



제418회 국회 (정기회)
제12차 행정안전위원회

지방세법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈리모델링 공동주택 재산세 부과시 토지로 간주〉

■ 황희의원 대표발의(의안번호 제2201653호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 개정안 검토	3
(1) 리모델링 중인 공동주택의 재산세 감경 필요성 검토	3
(2) 리모델링 중인 공동주택의 재산세 감경시 추가 고려사항	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 황희의원 등 12인
2. 제안연월일 : 2024. 7. 12.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 재산세의 부과에 관한 규정을 두면서 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기에 대하여 각각 다른 과세표준과 세율을 적용하고 있음.

그런데 재건축사업 등으로 철거·멸실된 주택의 경우에는 사실상 또는 공부상 철거일부터 6개월까지는 별도합산과세대상 토지로, 6개월 이후에는 종합합산과세대상 토지로 보아 재산세를 부과하는 것과 달리, 리모델링이 진행 중인 주택의 경우에는 주택이 철거·멸실되지 아니하였다는 이유로 계속 주택으로 보아 주택분 재산세를 부과하고 있음.

그러나 리모델링 중인 주택의 경우에도 주택의 골조를 제외한 대부분의 시설이 철거되어 실제 거주를 할 수 없다는 점에서 재건축사업 등으로 철거·멸실된 주택과 그 실질이 동일하므로 같은 과세표준과 세율을 적용받아야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 현행법에 리모델링이 진행 중인 주택의 경우에는 철거·멸실된 것으로 보도록 명시하여 토지에 대한 재산세 과세대상으로 하려는 것임 (안 제106조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 리모델링을 진행중인 주택에 대하여 재산세를 부과하는 경우 주택 부분은 철거·멸실된 것으로 보고 부속토지에 대해서만 이를 부과하려는 것임(안 제106조제1항).

현 행	개 정 안
제106조(과세대상의 구분 등) ① 토지에 대한 재산세 과세대상은 다음 각 호에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분한다. <후단 신설>	제106조(과세대상의 구분 등) ① ---- ----- ----- ----- ----- . 이 경우 「주택법」 제6조 ¹⁾ 에 따라 리모델링의 허가를 받고 리모델링이 진행 중인 공동주택으로서 대통령령으로 정하는 주택(이하 이 장에서 “리모델링중주택”이라 한다)은 철거·멸실된 것으로 보아 토지에 대한 재산세 과세대상으로 한다.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 별도합산과세대상: 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 토지 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지 가·나. (생략) 다. 철거·멸실된 건축물 또는 주택의 부속토지로서 대통령령으로 정하는 부속토지	2. ----- ----- ----- ----- 가·나. (현행과 같음) 다. ----- <u>주택(리모델링중주택을 포함한 다)</u> -----
3. (생략)	3. (현행과 같음)
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

현 행	개 정 안
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.	
제2조(리모델링 중인 주택에 대한 재산세 과세에 관한 적용례) 제106조제1항의 개정규정은 이 법 시행 전에 리모델링의 허가를 받고 리모델링이 완료되지 아니한 분에 대해서도 적용한다.	

2. 개정안의 검토

(1) 리모델링 중인 공동주택의 재산세 감경 필요성 검토

재산세는 매년 6월 1일을 기준으로 부동산(토지·건축물·주택) 및 항공기·선박의 소유에 대해 부과하는 지방세(시·군·구세)로서,

리모델링 중인 공동주택에 대해서도 매년 6월 1일을 기준으로 해당 주택 및 부속토지 모두를 대상으로 한 시가표준액(「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공동주택가격)을 과세표준으로 하여 부과되고 있음.

