Ⅱ. 토지 보유세제의 개요 및 이론적 논의

1. 토지와 재산과세
2. 토지 보유세의 경제적 효과
3. 우리나라의 토지정책과 토지 보유세제

Ⅱ. 토지 보유세제의 개요 및 이론적 논의

1. 토지와 재산과세

가. 토지의 특수성

토지는 인간의 생활과 생산을 위하여 자연에 의해 주어진 유한한 자원이다. 이러한 토지는 다른 경제적 재화와는 다른 물리적·경제적 특수성을 지니고 있다(김상진, 2013). 첫째, 토지는 인간의 노동 투입에 의한 생산물이 아니고 자연으로부터 주어진 것이다. 토지는 인간의 필요에 의해 자유롭게 만들 수 있거나 이용으로 소멸하는 것이 아니다. 즉 토지는 생산할 수 있는 것이 아니어서 양적인 유한성을 가지게 되고, 이에 따라 토지소유는 한정적 지표에 대한 사적 독점의 형태로 나타나게 된다. 둘째, 토지는 그 위치를 본질적 속성으로 함에 따라 대체성이 적고, 토지는 공간적으로 연속되어 다른 토지와 연관성을 가질뿐만 아니라, 인접 토지의 이용에 의해 영향을 받는다. 셋째, 토지의 가격과 가치는 우발성을 지니고 있어 가치가 우연히 급증할 수 있거나 때로는 하락할 수 있는 개연성이 있다. 넷째, 동일 토지라도 그 용도에 따라 다른 사회적 기능을 수행하며, 토지는 고도의 사회적 성격을 지니므로 공공복리를 위해 기능해야 하는 당위성도 가진다.

이와 같은 토지의 특수성으로 인해 산업화·도시화·인구집중 등이 급속히 집행되면서 토지문제가 본격적으로 등장하게 되었다. 토지의 비이동성과 비대체성은 토지수요에 비해 토지공급을 제한하게 함에 따라 지가는 상승하게 되고, 이러한 과정 속에서 개발이익의 사유화가 인정됨에 따라 토지투기가 만연하였다. 이것은 합리적 토지이용을 저해하고, 영세서민의 희생을 요구함과 아울러, 농민의 생활 및 생산 터전을 박탈하는 문제를 발생시켰다. 자본주의 고도화로 토지소유권과 토지이용권이 분리되고 대립하면서 토지이용 상호간의 조절 필요성이 증대함에 따라 국가가 토지시장에 개입하여 토지이용을 조절할 필요성이 커졌다. 또한 특정 토지 이용이 타 토지에 미치는 영향으로 인해 토지재산권 제한의 필요성도 증대하였다(김상진, 2013). 이에 따라 토지재산권은 다른 재산권보다 강한 공적 규제의 필요성이 인정되나 자본주의 근간인 사유재산제를 부정하는 것은 아니라는데 유의할 필요가 있다.

나. 토지에 대한 재산과세

오늘날 대부분의 조세는 소득 및 지출의 흐름(flows)에 부과된다. 그러나 토지와 재산은 소득보다 오래전부터 과세되어 왔고 특히 대부분의 선진국에서 중요한 세원으로 자리잡고 있다. 여기에는 몇 가지 중요한 경제적인 이유가 있다. 재산 특히 토지의 공급은 가격에 민감하게 반응하지 않으므로 사람들의 경제적 행위를 왜곡하지 않으면서 과세될 수 있다. 그리고 토지의 소유권은 일반적으로 가시적이고 쉽게 확인이 가능하여 누구에게 납세의무가 있는지 파악이 용이하다. 토지와 재산은 소재 파악이 용이하고 지리적 이동성이 없으므로 지방정부 재원조달을 위한 자연스런 세원이 되고 있다(Mirrlees et al. 2010).

