

한국적 상황에서 부동산보유세의 한계와 대안으로서 토지배당

남기업(토지+자유연구소 소장)

1. 부동산보유세의 중요성

한국 사회에서 부동산은 불평등과 비효율과 환경파괴의 주범이다. 2021년 개인의 토지 소유 지니계수는 0.812이고 면적으로는 심지어 0.916이다. 국민 절대 대다수가 소작농으로 초근목피로 연명했었던 해방 직후에 지니계수가 0.73였으니 토지 소유 불평등은 당시보다 더 심해졌다는 것을 뜻한다. 15년(2007~2021년)간 부동산 불로소득이 GDP 평균 17.0%(2021년 461.6조 원)에 이른다. 그렇다. 토지를 포함한 부동산이 불평등의 주범이다.

사용하지 않은 부동산을 보유하려는 이유는 초과이익, 즉 불로소득에 있다. 물론 사용하는 부동산에도 불로소득에 대한 동기가 포함되어 있다. 집을 7채 가진 사람 예를 들어보자. 거주용 주택은 하나로 족한데 왜 6채를 초과로 소유하고 있을까? 일주일 내내 집을 바꿔가며 살려고 하는 걸까? 아니다. 우린 그 이유를 알고 있다. 생기는 게 있기 때문이라는 것을. 은행에 예금하는 것보다 더 많은 이익이 예상되기 때문이라는 것을. 반면에 7대의 자동차를 소유한 사람은 다른 곳에 투자했을 때 기대되는 수익보다 높기때문에 소유하는 것은 아니다. 왜냐면 시간이 지나면서 자동차값이 떨어지기 때문이다. 한마디로 말해서 돈이 안 된다. 7대의 자동차 소유는 명백하게 ‘취향’ 때문이다.

그러나 주택, 정확히 말해서 토지는 다르다. 내가 사용하지 않아도 빌려주면 임대료를 받을 수 있고 팔면 샀을 때보다 더 많은 돈을 벌 수 있다. 그런데 이런 불로소득이 생기지 않으면, 돈이 되지 않으면, 가격이 여간해서 오르지 않으면 꼭 필요한 부동산만 보유하려고 한다. 매매차익도 별로 안 생기고 타인에게 빌려줘도 다른 자산에 투자했을 때의 수익률과 비슷하면 사용하지 않을 부동산을 보유하려 할까? 물어보나 마나다.

보유세가 가장 중요한 이유는 이 세금이 불로소득 규모에 가장 큰 영향을 주는 세금이기 때문이다. 다른 말로 하면 보유세가 부동산으로 얻을 수 있는 수익의 규모에 가장 큰 영향을 끼친다. 왜 그런지 좀 더 자세히 설명해보겠다.

우리가 알고 있듯이 어떤 자산에서 발생하는 소득은 그 자산에서 얻을 수 있는 수입에서 그 자산을 운용하는 데 들어가는 비용의 차, 즉 ‘수입-비용’이다. 그러면 부동산을 통해서 얻을 수 있는 수입은 무엇인가? 그것은 보유하는 동안의 임대소득¹⁾과 시장에 내다 팔 때의 매각수입의 합이다. 여기서 임대소득을 지대라고 부를 수도 있다. 그러면 비용은 무엇인가? 부동산을 사들일 때 들어가는 매입가와 보유기간 동안의 이자다. 물론 자기 돈으로 부동산을 매입한 사람은 이자가 발생하지 않는다. 그러나 부동산을 매입했다는 것은 그 돈을 다른 곳에 투자했을 때 얻을 수 있는 이익을 포기한 것이기 때문에 이자는 ‘비용’이 된다. 이것을 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 \text{부동산 불로소득} &= \text{수입} - \text{비용} \\
 &= (\text{매각가액} + \text{보유기간동안의 임대소득}) - (\text{매입가액} + \text{매입가액의 이자}) \\
 &= (\text{보유기간동안의 임대소득} - \text{매입가액의 이자}) + (\text{매각가액} - \text{매입가액}) \\
 &= \text{이자를 공제한 임대소득} + \text{매매차익}
 \end{aligned}$$

그런데 만약 해마다 부과하는 보유세를 강화하면 어떻게 될까? 소유자 입장에서는 보유 비용이 증가하는 것이니 결국 누리는 임대소득의 규모가 줄어들게 된다. 그런데 여기서 흥미로운 것은 이렇게 되면 매각가액이 매입가액에 수렴하는 상황이 발생할 수도 있다는 점이다. 다시 말해서 보유세를 충분히 강화하면 매매차익이 거의 발생하지 않을 수도 있다는 것이다.

