

지대개혁 토론회

보유세 도입과 지대개혁의 구체적인 실천방안 모색

2018. 1. 11.(목) 14:30

국회도서관 소회의실



CONTENTS

지대개혁 토론회

보유세 도입과 지대개혁의 구체적인 실천방안 모색

좌장 : 이한주 교수(전 국정기획자문위원회 경제1분과 위원장)

❖ 인사말

김민석 민주연구원장 i

❖ 발제

- 소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거정책 1
정세은 교수(참여연대 조세재정개혁센터 소장)

❖ 토론

- 정준호 교수(강원대학교 부동산학과) 35
- 강병구 교수(인하대학교 경제학과) 43
- 김유찬 교수(홍익대학교 경영학과) 51
- 김진영 연구위원(민주연구원) 59
- 임언선 조사관(국회입법조사처) 69

인사말



안녕하십니까. 민주연구원 원장 김민석입니다.

한국경제는 외환위기 이후 지난 20여 년간 성장률하락으로 고통 받아 왔으나 실물경기와 달리 부동산 경기는 호황을 이루고 있습니다. 하지만 부동산 자산집중으로 인한 자산격차 확대, 임대료 부담 증가 그리고 다른 한편으로 부동산 불로소득 증가가 경제적 양극화 및 저성장을 확대시키고 있는 실정입니다.

한편, 문재인정부는 가계소득 확대를 통하여 단기적으로 소비를 증진하고 장기적으로 출산률 제고를 통한 성장 동력을 회복하는 소득주도 성장을 주요한 경제정책으로 추진하고 있습니다.

정부는 최저임금을 올리고, 비정규직의 정규직화를 추진하며 복지를 확대하는 등 가계 가처분소득을 증대시키고자 노력하고 있습니다. 그런데 가계 가처분소득이 증대되어도 상당부분 대출이자 및 임대료 등으로 빠져 나간다면 소득주도성장을 통한 경제성장 및 저출산 문제 해결은 요원할 것입니다.

소득주도 성장을 위해서는 과도한 부동산 집중으로 인한 자산격차 그리고 비정상적인 임대료 등 지대문제가 반드시 해결되어야 합니다.

이번에 민주연구원과 박광온의원실이 공동으로 주최하는 지대개혁 토론회는 보유세 도입과 지대개혁의 구체적인 실천방안을 모색하는 자리입니다. 특히 경제적 불평등과 양극화 심화의 주요한 원인으로 지대문제가 지목되는 만큼 이에 대한 세밀한 연구가 필요한 시점입니다. 지대개혁이 이루어져야 가계소득이 증가하고 경제성장도 이루어지며 장기적으로 저출산 문제도 해결될 수 있을 것입니다.

전체 좌장을 맡으신 이한주 교수님, 발제 하시는 정세은 교수님 감사합니다. 그리고 강원대학교의 정준호 교수님, 인하대학교의 강병구 교수님, 홍익대학교의 김유찬 교수님, 민주연구원의 김진영 박사님, 입법조사처의 임언선 조사관님 좋은 토론 부탁드립니다. 감사합니다.

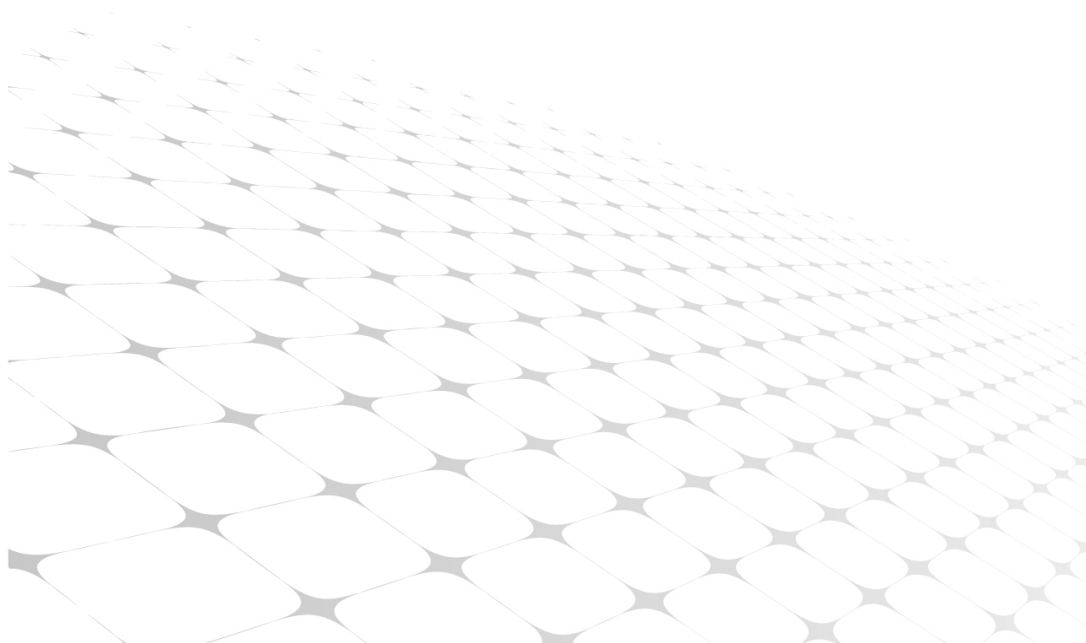
2018. 1. 11

민주연구원장 김 민 석

발 제

소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거정책

정세은 교수(참여연대 조세재정개혁센터 소장)



1. 문제제기

□ 지대에 관한 문제의식 환기

- 한국경제는 외환위기 이후 지난 20여년간 성장률 하락으로 고통받아 왔으나 실물경기와는 달리 부동산 경기는 큰 침체 없이 불패 신화를 이어가고 있음.
- 2008년 이후 정체기도 있었지만 붕괴기는 없다는 점에서 가장 안전하고 고수익을 올릴 수 있는 재테크 수단으로서 여전히 부동산은 각광받고 있음. 박근혜 정부 하에서는 부동산 규제완화와를 틈타 겹투자, 은퇴계층의 자산투자 등으로 부동산 경기는 호황이었음. 일부 지역은 과열 급등의 양상을 보이며 가계부채증가의 주범이 되고 있음.
- 부동산 자산 집중으로 인한 자산격차 확대, 그로 인한 한편에서는 임대료 부담 증가, 다른 한편에서는 불로소득 증가가 양극화 및 저성장의 주요 원인이 되고 있음.
- 많은 가계들이 높은 임대료, 주거관련 원리금 상환 등으로 인해 소비를 줄이고 있으며 이는 삶의 질을 낮출 뿐 아니라 가계소득 부진을 야기하여 경기 악화 및 침체 장기화를 초래하고 있음.
- 소득격차, 자산격차로 인해 혼인율 저하, 출산율 저하가 발생하여 가장 중요한 생산자원이라는 ‘생산인구’가 줄어드는 장기적 문제까지 발생하고 있음.
- 현 정부의 경제성장전략은 단기적으로는 가계소득 확대를 통한 소비증진, 장기적으로는 출산율 제고를 통한 성장동력의 회복임.
- 가계소득 확대를 위해 최저임금을 올리고 비정규직의 정규직화를 추진하며 복지확대를 추진함으로써 가처분소득을 올리고자 함.
- 그런데 가계의 가처분소득이 확대되어도 이 중 많은 부분이 임대료로 나간다면 소비는 여전히 제약될 것임. 또한 장기적으로는 저출산 문제가 해결되지 않을 것임.

□ 지대개혁의 구체적 실천방안 모색

- 소득주도성장이 성공하기 위해서는 자산격차로 인한 과도한 임대료, 지대 발생 문제가 해결되어야 할 것임.
 - 노후복지가 비미한 상황이므로 은퇴가구의 지대수입은 중요할 것이므로 지대수입은 노후복지용이라고 보는 주장도 있으나 이러한 가구의 비중이 절대적으로 크다고 말하기는 어려울 것임.
 - 따라서 이들 가구에 대한 대책은 노후복지확대를 통해서 보완해 가는 것이 바람직할 것이며 과도한 자산격차와 지대가 발생하지 않도록 정책을 강화.
- 2017년 8.2대책을 통해 드러난 문제인 정부의 부동산 정책은 부동산 세제를 강화함으로써 불소소득을 차단하고 공공임대주택 공급과 실수요자 대출여력을 확대하겠다는 점, 투기를 근절하기 위해 투기자 대상으로 대출규제와 거래규제를 강화하겠다는 점에서 방향이 바람직하다고 보여짐.
- 본 발제문에서는 부동산세제 정책과 공공임대주택 공급 정책의 현황을 평가해 보고 향후 어떤 방향으로 더욱 개선해야 할 것인가를 논의함으로써 소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거복지정책 방안을 제시하고자 함.

2. 자산격차 확대와 과도한 임대부담 사회

1) 자산격차 확대

- 박근혜 정부 때인 2013~2016년에 최고소득층인 상위 20%(5분위)를 제외한 대부분의 소득계층에서 가구 소득 증가는 거의 이루어지지 않았으며, 심지어 2분위 가구에서는 감소함.
- 그런데 주택 매매건수는 2014년부터 뚜렷하게 증가하기 시작했음. 주택시장 과열기라 불렸던 2006년의 전국 매매건수는 88만건이었는데, 이후 감소추세를 보였으나 2015년 96만건, 2016년 93만건으로 최대치를 경신했음
- 매매활성화와 함께 2011년~2017년 간 주택가격 및 임차가격도 상승하였음. 매매가는 45.6% 상승했는데 그에 비해 임차 가격은 더욱 상승했음.
- 2011~2017년 6월 전국 전체 주택은 준전세 → 월세 → 전세 → 매매 순으로 가격 상승률이 높았음. 전세는 매매보다 소폭 높은 수준이었지만 준전세와 월세는 폭등하였음.

〈표 1〉 전국 주택 매매건수(2006~2017년 6월)

(단위: 건)

구분	노무현 정부		이명박 정부					박근혜 정부				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전국	882,718	720,581	722,838	760,717	685,132	791,214	605,953	728,749	814,691	959,031	932,957	489,828

〈표 2〉 전국 주택 시장의 변화(2011~2017년 6월)

(단위: 만원, %)

구분	매매가			전세가			월세전환가			준전세가		
	2011	2017	변화율	2011	2017	변화율	2011	2017	변화율	2011	2017	변화율
전국	19,679	28,644	45.6	12,241	19,101	56.0	8,428	14,609	73.4	10,000	22,895	128.9

주 : 1) 변화율은 2011~2017년 6월 기준임.

2) 월세는 한국감정원의 시도별-주택유형별-월별 전월세전환율을 반영한 월세전환가.

- 부동산 가격의 급등으로 인해 우리나라의 소득대비 주택가격의 비율이 매우 높은 상황임. 이 비율이 높으면 한 사회에서 평균적인 소득을 올리는 사람이 평균적인 부를 쌓는데 그만큼 오랜 시간이 걸린다는 뜻으로서, 소득을 모아서 주택을 구입하는 방식을 불가능하게 만들고 있음.
 - 예를 들어 서울에서는 소득 10년 모아야 집 구입할 수 있음. 한국은행이 KB 국민은행의 주택가격동향조사를 인용해 구한 2016년 3분기 서울 연간 가처분소득 대비 주택가격 비율은 10.3배였음. 소득을 하나도 쓰지 않고 10년 정도 모아야 서울 집을 장만할 수 있다는 이야기임.
 - 이 비율은 LA(9.3배)나 런던(8.5배)보다 높았고 호주 시드니(12.2배)나 캐나다 벤쿠버(11.8배)보다 약간 낮았음.
- 더욱 심각한 문제는 이러한 자산의 절반 정도가 '불로자산'인 토지자산(희소성 때문에 아무런 노력을 가하지 않고 가지고만 있어도 가격이 상승함)의 가치라는 점임.
 - 2016년 말 기준 우리나라의 토지자산 총액은 전년보다 410조원(6.2%) 늘어난 6981조원. 박근혜 정부 4년 동안 1254조원 불어났음.
 - GDP 대비 토지자산 규모는 4.26배로 일본, 프랑스, 호주는 2.4~2.8배라는 점을 고려해보면, 주요 선진국에 비해 매우 높은 수준임을 알 수 있음.
 - 토지는 저축의 결과인 다른 자산과는 다르기 때문에 토지가치의 증가로 인해 자산가치가 커진 것은 '불로자산'이라고 할 수 있기 때문에 심각한 문제임.
- 김낙년(2015)의 연구결과에 따르면 우리나라 20세 이상 성인인구의 상위 1%(또는 10%)가 전체 자산에서 차지하는 비중은 2010-13년에 평균 25.9%(또는 66.0%)로 나타났음.
 - 국내 총자산 중 상위 50%가 차지하는 비중이 98% 전후를 차지. 상위 계층이 소유한 자산의 비중은 빠르게 증가하는 추세이며, 한국은 세계에서 자산 불평등이 가장 빠르게 심화되는 국가임.¹⁾

1) 우리나라 부의 불평등은 영미 국가보다는 낮았지만 프랑스를 포함한 대륙 유럽 국가에 비해서는 다소 높아 그 중간에 위치하고 있음. 이러한 국제적 위상은 소득의 불평등에서도 유사하게 확인됨. 통계청의 『가계금융복지조사』는 자산 중에서 특히 최상층의 금융자산을 제대로 파악하지 못했으며, 그로 인해 부의 불평등을 과소평가하고 있음

- 부의 불평등 수준은 같은 기준의 소득불평등(상위 1%가 12.1%, 상위 10%가 44.1% 차지)에 비해 훨씬 높았음.

〈표 3〉 상위 각 %의 소유 자산의 비중

(단위: %)

	상위 50%	상위 10%	상위 5%	상위 1%	상위 0.5%	상위 0.1%
2000년	97.4	63.9	48.0	22.2	16.3	9.2
2001년	97.3	64.7	49.8	24.3	17.7	8.9
2002년	97.7	63.6	47.2	22.1	16.4	9.2
2003년	97.7	65.3	49.6	24.0	17.8	9.4
2004년	97.8	63.5	48.3	25.3	19.9	12.5
2005년	97.8	65.2	50.5	27.1	21.5	13.1
2006년	97.8	58.7	43.5	22.0	17.0	9.5
2007년	98.1	61.0	46.7	26.2	21.1	13.0
2010년	98.7	67.1	50.7	25.8	19.0	9.0
2011년	98.4	62.9	46.9	23.8	17.9	8.6
2012년	98.1	67.8	52.7	27.8	20.9	10.7
2013년	98.1	66.4	50.8	26.0	19.3	9.2

자료: 김낙년 (2015), 한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근, 낙성대경제연구소.

주: 2008-2009년 자료는 상속세 자료상의 문제로 채택하지 않음.

- 안호영의원실·한국도시연구소(2017)도 소득 집단별로 보유 자산의 규모가 양극화 되고 있음을 발견함. 2016년 3월말 순자산 상위 10분위 가구가 전체 순자산의 42.1%를 차지함.
- 순자산 3억원 미만 가구가 전체 가구의 68.0%를 차지하고 있고 6억원 이상인 가구 비율은 12.1%, 10억원 이상인 가구 비율은 4.5%임. 상위 20% 가구(9분위와 10분위)의 순자산 점유율은 60.8%임
- 한국의 주택보급률은 2008년 이미 100%를 넘어섰음. 그러나 임차가구 비율은 여전히 전체 가구의 절반 정도에 육박하고 있음. 수도권 거주자, 저소득층, 1인가구, 40세 미만(청년가구)의 가구는 임차가구 비율이 매우 높았음.

〈표 4〉 주택보급률과 임차가구 비율

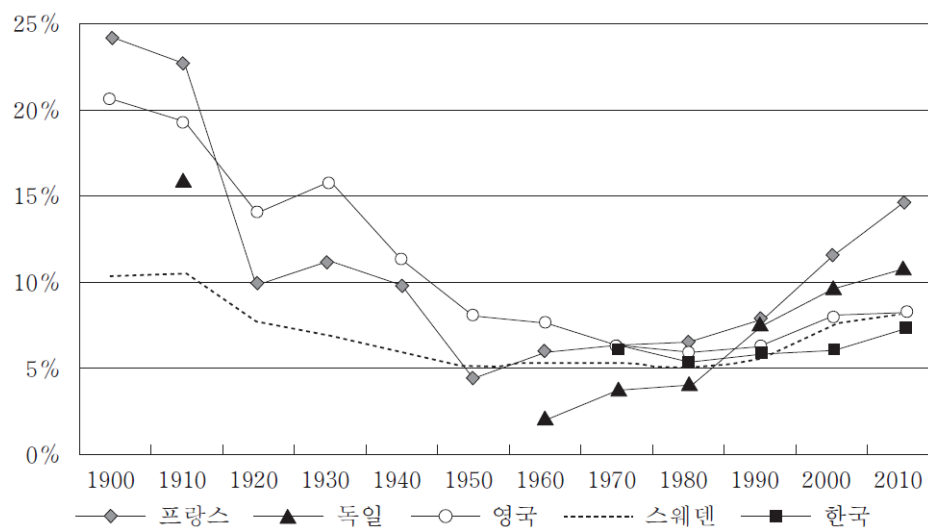
(단위: %)

	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년
주택보급률(전국)	99.2	100.7	101.9	102.7	103.5
서울	94.1	93.6	97.0	97.3	97.9
수도권	95.7	95.4	99.0	99.0	98.2
임차가구 비율 (전국)	44.4	43.6	45.7	46.2	46.4
수도권	49.8	49.3	53.4	54.3	54.1
저소득층	50.3	48.1	53.1	49.6	52.5
1인가구	68.6	68.1	68.5	67.2	68.6
40세 미만	67.2	66.9	72.0	74.9	71.4

자료: 국토교통부(2006~2014)

- 부의 축적은 스스로 번 소득의 일부를 저축하거나 상속(증여 포함)으로 부를 이전받는 것을 통해 이루어짐. 어느 부분이 더 큰가가 중요함. 그나마 스스로 번 소득의 일부를 저축한 결과라고 한다면 부의 대물림 현상은 심각하지 않을 것임

〈그림 1〉 국민소득 대비 연간 상속액 비율의 국제비교



주: 각 연대(예컨대 1990은 1990년대)의 평균값이다.

자료: Piketty(2011); Atkinson(2013); Schinke(2012); Ohlsson *et al.*(2014); 부표.

- 김낙년(2016)에 따르면 연간 상속액 규모는 1970년대는 국민소득의 6.0%, 1980년대는 5.2%로 바닥을 친 후 2010년대에는 7.2%로 높아졌음. 부의 축적에서

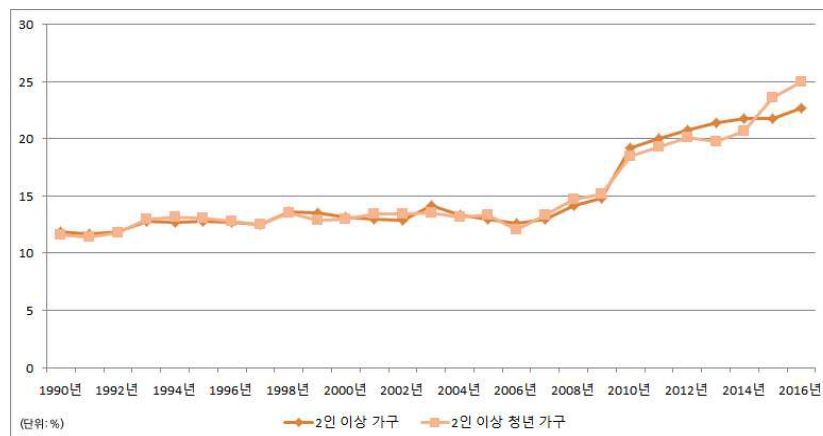
상속이 기여한 비중은 1980년대에 37.7%에서 1990년대 이후 29%전후로 떨어졌다가 2010년대에는 다시 38.3%로 높아졌음.

- 우리나라의 경우, 프랑스, 영국, 독일, 스웨덴 등 다른 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준임. 고령화의 진전이 더욱 빨라지는 향후 수십 년간은 앞의 요인들이 모두 반대 방향으로 작용하여 최근에 나타난 상속 비중의 상승 추세가 한층 가속화될 전망이다.

