

08년도 지방세 과표제도 개정 내용 해설

전 동 훈

행정자치부 지방세정팀 서기관

1. 개정방향

금년도 지방세 과표제도의 개선 방향은 건물과표의 원가방식으로 과표를 산정하도록 하고 있는 체계하에서는 근본적으로 시가를 반영하지 못하는 한계를 나타내고 있는 실정이다. 따라서 원가방식의 현행 과표체계를 근간으로 하면서 그 동안 불합리한 부분을 보완하는 등 시가를 반영하는 방식으로 개선하였고 차량등 기타 물건 과표의 경우 시가를 반영하는 등 조정하면서 과표현실화를 추진하도록 개선하였다.

지방세 과표는 납세자의 세부담을 결정하는 법정세율과 더불어 중요한 요소이며 일종의 행정세율로서 지방세정 운영의 모를 도모하는 중요한 요소에 해당한다. 그러나 지방세과표의 운영체계는 최근에 들어와서 과세기관 내부에서 조정되거나 결정되지 아니하고 외부적인 독립변수로서 작용에 있어서 이를 지방세정 측면에서 효과적으로 운영하는 데는 오히려 문제점으로 작용하고 있는 실정이어서 중장기적으로는 이에 대한 개선이 요구되는 실정이다.

그간 지방세 과표는 납세자의 이해를 도모하기 위해서는 시가를 반영하도록 하는 방향으로 과표운영체계를 개선하여 왔다. 건물과표의 경우 국세청 기준가액을 지방세 건물기준가액으로 활용하도록 추진하여 왔으며, 건물(예 : 상가, 사무실 등)에 대하여 건물과표는 시장 · 군수 · 구청장이 결정 고시

하고 있을 뿐만 아니라 지방세 부과기준으로 활용되고 있으며 재산세, 공동시설세의 과세기준으로 바로 적용되고 취득세·등록세의 최저과세기준으로 활용되고 있다.

물론 건물 과표는 시가와 괴리되고 경제적 가치를 반영하지 못하는 등의 많은 문제점을 내포하고 있으면서도 지방세 과세기준으로 활용되는 등 그 의의는 매우 중요하나, 궁극적으로는 시가를 반영하지 못함에 따른 납세자의 반발에 대하여 개선 방안을 마련하여야 할 것이다. 이와 같은 문제점을 시정하기 위하여 향후 지방세 과표운영체계를 과세권자가 주도하여 운영하는 체계로 마련하기 위하여 과표결정에 결정적으로 영향을 미치는 외부독립변수로 작용하는 요소를 최대한 제어하는 장치를 마련하는 등 지방세 과표 산정제도를 연구용역하여 중장기 발전방안을 조속히 마련하여야 할 것이다.

2. 주요 개정내용

1) 건물과표 조정

(1) 신축건물기준가액 조정

건물과표(건물시가표준액)은 재산세를 부과할 때 부과기준이 되고 취득세·등록세의 최저기준가액으로 활용되는 것이다. 05년부터 건물 중 주택에 대하여는 토지와 건물을 일괄 시가로 평가한 개별 주택가격을 과세기준으로 활용하였으나 상가등 일반건물에 대하여는 원가방식에 의거 건물과표를 산정하고 있다.

따라서 건물과표는 m²당 신축건물 기준가액에 각종 지수등을 곱하여 산정하고 2008년도 신축건물 기준가액은 m²당 510천원이며, 건물과표의 산출체계는 다음과 같다.

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{신축건물} \\ \text{기준가액(m}^2\text{당)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|c|c|} \hline \text{지 수} \\ \hline \text{구조} & \text{용도} & \text{위치} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{경과년수별} \\ \text{잔가율} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{면적·시가} \\ \text{가감산율} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{면 적} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{건물과표} \\ \hline \end{array}$$

첫째, 건물신축가격 기준액은 국세청장이 고시하는 기준가액을 활용하고 있으나 (지방세법 제80조) ① 건물신축비용단가가 '03년 이후 지속 인상되고 있음에도 국세청 기준시가의 경우 '03년 이후

조정되지 않아 실건축비와 격차가 심화되고 있으므로 건축건축비용단가 상승률 및 표준건축비 인상률, 경제동향 등의 요인을 고려해 볼 때 인상이 불가피한 실정이다.

그 동안 보유세제 개편에 따른 과표현실화 계획에 따라 상가 등 일반건물 시가표준액 산정기준이 되는 건물건축가격기준액을 '05년부터 국세청에서 산정·고시하는 건물건축가격기준액을 사용함에 따라 재산세 특성, 납세자의 세부담 등을 고려하여 안정적으로 지방세 운영이 필요함에도 불구하고 이를 활용하여 지방세 건물과표로 적용하고 있다.

이 경우 지방세 건물과표를 적용함에 있어서 지역간, 상권의 쇠락정도 등에 따라 차이가 있으나 평균적인 건물건축비를 고려하여 산정하는 것인 만큼 전체 건물에 대한 가치를 제대로 반영하는 데는 한계가 있는 것이라 할 것이다.

〈건물 건축단가 대비 건물건축가격 기준액 비율〉

(단위 : 원)

연도	감정원 건축단가(A)	국세청 기준가액(B)	행자부 기준가액(C)	비율(%)	
				B/A	C/A
2001	523,000	400,000	165,000	76.5	31.5
2002	582,000	420,000	165,000	72.2	28.4
2003	627,000	460,000	170,000	73.4	27.1
2004	713,000	460,000	180,000	64.5	25.2
2005	716,565	460,000	460,000	64.2	64.2
2006	748,000	470,000	470,000	59.1	59.1
2007	775,000	490,000	490,000	63.2	63.2

'08년 기준가액 조정에 따른 재산세 세부담 시뮬레이션 결과, 분석하면 기준가액 동결시 '07년 대비 6.7% 세부담 증가가 예상되고 '07년 대비 '08년 적용비율 인상율은 8.3%(60→65%)이나 경과년 수 증가율 적용에 따른 세수감소 요인이 있어 6.7% 증가될 것으로 추계된다. 따라서 국세청 건축건물 기준가액 1만원 인상시 마다 2%내외의 추가 인상효과가 있는 것으로 분석된다.

