

[연구논문]

건물과표제도의 운영실태와 개선방향

Improving Building Assessment System in Property Tax

이종규* · 변창흠** · 최순영***

목 차

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| · 들어가는 말 | · 실증분석을 통한 건물과표 결정원리의 평가 |
| · 건물과표제도에 대한 쟁점별 분석 | · 결론 및 정책적 제언 |

ABSTRACT

Jong-Gyu Lee · Chang-heum Byeon · Soon-Young Choi

The purpose of this study is to analyse the existing 'structure of Building Assessment System', and to present policy alternatives for improving Property Tax System. The analysis is focused on three issues concerning building assessment system: the choice of burden principles between ability to pay and benefit received, the choice of taxation method between separated and consolidated taxation of land and building, and the choice of appraisal method of building among cost, sales comparison and income capitalization approach.

Several regression models with dummy variables have been performed, not only to evaluate relevancy of individual subset in the Index Method but also to analyse the difference of the effective tax rates.

From the analysis, as a long-term alternative, we conclude that consolidated taxation system should be necessary for solving the present problems from the existing separated taxation of land and building.

· 들어가는 말

재산세는 토지 및 건물 등의 부동산 소유자의

보유사실에 근거하여 반복적으로 부과하는 보유
과세이다. 우리나라의 재산세는 1909년 국세인 가
옥세로 창설되었으나, 1919년에는 지방세가 되었

* 서울시정개발연구원 도시경영연구부 연구위원

** 서울시정개발연구원 도시경영연구부 부연구위원

*** 서울시정개발연구원 도시경영연구부 연구원

고 1962년에 토지세와 통합되었다. 그러나 현행 재산세는 1990년 토지분 재산세가 종합토지세로 분리됨에 따라 건축물을 주된 과세대상으로 하는 건물세의 성격을 띠게 되었다.

1998년 현재 서울시의 재산세는 전체 시세입의 3.5%, 자치구 세입의 22.9%에 불과하지만, 납세자들의 조세저항을 가장 많이 받는 세목 중의 하나이다. 재산세가 다른 조세에 비해 조세저항이 심한 이유는 반복적으로 부과되는 직접세이면서도, 부과대상이 되는 건물가치에 대한 객관적 평가가 어렵기 때문이다. 특히 재산세 부과 기준이 되는 과세표준 산정을 위한 건물과표 지수체계는 그 구조가 복잡할 뿐만 아니라 건물의 실제 가치를 제대로 반영하지 못한다는 평가를 받고 있다.

그 동안 건물과표제도와 관련된 연구에서 여러 가지 개선방안이 제시되었으나, 건물과표제도의 운영실태에 대한 실증연구가 뒷받침되지 못하였다¹⁾. 그 이유는 토지와 건물이 하나로 거래되기 때문에 건물가치만을 추출하기가 어렵고, 실거래가의 확보 또한 쉽지 않았기 때문이다. 따라서 신축건물의 단가나 표본에 의한 아파트 가격자료를 이용한 제한적인 분석에 만족할 수밖에 없었다.

본 연구에서는 건물과표제도에 관한 기존 연구의 이러한 한계를 극복하기 위하여 다양한 방법으로 부동산의 실거래 가격과 건물분 가치 자료를 구축하였다. 이 자료를 기초로 현행 건물과표 결정체계의 주요 쟁점과 제도 운영실태를 실증적으로 분석하여 과표제도 개선의 방향을 제시하고

자 하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 2장에서는 현행 건물과표제도의 성격을 쟁점을 중심으로 논의한다. 제3장에서는 실증분석을 기초로 건물과표산출체계와 실효세율 문제를 검토한다. 마지막으로 제4장에서는 앞의 현황과 실증연구에 기초하여 건물과표제도의 장기적 개편방향을 제시하고 추진상의 한계점을 기술한다.

· 건물과표제도에 대한 쟁점별 분석

1. 건물과표 결정원리와 관련된 쟁점

건물과표를 어떠한 기준으로 결정할 것인가는 재산세율과 더불어 시민의 실질적인 세부담 수준을 결정하는 중요한 문제이다. 그동안 합리적인 재산세 부담의 결정문제와 관련하여 여러 가지 논의가 진행되었는데 이는 크게 세 가지 쟁점으로 정리할 수 있다.

첫 번째의 쟁점은 재산세율의 구조를 응익원칙과 응능원칙 중 어디에 중점을 두고 결정할 것인가의 문제이다. 일반적으로 조세는 그 필요한 총량을 납세자의 부담능력에 따라 공평하게 과세한다는 응능원칙이 기본으로 되어 있다. 그러나 지방세는 국세에 비하여 납세자의 이익의 크기에 비례하여 과세하는 응익원칙에 충실할 필요가 있고, 현재의 세제전반에서도 그러한 경향을 볼 수 있다²⁾.

특히 토지나 건물과 같은 부동산의 가치는 정

1) 건물과표제도에 대한 대표적인 실증연구로는 김정호, 1990, 『건물분 재산세의 발전방안 연구』, 한국지방행정연구원, 노영훈·한상국·이성욱, 1994, 『건물과표 및 세율체계의 개선방안』, 한국조세연구원, 노영훈, 1997, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 한국조세연구원 등이 있다.

2) 심정근외, 『지방재정학』, p.154.

부의 토지이용계획이나 공공투자 등의 외부요인에 의해 크게 영향을 받기 때문에 그 소유주에게 공공서비스의 대가에 따라 응과세하는 것이 타당한 측면이 있다. 그러나 현행 종합토지세와 재산세는 경제적 능력의 좋은 척도가 되므로 소득세를 보완하여 응능력적으로 과세하는 것이 타당한 측면도 있다 할 것이다³⁾.

두 번째의 쟁점은 토지와 건물을 통합하여 부과할 것인가, 분리하여 과세할 것인가의 문제이다. 이 문제에는 조세의 합리성, 조세부과의 능률성, 제도적인 측면이 동시에 결합되어 있다. 우선 조세의 합리성 측면에서 보면 어떠한 제도가 재산세 부담의 왜곡현상을 최소화할 수 있는가에 따라 부과방식이 결정되어야 한다. 반면 조세부과의 능률성은 측면에서는 비록 토지와 건물을 통합하여 평가하고 이에 근거하여 부과하는 것이 합리적이라 하더라도 통합비용이 징수금액에 비해 과도하게 큰 경우에는 분리하여 평가하고 조세를 부과하는 것이 불가피하다. 마지막으로 제도적인 측면에서는 토지와 건물을 하나의 물건으로 인식하는가 별개의 물건으로 인식하는가에 따라 통합부과와 분리부과에 대한 선택이 달라질 수 있다. 일반적으로 건물을 토지의 합성물로 인식하는 대부분의 영미 국가에서는 토지와 건물을 하나의 과세대상으로 하여 통합재산세를 부과하는 반면, 우리나라나 대만, 프랑스, 덴마크, 캐나다 일부지역과 미국의 피츠버그시 등에서는 토지와

건물에 대해 별도과세방식을 채택하고 있다.

세 번째 쟁점은 건물의 가치를 어떠한 원칙에 따라 평가할 것인가의 문제이다. 일반적으로 부동산을 평가하는 방식은 원가방식(cost approach), 비교방식(sales comparison approach), 수익방식(income capitalization approach)의 세 가지로 구분하는데, 각각 비용성, 시장성, 수익성에 따라 부동산을 평가하는 것이다⁴⁾.

