

# 綜合土地稅批判

## On Progressive Land Taxation

金正浩

(한국경제연구원 연구위원)

### 〈目 次〉

- I. 서론
- II. 現行 綜合土地稅의 構造
- III. 綜合土地稅의 문제점
- IV. 글을 마치며

### I. 서론

우리나라는 토지의 합산과세를 목적으로 하는 종합토지세의 부과를 눈앞에 두고 있는 실정이다. 종합토지세는 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 획기적인 조치로 생각된다.

종합토지세는 보유토지가액의 합산누진과세 개념에 기초를 두고 있다. 이와 같은 발상이 가능했던 것은 아마도 보유토지가액의 대소가 개개 토지보유자의 총체적 부의 크기와 정비례한다고 생각했기 때문일 것이다.

종합토지세는 이제 시작의 단계에 있는 세제이므로 앞으로 많은 시행상의 문제점이 발생할 것으로 예상된다. 본 연구는 종합토지세의 본격적 실시에 앞서 미리 예상되는 문제점을 적출하는 데에 목표를 두고 있다.

어떠한 경제정책이던 궁극적으로 추구하고

자 하는 그리고 또한 추구하여야 할 목표는 사회내에 주어진 자원을 효율적으로 사용하도록 유도하는 것이고 또 하나는 사회구성원들간에 존재하는 여러가지 격차의 해소, 즉 형평성의 증진이라고 할 수 있다. 대개의 경우 효율성과 형평성은 서로 대립적인 관계에 놓여 있는데 종합토지세가 추구하는 목표는 후자인 형평성의 증진이라는 데에 이견의 여지가 없다고 하겠다.

종합토지세라는 큰 틀은 여러가지의 많은 구체적 조치들로 구성된다. 따라서 형평성의 증진이라는 종합토지세의 궁극적 목표를 인정할 경우 우리가 종합토지세를 바라보는 시각은 자연스럽게 분명하여 진다. 첫째는 종합토지세를 구성하는 여러가지의 구체적 조치들이 과연 사회체제 구성원들간의 형평성 증진에 도움이 되는가를 살펴 보아야 할 것이다. 만약 과세대상의 선정, 과표의 합산방법, 세율체제, 부과징수의 방법 등이 형평성의 증진에 도움이 되지 않는다면 그러한 조치들은 형평성의 증진이라는 종합토지세의 기본적인 성격과 대립관계에 놓이게 되는 것이다. 우리가 종합토지세를 바라볼 때 견지하여야 할 또 하나의 시각은 여러가지의 조치들에 의하

여 형평성의 증진이 가능하다고 하더라도 그것만이 과연 최선의 방법인가를 따져 보아야 한다는 것이다. 만약 같은 정도의 형평성을 가져다 주는 정책이라면 효율성의 저하가 가장 최소인 정책이 선택되어야 할 것이다.

본 연구는 이와같은 시각에서 종합토지세를 구성하는 몇몇 조치들의 문제점을 적출하는데 목적을 둔다.

## II. 現行 綜合土地稅의 構造

종합토지세의 구조를 완벽하게 설명하려면 과세대상, 과세표준과 세율, 납세의무자, 납세지, 과세기준일 및 납기, 부과징수의 절차 및 방법, 구제제도 등 여러 분야에 대한 해설이 필요하겠으나 본 논문의 목적이 종합토지세의 해설에 있는것이 아니므로 여기서는 논의의 진행에 꼭 필요한 과세대상, 과세표준 합산의 방법 및 세율에 대해서만 간략하게 설명하기로 한다.

### 1. 과세 대상

종합토지세는 원칙적으로 지적법에 의한 모든 토지를 과세의 대상으로 한다. 여기에서 지적법에 의한 모든 토지라 함은 지적법 제5조에 개기된 田·塚·대·임야 등 24개 지목에 해당하는 모든 토지를 말한다(권·김(1990), PP 16-20). 만약 지적공부상의 지목과 실제 활용되고 있는 지목이 상이할 경우는 실제 활용되고 있는 용도에 따라 과세한다.

원칙적으로 지적공부상의 모든 토지가 과세대상임이 원칙이긴 하나 실제의 운영면에

서는 그러하지 아니하다. 각종 비과세 및 감면 조항이 존재하기 때문이다. 비과세 감면은 國등에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세, 과세면세 등으로 구성되는데 자세한 내용은 권·김(1990) PP 133-169를 참조하기 바란다.

### 2. 과세표준의 합산 방법과 세율구조

종합토지세는 토지보유자별로 보유토지의 과표를 합산하여 누진세율은 적용하는데에 그 의의가 있다. 과표합산과 관련하여 동세제의 구조는 종합합산과 별도합산, 그리고 분리과세의 세가지 요소로 구성된다.

먼저 종합합산의 대상이 되는 토지는 기준면적이내의 주거용 건축물의 부속토지, 공장용지중 입지기준면적 초과토지, 부채지주 소유 농지, 목장용지중 기준초과토지, 일반 영업용 건축물의 기준초과 토지, 지상 정착물이 없는 토지 등 소위 '투기성 수요'가 강하게 나타날 우려가 있는 토지들을 일컫는다. 공장구내의 공장이 아닌 건축물의 부속토지, 골프장내 건축물의 부속토지, 고급 오락장용 건축물의 부속토지 등은 종합합산의 대상이 된다.

별도합산은 전국의 모든 건축물<sup>1)</sup>의 바닥면에 용도지역별 적용배율을 곱하여 산정한 면적을 초과하지 않는 부분의 토지를 대상으로 이루어진다. 단 공장구내의 공장이 아닌 건축물의 부속토지, 골프장내 건축물의 부속

1) 건축물이라함은 건물뿐만 아니라 건물부대설비 및 각종 구축물을 모두 포함한다.

토지, 고급오락장용 건축물의 부속토지, 건축물의 과세시가 표준액이 토지과표의 1/10에 미달하는 건축물의 부속토지, 위법시공 건축물의 부속토지, 별장용 건축물의 부속토지등을 제외한다.

한편 선별적으로 경과세하거나 또는 중과경우 세율은 체차누진구조를 가진다. 체차누진구조란 세율을 누진으로 적용하되 상위의 세율은 과표가 하위세율의 적용범위를 초과하는 부분에 대해서만 적용하는 세율적용방식을 일컫는다. 따라서 최저세율적용구간을 제외하면 각각의 과표구간마다에 해당하는 實效稅率(Effective Tax Rate)은 필연적으로 각각에 적용되는 名目稅率(Nominal Tax Rate)보다 낮게 나타난다.

먼저 종합합산과세대상에는 최저세율 0.2%, 그리고 최고세율 5%가 적용된다. 다음

의 <표 1>은 과표의 구간별 적용세율과 납부세액의 결정방법, 그리고 그에 따른 실효세율을 요약하고 있다.

