

# 토지세

PSJ626 토지정책론

조남운

# 주제

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

# **조세: 효율성 관점**

# **Taxation for Efficiency**

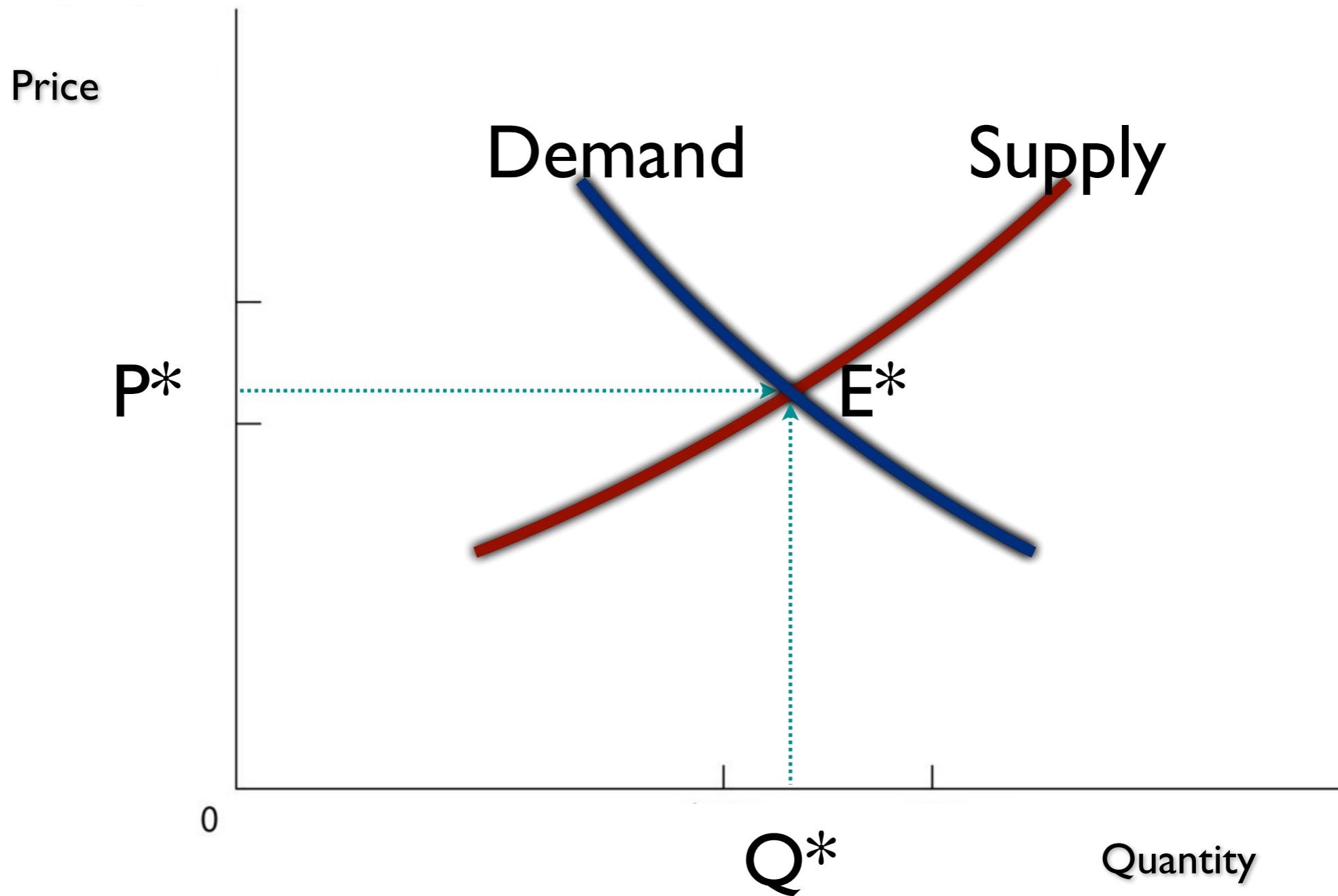
# 효율성, 공정성, 공평성

## Efficiency, Fairness, Equity

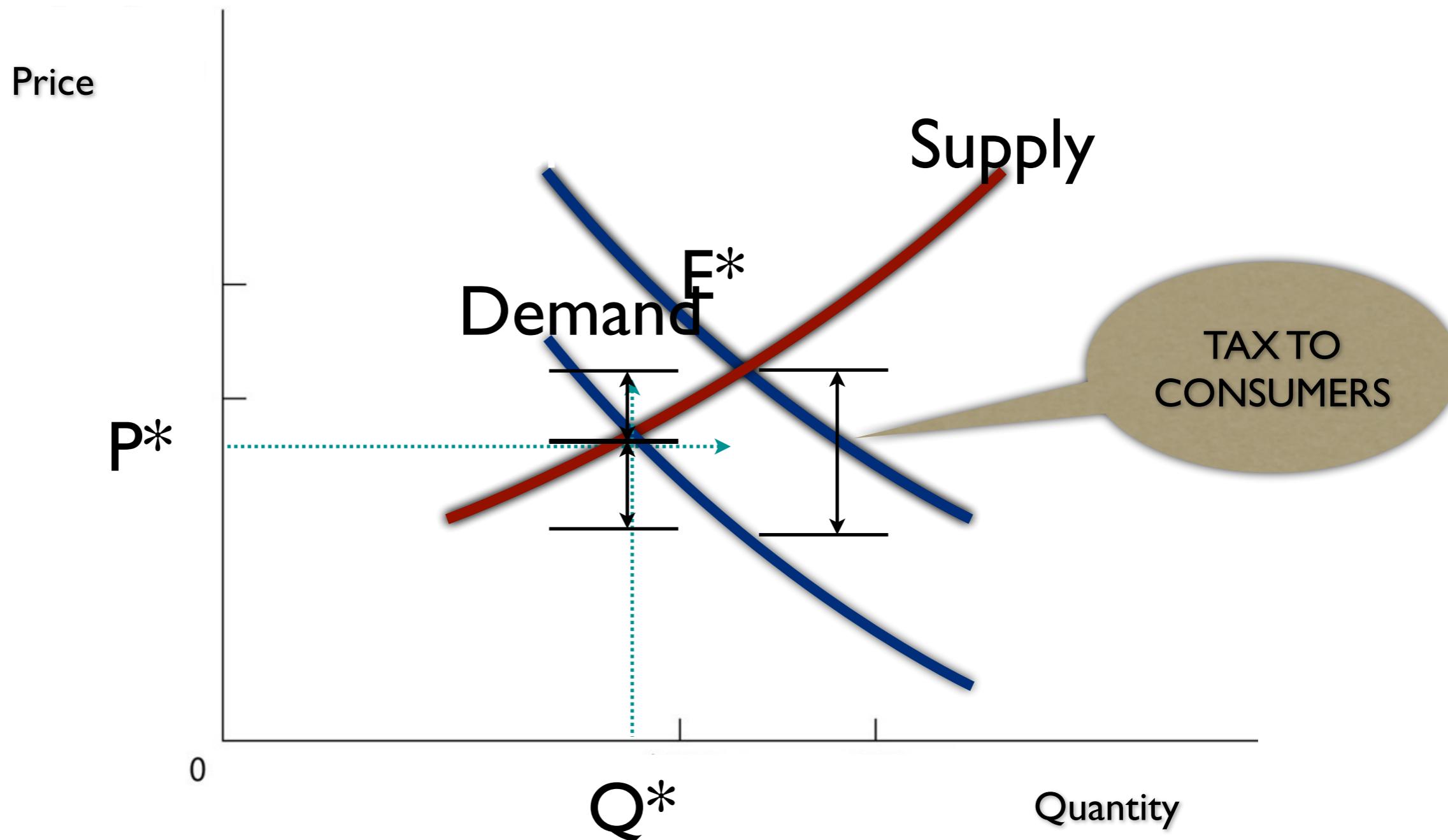
- 조세효율성: 조세징수의 비용을 최소화하는 것
- 조세공정성(공평성): 조세의 수혜자가 실제 조세 부담을 하는 것

