

부동산가격공시제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구*

구동회**

Exploring Alternative Real Estate Assessment Systems in Korea

Donghoe Koo**

요약 : 우리나라의 부동산가격공시제도는 건설교통부의 공시지가 및 주택가격공시제도, 행정자치부의 시가표준액, 국세청의 기준 시가로 나뉘어져 있다. 토지와 건물이 시장에서 일체로 거래되고 있음에도 불구하고, 담당기관들은 토지와 건물을 분리하여 평가·과세하고 있다. 한국의 부동산가격공시제도의 근본문제는 여기에서 시작된다. 2005년 주택가격공시제도가 도입되었으나 근본적인 문제점은 여전히 해결되지 않은 채 남아 있다. 근본적인 해결책을 찾기 위하여, 국가는 모든 토지와 건물의 가격을 일괄평가하여 공시하는 방향으로 현행 부동산가격공시제도를 개선해나가야 한다.

주요어 : 부동산가격공시제도, 공시부동산가격, 과세평가, 과세표준

Abstract : Korea officially appraises and publicizes three different values of the land and buildings for the same lot. The values are assessed by the Ministry of Construction and Transportation, the Ministry of Government Administration and Home Affairs, and National Tax Service. A fundamental problem of this appraisal system is that the values of land and buildings are separately assessed, even though they are bought and sold as a single entity in the real estate market. In order to solve this problem, an alternative real estate assessment system should be developed by the central government.

Key Words : real estate assessment system, officially assessed real estate price, assessment, standard of assessment

1. 서론

최근까지 우리나라의 부동산가격공시제도는 토지의 경우에는 공시지가를 활용하며, 건물의 경우는 필요한 부처별로 별도의 산정 및 고시제도를 두어 왔다. 이처럼 부동산과 관련되는 각 부처들이 부동산가격의 평가

및 공시제도를 개별적으로 규정하고 있음으로 인해 일반국민의 혼란을 야기하였다.

또한 부동산 거래관행상 토지와 건물이 일체로 거래되고 있음에도 불구하고 각 부처들은 토지와 건물을 분리하여 평가하고 과세함으로써 실거래가격이 높은 중심지의 건물가격이 주변지역의 건물가격보다 낮게

* 본 연구는 2005년도 부산대학교 교내학술연구비(신임교수연구정착금)에 의해 수행되었음.

** 부산대학교 사범대학 지리교육과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography Education, Pusan National University), donghoe@pusan.ac.kr

나오는 역전현상이 발생하기도 하였다. 이처럼 역전된 공시가격을 활용하여 부동산조세를 부과함에 따라 부동산가격이 높은 부동산을 소유하고 있는 사람이 부동산가격이 낮은 부동산을 소유하고 있는 사람보다 세금을 적게 부담하는 현상도 발생하였다.

다행스럽게도 2005년에는 주택가격공시제도가 도입되어 주택의 토지가격과 건물가격이 일체로 평가되어 공시되고 있다. 주택의 경우 다른 유형의 부동산에 비해 거래빈도가 높기 때문에 그만큼 자료의 수집이 용이하므로 일체평가 및 공시가 수월하다. 그렇지만 아직까지도 각종 세액 산정의 기준이 되는 과세표준의 경우 시가표준액과 기준시가 등이 여전히 상존하고 있고, 주택을 제외한 다른 유형의 부동산은 여전히 토지가액과 건물가액이 따로 산정되어 공시되고 있으며, 그 산정기준 역시 매우 열악한 것이 현실이다.

이처럼 토지와 건물에 대한 평가 및 공시제도가 건물유형별로 다원화되어 있고 토지와 건물을 구분하여 평가하는 경우 공시가격이 부동산의 시장가격을 반영하는데 한계를 보이게 된다. 특히 신축건물가격에 각종 지수를 적용하여 산정하는 건물의 경우는 공시되는 건물가격이 건물의 특성을 제대로 반영하지 못한다. 그리고 토지와 건물이 일체로 거래됨에 따라 시장에서 가격이 형성되는 메커니즘을 밝혀내는데 많은 어려움이 따른다. 건물가격만을 별도로 추출하기 위해서는 필연적으로 건물가격을 비용에 기반을 두어 평가해야 하며, 비용에 입각한 공공기관의 부동산 평가 및 공시는 해당 가격의 시장가격과의 격차를 오히려 증폭시키는 역할을 수행하기도 한다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 다원화되어 있는 현행 부동산가격 평가 및 공시체계를 일원화할 필요가 있으며, 부동산가격을 산정함에 있어 토지와 건물을 일괄로 평가할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 토지와 건물을 일괄로 평가 및 공시하고 그것에 기반을 두어 과세하는 부동산가격공시제도를 검토하고자 한다.

2. 부동산가격공시제도의 변천

1) 공시지가제도 도입 이전의 부동산가격공시제도

현재 광범위하게 사용되고 있는 토지에 대한 공시지가제도는 1989년 이전에 다양한 이름의 토지가격이 존재함으로 인한 여러 문제점을 보완하기 위하여 통합된 것이다. 공시지가제도가 도입되기 전에는 「국토이용관리법」상의 기준지가, 「지방세법」상의 과세시가표준액, 「소득세법」, 「상속세 및 증여세법」상의 기준시가, 「감정평가에 관한 법률」에 의한 감정시가 등의 토지가격이 공시되고 있었다(표 1 참조).

기준지가는 국토 건설·개발사업의 보상액 산정기준으로 활용하기 위해서 1972년 도입되었으나, 지가 상승 현상이 전국적으로 확산되자, 1978년 12월 「국토이용관리법」을 개정하여 기준지가 고시지역을 전국으로 확대한 것이다. 한편 부동산투기 억제대책으로 1978년 「소득세법」이 개정되면서 '기준시가'라는 용어가 사용되었으며, 기준지가는 투기가 우려되는 지역을 대상으로 국세청장이 지정하는 일부지역의 내무부 '과세시가표준액'을 준용하고 국세청 직원이 시가를 조사하여 구한 배율을 곱하여 산정하였다. 이에 따라 기준지가는 주로 특정지역의 토지거래에 대해서 양도소득세 등을 부과하기 위한 지표로 사용되었다. 과세시가표준액은 「지방세법」에 따라 취득세, 등록세, 도시계획세 등 지방세의 부과를 위해 내무부 주관으로 매년 1회 조사하여 발표한 것이다. 감정지가는 「감정평가에 관한 법률」에 따라 한국감정원이 은행대출을 위한 담보물의 기준 및 국유재산 매입·매각의 기준으로 삼기 위해 연 1회 조사하여 발표한 제도이다.

이처럼 공적지가체계가 다원화되어 있음에 따라 토지가격에 대한 국민의 신뢰하락, 중복 평가에 따른 비용의 중복 등 여러 가지 문제점이 발생하였다. 각 기관의 사용목적에 따라 각각 다른 기준에 의해 지가가 조사·평가됨으로써 동일 토지에 대한 지가가 담당부서별로 달라, 동일 필지에 서로 다른 여러 개의 지가가 중복되었다. 이에 따라 공적지가에 대한 국민의 혼란과 불신을 물론 행정을 수행하는 데에도 여러 가지 지

표 1. 공시지가제도 도입 이전의 부동산가격공시제도

구분	기준지가	과세시가표준액	기준시가	감정시가
평가기관	건설부	내무부	국세청	한국감정원
근거법률	국토이용관리법	지방세법	소득세법, 상속세법	감정평가에관한법률
평가목적	<ul style="list-style-type: none"> • 토지거래허가·신고심사기준 • 토지수용보상액 산정기준 • 기타 행정목적별 가액적용 • 일반토지거래의 지표 	취득세·등록세 재산세 등의 과표	특정지역 내 양도 소득세의 과표	담보·재산재평가 등의 산정기준
평가자	토지평가사	표준지: 토지평가사 또는 공인감정사	공무원	공인감정사
표준지수	1987년: 76천 필지	비준지: 공무원	필지별 토지등급에 일정 배율을 곱하여 산정	

자료 : 한국감정평가협회(1999, 53)

장을 초래하였다. 또한 공적지가 상호간의 연계성이 결여되어 객관적인 가격수준을 제시하지 못했고, 정부 및 기관별로 지가를 조사·평가함으로써 인력 및 재정의 낭비를 초래하였다.

