공간과사회 2018년 제28권 1호(통권 63호): 267~299
http://dx.doi.org/10.19097/kaser.2018.28.1.267

일반논문

비주거용 부동산 종합부동산세 개선방안*

A Research on the Improvement of Comprehensive Real Estate Holding Tax on Non-Residential Property

박준** · 박현***

현행 비주거용 부동산 종합부동산세는 비주거용 부동산 건물분이 제외되어 있고 비주거용 부동산 토지분인 별도합산의 과세기준 금액이 80억 원의 고액으로 설정되어 비주거용 부동산 소유주의 상대적 세 부담이 적게 되는 구조를 가지고 있다. 이 연구에서는 주요 비교대상국의 관련 부동산보유세제 검토와 유형별 세 부담 시뮬레이션 분석을 통해 조세 형평성 문제를 확인하고 이에 대한 개선방안을 제시한다.

주요 비교대상국가의 부동산보유세 체계에서는 비주거용 부동산에 대한 세제상 혜택을 찾아보기 어려웠다. 또한 비주거용 부동산 건물분 비과세와 토지분 별도합산 및 고액의 과세기준금액 산정의 논리적 근거가 약한 것으로 분석되었다. 한편, 부동산 유형별 세 부담 시뮬레이션 분석에서 비주거용 부동산 포트폴리오의 실효세율이 주택 및 토지 실효세율의 20~40% 수준으로 나타나 세 부담이 현저히 낮은 것으로 분석되었다.

현재 도입준비가 마무리에 있는 비주거용 부동산 가격공시제도는 비주거용 부동산 종합부동산세를 개선하는 계기가 될 것이다. 이를 활용하여 비주거용 부동산의 건물분과 토지분을 통합 과세하는 방식으로 비과세인 건물분을 과세대상으로 편입하고 과세기준금액과 과세구간 및 세율을 타 유형 및 재산세 체계와의 연계를 고려하여 개선함으로써 조세 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

주요어: 비주거용 부동산, 종합부동산세, 가격공시제도, 시뮬레이션 분석, 조세 형평성

* 이 연구는 한국조세재정연구원「2017년 조세네트워크」사업지원으로 수행된 연구를 기초로 작성됨.

** 제1저자, 서울시립대학교 국제도시과학대학원 조교수(joon.park@uos.ac.kr)

*** 교신저자, 서울시립대학교 국제도시과학대학원 부교수(hpark@uos.ac.kr)

www.kci.go.kr

1. 서론

종합부동산세는 2005년 조세 부담의 형평성 제고, 부동산가격안정, 지방 균형 발전 재원 확보의 목적으로 도입된 국세 형태의 부동산보유세이다. 또 다른 부동산보유세인 재산세에서는 주택, 토지, 건축물 등 모든 부동산 자산에 부과되고 있음에 비해 종합부동산세에서는 도입 초기부터 과세대상이 주택과 토지에만 한정되고 건축물은 제외되고 있다. 이때, 건축물은 보통 주택이 아닌 여타 다른 건물을 말하는 비주거용 부동산[1]이라고 불리고 있다.

박준 외(2014)의 연구에 따르면 주택, 토지, 건물 중에서 비주거용 부동산에 해당하는 건물이 가장 높은 소유 집중도를 보이고 있다.[2] 가장 높은 소유 집중도에도 불구하고 종합부동산세에서 비주거용 부동산의 건물분은 과세대상에서 제외되어 있어 조세 부담의 형평성 제고라는 종합부동산세 도입 취지에 배치되고 있는 문제가 있다. 또한 비주거용 부동산의 토지분도 별도합산토지로 구분되어 과세되고 있으나 별도합산 자체의 혜택과 실제 시장가격과의 괴리 등으로 인해 과소과세되는 측면이 있다. 따라서 부동산 유형간 조세 형평성[3] 측면에서 비주거용 부동산 종합부동산세의 개선이 필요하다.

이 연구의 목적은 비주거용 부동산 종합부동산세의 문제점을 검토

1) 2017년도 건축행정시스템자료에 의하면 비주거용 부동산은 상업·업무용(61.5%)과 산업용(38.2%)이 전체의 99.7%을 차지하고 있으며, 동 기준으로 일반부동산(99.97%)과 집합부동산(0.03%)으로 구성되어 있다.

2) 2013년 가계금융복지조사 9,269 가구의 부동산자산 분포현황을 살펴본 이 연구에서 주택의 평균 가액은 약 1억 5000만 원이고 중위수는 8000만 원임에 비해, 건물의 평균 가액은 약 27만 원이고 중위수는 0원으로 분석되었다. 토지의 경우 평균 가액은 약 4000만 원이고 중위수는 역시 0원으로, 건물의 경우 하위 90%는 자산이 전혀 없으며, 토지의 경우 하위 80%가 자산이 없는 것으로 분석되었다.

3) 조세의 수직적 형평성(vertical equity)은 담세능력에 비례하여 세 부담도 높아져야 한다는 원칙이며, 조세의 수평적 형평성(horizontal equity)은 담세능력이 비슷할 경우 세 부담도 비슷해야 한다는 원칙이다.

www.kci.go.kr

하여 그 개선 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 비주거용 부동산 종합부동산세의 문제점을 건물분 비과세와 토지분 과세 체계의 문제점을 중심으로 검토한다. 또한 이 연구에서는 주요 비교대상국의 관련 부동산보유세제를 검토하고 유형별 세 부담 시뮬레이션 분석을 통해 조세 형평성 문제를 확인한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 비주거용 부동산 종합부동산세와 관련된 선행 연구를 검토하고, 3장에서는 부동산 자산 및 부동산보유세 현황을 분석한다. 4장에서는 비주거용 부동산의 문제점을 건물분 비과세와 토지분 별도합산 및 과세기준금액의 적절성 차원에서 검토하고 부동산 유형별 시뮬레이션을 통해 조세 형평성을 비교한다. 5장에서는 4장에서 검토한 내용을 바탕으로 비주거용 부동산 종합부동산세의 개선방안을 제시한다.

2. 선행 연구 검토

이 연구에서는 종합부동산세 관련 연구, 비주거용 부동산 관련 연구, 가격공시제도에 연계한 비주거용 부동산 세제조정 연구로 나누어 선행 연구를 살펴본다.

종합부동산세 관련 선행 연구로는 노영훈(2005)과 이선화(2015)의 연구를 살펴본다. 노영훈(2005)은 2005년 1월 발표된 종합부동산세 제정법안의 쟁점들을 정리하고 향후 정책방향을 제시했다. 그는 주요 쟁점으로 세 부담 형평성 기준과 형평성 효과, 경제적 비효율성, 과세평가 및 과세자료 업무 등 세무행정의 중요성, 재정 및 시장 측면의 효과, 법인납세자 및 사업용 부동산에 대한 보유세 부담 문제, 이중과세 등 위헌 여부를 폭넓게 짚었다. 이선화(2015)는 2005년 이후 자리 잡은 현행 재산세-종합부동산세 보유과세체계에 대한 조세효율성과 조세 형평성 기준의 평가를 통해 재산세-종합토지세 체계에서 재산세-종합부

www.kci.go.kr

동산세로의 전환은 토지 세 부담을 높이는 데 기여했으며, 조세의 수직적 형평성을 강화시켰음을 보였다.

비주거용 부동산에 대해서는 박상수·임민영(2013), 박상수(2015), 차동섭·최민섭(2016), 홍원철 외(2016) 등의 연구가 대표적이다. 박상수·임민영(2013)은 비주거용 부동산의 재산세 부담 수준의 적정성과 형평성에 대한 실증분석을 통해 2008년 이후 비주거용 부동산의 보유과세 수준이 하락했으며 비주거용 건축물의 재산세 실효세율과 과세비율이 1990년 이후 지속적으로 하락한 것을 밝혔다. 박상수(2015)는 상가 및 오피스텔 등 비주거 건물에 대한 시가표준액 조정기준의 개선방안으로 층별 가·감산특례 규정, '지자체 시가반영특례' 제도, '토지의 층별 가·감산특례' 제도의 도입 등을 제안했다. 차동섭·최민섭(2016)은 비주거용 건물 기준시가 결정요인에 대한 실증분석에서 회귀분석을 이용하여 기준시가의 주요 결정요인은 구조, 용도, 위치, 경과연수별 잔가율임을 밝혔다. 홍원철 외(2016)는 2008년에서 2013년까지 서울의 비주거용 부동산 과세평가에 대한 수직적 형평성 분석에서 비주거용 부동산의 수직적 과세형평성은 행정구역, 용도지역, 가격 분위별로 차이가 큼을 밝혔다.

