

토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로

2004. 12

노 영 훈

 한국조세연구원

서 언

우리나라의 종합토지세는 1990년 토지공개념제도의 도입과 함께 시·군·구 기초자치단체의 지방세로 시작되어 15년간 운영되었다. 토지소유분포의 균등화와 지가안정이라는 중앙정부의 정책목적을 달성하기 위하여 지방세 수단으로 운영되어 오면서도 그 목표달성 여부 및 성과에 대해서는 아직 학계에서의 평가가 이루어지지 못했다. 마침 정부는 2005년에 종합토지세를 확대 개편하여 종합부동산세를 국세로서 도입하면서 기존의 토지 및 건물에 대한 종합토지세 및 (건물)재산세를 전면 개편하기로 하였다. 따라서 본 보고서는 종합토지세의 시행경험을 통해 확인한 교훈들을 향후 종부세 및 지방재산세의 구체적인 개편작업과정에서 기초자료로서 활용할 수 있을 것으로 기대한다.

우리나라의 부동산세제는 국제비교연구를 하더라도 여러 측면에서 매우 특이한 구조와 기능을 갖고 있으므로 부동산세제가 미치는 경제적 효과로 세부담의 귀착(incidence)효과, 이용 및 소유행태 변화와 이에 따른 경제적 효율성과 분배 효과, 시장 내 가격수준 및 가격변동을 그리고 거래량에 미치는 효과, 개발시점에 미치는 영향 등을 생각해 볼 수 있다.

본 보고서는 이들 중 토지에 대한 보유세인 종합토지세의 강화정책이 토지소유구조에 미치는 효과를 미시 과세자료를 통해 확인해 보고, 총량적인 토지세부담 변화가 일반지가에 어떠한 영향을 미쳤는지를 거시 시계열자료를 사용하여 실증연구하기로 한다. 특히, 종토세부담을 획기적으로 증가시켰던 1993년부터 1996년까지의 종합토지세 강화정책 시행기간 동안과 최근 2003년의 개인납세자에 대한 종토세 과세원시자료에 기초한 실증분석에 중점을 둔다.

본 보고서는 본원의 노영훈 연구위원이 집필하였다. 원내 세미나에서 좋은 지적을 해 준 원윤희 교수와 김경환 교수, 그리고 2명의 외부 심사자들에게 감사를 표한다. 또한 방대한 종합토지세 과세자료를 대상으로 오류자료를 정리하고 전산분석하는 작업에 많은 도움을 준 신영철 전산과장, 김정현 주임연구원의 노고에 깊은 사의를 표하고, 수많은 표와 그림을 정리한 장정순 연구조원, 그리고 출판담당자들에게 감사를 표한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자 개인의 견해이며, 한국조세연구원의 공식 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2004년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

요약 및 정책시사점

I. 연구배경

부동산보유세 강화정책은 그 자체 또는 거래과세 완화정책과 함께 과거 수십년간 역대 정부의 주요 조세정책과제로서 늘 제기되어 왔다. 특히, 부동산시장의 가격급등이 있을 때마다 수요자의 투기적 활동에 의한 결과라는 시각에서 해당 부동산에 대한 보유세부담의 인상을 통해 자산수요를 억제할 수 있다는 판단하에 보유세 인상의 필요성이 지속적으로 제기되었으나 그 실천의 정도는 이에 못미쳤다. 그러나 우리의 보유세제는 영미계 이론모형의 틀과는 매우 상이하고 실증분석을 위한 통계자료의 입수도 불가능해서, 보유세제 개편을 위한 정책논의는 부동산보유세의 목적과 기능 그리고 그 경제적 효과에 대한 분석에 기초하여 진행되지 못하였다.

본 연구는 부동산 중 토지에 대한 보유세의 근간인 종합토지세에 관한 3개연도 미시 과세자료를 활용하여 토지소유구조의 변화를 살펴보고, 토지관련 세제들이 지가변동률에 미치는 영향을 거시 시계열자료로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이는 종합토지세의 도입 목적으로 명시된 ‘토지소유분포의 개선’ 효과와 ‘지가안정’ 효과를 가늠하기 위해서이다. 마침 정부는 2005년부터 종합토지세를 국세인 종합부동산세로 확대 개편하고 지방재산세제를 전면 개편하는 입법을 진행중에 있으므로, 15년간 시행된 종합토지세의 시행경험으로부터 얻은 교훈들을 확인하여 향후 부동산보유세 개편의 구체적인 방안마련시에 활용할 수 있도록 하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

II. 종합토지세의 토지소유구조 변화효과

토지자산 소유분포를 종합토지세 과세대상 개인 모집단자료를 통해 살펴본 결과, 토지과표 기준으로 1993년, 1996년, 2003년의 토지 소유집중도를 나타내는 지니계수가 0.654('93) → 0.671('96) → 0.650('03)으로 변화하여 1996년에 다소 증가한 토지소유불평등도가 2003년에는 다소 완화되는 모습을 보였다. 1993~1996년 기간은 평탄한 지가안정기로서 1996년도 토지과표의 100% 공시지가 전환을 위해 직전 2년간 과표현실화율을 급등시켰던 시기임에도 불구하고 과표 기준으로 토지편중도를 완화시켰다는 증거를 찾을 수 없었다. 반면 1996~2003년의 기간은 지가가 경제위기 직후인 1998년 저점(trough)에 도달한 후 2003년 초까지 완만하게 회복되면서 과표는 2000년과 2003년에만 인상되고 대체로 과표현실화율이 30% 초반에 머물렀던 시기로 여러 가지 경제요인이 복합적으로 작용했던 때이다. 종토세 개별물건 과세자료를 개인납세자의 주민등록번호 등 고유확인번호로 집계하면 해당 3개 연도에 각각 총 840만건, 959만건, 1,228만건에 달하여 처음 3년간은 119만명, 그리고 나중 7년간은 269만명의 종토세 납세자가 증가한 것으로 나타난다. 이렇게 보다 많은 사람들이 종토세 납세자가 되었다는 사실을 놓고 더 많은 수의 사람들이 명목적으로 토지를 보유하게 되었다고 할 수는 있지만, 토지가액이나 면적 기준으로 집계한 한 사회의 실질적인 토지소유분배가 보다 공평해졌는지에 대해서는 아무런 판단도 내릴 수가 없다.

분석기간 중 우리나라의 국토면적과 종토세 과세대상면적이 연도별로 큰 변화를 보이지 않았으므로 이러한 토지소유자 수의 증가는 대부분 토지의 분필이나 주택공급에 따른 결과일 수 있다. 특히 1996~2003년 기간중 종토세 최저 과표구간 내에 속한 토지소유자들 중 공동주택 한 채만 소유한 사람의 비율이 36.5%에서 46%로

거의 10%p 증가하였으며 최저 과표구간 계층에서 토지소유자가 188만명이나 증가하였다는 점으로 볼 때, 이는 동 기간 중 분양된 아파트의 신규취득에 따른 결과라고 판단된다. 2003년의 경우 1996년에 비해 토지소유자 양 극단 계층에서 차지하는 비중은 줄어들고 그 중간 계층들이 차지하는 비중이 늘어나면서 전반적인 토지소유 집중도는 소폭 완화된 것으로 나타난다. 1996년과 2003년 양 연도에서 모두 발견되는 723만여명 납세자의 토지소유분포를 1996년을 기준(base)으로 하여 살펴보면, 평균적으로 과세대상 토지의 소유면적은 줄고 필지수는 늘었지만 단위면적당 토지가액의 상승으로 종토세 과세대상 토지가액과 과표액이 증가하여 세부담은 증가하였음을 알 수 있다.

결국, 종토세가 개인의 토지소유에 미치는 효과는 설혹 동일인의 두 시점간 토지소유량(면적, 가액, 필지수 등) 및 토지소유구성(위치, 용도 등) 변화를 원시자료(micro raw data)를 통해 파악한다 하더라도 그것이 종합토지세만의 효과라고 결론지을 수 없다는 한계점이 있다. 다만, 현재의 종합토지세 구조 내에서 과표현실화율을 높이는 방법으로 추진되었던 1990년대 전반기의 토지보유세 강화 정책의 시행경험은 정책당국이 의도했던 소유구조 형평화라는 정책목적으로까지 이어지지 못했다고 판단된다. 이용용도별 차등과세를 하는 종합토지세는 경제인의 행태변화를 유도하기 위해 의도적으로 고안된 왜곡적 조세(distortionary tax)이다. 하지만 저과표 계층에 속하는 납세자의 경우 절대적인 세부담액이 높지 않아서 토지소유 구성내용을 변화시키지 못한 반면, 고액 납세자의 경우 인별합산 및 누진세율구조의 영향으로 상위구간으로 갈수록 과세대상 토지소유면적이 줄어드는 현상이 점점 늘어나 최고 과표구간인 50억원 초과 계층에서는 토지소유면적이 40% 가까이 줄어든다. 납세의무자의 입장에서는 종토세뿐만 아니라 상속증여세 및 등록세·취득세까지도 고려한 동태적인 세부담의 최소화를 위해서 토

지소유 정도가 낮은 가족구성원에게 사전증여를 통해 토지소유를 분산시킴으로써 세부담을 낮출 수 있는 절세방법이 존재했었고 이를 많은 토지소유자들이 활용했을 수 있다.

한편, 종합토지세 시행 이전인 1975년까지로 거슬러 올라가 우리나라의 토지보유세 및 토지관련 조세들이 우리나라의 지가변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 벡터자기상관(VAR) 모형 내에서 탈이론적(atheoretic)으로 살펴보면, 보유과세의 경우 충격이 가해진 직후부터 바로 지가변동을 하락 효과를 보이며 다른 세목에 비해 상대적으로 그 효과가 큰 편이었다. 2년 이후에는 점차 그 효과가 줄기 시작하지만 8년 이상 영향을 미치는 것으로 나타났다.

III. 종합토지세 시행의 경험들

토지소유가액을 인별로 합산한 후 이용용도별 3개 유형으로 차등과세하는 조부유세적 성격의 종합토지세를 15년간 운영한 경험으로부터 얻은 주요 결론들은 다음과 같다.

첫째, 토지보유세 강화정책은 종토세 과표현실화를 제고 (및 공시지가 현실화) 정책 그 자체라고 할 수 있는데, 누진세율 과표구간의 상하한 금액이 고정되어 있으므로 공시지가 및 과표 인상시 과표구간이동(bracket creep)에 따른 세액급등효과 때문에 장기간 지속적으로 추진하는 데에는 기본적인 한계가 존재하였다.

둘째, 종토세의 전체 평균세율은 0.12~0.14%로 대체로 큰 변동이 없었다. 따라서 전반적인 실효세율을 높이기 위해서는 최저 과표구간의 실효세율을 상대적으로 더 많이 높여야만 목적을 달성할 수 있게 된다. 반면, 최고 과표구간은 그 해당인원도 적으면서 실효세율이 1.25%로 이미 매우 높은 상태이므로 한계법정세율을 두 자릿수 이상의 %로 설계하지 않는 한 소기의 목적을 달성할 수 없다.

셋째, 저과표계층에서 고과표계층으로 올라갈수록 공시지가 대

비 토지과표의 비율인 과표현실화율이 하락한다. 예를 들어 개인의 종합합산대상토지를 보면, 전체 과표현실화율은 36.05%이고 저과표계층들에서도 비슷한 수준이지만 고과표계층으로 올라갈수록 지속적으로 하락하여 34.8%로 낮아지는데, 1996년 이후에는 계층별 편차가 축소되었다.

넷째, 별도합산대상토지에 대한 개인 및 법인 등의 실효세율은 종합합산대상토지에 비해 높게 나타났고 과표현실화율도 높았다. 법인 등을 포함한 전체 납세자가 소유한 별도합산대상토지에 대한 실효세율과 개인의 별도합산대상토지에 대한 실효세율 격차는 상위 과표구간으로 갈수록 커져서 토지를 외연적(extensively)으로 사용할 수밖에 없는 업종(예, 유통업 등)의 업무용 토지 소유 법인 사업자들은 과세구조상 실효세부담이 높을 수밖에 없는 특성을 내재적으로 갖고 있었다.

다섯째, 종합토지세의 실효세부담이 그리 높지 않았던 가장 큰 이유는 오히려 인별 합산 및 급격한 누진세율구조에서도 찾을 수 있다. 우선 토지과세평가(valuation)의 정확성에 대한 과세당국의 확신이 낮았고 납세자의 납부세액 확보(liquidity)의 애로에 따른 조세저항을 감안하여 낮은 과표현실화율 정책을 지향하게 된 것이다.

여섯째, 각 연도마다 (토지)과표현실화 달성 목표치를 결정하고 매년 점진적으로 과표현실화율을 일정 %p씩 인상시켜 수년 뒤 과표현실화율이 공시지가 대비 몇 %가 되도록 하겠다는 정책은 성공할 가능성이 낮다. 왜냐하면, 분모인 공시지가나 市價가 가만히 있을 것이라는 가정이 전제된 것인데, 이들은 시장에서 결정되는 되는 것이지 정책당국의 의지대로 가만 있지 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다.

목 차

I. 서 론	17
II. 토지세의 유형별 분류와 경제적 효과	22
1. 부지가치에 대한 과세	23
2. 나대지에 대한 과세	25
3. 지가상승에 대한 과세	27
4. 토지에 대한 이전과세	29
5. 소결 : 토지정책수단으로서의 토지세	30
III. 종합토지세의 현황과 문제점	32
1. 종합토지세의 과세체계	32
2. 종합토지세의 성격: 그 특징적 사실들(stylized facts)	36
3. 종토세 과세표준 산정절차	38
가. 개별공시지가의 일정비율로서의 토지과표	38
나. 개별공시지가의 적정성과 과표현실화율의 의미	40
다. 토지과표 연례재조정의 시차성 및 공시지가	43
4. 종합토지세의 세원분포	44
5. 광범위한 비과세·감면의 문제	49
6. 종합토지세의 세부담 수준	53
가. 총량적인 세부담 변화추이	53
나. 종합토지세의 계층별 세부담 수준	58
IV. 종합토지세의 토지소유분포의 변화효과	66

1. 개인의 토지소유집중도	66
2. 종합토지세 과세자료 설명	67
3. 1996~2003년간 종토세 개인납세자의 토지소유내역 변화	74
4. 1993~1996~2003년 횡단면 토지소유 집중도의 변화	76
가. 1993~1996년간의 토지소유집중도 변화	76
나. 1996~2003년간의 토지소유집중도 변화	80
 V. 토지세의 지가안정효과	92
1. 자료의 설명	92
2. 안정성 및 공적분 검정	94
3. 인과관계 검정	95
4. 벡터자기상관(VAR) 모형의 추정	96
 VI. 결론 및 정책시사점	103
 참고문헌	108
 부록 I	110
 부록 II	119

표 목 차

<표 III- 1> 종합토지세 과세대상토지의 구분 일람표	3
<표 III- 2> 종합토지세의 세율구조	3
<표 III- 3> 시·도별 체감지가 대비 공시지가 비율(1997년)	4
<표 III- 4> 종합토지세 물건 소재지와 소유자 주소지의 지역적 분포(2003년)	47
<표 III- 5> 종합토지세의 연도별 부과 추이	5
<표 III- 6> 종토세 토지과표 적용비율 전국평균치 변동 추이	6
<표 III- 7> 지가총액-과세대상 토지비율-토지보유세 실효세율 추이	57
<표 III- 8> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(개인, 2003년)	60
<표 III- 9> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(전체, 2003년)	60
<표 III-10> 종합토지세 과세 현황: 별도합산(개인, 2003년)	62
<표 III-11> 종합토지세 과세 현황: 별도합산(전체, 2003년)	62
<표 III-12> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(개인, 1996년)	64
<표 III-13> 종합토지세 과세 현황: 별도합산(개인, 1996년)	65
<표 IV- 1> 연도별 주택건설실적(총계 및 유형별)	7
<표 IV- 2> 종합토지세 납세자의 공동주택 소유상황(1996년, 2003년)	73
<표 IV- 3> 종합토지세 과세 개인자료 분포(1996년)	8
<표 IV- 4> 종합토지세 과세 개인자료 분포(2003년)	84
<표 IV- 5> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및 지니계수(1993년)	85

<표 IV- 6> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및 지니계수(1996년)	86
<표 IV- 7> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및 지니계수(2003년)	87
<표 IV- 8> 종합토지세 개인납세자의 지가단계별 분포(1996년) ...	89
<표 IV- 9> 종합토지세 개인납세자의 지가단계별 분포(2003년) ...	90
<표 V- 1> 단위근 검정결과	94
<표 V- 2> 공적분 검정결과	95
<표 V- 3> 인과관계 검정결과(LAGS=1)	96
<표 V- 4> 지가의 분산분석-모형 1	97
<표 V- 5> 지가의 분산분석-모형 2	98
<표 V- 6> 이전과세의 지가에 미치는 연도별 반응	100
<표 V- 7> 보유과세의 지가에 미치는 연도별 반응	11
<표 V- 8> 양도과세의 지가에 미치는 연도별 반응	12
<부표 1> 종합토지세 개인납세자의 면적단계별 분포(1996년) ...	110
<부표 2> 종합토지세 개인납세자의 면적단계별 분포(2003년) ...	111
<부표 3> 도시규모별 용도지역 및 지목의 공시지가 시가반영도	113
<부표 4> 보상가 대비 공시지가	113
<부표 5> 시·도별 체감지가 대비 공시지가 비율(1997년)	114
<부표 6> (건물) 재산세의 세율구조	114
<부표 7> VAR 분석시 사용된 거시변수 시계열자료	115
<부표 8> 종합토지세 과세 개인자료 분포(1996년)	116
<부표 9> 종합토지세 과세 개인자료 분포(2003년)	117
<부표 10> 1996년과 2003년의 토지소유내역 변화	118

그림목차

[그림 I - 1] 부동산 보유세제 개편방안	18
[그림 IV- 1] 종합토지세 과표액의 로렌즈곡선	88
[그림 IV- 2] 종합토지세 지가액의 로렌즈곡선	91
[그림 V- 1] 지가의 분산분석-모형 1	98
[그림 V- 2] 지가의 분산분석-모형 2	99
[그림 V- 3] 지가의 이전과세에 대한 반응	100
[그림 V- 4] 지가의 보유과세에 대한 반응	101
[그림 V- 5] 지가의 양도과세에 대한 반응	102
[부도 1] 종합토지세 면적의 로렌즈곡선	112

I. 서 론

부동산보유세 강화정책은 그 자체 또는 거래과세 완화정책과 함께 과거 수십년간 역대 정부의 정책과제로 제기되었으면서도 부동산보유세 인상의 목적과 기능 그리고 그 경제적 효과에 대한 분석을 토대로 진행되지는 못하였다. 특히 정책당국에서는 부동산시장의 가격급등이 있을 때마다 수요자의 투기적 활동에 의한 결과라는 시각에서 해당 부동산에 대한 보유세부담을 인상하면 투기적 동기에 의한 자산수요를 억제할 수 있다는 판단하에 보유세 인상의 필요성을 지속적으로 제기 하였으면서도 그 실천의 정도는 이에 못미쳤다.

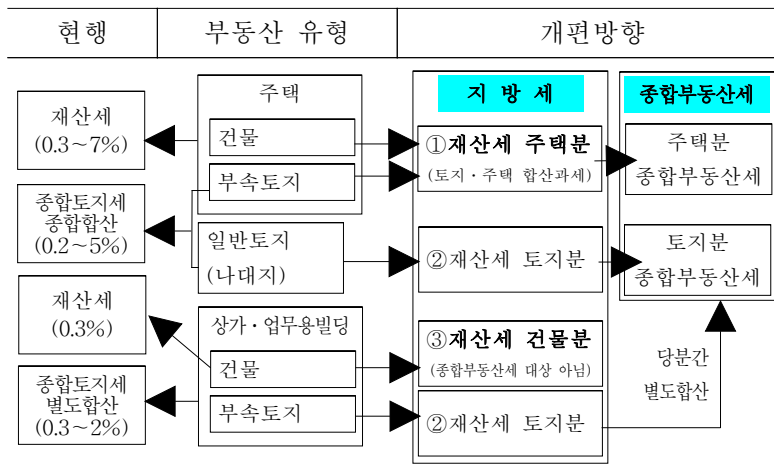
정부는 2003년 9월 초 지방재산세제를 전면 개편하고 국세로서의 ‘종합부동산세’를 신설하겠다는 개략적인 부동산보유세제 개편계획을 발표했고, 같은 해 10월 29일 10.29 부동산종합대책 발표시 종합부동산세의 시행시기를 1년 앞당겨 2005년부터 시행하겠다고 발표하였다¹⁾. 그 후 2004년 9월 15일 약간 구체화된 부동산보유세제의 틀과 그 구성 내용을 [그림 I-1]과 같이 밝혔으며, 11월 18일에 발의된 의원입법안이 현재 국회심의과정 중에 있다²⁾. 새로운 세목의 신설 및 기존 세목

1) 종합토지세의 국세와 지방세로의 이원화 주장이 종합부동산세 신설정책 아이디어의 모태라고 할 수 있음. 이는 1993년 경부터 이성욱·한상국·최명근(1993)과 노영훈(1995)에서 나타나기 시작하였는데 전자는 토지과다보유자만을 대상으로 한 종합토지세의 국세화를, 후자는 과세근거와 기능에 따른 국세·지방세 이원화를 주장하였음. 정책연구보고서 차원이 아니라 비교적 구체적인 대안제시는 노영훈(1996)에서 나타나고 이에 대한 상세한 검토 및 비판은 이근식 외 4인(1996)에 나타나 있음.

2) 종합부동산세는 종합부동산세법안(김종률의원 대표발의, 2004. 11. 18)에, 그리고 지방재산세 개편안은 지방세법중개정법률안(원혜영의원 대표발의, 2004. 11. 18)에 담겨 있음.

의 전면 개편이라는 측면에서 보면 1990년 토지공개념제도의 도입 관련 세제개편 이후 15년만에 이루어지는 대폭적인 세제개편이지만, 추후 병행하여 추진될 등록세·취득세 등 거래과세 완화 관련 지방세법 개정과 종합부동산세 세수배분 관련 지방재정법 등의 개편을 감안하면 그 범위와 규모에 있어서 거의 조세개혁(tax reform) 차원의 변화라고 할 수 있다. 1990년 토지공개념제도의 도입과 함께 토지자산에만 국한된 제한적 粗부유세(gross wealth tax)로 도입된 종합토지세가 기존의 재산세와 짝 지워진 이래, 지방부동산보유세제의 틀이 (지방)재산세와 (국세)종합부동산세라는 새로운 부동산보유세 체계(system)의 틀로 재편되는 것이다.

[그림 1-1] 부동산 보유세제 개편방안(2004. 9. 15 발표)



부동산보유세가 자원배분, 부의 분배, 그리고 경제안정에 미치는 효과에 대한 연구는 일반론적으로 또는 특수한 상황하에서 이론적 그리고 실증적 분석을 통해 수행할 수 있을 것이다. 우리나라의 부동산보

유세가 국제적인 기준에서 매우 보편적인 형태와 구조를 갖추었다면, 부동산보유세의 정책효과를 분석하는 데 기존의 영미중심 학계의 연구에서 사용된 분석틀을 활용할 수 있었을 것이다. 그러나 우리나라의 부동산세제는 국제비교연구를 해 보면 여러 측면에서 매우 특이한 구조와 기능을 갖고 있으므로 그 경제적 효과로서 세부담의 귀착(incidence) 효과, 이용 및 소유행태 변화에 따른 경제적 효율성과 분배 효과, 시장 내 가격수준(level) 및 가격변동률(rate of change) 그리고 거래량에 미치는 효과, 개발시점(development timing)에 미치는 영향 등을 생각해 볼 수 있다.

본 연구는 이들 중 토지에 대한 보유세인 종합토지세의 강화정책이 토지소유구조에 미치는 효과를 미시 과세자료를 통해 확인해 보고, 총량적인 토지세부담 변화가 일반지가에 어떠한 영향을 미쳤는지를 거시 시계열자료를 사용하여 실증분석해 보기로 한다. 특히, 종토세부담을 획기적으로 증가시켰던 1993년부터 1996년까지의 종합토지세 강화정책 시행기간 동안과 최근 2003년의 개인납세자에 대한 종토세 과세원시자료에 기초한 실증분석 연구에 중점을 둔다. 본 연구의 궁극적인 목표는 과거 부동산보유세 관련 정책의 시행경험으로부터 얻은 교훈들을 확인하여 향후 부동산보유세 개편안 마련시에 정책기초자료로서 활용할 수 있는 구체적인 실행방안을 제시하는 것이다.

먼저, 본 연구 이전의 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 1990년대 전반 토지공개념제도 확립 후 한국조세연구원의 (구)내무부 용역연구사업의 결과로 1991~95년 기간 중 「토지과표 공시지가 전환을 위한 종토세 개편방안」(이성욱·현진권)과 1994년 「다주택보유 중과세방안」(노영훈 등)이 발표되었다. 이들 연구결과는 종합토지세와 주택건물에 대한 재산세 부과현황에 관한 개별 미시자료를 기초로 이루어진 최초의 실증분석 연구로 이후 1995년까지 신경제5개년계획하에서 토지 및 건물에 대한 보유세 강화정책의 추진을 검토할 때 기초자료로 활용되었다. 또한 종합토지세의 세부담을 사실상 결정하는 토지

과표의 현실화율과 형평성 지표를 표준지자료를 활용하여 분석한 손재영(1993)과 토지보유세 강화의 당위성을 지방재정, 자본이득환수, 자원배분개선, 소득과세보완, 지가안정 등 정책기능적 측면에서 다각도로 검토한 손재영(1992)이 있다. 종합토지세 및 (건물)재산세 체계로 개편된 1990년 이후의 부동산보유세제 틀(framework)하에서 제도 개선을 모색한 정책보고서들은 부분적으로 발표되었지만, 학계에서 분석가능한 토지 및 건물에 대한 부과징수자료가 공개되지 않아서 이론 및 실증적 차원의 연구는 큰 제한을 받았고 이에 따라 학술연구 결과는 많지 않은 것이 사실이다.

그 뒤 경제위기 직후 토지초과이득세·택지초과소유부담금·개발부담금 등이 폐지되면서 2000년 건교부가 발주하여 한국조세연구원이 수행한 용역연구과제인 「토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전 방안」(노영훈 등)에서는 1993년과 1996년의 토지소유집중도를 비교 분석하였다. 노영훈(1999)의 연구는 1996년 귀속분 종합토지세 부과원시자료를 사용하여 납세자별 토지소유집중도 변화를 최초로 살펴본 연구였다. 그 외에 학회발표 논문으로 우리나라 토지세제의 지가안정 효과를 VAR모형을 통해 실증분석한 권미수(1997)가 있고, 종합토지세와는 달리 용도 무차별적인 누진적 토지보유세가 지가를 상승시킬 수도 있다는 사실을 하버거 일반균형모형 내에서 이론적으로 입증한 신봉호(1996) 등이 있다. 그러나 토지보유세의 가격안정 및 분배효과를 각각 거시자료와 미시자료를 사용하여 종합적으로 검토한 연구는 아직까지 없는 상황이다.

한편 2004년 7월 한국조세연구원은 재정경제부가 의뢰한 연구용역의 공청회 발표자료로 「중앙정부 및 지방자치단체의 기능과 보유세 세원의 연계를 위한 부동산보유세제 개편방안」을 발표하였는데, 시간적 제약하에 서울구조 및 세부담조정방안의 시뮬레이션 수행에 치중한 나머지 기초원시자료의 정리 및 분석 그리고 정책대안 마련에는 기본적인 한계를 보였다.

본 연구에서는 부동산보유세 중 종합토지세를 중심으로 분석한다. 최근에는 1990년 토지공개념제도의 도입시에 검토되던 ‘토지’에 대한 모든 정책논의들이 ‘부동산’으로 대체되어 그대로 논의가 전개되는 경향을 보이고 있다. 예를 들어, 종합토지세의 종합부동산세로의 대체를 위한 정부의 보유세제 개편작업이나 토지공개념을 주택공개념으로 확대한다든지, 토지보유세 강화의 당위성 논거를 부동산보유세 강화정책의 논거로 기계적으로 대입하는 등의 시도이다. 그러나 부동산의 한 유형으로서 토지에 대한 경제학적 이론 및 정책적 논의들이 주택과 같은 토지에 자본이 결합된 부동산 유형에 대해 그대로 적용될 수 있는 것은 아니다. 본 연구에서는 토지와 기건축 부동산의 기본적 특성 및 시장에서 나타나는 차이점인 최종소비성 정도와 공급탄력성 차이를 감안하되 토지를 대상으로 하여 분석하고자 한다. 다만 양 시장의 분석 및 정책논의에서 별도로 구분되어야 할 경우에만 필요한 사항들에 대해 언급하고자 한다.

본 연구에서는 토지세 특히 지가세(land value tax)의 중립성 논쟁, 토지단일세에 대한 논의 등 구미의 토지경제학에서 주로 사용되는 이론모형 및 실증분석에 대해 많은 지면을 할애하지 않는다. 우리나라의 부동산관련 세제가 발전되어 온 상황과는 다른 틀 내에서 이론적으로나 실증적으로 분석된 구미의 연과결과물들에 대한 소개는 이미 기존의 선행연구들에서 충실한 문헌조사를 통해 이루어졌다고 판단하기 때문이다.

II. 토지세의 유형별 분류와 경제적 효과

토지세(land tax)라고 통칭되는 각종 토지관련 조세는 세계적으로 그 형태가 다양하게 나타난다. 각국의 토지관련 조세들은 그 과세대상 및 과세근거에 따라 보유단계에서의 ① 부지가치(site value)와 ② 나대지(vacant land)에 대한 과세, ③ 지가상승(land value increment)과 ④ 토지이전(land transfer)에 대한 과세로 구분할 수 있다. 먼저, 이들 네 가지 유형의 토지세가 각국에서 어떻게 운영되고 있는지를 간단히 요약한 후 이러한 토지관련 과세수단들이 장·단기의 지가수준, 토지개발시점, 미래의 지가변화를 등에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 살펴보기로 한다. 여러 가지 유형의 토지세가 토지가격 및 개발시점에 미치는 영향을 조세의 자본화(tax capitalization) 과정을 통하여 살펴보는 것은 정책입안자가 정책세제로서의 토지세들을 설계하는 경우에 합목적적 정책수단을 선택하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

토지에 대한 세율이 증가할수록 조세의 자본화 과정을 통해 지가는 하락하게 되는데, 토지세는 궁극적으로 정부가 토지가치 중 일부분을 토지소유자로부터 몰수하는 것이라고 볼 수 있다³⁾. 전체적인 재산세(property tax)의 세수는 그대로 유지하면서 재산 중 토지부분에 대해서는 보다 중과세하고 건축물(improvements)⁴⁾에 대해서는 세부담을

3) 조세의 자본화 과정을 통해 토지의 가격을 하락시킴으로써 그만큼을 정부가 조세수입으로 가져간다는 의미에서임.

4) 토지세 관련 문헌을 보면 improvement라는 표현이 많이 사용되는데, 이는 토지가치를 높이기 위해 시설물을 짓거나 기타의 방법으로 개선하는 작업을 통칭하는 것으로 아무런 인위적인 노력이 투입되지 않은 자연상태의 토지(site)와 대비하여 사용하는 표현임. 본고에서는 건물 및 건축물을 합한 건축물의 의미로 사용하고자 함.

낮추는 방식으로 정책이 추진된다면, 토지를 보다 집약적으로 이용하도록 유도하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 즉, 토지에 대한 중과세는 토지보유비용을 증가시킴으로써 토지의 집약적 활용을 장려하는 역할을 수행하게 되는 것이다.

만일 부지가치에 대한 중과세로 거둔 추가적인 세수입을 단순히 토지에 대한 서비스를 확대하거나 건물에 대한 세부담을 덜어주는 데 그치지 않고 여러 가지 다른 용도로 사용한다면 토지에 대한 중과세는 결과적으로 조세의 자본화 과정을 통한 지가하락을 야기할 것이다. 결국 토지관련 조세들에 의해 지가는 하락하게 되고 동시에 과세하기 이전의 토지가치 증가로부터 발생된 이익의 상당부분은 과세를 통해 공공재원으로 흡수하게 되는데 이는 과세의 긍정적인 효과라고 볼 수도 있다.

1. 부지가치에 대한 과세

2차 세계대전 이후 많은 나라에서 토지가치가 지속적으로 상승하는 추세에 발맞추어 부지가치에 대한 과세(site value taxation)를 건축물에 대한 과세보다 상대적으로 중과하는 경향을 보이고 있다. 뉴질랜드, 케냐, 탄자니아, 그리스, 이라크, 덴마크, 남아프리카 등에서는 이미 중앙 및 지방정부 당국에 의해 부지가치에 대한 과세가 이루어지고 있으며 말라위, 잠비아, 미국 및 캐나다의 많은 도시들에서도 토지를 건물에 비해 무겁게 과세하는 추세에 있다.

오늘날 재산세라고 통칭되는 토지·건물통합과세체계는 단지 부지의 가치만이 아니라 이용용도까지도 감안한 것이므로 부지의 가치와 활용 양 측면에 대해 과세한다고 볼 수 있다. 따라서 정부의 세입 및 세출 규모와 그 구성내용을 그대로 유지하면서, 부지가치에 대한 과세 강화와 부지활용에 대한 과세경감을 동시에 고려하여 운영하고 있는 것이 현실이다. 그러나 부지가치에 대해서는 중과하더라도 부지활용에

대한 과세는 변경하지 않는다는 가정하에, 부지가치에 대한 과세만의 효과를 살펴보도록 하자. 증가한 부지가치로부터 발생된 과세수입이나 추가적인 지출증대를 기타 조세의 경감으로 상쇄시킨다는 가정이 그리 비현실적이지는 않을 것이기 때문이다.

