

재산보유과세의 개편에 관한 연구

A Study on the Improvement of the Land and
Building Property Tax

2004. 12.

연 구 진
이 영 희 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

참여정부 하에서 가장 중요하게 다루어지고 있는 개혁과제 중의 하나가 부동산세제의 개편이라고 할 수 있다. 부동산세제의 개편에 대한 관심은 특히 2001년부터 시작된 수도권 및 강남의 아파트값 폭등으로 인하여 시작되었다고 볼 수 있다. 그 결과 정책당국은 부동산투기억제 등 정책적인 부분에 역점을 두고 부동산세제의 개편을 진행하고 있다. 그러나 보다 중요한 부분은 현행 재산보유과세의 근본적인 문제인 불공평한 세부담에 대한 해결이라고 본다.

그 동안 건물과 토지에 대한 재산보유과세의 세율체계, 평가방법 등 많은 문제가 제기되어 왔으나 세부담의 불공평성에 대한 문제가 논의되기 시작한 것은 최근이라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하고자 2004년 재산세의 과표산정은 면적기준에서 국세청기준시가인 가격기준을 고려하여 세부담을 산정하도록 개선되었다. 그러나 이는 부분적인 개선으로 재산보유과세의 불공평한 세부담을 개선하는데 미흡하다고 볼 수 있다. 따라서 본 보고서는 시가에 기초한 과표산정방법의 개선, 편익과세의 원칙에 근거한 세율체계의 개선 등 보다 근본적인 문제에 대한 지적과 해결방안을 제공하고 있다.

부동산세제의 중요성이 부각되고 있는 시기에 본 보고서가 출간되게 된 것은 매우 의미 있는 일이라고 본다. 특히 본 보고서는 우리나라의 재산보유과세가 나아가야 할 바람직한 방향에 대한 제안을 심도 있는 분석과 병행하고 있기 때문에 이 분야의 학자는 물론이고 실무를 담당하고 있는 분들께도 도움이 될 것이라고 본다.

2004년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

요 약

본 연구는 재산보유과세의 문제점을 발굴하고 이에 대한 개편방향을 도출하는데 목적이 있다. 그동안 건물과 토지에 대한 재산세 및 종합토지세의 재산보유과세에 대하여 세율체계, 평가방법 등 많은 문제가 제기되어 왔으나 세부담의 불공평성에 대한 문제는 최근에 논의되기 시작하였다. 문제의 핵심은 아파트가 새로 신축되었거나 면적이 넓으면 아파트가격이 낮아도 그렇지 않은 고가아파트에 비하여 재산세 부담이 높게 부과되고 있는 부분이다. 이러한 문제를 해결하고자 2004년에는 재산세의 과표산정에 아파트가격을 반영하는 국제청기준시가를 지수화하여 적용하였다. 그 결과 재산세의 부담은 예년에 비하여 아파트가격을 반영하는 비율이 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 건물에 대한 재산세의 과표산정방법의 일부 개선만으로는 재산보유과세가 지니고 있는 근본적인 세부담의 불공평성 문제가 해결되는 것은 아니다. 따라서 본 연구는 현행 재산보유과세가 지니고 있는 세부담의 불공평성에 대한 문제의 핵심과 이의 개편방향에 대하여 논의하였다.

연구방법은 2004년도 7월에 부과된 재산세의 과표 및 세부담과 10월에 부과될 종합토지세의 과표 41,218건을 토대로 한 실증분석과 조세연구원의 미시자료를 재분석하는 차원에서 접근하였다. 뿐만 아니라 일정한 가정하에서 아파트 가격의 시물레이션을 통해 문제점 파악과 개편방향을 모색하였다. 본 연구의 목적은 현행 재산세와 종합토지세의 세부담이 동일가격에 대하여 동일과세 원칙이 적용되고 있는지에 대한 여부와 적용되고 있지 않다면 어디에 문제가 있는지를 파악하는 데 있으므로 여러 방법에 의해 다각적으로 분석하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재산보유과세의 세부담은 동일한 국세청 기준시가 구간에서도 편차가 매우 심하게 분석되었는데, 이러한 결과가 의미하는 것은 결국 토지와 건물에 대한 재산보유과세는 주택의 시가를 제대로 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히, 기준시가가 높을수록 과표의 현실화율이 낮기 때문에 주택가격이 높을수록 재산보유과세의 부담은 낮을 수 있음을 알 수 있다.

둘째, 재산세 과표와 가장 상관관계가 높은 것은 면적, 가감산율, 위치지수의 순서로 나타났는데, 특히 가감산율이 국세청 기준시가를 기준으로 설정된다는 점과 위치지수는 토지의 공시지가를 반영하는 것인 점을 고려할 때 재산세 과표는 토지 가격의 영향을 많이 받도록 설계되었다고 할 수 있다.

셋째, 토지-건물과표의 구성비율에 따라 재산보유과세부담은 달리 나타나는데, 토지비율이 높을 때 재산보유과세부담은 가장 높고, 그 다음은 토지비율이 낮을 때이며, 토지 비율이 중간 일 때 재산보유과세부담은 가장 낮은 것으로 분석되었는데, 이러한 결과는 건물과 토지에 대한 과표산정의 문제와 누진 정도가 다른 세율체계의 문제라고 본다.

특히, 건물과 토지에 대한 재산보유과세의 세율체계가 토지보다는 건물에 대해 상대적으로 높게 설정되어 있기 때문에, 건물과 토지의 과표가 동일할 경우에는 재산세에 대한 세부담이 높아진다. 그러나 주택의 가격은 건물보다는 토지에 의해 결정되는 것이 일반적인 것이다. 조세이론의 관점에서 볼 때 공급이 제한되어 있는 토지로부터 발생하는 이득은 일종의 불로소득인 경제적 지대이기 때문에 토지에 대해서는 무거운 과세가 이루어지더라도 그에 따른 경제적 효율성의 상실은 발생하지 않는 것이다. 헨리 조지의 토지단일세론은 이러한 관점을 가장 강력하게 주장한 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 건물의 경우는 그 공급이 탄력적인 자본재이며 그 부담의 귀착 측면에서도 상당부분이 세입자에게 귀속될 수 있기 때문에 그에 대한 세부담은 낮게 설정하는 것이 타당하다고 주장된다.

이러한 재산보유과세의 문제점을 토대로 본 연구에서는 재산보유과세 세부담의 공정성은 동일가격의 주택에 대한 동일과세의 원칙에 기초하여 다음의 세 가지 측면의 개편방향을 제시하였다.

첫째, 재산세와 종합토지세의 세율체계 일치를 통한 세부담의 공정성 제고

재산세는 과표구간이 낮고 좁은데 세율은 급격한 누진적인 반면 종합토지세는 과표구간이 높고 넓으면서 누진적이다. 이들 과표와 세율체계를 비교하면 건물에 대한 조세부담이 토지에 비하여 높은 구조로 되어 있는데, 이들 과세대상의 세율체계를 일치하지 않고는 재산보유과세의 세부담 왜곡을 초래하게 된다.

둘째, 실거래가격에 기초한 과표산정방법의 개편을 통한 세부담의 공정성 제고

재산보유과세가 공평하기 위해서 건물과표는 건물가격을 토지와표는 토지가격을 제대로 반영하여야 한다. 그러나 현행 건물과표는 원가방식과 시가방식을 혼합하여 산정하고 있으며, 토지와표는 시가방식에 의해 산정하고 있는데 이들 개별과표는 해당하는 부동산가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 부동산가격이 제대로 반영될 수 있는 실거래가격에 기초한 건물과표와 토지와표가 되도록 해야 한다.

셋째, 재산보유과세의 과세대상 통합을 통한 세부담의 공정성 제고

건물은 토지 없이 시장에서 거래되지 않기 때문에 건물만의 시장가격을 파악한다는 것은 현실적인 어려움이 있다. 부동산가격을 반영한 재산보유과세가 되기 위해서는 건물과 토지를 통합하여 과표를 산정 해야 할 것이다. 건물과 토지에 대한 세목을 달리 정하더라도 과표의 산정은 부동산 일체로 한 후 부동산가격에서 토지가격을 제외한 나머지를 건물가격으로 활용해야 세부담의 공평을 기할 수 있다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	5
제2장 재산보유과세의 이론과 실제	7
제1절 재산보유과세의 역할	7
제2절 재산보유과세의 세부담	9
1. 세부담의 이론적 유형	9
2. 우리나라의 재산보유과세	15
제3절 재산보유과세의 평가방법	19
1. 평가의 의의	19
2. 평가방법의 비교	20
제4절 외국의 재산보유과세	27
1. 일본	27
2. 미국	32
3. 영국	38
4. 덴마크	41
5. 프랑스	44
6. 대만	47
7. 시사점	51

제3장 재산보유과세의 현황과 문제점 54

제1절 재산보유과세의 현황	54
1. 세목 현황	54
2. 법·제도적 현황	54
제2절 과표산정체계	58
1. 재산세 과표산정체계	58
2. 종합토지세 과표산정체계	78
제3절 세율체계	84
1. 재산세 세율체계	84
2. 종합토지세 세율체계	86
제4절 세부담 현황	90
1. 재산세 세부담	90
2. 종합토지세 세부담	94

제4장 재산보유과세 세부담에 대한 실증분석 101

제1절 자료분석의 개요	101
1. 자료의 개요 및 분석방법	101
2. 자료의 분포	102
제2절 재산보유과세의 실증분석	106
1. 재산세 과표의 요인분석	106
2. 종합토지세 과표의 요인분석	109
3. 토지-건물 비율에 따른 세부담 분석	115
4. 재산보유과세 세부담의 합리성 분석 및 대안 모색	126

제5장 재산보유과세의 개편 130

 제1절 필요성 130

 제2절 재산보유과세의 개편 134

 1. 기본방향 134

 2. 세율체계 136

 3. 과 표 159

제6장 요약 및 정책건의 174

 제1절 요약 174

 제2절 정책건의 177

【참고문헌】 184

【Abstract】 186

표 목 차

<표 2-1> 업종별 주요 상각자산	28
<표 2-2> 주별 재산세 평가방법 및 세율체계	35
<표 2-3> 지가세의 세율체계	50
<표 2-4> 주요국가 재산세의 비교	53
<표 3-1> 재산세의 개요	55
<표 3-2> 종합토지세의 개요	56
<표 3-3> 기타 부동산보유세의 개요	57
<표 3-4> 공동주택 시가기준 가감산율 개편내용	59
<표 3-5> 년도별 신축가액 대비 기준가액 현황	62
<표 3-6> 구조지수 내용	63
<표 3-7> 건축물 대장 작성 세부기준(주구조)	64
<표 3-8> 용도지수 내용	66
<표 3-9> 경과연수별 잔가율	68
<표 3-10> 위치지수의 내용	70
<표 3-11> 가산대상 및 가산율	72
<표 3-12> 감산대상 및 감산율	74
<표 3-13> 부동산투기과열등 특정지역의 공동주택 차등 가산율	74
<표 3-14> 타 기관 건축단가와 신축건물기준가액 비교 현황	76
<표 3-15> 국세와 지방세의 건물 가격산정에 따른 조정지수 비교현황	77
<표 3-16> 종합토지세 과세표준의 구분	80
<표 3-17> 시도별 종합토지세 과표 적용비율 현황	83

<표 3-18> 건물분 재산세 세율 구조 86

<표 3-19> 종합토지세 종합합산의 세율체계 및 비중 87

<표 3-20> 종합토지세 별도합산의 세율체계 88

<표 3-21> 종합토지세 분리과세의 세율체계 89

<표 3-22> 연도별 일반건축물 재산세 과표구간별 세수비중 및 증가율 현황 91

<표 3-23> 재산세 건물분 중 주택부분 세액 비중 및 증가율 현황 92

<표 3-24> 건물분 재산세 납액별 과세비중 및 증가율 현황 93

<표 3-25> 대지분 종합토지세 지역별 과표비중 현황 98

<표 3-26> 종합토지세 납액단계별 납세인원 현황 100

<표 4-1> 국세청 기준시가에 따른 계층구분 102

<표 4-2> 자료의 자치단체별 분포 103

<표 4-3> 주요 변수들의 기본값 105

<표 4-4> 재산세 과표의 결정요인 분석 107

<표 4-5> 재산세 과세표준 및 국세청 기준시가와 주요 요소간 상관관계 분석 109

<표 4-6> 종합토지세 과세표준 결정요인 분석 111

<표 4-7> 전년대비 개별공시지가 변동필지 비율 112

<표 4-8> 시도별 개별공시지가 평균 및 상승률 113

<표 4-9> 시도별 공시지가 반영비율 114

<표 4-10> 과표중 토지비율 및 기준시가 계층에 따른 자료 수 115

<표 4-11> 과표중 토지과표 비율에 따른 세액의 변화 118

<표 4-12> 보유과세 세액과 종토세액 및 재산세액의 상관분석 126

<표 4-13> 건물과 토지에 대한 세부담 분석 128

<표 5-1> 재산보유과세 부담 비교 131

<표 5-2> 재산보유과세 세율구조 138

<표 5-3> 종합합산 과표구간별 실효세율	141
<표 5-4> 건물과 토지가 구분되어 있는 국가	143
<표 5-5> 건물과 토지가 통합되어 있는 국가	144
<표 5-6> 재산보유과세 세율구조개편(예시)	146
<표 5-7> 세율일치에 따른 재산보유과세 부담 비교	147
<표 5-8> 과표현실화율 조정에 의한 재산보유과세 부담 비교	148
<표 5-9> 종합토지세 세율구조개편에 따른 세수변화(예시)	151
<표 5-10> 재산세 세율구조개편에 따른 세수변화(예시)	151
<표 5-11> 토지의 종합합산 세액변화(0.3%적용)	154
<표 5-12> 재산세 세액변화(0.3%적용)	155
<표 5-13> 종합토지세 납세자의 과표구간별 분포	158
<표 5-14> 주택분 재산세의 과표구간별 건수변화	158
<표 5-15> 주택유형별 주택수	162

그림 목차

<그림 2-1> 재건축비 평점수 산정의 흐름 30

<그림 2-2> 일본 가옥의 평가액 산출방법 31

<그림 3-1> 건물과표시가표준액 산정체계도 60

<그림 3-2> 종합토지세 과표산정체계 79

<그림 3-3> 종합토지세 과세대상별 세수비증현황 95

<그림 3-4> 종합토지세 지목별 과표 및 비증현황 97

제1장 서론

제1절 연구목적

건물과 토지에 대한 재산세 및 종합토지세인 재산보유과세의 세율체계, 평가방법, 세부담 등에 대한 문제는 그동안 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 최근 몇 년은 재산세의 부담증가와 더불어 세부담의 불공평성에 대한 문제가 부각되고 있다. 문제의 핵심은 아파트가 새로 신축되었거나 면적이 넓으면 아파트가격이 낮아도 그렇지 않은 고가아파트에 비하여 재산세 부담이 높게 부과되고 있는 부분이다. 이러한 문제를 해결하고자 2004년에는 재산세의 과표산정에 아파트가격을 반영하는 국세청기준시가를 지수화하여 적용하였다. 그 결과 재산세의 부담은 예년에 비하여 아파트가격을 반영하는 비율이 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 그로 인하여 수도권지역의 자치단체에서는 지역주민들의 조세저항에 대한 대책의 일환으로 재산세의 세율인하를 단행하였으며, 부과·고지가 이미 배부된 자치단체에서는 재산세의 세율인하를 소급 적용하려는 움직임이 발생되고 있어 문제가 되고 있다.¹⁾

결국 건물 재산세의 과표산정방법의 일부 개선만으로는 재산보유과세가

1) 수도권 상당수 지역에서 건물분 재산세에 대한 불만이 고조되고 있는 가운데 주민들이 행정소송과 감사원 감사청구를 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들의 불만은 재산세과표산정체계의 문제점으로 인한 불공평한 조세부담에 있다고 본다. 뿐만 아니라 올해부터 적용한 국세청기준시가의 문제도 간과할 수 없는데, 한 예로 층이 다른 동일한 아파트에 거주하는 주민간의 세부담 차이는 아파트가격이 다르기 때문에 인정할 수 있으나 아파트 10층의 재산세(30만원)와 바로 위층인 11층의 재산세(21만원)가 9만원이나 차이가 나는 것은 국세청기준시가의 문제도 크다고 볼 수 있다. 2004. 8. 2. 중앙일보.

지니고 있는 근본적인 세부담의 불공평성 문제가 해결되는 것이 아니라는 사실이 이번 조세저항을 통해 알 수 있다. 따라서 본 연구의 목적은 현행 재산보유과세가 지니고 있는 세부담의 불공평성에 대한 문제의 핵심이 무엇인지에 대한 구체적인 논의와 개편방향을 제안하는 것이라고 할 수 있다.

부동산과 관련된 재산보유과세의 문제는 여러 요인이 있으나 주로 부각되는 문제는 낮은 재산보유과세의 부담과 그로 인한 부동산투기 등이라고 할 수 있다. 제기되고 있는 문제를 크게 세 가지로 요약하면 다음과 같다.

- 첫째, 낮은 재산보유과세부담으로 인한 부동산투기 조장 및 지방세수 확보 미흡
- 둘째, 재산보유과세의 초과누진세율체제로 인한 국가의 정책 및 소득분배 기능강화에 따른 지방세의 역할 축소
- 셋째, 부동산가격과 재산보유과세 부담과의 괴리에 따른 재산보유과세 세부담의 불공평성

첫째와 둘째에 대한 문제는 주로 학계를 중심으로 제기되어 왔으며, 셋째는 부동산가격의 급등과 더불어 납세자를 중심으로 한 조세저항으로 나타났다.²⁾ 2001년부터 시작된 아파트가격의 급등은 부동산투기로 연결되어 사

2) 조세개정을 통해 재산세의 세율을 인하한 자치단체는 광진구(10%), 서초구(20%), 강남구(30%), 송파구(25%), 강동구(20%)이며, 소급적용을 추진 중인 자치단체는 양천구(20%), 성동구(20%), 영등포구(25%), 중구(30%), 용산구(20%), 동대문구(20%), 노원구(20%), 경기 성남시(30%), 경기 구리시(30%) 이다., 경향신문, 2004. 9. 2. 그러나 서울시가 지방의회에 소급적용에 대한 재의를 요구함에 따라 양천구는 2004. 9. 18 재의를 실시하였으며, 결과는 재의결 되었다. 따라서 남은 절차는 재산세 세율인하 소급에 대한 환급이 법령상 문제가 있다고 판단될 경우 기초자치단체장 또는 광역자치단체장은 대법원에 제소할 수 있다.
2004. 9. 20. 중앙일보.

회적으로 문제가 되었다. 따라서 정부는 부동산투기에 대한 사회적인 문제를 해결하고자 2003년도 행정자치부의 9·1 조치와 재정경제부의 10·29 조치를 발표하였다. 정부에서 발표한 정책의 기본방향에 대한 요지는 첫째, 종합토지세의 이원화를 통한 국가의 부동산정책 및 소득분배 기능강화, 둘째, 재산세와 종합토지세의 과표현실화를 통한 재산보유과세 부담의 상향조정, 셋째, 재산세의 과표산정시 공동주택에 한하여 국세청기준시가를 적용함으로써 부동산가격과 재산세 세부담간의 괴리 완화이다.

그러나 작년에 발표된 정부의 정책방향은 장점과 단점을 동시에 지니고 있다. 장점으로는 첫째, 국가정책의 탄력적 운용 및 재산보유과세의 세부담 강화를 통한 세수확보이며, 둘째, 종합토지세의 이원화를 통해 지방의 재산보유과세가 가격기능 역할을 수행할 수 있는 계기를 제공할 수 있게 되었다. 그러나 단점으로는 과표현실화를 통한 재산보유과세의 세부담 강화가 납세자간 세부담의 불공평성을 더욱 심화시킬 수 있다는 점이다.

현행체계 하에서 과표현실화가 세부담의 불공평성을 더욱 심화시킬 수 있는 이유는 현행 재산보유과세의 과표 및 세율체계로는 건물에 대한 세부담이 토지에 비하여 상대적으로 높는데 반하여,³⁾ 부동산 가격은 주로 건물 가격보다는 토지가격에 의해 좌우되기 때문이다. 따라서 현행 재산보유과세의 세율체계를 그대로 둔 상태에서 과표현실화만 강화하게 되면, 재산세의 부담이 더욱 높아지게 되어 재산보유과세의 세부담에 대한 불공평성은 더욱 심화된다.

3) 후술하겠지만 각 과표구간별 재산세 세율은 종합토지세 세율보다 높다. 2,000만원 이하의 과표구간에서 재산세율은 3/1,000~10/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 2/1,000으로 상대적으로 낮다. 또한 2,000만원 초과~4,000만원 이하 구간에서 재산세 세율은 10/1,000~50/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 3/1,000으로 상대적으로 낮다. 뿐만 아니라 4,000만원 초과 구간에서 재산세 세율은 70/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 5/1,000~50/1,000으로 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

재산보유과세의 세부담에 대한 불공평성 문제는 과표와 세율체계로 인한 것인데, 과표는 부동산가격을 제대로 반영하도록 하면 될 것이고, 세율은 건물과 토지에 대한 세율을 일치시키면 재산보유과세의 세부담에 대한 불공평성은 어느 정도 완화될 것이라고 본다. 현실적인 제약 속에서 보다 단계적으로 접근이 가능한 것은 세율체계의 개편이라고 할 수 있다. 그러나 2004년 9월 15일 재정경제부와 행정자치부에서 주택에 한하여 건물과 토지를 통합하여 국제청기준시가를 적용하는 주택세의 도입에 대한 정책방향을 발표하였기 때문에 현행 과표와 세율체계의 문제로 야기되었던 주택에 대한 재산보유과세 세부담의 불공평성은 해결될 수 있다고 본다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 본 연구의 수행기간은 2004년 1월부터 9월 말까지로 예정되어 있기 때문에 기존의 재산보유과세를 중심으로 연구를 진행하였다.

본 연구의 목적은 작년에 발표된 정부의 정책방향으로는 현행 재산보유과세의 세부담에 대한 불공평성 문제의 완화가 미흡할 뿐만 아니라 전문가들에 의해서도 비교적 소홀히 다루어지고 있는 문제를 부각시키는데 있었다. 그러나 연구의 종료 보름 전에 정부당국에서 주택에 대한 건물과 토지의 통합과세에 대한 기본방향을 발표하게 되어 본 연구의 성과에 정책적인 의미를 부여할 수 있다고 보지만, 한편 주택분 재산세(건물과 토지의 통합)

4) 9월 15일 발표된 내용은 주택에 한하여 건물과 토지에 대한 통합과세방안에 대한 기본방향만 제시되어 있으며, 세율체계, 단독주택의 포함여부 등 세부적인 내용은 10월중에 발표할 예정이라고 한다. 건물과 토지를 통합과세하는 주택세의 도입은 본 연구에서 제안하고 있는 바람직한 개편방향이지만, 건물과 토지에 대한 DB구축이 미흡한 상태에서 내년부턴의 도입은 또 다른 문제를 발생시킬 수 있다고 본다. 연합뉴스(2004. 9. 21)는 전문가의 의견, “앞으로 전국 부동산 보유자들의 데이터베이스를 구축하는 작업과 세율, 과표조정률 조정 등의 작업이 간단치 않은데, 어떻게 다음달까지 구체적인 방안을 마련할 것인지에 대한 의문”을 통해 급작스런 주택세 도입에 따른 부작용에 대한 우려를 표명하고 있다.

의 도입은 준비가 미비한 상태에서 진행될 수밖에 없기 때문에 해결해야 할 문제가 매우 많다고 본다. 문제의 해결을 위해서는 문제를 정확하게 파악할 필요가 있다고 본다. 그러한 의미에서 본 연구는 건물과 토지에 대한 재산보유과세가 구분되어 있을 뿐만 아니라 서로 다른 세율체계와 과표평가방법을 적용함으로써 야기되는 세부담의 불공평성에 대한 문제를 구체적으로 파악하여 주택세의 도입이 제대로 정착할 수 있도록 가교역할을 하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

재산보유과세는 주로 재산세와 종합토지세를 지칭한다. 그러나 그 이외에 건물을 과세대상으로 하는 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세와 토지를 과세대상으로 하는 도시계획세, 지방교육세도 있다. 세목의 성격이 약간씩 다르긴 하지만, 이들 세목이 건물과 토지를 과세대상으로 하고 있으며 재산세와 종합토지세가 부과될 때 동시에 부과·고지되기 때문에 광의의 의미에서는 재산보유과세의 하나로 볼 수도 있다고 본다. 그러나 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세는 재산세와 종합토지세를 본세로 하여 부가적으로 과세되고 있는 목적세이기 때문에 보통세인 재산세와 종합토지세만을 연구의 대상으로 하였다. 뿐만 아니라 본 연구의 목적이 재산보유과세의 세수변화보다는 건물과 토지과표와 세율체제로 인한 조세부담의 불공평성 완화에 있으므로 재산보유과세의 주 세목인 재산세와 종합토지세로 연구의 범위를 한정하였다.

또한 재산보유과세의 조세부담에 대한 불공평성은 상가건물 등에 비하여 주택에 대한 문제점이 클 뿐만 아니라, 상가에 대한 자료는 구득이 용이하

지 않기 때문에 연구의 범위를 주택으로 한정하였다. 한편, 주택은 일반주택과 공동주택으로 구분되는데, 조세부담을 논의하기 위해서는 시가를 대변할 수 있는 변수의 역할이 매우 중요하다고 본다. 그러나 단독주택은 국세청기준시가가 존재하지 않기 때문에 국세청기준시가가 가능한 아파트 등을 대상으로 하였다.

연구방법은 2004년도 7월에 부과된 재산세의 과표 및 세부담과 10월에 부과될 종합토지세의 과표 41,218건을 토대로 한 실증분석과 조세연구원의 미시자료를 재분석하는 차원에서 접근하였다. 뿐만 아니라 일정한 가정하에서 아파트 가격의 시물레이션을 통해 문제점 파악과 개편방향을 모색하였다. 본 연구의 목적은 현행 재산세와 종합토지세의 세부담이 동일가격에 대하여 동일과세 원칙이 적용되고 있는지에 대한 여부와 적용되고 있지 않다면 어디에 문제가 있는지를 파악하는 데 있으므로 여러 방법에 의해 다각적으로 분석하였다.

제2장 재산보유과세의 이론과 실제

제1절 재산보유과세의 역할

재산보유과세(property tax)는 개인이 소유하는 자산의 가치에 부과되는 조세로 소득세가 포착하지 못하는 자산에 대하여 소득세에 대한 일종의 보완세로서의 역할을 담당하고 있으며, 이는 여러 나라의 공통적인 현상이다.⁵⁾ 소득세가 개인의 부(wealth)에 대한 모든 재산을 파악할 수 있다면 재산보유과세의 역할은 필요 없다. 그러나 개인의 모든 소득을 파악하는데는 한계가 있기 때문에 대부분의 나라에서 개인의 근로소득이나 사업소득을 기준으로 소득세를 부과하며, 그 이외에 소득세로서 포착되지 않는 부는 소득세의 보완세인 재산보유과세로 부담시키고 있다. 재산보유과세는 자산에 대하여 과세하는 물세이기 때문에 주로 재산이 소재하고 있는 지방자치단체에서 부과·징수하고 있는 지방세로 분류되고 있다.

재산보유과세의 과세대상은 국가에 따라 매우 다양하나 일반적으로 부동산관련 재산이 주종을 이루고 있다. 재산은 크게 토지 등과 같이 형태를 지니고 있는 유형재산과 현금 등과 같이 형태가 없는 무형재산으로 구분되나 재산보유과세의 과세대상은 주로 유형재산에 한정하고 있다. 현금, 유가증권 등의 유동자산은 계속 변화하기 때문에 일정 시점에서 재산세로 부과하기에는 행정적인 어려움이 있어 그와 관련된 부분은 주로 소득세에서 포착하고 있다. 따라서 재산보유과세의 과세대상은 주로 토지, 건물, 건축물 등 부동산관련 재산과 선박, 자동차, 항공기 등 운반구관련 재산, 그리고 그림, 가구, 보석 등 고가의 기타재산으로 분류되고 있다.

5) 김동건, 『현대 재정학』, 박영사, 1996, pp. 362-364.

미국은 주에 따라 재산보유과세의 과세대상이 상이하나 일부 주에서는 동산과 부동산에 대하여 모두 과세하고 있으며, connecticut 주는 승마를 위한 말을 재산세의 과세대상에 포함시키기도 한다.⁶⁾ 뿐만 아니라 오클라호마주는 77개 카운티 중에서 73개의 카운티가 식탁, 텔레비전, 침대 등의 가정용품에도 재산보유과세를 부과하고 있다. 일본의 재산보유과세 과세대상은 우리와 유사하나, 다른 것은 토지와 건물 이외에 상각자산에 대하여 재산보유과세인 고정자산세를 부과하는 것이다. 상각자산에 대한 과세는 사업장을 소유하고 있는 개인 또는 법인을 대상으로 하고 있다. 따라서 상각자산은 법인·소득세의 계산시에 감가상각의 대상이 되는 자산으로서 법인·소득세이외의 세법에서 과세대상으로 되어 있지 않는 토지 및 가옥을 제외한 고정자산을 과세대상으로 하고 있다. 과세대상은 업종에 따라 다르나 사무관련업종의 경우에는 책상, 의자, 에어컨, 복사기 등 사무용 비품까지도 포함하고 있다.⁷⁾ 우리나라는 재산보유과세의 과세대상이 토지, 건축물, 선박 그리고 항공기로 되어 있다.

재산보유과세의 핵심은 세율체계에 의한 세부담의 수준과 과세대상의 정확한 평가에 의한 과표의 산정이라고 할 수 있다. 세율체계는 납세자의 부담능력 혹은 지방공공서비스에 대한 편익과세 등을 고려하여 재산보유과세의 세부담 수준을 결정하면 된다고 본다. 과세대상에 대한 평가는 세율체계와는 별도로 정확하게 측정되어야 한다.

이하에서는 재산보유과세의 공평성 확보를 위해 세부담의 결정 원칙과 평가방법에 대하여 논의하고자 한다.

6) 류금렬, 『선진국의 지방세제도』, 한국지방세연구회, 2001, pp. 143-145에 보다 자세하게 설명되어 있다.

7) 요코하마시의 상각자산에 대한 구체적인 예가 업종별로 구분하여 정리된 것이 『감가상각자산의 취득·재산세 세원화 연구』, 김대영 외(2002)에 있으니 참고 바란다.

제2절 재산보유과세의 세부담

1. 세부담의 이론적 유형

가. 능력에 따른 세부담

공평한 재산보유과세의 부담은 능력에 따라 부담하는 견해와 편익에 따라 부담하는 견해의 두 가지로 나누어진다. 능력에 따른 재산보유과세의 부담이란 납세자들이 소유한 부동산의 보유정도가 부담능력을 나타낼 수 있다고 보아 그에 상응하여 세부담 수준을 결정해야 한다는 논리다. 그러나 이때 가장 문제로 부각되는 것은 어떻게 조세의 부담능력을 측정할 수 있는가 하는 것이다.

능력에 따른 세부담은 고전파 경제학자인 A. Smith 또는 J. S. Mill에 의해 주장되었는데, 특히, J. S. Mill은 공평한 조세부담은 납세자가 조세를 부담함으로써 자신의 효용을 희생하는 것으로서 그 희생의 정도가 납세자간에 공평한 것을 의미한다고 주장하였다. Feldstein(1976) 역시 능력에 따른 세부담이 되도록 하기 위해서는 조세를 부담하기 이전의 효용과 조세 부담 이후의 효용이 동일하도록 해야 한다고 한다. 그러나 이러한 주장은 이론적으로는 가능할 수 있으나 현실적으로 적용하기는 불가능하다고 본다. 우선 납세자 개개인의 희생 정도에 대한 측정이 어려울 뿐만 아니라 이러한 논리가 실현되려면 납세자가 소유하고 있는 모든 부(wealth)에 대한 측정이 가능해야만 할 것이다. 또한 부(wealth)에 대한 측정이 가능하다면 부유세 혹은 소득세만으로도 조세부담이 가능하기 때문에 재산보유과세의 필요성은 없었을 것이다.

최근 부유세(wealth tax)의 신설과 관련하여 많은 논의가 전개되고 있

다. 그러나 최근 논의되고 있는 부유세에 대한 개념은 명확하게 정의되지 않은 상태라고 할 수 있다. 노영훈(2004)에 의하면 부유세를 도입한 나라에서는 부유세를 통해 직접적인 부의 재분배를 도모하는 것이라기보다는 부로부터 발생하는 자본소득 및 자본이득 등 재산관련 소득과세 기능을 보완하는데 있다고 한다. 일부에서 주장하고 있는 부유세는 부로부터의 재정수입을 통한 재분배에 초점을 맞추고 있는 듯 하다. 그러나 부유세를 실시하고 있는 OECD 일부 국가의 경우, 부유세로 인한 재정수입은 크지 않은 것으로 나타나고 있다.⁸⁾ 따라서 외국에서 실시하고 있는 유형의 부유세가 도입된다고 하여도 이로 인한 소득 재분배의 역할은 크다고 볼 수 없다.

순부유세의 경우 개인이 소유한 모든 자산에서 부채를 제외한 것을 과세 표준으로 하여 부과하여야 하는데, 이에 대한 측정은 세무행정상 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 그러한 이유로 부유세를 실시하는 국가는 많지도 않지만 대부분 소득과세의 보완기능을 담당하고 있는 것이다. 그 결과 대부분의 국가는 소득과세 이외에 소비과세, 그리고 재산과세까지 부과하는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우에도 부유세라는 세목이 존재하지는 않지만 많은 세목에 부유세의 개념이 포함되어 있다고 볼 수 있다. 대표적인 세목은 부동산에 대한 재산세와 종합토지세가 그 역할을 일부 담당하고 있다고 볼 수 있다. 특히 종합부동산세의 도입은 일정과표 이상의 부동산 소유자에게 세부담을 강화함으로써 소득재분배 역할이 가시화 될 것이다.

원윤희(2004) 역시 포괄적 소득세(the comprehensive income tax)

8) 부유세는 개인에게만 부과하는 국가와 법인까지 부과하는 국가로 구분되는데, 법인까지 부과하는 룩셈부르크(6.0%), 스위스(4.7%), 노르웨이(1.2%)의 경우에는 총 조세대비 부유세의 비중이 약간 높은 편이지만, 개인만 부과하는 그 이외의 국가의 경우에는 0.1%~0.6% 범위의 극히 낮은 세수비중을 보이고 있다. 노영훈, 『부유세 도입의 타당성과 세제개혁의 방향』, 성균관대학교 경제연구소 정책토론회, 2004. 5, p. 28.

와 개인소비세(the personal consumption tax), 그리고 순자산세(the net wealth tax)들은 각각 소득과 소비, 재산을 기준으로 납세자들의 부담능력을 평가하여 과세하는 이상적인 형태의 세제들이라고 본다. 그러나 현실적인 집행가능성이나 여러 가지의 정책적인 판단 등이 고려되어야 하기 때문에 이러한 세제들이 이상적인 형태 그대로 시행되기는 사실상 불가능하며 현실에 있어서는 많은 변형들이 이루어지고 있다고 한다.

그러나 경제적 능력에 대한 평가는 시대의 흐름에 따라 변한다고 볼 수 있다. 경제가 단순하던 시절에는 부동산은 개인이 소유한 자산의 큰 부분을 차지할 수 있었겠지만 현대사회는 부동산이외에 유형·무형자산의 종류가 다양하게 변화했다. 즉 개인이 보유하는 자산 구성에 있어 부동산의 비중이 달라짐에 따라 실제 부담능력에 대한 세부담의 정도는 달라지게 되기 때문이다. 따라서 부담능력에 따른 공평과세의 실현이라는 관점에서 볼 때 부동산 재산보유과세의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있을 것이다. 그러한 이유로 대부분의 국가에서는 소득과세를 부담능력에 따른 과세로 보고 부동산에 대한 과세는 소득과세의 보완적 기능을 담당하도록 하는 것이다. 결과적으로 부동산 관련 재산보유과세로 능력에 따른 세부담을 담당하게 하는 것은 의미가 크지 않다고 보며, 실제로 이를 실행하는 국가는 거의 없다고 본다. 그러한 측면에서 우리나라의 종합토지세는 매우 특이한 재산보유과세라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 경제적 능력에 따른 세부담은 경제적 능력에 대한 측정의 문제도 있지만 조세부담의 크기와 어떻게 연계시켜야 공평한가 하는 점에 대해서도 원칙이 있어야 한다(이준구, 1995: 39-40). 이에 대한 원칙은 일반적으로 수평적 공평과 수직적 공평의 두 가지 측면에서 접근하고 있다.

우선, 수평적 공평은 동일한 경제적 능력의 소유자는 동일한 세금의 부담

을 저야한다는 것이다. 즉 부동산 보유와 관련한 세부담에 적용할 경우, 동일한 가격의 부동산을 소유하고 있으면 동일한 재산보유과세가 부담이 되도록 해야 한다는 원칙이다. 본 연구에서는 수평적 공평의 원칙에 입각하여 재산보유과세의 공평성을 실현하는데 목적이 있다. 여기에서 동일한 가격이란 실거래가격을 의미하지만 자료의 구득이 용이하지 않아 국세청기준시가를 활용하여 재산보유과세의 세부담을 비교하였다.

그 다음으로 수직적 공평은 경제적 능력이 큰 소유자는 더 많은 세금의 부담을 해야 한다는 것이다. 기본적으로 이 원칙에 반대하고 있는 사람은 거의 없다고 볼 수 있으나 문제는 경제적 능력이 큰 경우 얼마나 더 많은 조세부담을 부과해야 하는가에 있다. 이에 대한 문제는 쉽게 해결될 수 있는 사안이 아니라고 보며 아직도 세율의 누진도에 대해서는 이견들이 존재하고 있다. 수직적 공평에 따른 세부담의 대표 세목은 소득과세로 알려져 있다. 부동산의 보유에 대한 재산보유과세는 소득과세의 보완적 기능 역할을 수행하기 때문이기도 하지만 일반적으로 편익적 원칙에 의거한 수평적 공평 차원에서 부과되고 있다.

나. 편익에 따른 세부담

편익에 따른 세부담은 정부로부터 제공받는 공공서비스에 대한 비용차원에서 부담하는 방법이다. 이러한 방법은 정부의 지출구조에 따라 편익의 크기가 다르기 때문에 편익의 크기를 제대로 측정하는 것이 공평과세를 실현하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이 정부에서 제공하는 서비스에 대한 편익이 조세 부담의 분배에 기초가 된다는 이론을 제시한 대표적인 학자는 K. Wicksell로 그의 자발적 이론에 근거를 두고 있다. 즉, 일반적으로 물건을 선택할 때, 각자의 편익에 따라 물건을 선택하고 그에 대한 비용을 지불하

듯이 정부에서 제공하는 공공서비스의 편익에 대한 대가를 비용차원에서 조세로 납부해야 한다는 것이 자발적 교환의 기초 이론이다.

이와 같이 편익에 비례하여 조세부담을 배분하는 방법은 납세자를 설득하는데 경제적 능력에 따른 조세부담에 비하여 용이할 수 있다. 그러나 문제는 정부에서 제공하는 공공재에 대한 편익이기 때문에 공공재의 특성인 비배제성과 비경쟁성에 대한 문제가 발생될 것이다. 즉 납세자는 편익 크기의 축소, 혹은 무임승차 등 조세부담을 줄이고자 하는 경향이 강해질 것이다. 따라서 편익에 따른 세부담 역시 경제적 능력에 대한 측정의 문제와 동일한 편익 크기의 측정문제에 부딪치게 된다. 따라서 편익에 따른 세부담은 편익과 조세부담이 어느 정도 연계될 수 있어야 가능하다고 본다. 그러한 측면에서 편익에 따른 세부담은 주로 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 대가를 지불하는 조세로 활용되고 있다.

한편, Tiebout(1956)는 유명한 ‘발에 의한 투표(voting with the feet)’ 가설을 통해서 지방정부에서 제공하는 공공재와 조세부담은 시장에서 물건을 선택할 수 있듯이 주민은 주거지역을 선택할 수 있다고 주장하였다. 즉 주민들이 타지역으로 이사가는데 추가적인 비용부담이 되지 않는다고 가정한다면 지방공공재 공급에 있어 자원배분의 효율성이 달성된다고 주장하고 있다. 그의 이론에 의하면, 각 주민들은 자신들이 원하는 서비스가 제공되고 그에 상응한 조세가 부담되는 정부를 선택할 수 있기 때문에 적정 수준의 공공서비스 공급이 이루어지며 주민들의 효용은 극대화되고 결과적으로 사회후생도 극대화된다는 것이다.

특히, Tiebout는 그의 논문에서 한 지역에 거주하는 동일한 수준의 소득을 갖고 있는 주민들이 공공재에 대하여 인두세(poll tax)를 지불할 때, 주민들은 적절한 공공재 가격 하에서 효율적인 공공재를 소비한다고 하였다.

그러나 인두세를 지방세로 도입한다는 것은 현실적으로 어려우며 토지세 혹은 재산보유과세가 그 역할을 담당하여 왔다. 즉 주민들은 동일한 수준의 세금을 내고 지방공공재로부터 받는 편익도 동일해서 효율적인 공공재 공급이 이루어진다. 그러나 현실적으로 한 지역에 거주하는 주민들의 소득은 서로 다르기 때문에 조세부담의 크기도 다르게 된다. 만약 공공재로부터의 편익과 조세부담이 비례한다면 역시 효율적인 지방공공재의 공급은 달성될 수 있다. 그러한 측면에서 토지세와 같은 재산보유과세는 가장 바람직한 지방세라고 할 수 있다.

재산보유과세가 편익에 따른 세부담의 원칙에 부합하는 이유는 지방정부에서 제공하는 상수도, 청소, 도로, 도서관 등 각종 지방공공서비스 편익이 주택 등 해당 지역의 부동산 가치에 반영되기 때문에 그에 대한 과세는 편익과세의 측면에서 적절한 것으로 알려져 왔다. 특히 토지와 같은 부동산은 지역과 지역간의 이동이 어렵기 때문에 해당 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 편익이 자본가치로 환원된다(Bird and Slack 2002)는 특성이 있어서 재산보유과세가 대표적인 편익과세로 인식되어 왔다.

한편 재산보유과세의 부담을 편익에 따라 배분할 때 문제가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 주택의 크기가 지방공공재의 양과 완전히 비례하는 것은 아니므로 편익의 정도를 정확하게 파악할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 한 예로 A의 주택에 거주하는 주민은 주택의 크기가 B보다 2배가 넓다고 B에 거주하는 주민에 비하여 2배의 지방공공재를 제공받는 것은 아니다. 그런데도 불구하고 A는 B에 비하여 일반적으로 2배의 재산보유과세를 부담하고 있다. 뿐만 아니라 재산보유과세로 징수된 세입은 도로, 경찰, 소방 등 직접 또는 간접적으로 주민이 보유하는 주택의 가치를 높이는 공공지출에만 충당되는 것이 아니고, 교육과 같은 재산의 가치와는 상관없는 공공지출에도 충

당되기 때문에 부동산의 가치만으로 편익을 논하는데는 한계가 있다고 할 수 있다.

원윤희(2004)에 의하면 재산보유과세의 편익과세적 측면이 어느 정도 강한 의미를 가지고 있는가는 사실상 각 나라의 전통이나 지방자치 및 지방세 구조 등에 따라 다를 수 있다고 한다. 그 이유는 지방공공서비스의 수준이 해당 지역의 부동산 가격에 과연 얼마만큼 영향을 미치는가 하는 것도 의문시 될 수 있는데, 우리나라의 경우 기초자치단체의 서비스 제공수준이 부동산 가격에 미치는 효과는 그리 크지 않을 것으로 추측되기 때문이라고 한다.

그러나 미국 등 선진 외국은 매년 세출예산에서 중앙정부로부터의 보조금을 제외한 예산규모를 지역주민의 재산세 부담수준과 연계하여 편성하도록 제도화되어 있다. 따라서 재산보유과세의 세율은 매해 예산규모에 따라 다르게 결정되고 있다. 이러한 경우에는 재산보유과세가 지방정부에서 제공하는 공공서비스의 편익에 대한 대가차원에서 지불하는 조세부담이라는 인식을 명확하게 하는 효과를 가지게 된다고 할 수 있다. 우리나라도 재산보유과세가 선진외국과 같이 조세가격 기능을 수행하도록 하기 위해서는 중앙으로부터의 의존재원의 비중을 줄이면서 자주재원의 비중을 증가시킬 수 있는 재정제도의 개편이 요구된다고 할 수 있다.

2. 우리나라의 재산보유과세

우리나라의 재산보유과세는 지금까지 논의한 편익적 성격의 재산보유과세와는 다른 소득재분배 또는 부동산가격 안정 등 정책적인 목적을 수행하는 정책과세로서의 특징이 강하다고 할 수 있다. 80년대 말 호황의 열기 속

에서 풍부한 유동성을 바탕으로 토지 투기는 토지 가격의 급등으로 이어지면서 일부 계층의 토지과다보유로 인한 사회적인 문제로 부각되었다. 따라서 정부당국은 토지 투기억제 및 소수의 토지과다보유 억제 등 토지공개념 제도 도입의 기초를 마련하게 되었다.

따라서 정부는 토지로부터 발생하는 자본이득을 사회에 환원해야 한다는 토지공개념제도의 일환으로 토지초과이득세, 개발부담금, 택지초과소유부담금, 그리고 종합토지세 등 제반 제도들이 도입되었다. 이러한 토지공개념과 그에 관련되는 여러 제도들은 도입 당시의 목적 달성에 미흡할 뿐만 아니라 법적인 문제까지 제기 되어 IMF 경제위기 이후 사실상 폐지되거나 유명무실하게 되었다. 다만, 종합토지세 역시 토지과다보유 억제 등 정책적 효과는 미흡하지만 지방의 재산보유과세의 하나로 존재하고 있는 실정이나, 2005년부터 종합부동산세의 도입과 더불어 일정과표 이상의 전국합산은 국가에서 관리하게 되므로 정책적 측면의 역할이 강화될 예정이다.