# 조세의 효과

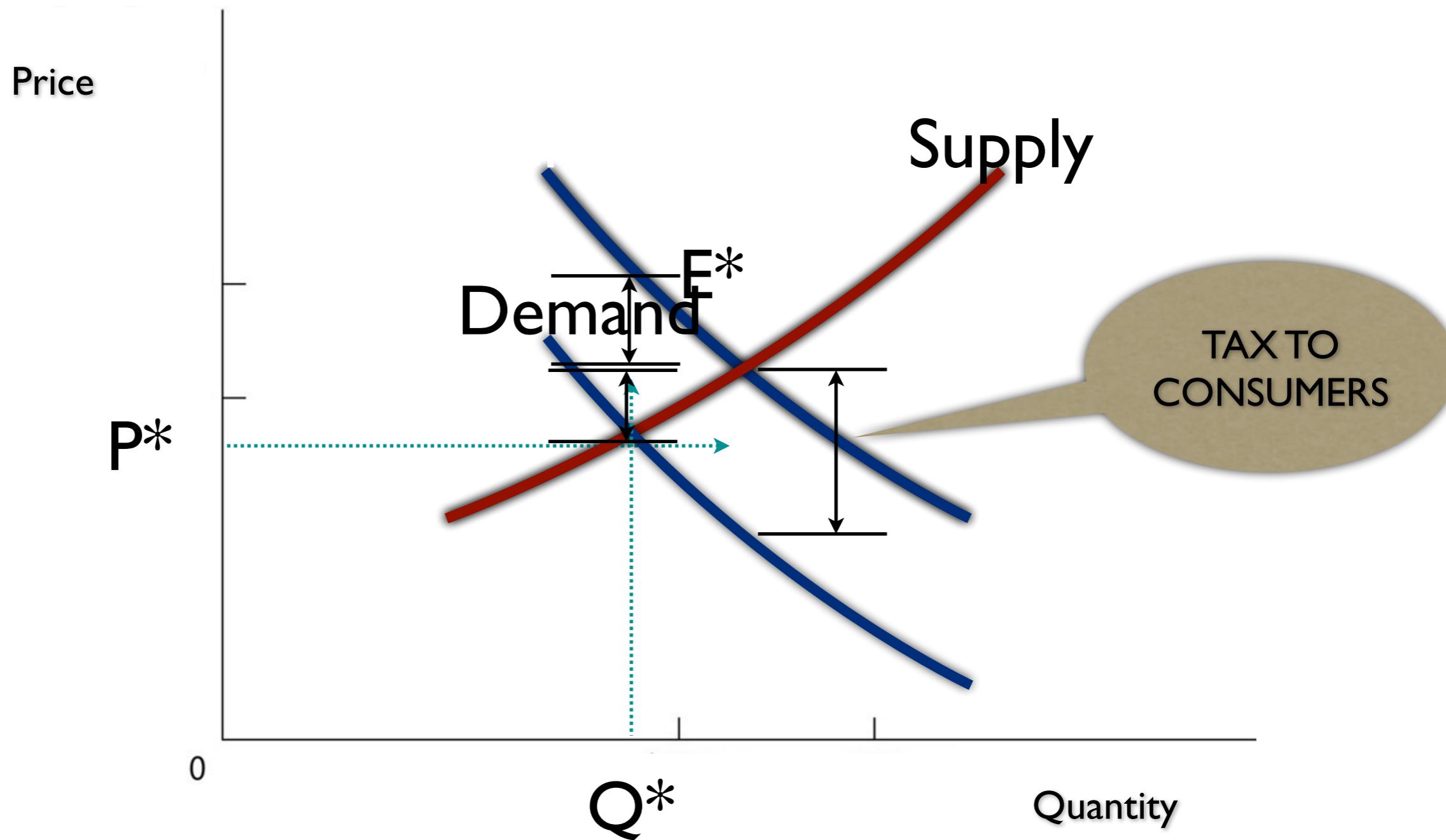
# 조세의 효과



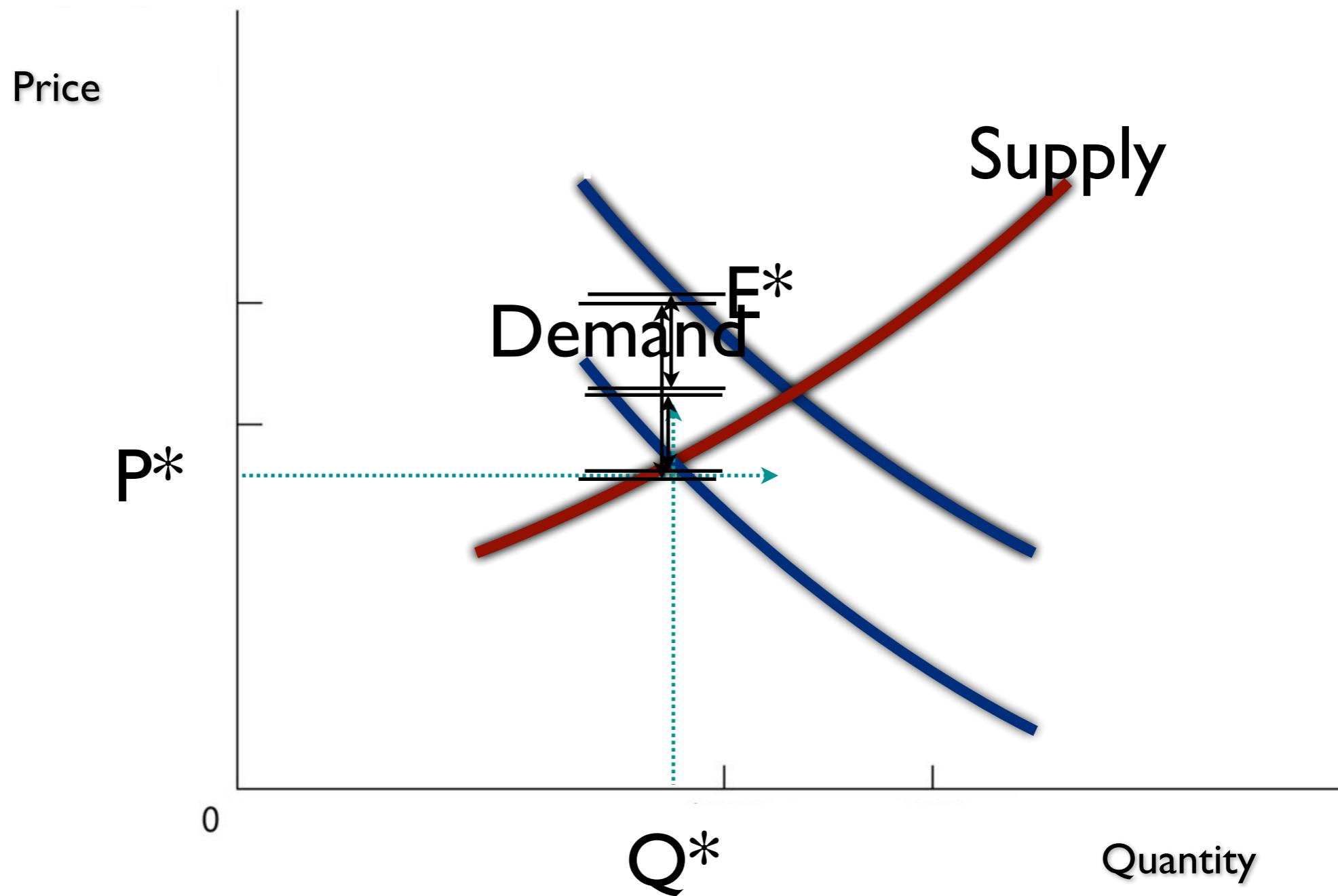
# 조세의 효과



# 조세의 효과

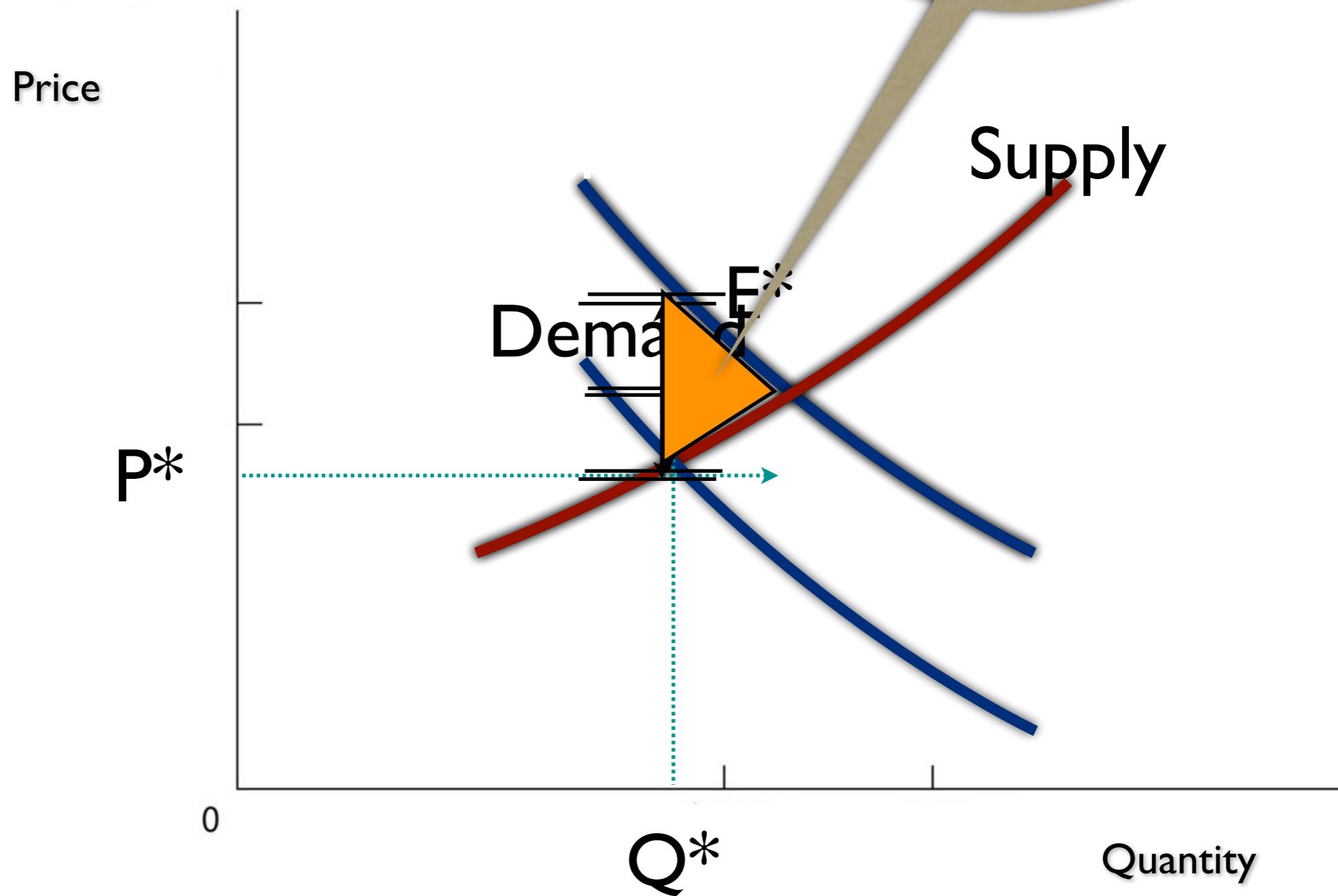


# 조세의 효과



# 조세의 효

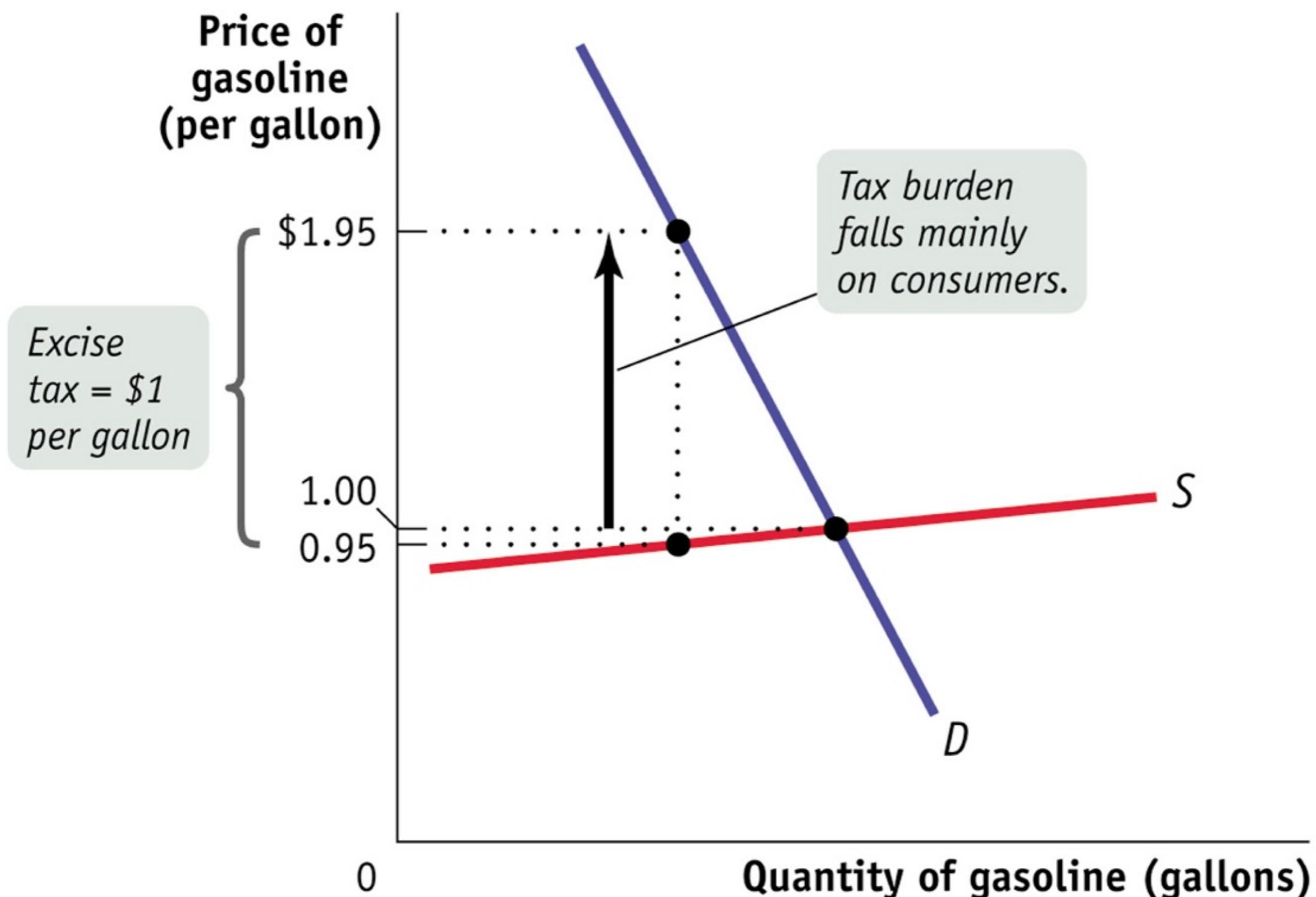
Deadweight  
Loss



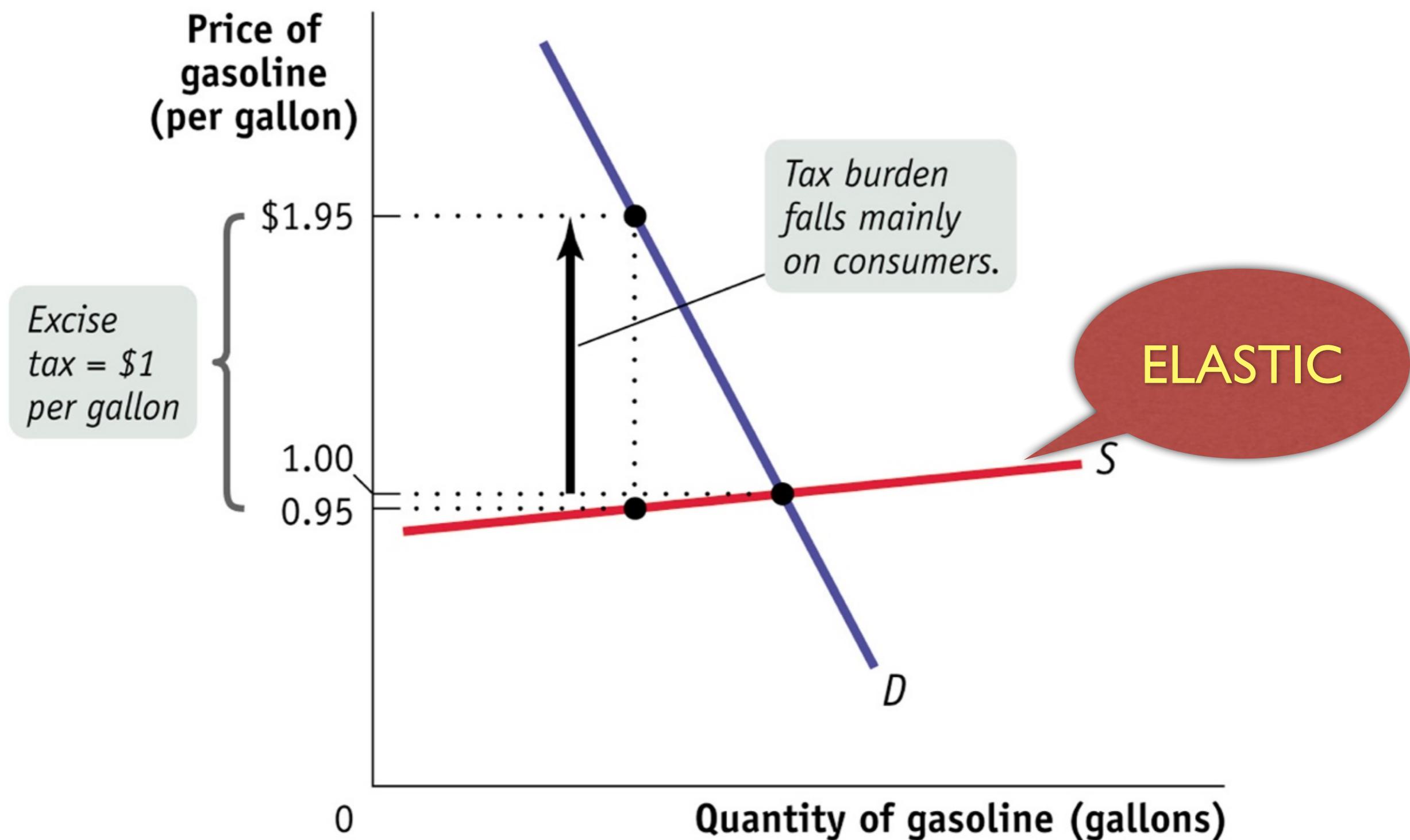
# 함의

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

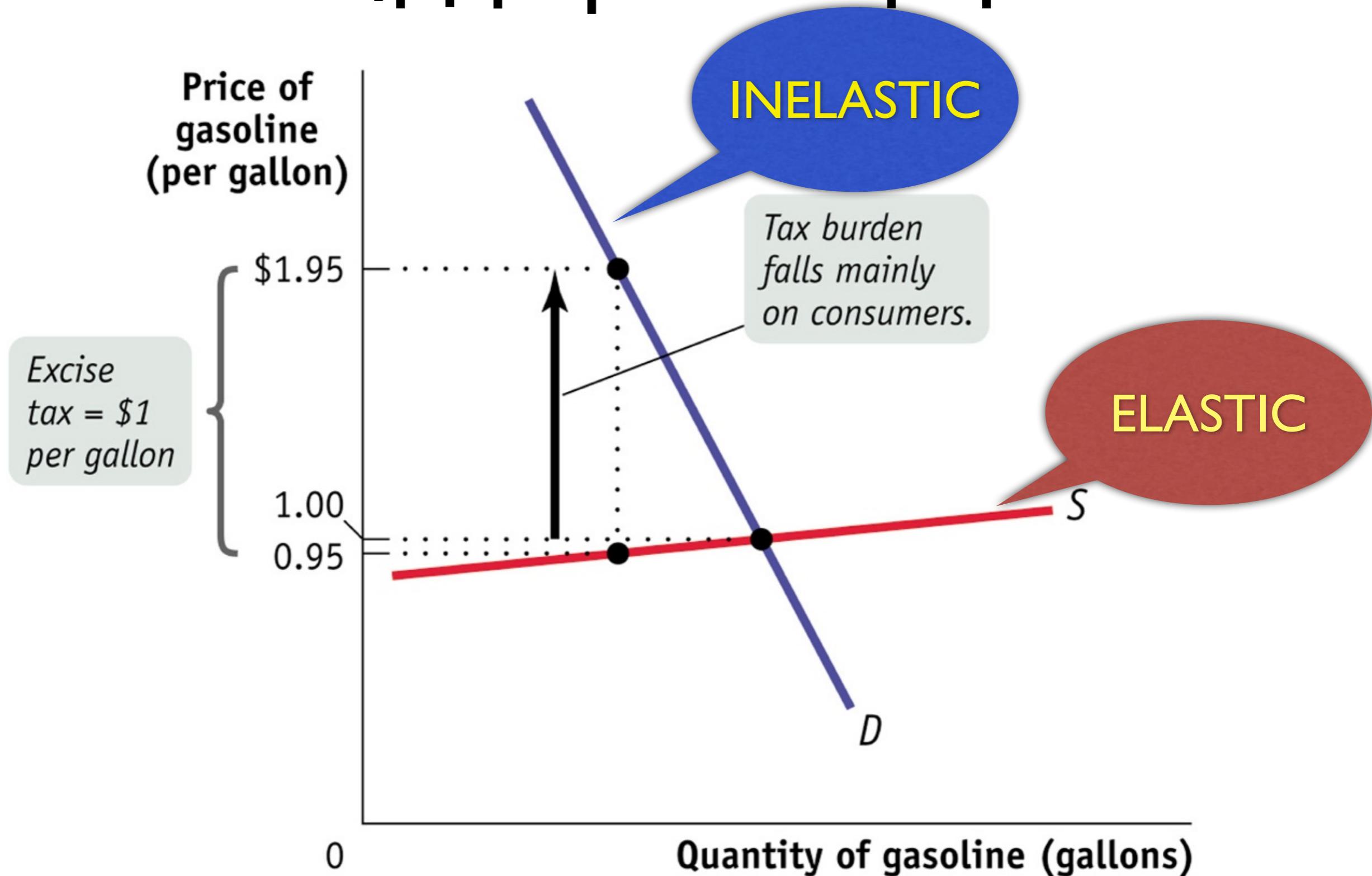
# 조세구조: 소비자



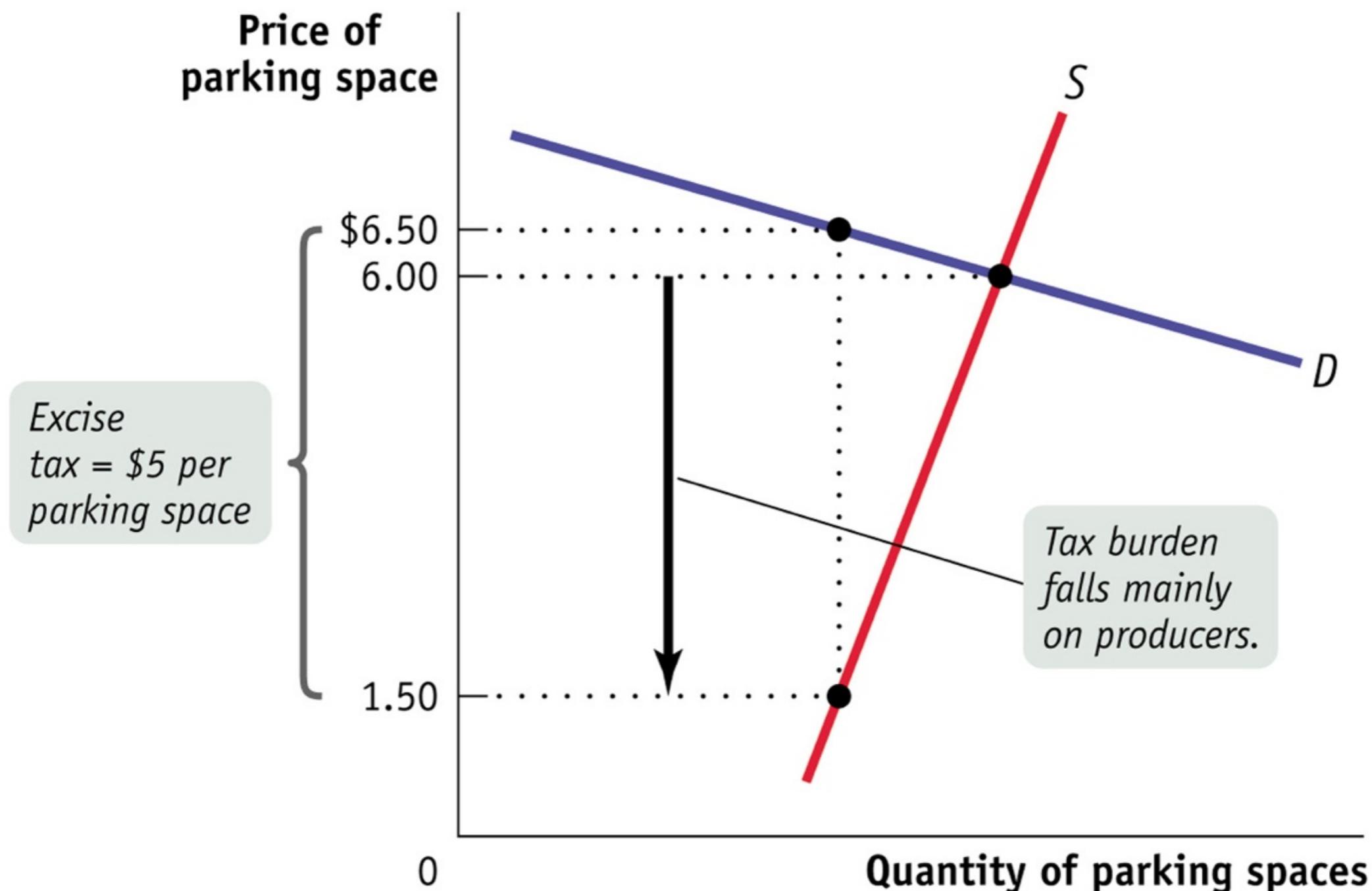
