

15. 韓 · 日 土地住宅政策세미나

김태동 교수(성균관대 경제학) 1991. 2. 7

지가폭등의 원인과 해결방안

1. 지가상승의 추이

-〈표 1〉에서 보인 것처럼 정부통계에 의하면 1975년 이래 1989년까지 11배 상승을 기록함. 특히 1977, 1978년의 호경기, 1983년의 호경기, 1987, 1988년의 호경기에 상승율이 높았음. 1989년에는 불경기임에도 불구하고 전국평균 32.0%의 상승율을 보여 이례적이었으며, 1990년에도 9월까지 15%의 높은

상승율을 보였음.

-정부는 전국지가총액을 공식적으로 발표하고 있지 않음. 토지개발공사의 표본조사 결과에 의하면 1988년 10월 현재 전국지가총액(하천, 도로 등을 제외한 거래대상토지)은 937조원에 달하였다고 함. 1990년 최초로 공시지가를 필지별로 산정하였음에도 불구하고 전국총액은 발표되고 있지 않음. 1988~1990년간의 지가상승율을 이용하여 계

〈표 1〉 전국평균 및 서울특별시의 연도별 지가상승율(%)

연도	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
전국	27.0	26.6	33.6	49.0	16.6	11.7	7.5	5.4
서울	31.6	16.1	31.7	135.7	6.4	13.4	3.6	8.8
연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
전국	18.5	13.2	7.0	7.3	14.7	27.5	32.0	
서울	57.7	23.3	8.1	3.7	6.3	28.1	33.5	

자료: 건설부, 「지가 동향」, 1990. 11

〈표 2〉 토지를 통한 자산이득 추정(조원)

연 도	1985	1986	1987	1988	1989	1990. 1~9
자산이득(A)	41.0	45.6	98.7	211.7	314.6	194.3
명목GNP(B)	78.1	90.6	106.0	126.2	141.1	-
A/B (억)	0.52	0.50	0.93	1.68	2.23	-

주: 토지개발공사의 1988년 표준조사와 건설부의 지가상승율 자료를 이용하여 추정

산하면 1990년 9월 현재 전국지가총액은 약 1,490조원에 달한 것으로 추산됨.

-그러나, 정부의 지가상승율 통계는 실제보다 1/3~1/2 과소평가된 것으로 보이며, 이러한 과소평가의 경향은 지가폭등기였던 1988년 이후에 더 심한 것으로 판단됨. 이러한 통계상의 문제점을 염두에 두고 보더라도, 전국지가총액은 GNP의 9배~10배에 달하는 것으로 추정됨.

-이것은 일본의 5~6배보다도 높은 수준으로 GNP대비 지가는 한국의 세계 최고의 수준에 달하였음. 그만큼 토지 문제는 심각하게 되었음. 한국경제의 생산력 등 제지표는 일본의 1960년대 중반과 비견되는데, 그 당시 일본의 지가총액이 GNP의 3배 이상 높은 수준임을 알 수 있음. 따라서, 한국의 지가는 생산력으로 정당화될 수 없는 비정상 수준임.

-토지를 통한 연간 자산이득(capital

gain)은 〈표 2〉에서와 같이 88년, 89년에는 GNP 규모를 훨씬 상회하는 막대한 금액이었음.

-지가의 폭등은 임대료의 인상, 근로자의 임금인상 요구, 물가압력, 국제경쟁력 약화, 자금순환의 왜곡 등 여러 가지 부작용을 가져왔음. 불로소득 계층의 과소비로 인한 소비재 수입 급증, 경쟁력 상실로 인한 수출 감소, 부의부 빈익빈 현상의 심화로 인한 사회갈등 등 경제, 사회 문제 야기

2. 지가폭등의 원인

(1) 한국경제의 고도성장

70년대에 8.9%, 80년대에 8.3%의 연평균 성장율을 기록하였으므로, 토지생산성도 그에 비례하여 높아졌으며, 이에 따라 지가가 상승하였음. 그러나, 이러한 과거의 고도성장이 3배 이상 과대계상된 현재의 비정상지가를 설명하지는 못함. 앞으로 예상되는 한국의 경제성장율이 일본

의 성장을보다 높은 만큼 한국의 지가상승율이 높아지겠으나, 이 역시 현재 한국의 고지가를 모두 설명할 수는 없음.

