

미국의 지방세 개혁

- 펜실베이니아주의 토지평가세 -

이 상 범

한국지방행정연구원 객원연구원

I. 서 론

미국의 경우 연방과 주, 지방의 3계층의 정부수준에서 세원의 분포는 일반적으로 연방은 소득과세, 주는 소비과세, 지방은 재산과세의 형태로 되어 있다. 미국 대부분의 지방정부들은 취약한 재정력을 보완하기 위하여 판매세(sale tax) 또는 소득세를 도입하는 형태의 조세 개혁을 서두르고 있다.

그러나 한편으로 펜실베이니아와 같은 주는 판매세 또는 소득세를 도입하는 방안 대신, 다른 각도에서 지방세 개혁에 대한 새로운 접근을 시도하고 있다.

재산과세는 일반적으로 두 가지 유형의 세원에 대하여 부과하고 있다. 하나는 건물 가치에 대해서이고 다른 하나는 토지가치에 대해서이다. 이러한 구별은 유인동기, 개발 그리고 경제적 결과에 분명히 다른 충격을 주기 때문에 중요한 의미가 있다. 즉, 재산세(건물) 부과를 줄이는 대신, 토지가치에

대한 과세를 강화할 경우 토지이용이나, 건물에 대한 개발 유인을 제공한다는 것이다.

이러한 형태의 조세제도 개혁 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 우리나라는 지난 기간 동안, 급속한 산업화와 도시인구의 집중으로 각종 토지와 관련된 사회문제가 발생함에 따라 이를 해결하고자 정부는 각종 토지구제 법률을 제정하였으며, 1989년 재산세 토지분의 조세를 따로 분리하여 종합토지세를 신설하였다.

이러한 종합토지세는 지방재정 수입목적과 토지투기억제 및 효율적 토지자원의 배분 목적을 실현함에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다.

그러나 현행 종합토지세는 형평성의 측면에서 심각한 문제점을 가지고 있다. 즉 실질적으로 토지의 가치가 상승했음에도 불구하고 턱없이 낮은 과표현실화율에 의해 많은 불형평성을 야기하고 있다. 누진과세체계 또한 90%이상의 납세자가 최저세율을 적용받

고 있어 최저세율의 적용범위가 과도하게 넓어 누진과세의 의미가 상실되고 있다. 정책당국도 이와 같은 종합토지세의 문제점을 인식하고 있으나 쉽게 수정하여 해결될 문제가 아니기 때문에 근본적인 해결책을 가지고 있지 못하고 있는 실정이다.

그러나 결국 종합토지세의 정책과세기능을 실현하면서 지방세수 증대라는 새로운 발상의 전환이 필요하다는 인식하에 미국의 새로운 조세 개혁의 일환으로 주장되고 있는 토지평가세에 대하여 알아보고 이에 대한 정책적 함의를 논의함으로써 지방재정력 확충이라는 문제에 다가서 보기로 한다.

II. 토지평가세에 대한 이론적 논의

1. 토지평가세의 개념

토지평가세는 토지의 임대가치에 과세하여 공공 세입을 증가시키는 조세로서 기존의 조세 구조에 새로운 세목을 추가시키는 작업없이 대체될 수 있는 장점이 있다. 올바르게 적용된 토지평가세는 주택, 교통, 도시 기반시설 투자 등 전체 사회적 경제적인 범위를 지원할 수 있으며, 토지와 관련된 경제적·사회적 병리를 합리적으로 개선하는데 공헌하는 기본적 재정 수단이다.

영국의 토지평가세는 토지의 각 필지별 가치를 정규적으로 평가하고 평가된 필지 가치의 비율에 따라 징수된다.

이와 같은 논의는 토지가 단지 위치(site)

를 의미할 뿐이지, 어떤 증진(improvements)을 의미하는 것이 아니다 라는 것이다. 다시 말해 건물, 농작물, 하수도, 또는 토지의 각 필지에서 수행되는 어떤 작업들의 가치는 일단 무시되고, 반면에 모든 이웃한 토지들이 동시에 평가된다. 그러므로 다른 조건이 같다면, 주택단지의 공터는 주택들에 의해서 야기된 인접한 위치로서 동일한 가치로 평가된다.