그러나 토지와 재산에 대하여 어떻게 정확하게 과세하느냐는 매우 복잡한 문제이다. 왜냐하면 토지와 재산은 다양한 특성을 복합적으로 내재하고 있어서 조세취급의 방식도 각기 달라져야 하기 때문이다. 주택을 예로 들면, 주택은 토지에 부착되어 있고 토지는 완전한 정착물이어서 그로부터의 수익은 경제적 지대이므로 우리는 그 가치에 과세하고자 한다. 그러나 주택은 냉장고, 자동차 등과 마찬가지로 점유자가 소비할 수 있는 주거 서비스를 제공한다. 따라서 주거 서비스의 소비가치에 대해서는 부가가치세가 과세되어야 한다고 생각하는 것이 당연하다. 주택은 가치를 지닌 자산으로 그 가치는 주식과 유사하게 상승하기도 하고 변동하기도 한다. 따라서 우리는 주택 소유권을 다른 저축과 동일하게 과세되어져야 하는 저축의 일종으로 본다. 또한 중요한 것은 자가소유 자산과 임대자산의 구분이다. 이상적으로 우리는 이러한 자산들을 동일하게 취급해야 한다. 그러나 현실은 어느 한 쪽이 유리하게 되는 경우가 많다.

많은 나라들에서 토지와 재산의 가치를 합산하여 과세하고 있으나 토지와 재산은 과세표준에서 달리 취급되어져야 한다. 노벨경제학상 수상자 빅커리(William Vickrey)는 "재산세는 경제학적으로 말하면 실물부동산의 개발에 과세한다는 점에서 가장 나쁜 조세 중의 하나이자, 토지 또는 부지가치에 대해 부과하는 조세라는 점에서 가장 우수한 조세 중의 하나이다"라고 하였다.

토지 자체에 과세하는 경제적 이유는 토지 소유권에 대한 과세가 경제적 지대(economic rent)에 과세하는 것과 같아서 바람직한 경제적 행동을 왜곡하지 않는다. 토지는 생산된 투입물(input)이 아니다. 그 공급이 고정되어 있어서 과세로 인해 영향을 받지 않는다. 즉 동일한 크기의 토지에 대해 사람들은 과세 전보다 과세 후에 더 많은 비용을 지불하려고 하지 않는다. 따라서 토지가치세(land value tax) 인상은 토지 가격의 1대 1 하락 형태로 반영된다. 이것이 조세 자본화(tax capitalization)의 전형적 예이다. 조세 부과가 발표되는 날 토

지 소유자는 자산가치의 하락으로 우발적 손실(windfall loss)을 입게 된다. 그러나 이러한 우발적 손실은 토지 과세의 유일한 효과이다. 토지의 구매, 개발, 사용에 대한 인센티브는 전혀 변하지 않는다. 이전에 가치가 있던 경제적 활동은 여전히 그대로 가치가 있는 활동이다. 더욱이 토지가치에 대한 조세는 토지소유자 자신의 노력이 아닌 외부개발로부터 토지소유자에게 발생하는 편익에 과세하는 것이다. 정치경제학자인 헨리 조지(Henry George)는 19세기 중엽 쓴 글에서 토지가치가 개인의 노력이 아닌 공동체의 노력에 의해 결정되므로 토지세는 공평과세라고 주장하였다.

윈스턴 처칠(Winston Churchill)은 1909년 의회연설에서 다음과 같은 주장을 한 바 있다[1]. "도로가 만들어지고, 거리가 조성되고, 서비스가 제공되고, 전기가 공급되고, 물이 수백마일 떨어진 저수지에서 끌어져 오고 있으나, 토지 주인은 가만히 앉아 있을 뿐이다. 이러한 모든 개발행위들은 공동체 구성원과 납세자들의 노동 및 투입비용에 의해 영향을 받는다. 이러한 개발들의 어느 하나에도 토지의 독점자들이 기여하는 부분은 없으나 그 토지가치는 상승한다. 즉 독점자는 공동체에 어떤 서비스도 제공하지 않고, 복지를 위한 기여도 하지 않으며 그의 부가 창출되는 과정에 대해 기여하는 것도 없다."