(2) 높은 지가상승율

소비자물가는 1975~1990년 사이에 4.1배 오른 것으로 정부는 발표하고 있는데, 이것은 1:1로 모두 지가상승에 반영된다고 보아야 함. 앞으로 기대되는 inflation율이 높은 만큼 환물심리가 팽배하여 지가상승율도 높아질 것임. 그러나, 이것도 전국지가가 연간 GNP의 9배나 되는 것은 설명할 수 없음.

(3) 금리규제, 관치금융, 금융가명제

이 모두 토지투기를 조장하여 bubble을 형성, 존속시키는 원인인 것으로 판명됨, 한국경제는 아직 금리결정을 시장에 맡기지 못하고 있음. 사금융시장보다 싼금리로 공금융을 얻을 수 있는 대기업 등 특권계층이 부동산투기에 앞장서고 있음. 정책금융의 특혜는 이를 더욱 조장함. 금융가명제로 대규모 자금의 흐름이 파악되지 않고 각종 조세를 포탈하므로 투기의 온상 제공. 금융기관의 부동산담보 관행은 기업의 과다 부동산 보유를 조장하고 불법투기를 정상화시킴.

(4) 경미한 토지보유세 부담

토지분재산세의 실효세율(세액/토지시

가)은 0.02~0.03%로 국제수준의 수십분의 일에 불과. 일본도 0.1% 정도로 낮은 것으로 알려지고 있는 바, 두 나라의 공통점임. 한국은 1990년 종합토지세제를 도입하여 이를 시정하려고 하였으나 입법과정과 집행과정에서 실패. 입법과정에서는 (㉠)공시지가를 과세표준으로 한다는 조항이 삭제되고 (㉡)일부 토지과다보유기업의 포비로 영업용건물의 부속토지가 종합합산의 대상이 아니라 별도합산의 대상이 되었고 (㉢)1990년 봄, 한 번도 종토세가 부과되기도 전에 별도합산 토지의 최고세율이 5%에서 2%로 인하, 재개정되었음. 집행과정에서는 93년까지 과표를 공시지가의 60%선으로 높인다는 약속을 파기하고 백지화하였음. 현재 과표현실화율은 공시지가대비 15% 정도에 불과함.

(5) 기타세정의 문란

양도소득세는 1990년 9월부터 공시지가 기준으로 개선되었으나 각종예외규정을 악용하는 사례가 많아서 전문적인 대규모 투기의 억제에는 별무효과임. 담당 공무원의 부족과 그들의 부패로 투기억제 효과는 거의 없음. 점인계약서 등에 의한 실거래가격 파악도 안되고 있음.

(6) 도시화와 도시형 토지의 공급부족

높은 인구밀도, 급격한 도시화, 이에 못미치는 택지, 상업용지 등 도시형토지의

〈표 3〉 토지소유의 Gini 계수

	전 국	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주
전체 가구 기준	-	0.91	0.95	0.94	0.94	0.84
토지소유자 기준	0.85	0.71	0.85	0.87	0.81	0.81

자료: 토지공개념연구위원회, 「토지공개념연구보고서」, 1989. 5.

공급도 고지가의 주요원인임. 정부는 토지개발의 독점, 지목 및 형질변경에 대한 허가권 등을 이용하여 도시형 토지를 과소, 특혜공급함으로써 지가를 높이고 있음.

(7) 토지소유의 편중

〈표 3〉에 보인 것처럼 토지소유의 Gini 계수는 대도시의 경우 0.9가 넘음. 토지소유자만 대상으로 하더라도 전국의 Gini 계수가 0.85임. 이 통계는 가구별 합산이 안 된 것이므로, 실제로는 더 심각함. 54만 명이 민유지의 65.2%를 차지하고 있음. 그리하여 토지시장은 독점화하고 있음. 경쟁가격이 아니라 독점가격이므로 토지수준 자체가 높고 불경기에도 하락하지 않음.