토지에 대한 평가는 토지평가 계획 규정 내 토지의 최유효이용 상태에 따라 시장 상황을 기반으로 이루어진다. 만일 토지의 이용에 대한 규제가 변경되면, 그 토지는 재평가되어야 한다.

현재 건물에 대한 조세를 줄이는 반면 토지가치에 대한 조세는 개발을 증가시키기 위한 방법으로 알려져 있다. 그러나 이러한 정책의 첫 번째 목적은 개발을 조장하기 위한 것이 아니라 오히려 개발의 편익이 광범위하게 공유되고 기존의 생태계는 가능한 한 가볍게 충격을 받게 한다는 마음가짐을 유지하는 것이다.

2. 토지평가세의 조세정책적 기능

1) 공공세입의 자연적 세원: 모든 토지는 지방정부의 자연적 세원이다. 그러므로 노동과 기업에 대한 기존의 과세가 감소될지라도 토지는 지방정부의 재원으로서 충분한 기여를 한다. 한편 토지의 자연적 특성으로 인하여 세원을 숨기거나 피하는 등의 과세이동을 할 수 없으므로 조세회피 또한 원천적으로 있을 수 없다.

2) 지방세입의 증가: 만일 지방정부가 노동, 건물 또는 기계, 그리고 공장에 대해 중과세를 한다면, 사람들은 경제적 활동을 자제할 것이고 지방세입의 감소가 일어날 것이다. 반대로 토지가 실제로 어떻게 사용되든지 관계없이 과세하는 조세는 현재 시장 가치를 기반으로 각 필지에 대한 독점적인 점유를 위해서 세금을 지불해야 한다. 그러므로 토지평가세는 본질적으로 새롭고 상이한 접근으로 지방정부의 세입을 증가시키며, 지방에 새로운 사업과 새로운 고용을 촉진시킬 것이다.

3) 경제적 한계 지역의 확장: 경제적 활동성은 인구의 주요 집중지와 거리에 의해서 지장을 받는다. 즉, 인구의 집중지와 동떨어진 지역에서는 경제적 활동이 좀처럼 일어나지 않는다. 그러나 토지평가세는 토지에 대한 가치가 거의 없거나, 아예 없는 곳이 없으므로, 중앙의 인구 집중지에서 멀리 떨어진 지역에서도 경제적 활동을 촉진한다.

4) 토지 개발 기능: 도시 지역에 토지를 보유하고 있는 토지소유주는 후일 개발의 이익으로 인한 시세차익을 위하여 토지를 유휴지로 방치하는 경우가 있을 수 있으며 이는 비정상적인 토지시장을 형성하게 한다. 따라서 토지평가세는 토지소유주에게 올바르게 토지를 개발하도록 종용하는 기능을 수행하게 된다.

5) 무질서한 도시확장과 투기방지: 토지에 대한 과세는 자본과 같이 토지를 생산하지 않음으로 해서 또는 조세관할권으로부터 토지를 이동시킴으로써 피할 수 있는 것이 아니다. 자본과는 달리 토지가치에 대한 조세

는 생산에 드는 비용이 아니라 토지투기를 억제하고 효과적인 토지이용을 촉진시키는 편익적 측면에서 사용자 수수료의 한 유형으로서 기능할 수 있다.

그래서 토지평가세는 투기적인 토지보유를 단념시키고, 황폐해진 도시내부지역은 적절한 이용으로 바뀌며, 녹지지역에 대한 건 축행위의 압력도 줄어들게 할 것이다.

3. 조세 형평성과의 관계

토지는 재화와 서비스와는 달리 생산에 필요한 비용이 들지 않는다. 만일 토지에 대한 충분한 공급이 어디에서나 이루어진다면, 그것을 사용하는 대가를 지불하지 않을 것이다.