각 제도에서도 여러 문제점들이 야기되었는데, 기준지가 제도의 1회 고시단위가 전국이 아니라 부분 지역이었기 때문에 지역별로 고시시점이 달라 일관성이 결여될 뿐만 아니라 적용범위도 보상금 산정 등 특정용도에만 국한되어 공적지로서의 기능이 미약하였다. 과세시가표준액은 조세담당 공무원이 객관적인 기준 없이 지가를 산정함으로써 지가산정에 자의성이 개입되는 등의 문제가 발생하였다. 이에 따라 정부는 1989년 토지 등 부동산 투기문제를 근원적으로 해결할 수 있는 합리적인 지가제도의 도입을 위해 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」(이하 「지가공시법」)을 제정, 시행함으로써 공적지가체계를 공시지가로 일원화하였다.

2) 공시지가제도 도입 이후의 부동산가격공시제도 (1989 ~ 2004년)

공시지가제도를 도입함으로써 토지에 대한 공적평가체계는 일원화되었지만, 건물에 대한 공적평가체계는 여전히 다원화되어 있다. 국세인 양도소득세, 상속

세 및 증여세를 담당하는 국세청은 기준시가를, 그리고 지방세인 취득세, 등록세(거래세) 및 재산세, 종합토지세(보유세)를 담당하는 행정자치부는 시가표준액을 과세평가의 기준으로 삼고 있다(그림 1 참조).

「지가공시법」은 토지이용상황이나 주변 환경 등을 고려하여 표준지를 선정하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사 및 평가하고 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 이를 공시한다. 이에 따라 공시지가는 건설교통부장관이 표준지의 조사·평가를 감정평가업자에게 의뢰하여 평가하고, 그 결과를 기반으로 토지특성조사 및 토지가격비준표를 활용하여 시장·군수·구청장이 지침에 따라 개별공시지가를 조사 및 산정하여 개별공시지가를 공시하고 있다. 이러한 공시지가는 공공용지의 매수 및 토지의 수용·사용에 대한 보상, 국공유토지의 취득 또는 처분, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법) 제122조 제3항의 규정에 의한 토지의 매수 등에 활용될 뿐만 아니라 「소득세법」, 「지방세법」, 「상속세 및 증여세법」에서 토지의 기준시가와 시가표준액을 산출하는 근거로 활용되고 있다.

「소득세법」에 의한 부동산의 기준시가는 양도소득세 계산시 양도가액 및 취득가액의 산정기준이 되는 정부가 정한 금액이다. 이에 따라 부동산의 기준시가 산정을 위해 토지는 「지가공시법」에 의한 개별공시지

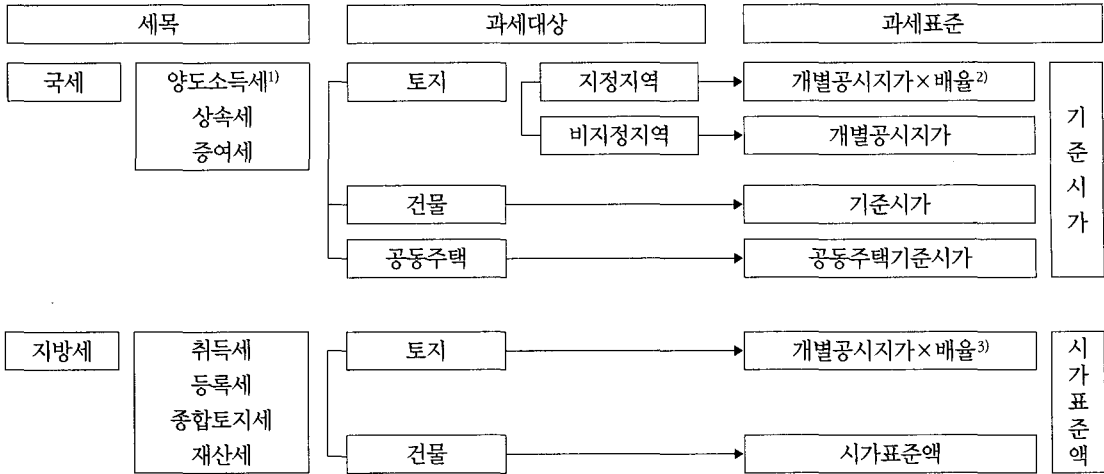


그림 1. 공시지가제도 도입 이후의 부동산 과세표준

주 : 1) 특정 자산의 양도소득세는 실질거래가액을 과세표준으로 함.

2) 국세청장이 양도, 취득당시의 개별공시지가에 지역마다 그 지역에 있는 가격 사정이 유사한 토지의 매매사례가액을 참작하여 고시하는 배율

3) 지방자치단체의 장이 결정·고시한 과세표준액 적용비율

가를 기준으로 기준시가를 산정하고 공동주택을 제외한 건물의 경우 신축가격, 구조, 용도, 위치, 신축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정 및 고시하는 가액을 기준으로 지준시가를 산정한다. 그리고 공동주택은 국세청장이 지정하는 지역 안에 있는 공동주택에 대하여는 건물의 종류, 규모, 거래상황 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 토지와 건물의 가액을 일괄하여 산정 및 고시하는 가액을 기준시가로 산정하여 고시하고 있다.

결과적으로 토지는 공시지가를 근거하여 기준시가를 산정하여 고시하는 반면 건물은 신축가격, 구조, 용도, 위치, 신축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정, 고시하는 가액을 기준으로 지준시가를 산정하여 고시한다. 따라서 토지와 건물을 개별평가하여 그 금액을 고시하고 있으며, 건물은 비용을 기준으로 건물의 특성에 따른 지수를 적용하여 가격을 산정하여 고시하고 있다. 한편 「상속세 및 증여세법」은 상속 또는 증여에 따른 그 상속재산에 대하여 상속세를 부과하기 위해 시가 주의를 표방하고 있으나, 시가를 산정하기 어려운 경우에는 「소득세법」에서 규정한 기

준시가를 이용하고 있다. 이에 따라 「상속세 및 증여세법」에서 규정하고 있는 부동산의 평가는 「소득세법」과 그 내용을 같이하고 있으며, 다만 해당 상속재산에 대한 기타 시가파악자료가 있는 경우 이를 활용할 수 있음을 밝히고 있다.

「지방세법」은 부동산과 관련되는 취득세, 등록세 등의 부과기준으로 시가표준액을 활용하고 있다. 취득세의 과세표준은 취득당시의 가액을 원칙으로 삼고 있으나, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다. 그리고 시가표준액은 토지와 건물을 분리하여 가격을 산정한다. 이에 따라 토지에 대한 시가표준액은 「지가공시법」에 의한 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정하며, 토지이외는 지방자치단체의 장이 거래가격, 수입가격, 신축, 건조, 제조가격 등을 참작하여 정한 기준가격에 종류, 구조, 용도, 경과연수 등 과세대상별 특성을 감안하여 매년 1월 1일 현재의 가액으로 결정한다. 이에 따라 건물의 시가표준액은 철근콘크리트 슬래브구조 아파트의

신축가격을 참작하여 정한 기준가액에 건물의 구조별, 용도별, 위치별 지수와 건물의 경과연수 별 잔존가치를 그리고 건물의 규모, 형태, 특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율을 적용하여 산출한다.

이상과 같이 토지와 건물에 대한 평가방법을 규정하고 있는 「소득세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「지방세법」에서는 공통적으로 토지와 건물을 분리하여 평가하고 있고, 토지의 경우 개별공시지가를 활용하여 가격을 산정하여 공시하고 있으며, 건물의 경우 건물의 건축과 관련되는 비용 측면에서 가격을 평가하여 공시하고 있다.

3) 주택가격공시제도 도입 이후의 부동산가격공시제도(2005년~)

2005년 정부는 「지가공시법」을 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」(이하 부동산 가격공시법)로 개정하면서 주택에 대한 가격공시제도를 도입하였다.

그리고 「종합부동산세법」이 2005년 1월 1일 국회에서 통과되고 토지와 건물을 별도로 과세하던 「지방세법」 개정안이 마찬가지로 국회에서 통과되어 토지와 건물의 일괄가격을 평가하여 공시 및 과세하는 제도가 부분적으로 도입되었다.