2) 주거비 부담과 불로소득의 발생

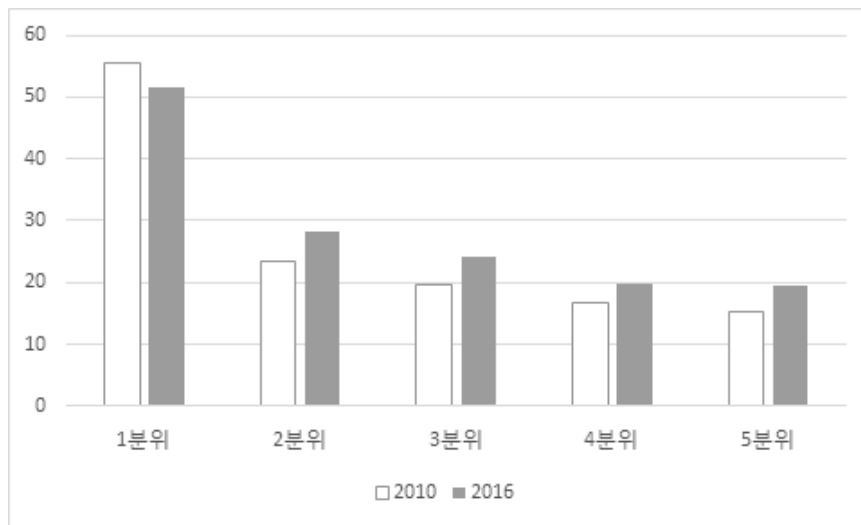
- 임차 가구의 주거비 부담 파악을 위해 소득 대비 주거비 비율(RIR: Rent to Income Ratio)을 분석하였는데, RIR은 가처분소득 대비 주거비 비율로 계산함. 주거비는 임차료+ 수도, 전기, 가스 등의 기본 주거유지비. 보증금도 포함. 보증금의 월세전환율은 연이율 6%를 적용.
- 2인 이상 가구를 대상으로 한 1990~2016년 장기 시계열 분석 결과를 보면, 소득에 비해 주거비의 상승폭이 커서, RIR이 1990년 이후 계속 상승함(11.9% → 22.7%) 소득과 저축이 작을 수밖에 없는 청년 가구(만 35세 미만 청년이 가구주인 가구)의 주거비 부담이 클 수밖에 없음. 1990~2016년 2인 이상 청년 임차 가구의 RIR은 11.6%에서 25.0%로 13.4%p 상승해, 전체 2인 이상 임차 가구보다 상승폭이 더 큼

〈그림 2〉 2인 이상 전체 및 청년 가구의 RIR 변화(1990~2016년)



- 소득이 작을수록 주거비 부담은 더욱 클 수밖에 없음. 소득 분위별 임차 가구의 RIR은 1분위는 50%를 넘고 있으며 5분위로 갈수록 낮아짐. 한편 2010~2016년 사이 1분위는 다소 낮아졌으나 그 외 분위에서 RIR이 상승하였음.

〈그림 3〉 2인 인상 임차가구의 분위별 RIR 변화(2010년, 2016년)



- 재산불평등으로 인해 재산소득 불평등이 발생할 수밖에 없는데, 부동산 관련해서는 임대소득과 매매차익을 들 수 있음.
- 정부 차원에서 임대차 관련 통계를 작성하지 않기 때문에, 전체 임대소득 규모를 정확히 파악하는 것은 어려움. 신고된 임대소득은 2015년 기준 1조6,209억원에 불과함.
 - 참여연대 조세재정개혁센터가 한국감정원의 전국주택가격동향 조사(2015년 12월 기준)와 통계청의 인구총조사(2015년)를 통해 우리나라에서 발생하는 임대소득의 전체 규모를 추산한 결과 연 24조 7,371억 원임
- 남기업(2016)은 임대소득에 매매차익, 귀속소득까지를 포함하여 부동산 불로소득을 추정한 결과 2006년부터 2013년까지 GDP의 평균 32%정도라고 주장. 그리고 이 소득은 극소수의 부동산 소유자들이 향유했을 가능성이 매우 높다고 보았음.

〈표 5〉 부동산 불로소득 규모 추산

(단위 : 조 원, %)

	지대이자차익(1)	매매차익(2)	부동산 불로소득(1+2)	부동산 불로소득/GDP
2006	110.2	144.2	254.4	26.3
2007	111.6	177.7	289.3	27.7
2008	119.5	232.1	351.6	31.8
2009	164.6	199.5	364.1	31.6
2010	190.0	267.0	457	36.1
2011	202.4	289.8	492.2	36.9
2012	221.9	265.9	487.8	35.4
2013	223.5	246.7	470.2	32.9

○ 그러나 이러한 결과가 실제 파악되는 불로소득과 얼마나 일치할지는 의문임. 실제 과세의 대상으로 삼을 수 있는, 포착할 수 있는 불로소득은 그리 많지 않을 수 있음.

- 여기에서 계산한 지대이자차익의 경우 주택 뿐 아니라 모든 부동산에 대해서, 그리고 실현된 지대가 아니라 잠재지대까지 파악한 것이라는 점에서 현실의 지대와는 큰 차이가 있을 것으로 보이는데, 위에서 참여연대(2017)가 추정한 주택 임대소득은 2015년 기준 24조원에 불과하므로 적지 않은 차이가 있음을 알 수 있음.
- 또한 매매차익의 경우 국세통계에서 2017년에 신고된 양도소득에 대해 양도가액-취득가액을 구하면 29조원 정도이기 때문에 역시 큰 차이가 발생함. 이러한 차이가 탈세에 기인하는 것인지 무슨 이유 때문인지는 더 파악해 봐야 할 것임.

3. 문재인 정부의 2017년 8.2대책 평가

○ 8.2대책은 부동산이 급등하는 상황에서 제시된 단기 대응이지만 장기, 구조적으로 영향을 미칠 대응책까지도 포함하고 있다는 점에서 문재인 정부의 부동산정책 및 부동산세제 정책의 방향을 엿볼 수 있음.

- 기본적인 특징은 주택정책의 목표가 경기조절에서 주거안정, 실수요자 보호로 이행되었음을 분명하게 드러내면서 한꺼번에 주요 수단을 모두 구사하는, 고강도 전면적 규제를 실시할 것이라 할 수 있음.

〈표 6〉 2017 8.2대책의 내용

거래규제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지구(분양권 전매금지, 재건축 조합원 지위 양도금지, 재개발 분양권 양도금지, 재개발 분양권 재당첨 금지, 재건축 조합원 1주택 분양, 자금조달계획 신고, LTV·DTI 40% 적용 등 규제 항목을 19개로 확대), 투기지역을 6년 만에 부활하였음. • 재개발/재건축 재당첨을 제한하고, 재건축 조합원 지위양도 요건을 강화. • 분양가상한지역 지정요건의 완화를 추진하겠다는 의지를 드러냄
세제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 다주택 양도세 중과를 예고함으로써, 다주택 매각을 유도하고 있음. 단 임대소득자로 등록시 배제 혜택
주택금융규제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 투기지역은 담보대출 차주당 1건에서 세대당 1건으로 축소. • 투기과열지구 이상은 LTV/DTI 40%로 하향 조정. • 조정지역 이상은 중도금 대출보증 축소(차주당 2건 → 세대당 1건). • 전국적으로는 추가 담보대출에 대하여 LTV/DTI 각 10% 축소(예외-서민실수요자 LTV/DTI 각 10% 완화), 중도금 대출보증 축소(차주당 2건 > 세대당 2건)가 발표되었음.
임대주택공급확대	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지구 이상은 도시재생뉴딜 선정 배제. • 재개발 임대주택 비율 하한제 실시. • 공적주택 연간 17만호 공급(5년간 85만호, 60%는 수도권에 공급) • 청년, 신혼부부용 임대/분양 주택 공급확대(공공주택 연간 4만호, 5년 20만호) 확대하겠다는 내용 포함.

○ 위의 여러 정책들 중 부동산 세제 정책과 공급 정책은 장기적 수단, 거래 규제와 금융 규제는 단기적 수단으로 나눌 수 있을 것임. 장기적 수단은 주택 정책의 방향과 기조를 결정하는 것이므로 ‘주거안정’이라는 정책에 맞추어 결정되는 것이 맞고 단기적 정책은 팽창기, 수축기에 따라 적절히 조절할 수 있을 것으로 보임.

- 부동산 투기를 막기 위해서 부동산세제의 강화, 공공임대주택 공급 확대가 제시되었고, 실수요 목적을 위한 거래는 허용하되 투기 목적의 거래를 통제하기 위해 실수요자 대출조건은 완화하면서, 투기지역을 대상으로 금융규제와 거래규제를 가한 것은 맞는 방향이라고 판단됨.

○ 8.2대책의 내용을 살펴보면, 이러한 방향과 일치하는 내용을 구성되어 있음. 일단 투기 지역에 대한 집중적인 거래 규제 내용이 눈에 띄. 범위를 넓게 잡아 일시에 부활시키는 방식을 택함으로써 ‘풍선효과’를 회피하고자 했음. 재건축뿐만 아니라

재개발도 규제 대상에 포함시킴으로써, 사각지대를 없앴고 사문화되었던 분양가상한제의 제도입을 예고하였음.

- 조세 측면에서는, 다주택 양도세 중과를 예고함으로써, 다주택 매각을 유도하고 있음. 주택 금융도 규제가 강화되었는데, 대출조절은 수요자의 동원자원의 양을 직접 조절하는 것이기에, 다른 정책수단에 비해 더 효과적인 수단으로 보임. 한편 공급 측면에서는, 투기과열지구 이상은 도시재생뉴딜 선정 배제하고 임대주택 공급을 늘리기 위한 정책들이 제안되었음.

○ 그런데 8.2 대책의 또 다른 특징 중 다주택자의 등록을 유도하기 위해 등록 임대업자에 대해 위 양도세 중과에서 배제하는 방안이 포함되어 있다는 점임. 민간임대자를 등록시켜 공정한 임대차제도를 추진하기 위한 기반을 조정하겠다는 것인데 이러한 유도 방안이 맞는지는 의문임.

- 다주택자의 등록을 유도하는 방식을 써야만 하는 것인지 의문임.
신고 유도방식보다는 고지 방식으로 변경하는 것이 바람직하지 않을까.
- 또한 8.2 대책의 구성에서는 임차인의 협상력 증진에 관한 내용이 빠져있음. 그러한 내용 없이는 제도의 장기적 안정성을 달성하기 힘들 것임. 세입자 단체에 대한 법적 지위부여, 지원 등도 반드시 제도에 포함되어야 한다고 판단됨.
- 물론 임대업자가 적지 않은 숫자라는 점에서 과도하게 밀어붙이는 정책이 가져올 수 있는 정치적 부작용도 고려해야 할 것임.

○ 8.2대책으로 드러난 문제인 정부의 부동산정책이 성공을 거두려면, 조금 더 업그레이드될 필요가 있으며, 집권기 중간에 부동산이 수축기로 반전될 경우(가격 안정화는 바람직하겠지만 거래 실종이 발생한다면 문제일 것)에도 완화 기조로의 유혹을 견디어내야할 도전 과제가 있음.

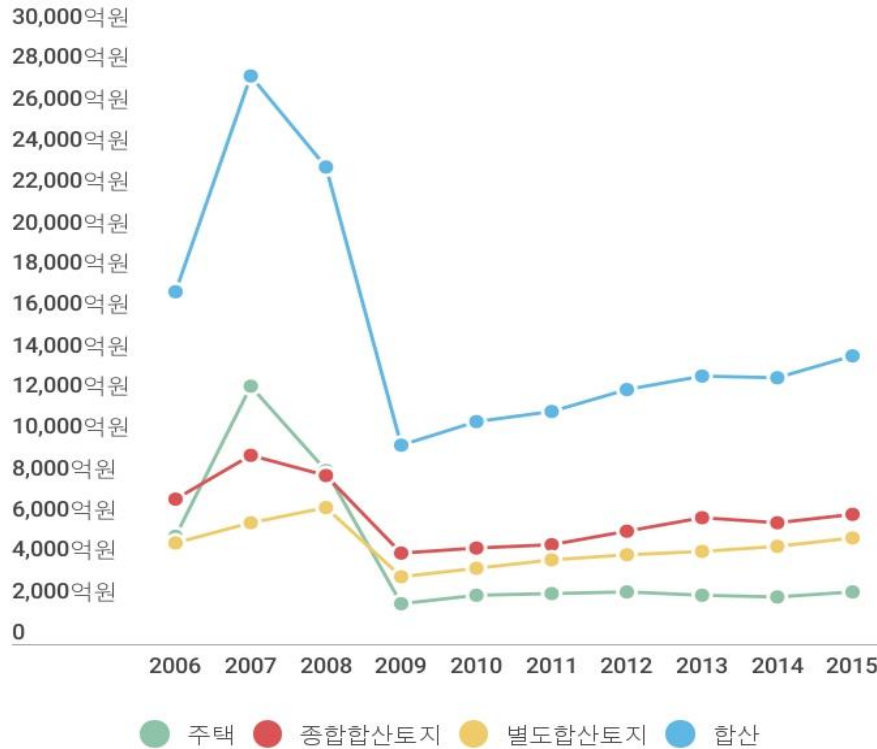
- 이후 4장과 5장에서는 부동산 세제 개혁 방안과 공공임대주택 공급 방안에 대해 좀 더 자세히 논의하고자 함.

4. 현행 부동산 세제의 문제점과 향후 개편 방향

1) 높은 거래세, 낮은 소득세 및 보유세

- 취득등록세 등 거래세가 주택가격의 1% 이상인 반면, 재산세와 종부세는 주택 가격의 0.1~0.3% 정도임.
- 임대소득세의 경우 세율이 파악되지 않고 완전한 과세는 현재 유예되어 있는 상태임. 실시된다고 해도 경비율이 과도하게 높게 책정되어 있음.
 - 2000만 원 이하 임대소득에 대해서는 원래 올해부터 과세를 실시하려던 것을 2년간 유예했는데 이러한 유예정책은 공평과세에 맞지 않은 잘못된 정책임. 또한 분리과세 허용, 높은 필요경비 및 기본공제 제공도 문제이며 더욱 근본적으로 임대 가구수에 비해 임대소득 신고 인원이 매우 적다는 점이 문제임.
- 1가구 1주택 9억 이하에 대해서는 비과세되고, 낮은 시가반영율로 적게 부과된다는 점에서 형평성 논란이 야기되는 반면에, 종부세 대상이 될 만한 주택 소유자는 '살자니 종부세, 팔자니 양도세'라는 불만, 양도세 액수가 큰 것 때문에 야기되는 동결효과, 세금폭탄론 등 양 극단에서 불만이 제기되는 양도세.
- 한편 보유세제는 종부세, 재산세의 이원적 구조로 유지되고 있는데, 종부세 세부담은 가장 높았던 시기인 2007년에는 주택분 1.26조원을 포함하여 징수총액이 2.77조원에 달하였으나 2009년 징수실적은 9,677억원(주택분 1,946억원)으로 급감하게 되었음.
 - 종부세는 부동산시장의 과열을 억제하고 지방균형발전 재원의 조달을 목적으로 2005년 8.31 조치에 의해 신설된 세목으로서, 참여정부는 2005년 고액주택자에 대한 누진적 과세를 하는 방향으로 부동산 보유세를 강화해, 투기수요를 억제하고 1가구1주택 정책을 유도하기 위해 종합부동산세를 도입했음.
 - 종부세는 2006년에 과표작성 방식을 인별 합산에서 세대별 합산으로 전환하고 주택에 대한 과세기준을 6억원에서 9억원으로 상향하는 등 강화되었으나 2008년 헌법재판소가 세대별 합산방식의 종부세 과표에 대해 헌법불합치 판결을 내렸고 1주택 가구에 대한 과세대상도 9억원으로 재조정되었음

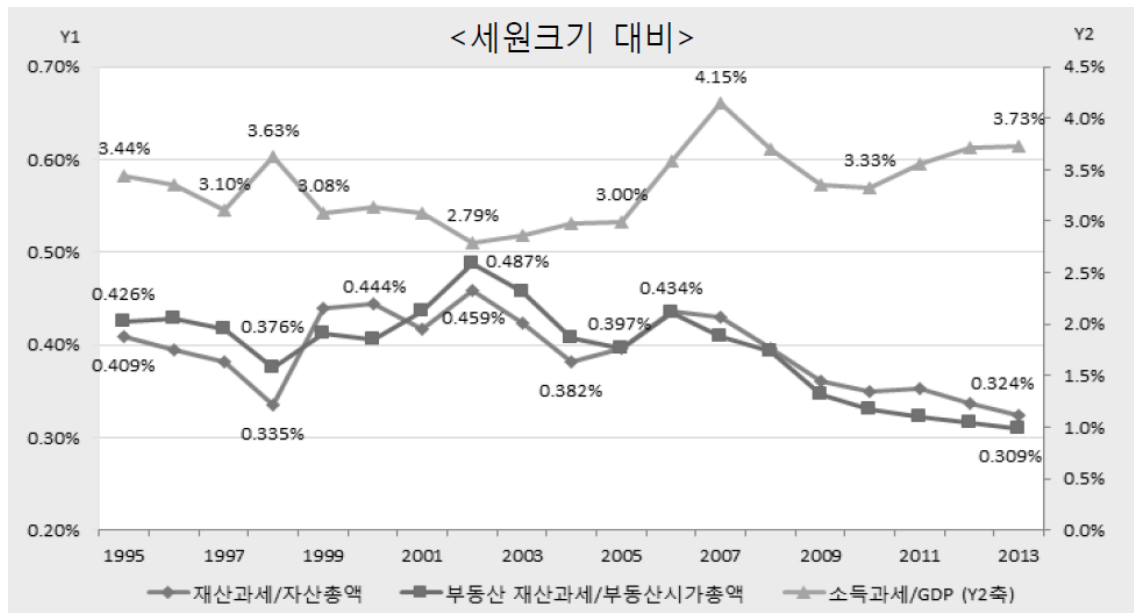
〈그림 4〉 종합부동산세 세수 규모 총액 (2006년~2015년)



자료: 국세청(2007~2016)

- 국회예산정책처에 따르면 2014년 총세수에서 부동산 보유세가 차지하는 비율은 3.2%로 집계되었으며 OECD 회원국 중 미국은 10.1%, 캐나다는 9.7%, 영국은 9.6%, 일본은 6.4%의 보유세를 부과하고 있으며 우리나라는 35개 회원국 중 14번째. 부동산 보유세가 작은 상태.
- 〈그림 5〉에 따르면 지난 20여 년간 조세시스템은 재산세, 소득세의 세부담을 비교해보았을 때 조세체제는 소득을 세원으로 한 납세자에 불리한 방향으로 전개되어 왔음. 세부담의 세원별 형평성을 감안한다면 세수확충을 위한 세제개편 과정에서 소득과세와 함께 적정한 재산과세 세부담에 대한 논의가 이루어질 필요성이 있음

〈그림 5〉 과세유형별 세부담 평가



주: 재산과세의 과세대상은 부동산, 운송수단, 권리증서 등
출처: 이선화(2016).

- 상속과 관련해서 문제가 되는 것은 상속세 부과가 매우 약하다는 것임. 과세 자료를 사용하여 상속세 현황을 살펴보면 2014년 과세자는 7542명인데 이는 전체의 피상속인의 2.6%에 불과했음.
- 과세 미달자의 대부분(85%)은 자산이 1억원을 넘지 못했지만 상속 자산이 많은 자도 공제가 매우 크기 때문에 적지 않게 포함되어 있음을 알 수 있음.

2) 지대개혁과 부동산 세제 개혁방안

(1) 거래세 완화, 임대세 강화, 그러나 보유세와 양도세는?

- 부동산 세제를 설계함에 있어 원칙은 바람직한 거래는 활성화하고 투기는 억제한다는 것이 되어 할 것임. 우리의 부동산세제의 특징으로 오랫동안 ‘높은 거래세, 낮은 보유세’가 문제로서 제기되어 왔고 따라서 ‘거래세 완화-보유세 강화’가 바람직한 대안으로 제시되어 왔음.

