

韓國의 土地稅制

魯 英 勳
李 性 旭
李 鎮 淳

韓 國 租 稅 研 究 院

序 言

土地稅制는 한 나라의 토지와 관련된 제도를 구성하고 있는 중요한 요소 중 하나이다. 어느 나라건 토지의 所有와 利用을 둘러싼 각종 사회제도는 그 나라의 토지소유권 사상에 기초하여 그 사회의 時代的 要請에 따라 변화되어온 역사적 産物이다. 특히 우리나라의 경우 1960년대 이후 경제개발에 따른 産業化와 都市化현상이 토지의 고밀도·고수익 용도로의 토지이용구조 변화를 단기간내에 요구함으로써 높은 地價, 급격한 地價인플레이, 土地所有偏重이라는 토지문제를 야기시켰다. 우리나라의 토지세제 변천과정을 우리경제가 겪어온 각종 토지문제에 대한 정책적 대응이라는 측면에서 파악할 때, 최초의 國民的 合意를 거친 토지세제개혁은 1990년부터 시행된 土地公概念 制度의 도입에서 찾을 수 있다.

토지공개념제도의 구성요소로 도입된 종합토지세, 토지초과이득세, 택지초과소유부담금 및 개발부담금 등의 토지관련 세제가 도입된지 6년 이상이 지났고, 그동안 토지 시장 및 토지세제를 둘러싸고 많은 주변환경의 변화가 있었다. 1994년의 토지초과이득세에 대한 憲法不合致判定, 1996년 실시에정되었던 토지과표 100% 공시지가전환계획의 部分的 修正, 1995년 지방선거로 활성화된 지방세를 통한 地方財政擴充論議, 1995년의 不動産實名制 실시와 土地綜合電算網의 가동 등은 토지와 관련된 제도변화의 주요내용들이다. 보다 중요한 사실은 토지세제가 적용되는 土地市場에서의 큰 변화라고 할 수 있다. 전국평균지가는 1991년 2/4분기부터의 상승율이 둔화된 후, 1992년 2/4분기부터 시작한 지가하락세가 94년 3/4분기까지 지속되어 총 9.6%의 명목지가 하락이 있었고 동 기간중 소비자물가상승을 감안하면 25%대의 實質地價가 하락하였다는 점이다.

이러한 土地市場내의 環境變化는 1980년대 말 토지공개념제도를 입안할 당시 충분히 예측하여 이를 토지공개념세제에 반영한 변화들이 아니었다. 따라서 이러한 시장 상황 및 주변여건변화를 감안하여 中·長期的으로 운영할 토지세제로의 改編必要性은 정책당국 및 학계를 중심으로 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 본 연구원은 1995년 초 한국토지세제의 개편연구에 착수하여 1년여의 연구기간을 거친 연구결과를 본 보고서로 출간하는 바이다.

본 보고서는 본 연구원의 魯英勳 전문연구위원, 숭실대 李鎭淳교수, 그리고 수원대 李性旭교수가 집필하여 완성하였다. 특히 노영훈 박사는 연구의 총괄책임을 맡아 연구와 관련된 각종 행정적인 부담부터 최종 편집까지 담당하였다. 또한 본 보고서는 본 연구원이 동 연구를 위해 각국의 토지세제에 대한 비교연구경험을 축적한 美國의 링컨토지정책연구소(Lincoln Institute of Land Policy)와 1년간(1995. 3. 1 ~ 1996. 2. 28) 共同研究事業을 진행한 결과이기도 하다. 본 보고서는 영문보고서로 함께 출간하는 *Land Taxation in Korea - A Critical Review of Current Policy and Suggestion for Future Policy* - 의 국문요약본에 외국의 토지세제에 대한 소개를 추가한 보고서이다.

연구진행과정에서 이진순교수는 1년간 초청연구위원자격으로 링컨토지정책연구소에 체류하면서 본 보고서의 제1장과 제2장을 완결하였다. 이성욱교수는 제3장을, 노영훈 박사는 제4장, 제5장, 그리고 제6장을 집필하였다. 연구진들은 연구기간중 총 6차례에 걸친 研究諮問會議 및 政策協議會를 거쳐 연구단계별로 외부학자 및 정책담당자들의 의견을 수렴하여 반영하였다. 그러나 本 報告書의 분석결과 및 정책제안내용은 저자들의 個人的 意見이며 본 연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝히는 바이다.

저자들은 본 연구사업의 진행과정중 資料提供 및 政策代案檢討와 관련하여 재정경제원 세제실 재산세과, 내무부 지방세제국, 국세청 재산세국, 그리고 건설교통부 토지정책과의 관계자 여러분들께 심심한 사의를 표하고 있다. 또한 1995년 8월과 1996년 2월의 2차례에 걸친 링컨토지정책연구소내에서 공동세미나에 참석하여 좋은 의견을 제시해 준 Joan Youngman 수석연구원, Jane Malme 연구원, Oliver Oldman 하바드 법대명예교수에게도 저자들은 감사하고 있다. 그리고 자료 및 원고 정리, 영문번역 등의 업무를 성실하게 수행한 宋恩珠 연구원, 林駿 연구원과 방대한 편집업무를 담당한 出版팀직원들께도 진심으로 감사하고 있다.

1996년 12월

한국조세연구원

원장 최 광

目 次

I. 概觀: 韓國의 土地問題 分析과 政策代案	7
1. 序	7
2. 韓國의 土地問題	7
3. 地價인플레이의 諸要因	8
4. 土地問題 解消를 위한 經濟改革의 基本方向	14
II. 資本利得稅	24
1. 序	24
2. 政策의 基本方向과 課題	24
3. 資本利得稅가 土地市場에 미치는 效果	25
4. 韓國 資本利得稅의 諸問題	34
5. 資本利得稅의 改革方案	40
6. 要約 및 結論	51
III. 土地保有課稅 強化를 위한 改善方案	55
1. 우리나라의 土地問題	55
2. 不動産 關聯 稅負擔의 比較	59
3. 土地保有에 대한 適正 稅負擔率 分析	64
4. 綜合土地稅의 實態	70
5. 土地保有에 대한 實效稅負擔率 分析	75
6. 土地保有課稅의 改善方向	83
7. 土地保有課稅의 長期的 改善方向	90

IV. 公示地價制度와 不動產課稅評價體系	95
1. 序	95
2. 公示地價와 土地情報體系	95
3. 土地稅 課標로서의 公示地價	101
4. 公示地價와 不動產 課稅評價體系 改善方向	107
V. 主要國의 財産稅制: 유럽을 中心으로	114
1. 總論	114
2. 英國	116
3. 덴마크	122
4. 프랑스	128
5. 네덜란드	133
6. 스웨덴	139
7. 스위스	145
VI. 要約 및 結論	151

表 目 次

〈表 I-1〉 土地市場거품理論의 回歸分析 結果	10
〈表 II-1〉 讓渡所得稅의 代替效果와 土地에 대한 留保需要價格	28
〈表 III-1〉 不動産 關聯 稅負擔의 比重	60
〈表 III-2〉 不動産 關聯 稅負擔의 國際比較	64
〈表 III-3〉 土地保有에 대한 適正 稅負擔率	69
〈表 III-4〉 土地保有課稅에 대한 稅負擔 分析	72
〈表 III-5〉 地域別 公示地價總額 및 課標現實比率	73
〈表 III-6〉 稅額段階別 稅負擔 分布現況	74
〈表 III-7〉 公示地價 總額에 따른 階層別 分布(個人)	76
〈表 III-8〉 綜合合算 課稅對象土地의 保有現況 및 實效稅率	77
〈表 III-9〉 別途合算 課稅對象土地의 保有現況 및 實效稅率	79
〈表 III-10〉 公示地價 總額에 따른 綜合土地稅 實效稅率의 變化(個人)	81
〈表 III-11〉 公示地價 總額에 따른 綜合土地稅 實效稅率의 變化(法人)	82
〈表 IV-1〉 標準地 公示地價와 個別公示地價	96
〈表 IV-2〉 아파트의 土地·建物 分離課稅 事例	102
〈表 V-1〉 8個 住宅價格帶 分類 (1992)	118
〈表 V-2〉 덴마크의 財産稅 關聯 稅收 現況	127
〈表 V-3〉 徵收되지 않은 財産稅	135
〈表 V-4〉 移轉稅 收入	136
〈表 V-5〉 네덜란드의 財産稅 關聯 稅收 現況	138
〈表 V-6〉 스웨덴의 財産稅 關聯 稅收 現況	145
〈表 V-7〉 各國의 財産稅制 比較(土地·建物 保有課稅)	149
〈表 V-8〉 其他 不動産 關聯 稅制	150
〈表 V-9〉 不動産稅 關聯 組織과 稅收比重	151

<附表 IV-1> 綜合合算 土地所有者의 課標現實比率	112
<附表 IV-2> 別途合算 土地所有者의 課標現實比率	113

圖 目 次

[圖 II-1] 土地市場	96
[圖 III-1] 地價上昇率과 經營GNP成長率과의 關係	102

I. 概觀: 韓國의 土地問題 分析과 政策代案

1. 序

1960년대 중반 이후 한국은 주기적 지가인플레이션으로 인한 심각한 사회적 및 경제적 문제들을 경험하여 왔다. 따라서 본고에서는 그 동안의 지가인플레이션을 분석하고, 그 분석에 기초하여 새로운 政策方向을 모색하는데 목적을 두고 있다.

본고는 4개의 절로 구성되어 있으며, 제2절에서는 무엇이 한국의 土地問題인가를 정리할 것이다. 토지관련 정책의 基本方向은 한국의 현실지가가 시장의 기본요인에 의해 정당화될 수 있는 것인가, 아니면 投機的 거품에 의해 부풀려진 것인가에 따라 크게 달라진다. 따라서 제3절은 지가인플레이션의 主要인을 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 신고전과 經濟理論에 입각하여 한국의 토지시장에 거품의 존재여부에 대한 계량적 검증을 시도할 것이다. 그러나 거품이론은 거품의 생성, 성장 그리고 붕괴과정 중 성장메카니즘은 잘 설명하지만, 생성 및 붕괴를 만족스럽게 설명할 수 있는 經濟模型을 제시하지 못하고 있다. 따라서 본고는 한국의 만성적인 高地價에 착안하여, 한국 토지시장에 주기적으로 거품이 생성되고 또한 그것이 붕괴되지 않고 온존되는 구조적 요인들이 「한국정부의 특이한 경제개입방식」에 뿌리 박고 있다는 假說을 제시할 것이다. 이러한 분석에 기초하여 제4절은 한국의 토지문제를 해소하기 위해서는 금융자유화, 토지세제 개혁 그리고 토지이용 규제제도의 개혁을 포괄하는, 정부개입 경제질서로부터 진정한 시장경제질서로의 개혁방향을 제시할 것이다.

2. 韓國의 土地問題

韓國의 土地問題는 1960년대 이후 주기적 地價인플레이션, 그 과정에서 초래된 극단적

인 土地所有集中, 그리고 所得에 비해 대단히 높은 地價로 요약된다. 이와 같은 土地問題는 日本을 제외하고는 국제적으로 유례를 찾아보기 힘든 특이한 현상이다. 全國 土價額의 對GNP 比率을 국제적으로 비교하여 보면 미국, 영국, 독일, 프랑스, 덴마크 등을 포함한 선진제국의 경우 1.0 안팎이다. 그러나 예외적으로 일본의 이 비율은 1985년 4.0, 1988년 6.0으로 상승하였다가 1990년 초 이후 거품경제의 붕괴로 다시 4.0 수준으로 하락한 것으로 추정되고 있다. 한국의 이 비율은 1975년 1.7에서 1989년 9.2까지 상승하였다가 그 이후 약간 저하되었다¹⁾.

이러한 土地問題는 所得 및 富의 不平等을 심화시켜 社會不安을 야기시킬 뿐만 아니라, 심지어는 중산층까지도 내집마련을 어렵게 하여 勤勞 및 貯蓄意慾을 약화시키고 사회간접자본 정비를 위한 토지취득비용과 생산비를 상승시켜 한국의 기업입지로써 비교우위를 악화시킴으로써 經濟發展을 저해하고 있다.

반면, 1980년대 후반 미국 보스톤 지역과 최근 일본이 경험하였듯이, 급격한 지가하락 역시 금융제도에 타격을 가해 전반적인 경제 불안을 야기시킬 것이다.

3. 地價인플레이의 諸要因

이상과 같은 高地價로 인한 諸問題를 해소하려는 정책을 입안하기 전에 현실의 고지가 시장의 기본요인에 의한 것인지 아니면 투기적 거품에 의해 부풀려진 것인지가 해명되어야 한다. 만약 현실의 고지가 경제구조의 변화를 비롯한 시장의 기본요인의 변화를 반영한 것이라면, 직접적으로 地價를 낮추려는 정책은 바람직하지도 않고 유효할 수도 없다. 반면, 토지시장에 거품이 존재한다면, 현실지가는 근본지와 괴리되어 자원배분의 적절한 신호로서 기능할 수 없게 되므로, 시장으로부터 거품을 제거하기 위한 정책이 필요하게 된다.

가. 市場의 基本要因 對 投機的 거품: 計量的 檢證

1) 한국 지가인플레이의 歷史的 전개과정을 10년 주기의 세 기간으로 나누어 그 進行過程과 原因 그리고 그것이 經濟에 미치는 효과에 대한 분석은 Jin Soon Lee(1994)를 참조.

1980년대 말 이후 한국과 일본의 자산인플레이와 高地價에 대한 경제학적 분석에 있어서 거품이론의 타당성을 둘러싸고 치열한 논쟁이 진행되어 왔다. 거품은 현실지가가 地價決定式으로부터 도출된 시장의 기본요인에 의해 규정되는 근본지가로부터의 현저한 괴리로 정의된다. 그러나 지가결정식에 있어서 期待地代, 적절한 할인율 등 주요 변수가 곧바로 관찰할 수 있는 것들이 아니어서 근본지가의 산정, 따라서 거품의 존재여부 검증은 결코 용이한 과제가 아니다.

종래의 통상적 경제이론은 극단적 합리성 가정에 입각하여 합리적 기대는 모든 자산가격을 시장의 기본요인에 의해 규정되도록 하며, 거품은 투자자들의 비합리성의 증거로 간주하여 왔다. 그러나 Blanchard/Watson(1982)을 비롯한 많은 경제학자들은 합리적 투자자들에 의해서도 자산가격 거품이 생성될 수 있음을 보였다. 또한 Tirole(1985)은 Diamond 모형에서 이자율이 경제성장률 보다 낮을 경우 거품이 존재할 수 있음을 보였다. 그러므로 Mera(1995)가 주장하듯이 거품이론이 반드시 토지시장의 참여자들이 비합리적이라는 가정에 입각하고 있는 것도 아니며, 희소한 토지자원의 배분기구로서 자유시장 기능을 부정하는 것도 아님을 주의하여야 한다. 따라서 거품의 존재여부는 실증적으로 검증되어야 할 과제이다.

1980년대 이후 거품의 존재여부를 검증하기 위한 세 가지 계량경제학적 방법이 제시되었다: Flood and Garber(1980)의 직접적 검증방법 그리고 간접적 검증방법으로 Shiller(1981)의 변동성 검증과 West(1987)의 模型設定 檢證이 그것이다. 그러나 우리의 경우 地代에 관해 신뢰할 만한 통계자료가 존재하지 않으므로 뒤의 두 방법은 이용할 수 없다. 따라서 본고는 대단히 불충분한 자료이지만 1964~94년 기간 중 연간 시계열 자료를 이용하여 일종의 Flood/Garber 모형을 추정하였다. 거품 존재여부의 검증은 정확한 시장 기본요인의 결정식의 설정을 전제로 한다. Flood/Hodrick(1990)이 지적하였듯이 거품검증은 거품이 존재하지 않고 시장의 근본지가 결정식이 올바르게 설정되었다는 복합귀무가설의 검증이다. 우리는 자료의 제약 때문에 단순한 통상적 지가결정식을 상정하였다. 즉 시장의 기본요인에 의해 규정된 지가상승률은 경제성장률, 정기 예금이자율 그리고 총통화 증가율에 의해 설명될 수 있다고 상정하였다 (우리

나라의 공급리가 그 동안 통제되어 온 점을 고려하여, 그 보조변수로 총통화 증가율을 추가하였다).

합리적 거품가격의 존재는 지가가 가속도적으로 상승하는 것을 의미하며, 이는 자료에 대한 강력한 제약이다. 우리는 이러한 성장하는 거품지가가 한국 토지붐 시기로 보이는 제1기(1965-69), 제2기(1973-78) 그리고 제3기(1986-89)에 각각 존재하였는가의 여부를 검증하였다.

<表 I-1> 土地市場거품理論의 回歸分析 結果

	대도시 토지가격 변동율		
	모형1	모형2	모형3
상수항	-19.167** (9.295)	11.351 (14.313)	-6.694 (7.905)
실질GNP증가율	2.147** (0.851)	0.941 (0.766)	1.322* (0.765)
실질예금이자율	0.644** (0.305)	0.625* (0.321)	0.423 (0.297)
통화(M2)증가율	0.424** (0.206)	-0.721 (0.477)	
1기 더미변수		29.105** (10.290)	16.281** (6.050)
2기 더미변수		23.339** (10.291)	15.074 (9.181)
3기 더미변수		4.687 (8.564)	4.878 (8.678)
R ²	0.548	0.697	0.667
D.W	1.408	1.521	1.561

註 : 1. 1964~94년 연도별 자료를 사용하여 추정하였음.

2. ()안은 표준오차임.

3. **, * 는 각각 5%, 10% 유의수준으로 추정계수가 0이라는 귀무가설을 기각할수 있음을 표시함.

資料 : 경제기획원, 『주요경제지표』, 각 연도.

건설부, 『지가동향』, 각호.

한국감정원, 『Survey of Market Prices of Land』, 각호.

검정결과는 <表 I-1>에서 보듯이 복합적이다. 즉 지가상승이 부분적으로 실질이자율에 따라 성장하는 합리적 거품에 이끌려 왔다는 가설이 제1기와 제2기에는 통계

적으로 유의하게 지지되는데 반해, 제3기의 경우 기각되었다. 그리고 거품항이 모든기에 零이라는 복합가설은 1%의 유의수준에서 기각되었다. 즉 지난 30여년 동안 한국의 지가인플레이션은 오직 시장의 기본요인들에 의해 규정되어 왔다는 가설은 기각되었다.

그러나 위의 검증결과는 모형의 그릇된 설정에 기인한 것이며, 시장기본 요인들에 대한 대체적 모형설정은 위의 검증결과를 反證할 수 있다고 주장할 수 있다. 사실 <表 I-1>에서 보듯이, 근본적 地價決定 요인들 중 총통화 증가율을 삭제한 모형3에서 제2기 거품항은 10% 유의수준에서 零과 다르지 않게 된다. 그러나 모든기의 거품항이 零이라는 복합귀무가설은 여전히 5%의 유의수준에서 기각된다.

나. 무엇이 거품을 生成시키는가?

국제적인 관점에서 예외적으로 높은 GNP 대비 한국의 고지가를 단지 시장의 기본요인에 의해서만 설명하기 어렵다. 또한 거품이론 역시 거품의 생성과 붕괴 메커니즘을 만족스럽게 설명할 수 있는 이론을 제시하지 못하고 있다.

따라서 본고는 하나의 대안적 설명으로 한국 토지시장에 주기적으로 거품이 생성되고 그것이 장기간에 걸쳐 붕괴되지 않고 온존되는 근본원인은 정부규제로 인한 한국 자산시장의 왜곡과 경직성에서 찾을 수 있다는 가설을 제시하고자 한다. 환언하면 한국(그리고 부분적으로는 일본)의 토지문제는 市場失敗 보다는 政府失敗에 기인한 바가 크며, 이를 Eucken(1952)의 이론에 입각하여 국제적으로 특이하게 심각한 韓國의 土地問題는 근본적으로 中央管理經濟秩序에 기인하였음을 보였다. 즉 수요측면에서는 ① 국민들에게 눈에 띄는 성과를 과시할 수 있는 “거대한 投資에 의한 權力極大化”를 추구하기 위해 만성적으로 投資가 貯蓄을 초과하였고 그 격차는 통화증발에 의해 메워졌으므로 만성적 인플레이가 초래되고, 投資支配를 위한 中央管理金融으로 금융시장이 시중의 여유자금에 적절한 자산증식기회를 제공할 수 없도록 하였으며, ② 더욱이 土地稅의 實效稅率은 국제적으로 대단히 낮은 수준에 머물러, 결국 자금흐름을 왜곡시켜, 土地에 대한 投機的 需要를 크게 증대시켰다.

그리고 공급측면에서는 1970년대까지 주요한 도시용 토지공급방법이었던 토지구획 정리사업의 인허가를 지나치게 까다롭게 운영하고, 1980년대 이후 공영개발방식으로의 전환에 따라 대규모 都市用 土地(특히 대규모 택지)의 공급을 公共部門이 獨占하고 또한 그 공급정책을 시장수요에 비탄력적으로 운영하여 왔다. 이러한 한국의 도시용 토지 공급정책 역시 기본적으로 정부가 中央管理經濟的 경제운영을 위해 토지이용 정책을 민간부문의 한 제어수단으로 이용하려는 데서 비롯된 것이며, 부분적으로는 수서택지 특혜분양사건에서 보았듯이 地代追求를 위해 장기에 걸쳐 존속된 면도 있었다. 다른 한편 중앙관리금융과 개발이익환수장치의 미흡으로 인한 개발지역에서의 투기를 우려해 개발허가를 꺼려온 면도 있었다.

여하튼 지난 30여년 동안 한국정부의 비도시용으로부터 도시용으로의 토지의 용도 전환과 개발에 대한 과도한 규제는 도시용 토지의 공급을 만성적으로 과소하며 비탄력적인 것으로 만들었다. Renaud(1990)가 국제비교연구를 통해 보였듯이, 급속한 공업화와 도시화로 인해 도시용 토지수요가 급격하게 증가되더라도 도시용 토지시장에서 수요와 공급이 탄력적이었더라면 지가인플레이가 30여년이라는 장기에 걸쳐 주기적으로 재현될 수는 없었을 것이다.

시중의 여유자금이 土地市場으로 집중되도록 하여 투기적 토지수요를 증대시키는 금융 및 조세정책과, 도시용 토지의 비탄력적인 공급을 구조화한 토지정책이 결합된 체제하에서, 급속한 공업화와 도시화가 진행됨에 따라 도시용 토지시장에는 주기적으로 초과수요 갭이 형성되어 都市地價를 폭등시켰다. 도시지가의 상승은 그 대체재인 농어촌 지역(특히 대도시 주변의)의 地價를 상승시키게 된다. 그 결과 토지시장에 천문학적인 자본이득이 생성되었다.

이미 한국은 1960년대 후반 서울, 부산과 경부고속도로 주변을 중심으로 소수 대기업들이 주도한 토지투기 붐을 경험하였고, 1972년 「8·3조치」를 계기로 市場原理를 무시한 정부관리 경제질서의 강화로 1977~78년 중산층까지 참여한 전국적 규모의 부동산 투기가 일자, 아파트 분양시장에 中央管理金融의 원리를 적용한 「주택공급에 관한 규칙」을 제정하여 문제를 일층 심화시켰다. 1988~91년의 부동산투기 붐은 이의 再版이었다.

이로 인한 주기적 지가인플레이의 반복은 地價는 항상 오르기 마련이라는 土地神話를 형성하고 또한 그것을 일반 투자자 사이에 광범하게 확산시켰다. 다시 토지신화에 기초하여 토지시장에 거품지가 형성되고, 이 거품지가는 자기 충족적 성장메카니즘에 의해 地價를 더욱 상승시켰다. 대부분의 한국 투자가들도 現 地價가 시장의 기본요인에 의해 정당화하기 어려울 정도로 높다는 것을 인식하고 있지만, 케인즈의 美人投票 모형²⁾이 암시하듯이, 장래 地價가 더욱 상승할 것이라는 믿음에 기초하여, 가능한 한 보다 많은 토지를 가능한 한 오래 보유하려고 하고 있다.

현재의 韓國 地價 중 얼마만큼이 투기적 거품에 기인한 것인가를 추정하는 것은 대단히 어려운 과제이다. Boone(1990)이 지적하였듯이, 국제적 관점에서 볼 때 한국과 일본의 경우 경제성장율이 높고 토지세의 실효세율이 낮다는 점을 고려하면 전국지가 총액의 對GNP비율이 약 3.0 수준까지는 시장의 근본요인에 의해 정당화될 수 있다. 따라서 현 한국 지가의 상당부분이 投機的 거품에 의해 부풀려진 것이라고 결론짓는 것이 타당할 것으로 보인다. 1992년 이후 地價下落은 이 결론을 지지하는 것으로 보인다. 1992~94년 기간 중 전국평균지가는 11% 하락하였다. 그러나 이를 1987~91년 기간 중 178% 상승한 것과 비교해 볼 때 거품이 붕괴된 결과로 보기는 어려울 것 같다.

다. 무엇이 거품을 穩存시키는가?

거품은 그 정의상 단기적으로만 존속할 수 있고 장기적으로는 결국 붕괴된다. 그러나 한국의 전국평균 名目地價는 1992년 이전까지 하락한 적이 없다. 그렇다면 왜 한국 토지시장에 존재하는 거품은 붕괴되지 않고 장기간에 걸쳐 존속되고 있는가?

Shleifer and Summers(1990)은 거품의 붕괴에 관한 불확실성이 존재하며 투자자가 위험기피자인 한, 근본적 및 재판매 위험이 재정거래를 제약하므로 거품은 완전히 제

2) 케인즈는 주식시장내의 가격결정 이론으로, 주식시장내의 투자행위를 미인투표행위에 비유하였다. 즉, 투표자 전체의 평균적 선호도에 근접하게 투표한 사람에게 상금을 수여하는 미인투표대회를 상정할 경우 투표자는 본인이 판단하는 미인보다는 다른 투표자의 선호도에 근접하는 용모를 선택하는 것과 같이, 주식투자자도 평균적 투자자가 예상하는 주가를 예상하여 투자한다는 것이다.

거되지 않고 장기간에 걸쳐 존속할 수 있다고 주장한다.

보다 중요한 원인은 토지를 둘러싼 한국의 제도상의 특성에서 찾을 수 있을 것이다. 우선 토지 소유자가 토지를 판매하더라도 정부의 金融統制 때문에 금융시장에서 적절한 대체적 投資機會를 찾기 어렵다. 또한 높은 거래비용 때문에 이러한 거래가 용이하지도 않다. 부동산의 異質性이라는 특성 때문에 부동산 거래에는 원래 다액의 거래비용이 소요되는 데다, 한국의 토지세제는 보유단계에서는 국제적으로 낮게 과세하면서 거래단계에서 고율의 등록 및 취득세, 그리고 讓渡所得稅를 부과함으로써 거래비용을 크게 높이고 있다.

토지는 재생산할 수 없고 비상각성 자산이며, 토지보유세가 낮으므로 한국의 토지 소유자들이 지가안정기에 토지를 매각하기보다는 약 10년 후의 새로운 토지뮴까지 기다리는 전략이 가능하고 또한 보다 유리할 수 있다. 지난 30여년간 한국의 地價인플레이션의 순환은 지가가 경제규모에 비해 과도하게 되면 거품지가가 붕괴하기보다는 상승을 멈출 수 있는 가능성을 제시해 주고 있다. 地價安定期에도 지속적인 고도성장에 따라 GNP 對比 전국지가총액 비율은 다시 하락하여 새로운 부동산 뮴을 예비하게 된다.

4. 土地問題 解消를 위한 經濟改革의 基本方向

우선 土地政策의 目標부터 올바르게 정립하는 것이 중요하다. 그 동안 정부의 토지 정책들은 地價上昇을 인위적으로 통제하려는데 목표를 두어 왔고, 따라서 최근 지가가 안정세를 보이자 정책당국자들은 토지문제가 해결된 것으로 착각하고 있다. 그러나 앞에서 밝혔듯이 한국토지문제의 핵심은 현실지가가 투기적 거품가격으로 정상지가에 비해 크게 부풀려져 있어서 '4고 현상' 등 효율성과 형평성 양면에서 각종 문제를 야기시킨다는 데 있다. 따라서 토지정책의 1차적인 목표는 주기적으로 투기적 거품가격을 생성시키고 또한 온존시키는 경제구조를 청산하는데 두어져야 한다.

이제까지 분석한 내용은 韓國의 土地問題를 근원적으로 해결하기 위해서는 우선 정부의 지나친 개입을 축소하고 진정한 시장경제를 확립하여야 한다는 것을 의미한다.

이러한 경제질서의 개혁은, 이진순(1995)이 보였듯이, 經濟構造의 복잡·다양화로 종래와 같이 정부가 관리하는 경제발전을 추구하기에는 정보의 문제가 극도로 심화된 한국경제를 선진화하기 위한 필요조건이다. 특히 토지문제를 해소하기 위해서는 통화 가치의 안정과 金融自由化 그리고 土地稅制의 정비를 통해 자금흐름의 왜곡을 시정하여 資産增殖手段으로서 토지의 인위적인 구조적 우월성을 제거해야 한다. 그리고 이러한 기반위에서 토지이용의 전면적인 規制緩和와 도시용 토지개발에 민간개발업자의 참여를 대폭 허용함으로써 경쟁적 시장 메카니즘의 도입이 추진되어야 한다. 이들 금융자유화, 토지세제 개혁, 도시용 토지공급 체계의 개혁은 상호 맞물려 있기 때문에 동시에 전면적으로 추진되지 않을 경우 토지문제는 해소되지 않을 것이다.

가. 土地稅制 改革의 基本方向

많은 정책입안자들은 土地稅制를 지가인플레이를 수습하기 위한 가장 중요한 정책수단으로 간주하는 경향이 있어 왔지만, 앞의 우리의 분석은 토지세제 개혁은 이를 위한 필요조건이지 충분조건이 아니며, 또한 金融自由化와 土地利用 規制가 수반되지 않는 한 많은 경우 유효할 수도 없음을 보여 주었다. 반면, 토지세제 개혁을 통한 개발이익 환수는 도시용 토지 공급에 대한 규제완화를 위한 중요한 선행조건임을 지적하고 있다.

1) 土地共概念 3個法の 廢止

土地超過利得稅와 開發負擔金은 발생기준 과세이기 때문에 행정상 극복 곤란한 평가문제와 유동성 문제를 야기할 뿐 아니라, 토지로 부터의 자본이득은 결국 잘 정비된 讓渡所得稅에 의해 포착되므로 불필요하다. 또한 택지초과소유 부담금은 대도시 지역의 공급을 감소시키는 부작용이 있다. 또한 이들 3개법은 과세 베이스의 협소성으로 인해 지가인플레이 억제효과 역시 극히 제한적이다. 따라서 이들 3개법을 폐지하는 대신 讓渡所得稅와 土地保有稅를 다음과 같이 개혁하는 것이 보다 우월한 정책선

택일 것이다.

2) 土地保有稅의 強化

토지는 그 공급이 고정되어 있으므로 土地保有稅는 효율적인 세원이다. 한국의 경우 토지소유가 부유층에 편중되어 있는 점을 고려하면 형평성 면에서도 매력적인 조세이다. 한국에 있어 土地保有稅 強化로 인한 효과중 보다 중요시되는 것은 租稅의 資本還元을 통한 지가하락이다. 그러나 이러한 지가하락이 지가가 시장의 기본요인들에 의해 결정되는 경제에서는 신규토지 구입자의 비용 경감을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 장래에 보다 높은 조세를 부담해야 하기 때문이다. 그러나 지가가 거품에 의해 부풀려져 있는 경제에서, 토지보유세 강화는 조세의 자본환원액 보다 큰 폭으로 하락시킬 가능성이 높아서, 신규토지구입자의 후생은 증대될 수 있다.

원래 地方稅는 오직 세수확보 목적에 초점을 맞추어 가능한 한 단순한 구조로 설계되어야 만이 유효하게 집행될 수 있다. 그러나 지방세인 종토세에 부의 재분배 기능까지 부여함으로써 그 구조가 복잡하게 되었고, 그 결과 높은 徵稅 및 納稅費用을 초래하고 있다. 이 문제에 대한 하나의 해결책으로 종토세를 이익세에 입각하여 모든 토지에 대해 單一稅率로 과세하는 지방세와, 능력설에 입각하여 토지소유자의 상위 5% 정도만을 課稅對象으로 하여 누진세율로 과세하는 국세로 2원화하되 그 세수를 지방자치체에 되돌려 주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

영업용 건축물 부속 토지에 대해 과세상 우대해야 할 정당성을 찾기는 힘들다. 累進課稅하는 주목적은 부유층에 보다 높은 稅負擔을 지우기 위한 것이며, 이 관점에서 선진제국들의 경우 주거용 부동산에 비해 상업 및 공업용 부동산을 중과하는 경향이 있다. 따라서 綜合累進課稅하는 국세에서 종합합산과세 대상 토지와 별도합산과세 대상 토지를 통합하여 綜合課稅하는 것이 바람직 할 것이다.

1990년 이후 綜土稅 課標現實化가 꾸준히 추진된 결과, 개별공시지가기준 평균 과표현실화율은 1990년 15.3%로 부터 1995년 31.6%로 상승하였으며, 이에 따라 공시지가 기준 실효세율도 0.09%로 부터 0.2%로 인상되었다. 그러나 아직도 선진제국에 비

해 크게 낮은 수준이어서 公示地價 基準 實效稅率을 0.3~0.4% 수준까지 인상하기 위한 정책적 노력이 요구된다. 이를 위해서는 첫째, 과표를 공시지가로 100% 전환하면서 세부담수준이 1993년 대비 2배정도가 되도록 법정세율을 조정하는 방안과 둘째, 향후 과표인상을 감안하여 세율구간 및 상응 세율을 조정한 후 과표를 연차적으로 인상하여 세부담을 증가시키는 방안이 있을 수 있다.

3) 讓渡所得稅의 正常化

한국과 일본에서 대부분의 경제학자들은 土地保有稅의 強化를 권고하고 있지만, 讓渡所得稅(법인의 법인세 특별부가세 포함)에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 이는 주로 지가에 거품이 포함되어 있는지의 여부와 讓渡所得稅의 동결효과의 크기에 관한 현실 인식의 차에 기인한 것이다. 앞의 분석에서 보았듯이 한국의 현실지가는 상당부분 거품에 의해 부풀려져 있다고 보는 것이 타당할 것으로 보인다. 그리고 제3절에서 언급한 바와 같이 한국의 많은 토지소유자들이 토지를 매각하여 金融資産에 투자하기 보다는 토지를 계속 보유하고 있는 까닭은 동결효과 때문이라기 보다는 정부의 금리통제로 인해 금리가 期待地價上昇率을 하회하여 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 讓渡所得稅의 실효세율을 인상하는 방향으로 기본정책 방향을 설정하는 것이 바람직하다고 결론 지을 수 있다.

한국 讓渡所得稅의 名目稅率은 국제적으로 높은 수준임에도 불구하고 실효세율이 낮은 최대의 원인은 비과세 감면을 광범하게 허용하고 있고, 또한 이로 인한 광범한 탈세 및 절세 그리고 세원관리의 부실에 기인한 것으로 보인다. 비과세 감면을 광범하게 허용하여 온 것은 高稅率 때문에 불가피한 면도 있었고, 다른 일부는 정부관리 경제의 부작용을 세제를 통해 완화시키기 위한 것이었다. 따라서 讓渡所得稅制 改革의 일차적 과제는 非課稅 減免制度를 철폐하고 상장주식 양도차익도 과세대상에 포함으로써 과세베이스를 확장함과 동시에 세율을 인하시키는 것이다.

부동산 시장내에서의 동결효과를 해소하기 위해, 그리고 향후 금융자유화의 진전에 따라 不動産과 金融資産間의 讓渡所得稅의 동결효과도 현재화 되어갈 것이므로 동결

효과를 해소하기 위한 대책이 요구된다. 이를 위해서는 延納利子稅 및 상속·증여시 간 주실현과세제의 도입을 고려해 볼 수 있다.

4) 地方自治團體 水準에서 開發負擔金の 적극 活用

地方自治團體 수준에서 특정 지역공공재의 투자비용을 그 수익자로부터 회수하기 위해 일정액씩 일회적으로 부과하는 다양한 형태의 開發負擔金(development charge) 제도들 중 성공적이었던 것으로 평가받고 있는 대표적 유형으로 동아시아 지역에서 신시가지의 개발 등에 널리 활용되어 온 토지구획정리사업과 남미제국에서 기존 시가지 사회간접자본 재정비 재원조달을 위해 활용되었던 特別賦課金(special assessment 혹은 valorization)을 들 수 있다. 한국의 개발이익 환수법에 근거한 開發負擔金은 중앙정부에 의해 관리되고 있으며 특정 지역공공재의 재원조달을 위한 것이 아니기 때문에 통상적 의미에서 開發負擔金이라기 보다는 資本利得稅에 가까운 제도이다.

통상적인 의미에서 開發負擔金の 적극적인 활용이 본격적인 지방자치제 실시에 따라 그 중요성이 증대되고 있다. 開發負擔金은 도시개발비용을 해당 토지소유자들의 비용부담 의사와 연계시킴으로써 효율적인 지역공공재 공급을 가능하게 할 뿐 아니라, 무분별한 지역공공사업에 대한 정치적 요구에 일정한 규율을 제공하며, 동시에 지역개발사업의 비용조달을 용이하게 하여 도시용 토지의 공급을 시장수요에 보다 탄력적인 것으로 만드는데 기여할 것이다. 그러나 開發負擔金은 공공사업으로 인한 지가 상승액의 평가와 수혜지역 범위 설정상의 곤란등 행정상의 난점을 가지고 있으므로, 어디까지나 중앙정부 차원에서 부과되는 자본이득세의 보완장치로서 이용하는 것이 바람직하다.

중래의 土地區劃整理事業制度를 상수도건설 등 개발을 위해 필요한 사업구역 밖의 사회간접시설 건설 비용까지 포함한 개발에 소요되는 모든 비용을 충분히 회수하되 사업허가요건을 크게 완화하는 방향으로 개편하여, 지자체 수준에서 신시가지 개발에 경쟁적으로 활용하도록 하여야 한다. 그리고 기존시가지 사회간접자본의 재정비 및 확충비용을 조달하기 위한 특별부과금 제도의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

5) 取得稅 및 登錄稅의 比重縮小

取得稅 및 登錄稅 등 자산이전과세의 존립에 정당성을 부여하는 주요 요인은 용이하게 징세될 수 있다는 점이다. 자산이전과세는 地價上昇額을 과세대상으로 하지 않기 때문에 개발이익 환수장치로 기능할 수 없으며, 자산시장의 원활한 기능을 저해하는 부작용때문에 토지보유세의 좋은 대체세일 수도 없다. 따라서 취득세 및 등록세는 세율인하를 통해 점차적으로 縮小하면서 토지보유세를 강화하는 것이 자산시장에의 왜곡효과를 줄이기 위해 바람직 할 것이다. 궁극적으로, 취득과세와 보유과세의 광역 지방정부와 기초지방정부간 세입의존도가 지방재정조정을 통해 해결되는 시점에서는 수수료화하는 방안이 타당하다 할 것이다.

6) 土地評價를 위한 정보베이스의 擴充

公示地價 評價에 있어서 가장 기본적인 문제는 신뢰할 만한 기초자료의 부족이다. 미국 등 선진제국의 경우 부동산 저당 割賦金融制度가 발달되어 있어서 금융기관이 세무당국에 부동산 가격에 대한 풍부한 정보를 제공하고 있다. 한국의 경우 당분간 이를 기대하기는 어렵고, 不動產去來率이 높은 점에 착안하여 부동산 거래자가 세무당국에 거래가격을 정직하게 신고하도록 유인하는 장치를 정비하는 것이 토지평가를 위한 기초자료 축적을 위해 필요하다. 이를 위해 등록 및 취득세 부담을 줄여 거래가격 성실신고를 유도하고, 讓渡所得稅 비과세·감면제도의 철폐, 거래가격의 등기부 기재와 전산화, 이 가격에 근거한 양도소득의 산정 등이 요구된다. 이 제도하에서 만약 매도자가 매입자의 讓渡所得稅 부담을 덜어 주기 위해 거래가격의 과소신고에 동의할 경우, 미래에 자신의 세부담이 그 만큼 증대되는 相互牽制 메커니즘을 통해 정직한 신고를 유도할 수 있을 것이라 판단된다.

參 考 文 獻

- 朴元岩, 「地價, 換率과 거품」, 『開發研究』, 第14卷 第4號, 서울: 韓國開發研究院, 1993.
- 李鎮淳, 「韓國의 地價 : 土地投機와 市場失敗」, 『地域研究』, 第8卷, 1992.
- , 「韓國의 土地問題의 政治經濟學」, 『經濟學 研究』, 1993.
- , 『經濟改革論』, 서울: 比峯出版社, 1995.
- 岩 田, 『土地と住宅の經濟學』, 東京: 東京大學出版會, 1977.
- 野口悠紀雄, 『土地 經濟學』, 東京: 日本經濟新聞社, 1989.
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, “Urban Public Finance in Developing Countries,” *A World Bank Book*, New York, Oxford University Press, 1992.
- Blanchard, Oliver J. and Mark W. Watson, “Bubbles, Rational Expectations, and Financial Markets,” In Wachel, Paul(ed.), *Crisis in the Economic and Financial Structure*, Lexington: D.C. Heath and Co., 1982.
- Boone, Peter David, “Perspectives on the High Land Price of Japanese Land,” Discussion paper No. 45, Economic Research Institute, Economic Planning Agency, Tokyo, Japan, 1989.
- , “Land in the Japanese Economy,” Unpublished Ph.D. dissertation, Harvard University, 1990.
- Brock, William A., “Money and Growth: The Case of Long-Run Perfect Foresight,” *International Economic Review*, 15, pp. 750~777, 1974.
- Case, Karl E., and Prices and House Prices in the United States, in Noguchi, Yukio and James Poterba (eds.), *Housing Markets in the United States and Japan*, University of Chicago Press, pp. 29~47, 1994.
- Diba, Behzard T., and Herschel I. Grossman, “Rational Inflationary Bubbles,” *Journal of Monetary Economics*, 27 May, pp. 35~46, 1988.
- Doebele, William A., and Myong Chan Hwang “and Policies in the Republic of Korea, with Special Reference to Decentralized Development,” Urban and Regional Report No. 79~4, The World Bank, Development Economics Department, Washington D.C., 1979.

- Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: Mohr, 1952.
- Flood, Robert P., and Peter M. Garber, "Market Fundamentals Versus Price Level Bubbles: The First Tests," *Journal of Political Economy*, 88, pp. 745~70, 1980.
- Flood, Robert P., Peter M. Garber and Louis Scott, "Multi-Country Tests for Price Level Bubbles," *Journal of Economic Dynamics and Control*, 8 December, pp. 329~40, 1984.
- Flood, Robert P., and Robert J. Hodrick, "On Testing for Speculative Bubbles", *Journal of Economic Perspectives*, 4, 2, Spring, pp. 85-101, 1990.
- Frankel, Jeffrey A., "Japanese Finance in the 1980s : A Survey, in Paul Krugman ed., *Trade with Japan, Has the Door Opened Wider?*", The University of Chicago Press, 1991.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962.
- George, Henry, *Progress and Poverty*, 15th ed., New York, Robert Schalkenbach Foundation , , 1946.
- Green, Richard K., Stephen Malpezzi, and Kerry Vandell, "Urban Regulations and the Price of Land and Housing in Korea", *Journal of Housing Economics*, 3, 1994.
- Grossman, Sanford, and Joseph E. Stiglitz, "On the Impossibility of Informationally Efficient Markets," *American Economic Review*, 70, pp. 393~408, 1980.
- Hannah, L., Bertaud, A., Malpezzi, S., and Mayo, S., *Malaysia: The Housing Sector; Getting the Incentive Right*, Word Bank Sector Report 7292-MA, 1989.
- Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal*

- principles of justice and political economy, London, *Routledge & Kegan Paul Ltd.* 1982.
- Ito, Takatoshi, "Japan's Structural Adjustment : The Land/Housing Problem and External Balance" Manuscript, International Monetary Fund, Rev. February, NBER Summer Institute, 1989.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1936.
- Krugman, Paul, "Competitiveness: A Dangerous Obsession," *Foreign Affairs*, March/April, 1994.
- , "Korea Land Ownership and Use", chapter 12 in Cho and Kim (eds.) *Korea's Political Economy*, an institutional perspective, Westview Press, 1994.
- Mills, Edwin S. and Song, B, *Urbanization and Urban Problems*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts/London. 1979.
- Mera, Koichi, "The Land Policy and The Economy : against the bubble theory of Land Prices in Japan," A paper presented in the Western Regional Science Association meetings to be held in San Diego, February pp. 22~26, 1995.
- , *The Economics of Bubble*, Tokyo, Nihon Keizai Shinbunsha, 1992.
- , "Land Prices and House Prices in Japan" in Noguchi, Yukio and James Poterba (ed.), *Housing Markets in the United States and Japan*, University of Chicago Press, 1994, pp. 11~28, 1994.
- Renaud, B., "Housing Affordability and Housing Finance: An International Perspective," In Hyundai Research Institute, *Proceedings of the International Housing Conference on Korean Housing Policies*, Seoul, 1990.
- Shiller, Robert J., "Stock Prices Move By Too Much to be Justified by Subsequent Changes in Dividends?," *American Economic Review*, June,

71, pp. 421~36, 1981.

