

## I. 서론

부동산 보유과세 과표체계는 그 동안 부동산 투기 등 사회적 문제의 해결 방안의 일환으로 개편을 거듭하면서 발전하여 왔다고 볼 수 있다. 부동산 거래가격의 급등으로 인한 과표현실화는 납세자의 세 부담을 급증시키면서 세부담의 불공평성 문제가 부각되었고, 이것은 결국 부동산 보유과세 과표체계의 개편으로 이어졌다.

부동산 투기 등 사회적 문제로 인한 부동산 보유과세의 개편은 크게 1990년과 2005년으로 나눌 수 있다. 1988년 우리나라의 올림픽대회 개최는 토지 가격을 급등시키는 계기가 되었으며, 결국 부동산 투기 억제를 위해 정부는 1990년에 토지공개념의 일환으로 부동산 관련 제도의 개편을 단행하였다. 이때 토지는 공시지가에 의해 평가하게 되고, 건물은 지수를 이용한 건물시가표준액 산정방식이 도입되었다.

또한 2005년은 강남, 수도권을 중심으로 아파트 가격이 급등하면서 원가방식에 의한 건물과표가 시가를 제대로 반영하지 못해 조세저항을 초래하게 되었다. 지방의 저가 아파트의 재산세 세부담이 강남의 고가 아파트에 비하여 높은 경우가 발생하면서, 건물과 토지로 이원화하고 있는 재산세 과표체계의 본질적인 문제가 부각되어 대폭적인 개편을 단행하게 되었다. 주택은 건물과 토지과표의 일원화와 더불어 주택가격공시제도를 도입하여 평가함으로써 세부담의 공평성을 기하게 되었다.

2005년 이후에는 토지와 주택에 대한 과표는 개별공시가격제도의 도입으로 종전에 비하여 크게 개선되었다. 그러나 상가 등 비주거용 건물에 대한 과표 산정은 아직 원가접근법으로 평가하면서, 부동산 시가를 제대로 반영하지 못해 세부담의 공평성에 문제가 되고 있다. 특히, 상가용 부동산 부속토지의 과표는 현재 해당 토지의 나대지 상태에서 개별공시지가를 소유지분으로 나누어서 평가함으로써 층별 등의 특성 등을 제대로 반영하지 못하고 있다.

부동산 보유과세의 과표와 연계된 세목은 국세의 종합부동산세, 양도소득세, 상속세, 증여세, 농어촌특별세이고, 지방세의 재산세, 취득세, 지방교육세, 지역자원시설세, 농어촌특별세이다. 양도소득세와 취득세는 실거래가액을 과표로 사용하고 있으나, 그 이외의 세목은 모두 공시가격을 과표로 사용하고 있다. 본고에서는 주로 보유과세의 주된 세목과 과표인 재산세의 토지와 건물을 중심으로 논하고자 한다.

본고는 그 동안 부동산 보유과세의 과표체계에 대한 정리가 미흡하다고 판단하여 과표체계의 변천을 중심으로 논하면서, 선진외국의 현황을 살펴보며, 필요한 부분에 한하여 문제점 및 향후과제에 대한 제안을 하고자 한다.

## II. 부동산 보유과세 과표체계의 변천

### 1. 부동산 보유과세의 변천

우리나라는 산업화과정을 거치면서 부동산 투기가 사회적 문제로 대두되어 정부는 조세정책 및 수

도권 규제 등을 통해 투기억제를 위한 많은 노력을 하여 왔다. 그 동안 부동산 보유과세는 공한지세, 토지과다보유세, 재산세, 종합토지세, 종합부동산세 등 다양한 세목으로 명칭이 바뀌면서 부동산 과다보유를 억제 하는데 활용되고 있다. 뿐만 아니라 정부는 중과세제도를 도입하여 별장, 골프장 등 사치성재산 및 대도시 공장신설에 대한 재산세 중과와 다주택자 소유자에 대한 양도소득세 등을 중과하고 있다. 그러나 최근 정부는 주택 전월세 가격이 불안정하여 문제가 되자 사업등록 된 임대주택은 종합부동산세와 양도소득세 부담을 완화하고자 세법을 개정한다.

부동산 보유과세의 변천은 아래의 표에 자세히 나타나 있듯이 많은 변화를 겪어왔다. 재산세는 1961년 이전에는 지세·가옥세·광세 및 선세 등 4개 세목으로 존재하다가 통합된 것이다. 재산세는 1973년과 1974년에 대도시 내 공장 신·증설, 법인의 비업무용 토지, 공한지, 고급오락장 등에 중과세율을 적용하면서 복잡해졌다.

1988년에는 재산세 세원 중 법인의 비업무용 토지와 공한지만을 별도로 부과하는 토지과다보유세가 도입되어 시행되다가 1990년에 종합토지세가 도입되면서 재산세 과세대상에서 제외되었다. 종합토지세는 토지공개념을 근본으로 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용하였다.

2005년 종합토지세는 종합부동산세의 도입 모태가 되어 토지뿐만 아니라 주택, 건축 등을 포함하여 일정 과표 이상을 대상으로 하는 하나의 부유세 성격인 종합부동산세로 전환되었다. 또한 주택은 건물과 토지를 일원화하여 통합과세하는 방식으로 전환되었다.

〈표 1〉 부동산 보유과세의 변천

구분	부동산 보유과세	내용
1961	재산세 신설 (지방세법, 전면개정 1961.12.8)	· 대지세, 광구세, 가옥세, 선세가 재산세(시군세)로 통합됨
1973	재산세 중과제도 신설 (지방세법, 1973.3.12)	· 사치성 재산(별장, 골프장, 고급승용차, 고급선박 등) : 일반세율의 2배 중과 · 대도시 공장신설 : 일반세율의 3배 중과 · 재산세 과세대상에 공한지 추가
1974	재산세 중과제도 규정 (대통령 긴급조치 제3호, 1974.1.14) (지방세법, 1974.12.27)	· 골프장, 별장, 고급오락장용 토지, 공휴지, 법인의 비업무용토지 : 5% · 골프장, 별장, 고급오락장용 가옥, 비업무용고급선박 : 5%