「건축법」²⁾상 “리모델링”은 건축물을 대수선 또는 일부 증축·개축하는 행위임. 이때 대수선이란 일정 기준에 따라 건축물의 기둥, 보, 내력벽,

1) 「주택법」

제66조(리모델링의 허가 등) ① 공동주택(부대시설과 복리시설을 포함한다)의 입주자·사용자 또는 관리주체가 공동주택을 리모델링하려고 하는 경우에는 허가와 관련된 면적, 세대수 또는 입주자 등의 동의 비율에 관하여 대통령령으로 정하는 기준 및 절차 등에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준 및 절차 등에 따라 리모델링 결의를 한 리모델링주택조합이나 소유자 전원의 동의를 받은 입주자대표회의(「공동주택관리법」 제2조제1항제8호에 따른 입주자대표회의를 말하며, 이하 “입주자대표회의”라 한다)가 시장·군수·구청장의 허가를 받아 리모델링을 할 수 있다.

2) 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “리모델링”이란 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수선하거나 건축물의 일부를 증축 또는 개축하는 행위를 말한다.

주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것이고,³⁾ 증축이란 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것이며,⁴⁾ 개축이란 건축물의 전부 또는 일부(내력벽·기둥·보·지붕틀 중 셋 이상)를 해체하고 같은 규모의 건축물을 다시 축조하는 것⁵⁾을 의미함.

추가로 「주택법」⁶⁾은 「건축법」이 아닌 「주택법」상 규제 및 특례를

3) 「건축법 시행령」

제3조의2(대수선의 범위) 법 제2조제1항제9호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 증축·개축 또는 재축에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

1. 내력벽을 증설 또는 해체하거나 그 벽면적을 30제곱미터 이상 수선 또는 변경하는 것
2. 기둥을 증설 또는 해체하거나 세 개 이상 수선 또는 변경하는 것
3. 보를 증설 또는 해체하거나 세 개 이상 수선 또는 변경하는 것
4. 지붕틀(한옥의 경우에는 지붕틀의 범위에서 서까래는 제외한다)을 증설 또는 해체하거나 세 개 이상 수선 또는 변경하는 것
5. 방화벽 또는 방화구획을 위한 바닥 또는 벽을 증설 또는 해체하거나 수선 또는 변경하는 것
6. 주계단·피난계단 또는 특별피난계단을 증설 또는 해체하거나 수선 또는 변경하는 것
7. 삭제 <2019. 10. 22.>
8. 다가구주택의 가구 간 경계벽 또는 다세대주택의 세대 간 경계벽을 증설 또는 해체하거나 수선 또는 변경하는 것
9. 건축물의 외벽에 사용하는 마감재료(법 제52조제2항에 따른 마감재료를 말한다)를 증설 또는 해체하거나 벽면적 30제곱미터 이상 수선 또는 변경하는 것

4) 「건축법 시행령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “증축”이란 기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것을 말한다.

5) 「건축법 시행령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “개축”이란 기존 건축물의 전부 또는 일부[내력벽·기둥·보·지붕틀(제16조에 따른 한옥의 경우에는 지붕틀의 범위에서 서까래는 제외한다) 중 셋 이상이 포함되는 경우를 말한다]를 해체하고 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 건축물을 다시 축조하는 것을 말한다.

6) 「주택법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

25. “리모델링”이란 제66조제1항 및 제2항에 따라 건축물의 노후화 억제 또는 기능 향상 등을 위한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 대수선(大修繕)

나. 제49조에 따른 사용검사일(주택단지 안의 공동주택 전부에 대하여 임시사용승인을 받은 경우에는 그 임시사용승인일을 말한다) 또는 「건축법」 제22조에 따른 사용승인일로부터 15년[15년 이상 20년 미만의 연수 중 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 조례로 정하는 경우에는 그 연수로 한다]이 지난 공동주택을 각 세대의 주거전용면적(「건축법」 제38조에 따른 건축물대장 중 집합건축물대장의 전용부분의 면적을 말한다)의 30퍼센트 이내(세대의 주거전용면적이 85제곱미터 미만인 경우에는 40퍼센트 이내)에서 증축하는 행위. 이 경우 공동주택의 기능 향상 등을 위하여 공용부분에 대하여도 별도로 증축할 수 있다.