이게 무슨 소린가 할 수 있어서 좀 더 자세히 설명해본다. 쉽게 이해하기 위해서 어떤 사람이 은행에서 10억 원을 연 2%로 대출받아서 부동산을 매입해서 임대했다고 가정해보자. 이 사람이 이렇게 한 이유는 최소한 다른 데에 투자했을 때보다 부동산으로 더 많은 수입을 올릴 수 있다고 생각하기 때문이다. 이 사람에게 비용은 매입가액 10억 원과 매년 발생하는 이자 2,000만 원이다. 여기에 매년 건물 관리에 200만 원이라는 비용이 투입된다고 하자. 부동산 수입은 보통 임대 가치가 최소 연 3%가 넘는다는 걸 가정해서 연 3,000만 원의 수입이 생긴다. 이렇게 되면 매년 생기는 소득은 800만 원(=3,000-2,000-200)이 된다.²⁾ 그러나 인구가 증가하고 경제가 성장하거나 매입한 부동산의 위치가 좋아지면 재계약할 때 임대료를 올려 받을 수 있으므로 임대소득은 계속 증가한다. 예를 들어 2년 후에는 1,800만 원

1) 5장에서 다뤘듯이 임대소득에는 자기 소유 부동산을 이용하는 사람이 누리는 소득도 임대소득에 속하는데, 이것을 자기 자신에게 귀속된다는 의미에서 ‘귀속’ 임대소득이라고 부릅니다.

2) 물론 은행 대출받지 않고 자기 돈으로 매입했다면 임대소득은 2,800만 원(2,000+800)이 됩니다.

(=4,000-2,200)이 생길 수 있다. 이렇게 되면 부동산가격은 어떻게 될까? 10억 원을 넘어 계속 오르게 된다. 가격이 오르는 이유는 그 부동산을 소유하고 있으면 임대 수입이 계속 증가하기 때문이다.

바로 여기에 보유세가 부과된다고 하면 어떻게 될까? 보유세가 부과되면 임대소득이 줄어든다. 왜냐면 보유세가 소유자 쪽에서는 비용이기 때문이다. 비용이 증가하면 소득이 줄어드는 것은 정한 이치요. 그런데 보유세를 대폭 강화하면 어떤 일이 일어날까? 비용이 증가하여 임대 수입이 더 줄어들어 은행 이자에 근접하면 부동산 가격도 10억 원 가깝게 된다. 어떤 자산을 소유하고 있을 때 그 자산에서 매년 2,000만 원의 수입이 생기고 은행 이자가 2%라고 한다면 그 자산은 10억 원이 된다. 보유세의 이런 원리 때문에 보유세가 임대소득인 불로소득을 ‘환수’ 하고 매매차익인 불로소득을 ‘차단’ 한다고 하는 것이다.

그런데 혹자는 매매차익에 부과하는 양도소득세(이하 양도세)를 대폭 강화해서 매매차익을 누리지 못하게하면 간편하지 않겠냐고 할 수 있어서 이것도 생각해볼 필요가 있다. 그러나 양도세는 소유자로 하여금 보유 부동산의 매각을 꺼리게 만들어 거래를 위축시키는 부작용을 낳는다. 매매차익을 누리지 못하니 차라리 보유하고 있다가 지금까지 그래왔듯이 정권이 바뀌어 양도세를 완화하면 그때 판다는 전략이다. 그런데 시장에 활기가 넘치게 하려면 필요한 사람이 쉽게 사고 불필요한 사람이 빨리 팔아야 하는데, 양도세 강화는 이에 거스른다. 그리고 부동산가격이 상승하는 투기 국면에서는 파는 사람의 힘이 세기 때문에 양도세 부담을 사는 사람에게 떠넘겨서 가격상승이 가속화되는 부작용을 낳기도 한다. 반면 보유세 강화는 양도세처럼 거래를 위축시키는 부작용을 발생시키지 않고 여간해서 다른 사람에게 세금을 떠넘기기도 어렵다. 게다가 소유한 부동산을 놀리거나 방치하지 않고 효율적으로 사용하도록 유도한다. 방치하면 손해이기 때문이다.

