



재산세 이론 관점에서 과세체계 현황 분석 - 토지 및 건축물을 중심으로 -

An Analysis of the Taxation System from the Property Theory - Focused on Land and Buildings -

차은혜* · 이석희**

Eun Hye Cha · Seok Hee Lee

Abstract

Tax burden on land and houses has been increased and tax resistance to the policy aiming at increase of real estate holding tax is getting strong since revision of the taxation law in 2018. Under this circumstance, the study academically investigates theories of property tax, which is the base of real estate holding tax, and reviews whether or not the current taxation system is working in line of theories of property tax. According to theories of property tax, higher property tax should be imposed on land because of non-elasticity of land supply, elasticity of building supply and capitalization of public service. The study analyzes property tax imposed on both land and building of neighborhood facilities, based on the basic principles of property tax. The findings are as followed; First, the study calculates total expenditure spent on buildings and value of lands, using Standard Market Price for buildings and lands, respectively. According to the result, it is shown that total expenditure spent on a building is higher than value of a land in Provinces. On the other hand, Seoul and other metropolitan cities shows the opposite result. Second, property tax on land is lower than property tax on building in Provinces. The same results is shown in the analysis of effective property tax rate with revised panel data. In other words, the current property tax system imposes higher tax expenditure on building than land, which is not in line with the basic principle of property tax. Third, the current property tax rate should be reviewed and revised by revision of the current taxation law to improve the current circumstance and match with theories of property tax. The findings above may have some academic implications for theories of property tax and provide implications on policy preparation to revise property tax rate.

Keywords: Theories of property tax, Taxation standard, Tax rate, Land, Building

* 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(주저자) | Ph. D. Candidate, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul | First Author | ehcha@krihs.re.kr |

** 서울시립대학교 세무전문대학원 박사과정(교신저자) | Ph. D. Candidate, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul | Corresponding Author | sirking_lee@uos.ac.kr |

1. 서론

2015년 기준, 우리나라의 GDP 대비 부동산 보유세 비중은 0.8%로 OECD 회원국 평균인 1.1%보다 낮은 것으로 나타났으며(국회예산정책처, 2018), 정부는 2018년부터 부동산 관련 보유세를 지속적으로 강화하기 시작하였다. 종합부동산세법 개정을 통해 토지와 주택의 과세를 강화하였고, 공정시장가액비율은 기존 80%에서 100%로 단계적 인상 중이며, 추후 종합부동산세 세율을 추가 인상하였다.¹⁾ 또한, 정부는 부동산공시가격 시세 반영률의 점진적 인상을 발표하였다(국토교통부, 2020).

하지만 정부의 부동산 보유세 강화 정책에 대한 반대와 저항도 거세지고 있다. 유경준 의원은 2018년 기준 국내 GDP 대비 보유세 비중이 0.82%로 OECD 평균(1.07%)보다 낮지만, 이후 관련 세금 부과율이 높아지면서 2020년에는 1.20%로 OECD 평균을 상회할 것으로 추정하였다. 그리고 부동산 관련 세금은 OECD 평균(1.96%)의 두 배 이상인 4.05%로써 상위 3위 수준이라고 발표하면서 정책을 강하게 비판하였다(황재성, 2021). 또한, 법조인 등으로 구성된 '중부세 위헌소송 변호인단'은 조세심판청구를 제기함으로써 종합부동산세 인상을 반대하는 헌법소송 절차를 진행 중에 있다(남정민, 2021).

최근 3년간 보유세 강화정책을 추진하면서 이

에 대한 조세저항이 커지자, 보유세 일부를 완화하기 위해 2020년 7월 재산세 세율을 일부 완화한 특례를 도입하였고,²⁾ 종합부동산세 공제금액은 11억 원으로 상향 조정되었다.³⁾ 부동산 보유세에 관한 양측의 견해가 팽팽히 대립하지만, 조세저항이 커지면서 최근 정부가 한발 물러서는 모양새로 부동산 세법입법을 추진하고 있다. 부동산 보유세는 정치적 쟁점이 되면서 일부 부침이 있었지만 전체적으로 종합부동산세 세율은 강화되고, 재산세 세율은 완화되었다. 세율은 매우 복잡해져 재산세 세율은 총 22가지이고, 종합부동산세 세율은 총 18가지가 되었다.⁴⁾ 납세자 입장에서 복잡하고 불편한 세목이라 할 수 있다.

국내의 부동산 보유세는 재산세와 종합부동산세를 가리킨다. 하지만 전세제적으로 보유세는 편익과세로 과세하는 재산세를 의미한다. 인세, 능력과세, 정책적 목적이 강한 종합부동산세는 부유세 성격이 강하기 때문에(노영훈, 2012; 송상훈, 2010; 이선화, 2018) 보유세와 일부 성격이 다르지만 부동산을 과세대상으로 한다는 점에서 국내에서는 보유세로 분류하고 있다. 최근 보유세의 한 형태로 국토보유세가 대선의 주요공약으로 제안되는 등 부동산 보유세의 견해가 복잡 다원화되고 있다. 이러한 상황에서 보유세 중 가장 정통적인 세금인 재산세를 대상으로 과세논리, 과세대상, 과세체계, 세율 등에 대한 재검토가 필요한 상황이다.

1) 「종합부동산세법」 2018.12.31. 일부 개정, 시행령 2019.2.12. 일부 개정, 법 2020.8.18. 일부 개정.

2) 「지방세법」 2021.7.8. 일부 개정.

3) 「종합부동산세법」 2021.9.14. 일부 개정.

4) 재산세는 토지분 9개, 건축물분 3개, 주택분 9개, 도시지역분 1개의 세율이 있으며, 종합부동산세는 주택분 12개, 토지분 6개의 세율이 있다.

따라서 이 연구는 재산세의 이론을 살펴보고 이것을 바탕으로 과세체계를 천착하고자 한다. 특히 재산세의 가장 본질적 대상인 토지를 기준으로 건축물분 재산세와 비교·분석함으로써 재산세 이론에 부합하게 과세체계가 작동되고 있는지를 살펴보고자 한다. 전체적인 논문의 구성은 세 단계로 이루어졌다. 첫째, 재산세 이론인 전통적 견해, 자본세 견해, 편익주의 견해에 대해 검토하고, 토지와 건축물에 대한 관점을 비교·분석하였다. 그리고 토지와 건축물에 대한 과세방법과 세율 등 현행 과세체계를 검토하였다. 둘째, 분석대상 토지 및 건축물에 대하여 재산세 현황을 분석함으로써, 재산세 이론과 과세 현황과의 차이를 파악하였다. 셋째, 이론과 현황과의 차이를 개선하기 위한 정책적 방안을 모색하였다.

이 연구는 부동산의 재산세 이론을 살펴보고 현실 적용 여부와 이론과의 차이를 분석함으로써 지속적으로 논쟁이 되는 부동산 보유세 관련 정책 방향에 유의미한 공헌을 할 것으로 기대된다.

II. 제도 및 선행연구 검토

1. 부동산 재산세 이론

1) 세 가지 견해

재산세 이론은 크게 세 가지인 전통적 견해(traditional view), 자본세 견해(capital tax view), 편익주의 견해(benefit tax view)가 존재한다(이영성·이정전, 2007). 첫째, 재산세에 대한 전통적 견해는 Zensen, Netzer 등에 의해 체계화

되었으며, 토지의 비탄력적 공급과 건물의 탄력적 공급에 주목하였다. 전통적 견해는 공급곡선 및 수요곡선의 탄력성에 의해 결정되는 조세의 전가와 귀착 측면에서 토지에 부과되는 세금은 공급자 부담으로 귀착된다고 밝히고 있다. 토지의 공급곡선이 비탄력적이기 때문에 조세의 전가가 소비자(임차인)에게 이루어지지 않고, 토지 공급자(소유자)가 전적으로 부담하게 되기 때문이다(박상수 외, 2014; 이영성·이정전, 2007). 또한 세금의 전가가 이루어지지 않기 때문에 경제에 중립적인 세금으로 평가된다. Netzer (1966)는 재산세를 토지 중심으로 과세할수록 사회적 정의에 부합된다고 주장하기도 한다. 하지만 전통적 견해는 지방정부가 다수라는 가정을 하지 않기 때문에 부분균형분석이라는 한계가 있다(이영희·박상수, 2013).

