

土地市場의 自律性 提高 方案*

손재영**

I. 序 論	2. 投機抑制 위주의 土地租稅
II. 市場의 機能과 政府의 役割	3. 土地開發 및 供給을 阻害하는 과도한 規制
1. 市場에 의한 資源配分의 效率性	4. 土地의 원활한 流通을 阻害하는 規制
2. 政府의 機能과 問題點	V. 市場機能 提高를 위한 土地政策 改善方案
III. 土地의 特性, 土地問題, 政府의 役割	1. 土地租稅體系의 改編
1. 土地의 特性	2. 課稅現實化와 綜合土地稅 改編
2. 土地政策의 必要性	3. 土地規制緩和의 持續과 補完
3. 土地政策의 現案問題	4. 土地去來 申告, 許可制의 廢止
IV. 土地市場 機能의 阻害要因	VI. 結 論
1. 市場과 政策의 不調和	

I. 序 論

21세기를 앞두고 경제체제의 전환이 필요하다는 논의가 무성하다. 1인당 소득 1만불을 상회하는 의형적 성장에 걸맞는 행동과 사고가 정착되지 않고는 정보화, 세계화를 모토로 하는 새로운 경제환경에 적응하기 어려우며 지속적 성장도 기대할 수 없기 때문일 것이다. 새로운 여건에 부합하는 행동과 사고는 새로운 경제체제의 구축을 요구한다. 특히,

* 이 논문은 국토개발연구원의 연구의뢰로 작성된 초고를 수정, 보완한 것이며, 초고의 일부가 이 정식·김원희, 『토지정책의 발전방향에 관한 연구』, (1996. 12)에 수록되었음. 필자는 국토개발연구원의 연구지원에 감사 드림.

** 본 학회 이사, 전국대학교 부동산학과 부교수

정부의 역할을 재정립하고 시장경제의 틀을 확고히 하는 것이 중요하다. 고도화된 경제 환경에서는 민간의 자율과 창의를 바탕으로 하는 부단한 자기혁신 과정이 경제성장의 원동력이 될 것이기 때문이다.

이러한 대원칙을 토지시장에 적용한다면 직접적, 간접적 규제들을 통한 정부의 간섭을 줄이고 토지시장의 자율성을 신장해야 한다는 결론이 얻어진다. 그러나, “토지는 다른 재화와 다르다”, 그래서 “토지에 대해서는 보다 엄격히 통제해야 한다”는 의식이 우리 국민들 사이에 뿌리깊은 것을 부인할 수 없다. 민간자율의 원칙론과 토지규제의 특수성 사이의 괴리를 메꾸기 위해서는 “과연 토지는 다를까? 다르다면 어떤 점에서 그러할까? 또, 그 정책적 의미는 무엇일까?” 등등 토지시장의 기능과 토지정책의 필요성에 대한 근본적인 물음을 제기하여야 한다. 이러한 문제에 대한 논의들이 개별정책의 밑바탕에 흐르는 원리를 드러내 보임으로써 정책을 평가, 개선하고 전체 체계를 잡아 가는데 도움을 줄 것이기 때문이다. 이를 위해 우리는 시장의 기능에 대한 일반론에서 출발하여, 토지라는 재화의 특수성, 그 특수한 성질들이 요구하는 정책의 내용, 그리고 현재의 정책을 합리화하여 토지시장의 기능을 제고하는 방향 등을 논의하고자 한다.

II. 市場의 機能과 政府의 役割

1. 市場에 의한 資源配分の 效率性

사회구성원들 각자가 어떤 자원을 어떻게 이용하여 무엇을 얼마나 생산하고, 이렇게 생산된 재화나 서비스들이 어떻게 교환되며 소비되는가 하는 일련의 과정을 자원배분이라고 부른다면, 자원배분의 효율성이 모든 사회에서 중요한 관심사이다. 자원을 배분하는 기구(mechanism)로는 여러가지를 생각해 볼 수 있으나, 현대사회에서 국민경제차원의 대표적인 자원배분기구(市場)와 계획(planning)이라고 할 수 있다.

시장에 참여하는 사람들이 거래를 하는가 하지 않는가는 이들의 자유의사에 달려있기 때문에 일단 거래가 이루어진다는 것은 그만큼 거래당사자 모두가 이익을 보았다는 것을 의미한다. 많은 소비자와 생산자들이 시장을 통해 각자의 만족 또는 이익을 증진시키는 방향으로 거래를 행하는 과정에서 자원배분이 이루어진다. 시장에 의한 자원배분은 어떤 인격적 주체에 의존하지 않는다는 특징을 가지는데, 일찌기 아담 스미스(Adam Smith)가 설파한 “보이지 않는 손”이 바로 시장, 또는 시장기구인 것이다. 공산주의의 몰락과 같은 역사적, 경험적 증거이외에도, 시장기구의 자원배분이 효율적이라는 것은 이론적으

로 증명되어 있다. 일정한 조건이 충족된다면 시장에 의한 자원배분이 효율적이라는 명제가 후생경제학의 가장 중요한 정리이다.

시장에 의한 자원배분이 효율적인 경우 정부의 개입은 시장의 기능을 저하시켜 그만큼의 사회적 비용을 초래한다. 그럼에도 불구하고, 몇가지 이유들로 해서 자원의 배분을 전적으로 시장에 맡기는 사회는 없다. 현대 자본주의 국가들은 시장기구를 자원배분의 기조로 삼고 정부가 필요에 따라 개입한다는 의미에서 혼합경제체제라고 불리기도 한다. 정부의 시장개입이 여러 형태를 취할 수 있으나, 가격통제, 물량제한을 비롯한 규제, 조세 및 보조금, 그리고 정부의 직접경영 등이 일반적이다 (Whitehead, 1983). 부동산정책 중에서는 임대료규제, 신규주택의 분양가규제 등이 가격통제의 예이며, 각종 토지이용 및 개발관련 규제는 다수 존재하는데, 그 중에서도 물량제한의 예로서는 국민주택 의무건설 비율의 설정, 총 수요가 한정된 면허제도 등을 예로 할 수 있을 것이다. 국민주택 및 공공시설용지에 대한 분양가 또는 그 이하의 분양이 보조금의 예라고 하겠으며, 부동산에 관련된 조세는 매우 다양하다. 우리 나라에서는 정부의 직접경영도 흔히 볼 수 있는데, 중앙정부 산하의 토지공사, 주택공사 등과 지방정부산하의 지역개발공사 또는 공영개발사업단 등이 대표적인 예이다.

위에 나열한 다양한 정책개입이 있을 경우 사회전체적인 복지의 수준이 어떤 영향을 받게 되는가를 수요·공급곡선 분석을 이용한 소비자잉여와 생산자잉여 개념으로 논의할 수 있다. 예를 들어 임덕호(1993)나 윤주현(1993)의 아파트 분양가규제에 관한 논의에서, 분양가규제는 규제가 없는 상태의 시장균형에 비해 생산자잉여는 분명히 줄어 들며, 소비자잉여는 줄수도 늘수도 있음을 보일 수 있다. 이때 소비자잉여가 늘더라도, 그 증가분은 생산자잉여의 감소분에 미치지 못하므로 결국 정부의 개입은 시장의 자원배분 기능을 저해함으로써 사회복지의 감소(dead weight loss)를 초래한다. 이와 유사한 분석으로 정부수매를 동반하는 최저가격제, 거의 모든 종류의 조세 및 수량제한 등의 경우에 정부간섭이 효율성의 상실을 초래함을 보일 수 있다.

2. 政府의 機能과 問題點

그러면, 정부는 왜 시장에 대해 간섭하려고 하고, 국민들은 이를 당연한 것으로 치부할까? 시장이 그토록 완벽한 자원배분기구라면 정부는 애초에 왜 존재하는 것일까? 여기에 대한 답은 정부의 기능이 무엇이어야 하는가를 말해 주는 것이며, 크게 형평성, 효율성, 경제안정이라는 세가지로 요약할 수 있다. 각 주제하에서 정부개입이 어떻게 정당화되며, 정부개입은 어떤 문제를 초래할 수 있는지 논의하자. 다만, 경제안정은 경기순환의 진폭을 완화하는 거시경제정책과 관련된 것이므로 여기서 논의하지 않는다.

가. 형평성

정부의 개입이 어느 나라, 어느 시대에나 광범위하게 존재하는 이유중 가장 중요한 것은 아마도 “경제적 약자에게도 인간다운 삶을 보장한다”거나 “사회적 위화감을 없앤다”거나 하는 형평성 확보의 욕구가 인간본성에 내재하기 때문일 것이다. 형평은 그 자체로서 가치있는 정책목표이며, 형평에 대한 욕구가 충족되면 경제성장과 같은 다른 정책목표를 위해서도 국민적 역량을 모으기 쉽다. 우리 나라에서도 1980년대 말을 전후하여 형평에 대한 욕구가 봇물처럼 터져 나오고 이를 정책적으로 수용하지 않을 수 없었던 경험을 가지고 있다. 당시 토지공개념제도의 도입과 금융실명제 실시가 형평의 추구에 있어 꼭 필요한 두 제도적 장치라고 생각되었는데, 우여곡절 끝에 토지공개념제도가 입법조치되었다. 그 이전에는 경제적 효율과 성장을 한편으로, 형평과 안정을 다른 한편에 놓고 양자간의 대립관계를 부각시키는 논리가 지배적이었으나, 이제 국민들이 납득하는 분배구조가 갖추어지지 않고는 선진국 진입이 불가능하다는, 즉 형평과 효율이 보완적일 수 있다는 인식이 높아졌던 것이다.

이처럼 형평이란 중요하고 가치있는 정책목표이며, 장기적으로 볼 때 근로의욕의 제고, 사회체제에 대한 신뢰감 형성 등을 통해 국민경제의 효율을 극대화시키는 역할도 할 수 있다. 주택분양가 규제제도의 예에서와 같이 자원배분의 효율성이 일부 상실되더라도, 저소득층의 주거안정이라는 형평상의 효과가 효율측면의 비용보다 더욱 가치있다는 국민적 합의가 있다면, 이 합의는 정치과정을 통해 입법화되고 제도가 시행된다. 단지 효율성의 상실이 있다고 해서 이 제도가 나쁘다고 할 수 없다. 비용을 치루고 원하는 바를 추구할 따름이기 때문이다.

문제는, 형평을 추구하는 많은 정책들은 사실상 형평성을 제고시키지도 못하면서 효율성의 손실만을 초래한다는 점이다. 정책이 원래 의도와 다른 효과를 가지기 쉽기 때문이다. 분양가 규제정책의 예로 돌아가면, 분양가규제가 신규주택의 공급을 위축시키고 이에 따라 기존주택의 가격이 올라서 신규주택의 피분양자를 제외한 대부분의 사람들은 결국 주거비 부담이 커질 수 있다. 이러한 문제는 주택임대료 통제정책의 경우에도 동일하다. 단기적으로는 주택재고가 일정하기 때문에 임대료 통제정책이 별다른 부작용을 보이지 않는다. 그러나 시일이 흐를수록 신규임대주택 건설의 위축, 유지보수의 축소, 다른 용도로의 전환 등을 통해 임대주택의 수가 줄어 들고 결국 임차자들은 전보다도 더 열악한 주거환경에 처하게 된다는 것이 보편적인 관찰이다.

