

부동산관련 지방세의 과세표준 결정원칙 및 근본적 한계

노 영 훈

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

부동산이라는 재산에 대한 조세는 부동산이라는 물건에 대한 人(사람)의 행위와 관련하여 부과된다. 통상 지방재산세는 물세인 경우가 많아서 물건에 해당하는 부동산 그 자체에 초점을 맞추는 경향이 있으나, 납세의무자가 공적인 장부상의 소유자 또는 사실적인 이용자임에 비추어 보면 납세의무자의 소유 및 점유행위와 관련하여 부과된다고 볼 수 있기 때문이다. 본고에서 논의하고자 하는 것은 지방세로서 부동산에 대한 경제인의 취득, 보유, 처분 등의 행위와 관련하여 과세되는 조세들을 부과하는 기준, 즉 과세표준을 어떻게 결정하는 것이 해당 조세의 부과 근거 및 원칙에 부합되는 것인지이다.

한편 가장 바람직한 결정원칙은 어떠한지, 집행과정 중에 과세당국이 겪게 되는 세무행정적인 애로와 납세자의 이해 및 인

식도 등을 감안하였을 때의 문제점들을 검토하여 보기로 한다.

부동산과 관련된 조세, 특히 보유단계 과세의 경우 과세표준을 어떻게 정하는 것이 적절한지에 대한 검토는, 최근 진행되고 있는 (건물)재산세 세부담 확정과정에서 드러나고 있는 중앙정부와 지방자치단체간 갈등 관계에서 큰 의미가 있다. 즉, 2004년 재산세 건물과표 인상과 관련하여 서울지역의 기초자치단체, 서울시, 행정자치부간에는 극심한 이견노출이 지난해 12월부터 시작되었다. 올해 초 잠정적인 합의점을 찾았던 것처럼 보였으나 재산세 세부담의 인상폭이 4-5배에 달해 과도하다고 판단한 일부 자치구에서는 자치구의회의 탄력세율 적용으로 세부담을 인하하여 제2라운드를 맞고 있는 상황이다. 결국 건축물에 대한 보유과세인 재산세 과세표준이 바람직한 결정원칙에 충실하지 못하게 수십년간 운영되었고 이에 대한 개편방향 또한 제대로 설정되지 못한

상황에서는 어떻게 보면 당연히 예상되었던 일인지 모른다. 특히 이름만 재산세라고 되어 있지 부동산 중 토지부분을 뺀 건물을 과세대상으로 하는 ‘건물세’임에도 불구하고, ‘시가’반영율을 높이겠다고 토지까지 포함된 국세청 기준시가적용율의 영향력을 건물과 표산정공식에서 확대한 것이 대표적인 예이다.

다음절에서는 부동산에 대한 취득단계에서 부담하는 지방세인 취득세와 등록세의 과세표준 결정현황을 살펴보면서 문제점을 확인해 본다. 그리고 제3절에서는 부동산보유단계 과세인 종합토지세와 재산세의 과세표준 결정현황을 기본원칙과 대비하여 살펴본다. 마지막으로 결론에서 취득과세 및 보유과세를 종합하여 과세표준을 설정하는 기본원칙과 그 한계상황을 검토하면서 마무리를 짓고자 한다.

II. 부동산 취득단계 지방세의 과세표준 현황 및 결정원칙

1. 시가표준액의 의미와 거래유형별 차등성 및 시차성

취득세 및 등록세의 과세표준은 원칙적으로 ‘취득 및 등록 당시의 (신고)가액에 의하도록’ 하는 자진신고납부주의를 채택하고 있다. 그러나 i) 취득자가 신고하지 않는 무신고 및 신고가액이 없는 경우에 대해 보통 징수하는 경우나 ii) 그 신고가액이 지방세

과세당국인 광역지자체가 결정고시한 ‘시가표준액’에 미달하는 과소신고의 경우에는 시가표준액으로 결정하도록 규정하고 있다(지방세법 §111 ①, ②)¹⁾. 즉, 현행 지방세법상 취득세는 신고납부주의 세목이므로 취득세 과세표준으로 취득자의 신고가액을 사용하는 것이 원칙이나, 무신고 또는 (과세시가표준액 대비) 과소신고시에는 시가표준액을 쓰도록 규정하고 있다. 따라서 일종의 자진신고납부제도(self-assessment system)하에서 최소한세(minimum tax)개념의 추계과세방법론(presumptive taxation method)을 혼합하여 운영하고 있는 셈이다.

따라서, 부동산의 매매·교환 등 유상거래의 경우 취득세 및 등록세의 과세표준은 실지거래가격대로 신고되어 실지거래가액이 과세표준이 되는 것이 이상적이다. 그러나, 개인간의 거래가격이 과세당국에 의해 확인되기 어렵다는 현실적인 한계를 인정하여 대외적으로 공표된 최소한의 내부기준인 시가표준액 이상의 어떠한 신고가액도 인정하는 방식으로 운영되고 있다. 다만, 국가 등으로부터의 취득, 외국수입 취득, 판결문 및 법원장부로 확인되는 몇몇 유형의 유상거래 취득에 대해서는 ‘실지거래가격’이 입증되는 경우라고 하여 과세표준을 ‘사실상의 취득가액’에 의하도록 명문화하고 있다(지방세법 §111 ⑤ 각호 참조). 또한, 상속, 증여와 같

1) 1988년 10월 부동산등기법이 개정되어 부동산 소유권 이전시 검인계약서를 제출하도록 의무화됨에 따라 개인간 거래시에는 검인계약서상의 신고가액을 부동산에 대한 취득세 및 등록세 과세표준으로 인정하고 있음.

은 무상거래시의 취득에 대해서도 ‘사실상의 취득가액’이 ‘동일한 부동산이 다수의 공급자 및 수요자간 거래되었더라면 성립하였을 가능성이 높은 공정시장가격(Fair Market Value)’의 개념으로 해석될 것이다.

