

토지·주택 공개념 실현을 위한
민주노동당 부동산정책 토론회

1

부동산 세제의 개혁 방향

2005.7.29(금) 10:00 국회 의원회관 소회의실

민주노동당

심상정 의원실 / 당 정책위원회

문의 : 784-0924 심상정의원실

<토지주택 공개념 실현을 위한 민주노동당 부동산 정책 토론회 1>

부동산 세제의 개혁 방향

2005. 7. 29

주최 : 민주노동당

주관 : 심상정 의원실 / 민주노동당 정책위

<순 서>

□ 사회 : 주대환 (민주노동당 정책위원장)

□ 주제발표 : 부동산 세제의 개혁방향

● 민주노동당 심상정 의원

□ 토론

● 안병엽 의원 (열린우리당 부동산대책기획단장)

● 김정부 의원 (한나라당 조세개혁특별위원장)

● 김문수 재경부 세제실 국장

● 김정호 자유기업원 원장

● 전강수 경실련 토지주택위원장, 대구카톨릭대 교수

● 윤종훈 시민경제사회연구소 기획위원, 공인회계사

□ 주제발표

부동산 세제의 개혁 방향

2005. 7. 29

민주노동당 심상정 의원

<주제발표문>

부동산 세제 개혁의 방향

심 상 정(민주노동당 국회의원)

<순 서>-----

1. 부동산 정책에서 부동산 세제가 차지하는 위상
 2. 부동산 세제 왜 강화되어야 하는가
 3. 부동산 세제의 현황과 문제점
 4. 부동산 세제 강화 방향과 관련 법률 개정안
-

1. 부동산정책에서 부동산 세제가 차지하는 위상

‘대한민국 제4차 부동산 투기’에 따른 부동산 가격의 폭등, 불로소득의 사유화와 빈부격차의 확대 등 부동산 문제가 서민생활과 경제에 미치는 악영향의 정도는 국민경제가 감당할 수 있는 수준을 넘어서 말 그대로 ‘부동산 위기’라 부를 수밖에 없는 상황이다.

문제의 심각함을 반영해서인지 정부가 8월말을 목표로 부동산 종합대책을 마련하려 하고 있고, 정치권은 물론 전 사회적으로 부동산 관련 대책 논의가 북더위 보다 뜨거운 열기를 내뿜고 있다. 민주노동당은 최근 전사회적인 부동산 대책 논의가 지나치게 세제문제 중심으로만 흐르는 데는 나름대로 분명한 문제의식을 갖고 있다.

결론부터 말해서 세제는 부동산 투기의 결과에 대한 불로소득의 환수 문제이며, 따라서 간접적인 투기 대책이란 성격을 지니고 있기 때문에 세제만으로 부동산 투기를 잡을 수 없을 뿐 아니라 세제가 부동산 대책의 전부가 될 수 없다는 지적은 당연한 것이다.

우선 세제 개혁 이전에 투기를 부채질해온 참여정부를 비롯한 역대정부의 토건국가적 개발정책에 대한 종합적인 재검토와 개발과정에서 발생하는 부동산 거품에 대한 실효성 있는 대책을 먼저 세워야 한다. 다른 한편 현재의 ‘부동산 위기’가 수십 년 동안 여러 가지 요인들이 누적된 총체적인 문제라는 점

에서 볼 때, 부동산 문제는 부동산 정책에 대한 기본 철학, 수요와 공급, 이익배분, 주거권 보장 등 각 측면을 종합한 원인 진단과 해결을 위한 근본 대책을 마련하지 않으면 안 된다.

따라서 이번 제4차 부동산 파동을 우리 사회가 부동산 문제에 대한 종합적인 대책을 세울 수 있는 마지막 기회로 삼아야 하며, 투기를 잠재우기 위한 단기적 처방은 물론 토지와 주택문제에 대한 근본적인 대책을 세우는 이정표가 돼야 한다는 게 민주노동당의 판단이다.

민주노동당은 이번 부동산 '위기'를 진정한 토지·주택 공개념을 도입하는 절호의 '기회'로 삼지 않는다면 부동산 문제로 인한 서민의 고통과 경제에 미치는 악영향을 해결할 수 없다는 절박한 태도로 임하려 한다.

