

土地去來 活性化를 위한 規制改善方案*

金 浩 淵**

논 문 초 록 :

地價의 안정세가 지속되면서 投機抑制 일변도의 정책기조를 탈피하여 土地去來를 活性化할 필요성이 증대하고 있다. 이를 위한 수단으로서 保有稅를 重課하고 去來稅를 輕課해야 한다는 주장이 있으나, 높은 보유세는 需要側에도 부담으로 작용함을 감안할 때 實效性이 의문시 된다. 本 論文에서는 우리 나라의 지역별 토지거래자료를 이용하여 토지관련 規制가 去來件數, 去來面積 및 都市化推移에 미치는 영향을 분석해 보았다. 그 결과, 보유규제의 영향은 미미한 반면, 거래규제의 거래저해효과는 상당히 높은 것으로 나타났다. 따라서 토지거래의 활성화를 위해서는 讓渡所得稅 및 取得稅·登錄稅를 地價에 미치는 영향을 고려하여 적절히 輕減해야 하며, 보유세는 稅收의 擴充이나 지가의 추가하락이 요구되는 경우 선택적으로 強化할 수 있을 것이다. 또한 각 지역의 현실에 맞는 稅率 조절을 위해 이의 決定權을 地方自治團體에 移讓할 필요가 있다.

핵심주제어 : 토지거래, 토지조세, 동결효과
경제학문헌목록 주제분류 : R1

I. 序 論

지난 1980년대 후반 온 나라는 不動產投機 열풍에 휩싸여 있었다. 전국의 平均 地價上昇率이 32%(1989년)에 달하는 시장과열상태에서 이로 인한 不勞所得의 量産과 貧富隔差의 확대, 그리고 住居費의 昂騰에 대한 위기감이 확산되어 土地公概念이 도입되는 등 다양한 투기억제책이 시행되었던 기억이 새롭다. 그러나 그로부터 불과 10여 년을隔한 지금, 오히려 지가의 폭락가능성이 云謂되고 있는 상황이다. 소폭이기는 하나 1992-1994년 기간에 겪은 바 있는 지가하락은 분명

* 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

** 성균관대학교 경제학부 전임강사

색다른 경험이었으며, 그 후 계속되고 있는 지가안정은 관점에 따라서는 당혹스럽기까지 한 현상이다. 外換危機로 인한 경기침체로 말미암아 1997년 말부터 지가가 다시 하락세를 보이면서 생산요소보다 자산으로서의 토지중요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다. 최근에는 賣物증가로 인해 현실로 나타날지 모를, 擔保價値의 하락으로 금융기관의 재무구조가 악화되어 자금흐름을 더욱 梗塞시키는 이른바 複合不況에 대한 우려마저 심심치 않게 들을 수 있다.

이처럼 지가상승이 한풀 꺾인 반면 토지의 需給不均衡 문제가 새로이 대두되어, 생산이 어려운 토지의 특성상 기존 토지의 효율적 이용을 위하여 거래를 활성화해야 한다는 주장이 활발히 제기되어 왔다. 토지거래가 不振한 상황을 打開하기 위해서 1997년 말부터 정부는 土地去來申告 및 許可區域을 폐지하고 기업보유토지를 매입하는 한편 非業務用 土地의 구분을 철폐하고 외국인의 토지소유를 자유화하며 양도시에 부과되는 法人稅特別附加稅와 取得稅, 登錄稅를 한시적으로 대폭 減免하는 등 매우 다양한 정책들을 잇달아 발표한 바 있다. 그러나 이 대책들이 결과의 신중한 검토 없이 서둘러 마련되었다는 인상을 지우기 어렵다. 토지거래의 활성화 못지않게 지가안정, 稅收의 안정적 확보와 租稅의 衡平性 유지 역시 중요한 사항이기 때문이다.

거래의 활성화에는 크게 두 가지의 목적이 있다. 生産要素로서의 토지공급을 늘려 기업활동에 대한 障礙를 제거하고 경우에 따라 構造調整이 원활히 이루어지도록 資産으로서의 토지처분을 지원하며, 둘째로는 都市用 土地의 공급을 확충하는 것이다. 조세의 거래저해작용을 강조하는 측에서는 稅率과 稅收을 외국과 비교하여 保有稅를 높이고 去來稅를 낮추어야 한다는 주장의 論據로 삼고 있으나, 이들 규제가 거래에 실제로 미치는 영향의 分析이 미흡한 상태에서 서울의 高低나 세수의 多寡를 논하는 것은 그다지 의미있는 일이라 생각되지 않는다. 양도소득세, 취득세와 등록세가 거래저해요인으로 작용하고 있다고 하나 이를 낮추어야 한다는 原論적인 주장만 되풀이되었을 뿐, 실제 거래자료를 이용한 분석이 이루어진 바 없다. 보유세의 효과에 대해서는 더더욱 그러하다.

그간 地價에 대한 연구에 비해 토지세나 토지거래에 대한 관심이 부족했던 것이 사실이다. 설사 토지세의 효과를 고려했다 할지라도 지가에 미치는 영향에 국한되는 경우가 많은데, 이는 거래에 관한 자료부족에 起因한 것으로 보인다. 토지세의 效果에 대한 대부분의 연구가 시계열자료를 이용하나 名目稅率의 변화가 드물어 세수총액으로 實效稅率을 계산하는 접근법을 택하고 있다. 金明淑(1989)

은 양도소득세의 도입으로 토지거래량이 감소하고 지가가 상승했음을 보인 바 있다. 그러나 讓渡所得稅課標로써 거래량을 나타내 대표성이 미흡하며, 세율은 課標에 대한 산출세액의 비율로 나타내나 賣渡者가 直面하는 부담으로 보기에 는 무리가 따른다. 이는 보유세증가의 지가하락효과가 취득관련세보다 더 큼을 보인 徐昇煥 外(1996)의 연구에서도 마찬가지이다. 權美秀(1997) 역시 세금부과액을 사용하여 취득, 보유, 양도세의 重課가 각각 지가에 미치는 영향을 분석했는데, 단 基價上의 土地增價에 의한 基價 상승 基價저하로 新相重課이 의조로 인하여 지가

하락이 나타남을 보였다. 한편 Yamazaki and Idee(1997)는 일본의 농지와 도시용 지의 수요함수를 추정하여 지방에는 양도소득세로 인한 동결효과가 있으나 도시 지역에는 동결효과가 없다는 결론을 내렸다.