그러나 실제로 토지는 생활, 업무 그리고 휴식 공간을 위한 지역사회의 경합적인 수요에 기인하여 항상 상대적 희소성을 초래한다. 그래서 토지 가치는 개인의 노력보다는 지역사회의 각종 요인적 특성에 의해 영향을 받는다. 이는 지역사회에 속하는 문제이며, 반대로 개인의 노력에 대한 보상은 단지 토지를 획득한 누군가에게서 기인하는 것이다.

그러므로 위치적 편익, 비옥성 또는 자연 자원 때문에, 몇몇의 토지 위치는 다른 지역의 토지에 비해 더 매력적이다. 이러한 특징에 대한 접근은 토지에 임대 가치를 부여한다. 이렇게 임대 가치에 의해 평가되는 토지 평가세는 그 범위내에서 형평성을 가진다.

Ⅲ. 펜실베이니아의 재산세 개혁

- 분리 세율 조세(Split-rate Tax or Two-tier Property Tax)

1. 펜실베이니아의 분리세율

펜실베이니아는 미국의 다른 주들과는 상이한 재산세 개혁을 시도하고 있다. 이러한 정책은 최근 미국에서 이루어지고 있는 개혁 방향과는 다르게 판매세 또는 소득세를 증가시키는 방안 대신에 재산세를 줄이는 방식으로 접근하고 있다.

재산세 개혁에 대한 펜실베이니아의 접근은 필라델피아의 도시재정위원회(The Committee on Banking, Finance and Urban Affairs of House of Representative)에 의해 만들어진 핵심 정책 사항이다.

이러한 정책은 현재 분리세율(split-rate) 또는 2중 재산과세(two-tier property tax)로 알려진 과세 방식을 통하여 토지 가치와 건물 가치간의 구별을 인지하는 것이다. 즉 건물에 대한 과세는 줄이는 대신 재산 소유자에게 소유 재산의 증진과 유지를 위해 건물을 건축하거나 개선 등의 인센티브를 부여하고, 토지가치에 대한 과세는 증가시킴으로써 토지투기를 단념하게 하고 개발을 조장하는 것이다.

현재 통계는 미국인의 가장 부유한 1%가 하위 90%보다 더 큰 부를 소유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 격차를 줄이기 위해 토지가치세는 제한된 자연적 자원으로 접근되어 사용자 이용료로 인식되며, 이를 통하여 부동산 시장에 대한 동기부여

와 개인적인 동기유인 그리고 빈부 격차의 완화 등을 통해 사회 응집력과 안녕을 조장하는 정책이다. 이러한 관점은 국가적 출혈을 줄이기 위해 많은 사회 서비스를 삭감하고 있는 시대적 요구와 맥을 같이하고 있다.

한편 공공재정정책적 측면에서 토지평가세는 건물에 부과되는 세의 경감으로 인해 주택 개선과 주택건설을 촉진하는 기능을 수행한다. 펜실베이니아의 경우 주택소유주의 85%가 이러한 혜택을 보고 있는 것으로 나타나고 있다.

조세 부담에 대한 이러한 변화는 도시 기반시설(예로 도로와 하수도)의 사용을 보다 효과적으로 증진시키고, 도시확산의 압력을 감소시키며 전체적으로 도시의 개발편익을 폭넓게 확산시키게 된다.

2. 펜실베이니아의 현황

현재 펜실베이니아의 15개의 도시들이 분리세율 정책을 실시하고 있다. 피츠버그와 스크랜튼은 1913년 이전부터 이러한 정책을 실시하고 있었으며, 그때부터 합법화를 위한 입법이 통과되었다. 펜실베이니아의 토지가치에 대한 조세 정책은 실제로 1980년대에 펜실베이니아 인디애나 대학의 교수였던 Steven Cord(현 메릴랜드 콜롬비아 경제학 연구센터의 소장)의 Johnny Appleseed 작업으로 시작되었다. 1993년, 주 하원의원인 Sue Laughlin에 의해 제안된 입법은 제3급 도시들과 공동경계선을 가지는 교육특별구(school district)에까지 분리세율 법안을 확대하였다. 그 이후 Ronald Buxton 하원

의원에 의해 후원되는 HB2093은 모든 교육 특별구에 이 법안을 확대하였다.