왜 토지·주택 공개념인가? 공중에 떠서 살지 않는 한, 하늘을 지붕 삼아 살지 않는 한, 땅과 집은 물과 공기처럼 인간에게 없어서는 안 되는 필수불가결한 공공재이기 때문이며, 지금처럼 일부 땅부자 집부자들이 이를 독점적으로 소유해 투기를 일삼으며 막대한 불로소득을 독식해 빈부격차를 확대재생산하지 못하도록 근본적인 대책을 마련해야 하기 때문이다.

진정한 토지·주택 공개념이라는 기본 철학에 입각해서 투기가수요를 차단하고 실수요자 중심의 부동산 정책을 확립하는 제도적인 장치를 마련하려 한다. 소유측면에서는 땅의 70%가 투기에 노출돼있고 전체 세대의 1.7%가 집을 5-20채씩 차지하고 있는 현실을 개선하기 위한 국공유지 확대·주택소유 제한·공공소유 주택 확대 등을 모색하려 한다. 또한 투기수요를 차단한다는 원칙에 걸맞은 부동산 세제·금융정책을 세우려 한다.

공영개발을 원칙으로 분양원가 전면공개 등 주택공급 과정의 거품을 제거하고 불로소득을 환수할 수 있는 제도적인 장치를 세우는 한편, 2천만 명을 웃도는 집도 절도 없는 셋방살이 가구를 위한 공공임대 주택 건설 정책을 실효성 있게 세우려 한다. 더 나아가서 인간 이하의 주거공간에서 살고 있는 1천만에 육박하는 최저주거기준 이하 가구들의 비인간적인 주거조건을 해결하고 주거기본권을 보장하기 위한 시급한 대책을 세우려 한다.

그럼에도 불구하고 잘못된 부동산 세제를 개혁하는 일은 부동산 대책에서 무시할 수 없는 나름대로 중요한 위치를 차지하고 있는 것도 사실이며, 왜곡된 조세제도의 바로잡고 빈부격차를 해소하기 위해서도 꼭 필요하다. 부동산 세제 개혁 방향은 부동산 실수요자를 보호하는 한편 투기불로소득을 철저히 환수한다는 대원칙에 입각해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 부동산 실거래가 과세 원칙을 확립해야 하고, 보유세와 양도소득세를 강화하며, 불로소득환수 장치를 종합재정비해야 한다.

이를 위해 민주노동당은 이미 원내진출 첫 해인 지난 2004년 11월 부동산 실거래가 과세와 양도소득세 강화를 위한 소득세법·지방세법·부동산등기법·부동산등기특별조치법 개정안을 발의했고, 종합부동산세가 보유세로서 제대로 기능하기 위한 종합적인 문제를 꾸준히 제기해온 바 있다.

오늘 토론회는 그 동안 민주노동당이 제기해온 문제의식을 재확인하고 모자란 점을 수정보완하는 한편, 종합적인 부동산 대책을 마련하는 데 일조하기 위해 마련된 것이다. 민주노동당은 오늘 토론회를 시작으로 해서 8월 17일로 예정된 '토지·주택 공개념 도입 국민대토론회'(약칭)를 개최하는 등 부동산 위기를 해결할 근본대책을 마련하는 데 온 힘을 기울여나갈 것이다.

2. 부동산 세제, 왜 강화되어야 하는가?

- 부동산 불로소득 미환수 및 과도한 소유집중 방지

1) 천문학적인 부동산 불로소득 미환수

부동산에서 발생하는 불로소득(이를 법적 용어로 개발이익이라 함) 개념과 관련 대부분의 국가에서는 ‘땅값 상승분 중에서 땅 소유자가 직접 투자한 것을 제외한 증가분’으로 정의하고 있으나, 우리나라에서는 공공투자에서 비롯된 편익증진, 개발사업 인허가에서 초래된 이익, 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익, 지가상승으로 얻게 된 우발적인 이익 모두를 개발이익이라는 하나의 용어로 사용하고 있다.

부동산 가격이 폭등하면 불로소득이 발생하고, 극심한 소유편중 때문에 그 이익은 부동산을 독점한 땅부자 집부자가 독식하게 돼 빈부격차를 더욱 벌리게 된다.

국토연구원 정희남·김승중 연구원과 박동길 한국토지공사 대리가 함께 추산한 데 따르면 1980년도에는 땅값총액이 134조원이었으나, 2001년도에는 1,419조원으로 증가하여 21년 동안 땅값이 올라 발생한 개발이익은 1,284조원에 달한다.