2. 토지보유세 강화의 역사

부동산을 과다하게 보유한 개인과 법인은 소수이지만 막강한 경제력을 가지고 있고 선출직 공무원이 되기도 하며 인적 네트워크와 경제력으로 언론사와 학계에 엄청난 영향을 미친다. 언론사 광고의 상당 부분이 건설회사 아파트 분양 광고이기 때문에 언론사는 이들의 이해관계를 대변한다. 심지어 언론사주가 어마무시한 땅 부자이기도 하다. 예를 들어 더불어민주당 김의겸 의원에 따르면 한국에서 가장 막강한 영향력을 가지고 있는 조선일보와 사장 일가가 보유한 토지는 약 38만 평, 공시지가

기준으로 4천 800억 원이고 시세로 계산하면 2조 5천억 원 상당이라고 한다(연합뉴스 2021. 9. 16).

우리나라의 토지보유세 강화의 최초 시도는 1973년 3월 12일 법 개정으로 볼 수 있다. 1970년대 초 경부고속도로 건설과 영동지구(강남) 개발, 그리고 중화학공업화 정책 추진으로 포항, 울산, 마산 등을 개발했는데, 이런 일련의 과정으로 전국적으로 토지 투기가 일어나자 이것에 대한 대안으로 토지보유세 강화가 제출한 것이다. 그러나 보유세 강화의 대상은 모든 토지가 아니라 일부 토지다. 기업의 비업무용 토지, 별장과 골프장과 같은 사치성 토지를 다량으로 보유하고 있는 것은 투기 목적이므로 보유를 억제하겠다는 것이 핵심이다. 그리하여 비업무용 토지에 대해서는 일반 토지의 두 배나 되는 0.4%의 세율을, 별장에는 0.6% 이내의 세율을, 골프장에는 0.4% 이내의 세율을 부과했다(전강수 2011, 86).

그러나 여기에는 두 가지 문제가 있었다. 하나는 세금 부과할 때 쓰이는 과세표준 가격이 실제 가격보다 너무 낮다는 것이다. 예를 들어 시장에서 거래되는 가격은 10만 원인데, 공시지가를 1만 원으로 평가하는 식이다. 이렇게 하면 보유세 부담은 1만 원에 세율 0.4%를 적용하는 것이니 고작 40원이 되는 것이다. 세율은 0.4%이지만 실효세율, 그러니까 시가 대비 보유세 비율이 0.04%밖에 되지 않는다는 것이다. 그뿐이 아니다. 비업무용 토지라는 기준도 애매모호하다. 비업무용 토지라는 것은 말 그대로 사업에 사용하지 않는 토지, 놀리는 토지로 이해되지만, 실제로 업무용/비업무용 구분은 쉽지 않다. 업무용임을 입증하기 위해 허름한 창고를 지어놓는 경우도 허다하다. 또 전 국토에서 별장과 골프장 토지의 규모는 매우 작다. 당연히 전체 토지에서 보유세 증과세 대상 토지의 비중이 미미할 수밖에 없고 제대로 된 효과를 거두기가 어렵다.

이후로도 1974년 12월 27일에, 1978년 12월 6일에 토지보유세를 누진적으로 강화하고, 1986년에는 읍 단위 이상의 도시계획구역 내 개인이 보유한 공한지(놀리는 땅)와 회사가 보유한 비업무용 토지를 개인·법인별로 합산해서 부과하는 ‘토지과다보유세’를 신설했는데, 여기서 중요한 것은 ‘인별’ 합산이다. 그 이전까지는 토지별, 즉 물건별로 보유세를 부과했다. 반면 토지과다보유세는 개인 혹은 법인이 보유한 토지를 모두 합해서 부과하니 과다보유 개인이나 법인에게는 큰 부담이 아닐 수 없다. 그러나 토지과다보유세의 대상은 전 국토의 1%도 안 될 정도로 과세 대상의 규모가 미미했고 그런 까닭에 투기 차단과 소유 편중 완화라는 목표를 달성하기는 불가능했다(하능식 2015, 21).

물론 그렇게 해서 토지보유세 실효세율은 높아지기는 했다. 그러나 1989년 민간이 보유한 전체 토지에 대한 토지보유세의 평균 실효세율은 0.02%에 지나지 않았다.