이것에 더하여 이러한 법안의 확장은 펜실베이니아 주에서 6개의 다른 법안에 영향을 미쳐 하원과 상원에 의한 쌍둥이 법안(Twin bills)은 거의 1,000여개의 자치도시에 분리 세율 정책에 대한 선택권을 주었다.

하원 Joseph Gladeck의 법안은 제1급과 제2급 도시에 이 법안을 확대하였다. 그의 조세자유개발지역법(HB1256)은 조세 자유 지역을 지명하기 원하는 자치도시에 대해서 분리세율 정책의 이용을 권고하였다.

<표 1> 펜실베이니아주 도시들의 Land Value Tax와 Building Tax의 상대적 비율

도시	Land Value Tax와 Building Tax의 비율(1996년)
Pittsburgh	5.61 대 1
Scranton	3.90 대 1
Harrisburg	4.00 대 1
Mckeesport	4.00 대 1
New castle	1.75 대 1
Washington	4.35 대 1
Duquesne	5.61 대 1
Aliquippa	16.20 대 1
Clairton	4.76 대 1
Oil City	1.23 대 1
Titusville	8.68 대 1

이러한 시스템을 운영하고 있는 도시들 간에는 토지가치에 대한 조세와 건물 가치에 대한 조세의 세율차이가 매우 크게 나타나고 있다. 예로, 아리큐바(Aliquippa)의

작은 도시는 건물보다 16배 더 무겁게 토지에 과세하고 있다. 토지에 대한 피츠버그의 세율은 건물보다 거의 6배 더 과세하고 있고, 티터스빌(Titusville)의 비율은 거의 1에서 9배 정도이며, 반면 하리스버그(Harrisburg)의 비율은 1-3 배 정도인데 곧 1-4로 변경될 것이다.

3. 분리세율 정책 결과

펜실베이니아의 분리 세율 정책의 대표적인 성공사례 도시는 피츠버그와 하리스버그가 있다. 따라서 이 두 도시를 검토해 봄으로써 분리세율정책을 어떻게 실시해 왔고 확장해 왔는지 검토할 수 있을 것이다.

피츠버그는 1913년부터 분리세율 정책을 시도해 왔는데, 토지평가세를 계속 확장하여 현재 재산세보다 거의 6배 이상 무겁게 과세하고 있다.

피츠버그는 미국의 여러 다른 도시와는 달리 보다 간결한 개발 유형을 보인다. 즉 토지 개발이 “장애물피하기식 개발(leapfrog development)”에 집중된 다른 도시의 경우에서 나타나는 현상인 도심을 가로지르는 무질서한 확장이 아니라, 도심지역에 집중된 거대 건물군들을 중심으로 이루어지고 있다. 이는 포춘지에 ‘개발을 증진하기위한 높은 세율’이란 제목으로 실리기도 하였다.

메릴랜드 대학의 경제학자인 Wallace Oates와 Robert Schwab 의 연구에 따르면, 이러한 시스템은 독립적으로 도시 중심에 대한 경제적 재건을 촉진하는 효과가 있다

는 것을 증명하였다.

<표 2> 펜실베니아 주의 동부 15개 도시의 건물 평균가치

(단위: 천달러, %)

도 시	1960-1979	1980-1989	변화율
Pittsburgh	181,734	309,727	+70.4
Akron	134,026	87,907	-34.4
Alentown	48,124	28,801	-40.2
Buffalo	93,749	82,930	-11.5
Canton	40,235	24,251	-39.7
Cincinnati	318,248	231,561	-27.2
Cleveland	329,511	224,587	-31.8
Columbus	456,280	527,026	-15.4
Dayton	107,798	92,249	+14.4
Detroit	368,894	277,783	-24.7
Erie	48,353	22,761	-52.9
Rochester	118,726	82,411	-30.6
Syracuse	94,503	53,673	-43.2
Toledo	138,384	93,495	-32.4
Youngstown	33,688	11,120	-67.0
도시평균	167,503	143,352	-14.4

위의 표는 펜실바니아주의 동부 15개 도시들에 대한 1960년과 1979년 사이의 건물 가치와 1980년과 1989년 사이의 건물가치를 비교한 것이다.