이처럼 공동의 선을 위해 정부가 시장에 적극적으로 개입하여야 한다고 주장하기는 쉬우나, 원하던 바의 결과를 낳을 효과적인 정책을 구상하기는 어렵다. 정책목표를 분명하

1) 이와 관련된 논의가 복지재(merit good)에 관련된 것이다. 복지재란 남이 일정수준 이상의 소비를 할 때 나의(또는 사회구성원 일반의) 효용이 따라서 증가되는 재화를 말하는 것으로, 주거서비스가 대표적인 복지재이다.

게 구체화하기 어렵거나, 정해진 정책목표를 현실적으로 달성하게 하는 정책수단을 찾기 어려울 때, 그리고 부작용이 매우 클 것으로 예상될 때는 차라리 정부가 개입을 자제하는 것이 차선의 대안일 것이다. 나쁜 정책은 현상의 악화를 의미하기 때문이다.

나. 효율성 : 시장의 실패

우리는 앞서 “일정한 조건이 충족될 경우” 시장에 의한 자원배분이 효율적이라고 했다. 이 일정한 조건의 내용은 재화에 대한 경쟁시장이 존재하며, 시장실패의 문제가 없다는 것으로 요약된다. 경쟁시장이 존재한다는 것은 재화가 동질적이며, 그 생산자와 소비자가 다수이고, 각자는 재화에 대한 완전한 지식을 가지고 있으며, 불확실성이 없다는 등의 조건이 충족되는 것을 의미한다. 시장이 실패하지 않는다는 것은 재화의 가격이 그 생산 및 소비측면의 가치와 비용을 정확히 반영함을 의미한다. 외부경제효과, 공공재, 정보의 편재, 독과점과 같은 문제가 있다면 그러한 조건은 충족되지 않는다. 모든 문제를 여기서 논의하지는 않겠으나, 토지와 관련하여서는 외부경제효과를 이해하는 것이 필요하다.

외부경제효과란 시장에서의 거래를 통하지 않고(즉, 합당한 가격을 지불하거나 수취하지 않고) 한 사람의 생산이나 소비가 다른 사람의 효용이나 이윤에 영향을 줄 경우를 지칭한다. 예를 들어 강 상류의 공장이 폐수를 배출하여 하류에 있는 세탁소의 조업에 악영향을 주는 경우, 우리는 공장이 시장에 내다파는 물건 말고도 폐수라는 상품을 생산하고, 이 원하지 않는 상품이 시장을 통하지 않고 세탁소에 판매되었다고 생각할 수 있다. 폐수를 배출하는 공장은 폐수의 “생산”에 대해 가격을 지불받지 않는다. 즉, 한 경제주체의 행동이 시장을 통해 평가받지 못하며, 따라서 그 가격이 올바른 사회적 가치나 비용을 반영하지 못한다. 남들에게 주는 영향까지 포함하여 사회적 가치를 올바르게 평가한다면 폐수는 아마도 음의 가격을 가질 것인데, 이 가격을 받지 못하므로 이윤극대화 문제를 풀어내는데 쓰는 생산물의 가치를(폐수의 가치만큼을 감해서 구해지는) 사회적 가치보다 과대평가한다. 결국 외부경제효과는 사적 비용 또는 가치와 사회적 비용 또는 가치를 괴리시켜 개별 경제주체가 이기심을 추구하는 가운데 사회적으로 효율적인 자원배분에 이르는 시장의 기능을 무력화한다. 이러한 상황을 우리는 시장의 실패라고 부른다.

이외에도 공공재의 공급, 독과점의 존재, 정보의 편중과 같은 경우들에서 시장이 효율적 자원배분을 달성하지 못하므로, 정부가 시장에 개입하여 이를 교정하는 것이 바람직하다는 일차적인 결론이 얻어진다. 정부는 조세를 부과하거나 보조금을 지급하거나, 물량 제한을 하는 등의 방법으로 시장이 찾아가지 못한 최적 자원배분을 달성할 수 있다. 예컨대, 앞서의 외부효과문제에서 폐수를 배출하는 기업은 자신의 상품가격, 즉 사적가치를 기준으로 생산량을 결정하는데 상품의 사회적가치는 사적가치에서 상품단위당 “생산”된 폐수의 피해만큼 작다. 만약 정부가 폐수의 피해에 해당되는 액수를 상품단위당 세금으로 부과하면 개별기업의 사적가치(즉, 가격 - 세금)는 이제 사회적가치와 괴리되지 않

으며²⁾, 개별기업의 이윤극대화행동이 곧 사회적 복지를 극대화하게 된다.

다. 정부개입의 문제점 : 정부의 실패

효율성 또는 형평성의 근거로 정부가 시장에 개입하는 것이 정당화될 수 있지만, 정부의 개입이 현실적으로 반드시 좋은 결과를 가져 오리라는 보장이 없으며 정부개입만이 시장실패에 대한 해결책인 것도 아니다. 우선 정부가 올바른 정책을 수립해서 집행하는 것이 가능할 만큼의 충분한 정보를 가지고 있는가의 문제가 제기된다. 앞서 폐수배출 기업을 정부개입이 타당한 예로 들었는데, 과연 정부가 효율적 자원배분을 회복시킬 만한 적절한 세금의 액수를 계산해 낼 수 있을까? 이를 위해서는 폐수 속의 정확히 어떤 물질이 하류의 세탁소 조업원가에 얼마 만큼 영향을 주는가를 알아야 함은 물론, 폐수배출 기업의 상품생산과 폐수배출간의 관계 동등의 정보도 가져야 하는데, 현실적으로 이는 어려운 주문이다.

둘째로, 일단 정부가 시장에 개입하기 시작한다면 자원배분은 시장참여자들의 만족이나 이윤을 극대화하는 원리에서 벗어나 공공복리라는 추상적인 정책목표를 추구하는 가운데서 이루어진다. 궁극적으로 공공복리의 구체적 내용을 해석하여 정책목표를 구체화하고, 정책수단을 선택하며, 그 시행결과를 평가하는 것은 정치권의 몫이다. 정치인들이 미래에 대한 비전을 가지고 상충되는 이해를 조정하여 정책방향을 제시하는 임무를 가지고 있기 때문이다. 그러나 현실의 정치권이 이런 역할을 충실히 수행하고 있는가에는 강한 의문이 제기된다.

셋째로, 정부는 국민의 세금을 모아 국민을 위해 일하는 존재이므로 그 운영이 일반기업과 같을 수 없다. 공무원신분은 안정되어 있으며, 정부조직은 법령에 의해 정해진다. 또 예산수립, 집행 및 결산의 모든 단계는 철저히 그리고 중복적으로 감시, 감독을 받는다. 정부기관뿐 아니라 정부의 출자, 출연을 받는 기관들도 이러한 특성을 어느 정도 공유하므로, 공공부문은 민간에 비해 경직적으로 운영될 수 밖에 없고 종사자들도 자연 경직적, 관료적 사고방식을 가지기 쉽다. 정부 또는 공공부문이 보다 많은 영역에서 자원배분을 담당하게 되면, 경제 전체적으로 창의성, 유연성이 발휘되는 영역이 상대적으로 작아져서 장기적으로는 경제성장이 위축될 수도 있다. 또, 정부의 개입은 해당 재화나 서비스 생산을 독점하도록 하는 조치를 수반하는 경우가 많은데, 상품이 최소한 경우 공급이 이권화될 가능성이 크며, 이는 부패의 문제를 낳을 수 있다.

이상과 같은 여러 문제들은 시장의 실패에 대응하는 “정부의 실패”라는 용어로 표현된다. 정부의 실패를 고려하면 시장에 다소의 문제가 있더라도 정부의 개입이 꼭 바람직한

2) 이 상태를 “외부효과가 내부화되었다”고 표현하는데, 이는 정부개입 이전에는 기업의 의사결정에 고려되지 않았던 요인이 이제는 고려요인을 포함됨을 의미한다.

것은 아님을 이해할 수 있다. 대공황 및 2차 세계대전 이래 정부의 경제운영능력에 대한 믿음을 바탕으로 시장에 대한 정책적 개입이 점점 커져 왔다면, 80년대 이후에는 정부개입의 부작용이 보다 강조되는 가운데 시장의 상대적 우위가 회복되어 왔다고 할 수 있다. 각국에서는 공기업의 민영화와 규제완화에 주력하고 있으며, 우리 나라도 예외가 아니다.

Ⅲ. 土地의 特性, 土地問題, 政府의 役割

1. 土地의 特性

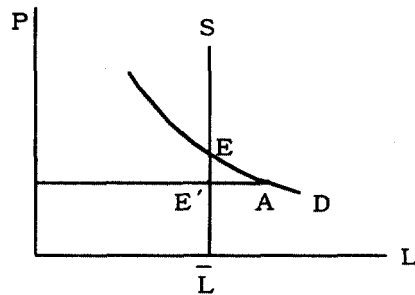
우리는 흔히 “토지에 대해서는 시장이 작용하지 않는다”는 주장에 접한다. 이 말은 아마도 토지가 사적거래의 대상이 아니라거나, 토지의 매매당사자들이 이기심을 가지지 않는거나 또는 그들의 자유의사가 존중되지 않는다는 등의 의미는 아니다. 그보다는 시장의 효율성에 관한 일반적인 원리들이 적용되지 않는다는 주장이라고 보아야 할 것이다. 이 주장에 의한 결론은 다른 재화의 시장에서 보다는 정부가 토지자원의 배분에 적극적으로 개입해야 한다는 것이다. 시장에 정부가 개입하는 것이 바람직한가, 또 개입한다면 어떤 형태의 개입이 필요한가에 대해 보편적인 답은 있을 수 없다. 이들 문제에 대한 답은 해당 시장에서 거래되는 상품에 따라 달라진다. 해당 재화가 공공재의 성격을 강하게 가진다면 무임승차자의 문제가 따르기 쉬워서 정부가 세금으로 재화의 생산과 공급을 담당하는 것이 바람직하고, 재화생산 또는 소비에 외부효과가 존재한다면 정부가 세금, 보조금, 직접규제 등의 방식으로 생산 및 소비를 통제하게 된다. 따라서 토지시장에 대한 정부의 개입을 논의하기 위해서는 토지라는 재화의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 토지의 특성에 따라 토지시장에 어떤 문제가 있을 수 있는지가 결정되며, 문제의 내용에 대응하여 정책이 달라져야 하기 때문이다.

토지의 첫번째 중요한 특성은 공급이 고정되어 있다는 것이다. 간척사업 등의 가능성이 있지만 대다수의 현대국가에서 증감가능한 면적은 기존 국토면적에 비해 매우 작을 것이다. 부존량이 일정하여 토지의 공급곡선이 완전비탄력적이라는 명제는 토지에 대한

사상과 이론을 특징짓는 주요 요소였다.³⁾ 공급이 가격에 무관하게 일정하다면 가격은 주로 수요에 의해 결정된다. 수요가 많은가 적은가, 즉 수요곡선이 어디에 위치하고 있는가에 따라 가격이 정해진다. 토지를 소유한 사람들은 수요, 즉 사회경제적 여건에 의해 큰 이익을 보기도 하고 손해를 보기도 한다. 지대의 상승이 공급을 증가시키지 못하므로, 지대가 불로소득이며 지대추구가 비도덕적, 비생산적이라는 인식이 광범위하게 받아들여지고 있다.