이는 당시 주요 선진국들인 오스트레일리아(2.54%), 네덜란드(0.58%), 덴마크(0.92%), 뉴질랜드(1.00%), 영국(1.80%), 미국(1.73%), 스웨덴(0.40%)과 비교해보면 얼마나 낮았는지 알 수 있다(이진순 1995, 31).

일부 토지에 토지보유세를 부과하는 것으로만 투기를 막을 수 없다는 걸 경험한 정부는 이제 토지를 과다하게 보유한 자에게만 무겁게 부담할 것 아니라 토지보유자 전체에게 보유세를 강화하는 구상을 하게 되는데, 그것이 바로 1989년 12월에 도입된 종합토지세다. 이른바 3저 호황과 올림픽 특수로 1980년대 말 전국적으로 토지투기가 기승을 부리자 토지공개념에 대한 요구가 비등했고 정치권은 이를 외면할 수 없었던 것이다. 하여 당시 여당인 민정당은 일부 토지에 적용하는 준조세 성격의 토지공개념 3법, 즉 택지소유상한제와 토지초과이득세와 개발부담금제를 도입하고 모든 토지에 적용하는 토지보유세인 종합토지세를 도입하기에 이른다. 좀 더 풀어 설명하면 택지소유상한제를 통해 택지를 과도하게 소유하지 못하도록 하고, 개발부담금제를 통해 개발지역 내의 땅값 상승분을 환수하고, 토지초과이득세를 통해 개발지역 인근의 땅값 상승분을 환수하겠다는 것이며, 거기에 더하여 모든 토지에 보유세를 강화하여 망국적인 토지투기를 차단하겠다는 것이다. 이렇듯 종합토지세는 우리나라 모든 토지에서 토지보유세를 강화한 최초의 시도라고 할 수 있다.

이렇게 종합토지세는 말 그대로 모든 토지를 종합해서 보유세를 부과하겠다는 것이다. 그렇다면 개인은 개인별로, 회사는 법인별로 보유하고 있는 모든 토지를 합산해서 보유세를 부담시켜야 한다. 만약 개인 홍길동이 자기 집도 있고 건물도 있고 농지도 있으면 집이 깔고 있는 땅과 건물이 깔고 있는 땅, 그리고 농지 세 가지를 모두 합해서 세금을 부과해야 한다는 것이다. 그런데 종합토지세는 그렇게 하지 않았다. 보유세 부담을 낮춰주려는 꼼수를 부렸다. 당시 종합토지세를 맡았던 주무 부서는 종합토지세의 부담을 낮추기 위해 주택이 깔고 있는 토지와 나대지를 종합토지세의 ‘종합합산대상’으로 묶었다. 또한 상가업무용 빌딩이 깔고 있는 토지를 종합토지세의 ‘별도합산대상’으로 묶었다. 즉, 종합합산대상과 별도합산대상으로 나누고 그 범주에 속하는 것만 합해서 부과했다. 또한 논과 밭과 과수원, 목장용지 및 임야, 골프장 및 고급오락장용 토지를 종합토지세의 ‘분리과세’라고 부르면서 이것은 합치지 않고 물건별로 보유세를 부과했다. 그리고 세 가지 모두 다른 세율체계를 적용했다(이형구·전승훈 편 2003, 613-614). 명실상부한 ‘종합’이 아니었던 것이다.

모든 토지를 ‘종합’ 하지 않고 나누어서 ‘종합’ 하면 어떤 문제가 생길까? 땅을 골고루 소유한 개인이나 기업에게 큰 도움이 된다. 가령 어떤 사람이 주택이 깔고

있는 1억 원, 상가 10억 원, 농지 5억 원을 가지고 있다고 해보자. 명실상부한 ‘종합’ 이었다면 모두 합해서 16억 원(=1억 원+10억 원+5억 원)에 대한 보유세를 부담시킬 수 있는데, 분리해서 종합했기 때문에 1억 원 따로, 10억 원 따로, 5억 원 따로 세금을 부담시킨다. 세율이 똑같은 단일 비례세라면 분리해도 상관없는데, 누진세이기 때문에 분리하면 세 부담은 크게 줄어든다. 그뿐 아니라 자기가 소유한 토지가 세 부담이 낮은 대상에 속하도록 만드는 입법 경쟁이 벌어진다. 세 부담의 큰 순서는 ‘종합합산대상토지>별도합산대상토지>분리과세대상토지’ 순인데, 종합합산대상 토지는 별도합산에 포함되기 위해, 별도합산대상토지는 분리과세대상토지에 포함되기 위해서 노력을 한다. 이런 까닭에 종합토지세 신설된 1990년 이후 2014년까지 분리과세대상 20회, 별도합산과세대상 14회의 신설 또는 변경이 있었다(하능식 2015, 25~26).