# 조세구조: 소비자



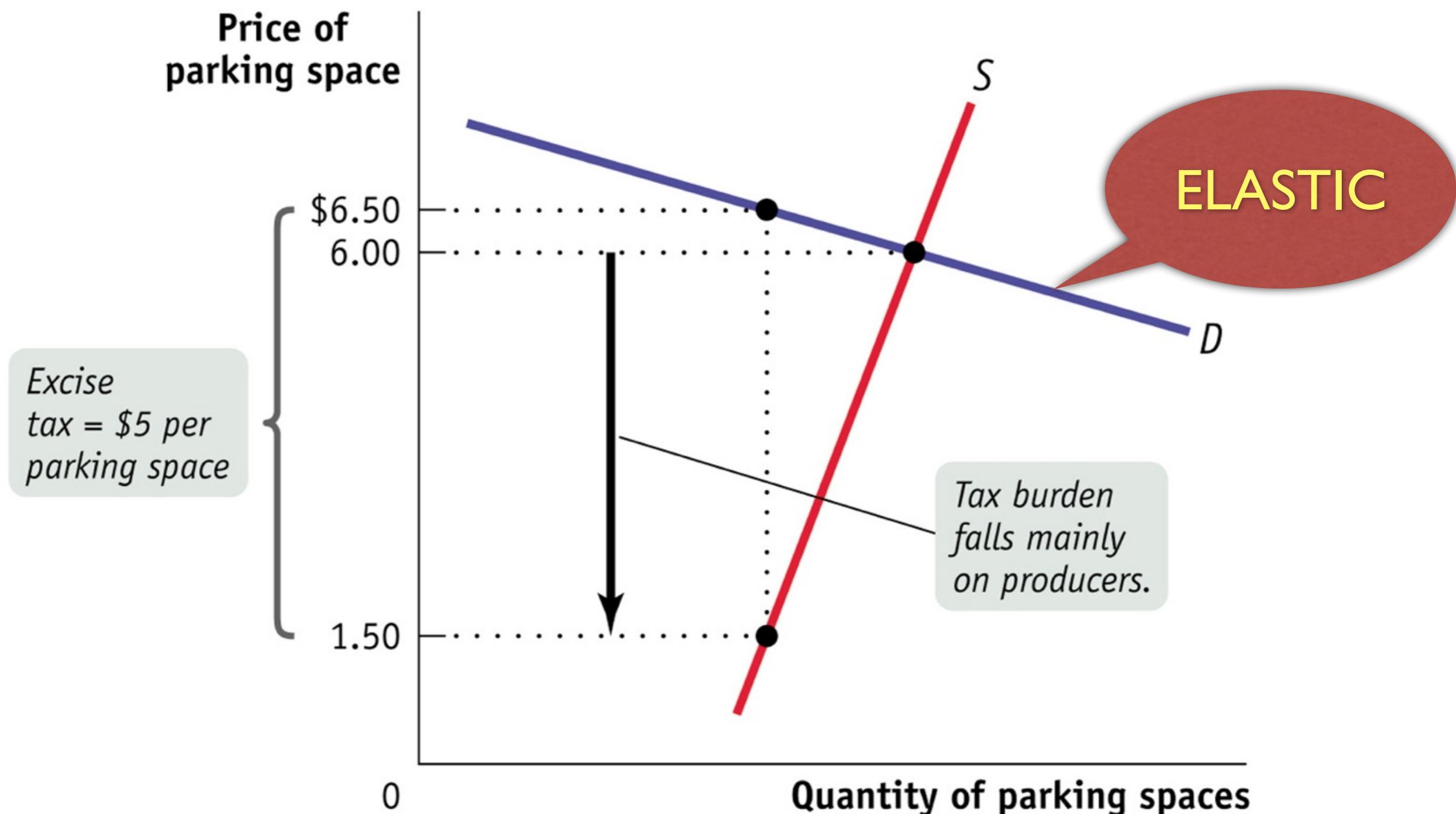
# 조세구조: 소비자



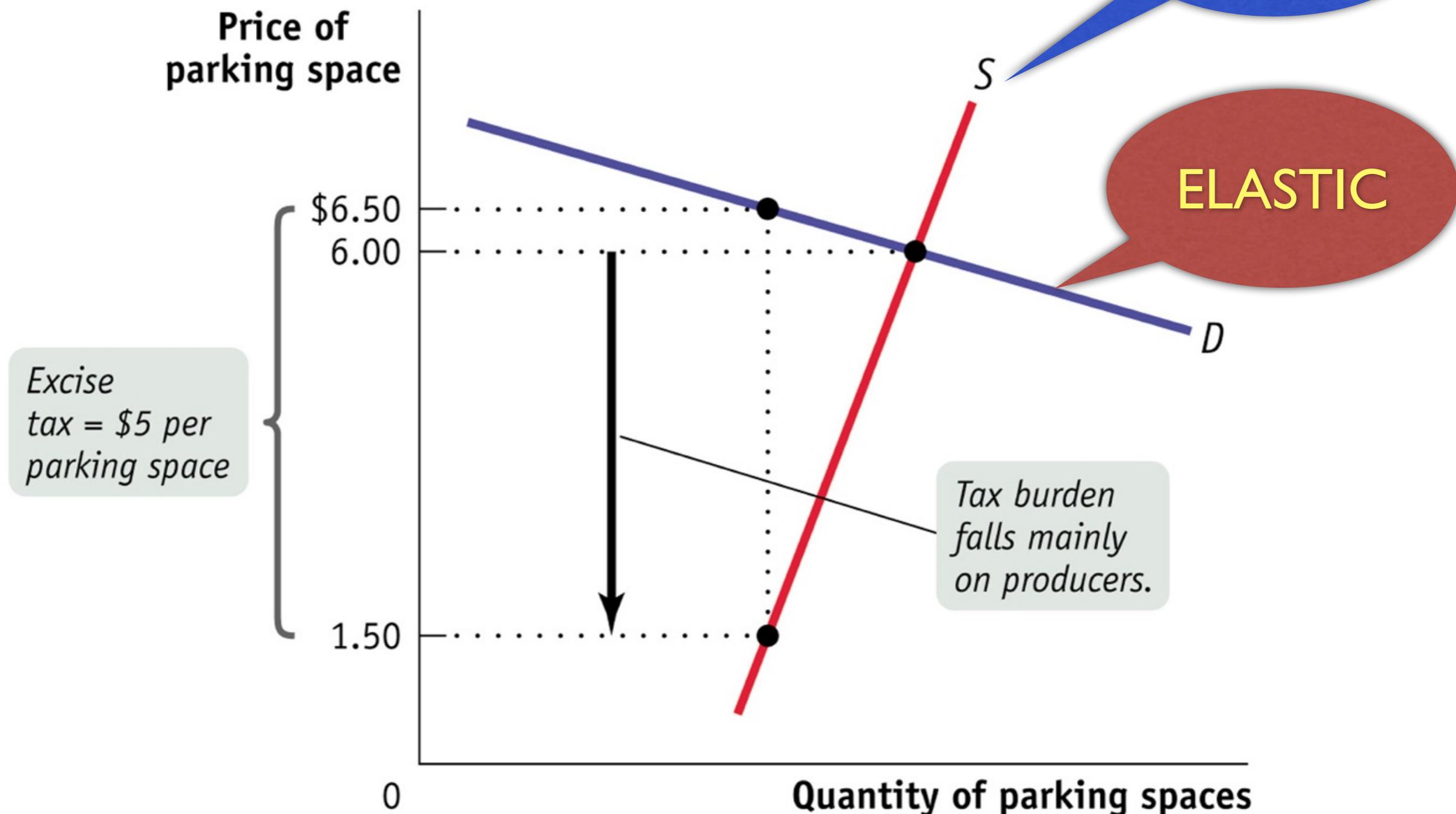
# 조세구조: 공급자



# 조세구조: 공급자



# 조세구조: 공급자



# 자중손실의 최소화

# Minimizing Deadweight Loss

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

# 조세의 당위성

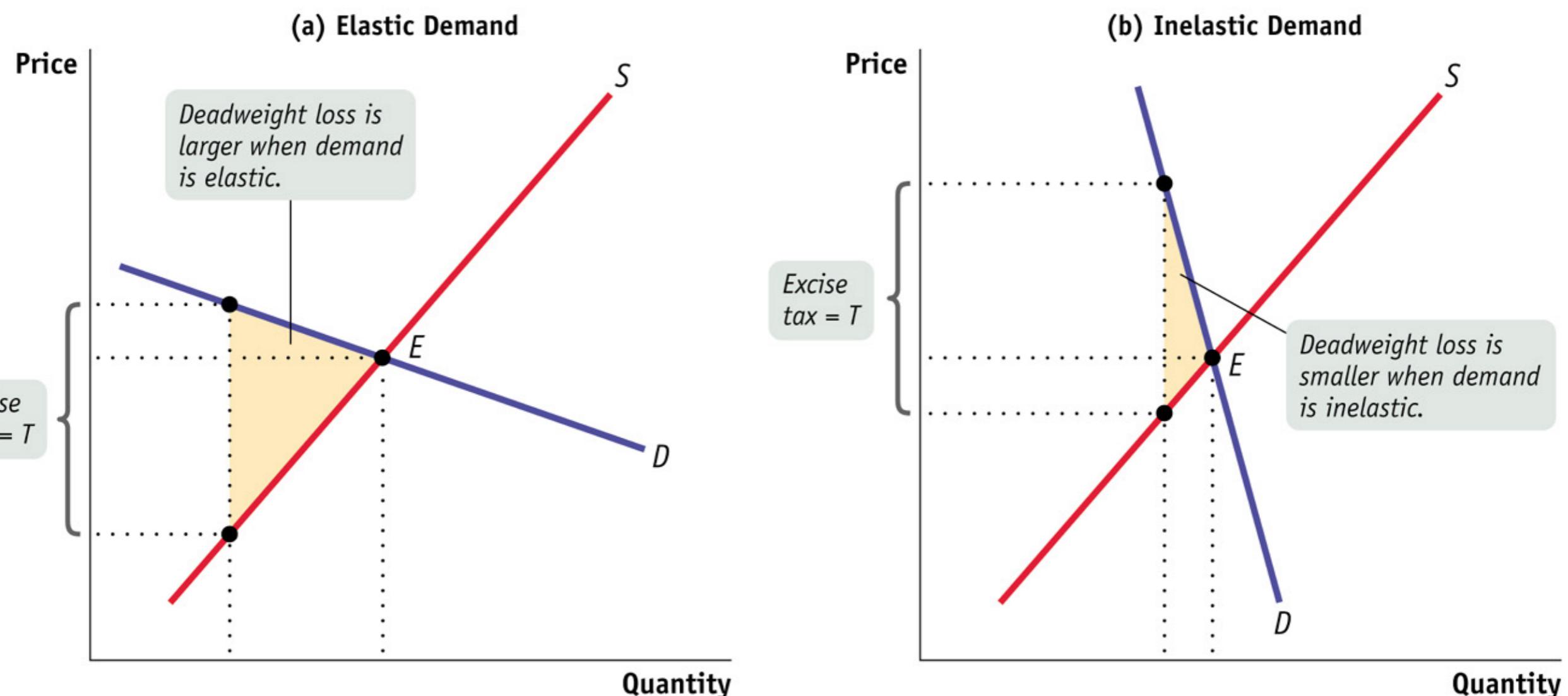
- 조세에는 언제나 어느 정도의 총잉여 감소가 수반
- 조세에 대한 평가 기준: CBA (비용편익분석 Cost-Benefit Analysis)
  - [조세로 인해 추가로 증가된 편익]과 [조세로 인한 총잉여 감소량]간의 비교를 통해 평가할 수 있음
  - 관련주제: 성장과 분배, 산업정책 등

