

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

II . 지방세 과표관련 문제점

1. 낮은 현실화율
2. 과표의 불균등
3. 과세당국의 역할 미흡
4. 과표 산정의 일관성 부족
5. 과세자주권의 손상
6. 취약한 과표 인프라

II. 지방세 과표관련 문제점

1. 낮은 현실화율

- 현행 시가표준액은 시장가격에 비해 상당히 낮은 수준임
 - 토지, 건축물, 주택 등 부동산의 시가표준액은 시장가격의 70% 미만임
 - 2015년 기준 과세대상별 과표현실화율(실거래가반영률)¹⁾은 토지 63.3%, 공동주택 69.0%, 단독주택 61.9%, 비주거용 건물 62.5%임(행정자치부 내부자료)
 - 재산세의 경우 공정시장가액비율(60~70%)이 적용된다는 것을 고려하면 토지, 건축물, 주택 등에 대한 재산세 과세비율은 시장가격의 절반 수준에 불과함
- 부동산 공시가격이 실거래가와 30~40%의 격차를 보이고 있다는 점을 고려하면 현행 공시가격은 시장가격으로 보기 어려움
 - 현행 토지 및 주택의 공시가격은 적정가격 또는 시장가치로 보기 어려움
 - 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에서는 표준지, 표준주택, 공동주택에 대해 적정가격을 조사·평가하도록 하고 있으며, 개별공시지가와 개별주택가격은 표준지와 표준주택에 의거하여 산정되기 때문에 토지와 주택의 공시가격은 적정가격으로 산정되어야 함
 - 적정가격은 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격임²⁾

2. 과표의 불균등

- 과표는 납세자의 세부담의 형평성과 직접적으로 연계
 - 과표가 시장가격과 비례한다면, 납세자의 세부담은 부동산 가격에 비례하여 산정되기 때문에 세부담의 형평성 요건을 상당히 충족시킬 수 있음

1) 과표현실화율(실거래가반영률) = 시가표준액(공시가격)/실거래가 × 100

2) 1999년 국토교통부는 적정가격의 개념을 “실거래가능가격(시장가격에 근접한 가격)”으로 전환하였음.

- 하지만 과표가 시장가격을 정확하게 반영하지 못한다면, 실제 부동산 가격은 낮음에도 불구하고 세부담이 많거나, 실제 부동산 가격은 높음에도 불구하고 세부담이 적은 경우가 발생하는 등 세부담의 불형평성 문제가 발생할 수 있음
- 이처럼 세부담의 형평성은 과표가 시장가격을 제대로 반영하고 있는지와 관련이 있음
 - 실제 분석에 있어서는 부동산 거래가격을 이용

○ 토지, 주택, 비주거용 건물 등 과세대상 간 과표현실화율은 차이를 보임

- 2015년 기준 과세대상별 과표현실화율(실거래가반영률)³⁾은 토지 63.3%, 공동주택 69.0%, 단독주택 61.9%, 비주거용 건물 62.5%임(행정자치부 내부자료)
 - 국토교통부 국정감사 보도자료에 따르면, 2012년 기준 표준지공시가격의 실거래가 반영률은 59.9%, 표준주택가격의 실거래가반영률은 59.2%, 공동주택가격의 실거래 가반영률은 74.0%로 나타남(이노근 국회의원 국정감사 보도자료, 2013.10.14.)
 - 공동주택의 실거래가반영률은 74.0%로 토지(59.9%, 표준지), 단독주택(59.2%, 표준 주택)에 비해 15%p 더 높음
- 이는 공동주택소유자가 같은 가격의 단독주택소유자, 토지소유자에 비해 재산세, 종합 부동산세 등 세부담이 더 많다는 것을 의미함
- 주거, 상업, 전, 답, 임야 등 토지의 용도별 분석에서도 과표현실화율은 차이를 보임 (노민지 외, 2014)

○ 지자체별로 과표현실화율은 차이를 보이고 있음

- 동일한 광역자치단체 내에서도 기초자치단체별로 과표현실화율은 상당한 차이를 보임
- 주택의 경우 부산시에서 과표현실화율이 가장 높은 기초자치단체는 금정구로 89.0%이고, 가장 낮은 기초자치단체는 중구로 67.7%
 - 부산시 금정구와 부산시 중구의 과표현실화율 차이는 21.3%p달하며, 경기도에서 주택 과표현실화율이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 차이는 36.8%p임
- 비주거용 건물의 경우 부산시에서 과표현실화율이 가장 높은 기초자치단체는 강서구로 77.9%이고, 가장 낮은 기초자치단체는 남구로 39.1%, 부산시 강서구와 부산시 남구의