물론 이와 같은 구조라도 토지보유세를 높이는 것이 불가능한 건 아니다. 여기에는 두 가지 방법이 있다. 하나는 세율을 계속 높이는 것이고 또 하나는 과세표준을 토지의 시장 가격에 가깝게 붙이는 것인데, 당시 종합토지세를 도입한 노태우 정부는 후자를 선택했다. 즉 세율은 고정한 채 당시 시장에서 거래되는 가격에 비해 턱없이 낮았던 과세표준을 계속 올리는 방법을 선택한 것이다. 당시에 과세표준은 다음과 같이 결정되었기 때문에 과표 현실화율을 계속 높이면 보유세 강화를 어느 정도 달성할 수 있다.

$$\text{과세표준} = \text{공시지가} \times \text{과표 현실화율}$$

그러나 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부도 이를 제대로 실행하지 못했다. 1990년 15%였던 과표 현실화율을 60%까지 높인다고 했지만 20%에 그치고 말았다.³⁾ 김영삼 정부는 100%까지 올리겠다고 했지만 30%에 머물렀고, 그 후 김대중 정부 때는 이 비율이 30% 전후를 등락했다(전강수·남기업·이태경·김수현 2008, 30).⁴⁾

그러던 중 참여정부에 들어와서 주택 중심으로 부동산가격이 폭등하자 토지공개념 실현 및 보유세 강화론이 다시 대두되었다. 한계가 많은 종합토지세를 가지고는 보유세 강화를 달성하기 어렵다는 걸 인지한 당시 정책팀은 주택에 초점을 둔 ‘국세’인 종합부동산세를 도입한다. 종합부동산세가 종합토지세와 다른 점은 지방세가 아니라 국세라는 점과 주택에 대해서는 토지와 건물을 분리해서 과세했는데 통합과세로 전환해서 세 부담을 강화했다는 점, 그리고 인별 합산이 아니라 세대별로

3) 과표적용률이란 정부가 평가한 공시가격으로부터 과표를 계산해 내기 위해 적용하는 비율을 가리킨다.

4) 세 부담이 상대적으로 낮은 분리과세대상 및 별도합산과세대상은

합산해서 과세했다는 점이다. 토지와 관련해서는 종합토지세의 틀을 그대로 이어받아 세대별로 주택을 합산하고, 종합합산대상 토지를 합산하고, 별도합산대상 토지를 합산해서 일정 가액 이상에만 누진적으로 부과했고 세율도 강화했다. 그러나 농지나 공장용지 등의 분리과세대상토지는 종합부동산세에서 제외했다.

또한 종합부동산세 세수 전액을 지방 교부세로 사용하게 했는데, 여기에는 두 가지 목적이 있었다. 하나는 국토균형발전이다. 중부세 대상자와 대상 부동산은 주로 서울과 수도권에 몰려 있는데 이들에게서 징수한 보유세 전액을 지방으로 분배하면 수도권 집중의 성과를 지방과 나누는 것이 된다. 두 번째는 보유세 강화를 후퇴시키지 못하게 한다는 목적이 있다. 국세인 종합부동산세를 후퇴시키면 지방재정이 줄어드는 것이므로 후퇴 시도를 지방정부가 적극적으로 반대할 것이라고 본 것이다. 당시 참여정부는 종합부동산세의 이런 성격을 근거로 헌법처럼 바꾸기 어렵다고 말했다.

나아가 참여정부는 과표 현실화율 100%를 달성하기 위해서 법에 명문화하기까지 했다. 즉 정권이 바뀌더라도 시행령으로 고칠 수 없도록 만들게 한 것이다. 그리고 또 하나, 공시가격 자체가 시장 가격과 괴리된 문제를 해결하기 위해 공시지가의 시가반영률도 계속 끌어 올렸다. 과표 현실화율과 공시지가의 시가반영률 강화는 모든 부동산을 대상으로 한 것이다.