건물의 평가에 있어 가장 이상적인 경우는 전술한 세 가지 평가방식에 의해 산출된 가격이 모두 같을 때이지만, 이는 이론적으로나 가능할 뿐 현실적으로는 불가능하다. 실제 부동산 과세표준의 결정은 하나의 원칙이 일률적으로 적용되기보다는 해당 국가나 지방의 특성에 따라 다양한 원칙이 결합되어 적용되고 있다.

2. 건물과표관련 쟁점별 과표제도 분석

1) 건물과표의 결정체계

건물과표란 건물분 재산세를 부과하는 기준이 되는 재산의 가치로 건물분 재산세의 과세시가표준액을 의미한다. 일반적으로 과세표준(課税標準)이라 함은 세법에 의하여 직접적으로 세액산출의 기초가 되는 과세물건의 수량, 가액, 또는 건수를 말하는 것으로, 이 과세표준에 세율을 곱하면 산출세액이 된다. 과세표준은 공평과세의 실현과 세액산출의 근거라는 측면에서 각종 세법에 규정된 법정

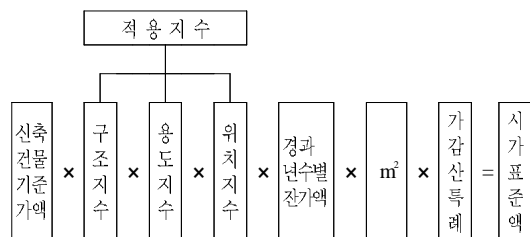
3) IMF연구단이 우리나라의 재산분포에 대해 “한국의 계층간 재산분포는 앞으로 더욱 불공평하게 될 요인이 많기 때문에 재산의 이전 및 보유에 대한 과세는 강화되어야 할 필요가 있다”라고 분석한 것은(오연천, 1993) 응능과세가 필요함을 보여주는 한 단면이다.

4) 원가방식이란 평가대상이 되는 부동산과 동일한 부동산을 건축하기 위하여 어느 정도의 비용이 투입되어야 하는가라는 관점에서 부동산의 가치를 산출하는 방법으로 복성식 평가법이라고도 한다. 반면, 비교방식은 평가대상이 되는 부동산과 대체가능한 부동산의 거래가격을 근거로 그 부동산의 가격을 산출하는 방식으로 가장 보편적으로 활용되는 방법이다. 마지막으로 수익방식이란 당해 부동산에서 발생할 수익에 근거하여 부동산을 평가하는 방법이다.

서울 못지 않게 그 비중과 중요성이 크기 때문에 행정서울 또는 제2의 서울로서의 기능을 가진다.

현행 과표 산정 방식은 원가방식에 의한 대상 건물의 재조달 원가(replacement cost)를 산출하는 형태를 취하고 있다. 즉, 유사한 물리적 구조와 용도를 가진 건물을 현 지역에 신축하는 데 드는 비용을 과세의 시가표준액으로 삼는 방식이다. 시가표준액은 1㎡당 신축건물 기준가액⁵⁾에 구조별, 용도별, 위치지수와 경과년수별 잔가율을 곱하여 1㎡당 금액을 산출한 후 건물의 면적을 곱한 다음, 건물의 규모, 특수부대설비 등을 감안한 가감산율을 적용하여 산출하는 누승적 구조를 가지고 있다.

이를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 시가표준액의 결정구조

구조지수는 건물의 신축가격을 시가표준액에 반영하기 위하여 도입된 지수이다. 구조지수는 건

물의 구조를 주된 재료와 기둥 등을 기준으로 8가지 유형으로 나누고, 2종인 철근콘크리트조를 기준값인 100으로 하여 종류별로 지수값을 30~120까지 부여하고 있다. 반면, 용도지수는 건물의 용도에 따라 1종인 주거 숙박용을 기준값인 100으로 하여 7가지로 구분하고 40~135의 지수값을 부여하고 있다. 동일한 용도일지라도 수익성에 따라 상이한 지수를 부여하고 있으므로 용도지수는 건물의 수익성을 반영하기 위해 도입된 지수라 할 수 있다⁶⁾.

위치지수는 건물 부속 토지 가격(개별공시지가)을 기준으로 단위 면적(㎡)당 60만~80만원을 100으로 하여 토지가격에 따라 80~130까지 26개 등급을 부여하고 있다⁷⁾. 현행 건물과표 산출체계가 원가방식에 의하여 건물의 산출가액을 기준으로 삼고 있으므로 건물의 원가구성과 무관한 토지가격을 별도의 지수로 부가하는 것에 대해서는 많은 문제점이 제기되고 있다⁸⁾.

경과년수별 잔가율은 감가상각에 따른 건물가치의 하락을 반영한 것으로 건물 구조별로 내용년수와 최종년도 잔가율을 정하고 기간의 경과에 따른 건물의 잔존가액의 정도를 비율로 표시하고 있다. 예를 들어 철근콘크리트 건물의 경우 건물의 내용년수는 60년이고 60년이 경과한 후의 건

5) 이론적으로 건물의 기준가액은 철근콘크리트 슬라브 구조 아파트의 원가구성 요인에 의해 결정되고 있는데, 원가구성 요인이란 재료비, 노무비, 기타 경비, 이윤 등을 말한다. 여기에서 이윤을 제외한 순수한 재조달 원가에는 일정비율을 곱하여 산출한 가액이 기준가액이다. 행정자치부는 매년 기준가액을 건설교통부의 아파트 분양 최고가격과 조달청 및 주택공사, 주택은행, 한국감정원 등에 신축가격 등을 조회하여 이를 참고하고 소비자 물가상승률과 재정수요 측면을 고려하여 해마다 일정비율을 적용하고 있다. 1999년도의 기준가액은 160천원으로, 평균 실건축비 522천원의 30.7% 수준이었다.

6) 예를 들어 동일한 숙박시설의 경우에도 콘도미니엄과 호텔은 지수 135를 적용하는 반면, 여관은 125, 여인숙은 100을 적용하고 있다. 의료시설은 병원, 의원, 한의원은 지수 125를 적용하는 반면, 시술소, 조산소는 117을 적용하고 있다. 공중위생시설의 경우에도 특수 목욕장이나 카지노업소 등은 135의 지수를 적용하고 있으나, 일반 목욕장이나 세탁소는 125, 납골당이나 화장장은 60을 적용하고 있다.

7) 원래 위치지수는 1993년까지 지역지수라 하여 서울특별시 지역을 100으로 하고 직할시는 98, 대도시는 96, 지방면급 지역은 최저 76까지 부여하던 제도를 개선한 것이다.

8) 건물세를 토지보유세인 종합토지세와 분리하여 과세하는 현실을 고려할 때 토지가격에 따른 지수부과는 이중과세라 할 수 있다.

물의 잔존가액의 비율은 22%이므로 매년 0.013씩 건물의 가치가 감가한다고 가정하는 것이다.