그 동안 우리나라 부동산투기 억제정책은 건설경기와 상반되는 관계로 강화와 약화를 반복하면서 수위를 조절해 왔다고 할 수 있다. 부동산 경기가 침체되어 있을 경우에는 양도소득세 감면 폭의 확대, 아파트 청약자의 범위확대 등 세율인하 또는 감면을 해주어 부동산 경기를 위한 인센티브를 제공하여 왔다. 그와 더불어 낮은 금리, 주식시장의 침체, 그리고 풍부한 유동성 자금 등 투자처를 찾지 못한 자금은 부동산 가격의 급등으로 이어지게 되었다. 정부는 부동산 투기 근절의 일환으로 실거래가액 기준의 양도소득세, 과표현실화를 통한 재산보유과세의 세부담 상향조정, 종합부동산세의 신설 등 강한 의지를 보이고 있다. 그러나 부동산관련 조세제도는 부동산 투기를 억제하는데 일시적인 효과는 있을 수 있으나 부동산투기를 억제하기에는 한계가 있기 때문에 근본적인 차원에서 접근하지 않으면 실수요자만

손해를 보는 결과가 될 수 있을 것이다.

특히, 내년에 도입이 예정된 종합부동산세는 아직도 명확한 방안이 마련되지 않은 상태이지만, 과세대상은 일정 과표 이상의 토지뿐만 아니라 건물까지 포함하여 인별로 누진합산하는 것으로 발표되고 있다. 그러나 건물까지 합산과세하는 부분에 대해서는 많은 이견이 존재하고 있는 상태이다. 원윤희(2004)는 모든 국민은 생활필수품으로서 최소한의 주거서비스를 향유할 권리가 있으며 기업들은 생산활동의 필수요소로 부동산 임대서비스를 필요로 한다는 점을 고려한다면 모든 부동산 보유를 투기억제정책의 대상으로 설정하는 것은 적절하지 않다고 보고 있다.

Netzer(1966) 등이 발전시킨 전통적 이론에 의하면 토지는 공급이 고정되어 있기 때문에 토지에 대한 조세부담은 자원배분에 대하여 중립적이므로 초과부담이 발생하지 않는다고 본다. 즉 토지로부터 발생하는 임대료는 전액이 불로소득인 경제적 지대이기 때문에 이에 대한 조세부담은 전적으로 토지 소유자에게 귀착된다는 것이다. 그러므로 토지에 대한 조세부담이 아무리 무거워도 토지의 공급은 변하지 않기 때문에 자원배분이 왜곡되지 않을 것이라고 본다. 반면에 건물의 경우에는 그 반대 현상이 발생하게 된다고 본다. 즉 건물에 대한 조세부담이 강화되면 공급량이 변화하기 때문에 경제적 효율성의 상실을 가지고 오게 되어 초과부담이 발생하게 될 뿐만 아니라 조세부담 역시 이용자에게 전가된다고 본다.⁹⁾ 결국 이러한 이론에 의하면 토지와 건물을 포함한 주택을 인별로 누진합산하게 되는 경우 공급이 감소하여 부동산 가격은 올라갈 것이라고 볼 수 있다.

9) 이러한 견해는 부동산에 대한 재산보유과세는 모든 지방정부에서 부과하고 있으며 자본이라는 것에 과세하고 있다는 사실을 간과하고 제기된 것이라면서 Mieszkowski(1972) 등은 자본에 대한 조세부담은 자본소유자들에게 귀착된다는 새로운 견해를 제시하고 있다.

또한 토지에 대한 조세부담의 강화는 Henry George의 추종자들에 의한 토지단일세 이론에 의해서도 주장되고 있다. 그들의 핵심 이론은 모든 세목은 폐지하고 토지세 하나만으로 통합하여 정부의 재원을 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 그들의 이론은 우리나라 토지공개념 등의 도입에 많은 영향을 미쳤다고 본다. 그러나 한편 토지에 대한 조세부담이 중립적이기 때문에 자원배분이 효율적이라는 것에 대해서는 많은 논쟁이 계속되고 있는 실정이다.¹⁰⁾

부동산에 대한 재산보유과세의 강화는 작년부터 논의되기 시작하면서 올해는 종합토지세의 이원화를 통한 종합부동산세의 도입을 목전에 두고 있다. 종합부동산세의 실효성에 대해서는 많은 이견이 제기되고 있으나, 참여정부의 강력한 재산보유과세의 강화를 통한 부동산 과다보유 억제 등 정책적인 의지가 강하기 때문에 도입은 예정되어 있다. 그러나 재산보유과세를 강화하는 것이 과연 부동산 투기억제를 위한 정책수단인가, 특히 최근 특정지역에서의 아파트 가격급등 문제를 해결하는데 있어 효과적인 수단인가에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있다. 즉, 강남지역의 부동산 가격 급등은 교육과 같은 사회적인 요인에 따라 실수요가 높아진 것과 유동자금의 부양성, 낮은 금리 등이 주요 원인이라고 분석하기 때문에 재산보유과세의 강화에 의해 억제하기보다는 본질적인 문제의 분석과 더불어 해결할 필요가 있다고 할 수 있다.

한편, 긍정적인 측면에서의 종합부동산세의 신설은 지방자치단체의 재산보유과세 역할의 재정립 차원에서 접근을 한다면 바람직한 조세체계의 기초를 마련할 수 있는 기회가 될 수 있다고 본다. 즉 지금까지 지방의 종합토지세는 순수한 토지세의 역할보다는 정책적인 기능을 수행하는 측면이 강하였

10) 이에 대한 것은 이진순(2003)에 잘 설명되어 있으므로 참조하기 바람.

기 때문에 많은 학자들에게 지적되어 왔었다. 그러나 향후 도입 예정된 종합부동산세가 부동산 과다보유 억제 등 정책적인 기능을 담당하도록 하고, 지방의 토지세는 지방자치단체에서 제공하는 편익에 대한 비용차원에서 부담하는 순수한 토지세의 역할을 담당하도록 하면 지방분권과 더불어 바람직한 지방세체계의 기틀이 마련될 수 있다고 본다.

제3절 재산보유과세의 평가방법

1. 평가의 의의

재산평가의 의의는 여러 가지가 있을 수 있으나 조세와 관련하여 볼 경우, 재산가치를 정확하게 평가하여 납세자가 부담해야 할 재산보유과세를 부과하는 기초를 마련함으로써 공평한 과세를 실현하는데 있다. 재산가치가 정확하게 평가되지 못하면, 세율체계가 아무리 바람직하게 구성되어 있다고 할지라도 납세자가 부담하여야 할 최종 재산보유과세 부담액은 공평할 수가 없기 때문이다. 따라서 재산보유과세의 세부담을 산정하기 위한 재산가치의 평가 또는 과표의 산정은 조세부담의 규모를 결정하기 위한 과정 중 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 따라서 많은 학자들은 재산가치의 정확한 평가를 위해 끊임없는 논의를 계속하고 있다.

재산가치는 시장가치나 수익가치를 기준으로 하여 평가하거나 또는 비용개념에 의해 평가되고 있다. 전자는 현재의 가치만을 기준으로 하는 것이 아니라 미래의 가치까지 감안하여 평가하고 있는 것이고, 후자는 신축된 비용을 감가상각하여 현재의 가치로 환산하여 평가하는 것이다. 따라서 재산

의 평가방법은 크게 시장접근법, 소득접근법, 비용접근법의 3가지로 구분할 수 있다. 각 방법은 평가대상의 종류에 따라 서로 다른 장·단점을 지니고 있기 때문에 일률적으로 어느 방법이 가장 좋다고 하기 어렵다. 비용접근법은 신축건물이나 특수목적의 건물을 평가하는데 적합하고, 거래가 빈번한 아파트 등 공동주택의 평가는 시장접근법이 그리고 임대를 목적으로 하는 상업용건물의 경우에는 소득접근법이 바람직한 것으로 알려져 있다. 그러나 대부분의 선진국에서는 주로 시장접근법에 의해 재산가치를 평가하면서 필요에 따라 다른 평가방법을 참고하고 있다.

이하에서는 이들 각 평가방법에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 평가방법의 비교

가. 비용접근법(cost approach)

비용접근법은 원가방식이라고 부르기도 하는데¹¹⁾ 건물의 신축비용에서 감가상각된 비용을 제외한 현재의 가치를 추계하여 평가하는 방법이다. 비용접근법은 1929년 주식시장의 붕괴로 인해 시장가격이 가치의 중심이라는 개념이 흔들리면서 발전되었다. 비용접근법에 의한 평가방법은 1960년 때까지 널리 활용되다가 그 이후부터는 부동산에 대한 미래의 투자가능성에 관심이 집중되면서 활용도가 점차 떨어지기 시작하였다.

부동산에 대한 미래가치의 평가는 토지와 건물의 가치, 토지개발비용, 그리고 각각의 감가상각액을 고려하여 산정 해야 할 것이다. 이때 토지의 가

11) 안정근(2000)에 의하면 비용접근법은 건물의 재생산비용이나 대체비용을 추계하는 것이기 때문에 건물의 원가비용과는 차이가 있다고 보는 관계로 비용접근법과 원가방식과는 차이가 있다고 한다.

치는 토지에 대한 수요와 공급, 외부적 요인 등에 따라 다르게 나타나게 되는데, 토지의 경우는 자원이 제한되어 있기 때문에 수요와 공급을 통한 완전한 시장 속에서 가격이 형성되기 어렵다는 특징을 지니고 있다. 따라서 이와 같은 부동산에 대한 시장가치의 산정은 비용접근법만으로는 평가하는데 한계가 있다고 볼 수 있다. 그러나 토지를 제외한 건물에 대한 평가는 건물만으로는 미래의 투자가치를 측정하기 어렵기 때문에 부동산의 시장가치를 평가하는 방법과 다를 수 있다.

비용접근법에서 감가상각액의 추계는 매우 중요한 역할을 담당한다. 왜냐하면 비용접근법에 의한 평가는 건물의 감가상각 된 부분을 제외하고 나머지를 비용을 추계 해야 하기 때문이다. 따라서 감가상각의 추계가 잘못되었다면 비용접근법에 의한 추계는 당연히 정확할 수가 없다. 이론적으로 감가상각액은 가격시점 현재의 건물 기타 정착물의 재조달원가 또는 대치원가와 가격시점현재의 건물 기타 정착물의 시장가치와의 차이를 말한다. 감가의 원인은 부동산의 노후화와 진부화에 의해 발생되며, 감가요인으로는 물리적 및 기능적 노후, 그리고 경제적 노후 등이 있는데 이들 요인은 독립적인 것이 아니라 상호 연관되어 발생된다고 볼 수 있다.

안정근(2000)에 의하면 많은 학자들이 비용접근법으로는 시장가치를 제대로 반영하지 못하기 때문에 평가방법의 유용성이 낮다고 하지만 비용접근법도 나름대로의 장점을 지니고 있기 때문에 현실적으로 꼭 적용해야 할 부분이 있다고 설명하고 있다. 그에 의한 장점은 다음과 같다.

① 신축건물

비용접근법은 신축건물의 가치추계에 특히 적합한 것으로 평가되고 있다. 신축건물은 감가상각의 정도가 적고, 신축당시의 비용에 대한 자료를 용이하게 구할 수 있기 때문이다. 특히 비용접근법의 가장 큰 문제가 감가

상각의 추계인 것을 고려할 때, 신축건물은 물리적 감가상각을 거의 필요로 하지 않기 때문이다.

② 특수목적의 부동산

특수목적의 부동산은 일반적으로 비용접근법을 사용하여 평가할 것이 권장되고 있다. 공공건물, 공항, 교회, 병원 등과 같은 특수목적의 부동산은 매매사례가 빈번하지 않을 뿐 아니라 수익창출에 목적이 있지 않으므로 시장접근법이나 수익접근법의 사용이 부적절하기 때문이다. 따라서 이와 같은 경우 평가사가 가장 신뢰할 수 있는 자료는 시장가치의 자료가 아니라 건축에 소요된 비용에 근거한 자료라고 할 수 있기 때문이다.

③ 현실적 필요성

비용접근법은 평가목적에 따라 현실적으로 특별히 요구되는 경우가 있는데, 이에 해당하는 경우가 과세가치와 보험가치의 추계라고 할 수 있다. 특수목적의 부동산에 대한 과세평가방법으로 비용접근법 이외에 보다 적절한 평가방법이 존재한다고 볼 수 없다. 정유, 비료, 제철 등 특수목적의 공장에 대한 평가는 비용접근법이 거의 유일한 방법이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 건축중인 부동산도 비용평가방법이 많이 활용되고 있다. 평가사들은 주로 비용평가법을 사용하여 계획중인 건물의 시장가치를 평가하고 있으며, 각종 부동산개발사업의 타당성 분석에도 흔히 사용된다. 따라서 비용접근법이 여러 가지 한계점을 지니고 있다고 하더라도 현실적인 필요성도 동시에 존재하기 때문에 이의 사용을 배제할 수 없다.

비용접근법의 장점에도 불구하고 많은 학자들이 비용접근법에 대한 부정적인 시각은 다음과 같은 단점이 있기 때문이다.

첫째, 신규건물의 비용에 대한 정확한 추계인데, 이는 평가사에 따라 평균비용에 많은 차이가 생길 수 있다. 둘째, 건축의 질을 평가하는데 있어서 평가사의 주관적 판단의 개입여지가 크기 때문에 평가액의 규모에 차이가 날 수 있다. 셋째, 건축비용은 크게 직접비용과 간접비용으로 구분되는데, 간접비용에 해당하는 일반관리비, 수수료, 보험료 등이 건축물마다 큰 차이가 있기 때문에 일률적인 평균비용으로 접근하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 넷째, 비용접근법에 포함하는 비용항목이 정해져 있지 않기 때문에 평가사의 자의성이 개입될 여지가 있을 수 있다. 마지막으로 비용접근법의 가장 중요한 부분인 감가상각액의 추계에 대한 한계이다. 즉, 감가상각액을 추계 할 때 평가사의 주관적 판단에 의한 오차가 크기 때문에 평가액에 대한 신빙성에 문제가 있을 수 있다.

이와 같은 비용접근법이 지니고 있는 주관적 판단의 한계 때문에 많은 학자들은 부동산 평가의 방법으로 비용접근법을 추천하지 않는다. 그러나 앞에서 기술하였듯이 비용접근법의 활용이 효과적일 때가 있다. 특히 우리나라와 같이 토지와 건물에 대한 평가를 별도로 해야 하는 경우, 토지를 제외한 건물의 시장가치를 평가한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 볼 수 있는데 이때 비용접근법은 하나의 평가방법이 될 수 있다고 본다.

나. 시장접근법(market approach)

시장접근법은 최근에 거래된 유사한 사례를 기초로 건물의 시장가치를 도출하는 평가기법이다. 시장접근법은 거래사례비교법(comparable sales approach)이라고도 불려진다. 시장접근법의 가장 중요한 부분은 유사건물에 대한 자료를 구하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 시장접근법을 이용하는 국가는 신규건물이 신축되면 신축과 관련된 모든 비용을 조사하여 자료

를 전산으로 구축한다. 구축된 자료는 그 건물이 없어질 때까지 계속적으로 수정 및 보완하여 재산가치를 평가하는데 참고자료로 활용되고 있다.

시장접근법은 거래가 빈번하여 유사한 경우가 많다면 모든 종류의 부동산에 적용할 수 있다는 장점이 있다. 시장접근법의 장점을 세 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 시장접근법은 다른 방법에 비해 객관적인 평가가 가능하다. 그 이유는 매수자나 매도자가 특별한 경우를 제외하고는 미래의 가치를 감안하여 합리적으로 행동하기 때문에 가격이 가장 객관적이라고 할 수 있기 때문이다. 둘째, 시장접근법은 비용접근법에서 문제가 되고 있는 감가상각액 추계에 대한 주관성이 배제되기 때문에 보다 객관적인 평가가 된다. 셋째, 마지막으로 시장접근법은 사회·경제 또는 기술개발 등 환경여건의 변화가 시장가격에 그대로 반영되기 때문에 시장에서 거래된 가격이 건물의 평가가치를 가장 잘 대변한다고 볼 수 있다.

시장접근법은 비교적 많은 장점을 지니고 있는 평가방법이지만 다음과 같은 세 가지의 한계점도 있다. 첫째, 시장접근법은 유사한 거래사례의 자료를 토대로 평가액이 결정되기 때문에 유사 거래사례가 많을수록 정확성이 높은 반면 거래자료의 수가 많지 않을 경우에는 정확성이 떨어지는 문제가 있다. 둘째, 거래가격이 매도자와 매수자의 합리적인 결정에 의한 가격이라는 것을 가정하고 있는데, 매수자가 불리한 상황에 있어 어쩔 수 없이 높은 가격으로 매수해야 하는 경우 거래가격이 왜곡되어 시장가치를 정확하게 반영하지 못할 수 있다. 셋째, 유사 거래사례는 주로 과거에 이루어진 자료를 바탕으로 하고 있기 때문에 최근의 자료를 활용하지 않은 경우에는 미래가치를 판단하여 평가하는데 한계가 있다.

부동산의 미래가치에 대한 평가에 가장 적절한 평가법은 시장접근법이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 대부분의 국가에서 시장접근법에 의해 부동산

산을 평가하고 있다. 우리나라의 경우에도 토지는 시장접근법에 의해 평가되고 있다.

다. 소득접근법(income approach)

소득접근법은 해당 부동산으로부터 창출되는 소득에 기초하여 재산의 가치를 평가하는 방법이다. 즉 소득접근법은 부동산의 시장가치를 미래에 기대되는 소득을 현재가치로 환원한 값으로 보고 있다. 부동산의 가격은 일반적으로 해당 부동산의 수익성을 반영하여 형성되는 것이고, 수익은 부동산의 경제적 가치의 본질을 형성하는 것이다. 즉 투자자의 입장에서 보면 부동산투자의 수익성은 부동산가치에 영향을 미치는 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 소득접근법은 상가건물과 같이 수익이 계속적으로 발생하는 경우에 아주 바람직한 평가방법으로 알려져 있다.

소득접근법의 단점은 수익성이 없는 부동산의 경우 평가하기가 어렵다는 점과 수익성의 기준을 어느 시점으로 하는 것이 부동산에 대한 정확한 평가를 할 수 있는지에 대하여 논란의 여지가 있다는 것이다. 즉 현재의 수익성만을 기준으로 할 것인지 또는 과거 몇 년간의 수익성의 평균으로 할 것인지에 대한 논쟁의 여지가 있다는 것이다.

그 경우를 제외하고는 소득접근법은 많은 장점을 지니고 있는 방법으로 평가되고 있다. 첫째, 소득접근법은 특히 시장접근법과 비교할 경우에도 과거의 거래사례에 기초하여 평가되고 있는 시장접근법 보다 미래의 가치에 기초하여 평가되고 있는 점이 더 바람직하다고 볼 수 있다. 둘째, 소득접근법은 비용접근법에서 중요한 부분으로 다루어지고 있는 감가상각액에 대한 추계의 필요성이 없기 때문에 보다 객관적인 평가를 할 수 있다.

라. 평가방법의 비교

지금까지 부동산을 평가하는 세 가지 방법에 대하여 장·단점을 기술한 바와 같이 세 가지 방법 모두 장점과 단점을 동시에 갖고 있기 때문에 한 가지 방법을 선택하는 작업은 용이하지 않다. 그러나 부동산에 대한 개념이 미래의 투자가치로 전환되면서 이에 대한 평가 역시 시장가치에 역점이 두어졌기 때문에 시장접근법이나 수익접근법이 최근 가장 많이 사용되는 평가 방법이다. 이들의 평가방법이 바람직한 이유는 대부분의 국가에서 재산보유과세는 토지와 건물을 포함하여 부과하고 있으므로 시장의 거래가격 또는 임대가격에 기초하여 평가하는 것이 타당하다고 보기 때문이다. 그러나 앞에서 지적하였듯이 부동산에 대한 거래사례가 없거나 자료가 부족하여 정확한 평가를 하지 못하는 경우가 있을 수 있다는 단점이 있다.

우리나라와 일본은 토지와 건물을 분리하여 재산보유과세를 부과하는 대표적인 국가인데, 이와 같은 경우의 평가방법은 부동산을 하나로 평가하는 경우와 다르게 접근되어야 할 것이다. 부동산은 주로 토지와 건물을 포함하여 거래되거나 토지만으로 거래되기 때문에 건물만을 별도로 평가한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리나라와 일본은 건물은 과세대상으로 하고 있는 관계로 건물에 대한 평가가 이루어져야 한다. 우리나라는 비용접근법에 근거하여 건물의 구조, 용도 등을 고려한 신축비용을 상정한 후, 건물의 노후화를 감안한 감가상각비용을 제외하고 나머지를 과세대상으로 하고 있다. 일본도 우리나라와 유사한 건물평가방식으로 과세대상건물의 재건축비를 기준으로 한 건물대체비용으로 과세평가를 하고 있다. 단지 우리나라와 일본의 차이점은 우리나라는 건물에 대한 과세평가가 대량으로 이루어지는 반면 일본은 개별평가방식으로 되어 있기 때문에 우리나라의 세무행정비용이 일본보다 적다는 점이다.

제4절 외국의 재산보유과세

1. 일본

가. 개요

일본의 지방세는 도부현세와 시정촌세로 구분되며, 세목의 성격에 따라 다시 보통세와 목적세로 분류되고 있다. 일본의 지방세는 특히 자치단체별로 조례에 의해서 법정외세를 부과할 수 있도록 되어 있어 상당히 복잡한 구조로 되어 있다. 일본의 지방세 중 특이한 점은 광역자치단체의 세수입 중 50% 이상이 소득과세인 사업세에 의해 확충되고 있으며 소비과세의 비중도 약 30% 정도 되고 있다는 것이다. 기초자치단체는 재산과세에 의한 비중이 약 55% 정도로 가장 높지만, 소득이나 소비관련세수비중도 각각 40%와 5%로 나타나고 있다.

일본은 재산보유과세로서 고정자산세란 명목으로 지방세를 부과하고 있으며, 과세주체는 시정촌으로 되어 있다. 다만, 국가차원에서 부동산과다보유를 억제하고자 지가세를 국세로 도입하여 부과하였지만 부동산시장의 거품이 붕괴되면서 1997년부터 정지된 상태이다.

이하에서는 일본의 재산보유과세인 고정자산세의 과세대상, 평가방법 및 세율체계를 살펴보고자 한다.

나. 과세대상

일본의 고정자산세는 과세대상을 크게 토지와 가옥, 그리고 상각자산으로 구분한다. 토지나 가옥은 우리나라의 토지와 건물에 대한 과세대상과 유

사하다. 다만 우리나라는 상각자산에 대하여 재산세가 부과되고 있지 않은 데 비하여 일본은 고정자산세가 부과되고 있다. 상각자산은 토지나 가옥이 외에 회사나 개인이 사업을 위해 이용하고 있는 자산을 지칭하는데, 기계장치, 선박, 항공기, 운반구, 공구, 기계부품 등으로 매우 다양하다. 한 예로 요코하마시의 상각자산에 대한 과세대상을 보면 사무관련 비품 등까지 포함하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 2-1> 업종별 주요 상각자산

업종	주요상각자산
사무관련	사무용책상, 의자, 응접세트, 에어컨, 복사기, 복사기, 록커, 퍼스널 컴퓨터, 워드프로세서, 팩시밀리 등
다방·음식업	간판, 주방용품, 식탁, 의자, 레지스터, 가라오케, 냉장고, 에어컨 등
소매업	냉장진열장, 진열케이스, 레지스터, 자동판매기, 간판, 냉장고, 에어컨 등
금속가공업	변전설비, 선반, 보울반, 프레스, 후라이스반, 압축기, 측정·검사공구, 구내포장노면 등
세탁업	세탁기, 탈수기, 드라이기, 프레스, 급·배수설비, 레지스터, 에어컨, 간판 등
병원·의원	렌트겐기기, 화이버스코프, 소독살균용기기, 레지스터, 수술용기구, 치과진료기기, 에어컨 등
부동산임대업	포장노면, 문짝, 간판, 녹화시설, 입체주차장의 회전테이블 및 기기 부분, 옥외급·배수시설 등

자료: 요코하마(横浜)시, 『平成13年(2001년)度 固定資産税のあらまし』, 2001.

다. 평가방법¹²⁾

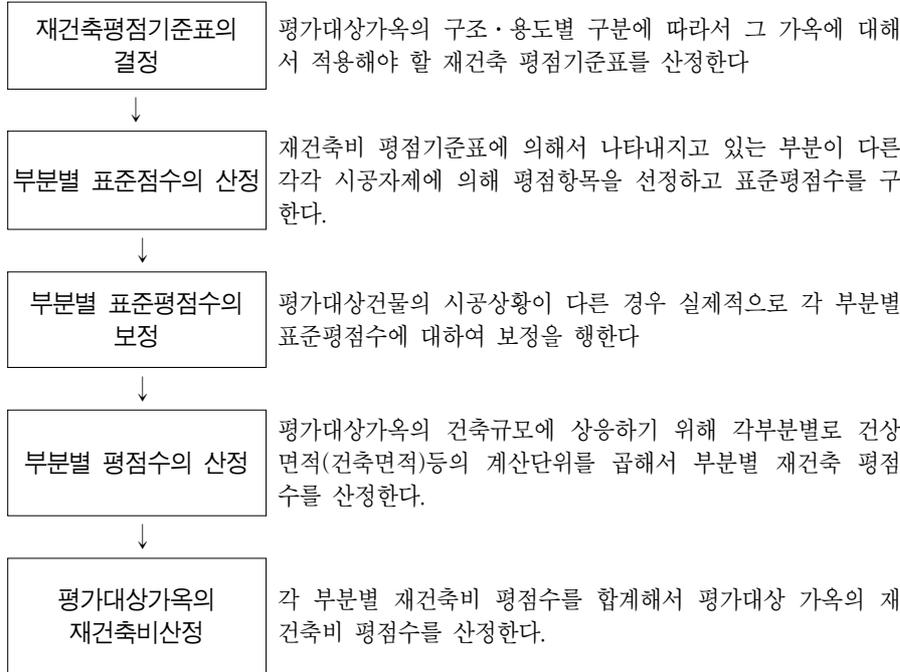
일본의 고정자산세는 과세대상이 토지와 가옥, 그리고 상각자산으로 구분되어 과세되고 있는데, 평가방법은 우리나라와 매우 유사하다. 토지는 시장가액에 따라 과세표준이 정해지고 있으며, 가옥에 대한 평가는 재건축비용을 토대로 평점의 계산에 의해 산출되고 있다. 또한 상각자산에 대한 평가는 취득가액을 기초하여 취득후의 경과년수에 따른 가치의 감가를 고려하여 산출하고 있다.

가옥은 과세대상 중에서 가장 복잡한 평가방법에 의해 산출되므로 이하에서는 고정자산세의 가옥평가방법에 대하여 살펴보고자 한다. 가옥에 대한 평가는 고정자산평가기준(제2장 가옥)에 의하고 있으나, 대상이 된 가옥에 평점수를 산정하고, 그 평점수에 평점1점씩 가액을 곱해서 평가액을 산출한다. 그 경우, 평점수는 평가 대상이 되는 가옥의 구조(목조·비목조), 또는 용도(전용주택용건물·사무소용건물 등) 등을 고려하여 산정한 재건축물가옥평점기준표를 이용하여 재건축물평점수를 산출할 뿐만 아니라, 건축 후 경과년수에 상응하는 감가를 고려해서 최종적으로 평가액을 산정한다.

아래의 <그림 2-1>은 가옥의 재건축비 평점수 산정의 흐름을 나타낸 것이다.

12) (財)資産評價システム研究センタ, 『地方税における資産課税と評價のあり方に關する日韓研究交流會議 報告書』, 2001.

<그림 2-1> 재건축비 평점수 산정의 흐름

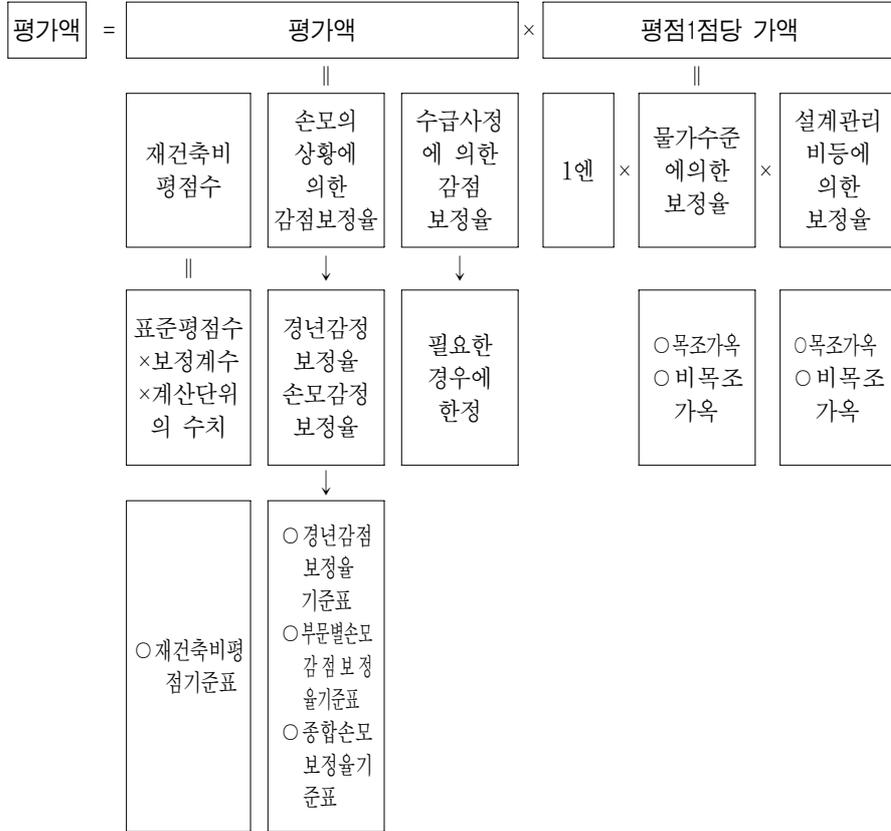


고정자산세의 과세대상에 대한 평가가액은 총무성 장관이 정한 고정자산 평가기준을 근거로 평가하고, 지사 혹은 시정촌장이 그 가액을 결정한다. 평가는 기준년도를 정하여 3년 주기로 시행하고 있다.

고정자산에 대한 평가는 매우 복잡할 뿐만 아니라 건수도 대단히 많기 때문에 전문적인 지식 없이는 업무 수행이 어렵다고 본다. 일본은 이를 위해 특별적으로 고정자산 평가원을 두고 있다. 또한 고정자산 평가원을 보조하는 고정자산 평가보조원이 선임되는데, 평가보조원은 일반직을 동시에 겸하고 있다.

<그림 2-2>는 가옥의 평가액 산출방법을 하나로 정리한 것이다.

<그림 2-2> 일본 가옥의 평가액 신출방법



- 주: 1) 평성12년도(기준연도)부터 적용되는 재건축비평점기준표는 평성10년 1월 현재의 동경도 특별구의 구역에 있어서 건축물가액을 기초하여 적산되고 있다.
- 2) 적설 또는 한랭지역에 소재하는 가옥의 經年 감점 보정율은 그 가옥의 경년 감점 보정율에 적설 또는 한랭지역 급지의 구분에 상응하는 일정의 보정율을 곱한 것으로 되어 있다.
- 3) 평성12년도(기준연도)부터 적용되어 있다.『물가수준에 의한 보정율』 및 『설계 관리비등에 의한 보정율』은 평성10년 1월 현재의 건축물가를 기초로 적산되어 있다.
- 4) 평성12년도(기준연도)의 평가 전환 결과, 당해가옥의 평가액이 평성11년도의 가액을 넘는 것에 대해서는 원칙으로서 평성11년도의 가액을 그대로 적용한다.

라. 세 율

고정자산세의 과세대상은 우리나라와 유사하게 별개로 구분되어 있으나 세목과 세율은 동일한 1.4%를 적용하고 있다. 세율은 시정촌에서 표준세율과 제한세율 범위 내에서 조례에 의해 정하는데, 표준세율은 1.4%이고 제한세율은 2.1%이다.

그러나 과세표준액이 토지 30만엔, 가옥 20만엔, 상각자산 150만엔 미만의 경우에는 과세되지 않는 과세최저한을 설정하고 있다. 뿐만 아니라 주택건설촉진을 장려하기 위해 일정요건을 갖춘 주택용지나 신축주택 등에 대해서는 과세표준의 하향조정이나 세액의 경감조치가 마련되고 있다.

2. 미국

가. 개 요

미국은 일반적으로 연방정부(Federal government)는 소득세(income tax), 주정부(State government)는 판매세(sales tax), 지방정부(Local government)는 재산세(property tax)에 의존하고 있다.

지방정부에서 부과 및 징수하는 재산세는 시(City, Municipality, Township)와 군(County, Borough) 단위의 기초단위의 지방정부가 과세주체로써 세율 결정 및 세입사용권을 가지고 있다. 뿐만 아니라 재산세를 부과할 수 있는 권한은 지방정부뿐만 아니라 학교구(school district) 혹은 경찰 및 소방 등과 관련한 특별과세구역에서도 재산세에 대한 과세권을 갖고 있다. 그러나 주에 따라 다르긴 하지만 대부분의 주정부는 동일한 주에 속하여 있는 지방정부간 유사한 재산에 대한 공평과세 실현을 위해 과세기

준·절차에 관한 지침의 설정, 과세평가에 관한 사후감독·교육, 그리고 지방정부간 과표의 평균화 작업을 담당하고 있다.

이하에서는 재산세의 과세대상, 평가방법 그리고 세율체계를 중심으로 살펴보고자 한다.

나. 과세대상

미국 재산세의 과세대상은 주별로 차이가 있으나 대체로 부동산(real property)과 동산(personal property)으로 나누어 재산세를 부과하는데, 일부에서는 무형자산을 재산세의 과세대상에 포함하는 곳도 있다. 부동산이라 함은 일반적으로 토지, 그리고 토지에 부착된 건축물을 일컫는데, 이들 과세대상은 우리나라와 같이 구분하여 과세하지 않고 통합하여 과세하고 있다. 동산은 주로 사업용 기계장치, 설비, 자동차 등을 지칭한다. 그러나 기계장치, 설비 등이 부동산에 부착되었거나 부동산과 같이 이용되면 이들도 부동산의 과세대상에 포함하고 있다.¹³⁾

부동산에 대한 재산세의 부과는 모든 주의 지방정부에서 부과하고 있으며, 기계장치 등의 감가상각자산에 대하여도 9개주(텔라웨어, 하와이, 일리노이, 캔사스, 뉴햄프셔, 뉴욕, 노스다코다, 펜실베이니아, 사우스다코다)를 제외한 나머지 주에서 과세하고 있다.¹⁴⁾ 한편, 옷, 가구, 가전제품 등 내구소비재인 가정용 동산에 대하여 재산세를 부과하는 주는 앨라바마(옷 등 거의 모든 개인자산), 캘리포니아(가정용 내구소비재), 조지아(골프카트), 메사츄세츠(가정용 내구소비재) 등 일부 주에 국한하고 있다.¹⁵⁾

13) 과세대상에 대한 상세한 내용은 김대영 등의 『감가상각자산의 취득·재산세 세원화 연구』, 서울특별시 용역보고서, 2002, P. 93을 참고바람.

14) http://www.tax.re.kr/lis/livedb/national/property_usa.htm.

다. 평가방법

재산세의 과세표준은 부동산의 공정한 시장가치(Market Value)를 기준으로 하고 있다. 공정한 시장가치란 보통 매도자가 정상적인 시장조건에서 자발적으로 자산을 매입하고자 하는 매입자에게 판매하고자 하는 현금가격을 의미한다. 과세표준의 계산은 부동산 평가액에 과세적용율(assessment ratio)을 곱하여 산출하는데, 이때 과세적용율은 100%를 넘지 않는 범위에서 결정하도록 하고 있다. 과세적용율은 우리나라의 현실화율과 유사하며 재산세 부담과 직결되므로 주의 사정에 따라 차이가 난다. 특히 주 정부에서 지방정부간에 과세적용율이 평준화 되도록 이를 법정화(예: New York 시)하거나 평균화계수를 사용하여(예: Illinois 주) 격차를 조정하고 있다. 조정사유는 징세 노력 없이 재정보전을 받는 불합리한 점을 방지하기 위함과 동시에 주내 지역 간 공평과세를 제고함으로써 조세저항을 예방하기 위해서 이다.¹⁶⁾

15) 류금렬, “미국의 재산세”, 『지방세』, 제4호, 1999, Martin L. Gross, *The Tax Racket: Government Extortion from A to Z*, 1995.

16) 류금렬, 『선진국의 지방세제도』, 한국지방세연구회, 2001, pp.135-136.

<표 2-2> 주별 재산세 평가방법 및 세율체계

(단위: 달러)

구 분	재산세 분포(\$): (\$1,000달러당)	재산의 평가기준
Alabama	도시 5.0~40.5 카운티 8.5~20.5	공정·합리적 시장가치 일정비율
Alaska	5.0~20.286	완전·진정한 가치(full/true value)
Arizona	9.25~19.25	현금 혹은 제한된 가치 일정비율
Arkansas	31.1~68.0	진정한 시장/실제가치의 20%이하
California	.00~.795	완전한 현금가치
Colorado	41.09~89.7	실제가치 일정비율(비거주용 29%)
Connecticut	14.78~62.4	완전·실제가치의 70%
Delaware	1.2955~1.3395	진정한 현금가치
D. C.	cl. 1: 9.60, cl. 2: 18.503)	부동산은 추정 시장가치
Florida	2.49~9.50	정당한 가치
Georgia	도시 21.3~47.9 카운티 18.6~39.9	공정한 시장가치 일정비율(40%)
Hawaii	빌딩: 3.63~9.96, 토지: 3.65~9.96	공정한 시장가치
Idaho	8.23~27.75	시장가치
Illinois	0.0411~0.17102	공정한 현금가치의 33⅓%
Indiana	6.88~29.52	진정한 과세가치
Iowa	25.61~44.67	일부를 제외하면 실제가치의 100%
Kansas	0.63~1.68	현금으로 환산된 공정한 시장가치
Kentucky	도시 0.58~8.0, 카운티 1.16~4.64	공정한 현금가치
Louisiana	55.9~174.7(평균 millage)	공정가치 일정비율(일부;사용가치)
Maine	14.90~28.55	공정가치=현재시장가치의 100%
Maryland	카운티 0.73~23.3 이외 0.08~0.87	완전한 현금가치의 일정비율
Massachusetts	주거 1.77~22.98 상업 1.77~37.24	완전한 현금가치의 일정비율
Michigan	28.38~67.18	진정한 현금가치의 50%
Minnesota	82.44~177.75	시장가치의 일정비율
Mississippi	0.056~0.12072	진정한 가치의 일정비율
Missouri	0.15~7.10(도시: 평균 millage)	진정한 현금가치의 일정비율
Montana	2.42~8.07	시장가치의 100%
Nebraska	0.00~5.16258	부동산 실제가, 개인자산 순장부가
Nevada	19.13~36.40	비용, 소득, 시장방식의 실제가치
New Hamp.	9.56~46.48	완전, 진정한 현금가치
New Jersey	0.62~108.92	진정한 가치
New Mexico	주거 15.53~35 비주거15.5~41.42	시장가치의 33⅓%

<표 2-2>의 계속

(단위: 달러)

구 분	재산세 분포(\$): (\$1,000 달러당)	재산의 평가기준
New York	도시 6.62~211.50	현재 사용중인 자산가치
North Carolina	도시 2.40~8.0, 카운티 4.2~11.0	진정한 현금가치
North Dakota	4.1141~5.5180	완전 및 진정한 가치의 일정비율
Ohio	46.0~131.1	진정한 현금가치의 일정비율
Oklahoma	62.58~118.02	공정한 현금가치의 일정비율
Oregon	카운티 0.0107~13.66337	실제시장가치의 100%
Pennsylvania	도시 2.6~222.0, 보로 2.2~6.16.4	실제가치
Rhode Island	7.01~40.20	완전 및 진정한 현금가치
South Carolina	도시 0.41~1.93 카운티1.76~4.07	진정한 현금가치의 일정비율
South Dakota	평균 15.5~33.9 기타 13.4~28.8	완전 및 진정한 현금가치
Tennessee	8.10~57.90	감정된 혹은 시장가치의 일정비율
Texas	도시: 2.10~8.68	공정한 현금시장가치
Utah	0.010295~0.016596	공정한 시장가치의 일정비율
Vermont	23.10~32.54	목록가치의 1%
Virginia	도시 5.4~14.4 카운티 4.0~13.6	공정한 시장가치
Washington	8.35~15.97	공정 및 진정한 가치의 100%
West Virginia	10.1~18.8(I), 20.1~75.0(II, III)	진정한 실제가치
Wisconsin	세울 73.6~105.0 실질 14.8~29.0	완전한 현금가치
Wyoming	59.02~101.24	공정시장가치의 일정비율

주: 1) 세율은 평가액 1,000달러 기준으로 2000과 2001년도 자료임. 2) 최고세율 제한: 워싱턴: 평가액의 1%, 아이다호: 시장 가액의 1%, 뉴멕시코: 카운티 \$11.85/\$1,000 순과세가액, 기타 \$7.65/\$1,000, 켄터키: 13.5¢/\$100, 매사추세츠: 현금가액의 2.5%, 캘리포니아: 현금가액의 1%, 미시간: 평가액의 15 mills/\$ 3) cl 1.은 주거용이고 cl 2.는 상업용과 빈 건물임.

자료: 『All States Tax Handbook』, Thomson RIA, NY, 2003, US. 『2003 US Master Property Tax Guide』, Fred Conklin, CCH Incorporated, 2003, US., 『부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 부설 지방세연구소, 2004. 6 재인용.

과세적용율은 주에 따라 매우 다양한데 과세적용율이 100%인 주는 28개에 불과하다. 그 이외에는 시장가치의 일정율을 적용하고 있는바, <표 2-1>에서 알 수 있듯이 인디애나주와 뉴멕시코주에서는 과세적용율이 33 1/3%이며, 코네티컷주는 70%를 적용하고 있다.

재산세의 평가방법은 일반부동산의 경우 대부분의 주 정부에서 부동산이 매매될 때의 가치인 공정시장가치로 평가(시장접근법)하고 있다. 그러나 시장가치를 적용하기 어려운 경우에는 매매사례 자료를 수집한 후, 컴퓨터로 이를 분석하여 유사한 물건의 가격을 추정하는 거래사례비교방식(comparative sales approach)이나, 평가대상 부동산을 재조성 하기 위해 필요한 원가를 기초로 평가하는 비용접근방식(cost approach)을 사용하기도 한다. 뿐만 아니라 상업용 건물의 경우에는 수익성을 기준으로 하는 소득접근방식(income approach)을 사용하기도 한다.

재산세에 대한 평가주기는 주에 따라 상이한데, 어떤 주는 매년 평가하기도 하고, 일부 주는 격년으로 평가하기도 한다. San Diego 시의 경우에는 평가지역을 세 부분으로 구분하여 매해 1/3씩 평가하고 있다. 이때 평가업무의 수행은 평가공무원(assessor)에 의해서 수행되고 있으며, 평가공무원은 별도의 전형을 거쳐 선발된 전문직 또는 선출직 지방공무원이 담당하고 있다.¹⁷⁾

라. 세 율

과세표준이 결정되면 과세당국은 매년 예산규모에 따라 세율을 결정하고 있다. 미국의 재산세는 다른 수입으로 충당되지 않는 부족예산에 대한 예산

17) San Diego County 재산세과표 평가국 내부자료, 2000.

확보차원에서 부과하기 때문에 세율은 지방정부의 재정상황에 따라 매년 다르게 나타난다. 즉, 예산에서 기타 수입을 제외한 부족예산을 과세가액으로 나누면 실질적인 재산세의 세율이 된다. 그러나 대부분 주의 헌법이나 법에서 세율인상에 대한 제한을 정하고 있기 때문에 이의 범위 내에서 결정되고 있다. 세율은 일반적으로 1,000달러 당 과세금액으로 표시되는 천분과세율(millage rate)을 사용하고 있다.

<표 2-1>은 각 주정부의 부동산에 대한 재산세의 최고 및 최저 세율을 나타낸 것이다. <표 2-1>에 의한 세율은 1,000달러당 과세금액인데, 재산세를 부과하는 지방정부, 학교구 등의 세부담을 모두 합한 것이기 때문에 한 개의 지방정부에서 부과하는 세율보다 높을 수 있다. 세부담은 도시지역과 비도시지역 그리고 주거용과 비주거용 등의 용도에 따라 차이가 날 뿐만 아니라, 같은 주 정부라도 지역에 따라 세율이 다르다.

3. 영국¹⁸⁾

가. 개요

'80년대 말까지 영국의 지방세는 자치단체 행정구역 내의 자산을 대상으로 부과하는 "레이트(rates)"라는 1개의 세목으로 구성되어 있었다. 그 이후 레이트는 '90년부터 폐지되었는데, 레이트가 이원화되어 주거레이트(Domestic Rate)는 주민부담금(Community Charge)이라는 새로운 지방세로 대체되고, 비주거레이트(Non-Domestic Rate)는 그대로 국세화되었다. 주민부담금은 '90년 말에 보수당 존 메이저(John Major)가 집권

18) OECD Tax Center 회의자료, 1998. 3.

한 이후 폐지되고, 새로운 지방세인 카운슬세(Council Tax)가 도입되었다. 따라서 현재 영국의 재산보유과세로는 지방세의 카운슬세(Council Tax)가 있다.

나. 과세대상

카운슬세의 과세대상은 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수에 기초하고 있다. 따라서 카운슬세는 재산세와 인두세의 성격을 함께 지니고 있는 세이다. 카운슬세의 납세의무자는 각 주거단위(dwelling) 즉, 세대별로 부과되며 납세의무자는 거주자가 된다. 거주자가 없는 경우에는 소유자가 납세의무자가 된다. 거주자가 가족인 경우에는 통상 가장이 부담하지만, 가족관계가 아닌 사람이 공동으로 거주할 경우에는 성인거주자들이 공동으로 부담하도록 되어 있다.