비주거용 부동산을 가격공시제도 도입과 연계하여 분석한 연구로는 박상수·유보람(2016), 김행선·윤태연(2017), 유태현·이상호(2016) 등의 연구가 대표적이다. 박상수·유보람(2016)의 연구에서는 비주거용 부동산 가격공시제도가 도입될 경우 재산세를 중심으로 과세표준과 세수의 영향을 분석했다. 국세청 자료와 지자체 재산세 부과자료를 연계한 분석에서 비주거용 집합부동산의 재산세 과표는 3.5% 수준, 재산세 세수는 1~9% 수준으로 늘어나는 것으로 예측됐다. 김행선·윤태연(2017)은 비주거용 부동산 가격공시제도가 도입될 경우 비주거용 부동산의 토지분과 건물분이 통합 평가됨에 따른 재산세 변화 영향을 반영한 재산세 과세체계 개편방안을 제시했다. 이 연구에서 과세체계 개편방안을 효율성, 실효세율 수준, 공평성 기준으로 분석한 결과, 통합

www.kci.go.kr

평가-분리과세, 통합평가-통합과세, 분리평가-분리과세, 분리평가-통합과세 순으로 우월한 것으로 분석됐다. 유태현·이상호(2016)는 비주거용 부동산 가격공시제도 도입에 대비한 지방세 과세체계 개편방안을 제시했다. 특히 비주거용 부동산의 분리과세와 통합과세의 장단점을 분석에 근거하여 비주거용 부동산 공시가격 지방세제 반영시기, 비주거용 부동산 토지와 건축물에 대한 과세방식, 지방 관장의 부동산 평가원 설립, 관련 취득세 및 지역자원시설세 지방세목 개편방안, 토지분 재산세 과세대상 구분 조정, 종합부동산세 과세대상 조정 방향 등을 종합적으로 제시했다.

기존 연구에서는 비주거용 부동산 종합부동산세 체계의 문제점에 대한 종합적인 검토가 미비했고, 비주거용 부동산 가격공시제도를 연계한 연구들도 대부분 재산세 체계에 미치는 영향을 위주로 진행되었다. 이 연구에서는 비주거용 부동산 종합부동산세의 문제점을 검토하고 비주거용 부동산 공시가격을 활용한 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 부동산 자산 및 부동산보유세 현황

1) 부동산 자산 현황 및 분포

이 절에서는 우리나라의 부동산자산 현황을 지방세통계연감, 국가자산통계, 국민대차대조표(National Balance Sheets) 등의 자료에 근거하여 검토한다.

재산세 과세자료를 근거로 부동산자산 과표 현황을 보면, 2016년 기준으로 비과세 감면분을 포함한 전체 과세표준(과표)[4]은 4,645조 원 수준이다(행정자치부, 2017). 공시가격의 실거래가 대비 비율인 실거래가반

4) 재산세 과세표준=부동산공시가격×공정시장가액비율(60~70%)

www.kci.go.kr

영률[5]과 과표 산정 시 가하는 공정시장가액비율[6]을 고려할 경우 한국의 부동산자산의 총 규모는 약 1경 209조 원 수준으로 추정된다. 이 과세표준액은 2016년 한국 연간 국내총생산 1,637조 원의 2.83배이며 추정 부동산자산은 국내총생산의 6.23배의 규모이다. 같은 자료 상 비주거용 부동산의 규모를 살펴보면, 우선 비과세 감면분을 포함한 건물분의 과표는 579조 원이며, 비과세 감면분을 포함한 별도합산 토지의 과표는 1,205조 원으로 추산되어 총 약 1,784조 원으로 추정된다(행정안전부, 2017). 역시 실거래가반영률[7]과 공정시장가액비율을 고려하면 비주거용 부동산자산의 규모는 약 3,921조 원으로 추정된다.

통계청과 한국은행이 발표한 2016년 국민대차대조표 자료를 근거로 부동산자산 규모를 살펴보면, 토지자산(주거용 및 비주거용 부속 토지 포함)은 6,981조 원, 주거용건물자산은 1,314조 원, 비주거용건물자산은 1,382조 원이다(통계청·한국은행, 2017, 2016). 이들을 합한 총 부동산자산은 9,677조 원으로 국내총생산 대비 6배 수준이며 이 결과는 재산세 과세표준 자료를 통해 추정한 수준과 크게 다르지 않다.

한편, 통계청과 한국은행이 발표한 2014년 국민대차대조표에서는 부동산이 대부분인 비금융자산에서 국민순자산 속 비중이 한국은 65.7%로서 프랑스(64.5%), 일본(39.8%), 미국(29.6%), 호주(61.2%), 캐나다(42.7%), 네덜란드(28.9%) 등 주요 비교대상국에 비해 높은 수준이다. 하지만 부동산 자산의 높은 비중에도 불구하고 부동산보유세 부담률은 다른 주요국들보다 낮은 수준이다(박준·이태리 2016). 한국의 국내총생산 대비 부동산보유세 부담률은 2015년 기준 0.8%로서 미국(2.5%), 캐나다(3.1%), 영국(3.1%), 프랑스(2.8%), 스페인(1.4%), 이탈리아(1.7%), 일본(1.9%),

5) 박준 외(2015)에 따르면 실거래가반영률은 약 65% 수준이다.

6) 재산세의 경우 주택은 60%, 건물 및 토지는 70%, 종합부동산세의 경우 모든 유형에 80%를 적용함.

7) 건물의 경우 실거래가반영률은 공시가격이 존재하는 주택 및 토지에 비해 더욱 낮은 수준으로 알려져 있지만 역시 약 65% 수준을 가정함.

www.kci.go.kr

호주(1.7%) 등에 비해 낮다(OECD, 2016).

2) 부동산보유세 현황

협의의 부동산보유세로는 재산세 도시지역분을 포함한 재산세와 종합부동산세가 있으며, 광의의 부동산보유세로는 재산세와 종합부동산세에 더해 주택 및 건물에 과세되는 지역 자원 시설세와 부가세(surtax)들인 지방교육세 재산세분과 농어촌특별세 종합부동산세분이 있다. 우선 재산세는 토지, 건축물, 주택 등 재산을 소유하는 자에게 부과하는 지방세로서 제산세제 현황은 다음과 같다(<표 1>, <표 2>).

현재 부과되는 재산세 안에는 재산세 도시지역분이 포함되어 있는데, 이는 원래 도시계획사업에 필요한 비용 충당을 위해 도시계획구역 안에 있는 부동산의 소유자에게 0.14%의 세율로 부과하던 도시계획세가 포함된 것이다.

부동산보유세의 또 다른 축인 종합부동산세는 조세 부담 형평성 제고, 부동산가격 안정, 지방재정 균형발전 등의 목적으로 고액의 부동산 보유자에게 부과하도록 2005년에 도입되었다. 종합부동산세제 현황은 다음과 같다(<표 3>, <표 4>).

그밖에 부동산보유세 관련 세금으로는 소방공동시설과 관계가 있는 건물과 주택에 대하여 과세하는 지역자원시설세 부동산분이 있다. 과세표준은 재산세 과세표준과 같으며 600만 원 이하부터 6,400만 원 초과까지 6개 구간의 과표 구간이 있고 세율은 0.04~0.12% 수준이다.

한편, 관련 부가세로는 재산세액을 과세표준[8]으로 세율 20%를 적용하는 지방교육세 재산세분과 종합부동산세액을 과세표준으로 세율 20%를 적용하여 부과하는 농어촌특별세 종합부동산세분이 있다.

<표 5>는 주요 부동산 보유세제를 비주거용 부동산 대상으로 추려

8) 재산세 도시지역분은 포함하지 않음.

www.kci.go.kr

〈표 1〉 재산세제 현황

과세 대상	과세 표준	세율	비고
주택	6000만 원 이하	0.1%	별장 4%
	1억 5000만 원 이하	0.15%	
	3억 원 이하	0.25%	
	3억 원 초과	0.4%	
건축물	골프장, 고급오락장	4%	과밀억제권역 안 공장 신설 및 증설 (5년 1.25%)
	주거지역 및 지정 지역 내 공장용 건축물	0.5%	
	기타 건축물	0.25%	
종합합산과세 (나대지 등)	5천만 원 이하	0.2%	
	1억 원 이하	0.3%	
	1억 원 초과	0.5%	
별도합산과세 (사업용 토지)	2억 원 이하	0.2%	
	10억 원 이하	0.3%	
	10억 원 초과	0.4%	
분리과세 (기타 토지)	전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야	0.07%	
	골프장 및 고급오락장용 토지	4%	
	기타 토지	0.2%	

자료: 국세청(2016).

〈표 2〉 재산세 과세표준 산정 방식

구분	과세 대상	과세 표준
주택분	주택과 부속토지	주택 공시가격×0.6
건물분	일반건물	지방자치단체장이 결정한 가액×0.7
토지분	종합합산토지, 별도합산토지	개별공시지가×0.7

자료: 국세청(2016).

