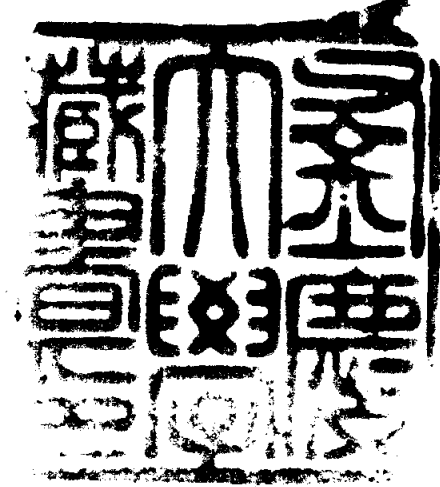


經營學碩士 學位論文

부동산과세표준의 단일화 방안에 관한 연구

指導教授 金 泰 容

이 論文을 經營學碩士 學位論文으로 提出함



2003年 2月

釜慶大學校 經營大學院

經營學科 稅務管理專攻

黃 敬 善

黃敬善의 經營學碩士 學位論文을 認准함

2002年 12月 26日

主 審 經營學博士 朴 泳 炳



委 員 經營學博士 李 煥 根



委 員 經營學博士 金 泰 容



- 목 차 -

Abstract	iii
제1장 연구개요	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 부동산 세제의 이론적 검토와 선행연구.....	4
제1절 부동산의 정의와 평가기준	4
제2절 유럽의 재산세제와 과세표준	8
제3절 부동산세제에 대한 선행연구	16
제3장 현행 부동산세제의 검토	20
제1절 우리나라의 부동산세제	20
제2절 부동산의 평가방법	26
제3절 부동산세제상의 과세표준	34
제4장 부동산 과세표준의 불균형 실태분석	48
제1절 부동산 시장동향	48
제2절 부동산세제상의 문제점	51
제3절 과세표준의 불균형 실태분석 및 시사점	54
제5장 부동산 과세표준제도의 문제점과 개선방안	63
제1절 시가표준액 제도의 문제점과 개선방안	63
제2절 기준시가 제도의 문제점과 개선방안	68
제3절 과세표준의 단일화 방안	72
제6장 결론	80
참고문헌	82

표 목 차

【표 2-1】 국가별 재평가주기	10
【표 2-2】 재평가 연동계획	14
【표 3-1】 부동산관련 단계별 조세와 준조세의 내용	25
【표 3-2】 공시지가의 활용 현황	28
【표 3-3】 부동산조세별 종류 및 과세표준	34
【표 3-4】 연도별 과표 현실화 추세	36
【표 3-5】 기초자치단체별 평균 현실화율 분포	37
【표 3-6】 연도별 적용율 단계추이	37
【표 3-7】 공시지가의 시가 반영율	38
【표 3-8】 연도별 기준가액	39
【표 3-9】 연도별 적용비율 결정의 기준 및 고시내용	41
【표 4-1】 연도별 주택매매 가격지수	49
【표 4-2】 세목별 과세표준 내역	55
【표 4-3】 취득가액 기준대비 과세표준별 비율	56
【표 4-4】 기준시가 기준대비 과세표준별 비율	56
【표 4-5】 취득세과표 기준대비 과세표준별 비율	57
【표 4-6】 현시가 기준대비 과세표준별 비율	57
【표 4-7】 취득가액/기준시가 구성비율	58
【표 4-8】 취득가액/취득세과표 구성비율	60
【표 4-9】 취득가액/현시세 구성비율	61
【표 4-10】 시가표준액/취득가액 구성비율	62
【표 5-1】 지방세 증가 예상액	73
【표 5-2】 신축가액 대비 기준가액 현황	74

그림 목차

【그림 4-1】 취득가액/기준시가 분포도	59
【그림 5-1】 공시건물가격제도 업무흐름도	77

A Study on the Measurement of the Taxable Amount of Real Estate

Hwang, Kyung-Sun

*Majoring in Taxation Management,
Department of Business Administration,
Graduate School of Business Administration,
Pukyong National University*

Abstract

The objectives of this paper are: ① to review taxable amount of real estate (including land and/or building) under various tax systems such as aggregate land tax, property tax, transfer income tax, acquisition tax, and registration tax, etc.), ② to test how different the taxable amounts among five different tax systems, and ③ to suggest how to simplify the measurement of tax base among different tax systems.

Under the aggregate land tax system, the tax base is the current base value of land which is based on the fair value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation each year. Under the property tax system, the taxable amount is the current base value of buildings announced by the local governments. Under the transfer income tax system, the taxable amounts for land and building are based on the current base value of land announced by the Ministry of Construction and

Transportation and the current base value of buildings announced by the local governments (or the fair value of market for the case of apartment). Under the acquisition tax and registration tax systems, the tax base for land and building is the aggregate amount of the fair value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation and the current base value of buildings announced by the local governments.

This study empirically tests how different the tax bases among different tax systems. Based on the data from 1,374 households for four years (from 1998 to 2001) located in an apartment town in Pusan, the highest amount is market value, compared to taxable amounts. The second highest value is the taxable amount for the transfer income tax system, which is, on average, 68% of the market value. The actual cost to acquire an apartment is, on average, 58% of the market value. The taxable amount under the acquisition and registration tax systems is, on average, 42% of the market value. Based on these results, the study finds a significant imbalance of tax base among five different tax systems.

In order to simplify these complicated and imbalance status of taxable amount among different tax systems for the same real estate, this paper suggest that, even under different tax systems, the tax base for the same real estate should be a simplified one such as the sum of the current base value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation and the fair value of building. Tax authority can achieve its goal by using different tax rates to the single taxable amount depending upon tax purposes under different tax systems.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지방자치가 본격적으로 시행되어 지역주민의 공공복지에 대한 욕구가 분출됨에 따라 지방자치단체에서는 이에 수반되는 막대한 지방재정 수요를 충족할 필요가 있다. 지방자치단체는 자주재원의 확충을 위하여 신 세원의 발굴 및 세제개편을 통해 국세의 지방세 이양을 요구하는 등 다양한 방법으로 노력하고 있다. 한편, 지방자치의 발전을 위한 세수증대는 주민들에게 경제적 부담을 수반하게 되는 바, 이러한 부담의 증가를 납세자들이 이해할 수 있는 공평한 기준을 마련하고, 과세에 따른 정확한 기준도 제시되어야 한다. 왜냐하면 납세자는 예전과는 달리 정부의 과세권행사에 대해 단순히 납세의무만을 부담한다는 소극적인 입장에서 탈피하여 납세에 따른 행정절차나 조세의 형평성 등 조세제도의 운영에 관해서도 적극적으로 개입하고 있다. 조세부과 측면에서 과세표준¹⁾의 불균형은 세무행정에 대한 국민의 신뢰도 저하뿐만 아니라 과세표준을 기초하는 관련행정의 정책효과를 반감시키는 문제가 된다.

이러한 시점에서 많은 학자들이 토지보유과세의 강화를 주장하고 있는데 이것은 현 부동산 세제가 오래 전에 세운 획일적 기준을 따르고 있기 때문이며, 또한 지금과 같은 세제는 서민 및 근로자의 의욕을 상실케 하고 국민의 부동산 투기심리를 부추길 요인을 가지고 있다. 부동산 가격의 폭등은 소수에게는 엄청난 자본이득을 주고, 대다수 국민들에게는 상대적인 경제적 박탈감을 주기 때문이다. 따라서 택지 개발이 쉽지 않은 현재의 여건을 감안할 때 양도소득세 면제기준, 부동산 보유세와 누진체계 보유과세 강화의 당위성은 언론이나 시민단체 등으로부터 광범위한 지지를 받고 있다. 왜냐하면, 최근 우리나라는 IMF 경제위기 이후 소득분배의 왜곡현상으로 인해 부익부 빈익빈 현상이 두드러지게 나타나고 있으며 이로 인해 중산층의 붕괴를 우려하는 목소리가 커지고 있다. 이를 개

1) 과세표준이란 과세물건에 대하여 부담하여야 할 세액을 계산하기 위해 세율이 적용되어야 할 기준치를 수량화한 것으로 과표라고도 함.

선하기 위해 정부의 중장기 세제개편 방안에서도 부동산 거래세의 세부담을 완화하고 보유과세를 강화하는 방향으로 접근하고 있다.

이에 부동산 보유과세의 대표적인 세목인 재산세 및 종합토지세의 세부담 증가를 가져오게 되는데 재산세와 종합토지세는 대표적인 대중세로서 세부담의 증가는 조세저항을 가져올 우려가 크며, 세율의 급격한 인상은 예상치 못한 부작용을 낳을 수 있기 때문에 정부는 충분한 공론화 과정을 거쳐 구체적인 세부담 실태방안을 모색해야 한다.

보유과세의 강화 전에 부동산관련 세목들에 대한 합리적인 과세기준이 되는 과세표준과 관련된 모든 수단과 기준의 유기적인 정비의 필요성이 제기되는데, 부동산 관련 조세행정(과세표준의 현실화)은 제도개선에도 불구하고 다음과 같은 특성으로 인해 개선효과가 즉각적으로 가시화 되지 못하고 있다.

첫째, 과세물건에 대한 가격의 실체가 없다는 점이다. 거래가격은 해당물건에 대한 수요자와 공급자가 만나서 결정되는 가격이므로, 수요자와 공급자의 상황에 따라 수시로 변화하는 가변적인 특성을 가지고 있다.

둘째, 과세표준의 현실화가 정부의 부동산 정책, 일반행정 및 정치적 성향에 밀접히 연관되어 조세행정 자체만의 문제가 아니라는 점이다.

셋째, 과세표준의 변경은 경제전반에 미치는 영향 및 파급효과가 지대하다는 점이다. 부동산에 대한 조세지원 및 조세규제는 경제에 미치는 영향을 최소화하는 수준에서 점진적으로 개선되어야 한다.

넷째, 과세표준에 관한 민원의 대부분이 절대적인 가격수준에 대한 불만보다는 상대적인 차이에서 비롯된다는 점이다. 과세표준은 일정시점을 기준으로 평가되기 때문에 절대적인 가격수준의 정확성만이 아닌 상대적인 가격균형의 정확성 문제도 상당히 중요한 과제로 대두되고 있다.

본 연구에서는 지방세 및 국세간의 부동산 과세표준의 불균형을 해소하는 방안을 검토하는 데에 그 일차적인 목적이 있으며, 아울러 과세표준제도의 내적·외적 여건변화에 기초한 새로운 시각에서 과세표준을 재조명하여 조세행정전반의 형평성과 균형을 위해 과세표준의 단일화 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 바람직한 재산평가이론 및 우리나라의 부동산세제의 개념과 연혁을 살펴본다. 지방세에서 운영하고 있는 시가표준액제도와 국세청의 기준시가제도, 그리고 토지의 평가에 주로 사용되는 건설교통부의 공시지가제도들을 각종조세와 비교·평가한 다음, 도출된 문제점들에 대하여 그 합리적인 개선방안을 모색하고 각 조세의 과세표준을 단일화 할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구는 시가표준액 및 기준시가와 관련한 법령과 국내외 서적, 연구논문, 연구보고서, 정부통계자료 및 고시기관별 연도별 고시자료 등의 문헌을 중심으로 접근한다. 한편, 실제거래 형태 즉, 토지와 건축물 중 특히 기관별·조세별로 과세표준액의 차이가 심한 공동주택 중 ○○아파트 단지의 최근 4년간의 실제 자료를 근거로 실증분석을 함으로써 과세표준액의 불일치와 납세자의 과소 신고에 대한 문제점을 제시하고 지방세와 국세의 과세표준액을 현실화함과 동시에 단일화 할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이를 통해 부동산 거래자들이 정직하게 신고할 수밖에 없는 제도적 유인책을 마련한다면 부동산 관련 세제들이 제대로 정책기능을 할 수 있을 것이며 국민들의 신뢰도 회복할 수 있게 될 것이다.

본 연구는 전체 6장으로 구성되어 있으며, 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 부동산세제의 이론적 배경과 연구동향에 대해 살펴보고, 외국의 조세제도 중 유럽의 부동산 조세제도와 과세표준을 살펴보았다. 제3장에서는 현행부동산 세제의 검토를 통해 토지와 건물의 평가방법을 살펴보고, 특히, 토지는 현재 건설교통부의 공시지가제도를 보았으며, 또한 지방자치단체의 재산세 시가표준액, 종합토지세 시가표준액, 취득세·등록세의 시가표준액과 국세청 기준시가를 통한 과세표준액 제도를 알아보았다. 제4장에서는 최근의 부동산 시장동향을 살펴보고, 실제거래자료를 통해 부동산세제의 문제점과 불균형실태를 분석하여 조세별·기관별로 과세표준의 실태현황을 알아보았다. 제5장은 이러한 과세표준제도의 문제점을 도출하였으며, 개선방안으로 과세표준의 단일화방안을 제시하였다.

제2장 부동산세제의 이론적 검토와 선행연구

제1절 부동산의 정의와 평가기준

1 부동산의 정의²⁾

모든 물건은 형태 또는 그 내용에 의하여 여러 가지로 분류할 수 있으나 그 가동성에 의하여 동산과 부동산으로 분류할 수 있다.

민법 제99조의 규정에서는 “토지와 그 정착물을 부동산이라 하고, 부동산 이외의 물건은 동산”이라고 정의하고 있지만 부동산의 개념은 입법목적에 따라 그 정의를 달리하기도 한다. 즉 1994년도까지 지방세법 제104조에서는 부동산을 “토지, 건축물, 선박, 광업권, 어업권”이라고 정의하기도 하였다. 하지만 통상 부동산이라고 하면 유체물로서 가동성이 없는 토지와 건축물³⁾을 말한다고 하겠으며 현행 지방세법상의 부동산도 토지와 건축물을 말한다. 부동산은 물건변동의 공시방법을 동산과 달리하고 있는 바, 부동산은 등기부에 등기함으로써 물건변동의 효력이 발생하는 반면, 동산은 인도함으로써 물건변동의 효력이 발생된다.

그러나, 동산의 경우도 특별한 공시방법을 갖춘 경우가 있는데 이를 의제부동산이라고 하여 부동산과 같이 취급하고 있다. 즉, 자동차·선박·중기·항공기·광업권·어업권·공장재단·광업재단이 그것이며, 이들은 각기 특별법에 의하여 등기·등록할 수 있는 요건을 갖추고 있는 것이다. 예컨대, 선박은 상법의 규정에 따르도록 되어 있다. 여기서 유의할 점은 부동산 물건변동의 요건이 등기·등록이지만 세법에서는 등기·등록에 불구하고 사실상의 변동을 기준으로 한다는 점이다.

2) 김의효, 지방세 실무, 2001년, p. 129.

3) 건축물이란 건물과 구축물, 그리고 부대시설까지도 포함하는 용어이다. 건축법 제2조의 규정을 보면 “건축물이라 함은 토지에 정착하는 공작물 중 지붕 및 기둥 또는 벽이 있는 것 외에 부속되는 시설, 공중의 용도에 공하는 관람시설, 지하 또는 고가의 공작물에 설치하는 사무실·공연장·점포·창고와 대통령령으로 정하는 것으로서 건축물에 부속된 담장·대문 기타 이와 유사한 것”이라고 정의하고 있다.

2. 평가기준⁴⁾

자산평가는 자산에 대하여 어떤 평가규칙을 적용하여 화폐가치를 부여하는 것이다. 과세표준이 되는 재산가액의 평가는 지방세인 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등의 부담뿐만 아니라 국세인 양도소득세나 상속·증여세 등 재산관련 과세의 세액결정에 결정적인 영향을 미치는 세무행정과정이라 할 수 있다. 재산관련과세의 과세표준이 재산의 진정한 가치를 체계적으로 반영하지 못하게 되면, 명목세율과 실효세율사이에 괴리가 생김으로써 부담의 불공평, 평가가치의 과세물건별·지역별 불균형, 나아가서 세무행정상의 불신 등 제반 문제점이 노출되게 된다. 공공기관의 세수확충뿐만 아니라 공평한 부담을 확보하기 위해서도 실질적인 재산가치를 반영할 수 있는 과학적 평가방법이 마련되어야 할 것이다.

이러한 입장에서 여기서는 우선 일반적으로 논의되는 재산가액 평가의 유형을 설명하고 이들을 평가해 보기로 한다. 먼저 재산가치 평가의 유형으로는 시장에서의 판매가격에 의한 평가, 임대가격에 의한 평가, 그리고 잔존가격에 의한 평가 등이 있다.

(1) 시장가격(판매가격)기준

시장가격 또는 판매가격에 의한 평가방법은 말 그대로 재산세의 과세표준을 정함에 있어서 당해 재산의 현실 시장가격을 취하는 방법을 일컫는다. 이 방법은 현재의 시장가격으로 하여 재산평가를 하는 것이므로 가장 정당한 재산의 현재가치를 표시할 수 있다. 그러나 계산의 불확실성 및 절차의 곤란성이라는 단점을 안고 있다. 평가재산에 대하여 공정한 거래시세가 있는 것은 비교적 용이하게 가격을 산출할 수 있으나 모든 재산이 그렇다고 할 수 없으며, 특히 고정자산과 같은 것은 가격의 판정에 상당한 어려운 점이 있다. 유사한 개념으로 공정시장가치가 있는데 이것은 공정하게 결정되는 가치로서 시장에서 교환에 의하여 결정될 수 있는 가치이다.

4) 고병수, 기준시가과세제도의 현황과 개선방안에 대한 연구, p. 13.

(2) 임대가격기준

임대가격에 의한 평가방법은 당해 재산의 임대가격을 기준으로 자본환원시킨 재산가치를 당해 재산의 과세표준으로 삼는 방법을 일컫는다. 여기서, 자본환원시킨다는 말은 흔히 자본화라고도 하며, 미래의 일정기간 동안 발생하는 순소득의 흐름을 할인하여 현재가치로 계산하는 것을 말한다. 결국 여기서 말하는 임대가격기준이라는 것은 말하자면 계속하여 발생하는 임대가격을 적정할인율을 사용하여 그 임대료의 원본을 구해내는 방법으로 당해 재산의 가치를 평가하는 방법을 말한다.

(3) 잔존가격기준

잔존가격이란 당해 재산이 가지고 있는 진정한 사회적 기회비용으로서의 가격을 의미하고 있다. 좀 더 구체적으로 말하자면 당해 재산을 보유하지 않을 경우 취득할 수 있는 것으로서 당해 재산을 보유하느라고 소유하지 못하는 다른 가치를 의미한다. 당해 재산 보유로 인한 사회적인 자본손실이 재산가격에 제대로 반영되고 있는가, 그 재산이 시장에서 팔리는 가격이 과연 당해 재산의 진정한 가격을 반영하고 있는가 등이 중요 고려사항이 된다.

이러한 의미로서의 재산의 가치는 관련된 현실의 시장이 완전경쟁시장이라면 당해 재산의 시장가격은 자원사용의 진정한 기회비용을 의미하므로 그 현실가격이 곧 당해 재산의 잔존가격으로 볼 수 있을 것이다. 불완전경쟁일 때에는 어떤 재산의 현실 시장가격은 자원사용의 사회적 기회비용을 의미하지 않으므로 현실의 시장가격은 잔존가격이 되지 못한다. 이 경우 현실의 시장가격으로 재산의 가치를 평가하면 당해 재산의 가치를 과대 또는 과소 평가하게 되는 문제점이 나타나게 된다. 이 경우 당해 재산의 진정한 가치를 평가하기 위해서는 현실의 왜곡된 가격을 사회적 기회비용으로 만드는 절차가 필요하게 되는 것이다.

3. 시장가격 측정의 문제점

만약 시장이 완전경쟁상태에 있다면 시장가격이나 임대가격에 의해 평가한

재산의 가치는 모두 당해 재산의 진정한 가치, 즉 잔존가격을 반영할 수 있을 것이다. 완전한 시장 하에서는 재산의 판매가격이 그 재산에서 발생하는 소득을 할인율을 사용하여 현재가치로 자본환원 시킨 것과 동일하게 된다. 이것은 결국 재산이 갖는 잠재적 소득가득 능력과 같기 때문이다.⁵⁾

그러나 시장이 완전경쟁 상태에 있지 못한 상태에서 측정된 재산의 현실의 시장가격이나, 임대가격으로부터 자본환원한 재산가치에 의한 과세표준은 당해 재산의 진정한 가치로부터 괴리될 수밖에 없을 것이다. 더구나 시장가격, 임대가격은 그 자체만 보더라도 그 가격들이 그때 그때의 시장상황을 제대로 반영하고 있는가 하는 것이 문제로 될 수 있다. 즉, 시장가격에 의한다 하더라도 장부상에 기재되어 있는 시장가격이 수시로 변화하는 현실의 시장가격을 제대로 반영하고 있는가 하는 점이며, 또 임대가격의 경우도 수시로 변화하는 시황을 반영한 할인율을 적용하여 개산가치를 구해내느냐 하는 것이 문제될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 수시로 시장조사를 하여 현실의 시장가치를 반영시킬 수 있겠으나, 거기에는 많은 행정비용을 필요로 하는 어려움이 수반된다.

5) 김동건, 현대재정학, 박영사, 2000, p. 369.

제2절 유럽의 재산세제와 과세표준⁶⁾

1. 개요

가. 재산세의 과세대상

유럽국가들은 부동산과 동산을 과세대상으로 하여 재산세를 과세하고 있다. 대부분의 국가에서 과세대상 재산의 범위를 토지와 건축물로 하고 있으나, 플랜트, 기계 및 다양한 종류의 동산을 포함하고 있는 나라도 있다. 마케도니아는 자동차, 선박 및 비행기에 대해 재산세를 과세하고 있다. 일부 국가에서는 토지와 건축물을 분리하여 별도로 분리하여 과세하기도 한다. 예를 들면, 덴마크의 경우 광역단체 부동산세(amstskommunal grundskyld)와 기초단체 부동산세(kommunal grundskyld)는 토지에 대해, 재산세(dakningsafgift)는 상업용 건물에 대해 과세하고 있다.

나. 납세의무자

유럽국가들의 경우 납세자는 대부분 소유자(owner)이다. P.K. Brown, M.A. Hepworth의 연구에 의하면, 연구대상 51개 세목중 29개 세목의 납세의무자가 소유자이며, 12개는 점유자(occupier)로 되어 있고, 나머지는 거래세 형태라고 한다. 다만, 네덜란드는 소유자와 점유자 모두에 대해 과세한다.

다. 평가방법

재산세 과세를 위한 평가방법은 다음과 같다.

① 자본가치평가법(capital value approach)

자본가치는 특정한 날짜를 기준으로 한 시장가격(the market value of the property as at specified baseline date)으로 하고 있다. 평가기준일은 과세연도의 초일로 하는 나라도 있고, 스웨덴의 경우는 과세연도 2년전의 날짜로 하고 있다.

② 임대가격평가법(rental value approach)

6) 류금열, 유럽국가들의 재산세제와 과세표준, 지방세지, 2002년, 제2호, p.123.

임대가격은 특정 기준일 현재의 시장임대가격(the market rental value of the property as at specified date)을 말한다. 다수의 국가들이 평가기준일(baseline date)⁷⁾을 정해 두고 있다. 위에서 본 바와 같이 스웨덴은 과세연도 2년 전의 평가기준일의 평가액을, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 아일랜드는 18개월 전의 평가기준일을 두고 있다.

③ 단위평가법(overall or unit approach)

단위평가법은 과세대상 물건의 시장가격이나 임대가격을 기준으로 과세하는 것이 아니라, 규모(size)를 기준으로 과세하는 방식이다. 따라서 세율은 평방미터 또는 단위당으로 정해진다. 그러나 이 방식에 의하는 경우에는 과세기관이 자의적으로 정한 세율이 적용되며, 막연하지만 시장가격 또는 임대가격이 일부 반영되기도 한다. 1997년 네델란드는 단위평가방법에서 시장가격기준의 평가방법으로 전환하였다. 종전 동구권 공산국가들의 경우는 재산에 관한 정보가 부족하고, 제한된 부동산 시장의 존재 등의 이유로 이 방식을 채택하고 있다. 이들 국가도 이러한 여건이 해소되면 시장가격 기준으로 전환할 것으로 전망된다.