<표 1> 국내총생산액과 지가총액 : 1980~2001년(단위 : 10억원)

		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
국내총생산(GNP)		36,672	78,088	168,438	377,350	418,479	453,276	444,367	482,744	521,959	545,013
땅값	개 별 공시지가	122,047	329,235	1,058,392	1,308,655	1,315,853	1,328,353	1,332,471	1,232,903	1,277,413	1,285,972
	총 지 가	134,668	363,279	1,167,834	1,443,976	1,451,918	1,465,711	1,471,955	1,357,673	1,410,696	1,418,947
	개발이익	1,5729	25,430	240,340	7,942	13,793	6,244	-114,282	53,022	8,251	18,730
	조 정 총 지 가	82,598	239,364	775,481	1,015,245	962,541	969,328	963,905	876,397	895,535	894,907

* 출처 : 정희남·김승중·박동길, 「개발이익 발생규모와 환수수준에 대한 실증분석 1980-2001」, 『감정평가연구』, 2003.12.에서 재인용

앞의 연구 결과가 토지매매와 상관없이 땅값 상승에 따라 단순 발생하는 ‘미실현 이득’에 대한 추산이라면, 이정우(1991)는 토지를 매각했을 때 물가상승분을 감안하고도 발생한 ‘실현된 자본이득’이 12년 동안 157조에 달하는 것으로 추산했다.¹⁾

주택가격총액 변동 통계는 정부는 물론 민간단체에서도 나온 게 거의 없어 가격 상승에 따른 자본이득을 추정하기가 쉽지 않다. 다만 전체주택 중 일부인²⁾ 아파트 시가총액에 대한 부동산정보업체의 자료를 바탕으로 아파트 시가총액 변동에 따른 자본변동(미실현 이득)을 추정해볼 수 있을 뿐이다.

1) 「한국의 부 : 자본이득과 소득불평등」, 『경제논집』, 1991.9.

2) 2000년 현재 전체 주택 중 아파트는 47.7%이다.(건교부, 『2004 주택업무편람』).

<표 2> 최근 5년간 아파트 가격폭등에 따른 전국 아파트 자본이득 규모

조사시점	2000.4	2001.4	2002.4	2003.4	2004.4	2005.4
시가총액	353조1756억	420조4443억	591조6031억	748조6713억	906조8612억	1000조6358억
개발이익	647조4746억					

자료 : 부동산뱅크

만약 이러한 자본이득이 공평하게 분배되었다면 계층간 갈등은 완화됐을 것이며, 적절한 수준의 과세가 이뤄졌다면 빈부격차나 사회갈등 역시 줄어들었을 것이다. 그러나 부동산 세제가 불로소득을 제대로 환수할 수 있는 기능을 갖추고 있지 못해 환수실적은 매우 낮은 상태이다.

그동안 자본이득 또는 개발이익 환수는 취득보유처분 단계별로 거두는 과세적 방법과 토지공개

<표 3> 토지관련 과세 및 부담금 환수실적, 1980~2001년 (단위 : 10억원)

환수수단		1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
취득 과세	취득세	66	127	438	1,139	1,346	1,494	1,272	1,504	1,606	1,849
	농어촌특별세	7	13	44	114	135	149	127	150	161	185
	등록세	44	113	455	1,283	1,531	1,590	1,454	1,840	1,967	2,431
	교육세	9	23	91	257	306	318	291	368	393	486
	소계	125	275	1,028	2,793	3,318	3,551	3,144	3,863	4,127	4,951
보유 과세	종합토지세	75	135	448	1,330	1,311	1,346	1,300	1,330	1,365	1,425
	교육세	15	27	90	266	262	269	260	266	273	285
	도시계획세	29	63	146	433	416	438	439	451	468	476
	소계	119	225	684	2,029	1,989	2,053	1,999	2,047	2,106	2,186
이전 과세	양도소득세	68	134	626	1,356	1,586	1,728	1,286	1,019	1,400	1,481
	법인세특별부과세	240	425	1,360	3,731	3,895	3,589	3,720	4,201	8,371	8,334
	상속세	2	17	78	669	520	542	486	445	306	238
	증여세				335	316	479	456	307	297	314
	자산재평가세		1	4	19	19	11	113	87	65	23
	소계	310	577	2,068	6,109	6,335	6,349	6,061	6,059	10,438	10,389
토지 공개 납	토초세										
	소유상한부담금				331	273	228	53			
	개발부담금			23	129	334	356	145	57	25	29
	소계		0	23	460	607	584	198	57	25	29
기타 부담 금	대체농지조성비		30	132	197	200	261	109	175	182	213
	농지전용부담금				270	337	379	129	239	259	287
	대체조림비			2	21	22	32	18	22	27	22
	산지전용부담금				77	59	58	15	18	22	25
	소계		30	134	566	618	730	272	455	490	548
합계	토지조세	555	1,077	3,780	10,931	11,643	11,953	11,205	11,969	16,671	17,526
	토지부담금	0	30	156	1,026	1,225	1,315	469	511	515	577
	합계(27)	555	1,107	3,936	11,957	12,868	13,268	11,674	12,480	17,186	18,103