부동산에 대한 취득단계의 지방세인 등록세와 취득세는, 신고납부주의 과세방식하에서 시가표준액 이상의 과세표준금액을 신고하기만 하면 납세의무자의 성실도에 따라 과세표준이 달라지는 상황이 야기하는 문제점을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 거래주체의 유형별(예, 개인-개인, 법인 포함여부)로 과세표준 및 세부담이 달라지는 문제이다. 예를 들어, 동일한 부동산이라고 하더라도 거래의 양 당사자가 모두 개인인 경우와 거래의 일방이 법인인 경우들에 따라 과세표준으로 신고되는 금액이 달라져서 세부담이 불공평해 진다는 문제이다. 이는 납세의무자의 성실신고를 적극적으로 유도하지 않는 방식으로 세법이 조문화되었는데에도 기인하지만, 과세당국이 신고가액의 성실도 검증목적으로만 활용하기 위해 대외공표하지 말았어야 했는데 결정고시했던 방식에도 문제가 있다. 신고납부주의 세목에 있어서 성실신고를 지향하면서 과세당국이 시가표준액을 결정고시한다는 것 자체가 문제를 내포하고 있었던 것이다. 또한, 취득세의 과세표준을 규정한 지방세법 제 111조의 같은 조문 내에서도 ‘취득당시의 가액’과 ‘사실상의 취득가액’으로 달리 규정함으로써²⁾ 실지거래가격보다 낮게 검인을

받아 신고하는 이중계약서(다운계약서)의 작성 여부가 밝혀지더라도 거래주체 유형별로 처벌이 달라지는 결과를 가져오게 된다³⁾.

둘째, 시가표준액을 사용하게 되는 경우 ‘취득당시’ 또는 ‘등록당시’의 가액으로 평가시점 수정을 해주어야 하는데 이것이 용이하지 않다는 문제점을 들 수 있다. 취득세와 등록세의 과세표준 최저한인 ‘시가표준액’은 매년 한 차례 1월 1일을 기준으로 결정고시되므로 전년도 수준의 공시지가(토지)와 건물시가표준액(건물)을 기초자료로 설정하게 된다. 따라서 부동산거래시장에서의 실지거래가액대로 성실신고가 이루어지지 않을 경우 부동산시장가격이 연중 급격히

상취득도 있으므로 이러한 경우를 모두 포괄하여 ‘사실상의 취득가액’이라고 규정하기 어려운 애로점이 있는 것도 사실임. 그러나 적어도 ‘시가표준액’을 규정한 단서조항만 없었다면 신고납부주의 세목의 성격상 유상취득의 과세표준은 ‘취득당시의 가액’이라고 표현하였다 하더라도 ‘사실상의 취득가액’으로 해석될 수 있다고 생각함.

3) 작년 이중계약서 작성과 관련하여 형사처벌 사례가 보도되면서 다운계약서의 작성이 세법상 용인되는 관행이나 탈세나로 많은 관심을 끌고 있는데, 지방세법 해당 조문 및 관련 조문만 보면 개인간 유상거래시의 다운계약서 작성에 대해서는 처벌이 어렵다고 해석됨. 신고납부주의 세목인 취득세 및 등록세의 경우 신고라는 납세협력의무를 이행하여 과세표준으로서의 신고가액이 적혀 있는 한 세무공무원은 진실한 것으로 추정하여야 하며(지방세법 §67), 과세표준은 ‘취득 및 등록당시의 가액’이라고 규정하여 취득가액이 입증되는 경우의 과세표준인 ‘사실상의 취득가액’과 명백히 차이를 두고 있으므로 탈세 등의 세무조사를 할 수도 없기 때문임.

2) 취득세 납세의무가 성립하는 취득의 경우에는 유상취득만 있는 것이 아니고 상속·증여 등 무

변화하는 상황에서는 시장가격과의 시차성(time lag) 및 이에 따른 세부담 불공평성이 발생하게 된다⁴⁾.

2. 토지와 건물에 대한 시가표준액의 일관성 문제

취득세 및 등록세의 시가표준액은 토지의 경우 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 ‘개별공시지가’에 소재지 관할 광역단체장이 결정고시한 ‘과세표준액 적용비율’을 곱하여 산정하도록 규정되어 있다(지방세법 §111 ② 1호 및 동법 시행령 §80의 2)⁵⁾. 한편 건물에 대한 시가표준액의 산정은 지방세법 시행령(§80 ① 1호)에서 ‘철근콘크리트 슬라브구조 아파트의 신축가격을 참작하여 정한 기준가액에 ① 건물의 구

조별·용도별·위치별 지수, ② 건물의 경과연수별 잔존가치율, ③ 건물의 규모·형태·특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율을 적용한다’라고만 규정되어 있다. 즉 ‘재취득원가법’을 따를 뿐 구체적인 공식(formula)은 특정하고 있지 않으나, 기준가액에 과세대상의 구체적인 특성을 감안한 각 지수들의 누승적 산식으로 사용하고 있다⁶⁾.

특이한 사실은 토지의 경우에는, 취득세 및 등록세의 시가표준액(=개별공시지가×취득세 과세표준액 적용비율(90~100%))이 보유세인 종합토지세 과세표준액(=개별공시지가×과세표준액 적용비율(33.3%))인 토지가액과 약 3배 수준의 차이를 보이는 반면, 건물의 경우에는 취득 및 보유과세 시가표준액이 일치함으로써 같은 시군구세로서의 지방세이면서도 토지·건물인지의 여부 즉 종합토지세와 (건물)재산세라는 세목여부에 따라 시가표준액이 상이하여 일관성이 없다는 것이다. 물론 이러한 차이에 대해 취득세 및 등록세는 신고납부주의 세목으로 납세의무자의 (성실)신고가액을 과세표준으로 하는 것이 원칙이고 과세표준 최저한인 시가표준액은 과세당국이 내부적으로 운영하는 보충적 평가액이기 때문에 정부부과 결정방식으로 부과되는 종토세 및 재산세의 과세표준은 이들과 일치할 필요가 없다고 주장할 수 있다. 하지만 그렇다 하더라도

