

土地保有課稅 強化와 土地價格

金 正 浩*

< 目 次 >

- I. 서 론
- II. 토지보유과세에 대한 여론
- III. 토지보유과세, 지방재정지출, 그리고 토지가격
- IV. 앞으로의 연구과제

I. 서 론

토지보유과세 강화의 당위성은 많은 사람들에 의하여 주장되었으며 광범위한 여론의 지지를 받고 있다. 이들이 보유과세의 강화를 주장하는 근거는 그것을 통하여 지가의 안정(안정이 무엇을 의미하는지 뚜렷하지는 않으나 아마도 하락을 의미하는 것 같다), 토지소유의 분산, 자본이득환수기능 보완, 실현자본이득과세로 인한 동결효과 방지 등 여러가지의 목적을 달성할 수 있다는 것이다(손재영,¹⁾ 1992). 요컨대 토지문제에 관한 한 보유과세 부담의 증가는 많은 사람들에게 있어 만병통치약 쪽으로 인정되고 있는 것이다. 그러나 토지보유세의 증가는 그 자체로써 끝나는 것이 아니다. 그것은 지방재정지출의 증가를 가져 오게 되고 이는 다시 토지가격 상승의 요인으로 작용하게 되는 것이다. 따라서 보유과세의 강화가 토지가격의 하락으로 이어질지의 여부는 부담증가의 효과와 지방재정지출 증가에 따른 토지사용가치 증가효과 중 어느

* 한국경제연구원 연구위원

도움말을 주신 주만수 박사와 익명의 심사위원들에게 감사드린다.

1) 손재영은 이 논문에서 이들 각각의 논거들에 대하여 논리적인 검토를 제시하였다. 그러나 보유과세의 강화가 지방재정지출 증가를 통하여 토지의 가격을 오히려 상승시킬 수 있다는 점은 이 논문에서도 언급되지 않고 있다.

쪽이 더 크가에 의하여 결정된다. 본 논문의 목적은 토지보유세와 지방재정 지출이 동시에 고려되는 토지가격모형을 제공하는 데에 있다.

지방정부의 행태와 토지가격간의 관계에 대해서는 이미 유사한 많은 논문들이 발표되어 있다. 본 논문은 그 중 하나의 논문을 약간 비틀어 놓은 것에 불과하기 때문에 독창성을 주장할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이 논문을 발표하는 것은 이미 설득력 있는 논리가 있음에도 불구하고 그것이 우리의 정책을 결정하는 데에 전혀 고려의 대상조차 되지 못하고 있기 때문이다.

이 논문은 모두 4장으로 구성된다. 제Ⅱ장에서는 토지보유과세 강화에 대한 여론이 어디에 문제를 갖고 있는 지가 제시된다. 제Ⅲ장에서는 본 논문이 전적으로 의존하고 있는 Brueckner논문의 기본 개념들을 소개한 후 상이한 세가지의 지방재정조정 제도 하에서 토지보유세 부담의 증가가 토지의 가격과 어떠한 관계를 가지는지에 대한 분석이 이루어진다. 결론을 대신하는 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장의 이론적 모형을 우리나라에 적용하기 위하여 먼저 해결되어야 할 연구과제를 제시한다.

Ⅱ. 토지보유과세 강화에 대한 여론

토지보유과세를 강화하여 가진 자들의 토지보유 비용을 증가시키면 토지가격도 하락하고 형평성도 달성할 수 있다는 것이 보유과세의 강화를 주장하는 여론의 요점이다.

토지의 가치는 그것을 소유함으로써 얻어지는 순수익의 현재가치라고 정의할 수 있다. 매순간 R 만큼의 사용가치(또는 임대료)가 발생하고 T 만큼의 보유세를 부담해야 하는 토지의 가치 또는 가격 P 는 다음과 같이 정의될 수 있다.

$$P = \frac{R - T}{r}$$

여기서 r 은 이자율을 의미한다. 이 식에서 T 를 ΔT 만큼 증가시킨다면 토지의 가격인 P 는 $\Delta T/r$ 만큼 하락하게 된다. 세부담의 척도라고 할 수 있는 실효세율도 T 의 증가와 더불어 증가한다. 실효세율은 T/P 로 정의될 수 있는데 T 가 증가함에 따라 분자는 커지고 분모는 작아지기 때문이다.