부지가치에 대한 과세의 강화가 부지활용에 대한 과세의 경감이나 늘어난 세수입을 통한 편익제공을 증가시키지 않는다면, 보유과세 강화는 토지의 가격을 하락시킨다고 일반적으로 결론내릴 수 있다. 1만원의 세금이 영구적으로 인상되고 할인율이 10%라고 가정하면 조세의 자본화 과정을 통해 지가는 10만원 하락하게 된다고 볼 수 있다. 부지의 공급이 완전 비탄력적이라면 조세는 완전히 자본화되어 토지소유자가 그 부담을 고스란히 지게 된다. 반면 개발이 가능한 부지의 공급이 다소 탄력적이라면 토지소유자의 부담은 앞서의 경우보다 줄어들 수 있다.

그러나 보다 중요한 문제는 이러한 부지가치에 대한 과세강화가 토지의 개발을 앞당기는가 그렇지 않은가에 달려 있다. 수많은 재산세제 관련 전문가들이 부지가치에 대한 과세는 부지의 개발시기에 대한 결정에 있어 중립적인 효과만을 가진다는 결론을 내렸다. 즉, 토지소유자가 조세징수 이전에 그들의 토지를 최대한으로 이용하고 있다는 가정을 한다면 조세가 토지의 이용을 개선시킬만한 반응을 일으키지 못한다는 것이다.

그러나 이러한 전문가들의 결론은 토지시장이 경쟁적이고 어떤 시장 참여자라도 원하는 만큼 이를 차용할 수 있으며 차용시 이자율과 대여시 이자율이 모든 참여자들에게 동일하게 적용되는 상황에서만 가능하다는 것에 주목할 필요가 있다. 그렇지 않다면 높은 부지가치에 대한 과세의 유동성 효과(liquidity effect)는 토지 투자자들로 하여금 그들의 토지 중 일부를 매각하도록 만들 수 있다는 사실을 인정해야만 한다. 또한 자본시장의 또 다른 불완전성이 부지가치에 대한 과세에 영향을 미칠 수도 있다.

한편 완전시장에 대한 가정하에서도 부지가치에 대한 과세가 개발 결정과 관련하여 중립성을 유지할 수 있다는 데에 이의를 제기하는 학자들도 있다. 그들은 지가 상승률(appreciation rate)(g)과 현재의 사용으로 인한 수익률(c)의 합이 해당 토지를 다른 자산으로 대체하는 경우의 수익률(alternative rate of return)(i)과 재산세율(r)의 합으로 구성되는 보유비용보다 크거나 같은 경우($g+c \geq i+r$)에 한해서 나대지를 보유하고자 할 것이라는 점을 지적한다. 따라서 재산세율이 증가한다면 보유비용이 나대지로부터 기대할 수 있는 수익률을 초과하게 되어 토지는 더 이상 현명한 투자수단이 되지 못하므로 투자자들은 토지를 매각하고자 할 것이다. 그래도 토지소유자는 토지가치의 증가율이 순할인율($i+r-c$)을 초과하는 한 계속해서 토지를 보유하고자 할 것이다($g \geq i+r-c$). 이 때 토지에 대한 세율이 증가하게 되면, r은 증가하고 c는 감소하게 되므로 $i+r-c$ 의 크기는 두 비율의 상대적인 크기에 따라 증가 또는 감소하게 된다. 그러나 c의 값이 0이라면 $i+r-c$ 의 값은 과세강화에 의해 명백하게 증가하게 되므로 토지의 매각 또는 개발시점이 과세강화 이전보다 더 앞당겨질 것으로 예측할 수 있다.

2. 나대지에 대한 과세

페루, 에쿠아도르, 칠레, 콜롬비아, 시리아, 호주, 대만, 터키, 세네갈, 파키스탄과 같은 나라들의 경우 도시 내의 미개발 나대지에 대해서는 중과세하거나 부가세를 부과하는 등의 방식으로 (기)개발지에 대한 과세와 차별화하는 정책을 펴고 있다. 이와는 대조적으로 모로코, 하이티, 바하마, 홍콩, 이집트, 스리랑카, 델리와 마드라스를 제외한 인도 등에서는 도시지역의 나대지가 아예 과세대상이 되지 않기도 한다. 또 다른 나라들에서는 도시의 나대지를 농경지로 취급하여 과세하거나 아니면 현재시장가치의 아주 미미한 비율만을 과세표준으로 설정함으로써 과세목적으로 저평가하기도 한다.

나대지에 대한 과세(vacant land taxation)란, 나대지뿐만 아니라 개발지역(fully developed state) 내에 위치하고 있으면서도 활용도가 낮은(under-utilized) 토지에 대해 추가적으로 과세하는 조세들까지도 포함한다. 이러한 유형에 속하는 조세들은 주로 소유주가 도시지역에 있는 나대지나 저개발 토지를 매각 또는 개발하도록 유도하려는 정책당국의 인위적인 의도를 반영한다. 그러나 이 경우 도시지역 내의 나대지는 일시적인 상태일 뿐 미래의 적절한 시점에 개발될 것이기 때문에 조세로 인한 토지의 자본화가 완전하게 일어나지는 않는다.

토지는 개발을 위해 더욱 낮은 가격에 제공될 수도 있고 그 개발시점이 앞당겨질 수 있다. 이러한 결론은 앞서 제시했던 모형을 이용하여 증명할 수 있다. 위에서 $g+c \geq i+r$ 인 경우에 한해 토지를 보유할 것이라고 했는데, 이 때 우변에 나대지에 적용되는 추가적인 세율인 v 를 삽입하면 $g+c \geq i+r+v$ 가 된다. 따라서 나대지에 대해 과세하지 않는 경우보다 빠른 시점에 개발이 이루어질 것이라는 점을 알 수 있다. 즉, 이러한 나대지에 대한 조세가 갖는 즉각적인 효과는 개발에 유용한 나대지의 양이 증가하게 된다는 것이다. 그 결과 경쟁시장에서 지가는 떨어질 것으로 기대할 수 있으며, 장기적인 효과 역시 과세하지 않은 경우보다 지가를 낮추게 될 것으로 보인다.

위에서 살펴본 부지가치에 대한 과세와 나대지에 대한 과세의 논의는 이들 조세가 개발시점과 관련하여 중립적이지 않다는 점을 보여준다. 이러한 세제를 운영하는 국가들은 민간 토지시장이 자유롭게 개발시점을 결정하는 것을 허용하지 않고, 정책당국이 토지를 최적으로 이용하는 방법에 대해 민간 투자자들보다 현명한 시각을 갖고 있다는 것을 전제로 하여 개발을 추진한다. 그러나 이러한 전제가 사실이기 위해서는 각각의 조세들이 실제로 토지의 활용을 보다 효율적으로 만들어야 한다. 그러나 만일 불행히도 민간 투자자들이 보다 나은 선견지명을 가지고 있다면, 해당 국가는 지가를 낮추고 개발시점을 앞당기기 위해 너무 많은 사회적 비용을 지불하는 셈이 된다.

또한 정부의 목적이 특정지역 토지의 개발을 앞당기는 것이라면 부지가치에 대한 과세보다는 나대지에 한정된 과세가 보다 효율적일 수 있다. 부지가치에 대한 과세는 토지가 개발된 이후에도 세금을 지불해야 하기 때문에 매수자가 보다 낮은 가격을 요구할 수 있게 한다. 그러나 나대지에 대한 과세는 토지가 비어있는 동안에만 과세되기 때문에 개발자가 제시할 수 있는 지가는 매각자가 요구할 수 있는 지가를 초과할 수 있다.

3. 지가상승에 대한 과세

몇몇 국가들은 공공사업 시행에 따른 토지가치 상승분에 대해 엄격하게 세금을 징수하고 있다. 이스라엘과 같은 국가에서는 실현된 가치증가분에 대해서만 과세하는 반면 이탈리아, 덴마크와 같은 국가들에서는 미실현된 가치증가분에 대해서도 과세한 적이 있다. 토지가치 상승분이나 단기보유에 대해 이렇게 과세하는 이유로는 주로 토지에 대한 투기를 방지하고자 하는 목적을 내세우고 있다.

토지가치 상승분(land value increments)에 대해 과세하는 것은 자본이득세(capital gains tax)의 한 특별한 형태로 볼 수 있다. 이와 같은 유형의 조세는 토지가 매각될 때의 세후 순기대가격(after-tax expected net price)을 하락시킨다. 그러나 이러한 지가하락은 발생된 이득(accrued gain)이 아니라 실현된 이득(realized gain)에 대해 과세되는 경우에는 일어나지 않는다. 만약 실현된 이득에 대해서만 과세가 적용되고 자산을 보유하고 있음으로써 과세를 연기할 수 있다면 개발에 활용될 수 있는 토지의 공급을 줄임으로써 지가를 오히려 상승시킬 수도 있다. 따라서 저개발된 토지를 보유하는 데 따른 독점력이 강해질수록 과세의 동결효과(lock-in effect)는 더욱 심화되고 자본이득에 대한 과세가 지가를 하락시키는 효과는 더욱 미미해질 것이다. 그러나 토지시장이 비교적 경쟁적이고 토지를 지가상승을 통해 얻을 수 있는

수익을 위해서만 보유하며 실현된 것뿐만 아니라 발생된 이득에 대해서도 과세하는 경우라면 이러한 과세는 토지가격을 하락시키게 된다. 즉, 이처럼 토지가치 상승분에 대한 과세는 지가를 상승시킬 수도 하락시킬 수도 있다.

개발도상국들에 대한 몇몇 실증연구 결과를 보면 이러한 과세가 지가를 상승시키는 것으로 나타난 경우도 있다. 이는 소수의 부유한 개인이나 독점력을 가진 기업에게 대부분의 토지가 집중되어 있었기 때문이다. 따라서 개발도상국의 경우에는 주로 부지가치나 나대지에 대한 과세 형태를 활용하는 것이 바람직할 수 있으나, 시장의 불완전성이나 세무행정적인 문제들로 인해 이러한 조세들을 효과적으로 과세 하기가 불가능할 수도 있다.

그렇다면 ‘토지가치의 상승에 대한 과세도 토지의 개발시점에 영향을 미치는가’라는 질문에 대해 확신할 수는 없지만 아마도 그런 효과가 있을 것이라고 답할 수 있을 것으로 생각된다. 경쟁시장에서 토지에 대한 과세가 나대지나 저개발 토지를 보유함으로써 얻게 되는 실현된 이득에만 적용된다면, 이는 토지를 보유함으로써 매년 추가적으로 얻게 되는 수익률을 떨어뜨리는 효과를 가진다. 따라서 이러한 토지의 보유기간이 길어질수록 과세를 통해 줄어드는 매년의 추가적인 수익률을 더 하락시키게 되고, 개발시점은 더욱 앞당겨지게 된다.

사실 이러한 과세가 미래의 토지가격 변화율에 미치는 영향을 확실하게 예측하기란 어렵다. 비록 지가가 초기엔 하락한다고 해도 미래의 어느 시점에서는 다시 회복될 수도 있기 때문이다. 토지 이외의 투자에 대한 수익률이 불변이고 토지 투자에 대한 상대적인 위험성 및 인구증가율과 같은 요소가 변하지 않는다면, 토지가치의 증가에 대한 과세가 장기적으로 지가 수준을 하락시키는 효과를 가진다고 말할 수는 없다. 또한 토지가격이라는 것은 토지관련 조세정책뿐만 아니라 해당 지역 내의 인구증가율이나 산업발전과 같은 지역적 경제활동 수준에 보다 많이 의존하기 때문에, 이러한 과세를 시행한 것이 그렇지 않은

경우보다 지가를 하락시켰다고 하더라도 과세가 지가의 변화율(rate of change)에 크게 영향을 미치지 않는다고 결론을 내리는 것이 타당할 것이다.

4. 토지에 대한 이전과세

토지에 대한 이전과세(land transfer taxes)는 인지세, 등록세 등의 명칭으로 매매가격을 과세표준으로 하여 일정비례세율로 양도자 또는 양수자에게 부과된다. 이러한 세금은 양도가 법률문서에 의해 이루어진 경우에 부과되는 것이 보통인데, 만일 계약관계는 성립되었으나 공부상에 기록되지 않은 경우 그리고 자산의 가치를 과소평가한 경우에는 문제를 발생시킬 수 있다.

부동산 매매에 대한 조세징수는 적어도 한계적인 의미에서 토지시장의 거래활동을 줄일 수 있다. 이전과세는 주로 자산 매각가격의 일정비율로써 표시된다. 한 개인이 토지를 매각할 때 이전과세가 있다고 해서 토지를 취득하는 자가 더 높은 가격을 지불할 것으로 기대할 수 없는 것은 당연하다. 사실 토지 구매자의 입장에서는 미래의 어느 시점에 다시 토지를 매각하게 되는 경우 부담하게 될 세금을 감안하여 오히려 더 낮은 가격을 지불하고자 할 것이다. 따라서 토지 매각자에 의해 실현되는 순매각가격은 자본가치 하락의 결과로 적어도 이전과세의 크기만큼 감소하게 될 것이다.

어떤 경우에 이전과세는 토지의 개발시점에 영향을 줄 수도 있고, 아닐 수도 있다. 토지가 매각된다면 대부분 개발자에게 매각됨으로써 실현된 해당 토지의 순개발가치는 적어도 이전과세의 크기만큼 줄어들게 된다. 하지만 이러한 이전과세는 심각한 정도의 동결효과를 일으키지는 않는다. 예를 들어 현재 1억원에 매각되는 토지의 가격이 1년 후에 1억 9백만원이 되었다고 가정해 보자. 여기에 5%의 세금이 징수된다면 토지가격은 각각 9천 5백만원과 1억 355만원이 된다. 결국 토

지를 1년 더 보유함으로써 얻게 되는 수익률은 세전이나 세후나 동일하게 9%가 되므로 기회비용이 9%보다 작다면 토지를 보유하게 되고 9%보다 크다면 매각할 것이다. 따라서 이전과세는 토지 보유에 관한 의사결정에 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 소유자가 토지를 사망시까지 보유하거나 매각하지 않고도 스스로 개발할 수 있는 자금을 축적하고 있는 경우에는 토지관련 이전과세를 회피할 수 있고 이 경우 이전과세는 소유자의 개발을 위한 토지매각시점을 오히려 연기시킬 수도 있을 것이다. 이러한 종류의 동결효과는 많은 토지 투자자들이 동시에 개발자라는 자본시장의 불완전성에서 기인한다.

5. 소결 : 토지정책수단으로서의 토지세

지가를 낮추고 미개발 토지의 개발시점을 앞당기며 지가상승의 속도를 늦추는 것이 정부의 정책목표라면, 이러한 목표들을 모두 확실하게 달성할 수 있는 재정적 수단(fiscal tool)을 발견하는 것은 쉬운 일이 아니다.

부지가치와 나대지에 대한 과세는 이러한 세금들이 없었을 때보다는 장·단기에 걸쳐 지가 수준을 하락시킨다. 부지가치에 대한 과세는 세율이 충분히 높다면 적어도 단기에 지가의 급격한 상승을 저지할 수는 있으나 장기적인 효과는 불분명하다. 나대지에 대한 상당한 수준의 중과세는 정부당국에서 개발하는 것이 바람직하다고 판단하는 도시지역 내의 토지개발을 촉진시킬 목적으로 사용될 수 있다. 이러한 조세들은 과거에는 종종 사용되기도 하였으나 현재는 거의 사용되는 사례를 발견하기 힘든 실정이다. 미개발 토지의 가격과 개발시점에 대해 이러한 유형의 과세가 미치는 영향은 명백하다. 즉, 부지가치에 대해 무겁게 과세할수록 개발시점을 앞당기게 된다는 것이다.

토지에 대한 이전과세는 토지의 생산적인 활용을 위한 거래를 위축시키면서 세수증가는 거의 가져오지 못할 뿐만 아니라 동결효과가 현

저하다면 단기적으로는 지가를 상승시키고 나대지의 개발을 연기시키는 효과를 갖는다. 토지가치 증가에 대한 과세는 비효율적이라는 것이 수많은 사례에서 증명되었다. 이와 같은 세제를 채택하였던 영국의 경우 과세가 지가를 상승 또는 하락시켰는지에 대해 명확한 결론을 내리지 못하고 있다. 최근 많은 국가들이 토지에 대한 자본이득세를 일반적인 자본이득세 체계 내에 포함시키는 경향을 나타내고 있는데, 이는 물론 동결효과를 피할 수는 없겠지만 토지가치 상승에 대해 과세하기 위한 다소 필연적인 방법인 것으로 보인다. 그러나 정책결정자들이 지가의 급격한 상승에 대응하면서 민간부문에서 발생한 이득의 일부를 공적자금으로 조달하기 위한 수단으로 이전과세나 특정한 자본이득과세를 선택하는 것은 부적절한 것으로 보인다.

Ⅲ. 종합토지세의 현황과 문제점

1. 종합토지세의 과세체계

우리나라의 종합토지세는 용도별 차등과세와 응능원칙에 의거한 합산누진과세가 결합된 人稅(personal tax)로서의 토지보유세라고 정의할 수 있다. <표 Ⅲ-1>의 종토세 과세대상토지의 구분과 <표 Ⅲ-2>의 종토세 세율구조에서 명백히 드러나듯이 토지의 현재 이용용도별로 토지가액들이 합산되는 범위는 크게 3개 유형으로 구분된다. 제일 먼저 한 개인이 소유하고 있는 전국의 토지들 중 자경농지나 공장용지 등 생산 목적의 토지는 저율의 비례세율(0.1%, 0.3%)로 분리과세되고, 별장·골프장 등 사치소비성 토지는 고율의 비례세율(5%)로 분리과세되어 이들 토지는 인별 합산되지 않는다. 그 다음 이차적으로 영업용 건축물의 부속토지 등은 별도합산과세대상 유형의 토지로 분류되어 이러한 토지들만 전국적으로 인별 합산하여 0.3~2%의 9단계 초과누진세율을 적용한다. 마지막으로 분리과세대상 및 별도합산과세대상 유형에 속하지 않는 모든 토지들은 그 토지가액을 전국적으로 인별 합산하여 0.2~5%의 9단계 초과누진세율로 과세하는 데 이를 종합합산과세대상이라고 칭한다.

<표 Ⅲ-1>은 2004년 3월 1일 현재 종합토지세 과세대상토지들을 분류하는 기준을 일목요연하게 정리하여 보여주고 있는데, 전술한 이용용도뿐만 아니라 소재지역에 따라서도 구분이 달라진다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 주거용 토지로 이용되고 있다 하더라도 군이 아닌 일반시의 경우 300평까지만, 특별시 및 광역시의 경우에는 200평까지만 0.2~5%의 초과누진세율이 적용되는 종합합산과세대상이 되며, 이를

초과하는 경우에는 5%의 단일 비례세율이 적용되는 분리과세대상이 된다. 즉, 주거용 토지라는 동일한 이용용도를 갖더라도 소재지역이 군이나 일반시나, 아니면 특별시 및 광역시 내의 구이나에 따라 세부담이 달라지는 것이다.

<표 III-1> 종합토지세 과세대상토지의 구분 일람표

(2004. 3. 1 현재)

구 분		분 리 과 세 기 준	종합합산과세 기 준	별도합산과세 기 준
용 도 별	지 역 별			
주거용 토지	군·읍면지역	-	주거용 토지 전체	-
	구· 시· 지 역	662㎡ 초과분	662㎡ 이내	
	특별시· 광역시 기타 시	993㎡ 초과분 (경계 불명확시 바닥 면적의 10배 이내)	993㎡ 이내	
공장용지	군지역 전체	입지기준면적 이내 공장용지	입지기준면적 초과	
	구·시지역 : 산업단지·공업 지역 내	상동	상동	
	구·시지역 : 산업단지·공업 지역 제외	-	입지기준면적 초과	기준면적 이내 (바닥면적×용도 지역배율)
농 지 (전· 답· 과수원)	개 인	군·읍면지역	개인소유의 농지	-
		구· 시· 지 역		
		도시 지역 밖	전체	
	법 인	도시 지역 내	GB· 녹지	전부
		기타 지역	-	
		용도지역 불문	- 영농조합법인 소유농지 - 농업기반공사의 농가공급용지 - 복지시설 자가 소비용 농지¹⁾ - 매립·간척에 의하 여 농지를 취득한 법인의 자경농지 (시지역의 경우 도 시지역 밖, 도시지 역 내의 녹지지역 · 개발제한구역 내 의 농지에 한함)¹⁾ - 종중소유농지¹⁾	분리과세대상 이외의 모든 농지

<표 III-1>의 계속

(2004. 3. 1 현재)

구 분		분 리 과 세 기 준	종합합산과세 기 준	별도합산과세 기 준
용 도 별	지 역 별			
목장용지	도시지역 밖	기준면적 내 목장용지	기준면적 초과	
	도시 지역 내	개발 제한 구역 ¹⁾ 녹지 지역	기준면적 초과	
	기 타	-	전부	
임 야	도시지역 밖	◦ 특수개발지역 지정임야 ◦ 보전산지 내 영림계획인가를 받아 시업중인 임야(도시지역 편입 후 2 년 이내인 경우 포함)	기타 임야 (분리과세 대상 이외의 모든 임야)	
	용도지역 불문	◦ 문화재보호구역 안의 임야 ◦ 자연환경지구 안의 임야 ◦ 중중소유임야¹⁾ ◦ 개발제한구역 내의 임야²⁾ ◦ 군사시설보호구역 중 제한보호구역 안의 임야(해제 후 2년 이내 포함)²⁾ ◦ 군용전기통신법에 의한 특별보호구 역 안의 임야²⁾ ◦ 도로법에 의한 접도구역 안의 임야²⁾ ◦ 철도법에 의한 철도노선 인접지역 안의 임야²⁾ ◦ 도시공원법에 의한 공원 안의 임야²⁾ ◦ 하천법에 의해 고시된 연안구역 안 의 임야²⁾ ◦ 상수도법에 의한 상수원보호구역 안 의 임야¹⁾		

주: 1) 1990. 5. 31 이전에 취득하여 소유하고 있는 농지와 임야(1990. 6. 1 이
후 당해 농지 또는 임야를 상속받아 소유하는 경우를 포함)에 한함.

2) 1989. 12. 31 이전부터 소유하고 있는 임야(1990. 1. 1 이후 당해 임야
를 상속받아 소유하고 있는 경우를 포함)에 한함.

자료: 행정자치부, 『종합토지세 법령해설』, 2004.

<표 III-2> 종합토지세의 세율구조

(단위: 억원, %)

과세대상 유형	과표(X)구간	법정세율	평균세율 ¹⁾
종합합산(초과누진) - 대부분의 주거용 건물 부속토지 - 기준면적 초과 업무용 토지 - 부채지주·법인소유 농지 - 분리과세대상 제외 임야·대지·잡종지	$X \leq 0.2$	0.2	0.20
	$0.2 < X \leq 0.5$	0.3	0.20~0.26
	$0.5 < X \leq 1$	0.5	0.26~0.28
	$1 < X \leq 3$	0.7	0.28~0.56
	$3 < X \leq 5$	1.0	0.56~0.74
	$5 < X \leq 10$	1.5	0.74~1.11
	$10 < X \leq 30$	2.0	1.11~1.71
	$30 < X \leq 50$	3.0	1.71~2.22
별도합산(초과누진) - 일반사업용 건물 부속토지(업무용)	$50 < X$	5.0	2.22~5.00
	$X \leq 1$	0.3	0.30
	$1 < X \leq 5$	0.4	0.30~0.38
	$5 < X \leq 10$	0.5	0.38~0.44
	$10 < X \leq 30$	0.6	0.44~0.55
	$30 < X \leq 50$	0.8	0.55~0.65
	$50 < X \leq 100$	1.0	0.65~0.82
	$100 < X \leq 300$	1.2	0.82~1.07
분리과세(단일비례) - 특별한 세율의 적용이 사회통념상 바람직한 토지	$300 < X \leq 500$	1.5	1.07~1.24
	$500 < X$	2.0	1.24~2.00
	- 전, 답, 목장용지, 임야	0.1	0.10
	- 기준면적 내 공장용지, 공공목적 보유토지	0.3	0.30
	- 골프장, 별장, 기준면적 초과 주택용지, 사치성 토지	5.0	5.00

주: 1) 평균세율이란 납부세액을 과표로 나누어서 구한 비율임.

2. 종합토지세의 성격: 그 특징적 사실들(stylized facts)

우리나라의 대표적인 토지(보유)세인 종합토지세는 ① 용도별 차등 과세, ② 누진 종가세적 인세(personal progressive ad-valorem tax), ③ 토지만을 대상으로 하는 부분적 粗부유세(partial gross wealth tax), ④국세적 성격의 지방세라는 요소들이 복합된 조세로서 전세계

에서 유일무이한 형태를 갖고 있다. 이들 특성에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전국적으로 공통된 기준하에서 전국단위의 인별 합산누진과세를 하므로 세제결정권이 중앙정부에 있음에도 불구하고 지방세라고 분류되는 이유는 단순히 개인세액이 지방정부의 과세관할구역 내에 소재하는 토지과표액의 비율로 안분되어 지방정부가 세수를 사용한다는 점 밖에는 없다.

둘째, 토지라는 자산에 부과되 토지가치를 과세표준으로 하므로 종가세(ad-valorem)이다. 일반적으로 토지(가치)세(land value tax)란 토지의 가치(地價)를 과세표준으로 하는 보유단계의 과세를 지칭한다⁵⁾.

셋째, 용도별 차등과세의 의미는 토지의 이용용도에 따라 세부담이 달라지도록 과세표준 계산이나 적용세율을 달리한다는 것이다. 종토세 과세대상토지 구분과 세율구조에서 알 수 있듯이 토지의 이용용도별로 토지가액의 합산범위는 3개 유형으로 구분된다. 제일 먼저 한 개인이 소유하고 있는 전국의 토지들 중 자경농지나 공장용지 등 생산성 토지는 저율(0.1%, 0.3%)의 비례세율로, 별장·골프장 등 사치소비성 토지는 고율(5%)의 비례세율로 분리과세한다. 그리고 2단계로 영업용 건축물의 부속토지 등 별도합산과세대상 유형의 토지를 전국적으로 인별 합산하여 0.3~2%의 9단계 초과누진세율을 적용한다. 마지막으로 앞서 2개 유형에 속하지 않는 모든 토지들은 그 토지가액을 전국적으로 인별 합산하여 0.2~5%의 9단계 초과누진세율로 과세한다.

넷째, 토지를 대상으로 하더라도 납세의무자는 토지소유자(또는 이용자)로서의 사람일 수밖에 없으나 물세(in rem)가 아닌 인세

5) Youngman(1995)은 land value tax의 4가지 가능한 정의로서 다음을 들고 있음. ① a tax on land value, ② a tax on land value disproportionate to the tax on improvements, ③ a confiscatory tax on land value, and ④ the Henry George "single tax." 본고에서는 가장 광범위하고 일반적이라고 할 수 있는 ①의 개념에 따라 토지(가치)세 또는 지가세라는 명칭을 사용하기로 함.

(personal)라는 특징을 통해 강조하고 있는 것은 한 개인이 소유한 모든 토지를 대상으로 한다는 사실이다. 어떤 의미에서는 과세대상을 토지라는 자산에 국한하여 시행하는 제한적 부유세의 한 형태⁶⁾로도 볼 수 있지만, 순부유세가 총부채액을 공제한 순자산액을 과세표준으로 하는 반면 종합토지세는 부채에 대한 고려가 없다는 점에서 차이가 난다⁷⁾.

이러한 특징들로부터 명백히 드러나는 사실은 종토세는 서구 학계의 수많은 연구결과물들을 통해 축적된 ‘토지세의 중립성’이라는 전제 조건을 전혀 충족시키지 않도록 그 구조 및 형태가 설계된 정책세제라는 것이다. 특히 용도별 차등과세를 하는 종합토지세는 경제인의 행태 변화 및 자원배분을 적극적으로 유도하기 위해 의도적으로 고안된 왜곡적 조세(distortionary tax)이고 그 정책목표는 도입취지에 나타나 있듯이 지가안정과 토지소유분포의 개선이므로 그 성과는 목표달성 정도에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 종합토지세의 도입취지대로 정책목표를 달성했는지는 종합토지세의 지가안정화 효과와 토지소유 분포의 형평화 효과로부터 찾아야 할 것이며, 본고는 이들 양자에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 종토세 과세표준 산정절차

가. 개별공시지가의 일정비율로서의 토지과표

종합토지세제도가 처음으로 도입된 1990년에는 1974년부터 지방세

6) 1985년 초 이후로 우리나라에서는 “종합재산세”에 대한 연구와 논의가 계속되었음. 그 해 9월경 내무부에서는 “종합토지세”로 축소하여 입법 작업을 시작하였는데, 1986. 12. 31자로 “토지과다보유세”가 입법· 공포되었고 몇년 후인 1990년에 토지공개념제도의 도입과 함께 “종합토지세”가 이들을 흡수하여 탄생하게 됨.

7) 종합토지세의 부유세적인 성격 및 우리나라에서의 부유세 도입가능성에 대해서는 노영훈(2004)을 참조할 것.

과표설정의 기준이 되었던 (구)내무부의 토지등급 또는 토지과세시가 표준액이 존재하였으므로 이를 종토세 토지과표로 사용하였다. 그 후 1996년부터는 이를 폐지하고 토지공개념제도의 하나로 1990년대 들어서 작성해 오고 있던 공시지가의 일정비율을 종토세 과표로 활용토록 지방세법을 개정(1995. 12. 6)하여 시행중에 있다.

일단 개별 필지에 대해 매년 결정고시되는 공시지가가 과세기준일(매년 6월 1일) 현재의 지가를 적절하게 반영하고 있다는 전제하에, 개별공시지가의 일정비율을 종토세 토지과표로 사용하는 체계에 대해 살펴보기로 하자.

첫째, 시·군·구별로 공시지가 적용률을 결정할 수 있도록 한 것은 어떤 의미에서 보면 제2의 세율을 과표결정단계에서 인정한 것으로 조세법률주의에 어긋날 수 있으며, 이를 통한 지자체간 조세수출(tax competition)의 가능성이 존재한다. 제1의 세율은 중앙정부에서 지방세법에 규정한 것으로 종합합산과세대상 유형에 대한 0.2~5%의 9단계 초과누진세율, 별도합산과세대상 유형에 대한 0.3~2%의 9단계 초과누진세율, 그리고 분리과세대상에 대한 0.1%, 0.3%, 5%의 세율이다. 예를 들어, 공시지가를 기준으로 동일한 1억원 어치의 종토세 과세대상토지를 가진 甲과 乙이라는 토지소유자가 각각 A, B, C와 A, D, F의 3개 시·군·구에 토지를 몇 필지씩 갖고 있다고 가정하자. 시·군·구 A, B, C, D, F가 결정고시하는 공시지가 적용률과 이들 시·군·구 내에 소재한 필지들의 지가구성비에 따라 甲과 乙의 종토세부담액은 달라지게 된다. 공시지가 적용률의 편차가 심할 경우 전국적으로 인별 합산하여 누진세율을 적용하는 기본취지가 무의미해질 수도 있다. 또한 A라는 시·군·구는 자체의 공시지가 적용률을 높이지 않더라도 다른 시·군·구의 공시지가 적용률 인상에 의해 세수가 증가되는 종토세 산정방식 때문에 과표현실화를 제고에 소극성을 띠게 되며 재정책임성(fiscal accountability)이 저하되는 결과가 나타나게 된다.

나. 개별공시지가의 적정성과 과표현실화율의 의미

<표 Ⅲ-3>은 공시지가가 발표된 이래 최초로 250여개 시·군·구에
서 표본추출된 2천여개의 필지를 대상으로 한 공시지가의 市價(호가,
채감지가) 대비 비율에 대한 조사자료이다. 이를 통해 알 수 있는 것은
과표현실화율이라고 정의하는 ‘과표/공시지가’의 비율 중 분모인 공시
지가가 시가를 적절히 대표하고 있지 못하다는 것이다. 첫째, 녹지 및
준농림지역의 경우 시·도별 격차가 커서 각각 46~112%와 14~94%
의 범위를 보여주고 있다. 둘째, 서울 및 제주는 83~84%와 94~98%
로 용도지역별 편차가 크지 않으나, 타 지역의 경우 무시할 수 없을
정도의 편차가 존재함을 알 수 있다. 상업 및 공업지역은 종토세 과세
대상 유형상 별도합산 또는 분리 과세대상으로 분류될 가능성이 높고
주거, 녹지, 준농림지역은 종합합산 또는 분리 과세대상으로 분류될 가
능성이 높음을 감안할 때, 종합합산과세대상 토지의 세부담 공평성에
부정적 영향을 미칠 수 있다.

<표 III-3> 시·도별 체감지가 대비 공시지가 비율(1997년)

(단위: %)

구 분	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	준농림지역
서울	84.26	83.27	-	-	-
부산	90.50	88.33	-	85.90	13.64
대구	88.30	87.60	85.05	83.75	75.43
인천	84.31	76.24	83.33	63.05	55.41
광주	73.65	75.15	73.02	58.07	81.55
대전	84.45	85.83	80.99	82.65	61.99
경기	79.66	70.05	87.02	112.04	55.46
강원	71.25	61.03	102.48	64.02	50.65
충북	81.56	65.72	62.03	46.15	57.20
충남	76.97	64.24	78.49	72.53	59.52
전북	76.30	69.05	99.94	68.37	51.10
전남	71.10	72.01	82.64	86.02	68.59
경북	75.37	69.35	79.79	77.30	56.71
경남	78.19	60.02	80.88	55.02	44.40
제주	95.65	95.07	-	97.80	94.40

주: -는 미조사지역.

자료: 한국경제신문, 1997. 9. 4.

한편 공시지가 대비 과표의 비율로 자주 언급되는 과표현실화율은 보다 정확하게는 시가 대비 토지과표액의 비율이어야 하나, 우리나라의 경우 토지거래에 대한 정확한 시가통계자료가 파악되지 않고 있어 공시지가 대비 비율로 계산되고 있다. 좀 더 구체적으로 표현하여 어떤 한 해의 종합토지세 과표현실화율은 당해연도의 토지과표총액을 전년도 공시지가로 계산한 지가총액으로 나눈 비율로서, $a_t = A_t/M_t = (A_t/P_{t-1}) \times (P_{t-1}/M_t)$ (a 는 assessment ratio, A 는 assessed value, P 는 official land value, M 은 market value임) 중 A/P

를 과표현실화율로 사용하는 것이다.