- 4) 거래가 있을 때에만 비수시적·비정기적으로 과세되는 등록세 및 취득세에 국한한 문제는 아니며, 보유과세인 재산세(건물)와 종합토지세(토지)의 과세표준에 대해서도 동일하게 적용되는 문제임. 한편 건물에 대해서는 재산세와 등록세 및 취득세가 동일한 시가표준액을 사용하는 반면, 토지에 대해서는 종합토지세 토지과표와 등록세 및 취득세 토지시가표준액이 상이하다는 특징이 있음.
- 5) 절차상으로는 행정자치부 장관이 취득세 과세표준 적용비율의 결정에 관한 기준을 정하여 지자체장에게 통보한 후 지자체장이 기준에 따라 결정고시하는 방법을 따르고 있으며, 후술하는 <표 6>은 토지거래에 대한 연도별 행자부 기준 및 실제 결정고시된 내용을 나타내고 있음. 단 주의할 것은 취득세 및 등록세 관련 결정기준은 토지에 대한 보유과세인 종합토지세의 토지과표에 관한 적용률과는 다르다는 것임(지방세법 §234의 15 ⑤).

- 6) 건물과표 산정방식 및 건물분 재산세의 개편방안에 대해서는拙著, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 연구보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997을 참조 바람.

토지와 건물인지에 따라 과세표준으로서의 시가표준액이 달라진다는 점은 여전히 의문으로 남는다.

현행 취득세 및 등록세 과세표준의 최저한도인 지방세 시가표준액은 집합건물의 경우에도 토지와 건물에 대해 각각 구분평가·분리과세하는 원칙을 고수함으로써 양도세와는 상이한 과세평가방법론을 채택하고 있다. 국세당국은 구분소유가 가능한 집합건물의 경우에는 기준시가로 토지와 건물의 가치를 일체로 평가한 통합부동산가치를 평형 및 가격에 따라 시장거래가격의 70~90% 범위 내에서 결정고시하는 거래사례비교법(sales-comparison method)을 사용하기 때문이다.

반면, 지방세당국은 집합건물의 경우에도 부속토지 및 건물로 구분하여 각각의 개별 공시지가에 지자체장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱한 금액으로 계산한 토지시가표준액과 재취득원가법(replacement cost approach)에 기초한 건물에 대한 시가표준액으로 구분하여 계산한 후 합산하는 방식을 채택함으로써 토지·건물 일괄평가액과의 괴리가 발생하고 있다.

이러한 현행 취득세·등록세의 과세표준은 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

첫째, 부동산 양도자와 양수자는 거래의 쌍방으로서 실지거래가액을 알고 있지만, 양도자는 현행 양도세액이 기준시가 결정원칙에 따라 계산되므로 검인계약서상에 기입되는 거래가액에 무관심하게 된다. 한편 양수자는 취득세·등록세의 부담을 줄이기 위해

과소신고를 하더라도 향후 해당 부동산을 양도할 때에 종전의 신고가액이 활용되지 않으므로 과소신고할 유인이 커진다.

둘째, 이러한 문제가 발생하는 것은 지방세 세무행정당국이 신고된 취득세 및 등록세의 과세표준인 ‘취득 및 등록당시의 가액’이 ‘사실상의 취득가액’ 또는 ‘실지거래가액’인지를 세무조사할 수 없도록 현행 지방세법이 규정하고 있기 때문이다⁷⁾.

따라서 지방세 시가표준액을 최저한으로 하는 신고가액으로 과세표준을 삼는 현행 과세평가방식은 납세의무자의 성실신고도 및 세무조사노력 여하에 따라 실지거래가액에 근접할 수는 있으나, 납세자의 성실신고도를 결정하는 요인 중 성실신고에 따른 세 부담 증가가 불성실신고 후 세무조사에 따른 기대 불이익보다 항상 크도록 세제 및

7) 현행 지방세법 제111조 2항은 “취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 다만 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 다음 각호에 정하는 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다”라고 규정하고 있음. 즉, 취득자가 실제로 취득한 가액을 신고하여야 하나, 부동산중개사나 법무사 등이 다운(down)계약서 등 이중계약서를 작성하여 얼마든지 낮게 신고해도 신고한 가액에 대하여는 이의를 제기할 수 없음. 따라서 지방세 세무조사를 하려면 “취득자가 신고한 가액에 의한다”라는 조항을 “취득자가 사실상 취득한 가액에 의한다”라는 조항으로 개정하지 않는다면 사실상 매매가액이 적발된다 하더라도 추정조차 할 수 없음. 다운계약서 작성이 공공연한 사실인 이상 사실상의 취득가액으로 신고하도록 유도하고, 허위신고시 추정할 수 있도록 세무조사를 하기 위해서는 지방세법 제111조 2항을 개정하는 것이 필요함.

〈표 1〉 연도별 취득세 과세표준액 적용비율 결정기준 및 고시내용

구 분	행자부의 기준	시·도 결정고시
1998	개별공시지가의 50~80% 범위 내	○ 50% 결정: 10개 시도 ○ 60% 결정: 2개 시도 ○ 80% 결정: 4개 시도
1999	개별공시지가의 70~100% 범위 내	○ 70% 결정: 8개 시도 ○ 80% 결정: 8개 시도
2000	개별공시지가의 80~100% 범위 내	○ 80% 결정: 8개 시도 ○ 90% 결정: 8개 시도
2001	개별공시지가의 90~100% 범위 내	○ 90% 결정: 8개 시도 ○ 100% 결정: 8개 시도
2002	개별공시지가의 100%	○ 100% 결정: 16개 시도

세정이 운영된다는 점이 문제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 부동산 보유단계 지방세의 과세표준 결정 현황과 결정원칙

1. 종합토지세 과세표준으로서의 토지과표

토지에 대한 보유단계 지방세인 종합토지세는 개인별 전국단위 토지소유가액에 대한 누진과세라는 성격상 지역별 토지과표의 시가대비 균일성이 무엇보다도 중요한 조세이다. 정부부과결정방식으로 과세되므로 과세권자가 기초자치단체인 시군구라고 하더라도 상위의 광역자치단체를 거쳐 중앙부처인 행정자치부와 긴밀하게 세무행정을 조율할 수 밖에 없는 기본적인 한계를 지녔다고 할 수 있다.