국토면적이 일정하다는 사실이 현실의 토지시장, 토지정책 문제들에서 중요한 고려요인이라면, 완전비탄력적 토지공급곡선의 특성에 주목하여야 한다. <그림 1>에서와 같이 정부개입이 없을 때의 시장균형 E와 정부가 가격규제를 할 경우의 균형 E'을 비교해 보면 소비자잉여와 생산자잉여의 합으로 측정된 사회 전체적인 효율성의 상실은 없다. 완전비탄력적인 공급곡선하에서는 정부의 인위적인 가격통제가 사회복지의 저하를 초래하지 않으며, 토지소유자로부터 소비자(토지임차자)에게로의 소득재분배효과를 가질 뿐이다. 평균적 토지소유자가 평균적 임차자에 비해 부유하다면 이러한 정책개입은 긍정적으로 평가될 가능성이 크다. 이러한 분석은 다른 종류의 정부개입에도 적용된다. 즉 조세의 경우도 효율성의 상실을 유발하지 않으며, 조세는 전적으로 토지소유자에게 귀착된다.

<그림 1> 완전비탄력적인 공급곡선을 가진 토지시장의 수요-공급 모형



3) 그런데, 토지의 총공급이 고정되어 있다는 사실이 부적절한 맥락에서 강조되는 경우가 많다. 국가 전체적으로 토지종류에 무관하게 재산세를 증가시키는 경우와 같이 모든 토지에 동일하게 적용되는 문제를 분석하기 위해서는 수직선인 공급곡선이 합당한 사고의 틀을 제공해 준다. 그러나 현실의 많은 문제들을 고려하는데 국토 전체면적이 일정하다는 사실이 별 중요성을 가지지 못한다. 예를 들어 농지에 대한 재산세는 그대로 두고 도시형토지에 대한 재산세만 올린다면, 재산세 부과 결과로 토지용도간 배분이 달라질 수 있다. 이처럼 토지용도별 상호작용에 따른 배분을 고려해 보면 장기적으로 특정용도의 토지공급이 고정되어 있다는 가정은 옳지 못하다. 따라서 다양한 용도를 감안할 경우 완전비탄력적인 공급곡선에 기초를 둔 분석들을 그대로 적용하는 것은 잘못된 결론을 낳는다. 토지의 총량이 고정되어 있는 것은 사실이나 이 성질이 당면한 분석대상인 문제에서 고려될 요소인지는 잘 판단해야 한다.

그러나 소비자잉여와 생산자잉여 개념으로 효율성을 측정할 때 암묵적으로 가정하는 바와 같은 양태의 자원배분이 실제로 일어날지는 불확실하다. 소비자잉여를 측정할 때 재화에 대해 가장 높은 상대적 가치를 부여하는 소비자부터 재화를 차지한다는 가정을 하게 된다. 가격규제를 할 경우, 어떻게 초과수요($E'A$)를 해소하는가가 중요한 문제인데, 여러 방법, 예컨대 선착순, 추첨, 자격기준 설정, 기타 수단들을 생각해 볼 수 있지만 대부분의 방법에서 재화에 대해 상대적으로 낮은 가치를 부여하는 소비자가 재화를 차지하게 할 가능성이 높다. 즉, 재화에 대해 높은 가치를 부여하는 소비자 순으로 재화가 배분되는 장치가 없는 한 효율성의 상실이 초래된다. 따라서, 공급이 완전비탄력적이다라고 여전히 가격이 중요한 기능을 수행한다는 점이 강조되어야 한다. 비록 가격의 등락이 공급의 증감을 유발하지는 못하지만 정해진 공급량을 수요자들 사이에 배분하는 기능을 하기 때문이다. 수요가 많다면 가격이 올라 재화를 아껴쓰라는 신호를 보낸다. 재화의 소비에 큰 가치를 부여하지 않는 사람들은 아예 소비를 중단할 것이며, 다른 사람들은 소비량을 줄인다. 반대로 수요가 작으면 가격이 내려 보다 많은 사람들이 보다 많은 소비를 하게 한다.

이상의 논의는, 토지시장의 사회적 환수가 도덕적, 윤리적 관점에 기반을 둔 형평성 측면에서 뿐 아니라 경제적 효율성의 관점에서도 일단 정당화되지만, 지대를 환수하는 과정에서 지대의 가격기능 자체를 왜곡시키지 않도록 하는 것이 필요함을 뜻한다. 이러한 두가지 요구를 동시에 충족시킨다는 점에서 Henry George의 부지가치세가 높이 평가되어야 할 것이지만, 그 도입에는 심각한 장애들이 많음을 간과할 수 없다(Prest, 1981). 우리의 논의에서 중요한 결론은, 토지의 공급이 고정되어 있다는 사실이 토지시장의 기능을 부정하는 근거가 되지 못한다는 것이다. 공급곡선의 모양에 무관하게 가격과 수급간의 상호작용이 토지자원의 배분을 효율적으로 만든다.

둘째로, 공급의 고정성과 밀접하게 공급비용이 "0"이라는 특성이 지적되기도 한다. 토지란 인간존재 이전부터 존재했던 "자연의(또는 신의) 선물"이기 때문에 토지에 대한 임대료 전체가 결국 불로소득이란 의미의 "지대"인 것이다. 그러나 이 사실도 보편적으로 적용되지 않는다. 자연상태 그대로의 토지란 인간생활에 바로 쓰이기 어려운 경우가 대부분이기 때문이다. 주거생활을 위해서건 여타의 경제활동을 위해서건 땅을 고르고 지반을 다지며, 상하수도, 도로, 전기, 통신시설 등 각종의 사회간접자본시설이 들어서지 않으면 안된다. 토지자체는 자연의 선물일지 모르지만, 각종의 기반시설이 인간노력의 산물이므로 현실적으로 유용한 토지는 공급비용이 "0"보다 크다. 토지의 공급에는 법적, 경제적, 사회적, 기타 여러 문제들이 개재되지만, 경제활동을 뒷받침할 수 있는 토지가 공급되기 위해서는 시간과 자본을 들이는 생산과정(즉, 개발)이 필요하다는 사실을 간과할 수 없다.

셋째로, 모든 토지는 서로 다르다. 미세한 수준으로 가면 모든 사과와 모든 연필이 서

로 다르다고 주장할 수 있을지 모르지만, 일반적인 경제활동 수준에서는 보통 재화들은 쉽게 그리고 완전히 대체될 수 있을 정도로 유사하다. 그러나 토지의 경우는 크기, 형상, 고저, 방향 등의 물리적 특성, 주변지역의 인문적 특성이 매우 달라서 토지간의 이질성을 무시하기 어렵다. 토지가 여러 차원의 질적 특성을 가지고 있지만, 그 중에서도 토지의 위치가 아마도 가장 중요한 요소일 것이다. 어떤 두 토지도 지표상의 동일한 좌표를 갖지 못한다. 이 때문에 토지소유자는 자기의 땅을 꼭 필요로 하는 사람들에게 독점력을 행사할 수 있다. 옆 필지에서 매연이 발생한다면 그 피해를 입는 반면, 근처에서 공공투자가 행해지면 그 혜택을 본다. 이들 각각의 문제를 독과점, 외부효과, 공공재의 문제로 해석한다면 토지는 앞서 살펴 본 시장의 실패요인들을 거의 고스란히 안고 있다. 토지소유, 이용에 관련된 형평의 문제는 차치하고라도 토지의 효율적 배분이 이들 시장의 실패요인 때문에 달성되지 못할 수 있으며, 적절한 정부의 개입이 일차적으로 정당화된다. 여기서 “일차적으로”라는 단서를 붙인 이유는 정부개입이 항상 효율성을 제고시키는 방향으로 작용하리라는 보장이 없기 때문이며, 이점은 정부의 실패와 관련하여 앞서 논의한 바와 같다.

넷째로, 토지는 인간생존에 필수적인 요소이다. 땅에 밭을 디디지 않고 살 수 없으며 생산과 소비 모두 토지의 투입을 요구한다. 전체경제에서 차지하는 농업의 비중이 크게 떨어진 오늘날 토지의 배분은 더 이상 국가홍망을 결정하는 가장 중요한 요인은 아니지만, 아직도 토지가 인간생존의 여러 측면에서 여전히 중요한 요소임은 부정할 수 없다. 이 때문에 토지소유권 또는 이용권의 공평한 배분이나 그 가격의 적정성이 형평차원에서 중요한 문제로 부각된다.

다섯째로, 토지는 위에서 지적한 중요한 생산요소인데 덧붙여 중요한 자산의 형태이다. 개인이 가진 부의 중요한 구성요소이며 소득의 원천일 뿐 아니라, 국가경제 전체적으로도 자산의 상당비중을 차지한다. 따라서 모든 자산과 마찬가지로 국민경제의 움직임에 따라 그 가격이 오르내리는 한편, 토지시장의 사정이 국민경제에 커다란 영향을 준다. 우리 나라에서도 80년대 말 토지, 주택 등 부동산가격이 급속히 올랐던 현상에 대한 분석들은 거시경제 여건이 토지가격의 급등을 잘 설명하고 있음을 보여준다.

이상의 논의를 요약하면, 토지는 과연 일반 재화에서 찾아 볼 수 없는 특이한 성질을 가지고 있는 것이 사실이지만, 그 특수성의 대부분은 시장의 실패를 초래하지 않는다. 즉, 토지의 특수성에도 불구하고 시장이 효율적으로 토지자원을 배분할 것을 기대할 수 있으며, “토지에 관해서는 시장이 작동하지 못한다”는 주장에는 근거가 없다. 다만, 토지의 위치가 고정되어 있어서 상호간에 외부효과를 주고받는다는 성질이 시장의 실패를 가져오는데, 이 사실을 근거로 한 바람직한 시장개입 형태는 용도지역, 지구제 등의 토지이용규제이다.

2. 土地政策의 必要性

토지정책이란 토지시장에 대한 정부의 개입이라고 정의할 수 있겠으나, “개입”에 어떤 조치를 포함하는가에 따라 토지정책이라는 용어의 범위가 다양할 수 있다. 예컨대 토지 소유권의 기본원칙과 같이 시장 참여자들이 순응하여야 하는 게임의 룰을 토지정책에 포함시킬 수 있고, 실제로 이런 기본적 문제들이 논의의 대상이 되기도 한다. 그러나, 보다 현안중심적인 관점에서는 근본적 제도 자체는 주어진 것으로 보고, 토지시장에서 발생하는 “문제”를 해결하기 위해 시행되는 조치들을 주로 토지정책으로 보기도 한다. 여기서는 정부의 개입이 필요한 기본적인 문제들을 일별한 후, 현행 우리나라 토지정책의 현안 문제의식이 어떤 것들인가를 논의해 본다.

첫째로, 토지 소유권제도의 확립이 중요하다. 토지가 기업생산과 국민생활의 필수적 요소이며, 중요한 자산의 형태이기 때문에 토지소유권의 안정이 국가체제의 안정에 전제조건이 된다. 소유권의 범위와 요건, 소유권 침해에 대한 보호, 분쟁해결 절차, 공공과 개인의 권리와 의무 등이 소유권제도의 주요 항목일 것이다. 이러한 근본적인 문제들에 관한 사회의 기본틀을 뒷받침하는 여러 제도적 장치가 필요하다. 예컨대 등기제도, 중개제도, 기타 토지거래 및 소유를 보호하기 위한 보험, 공증, 감정평가제도 등이 그것이다. 이런 제도들은 토지거래 및 보유시 위험부담을 줄여주고 소유권안정에 기여함으로써 토지시장이 성립하는 기반을 조성하고 시장을 통한 토지자원의 적절한 배분에 기여한다.