토지세가 경제적 행위를 왜곡하지 않는다는 주장에서 하나의 단점은 현실적으로 토지 이용 규제로 인해 토지 공급에 어느 정도의 탄력성이 존재한다는 것이다. 대부분의 나라에서 특정 토지에 대해 주거용, 상업용, 농업용 등 용도를 규정하고 있다. 따라서 농업용 토지에 주택을 건설할 수 없다. 일반적으로 주거용으로 계획 허가를 받은 토지는 농업용으로 지정된 인접토지에 비해 훨씬 가치가 있다. 농업용은 산업용 및 주거용에 비해 매우 낮은 가치를 지닌다. 토지이용 인허가는 정책변수이지 시장에서 거래되는 재화가 아니다. 정부는 토지세가 바람직한 개발을 위축시킬 수 있음에 주목하고 규제의 완화를 통해 보완하려고 한다. 이것은 중앙정부가 직접 수행하기도 하고 개발계획을 수립하는 지방정부에 권한을 위임하여 수행하기도 한다. 즉 지방정부가 탄력세율 적용을 통해 세수확보 인센티브를 가질 수 있도록 하는 방법도 가능하다.

영국은 1947년, 1967년, 1973년, 1976년 개발세(development taxes) 또는 개량세(betterment taxes)를 도입함으로써 용도변경으로 발생하는 지대에 과세하려고 많은 시도를 하였지만 대부분 실패했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 시도들이 실패로 끝난 것은 해당 조세의 장기 유지가능성에 대한 신뢰의 부족 때문으로 보여진다. 개발계획 허가 신청 전에 정책 전환이 이루어지길 기다리는 분명한 인센티브는 있었다. 그렇지만 토지세는 개발허가가 부여되는 특정 시점이 아니라 매년 부과되기 때문에 정책전환을 기대하여 개발

1) Mirrlees et al.(2011).

을 연기하는 유인을 만들지는 않는다.

2. 토지 보유세의 경제적 효과

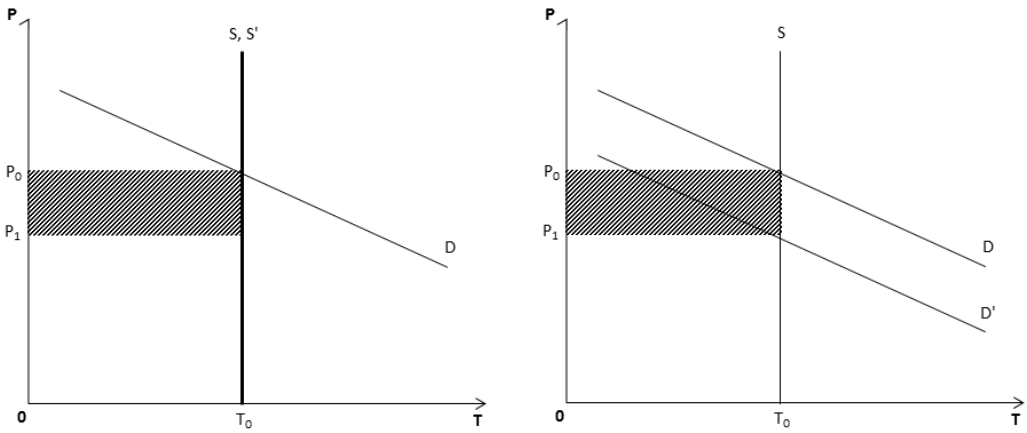
토지는 노동 및 자본과 함께 주요한 생산요소의 하나이다. 그러나 자본은 노동의 축적과정을 통해 획득될 수 있는데 반해, 토지는 자연적으로 주어져 공급이 고정되어 있으므로 토지의 공급곡선이 완전 비탄력적이다. 이로 인해 토지의 시장가격은 수요측면에서 결정된다고 할 수 있다. 물론 장기적으로 농경지, 임야 등 생산성이 낮은 토지는 도시용 토지 또는 공장용 토지로 전환 개발하여 토지의 공급을 증가시킬 수 있으나, 다른 자본재에 비하면 매우 비탄력적이라고 할 수 있다.