Shleifer, Andrei, and Lawrence H. Summers, "The Noise Trader Approach to Finance," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, No. 2, Spring, pp. 19~33, 1990.

Suh, S. H. and K. H. Kim, "Speculation and Price Bubbles in the Korean and Japanese Real Estate Markets", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, pp. 73~87, 1993.

Tirole, J., "Asset Bubbles and Overlapping Generations", *Econometrica*, pp. 1071~1600, 1985.

West, Kenneth D., "A Specification Test for Speculative Bubbles," *Quarterly Journal of Economics*, 102, August, 1987, pp. 553~580

II. 資本利得稅

1. 序

한국에 있어 자본이득에 대한 과세체계는 실현기준으로 과세하는 讓渡所得稅가 基幹稅이고, 발생기준으로 과세하는 土地超過利得稅와 開發負擔金이 보조세로 짜여져 있다. 양도세 세수의 99% 이상이 토지를 포함한 부동산에 부과되어 왔고, 土地超過利得稅 및 開發負擔金은 전적으로 토지로 부터의 자본이득만을 과세대상으로 하고 있으므로 한국의 자본이득세는 사실상 不動產 資本利得稅라고 볼 수 있다.

자본이득세는 과세목적으로서 稅收目的과 規制目的 두 가지를 모두 가지고 있다. 그러나 한국의 경우 자본이득세는 줄곧 부동산 투기 억제를 위한 주요한 정책수단으로 여겨져 왔으며, 그 稅收에는 커다란 관심이 두어지지 않았다.

본장의 목적은 不動產 投機抑制手段으로서 자본이득세에 초점을 맞추어 현행 資本利得稅制를 비판적으로 검토하고 그 개혁방안을 모색하는 것이다. 여기에는 크게 두 가지 검토되어야 할 과제가 있다. 우선, 基本政策方向으로서 토지문제를 해결하기 위해 자본이득세를 강화하여야 할 것인가 아니면 완화시키는 것이 바람직한 것인가? 둘째, 기본정책방향이 어느 쪽으론가 결정되면, 그를 구현하기 위해 자본이득세제를 어떻게 개혁하여야 할 것인가? 본고의 제2, 3절은 첫번째 과제를, 그리고 제4, 5절은 두번째 과제를 다룰 것이다.

2. 政策의 基本方向과 課題

한국과 일본의 대부분의 경제학자들은 土地保有稅의 과표현실화를 통해 토지보유비용을 인상하는 것이 토지투기 억제를 위해 필요하다는 점에 대해서는 대부분 인식을 같이 하고 있으나, 자본이득세를 강화해야 할 것인가 아니면 완화해야 할 것인가에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 이 처럼 의견이 갈리고 있는 까닭은 주로 다음 두가지

문제, 즉 ① 高地價가 시장의 근본요인에 의한 것인가 아니면 투기적 거품에 의해 부풀려진 것인가? ② 讓渡所得稅의 凍結效果가 과연 토지거래를 위축시킬 정도로 큰 것인가에 대한 인식 차이에 있다.

現實地價에 내포되어 있는 투기적 거품이 작고 讓渡所得稅의 凍結效果가 크다고 보는 근본주의자들은 토지보유세를 인상하고 양도세를 완화할 것을 주장한다(Mera(1995)). 현실지가의 상당부분이 투기적 거품이더라도, 讓渡所得稅의 凍結效果가 매우커서 세 부담이 쉽게 전가되고 따라서 투기억제효과가 작다고 보는 논자¹⁾들은 讓渡所得稅의 완화를 선호한다.

반면 지가상승이 투기적 거품에 기인한 것이며 讓渡所得稅의 동결효과가 크지 않다고 보는 논자²⁾들은 讓渡所得稅를 강화할 것을 권고한다. 조세의 소득 및 부의 재분배 기능을 중시하는 논자들도 讓渡所得稅의 완화에 반대한다.

그러므로 讓渡所得稅의 기본정책을 명확히 하기 위해서는 한국에 있어서 地價인플레이의 원인과 讓渡所得稅의 토지시장에 미치는 효과를 분석하여야 한다. 앞의 제 I 장은 한국의 현실지가는 상당부분 투기적 거품에 의해 부풀려져 있다고 결론 지었다.

3. 資本利得稅가 土地市場에 미치는 效果

地價는 공급곡선과 신규수요곡선이 교차하는 점에서 결정된다. 토지의 공급곡선은 토지의 존재량으로 부터 유보수요를 차감하여 구하여진다.

표준적인 2기간 2자산 자산선택모형에서 토지가 정상채일 경우, 발생기준 자본이득세의 자산효과와 대체효과는 모두 토지수요를 감소시키는 방향으로 작용한다.³⁾ 그러나 실현기준으로 과세하는 讓渡所得稅는 토지의 매각시에만 과세되기 때문에 토지의 매각시점 선택에 영향을 미치고, 그를 통해 地價에 영향을 미친다. 이 효과는 讓渡所得稅가 도입되기 전(혹은 세율이 변화하기 전)에 토지를 소유하고 있던 유보수요자와, 토지보유를 늘리고자 하거나 소유하고 있지 않았던 경제주체가 토지를 보유하고자 하

1) 野久(1990) 참조.

2) 岩田(1977, 1990) 참조.

3) 岩田(1977) 참조.

는 신규수요자에게 미치는 讓渡所得稅의 效果가 상이한 데서 비롯된 것이다.

가. 讓渡所得稅와 土地의 留保需要

우선 讓渡所得稅가 도입되기 전에 이미 토지를 소유하고 있던 유보수요자에게 미치는 讓渡所得稅의 效果부터 살펴보도록 하자. 흔히 讓渡所得稅下에서 납세연기의 이익은 투자자로 하여금 그의 보유 토지를 매각하지 않고 계속 보유하도록 유인을 제공하며(동결효과), 이는 다시 유보수요 가격을 인상시키는 방향으로 작용한다고 주장하여 왔다. 그러나 이러한 통상적인 주장은 다음 두 측면에서 오류를 내포하고 있다⁴⁾. 첫째, 통상적인 주장은 토지가 정상재일 경우 유보수요를 감축시키는 방향으로 작용하는 讓渡所得稅의 資産效果를 무시하고 있다. 둘째, 또한 양도소득세의 代替效果 역시 반드시 토지에 대한 유보수요를 증대시키는 방향으로 작용하는 것은 아니다. 그것은 아래에서 자세히 논의 되듯이 매각을 지연시키는 선택의 세제상의 이익과 손실의 상대적 크기에 달려 있다.

讓渡所得稅率을 t , 투자자의 土地取得價額을 P_0 라 하자. 현재 이 토지를 P 에 매각하여 양도소득세를 납부한 후 수입을 1기간 이자율 r 의 금융자산으로 운용하면, 기말에 다음과 같은 收益을 얻을 수 있다.

이것을 경우1 이라고 하자.

$$(1 + r)[P - t(P - P_0)] \quad (2-1)$$

이에 비해 기말까지 토지를 계속 보유하고 있다가 기말에 가서 土地를 賣却하면, 그때의 투자가치는 다음과 같다. 이것을 경우2 라고 하자.

$$R_1 + P_1(t) - t[P_1(t) - P_0] \quad (2-2)$$

4) 본 보고서 제II장 제3절에 포함되어 있는 표준적인 2기간 자산선택 모형에서 이 문제를 보다 자세히 다루고 있다.

단, 식 (2-2)에서 $P_1(t)$ 는 과세 후 예상되는 期末地價의 기대치이다.

어떤 地價하에서는 경우1 과 경우2 의 투자가치가 일치할 수 있고, 이 때 이 사람은 어느 경우를 선택할 것인가에 대해 무차별적일 것이다. 따라서 이 地價가 과세후 그의 유보수요가격이 되며, 이는 식(2-1)과 식(2-2)의 값을 일치시킨다. 식(2-1)과 식(2-2)를 등치시키고 정리하면 다음 식을 얻을 수 있다.

$$[(1+r)P - rt(P-P_0)] - t(P-P_0) = R_1 + P_1(t) - t[P_1(t)-P_0] \quad (2-3)$$

식 (2-3)의 좌변은 경우1 의 투자가치를, 우변은 경우2 의 투자가치를 나타낸다. 우변의 기말에 토지를 매각한 경우 양도소득세는 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$t[P_1(t)-P_0] = t[P_1(t)-P] + t(P-P_0) \quad (2-4)$$

즉 기말에 토지를 매각한 경우 양도소득세는 과거부터 현재까지 이미 발생한 자본이득에 대한 과세분과, 현재부터 기말까지 발생한 자본이득에 대한 과세분의 합계이다. 식(2-3)과 (2-4)를 비교해 보면 $t(P-P_0)$ 만큼의 세금은 경우1과 경우2 모두 부담해야 하기 때문에 서로 상쇄되어, 다음 식이 성립된다.

$$[(1+r)P - rt(P-P_0)] = R_1 + P_1(t) - t[P_1(t)-P] \quad (2-5)$$

식 (2-5)의 좌변은 경우1을 선택할 경우, 경우2에 비해 양도소득세액에 이자율을 곱한 액수만큼 세후 투자가치가 감소한다는 것을 보여 주고 있다. 바꾸어 말하면, 토지를 현재 매각하지 않고 계속 보유하는 편이 이 금액만큼 이익이고, 따라서 이것은 이 사람의 유보수요가격을 높이는 요인이다. 반면 토지를 1기간 더 보유하는 것은 현재 매각하는 경우보다 $t[P_1(t) - P]$ 만큼의 추가적인 세금을 더 부담하여야 한다. 이것은 이 사람의 유보수요가격을 저하시키는 요인이다. 따라서 양도소득세의 도입으로 이 사람의 토지에 대한 유보수요가격이 상승할 것인가 혹은 하락할 것인가는 이들 반대

로 작용하는 두 요인의 상대적 크기에 달려있다. 즉 <表 II-1>의 결론이 도출된다.

<表 II-1> 讓渡所得稅의 代替效果와 土地에 대한 留保需要價格

경우 a	$rt(P-P_0) > t[P_1(t)-P]$	유보수요가격 상승
경우 b	$rt(P-P_0) = t[P_1(t)-P]$	유보수요가격 불변
경우 c	$rt(P-P_0) < t[P_1(t)-P]$	유보수요가격 하락

그런데 $rt(P-P_0)$ 는 다음과 같이 해석할 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 토지를 현재 매각하든(경우1), 기말에 매각하든(경우2), $t(P-P_0)$ 만큼의 양도소득세를 납부해야 한다는 점에서는 마찬가지이다. 그러나 경우2는 기말에야 세금을 납부하기 때문에, 현재의 절세액($t(P-P_0)$)을 1기간동안 이자율 r 의 금융자산으로 운용함으로써 $rt(P-P_0)$ 만큼의 이익을 얻을 수 있다.

단지 실제로 경우2를 선택한 사람은 절세액을 이자율 r 의 金融資産으로 운용하는 대신에, 토지에 재투자하고 있는 셈이다. 그러나 토지를 계속 보유함으로써 $t(P-P_0)$ 을 절세하여 그 절세액을 토지에 재투자하고 있다는 것은 적어도 금융자산으로 운용함으로써 얻을 수 있는 이익 $rt(P-P_0)$ 만큼의 이익을 얻을 수 있는 것으로 예상하고 있기 때문일 것이다. 따라서 $rt(P-P_0)$ 은 토지의 매각을 연기하는 것에 수반되는(최저한의)납세연기의 이익으로 해석할 수 있다. 앞으로 이것을 세제상의 이익이라고 부르기로 하자. 이것에 대비하여 土地保有를 1기간 연장하는데 수반되는 양도소득세의 증가분 $t[P_1(t) - P]$ 을 세제상의 손실이라고 부르기로 하자. 이 세제상의 손실은 투기이익의 감소에 다름아니어서 투자를 억제하는 효과를 가진다.

세제상의 이익이 세제상의 손실을 상회할 경우(<表 II-1>의 경우 a), 양도소득세는 이 세제가 도입되기 전에 토지를 보유하고 있었던 사람의 토지에 대한 유보수요가격을 인상시킬 것이다. 따라서 토지의 유보수요곡선은 위쪽으로 이동하게 되고, 유보수요곡선으로 부터 도출된 공급곡선도 위쪽으로 이동한다.

나. 讓渡所得稅와 土地에 대한 新規需要

다음으로 讓渡所得稅가 도입된 후 토지를 매입하여 1기간 동안 보유하고 있다가 기말에 토지를 매각하려는 사람을 살펴보자. 그에게 있어서 기말 토지의 투자가치는 다음과 같다.

$$R_1 + P_1(t) - t[P_1(t) - P] \quad (2-6)$$

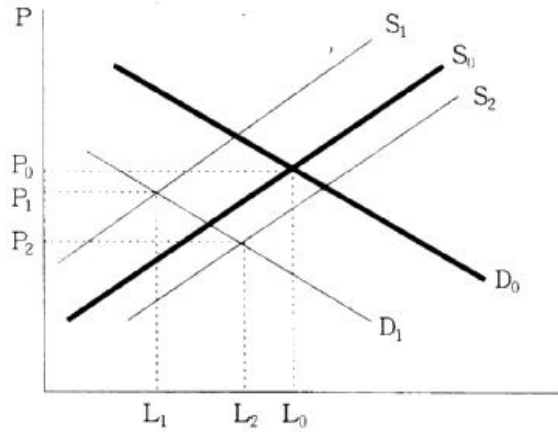
식(2-5)와 식(2-6)을 비교하여 보면 명백하여 지듯이, 과세 후에 토지를 매입하였으므로 구입시점에서는 토지의 자본이득이 발생하지 않으므로 세제상의 이익 $rt(P-P_0)$ 은 존재할 수 없다. 그러므로 토지가 정상채일 경우 양도소득세의 신규수요에 미치는 자산효과와 대체효과 양자 모두 신규수요를 감소시키는 방향으로 작용한다.

다. 土地市場

[圖 II-1]의 곡선 D_0 와 곡선 S_0 은 각각 讓渡所得稅가 과세되기 전의 신규수요곡선과 공급곡선을 나타낸 것이다. 均衡地價는 P_0 이고 거래량은 L_0 이다. 양도소득세가 부과되면 신규수요곡선은 D_1 과 같이 아래쪽으로 이동한다. 공급곡선은 경우c 때는 토지가 정상채일 경우 양도세의 자산효과와 대체효과가 모두 유보수요를 감소시키는 방향으로 작용하므로 아래쪽으로 이동한다. 그리고 경우a 때는, 토지가 정상채일 경우 반대 방향으로 작동하는 자산효과와 대체효과와 상대적 크기에 따라 위쪽 혹은 아래쪽으로 이동한다.

그림에서는 경우a가 성립하면 토지거래는 L_0 으로부터 L_1 으로 감소한다. 地價가 상승할 것인가 하락할 것인가는 공급곡선의 윗쪽이동 폭과 신규수요곡선의 아래쪽이동 폭의 상대적 크기에 달려있다. [圖 II-1]에서는 전자가 후자보다 작기 때문에 地價는 저하하였다. 그러나 세제상의 이익, 즉 납세연기의 이익이 큰 경우에는 전자가 후자보다 커서 地價는 상승할 것이다. 이와같은 상황이 발생하는 것은 <表 II-1>에서 알 수 있듯이 讓渡所得稅가 도입되기 전에 이미 발생한 자본이득($P-P_0$)이 장래발생할 것

[圖 I-1] 土地市場



으로 예상되는 자본이득($P_1(t)-P$)을 크게 상회하는 경우이다.

경우c 가 성립하면 유보수요곡선은 아래쪽으로 이동하여 공급곡선도 아래쪽으로 이동한다. 이 경우에는 地價는 저하하고 거래량도 감소한다. 토지거래량이 감소하는 것은 과세전에 토지를 보유하고 있던 잠재적 공급자의 유보수요가격의 저하폭이 신규수요자의 수요가격의 저하폭 보다 $rt(P-P_0)$ 만큼 작기 때문이다. 바꾸어 말하면 신규수요곡선의 아래쪽이동폭은 공급곡선의 아래쪽이동폭 보다 $rt(P-P_0)$ 만큼 크기 때문이다. 이상과 같은 토지공급량의 감소를 讓渡所得稅의 凍結效果라고 한다.

라. 凍結效果

통상적인 논의에서 실현된 자본이득만을 과세하는 讓渡所得稅의 가장 큰 단점으로 자본이득의 실현을 연기하도록 유인하는 효과, 즉 동결효과를 흔히 든다. 讓渡所得稅의 동결효과의 크기는 토지소유자가 어떠한 선택에 직면하고 있는가에 따라 크게 다르다. 전형적인 선택으로서 다음 두가지 유형을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 매각시점에 관한 선택이다. 즉 언젠가는 매각할 계획인 토지를 소유하고 있는 사람의 매각시점의 선택에 讓渡所得稅가 미치는 효과의 크기에 관한 문제이다.

둘째, 매각할 것인가 아니면 영원히 매각하지 않을 것인가의 선택문제이다. 예컨

데, 상속을 계획하는데 있어 소유하고 있는 토지를 매각하여 금융자산형태로 상속할 것인가, 혹은 토지를 바로 상속할 것인가 사이의 선택이다. 우선 매각시점의 선택에 讓渡所得稅가 미치는 효과부터 살펴보도록 하자.

매각시점의 선택에 讓渡所得稅의 凍結效果가 발생하는 것은 앞에서 살펴본 세제상의 이익, 즉 토지의 매각을 연기함으로써 양도소득세의 납부를 연기할 수 있고, 그 기간동안 무이자로 용자받는 것과 동일한 혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 그러나 통상적인 논의에서는 앞에서 지적한 세제상의 손실은 흔히 간과하고 있다. 동결효과가 발생하는가의 여부는 이 두 효과의 크기에 달려 있음은 이미 지적한 바와 같다.

그러나 앞의 논의는 암묵적으로 자산시장이 효율적이어서 제정조건이 충족되어 있다는 가정을 하고 있다. 즉 조세가 존재하지 않을 경우 다음 식이 충족된다고 가정하였다.

$$(1+r)P = R_1 + P_1(t) \quad (2-7)$$

그러나 이 가정은 한국의 현실에 비추어 볼 때 비현실적이다. 즉 정부의 금융시장 통제(인위적 저금리정책과 신용할당)로 인한 자산시장의 불균형이 한국토지문제의 근원이기 때문이다.

우선 가장 단순한 경우로 취득가액 (P_0)이 0 이고 지대(R_1) 역시 0 인 경우부터 살펴 보도록 하자. 이러한 상황은 선조대대로 물려받은 토지를 공한지로 방치해둔 경우이다. 이 경우 토지소유자의 최적행동은 期待地價상승율이 이자율보다 낮으면 매각하고, 반대로 높으면 매각을 연기시키는 것이다. 地價상승율과 이자율이 일치하면 현재 매각하는 것과 매각을 연기하는 것 사이에 무차별적이다.

이 상황에서 양도소득세가 도입되더라도 동결효과가 발생하지 않음을 쉽게 보일 수 있다⁵⁾. 1)우선 地價상승율이 이자율과 일치하여, 현재 매각하는 것과 기말까지 매각을 연기하는 것 사이에 전혀 무차별적인 경우를 고찰해 보자. 이 경우 매각을 연기하는 선택의 세제상의 이익과 세제상의 손실이 일치하므로 양도소득세가 과세되더라도

5) 金本(1990)

도 地主의 행동에는 변화가 없다.

2) 다음으로 地價상승율이 이자율보다 낮은 경우, 양도소득세가 존재하지 않는다면 현재 토지를 매각하는 것이 유리하다. 양도소득세가 도입되면, 매각을 연기함으로써 얻을 수 있는 세제상의 이익이 세제상의 손실보다 크지만, 양도소득세액은 양도소득의 일부에 불과하므로 이 세제상의 효과가 현재 매각하는 선택의 유리성을 뒤집기는 어렵다. 따라서 이 경우에도 양도소득세는 매각시점의 선택에 영향을 미치지 않는다.

3) 반대로 지난 30여년 동안 한국의 경우처럼 地價상승율이 이자율보다 높을 경우, 양도소득세가 존재하지 않으면 매각을 연기하는 것이 유리하다. 양도소득세가 존재하게 되면 매각을 연기하는 선택의 세제상의 이익이 세제상의 손실보다 작지만 위의 2)에서와 마찬가지로 이유때문에 이 세제상의 효과가 매각을 연기하는 선택의 유리성을 뒤집기는 어렵다. 따라서 이 경우에도 양도소득세의 존재는 토지소유자의 매각시점 선택행동에 영향을 미칠 가능성은 작다. 우리나라 토지소유자들이 토지를 공한지 상태로 방치해 두면서도 매각하지 않고 계속 보유하고 있는 것은 통상적으로 논의되듯이 양도소득세의 동결효과때문이라기보다는 정부의 금융시장 통제로 인해 이자율이 地價상승율보다 훨씬 낮기 때문이다.

이제까지 우리는 토지의 취득가격과 지대가 모두 0인 경우를 살펴보았지만, 이들 가정을 완화시키는 것은 간단하다. 토지의 취득가격은 0이지만 지대가 0이 아닌 경우 동결효과가 발생할 가능성은 커진다. 예컨대 앞의 2)의 한 예로 지대는 0이고 이자율은 6%, 현재 地價가 1억원이며 豫想地價上昇率이 4%인 경우를 살펴보자. 이 경우 앞의 논의를 통해 알수 있듯이 地主는 토지를 현재 매각하여 금융자산으로 운용하는 것이 2백만원 만큼 유리하다. 그리고 세율 50%의 양도소득세가 과세되더라도 매각연기의 순절세의 이익은 기말가치로 100만원에 불과하므로, 이를 차감하더라도 역시 토지를 현재 매각하는 편이 100만원 만큼 유리하다. 그런데 이제 지대가 0이라는 가정을 완화하여 지대수입이 연간 2백만원 이라면, 讓渡所得稅가 존재하지 않는 상황에서 裁定條件이 충족되어 지주는 현재 매각하는 것과 기말까지 매각을 연기하는 것 사이에 무차별적이게 된다. 여기에 讓渡所得稅가 도입되면 기말까지 매각을 연기함으로써 100만원의 순절세효과를 얻을 수 있으므로, 매각을 연기하는 편이 유리하게 된다. 즉

讓渡所得稅의 동결효과가 발생하게 된다.

다음으로 토지의 취득가격이 0이 아닌 경우를 살펴보자. 이 경우 讓渡所得稅의 과세대상인 양도차익의 상승율과 토지의 수익율을 결정하는 地價의 상승율이 일치하지 않게 되므로 앞의 논의를 수정하여야 한다. 예컨대 앞의 예에서 지대수입은 0이고 이자율이 地價와 마찬가지로 4%이며 토지의 취득가액이 5,000만원인 경우를 살펴보자. 물론 讓渡所得稅가 존재하지 않는다면, 지주는 토지를 현재 매각하는 것과 기말에 매각하는 것 사이에 무차별적이다. 여기에 讓渡所得稅가 과세되면 지주의 선택은 어떻게 변화할 것인가? 현재 매각하면 讓渡所得稅는 2,500만원이고, 이것의 기말가치는 2,600만원이다. 그렇지만 기말에 매각하면 地價가 1억 400만원으로 상승하여 讓渡所得稅액은 2,700만원이 된다. 결국 현재 매각하는 편이 100만원 만큼 讓渡所得稅를 절약할 수 있게 되어, 讓渡所得稅는 오히려 토지를 조기에 매각하도록 하는 逆凍結效果를 가진다.

보다 일반적인 경우로 지대수입도 0인 경우 讓渡所得稅가 동결효과를 가지는가 아니면 역동결효과를 가지는가 취득가격의 크기와 期待地價上昇率 간의 상대적 크기에 의존한다. 장기간 보유한 토지의 경우 취득가격이 현시점의 가격에 비해 작기 때문에 동결효과가 발생할 가능성이, 반대로 최근 구입한 토지의 경우에는 역동결효과가 발생할 가능성이 높다. 특히 전문적인 부동산업자의 경우 토지를 단기간밖에 소유하지 않는 것이 보통이므로, 그들의 토지보유에 대해 역동결효과가 발생할 가능성이 높다. 따라서 讓渡所得稅는 부동산업자의 단기매매를 장려하는 효과가 있다.

讓渡所得稅가 역동결효과를 가질 가능성이 있는 것은 양도차익을 산출할 때 취득가격을 구입시점의 가격 그대로 사용하고, 시간의 경과에 따라 구입가격의 실질가치가 변화한다는 사실을 고려에 넣지 않기 때문이다. 만약 양도소득 계산에 있어서 초기 구입가격에 보유기간동안 복리이자율을 곱하여 산정한 가격을 취득가격으로 한다면, 讓渡所得稅의 역동결효과는 발생할 수 없다.

讓渡所得稅는 토지의 매각을 억제하는 동결효과를 가지고 있으므로, 토지의 공급을 촉진하여 地價를 안정시키기 위해 讓渡所得稅를 경감해야 한다는 주장이 빈번하게 제기되어 왔다. 그러나 지금까지의 분석을 통해 명백해졌듯이, 지난 30여년 동안 우리나라

라에서 처럼 정부의 금융통제로 인해 구조적으로 地價上昇率이 은행금리를 상회하는 상황에서는 讓渡所得稅의 동결효과가 작동할 여지가 없는 것이 일반적이며, 설사 존재하더라도 일반적으로 인식되고 있는 만큼 크지 않다.

더욱이 우리나라의 讓渡所得稅는 3천만원 이하 40%로 부터 5억원 초과 60%에 이르기까지 5단계 초과누진세율을 가지고 있다. 따라서 양도차익이 커질수록 적용세율도 현저히 상승한다. 이와같은 누진세율구조는 讓渡所得稅의 동결효과를 약화시키는 요인으로 작용하다. 토지의 매각을 연기함에 따라 양도소득의 절대액이 커지게 되고, 거기에 적용되는 讓渡所得稅率도 높아지기 때문이다. 상속세의 누진구조도 마찬가지로 효과를 갖는다.

마. 小結: 資本利得稅 政策의 基本方向

이상의 분석에 기초하여 이제 우리는 토지관련 자본이득세 정책의 기본방향을 설정해야 하는 단계에 이르렀다. 앞의 제I장의 제3절은 한국 지가의 상당부분이 투기적 거품에 기인한 것이라고 결론지었다. 그리고 제II장의 제3절에서 한국과 같이 적어도 평균지가상승율이 은행금리를 상회하는 것이 지배적인 구조하에서는 양도소득세의 동결효과가 작동할 여지 자체가 거의 없으며, 설사 존재하더라도 일반적으로 인식되고 있는 것처럼 크지않다는 결론에 도달하였다. 많은 한국의 토지소유자들이 보유토지를 최적수준 이하로 이용하면서도 매도하지 않는 것은 양도소득세의 동결효과때문이라기 보다는 期待地價上昇率이 期待利子率을 상회하기때문이라고 볼 수 있다. 그러므로 양도소득세의 실효세율을 인상하는 정책방향이 바람직하다는 결론에 이르게 된다.

그러면 토지관련 자본이득세의 실효세율을 제고하기 위해 세제를 어떻게 개편하여야 할 것인가? 이 문제를 다루기 위해 우선 한국 자본이득세제의 문제점들을 검토하여 보자.

4. 韓國 資本利得稅의 諸問題

가. 讓渡所得稅

1967년 부동산투기억제세가 도입된 이후 讓渡所得稅(법인세 특별부가세 포함)은 부동산투기억제를 위한 주요한 정책수단으로 동원되어 왔다. 주기적으로 不動產 投機畧時期에는 이의 억제를 위해 양도소득세를 강화하고, 반대로 경기침체기에는 건설경기의 부양을 위해 양도소득세 완화조치를 반복적으로 취하여 왔다.

국제적 관점에서 볼 때 分類課稅되는 한국의 讓渡所得稅의 세율은 대단히 높은 수준이다. 부동산 양도소득에 대해 分類課稅하고 있는 OECD제국 중 덴마크의 세율만이 50%이다. 다른 나라의 경우 세율은 포르투갈이 12~24%, 스위스가 10~40% 사이이다. 한국의 讓渡所得稅率은 2년 이상의 장기자본이득의 경우 40%에서 60%에 이르는 5단계 초과누진구조이다. 단기자본이득의 경우 일체의 공제없이 60%, 그리고 미등기 전매의 경우 75%의 세율로 과세된다.

법인의 양도소득은 일단 법인소득에 합산되어 18% 혹은 30%의 세율로 법인세가 과세되고, 다시 25%의 세율로 법인세특별부가세가 과세된다(미등기전매의 경우 40%).

그러나 한국의 讓渡所得稅는 사실상 부동산양도소득의 극히 작은 부분에 대해서만 부과되어 왔다. 최근 부동산 투기붐 시기인 1985~91년 기간 중 모든 종류의 부동산 자본이득과세의 세수합계는 토지로부터 발생된 자본이득의 2% 수준에 불과했다. 이는 주로 非課稅·減免이 광범하게 허용됨으로써 조세회피와 탈세의 통로가 워낙 넓고, 또한 금융거래와 부동산거래의 실명화가 이루어지지 않았던 것과 겹쳐 더욱 부실화된 세원관리에 기인한 것이었다. 讓渡所得稅의 非課稅·減免制度는 부동산경기의 침체에 빈번하게 확대되어 왔다. 그리고 비대칭적으로 부동산투기 붐의 시기는 주로 行政規制의 強化로 대응하고 非課稅·減免制度를 축소시키지 않았다. 기껏 1세대 1주택의 非課稅 요건을 강화하는데 그쳤다. 광범한 非課·減免制度는 세무당국의 과세대상 포착을 어렵게 할 뿐 아니라 거래가격 상호검증 메카니즘을 약화시켜 과세표준의 과소신고를 포착하는 것을 곤란하게 함으로써 부실한 세원관리를 더욱 악화시켰다.

1세대 1주택 양도소득은 많은 나라에서 허용되고 있다. 그러나 한국의 경우, 농지,

임야, 목장용지, 공장용지로부터의 양도소득, 그리고 공공사업용 토지 등에 비과세·감면을 광범하게 허용하고 있다. 법인에 대해서는 각종 정책목표를 추구하기 위해 더욱 광범한 비과세·감면을 허용하고 있다. 예컨대, 지역균형개발을 위해 본사나 공장을 이전할 경우 일정한 조건하에 法人稅 特別附加稅가 면제된다. 租減法상의 양도소득세 비과세·감면조항에 근거한 명시적인 감면액만도 개인의 경우 1987년 산출세액의 34.5%에 이르렀다. 법인의 경우 이 감면율은 훨씬 높아 1988~90년 기간중 매년 60%를 상회하였다. 뿐만아니라, 법인의 경우 자산재평가법에 근거해 자산재평가를 통해 3%의 재평가세만 납부하면 자본이득세를 회피할 수 있는 통로가 열려 있다. 다시 한국의 소득세제는 상장법인의 주식양도차익을 원칙적으로 과세소득으로 인식하고 있지 않기 때문에, 주의깊은 대자산가들은 부동산 자본이득을 주식 자본이득으로 변환시킴으로써 양도소득세 및 상속·증여세를 회피할 수 있는 통로가 열려 있다. 또한 보유부동산을 상속·증여할 경우 생존기간중 발생한 자본이득에 대한 소득과세를 완전히 비과세함으로써 커다란 조세회피 통로를 제공하고 있다.

그 결과 讓渡所得稅의 開發利益 환수기능은 제대로 작동되지 않았다. 讓渡所得稅收가 내국세에서 차지하는 비중은 부동산투기 붐의 절정기였던 1978년 1.5%, 1983년 1.8%, 1990년 4.9%에 불과하였다. 부동산으로부터 資本利得의 대부분은 公共開發投資의 便益흐름이 체화된 것이다. 결국 공적으로 창출된 금전적 외부효과가 체화된 開發利益의 대부분이 私的으로 취득되도록 허용함으로써 금융자산에 대한 부동산의 세후 수익율을 더욱 높게하여 주기적인 부동산투기붐이 초래되었던 것이다.

이처럼 한국 양도소득세제 최대의 결함은 광범한 비과세·감면의 허용과 부실한 세원관리로 인해 과세베이스가 지나치게 협소하다는데 있다. 1980년대말 이후 수차례에 걸친 세제개편 과정에서 조감법상 일부 양도소득세 비과세·감면조항이 삭제되어 상황은 상당히 개선되었다. 즉 조감법에 근거한 명시적 감면율은 1993년 개인의 경우 20.1%로, 법인의 경우 43.6%로 각각 하락하였다. 그러나 아직도 한국 양도소득세의 과세베이스는 협소하다. 한국 양도소득세의 과세베이스가 협소한 것은 부분적으로 명목세율이 과도하게 높는데 기인한 것이다. 높은 명목세율은 한편으로 광범한 비과세·감면요구를 정당화시키고, 다시 광범한 비과세·감면과 더불어 세무행정의 집행과 감독

을 곤란하게 하여 탈세와 세무행정상의 부패 유인을 증대시켰기 때문이다.

나. 土地超過利得稅

土地公概念 3個法 중 가장 강력한 것으로 평가되고 있는 土地超過利得稅는 유희지나 비업무용토지의 지가가 正常地價上昇率을 초과하여 상승한 초과분에 발생기준으로 과세하는 양도소득세의 변형물이다.

발생기준과세는 포괄적 소득세 이론에 충실한 제도이지만, 평가문제와 유동성문제는 곤란한 세무행정상의 문제를 안고 있다. 따라서 이 제도는 1963년 이탈리아, 1933~1964년 덴마크 그리고 대만에서 시도된 바 있지만, 그 어느 나라에서도 성공적으로 시행되지 못했다. 土地超過利得稅는 과세를 위한 토지평가를 個別公示地價에 의존하고, 다시 유동성문제를 완화하기 위해 분할납부 및 물납을 허용하고 있으며, 납세와 징세상의 곤란함을 완화하기 위해 3년간을 원칙적인 과세기간으로 설정하고 있다.

그러나 무엇보다도 이러한 발생기준 과세의 극복하기 곤란한 문제들을 완화하기 위해 과세대상을 생산이나 주거목적이 아닌 投機目的으로 보유하고 있다고 간주되는 토지로 극히 협소하게 한정하고 있다. 토지의 양면성 때문에 원리상 투기와 투자를 명확하게 구분하는 것은 불가능함에도 불구하고 土地超過利得稅法은 이를 인위적으로 구분하기 위해 복잡한 자의적인 규정을 두고 있다. 이러한 자의적인 규정은 세무행정상 과세대상 토지를 식별하기 위한 이용도 측정과 개별지가 산정이라는 곤란한 문제를 야기할 뿐 아니라, 1990~1993년 기간중 건설경기의 과열이 단적으로 보여주었듯이 자원배분의 비효율을 가져온다.

土地超過利得稅의 課稅對象을 유희토지로 국한한 것은 衡平性 면에서도 정당성을 갖지 못한다. 사용되고 있는 토지가격이 올라서 발생한 資本利得과 유희토지 가격이 올라서 발생한 資本利得은 不勞所得이라는 면에서 아무런 차이도 없기 때문이다. 또한 실제적으로 대토지 소유자들은 법규상 유희토지가 아닐 정도로 토지이용을 가장함으로써 土地超過利得稅를 용이하게 회피할 수 있는데 반해 소규모 토지 소유자들은 유동성 문제 등 때문에 이러한 투자가 곤란하여, 土地超過利得稅가 소규모 토지 소유

자들에게 집중되는 경향이 있다는 지적도 있어 왔다. 그 결과, 土地超過利得稅는 당초의 입법목적과는 반대로 장기적으로는 토지소유 집중을 촉진하는 측면도 있다.

이러한 값비싼 대가에도 불구하고 막상 土地超過利得稅의 투기억제효과는 과세대상의 협소성때문에 극히 한정적이었다. 1993년에 이루어진 최초의 정기과세 대상은 전체 토지소유자의 0.8%, 민유지의 0.2%에 불과하였다. 결정세액은 1991년 4,630억원, 1992년 340억원 그리고 1993년 9,480억원에 이르렀다. 그러나 이러한 세수는 어디까지나 과도기적인 것에 불과하다. 토지의 과소이용 등을 통한 조세회피로 인한 과세베이스 잠식 메카니즘이 제도 자체에 내장되어 있기 때문에 세수도 머지않아 거의 사라질 것이다.

또한 土地超過利得稅가 保有段階에서 50%라는 높은 稅率로 과세되므로 納稅者들이 公示地價評價에 대해 강력하게 異意를 제기하였고, 이를 심의·수정하는 과정에서 부정부패가 야기되었을 뿐만 아니라, 모든 토지정책의 기반제도인 公示地價 체계를 크게 왜곡시켰다. 地價는 立地條件이 조금만 달라도 크게 변동하기 때문에, 실제로 매매가 이루어지기 전에 地價를 공정하게 평가한다는 것은 거의 불가능한 과제이다. 이와같은 평가문제에 대한 하나의 해결책으로 토지소유자로 하여금 스스로 평가하도록 하는 대신, 과소평가를 방지하기 위해 정부에게 그 평가액 보다 20% 높은 가격으로 공공매수할 수 있는 권한을 부여하는 제도가 제시되어 왔다⁶⁾. 이 제도는 대만에서 시행된 바 있으나 행정상 번거롭고 값비싸다는 흠이 있다. 더욱이 우리나라와 같이 資本市場이 不完全한 경우 대부분의 納稅者들이 流動性問題에 봉착하게 되어 강력한 租稅抵抗이 야기되었다. 1991년과 1992년 예정과세시 산출세액의 43.0%, 그리고 1993년 정기과세시 산출세액의 21.9%에 대해 납세자들의 이의신청이 제기되었다.

다시 정부는 이러한 租稅抵抗을 완화하기 위해 과세베이스를 더욱 축소하여 왔다. 土地超過利得稅와 같이 50%의 높은 세율로 발생기준으로 과세하는 조세의 과세 베이스가 협소화 되는 것은 그 자체가 안고 있는 평가문제, 유동성문제 그리고 높은 세무 행정비용과 조세저항 등의 문제때문에 현실적으로 불가피한 것으로 보인다.

마침내 1994년 7월 30일 헌법재판소는 土地超過利得稅의 헌법불합치 판정을 내렸

6) Shakow(1986) 참조.

다. 그러나 정부는 土地超過利得稅가 토지투기 억제에 크게 기여했다는 인식하에, 土地超過利得稅를 폐지하기 보다는 土地超過利得稅法의 일부조항을 개정하여 존치시키기로 결정하였다.

다. 開發負擔金

開發負擔金은 30여종의 개발사업의 개발이익에 대해 50%의 세율로 발생기준으로 부과하는 양도소득세의 다른 하나의 변형물로 볼 수 있다. 開發負擔金은 개발사업에 부과하는 土地超過利得稅의 특수한 한 형태로 간주하여 土地超過利得稅의 과세기간 중 開發負擔金이 부과된 토지에는 土地超過利得稅를 면제하고 있다. 다른 한편 開發負擔金은 개발사업허가에 대한 가격으로 간주될 수 있다. 그러나 대부분의 서구제국에서는 開發負擔金을 지방자치단체가 부과·징수하여 당해 개발지역 기반시설 정비 재원으로 활용하는 것이 일반적이나, 한국의 開發負擔金은 중앙정부가 부과·징수하여 해당 개발사업과 무관한 일반적인 지역개발기금으로 사용된다는 의미에서 서구제국의 開發負擔金 보다는 차라리 조세에 가깝다고 볼 수 있다.

그동안 開發負擔金은 1990년 227억원, 1991년 1,435억원, 1992년 1,330억원 그리고 1993년 1,150억원이 각각 부과되었다. 1994년부터 국토이용관리제도가 종래의 보전위주에서 개발위주로 개편되는 것에 대비하여 1993년 토지용도전환시의 개발이익도 開發負擔金의 부과대상에 포괄하였다.

開發負擔金 역시 발생기준으로 과세되기 때문에 土地超過利得稅와 마찬가지로 평가 문제와 유동성 문제를 안고 있어서 납세자들로 부터 많은 이의신청이 제기되었다. 이의신청을 면에서는 開發負擔金에 대한 저항이 土地超過利得稅의 그것을 상회하였다. 예컨대, 1991년 土地超過利得稅에 대한 이의신청자수는 부과대상자의 6.9% 수준이었던데 비해 開發負擔金의 그것은 29.3%에 이르렀다. 또한 開發負擔金은 그 성질상 아직도 공급부족 상태에 있는 도시용 토지개발을 저해할 가능성이 높다. 공공개발사업자의 경우 開發負擔金이 면제되거나 50% 감면해 주고 있기 때문에 특히 민간개발을 저해함으로써 도시용 토지 공급의 경직성을 심화시킬 것이다. 이미 영국의 Uthwatt

報告(1943)가 지적하였듯이 개발이익 환수를 위한 開發負擔金적 접근은 개발사업 혹은 용도전환의 인접효과를 포착할 수 없으므로 결코 만족할 만한 장치가 될 수 없다.

5. 資本利得稅의 改革方案

그러면 이상에서 살펴본 諸問題를 극복하기 위해 한국 자본이득세제를 어떻게 개혁해야 할 것인가? 우선 제4절에서 우리의 분석은 土地超過利得稅나 開發負擔金은 광범한 과세베이스를 가진 양도소득세의 대체물이 될 수 없을 뿐만 아니라 현실적으로 만족 할만한 보완장치도 될 수 없다는 것을 의미한다. 所得稅制의 한 부분으로서 양도소득세가 土地超過利得稅나 開發負擔金과 구별되는 장점은 그 광범한 과세베이스에 있다. 그 과세베이스는 開發負擔金처럼 특정 개발사업이나 토지용도의 전환으로 인한 지가상승에 국한되지도 않으며, 土地超過利得稅처럼 유희지의 정상지가상승 초과분에 한정되지 않는다. 양도세를 개혁함으로써 土地超過利得稅나 開發負擔金이 추구하는 정책목표를 보다 공평하고 효율적으로 그리고 보다 적은 행정비용으로 달성할 수 있다. 따라서 讓渡所得稅를 보다 완전한 것으로 만들기 위한 개혁과 동시에 土地超過利得稅와 開發負擔金을 폐지하는 것이 보다 우월한 정책선택이라고 본다.

讓渡所得稅 개혁의 요체는, 앞에서 강조한 바와 같이, 과세베이스의 확충과 세율인하이다. 이를 위해서는 우선 각종 비과세 감면제도를 철폐하고 상속·증여시 자본이득이 실현된 것으로 간주하며, 나아가 금융자산의 자본이득도 과세베이스에 포괄하여야 한다. 그리고 양도소득세의 문제점으로 지적되어온 동결효과는 延納利子稅를 도입함으로써, 그리고 집중효과는 按分按乘法을 도입함으로써 해소하면 될 것이다.

가. 資本利得稅의 目的

그러나 이러한 개혁이 실현되기 위해서는 土地關聯 資本利得稅의 目標, 나아가 경제정책 패러다임의 일대전환이 이루어져야 한다는 점을 지적해 두고자 한다.

한국 토지관련 자본이득세의 일차적인 정책목적은 投機抑制에 두어져 왔다. 이를

위해 모든 토지관련 세법은 각 법마다 제각기 토지의 생산적 이용자와 투기자를 자의적으로 구별하기 위한 복잡한 조항들을 설정하고 투기자에게 중과하기 위해 높은 名目稅率을 설정해 두고 있다. 그리고 생산적 토지이용자를 위한 각종 예외조치들을 남발하여 왔다.

이러한 정책은 한국의 토지문제가 소수의 투기자들에 의해 야기된 것이며, 정부당국이 토지의 생산적 이용자와 투기자를 식별할 수 있다는 가정에 입각하고 있다. 그러나 이 두 가정 모두 반드시 타당한 것은 아니다.