둘째로, 토지의 위치가 고정되어 있다는 특성으로 부터는 외부효과의 문제가 파생되며, 이 문제를 예방하기 위해 토지이용을 규제하는 것이 정당화된다. 예를 들어 도시를 여러 구역으로 나누어 어떤 구역에서는 주거용으로만 토지를 쓸 수 있게 하고 다른 구역에서는 공업용으로 쓰도록 하는 것이다. 물론 주거용이라 하더라도 아파트를 지을 수 있는 구역과 단독주택만 지을 수 있는 구역을 세분할 수 있다. 이렇게 용도를 나누어 놓아서 각 용도간 서로 피해를 주지 않도록 하는 것이 바람직 하다.

셋째로, 토지가 소득과 부의 척도가 되므로 중요한 세원이 되는 것은 당연하다. 그러나, 토지시장이 효율적이라면, 그 시장의 기능을 저해하지 않는 방향으로 세제의 내용이 정해져야 할 것이다. 이를 위해서는 토지의 위치나 성격에 무차별적인 정액 또는 정률세가 바람직하다. 반면에 토지시장의 기능이나 성과에 만족스럽지 못한 측면이 있다면, 토지세제가 이를 교정하는 정책수단의 하나로 동원될 수 있다. 이 경우에는 (다른 모든 정책개입에서와 마찬가지로) 정책목적의 합리성, 정책목적과 정책수단간의 정합성, 정책의 효과와 부작용에 관한 면밀한 검토가 필요하다.

넷째로, 토지가 고가의 자산이라는 성질에서 부터 파생되는 다른 문제는 그 가격의 등락이 심하고 국민경제와의 상호 파급효과가 크다는 점이다. 앞서 논의된 바와 같이 우리나라가 간헐적으로 경험했던 지가급등현상들은 아마도 거시경제여건으로 부터 파생된

것이라고 볼 수 있으며, 지가급등은 다시 국민경제에 큰 주름살을 안겨준다. 토지정책은 이러한 가격급등 또는 급락을 방지하는 것을 목표로 하게 된다.

3. 土地政策의 現案問題

이상 원리적인 논의에서 한걸음 나아가서 역사적, 지역적 특수성을 가진 우리나라에서 토지정책이 성취해야 할 목표라고 하면, 곧 우리나라의 토지문제가 어떤 내용을 가진 것인가의 물음으로 귀착된다. 토지문제라는 용어는 여러 측면의 문제들을 포괄하고 있는 것이고, 그 중 어떤 측면을 특히 강조하는가에 따라 토지문제를 보는 시각이 달라지지만 우리나라에서 현재의 토지문제가 다음과 같은 내용을 가지고 있다는 점에는 대체적으로 합의가 있다.

첫째로, 地價上昇이 지속적으로 빠르게 진행되어 왔다. 1962년 이래의 지가추세를 3개의 週期로 나누어서 집계한 것이 <표 1>이다. 한 주기를 지가급등기와 상대적 안정기로 나누어 본다면 60년대의 급등기에는 연평균 50%의 경이적인 上昇率을 보였으며, 70년대 이후에도 연 20%가 넘게 상승하였다. 상대적 안정기까지 포함해서 보더라도 지가상승추세는 다른 어떤 경제지표에 비해서도 빠른 것이고, 1992년에야 최초로 지가가 하락하였다.

<표 1> 지가변동률 추이

	제1주기		제2주기		제3주기	
	상승기	안정기	상승기	안정기	상승기	안정기
기 간	'64~'71	'72~'74	'75~'80	'81~'86	'87~'90	'91~'94
정 점	1969	-	1978	1983	1989	-
연평균상승률	50.0%	-	27.4%	9.8%	22.3%	3.8%

▶ 자료 : 이성욱 외 (1993), p. 22

둘째로, 土地所有의 偏重이 매우 심하다. 1988년 土地公概念 研究委員會에 의해 최초로 밝혀진 토지소유구조는 전국 민유지의 65.2%가 소유계층 상위 5%에 해당되는 54만명에 의해 소유되고 있다는 것이었고, 이 사실은 토지공개념제도에 대한 강력한 지지여론을 불러일으켰다(표 2). 이 편중현상은 지역과 지목을 불문하고 관찰되는 것이지만 지역적으로는 수도권 외곽, 地目으로는 임야에 특히 심하다. 기업을 포함한 法人의 경우에도 50만평 이상의 대토지를 소유한 403개 법인의 총보유면적은 전체 법인소유토지의 67.4%에 달하며, 5만평 이상의 토지를 소유한 2,174개 법인의 경우 그 비율이 88.0%에 이른다.

〈표 2〉 土地所有의 偏重實態

지역별 소유 계층별	전 국	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시	성남시
	상위 5%	65.2	57.7	72.3	72.6	64.2	55.7	65.1
상위10%	76.9	65.9	81.4	82.4	77.8	69.4	76.4	83.5
상위25%	90.8	77.8	89.5	92.4	88.8	88.4	88.2	95.1

▶ 자료 : 토지공개념연구위원회 (1989), p. 37.

셋째로, 위 두 문제의 당연한 귀결로 토지에서 발생하는 자본이득의 규모가 컸으며, 이 자본이득이 所得分配에 악영향을 끼쳤다. 토지공개념 연구위원회는 財産稅課標와 지가상승률자료를 이용하여 자본이득규모에 대한 추정을 하였는데, 1987년의 경우 그 수치는 GNP의 35.7%, 중앙정부 총세출의 205%에 달하는 것이었다. 이 추계가 정확하지 않을 수 있지만, 이진순(1993)과 같은 이후의 연구들은 한결같이 위의 수치가 보수적인 것임을 보여주었다. 지가상승이 높아서 발생하는 資本利得은 비록 실현된 상태가 아니라 해도 큰 규모임을 의심할 수 없으며, 이 資本利得이 토지소유구조에 따라 배분된다고 할 때 소수의 대토지 소유자들이 막대한 자본이득을 향유하고 있음을 알 수 있다. 토지공개념 연구위원회의 추산에 의하면 1987년의 경우 토지소유분포 상위 5%에 속하는 소유자 1인당 3,783만원의 자본이득이 발생하였다. 이처럼 큰 액수의 불로소득이 소수의 대토지 소유자들에게 편중되어 累積的으로 발생함으로써 소득 및 부의 分配構造를 악화시키고 있다. 所得分配構造를 개선시키기 위한 여러가지의 노력들도 토지가격 급등 및 편중소유를 교정하지 않고는 성공하기 어려운 것이다.

넷째로, 토지의 공급이 원활하지 않다. 토지는 생산과 생활의 필수적인 요소이며 도시화, 산업화, 인구증가에 걸맞는 토지공급이 지속적인 경제성장 및 생활여건개선을 위해 필수적이다. 그러나, 높은 지가수준 및 상승률에도 불구하고 택지가 부족하여 주택난이 빚어지며, 공장부지를 구하기 어려워 생산활동이 저해되는 예가 많았다.

이상과 같은 문제들이 존재해 왔다는 사실에 대해서는 異論이 없다. 그러나, 그와 같은 문제들의 本質과 발생원인, 대응방법에 대해서는 매우 상이한 주장이 나올 수 있다. 예컨대, 우리 나라의 地價上昇率이 “너무” 빠르고 지가수준이 “너무” 높은 것인지, 아니면 경제성장률이 다른 나라들 보다 높고 토지단위당 生産性이 높는데 따른 당연한 현상인지에 따라서 정책처방은 매우 달라질 것이다. 또 土地投機 때문에 지가가 오르는 것인지, 지가가 오르니까 투기가 발생하는지에 따라서도 정책방향이 달라져야 한다.

IV. 土地市場 機能의 沮害要因

1. 市場과 政策의 不調和

앞서 살펴본 바와 같은 정책개입의 필요성은 오랜 세월이 거쳐 토지제도를 형성해 왔으며, 오늘날의 토지제도는 어느 나라에서나 복잡다기할 수 밖에 없다. 그런데 효율, 형평, 안정의 목적으로 도입되어 엄히고 설한 여러 제도들이 토지시장의 기능을 저해하는 예가 많다. 물론, 토지정책은 정의상 토지시장의 기능을 때로는 제약하고 때로는 강화하여 시장균형의 결과와 다른 상태에 도달하고자 하는 목표를 가지고 있으므로, 정책시행에 기인하여 시장균형과 다른 상태가 일어났다는 사실 자체가 시비거리가 될 수는 없다. 문제는 도입당시의 상황에서는 불가피했던 정책이 여건의 변화에도 불구하고 존속하여 실익없이 부작용을 초래한다거나, 정치적 이유로 인해 애초에 달성되기 어려웠던 정책목표를 설정했다거나, 어떤 이유로건간에 정책목표 달성에 도움이 되지 않는 정책수단이 선택되었다거나 하는 등의 경우이다.

토지라는 재화의 특수성이 적절한 정책대응을 정당화한다는 사실은 이미 논의하였다. 필요한 정책대응을 수반하며 토지자원도 시장에 의해 배분될 때 효율적으로 이용된다. 그러나 우리 토지제도를 보면 토지의 거래, 개발과 이용, 처분에 관련된 시장의 자원배분을 저해하는 요소들이 과도하다. 이들은 토지시장의 문제를 해결하려는 나름대로의 의도를 담고 있는 것이지만, 정책목표의 합리성, 정책목표와 수단간의 정합성, 정책수단의 효과, 부작용 등 여러 측면에서 검토할 때 실익이 작은 것도 많다. 이러한 요소들이 토지제도의 일부로 들어 온 까닭은 아마도 토지시장의 작동기제 및 개별정책의 효과에 대한 이해가 부족했던 것도 이유중의 하나가 아닌가 한다. 결국, 시장 및 정책에 대한 연구결과들이 축적되면서 좀 더 나은 정책수립 및 시행이 가능해지는 것은 토지의 경우도 다른 정책영역과 다를 바가 없다.

구체적으로, 우리 나라의 토지정책들은 앞서 나열한 토지문제들의 본질과, 원인에 대해 암묵적인 가정을 하고 있다. 즉, 土地投機 때문에 지가가 너무 빨리 오르고 있으며, 토지이용을 강제하는 등의 조치로써 시장에 개입하여야 토지자원의 효율적 이용이 가능하다는 것이다. 이 명제는 일반인들이 토지시장을 피상적으로 관찰하면서 갖는 느낌이지만, 과학적인 분석을 통해 얻은 결론은 아니다. 왜 토지정책이 이런 정책기조를 가지게 되었는가 아마도 긴급대책의 누적으로 형성된 토지정책의 역사에서 그 답을 찾을 수 있을 것이다. 여기서는 줄고(1993A)에서와 같은 일반론으로써 토지정책의 문제점을 조감하기보다 구체적인 정책수단에 관련된 문제점을 살펴 보면서 우리 토지정책이 시장의 효율성을 살리면서도 토지문제를 해결할 길이 없는가를 모색하기로 한다.