# 특 집

## 부동산 보유과세 과표체계의 개편

구분	부동산 보유과세	내용
1976	재산세 종과제도 강화 (지방세법, 1976.12.31)	· 대도시내 신설공장 종과세율 인상 : 0.9% → 1.5%
1978	보유기간에 따라 차등세율 설정 (지방세법, 1978.12.6)	· 공한지 및 비업무용토지 대상 보유기간에 따른 차등세율 : 5~10%
1986	대형주택에 대한 종과 (지방세법, 1986.12.31)	· 대형주택 종과, 소형주택 경감 · 주거용 토지에 대한 세율 인상 - 1650㎡ 이상 5% → 1320㎡ 이상 두 단계세율(5%,7%) 신설
	토지과다보유세의 신설 (지방세법, 1986.12.31)	· 읍단위 이상 도시계획구역 등에 소재한 개인 소유의 대공장용지, 집중지, 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야 대상 과세
1988	자치구세로서 재산세 및 토지과다보유세 배정 (지방세법 1988.4.6)	· 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정됨
1989	종합토지세의 신설 (지방세법 1989.6.16)	· 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통·폐합되어 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산한 이후 누진세율을 적용하는 종합토지세 신설 - 기본세율 : 0.2~5.0%(10단계 초과누진세율) - 건축물의 부속토지 : 0.3~2.0%(7단계 초과누진세율) - 분리과세대상 : 농경지 등(0.1%), 사치성토지(5%), 공장용지 등(0.3%)
1990	별도합산과세 세율 인하 (지방세법, 1990.4.7)	· 별도합산과세 대상에 대한 세율의 인하조정
1995	종합토지세 과표의 변경 (지방세법, 1995.12.6)	· 과세시가표준액에서 개별공시지가에 자치단체장이 결정고시하는 과표액 적용비율을 곱한 가액으로 변경됨
2005	종합토지세의 이원화 (지방세법 2005.1.5)	· 종합토지세의 이원화 : 주택은 건물과 그 부속 토지가 통합과세됨 · 종합토지세 폐지
	종합부동산세 신설 (종합부동산세법 2005.1.5)	· 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율을 적용하는 국세인 종합부동산세를 과세 - 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모
2006	종합부동산세 강화 (종합부동산세법 2005.12.31)	· 8·31조치의 입법화 : 보유세 강화
	재산세 과표적용비율 상향조정 (지방세법 2005.12.31)	· 재산세 과표적용비율 상향조정 - 2006년(55%)부터 매년 5%p씩 100%(2015년)까지 인상 - 다만 주택분재산세는 2008년부터 매년 5%p씩 100%(2017년) 인상
	재산세 세부담 상한 하향조정 (지방세법 2006.9.1)	· 종전 100분의 150에서 하향 조정 - 공시가격 3억원 이하인 주택 : 100분의 105 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택 : 100분의 110
2007	종합부동산세 납부방식의 개선 (종합부동산세법 2007.1.1)	· 신고납부방식에서 부과징수방식으로 전환
	서울시재산세공동과세제도 도입 (지방세법 2007.7.20)	· 특별시 자치구 재산세를 특별시 및 구세인 재산세로 구분하여 공동과세하도록 함(2008.1.1시행)

구분	부동산 보유과세	내용
2008	종합부동산세 약화 (종합부동산세법 2008.12.26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택 및 종합합산대상토지 세대별 합산 → 개인별 합산</li> <li>· 과세기준금액 상향조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 : 개인별 6억원 유지, 1세대 1주택자 3억원 기초공제</li> <li>- 종합합산대상토지 : 3억원 → 5억원</li> <li>- 별도합산대상토지 : 40억원 → 80억원</li> </ul> </li> <li>· 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제(60~100% 범위내)</li> <li>· 과세표준 구간 및 세율의 전반적인 인하 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 : 3억, 14억, 94억 기준 4개 과표구간 각각 1%, 1.5%, 2%, 3% → 6억, 12억, 50억, 94억 기준 5개 과표구간 각각 0.5%, 0.75%, 1%, 1.5%, 2%의 세율 적용</li> <li>- 토지(종합) : 17억, 97억 기준 3개 과표구간 각각 1%, 2%, 4% → 15억, 45억 기준 3개 과표구간 각각 0.75%, 1.5%, 2%</li> <li>- 토지(별도) : 160억, 960억 기준 3개 과표구간 각각 0.6%, 1%, 1.6% → 200억, 400억 기준 3개 과표구간 각각 0.5%, 0.6%, 0.7%</li> </ul> </li> <li>· 만 60세 이상 또는 5년 이상 장기보유 1세대 1주택자 세액공제 신설 : 연령별공제율(10~30%), 보유기간별 공제율(20~40%) 적용</li> <li>· 세부담 상한의 하향조정 : 전년 대비 300% → 150%</li> <li>· 분납대상 확대 및 분납기간 연장 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분납대상금액 : 1천만원 → 5백만원</li> <li>- 분납기간 : 45일 → 2개월</li> </ul> </li> </ul>
2009	재산세 과표구간조정 및 세율인하 (지방세법 2009.2.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지와 건축물 : 50%~90% 범위 내</li> <li>- 주택 : 40~80% 범위 내</li> </ul> </li> <li>· 주택의 과표구간 및 세율조정 : 4천만, 1억 기준 3개 과표구간 각각 0.15%, 0.3%, 0.5% → 6천만, 1억 5천만, 3억 기준 4개 과표구간 각각 0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4%</li> <li>· 6억 초과 주택 세부담 상한 하향조정 : 전년대비 150% → 130%</li> <li>· 재산세 과세표준 및 세부담 상한에 관한 적용 특례 : '08 주택분 재산세 과표적용율은 55%가 아닌 50% 소급적용; 6억 초과 세부담 상한은 전년대비 130%로 적용</li> </ul>
	종합부동산세와 재산세 조정 (종합부동산세법 2009.4.1)	· '08 주택분 종합부동산세에 대해 종전의 재산세 과표적용율 55%와 세부담 상한 150%를 적용하여 산출한 재산세를 공제하도록 함
	종합부동산세 개정 (종합부동산세법 2009.5.27)	· 하나의 주택과 다른 주택의 부속토지만을 소유한 자를 1세대 1주택자로 간주
2010	재산세와 도시계획세 통합 (2010.3.31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세분법(지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법)에 의해 도시계획세는 재산세로 통합</li> <li>· 도시계획세분은 재산세과세특례제도를 도입하여 2011년부터 별도로 세액을 산출</li> </ul>
	종합부동산세법 개정(2010.3.31)	· 종합부동산세법은 지방세법개정에 따라 재산세 개정과 동일하게 조정

주 : 지방세법, 종합부동산세법, 지방세법해설(2011 권강웅)을 참고하여 정리

### 2. 부동산 과표체계의 변천

#### 가. 토지 과표체계

근대적 조세제도는 1909년(융희 원년)부터 시작되었으며 지세가 중추적 조세였다. 토지과세기준골자법(1957.11.12 법률 제 485호)이 제정되면서 과세평가가 골격을 갖추기 시작했다고 볼 수 있다. 부동산 보유과세의 과표체계의 변천을 시대별로 살펴보면, 크게 1960년대의 수익방식적용시대, 1970~1980년대의 비교방식시대, 1990년대의 공시지가의 시대로 구분할 수 있다.

##### ① 1960년대 과세평가 방식

1960년대의 토지과세평가는 수익방식임대가격(rental value)에 의한 평가가 주축을 이루어 왔다고 볼 수 있다. 1960.1.1부터 토지에 대한 세부담의 공평을 기하고자 제정된 토지과세기준조사법에 의하여 평가가 이루어졌다. 평가방법은 조사 결정된 임대가격(등급)에 재무부장관이 지역별 및 지목별로 정하는 소정의 배율(multiplier)을 곱하여 산출한 금액을 과세 시가표준액(과세평가액)으로 하는 것이었다. 구체적인 내용을 살펴보면 지목별로 달랐는데 대지, 사찰지, 잡종지, 염전 등은 토지등급별 임대가격에 배율을 곱하여 평당 과표로 하였고, 전답은 지역별등급가격에 지역별배율을 곱하여 평당 과표로 하였으며, 임야는 지역별(시·군·구)로 100평당 시가표준액을 과표로 삼았다.