많은 사람들에게 의하여 매우 당연시되고 있는 이 견해는 중요한 한가지의 사실을 간과하고 있다. 토지의 사용가치인 R 과 보유세액인 T 가 독립적이지 아닐 가능성이 매우 크다는 점이다. 대부분의 나라에서 토지보유세는 가장 낮은 하위지방정부의 재원이며 우리나라도 예외는 아니다. 우리나라의 토지보유과세인 종합토지세는 관할구역의 면적이 좁은 市·郡의 세원이다. 따라서 토지보유세의 강화는 지방정부의 재정지출 증가를 가져온다. 시군의 재정지출은 대개 토지의 가격에 직접적인正的 영향을 준다는 점을 고려할 때 보유세 강화는 역설적으로 토지의 사용가치에 대하여 正的 영향을 주는 것이다. 즉, T 의 증가는 지방재정지출을 증가시킴으로써 R 의 증가를 가져오게 된다는 것이다. 따라서 토지가격에 대한 궁극적인 영향이 어떠한지는 지방재정 지출의 증가에 따른 사용가치의 증가 효과와 보유비용의 증가 효과 중 어떠한 것이 더 큰가에 좌우된다. 이에 대한 구체적 논의는 지방정부의 행태와 토지시장간의 상호작용을 다룰 수 있는 모형을 필요로 한다. 다음 장에서는 다루게 될 주제는 바로 그러한 모형에 기초를 두고 있다.

Ⅲ. 토지보유과세 강화와 지방재정지출, 그리고 토지가격

Tiebout가설을 정교화하는 과정에서 많은 사람들이 지방정부와 토지시장간 상호작용의 모형화를 시도하였다. 이 장에서는 그 중 본 논문의 주제와 가장 유사한 Brueckner(1979, 1982, 1983)의 논리를 간단히 소개한 후 그것에 근거하여 토지보유과세 강화와 토지가격 간의 관계를 설명하고자 한다.

1. 토지가치 극대화와 지방공공재 공급의 효율성 : Brueckner 모형의 개요

Brueckner는 일련의 논문들(1979, 1982, 1983)을 통하여 각 지방정부가 자기 행정구역내 地價의 숨이 극대화되도록 지방공공재를 공급한다면 모든 지역에서 공공재 공급의 최적조건인 Samuelson 조건이 달성될 것이기 때문에 티보假說(Tiebout Hypothesis)이 성립될 수 있음을 보이고 있다. 또한 미국의 매사추세츠 지역을 대상으로 실증분석을 한 결과 지방정부의 공공재 공급이 지가의 합을 극대화시키고 있지 않다는 증거를 발견할 수 없다는 결론을 내리고 있다(Bruckner, 1982).

Brueckner의 논문들은 임대료의 현재가치에서 보유과세 부담의 현재가치를 뺀 값이 토지의 가치가 된다는 매우 단순한 자본화 공식(Capitalization Formula)에 기초하고 있다.

$$P_i = \frac{R_i(z) - T_i}{r}$$

여기서 P_i =토지 i 의 가격, R_i =토지 i 의 매기별 임대료, z =지방공공재의 공급 수준, T_i =토지 i 의 매기별 보유세 부담, r =이자율을 각각 의미한다. 이들 매 필지의 가격을 모두 합산한 후 지방정부가 균형재정을 집행한다고 가정하면 지방정부 관할구역내 모든 토지가격의 총액은 다음과 같이 표현된다.

$$\sum P_i = \frac{R_i(z) - \{C(z) - G\}}{r}$$

여기에서 $C(z)$ =공공재의 비용함수($C'(z)>0$, $C''(z)>0$), G =지방정부에 대한 중앙정부의 보조를 각각 의미한다. 지가의 합을 극대화하기 위하여 P_i 를 z 로 미분한 후 그것을 0으로 만들면 다음과 같은 관계를 얻게 된다.

$$\sum \partial R_i(z^*) / \partial z = \partial C(z^*) / \partial z \quad (1)$$

소비자의 균형조건으로부터 $\partial R_i(z) / \partial z$ 는 공공재와 다른 재화간의 限界代替率이며 $\partial C(z) / \partial z$ 는 공공재 공급을 위한 한계비용이기 때문에 식(1)은 공공재 공급의 최적조건인 Samuelson 조건을 의미한다. 즉, 지방정부가 자기관할구역내 토지가격 총액이 극대화되도록 지방공공재를 공급할 때에 비로소 지방공공재 공급의 효율성이 극대화된다는 결론이다.