2. 投機抑制 위주의 土地租稅

우리 토지조세는 (1) 투기에 의해 시장이 효율적으로 토지자원을 분배하지 못하므로 정부가 개입하여 투기를 억제하여야 한다는 목표를 세우고, (2) 세법상의 판정기준을 이용하여 투기용 토지를 가려내 증과세 하여 그 목표를 달성하고자 하는 구조를 가지고 있다. 즉 토지조세가 해결하고자 하는 문제는 토지투기이며, 토지조세가 채택한 방법은 투기토지를 선별적으로 증과세하는 것이다. 이러한 접근법에 기초하고 있는 토지세제를 평가하고 개선방향을 모색하기 위해서는, 첫째로, 투기가 과연 토지시장에서 근본적인 문제이며, 이를 정책적 개입으로 해결해야 하는 것인지를 검토해 보아야 한다⁴⁾.

부동산 투기행위에 대한 여론의 지탄에도 불구하고 투기가 시장의 기능을 왜곡한다거나 지가상승의 독립적 원인을 제공한다는 데 대한 증거가 없다는 것은 줄고(1993A, 1996)나 김정호(1994)에서 상세히 논의하고 있다. 즉, 과연 투기가 지가상승의 원인인지를 생각해 보자. 우리가 문제시 하여야 할 전국적 규모의 지속적인 지가상승을 염두에 둘 때, 투기와 지가상승간의 因果關係는 그 반대 방향임이 분명하다. 자연적, 제도적 틀 안에서 발생한 수급불균형이 지가상승의 원인을 제공한다면 지가는 실수요자간에 거래가 이루어지든 투기자간에 거래가 이루어지든 반드시 오른다. 투기의 유무는 토지가격이 결과적으로 얼마나 오를 것인가를 결정짓지 못한다. 다만, 투기가 개재될 때 투기자에게 지가차익의 상당부분이 돌아가겠지만, 투기행위가 어차피 오를 지가가 오르는 여러 가능한 모습들 중의 하나에 불과하다는 사실에는 변함이 없다. 투기란 지가상승의 과정일 따름이지 그 원인은 아닌 것이다. 우리 국민이 일반적으로 가지고 있는 부정적 관념을 실어서 투기를 정의하기가 곤란하며, 정의가 가능하다고 해도 그 빈도나 강약을 계량적으로 측정하기 어려운 때문에 투기가 지가상승의 원인이 되는지를 실증적으로 검증하기는 불가능하다. 그러나 거시경제 변수들과 지가지수와의 관계를 규명하고자 하는 시도들이 70년대 말이나 80년대 말과 같은 지가급등을 국민경제 여건변화로써 합리적으로 설명하고 있다는 사실이 “투기가 지가상승의 원인”이라는 가설을 부정하는 간접적인 증거가 될 수 있다.

예를 들어 1991년 하반기 이후 부동산 가격이 왜 안정되었는가를 생각해 보자. 정부가 주장하듯이 토지공개념을 비롯한 많은 부동산 대책들이 마침내 투기억제에 성공한 때문

4) 아마도 이에 앞서 분명히 해야 할 점은 무엇이 투기인가의 문제이며, 제도적으로 조작가능한 정의없이 투기를 억제한다는 것이 투기억제 정책을 비판하는 한 논거이다. 일반 국민사이에서는 흔히 부동산거래와 관련된 세금을 포탈하거나 공무원이 개발계획을 누출하는 등의 불법행위와 연관되어 투기라는 용어를 사용하는데, 이 경우 투기는 정의상으로 제재의 대상이며, 세법상의 증과세 보다는 형법상의 처벌이 타당한 제재형태일 것이다. 우리의 논의에서 투기는 여타의 부정, 불법행위를 동반하는가의 문제와 무관하게 시세차익을 목적으로 토지를 매입, 보유하는 행위들 가치중립적으로 일컫는다.

이러면 더이상 부동산 가격상승을 우려할 필요가 없어야 한다. 그 극성스런 투기를 꺾었을 정도의 대책들이 모두 시행되고 있고, 일부는 오히려 강화된 마당에 새로 투기가 일어나고 가격이 상승할 수는 없기 때문이다. 그러나 정부도 국민도 언제 또다시 부동산 가격이 급등할지 몰라서 안심을 못하고 있다. 경제여건이 변하여 수급불균형이 심화된다면 온갖 투기억제책에도 불구하고 또다시 가격이 움직일 것이 분명하기 때문이다. 오히려 투기억제책 때문에 억압되었던 거래욕구가 한꺼번에 분출하면서 지가가 더 빠르게 상승할 지도 모른다. 그 때에 일부의 투기자들이 날뛰고 큰 돈을 버는 일이 생길지라도 그들에게 부동산 가격상승의 책임을 물을 수는 없다.

투기를 억제하여야 한다는 당위성 자체가 취약한 근거를 가지고 있다는 문제와 더불어, 투기토지를 선별적으로 증과세하는 접근법이 세제를 복잡하게 하여 집행을 어렵게 할 뿐 실효성을 가질 수 없음도 역시 위 논문들이 논의하고 있다. 이 주장이 사실이라면, 토지조세는(다른 많은 토지정책들과 마찬가지로) 존재하지 않는 문제를 해결하고자 열을 올리고 있지만 실제로는 아무 것도 성취하지 못하고 있는 상태라고 볼 수 있다. 그 반면 투기억제 위주의 토지조세가 가진 부작용은 크다. 조세가 민간의 토지취득, 이용, 처분결정에 영향을 주게 되는데, 각 단계에서 민간 경제주체들은 증과세를 회피하기 위해 최선의 선택을 하지 않는다. 일례로 공한지에 대한 증과세를 회피하기 위해 기업은 장래이용을 위한 토지비축을 못하게 되며, 이는 기업의 수익을 떨어뜨릴 뿐 아니라 도시의 성장 패턴도 왜곡시킨다(Kim, 1988; 김정호, 1990).

앞서 논의한 바와 같은 문제들을 해결하기 위한 노력 중에서도 세제를 포함한 모든 토지정책에서 가장 중요한 과제는 시장의 기능을 살리면서도 지가를 안정시키는 것이라고 생각되는데, 이를 위한 가장 좋은 처방은 적시적소에 양질의 토지를 다량 공급하는 것이며 이 점에서 지난 몇 년간의 규제완화 노력이 긍정적으로 평가된다. 규제완화란 토지개발과 공급을 막는 인위적인 장애를 제거하는 작업이기 때문이다. 그런데 토지공급 확대를 위해 토지조세가 기여할 바는 많지 않다. 토지보유과세 강화, 양도소득세의 동결효과, 취득과세의 완화 등과 관련되어 토지세와 토지공급의 관련성이 논의되지만 그 효과는(적어도 규제완화나 사회간접자본 건설시책에 비해) 매우 작으리라 생각된다.

다른 어떤 정책수단보다도 토지조세가 가장 잘 다룰 수 있는 토지문제는 지가상승에 기인한 분배구조의 악화문제이다. 이 경우 토지조세는 투기를 억제하여 토지가격 상승을 막는다는 모호하면서도 현실성없는 정책목표를 추구할 것이 아니라, 자본이득의 일부를 환수하는 재분배기능을 수행하여야 한다. 이렇게 토지조세의 정책목표를 전환할 때 토지조세의 내용도 매우 달라져야 한다.

3. 土地開發 및 供給을 阻害하는 과도한 規制

우리나라 토지문제에 대한 실증분석들에서 분명히 드러나는 것은 자연적, 물리적 요인보다 인위적, 제도적 요인들이 지가상승의 원인을 제공해 왔다는 점이다. 지난 수십년간 산업의 발전, 도시의 확장에 부응하는 도시형 토지의 개발과 공급이 만성적으로 부족하였는데, 이 상황에서 투기를 막기위한 규제들이 토지공급의 위축을 초래하게 되는 機制는 쉽게 이해할 수 있다. 즉, 농지와 산지의 轉用, 택지 및 공장용지 개발, 재개발과 재건축, 저밀도 용도지역으로 부터 고밀도 용도지역으로의 규제변경, 형질변경 등 모든 개발행위에서 開發利益이 발생하게 되며, 개발이익의 사유화 문제를 해결하려는 노력의 일환으로 토지이용 및 개발관련 법령의 기준이 엄격해지고, 권한이 중앙에 집중되며, 관련행정 담당자에 대한 관리감독의 강도가 강화되었다. 토지개발과 공급이 위축됨에 따라 기존의 도시형 토지가격은 더욱 오를 수 밖에 없으며, 개발허가가 보다 큰 利權이 되고 개발관련 제도와 행정은 더욱 경직된다. 80년대 말까지의 토지제도 전개과정은 사실상 이러한 惡循環과정이었다고 해도 과언이 아니다.

정부는 토지개발을 둘러싼 이권시비를 무릅쓰고 토지이용 및 개발관련 규제를 완화하는 대신, 공공의 개발사업자들로 하여금 토지개발을 사실상 독점하도록 하여 개발이익의 私有化를 방지하고자 하였다. 정책담당자의 시각에서 볼 때 공영개발은 많은 장점을 가지고 있는 개발방식이지만, 토지개발 및 공급의 채널이 단일화되고 시장의 가격동향보다는 정부의 지시가 공급량을 결정하는 체제가 고착된 것은 큰 문제를 잉태해 왔다. 80년대 말의 심각한 주택난, 공업용지난에는 이같은 공급체계의 非彈力的 構造가 한 원인이었다. 정부와 산하 개발사업자들은 택지와 공업용지 수요예측에 실패하였지만 민간부문이 이러한 실패를 보전할 길이 단혀 있었던 것이다.

김영삼 정부가 가지고 들어온 정책과제중 부동산 문제는 상당한 비중을 가지고 있었다. 이들의 접근법은 규제완화를 통해 기업활동과 주택건설을 위한 토지의 공급을 늘리는 방향이었으며 이는 그간의 투기억제 위주의 토지제도에 일대 변혁을 의미하였다. 규제완화의 주요 항목을 나열해 보더라도 국토이용관리법 개정, 공업입지제도 개선, 외국인 토지취득 및 관리에 관한 법률 제정, 수도권정비계획법 개정, 공업재배치를 위한 제도개선, 농지법 제정, 기업활동규제완화에관한특별조치법제정, 개발제한구역 관리제도 개선, 사회간접자본에 대한 民資誘致 등 광범위하다. 여기에다가 1995년에는 부동산거래 실명제 실시의 보완대책으로 기업활동을 원활히 하기 위한 더 많은 조치들이 발표되었다.

정부의 규제완화 노력에 대해 비판도 없지 않다. 규제권한을 가진 관료들에 의해 이루어지는 규제완화에는 애초부터 기대를 걸기 어렵다는 주장이 있는가 하면, 지속되거나 오히려 강화되어야 할 규제까지도 건수를 올리기 위해 완화해 준다는 정반대 입장의 주장도 있다. 어쨌든 이제 행정절차를 비롯한 손쉬운 문제들은 대부분 검토된 바 있으며 그중 많은 부분이 해결되었다. 앞으로 필요한 일은 수도권규제, 그린벨트, 농지보전 등과 같은 소위 정책적 문제들을 재검토하는 일이 한 가닥이고, 그간의 규제완화 정책의 성과

와 문제점을 반성하여 보완책을 강구하는 것이 또 하나의 가닥이다(줄고, 1996).