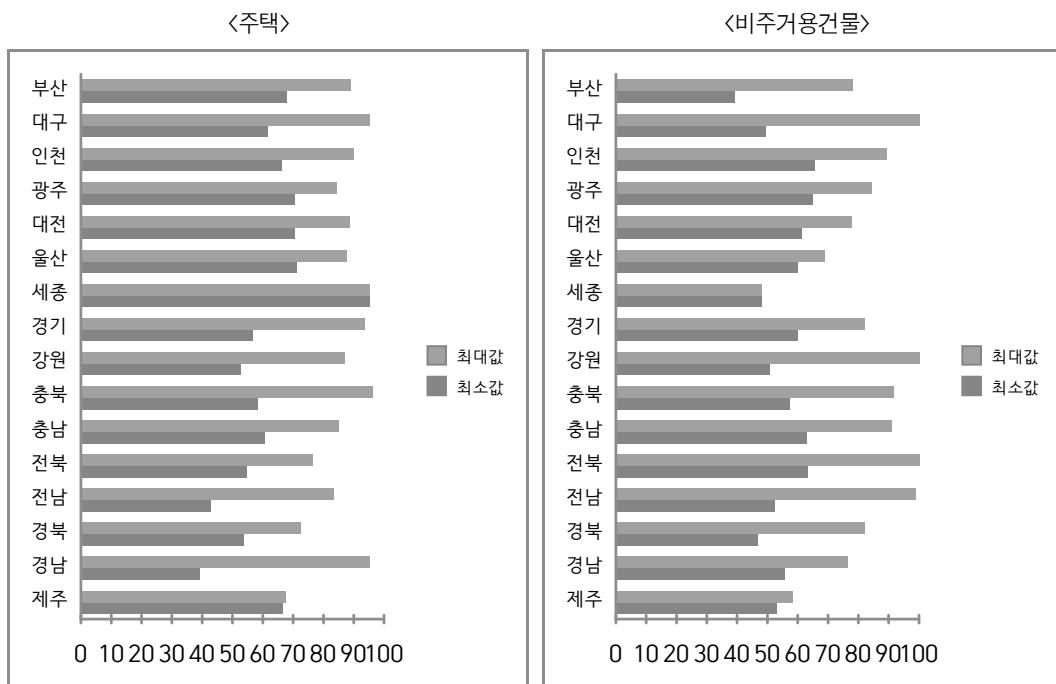
3) 과표현실화율(실거래가반영률) = 시가표준액(공시가격)/실거래가 × 100

과표현실화율 차이는 38.8%p임

- 경기도에서 비주거용 건물 과표현실화율이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 차이는 22.2%p에 달하고, 기초자치단체 내에서 과세물건별로도 과표현실화율에 차이가 있음

<그림 II-1> 광역 내 기초자치단체 과표현실화율의 최대값과 최소값

(단위: %)



- 과세대상 간, 지자체 간 과표현실화율 차이는 과세불형평으로 이어질 수밖에 없음

- 또한 비주거용 건물 중 집합건물은 충간 불형평성 문제를 지니고 있음(박상수, 2014)

- 비주거용 건물은 건물의 소유권이 구분되어 있는지의 여부에 따라 집합건물⁴⁾과 일반 건물로 분류됨

4) 집합건물은 1동의 건물 중 각각의 부분이 소유권의 대상이 되는 건물이며, 일반건물은 1동의 건물 전체가 소유권의 대상이 되는 건물이다. 비주거용 건물 중 집합건물이 아닌 건물은 일반건물이고, 집합건물은 주택의 ‘공동주택’, 일반건물은 주택의 ‘단독주택’에 해당한다.