둘째, 두 번째 재산세 이론은 신 견해라고도 불리는 자본세 견해이다. Mieszkowski & Zodrow (1989)는 재산세 이론을 티부모형(Tiebout Model)으로 접근하면서, 전통적 견해와 달리 다수의 지방정부가 존재한다는 일반균형적 해석을 하고 있다. 자본세 견해 관점에서 특정 지방정부가 주택에 재산세를 부과할 경우, 해당 지역은 주택소유자가 세금의 일정 수준을 부담해야 하기 때문에 수익성이 줄어든다. 반면 인근 지역은 주택에 대한 세금이 없기 때문에 주택공급이 증가하게 되고, 이것은 주택소유자의 수익성 하락으로 이어진다. 결국 두 지역 모두 자본의 수익성이 하락하게 되는데, 이러한 현상을 통해 자본세 견해는 재산세 부담이 자본소유자에게 귀착된다고 주장한다. 자본은 세율이 높은 지역에서 낮은 지역으로 이동하는

경향이 있기 때문에 지방정부별 상이한 재산세 체계는 자본의 지역 간 배분을 왜곡시킨다(박상수 외, 2014). 하지만 국내 지방자치단체는 실질적으로 모두 동일한 재산세 세율을 적용하고 있기 때문에 자본세 견해의 국내 적용은 한계가 있다.

셋째, 최근에는 재산세가 자본에 대한 과세라는 것에 이의를 제기하는 학계의 주장이 늘어나고 있다(이영성·이정전, 2007). 세 번째 재산세 이론인 편익주의 견해는 티부모형을 확장한 것으로써 재산세는 지역의 공공서비스에 대한 일종의 수수료라는 개념이라고 설명한다. 즉 지방정부의 공공서비스 수준이 자본화되어 지역의 부동산가격을 결정하게 되며, 재산세는 이 부동산가격에 근거하여 부과된다는 것이다. 공공서비스 수준이 높은 지역의 주민은 많은 재산세를 납부하게 되는데, 그만큼 이들은 양질의 충분한 공공서비스 혜택을 누리고 있다는 것이다. 재산세가 공공서비스에 대한 수수료 또는 사용요금의 개념이 되면 조세귀착효과에 대한 논의는 무의미해진다. 그리고 이러한 부동산 자산가치 극대화를 통한 세수 극대화는 공공부문의 자원배분 효율화⁵⁾를 이룬다는 주장이 설득력을 얻고 있다(이영성·이정전, 2007; Fischel, 2001). 최근에는 재산세 논리로써 편익주의가 많은 지지를 받고 있다(곽태원·현진권, 2007; 박명호, 2011; 원윤희, 2004; 이선화, 2018; 임성일, 2019).

2) 토지와 건축물 측면 정리

이상의 재산세 이론에 대한 세 가지 견해는 출

발선은 각각 다르지만 과세대상인 토지와 건축물로 한정할 때 유사한 입장을 취하고 있다. 첫째, 토지 측면은 다음과 같다. 전통적 견해에서는 토지가 비탄력적 공급을 갖기 때문에 조세의 소비자 전가가 잘 이루어지지 않고, 소비자 전가가 큰 건축물분 보다는 토지분 재산세에 높은 세율을 부과해야 한다는 논리를 갖는다. 자본세 견해에서는 토지에 대해 특별한 의미를 부여하고 있지 않다. 편익주의 견해는 토지 과세의 정당성을 강조한다. 편익주의 견해에 따르면, 재산세가 공공서비스 수준과 부동산 자산가치에 따라 결정되는데, 이것은 결국 입지적 측면을 강조한 것으로 건축물보다는 토지에 대한 과세를 정당화한 것이다.

둘째, 건축물 측면은 다음과 같다. 전통적 견해는 건축물에 대한 과세는 소비자에 대한 조세전가가 크기 때문에 토지에 비해 낮은 과세를 해야 한다는 논리이다. 자본세 견해 역시 건축물 과세에 대한 부정적 영향을 설명한다. 편익주의 견해는 건축물에 대해 큰 의미를 두지 않고 있다.

전체적으로 재산세 이론의 세 가지 견해 모두 토지에 대해서는 높은 과세를, 반면 건축물에 대해서는 낮은 과세를 주장한다. 특히 이들 견해 모두 토지에 대한 과세의 정당성을 강조하고 있다. 다수의 선행연구에서도 재산세는 토지 중심으로 과세해야 하고 건축물에는 재산세를 부과하지 않거나 낮아야 한다고 밝히고 있다(Dye & England, 2010; Rosengard, 2012). 노벨경제학상 수상자인 Vickrey 또한 “재산세는 경제학적으로 말하면 실물부동산의 개발에 과세한다는 점에서 가

5) 지방정부의 공공서비스 제공이 효과적·효율적으로 이루어져 지역의 부동산 자산가치가 상승한다는 의미이며, 이는 곧 지방정부의 세수 증대를 통한 재정확대로 이어지는 선순환을 의미한다.

장 나쁜 조세 중의 하나이자, 토지 또는 부가가치에 부과하는 조세라는 점에서 가장 우수한 조세 중의 하나이다.”라고 설명하였다(하능식 · 이선영, 2015). 이처럼 학계는 건축물분 재산세 보다는 상대적으로 토지분 재산세 과세 강화에 대체로 의견이 수렴되고 있다.

2. 토지 및 건축물분 재산세 제도

재산세는 토지분, 건축물분, 주택분, 도시지역분과 같이 크게 네 가지 형태로 과세하고 있으며, 과세대상별 과세표준 및 세율은 <표 1>과 같다. 이 중 토지분은 건축물분, 주택분과 달리 재산세 중 가장 복잡한 체계인 종합합산과세, 별도합산과세, 분리과세 형태로 과세방식이 세분화되어 있다. 그리고 과세대상별 세율뿐 아니라 소유자, 사용목적 등에 따라 과세방식이 복잡하다.

토지에 대한 세 가지의 과세방식 중 종합합산과세는 가장 기본이 되는 방식이고, 0.2%에서 0.5%의 세율이 적용된다. 이 외 정책적 목적에 따라 분리과세 또는 별도합산과세 방식으로 적용된다. 분리과세 방식은 골프장 용지 등과 같이 사치성 재산에 대해서는 4%의 고율이 적용되고, 공장용지 등에는 0.2%, 농지와 임야 등에는 0.07%의 저율이 적용된다. 이러한 분리과세(농지, 임야, 공장용지, 골프장 등) 적용 토지와 주택을 제외하면, 대부분의 건물 부속토지에는 별도합산과세 방식이 적용된다. 일반적인 상가, 업무용빌딩이 건축되어 있는 토지가 이에 해당된다. 별도합산과세대상의 토지는 종합합산과세 대상보다는 낮지만 건축물보다는 대체로 높은 0.2%에서 0.4%

의 세율이 적용된다.

토지의 경우 개발형태에 따라 상이한 방식으로 과세하는 특징이 있다. 개발된 토지인 대지는 별도합산방식 과세 하지만, 미개발된 대지인 나대지는 종합합산과세방식으로 과세함으로써 상대적으로 높은 세율이 적용된다. 나대지의 경우 과세표준이 1억 원만 초과되더라도 최고세율인 0.5%가 적용되지만, 별도합산과세 대상인 토지의 경우 과세표준 2억 원 이하는 최저세율인 0.2%가 적용된다. 이는 토지의 개발여부에 따라 과세방식 차이를 통해 차등과세함으로써 개발을 권장하는 것이라 할 수 있다.

건축물의 경우 단일세율로 과세한다. 사치성 재산이라 할 수 있는 골프장 등 부속건물은 토지와 동일하게 4%를 적용하고, 주민생활에 불편을 초래할 수 있는 주거지역 등의 공장용 건축물은 0.5%를 적용한다. 그 외 건축물은 0.25% 세율을 부과한다. 즉, 대체로 일상에서 접하게 되는 대부분의 일반건축물은 0.25%의 단일세율이 적용되고 있는 것이다.

주택은 주거용 토지와 주거용 건축물을 합산하여 과세하기 때문에 토지분 재산세와 건축물분 재산세에 해당하지 않는다. 정책적으로 과세대상을 토지 및 건축물에 구분하여 낮은 세율인 0.1%에서 0.4%를 적용하고 있다.