##### ② 1970년대 과세평가방식

1970년대는 평가방식이 대폭적으로 개선되었다. 지방세시행령(제80의 2)의 개정에 따라 1974.1.1부터 과세시가표준액이 토지등급을 기준으로 하여 결정되는 토지의 평당 가격제를 채택함으로써 수익방식평가에서 미국에서 채택하고 있는 시장가격조사를 근거로 한 비교방식(거래사례비교법)으로 전환하였다. 따라서 대·전·답 등의 과세시가표준액의 계산이 간소화되었다. 1977년도에 부동산 과표제도에 대한 개선이 있었는데 지방세법시행령을 개정함으로써(대통령령 제 8339호, 1976.12.31)(제46조 3)에 의해 1977.1.1부터 지방세 심의위원회에 과세표준분과위원회를 두고 부동산 과세시가표준액

결정(부동산 과세평가)에 관한 사항을 조사심의토록 하였으며 종전에 토지등급을 시장, 군수가 결정하던 것을 내무부장관의 사전승인을 얻도록 하여 감독권을 강화하였다. 1979년도에도 부동산 과표제도 개선이 있었는데 1979.1.1부터 내무부장관의 과표결정승인권은 시·도지사에게 위임하였고, 부동산과세시가표준액에 대하여 조정이 필요하다고 인정할 때에는 내무부장관은 국세청장과 협의하여 필요한 지시를 할 수 있으며, 이 경우 시·도지사는 그 지시에 따라 승인하도록 하였다. 이 때 토지의 과표 결정시기를 조정하여 서울, 부산, 대구, 강원, 충남, 전남, 경북은 1.1과 7.1에 경기, 충북, 전북, 제주, 인천, 경남은 3.1과 9.1로 하였다.

### ③ 1980년대 과세평가방식

1980년대는 표준지, 비표준지의 평가방법이 주로 거래사례비교법이었으나 경우에 따라 원가법이나 수익환원법 또는 노선가식 평가법의 적용도 가능하도록 하였다. 1983년에는 토지과표를 정기적으로 조정하는 것 이외에도 특별한 사유가 있는 경우에는 수시로 조정할 수 있도록 하였다. 즉 지가가 급등한 경우는 상향조정을, 지가가 현저히 하락하는 경우에는 하향조정을 할 수 있도록 하였다. 1984년도에 토지등급체계를 변경하여 96등급으로 분류되었던 것을 365등급으로 세분화하여 당시 2천4백만 필지에 신등급을 부여하였다. 당시 현행 등급가격과 동일한 새로운 토지등급표상의 신등급을 부여되 동일한 가격의 신등급이 없을 때에는 가급적 국민의 조세부담이 증가되지 않는 범위 내에서 신등급을 부여하는 것을 조정원칙으로 하였다. 그리고 등급가액의 기본단위를 평당 가액에서 m<sup>2</sup>당 가액으로 1984.7.1부터 시행하도록 토지등급체계를 조정하였다.

### ④ 1990년대 과세평가방식

1990년 초에 토지과표는 공시지가가 도입되어 개별공시지가의 적용비율제로 전환되었다. 이 당시 토지공개념 도입과 관련하여 부동산관련 세제를 강화하기 위하여 토지과표는 현실화율을 높이는데 역점을 두었다. 1993년도부터 「신경제 5개년 계획」에 따라 1단계로 매년 25~30%씩 과표를 인상하여 1995년까지 과표 현실화율이 30~40% 수준이 되도록 하였다. 그리고 2단계로 1996년부터 공시지가를 바로 적용하는 방안을 마련하여 토지과표 현실화를 추진하는 계획을 수립하였다. 이에 따라 매년 토지과표는 평균 20%씩 상향조정하여 1995년에 전국 평균 30~40% 수준으로 평균화되어 공시지가 적용 기

반을 조성하였다. 그러나 1997년 이후 IMF 관리체계의 영향으로 전반적인 부동산 가격 하락 등 경제여건의 악화로 토지과표 현실화는 계획대로 추진하지 못하였다.

### ⑤ 2000년대 과세평가방식

그 동안 진행해 온 과표현실화 계획은 IMF 등 경제여건의 변화로 인하여 다소 계획을 수정하여, 현실화 전 단계로 토지과표 평준화에 역점을 두는 방향으로 바뀌었다. 시·군·구 개별 토지과표는 현실화율이 매우 차이가 나기 때문에 세부담의 공평성 확보에 문제가 되므로, 단계적으로 「토지과표 평준화 계획」을 추진하게 된 것이다. 토지과표의 평준화는 전국의 모든 토지가 현실화율의 평균에서 크게 벗어나지 않도록 조정할 필요가 있기 때문에 「토지과표 표준편차」 지표를 개발하여 토지과표 현실화 수준에 따라 차등조정하도록 하였다. 그리고 거래세의 경우에는 토지분 재산세와는 달리 적용비율을 시가에 반영토록 인상 조정하여 취득세 등의 경우 개별공시지가를 지방세 과표로 바로 적용하도록 추진하였다.

2002년 하반기부터 서울 강남 등 일부지역을 중심으로 부동산가격이 급등하게 됨에 따라 토지과표 현실화를 재추진하게 되었다. 우선 토지과표는 개별공시지가의 적용비율을 지속적으로 현실화하여 공시지가의 50%로 법정화하도록 2003년 지방세법에 규정하고, 2005년부터 시행하기로 하였다.

그러나 과표 현실화는 납세자의 세부담과 연계되어 조세저항 등 문제가 있으므로, 부동산 여건 등을 고려한 적절한 세부담이 될 수 있도록 하기 위하여 2008년부터 공정시장가액비율 제도를 도입하였다.



## 〈표 2〉 토지과표의 시대별 변천

수익평가방식 적용(1960~1973)
토지과세기준조사법의 규정에 의거 지방세 과표결정 -영국식 평가제도의 도입 -지역등급 가격제→ 전답의 경우 기준 수확량 가격제도로 전환(1968)
비교평가방식 적용(1974~1989)
토지등급제 실시 -미국식 평가제도의 도입 -평당 등급제(96등급)→㎡당 등급제(365등급)로 전환(1984) -1975년부터 부동산과표 고시업무를 내무부에서 관장
토지공시지가 적용(1990~현재)
토지공개념제도의 일환 -시·군 조사시가지제도의 폐지→개별공시지가를 적용 -토지과표 현실화 및 평준화를 병행추진
건물 공시지가 적용(2005년 이후)
주택에 대한 일괄평가 체계구축과 지역간 과세불평형 시정 -주택에 대한 신축건물기준가액 적용 폐지→개별주택가격을 적용

자료: 「지방세 과표운용 해설」, 행정자치부, 2010.

## 나. 건물 과표체계

건물과표는 2005년을 기점으로 과세대상이 바뀌었다. 2005년 이전에는 건축물이라 함은 토지에 정착하거나 지하 또는 다른 구조물에 설치하는 레저시설, 저장시설, 도크시설, 접안시설, 도관시설, 급·배수시설, 에너지공급시설 그 밖에 이와 유사한 시설을 일컫는다. 그러나 2005년 이후에는 건축물이라 함은 개별주택가격 또는 공동주택가격이 공시되지 아니한 주택으로서 토지부분을 제외한 것을 말한다. 즉 현행 건물과표는 주택부분이 제외된 건축물을 일컫는다. 따라서 본고에서는 2005년까지는 주택을 포함한 건물과표 체계를 논하고, 2005년 이후에는 주택은 별도로 논하고자 한다.

### ① 건축물

건물의 과세평가는 1979년부터 시작되었는데, 원가법에 기초한 현행 지수방식인 건물시가표준액 산정방식이 1990년에 도입되었다. 건물시가표준액 산정방식은 그 동안 여러 번 개정되면서 최근까지 기본적인 산정체계가 유지되고 있다.