4. 土地의 元활한 流通을 阻害하는 規制

가. 거래규제의 근거

토지자원이 가장 생산적인 용도로 이용되기 위해서는 그러한 용도로 토지를 이용 또는 개발할 사람이 점유하여야 할 것인데, 토지임대의 관행이 보편적이지 않은 우리나라의 상황에서는 최적 이용자가 토지를 취득하는 것이 원활해야 한다. 토지를 매각하는 측의 입장에서도 자신보다 토지를 더 유용하게 쓸 사람에게 토지를 넘겨주는데 따르는 제한이 작을수록 좋다. 토지를 어떤 사람이 더 유용하게 쓸 수 있는가는 결국 토지에 대해 지불할 의사가 있는 액수에 의해 표시된다. 가장 높은 가격을 지불할 용의가 있는 사람들에게 토지가 쉽게 거래되는 것이 시장의 작용이다. 이처럼 토지의 유통이 원활한 것이 시장의 자원배분 기능을 유지하는데 필요하지만, 우리나라의 토지세제나 규제는 토지유통을 저해하는 요소들이 많다.

토지유통을 저해하는 여러 제도들이 도입, 시행되는 이유는 여러 가지이다. 첫째로, 토지제도의 가장 기본적인 요소라고 할 수 있는 소유권의 확립을 위한 등기제도, 정부가 과세권의 행사하기 위해 필요한 거래 및 소유와 관련된 정보관리제도 등이 다소나마 토지유통을 저해할 수 있다. 이런 유형의 개입은 불가피하다. 다만 실제 행정이 행정담당자나 민원인 모두에게 금전적, 시간적으로 꼭 필요한 최소한의 비용을 부과하고 최대한의 효과를 거두게 하는가의 문제를 제기할 수 있다.

둘째로, 토지거래에 대한 개입중 일부는 시장실패를 보완하는 유형이다. 예를 들어 필지간의 외부효과를 통제하기 위해 토지이용 규제를 시행하면서, 이 규제에 적합하지 않게 토지를 이용할 가능성이 높은 사람들이 토지를 매입하지 못하게 하는 규제를 할 수 있을 것이다. 뒤에 논의하는 바와 같이 토지거래 신고제나 허가제가 일부 이러한 목적을 표방하고 있으나, 토지를 매입하여 규제 때문에 토지를 제대로 쓰지 못할 경우 손해를 보는 것은 매입자 자신이다. 정부가 토지이용 규제만 확실하게 집행하면 공공복리가 보호될 것인데, 굳이 이용규제를 몰랐거나 무시했던 사람들의 권익을 보호하기 위해 모든 토지거래에 대해 신고, 허가 의무를 부과하는 것을 바람직하지 못하다. 그러나 역사적 이유로 인해 그 사회적 비용에 구애받지 않고 반드시 규제가 필요하다는 정치적 공감대가 형성되어 있다면 당연히 규제가 시행된다. 대표적인 예가 헌법에 의한 경자유전의 원칙일 터인데, 이는 과거 소작제도의 폐해가 워낙 커서 농민의 인간다운 삶을 보장하기 위해 필요한 이념이라는 국민적 합의에 기초하고 있다. 경자유전의 원칙을 구현하기 위해 농지매입 자격제한, 농지소유 상한, 농지거래 규제 등이 오랫동안 유지되어 왔다. 이런

제도들은 경제사회 여건이 바뀌고 과거의 문제가 재발될 우려가 전혀 없는 상황이 되어, 아무런 규제실익이 없게 된 이후에도 계속 토지의 최적이용을 저해하게 된다. 그러나 국민의 뇌리에 깊숙이 박힌 이념자체는 변화하기 어렵다. 정부가 할 수 있는 일은 헌법의 이념을 오늘날의 상황에 맞게 부단히 재해석함으로써 토지이용을 극대화하는 것이다. 혹시라도, 규제체제하에서 형성된 이익집단의 이기심 때문에 이러한 정책전환이 어려워진다면, 이는 바람직 하지 못한 상황이다.

토지거래를 제약하는 세 번째 유형의 요소들은 앞서 논의한 투기억제의 의도에 기인한 것이다. 투기에 관한 개념조차 미흡한 상태에서 토지거래의 목적, 가격 등을 검토하여 투기의 개연성이 의심되면 거래를 제약하거나 증과세하는 등의 시장개입들이 많이 있다. 아마도 우리나라에서 토지유통을 저해하는 정부개입의 대부분은 이러한 유형일 것이다. 여기에 대해서는 거래규제를 예로하여 그 공과를 자세히 살펴보겠다

네 번째 유형의 요소들은 행정편의에서 비롯된 것이다. 일례로 취득세와 등록세의 합이 정상거래인 경우 취득가액의 5%에 달하여 큰 부담이 되는데, 어떤 정책적 목적보다도 단지 부동산을 취득하는 사람들이 그만큼의 세부담을 할 자금력이 있다는 것이 높은 세율을 적용하는 이유라고 생각된다.

나. 토지거래 신고제, 허가제의 문제점

토지의 유통을 저해하는 여러 규제중에서도 가장 중요한 두가지는 토지거래신고, 허가제와 농지 및 임야 매매증명일 것이다. 토지거래신고, 허가제는 토지의 투기적 거래를 막고 거래정보를 수집하는 등의 목적으로 시행되는 다양한 거래규제의 일종으로 현재 시행되고 있는 토지거래신고, 허가제는 1978년 8월 8일의 「부동산투기억제와 지가안정을 위한 종합대책(8.8대책)」에서 발표되고 그해 12월 5일의 국토이용관리법 개정으로 입법화된 것이다. 그 이후 몇 차례의 법개정을 거쳐 오늘에 이르고 있는데 실수요자에 의한 거래, 토지이용의 적정화 등 다양한 목적을 가지고 있으나 토지가격에 대한 직접적인 통제 수단으로 적극 활용되었다. 토지거래신고제는 1984년 12월 20일 경기, 충북, 충남의 일부 지역을 신고구역으로 지정함으로써 최초로 시행되었고, 그 후 1994년 말까지 총 23차에 걸쳐 지정 또는 해제되어 전국토대비 36.8%가 신고구역으로 지정되어 있다. 토지거래허가제는 1985년 7월 30일 대덕연구단지개발지역 일원을 규제구역으로 지정, 공고한 것이 최초이며, 같은 기간에 21차에 걸쳐 지정되어 전국토면적의 35.7%가 허가구역으로 지정되어 있다.

신고구역과 허가구역에서는 각기 정해진 일정면적 이상의 토지거래에 대해 신고하거나 허가를 신청하며, 거래가격, 이용목적, 면적이 적정하지 않다고 판단될 경우 도지사는 거래계약의 변경을 권고하거나(신고구역) 토지거래 불허가처분(허가구역)을 내릴 수 있다. 허가구역에서 허가를 받지 않고 체결된 거래계약은 무효이며, 불허가처분을 받을 경우 도지사에게 토지의 매수청구를 할 수 있다. 또 신고 또는 허가신청이 있는 토지에 대해

서는 공익목적을 위해 공공시설용지를 확보하는 목적으로 도지사가 지정한 선매자가 선매협의를 할 수 있도록 되어 있다. 공시지가 도입이후에는 개별지가가, 도입되기 전에는 기준지가를 도매물가상승률, 지가변동률 등에 의해 시차조정 한 액수가 적정가격의 기준으로 이용되었으며, 토지용도가 적정한가를 판정할 때는 주로 토지이용에 관한 계획들과의 일치여부 및 토지매입자 자신이 직접활용할 것인가의 여부가 문제시 되었다.

이들 토지거래 신고, 허가제는 도입당시 투기억제 및 지가안정에 크게 기여할 것으로 기대되었으나, 실제의 효과는 이에 미치지 못하였다. 이러한 실패의 내용과 원인을 몇가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째로, 어떤 지역이 신고구역이나 허가구역으로 지정되면 토지거래가 끊기고 가격상승 속도가 둔화되는데, 이는 단기적인 현상에 불과하며, 그 효과가 지속되는 시간이 점점 짧아 졌다. 신고제나 허가제가 토지거래자들의 이해득실계산에 영향을 주는 요소없이 심리적 부담감을 줄 뿐이므로, 이들 제도를 회피하는 편법이 보편화됨에 따라 그나마의 효과를 상실하게 된 것이다. 무엇보다도 심사의 기준이 되는 가격수준이 시가에 비해 매우 낮기 때문에 행정당국이 의도하는 바의 낮은 가격에서 거래가 이루어지기 보다는 이증으로 계약서를 작성하고 낮은 가격을 신고, 허가담당 창구에 접수시키는 것이 보편화 되었다. 둘째로, 미등기 전매 등의 방법으로 매매를 하는 사람들에게는 신고, 허가제가 거래를 양성화하기 무력했다. 신고필증 또는 허가증은 토지소유권 변동의 등기에 필요한 것인데, 애당초 등기할 의도가 없었다면 신고하거나 허가를 받으려 할 이유가 없었기 때문이다. 단지 허가제의 경우 허가를 받지 않고 행한 거래는 무효가 된다고 하나 이는 투기자들간에 신용이 두터울 때 크게 우려할 바가 못되었던 것이다.

셋째로, 토지가격 상승을 억제한다는 의도 때문에 정직하게 가격을 신고하는 사람들이 신고접수 거부, 불허가 처분을 받았기 때문에 신고, 허가제를 통해 세원을 정확하게 포착한다는 기대를 하기는 애초에 불가능하였다. 기타, 농지매매증명이 시행되는 지역에서는 신고, 허가제와 매매증명제가 중복되는 문제도 있다.

이러한 문제들에 대한 대책도 강구되어 90년대 들어서 규제완화조치의 일환으로 토지거래규제에서 가격심사를 폐지하고 사후관리를 철저히 하는 방향으로의 법령개정이 이루어졌다. 정상적인 사람들이 모인 정상적인 시장을 상정한다면, 거래규제는 거래 당사자들에게 다소의 불편을 주어서 거래비용을 높이는 의미를 가질 뿐이다. 특히, 부동산 거래실명제가 도입된 이후에는 모든 부동산 거래가 등기를 거칠 것이기 때문에 신고, 허가제가 가질 수 있는 고유의 기능은 더욱 없어졌다. 누가 토지를 거래하여 세금을 납부해야 하는지의 여부는 등기소와 과세당국의 정보흐름 통로를 개선한다든지, 요즈음 논의되는 등기전 양도소득세 신고제를 도입하면 된다. 매매관련 세제의 토지과표로는 어차피 기준시가를 적용하므로 신고, 허가제의 가격정보 수집기능은 필요없다. 신고, 허가 당시의 용도로 토지를 이용하는지 사후 감시를 한다는 데 대해서는 과연 그런 규제가 필요한지, 현실적으로 집행할 수 있는지에 회의적일 수 밖에 없다. 경제생활의 모든 측면에서 예측

하지 못했던 사태의 발생은 일상적으로 일어나는 일이며, 매입시 의도했던 목적과 시기, 방법대로 토지를 이용하지 못할 가능성도 상존한다. 왜 토지에 대해서만 이러한 여건변화를 용납하지 못하겠다고 주장해야 되는지에 대해 설득력이 없으며, 억지로 제도를 고수할 경우 부정부패의 빌미를 제공하는 이상을 기대할 수 없을 것이다. 시장의 효율성은 모든 경제활동 당사자가 그때 그때 자신에게 가장 이로운 방법으로 자원을 활용하기 때문에 얻어진다. 한 번 어떤 용도로 허가받으면 다른 용도로 전환하기 위해 행정청의 간섭을 받아야 한다는 것은 반체제적 발상이다.