Brueckner의 모형은 토지보유세와 토지가격 간의 관계를 직접 다루고 있지는 않다. 그러나 지가의 합을 극대화시키는 공공재의 공급량이 존재한다면 당연히 그에 상응하는 토지보유과세액이 존재할 것이며 이들 간의 관계를 밝힌다면 보유세 부담의 증가와 토지가격 간의 관계도 밝혀 낼 수 있을 것이다.

2. 토지보유세, 지방재정지출 그리고 토지가격

지방정부의 재정지출총액은 토지보유세총액 $T(=\sum T_i)$ 와 토지보유세 이외의 자체 재정수입 W , 그리고 상위정부로부터의 재정지원 G 로 구성된다. 즉

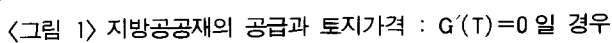
$C(z)=T+W+G$ 이다. 이 식에서 $C'(z)>0$ 이기 때문에 右邊의 증가는 左邊에 있는 z 의 증가를 가져온다. 그러나 보유과세인 T 의 증가가 z 의 증가로 이어질 것인가에 대한 판단은 $W+G$ 가 T 와 어떤 관계를 가지고 있는가에 대한 판단이 선행된 후에나 가능하다. 논의의 편의를 위하여 보유세 이외의 지방세 수입 W 는 토지보유세 T 와는 무관하게 결정된다고 가정하자. 이제 남은 것은 T 와 G 간의 관계, 즉 상위정부가 지방정부에게 보조금 및 교부금을 주는 방식이 어떠한가의 문제이다.

상위정부가 보조금을 주는 방식에는 여러가지가 있을 수 있으나 몇가지의 대표적인 경우를 예로 든다면 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 자체수입 증가와는 무관하게 재정지원을 해주는 방식이다($G'(T)=0$). Brueckner의 논문들에서는 이 방식을 가정하고 있다. 둘째는 자체수입의 증가와 더불어 보조금의 지급도 증가시킴으로써 지방정부의 징세 노력을 고취시키는 방식이 있을 수 있다. 이 경우 $G'(T)>0$ 이 된다. 마지막으로 상위정부가 하위정부의 기준 재정지출을 정해 놓고 자체수입과 보조금의 합계를 이 기준에 일치시키는 방법이 있을 수 있다. 이 경우 $G'(T)=-1$ 의 관계가 성립한다. 이들 세가지의 대표적 지방재정 조정 제도 하에서 보유세 부담의 증가와 토지가격 간의 관계가 어떠한지 그래프를 통하여 밝혀 보기로 한다.

(1) $G'(T)=0$ 인 경우(<그림 1>참조)

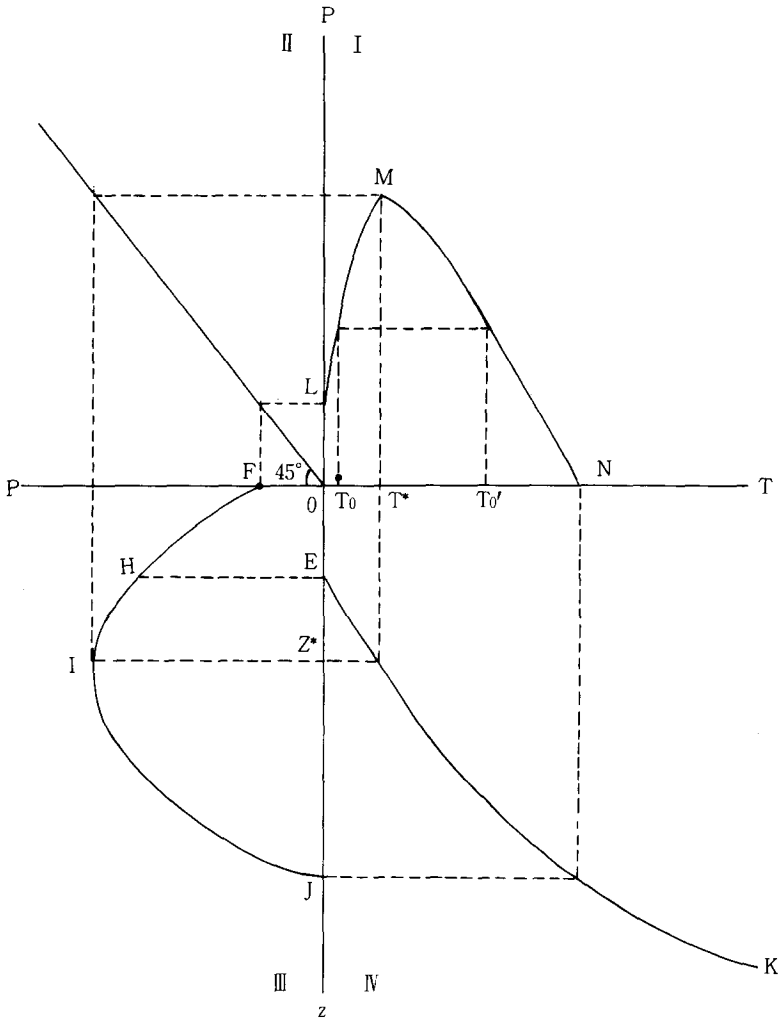
$G'(T)=0$ 이라는 조건은 지방정부의 재정지출이 자체의 세입만으로 구성되거나 또는 중앙정부나 상위지방정부로부터의 재정지원이 자체수입의 많고 적음과는 무관하게 이루어진다는 것을 의미한다. 이러한 조건 하에서 토지보유세와 지방공공재의 공급량 및 토지가격 간의 관계는 다음의 그래프들(<그림 1>, <그림 2>)을 통하여 설명될 수 있다.