「부동산 가격공시법」은 주택에 대한 가격공시제도만을 도입한 것으로 주택을 제외한 건물은 포함하고 있지 않다. 「부동산 가격공시법」 제16조는 단독주택의 공시제도를 규정하고 있는데, 이전의 공시지가제도의 방법 및 절차를 준용하고 있다. 이에 따라 단독주택은 표준주택의 적정가격을 조사 및 평가하고 그 가격을 기준으로 개별주택가격을 산정한다. 공동주택의 경우 「부동산 가격공시법」 제17조에 근거하여 조사 및 산정하고 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 공시해야 한다. 공동주택의 적정가격을 조사 및 산정하는 경우에는 인근 유사 공동주택의 거래가격·임대료 및 해당 공동주택과 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 공동주택의 건설에 필요한 비용추징액 등을 종합적으로 참작해야 한다. 그리고 공동주택의 적정가격 조사 및

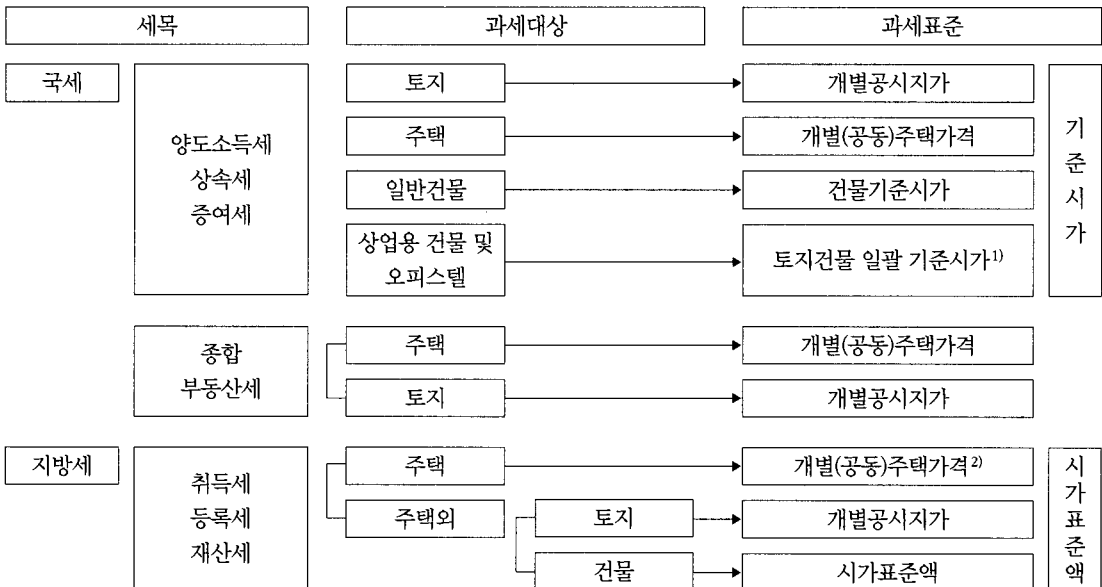


그림 2. 주택가격공시제도 도입 이후의 부동산 과세표준

주 : 1) 토지건물 일괄 기준시가는 국세청장이 토지와 건물을 일괄평가하여 고시한 기준시가를 의미함
 2) 취득세와 등록세는 시가표준액을, 재산세는 그것의 50%를 적용함

산정을 위해서 대통령령이 정하는 부동산가격의 조사 및 산정에 관한 전문성이 있는 기관에 이를 의뢰하여 수행할 수 있다. 이와 같이 공시된 주택가격은 국가·지방자치단체 등의 기관이 그 업무와 관련하여 개별주택가격을 산정하는 경우 그 기준으로 활용되며, 주택시장이 가격정보를 제공하는데 활용할 수 있다.

개정된 「지방세법」은 토지세금을 지방세와 국세로 이원화하고 주택은 건물과 그 부속 토지를 통합하여 과세하는 한편 거래세를 완화하였으며 종합토지세제도는 폐지하였다. 이에 따라 부동산에 대한 보유세가 재산세로 결합되었으며 주택을 제외한 토지에 대해서는 종전의 종합토지세처럼 종합 및 별도 합산과세와 분리과세대상으로 구분하였다(지방세법 제182조). 이에 따라 주택은 일괄평가한 금액으로 그 과표를 산정하여 재산세를 부과하며, 재산세는 2번에 나누어 납입하도록 규정하고 있다(지방세법 제191조). 종합토지세 관련 규정이 삭제됨에 따라 이전의 국세부분은 「종합부동산세법」에 따라 부과되게 되었다.

종합부동산세는 주택에 대한 종합부동산세와 토지에 대한 종합부동산세의 세액을 합한 금액을 그 세액으로 한다(종합부동산세법 제5조). 이때 주택은 건물과 그 부속 토지를 말한다. 주택의 경우 그 일괄가격이 9억 원을 초과하는 경우를 대상으로 삼고 있으며, 토지는 종합합산과세대상인 경우 6억 원, 별도 합산과세대상인 경우는 40억 원을 초과하는 경우를 대상으로 삼고 있다. 따라서 종합부동산세는 주택에 대해서는 일괄평가된 개별 및 공동주택공시가격을 기준으로 과세하고 있고, 토지(비사업용토지와 사업용토지)에 대해서는 필지별 개별공시지가를 과세표준으로 삼고 있다.

주택의 경우 평가 및 공시에서 단계별로 상이한 평가방식을 적용하고 있다. 표준주택의 경우 일괄평가하여 그 가격을 산정하지만, 재산세산정을 위한 개별주택가격 산정은 표준주택의 가격을 토지와 건물로 분리시켜 적용하며, 개별주택의 특성을 적용하여 개별주택가격을 산출한다. 따라서 표준주택의 평가 및 공시는 일괄평가로 이루어진다고 볼 수 있으나, 개별주택가격의 산정과 공시는 각각 분리평가와 일괄공시로 이루어진다.¹⁾

3. 부동산가격공시제도의 현황과 문제점

1) 건설교통부의 공시지가제도

공시지가란 부동산투기가 극심해지자 투기를 억제하고 토지정책의 실효성을 높이기 위해 도입된 것으로 여기에는 표준지 공시지가와 개별공시지가가 있다.

표준지 공시지가는 토지이용상황이나 주변 환경, 기타 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대해 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·평가하여 공시한 가격을 의미한다. 표준지 공시지가는 감정평가업자가 지역분석을 통해 표준지를 선정하고, 선정된 표준지에 대하여 지역별 지가수준의 검토, 지역요인 및 개별요인의 조사, 평가에 정가격에 대한 의견청취, 가격균형협의 등을 거쳐 적정가격을 조사·평가·공시함으로써 결정된다.

반면 개별공시지가는 시장·군수·구청장이 개발부담금의 부과 등의 목적을 위한 시가산정에 사용하도록 하기 위하여 매년 결정·공시하는 관할구역안의 개별토지의 단위면적당 가격을 말한다. 개별공시지가는 표준지공시지가를 기준으로 표준지 특성과 개별지 특성을 비교하여, 특성이 다른 항목에 대해 토지가격비준표상의 배율을 적용하여 산정한다.

「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2장 제1절 제3조의 지가의 공시에 관한 내용을 보면 공시지가란 매년 공시기준일 현재의 적정가격을 조사·평가한 것임을 알 수 있다. 또한 이 법률에서는 ‘적정가격’이라 함은 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격이라고 분명히 명시하고 있다.

하지만 이러한 공시지가는 토지의 정상시장가격(fair market price) 또는 시가를 제대로 반영하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 이러한 원인으로서는 공시지가가 토지공개념의 차원에서 도입되어 낮은 가격으로 출발하였고, 또한 재산세 등의 증가에 따른 조세저항을 우려한 지자체들의 공시지가 현실화 기피 등을 들 수

있다. 하지만 공시지가가 제대로 된 토지의 적정가격으로 인정을 받고 또한 이를 조사·평가하는 감정평가사가 부동산의 전문평가자로 인정받기 위해서는 인위적인 가격통제를 배제하고 시장가격을 반영한 제대로 된 평가액을 제시해야 할 것이다.