- 일단 지대나 매매차익에 대한 과세가 강화된다는 조건 하에서 거래세 인하에는 대다수가 동의하고 있는 것으로 생각됨. 또한 보유세 강화 없이는 투기가 잡힐 수 없다는 것이 진보진영의 매우 널리 퍼진 의견이지만 그에 대한 반대가 없는 것이 아님.
- 불로소득을 차단하기 위한 방안으로서, 어떤 보유세가 바람직한가, 임대소득세와 양도소득세는 어떻게 할 것인가가 논점이 되고 있음. 더 나아가 보유세보다는 임대소득세나 양도세 강화가 바람직하다는 의견도 존재함.
- 일단, 임대소득세에 대해서도 현재보다 제대로 과세해야 한다는 것에도 진보진영 대다수가 동의하는 것으로 보임. 이미 몇 년간 유예된 임대소득세 전면과세를 더 이상 유예없이 시행할 것을 비롯해, 고소득자에게 유리한 방향으로 악용될 수 있는 연 2,000만 원 이하의 임대소득자에 적용하는 분리과세를 폐지하고, 현행 60%로 지나치게 높은 필요경비율을 축소(예: 30% 수준)해야 할 것이며 임대소득에 대한 다주택자에 대한 전수조사를 실시해 임대소득 과세를 위한 제도를 정비해야 할 것이 제안되고 있음.
- 임대소득세를 제대로 걷는 것이 불로소득을 줄이는 가장 기본적인 방안이라는 의견이 적지 않은 공감대를 형성하고 있음. 그러한 관점에서 현재 최대 문제가 되는 것 중 하나는 현재 과도하게 주어지는 경비율임. 높은 경비율을 인정해 주는 것은 몇 가지 이유는 있어 보임.
- 임대소득을 사업소득으로 취급하고 있는 셈인데 기업이 획득하는 임대소득에 높은 경비율을 제공한다는 점에서 형평성 차원에서 그럴 수도 있을 것 같고, 임대소득이 크게 잡히면 건보료 부담이 갑자기 커져서 그럴 수도 있음. 그러나 경비율이 너무 높아서 실제로 임대소득세를 적게 내는 것은 문제가 될 수 있음. 임대수입에 대해 지금보다 강하게 과세한다면 소득이 발생하지 않는 보유세에 과세하는 것보다 더욱 바람직한 과세 방안이 될 수 있다는 의견이 존재함.
- 그러나 보유세 강화 여부와는 상관없이 임대수입이 배당이나 이자와 비슷한 속성을 가지고 있다는 점에서 경비율을 높게 산정하는 것은 형평성에 어긋나는 정책으로 판단됨.

○ 문제는 양도소득세와 보유세를 어떻게 할 것인가의 문제임. 다음 절에서는 이에 대해 논의할 것임. 논의하기 전에 한 가지 확실히 해둘 것은, 양도세나 보유세 모두 실수요에 대해서는 부담시키지 않는다는 점을 분명히 할 필요가 있음.

- 실수요자(이를 어떻게 정의할 것인가는 다시 문제가 되겠지만)에 대해서는 국가가 제공하는 자산관리와 관련한 서비스에 상응하는 낮은 수준의 보편적인 재산세만을 걷을 뿐, 실제 세부과는 그것을 넘어서는 부분, 즉 투기에 해당된다고 여겨지는 부분(고액 and/or 다주택)에 대해 부과하고 있음.
- 실수요자란 1가구 1주택, 9억원까지를 실수요로 정의하고 있는 상황. 9억원을 낮춰야 하지 않는가라는 논의가 있지만 현재로서는 9억원 이상에 대해서도 제대로 과세가 이루어지지 않고 있으니 이 이상에 대해서 초점을 맞추고 논의를 전개할 것임.

(2) 토지지대세는 이상적이지만 조세저항이 매우 클 것.

○ 보유세, 양도세 논의로 돌아오면, 진보진영 전반적으로는 보유세를 강화해야 한다는 입장이 강하지만 어떤 방식으로 보유세를 강화할 것인가, 양도세와의 관계를 어떻게 할 것인가에 대해서 논쟁점이 존재함.

○ 보유세 강화 논의와 관련해서 최근 ‘지대개혁’이라는 화두와 가장 잘 호응하는 제안이 ‘이자공제형 지대세’ 혹은 ‘토지지대세’이다. 둘 다 소유 토지로부터 나오는 지대(잠재지대로서 실제 지대가 발생하지 않아도 토지를 제대로 활용한다면 발생할 지대)를 세금으로 흡수하자는 제안으로서 이러한 지대세는 형식적으로는 보유세의 형태로 걷히게 되는 것임.

- 전자는 경북대 김윤상 교수가 제안한 것이고 후자는 토지자유연구소 학자들이 주장하는 것임. 차이는 전자는 지대에서 매입지가의 기회비용인 이자를 공제하자는 것, 후자는 이자는 핵심은 아니므로 걷을 수도 있고 걷지 않을 수도 있다고 보는 정도임. 즉 매우 유사한 주장임. 토지지대세는 지난 번 대선 때 국토세로 제안되어어서 그 세금을 국민들에게 기본소득으로 나눠주자는 복지제도와 연결되었던 제안임.

- 토지로부터 나오는 (잠재적) 지대 소득 흐름을 모두 세금으로 거둬들여 불로소득 창출을 아예 막자는 것이 그 핵심이다.²⁾ 지대 소득 흐름의 합의 현재가치가 지가를 이루는 점을 생각해보면 지대 소득 흐름을 모두 세금으로 납부하게 되면 개인이 가져가게 되는 지대 소득 흐름이 사라지게 되는 것이므로 지가가 현재 수준에서 안정되게 된다고 봄. 부동산 가격 안정을 이룰 수 있는 셈. 또한 이러한 지대세는 토지의 효율적인 이용을 가능하게 한다고 봄. 미래 가격 인상을 높이고 토지를 가만 놔두게 되면 지대세를 납부하게 될 것이므로 잠재 지대라도 획득하기 위해 노력하던가 아니면 효율적으로 이용할 사람에게 팔게 될 것이라고 보는 것임.
- 이러한 취지의 보유세가 잘 설계되고 부과된다면 양도세의 역할은 사라질 것이라고 이들은 전망함. 가격이 안정될 것이므로 양도세를 부과할 필요성 자체가 사라진다는 것임. 또한 더 나아가 불로소득 환수 수단으로 여겨지는 양도세가 그 역할을 제대로 그 역할을 수행하지 못할 것이기 때문에 보유세 강화가 이루어진다면 양도세는 완화할 수 있다고 봄.
 - 그 이유로서 양도소득세는 동결효과, 즉 부동산의 매각을 꺼리게 만들어 거래를 위축시키는 단점이 있다고 봄. 투기 목적으로 소유한 부동산을 시장에 내놓도록 해서 부동산 시장을 실수요자 중심으로 재편해야 하는데 투기적 목적의 소유자들이 양도소득세 부담 때문에 부동산을 매각하지 않고 그대로 보유할 수 있다는 것임.
 - 과거 정부가 부동산 경기상황이 나빠지면 양도세를 다시 완화하는 정책을 반복적으로 시행해 왔기 때문에 양도세를 완화할 것이라 기대하고 버티기에 들어가는 것도 동결효과를 야기하는 요인이 된다고 봄. 특히 자산양극화가 오랫동안 진행되어 다주택자들이 버티기를 할 체력을 보유하고 있다는 것이 중요함.
 - 양도소득세에 대해 부정적인 또 하나의 이유는 양도세율의 강화는 공공개발의 보상비에 반영되어 보상가를 상승시키고, 인근 지가도 상승시킬 가능성이 있다는 것임.
- 한편 임대소득세의 경우도 지대만 제대로 과세된다면 자동적으로 미흡한 과세 시스템이 개선될 수 있다고 봄. 임대소득의 경우 아직 과세인프라가 온전히 갖추어져

2) 후자는 최근 대선 때 국토보유세라는 구체적으로 제안으로 제시되었음. 국토보유세는 기본소득과 연결되었음.

있지 않고 있어서 불완전한데, 만일 자가주택이든 임대주택이든 상관없이 소유주택 모두에 지대세를 부과되 임대주택의 경우 임대소득세를 공제해 주어야 할 것이므로 공제를 받으려고 임대주택에 대해 자발적으로 등록할 것이라고 예상가능하기 때문임.

- ‘토지지대세’를 주장하는 이들은 “현행 체계”에서 보유세를 강화하는 것은 거래를 활성화시키고 부동산 가격의 연착륙에 도움을 줄 수 있다고 보지 않는다. 지금과 같은 보유세 체계를 유지하면서 강화하면 보유세 부담을 느낀 부동산이 시장에 나올 것이겠지만 이런 상황에서 매수자들은 더 기다리려고 하기 때문에 거래 활성화를 기대할 수 없을 것이라고 봄. 즉 거래가 없어져 부동산 가격의 경착륙이 일어날 수 있다는 것.

- 토지지대세는 지가를 고정시킬 것이므로 불확실성을 제거할 것이고 부동산 가격의 급락도 차단할 수 있다고 봄. 뿐만 아니라 토지지대세가 거래 활성화에도 도움이 된다고 봄. 사람들이 주택 구입을 연기하는 이유는 앞으로 집값이 더 떨어질 것이라고 예상하기 때문인데 지가를 고정시키는 방식으로 보유세를 강화하게 되면 집값 불확실성이 사라질 것이기 때문임

- 그러나 이론적으로는 타당한 면이 있고 장점도 분명 있겠지만 지대세 형태의 보유세 강화 주장에는 여러 비판이 존재함. 이 중 현재의 보유세 부담도 작지 않다, 보유세를 강화한다고 해서 가격이 안정될지 불확실하다, 보유세 인상이 세입자에게 전가될 것이라는 비판들은 어느 정도 반박이 가능함.

- 그러나 모든 자가소유 주택에 대해 지대수준 전체를 환수하는 것은 모든 집 가진 사람들을 대상으로 적지 않은 규모의 조세를 걷어야 한다는 점, 소득이 발생하지 않는데 걷어야 한다는 점, 무엇보다 지가와 지대를 정확하게 계산하기 어렵다는 점 등으로 인해 심각한 조세저항을 야기할 수 있을 것으로 생각됨.

- 이 중 가장 심각한 비판은 소득이 발생하지 않는데 세금을 내야 한다는 점일 것임. 물론 이에 대해 집을 팔 때까지 기다려줄 수 있다 혹은 주택연금과 같은 방식으로 주택을 현금화하는 방식을 용이하게 해 줄 수 있다는 해결책을 제안하고 있기는 하지만 그럼에도 불구하고 국가가 제공하는 사회안전망이 부족한 상태에서 대안적 복지 수단인 주택에 대해, 실수요 목적으로 보유하는

것에 대해서 발생하지도 않는 지대를 모두 흡수하겠다는 안에 대해 반발이 클 것임은 예상가능함.³⁾

- 결국 보유세를 이렇게 완전한 방식으로 걷는다는 것은 이론적으로는 타당하고 장점도 많겠지만 실행상 조세저항을 감당할 수 있겠는가가 문제임. 그런데 소득이 발생하지 않는데 내야 하는 세금이라는 점에서의 보유세에 대해서는 어떤 형태든 저항이 존재할 수밖에 없음.

- 따라서 현실적으로는 실제로 소득이 발생하는 임대소득세와 양도소득세를 현재보다 강화해서 제대로 걷음으로써 지대와 매매차익을 어느 정도 국가가 흡수하고, 보유세도 현재보다 소폭 강화하는 선에서 보유비용을 높임으로써 보유를 억제하는 것이 실행가능성이 높은 대안이 아닐까 생각해 봄. 토지지대세를 주장하는 토지자유연구소에서도 당분간은 임대소득세, 양도소득세를 보유세와 병행해서 강화하는 방식이 실행가능성이 높다고 판단하고 있는 듯함.

- 양도세를 거래세로 보아 현재보다 더욱 완화하고 보유세만을 강화하는 방안은 문제가 될 것임. 그 경우 보유 기간을 단축시키는 방식으로 양도이익을 취하려는 투기수요를 잡을 수 없을 것임.

- 거래활성화를 추구한다는 것은 바람직한 거래를 용인하겠다는 것이지 거래활성화 그 자체를 목적으로 하는 것은 아닐 것임. 무엇보다 보유세를 대폭 강화하는 것이 심각한 조세저항을 야기할 것이라는 점에서 그 부담을 양도세와 보유세로 나누어 지우는 것이 바람직하지 않을까 생각해 봄.

(3) 현재 부동산세제를 유지하되 실효세율 강화가 우선적 중요.

- 현재의 양도소득세와 종합부동산세제는 그대로 유지한 채 강화하는 것은 나쁜 선택이 아님. 종합부동산세는 보유세 그 자체로 본다면 토지에 집중하지 않는다는 점에서 토지지대세에 비해 효율성이 떨어진다는 비판이 제기되하지만, 최근

3) 노무현 정부에서 재산세 인상과 다주택자에 대한 종부세가 도입되자 여야논쟁을 지켜보던 국민들이 자신의 주택에도 재산세가 인상되자 야당의 “세금폭탄” 주장에 동조하면서 노무현 정부의 지지율의 하락과 참여정부의 선거참패로 이어졌음.

이선화(...)의 연구결과에 따르면 종합부동산세 하에서 토지 과세가 강화되었다는 점에서 효율성 면에서 나쁘지 않은 성과를 거두고 있는 것으로 보임.

- 이론적으로 보면, 토지와 결합되어 부동산을 형성하고 있는 자본인 건물에 대한 세율은 토지세율보다 낮게 설정하는 것이 고정자산에 대한 투자 촉진에 바람직한데, 시뮬레이션 결과에 따르면, ‘종토세-재산세’체계에서 ‘종부세-재산세’ 체계로의 전환은 보유세 총액에서 토지분의 비중을 2004년 31.0%, 2013년 78.6%로 크게 증가시킴. 즉 종부세가 효율성 기준에서 종토세보다 좋은 것으로 분석되었음.
- 또한 카크와니 지수를 통해 소유주체별·부동산 유형별·세수추정 시나리오별 조세누진도를 측정한 결과, ‘종부세-재산세’체계로의 전환은 조세의 수직적 형평성 기능을 강화
- 부동산 관련 세제와 관련해서 가장 심각한 문제는 현실가격보다 상당히 낮은 공시지가, 여기에 공정시가비율까지 추가됨에 따른 과표 축소 문제임. 과표의 축소는 양도소득세, 종부세 부담을 줄이는 결과를 야기하며 조세정의를 훼손하므로 반드시 바로잡아야 할 문제임. 즉 다주택자 양도세 중과세, 고액부동산에 대한 종부세 체계를 유지한 채 일단 거래가격 현실화부터 추진해야 함.
- 참여연대(2017)가 2017년 상반기에 거래된 서울 아파트 45,293건을 조사한 결과, 서울 아파트의 공시가격의 실거래가 반영률은 평균 66.5% 수준에 불과한 것으로 나타났음.
- 서울 아파트의 경우 실거래가가 높은 아파트가 많은 지역일수록 공시가격의 현실 반영률은 낮아, 주택의 자산 가격이 높을수록 상대적 조세부담률은 낮은 것으로 나타남.
- 설상가상으로 과세표준을 더욱 낮추는 공정시장가액비율까지 적용(재산세: 60%, 종합부동산세: 80%)되고 있는 현행 부동산 세제는 조세정의를 심각하게 왜곡하고 있음.⁴⁾

4) 2005년 8.31 대책에서 재산세의 과세표준 현실화율은 2005년 당시 50%로 설정되었으며 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년에 100%의 과표 현실화를 달성한다는 계획이었다. 그러나 이에 따른 재산세수의 급증으로 인해 과표 적용률의 단계적 인상방안은 폐지되고 대신 주택공시가격에 40~80%의 범위에서 공정시정가액 비율을 곱하여 과세표준을 산정하는 현재의 방식이 확정되었다(허윤경, 2013).

- 실거래가에 크게 미치지 못하는 공시가격으로 인해, 현행 제도로는 과세표준이 왜곡되어 부동산 보유세가 제대로 부과되지 않고 있음. 따라서 양도소득세, 보유세 정책의 우선순위는 먼저 세율인상 없이 과세표준 현실화를 통하여 과세를 강화하는 것. 즉, 주택의 공시가격 실거래가로 조정, 공정시장가액비율 100% 적용할 필요.
- 종합부동산세의 경우 주택 소유자를 모두 1가구 1주택자로 가정했을 때, 2017년 상반기 거래된 서울 아파트 중 실거래가가 9억 원을 초과해 종합부동산세 과세 대상에 해당하지만, 공시가격 적용으로 인해 종합부동산세 과세 대상에서 제외되는 주택이 71.7%에 달함.
- 2017년 상반기 기준, 평균 실거래가가 가장 높은 서울 강남구, 서초구, 용산구 아파트 소유자의 평균 보유세를 각 조건별로 살펴본 결과, 현행 제도에서 발생하는 보유세는 실거래가 반영률 100%로 공시가격의 정상화했을 때의 약 34.5% 수준임.
- 국토교통부는 조세정의를 심각하게 왜곡하고 있는 부동산 공시가격을 실거래가 수준으로 끌어올리기 위한 로드맵을 제시해야 할 것임.
- 실거래가 조정이 있는 후 이명박 정부 이후 대폭 축소된 종합부동산세의 세율을 참여정부 수준으로 조정하는 것을 추진. 한편 양도소득세의 경우 과다소유자에 대한 중과세는 바람직하지만 고액소유자가 빠져나갈 수 있음. 다주택 기준으로만 중과할 것이 아니라 종부세와 같이 고액 기준으로 부과하는 방안도 고려해야 할 것임.

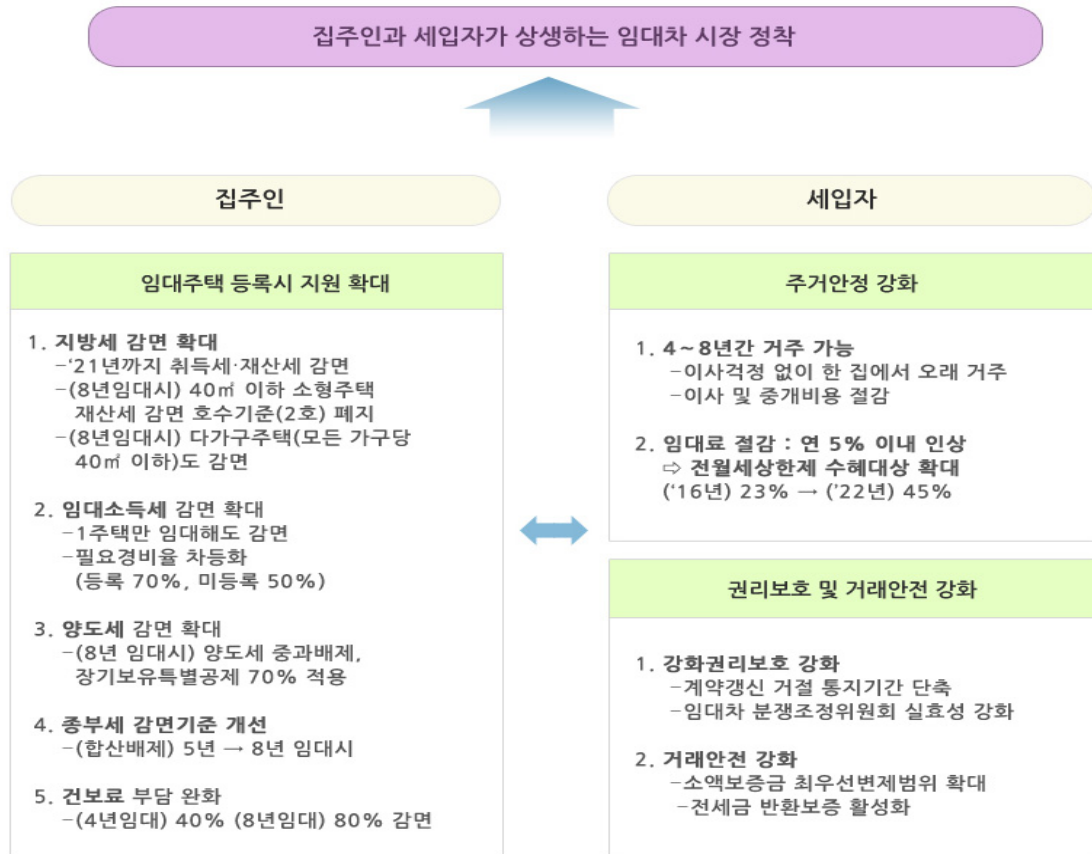
(4) 임대사업자 등록에 대한 혜택 부여 문제는 재고 필요

- 전통적으로 민간임대는 ‘나쁜 점유형태’로 간주되어 선진국의 주택정책은 몇몇 나라들을 제외하고는 민간임대에서 벗어나게 하는 데 주안점을 두었다고 해도 과언이 아님. 공공임대를 늘리고 자가 소유를 촉진하는 것이 그런 방향. 특히 주택이 만성적으로 부족한 상태에서 주택가격이 오르게 되자, 내집 마련은 삶의 가장 큰 목표가 됨.
- 그러나 집값이 크게 올랐고 현실적으로 임대로 살 수밖에 없는 가구가 적지 않은 상황이 되었기 때문에 이제는 민간임대에 대해서 다른 시각을 가질 필요가 있다는

인식 등장. 민간임대는 사라지거나 사라져야 할 점유형태가 아니라 오히려 그 현실을 인정하고 적극적인 대응책을 세워야 할 점유형태로 보자는 인식.