稅務當局이 어떤 사람이 땅을 이용목적으로 보유하고 있는지 아니면 투기목적으로 보유하고 있는지를 식별하는 것은 토지의 兩面性 때문에 원천적으로 불가능한 일이다. 모든 토지소유자는 땅을 생산요소로 이용하여 돈을 벌면서 동시에 땅값이 올라서세차익을 챙긴다. 따라서 어떤 땅을 놓고 업무용이라고 주장할 수도 있고 투기용이라고 주장할 수도 있다.

신고전파 경제학은 投機가 새로운 균형점으로의 이행을 촉진한다는 의미에서 바람직한 경제활동으로 보는 경향이 있는데 반해, Henry George 주의자들은 인간이 재생산할 수 없는 토지를 둘러싼 투기만은 생산활동을 저해함으로 바람직하지 않다고 주장하고 있다. 그러나 투기도 적정 자산가격을 모색해가는 發見過程의 일종이라고 볼 수 있다. 한국의 정책입안자들은 정부규제로 인해 경직적인 자산시장 구조하에서 주기적으로 생성되는 裁定機會를 활용하려는 합리적인 투자행위를 투기로 간주하여 토지문제의 희생양으로 삼아오는 경향이 없지 않았다.

1960년대말 이후 한국의 경험은 금융통제와 경직적인 토지이용규제제도 하에서는 토지세제를 통해 地價인플레이를 억제할 수 없으며, 또한 설계주의적 합리주의에 입각한 토지세 정책은, Hayek(1982)가 지적하였던 인간의 구체적 사실에 대한 근본적인 無知때문에 스스로 실패할 수 밖에 없다는 점을 입증하였다. 따라서 토지문제를 비롯한 한국경제의 고질적인 문제를 해소하기 위해서는 설계주의적 합리주의에 입각한 中央管理經濟秩序로 부터 진화론적 자유주의에 입각한 진정한 市場經濟로 이행하지 않으면 안된다.

따라서 모든 토지관련세제에 利用目的 土地와 投機目的 土地 혹은 업무용과 비업무

용 토지로 자의적으로 구분하여 差別的으로 課稅하는 조항들을 철폐하여야 한다. 자본이득세 정책에 있어서도 광범한 과세베이스에 온건한 세율로 과세하는 조세가 투기 목적을 가진 것으로 간주되는 특정 대상에 고율로 과세하는 조세에 비해 형평성과 효율성면에서 우월할 뿐 아니라 토지투기 억제에도 보다 유효한 정책이다.

나. 凍結效果 緩和方案

앞의 제3절에서 우리의 분석은 한국토지문제의 근본원인인 금융자산과 토지간 수익률의 구조적 불균형에 초점을 맞추기 위해 오직 預金과 土地 두 자산만이 존재하는 경제를 상정하였다. 그러나 현실적으로는 土地市場과 金融市場에는 각각 수많은 이질적인 자산들이 존재하고 있다. 따라서 한국에 있어서 자원배분의 효율상 다음 두 가지 문제가 있다. 하나는 희소한 자원의 금융시장과 토지시장간 비효율적인 배분문제이고 다른 하나는 토지시장내에서의 희소한 토지의 비효율적인 배분문제이다. 제3절에서 우리의 분석은 전자의 문제를 해소하기 위해서는 양도소득세의 동결효과를 해소보다는 전면적인 금융자유화가 필요하다는 결론에 이르렀다.

전면적인 금융자유화가 실현되더라도 讓渡所得稅가 과세된 결과 토지거래가 감소한다면, 일정한 용도지역제 하에서 보다 높은 지대를 얻을 수 있다는 의미에서 토지를 보다 유용하게 이용할 수 있는 경제주체에게 토지가 매각되지 않을 가능성이 있다. 이를 이유로 讓渡所得稅를 경감해야 한다는 주장이 제기되곤 한다. 그러나 讓渡所得稅의 동결효과를 방지할 수 있다면 광의의 투기억제효과만이 남게된다. 이렇게 되면 讓渡所得稅는 광의의 토지투기를 억제하고 토지의 유효이용을 촉진하는 유력한 조세이다. 동결효과와 그 해소방안은 투자자가 매각시점 선택의 문제에 직면하고 있는 경우와, 매각과 영구보유 사이의 선택문제에 직면하고 있는 경우 크게 상이하다.

1) 賣却時點의 選擇

앞의 제3절에서 보였듯이, 매각시점의 선택문제에 직면하고 있는 유보수요자에 있

어서 동결효과가 발생하는 까닭은 매각시점을 늦추는데 수반되는 稅制上的 利益때문이다. 따라서 讓渡所得稅의 동결효과를 억제하는 방법은 세가지가 있다⁷⁾.

첫째, 미실현 자본이득에도 발생단계에서 讓渡所得稅와 동일한 세율로 과세하는 방안이다. 이 경우에는 토지를 매각하든 매각하지 않든 세부담이 동일하기 때문에 이미 발생된 자본이득의 실현을 지연시키므로써 얻을 수 있는 세제상의 이익도 사라지게 된다. 따라서 유보수요자와 신규수요자 사이에 존재하는 세제상의 이익의 차도 사라지게 되어 동결효과는 소멸된다.

둘째, 토지를 언제 매각하더라도 실효세율(조세가 토지소유의 기대수익율을 감소시키는 비율)이 동일하게 되도록 명목세율을 토지보유기간이 길수록 높게 책정하는 방안이다.

셋째, 미실현 자본이득에 讓渡所得稅率을 곱한 금액에 다시 금리를 곱하여 산출된 延納利子稅를 매년 부과하는 방안이다.

이처럼 양도소득세의 동결효과를 방지할 수 있는 현실적인 방법은 얼마든지 있다. 따라서 讓渡所得稅는 동결효과 때문에 투기적 토지수요 억제에 유효하지 못하고, 그러므로 讓渡所得稅를 오히려 완화해야 한다는 주장은 옳지 않다.

위의 첫번째 방법처럼 미실현 자본이득에 과세하는 방안은 토지의 가격을 주기적으로 평가해야 하는 평가문제와 유동성 문제에 직면하게 된다. 그러나 地價는 입지조건이 조금만 달라도 크게 변동하기 때문에, 地價의 평가는 실제로 거래가 이루어지기 전에는 대단히 어렵다. 이러한 세무행정상 극복하기 힘든 문제를 완화하기 위해 우리나라 토지초과이득세처럼 과세대상을 협소화할 경우 그만큼 投機抑制效果는 제한적인 것이 되면서 심각한 형평성 및 효율성 그리고 세무행정상의 문제를 야기시키게 된다. 따라서 매각시점에만 과세하되 동결효과를 제거하는 방법을 모색하여야 한다.

두번째 방안처럼 매각시에 과세하는 讓渡所得稅를 매각시점에 대하여 중립적이도록 만들기 위해서는, 매각을 연기하더라도 讓渡所得稅의 실질가치가 변화하지 않도록 설계하여야 한다. 그러나 이와같은 과세방식은 자본이득과세와 거리가 멀다. 예컨대 0기에 구입하여 1기에 매각하는 경우 세액이 $t(P_1 - P_0)$ 라면, 0기에 구입하여 2기에 매각

7) 岩田(1990), 金本(1990) 참조.

하는 경우 세액은 여기에 $(1+r)$ 을 곱한 금액이어야 한다. 최근 Auerbach(1991)이 제안한 회고적 자본이득세(retrospective capital gains taxation)가 대표적인 예이다. 그러나 이러한 조세는 실제로 발생한 자본이득에 대한 과세가 아니고, 과거의 어떤 시점에서 발생한 자본이득의 현재시점에서의 가치(즉 과거의 자본이득을 대체자산인 定期預金으로 운용한 경우 현재시점에서의 가치)에 대한 과세이다. 더구나 이 방안은 앞에서 살펴 보았듯이 자산시장에 대한 정부통제로 裁定條件이 충족되지 않고 있는 한국 현실에서는 보유기간 중립적인 조세제도도 아니다.

위의 동결효과를 방지할 수 있는 방안들 중 延納利子稅가 실현가능성 면에서 가장 우월한 방안이라고 할 수 있다. 개량비용을 무시한다면, 발생한 자본이득은 토지의 시가로 부터 取得價額을 차감한 값이므로 연납이자세는 다음과 같이 정의된다.

$$\begin{aligned} \text{延納利子稅} &= \text{세후금리} \times \text{讓渡所得稅率} \times (\text{시가} - \text{취득가액}) \\ &= \text{세후금리} \times (\text{자본이득세}) \end{aligned} \quad (2-8)$$

식 (2-8)에서 현 시점까지 누적되어 온 발생 자본이득에 讓渡所得稅率을 곱한 금액은 토지매각을 1년간 연기함으로써 납세를 연기한 讓渡所得稅이다. 즉 납세자는 토지매각을 1년간 연기함으로써 讓渡所得稅額 만큼을 정부로 부터 無利子 용자를 받는 셈이다. 이 무이자 혜택이 동결효과를 야기시키는 원천이다. 따라서 讓渡所得稅額에 대한 금리 해당액을 연납이자세로 징수하게 되면 동결효과는 소멸하게 된다. 이에 대해 발생기준 자본이득세는 발생한 자본이득에 讓渡所得稅率을 적용하여 산출된 세액 그 자체를 징수하는 방법이다. 동결효과를 방지하기 위해 유동성 문제까지 야기시키면서 발생기준 자본이득세 자체를 징수할 필요까지는 없고 그 금액에 대한 금리분을 징수하는 것으로 족하다. 엄밀한 의미에서 이 방법 역시 토지매각시점 선택에 대하여 중립적인 것은 아니고, 토지의 매각을 촉진하는 逆凍結效果를 갖는다. 왜냐하면, 이 방법은 토지의 매각을 연기할 경우 地價上昇에 따라 讓渡所得稅額의 증가로 인한 稅制上的 損失을 고려하지 않고 있기 때문이다. 누진세율 체계하에서 위 식의 개인별 이자소득세후 이자율을 산정하는 것은 세무행정상 지나치게 번거로우므로 예컨대

20% 정도의 단일세율을 적용하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

이 방안에 대한 최초의 제안자인 Vickrey(1939)는 발생기준으로 자본이득세를 산정 하되 유동성 문제를 회피하기 위해 실현시점에서 자본이득세 원금과 연납이자세 모두 를 징수할 것을 제안하였다. 그러나 이 방안은 평가문제, 즉 보유기간 중 매년 발생된 자본이득의 시간경로에 대한 정보문제를 안고 있다. 한국의 경우 1990년 이후 매년 개별공시지가를 산정하고 있기 때문에 향후 이 평가문제는 크게 심각하지 않을 것이 다.

다른 하나의 문제로 Bailey(1969)적 의미에서 공표효과 문제가 있다. 투자 특히 투 기성 토지투자의 경우, 조세의 기대형성에 미치는 효과가 중요하다. 한국뿐만 아니라 대표적으로 영국의 경험이 말해 주듯이 어느나라에서나 자본이득세법은 가장 빈번히 개정되는 세법중의 하나이다. 따라서 Vickrey의 방안처럼 연납이자세까지 실현시점에서만 과세할 경우, 토지보유자들은 이 세법이 폐지 되거나 완화될 때까지 토지매각을 연기하는 지연전술을 채택할 가능성이 높고, 그 만큼 이 조세의 토지에 대한 과도한 투자를 억제하는 효과는 감축될 것이다. 아직도 토지신화가 지배적인 한국의 현실을 감안할 때 자본이득세 원금은 실현시점에서 징수하되 연납이자세는 매년 혹은 예컨대 3년마다 주기적으로 징수하는 방안이 적절할 것으로 보인다. 양도소득세 비과세, 감면 의 철폐, 신고된 거래가액의 등기부예의 기재 및 등기부의 전산화를 추진하고 매년 부과되는 토지보유세 부과시 그와 연계하여 연납이자세도 부과하면, 세무행정상의 부담도 크지 않을 것이다.

이와같은 延納利子稅附 讓渡所得稅는 土地超過利得稅와 같이 주기적으로 실현기준 으로 과세하는 제도에 비해 평가문제 및 유동성 문제가 훨씬 적으므로 광범한 과세베 이스에 대해 부과할 수 있으므로 형평성과 효율성면에서 우월할 뿐 아니라 투기적 토 지수요 억제에도 보다 유효할 것이다.

2) 土地의 永久保有

이제까지 우리는 讓渡所得稅가 지주의 매각시점 선택에 미치는 효과를 분석하였고,

토지를 영구히 매각하지 않을 수 있는 가능성은 고려하지 않았다. 그러나 자손대대로 토지를 상속하고 있는 경우, 영구히 토지를 매각하지 않는 방안과 어떤 시점에서 매각하는 방안 사이의 선택이 문제이고, 이 경우 讓渡所得稅의 동결효과가 커지는 경향이 있다. 그것은 영구히 토지를 매각하지 않으면 현행제도하에서 讓渡所得稅를 전혀 부담할 필요가 없기 때문이다. 어떤 시점에선가 매각하면 讓渡所得稅를 납부해야 하지만, 영구히 매각하지 않으면 讓渡所得稅는 면제되기 때문에, 영구히 보유하는 편이 讓渡所得稅額 만큼 유리하게 된다. 대신 이 경우 상속증여세가 부과되지만, 상속세는 讓渡所得稅에 비해 거액의 다양한 공제를 허용할 뿐 아니라 세율도 각 과세계급마다 10% 포인트씩 낮다.

David(1968)는 미국의 경우 발생된 주식자본이득의 3/4 이상이 투자자의 생애동안 실현되지 않고, 따라서 소득세 부담없이 다음 세대로 이전되고 있는 것으로 추정하였다. 한국의 경우 원칙적으로 증권양도차익이 비과세되어 왔음에도 불구하고 부동산이 상속세 과세대상 자산액의 80%를 상회하여 온 것은 부분적으로 영구보유를 통한 양도소득세 회피가 그만큼 광범하게 이루어져 왔음을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 현실적으로 이 경우의 동결효과 문제는 효율성과 형평성 그리고 세수손실면에서 앞의 매각시점 선택에 있어서 동결효과 문제에 비해 훨씬 중대한 문제이다.

이 경우 동결효과는 (1) 상속·증여시 자본이득이 실현된 것으로 간주하여 양도소득세를 부과하는 看做實現方式(constructive realization) 혹은 (2) 당해자산 무상이전자의 취득가액을 무상취득자가 승계하도록하는 取得價額承繼方式(carry-over of basis)을 도입함으로써 해소할 수 있다. 연납이자세와 결합될 경우 두 방식 모두 동결효과를 해소한다. 추가적으로 간주실현방식은 자산보유자로 하여금 무상취득자가 직면할 유동성 문제 혹은 불리한 자산매각을 우려해 생전에 자본이득을 실현하도록 하는 유인을 제공한다.

그러나 두 방식은 세무행정면에서 상이하다. 간주실현방식은 평가문제와 유동성 문제를 수반하지만, 이 문제들은 이미 相續贈與稅에 내재되어 있다. 이 방식을 채용할 경우 유동성 문제를 완화하기 위해 讓渡所得稅의 분할납부를 허용해야 할 것이며, 이 중과세를 피하기 위해 기납부한 양도소득세를 상속증여세로 부터 세액공제를 허용하

여야 할 것이다. 취득가액 승계방식의 경우 자본이득 실현시점 선택이 당해 자산 무상취득자의 선택에 전적으로 달려 있기 때문에 평가문제나 유동성 문제는 수반되지 않으나, 대신 이전자산과 더불어 취득가액을 相續人間에 배분하고 여러 세대에 걸쳐 추적관리해야 하는 세무행정상의 난점을 수반한다.

결국 동결효과 해소의 강도면에서나 稅務行政上 실현 가능성면에서 취득가액승계방식에 비해 간주실현방식이 보다 적합할 것으로 보인다. 또한 상속재산의 많은 부분은 무상이전자의 생애기간중 누적된 자본이득일 것이므로 상속세 행정메카니즘을 간주실현 자본이득세 과세에 용이하게 연장할 수 있을 것이다. 그리고 二重課稅를 회피하기 위해 상속 및 증여된 자산에 부과된 자본이득세액을 상속·증여 자산가액에서 공제할 수 있도록 상속세법도 개정하여야 할 것이다.

다. 集中問題의 解消方案

累進稅率體系下에서 수년에 걸쳐 발생한 자본이득을 실현시점에서 한꺼번에 과세하게 되면 과도하게 累進課稅하는 문제가 발생한다(소위 집중문제(bunching problem)).

일부 논자들은 이러한 課稅所得의 집중문제는 납세자가 자본이득의 실현을 연기하여 납세연의 혜택을 누린 결과 자초한 결과이므로 이 문제의 완화책이 시급한 과제는 아니라고 본다. 그러나 Minarik(1981)은 양도소득도 포괄적 소득세제에 합산하여 과세하는 미국의 경우, 다양한 자산을 보유하고 있는 고소득층은 현행제도하에서 현저한 혜택을 누리고 있지만, 나머지 88%의 납세자들은 발생기준으로 과세하는 경우에 비해 오히려 보다 무거운 세금을 부담하고 있음을 발견하였다. 따라서 납세연기의 이익과 집중문제로 인한 손실을 동시에 상쇄하는 장치를 도입하는 것이 보다 우월한 방안이다.

집중문제를 해소하기 위해 다양한 형태의 과세소득 평균화 장치를 고려해 볼 수 있다. 그러나 한국 세무행정의 여건을 고려해 볼 때 스페인에서와 같은 단순한 형태의 按分按乘法이 적합할 것으로 보인다. 현재와 같이 讓渡所得을 통상소득으로 부터 분리과세하는 제도하에서는 단순히 각 자산의 과세양도소득을(후술하는) 비례배분연수

로 나눈 금액에 세율표를 적용하여 산출한 금액에 다시 비례배분연수를 곱하여 세액을 산출하면 된다.

그리고 장래에 讓渡所得도 종합소득에 합산과세하는 제도로 이행할 경우에는 David(1968)가 제안한 산식을 채택하면 될 것이다. 즉 통상소득으로 부터 각종 공제를 한 후 통상과세소득을 Y, 순자본이득 (혹은 순자본손실)을 G, 조세합수를 T(), 비례배분연수를 A라고 하면, 산출세액 T는 다음식에 의해 구할 수 있다.

$$T=T(Y)+A[T(Y+G/A)-T(Y)] \quad (2-9)$$

안분안승법은 우발적으로 실현된 자본이득을 평균화하는 하나의 방식이므로 비례배분연수는 실제로 자본이득이 발생된 연수와 일치시키는 것이 원칙일 것이다. 그러나 실제상, 다양한 保有年數를 가진 여러 자산들로 부터 자본이득이 한 과세연도에 실현된 경우 각 자산의 보유연수를 일일이 고려하는 방안은 세무행정상 번거로울 것이다. 안분안승법은 실현된 자본이득에 대한 限界稅率을 결정하기 위한 평균화 방식으로서 단지 누진도에 영향을 미칠 뿐, 과세베이스 자체에는 영향을 미치지 않으므로 실제 자본이득의 발생연수와 임의로 정한 비례배분연수 사이의 괴리는 대부분의 경우 커다란 불공평을 야기시키지는 않는다. 따라서 비례배분연수를 여러자산 보유연수의 최민치로 정하든지, 아니면 보유연수에 상관없이 예컨대 프랑스처럼 5년으로 일률적으로 정하여도 무방할 것이다.

여기서 안분안승법에 의한 所得平準化 적용대상 소득의 범위문제가 제기된다. 소득종류간 과세의 형평을 위해 장기에 걸쳐 형성된 소득이에 적용을 허용하여야 할 것이다. 특히 아직 토지 신화가 투자자의 기대형성에 중요한 영향을 미치고 있다는 점을 감안하면 장기에 걸쳐 형성된 金融所得에도 이 방안을 허용해야 할 것이다.

라. 課稅베이스의 擴充

앞의 제4절에서 지적하였듯이, 讓渡所得稅에 대한 광범한 비과세·감면제도는 세부

담의 불공평을 야기시킬 뿐만 아니라 광범한 租稅回避 및 脫稅通路를 제공하고, 거래세로서 讓渡所得稅에 내장되어 있는 상호검증 메카니즘을 붕괴시켜 부실한 세원관리를 더욱 악화시킨다.

그럼에도 불구하고 그 동안 한국정부는 다양한 정책목표를 추구하기 위해 다양한 讓渡所得稅 減免措置들을 광범하게 활용하여 오고 있다. 예컨대 공공사업용 토지취득, 산업합리화, 지역균형개발 그리고 서민용 주택건설 등을 촉진하기 위해 양도소득세 감면이라는 유인제도를 활용하여 왔다. 그러나 이러한 조세유인 조치들은, 조감법상 여타의 조세유인조치들과 마찬가지로, 크게는 정부관리 경제하에서 무분별한 정부개입으로 초래된 부작용들을, 작게는 그로 인해 초래된 토지문제를 완화가기 위한 조치들이다. 따라서 앞에서 제시한 바와 같이 中央管理經濟秩序로 부터 진정한 시장경제로 이행할 경우 이러한 조세유인조치들 역시 정당성을 상실하게 될 것이다.

그러므로 첫째, 稅負擔의 衡平性을 위해서도, 그리고 讓渡稅의 投機的 土地需要 抑制效果를 제고하기 위해서도 양도세의 각종 비과세·감면제도들은 철폐되어야 한다. 우선적으로 조감법 16절을 삭제하여야 한다.

1) 取得價額 承繼方式(Roll-over)

그러므로 稅負擔의 衡平性을 꾀하고 讓渡稅의 投機的 土地需要 抑制效果를 제고하기 위해서도 양도세의 각종 비과세 감면제도들은 철폐되어야 하며, 이를 위해 우선적으로 조감법 제8절을 삭제하여야 한다.

나아가 所得稅 稅務行政의 單純化·圓滑化를 위해서는 모든 不動產去來가 일단 稅務當局에 포착되는 것이 필수적이다. 그러므로 工場用地, 牧場用地, 1世帶 1住宅이나 自耕農地에 대해서도 처음부터 非課稅하는 것보다는 일단 課稅對象에 포함시키고, 대체취득시 대체취득비용의 공제를 허용함으로써 납세이연의 혜택만을 부여하는 것이, 즉 현행의 비과세제도를 取得價額 承繼方式(roll-over)으로 대체하는 것이 보다 優越한 方案일 것이다.

여기에는 약간의 納稅費用 증대가 수반될 것이다. 납세자는 새로 대체취득한 자산

에 원취득비용을 적절히 배분하고 그 기록을 관리유지하면 될 것이다. 그러나 납세자가 이 새로운 제도에 적응하는 것이 용이하다는 것이 반드시 세무행정 역시 용이할 것이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 稅務當局이 각 납세자 자산변동의 全歷史에 대한 기록을 유지관리하는 것은 세무행정상 대단히 어려운 과세이다. 따라서 취득가액 승계방식의 적용대상 자산을, 미국 등 선진제국에서처럼 1세대 1주택 정도로 극히 좁은 범위로 한정하지 않으면 안된다. 그렇지 않으면, 다시 과세베이스의 심각한 침식이 초래되어 이 제도 도입의 취지를 살릴 수 없게 될 것이다. 또한 取得價額 承繼方式은 반드시 상속·증여시의 간주실현과세 및 연납이자세와 결합되어 도입되어야 한다. 그렇지 않으면 조세회피와 동결효과 문제를 심화시킬 것이기 때문이다. 결국 제안된 제도하에서는 1세대 1주택의 보유시에는 연납이자세를 주기적으로 부과하고, 주택의 대체매매시에는 누적된 자본이득을 승계하도록 허용한다. 그리고 궁극적인 매도나 상속·증여시에 생애동안 단 1회에 한해 일정액(예컨대, 상속세법상의 주택공제 상당액)을 공제한 후 讓渡所得稅를 부과하게 된다.

일부 논자들은 법인의 공장용지, 목장용지, 농경지 등에 대해서도 취득가액 승계방식을 허용해야 한다고 주장하나, 이는 법인에 대해서는 부적절한 제도이다. 일반적으로 법인은 영속적인 존재이므로 양도소득의 승계를 허용할 경우 무한한 납세이연을 허용하는 것이 되기 때문이다.

이처럼 언뜻 보기에 매력적인 제도로 보이는 取得價額 承繼方式은 사실상 세무행정상의 곤란, 개인과 법인의 차별 등 많은 문제점을 내포한 제도이다.

2) 上場株式讓渡差益

株式 讓渡差益도 讓渡所得稅의 과세대상에 포함시켜야 한다. 현행 제도하에서 上場株式 讓渡差益을 원칙적으로 非課稅하는 것은 재벌들을 포함한 최상층에 대한 소득세와 상속세의 누진구조를 무의미하게 하는 불공평 문제를 야기시킬 뿐 아니라, 땅부자들이 법인을 설립하여 그 法人의 株式을 讓渡함으로써, 不動產讓渡差益을 株式讓渡差益으로 변형시켜 脫稅하는 경우가 적지 않았기 때문이다.

흔히 상장주식 양도차익 비과세의 정당성으로 자본시장의 육성, 그를 통한 경제성장의 촉진을 주장하지만, 이 주장이 객관적으로 타당하다는 근거는 찾아보기 어렵다. 물론 이 비과세 제도는 상장법인의 내부유보를 촉진하는 효과는 있을 것이다. 그러나 이는 한국경제와 같이 급속한 구조전환이 요구되는 경제에서 산업간·기업간 자본배분을 현 상황으로 고착화시킴으로써 자원배분의 비효율을 초래할 뿐 아니라, 법인 내부유보의 증대가 국민경제의 전반적인 저축률 증대를 낳을지는 극히 의문시되고 있다. 그리고 앞에서 살펴보았듯이 한국의 자본시장이 경제발전단계에 걸맞게 발달하지 못한 근본 원인은 과도한 政府介入과 規制 때문이기 때문에 금융자유화와 더불어 상장주식 양도차익도 所得課稅의 課稅對象에 포괄하여야 할 것이다.

6. 要約 및 結論

요컨대 발생기준으로 과세하는 자본이득세인 土地超過利得稅와 開發負擔金에 대해서는 평가문제와 유동성 문제라는 세무행정상 곤란을 만족스럽게 극복할 수 있는 현실적인 방안이 사실상 존재하지 않고, 따라서 이 문제를 완화하기 위해 課稅對象을 협소하게 정의하면 다시 과세대상 선정상의 곤란, 불공평과 비효율이라는 보다 근본적인 문제에 직면하게 된다. 그리고 이들 제도들은 讓渡所得稅의 불완전한 변형물에 불과하므로 폐지하는 대신 양도소득세를 다음과 같이 보다 완전한 형태로 개혁하는 것이 보다 우월한 정책선택일 것이다.

실현기준으로 과세하는 讓渡所得稅의 동결효과 문제를 해소하기 위해 주기적으로 부과되는 延納利子稅와 상속증여시의 看做實現課稅制를 도입하고, 집중효과 문제를 해소하기 위해 按分按乘法을 도입할 것을 권고하였다.

무엇보다도 현행 讓渡所得稅의 형평성과 효율성 그리고 세무행정상 최대의 결함은 방만한 비과세·감면으로 인한 과세베이스의 협소성이다. 따라서 우선 조감법상의 비과세 감면제도를 철폐하여야 한다. 사실 이들 정책목적적 비과세·감면제도들은 정부관리경제하의 과도한 정부개입으로 부작용을 세제면에서 완화하기 위한 조치들이었다. 따라서 한국경제의 선진화를 위한 필요조건이었던 종래의 정부관리경제를 진정한

시장경제로 개혁할 경우 더 이상 필요하지 않은 제도들이다.

나아가 讓渡稅의 거래과세로서의 상호견제 메커니즘을 활성화하여 세무행정의 단순화와 원활화를 도모하기 위해서는 예외 없이 모든 讓渡所得을 과세메커니즘에 포괄하여야 한다. 따라서 1세대 1주택의 경우에도 非課稅하는 것보다는 미국 등 선진국에서와 같이 取得價額 承繼方式으로 대체하는 것이 필요하다. 또한 금융자유화와 더불어 상장주식 양도차익도 讓渡稅 課稅對象에 포괄하여야 할 것이다.

이를 통해 양도세 과세대상이 대폭 확충될 것이므로 양도세를 포함한 소득과세 세율의 대폭적인 인하가 가능할 것이다.

参 考 文 献

- 李鎮淳, 『經濟改革論』, 서울: 比峯出版社, 1995.
- 金 本, 「土地税制の宅地供給 沮害効果と地價」, 『日本の株價地價』, 東京: 東京大學出版會, 1990.
- 岩 田, 『土地と 住宅の 經濟學』, 東京大出版社, 1977.
- , 「土地税制の 改革」, 『税制改革の 潮流』, 東京: 有斐閣, 1990
- Auerbach, Alan J., “Retrospective Capital Gains Taxation,” *the American Economic Review*, 81, March, pp. 167~78, 1991.
- Bailey, Martin J., “Capital Gains and Income Taxation” in Arnold C. Harberger and Martin J. Bailey ed. *The Taxation of Income from Capital*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1969.
- Baker, R. Lisle and Stephen O. Andersen(1982), “Taxing Speculative Land Gains: the Vermont Experience”, *Urban Law Annual*, 22/3, 1981.
- Case, Karl E. “Taxes and Speculative Behavior in Land and Real Estate Markets,” *Review of Urban and Regional Development Studies* 4, 1992.
- Constantinides, George M., “Capital Market Equilibrium with Personal Tax,” *Econometrica*, 51, pp. 611~36, 1983.
- David, Martin H., *Alternative Approaches to Capital Gains Taxation*, Studies of Government Finance, The Bookings Institution, Washington, D.C. 1968.
- Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tuebingen: Mohr, 1952.
- George, Henry, *Progress and Poverty*, 15th ed., 1946 , Robert Schalkenbach Foundation , New York.
- Green, Jerry R. and Sheshinski, Eytan, “Optimal Capital-Gains Taxation under Limited Information,” *Journal of Political Economy*, 86, December, pp. 1143~58, 1978.
- Hagman, Donald and Dean Misczynski, *Windfalls for Wipeouts: land value capture*

- and compensation*, Planners Press, Washington, D.C., 1978.
- Harrison, Fred, *The Power In the Land*, Shephard-Walwyn Limited, London, 1983.
- Hayek, F.A., *Law, Legislation and Liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge & Kegan Paul Ltd. London, 1982.
- OECD, *Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals*, Paris, 1988.
- Shakow, David J., "Taxation without Realization: A Proposal for Accrual Taxation," *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 134, 1986.
- Shoup, Donald C., "Financing Public Investment by Deferred Special Assessment," *National Tax Journal* Vo 1.33(4), 1980.
- Smith, Roger S., "The Effects of Land Taxes on Development Timing and Rates of Change in Land Prices", in Bahl, Roy W., (ed.) *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries*, The University of Wisconsin Press, 1976.
- Stiglitz, Joseph E., "The Effects of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk-Taking," *Quarterly Journal of Economics*, 83, May, pp. 203~83, 1969.
- , "Some Aspects of the Taxation of Capital Gains," *Journal of Public Economics*, 21, July 1983, pp. 257~294,
- Vickrey, William, "Averaging Income for Income Tax Purposes," *Journal of Political Economy*, 47, June 1939, pp. 379~397.
- Zodrow, George R., "Economic Analysis of Capital Gains Taxation: Realization, Revenues, Efficiency and Equity," *Tax Law Review*, Vol. 48, 1993.

Ⅲ. 土地保有課稅 強化를 위한 改善方案

1. 우리나라의 土地問題

가. 土地問題의 原因

우리나라 土地問題는 급속한 지가상승 및 토지소유 편중으로 인한 막대한 자본이득(不勞所得)의 발생, 국민 대다수에게 보편화되어 있는 土地選好風潮, 국민총생산에 비해 상대적으로 높은 토지가격으로 인한 기업의 경쟁력 하락과 국민의 안락한 주거생활 위협 등으로 요약할 수 있다.

可用土地 供給이 절대적으로 부족한 상태에서 급속한 경제성장에 의해 産業化·都市化가 급속히 진전됨에 따라 택지, 상업용지 및 공장용지 등의 都市用 土地의 實需要는 크게 증가하게 되었고, 농경지 및 산림지가 도시 및 공장용지 등의 도시적 용도로 전환되면서 토지가격이 상승하였다. 그러나 산업화 및 도시화에 따른 首都圈 人口集中 및 保存·規制爲主의 土地政策(수도권 인구집중 억제, 그린벨트 지정, 농경지 및 임야의 도시용 토지로의 전용 규제 등)으로 인해 도시용 토지의 공급이 수요에 비해 상대적으로 제한됨으로써 도시용 토지의 가격은 토지의 생산성을 크게 상회하게 되었으며, 지가의 급상승과 더불어 土地保有課稅 및 讓渡所得稅가 취약함으로써 토지가 금융자산에 비해 자산축적수단으로 유리하였기 때문에 지가상승 차익을 노린 投機的 需要가 함께 가세하여 토지의 가격이 급상승하는 악순환이 계속되면서 土地選好의 風潮가 보편화되었으며, 土地所有의 偏重도 심화되었다¹⁾.

급속한 地價上昇과 금융기관의 不動産爲主 擔保慣行으로 인해 기업도 생산 및 영업

1) 우리나라의 토지소유 편중도는 이성욱·현진권(1993)에 의하면 1993년 개인 토지소유자 838만명의 상위 1%가 개인이 보유하고 있는 토지의 공시지가총액(약 826조 원)의 23.7%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 1982년 미국 성인인구의 상위 1%가 보유하고 있는 재산은 개인재산 총액의 20%, 영국은 21%로 추정(H.S. Gardner, "Comparative Economic Systems"참조)되고 있어서 부에 대한 편중도는 선진국에서도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다.

활동을 위한 필수요건인 공장용지 및 상업용지의 事前確保에 몰두하게 되었다. 여유 토지를 확보하지 못한 기업은 토지구입에 필요한 투자비용이 높아져 기존설비의 확장 또는 신규사업으로의 진입이 어렵게 되었으며, 기술개발 및 설비확장을 위한 투자에 투입되어야 할 자금으로 토지구입에 사용하게 됨으로써 기업의 국제경쟁력도 하락하게 되었다. 또한, 都市用 土地의 가격상승과 宅地開發의 부진으로 인해 주택공급이 주택수요에 비해 절대적으로 부족하여 주택가격이 상승함으로써 서민층의 주택구입 희망을 좌절시키고 중산층의 주택구입마저도 어렵게 되었다.

이러한 토지문제를 해결하기 위해서는 먼저 保全·規制爲主의 土地制度를 利用·開發爲主의 土地制度로 전환함으로써 準農林地의 일부를 可用土地로 개발하여 可用土地의 공급을 확대하고 巨視經濟의 안정적인 기초를 계속해서 유지하는 한편, 土地保有에 대한 稅負擔을 높이고 지가상승으로 발생한 양도차익을 적정수준에서 환수함으로써 토지에 대한 投機的·資產的 需要를 위축시켜야 할 것이다.

나. 土地保有課稅의 本質

토지는 勞動 및 資本과 더불어 주요한 생산요소이지만, 勞動의 축적과정을 통해 획득되는 資本과는 본질적으로 다르다. 토지는 勞動의 축적과정에 의해서 획득되지 않고 자연에 의해 주어지기 때문에 토지의 貯量(stock)은 일반적으로 한정되어 있고 토지의 공급곡선은 완전 비탄력적이어서 토지의 시장가격은 공급보다는 수요측면에 의해 결정된다. 장기적으로는 勞動 및 資本을 투입하여 생산성이 낮은 토지(농지, 임야, 녹지 등)를 생산성이 높은 토지(도시용 토지, 공장용 토지)로 전환 또는 개발함으로써 토지의 공급도 비교적 탄력적이 되기는 하나, 건물 및 기계장치 등의 實物資本財 및 貨幣資本財에 비하여 매우 비탄력적이다.

土地保有에 대한 課稅는 비탄력적인 공급으로 인하여 대부분의 세부담이 토지소유자에게 귀착되므로 토지소유자의 토지보유비용을 높여 토지의 內在價値를 하락시킴으로써 지가안정에 기여하게 된다²⁾. 따라서 土地保有에 대한 課稅는 다른 자산보유에

2) 이를 租稅의 資本化(Capitalization of Tax)라고 한다. 공급이 매우 비탄력적인 자산에 조세가 매년 부과되면 자산의 현재가치, 즉 내재가치는 미래에 예상되는 수

대한 課稅에 비하여 조세부과로 인한 경제적 효율성의 상실이 적으므로 Henry George와 같은 학자는 土地單一稅論³⁾도 주장하였으며, 많은 선진국에서는 재산세를

익에서 조세를 포함한 비용을 제한 순편익의 흐름의 현재가치로 볼 수 있다. 따라서 보유과세가 부과되는 토지의 내재가치는 앞으로 부과되는 과세액의 흐름을 시장이자율로 할인한 현재가치만큼 하락하게 되므로 토지의 시장가격도 그만큼 하락하게 된다. 한편, 보유과세를 비교적 무겁게 과세하면 현금부족으로 인해 생산성이 낮은 토지나 지가차익을 노려 장기간 방치해 두는 토지의 매각을 촉진시켜 토지의 공급도 늘어나게 되므로 토지가격의 하락 정도는 租稅의 資本化效果를 초과하게 될 것이다.

- 3) 토지소유사상은 근대시민사회 형성초기부터 많은 학자들에 의해서 꾸준히 논의되어 왔으며, 많은 학자들은 일부 계층에 의한 과도한 토지소유를 경고하고 적정한 면적의 토지소유를 주장하는 동시에 개발이익의 환수를 주장하였다.

근대시민사회의 성립은 토지의 私有權과 함께 시작하였다고 볼 수 있다. 근대시민사회의 土地觀은 근대시민사회의 기본이념인 自然權 思想에 의하여 영향을 받았다. 예를 들어, J. Locke는 “각 개인이 보유할 수 있는 토지면적은 각자가 직접 경작하고 개량시킬 수 있는 노동에 의하여 결정된다.”라고 말했으며, 이는 각 개인의 노동능력에 의한 토지의 사적소유의 한계를 주장한 것으로 해석할 수 있다(J. Locke, 『시민정부론』).

근대시민사회 형성을 위한 기본이념은 自由市場經濟理念의 도입과 더불어 변화하기 시작하였으며, 근대경제학의 효시인 A. Smith에 의하여 사적소유와 교환경제에 입각한 시장가격원리가 완성되었다. 그러나, Smith도 소수의 지주에 의해 대부분의 좋은 토지가 소유되어 있음을 지적하였고, 이에 따라 생산요소의 이동 및 교통 등에 큰 불편을 가져왔을 뿐만 아니라 지주계급의 소득인 지대는 자신의 노동의 대가가 아닌 다른 사람의 노력에서 기인한 것이라고 주장하였다. 따라서, Smith는 과도한 지대가 개인의 소유로 귀속되는 것을 반대하였고, 이와 같은 Smith의 토지관은 대부분의 고전경제학자들에 의해 계승되었다.

D. Ricardo 역시 지주계급의 이익은 산업사회의 발전을 직접적으로 저해시키는 것이라고 지적하였다. “산업사회는 궁극적으로 경제성장이 멈추는 정태상태에 도달할 것”이라는 Ricardo의 유명한 견해는 궁극적으로 자본주의경제가 발전함에 따라 지대의 점진적 상승때문에 자본에 대한 이윤은 상대적으로 위축하여 어느 시점에 이르러서는 자본축적이 멈춘다는 것을 의미하고 있다. 따라서 자본주의가 계속 발전하기 위해서는 토지에 대한 개념이 일반 경제재의 경우와는 달라야 한다는 점을 시사하고 있다 (D. Ricardo, 『이윤론』).

고전경제학체계를 완성한 J. S. Mill 역시 지주의 소득은 不勞所得(uneared income)이라고 비판하고 국가가 불로소득의 일부분을 환수한다고 해도 이는 전혀 사유재산원리에 위배되지 않는다고 지적하면서 영국의 모든 토지를 시장가격에 따라 공정하고 후하게 평가를 하고 그 이후에 소유자의 개량에 의하지 않고 증가하는 “불로소득성의 토지가치 증가액”을 국가가 환수해야 한다고 주장하였으며, 지주는 “어떤 노동, 위험부담, 노력도 없이 잡자고 일어나면 점점 부유해지기에 자유와 정의의 위해 지대의 상승분에 대해서는 특별세금으로 환수해야 한다.”고 지적하였다 (J.S.Mill, 『경제학원론』).

지방재정의 주요한 재원으로 사용하고 있다.

土地保有課稅는 지방재정의 확충이라는 財政政策的 役割과 더불어 토지의 효율적 이용 및 지가안정이라는 土地政策的 役割과 투기억제 및 부의 재분배라는 所得再分配的 役割도 함께 추구하려고 함으로써 土地保有課稅로서의 현행 綜合土地稅는 본래의 역할은 제대로 수행하지 못하고 복잡하기만 하여 많은 왜곡을 초래하고 있다.

토지문제의 올바른 해결을 위해서 선결되어야 할 과제들 중의 하나인 토지세제의 정비로는 土地保有課稅의 稅負擔 適正化와 讓渡所得稅의 合理化를 지적할 수 있다. 可用土地의 供給이 촉진되면서 거시경제의 안정기조가 유지되면 토지가격 상승률이 둔화되어 토지투기도 사라질 것이며, 土地保有에 따른 稅負擔이 적정한 수준으로 강화되고 모든 지가차익을 예외없이 합리적으로 과세하게 되면 토지의 과다보유 및 장기 방치가 억제되면서 토지의 효율적 이용이 도모될 것이다.

18세기 중반부터 19세기 중반에 이르기까지 초기자본주의경제가 형성된 시기에는 대부분의 경제학자들은 소수 귀족들에 의해 대부분의 토지가 점유되어 있던 당시의 토지제도에 불만을 갖고 이에 대한 개혁을 요구하였으며, 이는 지주의 소득인 지대가 자본주의의 기본정신인 자신의 소득은 자신의 노동의 대가만큼 받는다는 것에 대해 위배된다는 점에 이론적 배경을 두고 있다. 자유시장경제이론은 역사적으로 산업사회의 성숙과 함께 등장하였다. 자유시장경제이론을 최초로 체계적으로 이론화시킨 Gossen, Jevons, Walras는 모두 지주계급을 사회의 기생계급으로 간주하였으며, 토지의 효율적 사용을 위해서 토지의 국유화를 주창하였다. Walras는 자본가와 근로자의 소득인 이윤과 임금은 각 생산요소가 생산에 공헌한 정당한 대가라고 생각하였으며, 地代는 불로소득이기에 국가가 토지를 소유하고 이를 임대하는 방식이 옳다고 주장하였다 (L. Walras, 『사회경제요론』).

자유시장경제체제의 범위에서 토지공개념을 가장 강력하게 주장한 미국의 경제학자 H. George는 Smith, Ricardo 등에 이어서 地代를 불로소득으로 간주하였고, 지대라는 불로소득을 겨냥한 토지투기야말로 토지를 비효율적으로 이용할 뿐만 아니라 경제의 불평등을 유발시키는 가장 주된 요인이라고 지적하고 이같은 토지투기를 방지하기 위하여 토지의 사유재산권을 부정하였다. 그는 재산의 개념을 富와 土地로 구분하였다. 건물과 같은 富의 본질적 성격은 노동이 구체화된 것이며, 인간의 노력에 의해서 생겨난 것이며, 그 존재 내지 부존재, 그 증가 내지 감소는 인간에 의존한다는 점이지만, 土地의 본질적 성격은 노동이 구체화된 것이 아니며, 인간의 노력과는 물론 인간 자체와도 무관하게 존재한다는 점이다. 따라서 George는 富(토지개량권·건물)에 대해서는 소유권을 인정하였지만 토지에 대해서는 소유권을 부인하였다 (H. George, 『진보와 빈곤』).

2. 不動産關聯 稅負擔의 比較

1993년 우리나라 부동산관련 總稅負擔은 국세와 지방세를 더한 총세수의 20.4%를 차지하고 있어 매우 높은 편이다⁴⁾. 1993년 總稅負擔은 50조 2870억원(국세수입: 39조 2,610억원, 지방세수입: 11조 261억원)으로 경상GDP 267조 1,460억원(경상GNP: 265조 5,179억원)의 18.8%에 달한다.

1994년에도 不動産保有 및 移轉에 대한 세부담과 讓渡差益課稅의 세부담은 늘어났으나, 總稅收에서 차지하는 비중은 하락하였으며, 토지공개념관련 세부담이 감소하여 부동산관련 稅負擔은 총세수의 18.3%로 하락하였다.