2) 행정자치부의 시가표준액제도

시가표준액은 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등 지방세의 부과기준으로 이용되는 가격으로 토지에 대한 시가표준액은 개별공시지가에 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다.

건물에 대한 시가표준액은 기준건물(철근콘크리트 구조와 슬래브 지붕 형태의 아파트)의 1m²당 가격에 구조별, 용도별, 위치별 지수와 경과년수별 잔가율을 곱하여 1m²당 금액을 산출한다. 이 때, 시장, 군수는 3% 범위 내에서 기준가액을 가감하여 달리 적용할 수 있다.

행정자치부의 시가표준액은 2000년 현재 시가의 약 30% 정도만을 반영하고 있어 평가가격과 시장가격 간에 상당한 괴리가 있고 그 산정체계에 있어서도 낙후되어 있다는 평가를 받는 등 많은 문제점을 지니고 있다. 이에 따라 2005년부터는 그 산정체계가 상당 부분 개편되었고, 1m²당 기준가액 또한 기존의 180,000원에서 기준시가의 건물신축가격기준액인 460,000원으로 대폭 상향 조정되었다. 시가표준액은 2006년에 다시 470,000원으로 상향 조정되었다.

3) 국세청의 기준시가제도

국세청 기준시가란 일반주택이나 상업용건물 등을 팔았을 때와 상속·증여 받았을 때 양도소득세, 상속세, 증여세 등의 과세기준으로 삼기 위하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고시하는 가액을 말하며 크게 건물기준시가와 공동주택기준시가가 있다.

국세청 자료에 따르면 건물기준시가는 건물의 신축가격(2004년 460,000원/m²), 구조, 용도, 위치, 신축연도 등을 참작하여 매년 1회 이상 국세청장이 산정·고

시하는 가액으로 m²당 건물신축가격기준액에 평가대상 건물의 구조·용도, 위치지수(부속토지의 개별공시지가) 등의 적용지수와 경과연수별 잔가율(감가상각률), 개별건물특성에 해당되는 각각의 지수를 곱하여 m²당 기준시가를 계산한 후, 건물면적을 곱하여 산정한다.

국세청의 기준시가가 행정자치부의 시가표준액의 불합리한 점을 대폭 보완하여 작성된 것이기는 하다. 그러나 이러한 기준시가 역시 원가법에 그 기반을 두고 있기 때문에 시가를 제대로 반영하기 어렵다. 또한 통상적으로 토지와 건물이 일체로 거래되는데도 건물을 토지와 분리하여 따로 평가하기 때문에 시가지료가 주어져도 이를 기준시가 산정에 제대로 활용하기 어렵다.

반면 공동주택 기준시가란 층수가 5층 이상인 아파트와 전용면적 165m²이상 연립주택 또는 100세대 이상 대규모 단지 내에 소재하는 연립주택을 대상으로 토지와 건물의 가액을 일괄하여 산정·고시하는 가격을 말한다.

4) 건설교통부의 주택가격공시제도

2004년 9월, 정부는 주택 보유에 따른 재산세의 토지·건물분 통합 과세와 종합부동산세 신설 등을 골자로 하는 새로운 보유세제 개편 방안을 발표하였다. 이에 따른 공시대상 주택은 국세청 기준시가가 고시되지 않고 있는 단독주택(다가구포함) 450만 가구와 공동주택 226만가구 등 총 676만 가구이다. 이 중 단독주택은 정부(건설교통부)가 13만 5천 가구의 표준주택 가격을 조사하여 공시한 후 이를 기준으로 지방자치단체가 개별주택의 가격을 산정하여 4월 말에 공시한다. 표준주택수가 적어 정확한 개별주택가격이 어렵다는 지적이 있어 2006년부터는 표준주택수가 20만 가구로 확대되었다. 또한 다세대주택, 아파트 등의 공동주택은 한국감정원이 전수조사를 통해 4월 말에 공시하도록 되어 있다.

이렇게 조사된 주택공시가격은 재산세, 취득 및 등록세 등의 지방세뿐만 아니라 국세인 종합부동산세, 양도소득세, 상속 및 증여세 등의 과표로도 활용되고

있다. 물론 아직까지는 공시된 주택가격을 그대로 이용하는 것이 아니라 이를 시가표준액이나 기준시가 등으로 환산하여 사용하고 있으나 이는 부동산 과세표준이 지나치게 다원화 되어 있어 있는 현행 제도를 개선한 것이어서 의견상으로는 바람직한 모습으로 보인다. 다만 450만 가구나 되는 단독주택 가격을 짧은 시간 동안 얼마나 정확하게 산정해 낼 수 있을 것인가가 문제가 되고 있다. 단독주택이나 다가구주택은 뚜렷한 과세표준이 없는데다 시장 거래량도 극히 적어 시가 파악이 어렵다.

또한 제도 시행에 대한 준비 및 홍보 기간이 짧아 혼

란을 야기할 수 있다. 아직도 일반인들 중 상당수는 이 제도에 대해 잘 모르고 있으며 이에 따라 평가의 목적이나 평가가격이 의미하는바 등에 대해서는 더욱 그러하다. 이러한 경우 공시가격에 대한 불만이나 민원이 과다하게 나타나 엄청난 혼란을 불러일으킬 소지가 있으므로 개별주택가격의 공시제도에 대해 일반인들이 잘 이해할 수 있도록 하는 장을 마련할 필요가 있다.

매년 마다 주택분 재산세를 부과하여야 할 시점만 되면 불거져온 지역간 조세불균형 문제를 해결하기 위해 이러한 제도가 도입되었으나, 제도 시행의 결과로 조세불균형 문제는 해결할 수 있을지 모르나 각 지자

표 2. 부동산가격공시제도 현황

구분	공시지가	시가표준액	기준시가	주택공시가격
평가기관	건설교통부	행정자치부	국세청	건설교통부
근거법률	부동산 가격공시법	지방세법	소득세법, 상속세 및 증여세법	부동산 가격공시법
대상지역	전국 전 필지	전국 전 필지와 건물	전국 전 필지와 건물	전국 주택
평가목적	- 토지관련 국세, 지방세 부과 기준 - 개발 부담금 등 각종 부담금의 부과 기준	지방세(취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세) 징수의 과세표준	국세(양도소득세, 상속세, 증여세 등) 징수의 과세표준	주택에 대한 지방세 과세표준
평가자	감정평가사	공무원	공무원	감정평가사
고시시기	매년 1월 1일 기준 (표준지 공시지가 : 2월 말, 개별공시지가 : 5월 말)	매년 1월 1일 기준 (전년도 말 고시)	매년 1월 1일 기준 (전년도 말 고시)	매년 1월 1일 기준(표준주택공시가격 : 1월 말, 개별주택공시가격:4월 말)
적용방식	토지	개별공시지가×과세표준액 적용비율	- 일반지역의 토지: 개별공시지가 - 지정지역의 토지: 개별공시지가×배율	토지와 건물의 가액을 일괄산정
	건물	해당사항 없음	- 주택 개별주택가격 및 공동주택가격 - 일반건물 지방자치단체장이 정한신축건물기준가액에 적용지수, 잔가율, 가감산율 등을 적용 - 일반건물: 국세청장이 정한 건물신축가격기준액에 구조, 용도, 위치 등을 참작하여 적용 - 공동주택: 토지와 건물의 가액을 일괄산정	

체간에 세수불균형을 야기할 수 있다. 이를 조정하기 위해 재산세 세수의 일부를 광역자치단체세로 전환하여 재배분하는 방법도 고려가 가능할 것이다.

4. 부동산가격공시제도의 개선방안

1) 현행 주택가격공시제도에 대한 검토

2005년부터 종래의 공시지가제도를 유지하면서 주택가격공시제도가 도입되었다. 즉 공시지가제도에 따라 토지에 대한 가격을 평가 및 공시하면서 국민생활에 지대한 영향을 미치는 주택부문에 대해서도 팔평가 및 공시제도가 도입된 것이다. 그러나 주택가격공시제도의 도입에도 불구하고 현행제도는 여전히 주택에 대한 일괄평가 금액을 그대로 적용하지 못하는 한계가 존재하고 있다.