- 민간임대주택을 다주택자라는 시각이 아니라 국민에게 적절한 주거를 제공하는 공급자라는 관점으로 전환하는 것. 자신이 거주하지 않는 주택은 무조건 등록하게 하고 등록된 주택은 세입자가 계약 갱신 청구권을 가지고 또한 일정률 이상 임대료 인상을 억제. 임대사업에 따른 소득은 소득세 부과 대상. 민간임대주택에 거주하는 저소득 세입자도 소득의 일정 비율 이상을 임대료로 지출할 경우 임대료 보조 제공 등.
- 민간임대가 활발한 독일은 원래 강력한 임대차 규제제도를 가지고 있고 이를 완화하는 방식으로 유인책의 설계가 가능했던 반면, 우리는 임대주택 등록, 임대료 인상 억제나 연속 임대계약 보장 등과 같은 가장 기본적인 임대차 규제 제도도 갖춰지지 않은 상태. 즉 임대차 규제 제도를 친시장적으로 전환시킬 유인이 없음.
- 임대차보호법은 우리 특유의 전세금 반환 특례에 중점을 두고 있을 뿐 임대차 자체의 안정을 보장하는 법률은 아님. 현재 민간임대주택에 거주하는 가구수는 738만호에 이르지만 등록 임대사업자가 운영하는 주택수는 140만 호에 불과. 현재 민간임대로 운영되는 주택의 81%가 비공식 영역에 있음. 그만큼 임대소득세를 납부하는 비율도 낮음.
- 따라서 임대차 보호와 시장 선진화 차원에서 그동안 도입하지 않았던 등록 제도, 임대소득세 부과 실질화 등 신규 규제를 도입해야 할 상황. 이런 조건에서 임대주택 등록을 유인하기 위해 지방세 감면, 임대소득세 감면 확대, 다주택 양도소득세 중과 배제, 종부세 감면 강화, 건보로 부담 완화를 유인책으로 제공하기로 하였음. 이러한 혜택을 받는 대신 임대주택 등록자는 장기간 거주 보장, 임대료 인상 억제 등에 동의해야 함.

〈표 7〉 2017 11.29 주거복지 로드맵의 상생 임대차 시장 정착 방안



- 그러나 이러한 혜택을 주어야 할 것인가에 대한 비판이 존재함. 주어지는 혜택에 비해 임대등록자가 해야 하는 의무가 매우 약하다는 것도 비판의 논점. 임대사업자가 8년 임대하기만 하면 되며 (임대 보증금) 5% 이상 올릴 수 없다는 조항도 동일(임차)인이 아니면 적용 안 된다는 것.
- 더욱 근본적으로는 정부가 임대주택사업자에 관련된 자료를 다 가지고 있고 당장 실행할 수 있는데 하지 않는다는 비판. 비판하는 이들은 국세청이 이미 전월세 확정일자과 월세세액공제, 등기부 등본까지 부동산과 관련된 모든 자료를 갖고 있기 때문에 가능할 것이라고 봄. 만약 의지가 있다면, 단시간에 보편적으로 제도를 구축하는 식을 사용해야 할 것을 주장.

5. 주거정책 - 장기 공공임대주택 대폭 확대 필요

1) 김대중, 노무현 정부 공공임대주택 본격 시작

- 안정적인 주거의 보장이라는 주택 정책의 근본 목표를 달성하기 위해서는 부동산 투기를 막기 위한 금융정책 및 부동산세제 정책이 중요하며 동시에 주택시장이 소유자에 의해 좌우되지 않게 하기 위한 공공 통제 임대주택의 충분한 공급도 중요함.
- 공공임대주택은 ‘정부 또는 공공기관이 비영리 임대 목적으로 소유, 관리, 운영하는 주택’으로서, 시장 논리가 아니라 공공성 논리가 작용하는 것이 장점임.
 - 임대료도 정부가 정책적으로 결정하기 때문에 시장 임대료에 비해서 훨씬 낮은 가격으로 임대할 수 있으며 임대 기간도 장기 거주가 보장됨. 또한 집값이나 민간임대료가 오르더라도 공공임대주택은 낮은 임대료를 유지할 수 있기 때문에 시장 대응력이 낮은 취약 계층들에게 중요한 주거안전망임.
 - 나아가 공공임대주택이 풍부한 물량을 가지고 낮은 임대료를 유지할 경우, 민간임대 시장의 가격 상승 압력을 억제할 수 있는 시장 조절 기능도 가지고 있음.
- 우리나라의 공공임대주택 사업은 1989년에 시작되었으나 입주 대상은 가장 가난한 계층에 국한되었으며 건립 목표 물량 역시 법정 영세민 가구 수에 맞춰져 있었음. 그러나 주택가격 안정 추세와 함께 영구임대주택도 1993년 19만호 착공을 끝으로 종료되고 재개발사업과 관련한 재개발임대주택만 계속되게 되었다.
- 그러다 외환위기 이후 집값, 전세값이 동반 폭락했다가 1999년부터 급격히 가격이 회복되면서 서민 주거 문제가 갈수록 심각해짐에 따라 다시 공공임대주택 정책이 본격적으로 재개되었음.
 - 김대중 정부 당시 연간 1만호 정도로 소박하게 시작된 일이 2002년에 2003년부터 이후 10년간 100만호 건설이라는 파격적인 목표를 제시하게 되었고 명칭도 국민임대주택으로 부르게 되었음.
 - 이는 영세민만이 아니라 4분위 소득계층까지 대상으로 하는 임대주택정책을 펼치겠다는 의미에서였음. 김대중 정부는 임기말까지 국민임대주택을 총 11만 8782호 건설, 203년 건설 물량까지 합하면 총 19만 573호를 공급하였음.

- 노무현 정부는 2003년 9월에 향후 10년간 국민임대주택 100만호를 포함, 장기 공공임대주택 150만호를 건설하겠다는 계획을 발표. 임기 중에 공급된 서민용 장기 공공임대주택은 총 54만 4094호(국민임대주택 46만 6519호, 기타 공공임대주택 7만 7574호)로 역대 정부가 지은 공공임대주택을 모두 합한 물량보다 많았음.
- 노무현 정부는 2007년 1월에 공공임대주택의 비중을 전체 주택 재고의 20%까지 늘리고 2017년까지 중산층 대상의 비축용 공공임대주택을 50만호 공급하겠다는 내용과 함께 재원 마련을 위한 91조원 규모의 임대주택 펀드를 조성한다는 내용을 발표.

2) 이명박 박근혜 정부하 공공임대주택 정책 후퇴

- 이명박 정부는 2009년-2018년 10년 동안 소득 6분위 이하 계층을 대상으로 중소형 공공주택을 150만호 공급하겠다는 정책을 제시. 숫자로만 보면 노무현 정부 발표와 크게 다르지 않음. 또한 그러나 전체 계획 공급량 150만 호 중 무려 70만호가 공공임대주택이 아닌 공공분양주택이었음.
- 장기 공공임대주택(국민임대, 영구임대)는 50만호이고 20만호는 분양 전환을 전제로 공급되는 것이었음. 50만호를 10년간 공급하겠다는 것이었으므로 연평균 5만호를 공급하겠다는 계획. 이는 노무현 정부 시기의 절반에 해당하는 수준.
- 실제로 이명박 정부는 2010년 이후에도 매년 5만 호씩 장기 공공임대주택을 공급하겠다는 계획도 지키지 않았음. 국민임대주택만 가지고 볼 때 이명박 정부의 임기 중 총공급량은 22만 4813호.

〈표 8〉 공공임대주택 연도별 공급량

(단위: 만 호)

구 분		이명박 정부						박근혜 정부				박/문 정부	
		'08	'09	'10	'11	'12	계	'13	'14	'15	'16	'17	계
공공임대	합계	9.6	10.5	10.8	9.1	5.6	45.5	8.0	10.2	12.4	12.6	12.7	43.2
	건설임대												
	행복	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.4	1.2	1.7
	영구	-	-	-	-	-	-	0.05	0.2	0.4	0.3	0.3	1.25
	국민	5.7	5.7	7.0	4.8	1.3	24.5	2.3	2.5	2.2	3.1	1.9	12
	분양전환등	0.7	1.7	1.3	2.1	0.7	6.5	1.8	3.6	4.3	3.3	3.6	16.6
	매입임대	2.3	1.7	1.1	0.9	1.0	7	1.3	1.1	1.4	1.2	1.4	6.4
	전세임대	0.9	1.4	1.4	1.3	2.6	7.6	2.6	2.8	4.0	4.3	4.3	18

자료: 2017.10.12. 윤후덕 의원 국토교통부 국감 보도자료, 국토교통부 2018. 12 보도자료

○ 박근혜 정부의 공공임대주택 공급 정책은 행복주택을 중심으로 추진. 행복주택은 2017년까지 행복주택을 총 14만호 공급할 계획이었으며 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등 젊은 계층에 80%, 노인계층에 10%, 취약계층에 10%를 배정한다는 원칙. 그러나 매우 축소된 규모로 추진.

- 원래 행복주택 프로젝트는 철도부지 위해 인공대지를 조정하여 신개념 복합주거타운을 건설하여 박근혜 정부 5년 동안 저렴한 임대주택과 기숙사를 총 20만호 공급하겠다는 계획. 그러나 실제 입지 선정과정에서 기존 주민들의 반발이 속출하자 당양한 부지를 활용하는 것으로 바꾸고 공급 목표를 20만호에서 14만호로 축소.
- 장기 공공임대주택이라고 할 수 있는 영구임대와 국민임대는 적고 10년 이하 임대와 매입임대 및 건설임대의 비중이 크다는 점에서 장기 공공임대주택 정책은 크게 후퇴.

- 국토교통부가 지난 2018년 1월 2일 보도자료를 통해 2017년 공공임대주택 공급 실적을 집계한 결과 총 12만 7천호를 공급해 연초 목표였던 12만호에서 7천호를 초과 달성하였다고 발표했다. 그러나 2017년 3월 감사원이 지적한 바와 같이 영구임대주택과 국민임대주택 공급이 수요에 비해 지나치게 적다는 사실을 도외시한 채 2017년 주거기본계획상의 목표를 초과 달성했다는 취지로 발표하는 것은 부적절하다.
- 2008년부터 2017년에 걸쳐 10년간 공급된 임대주택 공급량(준공기준)을 분석해 보면, 국민임대주택 공급량('17년 1.9만호)이 이명박 정부 시기 뿐만 아니라 박근혜 정부 시기의 다른 해보다도 현저히 줄었다.
 - 영구임대주택은 생색내는 수준(연간 3천호)에 불과하며 지나치게 적다. 이로 말미암아 영구임대주택에 입주해야 할 가구가 국민임대주택에 입주하는 상황이 계속되고 입주대기자들이 기약없이 기다리고 있다.
 - 박근혜 정부 시기 국민임대주택과 영구임대주택이 지나치게 적게 공급되고 기금 예산배정도 계획보다 줄었다는 것은 2017년 3월 감사원 감사에서도 이미 지적된 바 있다. 즉, 13~15년에 중간소득층(5~6분위) 주거 지원을 위해 분양전환임대주택에 주택도시기금 배정을 계획(5조 7천억원)보다 1조 5천억여원 더 많은 예산을 배정한 반면, 국민임대주택(2~4분위 대상)은 계획(6조 3천여억원) 대비 49%인 3조 1천억원만 배정하였다는 사실이 감사원에서 지적되기도 하였다.
- 건설임대주택 7만호 공급 가운데 임대 의무기간이 20년 이상인 영구임대, 국민임대, 행복주택 등은 절반 수준인 3만 4천호에 불과하고 매입임대를 포함하더라도 20년 이상 장기공공임대주택은 5만호가 채 되지 못한다.
 - 실제로 지난 박근혜 정부 시절의 국토부는 2012년 공공임대주택 공급이 5만 6천호에서 2015년 12만 4천호로 2배 이상 늘었다고 밝혔지만 같은 기간 20년 이상의 장기공공임대주택 재고는 767,268호에서 886,127호로 크게 늘지 않았다.
 - 국토부도 이러한 문제점을 인식하여 건설임대 중 장기공공임대주택(30년 이상)을 향후 5년간 28만호 공급하겠다고 별도로 밝히고 있다. 그러나 장기공공임대주택을 이 정도로 공급하는 것으로 충분할 것인가?

3) 바람직한 공공임대주택 정책의 방향

- 근본적으로는 어느 정도의 공공임대주택을 공급해야 할 것인가가 문제임.
우리나라의 공공임대주택은 선진국에 비해서는 훨씬 적어서 2014년 현재 전체 가구의 약 4.2%만이 입주하고 있을 뿐임.⁵⁾ 공공주택 재고에서 적정 비율이 어느 정도라고 단정하기는 힘들지만 상당한 재고가 확보되어야 함은 분명함.
- 네덜란드의 33%를 제외하고는 덴마크, 프랑스, 스웨덴 등이 20% 내외인 것을 감안하면, 20% 정도를 기준으로 삼을 수 있을 것임. 김수현(2011)은 15%가 적정할 것으로 제시. 그러한 수준이라면 현재의 3배 정도의 공공임대주택 재고가 있어야 함을 의미.
- 현재 장기주택공급계획은, 2013-2022년 계획에 기초하여 연간 12만호로 제시되고 있는데, 이러한 공급 계획 자체가 공공임대 입주희망 수요와 큰 차이가 나는 것임.
- 감사원이 2017년 3월 20일 국토교통부 취약계층 주거 공급 및 관리실태 감사에서 지적한 바와 같이, 정부는 2013~2022년 장기주택공급계획을 수립할 당시인 2013년에 공공임대수요를 계산하면서 공공임대주택 희망가구 223만 가구 중 임대료 과다부담 가구들을 임대료 부담 능력이 부족하다는 이유로 제외하고 나머지 115만 가구만 입주수요로 계산하는 잘못된 공공임대주택 입주 수요 산정방법에 기초해 공공임대주택 장기공급계획(연 11만호 수준)을 수립했음.
- 문재인 정부가 2017년 11월 29일 발표한 주거복지로드맵에서, 향후 5년간 공공임대, 공공지원, 공공분양 주택 100만호를 공급하되, 각각 65만호, 20만호, 15만호를 공급하기로 했음. 공공임대 65만호는 연간 13만호를 공급하겠다는 계획.
- 11만호에서 2만호를 늘린 문재인 정부의 연 13만호 공급계획은 지난 정부보다 좀 더 공급하겠다는 의지의 표명일 수는 있지만 공공임대주택 입주희망 수요를 제대로 반영한 계획이라고 말할 수는 없으며 그 내용이 어떠한지가 문제가 될 수 있음.

5) 2014년 현재 장기 공공임대주택은 81만 9644호로 전체 주택 재고의 4.2%를 차지. 그 중 국민임대주택이 63.6%를 차지.

- 따라서 문재인 정부는 공공임대주택 확충 의지가 부족했던 박근혜 정부 시기 수립된 장기주택공급계획(2013~2022년)에 구애되지 말고 공공임대주택 수요를 제대로 조사해 주거복지 로드맵의 공공임대주택 공급계획이 적절한지 다시 검토해야 할 것임.
- 공공임대주택을 공급함에 있어서 분양형의 비율을 크게 낮추어야 할 것임. 즉 5년 임대, 10년 임대, 신혼부부 분양주택 등의 분양형 공급제도의 폐기가 필요함.
 - 그 대상이 신혼부부라도 달리 취급할 이유가 없음. 특히 GB 해제지역, 임대주택용 공공택지를 분양형을 위해 사용해서는 안되며, GB 해제지역, 임대주택용 공공택지는 오직 공공주택용으로 사용되어야 함을 법령에 적시할 필요가 있음.
 - 공공임대주택 모두를 신규 주택으로 채우는 것은 불가능한 것임. 절반 정도는 민간주택 재고를 활용하는 것이 현실적일 것임.
 - 한편 전세임대를 공공임대주택 공급량에 포함하여 공급 실적 부풀리기를 할 것이 아님. 전세임대는 임대주택 공급실적에 넣을 것이 아니라 전세자금 금융지원으로 분류하는 것이 맞을 것임.

6. 결론: 현재의 혼미한 부동산 시장 상황에 어떻게 대처할 것인가?

- 현재 부동산 시장의 움직임은 매우 혼란스럽게 진행되고 있는 상황. 전체적으로는 공급과잉의 문제가 대두. 올해는 대량 입주물량과 대량 분양물량이 동시에 공급될 것이기 때문. 이러한 상황은 미분양, 역전세난이라는 수축기 특징을 낳을 수 있음.
 - 올해 대규모 분양물량이 공급되는 것은 지난해 분양물량이 올해로 이월됐기 때문이다. 지난해에는 황금연휴와 조기대선, 부동산규제 등으로 건설사들이 분양사업 추진에 혼란을 겪었고 부동산시장의 불확실성이 커지자, 건설사들이 일부물량의 공급계획을 수 차례 미룬데 따른 결과로 풀이됨.
 - 한편 지난 2~3년 분양 규제완화를 틈타 전국에 아파트가 대규모 분양했고 이 아파트들이 올해부터 공사를 마치고 본격 입주에 돌입하는데, 이미 지난해부터 '입주대란' 부작용이 곳곳에서 나타나고 있음. 입주물량이 몰리는 지역에서는

집주인이 오히려 전세입자를 찾지 못해 공실이 생기거나, 전국적인 전세난에도 도리어 전셋값이 국지적으로 떨어지는 '역전세난'이 발견됐음.

- 전국적으로는 공급과잉, 수축기의 특징이 나타나고 있는데, 초과이익환수제와 대출 규제, 다주택자 양도세 중과 등 여러 규제에도 불구하고 강남 집값이 서울 평균의 두 배로 오르고 있는 모순적인 상황이 벌어지고 있음. 이 때문에 강남과 비강남지역간 양극화 현상이 더 뚜렷해지면서 '초양극화'란 말까지 나오고 있는 상황.
- 여러 이유가 있는데, 먼저 현금 등 여윌돈이 있는 자산가들이 '강남 아파트는 오른다'는 전망을 갖고 투자 수요가 계속 유입되고 있는 것, 자사고와 외고의 신입생 우선 선발권을 폐지키로 하면서 강남권의 명문 일반계 고등학교를 찾는 학군 수요도 늘고 있는 것, 재건축 사업 추진 등 개발호재 때문에 주변의 단지들까지 가격이 덩달아 오르고 있는 것을 들 수 있음.
- 정부의 다주택자 규제도 하나의 이유가 된다고 봄. 2월부터 본격적으로 주택담보 대출이 제한되고 4월부터는 양도세 중과가 시작되는데, 이로 인해 여러 채의 아파트를 소유한 사람들이 강남권의 중대형 아파트 한 채만 보유하려는 경향이 강남 집값을 올리고 있다는 분석임. 또한 재건축 단지에서는 조합원 지위양도 금지로 실제 거래할 매물이 줄어든 것도 (집값) 고공비행의 큰 원인이라는 진단임.
- 근본적으로 정부가 '보유세 카드'를 만지작거린다고 해도 세금보다 집값이 더 크게 오를 것이란 기대감이 강하다는 분석.⁶⁾ 한 마디로 '버티기'에 들어간 듯. 강남 3구에 집값이 오르자 강남3구를 이웃에 둔 강동구와 동작구, 성동구 집값까지 들썩이고 있고, 결국 다른 서울지역의 집값 상승을 부추길 수도 있는 상황. 정부가 집값을 안정화시키려고 여러 대책을 내놨는데 시장에서는 거꾸로 집값이 가파르게 상승하고 있는 상황.
- 이러한 상황은 현 정부 부동산 정책에 어려움을 야기하고 있지만, 8.2대책의 기조가 바뀌어서는 안될 것임. 부동산불패신화가 여전히 강고한 것은 부동산 경기의 팽창기에는 규제 강화, 수축기에는 규제 완화를 왔다갔다 하는 방식, 즉 경기 조절의

6) 조세정책은 토지가격보다는 거래량에 유의미한 영향을 미친다. (김용구, 2003) 오히려 매물을 감소시켜 가격을 상승시킬 수도 있다. 그러나 이는 버티면 정부 정책이 바뀔 것이란 기대때문일 수 있다.