토지에 관련된 우리 나라의 제반 규제가 과연 거래저해효과를 유발하고 있는 지 실제 거래자료를 이용하여 분석해 보고 그 결과에 따라 적절한 정책의 개선 방향을 제시하는 것이 本稿의 주목적이다. 다음 節에서는 토지관련 규제와 토지 거래의 추이를 살펴보고, 제Ⅲ절에서 규제가 토지거래에 미치는 영향에 대한 이론적 배경을 살핀 후 실증분석을 시도할 것이다. 마지막으로 바람직한 규제의 개선방향을 모색해 보기로 한다.

Ⅱ. 土地稅制와 土地去來推移

1. 土地稅制의 概要

토지거래의 활성화를 주장하는 쪽에서는 거래를 토지가 제 주인을 찾아가는, 즉 자원의 效率的인 配分을 이루도록 하는 데 不可缺한 과정으로 이해한다. 문제는 대부분의 경우 거래에 이어 용도변경과 더불어 토지의 가치상승이 일어난다는 점이다. 可用土地가 부족한 상태에서 도시용 토지에 대한 수요가 증가하고, 지가상승과 투기가 발생하며, 이의 억제를 위한 조세정책이 도입되는 과정을 거

〈표 1〉 단계별 토지세

	국세	지방세
취득시	상속세, 증여세	취득세, 등록세(도세)
보유시	토지초과이득세 개발부담금 택지초과소유부담금	종합토지세(시, 군세) 도시계획세
양도시	양도소득세 법인세 특별부가세	

그러나 잦은 거래가 가격상승을 초래한다기보다는 가격상승의 기대가 빈번한 거래를 유발한다고 보는 것이 타당할 것이다. 한편 보유측면에서도 소유의 편중을 시정하기 위한 누진과세와 土地公概念(토지초과이득세, 택지소유상한제, 개발부담금) 등이 도입되었다.

魯英勳 外(1996, p. 79)에 따르면 1993년 현재 우리 나라의 총조세액 대비 부동산 이전과세의 비중은 7.1%로서, 이에 대해 과세하지 않는 미국과 영국은 차치하더라도 일본의 0.7%, 프랑스 1.6%에 비해 매우 높은 반면, 보유세의 비중은 4.0%로서 일본 9.7%, 미국 14.7%, 영국 8.1%에 비해 낮은 수준이다.¹⁾ 일본의 취득세, 등록세율이 각각 우리보다 높은 3%와 5%임을 고려할 때 이러한 總額 중심의 비교에 문제가 없는 것은 아니나, 우리 나라의 토지세제가 보유보다 취득중심의 체계로 이루어진 것은否認하기 어려운 사실이다. 1997년 말 현재 우리 나라의 토지관련 세금을 단계별로 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

(1) 保有關聯稅

① 綜合土地稅

대표적인 보유세로서 1989년 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통합되어 도입되었다. 과다보유를 억제하기 위해 전국의 토지를 所有主別로 合算하여 0.2-5.0%의 세율로, 일반영업용 건축물의 부속토지는 0.3-2.0%의 세율로 각각 累進課稅한다. 다만 자경농지, 공장용 부속토지 등 생산적 용도의 토지는 분리하여 저율과세한다. 해당 市·郡에서 징수하며, 지속적인 과표현실화에 힘입어 세수는 상

1) 여기서 보유세는 재산세 등 부동산에 대해 반복적으로 부과되는 조세를, 이전과세는 취득세와 등록세 등 부동산거래시 부과되는 세금을 각각 의미함. 상속세와 증여세는 포함되지 않음.

당한 폭으로 증가하고 있으나 租稅抵抗의 우려 때문에 향후 증가 여부는 불투명하다. 종합토지세는 형식상 지방세이면서도 소유자가 여타 지역에 보유한 토지의 가액에 따라 세율이 달라지므로 해당 지자체에서 稅收를 예측하기 힘들고, 실효 세율이 0.1% 수준으로 미미하여 富의 再分配효과도 의문시된다(金京煥, 1991).

② 土地超過利得稅

1989년 투기열풍을 잠재우기 위해 도입되었다.²⁾ 遊休地를 대상으로 3년 단위로 부과되며, 토지별 과세로서 地價上昇差益의 50%를 還收한다. 그러나 이는 원본을 잠식할 수 있으며 未實現利得에 대한 과세라는 점에서 1994년 違憲判決을 받은 바 있다. 이 밖에도 토지의 早期 低密度개발을 유도하며 양도소득세와 중복된다는 지적이 있다.

(2) 去來關聯稅

不動產 移轉課稅의 정책적 重課는 우리 나라와 일본에서만 찾아볼 수 있는 稅制上的 특징이다.

① 讓渡所得稅

대표적인 투기억제수단이다. 1967년 부동산투기억제세라는 이름으로 도입되어 1974년 양도소득세로 개칭되었으며, 경기변동에 따라 강화와 완화가 되풀이되었다. 2년 미만 보유시 양도차익의 50%를, 2년 이상 보유시에는 양도차익에 대해 3,000만 원 이하 20%, 6,000만 원 이하 30%, 6,000만 원을 초과하면 40%를 각각 과세한다. 다만 8년 이상 경작한 自耕農地와 과산선고처분 발생소득은 비과세한다. 企業이 토지를 매각할 경우 처분익(양도가액-장부가액)은 순자산증가를 가져오는 통상소득으로 취급하여 법인세가 과세되며, 양도차익(양도가액-취득가액)에 대하여 중복적으로 투기방지목적의 特別附加稅(20%)가 부과된다.

孫在英(1996)이 지적하듯이 凍結效果를 우려하면서도 長期保有에 대한 각종 혜택이 주어지는 현상이 발생하였고, 이로 인해 여러 가지 중과세 및 비과세, 감면 조항이 복잡하게 설정되었다. 동결효과란 資本利得에 대한 무거운 세금이 자산매각을 지연시키는 효과인데, 이 때문에 공급이 위축될 경우 지가안정정책이 도리어 지가상승을 부추길 수 있다는 점에서 관심의 대상이 되어 왔다. 동결효과를 방지하기 위해 토지의 처분시점 대신 자본이득의 발생단계에서 과세하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 토지초과이득세의 예에서 볼 수 있듯이 미실현이득에

2) 일본도 固定資産稅의 실효세율이 낮아 1991년 지가폭등기에 국세인 地價稅를 도입한 바 있다.

대한 과세는 그 이론적 유용성에도 불구하고 憲法에 불합치되어 논란의 소지가 크다.