공시지가제도는 국가가 지가를 평가하여 국민에게 공고하고 이 가격을 기준으로 일단의 토지거래가 이루어지도록 유도하며 정부의 각급 행정기관이 지가를 산정할 때 기준으로 삼도록 하는 제도이다. 공시지가는 감정평가사들이 조사·평가하여 건설교통부장관이 결정·공고하는 표준지공시지와 시·군·구청장이 표준지 공시지를 기준으로 개별지가를 산정하여 결정·공시하는 개별공시지가가 있다.

주택가격공시제도는 현행 주택에 대한 건물과세표

준이 심각한 과세 불평등을 초래하는 문제점을 개선하기 위해 주택에 대해서만 과세표준 체계가 시세를 반영하도록 토지와 건물을 통합하여 공시하는 제도이다. 따라서 주택가격공시제도는 기존 공시지가제도는 그대로 유지하되 별도로 주택에 한해서만 시행하는 제도이다.

2005년 「지가공시법」의 전문개정으로 주택에 대한 일괄평가 및 공시제도가 도입되었으나, 새로이 도입된 제도는 이전의 지가공시제도와 단독주택의 평가 및 공시제도 그리고 공동주택의 가격 조사 및 공시제도로 구분되어 있어 제도도입이 취지가 매우 미약하다고 볼 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 「부동산 가격공시법」에서는 이전의 「지가공시법」에 제16조 내지 제18조의 규정을 추가하고 관련 조항들을 수정하는 수준에서 제도를 도입하였다. 이에 따라 토지는 이전과 마찬가지로 표준지 공시지와 개별공시지로 구성되며, 주택의 경우는 표준주택가격과 개별주택의 가격으로 구성된다. 한편 공동주택의 경우는 가격을 조사 및 산정하고 있어 그 제도의 시행에서 토지 및 주택과는 상이하다. 또한 국세청장이 건설교통부장관과 협의하여 공동주택가격을 별도로 결정·고시하는 경우를 제외하기 때문에 주택 내에서도 이원적인 체계를 가지고 있다. 따라서 2005년에 도입된 제도는 내부적으로 제한적인 일괄평가 및 다원화된 평가체계 및 공시제도를 유지하고 있다.

공시지가제도를 유지하면서 주택에 대한 일괄평가 및 공시제도를 도입하는 것은 현행 제도를 어느 정도

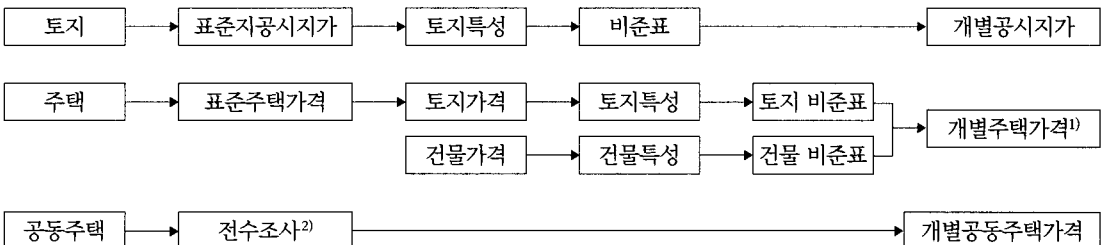


그림 3. 주택가격공시제도에 따른 부동산의 평가 및 공시체계

주 : 1) 개별주택가격은 토지가격비준표에 의한 토지가격과 건물가격비준표에 의한 건물가격을 합산하여 산정함

2) 공동주택은 전수조사를 통해 산정하도록 되어 있으나 사실상 대표적인 유형의 가격과 특성비교를 통해 가격을 산정한 것임

유지하면서 새로운 제도인 일괄평가 및 공시제도를 도입하는 것이 용이하고 사회적 파장을 최소화할 수 있으며, 제한적으로 일괄평가를 도입하여 가격을 공시하는 장점이 있다. 그러나 일반건물과의 형평성문제가 야기될 수 있으며, 주택의 경우 단독주택과 공동주택에서도 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 또한 제한적으로 일괄평가가 이루어지고 있으며, 주택을 제외한 일반건물에 대해서는 이전처럼 토지와 건물을 개별적으로 평가하고 그 가격을 공시하기 때문에 제도도입의 취지가 약하다는 단점이 존재한다. 그러나 가장 큰 단점은 공시지가제도와 주택가격공시제도가 병존함에 따라 제도가 일정 부분 중첩되기 때문에 그에 따라 비용이 이중으로 지출된다는 점이다.²⁾

2) 부동산가격공시제도의 개선방안

부동산가격공시제도는 현행 건물과표 체계가 지난 1960년대에 도입된 평가방법으로 실거래가격을 반영하지 못해 실거래가격과 큰 차이가 나고, 납세자간 과세 불평등이 초래되고 있어 이러한 문제점을 개선하기 위해 도입하는 제도이다. 부동산가격공시제도란 현재 1개의 신축건물 기준가액에 각종지수를 적용하여 모든 건물을 평가하는 현행 건물과표준체계를 모든 건물이 있는 부동산에 대해 토지와 건물을 통합하여 공시하는 제도이다. 이는 부동산 유형에 따라 시세가 반영된 여러 개의 표준공시건물가격에 비준표를 적용하여 개별건물가격을 산정하는 체계를 말한다.

위에서 살펴본 바와 같이 현행 우리나라 부동산 공시제도의 문제점을 해결하기 위해서는 토지와 마찬가지로 건물가격의 공시제도가 통합될 필요가 있다. 아울러 부동산에 대한 공시제도를 토지와 건물로 구분하기 않고 통합할 필요가 있다. 다만 이 경우 건물이 있는 토지와 건물이 없는 토지(나대지)로 구분하는 것은 가능할 것이다. 왜냐하면 건물가격공시제도가 도입될 경우 지가공시제도와 중복될 가능성이 존재하기 때문에 이를 제도간의 통합이 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 부동산가격공시제도를 도입하는 방안은 크게 (1) 공시지가제도, 주택가격공시제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안, 그리고 (2) '통합 부

동산가격공시제도'를 도입하는 방안으로 구분될 수 있다. 이 방안들은 현행 주택가격공시제도의 확대 및 발전의 단계로 간주될 수 있다(그림 4 참조).

(1) 현행제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안

이 방안은 현행 공시지가제도를 유지하면서 주택을 포함한 모든 건물의 일괄평가 및 공시에 대한 규정을 「부동산 가격공시법」에 포함시키는 방안이다. '통합 부동산가격공시제도'를 도입하기 위한 전단계로서 모든 건물에 대한 일괄평가 및 공시제도와 토지에 대한 평가 및 공시제도가 병행되는 제도이다. 토지와 상이하게 건물에는 상업용, 산업용, 특수 부동산 등 다양한 유형이 있기 때문에 일시에 모든 유형의 부동산을 포함하는 데에 많은 어려움이 있을 수 있다. 또한 상업용 부동산에는 근린생활시설, 업무시설, 오피스텔 등이 세부적으로 다양한 유형이 존재하고, 그에 따라 각각 독특한 가격 형성 메커니즘을 가지고 있기 때문에 이들 모든 유형의 건물을 포함시키기 위해서는 사전에 개별 부동산 유형의 건물특성 조사를 위한 기준 마련, 건물 특성조사, 가격형성요인 분석 등이 선행되어야 한다.

따라서 단계별로 우선적으로 도입이 용이한 부동산의 유형을 포함시키는 운영의 모미를 발휘할 수 있을 것이다. 단계별로 도입할 경우 비교적 그 체계가 잘 정비되어 있는 업무용 건물(오피스빌딩)을 도입하고 이후 근린생활시설 등 상업용건물, 산업용 건물, 특수부동산 순으로 도입할 수 있을 것이다. 그리고 최종적으로는 다양한 유형이 혼합되어 있는 복합건물(mixed-use building)로 확대할 수 있을 것이다.