<그림 1> 중 제 I사분면의 횡축은 지방공공재의 공급량을, 종축은 화폐액수를 나타낸다. OB선은 지방공공재의 공급량과 현재가치로 환산된 임대료 수입의 합인 R/r 과 공공재 공급량 z 간의 관계이다. 단, R 은 관할구역내 모든 필지의 임대료 수입(귀속임대료 포함)을 합한 금액이다($R=\sum R_i$). OB선이 의미하는 것은 지방공공재의 공급이 증가함에 따라 토지에 대한 지불용의 임대



료도 증가하는데 그 증가율은 감소한다는 것이다. OB선이 원점에 대하여 볼록하게 처리되어 있는 것은 소비자의 효용함수가 준오목형(Quasi-concavity)이며 소비자가 동질적이라는 것을 가정하였기 때문이다. OD'선은 현재가치로 환산된 지방재정 지출총액과 지방공공재 공급량간의 관계($C(z)/r$)를 나타내고 있다. $C(z)=T+W+G$ 이므로 토지보유자의 보유세 부담총액과 지방재정지출총액 간에는 $T/r=\{C(z)-W-G\}/r$ 의 관계가 성립한다. 선

OED는 그러한 T/r 와 z 간의 관계를 나타낸다. 이 선에서 점E는 토지보유세 이외의 재정수입인 $(W+G)$ 만으로도 공급이 가능한 지방공공재의 공급량, 즉 $OD=C^{-1}(W+G)$ 를 의미한다. 선OED가 원점에 대하여 오목하게 그려진 것은 지방공공공재의 생산에도 수확체감의 법칙이 적용됨을 가정하였기 때문이다.



〈그림 2〉 토지보유세와 토지가격 : $G'(T)=0$ 일 경우

토지가격총액 P 는 $P=(R-T)/r$ 인데 그림에서는 선OB와 선OED 사이의 거리로 대표된다. 제Ⅳ사분면의 선OFHIJ는 지방공공재의 공급량과 토지가격 총액, 즉 P 간의 관계를 나타낸다. OE구간에서 토지가격총액인 OFH와 OAB는 정확히 대칭을 이룬다. 지방정부가 OE에 해당하는 지방공공재만을 공급할 경우 토지소유자들은 보유세를 전혀 부담하지 않아도 되기 때문이다. 토지가격은 OAB와 OED의 기울기가 일치하는 z^* 에서 극대화된 후 다시 하락한다. Brueckner가 보인 것은 z^* 에서 Samelson 조건이 충족된다는 사실이다.

한편 <그림 2>는 공공재의 공급량(z)과 토지가격(P)간의 관계를 토지세부담액(T)간의 관계로 변환하는 과정을 보여준다. 이 그림에서 제Ⅲ사분면의 OFH IJ는 <그림 1> 제Ⅳ사분면의 그림과 일치한다. 지방정부의 균형예산조건인 $C(z)=T+W+G$ 와 $C'(z)>0$, $C''(z)>0$ 의 조건을 이용하면 T 와 z 간에는 제Ⅳ분면의 OEK와 같은 관계가 성립한다. OEK가 원점에 대하여 오목하게 그려진 것은 $C'(z)>0$, $C''(z)>0$ 의 조건 때문이다. OEK를 이용하여 z 를 T 로 변환시키고 제Ⅱ사분면의 45도선을 이용하여 P 를 이동시키면 우리는 제Ⅰ사분면의 OLMN과 같은 T 와 P 간의 관계를 도출할 수 있다.

