

토지세

PSJ626

조남운

주제

- 조세제도 일반
- 토지세의 경제적 효과
- 토지세 귀착
- 토지세의 중립성 여부

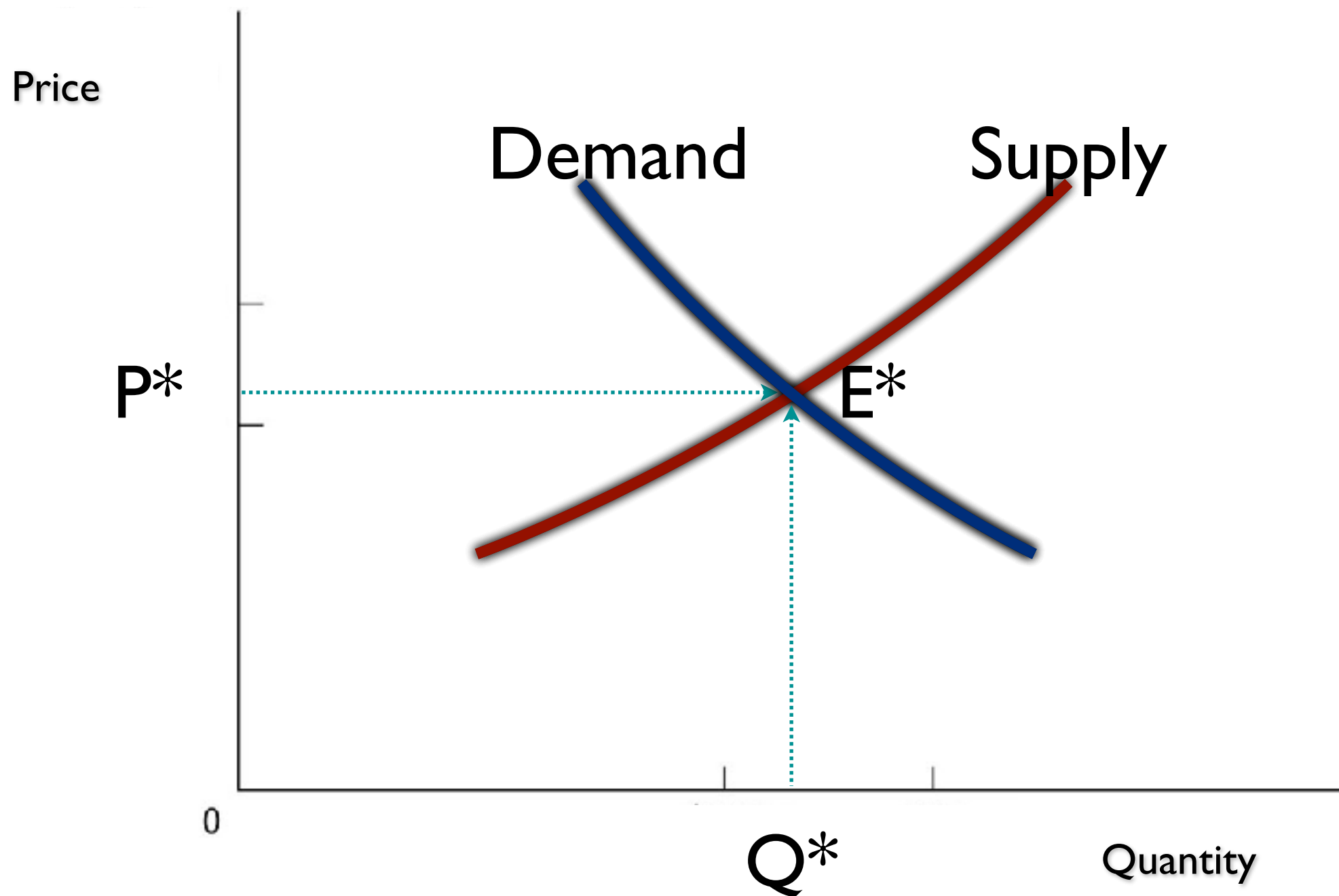
조세: 효율성 관점 Taxation for Efficiency

효율성, 공정성, 공평성 Efficiency, Fairness, Equity

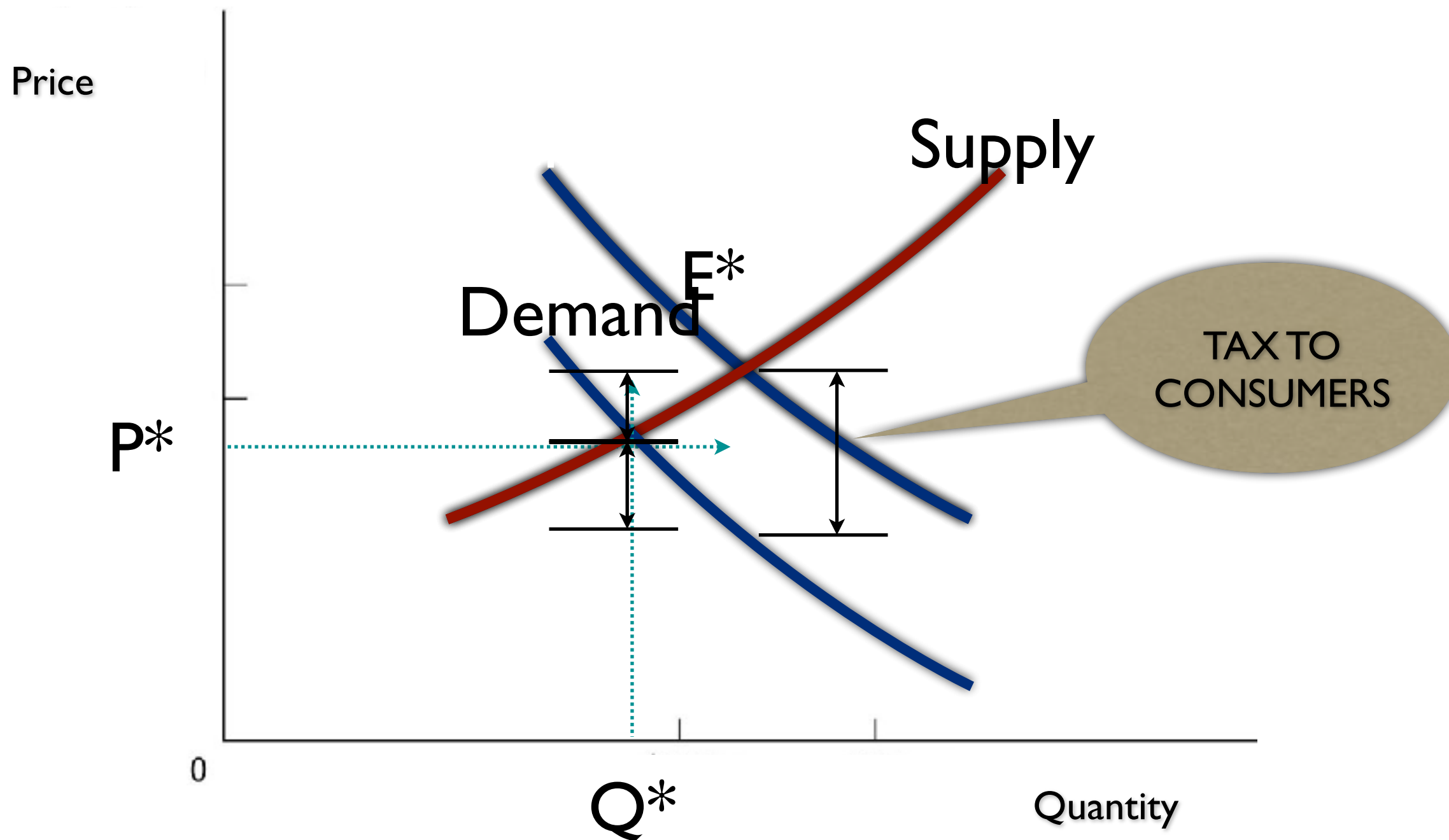
- 조세효율성: 조세징수의 비용을 최소화하는 것
- 조세공정성(공평성): 조세의 수혜자가 실제 조세 부담을 하는 것

조세의 효과

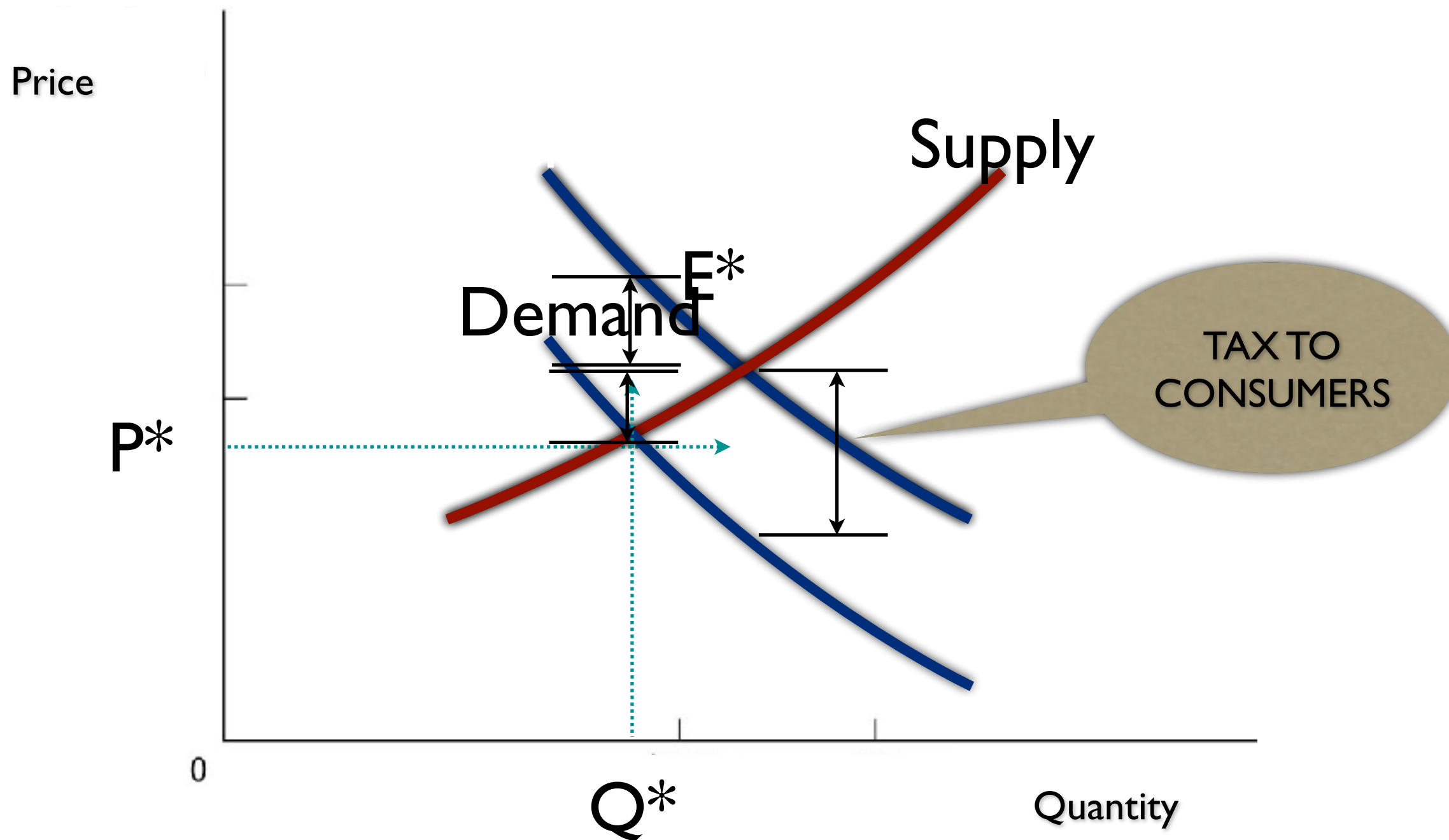
조세의 효과



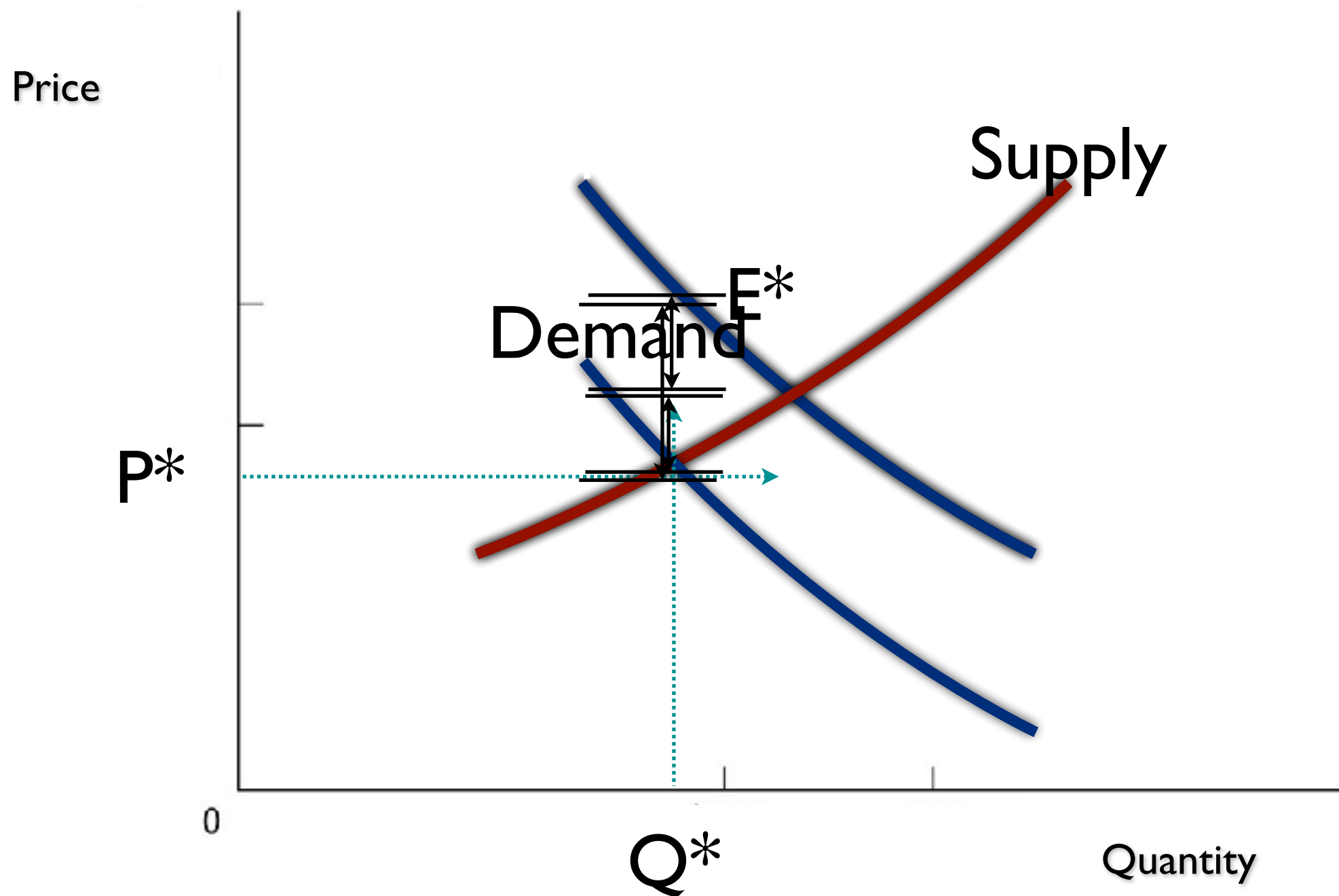
조세의 효과



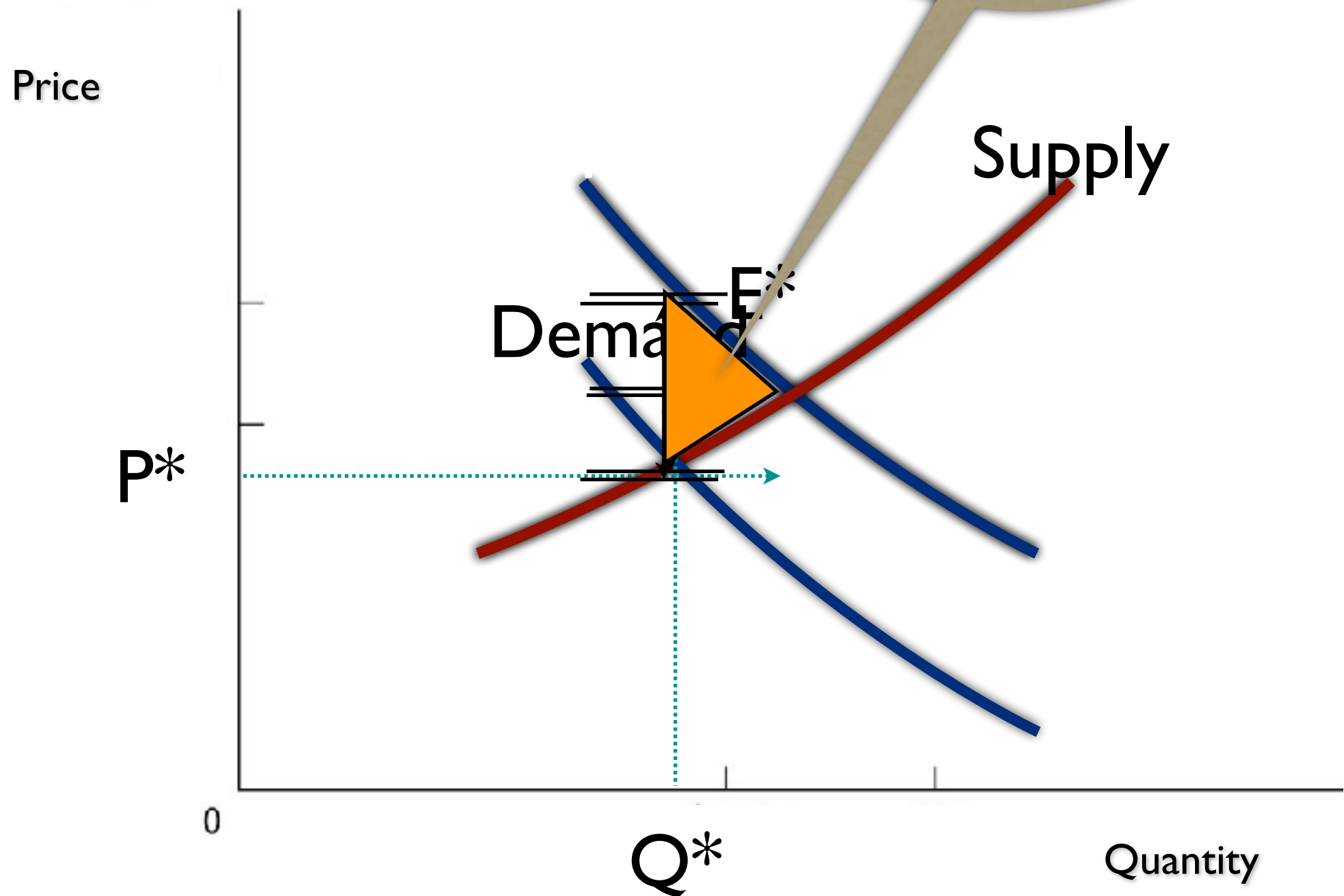
조세의 효과



조세의 효과



조세의 효과



함의

- 조세를 부과할 경우 자중손실이 발생한다
- 어떤 방식으로 조세를 부과하던, 실질적인 조세 부담은 탄력성에 의해 결정된다

자중손실의 최소화

Minimizing Deadweight Loss

- 자중손실의 최소화를 목표로 조세를 부과하려 한다면 조세는 반응이 가장 비탄력적인 측에 부과해야 한다

조세의 당위성

- 조세에는 언제나 어느 정도의 총잉여 감소가 수반
- 조세에 대한 평가 기준: CBA
 - [조세로 인해 추가로 증가된 편익]과 [조세로 인한 총잉여 감소량]간의 비교를 통해 평가할 수 있음
- 관련주제: 성장과 분배, 산업정책 등