동 비율은 종토세 도입 이후 지속적으로 상승하여 1995년 31.5%에 달했다가 그 후 30% 수준에서 유지되어 왔는데, 최근 2년간 비교적 큰 폭으로 상승하여 2004년 현재 39.1%에 이르고 있다⁸⁾(<표 III-6> 참고). 지가가 침체 또는 비교적 안정되었던 1992년 이후 1995년까지의 과표 인상률은 공시지가 인상률을 상회하는 연평균 17~21%에 달해 과표현실화율이 증가하였으나, 이는 급격한 종토세 누진세율구조하에서 과표 인상률 이상의 세부담 증가를 지가안정기에 요구하게 되어 납세저항이 컸다. 즉, 현행 종합토지세의 누진세율체계는 도입당시 과표 현실화율 20~30% 수준을 염두에 두고 설계되었고, 다단계 과표계급 및 좁은 과표구간으로 급격한 누진성을 갖고 있어서 세율체계는 고정시켜 놓은 채 과표만 현실화시키기에는 세부담 급증이라는 무리가 따랐던 것이다. 따라서 <표 III-7>에서도 나타나듯이 종토세의 지속적으로 낮은 과표현실화율은 부가세(sur-tax)를 포함한 토지보유세의 실효세율이 0.17%라는 낮은 수준에 머물러 있게 한 주요 원인이 되고 있다. 물론 궁극적으로 토지보유세의 세부담을 상당 수준으로 높이기 위해서는 토지세수입의 지출이 교육 등 지방행정서비스와 밀접하게 연계되는 구조를 가짐으로써 납세자들이 응의과세라는 인식을 갖게끔 하는 것이 전제가 되어야 할 것이다.

돌이켜 보면, 지가안정기에 단계적인 연도별 과표현실화율 인상계획을 누진세율체계에 대한 조정 없이 추진하기보다는, 특정연도의 과표현실화율을 어느 수준(예, 60%)으로 일시에 상향조정하면서 세부담 급증 방지를 위한 세율체계 개편작업을 병행하는 편이 낫지 않았나 판

8) 각 연도의 종토세 과표현실화율은 총량적으로 정의하여 과세대상토지의 과표총액을 그 공시지가총액으로 나누어 정의할 수도 있으나, 과세대상토지의 필지별로 또는 납세의무자 인별로도 정의할 수 있음. 납세의무자 인별 과표현실화율의 균일성검증에 대해서는 노영훈, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 한국조세연구원, 연구보고서 97-15, 1997을 참조할 것.

단된다.

다. 토지과표 연례재조정의 시차성 및 공시지가

1996년 이후 종토세 토지과표는 『지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률』에 의한 개별공시지가에 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정하도록 변경되었으므로, 매년 6월 30일에 결정고시되는 개별공시지가가 부과기간(10. 16~10. 31) 중 납세자가 느끼는 지가 수준과 얼마나 일치하는가가 중요해진다.

먼저 개별공시지가는 평가기준일이 매년 1월 1일이므로 당해 연도 중 발생하는 지가변동분은 익년도 개별공시지가에 반영되며, 종합토지세의 과세기준일은 6월 1일이므로 전년도 6월 말에 발표된 개별공시지가를 기준으로 부과된다. 전년도 개별공시지가는 평가기준일이 전년도 1월 1일이며, 이는 전년도 2월중 조사된 표본지 공시지가를 기초로 지가형성요인의 가격격차를 배율로 표현한 비준표를 사용하여 계산된 것이다. 즉, 종토세 부과기간인 10월 중순으로부터 무려 1년 10개월 이전을 기준으로 작성된 공시지가에 기초하여 종토세가 부과되는 시차성(time lag)의 문제가 존재하는 것이다. 거래가 이루어지지 않은 토지에 대한 보유과세 부과시 중요한 것은 과세시점에서 가급적 가까운 시점을 과세기준일로 하여 과세기준일 현재의 시가 중 일정비율을 균일하게 과세하는 것이 조세저항을 줄이는 길이라는 점이다. 또한 지가 상승기에는 1년에 한 번 결정고시하던 공시지기도 지가급락기에는 보다 자주 적정 시점에 하향 고시해야 하는 문제가 발생한다.

현재 공시지가는 ① 지가정보 제공기능, ② 공적 토지평가(보상, 과세)시의 직·간접 적용기능, ③ 민간 감정평가업무의 기준 등 매우 다양하고 광범위한 사용목적과 용도를 가지고 있으나, 어느 한 가지 목적도 충실히 달성하지 못하는 문제점을 표출하고 있다⁹⁾. 특히 공시지가

의 일반 토지거래지표로서의 기능, 지가동향 또는 토지특성정보를 제공하는 정책기반으로서의 기능 등은 표본필지를 대상으로 조사한 『지가동향』 자료나 『토지대장』 등 지적자료를 통해서도 파악할 수 있다. 따라서 이들과의 연계기능 없이 독립적으로 공시지가제도를 운영하기 위해 매년 700여억원의 중앙 및 지방정부 예산을 추가로 사용할 필요는 적은 것으로 판단된다.

결론적으로 표준지 지가와 개별 지가라는 2단계 구조를 갖고 있는 공시지가는 종합토지세와 같은 반복적 조세부과를 위한 과표평가 목적에 적합한 구조와 절차를 갖고 있으므로 다양한 행정목적(보상평가, 토지정책지표 등)과 여러 세목에 적용가능한 과표로서의 정확성을 모두 추구하기보다는 토지보유세인 종합토지세 과표로의 활용에 최우선 순위를 두어 개선의 기본방향을 정하는 것이 바람직할 것이다¹⁰⁾. 공시지가가 토지보유세 과표로서의 제1기능에 충실하게 개편된다는 전제하에서 보면 공시지가의 100% 수준 또는 그 중 일정비율을 토지과표로 사용할지는 중요한 문제가 아니고 세부담 수준에 대한 결정 후에 과표계급의 상하한 금액 및 해당 세율조정 등 세율체계 개편을 통해서 해결할 문제이다.

4. 종합토지세의 세원분포

-
- 9) 우리나라의 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률(이하 ‘지공법’이라고 칭함)은 제3조에서 ① 일반적 토지거래의 지표, ② 공적 토지평가 필요시의 기준, ③ 민간 감정평가업무의 기준으로서의 효력을 갖는다고 규정하고 있고, 각종 세법 및 관련법 조항에서는 지공법상의 개별공시지가를 과세표준으로 한다고 규정하고 있음.
- 10) 표준지 조사·평가대상에 포함되는 토지는 원칙적으로 과세대상 사유지에 한정되어 있고 국공유지는 일부만 표준지로 선택되고 있다는 사실로부터도 공시지가의 제일 큰 용도가 과세대상토지의 연례평가라는 것을 알 수 있음. 표준지 선택은 모집단으로부터 표본을 추출하는 과정으로 그 사용용도에 따라 표본구성이 달라져야만 하므로 포괄적인 지가평가 체계 구축을 지향한다고 하더라도 표본지의 선정 및 조사관리업무에는 표준지 자료의 활용목적별 중요성이 반영될 수밖에 없음.

지방세의 바람직한 특성 중 하나로 세원의 지역별 고른 분포가 거론된다. 지역별 불균등 분포 또는 집중 정도를 파악하는 척도인 지니계수를 1996년 징수액 기준으로 계산해 보면, 지역내총생산을 기준으로 하건 인구를 기준으로 하건 종합토지세는 0.20~0.21이고 재산세는 0.12~0.14, 지방세는 0.11~0.13이어서 지방세 중에서는 종토세가 상대적으로 지역별 집중도가 높은 세목으로 나타난다¹¹⁾. 특별히 재산세와 대조를 한 이유는 재산세는 건축물 등 개별 과세대상자산의 재산가치만을 과세표준으로 삼아 비례세율이건 누진세율이건 物稅로서 과세하지만, 종합토지세는 인별로 합산한 전국소재 토지과표액에 대해 이용용도별로 차등화된 3개 과세대상 유형의 (누진)세율구조를 적용하여 세액산출한 후 소재지별 토지과표액으로 안분과세하는 차이를 살펴보기 위해서이다. 물론 재조달원가 방식으로 과표를 계산하는 재산세의 과세대상인 건축물은 지역적 특성에 따라 가격차가 심한 토지보다 종가세구조하에서 보다 균등하게 세원이 분포하고 있을 수도 있다. 그러나 종합토지세가 다른 지방세 세목과 달리 세부담 산정과정에서 人稅적 성격이 강하게 나타난다는 특성 또한 이러한 차이를 낳았을 수 있다.

<표 III-4>는 2003년 종합토지세 과세대상 3천 4백만여 필지의 토지들을 물건 소재지 및 소유자의 주소지라는 이차원적인 기준으로 그 지역적 분포를 정리한 것이다. 이 표를 통해 16개 광역자치단체 관할지역 내에 소재한 토지들에 대한 소유자의 거주지역을 파악해 보았는데 서울, 부산, 대구와 같은 대도시지역은 내지인 소유비율이 90% 이상이었으며 강원과 충남이 70% 정도의 내지인 소유비율을 보여 외지인들이 이 지역의 토지를 비교적 많이 갖고 있음을 알 수 있었다. 특히 경기, 강원, 충남, 제주의 토지들은 서울 거주자들이 각각 해당지역 토지

11) 지역적 단위(범위)를 광역자치단체가 아닌 기초자치단체(시·군·구) 수준으로까지 세분화할 경우, 종합토지세는 군 단위에서 0.39, 시 단위에서 0.22, 구 단위에서 0.39의 수치를 보여 지방세 전체의 0.25, 0.18, 0.27에 비해, 그리고 재산세의 0.27, 0.14, 0.24에 비해 모두 높은 것으로 나타나 지방세 중 집중도가 높은 세목으로 드러남.

필지수의 18.2%, 15%, 12%, 11.7%를 소유한 것으로 나타나 선호하는 지역임이 밝혀졌다. 종합토지세 과세대상토지의 소재지 및 토지소유자의 주소지간 결합분포(joint distribution)의 실상은 인세로서의 성격을 갖고 있는 종합토지세의 운영에 있어서 다음과 같은 정책시사점을 제시하고 있다.

이렇게 지역간 교차소유 정도가 균일하지 못한 상황에서 전국단위의 인별 합산 및 누진과세 후 소재지별로 과표액에 따라 세액을 안분하는 종합토지세의 배분방식은 지방세의 재정책임성에 큰 문제를 야기할 수 있다. 예를 들어, 특정한 어느 시·군·구가 관내에 소재하는 토지들에 대한 과표적용률 인상을 통해 종합토지세 세수를 늘리려고 할 경우 해당 토지의 소유자들이 보유한 관외의 나머지 토지들에 대한 종토세부담도 함께 늘어나 결과적으로 세수증가분을 다른 시·군·구들과 나누어 갖게 되는 문제가 발생한다. 이는 종합토지세 과세권자인 230여개 기초자치단체들이 관내 토지보유세의 세부담 변경에 매우 소극적이면서도 보수적인 태도를 보이도록 유도하는 효과를 발휘하게 된다.

Ⅲ. 종합토지세의 현황과 문제점 47

<표 Ⅲ-4> 종합토지세 물건 소재지와 소유자 주소지의 지역적 분포(2003년)

(단위: 권, %)

소재지 주소지	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남
서울	268,404 7.48 46.47 94.22	33,307 0.10 0.59 2.54	21,388 0.06 0.38 2.39	88,876 0.25 1.58 7.97	28,271 0.08 0.50 4.90	27,702 0.08 0.49 5.32	17,926 0.05 0.32 3.24	987,925 2.83 17.60 18.24	289,225 0.83 5.15 14.97	187,710 0.54 3.34 10.66	349,909 1.00 6.23 12.04	223,603 0.64 3.98 8.58	324,381 0.93 5.78 8.20
부산	4,381 0.01 0.24 0.16	1,191,900 3.42 64.57 90.82	5,041 0.01 0.27 0.57	1,503 0.00 0.08 0.13	1,142 0.00 0.06 0.20	1,995 0.01 0.11 0.38	44,317 0.13 2.40 8.01	13,712 0.04 0.74 2.25	11,020 0.03 0.60 0.57	9,314 0.03 0.50 0.53	8,503 0.02 0.46 0.29	14,450 0.04 0.78 0.55	44,800 0.13 2.43 1.13
대구	3,311 0.01 0.25 0.12	3,886 0.01 0.29 0.30	809,856 2.32 60.82 90.81	829 0.00 0.06 0.07	201 0.00 0.02 0.03	1,177 0.00 0.09 0.23	2,848 0.01 0.21 0.52	7,828 0.02 0.59 0.14	5,981 0.02 0.45 0.31	6,762 0.02 0.51 0.38	4,731 0.01 0.36 0.16	4,999 0.01 0.38 0.19	4,609 0.01 0.35 0.12
인천	11,634 0.03 0.91 0.42	1,577 0.00 0.12 0.12	981 0.00 0.08 0.11	949,195 2.72 74.18 85.15	1,561 0.00 0.12 0.27	2,099 0.01 0.16 0.40	813 0.00 0.06 0.15	93,471 0.27 7.30 1.73	31,455 0.09 2.46 1.63	22,273 0.06 1.74 1.26	66,528 0.19 5.20 2.29	23,606 0.07 1.84 0.91	38,503 0.11 3.01 0.97
광주	3,028 0.01 0.35 0.11	458 0.00 0.05 0.03	191 0.00 0.02 0.02	681 0.00 0.08 0.06	494,195 1.42 56.88 85.66	470 0.00 0.05 0.09	183 0.00 0.02 0.03	7,847 0.02 0.90 0.14	1,241 0.00 0.14 0.06	847 0.00 0.10 0.05	2,918 0.01 0.34 0.10	22,112 0.06 2.55 0.85	330,329 0.95 38.02 8.35
대전	4,227 0.01 0.58 0.15	1,343 0.00 0.18 0.10	1,061 0.00 0.14 0.12	1,292 0.00 0.18 0.12	992 0.00 0.14 0.17	436,970 1.25 59.62 83.90	643 0.00 0.09 0.12	21,367 0.06 2.92 0.39	6,257 0.02 0.85 0.32	59,015 0.17 8.05 3.35	147,170 0.42 20.08 5.07	23,372 0.07 3.19 0.90	9,519 0.03 1.30 0.24
울산	1,219 0.00 0.21 0.04	8,122 0.02 1.37 0.62	2,359 0.01 0.40 0.26	442 0.00 0.07 0.04	371 0.00 0.06 0.06	541 0.00 0.09 0.10	458,852 1.32 77.51 82.98	3,707 0.01 0.63 0.07	6,864 0.02 1.16 0.36	5,136 0.01 0.87 0.29	3,452 0.01 0.58 0.12	3,679 0.01 0.62 0.14	6,467 0.02 1.09 0.16
경기	100,822 0.29 1.88 3.64	13,289 0.04 0.25 1.01	8,279 0.02 0.15 0.93	60,212 0.17 1.12 5.40	8,644 0.02 0.16 1.50	17,533 0.05 0.33 3.37	6,094 0.02 0.11 1.10	4,166,633 11.94 77.69 76.91	165,309 0.47 3.08 8.56	123,400 0.35 2.30 7.01	219,790 0.63 4.10 7.57	108,472 0.31 2.02 4.16	159,720 0.46 2.98 4.04
강원	4,699 0.01 0.33 0.17	918 0.00 0.06 0.07	782 0.00 0.05 0.09	1,709 0.00 0.12 0.15	374 0.00 0.03 0.06	894 0.00 0.06 0.17	555 0.00 0.04 0.10	23,525 0.07 1.63 0.43	1,369,126 3.92 94.71 70.87	11,536 0.03 0.80 0.65	5,444 0.02 0.38 0.19	3,453 0.01 0.24 0.13	3,964 0.01 0.27 0.10

<표 III-4>의 계속

주소지\소재지	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남
충북	3,483 0.01 0.25 0.13	824 0.00 0.06 0.06	632 0.00 0.05 0.07	1,450 0.00 0.10 0.13	355 0.00 0.03 0.06	8,717 0.02 0.62 1.67	459 0.00 0.03 0.08	18,135 0.05 1.30 0.33	16,305 0.05 1.17 0.84	1,299,741 3.73 93.05 73.81	20,164 0.06 1.44 0.69	4,149 0.01 0.30 0.16	3,967 0.01 0.28 0.10
충남	5,694 0.02 0.26 0.21	1,032 0.00 0.05 0.08	629 0.00 0.03 0.07	3,075 0.01 0.14 0.28	475 0.00 0.02 0.08	160,000 0.05 0.74 3.07	892 0.00 0.04 0.16	29,145 0.08 1.35 0.54	6,428 0.02 0.30 0.33	15,879 0.05 0.73 0.90	2,049,533 5.88 94.77 70.55	14,588 0.04 0.67 0.56	7,430 0.02 0.34 0.19
전북	4,410 0.01 0.20 0.16	632 0.00 0.03 0.05	303 0.00 0.01 0.03	1,333 0.00 0.06 0.12	2,997 0.01 0.14 0.52	2,751 0.01 0.12 0.53	366 0.00 0.02 0.07	11,066 0.03 0.50 0.20	1,947 0.01 0.09 0.10	2,481 0.01 0.11 0.14	12,022 0.03 0.55 0.41	2,129,865 6.11 96.62 81.74	27,015 0.08 1.23 0.68
전남	3,648 0.01 0.12 0.13	1,421 0.00 0.05 0.11	280 0.00 0.01 0.03	1,285 0.00 0.04 0.12	35,735 0.10 1.17 6.19	766 0.00 0.03 0.15	592 0.00 0.02 0.11	8,562 0.02 0.28 0.16	1,629 0.00 0.05 0.08	1,653 0.00 0.05 0.09	2,607 0.01 0.09 0.09	17,227 0.05 0.56 0.66	2,957,954 8.51 97.22 75.05
경북	4,047 0.01 0.12 0.15	5,314 0.02 0.16 0.40	34,165 0.10 1.02 3.83	1,230 0.00 0.04 0.12	387 0.00 0.01 0.07	1,702 0.00 0.05 0.33	8,634 0.02 0.26 1.56	11,169 0.03 0.33 0.21	11,329 0.03 0.34 0.59	10,488 0.03 0.31 0.60	5,891 0.02 0.18 0.20	3,997 0.01 0.12 0.15	5,075 0.01 0.15 0.13
경남	3,344 0.01 0.11 0.12	35,026 0.10 1.13 2.67	5,519 0.02 0.18 0.62	988 0.00 0.03 0.09	812 0.00 0.03 0.14	1,222 0.00 0.04 0.23	9,603 0.03 0.31 1.74	8,846 0.03 0.28 0.16	5,974 0.02 0.19 0.31	3,963 0.01 0.13 0.23	5,284 0.02 0.17 0.18	7,096 0.02 0.23 0.27	16,443 0.05 0.53 0.42
제주	924 0.00 0.18 0.03	742 0.00 0.15 0.06	216 0.00 0.04 0.02	256 0.00 0.05 0.02	299 0.00 0.05 0.05	162 0.00 0.03 0.03	191 0.00 0.04 0.03	3,321 0.01 0.65 0.06	931 0.00 0.18 0.05	664 0.00 0.13 0.04	1,000 0.00 0.20 0.04	921 0.00 0.18 0.03	4,470 0.01 0.88 0.11
주소지 불명	1,167 0.00 5.47 0.04	12,534 0.04 58.73 0.96	229 0.00 1.07 0.03	314 0.00 1.47 0.03	139 0.00 0.65 0.02	61 0.00 0.29 0.01	8 0.00 0.04 0.00	1,261 0.00 5.91 0.02	802 0.00 3.76 0.04	159 0.00 0.75 0.01	32 0.00 0.15 0.00	81 0.00 0.38 0.00	150 0.00 0.70 0.00
합계	2,768,442 7.94	1,312,415 3.76	891,861 2.56	1,114,790 3.20	576,921 1.65	520,792 1.49	552,976 1.59	5,417,520 15.53	1,931,773 5.54	1,761,011 5.05	2,905,028 8.33	2,605,680 7.47	3,954,796 11.34

주: 각 칸 내의 첫 번째 수치는 빈도를, 두 번째 수치는 전체 물건수 대비 비율을, 세 번째 수치는 행계(row sum) 대비 비율을, 네 번째 수치는 열계(column sum) 대비 비율을 나타냄.
 자료: 2003년 종토세 부과 마스터파일(master file).

5. 광범위한 비과세·감면의 문제

<표 III-5>는 토지(보유)세로 종합토지세가 부과되기 시작한 1990년부터 2003년 귀속분 종토세까지 14년간 종합토지세가 과세된 토지와 비과세된 토지간의 상대적 비율을 납세의무자 유형별로 정리한 표이다. 여러 가지 기준에서 과세 대 비과세 비율을 비교해 볼 수 있겠지만, 건수와 과표 측면에서의 상대적 구성비는 납세의무자별로 구별하였고 세액 측면에서의 구성비는 납세의무자 유형을 불문하고 대비하였다.

이 표를 통해 확인할 수 있는 특징들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 비과세·감면 통계의 경우 과세 통계와 달리 특정연도에 해당 광역자치단체에서 제공한 자료의 부정확성으로 인해 오류자료가 많다는 점이다. 예를 들어 2001년 귀속분 비과세 과표액은 전년대비 7.5배가 증가된 것으로 보고되는데, 비과세·감면관련 세법규정의 변화가 없었던 해이므로 자료의 부정확성에서 기인한 것으로 볼 수밖에 없다¹²⁾.

둘째, 납세의무자 유형별로 비과세 비중이 큰 차이를 보이는데, 토지소유자가 개인인 경우 비과세 건수는 10% 미만에 불과한 반면 법인은 70%대 그리고 기타는 80%대로 상당히 높은 편이다. 참고로 납세의무자 유형 중 기타로 분류되는 납세자는 일반단체, 공공단체, 외국기관 및 외국인 등이고, 법인에는 민법상의 재단 및 사단법인과 상법상의 회사(주식회사, 합자회사, 합명회사 등)가 포함된다. 연도별 비과세 건수의 비율 추이를 보면 모든 납세의무자 유형에서 다소 감소하고 있기는 하나, 유형별 패턴은 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다. 건수가 아닌 과표액을 기준으로 집계하면 전술한 통계상의 오류 때문에 2000년 이후에는 매우 불안정하게 나타난다. 특히 기타단체에 대한 비과

12) 2001년의 경우 서울의 비과세 과표금액, 2002년의 경우 경기도의 기타단체에 대한 비과세 과표금액이 전년대비 몇 배로 급증하는 통계상의 오류가 발생하고 있음.

세·감면은 종합토지세의 실효성이 의문시될 정도의 수준인 90%대에 달한다.

셋째, 비과세·감면대상 토지를 축소하고자 하는 세제당국의 정책 의지가 컸던 해의 익년도에는 통계적으로도 비과세 비중이 줄어들음을 확인할 수 있다. 대표적인 예로, 1994년 12월 22일의 지방세법 및 시행령 개정시에는 비영리법인 등의 고유업무에 이용되는 토지, 공장시설의 이전용 토지, 기업부설연구소, 소규모 주택용 토지, 공공시설용지, 농수산물유통시설 등에 대한 과세면제 조항을 삭제함으로써 1995년 귀속분의 경우 비과세 비중이 건수, 과표, 세액 모든 척도에서 줄어들고 있음을 확인할 수 있다.

기본적으로 어떤 조세의 비과세·감면 범위는 해당 조세의 부과근거·역할·기능을 감안하여 기준과세모형(baseline taxation model)을 설정한 후 이에 대한 예외로서 정하는 특례조치(special treatment)를 통해 결정된다. 이러한 관점에서 종합토지세의 비과세·감면제도의 특징을 살펴보면 다음과 같은 특이한 점을 발견하게 된다. 첫째, 종합토지세의 기본목적이 토지 소유정도 및 이용현황에 따라 차등과세하여 특정 정책목적을 달성하려는 것이었음에도 불구하고, 이용현황 측면에서 소비용과 생산용 중 실제 어떠한 용도로 활용되는지를 제대로 감안하지 못하고 있다는 점이다. 즉, 생산활동에 제공된다고 판단하여 상업용 건물의 부속토지는 보다 낮은 누진세율을 적용받는 별도합산과세 대상으로 분류하면서도 주택의 경우는 그 부속토지를 소유자의 자기 소비용과 임대 목적의 생산활동용으로 구분하지 않기 때문이다. 일괄적으로 주거용 토지의 경우 기준면적 이내이면 종합합산과세대상으로, 기준면적을 초과하면 5%의 중과 비례세율을 적용할 뿐 주택의 자가점유자(owner-occupier)가 소유한 부속토지나 주택임대사업자의 사업용 주택 부속토지를 동등하게 취급하고 있다. 참고로, 거의 모든 나라의 지방재산세제도에서는 자가점유 주택에 대해 감면혜택을 부여하고 있는 실정이다.

둘째, 비과세·감면 비율이 건수 및 과표액 기준으로 매우 높다는 사실은 예외가 원칙보다 많다는 것으로 종합토지세의 기준과세모형에 따라 법인 및 기타단체에 종토세를 부과하는 것이 부적합하다는 반증이 될 수 있다. 아울러 개인에 대해 순부유세를 부과하고 있는 유럽의 10여개 국가들에서 법인에 대한 순부유세는 도입 후 거의 폐지해 버렸다는 역사적 사실로부터도 시사점을 얻을 수 있다. 어떻게 보면 비업무용 토지의 소유를 억제한다는 막연한 논리가 가미되어 있다고도 할 수 있는데, 업종별로 토지사용의 집약도가 다른 데다 생산활동 목적으로 보유하고 있는 토지들에 대해 단순히 보유 정도에 따라 세부담을 차등화하는 것은 조세가 자원배분에 큰 왜곡을 야기한다는 점에서 문제가 될 수 있다.

<표 III-5> 종합토지세의 연도별 부과 추이

(단위: 천 건, 10억원(세액은 백만원), %)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
과세	건수	27,225	27,493	28,073	28,679	29,551	31,397	30,477	31,025	31,644	31,681	31,629
	개인	26,318	26,211	26,670	27,184	27,715	29,542	28,449	29,173	29,798	29,759	29,702
	법인	315	418	495	542	620	669	843	774	857	934	961
	기타	591	864	907	954	1,216	1,186	1,185	1,077	989	989	966
	과표	107,751	135,232	171,374	206,824	251,964	295,119	294,755	300,812	299,423	307,536	312,223
	개인	88,519	109,162	137,114	165,581	200,066	231,994	231,304	237,232	236,733	242,133	242,807
	법인	15,559	21,111	28,043	31,860	39,268	47,556	49,933	51,655	51,967	54,597	58,425
	기타	3,673	4,960	6,217	9,383	12,630	15,568	13,518	11,925	10,723	10,807	10,991
	세액	447,667	531,442	695,119	891,145	1,074,832	1,329,952	1,311,254	1,346,450	1,299,868	1,330,225	1,364,909
	개인	246,681	306,693	409,281	584,957	679,846	769,861	764,089	769,288	755,515	760,280	761,371
	법인	165,728	191,808	239,501	243,492	329,624	457,224	467,879	506,887	479,668	498,813	533,740
	기타	35,258	32,941	46,337	62,685	65,361	102,867	79,286	70,276	64,685	71,132	69,798
비과세	건수	10,211	9,546	9,694	9,251	10,574	10,181	10,679	10,043	9,501	10,145	9,865
	개인	3,002	2,444	2,563	2,560	2,815	2,954	2,792	2,492	2,295	2,387	2,264
	법인	315	1,193	1,403	1,220	2,167	2,112	1,896	2,839	2,709	2,977	2,966
	기타	6,894	5,909	5,729	5,470	5,592	5,116	5,991	4,712	4,498	4,782	4,635
	과표	31,993	55,533	67,206	72,689	63,291	67,394	54,567	87,514	65,191	70,302	78,155
	개인	3,092	6,646	6,859	8,658	7,278	8,861	8,706	9,050	8,050	10,192	8,761
	법인	3,852	15,087	21,035	20,725	18,768	18,479	15,703	26,504	23,445	23,786	27,811
	기타	25,049	33,799	39,312	43,305	37,245	40,053	30,158	51,960	33,696	36,324	41,583
	세액	35,991	95,466	310,231	250,342	232,200	219,842	133,390	116,241	106,524	95,586	227,799
비과세 비중	건수	27.3	25.8	25.7	24.4	26.4	24.5	25.9	24.5	23.1	24.3	23.8
	개인	10.2	8.5	8.8	8.6	9.2	9.1	8.9	7.9	7.2	7.4	7.1
	법인	50.0	74.0	73.9	69.3	77.8	75.9	69.2	78.6	76.0	76.1	75.5
	기타	92.1	87.2	86.3	85.2	82.1	81.2	83.5	81.4	82.0	82.9	82.8
	과표	22.9	29.1	28.2	26.0	20.1	18.6	15.6	22.5	17.9	18.6	20.0
	개인	3.4	5.7	4.8	5.0	3.5	3.7	3.6	3.7	3.3	4.0	3.5
	법인	19.8	41.7	42.9	39.4	32.3	28.0	23.9	33.9	31.1	30.3	32.2
	기타	87.2	87.2	86.3	82.2	74.7	72.0	69.0	81.3	75.9	77.1	79.1
	세액	7.4	15.2	30.9	21.9	17.8	14.2	9.2	7.9	7.6	6.7	14.3

자료: 행정자치부, '지방세정연감', 각 연도.

6. 종합토지세의 세부담 수준

가. 총량적인 세부담 변화추이

종합토지세의 총량적인 세부담은 종합토지세 부과액 또는 징수액을 분자로 하고 전국의 종합토지세 부과대상토지의 가액을 분모로 하여 나눈 총량적 실효세율을 통해 살펴볼 수 있다. 이 때 분자를 종합토지세에 부가세(sur-tax)로서 부과되는 도시계획세 및 지방교육세 등이 추가된 종합토지세 고지서상의 총납부세액으로 바꾸어 계산할 수도 있다. 또는 어차피 전국적인 총량단위의 토지보유세부담이라면 종합토지세 비과세 토지 등도 포함된 지가총액을 분모로 사용할 수도 있을 것이다.

<표 III-7>은 우리나라의 토지에 관련된 주요 통계들을 시계열로 정리한 것이다. 토지공개념제도 시행 직전인 1989년부터 공식통계가 발표된 2003년까지의 15년간 토지보유세인 종합토지세와 관련 부가세들에 대한 요약(snapshot)이라고 할 수 있다. 눈에 띄는 특징적인 사실들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한 기준시점에서 평가한 지가라는 저장(stock)변수값과 연간 일반적인 경제활동 수준을 나타내는 경상GDP라는 유량(flow)변수값 사이의 상대적 비율은 1989년의 8.65배 수준에서 지속적으로 하락하여 2003년에는 2.07배 수준으로 떨어졌다. 토지자산에 대한 평가액은 1,300조~1,800조원의 범위 내에서 변동한 반면 경상GDP는 155조원에서 721조원으로 크게 늘어나 1997년 말 외환위기에 의한 충격의 파장이 달랐음을 알 수 있다. 2001년 하반기 이후 수도권 일부지역을 중심으로 일어난 주택시장가격 급등현상은 현행 (감정)평가제도의 특성상 대부분 건축물자산에 반영되어 토지관련 시계열에는 나타나지 않은 것으로 판단된다¹³⁾. 우리나라의 부동산자산 총액도 외환위기 이후

13) 주택가격을 주택부속토지인 택지와 주택건물간에 인위적으로 구분하여 자산평가를 하는 관행은 민간의 감정평가에서부터 공공부문의 과세평

2000년부터는 토지 쪽보다 주택건물 쪽에서 급팽창하였으리라고 생각된다¹⁴⁾.

이와 관련하여 ‘부동산이라는 자산의 시장가액(marketable value)이 높다고 세원이 풍부하다고 할 수 있는가?’ 라는 의문을 제기할 수 있다. 예를 들어, 2003년 공시지가 기준으로 1,062조원 정도의 종토세 과세대상 토지자산이 존재하므로 특정 외국의 평균적인 보유세 실효세율이라는 1%만 적용하더라도 매년 10조원의 세수가 발생하게 되므로 보유세 세원(tax base)이 풍부하다고 볼 수 있는가의 문제이다. 부동산에 대하여 보유세를 부과하는 근거와 역할에 대한 검토 없이 보유세부담 변경의 기본원칙 중 중요한 요소인 ‘납부세액 확보(liquidity)’를 무시할 경우 세원이 풍부하다고 판단할 수도 있다. 그러나 가격상승으로 자본이득이 발생하였지만 처분(alienation) 등을 통해 실현되지 못한 경우 부동산자산에 대한 시가(Fair Market Value) 반영비율을 높여 과세평가함으로써 보유세부담을 변경하려 할 때에는 기존의 세율구조하에서 계산된 세액이 납세자의 임대 또는 타원천 소득으로부터 납부가능한 정도의 인상인지를 사전에 판단하는 것이 정책당국의 기본태도라고 할 수 있다. 이 때 토지보유세의 경우 지가총액 대비 경상GDP의 비율과 같은 총량적인 지표뿐만 아니라 토지소유자의 토지 자산액과 소득자료의 결합분포 등도 함께 활용함으로써 적어도 계층

가, 그리고 통계청의 국부자산평가 등에 이르기까지 매우 광범위하게 나타남. 유일한 예외로서 아파트 등 공동주택에 대해서만 국세청이 ‘집합건물에 대한 기준시가’를 고시하여 토지와 건물을 통합평가하고 있음. 따라서 수도권 일부지역의 아파트를 중심으로 나타난 주택시장 호황은 토지자산가격 및 지가지수 등에 제대로 반영되지 않고 있음.