서 정리한 것이다. 재산세의 경우 토지분은 별도합산과세 대상으로 과세표준 구간은 2억 원과 10억 원을 기준으로 각각 0.2%, 0.3%, 0.4%로 누진 과세되며, 건축물분은 모두 0.25% 비례세율로 과세된다. 종합부

www.kci.go.kr

〈표 3〉 종합부동산세제 현황

과세 대상	과세 표준	세율	누진공제액	비고
주택	6억 원 이하	0.5%	-	전국 인별 합산 장기보유공제: 5년 이상(20%), 10년 이상(40%) 고령자 공제: 60세 이상(10%), 65세 이상(20%), 70세 이상(30%)
	6~12억 원	0.75%	150만 원	
	12~50억 원	1%	450만 원	
	50~94억 원	1.5%	2950만 원	
	94억 원 초과	2%	7650만 원	
종합합산과세 (나대지, 잡종지 등)	15억 원 이하	0.75%	-	전국 인별 합산 과세기준금액: 5억 원
	15~45억 원	1.5%	1125만 원	
	45억 원 초과	2%	3375만 원	
별도합산과세 (건축물 부속 토지 및 사업용 토지)	200억 원 이하	0.5%	-	전국 인별 합산 과세기준금액: 80억 원
	200~400억 원	0.6%	2000만 원	
	400억 원 초과	0.7%	6000만 원	

자료: 국세청(2016).

〈표 4〉 종합부동산세 과세표준 산정 방식

구분	과세 대상	과세 표준
주택분	주택과 부속토지	(주택 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 6억 원 또는 9억 원(1세대 1주택자))×0.8
종합합산토지	나대지, 잡종지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 5억 원)×0.8
별도합산토지	일반 건축물의 부속 토지 등	(토지 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액 - 80억 원)×0.8

자료: 국세청(2016).

동산세의 경우 토지분은 별도합산 과세 대상으로 80억 원 과세기준금액을 넘는 대상에 한하여 과세표준 구간 200억 원, 400억 원 기준으로 각각 0.5%, 0.6%, 0.7%로 과세되며, 건축물분은 과세하지 않는다.

지방세통계연감에 따른 2016년 기준 재산세 현황은 다음과 같다. 과세표준은 3,527조 원이며 이중 토지분은 1,582조 원, 주택분은 1,497조 원, 건물분은 437조 원에 이른다. 세액은 전체 10.2조 원으로 토지분

www.kci.go.kr

〈표 5〉 비주거용 부동산 부동산보유세제

구분	과세 대상	과세 표준	세율	비고
재산세	별도합산과세 (사업용 토지)	2억 원 이하	0.2%	
		10억 원 이하	0.3%	
		10억 원 초과	0.4%	
	건축물	골프장, 고급오락장	4%	과밀억제권역 안 공장 신설 및 증설 (5년 1.25%)
		주거지역 및 지정지역 내 공장용 건축물	0.5%	
		기타 건축물	0.25%	
종합 부동산세	별도합산과세 (건축물 부속 토지 및 사업용 토지)	200억 원 이하	0.5%	전국 인별 합산 과세기준금액: 80억 원
		200~400억 원	0.6%	
		400억 원 초과	0.7%	
	건축물	-	-	과세대상 아님

〈표 6〉 별도합산토지 종합부동산세 현황(연도별, 납세자유형별)

(단위: 백만 원)

구분	인원	과세 표준	종합 부동산세액	공제할 재산세액	산출세액	세 부담 상한 초과세액	결정세액
구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)	(7)=(5)-(6)
2016년	7,953	161,505,594	1,000,323	444,328	555,995	576	555,419
납세자 유형별	7,953	161,505,594	1,000,323	444,328	555,995	576	555,419
법인	4,438	142,764,183	902,402	393,004	509,398	555	508,843
개인	3,515	18,741,411	97,921	51,324	46,597	21	46,576

자료: 국세청(2017).

5조 원, 주택분 3.7조 원, 건물분 1.4조 원이다(행정자치부, 2017). 국세통계연보에 따른 2016년 기준 종합부동산세 전체 세액 1.5조 원으로 이 중 종합합산 토지분 0.65조 원, 별도합산 토지분 0.55조 원, 주택분 0.32조 원이다(국세청, 2017).

www.kci.go.kr

〈표 7〉 별도합산토지 종합부동산세 현황(과세표준 규모)

(단위: 백만 원)

	인원	과세표준	종합 부동산세액	공제 재산세액	산출세액	세 부담 상한 초과세액	결정세액
구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)	(7)=(5)-(6)
과세표준 규모별	7,953	161,505,594	1,000,323	444,328	555,995	576	555,419
1억 이하	279	8,933	45	24	21	-	21
5억 이하	631	192,113	961	522	439	3	436
10억 이하	658	485,326	2,427	1,323	1,104	4	1,100
20억 이하	1,015	1,507,224	7,536	4,105	3,431	26	3,405
40억 이하	1,337	3,862,550	19,313	10,546	8,767	36	8,731
60억 이하	861	4,231,106	21,156	11,558	9,598	50	9,548
100억 이하	907	7,074,398	35,372	19,340	16,032	67	15,965
160억 이하	743	9,382,292	46,912	25,757	21,155	54	21,101
200억 이하	301	5,394,645	26,973	14,778	12,195	14	12,181
300억 이하	405	9,937,365	51,524	27,345	24,179	37	24,142
400억 이하	198	6,861,335	37,208	18,851	18,357	-	18,357
500억 이하	144	6,433,209	36,392	17,759	18,633	1	18,632
700억 이하	149	8,741,922	52,253	24,140	28,113	-	28,113
960억 이하	91	7,447,195	46,670	20,348	26,322	-	26,322
1,000억 이하	5	490,480	3,133	1,239	1,894	194	1,700
1,500억 이하	77	9,353,631	60,855	25,630	35,225	25	35,200
2,000억 이하	29	5,049,715	33,608	13,920	19,688	65	19,623
3,000억 이하	54	12,921,945	87,214	35,401	51,813	-	51,813
5,000억 이하	27	10,778,565	73,830	29,531	44,299	-	44,299
7,000억 이하	15	8,954,758	61,783	24,257	37,526	-	37,526
7,000억 초과	27	42,396,887	295,158	117,954	177,204	-	177,204

자료: 국세청(2017).

2016년 기준 비주거용 부동산의 총 과세표준은 1,073조 원으로 별도합산 토지분 과세표준 636조 원이고 건축물 과세표준 437조 원이다(행

www.kci.go.kr

정자치부, 2017). 비주거용 부동산 재산세 과세표준에서 별도합산토지분의 비중은 59%, 건축물분의 비중은 41% 수준이다.

2016년 기준 비주거용 부동산의 재산세액은 총 4조 992억 원으로 토지분은 2조 6,538억 원이고 건축물분은 1조 4,454억 원이다(행정자치부, 2017). 비주거용 부동산 세액의 비중은 별도합산토지분이 65%, 건축물분이 35%이다. 비주거용 건물의 평균세율은[9] 약 0.38%으로 별도합산토지의 재산세 평균세율은 0.42%, 건축물분의 재산세 평균세율은 0.33%이다. 2016년 기준 비주거용 부동산의 종합부동산세 현황에서 비주거용 부동산 별도합산토지 종합부동산세의 과세표준은 162조 원, 납세자 수는 법인과 개인을 합쳐 7,953인이며, 결정세액은 5,554억 원이다(국세청, 2017). 납세자유형별로 별도합산토지 종합부동산세 현황을 살펴보면, 법인과 개인의 납세자 수는 각각 4,438과 3,515으로 약 5:4의 비율이고, 법인과 개인의 결정세액은 각각 5,088억 원과 466억 원으로 약 10:1의 비율이다.

과세표준 규모별로 별도합산토지 종합부동산세 현황을 보면, 2016년 별도합산토지 종합부동산세 납부자 7,953인 중 과세표준 기준 20~40억 원 사이의 납부자수가 1,337인으로 17%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로는 10~20억 원, 60~100억 원, 40~60억 원 구간 순으로 각각 1,015인, 907인, 861인 순이다.