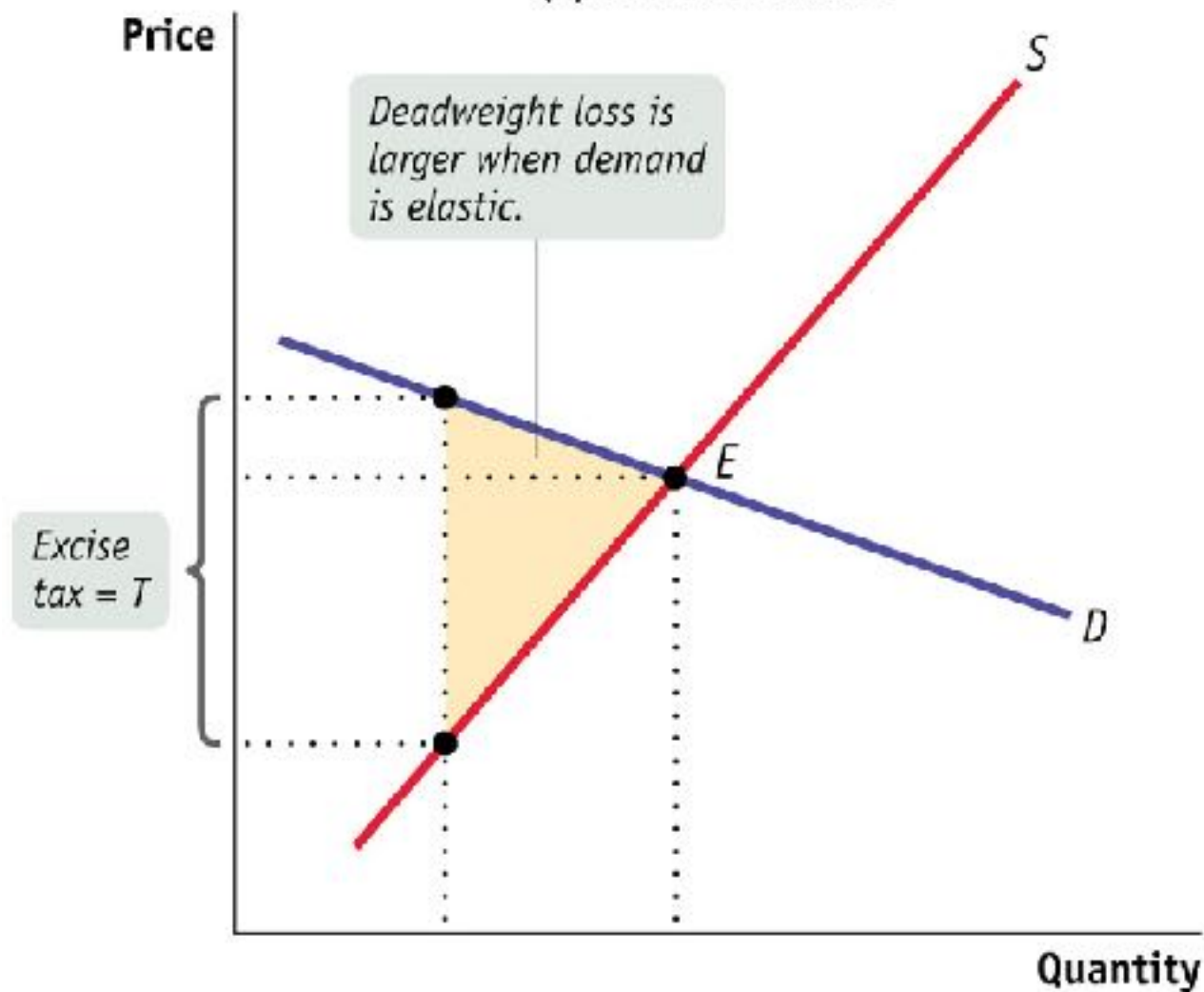
자중손실과 탄력성

Deadweight Loss and Elasticity

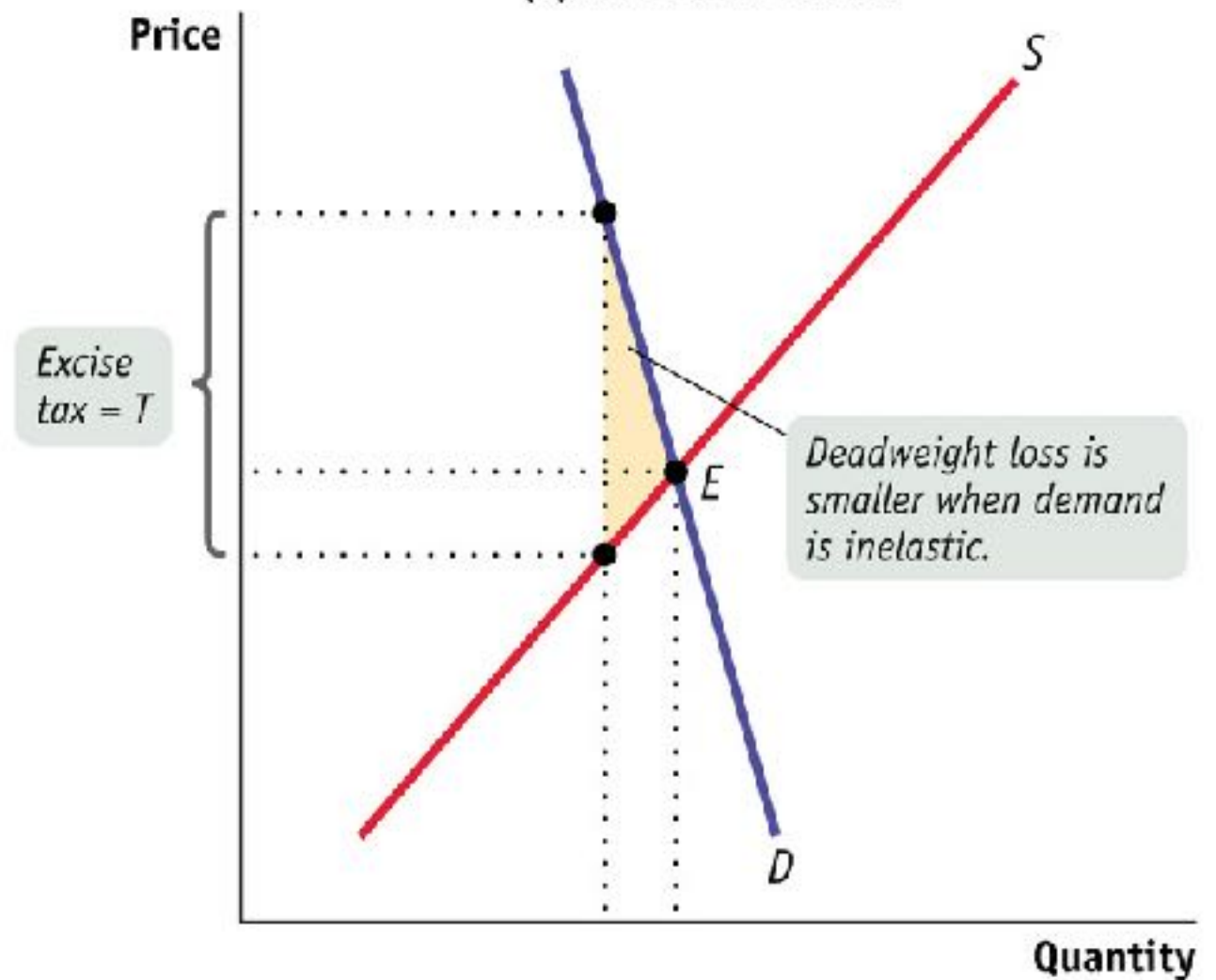
- 자중손실은 세금(T)으로 인해 발생하지 않게 된 거래(Q_x)와 상관이 있음.
- 탄력성이 높을수록 자중손실이 더 크다
- 수요, 공급곡선이 직선일 경우 자중손실:
- $\text{Deadweight loss} = \frac{1}{2}TQ_x$