- 14) 이와 관련하여 노영훈(2002), p. 18에서는 서울지역 아파트로부터의 자본이득 발생규모를 최소한 연간 50조원이라고 개략적으로 제시하고 있음. 그런데 연간 주택매매가격 상승률이 25~30%대로 2년여의 기간 동안 지속되었으므로 2004년 국세청에서 발표한 공동주택에 대한 기준시가 총액이 660조원이라면 2001년 하반기에는 450조원 정도이었을 것으로 추정되어 최소 200조원 이상의 공동주택에 대한 자본이득이 발생하였다고 계산할 수 있음.

별 경제적 형편(economic position)에 대한 배려가 이루어질 수 있을 것으로 본다. 주택자산에 대한 보유세의 경우에는 주택가격 대비 가처분소득 비율 등이 사용될 수 있는데, 이 또한 한 기준시점에서 평가된 저량변수값 대비 유량변수값의 비율이므로 총량적 또는 계층별로 주택에 대한 재산세부담 변경시 또는 새로운 주택재산세 설계시 납부세액 확보정도를 가늠하는 척도로 활용할 수 있다¹⁵⁾.

둘째, 종합토지세와 그에 대한 부가세인 도시계획세 및 교육세를 포함한 토지보유세 총액은 1990년대 전반부에 급격히 상승하다가 1995년 이후 종토세 본세액만으로는 1조 3천억원, 부가세를 포함해서는 2조원 정도로 세수에 별다른 변동이 없다는 점이다. 이 기간 중에는 토지보유세 실효세율도 0.12~0.14% 범위대에서 안정되어 있다. 종합토지세 및 토지보유세 총액의 규모는 종토세의 과세방식 및 세율구조가 15년간 변화 없이 운영되었으므로 공시지가 변동과 토지과표 변동이라는 두 가지 축에 의해서 결정되는데, 후자는 ‘과표현실화율’이라는 정책지표를 전국 및 기초자치단체별로 관리하는 방식으로 지방세제당국이 운영하고 있다¹⁶⁾. 결국, 종합토지세의 시간적 세부담 변화추이는 공시지가 동향과 과표현실화율 운영계획의 변천과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 따라서 토지과표 운영체계의 변화와 실제 과표인상 정도를 기준으로, 대체로 4개의 소기간(sub-period)으로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 종토세는 토지공개념제도의 성립과 함께 1990년에 도입된 후 ① 신설 초기(1990~1993), ② 토지과표 공시지가 전환 추진기(1994~1995), ③ 소극적 과표 운영기(1996~2002), ④ 참여정부의 과표현실

15) 물론 개인적으로는 차입비율(Loan-to-Value ratio)에 따른 상이한 부채상환(debt servicing) 정도까지 고려하여야 비교적 정교하게 납부세액 확보 능력을 가늠할 수 있을 것임.

16) 특히, 후자의 경우 과세당국에 해당하는 행정자치부가 종합토지세 토지과표 운영계획 및 지침을 매년 3~4월경 작성하여 과세권자인 지방정부에 하달하고 지방정부는 대체로 이 지침에 따라 시·군·구청장이 과세기준일 전에 결정고시하므로(전년도) 공시지가 대비 금년도 토지과표의 비율인 ‘적용률’에 의해 결정됨.

화율 인상계획 초년도(2003)를 거쳐 현재와 같은 형태를 띠게 되었다.

이 중 제3기에 속하는 1997년부터 2000년까지는 기존 과표구간 및 세율체계를 그대로 두고 필지간 과표현실화율을 과세권역 내·외에서 균일화시키는 작업에만 치중하였으나, 참여정부가 표방한 매년 ‘과표 현실화율 3%p 인상을 통한 토지보유세 강화’ 방침에 따라 2003년에는 다시 큰 폭으로 과표적용률을 인상하였다. 결국 토지보유세 강화정책은 종토세 과표현실화율 제고 (및 공시지가 현실화) 정책이라고도 할 수 있는데, 누진세율이 적용되는 과표구간의 상하한 금액이 고정되어 나타나는 과표구간이동(bracket creep) 효과 때문에 장기간 지속적으로 추진하는 데에는 기본적인 한계가 존재하였다.

<표 III-6> 종토세 토지과표 적용비율 전국평균치 변동 추이

(단위: %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
과표(적용)율	21.3	26.9	31.5	31.1	35	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3	36.1	39.1
증 감 률	6.3	5.6	10.2	△0.4	△0.6	△1.3	0.1	2.9	0.2	0.9	2.8	8.3

자료: 행정자치부, 『과세표준액 적용비율 결정기준(안)』, 각 연도.

건물분 재산세의 경우에도 보유과세 강화정책은 전반적인 세부담 인상보다는 주택에만 국한하여 소재지역별(예, 서울-신도시, 강남-북 등), 주택유형별(예, 단독주택-공동주택) 시가 대비 공평성 확보 차원에서 추진된 건물과표에 대한 지역차별적 미세조정정책(segregated adjustment policy)이라고 보는 것이 적절할 것이다. 급격한 누진세율 구조(0.3~7%)하에서 과표구간 및 기본세율체계 등이 오랜기간 동안 고정되어 있어서 지방세제당국이 건물과세시가표준액이라는 과세표준을 소극적으로 운영할 수밖에 없는 한계를 안고 있었다.

III. 종합토지세의 현황과 문제점 57

<표 III-7> 지가총액·과세대상 토지비율·토지보유세 실효세율 추이

(단위: km², 10억원, %)

분 류	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
전국토면적 ¹⁾	98,707	98,730	98,875	99,010	99,184	99,203	99,268	99,313	99,373	99,408	99,434
경상GDP	154,733.4	186,600.9	226,007.6	257,325.4	290,675.6	340,208.3	398,837.7	448,536.4	491,134.8	484,102.8	529,499.7
지가총액(조원) ²⁾ (A)	(1,338.9)	1,614.5	(1,820.8)	(1,797.7)	(1,655.0)	1,638.3	(1,647.3)	(1,632.9)	(1,668.1)	(1,441.2)	(1,483.6)
지가총액(GDP/백)	8.65	8.65	8.06	6.98	5.73	4.82	4.13	3.71	3.40	2.98	2.80
종합 토지세											
토지면적	86,455	96,798	96,357	97,336	95,877	99,432.9	102,087.5	98,280	92,707	93,606	91,331
면적	66,378	65,560	65,133	66,082	66,056	66,914	69,807	65,839	65,719	65,097	64,186
비율	76.8	67.7	67.6	67.9	68.9	67.3	68.4	67.0	70.9	69.5	70.3
과세표준	70,611	107,751	135,232	171,374	206,824	251,964	295,119	294,755	300,812	299,423	307,536
지가총액(조원)		718.3	866.9	962.8	971.0	936.7	936.9	947.8	986.3	1,025.4	1,049.6
과표현실화율 ³⁾		15.0	15.6	17.8	21.3	26.9	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3
세액	179.9	447.7	531.4	655.1	801.1	1,074.8	1,330.0	1,311.3	1,346.5	1,299.9	1,330.2
면적	20,077	31,239	31,224	31,284	29,821	32,518	32,280	32,441	26,988	28,509	27,146
비과세											
비율	23.2	32.3	32.4	32.1	31.1	32.7	31.6	33.0	29.1	30.5	29.7
· 감면											
과세표준	13,575	31,993	55,533	67,206	72,689	63,291	67,394	54,567	87,513	65,191	70,302
도시계획세											
교육세 ⁴⁾	91.1	145.7	181.7	243.9	297.9	355.9	433.2	415.7	438.5	438.9	450.9
토지보유세 총액(B)	307	683	819	1,078	1,367	1,646	2,029	1,989	2,054	1,999	2,047
실효세율(B/A)	0.023	0.042	0.045	0.060	0.082	0.100	0.123	0.120	0.123	0.139	0.138

주 : 1) 휴전선 이남 토지 중 지적 미복구지를 제외한 등록지만을 표시하였음.

2) 건설교통부는 30만 표준지의 공시지가를 표본으로, 행정구역과 용도별 면적으로 가중합산한 전국 지가총액을 1991년 1월 1일 기준 1,614.5조원으로 발표하였으므로 이를 1990년 말 지가총액으로 기록하였음. 또한 1991~1993년 말, 1995~2000년 말, 2002년~2003년 말 지가총액은 연간 전국 지가상승률에 의해 1990년 말, 1994년 말, 그리고 2001년 말 지가총액을 연장한 추정액으로 괄호 안에 표기하였음. 유사한 방법으로 1995년 1월 1일 기준으로 발표된 지가총액 1,638.3조원은 지가상승률로 추정된 1,655.5조원과 약간의 차이를 보이는데, 이는 지가동향조사에 사용되는 3만 1,500개 표준지필지의 모집단 대표성과 30만 표준지필지의 모집단 대표성에 차이가 있음을 반영함(한경 1996. 2. 13).

3) 행정자치부에서 계산한 종토세 과세대상토지의 개별공시지가 총액 대비 토지과표 총액의 비율임.

4) 1990년까지는 방위세이고, 1991년부터 지방세분 교육세로 변경되었는데 이 수치는 종합토지세액의 20%임.

5) 종합토지세 면적이 전국토 면적보다 많게 나타난 것은 이 때 “도농복합형 시 설치”계획에 따라 통계가 중복되어 집계되었기 때문인 것으로 보임.

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도
 행정자치부, 「지적통계연보」, 각 연도
 통계청 홈페이지(<http://www.nso.go.kr/>)

나. 종합토지세의 계층별 세부담 수준

먼저 개인납세자의 세부담 수준을 파악하기 위하여 모집단 내의 토지소유자 중 개인만을 대상으로 토지소유내역에 따라 종합합산 및 별도합산 과세대상 유형으로 나누어 계산한 종합토지세의 실효세부담을 살펴보자.

<표 III-8>은 종합합산과세대상 토지를 소유하고 있는 개인납세자의 과표계층별 납세자수, 해당 계층에 속한 납세자들의 지가총액, 과표금액, 그리고 납세액과 계층별로 실효세율 및 과표현실화율을 계산한 결과를 수록하고 있다. 예를 들어, 과표금액 기준 2천만~5천만원 구간에 상당하는 종합합산과세대상 토지를 소유한 개인은 159만여명으로 이들이 소유한 토지의 공시지가 및 과표의 합계액은 각각 136조원, 49조원이고 이들에게 부과된 종합토지세액은 1,156억원으로 계층 내의 평균 실효세율은 0.08%이며 이 계층의 종합합산과세대상 토지의 과표현실화율은 36.07%로 나타났다.

상위 과표계층으로 올라갈수록 실효세율이 증가하여 최고 과표구간인 50억원 초과 계층에서는 실효세율이 1.25%에 달해 인별 합산 누진과세의 효과가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이로부터 도출할 수 있는 정책 시사점은 계층별이 아닌 전반적인 실효세율을 높이기 위해서는 하위 과표계층의 실효세율을 높여야만 그 목적을 달성할 수 있으며, 최고 과표구간에 대해서는 그 해당 인원도 적은 데다 이미 매우 높은 실효세부담을 지고 있으므로 한계법정세율을 두 자릿수 이상의 %로 설계하지 않는 한 더 이상 총량적인 실효세율을 제고하기 힘들다는 점이다. 결국 토지보유세의 전반적인 실효세부담을 증대시키는 방향으로의 정책추진은 바로 하위 과표계층에 속한 토지소유자들에 적용되는 세율의 인상과 세부담 증대로 이어지게 된다.

한편 과표현실화율을 살펴보면 저과표계층에서 고과표계층으로 올라갈수록 공시지가 대비 토지과표의 비율인 과표현실화율이 하락하는

것으로 나타난다. 전체적인 과표현실화율은 36.05%이고 저과표계층들에서도 비슷한 수준을 보이고 있지만 고과표계층으로 올라갈수록 지속적으로 하락하여 34.76%에 도달하게 된다.

<표 III-9>는 개인납세자들뿐만 아니라 법인 및 기타단체를 포함한 전체 납세자들이 소유하고 있는 종합합산과세대상 토지에 대한 2003년도 종토세 과세 현황을 나타낸다¹⁷⁾. 개인납세자들의 실효세율 분포표와 비교하여 법인 및 기타단체를 모두 포함한 전체 납세자들의 경우 10억원 이상의 과표구간으로 올라갈수록 실효세율이 더욱 가파르게 상승하여 법인 등이 소유한 종합합산과세대상 토지의 가액 및 과표가 개인들이 소유한 토지에 비해 높음을 알 수 있었다. 특히 과표금액 기준으로 50억원을 초과하는 종합합산과세대상 토지를 가진 전체 토지소유자가 1.41%의 실효세부담을 지는 반면 개인의 실효세율은 1.25%로 나타났다.

17) 한국조세연구원(2004)의 <부록 3>에 수록된 <부표 3-2>와 <부표 3-3>은 전체 납세자의 종합합산 및 별도합산 종토세부담을 계층별 실효세율로 수록하고 있는데, 8만 7천여 납세인원의 차이에서 알 수 있듯이 개별필지 토지자료 중 소유자 주민등록번호 미확인 물건자료들을 모두 별도의 소유자들이 소유한 것처럼 자료처리를 함으로써 성명 등을 통해 인별 합산이 가능한 자료들을 합산처리한 본 연구와 차이를 보임.

<표 III-8> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(개인, 2003년)

(단위: %)

	인원		공시지가		과표		세액		실효 세율	과표 현실 화율
	명	비율	억원	비율	억원	비율	억원	비율		
계	10,577,694	100.00	4,635,338	100.00	1,670,960	100.00	5,189	100.00	0.11	36.05
~2천만원	8,393,031	79.35	1,612,887	34.80	582,988	34.89	1,166	22.47	0.07	36.15
2천만원~5천만원	1,595,657	15.09	1,363,561	29.42	491,842	29.43	1,156	22.29	0.08	36.07
5천만원~1억원	428,512	4.05	800,323	17.27	287,758	17.22	925	17.82	0.12	35.96
1억원~3억원	143,366	1.36	604,039	13.03	217,152	13.00	1,061	20.45	0.18	35.95
3억원~5억원	11,679	0.11	121,265	2.62	43,535	2.61	293	5.64	0.24	35.90
5억원~10억원	4,392	0.04	80,777	1.74	28,964	1.73	271	5.22	0.34	35.86
10억원~30억원	965	0.01	39,665	0.86	14,193	0.85	200	3.85	0.50	35.78
30억원~50억원	75	0.00	7,938	0.17	2,830	0.17	56	1.08	0.70	35.65
50억원~	17	0.00	4,883	0.11	1,697	0.10	61	1.18	1.25	34.76

<표 III-9> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(전체, 2003년)

(단위: %)

	인원		공시지가		과표		세액		실효 세율	과표 현실 화율
	명	비율	억원	비율	억원	비율	억원	비율		
계	10,701,486	100.00	4,945,778	100.00	1,781,916	100.00	7,541	100.00	0.15	36.03
~2천만원	8,481,051	79.25	1,625,881	32.87	587,684	32.98	1,175	15.59	0.07	36.15
2천만원~5천만원	1,612,146	15.06	1,378,089	27.86	497,061	27.89	1,169	15.50	0.08	36.07
5천만원~1억원	436,463	4.08	815,940	16.50	293,360	16.46	943	12.51	0.12	35.95
1억원~3억원	150,200	1.40	636,218	12.86	228,700	12.83	1,120	14.86	0.18	35.95
3억원~5억원	13,264	0.12	138,348	2.80	49,669	2.79	335	4.44	0.24	35.90
5억원~10억원	5,754	0.05	107,307	2.17	38,501	2.16	363	4.82	0.34	35.88
10억원~30억원	1,978	0.02	86,658	1.75	31,070	1.74	449	5.95	0.52	35.85
30억원~50억원	301	0.00	32,906	0.67	11,703	0.66	235	3.11	0.71	35.56
50억원~	329	0.00	124,431	2.52	44,168	2.48	1,752	23.23	1.41	35.50

<표 III-10>과 <표 III-11>은 상업용 건물의 부속토지 등 별도합산과 세대상 유형의 토지들에 대한 개인 및 전체 납세자의 2003년도 종토 세부담의 실효세율 및 과표현실화율을 각각 정리하고 있다. 전체적인 실효세율이 개인납세자는 0.13%이고 법인 및 기타단체를 포함한 전체 납세자는 0.22%로 나타나 법인 등이 소유한 별도합산과세대상 토지의 가액 및 과표 역시 상대적으로 높음을 보여준다. 또한 이들 별도합산과세대상 토지에 대한 개인 및 전체 납세자의 실효세율은 종합합산과 세대상 토지에 비해 높게 나타났고 과표현실화율도 높았다. 법인 등을 포함한 전체 납세자가 소유한 별도합산과세대상 토지의 실효세율과 개인납세자의 별도합산과세대상 토지에 대한 실효세율 격차는 상위 과표계층으로 갈수록 커져서, 토지를 외연적(extensively)으로 사용할 수밖에 없는 업종(예, 유통업 등)의 업무용 토지를 소유한 법인사업자들은 과세구조상 실효세부담이 높을 수밖에 없는 특성을 내재적으로 갖고 있다. 최고 과표구간인 500억원 초과 계층에 대한 한계법정세율은 2%이지만 평균세율로는 1.24~2%대이며 실효세율로는 0.63% 수준에 불과하다. 종합합산과세대상 토지 소유자와의 과표계층별 상대적인 세부담 비교는 과표구간의 상하한 금액의 차이 때문에 정확히 수행 하기가 곤란한 상황이다.

<표 III-10> 종합토지세 과세 현황: 별도합산(개인, 2003년)

(단위: %)

	인원		공시지가		과표		세액		실효 세율	과표 현실 화율
	명	비율	억원	비율	억원	비율	억원	비율		
계	1,101,823	100.00	1,844,519	100.00	667,220	100.00	2,448	100.00	0.13	36.17
~ 1억원	942,255	85.52	605,941	32.85	219,667	32.92	659	26.92	0.11	36.25
1억원~5억원	142,984	12.98	770,161	41.75	278,631	41.76	972	39.69	0.13	36.18
5억원~10억원	11,807	1.07	221,103	11.99	79,865	11.97	328	13.42	0.15	36.12
10억원~30억원	4,307	0.39	181,144	9.82	65,309	9.79	323	13.19	0.18	36.05
30억원~50억원	327	0.03	33,967	1.84	12,236	1.83	73	2.98	0.22	36.02
50억원~100억원	118	0.01	21,194	1.15	7,576	1.14	55	2.25	0.26	35.75
100억원~300억원	24	0.00	9,870	0.54	3,541	0.53	33	1.37	0.34	35.88
300억원~500억원	1	0.00	1,138	0.06	394	0.06	5	0.19	0.41	34.63
500억원~										

<표 III-11> 종합토지세 과세 현황: 별도합산(전체, 2003년)

(단위: %)

	인원		공시지가		과표		세액		실효 세율	과표 현실 화율
	명	비율	억원	비율	억원	비율	억원	비율		
계	1,139,401	100.00	2,743,069	100.00	989,988	100.00	5,915	100.00	0.22	36.09
~ 1억원	964,384	84.64	622,076	22.68	225,485	22.78	676	11.44	0.11	36.25
1억원~5억원	152,071	13.35	829,396	30.24	300,037	30.31	1,048	17.72	0.13	36.18
5억원~10억원	14,399	1.26	271,783	9.91	98,165	9.92	404	6.84	0.15	36.12
10억원~30억원	6,635	0.58	288,675	10.52	104,087	10.51	518	8.76	0.18	36.06
30억원~50억원	922	0.08	97,763	3.56	35,115	3.55	211	3.56	0.22	35.92
50억원~100억원	539	0.05	104,014	3.79	37,212	3.76	277	4.69	0.27	35.78
100억원~300억원	305	0.03	137,022	5.00	48,992	4.95	473	8.00	0.35	35.75
300억원~500억원	70	0.01	75,182	2.74	27,136	2.74	318	5.37	0.42	36.09
500억원~	76	0.01	317,158	11.56	113,760	11.49	1,988	33.62	0.63	35.87

<표 III-12>와 <표 III-13>을 통해 종합합산 및 별도합산 과세대상 토지에 대한 개인납세자의 계층별 종토세부담이 1996년과 2003년 두 시점간에 어떻게 변화되었는지 살펴보자. 종합합산과세대상 토지를 소유한 개인들의 실효세율은 두 연도 모두 0.11%로 총체적으로는 변화가 없었으나 계층별로 보면 저과표계층에서는 큰 변화가 없는 편인 반면 고과표계층에서 실효세율이 더 많이 증가하였음을 알 수 있다. 예를 들어 최고 과표구간인 50억원 초과 계층에서는 0.94%에서 1.25%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 별도합산과세대상 토지를 소유하고 있는 개인들의 경우에는 실효세율이 0.12%에서 0.13%로 다소 증가하였는데, 역시 저과표계층에서는 소폭 상승하는 데 비해 고과표계층에서 크게 상승하였음을 알 수 있다.

전술하였듯이 최초로 종합토지세를 도입하면서 과표구간의 상하한 금액을 일정금액으로 고정시킨 1990년 이후 15년 동안 물가상승에 대한 조정 없이 과표현실화를 제고에만 연연한 결과 종합·별도합산 및 분리 과세대상간, 개인 및 법인간, 과표계층간 세부담 변화 등을 과표현실화와 함께 모니터링하지 못했다. 역설적으로 이러한 누진과세구조하에서 물가상승에 대한 조정 없는 세율체계가 과세당국의 매우 보수적인 토지과표 운영을 야기했다고 볼 수도 있다. 즉, 지방세이기는 하지만 과세표준 결정에 있어 적용률 결정고시 이외에는 과세자주권을 발휘할 수 없는 상황에서 (국세적 성격의) 종합토지세가 실효세부담이 그리 높지 않았던 가장 큰 이유는 오히려 인별 합산 및 급격한 누진세율구조에서 찾을 수 있다. 토지보유세 과세행정 실무상에서 ① 과세평가(valuation)와 ② 납부세액 확보(liquidity) 문제가 가장 중요한 요소임을 대민행정을 통해 체득한 지방세제 및 세정당국 입장에서는 토지평가의 정확성에 대한 확신이 낮을 경우 낮은 과표현실화를 정책을 지향하게 되는 것이 자연스러운 태도라고 할 수 있다.

<부록 II>에 수록한 관련 신문보도자료를 통해서도 확인할 수 있듯이, 종합토지세 시행 이후 15년간 적어도 두 차례에 걸쳐 세율체계를

개편하고자 하는 움직임이 있었다. 첫 번째는 1996년부터 (구)내무부의 토지등급 대신 공시지가를 100% 수준에서 종토세 과표로 사용하겠다는 신경제장기계획에 따라 1993년부터 진행됐던 준비작업이다. 그러나 과표가 3~4배 급증하게 되는 상황에서 적절한 누진세율구조를 설계하기 어려웠던 시간적 문제점과 공시지가 자체의 정확성에 대한 비판으로 종토세 과표를 공시지가의 일정비율(적용률)로 사용하는 방식으로 정책방향이 선회되었다. 두 번째는 토지의 위장분산 현실을 감안해 종토세 최고세율 등을 불가피하게 높게 책정하였던 1990년 상황과 달리 1995년 부동산실명제를 실시하기로 한 시점이다. 명의신탁토지의 실명전환으로 소유토지의 인별 합산이 실질화됨에 따라 합산과표가 급증할 가능성에 대비한 세율체계 조정의 필요성이 발생하였으나 결국 과표적용률의 운영을 통해 조정하기로 마무리되었다.

<표 III-12> 종합토지세 과세 현황: 종합합산(개인, 1996년)

(단위: %)

	인원		공시지가		과표		세액		실효 세율	과표 현실 화율
	명	비율	억원	비율	억원	비율	억원	비율		
계	8,298,880	100.00	4,514,045	100.00	1,383,759	100.00	4,765	100.00	0.11	30.65
~2천만원	6,465,273	77.91	1,325,929	29.37	409,626	29.60	819	17.19	0.06	30.89
2천만원~5천만원	1,329,008	16.01	1,341,317	29.71	408,914	29.55	961	20.17	0.07	30.49
5천만원~1억원	345,676	4.17	766,768	16.99	233,688	16.89	754	15.82	0.10	30.48
1억원~3억원	137,615	1.66	692,916	15.35	212,597	15.36	1,048	21.99	0.15	30.68
3억원~5억원	13,788	0.17	168,538	3.73	51,808	3.74	350	7.34	0.21	30.74
5억원~10억원	5,849	0.07	125,896	2.79	38,748	2.80	364	7.63	0.29	30.78
10억원~30억원	1,500	0.02	72,733	1.61	22,348	1.62	316	6.64	0.43	30.73
30억원~50억원	82	0.00	10,031	0.22	3,090	0.22	61	1.28	0.61	30.81
50억원~	39	0.00	9,916	0.22	2,938	0.21	93	1.95	0.94	29.63

[illegible]

IV. 종합토지세의 토지소유분포의 변화효과

1. 개인의 토지소유집중도

토지 無소유자 상태에서 토지소유자로의 또는 그 반대로의 전환, 그리고 토지소유자 중 토지소유내역(납세의무자의 토지 필지수 및 소유면적)의 변화 등은 동일한 관찰단위인 토지소유자를 두 시점간에 연결한(longitudinally linked) 횡단면 자료의 비교를 통해서 파악할 수 있다¹⁸⁾. 우리나라에서 개인이나 가구를 관찰단위(observation unit)로 하여 모집단의 토지소유 현황을 조사한 센서스자료는 없다. 인구주택총조사도 매 5년마다 주택(거처)을 관찰단위로 하여 주택 내에 거주하고 있는 인구를 조사하고 있는데, 조사질문지의 응답자가 거주자이지 반드시 소유자인 것은 아니기 때문에 집주인 거주여부 정도만 파악될 뿐 부동산의 소유상황에 관련된 정보는 수록되지 않는다. 한편 부동산

18) 소득이나 부의 계층간 이동도(measures of mobility)는 비교대상 연도간에 어떤 상관관계가 있는지(correlated)를 포착하는데, 이러한 이동성(mobility)에 대한 정보가 없으면 한 횡단면에서 얼마나 많은 비율의 저소득자들이 그 다음 연도의 횡단면에서도 저소득자 계층에 속하게 되는지를 파악할 길이 없음. 예를 들어 만일 어떤 한 해의 많은 저소득자들이 다른 해에는 고소득자들이 된다면, 횡단면 소득분포 자료는 그다지 유용한 정보를 제공해 주지 못하게 되며, 오직 longitudinal data만이 이러한 정보를 제공하게 됨. 마찬가지로 횡단면 자료는 어떤 한 해의 저소득자들이 그 다음에 더 가난해졌는지, 또한 고소득자들이 더 부유해졌는지를 나타낼 수가 없음. 따라서 횡단면 자료는 어떤 한 해의 저소득자들의 인원이나 특성을 다른 해의 그것들과 비교할 때 이용될 수 있을 뿐임. 그러나, 매년 매년의 불공평성과 연도간 이동성 정보를 결합한다면 '다년도 불공평성을 측정할 수 있는 어떤 일반적 척도'를 만들 수 있음.

의 소유권 변동을 기록한 등기부는 전산화되어 있을 경우 매우 매력적인 원시자료가 될 수 있으나, 등기소를 사법부에서 관할하는 관계로 소유자별 부동산 소유현황을 분석하는 연구목적으로 제공되지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 유일하게 토지소유집중도를 분석하기 위해 이용가능한 자료는 토지소유 행위에 대해 부과하는 즉, 토지소유권에 대한 보유세인 종합토지세 부과 과세자료뿐이다.

종합토지세가 전국 소유토지가액을 합산하여 누진세율을 적용하는 인세라는 구조를 갖게 된 배경에는, 자연적인 지가상승이나 인위적인 과표현실화를 인상으로 토지과표액이 증가하면 과표구간이동 효과에 의해 보다 높은 한계세율을 적용받아 세부담이 증가하게 되므로 토지과다보유자들이 (특히 당장 활용하지 않아 수익을 발생시키지 않는) 토지를 매각할 것이라는 묵시적인 예상을 전제로 하고 있다. 이러한 예상을 미시적 행태분석 차원에서 실증적으로 확인하기 위해서는 더욱이 연도별 패널자료나 최소한 두 시점간에 동일한 관찰단위로 연결한 자료가 필요하다. 그러나 납세자 고유확인(identification)번호를 통해 확인한 동일인을 대상으로 1996년에서 2003년까지의 토지소유량 및 토지소유내역 등 미시적 토지소유 행태의 변화에 대한 연구는 방대한 전산작업이 소요되므로 추후에 보고하기로 한다.

본 연구에서는 종합토지세 도입 몇 년 후인 1993년, 토지과표가 공시지가의 일정 적용률로 연계되기 시작하는 첫 해인 1996년, 그리고 가장 최근인 2003년의 3개연도 종합토지세 부과 과세자료들로 계산한 각 연도별 모집단 분포표들을 사용하여 토지소유분포의 변화를 살펴보고자 한다.

2. 종합토지세 과세자료 설명

행정자치부가 관리하는 종합토지세 전산자료는 크게 i) 전국 토지의 필지(물건)별 자료(master file), ii) 과세권자인 시·군·구별 과

세물건 및 납세자별 과세내역자료, iii) 전국 납세자별 세액계산자료의 세 부분으로 구성되어 있다. 본 연구에서 사용하는 1993년, 1996년, 그리고 2003년의 종토세 부과 과세자료는 조금씩 차이가 있다. 첫째, 1993년 횡단면 자료의 경우 1993년 8월 시점에 파악된 839만여명의 개인납세자료를 모집단으로 하여 과표총액과 생년월일의 2차원적 분류에 따라 층화(stratification)한 후, 각 층별로 임의추출한 1만 5천여명의 표본 개인납세자가 소유한 14만여 토지물건에 대한 원시자료이다. 즉, 종합토지세 개인납세자에 대한 모집단 분포 정보하에서 추출된 표본자료이다. 둘째, 1996년 횡단면 자료의 경우, 전술한 iii)의 전국 납세자별 세액계산자료에서 파악된 토지소유자들이 보유한 개별 물건자료이므로 주민등록번호 등 납세자 id 미확인 자료가 전부 제거된 모집단 원시자료이다. 마지막으로, 2003년 횡단면 자료는 ii)에 해당하는 자료로서 234개 기초자치단체에서 수집한 토지물건자료들로 구성되어 있으며 소유자 미확인 자료들이 그대로 포함된 자료이다. 이러한 3개 연도 횡단면 종합토지세 부과 과세자료의 개별적 특성을 밝히는 이유는 연도간 비교시에 동일한 기준에 의해서 오류자료정리 및 자료처리를 해야지만 의미 있는 해석이 가능하기 때문이다. 예를 들어, 2003년의 경우 3천 5백만여 토지물건자료 중 34만여 자료는 주민등록번호 미확인 자료였는데 비율로는 1% 정도이지만 (오류자료를 제외한) 1996년 횡단면 자료와의 토지소유집중도를 비교하기 위해서는 동일한 기준에서 원시자료를 정리해야만 하기 때문이다. 이러한 오류자료정리 방식의 차이로 인해 <표 IV-3> 및 <표 IV-4>는 <부표 8> 및 <부표 9>와 개인납세자 수에 있어서 차이를 보이며 부표에서는 면적이 아닌 필지 수 정보를 수록하였다¹⁹⁾.

19) 본 보고서상의 2003년도 종합토지세 개인납세자 수는 표들에 따라 12,616,034명 또는 12,284,261명으로 차이를 보이는데, 전자는 주민등록번호 미확인 및 불량자료들을 납세자 성명까지 대조하여 최대한 복구한 토지물건자료를 인별 합산한 것이고 후자는 이러한 오류자료들을 제외하고 인별 합산한 것임. 1996년의 자료는 이러한 오류자료를 제외한 자

비과세 자료의 경우 <표 III-5>에서 나타나듯이 물건수로 보면 1천 1백만건을 상회하여 과세대상 물건수인 3천 3백만여건 대비 상당히 큰 비중을 차지하지만 비과세의 특성상 소유자 확인을 통한 인별 합산작업의 어려움과 소유지가액 산정의 부정확성 때문에 본 연구에서는 제외하였다. 따라서 본 연구는 후술하는 토지 無소유자들에 대한 제외와 함께 기본적으로 과세대상토지의 소유자들에 국한하여 그 소유구조를 분석하였다.

한편, 지방세의 한 세목인 종합토지세에 대한 통계자료는 매년 2차례 일반에게 공표되는데 이는 크게 두 가지 유형으로 구분된다. 하나는 매년 부과기간(10월 16일~31일) 직전에 행정자치부가 언론보도를 통해 발표하는 당해연도 부과 통계자료이고, 다른 하나는 부과기간으로부터 납부된 세액의 집계에 필요한 1년여 정도의 기간이 경과된 후인 익년도 말이나 익익년도 초에 발표되는 지방세정연감상의 종합토지세 부과 및 징수 통계자료이다. 이들 두 원천의 통계에서 발표되는 납세인원은 모두 납세고지서(발부)건수이지 실제 납세(의무)자 수가 아니라는 점에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 1997년 지방세정연감상의 종토세 부과편에는 납세인원이 1천 265만여명으로 기록되어 있으나 실제로는 959만 2천여명이고, 마찬가지로 1994년 지방세정연감상에서도 839만 9천여명의 납세의무자에게 총 1천 188만여 납세고지서가 발부된 것으로 해석하여야 할 것이다²⁰⁾.

료이므로 1996년과의 대조를 위해서는 후자의 수치를 사용하였음.