공시지가제도를 유지하면서 모든 건물에 대한 일괄평가 및 공시제도를 도입하기 위해서는 「부동산 가격공시법」의 제2장을 현행처럼 '부동산 가격의 공시'로 하고 '제1절 지가의 공시' 부분인 제3조 내지 제15조까지의 지가의 공시규정과 '제2절 주택가격의 공시' 부분인 제16조 내지 제18조까지의 조문은 존치할 수 있을 것이다. 그러나 일반건물의 가격공시제도를 도입하기 위해서는 '제3절 일반건물의 공시' 부분을 부가해야 하며, 이에 따라 '부동산평가위원회'는 제4절로 변경해야 한다. 제2절만을 수정하는 경우 제2절 '주택

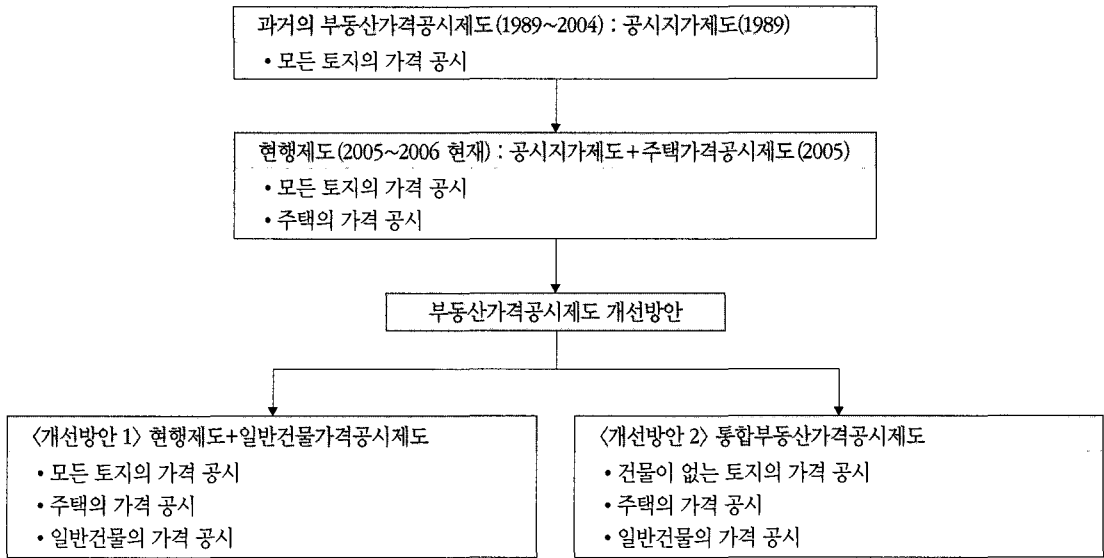


그림 4. 부동산가격공시제도 개선방안

가격의 공시' 부분은 '주택 및 일반건물의 가격 공시'로 수정해야 하고, 제16조와 제18조를 존치시키는 경우 모든 건물의 공시제도를 도입을 위해서는 추가적인 조항의 첨가가 요구되기 때문에 적절한 대안이 될 수 없을 것이다.

제3절은 우선적으로 상업용 부동산인 업무용 부동산과 상가에 대한 규정을 두고 그 다음으로 산업용 부동산과 특수용 부동산을 규정해야 한다. 따라서 제19조는 '업무용 부동산 가격의 공시'로 하며, 제20조는 '상가건물 가격의 공시'로 하고 그 세부내용으로 판매 및 영업시설, 근린생활시설, 문화 및 교육시설 등을 포함시킬 수 있을 것이다. 그리고 제21조는 '산업용 부동산 가격의 공시'로 하며, 세부적으로 산업용 시설인 공장과 창고시설을 포함시켜야 한다. 그리고 제22조는 '특수부동산 가격의 공시'로 하여 특수한 시설의 공시에 대한 내용을 포함해야 한다. 단계별로 가격을 공시하는 건물을 확대하는 경우 해당 조문을 법률에 포함시키되 부칙에서 그 시행을 단계적으로 도입하는 형태로 규정할 수 있을 것이다.

한편 공시지가제도가 유지되면서 모든 건물에 대한 일괄평가와 공시제도가 도입되는 경우 현행 「부동산 가격공시법」에서 감정평가사제도에 대한 내용은 제외

시켜 별도 입법을 추진할 필요가 있을 것이다. 부동산 가격공시제도와 감정평가 자격에 대한 내용이 동일한 법률에 포함되기에는 어느 정도 성격이 부합되지 않으며, 별개의 법률로 존재하여도 무방하기 때문이다. 실제로 일본에서는 「지가공시법」과 「감정평가에 관한 법률」이 별도로 존재하고 있다.

일반건물의 가격공시제도를 도입하기 위해서는 위에서 설명한 바와 같이 단계적인 절차를 거치는 것이 합리적이다. 이는 상업용과 산업용 그리고 특수 부동산이 각각 그 특성을 달리하고 있기 때문이다. 우선적으로 상업용건물은 크게 판매 및 영업시설, 근린생활시설, 문화 및 교육시설, 업무시설, 기타 상업용 시설로 구분된다. 판매 및 영업시설과 근린생활시설은 그 특성이 유사하기 때문에 동일한 형태의 가격공시제도를 도입할 수 있다.

상업용건물의 도입시 현재 실시되는 '임대료 조사 및 투자수익률 추계 사업'을 활용할 수 있을 것이다. 임대료 조사 및 투자수익률 추계사업(이하 임대사례조사)은 표준지의 적정가격의 조사·평가업무 및 표준주택의 적정가격의 조사·평가업무의 적정성을 확보하기 위해서 실시되는 사업이다. 이에 따라 2002년부터 전국 7대 광역도시 1,500개 업무용 빌딩과 근린생활시

설 표본을 추출 및 조사·평가하여 임대료수준, 층별 임대료, 투자수익률 등을 매년 발표하고 있다. 따라서 이러한 제도를 활용하면 비교적 손쉽게 상업용 부동산의 공시가격제도를 도입할 수 있을 것이다. 상업용 부동산의 가격은 통상 수익에 의해서 결정되기 때문에 임대사례조사를 활용하여 건물의 특성과 임대료의 결정요인을 파악하면, 업무용 건물과 근린생활시설의 적정가격을 파악할 수 있고 가격을 공시할 수 있을 것이다.

상업용 부동산은 그 유형이 매우 다양하고, 부동산과 동산의 평가가 동시에 이루어져야 하는 경우가 많기 때문에 충분한 조사를 통해 가격공시제도를 도입해야 한다. 저장시설의 경우 외국에서는 시설과 임대료 등에 따라 가격을 산정하고 있다. 한편 기타 상업용 시설은 혐오시설 등을 포함하고 있기 때문에 각각의 특성 및 공시대상 여부를 면밀하게 구분해야 할 것이다.

특수부동산은 규모가 크거나 특수한 유형을 사용하고 그 수가 많지 않기 때문에 전수 조사 및 평가에 따른 가격 산정을 원칙으로 해야 한다. 다만 그 수가 많거나, 어느 정도 획일화 되어 있는 유형의 경우 표본을 추출할 수 있을 것이다.

현행제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안의 장점으로는 제도 도입이 비교적 용이하며, 단계별로 필요한 건물의 유형에 따라 현행 주택가격공시제도를 확대 및 개편할 수 있는 계기를 제공할 수 있다는 것을 들 수 있다.

첫 번째 장점으로는 비교적 제도도입이 용이하다는 것이다. 현행 제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안은 현행제도를 지금처럼 유지하면서 「부동산 가격공시법」에 일부 조항을 포함시켜 제도를 도입할 수 있다는 장점이 있다. 한편 주택가격공시제도가 도입된 상황에서 그 주택 이외의 건물을 포함시키는데 따른 사회적 파장을 가급적 최소화시키며, 서서히 도입할 수 있다는 장점이 있다.

두 번째 장점으로는 현행 주택가격공시제도를 점진적으로 확대 및 개편할 수 있는 계기를 제공한다

는 것이다. 이는 현행 주택가격공시제도가 주택만을 포함하고 있기 때문에 점차적으로 일반건물로 확대시킬 수 있는 단초를 제공할 수 있다는 것이다. 즉 부동

산가격공시제도가 장기적인 차원이 대안이라면, 현행 제도를 유지하면서 주택 이외의 건물로 확대하는 방안은 사회적 파장을 최소화하면서 점진적으로 현행 제도를 확대 및 개편할 수 있는 중기적 차원의 대안이라는 장점을 가지고 있다.