가감산특례는 건물의 종류 및 구조, 특수시설 여부 등에 대하여 추가적으로 가감산율을 적용하는 것이다. 현행 건물과표지수체계에서 가감산특례는 기존의 구조와 용도지수에 의한 지수체계에 추가하여 부과되는 것으로 가산율(可算率)은 건물의 특수시설 및 구조, 큰 평형의 단독주택 및 공동주택, 고가의 공동주택에 적용되고, 감산율(減算率)은 국민주택규모 이하의 주택 및 단독주택의 특수시설에 적용된다. 이를 건물의 유형별, 가감산의 종류별로 간단히 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 건물의 유형별 가감산율의 적용

	가산 대상	감산 대상
단독주택	- 165㎡ 이상(지하면적 제외)	- 85㎡ 이하 - 주택의 특수시설 (차고, 지하실, 특수구조 등)
공동주택	- 100㎡ 이상 - 기준시가 3억원 이상	- 85㎡ 이하
일반건물	- 상가 1, 2층 - 특수설비 - 고층건물 - 연면적 992㎡ 이상 - 특수건물(1개층 높이) - 호화내외장제	

응익원칙과 응능원칙의 적용여부

특정세제가 응능과 응익원칙 중 어디에 근거하여 과세하고 있는가는 정확히 구분하기가 쉽지 않다. 일반적으로 납세자들이 받은 공공서비스의 편익에 근거하여 부과하는 응익원칙에 따르는 경우 같은 지역의 건물은 면적당 동일한 편익을 받았다고 볼 수 있다. 때문에 현행 재산세에서 면적당 동일한 편익을 받은 대형평형의 아파트에 대해 누진세율이나 가산율을 적용하는 것은 응익원칙외에 응능원칙이 적용된 것이라 할 수 있다⁹⁾.

현행 재산세의 세율구조는 상업·업무용 부동산에 대해서는 0.3%의 단일세율을 적용하고 있지만, 주택에 대해서는 1,200만원, 1,600만원, 2,200만원, 3,000만원, 4,000만원을 분기점으로 하여 0.3~7.0%의 6단계 누진세율이 적용되고 있다. 또한 가감산특례에 있어서도 시가표준액 산정시 규모별로 가산율을 적용하고 있으며¹⁰⁾, 국세청의 기준 시가에 따라 가산율을 적용하고 있다¹¹⁾.

상업용 건물이나 대형주택, 고가의 주택이 소형주택이나 저가의 주택에 비해 단위면적 기준으로 특별히 공공서비스를 더 많이 받는다는 근거가 없다는 점을 고려하면, 우리나라의 재산세율체계는 응익원칙 외에 응능원칙이 추가적으로 적용되고 있다고 할 수 있다.

토지와 건물의 통합평가 문제여부

일반적으로 재산세의 유형은 토지와 건물을 통

2) 과표결정 쟁점별 현행 건물과표제도의 평가

9) 익명의 심사자의 지적에 따르면, 응익의 원칙을 따라 과세하는 경우에도 지방공공서비스의 공급으로부터 건물이 받는 평당 편익의 크기는 동일하다기보다는 한계효용체감의 법칙에 따라 규모가 커짐에 따라 감소할 수 있다는 것이다. 그러나 평형별 혹은 소득계층별 편익의 크기는 공공서비스의 종류에 따라 달라질 수 있으므로 구체적으로 측정하는 것이 용이하지 않다. 따라서 본 연구에서는 편의상 응익의 원칙에 따르는 경우 지방공공서비스로부터 받는 건물의 평당 편익을 동일하다고 보았다.

10) 단독주택은 165㎡ 이상부터, 공동주택은 전용면적 100㎡ 이상부터 10/100에서 최고 70/100까지 가산율이 적용된다.

11) 국세청 기준시가 3억원 초과 4억원 이하의 공동주택에 대해서는 2/100, 4억원 초과 5억원 이하의 공동주택에 대해서는 5/100, 기준시가 5억원 초과 공동주택에 대해서는 10/100의 가산율을 적용하고 있다.

합하여 과세하는가 어느 한쪽 혹은 양쪽에 과세하는가에 따라 통합재산세, 지가세, 토지·건물차등과세 형태로 나눌 수 있다. 우리나라는 토지와 건물을 분리하여 과세하는 형태를 취하고 있는데, 이는 토지와 건물을 독립된 별개의 부동산으로 보고 각각을 권리의 객체가 되도록 규정한 현행 민법체계에 기인하고 있다.

그러나 국세인 양도소득세와 상속·증여세에서는 토지와 건물의 통합평가방식이 부분적으로 활용되고 있다. 양도소득세와 상속증여세의 과표가 되는 기준시가는 시이상 지역의 모든 아파트와 일정조건¹²⁾을 갖춘 연립주택에 대해 고시하고 있는데, 이 때 기준시가는 토지와 건물을 통합하여 평가한 가격을 조정한 금액이다¹³⁾. 반면 기준시가가 고시되지 않는 건물에 대해서는 지방세와 마찬가지로 토지와 건물의 가치를 분리하여 평가하고 있다. 즉, 건물분의 가치는 건물과표방식을 사용하여 시가표준액을 산정하고, 토지분 가치는 「지가공시법」에 의한 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액에 적용비율을 곱하여 산정한 가액을 사용하는 것이다.

또한 현행 재산세 건물과표 체계에서 토지와 건물의 가치가 상호영향을 미치는 예는 위치지수에서 찾을 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 위치지수는 시가표준액에 토지분 가치를 반영한 것으로, 건물의 가치가 토지와 완전히 분리되지 못하고 있음을 반증하는 것이다.

이를 통해 볼 때 토지와 건물을 실제 거래시장과 무관하게 분리하여 평가하고 과세하는 것은 여러 가지 문제점을 초래하게 된다. 가장 큰 문제는 동일한 부동산에 대하여 지방세와 국세가 상이한 건물평가가액을 갖게 됨에 따라, 과세의 공정성과 형평성에 의문이 제기되는 점이라 할 수 있다. 따라서 장기적으로 토지와 건물을 통합하여 평가하고 과세할 필요성이 있는 것이다.

건물가치 평가방식의 문제

현행 건물과표제도의 지수산출체계에서는 시장가치가 존재하지 않는 건물분 가치를 과세표준에 반영하기 위하여 인위적으로 복잡한 지수체계와 가감산제도를 활용하고 있다. 지수체계는 앞서 살펴보았듯이 기본적으로 원가방식에 의해 재조달 원가를 반영하기 위한 능숙적 구조로 되어 있으나, 실거래가액을 반영하기 위하여 불가피하게 수익방식이나 거래사례방식이 보조적으로 활용되고 있음을 알 수 있다.

건물가치의 평가방식으로 수익원칙은 건물로부터 발생하는 수익에 기초하여 과세하는 것으로 담세능력 측면에서는 가장 합리적인 조세부과원칙이라 할 수 있다. 그러나 이 원칙은 주택과 같은 비수익성 건물에 대해서는 적용하기 힘들다는 한계가 있다. 현재의 지수체계에서는 용도지수가 동일한 용도에 대해서도 수익성을 반영하여 상이한 지수를 도입하고 있으므로 수익방식을 적용한 사례라 할 수 있다.

12) 전용면적 50평 이상의 연립주택(4층 이하), 세대수가 100세대를 넘는 단지, 하나의 연립단지 내에 50평 이상의 주택이 포함되어 있는 경우이다.

13) 기준시가는 분양가, 거래가격, 호가(매도자, 매수자, 중개업소가 상정하고 있는 가격)를 통하여 파악한 후 전용면적별로 실거래가액의 70~80% 수준의 고시기준율을 적용하여 고시가액을 결정한다.