- 집합건물은 1동의 건물을 층별, 같은 층에서도 호별로 구분하여 소유할 수 있고, 집합건물의 층별 불형평성은 부동산 가치는 층별로 차이가 남에도 불구하고, 과세평가 가격(토지의 개별공시지가와 건축물의 시가표준액의 합)이 이를 반영하지 못하기 때문에 발생함
- 토지의 개별공시지가는 면적에 의해 배분되기 때문에, 층별 면적이 동일하다면 개별공시지가 배분액은 층별로 동일함
- 하지만 토지의 개별공시지가가 층별 시장가치가 아닌 면적에 의해 배분됨으로써 집합건물의 전체 토지가격은 정확할 수 있지만, 호별 토지가격은 정확하지 않게 됨
- 건축물의 시가표준액은 층별 차이는 가·감산특례에 의해 발생하는데, 집합건물의 층이 다르다고 하더라도 구조지수, 용도지수, 위치지수, 경과연수별 잔가율은 동일
- 가·감산특례에 의한 층별 과세평가가격의 차이가 실제 층별 부동산가치를 반영하기에는 미흡하며, 따라서 층별 면적이 동일하다면 건축물 시가표준액의 배분액은 층별로 거의 차이가 없음
- 이처럼 집합건물의 경우에는 토지의 개별공시지가와 건축물의 시가표준액이 층별 가치를 제대로 반영하지 못하기 때문에 세부담이 공평하지 못하게 됨

3. 과세당국의 역할 미흡

- 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」등에 근거하여 볼 때 부동산 과표 산정의 기초되는 부동산에 대한 감정과 평가는 감정평가업자(감정평가사)에 의해 이루어지고 있음
 - 감정평가업자(감정평가사)는 공적 영역이면서 부동산 과표 산정을 좌우하는 표준지 및 표준주택에 대한 적정가격의 조사·평가, 토지의 감정평가, 개별공시지가의 검증 및 개별주택가격의 검증을 담당하고 있음
- 토지 및 주택의 공시가격이 실거래가와 괴리를 보이는 주요 원인은 ‘적정가격’에 정부의 정책목적이 반영되기 때문임

- 감정평가사들이 표준지공시가격, 표준주택가격을 시장가치에 준하는 적정가격으로 평가하는 것이 아니라 적정가격에 세부담을 고려한 정부가 제시하는 비율을 반영하여 평가함
 - 감정평가사는 민간신분으로 중앙정부와 지방자치단체로부터 대가를 받기 때문에 정부의 요구를 거절하기 매우 어려움(박성규, 2015)
 - 이는 감정평가업자에 의한 부동산 감정평가가 객관성과 공정성을 확보하기 쉽지 않음을 보여준다고 할 수 있음
- 공시가격이 시장가치가 아니라 과세가치로 산정되는 과정에서 민간신분인 감정평가사가 세부담의 책임을 떠맡고 있다는 비판도 제기되고 있음(정수연, 2013)
- 세부담에 대한 정책적 판단을 과세당국이 수행하는 것이 아니라 감정평가사가 개별적으로 담당하고 있다는 것임
 - 미국의 경우 감정평가는 오로지 시장가치의 추정만을 담당하고, 조세저항 등 정치적 부담을 고려한 과세가치의 결정은 과세당국이 맡고 있음

4. 과표 산정의 일관성 부족

- 부동산, 선박, 항공기 등의 과표를 산정함에 있어 세목별로 다른 방식이 적용됨으로써 과세의 일관성이 담보되고 있지 않음
- 부동산 관련 재산세 과세표준은 시가표준액에 공정시장가액비율이 적용되어 산정되는 반면, 특정자원분 지역자원시설세의 과세표준은 공정시장가액비율이 적용되지 않음
 - 토지, 건축물, 주택 등 부동산에 대한 재산세 과세표준은 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱하여 산정됨
 - 특정부동산분 지역자원시설세의 과세표준은 건축물(주택의 건축물 부분 포함) 및 선박의 시가표준액
 - 또한 주택의 경우 재산세와 지역자원시설세의 과표산정방식이 상이함
 - 특정부동산분 지역자원시설세의 과세대상인 건축물은 주택의 건축물 부분을 포함

- 재산세의 경우 주택의 과세표준은 거래사례접근법이 적용되어 산정되고 있지만, 특 정부동산분 지역자원시설세의 경우 주택(주택의 건물부분)의 과세표준은 원가법이 적용되어 산정됨
- 또한 동일한 세목 내에서도 과세대상별로 과세표준을 달리 적용되는 불합리성이 존재
 - 재산세 과표산정의 핵심항목에 해당하는 공정시장가액비율이 토지, 건축물, 주택 등 부동산에만 적용되고, 선박, 항공기 등 부동산 외 물건에는 적용되고 있지 않음
 - 현해 주택의 공정시장가액비율은 60%이고, 토지와 건축물의 공정시장가액비율은 70% 인데, 이러한 차이가 어디에서 비롯되고 있는지를 파악하기 곤란