〈건물 연면적 10,000㎡ 상가의 경우 세부담변동 추이〉

(단위 : 천원, %)

2007년도 일반건물 재산세액 (A)	2008년 일반건물 재산세 추계액							
	49만원/㎡		50만원/㎡		51만원/㎡		52만원/㎡	
	세액(B)	B/A	세액(C)	C/A	세액(D)	D/A	세액(E)	E/A
12,250	13,065	6.66	13,316	8.70	13,561	10.70	13,794	12.66

※ 적용비율과 경과연수 잔가율만 고려하고 다른 지수는 동일 전제 · 분석

구분	장 점	단 점
6만원 인상시 (49 → 55만원)	○ 일반건물 과표의 현실화율이 65% 수준이므로 기준가액 인상으로 주택, 토지 등 타 과세대상 물건의 과표현실화율(80%)과 형평 유지 ○ 실질건축비용과 격차 축소	○ 주택 등 타물건과의 세부담 불형평 - 주택의 경우 세부담 상한제를 적용하고, '08년 과표 적용비율을 55% 적용 - 일반건물의 적용비율을 계속 인상(60→65%)하고 추가로 기준가액을 인상하는 것은 형평성 문제 발생 ○ 납세자 세부담 증가에 따른 반발 예상
동결 또는 2만원인상시 (49 → 51만원)	○ 납세자의 세부담 증가 완화 - 일반건물의 '08년 과표적용비율이 5%P 인상되어 기준가액 조정이 없더라도 세부담이 6.7% 증 ○ 주택분 재산세 세부담 인상율과 형평 조정 - 주택의 경우 세부담 상한제 적용으로 세부담 소폭인상(5~10%)	○ 실제건축비용과 격차 심화 - 건축비는 계속 상승하고 있음에도 기준가액을 동결할 경우 괴리심화 ○ 과표현실화 정책에 부응하지 못함 ○ 가감산특례지수 등을 하향 조정시 과표 적용비율 인상에도 불구하고 세수 증가세 둔화

신축건물기준가액의 조정 필요성에 대하여 보면 실제건축비용과 기준액간 격차가 심화('03년: 73.4% → '07년: 65.5%)되고 있고 과표 현실화 추진을 고려할 때 어느 정도의 인상이 필요하겠으나 과표적용비율의 인상(60 → 65%), 부동산 가격의 안정세 및 납세자의 세부담 수준 등을 감안할 때 대폭 건물과표를 상향 조정하는 것은 문제가 발생할 수가 있다고 판단된다. 특히, 지방소재 상가 등 건물은 건물과표가 시가에 비하여 훨씬 높은 사례가 많아 민원이 제기되고 있는 점을 감안할 때 단순히 건물과표 현실화를 위해 대폭 기준가액을 인상하는 것은 바람직하지 않다.

(2) 각종 지수 조정

(가) 구조지수

① 벽면이 조립식판넬인 철골조 : 지수 하향조정 80 ⇒ 60

건물의 주구조가 철골조이면서 벽면이 조립식판넬인 건물의 경우 대부분 공장, 창고, 점포 등의 용도로 신축되므로 기초공사 및 인테리어 공사가 포함되지 않아 시가표준액이 실제건축비용보다 높게 산출되는 사례가 발생되고 있으며 일부지역의 경우 집단민원으로 작용하고 있다.

이에 대한 개선을 위하여 철골조(벽면이 조립식 판넬조)의 1㎡당 신축비용과 시가표준액을 비교해 보면 평균 현실화율이 132%로 시가표준액이 현저하게 높은 것으로 분석되어 이에 대한 개선이 요구된다. 따라서 구조지수중 철골조, 스틸하우스조 건물 벽면의 주된 구조가 조립식 판넬조인 경우 구조지수를 현행 80에서 60으로 하향조정하여 신축비용에 근접하도록 하였다.

[신축비용과 시가표준액 비교사례]

(단위 : 원, %)

구 분	신축비용(A)	시가표준액(B)	현실화율(B/A)
부 산(기장군)	322,500	464,800	144%
경 기(화성시)	317,884	422,931	133%
충 북(괴산군)	358,000	430,915	120%
평 균	332,795	439,549	132%

(나) 용도지수

① 일반목욕장 : 현실화 및 지수 세분화 125 ⇒ 135, 125, 117

공중위생시설인 일반목욕장의 경우 목욕탕 규모·자재 등에 따라 1㎡당 675,000원에서 1,331,000원('06년 한국감정원)까지 큰 차이를 보임에도 용도지수(125)를 일괄 적용함으로써 일반목욕탕별 실제 건축비용과 건물과표와의 괴리로 인한 과세불형평이 나타나고 있다.

[목욕탕 규모별 가격수준 비교]

(단위 : m², 천원, %)

규 모	구 조	시가표준액		감정원 신축단가(C)	가격비	
		조정전(A)	조정후(B)		조정전	조정후
3,000m ² 이상	철근콘크리트조	587	634	1,250	47.0	50.7
1,000m ² 이상 ~3,000m ² 미만	"	587	587	1,096	53.6	53.6
1,000m ² 미만	벽돌조	528	423	955	55.3	44.3

목욕탕에 대한 현재 용도지수 125를 일괄 적용하는 일반목욕장을 그 규모에 따라 현실화하되 연면적 3,000m²이상의 경우 대규모 점포시설과 동일하게 지수 135를 적용하고, 1,000m²미만 소규모 대중목욕탕은 지수를 117로 하향조정하여 과세 형평성을 도모하도록 하였다.

현 행		조 정 안		
용도	지수	용도별	대상건물	지수
일반 목욕장	125	일반 목욕장	연면적 3,000m ² 이상	135
			연면적 1,000m ² 이상 3,000m ² 미만	125
			연면적 1,000m ² 미만	117

② 원자력발전시설 : 지수 현실화 100 ⇒ 125

과표 현실화 추진계획에 의거 '07년도 원자력발전시설에 대한 지수를 80에서 100으로 조정한데 이어 '08년도에도 일정비율을 인상 추진하였다.