라. 기타 평가법

잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에서는 council tax의 과세를 위한 평가를 할 때, 개별 재산의 가치를 정확히 평가하는 것이 아니라, 價格帶(capital value banding)방식을 채택하고 있다. 프랑스의 지방세사업세(taxe profession-elle)는 재산의 가격에 급료의 일정율을 가산하여 과표를 정하며, 스페인과 스위스의 지방사업세(local business taxes)는 재산가격에 기업의 이윤을 더하여 과표를 산정한다.

마. 지수보정(indexation)과 재평가 주기

부동산에 대한 재평가를 자주 하지 못함에 따른 문제점을 보완하기 위한 여러 가지 방안을 강구하여 왔다. 재평가 주기가 4~5년인 경우, 그 중간에 지수를 사용하여 과표가 되는 재산 평가액을 업데이트 하는 방식이 사용되는 예가 많다.

7) England, Wales, Scotland, Ireland는 평가기준일을 정해두고 있으며 이를 “先行評價日(antecedent valuation date : AVD)”이라 한다.

프랑스가 여기에 속한다. 프랑스는 지역에 따라 1970년대 또는 1980년대 중반에 평가가 이루어진 후 그 동안 재평가가 없었다. 사이프러스에서는 1909년 일부 재산세 과세대상의 평가가 이루어진 후 그 동안 재평가나 지수보정이 없었다. 대부분의 경우 소매물가지수(retail price index)를 반영하여 지수를 보정하고 있으며, 프랑스는 특별히 고안된 지수를 보정하기도 한다. 통상적으로 보정에 사용되는 지수는 한 자리 수가 된다. 프랑스의 경우 지수보정을 통한 과표 상승률은 1981년 대비 243%가 인상되었다. 그러나 1988년 이후 매년 적용되는 보정지수는 0~2% 범위 내에 있다. 현재 적용되는 보정지수는 토지 0%, 건물 1%이다. 나라별 과세대상 재산의 재평가 주기를 요약하면 【표 2-1】와 같다.

【표 2-1】 : 국가별 재평가주기

국가별	세 목 명	최종평가연도(재평가주기)
오스트리아	부동산세	1980년대중반, 지수적용을 통해 보정하려는 노력을 해오고 있으나, 시장가격 정보부족으로 평가액은 계속 하락 추세임
덴마크	광역단체부동산세	1997년(4년 주기 재평가)
	기초단체 부동산세	1997년(4년 주기 재평가)
	재 산 세	매년 1월1일 기준 평가
프랑스	주 거 세	1980년(그후 재평가는 연기되어옴)
	기건축토지세	1980년(그후 재평가는 연기, 매년지수적용 조정)
	비건축토지세	1980년(그후 재평가는 연기, 매년지수적용 조정)
	사 업 세	1980년(그후 재평가는 연기, 매년지수적용 조정)
이태리	부동산세	1993년 이후 재평가 없음
네델란드	재 산 세	1999년(4년 주기 재평가)
포르투갈	재 산 세	1988년(매년 지수로 조정)
스페인	지방재산세	1994년(매년 지수로 조정)
스웨덴	부동산세	1996년(연동계획에 따라 매6년마다 재평가)
잉글랜드	Council Tax	1993년 이후 재평가 없었음
	Non-domestic Rating	2000년(매5년 주기 재평가)
웨일즈	Council Tax	1993년 이후 재평가 없었음
스코트랜드	Non-domestic Rating	2000년(매5년 주기 재평가)
아일랜드	Rates	1997년 이후 재평가 없었음

2. 국가별 형태

가. 오스트리아

지방자치단체의 재원마련을 위해 재산의 소유자에 대해 매년 과세한다. 납세의무자는 재산의 소유자이며, 세율은 자치단체가 결정한다. 과표가 되는 재산의 평가액은 시장가격 기준으로 되어 있다. 그러나 1980년대 이후 장기간 재평가가 이루어지지 않아 현실적인 시가와는 괴리가 크다. 이를 보완하기 위해 지수보정을 하며, 공공목적으로 사용되는 부동산, 연방철도용 재산, 비영리 사업용 재산, 자선 및 종교용 재산 등은 비과세 대상이다.

나. 덴마크

다른 여러 유럽국가들과 같이 덴마크는 여러 가지 이유로 재산세제의 개선을 검토하고 있다. 이것은 지나친 소비를 억제하고 다른 유럽국가들과의 기업경쟁력을 확보하기 위함이다. 주요한 세제개혁은 1998년 6월의 입법에 의해 뒷받침되었다. 여기에는 소득세제의 개혁뿐만 아니라, 재산세제의 개혁도 포함되었다. 재산세제 개혁의 예를 들면, 주택의 임대료를 과세표준으로 하여 과세하던 부동산세를 재산가격을 기준으로 하는 세제로 전환하였다.

광역자치단체 부동산세와 기초자치단체 부동산세는 모두 시장가격을 기준으로 평가한다. 기초단체의 영업용부동산세의 과표는 대지의 가액을 제외한 건물의 가격을 기준으로 평가한다. 재평가주기는 4년이나, 평가기간의 중간연도에는 지수보정(indexation)을 통해 과표를 조정하고 있다. 재산세의 과표가 되는 주택의 가격은 매년 1월1일을 기준으로 평가한 가액으로 한다. 1997년도에 덴마크의 주택 거래 건수는 85,000건 정도라고 하며, 지난 20년간 지속적으로 이 정도의 거래가 이루어지고 있다고 한다. 정부는 이러한 거래에 관한 통계와 부동산 평가와의 관련된 자료를 공개하여 평가의 공정성과 형평성을 확보할 수 있게 하고 있다.

다. 프랑스

프랑스의 세제는 시대에 뒤떨어지고, 세무전문가들조차 이해하기 어려워 다

큰 유럽국가들과 마찬가지로 실질적이고 중요한 세제개혁을 프랑스 정부가 검토하고 있다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 각종 사회단체의 압력에 따라 조세 감면 등을 위하여 정부가 세법을 자주 개정하고 있기 때문이다. 때로는 정부가 개정한 세법들이 납세자들로부터의 항의를 염려하여 집행되지 못하는 경우도 있었다. 또 세제는 프랑스 기업의 경쟁력을 저하시키고, 외국기업의 국내투자 유인을 감소시키기도 했다. 특히 재산세제는 세제개혁의 중심과제의 하나였다. 지방세로 과세되는 프랑스의 재산세는 크게 간접세와 직접세로 분류되며, 직접세 4세목⁸⁾이 전체 지방세의 80%를 차지하고 있다.

재산세의 과표는 부동산의 가격이 된다. 부동산가격은 매3년마다 재평가되어야 하지만, 실제로는 1980년 이후 재평가가 이루어지지 않고 있다. 일부지역에서는 아직도 1970년의 가격을 과표로 활용하는 경우까지 있는 실정이다. 이렇게 재평가가 지연됨에 따라 이를 보완하기 위해 매년 지수보정을 통해 과표를 어는 정도 인상하고 있다. 1977년의 경우 산업용 건축물의 보정지수는 1.0이었으며, 그외 부동산은 1.01이었다.

라. 이태리

이태리의 재산세는 지방세인 부동산세가 있다. 부동산세는 1993년 1월1일부터 시행되었으며, 종전의 부동산자본평가세를 대체한 세목이다. 부동산세는 시(*comuni*)⁹⁾가 과세권을 갖는다.

과세대상은 시 지역에 위치한 토지와 건축물이다. 과표는 과세대장상에 등재된 임대가격이 되며, 소유자가 점유하고 있는 주택은 20만 리라(약 12만원)의 공제혜택이 주어진다. 납세의무자는 재산의 소유자이고, 세율은 0.4~0.7%의 범위 내에서 과세권자가 결정한다.

8) 주거세(*taxe d'habitation*), 기건축토지세 (*taxe s-sur le foncier bati*), 미건축토지세 (*taxe s-sur le foncier no-bati*), 사업세(*taxe professionnelle*)가 4개 세목에 해당된다.

9) 이태리의 지방자치단체는 21개주(*regioni*) 103개도(*provincia*), 8,103개 시(*comuni*)로 구성되어 있다.

마. 네델란드

네델란드 부동산세의 과세대상은 토지와 건축물이다. 부동산세의 특징은 동일 부동산의 소유자와 사용자가 각각 납세의무를 진다는 점이다. 물론 소유자와 사용자에게 대해 적용하는 세율은 다르다. 소유자가 부동산을 사용하고 있다면 그 소유자는 소유에 대한 부동산세와 이용에 대한 부동산세를 이중으로 납부해야 한다. 지방자치단체는 부동산세의 세무행정과 과세대상의 평가를 수행한다. 평가는 자치단체가 고용하고 있는 평가사가 담당하거나, 다른 자치단체 또는 민간 평가사회사에게 하청을 주기도 한다. 1995년에 현대적인 평가가 이루어졌으며, 그 후 매4년마다 재평가가 이루어지고 있다.

재평가 자료로 활용하기 위해 자치단체들은 부동산 거래현황, 부동산 가격, 임대료 등의 자료를 수집·정리하고 있다. 주거용 부동산은 매매사례비교법을 기준으로, 비주거용 부동산은 수익(임대료)환원법, 유사부동산과 비교 등의 방법으로 평가한다. 토지와 건축물의 평가는 각각 따로 이루어진다. 토지는 비교평가법으로, 건축물은 동일한 건축물로 신축시 비용을 기준으로 감가상각을 하여 평가한다. 재평가주기는 4년이다.

바. 포르투갈

포르투갈의 재산세는 지방세이다. 과세대상은 부동산과 일정한 장소에 적어도 12개월 이상 놓여 있는 특정한 동산이다. 납세의무자는 매년 12월31일 현재의 소유자이며, 과세표준은 1988년 12월31일 현재 과세대상 재산의 임대료를 기본으로 하여, 도시지역은 매년 4%, 농촌지역은 2%로 비율로 상향조정한다. 최대조정 가능범위는 1988년 기본임대료의 100%까지였다. 최종적으로 평가가 이루어진 것은 1988년이다. 세율은 농촌지역 소재 재산의 경우 0.8%이고, 도시지역 소재 재산은 0.7~0.8%이다. 농촌지역의 재산은 20년, 도시지역의 재산은 15년을 보유기간으로 보아 환원(capitalization)한다.

사. 스페인

스페인의 재산세는 지방자치단체가 과세하는 지방재산세가 있다. 납세의무자

는 소유자이다. 과세대상은 토지와 건축물이며, 과세표준은 재산의 대장상 가격이다. 과세표준이 되는 대장상 가격은 1993년 기준가격에 매년 3.5%의 지수를 적용하여 조정하고 있다. 그러나 자치단체는 지수를 적용하여 보정해야 하는 것은 아니다. 실제로 1993년 평가 이후 재평가가 이루어지지 않았다. 기본세율은 도시지역의 부동산은 0.4%이며, 농촌지역의 부동산은 0.3%이다.

아. 스웨덴

스웨덴의 부동산세는 부동산의 소유자를 납세의무자로 하여 과세한다. 과세표준은 시장가격의 75%로 한다. 시장가격을 그대로 과세표준으로 하지 않는 이유는 평가상의 오류를 완화하기 위한 일종의 완충장치이다. 평가는 지방자치단체의 기관인 조세청이 전국의 토지거래에 관한 전산정보를 관리하고 있는 국가토지조사청의 협조를 받아 수행한다. 재평가는 【표 2-2】과 같이 연동계획에 따라 6년마다 이루어진다.

【표 2-2】 : 재평가 연동계획

최종 평가		전기(前期) 평가	
재산종류별	평가액(과세표준)	평가연도	평가액(과세표준)
아파트(2000년)	1998년 가액의75%	1994년	1992년 가액의75%
사업용 재산(2000년)	1998년 가액의75%	1994년	1982년 가액의75%
특수재산(2000년)	1998년 가액의75%	1994년	1982년 가액의75%
1~2가구주택(2002년)	2000년 가액의75%	1996년	1984년 가액의75%
농업·임업용재산(2004년)	2002년 가액의75%	1998년	1986년 가액의75%

* 부동산세의 세율은 재산의 종류에 따라, 1~2가구 주택(1.5%), 아파트(1.2%), 상업용 건물(1.0%), 산업용 건물(0.5%), 수력발전용(0.5%)등에 따라 다르다.

자. 영국

영국의 재산세는 국세인 Non-domestic Rating과 지방세인 Council Tax가 있다. 전자는 비 주거용 재산에 대해 지방정부가 과세하고, 중앙정부가 이를 전반적으로 관리하면서 성인인구의 비율에 따라 지방정부에 배분한다. 후자는 주거

용 재산을 과세대상으로 하는 지방세이다. Non-domestic Rating은 1601년부터 시행해온 역사가 긴 조세이다. 납세의무자는 비 주거용 재산의 점유자(occupier)이다. 점유자는 소유자가 사용하는 재산인 경우에는 소유자, 임대용 재산인 경우에는 임차인을 말한다. 플랜트, 기계장치, 네트워크 형식으로 된 재산인 가스, 급수, 텔레커뮤니케이션 시설 등도 과세대상이다. 과세근거법은 지방재정법(the Local Government Finance Act 1998)이다.

재평가 주기는 5년이며, 최종평가는 1998년 4월1일(선행평가일) 현재의 임대료를 기준으로 하여 2000년 4월1일에 이루어졌다. 다음 평가는 2005년 4월1일에 있게 된다. 평가를 위해 평가청(Valuation Office)은 점유자에게 임대기간 등을 신고토록 하고 있다.

제3절 부동산세제에 대한 선행연구

부동산 관련 조세제도에 있어 과세표준에 대한 연구는 과거 고도성장기에는 부동산 가격이 상승함에 따라 정부에서 산정하는 과세표준에 대해 납세자들의 불만이 없었다. 왜냐하면 세부담이 부동산가격의 상승분 보다 적었기 때문이다. 이에 따라 과세표준에 대한 논의는 정부기관 내에서만 논의되어 왔다. IMF 환란 이후 부동산가격이 폭락하고 관련조세제도가 이를 제때 반영하지 못하는 현상이 일어남에 따라 과세표준과 시장가격의 역전현상이 발생하고 지역별 가격차이가 심화되는 등 여러 문제점이 발생하자 부동산조세제도중 현 과세표준 제도의 개선방법에 대한 논의가 시작되었다. 여기에서 최근 연구된 몇 가지 연구동향에 대해 설명하고자 한다.

1. 고병수의 연구¹⁰⁾

고병수의 선행연구는 국세인 양도소득세의 과세표준인 기준시가를 중심으로 연구가 이루어졌다. 현행 부동산에 대한 과세가 조세법률주의에 의한 헌법상의 “조세의 중목과 세율”만큼이나 중요한 과세표준에 대하여 많은 부분이 과세관청의 자의적인 판단이 개입될 소지가 높다. 그리고 현행 부동산에 대한 과세는 실지거래가액을 과세표준으로 하는 방법과 추계과세의 일종인 기준시가를 과세표준으로 하는 두 가지의 과세방법을 채택하고 있다. 이 추계과세제도가 필요한 것이라 하더라도 이를 허용하는 범위와 절차에 관하여는 조세법률주의의 이념에 따라 엄격한 제한을 두자고 주장하고 있다.

또한, 이 연구에서는 개선방안을 두 가지로 제시하였는데, 법률적 측면과 행정절차의 측면에서의 개선방안이다. 법률적 측면으로는, 기준시가제도에 의하여 초래되는 문제점들과 과세의 불균형을 시정하여 보다 조세원칙에 충실한 공평한 과세가 이루어지고 경제적인 효율성을 달성할 수 있도록 하는 실지거래가액 제도로의 전환을 제시하고있다. 이를 확보하기 위한 방안으로서 등기제도 또는 거래가액을 기록으로 남기는 제도를 채택하는 몇 가지 방안을 제시

10) 고병수, 기준시가과세제도의 현황과 개선방안에 대한 연구, 2000, p.80.

하였다.

행정절차적인 측면에서의 개선방안은 기준시가 과세제도를 채택하여야만 하는 현실에 비추어 현행 기준시가제도의 행정적인 절차에서는 부동산관련조세들의 과세표준을 전담하여 운영하는 전담기구를 설치하여 운영할 것과 과세표준의 계산방식을 단순화하고, 조사·결정하는 전문성을 제고할 것을 주장하였다.

2. 김정해의 연구¹¹⁾

김정해의 연구는 부동산조세제도중 지방세인 재산세의 과세제도와 과세표준인 시가표준액제도를 중심으로 하여 재산세제의 문제점과 시가표준액의 비현실성 및 시장가격반영을 위한 지수체계¹²⁾의 개선을 제시하였다. 또한 현행세제의 범위내에서 지방세의 과세표준을 균형화하면서 비현실적인 부분은 현실화하는 세정운영이 요구되고, 세정운영에 있어 전국적으로 획일성도 지양함과 동시에 자치단체의 자율성도 보장되어야 한다고 주장하였다.

그 내용을 살펴보면, 세법상의 세율을 명시하는 것은 납세자들이 납부해야 하는 세부담 수준을 국민들 스스로 대표기관인 국회에서 결정해야 한다는 조세법률주의의 구체적인 표현이며 현행 지방세법도 재산세의 세율을 분명히 명시하고 있다. 세액은 세율만에 의해 결정되는 것이 아니고 과세표준을 부과당사자가 임의로 조정한다면 세율이 있음에도 불구하고 세부담은 세율이 의도하는 바와는 전혀 다른 방향으로 부과될 수 있다. 조세법률주의라는 대원칙에 충실하려면 납세자의 세부담 수준 변화는 세율의 변화를 통해서 이루어져야 하며 과세표준은 과세대상재산의 시장가격을 충분히 반영하는데 그쳐야 한다. 재산가액을 100% 반영할 수는 없겠으나 조세법률주의에 충실하려면 최소한 모든 재산에 대해 동일한 현실화율이 적용되도록 하여야 한다는 것이다.

재산세의 시가표준액제도중 최근 신축건물 재료의 고급화 및 건축양식의 다양화 추세에 따라 현행 지수체계의 단순화, 경직화로 인해 각종지수체계가 건

11) 김정해, 재산세과세표준의 개선방안에 관한 연구, 1999, p.101.

12) 시가표준액의 산출을 위해 사용되는 구조·용도·지역지수 및 가·감산특례사항을 말함.

물가격을 적절히 반영하지 못하게되었다. 이에 지수체계¹³⁾를 검토하고 현재의 가장 표준적인 건물 신축비용이 적극 반영될 수 있도록 합리적인 수준에서 결정하여야 한다.

특히, 현행 주택면적별 가·감산특례지수의 적용을 통해 주택의 면적에 따른 세부담을 달리하고 있는 바, 이것은 이중적 누진과세와 특수 부대설비에 대한 가·감산특례는 과세대상간 불공평 과세라는 문제점을 내포하게된다. 따라서 특수부대설비에 대한 가·감산특례제도는 당연히 건물신축가격에 합산되어야 한다고 주장하였다.

3. 현진권의 연구¹⁴⁾

현진권의 연구에서는 행정당국이 부동산의 시장가격을 산정하기 위해 많은 비용을 들여 공시지가, 기준시가, 과세시가표준액이라는 것을 통해 토지와 건물의 가격을 산정하였다. 이 가격산정은 현행 부동산시장의 변화를 적절히 반영하지 못하고 있으므로, 시장에서 거래되는 과세기반의 정보를 정부에서 모두 파악할 수 있는 메카니즘을 구축하자는 것이다. 시장가격을 최대한 반영한다면, 현재보다 훨씬 정확한 과세기반 정보를 얻을 수 있고, 행정비용도 대폭 절감 할 수 있을 것이다. 실 거래가격 적용을 위한 제도적 방안을 제시하였는데, 그것은 부동산세제의 일원화와 1가구 1주택가구에 대한 양도소득세 비과세제도의 폐지이다.

우리나라 부동산 관련 세제는 종합토지세와 건물분 재산세로 이원화되어 있다. 따라서 토지와 건물이 이원화되었으므로 토지가격과 건물가격 산정을 위해 정부는 높은 행정비용을 지불하고 있다. 그럼에도 불구하고, 건물분 재산세의 경우에는 건물가격이 시장에서 파악될 수 없는 허구의 가치이므로 이를 바탕으로 이루어진 세제는 근본적으로 불공평성을 내포할 수밖에 없는 것이다. 부동산 거래가액은 토지와 건물분을 합한 부동산에 대한 가액이므로, 이러한

13) 현행시가표준액제도의 구조, 용도, 지역지수를 개선하고 가·감산제도 중 일부를 보완할 것을 주장하였으며 내장지수제도의 도입을 검토하였다.

14) 현진권, 부동산관련세제의 개선방안, 국세월보, 2002. 11월호.

시장가격을 바탕으로 세제를 개편하기 위해서는 우선적으로 종합토지세와 건물분 재산세를 통합할 것을 주장하고 있다.

실거래가액으로 양도소득세를 운영하기 위해서는 매수자와 매도자가 담합하지 않고, 정직하게 신고하고 이해관계가 대립되도록 메카니즘을 만들어야 한다. 이때 1가구 1주택에 대한 비과세조항은 너무 많은 가구에 적용되므로, 폐지할 필요가 있는데, 1가구 1주택 비과세조항이 중산층 이하에 대한 형평성 제고를 위해 고려된 정책인 만큼, 이러한 취지를 만족시키면서 실거래가액을 사용할 수 있는 제도적인 디자인의 필요성이다. 즉, 1가구 1주택의 경우 양도소득의 일정부분(예를 들면 2억원)을 면세함으로써 실거래가액에 대한 시장정보를 행정비용없이 확보 할 수 있고, 1가구 1주택 가구에 대한 세제의 형평성을 더욱 높이는 추가적인 효과를 거둘 수 있다고 하였다.

제3장 현행 부동산세제의 검토

제1절 우리나라의 부동산세제

1. 부동산관련 세제의 목적

앞장에서 설명한 바와 같이 부동산이라 하면 일반적으로 토지와 건물을 합한 형태인 주택을 말하고 있으며, 주택관련세제는 주택의 건설 공급, 거래 등에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 주택자원배분의 효율성과 형평성에도 기여하게 된다. 주택관련세제의 목적은 다음 네 가지이다.

- ① 조세수입의 확보: 사회적인 요구의 충족과 주거수준의 향상을 위해 재원의 확보가 필수적이며, 지방자치단체의 낮은 재정자립도를 감안할 때 지방자치단체 수입의 상당부분은 부동산에 의존하는 재산 관련세 수입이다.
- ② 주택건설 및 공급의 확대: 전체 가구수에 비해 주택재고가 부족한 현실에서 주택 공급의 확대가 시급한 실정이다. 이를 위해 자가주택의 경우 조세감면조치와 임대주택의 경우는 공급확대와 주거안정에 관련된 조세를 의미한다.
- ③ 소득재분배효과: 소득재분배기능은 토지공개념의 도입, 불로소득과 재산소득에 대한 조세강화로 조세부담의 형평성을 높이고 복지수준의 향상을 위한 지원의 강화를 위해 필요하다.
- ④ 부동산 투기의 억제: 주택관련조세는 사회정책적인 목적을 수반하기 때문에 부동산투기 등의 비효율적인 경제행위에 대한 조세와 불로소득에 대한 조세가 필수적이다. 이와 관련하여 상속세, 양도소득세 등과 부동산의 과표현실화를 통한 투기억제 등의 문제를 해결해야 하나 사유재산권의 보장면에서 효과적인 운영이 요구된다.

2. 거래과세

가. 부동산 취득시 부과세제

거래과세 또는 이전과세는 취득세와 등록세가 가장 대표적인 것이며, 지방세

의 세수 면에서 가장 큰 비중을 차지하고 상속세와 제1종 국민채권 등도 여기에 해당된다.