목적으로 부동산정책을 사용해 왔기 때문임. 정부가 보유세 카드를 만지작거린다 해도 곧 완화정책으로 전환하리란 기대가 강하기 때문. 주택정책의 목적을 “주거안정과 주거수준의 향상”임을 분명히 인식하고 전체의 안정성을 지향하는 근본적인 해결책을 놓쳐서는 안될 것임.

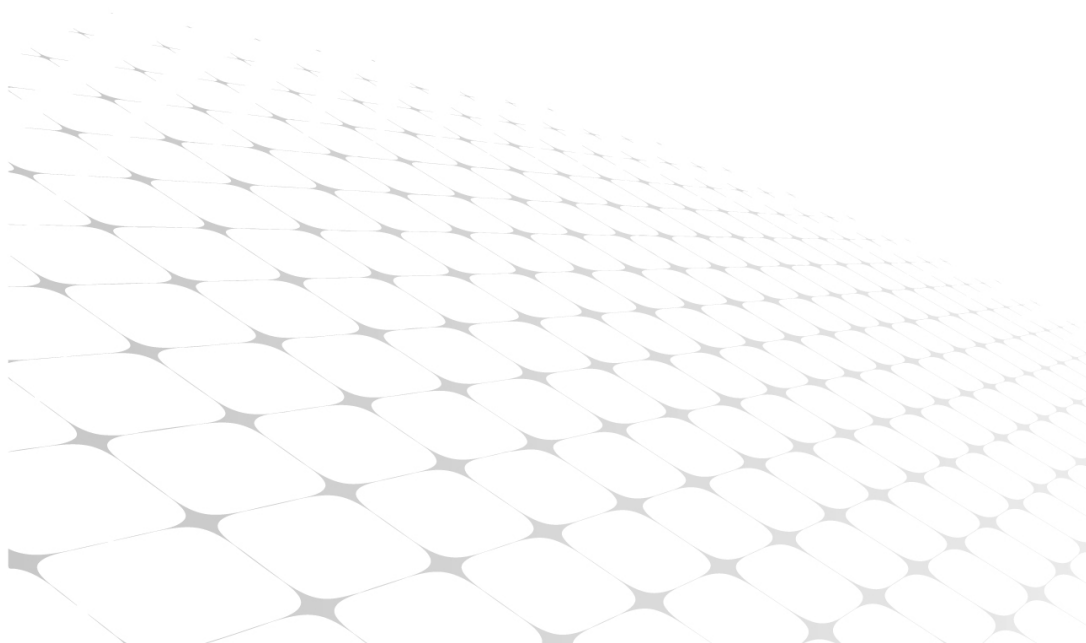
- 정책의 목표는 주택가격을 인하시키는 것이 아니라 단기적인 변동폭을 가능한 최소화하여, 단기 기울기를 가능한 한 완만하게 만드는 것이 적절할 것임. 세제정책과 공급수단은 장기적인 관점에서 흔들림없이 추진해 나가고 단기적으로는 지역에 따라 거래규제, 금융규제 등의 수단들을 적절하게 사용하는 것이 맞을 것임.

〈참고문헌〉

- 김수현, 2011, 부동산은 끝났다, 오월의 봄
- 김윤상, 2006, 알기쉬운 토지공개념, 경북대학교 출판부
- 남기업, 2016, 재산불평등은 무시해도 괜찮은가?, 토지+자유 서평, 2016-1(4호), 토지자유연구소
- 전강수, 2016, 부동산 문제의 실상과 부동산정책의 전개, 한국의 민주주의와 자본주의, 민주화운동기념사업회 기획. 돌배게
- 진미윤, 김수현, 2017, 꿈의 주택정책을 찾아서, 오월의 봄.
- 안호영 의원실, 한국도시연구소(2017), 지난 정부의 주거비 상승에 대한 실증 분석을 통해 본 문재인 정부의 과제
- 이선화, 2017, 조세기능에 기초한 부동산 보유과세 개편 연구, 한국지방세연구원
- 이용호, 박영욱, 8.2대책과 주거정책에서의 정책수단(한계와 모색), 도시주거포럼 발표문
- 토지자유연구소, 2008, 부동산 신화는 없다. 후마니타스
- 참여연대(2017), 조세정의 실현을 위한 임대소득과세 개편방안, 이슈리포트

소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거정책 토론문

정준호 교수(강원대학교 부동산학과)



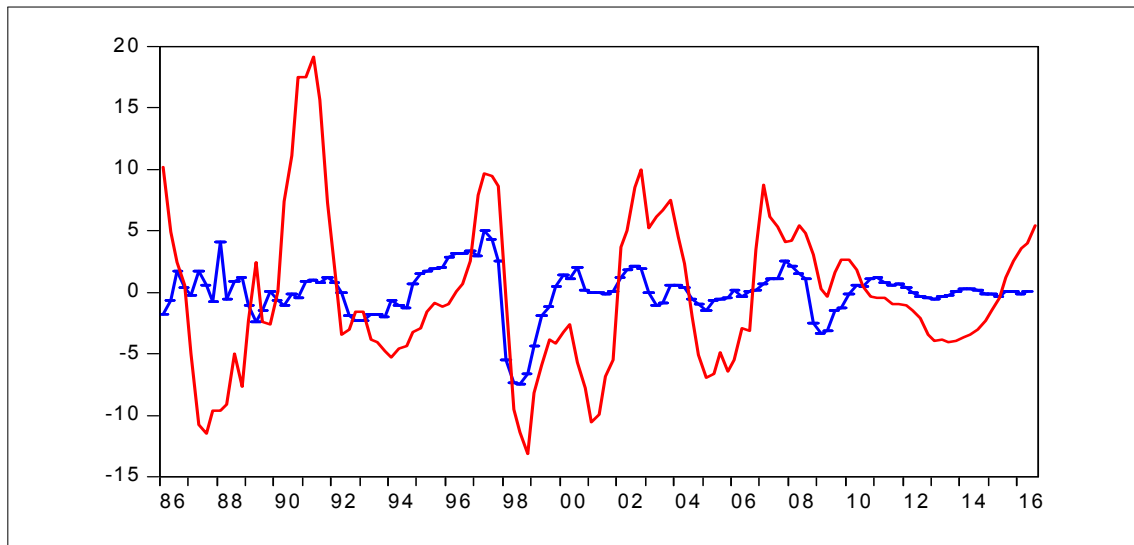
□ 과거 노무현 정부시기와 다른 시장 상황

- 서울과 수도권으로 자금이 유입되고 집사리 가격 상승의 여력이 꺾이지 않고 있음.
 - 2005년 8.31일 대책이 나올 당시에는 강남을 중심으로 가격 하락세를 경험하였으나 지금은 그때와는 달리 그렇게 떨어지고 있지는 않음.
- 주택시장에 영향을 미치는 예금금리가 여전히 낮음.
 - 다주택자나 자산가에게 주요한 금리는 대출금리가 아니라 예금금리이며, 여전히 저금리에 의한 과잉 유동성이 매우 큰 영향력을 발휘하고 있음.
- 베이비부머들이 은퇴자금을 통해 주택시장에 재진입하고 있음.
 - 이들은 고도성장과정에서 유일하게 자산을 축적한 세대로서 은퇴를 위한 투자로서 부동산 투자를 선호, 따라서 시장의 수요층이 두터워 가격 하락이 잘 보이지 않음.
- 도심의 쏠림현상이 강화되고 있음.
 - 2000년대에는 교외투자 상품으로 토지가 선호되었으나, 현재 토지시장은 80% 이상이 실수요 시장으로 변화되었음.
 - 부동산시장의 핵심 수요층은 30-40대 초반(이른바 ‘콘크리트 키즈’)이고 이들은 도시를 선호하고 있음.

□ 최근 시장 상황

- 서울 주택시장의 성장은 GDP의 성장을 능가하고 있으며, 최근 서울아파트주택시장의 활황세는 경제의 펀더멘털과 괴리된 것으로 보임.

〈그림 1〉 서울 아파트가격 갭과 GDP 갭과의 비교

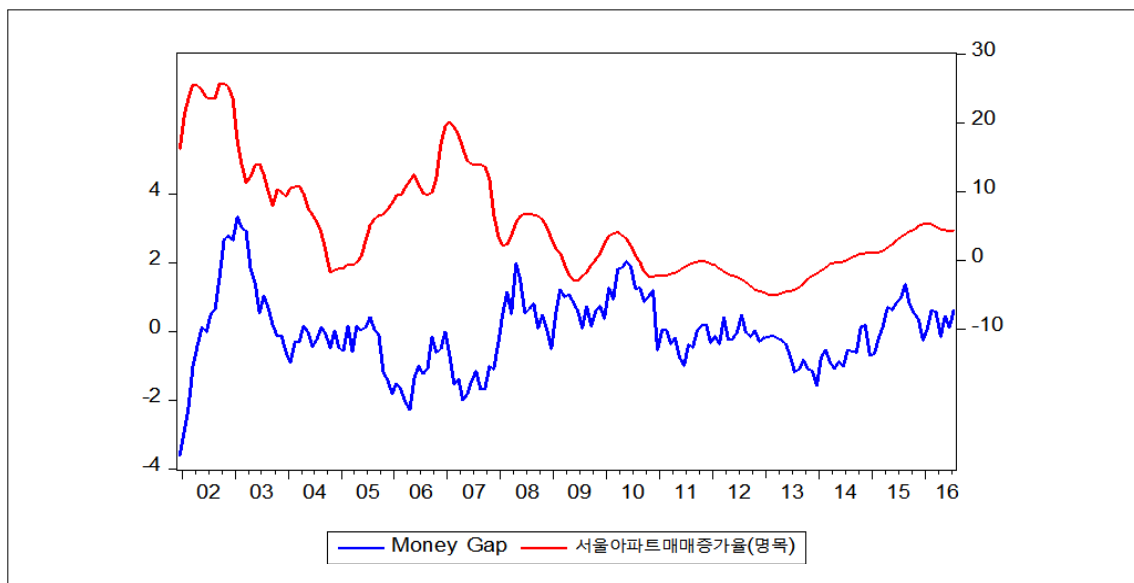


주: HP 필터 사용.

자료: 국민은행, 한국은행.

- 2000년대 이후 가계금융의 자유화와 더불어 금리가 하락, 이는 주택시장의 가격 움직임과 상호작용

〈그림 2〉 Money Gap(M2 기준)과 서울명목아파트매매 증가율 추이(%)



주: HP 필터 사용.

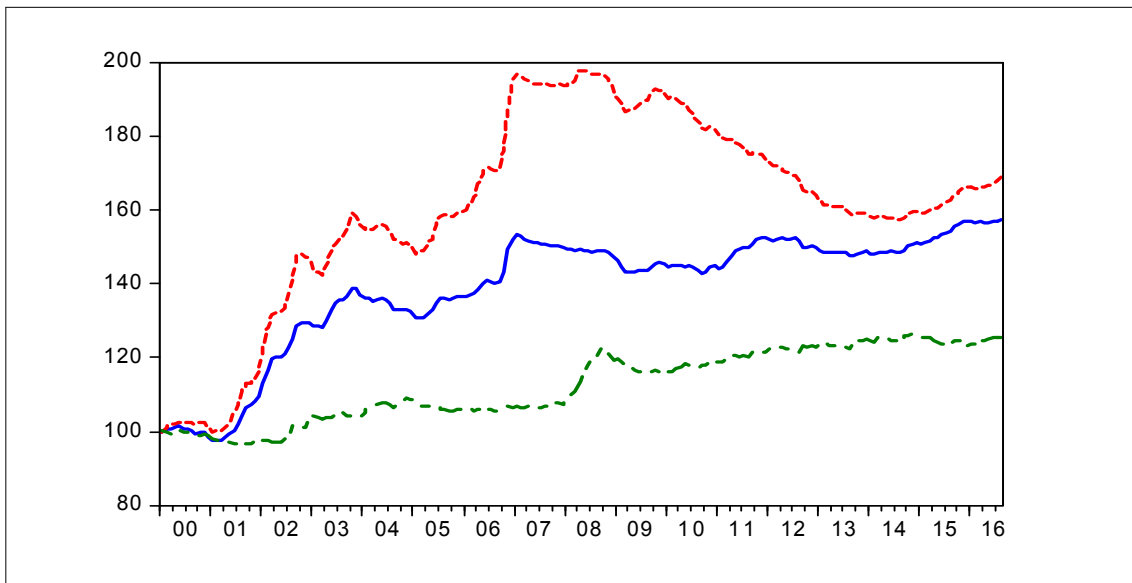
자료: 국민은행, 한국은행.

□ 불로소득인 지대의 창출

○ 건설비용은 상대적으로 매우 탄력적인 반면에, 주택수요는 비탄력적이었다고 볼 수가 있음.

- 실질 주거용 건설공사비지수가 2000년대 이후 증가하고 있으나 그 증가폭은 실질 아파트가격의 그것에 비해 상대적으로 작음.
- 반면에 실질 아파트가격 지수는 2000년대 중반에 크게 상승하였으며, 그 이후 하락하다 최근에 다시 상승하고 있음.
- 따라서 2000년 이후 지속적으로 아파트 가격 상승이 건설비용을 초과하고 있음.

〈그림 3〉 실질 건설비용과 주택가격



주: Gyourko and Molloy(2015)에 따라 CPI로 실질화하였음.

자료: 국민은행(<http://www.kbstar.com>), 한국건설연구원(<https://www.kict.re.kr>).

○ 예를 들면, 서울시 단독주택 재산세 과세에서 역진성이 존재하고 있음.

- 불로소득을 환수하기 위해서는 재산세와 같은 보유세가 제대로 견혀야 되는데, 부유층이 주거하는 서울시 단독주택의 경우 공시가격 현실화율이 2014년 현재 49.4%로 아파트와 비교하여 상대적으로 낮은 편임.

〈표 1〉 서울시와 국토부의 개별주택 공시가격 현실화율 차이 비교(%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울시	43.3	46.3	48.9	49.4	-	-
국토부	-	58.8	59.2	61.9	63.6	64.7
차이	-	12.5	10.3	12.5	-	-

자료: 정동영 의원실(2016).

〈표 2〉 서울시 구별 개별주택 현실화율(%)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	평균
강남구	61.1	54.1	52.8	45.5	46.6	45.1	47.2	46.4	49.7	51.2
강동구	61.2	56.6	50.7	46.8	45.8	48.5	49.3	49.5	49.1	52.4
강북구	60.8	56.3	47.6	45.7	45.1	45.0	47.6	48.3	49.0	52.1
강서구	66.9	56.4	50.6	47.4	45.4	45.4	45.4	48.1	50.8	53.6
관악구	67.6	59.2	51.9	48.8	46.5	51.0	50.2	51.4	51.5	55.4
광진구	58.7	56.4	48.8	42.4	41.1	41.5	44.8	45.3	46.0	49.6
구로구	64.3	56.7	51.0	49.5	48.0	46.8	50.3	53.1	54.6	54.8
금천구	69.4	57.4	48.7	46.9	46.8	44.0	46.7	46.7	47.7	53.3
노원구	60.5	57.8	52.0	47.1	46.8	45.1	49.9	52.1	50.7	53.2
도봉구	62.6	57.2	48.0	42.8	43.1	42.5	46.2	48.8	50.3	51.7
동대문구	57.8	55.5	51.7	47.5	47.2	49.0	51.4	52.0	54.7	53.1
동작구	50.6	45.9	43.3	39.9	40.7	41.7	47.2	46.9	45.3	45.7
마포구	52.9	49.9	44.5	41.7	41.7	44.1	45.0	48.5	46.5	47.4
서대문구	57.8	54.6	50.5	46.4	46.2	48.0	52.5	51.5	51.7	52.0
서초구	56.2	51.3	50.3	48.2	44.4	46.5	49.5	53.8	50.3	50.8
성동구	46.5	47.2	42.9	43.4	46.9	47.3	50.7	53.9	50.1	46.6
성북구	58.5	55.4	50.3	48.0	47.7	49.1	52.3	55.4	56.8	53.6
송파구	58.0	53.9	45.9	44.1	42.4	44.5	50.9	49.7	52.3	50.9
양천구	51.0	52.0	49.5	46.9	45.9	43.8	49.1	50.0	52.3	49.3
영등포구	52.9	48.6	44.0	42.4	42.9	43.0	43.6	47.6	51.6	47.2
용산구	43.3	40.0	38.1	40.3	40.2	43.6	46.7	50.1	50.7	43.6
은평구	62.0	58.6	53.5	50.3	47.6	47.7	50.1	50.5	52.6	53.6
종로구	54.1	52.6	48.8	41.8	40.4	42.4	47.8	48.4	48.6	48.1
중구	46.4	43.9	41.5	41.4	41.3	39.1	43.8	43.0	46.8	43.6
중랑구	68.0	60.6	49.4	45.4	45.2	43.3	48.3	50.2	49.4	53.7
평균	58.0	54.6	48.8	45.5	44.9	45.5	48.4	49.8	50.5	51.1

주: 비율은 개별주택공시가격을 실거래가격으로 나눈 백분율임.

자료: 홍원철·정준호·서광채(2016).

- 주택가격과 임대료 상승 추세로 저소득층의 주거비 부담이 가중되고 있으며, 중간 소득층도 마찬가지로 주택가격의 상승으로 주택의 구입여력이 감소하고 있음.
- 2006-2014년 동안에 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 모든 소득분위에서, 그리고 월소득대비 임대료비율(RIR)은 최근에 저소득층에서 증가했는데, 후자는 거의 30%에 육박하여 저소득층의 주거비 부담은 매우 심각해졌음.

〈표 2〉 소득분위별 주거비 부담 추이

구분	소득대비 주택가격(PIR, 배)			소득대비 임대료비율(RIR, %)		
	저소득층 (1-4분위)	중소득층 (5-8분위)	고소득층 (9-10분위)	저소득층 (1-4분위)	중소득층 (5-8분위)	고소득층 (9-10분위)
2006	6.3	3.4	3.6	27.6	18.9	16.1
2008	6.4	4.3	4.2	25.0	17.6	17.4
2010	6.1	4.2	4.0	28.2	16.6	21.1
2012	7.5	4.3	4.4	21.8	17.3	22.6
2014	8.3	5.0	4.7	29.0	17.0	21.6

주: 소득은 중위소득 기준이고, 국토부의 주거실태조사 자료에 기반한 것임.
 자료: 이강훈(2016)에서 일부 수정.

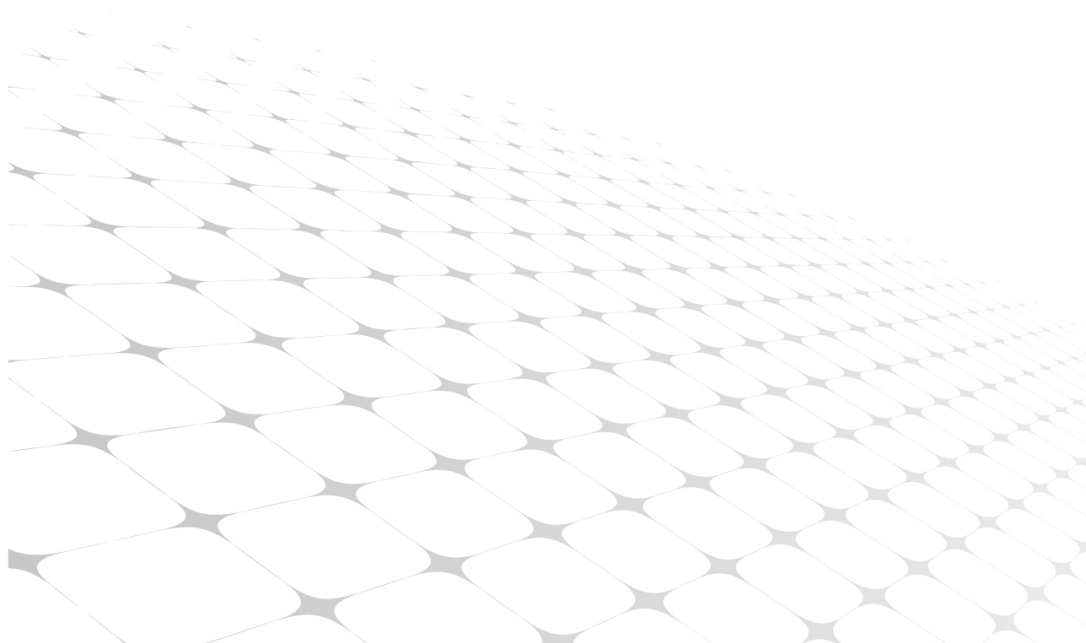
□ 부동산 관련 세제의 강화

- 종부세의 강화는 과세구간의 하향조정, 과표구간의 조정, 세율 인상 등을 통해 달성할 수가 있음.
- 가계부채 관리방안이나 주거복지 로드맵을 통해 다주택자의 부동산 보유비중을 줄여야 하지만, 현재까지의 대책은 기존 다주택자의 기득권을 인정하고 있는 것으로 보임.
 - 이러한 의미에서 다주택자에 대한 보유세 강화가 제기되고 있는 것으로 보이지만, 이를 부동산가격 대책뿐만 아니라 조세형평성의 측면에서 신중히 접근할 필요가 있음.
- 보유세의 전면적인 강화는 조세저항을 야기할 수 있기 때문에 여러 가지의 옵션들을 고려할 필요가 있음.