[원자력발전시설에 대한 과표현실화 현황(영광군 사례)]

(단위 : 백만원, %)

시설물 종 류	면 적	법인장부가액 (A)	시가표준액 (B)	현실화율 (B/A)
원 자 력 발전시설	372,359	1,108,543	132,610	11.96

따라서 원자력발전 시설에 대한 용도지수를 100에서 125로 인상하도록 하되 적용범위는 전체발전 시설에 대하여 적용하는 것이 아니라 발전시설에 한정하여 적용하도록 하였다.

【용도지수 조정에 따른 세수분석결과(영광군 사례)】

(단위 : 백만원, %)

세 목	'07년 과세액(A)	125적용시 추계액(B)	증가액 B-A	증가율 B/A
계	565	765	200	135%
재산세	199	269	70	
도시계획세	119	162	43	
공동시설세	207	280	73	
지방교육세	40	54	14	

③ 양어장 : 지수 하향조정 80 ⇒ 30

양어장은 어업생산시설로서 농업생산시설(지수30)과 유사함에도 공장등 생산시설로 보아 지수 80을 적용하는 것은 불형평하고 국세(양도소득세, 상속세, 증여세 등)의 경우도 농·어업분야 생산시설의 용도지수를 동일하게 40을 적용하기 때문에 이에 대한 용도지수 조정이 필요하여 하향 조정하였다. 양어장을 농업생산시설과 동일하게 지수 80에서 30으로 인하하였다.

[사례] 건물 용도지수의 적용

건물시가표준액 조정기준 2.적용지수 나.용도지수<적용요령> 1)1구 또는 1동의 건축물이 2이상의 용도에 사용되는 경우에는 각각의 용도대로 구분한다. 다만, 공용부분은 전용면적 비율로 안분하되, 안분할 수 없는 부분은 사용면적이 제일 큰 용도의 건물에 부속된 것으로 보도록 규정하고 있으므로 건축물 시가표준액 산정시에는 동일한 공장 구내에 건축물이 위치하고 있다 하더라도 개별건물의 용도를 각각 구분하여 용도지수를 적용하여야 함(행자부 세정-1029, 2007. 4. 4)

[사례] 건물과표의 용도지수 적용

2007년도 건물 및 기타물건시가표준액 조정기준」 2.적용지수 나. 용도지수<적용요령>은 1구 또는 1동의 건축물이 2이상의 용도에 사용되는 경우에는 각각의 용도대로 구분한다. 다만, 공용부분은 전용면적 비율로 안분하되, 안분할 수 없는 부분은 사용 면적이 제일 큰 용도의 건물에 부속된 것으로 보도록 규정하고 있음. 1층 판매장이 대규모 점포시설(유통산업발전법시행령 제3조에 의한)에 해당하면 대규모 점포시설 용도지수(135)를 적용하고, 일반적인 판매장에 해당하면 근린생활 용도지수(125)를 적용하도록

하고 있으며, 2층의 사무실에 대하여는 사무실 용도지수(125)를 적용해야 할 것이고 2층의 물품보관 장소는 일반상가와 같은 용도로 보아 1층 판매장과 동일하게 용도지수를 적용해야 할 것임(행자부 세정-3425, 2007. 8. 24)

(3) 가감산 특례 조정

① 공장부속 사무실 : 대형건물 및 상가 가산 제외 5~40 ⇒ 0

공장부속 사무실(용도번호 4)의 경우 상가건물과 동일하게 992㎡이상 대형건물 가산(5%)과 상가부분 가산(5%~40%)을 적용하고 있으나 기업경기 활성화 및 생산시설에 대한 조세지원 차원에서 공장 등 생산시설과 동일하게 가산을 적용 제외하도록 하였다.

따라서 공장부속 사무실 등에 대하여 992㎡이상의 대형건물 가산과 상가부분 가산 적용제외 대상에 추가하여 대형건물가산율과 상가등 층별 가산율을 적용받는 대상에서 제외하도록 하였다.

가 산 율 적용대상 건물기준	가산율	가산을 적용 제외부분	
		현 행	조 정 안
(3)연면적 992㎡이상의 대형건물	5/100	〈신설〉	○ 제조시설을 지원하기 위한 공장구내의 사무 실등(용도번호 4)
(7)~(9) 상가부분에 대한 층별 가산율	5/100 ~40/100	〈신설〉	○ 제조시설을 지원하기 위한 공장구내의 사무 실등(용도번호 4)

【조정기준 적용시 재산세 세수분석 결과】

(단위 : 백만원, %)

세 목	2007년 과세액(A)	조정시 추계액(B)	증 감	
			세액(B-A)	비율(B/A)
재산세	19,466	18,075	△1,391	△7.1%

② 오피스텔 : 가감산을(+40~△20) 적용제외

지난해 오피스텔(용도번호2)을 주거·사무 겸용으로 변경함에 따라 주거용 오피스텔까지 상가의

층별 가감산율(+40~△20)을 적용받게 되어 공동시설세 부과 시 가감산율을 적용하지 않는 타 주택과의 형평성에 문제가 제기되고 있다. 또한, 사무용 오피스텔은 1~3층 가격이 높고, 고층으로 갈수록 가격이 낮아지는 데 반해 주거용 오피스텔은 1~3층 가격은 낮고, 고층으로 갈수록 가격이 높아지므로 가격측면에서 현 상가의 층별 가감산율을 적용함에 따른 불합리한 부분에 발생하는 것이다. 따라서 오피스텔은 상가의 층별 가감산율 적용대상에서 제외하도록 하였다. 여기서 적용대상이 되는 오피스텔의 범위에는 건축법에 의한 건물분류기준에 따라 판단하여야 한다.

이 경우 오피스텔 중에서도 주거용으로 전용하여 사용하는 경우에는 주택으로 보아야 하는가하는 문제는 실질과세 원칙에 의거 주택으로 과세할 경우 개별주택가격을 산정하여야 하는 문제가 있으며 주택에 관한 세율을 적용하여야 한다.