취득세¹⁵⁾는 1909년 4월 1일¹⁶⁾ 최초로 신설되고, 1927년도에 부동산 취득세로 개칭하였다가 1952년에 취득세로 명칭을 개정하여 오늘에 이르고 있다. 1973. 4. 1. 부터 대도시내 공장의 신·증설에 따른 중과세, 1974. 1.14 대통령 긴급조치에 의거한 사치성재산과 법인의 비 업무용지에 대한 중과세, 또는 1992년부터 시행한 수도권내의 본점사업용 부동산 취득에 따른 중과세 규정처럼 조세정책적인 측면에서 취득세를 활용하기도 하였다. 한편 취득세의 과세대상이 취득행위이기 때문에 부동산 경기가 호황일 때는 부동산거래가 빈번하므로 결국 세수가 그만큼 크게 증가하지만 부동산경기가 불황이면 세수는 상대적으로 줄어들게 됨으로써 안정적인 세수확보에 문제가 된다. 취득세는 부동산을 건축(즉, 신축 및 개축), 매매, 교환, 상속, 증여에 의해 취득할 경우 부과되며, 세율은 취득할 경우 2%이다.

등록세¹⁷⁾의 성격은 직접세이고 행위세이며 경제적인 면에서는 유통세에 속한다고 할 수 있다. 등록세는 1911년도에 국세로 신설되었으며, 그 후 수차에 걸친 개정으로 과세객체가 확대되었다. 1977년도에 국세에 부가가치세제도가 도입되면서 지방세였던 유흥음식세가 부가가치세에 흡수되고 등록세는 지방세로 이관되었다. 등록세는 재산권 및 기타의 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 등기·등록¹⁸⁾하는 경우에 부과되며, 세율은 등기·등록의 종류에 따라 차등화 되어 있다.

취득세와 등록세가 과세되면서 부가세목으로 교육세와 농어촌특별세가 있다.

나. 부동산 매도시 부과세제

1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 추진과 1968년 정부고속도로의 착공으

15) 김의효, 전개서, p. 570.

16) 법률제12호 지방비법.

17) 김의효, 전개서, p. 1119.

18) 재산권 기타 권리의 보존 또는 그 이동사항을 행정관청이 관리하는 공부에 등기·등록 또는 등제하는 것으로서 제3자에 대항할 수 있는 법률적 권리의 취득이라고 할 수 있다.

로 대도시와 고속도로 주변지역의 지가가 급격히 상승하여 자금이 비생산적인 부동산투자로 유입되면서 부동산투기가 일어났다. 정부에서는 부동산에 투자되는 비생산적인 자금을 생산적인 산업자금으로 유도하고 투기소득을 조세로 흡수함으로써 부동산투기의 억제와 소득간 과세균형을 유지할 목적으로 1967년 11월 29일 부동산투기억제에 관한 특별조치세법을 개정하였다.

1968년부터 시행하여 오던 부동산투기억제세를 흡수·보완하여 1975년에 개인에 대한 양도소득과세제도를 소득세법에 신설하였다. 양도소득의 결정은 원칙적으로 실지거래가격에 의하도록 하고 실지거래가액이 불분명한 경우에만 과세시가표준액 또는 기준시가를 적용하도록 규정하였다. 이후 1983년부터는 양도가액 및 취득가액의 결정을 실지거래가액 원칙에서 기준시가 적용원칙으로 변경하였다. 그 배경은 종전 법령이 실지거래가액을 원칙으로 하고 예외적인 경우에만 기준시가를 적용함으로써 대부분의 납세의무자들이 실지거래가액으로 신고하지 않을 뿐만 아니라 실지거래가액을 확인하려는 세무공무원과 납세자간에 마찰이 크게 빚어졌다. 이에 따른 부정 및 탈세가 큰 사회적인 문제로 되었으므로 차라리 현실에 맞게 기준시가에 의한 결정을 원칙으로 하였다. 이것은 납세자와 마찰을 줄이고 과세절차를 정형적으로 전산처리 함으로 행정능률을 향상시키고 나아가 부정 및 탈세가 발생할 수 있는 여지를 제거하여 국민들의 불만을 해소하기 위하여 기준시가 제도가 도입되었다.¹⁹⁾

양도소득세의 세율은 주택의 양도가액에서 취득가액, 필요경비 및 공제금액을 뺀 나머지 금액을 과세표준으로 부과하며, 세율은 2년 이상 보유하였을 경우 과세표준에 따라 30-50%를 부과하며, 2년 미만일 경우 50%, 미등기전매의 경우는 75%의 고세율이 적용된다.(소득세법 104조)

3. 보유과세

부동산의 보유시에는 해당 부동산이 소재하는 지방자치단체에서 보유과세를 과세하게 되는데 보유과세의 세목으로는 재산세, 종합토지세가 대표적이다.

19) 김세동, 「재산세제개정세법해설」, 국세지, 통권 194호, p. 86.

가. 재산세²⁰⁾

재산세는 조세의 성질을 분류하는 학문적 용어가 아니고 지방세법상 하나의 독립된 위치에서 지방재정수입의 기본적 역할을 하는 세목중의 하나이다. 1961년도까지 국세로서 지세 또는 가옥세 등의 세목으로 과세되던 것을 1962년 1월1일부터 전반적인 세제개혁에 의하여(법률 제827호) 지방세로 이관·신설되었으며, 그 후 수차례의 개정이 있었다.

특히 1973년도 4월 1일부터 시행법률 제2593호에 의하여 1962년도의 지방세제 개혁이래 본격적인 세제의 조정이 없었던 것을 급변하는 사회·경제정세에 부응하고자 사치성재산, 대도시내의 공장에 대하여는 중과세 하도록 규정하였다. 1976년부터는 그 당시까지 재산세의 과세대상이 아니고 방위세만을 과세하던 전·답 등 농지와 임야에 대하여도 재산세의 과세대상이 되도록 하였다. 1979년도에 다시 그 중과세율은 인상조정 되었는데 재산세는 경제적·사회적·문화적·정책목적에 따른 조치로서 개정되어 왔다.

또한, 1985년도부터는 항공기를 추가하였고 1987년도에는 물건별 납기를 변경하기도 하였다. 특히 1988년도부터는 공한지와 법인의 비업무용토지 규정을 별도 세목인 토지과다보유세로 신설함으로써 재산세 규정에서는 삭제되었다. 또한, 1990년도부터는 종합토지세가 독립세목으로 신설되어 토지분 재산세는 없어진다.

재산세는 재산(과세대상)을 소유하고 있으므로 하여 예상되어지는 수익에 대하여 과세하는 수익세적 성격이 강하며 현실적인 수익이 반드시 있어야 하는 것은 아니다. 재산세는 시·군·구의 독립세로 징수되며 일반재정수요에 충당하고자 하는 보통세이다.

나. 종합토지세²¹⁾

종합토지세는 1989.6.16.(법률 제4128호)에 신설되었다. 이는 그 동안의 재산세 및 토지과다보유세 규정으로는 부동산투기억제에 미비했던 점을 대폭적으로 강화, 보완한 것으로 재산세 규정에서의 토지분과 토지과다보유세를 통폐합하여

20) 김의효, 전개서, p.1368.

21) 김의효, 전개서, p.1442.

독립한 세목으로 신설한 것이다. 즉, 토지보유정도에 따른 용능과세원칙을 확립하고 과다한 토지보유를 억제하여 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모하려는 것을 목적으로 하고 있다.

종합토지세는 전국의 토지를 사용현황에 따라 종합합산대상토지·별도합산대상토지·분리과세대상토지로 구분하여 세액을 산출하고 이를 합산하는데, 그 구분을 과세표준구분이라고 한다. 이렇게 토지를 세 가지로 구분하여 세액을 산출하려는 목적은 용능과세의 원칙을 구현하려는 취지에서이다. 기본적으로는 모든 토지를 소유자별로 합산 과세해야 할 것이지만 실질적으로 토지의 이용목적에 따라 사용되고 있는 토지에 대해서는 조세지원적 측면에서 별도로 합산하여 세액을 산출하기 위해 별도합산대상토지에 관한 규정을 두게되었다. 한편, 영농목적의 토지와 산업정책적인 측면에서 합산과세에 따른 지나친 세부담을 감해 준다는 의미의 분리과세대상이 있는 반면, 사치성재산에 대하여는 중과세할 목적으로 분리과세하는 것도 있다. 이와 같은 과세표준구분은 필지별 또는 사용되어지는 구획단위별로 판단하기 때문에 1인이 1필지의 토지를 소유한 경우라도 과표구분에서 세 가지로 구분될 수도 있다.

종합토지세는 독립세로서 시·군·구세이며, 그 성격은 재산세적이며 토지를 소유하고 있으므로 하여 예상되어지는 수익에 대하여 과세하는 수익세임은 재산세 및 토지과다보유세 때와 다름이 없다. 따라서 당해 토지에서 현실적인 어떤 수익이 있어야 하는 조건 등을 요하지 아니한다. 그리고 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 그 소유자에게 그 가액의 크기에 따라 초과누진 과세하는 것이므로 대인세(對人稅)라고 하겠다.

종합토지세는 시·군·구세로서 그 부과징수권은 시장·군수·구청장에게 있지만 전국의 토지를 합산하여 세액을 산출한다 할 때 그 세액은 당해 토지 소재지 시·군·구에서 산출할 수 없다. 따라서, 전산처리에 의하여 그 과세자료는 행정자치부장관에게 모두 집합되고 행정자치부에서는 집합된 자료에 의거 세액을 산출하고 각 토지소재지인 시·군·구별로 안분하여 토지소재지별로 다시 통보되면 각 시장·군수·구청장이 징수하게 된다.

따라서 전국의 토지를 합산하여야 하므로 그 합산에 차질이 없도록 하기 위하여 토지과다 보유세 때처럼 신고의무규정을 두고 있다. 신고불이행에 대한 불이익처분은 없으나 합산의 착오로 인한 번거로움이 있을 수 있겠고 신고를 하지 않음으로서 매매 등의 경우에 매도자의 입장에서 납세의무자가 될 수도 있겠다.

다. 기타세목

재산세, 종합토지세와 함께 부과되는 도시계획세와 소방공동시설세가 있다. 도시계획세는 도시계획구역내의 모든 토지와 건축물이 과세대상이 되며, 도시계획사업에 필요한 내용에 충당하기 위한 목적세로 과세된다. 또한, 소방시설·오물처리시설 기타 공동시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 과세되는 목적세로 소방공동시설세가 과세되며, 건축물 부분에만 과세된다.

위 내용을 종합하여 보면 부동산세제는 이전시 발생하는 거래세(취득세, 등록세, 양도소득세)와 보유시 발생하는 보유세(재산세, 종합토지세)의 2가지 형태로 보통 구분되고 있으며, 또한 부동산에는 부동산관련조세이외에 여러 종류의 준조세가 부과되고 있다. 그 내용은 【표 3-1】에서 보는 바와 같다.

【표 3-1】 부동산관련 단계별 조세와 준조세의 내용

단 계	조 세	준조세(수수료, 부담금)
1. 택지취득	취득세, 등록세, 교육세, 인지세	중계수수료
2. 택지보유 택지조성	종합토지세, 교육세, 공동시설세, 도시계획세, 토지초과이득세	토지초과부담금, 개발부담금
3. 주택건축 (사업승인) 건축공사 준 공	면허세, 부가가치세, 사업소세 취득세, 등록세, 교육세	제1종국민채권, 도시철도채권, 대체종지조성비, 대체조립비, 농 지(임지)점용부담금, 도시철도채 권, 개발부담금,
4. 분양취득	1)건축주: 법인세, 부가가치세, 특별부가세 (양도소득세) 2)취득자: 취득세, 등록세, 교육세, 인지세	제1종 국민채권
5. 보 유	재산세, 종합토지세, 부가가치세, 교육세, 인 지세, 도시계획세, 공동시설세	
6. 양 도	양도소득세(특별부가세)	

제2절 부동산의 평가방법

1. 공시지가제도

공시지가제도는 정부에서 사용하는 공적지가의 조사 평가체계를 일원화하기 위하여 1989년 4월 제정된 「지가공시및토지등의평가에관한법률」(이하: 지가공시법)에 의거하여 도입되었다. 1981년 국무총리실에서 “감정평가제도일원화”를 제도개선과제로 선정한 이후, 1980년대 후반의 토지투기와 급격한 지가급등 현상을 진정시키기 위해 도입된 토지공개념제도를 뒷받침하기 위해서였다.

공시지가는 일반토지거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정하는 데에 기준을 제시하고 있다. 또한 감정평가업자의 개별적인 토지 평가기준을 제공하는 데에 그 목적이 있으며, 공시지가는 표준지공시지가와 개별공시지가를 포괄하는 개념으로 사용된다.

가. 표준지공시지가

표준지공시지가란 연1회 전국을 대상으로 하여 대표성이 높다고 인정되어 선정된 표준지의 적정가격을 감정평가사 2인이 복수로 평가한 가격을 산술평균하여 시장·군수·구청장의 의견을 청취한 후 중앙토지평가위원회²²⁾의 심의를 거쳐 건설교통부장관이 공시한 표준지의 단위 면적당(m^2) 가격을 말한다. 공시지가를 평가하는 표준지는 1989년에는 15만 필지였으나 1990년도부터 30만 필지로 증대되었으며, 1995년도부터는 45만 필지로 증대되었다. 공시지가에 대해 이의가 있는 경우는 30일 이내에 서면으로 이의를 신청할 수 있다. 건설교통부장관은 이의신청 기간이 만료된 날부터 30일 이내에 이의신청 내용을 심사하여 신청인에게 그 결과를 통보하도록 되어 있다.

22) 「지가공시법」이 개정되기 전에는 토지평가위원회와 지방토지평가위원회로 구분되어 있었다, 이중 토지평가위원회만이 법률에 규정되어 있고 지방토지평가위원회는 시행령에 규정되어 있었다. 개정법률은 토지평가위원회를 중앙토지평가위원회로, 지방토지평가위원회를 시·군·구 토지평가위원회로 명칭을 변경하여 법률에 명문으로 규정하였다.(개정 법률 제12조, 제12조의2) 이에 따라 중앙토지평가위원회가 공시지가에 대한 이의신청에 관한 사항과 개별공시지가의 확인에 관한 사항도 심의하도록 임무가 추가되었다.

나. 개별공시지가

개별공시지가란 표준지공시지가와 토지가격비준표를 기초로 하여 공무원이 산정한 지가로서 시·군·구청장이 결정·공고한 지가이다. 산정된 지가는 감정평가사의 검증과 읍·면·동 지가심의회 및 시·군·구 토지평가위원회의 심의를 받는다.²³⁾ 시·군·구 토지평가위원회의 심의를 받은 개별공시지가는 토지소유자 등에게 열람하여 의견을 들은 후, 건설교통부장관의 확인을 받아 매년 6월 30일까지 시장·군수·구청장이 결정·공고한다. 토지소유자는 개별공시지가가 결정·공고된 날로부터 30일 이내에 시장·군수·구청장에게 서면으로 이의신청을 할 수 있다. 시장·군수·구청장은 이의신청기간이 만료된 날부터 30일 이내에 이의신청을 심사하여 그 결과를 신청인에게 통지하도록 되어 있다.²⁴⁾

개별공시지가는 국무총리훈령인 「개별토지가격 합동조사지침」에 의거하여 조사되어 왔다. 그러나 1994년 7월 헌법재판소의 토지초과이득세에 대한 헌법 불합치 결정에서 개별공시지가 산정절차의 법적 근거가 불명확하다는 점과 비전문가인 공무원에 의해 개별공시지가가 산정되는 점에 대한 문제점을 지적 받게 되었다. 이에 따라 1995년 12월 개정된 지가공시법을 개정하면서 개별공시지가의 산정방법, 결정, 공시 등에 관한 사항을 법률에 명시하게 되었다. 또 제10조 제2항에 의하면 시장·군수 또는 구청장은 「택지소유상한에 관한 법률」에 의한 초과소유부담금의 부과, 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금의 부과, 기타 다른 법령에 정하는 목적을 위한 지가산정에 사용하도록 하기 위하여 개별토지의 단위 면적 당 가격(이하 ‘개별공시지가’라 한다)을 결정·공시하고, 이를 관계행정기관 등에 제공하도록 규정하고 있다.

23) 시·군·구토지평가위원회는 공시지가에 대한 자문기관으로 규정되고 운영되어 왔으나, 1995년의 개정법에서 개별공시지가에 대한 심의기관으로 위원회의 성격이 규정되었다. 1996년 7월1일 개정된 시행령에는 시·군·구토지평가위원회의 내실을 기하기 위하여 위원장을 시장·군수·구청장이 담당하던 것을 부시장·부군수·부구청장으로 바꾸었고, 위원의 수도 10인 이상 15인 이내로 규정하였다. (시행령 제14조)

24) 구법(舊法)에서는 개별공시지가에 대한 불복구제 수단으로서 재조사청구를 할 수 있도록 국무총리훈령으로 운영하여 왔으나, 개정법에서 개별공시지가에 대한 불복구제 수단으로 이의 신청제도를 법제화하였다.

다. 공시지가의 목적 및 활용

공시지가는 일반토지거래의 지표를 제시하고 국가와 지방자치단체 등의 행정기관이 지가를 산정하는 데에 기준을 제시하며, 감정평가업자의 개별적인 토지 평가기준을 제공하는 데에 그 목적이 있다.

공시지가는 【표 3-2】에서 보는 바와 같이 공공용지를 매수하거나 수용할 때의 보상기준이 되며 국·공유지의 취득 및 처분가격과 토지거래허가시의 가격 심사기준이 된다. 또한 택지초과소유부담금, 개발부담금 등의 부담금 산정기준이 되고, 토지초과이득세, 양도소득세, 증여세 등의 국세산정 기준이 되며, 종합토지세 및 지방세의 과표산정기준이 된다.

【표 3-2】 : 공시지가의 활용현황

활용방법	대 상
간접적용	· 공공용지의 협의매수 가격(공공용지 취득 및 손실보상에 관한 법률) · 토지의 수용·사용 보상금(토지수용법) · 국유(잠종재산)재산의 매각예정가격(국유재산법) · 공유(잠종재산)재산의 매각·교환가격(지방재정법)
직접적용	· 토지등급결정을 위한 개별지가(지방세법) · 국유재산(행정보전재산) 사용·수익료(국유재산법) · 공유재산의 대부료 사용료(지방재정법) · 개발부담금산정을 위한 가격(개발이익환수에 관한 법률) · 택지초과소유부담금, 미처분택지의 선매협의가격, 매수청구토지의 매수가격(택지소유상한에 관한 법률) · 유흥지 매수가격, 선매협의 가격(국토이용관리법), · 토지초과이득세과표(토지초과이득세법) · 양도소득세 과표(소득세법) · 상속세 및 증여세 과표(상속세법) · 법인특별부가세 과표(법인세법) · 농지전용부담금(농어촌 발전특별조치법) · 임야전용부담금(산림법)

자료 : 1997년도 지가공시에 관한 연차보고서, 건설교통부, 1997, p. 48.

국가·지방자치단체·정부투자기관관리기본법에 의하여 정부투자기관 및 기타 대통령령이 정하는 공공단체가 수용·보상·징발·시가표준액의 조정·매각·경매·재평가²⁵⁾등 목적을 위하여 토지의 가격을 산정하는 경우에는 당해 토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 당해 토지의 가격과 표준지의 공시지가가 균형을 유지하도록 하여야 한다. 다만 필요하다고 인정하는 때에는 산정된 목적에 따라 가감 조정하여 적용할 수 있다.

또한 건설교통부장관은 위의 목적을 위한 지가 산정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 표준지와 지가산정대상 토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비준표를 작성하여 관계행정기관 등에 제공하여야 하며, 관계행정기관 등은 이를 사용하여 지가를 산정하여야 한다.²⁶⁾

2. 감정 평가방법

가. 토지의 평가기법

토지의 평가기법은 기본적으로 거래사례비교법, 수익환원법 및 복성식평가법 등 3가지 방식이 있다. 유사한 자료의 이용과 상호 비교성이 가능한 경우에 거래사례비교법이 가장 많이 선호되고 있으며, 지대 등 수익을 발생하는 경우에는 수익환원법의 적용도 가능하고 또한 배립지나 조성지 등 재조달원가를 구할 수 있거나 택지 후보지의 평가에서는 복성식평가법도 적용할 수 있다.

미국감정평가사협회(American Institute of Real Estate Appraisers : AIREA)에서는 거래사례비교법, 배분법, 도출법, 분양개발법, 토지잔여법 및 지대수익환원법 등의 6방법으로 나누어 설명하고 있다. 이 중 거래사례비교법과 지대수익환원법은 토지의 평가에 직접 적용될 수 있다. 배분법과 도출법은 원가법과도 유관하나 주로 거래사례비교법에서 나온 것이고, 토지잔여법은 원가법과도 유관하나 주로 수익환원법에 근거한 것이다. 분양개발법은 3방식 모두에 근거되나 특히 복성식평가법과 직결되는 방식이다.

25) 지가공시및토지등의평가에관한법률 제10조 제1항.

26) 토지공시및토지등의평가에관한법률 제10조 2항.

(1) 거래사례비교법

거래사례비교법은 실제로 부지로 사용되고 있거나 감정평가의 목적상 나지로 상정된 토지를 평가할 때 이용한다. 토지평가에 있어 가장 많이 사용하는 방법이며, 유사한 거래사례의 선택이 가능할 경우에 주로 많이 쓰인다. 이 방법으로 유사한 토지의 거래사례를 분석, 비교, 조정하여 평가대상 토지의 가격을 산정케 된다.

(2) 배분법 (allocation method)

개발이 많이 진행된 도시지역에서는 나지가 매우 드물고 대부분 건부지인데, 이러한 건부지의 가격은 직접적으로 비교하기가 어렵다. 이러한 경우의 지가는 배분법으로 산정하게 되는데, 배분법은 균형의 원칙과 기여의 원칙에 근거하며, 이는 특정위치에 있는 특정부동산은 일반적이거나 전형적인 지가비율이 존재한다는 점에 착안하고 있다.

(3) 도출법 (extraction)

도출법은 배분법의 변형으로, 건축물의 기여도를 차감하여 건부지의 판매가격으로부터 지가를 도출해 내는 방법이다. 이때 건축물의 기여도는 감가상각비용에서 추정한다. 이렇게 하여 남은 가격이 토지가격이 된다. 흔히 구옥주택지대나 농촌지역에서 건부지의 거래는 이런 방법으로 분석되는데, 그 이유는 부동산 총가격에 대한 건물기여도가 일반적으로 적으며, 비교적 확인이 쉽기 때문이다.

(4) 분양개발법 (subdivision development)

분양개발법은 분양 및 개발에 의한 평가대상토지의 최유효사용과 개발이 완료된 토지에 대한 거래사례자료가 이용 가능할 경우의 토지를 평가할 때 이용된다. 분양·개발분석에는 공업용, 주택용, 위락용 토지가 포함된다.

(5) 토지잔여법 (land residual)

토지잔여법은 부동산의 부지와 건물 등과의 결합에 의해 구성되어진 경우(복합부동산)에 있어 수익환원법 이외의 방법으로 건물의 가격이 결정되어 질 때

이 복합부동산에서 얻은 순수익에 건물 등에 귀속하는 순수익을 공제한 잔여 순수익을 토지의 환원이율로 환원하여 토지의 가격을 구하는 방법으로 유사한 나 지에 대한 거래사례가 부족할 때, 토지잔여법을 이용해 지가를 평가하기도 한다.

(6) 지대수익환원법 (ground rent capitalization)

부지의 시장가격평가를 위해 지대를 적정 비율로 수익환원시킬 수 있다. 지대 (ground rents)는 토지임대차(ground lease) 조건에 따라 토지를 사용하고 소유 하는 권리에 대해 지불되는 것으로, 토지에 대한 토지소유자의 권리 및 임차권 부 소유권 가치에 해당된다. 지대를 시장가격으로 전환할 때에는 시장에서의 자본환원율을 이용한다.