수요의 탄력성과 자중손실

(a) Elastic Demand

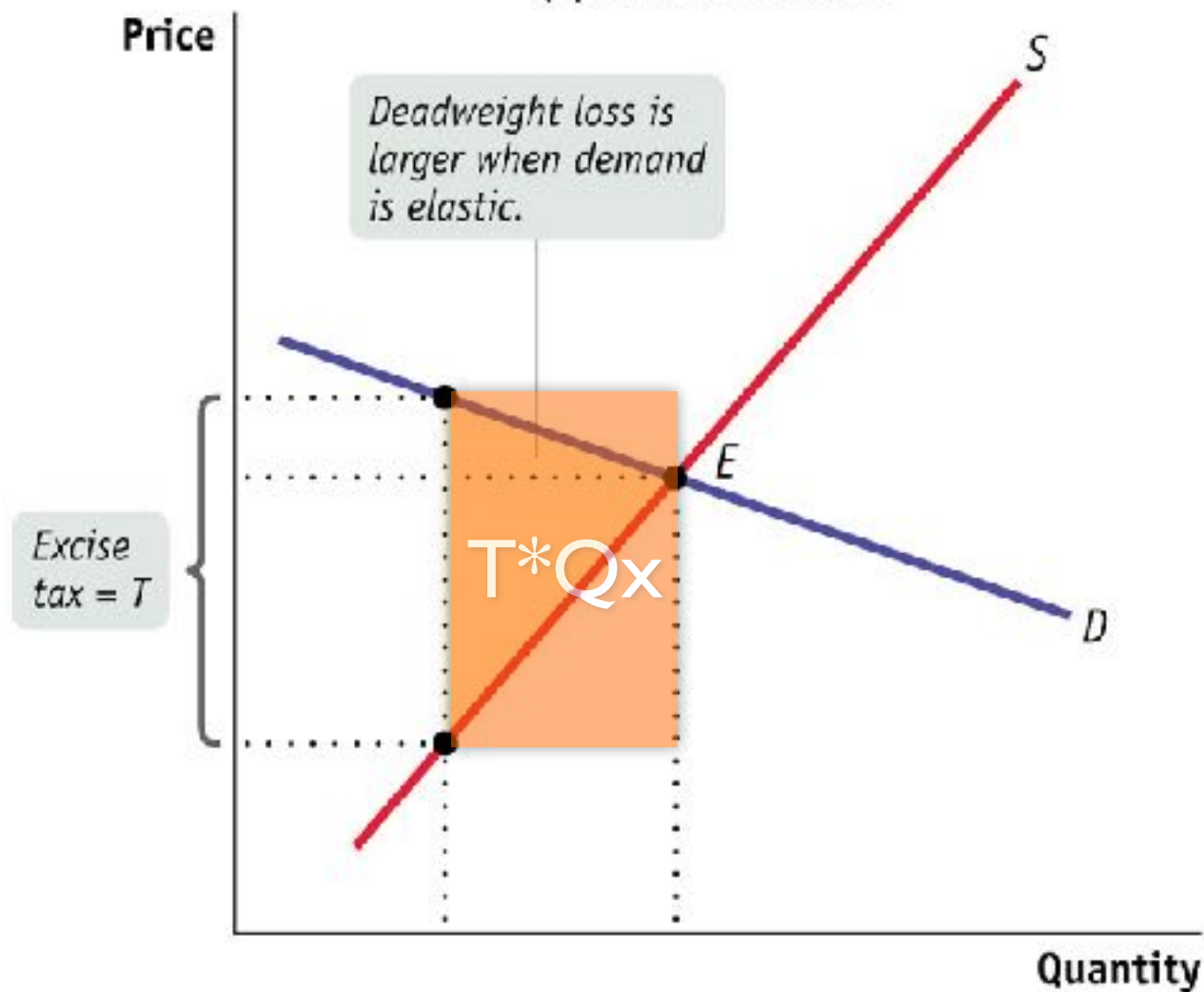


(b) Inelastic Demand

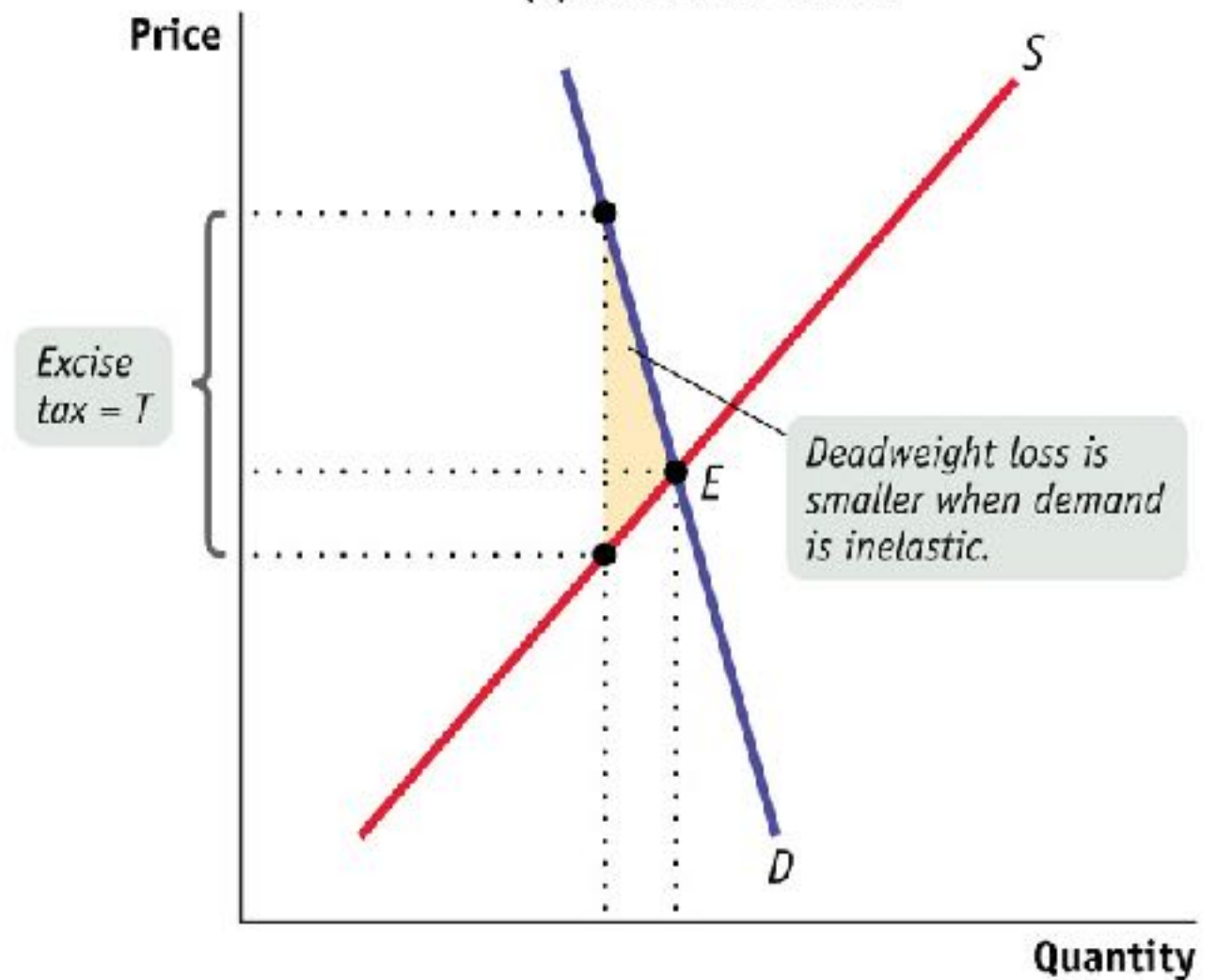


수요의 탄력성과 자중손실

(a) Elastic Demand

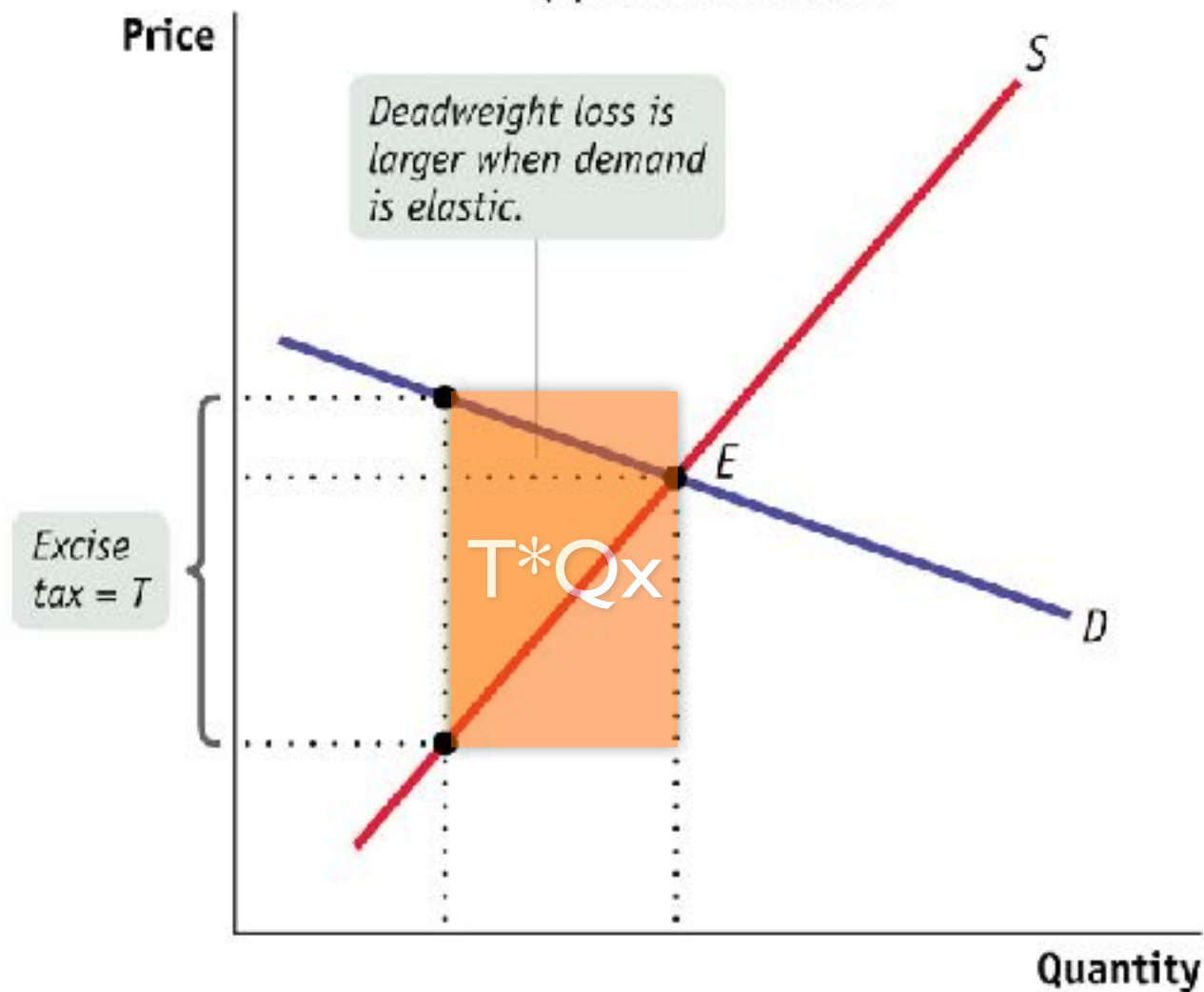


(b) Inelastic Demand

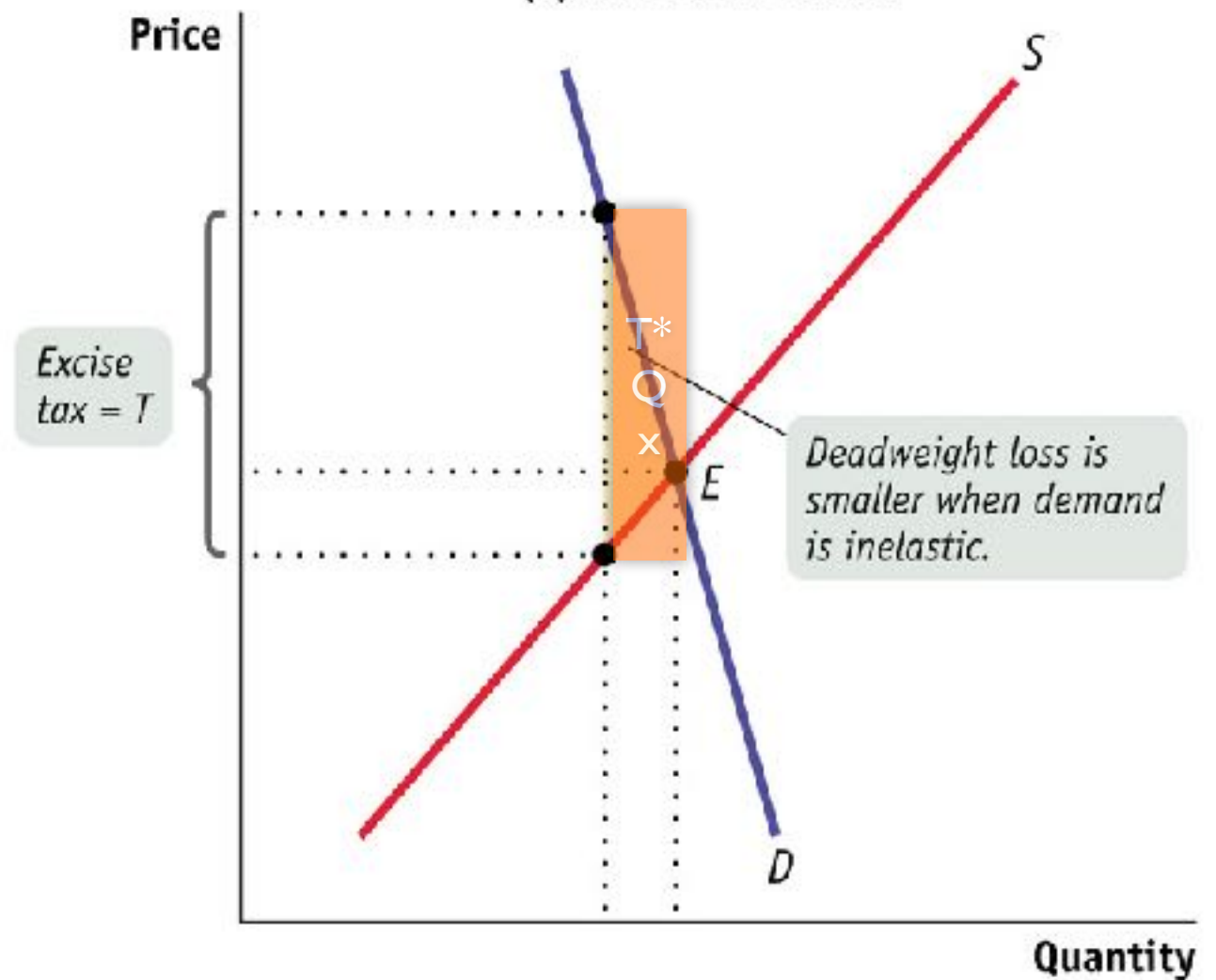


수요의 탄력성과 자중손실

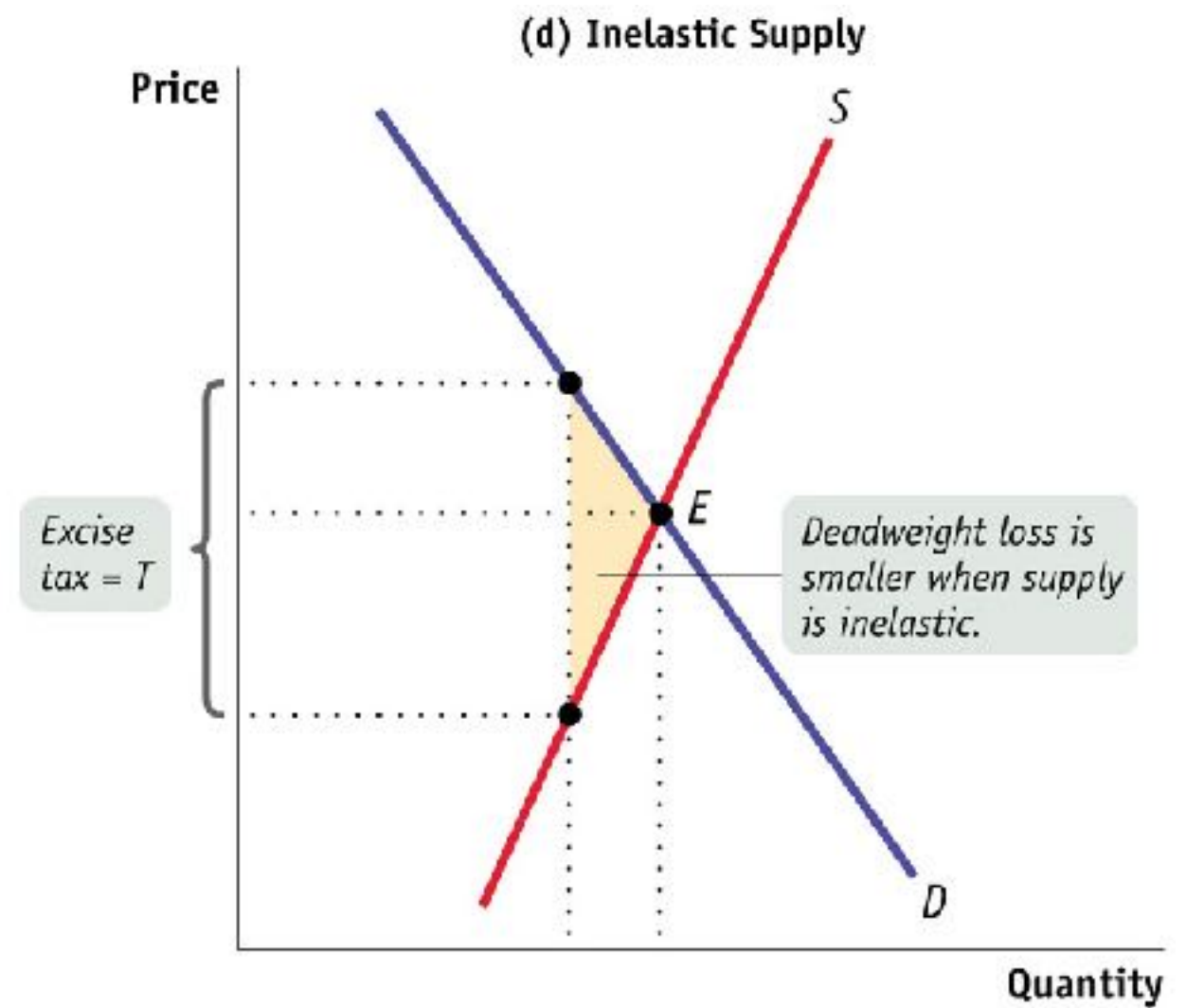
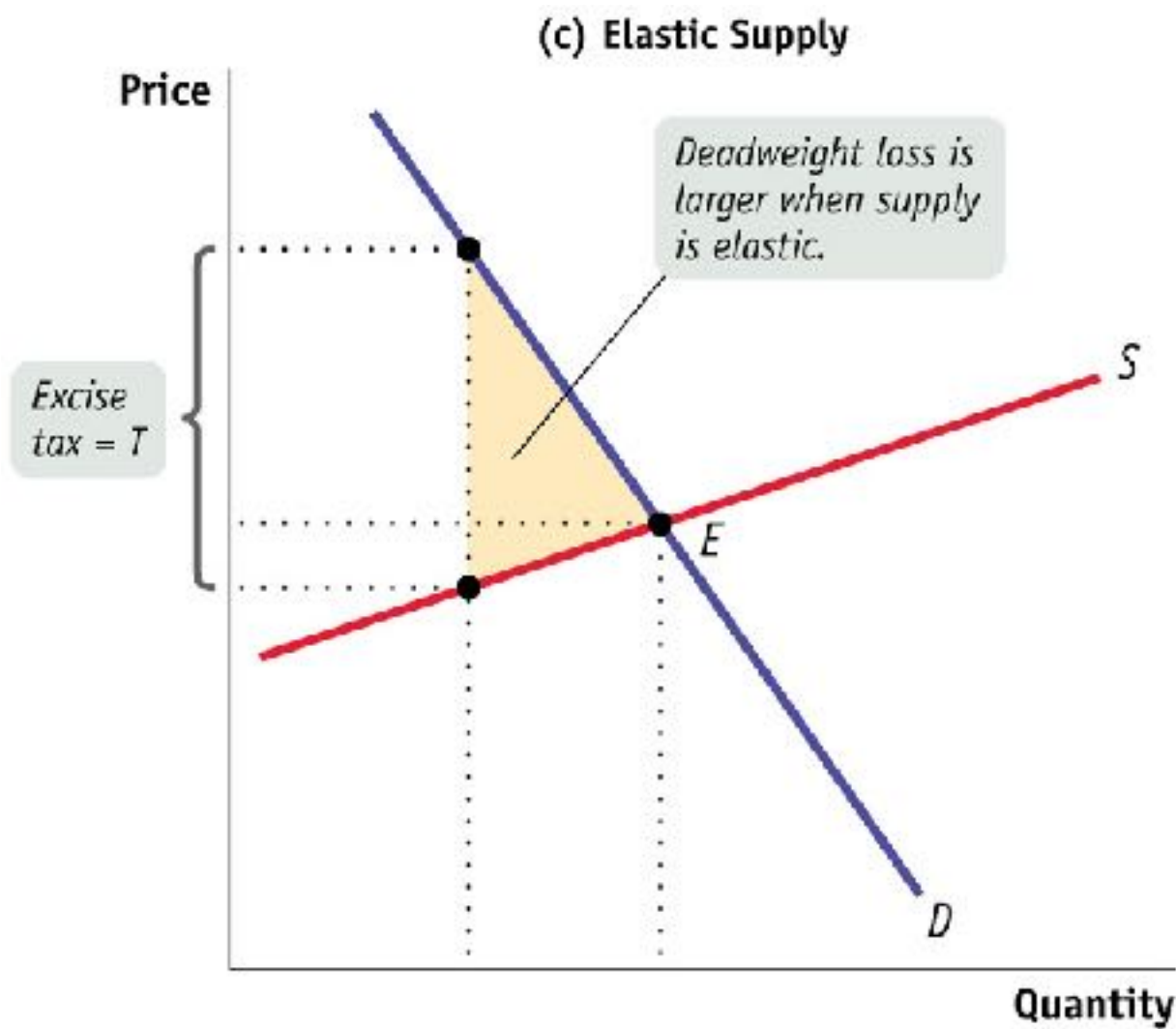
(a) Elastic Demand



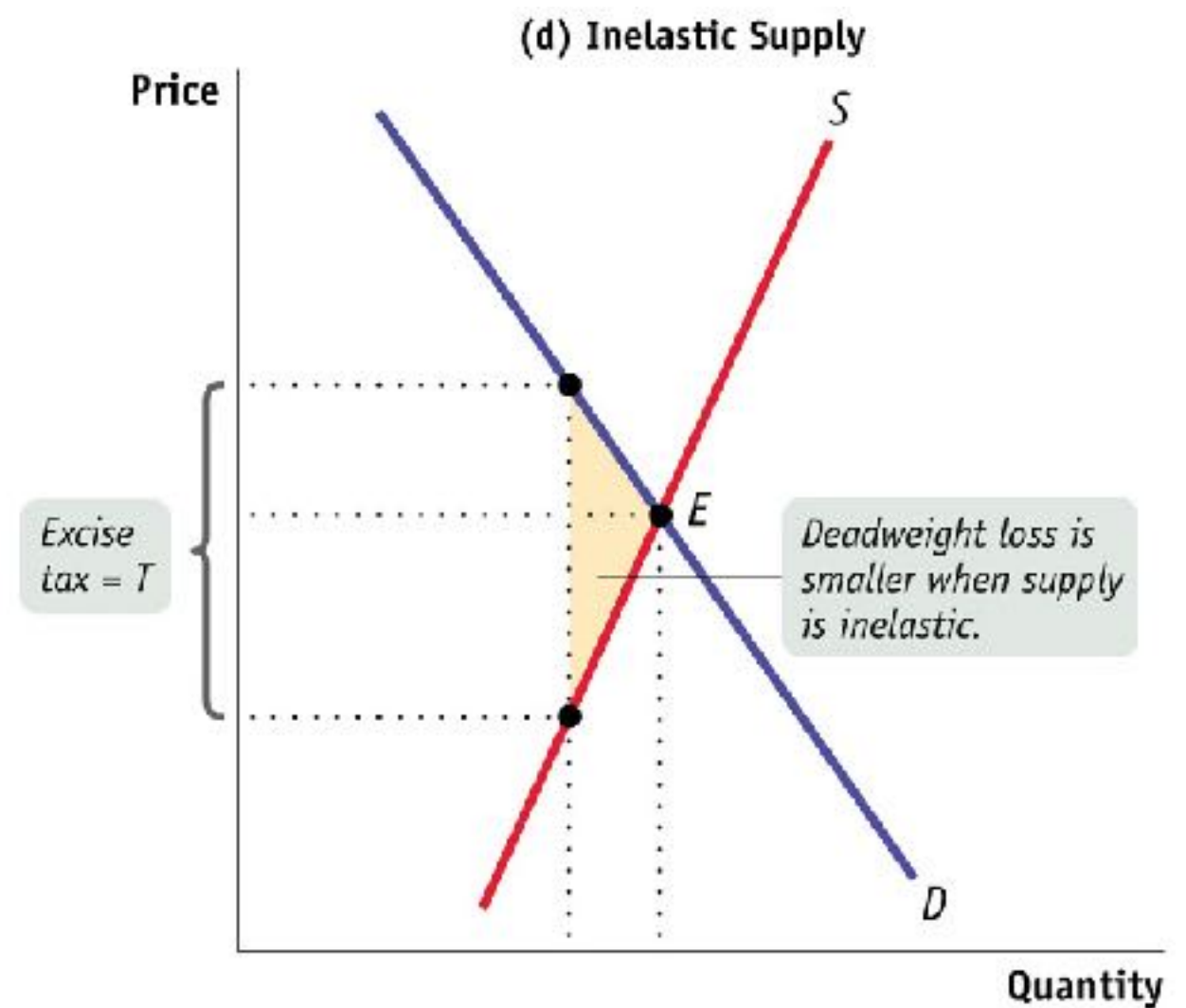
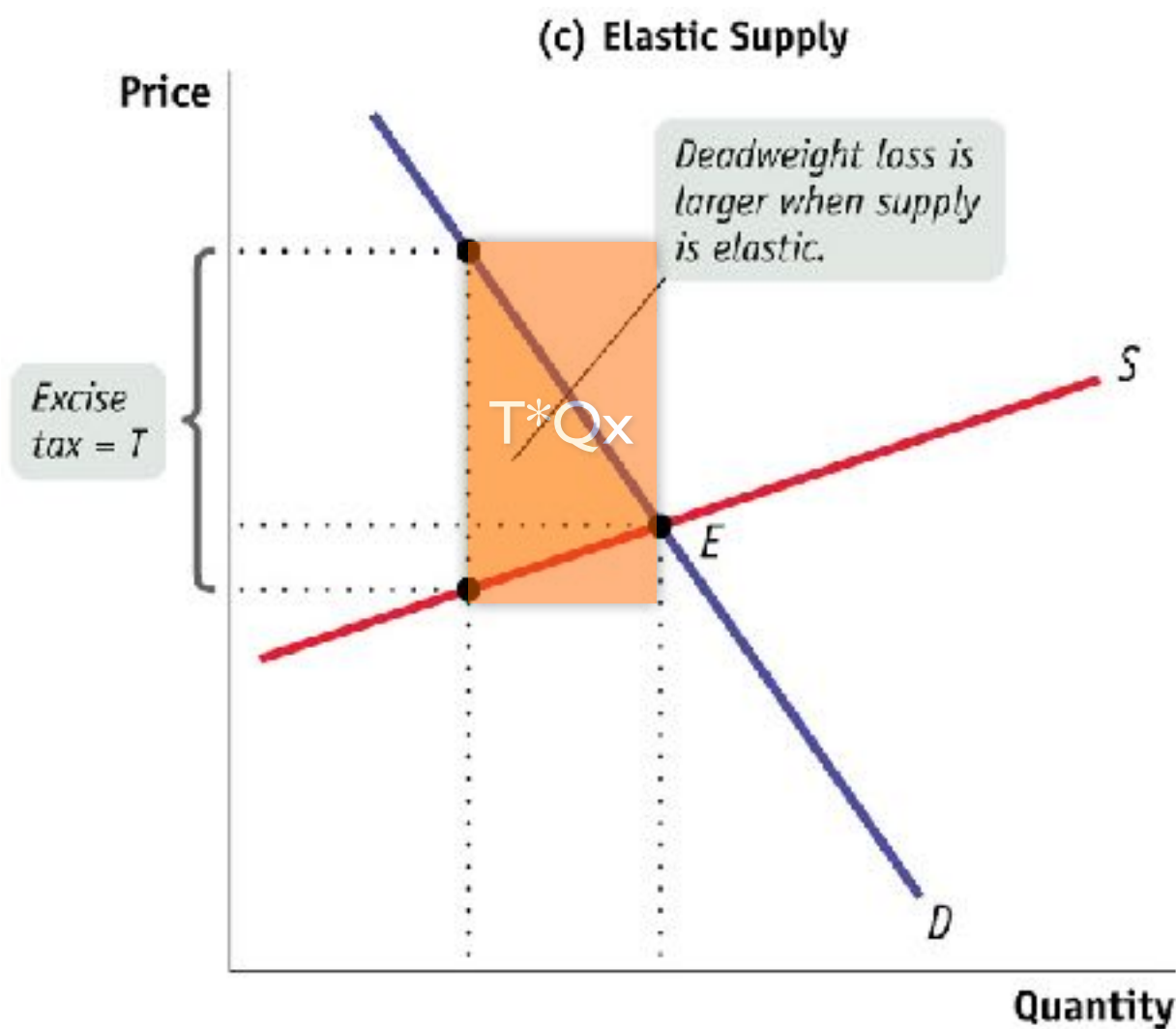
(b) Inelastic Demand



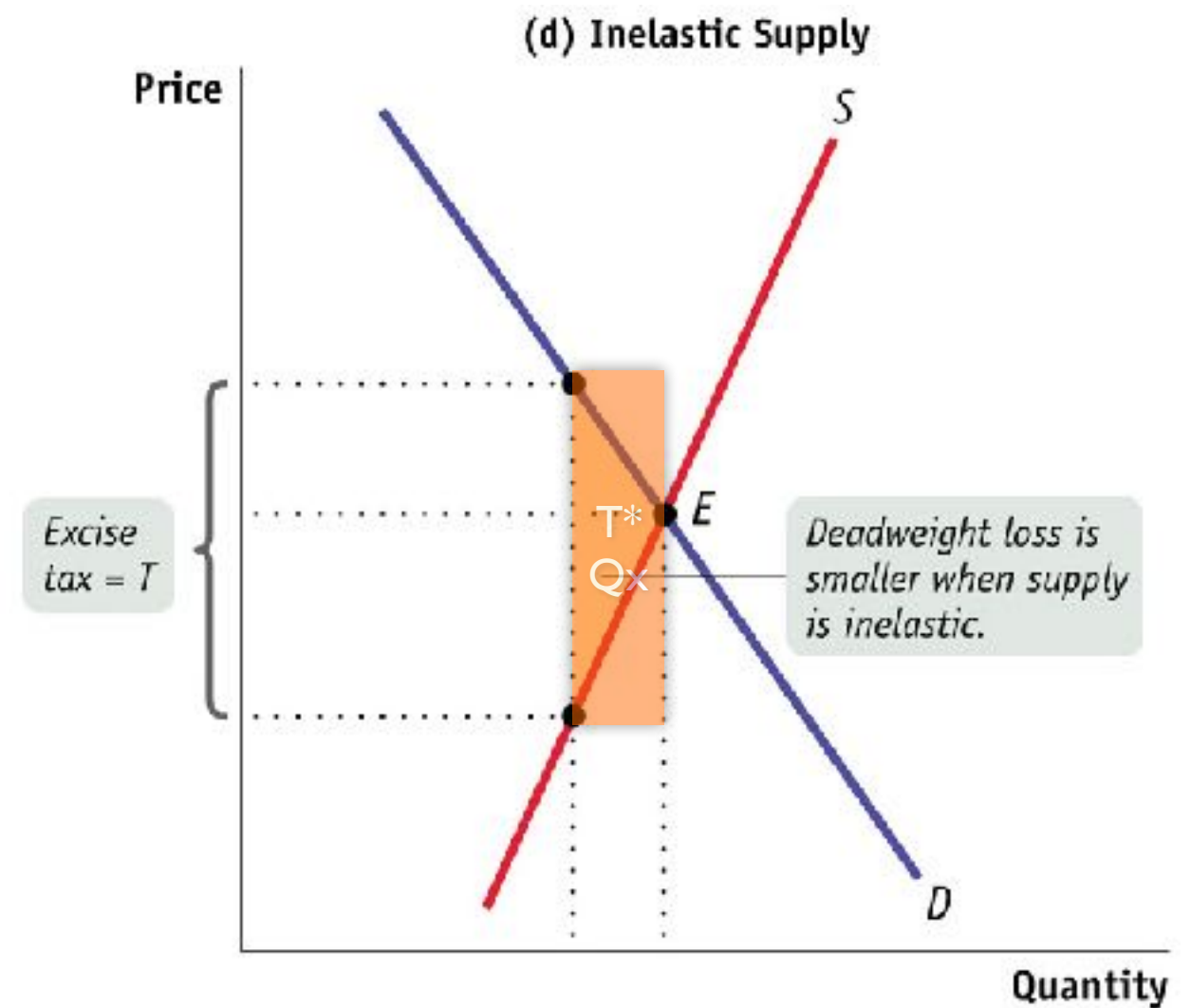
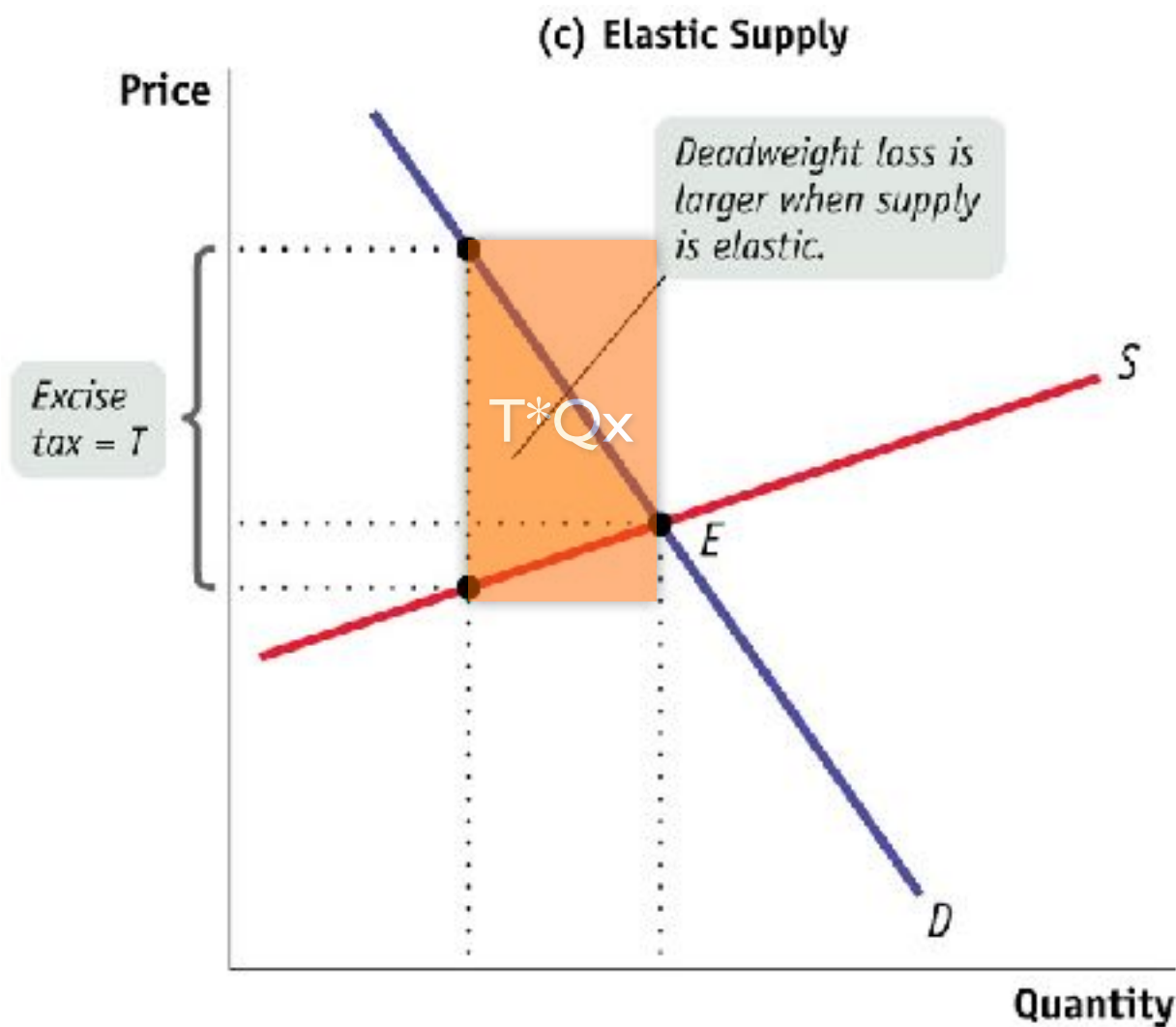
공급의 탄력성과 자중손실