- 과표평가 개선(공시가격 현실화율 증가, 공정가격가액 폐지 또는 상승)과 그에 따른 현행 재산세의 개편, 임대소득세 강화, 다주택자의 보유세 강화
- 이명박 정부의 감세조치에 따라 주택분 재산세 과표구간 확대와 세율 인하 및 과표 적용률 상향 중단을 통해 재산세 감세가 이루어졌음.
- 지방재정의 근간을 이루는 재산세를 강화하기 위해서는 무엇보다 실질적인 과표의 현실화가 이루어져야 함.
 - 과표 현실화란 과세 표준이 실제 부동산 가치를 최대한 반영하도록 조정하는 것, 즉 시장가격에 기반하여 과세 표준이 설정되어야 하는 것임.
 - 이는 공시지가대비 과세표준의 비율을 높이는 것과 공시가격과 시가 간의 갭을 줄이는 것을 의미하는데, 특히 후자가 중요함.
- 공시가격이 시가를 제대로 반영하지 못하고 있음.
 - 예를 들면, 단독주택이나 상업용 건물처럼 거래가 빈번하지 않은 경우 평가액이 시가보다 매우 낮게 설정되어 있음.
 - 또한 고가 부동산 평가액이 시가에 훨씬 못 미치지만 저가 부동산의 그것은 상대적으로 시가에 근접함으로써 과세의 역진성이 발생하고 있음.
- 이러한 과세의 역진성을 개선하기 위해서는 고소득층이 거주하는 단독주택이나 고가의 상업용 건물에 대한 평가액이 시가를 제대로 반영하는 노력, 즉 공시가격의 시가 반영 비율을 제고할 필요가 있음.
 - 예를 들면, 상업용 건물의 경우 평가방식을 거래사례비교법에만 의지할 것이 아니라 국세청과의 협조를 통해 관련 자료를 확보하여 수익환원법을 적용하여 평가액을 현실화할 필요가 있음.
- 따라서 과세평가의 공평성을 담보하기 위해서는 부동산 유형별 시가대비 평가액의 격차를 줄이는 작업이 1차적으로 요구됨.

소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거정책 토론문

강병구 교수(인하대학교 경제학과)



1. 지대에 대한 과세는 공평성과 효율성, 성장의 측면에서 우월하다.

□ 전통적인 의미에서 지대(rent)란 토지와 같이 그 공급이 완전히 고정된 생산요소에 대해 지불되는 보수이며, 이 경우 지대수입에 무거운 세금을 부과하더라도 경제에 미치는 파급효과는 작고, 따라서 지대에 대한 과세는 효율적임.

- “이집트 왕 모하메드 알리(Mohammed Ali, 1769~1849)가 야자수에 세금을 물리자 농민들이 자기의 야자수를 베어버리는 사태가 생겼으나, 그 두 배의 세금을 토지에 부과했을 때에는 이런 결과가 생기지 않았다. ... 생산을 저해하지 않고 정부 수입을 올릴 수 있는 조세로서 가장 중요한 것은 독점에 대한 조세이다. 토지 독점에 비하면 다른 독점은 아무 것도 아니다. ... 지대를 조세로 징수하여 공공목적에 사용하는 제도는 분배에 영향을 미침으로써 부의 생산을 촉진한다.”¹⁾
- OECD(2010)에 따르면 효율성의 측면만을 고려할 경우 부동산에 대한 보유세가 우월한 세목임.²⁾
- “부의 불평등이 실제 정치지형을 불평등하게 만들고 이것이 지대추구행위(rent-seeking activities)를 촉진시킬 수 있다. 이 경우 부자들은 각종 법률 기관이나 정치기구, 규제기구 등이 자신들을 위해 일하도록 할 수 있다. 그로 인해 비효율적인 자원배분이 발생하고, 소기업의 재산권 보호에 해를 끼치고 투자유인을 줄여 경제 성장을 억제할 수 있다.”³⁾
- 소득 대비 재산의 높은 비중과 과도한 자산불평등은 소득과 기회의 불평등으로 이어져 자원의 효율적 배분과 성장을 저해하기 때문에 지속가능한 성장의 관점에서도 조세를 통한 부의 재분배가 필요함.

□ 최근 OECD(2015)의 재산세에 대한 평가는 매우 시사적임.⁴⁾

- 재산세의 효율성 평가는 과세대상(토지 또는 건물)에 따라 달라지고 사업용 건물에 대한 과세는 자본지출을 감소시킬 수 있지만, 여전히 여타의 세목에 비해 성장에 미치는 부정적 효과는 작음.

1) 헨리 조지 원저/김윤상 옮김(2016). 『진보와 빈곤』. 비봉출판사.

2) OECD(2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*.

3) Salvatore Morelli(2017). “불평등의 증가와 경제적 안정.” 『After Piketty 애프터 피케티』 윌리시즈.

4) OECD(2015). *Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved*.

- 재산세의 재분배 효과는 조세부담의 귀착(tax incidence)에 따라 달라질 수 있지만, 저소득가구에 대한 조세감면과 같은 제도 설계를 통해 보다 누진적인 세수구조로 개편할 수 있음.
- 재산세는 주택가격의 변동폭을 축소하고, 부동산시장의 순환주기와 주택버블의 문제를 완화하는 경향이 있으며, 안정적인 세수를 보장하고, 토지의 지속적인 이용을 유인할 수 있음.⁵⁾
- 다만, 재산세는 타 세목에 비해 부담이 크게 느껴지는 특성과 역진적이라는 인식으로 인해 유권자와 납세자들로부터 환영을 받지 못하고 있음. 따라서 조세저항을 극복하기 위해서는 저소득 가구에 대한 공제·감면 등을 통해 응능과세(ability-to-pay)의 원칙에 부합하도록 세부담을 조정하고, 납세자들의 유동성 제약을 고려하여 세제를 설계할 필요가 있음.
- 재산세는 대부분 지방세이기 때문에 정부 간 재정지원 제도와 함께 개편을 설계할 필요가 있음.

2. 부동산 관련 세제의 개편 방향에 대한 소견

- 부동산 세제는 보유세-거래세-양도소득세-임대소득세 등 관련 세제를 종합적으로 고려하여 단계적으로 개편하되, 그 방향은 ‘거래세 인하와 보유세 인상’, ‘민간임대시장 투명화와 공식화를 통한 임대소득과세의 정상화’.
- 주택임대차 선진화 방안의 핵심은 민간임대시장 양성화이며, 민간임대시장을 양성화하기 위해서는 다주택 소유자들을 임대사업자로 전환할 필요가 있고, 이 과정에서 임대소득 과세 방침을 견고히 유지해야만 전환 과정에서 세제혜택이 일종의 유인책으로 활용될 수 있음.
- 부동산 보유세의 확충은 세율을 인상하거나 과세표준의 시가반영률을 현실화하고 공정시장가액비율을 높이는 방식을 고려할 수 있음.
- 재산세와 종합부동산세의 과세표준은 시가표준액(공시가격)에 공정시장가액비율을

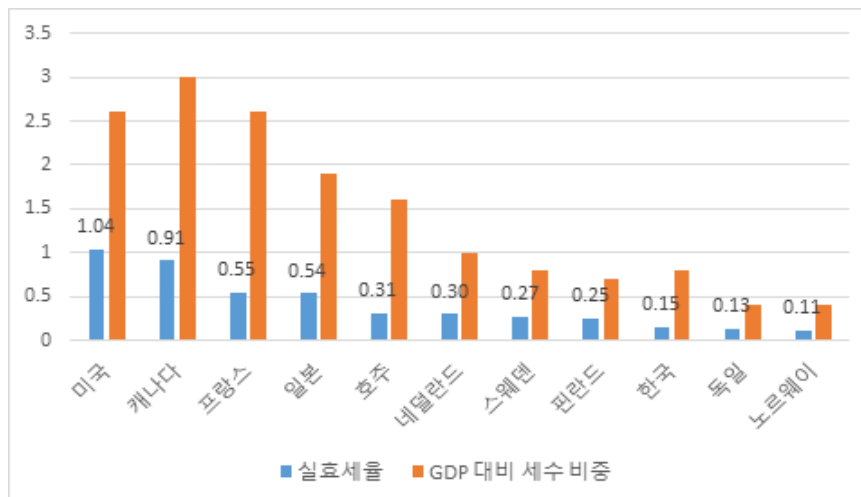
5) Van den Noord, P.(2005). “Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence. *Economie Internationale* 101.

적용하여 산정되고, 공정시장가액비율은 종합부동산세 80%, 재산세의 경우 토지 및 건축물 70%, 주택 60%.

- 부동산 보유세는 실효세율의 측면에서 종합부동산세와 재산세를 구분하여 접근할 필요가 있으며, 타 세목에 미치는 효과와 납세협력을 고려하여 공정시장가액의 상향 조정, 부동산 실거래가 반영률의 인상, 세율 조정 등을 단계적으로 활용할 필요가 있음.

〈그림 1〉 부동산 보유세 실효세율 및 GDP 대비 세수 비중(2014년)

(단위: %)



주 1: 부동산 보유세 실효세율=부동산 보유세액/민간부동산 자산총액.

2. GDP 대비 세수 비중=4100 Recurrent taxes on immovable property/GDP

3: 미국의 실효세율을 계산함에 있어서는 자료의 한계로 인해 부동산 자산 중 법인의 토지자산 가액은 포함되지 않았음. 따라서 실제 실효세율은 더 낮아질 수 있음.

출처: 이진수·남기업(2017). “주요국의 부동산 세제 비교 연구 ① : 보유세 실효세율 비교.” 『토지+자유 리포트』 2017-3(14호); OECD Revenue Statistics.

□ 정부의 임대소득 분리과세 방안에 따르면, 2019년부터 연간 2천만 원 이하의 임대소득에 대해서는 필요경비율을 60%로 적용하고, 14%의 단일 세율을 적용. 분리과세 주택임대소득을 제외한 해당 과세기간의 종합소득금액이 2천만 원 이하인 경우에는 추가로 기본공제 4백만 원 인정

- 연간 임대소득 2천만 원 이하에 대해서 필요경비율 60%를 적용할 경우, 2천만 원의 임대소득에 대한 실효세율은 6.16%, 4백만원의 기본공제를 적용 받을 경우, 3.08%에 불과함.

- 연간 임대소득이 2천만 원 이하이지만, 사업소득, 금융소득, 근로소득 등이 많은 고소득 임대소득자의 경우 동일한 과세표준에 속하는 순수 근로소득자에 비해 세부담이 적을 수 있음.
- 임대소득이 지하경제의 큰 축이고, 부동산 자산에 대한 과세가 초과부담을 발생시키지 않는다면, 수평적 공평성과 효율성의 측면에서 임대소득에 대한 과세는 정당화될 수 있음.
- 더욱이 임대소득이 일종의 불로소득의 성격을 띠는 점을 고려하면, 과세공평성과 효율성의 차원에서 근로소득보다 높은 세율을 적용하고, 고소득 임대소득자에 대한 과세를 강화하여 조세체계의 누진성을 높여야 함.

3. 발제문에 대한 검토 의견

- 부동산 보유세 세율 인상 전에 과세표준 현실화를 통해 실효적 과세를 강화하는 방안에 공감
 - 다만, 공정시장가액비율 인상 → 주택의 공시가격 실거래가 조정 → 세율 인상의 순서에 대해서는 종부세와 재산세 강화에 대한 파급효과를 고려하여 판단할 필요가 있는 것으로 사료됨.
- 공평과세의 차원에서 2천만 원 이하 임대소득에 대해서도 종합과세를 적용
 - 2016년도 근로소득자 중 과세미달자(43.6%)의 상당수는 연간 총급여 2천만원 미만. 저소득 근로자에 대한 과세를 주장하기에 앞서 임대소득에 대한 과세 정상화가 공평과세에 부합.
- 공익법인, 차명계좌, 일감몰아주기 등을 통한 변칙적인 상속 및 증여의 차단, 기업상속공제제도 적용대상의 축소 등으로 불합리한 부의 대물림 방지
 - 상속 및 증여세 최고세율은 50%에 달하지만, 실효세율은 매우 낮아 2016년 기준 상속세 및 증여세의 실효세율은 각각 6.2%와 8.9%에 불과함.
 - * “[상속세야말로] 모든 세금 가운데 가장 현명한 세금이다. 평생토록 재산을 모으고 지키기만

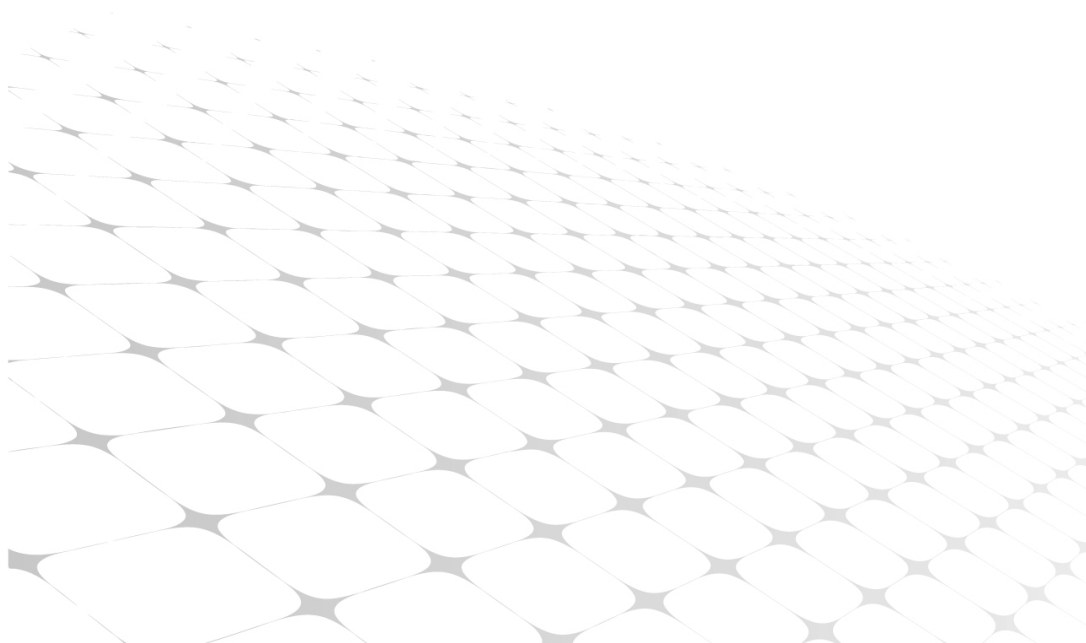
하는 사람에게는, 그가 재산형성의 주된 원천인 국가나 사회의 정당한 몫을 차지하였음을 느끼게 해 주어야 한다. 공익을 위해 재산을 제대로 사용하였더라면 그 재산은 이미 사회에 이바지했었을 것이다. 죽을 때 가서 상속재산에 무거운 세금을 부과한다는 것은 이기적인 부자의 평생에 대한 국가의 定罪이다.”⁶⁾

- 공공임대주택에 대한 수요를 정확히 조사하여 공공임대주택의 공급계획을 재점검하고, 투기적 수요를 차단할 수 있는 방안을 강구할 필요

6) Andrew Carnegie(1998). *The Gospel of Wealth*, Applewood Books; Reprinted edition. 성낙인·박정훈·이창희(2003) “상속세 및 증여세의 완전포괄주의 도입방안에 관한 연구”, 『서울대학교 법학』 제44권 제4호.

소득주도성장을 위한 시대개혁 및 주거정책 토론문

김유찬 교수(홍익대학교 경영학과)



부동산 보유세의 적절한 수준은 어느 정도인가?

- 부동산 보유세의 경제적 기능: 정책적 목적(= 부동산 시장의 안정 + 자원배분의 효율성 + 나아가서 자산양극화 완화)과 공정과세(= 응능과세 ↔ 지자체를 포함한 정부의 재정조달기능).

* 최근의 한국납세자연합회의 납세자포럼: 조세정책이 부동산 정책수단으로 동원되는 것이 타당한가? → 적절한 의제설정인지 의문스러우나 공정과세가 무시되고 정책적 기능이 두드러지는 현실을 지적하고자 하는 것으로 보임.

- 발제자료가 제시하는 조세정책적 대안(부동산세 체계의 유지 및 보유세의 실효세율 강화)에 공감. 분석과 관련하여 현실인식에 대한 차이는 존재.

정책적 과세

- 정책적 목적을 강조하는 두 가지 흐름: 1. 다주택자에 대한 중과세(일종의 핀셋과세), 2. 일반적인 보유세 강화를 통한 기본소득 재원 조달
 - 현실적이고 어느 정도 실용적 대안이나 한계성이 존재. 부동산보유세에는 더 많은 역할이 요구됨.

- 핀셋과세의 한계: 부동산시장의 안정 이외의 다른 정책적 목적과 공정과세의 목적에 미흡.

- 보유세 강화를 통한 기본소득 조달 제안의 한계: 지대에 대한 과세는 초과부담이 발생하지 않아서 효율적인 과세. 담세자의 경제행태의 변화를 통한 조세전가가 불가능. 다른 한편 경제전체에서 부동산에 쏠리는 자원을 다른 효율적인 곳으로 돌려야 함 → 재정학과 경제의 일반이론에서 옳은 접근.

- 그러나 정책현실에서 갖추어야 할 여타의 요건에서 문제: 이론적으로 지대의 존재 정당성을 부인하고 이에 대한 과세로 지대를 전적으로 공유재원화 한다면 토지의 가치는 제로(매기의 세후수익이 제로인 토지의 순현재가치는 역시 제로이므로). 두 가지 문제가 발생하는데 부동산가격의 하락으로 심각한 경기침체의 문제와 국가의 재원조달의 지속성의 문제.

- 부동산 보유세와 기본소득(지속가능한 재원이 필요한 특정한 지출 분야)의 연결은 불가능한 콤비네이션?
- 그럼에도 불구하고 현실적으로 전강수 교수 등 부동산보유세를 통한 기본소득 조달의 입장을 주장하는 이들이 바라는 보유세를 통한 재원조달의 규모는 매우 현실적인 수준(약 15조)으로서 동 발제문에서 요구하는 부동산 보유세의 실효세율 강화와 그다지 차이하지 않음.
- 노후소득보장의 기능: 발제자료에서 노후복지를 지대수입에 의존하는 가구의 비중이 작아 부동산투자를 노후복지용으로 보기는 어렵다고 봄.
- 우리의 경우 그러나 GDP 대비 토지자산규모가 주요 선진국 대비 매우 높고 개인들의 보유자산에서 부동산이 차지하는 비중도 과다. 또 세대별로 볼 때 부동산은 대체로 노년세대가 더 많이 소유 → 이는 바로 개인들의 부동산 투자가 광범위하게 노후소득보장용이라는 반증. 1가구1주택이라도 개인의 소득에 비하여 과다한 규모의 부동산을 소유하는 것은 과다한 비율만큼 노후보장용 투자.
- 유럽의 재정위기: 노후연금이 취약한 나라(스페인, 이태리, 그리스 등)일수록 부동산투자가 극성을 부렸고 결과적으로 금융 및 재정위기로 몰림.
- 때문에 부동산보유세에 반대논리로서 주택투자가 노후복지용이므로 과세를 자제해야 한다는 논리는 성립하지 않음 → 정책적 과세를 통한 부동산가격 안정화의 필요성은 그럴수록 더 중요함. 그렇지 않으면 부동산 폭락으로 금융 및 재정의 시스템적 위기와 개인들에게는 노후빈곤의 문제가 심각해짐.