- 20) 이러한 오차는 지방세 세목의 하나인 종합토지세가 다른 지방세와 마찬가지로 광역자치단체를 통해 지방세의 세목별 부과 및 징수자료가 집계되는 절차에 기인하는 바가 크다고 할 수 있음. 예를 들어 甲이라는 개인이 A, B, C라는 각각 다른 광역자치단체 내 시·군·구에 1, 2, ..., 10이라는 필지들을 소유하고 있고 이들이 모두 종토세 과세대상토지라면 지방세정연감의 종토세 부과실적편에서는 납세의무자를 3명으로 집계하여 보고하게 되나 토지필지수는 정확하게 10개임. 따라서, 앞으로는 지방세정연감상의 종토세관련 통계자료만큼은 광역자치단체 내 통계를 단순합산할 것이 아니라 새로이 전국단위에서 재집계하기 위한 통계처

이러한 자료의 특성을 감안하면서 개인납세자의 토지소유분포 현황을 개략적으로 살펴보자. <표 III-7>에 의하면 2003년 우리나라 총면적 99,601km²의 64%에 해당하는 63,745km²에 대해서 종합토지세가 부과되고 있으며, 35,513km²는 비과세·감면토지이다. 종합토지세의 과세대상 토지 중 개인이 보유하고 있는 토지는 총 833조여원에 달하는데 토지 소유자들간에 어떻게 분배되어 있는가를 2003년 경우 <표 IV-4>의 오른쪽편의 ‘소유지가분포’에서 보여주고 있다. 공시지가로 계산한 토지 소유 최상위 1% 계층이 총토지가액의 23% 정도를 소유하고 있으며, 상위 5% 계층은 44%를 소유하고 있다. 하위 계층이 차지하는 토지비율을 보면 하위 75%가 총토지가액의 약 23%를 차지하며 최하위 20% 계층은 총토지가액의 0.5%만을 차지하고 있다²¹⁾.

최상위 1% 계층에 해당하는 115,492명은 토지가액 기준으로는 23%를 소유하고 있지만 토지면적 기준으로는 9.4%를 보유하고 있기 때문에 이들 계층의 경우 대체로 단위면적당 고가의 토지를 소유하고 있는 것으로 판단된다. 반대로 소유지가분포상 토지가액 기준 1.5억원 미만의 하위 50% 계층에 해당하는 90%의 소유자들이 보유하고 있는 토지면적은 전체의 65% 수준이어서 하위 계층의 소유토지 단위면적당 가액은 비교적 낮음을 나타내고 있다. 참고로 종토세 부과 개인소유토지의 평균적인 단위면적당 가액은 m²당 15,612원이었는데, 지가총액 50억원 이상 계층의 단위면적당 가액은 m²당 41,111원이며 지가총액 1천만원 미만 계층은 8,983원이었다.

또한 종토세 개별물건 과세자료를 개인납세자의 주민등록번호 등

리절차를 거쳐야 할 것임. 이러한 재집계자료가 지방세정연감상에 보고되기 전까지는 동 자료를 활용할 때에 항상 납세의무자 수, 납세고지서 발부건수, 토지필지수 등의 차이를 정확히 이해하고 있어야 함.

21) 이러한 상위 및 하위 계층의 분위별 소유집중도는 1993년도 종합토지세 부과 과세자료상의 집중도 수치와 신기할 정도로 유사한 결과를 보이고 있어서 종합토지세 시행 10여년 후에도 개인의 토지소유집중도는 대체로 현상유지되고 있음을 개략적으로 보여줌.

고유확인번호로 집계하면 해당 3개연도에 각각 총 840만건, 959만건, 1,228만건에 달하는 것으로 나타나 처음 3년간 119만명, 그리고 나중 7년간 269만명의 종토세 납세자가 증가하였음을 알 수 있다. <표 III-7>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 국토면적, 종토세 과세대상면적 등은 연도별로 큰 변화를 보이지 않았으므로 이러한 토지소유자 수의 증가는 대부분 토지의 분필이나 주택공급에 따른 결과일 수 있다. 후자의 경우는 부동산을 전혀 소유하고 있지 않다가 최초로 주택소유자가 되는 상황으로 아파트 신규구입에 따른 공동주택에 대한 대지권(아파트 부속토지 지분) 취득의 가능성이 매우 높다. 참고로 1993년부터 1995년까지의 3년 동안과 1996년부터 2002년까지의 7년 동안 각각 193만여호와 353만여호의 신규 주택공급이 있었음을 <표 IV-1>에서 확인할 수 있다. 이러한 신규 주택공급 물량만을 감안하더라도 3년간 119만명 그리고 7년간 269만명의 종토세 납세자수의 증가가 충분히 설명될 수 있다. 이렇게 보다 많은 사람들이 종토세 납세자가 되었다는 사실을 놓고 더 많은 수의 사람들이 토지를 보유하게 되었다고 할 수는 있지만, 토지가액이나 면적 기준으로 집계한 한 사회의 토지소유분배가 보다 공평해졌는지에 대해서는 아무런 판단도 내릴 수가 없다.

1996년에서 2003년 사이에 새로이 아파트 등 공동주택을 취득함에 따라서 종토세 납세의무자가 된 경우를 나타내는 토지소유계층 진입 가능성에 대해 보다 자세히 살펴보자. <표 IV-2>상의 왼편에는 1996년 종토세 개인납세자의 과표구간별 분포를, 오른편에는 2003년 종토세 개인납세자의 과표구간별 분포를 정리하였다. 2003년의 경우 최저 과표구간인 2천만원 이하의 토지과표를 가진 인원은 8,905,322명이었는데 이는 1996년 대비 187만여명이나 증가한 수치이다. 이들 중 아파트와 같은 공동주택 한 채만 소유하고 있는 개인은 4,094,395명으로 46%에 달한다. 이렇게 공동주택 한 채만 소유하고 있는 최저 토지소유자들이 보유한 토지들 중 공동주택 부속토지들만을 추출하여 살펴보면 해당 공동주택의 평균 과세면적은 11.8평이고 평균 주택과표는 718만

원이었다. 다음에서는 마찬가지로 방식으로 1996년의 경우와 비교해 보자. 1996년에도 최저 과표구간은 똑같이 2천만원 이하였고 이 과표구간에 속한 7,032,791명이 소유한 개별물건들을 분석한 결과 공동주택 한 채만 소유하고 있었던 사람은 2,569,965명으로 해당 과표구간 내 납세자의 36.5%에 불과하였다. 이들이 소유한 공동주택의 평균 과세면적은 12.8평이고 주택과표는 665만원이어서, 7년 사이에 과세면적은 1평 정도 줄어든 반면 과표액은 53만원 증가했음을 알 수 있다. 여기서 가장 중요한 사실은 종토세 과표구간 내에 속한 토지소유자들 중 공동주택 한 채만 소유한 사람의 비율이 36.5%에서 46%로 거의 10%p 증가하였다는 점이다. 이는 1996년에서 2003년 사이에 토지소유자가 270만명 가까이 늘었지만 최저 과표구간에서 187만명이 증가한 것으로 보아 동 기간 중 분양된 아파트의 신규취득에 따른 결과라는 추론을 확인시켜준다고 할 수 있다.

<표 IV-1> 연도별 주택건설실적(총계 및 유형별)

(단위: 호)

유형별	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
계 (%)	575,492 (100.0)	685,319 (100.0)	622,854 (100.0)	619,057 (100.0)	592,132 (100.0)	596,435 (100.0)	306,031 (100.0)	404,715 (100.0)	433,488 (100.0)	529,854 (100.0)	666,541 (100.0)	585,382 (100.0)
단독주택 (%)	53,276 (9.3)	52,004 (7.5)	42,380 (6.8)	55,710 (9.0)	61,263 (10.3)	52,948 (8.9)	23,773 (7.8)	33,772 (8.4)	34,777 (8.0)	49,454 (9.3)	53,323 (8.0)	42,173 (7.2)
아파트 (%)	469,551 (81.5)	540,006 (77.7)	521,322 (83.7)	497,273 (80.3)	462,548 (78.1)	484,949 (81.3)	262,879 (85.9)	345,345 (85.3)	331,579 (76.5)	267,401 (50.5)	384,692 (57.7)	468,763 (80.1)
연립 (%)	9,248 (1.6)	22,878 (3.3)	16,604 (2.7)	17,212 (2.8)	18,210 (3.1)	19,219 (3.2)	7,363 (2.4)	7,640 (1.9)	10,242 (2.4)	8,532 (1.6)	7,963 (1.2)	6,235 (1.1)
다세대 (%)	43,417 (7.5)	80,431 (11.6)	42,548 (6.8)	48,862 (7.9)	50,111 (8.5)	39,319 (6.6)	12,016 (3.9)	17,958 (4.4)	56,890 (13.1)	204,407 (38.6)	220,563 (33.1)	68,181 (11.6)
기간별	아파트	1,558,601			2,539,393							
	그 외	378,629			989,803							

자료: 건설교통부, 『2004년도 주택업무 편람』, 2004.

<표 IV-2> 종합토지세 납세자의 공동주택 소유상황

(1996년, 2003년)

(단위: 명, m², 백만원)

구간	1996년				2003년			
	인원	1아파트 소유자 ¹⁾	아파트 과세면적 ¹⁾	아파트 과표 ¹⁾	인원	1아파트 소유자 ¹⁾	아파트 과세면적 ¹⁾	아파트 과표 ¹⁾
1천만원 이하	5,165,300	1,899,058	74,620,997	9,305,213	6,320,606	2,912,708	105,548,557	15,174,951
2천만원 이하	1,867,531	670,907	34,186,801	7,733,807	2,584,716	1,181,687	53,814,852	14,241,888
3천만원 이하	892,388	221,942	12,690,229	3,846,839	1,127,092	335,374	17,331,623	5,618,192
4천만원 이하	505,909	112,059	6,906,808	2,374,144	654,571	168,007	8,852,773	3,440,513
5천만원 이하	292,029	56,980	3,488,427	1,182,464	401,374	101,887	5,809,129	2,428,444
6천만원 이하	185,183	36,041	2,204,709	739,594	263,203	65,757	3,916,573	1,721,744
7천만원 이하	126,387	24,812	1,524,925	506,495	177,686	41,107	2,374,873	992,187
8천만원 이하	90,007	17,646	1,068,783	341,444	127,555	29,201	1,698,897	686,629
9천만원 이하	67,461	13,363	803,132	251,988	94,882	21,558	1,242,244	490,964
1억원 이하	51,946	10,492	645,362	202,016	73,558	16,847	977,653	386,333
2억원 이하	212,358	47,398	2,960,230	958,411	233,411	70,781	4,084,570	1,539,029
3억원 이하	59,638	15,457	1,012,588	349,681	78,240	21,331	1,297,135	515,225
4억원 이하	26,054	7,415	507,940	181,055	33,150	9,690	617,179	255,964
5억원 이하	14,050	4,219	304,555	112,818	17,238	5,316	350,979	147,371
6억원 이하	8,657	2,596	187,505	71,638	10,197	3,216	228,116	93,036
7억원 이하	5,610	1,763	128,470	50,552	6,532	2,112	151,086	67,776
8억원 이하	3,823	1,237	89,287	34,862	4,399	1,441	99,825	45,338
8억원 이하	2,665	896	66,746	27,777	3,126	1,097	77,381	35,877
10억원 이하	2,152	703	54,832	21,948	2,283	739	56,303	26,045
20억원 이하	7,244	2,415	187,900	78,870	7,837	2,670	205,710	100,560
30억원 이하	1,509	494	39,013	16,891	1,520	489	40,261	20,400
40억원 이하	512	174	15,933	7,987	459	145	13,685	6,861
50억원 이하	216	63	4,711	2,179	232	69	7,128	6,210
50억원 초과	323	77	6,762	3,127	329	99	9,620	5,469
합 계	9,588,912	3,148,207	143,706,645	28,461,798	12,284,261	4,998,328	208,806,154	48,047,067

주: 1) 해당 과표구간 내에 속한 종토세 개인납세자가 공동주택 한 채뿐인 경우
의 인원수, 주택과세면적, 주택과표를 나타냄.

자료: 1996년 및 2003년 귀속 종합토지세 부과 과세자료.

3. 1996~2003년간 종토세 개인납세자의 토지소유내역 변화

한편 1996년과 2003년 양 연도에 모두 토지를 소유하였으며 동일한 납세자로 확인된 7,233,151명을 대상으로 이들의 종토세 과세대상토지 소유내역의 변화를 살펴본 결과, 다음과 같은 사실을 발견할 수 있었다.

첫째, 1996년의 종토세 개인납세자 9,591,969명의 75.4%가 2003년에도 종토세 과세대상자로 확인되었는데, 그 나머지인 2,358,818명의 2003년 토지소유 상황에 대해서는 여러 가지 가능성을 추정해 볼 수 있다. 먼저, 상속 및 증여와 같은 무상이전, 그리고 양도와 같은 유상거래를 통해 타인에게 토지소유권을 이전하고 공부상 토지 無소유자가 되어 버려 자기명의의 토지가 없는 경우가 대부분일 것이다. 또는 2003년에 주민등록번호 및 성명에 오류가 발생하였거나 미확인된 경우도 있을 수 있다. 이러한 가능성들은 역으로 1996년에는 종토세 과세대상자로 확인되지 않았으나 2003년에 종토세 개인납세자로 파악된 538만여명에 대해서도 발생할 수 있다. 즉, 1996년에는 종토세 과세대상토지를 소유하고 있지 않다가 2003년에 소유하게 된 경우이거나, 실제로는 토지를 소유하고 있었는데 주민등록번호 및 성명 등에 의한 납세자로서의 인식이 2003년에야 가능하게 된 경우이다.

둘째, <부표 10>을 통해 양 연도에 모두 발견되는 723만여명의 토지 소유분포를 1996년을 기준(base)으로 하여 살펴보면 총과세면적은 46,723km²에서 45,809km²로 2% 정도 줄어든 반면 총소유필지수는 23,617,405건에서 24,530,596건으로 3.9% 정도 증가하였다. 이에 따라 양 연도에 모두 토지를 소유했던 종토세 개인납세자의 1인당 평균 과세면적 역시 1,954평에서 1,916평으로 2% 정도 줄어들었고, 과세대상토지의 필지당 면적 또한 598평에서 565평으로 5.6% 감소하였다. 물리적인 토지면적이 아닌 시장가치(marketable value)의 변화를 이들 723만여명이 소유한 과세대상토지의 공시지가로 계산한 지가액으로 살펴

보면 611조원에서 637조원으로 4.2% 상승하였고, 종토세 토지과표액도 189조원에서 230조원으로 21.6% 증가하였다. 결국 양 연도에 걸쳐 모두 토지를 소유하고 있었던 경우 평균적으로 과세대상토지의 소유면적은 줄고 필지수는 늘었지만 단위면적당 토지가액의 상승으로 종토세 과세대상토지 가액과 과표액이 증가하여 세부담은 증가하게 된다. 다만 양 연도에 걸친 토지소유자들 전체에 대해서가 아니라 이들을 계층별로 세분화하였을 때 종토세 과세대상이 되는 토지의 구성내역이 어떻게 변화하였는지는 보다 미시적인 분석을 필요로 한다.

셋째, 양 연도에 모두 토지를 소유하고 있었던 종토세 개인납세자들을 과표계급별로 분류한 분포는 <부표 10>에 정리되어 있는데, 납세인원 기준으로 7년간 과표계급이 상향이동한 비율은 39%이고 그대로인 비율은 29%인 반면 하향이동한 비율은 33%이다. 예를 들어, 1996년에 종토세 최저 과표구간인 2천만원 이하에 속했던 5,150,319명의 개인 토지소유자들은 그 당시 19,134km² 면적의 토지를 소유하다가 2003년에는 20,765km²를 소유하게 되어, 과표구간이 어떻게 변하였든간에 상관없이 토지소유면적은 대체로 그대로 유지하고 있다고 할 수 있다. 반면 그 이상의 과표구간에 속해 있었던 토지소유자들은 상위 구간으로 갈수록 1996년보다 2003년에 과세대상토지의 소유면적이 줄어드는 현상이 점점 늘어나 2천만~5천만원 과표계급은 5% 정도, 5천만~1억원 과표계급은 10% 정도 줄어들다가, 6억~8억원 과표계급은 20% 정도로 크게 줄고 20억~50억원에서는 7~17%의 감소폭으로 불안정한 모습을 보이다가 최고 과표구간인 50억원 초과에서는 토지소유면적이 40% 가까이 줄어든다. 여기서 소유계층별 과표구간간 이동(mobility)은 소유자 개인의 능동적인 토지소유 변경행위와 수동적인 토지시장 가격 및 과표 변화라는 두 가지 요인에 의해 결정된다는 점을 유의해야 한다.

넷째, 특히 1996년에 과표액이 50억원을 초과하여 최고 과표구간에 속했던 297명의 개인 중 2003년에도 여전히 동일 과표구간에 남아 있

는 사람은 59%인 176명뿐이고 나머지 120여명은 그 이하 과표구간으로 모두 이동했는데 그 중 90명은 바로 아래의 10억~50억원 과표구간으로 이동하였다. 전술하였듯이, 납세자의 적극적인 토지소유내역 변경여부를 파악할 수 있는 정보로서 종토세 과세대상 면적 및 필지수의 변화라는 정보를 활용한다면, 50억원 초과 최고 과표구간 내에 속한 토지소유자들이 소유한 토지필지수는 2만 5천여 필지에서 2만 1천여 필지로 줄어들고 면적 또한 277km²에서 164km²로 40% 이상 줄어들었음을 알 수 있다.

4. 1993~1996~2003년 횡단면 토지소유집중도의 변화

가. 1993~1996년간의 토지소유집중도 변화

먼저, 1993년의 경우 종합토지세 토지과표로서 '구 내무부 토지등급에 의한 토지과세시가표준액'을 사용하던 시기였으므로 원시자료 내에 공시지가가 포함되어 있지 않다. 따라서 토지소유자의 토지가액을 과표액으로만 파악할 수밖에 없는 한계를 안고 있어서 시장토지가액(marketable land value)과는 차이가 있지만 인별 토지소유분포 변화를 양 연도인 1993년과 1996년간에 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1천만원 이하의 최저 토지과표계급은 각 연도 납세자 중 58.7%에서 53.7%로 하락하고 1억원 이상 토지과표계급은 2.7%에서 3.7%로 상승한 것으로 나타난다. 둘째, 토지과표계급을 1천만원, 1억원, 10억원의 간격으로 구분하였는데 1억원대의 과표계급 중에서는 1억원 초과 2억원 이하의 과표구간에, 그리고 10억원대의 과표계급 중에서는 10억원 초과 20억원 이하의 과표구간에 이례적으로 많은 납세 의무자가 존재하였다. 이에 다음에서는 보다 체계적으로 소득이나 부의 분포의 공평성을 두 시점간에 비교하는 데에 많이 사용되는 로렌츠

곡선(Lorenz Curve)과 지니계수(Gini-Coefficient)를 통해 토지소유집중도를 살펴보기로 한다.

1993년, 1996년, 2003년 귀속 종토세 개인납세자의 토지소유 정도를 토지과표 기준으로 집계한 <표 IV-5>~<표 IV-7>을 이용하여 지니계수를 산출하면, 1993년 0.6544에서 1996년 0.6711으로 증가하여 오히려 토지분포의 불평등도가 심화되었음을 보여준다. 이를 로렌즈 곡선으로 중첩시켜 비교한 그림은 [그림 IV-1]이다.

이를 정확하게 해석하기 위해서는 아래와 같은 몇 가지 제약 하에서 이와 같은 결과가 얻어졌다는 사실에 주의해야 하며, 그 원인에 대한 분석시에도 이를 감안하여야 할 것이다.

첫째, 분석에 이용한 모집단은 이미 토지를 조금이라도 갖고 있어서 종합토지세를 납부하는 개인납세자들로 이들이 소유한 토지의 필지별 자료를 인별 자료로 재구성하여 계산하였으므로 토지를 전혀 갖고 있지 않은 토지 無소유자가 최하 토지소유계층에 포함되지 않았다는 사실이다. 그 결과 우리나라에서 토지 無소유자를 포함하는 전체 개인이나 가구(household)를 관찰단위로 하여 토지소유평등도를 계산할 경우 포함범위(coverage)가 넓어짐에 따라 집중도는 증가할 것이다.

둘째, 토지소유 정도를 측정하는 척도로서 물리적인 토지면적 합계, 필지수 등을 이용할 수도 있지만 금액 기준의 토지가액을 사용하기 위해 개인납세자의 인별 과세표준액과 공시지가액을 사용하였다는 점이다. 물론 바람직한 척도는 3개연도 모두 공시지가로 계산한 인별 지가액을 사용하는 것이나, 1993년의 경우 표본이 아닌 모집단 자료에는 공시지가 변수가 포함되어 있지 않다²²⁾. 종토세 과세표준액이 보유토지의 시가를 얼마나 반영하는지에 대해서는 종토세 과표총액을 공시지가로 계산한 지가총액으로 나눈 (총량적) 과표현실화율을 통해 가

22) 양 연도의 모집단자료간 비교시에는 과표총액으로 토지소유 정도를 측정(measure)하는 방법을 사용하고, 이들로부터 추출한 1만 5천여 및 2만여 표본자료의 경우에는 공시지가로 계산한 지가총액도 사용하였음.

늡할 수 있는데, <표 Ⅲ-6>에 의하면 1993~1996년 사이에 (총량적) 과표현실화율이 21.3%에서 31.1%로 증가함을 보여주고 있다. 그러나 원래 로렌즈 곡선이나 지니계수라는 척도는 각 시점에서의 계층간 상대적 비율이 의미를 갖는 것이지 전체 크기(pie)에 대해서는 아무런 정보도 제공하지 않으므로²³⁾ 두 시점간 로렌즈 곡선 및 지니계수의 비교에는 별 문제가 없다. 필지별 및 인별 과표현실화율 또한 완전히 균일화되어 있지는 않으나 전국적으로 일정한 범위 내에서 필지별 격차가 축소되도록 행자부의 토지과표운용지침이 적용되었으므로 양 연도의 시가 대비 인별 과세표준액으로 구한 상대적 누적분포와 근접할 것으로 판단된다.

셋째, 지방세정연감상에서 납세인원이라고 보고되는 납부고지서 발부건수에 기초한 1993년과 1996년의 종토세 부과 과세자료로 로렌즈 곡선과 지니계수를 구한 결과를 보면, 종합합산과세대상 토지의 경우 평등도가 개인, 법인, 기타단체 모두에 대해 개선된 것으로 나오고 있다. 이는 기존 연구결과인 박헌주 외 3인(1998)의 연구나 정희남(1998)의 연구²⁴⁾와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 그러나 이들 연구는 종합토지세 지니계수의 감소를 이유로 토지소유의 불평등도가 완화되었다는 결론을 내리고 있는데, 이들 연구에서 사용한 토지소유편중도의 척도로서의 지니계수는 모두 지방세정연감상의 부과고지건수

23) 지방세정연감에 따르면 1993년과 1996년의 종토세 부과 총괄(개인+법인+기타)편의 과세표준액은 206조원과 294조원, 개인납세자의 과표는 165조원과 231조원이고, 본 연구에서 사용한 개인별 미시자료상의 종토세 과세표준액은 각 연도별로 165조원과 232조원이어서 각각 42.7%와 40.6%의 증가율로 전체 규모(pie)가 증가했지만 본 연구에서 관심이 있는 것은 계층간 상대적 비율임. 마찬가지로 전술하였듯이 납세의 무자 수가 840만명에서 959만명으로 증가한 것 또한 전체 규모를 나타내는 총량적 변수의 변화일 뿐 두 시점간 상대적 비율의 변화는 아님.

24) 박헌주 외 3인, 『토지정책의 전개와 발전방향』, 국토개발연구원, 1998. 12, pp. 259~260.

정희남, 「토지공개념 완화와 토지정책」, 『국토』, 1998. 10, p. 18.

에 기초한 결과이고 1980년대 말과 1990년대의 비교라는 시점 차이가 있으며 1993년부터 그 이후의 지니계수는 거의 변화가 없는 것으로 보고하고 있다²⁵⁾.

넷째, 토지공개념제도 시행기간 중의 2개연도에 대한 비교이지 토지공개념제도 시행 전·후의 토지소유평등도를 비교한 것이 아니므로, 이를 해석할 때에 '비교적 시행 초기연도라고 할 수 있는 1993년으로부터 그 이후 3년간의 토지소유평등도가 개선되지는 않았다'고 표현하는 것이 정확할 것이다. 이는 토지공개념제도와 관련된 세제 중 하나라고 볼 수 있는 종합토지세의 기본구조 설계 취지와는 달리, 현실적으로 운용되는 과정 중에서 토지소유구조 변화라는 결과로까지는 이어지지 못했다는 의미이다.

다섯째, 1993년부터 1996년까지 토지소유집중도가 보다 평등하게 개선되지 못한 이유로 생각해 볼 수 있는 것은, 연도별로 적극적으로 추진되던 과표현실화를 제고정책에 따라 인상되던 토지과표가 1995년을 정점으로 1996년부터는 세부담을 현상 유지하는 방향으로 바뀌므로써 토지과다보유자들의 세부담이 도입취지와는 달리 크게 늘어나지 않았을 수 있다는 것이다. 또한 납세의무자의 입장에서는 종토세뿐만 아니라 상속증여세 및 등록세·취득세까지도 고려한 동태적인 세부담 최적화를 위해서 토지소유 정도가 낮은 가족구성원에게 사전증여를 통해 토지소유를 분산시킴으로써 세부담을 낮출 수 있는 질세방법이 존재했었고 이를 많은 토지소유자들이 활용했을 수 있다.

마지막으로, 인별 합산 누진과세하는 기본구조를 갖는 종합토지세는 토지에 대한 과세평가의 정확성을 전제로 한다. 납세자별로 소유하고 있는 개별 필지의 토지들에 대한 시가 대비 과표율이 불균일하다면 인별 토지과표율(=합산토지과표/합산시가)이 큰 편차를 보이게 되어

25) 박헌주 외 3인(1998)의 연구는 토지소유관련 지니계수를 1993년 0.73, 1994년 0.75, 1995년 0.75로 보고하고 있으며, 정희남(1998)의 연구도 1988년 0.849, 1993년 0.746, 1995년 0.749로 보고하고 있음.

형평성의 문제를 야기할 수 있다. 실제로 공시지가의 일정률을 토지과표로 사용하게 되는 1996년 이전의 자료인 1993년 표본자료를 사용하여 분석한 바에 의하면 과표계급간 과표율이 동일하다는 귀무가설을 채택할 수 없었다²⁶⁾. 1996년의 과표현실화율 또한 과표계급들간에 편차를 보이는데 전체 평균인 30.9%를 중심으로 상하 1%p 범위 내에 존재하며, 공시지가로 계산한 지가계급들간에는 더 큰 편차를 보여 소유지가액 1천만원 이하는 33.6%인 반면 최고구간인 50억원 초과에서는 30.1%를 나타내고 있다(<표 IV-3> 참조).

나. 1996~2003년간의 토지소유집중도 변화

과표 및 지가의 절대금액을 기준으로 분포를 제시한 <표 IV-3>과 <표 IV-4>를 대조해 보면, 10억원을 초과하는 공시지가액을 가진 계층들에서는 예외 없이 1996년보다 2003년에 인원이 감소한 반면 그 이하의 계층들에서는 인원이 모두 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉, 최상위 10억원 초과 토지소유자들의 경우 인원이 71,745명에서 64,831명으로 6,914명 줄어들어 9.6% 가량 감소하였다. 10억원 초과 토지소유자의 비율이 0.7%에서 0.5%로 줄어드는 셈인데, 이들 계층이 소유한 토지가액의 절대금액은 164조원에서 137조원으로 줄어들고 총토지가액에서 차지하는 상대적인 비중도 21.8%에서 16.4%로 줄어든다. 이러한 현상은 [그림 IV-2]에서 보면 최상위 1% 이내 구간에서 2003년 로렌즈 곡선이 1996년의 로렌즈 곡선보다 아래에 위치하는 것으로 나타난다. 또한 하위 25% 구간에서도 마찬가지로 현상이 발생하여 양 연도의 로렌즈 곡선은 2개의 교차점을 갖게 된다. 결국, 1996년과 2003년의 로렌즈 곡선을 중첩시킨 [그림 IV-2]를 통해 토지소유자 양 극단 계층에서 차지하는 비중은 줄어들면서 그 중간 계층들에서 차지하는 비중이

26) 노영훈(1996) 참조.

늘어남에 따라 전반적인 토지소유집중도가 소폭 완화되었음을 알 수 있다. 이러한 집중도 변화로 지니계수는 1996년 0.695에서 2003년 0.668로 완화되어 나타난다. 한편 토지과표액을 기준으로 계산한 지니계수도 1996년 0.671에서 2003년 0.650으로 줄어들어 1993년의 0.654와 유사한 수준으로 복귀하였음을 보여준다. 1996년과 2003년의 양 연도 간에 동일하거나 대체로 유사한 토지구성내역을 유지하고 있었던 토지소유자들은 전반적인 지가상승 및 이에 따른 공시지가 상향조정으로 소속 과표구간의 상향이동(bracket creep) 현상이 발생하였고 이 효과 때문에 계층별로 세부담의 인상정도가 다르고 이에 대한 반응정도도 다를 것으로 판단된다.

그러나 이러한 지니계수의 소폭 감소와 로렌즈 곡선의 이동(shift)을 종합토지세의 누진과세에 의한 재분배효과라고 확대 해석하거나 사회적 후생함수가 양 연도간에 증대하였다고 결론내려서는 안된다. 통상적으로 누진세율구조를 갖는 개인소득세의 경우에는 세전소득과 세후소득의 분포를 비교하여 특정한 가정하에서 소득재분배효과를 판정할 수 있다. 그러나, 종합토지세의 경우에는 토지부자에게 누진세율로 중과하여 물납으로 징수한 토지를 토지 無소유자에게 무상으로 분배하여 주는 재정적 메커니즘이 존재하지 않으므로 부의 재분배효과라는 표현도 사용할 수 없으며, 토지소유 정도를 기준으로 후생함수가 정의되지도 않기 때문에 사회적 후생수준에 대해 언급할 수도 없다는 점에 주목해야 한다.

한편 2003년의 과표현실화율은 전체 평균이 1996년의 30.9%에 비해 36.1%로 증가하면서 과표계급간 과표율 편차도 상당히 줄어들어 상하 0.3%p 이내 범위로 축소되었다. 지가계급별 분포에서도 평균을 중심으로 계급간 편차가 0.5%p 이내로 축소되었다. 이러한 현상은 1996년 이후 행정자치부가 시·군·구들에 대한 토지과표운영지침 하달시 물건별 과표현실화를 균일화 정책을 지속적으로 추진한 결과라고 판단된다(<표 IV-4> 참조). 그러나 2003년의 종합토지세 과표계급 또는 지

가계급별 공시지가 대비 과표율의 계급간 격차는 많이 해소된 반면, 시가 대비 과표율은 공시지가현실화율(=공시지가/시가)이라는 추가적인 요인에 의존하게 되는데 지역 및 이용용도별로 많은 격차를 보이는 것으로 보고되고 있다(<부표 3>~<부표 5> 참조).