신고, 허가제의 실제적 효용은 비정상적인 사람들이 모인 비정상적인 시장에서 정부가 무엇인가 하고 있는 시늉을 한다는데 있다. 부동산 가격이 급등하고 투기가 성행할 때, 정부는 허가제를 발동함으로써 투기억제에 대한 정부의 강력한 의지를 천명하고, 지방자치단체에 허가를 까다롭게 하도록 지시한다. 이제까지 허가제는 투기자를 감옥에 보내는 유일한 수단이었으므로, 허가제를 어긴 사람을 처벌하였다는 뉴스를 만드는 효용도 있었다. 이런 조치의 결과 토지거래가 크게 줄어든다. 행정적으로 쉽게 허가를 내주지 않기 때문이기도 하지만, 자금출처가 불분명한 사람들, 이전의 부동산 거래에서 제대로 세금을 내지 않은 사람들, 기타 여러가지 규제들의 일부라도 어기고 있는 사람들 등등이 자신의 행위가 노출되어 혹시라도 제재를 당하지 않을까하고 움추리는 효과가 있기 때문이다. 부동산 거래실명제가 도입된 지금에는 이러한 실제적 효용마저 실명제가 충분히 담당할 수 있게 되었다. 앞서 언급한 바와 같이 동기신청자료가 즉시즉시 행정청에 전달되는 체제가 구축된다면 굳이 신고, 허가제가 필요없을 것이다.

V. 市場機能 提高를 위한 土地政策 改善方案

1. 土地租稅體系의 改編

앞서 논의한 관점에서 현행 토지세 체계의 문제점을 요약하면 다음과 같다. 첫째로, 현행 토지조세는 주로 투기억제수단으로 구상되어서 어떤 토지가 투기용 또는 비업무용인가를 가려내기 위한 기준들로 인해 제도가 복잡하고 집행이 어려우며, 자의성이 개재될 소지가 많다.

둘째로, 일단 투기용이 아닌 것으로 판정되면 매우 낮은 세부담밖에 하지 않으므로 세제의 소득재분배기능이 위축된다. 그런데, 투기토지에 대한 선별적 증과세가 토지이용을 효율화하는 효과는 불분명하거나 오히려 부정적인 반면, 지가상승이 분배구조에 미치는

왜곡효과는 확실하므로 조세는 투기억제보다는 재분배에 보다 역점을 두어야 할 것이다.

셋째로, 여러 세제 및 개발이익 환수수단들이 같은 부과대상에 중복적으로 적용되는 경우가 많으나, 정책수단들이 체계적이지 못하다. 예를 들어, 공한지 등에 대해서 취득세, 종합토지세, 토지초과이득세, 택지초과소유부담금 등이 모두 증과세되며, 개발이익환수를 위해서는 양도소득세의외에 개발부담금, 토지초과이득세 등 다양한 정책수단이 중복적으로 부과되지만 상호감면, 공제조항이 미진하다.

넷째로, 토지세제가 실효성있게 작동하기 위해서는 토지정보체계가 충분한 뒷받침을 해주어야 한다. 공시지가 제도의 도입, 부동산실명제 실시 등의 획기적인 제도개선 및 투자에도 불구하고 아직도 세원포착이나 평가 등의 문제가 완전히 해결된 것은 아니다. 이 문제는 토지정보체계의 개선과 아울러 조세제도 자체의 단순화를 통해 해결해 나가야 할 것이다.

투기억제를 위해 세제가 복잡하여 그 실효성이 떨어지고 있음을 인식하면, 보편적 재분배 수단으로서의 성격을 강조하면서 단순화를 통한 실효성제고를 도모해야 한다는 결론을 얻게 된다. 이러한 원칙하에 토지조세의 개선방향은 대체로 다음과 같이 정리된다. 첫째로, 취득, 보유, 양도의 단계에 따라 투기억제를 위해 중복적으로 잡다하게 적용되는 조세 및 부담금들을 정비하여 당위성이나 실효성이 작은 제도들은 폐기하여야 한다. 이를 통해 제도의 집행 및 순응의 비용을 줄이고 개개 토지세제 및 부담금의 실효성을 높일 수 있을 것이다

둘째로, 각 조세는 투기에 해당되는 행위를 선별하여 증과세하는 골격에서 탈피하여 고유의 정책목표(정부나 지자체 재원조달, 재분배, 서비스공급비용 조달 등등)를 설정하고 이에 적합하게 구상되어야 한다.

셋째로, 재분배를 토지조세의 주요 과제로 볼 때, 양도소득세 등 자본이득의 일정부분을 직접 환수하는 수단을 강화해야 한다. 그 방법으로는 세원포착율을 높이고 부동산평가를 개선하며, 비과세·감면을 축소하여 과세베이스를 확대함으로써, 명목세율을 낮추면서도 세제를 강화해 가는 것이 바람직하다.

넷째로, 취득 및 보유단계의 조세로 부터는 지가안정 등 토지정책적 목표를 축소하고 지방재정의 필요에 부응하는 방향으로 개편해 가되, 과표현실화에 따르는 세제개편을 제도정비의 기회로 활용하는 것이 바람직하다.

다섯째로, 또한 납세자간의 형평을 위하여 정책수단들의 통합 또는 조정이 필요하다. 예컨대, 개발이익환수를 위한 각종 조세 및 부담금간의 상호 공제조항을 개선하고, 비업무 토지등에 대한 중복규제를 완화하는 것이 필요하다.

여섯째로, 조세의 원활한 작동을 위해 요구되는 부동산정보의 관리체계는 80년대 말 이후 많이 개선되었으나, 더 많은 관심과 투자가 요구된다. 공시지가제도의 시행 및 이에 기반을 둔 조세의 운용, 토지대장 전산화, 부동산 등기의무제의 시행, 그리고 부동산실명

제 등이 그간의 성과라고 한다면, 향후 과제는 동기전산화, 부동산정보체계의 연계 또는 통합운용, 공시지가제도의 지속적 발전, 세원포착률 제고를 위한 부동산 거래제도 개선 등일 것이다. 마지막으로, 현재 대부분의 부동산조세는 토지와 건물을 분리하여 과세한다. 이에 따라 시가와 조화되지 않는 세부담으로 형평의 문제가 발생하는 예가 많으므로 장기적으로 토지와 건물을 합하여 과세하는 방안을 모색하는 것이 필요하다

2. 課標現實化와 綜合土地稅 改編

조세체계 개편의 일환으로 가장 논란이 큰 현안문제중의 하나가 종합토지세의 과표현실화 문제이다. 이 문제를 논의함으로써 앞서 제시한 세제 개편방향에 개별 세목에 대해 어떤 대안을 제시하는지를 예로 보이도록 한다. 綜合土地稅가 시행된 이래, 그 실효성에 강한 회의가 제기되고 課標를 현실화하는 문제에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 토지 소유자에게 부과되는 세액은 기본적으로 과표에 세율을 곱하여 산정된 액수인데, 세법에 규정된 명목세율이 아무리 높더라도 과표가 時價에 비해 낮아서 실질세율이 명목세율로부터 크게 괴리되었기 때문이다. 그러나, 현행 과표가 낮다는 문제보다는 지역별, 용도별, 필지별로 과표현실화율의 편차가 크다는 문제가 보다 더 중요한 것이다. 모든 토지의 과표가 균일하게 낮다면 세율을 조정하여 세부담의 경중을 결정할 수 있는 것이나, 필지별로 과표현실화율이 다르다면 그러한 선택이 불가능하기 때문이다. 이에 따라 7차 경제사회개발계획 및 신경제 5개년 계획에서는 과표현실화율의 격차를 줄이는 것을 최우선으로 추진하고 이후 세율구조와 함께 과표현실화율의 목표를 결정하도록 계획하였다. 즉, 과표현실화율의 최저한도(93년 20%, 94년 25%, 95년 30%)에 미달하는 필지들의 課標를 대폭 올렸으며 지가하락에 힘입어 1995년 현재는 전국평균 과표현실화율이 31.5%에 달하고 있다.

〈표 4〉 과표현실화계획 및 실적

(단위:%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995(P)
과표인상율	50.6	27.0	27.0	20.8	21.2	11.5
과표현실화율	15.0	15.3	17.3	21.3	26.9	30.0
실효세율	0.05	0.05	0.06	0.08	0.10	0.12

주: 실효세율 = 종토세 세액 / 토지시가(공시지가 기준)

▶ 자료 : 경제기획원(1994)

평균 과표현실화율이 얼마이든간에 그 비율이 필지간 같도록 하는 노력은 꼭 필요하

다. 그 이후에는 과표가 낮더라도 세율을 올려서 세부담을 증가시킬 수 있으므로 과표현실화를 자체는 중요한 논점이 아니며, 중요한 것은 계층별 세부담을 어느 정도로 할 것인가의 문제이다. 그간의 과표현실화 계획추진 및 이에 연계된 종합토지세 개편논의에서 이 문제는 여러번 쟁점이 되었지만, 아직도 계층별 세부담의 목표수준을 정하는 데 있어 따라야 할 객관적인 기준이 확립되었다고 보기는 어렵다. 토지정책적 관점에서 종합토지세(보다 정확히는, 각종 부가세를 포함한 토지보유과세)의 부담수준을 정하려고 할 때 여러 기준을 생각해 볼 수 있다. 토지로 부터의 수익이 여타 금융자산과 유사해지도록 보유과세 세율을 올리려 할 수도 있다. 토지보유세를 귀속임대료 소득에 대한 세금으로 보고 그 실질세율이 금융자산 이자에 대한 소득세율과 비슷한 수준이 되어야 한다는 기준을 제시하는 예도 있다.⁵⁾ 이런 다양한 대안들은 각각 그 나름대로의 문제를 안고 있다. 기본적으로 “보유과세 인상 → 토지보유의 상대적 수익성 감소 → 토지수요 감소 → 토지가격 안정 내지 하락”이라는 인과관계를 추구하는 여러 대안들은 목표로 하는 세율이 지가상승률에 따라 달라져야 한다는 기술적인 문제를 가지고 있으며, 역사적인 수치들을 대입하여 계산해 볼 때 현재의 실효세율에서 10배 내지 그 이상의 세부담 증가가 필요하다는 결론을 얻는다(줄고, 1992). 아마도 토지소유분산이라는 종합토지세 도입목적의 실현하기 위해서는 세부담이 수십배 이상 증가해야 할 것이다.