4. 비주거용 부동산 종합부동산세의 문제점

1) 비주거용 부동산 건물분 종합부동산세의 비과세

현재 종합부동산세제에서 비주거용 부동산 중 건물분은 비과세 대

9) 재산세액을 재산세 과세표준으로 나눈 값.

www.kci.go.kr

상이다. 그 이유는 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째 이유는 산업 활동 장려 효과라고 볼 수 있다. 이 논리는 비주거 부동산 유형인 일반부동산 중 상업용 및 공업용 부동산에 대해서 종합부동산세 건물분 면제를 통해 산업 활동을 장려하는 효과를 낼 수 있다는 것으로 이해할 수 있다.[10] 노영훈(2005)은 종합부동산세 과세대상에서 영업용 부동산의 건물부분이 제외되는 이유를 '영업용 부동산의 건물은 일종의 생산적 목적으로 활용되는 건물 자본(building capital)이라는 시각을 반영한 것'임을 지적했다(노영훈, 2005: 9). 노영훈(2005)은 또한 부동산이 사업용이라는 관점에서 임대주택사업자에 대한 주택분 종합부동산세 부과범위 문제나 영업용 건물부속토지에 대한 종합부동산세 부과가 지속적 논쟁대상이 될 수 있다고 예견하기도 했다(노영훈, 2005: 22~23). 이러한 논리는 종합부동산세 도입 초기에 특히 종합부동산세 반대 진영에서 활발했다.[11]

둘째 이유는 건물분 과세의 부작용이라고 볼 수 있다. 부동산 중 토지분과 건물분에 대한 과세가 차별적 효과가 있는데, 이중 토지는 소유권만으로 발생하는 불로소득에 기반을 둔 가치를 지니므로 토지에 대한 과세는 대체로 토지소유로 인한 불로소득을 환수하고 유휴 토지를 더욱 효율적으로 이용하게 하는 등 긍정적인 기능이 있다고 알려져 있다(이정전, 1999; 김경환·손재영, 2010). 하지만 주택을 포함한 건물은 일종의 고정자본이 투하된 가치를 지니므로 건물에 대한 과세는 건축

10) 비주거용 부동산은 주택을 제외한 건축물과 그 토지의 전부 또는 일부로서 집합부동산과 일반부동산으로 구분된다. 집합부동산과 일반부동산은 소유권의 분할 여부로 구분되는데 소규모 상가들이나 오피스텔 등이 대표적인 집합부동산이며, 일체의 소유권으로 구성된 일반부동산에는 중대형 상업용 건물, 공장, 창고 등이 포함된다.

11) "……기업의 추가부담은 결코 만만한 수준이 아닐 것이다. 그 결과 종합부동산세는 지대(地代)로 놀고먹는 부동산 부자들보다 부가가치 창출에 종사하는 기업들이 주로 부담을 지게 한다는 비난을 받아도 할 말이 없게 된 셈이다(≪문화일보≫, 2005.5.10).

www.kci.go.kr

에 대한 투자를 감소시키는 부작용이 있다는 것이다.[12] 따라서 토지분과 건물분에 대한 분리평가를 통해 분리 과세하는 것이 건축물 투자를 저해하지 않는 이상적인 과세방식으로 알려져 있어 종합부동산세 비주거용 부동산 건물분에 대한 면제가 필요하다는 논리가 될 수 있다.

마지막 이유는 현실적인 이유로서 비주거용 부동산에 대한 일관된 공시가격의 부재라고 할 수 있다. 2005년 이전에는 주택의 경우 토지분과 건물분이 분리 평가되어 종합토지세와 재산세로 이원화되어 있었으나 시장가격과의 큰 격차 등의 이유로 주택에 대한 통합평가-통합과세 방식이 도입되었다. 당시 토지분과 건물분의 통합과세 방식으로 전환할 수 있었던 이유는 통합평가 방식의 가격공시제도가 뒷받침될 수 있었기 때문이다. 하지만 건물의 경우 유형과 규모가 다양하여 표준가격 산정이 쉽지 않은데다, 2005년 통합평가-통합과세방식 도입 시 급격한 변화로 인한 부작용 방지를 위해 이를 주택에만 적용했다. 현재 비주거용 부동산의 재산세 건물분은 지자체장이 정하는 시가표준액을 기준으로 과세되고 있으나, 종합부동산세의 경우 전국 합산이므로 전국 공통의 기준 가격이 부재할 경우 과세의 형평성 차원에서 문제가 발생할 수 있다.

이상 비주거용 부동산 종합부동산세 건물분 비과세에 대한 논리의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 산업 활동 장려 효과 논리에 대해서는 우선 비주거용 부동산 중 영업용 부동산의 임대수입을 고려해야 한다. 주요 비교대상국에서는 오히려 영업용 부동산의 세 부담이 더욱 높은 실정이다. 대만의 방옥(房屋)세의 경우 영업용에 대한 세율이 3%임에 비해 비영업용은 1.5~2% 수준이며(한상국, 2011), 영국의 경우 임대수익 기초 비주거용 부동산 보유세인 비즈니스 레이트(Business Rate)로 분류하여 영업용 부동

12) 김경환·손재영(2010) 참고. 김행선·윤태연(2017)의 연구 등에서는 효율성 측면에서 건축물보다 토지에 대해 더 높은 세율로 재산세를 부과하는 차등과세 방식이 바람직하다고 주장하기도 했다.

www.kci.go.kr

산의 세 부담이 주거용에 비해 더 높은 수준이다. 호주의 경우 역시 재산세인 카운슬 레이트(Council Rate)의 경우 상업용은 주거용에 비해 높은 세율이 적용되고 있다(안종석, 2012). 또한 비주거용 부동산에는 산업 활동과 무관한 용도가 많이 포함되어 있다. 비주거용 부동산 중 집합부동산은 대부분 소규모 상가나 오피스텔이지만 이는 산업 활동과 관련이 적다. 본인의 신고에 따라 주택 또는 비주거용 부동산으로 유지할 수 있는 오피스텔은 최근 부동산 투자의 주요한 대상이 되고 있어 심각하게 재고해야 한다. 이들에 대해 임대수입에 대한 과세조차 제대로 이루어지고 있지 않는 상황에서 산업 활동 장려라는 명목으로 비과세까지 하는 것은 이중의 혜택이라고 볼 수 있다. 더 나아가 산업 활동 장려의 필요성에 대해서도 근본적인 재검토가 필요하다. 공장 등 산업용 부동산 역시 부동산 가격상승의 수혜를 입어왔는데, 종합부동산세 도입 목적 중 조세 형평성 제고 차원에서 산업용 부동산을 면제해주는 것은 최근 전기요금 할인 논쟁에서와 동일한 맥락에서 문제가 될 수 있다.

둘째, 건물분 과세의 부작용 논리에 대해서는 우선 현실적으로 재산세와의 형평성 문제가 있다. 현재 재산세에서 비주거용 부동산은 토지분뿐만 아니라 건물분도 0.25%의 비례세율로 모두 과세대상이 되고 있기 때문에 비주거용 부동산 건물분에 대한 종합부동산세의 비과세는 문제가 될 수 있다. 종합부동산세는 부동산보유세 차원에서 재산세와 연계하여 설계되어야 한다. 또한 현행 상 주택유형에 대해서는 재산세와 종합부동산세 모두에서 통합과세를 하고 있다는 점을 고려해야 한다. 2005년 이전 주택 유형에 대해 토지분과 건물분의 분리평가-분리과세 체계에서 토지분이 상대적으로 과소평가되고 건물분이 과대평가되어 시장가격과 괴리되는 문제를 2005년 통합평가-통합과세 체계 도입을 통해 완화했던 제도적 맥락을 함께 고려해야 한다[13]. 건

13) 노영훈(2005)은 건축물 대상 기존 재산세의 핵심적 문제점이었던 '시가 대비 불

www.kci.go.kr

물분 비과세의 부작용 논리는 이러한 현재의 부동산보유세 체계를 고려할 때 설득력이 떨어진다.

셋째, 현실적인 문제였던 일관된 공시가격의 부재 문제는 현재 실질적으로 해소된 상태이다. 2005년 주택에 대한 가격공시제도 도입 이후 국토교통부에서 오랜 기간 비주거용 부동산에 대한 가격공시제도 도입을 준비해왔다. 2009년부터 세 번의 시범사업과 비주거용 부동산 가격공시제도 도입방안 연구, 관련 부처와의 협의 등을 통해 제도 도입을 준비하여 2016년 9월 '부동산 가격공시에 관한 법률' 개정을 통해 도입 근거도 마련된 상황이다.[14] 이렇게 비주거용 부동산세 가격공시제도가 도입될 경우 전국 단위로 인별 합산을 할 수 있는 표준가격이 마련되어 비주거용 부동산세 종합부동산세 건물분 도입이 가능해진 상황이다.

2) 비주거용 부동산 토지분 종합부동산세의 문제점

현행 종합부동산세 체계에서는 비주거용 부동산 토지분에도 검토해야할 문제가 있다.

첫째, 비주거용 부동산 토지분에 대한 별도합산 토지분류의 과세혜택이 적합한가의 문제이다. 재산세 토지의 관내 합산 및 종합부동산세 전국 합산과 같은 누진구조가 있는 현행 한국의 부동산보유세 체계에서 종합합산이 아닌 별도합산 방식으로 분리하여 과세표준을 산정하는 방식 자체가 해당 유형 토지에 대한 혜택이라고 볼 수 있다. 이러

공평성' 논란을 주택에 대해서 토지·건물 통합 과세함으로써 해결했다고 지적했다.