토지에 대한 취득세·등록세의 경우에는 개별공시지가에 과세권자인 광역시장 및 도지사가 결정고시한 ‘과세표준적용비율’을 곱하여 산정한 (토지)시가표준액이 과세표준으로 사용되는 것이 일반적이었다. 그러나 종합토지세 과세표준으로서의 토지과표는 개별공시지가에 ‘기초지방자치단체의 장이 결정한 과세표준적용비율을 적용하여 산정한 토지가액’이 된다 (지방세법 제234조의 15 제5항 및 제6항).

매년 과세권자인 시장·군수는 종합토지세 과세기준일인 6월 1일 이전인 5월 초경에 행정자치부장관이 정하여 통보한 종토세 과표결정기준안에 따라 관할구역내 토지들의 적용비율을 결정고시하고 이에 기초하여 과세대상 토지자료를 전산으로 광역자치단체의 장을 통해 행정자치부 장관에게 송부하도록 되어 있다. 행정자치부는 전국에서 올라온 종토세 토지전산자료를 납세의무자별로 그리고 각 과세대상유형별로 합산하여

과세표준계산, 세액계산, 마지막으로 세액안분의 절차를 통해 확정하게 된다. 이들 전산처리된 과세자료를 송부받아 과세권자인 시군구의 장이 납세고지서 발부 및 징수 등의 행정을 수행하게 된다. (지방세법 시행규칙 제104조의 16)

종합토지세의 토지과표로서의 문제점을 들면 다음과 같다.

가. 개별공시지가의 일정비율로서의 토지과표

종합토지세 제도가 처음 도입되었던 1990년에는 1974년부터 지방세 과표결정의 기준이 되었던 (구)내무부의 토지등급 또는 토지과세시가표준액이 존재하였으므로 이를 종토세토지과표로 사용하였다. 그 후 1996년부터 이를 폐지하고 토지공개념제도의 하나로 1990년대 들어 작성해 오고 있던 공시지가의 일정비율을 종토세의 과표로 활용토록 지방세법을 개정('95. 12. 6)하여 시행 중에 있다.

일단 개별 필지에 대해 매년 결정 고시되는 공시지가가 과세기준일(매년 6월 1일) 현재의 지가를 적절하게 반영하고 있다는 전제하에, 개별공시지가의 일정비율을 종토세 토지과표로 사용하는 체계에 대해 살펴보기로 하자. 첫째, 시군구별 공시지가적용율을 결정할 수 있도록 한 것은 어떤 의미에서 제2의 세율을 과표결정단계에서 인정한 것으로 조세법률주의에 어긋날 수 있으며, 이를 통한 지자체간 조세수출(tax competition)의 가능성이 존재한다. 제1의 세율

은 중앙정부에서 지방세법에 규정한 것으로, 종합합산과세대상유형에 대한 0.2~5%의 9단계 초과누진세율, 별도합산과세대상유형에 대한 0.3~2%의 9단계 초과누진세율, 그리고 분리과세 되는 0.1%, 0.3%, 5% 이다. 예를 들어, 공시지가를 기준으로 동일한 1억원 어치의 종토세과세대상토지를 가진 甲과 乙이라는 토지소유자가 각각 A, B, C와 A, D, F의 3개 시군구에 토지필지들을 갖고 있다고 가정하자. 시군구 A, B, C, D, F가 결정고시하는 공시지가적용율과 이들 시군구내에 소재한 필지들의 지가구성비에 따라 甲과 乙의 종토세부담액은 달라지게 된다. 공시지가적용율의 편차가 심할 경우 전국인별합산하여 누진세율을 적용하는 기본 취지가 무의미해질 수도 있다. 또한 A라는 시군구는 자체의 공시지가적용율을 높이지 않고서도 타 시군구의 공시지가적용율인상에 의해 세수가 증가하는 종토세산정방식 때문에 과표현실화를 제고에 소극성을 보이게 되며 재정책임성(fiscal accountability)이 저하되게 된다.

나. 개별공시지가의 적정성과 과표현실화율의 의미

〈표 2〉는 공시지가가 발표된 이래 최초로 250여개 시군구에서 표본추출된 2천여개의 필지를 대상으로 공시지가의 시가(호가, 체감지가) 대비 비율조사자료이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 과표현실화율이라고 정의하는 (과표/공시지가)의 비율중 분모인 공시지가도 시가를 적절히 대표하고 있지 못

〈표 2〉 시·도별, 지역별 체감지가 대비 공시지가 비율

(단위: %, 공시지가/체감지가)

구 분	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	준농림지역
서울	84.26	83.27	-	-	-
부산	90.50	88.33	-	85.90	13.64
대구	88.30	87.60	85.05	83.75	75.43
인천	84.31	76.24	83.33	63.05	55.41
광주	73.65	75.15	73.02	58.07	81.55
대전	84.45	85.83	80.99	82.65	61.99
경기	79.66	70.05	87.02	112.04	55.46
강원	71.25	61.03	102.48	64.02	50.65
충북	81.56	65.72	62.03	46.15	57.20
충남	76.97	64.24	78.49	72.53	59.52
전북	76.30	69.05	99.94	68.37	51.10
전남	71.10	72.01	82.64	86.02	68.59
경북	75.37	69.35	79.79	77.30	56.71
경남	78.19	60.02	80.88	55.02	44.40
제주	95.65	95.07	-	97.80	94.40

주: (-)는 미조사 지역.

자료: 한국경제신문, 1997. 9. 4일자.