전반적으로 사치성 재산으로 판단하여 4%의 고율을 과세하는 경우를 제외하면, 토지분 재산세와 건축물분 재산세를 비교해볼 때, 대체로 건축물분 재산세보다 토지분 재산세에 높은 세율이 부과되는 것으로 나타난다. 이것은 앞에서 살펴본 재산세 이론을 비추어 본다면, 토지에 비교적

〈표 1〉 과세대상 부동산의 재산세 과세표준 및 세율

과세대상	과세 방식	세부대상	과세표준		세율			
			시가표준액	공정시장 가액비율 (%)	과세표준 구간		구간별 세율 (%)	
토지	분리 과세	농지, 임야 등	공시지가×면적	70	-		0.07	
		공장용지 공급목적	공시지가×면적	70	-		0.2	
		골프장, 고급오락장용	공시지가×면적	70	-		4	
	별도 합산 과세	건물 부속토지, 사업용토지	공시지가×면적	70	2억 원 이하		0.2	
					2억 원 초과 10억 원 이하		0.3	
					10억 원 초과		0.4	
	종합 합산 과세	분리과세, 별도합산 토지 이외 모든 토지	공시지가×면적	70	0.5억 원 이하		0.2	
					0.5억 원 초과 1억 원 이하		0.3	
					1억 원 초과		0.5	
건축물	골프장 등 부속건물		건축물 시가표준액	70	-		4	
	주거지역 등의 공장용 건축물		건축물 시가표준액	70	-		0.5	
	이외 일반건축물		건축물 시가표준액	70	-		0.25	
주택	일반주택 (1세대 1주택 세율 특례) ³⁾		주택공시가격	60	0.6억 원 이하		0.1	(0.05)
					0.6억 원 초과 1.5억 원 이하		0.15	(0.1)
					1.5억 원 초과 3억 원 이하		0.25	(0.2)
					3억 원 초과		0.4	(0.35)
	별장		주택공시가격	60	-		4	
도시지역분	도시지역분 적용대상 지역 내 토지, 건축물, 주택		과세대상별 과세표준		-		0.14	

주 : 1) 2021.2 현재 기준.

2) 과세표준 = 시가표준액 × 공정시장가액비율.

3) 주택의 세율은 1세대 1주택(주택공시가격 6억 원 이하)일 경우 : 과세표준별 0.05%, 0.1%, 0.2%, 0.35% 세율 적용.

높은 세율을 부과함으로써 토지 및 건축물 자원의 효율적 배분과 시장원리 작동을 의도한 것이라 볼 수 있다. 하지만 개발된 부동산에 대한 토지와 건축물의 실질적인 적용세율을 확인하기 전까지는

이에 대한 명확한 판단을 할 수 없는 상황이다. 따라서 이 연구는 토지와 건축물의 적용세율과 실효세율을 분석함으로써 학술적·정책적 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

3. 선행연구 검토

토지분 재산세 및 건축물분 재산세에 대한 연구는 세수 총액자료를 활용한 거시자료 기반의 연구가 주를 이루고 있다. 반면 국내 토지분 재산세 및 건축물분 재산세 관세현황에 대해 개별 부동산의 미시자료를 기반으로 한 연구는 제한적이다. 세수 총액자료를 활용한 대표적 연구는 국회예산정책처(2018), 이선화(2018) 연구가 대표적이며, 부동산 보유세 전체 세수를 기초로 하여 국내의 GDP 대비 세수 수준을 OECD 회원국과 비교하여 제시하였다. 다만 이 연구들은 토지분과 건축물분을 구분하지 않았다는 한계가 존재한다.

반면 박상수 외(2014)의 연구는 거시자료와 미시자료를 모두 이용하여 분석을 실시하였다. 이 연구는 거시자료를 기준으로 토지의 시가 대비 실효세율이 0.30%로 건축물의 실효세율 0.06%에 비해 매우 높은 수준임을 밝혔다. 미시자료를 기준으로 한 분석에서는, 재산세의 과세표준 대비 재산세 평균세율이 종합합산토지 0.280%, 별도합산토지 0.200%, 분리과세토지 0.200%임을 밝혔다. 반면 건축물에 대한 재산세는 0.250%로, 별도합산토지 및 분리과세토지에 비해 평균세율이 높다는 것을 밝혔다. 다만 이 연구는 거시자료와 미시자료 중 어떤 자료를 이용했는지에 따라 토지분 재산세와 건축물분 재산세 수준 차이가 서로 반대로 나타남에 따라 실질적인 과세 현황을 파악하기에는 한계가 있다. 이에 보다 면밀한 연구가 필요한 상황이다.

III. 연구범위 및 방법

이 연구는 크게 실증분석과 정책방안 검토로 구성되어 있으며, 실증분석은 적용세율 추정과 실효세율 분석으로 구성되어 있다. 분석의 구체적인 순서와 방법은 다음과 같다.

첫째, 근린생활시설의 재산세를 추정함으로써 토지분 재산세와 건축물분 재산세의 적용세율을 분석하였다. 토지분 및 건축물분의 실제 적용세율을 분석하기 위해서는 건부지 위에 건축물이 있는 부동산을 대상으로 하는 것이 가장 유효하다. 나대지, 전, 답 등은 토지만 해당되기 때문에 누진세 체계에서 토지면적이 넓어질수록 높은 세율이 적용될 가능성이 높고, 이에 토지에 건축물을 건축하는 경우와 직접적인 비교가 불가능해진다. 주택은 주거용 토지와 주거용 건축물을 합산하여 주택분 재산세를 납부하기 때문에 토지분 재산세와 건축물분 재산세를 비교하는 이 연구의 목적에 부합한 분석대상이 아니다. 따라서 이 연구는 토지와 건축물을 분리하여 재산세를 납세하는, 즉 건축물이 있는 부동산을 대상으로 재산세를 분석하였다. 업무시설, 공장, 창고시설 등은 건부지면적이 넓고, 전체 건축물에서 차지하는 구성비율이 낮기 때문에 분석대상에서 제외하였다. 이에 건축물 중 가장 많은 비율을 차지하면서 일상에 가장 많이 접할 수 있는 제1·2종 근린생활시설(이하 “근생시설”)⁶⁾을 대상으로 분석하였다.

분석자료는 세움터의 건축물대장 DB를 이용하였고, 자료의 시점은 2019년 12월 31일을 기

6) 건축물분 지방세 과세대상 중 가장 높은 45.0%를 차지하고 있다(〈부록 1〉 참조).

준으로 한다. 토지분 재산세액 산정은 국가공간 정보포털에서 제공하는 개별공시지가를 활용하여 분석하였다. 위 두 가지 자료를 이용하여 근생 시설의 토지분 과세표준과 건축물분 과세표준을 산정하였다.

토지분 재산세 과세표준은 <표 1>과 같이 공시 지가와 공정시장가액비율을 이용하여 계산하였고, 건축물분 재산세 과세표준은 <그림 1>과 같이 적용지수, 잔가율, 가감산특례 등을 검토하여 산정하였다. 해당 과세표준 산정 후에는 기초통계 분석을 통해 기초적 특징을 파악하였다. 특히 토지 시가표준액과 건축물 시가표준액 수준 및 그 차이를 분석하여 특징을 파악하였다.

둘째, 재정패널 자료를 이용하여 실제 토지분 재산세 실효세율과 건축물분 재산세 실효세율을 분석하였다. 재정패널은 전국 약 5,000가구를 대상으로 가계의 소득, 소비, 자산, 세금 등을 매년 조사하고 있으며, 2019년까지 13차례 진행하였다. 재정패널은 자산과 세금 정보를 확인할 수 있기 때문에 가계에 대한 미시적인 정보를 확인할 수 있는 신뢰성 높은 자료라 할 수 있다. 다만 가계가 보유하고 있는 토지의 지목 또는 유형에 대한 정보는 없는데, 이러한 한계를 보완하기 위해 토

지분 재산세와 건축물분 재산세를 모두 납세하는 가구를 대상으로 재산세 실효세율을 분석하였다.

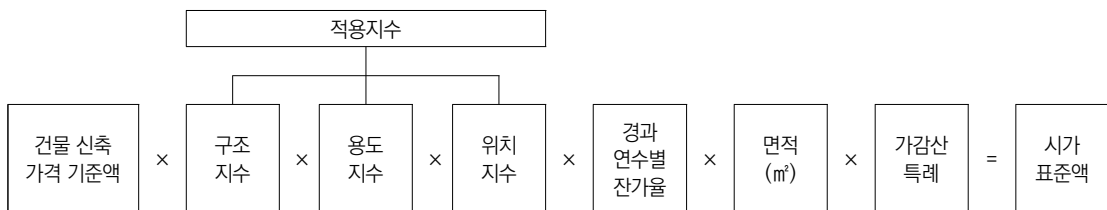
셋째, 정책방안 검토는 현행 재산세 체계를 재산세 이론에 부합하게 개선하기 위한 방안을 검토하였다. 공정시장가액비율 및 공시지가의 시세 반영률 조정 등 시행령 개정을 통한 방안을 우선적으로 고려하였다. 또한, 세법 개정을 통해 직접적으로 세율체계를 개편하는 방안도 검토하여 세수 등을 고려하였다.