세할 필요가 있는 토지는 과표를 합산하지 않고 분리과세하며 동시에 누진세율이 아닌 단일세율을 적용하도록 되어 있다. 분리과세의 대상이 되는 토지중 경과세의 대상이 되는 것은 입지기준 면적내의 공장용지, 자경농지, 목장용지중 기준면적내의 토지, 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 문화재 보호 등에 필요한 임야, 공급 목적의 소유토지, 발전시설용 토지, 채광인가 받은 광구내의 토지 등이고 중과세의 대상이 되는 것은 골프장용 토지, 별장용 건축물의 부속토지, 주택의 부속토지중 기준초과토지, 고급오락장용 건축물의 부속토지 등이다.

종합합산 과세대상과 별도합산과세대상의

<표 1> 종합합산 세율

과표(x)구간	적용세율(%)	납부세액(y) 결정방법	실효세율(y/x)(%)
$x \leq 2$ 천만	0.2	$x \times 0.002$	0.20
2천만 $< x \leq 5$ 천만	0.3	4만 + $(x - 2$ 천만) $\times 0.003$	0.20-0.26
5천만 $< x \leq 1$ 억	0.5	13만 + $(x - 5$ 천만) $\times 0.005$	0.26-0.28
1억 $< x \leq 3$ 억	0.7	28만 + $(x - 1$ 억) $\times 0.007$	0.28-0.56
3억 $< x \leq 5$ 억	1.0	168만 + $(x - 3$ 억) $\times 0.010$	0.56-0.74
5억 $< x \leq 10$ 억	1.5	368만 + $(x - 5$ 억) $\times 0.015$	0.74-1.11
10억 $< x \leq 30$ 억	2.0	1118만 + $(x - 10$ 억) $\times 0.020$	1.11-1.71
30억 $< x \leq 50$ 억	3.0	5118만 + $(x - 30$ 억) $\times 0.030$	1.71-2.22
50억 $< x$	5.0	11118만 + $(x - 50$ 억) $\times 0.050$	2.22-5.00

이 표를 통하여 우리는 다음의 몇가지 사

실을 확인할 수 있다. 첫째, 최저과표구간을

제외한 모든 과표구간에 있어서(과표에 대한 실제납부세액의 크기인) 실효세율은 명목적으로 적용되는 세율보다 낮다. 둘째, 최저과표구간에 대해서는 단일세율이 적용되나 나머지의 모든 과표구간에 대해서는 비록 동일한 과표구간에 속한다고 하더라도 누진율이 적용된다. 즉, 비록 각 구간마다 적용되는 명목세율은 불연속적 계단구조를 가지고 있지만 명목세율은 하위과표구간의 최고액수를 초과하는 금액에 대해서만 적용되기 때문에 실효세율의 구조는 불연속적구조의 명목세율과는 달리 비록 같은 구간에 속하더라도 연속적 누진구조를 가진다는 것이다. 따라서

최고세율인 5%는 과표의 크기가 무한대에 달할 때에만 적용이 가능한 극한치의 역할을 하게 된다. 단 최저과표구간의 경우는 더 이상의 하위과표구간이 존재하지 않기 때문에 동일구간 내에서는 실효세율과 명목세율이 일치하며 동시에 누진이 아닌 단일세율만이 적용된다.

별도합산의 세율도 구조적으로는 종합합산의 경우와 동일한 특성을 가지나 최저 세율, 최고세율 및 구체적 과표의 적용구간 구분이 종합합산세율과 상이하다. 별도합산과세대상에 적용되는 구체적 실효세율의 구조는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 별도합산 세율

과표(x)구간	적용세율(%)	납부세액(y) 결정방법	실효세율(y/x)(%)
$x \leq 1\text{억}$	0.3	$x \times 0.003$	0.30
$1\text{억} < x \leq 5\text{억}$	0.4	$30\text{만} + (x - 1\text{억}) \times 0.004$	0.30-0.38
$5\text{억} < x \leq 10\text{억}$	0.5	$190\text{만} + (x - 5\text{억}) \times 0.005$	0.38-0.44
$10\text{억} < x \leq 30\text{억}$	0.6	$440\text{만} + (x - 10\text{억}) \times 0.006$	0.44-0.55
$30\text{억} < x \leq 50\text{억}$	0.8	$1640\text{만} + (x - 30\text{억}) \times 0.008$	0.55-0.65
$50\text{억} < x \leq 100\text{억}$	1.0	$3240\text{만} + (x - 50\text{억}) \times 0.010$	0.65-0.82
$100\text{억} < x \leq 300\text{억}$	1.2	$8240\text{만} + (x - 100\text{억}) \times 0.012$	0.82-1.07
$300\text{억} < x \leq 500\text{억}$	1.5	$32240\text{만} + (x - 300\text{억}) \times 0.015$	1.07-1.24
$500\text{억} < x$	2.0	$62240\text{만} + (x - 500\text{억}) \times 0.020$	1.24-2.00

별도합산세율이 비록 최저세율이라는 면에서는 종합합산세율보다 높으나 그 효과는 종합합산의 최저과표구간인 2000만원이하에 대해서만 적용될 뿐 그 나머지의 모든 구간에서 전자의 세율은 후자에 비하여 낮다. 이와 같은 현상은 다음의 요인으로부터 기인한다.

첫째는 동일세율의 적용구간이 넓다는 것이고 또 하나는 최고세율이 낮다는 사실이다.

한편 분리과세대상에 적용되는 세율은 다음의 <표 3>에서 볼 수 있는 바와같이 0.1%, 0.3%의 저세율 적용대상 및 5%의 고세율 적용대상으로 구분된다.

<표 3> 분리과세세율

課 稅 標 準	稅 率
· 自耕農地(田·沓·果樹園)	課稅標準額의 1,000분의 1
· 特殊開發林, 營林計劃認可林, 宗中林 등 分離課稅 對象林野	// 1,000분의 1
· 基本面積內의 牧場用地	// 1,000분의 1
· 基準面積內의 工場用地, 發電施設用地, 鑛區內의 採鑛 中인 土地	// 1,000분의 3
· 土開公, 住公, 水質源公社의 分讓, 供給, 貸貸用 土地	// 1,000분의 3
· 골프場, 別莊用 土地, 高級娛樂場用 土地	// 1,000분의 50
· 基準面積超過 住居用 土地	// 1,000분의 50

<그림 1>은 이와 같이 서로 구조를 달리하는 세가지의 세율체계를 한 눈으로 비교할 수 있도록 하여 준다.

### III. 綜合土地稅의 문제점

#### 1. 세율체계상의 문제점

영업용 건축물의 부속토지는 건축물의 바닥면적에 용도지역별 적용배율을 적용한 후 그 이내의 면적은 별도합산의 대상이 되며 적용배율을 적용한 면적을 초과하는 면적은 종합합산의 대상이 되도록 처리하고 있다.