이와 같이 토지공급의 비탄력성으로 인해 토지 보유과세는 그 세부담이 토지 소유자에게 귀착된다. 따라서 보유과세의 인상은 토지소유자의 보유비용을 증가시켜 토지의 내재가치를 하락시키므로 토지가격 안정화에 기여할 수 있다. 이처럼 토지 보유과세는 조세부과의 경제적 비효율성이 적기 때문에 헨리 조지는 토지단일세론을 주장하기도 하였던 것이다.

가. 토지분 재산세의 귀착

토지는 양이 고정되어 있어 공급곡선이 수직이므로 토지소유주가 모든 세부담을 지게 되어 있다. 〈그림 Ⅱ-1〉은 (a)토지 소유자에게 토지보유에 대한 세금을 부과하는 경우와 (b) 임차인에게 토지 임대료에 대한 세금을 부과하는 경우 각각의 토지시장 균형가격을 나타낸다. 토지 소유자에게 과세하는 경우 공급자가 세금을 납부하게 되므로, 세후가격(P_1)은 세율만큼 내려간다. 그에 비해 토지 임차인에게 과세되는 경우에는, 사용자가 세부담을 지게 되어 토지 소유주의 과세 전후 가격 차이는 없지만, 수요곡선이 D에서 D′으로 수직하향 이동하게 되어 시장가격이 P_0에서 P_1으로 하락하게 된다. 하지만 토지는 양이 고정되어 있어 공급이 줄어들지 않기 때문에 세율이 같다는 가정 하에 토지 소유자가 받는 가격(P_1)은 (a)의 경우와 같다. 이에 따라 토지세가 누구에게 부과되든 토지소유주가 모든 세부담을 지게 된다는 것이다.

<그림 Ⅱ-1> 토지세의 귀착



(a) 토지 소유주 부과　　(b) 토지 임차인 부과

자료: 곽태원·현진권(2000)

나. 조세귀착과 자본화

토지는 공급이 고정되어 있고 내구적이라는 특징을 지니고 있다. 토지에 대한 임대료가 매년 Rt만큼 발생한다고 하자. 이 경우 토지 시장이 경쟁적이라면 토지가격은 임대료 흐름의 현재가치와 같아진다. 여기에 매년 T만큼의 세금이 부과된다고 하면 토지소유자의 임대수입은 R0-T, R1-T, …, Rt-T 등으로 감소한다. 따라서 토지 구매자는 토지로부터의 수익 흐름이 세부담에 의해 영향을 받아 토지 수익의 현재가치가 하락하고, 토지의 가격이 하락하게 되는 것이다. 즉 토지가격은 조세가 부과되는 시점에 조세부담액의 현재가치만큼 감소한다. 이와 같이 매년 부과되는 조세 흐름이 재산가격에 반영되는 과정을 자본화(capitalization)라고 한다.[2)]

조세의 부과로 조세를 부담하는 사람은 조세 부과시점의 토지소유자이다. 미래의 토지소유자도 조세를 부담하지만 이러한 부담은 토지 구입 시의 낮아진 가격에 의해 이미 반영되어 있다. 그런데 토지의 공급이 고정되어 있지 않다면 이러한 분석은 수정될 필요가 있다. 즉 도시지역 토지공급은 인근 농지와 임야를 개발하여 도시지역 용도로 사용하게 하면 증가할 수 있다. 이 경우 토지세는 수요와 공급의 탄력성에 의해 토지소유자와 사용자가 분담하게 된다.

2) 이영외(2011).

다. 토지이용에 대한 영향

지방정부가 세수증대를 위해 사용하는 정책수단에는 도시개발의 성질, 위치 및 밀도에 영향을 주는 방법도 있다. 지방정부는 재정적 수단 및 계획적 수단을 통해 도시형성에 영향을 줄 수도 있다.

재산세(property tax)는 도시지역의 토지이용 패턴에 영향을 줄 수 있는 재정적 수단이다. 개발 밀도에 대한 영향과 관련해서 재산세의 인상은 밀도의 감소를 초래할 것으로 예상된다. 재산세는 재산(토지 및 개량)의 평가된 가치에 부과되며, 재산가치를 증가시키는 투자는 평가가치를 증대시켜 재산세 부담을 증대시킨다. 따라서 높은 재산세 부담은 개발 밀도를 약화시키는 유인으로 작용한다는 것이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 토지세(land value tax)는 밀도를 더욱 증대시키는 유인으로 작용한다.