주) 토지초과이득세는 1991-1993년에만 부과되어 본 표에서는 누락된 것임.

* 출처 : 정희남·김승중·박동길, 앞의 논문

념을 통한 환수, 기타 부담금 제도를 통해 이뤄졌는데, 1980~2001년 사이 21년 동안 발생한 개발이익 1284조원 중 환수총액(이전과세 + 취득과세 + 토지부담금)은 총 113조원에 지나지 않아 개발이익 대비 8.8%에 불과하다. 더구나 이 중에서 개발이익 환수수단이라 보기 어려운 취득세 등 이전과세를 제외하면 환수수준은 6.1%로 떨어지며, 공시지가가 시장가격의 평균 70~80% 수준에 머문 현실을 감안하면 환수수준은 이 보다 훨씬 낮은 4.6~6.6% 수준으로 추정된다고 한다.(〈표 3〉 참조)

그 결과 개발이익의 대부분은 땅을 많이 보유하고 있는 땅부자들에게 돌아가고 있다. 한 연구에 따르면 1985~1988년 사이 발생한 개발이익 중 90%는 개인 소유자에게, 10%는 기업에게 돌아갔는데, 개인 소유자 몫 중 60%가 상위 5%에게, 80%가 상위 20%에게 돌아갔다. 이것은 토지를 소유하지 못한 계층을 제외한 것이고 무토지 국민을 포함했을 때는 상위 1.3%의 부유층이 모든 자본이득의 60%를, 상위 3.9%가 80%를 차지한다는 것은 의미한다.³⁾

2001~2003년 사이에 발생한 개발이익도 연평균 약 70조원으로 3년동안 212조에 달하는 데, 상위 1%(약 10만명)가 1인당 3억2천만원씩 연간 32조원의 개발이익을 독식했으며, 상위층이 더 높은 양질의 땅을 갖고 있다는 점, 자본이득 뿐 아니라 지대소득도 있다는 점을 감안하면 상위층의 소득은 더 늘어날 것이라고 한다.⁴⁾

앞서 살펴본 2000.4~2005.4 사이 아파트 시가총액 변동으로 발생한 자본이득 647조를 누가 차지했는지는 통계가 뒷받침되지 않아 추정하기가 여의치 않으나, 2003년 발표된 행자부 <세대별주택소유현황>에 포함된 아파트 소유관련 통계와 연계해 분석한 결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 최근 5년간 아파트값 폭등에 따른 자본이득 배분 추정(전국)

1세대당 보유건수	해당세대		해당아파트		자본이득 규모(원)		
	수(호)	비율(%)	수(건)	비율(%)	세대전체(5년)	세대당(5년)	세대당(1년)
1건	3,987,146	89.04	3,987,146	78.49	507조4691억	1억2700만	2천545만
2건	426,419	9.52	852,838	16.79	108조5540억	2억5400만	5천091만
3건	44,727	1.00	134,181	2.64	17조0687억	3억8100만	7천620만
4건	10,149	0.23	40,596	0.80	5조1723억	5억0900만	1억180만
5건	3,465	0.08	17,325	0.34	2조1982억	6억3400만	1억2천680만
6~10건	4,965	0.11	47,692	0.94	6조0775억	10억2570만	2억514만
11~20건	960	0.02					
합계	4,477,831	100.0	5,079,778	100.0	646조5398억	평균 1억4438만	평균 2천887만