{
   
 영업용 건축물의 별도합산 면적=건축물의
   
 바닥면적×용도지역별 적용배율
   
 영업용 건축물의 종합합산 면적=총부지면
   
 적-별도합산면적
   
 적용배율을 초과하는 면적을 종합합산의
   
 대상으로 취급하는 것은 일정기준 이상의 점

유토지에 대해서는 중과세함으로써 과다한 토지의 점유를 막고자함일 것이다. 그러나 경우에 따라서는 적용배율을 초과하는 면적이 오히려 적용배율내의 부속토지면적보다 더 낮은 세율을 적용받는 것이 가능해지는 모순이 발생한다.

하나의 실례를 지적함으로써 논점을 좀더 분명히 해보자. 甲이라는 사무용 건물 소유주가 상업지역내의 1600평의 부지위에 바닥면적 500평의 10층 짜리 건물을 소유하고 있다. 과세표준을 평당 100만원이라고 할 때 甲은 다음과 같은 방법에 의하여 세금을 납부하게 된다.

{
   
 별도 합산 과표 :
   
 $500(\text{평}) \times 3(\text{적용배율}) \times 100\text{만원} = 15\text{억}(\text{원})$ 
  
 별도 합산 세액 :
   
 $440\text{만} + (15\text{억} - 10\text{억}) \times 0.006 = 740\text{만원}$ 
  
 별도 합산 세율 :
   
 $740\text{만} / 15\text{억} = 0.0049$

〈그림 1〉 종합토지세 실효세율의 구조



종합합산과표 :

$$(1600-1500(\text{별도합산 면적}))(\text{평}) \times 100\text{만원} = 1\text{억}$$

종합합산세액 :

$$13\text{만} + (1\text{억} - 5\text{천만}) \times 0.005 = 28\text{만}$$

종합합산세율 :

$$28\text{만} / 1\text{억} = 0.0028$$

평균세율 :

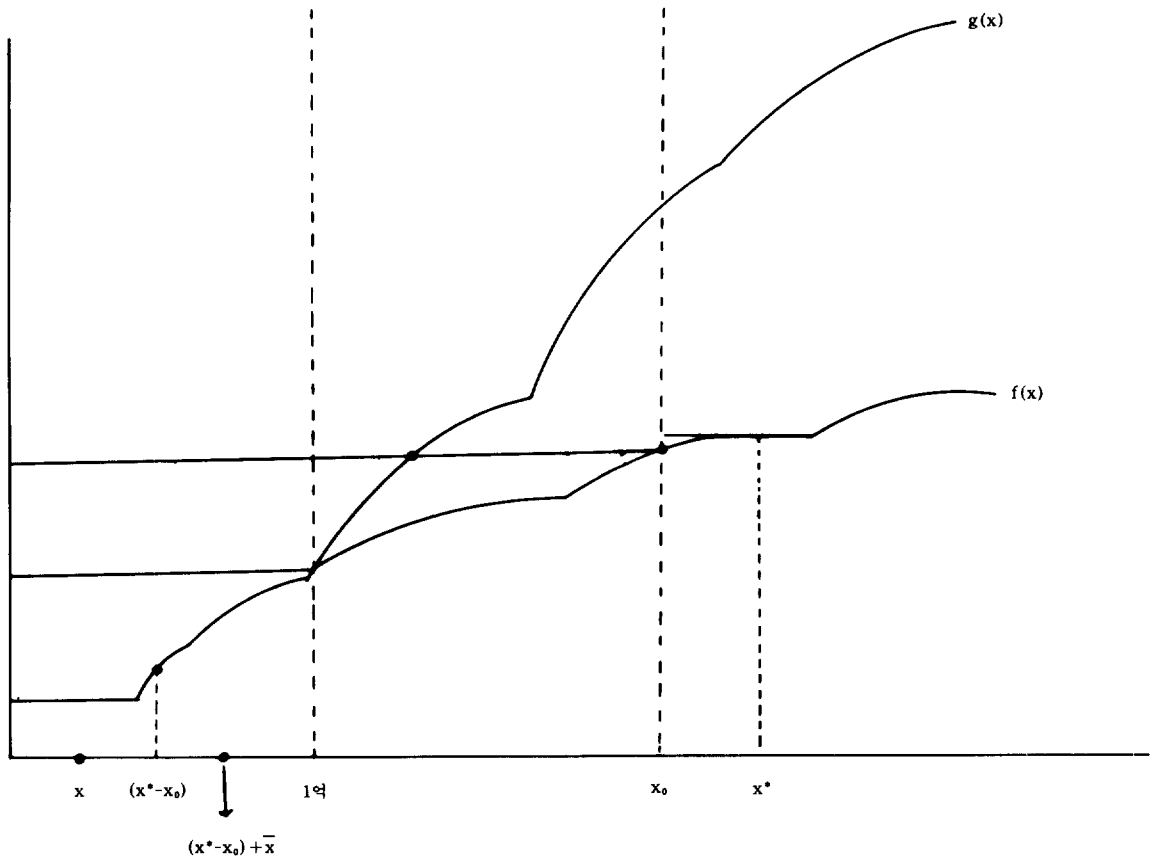
$$768\text{만} / 16\text{억} = 0.0048$$

즉 현행의 제도하에서 甲이 부담하게 되는

종합토지세총액은 별도합산세액 740만원과 종합합산세액 28만원을 합한 768만원이 된다.

여기에서 우리가 문제시하는 것은 종합합산대상으로 취급되는 토지 100평에 관한 세액의 산출체계이다. 종합토지세에서 영업용 건축물의 부속토지에 대하여 적용배율내의 토지만 별도합산대상으로 간주하고 그 나머지의 부속토지는 종합합산의 대상으로 포함시키는 목적은 적용배율이상의 토지는 투기용으로 간주하여 높은 세율을 적용하고자 함

<그림 2> 세율구조의 모순



이 분명하다. 그러나 위의 예에서 알 수 있는 바와 같이 만약 적용배율을 넘는 토지의 과세 표준이 그리 크지 않을 경우 종합합산대상이 되는 토지가 오히려 더 낮은 세율을 적용받게 되는 모순을 가져온다. 만약 위의 예에서 종합합산을 인정하지 않았다면 오히려 더 높은 세율이 적용되었음을 다음의 계산을 통하여 알 수 있다.

$$\begin{aligned} & \text{별도합산 과표} : 1600\text{평} \times 100\text{만원} = 16\text{억} \\ & \text{별도합산 세액} : \\ & 440\text{만} + (16\text{억} - 10\text{억}) \times 0.006 = 800\text{만} \\ & \text{별도합산 세율} : 800\text{만} / 16\text{억} = 0.005 \end{aligned}$$

즉 적용배율을 초과하는 토지에 대하여 종합합산이 인정되지 않았다면 甲이 부담할 세액은 800만원으로서 적용배율 초과토지에 대하여 중과세함을 목적으로 하는 현행제도하의 세액 768만원보다 32만원이 더 많다는 모순이 발생하는 것이다.