이 그래프가 토지보유세의 강화와 토지가격 간의 관계에 대하여 말해주는 것은 다음과 같다. 먼저 현재의 보유세 부담이 T^* 보다 낮은 임의의 T_0 라고 해 보자. <그림 2>에서 T_0' 은 T^* 를 초과하면서 현재의 토지가격 수준을 그대로 유지시켜주는 세액을 의미한다. 만약 보유세 증가의 목표 T^* 가 T_0 와 T_0' 사이에 있다면 보유세액의 증가는 토지가격의 상승을 초래한다. 그러나 T^* 가 T_0' 보다 큰 값을 갖는다면 보유세액의 증가는 토지가격의 하락을 가져 오게 될 것이다. 한편 현재의 보유세액이 T^* 보다 큰 값이라면 보유세의 강화는 토지가격의 하락을 가져 오게 될 것이다.

토지보유세의 강화, 즉 T 의 증가에 따라 토지소유자들이 부담해야 하는 실효세율이 어떻게 변화할 것인가라는 의문이 이 시점에서 자연스럽게 제시된다. 실효세율을 τ 라 할 때 $\tau=T/P$ 로 정의된다. $P=(R-T)/r$ 과 $C(z)=T+W+G$ 의 조건을 이용하여 T 의 변화에 따른 τ 의 변화율을 구하여 보면 다음과 같다.

$$\frac{d\tau}{dT} = \frac{r\{R-T(R'(z)/C'(z))\}}{(R-T)^2} \quad (1)$$

P 가 정의되기 위하여 $R-T>0$ 의 가정을 당연시한다고 하더라도 $d\tau/dT$ 의

부호는 일의적으로 결정되지 않고 T 의 크기에 따라 달라진다.

(i) $T=0$ 일 경우 : $d\tau/dT > 0$

T 가 0이면 식(1)은 $d\tau/dT=r/R$ 이 되어 陽의 수를 갖는다. 이는 보유세 부담이 매우 작은 상태에서 세액을 늘린다면 실효세율은 증가함을 의미한다.

(ii) $0 < T < T^*$ 일 경우 : $d\tau/dT > 0$

이 구간에서 $d\tau/dT$ 의 크기는 $R'(z)$ 와 $C'(z)$ 의 크기에 의하여 크게 좌우된다. 이 두가지의 변화율에 대하여 우리가 가지고 있는 정보는 $z=z^*$ 일 경우 $R'(z)=C'(z)$ 이라는 것, $z < z^*$ 일 경우 $R'(z) > C'(z)$ 이라는 것, $z > z^*$ 일 경우 $R'(z) < C'(z)$ 이라는 것, 그리고 T 와 z 간에는 단조증가 관계가 존재한다는 것이다. 이제 z^* 에 대응하는 T 를 T^* 라 하자. T 가 $(0, T^*)$ 의 구간내에 있다는 것은 z 가 $(0, z^*)$ 의 구간내에 있음을 의미하며 $R'(z)/C'(z)$ 은 1보다 큰 값을 갖는다. 따라서 $R-T > 0$ 의 조건을 가정한다고 하더라도 $d\tau/dT$ 의 부호는 결정되지 않는다. 즉 T 가 $(0, T^*)$ 의 구간내에 있다면 토지보유세액의 증가가 반드시 실효세율의 증가를 가져온다고 단정할 수는 없다는 것이다.

iii) $T \geq T^*$ 일 경우 : $d\tau/dT > 0$

T 가 $[T^*, P)$ 의 구간내에 있다는 것은 z 가 z^* 와 같거나 큰 어떤 값을 취함을 의미하기 때문에 $R'(z)/C'(z) < 1$ 의 관계가 성립한다. 따라서 위에서 제시한 논리에 의하여 dI/dT 는 0보다 크다. 즉 토지보유세의 부담이 T^* 를 초과한 상태에 있을 경우 보유세의 강화는 실효세율의 증가로 이어진다는 것이다.