IV. 현황 및 실증분석

1. 근린생활시설 재산세 적용세율 추정

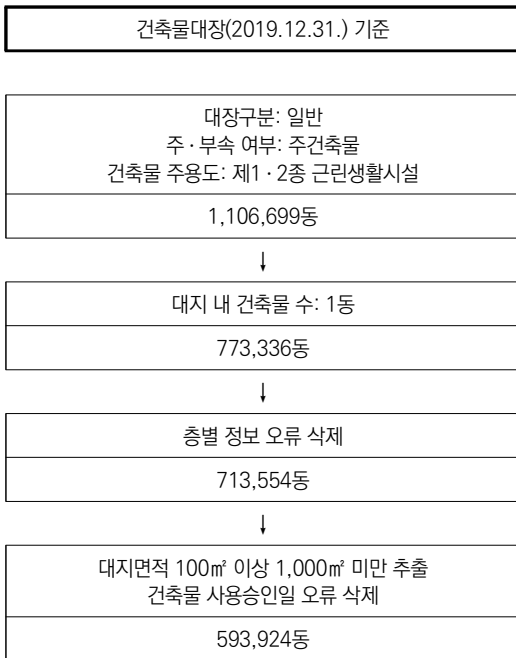
1) 분석대상 선정

2019년 12월 31일 건축물대장 기준으로 분석대상을 추출하였으며, 분석대상 선정과정은 <그림 2>와 같다. 집합건축물을 제외한 일반건축물 대상이면서, 주건축물로 한정하였다. 주용도가 근생시설인 건축물은 전국에 1,106,699동이 있는 것으로 확인되었는데, 이 중 대지 내 건축물의 수가 1동인 총 773,336동에 한정하여 분석을 진행



주 : 2020년 건물신축가격기준액 : 730,000원/㎡.
자료 : 행정안전부(2019), p.12.

<그림 1> 건축물 시가표준액 산출체계도



〈그림 2〉 분석대상 선정 과정

하였다. 다만 건축물의 대지가 여러 필지로 구성된 경우는 분석대상에 포함하였다.⁷⁾

건축물의 시가표준액을 산정하기 위해 층 또는 건물 정보 중 오류가 있는 경우는 분석대상에서 제외하였다. 예를 들어 면적정보가 누락되었거나, 층용도, 층구조 등이 누락된 경우가 해당된다. 층 정보의 경우 하나의 정보라도 없는 건축물은 분석대상에서 제외하였다. 이러한 오류 삭제 시 분석대상은 713,554동으로 나타났다. 마지막으로 근생시설의 대지면적이 100㎡ 이상 1,000㎡ 미만인 것을 추출하여, 정보 오류라 할 수 있는 데이터는 배제하고, 일상적으로 접할 수 있는 규모의 건축물을 분석대상으로 하였다. 또한 건축물 사용승

인일이 오류인 건축물은 제외하였다. 최종적 분석대상 근생시설은 총 593,924동이 선정되었다.

2) 기초통계분석

분석대상 근생시설의 기초통계 분석결과는 〈표 2〉와 같다. 공시지가는 1만 원 이하 부터 1.99억 원까지 넓게 분포하는 가운데, 1만 원 이하인 경우는 2,827건으로 대부분 도서지역인 것으로 확인되었다. 대지면적 100㎡에서 1,000㎡인 분석대상의 건축물 연면적은 3㎡에서 9,864㎡의 분포를 나타냈다. 분석대상의 토지 과세표준은 9만 원에서 630억 원의 분포를 보였고, 이 중 부산 6개, 대구 3개를 제외한 과세표준 상위 500위 이내의 모든 토지는 서울에 위치하는 것으로 나타났다. 분석대상의 건축물 과세표준은 16만 원에서 61.6억 원의 분포로 확인되었다.

토지 시가표준액 대비 건축물 시가표준액은 평균적으로 70.2%, 중위수 31.7%로 나타났으며, 토지 시가표준액 대비 건축물 시가표준액이 높은 값을 보인 경우는 주로 도서지역 등 공시지가가 매우 낮은 지역인 것으로 확인되었다. 전국적으로 분석대상 근생시설 전체의 53.5%가 건축물 시가표준액이 토지 시가표준액의 50% 미만인 것으로 나타났으며, 9.8%가 토지 시가표준액의 150% 이상인 것으로 확인되었다.

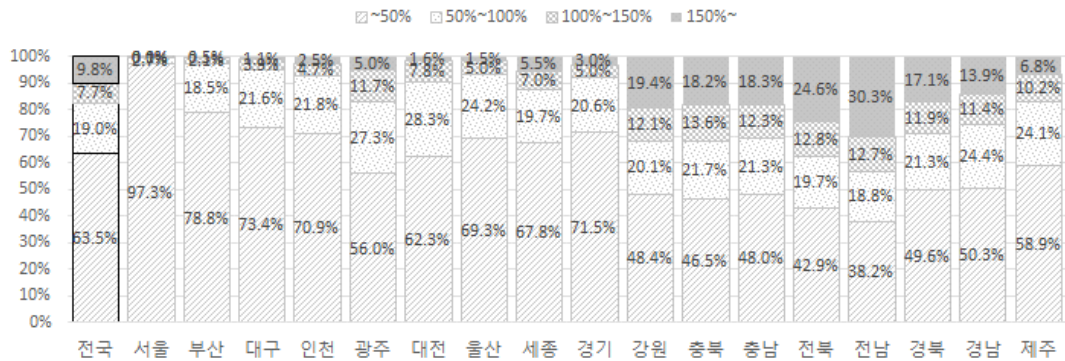
시·도별 건축물 시가표준액이 토지 시가표준액의 50% 미만인 비율은 〈그림 3〉과 같이 서울의 경우 97.3%로 나타났고, 경기 외 도 지역은 40%에서 50% 수준으로 분석되었다. 반대로 건축물

7) 건축물의 대지(건부지)가 여러 필지로 구성된 경우 해당 필지를 합필하여 분석을 진행하였다. 필지별로 과세표준을 산정할 경우 누진세 체계로 인한 높은 세율이 적용되지 않는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

〈표 2〉 근린생활시설 기초통계 분석결과

구분	평균	최소값	Q1	중위수	Q3	최대값	표준편차	변동계수	왜도	첨도
공시지가(만원)	183	0	37	91	204	19,900	308	168	11.5	418.6
대지면적(㎡)	360	100	192	296	474	1,000	220	61	1.1	0.5
연면적(㎡)	382	3	135	257	489	9,864	405	106	3.7	26.5
토지 과세표준(만 원)	39,348	9	7,655	18,631	42,203	6,308,595	76,792	195	12.9	462.2
건축물 과세표준(만 원)	10,758	16	1,533	6,146	13,577	616,764	15,773	147	5.5	68.2
토지 시가표준액 대비 건축물 시가표준액 비율(%)	70.2	0.0	11.0	31.7	74.1	722.2	190.7	272	106.1	35,473

주 : N=593,924.



〈그림 3〉 시·도별 토지 시가표준액 대비 건축물 시가표준액 비율

시가표준액이 토지 시가표준액의 150% 이상인 비율은 서울 및 광역시는 5% 미만이었으나 경기 외 도 지역은 20%에서 30% 수준으로 나타났다. 건축물 시가표준액이 원가기반의 산정가격(이석희·전병욱, 2019)이라 할 때, 도 지역은 토지가치 대비 많은 비용을 투입하여 건축물을 건축하여 토지를 활용하고 있는 상황이라 할 수 있다. 반면 서울 및 광역시는 토지가치 대비 적은 비용을 투입하여 토지를 활용하고 있는 것이라 할 수 있다.