거래사례비교법은 시장가치를 반영하여 과세한다는 측면에서 실제의 가치에 가장 부합하는 과세방식이라 할 수 있다. 그러나 과세때마다 가치를 재평가해야 하므로 평가비용과 징수세액을 비교하여 평가비용이 과다한 경우에는 이 방식을 적용하는 데는 어려움이 따른다.

현행 지수체계상 거래사례비교법이 부분적으로 적용되고 있는 경우는 가감산특례와 위치지수라 할 수 있다. 가감산특례 중 기준시가를 기준으로 3억원 이상인 공동주택에 대해 가산율을 적용하는 것은 거래시가를 시가표준액 산정에 활용한 사례이다¹⁴⁾. 또한 위치지수도 건물분 가치에 토지분 가치를 반영하기 위하여 도입된 제도이나, 거래사례 등을 고려하여 결정되는 공시지가를 활용하므로 이 또한 거래사례방식의 부분적 활용이라 할 수 있다.

결국 현행 건물평가제도에서는 건물만의 가치를 시장가치에 적합하게 하기 위하여 원가방식에 수익방식이나 거래사례비교방식을 혼합하여 사용하고 있는 것이다. 게다가 정책적인 요소나 토지분의 가치까지 가감산 요소나 위치지수를 통해 추가적으로 반영함으로써 과표산출체계를 더욱 복잡하게 만들고 있다.

복잡한 지수체계의 도입과 가감산특례의 도입은 건물의 시장가치 적합성이라는 목적외에 재산

세의 형평성의 증진을 도모하기 위한 목적이 내재되어 있다. 이것은 재산세 건물과표는 단순히 건물의 가치를 제대로 반영하여 합리적이고 효율적인 세부담을 위한 기초자료로서의 역할이 있음에도 불구하고 형평성 제고라는 정책적 목적이 개입됨으로써 과표 자체의 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

· 실증분석을 통한 건물과표 결정원리의 평가

지금까지 과표결정체계와 관련하여 쟁점별로 건물과표제도를 평가하고 문제점을 도출하였다. 여기에서는 건물의 가격과 특성에 대한 자료를 기초로 실증연구를 통해 건물과표결정체계의 문제점을 파악하고자 한다.

1. 원가법에 의한 지수산출체계의 합리성 평가

1) 분석목적 및 분석자료

현행 건물과표제도의 지수체계는 원가방식을 위주로 구성되어 있다. 여기에서는 현재의 지수체계가 건물의 신축비를 어느 정도 설명하고 있는가를 확인하기 위하여 건물의 신축가액 자료를 이용하여 지수산출체계의 합리성을 평가하고자 한다¹⁵⁾.

14) 과표산정에서 가산율을 적용하는 것은 주택과소비에 대해 응능원칙에 따라 추가적인 부담을 가하는 제도이지만, 부담액 산정 기준으로 거래사례를 통해 확보한 기준시가를 이용하고 있다는 점에서 현행 과표제도상 거래사례비교방식이 활용되고 있음을 보여주는 것이다.

15) 어떤 특정 구조와 용도를 갖는 건물을 현재 새로 짓는 비용에 감가상각을 하는 현재의 재조달원가방법과 실제 지출된 과거의 건축비용에 물가상승률을 반영하여 현실화한 후 감가상각을 하는 방법간에는 차이가 있을 수 있다. 그러나 후자의 방법인 경우에는 과거와 현재간의 건축기술의 차이에 따른 건축비용의 차이를 물가상승률만으로는 고려하기 힘들다는 점에서 한계가 있다고 할 것이다. 노영훈(1997 : 64) 참조. 그럼에도 불구하고 전자의 경우에도 동일한 위치, 동일한 평형이 층수별, 방향별, 조망정도별 차이를 반영하지 못하고 있다는 점에서 재조달원가만으로 실제 건축물의 가치를 측정하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 현재의 지수체계가 기본적으로는 원가법에 의한 지수체계로 구성되어 있기 때문에 이 원칙에 적합한가를 확인하기 위하여 건물신축비 자료를 활용하고자 한다.

분석을 위한 자료는 한국감정원이 발간하는 『건물신축단가표』에 나타난 건물의 신축단가를 이용하였다. 『건물신축단가표』에는 격년 단위로 건물을 신축하는 데 소요되는 기준단가를 구조, 용도, 등급별로 제시하고 있다. 본 연구에서는 1994년, 1998년, 2000년 자료를 분석에 활용하였다¹⁶⁾.

한국감정원의 『건물신축단가표』에 나타난 구조·용도와 행정자치부의 조정지침에 나타난 구조·용도간에는 다소간의 차이가 있기 때문에 분석에서는 이를 조정하여 사용하였다. 분석에 사용된 연도별 『건물신축단가표』상의 용도별 자료의 수는 아래의 <표 2>와 같다. 표에서 보듯이 연도별 표본수는 1994년 325개, 1998년 363개, 2000년에 364개였다. 구조별로는 철근콘크리트조가 124 137개로 전체 표본수의 약 38%를 차지하고 있고 다음으로는 철골조와 시멘트벽돌조가 많은 비중을 차지하였다. 신축단가는 1등급에서 5등급으로 구분하여 기준단가를 제시하고 있는데, 3등급이 가장 많으나 등급별로 비교적 고르게 분포되어 있다.

<표 2> 건물신축단가표상 용도별 자료내용

연도	용도 (아파트)	U1 (기타 주거시설)	U2 (호텔 등)	U3 (근린생활시설)	U4 (체육시설 등)	U5 (공공 등)	U7 (축사)	계
1994	8	42	20	112	14	129		325
1998	6	55	24	116	21	132	9	363
2000	20	53	24	106	20	132	9	364

2) 분석방법

건물과표 지수산출체계의 합리성은 『건물신축

단가표』상의 신축단가자료를 이용한 회귀분석모형을 추정함으로써 확인하였다. 즉, 현행 지수체계를 반영할 수 있는 회귀분석모형을 설정하여 각 용도 및 구조지수의 계수를 추정하고 이 계수가 현재의 지수값을 어느 정도 설명하는지를 분석함으로써, 과표산출체계상 지수의 합리성을 검증하고자 하는 것이다.

회귀분석 모형에서는 2등급 철근콘크리트아파트를 기준가격으로 설정하였다¹⁷⁾. 현재의 건물과표 산출체계는 기준가액에 각 구조·용도·위치지수의 값을 곱하여 시가표준액을 산출하는 누승적 방식으로 구성되어 있기 때문에 회귀분석모형은 아래의 <식 1>과 같은 형태를 띠게 된다. 용도는 U라는 더미변수를 사용하였고, 용도번호대로 변수명을 정의하였으며, 구조는 S라는 더미변수를 사용하였다.

$$Y = e^{b_0} e^{b_1 U_1} e^{b_2 U_2} e^{b_3 U_3} e^{b_4 U_4} e^{b_5 U_5} e^{b_6 S_1} e^{b_7 S_2} e^{b_8 S_3} e^{b_9 S_4} e^{b_{10} S_5} e^{b_{11} S_6} e^{b_{12} S_7} e^{b_{13} S_8} \dots \text{<식 1>}$$

위의 식에서 e^{b_0} 는 기준이 되는 철근콘크리트 아파트 건물의 m^2 당 평균 건축비이며, e^{b_1} 은 용도번호가 2번이며, 용도지수가 135인 콘도미니엄, 호텔 등일 때 가격변화비율이다. 이 식에 자연로그(natural logarithm)를 취하면 아래의 <식 2>와 같은 회귀분석모형이 되며, 이 모형의 계수(parameter estimates=지수추정치)를 추정하였다(<식 2> 참조).