14) 비주거용 부동산 중 일반부동산에 대한 가격공시 방식은 국토교통부에 의한 표준부동산 가격공시와 표준가격에 근거한 지자체의 개별부동산 가격공시로 이어지는 단독주택 가격공시와 같은 틀이며, 비주거용 부동산 중 집합부동산에 대한 가격공시 방식은 국토교통부가 적정가격을 조사 및 산정하는 아파트 등의 공동주택 가격공시와 같은 틀이다.

www.kci.go.kr

한 비주거용 부동산에 대한 상대적 혜택은 주요 비교대상국가에서는 찾아보기 어렵다. 일본에서는 비주거용 토지에 대해서는 100% 평가가격에 대해서 과세하지만, 오히려 자가 주택 용지의 경우 평가가격의 3분의 1을, 소규모(200m²) 주택용지의 경우 6분의 1을 과세표준으로 삼는 혜택을 준다(이의섭, 2015). 미국에서는 부동산을 주거용, 상업용, 산업용 등으로 구분하여 차별적으로 재산세를 부과하는데, 재산세 상한 규정은 대부분의 주에서 자가 주택을 비롯한 주거용에 혜택을 주고 있다(이의섭, 2015). 예컨대 인디애나 주의 경우 재산세율 상한이 자가 주택의 경우 1%, 이외의 주택 및 농지는 2%, 기타 부동산은 3%로 규정하고 있다(이의섭, 2015). 영국의 비주거용 부동산보유세인 비즈니스 레이트의 과세대상은 상가(shops), 업무용 건물(offices), 펍(pubs), 창고(warehouses), 공장(factories) 등으로 한국과 크게 다르지 않으나 임대수익에 기초하여 과세하여[15] 주거용 부동산보유세인 카운슬 택스(Council Tax)에 비해 세 부담이 높으며, 농지 등은 면제 대상이다.[16] 프랑스에서는 영리적 사업목적으로 사용되는 모든 부동산을 대상으로 사업 부동산세(une Cotisation Foncière des Entreprises, CFE)를 부과하고 있으며 과세표준은 토지 대장가액으로 하고 있어 역시 사업용 부동산의 세 부담이 비사업용에 비해 더 높다(남기업 외, 2014; 안창남, 2009). 스웨덴의 중앙부동산세(Statlig Fastighetsskatt)에서는 과세대상이 나대지, 신축중 토지, 산업용 부동산, 상업용 부동산, 발전장치 등으로 이들에 대해서는 과세체계를 동일하게 적용한다(남기업 외, 2014). 호주에서는 토지세에서 자가점유 주택과 농업용 토지를 제외한 대부분의 상업용과 투자용 부동산이 과세대상이다(안종석, 2012).

둘째, 과세기준금액인 80억 원이 적정한 수준인가의 문제이다. 당초

15) 과세표준은 연간 시장 임대료(open market rental value) 기반의 평가액(rateable value)에 0.45 내외의 승수(business rate multiplier)를 곱해 산정한다.

16) 영국정부 비주거용 부동산세 소개 홈페이지 https://www.gov.uk/introduction-to-business-rates/overview

www.kci.go.kr

2005년 1월 종합부동산세법 제정 당시 비주거용 부동산 종합부동산세에서 별도합산 토지분 과세기준금액은 20억 원이었다. 이후 2005년 12월 법 개정에서 40억 원으로 상향조정되었으며, 2009년 종합부동산세 대폭 조정과 부동산경기 진작정책 속에서 80억 원으로 더욱 높게 조정되었다. 2009년 개정 당시 기존 과세표준적용률을 과세표준 산정 이후 적용하던 방식을 공정시장가액비율을 통해 과세표준 산정 시 적용하는 방식으로 전환한 것까지 고려하면 과세기준금액 상향조정으로 인한 종합부동산세 별도합산의 면제 범위 증가효과가 매우 컸다.[17] 당시 이와 같은 과세기준금액 조정과 과표적용률(개정 후 공정시장가액비율) 적용단계 조정과 더불어 세율까지 하향조정하면서 비주거용 부동산 토지분인 별도합산에 대한 세 부담이 기존에 비해 과도하게 줄었다. 더불어 종합부동산세가 재산세와 연계되어 있음을 고려할 때도 비주거용 부동산 토지분의 높은 과세기준금액이 문제가 된다. 종합부동산세와 재산세 간 과세기준금액 격차를 비교하면, 주택의 경우 3억 원(6억~3억 원), 종합합산토지의 경우 4억 원(5억~1억 원)임에 비해 별도합산 토지의 경우 70억 원(80억~10억 원)으로 종합부동산세와 재산세의 과세기준금액 격차가 현저하게 크다.

3) 부동산자산 포트폴리오별 세 부담 형평성 분석

이 절에서는 부동산 유형별 자산 포트폴리오를 가상으로 구성하여

17) 시가 120억 원 비주거용 부동산(토지분 100억 원 및 실거래가반영률 50% 가정, 과세표준적용률 70%과 공정시장가액비율 80% 적용)의 경우 개편 전 (100×0.5-40)인 10억 원 과세표준에 과표적용률 0.7을 적용한 7억 원이 최종 과세표준이었으나, 개편 후 (100×0.5×0.7)인 35억 원이 과세기준금액인 80억 원보다 커 면제 대상이 된다. 개편 후의 방식을 적용할 경우 시가 240억 원 비주거용 부동산(토지분 200억 원과 실거래가반영률 50% 가정, 과세표준적용률 70%과 공정시장가액비율 80% 적용)의 경우에도 (200×0.5×0.8)인 80억 원이 되어 역시 면제 대상이 된다.

www.kci.go.kr

부동산보유세 부담을 시뮬레이션 분석해봄으로써 부동산 유형별 조세 형평성을 검토한다.

시뮬레이션의 개요는 다음과 같다. 우선 부동산 유형별 포트폴리오의 구성은 시가기준 20억 원(A), 100억 원(B), 200억 원(C)으로 상정하고 주택, 토지, 비주거용 부동산 등 유형별 세 개씩 총 아홉 개의 포트폴리오를 구축하여[18] 부동산보유세 세 부담을 시뮬레이션을 분석했다. 적용 부동산보유세는 협의의 부동산보유세로서 재산세 본세, 재산세 도시지역분, 종합부동산세를 분석했으며, 광의의 부동산보유세로서 지역자원시설세 부동산분, 지방교육세 재산세분, 농어촌특별세 종합부동산세분을 포함하여 분석했다. 적용 시가표준액은 지역별 실거래가반영률(박준 외, 2015)을 적용한 공시가격을 적용했으며, 이때 비주거용 부동산 포트폴리오의 경우는 토지분과 건물분으로 나누어 적용했다.[19] 과세표준, 과세기준금액, 세율 등은 각 세제 체계를 적용했으며, 종합부동산세액 계산 시 과세표준 금액에 대한 재산세 세액을 공제했다.[20]

시가기준 20억 원 포트폴리오에 대한 부동산보유세 세 부담 시뮬레이션 분석결과는 <표 8>과 같다.

시가기준으로 같은 20억 원의 부동산 자산을 가지고 있더라하더라도 포트폴리오 구성에 따라 부동산보유세 세 부담의 격차가 컸다. 총재산세의 경우 토지 포트폴리오가 475만 원으로 가장 높게 나타난 가

18) 9개 포트폴리오의 구성은 다음과 같다. 20억 포트폴리오는 기본적으로 6, 7, 4, 3억 원으로 자산구성에 지역은 서울, 경기, 대전으로 구성했다. 예컨대 20억 주택 포트폴리오의 경우, 단독주택1(서울, 6억 원), 공동주택1(서울, 7억 원), 공동주택2(경기, 4억 원), 공동주택3(대전, 3억 원)으로 구성했다. 100억 원 포트폴리오는 30, 20, 10, 15, 10, 9, 6억 원 자산구성에 지역은 서울, 경기, 대전, 울산 등으로 구성했다. 200억 원 포트폴리오도 이와 같은 방식으로 구성하고 지역은 서울, 경기, 강원, 대전, 강원, 충남, 울산 등으로 구성했다. 자산 유형별 포트폴리오에 따른 협의와 광의의 보유세 부담액 상세분석 내용은 <부표 1> 참고.

19) 비주거용 부동산 포트폴리오 분석의 건축물분 시가표준액은 단독주택 지역별 실거래가반영률의 80% 수준으로 적용했다.