* 출처 : 손낙구, 「통계로 보는 부동산 투기와 한국경제」, 2005. (www.minsim.or.kr)

이에 따르면 한 채를 가진 경우 1억 2700만원의 개발이익이 발생했는데, 6~20채를 소유한 집부자들은 10억이 넘는 개발이익을 차지한 것으로 나타났으며, 부동산 가격 상승 폭이 크고 가격이 비싼 강남권 등 투기지역의 경우 전국 평균의 4배에 해당하는 개발이익을 차지한 것으로 추정되고 있다.⁵⁾

2) 심각한 부동산 빈부격차

3) 정희남·김창현, 1997, 『거시경제정책이 토지시장에 미치는 영향』, 국토개발연구원.

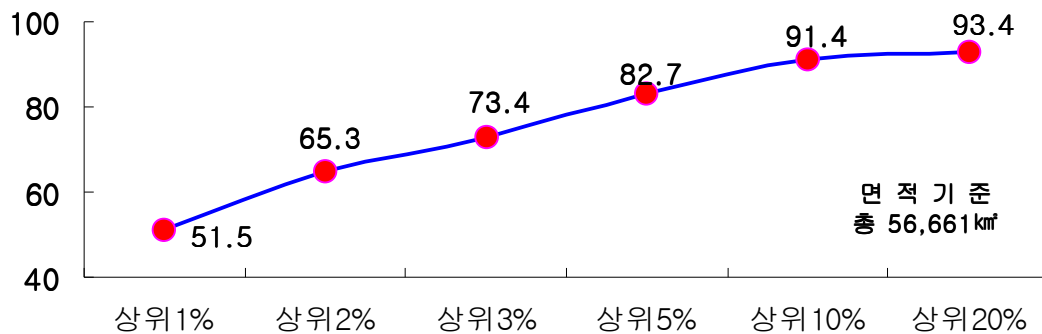
4) 전강수, 「양극화 해소를 위한 토지정책 방향」, 『토지정의연대 창립 토론회 자료집』, 2005.

5) 손낙구, 「통계로 보는 부동산 투기와 한국경제」, 2005.(www.minsim.or.kr)

부동산 가격 폭등과 불로소득의 사유화로 부동산 소유 빈부격차는 매우 심각한 수준이다. 2005년 7월 행정자치부 발표를 종합하면 총인구 4,871만명중 땅을 한 평이라도 보유한 사람은 1,397만 명으로서 인구대비 28.7%세대수 대비 57%로, 전체 세대의 43%는 땅을 단 한 평도 갖고 있지 않은 것으로 나타났다.

또한 총인구 대비 면적기준으로는 상위 1%(48만 7천명)가 전체 사유지의 51.5%, 5%가 82.7%를 보유하고 있고, 가액기준으로는 상위 1%가 37.8%, 5%가 67.9%를 각각 보유한 것으로 조사돼 토지소유 빈부격차가 매우 높은 것으로 나타났다. 땅을 가진 사람들 내부에서도 소유 편중도가 매우 심해서 상위 20%가 면적기준으로 93.4%를 갖고 있는 반면, 나머지 80% 땅 소유자가 가진 땅은 6.6%에 지나지 않았고, 최고 땅부자라 할 수 있는 상위 1백명의 평균 소유면적은 115만 3천평(여의도 면적의 절반 수준) 평균가액은 510억으로 나타났다.