나. 건물의 평가기법

어떤 재화의 경제가치를 판정하는데 있어서는 시장성·비용성·유용성 등의 3가지 측면에서 고찰하게 되는 바, 감정평가도 이와 같은 사고방식이 기초가 된다. 첫째, 시장성의 측면에서 판정하는 비교방식(market data approach), 둘째, 비용성의 측면에서 판정하는 원가방식(cost approach), 셋째, 유용성의 측면에서 판정하는 수익방식(income approach)의 3가지 방식으로 이를 감정평가의 3방식이라 한다.

비교방식은 대상물건과 동류형 물건의 거래사례나 임대차 등 사례에 착안하여 가격 또는 임료를 산정하는 방법을 말한다. 원가방식이란 건물의 건축비 및 토지의 조성비 등 대상물건을 재조달 하는 데 필요한 비용에 착안하여 가격 또는 임료를 산정하는 방법을 말한다. 이 방식에 의해 가격을 구하는 방법을 복성식평가법이라 하며 산정된 가격을 복성가격이라 하고, 임료를 복성식 평가법이라 하며 산정된 임료를 적산임료라 한다. 또한 수익방식은 대상물건을 이용함으로써 발생하는 수익에 착안하여 가격 또는 임료를 구하는 방법을 말한다. 따라서 감정평가에서 구하는 정상가격은 시장성·비용성·수익성의 3가지 기본적 요건을 갖추고 있어, 그 어느 측면으로부터 접근하여도 감정평가에서 구하는 정상가격에서 접근할 수 있다는 것이며, 이를 삼면 등가의 법칙이라고 한다.

(1) 복성식평가법

가격시점에 있어서 대상물건의 재조달원가에 감가수정을 가하여 대상물건이 가지는 현재의 가격을 구하는 방법이다. 이 방법은 원가방식중 부동산의 가격을 결정하는 방법이며, 가격시점에 있어서의 재조달원가와 감가수정의 파악이 관건이 된다.

(2) 재조달원가

현존하는 재화를 가격시점에 있어서 원시적으로 재조달하는 것을 상정하는 경우, 그에 필요한 적정원가의 총액을 말한다. 재조달원가란 복조신품을 취득할 경우의 비용을 말하는 바, 건축자재나 공법 등의 변천으로 대상부동산을 재현할 수 없는 경우, 동일한 유용성을 갖는 자재나 공법으로 대체하여 처리할 필요가 있다. 여기서 복조원가와 대체원가의 개념이 성립되는데 복조원가란 대상부동산과 동일한 또는 유사한 재료에 의하여 부동산을 복조하는 비용을 말하며, 대체원가란 대상 부동산과 효용이 동일한 건물을 신축하는데 소요되는 투하비용으로, 최신의 재료와 디자인에 의하여 신축하는데 드는 비용을 말한다.

재조달원가는 이론적으로 복조원가보다 대체원가를 사용하여야 한다. 왜냐하면 대체원가는 대상부동산을 효용의 측면에서 분석한 것인데, 현대의 수요가 물리적 구조의 동일정보나는 효용과 현대적 감가 등에 더 큰 비중을 두기 때문이다. 그러나 감정평가에서는 복조원가가 더 많이 사용된다. 왜냐하면 대체원가는 서로 다른 품목끼리 비교하므로 물리적 감가가 어렵고, 대체원가의 효용은 간접적으로만 구해지기 때문이다. 재조달원가를 구하는 방법으로는 대상물건에 관하여 그 재조달원가를 직접 구하는 직접법과 대상물건과 유사한 물건의 재조달원가를 구하여 이것과 대상물건을 비교함으로써 간접적으로 구하는 간접법의 2가지 방법으로 집약할 수 있으며 지역의 실상 또는 자료의 신뢰도 등에 따라 필요하다고 인정될 때는 이를 병용할 수 있다.

(3) 감가수정

대상물건의 재조달원가에서 물리적요인·기능적요인·경제적요인 등에 의한

감가액을 공제하여 대상물건의 제조달원가의 가격시점에 있어서의 적정한 가격을 구하는 작업을 말한다. 이것이 감가수정이며, 제조달원가에서 감가액을 차감한 값을 복성가격이라 한다.

감가수정을 행하는데 있어서는 감가의 요인에 착안하여 대상물건을 부분적 또는 종합적으로 분석·검토함으로써 감가액을 구하지 않으면 안된다. 감가수정이란 감가요인을 고려하여 구한 감가 상당액을 제조달원가에서 공제하는 작업을 말한다. 이 감가수정방법으로는 내용연수를 표준으로 하는 방법과 관찰감가법이 있으며 각기 장·단점이 있으므로, 이 두가지 방법을 적절하게 병용²⁷⁾하여야 할 것이다.

내용연수를 표준으로 하는 감가수정의 방법으로는 정액법·정률법·상환기금법의 3가지 방법이 있다.

① 정액법 (Straight Line Method)

대상물건의 감가총액을 단순히 경제적 내용년수로 평분하여 매년의 감가액을 정한다. 건물등의 감가에 적절하다.

② 정률법 (Equal Percentage Method)

매년 증감하는 부동산의 잔존 가격에 일정한 상각률을 곱하여 매년의 상각액을 정한다. 기계기구, 동산, 수익용 부동산 등의 감가에 적절하다.

③ 상환기금법 (Sinking Fund Method)

내용년수 만료시 같은 상태와 효용을 지닌 물건을 취득하기 위하여는 매년의 감가액을 예금 등에 투자하여 복리로 운영함으로써 얻는 원리금 합계액이 감가총액과 같도록 매년의 감가액을 정한다. 이 경우 상각액이 정액법보다 작고 복성가격은 크다.

27) 감정평가에 관한 규칙 제11조 2항에 '내용년수에 의해 산출된 대상물건의 감가누계액이 적정하지 아니할 때는 관찰감가법으로 조정할 수 있다.'라고 명시함으로써 내용년수를 기준으로 하는 방법으로 감가수정액을 산정한 후 관찰감가법을 병용함으로써 감가수정액을 적정화하여야 한다.

제3절 부동산세제상의 과세표준

부동산 관련 조세별로 과세대상, 과세표준, 과표산정기준 및 기준일 등을 개관하면 【표 3-3】에서 보는 바와 같다.

【표 3-3】 : 부동산 조세별 종류 및 과세표준

구 분	보유과세		거래과세		공시지가*
	종합토지세	재산세	취득세·등록세	양도소득세	
과세대상	토 지	건 물	토지+건물	토지+건물	토 지
관련기관	자치단체	자치단체	자치단체	국세청	건설교통부
주요내용	토지보유분과세	건물보유분과세	-부동산취득에 대한 과세 -부동산의등기·등록에 대한 과세	부동산 매도에 대한 과세	토지평가
과세표준	토 지 시가표준액	건 물 시가표준액	- 실거래가액 - 시가표준액	기준시가 적용원칙	표 준 지 공시지가
과 표 산정기준	=공시지가 × 적용비율 × 면적	=기준가액+ 구조+용도 + 지역지수 + 경과연수 + 면적+ 가·감산율	=공시지가+ 건물시가표준액	-토지 : 공시지가 -공동주택 : 시장가격조사 -기타건물 : 건물시가표준액 준용	-표준지공시지가 = 감정평가 -개별공시지가 =표준지×비 준표×면적
산 정 기준일	1월1일	6월1일	1월1일	7월1일(수시)	6월30일

※공시지가는 토지부분에 대한 과세나 각 기관의 평가시 기초가 됨.

1. 종합토지세의 과세표준

가. 결정기준

종합토지세는 그 도입의 취지가 정책과세로서 토지에 대한 투기억제를 통한

국토의 효율적 이용을 위하여 전국 합산과정을 거쳐 누진세율을 적용하기 때문에 다른 어떤 지방세목보다 과세의 공정성과 납세자간의 형평성이 요구된다는 점에서 과세표준을 어떻게 결정하는가는 매우 중요하다. 또한 국민 1,400여만명을 대상으로 부과되는 대중세인 점에서 보유과세의 현실화라는 정책적 명제 아래에서도 경제동향 등 현실여건을 분석하여 국민의 적정한 담세력을 평가한 후에 적정한 부과수준을 고려하여야 하는 어려운 과정을 거쳐 결정해야만 한다. 이러한 중요성을 감안하여 종합토지세 과세표준액 적용비율의 결정은 국민의정부 『100대 국정과제』의 하나인 부동산 보유과세 강화와 거래과세 완화추진과 동시에 지방자치단체간·필지간 종합토지세 과세의 형평성을 달성하기 위하여 통계학적 개념인 표준편차 개념을 더욱 구체화하여 과세표준을 결정하게 된다.

종합토지세의 경우 지방세법 제234조의15 제5항의 규정에 따라 토지의 개별공시지가에 자치단체장이 결정 고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정하도록 하고 있다. 즉, 종합토지세액은 다음의 산식에 의해 결정된다.

$$\begin{aligned} \text{종합토지세액} &= \text{과세표준} \times \text{세율} \\ &= (\text{m}^2\text{당 개별공시지가} \times \text{적용비율} \times \text{면적}) \times \text{세율} \end{aligned}$$

따라서, 종합토지세의 과세표준액은 적용비율(현실화율)²⁸⁾을 어떻게 결정하느냐에 따라 국민이 부담해야할 세액에 큰 변화가 있게 된다. 적용비율의 결정은 실질적으로 세율을 조정하는 효과와 동일한 효과가 발생되기 때문에 과세표준을 행정세율이라고도 한다. 여기서 적용비율을 적용하는 것을 살펴보면, 지방세법시행령 제194조의16제3항에 따라 행정자치부장관이 기준을 정하여 지방자치단체에 통보하며 시장, 군수, 구청장은 이에 따라 과세기준일(매년 6월 1일)전까

28) - 적용비율은 과세기준일 시점에서 개별공시지가의 일정비율(적용비율)을 종합토지세의 과세표준액으로 결정한다는 의미의 개념으로서 종합토지세의 결정에 있어 사전적 개념이며,

- 현실화율은 당해연도의 과세표준액을 결정하여 세액을 부과한 시점에서 개별공시지가가 실제 과세표준액으로 전환된 비율을 의미하며, 개별공시지가가 전액이 과세표준액이 되어야 한다는 당위적인 개념 전체에서 사용된다.

- 따라서 양자는 실제 동일한 개념이며, 과세기준일과 부과일 사이의 과세대상 변동이 없다면 기본적으로 그 값은 동일하다.

지 적용비율을 결정고시 하게 된다.

나. 토지과표 현실화 추진현황

(1) 과세표준 현실화 추진현황

2000년도 종합토지세의 과세표준은 【표3-4】에서 보는 바와 같이 전국 평균으로 볼 때 개별공시지가의 32.2%의 낮은 수준을 보이고 있어 개선의 여지가 있다. 종합토지세 도입시기인 1990년대 초 15%정도의 아주 낮은 현실화율을 신경제 5개년 계획에 입각하여 보유과세 강화를 추진하여 현실화율을 1995년까지 31.5%로 인상시켰으나, 1996년도는 토지등급제에서 공시지가체제로 제도변경함에 따른 급격한 세부담의 증가를 방지하기 위하여 현실화율 인상을 억제하였다. 1997년 이후에는 IMF관리체계의 영향으로 인한 부동산 가격하락 등의 경제현실여건을 감안하여 현실화율을 하향 결정한 것으로 여겨진다.

【표 3-4】 연도별 과표현실화 추세

년도별	1990		1995	1996	1997	1998	1999	2000
현실화율(%)	15.0		31.5	31.1	30.5	29.2	29.3	32.2
증감율(%)	-		4.6	△0.4	△0.6	△1.3	0.1	2.9
세수(억원)	4,155		13,446	13,007	13,283	12,924	13,303	13,639

(2) 과세 형평성 평가

2000년도 지방자치단체별 종합토지세 과세표준액의 현실화율의 분포를 보면 【표 3-5】에서 보는 바와 같이 232개 기초자치단체장중 현실화율 28~35%가 186개 단체, 28%미만 단체가 5개, 35%이상인 단체가 41개 단체로서 대부분의 지방자치단체가 28%에서 35%의 현실화율을 보이고 있어 평균화 측면에서 1998년도와 비교하면 상당히 개선되었음을 알 수 있다. 이는 양 비교연도의 표준편차가 1998년도 3.04에서 2000년도 2.75로 축소된 결과로 나타난다.

【표 3-5】 기초자치단체별 평균 현실화율 분포- 2000년도 적용비율 기준

연도별	25%미만	25~28%	28~30%	30~35%	35~40%	40%이상	표준편차
2000	2	3	14	172	37	4	2.75
1998	6	34	65	119	6	2	3.04

그러나 2000년도에 있어서도 표준편차 상·하한선인 29.5%와 34.9%범위 밖의 현실화율을 보이는 지방자치단체도 86개나 되어 개선의 여지가 있음을 알 수 있다. 또한 지방자치단체별 필지간의 현실화율은 1996년도 토지등급제에서 개별공시지가로 변경하면서 전년도와 필지별 세액의 균등성을 확보하기 위해 평균 단계 6.4개와 평균 적용율 상하격차 32.1%를 보여 필지간에 서로 상이한 적용율을 적용하여 개별공시지가 기준 형평성이 매우 낮은 것으로 평가되었다. 【표 3-6 참조】

【표 3-6】 연도별 적용율 단계추이

구분	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년도
구간수(개)	6.44	6.07	5.22	4.46	3.30
적용율격차(%)	32.1	28.5	23.3	15.6	11.2

자료 : 행정자치부

그러나, 과세형평성을 위하여 적용단계의 축소 및 표준편차의 도입 등 꾸준한 노력과 제도적 보완을 추진한 결과 2000년도에는 평균 단계 3.3개와 평균적용율 상하격차 11.2%로 개선되었다. 더구나 단일 적용율을 적용한 지방자치단체도 24개나 되었으며 상하격차가 10%미만인 자치단체가 82%나 되어 단일적용율 적용의 기반이 조성되었다고 평가된다.

종합토지세의 과세표준액의 결정은 개별공시지가를 기준으로 하는 것으로서 보유과세의 특성상 현실상의 거래시가는 고려요소도 아니며 보유함에 따르는 가치를 거래상의 현실지가로 환산할 수도 없다. 【표 3-7】을 보면 유사한 거래시가 반영률은 대도시 58.5%, 중소도시 68.4%, 군지역 42.2%에 불과한 것으로 분석되었으며 공공개발지구의 보상가와 비교하여 본 결과 보상가격의 49.6% 정도로 분석되었다.

이러한 결과는 단순논리로서 개별공시지가가 현실지가의 60%미만이며 종합토지세 과세표준액은 개별공시지가의 30%정도에 불과하여 조세 부담율이 낮다는 논거로서 사용될 수 있다. 그러나 종합토지세가 보유과세로서 기본적으로 거래행위나 토지의 이용에 따른 수익의 결과물에 대한 과세가 아니라는데 유의하여야 할 것이다.

【표 3-7】 공시지가의 시가반영율

구분	대도시	중소도시	군지역	평균	보상지역
주거지역	58.9	65.2	71.9	61.0	41.5
상업지역	60.4	61.3		60.5	62.1
녹지지역	30.2	89.0	35.0	71.4	65.5
농림지역		57.9	5.8	54.2	43.9
평균	58.5	68.4	42.2	47.9	49.6

자료출처: 국토연구원, “공시지가 제도개선에 관한 연구,” 2000. 9.

(3) 과세표준 분석결과

그 동안 보유과세인 종합토지세의 과세표준 현실화를 추진하기 위하여 적용비율의 점진적 인상을 정책의 우선 순위로 하였다. 그러나 실상은 납세인구 1,400만 명이 넘는 대중세입과 경제여건에 따른 국민의 조세부담 및 납세자의 조세저항을 염려하였고 지방자치단체장들이 선거를 의식함에 따라 사실상 과표 현실화는 점차 어려워지게 되었다.

2. 재산세의 과세표준

가. 결정기준

건물은 매년 1회(1981년까지는 매년 2회) 시장·군수·구청장이 도지사·서울특별시장 또는 광역시장의 승인에 의하여 결정하며, 결정일은 조례로 정하지만 매년 1월1일이다. 이미 결정된 시가표준액이 시가의 변동 또는 기타의 사유로 불합리하다고 인정되는 경우는 도지사, 특별시장, 광역시장의 승인을 얻어 변

경 결정할 수 있다.²⁹⁾ 철근콘크리트 슬라브 주택(아파트)의 신축가격을 기준으로 구조별, 용도별, 지역별지수와 경과연수별 잔가율 및 그 규모, 특수부대설비 등을 참작한 가·감산율을 적용하여 최종 결정한다.³⁰⁾ 특히 1993년도부터는 지역지수를 건물의 부속토지에 대한 가격을 참작하여 지수를 정하도록 하였다. 따라서 1993년도부터는 동일한 지역 내라고 하여도 부속토지가격에 의하여 시가표준액은 차이가 있게 된다.

시장·군수·구청장이 이를 결정할 때는 결정일전 60일 까지 도지사, 특별시장, 광역시장에게 승인신청을 하고 신청을 받은 날로부터 30일 내에 이를 결정하여 시장, 군수, 구청장에게 통보하여야 한다. 시장·군수·구청장은 당해 시, 군, 도에서 발행하는 도보, 시보, 군보 등에 이를 고시하여야 한다.³¹⁾

시가표준액은 1㎡당 기준가격에 구조별·용도별·위치별 지수를 곱한 후에 경과연수별 殘價率을 곱하여 1㎡당 과표를 산출하고, 특수한 건물에 대해서는 일정율을 가감산한 가액으로 한다. 시가표준액의 산식은 다음과 같다.

$$\text{시가표준액} = \text{신축건물기준가액} \times \text{구조지수} \times \text{용도지수} \times \text{위치지수} \times \text{경과연수별잔가율} \times \text{㎡} \times \text{가·감산특례}$$

나. 기준가격

기준가격은 철근콘크리트 슬라브 주택 1㎡당 신축가격을 의미하는 바, 매년 행정자치부에서 통보한 조정 기준에 의하여 시장·군수가 결정하는데 조정 기준의 5%범위 내에서 가감한 가액으로 기준가액을 달리 정할 수 있다. 따라서 자치단체별 기준가격이 다를 수 있음을 유의해야 할 것이며 매년 조정기준상의 기준가액은 【표 3-8】 과 같다.

【표3-8】 : 연도별기준가액

(단위: 천원)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
㎡당	145	145	150	160	160	165	165	165

29) 지방세법시행령 제80조 제1항 제2호.

30) 지방세법시행규칙 제40조의5 제1호.

31) 지방세법시행규칙 제40조의6.

다. 기타 결정요인

(1) 적용지수

적용지수는 건물의 구조, 용도, 위치에 의해 결정된다. 건물의 구조지수는 주된 재료와 기둥 등에 대하여 분류하며 철골콘크리트, 통나무, 철근콘크리트, 연와조, 시멘트 벽돌조 등 20가지의 구조로 구성되어 있으며,³²⁾ 용도지수는 건물의 용도 즉, 주거시설, 사무실, 공장, 종교시설 등을 지정하는 것으로 1구 또는 1동의 건축물이 2이상의 용도로 사용되는 경우에는 각각의 용도대로 구분한다. 다만, 공용부분은 전용면적 비율로 안분하되 안분할 수 없는 부분은 사용 면적이 제일 큰 용도의 건물에 부속된 것으로 본다. 위치지수란 과세대상건물의 부속토지에 대한 전년도 개별공시지가를 기준으로 위치지수로 적용하며, 여러 필지의 부속토지에 건물이 있는 경우에는 각 필지의 전년도 개별공시지가를 평균한 가격에 해당하는 지수를 위치지수로 한다.

(2) 내용연수

건물과표의 내용연수는 건물구조, 용도별로 상이하며 건물과표의 경과연수는 건물의 준공일을 기준으로 하여 역년 단위로 산정한다. 건물가치는 일반적으로 정액법에 의한 감가상각방법에 따라 매년 정액체감방법을 사용하고 있다. 정액법에 의거 건물가치를 산정할 때에는 매년 일정액이 비례적으로 감가상각이 되도록 구조되어 있으며, 현행 건물과표의 정액법에 의한 감가상각도 1년단위 정액 감가상각을 하고 있는 것이다.

건물의 내구연수는 개별 건물에 따라 각각 상이할 것이나 이를 개개의 건물별로 정하는 것은 한계가 있고 또한 계산과 운영의 복잡성으로 인해 유사한 건물구조를 8종으로 분류하여 10~60년으로 기간을 정하여 운영하고 있다. 현재 건물시가표준액조정지침에서 채택하고 있는 감가상각방법은 건물의 최종연도 잔가율이 건물의 구조에 따라 10~22%잔존하는 것으로 가정하여 가치가 매년 일정액씩 감가하는 균등상각법을 쓰고 있다.

32) 부산광역시, 2002년 시가표준액표.

(3) 가·감산율

동일구조의 건물이라 하더라도 고급 마감재를 사용하는 경우는 그 재산의 가치가 크고, 건물의 규모가 크면 그에 따른 배전시설, 위생시설, 난방시설 등의 설치비가 더 들게된다. 또한, 자동승강기 등 특수한 설비가 설치되어 있는 건물은 그렇지 아니한 건물보다 재산가치가 증가되므로 이를 동일한 기준가액을 적용하여 과표를 산출하는 것은 공평과세 실현에 저해되므로 일정비율을 가산하고 재산가치가 낮은 소규모 건축물이나 농어가 등에 대하여는 일정율을 감산하므로써 과표의 적절한 운영을 통하여 세부담의 형평을 기하고 있다.

3. 취득세·등록세의 과세표준

가. 결정기준

지방세법 제111조 및 동법시행령 제80조의2의 규정에 의거 취득세 과세표준은 취득자가 취득당시의 사실상 취득가액을 신고하는 가액으로 함이 원칙이다. 그러나, 미신고 또는 시가표준액에 미달하여 신고하는 경우 시가표준액을 최저과세기준으로 적용하도록 하고 있으며, 시가표준액은 개별공시지가에 시·도지사가 결정 고시한 적용비율을 곱하여 산정한다. 행정자치부장관은 적용비율 결정기준을 시·도지사에게 통보하고 시·도지사는 이에 따라 결정 고시하게 된다.

【표 3-9】 : 연도별 적용비율 결정의 기준 및 고시내용

구분	1998년도	1999년도	2000년도	2001년도	2002년도
정부 기준	개별공시지가 의50~100% 범위내	개별공시지가 의70~100% 범위내	개별공시지가 의80~100% 범위내	개별공시지가 의90~100% 범위내	개별공시지 가의100%범 위적용
시·도 결정 고시	° 50%결정: 10개시도 ° 60%결정: 2개시도 ° 80%결정: 4개시도	° 70%결정: 8개시도 ° 80%결정: 8개시도	° 80%결정: 9개시도 ° 90%결정: 7개시도	° 90%결정: 8개시도 ° 100%결정: 8개시도	° 100%결정 전시도

나. 취득의 형태와 과세표준

거래의 형태에 있어서 거래의 계약당사자를 기준으로 볼 때에 개인간의 거래, 법인과의 거래, 법인간의 거래로 구분할 수가 있다. 그러면 개인간의 거래는 거래의 당사자 모두가 개인이므로 거래금액을 성실하게 신고하지 아니하는 한 사실상의 취득가액을 적용할 수가 없는 것이다. 개인간의 거래를 하면서 무통장입금 등 사실상의 거래가액을 주장한다고 하더라도 여러개 거래은행 중 일부은행만 자료를 제시하는 경우 등 입증하는 방법이 없기 때문이다. 또한 과거에는 지방세법시행령 제73조 제1항의 규정에 의거 개인간의 거래에 있어서 취득시기는 계약상 잔금지급일이나 그 잔금지급일 이전에 사실상 지급한 경우에는 그 날을 취득시기로 규정하고 있음에도 현실적인 거래에 있어서는 이를 입증하는 제도도 없을 뿐만 아니라 개인이 사실상의 취득가액을 신고하더라도 적용할 수가 없는 것이다.