20) 종합부동산세법 제9조 제4항 및 제14조 제7항 기준.

www.kci.go.kr

〈표 8〉 부동산 유형별 부동산보유세 시뮬레이션(20억 원 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분			주택 A	토지 A	비주거용 부동산 A
시장가액			2,000	2,000	2,000
공시가격			1,298	1,284	1,170
재산세 과세표준 총합			779	899	819
재산세 본세 총합(1)			1.25	3.49	1.75
재산세 도시지역분 총합(2)			1.09	1.26	1.15
총재산세(1)+(2)			2.34	4.75	2.90
종합부동산세 과세표준			558	627	-
종합부동산세(3)			2.08	2.76	-
지역자원시설세 부동산분(4)			0.82	-	0.11
지방교육세 재산세분(5)			0.25	0.70	0.35
농어촌특별세 종합부동산세분(6)			0.42	0.55	-
협의 보유세 (7)=(1)+(2)+(3)	세액		4.42	7.51	2.90
	실효 세율	자산가치 기준	0.22	0.38	0.14
		공시가격 기준	0.34	0.58	0.25
광의 보유세 (8)=(4)+(5)+(6)+(7)	세액		5.91	8.76	3.36
	실효 세율	자산가치 기준	0.30	0.44	0.17
		공시가격 기준	0.46	0.68	0.29

운데, 주택 포트폴리오와 비주거용 부동산 포트폴리오의 세 부담이 각각 234만 원과 290만 원 수준으로 비슷했다. 하지만 종합부동산세의 경우 토지 포트폴리오의 세 부담은 276만 원으로 가장 높고, 그 다음은 주택 포트폴리오로 208만 원 수준이며, 비주거용 부동산 포트폴리오는 0원으로 큰 격차를 보였다. 재산세와 종합부동산세를 합친 부동산보유세 전체로 볼 경우 토지 포트폴리오의 경우가 751만 원 수준으로 가장 높고, 주택 포트폴리오는 442만 원 수준으로 나타난 반면, 비주거용 부동산은 290만 원 수준으로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

www.kci.go.kr

〈표 9〉 부동산 유형별 부동산보유세 시뮬레이션(100억 원 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분			주택 B	토지 B	비주거용 부동산 B
시장가액			10,000	10,000	10,000
공시가격			6,300	6,484	6,004
재산세 과세표준 총합			3,780	4,539	4,203
재산세 본세 총합(1)			10.77	20.94	10.89
재산세 도시지역분 총합(2)			5.29	6.35	5.88
총재산세(1)+(2)			16.06	27.30	16.77
종합부동산세 과세표준			4,112	4,787	-
종합부동산세(3)			27.38	45.49	-
지역자원시설세 부동산분(4)			4.34	-	0.80
지방교육세 재산세분(5)			2.15	4.19	2.18
농어촌특별세 종합부동산세분(6)			5.48	9.10	-
협의 보유세 (7)=(1)+(2)+(3)	세액		43.44	72.79	16.77
	실효 세율	자산가치 기준	0.43	0.73	0.17
		공시가격 기준	0.69	1.12	0.28
광의 보유세 (8)=(4)+(5)+(6)+(7)	세액		55.41	86.07	19.75
	실효 세율	자산가치 기준	0.55	0.86	0.20
		공시가격 기준	0.88	1.33	0.33

시가기준 100억 원 포트폴리오에 대한 부동산보유세 세 부담 시뮬레이션 분석결과는 <표 9>와 같다.

종합적으로 볼 때 시가기준으로 같은 100억 원의 부동산 자산을 가지고 있더라하더라도 포트폴리오 구성에 따라 부동산보유세 세 부담의 격차가 컸다. 총 재산세의 경우 토지 포트폴리오의 경우 2,730만 원으로 가장 높게 나타난 가운데, 주택 포트폴리오와 비주거용 부동산 포트폴리오의 세 부담이 각각 1,606만 원과 1,677만 원 수준으로 비슷하게 나타났으나, 종합부동산세의 경우 토지 포트폴리오의 세 부담은

www.kci.go.kr

4,549만 원으로 가장 높고, 그 다음은 주택 포트폴리오로 2,738만 원 수준이며, 비주거용 부동산 포트폴리오는 0원으로 큰 격차를 보였다. 재산세와 종합부동산세를 합친 부동산보유세 전체로 볼 경우 토지 포트폴리오의 경우가 7,279만 원 수준으로 가장 높고, 주택 포트폴리오는 4,344만 원 수준으로 나타난 반면, 비주거용 부동산은 1,677만 원 수준으로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

시가기준 200억 원 포트폴리오에 대한 부동산보유세 세 부담 시뮬레이션 분석결과는 <표 10>과 같다.

종합적으로 볼 때 시가기준으로 같은 200억 원의 부동산 자산을 가지고 있더라하더라도 포트폴리오 구성에 따라 부동산보유세 세 부담의 격차가 컸다. 총 재산세의 경우 토지 포트폴리오의 경우 5,337만 원으로 가장 높게 나타난 가운데, 주택 포트폴리오와 비주거용 부동산 포트폴리오의 세 부담이 각각 3,234만 원과 3,276만 원 수준으로 비슷했다. 그러나 종합부동산세의 경우 토지 포트폴리오의 세 부담은 1억 2,673만 원으로 가장 높고, 그 다음은 주택 포트폴리오로 4,549만 원 수준이며, 비주거용 부동산 포트폴리오는 197만 원으로 큰 차이를 보였다. 재산세와 종합부동산세를 합친 부동산보유세 전체로 볼 경우 토지 포트폴리오의 경우가 1억 8,011만 원 수준으로 가장 높고, 주택 포트폴리오는 1억 26만 원 수준으로 나타난 반면, 비주거용 부동산은 3,473만 원 수준으로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

이상의 부동산세 부담 시뮬레이션 분석을 종합한 결과, 비주거부동산 포트폴리오의 세 부담이 가장 적었다. 이것은 비주거용 부동산의 토지분이 별도합산 대상으로서 과세기준금액이 80억 원으로 매우 높아 비주거용 부동산의 경우 시가기준으로 200억 원을 넘지 않는 한 종합부동산세 대상이 되지 않으며, 비주거용 부동산의 건물분이 종합부동산세에서 제외되고 있기 때문이다. 이는 결과적으로 비주거용 부동산 포트폴리오의 실효세율이 주택 및 토지 포트폴리오에 비해 2.5~5배가량 적게 나타나고 있어 수평적 조세 형평성 차원에서 문제가 있

www.kci.go.kr

〈표 10〉 부동산 유형별 부동산보유세 시뮬레이션(200억 원 기준)

(단위: 백만 원, %)

구분			주택 C	토지 C	비주거용 부동산 C
시장가액			20,000	20,000	20,000
공시가격			12,508	12,639	11,875
재산세 과세표준 총합			7,505	8,847	8,312
재산세 본세 총합(1)			21.83	40.99	21.13
재산세 도시지역분 총합(2)			10.51	12.39	11.64
총재산세(1)+(2)			32.34	53.37	32.76
종합부동산세 과세표준			8,158	9,711	1,144
종합부동산세(3)			45.49	126.73	1.97
지역자원시설세 부동산분(4)			8.65	-	1.65
지방교육세 재산세분(5)			4.37	8.20	4.23
농어촌특별세 종합부동산세분(6)			13.59	25.35	0.39
협의 보유세 (7)=(1)+(2)+(3)	세액		100.26	180.11	34.73
	실효세율	자산가치 기준	0.50	0.90	0.17
		공시가격 기준	0.80	1.43	0.29
광의 보유세 (8)=(4)+(5)+(6)+(7)	세액		126.86	213.65	41.00
	실효세율	자산가치 기준	0.63	1.07	0.20
		공시가격 기준	1.01	1.69	0.35

는 것으로 드러났다.

5. 비주거용 부동산 종합부동산세 개선방안

1) 비주거용 부동산 공시가격의 활용

비주거용 부동산 공시가격이 도입될 경우 이를 종합부동산세 개선

www.kci.go.kr

에 활용할 수 있다. 이 경우 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 토지와 건물의 통합평가방식의 공시가격을 통해 기존 분리평가에서 비롯되었던 여러 문제들을 완화할 수 있다. 분리평가 과정에서 토지가 과소평가되는 경향, 집합부동산의 경우 토지 공시지가가 나대지 상태의 토지가격을 소유지분별로 나눈 값을 적용함으로써 동일 토지임에도 불구하고 층별 가치차이가 반영되지 않는 문제(박상수·유보람, 2016), 건물 평가를 기본적으로 원가법을 적용함으로써 건축물의 전체적 가치를 제대로 반영하는 데 한계가 있는 문제들이 완화될 수 있다.