영업용 레이트(Business Rate, Non-Domestic Rate)는 일단 중앙정부에서 징수 한 후, 개별 지방정부의 성인인구 분포에 따라 재배분하고 있다. 영업용 레이트의 과세대상은 사무실, 점포, 창고, 공장과 같은 영업용 자산으로 되어 있다. 납세의무자는 재산의 소유자이며, 미 사용의 경우에는 소유자가 감면된 레이트를 납부하도록 되어 있다.

다. 평가방법

카운슬세의 과세표준은 자산의 시장가치와 성인수를 기초로 하는데, 두 단계의 세액 결정 과정을 거친다. 즉, 1단계는 해당 주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하고, 2단계는 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 결정하게 된다.

평가방법은 재산의 시장가치를 기준으로 자산가치가 낮은 A등급에서 가장 높은 H등급의 8등급으로 구분하는 가격대방식(Banded System)을 채택하고 있다. 가격대방식의 장점은 가격대의 구간폭이 크기 때문에 자산가격을 빈번히 조사할 필요가 없어 세무행정상 편리하다는 점이다.

자산의 평가가치는 '91년 4월 1일 현재의 공개시장가치(특정재산이 '94. 4. 1 현재 공개시장을 통해 거래된다고 가정했을 경우 주택의 판매자가 합리적으로 판매할 수 있는 적정가격)를 기준으로 결정한다. 자산의 과표산정 방법은 레이트 과표를 산정할 때 사용하였던 임대가격을 비롯하여, 주택의 자본가격, 재건축가격 등을 고려한다. 이때 주택의 평가는 국가기관인 평가청(Valuation Office Agency)에서 담당하고 있으며, 등급별 배수는 A~H구간이 6/9, 7/9, 8/9, 1, 11/9, 13/9, 15/9, 18/9로 되어 있다. 등급별 가격범위는 지역마다 상이하고 역진적인 세부담 구조로 되어 있다. 1단계의 잠정세액을 산정한 후, 최종세액의 결정은 주택에 거주하는 18세 성인 수가 2인 이상인 경우에는 기본세액의 100%가 과세되고, 1인인 경우에는 75%가 과세된다. 이때 소유자가 해당 주택에 거주하지 않을 경우에는 50%(웨일즈주는 25%)까지 부담하고 있다.

영업용레이트에 대한 과세표준은 시장에서의 연간 임대가치(과세감정가격)를 기준으로 한다. 재산가치의 재평가는 시장임대가치에 의해 5년에 한 번씩 하도록 정해졌으나 재평가는 제대로 이루어지지 않고 있다(가장 최근의 평가는 '98. 4월에 이루어졌으며, '00년 4월에 효력이 발생되었음).

라. 세 율

주민 1인당 세율의 결정은 연간 예산소요액중 중앙정부지원금, 세외수입 등을 차감한 나머지 금액을 재산평가금액 총액으로 나누어 이를 환산하여

정해진다. 그러나 중앙정부는 지방정부의 카운슬세에 대한 제한(rate capping)을 두어 표준지출한도액의 1.125를 초과하지 않도록 하고 있다. 중앙정부가 정한 표준지출한도액을 초과하는 높은 세율을 책정할 경우 그 초과분은 다음연도 중앙정부의 지원금에서 공제하도록 하여 급격한 주민부담을 조정하고 있다.

영업용레이트의 세율은 단일비례세율로 소비지물가지수 상승률을 초과하지 않는 범위 내에서 중앙정부가 결정하고 있다.

4. 덴마크¹⁹⁾

가. 개 요

덴마크는 부동산과 관련된 부동산평가, 고지서발급, 징수, 필지에 대한 상세정보, 거래내역 등 재산과세와 관련한 세무행정이 오래 전부터 컴퓨터에 의해 처리되고 있는 국가로 좋은 사례가 되고 있다.

덴마크의 부동산관련 조세는 매우 다양한데, 주요한 재산보유과세는 시·군 단위의 지방정부에서 부과하는 재산세와 중앙과 지방정부가 동시에 자가거주자의 귀속임대료에 대하여 부과하는 소득세가 있다.

재산세에 관한 세무행정은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 협력하여 수행하고 있다. 중앙정부는 컴퓨터시스템, 과세를 위한 부동산의 평가에 관련된 정보의 수집과 처리를 담당하고 있으며, 지방정부는 중앙정부의 지도 하

19) OECD Tax Center 회의자료, 1998. 3., Joan M. Youngman & Jane H. Malme, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Lincoln Institute of Land Policy, 1994를 참고하였다.

에 부동산의 평가와 재산세 징수와 관련된 정보의 제공과 세무행정을 보조하는 역할을 수행하고 있다.

나. 과세대상

재산세는 크게 토지분 재산세와 건물분 재산세인 서비스세(Daekningafgift, Service tax)로 구분된다. 토지재산세의 과세대상은 모든 유형의 토지가 되며, 서비스세의 과세대상은 정부 소유 건물 또는 영업용 건물인데, 군(amter; county)은 정부기관이 사용하는 건축물을 과세하고, 시(kommuner; parish, municipality)는 상업용 및 공업용 건축물을 과세하고 있다. 자가거주주택의 경우에는 귀속임대료에 대한 소득세를 부과하고 있다.²⁰⁾

다. 평가방법

덴마크의 부동산에 대한 평가는 시장가치에 기초하고 있다. 모든 부동산은 토지와 건물을 포함한 일괄평가액(부동산평가액)과 토지평가액 두 가지의 평가액을 결정하여 고시한다. 결국 건물분의 평가방법은 일괄평가액에서 토지평가액을 차감한 금액으로 하고 있다. 이를 위해 중앙정부는 신고된 가격을 기초로한 모든 재산의 지가를 계산하는 지가시스템과 매매가격과 지가

20) “거주주택 및 별장의 자가점유자는 개인소득세를 신고할 때 재산에 대한 귀속임료를 포함하여 신고하여야 한다. 법정귀속임대료는 주택 또는 아파트의 총가액(토지와 건물)이 153만 4,800덴마크크로네(1996) 이하인 경우에는 2%를 적용하고, 이를 초과할 때는 초과분의 6%에 해당하는 금액을 적용하고 있다. 그러나 67세 이상의 자가점유자는 1.0%와 0.6%의 경감된 귀속임료율이 적용되고 있다”, 노영훈, 1997.

와의 차액을 건물가격으로 추정하여 건물의 가치를 최종 계산하는 總價시스템이 있다. 이것은 대량전산평가시스템에 의해 운영되고 있다.

재산의 평가방법은 단위면적당(m²) 거래가격에 대한 통계분석을 기초한 거래사례비교법(comparable sales approach)이 주로 사용(일반적으로 주택, 별장, 아파트 같은 유형의 평가에 활용)되고 있다. 국세청(CCTA)이 통계분석을 기초로 가격모형을 사용하여 계산한 총가를 제안하면 지방평가위원회에서 추정가액을 검토한 후 필요에 따라 조정한다. 거래사례비교법의 적용이 불가능한 경우에는 소득접근법(income approach)과 비용접근법(cost approach)으로 평가를 한다. 일반적으로 임대재산에 대해서는 소득접근법이, 공업용재산에 대해서는 비용접근법을 사용하고 있다.

부동산에 대한 평가는 4년마다 재평가하도록 하고 있으나, 실제적으로 시장동향을 반영한 요인들은 매년 업데이트하고 있지만, 개별자산은 재산의 가치에 변동을 주는 상황이 발생되었을 경우에만 재평가를 하고 있다. 평가는 평가구역(valuation regions)의 평가위원회의 도움을 받아 중앙정부가 수행하고 있으며, 이때 평가관은 일반적으로 법학 또는 경제학분야의 학위를 취득한 사람으로 구성되어 있다.

라. 세 율

건물분 재산세의 세율은 중앙정부가 최고세율을 설정하면 이 범위 내에서 지방정부가 정하도록 하고 있다. 서비스세(건물세)중 정부사용분의 최고세율은 군(amter; county)분이 0.5%이고, 시(kommuner; parish, municipality)분이 0.4%로 총 0.9%이며, 시분의 사업용 건물에 대한 최고세율은 1.0%이다.

토지분 재산세의 경우, 시와 군의 토지분 재산세 세율의 합계는 반드시

토지가격의 일정 비율 이내(최저 1.6%, 최고 3.4%)에서 시·군 정부가 결정하도록 하고 있다. 1992년의 평균합계세율은 2.4%이다(노영훈, 1997).

5. 프랑스²¹⁾

가. 개요

프랑스의 지방자치단체는 레지옹(Région), 데парта트망(Département), 코뮌(Commune)으로 나뉘어진다. 지방세는 크게 직접세와 간접세로 구분할 수 있는데, 직접세는 주거세, 기건축세, 미건축세, 사업세 등으로 구성되어 있으며, 간접세는 지방자치단체에 따라 다양하다. 프랑스는 지방세 세수입의 80%가 직접세에 의해 징수되고 있다. 재산보유과세는 지방세로써 물세인 기건축세, 미건축세, 주거세와 국세로 인세인 부유세를 부과하고 있다.

부동산을 보유하고 있는 모든 개인과 법인은 원칙적으로 매년 해당 부동산의 소재지를 관할하는 코뮌에 기건축세, 미건축세를 납부해야 한다. 이들 재산보유과세는 평가액에 각 코뮌마다 정하여진 세율을 적용하여 산출한다. 따라서 재산보유과세는 코뮌에 따라 서로 다르다. 재산보유과세는 조세 총액의 약 16%를 점유하고 있을 정도로 세수기여도가 높다. 재산보유과세는 부동산이 소재하고 있는 코뮌에서 과세되고 있지만 데парта트망과 레지옹 등 상위정부에서도 중복하여 과세하고 있다(안창남, 2004).

21) OECD Tax Center 회의자료, 1998. 3., Direction Generale Des Collectivites Locales, *Les Collectivites Locales en Chiffres*, 1999.

프랑스 부유세(Impôt de Solidarité sur la Fortune)는 국세로써 고액 소득자에 대한 과세강화를 위해 소득세의 보완과 조세부담의 수직적 공평을 목적으로 도입된 세이다. 과세대상은 순재산가액이 470만 FF(약 8억 3,500만원)이상인 개인이 되며, 납세의무자는 법인을 제외한 프랑스내 거주 개인 및 자산소유 비거주자이다. 과세표준은 사업용 재산을 제외한 총자산가액에서 채무 및 기초공제를 차감한 금액이다. 이때 주식이나 지분은 사업용재산으로 분류되어 비과세되며, 대부분 부동산이 과세 대상자산이라고 할 수 있다. 부유세의 세율은 4,700,000 FF(약 8억 3,500만원)를 넘는 경우에는 세율이 0.55%이고, 그 후 6단계 누진율이 적용되어 100,000,000 FF(약 177억 6,500만원)를 초과하는 경우에는 최고세율이 1.80%로 되어 있다.

나. 과세대상

프랑스의 재산보유관련 지방세 세목은 재산세(기건축세(taxe foncière sur les propriétés bâties), 미건축세(taxe foncière sur les propriétés non bâties)와 주거세(taxe d'habitation)가 있다. 재산세 중 기건축세의 과세대상은 건축물과 건물부속토지이고, 미건축세는 건축이 되지 않은 토지가 과세대상이다. 건축물은 주택, 상가, 공장, 사무실 등이 있다. 여기에는 예술품 및 통신 설비, 창고, 공장 굴뚝, 선박 중 거주목적, 상업 및 상업목적으로 이용되기 위한 것으로서 묶여 있는 것이 해당된다. 그러나 부동산 신축, 또는 20년 동안 부동산 보유세를 면제하도록 규정하고 있다(안창남, 2004).

주거세의 과세대상은 주택이나 아파트 등 주거용 건축물이다. 기건축세와 미건축세의 납세의무자는 건축물과 부속토지의 소유자이며, 주거세의 납세의무자는 주거용 건축물의 소유자나 임대자로 되어 있다.

다. 평가방법

평가방법은 주로 임대가치를 기준으로 하는 소득접근법을 활용하고 있다. 재산세(기건축세, 미건축세)의 과세표준은 재산의 임대가치(rentable value)로 산정하며 관리 및 유지를 위한 비용을 감안하여 과표는 임대가치의 50% 수준으로 결정하고 있다. 주거세의 과세표준도 임대가치를 기준으로 한다. 재산세에 대한 평가는 3년을 주기로 하고 있으며, 신축, 재건축, 용도변경의 경우 부동산 소유자는 건물의 변경이 있는 후 90일 이내에 임대가치를 신고하도록 하고 있다.

상업용 건물에 대한 평가는 실제임대료, 인근 유사임대료의 평균, 수익률 환원가액중 하나를 선정하여 산출하고 있다. 공장용 부동산의 경우에는 대체비용에 기초한 수익률을 사용하고 있으며, 주거용 건축물의 평가는 건물의 질에 따라 8개 등급으로 구분하여 평가하고 있다.

미건축세의 과세대상에 대한 평가는 토지대장가액(valeur locative cadastrale)을 기준으로 한다. 과세표준은 토지대장가액의 20%를 공제한 금액으로 결정하고 있으며, 임대가치의 재평가는 10% 이상의 가치변경이 있는 경우에만 재조정된다. 한편, 도시에 위치한 부동산의 경우, 1995년 1월 1일부터 과세표준의 계산은 토지대장가액에 500%를 더한 금액을 기준으로 하고 있는데, 이에 대한 결정은 지방의회에서 하고 있다.

라. 세율

재산세의 세율은 지역별로 차등화된 비례세율을 적용하고 있는데, 세율에 대한 결정권은 지방정부에게 있지만, 국가가 상한 세율을 정하고 있어 지방정부는 이 범위 내에서만 결정하도록 되어 있다. 국가는 시단위의 평균

세율과 전국의 평균세율 중 높은 것의 2.5배를 넘을 수 없도록 하여 급격한 조세부담을 방지하고 있다. 주거세의 세율도 지역마다 차등화된 비례세율을 적용하고 있다.

6. 대만²²⁾

가. 개요

대만의 지방세는 성(시)세와 현(시)세로 구성되어 있다. 조세의 특징은 국세와 지방세를 동일 기관에서 관장하여 부과 및 징수하고 있다. 우리나라와 유사하게 재산세 부과에 있어 토지와 건물을 별도로 분리하여 평가하여 과세하고 있다.

대만의 지가세는 직할시 또는 현(시)의 관할구역 내 토지에 대하여 소득권자별로 종합한 지가 총액을 기준으로 누진과세하는 세로 지방재정확충의 큰 역할을 담당하고 있다. 대만은 도시로 인구가 집중되면서 토지가격의 상승을 초래하게 되어 정부당국은 소수인에 의한 토지투기 및 과다보유를 억제하고자 지가세 및 토지증치세의 부담을 가중하였다.

대만의 건물관련 재산세는 방옥세(房屋稅)가 있으며, 세수는 縣(시)고에 귀속되고 있다.

22) 류금렬, 세무직 공무원을 위한 내부 교육자료, 2002., 『부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구』, 제2차 자문회의 자료, 서울시립대학교 부설 지방세연구소, 2004. 6.

나. 과세대상

재산보유과세의 과세대상은 토지에 대한 지가세와 건물에 대한 방옥세가 있다. 방옥세의 과세대상은 토지에 부착된 각종 방옥과 그 방옥의 사용가치를 증가시키는 기타 부속건축물로 되어 있다. 방옥은 영업용·업무용 또는 주택용으로 사용되는 토지에 고정된 건축물을 말하고, 기타 부속건축물이란 방옥의 사용가치를 증가시키는 베란다, 엘리베이터, 지하실 등을 말한다. 납세의무자는 건축물의 소유자가 납세자이며, 저당권이 설정된 건축물은 저당권 설정자가 납세의무를 지도록 되어 있다. 공유건축물은 공유인 1인을 대표로 추천해서 납세하게 하고 있다.

다. 평가방법

지가세는 토지행정을 관리하는 기관에서 최근 1년 간의 시가 또는 수입가격을 조사하여 공고지가를 산정 및 발표하고 있다. 토지소유자는 공고지가의 80~120%의 범위 내에서 지가를 신고하도록 하고 있으며, 신고된 지가는 과표로 확정된다. 공고기간 중에 미신고된 지가는 공고시가의 80%로 간주하며, 신고지가가 공고시가의 120%를 초과하는 경우에는 120%로 인정하고, 신고지가가 80% 미만인 경우에는 정부에서 수용하거나 80%로 간주한다.

방옥세의 과세표준은 조례에 의해 房屋現值(표준가격)이 결정된다. 房屋現值는 납세의무자가 신고하는 현재가치와 건축물 소재지의 부동산평가위원회에서 산정·평가하는 표준가격을 참고해서 주관 세무기관이 정하도록 한다.

평가방법은 건축물의 房屋價値를 부동산평가위원회의 부동산평가 실시방

법에 따라 평가·산정해서 발표하고 있다. 구체적인 평가방법은 재건축가격에서 경과년수에 따른 감가상각비를 차감하고 시장상황을 고려해서 산정하는 원가법을 기본으로 하고 있으며, 보다 자세한 표준가격의 산정은 다음의 산식에 기초하고 있다.

$$\text{房屋現值(표준가격)} = [1 - \text{감가상각율} \times \text{경과년수}] \times \text{가로} \\ \text{등급조정률} \times \text{시정단가(재건축가격)}$$

재정부에서는 성과 직할시간의 평가작업의 통일을 위해 『簡化評定房屋標準價格及房屋現值作業要點』을 공포하여 '84년부터 시행하고 있으며 이에 따라 단가가 산정된다.

라. 세 율

지가세의 세율구조는 기본세율(비례세율), 누진세율(초과누진세율) 및 우대세율로 구성되어 있다. 1980년대부터 정부는 공고지가의 현실화율을 100%까지 인상하고자 노력하였지만 이에 따른 급격한 세부담의 완화를 위해 세율은 인하하였다. 기본세율은 1.5%를 1%로 인하하였으며, 누진세율은 7.0%를 5.5%로 인하하였다.

지가세의 기본세율은 10%로 토지소유자의 지가총액이 토지가 소재하고 있는 직할시 및 현(시)의 누진기점지가에 미달하는 경우에는 기본세율이 적용된다. 토지소유자의 지가 총액이 누진기점지가를 초과하는 경우, 누진기점지가의 배수에 따라 15%~55%의 5단계 세율이 적용되고 있다.

<표 2-3> 지가세의 세율체계

구 분	대상토지의 내용	세 율(%)
기본세율 누진세율	- 과세지가 누진기점지가의 5배 이내	10
	- 과세지가 누진기점지가의 5~10배	15
	- 과세지가 누진기점지가의 10~15배	25
	- 과세지가 누진기점지가의 15~20배	35
	- 과세지가 누진기점지가의 20배 이상	45
	- 과세지가 누진기점지가의 20배 이상	55
우대세율	- 자기주택(자용)의 택지	2
	- 국민주택용지	2
기 타	- 공업·과업용지, 사립공원·운동장용지, 교회, 명승고적지, 공유지(공공용은 면세)	10
	- 공공시설보유지, 단 사용하지 않는 것은 면세 - 국방, 정부기관, 교육, 교통, 수리, 급수지, 염전, 종교, 의료, 위생, 자선 또는 교역사용 등으로 제공하는 토지	5 면세

자료: 『부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구』, 서울시립대 부설 지방세연구소 자문회의 자료, 2004. 6, p. 57.

방옥세의 세율구조는 건축물의 용도에 따른 비례세율을 적용하고 있다. 주거용 건축물은 소유자가 거주하는 경우에는 1.38%로 과세하고, 소유는 하되 거주하지 않을 경우에는 1.38~2%의 범위 내에서 과세하고 있다. 비주거용 건축물의 경우에는 영업용은 3~5%, 비영업용은 1.5~2.5%를 과세하고 있다. 세율은 현(시)정부에서 결정하고 있다.

7. 시사점

지금까지 살펴본 주요국가의 재산세(property tax) 제도를 종합해 보면 <표 2-4>와 같다. 각 국의 재산세는 역사적 배경에 따라 서로 상이하게 성립·발전되어 왔기 때문에 많은 차이점을 나타내고 있다. 재산세의 과세주체는 대부분 지방정부에 부여되어 있으나, 영국의 비주거용 건물에 부과되는 영업용 레이트 또는 프랑스의 부유세 등은 중앙정부에서 과세권을 행사하기도 한다.

재산세의 과세대상은 대부분의 나라에서 토지와 건물을 모두 포함한 통합재산세를 부과하는 것이 일반적이나 일본, 대만, 덴마크 등은 우리나라와 유사하게 토지와 건물을 분리하여 과세하는 경우도 있다. 재산세 과세대상에 토지와 건축물 이외에 미국과 같이 사업용 기계장치·설비 등을 포함하기도 하고, 일본의 경우와 같이 상각자산 등을 포함하기도 한다.

건물분 재산세 과세표준 및 평가에 있어 일반적으로 시장가치 또는 임대가치를 기준으로 하고 있으나, 우리나라와 같이 재건축가격을 기준으로 평가하는 나라로 일본과 대만이 있다. 대부분의 국가는 건물과 부속토지를 통합하여 평가하고 있으며 우리나라와 같이 분리하여 평가하는 나라는 일본과 대만 정도이다. 덴마크의 경우에도 건물가격을 분리하여 평가하고 있으나, 처음에는 토지와 건물을 일괄 평가 후 토지평가액을 차감해 건물가격을 구하고 있어 분리평가라고 할 수 없다.

평가방법은 시장접근법(거래사례비교법)이 주로 사용되고 있으며, 영업용(임대)건물의 경우에는 소득접근법(수익환원법), 시장(임대)가치를 파악하기 힘든 건물의 경우에는 비용접근법(원가법)을 사용하기도 한다. 결국 건물평가에 있어 한 가지 방식에 의해 가치를 평가하기보다는 해당건물의

시장가치를 보다 정확히 반영할 수 있는 다양한 평가방법을 채택하고 있다고 볼 수 있다. 원가법을 채택하고 있는 일본과 대만의 경우에도 평가요소에 물가, 수급사정, 가로등급 등의 시가요소를 반영하고 있다. 평가주기는 일반적으로 3년 또는 그 이상이며, 제대로 이루어지지 않아 대체로 시가보다 낮은 수준이라고 할 수 있다. 평가업무는 전문성으로 인해 대부분의 국가에서 별도의 평가담당기구나 전문인력을 두고 있다.

재산세의 세율은 통상 자치단체의 재량에 의해 결정되나 중앙정부가 표준세율이나 세율의 상한을 제한하는 경우가 많다. 세율은 대부분 비례세율을 적용하고 있으며, 우리나라 건물에 대한 재산세와 같이 누진세율을 적용하는 경우는 매우 드물다고 할 수 있다. 미국이나 영국과 같은 나라는 세율이 정례화 되어 있지 않고 예산편성과정에서 연례적으로 조정하고 있다. 결국 세부담의 크기를 결정하는 세율은 일률적인 기준에 의하기보다는 각 나라의 지방재정에서 재산세가 담당하고 있는 비중이나 정책적인 여건에 의해서 결정된다고 할 것이다.

<표 2-4> 주요국가 재산세의 비교

구분	세목	과세주체	과세대상	과세표준	평가방법	세율
미국	재산세	시(City, Municipality, Township), 군(County, Borough)	건물+토지+ 사업용설비 +자동차 등	시장가치(Market Value)×일정률	-매매될때 시장가치 -매매가비교방식 -원가방식 -소득방식	예산편성과정에 서 지자체별로 자율적 결정
일본	고정 자산세	시정촌(市町村)	건물 + 상 각 자 산, 토지	과세대장에 등 록되어있는 고 정자산 가격	-재건축가격 기준 · 고정자산평가 기준에의함	-조례에 의해 결정 · 표준세율 1.4% · 제한세율 2.1%
대만	방옥세 지가세	縣(시)	건물 + 부속 건 축물, 토지	房屋現值 (표준가격)	-원가법 -시장가치	-용도에 따른 비례세율 · 차가주: 1.38% · 자가 비 거 주: 1.38-2% · 영업용: 3-5% · 비 영업 용 1.5-2.5%
영국	카운슬세	카운슬 (Council)	건 물 + 토 지 + 성인수(주거용)	시장가치	가격대방식	주민1인당세율 을 예산 편 성과 연계하여 결정
	영업용 레이트	중앙정부	건물+토지 (비주거용)	임대가치	시장 임대가치	단일 비례세율
덴마크	서비스세, 토지재산세	군(amter: county), 시 (kommuner; parish, municipality)	건물 (정부 및 영업용) *주거용:소득 세과세	시장가치	-대량전산평가 · 매매사례비교법 · 소득 평가 법· 원가법	-중앙정부가 최 고 세율 결정 · 정부건물: 0.9% · 영업용: 1.0% -토지:1.6~ 3.4%
프랑스	기건축세	레지옹 (Région), 데파르트망 (Départ ment), 코뮌 (Commune)	건물+토지 (부속토지)	임대가치 (비용공제후 50%)	실 제 임 대 가, 유 사 임 대 료 평균, 수익률 환원 중 선택	차등화된 비례 세율(중앙정부 에서 상한조정)
	주거세	상 동	거주용 주택	임대가치	임대가를 기초로 8등급 구분평가	상동

제3장 재산보유과세의 현황과 문제점

제1절 재산보유과세의 현황

1. 세목 현황

재산보유과세는 재산을 보유함으로써 납부하게 되는 조세로 일반적으로 재산세와 종합토지세가 있다. 그 이외에 부가세로서 건물과 토지를 과세 대상으로 하는 재산관련세로 도시계획세, 소방공동시설세, 지방교육세, 그리고 국세인 농어촌특별세가 있다. 우리나라의 지방세는 세원이 취약하기 때문에 재산관련 세원에 여러 세목의 부가세가 부과되고 있는 실정이다.

그러나 건물과 토지를 과세 대상으로 하고 있는 이들 세목은 재산세와 종합토지세가 부과·고지 될 때 같이 부과되기 때문에 납세자의 입장에서는 재산보유과세의 세부담과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 이하에서는 이들 세목을 포함한 재산보유과세의 법·제도적 현황에 대하여 기술하고자 한다. 그러나 본 연구의 재산보유과세 세부담 분석에서는 순수한 재산세와 종합토지세만을 연구범위에 포함시켰다.

2. 법·제도적 현황

가. 재산세

재산세의 법·제도적 현황을 도입시기, 도입의 목적, 과세주체, 과세대상, 납세지, 납세의무자, 과세표준, 세율, 과세기준일 및 납기, 징수방법의

등을 기준으로 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 재산세의 개요

구분	내용	
도입 시기	1961년말 세계개혁으로 地稅와 鑛稅를 지방세로 이양하면서 家屋稅와 船稅를 통합하여 1962년 재산세 신설	
도입 목적	국세와 지방세의 여러 세목에 분산되어 과세하던 재산보유관련과세를 일원화하여 시·군 단위의 기간세로서 정착	
과세 주체	·도입당시 : 시·군 ⇒ ·현행 : 시·군·구	
과세 대상	·지방세법 제104조4호 규정에 의한 건축물(주택에 부속·부착된 시설물은 제외) ·선박·항공기	
납세지	·건축물 : 건축물의 소유지를 관할하는 시·군·구 ·선박 : 선박법에 의한 선적항의 소재지를 관할하는 시·군·구 ·항공기 : 항공법에 의한 정치장의 소재지를 관할하는 시·군·구	
납세의무자	재산세 과세기준일(매년6월1일) 현재 재산세 과세대장상 재산의 소유자	
과세 표준	재산가액(시가표준액 : 당해지방자치단체의 장이 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조가격등을 참작하여 정한 기준가격에 종류·구조·용도·경과년수 등 과세대상별 특성을 감안하여 결정한 매년 1월 1일 현재의 가액)	
세율	건축물	① 주택 ·최저 1,200만원 이하 : 0.3% ·최고 4,000만원 초과 : 7%(누진6단계) ② 골프장·별장·고급오락용 건축물: 1,000분의 50 ③ 주거지내의 공장용 건축물: 1,000분의 6 ④ ①내지③ 이외의 건축물: 1,000분의 3
	선박	·고급선박: 1,000분의 50 ·기타: 1,000분의 3
	항공기	가액의 1,000분의 3
	탄력세율	조례에 의거 표준세율의 100분의 50범위내 가감조정가능
과세기준일 및납기	·과세기준일: 매년 6월 1일(2000년까지는 5. 1.) ·납기: 매년 7. 16~7. 31일까지(2000년까지는 6. 16 ~ 6. 30)	
징수방법	보통징수(세액이 2,000원 미만 소액 부징수)	

나. 종합토지세

종합토지세의 법·제도적 현황을 도입시기, 도입목적, 과세주체 및 납세지, 과세대상, 납세의무자, 과세표준, 세율, 과세기준일 및 납기, 징수방법의 등을 기준으로 살펴보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 종합토지세의 개요

구분	내용
도입시기	'90년도 이전의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통·폐합 ⇒ '90. 1. 1부터 종합토지세제 시행
도입목적	투기목적 토지의 과다보유억제로 지가안정 및 토지의 수급 균형도모
과세주체 및 납세지	당해 토지의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장 및 시·군·구
과세대상	전국의 모든 토지(합산과세⇒토지과표 기준 시·군·구별 안분부과)
납세의무자	종토세 과세기준일(매년6월1일) 현재 과세대상 토지를 사실상 소유한 자
과세표준	· 매년 과세기준일(6.1)현재 개별공시지가에 당해 자치단체가 정하는 적용비율 및 토지면적을 곱한가액 - 적용비율 : 행정자치부 장관이 제시한 결정기준을 근거로 시·군·구 자치단체장이 결정고시(2004년 : 개별공시지가의 39.1%)
세율	<종합합산> : 인별 합산과세 - 최저 2,000만원이하 : 0.2% - 최고 50억 초과 : 5%(누진9단계) <별도합산> : 건축물의 부속토지 - 최저 1억원 이하 : 0.3% - 최고 5백억 초과 : 2%(누진9단계) <분리과세> : 단일세율 적용 - 전·답·과수원·임야 등 : 0.1% - 공장·기타 분리과세대상 모든 토지 : 0.3% - 골프장·별장·고급오락장 등 : 5%
과세기준일 및 납기	· 과세기준일 : 매년 6월 1일 · 납기 : 매년 10. 16 ~ 10. 31일까지
징수방법	보통징수(2,000원미만 소액부징수)

다. 기타 부동산보유세

기타 부동산보유세의 법·제도적 현황을 도입목적, 과세대상, 과세주체, 납세의무자, 과세표준, 세율, 과세기준일 및 납기, 징수방법 등을 기준으로 살펴보면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 기타 부동산보유세의 개요

구 분	도시계획세	공동시설세	지방교육세	농어촌특별세
도입목적	도시계획사업 필요비용에 충당	공공시설의 필요비용에 충당	지방교육제정의 재원확보	농어촌개발및경쟁력강 화재원확보
과세대상	도시계획구역 건축물	공동(소방)시설 (건축물, 선박)	종토세, 재산세액	종토세액
과세주체	시·군·구	시·도 (특별, 광역)	시·도 (특별, 광역)	시·군·구(국위임)
납세의무자	부과지역내 과세대상물건 소유자	부과지역내 과세대상물건 소유자	종토세, 재산세의 납세의무자	종합토지세액 500만원초과 납세자
과세표준	종토세, 재산세의 과표	재산세의 과표	종토세, 재산세의 세액	종합토지의 세액
세 율	○ 종토세, 재산세 과표의 0.2% (제한 : 0.3%)	○ 재산세 과표의 0.06 ~0.16% (6단계 누진세율)	○ 종토세, 재산세 세액의 20%	○ 5백만원초과~1천 만원이하 : 5백초과 금액의10% ○ 1천만원초과:50만 원 + 1천만원초과 금액의15%
과세기준일 및 납기	○ 과세기준일 : 매년 6월 1일 ○ 납기 : ① 재산분 : 7.16~7.31 ② 토지분 : 10.16~10.31			
징수방법	재산세 또는 종합토지세 고지서에 병기하여 동시 부과·징수			

제2절 과표산정체계

1. 재산세 과표산정체계

가. 기본체계

먼저 우리나라 재산세 과세표준결정에 대한 법적 근거를 살펴보면 지방세법 제187조에서 재산세액으로 한다고 규정되어 있고, 재산가액은 지방세법 제111조 제2항 제2호 규정에 의한 시가표준액으로 하도록 되어 있다. 그리고 지방세법 제111조 제2항에 의하면 토지의 과세대상에 대한 시가표준액은 당해 지방자치단체장이 거래가격, 구입가격, 신축, 건조, 제조가격 등을 참작하여 기준 가격에 종류·구조·용도·경과연수 등 대통령령이 정하는 과세대상별 특성을 감안하여 결정한 매년 1월 1일 현재의 가액²³⁾이라고 정의되어 있다. 그리고 건물의 시가표준액은 매년 1월 1일 현재 도지사의 승인을 얻어 시장·군수·구청장이 결정하는바, 행정자치부장관은 지역간·물건 간 세부담의 형평성 유지와 급격한 인상의 방지를 위해 「건물시가표준액조정기준」을 도지사에게 통보하여 이를 권고하도록 하고 있다.

건물의 시가표준액 산정절차는 ①철근콘크리트슬라브 구조 아파트의 신축가액을 참작하여 정한 「기준가액²⁴⁾(2004년은 180,000원/m²)」에 구조별, 용도별, 위치별 적용지수와 경과연수별 잔가율²⁵⁾을 곱하여 1m²당 가액

23) 다만, 시가표준액이 결정되지 아니한 과세대상의 경우에는 납세의무성립일 현재를 기준으로 결정한 가격을 시가표준액으로 하고, 이미 결정된 시가표준액이 기준가격의 변동 또는 기타 사유로 현저하게 불합리하다고 인정된 경우에는 시가표준액을 변경할 수 있다.

24) 다만 시장·군수는 상향 3% 범위 내에서 기준가액을 달리 정할 수 있다.

25) 내용연수가 경과된 건물은 최종연도 잔가율을 적용한다.

을 산출한다. ②산출한 1㎡당 금액에서 1,000원 미만의 숫자를 절사한다. 다만, 1㎡당 금액이 1,000원 미만일 때는 1,000원으로 한다. ③산출된 1㎡당 가액에 면적을 곱한다(산출가액). ④가감산 특례에 해당하는 건물에 대하여는 산출가액에 일정율을 가감한 가액을 시가표준액으로 최종 결정하는 단계를 거친다.²⁶⁾

가감산특례의 경우, 2004년부터 공동주택에 대한 건물과표 가감산을 적용시 종전의 면적기준에서 국세청 기준시가를 적용토록 하고 있다. 가감산 구간도 종전의 14단계에서 4단계 확대하여 18단계로 조정하였으며, 가감산비율도 종전의 $\Delta 20\sim 60\%$ 에서 $\Delta 20\sim 100\%$ 로 그 범위를 확대 개편하였으며 구체적인 내용은 아래의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 공동주택 시가기준 가감산율 개편내용

구 분	종 전(2003)	현 행(2004)
가감산 기준	면적(㎡)	㎡당 국세청기준시가
가감산 구간	14단계	18단계
가감산 비율	$\Delta 20\sim 60\%$	$\Delta 20\sim 100\%$

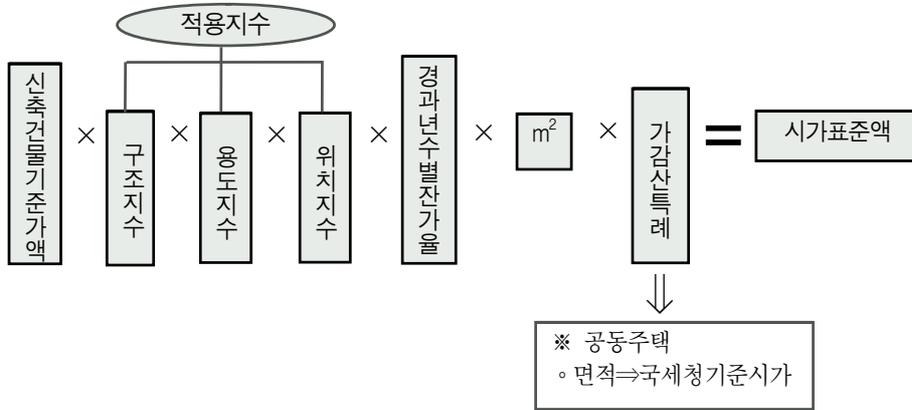
주: 국세청기준시가 3억원이하인 경우에는 10%범위내 차등감산을 적용할 수 있다.
자료: 행정자치부 내부자료, 2004.

또한 공동주택에 대한 가감산을 적용시 국세청기준시가 1㎡당 가액은 지방세법 제29조 제1항의 규정에 의한 납세의무 성립일 현재 국세청장이 결정고시한 기준시가를 당해 공동주택의 전용면적으로 나눈 가액으로 한다.

위의 건물과표시가표준액 산정체계를 요약하면 <그림 3-1>과 같다.

26) 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, 2004, p. 3.

<그림 3-1> 건물과표시가표준액 산정체계도



자료: 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, p. 3.

나. 현황 및 문제점

현행 우리나라 건물과표 평가방식은 순수한 원가방식이라기보다는 원가 방식에 의해 산출된 가액을 일부 조정지수에 의하여 시가를 추정하는 방식을 취하고 있다 할 것이다. 이러한 측면에서 건물과표 산정을 위한 제 조정지수도 건물 건축비용을 추정하기 위한 것과 거래가격을 추정하기 위한 것으로 구분할 수 있다고 본다. 전자의 예는 신축건물 기준가액과 구조지수, 용도지수, 잔가율이 이에 해당하고 후자는 위치지수, 가감산 특례가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 특성으로 인해 원가추정치수는 상당히 기술적인 접근을 필요로 하지만, 거래가격추정치수는 정책적인 면이 많이 작용하고 있다 할 것이다.

1) 건물원가 추정을 위한 지수

가) 신축건물 기준가액

신축건물 기준가액은 행정자치부에서 매년 대표적인 건물이라고 판단하고 있는 서울시 소재 철근콘크리트, 스타브지붕, 고급형 2등급 아파트의 단위 면적 당 신축비와 건설교통부 및 조달청, 주택공사, 주택은행, 한국감정원의 신축가격을 조회하고, 이를 참고로 경제여건(경제성장률·물가상승률 등)과 납세자의 세부담수준 등 기타여건을 종합적으로 고려하여 조정산출하고 있다.²⁷⁾ 2004년의 경우에는 신축건물 기준가액을 180,000원/㎡로 결정하였다.

그간의 신축건물 기준가액 조정현황은 <표 3-5>와 같다. <표 3-5>를 살펴보면 '94년부터 2003년까지 신축건물 기준가액은 유보 또는 소폭 증가하여 년 평균 2.2%씩 증가한 반면에, 실건축비의 경우에는 년 평균 8.2%씩 증가하고 있다. 이로 인해 실건축가액 대비 기준가액 비율이 점차 감소추세에 있다. 그리고 기준가액이 실 건축비의 30%내외 수준으로 과표현실화 수준이 낮은 실정이다.

27) 전동훈, “2004년도 개정 건물시가 표준액 조정기준 해설”, 『지방세』.

<표 3-5> 년도별 신축가액 대비 기준가액 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	신축건물 기준가액(A)	기준가액 증가율(%)	신축 가액(B)	신축가액 증가율(%)	신축가액 대비 기준가액비율(A/B)
1995	145	3.6	317	7.5	45.7
1996	145	-	352	11.0	41.2
1997	150	3.3	412	17.0	36.4
1998	160	6.7	485	17.7	32.9
1999	160	-	516	6.4	31.0
2000	165	3.1	547	6.0	30.2
2001	165	-	544	-0.5	30.1
2002	165	-	589	8.3	28.0
2003	170	2.9	589	-	28.9
평균증가율		2.2		8.2	

자료: 행정자치부, 『2004 지방세 해설』, 2004.

건물신축가액은 매년 10%내외에서 상승하고 있음에도 이러한 가액인상에 대응하는 재산세 과세구간(세율)을 조정하지 않았기 때문에 건물신축가액 상승률을 그대로 기준가액에 적용할 경우, 기준가액 상승분 이상의 세부담 증가가 발생하여 조세저항이 예상된다. 신축건물 기준가액을 현실화 할 경우, 재산거래과세의 세율체계 조정이 동시에 이루어지지 않는다면 조세부담의 불공평성은 심화될 것이다. 토지의 경우 시가의 70 ~ 90% 수준을 반영하고 있는 공시지가를 기초로 자치단체 재량에 의하여 일정비율의 적용율(35% 내외)에 의해 종합토지세 과표를 산정하고 있는데 반하여, 건물은 당초부터 시가에 대한 접근 없이 바로 시가의 30%내외에서 과표를 산정하고 있다. 이러한 차이로 인해 취득·등록세 과표를 시가표준액으로 적용하는 경우, 토지는 시가에 근접하고 있으나, 건물은 시가의 반영도가 미흡하여 사실상의 취득가액 신고납부의무에서 제외되는 개인납세자중 성실납세자와

불성실 납세자간의 불평등 및 세수누락을 초래하고 있다. 이에 대한 근본원인은 재산세 과표산정의 첫 단계인 건축건물기준가액 자체가 매우 낮게 산정 되어 있기 때문이라 할 수 있다.

나) 구조지수

구조지수는 한국감정원의 건축건물단가표와 같은 실제 건축비산정 자료에서도 활용하는 것을 고려할 때 건축비의 원가를 추정하는 지수로 보여진다. 지수분류는 건물의 주된 재료와 기둥 등에 의해 나뉘어지며, 철근콘크리트조 100을 기준으로 각각의 건물구조에 따라 최저 30에서 최고 120까지 지수를 적용하고 있다. 구조지수 내용은 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 구조지수 내용

구조 번호	구 조 별	지수
1	철골(철골철근)콘크리트조, 통나무조	120
2	철근콘크리트조, 철골조, 석조, PC조, 목구조, 라멘조, 스틸하우스	100
3	연와조, 보강콘크리트조, 황토조	90
4	시멘트벽돌조	80
5	목조	70
6	시멘트블럭조, 경량철골조, 조립식판넬조	65
7	석회 및 흙벽돌조, 돌담 및 토담조	40
8	철파이프조	30

자료: 행정자치부, 『2004년 건물시가표준액표』, 2004, p. 4.

현행 구조지수의 문제점은 과표산출 근거가 되는 건축물 대장상 구조분류 내용 차이로 인한 실무상 혼돈이 초래된다는 점이다. 실무에 있어 구조의 분류는 대부분 건축물 대장상에 기재된 내용을 참고하여 처리하고 있다

고 볼 때, 현행 건축법상의 건물구조 분류내용과 재산세 과표산정상의 내용이 서로 상이해 어려움이 있다. 건설교통부에서 규정하고 있는 건축물대장 작성 세부기준을 보면 예로써 연와조, 황토조, 라멘조 등 세부적인 분류기준이 제시되지 않아 분류에 어려움 많다. 이에 건축물 대장 전산화와 더불어 지방세 전산망과의 연계를 고려한다면 양자간의 통합을 통한 자료의 호환 가능성을 확보할 필요가 있다고 본다. 현행 구조지수체계는 각종 건설공법 변화에 따른 반영이 제대로 이루어지지 않고 있다. 한 예로 PC조의 경우, 현재 대량생산으로 원가가 낮아지고 있음에도 높은 지수를 적용하고 있으며, CURTAIN WALL 공법²⁸⁾ 등 다양한 현대 공법이 사용되고 있어 현행 구조지수 체계는 한계가 있다.

<표 3-7> 건축물 대장 작성 세부기준(주구조)

종 류	기재방법
조적구조	벽돌구조, 블록구조, 석구조, 기타조적(0 0)구조
콘크리트구조	무근콘크리트구조, 철근콘크리트구조, 철골콘크리트구조, 철골철근콘크리트구조, 기타콘크리트(0 0)구조
강구조	일반철골구조, 경량철골구조, 강관구조, 기타강(0 0)구조
나무구조	일반나무구조, 통나무구조, 기타나무(0 0)구조
조립식구조	프리캐스콘크리트구조, 샌드위치패널구조, 기타조립식(0 0)구조
나머지구조	기타(0 0)구조

자료: 건설교통부, 『건축물대장 작성 세부기준』, 1998. 9.

28) 건물의 고층화·대형화되면서 외벽의 경량화를 위해 금속(AL, ST'L, Cu합금), PC재료를 사용하여 커튼 월을 설치하는 공법이다.

다) 용도지수

용도지수도 구조지수와 마찬가지로 실제건축비 산정정자료에 사용되고 있는 점을 고려할 때 건물 신축원가를 추정하기 위한 지수라 볼 수 있다. 다만, 주택과 숙박시설(호텔, 여관, 콘도미니엄 등)이 주거시설로써 비슷한 용도임에도 서로 상이한 지수를 적용하는 점을 고려할 때, 이는 건물자체원가의 추정과 동시에 수익성을 고려한 거래가격을 추정하기 위한 지수의 성격도 함께 지니고 있다고 볼 수 있다. 지수의 구분은 주거용 건축물 100을 기준으로 사용용도에 따라 최고 135에서 최저 40의 지수 값을 부여하고 7단계로 구분하고 있다. 그리고 용도지수가 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 적용할 수 있다. 용도지수의 구체적인 내용은 <표 3-8>과 같다.

용도지수의 문제점으로는, 동일한 용도의 건물이라도 형태에 따라 실제 가격이 상이 한데, 이를 반영하기 어렵다는 점이다. 한 예로, 주거시설인 아파트, 다가구주택, 다세대 주택의 경우, 같은 공동주택이라도 동일한 조건이라면 아파트 가격이 다가구·다세대 주택보다 높지만 이에 대한 지수상의 차별화는 어렵다. 현행 용도지수의 경우, 평가의 기준이 수익성 측면과 원가측면을 함께 반영하고 있어 양 기준간의 배분기준이 명확하지 않아 합리성 검증에 어려움이 존재한다.