<그림 1> 토지소유현황

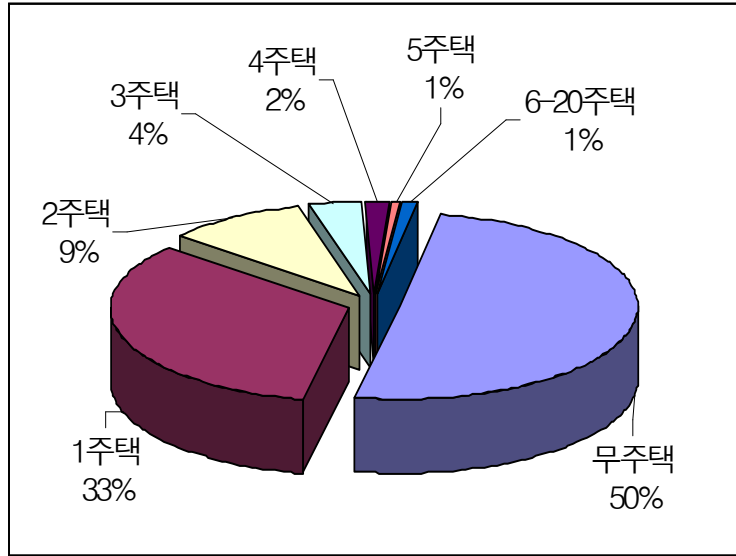


* 출처 ; 행정자치부, 「토지소유현황」, 2005.7.15

주택소유의 편중도도 매우 심각한 수준으로 나타나고 있다. 행정자치부에 따르면 2002년 말 현재 전체 세대의 절반이 집이 없는 가운데, 전체 세대의 33.2%는 1세대 1주택인 반면, 세대의 16.5%는 평균 세 채씩 주택을 소유하고 있는 것으로 나타났다. 특히 전체 세대의 1.7%에 불과한 28만 8천세대는 집을 5~20채씩 소유하는 극심한 주택소유 빈부격차 양상을 보여주고 있다.

<그림 2> 집 없는 사람 - 집 있는 사람 - 집 많은 사람

소유 주택수	세대수	비율
무주택	841만	50.3%
1주택	555만5천	33.2%
2주택	158만1천	16.5%
3주택	61만7천	
4주택	27만3천	
5주택	11만5천	
6~20주택	17만3천	
총세대수 1,673만세대		100%



출처 : 손낙구, 앞의 글.

부동산과 금융자산 등 부와 자산을 제대로 반영하지 못하고 있는 도시 노동자 가구소득 중심의 기존 소득 지니계수는 0.3 안팎을 기록한 반면, 토지와 주택은 0.8과 0.5 안팎을 기록하고 있어 부동산 빈부 격차가 극단의 불평등에 가깝다는 것을 보여주고 있다.⁶⁾

<표 5> 소득과 자산의 불평등 지수, 1988

구분	소득	금융자산	부동산	토지
지니계수	0.302	0.561	0.660	0.849

자료 : 소득은 통계청, 금융자산은 한국은행, 부동산은 이정우(1991), 토지는 토지공개념위원회 자료.

<표 6> 주거불평등도의 지니계수 변동, 1993 → 2003

	1인당주거면적	주택자산
1993년	0.350	0.489
2002년	0.235	0.510

자료 : 주거면적과 주택자산은 건설교통부, 「2003~2012년 주택종합계획」, 2003.

되풀이 되는 부동산 투기로 발생하는 천문학적인 불로소득이 부동산 세제에 난 커다란 구멍사이로 땅부자 집부자들에게 돌아가는 사이 우리 사회의 빈부격차는 극단으로 치닫고 있는 것이다.

3) 부동산세제 강화를 위한 세가지 과제

6) 빈부격차를 측정하는 통계로는 지니계수(Gini)계수를 널리 이용하고, 지니계수가 1.0에 가까울수록 불평등하며 0.0에 가까울수록 평등함을 뜻한다.

부동산관련 세제는 거래세(취득세, 등록세), 양도소득세, 보유세(재산세, 종합부동산세) 등으로 구성되는데, 이 중 핵심적 세목은 양도소득세와 보유세이고, 이익환수라는 측면에서 세제적 성격을 지니는 개발이익환수가 있다. 왜 지금 부동산세제 강화를 주장하는가? 그만큼 부동산 관련세제가 미약하여 제 기능을 발휘하지 못하고 있기 때문이다.

첫째, 양도소득세를 합리적으로 조정, 강화해야 한다. 소득이 있는 곳에 세금이 부과되는 것이 조세원칙이다. 지금까지 우리나라에서 천문학적인 양도소득이 생겨남에도 이에 대한 과세를 미약하였다. 부동산 양도이익이 존재한다면 그에 합당한 수준의 양도소득세가 매겨져야 한다.

둘째, 보유세가 강화되어야 한다. 부동산은 인위적인 생산이 사실상 불가능한 자연적 공공재이다. 따라서 특정인이 지나치게 소유할 경우 다른 사람들이 부동산 이용이 제한되고, 이로 인한 심각한 빈부격차가 야기될 수 있다. 안타깝게도 우리나라 부동산 소유의 빈부격차는 심각한 수준이다. 따라서 보유세를 강화하여 가능한 부동산의 사적 소유집중을 방지하며 중장기적으로 공공소유를 확대하도록 해야 한다.