【공동시설세 세부담 사례】

(단위 : 원, %)

구 분	층별 (최고층)	현 행 가감산율	공동시설세		증 감	
			조정전 (A)	조정후 (B)	세액 (B-A)	비율 (B/A)
대구 수성구	2층(15층)	10	23,980	21,380	△2,600	△10.8%
부산 사상구	3층(5층)	5	12,380	11,700	△680	△9.0%
부산 사상구	5층(5층)	△5	9,740	10,350	610	6.3%
대구 수성구	17층(18층)	△3	22,160	22,960	800	3.6%

③ 고층건물 : 가산율 하향조정 5~15 ⇒ 0~15

고층건물의 신축비용은 단층건물에 비하여 구조적으로 신축에 소요되는 비용이 많이 소요될 것으로 사료되며 최근 2년 이내 신축된 고층건물의 m²당 신축단가 사례를 분석한 결과, 4층이하 건물과 5~10층 건물의 신축비용이 4.5%로 편차가 거의 없으나 10~20층은 46.3%, 20층 초과 건물은 76.2%로 고층건물일수록 격차율이 현저하게 나타나므로 4층이하 건물은 5~10층 건물과 비교해 볼 때 격차율이 거의 없고, 5층이상 건물은 엘리베이터로 인한 가산율(5%)이 가산되고 있으므로 5층이상 고층건물 가산율을 제외하도록 하였다.

10층이하 건물은 신축비용의 차이가 없으므로 고층건물 가산대상에서 제외하고, 10층 초과 건물은 현행대로 가산율을 유지하도록 하였다.

층별	조정의견	장·단점
5층 ~ 10층건물	5% → 0%	건물 신축 가액을 좀 더 잘 반영하나 세부담으로 인한 납세민원을 해소하지 못함
11층 ~ 20층건물	10% → 10%(동결)	
20층 초과	15% → 15%(동결)	

【서울시 고층건물 재산세부담 사례 분석】

(단위 : 천원)

구 분	최고층	2007년 과세액(A)	조 정 시 추계액(B)	증 감(B-A)
장충동1가 (서울석유)	7층	3,522	3,354	△168 (△4.8%)
을지로7가 (서울메트로)	11층	16,062	16,062	0 (0%)
순화동 (삼성생명)	20층	30,541	30,541	0 (0%)
을지로4가 (호텔국도)	21층	32,030	32,030	0 (0%)

④ 공장 : 고층건물 가산 제외(가산율 5~15 ⇒ 0)

공장의 경우 특수설비 및 연면적(992㎡이상) 가산대상에서는 제외하고 있으나 고층건물 가산율 적용대상에는 포함되어 있어 아파트형 공장의 경우 고층건물 가산율이 적용되고 있어 기업지원 및 생산 시설 지원차원에서 고층건물 가산율 적용 제외대상에 공장을 추가하도록 하였다.

【조정안 적용시 재산세부담 사례】

(단위 : m², 원, %)

구 분	해당층/ 최고층	연면적	가 산 율		재 산 세		증감(B-A) (증감율)
			조정전	조정후	2007년 과세액(A)	조 정 시 추계액(B)	
서울 금천구	-2/14	94.0	10	0	65,510	59,550	△5,960 (9.1%)
"	13/14	288.1	10	0	200,770	182,510	△18,260 (9.1%)
대구 수성구 (주거지역 공장종과)	5/8	511.1	5	0	491,030	467,650	△23,380 (4.8%)

(4) 중층에 대한 건물과표 조정

① 중층(반층) 건물 : m²당 시가표준액 산출비율 하향조정 신설

층고가 높은 공장 내나 근린생활시설내에 중층(반층)건물을 증축할 경우 일반 건물 증축에 비해 적어도 1개 벽면이상 공사비가 절약되므로 실제공사비가 현저하게 적게 소요되고 있으나 현행 증축건물의 시가표준액은 기초공사 유무에 따른 시가표준액 산출비율(80~100%)이 있을 뿐 실제 건물의 높이 변경이 없는 중층(반층)건물 증축 시 별도의 규정이 없었다.

기초공사를 하지 아니한 증축건물의 시가표준액을 동일하게 적용함으로 인해 공사비보다 시가표준액이 높다는 민원이 제기되고 있는 실정이어서 개선하였다. 이 경우 기초공사를 하지않은 건물 중 중층(반층)건물 증축 시 적용할 m²당 시가표준액 산출비율을 신축비용을 고려하여 기존 적용율을 80~85%에서 60~65%로 조정하였다.

구 분	m ² 당 시가표준액 산출비율				
	조 정 전		조 정 후		
증 축 구 분	기초공사를 한 건물	기초공사를 안한 건물	기초공사를 한 건물	기초공사를 안한 건물	기초공사를 안한 건물 중 중(반)층건물
구조번호 1~2(철·콘등)	100	80	100	80	60
구조번호 2~9(연외조등)	100	85	100	85	65

(5) 자체 과표 조정권 범위 명확화 : 각종지수 50% 범위내 하향조정

현행 건물 시가표준액 산출체계가 원가방식에 시가를 일부 가미하는 방식으로 되어 있어 다양한 시장의 가격형성요인을 반영할 수 없어 실거래가격과 괴리현상이 발생되므로 지방세법령에 의거 건물 시가표준액이 불합리하다고 판단되는 경우 수시 조정할 수 있도록 하였으나, 자체조정 범위가 불명확하여 정기 및 수시 조정시 행정자치부장관의 승인을 얻어 조정함으로써 절차상의 번거로움 등으로 적기조정에 애로가 있어 왔다.

각종 지수 및 가감산특례적용율의 50% 범위내에서 구조·용도·위치지수를 하향조정하고, 가감산특례를 조정(가산율 하향, 감산율 상향) 할 수 있도록 함으로써 행정자치부가 시가표준액의 전국적인 균형유지를 할 수 있게 하는 한편, 불합리한 시가표준액에 대한 조정절차를 간소하게 함으로써 자치단체에서 유연하게 대처할 수 있도록 하였다. 다만, 자체조정 범위를 초과하는 경우 행정자치부장관의 승인을 받아 시·도지사가 변경결정 고시하도록 하였다.

구 분	구조지수	용도지수	위치지수	가감산특례
현 행	범위 없음	좌 등	지 수 80~150	범위 없음
조정안	해당지수의 50% 범위내 하향조정	좌 등	좌 등	50% 범위내 가·감산율 조정

따라서 구조·용도·위치지수의 적용이 불합리하다고 판단되는 건축물에 대해서는 시장·군수·구청장이 해당지수의 50% 범위내에서 하향 조정하여 적용할 수 있으나, 그 범위를 초과하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 시·도지사가 변경 결정·고시하여 적용할 수 있도록 하고 위 가감산율의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수·구청장이 해당가감산율의 50% 범위내에서 가감조정하여 적용할 수 있으나, 그 범위를 초과하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 시·도지사가 변경 결정·고시하여 적용할 수 있도록 하였다.