사실상의 취득가액의 적용은 취득의 주체가 개인뿐만 아니라 법인이라고 하더라도 사실상의 취득가액을 입증할 수가 있는 경우에만 적용된다. 따라서 사실상의 취득가액을 객관적으로 입증할 수가 있는 경우에 그 거래가액을 의미하는 것이므로 비록 취득 또는 등기·등록자가 개인이라고 하더라도 그 개인이 법인, 국가, 지방자치단체와의 거래로 취득한 것이라면 그 거래가액을 객관적으로 알 수 있기 때문에 사실상의 취득가액을 과세표준으로 삼을 수가 있는 것이다. 법인이 취득 또는 등기·등록하는 자인 경우에는 법인의 장부가액이 그대로 장부 등에 나타나기 때문에 사실상의 취득가액을 과세표준으로 할 수 있다. 그러면, 법인이 장부가액을 조작하거나 실제로 사실상의 취득가액을 기장하지 아니하는 무상 취득거래인 경우에는 취득가액이 없는 것이기 때문에 비록 법인이라고 하더라도 법인장부상의 기장된 가액을 취득가액으로 볼 수가 없게 된다.

취득의 유형별로 보면, 유상승계취득의 경우는 신고가액(사실상 취득가액)을 적용함이 원칙인 반면, 무상승계취득의 경우는 시가표준액을 적용함이 원칙이다. 취득세의 과세표준은 원칙적으로 취득당시의 신고가액으로 하지만 무상승계취득의 경우에는 그 취득가액이 없으므로 지방세법상 시가표준액을 기준으로

사용하게 된다.³³⁾

그러나 유상승계취득의 경우에는 신고가액이나 사실상 취득가액(증여, 기부 기타 무상취득의 경우는 제외)을 과세표준으로 하는 바, 이에 대한 적용방법상의 문제에 해당하는 것이다. 사실상의 취득가액³⁴⁾은 취득시기를 기준으로 그 이전에 당해 물건을 취득하기 위하여 거래 상대방 또는 제3자에게 지급하였거나 지급하여야 할 일체의 비용이 취득세 과세표준에 해당됨으로 소개수수료, 설계비, 연체료, 할부이자, 건설자금이자 등 취득에 소요된 직·간접비용(부가가치세 제외)을 포함하는 것이다. 예외적으로 법인이 아닌 자의 취득의 경우 연체료 및 할부이자를 제외한다. 다만, 매매계약서상의 약정금액을 일시급 등의 조건으로 할인한 경우에는 그 할인된 금액이 과세표준에 해당된다. 참고로 등록세의 과세표준은 취득세 과세표준과는 달리 등기·등록당시의 과세표준으로 하여야 함으로 자산재평가, 감가상각 등 가액이 변경된 경우에는 장부상 가액을 기준으로 판단하여야 한다.

그 사실상의 취득가격을 입증하는 취득³⁵⁾은 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합으로부터의 취득, 외국으로부터의 수입에 의한 취득, 판결문,³⁶⁾ 법인장부³⁷⁾에 의하여 취득가격이 입증되는 취득 및 공매방법에 의한 취득이 이에 해당된다.

다. 과세표준의 구분

(1) 이원주의

과세표준은 과세대상물건에 대한 과세기준으로서 금액, 수량, 행정처분 등을 기준으로 하는 바 그 중 가액을 기준으로 하는 것이 대부분이다. 그런데 가액을 기준으로 과세하기 위해서는 실제의 취득가액을 과세표준으로 삼는 것이 타당하나 실제의 취득가액은 과세기관에서 객관적으로 알 수 없는 것이므로 이 경우

33) 지방세법 제111조제1항, 2항.

34) 지방세법 제82조의3【취득가격의 범위】.

35) 지방세법 제111조 제5항.

36) 민사·행정소송에 의하여 확정된 판결문 - 화해, 인락, 의제자백에 의한 것은 제외.

37) 법인이 작성한 원장, 보조장, 출납전표, 결산서 등.

에는 부득이 사실상의 취득가액을 과세표준으로 적용할 수밖에 없는 것이다. 따라서 지방세법 제111조 제1항의 규정에 의거 취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 하나, 연부로 취득하는 경우에는 연부금액으로 하되 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 그러나 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 지방자치단체의 장이 결정 고시한 시가표준액에 의하도록 하고 법인 등으로부터의 취득의 경우에는 법인장부 등에 의하여 그 취득가액을 과세표준으로 하고 있다. 그러면 거래의 주체에 따라 사실상의 취득가액을 적용할 수 있는 부분과 적용할 수 없는 부분이 발생하게 되는 것이다. 이와 같이 가액을 과세표준으로 하는 경우 법인과 개인의 거래에 있어서는 사실상의 취득가액을 적용하고 개인간의 거래나 무상거래의 경우에는 사실상의 취득가액이 없는 것이므로 거래의 형태나 취득의 주체에 따라 과세표준의 적용을 이원적으로 구분하여 달리하는 입법형태를 적용하고 있는 것이다. 이는 법인납세자와 개인납세자를 차별하고 공평과세를 저해하는 불합리한 점이 있으나 현실적으로 적용이 용이하다.

(2) 일원주의

이원주의에 대비하여 과세표준의 일원주의는 과세표준을 법인과 개인과의 구분없이 1개의 기준으로 과세표준을 정하는 것이다. 지방세법상에는 적용하지 아니하나 국세의 양도소득세나 상속·증여세의 과세에 있어서는 기준시가를 적용하는 것 등이 이에 해당하는 것이다. 이는 법인납세자와 개인납세자를 동등하게 취급하기 때문에 공평과세와 부합하고 이론적으로 간편하다는 점이 있으나 현실적으로 적용이 어려운 점이 있다.

4. 양도소득세의 과세표준(국세청 기준시가)

가. 결정기준

기준시가가 적용되는 국세의 세목은 양도소득세, 상속세, 증여세이며 이의 법적 근거는 소득세법 제99조, 동법시행령 제164조 및 제165조와 상속세 및 증여세법 제61조, 동법시행령 제50조 및 제51조에 의한다.

기준시가 적용에 있어 토지에 대하여 공시지가를 사용하고, 건물에 대해서는 공동주택과 상업용건물 및 일반건물로 분류하여 기준시가적용을 달리하고 있다. 공동주택에는 아파트·연립주택 등이 있고, 상업용건물은 상업적 목적으로 사용되는 사무실 등을 지칭하며, 일반건물은 공동주택과 상업용건물에 속하지 않는 건물을 의미한다.

양도소득세를 계산할 때에는 공동주택에 대하여는 건물의 종류·규모·거래상황 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 토지와 건물의 가액을 일괄하여 산정·고시한 가액을 사용하며, 상업용 건물과 일반건물에 대하여는 행정자치부의 시가표준액을 사용하고 있다. 한편 상속세 및 증여세를 산출하는 과세표준으로는 공동주택은 앞의 기준시가를 그대로 적용하지만 상업용 건물에 대하여는 별도로 국세청장이 고시한 기준시가에 의하여 계산한 가액을 과세표준으로 사용한다. 일반건물에 대하여는 행정자치부의 시가표준액을 준용하여 사용하고 있다.

토지에 대한 기준시가는 양도, 취득 또는 상속개시 및 증여 당시의 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 개별공시지가를 적용한다. 다만, 개별공시지가가 없는 토지는 납세지 관할 세무서장이 당해 토지의 지목, 이용상황 등 지가형성요인이 유사한 인근토지의 개별공시지가를 기준으로 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 제10조 제2항의 규정에 의한 비교표에 의하여 평가한 금액으로 하고, 지가가 급등하는 지역으로서 국세청장이 지정한 지역의 토지는 배율방법에 의하여 평가한 가액을 적용한다.

나. 공동주택의 기준시가

건물에 부수되는 토지를 공유로 하고 건물을 구분 소유하는 공동주택으로서 국세청장이 지정하는 지역안의 공동주택(이에 부수되는 토지를 포함한다)에 대하여는 “건물의 종류·규모·거래상황 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 토지와 건물의 가액을 일괄하여 산정·고시하는 가액”을 기준시가로 한다. 공동주택에 대한 양도소득세는 기준시가에 의하여 과세하는 것이 원칙이다. 다만, 예외적으로 실지거래가액을 적용³⁸⁾하여 과세하는 경우도 있다.

공동주택에 대한 상속세 및 증여세는 시가에 의하여 과세하는 것이 원칙이나 시가를 산정하기 어려운 경우에는 기준시가를 적용하여 과세하게 되는데 여기서의 공동주택은 전국에 소재 하는 모든 아파트와 연립주택³⁹⁾을 말한다. 공동주택 기준시가는 동별·단지별·평형별·등급그룹별 또는 동·호수별로 산정·고시되어 있는 기준시가를 적용하며, 이 경우 공동주택기준시가에는 당해 공동주택에 부수된 토지의 가액을 포함한 것으로 한다.

다. 기타건물의 기준시가

상업용 건물 또는 특수용도건물(이하 “상업용 건물”이라 한다)에 대한 국세청 기준시가는 구 건축법시행령⁴⁰⁾ “별표1”의 건축물 용도분류상 단독주택, 공동주택, 근린공공시설, 공공업무시설, 발전소, 교정시설, 군사시설을 제외한 모든 용도의 건물(무허가 건물을 포함한다)에 대하여 적용되며 기준시가에는 건물가격만이 포함된다. 건물 부속토지 가격과 영업권 등 각종 권리의 가액은 이에 포함되지 않고, 개별 상업용 건물에 대한 국세청 기준시가는 당해 건물의 구조·용도·위치·신축연도 등을 기준으로 “상업용 건물에 대한 국세청 기준시가 산정방법”에 의하여 계산한 가액을 적용한다. 이 경우에 상업용 건물에 대한 국세청 기준시가 산정방법의 고시는 개별 상업용 건물에 대한 국세청 기준시가의 고시로 본다. 상업용 건물에 대한 기준시가는 특별히 규정하고 있는 것을 제외하고는 건물 신축가격 기준액에 아래 산식에서 보는 바와 같이 각종 지수·조정률·잔가율 등을 곱하여 m²당 금액⁴¹⁾을 계산한 후 여기에 평가대상 건물의 면적을 곱하여 산출한다.

○ 상업용건물에 대한 국세청 기준시가 산정방법

38) - 고급주택, 즉, 공동주택으로서 주택의 전용면적이 165m²(50평) 이상이고 그 양도가액이 6억원을 초과하는 것을 양도한 경우.

- 납세자가 실지거래가액으로 확정신고기한까지 신고한 경우.

- 1년 이내의 단기양도·미등기전매·두기거래 등의 경우.

39) 주상복합건물내의 아파트를 포함하며, 연립주택은 전용면적이 165m²이상인 것.

40) 1999.04.30. 대통령령 제16284호로 개정되기 전의 것.

41) 1,000원 단위로 하며, 1,000원 단위 미만은 절사한다

$$\text{㎡당금액} = \text{건물신축가격 기준액} \times \text{구조지수} \times \text{용도지수} \times \text{위치지수} \\ \times \text{개별재산의 특성에 따른 조정률} \times \text{경과연수별 잔가율}$$

$$\text{기준시가} = \text{㎡당금액} \times \text{평가대상 건물의 면적(㎡)}$$

(참고 : 건물신축가격기준액 (2000.01.01.시행) : ㎡당 420,000원)

국세청장이 기준시가를 고시하는 공동주택(상속·증여의 경우는 상업용건물 포함) 등을 제외한 기타 건물의 평가는 지방세법시행령 제80조 제1항의 규정에 의한 시가표준액에 의하며, 시가표준액은 다음 식과 같이 계산된다.

$$\bigcirc \text{시가표준액} = \text{신축건물기준가액} \times \text{구조지수} \times \text{용도지수} \times \text{위치지수} \times \\ \text{경과연수별잔가율} \times \text{㎡} \times \text{가감산특례}$$

(참고 : 신축건물 기준가액 : ㎡당 서울시는 160,000원, 기타 시·도는 165,000원)

지방세 과세시 산정방법에는 “가감산특례”를 적용하나 양도소득세에서는 이를 적용하지 않음에 주의를 요한다.

제4장 부동산 과세표준의 불균형 실태분석

제1절 부동산 시장동향⁴²⁾

2001년 말부터 시작된 부동산가격 급등세가 2002년 9월 현재까지 계속되고 있다. 서울 강남지역의 재건축 대상 아파트를 중심으로 주택가격이 급상승하였고, 이런 상승세가 강북과 서울 인접 신도시 지역으로 확산되는 등 주택시장이 과열현상을 보이고 있는 것이다. 이에 따라 올해 들어 부동산시장 안정을 위한 정부의 대책들이 잇따라 발표되었지만, 전문가들은 부동산시장의 불안감이 여전하다고 말한다. 주택가격의 움직임은 집을 아직 소유하지 못한 사람들과 이미 소유한 사람들 모두에게 매우 큰 관심거리이다. 우선 내 집 마련을 꿈꾸어 왔던 사람들에게 주택가격의 급등은 좌절감을 안겨 줄 것이다. 내 집 마련이 그만큼 어려워지기 때문이다. 한편 주택을 소유하고 있는 사람들도 주택가격의 움직임에 민감하다. 이는 자기가 소유한 주택이 재산에서 차지하는 비중이 크고, 그만큼 주택가격의 상승이 부의 축적에도 상당한 영향을 미치기 때문이다.

주택시장은 2001년도 말부터 본격적으로 달아오르기 시작하였다. 2002년 8월의 주택매매 가격지수는 지난해 말부터 12.9% 증가하였고, 주택전세 가격지수는 지난해 말에 비해 10.6% 상승하였다. 최근의 주택가격 폭등은 단독·연립·아파트 등 모든 주택유형에서 동일하게 나타나는 현상은 아니다. 아파트가격의 상승이 다른 주택유형에 비해 두드러지고 있는 것이다. 아파트의 매매가격지수와 전세지수는 각각 모든 주택유형을 포함한 경우보다 높고, 지난해말 대비 상승률도 각각 17.5%와 12.8%로 다른 주택유형을 모두 고려할 경우의 상승률보다 더 크다.

또한 최근의 주택가격 폭등은 전국적인 현상도 아니다. 전국의 주택매매가격과 전세가격보다는 서울이 훨씬 높고 그 상승세도 더 가파르게 나타나고 있다. 2002년8월 현재 서울의 주택매매 가격지수는 지난해 말에 비해 18.3% 상승하였고, 전세가격지수는 지난해말 보다 14.4% 상승하였다. 한편 서울을 제외한 다른 지역의 경우 주택매매가격과 전세가격의 상승세는 그다지 크지 않다. 6대 광역시의 경우, 지난해 말에서 2002년 8월까지 주택매매지수와 전세가격지수의 증가율은 모두 10%를 밑돌고 있다. 【표 4-1】은

42) KDI 경제정보센터 경제정보분석팀, “주택가격, 어떻게 움직이고 있나”, 2002.10.

연도별 주택매매 가격지수를 전국, 서울, 6대 광역시로 구분하여 10년간의 지수를 보여 주고 있다.

【표 4-1】 : 연도별 주택매매 가격지수 (기준:1995.12=100.0)

지역	유형	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
전국	종합	103.3	100.3	100.2	100.0	101.5	103.5	90.7	93.8	94.2	103.5
	단독	104.7	101.4	100.7	100.0	99.8	99.2	88.1	86.8	85.6	88.4
	연립	102.8	100.3	100.2	100.0	100.5	101.1	89.2	87.5	88.2	95.2
	아파트	101.3	98.6	99.3	100.0	103.5	108.4	93.7	101.7	103.1	118.1
서울	종합	103.4	100.1	100.6	100.0	101.5	103.5	89.8	94.8	97.7	110.3
	단독	104.8	101.0	100.7	100.0	99.5	99.0	87.6	88.1	89.6	95.3
	연립	101.8	100.0	100.3	100.0	100.6	101.9	86.8	86.4	88.3	95.9
	아파트	101.6	98.8	100.0	100.0	104.2	109.6	93.6	105.3	109.7	130.9
6대 광역 시	종합	103.3	100.7	100.3	100.0	100.4	100.4	88.5	90.7	90.2	99.0
	단독	104.2	101.6	100.8	100.0	99.4	97.7	86.1	84.5	82.5	84.4
	연립	102.2	100.7	100.4	100.0	99.8	99.0	89.3	85.7	84.8	92.1
	아파트	102.1	98.9	99.5	100.0	101.6	103.4	90.5	97.0	97.9	112.5

※자료 : 국민은행 발표 연도별 주택가격지수.

【표 4-1】에서 도시별·주택유형별로 모두 고려하였을 경우 가장 큰 가격상승세를 보이는 것은 서울의 아파트 가격이다. 2001년의 아파트 가격지수를 보면 서울이 19.3%(130.9 / 109.7)상승한 반면, 6대 광역시는 14.9%(112.5 / 97.9), 전국평균은 14.5%(118.1 / 103.1)상승에 머물고 있다. 한편, 2002년 8월 현재 서울의 아파트 매매가격지수는 지난해말 보다 약 25% 상승하였다.

이와 같이 주택가격이 급등함에 따라 정부는 부동산가격 및 서민생활 안정을 위해 과감한 조세체계개편을 추진하게 되었다.⁴³⁾ 현재 양도소득세, 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등 주택관련 세제가 마련되어 있으나 주택을 보유하는 데 따른 이익을 줄이는 효과가 미흡하다는 지적이 많음에 따라 우선 양도소득세의 경우 자신이 직접 그 집에 살지 않더라도 3년만 소유하고 있으면 1가구2주택으로 면제받을 수 있으므로 투기수요

43) 주택시장안정대책 (2002년 8월9일, 9월4일).

가 개입될 소지가 있다는 것이다. 또한, 보유과세의 과세표준액이 현실가치를 반영하지 못하고 있기 때문에 부동산 소유자들이 보유에 부담을 적게 느끼게 되었다. 이로 인해, 부동산 가격이 낮은 지역에서 오히려 세금을 많이 부담하는 등 형평성의 차원에서 문제가 종종 발생하게 되었다.

제2절 부동산세제상의 문제점

양도소득세, 재산세 및 종합토지세 등 부동산관련 세제가 제 기능을 발휘하지 못함에 따라 2002년 하반기부터 불거진 부동산관련 과세체계의 문제점들이 나타나게 되었다. 과세체계의 문제점 중 가장 중요한 것은 부동산 가격의 평가 즉, 과세물건에 대한 과세표준의 현실화율이 실제거래가액과 상당한 차이를 가지는데 있으며, 시장가격과 행정력을 통한 가격산정은 본질적으로 괴리를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면, 부동산 시장은 일주일이 다르게 변화하고 있는데, 행정력을 통한 파악은 기껏해야 1년을 주기로 하거나 문제가 발생하면 뒤따라가는 체계이기 때문이다. 또한, 과세기관에 따라 과세표준이 서로 상이하여 납세자에게 혼란을 야기하는 문제점도 있다.

주택보유과세 성격의 재산세는 m^2 당 건물신축가격 기준가액에 건물 면적을 곱해 과세표준을 산출하는 것을 기본 골간으로 한다. 재산세는 보유하고 있는 건물에 대해 과세하는 대물세인 만큼 건물 자체에 세금을 부과하는 것이 조세 성격상 타당하다는 논리이다. 재산세의 가장 큰 문제점은 과세표준을 산출하는 “시가표준액”의 현행산식 (= 신축건물기준가액 $\times$ 구조·용도·위치지수 $\times$ 경과연수별잔가율 $\times m^2 \times$ 가·감산특례)의 뼈대를 고집하는 한 재산세가 주택의 시가를 제대로 반영할 수 없다는 데 있다. 서울 강남의 아파트이건 시골의 한 단독주택이건 신축건물기준가액은 m^2 당 165,000원⁴⁴⁾이 동일하게 계산된다. 주택위치와 관계없이 건물을 짓는데 드는 비용은 동일한 만큼 평수만 같다면 보유세는 기본적으로 같아야 한다는 조세 정책에서 출발하고 있다는 얘기다. 물론 위치지수,⁴⁵⁾ 용도지수, 특정건물 가산율⁴⁶⁾ 등 각종 가·감산율이 적용되면서 재산세에 시가요소가 일부 반영되도록 하고 있으나 단지 이런 요소들이 “보완용 장치”로서 시가를 반영하는데 한계를 가지고 있다.

예를 들어 기준시가가 3억원에서 3억9,000만원으로 오른 주택은 재산세의 가산율이 전년도와 동일하지만, 3억9,000만원에서 4억1,000만원으로 소폭 상승한 주택은 누진율 적용으로 재산세의 인상폭⁴⁷⁾이 크게 늘어나는 등 납세자의 입장에서는 납득하기 어려운

44) 2001과 2002년의 시가표준액 기준가격.

45) 해당주택의 위치 즉 공시지가에 따라 가중치 적용.

46) 건물의 기준시가가 3억원 이상이면 가산율을 적용.

47) 기준시가 3억~4억원인 경우 2%가산.

부분이 많기 때문에 형평성과 객관성 시비가 계속 불거질 수밖에 없다.

두 번째로, 양도소득세의 근간이 되는 국세청 기준시가 시스템도 구조적 한계를 노출하고 있다. 통상 기준시가는 실거래가의 70~80% 수준에서 결정되는데 이것은 기준시가가 실거래가와 동일한 수준에서 책정될 경우 시세 급변동에 따라 기준시가가 실거래가 보다 오히려 높은 역전 현상이 수시로 발생할 수 있기 때문이다. 문제는 정확한 실태 조사가 뒷받침이 되지 않고서는 실 거래가 대비 기준시가 비율을 일정하게 유지할 수 없다는 점이다. 국세청은 최근 투기과열지구 아파트 기준시가를 평균 17.1% 인상하면서 “실 거래가 기준으로 4월 고시에 비해 3,000만원 이상 상승한 아파트 단지는 모두 포함시켰다”고 기준을 설명했다.⁴⁸⁾ 하지만 실제로는 4월에 비해 평균 매매가가 최고 1억원 이상 오른 잠실동 잠실우성1차~3차, 광장동 현대3차등은 대상에서 제외되고, 시세가 250만원이나 하락한 봉천동 은천아파트는 대상에서 포함되는 등 조정기준에 많은 형평성 논란이 제기되고 있다.

세 번째로 “땀”흘려 벌어들인 소득과 “땀”을 포함한 부동산에서 굴러 들어온 돈에 똑같은 세금을 내긴다면 사실상 땀에 대한 차별대우로 볼 수 있다. 소득 있는 곳에 세금을 부과하고, 불로소득에는 더 무거운 세금을 내기는 게 조세제도의 대원칙이기 때문이다. 그런데 현행 세제는 형식적인 균형도 못 맞추고 있을 뿐 아니라, 되레 부동산에 더 유리한 기형적인 모습을 띠고 있다. 예를 들면 양도소득세의 경우 다른 주택에 거주하더라도 3년간 보유만 하면 1가구1주택으로 면제받는다고나 서울의 강남지역의 경우 집 값은 비싸더라도 면적이 작아 고급주택에서 제외하고 있다. 근로소득 과표는 벌어들인 액수 그 대로를 바탕으로 삼는 반면, 부동산 양도소득세 과표는 기준시가(건물 또는 아파트)나 공시지가(토지)에 바탕을 두고 산출하게 된다. 기준시거나 공시지가는 실거래가의 70% 안 밖에 불과해 양도소득세는 실제 내야할 몫보다 턱없이 적게 내고 있는 셈이다.

넷째로, 현행세제가 안고 있는 약점 중 가장 큰 문제점은 1세대1주택에 대해 원칙적으로 비과세 혜택을 주고 있는 부분이 있는데, 주택을 구입하는 쪽은 1주택이든 아니든 지방자치단체에 취득세·등록세를 물게 되지만, 파는 쪽은 1주택이면 원칙적으로 국세

기준시가 4억~5억원인 경우 5%가산.