(8) 기타 요인

높은 소득격차, 임차인, 세입자 보호의 미흡으로 인한 자기소득희망을 증가 등

3. 정부의 토지정책

-1988년 서울올림픽 직후 국토개발연구원장을 위원장으로 하는 토지공개념연구위원회를 구성하고, 건설부차관을 위원장으로 하는 토지공개념 도입대책반을 구성, 운영하였음.

-토지공개념 확대 도입의 세세한 내역을 생략하고, 그 주요문제점을 보면 다음과 같음.

1) 토지초과이득세: 1991년에 처음 실시됨. 대상지역이 기업의 비업무용 등 유희토지 중에서도 지가급등지역에 한정되어 있으므로, 그 효과는 연간세수 1,000억원 내외의 미미한 수준임(총지가대비 1만분의 1 이하). 반면에, 미실현 자산이득에 의한 과세이므로 국제적으로 전례가 거의 없고 집행상 많은 문제점이 발생할 것이 예견됨.

2) 택지소유상한제: 비가격규제이고 집행도 간단한 편임. 2년의 유예기간이 주어져 대지 200평 이상의 주택

이 시장에 나도는 경우는 거의 없음.
오히려 기존 대규모 택지의 가격을
높이는 작용도 할 수 있음.

3) 개발이익환수제: 개발이익의 정확
한 산정이 관건이나, 이를 보장할 아
무런 대책이 없음. 명목세율은 높으
나 실효세율은 보잘 것 없을 가능성
이 있음.

-이상의 3법 이외에도 여러 가지 토지
정책이 수립집행 되었음.

- 1) 공시지가제도의 도입
- 2) 토지기록의 전산화
- 3) 재벌의 비업무용 부동산처분: 1990
년 5·8조치. 그러나 1991. 2 판정기
준 완화
- 4) 임야매매증명제
- 5) 부동산등기 의무화: 1990. 9 「부동
산등기 특별조치법」
- 6) 종합토지세제의 도입과 약화: 인별
합산, 차명 인정
- 7) 과표현실화계획의 백지화
- 8) 토지공영개발의 후퇴: 서울 수서지
역

4. 「경실련」의 제안

1) 세정의 개혁, 부정부패의 척결: 「개발
이익환수법」, 「토지초과이득세법」 등
토지공개념법들이 제대로 시행되자면

고도의 과학적인 세정능력과 공평무사
한 행정이 요구됨. 그러나 현실은 관련
공무원에 의한 빈번한 개발정보의 유
출, 세정과 금융면에서의 특혜가 상존.
이러한 현실에서는 공개념관련법의 효
과는 기대하기 어려움.

- (2) 종합토지세의 강화: 명목세율과 실효
세율의 괴리는 「조세법정주의」에 위배
되는 것이므로 과표의 100% 현실화를
통하여 이를 축소할 것. 별도합산대상
을 없애고 종합합산으로 단일화할 것.
인별합산을 가구별 합산으로 개선할 것
- (3) 양도소득세, 상속세, 증여세의 강화:
각종 예외규정의 철폐
- (4) 건물분 재산세의 완화, 취득세 및 등
록세의 경감
- (5) 법인의 업무용 부동산에 대한 특혜 배
제: 법인세, 종로세, 특별부가세 등
- (6) 공영개발원칙의 고수와 토지공급의 확
대
- (7) 금융실명제의 조기 실시
- (8) 금리자유화 등 금융시장 자율화, 관치
금융의 대폭 축소
- (9) 택지소유상한제의 강화: 6대도시에서
전국으로 확대, 매각의무화, 상업용지
등 타용도에도 확대
- (10) 개발이익환수제의 강화: 실거래가격
기준으로
- (11) 토지초과이득세의 강화: 적용대상토지

의 확대, 정상지가상승율을 소비자물가
기준으로 할 것.

(12) 타인명의거래 금지: 「부동산등기특별
조치법」 이외에 민법의 개정 필요

(13) 토지관련정보, 자료의 공개: 토지과다

보유자 명단, 투기자의 인적 사항

(14) 토지, 물가 통계의 정상화: 정확한 연
구분석과 올바른 여론형성을 위해

(15) 수도권외의 분산, 도농격차의 축소