〈표 3〉 건물의 과세평가 변천

지방세 건물 시가표준액		국세 건물기준시가	
연도	내용	연도	내용
1979년	건물시가표준액 도입 매년 2회 시장군수가 결정한 가액	1996년	건물기준시가 도입 지방세 건물 시가표준액 연동
1985년	건물시가표준액 변경 가능 시가의 변동 또는 기타 사유로 불합리하다 고 인정되는 경우 변경 결정 가능	2000년	국세청 개별 고시 도입 건물시가표준액과 동일한 원가법의 지수 방 식을 도입
1990년	지수 방식 도입 건물의 규모 형태 위치 특수부대설비 기타 여건을 참작하여 가감산율을 적용		

자료: 국토개발연구원(2011)

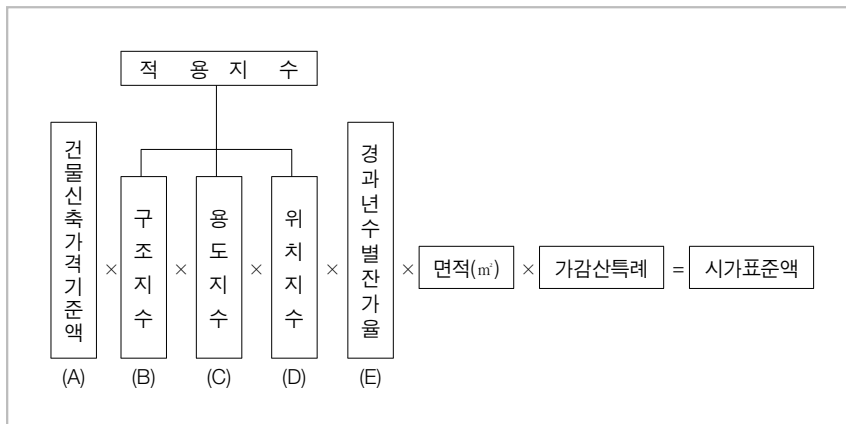
건축물에 대한 과표는 시가표준액에 의해 결정된다. 시가표준액은 거래가격, 신축가격 등을 참작하여 정한 기준가액에 건물의 구조별, 용도별, 건물의 경과연수별, 잔존가치율, 건물의 규모·형태·특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건을 감안하여 정한다. 이때 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 도지사의 승인을 얻어 결정한 가액으로 한다.

건물에 대한 시가표준액은 소득세법 제99조 제1항 제1호 나목의 규정에 의하여 산정·고시하는 건물신축가격기준액에 구조별, 용도별, 위치별 지수와 경과연수별 잔가율을 곱하여 1㎡당 금액을 산출한다. 산출한 ㎡당 금액(A×B×...×E)에서 1,000원 미만 숫자는 절사하며 다만, 1㎡당 금액이 1,000원 미만일 때는 1,000원으로 한다. 내용연수가 경과된 건물은 최종연도의 잔가율을 적용하며 가감산특례에 해당하는 건물에 대하여는 산출가액(A×B×...×면적(㎡))에 일정률을 가감한 가액을 시가표준액으로 한다. 1995년 이전에는 지방지수가 포함되어 있었는데, 주택의 건축양식이 아파트 등으로 변화되면서 필요성이 크지 않아 제외되었다.

2005년 1월 4일 이전에는 행정자치부가 매년 비 주거용 건물의 신축가격을 건설교통부, 조달청, 주택공사, 한국감정원 등의 가격을 참고로 경제여건과 납세자의 세부담을 감안하여 결정 고시하였다. 그러나 2005년 1월 5일 이후에는 부동산 보유세제 개편(종합부동산세 도입, 주택과 그 부속토지의 통합과세 및 과세표준 현실화 등)에 따라 국세청에서 신축가격기준액을 결정 고시토록 변경되었다. 2011년 건물신축가격기준액은 58만원/㎡인데, 이것은 국세청의 신축가격기준액과 동일하다.

아래의 그림은 현행 지방세 건물시가표준액의 산출체계도이다. 국세청의 기준시가체계는 지방세의 경우와 약간 다르다. 즉 국세의 구조, 용도, 위치지수의 항목이 지방세의 항목보다 약간 많고, 국세는 개별특성 조정률에 의해 조정하는데 반하여, 지방세는 가감산 특례 항목에 의해 조정되고 있다.

〈그림 1〉 건물시가표준액 산출체계도



자료: 「건물시가표준액조정지침」, 행정안전부, 2011

## ② 주택

주택에 대한 과표는 2005년 부동산 보유과세의 대폭적인 개편에 따라 이원화되어 있던 건물과 토지가 주택에 한하여 일원화되면서 통합과세 하게 되었다. 즉 주택가격공시제도가 2005년 토지, 건물의 통합평가를 위해 “부동산가격공시 및 감정 평가에 관한 법률”이 제정되면서 도입되었다. 이를 통해 주택의 적정시가가 반영될 수 있는 평가체계가 구축되었으며 과표의 객관성 및 안정성 확보를 위한 대량평가모형이 구축되었다. 지가공시와 별도로 주택가격공시제도를 신설하여 선정한 표준지, 표준주택과 공동주택에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·평가하고 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시한다. 또한 시군구 부동산평가위원회의 심의를 거쳐 매년 표준지와 표준주택가격의 공시기준일 현재 관할구역 안의 개별지와 개별주택의 가격을 결정·공시한다.

주택법 제2조 1호의 규정에서 주택이라 함은 “세대의 세대원이 장기간 독립된 주거생활을 영위할

# 특 집

## 부동산 보유과세 과표체계의 개편

수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하여, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.”고 규정하고 있다. 공동주택은 부동산공시법 제2조 3호의 규정에 의해 아파트, 연립주택, 다세대주택으로 구분된다. 단독주택은 부동산공시법 제2조 4호에서 공동주택을 제외한 주택으로 규정하고 있다.

주택과표는 부동산공시법에 의하여 가격이 공시되는 주택에 대하여는 동법에 의하여 공시된 가액으로 하며, 개별주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 시장·군수가 동법의 규정에 의하여 국토해양부장관이 제정한 주택가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 한다. 다만, 부동산공시법에 의거 개별주택가격이 공시되기 이전에는 다음 가액을 사용하게 된다.

〈표 4〉 주택의 과세표준

공동주택	토지와 건물의 가액을 일괄하여 산정 고시한 가액. 다만, 국세청장이 산정 고시한 가액이 없는 경우에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 장이 산정한 가액
공동주택이외의 주택	부동산공시법에 의하여 공시되는 토지에 대한 개별공시지가와 건물신축가격기준에 구조 용도 위치 경과연수 부대설비 등 대통령령이 정하는 건물별 특성을 감안하여 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 장이 산정한 건물가액을 합산한 가액

한편, 취득세와 등록세는 2006.1.1부터 부동산중개업법에 의한 실거래가액을 과세표준으로 활용하고 있다.

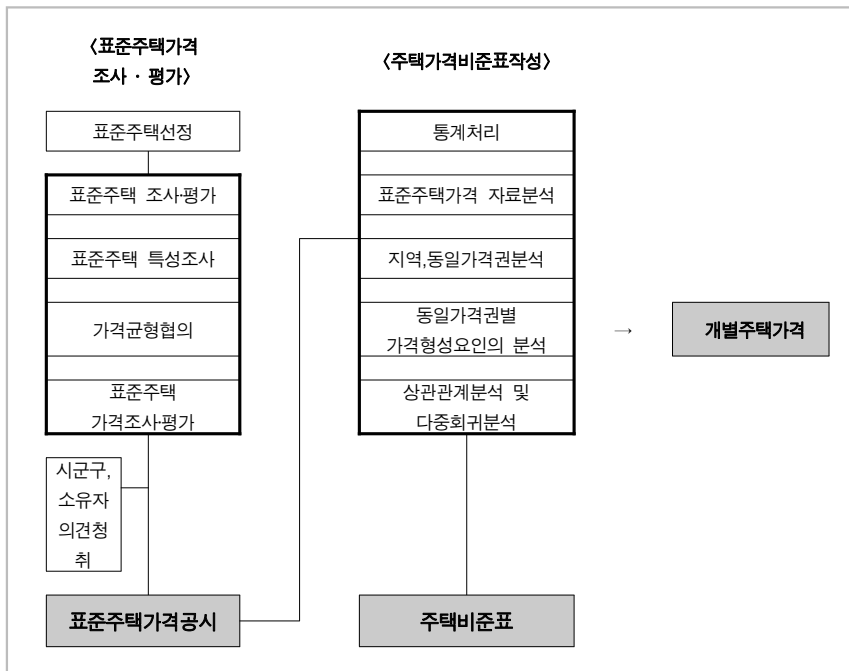
〈표 5〉 과세대상별 취득세 과세표준 적용 기준

종류	'05.1.1~4.40	05.5.1~6.30	05.7.1 이후
공동주택	국세청기준시가, 건설교통부장관이 공시한 공동주택가격		실거래가액
미고시 공동주택	행정부장관이 정하는 기준	국세청 기준가액	
단독주택	개별공시지가+(건물신축가격기준액×각종지수)	부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에서 공시한 개별주택가격	
일반건물	건물신축가격기준액×각종지수		