16) 1996년 자료에 대해서는 노영훈(1997)에서 분석하였으므로 제외하였다.

17) 이것은 행정자치부가 매년 기준가액을 설정할 때 건설교통부의 아파트 분양 최고가격과 조달청 및 주택공사, 주택은행, 한국감정원 등에 신축가격 등을 조회하는데, 한국감정원에서 제시하는 신축가격은 2등급 철근콘크리트아파트가 기준가격이기 때문이다.

$$\begin{aligned} \ln Y = & b_0 + b_1 U_1 + b_2 U_2 + b_3 U_3 + b_4 U_4 + b_5 U_5 \\ & + b_6 S_1 + b_7 S_2 + b_8 S_3 + b_9 S_4 + b_{10} S_5 \\ & + b_{11} S_6 + b_{12} S_7 + b_{13} S_8 \dots\dots\dots <식 2> \end{aligned}$$

3) 지수합리성 분석결과

『건물신축단가표』를 이용하여 지수합리성을 분석한 결과는 아래의 <표 3>에 제시되어 있다.

분석결과 각 연도별 모형의 설명능력은 좋은 편이었으며 통계적 유의성도 높았다. 또한 개별변수들도 대부분 1%의 수준에서 유의성이 있는 것으로 나타났다.

지수의 종류별로 살펴보면, 등급지수는 모든 연도에서 등급이 높을수록 지수추정치가 높게 나타나 모형이 합리적으로 구성되었음을 반증해 주었

<표 3> 아파트 철근콘크리트 기준 분석결과(2등급 기준)

구분	변수명	변수해석	현재 지수	2000		1998		1994	
				계수 추정치	지수 추정치	계수 추정치	지수 추정치	계수 추정치	지수 추정치
지수	절편			13.408***	66802.3	13.262***	575015.9	12.957***	423667.4
등급 지수	G1	1등급		0.120***	112.8	0.123***	113.0	0.119***	112.7
	G3	3등급		-0.1478***	86.3	-0.125***	88.3	-0.114***	89.2
	G4	4등급		-0.253***	77.7	-0.251***	77.8	-0.261***	77.1
	G5	5등급		-0.418***	65.8	-0.419***	65.8	-0.413***	66.2
용도 지수	U1	기타주거시설	100	0.083	108.7	0.301***	135.1	0.332***	139.4
	U2	호텔 등	135	0.176***	119.3	0.336***	139.9	0.342***	140.7
	U3	근린생활시설	125	0.004	100.4	0.220***	124.6	0.180***	119.6
	U4	체육시설 등	117	0.083	103.4	0.216**	124.1	0.162**	117.6
	U5	공장 등	80	-0.360***	69.7	-0.162**	85.1	-0.181***	83.4
	U6	축사	40	-0.733***	48.0	-0.450***	63.8		
구조 지수	S1	철골철근 콘크리트	120	0.155***	116.8	0.129***	113.8	0.241**	127.3
	S2	통나무	120	0.505***	165.8	0.355***	142.6		
	S3	철골조	100	0.072**	107.5	0.080**	108.3	0.109***	111.5
	S4	치장벽돌조 (연화조)	90	-0.141***	86.8	-0.166***	84.7	-0.184***	83.2
	S5	조립식 샌드위치판넬	90	-0.440***	64.4	-0.455***	63.5	-0.526***	59.1
	S6	시멘트 벽돌	75	-0.163***	85.0	-0.173***	84.1	-0.190***	82.7
	S7	목조	70	-0.308***	73.5	-0.321***	72.5	-0.327***	72.1
	S8	블록조	65	-0.276***	75.8	-0.287***	75.1	-0.304***	73.8
	S9	경량철골조	70	0.266*	130.6	-	-	-	-
	S10	철파이프조	30	0.116	112.4	-	-	-	-
2000년: R2= 0.76, F=54.10, (Prob>F) = 0.001 1998년: R2= 0.75, F=57.18, (Prob>F) = 0.001 1994년: R2= 0.77, F=65.85, (Prob>F) = 0.001									

***는 1%, **는 5%, *는 10%수준에서 유의성을 지님.

다. 등급을 제외하고 회귀분석한 결과¹⁸⁾, 지수추정치의 크기와 순서는 대체로 등급을 포함시켜 분석한 결과와 일치하였으나, 모형의 설명력은 다소 떨어졌다($R^2 = 0.59$). 이것은 현재의 지수체계가 신축비를 제대로 반영하기 위해서는 건물의 등급을 별도로 고려해야 함을 암시하는 것이다.

용도지수는 대체로 지수추정치가 현재지수의 크기 및 순서가 일치하여 현재의 용도지수는 수익방식의 요소를 가미하여 결정되었음에도 불구하고 원가방식에 의했을 때도 지수의 합리성이 있음을 알 수 있다. 다만, 아파트 외의 주거시설은 2000년도를 제외하고는 추정지수값이 130 이상으로 원가방식에 의하는 경우 아파트보다 더 높은 용도지수를 적용해야 하는 것으로 평가되었다.

구조지수를 살펴보면, 전체적으로 현재의 구조지수는 원가방식에 의해 추정한 지수추정치와 많은 차이를 보여주고 있었다. 현재 지수가 기준이 되는 철근콘크리트조(100)의 지수보다 낮은 경량철골조(70)나 철파이프조(30)는 유의성이 낮긴 하지만 지수추정치가 각각 130.6과 112.4로 높은 값을 보여주고 있다. 또한 통나무조는 현재 지수가 120에 불과하나 지수추정치는 124.6 165.8로 나타났으며, 반대로 조립식 샌드위치판넬은 현재 지수가 90이나 지수추정치는 59.1 64.4에 불과하였다.

2. 시가원칙에 의한 지수산출체계의 합리성 평가

1) 분석목적 및 분석방법

앞에서 원가방식에 의하여 지수산출체계를 분석한 결과, 원가방식만으로는 지수를 제대로 설명할 수 없음을 확인할 수 있었다. 그러나 신축비자료라는 특성 때문에 가감산특례나 경과연수별 잔가율, 위치지수와 같은 시가표준액 산출요소들을 고려할 수 없는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 실거래 가격을 확인할 수 있는 기준시가 자료를 활용하여 신축비 자료로 분석하지 못했던 가감산특례와 경과연수별 잔가율, 위치지수의 합리성을 분석하였다.

분석은 재산세 과세자료와 기준시가 자료를 활용하여 이루어졌다. 서울지역의 아파트 전체에 대하여 구청별로 비례층화방식으로 표본을 추출한 다음, 해당 주소지 건물의 구조지수, 용도지수, 위치지수, 가감산 특례 등의 재산세 과세내역과 국세청의 기준시가를 조사하고, 이를 기초로 건물분 추정시가를 산출하였다.

건물분 추정시가를 산출하기 위한 절차는 아래의 <표 4>와 같다. 우선 조사된 기준시가에 규모별 고시기준율의 역수를 구하여 추정건물 실거래가액을 구하였다. 다음으로 해당 주소지의 공시지가를 구하고 여기에 지역별, 용도별 공시지가 현실화율¹⁹⁾을 곱하여 m^2 당 토지분 추정시가를 구하였다. 마지막으로 건물분 추정시가는 추정건물 실거래가액에 토지분 추정시가를 차감함으로써 도출하였다²⁰⁾.