기준시가 5억원 이상인 경우 10%가산.

48) 한국일보 2002.9.19.

청에 신고하는 절차도 없이 세금을 한푼도 물지 않는다. 이에 따라 취득세·등록세를 아끼려는 매수자 쪽에서 매도자와 짜고 이중계약서를 만들어 집 값을 실제보다 훨씬 낮게 신고하는 데 매력을 느끼게 되는 구조적 문제점을 안고 있다. 1가구1주택이 아니더라도 매도자는 양도소득세의 과세표준이 원칙적으로 기준시가를 적용함에 따라 실거래 가격보다 낮은 가격 적용의 유혹에 빠지게 된다.

다섯째로, 거래과세에 있어서 거래될 때에 거래가격이 실현되기 때문에 과세표준 등 과세에 근거가 되는 과세요건을 판단함에 있어서도 그 형식여하에 불구하고 그 실질적인 내용, 가치에 따라 조세를 부과하는 내용상의 실질과세주의에 근거하여야 한다. 실질적인 재산가치가 아닌 명목상의 재산가치에 의한 것을 과세기준으로 함에 따라 오히려 추정과세금지원칙에도 위배되는 결과를 초래하였다. 그리고 재산의 가치가 실현되기 위해서는 거래 등을 통하여 현가화 되는 것이다. 보유단계에서 미 실현된 보유가치(주관적 가치)만 있을 뿐, 실현된 가치(시가: 객관적 가치)가 없는 것을 거래단계의 과세표준으로 동일하게 적용한다는 것은 납세자의 주관적 가치에 따라 과세되는 결과를 초래하게 됨으로 조세평등주의에 위배되게 된다.

따라서, 거래과세에 있어서의 과세표준은 실질과세원칙에 의거 실현된 가액을 기준으로 과세하는 것이 바람직하다. 사실상의 취득가액을 적용⁴⁹⁾하기가 곤란한 부분이 있기 때문에 예외적으로 평가한 가액을 적용하는 것이다. 또한 보유과세에 있어서는 실현된 가액이 없기 때문에 사실상의 취득가액을 적용할 수가 없고 나아가 과세관청에서 평가한 가액을 과세표준으로 할 수밖에 없는 어려움이 있다.

마지막으로, 납세자들이 가장 이해하기 힘든 부분의 하나가 동일 물건에 대해 각 과세기관들이 해당 부동산에 대한 평가를 달리 하고 있다는 점이다. 즉 양도소득세의 과세표준인 기준시가는 실거래가의 70~80%를 국세청에서 반영하고 있는 반면, 재산세와 종합토지세의 과세표준이 되는 시가표준액은 행정자치부와 지방자치단체에서 실거래가의 30~40%를 반영하고 있다는 점이다. 또한 지방자치단체에서는 동일 물건에 대해 취득세의 과세표준 따로 재산세, 종합토지세 과세표준을 달리하여 반영하는 모순된 평가를 하고 있다는 것이다.

49) 상속, 증여와 같은 무상취득의 경우는 거래가액이 존재하지 않음.

제3절 과세표준 불균형 실태분석 및 시사점

현행 건물분 조세의 과세표준의 불균형 현상이 가장 두드러진 부분은 공동주택에서 심각하게 나타나고 있다. 이것은 과세대상이 해당 자산의 고착성 및 세원 파악의 용이성 등 행정편의 위주로 결정되었고, 부동산 경기의 변동에 대한 정부의 과세표준 측정방법이 시대의 조류에 낙후되어 있는 것도 한 이유이다.

특히, 공동주택은 토지와 건물이 분리된 것이 아닌 일체의 형태를 갖추고 있는데도 불구하고 국세의 기준시가와 달리 지방자치단체의 시가표준액은 토지와 건물을 별개로 보아 과세표준을 측정함으로써 시가를 전혀 반영하지 못하는 현상을 초래하게 된다. 이로 인하여 특히 재산세제에 대한 납세자의 불신이 가중되고 있는 것이다.

예를 들어⁵⁰⁾, 매매시세가 비슷한 서울 강남소재 아파트와 지방아파트의 재산세 차이가 최대 35배 이상 차이가 나는 것으로 나타나고 있는데, 이와 함께 비슷한 평형대 아파트의 재산세도 지방아파트가 3.5배 가량 많은 것으로 파악됐다. 매매가격이 3억원대인 서울 강남 및 지방 소재 아파트의 보유과세를 비교한 결과 공시지가를 적용하는 종합토지세의 차이는 1.2~1.8배에 불과한 것으로 나타났다. 반면에, 재산세는 7.6~35.6배 정도의 차이를 보인 것으로 나타나 재산세의 과세표준인 시가표준액이 과세의 형평성을 크게 저해하게 되는 것이다. 또, 60~70평형대 아파트의 재산세 차이도 최대 3.5배 이상인 것으로 조사됐다. 다만 종합토지세의 경우 강남소재 아파트가 지방아파트보다 5.5배 가량 많아 일정부분 시세가 반영되고 있는 것으로 나타났는데 이것은 종합토지세가 공시지가를 기초로 하여 과세표준을 산정하기 때문이다.

유사가격대의 아파트 비교시 조세의 왜곡현상이 크게 나타나고 있는데 매매가격이 3억4000만~3억700만원인 서울 강남구 도곡동소재 역삼우성 28평형의 재산세 총액은 7만9830원(과표 1255만1000원)으로 도시계획세와 교육세 등을 제외한 순수 재산세는 3만7650원이다. 또 종합토지세 총액은 13만6000원(과표 2857만4700원)으로 순수 종합토지세는 6만5720원이 부과됐다. 반면 매매가격이 3억8000만~4억4000만원인 경남 창원시 용호동 롯데아파트 60평형의 총 재산세액은 68만7000원으로 순수 재산세는 48만7000원이며 순수 종합토지세는 5만2550원(과표 2418만원)이다. 또한

50) 머니투데이紙, 2002. 9.11.

매매가 3억~3억2000만원선인 창원시 신월동 은아아파트 57평형의 순수 재산세와 종합토지세 부과액은 각각 28만7000원과 3만6250원(과표 1812만원)이다.

유사평형대의 APT를 비교해보면, 경북 경주시 서부동 소재 우방명사마을 72평형의 매매가는 3억원으로 재산세 총액은 176만7010원이며 이중 순수 재산세는 134만960원에 달했다. 이와는 달리 비슷한 평형대인 서울 강남구 압구정동 (구)현대7차 65평형의 경우 매매가는 13억~15억원선 인데 비해 재산세 총액은 1/3수준에도 못 미치는 56만2660원이며 순수 재산세도 38만840원에 그치고 있다. 이와같이, 재산세의 시가표준액이 재산가치를 전혀 반영하지 못하고 오히려 조세의 불균형을 심화시키고 국민들로 하여금 조세에 대한 불신을 초래하는 가장 큰 원인으로 나타나고 있는 것이다.

이런 재산가치 대비 조세부담의 역전현상을 파악하기 위해 ○○광역시 소재○○ APT를 표본으로 하여 아래표들에서 보는바와 같이 1998년부터 2001년까지의 총 1374건의 매매거래내역을 통하여 자료를 분석해 보았다.

【표 4-2】 : 세목별 과세표준 내역

(단위 : 천원)

년도	건수	취득가액	기준시가	시가표준액			취득세과표	현 시 가
				건 물	토 지	계		
1998	257	14,774,307	17,442,500	3,629,538	3,674,824	7,304,362	9,441,133	-
		(57,488)	(67,870)	(14,122)	(14,299)	(28,422)	(36,748)	
1999	406	24,758,950	26,946,000	5,435,769	5,739,417	11,175,187	16,207,862	40,383,000
		(60,983)	(66,369)	(13,389)	(14,136)	(27,525)	(39,921)	(99,466)
2000	324	18,971,718	22,151,500	4,224,900	4,389,890	8,614,790	13,913,394	31,036,000
		(58,555)	(68,369)	(13,040)	(13,549)	(26,589)	(42,943)	(95,790)
2001	387	23,472,936	30,038,000	5,119,564	5,438,958	10,558,523	18,513,101	45,195,000
		(60,654)	(77,618)	(13,229)	(14,054)	(27,283)	(47,837)	(116,783)

※시가는 한국주택신문사 발행의 부동산플러스지의 가격에서 상한가와 하한가의 평균가격임.

()는 해당년도의 과세표준별 평균금액임

▶ 취득가격 : APT 매매시 매수자의 취득신고 가격

- ▶ 기준시가 : APT의 국세청 기준시가
- ▶ 건물시가표준액 : 재산세의 과세표준
산정방법 : m^2 당기준가격 $\times$ 각종지수(구조, 용도, 위치) $\times$ 잔가율 $\times$ 가감산
- ▶ 토지시가표준액 : 종합토지세의 과세표준
산정방법 : 공시지가 $\times$ 적용비율 $\times$ 면적
- ▶ 취득세과표 : 취득세·등록세의 시가표준
건물 : 건물시가표준액 적용
토지 : 공시지가 $\times$ 면적

【표 4-3】 : 취득가액 기준 대비 과세표준별 비율

취득가액 기 준	취득가액	기준시가	시가표준액	취득세과표	현시가
1998	100.0%	118.1%	49.4%	63.9%	0.0%
1999	100.0%	108.8%	45.1%	65.5%	163.1%
2000	100.0%	116.8%	45.4%	73.3%	163.6%
2001	100.0%	128.0%	45.0%	78.9%	192.5%

【표 4-3】에서 보면 외환위기의 영향으로 인한 IMF관리체계 하에서 국내경기의 위축으로 인해 부동산경기가 급격히 하락하였는데 국세청의 기준시가는 1999년을 저점으로 하여 점차 증가하였다. 이것은 1998년도 대비 10%감소한 것인데 취득가액이 부동산 매수자가 신고한 가격이라고 볼 때 기준시가의 반영이 부동산경기 변동에 대해 시의 적절하게 반영되지 못하고 뒤늦게 반영되고 있는 것으로 보여지고 있다. 또한, 시가표준액은 부동산경기 상승기에도 전혀 반영되지 않은 것으로 보이며 1998년을 제외한 연도별 시가표준액이 45%대의 일정한 비율을 보이는 특징이 발견되었다.

【표 4-4】 : 기준시가 기준 대비 과세표준별 비율

기준시가 기 준	취득가액	기준시가	시가표준액	취득세과표	현시가
1998	84.7%	100.0%	41.9%	54.1%	0.0%
1999	91.9%	100.0%	41.5%	60.1%	149.9%
2000	85.6%	100.0%	38.9%	62.8%	140.1%
2001	78.1%	100.0%	35.2%	61.6%	150.5%

【표 4-5】 : 취득세과표 기준 대비 과세표준별 비율

취득세과표기준	취득가액	기준시가	시가표준액	취득세과표	현시가
1998	156.5%	184.8%	77.4%	100.0%	0.0%
1999	152.8%	166.3%	68.9%	100.0%	249.2%
2000	136.4%	159.2%	61.9%	100.0%	223.1%
2001	126.8%	162.3%	57.0%	100.0%	244.1%

【표 4-4】, 【표 4-5】에서 보면 국세청의 기준시가와 지방자치단체의 취득세과표는 1998년을 제외하고는 동일하게 증가하는 경향을 보이고 있으며 현시가 대비 비율이 일정함을 유지하고 있다. 시가표준액은 1998년 이후부터 점점 감소하는 비율을 보이고 있는데 이것은 기준시가와 취득세과표가 시가를 반영하려고 하는 반면, 시가표준액은 부동산 가격의 상승에도 불구하고 현 시가를 전혀 반영하지 못하고 있다는 것이다. 이와같이 거래세의 과세표준은 가격변동을 반영하려는 반면, 보유세의 과세표준은 가격변동을 반영하지 못한다는 것이다.

또 다른 특징은 【표 4-5】에서 취득세과세표준 대비 취득가액의 비율이 1999년부터 2001년까지 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 이것은 부동산 매입자들이 부동산 가격이 상승함에 따라 조세부담을 줄이기 위해 사실상의 취득가액을 신고하지 않고 취득세과세표준에 근접하게 신고하는 경향을 보이고 있다.

【표 4-6】 : 현시가 기준 대비 과세표준별 비율

시가기준	취득가액	기준시가	시가표준액	취득세과표	현시가
1998	-	-	-	-	-
1999	61.3%	66.7%	27.7%	40.1%	100.0%
2000	61.1%	71.4%	27.8%	44.8%	100.0%
2001	51.9%	66.5%	23.4%	41.0%	100.0%
평균	58.1%	68.2%	26.3%	42.0%	100.0%

현시가 대비 2001년도 취득가액 비율을 【표 4-6】에서 보면 부동산 가격 상승기에는 조세부담을 우려하여 현시가 대비 낮은 신고가액을 보이고 있다. 또한 과세표준별 2001년도 비율을 보면 전년도에 비해 다소 하락하는 경향을 보이는데, 이것은 부동산가격 상승기에는 대체적으로 과세표준의 시세반영이 미진한 것으로 보여진다. 또 다른 특징은 각 과세표준별로 시세 변동에 따른 과세표준변화가 상이함에도 불구하고 현시가 대비 기준시가는 시가의 68.2%, 시가표준액은 26.3%, 취득세과세표준은 42% 수준에서 과세표준이 유지되고 있다.

【표 4-7】 : 취득가액/기준시가 구성비율

(단위: 건, %)

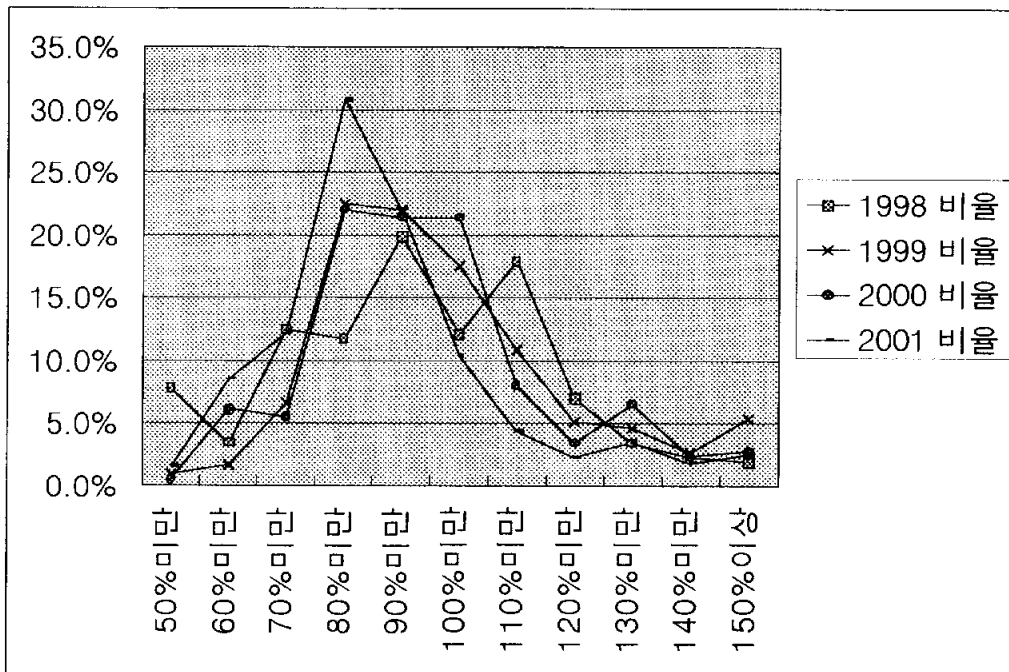
구성비율	1998		1999		2000		2001	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
50%미만	20	7.8%	4	1.0%	2	0.6%	6	1.6%
60%미만	9	3.5%	7	1.7%	20	6.2%	33	8.5%
70%미만	32	12.5%	27	6.7%	18	5.6%	47	12.1%
80%미만	30	11.7%	91	22.4%	71	21.9%	119	30.7%
90%미만	51	19.8%	89	21.9%	69	21.3%	85	22.0%
100%미만	31	12.1%	71	17.5%	69	21.3%	40	10.3%
110%미만	46	17.9%	44	10.8%	26	8.0%	17	4.4%
120%미만	18	7.0%	21	5.2%	11	3.4%	9	2.3%
130%미만	9	3.5%	19	4.7%	21	6.5%	14	3.6%
140%미만	6	2.3%	11	2.7%	8	2.5%	7	1.8%
150%이상	5	1.9%	22	5.4%	9	2.8%	10	2.6%
계	257	100.0%	406	100.0%	324	100.0%	387	100.0%

【표 4-7】은 부동산매입자의 국세청 기준시가 대비 신고된 취득가액의 구성비율이며, 기준시가대비 100%미만 신고비율을 보면,

1998년	1999년	2000년	2001년
67.4%	71.2%	76.9%	85.2%

를 나타내고 있다. 【표 4-6】에서 기준시가는 현 시가대비 고른 분포(70%수준)를 보여주고 있다. 부동산 경기가 상승함에 따라 부동산 매수자의 취득세 신고가액이 기준시가의 100%미만에 많은 분포를 보이고 있는 것이다. 아래 【그림 4-1】의 1998년 구성 비율의 추이를 보면 기준시가가 부동산 가격의 급락시에는 물건의 가치 변동이 심하여 현 시세를 적절히 반영하지 못하고 있다. 반면에 경기상승기에는 기준시가의 현 시세 반영이 고르게 분포되는 경향을 보이고 있다.

【그림 4-1】 : 취득가액 / 기준시가 분포도



【표 4-8】:취득가액/취득세과표 구성비율

(단위: 건, %)

구성비율	1998		1999		2000		2001	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
50%미만	5	1.9%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.3%
60%미만	4	1.6%	3	0.7%	0	0.0%	0	0.0%
70%미만	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
80%미만	1	0.4%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
90%미만	1	0.4%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.3%
100%미만	18	7.0%	2	0.5%	13	4.0%	11	2.8%
110%미만	18	7.0%	34	8.4%	68	21.0%	138	35.7%
120%미만	19	7.4%	69	17.0%	76	23.5%	78	20.2%
130%미만	20	7.8%	57	14.0%	55	17.0%	51	13.2%
140%미만	19	7.4%	69	17.0%	27	8.3%	38	9.8%
150%미만	19	7.4%	55	13.5%	15	4.6%	15	3.9%
200%미만	101	39.3%	75	18.5%	51	15.7%	42	10.9%
200%이상	32	12.5%	42	10.3%	19	5.9%	12	3.1%
계	257	100.0%	406	100.0%	324	100.0%	387	100.0%

【표 4-8】는 취득세 과세표준 대비 취득세 신고가액을 보여주는 것으로 취득세 과세표준 대비 취득가액이 100%미만인 부동산은,

1998년	1999년	2000년	2001년
11.3%	1.2%	4.0%	3.7%

를 나타내고 있다. 이것은 대부분 법인과외 거래나, 경매에 의한 취득⁵¹⁾등이 다수인 것으로 여겨지며, 대부분의 부동산 매매의 취득가액은 취득세과세표준 보다 높다⁵²⁾. 그리고, 100%~130%비율이 1998년도는 22.2%에 불과하였으나 2001년도는 69.1%가 이 비율대에 분포하고 있는 것으로 보아 취득세과세표준이 증가함에 따라 100%비율대에 근접하는 경향을 보여주고 있다. 이것은, 부동산가격이 상승함에 따라 취

51) 지방세법 제111조 제5항에 의한 법인장부 및 경매에 의한 취득은 과세시가표준액에도 불구하고 사실상의 취득가액을 적용함.

52) 지방세법 제111조 제2항에 의거 신고가액이 시가표준액에 미달할 경우 시가표준액 적용.

득자들이 세수부담을 줄이기 위해 시장가격보다 낮은 가격에 신고하는 것으로 보여진다.

【표 4-9】 : 취득가액/현시세 구성비율

(단위: 건, %)

구분	1998		1999		2000		2001	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
50%미만	-	-	60	14.8%	54	16.7%	182	47.0%
60%미만	-	-	164	40.4%	110	34.0%	131	33.9%
70%미만	-	-	94	23.2%	89	27.5%	34	8.8%
80%미만	-	-	37	9.1%	22	6.8%	19	4.9%
90%미만	-	-	30	7.4%	32	9.9%	14	3.6%
100%미만	-	-	10	2.5%	9	2.8%	4	1.0%
110%미만	-	-	6	1.5%	5	1.5%	3	0.8%
120%미만	-	-	3	0.7%	1	0.3%	0	0.0%
130%미만	-	-	1	0.2%	1	0.3%	0	0.0%
140%미만	-	-	0	0.0%	1	0.3%	0	0.0%
150%이상	-	-	1	0.2%	0	0.0%	0	0.0%
계	-	-	406	100.0%	324	100.0%	387	100.0%

【표 4-9】의 자료는 부동산의 시가 대비 취득세 신고가액으로 취득세 과세표준이 현 시세 대비 100%미만인 부동산을 보면, 아래와 같이 나타내고 있다.

1998년	1999년	2000년	2001년
-	97.4%	97.7%	99.2%

대부분의 부동산 취득자들이 취득세의 취득가액을 현시세 이하로 신고하고 있는 것으로 나타나고 있으며 특히 70%미만의 부동산이, 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

1998년	1999년	2000년	2001년
-	78.4%	78.2%	89.7%

이는 국세청의 기준시가가 현시세의 70%수준에서 형성되고 있는 것을 볼 때 취득자들의 취득신고가액에 기준시가가 영향을 미친다고 여겨진다.

【표 4-10】 : 시가표준액/취득가액 구성비율

(단위: 건, %)

구분	1998		1999		2000		2001	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
10%미만	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
20%미만	0	0.0%	4	1.0%	0	0.0%	1	0.3%
30%미만	6	2.3%	16	3.9%	16	4.9%	15	3.9%
40%미만	30	11.7%	53	13.1%	45	13.9%	46	11.9%
50%미만	81	31.5%	116	28.6%	98	30.2%	150	38.8%
60%미만	54	21.0%	155	38.2%	135	41.7%	172	44.4%
70%미만	40	15.6%	59	14.5%	30	9.3%	2	0.5%
80%미만	32	12.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
90%미만	3	1.2%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
100%미만	1	0.4%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
100%이상	10	3.9%	3	0.7%	0	0.0%	1	0.3%
계	257	100.0%	406	100.0%	324	100.0%	387	100.0%

【표 4-10】 자료는 부동산의 취득가액 대비 시가표준액의 비율을 나타내고 있는 것으로 시가표준액이 취득가액 대비 50%~60%사이에 많이 나타나고 있다.

1998년	1999년	2000년	2001년
52.5%	66.8%	71.9%	83.2%

이것은, 매년 10%정도의 증가를 나타내고 있는데, 매년 표준편차의 폭이 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 이것은 부동산 가격의 급락시에는 거래가격의 변동이 심하고, 상승기에는 거래가격의 변동이 상대적으로 적어진다는 것을 보여주는 것이다. 취득가액이 부동산의 매수자가 정부에 신고한 가격이라고 볼 때 시가표준액은 부동산 소유자의 입장에서조차 너무 낮은 가격으로 평가되어 있는 것이다.

제5장 부동산 과세표준제도의 문제점과 개선방안

제1절 시가표준액제도의 문제점과 개선방안

1. 시가표준액 현실화의 문제점

최근 정부의 9.4주택시장 안정대책의 하나로 보유과세 강화를 위한 과표 현실화 추진이 발표된 이후 재산세에 대한 각계의 관심이 높아졌다. 그 동안 재산세 부담의 지역 간 형평성에 관한 사항을 비롯해 부과기준의 시가전환 방안, 1가구2주택 소유자에 대한 재산세 중과세 방안, 주택에 대한 토지·건물 통합과세방안 등 각종 개선 의견들이 제시됐다. 이와 같은 논의는 국민들의 납세에 관한 인식제고와 함께 지방자치단체의 재정력 확충에 많은 관심을 갖는 계기가 됐다. 그러나 무조건적인 과세표준 현실화는 여러 가지 어려운 점이 있다⁵³⁾.