② 取得稅 및 登錄稅

地方稅收에서 큰 비중을 차지하나 거래추세에 依存하여 불안정한 稅源이다. 擔稅能力의 露出에 의한 과세로서 行政便宜主義의 所産이며, 보유세에 비해 과중하다. 서울은 취득세 2%, 등록세 3%이다. 手數料성격의 지방세로서, 동일한 소유권의 이전에 대해 重複課稅된다는 문제가 있다.

③ 기타 去來規制

이 밖에도 과거 地價安定이나 首都圈 인구집중 방지차원에서 도입된 거래규제가 존재하는바, 취득세 및 등록세와 같은 지방세의 重課를 주된 수단으로 한다. 대도시 내 본점, 주사무소용 부동산의 취득이나 공장의 新·增設 및 법인설립에 대하여 취득세, 등록세를 각각 5배(10%, 15%) 중과한다.³⁾ 또한 法人의 非業務用 토지에 취득세를 7.5배(15%) 중과한다.⁴⁾ 주택건설사업자가 토지취득 후 일정 기간 내에 개발하지 않아도 비업무용으로 看做하여 중과하는데, 이는 조기 저밀도 개발을 초래할 수 있다. 개별기업에 대한 징벌의 성격을 띠므로 투기의 우려가 없는 지역까지 적용되는 문제가 있으며, 法人과 自然人간의 불공평성 또한 문제가 된다.

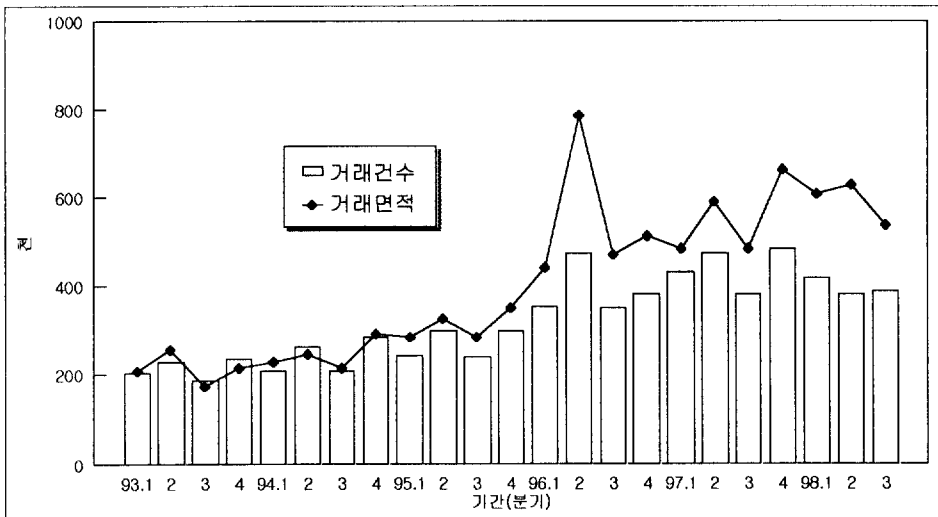
1978년 도입된 土地去來申告·許可制는 지가급등시대의 수요억제책이며, 假需要에 의한 투기를 事前에 차단함을 그 목적으로 한다. 1997년에 이르러 각각 전국토의 35% 가량을 포함하게 되었는데, 시행 이후 신청건수의 96%가 許可 및 受理되어 실효성은 의문시되나 거래시 상당한 心理的 障壁으로 작용한 것으로 평가된다. 이에 대해 토지의 장기보유를 유발하고 계약자유를 권리를 제한한다는 비판이 있어 왔다. 최근 경기부양책의 일환으로 투기조짐이 보이는 그린벨트를 제외하고 지정취소되었으며, 토지거래신고제는 곧 폐지될 예정이다. 대도시에서 200평 이상의 대지소유를 금지하는 택지소유상한제 역시 최근 폐지되었다.

3) 여기서 대도시란 首都圈整備計劃法상 과밀억제권역(서울, 인천 및 경기도 일부)을 의미한다. 釜山과 大邱는 1995년 제외되었다.

4) 취득 후 5년 이내 정당한 사유 없이 매각할 경우 비업무용 부동산으로 간주, 당초 납부분을 차감한 13%의 취득세를 추징한다.

〈그림 1〉 土地去來의 推移

(단위: 건, 천㎡)



자료: 토지거래동향.

한편 농지에 대해서도 직접 경작의무가 있어 농지취득자격을 얻어야 하므로 매매가 자유로이 이루어지지 않고 있다. 농지의 전용시에는 허가를 받고 대체농지조성비와 농지전용부담금을 납부하도록 되어 있다.

2. 土地去來의 推移

1990년대 들어 土地去來電算網이 구축되고 不動產實名制가 실시되어 토지거래에 관련된 제도적 기반이 상당히 개선되었다. 전국의 토지거래건수와 거래면적 모두 〈그림 1〉과 같이 완만한 증가세를 보이고 있다. 季節的 週期를 보여 봄, 가을에 보다 거래가 활발하게 이루어지며, 부동산 實名轉換 猶豫期間이 1996년 6월에 만료됨에 따라 그 해 2分期의 토지거래가 비정상적으로 많았음도 알 수 있다.

Ⅲ. 土地稅와 土地去來

1. 租稅政策과 土地稅

우리 나라에서는 지난 30여 년간 부동산에 대한 投資와 投機를 구별하려는 노력이 계속되어 왔다.⁵⁾ 투기의 跋扈와 一過性대책의 濫發은 우리 국민이 “지가상

승을 우려하여 政府의 강력한 대책을 요구하는가 하면 저마다 토지를 財産增殖의 수단으로 인식하는 兩面性”(柳海雄 外, 1997, p. 62)을 지녔기 때문인지도 모른다. 보유세를 인상하려는 노력은 기득권계층의 반발과 정치적 부담으로 좌절된 반면, 투기에 隨伴되는 단기매매를 억제하기 위해 양도소득세가 투기억제수단으로서 빈번히 사용되었다. 일부 토지소유주에 영향이 局限되어 저항이 상대적으로 적은 거래세의 조정을 選好해 온 것이 사실이다.

1990년대 들어 地價가 안정되고 거래활성화의 필요성이 인식되면서 李性旭(1995)을 비롯, 다수의 論者가 보유세의 강화와 거래세의 완화를 주장하였다. 朴憲注(1997) 등에 의하면 보유세의 증과는 保有需要를 감소시켜 토지공급을 촉진할 것이라 한다. 정부 역시 여러 차례 이 같은 방침을 闡明한 바 있으나 조세저항을 우려하여 지지부진한 상태이다. 그러나 보유세의 증과는 賣渡者와 買受者 모두에게 부담으로 작용하기 때문에 과연 이로 인해 거래가 활성화될 것인지는 豫斷하기 어렵다. 종합토지세가 累進稅이므로 불필요한 토지가 放出될 것이라는 견해도 있으나 實需要者가 반드시 토지를 적게 소유하고 있으리라는 보장이 없으므로 이 역시 설득력이 부족하다.