둘째, 비주거용 부동산 공시가격을 현재 비과세 대상인 종합부동산세 비주거용 부동산 건물분 과세에 활용할 수 있다. 비주거용 부동산 건물분이 종합부동산세 비과세인 현실적 이유였던 전국 단위의 통일된 공시가격 부재 문제가 해소되기 때문이다. 비주거용 부동산 가격공시제도 도입 시 인별 전국 합산을 위한 통일된 공시가격이 제공되므로 이를 활용하여 종합부동산세 비주거용 부동산 건물분을 포함한 통합과세가 가능해진다. 다만, 이를 위해 현재 토지와 건물분에 대한 분리과세를 개편하는 작업이 동반되어야 한다. 2005년 종합부동산세법 제정 당시 주택공시가격제도를 동반 도입하면서 주택의 건물분과 토지분을 합쳐 통합과세로 전환했던 틀을 참고하여 비주거용 부동산을 통합과세로 전환할 수 있다.[21]

셋째, 조세 형평성을 제고할 수 있다. 먼저 부동산보유세의 유형간 수평적 형평성을 제고할 수 있다. 현재 주택, 토지, 비주거용 부동산의 구성에 따라 부동산보유세 세 부담 차이가 발생하는 이유는 비주거용 부동산에 대한 종합부동산세 부담이 타 유형에 비해 현저하게 낮기

21) 비주거용 부동산 통합과세 과정에서 발생 가능한 다음의 문제점들을 고려하여 이에 대한 정책적 보완검토 작업이 필요하다. 우선, 지역에 따라 비주거용 부동산의 토지분과 건물분 가치비율에 따라 차별적 세 부담 변화의 문제이다(박상수·유보람, 2016). 둘째, 유형별 지역별 실거래가반영률 수준에 따른 차별적 세 부담 변화의 문제이다(박준 외, 2018).

www.kci.go.kr

때문이다.[22] 비주거용 부동산 공시가격을 활용하여 비주거용 부동산 건물분을 종합부동산세 과세대상으로 전환하고 종합부동산세 별도합산분 토지에 대한 과세기준금액을 합리적으로 조정함으로써 유형 간 수평적 형평성을 제고할 수 있다. 나아가 이는 부동산보유세의 수직적 형평성을 제고할 수 있다. 국세인 종합부동산세가 전국 부동산자산 합산방식의 강한 누진 체계이고 비주거용 부동산의 자산규모가 주택자산규모 보다 크며 자산 소유 집중도가 가장 높은 상황에서 비주거용 부동산 종합부동산세의 개선은 부동산보유세의 수직적 형평성 제고로 이어질 것이다.

2) 비주거용 부동산 종합부동산세 개선방안

비주거용 부동산에 통합과세 방식으로 종합부동산세를 적용할 경우 2005년 종합부동산세법 제정 당시 주택의 건물분과 토지분을 합쳐 통합과세로 전환했던 틀을 참고하여 과세대상, 과세기준금액 및 공정시장가액비율, 과세표준, 과표 구간 및 세율 등에 대한 조정이 필요하다.[23]

우선 과세대상은 현재 주택, 종합합산토지, 별도합산토지에서 주택, 토지, 비주거용 부동산[24]으로 조정할 수 있다. 주택과 토지는 기존 주택과 기존 종합합산토지를 준용하되, 비주거용부동산은 공시가격을

22) 4절 3항 분석 내용 참고.

23) 현재 인별합산과 세대합산의 적법성에 대한 논의가 여전히 진행 중이고(이동식(2010)의 연구 참고), 공정시장가액비율 수준의 적정성에 대해서도 논란이 있으며, 종합부동산세를 포함한 부동산보유세의 전반적인 강화에 대한 논의도 활발한 상황이다. 하지만 이 연구에서는 유형간 수평적 형평성 차원에만 초점을 두고 기존 주택과 종합합산토지에 대한 과세 틀을 일단 유지한다는 가정에서 비주거용 부동산 과세 개선안을 제시한다.

24) 2017년도 건축행정시스템자료에 의하면 비주거용 부동산은 상가 등 상업·업무용(61.5%)과 공장 등 산업용(38.2%)이 99.7%로 대다수를 차지하고 있다. 비중이 크진 않지만 공공청사건물이나 축사 등 소수 유형에 대한 부분까지 자세히 다루지 못한 점은 이 연구의 한계이다.

www.kci.go.kr

이용하여 건물분 없이 별도합산토지로만 존재하던 것을 비주거용 부동산 토지분-건물분 합산과세로 변경하는 것이다.

둘째, 비주거용 부동산의 과세기준금액은 재산세 과세기준금액과 연계하여 20억 원으로 조정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 현재 재산세 최고 과표 문턱과 종합부동산세의 과세기준금액을 연계할 경우, 주택이 3억~6억 원임을 고려하여 비주거용 부동산도 10억~20억 원으로 설정하는 것이 적절하다고 판단된다.[25)]

셋째, 비주거용 부동산의 공정시장가액비율은 주택과 토지(기존 종합합산토지)와 같은 80%로 시작하고, 비주거용 부동산의 과세표준은 〔비주거용 부동산 공시가격을 인별로 전국 합산한 가액〕×0.8로 설정하여 기존 별도합산토지의 과세표준을 대체하는 것이 합리적이라고 판단된다.

넷째, 과표 구간 및 세율 조정에 있어서 통합 비주거용 부동산의 과표 구간은 40억 원 이하, 80억 원 이하, 150억 원 이하, 300억 원 이하, 300억 원 초과로 설정하고, 세율은 타 유형과의 형평성을 고려하여 각 구간별로 0.5%, 0.75%, 1%, 1.25%, 1.5%로 설정하는 것이 합리적이라고 판단된다.[26)] 현행 종합부동산세 별도합산토지분의 경우 과세기준금액이 80억 원으로 높게 설정되어 있고 과표 구간도 200억 원과 400억 원 기준으로 설정되어 있으며 세율은 0.5%~0.7%로 타 유형 대비 절반 이하 수준이다.[27)]

이들 개선안을 종합하면 <표 11>과 같다.

---

25) 종합합산토지의 경우 재산세 최고 과표 문턱과 종합부동산세 과세기준금액은 1억~5억 원으로 차이가 나지만 이는 나대지 등에 대한 투기방지 목적 등이 포함되어 있다. 또한 주택도 토지분과 건물분 통합평가-통합과세 방식을 취하고 있으므로 주택의 기준을 따르는 것이 더욱 적절하다고 판단된다.

26) 현재 종합부동산세 주택분의 경우 과세구간은 6억 원, 12억 원, 50억 원, 94억 원을 기준으로 총 5개 과세구간을 가지고 있으며 세율은 0.5%~2% 수준이다.

27) 2005년 1월 종합부동산세 제정 당시 비주거용 부동산 별도합산토지에 대한 세율은 0.6%~1.6% 수준이었다.

www.kci.go.kr

〈표 11〉 비주거용 부동산 과세체계 개선안

구분	과세대상	과세표준	세율	비고
기존	별도합산과세 (건축물 부속 토지 및 사업용 토지)	200억 원 이하	0.5%	과세기준금액: 80억 원
		200~400억 원	0.6%	
		400억 원 초과	0.7%	
	건축물	-	-	과세대상 아님
변경	비주거용 부동산 (토지건물통합)	40억 원 이하	0.5%	과세기준금액: 20억 원
		40~80억 원	0.75%	
		80~150억 원	1%	
		150~300억 원	1.25%	
		300억 원 초과	1.5%	

6. 결론

현행 비주거용 부동산 종합부동산세제에서는 비주거용 부동산 건물분이 제외되어 있고 비주거용 부동산 토지분인 별도합산의 과세기준 금액이 80억 원의 고액으로 설정되어 시가기준으로 약 240억 원[28] 이하의 비주거용 부동산의 소유주는 종합부동산세 대상에서 제외된다. 이것은 부동산 유형 간 수평적 조세 형평성 차원에서 문제를 발생시키는 근본적인 원인이 되고 있다.

일본, 미국, 영국, 호주, 프랑스, 대만 등 주요 비교대상국의 부동산 보유세 체계에서는 비주거용 부동산이라는 이유로 세제 상 세 부담을 줄이는 구조는 찾아보기 어렵다. 오히려 주거용, 특히 자가 주거용와 농지 등 일반토지에 세제상의 혜택이 주어지는 경우가 많았다. 즉, 종합부동산세에서 비주거용 부동산의 별도합산 분리, 과세기준금액의 고액 설정, 타 유형 대비 절반 이하의 세율 등 비주거용 부동산에 대

28) 각주 17 참고.

www.kci.go.kr

해 세제 상 세 부담이 적은 구조는 주요 비교대상국 실정과 차이가 있다.

이 연구에서는 부동산 자산 유형 간 수평적 조세 형평성 검토를 위한 부동산 유형별 포트폴리오 시뮬레이션 세 부담 분석을 수행했다. 그 결과 비주거용 부동산 포트폴리오의 실효세율이 타 유형 포트폴리오 실효세율의 20~40% 수준에 불과하여 부동산보유세 세 부담이 현저히 낮은 것으로 나타났다.

현행 종합부동산세 체계는 비주거용 부동산 건물분 비과세와 토지분 과세기준금액의 고액 설정으로 인해 수평적 형평성 차원의 문제를 가지고 있다. 이와 더불어 상업용 건물과 오피스텔 등 비주거용 부동산에 대한 소유집중도가 심각하게 높은 상황임을 고려할 때 비주거용 부동산에 대한 종합부동산세 개선이 더욱 필요하다. 최근 도입 준비를 마친 비주거용 부동산 공시가격이 제도화는 비주거용 부동산 종합부동산세를 개선하는 계기가 될 수 있다. 비주거용 부동산의 건물분과 토지분을 통합과세하는 방식으로 비과세인 건물분을 과세대상으로 편입하고 과세기준금액과 과세구간 및 세율을 타 유형 및 재산세 체계와의 연계를 고려하여 개선함으로써 조세 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

원고접수일: 2018년 1월 31일
심사완료일: 2018년 3월 2일
게재확정일: 2018년 3월 13일
최종원고접수일: 2018년 3월 14일

www.kci.go.kr

Abstract

A Research on the Improvement of Comprehensive Real Estate Holding Tax on Non-Residential Property

Park, Joon · Park, Hyeon

Current Comprehensive Real Estate Holding Tax on non-residential property has the following problems: 1) building part of non-residential property is exempt from the tax and 2) land part of non-residential property is separately calculated from other types of land and the tax threshold of the land part is set to 8 billion won which is far higher than those of other types.