<표 3-8> 용도지수 내용

용도 번호	용도별	대상건물	지수
1	주거시설 숙박시설	· 단독주택, 공동주택, 기숙사 · 여인숙	100
2	식품위생시설 숙박시설 대규모점포시설 위락시설	· 식품위생법에 의한 유흥주점 · 콘도미니엄, 호텔 · 유통산업발전법시행령 제4조에 의한 시장, 대형점, 백화점, 쇼펍센터, 도매센터 · 투전기업소 및 카지노업소	135
3	사무실 의식시설 위험물저장시설 근린생활시설 식품위생시설 유원시설 공중위생시설 숙박시설 의료시설 문화시설	· 각종사무실용 건물 · 예식장, 장례예식장 · 주유소시설, 가스충전소, 기타 위험물저장시설 · 약국, 사진관, 독서실, 학원의설립 및 과외교습에 의한학원및과 외교습소, 단일점포, 슈퍼마켓 등 판매시설, 게임제공업소, 산후조리원 · 식품위생법에 의한 휴게음식점, 일반음식점, 단란주점 · 관관진흥법에 의한 각종 유원시설업소 · 일반목욕장, 이용소, 미용소, 세탁소 · 여관 · 병원, 의원, 한의원 · 박물관, 미술관, 영화관, 극장, 관람장, 집회장, 전시장, 기원	125
4	교육연구시설 종교시설 체육시설 의료시설 시장	· 학교, 유치원, 직업훈련원, 실습장, 도서관, 연구소, 수련원 · 교회, 성당, 사찰, 불당, 기도원, 수도원 · 체육시설의설치이용에관한법률에 의한 시설, 사격장 · 시술소, 조산원 · 재래시장	117
5	생산시설 운수시설 차량관련시설 기타	· 공장, 창고, 목공소 · 공항·항만시설, 여객·화물터미널, 철도역사 · 세차장, 폐차장, 주차전용시설 · 지하대피소, 무선기지국, 동·식물원, 수족관, 양수장, 양여장, 경주용마사	80
6	농어가주택 광산주택 묘지관련시설 복지시설	· 전업농어가의 주거용건물 · 광산촌의 광산근로자 전용주택 · 납골당, 화장장 · 양로원, 고아원, 기타 이와 유사한 시설	60
7	농업생산시설	· 축사, 가금사, 버섯재배사, 농막, 잠실, 건조장, 퇴비장, 농어가 창고	40

자료: 행정자치부, 『2004년 건물시가표준액표』, 2004, pp. 8-9.

라) 경과연수별 잔가율

건물 경과연수별 잔가율은 건물의 내용 연수 만료시에 잔존가격의 재생 가격(복성가격)에 대한 비율을 의미하고, 이는 건물신축 후에 시간이 경과함에 따라 가치가 하락되는 것을 반영해 주는 지수이다. 현행 건물시가표준액 산출을 위한 감가상각은 건물의 구조에 따라 내용연수와 최종연도 잔가율을 정하고 있으며 산정모형은 경과연수에 따른 감가상각을 정액법에 의하여 실시하고 있다. 내용연수는 최저 10년에서 최고 60년까지, 매년 상각률은 최저 0.013%에서 최고 0.09%의 비율을 적용하고 있고 경과연수별 잔가율 내용은 <표 3-9>와 같다.

경과연수별 잔가율상의 문제점으로는, 현행 경과연수별 잔가율은 물리적 내용연수만을 기초로 산출하고 있어, 건물시가 변화 등 경제적 내용연수를 반영하는데 한계가 있다는 것이다. 한 예로, 재건축대상 아파트는 일정기간 경과시 오히려 가격이 상승하는 것이 일반적이고, 상가의 경우에도 상가의 경제활성화 정도에 따라 거래시가가 다양하게 나타나고 있다는 점에서 현행 감가상각 방법으로는 이를 반영할 수 없는 실정이다.

<표 3-9> 경과연수별 잔가율

(단위: 년,%)

구분 \ 구조	1	2	3	4	5	6	7	8
건물구조	철골(철골 철근)콘크 리트 조, 통나무조	철근콘크 리트 조, 철골 조, 석조, PC 조, 목구조, 라멘조, 스 털하우스	연 와 조, 보강콘크 리트 조, 황토조	시멘트 벽돌조	목조	시멘트 블 록 조, 경량철골 조, 조립 식 판넬조	석회 및 흙벽돌조, 돌담 및 토담조	철파이프조
내용연수	60	60	50	40	40	30	10	30
최종년도 잔가율	22%	22%	20%	20%	20%	10%	10%	10%
매년 상각률	0.013	0.013	0.016	0.02	0.02	0.03	0.09	0.03
경과 연수별 잔가율	$1 - (0.013 \times$ 경과연수)	$1 - (0.016 \times$ 경과연수)	$1 - (0.02 \times$ 경과연수)	$1 - (0.03 \times$ 경과연수)	$1 - (0.09 \times$ 경과연수)	$1 - (0.03 \times$ 경과연수)	$1 - (0.03 \times$ 경과연수)	

자료: 행정자치부, 『2004년 건물시가표준액표』, 2004, p. 13.

2) 거래가격 추정을 위한 지수

가) 위치지수

위치지수는 '92년 이전 행정구역단위로 적용하였던 지역지수의 경우 평지와 고지대, 지가가 낮은 지역과 높은 지역에 따라 실제 부동산 가격이 차이가 많이 남에도 불구하고 같은 지수를 적용하게 되는 모순이 있어 이를 토지가격에 따라 위치별 지역지수로 변경하여 적용토록 개선된 것이다.²⁹⁾ 그리고 위치지수는 건물자체 건축비용의 산출보다는 토지가격을 통한 건물

29) 권강웅, 『축조 지방세해설』, (주)조세통람사, 2001, p. 479.

거래가격을 추정하기 위해 반영한 조정지수라 볼 수 있다. 이러한 측면에서 토지가격은 이미 종합토지세에 반영되어 있음에도 건물의 과표에 추가 반영하는 것은 이중과세라는 문제점이 있다고 지적되고 있다.

위치지수의 내용은 <표 3-10>에서 살펴보는 바와 같이, 당해연도가 아닌 직전년도 건축물 부속토지의 12월 31일 현재 개별공시지가를 기준으로 지수를 산정³⁰⁾하며, 건물의 소유자와 부속토지의 소유자가 다른 경우에도 당해 부속토지의 개별공시지가를 적용한다. 하나의 건물에 여러 필지의 부속토지가 있는 경우에는 각 부속토지의 개별공시지가를 토지면적을 기준으로 가중평균한 가액을 적용한다. 그리고 공시지가가 누락되거나 가격이 비현실적인 경우에는 인근유사대지의 가격을 참작하여 위치지수를 결정할 수 있으며, 위치지수 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 최저 80, 최고 150의 범위 내에서 위치지수를 따로 정할 수 있다. 수상가옥에 대하여는 위치지수를 적용하지 아니한다. 위치지수의 구체적인 내용은 <표 3-10>과 같다.

30) 개별공시지가는 시장·군수 또는 구청장이 건설교통부장관의 확인을 받아 매년 6월 30일까지 결정·공시하여야 한다. 반면에 재산세의 과세기준일이 6월 1일임에도 직전 년도의 개별공시지가를 적용하게 되어 시차로 인한 민원이 자주 발생하고 있다.

<표 3-10> 위치지수의 내용

(단위: 천원/㎡)

지역번호	건물부속토지가격	지 수
1	10이하	80
2	10초과~20이하	82
3	20초과~30이하	84
4	30초과~40이하	86
5	40초과~50이하	88
6	50초과~80이하	90
7	80초과~100이하	92
8	100초과~200이하	94
9	200초과~400이하	96
10	400초과~600이하	98
11	600초과~800이하	100
12	800초과~1,000이하	102
13	1,000초과~1,200이하	104
14	1,200초과~1,500이하	106
15	1,500초과~2,000이하	108
16	2,000초과~2,500이하	110
17	2,500초과~3,000이하	112
18	3,000초과~3,500이하	114
19	3,500초과~4,000이하	116
20	4,000초과~4,500이하	118
21	4,500초과~5,000이하	120
22	5,000초과~6,000이하	122
23	6,000초과~7,000이하	124
24	7,000초과~8,000이하	126
25	8,000초과~9,000이하	128
26	9,000초과	130

자료: 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, 2004, p. 11.

현행 위치지수상의 문제점으로 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 토지가 치에 대한 종합토지세와의 2중과세의 문제로 토지가격은 이미 종합토지세에 반영되었는데도 불구하고 건물의 과표에 토지가격을 추가로 반영하여 이

중적인 부담을 하고 있다는 점이다. 둘째는 현행 위치지수는 고층 아파트의 경우 아파트의 층별 위치에 따라 가격차이가 있는데도 불구하고, 과표산정 체계내에서 이를 반영하지 못하고 있다는 점이다. 셋째는 위치지수에 공시지가를 반영할 때, 적용대상 공시지가를 당해연도가 아닌 직전 년도의 개별 공시지가를 적용하게 되어 있어 취지와는 달리 시가가 제대로 반영되지 않을 뿐만 아니라 반영시차로 인한 민원이 발생된다는 점이다.

나) 가감산 특례

가감산 특례지수는 기준가격과 각종지수를 사용하여 산출한 가액에 경과연수별 잔가율을 적용한 가격이 건물시가표준액이 되어야하나, 특정 건물의 경우 이를 바로 적용할 시, 타 건물과의 실 거래가격에서 형평성이 저해되는 것을 방지하기 위한 지수이다. 현행 가감산 대상 요인은 규모, 형태, 위치, 특수부대시설, 연면적, 국세청기준시가 등이 있다. 가감산 특례의 경우에도 건물자체인가의 추정³¹⁾이라기보다는 실 거래가격의 추정과 부동산 정책적인 면이 고려된 지수라 하겠다. 건물 1·2층 상가부문에 대한 가산율은 거래가격 추정의 성격이 강하고 연면적, 국세청 기준시가에 대한 가감산율은 정책적인 요소가 강한 부분으로 보인다. 특히 국세청 기준시가에 대한 가산율은 2003년부터 부동산 투기정책 일환으로 특정지역의 경우에는 가산율을 차등 적용하도록 권고되고 있다.

또한 2004년부터 시행한 공동주택에 대한 가감산율 적용시 국세청기준시가 1㎡당 가액은 지방세법 제29조 제1항의 규정에 의하도록 하고 있다.

31) 가감산 특례중 특수설비, 고층건물, 특수건물, 호화 내·외장재 사용 건물에 대한 가산율 적용은 거래가격 추정의 성격도 있지만, 건물자체 건설원가를 증액시키는 요인들이라고 볼 때 원가비용 추정에 대한 성격도 함께 포함하고 있다.

즉, 1㎡당 국세청기준시가 가액³²⁾은 납세의무 성립일 현재 국세청장이 결정고시한 기준시가에 당해 공동주택의 전용면적으로 나눈 가액으로 하도록 한다. 또한 가감산 구간은 종전 14단계를 18단계로 넓혔으며, 가감산 비율은 종전 -20~60%를 -20~100%로 확대하였다. 가감산 특례에 대한 구체적인 내용은 <표 3-11, 12>과 같다.

<표 3-11> 가산대상 및 가산율

가산율 적용대상 건물기준	가산율	제외대상
(1)특수설비가 설치되어 있는 건물 · 자동승강기 · 7,560kcal이상의 에어컨 · 빌딩자동화시설	15/100 15/100 35/100	공동주택, 생산설비를 설치한 공장용건물, 주차전용건물, 복합건물내 주택
(2)고층건물 · 5층-10층건물 · 11층-20층건물 · 20층초과건물	10/100 15/100 20/100	공동주택, 주차전용건물, 복합건물내주택
(3)연면적 992㎡이상의 건물	10/100	주택, 극장, 전시장, 관람장, 집회장, 육내체육시설, 교육시설, 창고, 공장, 주차전용건물, 축사 등 농업시설
(4)특수건물 · 건물의 1개층 높이가 8m이상 이 되는 공장 등 특수건물 · 건물1개층 높이가 다른층 높이 2배이상 특수건물	10/100 20/100	동일건물내 복층구조가 병존할 경우 당해 복층부분
(5) 호화 내·외장재 사용건물(벽면등 1면이상) ※ 외벽·내벽·바닥을 불문하고 1면이상이면가산하되 해당층만 가산	10/100	

(계 속)

32) 국세청기준시가가 결정고시 되지 아니한 공동주택에 대하여는 시장·군수·구청장이 매년 1월 1일 또는 6월 1일을 기준으로 시가를 조사·결정하여 시·군·구보에 고시하는 금액에 따른 공동주택에 대한 가산율 또는 감산율을 적용하거나 전년도에 적용하던 공동주택에 대한 면적크기에 따른 가산율 또는 감산율을 적용할 수 있음.

가산율 적용대상 건물기준	가산율	제외대상
[단독주택]		
(6) 1구내 연면적이 165㎡이상 183㎡이하	5/100	지하실면적
(7) 1구내 연면적이 183㎡초과 198㎡이하	10/100	“
(8) 1구내 연면적이 198㎡이상 215㎡이하	15/100	“
(9) 1구내 연면적이 215㎡이상 231㎡이하	20/100	“
(10) 1구내 연면적이 231㎡이상 248㎡이하	25/100	“
(11) 1구내 연면적이 248㎡이상 264㎡이하	30/100	“
(12) 1구내 연면적이 264㎡이상 281㎡이하	35/100	“
(13) 1구내 연면적이 281㎡이상 298㎡이하	40/100	“
(14) 1구내 연면적이 298㎡이상 314㎡이하	45/100	“
(15) 1구내 연면적이 314㎡이상 331㎡이하	50/100	“
(16) 1구내 연면적이 331㎡ 초과	60/100	“
[공동주택]		
(17)국세청기준시가 1㎡당가액 120만원이상 150만원이하	5/100	○ 공용면적
(18)국세청기준시가 1㎡당가액 150만원초과 180만원이하	10/100	
(19)국세청기준시가 1㎡당가액 180만원초과 210만원이하	15/100	
(20)국세청기준시가 1㎡당가액 210만원초과 240만원이하	20/100	
(21)국세청기준시가 1㎡당가액 240만원초과 270만원이하	25/100	
(22)국세청기준시가 1㎡당가액 270만원초과 300만원이하	30/100	
(23)국세청기준시가 1㎡당가액 300만원초과 330만원이하	35/100	
(24)국세청기준시가 1㎡당가액 330만원초과 360만원이하	40/100	
(25)국세청기준시가 1㎡당가액 360만원초과 400만원이하	45/100	
(26)국세청기준시가 1㎡당가액 400만원초과 440만원이하	50/100	
(27)국세청기준시가 1㎡당가액 440만원초과 480만원이하	55/100	
(28)국세청기준시가 1㎡당가액 480만원초과 520만원이하	60/100	
(29)국세청기준시가 1㎡당가액 520만원초과 560만원이하	70/100	
(30)국세청기준시가 1㎡당가액 560만원초과 600만원이하	80/100	
(31)국세청기준시가 1㎡당가액 600만원초과 700만원이하	90/100	
(32)국세청기준시가 1㎡당가액 700만원초과	100/100	
(33)연면적이 66㎡ 초과하는 1급 한옥	10/100	
(34)2층이상 건물의 1층 상가부분	10/100	
(35)2층이상 건물의 2층 상가부분	5/100	

자료: 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, 2004, pp. 15-17.

<표 3-12> 감산대상 및 감산율

감산율 적용대상 건물기준	감산율	제외대상
[공동주택] (1) 국세청기준시가 1㎡당가액 75만원이하 (2) 국세청기준시가 1㎡당가액 75만원초과 100만원이하	20/100 10/100	기숙사 및 시행규칙에 규정된 다가구주택
[단독주택] (3) 연면적이 60㎡초과 85㎡이하 (4) 연면적이 60㎡이하	10/100 15/100	농어가주택 농어가주택
(5) 주택의 차고	50/100	복합건물의 차고
(6) 주택의 지하실(차고 제외)	20/100	
(7) 특수구조(3면이상 무벽)의 건물	25/100	

자료: 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, 2004, pp. 17-20.

정부의 부동산 안정대책에 따라 보유과세 강화를 위한 과표 현실화와 공동주택에 대한 투기적 수요의 억제를 위해 재산세 부담 강화 필요가 있는 지역에 대해 주택건설촉진법에 의한 투기과열지구³³⁾등으로 지정하여 국세청기준시가 3억원 초과 공동주택에 대하여는 차등 가산율을 적용하고 있다 (<표 3-13>참고).

<표 3-13> 부동산투기과열등 특정지역의 공동주택 차등 가산율

대 상 건 물	가산율	비 고
(1) 국세청기준시가 3억원초과 4억원이하 공동주택	4/100	
(2) 국세청기준시가 4억원초과 5억원이하 공동주택	8/100	
(3) 국세청기준시가 5억원초과 10억원이하 공동주택	15/100	
(4) 국세청기준시가 10억원초과 20억원이하 공동주택	22/100	
(5) 국세청기준시가 20억원초과	30/100	

자료: 행정자치부, 『2004년도 건물시가표준액표』, 2004, pp. 17-20.

33) 2003.11.18현재 부동산투기 과열지역으로는 서울 전지역과 5대광역시 및 경기·충청권 일부지역으로 분양권 전매등이 제한된다.

가감산특례의 문제는 단독주택과 공동주택간의 주택유형별 차이에서 나타난다. 단독주택의 경우에는 침실, 식당, 마루, 부엌 등 주거공간 뿐만 아니라 가정용 보일러실이나 창고 등 일반적으로 주거생활에 이용되는 모든 건물을 1구의 주택으로 판단하여 가감산대상에 포함시켜서 판단하고 있다. 이에 반하여, 공동주택의 경우에는 전용면적만을 기준으로 가감산 대상을 판단하고 있어 복도, 계단, 현관, 지하대피소, 기계실, 보일러실, 노인정, 관리실과 같은 공용면적은 제외되고 있다. 물론 2004년부터는 공동주택에 있어서 국세청기준시가를 적용하는 점에서 위의 문제점을 다소 완화시키고 있으나, 이는 세율적용까지 연계되어 공동주택 공유면적의 경우, 세율이 낮은 기타건물의 세율을 적용 받게 되어 일반주택에 비하여 유리하다. 뿐만 아니라 소형 공동주택(전용면적 85㎡이하)의 경우 자치단체감면조례에 의해 취·등록세까지 감면되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 가감산특례 요소는 건물과표산정체계를 복잡하게 하여 세무행정비용을 가중시키고 있다고 할 수 있다.

3) 타 기관 건물가액 산정기준과의 비교 및 과표결정 과정

가) 신축건물 기준가액

건물 신축가액에 대한 타 기관 산정액과의 비교현황은 <표 3-14>와 같다. <표 3-14>에서 보듯이 2004년 기준 행정자치부 신축건물 기준가액과 건설교통부, 한국감정원, 주택은행 3개사의 평균건축단가를 비교해 보면 반영률이 30.5% 수준이다. 그리고 국세청 건물신축가격기준액의 반영률이 78.0%인데 비하면 상당히 낮은 수준이다. 이렇게 신축건물 기준가액이 낮게 책정된 원인은 그동안 기준가액이 인상됨에 따른 과표인상액을 반영할 수 있는 재산세 세율체계를 조정하지 않았기 때문이다. 만약 지금 과표를

현실화시킨다면, 기준가액 상승분 이상의 세부담이 증가되는 결과를 초래하게 되어 납세자의 세부담이 갑자기 증가할 것이다.³⁴⁾

<표 3-14> 타 기관 건축단가와 신축건물기준가액 비교 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	건축단가 (A)	행정자치부 신축건물		국세청 건물신축	
		기준가액(B)	비율(B/A)	기준액(C)	비율(C/A)
평 균	590	180	30.5	460	78.0
건설교통부	555		32.4		82.9
한국감정원	580		31.0		79.3
주택은행	634		28.4		72.6

주: 건축단가는 '03년 신축건물 가액수준이고, 건물기준은 1가구당 전용면적 85㎡이하, 15층아파트이다.

자료: 행정자치부, 『2004년 건물시가표준액조정지침』, 2004.

<http://www.nts.go.kr/>, 2004. 건물기준시가 산정방법 해설 참고

나) 각종 지수 등의 비교

국세청 건물기준시가 산정체계는 지방세법상의 건물시가표준액 산정방법과 유사하다. 기준시가는 m²당 금액에 평가대상 건물의 면적을 곱하여 산정하고, m²당 금액은 건물신축가격기준액에 구조별·용도별·위치별지수와 경과연수 잔가율, 개별건물특성에 따른 조정율을 곱하여 산출하고 있다. 그러나 각종 지수 적용에 있어서는 지방세와 차이를 보이고 있는데, 이중 대표적인 지수현황을 살펴보면 <표 3-15>와 같다.

34) 2005년도 건물과표 기준시가표준액은 국세청기준가액과 동일한 46만원으로 상향 조정할 예정이다. 그러나 이 경우 과세시가표준액이 감정가를 초과하는 경우가 32% 발생할 것이라고 추정하고 있다. 조세연구원 공청회자료(2004. 6).

<표 3-15> 국세와 지방세의 건물 가격산정에 따른 조정지수 비교현황

구 분	대 상	지방세 지수(A)	국세 지수(B)	비율 (A/B)
기준가액	신축건물기준가액, 신축가액기준액	100	256	39.1%
구조지수	통나무	120	140	85.7%
	철골조, 스틸하우스	120	90	133.3%
	보강콘크리트	90	80	112.5%
	시멘트벽돌조	80	90	88.9%
	목조	70	80	87.5%
	시멘트블럭	65	60	108.3%
	경량철골조, 조립식판넬	65	50	130.0%
	석회석 및 흙별돌, 돌담, 토담조	40	30	133.3%
용도지수	다가구, 연립, 다세대, 기숙사, 여인숙	100	90	111.1%
	호텔(특 1·2등)	135	140	96.4%
	일반상점	125	90	138.9%
	극장, 영화관, 관람장, 박물관	125	100	125.0%
	종교시설	117	100	117.0%
	일반공장(냉동,반도체,아파트형제외)	80	60	133.3%
건물특성	지붕지수(페널,유리,슬레이트)	100	80	125.0%
	인텔리전트시스템빌딩	135	140	96.4%
	상가1층	110	120	91.7%
위치지수	개별공시자가	26단계	11단계	
잔가율	내용연수	10-60년	20-50년	
	잔존가액	10-22%	10-20%	

자료: <http://www.nts.go.kr/>, 2004. 건물기준시가 산정방법 해설 참고

2. 종합토지세 과표산정체계

가. 기본체계

종합토지세의 과세대상³⁵⁾은 모든 토지로 하고 있다. 여기서 「모든 토지」라 함은 지적공부에 등록유무를 불문하고 지적법 제3조의 규정에 의한 등록 대상이 되는 전국의 모든 토지를 의미한다고 할 수 있다.

종합토지세 과세표준결정에 대한 법적근거를 살펴보면 지방세법 제234조의8에서 종합토지세의 과세대상은 모든 토지로 한다라고 규정되어 있다. 또한 지방세법 제234조의9 제1항에서 종합토지세 과세기준일 현재 토지를 사실상 소유하고 있는 자는 종합토지세를 납부할 의무³⁶⁾가 있다고 규정하고 있으며 지방세법 제234조의15 제1항에 종합토지세의 과표는 종합합산, 별도합산, 분리과세로 구분한다고 되어 있다.

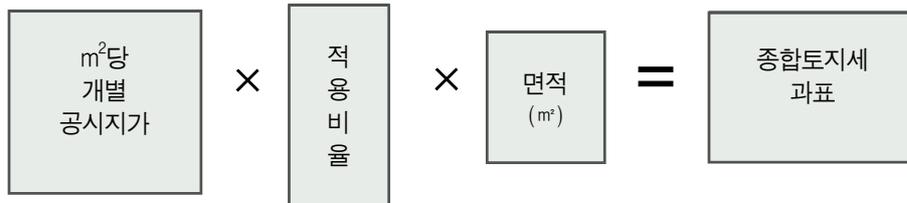
종합토지세의 과표 산정은 ① 지가공시및토지등에 관한법률에 의거 건설교통부장관이 결정고시한 m²당 개별공시지가에 행자부장관이 정한 기준에 따라 당해 자치단체장이 결정고시한 적용비율을 곱하여 m²당 가액을 정하고 여기에다 면적을 곱하여 필지당 과표를 산출하도록 되어있다. ② 산출한 1 m²당 금액에서 1,000원 미만의 숫자를 절사 한다. 다만, 1m²당 금액이 1,000원 미만일 때는 1,000원으로 한다.

35) 종전의 토지분 재산세에서는 과세대상을 지적법에 의한 모든 토지를 말한다고 규정하여 지적법의 규정에 의하여 등록대상이 되는 토지만이 과세대상이라 할 수 있었으나, 현행 종합토지세에서는 과세대상을 모든 토지로 규정하고 있으므로 공유수면매립법에 의하여 매립 또는 간척한 토지 등은 준공인가일 또는 공사준공인가일 전에 사용승낙이나 허가를 받은 경우에는 사용승낙일 또는 허가일 이후에는 과세대상토지에 해당된다.

36) 다만, 공유토지인 경우에는 그 지분에 해당하는 면적(지분이 없는 경우에는 지분이 균등한 것으로 본다)에 대하여 그 지분권자를 납세의무자로 본다.

위의 종합토지세 과표 산정체계를 요약하면 <그림 3-2>와 같다.

<그림 3-2> 종합토지세 과표산정체계



나. 현황 및 문제점

1) 과표

종합토지세의 과표는 1995년말 지방세법이 개정되어 종전에 “토지등급 가액×면적”으로 하던 것을 “개별공시지가×과세표준액 적용비율×면적”으로 변경하였다.

지방세법 제234조의15 제5항에 의하면 취득세나 등록세는 사실상의 취득가액을 인정하고 있는 반면에, 종합토지세는 재산세와 마찬가지로 법인이라 하더라도 장부가액을 인정하지 않고 개별공시지가에 과표 적용비율을 곱하여 계산한 금액을 과표로 한다고 규정하고 있다. 종합토지세 과표의 산정은 과세기준일 현재 개별공시지가로 한다. 지방세법 제 234조의 15 제1항에서 종합토지세의 과표는 토지가액으로 하되, 종합합산·별도합산·분리과세로 분류한다고 규정하고 있는바, 종합토지세를 과세표준별로 구분 비교해서 살펴보면 <표 3-16>과 같다.

<표 3-16> 종합토지세 과세표준의 구분

구분		과세대상	세율
종합합산		① 내대지,주거용토지(주택의 부속토지) ② 분리과세 대상토지중 기준초과 토지 ③ 별도합산 대상토지중 기준초과 토지 ④ 분리과세·별도합산대상에서 제외된 모든 토지	0.2%~5%
별도합산		① 영업용 건축물의 기준면적내 부속토지 · 영업용건축물 : 모든 건축물중 주거용건축물, 공장용 건축물,(군·읍면 지역, 시지역의 산업단지·공업지역 내에 한함)을 제외한 건축물 · 기준면적 = 바닥면적 × 용도지역배율 ② 건축물의 부속토지로 보는 토지 · 건축물이 있는 것으로 보는 토지 : 건축중인 경우와 멸실등기일이 6월이 경과하지 않은 경우에는 건축물이 있는 것으로 보나, 무허가 위법시공 건축물·100분의 3미달 건축물·과세기준일 현재 정당한 사유없이 6월이상 건축이 중단되거나 건축기간이 경과된 경우 건축물이 있는 토지로 보지 아니함. · 여객자동차터미널 등(8종)	0.3%~2%
분리과세	저세율	① 전·답·과수원·목장용지·임야중 일부토지 ② 공장·기타 분리과세대상 모든 토지	0.1% 0.3%
	고세율	골프장·별장·고급오락장·기준(농촌 993㎡,도시 662㎡)초과 주거용 토지	5%

2) 개별공시지가

개별공시지가는 과세기준일 현재의 개별공시지가³⁷⁾로 하되, 개별공시지가는 건설교통부장관이 결정·고시한 ㎡당 개별공시지가에 지방자치단체장이 결정·고시한 적용비율과 면적을 곱하여 필지당 종합토지세 과표를 계산

37) 과세기준일 현재 당해연도에 적용할 개별공시지가가 결정고시되지 아니한 때에는 직전연도에 적용되던 개별공시지가로 한다(지적법시행령 제194조의16 제2항).

하도록 하고 있다. 통상 개별공시지가는 매년 6월 1일 이후에 결정고시 되기 때문에 종합토지세에 적용되는 공시지가는 전년도에 공시지가를 사용하고 있다.

개별공시지가가 없는 토지의 경우에는 지방자치단체의 장이 동 법률 제 10조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 산정한 지가(地價)에 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정 한다(지방세법 제234조의 15 제5항).

개별공시지가는 실거래가격의 평균 80% 수준에서 결정되고 있지만 지역 및 필지에 따라 많은 차이가 나타나고 있다. 개별공시지가는 50만 필지를 표준으로 2,750여만 필지에 대하여 2,897명의 지자체 공무원, 세무공무원, 보조원 등에 의해 조사되고 있는데, 1인당 1만 필지 정도를 담당한다는 것은 물리적으로 어렵다고 할 수 있다.

3) 과표 적용비율

종합토지세 과표 계산시 m^2 당 개별공시지가에 적용되는 적용비율은 공시지가중 몇 %를 반영할 것인가를 결정하는 것이다. 이러한 적용비율은 행정자치부장관이 적용비율 결정에 관한 기준을 정하여 각 지방자치단체의 장에게 통보하면 지방자치단체의 장은 그 기준에 위배되지 아니하는 범위 내에서 지역의 특수성을 감안하여 적용비율을 결정할 수 있도록 하고 있다.

원칙적으로 적용비율은 자치단체별로 하나의 적용비율이 적용되어야 하나 토지의 시가표준액과 개별공시지가의 격차 등을 감안하여 차등 적용비율을 고시 할 수 있도록 하고 있다.

즉, 지방자치단체의 장은 당해 연도에 적용할 과세표준액 적용비율을 과세기준일까지 결정고시하여야 한다. 현재 종합토지세의 경우 기초자치단체

인 시·군·구의 세목이기 때문에 이를 기준으로 시장·군수·구청장이 과세표준액 적용비율을 결정·고시하고 있다. 그리고 지방자치단체의 장이 당해 연도에 적용할 과세표준액 적용비율을 과세기준일까지 결정고시하지 아니한 때에는 새로운 과세표준액 적용비율을 결정고시할 때까지는 직전연도에 적용되던 과세표준액 적용비율을 적용한다(지적법시행령 제194조의 16 제4항). 과세표준액 적용비율은 행정자치부장관이 정한 기준에 따라 결정해야 하는데, 행정자치부장관은 과세표준액 적용비율의 결정에 관한 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(지적법시행령 제194조의 16 제3항).

자치단체별로 종합토지세 연도별 적용비율 평균추이를 <표 3-17>에서 살펴보면 2001년도에는 32.4%, 2002년도 33.3%, 2003년도 36.1%, 2004년도 39.2%로 미미하지만 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 또한 정부는 2003년도에 “부동산 보유과세 개편방안” 및 “주택시장안정 종합대책”에서 토지과표 적용비율을 2005년부터 개별공시지가의 50%로 적용하도록 법정화(지방세법시행령 개정)하고 적용비율을 매년 3%씩 연차적으로 인상을 달성하기로 한 바 있다. 특히, 2004년의 경우 현실화율이 가장 높은 부산은 41.9%인데 반하여, 가장 낮은 지역은 제주로서 37.5%에 불과 약 5%의 차이를 보이고 있어 지역간 과표현실화 불균형이 적지 않음을 알 수 있다.

<표 3-17> 시도별 종합토지세 과표 적용비율 현황

(단위 : 년, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
평 균	32.2	32.4	33.3	36.1	39.2
서 울	31.6	31.6	32.3	35.2	37.9
부 산	36.0	36.2	37.0	38.9	41.9
대 구	34.2	34.9	36.5	38.3	41.4
인 천	32.0	32.0	32.5	35.3	38.7
광 주	31.9	32.4	33.2	36.3	39.2
대 전	32.0	32.4	33.2	36.4	41.4
울 산	32.3	32.0	33.0	35.5	39.6
경 기	30.8	31.2	32.4	35.5	38.8
강 원	30.2	30.8	32.2	34.9	39.0
충 북	31.8	32.0	33.3	35.9	39.6
충 남	32.9	33.2	34.2	36.5	39.7
전 북	31.9	32.6	33.1	36.1	39.3
전 남	34.6	34.7	35.5	37.9	41.5
경 북	33.0	33.3	33.9	36.6	40.3
경 남	32.8	33.5	34.5	37.5	40.9
제 주	31.9	30.8	31.4	33.9	37.5

자료: 행정자치부 내부자료.

제3절 세율체계

1. 재산세 세율체계

재산세의 현행 세율체계는 초과누진세율을 기본으로 하면서 일부과세 대상에 대하여는 정율세율을 적용하고 있으며 이를 살펴보면 <표 3-18>과 같다. 주택에 대한 세율은 1,000분의 3에서 1,000분의 70까지 총 6단계의 초과누진세율 구조로 되어 있으며, 그 외의 건물은 1,000분의 3을 적용하고 있다. 그리고 예외적으로 골프장, 별장, 고급오락용 건축물에 대하여는 1,000분의 50, 대도시의 공장 신·증설에는 1,000분의 15의 중과세율을 부과하고 있다. 선박과 항공기의 세율은 1,000분의 3의 세율을 적용하고 있다.

주택에 대한 세율적용 요령을 구체적으로 보면, 먼저 주택이라 함은 주거용으로 사용되고 있는 건물을 지칭하는 것으로, 1동의 건물이 주거와 주거 이외의 용도로 구분 사용되는 경우에는 주거용만으로 사용되는 부분만을 주택으로 보고 있다. 그리고 단독주택의 경우에는 침실, 식당, 마루, 부엌 등 주거공간 뿐만 아니라 보일러실, 창고 등 일반적으로 주거에 공유되는 모든 건물을 1구의 주택으로 포함하여 초과누진세율을 적용하고 있다. 반면에, 아파트 또는 연립주택 등 공동주택과 행정자치부령 기준에 의한 다가구주택의 경우에는 1세대가 독립하여 사용할 수 있도록 구획된 부분(전용면적)을 1동의 주택으로 보고 각각의 주택을 기준으로 초과누진세율을 적용하고 있다. 그러므로 공동주택의 경우에는 단독주택과 달리 공용부분에 대하여는 주택에 포함되지 않고 일반 건축물로써 1,000분의 3의 세율이 적용되고 있다.

특히, 주택과표 산정에 있어 단독주택은 1구내 면적이 165㎡ 이상, 공동주택은 국세청기준시가 1㎡당가액 120만원 이상인 경우 일정율의 가산율을 적용하고, 또다시 세율적용에 있어 누진세율을 적용하고 있어 면적이 넓은 주택과 국세청기준시가가 높은 공동주택은 과표적용단계와 세율적용단계에서 이중으로 누진율이 적용되고 있는 상황이다.

현행세율 구조에 따른 건물분(주택) 재산세 과세건수·과표·세액 비중을 살펴보면 대부분의 납세자는 가장 낮은 과표구간에 집중되어 있음을 알 수 있다. 주택분 과세건수 비중은 1000분의 3 최저 세율이 적용되는 과표 1,200만원 이하 과표구간의 비중이 76%로 가장 높다. 평균세율 0.35%의 이하의 세율이 적용되는 과표 1,600만원 이하의 비중이 89%로 대부분의 납세자가 5만6천원 이하의 낮은 세금을 납부하고 있는 상태이다.

과표 구간별 세액비중을 보면, 1,200만원 이하의 납세자 세액이 42%로 가장 많은 것으로 나타났다. 그러나 높은 세율이 적용되는 과표 3,000만원 이상의 납세자 건수는 2%에 불과하나 납부세액은 20%로 상대적으로 높은 세부담을 하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 지역주민이 혜택을 누리고 있는 지방공공재에 대한 대가를 제대로 지불하고 있지 않는 것으로 볼 수 있다. 특히, 참여정부에서 강조하고 있는 지방분권은 지역주민의 재정책임성을 강화하는 것인데, 이를 위해서라도 재산세부담의 조정은 좋은 방법의 하나라고 할 수 있다. 따라서 한쪽으로 편중된 조세부담의 분포를 어느 정도 시정하여 정규분포화 하도록 해야 한다고 본다.³⁸⁾

38) 이영희, 「지방분권과 지방세제의 개혁」, 지방재정학회 춘계세미나, 2003, 3.

<표 3-18> 건물분 재산세 세율 구조

(단위 : 만원, %)

구분	과표(Base)구간	법정 세율	세액계산	평균세율	건수 비중	과표 비중	세액 비중
주택	$B \leq 1,200$	0.3	$B \times 3/1,000$	0.30	76	50	42
	$1,200 < B \leq 1,600$	0.5	$3.6 + (B - 1,200) \times 5/1,000$	0.30~0.35	13	16	13
	$1,600 < B \leq 2,200$	1.0	$5.6 + (B - 1,600) \times 10/1,000$	0.35~0.53	6	12	14
	$2,200 < B \leq 3,000$	3.0	$11.6 + (B - 2,200) \times 30/1,000$	0.53~1.29	3	12	11
	$3,000 < B \leq 4,000$	5.0	$35.6 + (B - 3,000) \times 50/1,000$	1.29~2.14	1	6	8
	$4,000 < B$	7.0	$85.6 + (B - 4,000) \times 70/1,000$	2.14~7.00	1	4	12
기타	골프장, 별장, 고급오락장	5.0					
	주거지역내 공장	0.6					
	상가 기타건물	0.3					
	대도시공장 신·증설	1.5					
	탄력세율		조례가 정하는 바에 의해 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정 가능				

주: 1) 평균세율은 세액을 과표로 나누어 백분율을 구한 값임.

건수·과표·세액 비중은 2002년 주택분 재산세 결산자료를 참고로 작성.

자료: 2) 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2003.

2. 종합토지세 세율체계

1989년까지 시행된 토지분 재산세의 세율은 주거용토지, 골프장, 별장, 고급오락장용 토지, 전답과수원임야, 공장용지와 기타토지 5종류로 구분하여 주거용토지에 대하여 면적에 따라 누진세율을 적용하고 그 외의 토지에 대하여는 단순세율로 하였다. 한편, 토지과다보유세의 세율은 과세대상을 읍 단위이상의 도시계획구역등의 지역안에서 현재 정당한 사유없이 고유의 사무에 직접 사용하지 아니하는 모든 토지를 과세대상으로 하여 5/100~50/1000의 누진세율을 적용하였다. 1990년부터 시행된 현행 종합토지세의 세율체계는 토지를 이용상황에 따라 종합합산, 별도합산, 분리과세로 구분하여 각각 별도의 세율을 적용 과세하고 있다.

가. 종합합산

종합합산에 의한 세율은 전국의 토지를 소유자별로 합산한 가액에 0.2% ~ 5%까지 총 9단계의 초과누진세율구조로 되어 있다. 종합합산 과세의 세율체계 및 비중에 대해 살펴보면 <표 3-19>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 세율은 1,000분의 2에서 1,000분의 50까지 총 9단계의 초과누진세율체제로 되어 있다. 과세건수 비중은 1,000분의 2 최저세율이 적용되는 과표 2천만원이하 과표구간의 비중이 83.4%로 가장 높으며 대부분의 납세자가 4만원 이하의 낮은 세금을 납부하고 있는 실정이다.

과표구간별 세액비중을 보면 2천만원이하의 납세자 세액이 19.5%, 5천만원이하의 납세자 세액이 17.3%로 과표 5천만원이하의 소액납세자가 36.8%를 차지하고 있다. 반면에 과표 3억원이상 납세자 건수는 0.1%에 불과하나 세액비중은 37.3%로 상대적으로 높은 세부담을 하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-19> 종합토지세 종합합산의 세율체계 및 비중

(단위 : 원, %)

과 표 구 간	법정세율	세 액 계 산	건수비중	과표비중	세액비중
B≤2천만	0.2	$B \times 2/1,000$	83.4	39.0	19.5
2천만 < B ≤ 5천만	0.3	$4만 + (B - 2천만) \times 3/1,000$	12.8	29.1	17.3
5천만 < B ≤ 1억	0.5	$13만 + (B - 5천만) \times 5/1,000$	2.8	13.9	11.9
1억 < B ≤ 3억	0.7	$38만 + (B - 1억) \times 7/1,000$	0.9	10.3	13.6
3억 < B ≤ 5억	1.0	$178만 + (B - 3억) \times 10/1,000$	0.1	2.1	4.3
5억 < B ≤ 10억	1.5	$378만 + (B - 5억) \times 15/1,000$		1.7	5.0
10억 < B ≤ 30억	2.0	$1,128만 + (B - 10억) \times 20/1,000$		1.6	7.4
30억 < B ≤ 50억	3.0	$5,128만 + (B - 30억) \times 30/1,000$		0.7	4.3
50억 <	5.0	$11,128만 + (B - 50억) \times 50/1,000$		1.7	16.3

주: 건수·과표·세액 비중은 2003년 종토세 결산자료를 참고로 작성.

자료: 행정자치부 내부자료, 2004.

나. 별도합산

별도합산은 과세대상이 되는 전국의 토지를 소유자별로 합산한 가액에 0.3% ~ 2%의 총 9단계의 초과누진세율체계로 되어 있다.

<표 3-20> 종합토지세 별도합산의 세율체계

과세표준	세 율
1억원 이하	과세표준의 1,000분의 3
1억원초과 5억원 이하	30만원 + 1억원 초과금액의 1,000분의 4
5억원초과 10억원 이하	190만원 + 5억원 초과금액의 1,000분의 5
10억원초과 30억원 이하	440만원 + 10억원 초과금액의 1,000분의 6
30억원초과 50억원 이하	1,640만원 + 30억원 초과금액의 1,000분의 8
50억원초과 100억원 이하	3,240만원 + 50억원 초과금액의 1,000분의 10
100억원초과 300억원 이하	8,240만원 + 100억원 초과금액의 1,000분의 12
300억원초과 500억원 이하	3억2,240만원 + 300억원 초과금액의 1,000분의 15
500억원 초과	6억2,240만원 + 500억원 초과금액의 1,000분의 20

다. 분리과세

분리과세는 과세대상에 따라 아래 <표 3-21>와 같이 각각 0.1%, 0.3%, 5% 로 다른 세율을 적용하고 있다.

재산세 세율과 종합토지세 세율적용 실태를 상호 비교해 보면, 재산세는 당해 자치단체내의 건물만을 대상으로 과표와 세율을 계산하는 반면에, 종합토지세는 전국의 토지를 대상으로 과표와 세액을 계산한 후 해당 자치단체별로 안분한다는 면에서 서로 상이하다.

<표 3-21> 종합토지세 분리과세의 세율체계

과 세 표 준	세 율
<ul style="list-style-type: none"> · 농지(전·답·과수원), 종중농지 · 특수개발림, 영림계획인가림, 종중림등 · 분리과세대상 임야 · 기본면적내의 목장용지 	과세표준의 1,000분의 1
<ul style="list-style-type: none"> · 기준면적내의 공장용지 · 토공,주공,수자원공사의 분양공급·임대용 토지 · 발전시설용, 염전, 공유수면 매립토지등 	과세표준의 1,000분의 3
<ul style="list-style-type: none"> · 골프장,별장,고급오락장용 토지 · 기준면적초과 주거용 토지 	과세표준의 1,000분의 50

그리고 주택에 대한 세율적용에 있어 재산세와 종합토지세 양자 모두 초과누진세율을 적용하지만, 영업용 건물에 대한 세율적용에 있어서는 재산세의 경우 0.3% 정률세율을 적용하는데 비해, 종합토지세는 초과누진세율을 적용하고 있다. 사치성재산에 대해서는 양자 모두 5%의 중과세율을 동일하게 적용하고 있다. 주택에 대한 과표단계별 누진세율 내용을 보면 재산세는 0.3% ~ 7%인 반면에, 종합토지세는 0.2% ~ 5%가 적용되고 있어 재산세의 세율이 다소 높게 설정되어 있다.

제4절 세부담 현황

1. 재산세 세부담

건물분 재산세 세부담은 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫째, 주택에 대한 재산세 누진세율 체계와 과세구간의 적정성 판단을 위해 주택과표 단계별 과세 현황을 살펴보고자 하며, 둘째, 현행 납세자의 건물분 재산세 부담 수준을 알아보기 위해 납세액별 인원현황도 함께 검토하고자 한다.

가. 과표단계별 세부담

'98년부터 2002년까지 일반건축물 재산세 과표단계별 과세현황 및 비중, 세수증가율은 <표 3-22>와 같다. <표 3-22>를 살펴보면 일반건축물 과표 1천만원초과 5천만원이하 구간의 연평균 세액의 전체 비중이 39.7%로 가장 높고, 다음으로 1천만원이하가 21.3%로, 5천만원이하 과표구간 세액이 전체 비중의 61.0%를 차지하고 있다. 이는 재산세가 세액이 낮은 구간에서 납세인원 비중이 높음을 간접적으로 설명해 주고 있다. 과표구간별 세수증가율을 살펴보면 1억원초과 5억원이하 구간의 연평균 세수증가율이 11.0%로 가장 높고, 다음으로 1천만원 이하구간 10.1%, 10억원초과 구간 8.2% 순으로 높게 나타난다. 반면에 5천만원초과 1억원이하 구간 4.1%, 5억원초과 10억원이하 구간 6.6% 순으로 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 3-22> 연도별 일반건축물 재산세 과표구간별 세수비중 및 증가율 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
합 계	675,401	702,791	757,079	785,546	839,550	752,073
비 중	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>
증가율	(0.147)	(0.041)	(0.077)	(0.038)	(6.9)	(7.4)
1천만원 이하	132,477	136,326	169,308	156,675	205,108	159,979
비 중	<19.6>	<19.4>	<22.4>	<19.9>	<24.4>	<21.3>
증가율	(0.001)	(0.029)	(0.242)	-(0.075)	(30.9)	(10.1)
1천만원초과 5천만원 이하	282,916	305,681	286,214	298,615	319,746	298,635
비 중	<41.9>	<43.5>	<37.8>	<38.0>	<38.1>	<39.7>
증가율	(0.247)	(0.080)	-(0.064)	(0.043)	(7.1)	(7.6)
5천만원 초과 1억원 이하	85,937	91,422	88,713	107,155	86,451	91,935
비 중	<12.7>	<13.0>	<11.7>	<13.6>	<10.3>	<12.2>
증가율	(0.157)	(0.064)	-(0.030)	(0.208)	-(19.3)	(4.1)
1억원초과 5억원 이하	73,785	74,308	94,690	104,285	108,792	91,172
비 중	<10.9>	<10.6>	<12.5>	<13.3>	<13.03>	<12.1>
증가율	(0.123)	(0.007)	(0.274)	(0.101)	(4.3)	(11.0)
5억원초과 10억원 이하	47,692	33,594	44,187	36,637	35,962	39,614
비 중	<7.1>	<4.8>	<5.8>	<4.7>	<4.3>	<5.3>
증가율	(0.501)	-(0.296)	(0.315)	-(0.171)	-(1.8)	(6.6)
10억원 초과	52,594	61,460	73,966	82,178	83,491	70,738
비 중	<7.8>	<8.7>	<9.8>	<10.5>	<9.9>	<9.4>
증가율	-(0.090)	(0.169)	(0.203)	(0.111)	(1.6)	(8.2)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1999-2003.