하고 있음을 나타내 주고 있다. 첫째, 녹지 및 준농림지역의 경우 지역간 격차가 커서 각각 46~112%와 13.6~94%의 범위를 보여주고 있다. 둘째, 서울 및 제주도는 84%와 94~98%로 용도지역별 편차가 크지 않으나, 타지역의 경우 무시할 수 없는 정도의 편차가 존재함을 알 수 있다. 상업 및 공업지역은 종토세과세대상유형상 별도 또는 분리합산과세대상유형으로 분류될 가능성이 높고 주거지역, 녹지, 준농림지역은 종합합산 또는 분리과세대상유형으로 분류될 가능성이 높음을 감안할 때, 종합합산과세대상 토지의 세부담 공평성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

한편 공시지가 대비 과표의 비율로 자주 언급되는 과표현실화율은 보다 정확하게는 시가 대비 토지과표액의 비율이어야 하나 우리나라의 경우 거래토지에 대한 정확한 시가자료통계가 파악되지 않고 공시지가 대비비율로 계산되고 있다. 보다 구체적으로 표현하여, 어떤 한해의 종토세 토지과표현실화율은 당해연도의 토지과표총액을 전년도 공시지가로 계산한 지가총액으로 나눈 비율로서, $a_t = A_t / M_t = (A_t / P_{t-1}) \times (P_{t-1} / M_t)$ (a는 assessment ratio, A는 assessed value, P는 official land value, M은 market value임) 중 A/P를 과표현실화율로

사용하는 것이다.

동 비율은 종토세도입 이후 지속적으로 상승하여 1995년의 31.5%에 달했다가 그후 30%수준에서 유지되고 있다⁸⁾. 지가가 침체 또는 비교적 안정되었던 1992년 이후 1995년까지 과표인상율은 공시지가인상율을 상회하는 연평균 17~21%에 달해 과표현실화율이 증가하였으나, 이는 급격한 종토세누진세율구조하에서 과표인상율 이상의 세부담 증가를 지가안정기에 요구하게 되어 납세저항이 높았다. 즉, 현행 종합토지세의 누진세율체계가 도입당시 과표현실화율 20~30%수준을 염두에 두고 설계되었고, 다단계과표계급 및 좁은 과표계급구간으로 급격한 누진성을 갖고 있어서 세율체계는 고정시켜 놓고 과표율만 현실화시키기에는 세부담급증이라는 무리가 있었던 것이다. 따라서, 종토세의 지속적으로 낮은 과표현실화율은 부가세(sur-tax)를 포함한 토지보유세의 실효세율이 0.12%라는 낮은 수준에 머물러 있게 한 주요원인이 되었다. 물론 궁극적으로 토지보유세의 세부담을 상당수준으로 높이기 위해서는 토지세 세수의 지출이 교육등 지방행정서비스와 밀접히 연계되는 구조를 가져 납세자로부터 응징과세라는 인식이 전제가 되어야 할 것이다.

8) 매년의 종토세 토지과표현실화율은 총량적으로 정의하여 과세대상토지의 과표총액을 그 공시지가총액으로 나누어 정의할 수도 있으나, 과세대상 토지필지별로 또는 납세의무자 인별로도 정의할 수 있음. 납세의무자 인별 과표현실화율의 균일성검증에 대해서는 노영훈, 『한국의 토지세제』, 한국조세연구원, 연구보고서 97-15, 1997을 참조할 것.

돌이켜 보면, 지가안정기에 단계적으로 연도별 과표현실화율 인상계획을 누진세율체계에 대한 조정 없이 실천하는 것보다는, 특정연도의 과표현실화율을 어느 수준(예, 60%)으로 일시에 상향조정하면서 세부담급증방지를 위한 세율체계개편작업을 병행하는 것이 낫지 않았나 판단된다.

다. 토지과표 연례재조정의 시차성문제

1996년 이후 종토세 토지과표는 『지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률』에 의한 개별공시지가에 자치단체의 장이 결정 고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정하도록 변경되었으므로, 매년 6월 30일 결정고시되는 개별공시지가가 얼마나 부과기간(10. 16~10. 31) 중 납세자가 느끼는 지가수준과 일치하는가가 중요해진다.

먼저 어느 해의 개별공시지가는 평가기준일이 매년 1월 1일이므로 당해 연도중 발생하는 지가변동분은 익년도 개별공시지가에 반영되며, 종합토지세의 과세기준일은 6월 1일이므로 전년도 6월말에 발표된 개별공시지가를 기준으로 부과된다. 전년도 개별공시지가는 부과기준일이 전년도 1월 1일이며, 이는 전년 2월중 조사된 표본지공시지가를 기초로 지가형성요인의 가격격차를 배율로 표현한 비준표를 사용하여 계산된 것이다. 즉, 종토세 부과기간인 10월중순으로부터 무려 1년10개월여전을 기준일로 작성된 공시지가에 기초하여 종토세가 부과되는 시차성(time lag)의 문제가 존재하는 것이다. 거래가 이루어지지 않은 토지에 대한 보유과

세기 중요한 것은 과세시점에서 가급적 가까운 시점을 과세기준일로 하여 과세기준일의 시가 중 일정비율을 균일하게 과세하는 것이 조세저항을 줄이는 것이다. 또한 지가 상승기에는 1년에 한번 결정 고시하던 공시 지가도 지가급락기에는 보다 자주 적시에 하향 고시해야 할 것이다.

2. 재산세 과세표준으로서의 건물 시가표준액의 현황과 문제점

가. 건물시가표준액의 기본적 한계

(건물)재산세의 과세표준은 지방세법 중 재산세 절에 규정되어 있지 않고, 취득세 절에 ‘토지 외의 과세대상에 대한 시가표준액’을 준용하도록 규정하고 있다. 즉, 현재의 (건물)재산세 과세표준은 건물에 대한 취득세 시가표준액 그 자체이며 매년 1월1일을 기준으로 결정고시하도록 되어 있다. 취득세는 광역자치단체세이므로 미신고를 대비하거나 불성실신고정도를 판단하기 위해 ‘취득세시가표준액’을 광역자치단체의 장인 시도지사가 마련하는 것은 이해될 수 있다. 그러나 문제는 이러한 취득세 건물시가표준액이 자동적으로 재산세라는 건물보유세의 과세표준이 되어 버린다는 점이다. 지방세법은 재산세의 과세표준은 재산가액으로 한다고 규정한 바로 다음항에 ‘재산가액은 제111조 제2항 제2호의 규정에 의한 시가표준액으로 한다’고 하여 취득세의 과세최저한적 의미의 과세표준을 그대로 준용하고 있기 때문이다.