# 자중손실과 탄력성

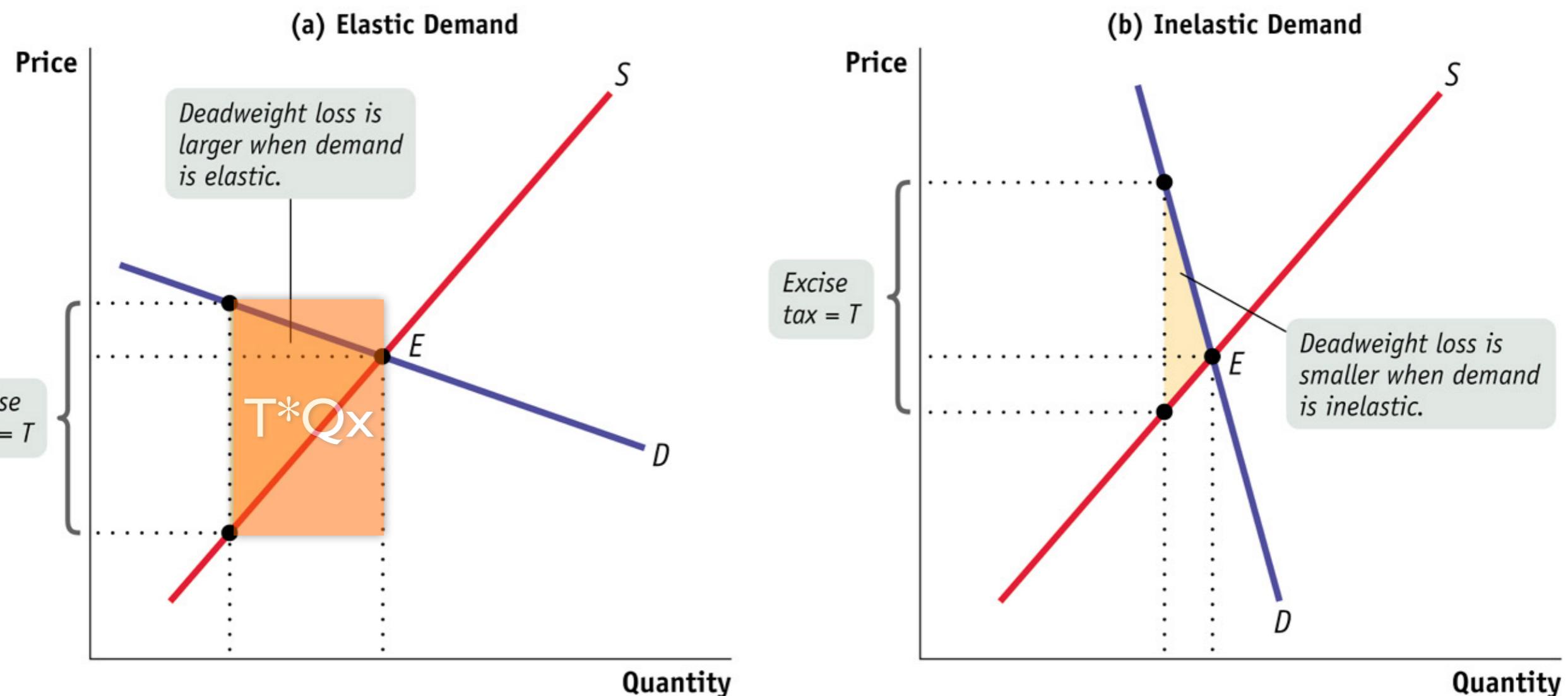
## Deadweight Loss and Elasticity

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

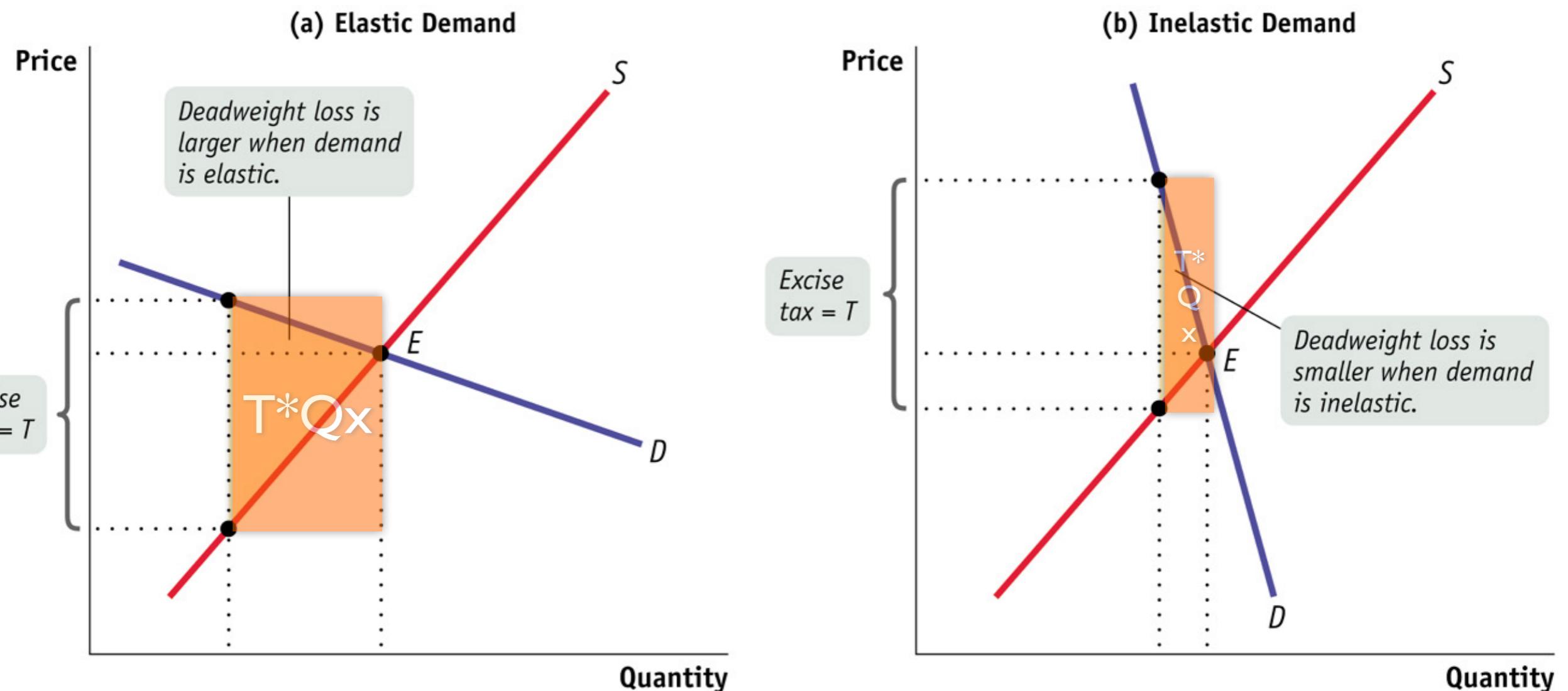
# 수요의 탄력성과 자중손실



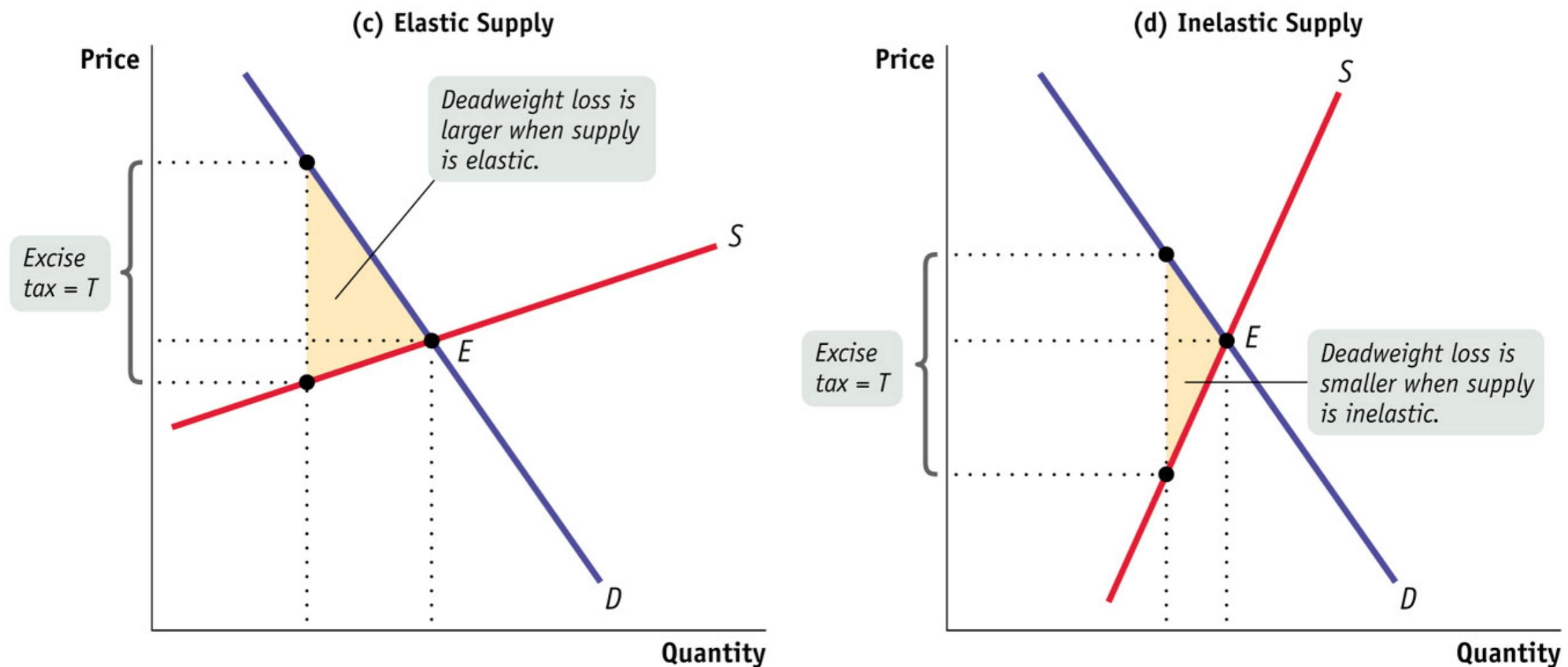
# 수요의 탄력성과 자중손실



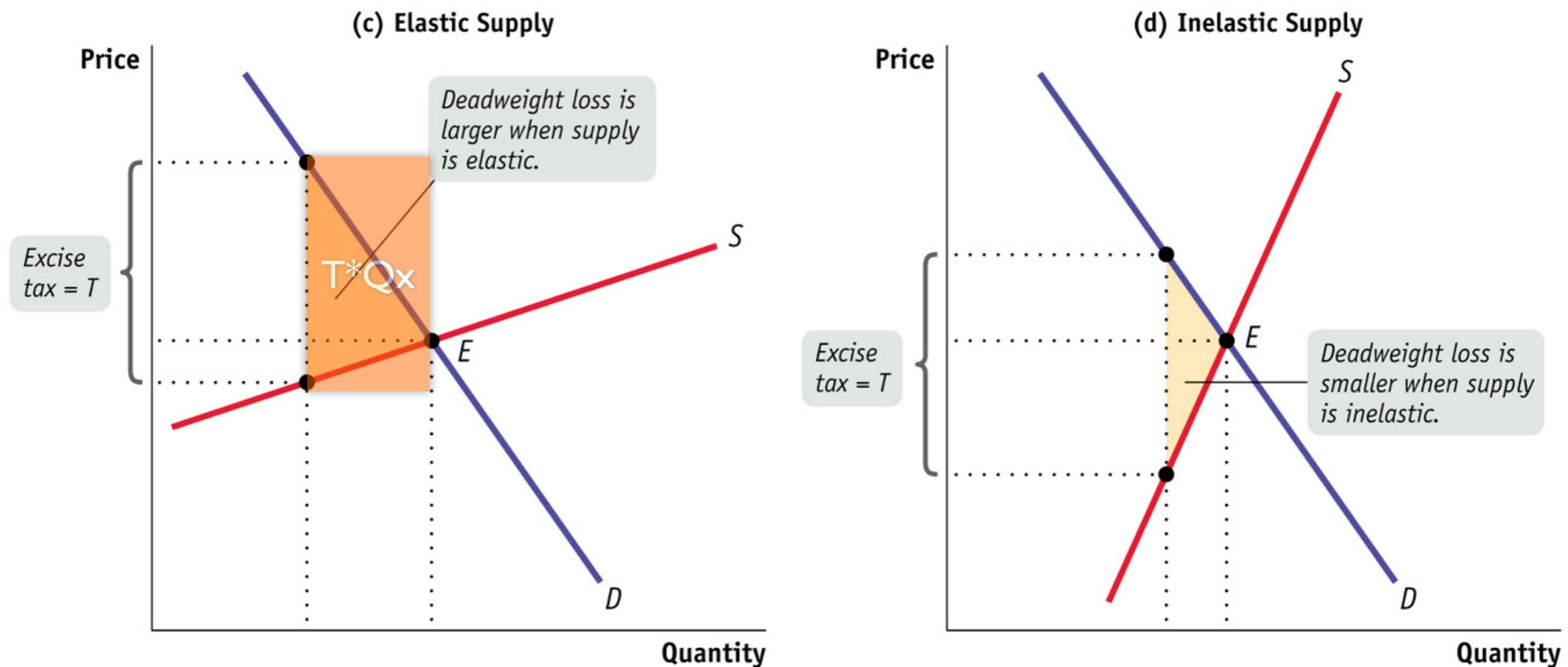
# 수요의 탄력성과 자중손실



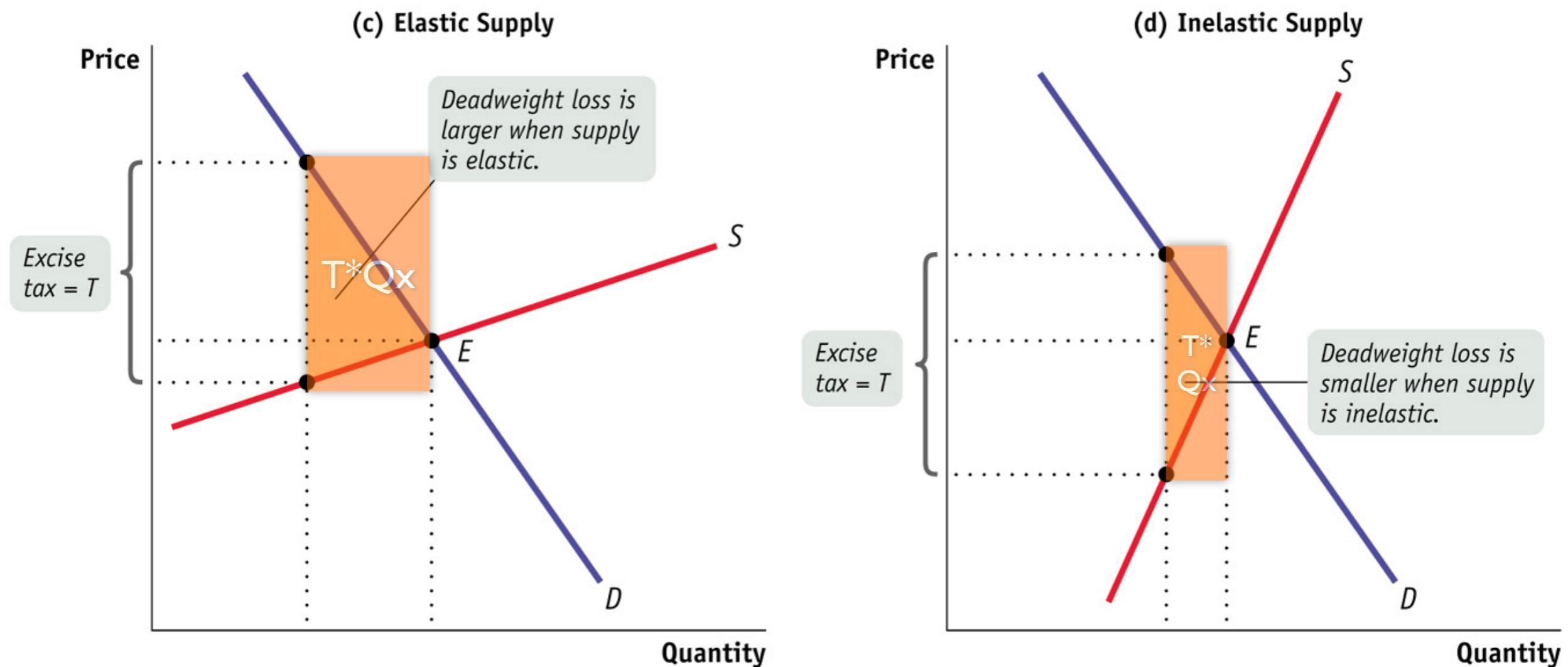
# 공급의 탄력성과 자중손실



# 공급의 탄력성과 자중손실

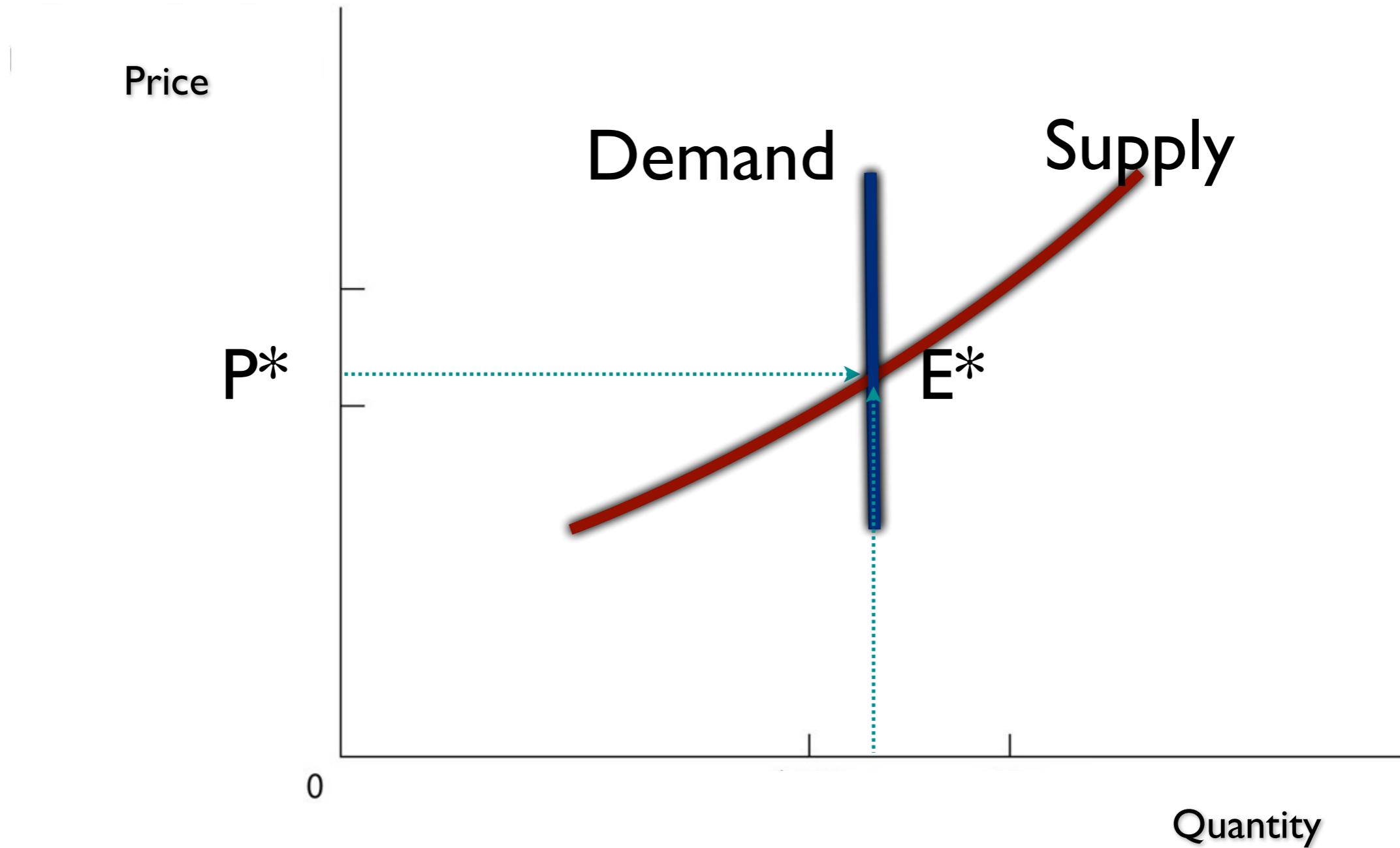


# 공급의 탄력성과 자중손실

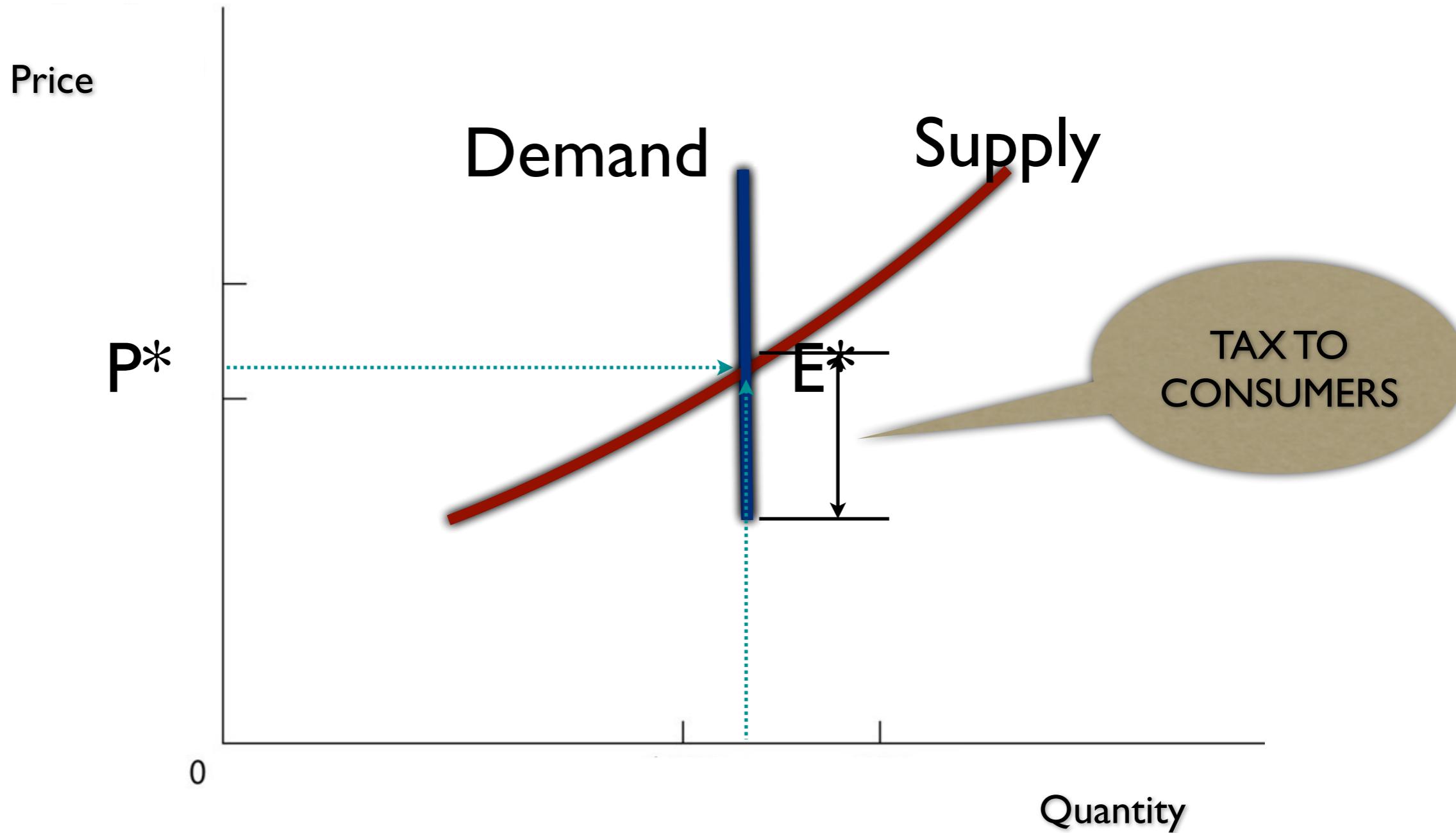


# 수요비탄력적 경우

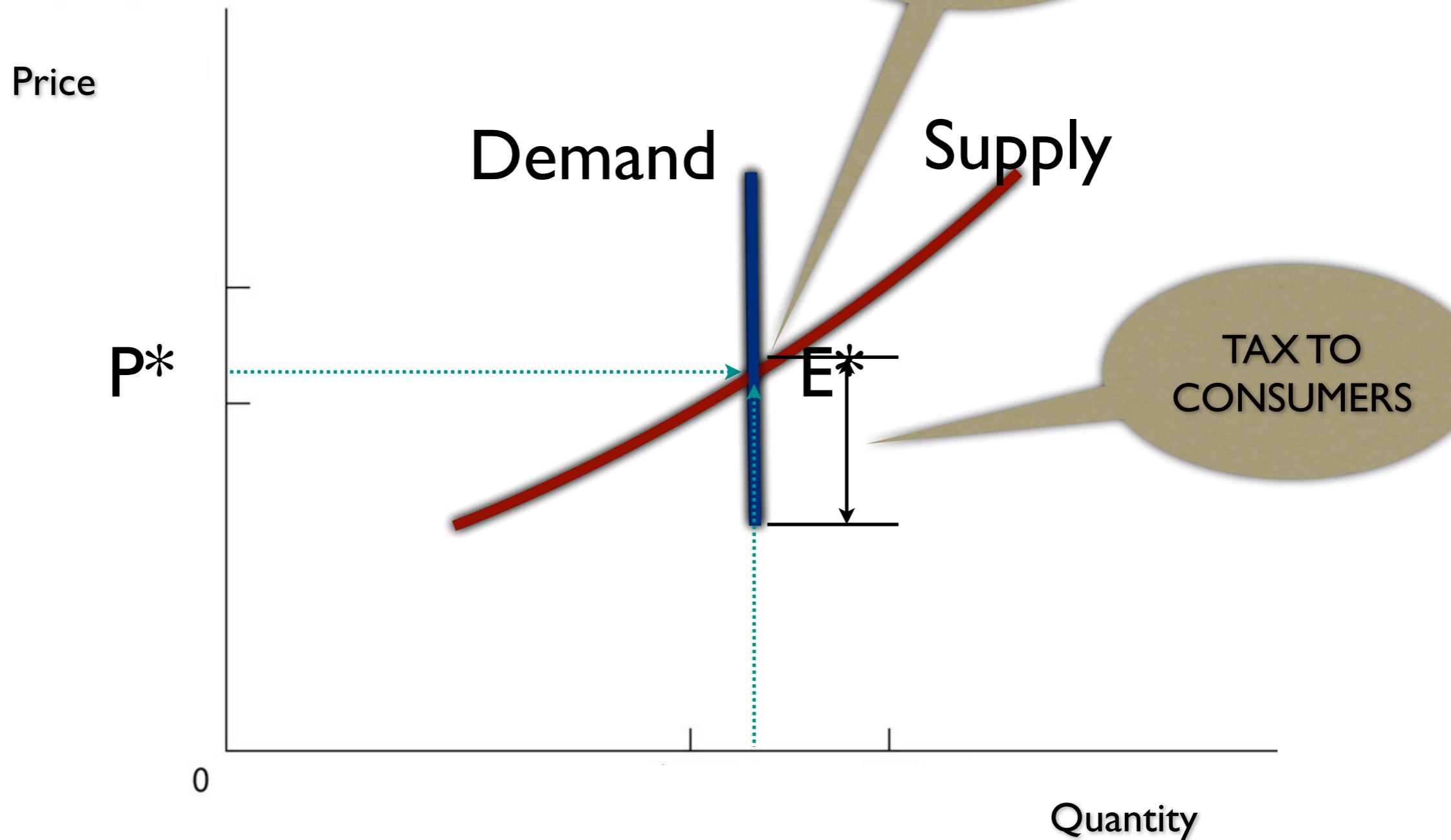
# 수요비탄력적 경우



# 수요비탄력적 경우



# 수요비탄력적



# 조세의 행정비용

# Administrative Costs

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



# 효율적 조세

# Efficient Taxation

- 조세로 인한 자중손실 + 행정비용을 극소화하도록 설계되어야 함
  - 자중손실: 조세의 간접비용
  - 행정비용: 조세의 직접비용

# **조세: 공정성 관점**

# **Taxation for Equity**

# 편익원칙 Benefits Principle

- 조세지출(공공지출)로부터 편익을 얻는 사람이 조세를 부담해야 한다는 원칙
- Ex) 공항세, 고속도로요금 등
- 문제점: 편익자 징수가 사실상 불가능한 경우가 많음

# 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 - 능력원칙을 따르지 않는 대표적 세금

# 능력원칙: 소득세 분위분포 (누진세)

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
- 이론적인 측면에서 보았을 때에는 누진세는 유인 왜곡의 여지가 있기 때문에 유인왜곡이 없는 정액 세가 파레토 효율적
- 예: 소득세구간 경계에 있는 사람은 세금 부담 을 피하기 위해 일부러 소득활동을 약화시킬 유인이 있음

# 공평성-효율성 상충관계 Trade-off bet. Equity and Efficiency

- 공정성을 강화하면 효율성이 약화된다.
- 효율성을 강화하면 공정성이 약화된다.
- 판단은? 정치적 영역