자료: 「지방세 과표운용 해설」, 행정자치부, 2010.

주택에 대한 과표방식이 시가방식으로 전환되면서 거래사례가 많지 않은 단독주택은 현행 공시지가 방식을 준용하여 과표를 산정하고 있다. 즉 감정평가사가 표준주택을 선정하여 그 가격을 평가하고, 시·군·구가 주택가격비준표를 사용하여 표준주택가격을 기준으로 개별주택 특성을 고려하여 가격을 평가한다. 이때 시·군·구는 개별주택 특성 프로그램(HPAS)을 이용하여 개별주택 가격이 자동 산정되도록 하고 있다.

〈그림 2〉 주택가격공시 절차



현행 부동산 보유과세의 과표체계를 요약한 것이 아래의 표에 있다. 아래의 표는 현행 부동산 과표 체계는 부동산 유형에 따라 평가방식이 다를 뿐만 아니라, 과표 결정권자도 다르다. 즉 토지는 국토해양부에서 시가방식으로 산정한 개별공시지가를 활용하고 있으며, 주택은 국토해양부에서 시가방식으로 산정한 개별주택가격을 활용한다. 반면에 건축물은 행정안전부에서 원가방식으로 산정한 시가표준액을 활용하고 있다. 건물시가표준액은 매년 말에 행정안전부장관이 조정기준을 마련하여 지방자치단체에 통보하고 있다.

〈표 6〉 부동산 유형별 과표체계 및 평가방법

구 분	현행 시가표준액	산정방법	과표결정권자
토 지 (주택부속토지 제외)	개별공시지가	시가방식 (공시가격)	· 표준지 : 국토해양부장관 · 개별필지 : 시장군수구청장
주 택 (건물+부속토지)	개별주택가격	시가방식 (공시가격)	· 단독주택 표준주택 : 국토해양부장관 개별주택 : 시장군수구청장 · 공동주택 : 국토해양부장관
건축물 (부속토지 제외)	건물시가표준액 (신축건물기준가액×각종지수× 경과년수×면적×가감산특례)	원가방식	· 신축기준가액 : 국세청장 · 각종지수등 : 시장군수구청장 ※ 조정기준 결정 및 승인 : 행정안전부 장관

### III. 과표의 평가방법 및 쟁점

#### 1. 과표의 평가방법

과표의 평가방식은 크게 시장접근법(market approach) 또는 매매사례비교법(comparable sales method), 원가접근법(cost approach), 그리고 소득접근법(income approach)의 세 가지 구분된다. 우리나라의 부동산 과세대상 평가는 시장접근법과 원가접근법이 활용되고 있으며, 소득접근법은 활용되고 있지 않다.

시장접근법은 최근에 거래된 유사한 사례를 기초로 건물의 시장가치를 도출하는 평가기법이다. 시장접근법의 가장 중요한 부분은 유사건물에 대한 정보를 구축하는 것이라고 할 수 있다. 시장접근법의 장점은 다른 방법에 비해 객관적인 평가가 가능하고, 사회·경제 또는 기술개발 등 환경여건의 변화가 시장가격에 그대로 반영되기 때문에 시장에서 거래된 가격이 건물의 평가가치를 가장 잘 대변한다고 볼 수 있다. 그러나 시장접근법은 유사한 거래사례의 자료가 많지 않을 경우에는 정확성이 떨어진다는 단점이 있다.

원가접근법은 비용접근법이라고도 하는데, 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 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.

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.

우리나라의 토지와 주택은 부동산의 자본가치에 기초한 시장접근법을 활용하고 있으며, 비주거용 건물은 건물 건축당시 비용을 고려한 원가접근법을 활용하고 있다. 시장접근법은 거래사례가 많을수록 정확도가 높아지는 반면, 거래사례가 부족하면 그만큼 정확성이 떨어지게 된다. 즉 시장접근법을 기초로 하는 단독주택은 아파트 등과 달리 거래사례가 많지 않은 관계로 추가적으로 개별적인 가격정보가 필요하다. 다행히 부동산 이전 등의 등기시에는 취득가액을 명기하도록 의무화하고 있어 이들 정보를 최대한 활용하도록 할 필요가 있다.

부동산에 대한 평가방식이 크게 세 가지로 구분되어 있지만 부동산 과표의 궁극적 목적은 세부담의 공평성 확보에 있으므로 한 가지 방식에 구속받기 보다는 갖고 있는 정보를 최대한 활용하여 자본가치에 근접하도록 평가할 필요가 있다.

## 2. 과표체계의 쟁점

2005년부터 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의하여 가격이 공시되는 토지 및 주택에

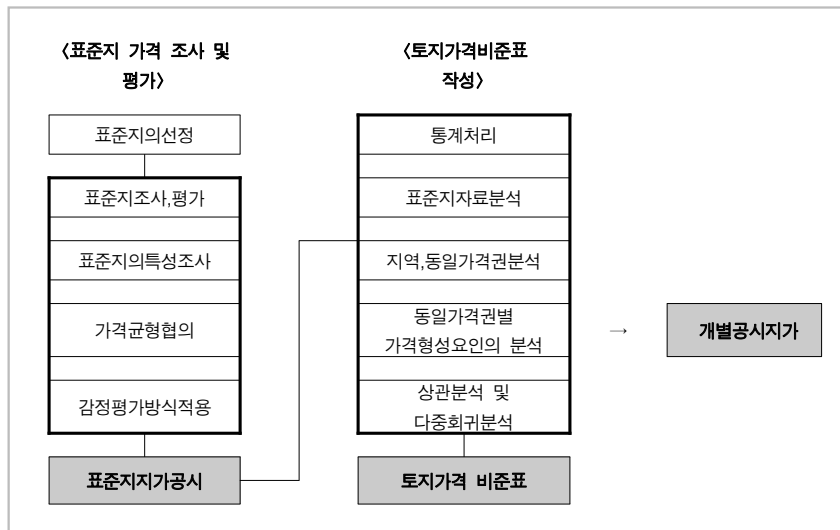
# 특 집

## 부동산 보유과세 과표체계의 개편

대하여는 동법에 의하여 공시된 가액을 지방세 과세표준으로 적용하고 있다. 다만, 개별공시지가 또는 개별주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 시장·군수가 동법의 규정에 의하여 국토해양부장관이 제공한 토지가격비준표 또는 주택가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 한다. 공동주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 지역별, 단지별, 면적별, 층별 특성 및 거래가격 등을 참작하여 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 시장·군수·구청장이 산정한 가액으로 한다. 2009년부터는 공정시장가액 비율(2011년 공정시장가액 비율은 70%)을 적용하도록 법정화 되어 있어 시장·군수·구청장이 별도로 고시할 필요가 없다.