18) 등급을 제외한 회귀분석 결과는 이종규·변창흠(2000)을 참조할 것

19) 공시지가 현실화율은 용도지역별로 공시지가/체감지가를 구한 값으로 건설교통부(1998)의 내부자료를 이용하였다. 용도별, 지역별 공시지가 현실화율은 이종규·변창흠(2000) 부록 3을 참조할 것.

20) 이 방식을 통해 건물분 추정시가를 도출하는 데는 도출과정에서 여러 가지 오차가 발생할 수 있다. 우선 고시기준율로 나누어 도출한 건물전체의 추정 실거래가액 도출에서 오차가 발생할 여지가 있고, m^2 당 토지분 추정시가 계산에 있어서도 공시지가의 현실화율의 지역별 용도별 편차가 발생할 여지가 있다. 그러나 이 방식의 근본적인 문제점은 토지와 건물이 합체된 가치는 토지 가치와 건물 가치의 단순합이 아니라는 데 있다. 실제 단독주택에서는 이 방식을 통해 도출한 건물분의 추정시가가 마이너스값을 가지는 경우가 많았으며, 실제 단독주택시장에서 오래된 주택의 경우 건물분 가치는 무시하고 거래되는 것이 일반적이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 한계에도 불구하고 단독주택이 아닌 아파트와 연립주택을 대상으로 삼았기 때문에 실제 가격과의 편차가 크지 않은 것으로 판단된다.

<표 4> 기준시가를 이용한 건물분 추정시가 도출방법

분석항목	분석항목 산출방법
추정건물 실거래가액	기준시가 × 1/고시기준율 전용면적 기준 85㎡ 이하일 경우 : 기준 시가 × 100/70 전용면적 기준 166㎡ 미만 : 기준시가 × 100/75 전용면적 기준 166㎡ 이상 : 기준시가 × 100/80
㎡당 토지분 추정시가	공시지가 × 1/공시지가현실화율
토지분 추정시가	㎡당 토지분 추정시가 × 소유면적
건물분 추정시가	추정거래가액 - 토지분 추정시가
㎡당 건물분 추정시가	건물분 추정시가/건축물면적(전용+공용)

분석을 위해서 확보한 기준시가 자료의 표본수는 327개였다²¹⁾. 분석방법으로는 신축비 자료를 이용한 분석과 동일한 방법을 이용하되 회귀분석 모형의 설명변수를 달리 구성하였다. 즉, ㎡당 건물분 추정시가를 종속변수로 하고 위치지수(또는 공시지가), 가감산특례, 평형, 경과년수를 나타내는 지수를 더미설명변수로 설정하였다.

2) 분석 결과

가감산특례는 전체적으로 지수와 동일한 방향으로 건물의 가격에 영향을 미치고 있으나 실제 건물의 가격은 가감산특례지수보다 더 큰 영향을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한 경과년수는 도입취지대로 건물의 신축년도가 오래될수록 건물의 가격이 떨어지는 것으로 나타났다.

위치지수는 표본수가 적어서 설명력이 떨어지는 P5(위치지수 112 적용), P6(위치지수 114 적용)을 제외하고는 현재 적용되고 있는 지수보다

도 건물의 가치에 더 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전체 건물의 가격에서 이미 토지분 가치를 차감했음에도 불구하고 위치지수가 건물분 가치에 영향을 미치고 있음을 의미하는 것으로, 위치이점이 토지분의 가치를 제외한 건물분 가치에도 체화되고 있음을 보여주는 것이다. 결국 토지와 건물을 인위적으로 분리하여 평가하는 데는 한계가 있기 때문에 장기적으로는 통합평가가 필요함을 암시하는 것이다.

<표 5> 기준시가 자료를 이용한 분석결과

구분	표본수	변수명	현재지수	계수추정치	지수추정치
절편	-	-	-	13.375***	644137.1833
가감산 특례	60	K1	80	-0.147**	86.25
	64	K2	90	-0.033	96.69
	8	K3	100	0.442**	155.68
	49	K4	110	0.321***	137.95
	23	K5	120	0.613***	184.60
	4	K6	130	0.728***	207.16
	6	K7	150	0.406**	150.14
경과 연수	74	L1	6 10년	0.103	110.91
	88	L2	11 15년	-0.103	90.13
	47	L3	16 20년	-0.295***	74.39
	25	L4	21 25년	-0.311***	73.26
	12	L5	26년이상	-0.184	83.17
위치 지수	113	P1	104	-0.090	91.36
	110	P2	106	0.177**	119.45
	39	P3	108	0.377***	145.82
	12	P4	110	0.948***	258.12
	2	P5	112	-0.512	59.93
	6	P6	114	0	100.00
R2= 0.40, F=12.30, (Prob>F) = 0.001					

- 주 1: 가감산특례는 95, 경과년수는 0 5년, 위치지수는 100, 102를 기준으로 함.
2. 경과년수별 잔가율은 건물구조별로 내용년수와 최종년도 잔가율이 달라지기 때문에 경과연도별 감가상각율이 달리 적용됨
3. 위치지수 P1 P6는 각각 공시지가 1,000 1,200천원, 1,200 1,500천원, 1,500 2,000천원, 2,000 2,500천원, 2,500 3,000천원, 3,000 3,500천원을 의미함

21) 기준시가자료를 이용하여 도출한 ㎡당 건물분 시가의 평균가격은 약 84만원, 가감산특례지수의 평균은 약 97, 위치지수의 평균은 약 105였다. 또한 공시지가의 평균은 약 133만 4500원, 경과년수의 평균은 11년이었으며, 전체면적(전용+공유 면적)의 평균은 121.78㎡, 과표현실화율의 평균은 약 21%였다.

3. 실효세율 분석을 통한 세부담의 형평성 평가

1) 분석의 목적 및 자료

과표의 현실화율은 과표가 건물의 가치를 어느 정도 반영하는가를 나타내는 것으로 재산세율과 더불어 재산세 부담의 수준을 평가하는 데 좋은 지표가 된다. 건물과표 현실화율의 정도는 시가표준액의 크기에 의해 결정되기 때문에 기준가액을 조정함으로써 세부담액의 절대적 수준을 결정할 수 있다. 반면, 어떠한 과표결정원리에 의하여 건물분 가치를 평가하는가에 따라 건물의 종류별, 평형별, 지역별 과표현실화율의 차이를 가져오기 때문에 세부담의 형평성 문제를 발생시키게 된다. 여기에서는 앞의 지수산출체계의 합리성 분석에서 활용하였던 기준시가 자료와 이 주소지에 대하여 인터넷 부동산 사이트²²⁾를 통하여 확인한 아파트의 평균시가자료를 활용하여 건물과표의 현실화율과 재산세의 실효세율이 아파트 평형별로 어떻게 차별화되는지를 분석하였다. 기준시가 자료는 용도별로는 모두 아파트나 연립주택이며 구조도 철근콘크리트가 대부분이어서 용도별, 구조별로 과표현실화율을 분석하는 것이 큰 의미가 없으므로 주택규모별로 과표현실화율이 어떻게 차이가 나는지를 분석한 것이다.

실효세율은 건물에 대한 자료를 이용하여 추정 한 재산세 부담액을 기준시가를 이용하여 산출한 건물의 추정 건물분 가치로 나누어 구한 값이다. 이 값을 통해 주택에 대한 누진세율 구조하에서 평형별로 세부담 정도를 확인하고 앞서 분석한 재산세의 응익원칙이 실제 세부담에서 반영되고

있는지를 확인하였다.