이렇게 참여정부는 고가 다주택 및 부동산 과다보유 개인과 법인에게만 보유세를 강화한 것이 아니라 중저가 부동산에 대한 보유세를 강화하려 했고 이를 통해 당시 0.15 정도 되는 실효세율을 2017년까지 주택의 경우 보유세 실효세율을 0.61%까지 강화하려 했다. 참여정부는 이렇게 한계는 있었지만 모든 수단을 동원하여 후퇴가 어렵게 토지보유세 강화를 추진했다.

그러나 참여정부의 보유세 강화도 조세저항에 부딪혀 결국 좌초되고 말았다. 먼저 헌법재판소가 세대별 합산은 위헌이라는 ‘이상한’ 판결을 내린 것을 기회로 이명박 정부는 참여정부가 만들어 놓은 보유세 강화 계획을 무산시켰다. 과표적용률을 100%까지 점진적으로 끌어 올린다는 계획을 무산시키려 공정시장가액비율을 도입해서 비율을 고정시켰고 종합부동산세 대상을 축소하고 세율마저 낮춰버렸다. 이런 기조는 박근혜 정부에도 그대로 이어졌고, 부동산 투기가 기승을 부렸던 문재인 정부에서는 고가 다주택을 대상으로 강화했지만, 또다시 현재의 윤석열 정부가 과표 현실화율과 세율을 동시에 낮춰서 후퇴시켰다.

이렇게 우리나라의 보유세 강화가 1980년대 후반부터 꾸준히 제기되었지만, 아래

<표 1>가 보여주듯이 실효세율은 0.2%를 넘지 못하고 0.12~0.19% 사이를 오락가락하고 있다. 2018년 현재 캐나다 0.87%, 영국 0.80%, 일본 0.52%, 프랑스 0.50%, 미국 1.0% 이상, 넘는 것으로 알려져 있다.

<표 1> 부동산 보유세 실효세율 변화 추이(1995~2020)

연도	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2010	2013	2016	2017	2018	2019	2020	2021
실효세율	0.15	0.14	0.12	0.14	0.16	0.17	0.14	0.15	0.15	0.15	0.16	0.17	0.17	0.19

자료 : 1995~2020년 실효세율은 이진수(2021, 7)의 연구를 인용했고 2021년 실효세율은 채은동의 계산임을 밝힌다.

토지보유세 강화는 불로소득을 차단하기 때문에 불로소득을 환수할 필요를 줄인다. 매매차익을 줄여주기 때문이다. 불로소득이 발생한 후에 환수하는 것보다 발생하지 않도록 차단하는 게 더 중요하다. 그런데 앞서 보았듯이 토지보유세 강화는 쉽지 않다. 조세저항 때문이다. 참여정부는 후퇴를 막기 위해 지방의 기초자치단체에 분배해줬지만, 즉 후퇴에 시군구가 반대하도록 장치를 만들었지만 후퇴 시 시군구의 저항은 거의 없었다.

3. 토지보유세 역사에서 얻을 수 있는 교훈

토지보유세 강화를 둘러싼 지금까지의 역사를 살펴보면서 우리는 다음이 6가지 교훈을 얻을 수 있다.

첫째는 모든 토지를 합산하는 명실상부한 종합화를 해야 한다는 것이다. 토지의 용도와 무관하게 비슷한 가액을 보유하고 있으면 비슷하게 부담하는 수평적 공평성, 높은 가액을 보유하고 있을수록 더 높은 부담하는 수직적 공평성을 담보하도록 제도를 설계해야 하는데, 지금의 과세 구조는 여러 가지 땅을 골고루 가지고 있으면 보유한 가액이 같아도 실제 보유세액은 낮아지는 문제를 내장하고 있다. 주택이 깔고 있는 땅, 상가 빌딩이 깔고 있는 땅, 공장용지, 농지, 임야 등 모든 토지를 개인별로 혹은 법인별로 합산해서 누진적으로 과세하면 공평한 과세가 될 수 있다.

둘째는 보유세 강화는 국세를 통해서 해야 한다는 것이다. ‘보유세는 지방세’라는 주장이 있는데, 토지 가치의 발생과 상승 측면에서만 봐도 국세여야 하는 이유는 분명하다. 강남의 토지 가치가 높은 이유는 강남이 편익을 제공했기 때문이 아니라 중앙정부의 강남 중심정책 때문이라는 걸 우리는 잘 알고 있다. 혜택을 준 건 중앙정부이니 보유세 강화는 국세로 하는 것이 자연스럽다.