첫째, 보유과세 강화에 따른 과세표준 현실화는 부동산 보유자에 대한 조세 부담을 어느 정도 수준까지 하도록 할 것인가에 관한 사항이다. 궁극적으로 입법 정책의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다. 따라서 최근의 부동산 투기의 과열이나 경기침체에 따라 부동산 가격안정 대책의 직접적 수단으로 보유과세의 과세표준 현실화가 논의되는 것은 올바른 방향이 아니라는 것이다.

둘째, 토지와 건물을 합한 부동산 시가를 기준으로 재산세액을 비교해 제도의 적정성 및 합리성 여부를 판단하는 것도 적절치 않다. 현행 지방세법상 재산세는 건축물만을 과세대상으로 하며, 당해 건축물이 위치한 부속토지에 대해서는 종합토지세를 과세하는 분리과세 방식을 취하고 있다.

셋째, 지방세법에서는 모든 건축물을 일정기간에 따라 평가해 과세하는 평가 모델로서 “과세시가표준액”체계를 운영하고 있다. 일반적으로 주택의 규모가 크고 호화스러울수록 그 효용가치와 사용가치, 교환가치가 높다. 이에 상응하는 세 부담을 위해 세율을 최저 0.3%에서 최고 7%까지의 초과 누진체제로 하고, 평가는 원가방법을 취하고 있다. 따라서 동일연도·동일규모 주택이면 전국 어디서나 재산세액이 거의

53) 신정환, 최근 재산세 관련 논의에 대한 소고, 2002. 10.

비슷한 체계로 돼 어 있다.

넷째, 현행 재산세 제도가 결코 완벽한 것은 아니나, 적어도 일시에 재산세를 몇 배씩 갑자기 높이는 방법은 적절한 정책수단이 될 수 없다는 것이다. 재산세제 강화에 따른 거래세 완화가 재원충당 문제와 납세자 설득문제, 그리고 일반서민과 임차인에 대한 세 부담 전가와 부동산 임대가격 상승 요인으로 작용할 수 있어 신중을 기해야 할 것이다.

마지막으로, 재산세 및 종합토지세는 1400만명이 넘는 납세자에게 전국 동시적으로 해마다 부과하는 대중세라는 것이다. 급격한 세금인상은 예기치 못한 문제점과 조세저항을 일으켜 조세행정의 신뢰성마저 저해할 수 있기 때문이다.

2. 시가표준액의 개선방안

신축건물 기준가액은 2001년 기준 m^2 당 165,000원으로 전국이 획일적으로 책정되어 실제 건축단가나 감정평가액과의 차이가 많아 적용지수를 감안한다고 하더라도 현실화율이 매우 낮은 실정에 있다. 국세의 기준시가를 제외하더라도 지방세의 운영면에서 취득세·등록세는 거래신고 가액이나 시가표준액을 적용하고, 재산세와 종합토지세는 또 다른 시가표준액을 적용하고 있다. 즉, 동일물건에 대해서 과세표준이 서로 상이하며 이중적인 재산가치를 판단한다는 것은 국민들에게 혼란을 가중시키는 결과를 가져오는 것은 자명한 사실이다.

또한 기준가액산정에 있어 보다 큰 문제는 현실화율의 적정성이다. 즉, 건축물 기준가액의 현실화율이 과세표준으로 재산가액을 반영하여야 한다는 것을 전제로 할 때 현실가에 대한 과세표준 현실화율이 100%가 될 수는 없다고 하더라도 과세대상간에는 동일한 현실화율이 적용되는 것이 “재산세의 과세표준은 재산가액으로 한다”는 지방세법 제187조의 정신에 합치되는 것이라고 생각된다. 시가를 반영하기 위해서 종합토지세의 경우 현실화율을 적용시켜 공시지가의 변동을 반영시키기 위해 노력하고 있으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 시가표준액이 시가는 물론이고 기준시가의 변동도 반영하지 못하고 있는 것이 현실이다.

현행 재산세의 과세표준은 객관성이 보장되지 않아 전국적으로 균형을 이루지 못하고 있는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 과세표준이 시가를

반영하여야 한다는 것이다. 그러나 세율체계를 변경하지 않고 실행할 경우 조세 부담은 크게 증가하게 된다. 따라서 현행 재산세 체계의 개정을 위해서는 입법 과정에서 결정되는 세율과 행정부에서 결정하는 과세표준을 동시에 전면적으로 개편하여야 한다는 것이다.

또한 과세표준결정은 조세에 미치는 영향이 매우 크므로 지역특성과 그 지역 주민의 의사를 충분히 반영한 후 결정⁵⁴⁾ 하여야 한다. 그러나, 실제 운용절차에 있어서는 시간적 제도적 제약으로 매년 행정자치부에서 시달된 기초가액에 의존하고 있어 현실성과 민주성이 결여된다. 주민의 조세저항과 요소가 반영되지 않아 정확한 평가를 하지 못함으로써 합리적 내지 공평한 과세표준운영이 되지 않는다. 건물가격의 가장 객관적인 기준은 시장가치이다. 건물의 시장가치를 평가하는 방법으로는 여러 가치가 있을 수 있다. 우리가 현재 채택하고 있는, ① “재건축가격(신축가격)”을 기준으로 평가하는 방법, ② 현재의 매매가격을 가지고 건물의 가치를 추정하는 방법, ③ 취득가액을 기준으로 평가하는 방법 등이 있다. 그러나 건물의 객관적 가치를 구하는 방법으로는 그것의 신축가격을 기준으로 하는 방법이 가장 정확한 평가방법일 것이다. 건물의 과세표준은 현재 가장 표준적인 건물의 신축비용이 적극 반영될 수 있도록 합리적인 수준에서 결정하여야 한다. 또한 과세표준의 현실화에 따른 세율의 인하와 지방자치단체의 재정수요를 충당해야함을 전제로 하여 몇 가지 해결책을 제시코자 한다.

첫째, 재산세 및 종합토지세의 과표현실화를 통해 세금부담을 높이고 취득세 및 등록세의 세율은 인하하는 방향으로 전반적인 세제체계의 개편정책을 추진해야 한다. 단, 이 경우 지방세 전체적 측면에서 전체적인 세수규모가 최소한 지방재정수요를 충당하는 범위 내에서 세율의 변동을 가져야 한다는 것이다.

특히, 재산세의 경우 보유주택을 합산해 누진세율을 적용하는 것이 바람직하며 이 경우 건물과 토지의 세금을 통합(예: 종합재산세)해 운영하여야 실효성을 거둘 수 있을 것이다. 다만 무주택자의 주거안정에 필요한 임대주택 공급을 위해서는 다주택 보유자가 임대사업자로 등록할 경우 분리과세를 적용해 임대시

54) 지방세법 시행규칙 제40조의6

장의 불안을 방지할 필요가 있다.

둘째, 현행 재산세 및 종합토지세의 과표 현실화는 간단한 일이 아니다. 전국적으로 동일시점의 아파트, 단독주택 시가를 정확히 파악하고 시세변동을 적절히 반영하자면 엄청난 경비와 시간이 소요될 것이 분명하다. 이점에서 연간 7천억원 정도인 재산세 세수에 비해 지나치게 큰비용을 줄이는 방안부터 강구해야 한다. 바로 그런 점에서, 건물시가표준액에서 가장 불균형이 심한 공동주택에 대해서는 국세청이 산출한 아파트 기준시가를 재산세 과세표준의 산정기준으로 삼는 것도 한 방법일 것이다.

셋째, 개인이 부동산을 사고 팔 때에는 사실상 2개의 계약서가 작성되어진다. 하나는 공인중개사사무소에서 중개사가 작성하여 거래 당사자에게 교부하는 실제의 계약서이고, 또 하나는 검인계약서⁵⁵⁾라고 해서 소유권 이전등기를 위한 지극히 형식적인 계약서가 법무사에 의해서 작성되어 행정관청에 제출이 된다. 이것은 매매계약의 기본사항을 정한 검인계약서 양식을 만들어 놓고 소유권이전등기신청을 받아 주는 제도이다. 매매를 원인으로 소유권이전 등기를 신청할 때는 반드시 검인을 받은 계약서를 제출하도록 돼있으며 이 검인이 없으면 등기가 불가능하다. 구체적으로 말하면 두 가지 계약서가 존재하게 된 이유가, 중개업자에게 작성된 계약서의 사실성을 신뢰하지 못하는 정부가 미등기 전매의 방지, 투기적인 거래방지, 세원충족등의 수단으로 공시지가와 과세표준액 이상으로 거래사실을 신고하게 하는 제도가 국민들을 범법자로 만들고 있는 것이다. 따라서, 검인계약서제도를 폐지하고 관인계약서를 도입해 실 거래가로 등기토록 하자는 것이다. 이를 통해 부동산의 최초 구입시 과세되는 취득세·등록세의 과세표준이 현실화되면, 이것을 바탕으로 하여 보유과세인 재산세 및 종합토지세의 과세표준 현실화율의 산정과 적용에 적절히 대응할 수 있는 한 방안이 될 것이다. 단, 이 경우 신고가격이 과세표준에 미달될 경우에는 세무조사를 강화하는 등 강경한 행정조치를 취해야 할 것이다.

55) 검인계약서 제출제도는 1978.12.06 부동산등기법에서 규정하고 있었으나 동법부칙에서 대통령령이 정하는 날부터 적용한다고 규정함으로써 시행을 하지 못하고 있다가 1988년 부동산 투기대책과 관련 1988.09.30. 그 시행을 공포함으로써 동년 10월1일부터 시행하게 된 제도이다.

마지막으로, 토지 및 건물의 과세표준 평가에 있어 토지는 건설교통부에서 매년 6월30일 고시하는 공시지가가 현재 취득세, 등록세, 종합토지세, 양도소득세의 과세표준으로 사용되고 있다. 그러므로, 한국감정원의 토지 감정평가(공시지가)와 같이 건물의 감정평가시 사용하는 개별공시건물가격제도를 신설하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 이를 위해서는 표준적인 건물의 건축비용산정이 객관적인 근거를 토대로 공개적으로 이루어져야 할 것이며, 건물시가표준액 산정체계상의 문제점을 시정할 수 있도록 하여야 하겠다

제2절 기준시가제도의 문제점과 개선방안

1. 기준시가제도 현실화의 문제점

국세기본법은 실질과세원칙⁵⁶⁾과 근거과세원칙을 선언하고 있는데, 이것은 과세제도의 본질에서 우러나오는 당연한 원칙이다. 즉 조세법률주의를 구현하여 과세권자의 자의를 방지하며 정확하고도 공평한 과세를 이룩하기 위한 것이다.

조세법의 범규대상인 경제거래는 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 부합되는 것이 원칙이지만 경제구조의 복잡화와 조세회피현상 등으로 말미암아 때로는 형식 또는 외관과 실질 또는 실체가 일치하지 않는 경우가 생기게 된다. 이 경우에 단순히 경제거래의 형식 또는 외관을 기준으로 과세를 행하게 되면 담세력이 없는 곳 또는 담세력이 아닌 것에 과세하게 되어 조세부담의 공평을 실현할 수 없게 되는 것이다. 따라서, 경제거래의 형식·외관과 실질 또는 실체가 다를 경우에는 이와 관계없이 거래의 실질 또는 실체에 따라 과세가 행하여지지 않으면 안 되는 것이다. 이와같이, 기준시가과세제도는 실질과 일치하지 않는 기준으로 과세하는 것은 실질과세원칙에 위배된다.

그리고, 기준시가는 거래가격이 존재하지 않는 상태에서 과세하여야 하는 경우, 예컨대 보유과세시에 시가를 파악하기 위해서 채택하는 평가방법이다. 양도소득세는 실현된 자본이득을 과세하는 것이니 만큼 실제의 거래가격이 존재하는데 이를 제쳐놓고 시가를 준용함은 과세방법의 오류로서 보유과세의 방법론을 빌려 온 것이다.⁵⁷⁾ 이는 실질과세의 원칙 및 근거과세의 원칙에 반하고 조세평등주의에도 위배되며 세법체계상으로도 맞지 않다고 하겠다.

대부분 기준시가에 의하여 양도소득세를 과세하여 왔다는 세정실무는 실지거래가액의 확인에 따르는 번잡과 실지거래가액 확인을 둘러싼 세무부조리방지 차원에서 이루어졌다. 기준시가 과세제도는 추계과세의 일종으로서 극히 행정편의주의이고도 소극적인 세정운용이라고 하지 않을 수 없다.

56) 실질과세의 원칙이라 함은 조세부담의 공평이 이루어지도록 경제적 의의 또는 실질을 기준으로 하여 조세법을 해석하고 과세요건사실을 인정하여야 한다는 원칙이다.

57) 이철송, 양도소득세 기준시가의 형평성, p.47.

또한, 세법체계상 실질과세를 원칙으로 하고 기준시가과세를 보충적으로 하더라도 세정운용상 세무행정력 절감과 조세부담을 회피하기 위하여 납세의무자의 적극적인 실액과세 신청이 없는 한 기준시가 과세로 운용하는 것은 법체계와는 다른 세정실무차원의 운용의 묘의 문제일 따름이다⁵⁸⁾.

기준시가가 전부 시가를 충실히 반영한다 하더라도 부동산이란 원래 시세가 있는 것이므로 시가란 거래당사자간에 협상의 출발점에 지나지 않고 부동산은 다양한 가격으로 매매된다. 그 결과 기준시가에 의한 과세는 필히 일부에게는 이익을 안겨주고, 일부의 납세자에게는 능력을 초과하는 부담을 안겨주게 된다.

이에따라, 최근 기준시가제도에 대한 불필요성이 제기되었는데 기준시가과세 원칙이 실지거래가액의 확인에 따른 행정의 비효율성과 업무의 폭주를 피하고 조세행정의 능률성과 징세비의 절약 등을 근거로 한 것이다. 그러므로, 각종 제도의 보완을 통하여 매매대금의 흐름을 조사함으로써 실지거래가액을 쉽게 확인 할 수 있어 매매당사자들의 통모로 인한 조작을 방지할 수 있는 현재에 있어서는 기준시가과세원칙을 반드시 고집할 이유가 없다고 본다. 전산처리능력과 행정전산화가 진전되고 있는 현실에 비추어 볼 때 행정적 불편이 과거에 비해 많이 감소되었기 때문이다.

2. 기준시가제도의 개선방안

앞에서 살펴 본 와 같이 기준시가과세제도는 조세법원칙과 관련하여 헌법상의 조세법률주의와 국세기본법에서 선언하고 있는 실질과세의 원칙과 근거과세의 원칙에 위배되고 세법체계상으로 맞지 않는다는 부정적인 평가가 있다. 이것은 기준시가과세제도가 응능부담의 원칙에 반하게 되어 바람직한 조세의 기본원칙인 조세의 효율성과 공평성을 저해하며, 이러한 부정적인 견해에도 불구하고 기준시가제도를 세법에서 도입하게 된 것은 납세자가 조세부과에 협조하지 아니하거나 증빙이 不備 또는 부실한 경우에 있어서 실지거래가액의 적용만을 고집하여 정부의 과세권을 단념할 수 없기 때문이다. 실지거래가액을 조사하는데 드는 비용이 곧 납세자의 부담이므로 징수비용을 최소화하고 세무행정을 능

58) 고병수, 전개논문, p.61.

률적으로 처리하려는 목적으로 이해되나 과거와 달리 최근 정부와 국민들간에 기준시가제도의 보완에 대한 공감대가 형성되고 있으므로 기준시가 과세제도에 대한 개선방안을 제시하여 보면

첫째, 부동산 경기 호황시 주택의 가격은 1주일 단위로 들쭉거릴 정도로 역동적으로 움직인다. 그러나 국세청의 기준시가는 대개 1년에 1~2회 고시돼 경기 변동에 대한 대응능력이 미흡하여 기준시가제도에 대한 국민들의 불신감을 가중시키고 있다. 예를 들어보면 1997년 말부터 1998년 IMF관리경제체제에서 아파트가격이 폭락하였음에도 기준시가를 새로이 고시하지 않아서, 종전의 기준시가에 의한 세액계산을 함에 따라 실지거래가액으로는 큰 손실을 본 납세자가 기준시가에 의한 가공소득에 대하여 양도소득세를 납부하여야만 했다. 그런데, 그 당시 아파트를 처분한 사람들은 대부분 실직자 또는 은행에 채무가 많은 어려운 서민들이었다. 반대의 경우로 수도권에서 부동산투기가 시작되어 아파트가격이 급락하고 있음에도 기준시가를 고시하지 않아 투기자들이 큰 이익을 보게 된 경우이다. 이러한 사례⁵⁹⁾는 조세의 형평성과 공평성에 기준시가가 어떻게 작용할 수 있는가를 보여주고 있다. 이런 폐단을 방지하기 위해서, 부동산경기가 적정 변동율을 초과하여 움직일 경우 기준시가를 수시로 변동고시 하여 경기변동에 대한 대응능력을 확보하여야 할 것이다.

둘째, 취득세, 등록세의 과세표준은 사실상 거래가액인 실거래가를 신고⁶⁰⁾하게 되어 있다. 그러나 앞절의 아파트에 대한 분석자료를 보면 신고가액이 국세청의 기준시가에 근접하는 경향을 보이고 있다. 이것은 양도소득세의 과세기준이 되는 기준시가로 취득·양도가격을 계산하는 현 체제에서는 양도세 신고에 매매계약서가 필요 없어 취득·등록세를 줄이려는 매입자의 요구에 따라 허위 계약서 작성이 성행하게 되는 결과를 초래하게 되는 것이다.

이를 위해 1997년부터 시행되고 있는 “부동산 등기전 양도신고제”를 활용하는 방안이 있는데, 이 제도는 부동산매매계약 후 양도자가 주소지 관할 세무서장에 매매계약내용을 신고하여 부동산양도신고확인서를 발급 받도록 하는 것이다.

59) 고병수, 전개논문, p. 75.

60) 지방세법 제111조, “취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 한다.”

현재는 신고된 내용이 양도자의 양도소득세 계산에만 사용되고 있고, 나중에 해당 부동산을 양도할 때에는 취득가액으로 사용되지 않고 있다, 또한 과세기관이 상이하지만 지방자치단체에 신고하는 취득세 신고내역의 취득가액을 국세청이 공유하여 양도소득세 산정시 적용한다면 취득세 신고시의 과소신고도 방지하는 효과를 거양할 수 있다. 이러한 점을 개선하기 위해서는 과세당국인 행정자치부와 국세청의 전산시스템상 자료를 상호 공유하고 관련법령을 정비한다면 납세자의 불성실신고를 사전에 방지할 수 있을 것이다.

또한, 이 자료를 바탕으로 하여 실 거래가 과세로 전환하면 사정이 달라진다. 매입자가 취득·등록세를 줄이기 위해 허위계약서로 신고할 경우 나중에 해당 부동산을 팔 때는 계약서상의 낮은 취득원가로 인해 크게 늘어난 양도소득세를 납부해야 하기 때문이다.

셋째, 과세표준단일화에는 주무부서인 행정자치부와 국세청은 부처 이기주의를 버리고 대승적 차원에서 적극 나서야 하는데, 일부에서는 행정자치부 또는 국세청 산하에 청(廳)급의 전담기구를 설치하여야 한다는 의견들이 제시되고 있다. 부동산시장이 다양하고 광범위해지고 투기도 대형, 전문화함에 따라 세제·세정기관도 확대 강화하고 질적으로 향상되고, 고도로 전문화해야 한다. 우선 현재 관련 부처에 산재해 있는 부동산 시가 조사·평가기관을 통폐합하고 확대 발전시키면 큰돈들이지 않고 가능할 것이다. 그러나 이것이 현실적으로 어렵다면 과도기적으로 행정자치부, 국세청 등 관련 기관과 전문가들로 구성되는 부동산 가격평가협의회 같은 협의체를 두는 것도 하나의 대안이 될 것이다.

마지막으로, 부동산에 대한 조세체계는 형태에 따라, 보유세인 재산세·종합토지세와 거래세인 취득세·등록세·양도소득세로 나누어져 있다. 또한 과세관청에 따라 국세청의 양도소득세 지방자치단체의 재산세·종합토지세, 취득세·등록세로 나누어져 있어 과세표준의 비효율성이 더욱 심화되어 있다. 그러므로, 지방세의 특징인 고착성과 응능성이 뛰어난 부동산관련 세목 전체를 지방자치단체에서 과세하는 것이 과세표준의 단일화에 도움이 됨과 동시에 지방재정확충이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있을 것이다.

제3절 과세표준의 단일화 방안

부동산가격의 가장 좋은 평가방법은 매매당사자들이 정확한 가액을 신고한다면 실거래가액에 의한 평가방법이 가장 좋은 평가방법이 될 것이다. 현재 토지에 관하여서는 개별공시지가가 국세청 및 지방자치단체에서 과세표준으로 보편화되어 적용되고 있다. 그러나 건물에 대해서는 모두가 만족할 만한 과세표준 제도가 존재하지 않으며 이에따라, 건물의 가격을 평가하는데는 많은 어려움이 있다. 건물가격의 가장 객관적인 기준은 건물의 실거래가액을 적용하거나 그것의 신축비용을 적용하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

실거래가액을 적용할 경우는 부동산의 취득시 최초로 납부하게 되는 취득세의 과세표준을 현 시가에 근접시켜 실거래가로 신고할 수 있도록 유도하여야 한다. 이 경우 배수자가 조세부담을 감소시키기 위해 실거래가를 낮게 신고할 경우 미래에 주택을 매도할 경우 양도소득세의 부담을 가중시킨다면 실거래가 신고가 가능할 것이다.

신축비용을 건물과세표준 산출체계에 적용시킬 경우에는 현행 시가표준액 제도의 기준가액을 조정하는 것인데 건물 신축비용이 정확히 적용시킬 수 있도록 하여야 한다. 그러나 건축기술의 발달과 건물구조의 고급화(특히 내장제)등에 따른 가격의 변동이 심하여 정확한 신축비용을 적용하는 것은 한계가 있다.

1. 실거래가액으로의 단일화

먼저, 실거래가 적용시 현행 부동산에 대한 여러 가지의 과세표준중 가장 실거래가에 근접하였으며, 가격변동에 빠른 대응을 보이는 국세청의 기준시가로의 통합이 가장 효과적일 것이다. 앞에서 이 경우에 대한 【표 4-2 ~ 표 4-6참조】 기준시가 대비 과세표준별 비율을 2000년도 기준으로 살펴보면, 취득신고가액은 85.6%, 시가표준액은 38.9%이다. 기준시가로 과세표준을 단일화한다면, 취득세·등록세는 16.8% 증가하고, 재산세·종합토지세는 157.1% 증가하는 것으로 나타났다.⁶¹⁾ 이 증가율로 지방세 세수가 증가한다고 가정하면, 【표 5-1】과 같

61) 증가비율은 공동주택의 증가비율이며, 이 비율에 의해 일반건물 및 상업용건물 등 모든 건물에 적용하여, 세수증감현황을 가정하였음.

은 결과가 나타난다.

【표 5-1】 : 지방세 증가 예상액

(단위: 억원, %)

구 분	취득세	등록세	재산세 종토세	기 타 (보유세)	계	계	
						증감액	비율
현 체 계	33,346	51,598	21,092	12,017	118,053	0	-
기준시가적용	38,948	60,266	54,227	30,895	184,336	66,283	▲56.1
세율변동 ¹	19,474	40,177	54,227	30,895	144,773	26,720	▲22.6
세율변동 ²	38,948	60,266	27,113	15,447	141,774	23,721	▲20.1
세율변동 ³	19,474	40,177	27,113	15,447	102,211	15,842	▽13.4

※ 기초자료 : 2000년 지방세입 현황.