3) 토지분 적용 평균세율 추정

분석대상 근생시설의 토지분 및 건축물분에 대한 과세표준과 재산세액을 산정하였다. 토지분은 먼저 각 부지의 공시지가, 면적, 공정시장가액비율(70%)을 이용하여 과세표준을 구한 후, 누진세를 적용하여 재산세액을 산정하였다. 건축물분은 각 건축물의 시가표준액을 행정안전부(2019) 산식에 따라 산정하고, 공정시장가액비율(70%)을 반영하여 과세표준을 구한 후 세율 0.25%를 적용하여 재산세액을 산정하였다. 재산세에 추가 부

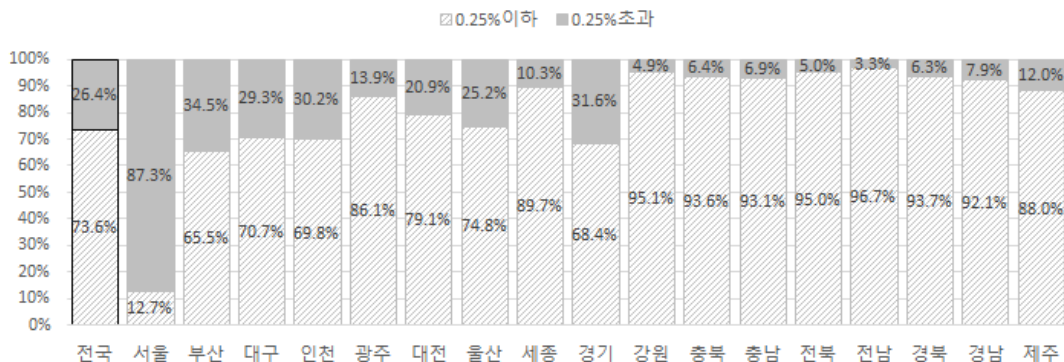
가되는 지방교육세는 제외하였다.

분석대상 전체 593,924동의 토지 과세표준은 약 233.7조 원, 건축물 과세표준은 약 63.9조 원으로 도출되었다(부록 2) 참조). 이에 대하여 분리과세 형태로 추정⁸⁾한 재산세액은 토지분 6,724억 원, 건축물분 1,597억 원으로 나타났다. 토지에 대한 전체 평균세율은 0.288%로 확인되었다. 즉, 토지분에 대한 평균세율은 건축물 부과세율인 0.25%보다 다소 높게 부과되는 것으로 확인되었고, 이는 전국 차원에서 재산세 이론이 실제 잘 적용되는 것으로 짐작할 수 있다.

하지만 이것을 시·도별로 살펴보면, 시·도별 격차가 큰 것으로 확인되었다. 대다수의 특·광역시에서는 토지분 재산세 평균세율이 건축물분 재산세 부과세율인 0.25%보다 높은 것으로 나타났다. 서울의 평균세율은 0.328%로 가장 높은 수준인 것으로 분석되었고, 서울 이외의 특·광역시에

서는 전국의 0.288%보다 모두 낮지만 건축물 부과세율 보다는 높은 것으로 확인되었다. 두 번째로 평균세율이 높은 지역은 부산 0.270%로 나타났으며, 대구 0.264%, 인천 0.257%, 울산 0.252%, 대전 0.250% 등의 순으로 나타났다. 반면 0.266%인 경기도를 제외한 도 지역은 토지분 재산세 평균세율이 건축물분 재산세 부과세율인 0.25%보다 낮은 것으로 도출되었다. 평균세율이 가장 낮은 지역은 전남 0.221%, 전북 0.226%, 강원 0.227% 등의 순으로 나타났다.

〈그림 4〉와 같이, 분석대상 전체의 73.6%는 토지에 대한 평균세율이 0.25% 이하로 나타났으며, 나머지 26.4%는 토지에 대한 평균세율이 0.25%보다 높게 적용되는 것으로 나타났다. 이것을 시·도별로 나누어 살펴보면 그 격차는 매우 크게 나타났다. 분석대상 중 서울의 87.3%는 토지에 대한 평균세율이 0.25% 이상이며, 나머지 분석대상



〈그림 4〉 시·도별 토지분 재산세 평균세율 구간별 구성비율

8) 근린생활시설은 별도합산과세가 이루어지지만 이 연구는 분리과세 방식으로 분석하였다. 별도합산방식으로 분석하기 위해서는 부동산의 인적사항 정보가 필요한데, 이는 한계가 있기 때문이다. 하지만 부동산을 많이 보유하는 사람은 극히 일부이고, 별도합산도 기초지방자치단체별로 이루어지기 때문에 평균세율과 한계세율은 큰 변화가 없을 것으로 판단하여 분석은 분리과세 방식으로 진행하였다.

의 12.7%만이 평균세율 0.25% 미만으로 나타났다. 광역시 및 경기도에서 토지 평균세율 0.25% 이상 비율은 부산이 가장 높은 34.5%이고, 뒤를 이어 경기(31.6%), 인천(30.2%), 대구(29.3%), 울산(25.2%), 대전(20.9%), 광주(13.9%) 순으로 나타났다. 반면 토지 평균세율 0.25% 이상 비율은 제주(12.0%), 세종(10.3%), 경남(7.9%), 충남(6.9%), 충북(6.4%), 경북(6.3%) 순으로 비교적 낮게 나타났다.

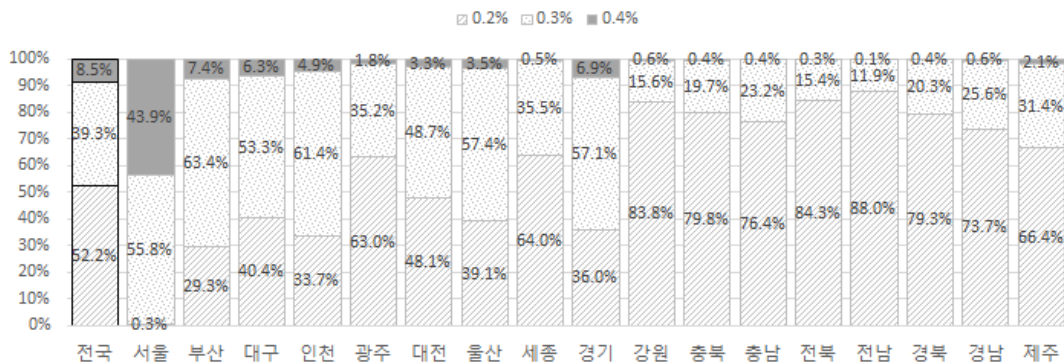
4) 토지분 적용 한계세율 추정

개별 근생시설에 대한 토지분 재산세의 한계세율의 분석결과는 <그림 5>와 같다. 전국적으로 한계세율이 0.2%인 근생시설은 전국에서 52.2%를 차지하는 것으로 나타났으며, 한계세율이 0.3%는 39.3%, 한계세율이 0.4%는 8.5%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 시·도별로는 그 차이가 명확히 나타났다. 토지분 한계세율이 0.2%인 근생시설을 지역별로 나누어 살펴보면, 서울(0.3%)이 가장 낮은 비율을 차지한다. 다음으로 부산(29.3%), 인

천(33.7%), 경기(36.0%), 울산(39.1%), 대구(40.4%), 대전(48.1%) 등으로 나타났다. 경기를 제외한 도 지역의 80% 내외는 한계세율 0.2%가 적용되는 것으로 분석되었다. 즉 대도시를 제외한 대부분 지역의 토지분 한계세율은 건축물분 재산세 세율(0.25%)보다 낮게 적용되고 있는 것이다.

이러한 현상은 시·도 내에 공시지가가 낮은 지역 즉, 읍·면 지역의 포함여부에 따라 차이가 있는 것으로 확인되었다. 서울을 제외한 광역시 및 특별자치시, 도 지역을 읍·면·동으로 구분하여 분석한 결과, 읍·면 지역에서는 한계세율 0.2% 적용지역의 비율이 높게 나타났다. 지역별로는 광역시 내 면 지역의 70.8%, 경기도 내 면 지역의 68.5%, 경기를 제외한 도 지역 내 면 지역의 91.9%가 한계세율 0.2%를 적용받는 것으로 나타났다.

전체적으로 도 지역은 토지가치 대비 건축물 투입비용이 높은 수준이나, 건축물에 부과되는 재산세 세율이 토지분 세율 대비 높은 편이다. 이에 재산세 관련 정책방안에 대한 검토가 필요한 시점이다.