공정 과세

- 부동산보유세 관련 정책현실에서 도외시 되고 있으나 중요한 주제는 공정과세 측면의 요구.
- 공정성, 공정한 경제에 대한 요구는 국가와 사회에 대한 시민들의 신뢰에서 가장 중요한 요인 중의 하나.
- 개인의 소득창출능력에서 인적자원적 요소 보다 물적자원적 요소(상속받은 혹은

저축을 통하여 축적된 자산의 요인)가 상대적으로 더 중요해지면서 소득에 대한 공정한 과세에 못지않게 자산에 대한 공정한 과세도 주목받게 됨.

□ 공정과세의 실천적 형태로서 일반적으로 응능과세(경제적 능력에 대한 과세)가 받아들여지고 있음.

- 우리 헌법에서는 과세의 평등성 → 유럽의 일부국가에서는 응능과세에 의거한 누진세율 체계 자체가 헌법 규정에 포함.

□ 부동산 보유에 대한 과세: 기본적으로 부동산 자산의 소득 및 효용창출능력에 대한 과세체계의 한 부분 → 금융자산의 소득창출능력에 대한 과세와 비교하면 ?

- 금융자산은 금융소득(이자, 배당) 및 양도차익을 제공하며 부동산 자산은 임대소득, 양도차익 및 효용을 제공.

- 따라서 소득세 과세체계(금융소득, 양도소득, 임대소득)가 공정하다면 부동산보유에 대한 과세(재산세 등)은 공정과세측면에 국한해서 본다면 부동산의 효용창출능력(자가거주 주택의 주거서비스로 부터의 효용)에 대하여 과세하는 것으로 충분.

□ 응능과세는 기본적으로 종합과세와 누진과세를 전제로 함.

- 종합과세는 개인의 모든 종류의 소득(=경제적 능력)을 합산하여 과세표준으로 함

- 누진과세는 합산된 종합소득에 대하여 누진적인 세율을 적용하는 것 → 종합과세를 통하더라도 과세의 주체이며 납세의 부담(=고통)을 느끼는 주체로서의 개인의 종합적인 경제적 상황이 제대로 파악

- 이렇게 파악된 종합소득에 대하여 납세자에게 동등한 희생을 요구하는 차원에서 소득에 누진적인 세율체계를 적용.

* 상대적 동등희생설 = 납세자들이 제공하는 희생의 상대적 크기는 동일해야 함. 세금으로 인하여 상실되는 효용의 크기가 세전소득으로 부터의 도출되는 효용의 크기에 비례하여야 한다는 것. 기준이 소득이 아니라 효용.¹⁾

□ 부동산 자산을 응능과세에서 같이 고려하기 위하여는 소득과 자산의 환산의 문제를 고려해야 함.

1) 엄밀한 분석적인 의미에서 볼 때 상대적 동등희생설의 입장에서 누진세율체계가 도출되지는 않는다(이는 1960년대에 Samuelson에 의하여 입증). 그러나 현실정책적으로는 대체로 이 관계는 성립한다고 볼 수 있다.

- 소득의 종류를 막론하고 합산하여 과세하는 것처럼.
- 소득과 자산의 환산의 문제에 대한 연구는 국내에 김유찬(재산의 소득환산제에 대한 고찰, 조세학술논집, 제29집 1호, 2013)의 연구가 유일.
- 소득과 자산의 적절한 환산율의 문제: 자산수익율이 지표가 될 것이나 자산수익율이 크게 감소하는 시점.
 - 발제자료에서 보증금의 월세전환율(전세금과 월세의 관계) 6%를 상정. 대안적으로는 3%나 2%를 상정해 볼 수도 있음.
 - 금융소득 원천징수세율 15.4% 기준으로 보면 적정보유세율 0.924% (월세전환율 2%를 상정하더라도 0.308% → 현재의 부동산보유세 실효세율과 수평비교하면 두 배 수준)
- 임대소득을 창출하는 부동산의 경우 임대소득은 (부분적으로) 과세되고 있으므로 부동산 보유세에서 이에 대한 고려가 필요.
 - 다른 한편 임대소득에 대한 세원파악 및 과세가 제대로 이루어지지 않고 있는 현실에서 공정과세 측면에서 부동산보유세를 통한 임대소득의 대안적 과세의 필요성 존재.
- 부동산에 대한 응능과세에서 추가적 고려사항: 부동산은 주거서비스라는 생활필수재를 제공한다는 측면.
 - 소득세에서 생활의 필수비용을 공제하는 것처럼 부동산보유세에서 주거서비스를 제공하는 주택의 6억 이하의 과세표준에 대하여 비과세하는 것은 대체로 적절.
 - 더 바람직한 것은 가족관계도 함께 고려하는 것. 예를 들어 가구구성원 1인당 2억 공제.

종합적 고려

- 정책과세와 공정과세의 양 측면에서 보유세 강화의 필요성 존재. 문제는 적절한 수준.

- 금융으로 규제하여 부동산가격이 안정된다 하여도 자원배분의 효율성과 자산 양극화의 완화 필요성(이미 형성된 양도차익의 문제)으로 정책과세적 측면의 부동산 보유세 강화는 여전히 의미 있음.
- 보유과세의 도움이 없이는 부동산가격 안정화가 쉽지 않을 수 있음. 거래세와 양도차익의 부담은 매물회수 및 장기보유로 행태를 전환하여 극복가능.
- 보유세는 약하지만 지속적인 부담으로 투기목적 부동산의 장기보유를 어렵게 함.
- 소득세(양도차익, 금융소득, 임대소득), 취득세 등 거래세, 증부세와 재산세 등 보유세, 상속세 등 모든 세목이 각각 조금씩 다른 기능을 수행함. 그러므로 과세체계 속에서 생각한다는 것이 중요!!
- 보유세는 임대소득 과세정상화와 함께 고려해야 함.
- 2015년 기준 재산세 세수입은 9.3조 정도. 재산세 세수입은 시가표준액 * 공정시장 가액비율 * 재산세율.
- 세법에서 정하는 재산세율은 대체로 토지 0.2-0.5%, 주택 0.1-0.4%이고 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율은 토지 50-90%, 주택 40-80% 내에서 정하도록 되어 있는데 현재는 토지 70%, 주택 60%.
- 보유세의 실효세율 강화: 현 수준에서 세법을 개정하지 않고도 대통령령 개정만으로 공정시장가액비율은 토지 90%, 주택 80% 까지만 가능.
- 이 경우 세수입은 토지와 주택에서 29%, 33%가 증가.
- 여기에 부동산가격이 높은 지역일수록 시장가격 대비 현실화율이 낮은 현재의 시가표준액 체계를 현실화율이 일정하게 될 때까지 부동산가격이 높은 지역의 시가표준액을 높여주면 추가적인 세수효과가 발생.
- 공정시장가액비율 조정효과와 맞물려 약 40%의 세수증가효과 추정.
- 이렇게 하면 재산세 세수입이 약 13조 정도가 되는 것이며 현재의 종합부동산세 세수수규모와 합치면 부동산 보유세 규모는 약 15조 정도.
- 그래도 재산세 실효세율은 낮은 수준 즉 시가 대비 0.2% 이하 정도에 지나지

않음.

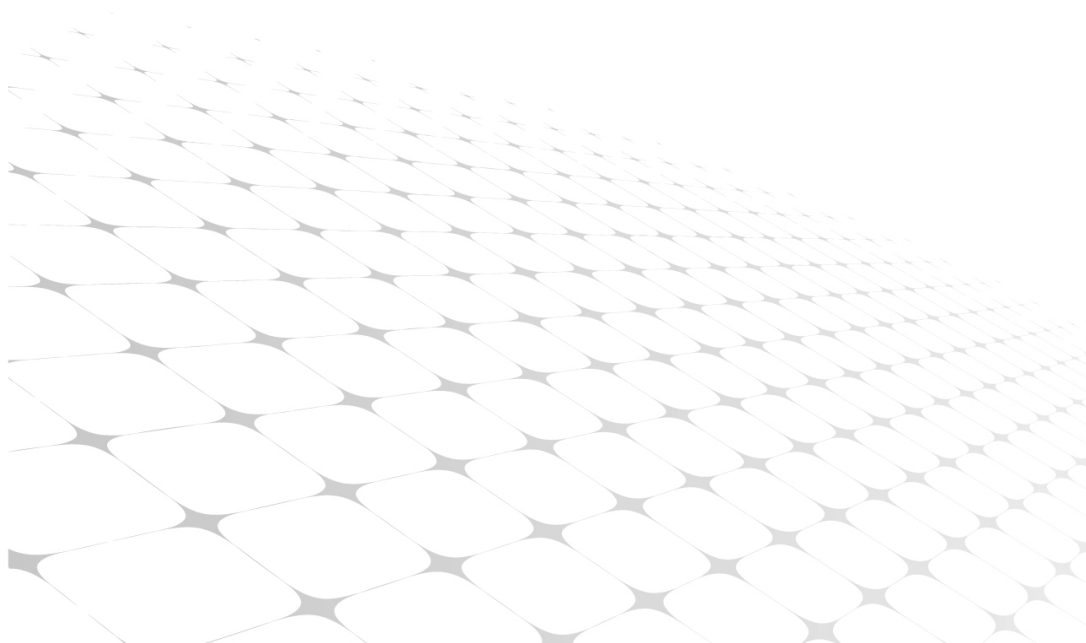
- 미국의 주정부별 0.5-2% 정도의 재산세 실효세율에 비하면 형편없는 수준.

□ 재산세의 전국합산체계를 통한 세수증가: 현재 지자체별로 그 안에서 합산과세를 하는 것을 전국적으로 합산하여 과세하는 체계로 전환하는 경우 현재의 누진세율 체계에서 추가적인 세수입이 발생하고 실효세율이 증가

- 세법개정이 필요하며 세수규모 추정은 어려움.

소득주도성장을 위한 시대개혁 및 주거정책 토론회

김진영 연구위원(민주연구원)



1. 불평등 현황과 지대개혁 필요성

□ 경제적 불평등 심화

○ 불평등 현황

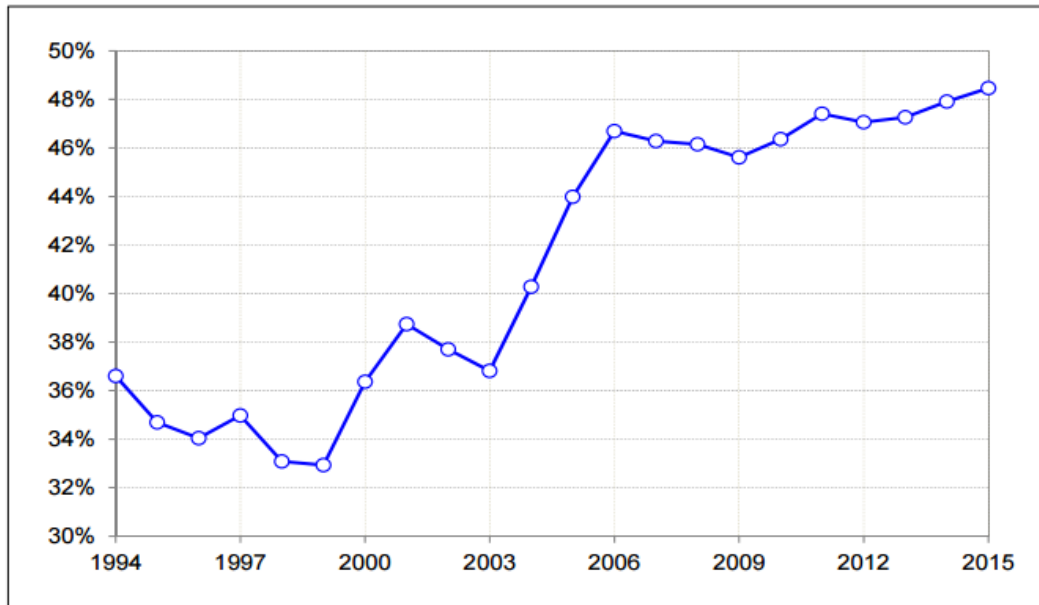
- 2016년 우리나라 피케티 계수(불평등 지수)는 8.28배로 불평등 정도가 주요 선진국의 2배가 넘는 것으로 나타남
- 주요 선진국과 비교해보면 미국(4.10배), 독일(4.12배), 영국(5.22배), 프랑스(5.75배), 일본(6.01배) 등으로 우리나라보다 낮은 편
- 일본의 부동산 거품이 정점에 달한 1990년(6.99배), 스페인의 부동산 거품이 논란이 된 2007년(8.19배)에 비해서도 더 높음(제윤경 의원실, 한국은행 2016 국민대차대조표 분석 자료 참조)

* 피케티 계수는 한 나라에 존재하는 모든 부의 가치를 1년 동안 그 나라 국민들이 벌어들인 소득으로 나눈 값으로 지난 2012년 8.02배, 2013년 8.09배, 2014년 8.18배, 2015년 8.20배에 이어 꾸준히 상승

○ 경제적 양극화

- 최상위 집단의 소득비중 추세를 살펴보면 2015년 최상위 10% 집단의 소득비중은 48.5%이며 역대 최고 수치
- 2010년대 최상위 10%의 소득비중은 미국 50%, 일본 42%, 영국 39.1%, 프랑스 30.5%, 스웨덴 30.7%로 우리나라가 미국 다음으로 높은 수준

[최상위 10% 집단의 소득비중]



주: 소득은 노동소득(임금, 보너스, 스톡옵션), 사업소득, 금융소득(배당, 이자)를 합한 것이며 대상은 20세 이상 인구를 기준으로 함
 자료: 국세통계연보, 「2015년까지의 최상위 소득비중」(한국노동연구원)

○ 자산격차 현황

- 20세 이상 성인인구의 상위 1%(또는 10%)가 전체 자산에서 차지하는 자산 비중은 2010~2013년에 평균 25.9%(또는 66.0%)로 나타났음
- 국내 총자산 중 상위 50%가 차지하는 비중이 98% 전후를 차지하고 있으며 상위 계층이 소유한 자산 비중은 지속적으로 증가하는 추세
- 우리나라는 세계에서 자산 불평등이 가장 빠르게 심화되는 국가

[최근 상위 각 %의 소유 자산의 비중]

(단위: %)

	상위 50%	상위 10%	상위 5%	상위 1%	상위 0.5%	상위 0.1%
2010년	98.7	67.1	50.7	25.8	19.0	9.0
2011년	98.4	62.9	46.9	23.8	17.9	8.6
2012년	98.1	67.8	52.7	27.8	20.9	10.7
2013년	98.1	66.4	50.8	26.0	19.3	9.2

자료: 김낙년 (2015), 한국의 부의 불평등 : 상속세 자료에 의한 접근, 낙성대경제연구소.

□ 부동산 집중과 불로소득 증가

○ 토지자산 증가와 집중

- 2016년 말 기준 우리나라의 토지자산 총액은 전년보다 410조원(6.2%) 늘어난 6,981조원이며 박근혜 정부 4년 동안 1,254조원 상승
- GDP 대비 토지자산 규모는 4.26배로 지난 2013(4.13배), 2014년(4.18배), 2015년(4.20배)에 이어 증가세를 보이고 있으며 일본, 프랑스, 호주는 2.4~2.8배로 주요 선진국에 비해 매우 높은 수준
- 개인토지의 경우 상위 1%가 전체 개인소유지의 31.3%, 상위 10%는 76.6%를, 법인토지의 경우 상위 1% 법인이 전체의 77.0%, 상위 10%가 93.8%를 보유 (2012년 기준, 김정우 의원실 자료)

[세대별 개인토지 소유현황(2012)]

(단위: %)

	총소유 면적		총소유 가액	
	면적(km)	점유율	가액(조원)	점유율
전체	47,504	100.0	2,089.1	100.0
상위1%	14,869	31.3	484.2	23.2
상위5%	29,145	61.3	946.3	45.3
상위10%	36,435	76.6	1,224.3	58.6
상위20%	42,939	90.3	1533.8	73.4

자료: 국토교통부 토지소유 현황(김정우 의원실)

[세대별 법인토지 소유현황(2012)]

(단위: %)

	총소유 면적		총소유 가액	
	면적(km)	점유율	가액(조원)	점유율
전체	6,245	100.0	699.4	100.0
상위1%	4,809	77.0	491.1	70.2
상위5%	5,620	90.0	591.8	84.6
상위10%	5,862	93.8	628.7	89.9
상위20%	6,054	96.9	661.5	94.6

자료: 국토교통부 토지소유 현황(김정우 의원실)

○ 부동산 불로소득현황

- 참여연대 조세재정개혁센터가 한국감정원의 전국주택가격동향 조사(2015년)와 통계청의 인구총조사(2015년)를 통해 우리나라에서 발생하는 임대소득 전체 규모를 추산한 결과 연 24조 7,371억 원¹⁾
- 정부 차원에서 임대차 관련 통계를 작성하지 않기 때문에 전체 임대소득 규모를 정확히 파악하는 것은 어려우며 현재 파악된 임대소득은 2015년 기준 1조6,209억 원에 불과.
- 임대소득에 매매차익, 귀속소득까지를 포함하여 부동산 불로소득을 추정하면 2007년부터 2015년까지 GDP의 약 30%정도이고 이 소득은 극소수의 부동산 소유자들이 향유했을 가능성이 높음

□ 지대개혁의 필요성

○ 가계소득 증대를 통한 소득주도 성장의 뒷받침

- 현 정부의 경제성장 전략은 단기적으로는 가계소득 확대를 통한 소비를 증진하고 장기적으로는 출산율 제고 등을 통한 성장 동력 회복
- 현재 가계소득 확대를 위해 최저임금을 올리고 비정규직의 정규직화를 추진하며 복지확대를 통하여 가처분소득을 올리고자 함
- 소득불균형이 높을 수 록 경제성장률이 저하될 수 있기 때문에²⁾ 가계소득 증대를 통한 소득주도 성장은 장기적으로 경제성장의 기반을 마련할 것으로 보임
- 다만, 대부분의 국민이 부담하고 있는 과도한 주거비(대출 및 임대료 등)는 가계가처분 소득을 감소시켜 정부가 추진하고 있는 소득주도 성장의 효과를 반감시킬 위험성

○ 과도한 지대 제한과 불공정 자산격차 규제

- 현재 과도한 자산격차로 인하여 고자산가들은 지대 및 매매차익 등을 향유하는

1) 참여연대(2017), 조세정의 실현을 위한 임대소득과세 개편방안, 이슈리포트 참조

2) Myrdal, G. 1968. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, New York: Twentieth Century Fund, 조윤제·박창귀·강종구. 2012. 『한국의 경제성장과 사회지표의 변화』. 한국은행.