2. 理論上的의 關係

여기서는 양도소득세의 凍結效果를 분석한 Yamazaki and Idee(1997)의 모형에 보유세와 취득세를 추가하여 토지거래에 대한 이들 세금의 영향에 대해 간단히 살펴보기로 한다. 조세의 轉嫁는 이루어지지 않는다고 가정한다.

예를 들어 작년($s-1$)에 매입한 토지에 대하여 현재(s)의 가격과 내년($s+1$)의 기대가격이 형성되어 있다고 하자. 소유자에게 賣渡意思가 있을 경우 각 시기에 기대되는 純利益을 저울질하여 賣却時機를 선택할 것이다. 내년의 시점에서 계산한 올해와 내년의 순익은 각각 식 (1)의 좌변 및 우변과 같다.

$$(1 + r_s)[P_s - \tau_s(P_s - P_{s-1})] \leq R_s + P_{s+1} - \tau_{s+1}(P_{s+1} - P_{s-1}) - \delta_s P_s \quad (1)$$

5) 投資는 일정한 개발목적과 합리적 안전성을 지니고 이루어지며 정부도 이를 권장한다. 반면 投機는 미성숙지에 대한 양도차익의 획득을 목적으로 하고 상당한 위험부담이 수반되며 직·간접적으로 규제를 받는다는 차이가 있다(朱奉圭, 1988, p. 206). 그러나 모든 투자자는 잠재적 투기꾼이라는 말이 있을 정도로 兩者의 구분은 그리 쉽지 않으며, 구분 자체가 무의미하다는 지적도 많다.

여기서, r : 이자율

P : 지가

R : 임대료

τ : 양도소득세율

δ : 보유세율

내년에 매각하면 임대료를 얻는 대신 보유세를 납부해야 한다.

한편 매입시기를 결정하고자 하는 토지수요자의 경우, 내년의 시점에서 계산한 올해와 내년의 총비용은 식 (2)의 좌우변과 같다.

$$(1+r_s)(1+\sigma_s+\delta_s)P_s \leq R_s + (1+\sigma_{s+1})P_{s+1} \quad (2)$$

여기서, σ : 취득세율

내년에 토지를 사면 올해 부과되는 보유세의 부담으로부터 자유로운 반면 賃貸料를 지불해야 한다.

그러면 수요와 공급에 대한 각 변수의 영향을 살펴보자. 우선 높은 τ_s 나 P_{s+1} 는 공급을 위축시킨다.⁶⁾ P_s 와 δ_s , τ_{s+1} 의 증가는 공급을 증가시키며, r_s 의 증가 역시 보유의 기회비용을 높이므로 같은 효과를 가져온다. 한편 높은 P_{s+1} 나 σ_{s+1} 은 올해의 토지수요를 증가시키며 P_s 나 σ_s , δ_s , r_s 의 증가는 반대결과를 초래할 것이다. R 가 상승하면 토지공급은 감소하는 반면 수요는 상승한다.

위의 두 식에 의하여 올해의 토지공급과 수요 그리고 均衡價格과 去來量이 결정될 것이다. 여기서 중요한 것은 높은 거래관련세가 거래를 위축시킬 것이 확실한 반면, 높은 보유세는 공급증가와 수요감퇴를 초래하므로 가격은 분명히 하락하나 거래량의 변화방향은 事前的으로 알 수 없다는 점이다. 또한 孫在英(1993)의 지적대로 지가안정기에는 보유세의 중과가 효력을 발휘할지 모르나 미래의 예상가격(P_{s+1})이 매우 높다면 지가를 안정시키는 효과는 기대하기 어려우리라는 推論도 가능하다.

한편 Yamazaki(1996)에 의하면 $\tau_s(P_s - P_{s-1})$, 즉 양도차익에 대한 과세는 販賣稅(sales tax: $\tau_s P_s$)와 租稅信用(tax credit: $-\tau_s P_{s-1}$)의 합과 같다. 만약 양도소

6) 엄밀히 말해 양도소득세율이 증가하면 공급뿐만 아니라 수요도 감소한다. 따라서 동결효과로 인한 가격상승은 공급의 감소효과가 더 클 경우에만 나타난다. 그러나 논의의 단순화를 위해 매수자는 구입한 토지를 轉賣하지 않는다고 가정한다. 마찬가지로 일정 기간 내 전매하면 양도소득세를 면제하는 형태의 수요진작정책은 논외로 한다.

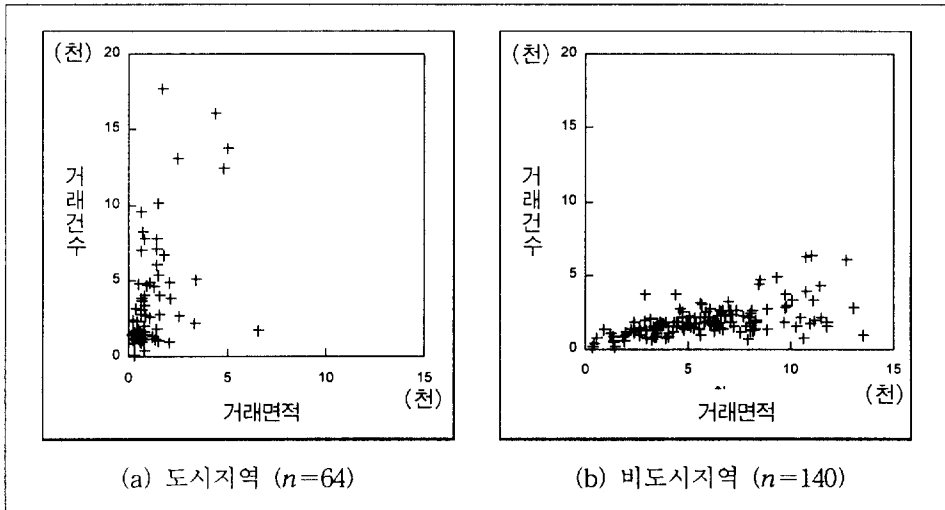
득세율이 높으면 판매세가 증가하여 매도의사가 줄어드는 동결효과가 생기는 반면, 토지매입시 결정되는 조세신용의 규모는 시간이 경과함에 따라 감소하여 일찍 매각하는 것이 유리하므로 공급의 변화를 事前에 예측하기 힘든 것이다. 이와 관련하여 Kanemoto(1996)는 양도소득세율의 인상이 언제나 동결효과를 초래하는 것은 아니라는 사실을 보였다. 즉, 취득가액(P_s)이 높고 開發意思가 없다면 租稅信用의 효과가 판매세의 효과를 압도하므로 세율이 상승하기 전에 토지를 매각할 것이다. 이렇게 볼 때 미래의 시점에 다른 조건이 동일하고 거래세인상($\tau_s < \tau_{s+1}$, $\sigma_s < \sigma_{s+1}$)이 豫見될 경우 단기적으로 매매가 증가할 것이나, 일단 인상된 후에는 오히려 거래가 침체될 것이므로 이를 통한 거래활성화는 장기적 관점에서 그리 바람직하지 않다고 하겠다.