不動産保有에 대한 稅負擔은 2조 1,903억원으로서 총세수의 4.4%(경상GDP의 0.8%)를 차지한다. 土地保有에 대한 稅負擔은 1조 3,672억원(중합토지세: 8,911억원, 도시계획세: 2,979억원, 교육세: 1,782억원 포함)으로 총세수의 2.7%(지방세수의 10.8%)⁵⁾를 차지하며, 建築物保有에 대한 稅負擔은 8,231억원(建築物分 財産稅 3,987억원: 도시계획세: 1,837억원, 소방공동시설세: 1,610억원, 교육세: 797억원)으로 총세수의 1.6%(지방세수의 6.7%)를 차지한다. 土地公概念制度(토지초과이득세, 개발부담금, 택지초과소유부담금)에 의한 부담액은 과세연도에 따라 변동이 심하나 1993년에는 1조 3,720억원(토지초과이득세: 9,478억원, 택지초과소유부담금: 3,906억원, 개발부담금: 335억원) 달하였다. 不動産移轉에 따른 稅負擔은 3조 8,269억원(취득세: 1조 7,113억원, 등록세: 1조 7,630억원, 교육세: 3,526억원)으로 총세수의 7.6%(지방세수의 31.5%)에 달한다. 不動産 讓渡差益課稅는 2조 3,740억원으로 추정되며 총세수의 4.7%(국세의 6.0%)를 차지하므로 不動産과 관련된 總稅負擔은 약 9조 7,630억원으로서 총세수의 19.4%, 경상GDP의 3.7%에 달한다.

-
- 4) 징수액기준으로 부가가치세는 11조 6,875억원으로 총세수의 23.2%로 가장 높은 비중을 보이고 있으며, 소득세는 9조 4,629억원으로 총세수의 18.8%이며, 법인세는 5조 8,623억원으로 총세수의 11.9%에 불과하다. 따라서 총세수의 20.4%에 달하는 부동산관련세제의 총세부담은 매우 높은 편이며, 총세수에 대한 비중도 계속해서 높아질 것으로 예상된다.
- 5) 국세인 교육세를 제외한 중합토지세와 도시계획세의 합계액을 지방세수와 비교하여 비율을 구하였다.

<表 III-1> 不動産關聯 稅負擔의 比重

(單位 : 10億원, %)

	1989	1990	1992	1993	1994
총세수	26,195	33,215	44,681	50,287	60,492.7
지방세	4,961(18.9)	6,367(19.2)	9,462(21.1)	11,026(21.9)	13,230.9(21.9)
국세	21,234(81.1)	26,847(80.8)	35,218(78.8)	39,261(78.1)	47,261.8(78.1)
토지보유과세	299(1.1)	591(1.8)	939(2.1)	1,189(2.4)	1,430.7(3.0)
건축물보유과세	365(1.4)	420(1.3)	638(1.4)	743(1.5)	912.9(1.5)
교육세	73	135(0.4)	209(0.5)	258(0.5)	299.7(0.6)
부동산 보유과세	757(2.7)	1,146(3.5)	1,786(4.0)	2,176(4.3)	2,643.3(4.0)
부동산 취득·등록세	1,418(5.4)	2,104(6.3)	3,157(7.1)	3,827(7.6)	4,162.1(6.9)
부동산 양도차익과세	1,139(5.4)	1,889(5.7)	2,918(6.5)	3,234(6.4)	3,728.6(6.2)
토지공개념제도	-	23	295(0.7)	1,372(3.7)	559(0.9)
부동산관련 총세부담	3,314(12.7)	5,162(15.5)	8,156(18.3)	10,609(21.1)	11,093(18.3)

- 註 : 1. 토지보유과세는 종합토지세와 도시계획세가 포함되며, 건축물 보유과세는 건물분 재산세, 도시계획세, 소방공동시설세가 포함됨.
 2. 부동산 자본이득에 대한 과세는 양도소득세, 특별부가세, 자산재평가세, 그리고 특별부가세 과세표준에 34%의 법인세율을 적용하여 추정된 법인세액의 합계임. 부동산 양도에 따른 실제 법인세액은 양도익(양도가액-장부가액)에 법인세율을 적용한 것이므로 부동산 양도차익에 대한 실제 과세액보다 약간 과대계상되었을 것임.
 3. 토지공개념과세에는 토지초과이득세(1991: 4,230억원, 1992: 342억원, 1993: 9,478억원), 개발부담금(1990: 227억원, 1991: 1,337억원, 1992: 1,160억원, 1993: 335억원, 1994: 2,343억원) 택지초과소유부담금(1992: 1,444억원, 1993: 3,906억원, 1994: 3,245억원, 1995: 2,313억원)이 포함됨.
 4. ()안은 총세수 대비 비율임.

資料 : 국세청, 『國稅年監』,
 내무부, 『地方稅政年監』.

일본의 경우, 固定資産稅는 1991년에 6조 5,144억엔(土地分: 2조 6,028억엔, 家屋分: 2조 5,293억엔)로 총세수 98조 2,837억엔(국세: 63조 2,110억엔, 지방세: 35조 727억엔)의 6.6%(지방세의 18.6%)를 차지하고 있다. 都市計劃稅 및 特別土地保有稅를 포함한 不動産保有에 대한 稅負擔은 총세수의 7.8%에 달하였으나, 1992년에 地價稅⁶⁾가 도입

6) 일본의 地價稅는 토지에 대한 적정·공평한 세부담 확보를 위하여 지방세로서 1.4~2.1%로 비례과세하는 固定資産稅와는 별도로 개인 및 법인이 전국에 걸쳐 보유하고 있는 토지에 대하여 종합하여 국세로 과세하고 있다. 공공법인 및 공익법인이 보유하고 있는 토지, 공익적인 용도에 사용하고 있는 토지, 1,000m²이하인 주택부지, 1m²당 평가액이 3만엔 이하인 토지는 비과세로 제외하고, 개인 및 법인이 전

되어 不動産保有에 대한 稅負擔은 8조 9,140억엔으로 총세수의 9.7%로 상승하였다. 반면에 不動産 取得稅는 8,700억원으로 총세수의 0.7%에 불과하다.

대만은 不動産保有에 대한 稅負擔이 총세수의 7.5%에 달한다. 土地保有課稅인 地價稅는 1991년에 273억NT\$로서 총세수의 3.6%를 차지하고 있으며, 建築物保有課稅인 家屋稅는 292억NT\$로서 총세수의 3.9%를 차지하고 있다. 不動産移轉課稅인 契稅는 총세수의 1.3%(지방세의 3.1%)를 차지하고 있으며, 土地增值稅는 1991년에 943억NT\$로 지방세수의 30.8%, 총세수의 12.6%를 차지하고 있어서 不動産關聯 總稅負擔은 총세수의 20.1%에 달하고 있다.

不動産保有에 대한 稅負擔의 국별 비교는 국가에 따라 租稅負擔率이 다르고, 토지 현황 및 토지가격 평가도 다르기 때문에 그 해석에 있어서 신중을 기해야 한다. 우리나라 國有地를 제외한 課稅對象土地 2,440만 필지⁷⁾(73,893^{km²}로서 전국토의 74.4%)의 1993년 개별공시지가총액은 1,068조 988억원이고 土地保有에 대한 稅負擔은 1조 3,672억원이므로 공시지가총액에 대한 實效稅率은 0.13%에 불과하다⁸⁾. 일본도 1989년 土地分 固定資産稅가 2조 3,210억엔으로서 1988년 토지자산총액 1,842조엔의 0.13% 수준이며, 도시계획세 및 특별토지보유세를 포함하면 3조 3,000억엔으로 토지자

국에 걸쳐 보유하고 있는 토지를 상속세평가액으로 산정한 합계액이 기초공제액(금액기준가액과 면적기준가액 중 큰 금액)을 초과한 부분에 대하여 0.3%로 과세하고 있다. 금액기준은 개인 및 자본금 1억엔 이하인 중소기업은 10억엔, 기타법인은 15억엔으로 하고, 면적기준은 1m²당 평가액이 3만엔을 초과하는 토지의 면적에 3만엔을 곱한 금액이 된다. 1993년 지가세 과세액은 6,053억엔에 불과하며, 과세대상도 개인은 8,589, 법인은 25,069인으로서 전체 법인수의 1%에 불과하며, 과세대상면적도 전국토의 3%에 불과하여 과세 실효성이 미약한 것으로 나타나고 있다.

7) 1993년 종합토지세 과세대상토지는 66,056km²로서 과세표준액은 2,068억원이며, 비과세 및 감면대상토지는 29,821km²로서 과세표준액은 727억원이다. 그 중에 국공유지는 24,519km²로서 개별공시지가가 발표되는 2,440만 필지에는 국공유지를 제외한 모든 과세 및 감면대상토지와 민간에 임대하고 있는 일부 국공유지가 포함되어 있다. 따라서 국공유지를 포함한 총면적(95,877km²)의 지가총액은 약 1,310조원으로 추정된다. 그러나 토지보유과세의 실효세율을 구하기 위해서는 비과세되는 국공유지를 제외한 2,440만 필지에 해당하는 1,068조원을 기준으로 하는 것이 합리적이다(<表 III-5> 참조).

8) 1992년 개별공시지가총액은 1,072조 5,944억원으로서 土地保有課稅의 공시지가총액에 대한 實效稅率은 0.11%이었다.

산총액의 0.18%에 불과하였다. 1990년 이후 일본의 지가가 크게 하락하면서 지가세가 도입되어 土地保有에 대한 稅負擔의 實效稅率은 0.3~0.4%로 추정된다⁹⁾. 미국은 주마다 과세대상, 과세표준, 세율이 모두 달라 實效稅率도 다르나, 뉴욕주의 경우 2~3%에 이른다. 그러나 국가간의 세부담 비교를 지가총액에 대한 實效稅率로 비교할 때는 지가총액에 대한 객관적으로 정확한 자료가 없으며 우리나라 지가총액이 상대적으로 높게 평가되어 있다는 사실을 염두해야 할 것이다¹⁰⁾. 따라서 미국의 土地保有에 대한 實效稅率이 평균 1%이므로 우리나라의 實效稅率도 1% 수준으로 높여야 한다는 식의 결론은 매우 위험하며, 土地保有에 대한 稅負擔을 경상GDP 및 총세수와도 비교하여 土地保有課稅의 稅負擔 강화에 관한 결론을 내려야 할 것이다.

우리나라의 不動產保有에 대한 稅負擔은 총세수의 4.0%, 경상GDP의 0.7%로 비교대상국에 비하면 매우 낮은 편이나, 不動產移轉에 따른 稅負擔은 총세액의 7.1%, 경상GDP의 1.3%로 매우 높은 편이다. 우리나라 不動產保有에 대한 稅負擔은 주요국에 비하여 매우 낮은 편이고 不動產移轉에 대한 稅負擔은 매우 높은 편으로서 비정상적인 세부담 구조를 보여주고 있다. 不動產保有에 대한 課稅는 토지를 보유하는 기간동안에 매년 과세되기 때문에 토지를 보유하는 비용으로 작용함으로써 토지가격을 하락시

9) 1990년 이후 일본의 토지가격은 크게 하락하여 1992년 개인이 1,233조엔, 법인이 572조엔에 상당하는 토지를 보유하고 있으며, 전국토의 지가총액은 1,968조엔으로 추정되고 있다. 지가공시가격은 1990년에 시가의 70%에 불과하였으나 1993년에는 시가에 근접하게 되었으며, 상속세평가액은 1990년에 지가공시가격의 70%에 불과하였으나 1993년에는 지가공시가격(고시지가)의 80%에 이르게 되었고, 고정자산세 과세평가액도 시가의 25% 수준에서 60% 수준으로 인상되었다.

10) 일본자료에 의하면 미국의 토지자산 총액은 1988년 현재 442조엔(약 3조 4,490억 달러, 2,421조원)으로서 미국 경상GDP 4조 9,082억달러의 70%인 것으로 나타나고 있다. 일본 국토면적은 미국의 4.1%에 불과하지만 1988년 토지자산총액은 1,842.3조엔으로서 미국의 4.2배에 이르며 일본 경상GDP 367.4조엔의 5배에 달했다. 그러나 1990년 이후 지가하락으로 경상GDP에 대한 지가총액의 비율은 1992년에 4.2(1,928조엔/469.2조엔)로 하락하였다. 우리나라 국토면적은 미국의 1.1%에 불과하지만 1988년 토지자산총액은 614조원으로 미국의 1/4에 달하며 우리나라 경상GDP 131조원의 4.7배에 달했다. 따라서 단위면적당 평균지가는 일본이 미국의 100배고, 우리나라는 미국의 20배에 달했다. 경상GDP대 지가총액의 비율은 1991년까지 상승하다가 1991년 이후 지가가 안정세를 유지하면서 하락하여 '93년에는 경상GDP대 지가총액의 비율이 4.9%(1,310조원/265.5조원)로 하락하였다. 그러나 지가총액의 국제비교는 토지의 평가 등의 문제점에 의해 객관적인 신뢰성이 약하다(<表 III-5> 참조).

키거나 토지의 장기간 방치를 억제하고 토지를 효율적으로 이용하도록 하는 유인으로 작용한다. 그러나 取得稅·登錄稅 등의 不動產移轉에 대한 課稅는 부동산 투기업자의 빈번한 토지거래는 차단할 수 있으나, 일단 납부하고 나면 지가하락이나 토지의 효율적 이용을 도모하지 못하고 오히려 정상적인 토지거래를 위축시킨다.

不動產保有에 대한 稅負擔은 1990년에는 경상GDP의 0.6%에서 1992년에는 0.8% 수준으로 상승하였지만 아직도 비교대상국에 비해 낮은 수준이므로 적어도 1.4% 이상으로 높여 대만(경상GDP의 1.4%) 및 일본(경상GDP의 1.9%) 수준에는 도달해야 할 것이며, 不動產移轉에 대한 稅負擔은 완화하여 정상적인 토지거래를 유도해야 할 것이다.

<表 III-2> 不動産關聯 稅負擔의 國際比較

1993년 總稅額 對比/經常GDP 對比

(單位 : %, 10億 자국통화)

	한 국	대 만	일 본	미 국	영 국	독 일	프랑스
부동산보유세부담	4.0	7.5	9.7	14.7	8.1	1.4	3.9
부동산이전세부담	7.1	1.3	0.7	-	-	0.7	1.6
상속 및 증여세	0.5	0.9	2.9	1.2	0.7	0.4	1.6
기타	0.7	-	-	-	-	1.7	1.1
총 조세액	44,681	748.5	91,965	1,207.2	172.5	738.2	1,692.0
조세부담률	18.6	19.0	19.8	20.6	28.9	24.4	24.2
경상 GDP	240,392	5,307	463,850	6,039	595.3	2,794	6,999
부동산보유세부담	0.8	1.4	1.9	3.0	2.4	0.4	0.9
부동산이전세부담	1.3	0.2	0.1	-	-	0.2	0.4
상속 및 증여세	0.1	0.2	0.6	0.3	0.2	0.1	0.4
기타	0.1	-	-	-	-	0.5	0.3

- 註 : 1. 부동산보유에 대한 세부담은 부동산에 대해 반복적으로 부과되는 조세(re-current taxes on immovable property)로서 토지 및 건축물에 대한 재산세를 의미함.
 2. 부동산이전에 대한 세부담은 부동산 거래시 부과되는 취득세, 등록세 등을 의미함.
 3. 기타에는 한국은 토지공개념과세, 일본은 지가세, 독일 및 프랑스는 부유세(net wealth tax), 영국은 개발세(development tax)가 포함됨.
 4. 조세부담률은 사회보장금을 제외한 총세수의 경상 GDP에 대한 비율임.
 5. 환율(당해연도 달러당 자국통화): 한국(760.80원), 대만(26.82NT\$), 일본(144.79엔), 영국(0.56파운드), 독일(1.62DM), 프랑스(5.45프랑).
 6. <表 III-1>에 의하면, 1993년의 부동산관련 세부담은 증가하였으나 1994년의 세부담은 감소하여 1992년의 세부담과 유사함.
 7. 우리나라의 부동산관련 세부담은 연도별로 증가하는 추세에 있으나, 선진국의 부동산관련 세부담 구조는 연도별로 큰 변동이 없음.

資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1994.
 IMF, *International Financial Statistics*, 1994.
 財務部, 『主要國의 租稅關聯統計』, 1992.

3. 土地保有에 대한 適正 稅負擔率 分析

土地保有에 대한 適正 稅負擔率 分析에는 여러가지 분석방법이 있을 수 있으나, 그 어느 방법도 適正 稅負擔率에 대한 정확한 해답을 줄 수는 없다. 土地保有課稅를 소득과세가 歸屬賃料에 대한 非課稅 문제와 자본이득에 대한 租稅移延의 문제를 해결하

지 못하는 단점을 재산세로 해결하는 방안¹¹⁾으로서 適正 稅負擔率을 추정할 수도 있다. 그러나 토지와 금융자산이 주요한 자산축적수단이므로 실물자산으로서의 토지와 금융자산간의 稅後受益率이 균형을 유지하는 수준에서 土地保有에 대한 適正 稅負擔率을 구하는 것이 보다 합리적인 것이다.

토지에 대한 稅後收益率이 금융자산에 대한 稅後收益率보다 낮은 수준에서 유지되도록 土地保有에 대한 稅負擔率을 결정하게 되면 적어도 자산으로서의 토지에 대한 比較優位는 줄어들 것으로 판단된다. 토지로부터의 수익률은 보유단계에서의 賃貸所得과 양도단계에서 발생하는 讓渡所得으로 구성된다. 不動産賃貸所得은 일반적으로 부동산가치에 비하여 매우 낮은 수준(약 3~4% 수준)¹²⁾에서 결정되고 있으므로 부동산 임대소득은 건축물에 대한 소득으로 간주하고 토지에 대해서는 지가상승에 따른 자본이득만 발생한다고 가정한다. 賃貸所得은 부동산소득으로서 종합소득에 포함하여 과세하고 있으며, 지가상승으로 인한 자본이득은 讓渡所得稅로 과세하고 있다. 향후 全國 平均地價上昇率에 대한 예측이 어렵고 토지의 지목, 용도, 위치에 따라 지가상승률의 편차가 매우 크기 때문에 토지에 대한 資本利得을 정확하게 파악하는 것은 어렵다. 그러나 과거 全國 平均地價上昇率의 장기적 추세는 經常 GNP成長率의 장기적 추세와 유사한 형태를 보였기 때문에 향후 지가상승률도 향후 經常GNP成長率 수준에 이를 것으로 예측할 수 밖에 없다.

일반적으로 지가상승세는 경기순환주기와 유사한 형태를 보이고 있으나 경기순환주 기보다 그 변동폭이 크다. 즉, 경기가 좋을 때는 지가도 상승세에 있어 지가상승률이

11) 현행 소득세가 포괄적 소득세를 이상으로 하고 있으나 소득추정의 어려움으로 귀속임료 및 미실현자본이득에 대해서 비과세되고 있다. 손광락(1993)은 재산세가 소득세의 과세범위에서 제외되는 소득을 간접적으로 과세함으로써 소득세의 보완 세 역할을 해야 한다고 주장하고, 미실현자본이득의 과세이연에 따른 감면액과 자가소비용 토지에서 발생하는 귀속임료를 추정하여 토지의 용도에 따라 適正 土地保有稅率을 0.38%(자가소비용 토지는 0.52%, 기타 토지는 0.34%)로 추정하였다. 그러나 과세이연에 따른 감면액과 귀속임료의 계산에 있어서 많은 가정을 설정하여 토지보유자에 따른 세부담율을 정확하게 계산하기 어려우며, 자가소비용 토지의 세율이 영업용토지의 세율보다 높은 것으로 나타났다.

12) 조재민(1991)에 의하면, 상가를 제외한 일반영업용건축물의 임대보증금 및 임대료를 정기에금이자율로 환산한 임대소득은 평균적으로 부동산가액의 3~4%에 불과한 것으로 나타났다. 일본 대도시의 영업용건축물 임대소득은 평균적으로 부동산가액의 1~2%에 불과하다.

경상 GNP성장률을 상회하나, 경기가 안정적이거나 침체기에는 지가의 상승세도 둔화되어 지가상승률이 경상 GNP성장률을 하회하게 된다. 제2주기의 상승기인 1975~79년에는 연평균 지가상승률이 30.6%이며 연평균 경상 GNP성장률은 32.4%이나, 안정기인 1980~86년에는 연평균 경상 GNP성장률은 16.2%임에도 불구하고 연평균 지가상승률은 9.8%에 불과하였다. 제3주기 상승기인 1987~91년에는 연평균 경상 GNP성장률은 18.0%이나 연평균 지가상승률은 22.3%로서 경상 GNP성장률을 상회하고 있다.¹³⁾ [圖 III-1]에서 보듯이, 지가상승률은 경상 GNP성장률보다 큰 진동폭의 순환주기를 이루고 있다.



토지에 대한 과세는 취득단계에서 取得稅(2%) 및 登錄稅(3.6%), 보유단계에서 綜合土地稅(0.2~5%) 및 都市計劃稅(0.2%)와 교육세, 양도단계에서 讓渡所得稅(32.25~53.75%) 또는 法人稅(32.25%) 및 特別附加稅(26.875%)가 과세된다. 금융자산에 대한 수익률은 정기예금 이자율과 국공채 수익률을 고려하며, 금융소득에 대해서는 所得稅(16.125~43%)가 과세된다. 따라서 토지와 금융자산의 세후수익률이 같기 위해서는 아

13) 1992년에 사상 처음으로 1.27% 하락하였던 전국 평균지가상승률은 1993년에 7.38%로 크게 하락하였으나, 1994년에는 -0.57%로 안정적인 하락세를 보였으며, 1995년에는 0.55%로 안정적인 상승세를 보이고 있다. 반면에 1989~91년 동안에 20%에 달했던 경상 GNP성장률은 1992년에 11.4%, 1993년에 11.2%로 둔화되었으나, 1994년에는 24.6%(추정치)의 높은 성장률을 보여주고 있다.

래의 조건을 만족해야 한다.

$$(1+g)^n - t_c[(1+g)^n - (1+t_p)] - (1+r)^n t_p - \sum_0^{n-1} (1+r)^{n-s} (1+g)^s t_1 = (1+r)^n - t_y[(1+r)^n - 1]$$

$$t_1 = -\frac{1}{(1+r)^{n-s} (1+g)^s} [(1-t_c)(1+g)^n + t_c(1+t_p) - (1+r)^n(1-t_y+t_p) - t_y]$$

t_p = 취득세(2%) 및 등록세(3.6%)를 포함한 세율¹⁴⁾

n = 토지보유년수로 5년 또는 10년으로 가정

t_1 = 토지보유과세 세율

t_c = 양도소득세율은 33~55%이나 최고세율인 55%를 적용

g = 연평균 지가상승률은 1981~85년에 10.3%, 1986~90년에 20.4%, 1981~90년에 15.4%이었으며, 향후 지가상승률은 경상 GNP성장률 목표치인 12~13%로 가정¹⁵⁾

t_y = 이자소득 분리과세 원천징수세율인 16.5% 또는 종합소득세의 최고세율 44.0%를 적용¹⁶⁾

r = 정기에금이자율 10% 또는 국공채 평균 수익률 13%를 적용

土地保有에 대한 稅負擔은 지가상승률, 보유년수, 양도소득세율, 이자소득세율 및 土地移轉에 대한 稅率에 의해서 영향을 받는다. 지가상승률이 높을수록, 양도소득세율이 낮을수록, 이자소득세율이 높을수록, 이전과세세율이 낮을수록 土地保有에 대한 稅負擔은 높아져야 한다. 그러나 土地保有에 대한 稅負擔이 아무리 강화되어도 지가가 크게 상승하면 토지가 금융자산에 비하여 훨씬 유리해진다. 토지에 따라서 지가상승

14) 취득세 및 등록세는 실제취득가액으로 과세하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 개인 간 거래로 실제거래가액을 입증하기 어려울 때는 예외적으로 과세시가표준액 또는 검인계약서상의 신고가액을 기준으로 과세하고 있으나, 1996년부터는 기준시가(공시지가 및 국세청 기준시가)를 기준으로 과세하며, 조례에 의하여 기준시가의 20%를 감면한다.

15) 1981~85년 동안의 연평균 경상 GNP성장률은 16.3%, 1986~90년 동안의 연평균 경상 GNP성장률은 17.0%로 1981~90년 동안의 연평균 GNP성장률은 16.6%로 나타나고 있다.

16) 현재 금융소득에 대해서는 21.5%로 분리과세하고 있으나, 향후 금융소득이 종합합산 누진과세될 경우에는 토지를 비교적 많이 보유하고 있는 계층의 종합소득도 높을 것으로 판단되므로 종합소득세의 최고세율인 43%(주민세 포함)를 적용하는 것이 합리적이다.

를 및 보유기간이 다르기 때문에 평균 지가상승률 및 평균 보유기간을 고려하여 土地保有課稅의 適正 稅負擔率을 결정한다고 하더라도 모든 토지에 일률적으로 적용하기 어렵다. 즉, 지가상승률이 全國 平均地價上昇率보다 낮은 토지는 금융자산보다 불리한 반면, 지가상승률이 全國 平均地價上昇率보다 높은 토지는 금융자산보다 유리하게 된다.

<表 III-3>에 의하면, 평균 지가상승률이었던 15.4%이었던 1980년대에는 보유기간이 5년이면 取得稅 및 登錄稅의 부담이 높아 土地保有에 대해 課稅하지 않았다고 하더라도 토지를 보유하고 있는 것이 손해를 보게 되나, 개인이 취득한 토지의 연평균 지가상승률이 16%를 상회하는 경우에는 토지를 보유하는 것이 정기에금에 투자하는 것보다 유리한 것으로 나타났다. 보유기간이 10년이면 取得稅 및 登錄稅의 實效稅率이 1%이었던 개인은 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 0.4~0.7%이었어야 했으며, 實效稅率이 5%이었던 법인¹⁷⁾의 경우에는 0.2~0.4%이었어야 했다. 그러나 실제로 土地保有에 대한 實效稅率은 0.05%에도 미치지 못했기 때문에 지난 1980년대에는 토지를 취득하여 10년 동안 보유하는 것이 정기에금에 투자하는 것보다 유리하였다.

1996년부터 금융소득 종합과세가 실시되어 4천만원 이하의 금융소득은 15%로 분리과세하고 4천만원 초과분은 다른 소득과 합산하여 누진과세하므로 금융소득에 대한 최고 한계세율이 40%로 높아진다. 讓渡所得稅의 개편으로 최고 한계세율이 50%로 낮아졌다. 따라서 향후 年平均 地價上昇率이 13% 수준에서 유지된다고 가정하면, 현행 取得稅 및 登錄稅 하에서 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 0.3~0.5% 수준을 유지해야 한다. 取得稅 및 登錄稅 세율이 3%로 하향조정되면¹⁸⁾, 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 0.5~0.7% 수준에 도달해야 할 것이며, 土地保有에 대한 適正 稅負擔率이

17) 법인은 취득하는 토지의 실제거래가액에 대하여 5.6%의 취득세 및 등록세를 납부한다. 금융소득(영업외이익)과 양도소득(특별이익)을 모두 사업소득에 포함시켜 30%(1991~93: 34%, 1994: 32%, 1995: 30%, 1996년 이후 28%)의 법인세로 과세하고 있으며, 양도차익은 별도로 25%(1996년 이후에는 20%)의 특별부가세를 과세하고 있다.

18) 취득세 및 등록세의 과세표준은 법인대 법인, 법인대 개인의 거래시에는 실제거래가액을 적용하고 있으며, 개인대 개인간 거래에서만 1996년부터 개별공시지가를 적용하되 조례로 20%를 감면하고 있다. 취득세의 세율은 2%를 유지하되, 등록세는 수수료의 성격이 강하고 부동산 등기를 제외한 다른 과세대상의 세율은 1%이하이므로 부동산 등기에 대한 등록세의 세율을 1%로 낮춰야 할 것이다.

0.3~0.5% 수준에서 결정되면 稅負擔의 資本化(capitalization)에 의해 2.3~3.8%¹⁹⁾ 이

<表 III-3> 土地保有에 대한 適正 稅負擔率

(單位 : %)

금융소득 세	21.5(r=10%)				43.0(r=10%)					
	5		1		5.6		3.2		1.2	
취득·등록세 보유연수	5	10	5	10	5	10	5	10	5	10
지가상승률										
11	-2.4	-1.6	-2.0	-1.4	-1.1	-0.6	-0.8	-0.4	-0.5	-0.3
12	-2.0	-1.2	-1.6	-0.9	-0.7	-0.2	-0.3	0.0	-0.1	0.1
12.5	-1.8	-1.0	-1.4	-0.7	-0.4	<u>0.1</u>	-0.1	<u>0.2</u>	<u>0.1</u>	<u>0.4</u>
13	-1.6	-0.7	-1.2	-0.5	-0.2	<u>0.3</u>	0.1	<u>0.5</u>	<u>0.3</u>	<u>0.6</u>
13.5	-1.4	-0.5	-1.0	-0.3	0.0	0.5	<u>0.3</u>	0.7	0.6	0.8
14	-1.2	-0.3	-0.7	-0.1	0.2	0.7	0.5	0.9	0.8	1.0
14.5	-0.9	-0.1	-0.5	0.2	0.5	1.0	0.8	1.1	1.0	1.3
15	-0.7	<u>0.2</u>	-0.3	<u>0.4</u>	0.7	1.2	1.0	1.4	1.2	1.5
15.5	-0.5	<u>0.4</u>	-0.02	<u>0.7</u>	0.9	1.4	1.2	1.6	1.4	1.7
16	-0.3	<u>0.7</u>	<u>0.2</u>	<u>0.9</u>	1.1	1.7	1.4	1.8	1.6	1.9
16.5	-0.03	0.9	0.4	1.2	1.3	1.9	1.6	2.0	1.9	2.2
17	0.2	1.2	0.7	1.4	1.8	2.4	2.0	2.4	2.3	2.6

- 註 : 1. r=10%는 1980년대 정기예금 이자율임.
 2. 1995년 이전에는 이자소득에 대해서는 21.5%로 원천분리과세하였으나, 1996년 이후에는 4천만원을 초과하는 이자소득은 종합과세함.
 3. 취득세 및 등록세의 부담은 법인은 실제거래가액의 5%이며, 개인은 실제거래가액을 밝히지 않았으므로 실효세부담은 1%로 추정됨.
 4. 1996년부터 금융소득이 종합소득에 합산하여 과세되므로 최고 한계세율인 43%(주민세 포함)를 적용하였으며, 양도소득세는 최고세율인 53.75%(주민세포함)를 적용하였음.

상 지가를 하락시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

19) 1994년 토지보유에 대한 평균적인 세부담은 0.16%로서 지가하락요인은 1~1.6%에 불과하다. 적정 세부담율이 0.3~0.5% 수준으로 높아지고 향후 예상되는 시장이자율이 13%로 유지되면 지가하락요인은 3~4%가 될 것이다. 그러나 토지보유에 대한 세부담이 높아지면 세금을 납부하기 위한 자금의 유동성 부족으로 충분한 소득이 없는 토지는 처분하고자 할 것이므로 토지의 공급이 늘어나게 될 것이며, 지가차익을 목적으로 토지를 보유하고자 하는 유인도 줄어들게 되므로 토지의 투기적 수요는 줄어들어 토지의 시장가격은 자본화효과 이상으로 하락하게 될 것이다. 토지보유에 대한 과세는 토지가격을 하락시키는 요인으로 작용하며, 토지가격의 변동율은 통화공급량 및 시장이자율 등의 거시경제적 요인과 부동산경기 변화, 개발계획의 발표 및 시행, 조세정책의 변화, 공급자와 수요자간의 여건변화, 대기업의 대규모토지 구입, 토지수요자의 기대심리 변화 등의 요인들에 의하여 결정된다.

이와 같이 土地保有에 대한 適正 稅負擔率을 결정하기란 쉽지 않을 뿐 아니라, 향후 지가상승률을 높게 예측하여 稅負擔率을 너무 높게 결정하면 地價上昇率이 10% 이내에서 안정적인 토지의 경우에는 稅後收益率이 어떠한 금융자산의 稅後收益率보다도 낮아지게 되므로 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 신중하게 결정해야 하며, 土地保有에 대한 稅負擔을 아무리 높여도 용도 및 형질변경 등에 의해 地價가 2~3배 이상 급등하는 특정토지에 대한 投機的 需要는 억제할 수 없을 뿐 아니라 지가차익도 완전히 환수하기란 불가능하다. 따라서 土地保有에 대한 適正 稅負擔率은 향후 예상되는 平均地價上昇率과 토지 및 금융자산에 대한 稅率構造를 고려하여 결정해야 하며, 土地保有에 대한 稅負擔을 강화하면 토지의 稅後收益率이 하락함으로써 금융자산에 대한 토지의 절대적인 우위성이 제거되고 토지에 대한 기대심리도 줄어들게 되어 地價上昇率도 안정적으로 유지될 것이다.

4. 綜合土地稅의 實態

綜合土地稅는 과거의 土地分財産稅(0.3%)와 土地過多保有稅(0.2~5%)를 통합하여 전국에 산재해 있는 토지를 토지용도별로 綜合合算課稅對象土地(0.2~5%), 別途合算課稅對象土地(0.3~2%), 分離課稅對象土地(0.1%, 0.3%, 5%)로 구분하고 이를 개인별로 합산하여 누진과세하는 土地保有에 대한 종합과세이다. 綜合土地稅는 다른 조세가 갖는 財政確保의 機能보다는 토지과다보유 억제, 토지의 효율적 이용, 그리고 지가안정이라는 土地政策的 機能에 역점을 두고 있다.

본래 財産稅는 보유하고 있는 재산이 지방정부로부터 받고 있는 편익에 대한 대가로 납부하는 物稅로서 지방정부의 주요한 재정확보수단으로 인식되고 있다. 우리나라, 일본, 대만 등을 제외한 거의 모든 국가에서는 보유하고 있는 부동산에 대해 단일세율로 비례과세하고 있으며, 세율 또는 과표현실화율은 주로 재정수요의 증가에 의해 결정된다. 그러나 綜合土地稅는 재정확보에 중점을 둔 應益課稅 보다는 형평에 중점을 둔 應能課稅에 가까우며, 보유하고 있는 토지에 대해 과세하는 物稅가 아니고 토지소유자에 대해 과세하는 人稅이며, 地方稅라기 보다는 國稅에 가깝다.

1990년에 綜合土地稅가 도입되면서 과표를 52.6%나 인상함으로써 1989년의 2,079억원에서 4,477억원으로 115%가 증가하였으나 과표현실화율은 15.3%에 불과하였다. 계속된 과표인상(1991: 25.5%, 1992: 27.4%, 1993: 20.5%)을 통하여 1993년 부과액은 8,911억원으로 1990년 부과액의 2배가 되었으나 과표현실화율은 21.3%에 머물렀다. 이처럼 개별공시지가에 비하여 낮을 뿐만 아니라 필지간·지역간 격차가 심한 과표를 新경제 5개년 계획에 의하여 과표평준화 및 과표인상(1994: 20.6%, 1995: 17.0%)을 통하여 1995년까지 과표현실화율은 개별공시지가의 30% 수준에서 평준화하고 1996년에 과표를 개별공시지가로 전환하면서 세율체계를 조정함으로써 稅負擔을 1993년 수준의 2~3배수준으로 강화하기로 하였다. 이에 따라 1995년 과표는 개별공시지가의 31.6%에서 평준화가 이루어졌으며²⁰⁾, 부과액도 1조 3,447억원으로 1990년 부과액의 3배(1993년 부과액의 1.5배)에 이르게 되었다. 이렇듯 단기간에 綜合土地稅 부과액이 크게 증가하였지만 도시계획세 및 교육세를 포함한 土地保有에 대한 總稅負擔의 實效稅率은 아직도 0.2%에 불과한 실정이다.

1992년과 1993년 綜合土地稅의 稅額段階別 稅負擔 現況은 <表 III-6>과 같다. 1993년 고지서건수에 의한 납세인원은 10,892,546명이나 시도별로 중복된 고지서를 제외한 순납세인원은 8,971,803명에 달한다. 세액이 1만원 이하인 납세자는 土地課標의 인상으로 매년 줄어들고 있는 반면 1만원 이상을 부담하고 있는 납세자는 늘어나고 있다.

1만원 이하를 부담한 계층은 1992년에는 납세인원의 49.5%이었으나 1993년에는 45%로 줄어든 반면, 1~10만원을 부담하는 계층은 1992년에는 44.2%였으나 1993년에는 47.3%로 늘어나 10만원 이하를 부담하는 계층은 1992년에는 93.7%이었으나 1993년에는 92.3%에 이른다. 이 중 납부할 세액이 1,000원 미만이어서 少額不徵收²¹⁾에 해당되는 인원도 무려 753,802명으로 納稅者의 8.4%에 달하며, 課稅標準額이 250만원(농경지인 경우에는 500만원 이하) 이하이어서 5,000원 이하의 세액을 납부하는 인원도

20) 과표현실화율이 30% 미만인 토지가 1993년에는 무려 1,601만 필지(65.6%)에 달하였으나, 1994년에는 1,450만 필지(59.4%)로 감소하였다. 1995년에는 과표현실화율이 30% 미만인 토지가 138만 필지(5.6%)로 대폭 감소하였으며, 20% 미만인 토지는 1천 필지에 불과하다.

21) 소액부징수 1,000원은 기본 행정비용에도 미치지 못하므로 소액부징수를 5,000원 또는 10,000원으로 대폭 인상하면서 종합토지세의 최저 한계세율도 실효세율이 최소한 0.1% 수준이 되도록 높이는 것이 바람직하다.

250만명으로 납세자의 25.5%를 차지하고 있다. 綜合土地稅로 100만원 이상을 납부하고 있는 인원은 1992년에 5만 6,956명으로 0.7%에 불과하였으나, 1993년에는 7만 2,610명으로 늘어나 總納稅人員의 0.8%이며, 500만원 이상을 부담하는 납세인원은 1만 1,613명으로서 납세인원의 상위 0.13% 계층에 해당된다.

<表 III-4> 土地保有課稅에 대한 稅負擔 分析

연 도	지가총액 (조원)	과세표준액 (십억원)	부과액 (억원)	도시계획세 (억원)	교육세 (억원)	총세부담 (억원)	실효세율 (%)
1989	576.6	70,611	2,079	911	360	3,350	0.06
1990	761.0	107,751	4,477	1,458	895	6,830	0.09
1991	917.6	135,232	5,314	1,817	1,063	8,194	0.09
1992	1,072.6	171,374	6,951	2,439	1,390	10,780	0.1
1993	1,068.1	206,824	8,911	2,979	1,782	13,672	0.13
1994	989.3	250,191	10,892	3,559	2,178	16,629	0.17
1995	983.6	294,562	13,447	4,289	2,689	20,425	0.2

- 註 : 1. 1989년 부과액은 토지분재산세 1,799억원과 토지과다보유세 280억원을 더하였으며, 교육세는 종합토지세 부과액의 20%로 계산하였음.
 2. 지가총액은 개별지가가 발표되는 24,402,806필지(면적: 73,893km², 전국토의 74.4%)의 개별공시지가를 모두 더한 합계임. 여기에는 종합토지세 과세대상 토지(과세대상: 66,056km², 비과세 및 감면: 5,302km²)와 국유지(24,519km²)중 일부가 포함되어 있음.

<表 Ⅲ-5> 地域別 公示地價總額 및 課標現實化率

구 분	총면적 (km ²)	면 적 (km ²)	1993과표 (십억원)	1993 공시지가 (십억원, %)	1993현실 화율(%)	1994 현실 화율(%)	1995 현실 화율(%)
전 국	99,392	73,893(100)	227,871	1,068,099 (100)	21.3	24.8	31.6
서 울	605	300 (0.4)	62,981	62,981 (5.9)	19.5	25.0	29.6
부 산	531	353 (0.5)	18,064	18,064 (1.7)	21.8	27.4	31.4
대 구	456	347 (0.5)	11,135	11,135 (1.0)	24.2	28.0	31.5
인 천	339	288 (0.4)	10,245	10,245 (1.0)	21.6	27.2	31.9
광 주	501	374 (0.5)	5,239	5,239 (0.5)	19.5	25.7	31.1
대 전	537	385 (0.5)	5,871	5,871 (0.5)	22.0	26.5	31.7
경 기	10,780	8,947(12.1)	42,819	42,819 (4.0)	21.0	27.9	32.6
강 원	16,897	7,091 (9.6)	4,919	4,919 (0.5)	22.3	27.3	32.6
충 북	7,436	6,572 (8.9)	5,648	5,648 (0.5)	18.6	26.2	32.2
충 남	8,352	7,069 (9.6)	9,347	9,347 (0.9)	22.2	28.1	32.9
전 북	8,042	6,262 (8.5)	7,935	7,935 (0.7)	25.0	28.0	32.9
전 남	11,858	10,031(13.6)	8,425	8,425 (0.8)	25.1	29.4	33.2
경 북	19,451	14,936(20.2)	14,066	14,066 (1.3)	25.5	30.0	34.2
경 남	11,779	9,651(13.1)	17,821	17,821 (1.7)	22.5	28.5	32.8
제 주	1,827	1,287 (1.7)	3,357	3,357 (0.3)	18.5	24.8	31.4

- 註 : 1. 개별공시지가를 산정하고 있는 2,440만 필지의 면적(전국토의 74.4%)에는 종합토지세 과세대상토지의 면적 71,358km²(과세대상: 66,056km², 비과세 및 감면: 5,302km²)에 민간에게 임대하는 국공유지가 일부 포함되어 있음.
2. 한국토지개발공사가 30만 필지의 대표지 공시지가를 기준으로 전국 거래대상토지(전국토의 92%)의 지가총액을 추정하여 1991년에 1,614.5조원이라고 발표하였으며, 연평균 지가상승률을 적용하면 1993년 지가총액은 1,797.7조원에 이룸. 그러나 이 통계치는 정확성이 결여되어 있으며, 비과세대상인 국공유지를 포함시켰으므로 실효세율을 구하는 데는 부적합하다고 판단됨.
3. 면적은 총면적에서 임야, 도로, 철도용지, 하천, 제방등 국공유지를 제외함.
4. 1993년 우리나라 총면적 99,392km²에 대한 지가총액은 1,310.1조원으로 추정되어 경상GNP 265.5조원의 4.9배에 달하며, 1994년 지가총액은 1,213.5조원으로 경상GNP 302.9조원의 4배에 달함. 경상GNP에 대한 지가총액의 비율은 1987년에 5.3(505.7/109.7), 1988년에 5.6(580.1/131.4), 1989년에 5.0(739.4/147.9), 1990년에 5.5(975.8/178.3), 1991년에 5.5(1176.6/214.2), 1992년에 5.6(1327.0/238.7)이었으나, 1992년이후 지가가 하락하면서 낮아지기 시작하였음.
5. 1995년 지가총액은 1995년 과세시가표준액에 31.6%의 과표현실화율을 적용함.

資料 : 內務部, 稅政科.

<表 III-6> 稅額段階別 稅負擔 分布現況

(單位：천명, 억원)

세액단계	1992					1993				
	납세인원 (천명)	부과세액 (억원)	과세표준 (억원)	1인당 평균세액 (천원)	평균세율 (%)	납세인원 (천명)	부과세액 (억원)	과세표준 (억원)	1인당 평균세액 (천원)	평균세율 (%)
1천원 미만	847 (98)	37 (0.05)	2,783 (0.2)	436원	0.13	754 (84)	33 (0.04)	2,474 (0.1)	438원	0.13
5천원 이하	1,842 (31.0)	528 (0.8)	37,575 (2.3)	2,836원	0.14	1,711 (27.5)	492 (0.6)	34,690 (1.8)	2,876원	0.14
1만원 이하	1,397 (49.5)	117 (2.4)	77,099 (6.8)	7,326원	0.15	1,571 (45.0)	115 (1.9)	75,256 (5.4)	7,320원	0.15
3만원 이하	2,494 (78.2)	441 (8.7)	267,320 (22.3)	17,682원	0.16	2,670 (74.7)	472 (7.2)	284,204 (19.1)	17,678원	0.17
5만원 이하	771 (87.1)	238 (12.8)	163,312 (31.8)	38,008원	0.18	867 (84.4)	331 (11.0)	185,087 (28.1)	38,178원	0.18
10만원 이하	555 (93.7)	394 (18.3)	189,573 (42.8)	69,735원	0.21	701 (92.3)	491 (16.5)	236,891 (39.5)	70,043원	0.21
50만원 이하	432 (98.7)	870 (30.6)	320,404 (61.4)	201,389원	0.27	550 (98.4)	1,106 (29.0)	429,918 (60.2)	201,091원	0.26
1백만원 이하	59 (99.3)	412 (36.4)	111,650 (67.9)	698,305원	0.37	75 (99.2)	524 (37.9)	142,697 (67.1)	698,667원	0.37
5백만원 이하	48 (99.9)	924 (49.4)	211,675 (80.2)	1,925	0.44	61 (99.9)	1,182 (48.2)	261,356 (79.7)	1,937	0.45
1천만원 이하	487 (99.9)	338 (54.1)	54,606 (83.4)	6,940	0.62	616 (99.9)	427 (53.1)	70,068 (83.1)	6,932	0.61
5천만원 이하	357 (99.9)	697 (63.9)	90,952 (88.7)	19,524	0.77	444 (99.9)	866 (62.8)	114,414 (88.6)	19,505	0.76
1억원 이하	376명 (99.9)	266 (67.7)	29,611 (90.4)	70,745	0.90	451명 (99.9)	314 (66.4)	33,698 (90.2)	69,623	0.93
10억원 이하	392명 (99.9)	1,044 (82.4)	84,535 (95.3)	236,327	1.23	506명 (99.9)	1,366 (81.8)	109,676 (95.5)	239,960	1.25
10억원 초과	50명 (100)	1,253 (100)	81,117 (100)	25억원	1.54	63명 (100)	1,612 (100)	94,258 (100)	26억원	1.71
합 계	8,665,252	7,106	1,722,211	82,002원	0.41	8,971,808	8,858	2,074,682	98,733원	0.43

資料：내무부, 시군세과.