이와 같은 상황을 좀더 일반화시키기 위하여 다음의 그래프를 사용하여 보자. <그림 2>에서  $f(x)$ 는 과표  $x$ 에 해당하는 별도합산세율, 그리고  $g(x)$ 는 과표  $x$ 에 대응하는 종합합산세율이다. 어떤 건물의 과표가  $x^*$ 이고 이 중 별도합산대상의 과표가  $x_0$ 이라하자. 이때

$$f(x^*) > g\{(x^* - x_0) + \bar{x}\} \dots\dots\dots(1)$$

이 성립되는 한 종합합산으로 인하여 세율이 오히려 낮아지는 결과가 발생한다. 단  $\bar{x}$ 는 소유주가 이미 보유하고 있는 종합합산과세 대상토지의 과표합산액을 의미한다.

## 2. 토지의 집약적 사용을 위한 유인이 없음

모든 국가정책의 궁극적 목표는 효율성 및 형평성의 제고라는 데에 의문의 여지가 없을 것이다. 효율성과 형평성이란 서로 상충하는 경우가 많으며 토지정책도 여기에서 예외는 아닐 것이다. 우리나라의 토지보유와 관련하여 사회적 갈등의 초점이 되어 온 것은 주로 형평성의 문제이다. 종합토지세란 그와 같은 여론의 극단적 표출현상으로 이해될 수 있다.

효율성이란 나눌 떡의 크기로, 그리고 형평성이란 나눌 자들간에 그 떡이 얼마나 고르게 분배되는가의 문제로 귀착되어진다. 만약 고르게 나누어지는 정도와 앞으로 만들어질 떡의 크기가 역의 관계에 있다면 고르게 나누는 것만이 최선의 방책은 아닐 것이다.

나눌 떡의 크기를 크게 하는 일, 즉 효율성의 증대를 꾀하는 일은 체제내에 존재하는 가용자원을 이용함에 있어 낭비적 요소를 배제함으로써 가능하여 진다.<sup>2)</sup> 이와같은 목표는 최소한 자원일수록 아껴쓰므로써 달성된다. 소유권이 보장되는 자유시장체제에서 자원의 회소성 정도는 그 자원의 취득을 위하여 지불하여야하는 가격의 높낮이에 의하여 측정된다. 상대적으로 회소성이 높은 자원은 그에 상응하는 만큼 가격이 높아지게 되고

2) 외부효과와 문제를 배제할 경우 효율성이 극대화되는 자원의 최적이용은 서로 다른 생산요소간 한계대체율, 한계변환율이 일치하는 점에서 결정되며 이와 같은 상태를 자원의 최적이용상태 (Optimal Allocation of Resources)라 한다.



그것을 이용하는 자는 높은 가격으로 말미암아 자원의 절약을 강요받게 되는 것이다.

토지자원의 경우 절약적이용이란 주어진 토지위에 가능한 많은 활동공간을 창출하는 것이며 이와 관련하여 우리가 관찰할 수 있는 현상은 건물의 고층화로 대표된다. 물론 단순한 건물의 고층화만으로 자원의 절약이 달성되는 것은 아니다. 절약을 필요로 하는 자원은 토지뿐만이 아니라, 건물의 건축을 위하여 소요되는 모든 자원들, 즉 시멘트, 철근, 골재, 유리 등 건축자재, 및 노동력 등이 모두 절약의 대상이 된다. 따라서 토지의 절약적 이용을 위하여 과도한 고층화를 추진하는 것은 토지의 절약을 도모할 수 있지는 하나 토지 이외의 건축시 소요되는 자원을 낭비하게 하는 결과를 초래한다.

토지자원의 최적이용과 관련하여 또 한가지 지적되어야 할 문제는 건축시기의 문제이

다. 토지란 영구적으로 존속하는 자원이며 일단 건축물이 건축되면 그것은 상당히 오랜 기간동안 그곳에 존재한다. 만약 건축주가 판단을 잘못하여 과도하게 높은 건물 또는 과도하게 낮은 건물을 건축하였다면 그 잘못된 판단의 효과는 그 건물이 존재하는 한 지속적으로 나타난다.

나대지가 존재할 때 그곳에 건축될 건축물의 높이와 건축시기간에는 밀접한 관계가 존재한다.(Kim(1988)) 외부효과와 정보의 문제를 제쳐놓고 본다면 토지의 최적 이용은 그 토지가치가 극대화되도록 건물의 높이와 건축시기를 결정할 때에 달성되며 그것이 또한 사회적 최적이기도 하다. 토지의 가치는 그것이 거두어들일 수 있는 임대료 흐름(Rent Stream)의 현재가치라고 볼 수 있으며 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.(Kim(1988), P 75)

$$V(t_0) = \max_{\{T, h\}} \underbrace{\int_{t_0}^T R(t) e^{-r(t-t_0)} dt}_I + \underbrace{\int_{T_1}^{\infty} p(t) \cdot h e^{-r(t-t_0)} dt}_{II} - \underbrace{C(h) e^{-r(T-t_0)}}_{III} \dots\dots\dots (2)$$

단, 위식에서  $t_0$ 는 기준시점(또는 현재라고 해석될 수 있음),  $V(t_0)$ 는 현재의 토지가치,  $T$ 는 건축시점,  $R(t)$ 는 나대지 상태로 토지를 사용했을 때 나오는 임대료(소작료, 주차 수입, 테니스코트 수입, 야적장 임대료 등<sup>3)</sup>),  $p(t)$ 는 건축된 상태에서 거두어들일

수 있는 단위면적당 임대료의 수입,  $t$ 는 임의의 시점,  $h$ 는 건축밀도(건물의 높이라고 해석될 수 있음),  $r$ 은 사회적할인율(또는 시간 선호율),  $C(h)$ 는 건축밀도  $h$ 에 따라 변화하는 건축비 총액을 의미한다.<sup>4)</sup> 식(2)는

3) 만약 놀고 있는 땅이라면  $R(t)$ 는 0이 된다.

4) 단위당 건축비는 건물의 높이가 높아짐에 따라 체증적으로 증가함을 가정한다. 즉  $C''(h) > 0$ 을 의미한다.