(6) 시가보다 높은 건물과표의 위법성

정부의 부동산대책('04.10.29)에 따라 지방세과표를 국세와 동일하게 일원화하기 위하여 ' 05년부

터 신축건물기준가액을 대폭 현실화(18만원→46만원)하는 과정에서 일부 상권이 쇠락한 지역내 '05~'06년간 거래된 상가 등 건물 과표가 시가보다 높은 역전현상이 초래되었다.

이 부분에 대하여 우리부 국정감사시('06.11.13) 이인영 의원이 과표가 시가보다 높은 사례를 제시하면서 서울 ○○구 신내아파트내 상가의 경우 과표 1.2억원, 시가 6천만원으로 2배 높다는 것을 주장하였다. '07년 건물 시가표준액이 시가보다 높아 집단민원이 발생한 사례를 보면 경기도 ○○시 ○○○○ 마을 상가 변영회장 ○○○ 외 15명이 민원을 제기한 사례가 이에 해당한다.

그리고 개인이 취득한 신축건물 과표 부당 적용에 따른 감사원 감사처분(943건)에 따른 감사원 심사청구를 제기한 사례에서 보면 실지 취득가액보다 시가표준액이 높게 적용됨에 따른 심사청구사례들이다. 이와 같은 사례에 대하여 분석하면 신축건물 에 대한 취득시 과표 신고는 상가 등 건물(495㎡를 초과)을 신축하는 경우에는 건설산업기본법 제41조 제1항에 의거 법인에게 도급 시공토록 하고 있으나 설계·감리용역의 경우 별도의 제한이 없으므로 개인건축주의 경우 건축시공은 법인건설회사에게 건축시공용역을 주고 있으나 설계·감리용역은 개인설계사 등에 용역을 주고 있는 실정이다.

이에 따라 '06~'07. 6월 개인건축주인 건물(1,506건)의 취득세 등 신고가액을 분석한 결과, 법인시공도급액이 96.2%, 개인설계비 등 비용이 3.8%으로 구성되어 있으며 건물과표의 수준이 건물신축비용 대비하여 4.6%정도 높게 산정되고 있는 것으로 분석되었다.

(단위 : 억원)

건 수	신 고 가 액			건물과표 (B)	A - B	A/B (%)
	계 (A)	법인도급액	설계비 등			
1,506 건	12,455	11,987 (96.2%)	468 (3.8%)	13,062	△607	95.4

그리고 상가, 사무실 등 건물과표의 신축건물 가액대비 수준을 분석하여 보면 이 경우 '06년도 1㎡당 평균 법인도급 건축비용(620천원/㎡) 보다 건물과표(717천원/㎡)가 높게 산정(15.6%↑)되고 '07년도의 경우에는 법인도급 건축비용과 건물과표 수준이 거의 유사한 수준으로 분석되었다.

구 분	1㎡당 (천원)		A - B	A/B (%)
	시가표준액(A)	신축비용(B)		
'06년	717	620	97	15.6
'07년	689	692	△3	△0.4

공장 등 과표의 경우 '06년도 1㎡당 평균 법인도급 건축비용(416천원/㎡) 보다 건물과표(369천원/㎡)가 낮게 산정(△11.2%)되었고 '07년도의 경우 건물과표 수준이 법인도급 건축비용에 비하여 △27.4% 정도 낮게 산정되었다.

구 분	1㎡당 (천원)		A - B	A/B (%)
	시가표준액(A)	신축비용(B)		
'06년	369	416	△46	△11.2
'07년	350	483	△132	△27.4

건물 시가표준액이 신고가액 보다 높은 것은 '06년도 신축건물기준가액 인상(47만원/㎡) 및 가감산 특례 적용에 기인되나 '07년부터 건물과표 가감산특례를 대폭 하향 조정하여 문제점을 해소한데 기인된다.

- 특수부대설비 가산율 : 15% → 5% 하향조정
- 고층건물 가산율 : 10~20% → 5~15% 하향조정
- 대형건물 가산율 : 10% → 5% 하향조정

사실상 취득가액이 전체 신고가액의 96%이상 임에도 사실상 취득가액을 인정하지 아니하고 개인 간 거래 부분이 4%정도 포함되어 있다고 하여 전체를 사실상의 취득가액으로 보지 아니하고 시가표준액을 기준으로 과세할 경우 불합리한 점이 발생된다. 따라서 지방세법 제111조 제5항 부분의 사실상의 취득가액의 조문에 대하여 개정여부를 검토되어야 할 것으로 사료된다.

[판례] 건물부분의 시가표준액이 시가의 약 1.5배 정도인 경우 위법 결정

시가표준액은 재산의 객관적 가치 즉, 시가를 적절히 반영하여야 할 것인바, 건물부분의 시가표준액이

시가의 약 1.5배에 이르는 경우라면 이를 재산의 객관적 가치를 적절히 반영한 시가표준액이라 할 수 없고 그에 기초한 과세는 정당한 과세권의 범위를 일탈하여 국민의 재산권을 침해하는 것으로 허용될 수 없음. (대판2007두8966, 2007.7.12)

[판례] 시가가 과표보다 현저하게 불합리한점에 대한 입증책임

구 지방세법 제111조 제2항 제2호, 구 지방세법시행령 제80조 제1항 제1호, 제3항, 구 소득세법 제99조 제1항 제1호 나목의 각 규정에 의하면, 지방자치단체의 장은 건물의 신축가격·구조·용도·위치·건축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고시하는 건물신축가격기준액에 건물의 구조별·용도별·위치별 지수, 건물의 경과연수별 잔존가치율, 건물의 규모·형태·특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율을 적용하여 건물의 시가표준액을 산정하도록 규정하고 있고, 종합하면, 이 사건 부동산의 시가표준액을 64,594,453원으로 산정한 사실을 인정할 수 있으므로, 이 사건 부동산의 시가표준액은 적정하게 산정된 것으로 보이고, 따라서 위 시가표준액이 현저히 불합리하다는 점에 대한 입증책임은 이를 주장하는 원고에게 있다. (대법원 2007두22009, 2007. 12. 14)

2) 기타물건 과표 조정

‘08년 기타물건의 과표조정은 국내 경제여건 및 과세대상 물건의 거래전망, 가격인상 등을 반영하여 시가표준액을 조정하도록 하였으며 자치단체 시가조사 결과를 기초로 과표 현실화율이 낮은 물건에 대하여 단계적·연차적으로 현실화를 추진하기로 한 것이다.