1만원 이하의 세액을 부담하는 45%(403만명)계층이 보유하는 土地는 13,503km로서 과세대상토지 66,069km의 20.4%이며, 課稅標準額으로는 207조원의 5.4%이나 납부하는 稅額은 매우 작아 부과세액 8,858억원의 1.9%에 불과하며 과세표준액 대비 부과세액의 平均稅率은 0.15%에도 못미친다. 1~10만원 이하를 납부하는 47.3%(298만명) 계층

이 보유하고 있는 과세대상토지는 33,506km²로서 과세대상토지의 50.7%이며, 과세표준액은 162조원으로 과세대상토지 과세표준액의 34.1%이나 부과세액은 1,294억원으로 8,858억원의 14.6%에 불과해 平均稅率은 0.15~0.21%에 불과하다.

10~1000만원을 납부하는 계층(상위 92.3~99.2%)은 624,646명으로 납세인원의 6.9%에 불과하나 과세대상토지의 8.6%(12,224km²)를 보유하고 있으며, 課稅標準額은 57조원으로 27.6%, 부과세액은 1,631억원으로 18.4%를 차지한다. 100~500만원을 납부하는 계층(상위 99.2~99.9%)은 118,214명으로 납세인원의 0.7%에 불과하나 과세대상토지의 5.0%(3,335km²)를 보유하고 있으며 課稅標準額은 26.1조원으로 12.6%, 부과세액은 1,182억원으로 13.3%를 차지하고 있으며, 500만원을 초과하여 납부하고 있는 계층(상위 0.13%)은 11,613명에 불과하며 과세대상토지의 5.3%(3,501km²)를 보유하고 있으며 課稅標準額은 42조원으로 20.3%, 부과세액은 4,584억원으로 51.8%를 차지하며, 평균세율도 0.61~1.71%에 달한다. 따라서 綜合土地稅 세율의 누진도가 심하며²²⁾, 土地所有 偏重度에 비하여 稅負擔의 偏重度가 더 심하다는 것을 알 수 있다.

5. 土地保有에 대한 實效稅負擔率 分析

1993년 綜合土地稅 과세대상토지를 개인과 법인별로 나누어 종합한 모집단에서 각각 표본²³⁾을 추출하여 보유한 토지의 개별공시지가총액별로 實效稅率을 분석하였다.<表 Ⅲ-7>에 의하면, 綜合 또는 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 개인(약 790만명)과 법인(약 10만명) 중에서 80%가 1억원 이하의 토지(공시지가로 평가한 지가총액)를 보유하고 있으며, 95%가 3억원 이하의 토지를 보유하고 있다. 상위 0.1%(약

22) 종합합산과세대상토지의 경우 과세표준액이 5억원 이상인 7.4천명에 불과한 토지 소유자(상위 0.1%)에게 2%, 3%, 5%의 한계세율이 적용된다.

23) 1993년 종합토지세가 부과된 개인 8,399,472명과 법인 133,419인 중에서 과표가 낮은 계층에 대해서는 상대적으로 적은 표본수를 추출하고 과표가 높은 계층에 대해서는 분석의 정밀성을 높이기 위해 상대적으로 많은 표본수를 추출하는 層化無作為抽出方法(stratified random sample)을 사용하여 개인은 15,652명, 법인은 1,719인을 추출하였다. 課稅標準額은 현실화율이 낮으며 토지에 따라 편차가 심하므로 표본추출한 토지자료에 개별공시지가를 입력하여 각 개인 및 법인이 보유하고 있는 토지의 개별공시지가총액을 기준으로 實效稅負擔을 분석하였다.

7,500명: 개인은 약 4,500명, 법인은 약 3,000명)는 50억원 이상의 토지를 보유하고 있으며, 상위 1%(약 78,200명: 개인은 약 66,800명, 법인은 약 11,400명)은 10억원 이상의 토지를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 보유하고 있는 토지의 공시지가총액이 높아 질수록 법인의 비율이 높아지고 있으며²⁴⁾, 특히 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 법인의 수가 상대적으로 많아지고 있다.

<表 III-8>은 綜合合算課稅對象土地를 보유하고 있는 개인과 법인의 公示地價總額別 實效稅率을 보여주고 있다. 공시지가총액이 증가함에 따라 일반적으로 實效稅率이 증가하고 있으나, 일부 구간에서는 과표현실화율이 낮아서 實效稅率이 하락하는 현상이 나타나고 있다. 綜合合算課稅對象土地를 보유하고 있는 개인(약 771만명) 및 법인

<表 III-7> 公示地價總額에 따른 階層別 分布(個人, 法人)

(單位 : %)

종합 + 별도합산 공시지가총액	개인		법인		개인 + 법인	
	비율	누적비율	비율	누적비율	비율	누적비율
1억원 이하	79.70	79.70	59.35	59.35	79.45	79.45
2억원 이하	12.85	92.56	11.24	70.59	12.83	92.28
3억원 이하	3.16	95.72	5.45	76.04	3.19	95.47
4억원 이하	1.34	97.05	3.96	80.00	1.37	96.84
5억원 이하	0.76	97.82	2.88	82.88	0.79	97.63
6억원 이하	0.47	98.29	1.55	84.43	0.49	98.12
7억원 이하	0.36	98.65	1.15	85.57	0.37	98.48
8억원 이하	0.21	98.85	1.54	87.11	0.22	98.71
9억원 이하	0.18	99.03	0.92	88.03	0.19	98.89
10억원 이하	0.12	99.15	0.54	88.57	0.13	99.02
20억원 이하	0.56	99.72	4.97	93.54	0.62	99.64
30억원 이하	0.14	99.85	1.78	95.33	0.16	99.80
40억원 이하	0.06	99.92	1.11	96.44	0.08	99.87
50억원 이하	0.03	99.94	0.61	97.04	0.03	99.91
100억원 이하	0.04	99.99	1.40	98.44	0.06	99.97
500억원 이하	0.01	100.00	1.21	99.66	0.03	100.00
2000억원 이하	0.00	100.00	0.28	99.94	0.00	100.00
2000억원 초과	-	-	0.06	100.00	0.00	100.00

註 : 종합합산 또는 별도합산대상토지를 보유하고 있는 소유자는 개인이 790만명이며 법인이 10만명으로 총 800만명이고, 분리과세대상토지만을 보유하고 있는 개인은 49만명이며, 법인은 3만명임.

24) 토지를 200억원 이상 보유하고 있는 계층에서는 개인(1,136명)보다 법인(1,548명)이 더 많은 것으로 나타났다.

(약 8만명)의 81%가 1억원 이하의 토지를 소유하고 있으며, 94%가 2억원 이하를 소유하고 있고, 상위 1%(약 8만명)가 6억원 이상의 토지를 소유하고 있으며, 상위 0.1%(약 8천명)는 30억원 이상의 토지를 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다.

1993년 綜合合算課稅對象土地에 대한 實效稅率은 개인은 0.046~0.54%, 법인은 0.048~0.9%이었으나, 과표인상으로 1995년에는 개인은 0.06~1.39%, 법인은 0.06~1.45%로 實效稅率이 높아졌으며, 특히 상위 0.1% 계층(공시지가총액으로 30억원 이상

<表 III-8> 綜合合算 課稅對象土地의 保有現況 및 實效稅率

(單位 : %)

공시지가 총액	개 인		법 인		개인 누적 비율	법인 누적 비율	합계 누적 비율
	1993년 실효세율	1995년 실효세율	1993년 실효세율	1995년 실효세율			
1억원 이하	0.046	0.061	0.048	0.061	81.26	66.53	81.11
2억원 이하	0.046	0.076	0.050	0.076	94.18	78.04	94.02
3억원 이하	0.054	0.100	0.057	0.101	96.95	83.54	96.81
4억원 이하	0.065	0.118	0.072	0.117	98.11	86.47	97.99
5억원 이하	0.073	0.138	0.082	0.137	98.70	89.03	98.60
6억원 이하	0.083	0.151	0.080	0.152	99.03	90.44	98.94
7억원 이하	0.091	0.160	0.094	0.161	99.27	91.46	99.19
8억원 이하	0.095	0.167	0.114	0.167	99.41	92.96	99.35
9억원 이하	0.098	0.172	0.101	0.172	99.53	93.37	99.47
10억원 이하	0.105	0.176	0.091	0.177	99.60	93.79	99.55
20억원 이하	0.116	0.209	0.108	0.216	99.89	97.07	99.86
30억원 이하	0.148	0.291	0.140	0.298	99.94	98.14	99.93
40억원 이하	0.179	0.350	0.169	0.346	99.97	98.62	99.95
50억원 이하	0.207	0.403	0.237	0.407	99.98	98.91	99.97
60억원 이하	0.213	0.442	0.261	0.441	100	99.08	99.98
70억원 이하	0.256	0.461	0.286	0.462	100	99.23	99.98
80억원 이하	0.356	0.485	0.245	0.483	100	99.34	99.99
90억원 이하	0.298	0.497	0.260	0.497	100	99.40	99.99
100억원 이하	0.219	0.506	0.254	0.507	100	99.51	99.99
200억원 이하	0.298	0.614	0.381	0.623	100	99.75	100
300억원 이하	0.442	0.917	0.496	0.887	100	99.83	100
400억원 이하	0.553	1.023	0.707	1.106	100	99.87	100
500억원 이하	0.481	1.189	0.688	1.184	100	99.91	100
600억원 이하	0.459	1.249	0.686	1.235	100	100	100
700억원 이하	0.338	1.284	0.651	1.278	100	100	100
800억원 이하	0.310	1.315	0.872	1.321	100	100	100
2000억원 이하	0.539	1.386	0.836	1.395	100	100	100
2000억원 초과	-	-	0.904	1.451	100	100	100

註 : 종합합산과세대상토지를 보유하고 있는 개인은 771만명이며, 법인은 8만명임.

보유)의 實效稅率은 1993년의 2배 정도로 높아져 實效稅率이 0.35~1.45%에 이르며 實效稅率의 격차도 매우 큰 편이다. 그러나 94~99% 계층(공시지가총액으로 3억~6억원 보유)의 實效稅率은 0.1~0.15%로 매우 낮으며, 99~99.9% 계층(공시지가총액으로 6억~30억원 보유)의 實效稅率도 0.16~0.29%으로 낮은 편이므로 상위 5%(특히 상위 1% 계층)의 세부담을 강화하면서 세부담의 누진도는 완화하는 방향으로 綜合合算課稅對象의 세율체계를 개선해야 할 것이다.

<表 Ⅲ-9>는 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 개인과 법인의 公示地價總額別 實效稅率을 보여주고 있다. 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있는 개인(약 52만명) 및 법인(약 2.6만명)의 53%가 1억원 이하의 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있으며, 90%가 7억원 이하를 보유하고 있다. 상위 1%(약 5천명)는 40억원 이상의 別途合算課稅對象土地를 보유하고 있으며, 상위 0.1%(약 500명)는 500억원 이상의 토지를 보유하고 있다.

1993년 別途合算課稅對象土地에 대한 實效稅率은 개인은 0.064~0.15%, 법인은 0.067~0.23%로 매우 낮았다. 그동안 과표인상으로 1995년에는 개인은 0.09~0.32%, 법인은 0.09~0.5%로 1993년의 1.5배 정도로 높아졌으나 아직도 낮은 편이다. 특히 영업용건축물부속토지를 5억원 이하 보유하고 있는 계층의 實效稅率이 공장용지의 實效稅率인 0.1%에도 미치지 못하고 있으며, 공시지가총액으로 200억원을 보유하고 있는 계층의 實效稅率도 0.2%에도 미치지 못하고 있다. 따라서 別途合算課稅對象에 대한 최저 한계세율을 높이고 누진도는 완화하는 방향으로 누진세율체계를 개선함으로써 영업용건축물부속토지에 대한 실효세부담율을 0.2~0.4% 수준으로 높여야 할 것이다.

<表 III-9> 別途合算 課稅對象土地의 保有現況 및 實效稅率

(單位 : %)

공시지가 총액	개 인		법 인		개인 누적 비율	법인 누적 비율	합계 누적 비율
	1993년 실효세율	1995년 실효세율	1993년 실효세율	1995년 실효세율			
1억원 이하	0.064	0.090	0.067	0.090	54.04	31.71	52.99
2억원 이하	0.067	0.090	0.065	0.090	68.46	44.00	67.31
3억원 이하	0.063	0.090	0.067	0.090	78.07	49.69	76.72
4억원 이하	0.063	0.092	0.062	0.091	83.42	57.84	82.21
5억원 이하	0.064	0.097	0.061	0.099	86.80	61.75	85.62
6억원 이하	0.067	0.102	0.075	0.102	89.56	64.23	88.36
7억원 이하	0.070	0.104	0.062	0.104	91.47	66.37	90.28
8억원 이하	0.068	0.107	0.088	0.107	92.93	68.63	91.78
9억원 이하	0.076	0.108	0.045	0.108	93.71	70.72	92.63
10억원 이하	0.071	0.109	0.089	0.109	94.55	71.94	93.47
20억원 이하	0.074	0.113	0.077	0.113	98.17	82.12	97.41
30억원 이하	0.080	0.125	0.081	0.125	99.08	86.56	98.49
40억원 이하	0.084	0.133	0.090	0.134	99.47	89.66	99.01
50억원 이하	0.087	0.144	0.102	0.144	99.63	91.17	99.23
60억원 이하	0.088	0.151	0.093	0.151	99.73	92.39	99.39
70억원 이하	0.092	0.155	0.096	0.155	99.79	93.40	99.50
80억원 이하	0.094	0.159	0.104	0.159	99.84	93.85	99.57
90억원 이하	0.113	0.161	0.100	0.161	99.87	94.42	99.62
100억원 이하	0.101	0.163	0.107	0.163	99.89	94.99	99.66
200억원 이하	0.099	0.178	0.118	0.185	99.99	97.40	99.86
300억원 이하	0.126	0.225	0.142	0.226	100	98.20	99.91
400억원 이하	0.134	0.256	0.175	0.250	100	98.79	99.94
500억원 이하	0.127	0.279	0.166	0.275	100	99.06	99.95
600억원 이하	0.128	0.292	0.134	0.291	100	99.96	99.99
700억원 이하	0.185	0.300	0.191	0.302	100	100	100
900억원 이하	0.154	0.318	0.210	0.310	100	100	100
2000억원 이하	-	-	0.199	0.355	100	100	100
2000억원 초과	-	-	0.226	0.5	100	100	100

註 : 별도합산과세대상토지를 보유하고 있는 개인은 52만명이며, 법인은 2만 6천명임

1993년 綜合合算 課稅對象土地의 實效稅率은 개인이 0.05~0.54%, 법인은 0.05~0.9%에 이르나, 別途合算 課稅對象土地의 實效稅率은 개인이 0.06~0.16%, 법인은

0.07~0.23%에 불과해 綜合合算과 別途合算을 종합한 實效稅率은 <表 Ⅲ-10>와 <表 Ⅲ-11>에서 보는 바와 같이 개인은 0.046~0.34%(총세부담율: 0.086~0.42%), 법인은 0.05~0.38%(0.086~0.39%)에 불과하다. 1995년에 과표가 공시지가의 31.6% 수준에서 평균화가 이루어졌기 때문에 綜合合算과 別途合算을 종합한 實效稅率은 개인이 0.061~0.79%, 법인은 0.065~0.68%에 달하게 된다.²⁵⁾ 그러나 개인 토지소유자의 95%(3억 원 이하 보유)에 달하는 계층의 綜合土地稅 實效稅率은 0.1%(총세부담은 0.16%)에도 미치지 못하며, 공시지가로 10억원에 달하는 토지를 보유하고 있는 상위 1% 階層의 實效稅率도 0.14%(총세부담은 0.21%)에 불과하며, 50억원에 달하는 토지를 보유하고 있는 상위 0.1% 階層의 實效稅率도 0.22%(총세부담은 0.32%)에 불과하다.

25) 공시지가총액이 커짐에 따라 법인의 실효세율이 개인의 실효세율보다 낮아지는 것은 법인이 세부담이 낮은 별도합산과세대상토지를 많이 보유하고 있기 때문이다.

<表 III-10> 公示地價 總額에 따른 綜合土地稅 實效稅率의 變化(個人)

(單位：%)

종합+별도 공시지가	1993년 현실화율	1993 실효세율			1995 실효세율		
		종합+별도	중토세	총세부담	종합+별도	중토세	총세부담
1억원 이하	22.96	0.046	0.045	0.086	0.061	0.061	0.122
2억원 이하	20.47	0.047	0.046	0.091	0.076	0.076	0.144
3억원 이하	20.13	0.055	0.053	0.097	0.097	0.095	0.163
4억원 이하	20.18	0.063	0.062	0.106	0.109	0.106	0.174
5억원 이하	20.33	0.069	0.068	0.114	0.121	0.118	0.189
6억원 이하	20.43	0.074	0.074	0.121	0.128	0.124	0.197
7억원 이하	20.48	0.078	0.077	0.125	0.130	0.126	0.200
8억원 이하	20.17	0.080	0.079	0.129	0.137	0.133	0.210
9억원 이하	19.90	0.083	0.083	0.133	0.143	0.140	0.318
10억원 이하	20.70	0.088	0.085	0.134	0.142	0.135	0.211
20억원 이하	20.13	0.090	0.091	0.143	0.151	0.146	0.226
30억원 이하	19.98	0.103	0.102	0.156	0.185	0.177	0.263
40억원 이하	20.21	0.113	0.117	0.174	0.199	0.188	0.277
50억원 이하	20.10	0.130	0.128	0.187	0.234	0.223	0.318
60억원 이하	19.47	0.127	0.128	0.187	0.241	0.230	0.327
70억원 이하	17.11	0.132	0.133	0.187	0.311	0.301	0.403
80억원 이하	19.45	0.134	0.151	0.215	0.247	0.234	0.331
90억원 이하	20.36	0.150	0.152	0.217	0.250	0.241	0.342
100억원 이하	18.40	0.145	0.147	0.204	0.302	0.292	0.392
200억원 이하	20.56	0.120	0.120	0.276	0.321	0.306	0.422
300억원 이하	19.18	0.217	0.216	0.296	0.425	0.394	0.523
400억원 이하	17.85	0.243	0.238	0.315	0.522	0.497	0.641
500억원 이하	21.65	0.344	0.327	0.429	0.533	0.492	0.646
500억원 초과	16.54	0.337	0.328	0.419	0.794	0.764	0.955

註：1. 종합 및 별도합산과세대상토지를 보유하고 있는 개인 790만명의 80%, 95%, 99%, 99.9%를 구분하였음.

2. 公示地價總額이 높아짐에 따라서 課標現實化率이 낮아지는 경향이 있으며, 지가총액 단계별로 綜合合算課稅對象土地와 別途合算課稅對象土地의 보유비율이 다르기 때문에 지가총액 단계별로 實效稅率이 낮아지는 경우가 발생함.
3. 종합토지세는 分離課稅對象土地를 포함하고 있기 때문에 종합토지세 實效稅率이 종합 및 별도합산을 종합한 實效稅率보다 낮은 경우도 있고 높은 경우도 나타나고 있음.

<表 III-11> 公示地價 總額에 따른 綜合土地稅 實效稅率의 變化(法人)

(單位：%)

중합+별도 공시지가 총액	1993년 현실화율	1993 실효세율			1995 실효세율		
		중합+별도	중토세	총세부담	중합+별도	중토세	총세부담
1억원 이하	23.71	0.050	0.053	0.086	0.065	0.064	0.110
2억원 이하	20.86	0.530	0.059	0.102	0.080	0.079	0.142
3억원 이하	20.00	0.055	0.055	0.098	0.098	0.096	0.164
4억원 이하	20.60	0.065	0.064	0.109	0.103	0.102	0.171
5억원 이하	20.64	0.075	0.080	0.117	0.125	0.122	0.178
6억원 이하	21.61	0.081	0.078	0.133	0.134	0.128	0.212
7억원 이하	20.03	0.079	0.068	0.134	0.136	0.133	0.205
8억원 이하	00.78	0.101	0.114	0.175	0.143	0.138	0.223
9억원 이하	00.15	0.086	0.086	0.141	0.127	0.123	0.205
10억원 이하	01.10	0.087	0.083	0.132	0.141	0.134	0.210
20억원 이하	19.11	0.088	0.085	0.138	0.162	0.156	0.237
30억원 이하	20.12	0.104	0.099	0.156	0.188	0.182	0.275
40억원 이하	20.42	0.104	0.101	0.157	0.182	0.169	0.257
50억원 이하	21.39	0.133	0.133	0.199	0.228	0.214	0.317
60억원 이하	20.40	0.139	0.138	0.203	0.225	0.207	0.303
70억원 이하	20.86	0.138	0.132	0.197	0.232	0.219	0.321
80억원 이하	18.72	0.136	0.132	0.191	0.266	0.255	0.355
90억원 이하	20.24	0.152	0.128	0.190	0.262	0.219	0.318
100억원 이하	19.96	0.132	0.144	0.211	0.231	0.199	0.296
200억원 이하	20.88	0.148	0.135	0.201	0.240	0.211	0.310
300억원 이하	21.80	0.191	0.165	0.240	0.321	0.262	0.378
400억원 이하	22.34	0.208	0.184	0.262	0.304	0.263	0.378
500억원 이하	21.24	0.254	0.224	0.308	0.392	0.332	0.457
600억원 이하	18.63	0.226	0.186	0.258	0.405	0.325	0.441
700억원 이하	20.63	0.300	0.275	0.366	0.539	0.433	0.574
800억원 이하	21.39	0.273	0.220	0.305	0.439	0.309	0.432
900억원 이하	21.30	0.273	0.207	0.288	0.466	0.330	0.456
1000억원 이하	21.49	0.368	0.253	0.344	0.616	0.432	0.580
2000억원 이하	19.73	0.303	0.233	0.317	0.515	0.390	0.524
2000억원 초과	17.40	0.382	0.294	0.387	0.683	0.529	0.687

註：중합 및 별도합산과세대상토지를 보유하고 있는 법인 10만명의 80%, 95%, 99%, 99.9%를 구분하였음

6. 土地保有課稅의 改善方向

제2장 및 3장의 분석에 의하면 土地保有課稅의 稅負擔 強化를 위한 결론을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 經常GDP에 대한 土地保有課稅의 비율은 1992년 수준의 2배 이상으로 높아져야 하며, 土地移轉課稅의 비율은 낮아져야 한다.

둘째, 금융자산간의 균형을 위해서는 土地保有에 대한 適正 稅負擔은 최소한 공시지가총액의 0.3~0.5% 수준²⁶⁾을 유지해야 한다.

셋째, 1993년 土地保有에 대한 總稅負擔은 0.13%(종합토지세: 0.08%)에 불과하다. 따라서 土地保有에 대한 稅負擔을 1993년의 2~3배 수준으로 強化해야 한다.

가. 土地保有稅負擔의 強化

필지간·지역간 격차가 심했던 과표현실화율이 新경제 5개년 계획의 과표현실화 작업에 의하여 1995년에는 31.6%로 평균화가 이루어지면서 세부담도 높아져 1995년 總稅負擔은 공시지가총액의 0.2%(종합토지세: 0.14%)로 추정되고 있다.

新經濟 5개년 계획에 의하면, 1996년에는 토지과표를 공시지가로 전환하면서 세율체계를 조정함으로써 稅負擔을 1993년의 2~3배 수준으로 強化하기로 되어 있다. 그러나 稅負擔의 급격한 증가는 많은 조세저항을 초래하게 되므로 1996년 稅負擔을 1993년의 2배 수준까지 強化할 수는 있으나 3배 수준은 불가능하다. 1996년에 과표를 공시지가로 전환하면 추가적인 稅負擔 強化를 위해서는 세율체계의 조정이 필요한데, 누진세율체계의 조정은 자칫 계층간 稅負擔의 왜곡을 야기할 수 있으며 정치적 압력에 의해 세율인상은 불가능할 수도 있다. 또한, 현행 公示地價制는 객관적 정확성이 상당히 결여되어 있기 때문에 1996년에 토지과표를 공시지가의 100%로 전환하게 되면 토지평가에 대해 많은 이의신청이 예상되며, 이로 인한 행정상의 혼란으로 자칫

26) 향후 연평균 지가상승률이 13%를 유지하고 취득세 및 등록세가 현행대로 유지된다고 가정할 때, 금융자산과 균형을 유지하는 토지보유에 대한 적정 세부담율은 0.3%로 나타났다.

공시지가제의 객관적 정확성 및 형평성 제고가 지연될 것이다.

토지과표를 1996년에 공시지가의 100%로 전환하는 것보다는 3~4년에 걸쳐 50%, 60%, 75%, 100%로 단계적으로 전환하면서 稅負擔을 강화하는 것도 합리적이고 실현 가능한 대안일 것이다²⁷⁾. 1996년에 토지과표를 공시지가의 50%로 전환하면서 綜合土地稅의 實效稅率을 0.17~0.18%로 높이면 토지과표가 공시지가의 100%로 전환될 때에는 實效稅率이 0.4%(총세부담은 0.5%)수준에 이르게 될 것이다.

현행 세율체계 및 과세방식을 유지하면서 토지과표를 1995년의 31.6%에서 점차적으로 인상해 나간다는 대안은 과표현실화율이 공시지가의 15%에도 미치지 못했던 때에 제정되었던 현행의 다단계 누진세율체계(종합합산; 0.2~5%의 9단계, 별도합산; 0.3~2%의 8단계) 및 綜合合算과 別途合算의 구분이 야기하는 문제점들을 내포하고 있기 때문에 바람직하지 않다. 따라서 土地保有에 대한 稅負擔을 최소한 공시지가총액의 0.3~0.4% 수준으로 강화하기 위해서는 토지과표를 공시지가의 50%로 일원화하면서 綜合合算課稅對象의 세율체계를 5~6단계의 누진세율체계로 조정²⁸⁾하고 매년 토지과표를 단계적으로 인상함으로써 稅負擔이 매년 20~30%씩 증가하도록 하는 것이 실현 가능한 대안이라고 하겠다.

나. 綜合合算과 別途合算의 統合

綜合土地稅는 전국에 산재해 있는 토지를 개인별로 합산하여 누진과세하는 土地保有에 대한 종합과세이나, 토지용도별로 綜合合算課稅對象(0.2~5%), 別途合算課稅對象(0.3~2%), 分離課稅對象(0.1%, 0.3%, 5%)으로 구분하고 있다. 分離課稅對象土地는 합

27) 1995년에 종합토지세의 세율체계를 조정하면서 토지과표의 단계적 인상을 부칙에 명시함으로써 토지과표 상승에 따른 세부담 증가 및 세수증가에 대해 명확하게 해야 할 것이다.

28) 종합합산과세대상의 현행 세율체계는 9단계로 너무 많고 누진도도 0.2%에서 5%로 비합리적이다. 종합합산과세대상토지의 소유자 중 상위 1%(74,000명)에 적용되는 한계세율이 1%, 1.5%, 2%, 3%, 5%로써 고세율의 과세구간이 너무 작다. 따라서 과세구간을 넓히면서 5~6단계(80%, 95%, 99%, 99.9%)로 줄이고 누진도(0.2%, 0.4%, 1%, 1.5%, 2%)도 완화해야 한다.

산하여 누진과세하는 것보다 분리하여 저세율 또는 고세율로 비례과세하는 것이 바람직하다고 생각되는 토지를 대상으로 하고 있다. 分離課稅對象 自耕農地(전, 답, 과수원)·임야·목장용지는 0.1%의 低稅率로 경과세하고 있고, 사치성재산용 토지(골프장용 토지, 별장용 토지, 주택부속 토지 중 기준면적 초과토지, 고급오락장용 건축물의 부속토지)는 5%의 高稅率로 중과세하고 있다. 그 외의 공장용지, 한국토지개발공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국가스공사, 주택건설사업자 등의 공급용토지, 발전사업용토지, 광업용토지, 석유저장·비축시설토지 등은 0.3%로 分離課稅하고 있다. 기준면적 이내의 영업용건축물 부속토지는 별도로 합산하여 0.3~2%의 8단계 超過累進稅率로 과세하고 있으며, 주거용지, 기준면적초과 영업용건축물 부속토지 및 공장용지, 分離課稅對象土地에서 제외된 농지, 임야, 목장용지, 나대지 등 分離 및 別途合算課稅對象土地에 포함되지 않은 모든 토지를 綜合合算 課稅對象土地²⁹⁾로 구분, 綜合合算하여 0.2~5%의 9단계 超過累進稅率로 과세하고 있다.

위와 같이 토지용도별로 복잡하게 차등과세하는 방식은 토지소유자들로 하여금 토지를 稅負擔이 낮은 용도로 이용하게 하는 유인으로 작용하기 때문에 토지의 효율적 이용을 위한 租稅의 中立性이 상실된다. 또한, 토지소유자가 토지용도별로 구분하여 보유하면 稅負擔이 크게 줄어들기 때문에 토지를 많이 보유하고 있는 토지소유자에게 보다 무거운 과세를 하겠다는 綜合土地稅의 應能課稅의 기능이 저하된다. 또한, 유희토지의 판정기준에 대한 객관적 합리성도 결여되어 있고, 주거용지를 유희토지와 동일시하여 綜合合算課稅對象土地에 포함, 합산하는 것도 문제가 있으며, 綜合合算課稅對象土地가 別途合算 또는 分離課稅對象土地로 개발됨으로써 재정수입도 줄어들 것이 예상된다.

土地保有課稅는 본질적으로 모든 토지를 동일하게 비례과세하는 것이 바람직하다.

29) 1989년 이전에는 토지분재산세로서 모든 토지를 차등없이 0.3%의 단일세율로 과세하였고, 유희토지 및 비업무용토지에 대해서 별도로 토지과다보유세로 0.2~5%로 누진과세하였다. 종합토지세는 부의 공평성 추구에 중점을 두어 분리과세대상 토지를 제외한 모든 토지를 합산하여 누진과세하려 하였다. 그러나 영업용 건축물 부속토지에 대한 중과가 임대료 인상을 초래할 것이라는 우려와 사업의 성격상 영업용 건축물 부속토지를 많이 보유하고 있는 금융기관, 유통기관, 공기업 등의 세 부담이 지나치게 커진다는 사실을 우려하여 영업용 건축물 부속토지를 별도합산과세대상으로 구분하여 별도로 누진과세하게 되었다.

그러나 우리나라의 土地偏重³⁰⁾에 따른 부의 불평등도를 완화³¹⁾하기 위해서는 토지정책상 應益課稅의 原則에 적합한 토지는 分離課稅對象으로 구분하여 單一稅率로 비례과세하고, 그 외의 모든 토지는 綜合合算하여 累進課稅하는 것이 합리적일 것이다. 別途合算과 綜合合算의 구분을 철폐하여 綜合合算과세하면 영업용건축물 부속토지를 주로 보유하고 있는 금융기관 및 대기업의 稅負擔이 급증함으로써 기업의 경쟁력을 저하시킬 우려가 높다³²⁾.

정보통신업의 발달, 물류산업의 중요성 인식, 서비스산업(business service)의 생산성 상승 등으로 영업용건축물 부속토지를 공장용지와 같이 分離課稅對象土地로 구분하여 비례과세하는 대안도 검토되어야 한다. 영업용건축물 부속토지는 사업의 성격상 사업장으로서 많은 토지를 보유하는 경우가 일반적이기 때문에 누진과세 보다는 공장용지처럼 비례과세하는 것이 적합하다. 또한, 영업용건축물도 재산세에서 0.3%의 단일세율로 과세되고 있으므로 영업용건축물부속토지도 實效稅率로 0.3% 수준에서 비례과세하는 것도 합리적일 것이다³³⁾.

- 30) 토지공개념연구위원회(1989)에 의하면, 전국 私有地(71,895km²의 65.2%가 토지소유자(1,080만명)의 상위 5%(54만명)에 편중되어 있으며, 특히 임야의 편중도가 84.1%로 높은 것으로 나타나고 있다. 李性旭·玄鎭權(1993)의 분석에 의하면, 840만명 개인의 상위 5%가 개인이 보유하고 있는 토지의 공시지가총액 826조원의 44.2%(면적으로는 30.3%)를 차지하고 있으며, 13만 법인의 상위 5%가 보유하고 있는 토지의 공시지가총액 204조원의 85.9%(면적으로는 63.5%)를 차지하고 있는 것으로 나타났다.
- 31) 토지를 구입하는 데는 많은 자금이 필요하므로 주거용지를 제외하면 토지에 대한 수요자는 극히 일부에 한정되어 있다. 토지보유과세를 강화하면 토지과다보유자의 세부담은 높아지지만 토지 편중도가 완화되기는 어려울 것이다. 토지편중 완화를 위한 어떤 정책(5.18조치)도 상위 0.1% 또는 상위 1%의 토지편중도에 작은 변화를 줄 수 있지만 본질적으로 토지편중 문제를 해소할 수는 없다.
- 32) 사업의 성격상 전국에 많은 토지를 보유하고 있는 일부 기업들의 토지보유에 대한 총세부담이 기업의 당기순이익을 상회하는 경우도 나타난다. 따라서 綜合合算課稅對象의 누진도를 대폭 완화하면서 합산과세를 全國 단위에서 道 단위로 축소하거나, 또는 영업용건축물 부속토지도 공장용지처럼 생산목적에 사용되고 있으므로 단일세율로 분리과세하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.
- 33) 영업용건축물 부속토지에 대한 비례과세가 이루어지지 않을 경우, 최소한 별도합산과세대상토지의 9단계 누진세율체계(0.3~2%)를 3~4단계로 줄이면서 누진도를 완화하여 실효세율이 0.3~0.5% 수준을 유지하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 토지과표를 공시지가의 50%로 전환하면서 別途合算課稅對象土地의 누진세율체계는 0.3%, 0.4%, 0.5%, 0.6%의 4단계로 조정하고, 과표가 공시지가의 60%, 75%, 100%로 상승함에 따라 최고세율을 낮추어 나가면 될 것이다.

다. 綜合土地稅의 복잡한 課稅方式 改善

1995년 7월에 광역지방자치단체장 선거의 실시로 지방화시대가 도래하였다. 따라서 국세의 성격이 강한 綜合土地稅도 전국 단위가 아닌 광역지방자치단체(도, 특별시, 직할시) 단위로 누진과세함으로써 복잡한 조세행정을 단순화하여 행정비용을 줄이면서 재정확보라는 지방세 본연의 기능을 회복할 수 있다. 현행 綜合土地稅는 市郡稅로서 시지역과 군지역간, 도심지와 주변지역간의 토지가격 차이로 인한 세수의 불균형이 야기되고 있는데, 이러한 문제점도 종합토지세를 道稅로 전환되면 해결될 수 있다. 또한, 綜合土地稅를 綜合合算과 別途合算을 통합하여 단일의 누진세율체제로 누진과세할 경우 광역지방자치단체별로 합산하여 누진과세하면 別途合算課稅對象土地를 많이 보유하고 있는 대기업의 稅負擔이 기업의 경쟁력을 저하시킬 정도로 커지지 않을 것이므로 綜合合算과 別途合算의 통합에도 도움이 될 것으로 생각된다.

토지과표가 公示地價의 100% 수준에 이르게 되면, 綜合土地稅를 과거의 土地分 財產稅와 土地過多保有稅로 구분하여 과세해야 할 것이다. 각 지방정부는 지방세로서 모든 토지를 0.2~0.3%의 단일세율(농경지, 임야: 0.1%)로 과세하고, 일정액 이상의 토지를 보유한 토지과다보유자(3억원 이상의 상위 5% 또는 10억원 이상의 상위 1%)에 대하여 국세로서 누진과세(0.3~0.7%)하여 지방양여금의 재원으로 활용하는 방향으로 개선해야 할 것이다.

라. 非課稅 및 減免 縮小

1993년 綜合土地稅의 비과세 및 감면대상토지는 29,821km²로서 전국토의 30%, 課稅對象土地(66,056km²)의 45.1%를 차지하고 있으며, 과세표준액으로는 72조 6,894억원으로서 과세대상토지 과세표준액(206조 8,245억원)의 35.1%에 달한다. 비과세대상인 國家·道·市·郡·地方自治團體組合 및 外國政府의 소유토지가 24,519km²로서 비과세 및 감면대상토지의 82.2%, 과세표준액으로는 64.9%를 차지하고 있다. 또한, 공공용토지 및 공익사업용토지로서 비과세되는 토지는 면적으로는 14.3%, 과세표준액으로는 23.6%를

차지하고 있다.

이처럼 비과세 및 감면대상토지 과세표준액의 88.5%를 차지하는 국공유지 등의 비과세대상토지에 대해서도 0.05% 정도의 최저세율을 적용하는 방안이 검토되어야 한다. 土地保有에 대한 과세는 지방세이므로 과세주체인 지방정부가 보유하고 있는 토지를 제외한 국유지를 포함한 모든 토지에 대해서도 최저세율로 과세하는 것이 합리적이며, 특히 개인이나 법인의 소유토지를 國家·道·市·郡·地方自治團體組合이 公用으로 또는 公共用に 무료로 사용하는 토지와 祭祀·宗教·慈善·學術·技藝·기타 公益事業을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업에 직접 사용하는 토지에 대해서도 최저세율로 과세해야 할 것이다. 그러나 조세감면의 여부는 원칙만 제시하고 지방정부의 자율에 맡기는 것이 바람직하다.

마. 取得稅 및 登錄稅의 稅率引下 및 重課稅條項 廢止

개인 및 기업은 유상으로 토지를 취득할 때 원칙적으로 取得稅(2%) 및 登錄稅(3%)로 實際去來價額의 5.6%(교육세 포함)를 납부해야 한다³⁴⁾. 1988년 10월 不動產登記法이 개정되어 부동산 소유권 이전시 檢印契約書를 제출하도록 의무화함에 따라 개인간 거래시에는 檢印契約書상의 申告價額을 과표로 인정하고 있다. 그러나 실거래가액을 성실하게 신고한다고 전제할 경우 稅負擔이 급격하게 증가하기 때문에 檢印契約書상의 申告價額을 과표로 산출한 세액에서 일정율을 감면해 주고 있다³⁵⁾.

1992년 取得稅는 1조 8,103억원이며 그 중 토지분은 6,752억원으로 37.3%를 차지하고, 登錄稅는 2조 889억원이며 그 중 토지분은 7,102억원으로 34.0%를 차지한다. 거래

34) 일반적으로 個人은 아파트를 법인으로부터 분양받는 경우를 제외하고는 실거래가액이 노출되지 않았기 때문에 內務部 課稅時價標準額을 기준으로 5.6%를 과세하여 왔다.

35) 1988년에는 70%를 감면하였으나, 1991~93년에는 40%, 1994년부터는 30%를 감면해 주고 있으며, 감면하여 산출한 세액이 課稅時價標準額에 의하여 산출된 세액에 미달하는 경우에는 課稅時價標準額을 적용하고 있다. 檢印契約書상의 申告價額은 공시지가의 상하로 분포되어 있을 것으로 추정되는데, 檢印契約書상의 申告價額이 공시지가의 80% 이상이라고 가정한다면 개인간 토지거래에 따른 稅負擔은 공시지가의 3% 수준에 달한다.

형태별로는 土地分 取得稅 중에서 개인간 거래분은 20.6%, 법인대 개인, 법인간 거래분은 79.4% 수준이며, 土地分 登錄稅 중에서 개인간 거래분은 22.6%이며, 법인대 개인, 법인간 거래분은 77.4% 수준이다.

법인간 또는 법인대 개인의 거래는 實際去來價額을 기준으로 5%를 과세하나, 개인간 거래분은 기준시가의 20%를 감면하여 과세하므로 거래형태에 따라 稅負擔이 차이가 나기 때문에 課稅衡平性 및 租稅法律主義에 위배된다. 한편, 取得稅 및 登錄稅는 不動產移轉에 대한 去來稅로서 빈번한 거래를 차단할 수는 있지만 租稅便宜主義에 의한 과세이며, 부동산거래 및 아파트 분양 등 부동산시장의 경기 또는 지역개발에 따라서 세수의 변화가 심한 不安定的인 稅源이다. 또한, 取得稅 및 登錄稅는 취득시에 한번 납부하는 것으로 매년 납부하는 保有費用이 아닌 埋沒費用(sunk cost)으로 작용하므로 향후 토지의 효율적 이용 및 지가의 안정에 전혀 기여할 수 없기 때문에 지방재정의 안정적인 주요 세원 또는 토지정책의 주요 수단으로 바람직하지 않다.

따라서 取得稅 및 登錄稅도 개인은 個別公示地價를 기준으로, 법인은 實去來價額을 기준으로 과세하되, 取得稅 및 登錄稅의 세율을 하향조정해야 한다. 그러나 향후 팽창하는 지방정부의 재정수요를 충족시키기 위하여 取得稅는 2%를 유지하고, 수수료 성격의 登錄稅는 3%에서 1%로 인하해야 할 것이다³⁶⁾. 또한, 기업의 비업무용토지, 대도시 신증설 공장, 도시에 법인의 본사 및 사업장 설립 등에 대한 取得稅 重課(15%, 10%)³⁷⁾ 및 登錄稅 重課條項³⁸⁾은 과세의 실효성은 없으면서 많은 부조리를 초래하

36) 등록세의 세율은 과세대상에 따라 다양하다. 상속등 무상으로 취득한 부동산은 0.8%(상속으로 취득한 농지는 0.3%), 유상으로 취득한 부동산은 3%(농지는 1%), 소유권의 보존등기는 0.8%, 共有·合有·總有物의 分割시는 0.3%, 신탁재산을 수익자에게 이전하는 경우에는 1%(비영리법인은 0.5%), 법인의 設立과 拂入·자본 또는 출자의 증가는 0.4%(비영리법인은 0.2%), 자본재평가적립금에 의한 자본의 증가는 0.1%, 그밖의 경우에는 건당 일정액을 정하고 있다.

37) 법인이 비업무용토지를 취득하는 경우와 별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장, 고급자동차, 고급선박 등 사치성재산을 취득하는 경우에는 취득세가 일반세율의 7.5배(15%)로 중과된다. 대도시내에서 공장을 신설 또는 증설하기 위하여 사업용 부동산을 취득하는 경우와 수도권정비계획법 제6조의 규정에 의한 과밀억제권역안에서 대통령령이 정하는 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산을 취득할 경우에는 취득세가 5%로 중과된다.

38) 등록세가 중과되는 경우는 대도시내 법인의 설립과 지점 또는 분사무소의 설립 등기 및 그에 따른 부동산 등기, 대도시내로 본점 또는 주사무소의 이전 등기 및

로 당연히 폐지되어야 할 것이다.

한편, 都市計劃稅는 도시계획구역 안에 소재하는 부동산에 대하여 표준세율은 0.2%, 최고세율은 0.3%로 과세하고 있는데, 地方自治制가 실시됨에 따라 도시계획세도 0.1~0.3% 사이에서 지방정부의 자율에 의해 결정하거나 綜合土地稅에 통합하여 과세해야 할 것이다.

7. 土地保有課稅의 長期的 改善方向

지난 1960년대 이후 급속한 경제성장으로 산업화 및 도시화가 급속히 진전되었으며, 保存 및 規制爲主의 土地政策으로 인해 可用土地의 공급이 실수요에 비해 부족하였기 때문에 도시지역의 지가가 급상승하였으며, 이러한 지가상승으로 인한 지가차익을 얻기 위한 投機的 需要도 가세되어 도시지역의 토지가격은 內在價値에 비하여 고평가되어 있다. 토지관련세제도 土地保有에 대한 전반적인 비용을 높이지 못하고 일부 유휴토지에 대해서만 重課하고, 讓渡所得稅도 非課稅 및 減免條項으로 제 역할을 하지 못한 채, 토지거래에 高率의 取得稅 및 登錄稅를 과세하여 토지거래비용만 높임으로써 정상적인 토지거래 및 효율적인 토지이용을 억제하여 왔다.