토지가격공시의 절차는 아래의 그림에 나타나 있는데, 현행 토지공시가격은 토지의 특성을 제대로 반영하는데 미흡하여 문제가 된다. 개별공시가격은 지상건물의 유무에 상관없이 나대지 상태의 토지 가격을 소유지분별로 나누어서 과표로 사용하기 때문에 비주거용 건물의 시가를 반영하는데 문제가 된다.

〈그림 3〉 토지가격공시 절차

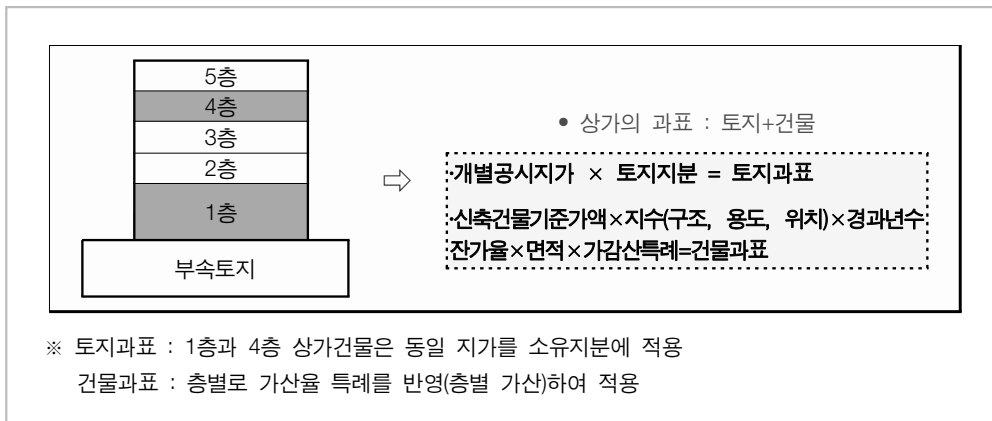


상가 등 비주거용 건물의 과표가 시가를 제대로 반영하지 못하는 이유는 근본적으로 건물과 토지가 구분되어 평가되고 있는 것이지만, 현재는 토지과표가 시가를 적절하게 반영하지 못하기 때문에 나타



나는 현상이다. 아래의 그림에서 볼 수 있듯이 토지위에 건물이 있는 비주거용 건물의 과표는 건물의 시가표준액과 토지의 개별공시가격을 합산하여 사용한다. 이때 토지과표는 층에 무관하게 면적만 동일하면 동일한 개별공시가격이 적용되고, 건물과표의 시가표준액은 층별 가산을 특례를 반영하여 산정된다. 건물과표가 층별 특성을 반영하여 산정하여도 토지과표가 층별 특성을 반영하지 않기 때문에 결국 비주거용 건물의 과표는 시가를 반영하지 못해 세부담이 공평하지 않는 실정이다. 비주거용 건물 중 건축물 부분만 거래되는 비율이 0.8% 수준이기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다.

〈그림 4〉 비주거용 건물의 과표산정체계



아래의 표는 비주거용 건물을 유형별로 정리한 것이다. 비주거용 건물 과세대상의 구성을 보면, 상업용이 30%, 산업용이 32%, 혼합용이 31%이고, 나머지 7%가 업무용과 특수용이다. 비주거용은 건물과 토지를 구분하여 평가하고 있다. 건물은 원가방식에 의해 산정한 시가표준액을 과표로 사용하고, 건물의 부속토지는 나대지 상태를 기준으로 산정한 개별공시가격을 소유지분별로 구분하여 과표로 사용하고 있다.

비주거용 건물의 과세체계는 용도별로 구분되어 있는 특성을 고려하여 평가해야 하기 때문에 쉬운 작업이 아니다. 비주거용 건물은 아파트 등 주택과 달리 매매거래가 빈번하지도 않고, 특히 산업용 또는 특수용 건물은 상가건물과 달리 임대료 등 소득과 무관한 경우도 있기 때문에 실제가격을 반영한 과표를 산정하는 작업이 용이하지 않다.

〈표 7〉 비주거용 건물 유형별 현황

(단위: 동, %)

구분	합계	상업용	업무용	산업용	혼합용	특수용
전 체 (%)	2,409,568 (100%)	727,571 (30%)	28,656 (1%)	781,682 (32%)	741,792 (31%)	129,867 (6%)
일반건물	2,375,877	701,068	24,998	780,136	741,792	127,883
집합건물 (호)	33,691 (1,089,143)	26,503 (557,302)	3,658(350,623)	1,546 (32,362)	-	1,984 (128,856)

\* (혼합용 건물): 상가주택 708,643호, 공장주택 33,149호  
 자료: 행정안전부 내부자료, 2010

비주거용 건물의 시가반영이 어려운 관계로 토지나 주택은 가격공시제도를 도입하여 사용하고 있음에도 비주거용 건물은 건축비용에 기초한 원가방식을 사용하고 있는 것이다. 아래의 표는 비주거용 건물과표의 문제가 그대로 나타나 있다. 일반적으로 1층에 있는 상가가 가장 비싸고, 고층으로 올라갈 수록 실거래가격이 낮아진다. 또한 지하층은 실거래가격이 비교적 낮는데 아래의 표에 의하면 시세반영율이 220%나 된다. 반면에 1층은 시세반영율이 60%로 내야 할 세금에 비하여 적게 내게 되는 것이다. 이러한 것은 결국 납세자간 세부담이 불공평하게 되어 문제가 된다.

〈표 8〉 비주거용 건물과표의 시세반영율

구분	실거래가격(A) (천원/㎡)	과표(B) (천원/㎡)	시세반영율 (B/A)
3층	2,200	2,300	105%
2층	2,500	2,300	92%
1층	4,000	2,400	60%
지하	1,000	2,200	220%

자료: 행정안전부, 2011

2009년 3월에서 4월 사이의 구분소유 상가 취득세 신고자료를 토대로 분석한 현황이 아래의 표에 정리되어 있다. 아래의 표에 의하면 시가표준액이 시가의 120%를 초과하는 비중이 30%이고, 반대로 시가표준액이 시가의 60%에 미달하는 비중이 33%에 달한다. 즉 이것은 비주거용 건물 소유자의 30%는 과다세금을 납부하게 되고, 33%는 과소세금을 납부하는 결과가 되어 세부담의 불공평이 야기된다. 특히 건물의 1층은 시가표준액이 시가에 비하여 크게 미달(57%)하고, 나머지 층은 시가를 현저히 초과

(41%)한다. 이러한 문제의 근본적인 원인은 2005년 이전의 주택과 동일한 것으로 비주거용 건물이 건물과 부속토지가 구분되어 평가되기 때문이다.