1913년 이래로 지속적인 분리 세율 정책을 확장해온 피츠버그내의 건물들의 가치는 다른 동부 15개 도시들의 가치가 1960년에서 1989년까지 30년간 14.4%가 하락했음에도 불구하고 오히려 70.4%의 상승을 가져왔다.

한편 미국의 가장 빈곤한 도시 중의 하나였던 하리스버그는 1982년 이후 국가적 갈채를 받는 경제적 성장을 지속해오고 있다. 펜실베니아 주의회의 산업위원회는 모든 미국 도시 중 가장 탁월한 성장을 한 하리스버그에게 미국 최고의 자치도시라는 명예를 부여하였다.

하리스버그는 건물 가치의 약 3배 이상으로 토지가치에 대하여 과세하였다. 건물가치에 대한 과세는 토지보다 약 2/3 가량 낮게 재산세를 부과하였다. 이러한 시도는 이미 개발된 지역의 토지에 대하여 최유효 이용에 대한 중요한 인센티브로 작용하였다. 예를 들면 하리스버그의 중심 상업 지구에서, 분리 세율 정책은 수직적 개발(고층건물)을 촉진하였고, 도시주변에서는 저층의 수평적 개발이 이루어졌으며, 이로 인해 의무적인 토지이용 이상으로 토지가 활발히 활용되었다.

그 결과 비어있는 건물의 수가 1982년 약 4,200여개 이상에서 현재 500개 미만이며, 거주민이 53,000여명 정도의 도시에서 1982년 보다 약 4,700여명의 일자리가 창출되었고, 1981년 이후로 22.5%의 범죄율 하락과 1982년 이래로 화재발생률이 51% 하락하였다.

이러한 사실은 하리스버그의 토지와 건물의 약 41%가 주와 비영리 조직에 의해 소유되어 재산세 과세대상에서 제외된다는 사실에 더욱 주목할 만한 결과이다.

IV. 토지평가세의 정책적 함의

개발된 부동산은 토지와 그 지상 혹은 지

하에 대한 고정자본 투자로 구성된다. 투자자들이 건축된 건물에 부과될 것이라고 믿는 세금은 토지에 대한 자본 지출을 왜곡시킨다. 만약 어느 지역의 건축물에 대한 세율이 다른 지역보다 상대적으로 높으면(낮다면) 그렇지 않을 때보다 훨씬 덜 집약적(더 집약적)인 개발이 이루어진다. 따라서 특정한 지역에서 개발된 다양한 형태의 건물 공급은 세금에 의해 영향을 받는다. 물론, 미개발 토지는 개발되지 않은 토지이며 세금이 부과된다 하더라도 세금이 더 낮은 지역으로 옮겨갈 수 없다. 미개발 토지의 양 그 자체는 세제에 의해 영향을 받지 않기 때문에 토지 소유주는 토지에 대한 세금을 부담할 수 밖에 없고 토지의 공급은 변하지 않는다. 따라서 토지에 건물 이상의 높은 세금을 부과하면 토지 공급량은 변하지 않는 반면 투자자들로 하여금 최적 수준의 자본을 토지에 투입할 수 있게 된다.

그러나 펜실베이니아 주의 지방정부 재원을 충당하기 위한 토지평가세의 채택은 많은 부분에서 성공적이라고 할 수 있지만, 분명한 오류도 산출하였다. 예를 들면, 유니온타운시(Uniontown city)는 분리세율 과세 정책의 초기 실시 이후, 다시 단일 세율 시스템으로 회귀하였다. 이는 분리 세율로의 변경이 같은 연도에 전체 세금 증가로 이어졌기 때문이다. 유니온타운의 시민들은 조세 증가와 분리과세정책을 동일시하였고 이를 폐지하게 하였다.