IV. 종합토지세의 토지소유분포의 변화효과 83

<표 IV-3> 종합토지세 과세 개인자료 분포(1996년)

(단위: 명, 천㎡, 백만원, %)

	토지과표분포						소유자가분포			
	인원	면적	과표액 (%)	자가액 (%)	과표율		인원	면적	과표액 (%)	
1천만원 이하	5,154,046	13,089,199	22,535,124 (9.69)	71,383,083 (9.50)	31.57		2,029,887	4,169,974	3,217,085 (1.38)	
2천만원 이하	1,888,725	10,407,949	26,533,005 (11.41)	84,616,899 (11.26)	31.36		1,722,644	4,822,651	8,225,491 (3.54)	
3천만원 이하	894,507	6,408,848	21,914,675 (9.43)	70,657,559 (9.40)	31.02		1,250,090	4,516,902	9,851,084 (4.24)	
4천만원 이하	507,398	4,224,957	17,525,793 (7.54)	56,847,188 (7.56)	30.83		833,336	3,943,255	9,154,063 (3.94)	
5천만원 이하	283,229	2,959,999	13,075,079 (5.62)	42,461,214 (5.65)	30.79		586,176	3,326,642	8,253,506 (3.55)	
6천만원 이하	186,063	2,187,143	10,168,994 (4.37)	33,028,523 (4.39)	30.79		451,461	2,807,750	7,749,834 (3.33)	
7천만원 이하	127,151	1,658,907	8,224,950 (3.54)	26,731,750 (3.56)	30.77		350,039	2,362,540	7,095,018 (3.05)	
8천만원 이하	90,584	1,312,611	6,799,975 (2.91)	21,972,395 (2.92)	30.81		302,176	2,015,048	7,033,490 (3.03)	
9천만원 이하	68,046	1,048,238	5,799,264 (2.48)	18,709,258 (2.49)	30.84		243,869	1,762,746	6,426,587 (2.76)	
1억원 이하	52,491	858,349	4,977,015 (2.14)	16,139,541 (2.15)	30.84		206,235	1,558,513	6,066,240 (2.61)	
2억원 이하	214,869	4,229,973	29,467,440 (12.68)	95,529,635 (12.71)	30.85		950,797	8,776,060	40,556,748 (17.36)	
3억원 이하	60,595	1,703,972	14,670,641 (6.31)	47,630,616 (6.34)	30.80		276,214	3,772,832	20,539,880 (8.84)	
4억원 이하	26,562	963,391	9,144,950 (3.93)	29,698,082 (3.95)	30.79		124,190	2,061,835	13,147,205 (5.66)	
5억원 이하	14,281	625,167	6,365,948 (2.74)	20,658,237 (2.75)	30.82		70,094	1,324,288	9,587,214 (4.12)	
6억원 이하	8,853	441,984	4,833,566 (2.08)	15,738,656 (2.09)	30.71		43,563	981,414	7,304,426 (3.14)	
7억원 이하	5,694	347,365	3,686,631 (1.59)	11,990,835 (1.60)	30.75		29,795	721,631	5,918,690 (2.55)	
8억원 이하	3,918	271,892	2,927,150 (1.26)	9,527,926 (1.27)	30.72		21,500	572,449	4,922,272 (2.12)	
9억원 이하	2,698	200,582	2,284,829 (0.98)	7,454,789 (0.99)	30.65		15,890	454,608	4,127,281 (1.78)	
10억원 이하	2,195	201,176	2,080,229 (0.89)	6,781,556 (0.90)	30.67		12,268	398,114	3,560,245 (1.53)	
20억원 이하	7,435	846,161	9,993,559 (4.30)	32,628,762 (4.34)	30.63		48,014	1,952,438	20,032,116 (8.62)	
30억원 이하	1,532	273,341	3,668,573 (1.58)	12,034,036 (1.60)	30.48		11,894	783,572	8,750,374 (3.76)	
40억원 이하	542	147,129	1,851,467 (0.80)	6,087,617 (0.81)	30.41		4,922	445,476	5,142,172 (2.21)	
50억원 이하	222	94,699	979,667 (0.42)	3,212,700 (0.43)	30.49		2,394	287,063	3,234,261 (1.39)	
50억원 초과	333	294,425	3,006,299 (1.29)	10,066,412 (1.34)	29.86		4,521	1,029,579	12,739,528 (5.48)	
합계	9,591,999	54,797,370	232,454,791 (100.00)	751,587,241 (100.00)	30.93		9,591,999	54,797,370	232,454,791 (100.00)	

자료: 종합토지세 부과 전산 원시자료

<표 IV-4> 종합토지세 과세 개인자료 분포(2003년)

(단위: 명, 천㎡, 백만원, %)

	토지과표분포						소유자가분포			
	인원	면적	과표액 (%)	지가액 (%)	과표율		인원	면적	과표액 (%)	
1천만원 이하	6,320,606	10,456,074	29,847,692 (9.93)	82,102,615 (9.85)	36.35		2,437,254	3,638,943	4,522,217 (1.50)	
2천만원 이하	2,584,716	9,310,662	36,713,047 (12.21)	101,615,868 (12.20)	36.13		2,465,669	4,039,179	13,484,903 (4.49)	
3천만원 이하	1,127,092	6,504,535	27,576,362 (9.17)	76,244,993 (9.15)	36.17		1,731,684	3,943,777	15,485,013 (5.15)	
4천만원 이하	654,571	4,529,921	22,611,848 (7.52)	62,570,283 (7.51)	36.14		1,119,624	3,624,836	14,079,534 (4.68)	
5천만원 이하	401,374	3,235,443	17,899,996 (5.95)	49,632,554 (5.96)	36.06		786,108	3,241,637	12,702,675 (4.23)	
6천만원 이하	263,203	2,429,330	14,392,486 (4.79)	39,948,046 (4.79)	36.03		582,445	2,833,369	11,532,675 (3.84)	
7천만원 이하	177,686	1,863,112	11,409,902 (3.83)	31,929,684 (3.83)	36.02		442,355	2,446,894	10,363,863 (3.45)	
8천만원 이하	127,565	1,443,716	9,532,869 (3.17)	26,462,882 (3.18)	36.02		348,048	2,134,372	9,426,568 (3.14)	
9천만원 이하	94,882	1,190,332	8,043,961 (2.68)	22,335,252 (2.68)	36.01		290,020	1,866,578	8,899,515 (2.96)	
1억원 이하	73,568	951,096	6,971,617 (2.32)	19,365,743 (2.32)	36.00		242,742	1,651,159	8,323,611 (2.77)	
2억원 이하	28,411	4,709,796	40,122,468 (13.35)	111,424,439 (13.37)	36.01		1,082,703	9,350,361	53,889,862 (17.93)	
3억원 이하	78,240	1,755,508	18,915,976 (6.29)	52,542,746 (6.31)	36.00		313,999	3,878,838	27,370,390 (9.11)	
4억원 이하	33,150	998,221	11,402,318 (3.79)	31,689,412 (3.80)	35.98		140,126	2,113,392	17,363,581 (5.78)	
5억원 이하	17,233	639,452	7,698,233 (2.56)	21,381,803 (2.57)	36.00		76,858	1,337,005	12,320,864 (4.10)	
6억원 이하	10,197	425,608	5,666,691 (1.85)	15,460,267 (1.85)	36.01		47,561	944,538	9,342,419 (3.11)	
7억원 이하	6,532	338,114	4,226,604 (1.41)	11,731,318 (1.41)	36.03		31,687	730,791	7,372,223 (2.45)	
8억원 이하	4,399	230,985	3,284,973 (1.09)	9,125,984 (1.10)	36.00		22,113	546,768	5,944,721 (1.98)	
9억원 이하	3,126	193,629	2,645,379 (0.88)	7,357,873 (0.88)	35.95		16,150	432,401	4,921,525 (1.64)	
10억원 이하	2,283	139,142	2,162,653 (0.72)	6,013,702 (0.72)	35.96		12,344	374,739	4,204,850 (1.40)	
20억원 이하	7,837	745,654	10,478,136 (3.49)	29,131,581 (3.50)	35.97		45,627	1,778,632	22,194,026 (7.38)	
30억원 이하	1,520	241,368	3,666,336 (1.22)	10,192,700 (1.22)	35.97		10,254	632,090	8,871,575 (2.95)	
40억원 이하	459	113,144	1,575,167 (0.52)	4,363,885 (0.52)	36.10		3,972	341,378	4,902,566 (1.63)	
50억원 이하	232	65,296	1,033,757 (0.34)	2,884,745 (0.35)	35.84		1,769	216,289	2,821,919 (0.94)	
50억원 초과	329	204,572	2,730,272 (0.91)	7,629,039 (0.92)	35.79		3,209	685,743	10,257,648 (3.41)	
합계	12,284,261	52,793,699	300,598,743 (100.00)	833,137,365 (100.00)	36.08		12,284,261	52,793,699	300,598,743 (100.00)	

자료: 종합토지세 부과 전산 원시자료

<표 IV-5> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및
지니계수(1993년)

(단위: 명, 백만원, %)

과표단계	인원	과표액	누적치		누적비율	
			인원	과표액	인원	과표액
1천만원 이하	4,933,505	20,372,435	4,933,505	20,372,435	58.74	12.36
2천만원 이하	1,610,175	23,039,490	6,543,680	43,411,925	77.91	26.33
3천만원 이하	729,703	17,766,916	7,273,383	61,178,841	86.59	37.11
4천만원 이하	358,105	12,341,666	7,631,488	73,520,507	90.86	44.60
5천만원 이하	197,992	8,828,856	7,829,480	82,349,363	93.21	49.96
6천만원 이하	123,340	6,740,684	7,952,820	89,090,047	94.68	54.04
7천만원 이하	83,266	5,385,917	8,036,086	94,475,964	95.67	57.31
8천만원 이하	59,595	4,453,572	8,095,681	98,929,536	96.38	60.01
9천만원 이하	44,163	3,742,967	8,139,844	102,672,503	96.91	62.28
1억원 이하	34,643	3,282,975	8,174,487	105,955,478	97.32	64.28
2억원 이하	140,611	19,262,268	8,315,098	125,217,746	99.00	75.96
3억원 이하	38,609	9,351,631	8,353,707	134,569,377	99.46	81.63
4억원 이하	16,683	5,741,761	8,370,390	140,311,138	99.65	85.12
5억원 이하	9,071	4,036,114	8,379,461	144,347,252	99.76	87.56
6억원 이하	5,269	2,873,002	8,384,730	147,220,254	99.82	89.31
7억원 이하	3,579	2,319,804	8,388,309	149,540,058	99.87	90.71
8억원 이하	2,344	1,754,895	8,390,653	151,294,953	99.90	91.78
9억원 이하	1,737	1,470,686	8,392,390	152,765,639	99.92	92.67
10억원 이하	1,283	1,215,330	8,393,673	153,980,969	99.93	93.41
20억원 이하	4,396	5,910,671	8,398,069	159,891,640	99.98	96.99
30억원 이하	838	1,999,262	8,398,907	161,890,902	99.99	98.21
40억원 이하	267	903,644	8,399,174	162,794,546	100.00	98.76
50억원 이하	109	482,586	8,399,283	163,277,132	100.00	99.05
50억원 초과	189	1,569,046	8,399,472	164,846,178	100.00	100.00

지니계수: 0.654433418102124

<표 IV-6> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및
지니계수(1996년)

(단위: 명, 백만원, %)

과표단계	인원	과표액	누적치		누적비율	
			인원	과표액	인원	과표액
1천만원 이하	5,154,046	22,535,124	5,154,046	22,535,124	53.73	9.69
2천만원 이하	1,868,725	26,533,005	7,022,771	49,068,129	73.22	21.11
3천만원 이하	894,507	21,914,675	7,917,278	70,982,804	82.54	30.54
4천만원 이하	507,398	17,525,793	8,424,676	88,508,597	87.83	38.08
5천만원 이하	293,229	13,075,079	8,717,905	101,583,676	90.89	43.70
6천만원 이하	186,063	10,168,994	8,903,968	111,752,670	92.83	48.08
7천만원 이하	127,151	8,224,950	9,031,119	119,977,620	94.15	51.61
8천만원 이하	90,584	6,769,975	9,121,703	126,747,595	95.10	54.53
9천만원 이하	68,046	5,769,264	9,189,749	132,516,859	95.81	57.01
1억원 이하	52,491	4,977,015	9,242,240	137,493,874	96.35	59.15
2억원 이하	214,869	29,467,440	9,457,109	166,961,313	98.59	71.83
3억원 이하	60,595	14,670,641	9,517,704	181,631,954	99.23	78.14
4억원 이하	26,562	9,144,950	9,544,266	190,776,904	99.50	82.07
5억원 이하	14,281	6,365,948	9,558,547	197,142,852	99.65	84.81
6억원 이하	8,853	4,833,566	9,567,400	201,976,418	99.74	86.89
7억원 이하	5,694	3,686,631	9,573,094	205,663,049	99.80	88.47
8억원 이하	3,918	2,927,150	9,577,012	208,590,199	99.84	89.73
9억원 이하	2,698	2,284,829	9,579,710	210,875,027	99.87	90.72
10억원 이하	2,195	2,080,229	9,581,905	212,955,256	99.90	91.61
20억원 이하	7,435	9,993,559	9,589,340	222,948,815	99.97	95.91
30억원 이하	1,532	3,668,573	9,590,872	226,617,388	99.99	97.49
40억원 이하	542	1,851,467	9,591,414	228,468,855	99.99	98.29
50억원 이하	222	979,667	9,591,636	229,448,523	100.00	98.71
50억원 초과	333	3,006,269	9,591,969	232,454,791	100.00	100.00

지니계수: 0.671133320843742

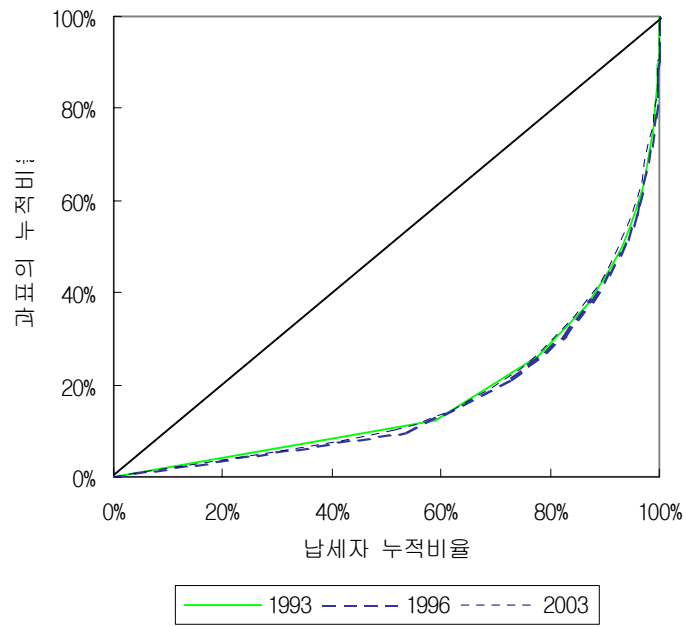
<표 IV-7> 종합토지세 납세자와 과표액의 누적분포 및
지니계수(2003년)

(단위: 명, 백만원, %)

과표단계	인원	과표액	누적치		누적비율	
			인원	과표액	인원	과표액
1천만원 이하	6,320,606	29,847,692	6,320,606	29,847,692	51.45	9.93
2천만원 이하	2,584,716	36,713,047	8,905,322	66,560,739	72.49	22.14
3천만원 이하	1,127,092	27,576,362	10,032,414	94,137,101	81.67	31.32
4천만원 이하	654,571	22,611,848	10,686,985	116,748,950	87.00	38.84
5천만원 이하	401,374	17,899,936	11,088,359	134,648,885	90.26	44.79
6천만원 이하	263,203	14,392,486	11,351,562	149,041,371	92.41	49.58
7천만원 이하	177,686	11,499,902	11,529,248	160,541,273	93.85	53.41
8천만원 이하	127,565	9,532,869	11,656,813	170,074,142	94.89	56.58
9천만원 이하	94,882	8,043,961	11,751,695	178,118,103	95.66	59.25
1억원 이하	73,558	6,971,617	11,825,253	185,089,720	96.26	61.57
2억원 이하	293,411	40,122,468	12,118,664	225,212,188	98.65	74.92
3억원 이하	78,240	18,915,976	12,196,904	244,128,164	99.29	81.21
4억원 이하	33,150	11,402,318	12,230,054	255,530,483	99.56	85.01
5억원 이하	17,293	7,698,293	12,247,347	263,228,776	99.70	87.57
6억원 이하	10,197	5,566,691	12,257,544	268,795,467	99.78	89.42
7억원 이하	6,532	4,226,604	12,264,076	273,022,072	99.84	90.83
8억원 이하	4,399	3,284,973	12,268,475	276,307,044	99.87	91.92
9억원 이하	3,126	2,645,379	12,271,601	278,952,423	99.90	92.80
10억원 이하	2,283	2,162,653	12,273,884	281,115,076	99.92	93.52
20억원 이하	7,837	10,478,136	12,281,721	291,593,212	99.98	97.00
30억원 이하	1,520	3,666,336	12,283,241	295,259,548	99.99	98.22
40억원 이하	459	1,575,167	12,283,700	296,834,715	100.00	98.75
50억원 이하	232	1,033,757	12,283,932	297,868,472	100.00	99.09
50억원 초과	329	2,730,272	12,284,261	300,598,743	100.00	100.00

지니계수: 0.649967926859054

[그림 IV-1] 종합토지세 과표액의 로렌즈 곡선
(1993년과 1996년 및 2003년 비교-개인)



<표 IV-8> 종합토지세 개인납세자의 지가단계별 분포(1996년)

(단위: 명, 백만원, %)

지가단계	인원	지가액	누적치		누적비율	
			인원	지가액	인원	지가액
1천만원 이하	2,029,887	9,577,301	2,029,887	9,577,301	21.16	1.27
2천만원 이하	1,722,644	25,470,442	3,752,531	35,047,743	39.12	4.66
3천만원 이하	1,250,090	30,879,089	5,002,621	66,926,832	52.15	8.77
4천만원 이하	833,336	28,924,446	5,835,957	94,851,278	60.84	12.62
5천만원 이하	586,176	26,215,132	6,422,133	121,066,410	66.95	16.11
6천만원 이하	451,461	24,729,450	6,873,594	145,795,860	71.66	19.40
7천만원 이하	350,039	22,689,907	7,223,633	168,485,767	75.31	22.42
8천만원 이하	302,176	22,640,233	7,525,809	191,126,001	78.46	25.43
9천만원 이하	243,869	20,691,284	7,769,678	211,817,284	81.00	28.18
1억원 이하	206,235	19,575,495	7,975,913	231,392,779	83.15	30.79
2억원 이하	950,797	131,076,892	8,926,710	362,469,671	93.06	48.23
3억원 이하	276,214	66,904,083	9,202,924	429,373,754	95.94	57.13
4억원 이하	124,190	42,791,079	9,327,114	472,164,833	97.24	62.82
5억원 이하	70,094	31,247,084	9,397,208	503,411,917	97.97	66.98
6억원 이하	43,563	23,804,719	9,440,771	527,216,636	98.42	70.15
7억원 이하	29,795	19,275,191	9,470,566	546,491,828	98.73	72.71
8억원 이하	21,500	16,068,350	9,492,066	562,560,178	98.96	74.85
9억원 이하	15,890	13,474,271	9,507,956	576,034,449	99.12	76.64
10억원 이하	12,268	11,629,062	9,520,224	587,663,512	99.25	78.19
20억원 이하	48,014	65,429,207	9,568,238	653,092,719	99.75	86.90
30억원 이하	11,894	28,666,550	9,580,132	681,759,268	99.88	90.71
40억원 이하	4,922	16,900,105	9,585,054	698,659,374	99.93	92.96
50억원 이하	2,394	10,642,697	9,587,448	709,302,071	99.95	94.37
50억원 초과	4,521	42,285,170	9,591,969	751,587,241	100.00	100.00

지니계수: 0.694703847464554

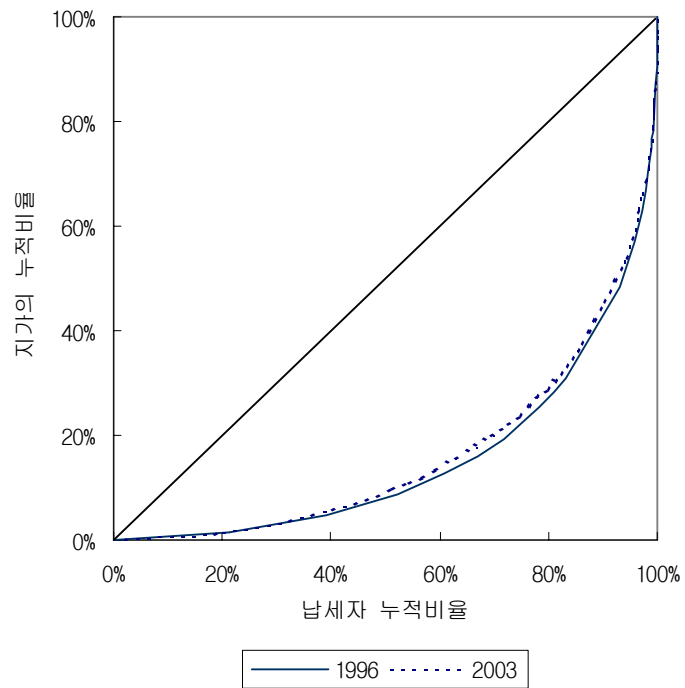
<표 IV-9> 종합토지세 개인납세자의 지가단계별 분포(2003년)

(단위: 명, 백만원, %)

지가단계	인원	지가액	누적치		누적비율	
			인원	지가액	인원	지가액
1천만원 이하	2,437,254	12,362,428	2,437,254	12,362,428	19.84	1.48
2천만원 이하	2,495,669	36,932,787	4,932,923	49,295,215	40.16	5.92
3천만원 이하	1,731,684	42,548,725	6,664,607	91,843,940	54.25	11.02
4천만원 이하	1,119,624	38,861,151	7,784,231	130,705,090	63.37	15.69
5천만원 이하	786,108	35,143,095	8,570,339	165,848,185	69.77	19.91
6천만원 이하	582,445	31,898,366	9,152,784	197,746,551	74.51	23.74
7천만원 이하	442,355	28,656,412	9,595,139	226,402,963	78.11	27.17
8천만원 이하	348,048	26,041,741	9,943,187	252,444,703	80.94	30.30
9천만원 이하	290,020	24,611,654	10,233,207	277,056,358	83.30	33.25
1억원 이하	242,742	23,037,524	10,475,949	300,093,882	85.28	36.02
2억원 이하	1,082,703	149,517,704	11,558,652	449,611,586	94.09	53.97
3억원 이하	313,939	76,038,145	11,872,591	525,649,730	96.65	63.09
4억원 이하	140,126	48,258,543	12,012,717	573,908,274	97.79	68.89
5억원 이하	76,858	34,238,079	12,089,575	608,146,353	98.42	72.99
6억원 이하	47,561	25,978,288	12,137,136	634,124,641	98.80	76.11
7억원 이하	31,687	20,506,614	12,168,823	654,631,255	99.06	78.57
8억원 이하	22,113	16,535,809	12,190,936	671,167,063	99.24	80.56
9억원 이하	16,150	13,689,732	12,207,086	684,856,795	99.37	82.20
10억원 이하	12,344	11,696,751	12,219,430	696,553,546	99.47	83.61
20억원 이하	45,627	61,740,173	12,265,057	758,293,719	99.84	91.02
30억원 이하	10,254	24,705,746	12,275,311	782,999,465	99.93	93.98
40억원 이하	3,972	13,648,109	12,279,283	796,647,574	99.96	95.62
50억원 이하	1,769	7,876,699	12,281,052	804,524,273	99.97	96.57
50억원 초과	3,209	28,613,092	12,284,261	833,137,365	100.00	100.00

지니계수: 0.667986978049682

[그림 IV-2] 종합토지세 지가액의 로렌즈 곡선
(1996년 및 2003년 비교-개인)



V. 토지세의 지가안정효과

1. 자료의 설명

어떤 한 시점에서부터 정부가 토지보유세의 세부담을 변경하면 지가 수준을 하락시키게 되는데, 그 정도는 향후 세부담 증가액의 흐름을 현재가치화한 만큼이고 그 부담은 발표시점 당시의 토지소유자들이 전부 지게 되므로 사실상 정부는 지가하락분만큼의 토지를 몰수하여 소유자들에게 임대한 후 세금을 납부토록 하는 것과 마찬가지로 본다는 것이 토지가치세(land value tax)의 주요 결론이다. 이러한 이론적 결과가 현실세계에서 그대로 나타나기 위해서는 ‘진정한 의미의 토지가치세’이어야 한다는 전제조건이 필요하다. 즉, 현재의 이용용도에 따라 차등을 두지 않고 균일과세한다거나 건축물에 대한 보유세는 별도로 매우 가볍게 과세한다는 등의 가정이 충족되어야 한다. 우리나라의 토지보유세는 종합토지세 이전에도 토지분 재산세라고 하여 건물에 대한 재산세부담과는 별개로 운영되어 왔던 것이 사실이지만 그 부담 수준이 (토지·건물 통합) 일체형 재산세 과세체계에서 ‘진정한 토지가치세’로의 이전단계에 과도기적으로 인정할 만큼 낮은 수준은 아니었으므로 이상에서 언급한 전제조건을 만족시킨다고 할 수 없다. 또한 무엇보다도 종토세 시행 이후에는 현재의 이용용도별로 차등과세하는 방식을 택해 왔으므로 결코 진정한 의미의 토지가치세가 아니어서 토지보유세부담 변경의 지가 수준(level) 하락효과도 매우 제한적으로 밖에는 기대할 수 없다고 보아야 한다. 보다 쉽게 표현한다면, 이론모형상에서 배제하는 토지소유자의 세부담 회피용 행태변화의 가능성이 종토세체계하에서는 존재하기 때문에 세부담 변경의 부담을

전적으로 토지소유자가 지지 않을 수도 있다는 것이다.

본장에서는 종합토지세 시행 이전인 1975년까지로 거슬러 올라가 우리나라의 토지보유세 및 토지관련 조세들이 우리나라의 지가변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 살펴보기로 한다. 종합토지세의 도입목적 및 관련 개정법률안의 입법취지에서 명시적으로 표현된 ‘(토지보유세의 인상을 통한) 지가안정효과’를 가늠해 보기 위해서이다. 한 가지 유의해야 할 점은 본장에서의 분석은 ‘토지가격지수의 변동률(rate of change)을 설명하는데 여러 가지 설명변수들 중에서 토지관련 조세들의 변화율이 미치는 영향을 벡터자기상관(VAR) 모형 내에서 탈이론적(atheoretic)으로 파악하는 것이지, 종토세라는 특정 조세가 어느 시점에서 지가 수준을 얼마나 하락시켰는지를 규명하는 것이 아니라는 것이다.

종합토지세 도입 이전의 토지분 재산세 및 부동산투기억제세가 시행되던 시기까지 되돌아가 (거시적) 토지가격지수가 작성되기 시작한 1975년부터 2003년까지의 각종 토지관련 조세 및 기타 변수들이 지가에 미치는 영향에 대해 살펴보기로 하자. 본 분석은 권미수(1997)의 연구방법론을 이용하고 시계열자료를 최신화하여 수행하였는데, 가장 큰 차이점은 토지관련 취득·보유·양도과세의 세수를 인위적으로 분기별로 귀속시키지 않고 연간자료분석을 하였다는 점이다.

사용된 연간 시계열자료는 <부표 7>에 수록되어 있다. 지가지수(LAND)는 건교부가 1974년 말경부터 발표한 연도별 지가지수이고, 사용한 경제변수들은 총통화(M_2), 불변GDP, 소비자물가지수(CPI), 주가지수(KOS), 회사채수익률(RYC), 건축허가면적(BUI), 건설업임금(WD) 등이다. 조세관련 변수들은 부과액 기준으로 이전과세(TA)는 토지분 취득세와 부동산등기분 등록세의 합계액을, 보유과세(TT)는 토지분 재산세액이나 종합토지세액을, 양도과세(TR)는 양도소득세와 법인특별부가세의 합계액을 사용하였다.

1975~2003년까지의 시계열자료를 사용하였으며, 모든 변수들은 당해연도의 수준(level)이 아닌 전년도와의 자연대수차분(log-difference)

을 사용하였다.

2. 안정성 및 공적분 검정

ADF(Augmented DF) 통계량을 사용하여 시계열자료의 안정성을 살펴본 결과 지가지수, 통화량, 소비자물가지수, 건설업임금의 전년대비 증가율은 단위근이 존재하여 시계열이 불안정한 것으로 나타났다. 그러나 단위근이 존재하는 것으로 판정된 변수들을 다시 차분한 변수에 대한 단위근 검정결과는 D(DLogLAND)의 ADF값이 -5.44**, D(DLogM₂)의 ADF값이 -6.28**, D(DLogCPI)의 ADF값이 -4.40**, D(DLogWD)의 ADF값이 -3.49*로 나타나서 단위근이 사라지고 있음을 알 수 있다(<표 V-1> 참조). 종속변수인 지가지수(DLogLAND)가 단위근을 갖는 것으로 판정되었으므로 지가지수와 여타 변수간에 공적분 검정을 수행한 결과 통화량, 소비자물가지수, 건설업임금, 그리고 양도과세를 제외한 나머지 변수들은 대체로 지가지수와 공적분이 존재하지 않는다는 귀무가설을 5% 미만으로 기각하므로 공적분 관계가 존재하였고 장기적 균형관계가 있다고 판단할 수 있다(<표 V-2> 참조).

<표 V-1> 단위근 검정결과

변 수	DLogLAND	DLogKOS	DLogM ₂	DLogCPI	DLogGDP	DLogWD
ADF	-2.130995	-4.546942**	-1.358971	-2.005073	-4.306050**	-1.959966
변 수	DLogRYC	DLogBUI	DLogTA	DLogTT	DLogTR	
ADF	-4.653956**	-5.150915**	-5.373517**	-4.047034**	-4.170627**	

주: 1) **, *는 각각 1%, 5% 유의수준으로 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각함.

2) 단위근이 존재하는 것으로 판정된 변수들을 다시 차분한 변수의 단위근 검정결과는 다음과 같이 단위근이 사라지는 것으로 나타남.
D(DLogLAND)의 ADF: -5.443740**, D(DLogM₂)의 ADF: -6.282968**, D(DLogCPI)의 ADF: -4.404068**, D(DLogWD)의 ADF: -3.494056*.

<표 V-2> 공적분 검정결과

변 수	DLogKOS	DLogM ₂	DLogCPI	DLogGDP	DLogWD
Likelihood Ratio	17.42685*	11.71664	15.15764	18.74413*	15.21663
	3.05455	1.21796	4.84432*	4.39836	4.00056*
변 수	DLogRYC	DLogBUI	DLogTA	DLogTT	DLogTR
Likelihood Ratio	15.92921*	20.83665**	52.01140**	22.82161**	15.37110
	3.75811	4.50978*	7.45602**	5.41625*	4.60506*

주: 1) *(**)는 각각 5%(1%) 유의수준으로 공적분이 존재하지 않는다는 귀무가설을 기각함.

3. 인과관계 검정

그랜저 원인(Granger Causality) 개념에 의한 인과관계²⁷⁾ 검정을 수행한 결과는 <표 V-3>에 수록되어 있다. 예를 들어, 지가지수(DLogLAND)로 표시된 행(row)상의 칸(cell)들에 기록된 수치는 열(column)상의 '해당 변수가 지가지수의 그랜저 원인이 아니다'라는 귀무가설에 대한 F값 및 (잘못 기각할) 확률들이다.

27) 어떤 변수 Y를 다른 변수 X를 제외한 모든 정보를 사용해서 예측하는 것보다 X에 대한 정보를 추가적으로 이용하여 예측할 때 예측력이 향상되는 경우 'X가 Y의 그랜저 원인이다'라고 정의함.

<표 V-3> 인과관계 검정결과(LAGS=1)

	DLog LAND	DLog KOS	DLog M ₂	DLog CPI	DLog GDP	DLog WD	DLog RYC	DLog BUI	DLog TA	DLog TT	DLog TR
DLogLAND		10.2631 (0.00381)							3.9036* (0.00619)		
DLogKOS			4.6778* (0.00288)				7.1238* (0.00434)				
DLogM ₂	7.1875 (0.01336)										
DLogCPI	15.3123 (0.00066)				3.5416* (0.04727)	8.0977 (0.00893)			9.6848** (0.00050)		
DLogGDP		14.3328 (0.00090)									
DLogWD		5.1497 (0.00252)									
DLogRYC	9.1342 (0.00389)				14.5036 (0.00085)			17.8570 (0.00030)			
DLogBUI		10.9301 (0.00297)									
DLogTA											5.4209 (0.02855)
DLogTT	8.6154 (0.00723)					4.6193 (0.04191)			5.1467* (0.01517)		
DLogTR	7.0195 (0.01404)			7.5126 (0.01138)							

주: 1) *는 LAGS=2를, **는 LAGS=3을 주었을 때 계산된 수치임.

2) 은 LAGS=1부터 LAGS=3까지 귀무가설이 모두 기각되었음을 나타내고, 사선을 친 칸은 LAGS=1과 LAGS=2, 격자무늬가 있는 칸은 LAGS=2와 LAGS=3에서 귀무가설이 기각되었음을 의미함.

4. 벡터자기상관(VAR) 모형의 추정

VAR(Vector Auto Regression)의 기법 중 하나인 분산분해(variance decomposition)의 결과는 <표 V-4>에 정리되어 있다. 이는 지가지수의 분산을 모형 내의 다른 변수들로 분해함으로써 이들 변수가 지가지수에 미치는 영향을 계량화하는 기법인데, 변수의 배열순서

에 따라 결과가 민감하게 반응하는 것이 보통이다. 그러므로 인과관계 검증결과에 따라 다음과 같은 순서로 VAR 모형을 설정하기로 한다.

- 모형 1

• DLogCPI(소비자물가지수), DLogRYC(회사채수익률), DLogTT(보유과세), DLogTR(양도과세), DLogLAND(지가지수), DLogKOS(주가지수)

- 모형 2

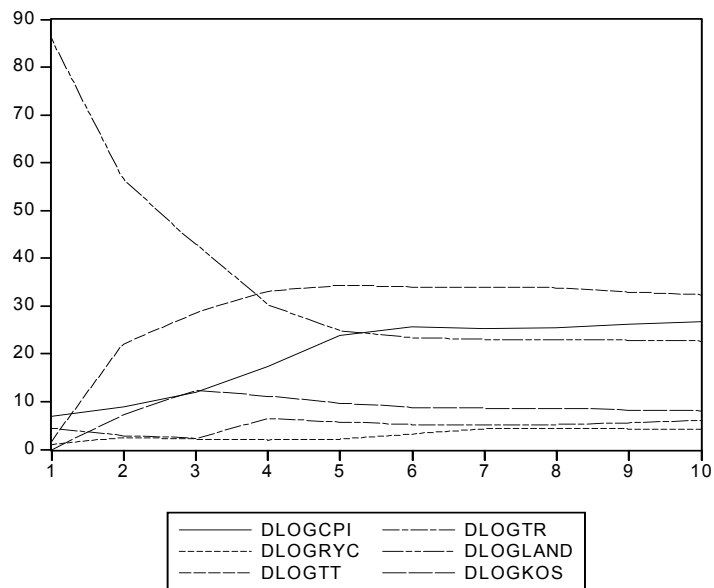
• DLogM₂(총통화), DLogKOS(주가지수), DLogLAND(지가지수), DLogCPI(소비자물가지수), DLogTR(양도과세), DLogTA(이전과세), DLogTT(보유과세)

분산분해의 결과, 모형 1의 경우 2년 후부터 지가지수의 설명력은 감소되는 반면 2년째부터 보유과세의 설명력이 크게 증가되는 것으로 나타난다. 소비자물가지수 또한 큰 폭은 아니지만 시간이 흐를수록 점차 설명력이 증가하여 6년째에는 26%에 달하는 것으로 나타난다. 모형 2의 경우 지가지수 자체의 설명력은 2년이 지나면서부터 감소하고 2년째에는 주가지수, 3년째에는 총통화의 설명력이 크게 증가하는 것으로 나타난다.

