서민들을 투기적 거래가격으로 과세하겠다는 것이나 마찬가지이다.

V. 결론

한국정부의 보유세 개혁은 속도가 매우 빠르고 단시간 내 많은 변화가 있을 것으로 예측된다. 그러나 증세를 하고자 한다면, 먼저 부동산공시가격의 정확성을 검토해야하고, 증세의 과정에서 부작용이 발생하지는 않을지를 사전에 분석해봐야한다. 특히 소득이 적은 일주택자들에 대한 검토가 면밀히 있어야하며, 복지혜택을 유지하기 위해서는 허름한 낡은 집을 팔지 않을 수 없는 상황에 처한 저소득층에 대한 실태조사가 필요하다. 복지

를 누리기 위해서는 더 가난해지는 방법밖에 없는 사회가 돼서는 안되기 때문이다.

특히 조정되지 않은 실거래가격, 특히 제주도의 경우에는 투기가격으로 보유세를 결정할 위험이 있는 주택공시가격의 “산정”방식에 대해 근본적으로 고민하는 신중함이 필요하다. 투기세력이 휩쓸고 간 지역에서 남겨진 지역 거주민들이 언젠가는 꺼질 거품가격으로 재산세를 지불하는 것은 피해야하기 때문이다.

또한 지역이 주도하는 지역의 과세시스템을 마련할 방법을 강구해야한다. 지역시장의 현실을 담아낼 수 없는 비준표 모형은 지역의 세정과 공무원들이 납세자들의 과세형평성을 개선하고자하는 노력을 무력화시키고 있다. 이러한 비준표는 지역의 세정과 공무원과 감정평가사, 감정평가 전문가들이 만드는 것이 바람직하다. 모형이 아무리 훌륭해도 투입되는 데이터가 정밀하지 않다면 그 결과는 신뢰할 수 없다. 따라서 데이터를 정밀화할 여러 가지 제도를 선진국의 방법들을 벤치마킹하여 마련할 필요가 있다.

이를 위해서는 장기적 관점에서 장기투자가 있어야 한다. 미국의 각 지방자치단체들은 그러한 시스템을 마련하는 데에 아낌없는 투자를 하고 있다. 그와 같은 투자가 지방자치단체에 의하여 수행될 수 있는 것은 과세자주권이 있기 때문이다. 지역의 과표를 지역이 결정하고, 지역에서 시장급등현상을 파악하고 가장 먼저 대책을 마련하는 것도 지역주민들과 함께 거주하며 호흡하는 지방정부, 지역의 공무원들이 보다 더 나올 수 있다.

미국 지방자치단체들이 조직 내에 세정국의 위상을 높이 평가하고 감정평가사들을 공무원으로 투입하는 이유는 재산세에 대한 지역주민들의 높은 관심, 지역후생과 복지에 밀접하게 재산세가, 즉 보유세가 연결되어 있기 때문이다.

지역의 서민들, 특히 사회적 약자라고 할 수 있는 기초생활수급자, 차상위계층, 주거급여대상자 등 복지수혜계층들에 대해서는 면밀한 조사를 실시하여 단기대책을 마련해야 한다. 과세자주권을 획득하는 일, 혹은 과표조정권한을 이양받는 일 그리고 공시가격의 정확성 및 신뢰성을 제고하는 일은 상당히 오랜 시간이 걸릴 것이다. 그러나 제주도의 공시가격 상승은 3년 연속 상승하였고 누적하면 60%에 달하는 상승이다. 앞으로 더 많은 상승이 있게 되면 복지탈락자들은 앞으로 더 많아질 것이다. 이의 대처방안들이 필요하다.

[참고 문헌]

- 임재만, 이재우, 정수연(2015), 서울시 개별주택 공시가격의 합리적 개선방안, 서울특별시 용역보고서
- 정세은(2018), 소득주도 성장을 위한 지대개혁 및 주거정책, 지대개혁토론회, 보유세도입과 지대개혁의 구체적인 실천방안 모색 - 지대개혁 토론회, 민주연구원 및 박광온 국회의원 주최
- 정수연(2016), 미국의 비주거용부동산 공시제도 고찰 및 정책적 시사점, 한국부동산분석학회 2016년 정기학술대회
- 정수연(2012). 부동산공시제도의 가치와 가격개념 재정립에 관한 연구. 주거환경, 10(1), 239-257.
- 정수연(2016), 제주지역 부동산시장 진단 및 시사점, 한국은행 제주본부 2015.11.25. 특강
- Su Yeon Jung and Larry Clark(2018), CAN THE PRINCIPLE OF COST-MINIMIZATION TAKE PRIORITY OVER SECURING THE RELIABILITY OF TAX POLICY?, Proceedings from a World Bank conference. World Bank Publications, Forthcoming
- Su Yeon, Jung (2017), Property Tax Systems and Data Accuracy: Korea and the US, IAAO International Conference 2017