다음과 같이 해석될 수 있다. 식(2)의 첫번째항인 I은 건축이전의 상태, 즉 나대지의 상태로 이용했을 때 발생하는 임대료 수입의 현재가치이고, 두번째항인 II는 건물이 완공된 후 발생하는 임대료수입의 현재가치, 그리고 III은 최적건축시점인 T에 발생하는 건축비의 현재가치를 각각 의미한다. 따라서 식(2)는 토지의 가치를 현재로부터 영원까지 발생하는 모든 임대료 수입에서 건축비부분을 제한 값으로 간주하는 셈이 된다.

식(2)에 의하여 자원이용의 최적상태를 달성하는 필요 조건(Necessary Conditions)은 다음의 두가지로 요약된다.<sup>5)</sup>

(조건 1)  $p(T)h - rC(h) = R(T)$  : 개발시기의 결정조건

(조건 2)  $\int_0^{\infty} p(t)e^{-r(t-t_0)} dt = C'(h) e^{-r(T-t_0)}$  : 개발밀도의 결정조건

(조건 1)의 좌변은 건축시점에 있어서 총 임대료 수입으로부터 건축비의 기별이자를 제한액수로서 순임대료수입이 된다. 따라서 (조건 1)이 의미하는 바는 건축시점 T에 있어서 순임대료수입과 건축시 포기해야 하는 (비건축시의)임대료 R(T)가 일치해야 한다는 것이다. 한편 (조건 2)의 좌변은 건축이 이루어진 후 부터 단위밀도당 발생하는 모든 임대료수입의 현재가치이고 우변은 밀도의 증가에 따라 나타나는 한계 건축비의 현재가치이다. 따라서 (조건 2)는 건축밀도의 증가에 따른 한계수입과 한계비용이 일치해야 한

다는 이윤극대화의 일반법칙의 한가지 변형임에 불과함을 알 수 있다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 토지의 적정이용은 건축물의 밀도(또는 높이)를 적정하게 결정함과 동시에 건축시기를 적정하게 결정함으로써만 가능해진다. 이때에 달성되는 토지이용효율성의 극대화는 소유주개인에게 뿐만 아니라(외부효과는 무시할 수 있을 것이므로) 사회적 효율성의 극대화를 의미한다.

여기에서 한가지 분명히 할 점은 유휴지의 보유라는 사회적으로 최악시되는 현상조차도 토지의 효율적 이용에 필수불가결한 현상이라는 점이다. 그러나 원인이야 어찌되었건 유휴지의 보유는 투기행위로 간주되어 사회적으로 최악시되고 있고 여러가지의 조세적·비조세적 조치들은 유휴지의 보유에 대하여 최대한의 불이익을 가져오도록 짜여져 있다.

종합토지제도 유휴토지의 중과세라는 구조를 가지고 있음에는 예외가 없으나 다만 토지의 용도에 따라 중과세의 정도가 달라진다는 특이한 성질을 가지고 있다. 다음의 <표 4>는 토지의 용도에 따라 건축이 이루어진 토지와 유휴지가 세법상 어떠한 대우를 받는가를 요약하고 있다. 이 표를 통하여 알 수 있듯이 (물론 몇몇의 예외가 존재하기는 하나) 유휴토지인 나대지는 용도가 어찌되었건 누진구조가 강한 종합합산의 대상인데 반하여 일단 건축이 이루어지면 영업용 건축물의 경우 상대적으로 누진성이 약한 별도합산, 그리고 공장용토지의 0.3%의 단일저세율이 적용된다. 한가지 특기할만한 사항은 주거용

5) 필요조건은 식(2)를 T와 h로 미분함으로써 도출된다.

토지의 경우 건축이 된 토지이전 유류지이전을 막론하고 종합합산의 대상으로 간주하고 있기 때문에 유류지로 운영되는 주거용토지는 중과세의 대상이 되지 않는다고 할 수 있다. 이와 같은 현행 종합토지세제하에서는

토지를 유류지로 방치할 경우 상대적으로 중과세 되는 정도는 공장용 토지의 경우가 가장 강하고 다음이 영업용 건물의 토지 그리고 주거용 토지의 경우는 중과세가 이루어지지 않는다.

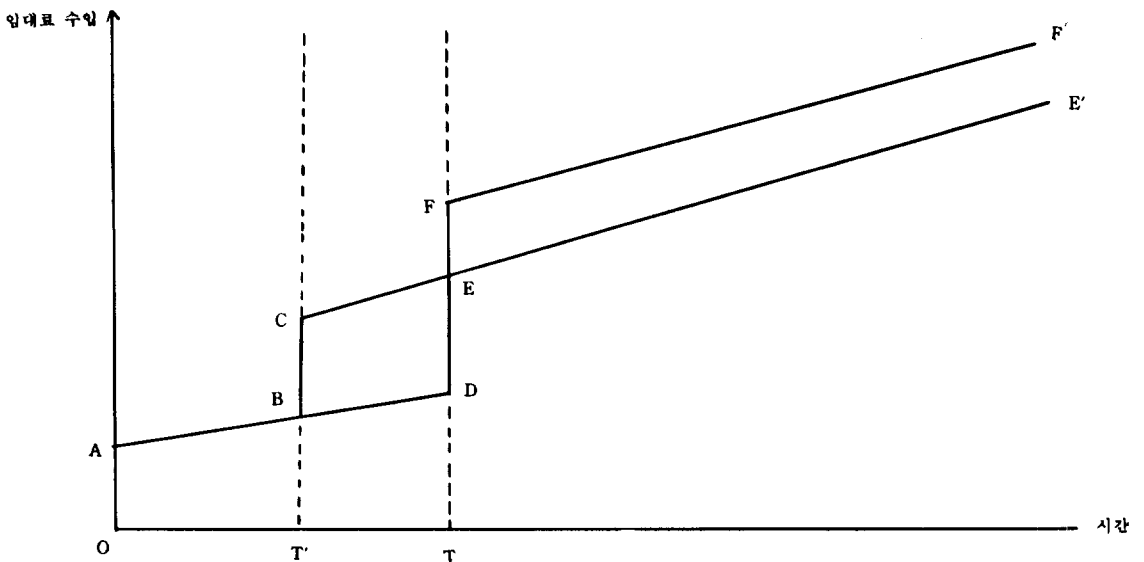
〈표 4〉 건축물 유무에 따른 종합토지세 차등과세의 방법

	주거용 토지	영업용 건물용 토지	공장용 토지
기건축	종합합산	별도합산	분리저율과세(0.3%)
미건축	종합합산		

대부분의 조세는 경제행위주체들의 경제적 결정행위에 영향을 미치며 유류지에 대한 중과세 조치도 여기에서 예외일 수는 없을 것이다. 이미 필자는 다른 논문(Kim(1988), p83)을 통하여 유류지에 대한 중과세 조치가

건물의 건축시기를 앞당김과 동시에 건물의 건축밀도를 낮추는 효과를 가져옴을 증명하였다. 개별 토지소유자의 입장에서 볼 때 이와 같은 효과는 〈그림 3〉으로 요약될 수 있다.