이러한 건물시가표준액을 재산세 과표로 사용하는 경우에 겪게 되는 문제점들을 원칙적인 측면에서 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 시군구세로서의 건물재산세에 대해 과세권자인 시군구청장은 재산세 과세표준 결정과 관련하여 취득세 및 등록세 과세권자인 상위 지방자치단체의 장과의 관계에 있어서 애매한 입장에 있다고 할 수 있다. (건물)재산세의 과세권자인 기초자치단체장인 시군구청장은 취득세 과세권자인 광역 시도지사와 일종의 협의가 필요하게 된다. 그 결과 지방세법은 ‘건물시가표준액은 시장·군수가 도지사의 승인을 얻어 결정하되, 시가변동 기타 사유로 그 적용이 불합리하다고 인정되면 도지사가 해당 시가표준액을 변경결정할 수 있다’고 규정하고 있다(지방세법 §80 ③). 이렇게 결정된 시가표준액에 대해 행정자치부장관은 조정이 필요하다고 인정하면 국세청장과 협의하여 조정기준을 정한 후 이를 해당 도지사에게 통보하여 그 조정을 권고할 수 있을 뿐이다(지방세법 §80 ⑤). 결국 건물과표 결정에 관한 한, 광역단체장이 최종적인 권한을 갖게 된다.

반면 토지의 경우에는 취득세 시가표준액이나 종합토지세 토지와표 결정시 모두 행정자치부가 과세권자인 광역시도와 시군구에 대해 각각 거의 일방적인 관계를 갖는다는 점이 흥미롭다. 토지의 경우 취득세 시가표준액과 종합토지세 토지와표는 모두 개별공시지가에 ‘(지자체장이 결정고시한) 과세표준액적용비율을 곱하여 산정한 가액’이 된다고 동일하게 법 조문상 규정하고 있고, 행자부장관이 과세권자인 시도 및 시군구에

적용비율 결정기준으로 각각 통보한대로 따라야 한다는 결정절차 규정마저도 동일하다⁹⁾. 그럼에도 불구하고, 전자의 적용비율은 2003년 기준 16개 광역시도가 100%인 반면 후자의 적용비율은 전국평균 36.1%(토지과표 현실화율)로 큰 차이를 보이고 있다. 이는 종토세의 ‘인별합산 및 누진세율구조’라는 기본성격상 (건물)재산세와는 달리 지방자치단체가 과세권자로서의 탄력세율제도를 활용할 수 없어서, 행정자치부가 종토세의 전국 인별합산과세에 따른 세부담급증문제를 감안하여 적용율을 이원화하고 있는 것으로 판단된다¹⁰⁾.

둘째, 구체적인 과표산정 방법에 대한 모호성 및 부정확성을 들 수 있다. 건물시가표준액의 산정공식은 법 및 시행령 어느 곳에도 구체적으로 표현되어 있지 않다. 법에는 과세권자인 지자체의 장이 과표결정시 감안해야 할 요인으로 ‘기준가격’ ‘종류’ ‘구조’ ‘용도’ ‘경과연수’를 열거하고 있고(지방세법 §111 ② 2호), 시행령에는 건물의 경우 철근콘크리트 슬라브구조 아파트의 신축가격을 참작하여 정한 기준가액에 ① 건물의 구조별 용도별 위치별 지수, ② 건물의 경과연수별 잔존가치율, ③ 건물의 규모 형태 특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여

건에 따른 가감산율을 적용하도록 한다는 정도로만 규정하고 있다(지방세법 시행령 §80 ① 1호).

즉, 조세법률주의의 헌법상 원칙을 지키기 위해서 부동산 보유세 과표를 산정하는데 감안하는 요인들을 열거하는데 그치고 과세목적용 평가방법을 세액산출공식 수준으로까지 구체화하지 않은 것은 시장상황에 따라 변화하는 시가를 탄력적으로 반영하기 위해 택한 합리적인 접근방법이라고 판단할 수도 있다. 그러나, 건물가치를 결정하는 요인들로서 위치지수가 과연 적절한지, 그리고 각 결정요인들이 어떠한 함수구조를 갖는지에 대한 실증적 판단없이 ‘곱하기 방식’으로 설정된 것은 과학적이지 못한 접근방법이라고 할 수 있다.

셋째, 보다 큰 문제점은 재산세 과세대상으로서의 부동산이 명백히 ‘건축물’임에도 불구하고 토지가치가 포함된 통합부동산가액을 건물과표산정공식에 무단히 반영하려고 노력하고 있다는 점이다. 예를 들어 현행 건물과표는, 신축건물기준가액(1㎡당)에 구조·용도·위치지수들을 곱하고 여기에 추가하여 (감가상각을 반영하는) 잔가율과 면적가감산율을 곱하는 ‘누승적 산출공식구조’를 통해 계산되는데, 부속토지의 ㎡당 개별공시지가의 크기에 따라 60만원~80만원대를 100으로 하여 26단계의 가감산(80~130)을 하고 있다. 또한 이것도 부족하여 ‘특정건물가산율’이라고 하여 국세청기준시가가 고시되는 공동주택에 대해서는 가감산율을 확대하고있는 것이다¹¹⁾.

건물이라는 ‘개량물(improvement)’은 명

9) 지방세법 제234조의 15 제5항 및 동법 시행령 제194조의 16 제3항, 지방세법 제111조 제2항 1호 및 동법시행령 제80조의 2 제3항 참조.

10) 토지와 건물에 따라 취득 및 보유과세의 상이한 과세평가취급(assessment treatment)에 대해서는 졸저, ‘실지거래가격 신고에 따른 적정세율추정 및 제도적 실행방안’, 한국조세연구원 2003 (출간예정)을 참조하기 바람.