5. 과세자주권의 손상

- 재산세, 종합부동산세 등의 과표로 사용되고 있는 개별공시지가, 공동주택가격, 개별주택가격 등의 결정에 있어 지방자치단체의 장 등 과세권자가 영향력을 행사할 수 없는 구조임
- 지방세법령에 따르면 토지의 시가표준액은 개별공시지가이고(「지방세법」 제4조 제1항, 「지방세법시행령」 제2조 제1항), 개별공시지가의 결정권자는 시장·군수·구청장이므로 토지에 대해 지방자치단체가 과표 결정권한을 가지고 있는 것으로 보임
 - 표준지공시지가와 개별공시지가는 결정권자가 각각 다름
 - 표준지공시지가의 결정권자는 국토교통부장관이며, 개별공시지가의 결정권자는 시장·군수·구청장임
 - 개별공시지가 산정의 핵심인 ‘표준지공시지가’와 ‘토지가격비준표’가 모두 국토교통부장관에 의해 결정되기 때문에 기초자치단체의 장이 행사할 수 있는 권한은 거의 없음
 - 기초자치단체장은 개별토지의 가격을 결정하는데 있어 국토교통부장관이 정하는 ‘표준지공시가격’과 토지특성을 반영할 수 있는 ‘가격배율’을 찾아내 단순히 연결시키는

역할만 수행하고 있을 뿐임

- 기초자치단체장은 개별공시지가의 산정에 있어 지역이나 부동산 여건을 반영하여 재량적으로 행사할 권한이 전혀 없으며, 개별공시지가가 시장가격을 적절히 반영하지 못한다 하더라도 이를 조정할 수 있는 권한도 없음
- 이를 종합하면 토지의 시가표준액인 개별공시지가의 결정주체는 형식적으로는 시장·군수·구청장이지만 실질적으로는 국토교통부장관이라 할 수 있음
- 이는 토지의 재산세 과표 결정권한이 지방세의 직접적 당사자라고 할 수 없는 국토교통부장관에게 부여되어 있음을 의미함(이영희 등, 2012)

○ 주택의 시가표준액은 공동주택가격과 개별주택가격임

- 공동주택가격의 결정권자는 국토교통부장관임
- 공동주택의 경우 법률적으로, 실질적으로 지방자치단체는 공동주택의 시가표준액 결정권한을 전혀 가지고 있지 않으며, 현재 국토교통부장관이 한국감정원에 의뢰하여 공동주택가격을 결정하여 공시함
- 단독주택의 경우에는 토지처럼 표준주택가격의 결정권자는 국토교통부장관이며, 개별주택가격의 결정권자는 시장·군수·구청장임
- 표준주택가격과 주택가격비준표 등 개별주택가격의 핵심적인 사항이 국토교통부장관에 의해 정해지기 때문에 개별주택가격의 결정권자는 법률적으로는 기초자치단체장이지만 실질적으로는 국토교통부장관이라 할 수 있음
 - 기초자치단체의 장이 개별주택의 가격을 결정함에 있어 국토교통부장관이 정하는 ‘표준주택가격’과 ‘주택가격비준표’를 단순히 적용하는 역할만 수행
- 개별주택의 경우에도 토지와 마찬가지로 재산세 과표 결정권한이 지방세의 직접적 당사자라고 할 수 없는 국토교통부장관에게 부여되어 있는 것임

○ 건축물의 경우에는 시가표준액 결정권한이 행정자치부장관, 광역자치단체의 장, 기초자치단체의 장으로 나누어져 있음

- 건축물 시가표준액 조정기준의 결정권자는 행정자치부장관이며, 건축물 시가표준액의 결정권자는 시장·군수·구청장이며, 건축물 시가표준액의 변경결정권자는 시·도지사임