  - 실제로 선진국들 사이에서도 공정성과 효율성에 대한 사회적 합의의 차이가 크게 나타남

# **조세제도 개관**

# **Overview: Tax System**

# 과세표준, 과세구조

# Tax Base, Tax Structure

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

# 종합부동산세의 세율 (2020년 기준)

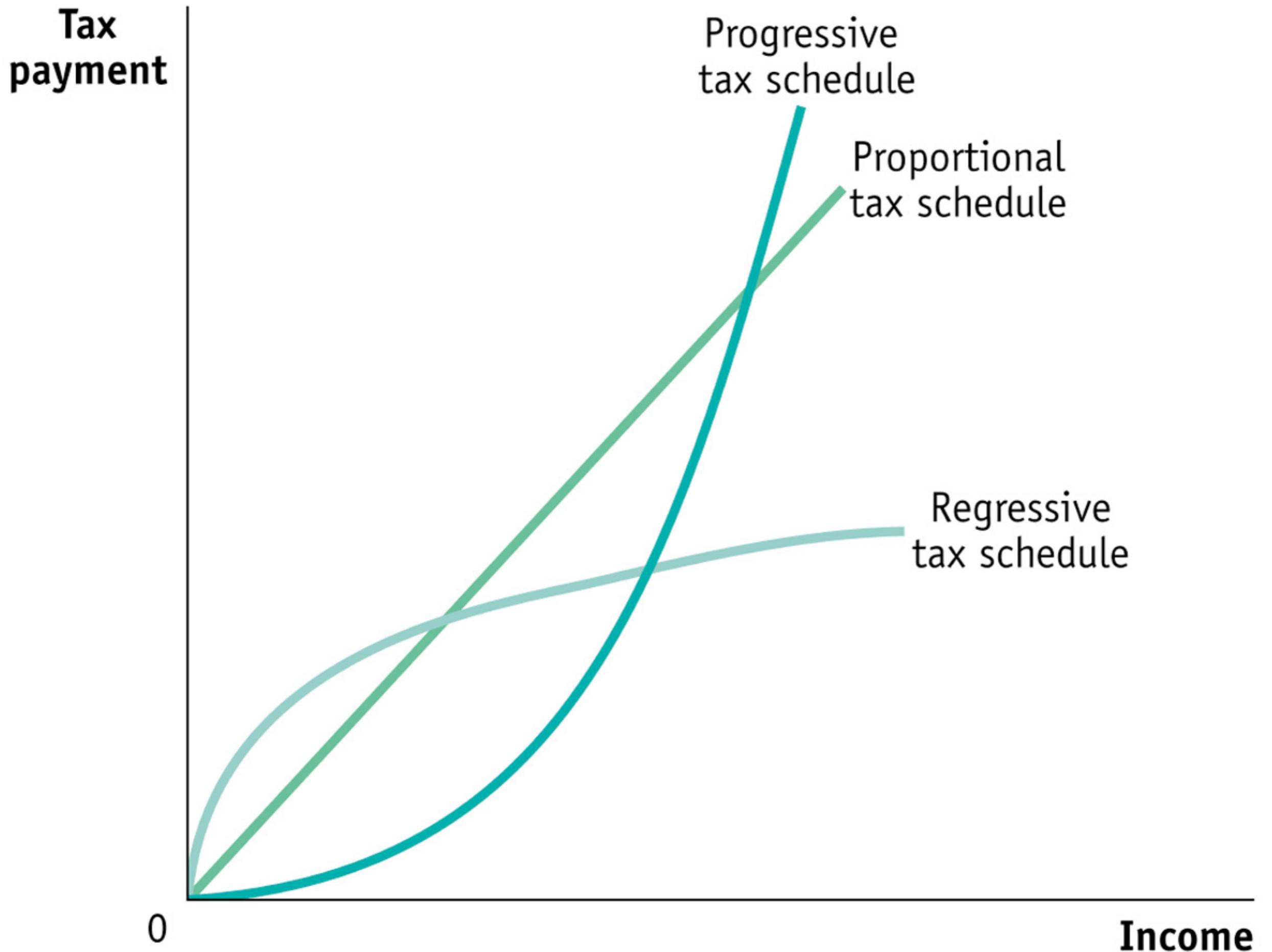
주택(일반)		주택(조정2, 3주택이상)		종합합산토지분		별도합산토지분	
과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율	과세표준	세율
3억 원 이하	0.5 %	3억 원 이하	0.6 %	15억 원 이하	1%	200억 원 이하	0.5%
6억 원 이하	0.7 %	6억 원 이하	0.9 %				
12억 원 이하	1%	12억 원 이하	1.3 %	45억 원 이하	2%	400억 원 이하	0.6%
50억 원 이하	1.4 %	50억 원 이하	1.8 %				
94억 원 이하	2%	94억 원 이하	2.5 %	45억 원 초과	3%	400억 원 초과	0.7%
94억 원 초과	2.7 %	94억 원 초과	3.2 %				

[https://www.nts.go.kr/support/support\\_14.asp?cinfo\\_key=MINF6820100720171311&menu\\_a=140&menu\\_b=100&menu\\_c=4000](https://www.nts.go.kr/support/support_14.asp?cinfo_key=MINF6820100720171311&menu_a=140&menu_b=100&menu_c=4000)

# 과세구조에 따른 분류

# Classification by Structure

- 과세율을  $T$ , 과세표준을  $B$ ,  $B$ 의 크기에 따라 큰 사람부터 index  $i$ 를 매기도록 하자.
  - 소득세의 경우 부자일수록  $i$ 가 작음
- 비례세  $\equiv T \times B$
- 누진세  $\equiv T_i \times B, T_i > T_j \forall i < j$ 
  - 부자일수록 세율이 높다는 뜻
- 역진세  $\equiv T_i \times B, T_i < T_j \forall i < j$ 
  - 부자일수록 세율이 낮다는 뜻



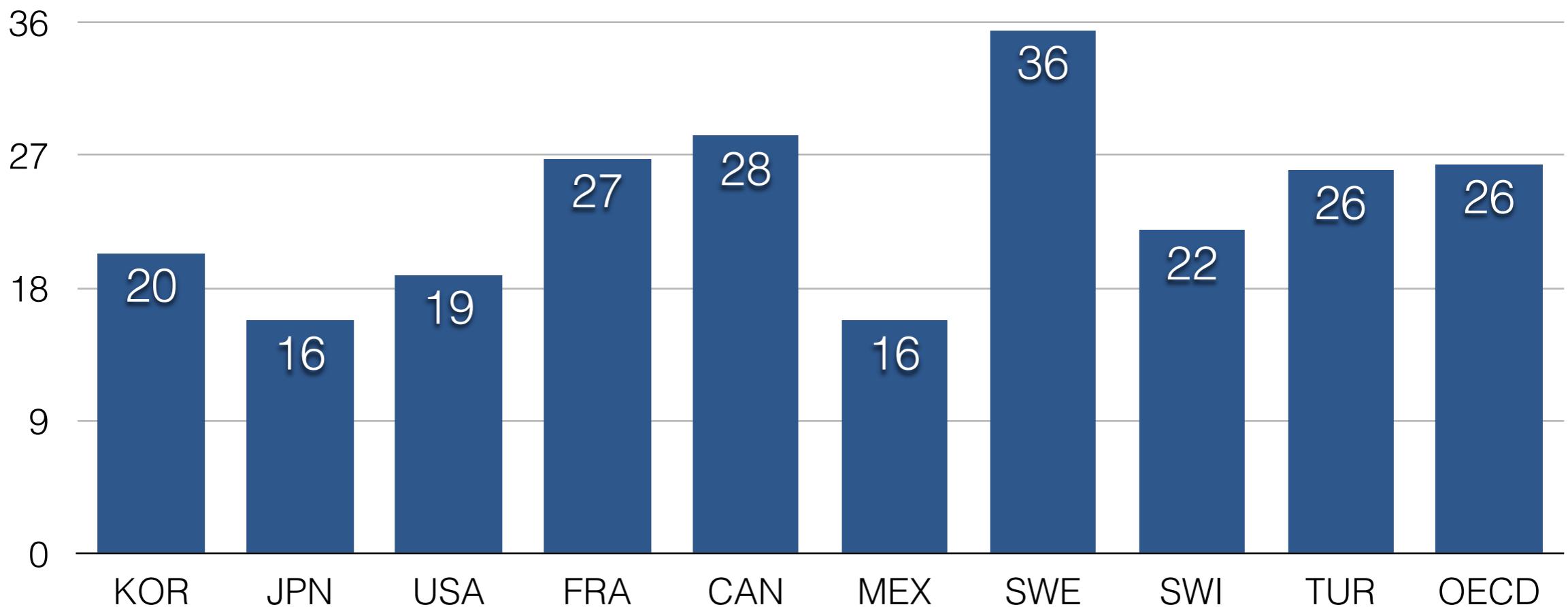
# 과세구조와 공평성

- 누진세는 능력원칙을 반영하므로 더 공정한 조세 구조로 인식됨
  - 소득세의 예: 더 부유한 사람이 더 높은 세율로 세금을 냄
  - 비례세의 경우도 더 부유한 사람이 더 높은 세금을 내지만 세율은 같음