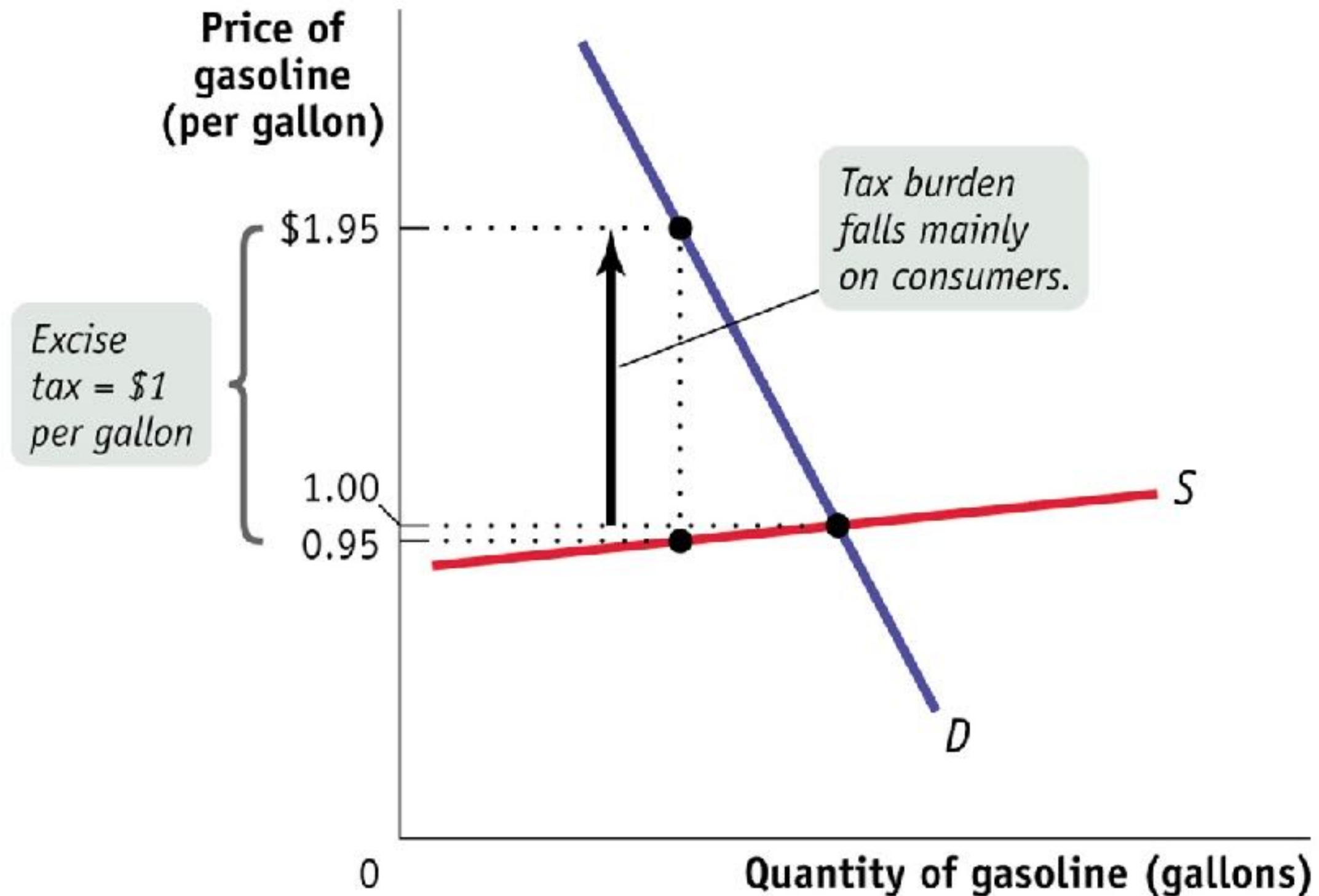
공급의 탄력성과 자중손실



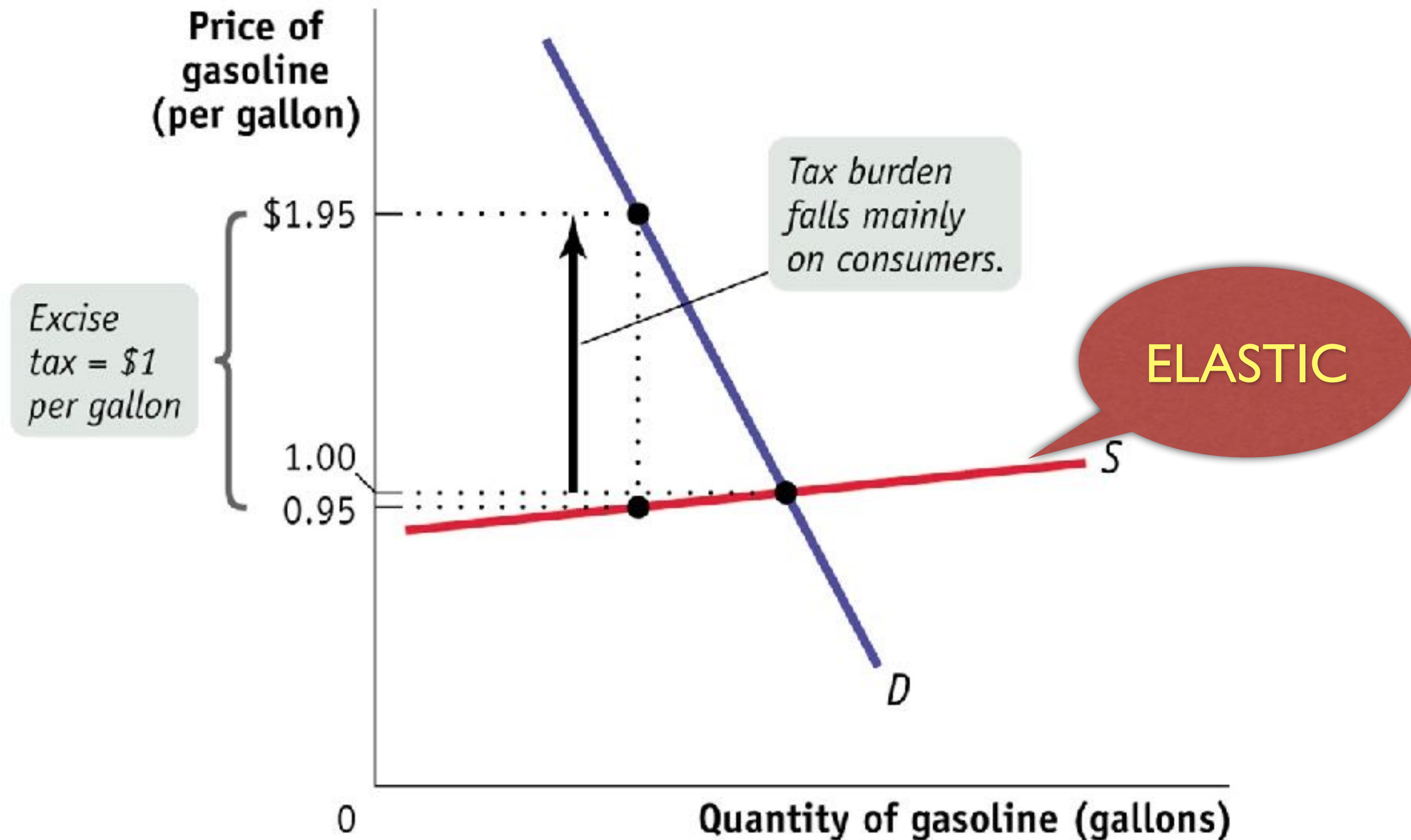
공급의 탄력성과 자중손실



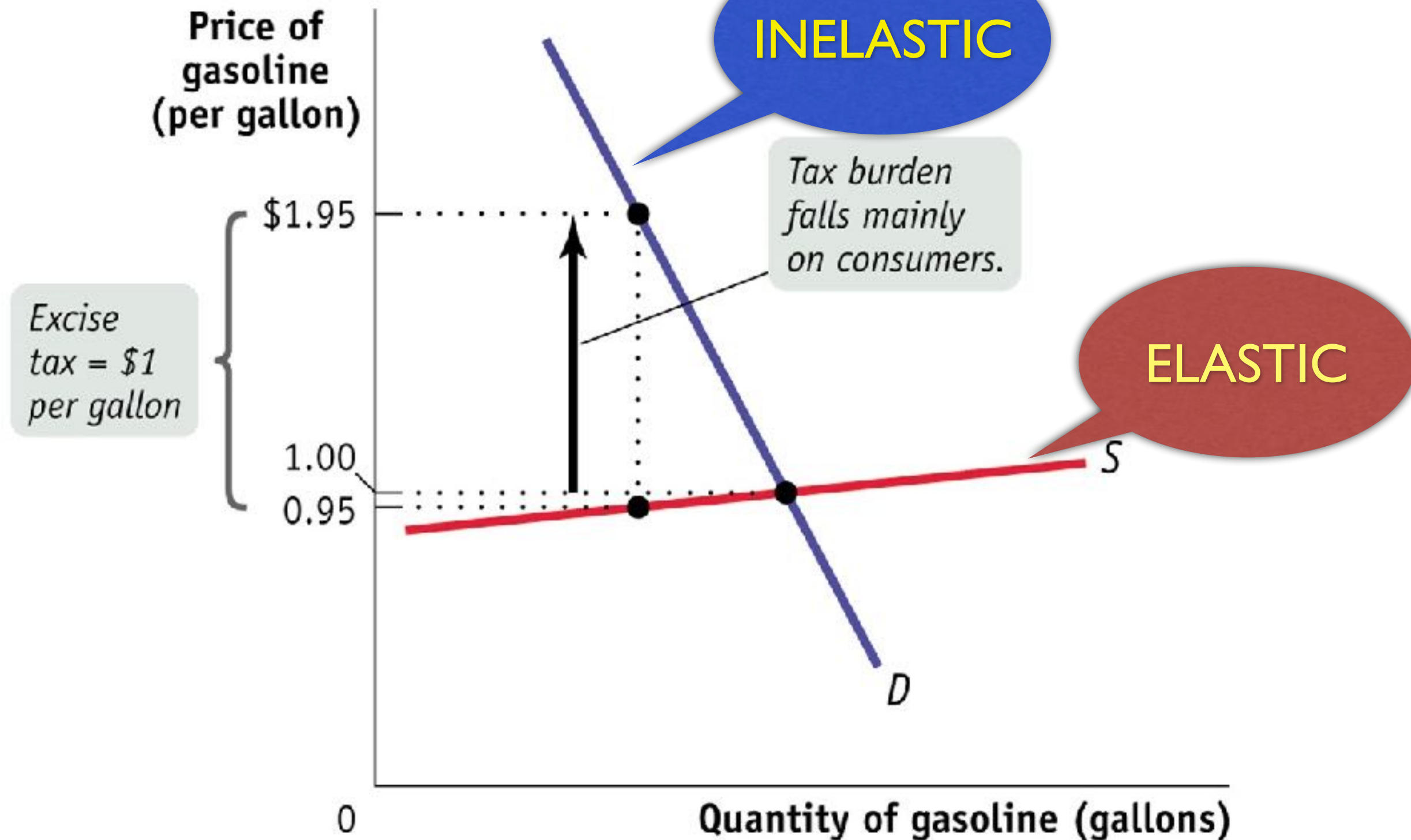
조세귀착: 소비자



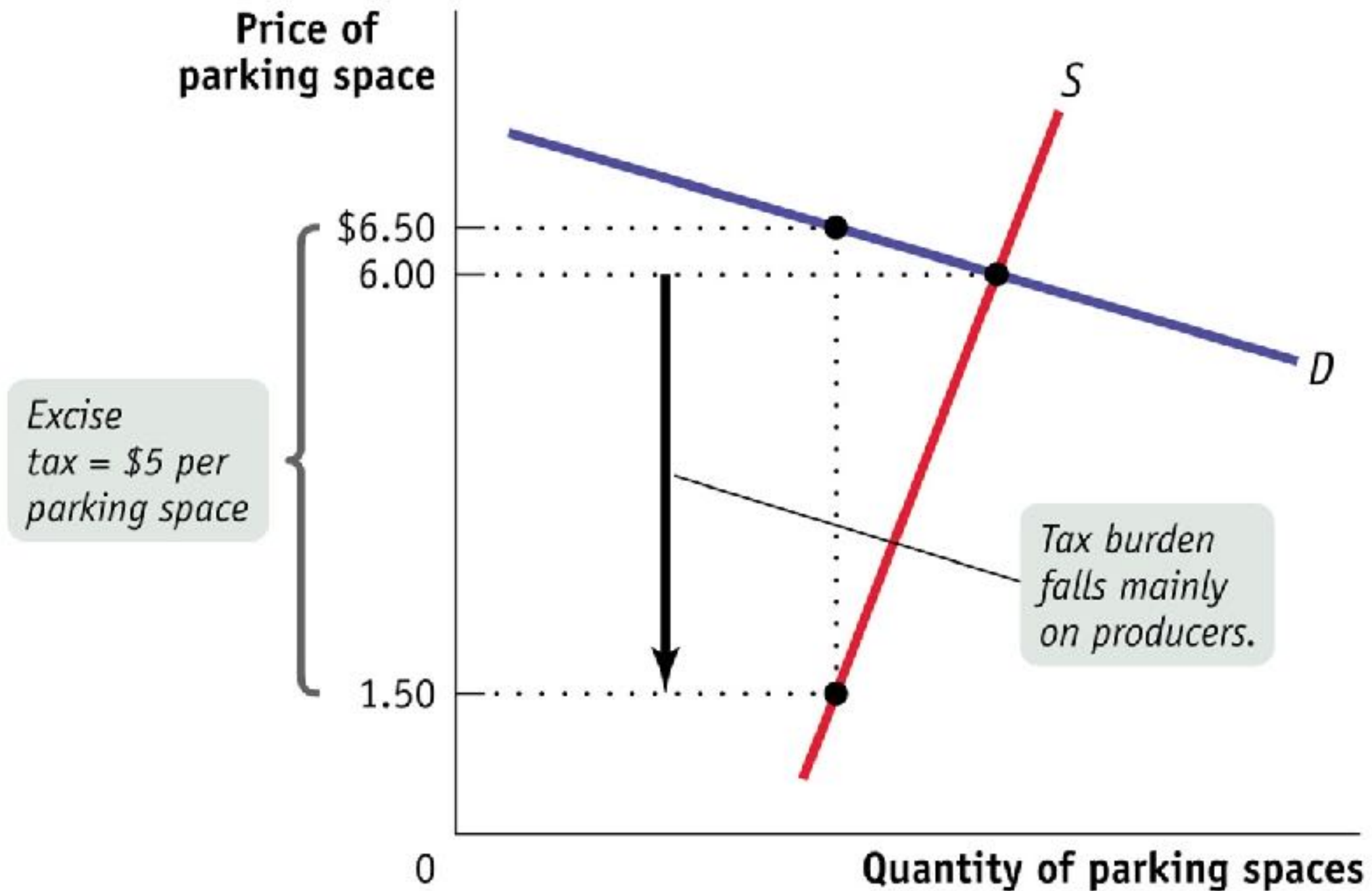
조세귀착: 소비자



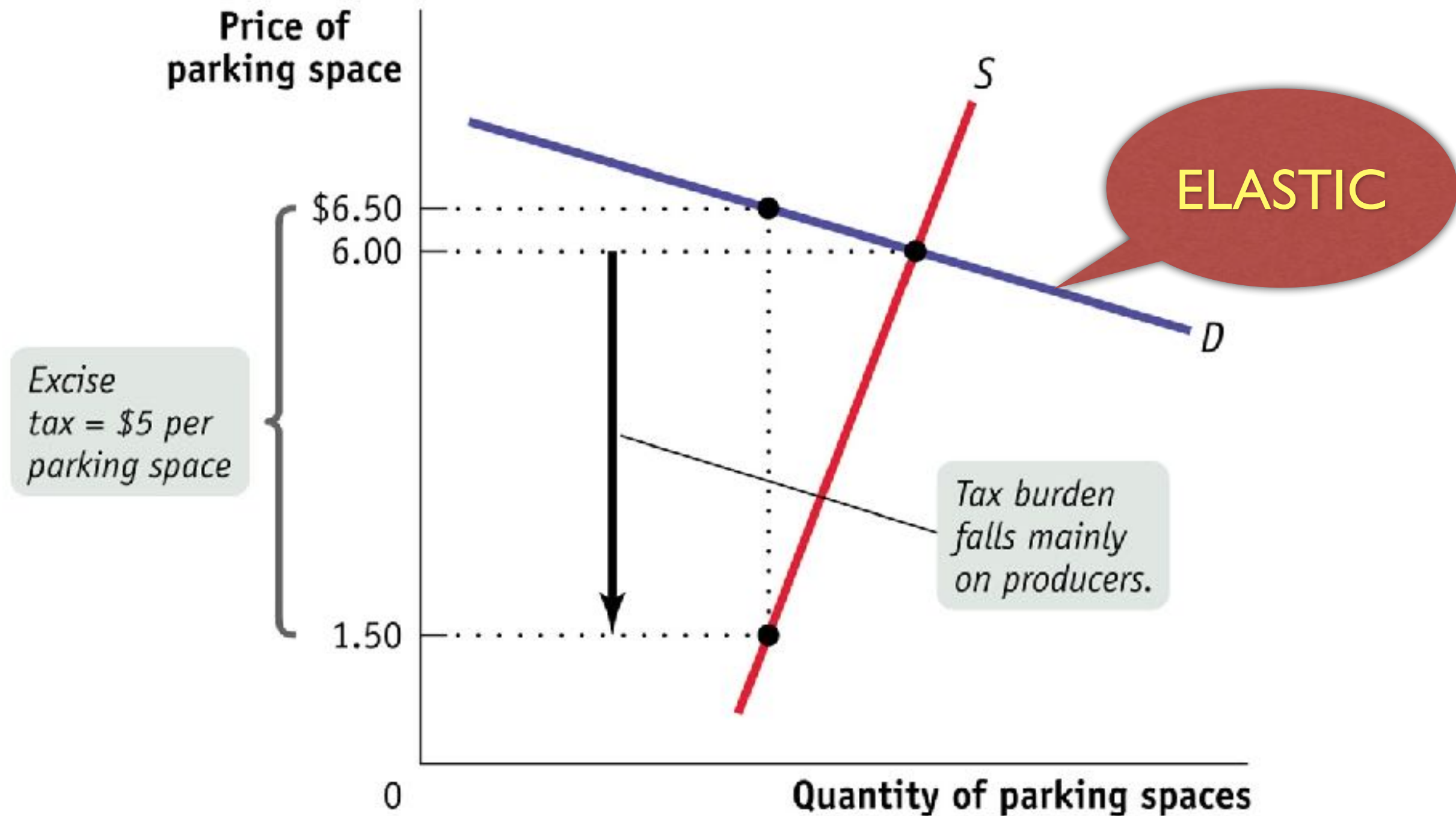
조세귀착: 소비자



조세귀착: 공급자



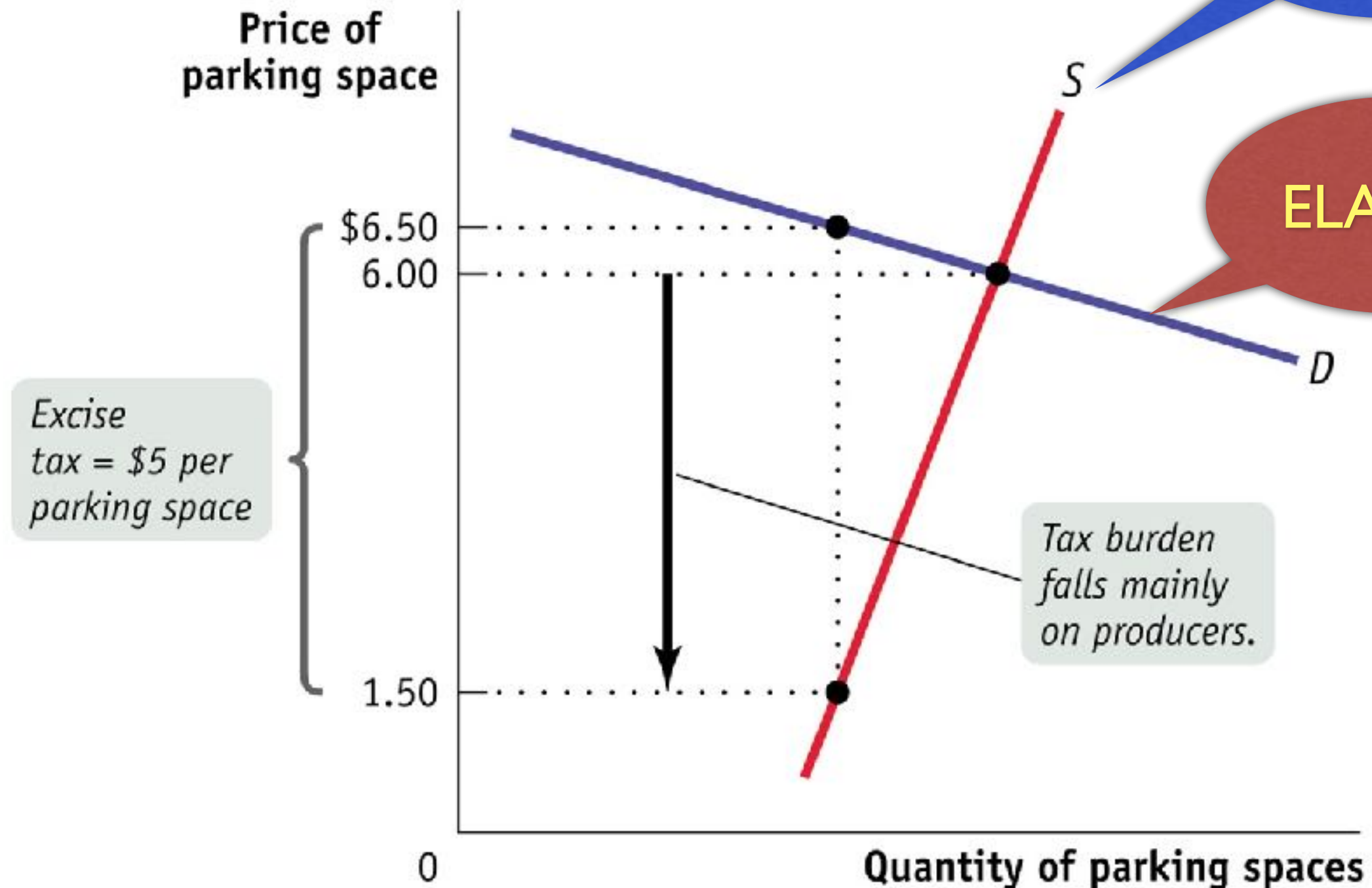
조세귀착: 공급자



조세귀착: 공급자

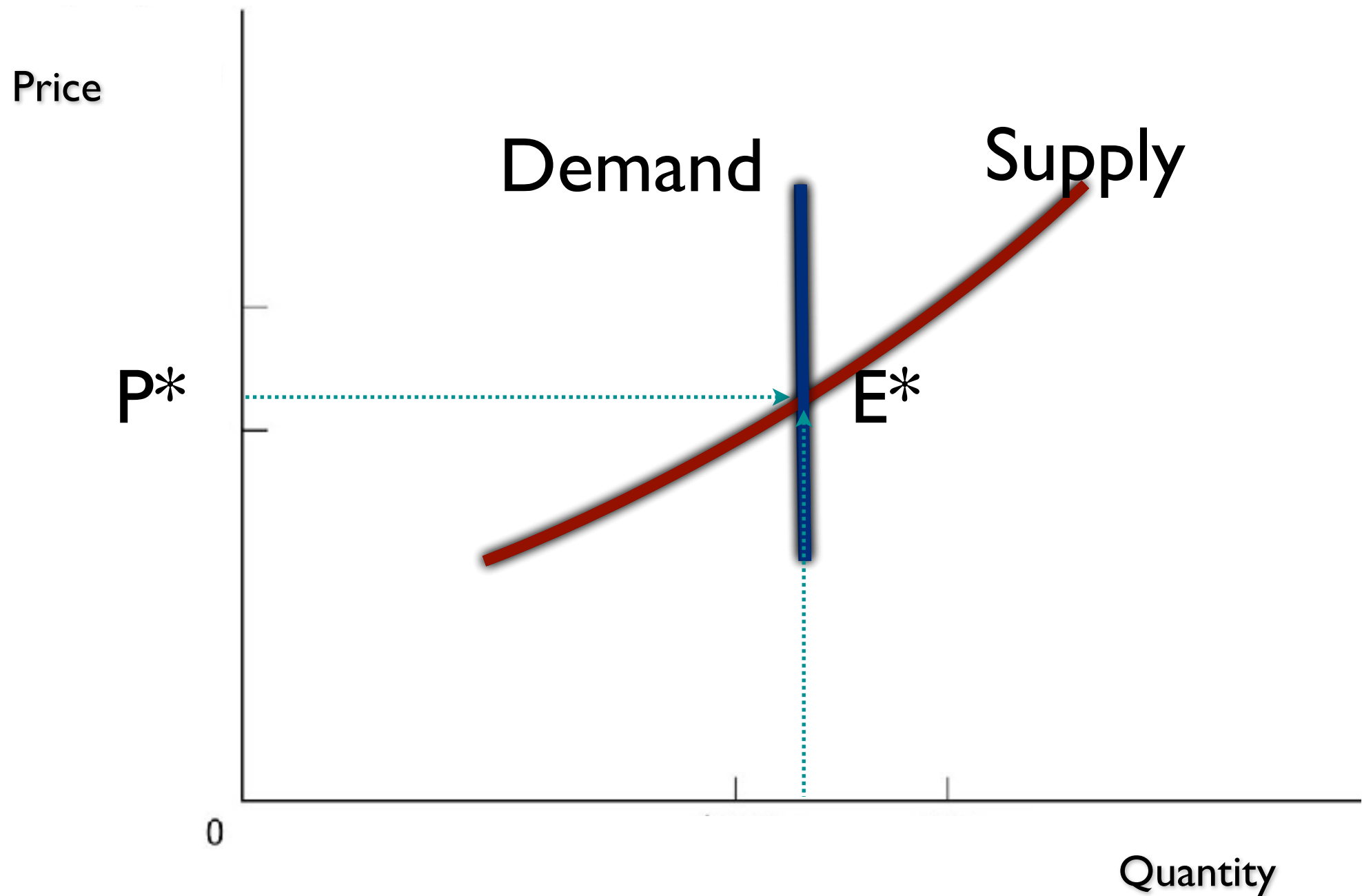
INELASTIC

ELASTIC

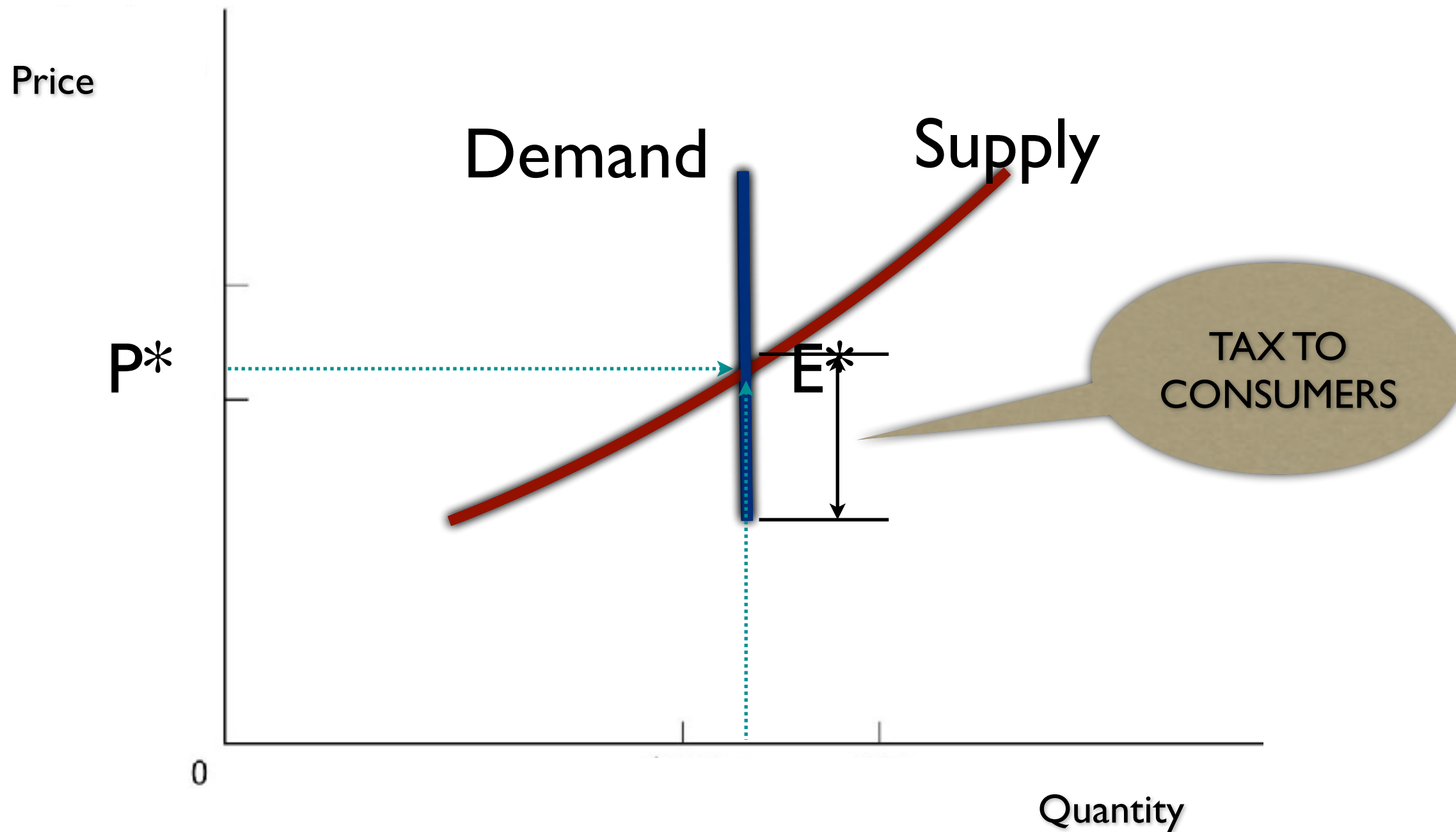


수요비탄력적 경우

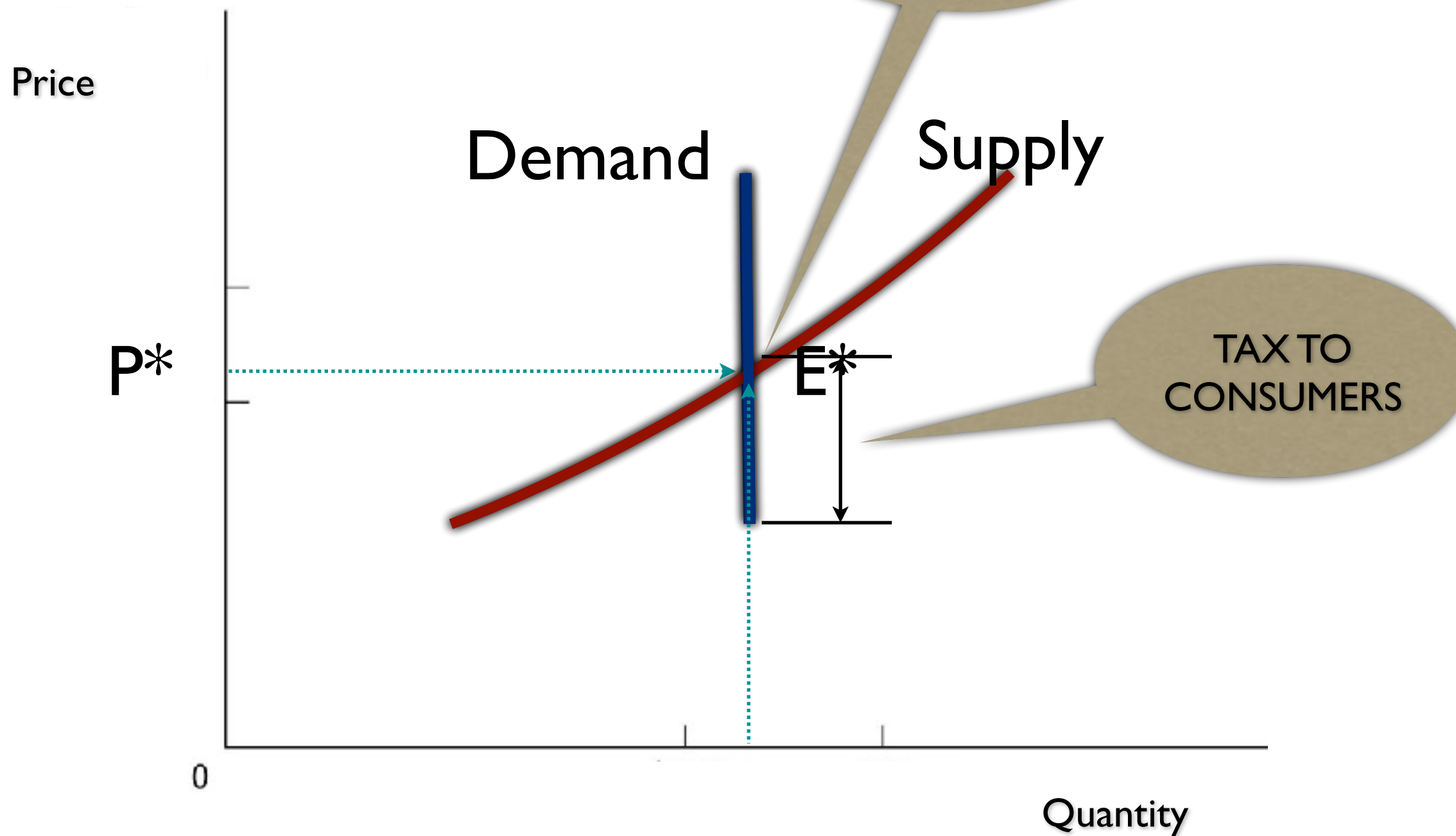
수요비탄력적 경우



수요비탄력적 경우



수요비탄력적



조세의 행정비용 Administrative Costs

- 조세를 거두는 데 드는 비용: 국세청 운영, 세금 산정, 추심비용 등
- 조세를 지불하는 데 드는 비용: 조세관련 서류작성 비용 등

효율적 조세 Efficient Taxation

- 조세로 인한 자중손실 + 행정비용을 극소화하도록 설계되어야 함

조세: 공정성 관점 Taxation for Equity

편익원칙

Benefits Principle

- 조세지출(공공지출)로부터 편익을 얻는 사람이 조세를 부담해야 한다는 원칙
- Ex) 공항세, 고속도로요금 등
- 편익집계 자체의 난점으로 인해 불가능한 경우가 있음

능력원칙

Ability-to-Pay Principle