1. 취득세 : 2% → 1%, 등록세 : 3% → 2% 과세표준 : 기준시가 적용.
2. 재산세, 종토세, 기타보유세 세율 50%인하 과세표준 : 기준시가 적용.
3. 취득세 : 2% → 1%, 등록세 : 3% → 2%, 보유세 50%인하 과세표준 : 기준시가 적용.

위와 같이 과세표준을 기준시가로 단일화할 경우 거래세 보다 보유세의 지방세 세수가 크게 증가하는 것으로 예상되고 있다. 전체 세수규모를 비슷한 수준에서 유지할 경우 거래세 및 보유세의 세율인하도 가능할 것으로 여겨진다.

이 경우, 기존 국세청 기준시가로 평가시 공동주택은 건물과 토지를 하나로 묶어 평가하는데 반해 일반건물과 상업용 건물은 토지와 건물을 분리하여 평가하는 방법으로 되어있어 개선책이 요구된다.

일반적으로 부동산은 건물이 정착해 있는 토지와 함께 거래된다. 따라서 건물분만의 과세표준을 산출하기 위해서는 필연적으로 조작적인 여러 가지 보정계수들이 필요하게 되며, 여기서 오류가 발생할 개연성이 존재하게 되는 것이다. 토지와 함께 인식되는 부동산의 가격에서 토지와 건물을 따로 하여 가격을 분리한다는 것은 많은 오류가 따르게 된다. 그런데 많은 경우 해당 건물의 가격을 토지로부터 분리함에 있어서 토지분에 반영되어야 할 가치변동의 내역이 건물분에 반영되고 있는 것이다. 만약 아파트 전체의 가격에서 건물가격이 차지하는

비중이 크다면 같은 회사에서 지은 아파트의 경우(구조 및 기술이 유사할 경우) 지역별로 아파트의 가격에 큰 차이가 없어야 할 것이다. 그러나 같은 회사에서 설계·시공한 아파트라 할지라도 지역에 따라 가격차이가 큰 것이 현실이다. 따라서 이러한 가격차이는 분명 건물의 가격차이라기 보다는 토지의 가격차임이 분명하다.

이러한 잘못된 관행 및 인식을 근본적으로 올바르게 바꾸기 위해서는 현실적인 거래형태대로 가격평가가 이루어져야 한다. 즉 현실적인 거래 형태가 토지와 건물의 동시거래이며 가격평가도 함께 이루어지고 있으므로, 토지분 과세표준과 건물분 과세표준이 통합되어야 한다는 것이다. 그리고 토지와 건물의 분리처리 방식은 불공평한 평가의 근원이 될 뿐만 아니라, 누진의 정도에 있어서도 세부담능력에 대한 비례성이 약해지는 문제가 발생하게 된다. 따라서, 현행 국세청 기준시가 제도는 공동주택에 대해서는 토지와 건물을 통합하여 기준시가를 산정하므로 문제가 없으나, 일반주택과 상업용 건물 등에 대해서 토지와 건물을 하나로 통합하여 평가하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

2. 개별공시건물가격 제도의 도입

다음으로, 신축비용을 건물과세표준 산출체계에 적용시키는 경우인데 현재 시가표준액산정시의 기준가액을 건물 신축비용으로 근접시켜 과세표준을 현실화시키는 방안이다. 건물의 기준가액 적용현황 및 신축비용은 【표 5-2】에서 보는 바와 같다.

【표 5-2】 : 신축가액대비 기준가액현황

(단위: 천원, %)

년 도 별	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
기준가액	140	145	145	150	160	160	165	165
신축가액	295	317	352	412	485	516	547	544
기준가액대비율	47.5	45.7	41.2	36.4	32.9	31.0	30.2	30.3

※자료 : 행정자치부.

이 경우, 기준가액을 신축가액으로 바로 적용시 전체적으로는 과세표준이 시가에 근접할 수도 있으나 서울과 지방, 대도시와 농촌간의 과세물건에 대하여 재산세의 역전현상이 발생할 수 있으므로 단순히, 기준가액을 신축가액으로 적용하는 것은 국민들의 세수부담만을 가중시킬 뿐이다.

이에따라, 최근 개별공시건물가격제도(가칭)를 도입하자는 의견이 제시되고 있다. 건물에 대한 과세표준의 산정은 국세청의 공동주택 기준시가를 제외하고는 상업용건물 및 일반건물의 기준시가 산정방법이 행정자치부에서 산정하는 건물시가표준액 산정체계를 인용하여 사용하고 있기 때문이다. 결국, 건물에 대한 과세표준산정의 개선은 건물시가표준액 산정체계상의 문제점을 시정하는 것이 가장 핵심일 것이다. 건물에 대한 과세표준의 산정에 대한 개선방안은 이미 오래전 부터 각지방자치단체에서 문제점을 제시하여 왔고 이에 따라 최근 불거진 부동산 안정화대책의 일환으로 정부는 한국감정원에서 실거래가와 신축가격을 감안하여 감정평가한 “공시건물가격”⁶²⁾을 도입하는 방안을 강구중이다.

공시건물가격을 도입의 배경이 된 것은 현행 건물과세표준체계가 지난 60년대에 도입된 평가방법으로 최근 새로운 건축기법이 개발됨에 따라 다양한 신소재와 신 공법으로 건축이 이루어지고 실거래가격을 반영하지 못하고 있다. 또한, 거래과세시 성실납세자와의 과세 불형평이 초래되는 등 부작용이 발생하여 개선이 필요하게 되었기 때문이다.

현행 1개의 신축건물기준가격에 각종지수를 적용하여 모든 건물을 평가하는 과세표준체계는 시가반영을 할 수가 없는 등 적용상에 한계가 있다. 이에 토지에 대한 개별공시지가 산정시 사용되는 표준지 및 비준표등과 유사한 시세가 반영된 여러개의 표준공시건물가격⁶³⁾에 비준표의 수를 “여러개”로 늘려 건물구조·용도별 특성에 맞는 실제 건물가격을 산정하자는 안이다.

62) 한국경제신문, 2002.10.01, “경제, 사회, 부동산 면.”

63) 개별공시시지가 산정시의 표준지와 유사한 형태임.

현	행	개	선
건물과표= 1개의 기준가격(㎡당가격)×구조· 용도·위치지수×가감산율×면적		⇒ 건물과표= 복수의 기준가격(㎡당가격)×비준율 ×면적	

주요내용을 보면 우선 표준건물모델의 설정은 현존하는 2,100만동의 건물을 유형별로 나누고 4,349개 건물을 표본으로 하여 가격요인 등을 중심으로 상관관계(분산·군집 분석)를 분석한 것을 다음과 같이 운영하여야 할 것이다.

첫째, 건물유형별로 대표적인 건물을 “표준건물모형”으로 복수의 기준가격(㎡당가격)을 산정한다.

둘째, 건물유형별로 “공동주택, 단독주택, 근린생활시설, 집회 및 운동시설, 판매시설, 의료시설, 교육 및 복지시설, 업무시설, 숙박시설, 공장시설, 자동차관련시설 등”으로 구분한다.

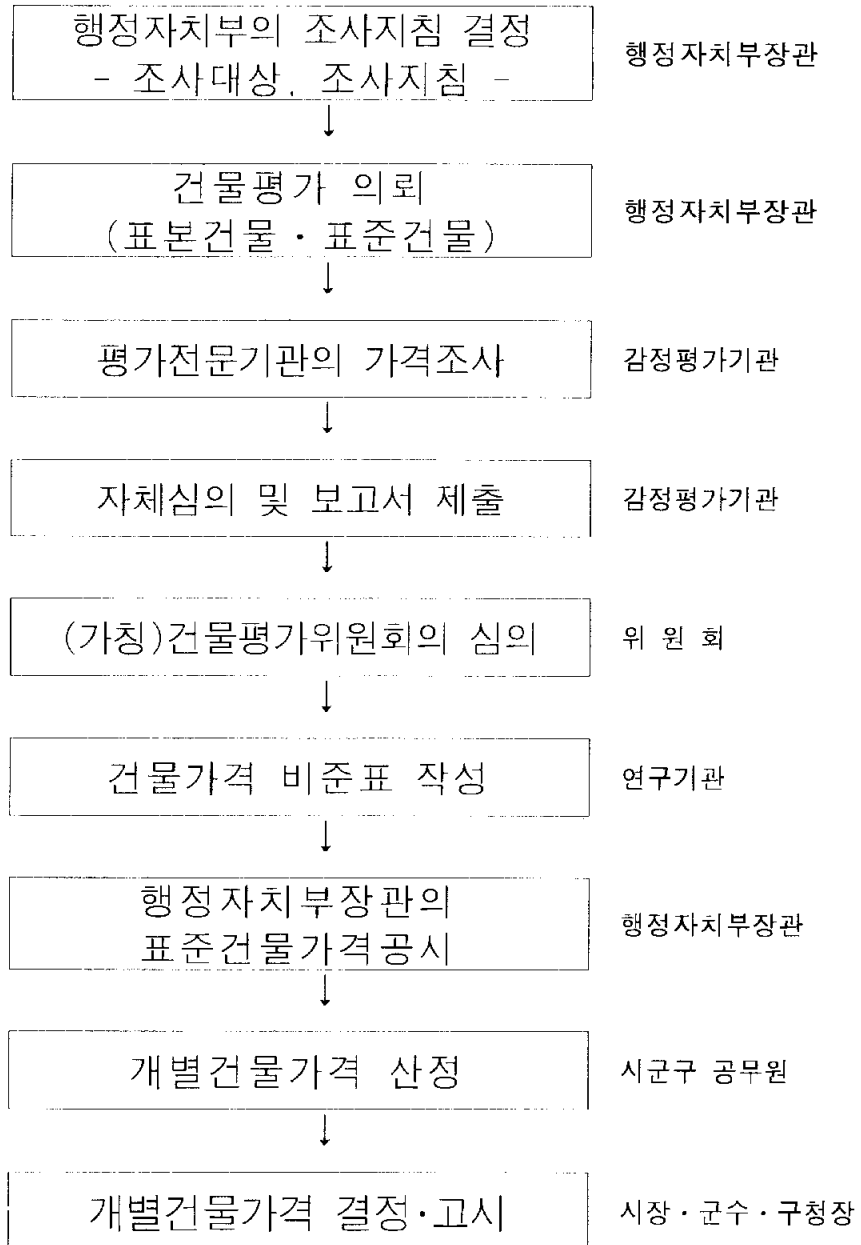
셋째, 건물의 특성을 반영한 격차율을 산정하기 위하여 표준건물과 개별건물의 가격특성 차이를 반영한 비교표로서 건물특성비준표를 마련하는데 여기에는, 일반주택용비준표, 공동주택용비준표, 일반건물용비준표로 구분하여 작성하여야 할 것이다.

건물의 공시가격제도의 업무흐름을 보면 【그림 5-2】⁶⁴⁾와 같다.

64) 자료 : 행정자치부

【그림5-2】

< 공시건물가격제도 업무흐름 >



3. 과세표준의 통합운영

조세의 크기는 과세표준과 세율에 의하여 결정된다. 세율은 조세법률주의 원칙에 따라 법률에 명확하게 규정되어 있어 행정부에 위임될 수 없으나 과세표준을 정하는 세부적인 사항은 행정부에 위임되는 것이 대부분이다. 그러한 예로서 표준지의 공시지가를 건설교통부장관이 결정하고 이를 기준으로 시장·군수 등이 개별공시가를 결정하게 한다거나, 국세청장이 아파트, 상업용건물, 골프회원권 등의 기준시가를 고시하고 있으며 행정자치부장관이 시가표준액 조정지침을 정하고 시장·군수 등이 가감산율을 할 수 있도록 하는 것들을 들 수 있다. 본 연구의 대상은 아니지만 이렇게 과세표준을 위임한 사례는 법인세법, 소득세법, 부가가치세법, 지방세법 등 거의 모든 세법에서 찾아 볼 수 있다. 이러한 과세표준의 위임은 실질적으로는 조세법률주의 원칙에 상당한 거리가 있고 행정부의 자의성을 용인하는 결과가 된다. 또 각 기관이 별도로 편리한 시기에 편리한 방법으로 결정하고 고시함으로써 납세의무자들에게 혼란을 빚게 하고 있으며, 전산화에 크나큰 장애요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여는 부동산과 관련한 전문가 또는 기관이 공동으로 참여하는 상설기구를 만들어 실지거래가액을 적용 할 수 없는 경우에 사용할 수 있는 과세표준을 결정하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 여기서의 과세표준은 공시지가와 시가표준액 및 기준시가를 포함하는 부동산 과세방법의 하나인 추계과세방법에 동원되는 모든 유형의 부동산관련 추계가액을 의미하게 된다.

예를들면, 국세청이 1998년부터 고시하고 있는 상업용건물에 대한 기준시가는 개별적으로 고시하여야 하는 것이 원칙이지만 행정편의상 기준시가 산출체계만을 고시하고 있다. 그런데 이 산출체계는 행정자치부에서 시가표준액 산출체계를 그대로 따르고 계산요소들 예컨대 기준가격 또는 각 지수의 분류나 적용을 정도를 달리하고 있다. 납세자는 수 십년간 시가표준액 계산에 익숙하여 있고 특별한 차이를 보이지 않는 내용을 과세기관별로 다르게 결정하는 것은 행정력의 낭비이며 납세자에게 혼란을 줄 뿐 이다. 그래서 통합된 과세표

준관리체계가 필요한 것이다. 이렇게 통합된 기구에서 마련된 과세표준은 가능하다면 입법부의 의결을 거쳐 고시하도록 하는 것이 조세법률주의 원칙에 더 가깝다고 하겠다. 이런 상설기구가 만들어지면 과세대상건물별로 하나의 통일된 과세표준을 마련하고, 각 기관이나 각 세목별로 특성에 맞도록 조정하도록 하는 방안이 경기변동에 대한 대응능력을 제고시키는 방법일 것이다. 가령 토지에 대하여는 개별공시지가를, 건물에 대하여는 개별공시건물가격을 정하여 두고 취득세와 등록세에 적용하는 세율과 재산세 및 종합토지세에 적용하는 세율, 양도소득세에 적용하는 세율, 각종부담금별로 적용하는 세율을 달리 정하여야 한다. 그래야만 급변하는 사회적·경제적·과학적 변화를 수용하여 적절한 가치를 평가할 수 있으며 부동산경기변동에 따라 신속하게 대응하여 정책수립을 할 수 있을 것이다.

제6장 결론

선진국과는 상당한 격차가 있는 우리의 세세·세정 가운데서도 가장 낙후된 것의 하나가 주택 등 부동산 분야이다. 주택세제는 복잡하고 세정 능력의 낙후, 관련 부서간의 협동 결여 등으로 난맥을 드러내고 있다 하겠다. 정부는 지금까지 주택 등 부동산 투기가 발호 할 때마다 투기거래자의 색출이나 주택가격의 안정 등 거시적인 정책을 통하여 문제를 해결하는 것이 아니라 부동산에 대한 중과세, 양도세의 강화, 보유세의 세율인상 등 부동산 세제·세정을 강화하는 조세정책만을 펼치는 등 일관성 없는 정책을 정치권의 눈치에 따라 처리함에 따라 부동산 관련 세법 등은 땀질식으로 처리되어 경제상황이나 부동산경기에 흔들리게 되어있다. 주택관련 과세표준의 개정에서 가장 중요한 점은 “공평”이다. 무릇 공평이라 함은 수직적 공평과 수평적 공평으로 나뉘어진다.

이 가운데 수평적 공평은 “같은 담세력이 있는 사람에게 같은 세금을 매긴다”는 의미이다. 이러한 수평적 공평에 위배되는 규정은 위헌의 소지가 있게 된다. 즉, 헌법이 보장하는 평등권인 조세평등주의⁶⁵⁾에 위배된다. 특히, 지방세법의 시가표준액 제도중 공동주택에 관한 부분은 수평적 공평에 반하는 제도이다.

우선 시가라고 한다면 그 측정의 오차를 인정한다 해도 시가의 80~90%정도의 가액은 돼야 한다. 시가의 20~30%정도 되는 가액을 가지고 시가라고 할 수는 없다. 그렇다면 시가표준액에 의한 과세를 객관적 담세력에 의하지 않고 정부가 임의로 정한 기준에 의한다는 것은 수평적 공평이념에 반함과 동시에 위헌의 소지가 발생하는 것이다. 선진국의 경우 미국, 독일, 영국, 캐나다, 스위스 등은 재산세의 과표를 시가 기준으로 하고 있다. 임대가치나 대체원가 등을 보완해 사용하고 있기는 하나, 그 시가를 산정하기 어려운 경우 시가에 근접한 가액을 구하기 위한 방편에 인데 기본적으로 납세자간에 불공평한 세 부담을 하지 않기 위한 것이다. 물론 세금이라는 것은

65) 국민은 조세와 관련하여 평등하게 취급되어야 하며 조세부담은 국민의 담세력에 따라 공평하게 배분되어야 한다는 원칙을 말한다. 헌법 제11조 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별 종교 사회적 신분에 의하여 정치적 경제적 사회적 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”는 원칙을 그 근거로 한다.

공동의 부담이다. 하지만 그 세금을 징수하는 데 있어서 공평성은 절대 지켜져야 할 과제이기 때문이다.

이에 따라 현행 세제의 문제점과 개선방향은 새삼스럽지 않다. 관건은 국세청, 행정자치부(지방자치단체), 건설교통부, 재정경제부 등 관련부처가 부동산 관련세제의 과세표준 단일화에 노력하여야 한다는 것이다. 현재 주택의 취득, 보유, 매매 등의 과정에 부과되는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 양도소득세는 각각 취득가액(거래가액), 시가표준액, 기준시가 등을 과세표준으로 하고 있으며 시가 자체가 유동적인 데다가 조사방법, 시기 등도 달라 과세표준 그 자체가 서로 크게 다르다. 주무부서에 따라 세율이 다른 것은 조세의 목적과 취지가 다르므로 당연하다 하겠다. 그러나 같은 주택인데 세금부과의 근거가 되는 과표가 서로 다른 3개나 된다는 것은 공정성, 형평성과 경제성 등 조세행정의 원칙에 크게 어긋난다.

원론대로 하자면 실거래가격이 과세표준이 되어야 한다. 그러나 우리의 조세환경과 수준에서는 단 기간 내에는 불가능하므로 가능한 만큼 단계적으로 추진해야 한다. 재산세와 종합토지세는 1천만명 이상이 납세자인 대중세이기 때문이다. 현재 민감한 부동산 과세표준에 대해 본격적인 수술을 하기는 어려울지 모르나 적어도 다음과 같은 수술준비는 해둬야 한다는 것이다.

첫째, 행정자치부가 매년1월 발표하는 시가표준액과 국세청이 매년7월 한차례 고시하는 기준시가를 통합운영하고, 일원화할 필요가 있다.

둘째, 공동주택의 경우는 건물과 토지를 따로 분리하여 가치를 평가한다는 것은 또 다른 불공평을 야기할 수 있으므로 공동주택에 대해서만은 국세청의 기준시가 평가에서와 같이 단일 가치로 평가해야 한다는 것이다.

셋째, 토지의 평가방법인 공시지가와 같이 공시건물가격제도의 적극적인 도입을 검토하고 여러 부처로 산재되어 있는 평가기관도 하나로 통합하여 부동산의 과세표준제도를 하나로 단일화 할 수 있는 방안을 개선 검토하여야 할 것이다.

참고문헌

- 고병수, “기준시가과세제도의 현황과 개선방안에 대한 연구,” 고려대학교 정책대학원, 석사학위논문, 2000. 6.
- 국세청, “기준시가 적용방법해설,” 고시, 제 2001 - 19, 20 호.
- 김동진, 현대재정학, 박영사, 2000.
- 김세동, 「재산세세개정세법해설」, 국세지, 통권 194호.
- 김의효, “2002년 지방세실무.”
- 김정해, “재산세 과세표준의 개선방향에 관한 연구,” 단국대학교 경영대학원, 석사학위논문, 1999. 8.
- 류금열, “유럽국가들의 재산세제와 과세표준,” 지방세지, 2002년 제2호. pp.123 ~ 137.
- 배인명, “지방재정확충방안.”
- 부산광역시, “2002년도 시가표준액표.”
- 안병윤, “2001 종합토지세 과세표준액 적용비율 결정지침 해설,” 지방세지, 2001년, 제3호. pp.50 ~ 60.
- 전동훈, “2002년도 개정 지방세 과세표준해설,” 지방세지, 2002년 제1호. pp.47 ~ 53
- 전동훈, “사실상 취득가액과 취득세과세표준의 범위해설,” 지방세지, 2002년 제2호. pp.32 ~ 40.
- 채미옥 · 권태형, “공시지가의 균형성 제고 방안,” 국토연구원, 1997. 12.
- 행정자치부, “지방세연감 2001.”
- 한국감정원, “감정평가이론 및 실무”, 2000.
- 현진권, “부동산관련세제의 개선방안,” 국세월보, 2002년 11월호.
- KDI 경제정보센터 경제정보분석팀, “주택가격, 어떻게 움직이고 있나?” 2002. 10.

A Study on the Measurement of the Taxable Amount of Real Estate.

Dept. of Business Administration (Tax-Management Major): Hwang, Kyung-Sun

Directed by: Tae-Yong Kim

The objectives of this paper are: ① to review taxable amount of real estate (including land and/or building) under various tax systems such as aggregate land tax, property tax, transfer income tax, acquisition tax, and registration tax, etc.), ② to test how different the taxable amounts among five different tax systems, and ③ to suggest how to simplify the measurement of tax base among different tax systems.

Under the aggregate land tax system, the tax base is the current base value of land which is based on the fair value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation each year. Under the property tax system, the taxable amount is the current base value of buildings announced by the local governments. Under the transfer income tax system, the taxable amounts for land and building are based on the current base value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation and the current base value of buildings announced by the local governments (or the fair value of market for the case of apartment). Under the acquisition tax and registration tax systems, the tax base for land and building is the aggregate amount of the fair value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation and the current base value of buildings announced by the local governments.

This study empirically tests how different the tax bases among different tax systems. Based on the data from 1,374 households for four years (from 1998 to 2001) located in an apartment town in Pusan, the highest amount is market value, compared to taxable amounts. The second highest value is the taxable amount for the transfer income tax system, which is, on average, 68% of the market value. The actual cost to acquire an apartment is, on average, 58% of the market value. The taxable amount under the acquisition and registration tax systems is, on average, 42% of the market value. Based on these results, the study finds a significant imbalance of tax base among five different tax systems.

In order to simplify these complicated and imbalance status of taxable amount among different tax systems for the same real estate, this paper suggest that, even under different tax systems, the tax base for the same real estate should be a simplified one such as the sum of the current base value of land announced by the Ministry of Construction and Transportation and the fair value of building. Tax authority can achieve its goal by using different tax rates to the single taxable amount depending upon tax purposes under different tax systems.

감 사 의 글

이 작은 논문이 나오기까지 도움을 주신 여러분들께 감사의 마음을 전합니다. 먼저 바쁘신 업무중에도 면학의 기회를 허락해 주신 직장 상사님과 교수님, 바쁜 업무에도 불구하고 빈 업무공백을 매워준 직장동료, 같이 수확한 원우들과 주위의 고마운 여러분께 머리 숙여 감사를 드립니다.

2년 동안 지도해 주시고 논문이 나오기까지 교정 및 심사를 하시느라 고생하신 김태용 교수님, 박영병 교수님께도 고마움을 금할 길이 없습니다. 그리고, 논문을 작성하도록 조언하여 주신 김동백 교수님께도 감사를 드립니다. 특히, 항상 업무와 학업에 지친 저를 위로하고 도와준 아내와 부언의 격려를 보내주신 가족들에게도 감사의 마음을 전합니다.

학위논문을 완성하면서 많은 아쉬움이 남지만, 미약한 지식과 적은 실무경험을 바탕으로 부동산과세표준의 단일화에 관한 내용을, 이 논문에 담아 발표하게됨을 계기로 지방세정에 대한 관심과 발전에 조그만 보탬이 되기를 기대해 본다.

2003. 1월

황 경 선