# 과세구조와 효율성

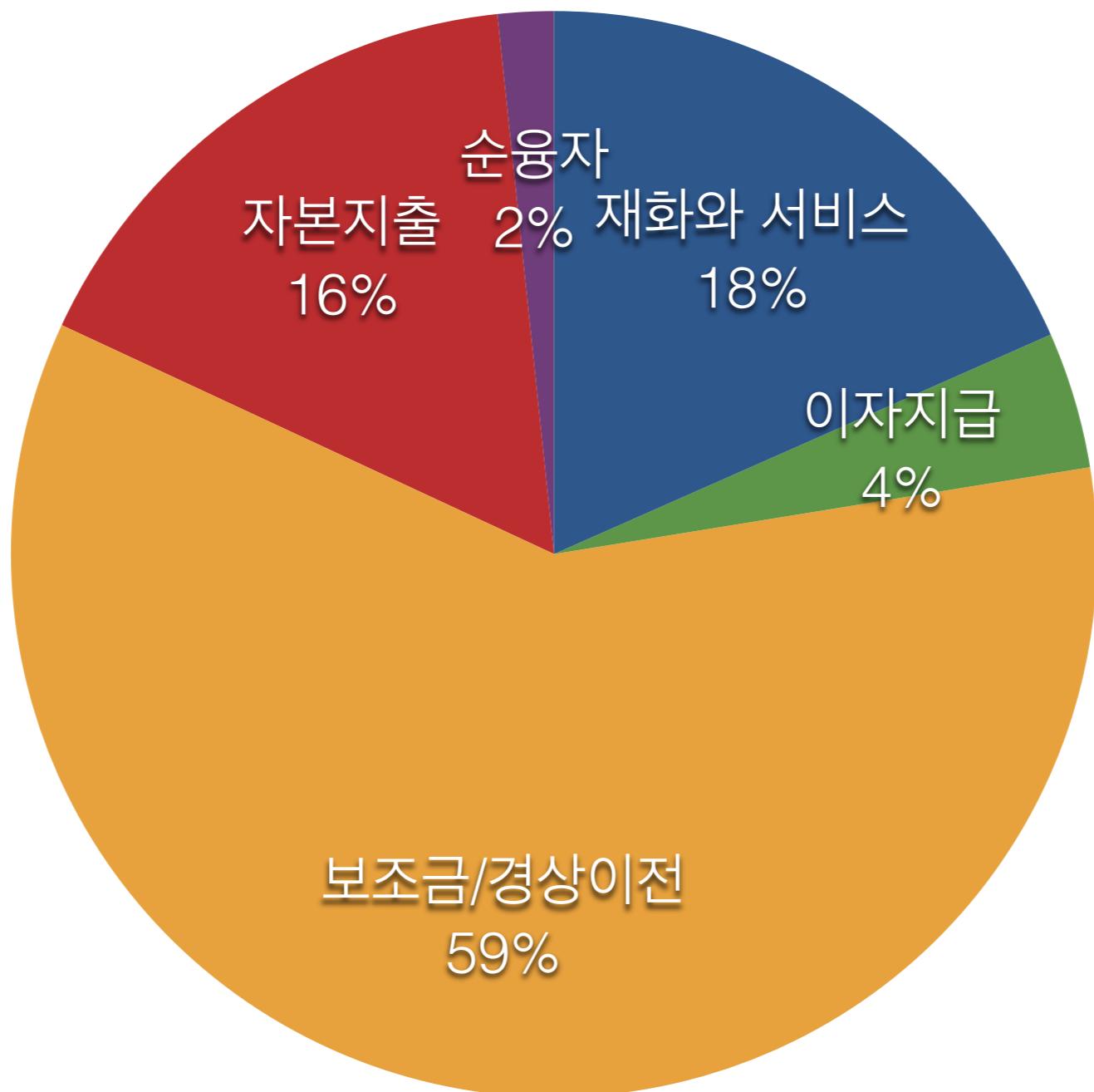
- 누진세(소득세의 경우)는 고소득자의 추가적 소득취득을 위한 행동 유인을 감소시킴
- 유인 감소는 경제적 비효율을 의미

# 국가별 조세부담률(2003)



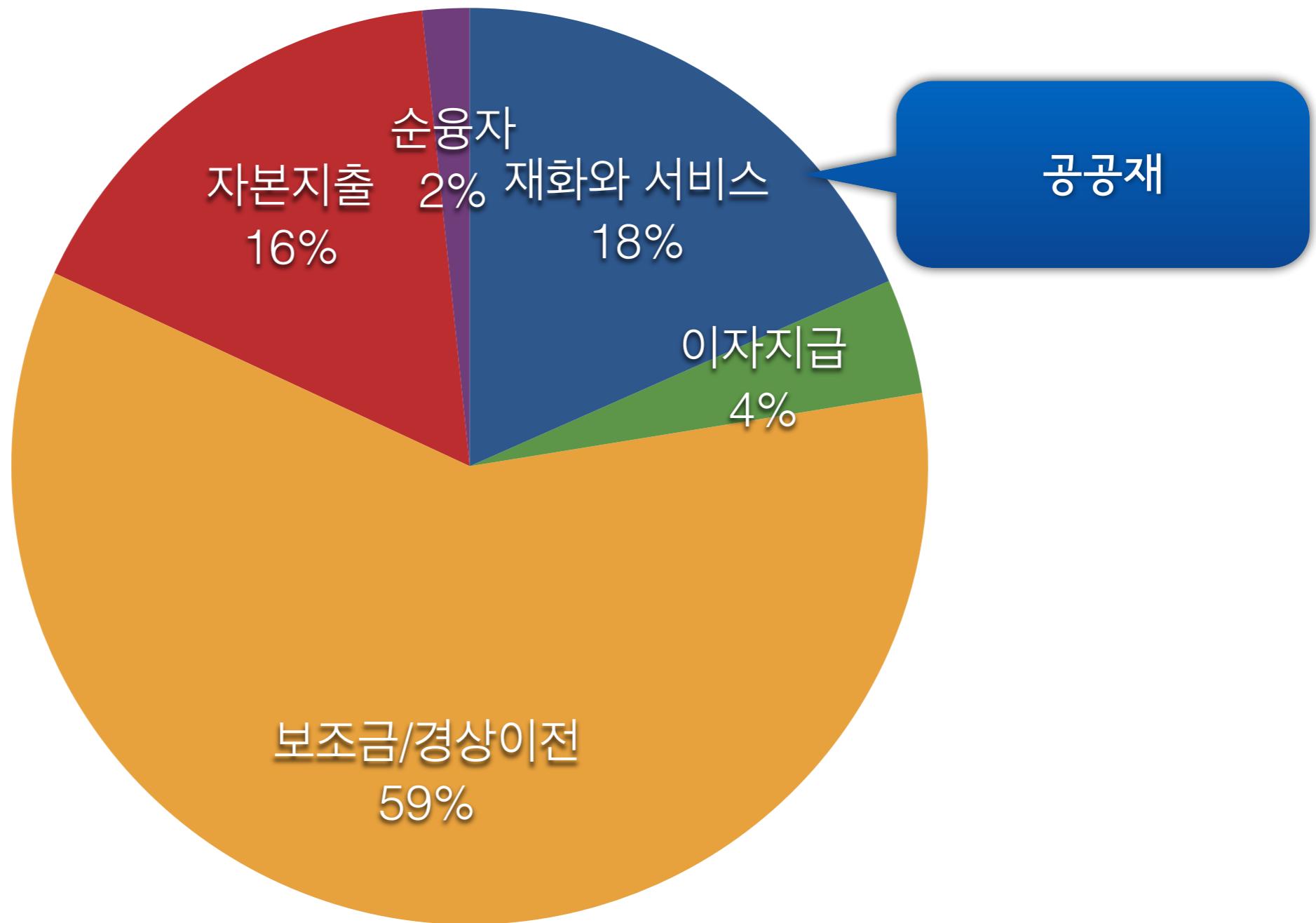
# 정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



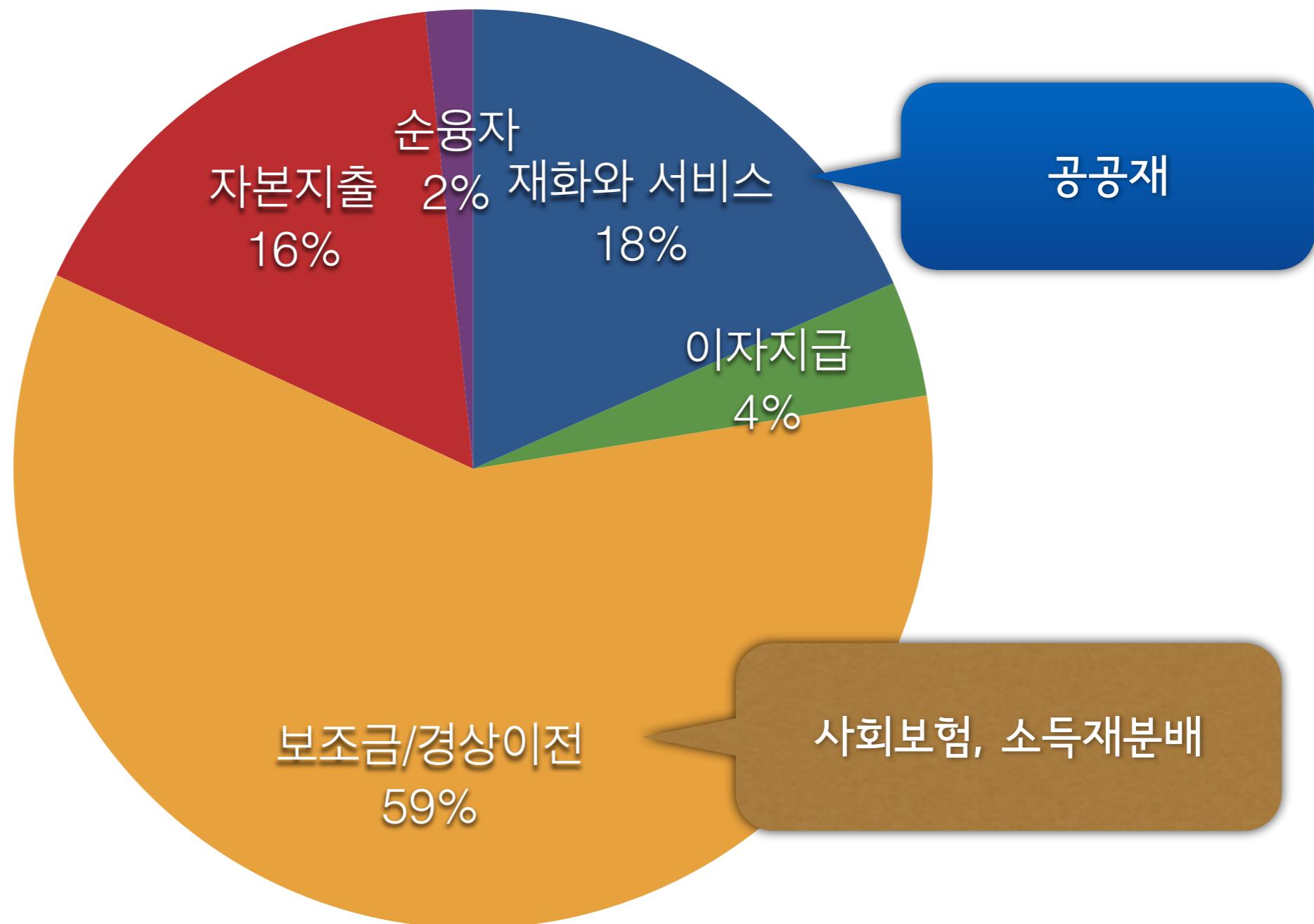
# 정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



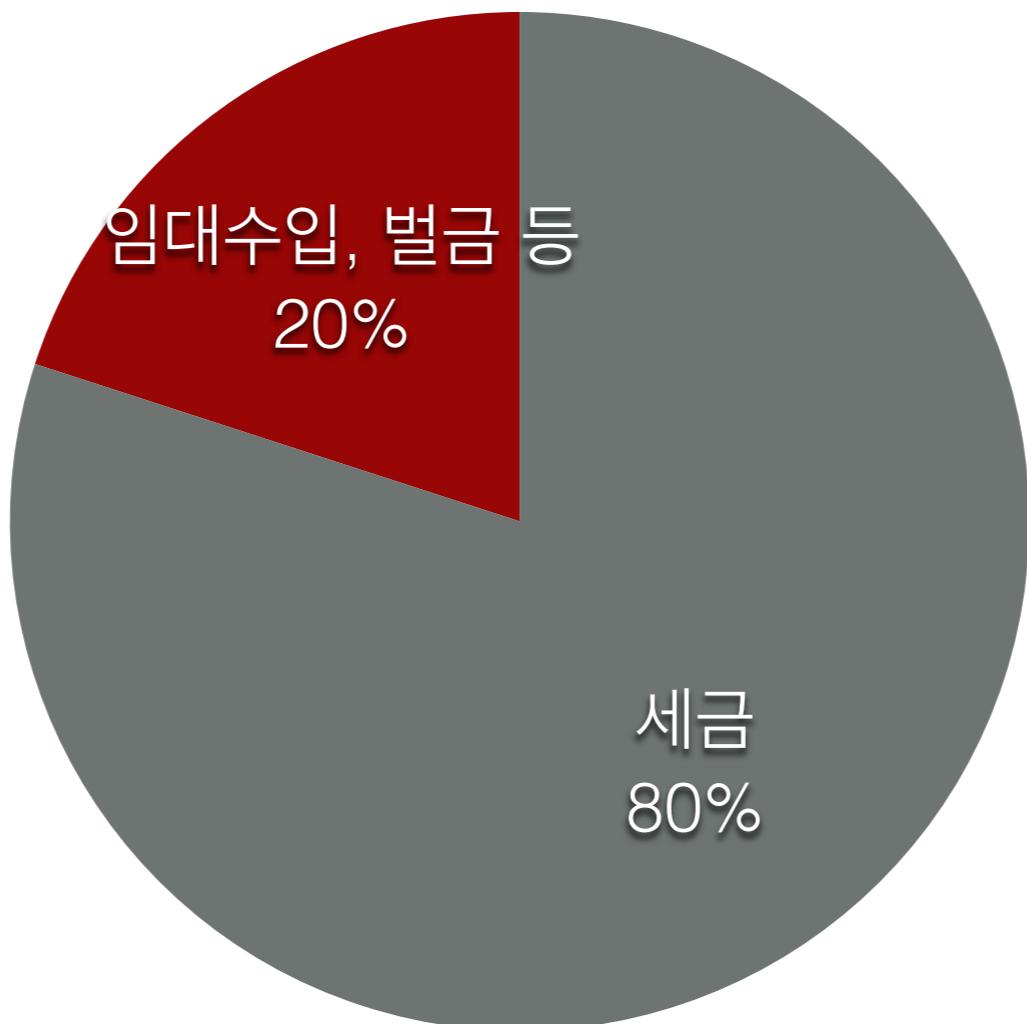
# 정부지출 상세(2003)