- 세금을 납부할 능력이 많은 사람이 조세를 더 많이 납부한다는 원칙
- Ex) 재산세, 토지세 등
- Cf. 인두세(Head Tax): 사람 수에 따라 부과하는 세금

능력원칙: 소득세 분위분포

TABLE 21-1

Share of Income and Federal Income Taxes, by Quintile, 2001

Quintile of income group	Percent of total pre-tax income received	Percent of total federal income tax paid	Percent of total payroll tax paid
Lowest	4.2%	-2.3%	4.2%
Second	9.2	0.3	10.3
Third	14.2	5.2	16.0
Fourth	20.7	14.3	25.6
Top	52.4	82.5	43.9

Source: Congressional Budget Office, 1979-2001

정액세 Lump-sum Tax

- 정해진 액수를 부과하는 세금(cf. 비례세, 누진세)
- 누진세는 유인왜곡의 여지가 있기 때문에 이론적으로 유인왜곡이 없는 정액세가 파레토 효율적

공평성-효율성 상충관계

Trade-off bet. Equity and Efficiency

- 공정성을 강화하면 효율성이 약화된다.
- 효율성을 강화하면 공정성이 약화된다.
- 판단은? 정치적 영역

조세제도 개관

Overview: Tax System

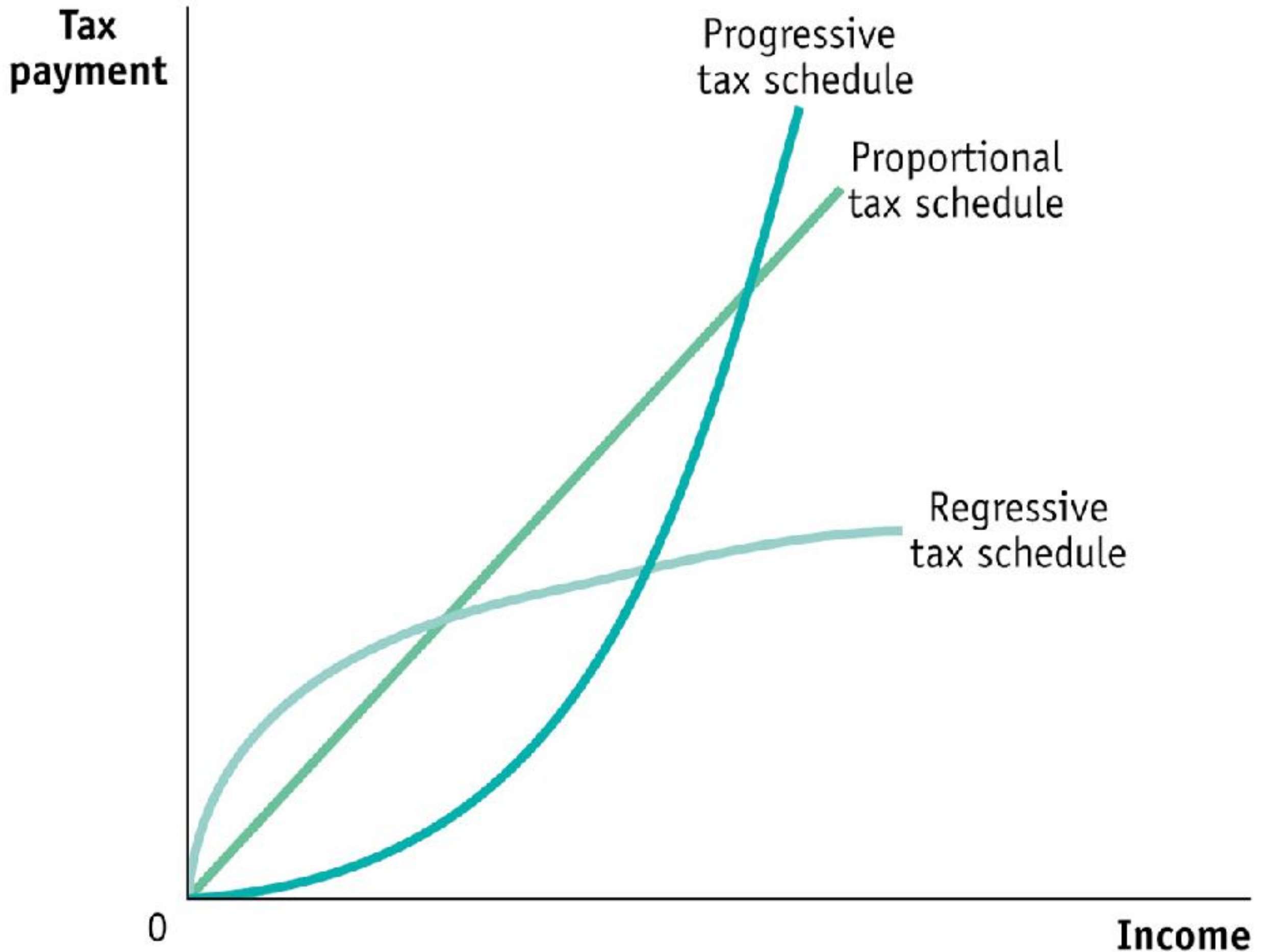
과세표준, 과세구조 Tax Base, Tax Structure

- 과세표준(Tax Base): 조세 납부량을 결정하는 척도
- 과세구조(Tax Structure): 과세표준에 따른 조세량. 일반적으로 과세표준에 대한 비율로 규정됨.