재산세 건물분 중 주택분 과표구간별 과세현황 및 세수비중, 세수 증가율 현황은 <표 3-23>과 같다. <표 3-23>을 살펴보면 '98년부터 2002년까지 연평균 세수비중에 있어 주택과표 1,200만원 이하 구간 비중이 40.3%로 가장 높고, 다음으로 1,200만원 초과 1,600만원 이하 구간이 16.0%로, 과표가 낮은 구간인 1,600만원 이하 세액비중이 전체의 56.3%를 차지하고 있다. 이는 재산세 건물분 중 주택부문도 일반 건축물의 경우와 같이 세액 부담이 낮은 구간에서 납세자의 비중이 상대적으로 높음을 나타내 주고

있다. 주택 과표구간별 연평균 세액 증가율을 살펴보면 1,200만원초과 1600만원이하 구간 증가율이 17.0%로 가장 높고, 다음으로 1200만원이하의 구간 12.5%, 3,000만원 초과 4,000만원 이하 구간이 6.87%순으로 높게 나타난다.

<표 3-23> 재산세 건물분 중 주택부분 세액 비중 및 증가율 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
합 계	339,368	345,015	378,077	422,957	458,265	388,736
비 중	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>
증가율	(13.6)	(1.7)	(9.6)	(11.9)	(8.3)	(9.0)
1,200만원 이하	127,611	132,758	143,283	179,470	200,448	156,714
비 중	<37.6>	<38.5>	<37.9>	<42.4>	<43.7>	<40.3>
증가율	(0.135)	(0.040)	(0.079)	(0.253)	(11.7)	(12.5)
1,200만원 초과 1,600만원 이하	51,960	54,506	60,440	54,124	90,052	62,216
비 중	<15.3>	<15.8>	<16.0>	<12.8>	<19.7>	<16.0>
증가율	(0.135)	(0.049)	(0.109)	-(0.105)	(66.4)	(17.0)
1,600만원 초과 2,200만원 이하	45,931	45,703	49,423	57,365	42,106	48,106
비 중	<13.5>	<13.2>	<13.1>	<13.6>	<9.2>	<12.4>
증가율	(0.158)	-(0.005)	(0.081)	(0.161)	-(26.6)	(2.6)
2,200만원 초과 3,000만원 이하	44,228	44,318	45,951	48,222	49,916	46,527
비 중	<13.0>	<12.8>	<12.2>	<11.4>	<10.9>	<12.0>
증가율	(0.161)	(0.002)	(0.037)	(0.049)	(3.5)	(5.7)
3,000만원 초과 4,000만원 이하	27,951	26,883	28,543	33,113	30,156	29,329
비 중	<8.2>	<7.8>	<7.5>	<7.8>	<6.6>	<7.5>
증가율	(0.246)	-(0.038)	(0.062)	(0.160)	-(8.9)	(6.8)
4,000만원 초과	41,687	40,847	50,437	50,663	45,587	45,844
비 중	<12.3>	<11.8>	<13.3>	<12.0>	<9.9>	<11.8>
증가율	(0.033)	-(0.020)	(0.235)	(0.004)	-(10.0)	(3.0)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1999-2003.

나. 세부담별 납세인원

건물분 재산세 납액별 인원(건수) 및 비중, 증가율 현황은 <표 3-24>와 같다. <표 3-24>를 살펴보면 연평균 비중에 있어 5천원초과 5만원이하 구간의 비중이 60.9%로 가장 높고, 다음으로 5천원이하 15.0%, 5만원초과 10만원이하 14.3% 순으로, 10만원이하 구간의 소액 납세자 인원이 전체의 90.2%를 차지하고 있다. 이는 재산세과표가 낮고, 세액이 적은 부분에 납세자가 집중되어 있음을 설명해 준다. 납액별 연평균 증가율을 살펴보면 5만원이하 구간의 증가율이 5.9% ~ 8.2%로 높은 반면에, 이외의 구간의 경우 증가율이 4.5%이내이거나 부(-)의 증가율을 보이고 있다.

<표 3-24> 건물분 재산세 납액별 과세비중 및 증가율 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
합 계	10,952,412	11,277,906	11,243,589	11,809,736	12,316,084	13,287,789	11,814,586
비 중	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>	<100>
증가율	(0.130)	(0.030)	-(0.003)	(0.050)	(0.043)	(7.9)	(5.5)
5천원이하	2,154,370	2,081,193	1,582,082	1,565,778	1,662,378	1,611,675	1,776,246
비 중	<19.7>	<18.5>	<14.1>	<13.3>	<13.5>	<12.1>	<15.0>
증가율	(0.608)	-(0.034)	-(0.240)	-(0.010)	(0.062)	(-3.1)	(5.9)
5천원초과 5만원이하	6,150,387	6,569,943	6,885,041	7,345,089	7,897,701	8,318,002	7,194,361
비 중	<56.2>	<58.3>	<61.2>	<62.2>	<64.1>	<62.6>	<60.9>
증가율	(0.179)	(0.068)	(0.048)	(0.067)	(0.075)	(5.3)	(8.2)
5만원초과 10만원이하	1,639,701	1,557,290	1,653,061	1,670,445	1,602,932	2,009,806	1,688,873
비 중	<15.0>	<13.8>	<14.7>	<14.1>	<13.0>	<15.10>	<14.31>
증가율	-(0.155)	-(0.050)	(0.061)	(0.011)	-(0.040)	(25.4)	(1.3)

(계 속)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
10만원초과 50만원이하	831,374	907,917	946,244	1,028,273	979,786	1,126,147	969,957
비 중	<7.6>	<8.1>	<8.4>	<8.7>	<8.0>	<8.48>	<8.2>
증가율	-(0.054)	(0.092)	(0.042)	(0.087)	-(0.047)	(14.9)	(4.5)
50만원초과 100만원이하	125,623	103,671	118,512	133,282	99,285	143,402	120,629
비 중	<1.1>	<0.9>	<1.1>	<1.1>	<0.8>	<1.1>	<1.0>
증가율	-(0.460)	-(0.175)	(0.143)	(0.125)	-(0.255)	(44.4)	-(3.0)
100만원초과 1천만원이하	46,900	54,030	54,495	63,252	70,494	75,000	60,695
비 중	<0.4>	<0.5>	<0.5>	<0.5>	<0.6>	<0.6>	<0.5>
증가율	-(0.377)	(0.152)	(0.009)	(0.161)	(0.114)	(6.39)	(2.1)
1천만원초과 5천만원이하	3,366	3,260	3,391	3,079	2,915	3,170	3,197
비 중	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.02>	<0.0>
증가율	-(0.462)	-(0.031)	(0.040)	-(0.092)	-(0.053)	(8.8)	-(8.5)
5천만원초과 1억원이하	511	412	587	382	461	413	461
비 중	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>
증가율	-(0.598)	-(0.194)	(0.425)	-(0.349)	(0.207)	(-10.4)	-(10.2)
1억원초과	180	190	176	156	132	174	168
비 중	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>	<0.0>
증가율	-(0.217)	(0.056)	-(0.074)	-(0.114)	-(0.154)	(31.8)	-(3.1)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1998-2003.

2. 종합토지세 세부담

본 연구의 목적에서 보았듯이 건물의 경우 통상 토지와 함께 거래되고 있다는 측면에서 양자의 통합과세의 타당성을 검토하기 위해 건물과 관련된 종합토지세 부과현황을 살펴보고자 한다. 이하에서는 과세대상별 종합토지

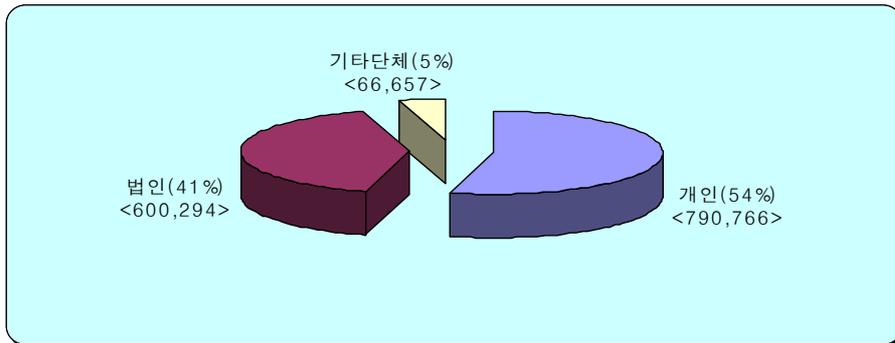
세 과세현황과 납세자간의 부담 정도를 파악하기 위해 납액단계별 납세인원에 대한 현황을 살펴보고자 한다.

가. 과세대상별 세부담

종합토지세 과세대상별 세수비중을 살펴보면 <그림 3-3>와 같다. 과세대상별로는 2002년도 종합토지세 전체부과액 1조 4,577억원중 개인이 54.2%로 가장 많은 세수비중을 차지하고 있으며 법인이 41.2%로 개인과는 약 10%정도의 차이를 나타내고 그 외 기타단체는 4.6%로 그 비중이 극히 미미하다.

<그림 3-3> 종합토지세 과세대상별 세수비중현황

(단위: 백만원)



주: 2002년 결산 기준임.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2003.

또한 종합토지세 과세대상 토지현황별 과표와 비중을 살펴보면 <그림 3-4>와 같다. 과세대상 지목 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 대지로서 전체과표의 68.07%의 비중을 차지하고 있다. 다음으로 답 9.59%,

공장용지 7.02%, 전 6.42%, 임야 5.41% 순으로 비중이 높으며, 이외 지목의 경우에는 그 비중이 미미하다. 특히 지목상 대지³⁹⁾는 건축물의 부속토지로서 재산세와 밀접한 관계가 있다 할 것이며, 2002년 기준 과세분 일반건축물 과표(2,405,144억원)액와 대지분 과표액(2,334,742억원)을 비교하면 상대적으로 건축물 과표총액이 3.1%정도 높다. 다음으로 과표계산 방식에 따라 살펴보면 종합합산 과세표준액의 비중이 47.3%로 가장 높고, 또한 분리과세 27.4%, 별도합산 25.3%순이다. 대지분의 경우 종합합산 과표비중이 59.1%, 별도합산 35.9%, 분리과세 5.0%로 종합합산과 별도과세 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이는 분리과세의 대상 토지의 대부분이 전, 답, 목장용지, 골프장 등으로 건축물의 부속토지와 관련이 없는 토지로 구성되어 있기 때문이다.⁴⁰⁾

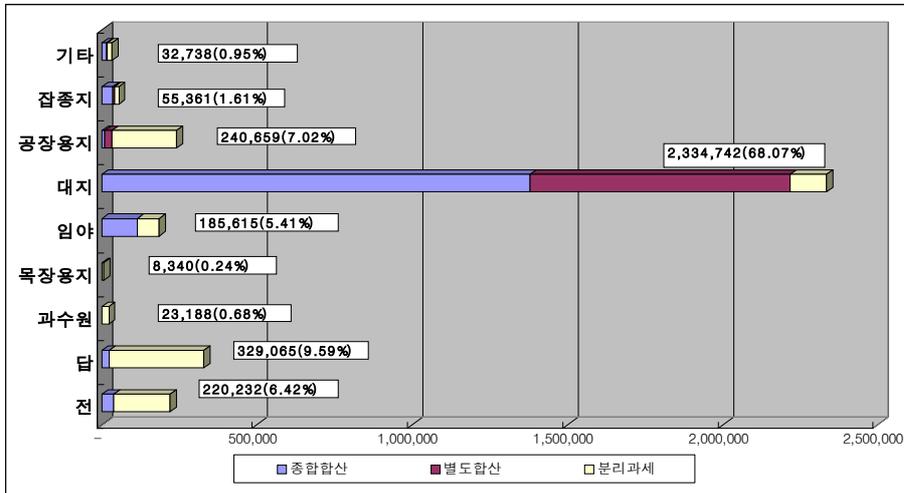
다음으로 종합토지세중 대지분 연도별 지역별 과표와 비중현황을 살펴보면 <표 3-25>와 같다. <표 3-25>를 살펴보면 '98 ~ '02년까지 년 평균 과표비중에 있어 서울이 40.3%로 가장 높으며, 경기도가 15.5%로 수도권 지역이 전체 과표의 55.8%의 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타난다.

39) 대지는 지적법상 영구적 건축물 주거·사무실·점포와 박물관·극장·미술관 등 문화시설과 이에 접속된 부속시설물의 부지 및 정원과 도시계획사업 등 관계법령에 의한 택지조정사업을 목적으로 하는 공사가 준공된 토지를 말한다. 그리고 현행 종합토지세의 경우 현황지목에 따라 과세토록 되어있다.

40) 분리과세 대상 토지 중에 건축물과 관련이 있는 대상은 별장, 고급오락장, 기준초과 주거용 토지로 이는 분리과세 전체 비중에서 차지하는 비중이 낮은 상황이다.

<그림 3-4> 종합토지세 지목별 과표 및 비중현황

(단위 : 억원)



주: 2002년 결산 기준임.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2003.

다음으로 부산이 9.3%, 대구 5.7%로 비중이 높으며, 이외의 지역은 4% 내외로 상대적으로 비중이 낮은 상황이다. 특징적인 것은 2002년 기준 재산세 건물분 과표의 비중이 있어 서울시가 23.2%, 경기도가 22.1%로 수도권 지역이 전체과표의 45.3%인 것에 비해, 종합토지세 대지분의 점유율이 55.8%로 재산세보다 높게 나타나고 있으며, 재산세 건물분 과표의 경우 서울과 경기도의 비중이 있어 많은 차이가 없는 반면, 토지분 과표의 경우 양 지역의 차이가 2배 이상이라는 것이다. 이는 서울시의 지가가 경기도보다 상대적으로 높은 반면에, 건물에 대한 과표는 지가에 대한 반영률이 적다는 것을 보여주고 있다. 그리고 연 평균 증가율에 있어서는 경기 6.5%, 전북 4.8%, 강원 4.3% 순으로 높게 나타나고 있다.

<표 3-25> 대지분 종합토지세 지역별 과표비중 현황

(단위 :억원, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
합 계	2,045,519	2,107,103	2,130,459	2,329,795	2,334,742	2,189,524
비중/증가율	(100.0)/(0.3)	(100.0)/(3.0)	(100.0)/(1.1)	(100.0)/(9.4)	(100.0)/(0.2)	(100.0)/(2.8)
서 울	828,277	838,510	852,283	969,078	923,247	882,279
비중/증가율	(40.5)/(-1.8)	(39.8)/(1.2)	(40.0)/(1.6)	(41.6)/(13.7)	(39.5)/(-4.7)	(40.3)/(2.0)
부 산	198,238	198,474	200,364	205,003	212,871	202,990
비중/증가율	(9.7)/(0.5)	(9.4)/(0.1)	(9.4)/(1.0)	(8.8)/(2.3)	(9.1)/(3.8)	(9.3)/(1.5)
대 구	116,260	122,912	123,000	130,509	132,950	125,126
비중/증가율	(5.7)/(1.4)	(5.8)/(5.7)	(5.8)/(0.1)	(5.6)/(6.1)	(5.7)/(1.9)	(5.7)/(3.0)
인 천	86,679	88,405	91,985	96,532	98,184	92,357
비중/증가율	(4.2)/(1.3)	(4.2)/(2.0)	(4.3)/(4.0)	(4.1)/(4.9)	(4.2)/(1.7)	(4.2)/(2.8)
광 주	61,382	64,545	62,825	64,181	66,276	63,842
비중/증가율	(3.0)/(2.4)	(3.1)/(5.2)	(2.9)/(-2.7)	(2.8)/(2.2)	(2.8)/(3.3)	(2.9)/(2.1)
대 전	53,896	55,621	55,011	58,065	56,892	55,897
비중/증가율	(2.6)/(-4.4)	(2.6)/(3.2)	(2.6)/(-1.1)	(2.5)/(5.6)	(2.4)/(-2.0)	(2.6)/(0.2)
울 산	35,344	35,780	36,578	37,413	38,878	36,799
비중/증가율	(1.7)/(3.5)	(1.7)/(1.2)	(1.7)/(2.2)	(1.6)/(2.3)	(1.7)/(3.9)	(1.7)/(2.6)
경 기	290,008	316,821	325,537	360,841	403,787	339,399
비중/증가율	(14.2)/(-2.2)	(15.0)/(9.2)	(15.3)/(2.8)	(15.5)/(10.8)	(17.3)/(11.9)	(15.5)/(6.5)
강 원	34,727	36,522	37,216	40,997	42,613	38,415
비중/증가율	(1.7)/(0.3)	(1.7)/(5.2)	(1.7)/(1.9)	(1.8)/(10.2)	(1.8)/(3.9)	(1.8)/(4.3)

(계 속)

총 북	35,175	31,847	37,514	37,491	33,740	35,153
비중/증가율	(1.7)/(3.1)	(1.5)/(-9.5)	(1.8)/(17.8)	(1.6)/(-0.1)	(1.4)/(-10.0)	(1.6)/(0.3)
총 남	42,736	44,334	42,616	46,321	39,743	43,150
비중/증가율	(2.1)/(12.3)	(2.1)/(3.7)	(2.0)/(-3.9)	(2.0)/(8.7)	(1.7)/(-14.2)	(2.0)/(1.3)
전 북	43,655	46,873	44,799	47,859	51,234	46,884
비중/증가율	(2.1)/(7.2)	(2.2)/(7.41)	(2.1)/(-4.4)	(2.1)/(6.8)	(2.2)/(7.1)	(2.0)/(4.8)
전 남	39,757	40,140	41,733	42,689	43,900	41,644
비중/증가율	(1.9)/(6.9)	(1.9)/(1.0)	(2.0)/(4.0)	(1.8)/(2.3)	(1.9)/(2.8)	(1.9)/(3.4)
경 북	68,152	71,478	64,866	71,940	74,207	70,129
비중/증가율	(3.3)/(5.3)	(3.4)/(4.9)	(3.0)/(-9.3)	(3.1)/(10.9)	(3.2)/(3.2)	(3.2)/(3.0)
경 남	86,539	89,721	88,531	95,003	89,827	89,924
비중/증가율	(4.2)/(13.3)	(4.3)/(3.7)	(4.2)/(-1.3)	(4.1)/(7.3)	(3.8)/(-5.4)	(4.1)/(3.5)
제 주	24,694	25,120	25,601	25,873	26,393	25,536
비중/증가율	(1.2)/(1.1)	(1.2)/(1.7)	(1.2)/(1.9)	(1.1)/(1.1)	(1.1)/(2.0)	(1.2)/(1.6)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1998-2003.

나. 세부담별 납세인원

종합토지세 세액구간별 납세인원 현황을 <표 3-26>에서 살펴보면 '98 ~ '02년까지 연평균 비중이 있어 1만원초과 ~ 5만원이하 구간의 비중이 44.3%로 가장 높으며, 다음으로 5,000원초과 1만원이하 구간이 19.1%, 5천원이하 구간이 17.7%, 5만원초과 10만원이하 구간이 9.4% 순으로 높게 나타나고 있다. 결과적으로 10만원이하 납액구간의 납세자 비율이 전체의 구간의 90.5%로 재산세와 유사하며, 대부분 납세자의 부담이 낮게 형성되어 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-26> 종합토지세 납액단계별 납세인원 현황

(단위 : 명,%)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	평 균
합 계	13,054,211	13,267,569	13,309,627	13,692,443	14,168,099	13,498,390
비 중	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)
5,000원이하	2,760,834	2,561,488	2,202,055	2,139,413	2,261,731	2,385,104
비 중	(21.15)	(19.31)	(16.54)	(15.62)	(16.0)	(17.7)
5,000원초과 1만원이하	2,399,705	2,477,699	2,610,804	2,645,426	2,759,361	2,578,599
비 중	(18.38)	(18.67)	(19.62)	(19.32)	(19.5)	(19.1)
1만원초과 5만원이하	5,449,788	5,693,956	5,995,161	6,270,612	6,498,065	5,981,516
비 중	(41.75)	(42.92)	(45.04)	(45.80)	(45.9)	(44.3)
5만원초과 10만원이하	1,192,231	1,270,142	1,244,024	1,308,069	1,307,243	1,264,342
비 중	(9.13)	(9.57)	(9.35)	(9.55)	(9.2)	(9.4)
10만원초과 50만원이하	976,131	1,013,290	1,016,537	1,071,082	1,083,503	1,032,109
비 중	(7.48)	(7.64)	(7.64)	(7.82)	(7.6)	(7.6)
50만원초과 100만원이하	152,973	136,685	131,192	136,050	139,383	139,257
비 중	(1.17)	(1.03)	(0.99)	(0.99)	(1.0)	(1.0)
100만원초과 500만원이하	100,588	93,635	89,126	97,536	96,961	95,569
비 중	(0.77)	(0.71)	(0.67)	(0.71)	(0.7)	(0.7)
500만원초과 1,000만원이하	11,854	10,428	10,502	11,529	10,984	11,059
비 중	(0.09)	(0.08)	(0.08)	(0.08)	(0.1)	(0.1)
1,000만원초과 5,000만원이하	8,076	8,249	8,224	9,627	8,582	8,552
비 중	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.07)	(0.1)	(0.1)
5,000만원초과 1억원이하	1,101	1,010	1,031	1,456	1,193	1,158
비 중	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.0)	(0.0)
1억원초과 10억원이하	862	942	924	1,506	1,013	1,049
비 중	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.0)	(0.0)
10억원초과 50원이하	35	33	28	135	70	60
비 중	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
50억원초과 100원억이하	33	12	18	2	8	15
비 중	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
100억원초과	-	-	1	-	2	1
비 중	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 1998-2003.

제4장 재산보유과세 세부담에 대한 실증분석

제1절 자료분석의 개요

1. 자료의 개요 및 분석방법

초기 원자료는 재산세와 종합토지세의 과세와 관련한 토지와 건물의 면적, 과표, 용도지수, 구조지수, 위치지수, 잔가율, 가감산율, 공시지가 등 개별 요소들이 포함된 46,632개의 자료이다. 그러나 이 기초자료는 여러 변수에서 결측치가 발견되는 등 문제점을 안고 있어 다음과 같은 기준에 따라 일부 자료를 삭제하였다.

- ① 분석에 필요한 개별요소가 없거나 명백히 오류인 경우는 삭제하였다.
- ② 아래의 경우에는 자료의 합리성을 유지하기 위하여 삭제하였다.⁴¹⁾
 - 2004년 공시지가가 10만원/m² 미만인 경우
 - 전용면적에 대한 과표 100만원 미만인 경우
 - 공용면적에 대한 과표 50만원 미만인 경우
 - 기준시가 500만원 미만인 경우
 - 토지면적이 3.3m² 미만이거나 165m²을 초과하는 경우

이러한 조정과정을 거쳐 최종적으로 채택된 자료는 41,218개로 나타나고 있는데, 이 자료를 바탕으로 각 변수들의 최대값과 최소값, 평균값 등 기본적인 특성과 함께 국세청 기준시가에 따라 8개 계층으로 분류하여 각 변수들의 분포를 살펴보았다. 이러한 변수분포 등에 대한 기본분석을 통해서

41) 물론 이 삭제기준에 대한 명확한 근거는 없지만 자료의 합리성을 유지하면서도 자료의 손실을 최소화하는 범위에서 설정하였다.

자료의 전체적인 특성과 함께 자료의 적정성에 대한 판단도 이루어질 수 있다. 8개 계층으로의 구분기준은 다음 <표 4-1>에 제시되어 있다.

다음으로는 변수간의 상관분석을 통해서 과연 재산세와 종합토지세의 과표수준이 어떠한 요인과 가장 밀접히 관련되어 있는지, 그리고 국세청 기준 시가와와의 상관분석을 통해서 현행의 과표산정체계가 타당한 것인지를 분석한다. 물론 국세청 기준시가가 반드시 재산의 시가를 정확히 반영하는 것은 아니라고 할 수 있지만 현재 가능한 자료 중에서는 가장 시가에 근접한 것으로 가정하고 분석을 진행한다.

<표 4-1> 국세청 기준시가에 따른 계층구분

계 층	구간 (국세청 기준시가 기준임)	자료(건)
제1계층	2,000만원 미만	819
제2계층	2,000만원 이상 ~ 5,000만원 미만	10,696
제3계층	5,000만원 이상 ~ 1억원 미만	14,072
제4계층	1억원 이상 ~ 2억원 미만	9,562
제5계층	2억원 이상 ~ 3억원 미만	3,161
제6계층	3억원 이상 ~ 4억원 미만	1,187
제7계층	4억원 이상 ~ 5억원 미만	765
제8계층	5억원 이상	956

2. 자료의 분포

<표 4-2>는 전체 자료 41,218개의 지역적인 분포를 보여주고 있다. 경기도의 경우가 11,174건으로 가장 많이 포함되어 있으며 다음은 서울의 9,352건으로 나타나고 있다.

<표 4-2> 자료의 자치단체별 분포

단 체	건	단 체	건	단 체	건	단 체	건	단 체	건
서울	9,352	부산	3,412	경기	11,174	강원	871	충남	919
종로구	78	중구	18	수원시장안구	459	춘천시	266	천안시	656
중구	46	서구	65	수원시권선구	474	원주시	373	아산시	200
용산구	148	동구	41	수원시팔달구	220	동해시	68	당진군	63
성동구	329	영도구	34	수원시영통구	572	태백시	14	제주	47
광진구	243	부산진구	517	성남시수정구	104	속초시	21	서귀포시	45
동대문구	240	동래구	131	성남시중원구	144	삼척시	32	남제주군	2
중랑구	308	남구	307	성남시분당구	1,019	홍천군	22	경북	417
성북구	293	북구	366	의정부시	572	횡성군	18	김천시	150
강북구	134	해운대구	786	안양시만안구	338	영월군	21	영주시	87
도봉구	644	사하구	184	안양시동안구	726	평창군	4	상주시	70
노원구	1,458	연제구	287	부천시원미구	731	정선군	12	문경시	38
은평구	143	수영구	129	부천시소사구	165	철원군	10	영덕군	2
서대문구	283	사상구	489	부천시오정구	141	양구군	3	청도군	1
마포구	202	기장군	58	평택시	429	인제군	3	고령군	22
양천구	542	대구	2,458	동두천시	49	고성군	4	성주군	3
강서구	545	중구	39	안산시상록구	1	충북	1,337	칠곡군	36
구로구	575	동구	324	안산시단원구	1	청주시상당구	356	울진군	8
금천구	167	서구	23	고양시덕양구	702	청주시흥덕구	552	경남	3,485
영등포구	302	북구	698	고양시일산구	1,122	충주시	186	창원시	918
동작구	339	달서구	1,132	과천시	128	제천시	164	마산시	568
관악구	244	달성군	242	구리시	353	보은군	3	진주시	404
서초구	248	광주	2,123	남양주시	654	증평군	23	진해시	118
강남구	549	동구	94	오산시	240	진천군	15	통영시	153
송파구	734	서구	539	시흥시	676	괴산군	1	사천시	80
강동구	558	남구	330	군포시	617	음성군	23	김해시	541
전남	1,041	북구	782	의왕시	261	단양군	14	밀양시	96
목포시	315	광산구	378	하남시	144	전북	1,872	거제시	220
여주시	327	대전	1,946	용인시	3	전주시완산구	553	양산시	378
순천시	329	중구	333	파주시	3	전주시덕진구	345	의령군	1
나주시	26	서구	930	이천시	3	군산시	329	함안군	1
담양군	5	유성구	358	안성시	3	익산시	413	창녕군	1
구례군	3	대덕구	325	김포시	3	정읍시	104	고성군	1
보성군	2	울산	764	화성시	3	남원시	58	남해군	1
강진군	5	중구	144	광주시	3	김제시	20	하동군	1
해남군	17	동구	181	양주시	2	원주군	17	산청군	1
함평군	1	북구	211	포천시	32	진안군	3	거창군	1
영광군	9	울주군	228	여주군	42	무주군	4	합천군	1
장성군	2			연천군	8	임실군	4		
				가평군	16	순창군	2	합계	41,218
				양평군	11	고창군	12		
						부안군	8		

<표 4-3>는 주요변수들의 최대값과 평균 및 최소값들을 보여주고 있다. 본 자료는 연립주택과 아파트 등 공동주택만을 포함하고 있으며 이들 주택들의 건축연도는 1969년에서 2003년까지 분포하고 있다. 건물의 면적은 24.1㎡ ~ 408.9㎡ 범위에서, 그리고 토지는 3.6㎡ ~ 164.1㎡로 분포하고 있다. 재산세의 과표는 약 340만원~9,750만원까지 분포하고 있으며, 종합토지세의 과표⁴²⁾는 약 21만원~5억 4,460만원까지 분포하고 있어 재산세 과표의 차이에 비해서 그 편차가 상대적으로 매우 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

종합토지세와 재산세의 과표를 합한 전체 보유과세 과표는 최저 약 490만원에서 최고 약 5억 8,602만원까지 분포하고 있는데, 국세청 기준시가의 경우 550만원에서 15억 3천만원까지 분포하고 있다. 평균값을 비교할 때 각각 4,112만원과 1억 1,890만원으로 나타나고 있어 약 2.9배 정도 기준시가가 높다는 것을 알 수 있다.

42) 본 자료에 포함된 건물 부속토지에 대한 과표만을 합한 것이기 때문에 실제의 종합토지세 과표와는 차이가 있다.

<표 4-3> 주요 변수들의 기본값

변 수 명	최저값	평 균	최대값
건축연도(년)	1969	1993.4	2003
전용면적(m ²)	13.4	75.1	267.8
전용면적 과표(m ²)	2,695,008	12,009,506	79,609,230
전용면적 재산세액(원)	40	58,006	3,628,646
공용면적(m ²)	4.1	30.5	165.0
공용면적 과표(m ²)	500,000	3,672,650	22,107,295
공용면적 재산세액(원)	850	10,962	66,321
건물면적(m ²)	24.1	105.6	408.9
재산세 과표(m ²)	3,414,588	15,682,156	97,513,750
재산세액(원)	5,596	68,968	3,682,359
구조지수	80	100	120
용도지수	100	100	100
위치지수	86	100	126
잔존비율	0.545	0.862	0.987
건물제곱미터당 가액	77,000	153,122	232,000
가감산율	0.800	1.012	1.900
토지면적(m ²)	3.6	40.8	164.1
03 공시지가(원)	34,000	825,179	7,700,000
04 공시지가(원)	100,096	1,513,648	16,270,100
공시지가 적용율(%)	0.353	0.394	0.450
종토세 과표(m ²)	215,695	25,435,847	544,602,346
종토세액(원)	431	80,309	4,449,035
과표합계(m ²)	4,919,063	41,118,003	586,020,956
보유과세 합계(원)	10,268	149,277	4,749,018
기준시가(원)	5,500,000	118,909,797	1,530,000,000

제2절 재산보유과세의 실증분석

1. 재산세 과표의 요인분석

<표 4-4>는 재산세 과표와 그 결정에 필요한 제반 요소, 그리고 국세청의 기준시가를 보여주고 있다. 우선 재산세 과표의 변화를 살펴보면 1계층의 5,908천원에서 8계층의 36,593천원까지 분포하고 있다. 이러한 재산세 과표를 국세청 기준시가와 비교하면 제1계층은 기준시가의 36.6%로 나타나고 있는 반면, 기준시가가 높아질수록 그 비율이 낮아져 제8계층에서는 5.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 또한 기준시가와 재산세 과표를 그 평균들과 비교하면, 기준시가의 경우 평균에 비해서 제1계층은 0.14배이며 제8계층은 5.51배로 나타나고 있는데 비해서 재산세 과표의 경우 0.38배~2.33배로 분포하고 있음을 알 수 있다. 이러한 수치들은 결국 가격이 비싼 아파트일수록 재산세의 과표현실화 정도가 낮으며 그에 따라 세부담도 낮다는 것을 의미하는 것이다.

재산세 과표의 내용을 그 결정 요인별로 살펴보면 어떤 하나의 요인에 의해서 결정된다기 보다는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있다는 점을 알 수 있다. 여러 요인들 중에서 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 변수는 건물의 면적과 가감산율로 나타나고 있으며 위치지수가 일정한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 본 자료의 경우 아파트와 연립주택 등 공동주택 자료이기 때문에 용도지수는 모든 자료에서 동일하며 구조지수도 사실상 큰 차이는 없기 때문에 이러한 요소들이 과표에 어떠한 영향을 미치는가는 명확하지 않다고 할 수 있다.

<표 4-4> 재산세 과표의 결정요인 분석

구 분	기준시가 기준계층	기준시가 (천원)	재산세과표		건물 면적 (㎡)	구조 지수	용도 지수	위치 지수	잔존 비율	가감 산율
			금액 (천원)	기준시가 대비(%)						
계층별 평균치	1	16,144	5,908	36.6	54.2	100.0	100.0	95.0	0.810	0.801
	2	35,993	9,472	26.3	81.6	100.0	100.0	96.4	0.850	0.820
	3	71,901	13,536	18.8	99.0	100.0	100.0	99.4	0.875	0.954
	4	141,197	19,005	13.5	119.7	100.0	100.0	103.0	0.882	1.105
	5	242,979	24,561	10.1	140.5	100.0	100.0	105.6	0.867	1.261
	6	341,313	27,913	8.2	149.3	100.0	100.0	106.9	0.834	1.410
	7	445,782	29,125	6.5	149.1	100.0	100.0	108.2	0.774	1.528
	8	655,733	36,593	5.6	170.8	100.0	100.0	110.5	0.753	1.566
	평균	118,910	15,682	13.2	105.6	100.0	100.0	100.5	0.862	1.012
평균 대비 배율	1	0.14	0.38		0.51	1.00	1.00	0.95	0.94	0.79
	2	0.30	0.60		0.77	1.00	1.00	0.96	0.99	0.81
	3	0.60	0.86		0.94	1.00	1.00	0.99	1.02	0.94
	4	1.19	1.21		1.13	1.00	1.00	1.03	1.02	1.09
	5	2.04	1.57		1.33	1.00	1.00	1.05	1.01	1.25
	6	2.87	1.78		1.42	1.00	1.00	1.06	0.97	1.39
	7	3.75	1.86		1.42	1.00	1.00	1.08	0.90	1.51
	8	5.51	2.33		1.63	1.00	1.00	1.10	0.87	1.55

<표 4-5>는 재산세 과표와 국세청 기준시가와 여러 요소들간의 상관관계 분석결과를 보여주고 있다. 재산세 과표와 가장 상관관계가 높은 요소는 건물 면적으로서 상관계수는 0.9132에 이르고 있으며 다음으로는 가감산율 0.5860이다. 그리고 위치지수로서 상관계수는 0.5176으로 나타나고 있다. 국세청 기준시가의 경우 가감산율과의 상관계수가 0.7958로 가장 높게 나타나고 있으며 다음으로 위치지수와 건물면적의 순으로 나타나고 있다.

가감산율의 경우 국세청 기준시가를 기준으로 설정된다는 점을 고려한다면 오히려 그 상관계수가 낮다고 할 수 있는데, 이는 기준시가 그 자체가 아니라 단위면적당 기준시가의 구간별로 가감산율이 설정되었으며 일정한 범위 내에서 시장·군수가 조정할 수 있도록 하였기 때문이라고 할 수 있다. 위치지수의 상관계수가 상대적으로 높게 나타나고 있는 것은 기준시가가 토지를 포함하는 전체 건물가격을 측정하는 것이기 때문이라고 할 수 있다.

한편 잔가율의 경우 국세청 기준시가와 음의 상관관계를 보이고 있다는 점이 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 경과연수별 잔가율은 1997년부터 1년 경과시부터 감가상각이 되는 것으로 전환되었다.⁴³⁾ 즉 정률법에 의하여 매년 일정한 율로 감가상각되도록 하고 있는데 내용연수가 경과된 건물은 최종연도의 잔가율을 적용하도록 하고 있다. 예를 들어, 대부분의 공동주택의 형태인 철근콘크리트조와 철골콘크리트조의 경우 내용연수는 60년, 최종연도 잔가율은 22%, 매년 상각율은 0.013로 설정되어 있으며 경과연수별 잔가율은 $(1-0.013 \times \text{경과연수})$ 로 계산하게 된다(김태호, 1997: 115-117).

건물의 가치와 정의 상관계수를 가져야 하는 잔가율의 상관계수가 음의 수치를 보이고 있는 것에 대해서는 다음과 같은 해석이 가능할 것으로 추측된다. 우선 첫째, 현재 60년으로 설정되어 있는 내용연수와 최종연도의 잔가율을 22%로 설정한 것은 사실상 현실을 반영하지 못하는 내용이라는 점을 들 수 있다. 20년이 경과된 아파트들이 거의 모두 재건축의 대상이 되는 현실에서 현재의 내용연수나 최종연도 잔가율 등은 의미를 가질 수 없는 것이다. <표 4-2>에 제시된 바와 같이 분석대상 자료에서 가장 오래된 신축연도는 1969년이기 때문에 그 잔가율은 $0.545 (=1-(2004-1969) \times 0.013)$

43) 1996년까지는 건물의 신축 후 4년까지는 1로, 그 이후부터는 건물의 구조 및 용도에 따라 경과연수별로 잔존가치율이 점점 작아지며 그 최저한도율은 목조·석회 및 흙벽돌조·돌담 및 토담조는 10%이고 그 이외의 구조는 20%로 하였다.

로 계산되는 것이다.

둘째, 현실에서 주택가격은 신축건물과 함께 재건축의 대상이 되는 아파트가 높게 나타나고 있다. 기존주택의 경우 신축연도에 특별히 관계없이 위치나 크기에 따라 평당 비슷한 가격이 적용되고 있는 것이 현실이라고 할 수 있다. 따라서 잔가율의 상관계수가 음이 나타나고 있는 것은 대부분의 경우 신축연도에 관계없이 가격이 결정되지만 아주 오래된 아파트의 경우 재건축의 프리미엄이 반영되어 오히려 가격이 높게 형성된다는 것을 반영하는 것이라고 추정된다.

<표 4-5> 재산세 과세표준 및 국세청 기준시가와 주요 요소간 상관관계 분석1)

	재산세 과세표준	국세청 기준시가
건물면적	0.9125 <.0001	0.5796 <.0001
구조지수	0.0622 <.0001	0.0157 0.0022
위치지수	0.5185 <.0001	0.6716 <.0001
잔존가액비율	0.2503 <.0001	-0.1851 <.0001
가감산율	0.5860 <.0001	0.7961 <.0001

주: 1) 각 칸의 밑에 있는 숫자는 유의수준임.

2. 종합토지세 과표의 요인분석

종합토지세 과세표준은 종합합산, 별도합산, 그리고 분리과세 과세표준 별로 그 대상이 되는 토지의 가액을 합하여 산정되는데, 그 토지의 가액은

개별공시지가(개별공시지가가 없는 토지의 경우에는 시장·군수가 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표를 사용하여 산정한 지가를 말함)에 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액으로 하고 있다(지방세법 제234조의 15 5항). 따라서 종합토지세의 과세표준은 기본적으로 개별공시지가와 적용비율에 따라서 결정되는 것이다.

<표 4-6>은 종합토지세 과세표준의 결정요인 등을 기준시가 계층별로 보여주고 있다. 우선 기준시가는 평균 118.9백만원으로 나타나고 있는데 계층별로는 이 평균금액의 0.14~5.51배까지 분포하고 있음을 알 수 있다. 종합토지세 과세표준⁴⁴⁾의 경우 그 분포는 평균대비 0.24~6.01배까지 분포하고 있어 국세청 기준시가의 분포와 상당부분 유사하게 나타나고 있다. 이에 비해 재산세 과세표준의 경우 평균대비 0.33~2.33배로 분포하고 있어 종합토지세 과표와 상당한 차이가 있음을 보여주고 있다.

종합토지세 과표의 계층별 구조는 공시지가와 토지면적, 공시지가 적용비율이 결정하는 것인데 2004년 공시지가의 경우 기준시가 계층별로 평균대비 0.26~3.28배, 토지면적의 경우 0.89~1.83배로 분포하고 있어 이 두 가지의 곱에 의해서 종합토지세 과표가 결정되고 있음을 알 수 있다.

2004년 공시지가와 2003년 공시지가를 비교하면 계층별 구조가 크게 달라지고 있는데, 2003년의 공시지가가 계층별로 평균대비 0.28~2.98배의 구조를 보이고 있다는 점을 고려한다면, 2004년 공시지가를 결정함에 있어 상대적으로 가격이 높은 토지의 개별공시지가 인상폭이 크다는 것을

44) 본문에서 설명하고 있는 바와 같이 종합토지세의 과세표준은 종합합산, 별도합산, 분리과세 등으로 구분하여 산정되게 되는데, 본 연구에서 분석하고 있는 자료의 경우 대부분 아파트와 다가구주택 등 공동주택이기 때문에 모두 종합합산의 대상이 되는 것으로 가정하고 있다. 또한 이하에서의 세액계산에 있어서도 각 개별 주택별로 종합합산 대상이 되는 것으로 가정하고 있다.

의미하는 것이다. 2003년 공시지가 대비 2004년 공시지가의 크기는 1.49 배~2.51배로 나타나고 있어, 전체적으로 그 인상율이 83%에 이르는 등 매우 큰 폭의 인상이 이루어졌으며 특히 높은 가격대 토지의 경우 그 인상율이 150% 이상으로 나타나고 있다는 것을 보여주고 있다.

<표 4-6> 종합토지세 과세표준 결정요인 분석

(단위: 천원, %, m²)

구 분	기준시 가기준 계통	기준시가	종토세 과표	'04 공시지가		03 공시 지가	토지 면적	공시지가 적용비율	재산세 과표
				금액	'03대비 배율				
금액 등 (천원,m ²)	1	16,144	6,055	390	1.70	229	40.9	0.399	5,908
	2	35,993	7,254	505	1.49	338	36.4	0.399	9,472
	3	71,901	14,295	1,019	1.55	656	37.8	0.397	13,536
	4	141,197	29,163	1,975	1.82	1,086	41.6	0.389	19,005
	5	242,979	53,059	3,055	2.06	1,485	48.3	0.387	24,561
	6	341,313	76,065	3,889	2.29	1,700	53.2	0.385	27,913
	7	445,782	106,749	5,027	2.51	2,000	56.4	0.386	29,125
	8	655,733	152,906	5,573	2.27	2,458	74.6	0.381	36,593
	평균	118,910	25,436	1,514	1.83	825	40.8	0.394	15,682
평균 대비 배율	1	0.14	0.24	0.26	0.28	1.00	1.01	0.38	
	2	0.30	0.29	0.33	0.41	0.89	1.01	0.60	
	3	0.60	0.56	0.67	0.79	0.93	1.01	0.86	
	4	1.19	1.15	1.30	1.32	1.02	0.99	1.21	
	5	2.04	2.09	2.02	1.80	1.18	0.98	1.57	
	6	2.87	2.99	2.57	2.06	1.30	0.98	1.78	
	7	3.75	4.20	3.32	2.42	1.38	0.98	1.86	
	8	5.51	6.01	3.68	2.98	1.83	0.97	2.33	

건설교통부 발표에 따르면 2004년 개별공시지가는 전국적으로 평균 18.58% 상승하였으며, 조사대상필지의 90.6%가 상승하여 2003년도 상

승필지 52.7%보다 많았던 것으로 나타나고 있다. 주된 상승요인으로는 그동안 이어져 온 저금리 기조에 따른 수익성 부동산에 대한 투자수요 증가, 신행정수도 이전계획에 따른 기대심리 작용, 고속철도 개통, 뉴타운 및 신도시개발 등 각종 개발사업시행, 개발제한구역 해제 등의 요인 외에 정부가 적정실거래가 수준으로 공시지가 현실화를 추진한 결과 전국적으로 지가가 전년도에 비하여 크게 상승한 것으로 분석하고 있다.

한편 <표 4-7>에 제시된 바와 같이 지역별로는 서울의 상승필지 비율이 가장 높게 나타나고 있으며 다음으로는 7대 도시 이외의 기타지역으로 나타나고 있다.

<표 4-7> 전년대비 개별공시지가 변동필지 비율

구 분	2003년도	2004년도
전 국	상승 52.7%, 동일 34.6%, 하락 11.4%	상승 90.6%, 동일 6.6%, 하락 2.8%
서 울	상승 97.9%, 동일 0.7%, 하락 0.7%	상승 93.4%, 동일 5.4%, 하락 1.2%
7대 도시	상승 68.9%, 동일 23.9%, 하락 6.1%	상승 80.3%, 동일 16.5%, 하락 3.2%
기타지역	상승 50.4%, 동일 36.1%, 하락 12.2%	상승 92.1%, 동일 5.2%, 하락 2.7%

자료: 건설교통부 홈페이지.