셋째는 장기계획을 수립해야 한다는 것이다. 보유세는 단번에 올릴 수가 없는 세금

이다. 중앙정부가 목표를 세우고 점진적으로 강화하는 방안을 제시해야 한다. 이와 관련해서는 참여정부의 경험을 참고할 필요가 있다. 참여정부는 최초로 장기 목표를 제시하고 추진한 정부이다.

넷째는 건물은 가볍게 토지는 무겁게 과세해야 한다는 것이다. 건물은 노동의 산물이고 토지는 주어진 것이기 때문이다. 오늘날의 토지가 있기까지 인간은 어떤 노동도, 어떤 비용도 투입한 적이 없다. 게다가 토지에 집중해서 부과하는 것이 효율적이다. 이런 까닭에 노벨 경제학상을 받은 윌리엄 비클리(William Vickrey)는 “부동산 보유세는 ‘최선’의 세금 중 하나인 토지보유세와 ‘최악’의 세금 중 하나인 건물보유세가 결합한 세금”이라고 한 것이다(Vickrey 2001).

다섯째는 고액·과다보유자만 강화하는 것이 아니라 모든 토지에 보유세를 강화해야 한다. 다시 말해서 저액·과소보유자에게도 보유세를 강화해야 한다는 것이다. 이것은 토지 가치는 공유되어야 하는 당위도 있거니와 그렇게 해야 실효세율을 높일 수 있기 때문이기도 하다.

마지막으로는 조세저항 극복 장치를 마련해야 한다는 것입니다. 서구 선진국에서도 보유세 실효세율이 추세적으로 낮아지는 이유는 토지세 혹은 재산세가 인기가 없기 때문이다. 토지보유세 강화는 토지 과다보유자는 물론이거니와 작은 액수를 부담하는 토지 과소 보유자들도 싫어할 수밖에 없고, 보유하지 않은 사람들, 다시 말해서 보유세와 무관한 사람들은 대체로 무관심하다. 부담하는 사람은 싫어하고 혜택을 보는 사람들은 무관심한 제도가 사회 전체를 이롭게 한다는 이유로 제도화된다는 것은 불가능에 가깝다. 윤리와 도덕으로, 당위로 접근하는 것은 한계가 크다. 언제나 그렇듯이 보유세 강화가 입법화되려면 적극적 지지는 필수다.

4. 대안으로서 토지배당제

이런 배경에서 나온 것이 바로 토지배당제다. 토지배당제는 개인별, 혹은 법인별로 보유한 모든 토지를 합산 과세해서 공평 과세를 확실히 확립하고, 국민 전체에게 배당하기 때문에 당연히 국세를 기본으로 해야 한다. 또 참여정부의 경험을 살려 과표 현실화율, 공시가격의 시가반영률 등을 활용해서 장기 목표를 세우고 꾸준히 강화할 수 있다. 또 토지배당제는 국민 대다수를 순수혜자로 만들어서 보유세 강화에 대한 적극적 지지를 만들어 낼 수 있다. 그리고 한번 도입되면 직접 체험을 했기 때문에 후퇴할 가능성도 매우 낮다. 토지배당제는 지방자치단체가 반대하는 것이 아니라 국민 개개인이 반대한다. 이렇듯 토지배당제는 토지보유세 강화라는 우

리 사회의 과제에 대한 최선의 응답인 것이다.

<참고문헌>

- 이진수. 2021. “OECD 주요국의 부동산 가격 및 보유세 추이.” <토지+자유 리포트 > 19호.
- 이진순. 1995. 『經濟改革論 : 한국경제의 선진화를 위한 새 정책 패러다임의 모색』. 비봉출판사.
- 이형구·전승훈 편. 2003. “조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가.” 한국조세연구원.
- 전강수. 2011. “공공성의 관점에서 본 한국 토지보유세의 역사와 의미”. <역사비평> Vol. 94. pp. 68~103.
- 전강수·남기엽·이태경·김수현. 2008. 『부동산 신화는 없다 : 투기 잡는 세금 종합부동산세』. 후마니타스.
- 연합뉴스 2021. 9. 16. “김의겸 “조선일보·사주 일가 부동산 시가 2조 5천억“
- Vickrey, William. 2001. “Site Value Taxes and the Optimal Pricing of Public Services“ in Giacalone, J. A. et al. eds.. *The Path to Justice: Following in the Footsteps of Henry George*. Blackwell Publishing.