(2) $G'(T) > 0$ 일 경우

이 경우가 $G'(T)=0$ 인 경우와 다른 것은 제1사분면에서 총재정지출액과 토지보유세 부담 간의 관계이다. 토지보유세 부담액과 다른 지방재정지출 간에는 $T=C(z)-W-G$ 가 성립하는데 $G'(T)=0$ 일 경우 W 와 G 는 T 와 무관하게 결정되는 상수이기 때문에 T 는 $C(z)$ 를 $W+G$ 만큼 하방평행이동시킴으로써 얻을 수 있었다. 그러나 $G'(T) > 0$ 를 가정하면 토지보유세 부담액과 지방공공재 공급량 간의 관계인 $T(z)$ 는 $C(z)$ 를 W 만큼 하방평행이동시킨 $C(z)$

-W를 D점을 중심으로 하향 회전이동시킴으로써 얻어진다. $G'(T) > 0$ 의 가정은 z 가 커짐에 따라 G 도 따라 커짐을 암시하고 있기 때문이다. $G'(T) > 0$ 의 가정하에서 성립하는 나머지의 모든 관계는 $G'(T) = 0$ 의 경우와 거의 유사하기 때문에 더 상세한 설명은 지면의 낭비에 불과하다.

(3) $G'(T) = -1$ 일 경우

이 가정은 지방정부의 자체수입 증가 만큼 상위정부로부터의 보조금이 줄어들기 때문에 자체수입 증가가 지방정부의 총재정지출액에 전혀 영향을 주지 못함을 의미한다. 따라서 토지보유자들에 대한 실효세율의 인상은 토지의 임대료에는 전혀 영향을 주지 못한 채 보유비용의 증가만을 가져와 토지가격의 하락을 초래하며 실효세율도 증가시킨다.

IV. 앞으로의 연구과제

지금까지 가상적인 지방재정 조정 제도 하에서 토지보유세의 증가가 토지가격과 가지는 관계에 대하여 살펴 보았다. 이러한 논리들이 우리나라의 상황에 어느 정도 부합되는지를 알기 위해서는 먼저 우리나라에서 지방공공재적 성격의 재정지출이 어떠한 경로를 통하여 이루어지고 있는가를 알아야 한다. 단순히 지방정부의 지출은 지방공공재의 공급에 충당될 것이고 중앙정부의 지출은 국가적 차원의 공공재를 공급하는데에 충당될 것이라고 가정하는 데에는 많은 문제가 따르기 때문이다. 중앙정부의 지출 중에서 도로나 항만, 환경오염방지 시설 등은 지방공공재의 성격이 강하며 지방정부의 지출 중에서 영구임대주택 등에 대한 지출은 국가적 공공재의 성격이 강한 것으로 생각되는데 단순히 정부의 종류에만 의거해 국가적 공공재인지 지방공공재인지를 구별하는 것은 불합리한 것이다.

둘째, 이렇게 하여 구해진 지방공공재의 공급량(중앙정부의 공급량까지를 포함하여)이 토지보유세수의 증가와 어떤 관계를 가지는가에 대한 분석이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 중앙정부 각 부처의 지역별 자체예산배정 행태와 국고보조금 및 지방교육재정교부금의 배정행태, 지방재정교부금의 배정행태에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다.

마지막으로 현재의 토지보유세율이 그래프 상의 어디에 위치하고 있는지를 파악하기 위해서는 지방공공재의 공급량과 지역임대료 총액이 어떠한 관계를 가지는 지에 대한 분석이 필요하다.

이러한 작업들을 완수하는 데에는 방대한 작업이 수반될 것이다. 그 작업이 완수되기 전에 토지가격의 안정, 개발이익 환수기능의 보완, 동결효과의 방지 등을 위하여 토지과표를 현실화해야 한다는 주장은 설득력이 약하다는 생각이 든다.

참고문헌

1. 손재영, 토지조세의 개편방향에 관한 연구(Ⅰ): 토지보유과세 강화의 당위성에 대한 검토, 한국개발연구원 정책연구자료 92-04, 한국개발연구원, 1992
2. Brueckner, J. K., 1979, "Property Values, Local Public Expenditure and Economic Efficiency", Journal of Public Economics 11, pp223-245.
3. _____, 1982, "A Test for Allocative Efficiency In The Local Public Sector," Journal Of Public Economics 19, pp311-331.
4. _____, 1983, "Property Value Maximization and Public Sector Efficiency," Journal Of Urban Economics 14, pp1-15.