먼저 차량등에 대한 과표조정은 08부터 차량의 기종별 과표와 형식별 과표를 차량과표로 병행 적용하도록 함으로서 실무상의 적용 어려움을 해소하였고 이 경우 차량의 형식별 가격을 우선 적용하되, 형식별 가격과 기종별 가격이 일치하지 않는 경우에는 낮은 가격을 적용하기로 한 것이다.

또한 차량의 용도변경을 하는 경우 잔가율을 적용함에 있어서 차량의 잔가율 규정을 개선하였는바, 영업용 차량을 비영업용 차량으로 용도변경을 하는 경우에는 영업용 차량에 대한 잔가율을 적용하도록 하였으며 비영업용 차량을 영업용 차량으로 용도변경을 하는 경우에는 비영업용 차량에 대한 잔가율을 적용하도록 하였다.

[사례] 선박의 범위판단과 적용과표

모터보트, 고무보트, 수상오토바이 등 수상레저기구 또한 취득세 과세대상인 선박에 해당된다고 하겠고, 이에 대한 취득세 과세표준은 지방세법 제111조제1항, 제2항제2호, 제5항제3호, 같은 법시행령 제80조제1항제2호 가목 및 나목, 제82조의2제1항제2호의 규정에 의하여 법인간 또는 법인과 개인과의 거래에 있어서는 법인장부상 입증되는 가액이, 개인간 거래에 있어서는 신고가액과 시가표준액 중 높은 가액이 된다 하겠고, 이 경우 시가표준액은 선종·용도 및 건조가격을 참작하여 톤수간에 차등을 둔 단계별 기준가액에 해당 톤수를 순차적으로 적용하여 산출한 가액의 합계액에 선박의 경과연수별 잔존가치율과 급냉시설 등의 유무에 따른 가감산율을 적용하여 지방자치단체의 장이 결정한 가액임(행자부 세정-2853, 2007. 7. 24)

기준가격표에 당해 기계장비의 기준가액이 없는 경우에는 최초취득가액(수입가격)을 기준가격으로 하되, 최초취득가격을 알수 없을 경우나 시가표준액이 현저한 차이가 있어 이 시가표준액을 적용하기가 매우 불합리하다고 인정되는 경우에는 실제 거래가격 또는 유사한 종류의 시가표준액을 적용하도록 하였다.

둘째로 부동산과표중 중 토지는 개별공시지가, 주택은 개별주택가격을 지방세과표로 활용하고 있어 시가를 반영하고 있으나 저장조등 시설물 과표는 시가·신조가격을 반영하지 못하고 시가보다 현저하게 낮아 부동산 등 소유자와 재산세 등 과세불형평이 발생하고 있는 실정이다.

송유관, 저유조 등 시설물 과표는 부동산, 차량·기계장비와 달리 거래빈도가 낮아 시가방식으로 전환은 구조적으로 곤란하므로 현행 원가방식의 체계는 유지하되 과세불형평 문제의 개선을 위하여 각 시설물에 대한 시가대비 현실화수준을 분석하여 시설물의 과표 현실화율이 낮은 시설물 과표는 단계적·연차적으로 과표 현실화를 추진하되 현실화율이 높은 시설물은 법인장부 등을 중심으로 매년 신축가격을 조사하여 가감 조정하기로 한 것이다.

〈시설물별 과표 현실화 연차계획〉

(단위 : %)

시설물별	'07년 현실화율	연도별 현실화 추진계획(안)				
		2008	2009	2010	2011	2012
저유조	38.0	48	59	70	80	80
저유조(LNG특수)	59.0	64	70	75	80	80
저장조(곡물류제외)	36.0	46	57	68	80	80
송유관	32.0	42	55	68	80	80
가스관	35.0	45	57	69	80	80
열수송관	35.0	45	57	69	80	80
송전철탑	38.0	48	59	70	80	80
무선기지국용 철탑	30.0	40	54	67	80	80

3. 향후 발전 방향 : 중장기 지방세 과표제도 개선방향을 중심으로

지방세 과표체계는 지방세법제정이래로 현행 과표체계를 근간으로 지방세 부과징수의 틀로 활용하여 왔으나 점차 납세자들의 지방세에 대한 요구수준이 높아지게 됨에 따라 지방세 과표체계에 대하여도 근본적인 변혁을 시도하지 아니하면 아니되는 문제가 발생되었다. 이에 따라 지방세 과표체계를 근본적으로 개선하기 위하여 중장기 지방세 과표제도 개선방향을 다음과 같이 마련하여 연구용역과 제로 추진중에 있다.

첫째, FTA 대비 국제평가기준에 맞는 다양한 부동산 과표 평가방식을 도입 할 예정이다.

현행 지방세 과표는 물건별로 1가지 평가방식으로만 과표를 산정하도록 규정하고 있어서 과세대상 물건별로 취득형태(원시·승계) 및 관리형태(임대, 자가 사용)에 따라 과세대상 물건가액에 차이가 있음에도 불구하고 1가지 평가방식으로 과표가 산정됨에 따른 실제 가치와 괴리가 발생되고 있다.

예를 들면 토지의 경우 공유수면매립시에는 매립조성비용을 감안한 원가방식으로 산정함이 용이함에도 인근 토지가격을 비교하여 시가로 평가하는 경우, 주택을 신축·증축한 경우 신축·증축에 따른 취득세 과세시 인근 주택가격과 비교하여 개별주택가격을 산정하는 경우 실제 가치와 격차가 발생되고 일반상가(예 : 롯데호텔 등)중 거래가 거의 없거나 시가를 비교하기 곤란한 경우에는 사실상 가격을 파악하기 곤란하므로「수익」을 고려한 수익방식의 적용 필요성이 제기되고 있다.