반면 임차가구들은 과도한 지대 부담

- 소득주도 성장을 통한 가계 가처분소득이 확대된다하여도 가계 임대료 지출이 크다면 소비는 제한받고 경기활성화는 제약
- 특히 고자산가들의 자산이 저축의 결과라기보다 지대 가격 상승에 기인하고 자산이 다시 상속으로 이어진다면 이는 불공정 자산격차 문제
- 그에 따라 일부 '건물주'가구는 가격상승과 임대수입을 얻는 반면 무소유 가구는 무거운 임대비용을 부담하는 등 격차 가속화

2. 지대개혁 방안의 검토

□ 보유세 강화 방안

○ 보유세 강화 필요

- 취득등록세 등 거래세가 주택가격의 1% 이상인 반면 재산세와 종합부동산세는 주택 가격의 0.1~0.3% 정도
- 즉, 부동산 거래보다 보유에 따른 세금 메리트가 존재하기 때문에 다주택자의 경우 대체적으로 부동산을 보유하려는 경향이 있음
- 예산정책처 자료에 따르면 2010년 우리나라 총 세수에서 부동산 보유세가 차지하는 비율은 3.15%이지만 미국(12%), 캐나다와 영국이(약 10%) 정도이며 OECD 회원국 가운데 보유세가 상당히 낮음
- 다만, 거래세는 최고수준으로 전체 국내 재산과세 절대 값은 낮은 수준이 아니며 보유세를 인상하는 만큼 거래세를 낮추는 등 조정

* 얼마 전 기획재정부 출입기자단 브리핑에서 보유세 인상과 관련하여 보유세와 거래세의 균형을 고려한다는 것은 이러한 의미로 보임

○ 보유세 강화 고려사항

- 정부는 4월부터 다주택자에게 양도세를 증과하기로 하였기 때문에 기존 정책을 유지한다면 결국 거래세는 취득세 인하로 귀결될 것인데 취득세 인하와 보유세 강화가 과세형평 취지를 살릴지 효과는 의문
- 결국 거래세와의 균형보다는 독자적인 보유세 강화로 이어질 수 밖에 없다고 보이며 투기적 다주택자 등 대상을 선별하여 정교하게 과세하여야 함
- 보유세 강화가 필요하지만 어느 정도 수준의 보유세 강화가 시장충격을 완화하면서도 집값 상승을 억제할 지는 고민이 필요

○ 보유세 실효세율 강화

- 현재 재산세는 공시가의 60%, 종합부동산세는 공시가의 80% 공정가율을 곱하여 과세표준을 삼고 있기 때문에 거래현실에 맞지 않음
- 사실 이는 보유세 부담을 낮추기 위하여 이명박 정부 당시 도입된 것으로 고액자산가에게 감세혜택이 집중되는 문제
- 따라서 급진적으로 공시가격을 실거래가로 조정하거나 공정시장가액비율을 100%로 하기는 어렵다고 하여도 현재 가격과 비율은 조정할 필요가 있음

□ 임대소득 과세 강화 방안

○ 임대소득과세 원칙 시행 필요

- 지난 몇 년간 특별한 필요와 목적도 없이 정치적 논리에 따라 임대소득에 대한 과세가 유예되어 왔음
- 특히 다주택자들이 별다른 임대사업자 등록 없이 주택을 소유하고 임대료 획득하는 것은 부동산 가격 및 지대상승에 결정적 요인으로 작용
- 또한 규제 필요성도 있지만 소득이 있는 곳에 과세한다는 기본원칙에 따라 임대소득에 적절한 과세가 이루어져야 할 것

○ 임대소득과세의 개정

- 임대소득에 대한 과세가 시행예정이지만 불필요한 세제혜택이 많음
- 특히 2,000만 원 이하의 경우 분리과세하고, 60% 필요경비율을 제공하고 있는데 연간 2,000만원의 임대소득은 월 150만 원 이상의 임대료 수익을 올리는 것으로 이에 혜택을 부여하여야 하는지 의문
- 또한 60%의 필요경비 제공은 주택의 노후화에 따른 수선경비 충당을 고려하더라도 지나치게 과도한 혜택

□ 토지 지대세 도입 검토

○ 헨리조지의 평등지권 실현방안으로서 토지가치세

- 평등지권 구현방안은 일반적으로 「① 토지 그 자체를 평등하게 배분하는 방법」, 「② 국공유지를 비축하고 그곳에 토지 공공임대제도를 도입하는 방법」, 「③ 토지사유제의 틀을 유지하면서 토지가치세제를 도입하는 방법」이 있음
- 「① 토지 그 자체를 평등하게 배분하는 방법」은 대토지소유 폐해를 해소하고 사회의 기초를 안정시키는 장점이 있으나 토지거래를 통한 토지소유 불평등이 재현될 수 있다는 점에서 효과가 한정적
- 「② 국공유지를 비축하고 그곳에 토지 공공임대제도를 도입하는 방법」은 토지를 국공유로 하면서 토지사용자에게 사용권을 설정해 주고 그 대가로 임대료를 징수하는 제도
- 누구라도 지대에 해당하는 금액을 사용료로 내기만 하면 어떤 토지라도 자유롭게 사용할 수 있지만 싱가포르와 홍콩 등 사회주의 성향을 가지고 있으며 규모가 작은 도시국가에서 시행되었다는 점에서 우리나라에 적용하기에는 한계
- 「③ 토지사유제의 틀을 유지하면서 토지가치세제를 도입하는 방법」은 조세제도를 활용하여 평등지권을 실현하는 방안으로 헨리조지가 주요한 방법으로 선택
- 토지 지대세 등의 논의는 헨리조지의 토지가치세에 착안하여 검토한 것으로 지대에 대한 독점을 극복하고자 함

○ 도입 가능성 검토

- 토지가치세는 타이완, 19세기~20세기 초의 호주와 뉴질랜드 그리고 우리나라

종부세로 상징되는 보유세강화정책 등에서 활용

- 다만, 헨리조지는 토지 지대를 거의 환수하는 대신 경제에 부담을 주는 세금을 철폐하는 토지단일세를 도입을 주장하였다는 점에서 현(現) 제도 하(下) 정책실현 가능성은 한정적
- 현실적으로 토지보유세를 대폭 강화하는 대신 건물이나 노력소득에 부과되는 다른 세금을 감면하는 형태를 가지게 되는데 현 조세제도와와의 정합성 여부를 검토하여야 함

□ 주거복지 목적세로 활용

○ 공공임대주택 확대 등 중서민 주거지원 정책 필요

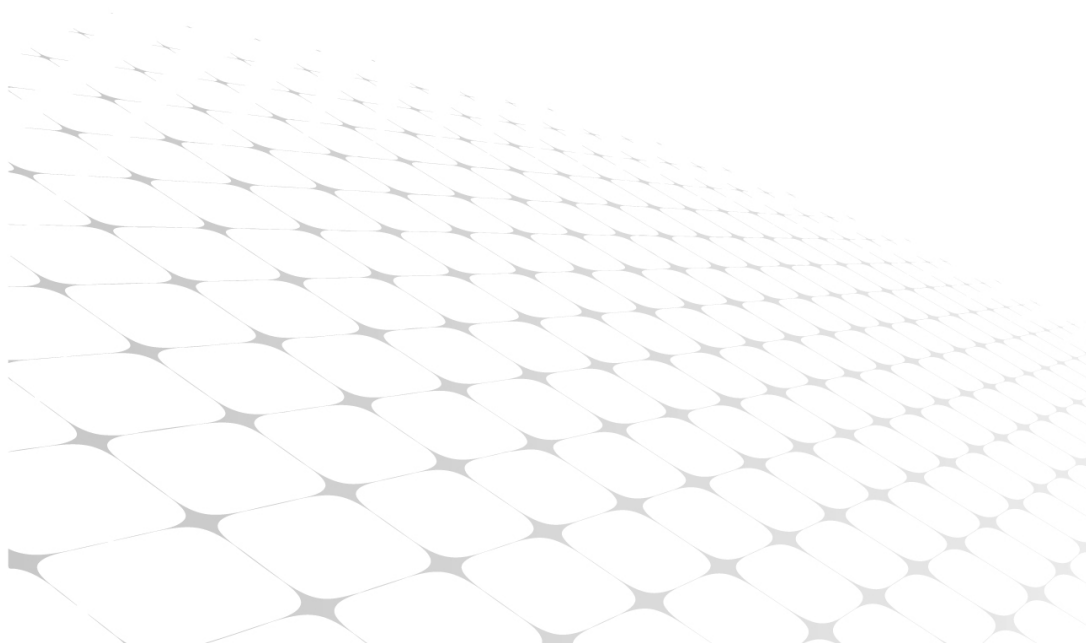
- 이명박·박근혜정부의 공공임대정책은 양적·질적 측면에서 국민의 정부 및 참여정부시절보다 후퇴하였으며 중서민 주거안정을 위한 장기 공공임대주택이 현재보다 대폭 확대되어야 할 필요
- 이외에도 주거급여의 대상을 확대하는 등 주거복지 사각지대를 해소할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 함

○ 주거복지 목적세의 도입

- 보유세와 임대소득세 인상을 통한 재원은 주거복지를 위한 목적으로 온전히 활용하여야 함
- 사실 장기 공공임대주택 건설의 필요성에 동의하면서도 재원마련 방안에 대한 의구심이 있는 것이 사실이며 주거급여 확대도 마찬가지
- 보유세 인상 등 지대개혁에 대한 우호적 여론이 있는 것은 사실이지만 조직된 소수에 의한 조세 조항과 왜곡은 극복해야 할 과제
- 지대를 통하여 획득한 재원은 다시금 주택정책에 활용하는 등 목적을 분명히 하여 증세에 관한 국민적 우려를 불식시켜야 함

소득주도성장을 위한 지대개혁 및 주거정책 토론문

임언선 조사관(국회입법조사처)



□ 투자 or 투기

○ 투자와 투기에 대한 개념 정리가 필요한 시기임

- 투자란 일정기간의 생산 활동의 결과로서 새로 추가된 자본스톡의 증가분을 말하며, 장차 얻을 수 있는 수익을 위해 현재 자금을 지출하는 것을 말함
- 투기란 기회를 틈타 큰 이익을 보려고 하는 것으로 시세 변동을 예상하여 차익을 얻기 위하여 하는 매매 거래를 말함
- 즉, 투기는 투자의 한 형태로 미래의 이익을 추구하는 것은 동일하나 단기간에 큰 이익을 추구하는 것을 말함

○ 투자와 투기의 차이점은 투자의 기간이 길고 짧음을 이야기 할 수 있을 것임

- 증권시장에서 자본을 투입하는 것은 투자일까? 투기일까?
- 복권을 구입하는 것은 투자일까? 투기일까?
- 가상화폐를 구입하는 것은 투자일까? 투기일까?
- 왜 꼭 부동산을 구입하는 것에 대하여 투기라고 하는가?

○ 부동산을 구입하는 것에 대한 투자와 투기에 대한 개념 설정이 필요한 시기임

- 부동산에 대한 투자는 장기간 보유하는 형태를 의미하므로, 3~5년 보유한 부동산은 중기 투자라고 볼 수 있고, 10년 이상 장기간 보유한 부동산은 장기 투자라고 볼 수 있음
- 부동산에 대한 투기는 1~2년 사이 또는 초단기간에 이루어지는 거래를 의미함

○ 사실 부동산을 구입하여 장기간 보유하면서 임대료를 하면, 부동산을 보유하는데 필요한 많은 시간과 노력이 필요한 것을 사실이며, 임대료 인한 수입뿐만 아니라 그에 따른 많은 투자 등 비용도 지출된다는 사실을 인식해야 할 필요가 있음

□ 부동산 투기의 예

- 국토교통부가 8·2부동산 대책 이후 실시한 관계부처 합동조사 결과 다운계약, 불법전매, 양도세 탈루 의심 거래 2만4300여건을 발견했다고 밝혔음

- 8·2 부동산 대책 발표 이후 고가거래, 저연령 거래자, 다수·단기 거래자 비율도 줄어든 것으로 나타났음
- 국토부는 지난해 9월부터 주택거래를 집중 조사해 다운계약, 불법전매, 불법중개, 위장전입, 양도세 탈루 의심 사례 2만4365건을 포착해 7만2407명에게 과태료 부과 등 조치를 마쳤다고 9일 밝혔음

〈표 1〉 8·2 부동산대책 이후 부동산 거래 불법행위 조사 결과

조사방법	의심행위	건수(인원)	조치사항
자금조달 등 서류조사	업다운 계약, 편법증여 등	368건(657명)	과태료 부과(167건, 293명), 국세청 통보 (141건 269명), 행정지도(60건 95명) 등
시스템 모니터링	업다운 계약, 양도세 탈루 등	22,852건 (70,614명)	지자체 통보
분양주택 조사	불법전매, 부정당첨	1,136여건 (1,136명)	경찰청 통보
현장단속	뺏다방, 불법 중개 등	9건(9개소)	현장지도(7건 7개소), 지자체 통보(2건, 2개소) 등

□ 투기과열지구 주택자금조달계획 등 집중조사 결과

- 국토부는 2017년 9월26일부터 경찰청, 국세청, 지방자치단체와 부동산거래조사팀을 꾸려 투기과열지구 주택자금조달계획 조사, 실거래가 상시 모니터링, 신규분양주택 조사, 부동산시장 현점 점검 등을 실시했음
- 국토부는 투기과열지구 주택자금조달계획을 조사해 허위신고 167건(293명)을 적발해 과태료 6억1900만원을 부과했음
- 국토부는 또 편법증여와 양도세 탈루 혐의가 있는 141건(269명)은 국세청에 통보했고, 서류작성 미비 60건(95명)은 행정지도 조치했음
- 국토부에 따르면 지난해 9월26일부터 투기과열지구 내 3억원 이상 주택 매매거래시 자금조달·입주계획서 제출이 의무화된 뒤 고가거래, 저연령 거래자, 다수·단기 거래자 비율도 줄어들었음
- 2017년 1월부터 9월25일까지 고가거래, 저연령 거래자, 다수·단기 거래자 비율은 전체 거래자 중 48.1%였는데 반해, 9월26일부터 12월31일까지 고가거래, 저연령

거래자, 다수·단기 거래자 비율은 32.6%로 줄어들었음

〈표 2〉 자금조달계획서 제출 전·후 강남4구(송파, 강남, 서초, 강동) 아파트 거래비율

거래기간	고가거래, 저연령, 다수/단기 거래자* 비율	기타 거래자 비율	비고
'17.1.1~9.25	48.1%	51.9%	자금조달계획서 제출 전
'17.9.26~12.31	32.6%	67.4%	자금조달계획서 제출 후

□ 실거래가 상시모니터링 결과(다운계약 의심 등)

- 국토부는 실거래가 상시 모니터링 결과 업·다운계약 등이 의심되는 2만2852건(7만 614명, 월평균 3,265건)은 지자체에 통보하고 정밀조사를 실시하도록 조치했음
- 이중 양도세 탈루 혐의가 있는 809건(1799명)은 별도로 국세청에 통보했음

□ 신규분양주택 조사 결과(불법전매, 위장전입 등)

- 8.2대책 이후 수도권 택지개발지구 및 부산 등 신규 분양주택건설 사업자에 대하여 경찰청과 긴밀한 협조하에 불법행위를 조사하여, 불법전매, 부정당첨 의심 1136건을 적발해 경찰에 수사의뢰했음
 - 공급질서 교란행위(청약통장 불법거래·알선·광고, 위장전입) : 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금, 공급계약 취소, 청약자격제한(10년 이내) 가능
- 국토부 관계자는 “특별사법경찰제도가 이번 달 중 시행되면 불법전매, 청약통장 거래 등 부동산 시장 불법행위 단속 실효성이 더 높아질 것”이라고 밝힘

□ 정부가 부동산시장 안정을 위한 보유세 증세 추진에 가속도를 내면서 이에 대한 우려의 목소리도 커지고 있음

- 특히 보유세 도입이 과거 노무현 정부 당시 도입됐던 종합부동산세 당시의 충격보다 더 클 수도 있다는 분석도 나오고 있음

- 이 때문에 전문가들은 시장에 미칠 여파를 면밀히 검토하는 것은 물론, 선량한 중산층 주택소유자들이 피해를 입지 않을 ‘핀셋 증세’를 정부에 당부하고 있음
- 일단 보유세 도입으로 다주택 보유자들이 주택을 시장에 내놓아 부동산 시장이 공급증가 효과를 볼 수 있겠느냐에 대해선 전망이 엇갈리고 있음
 - 주원 현대경제연구원 경제연구실장은 “보유세가 다주택 소유자들에게는 강력한 규제책인 만큼 이성적으로 생각한다면 매물이 많이 나와 부동산 가격을 떨어뜨리는 영향이 있을 것”이라고 봄
 - “다만 과거 2004년 종부세 도입 때 재산이라곤 강남아파트 한 채뿐인 소유자들이 과세 대상이 되면서 강한 반발에 직면했던 케이스가 재연될 수도 있다”고 예상함
- 보유세 도입에 있어 과세 대상을 세심하게 들여다봐야한다는 주장으로 보유세 추진이 다주택 소유자들의 임대사업자 등록을 유도하기 위한 목적이 큰 만큼 실소유자인 1가구 1, 2주택 보유자들까지 포함하는 것은 과잉정책이 될 수 있다 주장도 있었음
 - 권대중 명지대 부동산대학원 교수는 “만일 1, 2주택 보유자들에게 보유세를 매긴다면 ‘강남에 사는 게 죄냐’는 식의 조세반발이 나올 수 밖에 없다”며 “보유세는 거래세인 취득세·양도세와 달리 한번 내는 게 아니라 지속적으로 부과되는 것이기 때문에 반발의 강도가 더 셀 수 밖에 없다”고 주장함
 - “이번에 보유세가 도입된다면 1가구 3주택 이상 보유자에 대해 누진과세가 이뤄질 거라고 본다”면서도 “일시적으로 다주택자들을 잡기위해 보유세를 도입하기 보다는 조세형평의 원칙에 맞도록 장기적 안목에서 손을 대야 한다”고 조언함
- 보유세 인상이 정부의 의도처럼 부동산 가격을 안정에 큰 효과를 내기 힘들 수도 있다는 회의론도 제기됨. 세금이 올라가는 만큼 주택가격도 이에 편승해 추가 상승할 수 있다는 주장임. 즉, 현재 부동산 시장이 위축되며 가격이 오르고 있는

데, 공급대책은 이를 따라가지 못해 가격이 오르고 있다는 점을 정부가 간과해선 안된다는 주장도 나왔음

- 오정근 건국대 특임교수는 “지금까지 정부가 내놓은 부동산 대책에 공급 확대 방안은 찾아보기 힘들다”며 “서울 재건축이 규제로 거의 중단되며 기존 허가된 재건축만 천정부지로 뛰고 있는데, 정부가 부동산 가격인상 요인을 잘못 짚고 있는 걸로 보인다”고 분석함

- “보유세라는 게 소득세를 다 내고 산 집에 또 세금을 물리는 거 아닌가”라며 “이중과세를 넘어 개인 재산권 침해의 소지도 있다”며 신증론을 펼침

□ 정부가 서울 강남 집값을 잡기 위한 단기 대책으로 보유세를 인상하는 것은 실패할 가능성이 크다고 밝혀 향후 추이가 주목되고 있음

- 9일 경제 부처에 따르면 이찬우 기획재정부 차관보는 8일 기자간담회에서 보유세를 높이는 게 단기적으로 집값을 잡는 대책이 될 수 있느냐는 질문에 대해 “보유세 개편은 다주택자 등에 한정해 조세 형평성, 거래세와 보유세의 세입·세출 상황, 부동산 시장에 미치는 영향을 기준으로 검토하는데, 단기적 부동산시장의 가격 안정화를 위해 보유세를 시행하는 것은 위험하다”고 강조했다

- “보유세 인상은 길게 보면 자산이나 부동산의 수익률을 감소시켜 가격에 영향을 주기 때문에 중기적인 관점에서 접근하는 게 맞는다”고 말했다

□ 이에 따라 정부가 앞으로도 강남 집값 급등세가 이어지면 설익은 보유세 인상 카드를 꺼내기보다는 공정거래위원회와 국세청 등을 동원해 일정 가격 이하에는 집을 팔지 말자고 모의하는 담합 행위나 자금 출처에 대한 조사 등을 통해 투기 수요를 줄이기 위한 대책을 내놓을 가능성이 큰 것으로 전망되나, 이 같은 대책은 노무현 정부에서도 시행됐지만, 별다른 효과를 거두지는 못했음

- 경제 부처에서는 부정적이지만, 청와대와 여당이 강남 집값 급등세를 더 내버려둘

수 없다며 종합부동산세를 계산할 때 적용되는 공정시장가액 비율(현행 80%)을
상향 조정하는 등 임시 대책을 추진할 것이라는 예상도 나오고 있음

- 다만, 이 같은 임시 대책을 내놓아도 실제 정책이 집행되기까지 상당 시일이 소요되기
때문에 단기적인 집값 억제 효과를 기대하기는 어려울 것으로 보임

□ 최근 강남 집값이 1채에 30억 원을 넘는 사례가 늘어나면서 ‘서울 강남 등을 대
상으로 1가구 1주택에 대한 과세(종부세)를 강화해야 한다’는 아이디어도 나오고
있음

- 국토교통부 고위관계자 등은 오래전부터 개인 의견을 전제로 ‘1가구 1주택에
대해서도 과세를 강화할 필요가 있다’고 밝혀왔음
- 그러나 정부는 이에 대한 견해를 밝히기 매우 조심스럽다는 입장이라고 하면서,
기재부 고위관계자는 “정부에서 설익은 목소리가 흘러나가면 시장에 잘못된
시그널(신호)을 줄 수 있어 우려된다”고 말함

□ 부동산 세제는 더 이상 정책적으로 사용되어서는 안 될 문제이며, 정상적인 과세
와 더불어 적절한 정책적 대응이 필요한 때라고 볼 수 있음

- 앞서 논의한 부동산 투기와 탈법적 행위에 대해서는 적절한 행정적 대응을 통하여
더 이상 부동산 투기와 탈법적 행위가 성행하지 않는 사회를 만들어야 할 것임
- 부동산 양도세 및 임대소득세는 해외 주요국들과 같이 종합과세하는 방안에 대하여
좀 더 세심한 연구가 필요할 것으로 보임