〈그림 3〉 유류지 중과조치의 효과



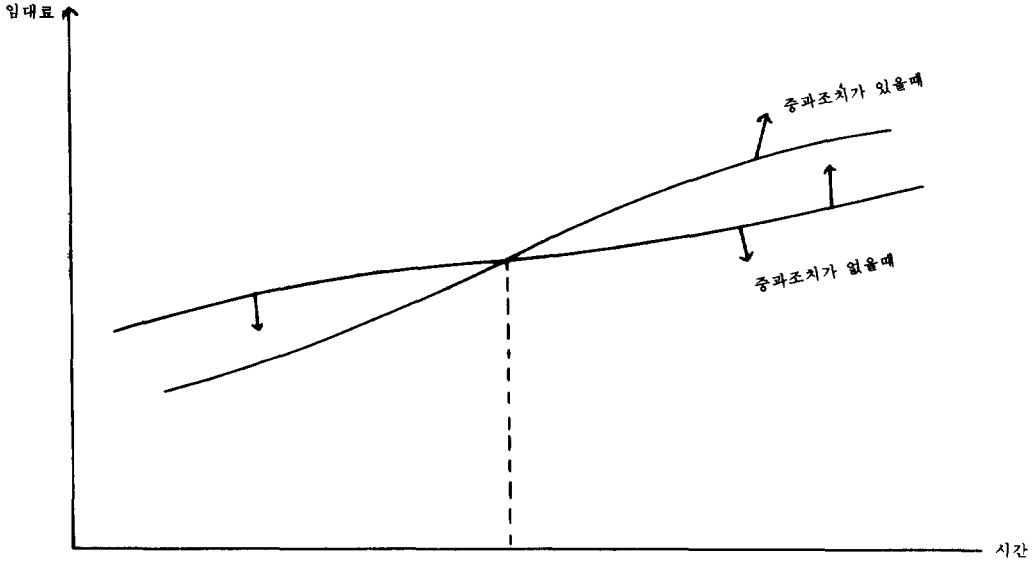
이 그림에 나타난 임대료 수입은 모두 시간적 할인율로 할인된 현재가치로 평가된 것들이다. 여기에서 선 ADFE'은 유휴지에 대한 중과조치가 없을 경우의 임대료수입의 흐름이다. 이 선 밑의 면적은 해당 토지의 가치이다. 시점 T에서 D→F로의 도약이 발생하는 것은 T시점을 건축시점으로 보았기 때문이다. 이제 유휴지에 대한 중과세 조치를 고려하여 보자. 이 조치는 개별 건축주로 하여금 건축시점을 앞당기는 동시에 건축밀도를 낮추도록 하는 효과를 갖는다. 앞당겨진 건축시점을 T'이라 했을 때 중과세 조치에 따라 발생하는 임대료수입의 흐름은 ABCEE'이며 토지의 가치는 그 밑의 면적으로 대표된다. 이들 두 경우의 토지가치를 비교하여 볼 때 중과세조치가 이루어질 경우는 그렇지 않은 경우에 비하여 T'T'의 기간동안 □BCED만큼 크며 그 이후의 기간에서는 EFF'E'만큼 작다. 중과세 조치가 있을 경우와 없을 경우를 비교하여 어느쪽이 더 토지의 가치를 높이는가는 BCED와 EFF'E'의 둘 중 어느 것이 더 큰가의 문제로 귀착되는데 결론적으로 후자가 전자에 비하여 항상 크다는 관계가 성립한다. 동일한 목적함수를 극대화할 때 제약조건이 없는 경우의 극대값이 제약조건이 있는 경우의 극대값에 비하여 항상 클수 밖에 없다는 수학적 명제의 자연스런 귀결이기 때문이다. 즉, 유휴지에 대하여 중과세를 하는 조치는 개별토지들의 가치를 떨어뜨린다는 것이다.

도시용으로 이용되는 토지의 경우 토지 그 자체로서는 그다지 큰 효용가치가 없다. 그것의 가치는 궁극적으로 건물과 관련되어 있

는 것이다. 따라서 토지가치의 하락 그 자체는 그다지 중요하지 않으며 중요한 것은 건물임대료의 흐름이 어떻게 변화하는가에 있다. 이미 논의한 바와 같이 유휴토지에 대한 중과세 조치는 건물의 건축시기를 앞당기는 대신 건축밀도를 낮춘다. 따라서 유휴토지에 대한 중과조치가 발효되면 당분간은 건축활동이 활발해지게 되고 따라서 건물의 공급이 중과조치가 없는 경우와 비교하여 더 많은 건축물의 공급이 이루어진다. 그러나 이때에 공급되는 건축물들은 건축밀도가 낮아진 것들이기 때문에 시간의 흐름과 더불어 건축물 공간의 공급증가 효과는 감소하여 궁극적으로는 중과조치가 시행되는 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 건물공간의 실효공급효과가 줄어들게 된다. 건물공간에 대한 실수요가 유휴토지에 대한 중과여부에 의하여 영향을 받을 만한 이유는 없기 때문에 도시전체에 발생하는 건물임대료의 흐름을 현재가치로 따져 보았을 때 유휴토지에 대한 중과조치는 건물의 임대료를 높이는 효과를 갖는다. 이는 결국 사회적 후생의 감소라는 결과를 의미한다. 경제적 이익의 세대간 배분이 라는 차원에서 보면 유휴토지에 대한 중과세는 현재세대가 보다 큰 이익을 향유하기 위하여 현재에 결정권이 없는 미래의 세대에게 줄어든 이익을 강요하는 셈이 되는 것이다.

유휴토지에 대한 중과로 인한 건물스톡의 장기적 감소는 결국 건축밀도의 감소로부터 나오는 것이기 때문에 건축밀도가 높을수록 경과세하는 조치를 유휴토지에 대한 중과조치와 병행한다면 어느 정도는 건물스톡의 감소효과를 보완할 수 있을 것이다. 현행 종합

<그림 4> 유휴토지에 대한 증과세조치와 건물의 단위 면적당 임대료 수준



토지세는 다음의 <표 5>에 제시된 바와 같이 영업용 건축물 부속토지에 대하여 용도지역별로 바닥면적의 일정 배율이내의 토지는 별도합산과세로 그리고 그 이상의 토지는 종합합산과세로 처리하고 있다. 이 규정은 건폐율에 대한 규정으로써 이론적으로는 토지의 방만한 사용을 억제할 가능성도 있으나 현실

적으로는 그 적용배율이 너무 크기 때문에 토지의 집약적 이용을 유도하기에는 역부족이다. 건폐율 뿐만 아니라 용적율에 의한 기준을 설정함으로써 건축밀도의 증가를 촉진할 필요가 있으며 현행의 건폐율에 의한 기준은 적용배율을 낮출 필요가 있을 것이다.