2) 분석결과

과표현실화율은 표본수가 적은 일부 평형을 제외하고는 전체적으로 아파트의 규모가 커질수록 낮아지고 있음이 확인되었다. 평형별로는 25.7평형(85㎡)보다 작은 주택의 평균 과표현실화율은 20.4%인데 비해, 25.7평형 36.3평형(120㎡)은 16.9%, 36.3평형 50평형(165㎡)은 16.7%이고, 50평형을 넘어서는 경우에는 13.5%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 6> 아파트의 평형별 과표현실화율과 평균 실효세율(거래가자료 이용)

면적	표본수	과표현실화율평균(%)	실효세율평균
50㎡ 미만	46	366	0.00110
50㎡ 60㎡	45	220	0.00066
60㎡ 85㎡	67	220	0.00066
85㎡ 100㎡	32	198	0.00060
100㎡ 132㎡	54	189	0.00061
132㎡ 165㎡	42	15.6	0.00059
165㎡ 198㎡	33	125	0.00070
198㎡ 231㎡	3	15.8	0.00208
231㎡ 245㎡	2	180	0.00274
245㎡ 초과	6	185	0.00519

아파트 평형별 실효세율은 60평형(198㎡) 이상의 아파트가 평균실효세율이 2.08 5.19%로 특히 높은 수준이었을 뿐, 15평형 60평형까지는 0.5 9 0.70% 수준으로 평형별로 큰 차이가 없었다. 주택의 재산세 세율은 과표 1,200만원 이하에 대해 적용되는 0.3%로부터 4,000만원 초과분에 대해 적용되는 7.0%까지 6단계로 초과누진세율이 적용되고 있음에도 불구하고, 실효세율에서는 누

22) <http://kr.realestate.yahoo.com>

진세의 효과가 잘 나타나지 않고 있음을 보여주는 것이다. 즉, 과표현실화율의 역진적 구조 때문에 세율체계의 누진성이 완화되어 전체적으로 실효세율이 평균화되고 있음을 의미하는 것이다.

아파트에 대한 평균시가 자료를 이용하여 과표현실화율과 실효세율을 분석한 결과도 기준시가 자료를 이용한 분석과 유사한 결과를 보여주었다. 15평형 이하 소형아파트의 과표현실화율이 29.7%로 60평형 이상 아파트의 41.6% 다음으로 높은 수치를 나타내었으며, 50평형 60평형의 중대형 아파트는 가장 낮은 12.7%를 나타냈다.

평균 실효세율도 60평형 이상의 아파트에서만 3.20%의 높은 수치를 나타냈을 뿐, 그 이하의 아파트에서는 규모가 작을수록 오히려 실효세율이 높은 수준이었다. 15평형 이하의 아파트에서는 평균 실효세율이 0.89%인 반면, 50평형 60평형의 아파트에서는 0.53%에 불과하였다.

<표 7> 아파트 평형별 과표현실화율과 평균실효세율 (평균시가자료 이용)

면적	표본수	평균 과표현실화율(%)	평균 실효세율
50㎡ 미만	14	29.7	0.00089
50㎡ ~ 60㎡	20	21.1	0.00063
60㎡ ~ 85㎡	64	21.4	0.00064
85㎡ ~ 100㎡	25	18.1	0.00064
100㎡ ~ 132㎡	56	15.1	0.00046
132㎡ ~ 165㎡	15	16.2	0.00058
165㎡ ~ 198㎡	24	12.7	0.00053
198㎡ 초과	3	41.6	0.00020

이러한 결과는 소형 아파트일수록 재산세 부담이 가중하다는 것을 의미하는 것으로 재산세 과

표의 누진적 구조가 제대로 작동하지 않고 있음을 증명하는 것이다. 즉, 정책적으로 재산세에 대해 응능적인 요소를 가미했음에도 불구하고 실제로는 큰 효과가 나타나지 않고 있음을 알 수 있다.

다음의 <표 8>의 과표단계별 실효세율 분석에서도 이러한 현상은 잘 드러난다. 건물과표액이 3,000만원²³⁾을 넘는 경우를 제외하고는 건물과표액의 규모와 관계없이 재산세의 실효세율이 0.47~0.63%로서 일정한 수준을 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 건물과표액이 1,200만원 이하인 소형아파트의 실효세율이 가장 높은 수준인 0.63%로서 재산세율의 누진구조에도 불구하고 실제 세부담은 역진적인 구조를 띠고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 과표단계별 실효세율(평균시가자료 이용)

과세표준	세 율	표본수	실효세율
1,200만원 이하	1000분의 3	115	0.0006346
1,200만원 초과 1,600만원 이하	3만 6천원 + 1,200만원 초과금액의 1,000분의 5	62	0.0006323
1,600만원 초과 2,200만원 이하	5만 6천원 + 1,600만원 초과금액의 1,000분의 10	23	0.000469
2,200만원 초과 3,000만원 이하	11만 6천원 + 2,200만원 초과금액의 1,000분의 30	21	0.000564
3,000만원 초과 4,000만원 이하	35만 6천원 + 3,000만원 초과금액의 1,000분의 50	3	0.00088
4,000만원 초과	85만 6천원 + 4,000만원 초과금액의 1,000분의 70	1	0.001206

· 결론 및 정책적 제언

건물과표는 재산세뿐만 아니라 취득세, 등록세, 종합토지세, 공동시설세, 도시계획세 등 6개 부동

23) 과표현실화율의 평균이 0.1891이라는 것을 감안하면, 건물과표액이 3,000만원 이상인 아파트는 시가평균액이 대략 1억 6,000만원 이상인 아파트를 의미한다.

산 관련 지방세와 국세인 양도소득세, 상속세 및 증여세의 과세표준으로 사용되고 있다. 따라서 건물과표는 세율과 더불어 시민의 실제 부동산 관련세의 담세수준을 결정하는 중요한 지표로서 합리적으로 산정되어야 한다.

본 연구에서는 건물특성과 가격에 대한 자료를 구축하고 실증분석을 실시하여 현행 과표제도의 운영현황을 파악하고, 합리적인 과표산출체계를 도출하고자 하였다. 분석 결과 현재의 건물과표는 복잡한 지수체계와 가감산특례 등으로 산출됨에도 불구하고 건물의 실제가치를 제대로 반영하지 못하는 것으로 나타났다. 이에 따라 시민의 세부담액 수준도 당초 의도한 형평성의 원칙과 부합한다고 보기 어려웠다.

이러한 과표산출체계의 문제점은 토지와 건물이 실제로는 하나로 거래됨에도 불구하고 분리하여 과세하는 과정에서 발생하는 것이다. 따라서 건물과표제도의 장기적 개선의 방향은 토지와 건물을 통합하여 평가하고 과세하는 것이라 할 수 있다. 토지와 건물을 통합평가하게 되면 관련 과세의 합리성과 형평성이 제고되고 부동산 가치증감에 따른 세수의 추계나 지방재정 확충을 위한 부동산 관련세제의 개편 등에 활용할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 통합평가를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 전제조건이 충족되어야 한다.