- 건축물의 경우에는 지방자치단체의 장이 실질적으로 시가표준액을 조정할 권한을 가지고 있음
 - 행정자치부장관이 건축물 시가표준액 조정기준을 정하여 시장·군수·구청장에게 통보하지만 지방자치단체의 장은 불합리하다고 판단되는 경우에는 구조·용도·위치지수 등을 조정하여 결정할 수 있음
 - 지방자치단체의 장이 건축물의 시가표준액을 산정함에 있어 행정자치부장관이 정한 기준을 따른다는 측면에서는 토지와 단독주택의 공시가격 산정에 있어 국토교통부장관이 정한 기준을 준수해야 하는 것과 동일하다고 할 수 있음
 - 하지만 토지와 단독주택의 경우에는 국토교통부장관이 정한 기준을 전혀 조정할 수 없이 그대로 적용하는 반면, 건축물의 경우에는 행정자치부장관이 정한 기준을 조정할 수 있다는 측면에서 다름
- 토지, 주택, 건축물 등의 재산세, 종합부동산세 과세표준은 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱하여 산정되며, 따라서 공정시장가액비율도 재산세 등의 과세표준 결정에 있어 중요함
- 공정시장가액비율은 재산세 세부담의 적정성을 높이기 위해 2009년 2월 6일 지방세법 개정을 통해 도입
 - 공정시장가액비율의 결정권자는 대통령임
 - 현행 지방세법 제110조에서 “토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 제4조 제1항 및 제2항에 따른 시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에서 정한 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액”으로 한다고 규정하고 있음
 - 현행 공정시장가액비율의 결정권자는 대통령이고, 지방자치단체장은 공정시장가액비율을 결정하거나 조정할 권리가 전혀 없음
- 지방세의 주체인 지방자치단체 또는 주무부처인 행정자치부를 벗어나 국토교통부에 지방세 과표 결정을 부여하고 있는 현재의 상황은 불합리할 뿐만 아니라 지방세의 과세자주권 침해 문제가 발생하고 있는 것임

- 지방세 과표(표준지공시지가, 공동주택가격, 표준주택가격 등) 결정에 이의가 있는 경우 그에 대한 심의는 직접적 관련 부문인 지방자치단체와 행정자치부는 배제한 채 국토교통부장관 소속의 중앙부동산평가위원회에서 심의가 이루어지도록 되어 있음
 - 납세자가 국토교통부장관에 의해 결정된 표준지공시지가, 공동주택가격, 표준주택가격 등에 대해 이의가 제기되었다면 그것은 과표 문제이기 때문에 그 소관부처인 행정자치부 또는 지방자치단체가 관여하는 방식으로 처리되는 것이 바람직함
 - 부적절한 부동산 과표의 산정은 과세의 불형평성을 초래하고, 관련 세수의 안정성을 저해하는 등의 부작용을 수반할 수밖에 없음
- 국토교통부에 전적으로 맡겨진 현행 부동산 관리 방식이 여전히 유효하다는 점은 인정되지만 적어도 부동산 감정평가의 결과가 여러 용도로 사용되는 것이 현실이기 때문에 그와 관련 부문의 입장을 충실히 반영할 수 있는 통로는 마련해 주어야 함
- 부동산 평가와 그에 따라 결정되는 부동산 과표 산정은 지방세제 운영의 근간에 해당하기 때문에 직접적 당사자인 지방자치단체 또는 관련 주무부처인 행정자치부가 관掌 할 수 있는 길을 열어주는 개선이 필요함
 - 이는 부동산 평가와 그에 따라 결정되는 부동산 과표 산정은 지방세 분야의 고유 업무에 해당하기 때문에 현재의 체계를 개선하여 지방세 과세권자인 지방자치단체 또는 관련 주무부처인 행정자치부가 주도할 수 있도록 실질적인 방안을 모색해야 한다는 것

6. 취약한 과표 인프라

- (지방세 과표정책 기능강화) 중앙정부 차원에서의 지방세정책을 전담하고 이를 심의할 수 있는 조직이나 기구가 부재한 상태에서 향후 지방세 과표정책이 나아가야 할 방향을 제시하는 데는 한계가 있음
- 중앙정부 차원에서의 지방세 과표관련 조직과 역할이 상대적으로 축소됨에 따라 행정자치부내의 지방세 과표 전담조직이 없는 실정임
 - 대부분의 토지와 주택에 대한 산정업무를 전담하는 부동산공시관련 전담조직이 지방세 과표조직과 다른 국(局이)에 있거나 동일한 실국(室局)내에 존재하기 아니하고 분리운