<표 5> 영업용 건축물 부속토지의 용도지역별 적용배율

용도지역별		적용배율
도시계획지역	주거전용지역	5
	상업지역, 준주거지역	3
	주거지역, 공업지역, 준공업지역 및 전용공업지역	4
	녹지지역	7
	미계획지역	4
도시계획지역외의 지역		7

### 3. 필지 분할에 따른 규모의 경제 파괴 효과

건물을 건축함에 있어 규모의 경제(Economies of Scale)효과는 무시할 수 없는 존재로 생각된다. 동일한 면적의 토지라 할지라도 그것이 여러 개의 소규모 필지로 분할되어 있는 경우에 비하여 전체의 토지가 하나의 필지로 구성되어 있는 경우는 여러가지의 이점을 누릴 수 있다. 그 중 가장 큰 이점은 건물을 높이 지을 수 있다는 점일 것이나 그것 말고도 주차장의 확보나, 녹지공간의 확보, 건물 내부공간의 효율적 구성등 큰 필지가 여러 개의 작은 필지로 구성된 토지와 비교하여 가지는 상대적 이점들은 여러가지이다.

종합토지세는 토지소유주들로 하여금 자신이 가진 토지를 분할하여 매각하도록 유인하는 효과를 갖는다. 공장용지 등 특수한 몇가지의 예를 제외하면 대부분의 토지가 누진과세의 대상이 되고 누진과세가 적용되는 한 소규모 필지는 그만큼 세부담을 감소시킬 수 있기 때문이다.

이와 같은 필지분할은 필지의 소규모화를 초래할 것이고 결국 이것은 건축에 있어서 규모의 경제파괴라는 바람직하지 못한 결과를 가져올 수 있다.

### 4. 부과징수 주체상의 문제점

지방정부들이 토지, 건물 등 부동산을 주된 세원으로 삼고 있는 것은 전 세계적으로 보편적인 현상인 듯하다. 동일한 과세대상에 대하여 지방정부들이 서로 다른 세율을 적용

한다면 과세대상들이 세부담이 높은 곳으로부터 낮은 곳으로 옮겨가려는 경향이 나타나는데 토지, 건물등의 자산은 그러한 가능성이 가장 작은 과세대상이라는 점이 가장 중요한 이유일 것이다. 물론 부동산이라 하여 과세객체의 이동이 전무한 것은 아니나 그러한 가능성이 가장 작기 때문에 지방정부의 주된 수입원으로 선호될 수 있는 것이다.

부동산이 지방정부의 수입원으로 선호될 수 있는 또 하나의 이유는 토지가격의 응익성에서 찾아볼 수 있다. 토지의 가격은 지방공공재의 공급과 밀접한 관련을 가진다. 여기에서 지방공공재(Local Public Goods)라 함은 그 공공재로부터 발생하는 편익의 범위가 지리적으로 한정된 것들을 의미하는데 도로, 상하수도, 학교 등이 지방공공재의 범주에 속한다고 할 수 있다. 지방정부의 지출 증가를 통하여 지방공공재의 공급이 증가하게 되면 토지의 가격도 상승하게 되는데 토지의 일부를 지방세로 환수하여 그 지역에 재투자함으로써 수익자부담의 원칙을 실현하고 지방공공재의 공급으로 인한 혜택을 일부 토지소유주가 독식하는 것을 막자는 것이 토지와 관련된 세금을 지방정부의 권한으로 주는 또 하나의 이유가 될 것이다.

불행히도 우리나라의 종합토지세는 위의 어느 기준에 비추어 보아도 지방세로서의 성격은 가지고 있지 못하다. 종합토지세의 기본 원리는 전국에 가진 모든 토지의 과표를 인별로 합산한 후 거기에 누진세율을 적용한다는 것이다, 빈부격차의 시정을 목적으로 하는 한 누진세율의 적용은 불가피하며 누진구조가 의미를 가지려면 과세대상의 대인합

산 또한 필수적이다.

대인합산을 전제로 하는 종합토지세는 지방정부의 자율성 제고라는 또 하나의 중요한 목표와는 갈등관계에 놓여 있다. 토지과표의 대인합산이라는 개념은 이미 토지의 소유가 상이한 여러지역에 분포하고 있음을 전제로 한 것이기 때문에 지방정부의 소관사항이 되는 어려운 것이다. 현행의 종합토지세제하에서 지방정부가 담당하는 일이란 과표를 책정하고 소유자를 확인하여 중앙정부에 알려준 후 중앙정부(내무부)가 계산한 대로 세금 고지서를 발부하고 징수하는 일이다. (종합토지세의 업무처리 절차에 대해서는 부록 참조). 조세와 관련된 정부의 기능 중 가장 중요한 것은 세액을 결정하는 일인데 종합토지세하에서는 지방정부의 이와 같은 기능은 구조적으로 봉쇄되어 있는 셈이다. 물론 현재의 지방세법하에서는 지방정부의 세율결정권이 어차피(지방의회가 아닌) 국회의 소관사항이긴 하다. 그러나 지방자치가 활성화되면 지방정부의 과세자주권은 매우 중요한 문제로 등장할 것이며 지방세의 과세대상중 지방정부의 과세자주권이 인정될 수 있는 가장 좋은 대상은 토지일 터인데 종합토지세에 의한 토지과표의 합산이 존속되는 한 지방정부의 종합토지세에 대한 역할은 확대될 수 없는 것이다. 그렇다면 종합토지세를 지방세로 존속시켜야 할 근거는 희박해진다.

종합토지세의 지방세적 성격이 약해지는 또 하나의 이유는 응익세적 성격이 약하다는 점이다. 한 지방정부의 지출로 인하여 甲이라는 토지 소유주의 땅값이 오르고 그에 상응하도록 과표가 인상되면 그에 따른 稅收의

증가는 그 지방정부에만 국한되지 않고 甲이 토지를 보유하고 있는 모든 지방자치단체에 걸쳐서 나타난다. 다른 지방정부들은 甲의 토지가치증가에 기여한 바가 전혀 없음에도 불구하고 세수는 증가하게 되는 것이다. 이와 같이 응익적 성격이 약한 한 종합토지세를 지방세로 존속시켜야 한다는 주장의 설득력 또한 약해지는 것이다.

그렇다면 종합토지세를 지방세로 남겨 둔다고 해도 큰 실익이 없을 바에야 조세징수 기술이 뛰어난 국세청에 징수권한을 넘김으로써 효율적 조세행정을 도모하는 것이 바람직하다는 주장이 가능해진다.