<그림 5> 시·도별 토지분 재산세 한계세율

2. 재정패널 재산세 실효세율 분석

재정패널은 한국조세재정연구원이 매년 약 5,000가구를 대상으로 소득, 지출, 자산, 세금 등에 대해 조사하고 있으나, 본 연구의 분석대상인 보유 토지 및 건축물에 대한 조사는 2011년부터 조사하고 있다. 따라서 2011년부터 2019년까지 총 9년간의 재정패널 데이터를 이용하여 토지분 재산세 실효세율(이하 “토지실효세율”) 및 건축물 재산세 실효세율(이하 “건물실효세율”)을 분석하였다. 이를 위해 재정패널의 부동산 시장가격(이하 “시가”) 항목과 재산세액 항목을 기준으로 분석하였다. 시가 항목은 시세를 조사하고 있으나, 시세 조사과정의 오류를 고려하여 실효세율 분석과정에서 나타나는 이상치를 IQR(Inter Quantile Range) 1.5를 기준으로 제거하였다. 분석대상은 토지 성격을 고려하여 토지분 재산세와 건축물분 재산세를 모두 납세하는 가구를 분석

대상으로 하였다.⁹⁾

〈표 3〉과 같이, 2011년부터 2019년까지 토지분 재산세와 건축물분 재산세를 모두 납세하는 경우는 총 312건으로 나타났다. 하지만 재정패널 특성상 매년 반복조사를 하는 점을 고려하여 반복 조사된 가구는 제외하였다. 반복조사된 가구는 가장 최근 연도를 기준으로 하여 재산세 실효세율을 분석하였다. 반복된 가구를 제외한 데이터는 총 164건으로 나타났다.

재정패널 조사 시 재산세는 실제 세액을 조사하고 있고, 부동산은 시가를 조사하고 있다. 따라서 시가를 고려한 재산세의 실효세율 분석을 하였으며 분석결과는 〈표 4〉와 같다. 반복 가구를 제외한 토지실효세율 평균은 0.136%, 중위수 0.068%로 나타났다. 건물실효세율은 평균 0.145%, 중위수 0.100%로 나타났다. 토지실효세율과 건물실효세율 모두 법정세율 대비 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다. 이는 시가가 과세표준 대비 높기 때

〈표 3〉 재정패널의 토지분 및 건축물분 재산세 실효세율 분석대상

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
총 가구	27	29	37	33	35	26	30	38	57	312
반복 가구 제외	10	12	18	13	11	11	13	19	57	164

〈표 4〉 토지분 및 건축물분 재산세 실효세율 분석결과

(단위: %)

구분	변수	N	평균	표준편차	최소값	Q1	중위수	Q3	최대값
총 가구	토지실효세율	312	0.124	0.152	0.003	0.033	0.067	0.150	0.900
	건물실효세율	312	0.137	0.126	0.002	0.060	0.100	0.167	0.800
반복 가구 제외	토지실효세율	164	0.136	0.163	0.003	0.036	0.068	0.155	0.900
	건물실효세율	164	0.145	0.136	0.002	0.060	0.100	0.174	0.700

9) 해당 분석과정을 통해 토지는 비도시지역 중심, 건축물은 도시지역 중심인 일반적인 분포의 한계를 극복하였다.

문인 것으로 파악된다. 다만 토지실효세율의 평균값 및 중위수는 모두 별도합산과세대상 세율의 최저세율에 미치지 못한 결과를 보여주고 있다.

토지실효세율은 건물실효세율에 비해 최소값, 최대값을 제외한 모든 면에서 낮게 나타났다. 즉 전반적으로 토지실효세율이 건물실효세율이 낮다는 것을 확인할 수 있었다.

3. 정책방안 검토

현재 서울을 제외한 모든 시·도는 한계세율이 건축물분 재산세 세율보다 낮은 한계세율이 적용되는 토지가 높은 비중을 차지한다. 이에 재산세 이론의 현실 적용을 위한 방안을 고려하여 다음에서는 토지분 재산세에 미치는 영향을 검토하였다. 구체적으로 토지분 재산세 세율의 현실화를 위해 과세표준 조정방안과 세율조정방안을 검토하였다. 전자의 경우 시행령 이하 단계의 개정 수준이 필요한 방안이며, 후자의 경우 세법 개정이 필요한 방안이다.

1) 과세표준 조정

세법 개정을 통한 세율 조정은 상당한 정치적 비용이 동반된다. 따라서 시행령 이하 단계에서 개정할 수 있는 공정시장가액비율과 공시지가 등의 시세 반영률 조정에 대한 부분을 우선적으로 검토하였다.

현재 재산세 과세표준 산정시 적용되는 공정시장가액비율¹⁰⁾의 경우 세부담의 급격한 증가를 방지하기 위해 토지에 70%를 적용하고 있다.¹¹⁾ 반면 동일한 개념의 공정시장가액비율이 적용되는 종합부동산세의 경우 조세형평성 제고를 위해 공정시장가액비율을 단계적으로 인상하여 2022년부터는 100%를 적용하는 것으로 2019년 개정되었다.¹²⁾ 재산세의 경우에도 종합부동산세와 동일한 수준의 공정시장가액비율이 적용될 경우 나타나는 토지분 재산세 변동수준을 분석하였다.

분석결과 전국 근생시설의 토지 중 한계세율 0.2%가 적용되는 비중은 <그림 6>과 같이 기존의 52.2% 대비 11.1%p가 감소한 41.1%인 것으로 나타났다. 0.2%의 한계세율이 적용되는 토지가 각 시·도에서 상당부분 감소하였지만 경기를 제외한 도지역의 경우 대체로 50%에서 70%대 수준으로 여전히 높은 비율을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

두 번째로 공시지가의 시세 반영률 제고를 검토하였다. 2020년, 국토교통부는 「부동산 공시가격 현실화 계획 및 재산세 부담 완화 방안」 발표를 통해 부동산공시가격의 시세 반영률을 점진적으로 제고시켜가겠다고 발표하였다(국토교통부, 2020). 시세 반영률 목표는 시세 대비 90%¹³⁾를 목표로 하고 있고, 토지의 경우 8년에 걸쳐 현실화하겠다고 발표하였다.

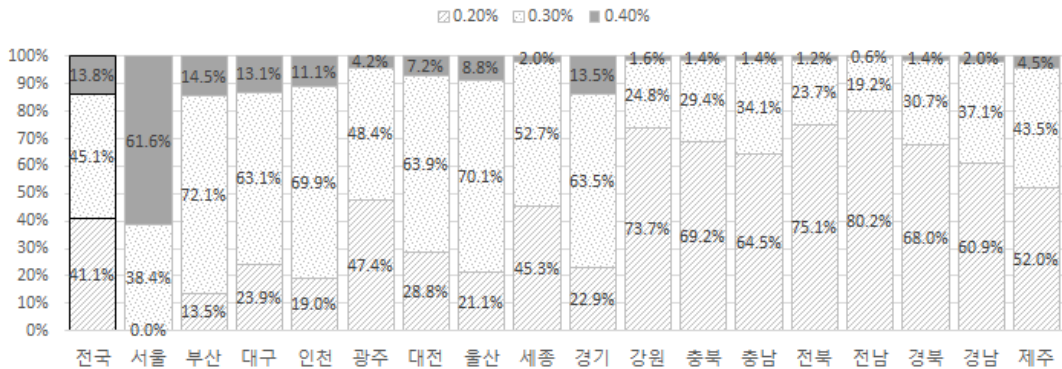
2020년 기준으로 공시가격의 시세 반영률은

10) 공정시장가액비율은 「지방세법」이 2009.2.6. 개정되면서 반영된 것으로서, 부동산공시가격의 단계적 시세 현실화 계획에 따른 급격한 세부담 증가를 방지하기 위한 목적으로 도입되었다. 2009년 도입된 이후 2021년까지 토지에 70%를 적용하고 있다.

11) 「지방세법 시행령」 제109조제1호(2009.5.21. 개정 및 시행).

12) 「종합부동산세법 시행령」 제2조의4(2019.2.12. 개정 및 시행).

13) 90%의 목표는 부동산공시가격에 시세를 최대한 반영하겠다는 의도이면서, 공시가격 조사·산정 과정에서 발생할 수 있는 오차



〈그림 6〉 공정시장가액비율 100% 적용시 시·도별 토지분 재산세 한계세율

65.5%이지만 현재 90%가 된다고 역산을 한 후 토지분 재산세를 추정하였다. 또한, 공정시장가액비율 100%를 고려하였다. 즉 정부의 계획은 2028년에 시세반영률이 90%가 되고 2022년에 공정시장가액비율이 100%가 적용되는 거지만, 이를 2021년으로 앞당겼을 때 적용되는 과세 수준을 확인하는 것이다.