<표 V-4> 지가의 분산분석-모형 1

Period	S.E.	DLogCPI	DLogRYC	DLogTT	DLogTR	DLogLAND	DLogKOS
1	0.070637	6.938418	0.915967	1.768641	4.353954	86.02302	0.000000
2	0.087861	8.880000	2.510835	22.00709	2.815626	56.55052	7.235926
3	0.102158	11.99470	2.028615	28.58367	2.197007	42.89218	12.30383
4	0.121820	17.34384	1.916204	33.01109	6.425596	30.16499	11.13828
5	0.135106	23.82726	2.062931	34.23659	5.603760	24.72399	9.545481
6	0.141577	25.66911	3.155748	33.96789	5.185965	23.31865	8.702641
7	0.143163	25.22096	4.218816	33.93106	5.121950	22.98246	8.524757
8	0.143714	25.46028	4.338855	33.71736	5.083051	22.92862	8.471829
9	0.145464	26.26367	4.245895	32.93890	5.485079	22.79111	8.275350
10	0.147104	26.64777	4.159496	32.38482	6.037764	22.67804	8.092104

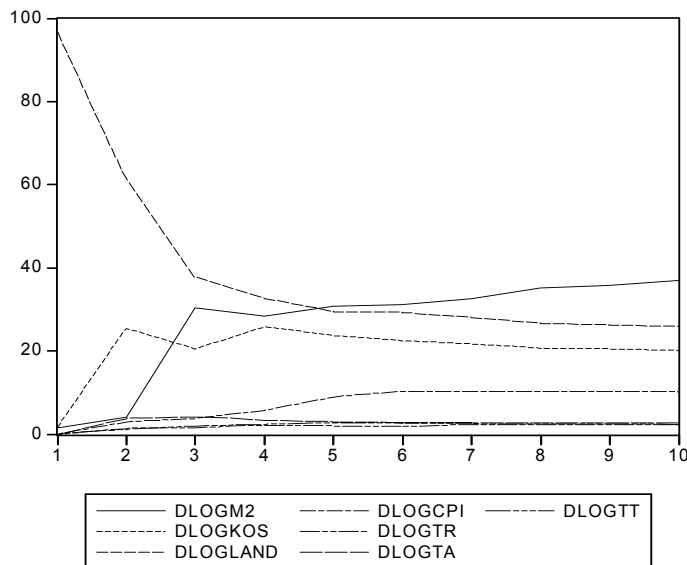
[그림 V-1] 지가의 분산분석-모형 1



<표 V-5> 지가의 분산분석-모형 2

Period	S.E.	DLogM ₂	DLogKOS	DLogLAND	DLogCPI	DLogTR	DLogTA	DLogTT
1	0.058854	1.565648	1.640363	96.79399	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	0.080387	4.174464	25.49793	61.35726	2.898263	1.233737	3.784146	1.054199
3	0.116436	30.47674	20.51800	37.73961	3.716990	1.579942	4.042797	1.925923
4	0.130810	28.40189	25.72842	32.56262	5.665092	2.087695	3.203174	2.351117
5	0.138664	30.73058	23.65473	29.34570	8.864630	1.879622	2.864048	2.660683
6	0.143446	31.09358	22.33631	29.12326	10.31558	1.757060	2.699820	2.674397
7	0.146595	32.50078	21.63774	27.90672	10.31420	2.385533	2.691934	2.563100
8	0.150300	35.12210	20.59120	26.59207	10.29421	2.321615	2.630398	2.448405
9	0.151468	35.80852	20.34142	26.18778	10.16542	2.318992	2.756455	2.421417
10	0.152874	36.90091	19.98149	25.71192	10.00410	2.276651	2.747255	2.377662

[그림 V-2] 지가의 분산분석-모형 2



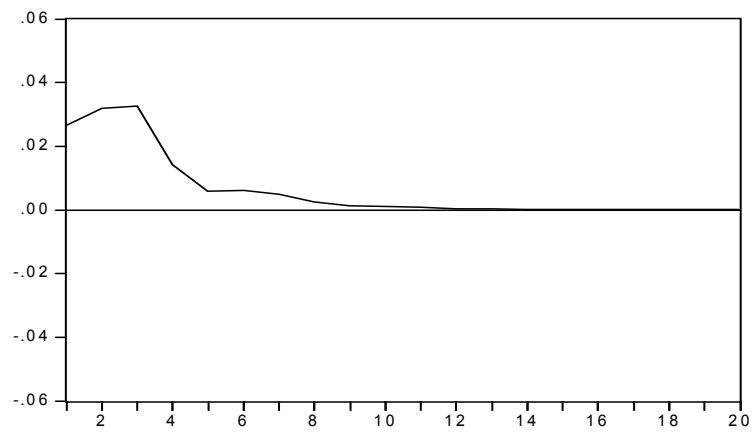
조세변수들이 지가지수에 미치는 영향을 충격반응함수(Impulse Response Function)를 통해 살펴보면 다음과 같다. 이전과세가 지가지수에 미치는 영향은 <표 V-6>과 [그림 V-3]을 통해 살펴볼 수 있는데, 분석기간(20년) 동안 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 충격이 가해진 후 3년간은 지가상승률이 점점 더 높아지나 이후 점차 그 효과가 줄어들면서 12년 정도 지나면 완전히 사라지는 것으로 나타난다. 반면 보유과세의 경우 충격이 가해진 직후부터 바로 지가하락효과를 보이며 다른 세목에 비해 상대적으로 그 효과가 큰 편이다. 2년 이후에는 점차 그 효과가 줄기 시작하지만 8년 이상 영향을 미치는 것으로 나타난다(<표 V-7>과 [그림 V-4] 참조). 양도과세는 충격이 가해진 직후에 미미하나 지가를 상승시키는 효과를 가지나 2년 후부터는 지가를 하락시키는 효과를 나타내며 3년을 정점으로 지가하락효과가 서서히

줄어드는 것으로 나타난다(<표 V-8>과 [그림 V-5] 참조).

<표 V-6> 이전과세의 지가에 미치는 연도별 반응

Period	1	2	3	4	5		9	10
DLAND	0.026566	0.031836	0.032545	0.014208	0.005916		0.001338	0.001126

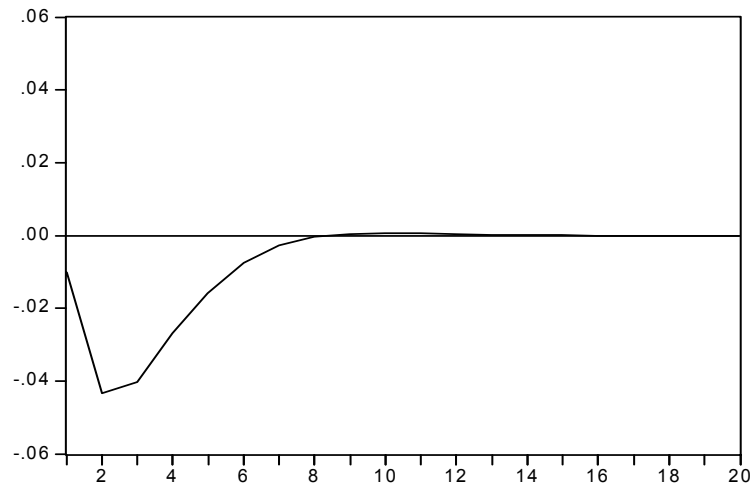
[그림 V-3] 지가의 이전과세에 대한 반응



<표 V-7> 보유과세의 지가에 미치는 연도별 반응

Period	1	2	3	4	5		9	10
DLAND	-0.010249	-0.043386	-0.040183	-0.026923	-0.015781		0.000475	0.000635

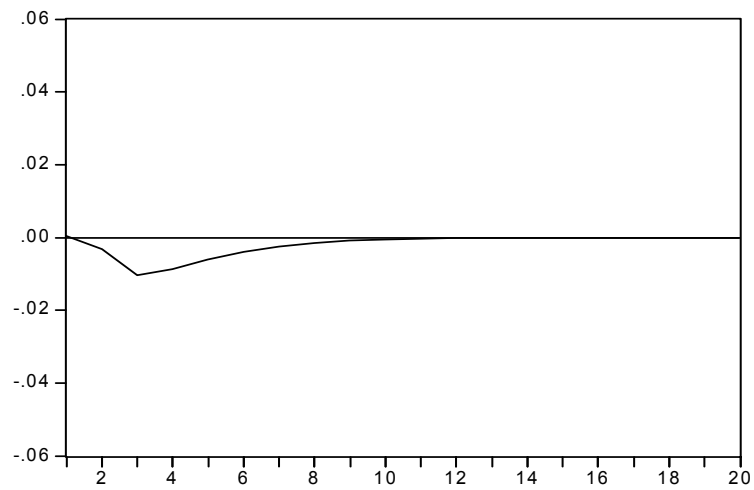
[그림 V-4] 지가의 보유과세에 대한 반응



<표 V-8> 양도과세의 지가에 미치는 연도별 반응

Period	1	2	3	4	5		9	10
DLAND	0.000274	-0.003279	-0.010301	-0.008656	-0.006039		-0.000889	-0.000538

[그림 V-5] 지가의 양도과세에 대한 반응



VI. 결론 및 정책시사점

종합토지세와 같은 인세(personal taxation)로서의 토지세의 효과는 결국 그 세금이 경제인의 행태에 어떠한 영향을 미치는가에 달려 있게 된다. 경제인의 고액 토지소유행위에 대해 누진세율구조하에서 높은 한계세율을 적용하게 되면, 토지소유자가 세부담을 줄이기 위해 선택할 수 있는 방법은 자기명의로 토지소유내역을 변경하거나 해당 개별 토지공시지가 등 평가액을 낮추어 달라고 요구하여 실현시키는 방법 뿐이다. 우리나라의 종합토지세제도하에서 전자에 해당하는 경우로, i) 실질적으로는 자기의 소유이지만 명의신탁 등을 통해 자기명의로 토지를 토지 무소유 또는 저소유 가족들에게 소유권 이전등기를 통해 분산하거나, ii) 용도별 차등과세의 실상을 이용하여 세부담이 낮은 유형으로 분류되도록 토지대장 내 자료변경을 신청(예, 종합합산과세 대상→저율 분리과세 또는 별도합산과세대상)하는 방법이 있다. 물론 종합토지세의 절대적인 세액 수준이 너무 낮아서 이러한 절세행태 및 토지이용행태의 변화로까지 이어지지 않을 수도 있다.

본 연구에서는 토지자산 소유분포를 종합토지세 과세대상 개인 모집단자료를 통해 살펴본 결과, 토지과표 기준으로 1993년, 1996년, 2003년 토지소유집중도를 나타내는 지니계수가 0.654('93)→0.671('96)→0.650('03)으로 변화하여 1996년에 다소 증가한 토지소유불평등도가 2003년에는 다소 완화되어 1993년 수준으로 돌아가는 모습을 보였다. 또한 공시지가로 계산한 인별 토지소유가액 기준으로 계산해 보면, 지니계수가 0.695('96)→0.668('03)로 변하여 역시 1996년과 2003년 사이에는 집중도가 다소 완화되었음을 보인다. 전술하였듯이, 두 하위기간(sub-period)들 중 1993~1996년 기간은 평탄한 지가안정기 중에 1996

년도 토지과표의 100% 공시지가 전환을 위해 1994년과 1995년 2년간 과표현실화율을 단기간 동안 급등시켰던 시기였다²⁸⁾. 그럼에도 불구하고 과표 기준으로 토지편중도를 완화시켰다는 증거를 찾을 수 없었다. 반면 1996~2003년 기간은 경제위기 직후인 1998년 저점(trough)에 도달한 후 2003년 초까지 완만하게 회복되면서 2000년과 2003년에 과표현실화율이 급격히 상승하는 중간과정을 겪게 된다. 특히 해당 7년간은 외환위기를 포함하여 경제적 구조가 크게 변동하였던 기간으로 종합토지세의 운용 측면에서 큰 변화가 있었던 시기는 아니었다.

종토세가 개인의 토지소유에 미치는 효과는 설혹 동일인의 두 시점 간 토지소유량(면적, 가액, 필지수 등) 및 토지소유구성(위치, 용도 등) 변화를 원시자료(micro raw data)를 통해 파악한다 하더라도 그것이 종합토지세만의 효과라고 결론지을 수 없다는 한계점이 있다²⁹⁾. 토지소유자가 토지자산 총량 및 구성요소를 변화시키는 이유는 기본적으로 토지활용용도와 자산수익률 등 실물 및 자산수요 결정요인들에 일차적으로 반응할 것이기 때문이다. 우리나라와 같이 인별 합산 누진과세하는 종합토지세가 소유자의 토지이용 및 토지자산보유 행태에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 미시이론분석은 거의 없는 상태이다. 다만, 현재의 종합토지세 구조 내에서 과표현실화율을 높이는 방법으로 추진되었던 1990년대 전반기의 토지보유세 강화정책의 시행경험은 정책당국이 의도했던 소유구조 형평화라는 정책목적으로까지 이어지지는 못했다고 판단된다.

그러나 1993년부터 1996년까지 지속된 토지보유세부담의 급격한 증가가 인별 토지소유집중도의 변화라는 정책목적을 달성하지 못했다고 결론내린다고 해서, 종합토지세가 초과부담(excess burden)을 야기하

28) <표 III-6>에서도 관찰되듯이 과표현실화율은 1993년 21.3%에서 1995년 31.5%로 2년만에 무려 10%p가 인상되었고, 동 기간 토지과표총액 증가율은 43%에, 종토세 총세액 증가율은 49%에 달했음.

29) 1993년, 1996년, 그리고 2003년 시점간에 동일인이 토지소유 및 이용행태를 어떻게 변화시켰는지에 대한 추가적인 연구를 현재 진행중에 있음.

지 않는 ‘효율성(efficiency)’ 기준의 좋은 조세라고 말할 수는 없다. 왜냐하면 전술하였듯이 세부담을 줄이기 위해 토지소유자가 행태변화를 일으키더라도 토지소유집중도를 측정하는 지니계수의 수치상으로는 별로 큰 변화가 나타나지 않을 수 있기 때문이다.

결국 본 연구의 결론은 어떤 과세방식의 부동산보유세를 통해 얼마나 세부담을 인상시켰는가에 따라 경제인의 대응행태도 달라진다는 극히 일반론적인 사고를 확인하는 것일 수도 있다. 특히, 한 개인의 토지소유현황을 중심으로 세부담을 차등화하는 종합토지세로 보유단계의 세부담을 증가시킨다면 생전증여행위를 통한 소유분산전략으로 이를 회피할 수 있어서 자산구성(portfolio composition)행태에 변화를 유도하게 되고 이는 해당 자산시장에서의 거래량 및 시장거래가격 등의 변화를 가져오게 될 것이다. 한편 종합토지세가 토지세가 갖추어야 할 중립성의 기본전제조건을 만족시키지 못하는 형태의 정책세제로 도입·운영된다 하더라도, 조세회피의 가능성을 줄여 효율적인 조세를 설계하는 일은 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어, 최근 논의되고 있는 종합부동산세의 경우 종합토지세와 유사하게 인별 합산 누진과세구조를 가지면서 일정기준금액 이상의 토지소유자만을 대상으로 2차적인(토지분) 종합부동산세를 추가로 과세하는 방식을 택하고 있는데, 이는 기준금액이라는 문턱점(threshold)을 전후한 소유행태 변화라는 추가적인 왜곡을 유발할 수 있음에 유의해야 할 것이다.

토지보유세인 종합토지세의 세부담은 그 판단기준은 모호하지만 대체로 공시지가 대비 2003년에 0.12% 수준으로 도입 이후 15년간 크게 상승된 것은 아니다. ‘종토세의 과표현실화율이 낮아서 실효세부담이 낮고 따라서 실효성이 낮다’는 주장은 종토세의 현행 세율체계가 완벽한 것이므로 그대로 유지되는 것이 바람직하다는 전제에서 제기될 수 있다. 그러나 종합토지세는 도입된 후 단 한 차례도 물가 및 지가의 자연상승에 따른 과표인상 그리고 이에 따른 물가상승률 이상의 실질세부담 인상의 가능성에 대비하여 과표구간 조정을 수행하지 않았다. 사

실상 과표구간 및 해당 세율의 재설계를 위해 수행해야 할 전산 및 분석작업이 지방세제당국 입장에서는 너무 방대하다고 느꼈는지도 모른다. 그리고 세수를 사용하는 기초자치단체 입장에서도 적극적인 토지과표인상작업에 참여할 유인이 없는 이유가, 관내 토지의 토지과표 인상에 따른 세수증가는 종토세의 구조상 다른 시·군·구의 종토세 세수증대로 이어지게 되므로 전국 평균 정도의 과표율 수준으로 토지과표를 운영하는 것이 가장 합리적인 행태가 되는 것이다. 결국 현재의 실효세율 수준과 과표현실화율 수준은 종토세의 인별 합산 및 누진과세 구조가 토지과표 결정과정과 맞물려 자연스럽게 만들어낸 결과물이라고 볼 수 있다. 손재영(1993)은 토지보유과세 강화의 논거를 분석한 보고서에서 실효세율이 낮다는 문제가 마치 과표 수준이 낮다는 문제와 동일시되는 것에 이의를 제기하였으며, ‘종합토지세의 현행 과표를 개선해야 할 근본적인 필요성은 과표율 수준의 제고라기보다는 지역간·토지유형간·필지간 과표율의 격차를 줄여서 조세형평성을 제고하는 데서 찾아야 한다’고 주장하였다.

한편 세제당국이 간과하고 있는 부분으로서 종합토지세의 토지과표 운영에 대해 살펴보자. 가장 큰 문제는 토지보유세 과표로 개별 토지 필지 가액을 개별공시지가의 일정비율로 조정한 금액을 사용하고 있는데 개별공시지가가 ‘적정가격’, ‘시가’ 등으로 표현되는 ‘공정시장가격(Fair Market Value)’과 어떠한 수준의 평가율을 보이는지에 대해 필지별, 인별, 지역별 과표율 분석(ratio analysis)이 이루어져 있지 않다는 점이다. 공시지가 업무는 건설교통부가 잡다한 부동산정책목적 추구 차원에서 한국감정평가협회와 국토연구원 등에 매년 상당한 예산을 들여 외부위탁용역발주(out sourcing) 방식으로 수행해 왔으나, 품질검증(quality control)을 통한 사후관리가 미비하여 시가 대비 평가균일성 연구가 전무한 실정에 있다.

그 다음으로 매년도 (토지)과표현실화 달성 목표치를 결정하고 다 년도에 걸쳐 점진적으로 종토세부담을 인상하는 정책에 대해 살펴보

자. 매년 점진적으로 과표현실화율을 일정 %씩 인상시켜 수년 뒤 과표현실화율이 공시지가 대비 몇 %가 되도록 하겠다는 생각에는, 분모인 공시지가나 市價가 가만히 있을 것이라는 가정이 깔려 있다. 하지만 이들은 시장에서 결정되는 되는 것이지 정책당국의 의지대로 가만 있지 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 누진세율체계를 규정한 세법상에 과표계급의 상·하한 금액을 법적으로 규정하여 물가 상승 조정이 어려운 세목들의 설계에 있어서는 추후 세법개정 및 과표현실화 인상계획 등을 반영하여 과표구간을 비교적 넓게 구상할 필요가 있다. 연간 종합토지세 과표는 공시지가 상승률과 연간 과표현실화율의 증가율을 합한 만큼 실제로 인상되는데, 지가안정기(1993~1997)의 추진경험에 비추어 보면 지가상승기에는 현행의 종합토지세와 같은 좁은 과표구간과 급격한 누진세율구조하에서 더욱 큰 조세저항에 봉착하게 될 것임을 예상할 수 있다. 예를 들어, 2004년 종합토지세 토지과표액 증가율은 평균 20%대에 이르고 있다³⁰⁾.

30) 현 정부 초기에 발표된 과표현실화율의 단계적 인상을 통한 보유세 강화정책은 공시지가의 정확성 및 적시성을 전제로 함. 그러나 20개월 이전 기준시점의 공시지가를 사용하여 개인별 토지소유가액을 인별 합산하여 누진과세하는 기본 틀이 개정되지 않는 한 공시지가제도의 개선도 토지과표현실화도 벽에 부딪칠 수밖에 없으며, 결국 최근 들어 부동산보유세제 전반을 재설계하는 작업이 추진되고 있음.

참고문헌

- 권미수, 『한국의 토지세제의 지가안정효과 분석』, 『경제학연구』, 제45권 제2호, 1997. 6.
- 김명숙, 『재산보유세의 귀착: 재산세의 소득분배효과에 대한 재고찰』, 정책연구자료 94-05, 한국조세연구원, 1994.
- 김경환, 『재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과분석』, 『재정논집』, 1991. 3.
- 김정호, 『필지규모의 조정과 누진토지세의 전가』, 『재정논집』, 제6집, 한국재정학회, 1992.
- _____, 『토지세의 경제학: 미신과 현실』, 규제연구시리즈 29, 한국경제연구원, 1996.
- 노영훈, 『다주택보유 재산세 강화에 따른 세부담 측정 및 예상효과 분석』, 『재정금융연구』, 제2권 제1호, 1995. 6.
- _____, 『건물분 재산세의 개편방안 연구』, 연구보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997. 12.
- _____, “종합토지세의 시행경험과 평가,” 1999년 춘계국제학술회의, 한국재정학회, 1999. 3.
- _____, 김진영, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 건교부/한국건설기술연구원 발주 용역보고서, 2001. 4.
- _____, 『주택시장의 문제점과 조세정책방향』, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2002. 8.
- _____, “부유세도입의 타당성과 조세개혁의 과제,” 성균관대학교 경제연구소 주최 정책토론회 발표원고, 2004. 5.
- 내무부, 『종합토지세운영지침 - 법령해설 및 과세자료처리요령 -』,

1997.

- 박현주 · 이환성 · 정우형, 『토지정책의 전개와 발전방향』, 국토개발
연구원, 1998. 12.
- 손재영, 『현행 토지과표의 수준과 형평성 분석』, 손재영 편 『토지시
장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.
- 신봉호, 『누진적 토지보유세의 귀착』, 『정부와 경제』, 시사영어사,
1996. 12.
- 이근식 · 송쌍중 · 원윤희 · 최명근 · 최용선, 『세제구조 개편방안에 관
한 연구 - 서울시 세제를 중심으로』, 서울시립대학교 산업
경영연구소, 1996. 12.
- 이성욱 · 한상국 · 최명근, 『토지세제의 평가와 향후 정책방향』, 연구
보고서 93-05, 한국조세연구원, 1993. 11.
- 정희남, 『토지공개념 완화와 토지정책』, 『국토』, 1998. 10.
- 장오현, 『한국의 재산세 귀착에 관한 실증연구』, 『재정논집』, 제6집,
한국재정학회, 1992.
- 최명근, 『토지세제의 과제와 개선방안』, 『지가정보』, 1993. 10, pp.
14~21.
- 한국조세연구원, 『21세기 경제장기구상』, 『조세제도 및 조세행정의
증장기발전방향(최종보고서)』, 세제반 재산과세편(노영훈
집필), 1996. 8.
- _____, 『부동산보유세제 개편방안』, 공청회 발표자료, 한국조세연구
원, 2004. 7.
- 행정자치부, 『종합토지세 과세자료 전산처리 요령』, 2003.
- 현진권, 『토지소유의 편중실태와 종합토지세의 세부담 분석』, 한국
조세학회 학술발표논문, 1995.

부 록 I

<부표 1> 종합토지세 개인납세자의 면적단계별 분포(1996년)

(단위: 명, m², %)

면적단계	인원	면적	누적치		누적비율	
			인원	면적	인원	면적
33제곱미터 이하	1,118,407	27,422,472	1,118,407	27,422,472	11.66	0.05
66제곱미터 이하	1,864,222	86,511,670	2,982,629	113,934,142	31.10	0.21
100제곱미터 이하	589,618	48,044,892	3,572,247	161,979,034	37.24	0.30
330제곱미터 이하	1,448,342	264,623,591	5,020,589	426,602,625	52.34	0.78
660제곱미터 이하	514,059	241,458,099	5,534,648	668,060,724	57.70	1.22
1,000제곱미터 이하	298,465	244,580,304	5,833,113	912,641,028	60.81	1.67
3,300제곱미터 이하	1,250,991	2,533,650,274	7,084,104	3,446,291,302	73.85	6.29
6,600제곱미터 이하	863,631	4,079,327,225	7,947,735	7,525,618,527	82.86	13.73
10,000제곱미터 이하	465,632	3,795,451,091	8,413,367	11,321,069,618	87.71	20.66
33,000제곱미터 이하	845,790	14,910,702,788	9,259,157	26,231,772,406	96.53	47.87
66,000제곱미터 이하	207,188	9,418,498,757	9,466,345	35,650,271,163	98.69	65.06
100,000제곱미터 이하	61,527	4,928,180,789	9,527,872	40,578,451,952	99.33	74.05
330,000제곱미터 이하	56,552	8,928,553,408	9,584,424	49,507,005,360	99.92	90.35
330,000제곱미터 초과	7,545	5,290,364,288	9,591,969	54,797,369,648	100.00	100.00

지니계수 : 0.84550891

<부표 2> 종합토지세 개인납세자의 면적단계별 분포(2003년)

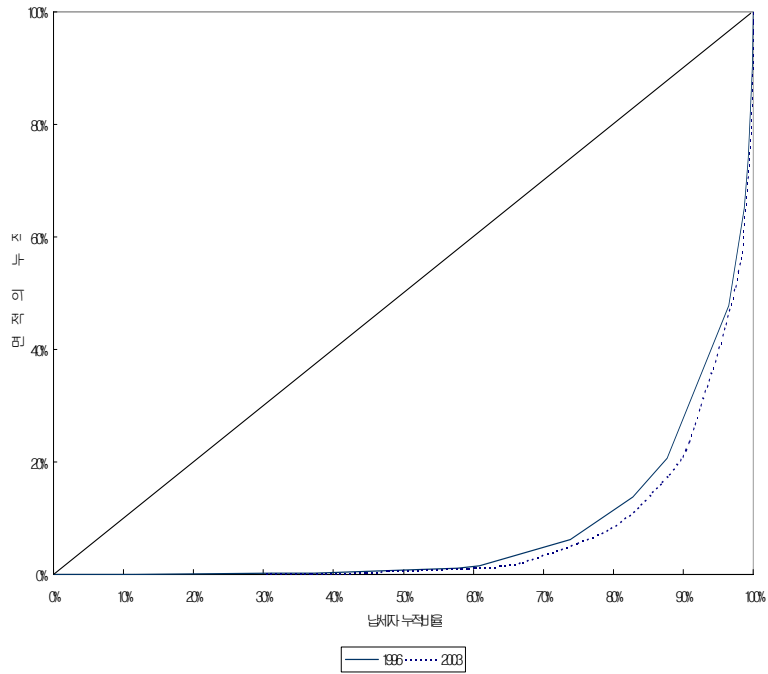
(단위: 명, m², %)

면적단계	인원	면적	누적치		누적비율	
			인원	면적	인원	면적
33제곱미터 이하	2,146,810	51,320,333	2,146,810	51,320,333	17.02	0.10
66제곱미터 이하	2,746,719	125,088,017	4,893,529	176,413,350	38.79	0.33
100제곱미터 이하	746,648	60,637,006	5,640,177	237,050,356	44.71	0.44
330제곱미터 이하	1,715,848	318,232,918	7,356,025	555,283,274	58.31	1.04
660제곱미터 이하	685,642	327,828,612	8,051,667	883,111,886	63.82	1.65
1,000제곱미터 이하	406,968	333,396,257	8,458,635	1,216,508,143	67.05	2.27
3,300제곱미터 이하	1,588,220	3,148,399,130	10,046,855	4,364,907,273	79.64	8.16
6,600제곱미터 이하	945,731	4,438,524,064	10,992,586	8,803,431,337	87.13	16.46
10,000제곱미터 이하	473,102	3,849,042,813	11,465,688	12,652,474,150	90.88	23.66
33,000제곱미터 이하	832,282	14,655,725,246	12,297,970	27,308,199,396	97.48	51.07
66,000제곱미터 이하	201,961	9,164,758,907	12,499,931	36,472,958,303	99.08	68.21
100,000제곱미터 이하	58,752	4,705,637,532	12,558,683	41,178,595,835	99.55	77.01
330,000제곱미터 이하	50,948	7,994,942,380	12,609,631	49,173,538,215	99.95	91.96
330,000제곱미터 초과	6,403	4,300,285,206	12,616,034	53,473,823,421	100.00	100.00

지니계수 : 0.86408705

[부도 1] 종합토지세 면적의 로렌즈 곡선
(1996년 및 2003년 비교-개인)

종합토지세 면적의 로렌즈 곡선(개인)



<부표 3> 도시규모별 용도지역 및 지목의 공시지가 시가반영도

(단위: %)

	용도지역	대도시	중소도시	군 지역	전체
용도지역	주거지역	58.9	65.2	71.9	61.0
	상업지역	60.4	61.3	-	60.5
	공업지역	67.9	60.4	-	66.9
	녹지지역	30.2	89.0	35.0	71.4
	농림지역	-	57.9	53.8	54.2
	준농림지역	-	50.3	41.1	41.6
	전체	58.5	68.4	42.2	47.9
지목	전	25.7	52.5	43.8	44.4
	답	-	72.9	28.4	36.4
	임야	37.7	75.9	44.3	51.1
	대	56.9	76.1	39.0	53.7
	전체	58.5	68.4	42.2	47.9

주: 공시지가의 시가반영도는 매물정보(561건)의 토지특성항목과 일치하는 개별공시지가 자료의 필지를 모두 추출(20~100필지 정도)하여, 추출된 개별공시지가 자료의 용도지역 및 지목별 평균가격과 매물정보의 가격을 비교하여 산출.

자료: 부동산뱅크 매물정보(1999. 9) 및 개별공시지가.

<부표 4> 보상가 대비 공시지가

(단위: 건, %)

용도지역	S지구		T땀지구		K지구		전체	
	필지수	평균값	필지수	평균값	필지수	평균값	필지수	평균값
주거지역	-	-	322	32.2	18	208.1	340	41.5
상업지역	-	-	90	62.1	-	-	90	62.1
녹지지역	126	71.0	163	44.0	845	68.8	1134	65.5
농림지역	-	-	1,100	43.9	-	-	1,100	43.9
준농림지역	6	45.1	661	34.4	-	-	667	34.5
전 체	132	69.8	2,336	40.3	863	71.7	3,331	49.6

자료: 토지공사, 주택공사, 수자원공사.

<부표 5> 시·도별 체감지가 대비 공시지가 비율(1997년)

(단위: %, 공시지가/체감지가)

구 분	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	준농림지역
서울	84.26	83.27	-	-	-
부산	90.50	88.33	-	85.90	13.64
대구	88.30	87.60	85.05	83.75	75.43
인천	84.31	76.24	83.33	63.05	55.41
광주	73.65	75.15	73.02	58.07	81.55
대전	84.45	85.83	80.99	82.65	61.99
경기	79.66	70.05	87.02	112.04	55.46
강원	71.25	61.03	102.48	64.02	50.65
충북	81.56	65.72	62.03	46.15	57.20
충남	76.97	64.24	78.49	72.53	59.52
전북	76.30	69.05	99.94	68.37	51.10
전남	71.10	72.01	82.64	86.02	68.59
경북	75.37	69.35	79.79	77.30	56.71
경남	78.19	60.02	80.88	55.02	44.40
제주	95.65	95.07	-	97.80	94.40

주: -는 미조사지역.

자료: 한국경제신문, 1997. 9. 4.

<부표 6> (건물)재산세의 세율구조

(단위: 만원, %)

	과표(X)구간	법정세율	납부세액	평균세율 ¹⁾
주택	$X \leq 1,200$	0.3	$X \times 0.003$	0.30
	$1,200 < X \leq 1,600$	0.5	$3.6 + (X - 1,200) \times 0.005$	0.30 ~ 0.35
	$1,600 < X \leq 2,200$	1.0	$5.6 + (X - 1,600) \times 0.010$	0.35 ~ 0.53
	$2,200 < X \leq 3,000$	3.0	$11.6 + (X - 2,200) \times 0.030$	0.53 ~ 1.29
	$3,000 < X \leq 4,000$	5.0	$35.6 + (X - 3,000) \times 0.050$	1.29 ~ 2.14
	$4,000 < X$	7.0	$85.6 + (X - 4,000) \times 0.070$	2.14 ~ 7.00
일반건물	상가 등 일반 건축물	0.3		
중과세율	골프장, 별장, 고급 오락장	5.0		
	주거지역 내 공장	0.6		
	대도시 내 신·증설 공장	1.5		
탄력세율	조례가 정하는 바에 의해 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감조정 가능			

주: 1) 평균세율이란 납부세액을 과표로 나누어서 구한 비율임.

<부표 7> VAR 분석시 사용된 거시변수 시계열자료

	지가지수 (2008.1.1)	총통화 (말잔 10억원)	불변GDP (2000 10억원)	소비자물가지수 점도시 (2000)	주가지수 연평균 (1980.1.4)	회사채 수익률 ¹⁾ 장외3년 우량물 (%)	건축허가면적 연면적 천㎡	건설업임금 급여액 백만원	이전과세 부과액 천원
1975	5.73	2,723.3	99,331.3	15,001	89.7	20.13	18,420	187,821	21,185,079
1976	7.28	3,679.8	109,832.9	17,300	104.0	20.43	17,985	283,375	20,995,294
1977	9.21	5,155.7	120,810.5	19,047	137.0	20.09	22,342	567,888	94,616,089
1978	12.30	6,981.8	132,040.0	21,801	144.9	21.06	30,818	1,025,229	129,760,439
1979	18.33	9,058.6	140,996.2	25,796	119.0	26.69	27,505	1,571,353	118,457,010
1980	21.38	13,087.4	138,897.9	33,199	106.9	30.06	25,727	2,051,106	167,509,817
1981	23.88	17,814.1	147,458.2	40,287	131.3	24.39	20,846	2,514,958	195,165,313
1982	25.67	24,413.7	158,259.7	43,184	129.0	17.28	29,798	3,084,300	274,499,304
1983	27.06	30,006.7	175,312.0	44,662	121.2	14.23	39,688	3,597,158	382,406,747
1984	32.06	35,704.4	189,516.2	45,677	142.5	14.12	39,563	3,955,535	374,169,982
1985	36.29	42,161.5	202,408.0	46,800	163.4	14.21	38,217	4,084,521	395,860,888
1986	38.84	54,620.0	223,901.5	48,087	272.6	12.76	43,543	3,765,894	439,216,300
1987	41.67	71,161.0	248,763.9	49,554	525.1	12.62	47,983	3,689,357	584,419,113
1988	47.78	92,867.7	275,235.3	53,095	907.2	14.18	59,770	4,466,613	841,493,190
1989	60.90	116,204.2	283,738.5	56,122	909.7	15.17	88,615	5,728,741	1,066,646,805
1990	80.37	145,603.7	320,696.4	60,933	696.1	16.48	116,419	7,946,616	1,411,083,425
1991	96.90	174,029.9	350,819.9	66,620	610.9	18.89	105,184	12,051,063	1,990,750,977
1992	109.29	211,468.9	371,433.0	70,739	678.4	16.21	94,647	15,066,164	2,090,873,716
1993	107.89	248,271.0	394,215.8	74,156	866.2	12.63	117,790	17,240,678	2,490,794,720
1994	99.93	300,657.9	427,868.2	78,808	1,027.4	12.92	116,221	20,410,556	3,100,899,578
1995	90.36	370,600.4	467,099.2	82,334	882.9	13.79	117,327	24,302,952	3,754,450,604
1996	99.91	432,315.6	499,789.8	86,389	651.2	11.87	113,822	26,500,937	4,304,079,251
1997	100.84	517,306.9	523,034.7	90,224	376.3	13.39	113,373	29,611,300	4,640,525,435
1998	101.15	639,664.3	487,183.5	97,002	562.5	15.10	50,964	24,289,570	4,001,352,713
1999	87.39	672,544.4	533,399.3	97,791	1,028.1	8.86	72,531	22,900,823	4,874,631,648
2000	89.96	707,698.9	578,664.5	100.0	504.6	9.35	81,059	23,689,496	5,030,107,947
2001	90.56	764,979.3	600,865.9	104.1	683.7	7.05	97,717	25,194,613	6,203,102,383
2002	91.76	872,075.6	642,748.1	106.9	627.6	6.56	138,734	27,347,848	8,684,750,230
2003	100.00	898,089.4	682,474.4	110.7	810.7	5.43	142,108	34,740,370	9,209,658,434

주: 1) 1975~1986년은 장내, 1987~2003년은 장외

2) 1989년까지는 토지분 재산세 부과액이며, 1990년 이후는 종합토지세 부과액임.