그러나 이것은 어디까지나 종합토지세의 징수에만 국한된 주장이다. 만약 종합토지세의 징수와 그로부터 발생하는 세수의 지출이 분리될 수 없는 것이라면 위의 논리를 그대로 적용할 수는 없다. 즉 중앙정부가 거둔 종합토지세수를 중앙정부의 마음대로 쓴다면 징수과정에서의 효율성만 고려한 논의는 곤란하다는 것이다. 이와 관련하여 가장 바람직한 방향이라고 생각되는 것은 중앙정부(국세청)가 종합토지세를 징수하되 각 지방정부의 관할구역에서 발생하는 모든 세수를 해당 지방정부에 돌려주는 방안이다.

합당 이전 민정당은 종합토지세로 마련된 재원을 앞으로 도입될 지방양여세의 재원에 포함시킨다는 내용의 정책제안을 하여 논쟁의 대상이 된 적이 있다. 아직 그 성격이 분명히 드러나지는 않았지만 지방양여세란 특정의 세목을 재원으로하여 중앙정부가 지방정부에 자금을 제공하는 제도인데 이때 자금에는 용도가 지정되게 마련이다. 따라서 종

합토지세가 지방양여세화할 경우 지방정부는 그 돈이 자신의 지역에서 징수된 것임에도 불구하고 그것의 지출에서는 중앙정부의 간섭을 받게 되는 것이다. 지금까지 국고보조금, 교부세 등 재정자금의 배분이 인사권과 더불어 중앙정부의 지방정부에 대한 중요한 통제수단으로 사용되어 왔음을 감안할때 지방정부의 중요 재정수입원 중의 하나인 종합토지세를 지방양여세의 재원으로 전환하는 것은 지방정부의 중앙정부에 대한 재정적 종속상태를 심화시키는 요인이 될 것이다.

종합토지세가 지방세로 부적합한것은 주로 징수상의 문제들 때문이다. 따라서 종합토지세의 징수권과 지출권을 분리하여 징수는 국세청이, 그리고 지출은 지방정부가 담당하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 지방정부는 국세청에 종합토지세의 징수를 위임하고, 국세청은 징수된 세액에서 위탁수수료를 제외한 나머지의 금액을 지방정부에 환원토록 하는 방안이다.

#### IV. 글을 마치며

종합토지세는 토지로 부터 발생하는 개발이익을 환수하고 또한 토지의 소유를 분산시킴으로써 토지를 통한 형평성의 제고에 궁극적 목적을 두고 있는 조세제도이다. 종합토지세는 기본적으로 모든 토지를 대상으로 하고 있으며 인별합산과 관련하여서는 종합합산, 별도합산, 고율분리과세, 저율분리과세의 네가지 형태로 구분되며 합산한 토지에 대해서는 누진세율이 적용된다.

본 논문에서 지적한 종합토지세의 문제점

은 다음과 같다.

첫째, 중과세를 목적으로 별도합산으로 부터 분리, 종합합산 대상으로 취급하는 토지의 경우 종합합산대상이 그리 크지 않다면 오히려 세율이 낮아지는 모순점이 발생한다.

둘째, 종합합산과세를 통한 유희지의 중과세는 건축시기를 앞당기는 반면 건축밀도를 줄이게 되는데 이것은 토지의 가치를 낮추며 장기적으로는 활동공간의 임대료를 높이는 효과를 갖는다. 따라서 종합토지세에는 건축밀도의 제고를 위한 조치들, 즉 용적율을 높임에 따라 세율이 떨어지는 장치가 필요한 것이다.

셋째, 종합토지세는 필지의 분할을 유도하는데 이는 건축에 있어서 국모의 경제를 파괴하게 된다.

넷째, 지방정부는 종합토지세 부과 징수의 주체로서 적합치 못하다.

물론 본 논문에서 지적한 것 외에도 여러가지의 문제점들이 존재할 것이다. 앞으로 논문은 본 논문에서 지적된 문제점들, 그리고 앞으로 발생할 다른 문제들에 대한 해결방안을 제시하는데에 주력하여야 할 것이다.

#### 參 考 文 獻

- 권 강웅·김용대(공저), 종합토지세 해설, 조세통람사, 1989.
- Kim, Chung-Ho, Urban Spatial Growth, Urban Spatial structure, and Urban Vacant Land, 지역연구 제4권 2호, 1988, pp73-87



<부록> 종합토지세의 부과징수 절차

毎年 6月1日	課稅基準日 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 課稅對象土地調査 및 臺帳整理</li> <li>· 土地所有權 또는 課稅對象變動 土地 중 未登記된 토지신고(課稅基準日로부터 10日 이내)</li> <li>· 相續이 개시된 土地 중 未登記된 土地의 申告.(課稅基準日로부터 10日 이내)</li> <li>· 宗中土地 중 個人 등의 名義土地申告(課稅基準日로부터 10日 이내)</li> </ul>
6月10日	申告마감일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 申告 및 職權으로 課稅臺帳整備</li> </ul>
6月15日	供覽마감일 課稅基準日로부터 15日間の 기간동안 課稅對象土地의 供覽
6月25日	異議申請마감일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 供覽期間 종료일로부터 10日 以內 異議申請</li> </ul>
7月10日	異議申請 審議決定通知마감 期間 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 異議申請을 받은 날로부터 15日 이내에 審議決定하여 異議申請者에게 通知</li> </ul>
7月15日	市·郡에서 市·道에 電算入力資料送付마감 期間 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 市長·郡守는 電算入力資料書式에 의거 기재된 入力資料를 7월 15일까지 市·道知事에게 送付</li> </ul>
8月20日	市·道에서 內務部에 電算處理資料送付 마감일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 市·道知事는 電算入力에 의거 電算處理된 資料(Tape)를 8월 20일까지 內務部에 送付</li> <li>· 內務部에서는 市道電算處理資料에 의거 納稅義務者別 全國의 土地合算</li> <li>· 稅額產出</li> <li>· 市郡別 稅額按分</li> </ul>
9月15日	內務部에서 市道에 課稅電算處理資料送付마감일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 市·道知事는 內務部에서 送付된 電算處理資料로 告知書, 收納簿, 課稅內譯書 등의 出力</li> <li>· 市·道에서 出力된 資料는 10월 5일까지 市·郡에 送付</li> </ul>
10月5日	市·道에서 出力된 資料의 市郡 도착일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 市長·郡守는 市·道로부터 送付받은 告知書 등의 자료에 의거 徵收決定</li> <li>· 納期開始 5일 전까지 納稅義務者에게 告知書送達</li> </ul>
10月10日	告知書 納稅義務자에게 告知마감일 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 高地不能分 등의 公示送達措置</li> <li>· 漏落으로 인한 稅額調整事由發生 土地의 整理 및 報告</li> </ul>
10月16日	納稅開始日
10月31日	納期 마감일