이상의 방법으로 분석한 결과는 〈그림 7〉과 같다. 0.2%의 한계세율이 적용되는 토지는 전체 토지의 32.1%로, 현재 52.2% 대비 20.1%p 감소한 것으로 나타났다. 0.2%의 한계세율이 적용되는 경우는 광주(32.5%)를 제외한 모든 광역시가 10% 내외로 나타났으며, 도 지역은 대체로 40%에서 60%의 범위를 보이는 가운데, 전남(71.1%)이 가장 높은 비율을 보인 것으로 확인되었다.

전반적으로 세법 개정 없이 공정시장가액비율과 시세 반영률 제고를 통해 토지분 재산세 세율이 건축물분 재산세 세율보다 다소 높아지면서 재

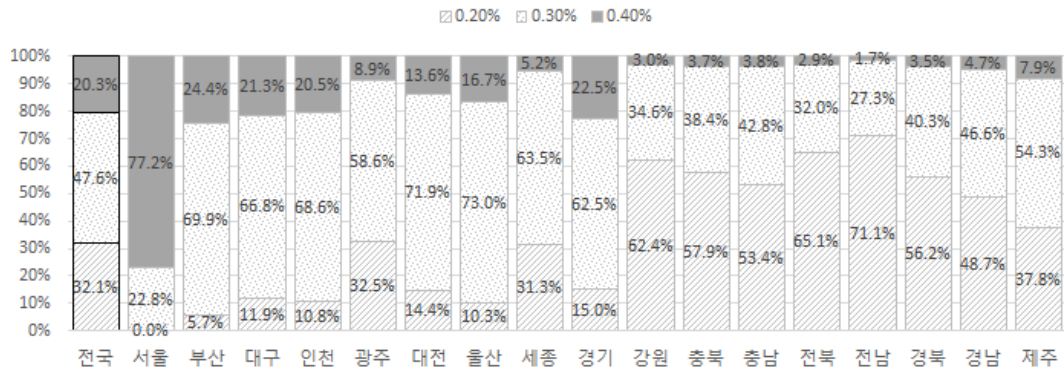
산세 이론에 부합한 상황으로 조정할 수 있지만, 건축물분 세율 이하가 적용되는 토지는 여전히 존재하는 것으로 나타났다.

2) 세율조정방안 검토

두 번째로 세법 개정을 통한 재산세 체계 개편 방안을 검토하였다. 재산세 이론과 부합하는 세율체계는 토지분 재산세 세율을 건축물분 재산세 세율보다 높게 설정하는 것이다. 이를 위해 건축물분 세율을 낮추고, 토지분 세율을 상향시킬 수 있다. 재산세 관련 세율 중 주택분에 적용되는 세율 중 가장 낮은 세율은 0.1%이며, 건축물분에 이와 동일한 세율을 적용한다고 가정하였다.

건축물분 세율을 0.1%로 가정할 경우 분석대상 근생시설 전체의 건축물분 재산세는 기존 1,597억 원에서 감소한 638억 원으로 추정되었다. 감소한 세액에 대한 부분을 토지분 재산세에서 징수한다고 가정하고, 별도합산과세대상의 토

를 감안하여 설정된 것이다. 즉 현재 표준지 현실화율 65.5%(2020년) 수준에서 8년간 90%로 매년 약 3%p씩 현실화율을 높이는 것이다(국토교통부 2020.11.3.).



〈그림 7〉 공시지가 시세 반영률 90% 및 공정시장가액비율 100% 적용시 시·도별 토지분 재산세 한계세율

지분 세율체계가 과세표준 구간에 따라 0.1%p씩 올라가는 것을 고려하여 가장 낮은 과세표준 구간에 부과되는 세율을 분석하였다. 이때 도출되는 세율은 0.270185%로 확인되었다. 즉 과세표준 구간별 약 0.27%, 0.37%, 0.47%로 토지분 재산세가 부과될 때 건축물분 재산세액에서 감소한 958억 원이 토지분 재산세에서 징수하게 되는 것이다.

「지방세법」 개정을 통한 세율 개정은 건축물분 재산세 세율이 토지분 재산세 세율보다 높은 경우가 없다는 측면에서 시행령 개정을 통한 공정시장가액비율 및 부동산공시가격 방안에 비해 비교적 효과적인 것으로 보인다. 재산세 이론에 부합하게 제도를 조정하는 측면에서는 세율 개정이 필요한 것으로 판단된다.

V. 결론

재산세 이론에 의하면 토지 공급곡선의 비탄력

성, 건축물 공급곡선의 탄력성, 공공서비스의 자본화 등의 특성을 고려하여 재산세 세율은 토지분이 건축물분 대비 높아야 한다. 이론에 기반하여 재산세는 대체로 건축물 대비 토지에 높은 세율을 적용하고 있다. 다만 최근 정치적 논쟁에 따라 재산세 부과상황에 대한 정밀한 평가가 필요한 상황이 되었으며, 토지와 건축물에 대한 재산세 실태의 주요결론은 다음과 같다.

첫째, 원가산정방식인 건축물 시가표준액과 시가방식인 토지 시가표준액 산정 결과, 전체적으로는 건축물 시가표준액이 토지 시가표준액의 절반 수준 또는 그 이하인 것으로 확인되었다. 하지만 도 지역의 경우 대체로 건축물 투입비용이 토지가치 대비 높은 것으로 확인되었다. 이는 도 지역이 토지가치 대비 높은 비용을 투입하여 토지를 보다 잘 활용하고 있다는 것을 보여준다. 반대로 서울 및 광역시 등은 건축물 투입비용 대비 토지가치가 높은 것으로 확인되었다.

둘째, 시·도별 건축물 투자비용 수준과 달리 도 지역은 토지분 재산세가 건축물분 재산세 세율보

다 낮은 것으로 나타났으며, 이것은 투자한 건축 비용에 토지 대비 높은 재산세 세율을 부과하는 것을 의미하였다. 즉 재산세 실태는 이론과 부합하지 않았다. 이로 인해 시장의 자원배분 기능이 왜곡될 우려가 있는 것으로 보인다.

셋째, 재정패널을 분석한 재산세 실효세율 역시 토지실효세율이 건물실효세율보다 낮은 것을 밝혔다. 근생시설에 한정하지 않은 결과임에도 불구하고 토지분 재산세가 건축물분 재산세 대비 낮은 세율이 적용되고 있는 것이다.

넷째, 재산세 실태를 재산세 이론과 부합하게 하기 위한 방안으로는 세법 개정이 가장 효과적인 것으로 나타났다. 시가표준액을 조정하는 방식인 공정시장가액비율과 공시지가의 시가 반영률을 상향 조정하는 방법은 상대적으로 기존 토지분 재산세 세율 부과실태를 개선하는 결과를 가져왔다. 하지만 여전히 토지분 재산세 한계세율이 건축물분 재산세 세율보다 낮은 경우가 존재하였다. 세법 개정을 통한 세율 개편이 현 상황을 재산세 이론에 부합하게 개선하는 것으로 나타났다.

다만, 분석대상의 적용세율 추정이 근생시설에 한정된 점, 토지분 재산세 추정을 분리과세 방식으로 분석하였다는 점, 재정패널의 시가 역시 실거래가격이 아닌 조사된 자료를 기반으로 한다는 점에서 한계가 존재한다. 또한 정책방안 검토 시 정부에서 목표로 제시한 시세반영률과 공정시장가액비율을 현재 달성하였다고 가정하여 분석한 부분은 급진적인 상황을 반영한 한계라 할 수 있다. 다만 재정패널 데이터를 이용하여 실효세율 분석을 함으로써 연구의 신뢰성을 높일 수 있었고, 정부의 목표치를 달성한 상황을 고려

하여 해당 목표치 달성 후 재산세 상황을 이론과 비교검토했다는 점에서 유의미한 시사점을 제공한 것으로 기대된다.

이상의 결과를 통해 토지와 건축물에 대한 재산세 과세 실태를 확인할 수 있었고, 실태와 재산세 이론과의 차이를 비교·검토할 수 있었다. 본 연구는 재산세 이론 관점에서 학술적 시사점을 제공하고, 현황과 이론의 차이에 대한 정책적 시사점을 제공하였다고 판단된다.