이러한 오류를 방지하기 위하여 단계적인 조세정책이 필수적이다. 우선 초기에 세입 중립적 과세 기반을 유지하는 동안 분리과

세 시스템으로 이동이 필수적이다. 이후 분리세율로의 완전한 변경을 위해서 단계적으로 이동해 나가야 하는데, 일반적으로 받아들여지는 가이드라인은 5년의 기간동안 매년 토지에 대한 세금을 늘리고 건물에 대한 세금을 줄이는 비율이 20%를 넘어서는 안 되고 또는 10년 동안 매년 10%를 넘어서는 안된다.

또한 이러한 단계적 이전과 함께 주민에 대한 교육이 이루어져 필요한 조정을 주민 발의에 의해 할 수 있어야 하며, 특히 부동산과 토지 가격의 점증적 증가로 인한 투기적 수익의 기대를 예방하고 서민을 위한 주택의 개발과 기업활동의 투자를 지향해야 한다. 분리과세 시스템은 명백히 건물에 덜 과세함으로써 건물 가치는 상승하고, 보다 무겁게 과세된 토지의 가치는 떨어질 것이다 라는 논리에 근거하고 있다.

이와 같은 작업과 더불어 지방정부는 토지가치에 대한 정확한 평가를 이루어야 한다. 우리나라의 현행 지가형태는 공시지가 형태인데, 중앙정부의 표준지 공시지가 산정을 토대로 하여 각 시·군·구의 지적과에서 개별지 공시지가를 산정한다. 그러나 문제는 토지평가를 위한 전문 평가기관에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 표준지의 비교사례를 통해 각 자치단체에서 개별적으로 이루어진다는 것이다. 보다 세밀하고 올바른 토지가치 평가를 위해서는 정확한 토지 면적 산정과 평가를 위해 지적재조사사업을 실시하여 평가대상의 정확화를 기하고 전문 평가기관에 의한 토지가치 평가가 이루어져야 할 것이다.

V. 결론

펜실베이니아의 15개 도시에서 과세하고 있는 분리세율은 조세제도의 향상과 혁신을 촉진하고, 도로와 하수도 같은 도시 기반시설의 능률적인 이용을 증진시키며, 토지에 대한 투기와 도시의 무질서한 확장을 방지한 결과를 초래하였다. 이러한 조세 개혁은 전통적인 재산과세와 비교하여 개발에 강한 자극을 주어 상업 건물과 거주 건물의 증가와 더 많은 직업군을 육성할 것이다.

또한 분리세율 개혁은 지방 공공부분에 확실한 재원을 제공하는 동시에 시장과 개인의 동기유발을 올바르게 활용하게 하며, 토지 투기의 방지 및 개발 편의의 보다 광범위한 전개를 보장할 것이다.

우리나라에서 이와 같은 제도의 도입은 지방의 취약한 재정력을 보완하기 위해서만

이 아니라 토지투기의 방지와 같은 사회정책목적을 실현하는데 커다란 시사점을 제공할 것이다. 또한 토지 가치 과세 정책 측면을 고려할 때, 추가적인 조세부담의 제안이 아니라 생산적인 노동과 자본에 대하여 의미있는 조세 경감을 이행하는 것으로 이해해야 한다. 물론 이러한 변화는 하룻밤 사이에 일어나지는 않을 것이다.

현재 국내의 학자들 간에 토지와 건물 분리과세를 통합하자는 논의가 개진되고 있다. 이는 우리나라의 종합토지세가 가지는 여러 가지 문제점들에서 기인한 것이다. 그러나 펜실베이니아의 경우와 같이 토지평가세는 분리과세가 갖고 있는 장점을 잘 보여주고 있다. 따라서 분리 세율 조세 유형의 영향에 대하여 더 많은 연구와 조사가 필요할 것이다. ☺