3) 법인특별부가세(1995~2002년) 부과액이 포함되어 있음.

<부표 8> 종합토지세 과세 개인자료 분포(1996년)

(단위: 명, 건, 백만원, %)

	토지과표분포						소유자가분포			
	인원	필지수	과표액 (%)	지가액 (%)	과표율	인원	필지수	과표액 (%)		
1천만원 이하	5,154,046	10,443,471	22,535,124 (9.69)	71,383,083 (9.50)	31.57	2,029,887	3,532,804	3,217,095 (1.38)		
2천만원 이하	1,868,725	6,096,515	26,533,005 (11.41)	84,616,869 (11.26)	31.36	1,722,644	3,694,052	8,225,491 (3.54)		
3천만원 이하	894,507	3,304,256	21,914,675 (9.43)	70,657,559 (9.40)	31.02	1,250,090	3,160,714	9,851,084 (4.24)		
4천만원 이하	507,398	2,032,177	17,525,793 (7.54)	56,847,188 (7.56)	30.83	833,336	2,458,590	9,154,063 (3.94)		
5천만원 이하	293,229	1,322,092	13,075,079 (5.62)	42,461,214 (5.65)	30.79	586,176	1,925,662	8,253,506 (3.55)		
6천만원 이하	186,063	917,789	10,168,994 (4.37)	33,028,523 (4.39)	30.79	451,461	1,546,735	7,749,834 (3.33)		
7천만원 이하	127,151	668,855	8,224,950 (3.54)	26,731,750 (3.56)	30.77	350,039	1,254,822	7,095,018 (3.05)		
8천만원 이하	90,584	507,003	6,769,975 (2.91)	21,972,395 (2.92)	30.81	302,176	1,065,135	7,033,460 (3.03)		
9천만원 이하	68,046	398,900	5,769,264 (2.48)	18,709,258 (2.49)	30.84	243,869	898,114	6,426,587 (2.76)		
1억원 이하	52,491	317,513	4,977,015 (2.14)	16,139,541 (2.15)	30.84	206,235	772,515	6,066,240 (2.61)		
2억원 이하	214,869	1,479,659	29,467,440 (12.68)	95,529,635 (12.71)	30.85	950,797	4,017,016	40,356,748 (17.36)		
3억원 이하	60,595	518,650	14,670,641 (6.31)	47,630,616 (6.34)	30.80	276,214	1,492,960	20,559,880 (8.84)		
4억원 이하	26,562	264,406	9,144,950 (3.93)	29,688,082 (3.95)	30.79	124,190	765,363	13,147,205 (5.66)		
5억원 이하	14,281	156,104	6,365,948 (2.74)	20,668,237 (2.75)	30.82	70,094	474,084	9,587,214 (4.12)		
6억원 이하	8,853	108,426	4,833,566 (2.08)	15,738,656 (2.09)	30.71	43,563	319,565	7,304,426 (3.14)		
7억원 이하	5,694	78,096	3,686,631 (1.59)	11,990,835 (1.60)	30.75	29,795	234,288	5,918,690 (2.55)		
8억원 이하	3,918	56,522	2,927,150 (1.26)	9,527,926 (1.27)	30.72	21,500	179,013	4,922,272 (2.12)		
9억원 이하	2,698	43,522	2,284,829 (0.98)	7,454,789 (0.99)	30.65	15,890	137,659	4,127,281 (1.78)		
10억원 이하	2,195	36,820	2,080,229 (0.89)	6,781,556 (0.90)	30.67	12,268	113,142	3,560,245 (1.53)		
20억원 이하	7,435	152,984	9,993,559 (4.30)	32,628,762 (4.34)	30.63	48,014	511,421	20,032,116 (8.62)		
30억원 이하	1,532	43,747	3,668,573 (1.58)	12,034,036 (1.60)	30.48	11,894	171,617	8,750,374 (3.76)		
40억원 이하	542	20,851	1,851,467 (0.80)	6,087,617 (0.81)	30.41	4,922	86,782	5,142,172 (2.21)		
50억원 이하	222	9,814	979,667 (0.42)	3,212,700 (0.43)	30.49	2,394	49,531	3,234,261 (1.39)		
50억원 초과	333	28,341	3,006,369 (1.29)	10,066,412 (1.34)	29.86	4,521	144,879	12,739,528 (5.48)		
합 계	9,591,969	29,006,453	232,454,791 (100.00)	751,587,241 (100.00)	30.93	9,591,969	29,006,453	232,454,791 (100.00)		

자료: 종합토지세 부과 전산 원시자료

<부표 9> 종합토지세 과세 개인자료 분포(2003년)

(단위: 명, 건, 백만원, %)

	토지과표분포					소유자가분포			
	인원	필지수	과표액 (%)	지가액 (%)	과표율	인원	필지수	과표액 (%)	
1천만원 이하	6,641,259	10,785,537	30,151,869 (10.01)	82,939,572 (9.93)	36.35	2,736,021	4,002,221	4,688,592	(1.56)
2천만원 이하	2,591,234	6,653,533	36,803,067 (12.22)	101,864,922 (12.20)	36.13	2,512,610	4,159,237	13,571,088	(4.51)
3천만원 이하	1,129,117	3,846,552	27,625,646 (9.17)	76,381,340 (9.15)	36.17	1,737,656	3,462,195	15,537,541	(5.16)
4천만원 이하	655,464	2,480,459	22,642,470 (7.52)	62,655,429 (7.50)	36.14	1,122,658	2,716,909	14,117,423	(4.69)
5천만원 이하	401,874	1,683,854	17,922,143 (5.95)	49,694,055 (5.95)	36.06	787,947	2,186,548	12,732,335	(4.23)
6천만원 이하	263,514	1,203,561	14,409,447 (4.78)	39,995,062 (4.79)	36.03	583,539	1,788,420	11,554,313	(3.84)
7천만원 이하	177,885	886,192	11,512,820 (3.82)	31,965,787 (3.83)	36.02	443,164	1,468,678	10,382,819	(3.45)
8천만원 이하	127,690	676,726	9,542,233 (3.17)	26,489,054 (3.17)	36.02	348,636	1,229,863	9,442,258	(3.13)
9천만원 이하	94,995	529,527	8,053,461 (2.67)	22,361,799 (2.68)	36.01	290,466	1,049,425	8,913,098	(2.96)
1억원 이하	73,623	429,016	6,977,771 (2.32)	19,382,846 (2.32)	36.00	243,078	907,201	8,335,058	(2.77)
2억원 이하	293,683	1,966,252	40,160,276 (13.33)	111,529,266 (13.36)	36.01	1,084,001	4,738,727	53,953,295	(17.91)
3억원 이하	78,282	645,651	18,925,850 (6.28)	52,569,215 (6.30)	36.00	314,277	1,757,122	27,399,569	(9.10)
4억원 이하	33,174	321,567	11,410,481 (3.79)	31,711,871 (3.80)	35.98	140,257	902,275	17,379,661	(5.77)
5억원 이하	17,301	186,431	7,701,803 (2.56)	21,391,518 (2.56)	36.00	76,943	542,994	12,334,317	(4.09)
6억원 이하	10,197	122,611	5,566,691 (1.85)	15,460,267 (1.85)	36.01	47,591	362,075	9,348,394	(3.10)
7억원 이하	6,537	88,769	4,229,854 (1.40)	11,740,395 (1.41)	36.03	31,708	258,886	7,377,161	(2.45)
8억원 이하	4,401	62,455	3,286,431 (1.09)	9,130,002 (1.09)	36.00	22,119	190,285	5,946,316	(1.97)
9억원 이하	3,127	46,575	2,646,254 (0.88)	7,360,304 (0.88)	35.95	16,163	146,895	4,925,659	(1.64)
10억원 이하	2,286	35,957	2,165,530 (0.72)	6,021,643 (0.72)	35.96	12,348	119,172	4,206,239	(1.40)
20억원 이하	7,841	151,106	10,482,681 (3.48)	29,143,573 (3.49)	35.97	45,649	519,900	22,204,425	(7.37)
30억원 이하	1,520	42,016	3,666,336 (1.22)	10,192,700 (1.22)	35.97	10,282	156,818	8,879,349	(2.95)
40억원 이하	459	19,014	1,575,167 (0.52)	4,363,885 (0.52)	36.10	3,973	74,337	4,903,844	(1.63)
50억원 이하	232	9,804	1,033,757 (0.34)	2,884,745 (0.35)	35.84	1,769	36,183	2,821,919	(0.94)
50억원 초과	329	23,295	2,730,272 (0.91)	7,629,099 (0.91)	35.79	3,209	110,124	10,257,648	(3.41)
합 계	12,616,034	32,886,520	301,222,309 (100.00)	834,858,276 (100.00)	36.08	12,616,034	32,886,520	301,222,309	(100.00)

자료: 종합토지세 부과 전산 원시자료

<부표 10> 1996년과 2003년의 토지소유내역 변화

(단위: 명, 천㎡, 건, 백만원)

	1996년					2003년		
	인원	면적	필지수	과표액	자기액	인원	면적	필지수
1천만원 이하	3,718,876	10,301,830	7,985,486	16,323,532	51,523,679	3,117,368	7,845,961	6,295,185
2천만원 이하	1,431,443	8,831,738	5,028,359	20,398,449	64,818,402	1,548,516	7,790,137	4,918,862
3천만원 이하	708,094	5,570,194	2,791,402	17,356,406	55,805,368	793,411	5,705,174	3,131,553
4천만원 이하	408,141	3,701,270	1,733,047	14,101,600	45,649,448	481,619	4,053,369	2,081,273
5천만원 이하	238,876	2,602,228	1,130,779	10,654,264	34,544,746	305,704	2,919,001	1,437,789
6천만원 이하	153,126	1,935,843	787,493	8,370,934	27,154,722	205,602	2,212,516	1,041,098
7천만원 이하	104,568	1,450,107	571,051	6,789,815	22,044,508	142,279	1,710,284	776,517
8천만원 이하	75,284	1,157,881	432,877	5,625,680	18,244,502	103,168	1,324,858	594,547
9천만원 이하	56,487	923,396	338,799	4,789,789	15,532,431	77,724	1,099,194	467,886
1억원 이하	43,720	758,325	270,871	4,145,539	13,447,148	60,882	881,123	380,836
2억원 이하	179,975	3,749,849	1,258,884	24,686,070	80,025,364	248,029	4,383,176	1,757,666
3억원 이하	50,933	1,510,969	437,621	12,335,129	40,064,175	68,866	1,694,014	594,188
4억원 이하	22,467	851,229	223,828	7,731,542	25,107,874	29,862	937,749	300,177
5억원 이하	12,151	574,849	131,533	5,413,217	17,569,113	15,748	614,741	175,515
6억원 이하	7,540	380,932	91,446	4,117,411	13,408,151	9,355	413,894	115,870
7억원 이하	4,873	318,227	66,324	3,154,694	10,262,208	6,020	319,222	83,976
8억원 이하	3,300	229,824	47,132	2,465,493	8,036,895	4,061	225,818	59,248
9억원 이하	2,330	175,694	37,822	1,973,887	6,437,370	2,937	190,754	45,005
10억원 이하	1,879	183,451	31,251	1,782,225	5,814,842	2,138	134,219	34,502
20억원 이하	6,391	764,987	130,923	8,565,777	28,088,110	7,430	732,717	146,987
30억원 이하	1,355	248,808	38,177	3,246,690	10,665,204	1,468	240,094	41,174
40억원 이하	462	131,327	17,877	1,573,859	5,180,392	439	112,235	18,350
50억원 이하	193	93,393	9,139	853,652	2,810,377	221	65,164	9,521
50억원 초과	297	276,781	25,284	2,653,941	8,913,026	314	204,064	22,871
합 계	7,233,151	46,723,113	23,617,405	189,139,533	611,148,054	7,233,151	45,809,479	24,530,536

자료: 종합토지세 부과 전산 원시자료

부 록 Ⅱ

<1995년 4월 10일 중앙일보>

토지과표 공시지가 전환, 조세저항 우려 후퇴
내무부, 지방세법 개정에 반영

정부가 신경제5개년계획의 일환으로 현재 낮게 책정돼 있는 토지과표를 내년 1월부터 공시지가로 전환기로 했었으나 부작용을 우려, 완화기로 했다.

내무부는 10일 토지과표의 공시지가 전환계획을 추진해 왔으나 ▲공시지가의 실제 가격 반영률에 문제가 있어 조세저항이 우려되는데다 ▲목표대로 공시지가의 1백%를 과표로 단번에 적용하면 지방자치단체의 향후 세수(稅收) 신장이 거의 불가능해지는 부작용이 예상된다고 밝혔다.

내무부는 당초 현재 공시지가의 30%선인 토지과표를 내년부터 공시지가의 1백%로 현실화하고 그 대신 세율을 인하한다는 방침이었다.

완화방안으로는 ▲현재와 같이 매년 과표를 상향조정해 나가는 방안, ▲현행 제도를 유지하는 방안 등이 검토되고 있는 것으로 알려졌다.

내무부는 여러 가지 개선방안을 놓고 도상(圖上) 연습을 하고 있으며 9월까지의 방안을 결정, 정기국회에 지방세법 개정안을 올릴 방침이다.

이 같은 방침은 그러나 정부가 약속을 뒤집는 것이어서 야당 등이 이의를 제기할 여지도 있는 것으로 보인다. <金日 기자>

<1995년 5월 17일 한국경제>

종토세율 절반으로 낮춰

부가세 면세점 인상, 촉진지역 중기 5년간 세감면

정부와 민자당은 0.2~5%인 종합토지세율을 내년에 0.1~2.5%로 절반수준으로 낮추기로 했다.

또 지방중소기업 특별지원지역과 개발촉진지역에 입주하는 지방중소기업에 대해서는 농공단지에 입주하는 기업과 동일하게 5년간 소득세 또는 법인세의 50%를 경감기로 했다.

민자당의 李相得 정책조정위원장은 16일 기자회견을 통해 이 같은 내용의 금년도 세제 및 세정개혁방안을 정부측과 협의를 거쳐 확정했다고 밝혔다.

李 위원장은 근소세 조기경감여부와 관련, 『앞으로 세수추이를 보아가며 추가경감을 추진키로 했다』며 『추가경감할 경우 소득공제를 확대하는 것보다는 현재 50만원 한도 내에서 산출세액의 20%를 공제해주는 근로소득세액공제 폭을 인상하는 방안을 검토하겠다』고 말했다.

이날 발표된 세제개혁방안에서 당정은 또 부가세 면세점(소액부징수대상)을 현행 연간 매출액 1천 2백만원 이하 사업자에서 내년에는 2천만원 이하로 인상, 약 14만 4천명의 소규모 영세업자들이 총 6백 20억원 정도의 세금부담경감효과를 보도록 하겠다고 밝혔다.

종합토지세는 세율을 인하하는 대신 과표현실화율을 50% 수준으로 높이고 취득세·등록세 등 거래과세의 세율도 대폭 낮춰 나가기로 했다. <김삼규 기자>

<1995년 9월 5일 매일경제>

현실화율 단계 상향조정/내무부 15일 공청회서 논의

정부는 종합토지세율 인하와 공시지가의 1백% 과표적용 방침을 변경, 종토세 과표를 현행 내무부 과세시가표준액에서 공시지가로 전환하되 적정수준으로 과표를 조정해 종토세 문제를 매듭짓기로 했다.

이는 종토세 과표기준을 공시지가로 전환, 공시지가의 1백%를 과표로 반영할 경우 세율을 인하하더라도 과표현실화율이 낮은 토지의 경우 종토세가 급등한다는 점을 감안한 때문이다.

내무부 고위관계자는 이와 관련, 『종토세 전환계획은 지가단일화 원칙에 따라 당초 신경제5개년계획 추진 일정대로 내년부터 추진하되 조세저항과 세수안정 측면에서 현재 과표현실화율인 31.6%에서 10%포인트 정도 더 높이는 선에서 과표를 결정하는 방안을 검토중』이라고 밝혔다.

이 관계자는 또 『종토세율은 현행대로 유지할 계획』이라고 밝혀 종토세 과표가 공시지가로 전환되더라도 실제 과표는 공시지가의 40% 선을 넘지 않을 것임을 시사했다.

내무부는 이 같은 내용의 종토세 개선방안에 대해 오는 15일 지방행정연수원 주최로 공청회를 갖고 각계 의견을 수렴, 지방세법개정안을 마련한 뒤 올 정기국회에서 통과될 경우 내년부터 시행할 예정이다.

내무부는 종토세 과표체제를 공시지가로 맞춘 뒤 과표를 공시지가의 일정비율(30%-50%-80%)로 단계적으로 인상하는 한편 과표 반영률이 일정수준 이상으로 높아지게 될 경우에는 종토세율을 인하, 세 부담을 경감시켜 주는 방안을 마련중인 것으로 알려졌다. 이는 내무부가 종토세 인상보다는 우선 현재 토지의 과표현실화율이 필지마다 4~60%로 천차만별이어서 제기되고 있는 종토세 형평성을 개선하는 데 주안점을 맞추고 있는 것으로 풀이된다.

한편 이 같은 내무부 방침은 최근 열린 당정회의에서 종토세 과표를 공시지가로 전환하되 현재 0.2%에서 5%까지 9단계의 누진세율체제로 되어 있는 종토세를 대폭 하향조정한다는 결정과는 다소 배치되는 것이다. <허준 기자>

<1995년 10월 1일 한국경제>

올 종토세 23% 늘어난다
 당정 세율인하 방침 백지화따라
 과표현실화율 31.6% 미만 토지 차등인상

오는 16일부터 30일까지 납부해야 되는 금년도 종합토지세 부과액이 지난해보다 23% 늘어나게 됐다. 정부와 민자당은 공시지가 대비 과표현실화율이 31.6% 미만인 토지는 과표를 차등 인상하고 31.6% 이상인 경우는 과표인상을 동결기로 결정했다. 이에 따라 금년도 종토세는 1천 1백 92만명을 대상으로 모두 1조 3천 4백 46억원이 부과돼 지난해의 1조 8백 92억원(1천 1백 41만명)보다 23% 늘게 됐다.

종토세 부과대상토지 2천 4백 69만필지 중 과표현실화율이 31.6%를 밑도는 땅은 총 1백 37만필지로 전체의 5%선에 불과해 대부분 납세자의 세부담액은 지난해와 비슷한 수준이 될 것으로 보인다.

종토세 부과대상은 △1만원 이하가 4백 84만명으로 전체 납세자의 40.6%에 이르며 △1만~5만원이 4백 79만명으로 40.2%, △5만~10만원이 1백 10만명으로 9.3%, △10만원 이상의 고액 납세자는 1백 18만명으로 9.9%에 달한다.

당정은 특히 지가인상이 없는데도 불구하고 지속적인 과표현실화로 국민들의 세금부담이 급증, 광범위한 조세저항을 유발할 우려가 있다며 과표인상을 31.6%에서 동결하되 지난달 당정간에 합의한 종합토지세율의 대폭 인하방침은 백지화하기로 했다.

당의 한 정책관계자는 이와 관련, 『韓昇洙 대통령비서실장, 韓利憲 청와대경제수석, 李相得 정책조정위원장 등이 만나 종토세 과표현실화와 세율인하 문제를 논의, 공시지가 대비 과표현실화율이 31.6%에 미달하는 과표는 3년간에 걸쳐 점진적으로 인상하기로 최종 합의했다』고 밝혔다. <金三圭 기자>

<1995년 10월 10일 중앙일보>

올 종토세 23% 증가

올해 종합토지세는 1,192만명에게 1조 3,446억원이 부과돼 지난해보다 23% 많아진 것으로 집계됐다.

9일 내무부에 따르면 올해 각 시·도의 종합토지세 부과액은 토지 과표현실화율 30% 미만 토지를 30% 수준으로 인상조정한 데 이어 시·군 통합에 따른 군 지역의 도시계획구역 편입 등으로 이처럼 늘었다.

납세인원도 51만명(4.3%)이 증가했다. 올해 종토세는 이달 16~31일에 내야 한다.

1인당 세액부담 분포상황을 보면 1천만원 이상 고액 납세자가 전체의 0.1%인 1만 800명이나 이들이 내는 세금이 전체 세액의 49%(6,646억원)를 차지했다. 땅 많은 사람들의 세부담을 늘리는 효과가 나타난 것이다.

전체적으로 보면 10만원 미만이 전체의 90%인 1,074만 2천명이어서 소액 납세자들의 부담은 크지 않은 것으로 집계됐다.

<1995년 10월 11일 중앙일보>

“종토세 과표 현상유지는 극소수 땅부자 위한 조치”

경실련, 현실화 촉구

경실련은 10일 종합토지세의 과표를 100% 공시지가로 전환하고, 현재 0.1% 수준인 실효세율도 1%로 끌어올려야 한다고 주장했다. 경실련은 이날 「정부는 부동산투기를 조장하는 종합토지세 과표현실화율 현상유지 방침을 철회하라」는 제목의 성명서에서 이 같이 밝히고 『과표현실화율을 현재 수준으로 유지하겠다는 것은 극소수 땅부자들만을

행복하게 해 주는 반개혁적 조치』라고 비난했다.

경실련은 또 『과표를 공시지가로 전환해 실효세율을 높일 경우 세 부담이 급격히 늘어나는 사람들은 50만원 이상 세금을 내는 24만 7,000명(종토세 총 납세자수의 2.1%)의 토지과다보유 계층』이라면서 『정부는 신경제5개년계획에서 이들 계층에 대해 96년도에 93년의 5배 수준으로 종토세를 증과하겠다고 약속했었다』고 덧붙였다. 경실련은 특히 앞으로 3~5년 안에 종토세의 실효세율이 0.5% 수준이 되도록 법제화해야 한다고 주장했다.

내무부는 최근 「지방세법 중 개정법률안」을 입법예고하면서 『종토세의 과표를 96년부터는 공시지가로 전환하되, 국민들의 세부담이 늘어나는 것을 막기 위해 95년 현재의 과표현실화 수준을 유지하면서 전환하는 원칙을 정했다』고 밝혔다.

<1995년 1월 8일 한국경제>

부동산관련 세제 전면개편

실명제 시행 맞춰 종토세·양도세율 등 인하키로

정부는 명의신탁 금지를 골자로 하는 부동산실명제가 시행되는 데 맞춰 종합토지세·양도소득세 등의 세율을 인하하는 등 부동산관련 세제를 대폭 개편할 방침이다. 8일 재정경제원, 내무부 등 관계부처에 따르면 부동산실명제가 시행될 경우 그동안 위장분산됐던 부동산이 실소유자에게 환원됨에 따라 이들의 세부담이 늘고 조세저항이 일어날 수 있다고 판단, 관련 세법을 이 같이 개정하는 방안을 마련중이다.

재경원 관계자는 이와 관련, 『현행 종합토지세의 최고세율(5%)은 과표현실화율이 30%선을 밑도는 데다 위장분산이 적지 않은 현실을 감안해 어쩔수 없이 높게 책정한 측면이 있다』며 『명의신탁이 금지돼 부동산의 위장분산이 불가능해질 경우 종토세율은 인하해야만 한

다』고 밝혔다. 현행 종토세율은 과표에 따라 0.2~5%(9단계)로 누진 과세되고 있으나 공시지가 대비 실효세율은 0.05~0.9%에 불과한 실정이다.

이 관계자는 또 취득가액(공시지가 기준)의 2%와 3%인 등록세와 취득세율도 상당히 높은 편이기 때문에 과표현실화 속도에 맞춰 점차 인하하는 방안을 마련할 계획이라고 말했다.

이와 함께 양도세, 상속·증여세 최고세율도 지난해 이미 10%포인트 인하됐으나 위장부동산의 환원율이 높을 경우 추가인하할 수 있다고 설명했다.

한편 정부는 부동산실명제 관련 특별법을 서둘러 제정해 가급적 조기에 실시하려던 당초 방침을 변경, 예상되는 문제점들을 충분히 수용토록 법안을 마련한 뒤 내년 1월부터 시행할 것을 검토중인 것으로 알려졌다. 부동산실명제의 기본 골격은 오는 12일을 전후해 발표할 예정이다. <安商旭 기자>

<국문요약>

토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로

노 영 훈

본 연구는 토지에 대한 대표적 보유세인 종합토지세의 강화 정책이 토지소유분포에 미치는 효과를 미시 과세자료를 통해 확인해 보고, 총량적인 토지세부담 변화가 일반지가에 어떠한 영향을 미쳤는지를 거시 시계열자료를 사용하여 실증분석하는 것이 목적이다. 이용용도별 차등과세를 하는 종합토지세는 경제인의 행태변화를 유도하기 위해 의도적으로 고안된 왜곡적 조세(distortionary tax)이고 그 정책목적은 지가안정과 토지소유분포의 개선이라고 명시되어 있다. 따라서 종합토지세의 도입목적대로 정책목표를 달성했는지는 종합토지세의 지가안정화와 토지소유분포의 형평화 효과에서 찾아야 할 것이다.

토지자산 소유분포를 종합토지세 과세대상 개인 모집단자료를 통해 살펴본 결과, 토지과표 기준으로 1993년, 1996년, 2003년 토지소유집중도를 나타내는 지니계수가 0.654(1993)→0.671(1996)→0.650(2003)으로 변화하여 1996년에 다소 증가한 토지소유불평등도가 2003년에는 다소 완화되어 1993년 수준으로 돌아가는 모습을 보였다. 이 중 1993년부터 1996년까지는 지가안정기조하에서 정부가 적극적으로 종토세부담 강화를 추진하였던 시기였음에도 토지소유집중도는 개선되지 못했다. 1996년부터 2003년까지는 외환위기 이후의 경제구조적 변혁기가 포함된 시기로, 토지소유자 양 극단 계층에서 차지하는 비중은 줄어들면서 중간 계층들

이 차지하는 비중이 늘어남에 따라 전반적인 토지집중도가 소폭 완화된 것으로 나타났다.

종합토지세 시행 이전인 1975년까지로 거슬러 올라가 우리나라의 토지보유세 및 토지관련 조세들이 우리나라의 지가변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 VAR모형 내의 충격반응함수(Impulse Response Function)를 통해 실증분석한 결과는 다음과 같다. 이전 과세가 지가지수에 미치는 영향은 분석기간(20년) 동안 그리 크지 않은 것으로 나타난다. 충격이 가해진 후 3년간은 지가상승률이 점점 더 높아지나 이후 점차 그 효과가 줄어들면서 12년 정도 지나면 완전히 사라지는 것으로 나타난다. 반면 보유과세의 경우 충격이 가해진 직후부터 바로 지가하락효과를 보이며 다른 세목에 비해 상대적으로 그 효과가 큰 편이다. 2년 이후에는 점차 그 효과가 줄기 시작하지만 8년 이상 영향을 미치는 것으로 나타난다. 양도과세는 충격이 가해진 직후에 미미하나마 지가를 상승시키는 효과를 가지나 2년 후부터는 지가를 하락시키는 효과를 나타내며 3년을 정점으로 지가하락효과가 서서히 줄어드는 것으로 나타난다.

종토세가 개인의 토지소유에 미치는 효과는 설혹 동일인의 두 시점간 토지소유량(면적, 가액, 필지수 등) 및 토지소유구성(위치, 용도 등) 변화를 원시자료(micro raw data)를 통해 파악한다 하더라도 그것이 종합토지세만의 효과라고 결론지을 수 없다는 연구의 한계점이 있다. 그러나 1993년부터 1996년까지 토지보유세부담의 급격한 증가가 인별 토지소유집중도의 변화라는 정책목적을 달성시키지는 못한 것으로 판단된다. 또한 종합토지세가 초과부담(excess burden)을 야기하지 않는 ‘효율성(efficiency)’ 기준의 좋은 조세라고 말할 수는 없다. 왜냐하면 세부담을 줄이기 위한 소유자의 행태변화가 초과부담을 발생시키고도, 토지소유집중도를 측정하는 지니계수의 수치상으로는 별로 큰 변화를

보이지 않을 수도 있기 때문이다. 결국 본 연구의 결론은 어떤 과세방식의 부동산보유세제도가 어떻게 세부담을 인상시켰는가에 따라 경제인의 대응행태가 달라진다는 것이다. 특히, 한 개인의 토지소유현황을 중심으로 세부담을 차등화시키는 종합토지세로 보유단계 세부담을 증가시킨다면 생전증여행위를 통한 소유분산 전략으로 이를 회피할 수 있어서 자산구성(Portfolio composition) 행태에 변화를 유도하게 되고 이는 해당 자산시장에서의 거래량 및 시장거래가격 등에 변화를 가져올 것이다.

<Abstract>

Economic Effects of Aggregate Land Value Taxation in Korea

by RO, Younghoon

Korea's excessively high and escalating land prices always have raised serious concerns among policy makers about the long-term stability of the economy. And their negative impacts of failing to provide a sufficient amount of urban lands for infrastructure, manufacturing, and housing needs have been addressed repeatedly. Furthermore, coupled with the initial concentration of land ownership among the wealthy class, land price inflation could worsen the subsequent income and wealth distribution as a whole.

While those high land prices per se might have truly reflected the extreme scarcity of a non-renewable resource due to the rapid economic development, it is doubtful whether the stabilization of price itself should be considered appropriate as a policy objective. Economists and policy makers in Korea, however, have long been interested in employing tax policies in order to solve these problems. Indeed, many administrations have relied on the change of various real estate taxes as a tool for fiscal stimulus or deterrent in the real estate market. In 1990, the Aggregate Land Value Tax (hereafter 'ALT') was introduced in an effort to stabilize the speculation-driven land price inflation and to lessen the degree of land ownership concentration.

Korea's ALT is levied annually on the individual landholding

assessment across the whole country at the three progressive rate schedules. Since the type of asset subject to taxation is confined only to land asset, it can best be characterized as a particular form of personal wealth tax, with its wealth defined only in terms of land asset holdings. It is defined as an ad valorem- according to the value - tax rather than a unit tax, and is a personal tax, as opposed to in rem- against an object - tax. Valuation becomes very important in terms of the administration and compliance cost. It is reassessed annually upon the capital market value of a land. Even if the ALT is administered by the central government and the same and uniform tax rates are applied in all the local taxing jurisdictions, they belong to local tax. Unlike many other countries, taxes levied annually on property is dichotomized into a land tax (ALT) and a building tax (Property Tax on Buildings).

The purpose of this study is to examine the economic effects of ALT; focusing mainly on change of land ownership distribution across landowners and its land price stabilization effect after the ALT introduction. Major findings are as follows:

First, when we compared the individual ALT taxpayer's land ownership concentration among three cross-sections of 1993, 1996, and 2003, the estimated Gini-coefficient which measure the area between 45 degree line and the Lorenz curve increased from 0.654 in 1993 to 0.671 in 1996 and then reduced back to 0.650 in 2003, which can be interpreted as showing no improvement in land ownership concentration during the whole period. Especially, it is worth noting that the land ownership distribution had not changed in a more equitable way even when the increase of the ALT burden was aggressively sought after by the government during the 1993~1995

period. Since it is always possible to considerably reduce the ALT burden of a household by diversifying the ownership to other members of a household with no or less landholding, we suspect that this loophole in failing to select the household as the unit of the ALT taxation contributed to the loss of effectiveness in affecting real ownership distribution. On top of that the initial tax rates were set much too low to elicit these desirable behaviors. And political sensitivities, particularly in regard to the cash flow constraints of many middle-class property owners, appeared to preclude ever raising these rates to a level where they might significantly alter major investments and consumption decisions. As for the lessening of land ownership concentration from 1996 to 2003 it appears to result from the large-scale new home ownership increase occurred during the period of 2001 to 2003.

Secondly, according to the Vector Auto Regression (VAR) model of land price, we noticed some land inflation stabilization effect of land-holdings tax increases from 1975~2003 period. But due to the limited number of time series observations we have some reservations in concluding that the increased land holding tax burden caused the land price inflation rate to be less than they otherwise would be.

<著 者 略 歷>

魯 英 勳

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
미국 Harvard 법대 초빙연구위원(visiting scholar)
현, 한국조세연구원 연구위원

研究報告書 04-11

토지세 강화정책의 경제적 효과 :
종합토지세를 중심으로

2004년 12월 24일 인쇄
2004년 12월 31일 발행

저 자 노영훈
발행인 최용선
발행처 한국조세연구원
138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 상 일 인 쇄

© 한국조세연구원 2004

ISBN 89-8191-285-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원