<표 4-8>은 분석대상 토지의 2003년과 2004년 개별공시지가의 각 시도별 평균과 그 상승률을 보여주고 있다. 신행정수도 이전 등의 여파로 충청남도의 2004년 공시지가 수준은 2003년에 비해서 4.33배 상승한 것으로 나타나고 있으며 다음으로는 경기도의 2.94배, 경상북도 2.28배 등으로 나타나고 있다. 이에 비해서 부산과 대구, 광주 등의 공시지가 상승률이 상대적으로 가장 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 4-8> 시도별 개별공시지가 평균 및 상승률

(단위 : 원)

지역	'03 공시지가 (A)	'04 공시지가 (B)	B/A
서울	1,838,980	3,062,853	1.67
부산	698,654	253,717	0.36
대구	563,139	251,902	0.45
광주	408,030	308,911	0.76
대전	445,925	980,542	2.20
울산	282,168	367,737	1.30
경기	726,469	2,136,071	2.94
강원	265,342	541,574	2.04
충북	321,294	422,546	1.32
충남	276,658	1,198,355	4.33
전북	273,379	349,178	1.28
전남	237,306	326,490	1.38
경북	234,027	534,259	2.28
경남	343,778	626,810	1.82
제주	202,443	187,817	0.93

<표 4-6>에 제시되고 있는 종합토지세 과세표준 결정요인 중에서 공시지가 적용비율의 경우 기준시가가 높아질수록 즉 주택의 가격이 높아질수록 그 비율이 작아지는 것으로 나타나고 있다. 그 원인을 분석하기 위하여 적용비율을 각 시도별 및 기준시가 계층별로 구분하여 요약한 결과가 <표 4-9>에 제시되어 있다.

2004년 공시지가 적용비율을 시도별로 살펴보면 서울시가 0.379로 가장 낮으며 다음으로는 강원도와 경기도가 각각 0.385와 0.390으로 나타나고 있다. 적용비율이 가장 높은 자치단체는 부산시로서 0.418이며 다음으로는 전라남도의 0.410에 이어 대전시와 경상북도의 경우 0.408로 나타나

고 있다. 기준시가 계층별로는 제1계층과 제2계층의 0.399가 가장 높으며 점차 하락하여 제8계층의 경우 0.381로 나타나고 있다.

그러나 각 시도별로 살펴보면 기준시가 계층별에 따른 뚜렷한 차이는 나타나지 않고 있으며 전체적으로 유사한 수준으로 나타나고 있다. 따라서 전체 자료에서 공시지가 반영비율이 기준시가 계층이 상승함에 따라 하락하고 있는 것은 기준시가가 높은 계층이 자료상 반영되고 있는 서울과 경기도의 반영비율이 낮기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

<표 4-9> 시도별 공시지가 반영비율

(단위 : %)

지역	평균	기준시가 계층							
		1	2	3	4	5	6	7	8
서울	0.379		0.377	0.375	0.379	0.381	0.381	0.380	0.378
부산	0.418	0.419	0.416	0.418	0.420	0.421	0.422	0.418	
대구	0.408	0.399	0.409	0.408	0.408	0.420			
광주	0.392	0.392	0.392	0.393	0.393				
대전	0.408	0.407	0.407	0.409	0.408	0.407	0.405	0.418	
울산	0.394	0.393	0.394	0.395	0.399	0.395			
경기	0.390	0.401	0.394	0.389	0.390	0.389	0.393	0.399	0.400
강원	0.385	0.395	0.384	0.382	0.380				
충북	0.394	0.401	0.394	0.391	0.390	0.390			
충남	0.392	0.394	0.392	0.392	0.390				
전북	0.392	0.393	0.392	0.392	0.391				
전남	0.410	0.410	0.411	0.410	0.409				
경북	0.408	0.407	0.408	0.408					
경남	0.404	0.415	0.406	0.403	0.401	0.402			
제주	0.403	0.404	0.403	0.404					
평균	0.394	0.399	0.399	0.397	0.389	0.387	0.385	0.386	0.381

3. 토지-건물 비율에 따른 세부담 분석

여기에서는 동일한 시가의 주택이라 하더라도 토지와 건물 과표의 구성에 따라 전체 보유과세의 부담이 달라질 것이라는 가정 하에서 세부담을 분석하고자 한다. 이하에서는 이러한 토지/건물의 구성비에 따라 세부담이 어떻게 달라지는지를 실제 과세자료를 이용하여 살펴보고자 한다.

한편 이 분석을 위해서 기준시가를 기준으로 구분한 계층에 추가하여 토지와 건물을 합한 즉 종합토지세와 재산세의 과표를 합한 전체 보유과세 과표에서 토지분이 점하는 비중(또는 반대로 보면 건물분이 점하는 비중)에 따라 10계층으로 구분하였다. <표 4-10>은 이러한 분류에 따른 각 기준시가별 - 토지과표 비중별 자료분포를 보여주고 있는데, 토지과표 비율 10% 미만과 90% 이상 등을 제외하고는 대체로 골고루 분포되어 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-10> 과표중 토지비율 및 기준시가 계층에 따른 자료 수

(단위 : 건)

기준시가 계층		과표중 토지비율 계층								합 계
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1	- 10% 미만	7	86	240	41	10				384
2	10% 이상- 20% 미만	54	1,106	2,500	737	107	8	12		4,524
3	20% 이상- 30% 미만	129	2,827	1,595	241	21	4		4	4,821
4	30% 이상- 40% 미만	143	2,463	1,799	858	139	29	7	5	5,443
5	40% 이상- 50% 미만	125	1,661	1,562	1,033	277	49	22	20	4,749
6	50% 이상- 60% 미만	141	1,206	2,410	2,303	784	291	67	64	7,266
7	60% 이상- 70% 미만	151	525	2,221	2,474	717	183	77	68	6,416
8	70% 이상- 80% 미만	56	613	1,295	1,129	395	188	182	193	4,051
9	80% 이상- 90% 미만	13	209	428	709	666	427	398	595	3,445
10	90% 이상-			22	37	45	8		7	119
합 계		819	10,696	14,072	9,562	3,161	1,187	765	956	41,218

<표 4-7>은 기준시가 계층별 토지과표비율 계층별로 건물면적과 토지면적, 재산세 및 종합토지세 과표, 재산세 및 종합토지세 세액, 그리고 기준시가 등을 보여주고 있다. 이 표에서 나타나고 있는 현상은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 토지나 건물 등의 과표 구성비율의 차이에 따른 과표의 편차를 살펴보면 낮은 가격대의 건물의 경우 재산세보다는 종합토지세의 편차가 크게 나타나고 있으며, 7-8계층의 경우 재산세 과표의 편차가 다소 높게 나타나고 있다. 즉 과표의 변화 정도를 평균에 대한 배율 측면에서 살펴보면 재산세의 경우 토지-건물 비율계층의 변화에 따른 배율의 변화가 약 0.5~1.9 수준에서 나타나고 있는 반면, 종합토지세의 경우 6계층까지는 0.06~4.6, 그리고 7-8계층은 0.09~1.39 범위로 나타나고 있음을 알 수 있다.

둘째, 동일한 기준시가 계층에 속하는 주택의 재산보유과세 부담이 토지(또는 건물)과표 비율에 따라 상당히 다르게 나타나고 있는 특징을 보여주고 있다. 예를 들어, 기준시가 2천만원 이하인 제1계층의 경우 재산세와 종토세 부담을 합한 전체 보유과세 부담이 토지비율에 따라 16천원에서 74천원까지 분포하고 있으며, 제4계층의 경우는 119천원~394천원, 그리고 제8계층은 538천원~1,435천원 등으로 나타나고 있는 것이다.

전체적인 세부담은 토지비율이 높을 때 가장 높고, 토지 비율이 낮을 때 다음으로 높으며, 토지 비율이 중간수준일 때 세부담이 가장 낮게 나타나는 유형을 보이고 있다. 이는 토지비율이 높아짐에 따라 토지과표가 커지고 중

합토지세의 누진율이 적용됨에 따라 세부담이 급격히 높아지기 때문이다. 다음으로 토지비율이 낮은 경우, 즉 건물비율이 높은 경우에 세부담이 높은 것은 건물에 대한 재산세의 세율이 비교적 좁은 구간에서 급격히 높아지는 누진구조로 설정되어 있기 때문이다. 토지 또는 건물비율이 유사하게 균형을 이루고 있는 경우에는 재산세나 종합토지세의 급격한 누진세율이 아직 적용되지 않고 양 세목 모두 낮은 세율을 적용 받는 경우에 해당하여 전체적인 세부담이 낮게 나타나는 것으로 분석된다.

주택(아파트)의 시장가격이 동일하면 재산보유과세의 세부담도 동일해야 한다는 수평적 공평의 관점에서 본다면, 이와 같이 같은 기준시가를 가지는 주택들에 대한 재산보유과세의 세부담이 크게 다르게 나타나고 있는 것은 조세정책상 큰 문제라고 할 수 있는 것이며 그 개편방안이 모색되어야 하는 것이다.

<표 4-11> 과표중 토지과표 비율에 따른 세액의 변화

<기준시가 기준 제1계층 : 2천만원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지 비율 계층	건물 면적	토지 면적	재산세 과표	종토세 과표	과표 합계	재산 세액	종토 세액	세액 합계	기준 시가
금액 또는 면적	1	56	4	6,288	388	6,677	15	1	16	16,929
	2	65	22	7,265	1,349	8,613	21	3	24	17,972
	3	58	27	6,603	2,283	8,886	20	5	24	17,182
	4	56	36	6,137	3,423	9,559	17	7	24	15,801
	5	56	45	5,932	4,763	10,695	18	10	27	16,008
	6	52	47	5,583	6,825	12,407	16	14	30	15,809
	7	49	52	5,225	9,260	14,485	16	19	34	15,103
	8	48	51	5,100	14,391	19,492	15	29	44	16,607
	9	49	56	5,367	25,953	31,320	16	58	74	16,654
	평균	54	41	5,908	6,055	11,963	17	12	30	16,144
평균 대비 배율	1	1.04	0.10	1.06	0.06	0.56	0.85	0.06	0.53	1.05
	2	1.20	0.54	1.23	0.22	0.72	1.21	0.22	0.80	1.11
	3	1.07	0.66	1.12	0.38	0.74	1.13	0.37	0.82	1.06
	4	1.04	0.88	1.04	0.57	0.80	1.01	0.56	0.82	0.98
	5	1.04	1.10	1.00	0.79	0.89	1.02	0.78	0.92	0.99
	6	0.96	1.15	0.94	1.13	1.04	0.94	1.12	1.01	0.98
	7	0.91	1.27	0.88	1.53	1.21	0.90	1.52	1.15	0.94
	8	0.89	1.24	0.86	2.38	1.63	0.88	2.37	1.49	1.03
	9	0.91	1.37	0.91	4.29	2.62	0.93	4.74	2.51	1.03

<기준시가 기준 제2계층 : 2천만원 이상 ~5천만원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지비율계층	건물면적	토지면적	재산세과표	종토세과표	과표합계	재산세액	종토세액	세액합계	기준시가
금액 또는 면적	1	88	15	11,049	965	12,014	31	2	33	41,413
	2	88	28	10,301	2,067	12,369	30	4	35	35,934
	3	88	34	10,184	3,418	13,602	30	7	37	35,334
	4	85	36	9,869	5,353	15,221	29	11	40	36,568
	5	80	39	9,243	7,538	16,781	27	15	42	35,899
	6	75	36	8,838	10,619	19,457	26	21	47	36,019
	7	68	44	7,814	14,631	22,445	23	30	53	36,135
	8	63	51	7,114	20,126	27,240	21	42	64	35,533
	9	55	50	6,679	33,638	40,317	20	81	101	37,825
	평균	82	36	9,472	7,254	16,726	28	15	43	35,993
평균 대비 배율	1	1.07	0.42	1.17	0.13	0.72	1.12	0.13	0.77	1.15
	2	1.07	0.78	1.09	0.28	0.74	1.09	0.28	0.81	1.00
	3	1.07	0.94	1.08	0.47	0.81	1.08	0.46	0.86	0.98
	4	1.04	1.00	1.04	0.74	0.91	1.05	0.72	0.93	1.02
	5	0.98	1.08	0.98	1.04	1.00	0.97	1.01	0.98	1.00
	6	0.91	1.00	0.93	1.46	1.16	0.92	1.42	1.09	1.00
	7	0.83	1.22	0.82	2.02	1.34	0.83	1.98	1.23	1.00
	8	0.77	1.42	0.75	2.77	1.63	0.76	2.84	1.48	0.99
	9	0.67	1.39	0.71	4.64	2.41	0.71	5.43	2.35	1.05

<기준시가 기준 제3계층 : 5천만원 이상 ~1억원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지 비율 계층	건물 면적	토지 면적	재산세 과표	종토세 과표	과표 합계	재산 세액	종토 세액	세액 합계	기준 시가
금액 또는 면적	1	112	19	15,988	1,201	17,190	49	2	52	70,215
	2	108	31	15,265	2,996	18,260	47	6	53	71,234
	3	116	42	14,742	4,722	19,464	45	9	55	66,311
	4	113	40	14,759	8,160	22,918	45	16	62	70,012
	5	105	38	14,004	11,731	25,734	43	23	66	70,772
	6	96	38	13,260	16,395	29,654	40	33	73	73,189
	7	83	39	11,941	22,277	34,219	36	48	83	75,351
	8	74	40	10,511	30,808	41,319	31	73	104	73,805
	9	70	51	10,062	52,741	62,802	30	152	182	77,560
	10	45	58	6,735	62,842	69,577	20	194	214	94,636
	평균	99	38	13,536	14,295	27,831	41	32	73	71,901
평균 대비 배율	1	1.13	0.50	1.18	0.08	0.62	1.20	0.08	0.71	0.98
	2	1.09	0.82	1.13	0.21	0.66	1.14	0.19	0.72	0.99
	3	1.17	1.11	1.09	0.33	0.70	1.11	0.30	0.75	0.92
	4	1.14	1.05	1.09	0.57	0.82	1.10	0.51	0.85	0.97
	5	1.06	1.00	1.03	0.82	0.92	1.04	0.74	0.91	0.98
	6	0.97	1.00	0.98	1.15	1.07	0.97	1.04	1.00	1.02
	7	0.84	1.03	0.88	1.56	1.23	0.87	1.50	1.14	1.05
	8	0.75	1.05	0.78	2.16	1.48	0.76	2.30	1.43	1.03
	9	0.71	1.34	0.74	3.69	2.26	0.73	4.80	2.50	1.08
	10	0.45	1.53	0.50	4.40	2.50	0.49	6.13	2.95	1.32

<기준시가 기준 제4계층 : 1억원 이상 ~2억원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지 비율 계층	건물 면적	토지 면적	재산세 과표	종토세 과표	과표 합계	재산 세액	종토 세액	세액 합계	기준 시가
금액 또는 면적	1	174	29	25,898	2,255	28,154	114	5	119	130,256
	2	160	48	24,371	4,734	29,105	104	9	114	135,118
	3	153	45	22,495	7,175	29,670	91	14	106	128,440
	4	144	39	22,059	12,489	34,548	82	25	107	135,624
	5	129	36	20,733	17,479	38,213	73	35	108	139,311
	6	119	38	19,327	24,060	43,387	65	53	118	144,689
	7	112	40	18,122	33,585	51,707	60	81	141	141,624
	8	103	49	16,042	49,462	65,504	52	139	191	140,483
	9	79	51	12,865	66,250	79,116	39	220	259	151,037
	10	61	77	9,590	93,589	103,178	29	365	394	126,716
평균	120	42	19,005	29,163	48,168	66	75	141	141,197	
평균 대비 배율	1	1.45	0.69	1.36	0.08	0.58	1.72	0.06	0.84	0.92
	2	1.33	1.14	1.28	0.16	0.60	1.57	0.13	0.80	0.96
	3	1.28	1.07	1.18	0.25	0.62	1.38	0.19	0.75	0.91
	4	1.20	0.93	1.16	0.43	0.72	1.24	0.33	0.76	0.96
	5	1.08	0.86	1.09	0.60	0.79	1.10	0.47	0.77	0.99
	6	0.99	0.90	1.02	0.83	0.90	0.98	0.70	0.83	1.02
	7	0.93	0.95	0.95	1.15	1.07	0.90	1.08	1.00	1.00
	8	0.86	1.17	0.84	1.70	1.36	0.78	1.85	1.35	0.99
	9	0.66	1.21	0.68	2.27	1.64	0.59	2.93	1.83	1.07
	10	0.51	1.83	0.50	3.21	2.14	0.44	4.87	2.79	0.90

<기준시가 기준 제5계층 :2억원 이상 ~3억원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지비 율계층	건물 면적	토지 면적	재산세 과표	종토세 과표	과표 합계	재산 세액	종토 세액	세액 합계	기준 시가
금액 또는 면적	1	242	30	38,420	3,521	41,941	273	7	280	225,500
	2	212	68	33,630	6,217	39,848	257	12	270	232,383
	3	228	75	34,659	11,429	46,089	316	23	339	231,524
	4	193	43	32,341	18,973	51,313	207	39	245	241,234
	5	162	42	27,957	23,901	51,858	150	52	202	239,413
	6	150	41	26,778	33,547	60,325	133	81	213	238,656
	7	147	48	25,764	48,480	74,243	128	132	259	240,962
	8	130	55	22,039	69,214	91,253	100	228	328	247,654
	9	97	52	17,785	91,572	109,357	60	349	409	251,311
	10	73	75	14,907	180,787	195,695	60	1,052	1,112	247,878
	평균	141	48	24,561	53,059	77,621	122	174	296	242,979
평균 대비 배율	1	1.72	0.63	1.56	0.07	0.54	2.24	0.04	0.95	0.93
	2	1.50	1.42	1.37	0.12	0.51	2.11	0.07	0.91	0.96
	3	1.62	1.56	1.41	0.22	0.59	2.60	0.13	1.15	0.95
	4	1.37	0.90	1.32	0.36	0.66	1.70	0.22	0.83	0.99
	5	1.15	0.88	1.14	0.45	0.67	1.23	0.30	0.68	0.99
	6	1.06	0.85	1.09	0.63	0.78	1.09	0.46	0.72	0.98
	7	1.04	1.00	1.05	0.91	0.96	1.05	0.76	0.88	0.99
	8	0.92	1.15	0.90	1.30	1.18	0.82	1.31	1.11	1.02
	9	0.69	1.08	0.72	1.73	1.41	0.49	2.01	1.38	1.03
	10	0.52	1.56	0.61	3.41	2.52	0.49	6.05	3.76	1.02

<기준시가 기준 제6계층 : 3억원 이상 ~ 4억원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지비율계층	건물면적	토지면적	재산세과표	종토세과표	과표합계	재산세액	종토세액	세액합계	기준시가
금액 또는 면적	2	239	74	38,546	6,212	44,758	461	12	473	349,688
	3	186	34	32,372	11,367	43,739	320	23	343	349,000
	4	189	32	34,359	20,860	55,219	308	44	352	350,276
	5	199	50	36,368	31,004	67,371	310	73	383	332,378
	6	186	49	34,674	42,988	77,662	293	111	404	341,577
	7	159	48	30,419	57,102	87,521	226	168	393	343,071
	8	147	57	26,345	80,667	107,012	175	291	465	334,739
	9	112	58	21,451	113,656	135,106	96	479	576	343,057
	10	78	69	18,439	176,885	195,324	63	918	981	362,813
	평균	149	53	27,913	76,065	103,979	194	282	476	341,313
평균 대비 배율	2	1.60	1.40	1.38	0.08	0.43	2.37	0.04	0.99	1.02
	3	1.25	0.64	1.16	0.15	0.42	1.65	0.08	0.72	1.02
	4	1.27	0.60	1.23	0.27	0.53	1.59	0.16	0.74	1.03
	5	1.34	0.94	1.30	0.41	0.65	1.60	0.26	0.80	0.97
	6	1.25	0.92	1.24	0.57	0.75	1.51	0.39	0.85	1.00
	7	1.07	0.91	1.09	0.75	0.84	1.16	0.59	0.83	1.01
	8	0.99	1.08	0.94	1.06	1.03	0.90	1.03	0.98	0.98
	9	0.75	1.09	0.77	1.49	1.30	0.50	1.70	1.21	1.01
	10	0.52	1.30	0.66	2.33	1.88	0.33	3.26	2.06	1.06

<기준시가 기준 제7계층 : 4억원 이상 ~5억원 미만>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지비율계층	건물면적	토지면적	재산세과표	종토세과표	과표합계	재산세액	종토세액	세액합계	기준시가
금액 또는 면적	2	258	20	55,224	10,079	65,304	824	20	844	433,833
	4	173	16	33,336	18,661	51,996	306	40	346	417,214
	5	128	15	26,452	21,313	47,765	182	46	228	443,545
	6	212	51	39,928	51,929	91,856	474	150	624	435,485
	7	135	32	27,935	49,079	77,014	209	139	348	438,974
	8	130	48	25,102	79,968	105,070	155	286	441	442,942
	9	147	70	28,663	148,568	177,231	219	720	939	451,118
	평균	149	56	29,125	106,749	135,874	234	472	706	445,782
평균 대비 배율	2	1.73	0.36	1.90	0.09	0.48	3.52	0.04	1.19	0.97
	4	1.16	0.29	1.14	0.17	0.38	1.31	0.08	0.49	0.94
	5	0.86	0.27	0.91	0.20	0.35	0.78	0.10	0.32	0.99
	6	1.42	0.91	1.37	0.49	0.68	2.02	0.32	0.88	0.98
	7	0.91	0.57	0.96	0.46	0.57	0.89	0.30	0.49	0.98
	8	0.87	0.86	0.86	0.75	0.77	0.66	0.61	0.62	0.99
	9	0.99	1.25	0.98	1.39	1.30	0.93	1.53	1.33	1.01

<기준시가 기준 제8계층 : 5억원 이상>

(단위 : m², 천원)

기준시가 계층	토지비율계층	건물면적	토지면적	재산세과표	종토세과표	과표합계	재산세액	종토세액	세액합계	기준시가
금액 또는 면적	3	223	10	53,718	17,663	71,381	1,260	37	1,297	660,250
	4	171	10	35,933	20,649	56,582	495	43	538	776,600
	5	189	17	39,981	34,718	74,699	675	88	763	808,050
	6	250	53	54,104	69,090	123,194	1,202	233	1,435	739,859
	7	204	50	45,654	90,534	136,188	909	354	1,264	725,831
	8	179	69	38,361	115,475	153,836	630	503	1,134	643,262
	9	156	84	33,094	186,590	219,684	403	988	1,390	637,339
	10	73	85	18,220	203,398	221,618	92	1,104	1,196	588,929
평균	171	75	36,593	152,906	189,499	546	768	1,313	655,733	
평균 대비 배율	3	1.30	0.13	1.47	0.12	0.38	2.31	0.05	0.99	1.01
	4	1.00	0.13	0.98	0.14	0.30	0.91	0.06	0.41	1.18
	5	1.11	0.23	1.09	0.23	0.39	1.24	0.11	0.58	1.23
	6	1.46	0.71	1.48	0.45	0.65	2.20	0.30	1.09	1.13
	7	1.19	0.67	1.25	0.59	0.72	1.67	0.46	0.96	1.11
	8	1.05	0.92	1.05	0.76	0.81	1.16	0.66	0.86	0.98
	9	0.91	1.12	0.90	1.22	1.16	0.74	1.29	1.06	0.97
	10	0.43	1.13	0.50	1.33	1.17	0.17	1.44	0.91	0.90

<표 4-12>는 전체 보유과세 세액과 그 구성요소인 종합토지세액 및 재산세액과 상관관계를 각 기준시가 계층별로 분석한 결과를 보여주고 있다. 이 표에서 알 수 있는 바와 같이 낮은 가격대의 주택의 경우에는 재산보유과세

세액과 종합토지세액간의 상관관계는 매우 높게 나타나고 있는 대신 재산세액과의 상관계수는 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이에 비해서 가격대가 높은 주택의 경우 전체 재산보유과세 부담과 재산세 부담의 상관관계가 크게 높아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-12> 보유과세 세액과 종토세액 및 재산세액의 상관분석

기준시가 계층	종합토지세액		재산세액	
	상관계수	p-value	상관계수	p-value
1	0.9121	<.0001	0.2915	<.0001
2	0.8927	<.0001	0.2847	<.0001
3	0.9462	<.0001	0.0732	<.0001
4	0.9145	<.0001	0.2120	<.0001
5	0.9406	<.0001	0.2020	<.0001
6	0.7884	<.0001	0.3010	<.0001
7	0.8719	<.0001	0.5525	<.0001
8	0.6839	<.0001	0.8497	<.0001

4. 재산보유과세 세부담의 합리성 분석 및 대안 모색 (건물과 토지간 세부담 분석)

건물과 토지에 대한 별도의 과표산정 및 세율 체계에 의해 재산보유과세가 결정됨으로써 그로 인한 세부담이 크게 차이나고 있을 뿐만 아니라 주택가격도 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 현행 건물과 토지에

대한 재산보유과세의 세율체계가 토지보다는 건물에 대해 상대적으로 높게 설정되어 있기 때문에 건물과 토지의 과표가 동일할 경우에는 재산세에 대한 세부담이 높아진다. 그러나 주택의 가격은 건물보다는 토지에 의해 결정 되는 것이 일반적인 것이다.

조세이론의 관점에서 볼 때 공급이 제한되어 있는 토지로부터 발생하는 이득은 일종의 불로소득인 경제적 지대이기 때문에 토지에 대해서는 무거운 과세가 이루어지더라도 그에 따른 경제적 효율성의 상실은 발생하지 않는 것이다. 헨리 조지의 토지단일세론은 이러한 관점을 가장 강력하게 주장한 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 건물의 경우는 그 공급이 탄력적인 자본재이며 그 부담의 귀착측면에서도 상당부분이 세입자에게 귀속될 수 있기 때문에 그에 대한 세부담은 낮게 설정하는 것이 타당하다고 주장된다.

이하에서는 현행 건물과표와 토지와표, 그리고 재산세액과 종합토지세액 간의 관계를 살펴보고자 한다.

<표 4-13>은 기준시가 등급별에 따라 구분한 건물과 토지에 대한 과표 및 세부담 구조를 보여주고 있다. 전체적으로 건물과표는 평균 15,682천원이며 토지와표는 25,436천원으로 토지와표가 건물과표의 1.62배에 이르고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 차이는 기준시가 구분에 따라 크게 차이가 나타나고 있는데, 기준시가가 큰 주택일수록 토지와표의 상대적인 크기가 커지고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 건물과표의 경우 그 최대값이 97,514천원에 불과할 정도로 좁은 범위 내에서 산정이 이루어지고 있지만 토지와표의 경우에는 최대값이 544,602천원에 이르고 있기 때문이다.

<표 4-13>의 마지막 열은 재산세액에 대비한 종합토지세액의 크기를 보여주고 있다.⁴⁵⁾ 건물과표에 대비한 토지와표가 최대 4.18배에 이르고 있

45) 여기서 종합토지세액은 당해 건물의 부속토지만을 가지고 종합합산 세율을 적용하

는 반면 세액의 상대적인 크기는 2.02배에 불과한 것으로 나타나고 있는데 이는 재산세의 누진도가 종합토지세에 비해서 급격하다는 것을 의미하는 것이다.

<표 4-13> 건물과 토지에 대한 세부담 분석

(단위 : 원,%)

구 분	기준시가	재산세 과표 (A)	종합토지세 과표 (B)	B/A	재산세액 (C)	종토세액 (D)	D/C
1	16,144,078	5,908,001	6,054,635	1.02	17,304	12,212	0.71
2	35,993,222	9,471,871	7,254,422	0.77	27,997	14,910	0.53
3	71,901,222	13,536,177	14,294,537	1.06	41,071	31,695	0.77
4	141,196,821	19,004,535	29,163,247	1.53	66,409	74,896	1.13
5	242,979,437	24,561,203	53,059,317	2.16	121,807	173,728	1.43
6	341,312,553	27,913,239	76,065,424	2.73	194,052	281,908	1.45
7	445,782,353	29,125,024	106,748,875	3.67	234,202	471,922	2.02
8	655,733,264	36,593,380	152,905,817	4.18	545,621	767,503	1.41
평균	118,909,797	15,682,156	25,435,847	1.62	68,968	80,309	1.16

결과적으로 지금까지의 분석을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 재산보유과세의 세부담은 동일한 기준시가 구간에서도 편차가 매우 심하게 분석되었는데, 이러한 결과가 의미하는 것은 결국 토지와 건물에 대한 재산보유과세는 주택의 시가를 제대로 반영하지 못

였기 때문에 다른 토지를 보유한 경우 종토세 세부담은 더욱 커질수 있다.

하고 있음을 알 수 있다. 특히, 기준시가가 높을수록 과표의 현실 화율이 낮기 때문에 주택가격이 높을수록 재산보유과세의 부담은 낮을 수 있음을 알 수 있다.

둘째, 재산세 과표와 가장 상관관계가 높은 것은 면적, 가감산율, 위치지 수의 순서로 나타났는데, 특히 가감산율이 국세청 기준시가를 기준으로 설정된다는 점과 위치지수는 토지의 공시지가를 반영하는 것 인 점을 고려할 때 재산세 과표는 토지 가격의 영향을 많이 받도록 설계되었다고 할 수 있다.

셋째, 토지-건물과표의 구성비율에 따라 재산보유과세부담은 달리 나타 나는데, 토지비율이 높을 때 재산보유과세부담은 가장 높고, 그 다음은 토지비율이 낮을 때이며, 토지 비율이 중간 일 때 재산보유과 세부담은 가장 낮은 것으로 분석되었는데, 이러한 결과는 건물과 토지에 대한 과표산정의 문제와 누진 정도가 다른 세율체계의 문제 라고 본다.

제5장 재산보유과세의 개편

제1절 필요성

재산보유과세의 세부담 불공평성은 종합토지세와 재산세의 세율체계와 과표산정방법으로 인한 부분이 크기 때문에 이에 대한 대폭적인 개편 없이는 해결이 불가능하다고 본다. 재산보유과세가 공평한 세부담이 되도록 하기 위해서는 부동산가격이 동일한 부동산(토지와 건물)에 대하여 동일하게 과세해야 한다. 그러나 현행 재산보유과세로는 부동산가격이 동일하더라도 부동산의 토지와 건물에 대한 구성에 따라 재산보유과세의 부담이 상이하다. 이에 대한 이해를 돕기 위하여 일정한 가정 하에서 동일한 가격대의 아파트를 대상으로 보유과세인 재산세와 종합토지세의 세부담을 분석하였다. 본 분석에서는 재산세와 종합토지세의 과표현실화율은 33.3%로 동일한 것으로 가정하고, 시가가 각각 1억원, 2억원, 3억원인 아파트를 상정하고 이들 아파트의 토지가격지분이 변화할 때 보유과세인 종합토지세와 재산세 부담의 변화를 살펴보았다. 본 분석 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, 동일한 가격의 아파트라도 아파트 가격에서 차지하는 토지가격 지분이 상승할수록 보유과세 부담은 감소하였다.

둘째, 고가의 아파트일수록 토지가격지분 상승에 따른 보유과세 부담 감소의 경향은 더욱 심화되었다.

<표 5-1> 재산보유과세 부담 비교

(단위 : 원,%)

구 분	1억원		1억원		1억원	
	토 지	건 물	토 지	건 물	토 지	건 물
가 격	40,000,000	60,000,000	50,000,000	50,000,000	60,000,000	40,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	13,320,000	19,980,000	16,650,000	16,650,000	19,980,000	13,320,000
세 율	0.002	0.01	0.002	0.01	0.002	0.05
기초세액	26,640	39,800	33,300	6,500	39,960	6,600
총 세 액	26,640	95,800	33,300	62,500	39,960	42,600
보유과세	122,440		95,800		82,560	
구 분	2억원		2억원		2억원	
지 분	토 지	건 물	토 지	건 물	토 지	건 물
가 격	80,000,000	120,000,000	100,000,000	100,000,000	120,000,000	80,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	26,640,000	39,960,000	33,300,000	33,300,000	39,960,000	26,640,000
세 율	0.003	0.05	0.003	0.05	0.003	0.03
기초세액	19,920	498,000	39,900	165,000	59,880	139,200
총 세 액	59,920	854,000	79,900	521,000	99,880	255,200
보유과세	913,920		600,900		355,080	
구 분	3억원		3억원		3억원	
지 분	토 지	건 물	토 지	건 물	토 지	건 물
가 격	120,000,000	180,000,000	150,000,000	150,000,000	180,000,000	120,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	39,960,000	59,940,000	49,950,000	49,950,000	59,940,000	39,960,000
세 율	0.003	0.07	0.003	0.07	0.005	0.05
기초세액	59,880	1,395,800	89,850	696,500	49,700	498,000
총 세 액	99,880	2,251,800	129,850	1,552,500	179,700	854,000
보유과세	2,351,680		1,682,350		1,033,700	

이러한 문제는 종합토지세와 재산세의 상이한 세율체계와 과표의 산정방식에서 비롯되는 현상이다. 현행 토지와 건물에 대한 재산보유과세는 토지

보다는 건물에 대한 세부담이 상대적으로 높기 때문에 부동산가격을 반영하는데 제한적인 반면 부동산가격은 건물보다는 토지에 의해 결정되는 것이 일반적이므로 이로 인한 문제가 크다. 따라서 재산보유과세의 공평한 조세부담제고를 위해서 종합토지세와 재산세의 세율체계와 과표산정방식의 대폭적인 개편이 필요하다.

재산보유과세의 세부담 불공평성에 대한 개편의 필요성은 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 건물에 대한 재산세의 조세부담이 토지에 비하여 높는데 부동산가격은 주로 토지에 의해 결정된다는 점이다. 이러한 문제는 재산세와 종합토지세의 과표와 세율체계를 보면 쉽게 파악된다. 종합토지세의 가장 낮은 구간과 그 다음 구간의 과표는 2,000만원과 5,000만원 이하인데 이들 구간의 세율은 각각 0.2%와 0.3%인데 반하여, 재산세의 과표는 동일한 구간인 1,200만원에서 4,000만원 이하까지 5단계로 구분되어 있으며 이들 구간의 세율도 0.3% ~ 5.0%가 적용되고 있어 토지에 비하여 고율의 과세가 부과되고 있다. 따라서 세부담의 공평성 확보차원에서 재산보유과세가 부동산가격을 반영하도록 개편할 필요가 있다. 그러기 위해서는 건물보다 토지에 대한 세부담을 강화하도록 해야 한다. 이론적으로도 건물에 대한 고율의 과세는 토지이용의 비효율을 초래하기 때문에 바람직하지 않은 것으로 알려져 있다.

둘째, 건물과표의 복잡한 산정방법이 건물가격을 제대로 반영하지 못함으로써 조세부담의 공평성을 저해하고 있다. 부동산이 토지와 건물로 이원화되어 있으므로 토지과표는 토지가격, 건물과표는 건물가

격을 제대로 반영하여야만 재산보유과세가 부동산 가격을 반영한 공평한 과세가 될 수 있다. 토지과표는 1995년부터 건설교통부의 공시지가를 적용하기 때문에 표준지의 선정과 개별공시지가의 산정 등 공시지가의 본질적인 문제가 있기는 하지만 토지과표는 토지 가격을 반영하고 있다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾ 물론 토지과표 적용률이 36.1% (2003년)로 토지과표와 토지가격간의 차이가 크지만 정부당국은 토지과표의 현실화 계획에 의해 토지가격과의 차이를 감소시키고자 노력하고 있다.⁴⁷⁾

반면에 건물과표는 원가방식과 시가방식을 동시에 적용하는 복잡한 구조 속에서 산정 되고 있다. 건물과표는 본래 신축건물에 소요되는 비용을 토대로 산정하는 원가방식에 기초하고 있지만, 단위면적 당 신축건물에 소요되는 비용은 시간의 경과와 기술에 따라 원가뿐만 아니라 내구연한 또한 영향을 받기 때문에 건물과표 산정방식이 이를 반영하는데는 한계가 있다. 뿐만 아니라 원가방식에 의한 산정방법은 아파트 등과 같은 건축물의 과표산정에 있어 문제가 된다. 이에 대표적인 예로 재건축 아파트를 들 수 있는데, 재건축 아파트

46) 공시지가는 2003년 기준 50만 필지의 표준지를 토대로 2,750여만 필지의 개별공시지가가 산정 된다. 표준지에 대한 공시는 감정평가사 1,016명에 의하여 이루어지고 있으며 이에 대한 예산은 534억39백만원 소요되고, 기타 필지에 대한 개별공시지가는 주로 해당 자치단체의 공무원과 일용직에 의해 작업이 이루어지고 있으며 이에 대한 예산은 281억46백만원 소요되고 있다.

47) 행정자치부의 과표현실화계획에 따르면 2004년에는 종합토지세의 부과기준인 2003년도 개별공시지가를 전국 평균 12.3% 인상하도록 계획하고 있다. 뿐만 아니라 해당 기초자치단체에서 적용하는 적용률은 2003년도 기준 36.1%인 것을 2004년부터 3% 인상하여 39.2%가 되도록 계획하고 있으며, 2005년에는 개별공시지가 19.6%(2004년 대비)의 인상과 적용률 50.0%로 2003년에 비하여 85.9%의 증가가 예상되고 있다.

는 건물과표가 매우 낮지만 재건축 아파트가 지니고 있는 미래가치에 대한 특성 때문에 아파트가격은 매우 높은 것이 현실이다. 이러한 문제의 해결을 위해 정부당국은 건물과표에 건물에 대한 건축비용뿐만 아니라 부동산 가격 등 정책적인 요인을 고려하여 증과하도록 하고 있다. 즉 건물과표의 산정에 원가와 시가를 동시에 고려하도록 함으로써 건물과표가 건물가격과 토지가격의 일부를 반영하도록 하고 있다. 이러한 정책적인 요인의 고려가 결국은 재산세뿐만 아니라 재산보유과세 부담의 불공평성의 원인이 되고 있다.

현재 정부에서 진행하고 있는 재산보유과세의 개편은 보유과세의 강화에 따른 과표현실화에 역점을 두고 있지만 앞에서 언급한 문제에 대한 개선책을 마련하지 않는다면 재산보유과세의 세부담에 대한 불공평 문제는 과표현실화와 더불어 더욱 심화될 것이다.⁴⁸⁾ 본 연구에서는 재산보유과세의 세부담 공평성 제고를 위해 왜 건물과 토지가 통합되어야 하는지, 그리고 세율 체계가 일원화되어야 하는지 등에 대하여 심도있는 논의를 하고자 한다.

제2절 재산보유과세의 개편

1. 기본방향

재산보유과세는 건물과 토지에 대한 과표 및 세율체계의 이원화로 인하여 부동산가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 이러한 현상은 결국 동일한 가격의 부동산이라도 건물과 토지의 구성에 따라 재산보유과세의 세부담이

48) 2004. 9. 15 정부에서 발표한대로 내년부터 주택세를 도입할 경우, 건물과 토지과표에 대한 평가가 제대로 이루어진다면 과표현실화로 인한 세부담의 불공평성은 심화되지 않을 것이다.

다르게 나타나게 된다. 조세부담은 정책 목적에 따라 원칙이 다를 수 있지만, 본 연구에서 논하는 재산보유과세는 편익에 기초한 동일한 가격의 부동산에 대해서 동일한 조세부담을 원칙으로 하고자 한다. 따라서 본 연구의 기본방향은 재산보유과세의 세부담 공평성 제고를 위하여 다음의 세 가지 측면으로 설정하였다.

첫째, 재산보유 과세의 세율체계 개편을 통한 세부담의 공평성 제고

재산세는 과표구간이 낮고 좁은데 세율은 급격한 누진적인 반면 종합토지세는 과표구간이 높고 넓으면서 누진적이다. 이들 과표와 세율체계를 비교하면 건물에 대한 조세부담이 토지에 비하여 높은 구조로 되어 있는데, 건물에 대한 세부담이 높을 경우 토지의 효율적 이용을 저해하므로 건물에 대한 세율체계의 개편이 요구된다.

둘째, 재산보유과세의 과표산정방법의 개편을 통한 세부담의 공평성 제고

재산보유과세가 공평하기 위해서 건물과표는 건물가격을 토지과표는 토지가격을 제대로 반영하여야 한다. 그러나 현행 건물과표는 원가방식과 시가방식을 혼합하여 산정하고 있으며, 토지과표는 시가방식에 의해 산정하고 있는데 이들 개별과표는 해당하는 부동산가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 부동산가격이 제대로 반영될 수 있는 건물과표와 토지과표의 개편이 필요하다.

셋째, 재산보유과세의 과세대상 통합을 통한 세부담의 공평성 제고

건물은 토지 없이 시장에서 거래되지 않기 때문에 건물만의 시장가격을 파악한다는 것은 현실적인 어려움이 있다. 부동산가격을 반영한 재산보유과세가 되기 위해서는 건물과 토지를 통합하여 과표를 산정 해야 할 것이다. 건물과 토지에 대한 세목을 달리 정하더라도

과표의 산정은 부동산 일체로 한 후 부동산가격에서 토지가격을 제외한 나머지를 건물가격으로 활용해야 세부담의 공평을 기할 수 있을 것이다.

2. 세율체계

가. 개편방향

세율체계는 조세의 성격에 따라 크게 누진세율과 비례세율로 구분할 수 있는데, 일반적으로 소득분배를 목적으로 하는 소득세 등은 누진세율을 그렇지 않은 소비 또는 재산관련 조세는 비례세율을 부과하고 있다. 우리나라의 건물과 토지에 대한 재산보유과세의 세율체계는 초과누진세율구조로 되어 있는데, 이것은 선진 외국과 비교해 볼 때 매우 독특한 구조라고 할 수 있다. 그러나 2005년 종합부동산세의 신설을 목전에 두고 있는데 소득분배 기능을 담당하게 될 종합부동산세가 국회를 통과하게 된다면 우리나라의 재산보유과세도 조기에 선진 외국과 같이 단일세율체제로 전환할 수 있을 것이라고 본다.

우리나라의 재산보유과세가 초과누진세율체제로 전환된 것은 1980년도 말부터 야기된 부동산투기과열에 따른 일부계층의 토지과다보유를 억제하기 위해 토지공개념을 도입하였기 때문이다. 1990년 토지공개념의 도입이전에는 재산보유과세의 세율구조가 차등화된 누진세율체계를 지니고 있긴 했어도 전국의 토지를 합산하지는 않았다. 그러나 일부계층의 토지과다보유에 대한 소득분배를 목적으로 전국의 토지를 합산함으로써 토지라는 물건에 대한 과세의 성격보다는 토지과다보유자에 대한 누진과세의 성격으로 전환되면서 종합토지

세는 순수한 토지세의 역할보다는 정책세제의 역할을 수행하게 되었다.⁴⁹⁾

건물에 대한 세율체계도 토지와 마찬가지로 누진세율체계를 지니고 있지만 토지와 같이 합산과세하지는 않고 있다.⁵⁰⁾ 1990년 종합토지세의 도입 이전까지만 해도 건물과 토지의 세율체계가 동일하였는데 종합토지세가 도입되면서 토지에 대한 세율이 건물에 비하여 낮아졌다. 이것은 종합토지세가 누진합산 되면서 갑자기 증가하는 조세부담을 완화하는 차원에서 토지에 대한 세율을 건물에 비하여 낮추었다고 할 수 있다. 그 결과 건물에 대한 조세부담이 토지에 비하여 상대적으로 증가하면서 재산보유과세 세부담의 공평성에 문제가 발생된 것이다.

현행 부동산 보유과세 체계 하에서는 동일한 가격대의 아파트일 경우 토지가격지분이 높은 아파트가 보유과세부담이 낮도록 되어 있다. 고가의 아파트의 경우 토지가격지분이 높아질수록 보유과세 부담이 낮아짐에 따라, 고가의 아파트 비중이 비교적 높은 강남이나 수도권이 강북이나 비수도권에 비하여 보유과세 부담이 상대적으로 적음을 알 수 있다. 이러한 현상이 발생하는 원인은 재산세의 세율이 종합토지세의 세율보다 상대적으로 높아 건물에 대한 보유과세부담이 토지에 대한 보유과세 부담보다 높기 때문이다.

부동산 보유과세인 재산세와 종합토지세의 세율구조를 비교해 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다(<표 5-2> 참조).

첫째, 재산세의 세율구조는 6단계 초과 누진세율구조이고, 종합토지세의

49) 종합토지세의 정책목적 성격은 중앙에서 부과 및 징수하는 것이 바람직하다는 전제 하에 2004년 정기국회에 제출할 종합부동산세의 법개정을 위해 재정경제부에서 개선안을 마련 중에 있다.

50) 그러나 부동산 10.29조치는 종합부동산세의 도입에 따라 종합토지세의 이원화뿐만 아니라 건물에 대한 합산을 포함하고 있기 때문에 재정경제부는 정기국회에 제출할 법개정을 준비하고 있다.

세율구조는 9단계 초과누진세율구조로 상대적으로 종합토지세 세율구조가 세분화되어 있다.

둘째, 재산세의 과표구간이 종합토지세의 과표구간보다 상대적으로 낮은 과세표준에 집중되어 있다. 즉, 재산세 과표구간은 1,200만원 이하가 최저단계이고 4,000만원 초과가 최고단계인데 비해, 종합토지세 과표구간은 2,000만원 이하를 최저단계로 하고 50억원 초과를 최고단계로 하고 있다.

<표 5-2> 재산보유과세 세율구조

(단위 : 원)

건 물		토 지	
과 표	세 율	과 표	세 율
1,200만이하	3/1,000	2,000만이하	2/1,000
1,200만~1,600만이하	3만 6천원 + 1,200만 초과액의 5/1,000		
1,600만~2,200만이하	5만 6천원 + 1,600만 초과액의 10/1,000		
2,200만~3,000만이하	11만 6천원 + 2,200만 초과액의 30/1,000	2,000만~5,000만이하	4만원 + 2,000만 초과액의 3/1,000
3,000만~4,000만이하	35만 6천원 + 3,000만 초과액의 50/1,000		
4,000만초과	85만 6천원 + 4,000만 초과액의 70/1,000	5,000만~1억원 이하	13만원 + 5,000만 초과액의 5/1,000
		1억원~3억원 이하	38만원 + 1억원 초과액의 7/1,000
		3억원~5억원 이하	178만원 + 3억원 초과액의 10/1,000
		5억원~10억원 이하	378만원 + 5억원 초과액의 15/1,000
		10억원~30억원 이하	1,128만원+ 10억원 초과액의 20/1,000
		30억원~50억원 이하	5,128만원+ 30억원 초과액의 30/1,000
		50억원 초과	11,128만원+50억원 초과액의 50/1,000

셋째, 각 과표구간별 재산세 세율은 종합토지세 세율보다 높다. 2,000만원 이하의 과표구간에서 재산세율은 3/1,000~10/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 2/1,000으로 상대적으로 낮다. 또한 2,000만원 초과~4,000만원 이하 구간에서 재산세 세율은 10/1,000~50/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 3/1,000으로 상대적으로 낮다. 뿐만 아니라 4,000만원 초과 구간에서 재산세 세율은 70/1,000인데 비해, 종합토지세 세율은 5/1,000~50/1,000으로 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

이렇게 종합토지세의 세율구조가 재산세 세율구조보다 상대적으로 낮게 설정된 것은 종합토지세 도입시 토지투기억제라는 정책목표는 달성하되 토지가액 합산으로 인한 급격한 조세부담 상승을 완화하기 위하여 상대적으로 낮은 세율을 적용한 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 종합토지세는 필지별로 과세되고 있던 토지분 재산세와 유희·비업무용 토지를 과세대상으로 하고 있던 토지과다보유세를 통·폐합하여 소유자별로 전국토지를 합산한 다음 누진세율을 적용함으로써, 응능과세원칙을 확립하고 과다한 토지보유를 억제하여 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모하기 위하여 도입한 세제이다.