다. 나목에 따른 각 세대의 증축 가능 면적을 합산한 면적의 범위에서 기존 세대수의 15퍼센트 이내에서 세대수를 증가하는 증축 행위(이하 “세대수 증가형 리모델링”이라 한다). 다만, 수직으로 증축하는 행위(이하 “수직증축형 리모델링”이라 한다)는 다음 요건을 모두

적용받는 리모델링 행위를 별도로 규정하면서 ① 주택을 대수선하거나, ② 15년 이상된 공동주택을 주거전용면적 30~40% 이내에서 증축하거나(수평증축), ③ 15년 이상된 공동주택을 세대수 15% 이내, 층수 2~3층 이내에서 증축하는 경우(수직증축)로 정의하고, 특히 공동주택을 리모델링하는 경우에는 같은 법 제66조에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고 있음.

개정안은 매년 6월 1일 기준으로 「주택법」에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받고 리모델링 중인 공동주택의 경우 그 주택부분은 철거·멸실된 것으로 보고 부속토지에 대해서만 재산세를 부과하도록 하려는 것임.

개정안은 제안이유 등을 통해 ① 리모델링 중인 공동주택은 공사기간 동안 거주가 불가하여 주택으로서 본래 기능을 할 수 없으며, ② 특히 유사한 노후주택 정비 방식인 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업(재개발·재건축사업 등)의 경우 공사가 시작되어 해당 주택이 철거된 이후에는 토지에 대해서만 재산세를 부과하고 있어 사업간 형평성을 위해서도 리모델링 중인 공동주택의 재산세를 감경하여야 한다는 입장을 제시하고 있음.

이에 대하여 행정안전부는 ① 판례가 재산세의 성격을 “보유하는 재산에 담세력을 인정하여 부과”하는 것으로 보며 “해당 재산을 본래의

증축하는 경우로 한정한다.

- 1) 최대 3개층 이하로서 대통령령으로 정하는 범위에서 증축할 것
- 2) 리모델링 대상 건축물의 구조도 보유 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것

용도에 따라 사용·수익하였는지 여부는 과세요건이 아니”라고 판시하고 있는데,⁷⁾ 리모델링 중인 공동주택은 지붕·기둥·벽 등 주요 외형이 전부 또는 일부 유지되며 이에 따라 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공동주택가격 산정시에도 그 재산가치가 감소하지 않는 등 담세력이 유지된다는 점,

② 리모델링 중인 공동주택과 유사하게 외형상 주요 외형을 유지하나 본래의 기능을 수행하지 못하고 있는 다른 재산(빈집, 리모델링 중인 대형 항공기·선박 등)들이 다수 있음에도 그에 대하여 재산세를 감경하지 않고 있다는 점 등을 제시하며 신중한 검토를 요청하고 있음.

다만, 재산세의 성격 논쟁과 별개로 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 외에 다양한 정비 방식을 활성화할 필요성이 인정된다면, 그에 대한 세제 지원을 신설하는 것은 입법정책적으로 검토가 가능할 것임.

이에 대하여 행정안전부는 리모델링 중인 공동주택에 대한 세부담 경감의 필요성 및 방안에 대한 연구를 2024년 12월까지 수행하고 있으므로,⁸⁾ 그 결과를 참고하여 개정안을 심사할 필요가 있겠음.

7) 「대법원 2001. 4. 24. 선고 99두110」 판결요지

재산세는 보유하는 재산에 담세력을 인정하여 부과되는 수익세적 성격을 지닌 보유세로서, 재산가액을 그 과세표준으로 하고 있어 그 본질은 재산소유 자체를 과세요건으로 하는 것이므로, 당해 재산이 훼손되거나 일부 멸실 혹은 붕괴되고 그 복구가 사회통념상 거의 불가능하게 된 정도에 이르러 재산적 가치를 전부 상실하게 된 때에는 재산세 과세대상이 되지 아니하나, 재산세에 있어 현실적으로 당해 재산을 그 본래의 용도에 따라 사용·수익하였는지 여부는 그 과세요건이 아니다.

8) 「2024년 재산세 분리과세대상 토지 타당성 평가 : 리모델링 중인 공동주택」, 지방세연구원, 수행기간(2024. 4~12.)