〈표 9〉 비주거용 상가건물의 시세반영율(취득세 신고자료)

구분	합계	60 미만	60-80	80-100	100-120	120 초과	혼합용	특수용
						소계	120-150	150 초과
거래건수	4,389	1,456	588	606	431	1,308	401	907
비중	100%	33%	13%	14%	10%	30%	9%	21%
1층	1,735	991	232	175	101	236	88	148
비중	100%	57%	13%	10%	6%	14%	5%	9%
1층이외	2,654	465	356	431	330	330	313	759
비중	100%	18%	13%	16%	12%	41%	12%	29%

#### IV. 선진외국의 현황 및 시사점

##### 1. 미국

##### 가. 과표 평가주체

미국의 재산세는 주로 시(municipal), 카운티(county), 학교구(school district), 타운십(township) 등의 지방세이기 때문에 해당 지방정부가 주체가 되어 과세대상에 대한 평가업무를 담당한다. 매릴랜드주나 몬테나주는 주정부에서 평가업무를 전적으로 담당하고 있으며, 캘리포니아주, 조지아주, 플로리다주 등 일부는 주정부와 카운티에서 담당하고 있다. 또한 일부는 시정부와 카운티에서 담당하고 있다. 그러나 대부분의 과표 평가업무는 카운티를 중심으로 되어 있으며, 타운십이 상위 지방정부의 업무를 대행하여 평가하기도 한다. 지방정부의 규모가 크지 않으면 민간에 위탁하기도 하지만 대부분은 지방정부가 직접 평가업무를 담당하고 있다.

과표 평가주기는 주에 따라 다르긴 하지만 1년 단위로 평가하는 주가 50% 정도되며, 대부분은 2년에

## 특 집

### 부동산 보유과세 과표체계의 개편

서 5년 주기로 평가한다. 노스캐롤라이나와 로드아일랜드는 각각 8년과 10년 주기로 평가한다.

주에 따라 매우 다양하지만 평가업무는 주로 지방정부의 평가자격 요건을 갖춘 지방공무원이 담당하고 있다. 평가자격은 일정한 교육요건을 충족해야하는데, 일리노이주는 평가과목을 수강하고 합격된 경우에 한하여 인정하고 있다. 지방정부의 평가원(assessor)은 시장 등 지방정부의 장이 직접 임명하는 공무원이며, 평가원의 자격은 주지사가 인가하는 것이 일반적이다. 경우에 따라 비용이 적게 들 경우, 민간 평가원이 평가업무를 담당하는 경우도 있다.

평가된 과표는 상위정부에서 형평화하면서 조정과정을 거친다. 즉 카운티내의 형평화는 카운티의 형평화위원회(Board of Equalization)가 담당하고, 카운티간 형평화는 주정부가 담당하고 있다.

#### 나. 과표 평가방법

미국 재산세의 과세대상은 부동산 이외에도 그림, 보석, 상각자산 등 주에 따라 다양하지만, 부동산 보유과세의 과세대상은 크게 주택, 토지, 건물로 구분된다.

미국 부동산 과세대상의 평가는 주와 부동산 종류에 따라 평가방법이 다양하지만 대체적으로 매매 거래사례방식에 의한다. 임대부동산은 수익환원법에 의해 평가하기도 한다. 또한 신축주택이나 신축 건물은 지방정부의 건축정보에 의한 부동산 실제비용을 고려하여 평가한다. 반면 농지, 공장 등은 생산성지표에 따라 다르긴 하지만 일반 부동산에 비하여 낮게 평가하고 있다. 대부분의 주는 국제과세 평가협회(International Association of Assessing Officers)에서 제공하는 대량과세평가체계 기준 및 프로그램을 사용하여 평가하는데, 일부 주는 별도의 평가체계 프로그램을 독자적으로 개발하여 평가하며 IAAO의 기준을 참고자료로 사용한다.

IAAO는 미국 평가업무를 지원하는 공공기관인데, 대량과세평가모형의 필요성에 따라 AV(M(Automated Valuation Model)을 개발하여 지속적인 보완 중이다. AV(M은 수학적 모델에 기초한 컴퓨터 프로그램이다. 시장가치를 추정하기 위하여 시장분석, 지역성, 시장 상황 및 부동산 특성 정보 등을 수집하여 사용한다.

과세대상 평가의 궁극적인 목적은 세부담의 공평성 확보를 위한 것이므로 평가방법을 하나에 국한하기보다는 비용접근법, 소득접근법, 거래사례비교법을 모두 사용하여 정확한 부동산 실체가격에 근접한 평가가 되도록 노력하고 있다. 부동산 과표는 대체적으로 평가된 부동산 실체가격을 그대로 적용하는 것이 아니라 일정비율로 하향조정하여 결정된다.

## 2. 영국

### 가. 과표 평가주체

영국은 부동산 보유과세가 크게 국세인 비주거용레이트(NNDR)와 지방세인 카운슬세(council tax)로 구분된다. 비주거용레이트 과세대상은 상점, 오피스, 공장 등 비주거용부동산이고, 카운슬세 과세대상은 주택, 아파트 등 주거용 부동산이다. 영국의 지방세는 카운슬세가 유일한 세목이므로 평가업무가 매우 중요하다고 볼 수 있다.

영국은 부동산을 포함한 모든 과세대상의 평가는 국가 소속인 평가청(Valuation Office Agency)에서 담당하고 있다. 부동산 과세대상 평가는 국가에서 담당하지만 카운슬세의 부과 및 징수는 지방정부가 담당한다. 평가청은 100년의 역사를 갖고 있으며, 과표평가 업무는 1950년부터 담당하고 있다. 평가청은 정부의 평가관련 모든 서비스를 제공하고 있다. 평가청은 최대규모의 전문 평가사를 고용하고 있는 공공조직으로 인력이 약 3,772명으로 구성되어 있으며, 그 중 전문평가사(RICS/IRRV)가 1,177명이다. 평가청은 재평가에 대한 업무를 담당할 뿐만 아니라 평가 불복에 대한 처리 권한도 갖고 있다.

### 나. 과표 평가방법

영국의 과세대상 평가방법은 상가건물 등 비주거용은 임대가치를 기준으로 하는 수익환원법에 의하며, 주택은 자본가치를 기준으로 하는 8개 등급에 의해 평가한다. 기본적으로 자동평가모형을 이용한 재평가 작업이 진행 중이며, 초기 작업을 통해 2,000만건의 평가가 수행되었다.

비주거용레이트의 임대가치 평가는 소유자가 임대 전에 보수를 하고 임차자가 부동산을 관리하며

세금을 납부한다는 전제 하에서 합리적인 임대료를 기준으로 한다. 또한 평가액이 합리적인지는 과세 대상에 따라 원가법 또는 수입·지출법 등을 이용하여 재점검한다. 일예로 낙후된 건물 등은 임대료 평가에 어려움이 있으므로 원가법을 이용하여 평가하기도 한다.

평가청은 평가업무의 특성상 모든 부동산을 대상으로 임료, 보험료 지불 여부, 수리, 보험 등에 관한 책임 등 상세한 정보를 수집한다. 또한 평가청은 투명성 확보를 위해 종합적인 웹사이트의 운영을 통해 거의 모든 부동산에 대한 과세 및 평가 리스트를 제공하고 있다.

모든 부동산의 평가주기는 5년이며, 최근 평가는 2008년 4월 1일에 수행되었다. 그러나 부동산 평가에 오류가 있거나, 부동산이 새로이 건축된 경우, 또는 인근 지역의 물리적 변화에 의해 자본가치가 영향을 받는 경우는 수시로 평가한다.

### 3. 시사점

부동산 과세대상 평가가 중요한 과세표준이 되는 관계로 미국과 영국 등 선진국에서는 모형개발 등 많은 노력을 하고 있는 것을 알 수 있다. 외국의 사례에서 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 부동산 과세대상 평가가 부동산 실제가격(자본가치)과 크게 다르지 않도록 여러 방법을 혼용하여 사용하고 있다. 미국은 거래사례비교법에 기초하여 평가하고 있으나 경우에 따라 사례가 많지 않은 경우에는 원가법이나 건축비용을 고려하여 평가함으로써 부동산 실제가격에 근접하도록 노력하고 있다. 영국의 경우에도 자본가치와 임료가치에 준하여 평가하고 있지만 경우에 따라 원가법을 혼용하여 평가함으로써 과세표준의 공평성에 역점을 두고 있다.