따라서 현행 종합토지세의 세율체계를 상향조정하거나 재산세의 세율체계를 하향조정하지 않는다면 재산보유과세의 조세부담에 대한 불공평성은 과표현실화와 더불어 심화될 것이다. 종합토지세의 세율체계를 상향조정하게 되면 상위과표구간의 조세부담이 많이 증가하게 되는데, 10억원 이상 상위과표구간의 실효세율은 0.15% 정도로 외국과 비교하여 낮다고 할 수 없다. 특히 과표가 500억원 이상과 2,000억원 이하 구간의 실효세율은

0.3% 정도로 매우 높은 수준이라고 할 수 있다(<표 5-3>참조). 외국과의 실효세율을 비교하여 종합토지세의 세율체계를 조정한다면 하위과표구간의 세율을 높이도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

한편 종합토지세는 순수한 토지세로서 보다 토지과다보유억제 차원의 정책목적을 위한 조세이기 때문에 종합토지세의 전폭적인 개편 없이 부분적인 세율조정은 큰 의미가 없다고 본다. 따라서 본 연구에서는 종합토지세의 세율조정보다는 재산세의 세율을 하향조정하면서 종합토지세의 세율과 일치시키는 방향에서 접근하고자 한다. 종합토지세는 과표적용율에 대한 계획이 2003년 36.1%, 2004년 39.2%, 2005년 52.8%이므로 과표 적용율만 높여도 세부담이 급격하게 증가하므로 세율은 그대로 두어도 동일한 효과가 있다고 본다. 이 경우 세부담의 불공평성에 대한 문제는 과표와 세율체계 모두에 있지만, 과표에 대한 개편은 시간이 오래 걸릴 수 있으나 세율체계의 개편은 상대적으로 용이하기 때문에 단기적으로는 세율체계를 개편하고 중·장기적으로 과표를 개편하는 것이 바람직하다고 본다.

<표 5-3> 종합합산 과표구간별 실효세율

개별공시지가기준 토지소유액 계급	종합합산 납세자수 (명)	비율 (%)	개별공시지가 기준토지보유액 ①(10억원)	비율 (%)	세부담액② (백만원)	비율 (%)	실효세율 (②/①) (%)
1억원이하	10,244,219	84.69	293,360	24.22	183,250	12.65	0.062
2억원이하	1,077,125	8.90	148,670	12.28	110,964	7.66	0.075
3억원이하	317,732	2.63	77,030	6.36	66,928	4.62	0.087
4억원이하	145,558	1.20	50,156	4.14	48,109	3.32	0.096
5억원이하	81,161	0.67	36,172	2.99	37,345	2.58	0.103
6억원이하	50,998	0.42	27,872	2.30	30,218	2.09	0.108
7억원이하	34,872	0.29	22,572	1.86	25,411	1.75	0.113
8억원이하	24,649	0.20	18,436	1.52	21,383	1.48	0.116
9억원이하	18,442	0.15	15,628	1.29	18,439	1.27	0.118
10억원이하	13,904	0.11	13,182	1.09	15,812	1.09	0.120
20억원이하	55,363	0.46	75,486	6.23	99,296	6.85	0.132
30억원이하	14,083	0.12	34,080	2.81	50,213	3.47	0.147
40억원이하	5,955	0.05	20,499	1.69	32,872	2.27	0.160
50억원이하	3,158	0.03	14,081	1.16	23,417	1.62	0.166
100억원이하	5,159	0.04	35,038	2.89	62,175	4.29	0.177
500억원이하	3,084	0.03	61,325	5.06	151,293	10.44	0.247
2,000억원이하	575	0.00	51,705	4.27	151,629	10.47	0.293
2,000억원이상	210	0.00	187,780	15.50	320,009	22.09	0.170
합 계	12,096,247	100.00	1,183,072	100.00	1,448,764	100.00	0.120

주: 1) 국가, 지방자치단체, 외국정부기관 등 소유토지 제외, 기타 비과세·감면 대상 토지는 포함.

2) 토지소유액 계급은 각 납세자(개인, 법인, 단체)가 전국에 걸쳐 소유하고 있는 모든 토지를 개별공시지가로 평가한 가액의 합계.

자료: 행정자치부, 내부자료, 2003.

토지에 대한 세부담은 토지의 효율적 이용을 유도하지만 건물에 대한 조세부담은 토지 이용의 비효율을 초래하기 때문에 건물에 대해서는 저율과세를 하고 있는 것이 일반적이다. 그러나 앞서서도 언급하였듯이 시가를 반영한 건물과 토지에 대한 과표산정의 어려움으로 인하여 대부분의 국가에서 건물과 토지를 일체로 하여 과표를 산정하고 있기 때문에 이들에 대하여 동일한 세율을 적용하고 있다. <표 5-4>와 <표 5-5>를 보더라도 건물과 토지에 대하여 동일한 세율을 적용하고 있다. 일본과 같이 건물과 토지에 대한 과표산정방법이 다른 경우에도 고정자산세의 세율은 1.4%로 동일하게 적용하고 있다.

따라서 우리나라도 건물과 토지에 대한 재산보유과세의 세율체계를 동일하게 일치시킴으로써 현행 재산보유과세가 지니고 있는 조세부담의 불공평성 문제를 해결할 필요가 있다. 그러나 급격한 세율의 일치는 납세자의 조세부담에 대한 변화가 클 것이기 때문에 장기적인 계획 하에서 변화 폭을 줄이면서 진행하도록 해야 한다고 본다. 한편, 만약 2004년 정기국회에 제출될 종합부동산세법이 통과되어 2005년부터 재산세와 종합토지세의 이원화가 시행된다면 지방자치단체의 재산세와 종합토지세의 세율에 대한 일치는 쉽게 진행될 수 있다고 본다.

<표 5-4> 건물과 토지가 구분되어 있는 국가

	지방 세목	과세대상	과세표준	평가방법	세율	세수배분
일본	지가세 (國稅)	토지	시가	매매실례가액 방식	0.3%	N/A
	고정 자산세	토지 가옥 상각자산	지가공시가격 등의 7할	가옥:적정시 가방식 토지:매매실 례가액방식	고정자산세: 1.4% (도시계획세 :0.3%)	
	특별 보유세	전, 답, 택지 등	시가와 취득가 액 중 큰 금액	표준지 비준 방식	토지소유자: 1.4% 토지취득자: 1.5%	
덴 마 크	토지세	토지	시장가치	비교거래가	1.6 ~ 3.4%	광역 및 기초 자치단체 모두 토지세·건물 세 부과
	건물세	건물	시장가치		정부건물:0.9% 상·공업용:1%	
프 랑 스	재산세	건물·토지	임대가치	'70년 평가액 을 기준으로 조정	차등화된 비례세 율, 중앙정부에서 상한지정	N/A(국세인 부유세 과세)
	토지세	토지	임대가치 (비용차감)	'61년 평가액 을 기준으로 조정		
	주택세	거주용 주택	임대가치 (비용차감)	'70년 평가액 을 기준으로 조정		

<표 5-5> 건물과 토지가 통합되어 있는 국가

	세 목	과세대상	과세표준	과세방법	세 율	세수 배분
미 국	일반 재산세	토지, 건물, 동산	시장가치	비교거래법 대체원가법	주마다 다름, 연례조정1)	N/A
영 국	사업용 레이트 (國稅)	토지와 건물	임대가치	비교임대가	2002/3: 43.7%	세수 배분2)
	의회세	토지와 건물	시장가치		자치단체가결정	
캐 나 다	재산세	토지와 건물	시장가치(9개주) 대체원가(2개주)	비교거래법, 재생산 원가법	연례조정1)	N/A
네 덜 란 드	재산세 (소유주, 사용자)	토지와 건물	가치기준 면적기준	비 교 거 래 가 토지의 종류, 위 치, 용 도 등 에 따른 면적	연례조정1)	N/A
스 웨 덴	재산세	토지와 건물	시 장 가 치 의 75%	비 교 거 래 법, 시장이 존재 하지 않는 것 은 대체원가	· 주거용 아파트: 25% · 사업용건물: 3.5% · 독립주택, 농경 용주거: 1.2%	N/A
스 위 스	재산세	토지와 건물	시장가치, 장부 가격의 75~ 100%	비교거래가	0.05~0.3%	N/A

주: 1) 매년 예산편성 과정 중에 세율 조정.

2) 지방정부가 국세인 사업용레이트를 징수하여 국고에 세입조치하는 “사업용 레이 트세입풀(The National Non-Domestic Rating Pool)”제도를 운영하고 있으며, 매년 중앙정부는 세입풀에 대한 각 지방자치단체(카운슬)에 귀속될 할당량을 결정.

나. 접근방법

1) 세율체계의 일치

재산보유과세 세부담의 불공평성은 여러 요인에 의해 야기되고 있지만, 건물에 대한 세부담이 토지에 비하여 상대적으로 높기 때문에 나타난다. 이러한 문제는 특히 앞서서도 언급하였듯이 재산세의 과표산정방식의 문제와 종합토지세

에 비하여 상대적으로 높은 세율체계에서 비롯된다. 두 요인 중에서 과표의 산정방식에 대한 개편은 실거래가격을 기초로 해야 하는 관계로 부동산가격에 대한 DB구축 등 많은 시간을 요구하지만,⁵¹⁾ 세율체계에 대한 개편은 지방자치단체의 세수 결손이 크지 않거나 납세자의 갑작스런 세부담이 증가하지 않는다면 시간이 오래 걸리지 않아도 해결될 수 있다고 본다. 따라서 본 연구에서는 우선 세율체계의 개편을 통한 세부담의 공평성 제고를 제안하고자 한다.

세율체계의 개편은 재산세와 종합토지세의 세율을 동일하게만 일치 시켜도 세부담의 불공평성 문제는 일부 완화될 수 있다고 본다. 재산보유과세의 가장 이상적인 세율체계는 단일세율체계로 개편하는 것이다. 그러나 현행 재산세 6단계, 종합토지세 9단계의 세율체계를 단일세율체계로 개편하는 것은 너무 급격할 수 있으므로 그 전 단계 작업으로 일부 과표단계를 축소하여 재산세와 종합토지세의 세율을 동일하게 할 필요가 있다고 본다.

재산세와 종합토지세의 과표구간과 세율체계를 일치시킬 때, 재산세의 과표구간을 종합토지세에 맞추도록 할 필요가 있다. 그 이유는 종합토지세의 과표구간은 넓은데 비하여 재산세의 과표구간은 좁을 뿐만 아니라 재산세의 과표구간이 종합토지세의 과표구간보다 상대적으로 낮은 과세표준에 집중되어 있기 때문이다. 즉, 재산세 과표구간은 1,200만원 이하가 최저단계이고 4,000만원 초과가 최고단계인데 비해, 종합토지세 과표구간은 2,000만원 이하를 최저단계로 하고 50억원 초과를 최고단계로 하고 있다. 따라서 누진세율체계의 완화차원에서 재산세의 과표구간 폭을 넓힐 필요가 있다고 본다. 과표구간에 대한 구분은 여러 방법을 고려할 수 있으나, 한 예

51) 정부에서 발표한 바에 의해 내년부터 주택세가 도입될 경우, 공동주택에 대해서는 국세청기준시가를 활용한다고 하지만 일반주택은 국세청기준시가마저 불가능한 상태이다. 주택의 실거래가격에 대한 자료구축은 시간을 두고 엄격하게 진행되어야만 주택세가 성공적으로 정착될 수 있다고 본다.

로 재산세 6단계와 종합토지세 9단계의 과표구간을 하위 구간에서는 재산세의 과표구간을 넓히고 상위 구간에서는 종합토지세의 과표구간을 통합하여 누진도를 3단계로 완화하는 방안을 상정하고자 한다. 3단계의 과표구간은 현행 종합토지세의 과표구간을 참고하여 2,000만원 이하, 2,000만원~5,000만원 이하, 5,000만원 초과로 구분하는 것이 재산세의 과표구간과 종합토지세의 과표구간을 일치하는데 비교적 용이하다고 본다.

세율체계는 장기적으로 단일세율체계로의 전환을 고려할 때, 납세자의 세부담에 대한 변화를 줄이기 위해서는 가능한 현행 최저세율구간과 큰 차이가 없도록 해야 할 것이다. 따라서 본 연구의 시뮬레이션을 위한 세율구조는 재산세의 최저 세율과 동일한 0.3%를 최저로 하여 이와 큰 차이가 나지 않도록 하는 0.5%, 0.7%로 설정하였다.

<표 5-6> 재산보유과세 세율구조개편(예시)

(단위 : 원)

건 물		토 지		개편안(예시)
과 표	세 율	과 표	세 율	
1,200만이하	3/1,000	2,000만이하	2/1,000	과표 2,000만이하 세율 3/1,000
1,200만~1,600만이하	5/1,000			
1,600만~2,200만이하	10/1,000			
2,200만~3,000만이하	30/1,000	2,000만~5,000만이하	3/1,000	과표 2,000만~5,000만 이하 세율 5/1,000
3,000만~4,000만이하	50/1,000			
4,000만초과	70/1,000	5,000만~1억원 이하	5/1,000	과표 5,000만 초과 세율 7/1,000
		1억원~3억원 이하	7/1,000	
		3억원~5억원 이하	10/1,000	
		5억원~10억원 이하	15/1,000	
		10억원~30억원 이하	20/1,000	
		30억원~50억원 이하	30/1,000	
50억원 초과	50/1,000			

이하에서는 재산세와 종합토지세의 세율을 동일하게 하는 것이 과표에 대한 조정을 통한 것보다 불공평한 재산보유과세의 세부담 완화에 보다 용이할 수 있음을 살펴보았다. <표 5-7>은 재산세와 종합토지세의 세율을 일치한 후 재산보유과세부담을 비교한 것이고, <표 5-8>은 세율은 현행 체계를 유지하고 과표에 대한 현실화율을 조정하면서 재산보유과세부담을 비교한 것이다. 우선 <표 5-7>에서는 아파트 가격을 각각 1억, 2억, 3억으로 상정한 후 토지와 건물의 구성을 다르게 하였다. 즉 토지와 건물에 대한 부동산 가격에 차이가 있는 경우 세율을 일치시키었을 때의 재산보유과세부담을 살펴본 것이다. 그 결과 토지와 건물에 대한 부동산 가격이 달라도 재산보유과세 부담은 거의 유사함을 알 수 있었다. 아파트 가격이 1억과 2억인 경우에는 재산보유과세의 부담이 동일하였고, 아파트 가격이 3억인 경우에는 과표구간의 이동이 발생하여 재산보유과세 부담에 약간의 차이가 발생하였다.

<표 5-7> 세율일치에 따른 재산보유과세 부담 비교

(단위 : 원,%)

구 분	가격지분	토지	건물	토지	건물	토지	건물
		40.0	60.0	50.0	50.0	60.0	40.0
1 억	과표현실화율	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
	세 액	39,600	59,400	49,500	49,500	59,400	39,600
	보유과세	99,000		99,000		99,000	
2 억	과표현실화율	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
	세 액	92,000	158,000	125,000	125,000	158,000	92,000
	보유과세	250,000		250,000		250,000	
3 억	과표현실화율	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
	세 액	158,000	275,800	207,500	207,500	275,800	158,000
	보유과세	433,800		415,000		433,800	

주: 가격지분은 부동산가격에서 토지가격과 건물가격이 차지하는 비율임.

<표 5-8> 과표현실화율 조정에 의한 재산보유과세 부담 비교

(단위 : 원,%)

지분	토지	건물	토지	건물	토지	건물
가격(1억)	40,000,000	60,000,000	50,000,000	50,000,000	60,000,000	40,000,000
과표현실화율 (동일)	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
세액	26,640	94,000	33,300	61,000	39,960	42,000
보유과세	120,400		94,000		81,600	
과표현실화율 (0.5배)	0.495	0.33	0.495	0.33	0.495	0.33
세액	39,600	94,000	54,250	61,000	69,100	42,000
보유과세	133,600		115,250		111,100	
과표현실화율 (1배)	0.66	0.33	0.66	0.33	0.66	0.33
세액	59,200	94,000	79,000	61,000	98,800	42,000
보유과세	153,200		140,000		140,800	

주: 과표현실화율은 토지와 건물을 동일하게 하거나 토지를 건물의 0.5배 또는 1배씩 각각 상향조정하여 비교하였음.

<표 5-8>은 아파트 가격을 1억으로 동일하게 설정한 후 토지와 건물에 대한 과표의 조정을 통한 재산보유과세부담을 비교하였다. 이 경우 서울체계는 현행 재산세와 종합토지세의 세율을 그대로 적용하였다. 즉, <표 5-8>에서 알 수 있는 것은 재산세와 종합토지세의 과표현실화율을 동일하게 할 경우에는 재산보유과세는 토지에 대한 가격이 높을수록 상대적으로 세부담이 적어짐을 알 수 있다. 즉 재산세에 대한 세율이 종합토지세에 비하여 높기 때문에 건물에 대한 가격이 높을수록 재산보유과세부담은 높게 나타나고 있다. 그러나 이러한 현상은 토지에 대한 과표현실화율을 상향조정할 수록 세부담에 대한 차이가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 즉, 토지의 과표현실화율을 건물에 비하여 0.5배 증가시켰을 경우, 토지가격이 4천만원일 때는 재산

보유과세가 13만3천6백원인데, 5천만원과 6천만원인 경우에는 각각 11만5천2백5십원과 11만1천1백원으로 과표현실화율이 동일하였을 때에 비하여 세부담의 차이가 감소하였다. 특히, 토지의 과표현실화율이 건물의 1배로 상향조정하였을 때는 토지와 건물의 가격이 서로 상이하더라도 재산보유과세부담의 차이가 많이 줄어들었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 건물가격이 6천만원인 경우의 재산보유과세부담은 15만3천2백원으로 여전히 높게 나타나고 있다. 따라서 건물가격이 높은 경우의 재산보유과세가 건물가격이 낮은 경우의 재산보유과세와 세부담이 유사하도록 하기 위해서는 토지에 대한 과표현실화율을 높일 수밖에 없음을 알 수 있다.

따라서 위의 간단한 시뮬레이션을 통해서 알 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 재산세와 종합토지세의 세율을 일치시키면 건물과 토지의 구성이 서로 달라도 재산보유과세 부담은 거의 유사하다.

둘째, 토지에 대한 과표현실화율을 높여도 재산보유과세 부담 차이가 줄어들음을 볼 수 있는바, 토지에 대한 과표현실화율을 건물에 비하여 큰 폭으로 상향조정해야 한다.

셋째, 결국 재산보유과세의 세부담에 대한 공평성을 제고하기 위한 접근은 과표와 세율의 조정을 통하여 실현할 수 있지만, 보다 용이한 방법은 세율을 일치시킴으로써 소기의 목적을 조기에 달성할 수 있다.

만약 2005년부터 시행을 예정하고 있는 종합부동산세가 정기국회를 통과한다면 재산세와 종합토지세의 세율일치는 조기에 달성할 수 있다고 본다. 종합부동산세는 토지와 건물 각각에 대한 합산누진과세를 목적으로 도입을 예정하고 있기 때문에 지방자치단체에서는 누진부분은 국가로 이관하

고 그 나머지에 해당하는 부분은 단일세율 혹은 차등세율을 적용하여 지방세의 역할을 강조하도록 하면 된다고 본다. 그렇게 되면 토지와 건물의 이원화문제도 자연스럽게 일치시킬 수 있게 될 것이다.

이하에서는 종합부동산세의 도입을 가정하고, 조세연구원에서 활용한 재산세와 종합토지세의 미시자료를 토대로 3단계의 세율을 적용할 때의 세액 변화와 과표구간별 납세자의 구조변화를 살펴보고자 한다. 분석을 위해 다음과 같은 가정을 설정하였다.

가정1 : 토지과표는 정부에서 발표한 공시지가 및 적용율을 그대로 적용하고, 건물과표는 과표현실화율 50%를 상정한다.

가정2 : 재산세와 종합토지세의 세율을 0.3%, 0.5%, 0.7%로 일치시킨다.

< 토 지 >

- 2003년 대비 2004년 과표 인상률
 - 개별공시지가 12.3%, 적용율 39.2%
 - 2003년 대비 평균 21.6%인상($1.123 \times 1.083 = 1.216$)
- 2004년 대비 2005년 과표 인상률
 - 전년대비 공시지가 인상률 19.6%, 적용율 인상률 27.8%(39.2→50)
 - 전년대비 과표 인상률 평균 52.8%($1.196 \times 1.278 = 1.858$)

건물의 경우 정부에서 발표한 데로 2005년부터 신축건물기준가액을 46만원으로 조정하게 되면 과세시가표준액이 감정가액을 초과하는 주택이 32%가 발생하게 되므로 문제가 발생된다. 따라서 본 연구는 조세연구원에서 시뮬레이션 하였듯이 2005년의 과표현실화율을 50%로 가정한 자료를 토대로 3단계의 세율을 적용하였을 경우 세수변화를 살펴보았다.

<건 물>

- 2005년에 정부안에 따라 신축건물기준가액을 18만원→46만원(2.6배)하면 과세시가표준액이 감정가를 초과하는 경우가 32% 발생
- 따라서 2005년은 과표현실화율을 50%로 가정
(2004년 과표현실화율 : 35%) → 과표 1.5배 증가

<표 5-9> 종합토지세 서울구조개편에 따른 세수변화(예시)

과표구간별	연도별		2003		2004		2005	
	과표(천억)	세액(억)	과표(십억)	세액(억)	과표(십억)	세액(억)		
2천 이하			58,500	1,755	56,200	2,185		
2천~5천이하			57,200	2,860	77,600	2,403		
5천 초과			103,810	7,267	19,938	1,396		
합 계	178,150	7,567	219,510	11,882	33,180	19,523		
비율('03대비)				0.57		1.58		

<표 5-10> 재산세 서울구조개편에 따른 세수변화(예시)

과표구간별	연도별		2003		2004		2005	
	과표(천억)	세액(억)	과표(천억)	세액(억)	과표(천억)	세액(억)		
2천2백 이하			678.3	2,035	728.3	2,185		
2천2백~5천이하			248.5	1,243	480.6	2,403		
5천 초과			151.8	1,063	331.7	2,322		
합 계	1,240.0	4,580	1,078.60	4,340	1,540.60	6,910		
비율('03대비)				-0.05		0.51		

주: 자료의 한계로 인하여 재산세의 과표구간을 현행대로 2천2백을 기준으로 하였기 때문에 본 연구에서 설정한 최저 과표구간 2천과 약간의 차이가 날 수 있음.

<표 5-9>에 의하면 종합토지세의 경우에는 2004년에 11,882억원으로 2003년의 7,567억원에 비하여 57% 증가하며, 2005년은 19,523억원으로 158% 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 세율을 3단계로 구분하였을 경우 재산세의 세수는 <표 5-10>에 나타나 있듯이 2004년도 4,340억원으로 2003년에 비하여 5% 감소하는 것으로 나타났으나 2005년은 6,910억원으로 2003년에 비하여 51% 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 재산세와 종합토지세의 초과누진세율체계의 누진도를 완화하여도 지방자치단체의 세수결손은 발생하지 않을 것이다. 크게 변화하는 부분은 납세자간의 세수변화부분이라고 할 수 있다. 과표구간의 상위구간에 있는 납세자들은 부담이 크게 감소되는 반면 하위구간에 포함되어 있는 납세자들은 현재와 유사한 수준이거나 약간의 증가를 초래하게 되는 부분이다.

2) 단일세율체계

재산보유과세는 대부분의 국가에서 단일세율(flat tax rate)을 적용하고 있다. 재산보유과세의 세율체계가 단일세율로 되어 있음은 앞의 이론부분에서 언급하고 있지만, 부동산은 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 대가를 지불하는 편익과세의 원칙에 입각하여 과세하는 것이 일반적이기 때문이다. 따라서 우리나라를 제외하고 토지나 건물에 대하여 초과누진세율을 적용하는 국가는 없다고 볼 수 있다.⁵²⁾ 그러나 국가에 따라 차이는 있지만 주

52) 오스트레일리아는 일부 주정부에서 주세로서 미개발토지(unimproved value of land)에 대하여 누진합산과세하고 있다. 미개발토지는 개발토지(site value of land)와 구별되는데, 후자는 토지정리, 하수시설, 주변의 공공시설 등으로 인한 토지가치의 상승을 반영한 것이다. 반면 미개발토지는 개발로 인하여 상승된 토지가치를 반영하지 않았을 때의 토지가치를 일컫는다. 주정부에서 미개발토지에 대하여 토지세를 부과하는 이유는 토지의 효율적 이용을 유도하기 위한 것으로 우리나라 종합토지세의 초과누진세율체계와는 본질적으로 다르다고 할 수 있다. 그럼

택용, 상업용, 농업용 등 부동산의 용도에 따라 차등비례세율은 적용하고 있다. 스웨덴의 경우 주거용 아파트는 25%, 사업용 건물은 3.5%, 단독주택 또는 농업용 주택은 1.2%의 차등비례세율로 재산세를 부과하고 있으며, 덴마크도 정부건물 또는 상업용과 공업용 건물에 대해서는 일반 주택에 비하여 저율로 과세하고 있다. 우리나라도 단일세율체계는 아니지만 용도에 따라 세율을 달리 적용하고 있다. 토지의 경우에는 주거용(종합합산)과 영업용(별도합산), 기타(분리과세) 등으로 구분하여 세율 적용을 달리하고 있으며, 건물의 경우는 세율은 다르지 않아도 과표산정방식에 용도지수가 포함되어 있어 결과적으로 세부담에 차이가 나도록 하고 있다.

결국 건물과 토지에 대한 재산보유과세에 대하여 단일세율체제로 개편해야 한다는 것에 이의를 제기하는 학자는 없다고 본다. 단지 문제는 이원화되어 있는 건물과 토지에 대한 세율을 일치하면서 단일세율로 하였을 때 납세자의 조세부담과 지방자치단체의 세수변화를 어떻게 최소화하는가에 있다고 본다. 따라서 단일세율체제로의 개편은 접근방법의 문제라고 할 수 있다. 일반적으로 행정당국은 국가의 상황변화에 따라 조세정책을 장기적인 측면보다는 단기적인 처방 차원에서 채택하는 경향이 강한데, 재산보유과세는 부동산 투기억제 등 정책적인 차원에서 접근하기보다는 지방자치단체의 기간세 확립 차원에서 접근하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 재산보유과세는 지역주민이 제공받고 있는 지역공공재에 대한 대가를 지불하는 차원에서 건물과 토지의 부동산 가격에 기초한 단일세율체제로 개편해야 한다고 본다. 재산보유과세는 직접세로서 조세저항이 큰 세목이므로 납세자의 조세

에도 불구하고 누진합산하고 있는 오스트레일리아의 일부 주정부에 대하여 미개발 토지에 대한 토지세는 토지이용의 효율성보다는 세부담의 불형평성, 세정의 복잡성 등 문제가 더 많다는 비판이 제기되고 있다. 지방정부에서는 일반적인 재산세로 레이트(rate)를 부과하고 있다.

부담에 대한 변화의 폭을 완화시키면서 일정한 목표아래 점진적으로 진행할 필요가 있다고 본다. 만약 2005년부터 시행을 예정하고 있는 종합부동산세가 정기국회를 통과한다면 재산세와 종합토지세의 단일세율체계 혹은 세율 일치에 대한 개편은 조기에 달성할 수 있다고 본다.

단일세율을 적용할 경우 납세자의 세부담에 대한 변화가 크지 않으면서 소기의 목적을 달성하고자 한다면 재산세의 최저세율인 0.3%와 동일하게 할 필요가 있다고 본다. 재산세와 종합토지세의 세율체제로 0.3%를 적용하게 될 경우, 재산세에 대한 납세자의 세부담 증가는 없고 단지 종합토지세의 최저 세율구간인 0.2%의 납세자의 세부담이 증가하게 된다. 그러나 종합토지세의 최저 세율구간에 대한 실효세율이 매우 낮은 점을 고려한다면 최저세율보다 0.1% 상향조정하여 0.3%로 부과할 필요는 있다고 본다.

이하에서는 앞 항과 같이 종합토지세와 재산세의 연도별 과표현실화 계획에 의거하여(건물 시가표준액의 과표현실화율 50%와 토지과표 인상률 52.8%(전년대비 공시지가 인상률 19.6%, 적용율 인상률 27.8%)) 세액 변화를 살펴보았다.

<표 5-11> 토지의 종합합산 세액변화(0.3%적용)

(단위 : 원, %)

구 분	2003년	2004년	2005년
과 표	178조	220조	333조
세액A (현행세율)	7,562억원	1조100억원	1조 8,100억원
세액B (세율 0.3%)	-	6,600억원	9,990억원
차액 (A-B)	-	4,400억원	8,110억원
비율(2003년 세수대비)	-	-12.7	32.1

자료: 조세연구원 공청회, 『부동산 보유세제 개편방안』자료 이용 재분석, 2004. 7.

<표 5-11>에 의하면 2003년의 종합토지세는 7,562억원인데, 단일세율 0.3%를 적용하게 되면 2004년도 세수는 6,600억원으로 2003년도에 비하여 12.7% 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 2005년도 세수는 9,990억원으로 2003년도에 비하여 32.1% 증가하게 된다. 세액 A는 종합토지세가 현행 세율체계를 그대로 유지했을 경우의 세수인데, 종합부동산세가 도입되면 상위구간의 세수는 국세로 귀속되기 때문에 2005년도의 1조 8,100억원이 모두 지방세로 귀속되지는 않을 것이다.⁵³⁾ 그러한 점을 고려한다면 종합부동산세 도입을 전제로 지방은 단일세율체제로 개편하도록 해야 한다고 본다.⁵⁴⁾

<표 5-12> 재산세 세액변화(0.3%적용)

(단위 : 원, %)

구 분	2003년	2004년	2005년
과표	124조	107조8,400억	154조600억
세액A(현행세율)	4,580억	4,793억	1조241억
세액B(세율0.3%)		3,235.3억	4,621.9억
차액(A-B)		1,557.8억	5,619.2억
비율(2003 대비)		-29.4	0.90

자료: 조세연구원 공청회, 『부동산 보유세제 개편방안』자료 이용 재분석, 2004. 7.

53) 종합부동산세에 대한 안이 아직 결정된 상태는 아니지만 종합토지세의 이원화 안을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1안: 현행 종합토지세의 골격을 유지하면서 토지가액의 합계액이 일정액 이상인 경우 국세징수

2안: 현행 종합토지세의 골격을 유지하면서 소유토지가액의 합계액이 일정액 이상인 토지소유자의 종합부동산세액이 시·군·구 토지세에 합계액을 초과한 경우 국세징수

3안: 비개인(혹은 법인)분의 토지세 전액을 국세로 징수(영국형 국세).

54) 행정자치부에서도 종합부동산세가 도입될 경우, 지방은 단일세율을 적용하여 지방세로서의 역할을 수행할 필요가 있다고 주장하고 있다.

<표 5-12>에 의하면 단일세율 0.3%를 적용하였을 경우 2004년도 재산세 세수는 2003년도에 비하여 29.4% 감소하지만 2005년도에는 0.9% 증가하는 것으로 나타났다. 토지부분과 동일한 논리로 2005년부터 종합부동산세가 도입되어 국세에서 건물에 대한 재산세를 인별로 합산하게 되면 현행 재산세수가 모두 지방세로 귀속되지는 않을 것이다. 지금까지 도출된 안⁵⁵⁾을 고려한다면 지방에서는 주택에 대하여 저율과세로 전환해야 하는데, 이때 단일세율체계는 이상적인 방안이라고 할 수 있다. 지방에서 우려하는 것은 세수결손부분인데 주택에 대하여 0.3%의 단일세율을 적용했을 때 2005년도의 세액은 2003년도에 비하여 약간 증가하는 것으로 나타났다. 이같이 세수가 감소하지 않는 것은 과표현실화로 인하여 건물과표가 인상되기 때문이다.

이상 토지와 건물부분에서 단일세율을 적용하였을 경우 2004년도에는 세액이 감소되지만 2005년에는 과표현실화 등과 더불어 세액은 2003년도에 비하여 약간 증가하는 것으로 분석되었다. 따라서 단일세율체계로의 전환이 불가능하다고 보지는 않는다.

이하에서는 과표구간별 납세자 분포를 통해 납세자의 세부담에 대한 구조변화를 살펴보고자 한다. 재산세와 종합토지세의 세율적용을 0.3%로 하였을 경우 재산세의 최저세율은 0.3%이기 때문에 모든 조건이 동일하다면 세부담이 낮아질 수는 있지만 증가하지는 않는다. 그러나 종합토지세의 최

55) 재산세의 이원화도 역시 안이 확정되지 않은 상태인데, 지금까지 논의되고 있는 대안을 살펴보면 다음과 같다.

- 1안: 모든 주택을 합산한 뒤 일정규모 이상의 합산과표에 국세 적용
- 2안: 일정과표 이하 주택을 합산배제한 뒤 다주택 보유자 합산과세
- 3안: 일정과표 이하 주택을 합산배제하되, 일정호수 이상 임대사업자의 일정면적 이하 임대주택을 합산배제
- 4안: 수도권 및 광역시 이외 지역의 주택을 합산배제

저세율은 0.2%이기 때문에 최저구간에 포함되어 있는 납세자의 세부담은 증가하게 될 것이다. 따라서 과표구간별 납세자의 분포를 살펴보는 것이 중요한데 이에 대한 분석이 <표 5-13>에 나타나 있다.

<표 5-13>에 의하면 과표의 현실화와 개별공시지가의 인상으로 인하여 과표 2천만원 이하 구간의 납세자 비중이 2003년 79.43%, 2004년 74.59%, 2005년 62.93%로 감소하는 반면에 과표 2천만원에서 5천만원 구간의 납세자 비중은 2003년 14.94%, 2004년 17.19%, 2005년 22.87%로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과로 알 수 있는 것은 과표현실화로 인해 최저 0.2% 구간에서 0.3% 구간으로 납세자가 이동하게 된다. 그러나 최저구간의 1구간 상향이동은 크지 않아 서울 0.2% 최저구간의 납세인원은 전체의 62.93% 점하고 있다. 결국 단일세율이 0.3%로 결정되면 62.93%에 해당하는 납세자는 현재보다 0.1%가 높은 종합토지세를 부담해야 하는 결과가 되는 것이다. 그러나 한편 2천만원 이하 구간 납세자의 실효세율이 0.10⁵⁶⁾인 것을 감안한다면 현행 이들 구간의 납세자가 부담하고 있는 것은 매우 낮은 수준⁵⁷⁾이기 때문에 지방의 편익과세와 관련하여 어느 정도 강화할 필요가 있다고 본다.

건물과표의 최하위구간인 1,200만원 이하는 세율이 0.3%로 단일세율 0.3%를 적용할 경우에도 현재와 동일하기 때문에 납세자의 세부담 변화는 유사할 것이다. <표 5-14>에 의하면 과표구간의 변화가 거의 유사한 것으로 보아 과표현실화에 따른 변화도 크지 않음을 알 수 있다.

56) 조세연구원 공청회 분석 결과, 2004. 7, p. 57.

57) 행정자치부의 2003년도 자료에 의하면 최저구간의 세부담은 약 5만원 정도로 파악되고 있다.

<표 5-13> 종합토지세 납세자의 과표구간별 분포

	2003		2004		2005	
	납세자(명)	비율(%)	납세자(명)	비율(%)	납세자(명)	비율(%)
계	10,788,486	100.00	10,789,148	100.00	10,789,148	100.00
2천만원 이하	8,569,271	79.43	8,048,020	74.59	6,789,329	62.93
2천만원-5천만원	1,611,343	14.94	1,854,722	17.19	2,467,829	22.87
5천만원-1억원	436,249	4.04	617,441	5.72	956,745	8.87
1억원-3억원	150,035	1.39	234,893	2.18	496,957	4.61
3억원-5억원	13,243	0.12	21,273	0.20	48,890	0.45
5억원-10억원	5,743	0.05	9,049	0.08	21,387	0.20
10억원-30억원	1,972	0.02	2,921	0.03	6,583	0.06
30억원-50억원	297	0.00	385	0.00	679	0.01
50억원이상	333	0.00	444	0.00	749	0.01

자료: 조세연구원 공청회, 「부동산 보유세제 개편방안」자료 이용 재분석, 2004. 7.

<표 5-14> 주택분 재산세의 과표구간별 건수변화

구 분	과표(Base)구간(만원)	건수 비중(%)	
		2004	2005
주 택	B ≤ 1,200	84.30	84.20
	1,200 < B ≤ 1,600	8.93	8.99
	1,600 < B ≤ 2,200	4.02	4.03
	2,200 < B ≤ 3,000	1.98	1.99
	3,000 < B ≤ 4,000	0.55	0.55
	4,000 < B	0.22	0.23

자료: 조세연구원 공청회, 「부동산 보유세제 개편방안」자료 이용 재분석, 2004. 7.

지금까지 종합부동산세의 도입을 전제하고 재산세와 종합토지세의 단일 세율적용은 조기에 정착될 수 있음을 시뮬레이션 해보았지만, 이들 세목이 단기적인 차원에서 단일세율을 적용하기에는 현실적인 제약이 크다고 본다. 따라서 단일세율체계를 추진하기 위한 전 단계 작업으로 재산세와 종합토지세의 과표구간 누진도의 완화와 세율체계의 일원화를 고려할 수 있다.

3. 과 표

가. 개편방향

세부담은 과표(과세표준)와 세율의 승수로 나타나기 때문에 과표의 역할은 세부담을 결정하는 중요한 요소이다. 따라서 세부담이 공평하도록 하기 위해서는 과표의 산정이 공평하다는 전제가 담보되어야 한다. 그럼에도 불구하고 그 동안 재산보유과세에 대한 논의는 낮은 보유과세의 조세부담과 낮은 과표현실화에 치우쳐 과표의 공평성에 대한 논의는 소홀히 다루어진 경향이 있다. 내년부터 도입을 예정하고 있는 종합부동산세도 역시 부동산 과다보유자에 대한 억제 혹은 재산보유과세의 강화 차원에서 진행되고 있기 때문에 재산보유과세 세부담의 공평성을 담보하는 과표의 문제에 대하여서는 논의되지 않고 있다. 그러나 현행 재산보유과세의 과표가 지니고 있는 문제를 그대로 종합부동산세에 적용하게 되면 재산보유과세 세부담의 불공평성은 더욱 심화될 것이다.

재산보유과세의 과표에 대한 근본적인 문제는 첫째로 일체로 되어 있는 부동산을 건물과 토지로 이원화하여 과표를 개별적으로 산정 하는 부분이라고 할 수 있다. 이들 과표가 이원화되어 있어도 각각의 과표가 부동산 가격

을 제대로 반영할 수 있다면 세부담의 불공평성 문제는 야기되지 않을 것이다. 그러나 시장에서 거래되지 않는 건물에 대한 시가를 건물과표로 산정해야 하는데 이것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 그러한 이유 때문에 신축건물 비용에 기초한 원가방식의 건물과표산정방식을 일부 수정하여 부동산가격을 반영하도록 하였다. 특히 공동주택은 2004년부터 건물과표 산정에 국세청 기준시가를 적용함으로써 부동산가격을 반영하도록 하고 있다. 건물과표에 부동산가격을 반영하지 않고서는 시간과 기술의 발달에 따라 빠르게 변하는 신축건물비용을 매년 과표에 반영한다는 것은 현실적으로 어려움이 있을 것이다.

그러나 건물과표산정방식은 건축비용과 부동산가격을 혼합하여 산정하면서 건물과표의 산정에 토지와 관련된 부분의 반영 비율을 높임으로써 건물과표를 왜곡시키고 있다. 부동산가격은 일반적으로 토지가격에 의해 좌우되고 있으나 토지와표의 낮은 현실화율로 인하여 포착하지 못하는 부동산가격을 건물과표가 담당하게 제도화함으로써 재산보유과세 세부담의 공평성을 저해시키고 있다.

건물과표의 산정요인 중 토지가격과 연관된 것은 개별공시지가를 고려하여 지수화한 위치지수와 공동주택의 경우 국세청기준시가를 지수화하여 가감산율을 적용하고 있는 가감산특례 부분이다. 이들 토지와 관련된 요인이 건물과표에 포함된 것은 토지와표로 부동산가격을 반영시키려면 종합토지세의 특이한 초과누진세율구조 하에서 종합합산에 따른 일부계층의 조세부담이 급격하게 증가하기 때문에 재산세인 건물과표에 반영한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 문제는 특히 올해 건물과표에 부동산가격을 대신하는 국세청기준시가의 적용율이 반영되면서 조세저항으로 나타나고 있다.⁵⁸⁾

58) 2004. 8. 2 중앙일보에 의하면, “내가 사는 10층의 재산세가 30만원인데 바로 위

토지과표는 매년 감정평가사에 의해 개별공시지가가 공시되기 때문에 시가를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 개별공시지가는 실거래가액의 평균 80% 수준에서 결정되고 있지만 필지에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 개별공시지가와 실거래가액과의 차이는 클 수 있다. 특히 개별공시지가는 2003년 기준 표준지 50만 필지를 표준으로 하여 2,897명의 조사반(지자체 공무원 1,504명, 세무공무원 100명, 보조원 1,293명으로 구성)이 2,750여만 필지(1인당 1만 필지 정도)에 대하여 평가하기 때문에 실거래가액과 차이가 날 수 있다. 그럼에도 불구하고 토지과표는 시가를 반영한다고 볼 수 있으나 적용율(2003년 기준 36.1%)을 고려하여 최종과표를 산정하기 때문에 토지과표와 부동산가격간의 차이는 크다.

재산보유과세의 두 번째 문제는 현행 과표산정방식이 주택건축양식의 변화에 대한 대응을 적절하게 대처하지 못한다는 점이다. 주택양식의 변화는 크게 두 가지 점에서 건물과표산정방식의 문제를 내포하고 있다. 하나는 획일화된 구조물로 인하여 구조물간의 건축비 차이가 예전에 비하여 크지 않다는 점이고, 또 다른 하나는 고층 공동주택으로 인한 토지지분이 감소하고 있기 때문에 토지과표에 부동산가격을 반영하는데 한계가 있다는 점이다. 아래의 <표 5-15>는 우리나라의 주택유형이 단독주택에서 아파트 등 공동주택으로 변하고 있음을 알 수 있다. 1995년 단독주택이 47.1% 이었으나 2000년에는 37.1%로 6.2% 감소되었다. 조세연구원에서 분석한 2003년도 재산세 과세대상 결과에서도 단독주택(16.78%)과 농어가 주택(14.61%)을 제외하고는 그 나머지가 공동주택으로 구분되어 있는 것을 알 수 있다.⁵⁹⁾ 이러한 결과는 신축건물비용을 고려한 현행 건물과표 산정방식

층은 9만원 적은 21만원으로 부과되어 시가반영에 문제가 있다.” 고 하여 주민들이 행정소송을 준비하고 있는 것으로 나타났다.

59) 조세연구원의 공청회 자료, 『부동산 보유세제 개편방안』, 2004. 7, p. 12.

이 적절하지 않음을 간접적으로 의미하고 있음을 알 수 있다.

또한 주택양식의 변화는 토지지분에 대한 토지가격을 과표에 반영하는데 한계가 있음을 의미하기도 한다. 한 예로 60층 이상의 주상복합아파트의 경우 토지지분은 매우 적고 부동산가격은 일반적으로 높는데, 현행 건물과 토지과표 산정방식은 이러한 요인을 제대로 반영할 수 있도록 되어 있지 않다. 특히, 주상복합아파트의 경우 저층은 구조가 철골로 되어 있어 120의 구조지수가 적용되는데 비하여 고층은 철근으로 철골보다 낮은 구조지수 100이 적용되고 있다. 그러나 실제 부동산가격은 고층으로 올라 갈수록 비싸다. 현행 개별공시지가를 사용하는 토지과표는 이러한 가격차이를 반영하지 못하고 있다. 다만 올해부터 적용되는 건물과표의 가감산특례에서 국제청기준시가를 일부 활용하여 적용하고 있을 따름이다. 따라서 이러한 주택양식의 변화에 적절히 대응할 수 있는 건물 또는 토지과표가 되도록 하기 위해서는 시가를 고려한 과세표준이 되지 않고서는 현실적으로 재산보유과세의 공평성을 확보하기 어렵다고 본다.

<표 5-15> 주택유형별 주택수

(단위: 천호, %)

구 분	계	단독주택	아 파 트	연립주택	다세대 주 택	영 업 용 건 물 내 주 택
1995년	9,205 (100.0)	4,337 (47.1)	3,455 (37.5)	734 (8.0)	336 (3.7)	343 (3.7)
2000년	10,959 (100.0)	4,069 (37.1)	5,231 (47.7)	813 (7.4)	453 (4.1)	393 (3.6)
증감(95-2000) (증감율)	1,754 19.1	-268 -6.2	1,776 51.4	79 10.8	117 34.8	50 14.6

자료: <http://www.nso.go.kr/>, 인구총주택조사 참고.