This study tries to review the problems with comparison of the cases of other countries and simulation analyses. Firstly, the countries of Australia, France, Japan, Sweden, Taiwan, the U.K., and the U.S. do not have favourable tax system for non-residential property such as exemption or lower tax rate. Secondly, in the simulation analyses to examine the horizontal equity, the effective tax rate of the portfolio of non-residential property is found as 20~40% of those of housing and land.

Keywords: non-residential property, Comprehensive Real Estate Holding Tax, simulation analysis, tax equity

www.kci.go.kr

참고문헌

국세청. 2016.『부동산과 세금』. 국세청.
_____. 2017.『국세통계연보』. 국세청.
국토교통부. 2016.『2016년도 부동산가격공시에 관한 연차보고서』. 국토교통부.
김경환·손재영. 2010.『부동산경제학』. 건국대학교출판부.
김행선·윤태연. 2016.『비주거용 부동산 가격공시제도 도입에 따른 재산세 과세체계 개편방안』. 한국지방세연구원.
남기업·성승현·조성찬. 2014.『주요국의 부동산 세제 비교연구』. 토지+자유연구소.
노영훈. 2005.「종합부동산세의 쟁점사항과 향후 정책과제」. ≪재정포럼≫, 104권, 5~25쪽.
박상수. 2015.『비주거용 건물 시가표준액 조정기준 개선방안』, 한국지방세연구원.
박상수·유보람. 2016.『비주거용부동산 가격공시제도 도입 시 과표 및 세수영향 분석』. 한국지방세연구원.
박상수·임민영. 2013.『비주거용 부동산에 대한 재산세 부담 수준의 분석 및 정책방향』. 한국지방세연구원.
박준·김재환·배유진. 2015.「부동산 공시 가격 현실화에 따른 가계 세 부담 변화 분석」. ≪부동산연구≫, 25권 3호, 137~156쪽.
박준·박상수·이상훈. 2018.「부동산 공시 가격 변화에 따른 지방재정 영향 분석」. ≪국토연구≫, 96권, 83~102쪽.
박준·이태리. 2016.「부동산보유세 변화의 거시경제 파급효과 분석」. ≪도시행정학보≫, 29권 4호, 93~116쪽.
박준·이태리·배유진·정희남·최수. 2014.『부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구』. 국토연구원.
안종석. 2012.『주요국의 조세제도: 호주편』. 한국조세연구원.
안창남. 2009.『주요국의 조세제도: 프랑스편』. 한국조세연구원.
유태현·이상호. 2016.『비주거용 부동산 가격공시제도 도입에 대비한 지방세 과세체계 개편방안』. 한국지방세연구원.
이동식. 2010.「가족합산과세제도의 합헌성: 종부세 사건에 대한 헌재판결의 타당성 검토를 중심으로」. ≪공법연구≫, 39권 2호, 545~570쪽.
이선화. 2015.『부동산 자산 분포 및 재산과세 부과특성 분석』. 한국지방세연구원.
이정전. 1999.『토지경제학』. 박영사.
차동섭·최민섭. 2016.「비주거용 건물의 기준시가 결정요인에 대한 실증분석」. ≪주거환경≫, 14권 1호, 135~150쪽.
통계청. 2013.『국가자산통계』. 통계청.
통계청·한국은행. 2014.『2013 국민대차대조표』. 통계청·한국은행.

www.kci.go.kr

_____. 2017.『2016 국민대차대조표』. 통계청·한국은행.
한상국. 2011.『주요국의 조세제도: 대만편』. 한국조세연구원.
행정자치부. 2013.『지방세통계연감』. 행정자치부.
_____. 2016.『지방세통계연감』. 행정자치부.
홍원철·정준호·서광채.「비주거용 부동산 과세평가의 수직적 형평성 분석」. ≪주거환경≫, 14권 4호, 383~402쪽.
OECD. 2016. *Revenue Statistics 1965-2016*.

<기사>
≪문화일보≫. 2005.5.10. "종합부동산세 기업만 덤터기쓰나".

www.kci.go.kr

〈부표 1〉 부동산 포트폴리오별 보유세 세부담 시뮬레이션 (비주거용 부동산 200억 원) (단위: 백만 원)

구분	시장 가격	지역	토지분					건물분				
			시장 가격	실거래가 반영률	공시 가격	재산세 토지분 과세표준	재산세 본세 토지분(1-1)	시장 가격	실거래가 반영률	공시 가격	재산세 건물분 과세표준	재산세 본세 건물분(1-2)
일반1	3,000	서울	2,400	0.63	1,512	1,058	3.03	600	0.42	250	174.72	0.44
일반2	2,500	경기	1,750	0.69	1,208	845	2.34	750	0.45	336	235.20	0.59
일반3	1,500	서울	1,200	0.63	756	529	1.39	300	0.42	125	87.36	0.22
일반4	1,000	대전	700	0.63	441	309	0.73	300	0.54	161	112.56	0.28
일반5	1,500	강원	900	0.63	567	397	0.99	600	0.46	278	194.88	0.49
일반6	1,500	경기	1,050	0.69	725	507	1.32	450	0.45	202	141.12	0.35
창고1	2,000	서울	1,600	0.63	1,008	706	1.62	400	0.42	166	116.48	0.29
창고2	1,500	서울	1,200	0.69	828	580	1.54	300	0.42	125	87.36	0.22
창고3	1,500	경기	1,050	0.63	662	463	1.19	450	0.45	202	141.12	0.35
창고4	1,200	충남	720	0.63	454	318	0.75	480	0.45	215	150.53	0.38
창고5	1,200	경기	840	0.63	529	370	0.91	360	0.45	161	112.90	0.28
오피스텔1	450	대전	315	0.69	217	152	0.30	135	0.54	72	50.65	0.13
오피스텔2	300	서울	240	0.69	166	116	0.23	60	0.42	25	17.47	0.04
오피스텔3	300	경기	210	0.63	132	93	0.19	90	0.45	40	28.22	0.07
오피스텔4	250	충남	150	0.63	95	66	0.13	100	0.45	45	31.36	0.08
오피스텔5	160	경기	112	0.63	71	49	0.10	48	0.45	22	15.05	0.04
오피스텔6	80	대전	56	0.69	39	27	0.05	24	0.54	13	9.00	0.02
오피스텔7	60	울산	42	0.55	23	16	0.03	18	0.40	7	5.04	0.01
계	20,000		14,535		9,430	6,601	16.85	5,465		2,444	1,711	4.28

www.kci.go.kr

구분	재산세 도시 지역분 (2)	지역 자원 시설세 부동산분 (4)	지방 교육세 재산세분 (5)	총 재산세 (1-1)+ (1-2)+ (2)	종합 부동산세 과세표준	종합 부동산세 (3)	농어촌 특별세 종합 부동산세분 (6)	협의보유세 (7)=(1-1)+(1-2)+(2)+(3)			광의보유세 (8)=(4)+(5)+(6)+(7)			
								세액	실효세율		세액	실효세율		
									자산가치 대비	공시가격 대비		자산가치 대비	공시가격 대비	
일반1	1.73	0.18	0.69	5.20										
일반2	1.51	0.25	0.58	4.44										
일반3	0.86	0.08	0.32	2.47										
일반4	0.59	0.11	0.20	1.60										
일반5	0.83	0.21	0.30	2.31										
일반6	0.91	0.14	0.33	2.58										
창고1	1.15	0.11	0.38	3.06										
창고2	0.93	0.08	0.35	2.69										
창고3	0.85	0.14	0.31	2.39										
창고4	0.66	0.15	0.23	1.78										
창고5	0.68	0.11	0.24	1.87										
오피스텔1	0.28	0.04	0.09	0.71										
오피스텔2	0.19	0.01	0.06	0.46										
오피스텔3	0.17	0.02	0.05	0.42										
오피스텔4	0.14	0.02	0.04	0.35										
오피스텔5	0.09	0.01	0.03	0.23										
오피스텔6	0.05	0.00	0.02	0.13										
오피스텔7	0.03	0.00	0.01	0.07										
계	11.64	1.65	4.23	32.76	1,144	1.97	0.39	34.73	0.17	0.29	41.00	0.20	0.35	

www.kci.go.kr