따라서 保存 및 規制爲主의 토지정책을 開發 및 利用爲主의 토지정책으로 방향을 전환하고, 稅負擔의 水平的 衡平性을 제고하면서 土地保有에 대한 비용을 높이기 위해서 토지과표를 개별공시지가로 전환하면서 稅負擔을 현재 수준의 2~3배로 올리겠다는 新경제 5개년 계획은 우리나라 토지문제를 해결하기 위한 합리적인 조치라고 판단된다. 단, 급격한 세부담 증가는 많은 조세저항을 초래하게 되어 실현이 불가능하므로 단계적인 과표현실화를 통해서 세부담을 강화하는 것이 바람직하다. 土地課稅를 個別公示地價로 전환함에 따른 문제점들도 많지만 현재 과표로 적용하고 있는 土地等級보다는 정확성 및 형평성 측면에서 비교우위가 있으며, 개별공시지가 算定上의 문제점들도 1996년에 이르게 되면 많이 개선·보완될 것이므로 개별공시지가를 국세에서

그에따른 부동산 등기, 대도시내에 공장의 신설 또는 증설에 따른 부동산등기시에 일반세율의 5배가 증가된다.

뿐만 아니라 지방세에서도 토지과표로 사용해도 큰 문제점은 없을 것이다.

우리나라 綜合土地稅는 應益課稅의 원칙보다는 應能課稅의 원칙에 비중을 두어 누진세율구조를 갖고 있어서 비례과세를 하고 있는 선진 주요국가들의 實效稅率과 단순하게 비교할 수는 없지만, 平均 實效稅負擔率이 0.3~0.5%에 이르게 되면 土地保有에 대한 보유비용이 비교적 높아지게 되어 토지를 자산축적 수단으로서 장기간 보유하게 되는 土地選好風潮도 사라지게 될 것이고 지가상승률도 안정될 것이다. 1995년 土地保有에 대한 總稅負擔이 0.2%(종합토지세: 0.14%)에 불과하므로 1996년에 토지과표를 공시지가의 100%로 전환하면서 세율체계를 조정함으로써 總稅負擔을 공시지가총액의 0.3~0.5% 수준으로 높이는 것은 불가능하고 바람직하지 않다. 따라서 1996년에는 土地課稅를 公示地價의 50%로 일원화하면서 세율체계를 조정하여 總稅負擔을 공시지가총액의 0.25%(종합토지세: 0.18%) 수준으로 높이고, 그 후 단계적으로 토지과표를 공시지가의 60%, 75%, 100%로 인상함으로써 總稅負擔을 높여 나가는 것이 합리적인 대안일 것이다.

다단계의 누진도가 심한 綜合土地稅 세율체계도 과표구간을 넓혀 5~6단계로 축소하고 누진도도 완화하는 방향으로 조정함으로써 綜合土地稅 實效稅率이 0.2%에도 미치지 못하는 상위 1~5%(3억~10억원 보유)의 토지보유자의 實效稅負擔을 높여 나가야 할 것이다. 綜合合算과 別途合算의 구분에 의한 토지이용에 대한 조세왜곡 등의 문제점을 해결하면서 영업용건축물 부속토지의 효율적 이용을 유도하고 세부담을 강화하기 위해서는 別途合算課稅對象土地인 영업용건축물 부속토지를 누진과세할 것이 아니라 공장용지 및 건물분 재산세와 함께 0.3%의 單一稅率로 比例課稅해야 할 것이다. 즉, 생산 및 영업활동을 위하여 사용되는 건축물 및 토지에 應能課稅를 강조하면 中立性(經濟的 效率性)을 상실하게 되므로 應能課稅보다는 應益課稅가 더 적합하다고 판단된다.

綜合土地稅가 강화되면서 그동안 租稅便宜主義에 의하여 토지거래에 5.6%로 과세되었던 取得稅 및 登錄稅의 세율은 대폭 인하되어야 한다. 그러나 土地分 取得稅 및 登錄稅가 지방세수의 주요 재원을 차지하였기 때문에 取得稅·登錄稅의 세율을 대폭 인하하면 아직도 부족한 지방세수가 감소하게 되기 때문에 取得稅는 2%를 유지하되 登

錄稅만 1% 수준으로 인하함으로써 토지거래에 따른 稅負擔을 완화시켜야 할 것이다.

장기적으로 地方自治制가 정착하게 되면 綜合土地稅를 應益課稅와 應能課稅로 이원화하여 과세해야 할 것이다. 地方稅로서 지방자치단체별로 0.2~0.3% 수준에서 단일세율로 비례과세하면 지방세의 應益課稅原則도 지키면서 현행 종합토지세 부과액에 상당하는 지방세수도 확보될 것이다. 應能課稅로서는 전국에 보유하고 있는 토지를 합산하여 일정액 이상(3억원 이상 또는 10억원 이상)인 土地過多保有者(상위 5% 또는 상위 1%)에 한해서 누진과세(0.3~0.7%)하고, 중앙정부가 징수한 세수는 地方讓與金 재원으로 활용하여 地方財政 自立度가 낮은 지역에 양여하는 방향으로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

參 考 文 獻

- 郭泰元, 『우리나라의 土地問題와 土地保有課稅』, 制度政策研究資料 9018, 國民經濟制度研究院, 1990.
- 金京煥, 『財産稅가 不動産價格과 賃貸料에 미치는 效果分析』, 制度政策研究資料 9013, 國民經濟制度研究院, 1990.
- , 『不動産投機와 不動産價格』, 研究調查資料 48-91-03, 韓國經濟研究院, 1991.
- 金京煥·徐昇煥, 「不動産投機와 資産價格거품」, 『韓國經濟研究』, 제4권 제2호, 韓國經濟研究院, 1990.
- 金明淑, 『우리나라 財産稅負擔 分析』, 政策研究資料 88-02, 韓國開發研究院, 1988.
- , 『財産保有稅의 歸着』, 政策研究資料 94-04, 韓國租稅研究院, 1994.
- 金正浩, 「財産稅의 轉嫁: 土地分을 中心으로」, 『地方行政研究』, 제3권 제3호, 地方行政研究院, 1988.
- , 「綜合土地稅 批判」, 『地方行政研究』, 제5권 제2호, 地方行政研究院, 1990.
- , 『不動産保有課稅의 問題點과 改善方案』, 研究調查資料 47-91-02, 韓國經濟研究院, 1991.
- 大韓商工會議所, 『土地關聯稅制의 改編方向』, 1991. 9.
- 孫光洛, 『租稅體系의 適正化에 관한 研究』, 研究報告書 93-01, 韓國租稅研究院, 1993.
- 孫在英, 『土地問題의 經濟的 分析과 政策代案의 檢討』, 政策研究資料 90-01, 韓國開發研究院, 1990.
- , 「土地保有課稅 強化의 當爲性에 대한 檢討」, 『韓國開發研究』, 제14권 제3호, 韓國開發研究院, 1992.
- , 『土地租稅의 改編方向에 관한 研究(II): 現行 土地課稅의 水準과 衡平性 分析』, 政策報告書 93-01, 韓國開發研究院, 1993.
- 李性旭, 『土地公概念關聯制度의 合理的 定着을 위한 改善方向』, 輿論調查 分析資料 92-02, 韓國開發研究院, 1992.
- 李性旭의, 『土地稅制의 評價와 向後 政策方向』, 研究報告書 93-05, 韓國租稅研究院,

- 1993.
- 李性旭·玄鎮權, 『土地課標 公示地價 轉換에 따른 土地關聯 地方稅制 改編方向』, 研究報告書, 韓國租稅研究院, 1993.
- 李性旭, 「土地保有課稅 強化를 위한 改善方案」, 『財政金融研究』 제1권 제1호, 韓國租稅研究院, 1994.
- 張五鉉, 『韓國의 財産稅歸着에 관한 實證研究』, 制度政策研究資料 9105, 國民經濟制度研究院, 1991.
- 趙宰珉, 『不動産問題 어떻게 풀 것인가』, 매경신서 34, 每日經濟新聞社, 1991. 11.
- 韓國租稅研究所, 『土地稅制의 長期的 改編方案에 관한 研究』, 研究報告書 第9輯, 1993.
- 石弘光, 『土地稅制改革--いま,なぜ地價稅か』, 東洋經濟新報社, 1991.
- 日本稅制調査會, 『土地稅制の あり方 についての 基本答申』, 1990.
- Aaron, H., “The Property Tax: Progressive or Regressive?: A New View of Property Tax Incidence”, *American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, 1974.
- Aaron, H., “Who Pays the Property Tax?: A New View”, The Brookings Institution, 1975.
- Gardner, H.S., *Comparative Economic Systems*, The Dryden Press, 1988.
- McLure, C.E. Jr., “The New view of the Property Tax: A Caveat”, *National Tax Journal*, Vol. 30, 1977.
- Miezkowski, P.M., “The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?”, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972.
- Mills, D.E., “The Non-Neutrality of Land Taxation”, *National Tax Journal*, Vol. 5, 1981.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1991.
- Pechman, J.A. & B.A. Okner, Who Bears the Tax Burden?, The Brookings Institution, 1974.

IV. 公示地價(PDLV)制度와 不動產 課稅評價體系

1. 序

公示地價制度(PDLV)는 과거 주관부처, 평가주체, 사용용도에 따라 기준지가(건설부), 기준시가(국세청), 과세시가표준액(내무부), 감정시가(재무부)로 다원화되어 있던 지가체계를 一元化하고자 하는 목적에서, 1990년 도입된 公的土地評價제도이다. 지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률에 따라 건교부가 제도운영을 주관하고 있는데, 기본적으로는 매년 거래의 대상이 되는 전국의 토지가격(가치)을 평가·고시하여 각종 행정목적(과세평가, 보상, 정책자료)수행 및 민간의 土地評價 指針을 제공하고 있다.

현재, 부담금부과대상 또는 과세대상 토지의 평가시 국세는 공시지가로 대부분 통일되었으나, 지방세는 과세시가표준액에서 공시지가로 이행하는 과도기에 있다. 따라서, 한국의 공적토지평가는 평가기관과 표준의 일원화라는 1차단계를 지나, 여러가지 용도를 목적에 두고 만들어 낸 評價標準을 대상과 목적이 틀린 개별용도에 적용하는 과정상의 문제점을 겪는 단계에 있다.

본장에서는 이 제도의 일반적 운영현황을 살펴 보고, 과세평가용 목적으로 사용될 때의 문제점과 개선방향을 살펴 보고자 한다.

2. 公示地價와 土地情報體系

가. 標準地公示地價와 個別公示地價

「地價公示 및 土地 등의 評價에 관한 法律」의 제정에 의하여 시행되는 공시지가제도상의 공시지가의 개념은 협의의 공시지가로 건설부장관이 동법의 규정절차에 따라 조사·평가하여 공시한 標準地의 單位面積當(m^2) 價格만을 말한다. 따라서 개별토지가격(個別地價)은 엄격한 의미에서 공시지가와 구분되며, 산정(결정)방식·절차·고시권자·조사기관 등에 있어서도 다르다.

<表 IV-1> 標準地 公示地價와 個別公示地價

구분	표준지공시지가	개별지가
근거법	지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률	개별토지가격 합동조사 지침(국무총리 훈령)
추진 및 협조기관	건교부, 한국감정평가업협회	시·군·구청
조사방법	감정평가사	시·군·구 공무원
평가의 객체	표준지의 적정가격	
조사 및 평가대상 토지	5만 → 30만 → 45만 필지 (89년) (90년) (95년)	2,500만 필지 (과세대상토지, 잡종재산인 국·공유지 및 기타)
평가기준	<ul style="list-style-type: none"> - 지역분석 및 표준지선정 - 나지 등 상정 - 개발이익 반영 - 공법상 제한 반영 - 일반적 이용 상황 	비교표준지 선정기준
평가방식	<ul style="list-style-type: none"> - 거래사례비교법(원칙) - 수익환원법 - 복성식 평가법 	토지가격비준표 적용 (표준지가격으로 부터 推定)
효력 및 적용범위	<ul style="list-style-type: none"> - 토지거래의 지표 - 개별토지가의 산정기준 	<ul style="list-style-type: none"> - 종토세 토지등급(과세시가 표준액) 조정 - 국세인 토초세, 양도세, 특별부가세 및 상속·증여세의 과표산출을 위한 기준 시가 <ul style="list-style-type: none"> · 개발부담금과 택지초과소유부담금 산출을 위한 토지가격 · 농지전용부담금, 상점전용부담금 부과대상 토지가격 - 국·공유재산 대부·사용료 산정을 위한 토지가격

그러나, 실질적으로는 건교부가 일선 시·군·구청의 개별토지가격의 결정업무를 위해서 1 또는 2 필지의 표준지를 선정하여, 표준지와 지가산정대상토지간의 지가형성요인에 대한 표준적인 비준표를 작성하여 제공하고 각종 지침을 전달하므로, 비교표준지선정과 심의단계를 제외하고는 일선 관계행정기관의 재량여부는 그리 크지 않도록 규정되어 있다.

地價公示 및 土地 등의 평가에 관한 법률은 표준지 공시지가를 고시하는 근거법률인 이의신청과 평가과정은 상세히 규정하고 있으나, 토지소유자에게 직접적인 영향을 미치는 개별지가에 대해서는 명확한 규정이 없다. 다만, 국무총리훈령인 「個別土地價格 合同調査指針」에 근거하여 조사·산정하고 있어서 법적근거 및 권리구제의 문제(위헌시비)가 제기되어 왔는데, 이를 해결하기 위한 지가공시법의 개정이 추진중에 있다.

개별지가의 결정이 과세처분 전이라도 법원의 소송대상으로 지가산정의 적정성을 다룰 수 있다는 대법원의 판결로 개별지가의 행정처분성은 인정된 상태이다. 또한 전년도와 당해연도 사이에 토지이용현황 및 주위환경 등에 변화가 없음에도 비준율을 달리 적용하여 결정한 개별지가는 위법이라는 고법판례로 비준표적용시 시간적 균형성도 감안하여야 한다는 점을 시사하고 있다.

1) 標準地 公示地價

標準地 公示地價는 표준지의 適正價格을 ①나지 등 상점평가기준(제9장), ②개발이익반영 평가기준(제10장), ③공법상 행위제한상태 가격반영 평가기준(제11장), ④일반적 이용상황 평가기준에 평가하고 있다¹⁾. 표준지 1필지당 감정평가사 2인이 배정되어 평가하는데, 평가방식으로는 去來事例比較法이 원칙이고 수익환원법과 복성식평가법을 보조적으로 이용하고 있다.

외국에서는 토지평가모형 개발시 과거에는 토지가치의 척도로서 필지의 감정평가액을 사용하고 실제 거래가액을 사용하지 않았으나, 현재는 거래가 이루어진 토지만

1) 「標準地 公示地價 調査·評價基準」 참조.

을 표본으로 지가함수를 추정하는데 사용하고 있는 추세이다. 특히, 미국의 경우, 특정의 거래를 거래자료대장에 입력하기 전에, 일반거래(非特殊關係人間 거래: arms-length bargaining)가 아니면 거래시 지불가액은 진정한 시장가격이라고 볼 수 없어서 제외시키고 있으나, 우리나라는 사정보정하는 방법을 택하고 있다.

3) 個別地價의 決定: 比準表 適用方式

標準地 公示地價와 個別公示地는, 표준지에 포함되어 있는 표본내(in-sample)정보를 표본외(out-of-sample)정보로 확대(extrapolate)하여 예측하는 논리적 구조를 갖고 있다. 보다 구체적으로는, 표본자료를 이용하여 다변량 회귀분석 방법으로 특정한 형태의 特性勘案地價함수(Hedonic Land Price Function)의 파라미터를 추정한 후, 표본의 자료에 적용하여 표본외 지가를 예측하는 것이다. 매년 2,500만여 필지의 토지를 대량 평가하기 위해서는 이러한 전산대량평가(CAMA)의 방법을 이용할 수 밖에 없는 상황이다.

個別地價의 決定은 시·군·구·청장이 제공한 자료를 이용하여, 읍·면·동 지가조사반이 개별지가를 산정하고, 점검반의 검산과 검정작업 후 지방토지 평가위원회의 심의를 거쳐, 산정지가열람 및 조정작업 후 결정·공고하는 절차를 밟도록 되어 있다. 이때, 지가조사반은 먼저 조사대상 토지의 지가형성에 영향을 주는 土地特性을 조사하여 그 토지와 비교되는 비교표준지를 공시지가 표준지 중에서 선택한 다음 비교표준지와 조사대상표준지의 지가형성요인을 비교하여 가격배율을 산출하고 이를 標準地 公示地價에 곱하여 산정하게 된다²⁾. 선정하는 표준지는 대표성·중용성·안정성·확정성의 4대 원칙에 의거하여 선정하도록 되어 있다.

2) 지가산정의 정확성과 신속성을 제고하기 위해 지가자동산정프로그램을 개발하여 희망하는 지역에 우선적으로 공급하여 94년도에는 전체의 약 25% 정도인 916개 읍·면·동에서 이 프로그램을 사용하여 지가를 산정하였고 매년 보급을 확대하여 1996년 까지는 전국의 모든지역에 보급을 완료할 예정으로 있다. 따라서, 사실판단을 제외하고는 수작업에 의한 오류의 가능성이 줄어, 앞으로의 남은 문제점은 표준지선택의 적정성과 비준표의 개선을 위한 노력이라고 할 수 있다.

3) 問題點과 改善方向

따라서 현행의 지가 산정방법과 관련하여 다음과 같은 문제점을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 특성감안지가함수는 기본적으로 土地의 個別特性이 경쟁시장균형하에서 시장가격에 반영된다는 가정하에서 개별특성의 지가 기여도를 추정하는 것인데, 감정평가사에게는 적정가격을 평가하도록 지시되어 있다. “자유로운 거래가 이루어지는 경우에 합리적으로 성립된다고 인정되는 가격”이라고 정의된 적정가격의 개념은 주관적인 가치판단이 개입할 가능성이 많은 모호한 표현이므로, 市場價格으로 규정하면서 해당 표준지가 매년 거래가 이루어지지 않았을 경우에 감정사가 따라야 할 평가절차 및 방법을 세부화하는 것이 필요하다. 물론 현재도 표준지가 매년 거래되지 않는 경우가 많음을 감안하여 거래사례비교법 사용을 원칙으로 하고, 이때 따라야 할 절차로서, 공부조사—실지조사—가격자료의 수집 및 정리—사정보정 및 시점수정을 하도록 되어 있지만 보다 상세한 내부지침서 마련이 필요할 것이다.

둘째, 표준지수의 증가와 비준표의 정확성 중 선택의 문제이다. 풍부한 정보를 포함하는 표본을 선정·추출한 후 설명 및 예측능력이 높은 지가함수를 추정하는 등의 통계기법 활용도를 높이면, 다소 표준지수가 부족하더라도 개별지에 대한 예측능력은 높일 수가 있다. 더우기, 土地超過利得稅의 헌법불합치판결 이후 표준지수가 30만 필지에서 45만 필지로 약 50% 정도 확대되어 표준지밀도가 1/82에서 1/56으로 높아졌으므로, 현재는 표준지수 확대보다는 통계기법에 보다 비중을 많이 두어 個別地價의 正確性을 제고할 단계일 것이다.

셋째, 현재는 지가함수의 형태로 선형대수(log-linear)라는 모수추정법(parametric estimation)에 주로 의존하여 특성차이에 따른 가격격차율을 공통 및 지역비준표로 정리하고 있는데, 모형설정(model specification) 및 交叉妥當性(Cross Validation)³⁾검증에서 최근 개발된 통계기법을 활용할 필요성이 있다.

넷째, 용도별로 상이한 특성감안지가함수들을 설정하는 것이 용도를 설명변수로 포함하는 특성감안지가함수보다 우월할 가능성을 판단해야 할 것이다. 또한, 토지의 단

3) 표본을 두 부분으로 나누어 추정량 또는 예측량을 한 부분표본으로부터 계산하여 다른 한 부분표본(hold-out sample)의 값들과 비교하는 방법을 뜻한다.

가격 공급비탄력성을 감안하면 한 시점에서 토지가치에 영향을 미치는 요소는 주로 수요에 영향을 미치는 요소들인 경우가 많을 텐데, 우리나라의 지가함수는 경제적 변수 보다는 人文地理的인 要素들이 중심을 이루고 있다. 이 경우, 경제의 거시적 움직임에 따라 변동하는 지가변동분은 표준지 정보로부터 포착되어야 하는데, 방대한 표준지 중 매년 거래되는 부분이 많지 않고 거래사례비교를 통해 간접적으로 포착되거나 지가변동율자료로 시점보정되는 상황이다.

4) 地價變動率調查와의 關係

地價變動率調查(지가동향조사)는 전국의 지가변동상황을 분기별(매년 4회)로 파악하여 토지정책의 기초자료로 활용하기 위한 목적에서 실시하며, 조사대상 표본이 모두 公示地價 標準地로부터 추출되며 표본수는 3만 1,500개 필지이고, 국토이용관리법에 의거하여 운영되고 있어 공시지가제도와 제도적 연계성이 불분명하다는 지적이 있다.

5) 土地綜合電算網과의 關係

이 외에도 課稅情報에 대한 管理體系를 개선할 필요성이 있다. 현재 부동산의 양도시 관련되는 조세는 국세로서의 양도세와 지방세로서의 등록·취득세가 있으며, 부동산 보유과세로 지방세인 종토세와 재산세가 있는데, 동일한 부동산에 대하여 지방세과세자료관리주체인 내무부 및 지방자치단체와 국세청조직간에 정보관리체계가 유기적으로 연계되어 있지 않다⁴⁾. 따라서 현행의 토지종합전산망을 발전시켜 국세청과 내무부·지자체의 과세정보관리체계와 상호연계되어 활용되어야 할 것이다.

4) 1995년초 내무부의 국토종합센터가 운영하는 토지종합전산망의 가동으로 개선의 가능성이 열렸지만, 인별·세대별·법인별 보유현황과약을 통한 투기억제적 활용에 중점이 두어져 현재 지적·주민전산망과 공시지가전산망과의 연계에 그칠 뿐 토지·건물에 대한 (전산입력)과세대장과는 연계되어 있지 않다.

3. 土地稅 課標로서의 公示地價

가. 綜合土地稅의 課標와 公示地價

1) 土地와 建物の 分離評價 및 分離課稅

보유단계에서 과세되는 토지보유세는 매년 反復的(Recurrent)으로 價額(Ad-Valorem)을 기초로 부과되는 地方稅의 형태를 띠는 것이 일반적이다⁵⁾. 지방재산세(Local Property Tax)로 토지·건물 一體를 통합과세하는 나라⁶⁾에서는 토지와 건물에 대한 구분평가의 실익이 없으나, 우리나라는 토지에 대해서는 綜合土地稅로 건물에 대해서는 財産稅로 분리하여 차등과세하고 있으므로 주어진 세율구조하에서도 評價對象範圍, 使用評價方法, 그리고 課標率의 정도에 따라 토지이용의 효율성 및 세부담의 형평성에 큰 영향을 미치게 된다.

예를 들어, 대표적인 형태의 공동주택인 아파트에 대한 토지·건물 分離課稅 事例인 <表 IV-2>를 통해 평가수준을 살펴 보면 다음과 같다.

-
- 5) 외국의 경우, 토지보유세를 징액세로 유지하고 있는 나라나 면적을 과표로 사용하는 나라도 있으나, 지방자치단체로 부터 제공받는 행정서비스혜택 정도가 지가에 미치는 영향을 강조한 應益原則과 토지보유정도가 납세능력(Ability-to-Pay)의 척도가 된다는 應能原則에 따라, 토지가치를 과표로 토지보유세를 부과하는 것이 보통이다.
 - 6) 미국의 경우, 피츠버그시와 같이 극히 예외적인 경우를 제외하고는 토지와 건물에 대한 부동산세율이 동일하기 때문에 과세평가시 토지부분을 정밀하게 평가해야 할 특별한 유인이 없고, 부동산 일체에 대한 과세평가 후 임의적으로 토지 및 건물 귀속분으로 나누고 있다.(Paul B. Dowing Estimating Residential Land Value by Multivariate Analysis) 부동산평가이론의 오류중 하나가, 양자간 가치분리를 할 수도 없고 분리하더라도 의미가 없다는 것인데(“omlette school of appraisal theory”), 우리나라는 토지와 건물이 소유권의 객체로서 분리되어온 민법의 영향 아래 분리평가와 차등과세의 전통이 오랫동안 지속되고 있으므로, 토지·건물 각각에 대한 과세평가의 정밀성이 양자간 연계성 필요의 측면에서 강력히 요구되고 있는 상황이다.

<表 IV-2> 아파트의 土地·建物 分離課稅 事例

(單位 : 千圓, %)

		압구정동 H 아파트			
		32평	47평	65평	80평
去來價格(1994.1.7)		218,500	418,000	695,000	1,185,000
基準時價(1994.7.1)		197,000	323,000	550,000	924,000
통합평가율		90.2	77.3	79.1	78.0
과표	과표	14,899	20,986	32,549	45,967
	재산세액	100.07	184.57	658.17	1,650.85
토지	공시지가	150,540	196,300	267,280	331,760
	과표	34,624	45,149	61,474	76,304
중토세액		169.88	228.81	347.78	466.42
토지·건물세액계		269.95	413.38	1,005.95	2,117.27
실효세율		0.124	0.099	0.145	0.179
1994토지가치비율		76.4	60.8	48.6	35.9

- 註 : 1. 거래가격은 1994년 7월기준 부동산뱅크지상의 상한가와 하한가의 평균임.
 2. 건물·토지분 총세액은 추가부과되는 해당 도시계획세, 공동시설세 및 교육세를 포함.
 3. 아파트 부속토지의 토지등급은 중토세 과세기준일(6월 1일) 현재 유효한 등급이며, 공시지가액은 6월30일 공고된 개별공시지가에 기초하여 계산함.
 4. 토지분세액은 APT소유주가 기타의 토지를 소유하고 있지 않을 경우를 상정하여 계산.

첫째, 국세청이 일정기간 마다 실지거래가격을 수집하여 공고하는 기준시가는 토지·건물의 통합평가인데, 거래가격 대비 77~90% 수준의 비교적 고른 평가율을 보이고 있다⁷⁾.

7) 2~3년의 주기로 신규 고시되는 국세청 기준시가를, 시장의 실제거래가격으로 부터 시장의 단기적 수급불균형에 따른 희소성 프리미엄을 배제한 평가액이라고 해석할 경우 희소성프리미엄이 많은 중대평형으로 갈수록 하락하는 평가율을 이해할 수 있을 것이다. 그러나, 국세청 기준시가가 과표로 사용되는 양도소득세나 상속·증여세는 보유과세가 아닌 자본이득과세이므로 프리미엄부분까지도 포착해야 한다는 문제가 있다.

둘째, 토지와 건물을 분리하여 평가·과세하고 있는 지방세의 과세시가표준액 합계는 시가대비 10~23% 범위의 낮은 평가율을 나타내는데, 고가아파트로 갈수록 과표율이 떨어지는 경향이 있다. 토지에 대해 과세시가표준액 대신 공시지가액을 사용하여 토지·건물평가액의 합을 구한다 하더라도, 본 사례의 아파트들은 동일지역에 소재하여 과표현실화율이 23%로 동일하므로 평가율은 32~76% 범위로 상승하지만 고가아파트에 대한 상대적 저평가문제는 그대로 존재한다.

셋째, 공시지가는 나지상정원칙에 따라 평가되므로, 아파트 부속토지 지분의 단위면적당 공시지가액은 동일하고 전체가액과의 차이는 건물분에서 반영되도록 되어 있는 반면 건물과표는 건물의 재건축비용에 감가상각을 적용한 건물만의 가치를 파악하도록 되어 있어, 양자의 평가원칙간에 유기적인 관계가 없다는 점이다.

따라서, 예를 들어 토지평가시 잔여가치법(Residual method)을 사용하여 토지·건물 양자의 평가가 거래가액에 근접하도록 하는 연계장치가 내부적으로 마련되어야 할 것이다⁸⁾.

2) 課標現實化 計劃

과표현실화 계획은 신경제 5개년 계획 중 토지보유세부담의 증가를 위하여, 1995년까지 전국평균 30~40% 수준에서 평준화를 달성하고, 1996년부터 과표를 공시지가로 전환하면서 세율체계를 재조정하여 세부담 수준을 조정하도록 되어 있었다. 종토세 과표현실화 계획 추진의 애로점을 살펴 보면 다음과 같다.

① 기존의 9단계 누진세율구조를 갖는 종합합산과세(0.2~5.0%)와 별도합산과세대상(0.3~2.0%)유형은 과표구간이 좁고 누진정도가 급격하며, 과표구간의 상·하한이 명

8) 표준지 내에 건물이 있을 때의 평가원칙인 裸地上程基準에 대해서는 반론이 있을 수 있으나, 한국감정평가업협회의 질의·검토 및 건교부의 회신에 의하면, “지상건물의 상태에 따라 공시지가가 달라지면 공시지가의 표준성과 안정성이 유지될 수 없으므로 당연히 지상건물이 없는 나지상태의 가격으로 평가하여야 한다는 논리와 과거 기준지가제도하에서도 지상건물이 없는 최유효상태를 전제로 기준지가표준지를 평가해온 관행”을 이유로 들고 있다.

목금액으로 고정되어 있어, 낮은 수준의 토지보유세부담을 과표현실화율의 제고만으로 추진하기에는 세부담 급증이라는 문제점이 있었다.

② 특히, 급격한 누진세율구조에도 불구하고 과표현실화율 제고(1991: 15.3%→1992: 17.3→1993: 21.3%→1994: 26.9%→1995: 31.6%)에 따른 1인당(법인·단체포함) 세부담증가(1991:4만여원→1995:10만여원)의 정도가 크지 못한 것은, 과표구간 상·하한이 명목금액으로 고정되어 있는 기존의 법정세율구조하에서 지가(하락)안정기에 과표를 인상해야 하는 부담하에서 과표인상율은 그리 크지 않았음을 반영한다.

③ 인별전국합산한 토지가액을 과표로 하여 수직적 형평성을 목적으로 누진과세하는 체계는, 전국의 필지별 과표율이 균등(uniform)하다는 기본 전제하에서 달성할 수 있는 것이나, 시행 초기 지역별로 과표율차이가 심했고 그 이후 몇년간은 불균등 과표필지를 제거하는데 많은 시간을 소비했다. 또한, 과표현실화율(=과표/공시지가)의 분모는 토지시장의 가격을 반영하여 움직이는 공시지가로서 종토세과표형성 당국의 통제(control)밖에 있어서, 양자간 기준시점 차이로 인한 현실화율의 시간적 괴리문제는 납세자의 조세저항을 불러 일으키고 현실화율인상계획을 추진하는데 장애로 작용했다⁹⁾.

④ 과표현실화율 인상은 과세평가조정이 갖는 정치적과정(political process)상의 어려움으로 당초의 신경제 5개년 계획의 일정대로 추진되지 못하였으며, 현행의 綜合土地稅救助 및 運營體系下에서는 과표인상을 통한 추가적인 부담수준의 증가는 추진하기 어려운 것으로 예상된다.

9) 통상적으로 토지과표조정작업은 11월 경에 시작되는데, 이때 특정필지의 차년도 과표인상율을 정하는 데 사용되는 자료는 당해연도 연초에 확정된 토지등급(과세시가표준액)과 연중발표되는 개별공시지가의 비율인 과표현실화율이다. 즉, 과표현실화율이 일정수준 미달인 필지를 중점대상으로 당해연도 중반에 확정된 공시지가액의 일정 %가 되도록 토지등급을 결정하므로써 과표인상폭이 정해진다. 따라서, 종토세가 부과·납부되는 기간(10.16~10.31)중 납세의무자가 파악하는 과표는 16개월전 발표된 개별공시지가의 일정 %인 셈이 되어, 시가-공시지가-과표의 시간적 움직임간에 큰 시차가 존재하여 조세저항의 일요인이 되고 있다. 또한, 연초에 토지등급확정으로 과표현실화율이 일정수준 미달인 필지들의 과표를 인상시켜 현실화율을 모두 일정수준 이상으로 만들었다고 하더라도, 연중에 발표되는 이들 토지의 개별공시지가가 상승하게 되면 현실화율이 하락하게 되어 연중(7~8월)에도 수시조정의 필요성이 발생하게 된다.

⑤ 현행 綜合土地稅의 인별합산구조하에서도, 토지과다보유자가 과표현실화율증가로 증가하는 세부담을 가족내 토지미보유구성원에게 증여를 하여 손쉽게 완화할 수 있으므로, 종토세가 지향하는 소유분산촉진효과는 명목에 치우칠 가능성이 많다.

3) 土地稅課標로서의 公示地價의 役割

綜合土地稅의 課標는 결국 개별필지의 공시지가 시가대비비율과 과표현실화율(과세 시가표준액/개별공시지가)의 곱에 의해 총체적인 평가율(overall assessment ratio)이 결정된다. 이중 전자부분은 건교부가 관장하고 있고, 후자는 내무부의 지침에 따라 해당 시군구가 기계적으로 平準化作業을 추진해왔다. 즉, 과표에 직접적으로 사용되는 국세와 달리 과표조정이라는 두번째 단계를 거쳐야 했으므로 종토세의 과표산정에 대한 민원이 간접적이었다. 그러나, 반복적으로 부과되는 종토세의 과표가 공적지가의 몇 %라는 확실적인 관계로 연계되는 상황에서는 個別地價의 고시가 바로 과표형성과 동일시되어 그 행정처분성이 더욱 직접적으로 된다¹⁰⁾. 따라서, 개별지가의 시간적·공간적 균형성이 보다 중요해졌으며, 종합토지세가 개별공시지가를 가장 광범위하게 사용하는 조세라는 측면에서 改善의 基本方向이 이루어져야 할 것이다.

4) 課標均一性(uniformity) 檢證

토지보유세가 물세로서 비례세율구조를 갖고 있었다면, 필지별 과표율의 차이에 의한 세부담 왜곡은 단순히 오류액의 합으로 나타날 것이다. 그러나 현행 종합토지세 처럼 인별합산하여 누진세율을 적용하는 구조를 가질 경우, 세부담 왜곡은 보유하고

10) 보유과세를 위한 평가는 지자체의 재정수요와 관련하여 재산의 수익가치를 평가하면 되고 조세평가가 현실가격에 접근할 필요성은 없으므로, 개별토지간의 공간적 지가균형유지에 치중해야 한다는 일반론은 토지세로 정율과세를 채택하고 수익환원법으로 과표를 정하는 나라에 적합한 상황이다. 우리나라의 경우 토지보유세로 인별합산과세를 하고 있고 과표의 시가접근도가 상이한 상황에서는 과표현실화율 평준화와 공시지가 시가반영도를 높이는 방향에서 개선방향을 찾아야 할 것이다.

있는 전토지로 확산하는 효과를 갖게 된다. 현행 종합토지세는 종합합산과세(0.2~5%), 별도합산과세(0.3~2%), 분리과세대상(0.1, 0.3, 5%)이라는 3개 유형의 세율체계를 갖고 있고, 동일체계내에서는 과표율이 평균화되어 있음을 전제로 하고 있다.

따라서 土地課標의 個別公示地價 對比 比率인 과표현실화율을 인별표본으로 부터 가중평균으로 추정하여, 종토세의 3개 과세대상 유형별로 인별과표현실화율을 계산하고 인별합산총액에 따라 상이한 累進稅率體系가 적용되는 종합합산과세와 별도합산과세의 인별현실화율이 동일한지의 여부를 검증하여 보았다.

검증의 결과, 과표단계별로 현실화율이 같다는 귀무가설을 0.25%의 유의수준으로 기각할 수 있어서, 1993년도 종토세과세자료는 동일한 세율구조를 적용받는 종합합산과세대상유형내의 과표계급별로 현실화율이 같지 않음을 나타내고 있다¹¹⁾. 마찬가지로 별도합산 과세유형의 경우도 과표계급별로 합산과표액의 과표현실화율이 상이하다는 결론을 내릴 수 있었다. 따라서, 해당 과세유형별 과표합계액의 과표현실화율이 균등할 경우를 전제로 하여 수평적 형평성을 추구하기 위해 설정한 累進稅率構造는 세부담의 왜곡을 낳고 있다고 할 수 있다.

나. 讓渡所得稅 課標로서의 公示地價

11) 종합합산과세대상 토지보유자의 종합합산과표현실화율에 대한 分散分析(ANOVA)을 수행한 결과, 총변동중에서 과표계급간 변동이 차지하는 비중이 과표계급내 변동이 차지하는 비중보다 커서 F-value=2.97 을 가졌다. 따라서, 과표계급별 현실화율평균이 0.25%의 유의수준으로 상이하다는 결론을 내릴 수 있었다. <附表 IV-1>은 종합합산 과세대상필지를 소유한 '93년 납세자의 종합합산과표현실화율을 과표계급별 및 전체 가중평균을 제시하고 있는데, 계급별 평균이 전체평균과 차이가 많은 3~5억, 5~10억, 그리고 50억초과의 3계급에서 오히려 표본편차 및 변동계수(Coefficient of Variation)값이 적어 전체평균과 별로 다르지 않음을 보여주고 있다. 반면, 나머지 과표계급(특히, 저액과표계급)의 평균현실화율은 전체평균치에는 근접했지만, 계급내 평균을 중심으로한 변동폭은 커서 계급내 평균이 전체평균과 같다는 귀무가설($H_0: \mu_i = \mu, i=1,2,3,4,7,8$)을 기각할 수 밖에 없었다. 異常觀察值(outlier)를 포함한 자료를 사용한 실증분석을 할 경우 통계량으로 평균이 아닌 中央值(median)를 사용하면 결과가 달리 나올 수도 있지만, 인별 과표현실화율 변수의 계산을 위해 필수적인 필지별 과표 및 공시지가액 표본에 대한 오류자료 확인 및 수정작업으로 그 가능성은 적을 것으로 판단된다.

현행의 양도세는 부동산양도로 實現된 자본이득(realized capital gains)을 주된 과세 대상으로 하는, 非定期的·自發的(Non-recurrent, Voluntary) 조세이며 推計課稅(estimated taxation)방법을 사용하고 있다. 土地超過利得稅와 같이 미실현된 가치증가분을 추정하는 것이 아니라 거래를 통해 실현된 자본이득의 실제금액이 존재함에도 불구하고, 세무행정적 측면(세무비리, 과표포착능력미비)의 이유에서 基準時價를 사용하여 양도익을 推計課稅방식을 原則으로 채택하고 있다. 따라서, 토지에 대한 기준시가인 개별공시지가의 시간적 시가접근도가 균일하게 보장되어야 조세형평성이 보장되는 구조를 갖고 있다. 취득시점과 매각시점의 평가기준 차이를 반영하여 현재 사용하고 있는 환산기준도 이를 반영한 보완장치이다. 문제는 실거래가액에 근접하게 신고금액이 작성되어 신고되도록 제도적 장치를 마련하는 것이다. 양도자와 양수자는 거래의 양방으로서 실거래가액을 알고 있고, 단지 현행의 양도세액이 기준시가 적용원칙에 따라 계산되므로 검인계약서상의 거래가액을 과소신고하고 있는 것이다. 특히, 양수자의 경우 취득·등록세의 부담을 줄이기 위해서도 과소신고의 유인이 있다.

4. 公示地價와 不動産 課稅評價體系 改善方向

현재 標準地公示地價와 個別地價라는 2段階구조를 갖고 있는 공시지가는 토지보유세와 같은 反復的 조세부과를 위한 과표평가목적에 적합한 구조와 절차를 갖고 있으므로, 다양한 행정목적(보상평가, 토지정책지표 등)과 여러 세목의 과표정확성을 모두 추구하기 보다는 종토세 과표로의 활용에 최우선 목적을 두어 개선의 기본방향을 정하는 것이 바람직할 것이다¹²⁾. 특히, 현행 종토세는 필지간 과표(평가)율의 均一性(assessment uniformity across land parcels)을 전제조건으로 하는 기본골격하에서 수

12) 표준지의 조사·평가대상이 되고 있는 토지가 원칙적으로 課稅對象 私有地에 한정되어 있고 국공유지는 일부만 표준지로 선택되고 있다는 사실로 부터도 공시지가의 제일 큰 용도가 과세대상토지의 연례평가목적이라고 볼 수 있다. 표준지선택은 모집단으로 부터 표본을 추출하는 과정으로 그 사용용도에 따라 표본구성이 달라질 수 밖에 없으므로, 포괄적인 지가평가체계구축을 지향한다고 하더라도 표본지의 선정 및 조사관리업무에는 표준지자료 활용목적별 중요성이 반영될 수 밖에 없다.

직적 형평성을 추구하고 있고 내년부터는 종토세의 과표를 일정수준의 공시지가액으로 사용할 예정이므로, 종토세는 개별공시지가의 개선에 크게 의존하고 있는 상황이다. 개선의 기본방향은 다음과 같다.

① 공시지가의 時間的(연도별) 변화와 空間的(필지간) 차이를 동시에 고려하여 개별지가결정방식이 개선되어야 하지만, 지가안정기에는 공간적 균형에 치중하고 지가급등기에는 시간적 균형을 향상하는 개선방안에 비중을 두어야 한다.

② 개별지가의 정확성은 표준지의 標本代表性에 크게 의존하므로, 표준지선정, 적정표준지 수 결정, 적용표준지 결정시 행정구역 위주의 지역구분에서 지역시장 조사분석에 기초한 토지시장별 구분으로 전환한 후 토지비준표를 재정비해야 할 것이다.

③ 공시지가의 정확성을 객관적으로 검증할 수 있도록 공시지가 조사·평가업무담당기관과는 별도의 독립적인 외부기관이 수행하는 공시지가 品質監視(Quality Monitoring)체계가 마련되어 市價對比 公示地價率에 대한 標本分析 등을 매년 수행해야 할 것이다.

課標率의 시점간 균일성이 형평성 확보에 필수적인 資本利得課稅는 현행의 기준시가 적용원칙에서 實去來價額適用原則으로의 전환작업과 이에 따른 稅率調整이 추진되어야 할 것이다. 시간경과에 따른 가치증가분에 대한 조세인 양도소득세와 土地超過利得稅는 모두 공시지가를 이용하고 있는 推計課稅로, 공시지가의 시점별 시가접근도가 일정하게 유지되어야 형평과세가 보장되는 세제이다. 그러나, 현행의 공시지가제도(특히 개별지가)는 시점간 시가대비 공시지가율의 一定性이 내부적으로 유지되는 장치가 미비하므로, 양도세와 취득·등록세 같은 거래과세는 과표계산시 실거래가액을 적용하도록 하여야 한다. 따라서 다음과 같은 방식을 통한 實去來價額적용원칙으로의 점진적 전환을 위해 실거래가액자료 확보방안을 거래후·등기전 단계에서 제도화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

① 일정시점이후(經過規定) 취득분부터 검인계약서상의 신고가액을 양수자의 양도소득세 취득가액으로 간주하도록 소득세법(§97 ① 1호)을 개정하고, 현재 물건소재지관할 세무서장에게 형식적으로 보내지는 검인계약서 사본1부(부동산등기특별조치법 §3 ③)를 차기 양도시 과세자료로 활용하도록 법제화한다.

② 거래쌍방의 거래가액 과소신고 유인을 제거하기 위해 등록세율을 대폭 인하

(예: 3→1%)하여 양수자의 취득단계 세부담을 경감하는 조치를 병행한다.

- ③ 또는, 등기전 세무서에 제출하는 不動産去來内譯 申告書(1997년 시행)의 양식에 신고사항으로 검인계약서상의 去來價額을 기입케 하고, 차기 양도시 취득가액으로 간주함을 서식내에 명기하는 방법을 채택할 수도 있다. 즉 거래쌍방의 이해관계가 相馳하여 실거래가액대로의 성실신고가 이루어지도록 유도한 후 양도차익의 실가적용으로 전환하는 것임. 이 경우, 양도세 비과세 대상자들의 과소신고 가능성 문제를 해결해야 한다.