따라서 과세대상 물건별 취득·활용형태에 따라 과표 평가 3방식(원가·시가·수익방식)을 병행 사용함으로써 해당물건의 가격이 적정하게 반영되도록 연구되어야 할 것이다. 예를 들면 미국·캐나다에서는 상가건물 등의 경우 부동산가격은 상승하더라도 수익률이 하락하는 경우에는 소득접근법을 활용하거나, 주택신축시에는 시가법을 적용하지 아니하고 원가법을 적용하여 과표를 산정하는 것이라 할 것이다.

이에 따라 ① 국제평가기준(International Valuation Standard : IVS)에 맞게 새로운 지방세 과표 평가기준에 부합되도록 현행방식을 재검토후 개편(안)을 마련하고 ② 과세대상 물건별로 어떠한 경우에 어떤 방식을 사용하여야 합리적으로 적정가격(Market Value)을 산정할 수 있는지를 분석 및 유형화하여야 하며 ③ 각 과세대상 물건별 취득·활용형태에 따라 과표 평가방식을 선택적으로 사용시 선택의 범위·기준을 세부적으로 마련되어야 할 것이다.

이와 같은 연구결과에 따라 과세대상 물건별 평가방식 기준의 구체적인 입법화 방안 및 법령 개정안 등을 마련되어야 하는 바, 지방세 과세표준에 관한 입법형식을 검토하면 지방세 법령에 규정하는 방안이나 지방세법에 위임근거를 둔 별도의 법령을 마련하여 입법하는 방안(예 : 부동산 등 시가표준액 산정에 관한 법률 등)을 고려 할 수가 있을 것이다.

둘째, 현행 토지과표는 개별공시지가를 적용하고 있으나 개별공시지가의 문제점과 적용상의 한계를 극복하기 위하여 입체적인 토지과표를 산정연구할 예정이다.

1990년 이전에는 「토지등급제(365등급)」를 사용하였으나 1991년 이후부터 「토지공개념」 도입에 따라 「시가」를 반영하여 건교부장관이 결정 공시하는 개별공시지가를 지방세과표 기준으로 활용하여 왔다.

〈토지과표 변천〉

문민정부 이전	문민정부	국민의 정부	참여정부
「토지과표현실화 5개년계획」	「신경제 5개년계획」	토지과표 평준화계획	「토지과표현실화」법제화
현실화율 20% 수준	공시지가기준 전국 평균 현실화율 30% 수준 달성	공시지가기준 30% 평준화	공시지가의 일정을 법정화

그러나 현행 토지과표로 활용되는 개별공시지가의 경우 나대지 상태로 토지 지표상의 가액을 기준

으로 산정되어 고층이나 지하건축물의 토지 지분에 대하여도 동일하게 개별토지가격을 적용하기 때문에 시가를 반영하지 못하거나 과세불형평 발생으로 민원이 제기되고 있는 실정이다.

예를 들면 경기도 분당구 소재 상가 지하(120평)의 경우 개별토지가액 7.5억원이며 건물분 시가표준액을 합산시 8.5억원이나 현재 시세는 3억원으로 과표가 3배정도 높은 실정이며, 구분지상권을 설정하는 경우 지장의 일부를 지상권으로 설정함에도 불구하고 지표면상의 개별공시지가를 적용함에 따른 문제가 발생하게 되는 것이다.

향후에는 건교부의 개별공시지가를 토지과표로 적용하더라도 상가 등을 구분 소유하는 경우 층별 토지지분에 대한 재산세 과세기 합리적 차등 과세방안을 연구되어야 할 것이다. 따라서 토지과표도 ① 개별공시지가의 층별 배분율에 따라 과세하는 방안과 이에 따라 ② 건축물 유형별 지가의 층별 배분율 [표] 마련하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 현행 건물과표는 원가법에 의거 과표를 산출하고 있으나 시가법과 수익환원법에 의거 산출되는 방식으로 개편되어야 할 것이다.

건물과표의 경우 2002년까지는 「원가방식」으로 산정하되 시가를 반영하지 못하는 문제점 보완을 위하여 시가요소(위치지수, 가감산특례)를 일부 가미하여 과표를 산정하였다. 예를 들면 종전의 면적가감산율(14단계:△20~60%) → 기준시가 가감산율(16단계:△20~100%)로 체계를 개편하여 적용하였으나 '05년부터 주택에 대하여는 시가방식으로 과표가 산정되도록 건물과 부속토지를 일괄 평가하는 「개별주택공시가격제」 도입으로 주택은 건물과표에서 분리되었다.

상가등 일반건물과표는 원가방식으로 하되 「국세와 지방세간 평가기준을 일원화」하여 국세청 기준시가(49만원/㎡)로 현실화하여 시행함에 따라 현재 상가 등 일반건축물 과표는 시가가 반영되지 않는 원가방식으로 산정되고 있어 시가와 괴리현상이 발생되었다. 이로 인해 일반건물 과표산정체계를 시가방식이나 임대수익방식으로 건물 과표체계 개선 연구의 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

외국의 사례로는 덴마크의 경우 일반건물 공시가격제도를 시행하고 있으며 미국 및 캐나다의 경우 상가건물에 대하여 소득접근법에 의거 과표를 산정하고 있다.

이를 위하여 건축물 용도 또는 유형별로 적정가격(Market Value) 산출을 위한 적합한 평가방식을 연구하여야 할 것이다. ① 3방식(원가, 시가, 소득접근법)에 적합한 건물용도별 유형 구분, ② 취득·사용형태에 따른 3방식 평가방법을 연구하며 3가지 평가방식에 의한 대량평가기법 프로그램을 개발하도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여 각 평가방식에 의한 결과를 검증할 수 있도록 ① 표준건물가격에 비준표를 활용한 개별건물가격 산정평가기법 프로그램 개발, ② 물건특성조사표에 따라 비준표 항목별 표준코드체계 마련, ③ 재산세부담 시뮬레이션 및 전년대비 세부담 비교가 선행 되어야 한다.

넷째, 시설물 과표 체계개선 및 현실화를 추진하도록 할 계획이다.