과제구조에 따른 분류

Classification by Structure

- 과제율을 T , 과제표준을 B , B 의 크기에 따라 큰 사람부터 index i 를 매기도록 하자.
- 비례세 $\equiv T \times B$
- 누진세 $\equiv T_i \times B$ ($T_i > T_j$, if $i < j$)
- 역진세 $\equiv T_i \times B$ ($T_i < T_j$, if $i < j$)



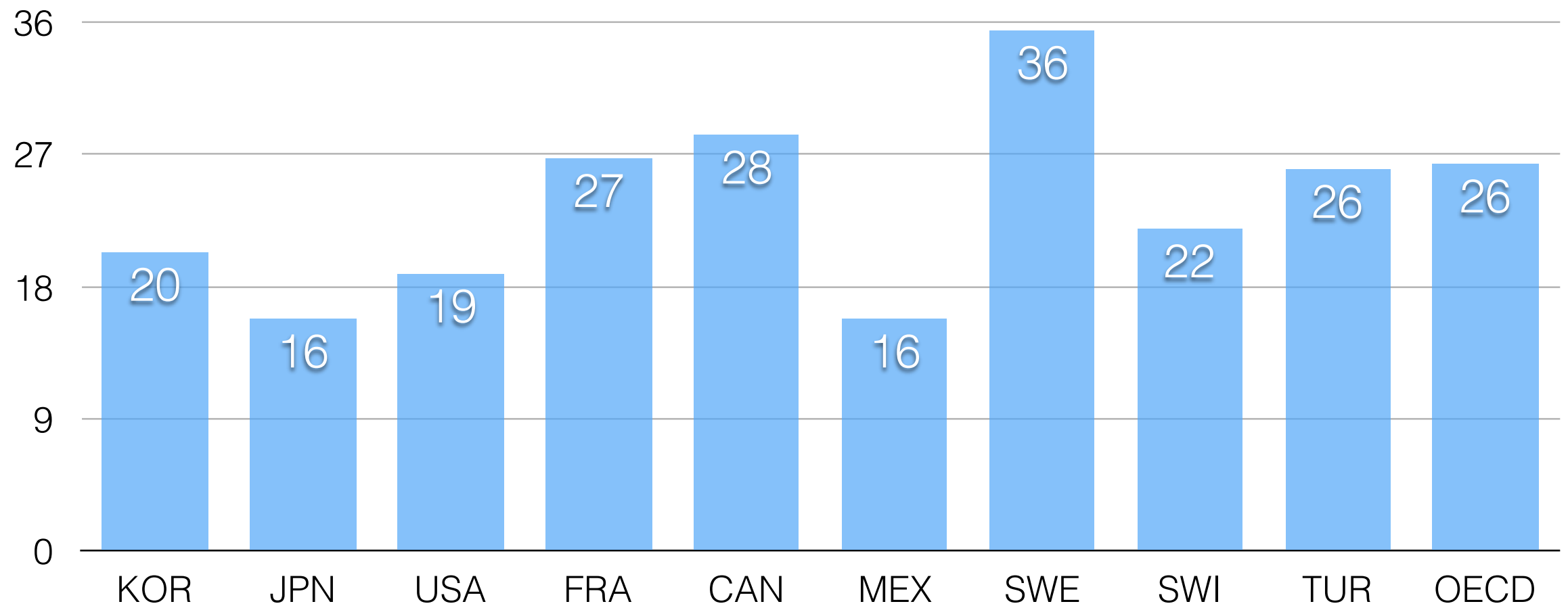
과제구조와 공평성

- 누진세는 능력원칙을 반영하므로 더 공정한 조세 구조로 인식됨

과세구조와 효율성

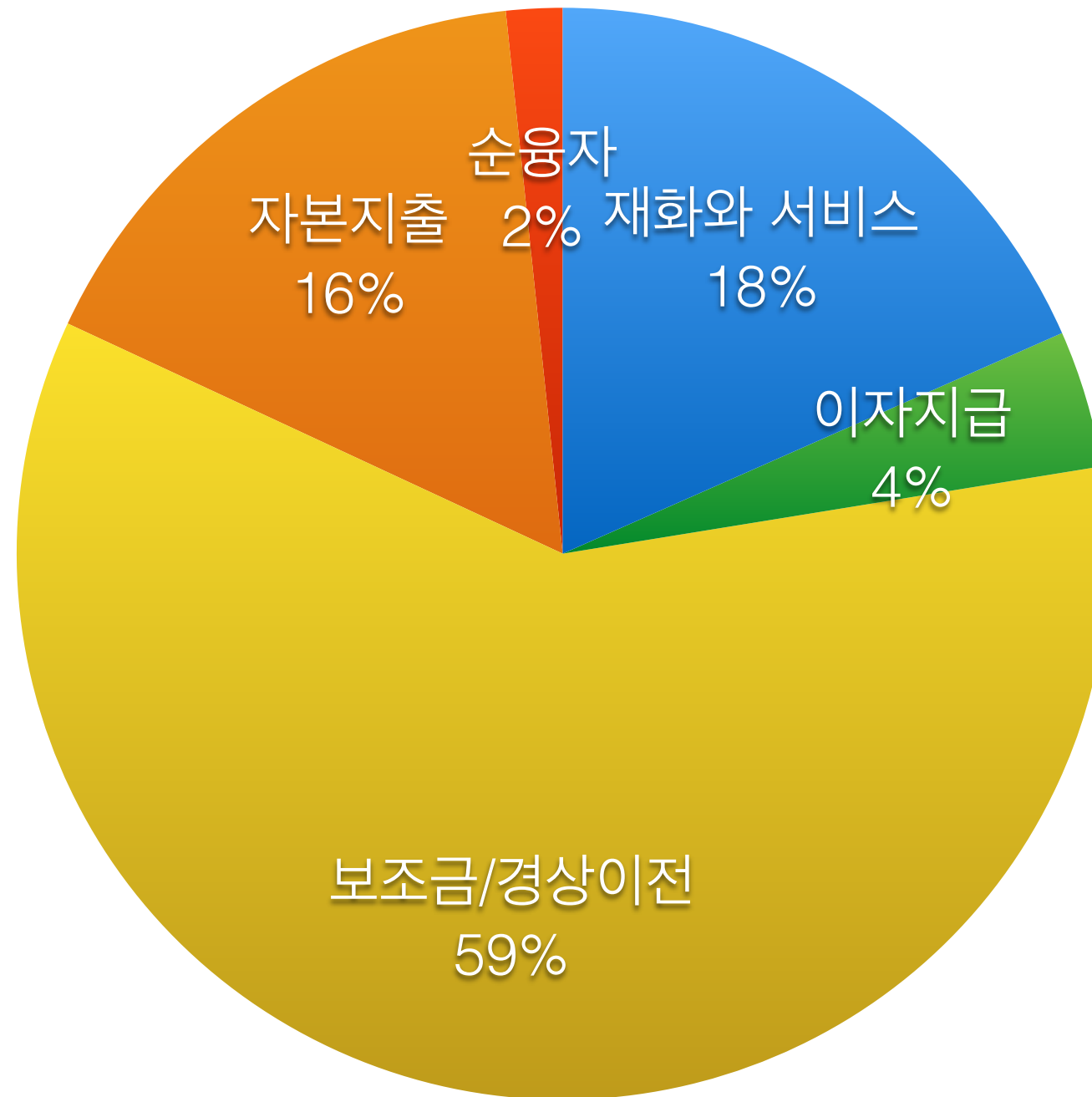
- 누진세(소득세의 경우)는 고소득자의 추가적 소득취득을 위한 행동 유인을 감소시킴
- 유인 감소는 경제적 비효율을 의미

국가별 조세부담률 (2003)



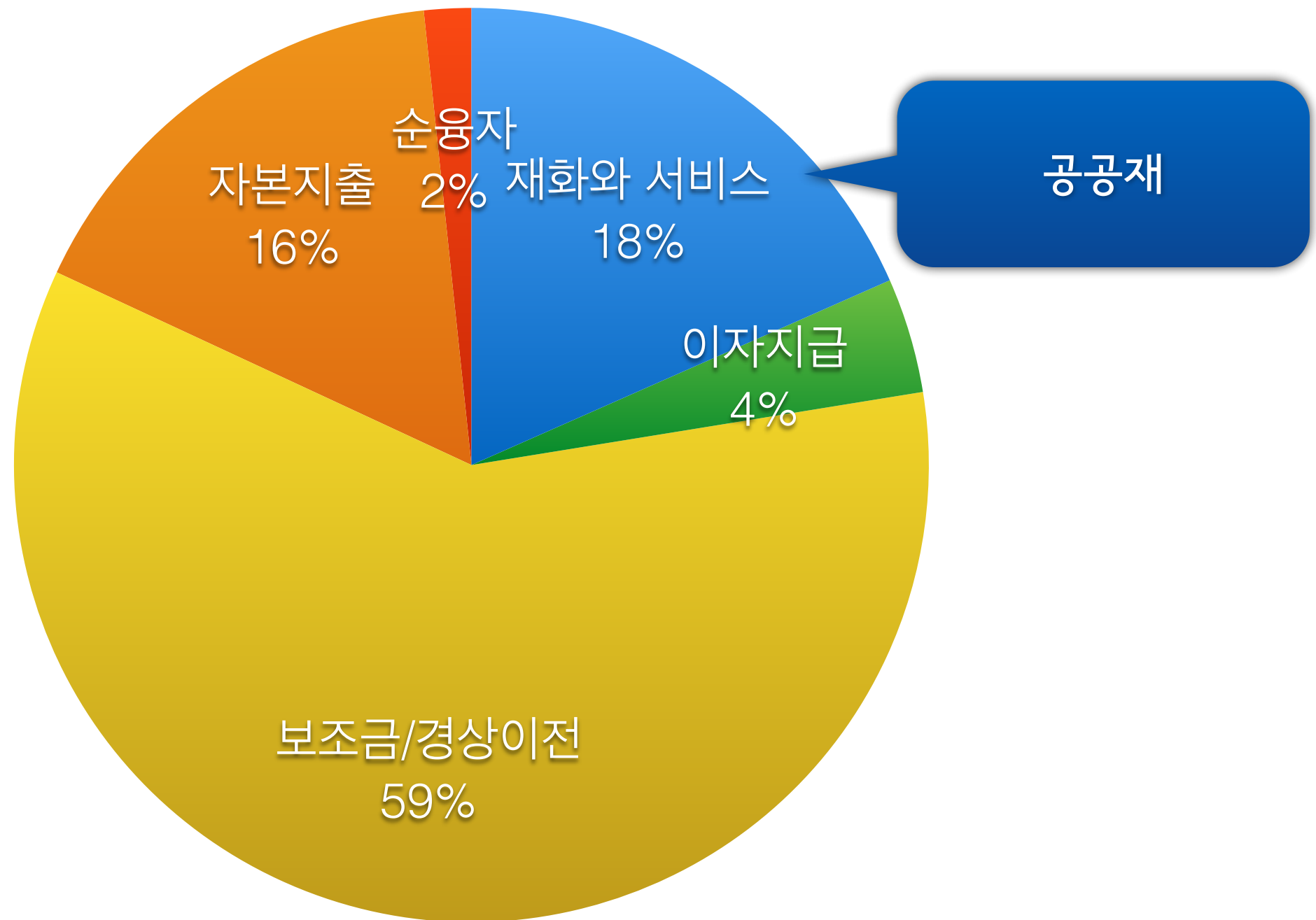
정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



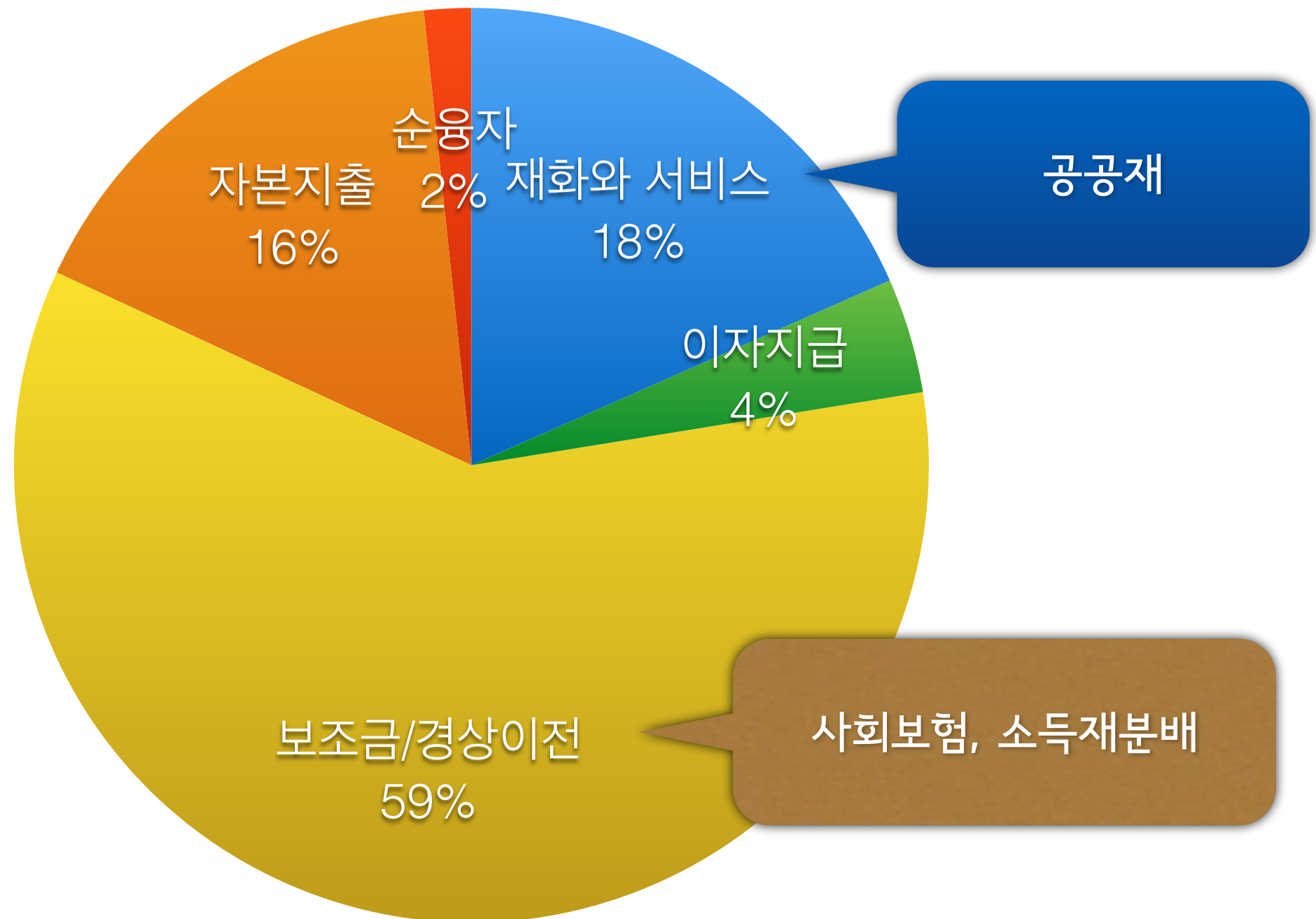
정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



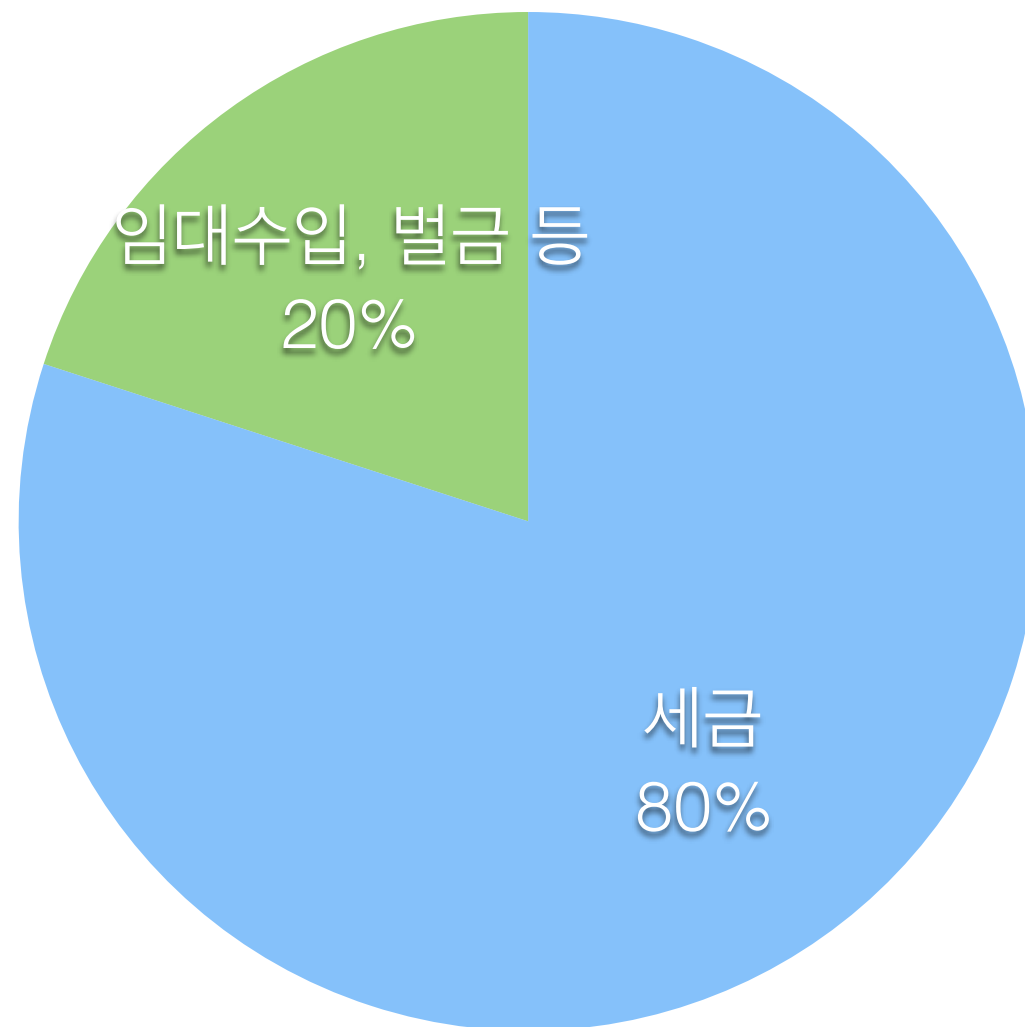
정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



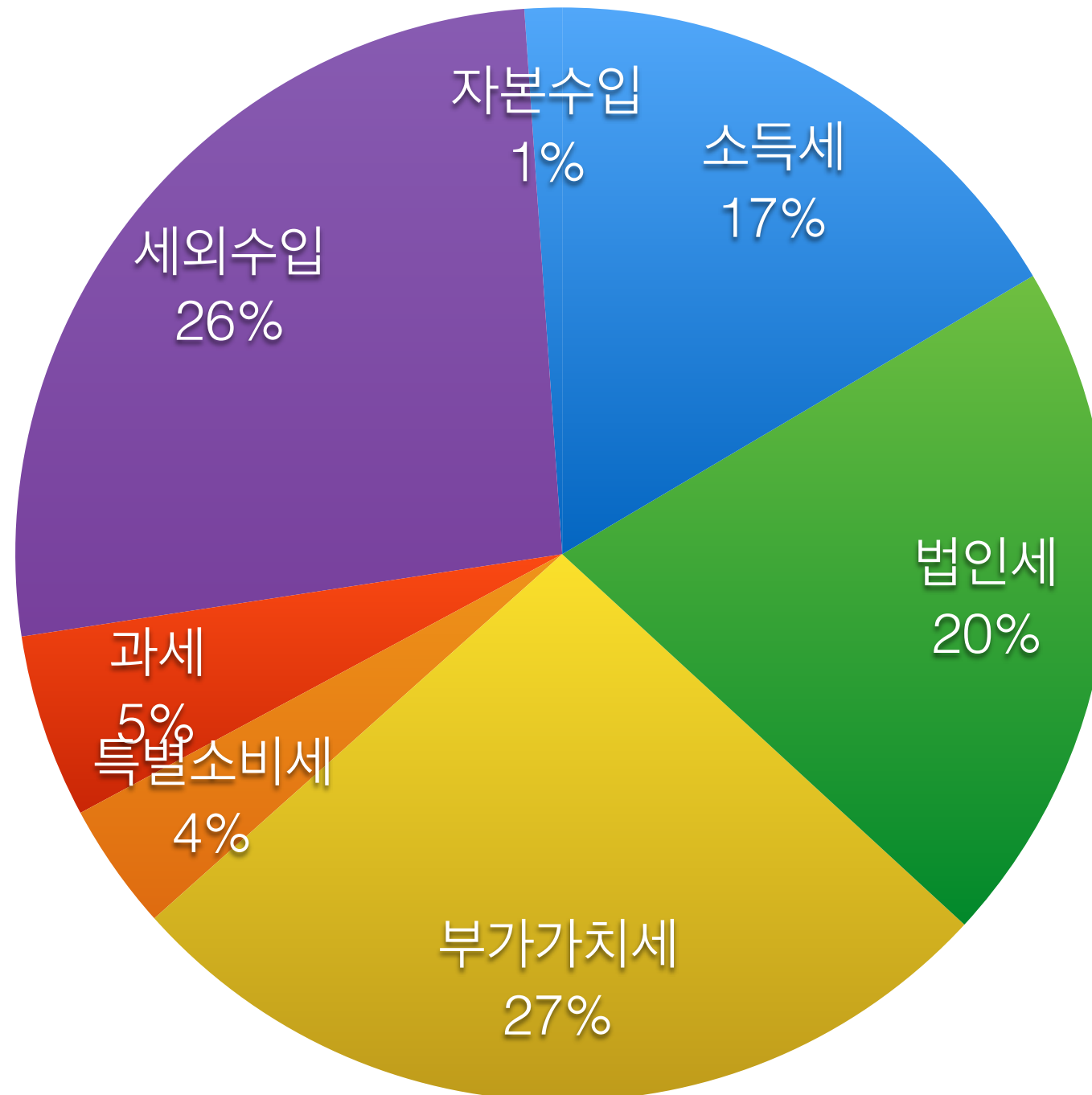
정부 수입(approx.)