參 考 文 獻

- 建設部, 『地價動向』.
- , 1995年度 個別地價調查要領, 1994.
- , 地價形成要因에 관한 標準의인 比較表(土地價格比準表) I·II·III, 1995.
- 金永杓, 「地課稅와 土地情報시스템」, 『地價情報』, 1993.
- , 「個別筆地의 地價豫測 模型」, 『土地研究』, 1992. 5, 6월호.
- 魯英勳, 建物分財產稅 改編方向, 韓國租稅研究院, 1993.
- 孫在英, 『現行 土地課稅의 水準과 衡平性分析』, 韓國開發研究院, 1993.
- 蔡美玉, 『公示地價 標準地의 適定 規模推定 및 配分方法』, 國土開發研究院, 1993.
- 韓國鑑定評價業協會, 公示地價 調查·評價業務 要領, 1994.
- , 土地價格 形成要因 分析에 따른 格差率研究, 1994.
- 韓國土地開發公社, 『全國地價統計: 地價指數改編(1987-1992)』, 1995.
- 韓國電算院, 『國土情報센터 構築報告書』, 1994. 12
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York, 1992.
- Census of Governments, *Taxable Property Values: Assessed Valuations for Local General Property Taxation*, 1994.
- Becker, Arthur P., *Land and Building Taxes: Their Effect on Economic Development*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1969.
- Dale, Peter. F. and John. D. McLaughlin, *Land Information Management: An Introduction with Special Reference to Cadastral Problems in Third World countries*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
- Downing B. Paul, "Estimating Residential Land Value by Multivariate Analysis," in Daniel M. Hollan. ed., *The Assessment of Land Value*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1970.
- Eckert, Joseph K., Property Appraisal and Assessment Administration, IAAO, 1990.
- Gwartney Ted, "A Computerized Assessment Program," in Daniel M. Holland. ed.,

- The Assessment of Land Value*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1970.
- Koppel, Bruce and D. Young Kim, *Land Policy Problems in East Asia: Toward New Choices*, East West Center and KRIHS, 1993.
- Otis W. Gilley and R. Kelley Pace, *Using Prior Information to improve estimation Efficiency and Predictive Performance for Mass Appraisal*.
- Malme, Jane H., *Assessment Administration Practices in the U.S. and Canada*, IAAO, 1992.
- Musgrave, Richard A., Ching-huei Chang, and John Riew, *Taxation and Economic Development Among Pacific Asian Countries*, Oxford, Westview Press, 1994.
- Netzer, Dick, *Economics of the Property Tax*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1966.
- Noguchi, Yukio and James M. Poterba, *Housing Markets in the United States and Japan*, The University of Chicago Press, 1994.
- Youngman, John M. and Malme, Jane H., *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Kluwer, 1994.

<附表 IV-1> 綜合合算 土地所有者의 課標現實化率

종합합산 과표구간	법정세율	표본수	과표현실 화율	T:Mean =0 ¹⁾	Pr=|T|²⁾	實效稅率
2천만이하	0.2	3,767	24.67	0.015	0.99	0.049
5천만이하	0.3	3,483	21.58	-0.612	0.54	0.049
1억이하	0.5	3,048	22.16	-0.975	0.33	0.071
3억이하	0.7	1,783	22.11	-1.250	0.21	0.105
5억이하	1.0	491	21.25	-2.208	0.03	0.141
10억이하	1.5	438	21.04	-2.970	0.00	0.195
30억이하	2.0	319	23.44	-0.612	0.54	0.326
50억이하	3.0	73	23.42	-0.469	0.64	0.462
50억초과	5.0	30	21.64	-3.027	0.01	0.640
全體 ³⁾		13,432	24.11	2.97 ⁴⁾	0.0025 ⁴⁾	0.051

註 : 1. 과표계급별 현실화율평균이 전체평균과 같다는 귀무가설(H₀)의 검정통계량 (Student's t-value)임.

2. 위의 귀무가설하에서 제시된 t 값의 범위를 넘어 통계량이 존재할 확률임.

3. 1993년 종토세부과대상 870만명의 개인납세자로 부터 層化任意標本抽出 (stratified random sampling) 한 15,272명에 대한 표본자료중 종합합산 과세대상토지를 소유한 납세자가 전체이며, 표본추출비율의 역수를 加重值로 母集團化한 결과임.

4. 分散分析(ANOVA)에 의한 검정 F값과 Pr > F를 나타냄.

資料 : 內務部, 綜土稅賦課標本資料, 1993.

<附表 IV-2> 別途合算 土地所有者的 課標現實化率

별도합산 과표구간	법정세율 (%)	표본수 (人)	과표현실 화율(%)	T:Mean=0 ¹⁾	Pr=|T|²⁾	實效稅率 (%)
1억이하	0.3	2,647	22.43	0.010	0.99	0.067
3억이하	0.4	1,644	22.08	-0.211	0.83	0.075
5억이하	0.5	492	22.42	0.026	0.98	0.091
10억이하	0.6	350	21.09	-2.149	0.03	0.102
30억이하	0.8	106	20.50	-5.325	0.00	0.121
50억이하	1.0	34	20.73	-2.011	0.05	0.148
100억이하	1.2	6	23.19	0.332	0.75	0.203
300억이하	1.5	.	.	.	.	.
300억초과	2.0	.	.	.	.	.
全 體 ³⁾		5,279	22.38	3.09 ⁴⁾	0.0051 ⁴⁾	0.069

註 : 1. 과표계급별 현실화율평균이 전체평균과 같다는 귀무가설(H₀)의 검정통계량 (Student's t-value)임.

2. 위의 귀무가설하에서 제시된 t 값의 범위를 넘어 통계량이 존재할 확률임.

3. 1993년 중도세부과대상 870만명의 개인납세자로 부터 層化任意標本抽出 (stratified random sampling) 한 15,272명에 대한 표본자료중 종합합산 과세 대상토지를 소유한 납세자가 전체이며, 표본추출비율의 역수를 加重值로 母集團化한 결과임.

4. 分散分析(ANOVA)에 의한 검정 F값과 Pr > F를 나타냄.

資料 : 內務部, 綜土稅賦課標本資料, 1993.

V. 各國의 財産稅制: 유럽을 中心으로

1. 總論

재산과세는 소득 및 법인세제와는 달리 역사적, 정치적인 배경에 영향을 많이 받아 국가간의 차이가 많다. 과세대상과 납세의무자라는 측면에서 비교해 볼 때, 어떤 국가에서는 건물에 대한 과세가 없는 반면, 다른 국가에서는 건물점유자에게 과세하고, 또 다른 국가에서는 건물소유자에게 과세하고 있다. 또한 지방세·국세 간 구분이 쉽지 않은 경우도 있어, 세수귀속주체라는 측면에서는 지방세이면서도 세율 및 과표의 결정, 조세행정 측면에서는 중앙집권적으로 운영되어 국세에 가까운 조세도 있다.

따라서, 하나의 공통된 기준에 의해 유럽의 토지조세를 분류하기는 쉽지 않다. 그러나, 유럽의 주요국가들이 시행하고 있는 부동산(토지 및 건물)관련 조세제도는 OECD 조세체계 분류를 이용하여 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다¹⁾.

첫째, 부동산의 보유에 대해 정기적으로 과세하는 세금으로, 징수행정 중 평가 및 정보교환 차원에서 중앙정부가 일부 관련하는 경우가 있기는 하지만, 통상 지방정부 세수로 사용되는 地方稅로서의 財産保有稅 (local property tax) 유형이다. OECD 조세분류체계상의 4100 (Recurrent taxes on immovable property) 中分類에 해당한다.

둘째, 부동산의 보유단계에서 발생하는 임대료등의 資本所得(capital income, profit) 과 양도단계에서 실현한 資本利得(capital gains)에 대한 조세를 들수 있다. 개인소득 세나 법인소득세 라는 세목에서 여타의 통상소득과 분리하여 분류과세(schedular taxation) 하거나, 합산하여 종합과세(comprehensive)하고 있으며, 거의 모든 나라에서 국세로서 과세하고 있다. 지방정부가 추가적으로 지방소득세를 부과하는 나라도 있다. OECD 분류체계상의 1100, 1200 중분류 중 재산관련 소득과세만을 포함한다.

셋째, 純富裕稅(net wealth tax)에 해당하는 과세이다. 통상 국세로서 OECD 국가중 10개국 만이 채택하고 있다. 소득의 재분배효과를 위해 소득세를 보완하는 기능이 주

1) OECD 회원국의 조세 및 세입통계에 관하여는 *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1963-1994* 을 참조.

요도입 목적이나 세무행정상의 어려움으로 과세대상이 부동산에 집중되어 지방재산세와 중복되므로, 채택했던 나라도 폐지하는 추세에 있다.

넷째, 재산의 거래단계에 과세하는 移轉課稅(transfer tax, transaction tax)로 매매시 또는 소유권의 등기·등록시에 통상 지방세로서 과세하는 유형이다.

한편, 토지관련 조세제도의 설정과 세무행정집행을 위하여는 중앙정부와 과세대상물건이 소재한 지방정부간에 협조관계가 필요하게 마련인데, 그 구체적인 협조관계는 통상 다음과 같은 요인에 의해 결정된다.

첫째, 국가별 토지문제의 종류와 원인이다. 가령, 전국단위의 지가급등을 경험한 덴마크나 네덜란드 등의 국토면적이 적은 국가들은 토지정책 및 토지조세정책에 있어 중앙정부가 깊이 관여하며 지방정부는 보조적인 역할을 담당하고 있다.

둘째, 중앙정부 수준에서 추구하는 토지 및 주택정책에 의해서도 영향을 받는다. 자가주택보급을 주된 정책목표로 삼고 있는 경우 주거주주택에 대한 자본이득세에 대해 비과세·경감을 하거나, 주택저당지급이자를 소득세에서 공제해 주고 있다.

셋째, 등기제도와 부동산과세자료에 대한 자료정보관리체계의 국가별 차이에 의해서도 재산과세의 형태가 달라진다. 중앙집권적인 과세평가와 자료관리가 이루어지고 있는 나라에서는, 징수된 세입은 지방정부가 사용하지만 세율 및 과표결정 그리고 세무행정은 중앙정부가 담당하는 경우가 많다.

우리나라의 토지세제와 비교하여 관심의 대상이 되는 국가별 조세제도는 다음과 같으며, 유럽의 토지세제에 관해 일정한 시각을 갖고 분석을 하기 위해서는 보다 심도 있는 연구를 필요로 한다.

덴마크에서는 정부 및 영업용 건물을 제외하고는 건물에 대해 보유과세가 없다. 반면, 주택에 대해서는 중앙정부 및 지방정부가 부과하는 소득세에서 임대가치를 기준으로 과세되며, 자가거주자라 하더라도 귀속임대료를 산정하여 과세하고 있다. 따라서, 財産保有稅의 所得稅化가 이루어져 있다. 네덜란드의 경우, 소유세와 사용세라는 2중적인 재산보유세를 유지하면서, 귀속임대료에 대해서는 소유주가 공시하는 소득과세를 시행하고 있다. 또한 중앙정부는 지방정부의 재산보유과세방법을 가액기준(ad valorem)과 면적기준(area based) 중 택일할 수 있도록 허용하고 있다. 프랑스는 건물

이 없는 토지(裸地)와 건물이 있는 토지(建敷地)에 대해 각각 土地稅와 財産稅로 분리하여 과세하므로써 보유과세의 2원화를 유지하고 있고, 사용자인 점유자에게 住宅稅를 별도로 부과하고 있다. 따라서, 토지, 상업용건물, 주택의 과세대상 유형별로 평가방법을 달리 하고 있다. 이탈리아는 1963년 도입한 토지증치세 및 개발부담금을 1973년 부동산증치세로 통합하여 시행하였는데 우리나라의 토지초과이득세와 유사하게 미실현이득에 대해 과세한 경험이 있다. 영국도 불로개발이득을 환수하기 위하여 1967년 부터 1971년 까지 개발이득세(British Betterment Levy)를 시행한 경험이 있고, 지방세로서의 재산보유세는 거주용 레이트(domestic rates), 주민세(community charge), 의회세(council tax)로 바뀌어 오면서 응능원칙과 응의원칙이 혼합된 재산과세유형을 시행하고 있다. 개별국가들의 토지관련 재산과세에 대한 국가별 소개는 다음과 같다.

2. 英國

가. 概要

영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈와 북아일랜드 4나라로 구성되어 있다. 영국내에 있는 많은 地方政府들이 의회보다는 역사가 깊다 하더라도 실질적인 권력은 없는 상태이며, 지난 수세기동안 지방정부는 效率性和 責務를 증대시키기 위해 수없이 조직개편을 해왔다. 1972년 잉글랜드와 웨일즈, 1973년 스코틀랜드에서 조직개편이 있었고 1985년에는 잉글랜드에서 수도권 지역의 지방정부의 개편이 있었으며 현재는 독립된 위원회가 비수도권 지역 지방정부의 영역과 책임을 조사하는 활동을 하고 있다.

잉글랜드와 웨일즈의 地方政府 構造는 郡議會(county council), 자치구의회(district council) 및 자치도시, 행정교구(parish council)로 구성되어 있다. 지방자치단체는 치안 및 화재예방, 기반도로 및 교육과 같은 서비스를 담당하고 있고, 자치지역과 런던 자치도시의 쓰레기처리, 간접도로, 예술 및 주택(수도권, 런던군의의회가 운영하는 주요 서비스)과 같은 지방서비스를 맡고 있으며 농촌지역내에는 지방서비스를 제한적으로

책임지는 행정교구가 있다. 1992년 정부는 8개의 지방자치단체와 37개의 자치구를 대신해서 웨일즈에 23개의 각 목적을 수행하는 多目的 公共委員會에 대한 안건을 발표하였다. 1995년은 이에 따른 變化가 기대되며 장차 이와 유사한 안건들이 잉글랜드에서도 採擇될 것으로 기대된다.

스코틀랜드의 조직은 地域議會(regional council)와 자치구의회(district council)로 구성되어 있으며 담당업무는 잉글랜드나 웨일즈와 유사하다. 북아일랜드의 자치지역은 1971년 북아일랜드 의회가 없어진 후 제한된 地方權力으로 남아있다.

地方稅의 실질적인 징수업무는 자치구 수준에서 담당하며, 기타 공공기관(authorities)들은 자치구로부터 資金을 받는다.

財産稅로 잘 알려진 “레이트”(rates)는 명목임대료로 측정되는 資産의 占有價値에 부과되는 것으로, 주거용과 비주거용 모두에 적용되었다. 이는 스코틀랜드에서 1989년 4월까지 잉글랜드와 웨일즈에서는 1990년 4월까지 빈민법 재구성법안(Poor Law Reform Act) 1601조로 시행되었다. 당시 정부는 역진성 및 과다지출 조장여부로 수년간 논쟁의 대상이 되어 왔던 주거용 레이트를 인두세의 일종인 住民稅(Community Charge)로 바꾸었다. 이것은 재산에 부과한다기 보다는 개인에게 부과하는 것으로 그 과세범위가 넓었다. 주민세 평균 부과액은 잉글랜드와 웨일즈에서 1992년-93년 동안 282파운드이었으며, 스코틀랜드에서는 1991~92년 동안 247파운드 이었다.

주민세에 대한 일반대중의 강한 반발은 결국 이를 폐지하고 재산의 자본가치에 기초하여 부과하는 議會稅(Council Tax)로 개편하는 법을 제정하는 결과를 낳았다. 그러나 의회세가 과거의 재산세와 다른 점은, 예를 들어 단일 세대주에 대한 자동할인과 같은 人的要素를 갖고 있다는 점이다. 주요 의회세 법령은 1992년 3월에 통과되어, 그 다음달의 의원총선시에 유권자로 부터 지지를 받았다. 이 세금의 특이한 점은, 모든 주택을 8개 住宅價格帶 구간(A~H)중 하나로 분류한 후, 동일가격대 내의 주택은 모두 동일한 稅額부담을 진다는 것이다. 즉, 가격대의 수와 가격대의 상·하한이 과세상의 財産價値를 결정하는 것이다. 최고가격대내의 재산이 최저가격대내의 재산에 비해 세배 수준의 세부담을 지우고자 했던, 당초의 3배율 계획은 稅負擔 分배논쟁을 불러 일으켜 그대로 실행되지 못했다. 모든 가구(household)는 1993년 4월부터 6개월간

그들의 재산의 가격대별 분류에 이의신청을 제기할 수 있었다. 1992년의 주택가격에 따른 8개 가격대(bands) 분류는 <表 V-1>과 같다.

<表 V-1> 8개 住宅價格帶 分類(1992)

(單位：파운드)

價格帶	주택가격
Band A	40,000 이하
Band B	40,001 ~ 52,000
Band C	52,001 ~ 68,000
Band D	68,001 ~ 88,000
Band E	88,001 ~ 120,000
Band F	120,001 ~ 160,000
Band G	160,001 ~ 320,000
Band H	320,000 초과

1981년 이후 중앙정부는 지방정부의 세율설정권에 대해 통제를 하여 왔는데, 이는 과거 레이트일 때나 주민세 일 때나 마찬가지였다.

역사적으로 중앙정부에서 지방정부까지 보조금의 허용수준이 매우 높았다. 1976년에는 허용수준이 총지방지출비용의 75%에 달하였다. 그러나 이는 지방세만 증가시키는 효과를 가져왔다. 1988년에 개편된 법안은 1991년 3월에 다시 번복되었는데 중앙정부가 地方公共機關들이 부가가치세를 15%에서 17.5%로 증가시켜 단기간에 1/3정도의 주민세를 소급하여 감축하도록 유도하였다. 이러한 효과는 지방정부의 의무를 감소시키는 결과가 되었다. 반면, 지방기관들이 서비스를 유지하고 향상시키려는 의도로서 地方稅를 다시 인상하여 이 새로운 의회세는 징수과정과 형평과세에 대한 일반대중들의 불안에 대해 서비스 체화를 배경으로 도입된 것이다. 총세금부과의 비중은 1980년에서 1992년 사이에 다양하게 나타났으며 앞으로도 많은 변화가 있을 것이다.

나. 課稅基準과 稅率

영국의 대표적인 財産稅로 「비주거용 레이트(non-domestic rate)」가 있는데, 중앙정부가 일률적으로 세율을 정한다고 하여 일명 「單一 事業用 레이트(uniform business

rate)」라고 불린다. 이 조세는 1990년 4월에 도입된 것으로 지방정부가 그 세율을 결정하던 종전의 사업용 레이트를 대신한 것이다. 과거 주택에 부과하던 재산세인 「거주용 레이트(domestic rate)」는 같은 시기에 住民稅로 대체되었는데 재산세라기 보다는 人稅로서의 특징이 강했고, 후에 점유자의 인적특성을 반영한 재산세인 議會稅(council tax)로 발전되었다.

비주거용 레이트의 課稅標準은 토지와 건물을 점유하여 받는 이익에 기초를 두고 있어서, 부과대상 재산의 과세표준액은 純賃貸價値에 의해 결정된다.

세율은 중앙정부가 정하는데, 세율인상시 小賣物價指數 상승율을 감안하여 이를 초과하지 않도록 설정된다.

다. 免稅

면세대상자산은 농지와 농가건물, 종교단체에 사용되는 건물이나 관공서, 등대, 봉화신호소, 부표표지, 하수도나 배수관련 건물, 주차장과 운동장, 장애자에게 사용되는 재산, 특별개발구역(“Enterprise Zones”) 등이다.

慈善團體는 의무적인 납부세금을 80%까지 경감 및 완화시켰으며, 지방공공사업기관은 완전히 免除하기도 하였다. 이러한 稅金緩和는 비영리단체에게도 주어졌다. 산업용 자산에 대해 북아일랜드에서는 15%까지, 스코틀랜드에서는 50%까지 경감해주고 있다.

영국왕실재산(정부건물)은 稅金이 免除되며 외교를 목적으로 하는 토지에 대해서도 세금이 면제된다. 특별개발구역은 1981년에 설립된 것으로 제한된 기간동안 사업회사를 설립하도록 하며 대부분의 사업계획이 한정되어 있거나 지방세에 대한 모든 부담액이 면제된다. 이 지역에서는 좋은 결과를 이루었으며 많은 기업들이 그들의 본래 목적을 성취하였다. 한편 지방세가 면세이므로 이 지역에서의 임대료가 종종 다른 지역보다 높았다.

라. 組織

稅法은 중앙정부에 의해 운영되고 있으며 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 중앙정부는 재산소유자에 대한 일반주민등록번호와 세금이 부과되는 재산의 가치에 대한 자료를 수집할 책임이 있다. 스코틀랜드에서는 여전히 지방정부의 기능으로 되어있다. 세율은 중앙정부가 정하고 지방정부의 행정가들은 1인당 과표에 의해 세금을 징수한다. 地方政府가 세금에 대한 과표와 세율 모두 개정하도록 하는 규정은 없다.

財産稅 評價額은 다른 법적인 목적을 위해 직접적으로 사용되지는 않으나 영국 國稅廳은 公共部分의 目的을 위해 사용하기도, 稅率決定을 위한 정보수집에 간접적으로 사용되기도 한다.

마. 評價

영국 國稅廳은 의회서비스 위원회의 지부하에 분류된 것으로 스스로의 필요에 의해 설립된 기관이다. 이 단일지부에 속해있는 모든 직원들은 전문적인 평가단체로 구성되어 있다.

비거주자에 대한 세의 징수와 평가에 사용되는 行政費用을 수집한 통계치는 없으나 이전의 比率構造下에 징수비용은 지방공공기관의 1%내지 2% 사이에서 추정된다.

재산의 유형에 따라 평가방법은 다양하게 적용되나 전반적으로 개방된 시장에서의 賃貸價格을 매년 추정하는데 이는 財産價格에서 차지하는 임차인의 수리, 보험, 기타 비용을 고려하여 결정된다.

임대가기준 방법과 더불어 사용되는 독특한 방법은 費用에 의한 방법과 利益과 算出價를 기본으로 하는 것이 있다.

증가된 資産價值 評價에 있어서 토지 및 건물은 분리되어 평가되기 보다는 함께 평가된다. 1990년부터 5년마다 재평가가 이루어지며 초기 2년은 이전의 평가액에 기초를 두고 있다. 새로운 資産은 완전하게 평가되지만 일반적으로 이러한 평가는 인플레이션을 반영하지 못한다.

마. 徵收

거주자는 部分的으로 세금을 지불할 법적인 책임이 있다. 재산의 評價와 세금납부의 義務에 대한 고지는 첫째 평가사무소와 그다음 징수부에 의해 고지서가 발급된다.

課稅期間은 1년이고 납부는 일반적으로 10회에 분할납부하며 납부 연기에 대한 규정은 없다. 賦課公共機關은 납부하지 않은 세금에 대해 압력을 가한다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 稅金을 納付하는 것을 거절할 경우에는 3개월까지 징역을 선고받을 수 있다.

국내세율에 대한 徵收比率이 99%까지 이르는 반면 인두세는 82% 정도이다. 아직까지 비거주세에 대한 징수비율에 대한 통계자료는 없으나 1988년 이전 체제하에서의 徵收率은 93%이었다.

사. 其他稅制

인지세는 자산이전에 부과되는 것으로 기본적으로 부동산에 부가적인 세금을 부과하는 것이다. 게다가 不動產은 기본적으로 상속세대상 자산이며 부동산의 매매로 얻은 자산에 대해서는 所得稅가 賦課된다.

일찍이 토지의 개발에 따른 개발부담금(Development Charge), 개발부담금(Betterment Levy), 개발이득세(Development Gains Tax), 토지개발세(Development Land Tax)로부터 얻은 이익을 다시 분배하려는 시도가 있었다. 그러나 이들 계획은 현재 중단되었고 이를 대신한 정책적인 노력은 없는 상태이다. 어쨌든 개발로 인한 地價上昇이 재산세에 미치는 영향은 여전히 남아있다.

아. 財產稅收入

인두세의 脫稅 增加와 의회세의 변화로 稅收 推定에 문제가 발생하였다. 1984-85년 기간에 정부정책방침서인 “Green Paper”는 지역부담금의 상호작용이 요구되며, 국내

서울이 지방정부세수의 13%정도로 적절하게 할당되었고, 비거주자에 대한 세가 부가적으로 21%가 되도록 하였다. 요금, 수수료, 임대 및 매매와 관련한 세는 16%로 그리고 나머지는 中央政府補助金으로 제공되었다.

인두세의 도입과 실행에 필요한 행정적인 비용은 고려되어야 하나 의회세로 얻는 收入을 豫測하고 미리 支出하지는 않았다. 공공정보, 등기와 같은 항목에 드는 비용은 대략 2억2천6백만 파운드이고 첫해의 징수비용은 4억7천백만 파운드로 회계감사위원회에 의해 추정된다. 한편 이전세율로 징수한 연간 징수비용은 2억파운드 정도이다.

영업용 레이트는 잉글랜드와 웨일즈에서는 1992년에서 1993년 사이에 명목세율 40.2%로 128억 파운드가 증가한 것으로 추정되고 스코틀랜드에서는 1991년에서 1992년 사이에 平均稅率水準인 48.1%로 13억 파운드 증가하였다.

3. 덴마크

가. 概要

財産稅에 관련한 행정업무는 중앙정부와 기초지방자치체가 공동으로 담당하고 있다. 중앙정부의 Customs & Tax Adm. Agency는 전산체계 설계, 과세대상·과세평가를 위한 情報樹立 및 處理등을 담당하고, 지방기초자치체는 중앙정부 지도하에 課稅評價와 徵收業務를 보조하고 중앙정부에 정보를 제공하는 역할을 한다.

평가결과, 납부고지서 발급, 징수, 토지특성기록, 매매거래정보등이 전산화되어 있으며 1981년 이후 財産價額 추정에 전산을 광범위하게 활용하여 왔고 감정재산가액의 추정 및 모든 조세에 사용된다. 토지관련 정보의 전산화를 통해 등기소간 협조가 이루어지고 있다.

미개량토지, 건물 비포함 개량토지에 대한 토지세(Grundskyld) 와 정부 및 영업용 건물에 대한 건물세(Daekningsafgift) 수입은 地方政府에 귀속된다.

나. 課稅基準과 稅率

土地稅의 課稅基準은 토지의 시장가치를 근거로 하고 있으며 배수, 하수, 도로 시설 등의 개량물을 포함한 가치이므로 소유자가 부담한 개발비용을 평가하여 고정비용은 30년 동안 토지 評價額에서 공제된다.

세율은 中央政府에서 군(County)이 부과하게 될 토지세율을 결정하는데 1985년 이후 1%이다. 기초지방자치체(municipality)는 자체의 토지세율 결정권이 있는데 中央政府가 0.6~2.4% 범위내로 정할 것을 규정하였고 平均稅率은 2.3% 정도이다.

정부에 의해 사용되고 있는 건물은 정부건물뿐 아니라 상업용·산업용 건물에도 地方自治團體에 의해 세가 부과되는데 이를 건물세(Service Tax)라 하며 건물의 시장가치를 과세기준으로 하고 있다. 中央政府는 지방자치단체가 부과하는 세율의 상한을 정하고 확정세율은 지방정부가 채택한다. 현재 정부건물에 대한 최고 세율은 군 부과시 0.5%, 基礎地方自治團體 부과시 0.4%로 0.9%이다. 상업·산업용 건물에 대한 기초자치체부과 최고세율은 1%이다.

다. 免稅

中央政府가 非課稅되는 재산유형을 결정하나, 일부유형의 경우 지방정부가 비과세 대상을 선정할 수 있는 재량권이 있다. 다른 여러 나라에서 政府建物에 대한 免稅惠澤으로 稅收損失을 초래하는 경우가 있었으므로 이러한 요인을 없애기 위해 정부 건물·토지에도 과세하고 있다. 비과세 대상 자산으로는 외국대사관, 공공지역, 교통·통신 자산, 공공시설, 자선, 교육, 종교 자산, 공동묘지, 병원, 국방시설, 유적·문화재건물 등이다.

주거용 건물은 財產稅 課稅基準額에 포함되지는 않으나 주거용 자산의 임대 가치는 소득세의 대상이 되고 있으며 개인적인 형편에 따른 예외규정은 없다.

라. 組織

재산세 행정은 中央政府와 地方自治團體가 공동으로 협력하여 수행하고 있다. 국세청(Ministry of Taxation) 산하 관세 및 세무담당부서(Central Customs & Tax Administration)에서 컴퓨터 시스템에 의해 평가 과정을 조정하는데 이는 각 군 및 기초지방자치단체가 사용할 평가액을 만들어 내는 電算體系를 유지하고, 다양한 과세정보를 통합하며 지방정부의 담당공무원의 업무를 지시하는 등의 評價過程을 총괄한다.

건물, 지방토지사용규제와 임대에 관한 정보는 지방자치 단체에서 중앙 정부에 제공하며 財産稅는 기초지방자치단체가 징수하여 각급 지방정부간에 配分하는 형식이다. 세수는 특정 용도로 지출이 제한되어 있지는 않고 一般豫算項目으로 쓰이고 있다.

마. 情報의 源泉

토지관련정보를 전국 단위의 지적으로 통합전산화한 결과 土地 登記뿐만아니라 재산세 행정간의 有機的 協助가 광범위하게 이루어졌다. 독일식 Registry제도에 기초를 둔(사법적)등기는 지적필지번호로 확인되는 모든 대상재산에 관한 자료를 계속 갱신하고 있다. 개인조사자에 의해 제공되는 구획계획과 측정자료로 지적필지번호가 정해지고, 위치를 갱신하고, 면적을 기록한다.

재산의 이전에 관한 것은 모두 등록되고 지적필지번호, 판매가격, 저당권에 관한 정보를 평가국(valuation authority)에 판매보고를 해야한다. 이러한 정보는 매우 정확한 것으로 간주되고 있다.

건물 등기 즉, 건물의 個別特性과 토지의 利用規制에 관한 정보는 건축 및 도시계획 담당 지방정부부서가 제공하고 있다. 1976년 건물소유주에대한 設問調査를 기초로 건물특성을 감안하여 전산화된 건물등기부를 만들었으며 이 자료의 사실확인파 자료 갱신을 위해 지방정부가 실지조사를 수행하고 있다. 현재 지적 전산화와 범지적의 전산화가 진행중이고 1995년과 2000년에 각기 완료될 예정이다.

바. 評價

재산에 대한 여러 가지 租稅는 모두 재산의 ‘최고·최선의 효용도’로 사용될 때의 현금가치로 결정된 평가액을 근거로 하며 土地의 價値와 建物の 價値를 각각 추정해야 한다. 부동산의 평가시 재산의 사용·양도에 대한 기타 제한등은 그 평가액에 영향을 끼치는 것으로 고려되어야 한다.

評價額 결정시 비교거래사례법이 가장 많이 이용되나 거래가 사용이 부적절한 경우, 임대부동산은 소득환원법, 산업용부동산은 비용법을 이용한다.

평가는 中央政府에 의해 행해지고 224개의 지방평가국이 지원하고 있다. 모든 재산은 4년마다 再評價하고 그 사이 기간에는 지역별로 각각의 재산의 시장추세를 반영하는 요인에 따라 일년에 한번씩 갱신한다. 재평가는 실제로 1981년, 1986년, 1992년에 행해졌고 재평가에 필요한 추가적인 비용은 계속 감소하고 있다.

사. 徵收

地方自治團體는 납세자 수를 결정하고 65세 이상이면서 거주하고 있는 住宅만 소유한 경우 납세를 연기할 수 있는데 納稅義務가 지연된 데 따른 이자가 가산된다. 재산에 대해 저당권이 설정된 재산의 미납세자는 법정에서 저당권을 상실케하고 負債의 償還을 위해 판매한다.

아. 不動産에 대한 其他 稅制

1) 賃貸所得에 대한 所得稅

자신이 소유한 집에서 살고 있는 사람은 課稅所得에 재산의 歸屬賃料(imputed rent)에 해당하는 부분을 포함해야 한다. 귀속임료는 토지와 건물의 평가액의 2.2%이며 140만DKK 이상의 가치가 있는 재산에는 7.5%의 높은 세율로 부과된다. 維持費로 2천DKK가 표준공제되고 순귀속임대료는 자본 소득에 대해 所得稅率과 같은 세율이 적용되나 소득에 포함되지는 않는다. 地方自治團體가 부과한 평균 세율은 55%이다.

귀속임대료는 중앙 정부·주·지방자치단체를 위한 所得稅 課稅基準의 하나이다.

2) 移轉稅(transfer tax)

판매나 소유권 이전시 중앙 정부에 납부하는 것으로 세율은 販賣價 또는 評價額의 1.2%이다.

3) 開發利得稅(Development Gains tax)

토지가 농촌 지역에서 도시 지역으로 재편성되었을 때 부과되는 것으로 稅額은 농촌 지역이었을 때와 재편성 후의 토지 가치의 差額의 50%이다. 세수는 중앙정부와 지자체가 나누어 갖게 된다.

4) 資本利得稅

所有期間이 8년 이하인 비거주자산의 판매로 생긴 이득에 부과된다.

자. 財產稅收入

군에서는 각 군의 총세수의 8.4%, 이들 세제로부터의 총세수의 5.5%를 받고, 기초 지방자치체는 총 세수의 6.6%, 총수입의 2.8%를 분배받는다. 地方 所得稅는 주로 지방정부의 재원으로 사용되고 주와 지자체 세수의 90%가 쓰여진다.

<表 V-2> 덴마크의 財産稅關聯 稅收 現況

(單位 : 백만크로네, %)

	1991	1992	1993
총세수	404,396	420,434	436,158
- 재산세	15,133 (3.74)	16,787 (3.99)	18,115 (4.15)
- 부동산 보유과세	8,708 (2.15)	8,973 (2.13)	10,688 (2.45)
·가계	-	-	-
·기타	8,708	8,973	10,688
토지세(Central govt.)	-	-	-
토지세(County)	2,774	2,789	3,300
토지세(Municipal)	3,956	4,105	5,039
부동산고정세(Central govt.)	-	-	-
부동산고정세(County)	-	-	-
부동산고정세(Municipal)	-	-	-
공공토지에 대한 부담금(County)	20	20	26
공공건물에 대한 부담금(County)	91	91	95
공공토지에 대한 부담금(Municipal)	209	217	296
주거용건물에 대한 부담금(Municipal)	353	351	355
상업용건물에 대한 부담금(Municipal)	1,305	1,399	1,577
- 순자산에 대한 비경상세	763 (0.19)	797 (0.19)	840 (0.19)
·개인	763	797	840
·기업	-	-	-
- 부동산 상속·증여	2,143 (0.53)	2,338 (0.56)	2,462 (0.56)
·부동산상속세	2,143	2,338	2,462
·증여세	-	-	-
- 자본거래관련세	3,519	4,680	4,125
·인지세	2,456	2,885	2,820
·주식발행	220	1,050	378
·토지등기	37	35	32
·법인등기	161	94	61
·주식이전	645	616	833
GDP에 대한 재산세비중	(1.8)	(2.0)	(2.1)

註 : ()는 총세수에 대한 비율임.

資料 : "Revenue Statistics 1965~94," OECD, 1995.

4. 프랑스

가. 概要

政府組織은 중앙정부, 22개의 도(regions), 95개의 군(department), 35,000개의 구(communes)인 4단계로 구성되어 있으며 그 밖에 9개의 도시 또는 대도시 구역이 있다. 각 지방정부단위는 국법에 의해 정해진 범위내에서 지방정부의 재정적 필요에 따라 세율을 정하는데 이는 의회에서 운영한다.

행정업무는 재무성 산하부서에 집중되어 있고, 여기서 재산세의 부과·징수와 각 정부에의 배분 업무를 맡고 있다.

財産稅(Property Tax)는 개선된 재산(improved property, 건물 있는 토지)에 부과되고, 土地稅(Land Tax)는 개선되지 않은 재산(unimproved property, 건물 없는 토지)에 부과되며 거주용 재산에 살고 있는 자는 住宅稅(Housing Tax) 納稅義務가 있다.

나. 課稅基準과 稅率

財産稅(Taxe foncière sur les propriétés bâties)의 課稅對象은 토지와 건물이며 비용에 해당하는 50%를 공제한 임대 가치를 기준으로 과세되고 住宅稅(Taxe d'habitation)는 주거의 임대가치를 기준으로 과세된다. 건물이 없는 토지에 부과되는 土地稅(Taxe foncière sur les propriétés non bâties)는 비용에 해당하는 20%를 차감한 임대가치를 기준으로 하고 있다.

재산세와 주택세 평가는 1970년의 賃貸價値를 기초로 평가가 이루어졌고 기간별로 조정되어 왔으며, 과세표준은 매년 법으로 정한 계수를 곱하여 구한다. 토지세를 위한 임대가치는 1961년에 평가가 이루어졌고 1970년에 행정적으로 조정되었으며 중앙정부에서 법으로 제정한 일반화된 계수로 매년 조정하고 있다.

稅率은 각 행정단위마다 다양하다. 1981년이래 각 세수혜택을 받는 정부에서 세율을 결정하고 있다. 구단위의 세율은 동일 군 내의 평균세율이나 국가에서 정한 세율

의 2.5배를 넘지못하게 되어있다.

다. 免稅

정부소유재산에 대해서는 免稅規定을 두고 있으며 그 밖에 면세대상자산으로는 대사관을 포함한 외국정부 소유재산, 종교단체의 재산, 학교·교육기관, 박물관, 역사적 명소, 문화단체, 공동묘지, 농장건물, 임야, 병원, 고아원, 공공기관같은 사회복지용 재산등이다. 그러나 免稅資産을 상업적인 목적으로 사용하면 면세에서 제외된다.

새로 지은 건물이나 기존 건물을 수리한 경우 건설후 최초 2년 동안 재산세가 면제된다. 저소득가계 지원책으로 15년간 면세가 허용되고 특정 기타 자산은 10년에서 20년까지 면세된다. 1985년에 거의 7백만 개의 건물 또는 소유주의 20%가 면세 혜택을 받았다. 농작물을 심거나 울타리, 배수 시설을 만드는 경우 소유자에게 1년간 토지세를 면제해주고 있다.

소득이 최저납세액 이하인 노령자(75세 이상)는 주거에 대해 면세된다. 주택세는 부양가족에 따라 처음 2명에 대해 10%, 1명 추가될 때마다 15%씩 할인된다.

중앙정부는 지방정부의 면세로 인한 세수 손실을 부분적이거나 충당해주고 있다. 일종의 증여인 “會計 自動化 補助金(Subvention Fiscal Automatique)”은 과세기준공제액 비중만큼 허용된다. 그러나 새로 지은 건물에 허용되는 일시적 財産稅 免稅를 충당하지는 못한다.

라. 組織

중앙정부는 자산가치의 평가와 부과·장수 업무를 포함하는 재산세의 입법과 세정을 담당하고 지방정부는 과세대상자산의 확인을 돕기 위해 관할구역 내의 재산관련자료를 수집하는업무를 수행한다. 재산세는 모든 단계의 정부에서 관세되며 krr 단계의 정부에는각자의 세율체계가 있다. 또한 징수의 경우 지방정부가 지난해의 징수액을 기초로 하여 매달 거두어 들이는 방식을 취하고 있다. 일부 지방정부는 시자이구와

결합하여 독립적인 재정운영을 하고 있으며 중앙정부의 보조금은 과세능력(fiscal potential of tax base)과 징수노력(fiscal effort)에 의해 결정된다.

마. 情報의 源泉

세무서(Fichiers Cadastraux)에는 所有權과 財産移轉에 관해 기록되어 있으며 소유주는 그들의 재산에 대한 변동 내용을 세무서에 비치해둘 것을 요구한다. 세무서에서는 재산이 소재하는 지역 및 주위환경을 고려하여 위치, 성질, 용도별로 분류한다. 연간 課稅基準額에 대한 정보는 실제로 재평가가 있었던 해의 임대료를 기준으로 한다(1961년에 土地稅, 1990년에 財産稅 재평가가 있었다).

마. 評價

과세기준은 중앙정부에서 매년 제정한 계수에 따라 평가한 재산의 임대가치이고, 중앙납세행정기관에 의해 기간별로 조정된다. 1991년 산업용 건물에 대한 조정계수는 1.01, 기타건물에 대한 조정계수는 1.03이었다. 토지가격을 위한 지수는 1.0이었고 조정계수는 시장가격을 기초로 하나 지수가 시장임대가치와 같은 속도를 유지하지는 않는다.

법적으로 재산에 대해 6년마다 再評價하고 3년마다 갱신하도록 명시되어 있지만 이러한 규정이 실제로 지켜지지 않으며 재산의 변화는 매년 계산되고 이전 가치보다 10%이상 변했을 때 새로운 가치가 평가된다.

평가방법도 법으로 정해져 있다. 주택세가 부과되는 재산은 그 목적에 따라 8개의 그룹으로 분리하여 각 그룹에 하나의 가치(가격)가 결정된다. 토지는 12개의 그룹으로 분류하고 마지막 재평가 시점의 시장 임대가치를 기초로 지방위원회의 도움으로 각 구에서 정한다. 평가가치는 재산의 면적에 그룹가격을 곱해서 계산된다.

산업용건물에 대해서는 실제 임대가격(1970년에 임대한 경우), 비교되는 자산의 임대가격, 또는 재산의 판매로 인해 발생하는 회수율의 3가지 방법중 한가지로 기준가

격을 정한다. 상업용건물의 회수율은 대체원가로 계산한다.

토지세는 평균 토지임대가 또는 시장가격에서 임대가치를 추정하여 결정한다. 새로운 재산이나 건물은 기준연도(1961, 1970)에 따라 최초가치를 정하고 과거조정계수의 합계가 현재 과세액에 적용된다. 평가과정은 아직 자동화되어 있지 않다.

사. 徵收

재산세, 토지세는 각 자산의 소유주에게 부과되고 주택세는 거주자(이용자)에게 부과된다. 고지서는 중앙정부에서 모든 납세자에게 발송하는데, 과세표준과 각 지방정부의 적용세율, 납부세액이 명시되어 있으며 납세지연질차는 없고 납세자는 일년에 한번 납부한다.

세금기록과 세금고지서는 완전히 전산화되어 있으며 징수율은 거의 90%이다. 세법의 시행은 중앙정부에서 담당하고 있으므로 모든 세금의 납부과실은 중앙법에 의해 관리되며 납부하지 않은 세금은 재산에 선취특권이 설정된다.

납세자는 과세당국이 결정한 재산가치와 납세액에 대해 이의를 제기할 수 있으며 모든 정보는 공개가능하다. 고지서 내용에 동의하지 않는 납세자는 재검토를 요구할 수 있고 만일 충분한 이유가 있다면 바꿀수도 있다. 이는 세금통지 2개월 이내에 제출해야 하고 납부가 연기된다. 1987년에 납세자의 5%(290만명)가 지방세 소송을 제기했고 소송건수중 토지와 건물이 27% 정도이고, 기타세제는 빈도수가 적다.

아. 不動産에 대한 其他稅制

1) 地方基幹産業稅(local infrastructure tax; tax local d'équipement)

10,000명 이상 거주하는 구에서 징수할 수 있고 기타 지방당국은 3년간 설치할 수 있다. 세금은 건물의 과세표준액을 기초로 하여 건물의 건설·재건축·확장에 따라 부과된다. 지방정부건물과 특별개발지역에 있는 건물등(자신이 비용을 부담하고 개발하는 사람들)은 면세된다. 평가액의 1~5%사이에서 중앙정부가 한도를 정하고 해당지방

정부가 세율을 정한다. 이 세금은 비정기적이고 중앙정부에 일년에 2번 납부한다. 구체적으로 명시하지는 않지만 세수는 기간사업(infrastructure)개선과 개발로 인해 필요한 보조금으로 사용하려 한다.

2) 賣上稅(sales taxes)

재산구매자에게 부과되는 것으로 세액은 재산의 시장가치를 기준으로 산출되며 세율은 법적으로 12단계로 갖는다. 예를 들어 상업용·산업용 재산은 15.4%, 주거용 4.2%, 농업재산에는 7개의 세율이 적용된다. 재산이 판매될 때 세금을 지불하고 추가적으로 재산판매에 따른 부가세는 중앙정부세 대상 자산에 대해 군과 구 단위에서 징수한다. 군 세율은 1.8%이고 군지역 내에는 1.6%를 넘지않는 부가세를 추가로 부과할 수 있다. 구세율은 그 지역의 규모에 따라 다양하다.

3) 其他 稅制

재산의 판매로 생긴 이익에 부과되는 자본이득세(capital gains taxes)와 상속세(gift taxes), 순부유세(net wealth taxes)등이 있다.

자. 財產稅收入

1990년 재산세 수입은 총수입의 8.6%, GDP의 2.2%를 차지하였고 지방정부(regions, departments, communes포함)는 각종 부동산세로 1,314억Fr이 거두어졌다. 재산세는 지방세수의 52%, 지방총수입의 24.1%를 차지한다.