ORCID

차은혜 <https://orcid.org/0000-0002-7706-6476>

이석희 <https://orcid.org/0000-0003-1910-6385>

참고문헌

1. 광태원 · 현진권, 2007, 『조세론』, 서울: 법문사.
2. 국회예산정책처, 2018, 「부동산세제 현황 및 최근 논의동향」, 서울: 국회예산정책처.
3. 국토교통부, 2020, 부동산 공시가격 현실화 계획 및 재산세 부담 완화 방안, 11월 3일, 보도자료.
4. 남정민, 2021, 文정부 '종부세 인상' 국민 재산권 침해...위헌소송 본격화, 2월 10일, 한국경제.
5. 노영훈, 2012, 「부유세와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미」, 서울: 한국조세연구원.
6. 박명호, 2011, 「부동산 보유세제의 장기적인 개편 방향에 관한 연구: 보유세의 기능을 중심으로」, 서울: 한국조세연구원.
7. 박상수 · 이선화 · 이주연 · 신미정, 2014, 「과세대상별 재산과세 실효세율 추정」, 서울: 한국지방세연

- 구원.
8. 송상훈, 2010, 「지방세제 선진화를 위한 종합부동산세 개편연구」, 수원: 경기연구원.
 9. 원윤희, 2004, 「부동산 보유과세의 개편방향: 부동산 보유과세의 핵심논점과 실태」, 『지방세』, 2004:13-27.
 10. 이석희·전병욱, 2019, 「재산세의 시가표준액 및 세액 형평성에 대한 연구: 주택과 근린생활시설 간의 비교를 중심으로」, 『세무학연구』, 36(3):91-115.
 11. 이영성·이정전, 2007, 「토지세와 재산세 운용에 관한 小考」, 『환경논총』, 45:75-96.
 12. 이선화, 2018, 「부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요」, KILF Report vol. 51, 서울:한국지방세연구원.
 13. 이영희·박상수, 2013, 「비주거용 건물의 재산세 과세체계 개편방안」, 서울: 한국지방세연구원.
 14. 임성일, 2019, 「우리나라 재산세의 편익과세 기능강화에 관한 연구」, 서울: 한국지방세연구원.
 15. 하능식·이선영, 2015, 「토지 보유세 과세대상 구분체계 개편방안」, 서울: 한국지방세연구원.
 16. 행정안전부, 2019, 『2020년도 건축물 시가표준액 조정기준』, 서울: 행정안전부.
 17. 황재성, 2021, 韓 부동산稅 선진국보다 적다? 세금 부담, OECD평균 2배, 2월 15일, 동아일보.
 18. Dye, R. F. and R. W. England, 2010, *Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 19. Fischel, W. A., 2001, "Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax," *National Tax Journal*, 54(1): 157-173.
 20. Mieszkowski, P. and G. R. Zodrow, 1989, "Taxation and the Tiebout model: The differential effects of head taxes, taxes on land rents, and property taxes," *Journal of Economic Literature*, 27(3):1098-1146.
 21. Netzer, D., 1966., *Economics of the Property Tax*. Washington, DC: The Brookings Institution.
 22. Rosengard, J. K., 2012, "The tax everyone loves to hate: Principles of property tax reform," *M-RCBG Faculty Working Paper Series, 2012-10*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

논문접수일: 2021년 10월 12일

심사(수정)일: 2021년 11월 16일

게재확정일: 2021년 11월 24일

국문초록

2018년 이후 세법 개정 등을 통해 토지와 주택의 과세가 점차 강화되고 있으며, 부동산 보유세 강화 정책에 반대하는 조세저항은 점차 격렬해지고 있다. 이 연구는 부동산 보유세의 기초인 재산세 이론을 학술적으로 살펴보고, 현행 과세체계가 재산세 이론에 부합하게 작동되고 있는지를 검토하였다. 재산세 이론에 따르면 토지 공급의 비탄력성, 건축물 공급의 탄력성, 공공서비스의 자본화 등의 특성에 때문에 기본적으로 건축물분보다 토지분에 보다 높은 재산세 세율이 부과되어야 한다. 이 연구는 재산세의 기본 원리에 기반하여 근린생활시설을 대상으로 토지분과 건축물분에 대한 재산세액을 분석하였으며, 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 원가산정방식인 건축물 시가표준액과 시가방식인 토지 시가표준액을 통해 건축물 투입비용과 토지가치를 산정한 결과, 도 지역의 경우 대체로 건축물 투입비용이 토지가치보다 높은 것으로 나타났다. 반면 서울 및 광역시는 토지가치에 비해 건축물 투입비용이 낮은 것으로 나타났다. 둘째, 도 지역의 토지분 재산세율은 건축물분 재산세율 보다 낮은 것으로 나타났다. 이는 재정패널을 통해 재산세 실효세율을 분석한 결과에서도 동일하게 나타났다. 즉, 현행 재산세 제도는 토지보다 건축물 투자비용에 높은 재산세 세율을 부과하는 것으로, 이는 재산세의 기본 이론과는 부합하지 않는 결과이다. 셋째, 재산세 이론과 부합하도록 현행 실태를 개선하기 위해서는 세법 개정을 통한 세율 개편이 필요할 것으로 판단되었다. 이상의 결과는 재산세 이론 측면에서 학술적 시사점을 제공하고, 세율 개선방안 측면에서는 정책적 시사점에 기여하는 것으로 판단된다.

주제어 : 재산세 이론, 세율, 토지, 건축물, 재정패널

〈부록 1〉 건축물 용도별 현황

용도코드	용도명	건축물 수	비율		비고
			전체 기준 (%)	주택 제외 기준 (%)	
01000	단독주택	3,778,602	56.7	-	주택분 재산세 과세대상
02000	공동주택	454,766	6.8	-	
03000	제1종근린생활시설	514,918	7.7	21.2	건축물분 재산세 과세대상
04000	제2종근린생활시설	578,134	8.7	23.8	
05000	문화및집회시설	11,427	0.2	0.5	
06000	종교시설	32,719	0.5	1.3	
07000	판매시설	10,813	0.2	0.4	
08000	운수시설	2,964	0.0	0.1	
09000	의료시설	6,161	0.1	0.3	
10000	교육연구시설	59,499	0.9	2.4	
11000	노유자시설	42,399	0.6	1.7	
12000~16000	수련·운동·업무·숙박·위락시설	87,706	1.3	3.5	
17000	공장	310,279	4.7	12.8	
18000	창고시설	316,564	4.7	13.0	
19000	위험물저장및처리시설	30,857	0.5	1.3	
20000	자동차관련시설	29,807	0.4	1.2	
21000	동·식물관련시설	336,358	5.0	13.8	
22000~	교정및군사·방송통신·발전 등 기타시설	61,650	0.9	2.5	
합계	전체	6,665,623	100	-	-
	주택 제외	2,432,255	-	100	-

주 : 1) 분석기준: 건축물대장 상 사용승인일 식별 가능, 주건축물 대상(부속건축물 제외).

2) 2019.12.31. 기준.

〈부록 2〉 근린생활시설의 시·도별 과세표준 및 평균세율

시·도	근린생활시설 수(동)	토지분 재산세			건축물분 재산세		
		과세표준 합계 (10억 원)	세액 합계 (10억 원)	평균세율 (%)	과세표준 합계 (10억 원)	세액 합계 (10억 원)	평균세율 (%)
전국	593,924	233,698	672.4	0.288	63,897	159.7	0.25
서울	79,875	107,792	353.9	0.328	13,100	32.8	0.25
부산	37,604	16,381	44.3	0.270	4,472	11.2	0.25
대구	27,762	10,454	27.6	0.264	3,278	8.2	0.25
인천	20,975	7,602	19.6	0.257	2,666	6.7	0.25
광주	17,748	4,027	9.7	0.241	2,130	5.3	0.25
대전	16,156	4,839	12.1	0.250	2,097	5.2	0.25
울산	15,669	5,147	13.0	0.252	1,789	4.5	0.25
세종	2,451	487	1.1	0.231	180	0.4	0.25
경기	103,824	40,363	107.3	0.266	12,836	32.1	0.25
강원	26,068	3,227	7.3	0.227	1,938	4.8	0.25
충북	26,055	3,566	8.2	0.229	2,327	5.8	0.25
충남	33,715	4,893	11.2	0.230	2,884	7.2	0.25
전북	33,309	3,762	8.5	0.226	2,572	6.4	0.25
전남	39,475	3,630	8.0	0.221	2,712	6.8	0.25
경북	51,570	7,027	16.0	0.228	3,778	9.4	0.25
경남	48,938	7,788	18.0	0.231	3,917	9.8	0.25
제주	12,730	2,712	6.6	0.242	1,221	3.1	0.25

주 : 평균세율 = 세액 합계 / 과세표준 합계.