첫째, 토지와 건물에 대한 종합정보시스템을 구축하여야 한다. 현 제도하에서도 토지와 건물의 통합가치를 파악할 수 있는 방법은 다양하므로 이들 자료를 체계적으로 축적하고 종합화하는 작업이 필요하다. 건물의 실거래가액을 파악할 수 있는 자료원을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 국세

청의 기준가액 자료를 통해 아파트와 일정규모 이상의 연립주택에 대한 시가를 확인할 수 있으며, 법인관련 거래자료를 통해서는 각 유형별 건물의 가치를 확인할 수 있다. 또한 도급가 신고액이나 감정평가자료를 축적하는 경우에도 실거래가액을 확인할 수 있다. 특히 공인중개업체는 건물의 실제 거래가액 자료를 가장 많이 축적하고 있으나, 제도의 미비로 말미암아 제대로 활용하지 않기 때문에 확보된 실거래가액이 노출되거나 정리될 기회를 상실하고 있는 것이다.

둘째, 건물에 대한 자료구축과 평가를 전담하는 전문가의 양성과 전담기구의 설치가 필요하다. 현 제도하에서 확보할 수 있는 건물가액 자료는 종합적으로 구축하고, 자료가 부족한 건물에 대한 평가를 수행하기 위해서는 평가를 전담하는 전문가와 해당업무를 총괄하는 공신력 있는 기구의 설치가 필요한 것이다. 현재 한국감정원이 담당하고 있는 역할을 확대하든지 지방행정 부문과 연계성을 지닌 별도의 기관을 설립하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

셋째, 토지와 건물세제에 대한 종합적인 점검이 요구된다. 토지와 건물에 대한 실거래 가액에 기초하여 각 유형별 지역별 건물에 대한 실효세율을 조사하여 세제 개편시 활용할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 토지와 건물에 대한 평가와 과세업무에 대한 행정업무의 개편, 그리고 관련기관간의 협조체계 구축이 필요하다. 토지와 건물에 대해 별도 과세됨으로써 분리되어 있던 토지등기와 건물등기를 통합하고 건물대장과 토지대장이 연계될 수 있도록 해야 한다. 또한 국세청, 행정자치부, 시·도, 자치구, 한국감정원 등으로 분리되어 있는 건

물평가 및 과세업무를 조정하는 작업도 병행되어야 한다.

결국 토지와 건물의 통합평가는 많은 비용과 시간이 소요되기 때문에 장기적인 대안일 수밖에 없다. 따라서 현재 분석에서 나타난 건물과표제도의 문제점을 해결하기 위해서는 단기적인 제도의 개선이 선행되어야 할 것이다.

단기적인 개선대안은 크게 기준가액의 산정방법과 지수체계의 개선방안으로 구분할 수 있다. 우선 현재 철근콘크리트 슬라브의 신축비를 기준으로 삼고 있는 기준가액을 건물의 용도에 따라 복수로 결정하거나 한국감정원의 『건물신축단가표』상의 단가를 기준가액으로 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이를 통해 과표의 합리성을 증진하고 현실화율을 제고할 수 있을 것이다.

다음으로 지수체계의 개선방안은 앞에서 신축가액을 이용하여 분석한 각종 지수의 추정치는 원가방식을 가장 잘 반영하고 있으므로 현실과 부합하지 않는 현재의 지수를 이와 비교하여 개선할 필요가 있다. 아울러 좀더 체계적인 접근법으로는 수직적 위치지수나 등급지수 등으로 현행 과표산출체계를 보완하여 건물분 가치가 실거래가액에 근접하도록 하는 방식이 있다.

그러나 시장가격이 존재하지 않는 건물분 가치를 실제의 가치와 근접시키기 위해 지수를 추가적으로 도입하는 경우 지수체계가 더 복잡하게 될 것이다. 따라서 기존의 지수체계를 더욱 단순화되 현실화율을 제고하고 지역의 특성에 맞도록 조정을 적용하는 방안도 검토해 볼만하다.

참고문헌

- 곽태원, 『토지세제의 경제적 효과분석: 토지세제의 장기적 개편방향에 관한 연구』, 한국조세연구소, 1993.
- 국세청, “상업용건물 기준시가 산정방법”, 1998.
- 김대영, “과세자주권 확충방안”, 한국지방행정연구원, 1998.
- 김동건, 『토지세제의 장기적 개편방향에 관한 연구』, 한국조세연구소, 1993.
- 김동건, 『현대재정학』, 박영사, 1993.
- 김정호, “건물분 재산세제의 발전방안 연구”, 한국지방행정연구원, 1990.
- 김정호·김강수, 『건물과표 산정방식의 경제학적 평가』, 한국조세연구원, 1997.
- 김종순, 『지방세제도의 개편방안』, 자유기업센터, 1999.
- 내무부, “건물과세시가표준액 조정지침”, 2000.
- 내무부, 『지방세해설』, 1994.
- 노영훈, “시가표준액 산정의 문제점과 개선방향”, 『지방세』 통권 52호, 1999.
- 노영훈, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 1997. 12.
- 노영훈·한상국·이성욱, 『건물과표 및 세율체계의 개선방안』, 한국조세연구원, 1994.
- 라휘문 외, “캐나다의 조세제도”, 한국지방행정연구원, 1997.
- 서울특별시 세무행정과, 『건물과표관련 설명자료』, 2000.
- 서울특별시, 『부동산관련 지방세 부과징수 실무』, 1999. 4.
- 오연천, 『재정개혁의 전망과 재산세제의 개편과제』, 집문당, 1996.
- 오연천, 『한국조세론』, 박영사, 1993.
- 이성욱, “현행 재산세제의 운용실태와 개선방향”, 『지방세』 통권 52호, 1999.
- 이종규·변창흠, 『재산세 건물과표 개선 연구』, 서울시정개발연구원, 2000.
- 임성일, “외국의 재산세 과표운영실태와 도입방향”, 지방재정공제회, 1992.
- 임성일, 『영국의 지방정부』, 법경사, 1996.
- 임주영·장근호·노영훈, 『지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안』, 한국조세연구원, 1997.
- 한국감정원, 『건물신축단가표』, 각년도.
- 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.
- 宮本憲一, 植田和弘 公編, 『일본의 토지문제와 토지세제』, 동경, 勁草書房, 1994.
- Lissa, Tyrvainen “Property prices and urban forest

amenity improvement", *Journal of Environmental Economics and management*, vol.39, no.2, 205-223, 2000.

Strumpf, K Coleman S., *Ifrequent Assessement Distort Property Taxes : Theory and Evidence*, *Journal of Urban Economics* vol.46, no.2, 169-199, 1999.

Sudip, Chattopadhyay "The effectiveness of McFaddens's nested logit model in valuing amenity improvement", *Regional Science & Urban Economics*, vol.30, no.4, 620-626, 2000.

Urban Land Institute, *Real Estate Valuation and Appraisal, Classic Readings in Real Estate and Development*, 1991.

Urban Land Institute, *Real Estate Economics and Finance, Classic Readings in Real Estate and Development*, 1991.

서울특별시세조례, www.jibangse.com/sisejo.htm

서울특별시종로구세조례,

laib.mogaha.go.kr/cgi-bin/Srch_SelfLaw_Inds.cgi

지방세법, laib.mogaha.go.kr/cgi-bin/glaw/

지방세법 시행규칙, laib.mogaha.go.kr/cgi-bin/glaw/

지방세법 시행령, laib.mogaha.go.kr/cgi-bin/glaw/

지방세법중 개정법률,

www.moleg.go.kr/docs/newlawdoc/bub/nlaa6260.html