재산세의 차별화는 공공서비스 지출의 차별화에 대응된다는 점을 고려하여 재산세 차별화가 토지이용 또는 입지에 바람직하지 못한 결과를 초래해서는 안된다는 점을 강조할 필요가 있다. 재산세는 개개인이 받는 서비스 댓가로 직접 지불하는 사용수수료로 고려되지는 않지만, 공공서비스가 소유자의 재산가치를 증대시켜 주고 더 많은 재산세를 부담하게 한다는 점을 고려하면 재산세는 종종 편익과세로 간주된다.

현실적으로 토지와 재산에 대한 과세는 서비스 편익과 대응이 되지 않는 경우가 많다. 예를 들면, 비주거용 자산은 주거용 자산과 비교해 볼 때 실제로 받는 편익에 비해 많은 세부담을 하는 경우가 종종 있다. 자치단체간 조세경쟁은 차별적 서비스 편익을 반영하지 못하는 경우가 많다. 농업용 자산에 대한 세제혜택은 왜곡을 초래할 수도 있다.

결국 많은 정책선택들이 토지이용에 영향을 주는 재산세 구조와 관련하여 이루어질 수 있다. 그러한 정책선택에 포함되는 것은 과표에 포함되거나 제외되는 내용이 무엇인지, 다른 종류의 자산이 어떻게 정의되는지(예컨대 주거용, 농업용, 상업용 및 산업용 자산), 실제가치의 어느 정도가 과세가 되는지, 실효세율은 자산종류간 또는 종류 내에서 얼마나 차이가 나는지 등이다. 그러나 불행히도 대부분의 나라에서 이와 관련하여 토지이용에 대한 조세체계의 효과를 분석할 수 있는 적절한 정보가 존재하지 않는다. 대부분의 나라에서 실효세율이 매우 낮다는 점을 감안하면 왜곡효과는 그리 크지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 많은 나라에서 지방분권 추진 압력이 높아지고 지방재정 재원으로서 토지 및 재산과세를 강화하고 있으므로 향후의 재산세 개혁은 정치적으로 수용가능하고 행정적으로 실행가능해야 한다는 요구뿐만 아니라 경제전망에 따른 세수증대도 고려해야 할 사항이다. 이것은 엄청난 정치적 행정적 비용을 수반하는 토지가치증대세 및 누진적 토지세와 같은 도구(장치)

가 역할을 해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 대신 그 의미는 아마도 개량에 대해서보다는 토지에 보다 무거운 과세를 하는 단순하면서도 단일한 지방 재산세를 개발하는데 보다 많은 관심이 필요하다는 의미일 것이다.

3. 우리나라의 토지정책과 토지 보유세제

토지는 인간의 생활과 생산을 위하여 자연에 의해 주어진 유한한 자원이다. 산업화 및 도시화 과정에서 이용 가능한 토지의 부족현상이 심화됨에 따라 토지가격이 비정상적으로 상승하면서 일부 계층이 지가상승을 통한 불로소득 확보를 목적으로 더 많은 토지를 취득하고자 한다. 즉 일부 계층의 토지 과다보유 및 소유편중이 심화되고 불법적 편법적 토지거래가 성행하는 등 토지질서 확립이 국가적 과제로 등장하면서 토지 보유세제의 강화가 중요하게 된다. 특히 토지를 하나의 상품으로 보는 관점에서 벗어나 토지의 특수성을 고려하여 토지를 자원으로 이해하는 토지공개념이 등장하게 된다. 토지는 상품으로서의 성질을 가질 뿐만 아니라 자원으로서의 성질도 가지며, 개인의 소유물임과 동시에 국토의 일부이므로, 토지는 사적인 재화임과 동시에 공적인 재화이어서 사익과 공익의 조화가 필요한 것이다(김상용, 1989).