Detail: Gov. Expenditure - Kor, 2003



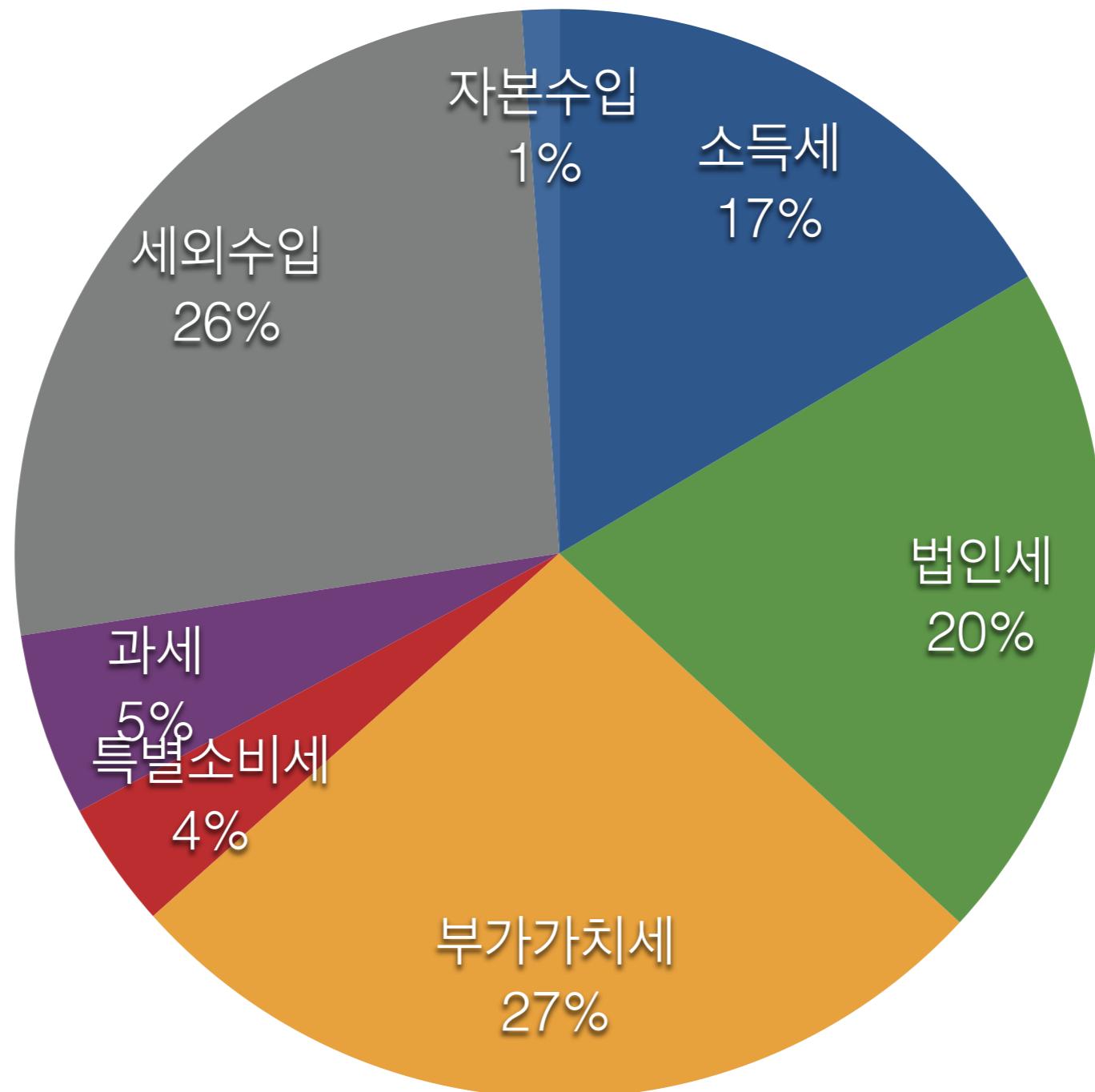
# 정부 수입(approx.)

## Gov. Income of Korea



# 정부 수입 상세(2003)

Detail: Gov. Income - Kor. 2003

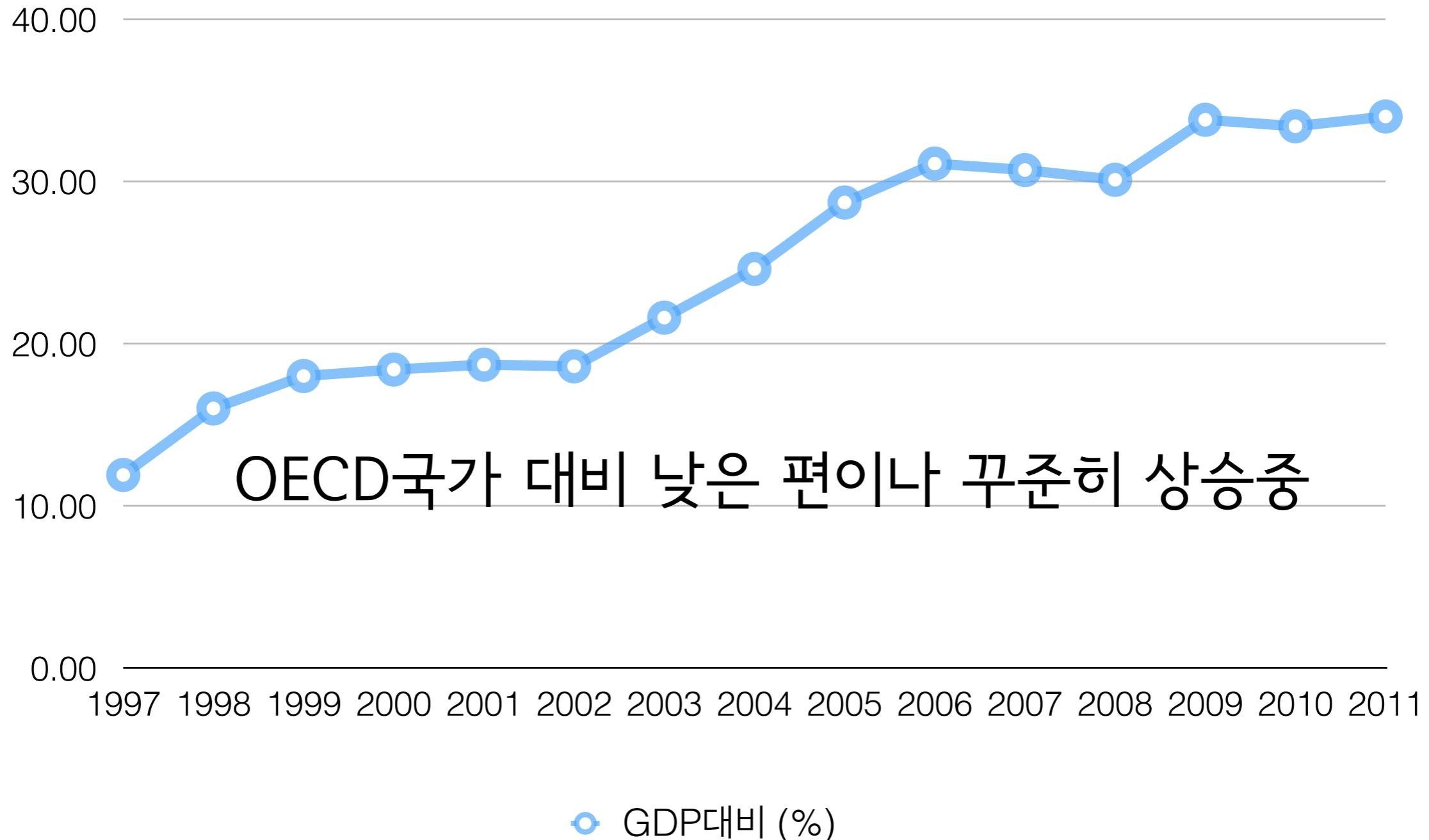


# 분위별 조세부담률 Korea, 종합소득세, 2003

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 장점

- 세금의 효과
  - 자중손실 (초과부담): 조세로 인해 감소하게 되는 거래로 인해 발생하는 잉여 손실분
- 메커니즘
  - 세금 부과는 소비자에게 부과할 경우 가격 상승으로 인식 ⇒ 수요 감소
  - 공급자에게 부과할 경우 비용 상승으로 인식 ⇒ 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, 담뱃세, 도박 수입 등에 대한 과세 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 귀착 된다는 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

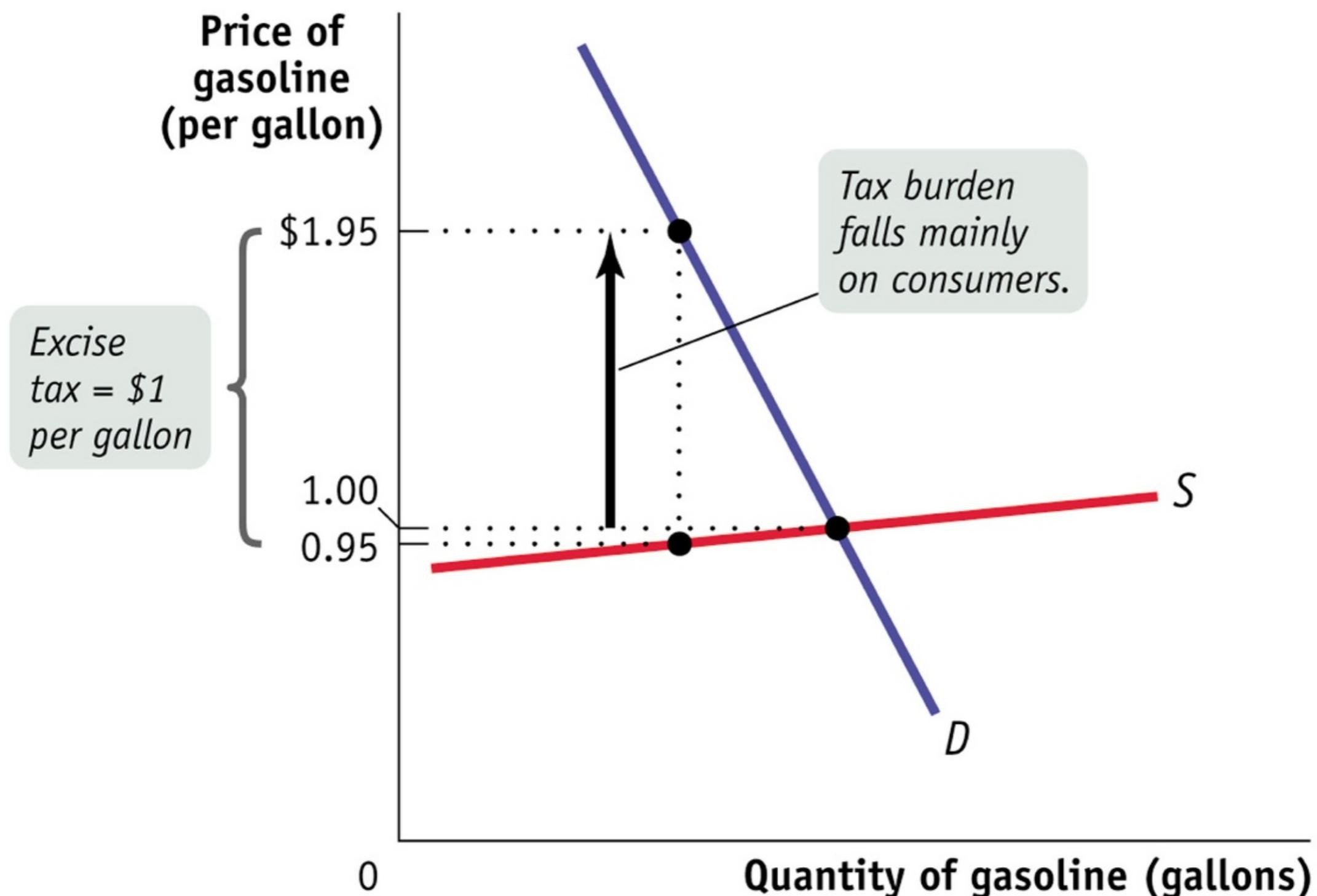
- 정의: 각 용도에 이용되는 자원의 양에 영향을 미치지 않는 조세
- 중립적 조세로서의 지대세와 토지가치세
  - 전통적으로 지대세와 토지가치세는 토지 용도별 배분에 아무런 영향을 주지 않는다는 것이 주된 견해
- 비중립적 조세로서의 토지세
  - 최근 연구에서 제기됨.
  - 설령 토지세가 비중립적이라 할지라도 자원배분의 왜곡을 수정할 수 있다면 적극적으로 받아들일 필요도 있음

# 토지세의 전가

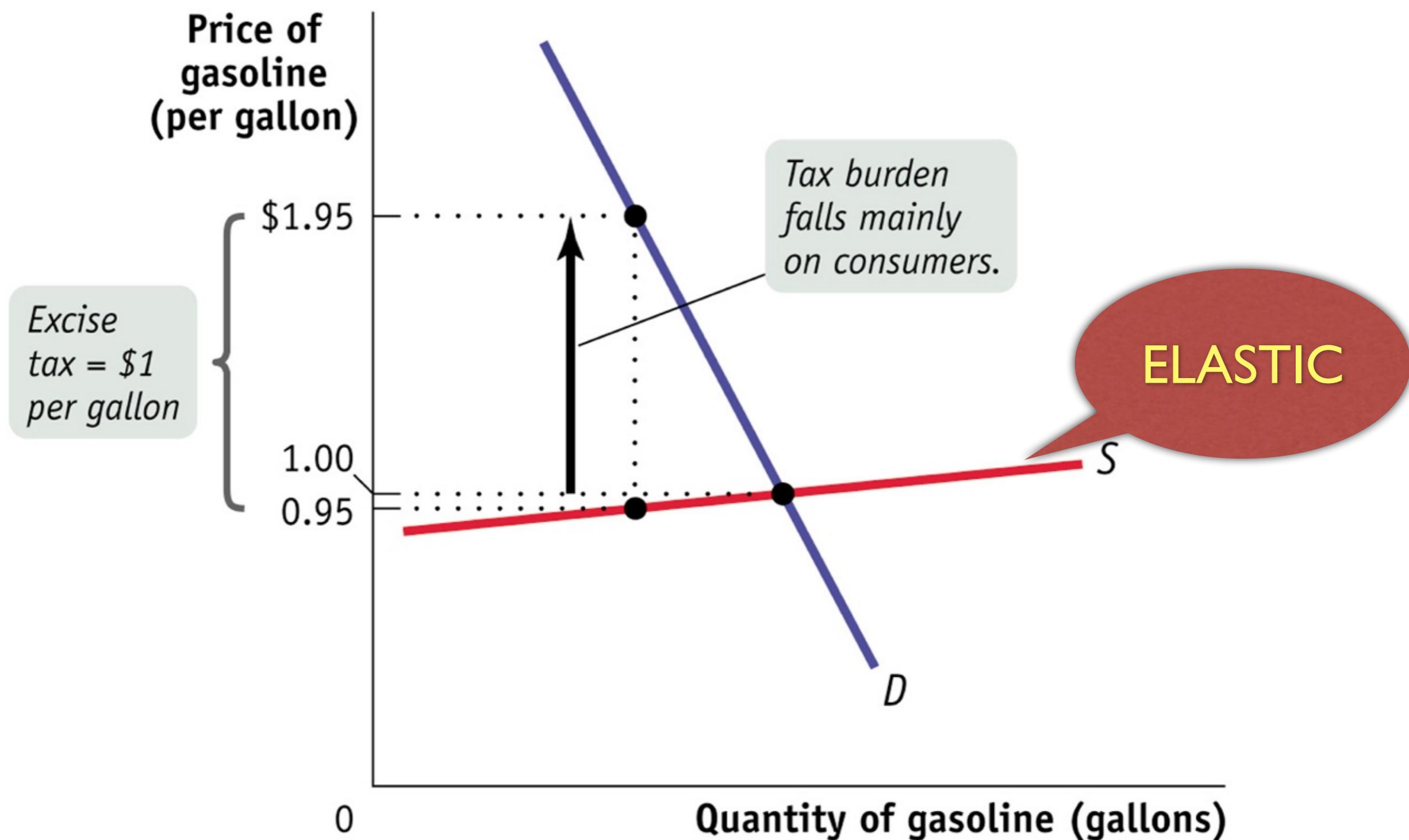
# 전가/귀착의 조건

- 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 ⇒ 소비자에 대한 세금구착
  - 상대적으로 탄력성이 낮은 주체에 실질적 세금 구착 발생