백히 경제학적으로 ‘인간이 만든(man-made)’ 자본임이 분명하고, 이러한 자본으로서의 건물가치를 보유단계 중에 측정평가하는 원칙은 ‘동일한 구조와 용도를 갖는 건물을 해당 소재지역에 신축할 때 드는 비용에 노후한 정도를 감안하여 감가상각을 하는 제조달원가방식’이 가장 대표적이다¹²⁾. 그럼에도 불구하고 부속토지라는 토지부분까지도 포함되어 있는 재산(property)의 시가 즉 토지·건물 통합 또는 일체의 가치가 반영하여야 한다고 보는 과세당국 및 일반인들의 시각이 문제인 것이다. 더욱이 작년 9월 정부의 건물재산 보유세의 개편을 ‘시가반영도를 높혀 세부담 공평성을 추구한다’는 방향으로 설정함으로써 더욱 문제를 악화시켰다고 볼 수 있다.

이는 해당 조세의 명칭과 세법상 규정된 과세대상이 일치하지 않는데 기인한다고도 볼 수 있다. 즉, 지방세법에는 재산세 과세대상은 (토지는 포함하지 않는) 건축물이라고 명백히 규정되어 있음에도 건축물만의 가치를 파악하여 과세표준으로 삼으려 하지

않고 토지부분이 포함된 재산일체의 가치를 반영하려고 하기 때문이다. 1990년 토지공개념제도 입법당시 그 전까지의 ‘(토지분) 재산세’와 ‘토지과다보유세’를 통합하여 종합토지세로 개편하면서 토지는 재산세 과세대상에서 완전히 제외되었음에도 그 세목명칭은 그대로 사용한, 어떻게 보면 평범한 실수에 대한 댓가를 치르고 있는 셈이다.

마지막으로, 부동산평가는 민간감정평가이건 과세목적용 공적평가이건간에 평가기준일이 중요한데 평가기준일의 격차가 크다는 문제를 갖고 있다. (건물)재산세의 과세기준일은 매년 6월 1일이면서, 준용하는 과세표준은 매년 1월1일에 결정고시되는 취득세 신고수준으로서의 내부판단용 ‘건물시가표준액’을 사용하므로써 반년 이상의 시차를 갖는 문제점을 갖고 있다¹³⁾.

3. 바람직한 부동산보유세 과세표준 결정원칙

현행의 지방세법 및 시행령은 (건물)재산세 세부담 결정과정 중 (기초)시군구청-(광역시)시도-(중앙)행정자치부간 3단계 정부의 역학관계에 있어서 과세표준결정은 광역 시도지사에게, 세율결정은 시군구청장에게

11) 주택건물 재산세가 0.3-7%의 급격한 초과누진 세율구조를 가지면서도 각 과표구간의 상하한 명목금액이 지방세법에 고정된 채 오랜기간 유지되는 상황에서 단위면적 당 기준가액이나 가산율을 급격히 조정했던 연도에는 빠짐없이 재산세파동이 있었음. 또한 강남북 등 지역간 그리고 아파트 대 단독주택 등 주택유형간 주택 건물재산세 불균형 논란은 항상 ‘시가를 반영하지 못하는 재산세제의 모순 및 과세불형평성’이라는 제명하에 수없이 언론에 보도됨.

12) 보다 자세한 내용은 줄저, ‘건물분 재산세의 개편방안 연구’, 한국조세연구원, 연구보고서 97-15, 1997을 참조하기 바람.

13) 그러한 문제점을 인식하여, 지방세법 제111조 제2항 제2호는 ‘다만, 시가표준액이 결정고시되지 아니한 과세대상의 경우에는 납세의무성립일 현재를 기준으로 결정한 가액을 시가표준액으로 하고, 이미 결정된 시가표준액이 기준가격의 변동 또는 기타 사유로 현저하게 불합리하다고 인정되는 경우에는 시가표준액을 변경하여 결정할 수 있다’고 규정하고 있음.

우월적 지위를 부여하고 있는 셈이다. 과세표준측면에서, 시군구청장은 건물과표 결정고시를 하기 전에 시도지사의 승인을 받아야 하고, 행정자치부장관은 시도지사에게 단순히 건물과표조정기준을 권고할 수 있을 뿐이기 때문이다. 또 세율측면에서 살펴볼 때 시장군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50 범위내에서 가감조정할 수 있다고 규정하여 비록 제한적이거나 궁극적인 세부담결정은 기초자치단체 조례에 달려 있다고 할 수 있다. 즉, 지방세법에서 전국통일적인 공통의 세율을 적용하는 문제점을 보완하기 위해 탄력세율을 인정했듯이, 과세표준도 일종의 제2의 세율로서 지자체의 의견을 반영하여 결정하기 위해 타협한 소산물이기 때문이다.

IV. 결 론

부동산이라는 재산의 가치나 가격은 ‘일물일가의 법칙’이 존재하지 않는다. 위치적 속성에 의해 ‘일물’이 존재하지도 않을 뿐만 아니라, ‘일물’에 유사한 부동산들이라고 할 지라도 어떠한 목적으로 평가하는가에 따라 평가액들이 달라진다. 또한 과세목적용으로 평가하여 해당 세목의 과세표준을 설정(assessment)하는 경우라 하더라도 부동산의 취득·보유·이전의 어느 단계에서 무슨 세목으로 과세되느냐에 따라 달라지게 된다. 왜냐하면, 대부분의 취득과세들이 취득 및 거래단계에서 포착된 세부담능력을 보는 반면, 보유단계에서는 적극적인 수익활동이나

기회비용적 개념의 소득능력을 보기 때문이다. 따라서 보유단계에서의 과세는 비록 부동산이라는 재산원본의 시장자본가치(market capital value)를 과세표준으로 삼는 경우라 하더라도 납세자의 세액확보능력(liquidity)을 감안하여 재산으로 부터의 플로우(유량: flow)를 고려하지 않을 수 없다. 또한 영미계 국가를 중심으로 영업용 부동산에 대한 재산보유세를 ‘연간임대가치(annual rental value)’를 과세표준으로 삼는 경우에는 당연히 서비스플로우의 임대시장을 상정하고 이들 플로우를 적절한 할인율로 자본환원화한 가치를 과세표준으로 삼고 있는 것이다. 이러한 기준에서 판단해 보건대, 우리나라의 부동산관련 조세들의 과세표준 설정원칙은 다음의 세가지 중 하나에 해당한다.