한국의 토지문제는 좁은 국토에서 이용가능한 토지의 공급이 절대적으로 부족하다는데 문제의 출발점이 있다. 더욱이 경제가 급속히 성장하는 과정에서 산업화와 도시화가 빠르게 진전됨에 따라 토지에 대한 수요는 폭발적으로 증가하였다. 즉 주거용지, 상업용지 및 공업용지 등 도시용 토지에 대한 수요가 크게 증가하였고, 이로 인해 많은 농지와 임야가 도시용 토지로 전환되기에 이르렀다. 이러한 과정에서 필요한 수요에 비해 토지의 공급이 부족해짐에 따라 토지가격이 상승하였다.

이에 비해 토지정책은 수도권 인구집중 억제, 그린벨트 지정, 농경지 및 임야의 도시용 토지로 전환 규제 등 보존 및 규제 위주로 이루어지면서 도시용 토지의 공급이 수요의 증가를 따르지 못하게 되고, 이로 인해 도시용 토지의 가격이 급상승하였다. 그러나 토지에 대한 과세제도는 취약하여 토지보유의 수익률이 금융자산을 능가함에 따라 토지보유 선호현상이 보편화되는 반면, 토지소유는 일부에 편중되는 결과를 초래하였다. 여기에 더해 급속한 지가상승과 금융기관의 부동산 위주의 담보 관행은 기업도 생산 및 영업활동을 위한 공장용지 및 상업용지 확보에 가세하면서 부동산 투기 문제가 중요한 사회문제로 부각되었던 것이다(이진순, 2005).

산업화 과정에서 나타나는 부동산 투기 문제의 해결을 위해 조세정책 및 수도권 규제 등을 통한 투기억제 노력은 더욱 강화되었다. 부동산 보유과세는 공한지세, 토지과다보유세, 재산세, 종합토지세, 종합부동산세 등 다양한 세목과 명칭으로 부동산 과다보유 억제 수단으로 활용되었다. 그리고 별장, 골프장 등 사치성 재산과, 대도시 공장신설에 대한 재산세 중과세, 다주택 소유자에 대한 양도소득세 중과 등 다양한 조세정책수단을 동원하였다(이영희, 2011). 특히 1988년에는 재산세 세원 중 법인 비업무용 토지와 공한지만을 별도로 부과하는 토지과다보유세를 도입 시행하게 되었으나, 1990년 종합토지세 도입으로 재산세 과세대상에서 제외하였다. 종합토지세는 토지공개념 일환으로 전국의 토지를 소유자별로 합산하고, 초과누진세율을 적용하여 투기성 토지과다보유자에 대한 세부담을 강화하였다. 2005년 종합토지세는 종합부동산세 도입의 기초가 되었으며, 토지와 주택 등 일정 과표 이상을 대상으로 하는 일종의 총부유세(gross wealth tax) 형태로 전환하였다.

우리나라 토지정책의 특징은 토지공개념 제도에 잘 나타나 있으며, 그것이 1990년 종합토지세 도입에 의해 제도로 더욱 잘 표현되고 있다고 볼 수 있다. 토지공개념이란 "토지는 단순히 상품이 아니라 인간의 생활과 생산을 위한 불가결의 기초이기 때문에 그 토지가 지니는 특성이나 기능 혹은 지역에 따라 공공복리를 위해서 가장 값지게 그리고 가장 효율적으로 이용하지 않으면 안된다는 토지철학"이라고 할 수 있다(김상진, 2013). 토지공개념 제도는 토지가 가지는 특수성 때문에 만들어진 개념으로 토지에 대해서는 사회성·공공성으로 인해 다른 재산권보다 더 많은 제한을 둘 수 있다는 것이며, 개인의 토지재산권 자체를 무시하는 것은 아니다.

토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한데다가 토지 소유의 편중이 심각한 수준이다. 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로서 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있는 등 그 사회적인 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체적인 이익이 강하게 관철될 것이 요구된다(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357 참조). 따라서 부동산에 대한 과도한 보유 및 투기적 수요 등을 억제함으로써 부동산의 가격안정을 도모하고, 국민경제의 건전한 발전을 도모할 수 있다는 것이다.