차. 問題點

프랑스는 현재 과세기준액이 실제 시장가치와 동떨어져 있어서 문제가 되고 있으며, 몇몇 지방정부(communes, départements, regions, communautés)차원에서 똑같은 과세기준으로 동시에 부과되어 온 세에 대한 재정적 의무와 책임이 확실하지 않다.

또한 재산세의 부과와 징수에 따른 비용부담이 높은 편이다.

5. 네델란드

가. 課稅基準과 稅率

토지와 건물에 대한 재산세(onroerende-zaakbelastingen 또는 OZB)는 1970년에 형성되어 현재까지 이어지고 있으며 소유주에 대한 세와 사용자에게 대한 세로 구성되어 있다. 소유주세율은 사용자세율의 125%를 넘지 못하게 되어있다. 세금 징수 및 관리는 비용절감을 위해 1992년 재무성 세제과에서 지자체로 이전되었다.

課稅基準은 자본시장가격을 기반으로 하고 대체원가를 조정하는 가치기준(value base)과 활용면적에 지역단가를 곱하는 면적기준(ares base)이 적용된다.

1992년 10월에 의회에 제출된 “Wet waardering onroerende zaken” 또는 “Wet WOZ”라는 평가법은 평가감독위원회(Valuation Supervision Board)가 지자체 평가를 감독하기 위해 제정했다. 이러한 평가는 중앙정부가 귀속임대료소득세, 순부유세, 제방위원회(water defence board)에 의해 부과된 負擔金등의 감독을 위해 사용한다.

나. 免稅

강제적 면세에 해당하는 것으로는 ①농업·임업용 토지(농가건물 포함) ②교회나 종교단체가 주로 사용하는 재산(최소한 70%) ③자연보호법(Nature Protection Act) 1928조에 의해 둘러싸인 부동산(특별평가규정 건물은 제외) ④공공도로, 수로, 철도, 이와 관련된 건설 ⑤공공기관의 제방작업과 수위조절작업 ⑥공공기관의 수질정화시설 ⑦조약이나 법령에 의한 외교면제특권에 해당되는 건물, 대사, 영사, EC, ICJ(International Court of Justice)와 같은 국제기구등이다.

법적으로 면세가 지정된 것은 목사관, 그에 딸린 집, 공공서비스를 위해 사용되는 지자체 재산, 거리부착물, 공원, 공동묘지 등이고, 법률을 통해 21,000Dfl(면적기준으로

는 30평방미터)을 넘지않는 한도에서 特定資産에 免稅惠澤을 줄 수 있다.

다. 評價

전체 재산을 하나의 가치로 평가되고 있으며 지방자치단체는 재산세에 대해 가치기준과 면적기준 중 선택할 수 있으나 98% 이상이 가치기준을 채택하고 있다.

價値基準은 저당권이 없는 완전한 자산이 자유시장에서 판매되었을 가격을 의미한다. 이 평가는 경제적 효용에 의한 재산의 市場價値를 기초로 한다. 평가자는 법적 규제에 따라 어떤 평가방법이든 적용한다. 시장성이 없는 재산은 감가상각과 마모를 감안한 대체원가를 이용한다. 만일 시장가치가 수정된 대체가격의 50%미만이면 법정에서 대체가격을 조정한다. 의회는 현재 市場價格보다 높으면 대체가격을 조정한다는 규칙에 의해 “合理的인 關係”라는 법안을 고려중이다.

지방자치단체가 면적기준을 선택하려면 실제 측정된 면적은 우선 재산의 자연, 위치, 질, 용도가 적용되어야 한다. 이런 각 요소들은 재산의 시장가치에 다르게 반영하도록 계획되었다. 市場價値는 면적을 기준으로 과세할 때 조차도 간접적인 요인이 된다고 할 수 있다. 측정된 지역은 건물의 모든 표면적과 300평방미터를 넘는 건물없는 지역이다. 일반적으로 과세지 면적은 건물이 없는 토지의 면적으로 측정된다.

재산의 사용에 대한 법적제한은 시장가격 결정에 영향을 미치므로 재산의 가치를 평가하는데 있어서 이를 반드시 고려해야 한다. 또 財産稅는 재산 자체에 부과되는 것이므로 소유주나 사용자의 개인적인 상황에 의해 영향을 받지 않는다.

라. 徵收

고지서에는 부과세액과 지불할 총세액이 기록된다. 회계연도는 1년이고 1991년까지는 2회 분할납부하였는데, 첫번째는 고지서 지급일 이후 한달이고 두번째는 그후 두달이다. 1991년이후 세금납부에 관해 각 지방자치단체별로 다르게 법으로 정해졌다. 납세 이연에 대한 제도는 없으나 납세의 연기가 허용된다.

세금을 납부하지 않으면 재산에 법적인 선취취득권이 설정되고 재산을 공매하여 징수할 수 있으며 납세의무는 최저임금수준의 90%가 넘는 부분은 차압할 수 있다. 세금을 납부하지 않은 사람이 사용자이면서 재산소유자가 아니거나 재산에 대한 권리가 없으면 부동산의 경매로 세금을 걷을 수 없다. 이에 따른 모든 비용은 납세자가 지불한다.

세의 부과나 징수에 관한 정보는 기밀로 되어 있어 이와 관련된 자료를 구할 수 있는 공식적인 방법은 없다. 납세자는 오로지 자신의 등록된 자료에 대해서만 조회할 수 있고 지방자치단체 위원회에서는 세금정보 공시 총액의 한계를 정하고 정보제공에 따른 비용을 받는다.

<表 V-3> 徵收되지 않은 財產稅

연도	세수 (millions Dfl)	징수되지않은 세액 (thousands Dfl)	비율 (%)
1981	2,087	4,748	0.23
1982	2,190	6,671	0.30
1983	2,346	10,527	0.45
1984	2,437	13,675	0.56
1985	2,569	17,611	0.69
1986	2,620	15,480	0.59
1987	2,694	13,968	0.52
1988	2,796	11,078	0.40
1989	2,907	9,431	0.32
1990	2,963	8,125	0.27
1991	3,155	9,046	0.31

마. 不動產關聯 其他 稅制

1) 移轉稅(transfer tax)

부동산 취득이나 권리에 대해 부과하는 것이나 법인이 부동산을 팔았을 경우는 그 가격에 세금이 포함되어 있으므로 이전세 납부의무가 없다. 이전세는 공시가격이나 시장가격 중 높은 것으로 하고 세율은 6%이다.

<表 V-4> 移轉稅 收入

(單位 : million Dfl)

연도	세수
1980	1,280
1985	1,551
1988	1,834
1989	1,954
1990	1,702
1991	1,789

2) 開發負擔金(betterment levy)

도로건설, 도로 정비, 교량, 하수시설, 공원 등과 같은 공공 기간산업 개발로 인한 부동산의 기대이익에 대해 부과되는 것으로 지방세이며 85%까지 사업비용에 쓰여진다. 이 負擔金은 재산의 소유자나 원칙적인 권리행사자에게 부과되고 있으며 개발로 인한 이익을 확실히 나타낼 수 없으므로 대상 재산의 시장가치는 필요없다. 따라서 지방세법에 정해진 식에 의해 결정된다. 예를 들어, 과세산출을 위한 시장가격, 재산의 면적이나 개선된 도로에 접한 길이 등과 관련이 있다. 이런 범위는 가격이나 면적 하나만으로 제한되어 있는 것은 아니고 건설과 관련해서 몇가지 조합되어 측정되는 것이다. 이 식은 반드시 개량으로 인해 받는 재산의 이익과 관련되어 있어야 한다.

3) 建物敷地稅(building-sites tax)

地方自治團體가 기간사업의 개발을 준비할 때 부과하는 것으로 재산에 부여되는 효용가치에 따라 부과된다. 총 세수는 地方自治團體에서 발생하는 실제 비용을 초과할 수 없고 모든 비용을 부담할 것인지 일부만 부담할 것인지는 지방자치단체의 정책적인 문제이다.

4) 堤防委員會稅(water defence board tax)

제방위원회는 제방과 지하수 유지를 위한 비용을 부담하기 위해 소유하는 부동산에 세를 부과하는 것으로 면적이나 임대가치를 기초로 이루어진다.

5) 賃貸所得에 대한 所得稅

歸屬賃料는 소유자가 거주하는 주거의 소득세 산정을 위해 공시되어야 한다. 저당권이 설정되어 있는 경우는 소득세가 공제된다. 귀속임료는 재산의 시장가치의 60%를 課稅基準으로 하고 그 가격은 소유주가 공시하지만 감사자에 의해 수정될 수 있다.

6) 其他 稅制

순재산세(0.8%), 증여세, 재산의 판매로 얻은 수익에 따른 企業利得稅등이 있다.

마. 問題點

세금부과를 위한 재산의 평가체제는 평가감독위원회에 의해 감시되며, 평가액은 지방재산세, 埋立地稅(polder tax), 귀속임료에 대한 소득세, 순부유세에 사용된다. 매립지세는 지방위원회에 의해 부과되고, 소득세와 순재산세는 중앙정부에 의해 부과된다. 새로운 평가법인 Wet WOZ 하에서의 평가는 부동산 평가감독위원회에 의해 감독되고 평가를 위한 표준은 아직 개발되지 않았다.

사. 財産稅收入

<表 V-5> 네델란드의 財産稅關聯 稅收 現況

(單位 : 백만 길다, %)

	1991	1992	1993
-총세수	256,040	264,770	275,680
-재산세	9,130 (3.57)	9,440 (3.57)	10,310 (3.74)
-부동산 보유과세	4,020 (1.57)	4,150 (1.57)	4,410 (1.60)
·기초자치체부동산	3,260	3,350	3,570
·토지세	-	-	-
·기타 기초자치체세	50	60	70
·매립지세	710	740	770
-순자산에 대한 비경상세	1,450 (0.57)	1,390 (0.52)	1,580 (0.57)
·개인 재산세	1,450	1,390	1,580
·기업	-	-	-
-부동산 상속증여세	1,310 (0.51)	1,390 (0.52)	1,490 (0.54)
·부동산상속세	1,180	1,260	1,330
·부동산세	-	-	-
·상속세	1,180	1,260	1,330
·증여세	130	130	160
-자본거래관련세	2,350	2,510	2,830
·인지세	-	-	-
·등록비	-	-	-
·법적거래 관련세	2,350	2,510	2,830
GDP에 대한 property tax비중	(1.7)	(1.7)	(1.8)

註 : ()는 총세수에 대한 비율임.

資料 : "Revenue Statistics 1965~94," OECD, 1995.

6. 스웨덴

가. 概要

財産稅(Fastighetsskatt)는 국가단계에서 세율과 평가방법, 課稅標準을 정한다. 국세청(National Tax Board)와 24개의 지역세무서(County Tax Authority) 산하의 기관에서 과세기준 평가, 부과, 행정업무 담당하고 있다. 침

財産稅(fastighetsskatt)는 1984년 의회에서 제정되어 1985년 시행되었다(부동산에 대한 과세는 이전에도 있었음). 특별삼림부과금(special forest levy, Skogsv Rrdsavgift)은 1946년부터 부과되기 시작하여 1992년 폐지되었다.

財産稅를 부과하게 된 동기는 주택보수비용을 줄이고 사용기간이 다른 주택간의 가격 차이를 줄이고자 하는 의도에서 도입되었다. 재산세는 특정 다가구주택(multy-family housing)에 대한 특별부과금 대신 부과되기 시작하였다.

1991~92년에 대폭적인 稅法改正이 있었는데 그 주내용은, 세율을 낮추고 과세대상을 확장하는 것이었는데 그 과정에서 주택에 대한 과세원칙을 재검토하게 되었다. 귀속임료 소득에 대한 과세는 폐지하였고 주식이나 채권에 대한 투자, 은행예금, 부동산 구입등 모든 자본소득에 대해 똑같이 과세하자는 의도에서 즉, 자본소득과세의 관점에서 財産稅가 도입되었다.

나. 課稅基準과 稅率

課稅對象은 주거용 토지와 건물(농지와 임야 제외)이며 상업용 자산은 1993년부터 과세대상에서 제외되었다. 과세기준은 부과연도 이전 2년간의 시장가치의 75%를 평가액으로 한다. 모든 資産은 6년마다 재평가하며 그 사이에 새로운 건물이나 중요한 변화가 있었던 자산에 대해서는 평가한다. 단독 및 2가구주택(one-and two-family)에 대해서는 1990년에, 농가자산에 대해서는 1992년에 평가가 있었고, 임대자산은 1994년에 평가할 예정이다.

1991~92년의 세법 개정으로 근로소득과 모든 투자소득에 대해 같은 세율을 적용하게 되었고 주택을 포함한 모든 투자자산에 대한 시장가치의 1.5%로 하는 것을 목표로 한다. 소유주가 거주하는 단독 및 2가구주택은 1.12%의 세율로 목표한 세율을 달성한 것으로 추정되는데 왜냐하면 그러한 자산에 대한 資本利得稅는 시장가치의 0.38%로 추정되기 때문이다. 시장가치의 75%를 평가액으로 한 이래 세법개정위원회(Tax Reform Committee)는 1.5%의 재산세율을 제안했다.

세법개정위원회는 단독 및 2가구주택과 賃貸資產은 같은 세율을 적용할 것을 권고한다. 보유자산으로부터의 순소득에 대해서도 과세한다. 정부는 1990년 국회에서 2가구주택에 대해 1.5%, 임대용자산에 대해 2.5%의 세율을 제시했다. 단독 및 2가구주택이 재평가 이후 가장 가격 상승이 컸으므로 評價額과 市場價値의 차이가 크기 때문이다. 1990년과 1991년 동안에는 세부담의 급격한 변화로 인한 충격을 줄이기 위해 1.2%의 세율을 적용하였다.

다. 免稅

교회나 기타 종교활동에 사용되는 건물, 공공건물, 교육·문화 시설, 스포츠시설, 국립공원, 공공시설, 보건 기관, 복지 및 교육용으로 사용될 경우 이들 건물이 있는 토지도 면세된다.

住居用 住宅과 土地는 건설후 5년간 비과세되고, 5년에서 10년 사이의 건물은 정상세율의 1/2이 적용된다. 1973년과 1990년 사이에 신축한 임대용주택과 1986년 이후에 신축한 단독 및 2가구주택은 2000년까지 일정세액이 免除된다. 재산세위원회(Property Tax Committee)는 새로운 住宅에 대한 免稅로 인해 310억크로네의 손실을 볼 것으로 추정하고 있다. 여러가지(상점, 사무실, 임대등) 목적으로 사용되는 건물은 분류하기가 어렵을 안고 있다.

라. 組織

세율 등 재산세의 입법에 대해서는 의회의 통제를 받으며 행정업무는 국세청, 지역 세무서, 부동산과세위원회(Real Estate Assessment Board)에서 담당하고 있다.

국세청은 세금부과업무의 전산화를 개발하고 고지서 발급과 징수를 담당하고 재산의 분류, 소유권, 판매에 관한 정보는 토지정보관리체계(Land Data Bank System: LDBS)에서 관리하는데 여기에 재산과 토지의 등록사항이 기록된다. 부동산과세위원회는 부과업무를 담당하고 있는데 1990년에 단독 및 2가구주택에 부과하기 위해 340개의 위원회가 설립되었고 전국토지조사(National Land Survey)의 전문 평가자가 평가작업을 지원했다.

대개의 재산세는 특별한 목적으로 사용되지는 않으나 森林負擔金(forest levy)의 경우 임업에 지출된다.

마. 情報

LDBS는 중앙부동산자료위원회(Central Board for Real Estate Data: CFD)에 의해 운영되는 것으로 재산의 등록, 목록, 면적, 토지등록, 법적 소유권, 저당권 등에 관해 전국의 80% 자료를 확보하고 있다.

판매와 관련한 정보는 財産去來體系(Property Sales System)에 등록되고 평가와 통계자료 작성을 위해 전국토지조사(National Land Survey)가 이 자료를 사용한다. 토지등기는 필지별로 분류되어 있다. 이전등기는 의무적이며 토지등기소(Land Register Agency)에 판매에 관한 정보가 있다. 지방 부동산세위원회가 정한 과세표준과 코드체계에 의해 세제가 전산화되어 있다.

LDBS의 업무는 등록된 재산에 관한 자료를 지방의 재산세 등록자료와 조정하고 LDBS에서 재산세과세대장(Property Tax Register)으로 자동적으로 자료가 이전된다. 부과액은 토지등기소에 의해 인지세 산출 등을 위해 LDBS로 이전된다.

부과와 징수(재산세 포함)업무는 국세청 산하 세무담당기관에서 수행한다. 부과절차상 필요한 평가방법은 전국토지조사가 정한다.

1981년 이래 모든 거래사항이 수록되어 평가작업에 이용되는 재산거래체계라는 전

산체제를 갖추고 있으며 평가비용은 국세청의 보고에 의하면 1990년 모든 2가구주택에 대한 재평가비용이 5억 1,300만크로네 또는 각 소유주당 230크로네 정도 소요되었다.

바. 評價

住居用資産의 評價基準은 비교거래가액에 의하고 있으며 단독 및 2가구주택의 평가액은 부과 당시 시장가격의 75%이다. 종합적인 평가는 어느 정도 이루어지고 있으나 토지분과 건물분의 분리된 평가액은 따로 산출해야 한다.

거래사례비교법이 일반적인 평가방법이고 일부 시장가격이 존재하지 않는 특정 자산에 대해서는 대체가격법을 적용한다.

사. 徵收

자산의 소유자가 납세의무자가 되며 재산세의 부과와 징수는 소득세의 일부이므로 2월 소득세 신고시 함께 보고한다. 징수율은 100%에 가깝고 징수자료는 재산·토지 등기에 기록되어 있으며 공개가능하다. 이는 LDBS로 전국에 있는 은행, 부동산사무소, 기초자치체사무소의 단말기를 통해 확인할 수 있다.

아. 財産稅關聯 其他稅制

사업용재산에 대해서는 소득세에서 재산세부분을 공제받을 수 있다. 부동산 판매시 이전세(transfer tax)나 인지세(stamp duty)가 부과된다. 개인간의 거래에서 인지세는 판매가 상한이나 과세평가액의 1.5%이다.

모든 不動産에 대해 課稅되는 부유세는 재산세와는 다르고 순자산 증가에 부과된다. 현재 세수가 감소하고 있으며 1995년 완전히 폐지될 예정이다.

귀속임료 소득세는 1991년에 폐지되었으나 임대자산 소유자에게는 아직 부과되고 있으며 세율은 課稅標準의 3%이다. 그 밖에 부동산증여세, 자본이득세가 있다.

자. 問題點

상업용 자산시장의 쇠퇴로 1993년 이에대한 과세는 폐지되었고 주거용 자산만을 과세대상으로 한다. 따라서 단독 및 2가구주택에 대한 자본이득세의 폐지등을 주장하는 근거를 마련하였다. 이런 제도의 채택은 우선 국가예산에 관련된 것이다.

다른나라 세제와 다른점은 현재의 재산세가 1980년대 초에 부과되기 시작하였고 대부분의 나라가 지방세인데 반해 國稅(state tax)라는 점이다. 또한 다른 나라들이 응능, 응익원칙에 의해 재산세가 부과되는데 반해 과세의 형평성 유지, 주택정책적인 차원에서 부과되고 있다.

또한, 전지역에 똑같은 세율이 적용되는 것도 문제가 되고 있다. 이러한 문제는 많은 사람들이 住宅資産에 대한 보유과세가 아니라 주택소비에 대해 과세하는 것이라고 생각하기 때문인데 이것은 무엇이 공정한 재산세의 과세기준이 되는가에 영향을 끼친다.

財産稅는 1985년에 주택정책 차원에서 도입되어 1991년 세법개정으로 기타자본이득세와의 형평성을 유지하고자 하는 방향으로 바뀌었다. 이런 관점에서 볼 때 시장가치는 확실히 적절한 課稅基準이다. 그러나 개인주택소유자와 주택관련단체는 귀속임대료소득으로서의 재산세 부과가 아니라 주택소비에 따른 과세로 보는 관점에서 면적에 따라 시장가치를 적용하는 것은 불합리하다고 생각한다.

1990년에 단독 및 2가구주택의 재평가가 전국의 유사한 주택들에 대해 평당 평가액이 불균형적으로 증가했다. 재산세가 소비에 대한 과세라고 주장하는 사람은 여러가지 과세기준으로 시장가치 대신 거주에 대한 가치로 대체해야 한다고 주장한다. 따라서 재산세가 주택의 소비에 대해 부과하는 것이라면 위치(장소)와 관계없이 똑같은 세액을 납부해야 한다는 것이다. 그러나 실질적으로 '거주가치(residential value)'에 대해서는 정의되어 있지 않고 거주가치는 경제적 요소가 반영되지 않으므로 시장가치에 따라 과세기준을 정해야 한다고 주장하기도 한다. 이런 주장은 주거가치라는 것이 상대적으로 결정되는 것이기 때문이다.

이상의 2가지 견해는 토지정책에 영향을 끼친다. 일부는 주거용재산에 과세하는 것에 반대한다. 스웨덴과 EC가 모두 자본과 경제활동의 흐름을 위해 유럽 전체적으로 세를 줄여야 한다는 것과 같은 견해이다.

VAT(25%)와 자본이득세(30% 1993, 25% 1994예정)의 세율도 스웨덴과 EC의 불균형 조정을 위해 낮아질 전망이다.

1996년에는 단독 및 2가구주택의 전산화로 비용절감이 가능하게 되었다. 재산세과세대장(Property Tax Register)와 LDSB가 통합되어 LDBS에 건물등록에 관한 내용도 포함된다. LDBS는 향후 전국의 자산을 포함하게 될 것이고 완전 전산화로 부과연도 직전연도의 시장가치로 과세기준을 정할 수 있을 것이다.

최근 재정위원회(Committee on Public Financing)에서 재무성(Ministry of Finance)에 보고한 바로는 부동산세에 대해 제시하고 있다. 우선, 주택보조를 감소시킬 방법은 부동산세를 줄이는 동시에 주택에 대한 정부보조도 줄여야 한다고 주장한다. 1993년 이후 세워진 임대건물은 재산세의 대상이 아니다. 건설후 10년간 임대건물에 대해 재산세를 감해주는 현 체계는 점차적으로 과세를 폐지하겠다는 의미이다.

단독 및 2가구주택에 대해서는 재산세 대신 임대자산소득세로 대체할 것을 제안했다. 임대소득은 과세평가액의 6%이며, 자본이득세는 1993년에 25%로 될 전망이다.

<表 V-6> 스웨덴의 財産稅 關聯 稅收 現況

(單位 : 백만크로네, %)

	1991	1992	1993
-총세수	762,073	719,335	720,047
-재산세	31,316 (4.11)	26,335 (3.66)	22,907 (3.18)
-부동산 보유과세	16,335 (2.14)	17,340 (2.41)	14,845 (2.06)
·가계 부동산특별세(special tax on real estate)	8,688	9,043	10,616
·기타 임야부담금	7,847	8,297	4,229
부동산특별세	423	423	425
부동산특별세	7,424	7,874	3,804
-순자산에 대한 비경상세 (recurrent taxes on net wealth)	2,509 (0.33)	2,173 (0.30)	2,509 (0.35)
·개인	2,447	2,112	2,447
·기업	62	61	62
-부동산 상속·증여	1,562 (0.20)	1,192 (0.17)	934 (0.13)
·부동산상속세(estate and inheritance taxes)	1,190	1,000	811
·증여세(gift taxes)	372	192	123
-자본거래관련세	10,710	5,630	4,619
·자본거래	6,841	5,319	4,567
·주식거래	3,869	311	52
GDP에 대한 property tax비중	(2.2)	(1.8)	(1.6)

註 : ()는 총세수에 대한 비율임.

資料 : "Revenue Statistics 1965~94," OECD, 1995.

7. 스위스

가. 概要

행정구조는 20개의 州(canton)와 6개의 half-canton으로 구성되어 있고, 부동산에 대해 연방정부(Federation) 자체적으로 부과하지는 않으나 재산세는 주와 지방기초자치

체(commune) 단계에서 부과한다. 토지와 건물에 대한 세는 각 주나 지자체에 따라 여러가지 이름으로 되어있다(Liegenschaftsteuer, Liegenschaftssteuer, Grundtücksteuer, Immobiliensteuer등). 주에서 부과하는 것과 지자체에서 부과하는 것, 주와 지자체가 협의하여 공동으로 부과하는 것이 있다.

나. 課稅基準과 稅率

財産稅의 과세대상은 토지와 건물이 모두 있는 각 자산으로 세율은 각 주와 지자체에서 달리 정하고 있다. 과세표준액은 재산세와 부유세에 모두 사용된다. 기업에게는 추가적인 세가 부과되는 곳도 있는데 최고 40%정도이다. 대부분의 주와 지자체는 세율한계가 정해져 있고 일반적으로 상한을 정해두었으나 Bern에서는 최저세율을 두고 있다.

課稅標準額은 시장가격 또는 등기가액(cadastral value)의 75%와 100%사이에서 정해진다. 농지와 임야는 생산력 기준으로, 임대아파트는 주택의 임대가치 기준으로 정한다. 재산세수입은 그 목적을 달리 정하고 있지 않고 일반 정부지출에 사용된다.

다. 免稅

財産稅 免稅規定도 각 주에서 정하고 있다. 국내법 또는 연방정부법에 의해 정해진 정부 소유의 공공기관, 종교나 복지를 목적으로 이용되는 자산, 사업용자산(부분적 면세)등으로 각 사업목적에 사용되는 것에 한해 면세되고 免稅對象에 해당되는 기관이 소유한 자산은 최저세율이 적용된다.

라. 組織

모든 주에서 재산세가 일률적으로 부과되지 않으나 주세법은 연방정부의 법을 따라야 하며 지방자치단체세는 주세법에 따라 부과되기도 한다. 재산세는 州(Thurgau,

Zug, Basel-Stadt, Geneve)에서 부과되기도 하고 지방자치단체(Bern, Luzern, Basel-Landschatel, Appenzell-Innerrhoden, St.Gallen, Graubunden, Jura)에서 부과되기도 하며 양 기관의 합의(Fribourg, Tessin, Vaud, Valais)에 의해 부과되기도 한다.

마. 情報

지방세 사무소에서는 실무조사와 다른 기타공공기관으로부터 재산세 징수에 대한 정보를 얻는다. 주에 등록되어 있는 소유권자와 등기(title registry)를 통해 소유자와 평가액을 알 수 있다. 판매시에는 판매가와 공증인등 기타 정보가 등기부에 등록되어야 하며 토지와 건물의 필지수, 면적, 저당권 설정등에 관한 정보를 갖고 있으며 전산화되어 있지는 않다. Kreuzlingen에서 전산지적도(digital map)를 시험적으로 하고 있으나 아직은 지도(paper map)가 과세대상필지 계산에 이용된다.

마. 評價

시장가치에 의해 평가되고 있으며 농지와 임야·건물은 경상적으로 발생하는 생산성 가치 즉 최근 몇 년간 얻어지는 평균소득을 자산가치로 한다.

주에서 부과하는 것은 비농지자산과 건물에 대해 현재시장가치로 하는데 이는 토지의 시장가치와 건물의 건설비용, 생산성가치, 자본화된 임대가치등을 고려한 것이다. 평가방법은 비교거래가기준, 건설비용기준, 임대소득기준등 다양하며 일반적으로 토지와 건물은 하나로 평가한다.

주위원회(Schatzungskommission), 지방자치단체위원회(Bewertung-skommission)에서 선발된 직원들이 건물과 토지의 과세기준을 산정하는 업무를 담당한다. 일부 주에서는 각 지자체별로 평가하고 일부는 관할지역의 평가방법을 따르며 소규모 주는 하나의 위원회에서 주 전체의 평가를 담당한다.

10년마다 평가가 이루어지고 있으며, 평가의 정확도는 알려져 있지 않고 평가과정은 전산화 되어있지 않다.

사. 徵收

우선적으로 사용자에게 부과되나 사용자가 없으면 소유주에게 부과된다. 징수율은 90% 정도이고 滯納稅에 대해 強制權을 갖는다.

아. 財産稅關聯 其他稅制

자본이득세는 개인간의 부동산거래에서 발생하는 이득에 대해 부과하는 것이고, 영업용자산의 거래로 발생하는 것은 과세소득에 포함시킨다.

이전세는 구매자가 납세의무자가 되며, 구매가가 과세표준이 된다.

자. 稅收

1989년의 總財産稅는 4억 2,689만 5천SFr으로 총세수(350억 1,394만 7천SFr)의 1.22%, Basel-Landschaft주에서는 총세수의 0.2%, Wallis주에서는 3.98%를 차지하였다.

<表 V-7> 各國의 財産稅制 比較(土地, 建物 保有課稅)

(單位 : %)

	세목	과세대상	과세표준	평가방법	세율	비고
미국	·재산세	토지와 건물	시장가치	거래사례법 대체원가법	Budget ¹⁾	
영국	·비주거용 레이트	토지와 건물	임대가치	비교임대가	-	
	·의회세	토지와 건물	시장가치			
호주	·지역별 레이트 ·인지세	지방에 따라 다름 토지	공정시장가치	거래사례법	Budget 주별로 세율 결정	
캐나다	·재산세	토지와 건물	시장가치(9개주) 대체원가(2개주)	거래사례법, 재생산원가법	Budget	
덴마크	·토지세 (Land Tax)	토지	시장가치	거래사례법	0.6~2.4	토지, 건물의임 대소득에 대한 소득세 부과
	·건물세(Ser vice Tax)	건물	시장가치		정부건물:0.9 산업용건물:1	
프랑스	·재산세	건물, 토지	임대가치	1970년 평가액을 기준 으로 조정	중앙정부에서 상한 지정	건물의건설, 재건축, 확장에 대해 지방기간산 업세 부과
	·토지세	토지	임대가치 (비용차감)	1961년 평가액을 기준 으로 조정		
	·주택세	거주용주택	임대가치 (비용차감)	1970년 평가액을 기준 으로 조정		
네델란드	·재산세 (소유주, 사 용자)	토지와 건물	가치기준 면적기준	거래사례법 토지의 종류, 위치, 용도등에 따른 면적	Budget	임대료소득 세, 순재산세, 건물부지세 (Building -sites Tax)
스웨덴	·재산세	토지와 건물	시장가치의 75%	거래사례법, 시 장이 존재하지 않는 것은 대 체원가	주거용아파트: 2.5 사업용건물: 3.5 독립주택, 농경 용주거:1.2	귀속임대료 에 대해 소득세 및 부유세, (wealth tax)부과
스위스	·재산세	토지와 건물	시장가치, 장부가가의 75~ 100%	거래사례법	0.05~0.3	

註 : 1.매년 예산에 따라 결정함.

資料 : Lincoln Institute of Land Policy, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. 1994.

<表 V-8> 其他不動産 關聯稅制

	세목	과세대상	세액산정
미국	·이전세 ·자본이득세	-	판매가의 1~5%(36개주)
영국	·인지세 ·자본이득세	-	-
호주	·인지세 ·자본이득세	1985년9월 이후에 취득한 자산	판매가 기준
캐나다	·이전세(5개의 주)	-	판매가 기준
덴마크	·인지세 ·개발이득세(Development Gains Tax) ·순재산세	- 농촌지역에서 도시지역으로 개발된 경우 평가액의 85%를 과세표준으로 함	판매가또는 평가액의 1.2% 가치증가액의 50%
프랑스	·판매세(sales tax)와기타부과금(surcharges) ·Local Infrastructure Tax ·자본이득세 ·순재산세	토지판매시 부과 재산의 판매로 발생한 자본이득 부동산평가액을 포함하여 420만 FF초과액	-
네델란드	·이전세 ·자본이득세 ·개발이득부담금(Betterment levy) ·순재산세	비업무용자산 기업의 부동산 거래 도로건설, 정비, 교량, 하수시설, 공원. 부동산포함 평가액	판매가의 6%
스웨덴	·인지세 ·자본이득세	부동산, 별장, 선박등의 구입, 담보 모든 부동산의 판매	구입: 개인:판매가의 1.5% 법인:판매가의 3% 담보저당: 부동산:2% 선박·회사:1%

資料 : Lincoln Institute of Land Policy, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. 1994.

<表 V-9> 不動産稅關聯 組織과 稅收比重

(單位 : %)

	평가	징수 및 관리	세입	중앙정부 (지방정부)수입 에 대한 비중	GDP비중
미국	지방정부 기초자치단체	지방정부 기초자치단체	지방정부 기초자치단체	14.6 (26.4)	2.96
영국	지방정부 기초자치단체	기초자치단체	기초자치단체	중앙정부로부터 배분받음	-
호주	지방정부	local rates: 기초자치단체 land tax: 지방정부	기초자치단체 지방정부	5.06 (41~57)	1.60%
캐나다	지방정부	지방정부, 기초자치단체	기초자치단체 (4개 주에서는 지방정부)	6.9 (30.2)	2.84
덴마크	중앙정부 지방정부	지방정부	지방정부	2.2 (county:5.5 municipality:2.8)	1.0
프랑스	중앙정부	중앙정부	지방정부 기초자치단체	8.6 (24.1)	2.2
네델란드	지방정부	지방정부	지방정부	2.2 (4.2)	0.6
스웨덴	중앙정부	중앙정부	중앙정부	4.62 (-)	1.12
스위스	지방정부 기초자치단체	지방정부 기초자치단체	지방정부 기초자치단체	-	-

資料 : Lincoln Institute of Land Policy, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. 1994.

VI. 要約 및 結論

우리나라의 토지문제는 所得對比 높은 地價水準, 週期的 地價인플레이, 土地所有集中 현상으로 요약할 수 있으며, 소득과 부의 불평등심화, 근로 및 저축의욕약화, 토지취득비용증가로 인한 내집마련 어려움, 기업생산비 증가, 사회간접자본에의 투자애로 등의 문제로 나타났다. 외국에서도 도시형 토지시장이 효율적으로 작동하지 못하여 대도시지역을 중심으로 택지부족 및 지역개발관련 지가상승은 국지적으로 있었으나, 일본을 제외하면 우리 나라와 같은 전국단위의 지가급등현상을 주기적으로 경험한 경우

는 국제적 기준으로도 특이한 현상이었다.

이렇게 토지문제는 주거 및 생산용지의 문제, 자산보유격차의 문제, 또한 개발이익의 배분문제라는 여러가지 측면을 갖고 있다. 한편 토지세제는 이러한 토지문제를 심각하게 겪은 경험이 없는 다른 나라에서도 오랜 역사를 갖고 시행되어 왔고, 토지제도를 구성하고 있는 중요한 요소중의 하나로서 토지의 소유와 이용행태에 큰 영향을 미치는 제도이다. 토지세제를 처분·보유·취득의 단계별로 살펴 보았을 때의 대표적 조세들인 자본이득세, 토지보유세, 취득·등록세는 각각 몇가지 씩의 이론적 과세근거 및 원칙들이 존재하며 그 시대 그 사회의 사회적 요청에 부합하여 그 기능이 변화되어 왔다. 본 보고서는 최초의 國民的 合意를 거친 토지세제개혁으로 1990년부터 도입 시행되고 있는 土地公概念制度상의 각종 토지세제에 대한 재검토작업으로 부터 출발하였다. 이에 기초하여 변화된 시장내·외의 여건변화를 감안하여 中·長期的으로 운영할 토지세제로의 改編을 위한 방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 본 보고서 작성을 위해 연구를 수행하면서 가장 염두에 두었던 점은 각 단계별 개별 토지조세가 독립적으로 분석의 대상이 된 것이 아니라 다른 토지조세와 함께 전체의 틀 내에서 기능할 수 있도록 體系的으로 접근하였다는 점이다.

먼저, 높은 지가로 인한 제반 문제를 해소하는 토지 및 토지조세정책을 입안할 때, 현실의 고지가가 시장의 根本要因에 의해 결정된 것인지 아니면 投機的 거품에 의해 부풀려졌는지에 대한 검증 및 판단이 중요하다. 분석결과 한국의 과거 30년간 지가인플레이션은 전기간에 걸쳐 합리적 거품가설에 의해 설명되지는 않았지만 시장기본요인들만에 의해 설명할 수도 없었다. 따라서 한국의 토지인플레이션 현상은 과잉유동성의 공급 및 금융시장의 자율화 미비에 따른 거시경제의 불안정적 운영으로 투기적 수요발생 가능성이 높았고, 정부의 경직적 토지규제정책에 의한 용도별 토지배분의 불균형으로 도시용 토지공급이 부족하여 발생한 토지초과수요에 기인한다고 할 수 있다.

따라서, 토지문제를 해소하기 위한 접근방법에 있어서도 통화가치의 안정 및 금융자유화와 같은 巨視經濟政策이, 토지이용규제 완화 및 도시형 토지공급체계 개선과 같은 土地政策과 함께 이루어지는 가운데 土地稅制의 개혁이 추진되어야 할 것이다. 토지세제 개편의 기본방향은, 양도소득세를 중심으로 資本利得課稅를 正常化하고, 土

地保有課稅를 強化하며, 취득세·등록세와 같은 資産移轉課稅는 점차적으로 비중을 줄이는 방향으로 추진하는 體系的 政策結合(systematic policy mix)이 토지이용의 효율성 제고와 토지세의 재정기능제고 차원에서 바람직하다고 판단된다.

토지세제의 개별적인 개편방향을 토지의 처분·보유·취득단계별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 資本利得課稅는 양도소득세를 중심세목으로 하여, 과거의 단기적 투기억제 위주의 운영방식에서 탈피하여 所得課稅 및 資本利得還收기능에 초점을 맞추어 正常化되어야 한다. 양도소득세의 토지매각을 지연하는 동결효과 가능성은 비교적 적은 것으로 판단되므로, 양도소득세 경감을 통한 토지공급촉진 및 이에 따른 지가안정을 기대하기는 어려울 것이다. 따라서, 양도소득세는 조감법상의 非課稅·減免對象에 대한 축소작업을 더욱 가속화하고 세원관리를 강화하여 과세베이스를 넓히면서 세율을 인하해야 할 것이다. 특히, 1세대1주택 양도세비과세제도는 取得價額承繼方式으로 대체하여 누적자본이득을 一生·一回·一定額에 한해 소득 공제하는 방식으로 전환하여야 한다. 다년간 보유하여 발생한 자본이득에 대한 누진과세로 과세소득이 집중되는 문제인 集中效果(bunching effect)를 완화하기 위해서는 David(1968)식의 按分按乘法(proration method)이나 프랑스식의 一律(5년)比例配分方式을 이용할 수 있을 것이다.

한편, 발생주의 과세방식의 자의성과 과세대상의 편협성 등의 문제점을 지닌 현행의 土地超過利得稅는 점차적으로 폐지하는 방향으로 추진하며, 토초세의 폐지 후 대체장치가 필요하다면 延納利子稅 및 看做資本利得實現制度를 양도소득세내에 보완하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한, 자본이득세에 가까운 형태로 징수되어 해당지역 이외의 일반지역개발기금으로 사용되는 현행 개발부담금은 지방자치단체가 해당지역의 사회간접자본의 재정비 및 확충을 위해 부과하는 特別賦課金(special assessment)制度로 전환하여 활용하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 현행의 土地保有稅인 綜合土地稅는 二元化를 추진한다. 종합토지세는 지방세 본연의 기능인 지방재정확보 보다 토지과다보유억제, 토지의 효율적 이용, 지가안정이라는 정책세계적 기능이 보다 강조되어 운영되어 왔다. 그러나 지가의 하향안정기에

과표현실화계획을 계획대로 추진하기 어려운 현실적 제약하에서 세율체계조정작업도 추가적으로 이루어지지 못하여, 1995년 기준으로 개인은 0.06~1.39%, 법인은 0.06~1.45%의 실효세율수준에 머무르고 있어 토지의 효율적 이용과 소유분산을 유도하기에는 여전히 낮은 수준이다.

따라서, 현행의 종합토지세 형태로 운영되는 토지보유세는 추구하는 목표에 대한 재정립 후에 합목적적으로 재편되어야 할 것이다. 즉, 단일세율로 비례과세하는 地方土地稅와 토지과다보유층만을 대상으로 응능누진과세하는 新綜土稅로 二元化하여 운영하는 것을 제안한다. 우선, 본격적인 지방자치제하에서는 양질의 행정서비스 제공과 지방토지세의 세부담증가가 주민합의하에서 연계될 수 있는 제도적 장치를 마련하여 지방토지세가 지방자치단체의 財政責任性(fiscal accountability)을 제고할 수 있는 수단이 되도록 한다. 0.3%의 기본세율과 1%의 제한세율을 시작으로 지방정부의 탄력적인 세제운영을 기대할 수 있을 것이다. 한편, 중앙정부의 토지정책수단으로서 잔류하게 되는 新綜土稅는 기존의 종토세구조 중 과세대상을 크게 축소하여 상위 5%의 토지를 소유하는 개인 및 법인계층을 대상으로 운영하되, 복잡한 방식의 차등과세는 조세의 중립성저해를 완화하기 위해 단순화한다. 즉, 종합합산과 별도합산을 통합하여 단일 누진세율구조로 정리하고 영업용건축물 토지는 대부분 0.3%수준에서 분리과세하는 것이 바람직 할 것이다. 또한, 과표구간의 폭을 넓히고 과표계급수를 줄여 이에 상응하는 세율도 조정해야 할 것이다.

셋째, 토지의 거래단계에서 부담하는 세부담을 경감하여 소유권의 변동을 수반한 토지이용을 활성화한다. 토지보유세가 강화되면서 그 동안 조세편의주의에 의해 토지거래에 함께 5~6% 수준으로 증가되던 登錄稅와 取得稅의 세부담을 대폭 引下되어, 취득세 세율은 2%를 넘지 않도록 유지하되 등록세 세율은 수수료적 성격에 부합되게 1% 이하 수준으로 인하되어야 할 것이다. 다만 취득세·등록세가 광역자치단체의 지방세수중 상당 비중을 차지하고 있음을 감안하여, 세율인하에 따른 세수결함은 불균일과세감면조례에 의한 감면율제도 폐지와 보유과세강화 및 이에 따른 지방자치단체(市道-市郡區)간 지방재정조정제도로 해결하여야 할 것이다.

넷째, 公示地價制度 및 課稅評價體系를 개선하여 평가방식의 불합리성에 따른 조세

의 중립성을 회복하고 세부담의 형평성을 제고한다. 현재 不動産類型 및 평가담당 主體別로 구분하여, 土地는 건설교통부의 공시지가, 建物은 내무부의 과세시가표준액, 土地·建物은 공동주택에 한해 국세청의 기준시가로 공적부동산평가제도가 정립되어 있는 상황이다. 부동산평가체계의 지방세·국세간 一元化를 추진하며, 평가업무는 중앙정부가, 과세자료확보는 양 정부가 공조하는 체계를 구축한다. 특히, 토지에 대한 평가와 건물에 대한 평가간의 유기적인 연계성이 부족하여, 양자를 一括評價한 기준시거나 市價와 대비하여 분리평가에 따른 과표율차이를 발생시키고 있어서, 납세자의 입장에서는 동일 부동산에 대해서 지방세인 취득세·등록세 계산시의 과표와 국세인 양도세 계산시의 과표가 달라 세제 및 세정에 대한 불신임이 높은 상황이다. 부동산평가업무에 관해서는 중앙정부가 통일적인 평가체계를 유지하고, 과표기준통일에 따른 세부담증가문제는 세율조정을 통해 해결한다. 마지막으로 현행 공시지가제도는 토지보유세와 같은 反復的·定期的 조세부과를 위한 과표평가목적에 적합한 구조와 절차를 갖고 있으므로, 공시지가의 개선은 다양한 행정목적과 여타세목의 과표정확성을 모두 추구하기보다는 토지보유세 과표로의 활용에 최우선목적을 두어 그 기본방향을 설정하여야 할 것이다.

마지막으로 主要國의 토지과세를 유럽국가를 중심으로 조사한 결과, 토지세로 분류되는 개별세목들의 종류 및 내용이 국가간의 역사적·정치적·경제적 배경의 차이에 따라 많은 차이를 보이고 있음을 발견하였다. 대부분의 국가에서 부과되는 토지보유세는 지방정부의 주요세원기능을 담당하고 있었고 정기적인 토지과표 재평가작업이 조세저항을 의식하여 보수적으로 이루어져 왔다는 특징이 있다. 한편, 이들 국가중 국토면적이 비교적 작으면서 전국단위의 지가급등현상을 경험한 덴마크와 네덜란드는 토지정책 및 토지조세정책의 여러단계에 있어서 중앙정부가 깊이 관여하면서 지방정부가 보조적인 역할을 수행하는 共助體系를 구축운영하는 모범적인 사례를 보여주고 있다.