3. 實證分析

이번에는 地域別 資料를 이용하여 보유규제 및 거래규제가 토지거래에 미치는 영향을 分析해 본다. 이는 특히 거래활성화를 위해 보유세의 중과와 거래세의 경과가 필요하다는 주장을 檢證하고 구체적 실행방안을 마련하는 데 도움이 될 것이다. 그러나 실제분석에는 많은 難點이 존재한다. 因果關係의 파악을 위해 時系列分析이 바람직하나 토지거래자료는 1991년부터 발표되고 있을 뿐이고 이후 두드러진 세율의 변화도 없었으며, 그나마 1995-1996년에 이루어진 거래는 부동산 실명제의 餘波로 賣買를 隨伴하지 않는 단순한 名義變更을 상당수 포함하여 실증분석의 자료로서 적합지 않다. 따라서 橫斷面분석을 하기로 한다. 이는 그 결과의 해석에 있어 상당한 제한을 가하나 나름대로 의미 있는 결과를 제공할 것으로 기대된다.

분석에 이용할 수 있는 거래지표에는 去來頻度와 去來面積이 있다. 1995년에 都農統合이 이루어진 후 지역 간 각종 통계상의 불일치가 완전히 해소되지 않았으므로, 이로 인한 교란을 피하기 위해 1994년의 자료를 이용하였다. 대도시에서는 거래건수당 평균면적이 지나치게 낮은 傾向이 있으므로, 特異觀測值(outlier)를 제거하기 위해 서울을 비롯한 6대 도시를 제외하고 204개의 市·郡지역을 분석대상으로 삼았다. 거래건수와 면적 간의 관계는 〈그림 2〉에 나타나듯이 都市와 非都市 간 상당한 차이가 있을 뿐만 아니라 규제가 거래에 미치는 영향의 強度도 相異할 것으로 예상되므로 두 지역으로 구분하여 분석하기로 한다.⁷⁾

〈그림 2〉 土地去來件數와 去來面積의 關係



回歸分析의 기본틀은 식 (3)과 같다. 설명변수로는 거래빈도와 거래면적에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 생각되는 지역별 인구 및 면적을 각각 趨勢變數로 사용하고, 이와 함께 殘餘變異量을 설명하기 위하여 보유세인 종합토지세와 더불어 거래세규모를 채택할 수 있다. 그러나 거래세인 취득세와 등록세는 지방세임에도 불구하고 동일 세율이 적용되며 양도소득세 역시 국세로서 定率이 적용되므로 이들을 설명변수로 사용하기는 곤란하다. 따라서 거래허가의 대상이 되는 토지의 비율을 거래규제의 강도를 나타내는 代理變數로 사용하기로 한다.

$$\text{토지거래량} = \alpha + \beta_1 \text{ 추세변수} + \beta_2 \text{ 보유규제} + \beta_3 \text{ 거래규제} + \epsilon \quad (3)$$

앞에서 살펴본 바와 같이 거래규제는 거래량과 陰의 관계를 보일 것으로 예상되나, 보유규제의 경우 거래에 미치는 효과가 불분명하므로 특별히 기대되는 부호가 있는 것은 아니다.

(1) 土地去來件數와 規制

人口가 많을수록 토지거래가 활발할 것으로 여겨지므로 각 지역의 인구규모를 추세변수로 삼는다. 1인당 평균종합토지세 부과액으로 보유규제를, 총거래건수 중 거래허가 대상건수의 비율로 거래규제를 각각 나타내도록 한다. 보유규제의

7) 여기서는 행정적 구분보다 실질인구밀도를 계산하여 도시지역과 비도시지역을 구분하기로 한다. 도시용지면적당 인구밀도 8,000인/km²를 기준으로 삼았다.

〈표 2〉 去來件數에 대한 回歸式 推定結果

설명변수	도시지역	비도시지역
상수	717.068 (0.92)	228.224* (1.78)
인구(명)	0.016** (10.20)	0.028** (16.40)
1인당 종토세(천 원)	38.847 (0.94)	-5.955 (-0.99)
거래허가대상 건수비율	-3,674.200* (-2.03)	-1,515.280** (-5.29)
Adj. R^2	0.661	0.671

주: 1) 괄호 안은 t 값을 표시.

2) *는 10% 수준에서 통계적으로 유의함을, **는 5% 수준에서 유의함을 각각 나타냄.

경우 실제로 보유부담을 느끼는 토지소유자에 대한 지역별 자료가 존재한다면 보다 정확한 추정치를 얻을 수 있을 것이다.

추정결과는 〈표 2〉와 같으며 전체적으로 비교적 높은 說明力을 지닌다. 보유세의 영향이 미미한 반면 거래규제는 거래건수와 무시하기 어려운 陰의 相關關係를 가지고 있으며, 특히 비도시지역에서 그 영향이 더욱 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

(2) 土地去來面積과 規制

다음에는 각 지역의 거래면적을 從屬變數로 사용해 보았다. 추세변수인 총면적은 하천 등을 제외하고 거래가 가능한 都市用地와 耕作地의 합을 계산하여 도출하였다. 거래대상인 토지에 대한 부담에 착안하여 보유규제는 단위면적당 종합토지세 부과액으로, 거래규제는 총거래면적에 대한 허가대상면적의 비율로써 표시한다. 여기서 종토세 단순부과액의 사용은 시·군별 평균토지가액이 알려지지 않은 상황에서 불가피한 선택이었으나, 정률세의 성격이 무시되었다는 점에서 향후 보완되어야 할 부분이다.

推定結果는 〈표 3〉과 같은데, 보유규제의 영향은 역시 미미하며, 거래규제의 부호는 기대하던 바와 같으나 통계적으로 그리 유의하지 않은 것으로 나타났다. 또한 거래건수를 분석한 경우에 비해 낮은 說明力을 가진다. 이는 거래되는 筆地의 不可分性(indivisibility)에 起因한 것으로 보인다.