현행제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안의 단점으로는 공시지가제도와 중복에 따른 비용부담의 증가와 공시지가제도와 공존함에 따른 혼란야기를 들 수 있다.

첫 번째 단점으로는 공시지가와의 중복에 따른 비용부담의 증가이다. 현행 주택가격공시제도는 공시지가와 별도로 표준주택의 부지에 대한 평가가 이루어지고 있으며, 이에 따라 동일한 토지에 대해 감정평가가 2번 이루어지는 결과가 발생하고 있다. 이는 동일한 필지에 대해 수수료가 이중으로 지출된다는 것을 의미한다. 2006년부터는 공시지가 산정대상에서 중복이 되는 일부 필지를 제외하였으나 그 수는 전체와 비교했을 때 극히 일부에 불과하다. 하지만 우리나라의 부동산 소유구조상 토지와 건물의 소유자가 다른 경우가 상당수 존재하기 때문에 이러한 중복문제는 당분간 계속되리라 본다.

두 번째 단점으로는 공시지가제도가 상존함에 따른 혼란이 야기될 수 있다는 것이다. 전술한 바와 같이 공시지가에 따른 토지가격의 평가와 주택 및 일반건물의 일괄평가에 따른 토지가격이 존재함에 따라 2개의 토지가격이 존재할 가능성이 상존한다. 가격은 일물일가의 원칙이 통용되기 때문에 최고최선을 가정한 공시지가와 현실적인 이용상황을 반영하여 산출한 부동산가격공시제도에 따른 토지가격이 상이하게 존재할 경우 그 진위여부에 따라 많은 논란이 발생할 수 있다. 또한 이들 두 가격이 공이 과세표준을 사용되기 때문에 한 필지의 두 가격은 혼란을 가중시킬 가능성이 매우 높다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 건물이 없는 토지는 현행처럼 최고최선의 이용을 가정하여 토지가격을 평가하고, 건물이 있는 토지는 일괄평가에 따라 토지가격을 산정하여야 할 것이다.

(2) <통합부동산가격공시제도>를 도입하는 방안
이 방안은 토지와 건물을 모두 일괄로 평가하여 그

가격을 공시하는 제도로서 현행 「부동산 가격공시법」의 전면 개정을 통해 「(가치)부동산등의 가격공시에 관한 법률」을 제정하는 방안이다.

이를 위해서 제1조 목적은 “이 법은 토지, 주택 등 부동산의 적정가격을 평가·공시하여 부동산 가격산정의 기준이 되게 하며 나아가 국토의 효율적인 이용과 국민경제의 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다”고 수정되어야 할 것이다.

한편 제2조의 정의에서 “‘부동산등’은 토지 및 고정착물, 동산 기타 대통령령이 정하는 재산과 이들에 관한 소유권외의 권리를 말한다”로 정의되어야 한다. 그리고 제2호는 “‘부동산공시가격’이라 함은 이 법의 규정에 의한 절차에 따라 건설교통부장관이 조사·평가하여 공시한 부동산의 단위면적당 가격을 말한다”로 규정해야 한다. 또한 제3호에서 ‘적정가격’은 당해 부동산등에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격으로 규정되어야 한다.

제2장에는 부동산 공시를 위한 조사, 평가에 관한 사항이 포함되어 있으므로 ‘부동산 가격의 조사·평가 및 공시’로 수정하고 제1절에는 나지(건물이 없는 토지), 제2절은 주택가격의 공시, 제3절은 일반건물의 가격공시로 개정하며, 기존 제2장 제3절에 있는 ‘부동산 평가위원회’는 제3장으로 개정하여야 한다.

이미 언급한 바와 같이 부동산공시가격제도의 도입을 위해서는 「(가치)부동산등의 감정평가에 관한 법률」을 제정하는 등 현행 「부동산 가격공시법」의 제3장에 관한 내용을 별도로 입법해야 할 것이다. 한편 통합적인 부동산의 평가와 공시를 위해서 건물이 존재하는 토지와 건물이 없는 토지를 구분하여 제도를 운영해야 할 것이다.

아울러 제도도입의 효과성을 위해서 현행 분리되어 있는 부동산세금 관련 과세표준을 공히 「부동산등의 가격공시에 관한 법률」의 공시가격을 기준으로 한다고 수정할 필요가 있다. 이를 위해 도입된 부동산의 공시가격이 최대한 시장에서 거래되는 가격과 일치되는 수준에서 이루어져야 한다. 과세기관의 경우도 현행처럼 과세표준의 조정을 통해 부동산조세정책보다는 과세표준은 시장가격과 일치하는 수준에서 산정하고 세율

을 부동산 정책의 수단으로 삼을 필요가 있다. 현행처럼 부동산 관련세금이 토지와 건물로 분류되어 있을 경우 인위적으로 토지가격과 건물가격을 구분해야 한다. 그러나 토지와 건물의 가격을 구분하는 것이 원칙적으로는 가능하나 현실적으로는 매우 어려운 문제이기 때문에 토지 또는 건물에 과대하게 가치가 포함되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 건물이 없는 토지는 토지의 가치를 과세표준으로 삼고, 주택, 일반건물 등은 토지와 건물의 일체가격을 적용하여 세금을 부과해야 한다.

통합부동산가격공시제도는 본 연구가 궁극적으로 지향하는 방안으로서 토지 및 건물의 일괄평가와 통합공시제도를 전면적으로 도입을 통해서, 효율적인 평가 및 공시제도를 구축할 수 있으며, 제도도입 취지에 부합할 수 있다는 장점이 있다.

첫 번째 장점으로 부동산가격공시제도의 도입취지에 부합하다는 것을 들 수 있다. 공시지가제도는 건물이 없는 토지에 적용하고, 건물이 있는 토지에 대해서는 해당 토지와 건물을 일체로 평가하여 가격을 산정하여 조세부과를 위한 과세표준으로 활용할 수 있게 된다. 이에 따라 부동산의 가격은 지역의 부동산특성에 따라 적정가격을 산출할 수 있다.

두 번째 장점으로 공시지가제도와 중복을 피할 수 있기 때문에 효율적인 제도를 도입할 수 있으며, 이에 따라 비용을 절감할 수 있는 장점을 들 수 있다. 통합부동산가격공시제도는 건물이 없는 토지에 대한 공시제도와 건물이 있는 공시제도를 별도로 운영하기 때문에 비용의 이중지출과 혼란을 방지할 수 있으며, 부동산 유형에 따른 합리적인 평가방안을 적용하기 때문에 효율적인 부동산가격공시제도를 도입할 수 있다.

통합부동산가격공시제도는 ‘토지와 건물을 일체로 평가하여 통합공시하는 제도’라는 목표를 달성할 수 있고, 공시지가제도와 중복을 탈피함으로써 효율적인 평가 및 공시제도를 구축할 수 있으나, 그러나 제도도입이 쉽지 않고 사회적 파장이 크다는 단점이 존재한다.

첫 번째 단점으로는 통합부동산가격공시제도를 도입이 쉽지 않다는 것을 들 수 있다. 제도의 도입을 위해서는 우선적으로 건물이 없는 토지, 주택, 상업용 부