지방세 과세대상인 시설물 등의 범위는 지방세법시행령 제75조의2, 제76조에 열거되어 있으나 그 종류는 다양하고 천차만별이어서 개별적으로 과표를 산정하여야 정확한 과표 산정이 될 것이나 지방세담당공무원의 조사인력 등을 감안할 때 개별적으로 산정하는 과표체계를 유지하기 어려운 실정이다.

시설물 등의 과표체계는 「원가」방식으로 산정되고 있는 바, 이는 토지·주택 등과 달리 거래빈도가 낮아 시가방식으로 산정하는 데는 구조적인 어려움이 있으며 시설물 과표는 종류가 다양함에 따라 각 시설물간에 과표현실화율이 각각 달라 세부담의 불형평 문제가 발생되고 있는 것이 사실이다.

이를 위하여 ① 현행 과표 산정체계 분석·검증 및 시뮬레이션, ② 시설물별 적정 과표 산정 모형 개발, ③ 비준표 및 시설물 특성조사표 개발, ④ 각 시설물 가격산정결과 검증 및 시뮬레이션을 추진할 계획이다.

다섯째, 차량·건설장비 과표체계를 간소화할 계획이다.

차량·건설장비 과표는 신차 등의 판매가격·거래가격을 조사하여 제작회사별·차종별로 각각 과표를 결정 고시하고 있음에 따라 매년 차량별로 시가를 조사하고 있으나 차량·건설장비의 기종별·형식별 구분에 의한 가격 차이가 미미한 경우 「형식」기준으로 차량 등 과표체계를 간소화 필요성이 제기되고 있는 것이다.

왜냐하면 현행 차량의 과표체계가 복잡하고 옵션별로 가격이 달리 정하여져 있으나 일선 지자체에서 차량등록원부로 차량상태를 파악하기 곤란한 실정이며 중고자동차중 내용년수 경과된 차량이나 사고차량의 경우 과표가 시가보다 높은 경우 민원을 제기하고 있어서 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

따라서 향후 중점 연구 대상은 ① 차량·건설장비의 과표체계 간소화, 즉차량「기종」별 구분에서「형식」기준으로 전환하고 현행 과표체계를 개편, ② 중고차량 등 과표 산정을 위한 현행 감가상각율 및 잔존가치를 개선, 적정성 검증 및 시뮬레이션 및 ③ 사고차량, 내용년수 경과된 차량 등 과표 감산을 체계를 마련할 계획이다.

여섯째, 선박 과표체계를 합리적으로 개선할 계획이다.

선박과표는 용도별·톤수별로 제조비용 등을 감안하여 경과연수, 감가상각율 및 가감산특례를 적

용하여 산정(선박과표 = [기준가액+1톤당과표×톤수]×잔가율×가감산특례)하고 있으나 현행 선박과표 현실화율이 낮아 다른 물건과의 과세불형평 문제가 제기되고 있는 실정이다. 이를 위하여 ① 현행 선박과표체계의 검증 및 개선모형 제시 - 개별 선박별 평가모형이 아닌 대량평가 가능한 모형개발, ② 선박과표체계 모형개발, ③ 개별선박가격에 대한 검증 및 시뮬레이션을 실시할 계획이다.

그밖의 어업권, 광업권, 입목, 각종회원권(콘도, 골프, 승마, 종합체육시설이용회원권)에 대하여는 특수·전문연구가 필요할 것으로 이번 연구과제에서 제외하고 추후 연구토록 하였다.

일곱째, 지방세 과표 결정에 대한 사전조정제 및 불복청구제 도입을 추진할 계획이다. 건물과표 등에 대한 사전 조정이나 과표 불복청구제도가 없어 납세자 권익보호에 미흡하며 지방세 과세표준심의 위원회를 활용하여 건물과표 등에 대한 적극적 사전 조정이나 과표 불복처리제 도입 필요성이 제기되고 있다. 특히 최근 과표현실화 추진에 따라 과표 관련 불복민원이 제기되고 있어 이에 대한 대응이 필요한 실정이다. 주요 연구용역내용은 ① 지방세 과표 결정에 대한 처분의 처분성 여부 법적 검토, ② 지방세 과표 결정에 따른 사전열람제 및 의견제시제도 도입 연구, ③ 과표 결정에 대한 사후 불복 청구제 도입 및 법률 개정안을 마련할 계획이다.

마지막으로 노인 등 담세능력이 약화된 납세자에 대한 과표 감산방안을 마련할 계획이다. 최근 주택가격 상승에 따라 일부지역의 주택에 대한 재산세 부담 증가에 따라 노인, 연금소득자 등 담세력이 낮은 소유자와의 조세마찰이 발생되고 있다. 따라서 노인 등에 대한 재산세 부담 완화방안으로 과표 감산방안 등을 연구할 계획이다. 외국의 사례로는 미국의 경우 65세이상 노인, 장애인, 연금소득자 소유 주택에 대해 과표 감산제도를 운영하고 있다.

'90년부터 개별공시지가, '05년부터 개별주택가격을 건설교통부에서 공시하고 있으나 상가 등 일반건물에 대하여는 정부의「9.1대책」로드맵에 따라 '07년부터 일반건물에 대하여 가격을 공시토록 계획되어 있음에도 불구하고 현재까지 미공시 상태이다. 이에 따라 우리부와 시도가 공동으로 연구용역 추진하는 과제는 FTA 대비 지방세 과표체계 전반에 대한 개편방안을 연구하는 것으로서 「다양한 평가방식 도입, 지방세 과세대상 물건별 과표체계 개편, 과표 불복청구제 및 과표 감산제 도입」이 주요 내용이나 건교부 연구용역은「비주거용 건물가격 산정 공시제도」 도입을 연구과제로 하고 있어서 차이가 있으나 건물 과표체계 개선 연구 부분중 일부는 연구분야가 유사할 수 있지만 추후 건설교통부 연구용역결과 비주거용건물가격 공시체계가 마련될 경우 이를 지방세 과표로 활용하는 방안을 연계 검토 하되, 향후 부동산가격 공시업무수행과 관련, 지방세 세원관리 등을 위해 다각적인 방안 등이 협의·모색되어야 할 것이다. ☺