(3) 都市化率과 土地規制

우리 나라에서는 供給보다도 保全과 規制爲主로 이루어진 토지정책으로 인해

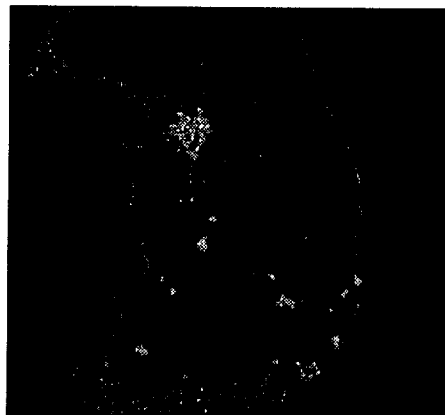
〈표 3〉 去來面積에 대한 回歸式 推定結果

설명변수	도시지역	비도시지역
상수	233.338 (0.70)	3,108.340** (5.17)
총면적 (천 m ²)	35.705** (6.75)	22.314** (6.80)
단위면적당 종토세(천원/km ²)	-0.002 (-0.63)	-0.030 (-0.67)
거래허가대상 면적비율	-137.809 (-0.33)	-1,702.300* (-1.85)
Adj. R ²	0.405	0.270

都市用 土地공급이 부진했다. 현재 도시적 용도로 이용되는 토지는 전국토의 4.8%에 불과하여 外國에 비해 크게 未洽하고 앞으로도 도시용지에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 〈그림 3〉은 수도권 등 大都市의 人口集中 현상을 克明히 보여 준다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도시용지의 供給擴充이 시급한 실정이다. 상당수의 토지거래는 공장, 주택 등 도시적 용도로의 用途變更을 수반하며, 이렇게 볼 때 토지거래를 都市化過程으로도 이해할 수 있을 것이다. Yamazaki and Idee(1997) 역시 이러한 가정을 도입하였으며, 徐昇煥 外(1996)는 도시용 토지로의 轉換速度로써 토지이용규제의 強度를 나타낸 바 있다. 따라서 이번에는 거래자료 대신 지역별 도시화율을 從屬變數로 삼기로 한다.

도시적 용도로의 이용이 거의 불가능한 林野나 河川 등을 제외하고 田畓과 垞地, 工場用地, 學校用地, 道路의 합을 그 지역의 총면적으로 定義하여, 그 중 전

〈그림 3〉 夜間の 우리 나라 모습



資料: U.S. Geological Survey.

〈표 4〉 都市化率에 대한 回歸式 推定結果

설명변수	도시지역	비도시지역
상수	0.269** (4.91)	0.163** (10.70)
실질인구밀도(인/km ²)	0.00004** (5.42)	0.00036** (7.91)
1인당 종토세 (천 원)	0.003 (1.24)	-0.00013 (-0.21)
농업진흥지역비율	-0.407** (-2.46)	-0.152** (-5.61)
Adj. R ²	0.419	0.502

답을 제외한 도시용 토지의 비율을 종속변수로 사용한다. 높은 人口密度가 도시화의 가장 큰 壓力으로 작용할 것이 예상되므로, 새롭게 정의한 총면적을 이용하여 계산한 인구밀도를 추세변수로 삼는다. 또한 1인당 종합토지세 부과액으로 보유부담을, 保全日的으로 지정된 農業振興地域의 비율로써 거래규제의 強度를 각각 나타내도록 한다.

〈표 4〉에 정리된 분석결과는 거래자료를 이용한 경우와 類似하게 나타나, 보유부담의 영향은 크지 않으나 農地賣買에 대한 규제가 都市化를 저해하고 있음을 알 수 있다.

이상의 세 경우 모두 거래규제의 효과가 도시지역에서 비도시지역에 비해 微弱함에 注目할 필요가 있다. 이는 Yamazaki and Idee(1997)의 연구결과와도 一致하는데, 도시지역에서의 土地買入價가 높기 때문이거나 과거 도시지역에서의 지가상승이 두드러졌으므로 비도시지역에 비해 投機心理가 더 팽배해 있기 때문인 것으로 解釋할 수 있다.

4. 地價와 去來規制

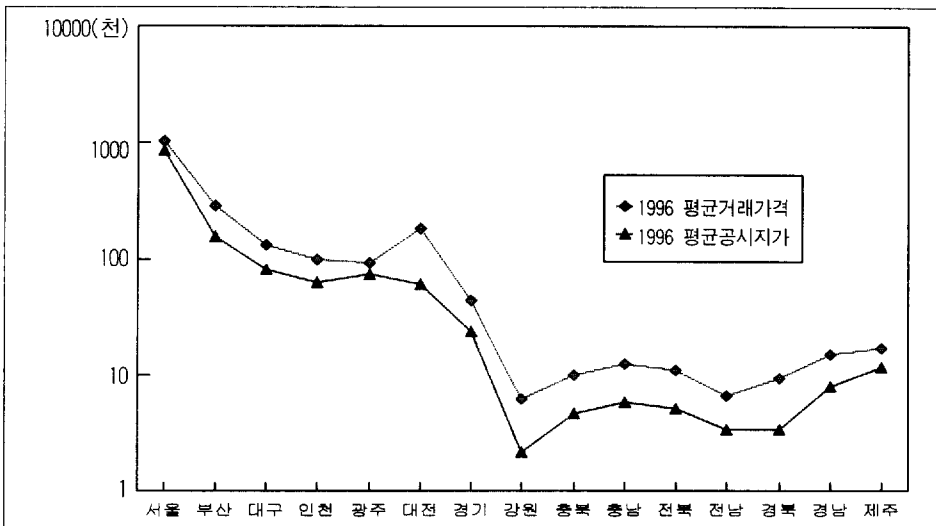
이상에서 살펴본 바와 같이 대체로 보유규제의 효과가 미미한 반면, 높은 거래규제는 토지거래량을 위축시키는 경향이 있다. 물론 이전세율이 아닌 거래허가비율이 거래규제의 지표로 사용되었다는 점에서 이 같은 결론을 내리기에는 상당한 무리가 따르는 것이 사실이다. 그러나 논의의 전개를 위해 그러한 가능성에 주목하도록 하자.