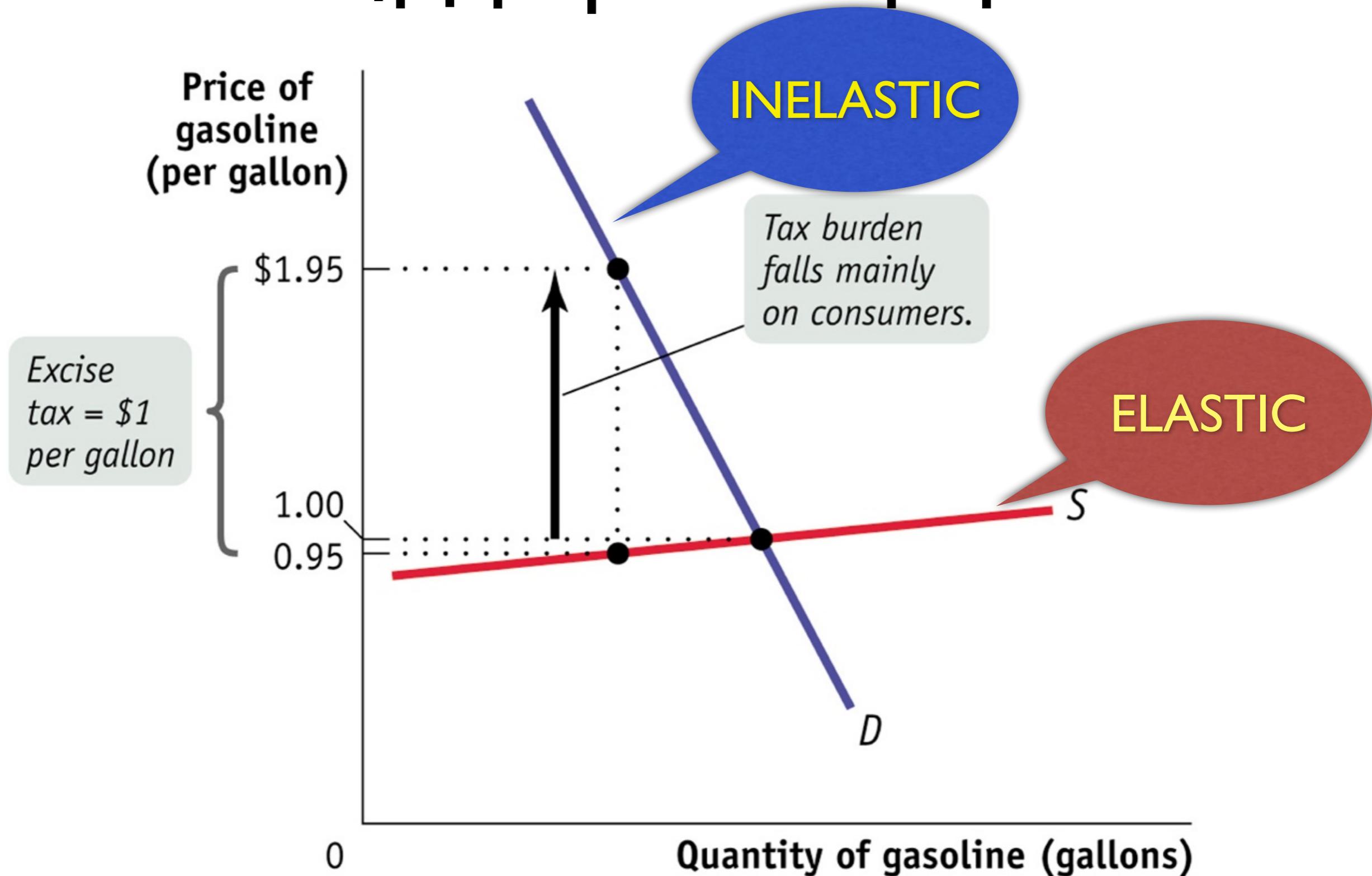
# 조세구조: 소비자



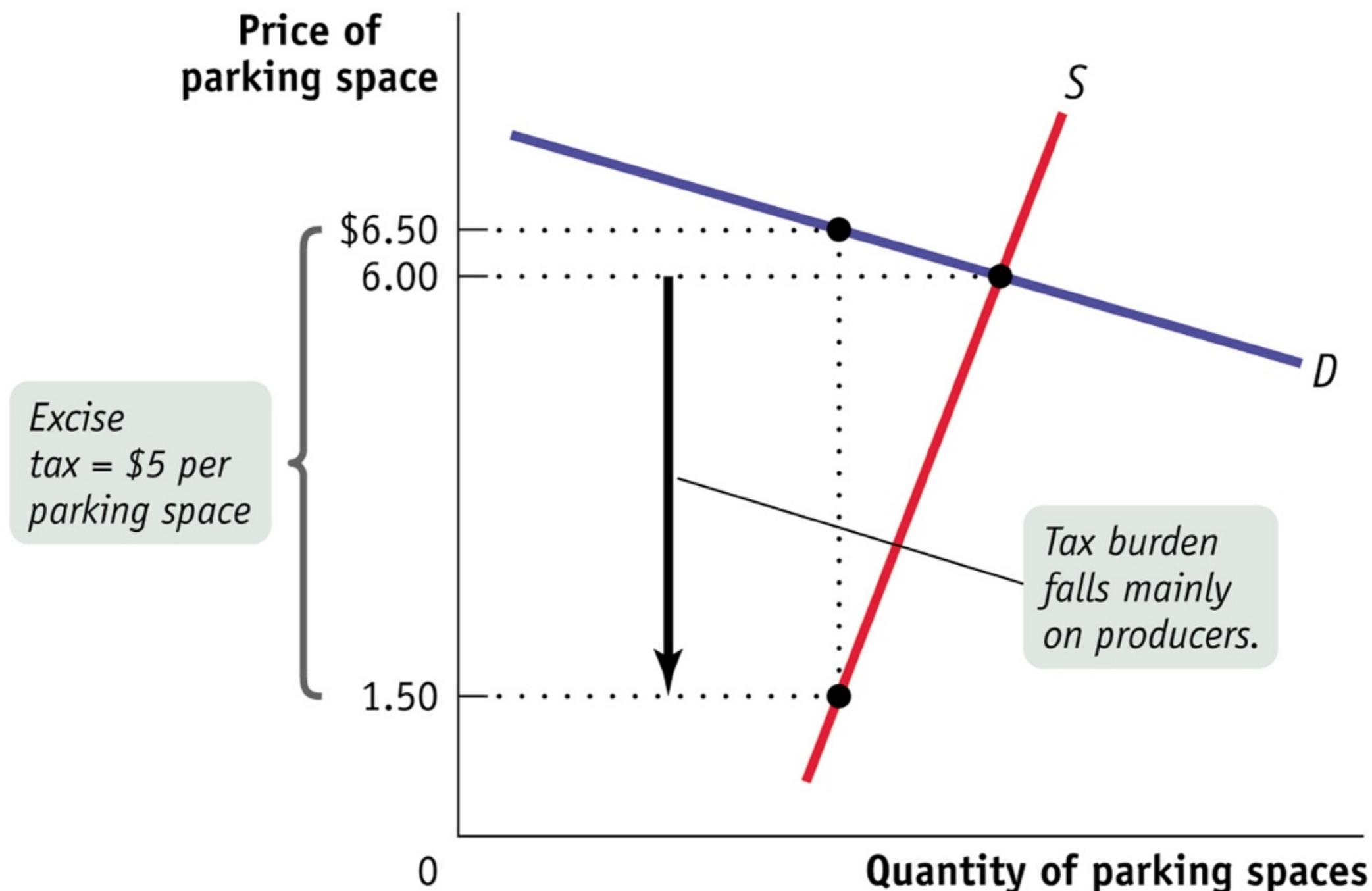
# 조세구조: 소비자



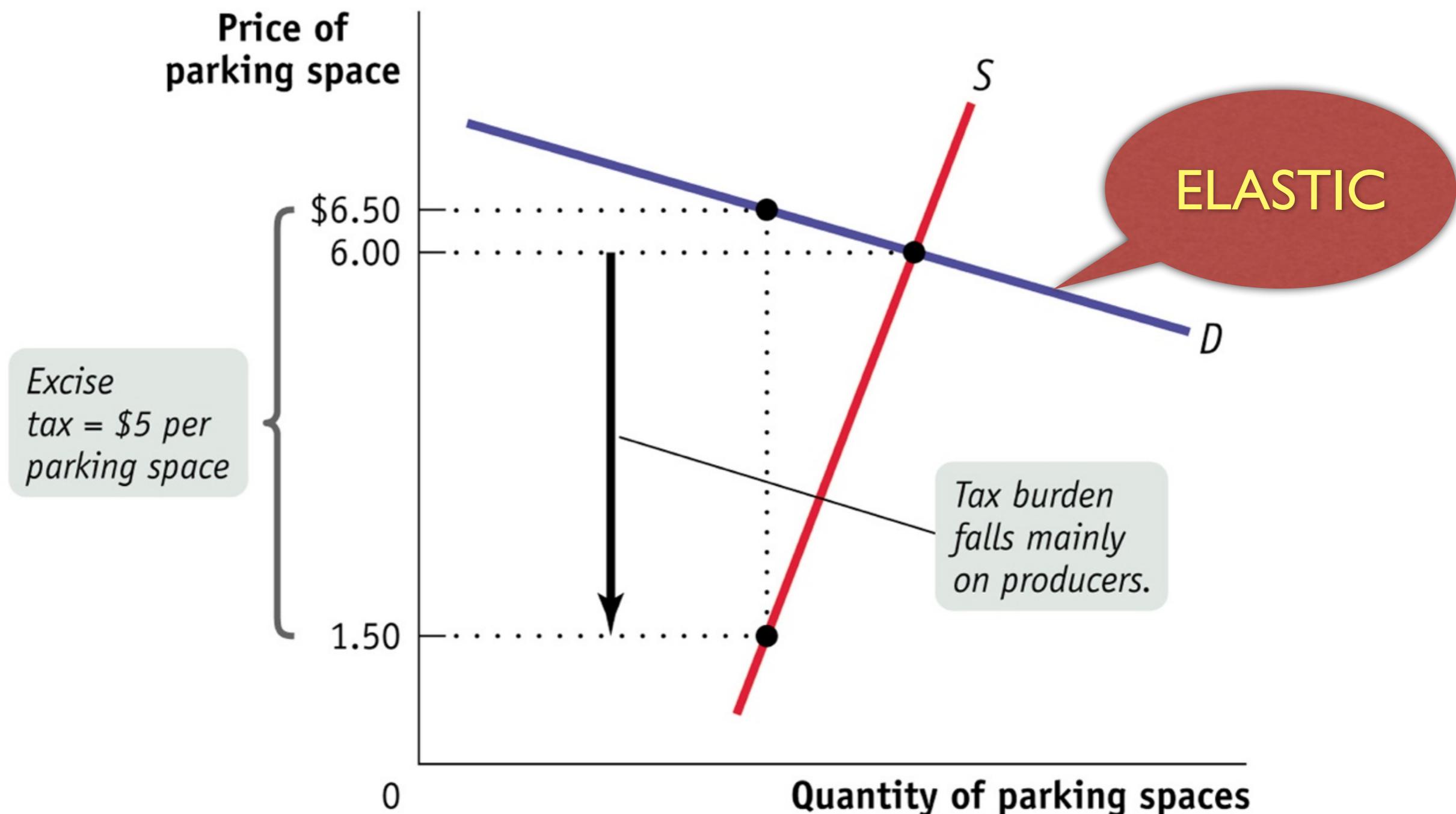
# 조세귀착: 소비자



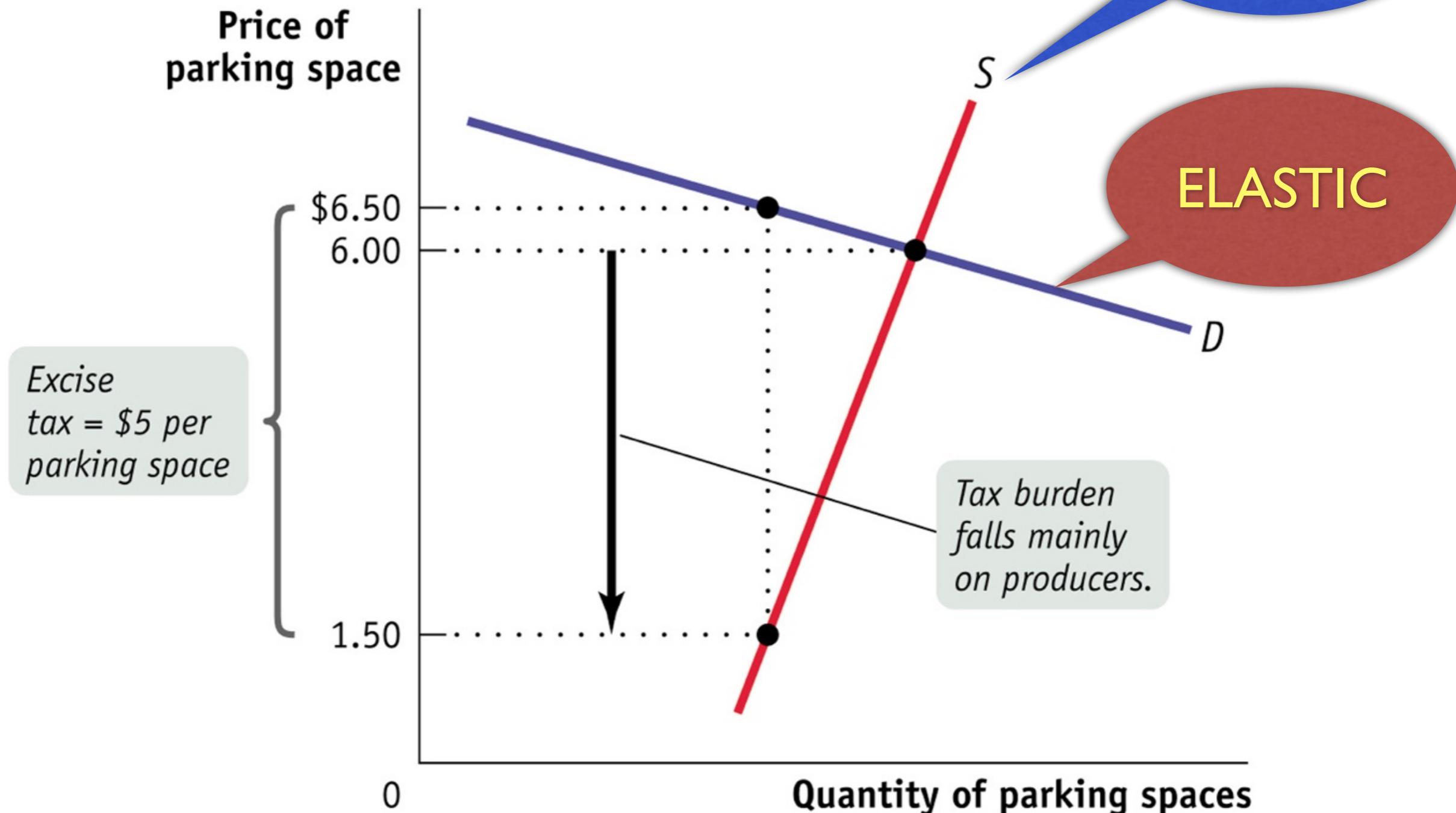
# 조세구조: 공급자



# 조세구조: 공급자



# 조세구조: 공급자



# 양도소득세의 전가

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

# 양도소득세의 전가

- 양도소득세 부과 ⇒ 토지소유자는 자신이 원하는 가격 수준이 될 때까지 토지 매도를 보류
- 이러한 행태가 토지시장 전체에 발생할 경우 공급이 감소하는 현상 발생 (동결효과)
- 공급이 감소 ⇒ 지가 상승 ⇒ 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
  - (조세 없는 자본화공식)
    - $y + aP = rP \Rightarrow P = \frac{y}{r - a}$
    - 조세를 도입하여 수정한 자본화공식
      - $y + aP - tP = rP \Rightarrow P = \frac{y}{r - a + t}$
  - 토지가치세의 부과는 지가를 하락시킴 ( $t \uparrow \Rightarrow P \downarrow$ )

# 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 ⇒ 생산요소로서의 수입 비중 증가
- 이로 인해 토지의 효율적 이용과 토지개발 촉진을 유도할 수 있음

# 토지가치세가 전가되는 특수한 경우

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

# 토지가치세가 전가되는 일반적 경우

- 토지를 비현금 자산의 입장에서 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 자본이 이동  $\Rightarrow$  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

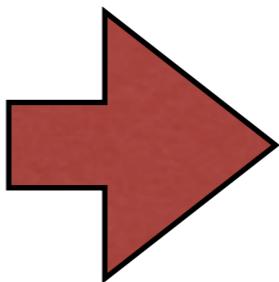
- 어떤 토지의 가치:  $P$ 
  - 매년  $a$ 만큼 가치상승 (경제성장률)
- 두 가지 시나리오
  - 현재 개발: 매년  $y$  만큼의 소득 발생,  $a$ 만큼 가치상승
  - 미래( $h$ 년 후) 개발: 개발시점부터 매년  $z$  만큼의 소득 발생
- 두 시나리오의 현재가치를 세금부과할 경우와 아닐 경우에 대해 계산

# 현재개발 vs. 미래개발: 연도별 종수익

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

$$P_{NOW}(0) = \frac{y}{r - a}$$



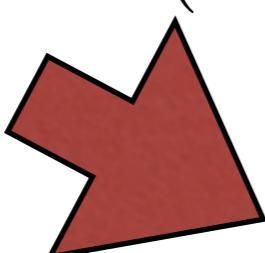
$$P_{NOW}(0) = \frac{y}{r - a + t}$$

세금부과

$$P_{FUTURE}(0) = \frac{z}{(r - a)(1 + r)^h}$$

조세로 인한 할인율 증가로  
더 큰 폭의 현재가치 감소

세금부과



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

# 함의

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

# 토지가치세의 비중립성

- 토지가치세의 부과는 회수가 빠른 토지용도 선호를 유도함 ==> 토지이용 밀도를 높이고 개발 촉진을 초래하는 경향 존재
  - 이는 토지가치세가 비중립적 조세임을 의미함
- 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  
⇒ 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: 중립성을 의미

# 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	$z - tP$	$(1 + a)z$ $-(1 + a)tP$

# Next Topic

- CBA (비용 편익 분석)

# 수고하셨습니다!