이론적으로 “다른 조건이 다 같을 때” 토지보유세 인상은 지가를 하락시킨다. 그러나 지난 수십년간 “다른 조건”에 해당하는 경제성장 및 산업화, 인구규모와 분포, 각종 개발사업 등이 끊임없이 진행되었으며 앞으로도 그럴 것이다. 토지보유세는 현재 실효세율이 0.03%에 불과하므로(이성욱·현진권, 1993), 10배 내지 그 이상 인상된다 해도 토지소유자의 행태에 큰 영향을 미치지 못한다. 1974년 부터 1995년까지의 22년간 지가상승률은 전국적으로 평균 146%, 서울지역은 평균 18.1% 였으므로, 토지를 거래하고 보유하는 사람들은 장기적으로 최소한 10%이상의 지가상승을 기대하고 행동할 것이다. 보유과세를 10배 올려 수익률을 0.3% 떨어뜨린다고 해도 다른 자산과 비교한 토지의 상대적 수익률은 여전히 높은 것이다. 더욱이, “다른 조건”이 약간만 변해도 세부담 증가를 충분히 상쇄하는 것이 가능하므로 토지소유자들은 토지세 부담 보다는 여러 다른 요인들에 의해 토지보유 여부를 결정지을 것이다. 결국 토지보유세에 지가안정, 소유분산 등의 토지정책적 목표를 실행시키는 것은 어렵다. 만약 이런 목적으로 과표현실화의 목표수준을 정하고 세제를 개편한다고 할 때, 감당하기 어려운 정도의 조세저항이 일어날 것은 명백하다.

이상의 이유들로 인해, 개별필지간 과표현실화율의 균형에 도달한 후 종합토지세제와 과표현실화 문제에 대해 그 이상 아무런 조치도 취하지 않고 현상유지를 하는 것이 한가지 유력한 대안일 수 있다. 후술하는 바와 같이 종합토지세가 여러 문제들을 가지고 있

5) 이 의견은 한국조세연구원의 세계개혁의 과제와 방향에 관한 정책토론회(1993. 4. 30)에서 제시된 제안이며, 동 연구원의 시안에서는 이에 근거하여 종합토지세 실효부담을 기준이 설정되었다.

지만, 그렇다고 형평성이나 효율성의 관점에서 치명적인 약점을 가지고 있다고 보기도 힘들기 때문이다. 특히 대인합산 누진과세에 따르는 문제들은 실제효과야 어떻든 과다보유자에게 증과세하고자 하는 의지의 표현이라는 상징성을 위해 치루는 대가로 생각할 수도 있다.

그러나, 만약 어떤 계기에 과표현실화계획나 종합토지세제에 대해 개편이 필요하다는 공감대가 형성된다면 세제가 가진 여러 문제들을 해결하는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 이때 종합토지세를 토지정책수단으로 보다는 지방 자주재원의 확충대안으로 보는 접근법이 바람직하다. 세제가 달성할 수 없는 목표를 더 이상 추구하지 않는다면 비업무용 토지 등에 대한 증과세 및 실수요용 토지의 경과세 구조를 탈피하고, 정률과세에 가까이 갈 수 있을 것이다. 또 종합토지세가 대인합산 누진과세로 행정비용이 크고 납세자의 불편을 초래하기 쉬우며, 중앙의 과표합산 및 배분으로 지방세의 성격을 상실하고 있다는 문제도 해결되어야 한다.

신경제 장기구상 세계부문작업반은 종토세를 정률세율의 지방토지세와 누진세율의 (신)종합토지세로 2분화하여 토지정책목표 추진기능과 지방의 자주재원 확보기능을 나누자고 제안하였다(한국조세연구원, 1996). 그러나, 분리된 신종합토지제도 앞서 논의한 이유들로 인해 토지정책목표 추진의 수단이 되기 어려울 것으로 예측되며, 따라서 종합토지세를 개편한다면 이를 정률의 지방세로 환원하는데 그치는 것이 바람직하다. 이 경우, 세율 및 과표에 관련된 지방정부의 권한을 대폭 확대하되 실효세율 수준을 지방의 자주재원 확보노력의 지표로 활용하여 지방교부세 배분산식에 반영하는 것이 좋을 것이다. 결론적으로, 토지보유세의 부담을 올려가는 것이 타당하다. 다만, 그 목적을 지방 자주재원 확대라는데 두고 현 세제의 투기억제조항들을 대폭 삭제하여 보다 단순한 세제로 만들어 가야 할 것이다.

3. 土地規制緩和의 持續과 補完

가. "정책적 규제"의 재검토

정부의 규제완화 노력이 한계를 갖는 이유를 규제를 담당하는 조직의 利害關係에서만 찾은 것은 편협한 발상이다. 오히려 정부가 내세우던 명분이 국민에게 수용되고, 형성된 여론의 힘이 다시 정부의 운신의 폭을 제약하는 측면이 더욱 중요한 것이 아닌가 한다. 수도권 인구집중 억제, 농지보호, 그린벨트 유지 등과 같은 문제를 다름에 있어 정책기조의 변화는 엄청난 논란을 야기할 것이 자명하다. 따라서 정부의 규제완화 조치들이 이들 "정책적 문제"를 다름에 있어 소극적일 수 밖에 없었다. 그러나 이들 정책적 규제에 대한 지지여론이 높은 한가지 이유는 규제의 機會費用이 이해되지 못하고 있기 때문이다.

일례로, 왜 우리나라의 소득대비 주택가격이 다른 나라들에 비해 높아야 하는가? 왜 많은 국민들이 단칸방이나 지하 셋집 신세를 면하지 못하는가? 왜 대문열고 나가서 변변한 공원하나 없어야 하는가? 왜 직장에서 먼 위성도시에서 고단하게 출퇴근 해야하며 전철 등 기반시설 투자비를 과도하게 부담해야 하는가? 이 문제들의 배후에 그린벨트 제도가 있음이 이해되면 보다 과감한 규제완화 대안이 채택될 수 있을 것이다. 토지이용 및 개발을 제약하는 몇몇 중요한 정책들을 원점에서 다시 생각해 보는 것이 다음 단계의 규제완화를 위해서 필수적이다.

나. 규제방식의 재검토

또한 규제방식에 대해서도 재검토가 필요하다. 일례로, 많은 토지이용 규제들은 개발토지의 용도와 면적, 개발토지의 수요자를 차별한다. 일정면적이하의 토지개발은 더 큰 개발사업보다 비교적 용이하게 추진될 수 있으며, 공장입지는 해당 공장의 업종에 따라 또 대기업이나 중소기업이냐에 따라 신증설에 관련된 규제가 다르다. 이러한 규제방식은 일정한 전제를 깔고 있다. 즉, 두개의 작은 공장은 하나의 큰 공장보다 오염물질의 배출이 작을 것이라거나 9천평 규모의 택지개발 두 건에 의한 기반시설 소요가 하나의 1만8천평 택지개발보다 작다는 등의 가정이 그 것이다. 명백히 이 전제는 옳지 않다. 오히려 수도권 신도시건설의 경험은 하나의 대규모 개발사업이 다수의 소규모 개발사업에 기대할 수 없는 利點, 즉 다양한 기반시설의 건설에 필요한 재원을 조달하여 양질의 주거환경을 조성할 수 있게 한다는 점을 보여 주었다. 분당의 예를 들면, 대규모 개발에서 발생하는開發利益이 서울과 연결되는 전철건설, 두개의 새로운 도시고속도로 건설 및 기존 도로의 확장, 폐수처리시설 설치(국가나 지방자치단체의 예산에 의존하지 않고) 가능하게 하였다. 만약 소규모개발을 여러 곳에서 추진하였다면 어느 한 곳에서도 분당과 같은 수준의 기반시설 건설이 불가능하였을 것이며 궁극적으로 국가나 지방자치단체에 과중한 부담을 지었을 것이다. 기반시설 투자비 이외에도 개발과정에 대한 통제, 개발형태의 결정, 그리고 도시의 장기적 自足性 확보 등의 측면에서도 대규모 개발이 우월하다.

4. 土地去來 申告, 許可制의 廢止

토지거래 허가제는 지방공무원들의 일상적인 이권에 불과하다. 신고, 허가과정에서 국민들이 겪는 불편과 부조리가 토지정책, 더 나아가 정부에 대한 불신의 원천이다. 비록 현재의 시장이 여러 비정상적인 요소들을 가지고 있지만, 이를 교정하는 것은 정상적인 조세나 규제로 해야 한다. 신고, 허가제는 원리적으로 불필요하고 다른 제도들과 중복되기 때문에 실익없이 부조리의 원천이 되고 있으며, 특히 실명제 도입이후에는 더욱 무의미 해졌다. 토지거래 신고, 허가제는 즉시 폐지하여야 할 것이다

VI. 結 論

우리는 시장의 효율성에 대한 원론적 논의로부터 출발하여 현행 토지제도들이 가진 반시장적 요소들의 일부를 분석, 비판하였다. 그 대부분은 투기를 억제하면 지가안정을 이룰 수 있고, 토지문제가 근본적으로 해결된다는 잘못된 생각에 기인하고 있다. 공급이 부족한 용도로 토지의 용도가 변경되거나, 주변에 기반시설이 설치되거나, 인구증가 및 산업발전에 따라 주변여건이 개선되는 등등의 여러 환경에서 지가는 오를 수 밖에 없고 이에 따라 세입자 등 일부의 국민이 불이익을 받게 된다. 또 지가상승 과정에서 일부의 시장참여자는 납세등 사회적 책임을 다하지 않고 거액의 이득을 본다. 이런 문제들에도 불구하고 토지시장이 제대로의 기능을 못한다는 증거는 없다. 투기는 행위자체를 억제하기 보다 그 과실을 사회적으로 환수하는 방법으로 대처해야 할 것이며, 이를 위해 왜곡된 토지세제의 정비가 필요하다. 아울러, 지가상승의 근본원인이 되고 있는 인위적 요소들의 제거가 중요한 과제이다.

〈참고문헌〉

1. 김정호, "미개발토지 증과세에 대한 분석적 접근", 「한국경제연구」, 4권 2호, 1990. 12.
2. _____, "투기억제는리 비판", 「규제완화」, 한국경제연구원 규제완화연구센터, 1994. 여름.
3. 손재영, "토지보유과세 강화의 당위성에 대한 검토", 「한국개발연구」, 제14권 3호, 1992 가을.
4. _____, "우리나라 토지정책의 전개과정과 평가", 손재영 편, 「토지시장의 분석과 정책과제」, 한국개발연구원 연구논문집 93-02, 1993.
5. _____, "규제완화이후의 토지정책과제", 「국토계획」, 제 31권 제2호, 1996. 4.
6. 윤주현, "분양가격규제 및 완화의 시장파급효과", 「국토정보」, 1993. 4.
7. 이성욱·한상국·최명근, 「토지세제의 평가와 향후 정책방향」, 한국조세연구원, 1993.
8. 이성욱 현진권, 「토지과표 공시지가전환에 따른 토지관련 지방세제 개편방향」, 한국조세연구원, 1993. 12.
9. 임덕호, "주택분양가규제의 경제적 비효율성에 관한 연구", 「주택연구」, 제1권 제1호, 1993. 4.
10. 토지공개념 연구위원회, 「토지공개념 연구위원회 최종보고서」, 국토개발연구원, 1989.
11. 한국조세연구원, 「조세제도 및 조세행정의 개선방안」, 공청회자료, 1996. 5. 9.

12. Kim, Chung-ho, "Urban spatial growth, urban spatial structure and urban vacant land", *The Korea Journal of Regional Science*, Vol. 4, No. 2, 1988.
13. Prest, A. R., *The Taxation of Urban Land*, Manchester University Press, 1981.
14. Whitehead, C. M. E., "The rationale for government intervention", in H. Dunkerley ed., *Urban Land Policy: Issues and Opportunities*, Oxford University Press, 1983.