위의 결과판으로서는 양도소득세와 취득세 중 어느 편의 거래저해 효과가 더 큰

지 判別하기 어렵다. 식 (1), (2)에 비추어 볼 때 보유세 등 다른 조건이 동일한 경우 높은 양도소득세는 공급을 위축시켜 가격을 自由市場價格보다 올리고, 높은 취득관련세는 거래가격을 시장가격보다 낮은 수준에서 형성되게 할 것이다.⁸⁾

현재와 같이 지가의 추가하락이 바람직스럽지 않은 상황에서는 거래활성화를 위해 양도소득세를 減免하는 것만이 能事가 아닐 것이다. 그렇다면 세금으로 인한 가격의 歪曲을 최소화하기 위해 去來價格과 適正價格을 比較하여 세율조절에 관한 어떤 示唆點을 얻을 수 있지 않을까? 문제는 적정시장가격의 개념이 模糊하며 계산이 어렵다는 점이다. 아쉬운 대로 ‘자유로운 거래가 이루어지는 경우에 합리적으로 성립된다고 인정되는 가격’을 나타내도록 되어 있는 公示地價와 비교하여 보자. 시·도별 평균공시지가는 『1997년도 地價公示에 관한 年次報告書』에서 처음으로 발표되었다.⁹⁾ 한편 지역별 평균거래가격은 각 지역에서의 토지분 취득세 부과실적을 이용, 총거래가액을 逆算하여 거래면적으로 나눔으로써 算定할 수 있다. <그림 4>와 같이 1996년 현재 전지역에서 거래가격이 공시지가를 웃돌고 있어, 위의 논리에 의할 때 양도소득세의 영향이 취득관련세나 보유세의 효과보

〈그림 4〉 公示地價와 去來價格의 地域別 比較 (1996年, 원/㎡)



주: 비교상의 편의를 위해 log scale로 표시되었음.

- 8) 시장가격에 추가하여 부과되는 취득관련세로 인해 잠재적 구매자의 시장참여가 저해된다는 의미에서 이를 양도소득세의 동결(lock-in)효과와 대비하여 봉쇄(lock-out)효과라 부를 수 있을 것이다.
- 9) 이 보고서에 따르면 國·公有地를 제외한 전국의 총지가는 1,217조 원이며, 특히 서울의 총지가는 우리 나라의 GNP와 맞먹는 382조 원에 달한다.

다 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 현재의 거래가격은 심각한 경기침체를 감안할 때 공시지가보다 낮을 가능성이 매우 크다.¹⁰⁾ 여기서 중요한 것은 두 가격 간의乖離가 지역별로 상당한 차이를 보인다는 점이다. 만일 지역에 따라 거래가격이 시장가격보다 높은 곳과 낮은 곳이 混在한다면, 현재 一律적으로 적용되고 있는 각종 세율을 지역현실에 맞도록 差等調節할 필요성이 발생하는 것이다.

IV. 結論 및 政策的 示唆點

우리 나라 土地開發體系의 改善方向으로서 토지보유의 억제와 공급의 원활화를 위한 稅制개편, 규제완화를 통한 공급절차의 간소화, 도시용지 공급계획체계의 정비, 개발주체의 다양화와 규제권한의 지방이양 등이 자주 擧論되고 있다. 本稿에서는 구체적인 세제개편방향을 제시하기 위해 규제와 토지거래의 관계를 살펴보았다. 미흡하나마 실제 거래자료를 이용한 것에서 본 연구의 意義를 찾을 수 있을 것이다. 설명변수로서 경제적 得失計算에 영향을 미치지 못하는 心理的 부담요인을 사용했다는 단점에도 불구하고 이론과 合致하는 결론을 얻었다. 지역별 거래현황과 도시화율을 통해 분석해 본 결과 보유규제는 토지거래와 무관한 반면, 거래규제는 거래저해효과가 있어 이의 완화가 필요함을 확인할 수 있었다. 다만 조세와 비조세적 규제를 동일시해서는 안 되며, 현재와 같은 全般的 경기침체기에는 조세정책이 거래활성화에 別無效果일 수도 있음에 유의해야 할 것이다.

개별조세는 本然의 趣旨에 맞도록 運用함을 大前提로 삼아야 한다. 讓渡所得稅는 자본이득에 대한 還收機能을 가지므로 동결효과를 유발하지 않는 한 強化하고 수수료성격의 取得稅와 登錄稅는 세수가 지나치게 감소하지 않는 한도 내에서 완화해야 할 것이다. 특히 취득관련세의 輕課는 수요를 증대시키면서 가격유지의 효과도 가지므로 현상황에서 適切한 정책수단이 될 수 있을 것이다.¹¹⁾ 한편 綜合土地稅는 동시에 多數의 납세자에 의한 납세행위가 이루어지므로 세율引上

10) 물론 신고된 거래가액이 실제거래가액을 밑돈다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 공시지가 역시 시가에 미치지 못한다고 여겨지므로 그리 불합리한 비교는 아니다. 공시지가와 실제 가치의 차이(비율)는 지역에 관계없이 일정하다고 가정하자.

11) 이 경우 거래가 촉진되어 세수가 오히려 증가할 가능성도 배제할 수 없다.

이 집단적인 租稅抵抗을 惹起할 우려가 있다. 그러나 지방자치단체의 세수확보와 발생이익의 환수라는 고유의 목적을 달성하기 위해 지나치게 낮은 현재의 세율은 課標의 현실화를 통하여 強化될 필요가 있다. 다만 이러한 정책이 거래활성화라는 측면에서 추진되는 것은 본 연구결과에 비추어 볼 때 그다지 說得力이 없다고 하겠다.

序頭에 言及한 바와 같이 1997년 말의 外換危機 발생 이후 構造調整을 支援하기 위해 각종 措置가 발표되었으며 여기에는 토지거래규제의 완화가 큰 부분을 차지한다. 그러나 기본적으로 거래규제의 革罷는 정부가 長期的 眼目으로 推進해야 할 일로 認識해야 하며, 특정 산업이나 기업에 대한 지원차원에서 이루어진다면 道德的 解弛(moral hazard)현상을 야기할 것이다. 企業이 과거 放漫한 투자계획을 세웠거나 擔保를 확보할 목적으로 토지를 過多保有했다면 그 책임으로부터 자유로울 수 없기 때문이다. 다만 1990년대 들어 不動產實名制의 실시와 土地電算網의 완비로 투기가능성이 감소하였으므로, 과거 투기억제차원에서 立案된 거래규제는 폐지되어야 할 것이다.