표 3. 부동산가격공시제도 개선방안

구분	현행제도 (공시지가제도+주택가격공시제도)	개선방안 1 (현행제도+일반건물가격공시제도)	개선방안 2 (통합부동산가격공시제도)
제도간 상호관계	<ul style="list-style-type: none"> - 공시지가제도를 유지한 채, 추가적으로 주택가격(당해 토지가격 포함)을 공시하는 제도 - 공시지가 + 주택공시가격 	<ul style="list-style-type: none"> - 공시지가제도를 그대로 유지한 채, 모든 건물의 가격을 공시하는 제도 - 공시지가(전국의 토지)+ 주택공시가격+일반건물공시가격 	<ul style="list-style-type: none"> - 건물이 없는 토지에 대해서는 지가를 공시하고, 건물이 있는 토지에 대해서는 토지와 건물의 가격을 통합하여 공시하는 제도 - 공시지가(나지)+ 주택공시가격+ 일반건물공시가격
공시대상	토지, 주택	토지, 주택, 일반건물	토지, 주택, 일반건물
표준 부동산수	<ul style="list-style-type: none"> - 토지: 표준지 48만 필지 (개별지 2,548만 필지) - 주택: 단독주택 20만 호 (전체 450만 호), 공동주택 850만 호 (전수조사) 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지: 표준지 48만 필지 (개별지 2,548만 필지) - 주택: 단독주택 20만 호(전체 450만호), 공동주택 850만 호(전수조사) - 일반건물: 추후 모집단 분석을 통한 추출비율에 근거하여 추출 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지: 추후 모집단(나지) 분석을 통한 추출비율에 근거하여 추출 - 주택: 단독주택 20만 호(전체 450만 호), 공동주택 850만 호(전수조사) - 일반건물: 추후 모집단 분석을 통한 추출비율에 근거하여 추출
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입이 용이함 - 사회적 파장을 최소화할 수 있음 - 제한적이거나 일괄평가를 도입할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도에 도입이 용이함 (현행제도에 일반건물가격공시 제도만 추가시킴) - 모든 토지 및 건물에 대한 일괄 평가를 도입할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지 및 건물의 일괄평가와 통합 공시제도를 전면적으로 도입할 수 있음 - 효율적인 평가 및 공시제도를 구축할 수 있음 - 제도 도입의 취지를 달성할 수 있음 - 공시지가제도와의 중복을 탈피 하여 효율적인 부동산공시제도를 구축할 수 있음
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 토지와 주택에 한정됨 - 단독주택과 공동주택간의 형평성 문제가 발생할 수 있음 - 주택과 일반건물 사이의 형평성 문제가 발생할 수 있음 - 제도 도입의 취지를 달성하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 공시지가제도와 중복되어 비용지출이 큼 - 공시지가제도와 공존함으로써 혼란이 야기될 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 도입이 쉽지 않음 - 사회적 파장이 큼

동산, 산업용 부동산, 특수용 부동산 등에 대한 세밀한 연구가 필요하다. 이를 위해서는 각 부동산 유형별 가격형성요인에 대한 조사는 물론이고, 합리적이고 객관적인 부동산의 특성조사를 필요로 한다. 이를 위해서는 면적, 임대료 산정 등 부동산과 관련된 각종 정보에 대한 명확하고 객관적인 기준을 정립해야 한다. 아울러 이러한 기준에 근거하여 우리나라에 존재하는 전체 부동산에 대한 일체의 조사 및 자료의 구축이 요구된다.

두 번째 단점으로는 사회적 파장이 매우 크다는 것이다. 통합부동산가격공시제도는 토지와 건물을 일체로 평가하여 그 가격을 산정하고 조세부과 등에 이용하기 때문에 이전의 조세평가관행과 매우 큰 차별성을 가지게 된다. 아울러 일괄평가로 부동산가격을 산정하기 때문에 이전의 조세평가보다 더욱 실거려 가격과 유사한 수준에서 부동산가격을 산출되어 조세부담의 증가로 연결될 수 있다. 실제로 2005년 정부가 주택가

격공시제도를 도입하면서 과세표준의 현실화에 따른 조세부담의 증가를 우려하여 등록세 그리고 재산세의 세율을 인하하였으며, 아울러 재산세 과세표준의 적용 비율을 50%로 하였다. 그리고 종합부동산세의 경우 급격한 세금부담의 증가를 방지하고자 전년 대비 세금 증가율이 150% 이상을 초과하지 않도록 하였다. 또한 통합부동산가격공시제도의 시행은 국민건강보험료의 인상으로 연결될 수 있다. 따라서 통합 부동산가격공시제도의 시행에 따른 시행착오를 최소화하기 위해서는 부동산공시가격제도 도입을 위한 사회적 여건을 마련할 뿐만 아니라 관련 법규의 개정을 위한 충분한 검토와 관계부처와의 사전협의 등이 선행되어야 할 것이다.

5. 결론

우리나라의 부동산가격공시제도는 건설교통부의 공시지가제도 및 주택가격공시제도, 행정자치부의 시가표준액제도, 국세청의 기준시가제도로 나뉘어져 있으며, 토지와 건물의 평가체계가 다원화되어 있다는 점, 토지와 건물을 개별평가한다는 점, 평가가격과 시장가격이 괴리되어 있다는 점, 과표 현실화율이 낮고 지역 간 차이가 심하다는 점 등이 주요 문제점으로 지적되어 왔다.

정부는 1989년에 공시지가제도를, 그리고 2005년에 주택가격공시제도를 도입하였다. 하지만 주택가격공시제도에서 공시대상인 되는 주택은 전체 건물 가운데 일부분에 해당하며, 주택이 아닌 부동산에 대해서는 여전히 토지와 건물을 개별적으로 평가하여 과세하고 있다. 이런 이유로 주택과 주택이 아닌 유형의 부동산은 과세의 형평성 문제를 안고 있다. 또한 공시지가제도와 주택가격공시제도가 공존함으로써 주택이 건축되어 있는 토지는 중복으로 평가되고 있다.

부동산은 시장에서 통상 토지와 건물이 일체로 거래되기 때문에 특수한 경우가 아닌 이상 토지와 건물의 일괄가격이 형성된다. 그럼에도 불구하고 부동산가격공시체제와 부동산과세체제는 토지와 건물을 분리하

고 있다. 토지와 건물의 개별평가 및 공시체제에서 발생하는 문제점을 해결하기 위해서는 부동산의 가격을 일괄로 평가하고 그 가격을 공시하는 제도를 구축할 필요가 있다.

따라서 앞으로 주택가격공시제도를 보다 확대하여 장기적으로는 모든 부동산을 일괄평가하여 공시하는 방향으로 부동산가격공시제도를 개선해나갈 필요가 있다. 구체적인 개선방안으로는 1) 현행제도를 유지하면서 일반건물가격공시제도를 도입하는 방안과 2) 현행제도를 전면개정하여 <통합부동산가격공시제도>를 도입하는 방안이 있으며, 전자는 후자로 가기 위한 과도기적 방안에 해당한다고 할 수 있다.

註

- 1) 주택 내 토지소유자와 건물소유자가 다른 경우에 한하여 토지가액과 건물가액이 분리 공시된다.
- 2) 2006년에 주택공시가격과 공시지가가 중복산정 되는 필지의 일부가 공시지가 대상필지에서 제외되는 등 제도의 수정이 있었으나 이는 극히 일부 필지에 불과하다.

文獻

- 강원철·김복순, 1999, 과세목적 재산평가체계에 관한 연구, 한국감정평가연구원.
- 건설교통부·한국감정평가협회, 2004, 2005년 표준주택공시가격 조사·평가 업무요령.
- 구동희 외, 2003, 토지 및 건물의 적정가격 평가와 공시에 관한 연구, 건설교통부.
- 구동희 외, 2004, 공시지가 현실화 방안에 관한 연구, 건설교통부.
- 김공박, 1996, 건물과표의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 노영훈, 1997, 건물분 재산세의 개편방안 연구, 한국조세연구원.
- 노태욱, 1999, 감정평가 및 공시지가제도의 개선방안에 관한 연구, 한국감정평가협회.
- 양승철·이재우, 2004, 공시지가 현실화에 따른 조세 등 부담변화, 건설교통부.

구동회

- 이종규 · 변창흠, 2000, 지방세 건물과표 개선 연구, 서울시
정개발연구원.
- 이영희 · 라희문, 2000, 재산세 과표산정체계의 개선방안,
한국지방행정연구원.
- 채미옥, 1997, 토지가격비준표 개선을 통한 개별공시지가
적정성 제고방안의 모색, 국토연구.
- 한국감정평가협회, 1999, 한국감정평가 10년사.
- Gloude-mans, R.J., 1999, Mass Appraisal of Real Property,
International Association of Assessing Officers.

교신 : 구동회, 609-735 부산시 금정구 장전동 산 30 부산
대학교 사범대학 지리교육과(이메일 : donghoe@
pusan.ac.kr)

Correspondence : Donghoe Koo, Department of Geogr-
aphy Education Pusan National University, Pusan
609-735, Korea (e-mail : donghoe@ pusan.ac.kr)

최초투고일 06. 5. 16.

최종접수일 06. 6. 24.