둘째, 부동산에 대한 정보수집 노력이 크다. 거래사례비교법은 매매에 대한 자료 축적이 중요하기 때문에 정보 축적을 위해 많은 노력을 하고 있다. 특히 대량평가시스템을 이용한 평가는 이러한 정보 없이는 활용에 제한이 있으므로 미국이나 영국 모두 부동산 매매 또는 임대에 대한 정보 수집 노력에 적극적이다.

부동산 과세대상 평가의 궁극적인 목적은 세부담의 공평성 확보를 위한 것이다. 우리나라는 현재 토지와 공동주택 대한 과세평가는 예전에 비하여 좋아졌지만, 상가건물, 단독주택 등은 아직 부동산 실체가격에 근접한 평가를 하는데 문제가 있다. 따라서 선진 외국과 같이 부동산에 대한 정보 수집 노력에 많은 투자를 하면서 한편으로 대량평가시스템을 구축하도록 할 필요가 있다고 본다.

## V. 향후과제

부동산 보유과세의 과표체계는 2005년부터 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」의 규정에 의해 토지 및 건물의 개별공시가격제도가 도입되어 기본적인 틀은 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 비주거용 건물에 대한 과표체계는 예전의 원가접근법 방식으로 평가되면서 많은 문제가 발생되고 있어 향후 조속한 시기에 개편해야 할 필요가 있다.

부동산 보유과세의 과표체계와 관련한 향후과제는 크게 기존제도의 일부 개선과 새로운 제도로의 개편으로 구분할 수 있다.

첫째, 기존제도의 일부개선 과제는 개별공시지가의 개선이다. 현행 개별공시지가제도는 상가용 부속토지 등의 경우 토지의 특성을 제대로 반영하지 못하는 문제가 있다. 즉 상가용 부동산 부속토지의 과표는 현재 당해 토지의 나대지 상태에서 국토해양부의 개별공시지가에 소유지분 면적을 곱한 금액을 그대로 적용한다. 그러나 비주거용 부동산의 토지는 소유지분의 위치, 층, 방향 등에 따라 가격이 다르고 그 특성이 다양함에도 면적만 동일하면 과세표준을 모두 동일하게 산정하고 있다. 결과적으로 일부 비주거용 건물부속토지의 과세표준액이 시가와 괴리되어 납세자간 세부담이 공평하지 못한 결과가 발생한다.

둘째, 새로운 제도로의 개편은 비주거용 건물의 가격공시제도의 도입이다. 상가 건물의 공시지가 문제도 결국 비주거용 건물의 건물과 토지가 구분되어 평가되어 발생하는 것이다. 2005년 이전에 주택이 구분 평가되어 발생하였던 문제가 비주거용 건물에도 동일하게 발생하는 것이다. 서울에 있는 상가건물은 시가표준액이 시가에 비하여 낮고, 반대로 지방에 있는 상가건물은 기준시가표준액이 시가에 비

하여 높아 문제가 된다. 현재 시가표준액이 시가의 120%를 초과하는 비중이 30%이고, 반대로 시가표준액이 시가의 60%에 미달하는 비중이 33%에 달하고 있는 실정이다.

국토해양부는 비주거용 건물과표의 개별공시가격제도를 도입하기 위한 작업이 진행 중이며, 2013년부터 비주거용 건물과표를 개별공시가격에 의해 평가하기로 계획되어 있다. 비주거용은 일반 주택과 달리 사례도 많지 않을 뿐만 아니라, 상가용, 산업용 등 건물의 특성이 서로 달라 공시가격제도를 도입한다는 것이 어려운 작업이다. 그러한 이유로 외국은 비주거용 건물에 대한 평가는 일반적으로 자본가치도 고려하지만, 임대가치 등 소득접근법을 활용하여 평가하고 있다. 이러한 점을 고려한다면, 비주거용 건물에 대한 가격공시제도의 도입과 동시에 임대료 등의 정보 수집을 병행할 필요가 있다.

과표평가의 궁극적인 목적은 납세자간 세부담의 공평성 제고이므로 비주거용 건물의 과표가 실제 가격에 가장 근접하도록 해야 한다. 그러므로 비주거용 건물은 평가방식을 하나로 제한하지 말고, 소득접근법, 원가접근법, 시장접근법 등을 적절하게 고려하여 평가하는 것이 바람직하다고 본다.

## VI. 결론

본고는 그동안 부동산 보유과세는 많은 논의가 있었으나 과표체계에 대한 부분은 상대적으로 미흡하여, 과표체계의 변천과정에 대한 정리와 더불어 현행 쟁점 사항 및 향후과제에 대하여 초점을 맞추어 논의하였다. 보유과세의 세부담 공평성 제고는 무엇보다 공정한 과표의 산정에서 출발하므로 과표의 평가가 매우 중요한 부분이다.

우리나라의 부동산 과표는 부동산 보유과세의 문제와 더불어 많은 발전을 했으며, 토지와 주택과표는 기본적으로 틀이 갖추어졌다고 본다. 다만 상가, 산업 등 특수용 비주거용 건물에 대한 시가반영이 제대로 되고 있지 못해 문제가 된다. 국토해양부는 이에 대한 문제 인식하에 비주거용 건물의 평가제도 개선을 위해 노력하고 있으며, 동시에 행정안전부는 현재 진행 중인 비주거용 건물의 평가가 납세자의 세부담 공평성 확보에 문제가 없는지 검증 중에 있다.



결론은 세부담의 공평이 과세평가의 궁극적인 목적이므로 성급한 제도의 개편보다는 시간이 걸리더라도 문제가 적은 제도의 도입이 필요하다고 본다. 선진 외국은 어느 한 평가방식에 국한하기 보다는 과표의 시가반영율을 높이기 위해 평가방식의 혼용과 매매정보 등 많은 자료를 활용하고 있다. 우리나라도 이러한 사례를 참고로 할 필요가 있다. 특히 비주거용 건물처럼 거래사례가 많지 않은 경우는 제도 도입이전 단계로 정보의 구축을 위한 노력이 병행되도록 해야 한다고 본다. ☺

### < 참고 문 헌 >

- 노영훈(2007), 「부동산시장과 부동산 조세정책과제」, 한국조세연구원
- 박균조(2005), “미국의 재산세제 개요와 영국과 일본의 최근 흐름(I), (II)”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제1호, 제2호
- 박승용(감수)(2011), 「감정평가 및 보상법전」, 월간감정평가사 편집부, 리복스 도서출판
- 부산광역시(2010), 「지방세 과표운용 해설」
- 이영희(2004), 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원
- 이영희·라문휘(2000), 「재산세 과표산정체계의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 전동훈(2011), “지방세 과세표준 체계의 현황과 발전방향”, 「부동산포커스」, Vol. 32, 한국감정원
- 정경화(2006), 「건물분 재산세 과세표준의 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 논문
- 허윤경, “한국의 과세평가체계와 개선과제”, 「부동산 과세평가 선진화를 위한 국제세미나」 한국감정원 국제세미나 자료, 2011, 9. 28
- 행정안전부(2010), 「과세표준과 지방세 운영」
- Bond, Patrick H.(2011), “영국의 과세평가체계와 VOA의 역할”, 「부동산 과세평가 선진화를 위한 국제세미나」 한국감정원 국제세미나 자료, 2011, 9. 28
- Woodzell, Bruce, “미국의 과세평가체계와 상업용 부동산의 과세평가”, 「부동산 과세평가 선진화를 위한 국제세미나」 한국감정원 국제세미나 자료, 2011, 9. 28