실효성이 의문시되는 重課稅제도를 정비할 필요가 있는 것으로 판단되며, 이는 稅制의 단순화에도 寄與할 것으로 보인다. 일례로, 대도시 내 공장의 신·증설은 수도권정비계획법 및 공업배치법에서 總量規制되고 있으므로 이에 대한 지방세의 증과는 중복규제이다. 물론 지나치게 많은 非課稅, 減免조항의 정비는 별개문제이다. 지방세 감면은 주로 취득세, 등록세와 같은 부동산관련 稅目에 편중되어 있는데, 종종 중앙정부차원의 정책목표 달성을 위해 이용되어 왔다. 예컨대, 地方移轉 공장에 대한 조세감면은 지자체의 課稅主權을 侵害함은 물론, 이렇다 할 성과 없이 稅收의 감소만 초래할 우려가 있다.¹²⁾

한편 토지의 地域性을 고려할 때 稅率決定權을 지방에 移讓하는 것이 타당하다. 우리 나라의 지방세는 단순한 稅源移轉의 형태를 띠어 지자체의 과세자주권이 과도한 제약을 받고 있다. 國稅와의 동일 물건에 대한 과세 금지조항 때문에 稅源이 脆弱하고, 부동산관련 재산과세 위주로 구성됨에 따라 소득과세가 부족하여 세수의 伸張性이 미흡하며, 특히 부동산의 保有보다 移轉에 대한 과세중심에서 경기의 영향을 크게 받으므로 세수가 불안정하다. 지역 여건에 맞는 세수확충이나 가격조절의 목적달성을 위해 세율 또는 課稅標準의 결정이 자율적으로

12) 증과세 및 감면제도의 현황과 개선방안에 대하여는 李英姬(1996)와 林周堃 外(1997) 참조.

이루어지도록 해야 한다. 종합토지세를 合算累進과세와 單純比例과세로 구분하여 합산누진부분은 광역시세와 道稅로, 단순비례부분은 기초자치단체의 독립세로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 부동산양도소득에 대한 과세권도 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 이는 지방화시대에 걸맞는 租稅行政의 分權化를 위해서도 필요한 사항이다.¹³⁾

마지막으로, 優良農地는 적극적으로 보호하되 생산성이 감소하는 농지는 도시 용지로의 轉換이 容易하도록 농지전용부담금, 농지취득자격증명제 등 諸般 規制를 완화하는 동시에, 亂開發의 대명사가 되어 버린 準農林地의 前轍을 밟지 않기 위해 계획적인 개발이 並行되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 權美秀, “韓國의 土地稅制의 地價安定效果分析”, 『經濟學研究』 제45집 제2호, 1997, pp.99-127.
2. 金京煥, “不動產關聯 地方稅制의 機能強化方案”, 『韓國租稅研究』 제7권, 1991, pp.167-194.
3. 金明淑, “讓渡所得稅의 供給凍結效果와 改善方向”, 『韓國開發研究』 제11권 제4호, 1989 겨울, pp.3-22.
4. 盧基星 編, 『地方化時代의 政策課題와 制度改善 方向』, 韓國開發研究院, 研究報告書 96-17, 1997.
5. 魯英勳·李性旭·李鎮淳, 『韓國의 土地稅制』, 韓國租稅研究院, 1996.12.
6. 朴憲注, “土地開發 規制緩和의 前提條件”, 『土地研究』 제8권 제6호, 1997, pp.21-39.
7. 徐昇煥·李圭煌·金甲星, 『土地規制가 地價와 土地供給에 미치는 影響分析』, 三星經濟研究所, 1996.
8. 孫在英, 『土地保有課稅 強化의 當爲性에 關한 研究』, 韓國開發研究院, 1993.
9. _____, “土地公概念 政策手段으로서의 租稅”, 『土地研究』 제7권 제6호, 1996, pp.137-149.
10. 柳海雄·金元喜, 『土地市場 安定施策의 評價와 改善方案 研究』, 國土開發研究

13) 다만 盧基星 外(1997, p. 126)와 같이 부동산양도소득에 대한 과세에는 소득분배의 개선이라는 목적도 있으므로 지방세로서 부적합하다는 의견도 있다.

- 院, 1997.6.
11. 李性旭, “우리 나라 土地問題와 向後 土地稅制의 運用方向”, 『開放時代 韓國經濟』, 靑陽, 1995.
12. 李英姬, 『地方稅 重課制度의 改善方案』, 韓國地方行政研究院, 1996.2.
13. 林周瑩·張槿鎬·魯英勳, 『地方稅 非課稅, 減免制度의 現況과 改善方案』, 韓國租稅研究院, 1997.9.
14. 朱奉圭, 『現代土地經濟論』, 博英社, 1988.
15. 建設交通部, 『地價公示에 關한 年次報告書』, 1997.
16. _____, 『土地去來動向』, 各 年度.
17. 農林部, 『農林水產統計年報』, 1995.
18. 各道, 『統計年報』, 1995.
19. Kanemoto, Y., “On the ‘Lock-in’ Effects of Capital Gains Taxation”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 40, 1996, pp.303-315.
20. Yamazaki, F., “The Lock-in Effect of Capital Gains Taxation on Land Use”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 39, 1996, pp.216-228.
21. _____ and Takako Idee, “An Estimation of the Lock-in Effect of Capital Gains Taxation”, *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 11, 1997, pp.82-104.

〈부표〉 실증분석에 이용된 자료

변 수	지 역	평 균	분 산	출 처
토지거래건수(건)	도 시	4,125.38	3,882.75	『토지거래동향』
	비도시	1,966.06	1,071.97	
토지거래면적(천 m^2)	도 시	1,308.31	1,250.88	
	비도시	6,047.56	3,100.29	
거래허가대상건수(건)	도 시	289.53	295.86	
	비도시	373.34	412.33	
거래허가대상면적(천 m^2)	도 시	610.03	998.00	각도 『통계연보』
	비도시	1,370.58	1,577.48	
종합토지세부과액(백만 원)	도 시	3,316.66	3,401.41	
	비도시	9,207.75	1,438.52	
총인구(인)	도 시	199,087.33	186,051.73	
	비도시	75,770.72	34,112.46	
총면적(km^2)	도 시	105.42	97.59	『농림수산통계연보』
	비도시	642.81	303.65	
농업진흥지역면적(km^2)	도 시	2.75	6.22	
	비도시	72.55	49.34	
도시용토지면적(km^2)	도 시	12.58	9.19	『농림수산통계연보』
	비도시	21.11	7.42	

주: 6대 도시를 제외한 204개 시·군별 1994년 자료로서, 도시($n=64$)와 비도시지역($n=140$)의 분류기준은 도시용토지에 대한 인구밀도 $8,000\text{인}/km^2$ 임. 도시용토지는 대지, 공장용지, 학교용지 및 도로를 포함함.