영되어 있기 때문에 유기적 업무협조에 장애가 되고 있는 실정임

- 예를 들면 지방세 과표부서는 지방행정국이나 재무국 소속이지만 부동산공시관련 부서는 민원실 지적관련 부서에 소속되어 있는 실정임
 - 지방세 과표 담당공무원의 주된 업무는 과세물건의 현황을 관리하는 업무가 중요함에도 불구하고 토지대장 등 공부를 기준으로 과세하고 있어 지방세 현황과세원칙⁵⁾에도 위배되는 문제가 발생되고 있는 등 부작용을 초래하고 있음
 - 지방세 과표업무의 중요성에 비하여 잣은 인사이동과 초보공무원이 배치되어 담당을 하고 있어 과표담당공무원의 경력이나 전문성이 크게 떨어지고 있음
- 재산세 등 부동산 보유세에서 건축물이 차지하는 비중이 상당함에도 불구하고 건축물 시가표준액의 조사·검증에 투입되는 예산은 전무함
- 건축물 관련 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 과세액은 2조 517억원으로 적지 않음
 - 건축물 관련 재산세 본세 8,409억원, 재산세 도시지역분 3,971억원, 지역자원시설세 특정부동산분 6,458억원, 지방교육세 재산세분 1,679억원임
 - 부동산 관련 보유세에서 건축물분이 차지하는 비중은 19.50%에 달함

<표 II-1> 과세대상별 보유세 현황 (2013년)

(단위: 억원, %)

구분	재산세 본세	재산세 도시지역분	지역자원시설세 특정부동산분	지방교육세 재산세분	합계	
					금액	비중
토지	31,981	10,898	-	6,384	49,263	46.81
건축물	8,409	3,971	6,458	1,679	20,517	19.50
주택	15,759	14,539	2,011	3,146	35,455	33.69
계	56,150	29,408	8,469	11,209	105,236	100.00

주: 부과액 기준

자료: 행정자치부(2014), 「2014 지방세 통계연감」

5) 지방세법시행령 제13조(취득 당시의 현황에 따른 부과) 부동산, 차량, 기계장비 또는 항공기는 이 영에서 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 물건을 취득하였을 때의 사실상의 현황에 따라 부과함. 다만, 취득하였을 때의 사실상 현황이 분명하지 아니한 경우에는 공부(公簿)상의 등재 현황에 따라 부과함.
제119조(재산세의 현황부과) 재산세의 과세대상 물건이 공부상 등재 현황과 사실상의 현황이 다른 경우에는 사실상 현황에 따라 재산세를 부과함.

- 건축물과는 달리 토지와 주택의 공시가격(시가표준액) 산정에 투입된 예산은 약 1400억원(국비 기준)에 달함
 - 2014년에 토지의 공시지가 조사·평가를 위해 편성된 예산은 총 830억원임
 - 표준지 예산은 685억원, 개별공시지가 예산은 145억원임
 - 표준지 관련 예산은 전액 국비인 반면, 개별공시지가는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 조사경비를 부담하기 때문에 개별공시지가의 실제 예산 규모는 더 늘어남
 - 실례로, 안성시의 경우 2014년 개별공시지가 조사 관련 사업비는 1억 9,812만원이며, 국비 비중 43%(8,456만원), 시비 비중 57%(1억 1,356만원)임
 - 2014년에 주택의 공시가격 조사·평가를 위해 편성된 예산은 단독주택 436억원, 공동주택 128억원 등 총 564억원임
 - 표준주택 예산은 205억원, 개별주택가격 예산은 231억원임
 - 개별공시지가와 마찬가지로 개별주택가격도 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 조사경비를 부담하기 때문에 개별주택가격의 실제 예산 규모는 훨씬 클 것임
 - 실례로, 안성시의 경우 2014년 개별주택가격 조사 관련 사업비는 1억 8천만원이며, 국비 비중 46%(8,269만원), 시비 비중 54%(9,733만원)임

<표 II-2> 부동산 가격공시 관련 예산현황

(단위: 백만원)

		2011	2012	2013	2014
토지	표준지	66,418	65,527	67,423	68,544
	개별공시지가	16,199	15,028	13,776	14,506
주택	표준주택	20,868	19,453	21,501	20,467
	개별주택가격	24,399	22,972	21,174	23,093
	공동주택가격	10,733	11,873	12,745	12,829
합계		138,617	134,853	136,619	139,439

자료: 국토교통부, 「부동산 가격공시에 관한 연차보고서」, 각 호