Gov. Income of Korea



정부 수입 상세(2003)

Detail: Gov. Income - Kor. 2003



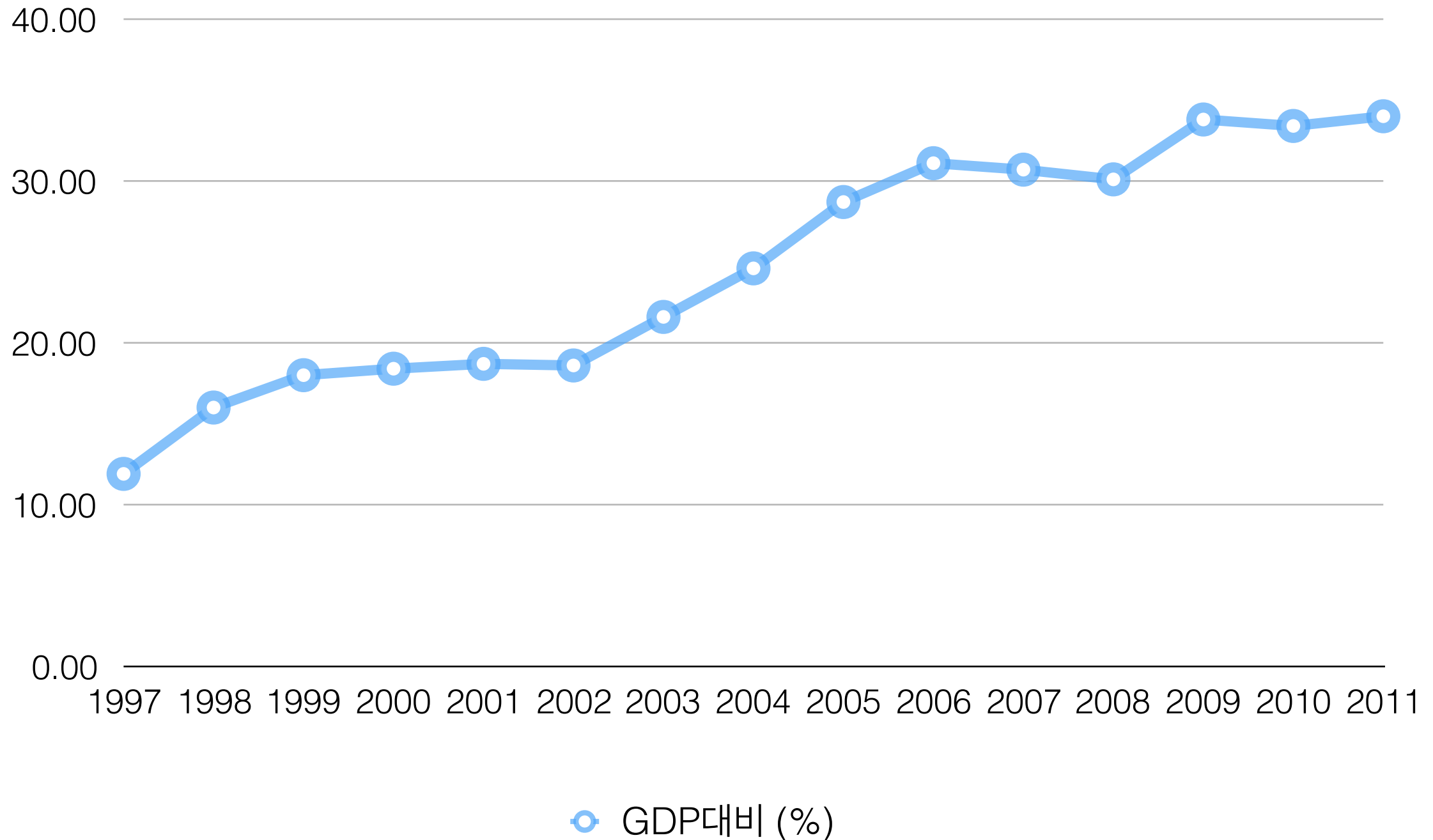
분위별 조세부담률

Korea, 종합소득세, 2003

5분위계급	소득비율 (%)	평균세율 (%)	조세/소득 (%)
상위 20%	68.39	88.89	18.07
20%~40%	15.56	7.14	6.38
40%~60%	8.51	2.50	4.09
60%~80%	5.31	1.12	2.94
최하위	2.24	0.35	2.16

출처: 통계청 KOSIS

한국정부의 재정수지



토지세의 경제적 효과

주요 쟁점

- 세금의 효과
 - 자중손실 (초과부담): 조세로 인해 감소하게 되는 거래로 인해 발생하는 잉여 손실분
- 메커니즘
 - 세금 부과는 소비자에게 부과할 경우 가격 상승으로 인식 \Rightarrow 수요 감소
 - 공급자에게 부과할 경우 비용 상승으로 인식 \Rightarrow 공급 감소
 - 어떤 쪽이던 거래량은 감소하고 비용은 증가함

조세의 필요성

- 조세를 통한 바람직한 경제행위 유도
 - 사회적으로 바람직하지 못한 행위에 세금을 부과하여 시장 위축을 유도
 - 사회적으로 바람직하지 못하지만 직접 제제하지 못하는 행위에 부과되는 조세는 그러한 의미에서 긍정적 조세일 수 있음
- 예: 환경세, 투기소득에 대한 과세, 담뭇세 등

부동산세의 분류

- 유형별: 부동산의 유형에 따라 부과
 - 농지세, 주택세, 토지세, 상가세 등
- 행위별: 부동산 관련 행위에 부과
 - 부동산 거래에 부과: 취득세, 등록세, 양도소득세
 - 부동산 보유에 부과: 재산세, 임대소득세

토지세: 과세표준별 분류

- 토지가치에 근거하여 부과
 - 토지가치세 (부지가치세): 재산세
- 토지에서 발생하는 (연)지대소득에 근거하여 부과
 - 지대세: 임대소득세
- 토지증가를 근거로 부과: 토지증가세: 양도소득세
- 토지면적을 근거로 부과
- 토지에서 생산되는 산출물 가치를 근거로 부과
 - 통상 토지세로 간주하지는 않음

토지세의 실질적 납부: 조세 귀착문제

- 법적 납세자와 실질적 납세자는 다를 수 있음
 - 법적 납세자의 조세 부담을 다른 사람에게 넘기기 (전가), 조세 포탈 등
- 조세 귀착 (Incidence of Taxation)
 - 조세의 실질적 부담이 어떤 주체에게 부과되는가 문제
- 위와 같은 전가나 귀착 여부가 해당 조세의 형평성 평가에 중요한 근거가 됨
 - 토지세의 형평성: 토지세의 전가 및 귀착, 즉 토지세가 어떤 과정을 거쳐 궁극적으로 누구의 부담이 되는지를 파악하는 것

토지세 전가에 대한 논쟁

- 지대를 과표로 하는 지대세, 토지가치를 과표로 하는 토지가치세는 (전가 없이) 토지소유자에게 귀착된다는 견해가 지배적이었음
- 한편 최근 지대세나 토지가치세의 전가 가능성에 대한 이론 연구도 보임
- 한국 토지세 정책은 전가에 대한 검토 없이 실시됨
- 이에 대한 체계적 연구도 거의 없는 상황

토지세의 중립성 논쟁

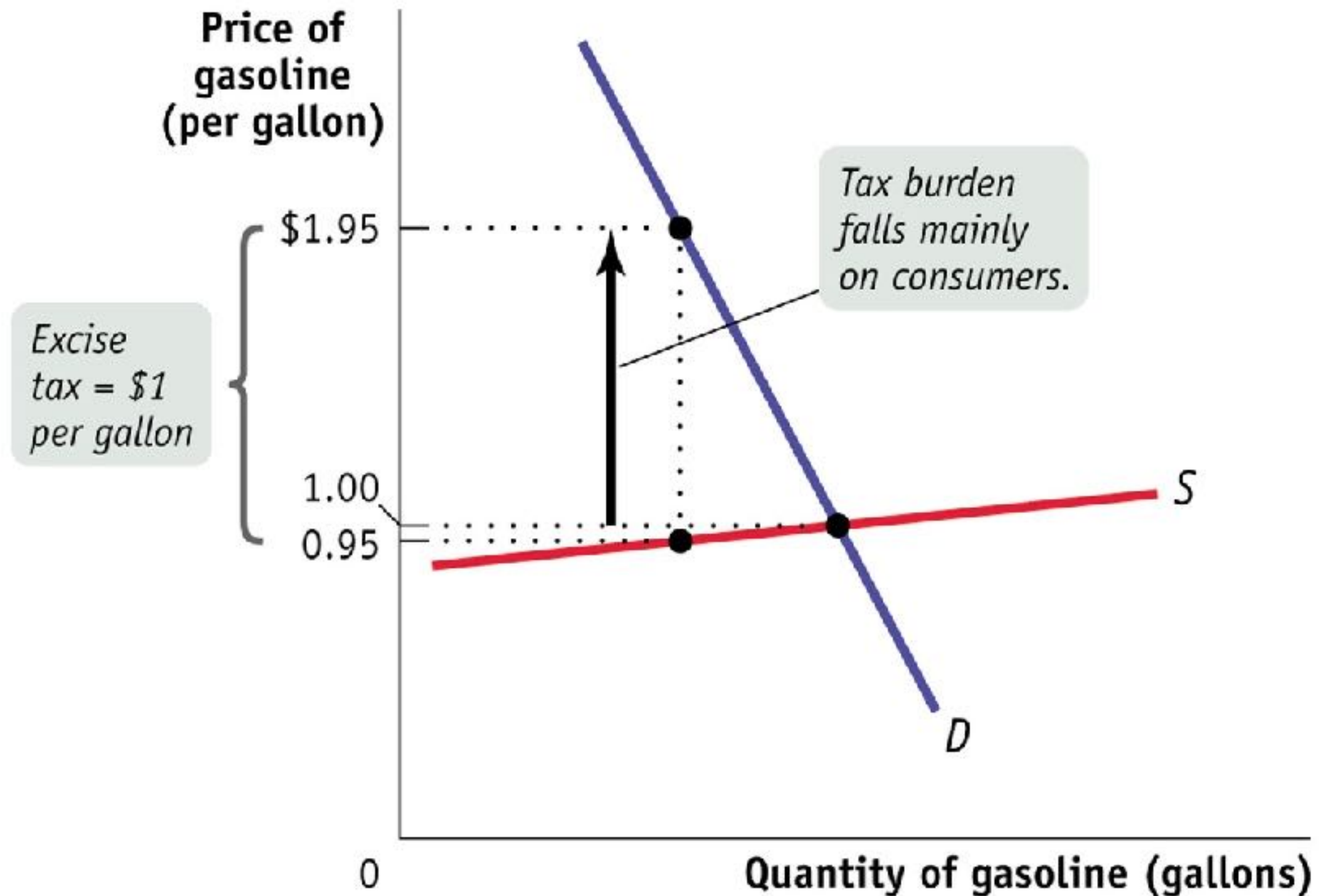
- 정의: 각 용도에 이용되는 자원의 양에 영향을 미치지 않는 조세
- 중립적 조세로서의 지대세와 토지가치세
 - 전통적으로 지대세와 토지가치세는 토지 용도별 배분에 아무런 영향을 주지 않는다는 것이 주된 견해
- 비중립적 조세로서의 토지세
 - 최근 연구에서 제기됨.
 - 설령 토지세가 비중립적이라 할지라도 자원배분의 왜곡을 수정할 수 있다면 적극적으로 받아들일 필요도 있음

토지세의 전가

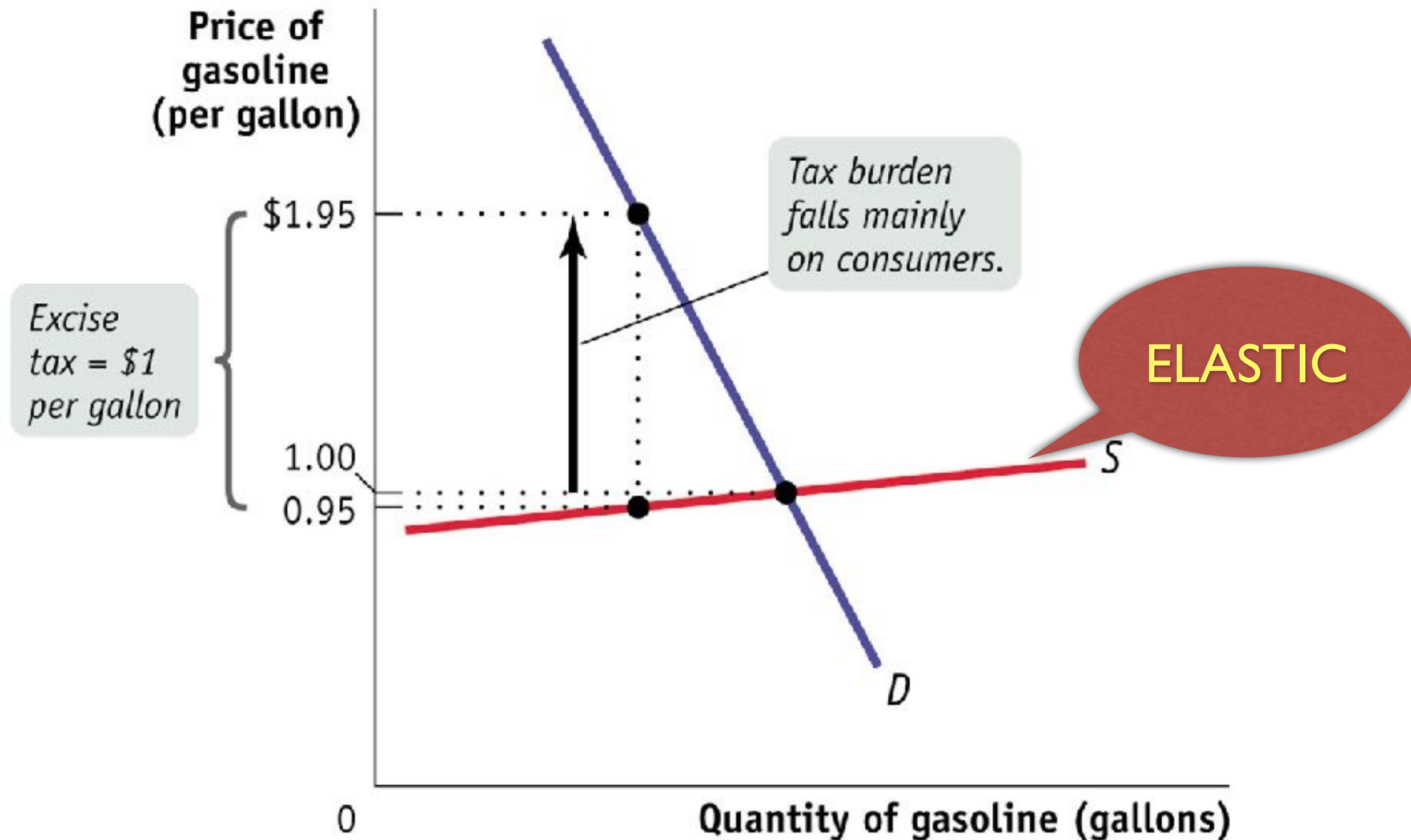
전가/귀착의 조건

- 조세회피의 가능성이 낮을 것 (높은 공급탄력성)
 - 대체재 생산으로의 전환이 쉬운 경우
 - 대처할 수 있는 시간이 충분한 경우
- 공급 탄력성에 비해 낮은 수요탄력성
 - 대체재가 없고 수요탄력성이 낮은 상품에 세금 부과 \Rightarrow 소비자에 대한 세금귀착
 - 상대적으로 탄력성이 높은 주체에 실질적 세금 귀착 발생