첫째, 재산보유과세의 경우에는 보유재산가액(capitalized property value) 또는 연간임대가액(annual rental value)을 기준으로 時價 또는 시가의 일정비율을 과세표준으로 삼아야 하며,

둘째, 등록세·취득세 등 유상이전과세의 경우에는 실지거래가액(transaction price)이,

셋째, 상속세·증여세 등과 같은 무상이전과세의 경우 정상시장가격(fair market value)이 과세표준으로 사용되어야 한다.

특히, 지방재산에의 경우 시가 또는 정상가격을 그대로 과세표준으로 삼아야 한다는 원칙은 없고, 지방자치단체간 ‘시가 대비 과표율(price-assessment ratio)’의 균등도(uniformity)가 보다 중요해 진다. 결국 다

음에 설명하듯이 세부담수준에 대한 판단 후에 시가의 몇 % 수준에서 과세표준을 설정했는지가 세율을 결정하는데 영향을 미치는 것이다.

부동산에 대한 조세들의 과세표준은 그 자체로서 의미를 갖는 것은 아니다. 궁극적으로는 결정된 과세표준에 세율이 적용되어 세액이 구해지는 과정에서 의미를 가질 뿐이다. 세부담액이 구체화되는 과정에서는 과세표준결정이 최초로 이루어지는 것이지만 조세설계(tax design) 차원에서는 과세표준과 세액은 동시에 고려되면서 사후적으로 세율이 결정된다고 보는 것이 올바른 접근 방법이다. 이를 달리 표현하면, 부동산 관련 지방세 중 보유과세는 과세표준 따로 세율 따로 그리고 세액 따로 정답들을 순차적으로 찾아가는 수학문제가 아니다. 최종 세부담 수준에 대한 국민(국세의 경우) 또는 관할구역내 주민들(지방세의 경우) 간의 합의점이 제약조건으로 작용하여, 과세표준과 세율을 동시에 결정하는 방식으로 풀어야 하는 일종의 연립방정식인 것이다. 이 경우 우리나라 보유세의 적정수준이 이론적으로 존재하는가가 관건인데, 이에 대해서는 응익원칙 또는 부족재원 공평부담원칙이 적용될 수 밖에 없을 것이다. 다만 우리나라의 경우 문제를 더욱 복잡하게 만드는 것은, 토지와 건물을 분리하여 차등분리과세하고 있다는 점이 또 하나의 추가적인 제약조건으로 작용한다는 것이다.

취득세·등록세 등 취득과세의 과세표준과 종토세·재산세 등 보유과세의 과세표준으로 전술한 과세표준 형성원칙에 따르면

이들이 반드시 일치될 필요가 없게 된다. 그러나 일본과 같이 양 유형의 조세를 유기적으로 연계하여 정부부과결정방식으로 운영할 경우¹⁴⁾ 적어도 우리나라에서 겪고 있는 ‘납세자의 신고성실도에 따른 세부담불공평성’문제는 대부분 해결할 수 있는 장점 때문에 일치하게 되는 상황도 발생할 수 있다. 그러나 우리나라가 취득세·등록세는 신고납부주의방식을 그리고 종합토지세·재산세는 정부부과결정방식을 채택하면서 양자간 괴리문제를 해결하기 위해서는 보유단계 과세의 과표구간 및 세율체계 등을 ‘시가체계’로 대폭 개편해야 할 것이다. 납세자가 취득단계에서 자기책임하에 신고한 취득 및 등록가액을 이들 세목의 과세표준으로 인정하여 취득세·등록세 세부담을 확정된 후, 보유기간 동안에는 이들 취득 및 등록가액을 기준으로 건물에 대하여는 감가상각을 토지에 대하여는 연평균 지가상승율정도를 적용하여 과표를 인상시켜 보유세 과세표준을 운영하는 방식이다. 매각 등 처분단계에는 다시 한번 실지거래가액에 근접하게 취득등록세 신고가 접수되는 지가 적절한 세무조사 등으로 확인되면서 향후의 보유세 과세표준이 갱신(update)되게 된다.

14) 일본의 도도부현세인 부동산취득세의 과세표준은 자치성장관이 정한 보유단계과세인 ‘고정자산(세)평가기준’에 의해 평가하고 결정한 금액으로 되어 있어서 실제 매입가격과는 아무런 관계가 없음. 즉, 일본은 부동산취득세를 자진신고납부제가 아니라 도세세무소나 지청이 납세통지서를 송부하는 정부부과결정방식으로 과세하는 차이에 기인하기도 함.

이러한 방식으로 취득과세 및 보유과세의 과세표준을 운영하게 되면, 마치 취득단계의 조세는 없으면서 보유세 과세표준을 소유권 이전 시에만 재조정하는 미국 캘리포니아 Proposition 13 상의 ‘판매시 과세표준 조정 (reassessment upon sale)’과 마찬가지로인 셈이 된다. 이럴 경우 등록세 및 취득세는 취득시점에서의 선납적(pre-paid) 재산세로 해석할 수 있게 된다.

마지막으로, 최근 중앙정부는 보유단계 조세인 재산세 및 종합토지세의 과세권자인 기초자치단체의 세율조정권을 제한하겠다고, 또는 서울시의 경우에는 자치구세를 시세로

전환하겠다는 등의 논의까지도 나오고 있다. 물론 현행의 지방세제 중 광역세 및 기초자치단체 간의 재조정문제는 각급 지방정부간 역할분담, 지방재정관계에 따른 과세권한 (taxing power)과 관련하여 따로 논의되어야 필요성이 분명 존재하는 사안이다. 그러나, 현재의 토지와 건물에 대한 기존 조세인 종합토지세와 재산세의 과세표준을 제대로 정비해 놓지도 않고 세율이 적용되어 나타난 결과물로서의 세액에 대한 중앙과 지방간 갈등문제점을 놓고 이를 논의한다는 것은 문제를 제대로 읽지 못했다는 판단이다. ☹