(2) 리모델링 중인 공동주택의 재산세 감경시 추가 고려사항

한편, 개정안과 같이 리모델링 중인 공동주택에 대하여 재산세를 감경하는 경우에도 다음과 같은 점은 추가로 고려할 필요가 있을 것임.

첫째, 개정안은 「주택법」에 따른 허가를 받고 리모델링 중인 공동주택에 대해서만 재산세를 감경하고 있는데, 리모델링은 「건축법」에 따라 모든 건축물에서 실시할 수 있는 행위이고 건축물 외에 재산세 부과대상인 항공기·선박에서도 실시할 수 있는 행위임.

따라서 다른 유형의 재산 소유자들과의 형평성 차원에서, 해당 재산들에 대한 감경 필요성 및 방안도 추가로 검토할 필요가 있을 것임.

둘째, 개정안은 리모델링 중인 공동주택에 대하여 “주택은 철거·멸실된 것으로 보아 토지에 대한 재산세 과세대상으로 한다”고 규정하고 있으나, 구체적으로 과세표준을 어떻게 조정할지에 대한 언급이 없어 해석에 따라 입법의도와 상충되는 결과가 발생할 수 있음.

재산세 과세표준은 해당 재산의 시가표준액을 기초로 산정한 가액이며⁹⁾ 이때 공동주택의 시가표준액은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 해당 주택 및 부속토지에 대하여 산정하는 공동주택가격인데,

9) 「지방세법」

제110조(과세표준) ① 토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 제4조제1항 및 제2항에 따른 시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에서 정한 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다.

1. 토지 및 건축물: 시가표준액의 100분의 50부터 100분의 90까지
2. 주택: 시가표준액의 100분의 40부터 100분의 80까지. 다만, 제111조의2에 따른 1세대 1주택은 100분의 30부터 100분의 70까지

개정안의 입법의도를 구현하기 위해서는 리모델링 중인 공동주택의 과세표준을 “산정된 공동주택가격 중 주택 부분을 제외하고 부속토지에 대하여 평가한 가격”으로 본다는 점을 명확히 규정할 필요가 있을 것임. 참고로 개정안이 리모델링 중인 공동주택의 과세표준을 기존과 동일하게 유지하면서 세율만 주택이 아닌 토지에 대한 세율로 변경되는 것이라고 해석되면, 다음 표의 음영 부분과 같이 과세표준 구간에 따라 토지에 대한 세율이 주택에 대한 세율보다 높아 입법의도와 상충되는 결과가 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있겠음.

[토지·주택 재산세 세율 비교]

구분		6천만원 이하	6천만원 ~ 1.5억원	1.5억원 ~ 2억원	2억원 ~ 3억원	3억원 ~ 9억원	9억원 ~ 10억원	10억원 초과
주택	9억원이하 1주택자	0.05%	0.10%	0.20%	0.20%	0.35%	-	-
	기타	0.10%	0.15%	0.25%	0.25%	0.40%	0.40%	0.40%
토지 (별도합산과세 기준)		0.20%	0.20%	0.20%	0.30%	0.30%	0.30%	0.40%

자료: 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 재작성

셋째, 개정안은 적용례를 “이 법 시행 전에 리모델링의 허가를 받고 리모델링이 완료되지 아니한 분에 대해서도 적용한다”고 규정하면서, 원칙적인 적용 시점을 “리모델링 허가”로 보고 그에 대한 일부 소급효를 두고 있음.

다만, 개정안의 취지상 재산세 감경은 해당 공동주택이 본래 기능을 상실하는 착공 후부터 적용하는 것이 타당할 것인데, 리모델링 허가를

받은 후에도 착공까지는 주민 간 분담금 확정 등의 절차가 있어 상당기간 해당 공동주택이 주택으로서 기능을 유지한다는 점을 고려할 필요가 있음.

따라서 개정안의 원칙적인 적용 시점을 착공시부터로 보고 착공 후 사업이 완료되지 않은 경우까지만 소급적용하기 위하여 적용례를 “이 법 시행 전에 리모델링의 허가를 받고 공사에 착수한 후 리모델링이 완료되지 아니한 분에 대해서도 적용한다”라고 수정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임.

문 의 처
02)6788-5333