따라서 공평성 제고를 위한 재산보유과세의 개편방향은 건물과 토지로 이원화되어 있는 과세대상의 통합과 부동산 실거래가격에 기초한 과표산정 방법이라고 할 수 있다. 외국의 경우에는 일본, 덴마크, 프랑스를 제외한 대부분의 국가가 건물과 토지를 통합하여 과표를 산정하고 있다(<표 5-5>, <표 5-6>참조). 프랑스는 재산세가 건물과 토지로 이원화되어 있지만 과세표준이 임대가치를 기준으로 하고 있기 때문에 비교적 정확한 과표를 산정할 수 있다고 본다. 그러나 일본은 우리나라와 유사한 방식으로 토지는 실거래가격에 기초하여 평가하고 있으며, 건물은 재건축비용을 산정하고 있어 우리나라의 문제와 크게 다르지 않다고 본다. 그리고 덴마크의 경우에는 재산세의 과세대상이 건물과 토지로 구분되어 있기는 하지만 과표는 건물과 토지를 일괄적으로 시가를 고려하여 평가한 다음 건물과 토지는 전체과표에서 토지에 해당하는 부분을 제외하여 산정하고 있기 때문에 실제로 건물과 토지를 일체로 평가하는 것과 동일하다고 볼 수 있다. 결국 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 건물과 토지를 구분하여 과표를 산정 함으로써 시가가 제대로 반영되지 않는 국가는 일본이라고 할 수 있다.

대부분의 선진국가에서는 건물과 토지를 일체로 시가를 기준으로 과세표준을 정하고 비교사례에 의해 과세함으로써 조세부담의 공평성을 제고하고 있다. 비교사례가 드문 박물관, 미술관, 공항 등 특수한 목적의 건물에 대해서는 원가방식에 의하여 평가하여 과세하고 있다.

나. 실거래가격에 기초한 과표

외국의 사례에서도 살펴보았듯이 조세부담의 공평성 제고를 위해서는 실거래가격에 기초한 과세가 이루어지도록 재산보유과세제도가 설계되어야 한다. 실거래가격은 부동산 거래에 따른 성실한 신고와 이를 바탕으로 한

DB의 축적에 의해 실현될 수 있다. 우리나라는 그 동안 검인계약서 등 부동산 실거래가격의 활성화를 위해 많은 노력을 하여 왔으나 제도적으로 구속력을 갖지 못해 실패하였다. 그러나 2003년 10월 29일 발표된 주택시장 안정 종합대책의 일환으로 건설교통부에서 2004. 3. 30부터 주택거래 신고제의 시행을 추진하여 2004. 4. 26 주택거래신고지역을 지정함으로써 해당 지역에서 실거래가격 신고를 의무화하고 있다.⁶⁰⁾ 따라서 주택거래신고제도도 일차적인 목적이 부동산투기억제를 위한 제도이기는 하지만 부수적으로 향후 부동산의 실거래가격을 양성화함으로써 과세를 위한 자료구축의 기반이 마련될 수 있다고 본다.

주택거래신고제도는 건설교통부에서 투기지역 중에서 주택가격 상승률이 월간 1.5% 이상 급등하거나 3개월간 3% 이상 지속적으로 상승할 경우 건교부장관이 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 주택거래신고지역으로 지정하도록 하고 있다. 주택거래신고지역으로 지정되면 전용면적이 60㎡(18평)을 넘는 아파트와 전용면적 150㎡(45평)을 넘는 연립주택, 그리고 평형에 상관없이 재건축·재개발 정비구역 내의 아파트와 연립주택에 해당하는 부동산의 매매에 대하여 계약체결 후 15일 이내로 해당 시·군·구에 신고서를 제출하여 신고필증을 교부하도록 되어 있다. 만약 미신고, 신고지연, 허위신고가 적발되면 취득세액의 최고 5배까지 과태료를 부과하도록 하고 있다. 주택거래에 따른 신고 사항은 계약당사자, 계약일, 주택의 소재지, 주택의 종류와 규모, 실거래가액, 소유권이전예정일 등이다. 주택거래신고제도의 기본적인 취지는 실거래가격을 양성화함으로써 부동산투기를 억제하는 데 있다.

60) 주택거래신고지역으로 지정된 곳은 서울의 강남구, 송파구, 강동구와 성남의 분당구이다.

부동산 실거래가격의 신고가 제도화되지 않는 이유 중의 하나는 부동산 취득자가 허위신고를 해도 법적인 구속력이 없기 때문이다. 현재 취득세의 과세표준은 원칙적으로 취득자가 사실상의 취득가액에 의하여 신고하여야 하나 신고를 하지 아니하거나 취득신고를 하는 경우에도 그 가액을 표시하지 아니한 경우 또는 신고가액이 시가표준액에 미달하는 경우에는 시가표준액을 취득세의 과세표준으로 하게 되어 있다(지방세법 1111조 ②항 본문). 취득세의 과세표준은 지역에 따라 약간 차이는 나지만 토지에 대한 부분은 공시지가 정도로 현실화되어 있으나 건물에 대한 부분은 시가대비 약30% 수준에 머물러 있기 때문에 현행 과세표준액이 부동산의 실거래가격에 비하여 낮다. 따라서 법으로 제정되어 있어도 부동산 거래가격에 대한 확인이 어려운 상황 하에서 실거래가격에 의한 취득세를 부과하기 어렵다. 따라서 대부분의 부동산 취득자는 행정자치부에서 고시하는 시가표준액 미만이 되지 않도록 하고 있는 것이 현실이다. 따라서 주택거래신고제가 정착될 수 있다면 부동산 실거래가격의 DB 구축에 큰 기여를 할 수 있다고 본다.

건설교통부는 주택거래신고지역을 대상으로 주택가격 프로그램을 개발하여 실제 신고하는 취득·등록세가 타당한지에 대한 체크가 자동적으로 이루어질 수 있도록 하여 허위신고를 미연에 방지하도록 하고 있다. 그러나 갑작스런 제도의 도입으로 인하여 주택거래신고지역에서의 취득세와 등록세는 현재 일반적으로 적용하고 있는 시가표준액에 비하여 3배에서 5배의 부담 증가를 초래하고 있다.⁶¹⁾ 이러한 갑작스런 정부의 실거래가액에 의한 거래과세 부담으로 부동산시장 침체 등 부작용이 발생되고 있으며,⁶²⁾ 건설

61) 건교부에 따르면 강남구 대치동 A아파트 31평형의 경우 취득세와 등록세가 840만원에서 3000만원으로 3.6배, 분당 무지개 C아파트 33평형은 260만원에서 1750만원으로 6.73배 늘어난다고 한다.

62) 중앙일보, 2004. 8. 4, “주택거래신고제 이후 100일의 결과를 보면, 신고제 도입

교통부는 현재 새로운 주택거래신고지역의 추가지정을 보유하고 있는 상태이다.⁶³⁾ 주택가격 프로그램은 국세청기준시가와는 달리 매월 조사된 실제 부동산가격 변동을 고려하여 프로그램 한 것이다.⁶⁴⁾ 주택가격 프로그램은 지금 주택거래신고지역에 한하여 적용되고 있지만 향후 전국으로 확대할 필요가 있다. 1,600만 여건 정도 되는 주택에 대한 부동산가격의 변동을 관리하기란 매우 어려운 일이지만 일단 작업을 시작하였으므로 이에 대한 철저한 관리를 통하여 부동산 실거래가격에 기초한 조세부담이 정착될 수 있도록 지속적인 관리가 요구된다.

법인간 거래 혹은 법인과 개인간 거래는 실거래가격을 기준으로 취득·등록세가 부과되고 있는 상황이지만, 개인간 거래는 법적인 견제 장치가 없기 때문에 실행에 옮기지 못하고 있는 상태이다. 주택가격 프로그램의 전국 확대도 필요하지만 동시에 개인간 거래에 대한 법적인 제도의 마련이 요구된다. 현재 법인간 거래는 비용처리가 되기 때문에 법인으로서는 실거래가격에 대한 거래과세가 유리하지만 개인간의 거래는 매도자와 매수자간의 담합에 의해 취득·등록세와 양도소득세의 저 부담이 가능하기 때문에 현실적인 어려움이 있다. 특히 1가구 1주택에 한하여 양도소득세가 비과세 되고 있는 상황 하에서 매수자의 실거래가격에 의한 거래과세의 신고는 신빙성이 낮을 수밖에 없다.

에 따른 부작용은 점점 커지고 있다. 신고지역에서 시작된 부동산 거래 위축 현상은 강북과 수도권 등 다른 지역으로 확산되고 있다. 신고제가 도입된 후 경기도 분당의 경우 지난해 7월 2,284건이던 아파트 거래 건수는 지난 7월에 205건으로 줄었다“.

63) 경제불황과 주택거래신고제도의 도입 등 부동산 시장이 침체되는 경향이 있어, 건설교통부는 7월 28일 열린 주택정책심의위원회 심의에서 6월 주택거래신고지역 후보지인 양천구와 성남 중원구, 대전 중·동구, 청주 흥덕구 등 5곳을 거래신고지역으로 지정하지 않기로 확정했다.

64) 부동산가격은 한국감정원에서 매월 조사하고 있다.

따라서 향후 거래과세의 실거래가격을 양성화시키기 위해서는 첫째, 주택가격 프로그램의 전국화, 둘째, 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 폐지, 셋째, 취득·등록세와 양도소득세의 연계라고 할 수 있다.

첫째, 주택가격 프로그램의 전국화는 미국 대부분의 지방정부에서 활용하고 있는 거래사례비교제도(comparative sales approach)도 참고하여 적용할 필요가 있다고 본다. 건교부는 부동산 중개업법의 개정을 통해 부동산 중개업소에서 실거래내역을 전산으로 신고·처리하도록 요구하고 있지만,⁶⁵⁾ 이 제도의 성공에 대해서는 많은 전문가들이 의문을 제기하고 있다. 한 예로 검인계약서도 실거래가격의 활성화를 위해 도입한 제도이지만 실패하였으며, 이번에 국회에 제출될 부동산중개업법 개정안도 중개업소에서 부동산거래는 성사시켜주되 개인간의 거래인 것처럼 하여 신고하지 않으면 발견하기 어려울 것이다. 따라서 주택가격 프로그램은 중개업소에서 신고하는 전산 DB 이외에 double checking 할 수 있는 프로그램의 개발을 통해 개인간의 거래에 대한 가격도 포착할 수 있도록 해야 할 것이다.

부동산 실거래가격 신고제는 직할시 이상 대도시부터 우선 시행될 전망이다.⁶⁶⁾ 이는 부동산 중개업자들의 반발을 감안해 지역별로 차등 실시하는 것으로 부동산 거래 위축이 우려되는 중소도시나 실거래가격 파악이 힘든 농촌지역에서는 실거래가격 신고제가 내년 하반기부터 시행될 전망이다. 건

65) 헤럴드경제, 2004. 8. 9, 기사에 의하면 “거래 당사자 간의 직거래, 법무사나 변호사가 대리하는 경우 등 부동산 거래의 40~50%가 공인중개사를 통하지 않고 이뤄지고 있다”며 “공인중개사에게만 실거래가 통지를 의무화한 것을 부당하다”고 공인중개사들은 주장하고 있다.

66) 건설교통부 관계자는 2004. 8. 6 “내년부터 직할시 이상 대도시의 공동주택에 우선적으로 부동산 실거래가 신고제를 실시하는 방안을 검토 중”이라고 말했다. 그는 “6개월간 실거래가 신고제가 제대로 시행되는지, 문제점은 없는지 등을 살펴본 뒤 그 이후에 다른 중소도시의 공동주택이나 농촌 등의 일반주택에도 확대 적용하는 방안을 검토하고 있다”고 밝혔다. 중앙일보 2004. 8. 6.

교부는 이를 위해 오는 9월 정기국회 때 내년 초 부동산 실거래가격 신고제 도입을 골자로 하는 부동산중개업법 개정안을 제출하고 관련법이 국회에서 통과하면 시행령과 시행규칙 등도 함께 개정할 방침이다. 부동산 중개업법이 통과되면 부동산 취득자들의 조세부담이 갑자기 증가하기 때문에 부동산 시장의 침체 등이 예상되지만 조세부담의 공평성을 확보차원에서는 언제라도 이러한 일시적인 현상은 겪어야 하므로 실거래가격 신고지역에서는 거래과세의 세율인하 등을 고려하여 시행에 차질이 없도록 해야 할 것이다.

그러나 한편 부동산 중개업자들의 주장대로 약 50% 정도가 중개업소를 이용하지 않는다면 제도의 실효성이 떨어지게 되므로 주택가격 프로그램 등 동시에 활용하여 이중의 견제가 가능하도록 할 필요가 있다. 그러한 의미에서 미국의 거래사례비교제도는 활용가치가 있다고 본다. 미국은 시장에서 거래되는 부동산가격을 토대로 건물과 토지의 과세표준에 활용하고 있는데, 거래가 이루어지지 않은 부동산에 대하여서는 유사한 사례를 참고하여 과세표준으로 활용하고 있다. 일반적으로 대부분의 국가는 부동산에 대한 평가를 3년~5년 정도로 하고 있는데, 미국도 연례재평가제도(annual reassessment)에 의해 평가하고 있는 주는 26개 주 정도에 불과하다. 따라서 대부분은 거래된 부동산을 참고하여 그와 유사한 부동산에 대하여 거래사례비교법에 의해 과세표준을 결정하고 있다.

캘리포니아주는 재산세의 조세저항으로 유명한 proposition 13이 있기 때문에 과표와 세율이 전년대비 각각 2%와 1%를 초과할 수 없도록 되어 있지만, 이 범위 내에서 유사거래사례를 중심으로 과세표준을 꾸준히 조정하고 있다. 샌디에고 시의 재산세 평가 및 부과업무는 샌디에고 카운티에서 담당하고 있는데, 담당지역 평가사의 주요업무 중의 하나는 담당지역 부동산에 대한 구체적인 정보의 자료관리와 거래부동산에 대한 가격정보를 DB

화하여 매년 부과하는 재산세의 과세표준에 활용하고 있다. 부동산에 대한 자료는 건축물의 신축, 증·개축, 거래가격, 일자, 소유자 변동사항 등 건축물에 대한 일체의 자료가 정리되어 있으며, 이에 대한 자료는 주소 입력에 의해 접근이 가능하도록 하여 문제가 있으면 이의신청을 할 수 있도록 제도화하고 있다. 샌디에고 시에서는 신축건물이나 거래되는 경우를 제외하고는 부동산에 대한 평가가 3년마다 이루어지고 있는데, 일시에 모두 평가하는 것이 아니라 매년 1/3씩 구분하여 평가하기 때문에 3년이 되는 해에 한 번의 일체평가가 완료되고 있다. 특히 샌디에고 시의 평가사는 평가사 자격증을 소지한 지방정부 공무원으로 구성되어 있으며, 과세구역(tax rate area)을 80구역으로 구분하여 1 구역당 1명의 평가사를 배정하여 업무를 담당하도록 하고 있다.

우리나라에서 실거래가격 과세기반 구축을 위해 가장 시급한 문제는 부동산 자료에 대한 DB의 구축이라고 본다. 주택거래신고제 혹은 부동산중개업법에 의해 부동산거래에 대한 실거래가격을 신고하도록 명문화하고 있지만 급격한 제도의 도입은 정착하기에 많은 문제를 발생시킬 수 있다고 본다. 부동산투기 안정대책의 일환으로 도입된 제도에 따른 실거래가격의 신고는 부동산 시장 위축 등에 따라 추진이 어려울 수도 있다고 본다. 따라서 이처럼 갑작스런 정책에 의한 제도의 도입보다는 행정당국에서 시간이 소요되더라도 조세부담의 공평성 확보차원에서 부동산의 세부자료구축 등 기반을 준비한 후에 실거래가격에 의한 조세부담을 부과하는 것이 바람직하다고 본다. 그러한 의미에서 지금이라도 토지대장과 건물대장에 기재되어 있는 모든 부동산에 대한 정보를 일원화할 필요가 있다.

정부차원에서 행정자치부의 PBLIS(Parcel Based Land Information System)와 건교부의 LMIS(Land Management Information System)

를 통합하여 한국토지정보시스템(Korea Land Information System)의 개발을 추진하고 있으나,⁶⁷⁾ KLIS에는 건축물에 대한 자료는 포함되어 있지 않다.⁶⁸⁾ 한편 행정자치부는 부동산정보관리센터를 설치하여 범정부 차원에서 건물과 토지대장에 있는 자료를 중심으로 DB 구축을 추진 중에 있다.⁶⁹⁾ 그러나 이에 대한 자료가 실용화되기 위해서는 보다 많은 검증이 필요하다고 본다. 한 예로 우리나라는 부동산에 대한 자료가 자치단체에서 소유하고 있는 건물과 토지대장, 그리고 등기소의 등기부등본으로 이원화되어 있는데 이들 자료가 동일하지 않는 경우가 빈번하다고 한다. 따라서 부동산과세를 위해서는 부동산에 대한 정확한 자료의 구축이 선행되어야 할 것이다. 이러한 부동산에 대한 기초정보가 DB로 구축되어 있어야 미국에서 활용하고 있는 거래사례비교법에 의한 과세표준을 적용할 수 있을 것이다.

둘째, 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 폐지는 부동산 실거래가격의 활성화뿐만 아니라 부동산투기억제를 위해서도 필요하다고 본다. 우리나라 1가구 1주택에 해당하는 납세자는 약 70% 정도인데,⁷⁰⁾ 이들은 양도소

67) 그동안 행정자치부와 건교부의 상이한 업무 문제로 인하여 건물과 토지에 대한 정보가 일원화되지 못했었다.

68) 한국토지정보시스템(KLIS)은 토지종합구축망을 위해 기존 행자부와 건교부에서 개발하였던 시스템을 통합한 것이며, 토지종합구축망 사업은 토지거래, 지형 등의 DB 구축, 토지정책, 공간계획 등의 응용시스템 개발, 법령 정비 등의 제도정비, 그리고 토지관리정보망 등 시스템 등이 포함되어 있다. 토지종합구축망 사업은 1998년 대구광역시 남구를 시범으로 하여 지방자치단체의 범위를 점차 넓혀가고 있는데, 2004년 7월 현재 31개 자치단체를 대상으로 제5차 사업이 추진되고 있다.

69) 부동산정보관리센터는 내년부터 도입할 예정인 종합부동산세를 위하여 부동산자료의 구축 작업을 진행 중에 있다. 부동산자료는 범정부적 차원에서 2004년부터 2006년까지 1단계(부동산정보관리 센터 구축), 2단계(제공서비스확대), 3단계(GIS 기반 부동산정보관리)로 구분하여 진행하고 있으며, 완료된 작업은 재정경제부와 행정자치부의 과세자료 활용뿐만 아니라 농림부, 문화관광부, 보건복지부 등 기타 수요기관에게도 자료가 제공될 수 있도록 계획하고 있다.

70) 재정경제부, 양도소득세 담당부서의 추정치.

득세에 대한 부담이 없기 때문에 빈번한 부동산거래를 유도할 확률이 높을 뿐만 아니라 계약서 작성시 매수자와의 담합에 부담이 없기 때문에 실거래 가격의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다. 만약 매도자의 양도소득세에 대한 부담이 동반된다면 매수자와의 거래가격 담합은 부담으로 작용되기 때문에 단기간에 실거래가격이 양성화되기는 어려워도 몇 번의 거래를 통해서 계약서 가격과 실거래가격간의 격차는 점차 좁힐 수 있을 것이다. 따라서 1가구 1주택에 대한 양도소득세는 과세하더라도 종합소득세를 신고할 때 자격요건을 갖춘 납세자에 한하여 세액공제를 함으로써 법인의 비용처리와 유사한 방식으로 과세기반을 양성화시키는 것이 바람직하다고 본다. 물론 이 경우에도 매수자와 매도자간의 담합이 이루어질 수 있지만 주택가격 프로그램의 더블체킹과 더불어 조사된다면 신고가격과 실거래가격과의 차이를 점차 줄일 수 있다고 본다.

셋째, 매수자가 납부하는 취득·등록세와 매도자가 납부하는 양도소득세의 과세표준은 서로 다르게 되어 있는데, 이들 거래과세의 일원화를 통해서도 연계되도록 해야 실거래가격의 활성화가 이루어 질 수 있다. 현재 공동주택에 대한 취득·등록세는 행정자치부의 시가표준액(건물)과 공시지가(토지)가 적용되고 있으며, 양도소득세는 국세청 기준시가가 과세표준으로 되어 있다. 또한 일반주택은 국세청 기준시가가 없기 때문에 양도소득세의 과세표준은 행정자치부에서 산정한 시가표준액을 적용하여 과세하고 있다. 이처럼 부동산의 취득가격을 고려하지 않고 국세청 기준시가에 의한 양도소득세를 부과하면 부동산의 실거래가격은 양성화되기 어렵다. 따라서 향후 동일한 부동산에 대하여 서로 다른 과세표준을 적용할 것이 아니라 동일한 과세표준을 적용함과 더불어 자료구축의 활용도 용이하게 하여 서로 더블체킹이 가능하도록 해야 할 것이다.

동일한 과세표준을 사용하기 위해서는 현재 소득세법(제94조, 제118조의 4)에서 정하고 있는 양도소득에 대한 세액계산을 양도가액과 취득가액을 기준으로 하도록 해야 할 것이다. 즉, 양도소득의 계산은 자산의 취득에 소요된 실거래가액을 원칙으로 하고 있으나 취득당시 혹은 양도당시의 실거래가액을 확인하기 어려울 경우에는 기준시가를 반영하도록 하고 있는데, 이를 취득당시 혹은 양도당시의 실거래가액으로 수정하면 될 것이다. 뿐만 아니라 2004년 정기국회에 제출될 부동산중개업이 통과되어 내년부터 중개업자가 거래내역을 전산으로 신고·처리하는 것이 정착된다면 매도자와 매수자의 담합은 제한적일 것으로 본다.

한편, 건물과 토지에 대한 부동산 거래내역자료를 구축하는 방법은 두 가지 측면에서 검토할 수 있다고 본다. 하나는 법원에 등록세를 납부하며 부동산을 등기할 때 거래내역자료를 첨부하도록 하면 법적 구속력을 갖기 때문에 허위신고가 줄어들 수 있다고 본다.⁷¹⁾ 또 다른 하나는 해당 기초자치단체에 취득세를 납부할 때 거래내역자료를 첨부하도록 하여 기초자치단체에서 자료를 구축하는 방법이다. 그러나 후자는 취득세가 자진신고납부이므로 현재도 체납이 많은 상황 하에서 법적인 구속력을 갖는데 한계가 있다고 본다. 전자는 부동산에 대한 소유권을 확보하는 것으로 등록세의 납부는 당연한 것이기 때문에 자료구축의 실현가능성이 높은 방안이나 법원에서 행정업무의 과다 등 부처간의 협조가 되지 않으면 어려울 수 있다. 만약 법원에서 부동산의 거래내역에 대한 자료를 구축할 수 있다면, 행정자치부와 재정경제부가 조세부담의 형평성 제고를 실현하는데 많은 도움이 될 것이라고 본다.

71) 남덕우 전총리는 부동산 투기는 부동산 실거래가격의 부재에서 야기된다고 보며, 부동산 거래소를 만들어 모든 부동산의 거래를 일원화하고 거래가격이 포함된 매매기록과 등기에 대한 자료를 부동산 거래소에서 처리하면 문제가 해결된다고 한다. 조선일보, [시론] 부동산 거래소를 만들자, 2002. 9. 11

부동산의 거래에 대한 실거래가격이 양성화된다면 재산세와 종합토지세에 대한 재산보유과세는 이를 기초하여 과세표준을 정할 수 있다고 본다. 재산보유과세의 과세표준은 실거래가격을 그대로 사용하기보다는 하나의 기준치로 적용되는 것이 일반적이다. 미국의 재산세는 실거래가격을 기준으로 평가하지만 assessment ratio(과표현실화율)를 적용하여 세부담을 조정하고 있다. 미국은 주마다 과표현실화율이 다양한데, 과표현실화율을 100% 적용하고 있는 곳은 28개의 주 정도이며, 그 이외의 주에서는 20% 이하(Arkansas), 33.3%(Illinois), 40%(Georgia) 등이다.⁷²⁾

실거래가격은 재산보유과세의 공평한 세부담을 위한 하나의 기준이다. 따라서 재산보유과세는 실거래가격 그대로 과세표준으로 활용할 필요는 없다. 우리나라는 실거래가격이 존재하지 않기 때문에 과표산정방식에 의한 기준시가를 과세표준으로 사용하고 있는 것이고, 세부담에 대한 불공평성 문제를 야기 시키고 있는 것이다. 만약 실거래가격에 대한 자료구축이 완료된다면 동일한 부동산에 대한 동일한 과세원칙에 의해 재산보유과세부담은 과표현실화율의 조정을 통해 결정할 수 있다.

72) 2003 US Master Property Tax Guide, Fred Conklin, CCH Incorporated, 2003, US.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

그동안 건물과 토지에 대한 재산세 및 종합토지세의 재산보유과세에 대하여 세율체계, 평가방법, 세부담 등 많은 문제가 제기되어 왔으며, 특히 최근 몇 년은 재산세의 부담증가와 더불어 세부담의 불공평성에 대한 문제가 부각되고 있다. 문제의 핵심은 아파트가 새로 신축되었거나 면적이 넓으면 아파트가격이 낮아도 그렇지 않은 고가아파트에 비하여 재산세 부담이 높게 부과되고 있는 부분이다. 이러한 문제를 해결하고자 2004년에는 재산세의 과표산정에 아파트가격을 반영하는 국세청기준시가를 지수화하여 적용하였다. 그 결과 재산세의 부담은 예년에 비하여 아파트가격을 반영하는 비율이 높아졌다고 할 수 있다. 그러나 건물에 대한 재산세의 과표산정방법의 일부 개선만으로는 재산보유과세가 지니고 있는 근본적인 세부담의 불공평성 문제가 해결되는 것은 아니다. 따라서 본 연구는 현행 재산보유과세가 지니고 있는 세부담의 불공평성에 대한 문제의 핵심과 이의 개편방향에 대하여 논의하였다.

연구방법은 2004년도 7월에 부과된 재산세의 과표 및 세부담과 10월에 부과될 종합토지세의 과표 41,218건을 토대로 한 실증분석과 조세연구원의 미시자료를 재분석하는 차원에서 접근하였다. 뿐만 아니라 일정한 가정 하에서 아파트 가격의 시물레이션을 통해 문제점 파악과 개편방향을 모색하였다. 본 연구의 목적은 현행 재산세와 종합토지세의 세부담이 동일가격에 대하여 동일과세 원칙이 적용되고 있는지에 대한 여부와 적용되고 있지 않

는다면 어디에 문제가 있는지를 파악하는 데 있으므로 여러 방법에 의해 다각적으로 분석하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 재산보유과세의 세부담은 동일한 국세청 기준시가 구간에서도 편차가 매우 심하게 분석되었는데, 이러한 결과가 의미하는 것은 결국 토지와 건물에 대한 재산보유과세는 주택의 시가를 제대로 반영하지 못하고 있음을 알 수 있다. 특히, 기준시가가 높을수록 과표의 현실화율이 낮기 때문에 주택가격이 높을수록 재산보유과세의 부담은 낮을 수 있음을 알 수 있다.

둘째, 재산세 과표와 가장 상관관계가 높은 것은 면적, 가감산율, 위치지수의 순서로 나타났는데, 특히 가감산율이 국세청 기준시가를 기준으로 설정된다는 점과 위치지수는 토지의 공시지가를 반영하는 것인 점을 고려할 때 재산세 과표는 토지 가격의 영향을 많이 받도록 설계되었다고 할 수 있다.

셋째, 토지-건물과표의 구성비율에 따라 재산보유과세부담은 달리 나타나는데, 토지비율이 높을 때 재산보유과세부담은 가장 높고, 그 다음은 토지비율이 낮을 때이며, 토지 비율이 중간 일 때 재산보유과세부담은 가장 낮은 것으로 분석되었는데, 이러한 결과는 건물과 토지에 대한 과표산정의 문제와 누진 정도가 다른 세율체계의 문제라고 본다.

특히, 건물과 토지에 대한 재산보유과세의 세율체계가 토지보다는 건물에 대해 상대적으로 높게 설정되어 있기 때문에, 건물과 토지의 과표가 동

일할 경우에는 재산세에 대한 세부담이 높아진다. 그러나 주택의 가격은 건물보다는 토지에 의해 결정되는 것이 일반적인 것이다. 조세이론의 관점에서 볼 때 공급이 제한되어 있는 토지로부터 발생하는 이득은 일종의 불로소득인 경제적 지대이기 때문에 토지에 대해서는 무거운 과세가 이루어지더라도 그에 따른 경제적 효율성의 상실은 발생하지 않는 것이다. 헨리 조지의 토지단일세론은 이러한 관점을 가장 강력하게 주장한 것이라고 할 수 있다. 이에 비해 건물의 경우는 그 공급이 탄력적인 자본재이며 그 부담의 귀착측면에서도 상당부분이 세입자에게 귀속될 수 있기 때문에 그에 대한 세부담은 낮게 설정하는 것이 타당하다고 주장된다.

이러한 재산보유과세의 문제점을 토대로 본 연구에서는 재산보유과세 세부담의 공정성은 동일가격의 주택에 대한 동일과세의 원칙에 기초하여 다음의 세 가지 측면의 개편방향을 제시하였다.

첫째, 재산세와 종합토지세의 세율체계 일치를 통한 세부담의 공정성 제고
재산세는 과표구간이 낮고 좁은데 세율은 급격한 누진적인 반면 종합토지세는 과표구간이 높고 넓으면서 누진적이다. 이들 과표와 세율체계를 비교하면 건물에 대한 조세부담이 토지에 비하여 높은 구조로 되어 있는데, 이들 과세대상의 세율체계를 일치하지 않고는 재산보유과세의 세부담 왜곡을 초래하게 된다.

둘째, 실거래가격에 기초한 과표산정방법의 개편을 통한 세부담의 공정성 제고

재산보유과세가 공평하기 위해서 건물과표는 건물가격을 토지와표는 토지가격을 제대로 반영하여야 한다. 그러나 현행 건물과표는 원가방식과 시가방식을 혼합하여 산정하고 있으며, 토지와표는 시가방식에 의해 산정하고 있는데 이들 개별과표는 해당하는 부동산

가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 부동산가격이 제대로 반영될 수 있는 실거래가격에 기초한 건물과표와 토지와표가 되도록 해야 한다.

셋째, 재산보유과세의 과세대상 통합을 통한 세부담의 공평성 제고

건물은 토지 없이 시장에서 거래되지 않기 때문에 건물만의 시장가격을 파악한다는 것은 현실적인 어려움이 있다. 부동산가격을 반영한 재산보유과세가 되기 위해서는 건물과 토지를 통합하여 과표를 산정해야 할 것이다. 건물과 토지에 대한 세목을 달리 정하더라도 과표의 산정은 부동산 일체로 한 후 부동산가격에서 토지가격을 제외한 나머지를 건물가격으로 활용해야 세부담의 공평을 기할 수 있다.

제2절 정책건의

재산보유과세의 세부담이 공평하도록 하기 위해서는 주택가격에 기초한 건물과 토지가격이 제대로 반영된 세부담이 되도록 해야 한다. 즉 건물과표는 건물가격을 그리고 토지와표는 토지가격을 제대로 평가해야 한다. 그러나 현행 재산세와 종합토지세의 과표는 실거래가격을 제대로 반영하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 세율체계에 있어서도 동일한 과표의 경우 건물에 대한 세율이 토지에 비하여 높기 때문에 이로 인한 재산세의 부담이 종합토지세에 비하여 높게 나타난다. 그러나 주택가격은 토지에 의해 결정되는 것이 일반적인 현상이므로 이를 고려한 세율체계의 개편이 요구된다.

이하에서는 이러한 문제점에 기초한 세율체계와 과표의 개편방향에 대한 정책건의를 제안하고자 한다.

1. 세율체계

가. 세율체계의 일치

세율체계의 개편은 재산세와 종합토지세의 세율을 동일하게만 일치 시켜도 세부담의 불공평성 문제는 일부 완화될 수 있다고 본다. 재산보유과세의 가장 이상적인 세율체계는 단일세율체계로 개편하는 것이다. 그러나 현행 재산세 6단계, 종합토지세 9단계의 세율체계를 단일세율체계로 개편하는 것은 너무 급격할 수 있으므로 그 전 단계 작업으로 일부 과표단계를 축소하여 재산세와 종합토지세의 세율을 동일하게 할 필요가 있다고 본다.

재산세와 종합토지세의 과표구간과 세율체계를 일치시킬 때, 재산세의 과표구간을 종합토지세에 맞추도록 할 필요가 있다. 그 이유는 종합토지세의 과표구간은 넓는데 비하여 재산세의 과표구간은 좁을 뿐만 아니라 재산세의 과표구간이 종합토지세의 과표구간보다 상대적으로 낮은 과세표준에 집중되어 있기 때문이다. 즉, 재산세 과표구간은 1,200만원 이하가 최저단계이고 4,000만원 초과가 최고단계인데 비해, 종합토지세 과표구간은 2,000만원 이하를 최저단계로 하고 50억원 초과를 최고단계로 하고 있다. 따라서 누진세율체계의 완화차원에서 재산세의 과표구간 폭을 넓힐 필요가 있다고 본다. 과표구간에 대한 구분은 여러 방법을 고려할 수 있으나, 한 예로 재산세 6단계와 종합토지세 9단계의 과표구간을 하위 구간에서는 재산세의 과표구간을 넓히고 상위 구간에서는 종합토지세의 과표구간을 통합하여 누진도를 3단계로 완화하는 방안을 제안하였다. 3단계의 과표구간은 현행 종합토지세의 과표구간을 참고하여 2,000만원 이하, 2,000만원~5,000만원 이하, 5,000만원 초과로 구분하는 것이 재산세의 과표구간과 종합토지세의 과표구간을 일치하는데 비교적 용이하다고 본다.

세율체계는 장기적으로 단일세율체계로의 전환을 고려할 때, 납세자의 세부담에 대한 변화를 줄이기 위해서는 가능한 현행 최저세율구간과 큰 차이가 없도록 해야 할 것이다. 따라서 본 연구의 시뮬레이션을 위한 세율구조는 재산세의 최저 세율과 동일한 0.3%를 최저로 하여 이와 큰 차이가 나지 않도록 하는 0.5%, 0.7%로 설정하였다.

일정한 가정의 설정과 간단한 시뮬레이션을 통한 결론은 다음과 같다.

첫째, 재산세와 종합토지세의 세율을 일치시키면 건물과 토지의 구성이 서로 달라도 재산보유과세 부담은 거의 유사하다.

둘째, 토지에 대한 과표현실화율을 높여도 재산보유과세의 부담은 유사하게 될 수 있지만 토지에 대한 과표현실화율은 건물에 비하여 큰 폭으로 상향조정해야 한다.

셋째, 결국 재산보유과세의 세부담에 대한 공평성을 제고하기 위한 접근은 과표와 세율의 조정을 통하여 실현할 수 있지만, 보다 용이한 방법은 세율을 일치시킴으로써 소기의 목적을 조기에 달성할 수 있다.

나. 단일세율체계

재산보유과세는 대부분의 국가에서 단일세율(flat tax rate)을 적용하고 있다. 재산보유과세의 세율체계가 단일세율로 되어 있음은 앞의 이론부분에서 언급하고 있지만, 부동산은 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 대가를 지불하는 편익과세의 원칙에 입각하여 과세하는 것이 일반적이기 때문이다. 따라서 우리나라를 제외하고 토지나 건물에 대하여 초과누진세율을 적용하는 국가는 없다고 볼 수 있다.

단일세율체계로의 개편은 접근방법의 문제라고 할 수 있다. 일반적으로

행정당국은 국가의 상황변화에 따라 조세정책을 장기적인 측면보다는 단기적인 처방 차원에서 채택하는 경향이 강한데, 재산보유과세는 부동산 투기 억제 등 정책적인 차원에서 접근하기보다는 지방자치단체의 기간세 확립 차원에서 접근하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 재산보유과세는 지역주민이 제공받고 있는 지역공공재에 대한 대가를 지불하는 차원에서 건물과 토지의 부동산 가격에 기초한 단일세율체계로 개편해야 한다고 본다. 재산보유과세는 직접세로서 조세저항이 큰 세목이므로 납세자의 조세부담에 대한 변화의 폭을 완화시키면서 일정한 목표아래 점진적으로 진행할 필요가 있다고 본다. 만약 2005년부터 시행을 예정하고 있는 종합부동산세가 정기국회를 통과한다면 재산세와 종합토지세의 단일세율체계 혹은 세율일치에 대한 개편은 조기에 달성할 수 있다고 본다.

단일세율을 적용할 경우 납세자의 세부담에 대한 변화가 크지 않으면서 소기의 목적을 달성하고자 한다면 재산세의 최저세율인 0.3%와 동일하게 할 필요가 있다고 본다. 재산세와 종합토지세의 세율체계로 0.3%를 적용하게 될 경우, 재산세에 대한 납세자의 세부담 증가는 없고 단지 종합토지세의 최저 세율구간인 0.2%의 납세자의 세부담이 증가하게 된다. 그러나 종합토지세의 최저 세율구간에 대한 실효세율이 매우 낮은 점을 고려한다면 최저세율보다 0.1% 상향조정하여 0.3%로 부과할 필요는 있다고 본다.

토지와 건물부분에서 단일세율을 적용하였을 경우 2004년도에는 세액이 감소되지만 2005년에는 과표현실화 등과 더불어 세액은 2003년도에 비하여 약간 증가하는 것으로 분석되었다. 따라서 단일세율체계의 전환이 불가능하다고 보지는 않는다.

만약 2005년부터 시행을 예정하고 있는 종합부동산세가 정기국회를 통과한다면 재산세와 종합토지세의 세율일치는 조기에 달성할 수 있다고 본

다. 종합부동산세는 토지와 건물 각각에 대한 합산누진과세를 목적으로 도입을 예정하고 있기 때문에 지방자치단체에서는 누진부분은 국가로 이관하고 그 나머지에 해당하는 부분은 단일세율 혹은 차등세율을 적용하여 지방세의 역할을 강조하도록 하면 된다고 본다. 그렇게 되면 토지와 건물의 이원화문제도 자연스럽게 일치시킬 수 있게 될 것이다. 특히 정부에서 발표한 2005년부터의 주택세 도입은 지금까지 논의한 문제들이 한꺼번에 해결될 수 있다고 본다.

2. 과 표

가. 과표의 통합

세부담은 과표(과세표준)와 세율의 승수로 나타나기 때문에 과표의 역할은 세부담을 결정하는 중요한 요소이다. 따라서 세부담이 공평하도록 하기 위해서는 과표의 산정이 공평하다는 전제가 담보되어야 한다.

재산보유과세의 과표에 대한 근본적인 문제는 일체로 되어 있는 부동산을 건물과 토지로 이원화하여 과표를 개별적으로 산정 하는 부분이라고 할 수 있다. 이들 과표가 이원화되어 있어도 각각의 과표가 부동산 가격을 제대로 반영할 수 있다면 세부담의 불공평성 문제는 야기되지 않을 것이다. 그러나 시장에서 거래되지 않는 건물에 대한 시가를 건물과표로 산정 해야 하는데 이것은 현실적으로 매우 어려운 일이다. 그러한 이유 때문에 신축건물 비용에 기초한 원가방식의 건물과표산정방식을 일부 수정하여 부동산가격을 반영하도록 하였다. 특히 공동주택은 2004년부터 건물과표 산정에 국세청 기준시가를 적용함으로써 부동산가격을 반영하도록 하고 있다. 건물과

표에 부동산가격을 반영하지 않고서는 시간과 기술의 발달에 따라 빠르게 변하는 건축비용을 매년 과표에 반영한다는 것은 현실적으로 어려움이 있을 것이다.

그러나 건물과표산정방식은 건축비용과 부동산가격을 혼합하여 산정하면서 건물과표의 산정에 토지와 관련된 부분의 반영 비율을 높임으로써 건물과표를 왜곡시키고 있다. 부동산가격은 일반적으로 토지가격에 의해 좌우되고 있으나 토지와표의 낮은 현실화율로 인하여 포착하지 못하는 부동산가격을 건물과표가 담당하게 제도화함으로써 재산보유과세 세부담의 공평성을 저해시키고 있다.

따라서 재산보유과세의 세부담이 공평하도록 하기 위해서는 건물과 토지로 이원화되어 있는 과세대상을 통합하여 과표를 평가하도록 해야 한다. 정부에서 발표한 주택세의 도입이 실현되면 이러한 문제는 해결될 수 있다고 본다.

나. 실거래가격에 기초한 과표

외국의 사례에서도 살펴보았듯이 조세부담의 공평성 제고를 위해서는 실거래가격에 기초한 과세가 이루어지도록 재산보유과세제도가 설계되어야 한다. 실거래가격은 부동산 거래에 따른 성실한 신고와 이를 바탕으로 한 DB의 축적에 의해 실현될 수 있다. 우리나라는 그 동안 검인계약서 등 부동산 실거래가격의 활성화를 위해 많은 노력을 하여 왔으나 제도적으로 구속력을 갖지 못해 실패하였다. 그러나 2003년 10월 29일 발표된 주택시장 안정 종합대책의 일환으로 건설교통부에서 2004. 3. 30부터 주택거래 신고제의 시행을 추진하여 2004. 4. 26 주택거래신고지역을 지정함으로써 해당 지역에서 실거래가격 신고를 의무화하고 있다.⁷³⁾ 따라서 주택거래신

고제도는 일차적인 목적이 부동산투기억제를 위한 제도이기는 하지만 부수적으로 향후 부동산의 실거래가격을 양성화함으로써 과세를 위한 자료구축의 기반이 마련될 수 있다고 본다.

실거래가격에 기초한 재산보유과세가 되도록 하기 위해서는 첫째, 주택가격 프로그램의 전국화, 둘째, 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 폐지, 셋째, 취득·등록세와 양도소득세의 연계라고 할 수 있다.

73) 주택거래신고지역으로 지정된 곳은 서울의 강남구, 송파구, 강동구, 용산구와 성남의 분당구, 경기도 고양시 등 이다.

【참고문헌】

- 곽태원, 『조세론』, 법문사, 2000.
- 권강웅, 『축조 지방세해설』, (주)조세통람사, 2001.
- 김동건, 『현대 재정학』, 박영사, 1996.
- 김정훈 외, 『부동산 보유세제 개편방안』, 공청회자료, 조세연구원, 2004. 7.
- 김태호, 『지방세 개론』, 광고 TNS, 1997.
- 노영훈, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 1997.
- _____, 『부유세 도입의 타당성과 세제개혁의 방향』, 성균관대학교 경제연구소, 2004.
- 류금렬, 『선진국의 지방세제도』, 한국지방세연구회, 2001.
- _____, 『미국의 재산세』, 지방세, 제4호, 1999.
- 안정근, 『부동산평가이론』, 법문사, 2000.
- 안창남, 『주요국의 조세제도 - 프랑스편』, 한국조세연구원, 2004.
- 원윤희, “부동산 보유과세의 핵심논점과 실태”, 『지방세』, 2004. 제1호.
- 이영희, “지방분권과 지방세제의 개편”, 지방재정학회 춘계세미나, 2003.
- 이영희 외, 『재산세제도 개편방안』, 한국지방행정연구원, 용역보고서, 2003.
- 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1995.
- 이진순, 『부동산 보유과세제도의 개편방안에 관한 연구』, 재정경제부 용역보고서, 2003.
- 전동훈, “2004년도 개정 건물시가 표준액 조정기준 해설”, 『지방세』.
- 건설교통부, 『건축물대장 작성 세부기준』, 1998. 9.
- 시립대학교 부설 지방세연구소, 『부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관

- 한 연구, 제2차 자문회의 자료, 2004. 6.
- 행정자치부, 「2004년도 건물시가표준액표」, 2004.
- _____, 「지방세정 연감」, 2003.
- _____, 「2004 지방세 해설」, 2004.
- 요코하마(横浜)시, 「平成13年(2001년)度 固定資産税のあらまし」, 2001.
- (財)資産評價システム研究センター, 「地方税における資産課税と評價のあり
方に關する日韓研究交流會議 報告書」, 2001.
- Bird, R. and E. Slack, *Land and Property Taxation: A Review*,
World Bank Working Paper, 2002.
- Conklin, Fred, *2003 US Master Property Tax Guide*, CCH
Incorporated, 2003, US.
- Gross, Martin L., *The Tax Racket: Government Extortion from
A to Z*, 1995.
- Mieszkowski, P., “The Property Tax: An Excise Tax or A
Profits Tax?”, *Journal of Public Economics* 1(1), April.
- Netzer, D. *Economics of the Property Tax*, Washington, D.C.:
Brookings Institute, 1966.
- San Diego County Office, 2000.
- OECD Tax Center Conference, 1998. 3.
- http://www.tax.re.kr/lis/livedb/national/property_usa.htm.
- <http://www.nts.go.kr/>
- <http://www.nso.go.kr>

【Abstract】**A Study on the Improvement of the Land and
Building Property Tax**

The purpose of this study is to examine the horizontal equity of the property tax burden among apartment dwelling units, and to propose better systems for the property tax. Not like other countries, the Korean property tax system is divided into two parts: land and buildings. The tax base and the tax rate of the land and buildings are based on two completely different assessment methods and systems. Although the land is assessed by the market value, the building is assessed by the reconstruction cost along with depreciation factors. In addition, both tax rate systems are progressive, but the tax rate of the building is much higher than the same tax base of the land. The different tax rates of the property cause different tax burdens depending on the structure of the property.

As the apartment type of dwelling units have increased rapidly, the assessment method of the property needs to be reconsidered. The current reconstruction cost in the assessment method for the building may be appropriate for a single dwelling unit. However, the ratio of apartment type dwelling units is

about over 60% these days. The current system for the building has a limitation in reflecting the apartment value. For instance, those who have a small yet high-valued apartment pay less building property tax than those who have a big but low-valued apartment.

Therefore, this study proposes how to achieve the horizontal equity of the property tax burden for the land and the building. First, applying the same tax rate for the land and the building property is proposed. Second, unifying the tax base between the land and the building is recommended. In addition, this study proposes to introduce the market price factor into the building property tax assessment procedure.

재산보유과세의 개편에 관한 연구

발행일 : 2004년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정DB센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드.컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-273-5 93350