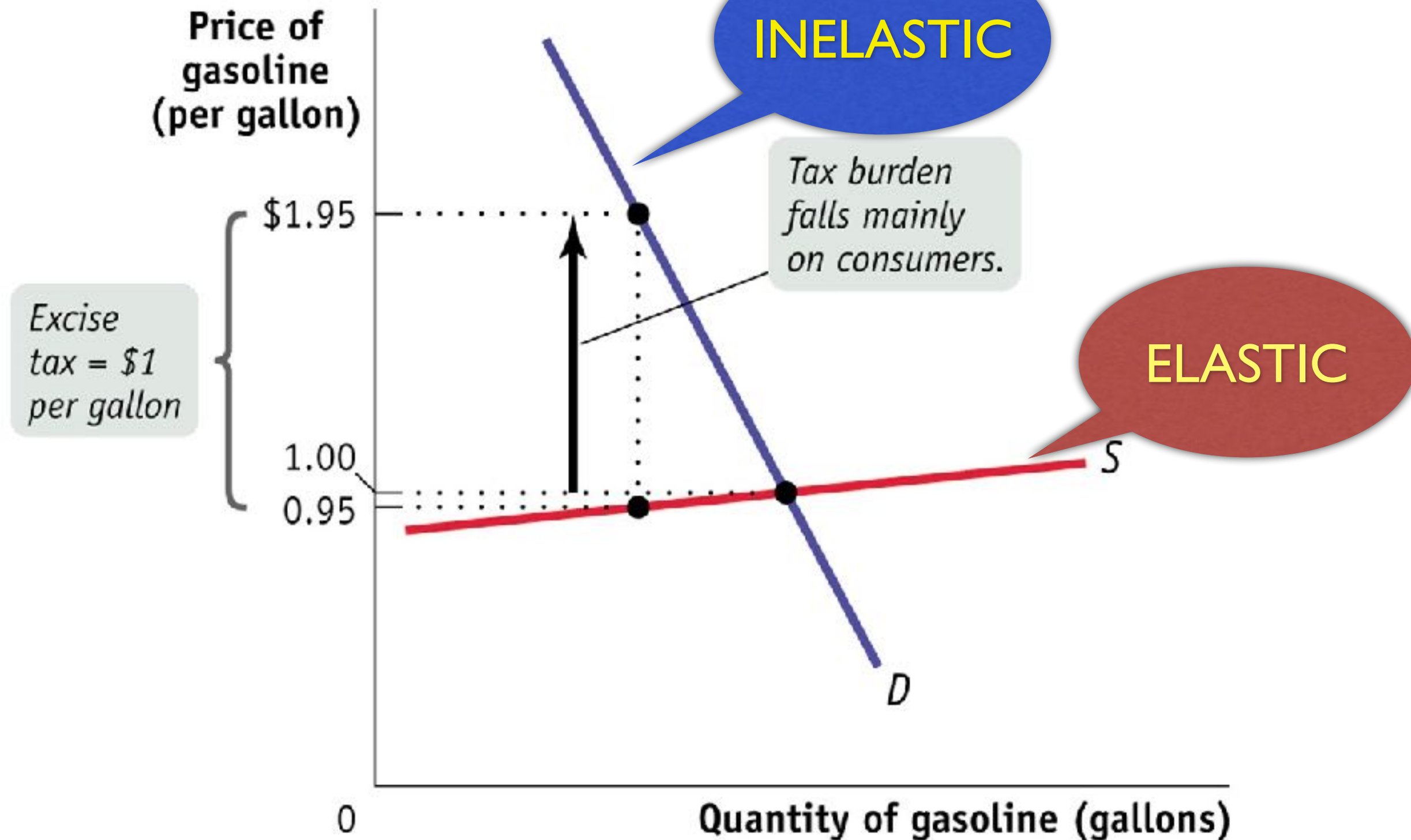
조세귀착: 소비자



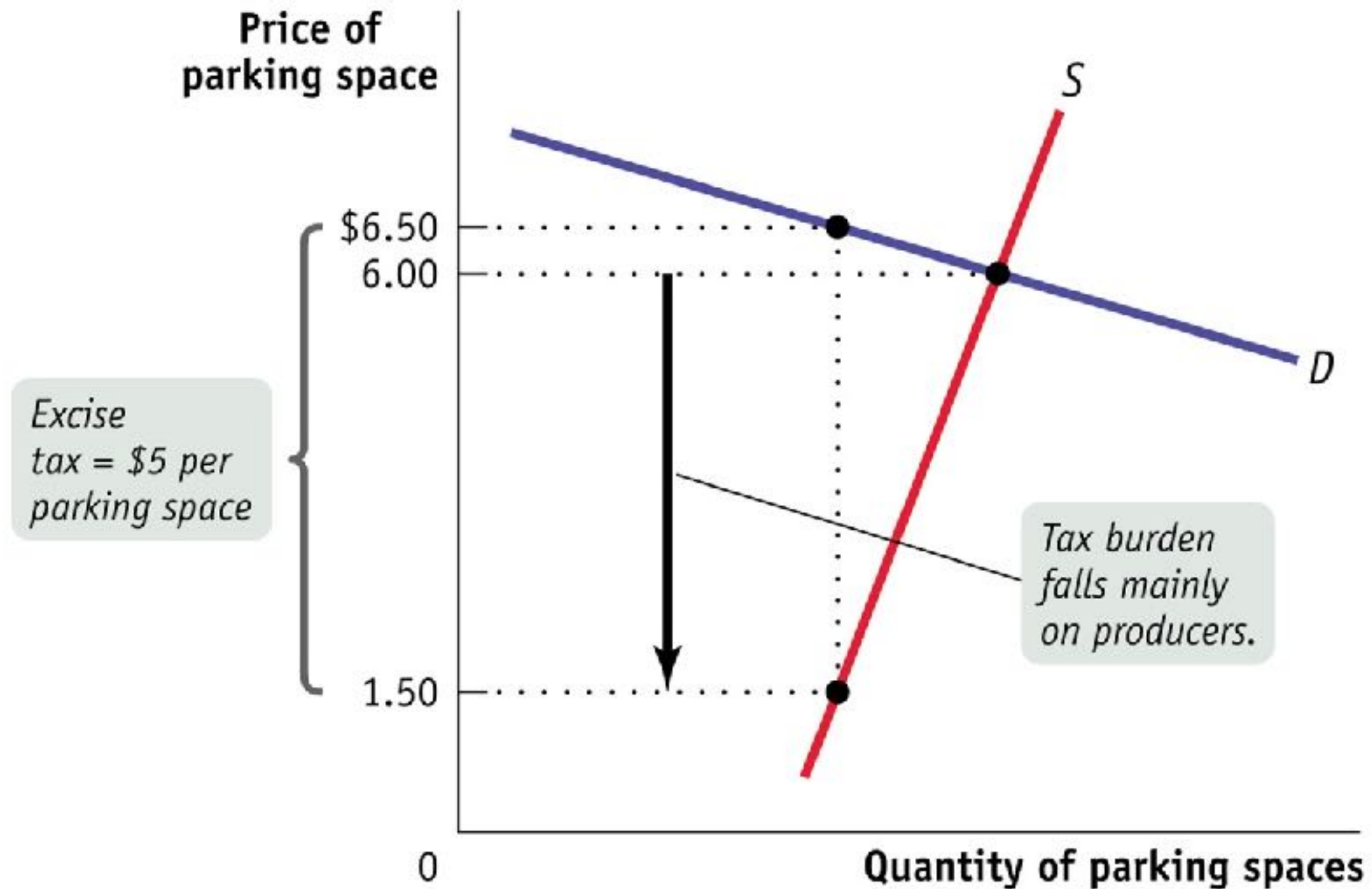
조세귀착: 소비자



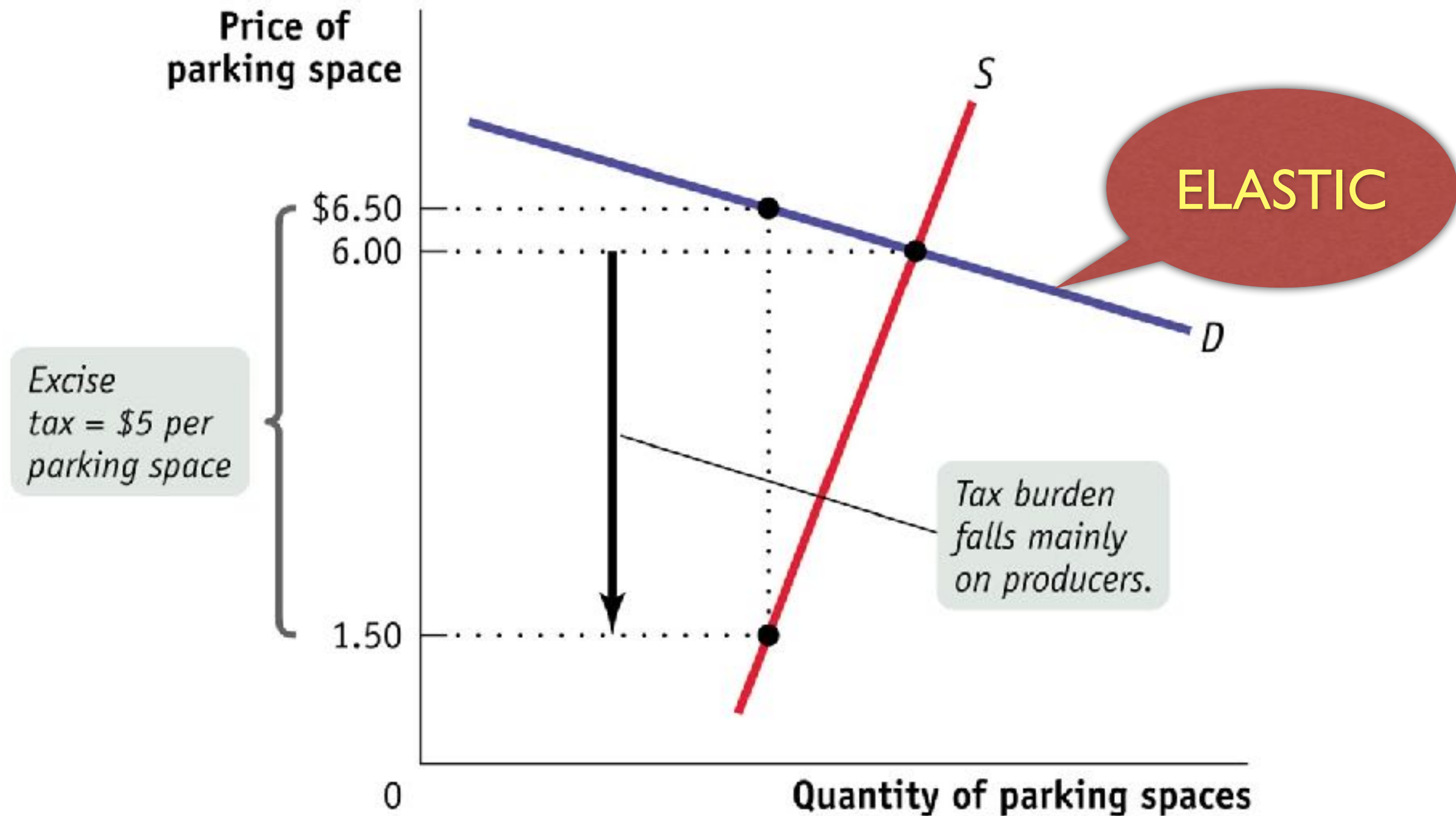
조세귀착: 소비자



조세귀착: 공급자



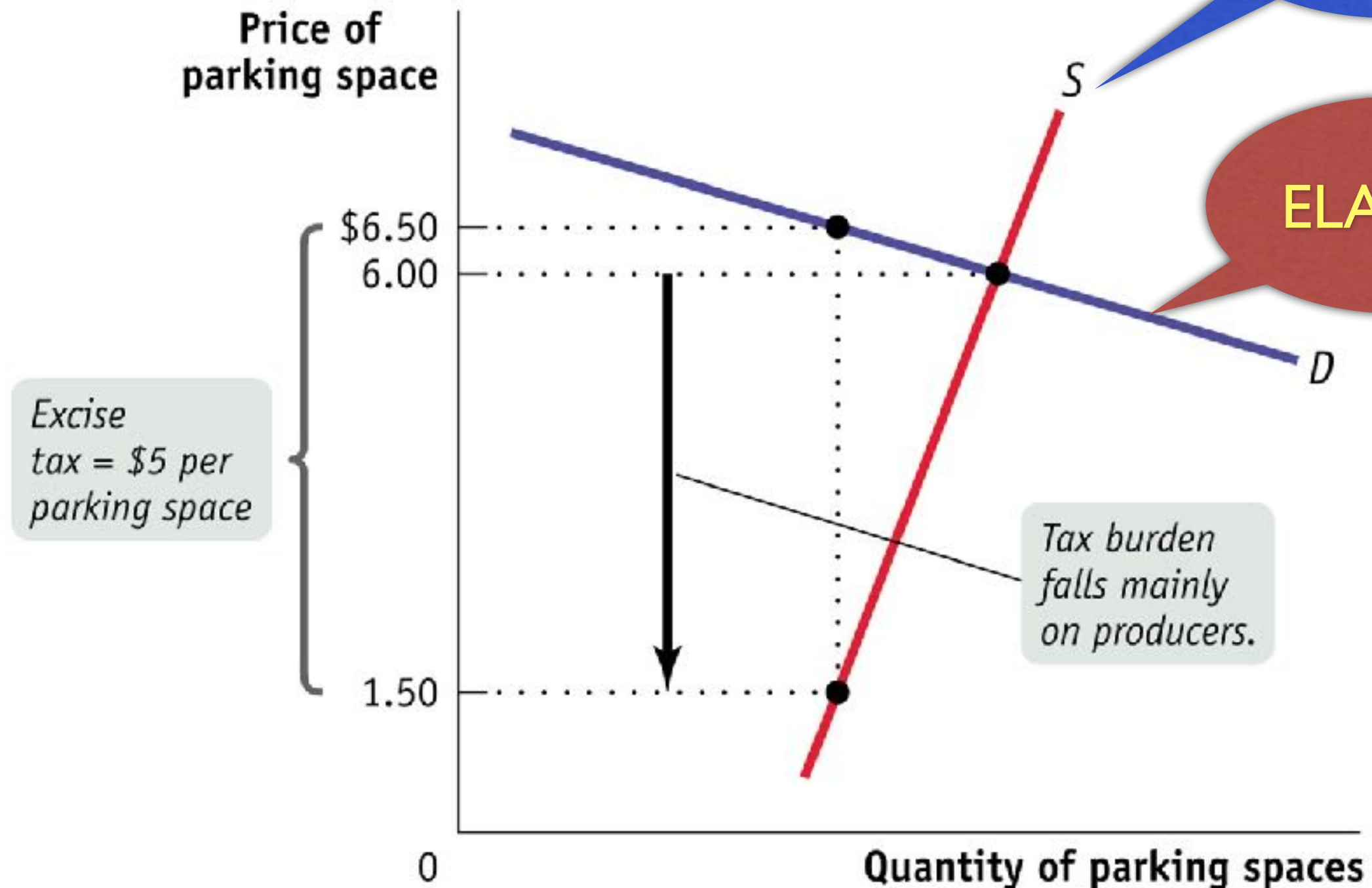
조세귀착: 공급자



조세귀착: 공급자

INELASTIC

ELASTIC



양도소득세의 전가

- 양도소득세: 부동산 매도시 판매가격과 구입가격의 차이 (시세차익)에 부과하는 조세
- 정책적 목표: 투기 소득을 세금으로 환수 \Rightarrow 가수요 억제
- 이러한 효과를 거두기 위해서는 전가되지 않아야 함

양도소득세의 전가

- 양도소득세 부과 \Rightarrow 토지소유자는 자신이 원하는 가격 수준이 될 때까지 토지 매도를 보류
- 이러한 행태가 토지시장 전체에 발생할 경우 공급이 감소하는 현상 발생 (동결효과)
- 공급이 감소 \Rightarrow 지가 상승 \Rightarrow 토지매입자는 높아진 가격을 지불해야 토지 구매가 가능
 - 양도소득세로 인한 비용 차이를 토지매입자가 부담: 전가

토지가치세의 전가

- 보유세로서의 토지가치세는 토지 매각 이외의 방법으로 조세를 외피할 수 없음
- 토지가치세가 자본화 공식에 미치는 영향
 - $y + aP = rP \Rightarrow P = y/(r-a)$
 - $y + aP - tP = rP \Rightarrow P = y/(r-a+t)$
 - 토지가치세의 부과는 지가를 하락시킴

토지가치세의 보유비용효과

- 토지 소유자는 보유하는 기간 동안 토지가치세를 부담해야 하므로 토지 매각의 유인이 발생
- 토지의 구매자 입장에서는 토지의 가격이 낮아졌으므로 구매의 유인이 발생
- 그 결과 토지거래세가 토지거래를 활성화시킬 수 있음

토지가치세의 고정비용효과

- 토지매각 이외의 유인도 존재
- 토지가치세를 고정비용으로 간주하고 주어진 토지로부터 더 많은 이익을 추구하여 토지세의 부담을 가볍게 만들기 위해 노력하려는 요인이 발생
 - 가수요의 매력 감소 \Rightarrow 생산요소로서의 수입 비중 증가
- 이로 인해 토지의 효율적 이용과 토지개발 촉진을 유도할 수 있음

토지가치세가 전가되는 특수한 경우

- 특정 용도의 토지에 차별적으로 종과세하는 경우
 - 예: 농업용 토지에 종과세 \Rightarrow 농업 수익성 하락 \Rightarrow 농업 용 토지의 용도변경 \Rightarrow 농산물 생산 감소 \Rightarrow 농산물 가격 상승 \Rightarrow 농업용 토지 가격 상승
- 미개발토지가 풍부하고 개발수요가 높아 개발투자가 활발한 경우
 - 예: 토지가치세 부과 \Rightarrow 미개발 토지 이득 감소 \Rightarrow 토지 개발 감소 \Rightarrow 토지 공급 감소 \Rightarrow 지가 상승
- 토지세율이 불확실하게 상승하는 경우
 - 토지개발자의 개발계획 보류 \Rightarrow 개발 감소 \Rightarrow 지가 상승

토지가치세가 전가되는 일반적 경우

- 토지를 비현금 자산의 입장으로 고찰
- 토지에 대한 가수요 감소 \Rightarrow 다른 형태의 자산 (금융자산, 혹은 직접 투자) 증가 \Rightarrow 자본재 생산 증가 \Rightarrow 생산성 증가 \Rightarrow 지가 상승
- 토지시장에서 금융시장으로 자본이이동 \Rightarrow 금융시장 공급 증가 \Rightarrow 이자율(r) 하락 $\Rightarrow y/r$ 상승 $\Rightarrow P$ (토지가격 상승)

토지세의 중립성 논쟁

토지가치세가 비중립적이라는 주장

- 세금의 중립성: 조세 부과가 토지 용도의 변화를 초래하는지의 여부에 의해 결정
 - 변화하지 않을 경우: 중립적
 - 변화할 경우: 비중립적
 - 전통적으로 토지가치세는 중립적이라고 인식되었음: 전국에 걸쳐 무차별적으로 적용되기 때문
- 1990년대 이래로 이에 대한 반론이 제기됨: 토지가치세의 비중립성

현재가치의 관점에서 토지가치세

- 어떤 토지의 가치: P
 - 매년 a 만큼 가치상승 (경제성장률)
- 두 가지 시나리오
 - 현재 개발: 매년 y 만큼의 소득 발생, a 만큼 가치상승
 - 미래(h 년 후) 개발: 개발시점부터 매년 z 만큼의 소득 발생
- 두 시나리오의 현재가치를 세금부과할 경우와 아닐 경우에 대해 계산

현재개발 vs. 미래개발

연도	1	2	...	h	h+1
현재개발	y	$(1+a)y$	...	$(1+a)^h y$	$(1+a)^{h+1} y$
미래개발	0	0	0	z	$(1+a)z$
현재개발 +토지가치세	$y-tP$	$(1+a)y - (1+a)tP$	...	$(1+a-t)^h y$	$(1+a-t)^{h+1} y$
미래개발 +토지가치세	$-tP$	$-(1+a)tP$	...	$z - (1+a)^h tP$	$(1+a)z - (1+a)^{h+1} tP$

현재가치

$$P_{NOW}(0) = \frac{y}{r - a} \quad \rightarrow \quad P_{NOW}(0) = \frac{y}{r - a + t}$$

$$P_{FUTURE}(0) = \frac{z}{(r - a)(1 + r)^h} \quad \text{조세로 인한 할인을 증가로}$$

더 큰 폭의 현재가치 감소

$$\rightarrow P_{FUTURE}(t) = \frac{z}{(r - a + t)(1 + r + t)^h}$$

함의

- $P[\text{NOW}] > P[\text{FUTURE}]$: 현재 개발이 유리
- $P[\text{NOW}] < P[\text{FUTURE}]$: 미래 개발이 유리
- 토지가치세의 부과가 $P[\text{NOW}]$ 보다 $P[\text{FUTURE}]$ 를 더 큰 폭으로 감소시킴 \Rightarrow 현재개발을 촉진

토지가치세의 비중립성

- 토지가치세의 부과는 회수가 빠른 토지용도 선호를 유도함 ==> 토지이용 밀도를 높이고 개발 촉진을 초래하는 경향 존재
 - 이는 토지가치세가 비중립적 조세임을 함축
- 토지가치세 부과로 인한 지가 하락: 가수요 감소로 인한 것: 투기 억제가 필요한 경우 바람직한 효과
- 다만, 개발의 촉진이 환경의 측면에서 음의 외부효과를 발생시킬 수도 있음.

비중립성에 대한 반론

- 앞의 이론에서는 y , z 등 미래에 발생할 지대소득을 미리 정확히 알고 있어 이에 대한 토지가치세를 부과한다는 것이 가정되고 있음
- 이는 사실상 비현실적 가정
 - 조세당국은 토지의 용도별 지대소득을 정확히 모름
 - 특히 미래개발의 경우 계획을 알 수 없으므로 미개발 토지의 시장가격에 근거하여 과세할 것임 \Rightarrow 이렇게 계산할 경우 비중립성이 도출되지 않음

실현주의/발생주의

- 실현주의: 실현된 소득을 과표로 징수
- 발생주의: 앞으로 발생할 것으로 기대하는 소득을 과표로 삼음
- 토지세 징수는 실현주의를 따름
 - 실현주의에 따라 징수할 경우 토지가치세는 미래 개발이 이루어지기 전까지는 세금이 부과되지 않아야 함
 - 이렇게 계산할 경우 토지가치세는 부과 전후의 토지 용도를 변화시키지 않음

현재개발 vs. 미래개발 (실현주의)

연도	1	2	...	h	h+1
미래개발	0	0	0	z	$(1+a)z$
미래개발 +토지가치세	$-tP$	$-(1+a)tP$	...	$z - (1+a)^h tP$	$(1+a)z - (1+a)^{h+1} tP$
미래개발+토 지가치세(실 현주의)	0	0	0	$z-tP$	$(1+a)z - (1+a)tP$

수고하셨습니다!

2018.5.31: 휴강