셋째, 개발이익환수제가 도입되어야 한다. 우리나라는 토건국가라고 불리울 만큼 대대적인 개발이 진행 중이다. 정부는 이를 통해 경기부양을 바라지만 이 과정에서 개발관련자들이 천문학적인 이익을 얻고 있다. 이러한 불로소득은 정부의 개발정책에 의해서 발생한 것이기에 당연히 공공이익을 위해 국가가 환수해야 한다.

3. 부동산 세제 현황과 문제점

지금까지 살펴본 대로 부동산 투기는 천문학적인 불로소득을 양산하면서 우리 사회에서 대표적인 치부의 수단이 되어 왔다. 더구나 양도소득세와 보유세를 중심으로 한 부동산 세제와 개발이익금 환수제도의 미비 등으로 인해 부동산 투기를 통한 불로소득은 대부분 부동산 보유자에게 귀속됐으며 소유의 편중현상도 더욱 심화되어 왔다. 결국 한국의 부동산 세제는 부동산을 보유하는데 따른 부담으로 작용하지 못해 왔을 뿐 아니라 사회적 재분배 기능도 제대로 수행하지 못한 것이다.

<표 7>에서와 같이 현재 부동산을 사고 팔 때나 보유하고 있을 때 다양한 세금이 부과되고 있다. 그러나 이같은 세금체계에도 불구하고 불로소득을 환수하고 투자를 억제해야 할 양도소득세와 보유세가 제기능을 못함에 따라 사실상 부동산 투자를 방관해 온 셈이다.

<표 7> 보유단계별 부동산 관련 세금 현황(2005)

구 분	국 세	지방세제	
		지방세	관련부가세
취득시점	인지세(계약서 작성 때) 상속세(상속받은 경우) 증여세(증여받은 경우)	취득세 등록세	농어촌특별세(국세) 지방교육세
보유시점	종합부동산세 (농어촌특별세)	재산세	지방교육세 공동시설세 도시계획세
처분시점	양도소득세	주민세(소득세할)	해당없음

자료 : 국세청, 2005 부동산과 세금.

제기능을 못하기는 개발이익 환수제도 역시 마찬가지다. 산업화 도시화 과정에 수반된 막대한 개발과정에서 발생한 불로소득을 환수하기 위해 개발이익의 개념을 확대하는 한편⁷⁾, 개발이익 환수를 위한 다양한 제도적 장치를 마련해왔으나⁸⁾ 토지공개념 시대 이후 개발이익환수제도는 전반적으로 후퇴하고 있다. 토지초과이득세에 이어 2004년부터 개발부담금제까지 부과를 중지함으로써 환수돼야 할 개발이익

7) 개발이익의 개념을 확대한 끝에 1989년 개발이익환수에 관한 법률에서 정의한 개발이익은 ① 개발사업의 시행, ② 또는 토지이용계획의 변경, ③ 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는자(사업시행자) 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분이라고 규정하여 현재에 이르고 있다.

8) 우리나라 개발이익환수제도는 조세형식, 부담금형식, 기타형식으로 구분할 수 있다. 조세형식의 환수제도는 부동산투기억제세, 토지초과이득세, 법인세특별부과세가 폐지되고 간주취득세와 양도소득세만 남아있다. 부담금형식의 환수제도는 수익환수형(개발부담금, 수익자부담금, 농지·산지전용부담금, 농지조성비·대체산림자원조성비)과 시설정비형환수(학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금)으로 나눌 수 있다. 이중 농지·산지전용부담금은 이미 폐지됐고, 개발부담금제도 부과가 금지됐다. 기타형식의 환수제도로는 공공용지 기부채납, 환지방식의 감보제도, 수용보상시 개발이익 배제, 선매제 등을 들 수 있다.(정희남 등 「개발이익환수제도의 개편방향 모색」, 『토지연구』 제14권 제3호, 2003)

은 폭넓게 정의하면서도 환수대상은 최소화시키는 모순을 안게 된 것이다. 그 결과 개발이익 환수 장치는 제 기능을 하지 못하게 됐고, 막대한 불로소득은 대부분 사유화되고 있는 실정이다.

이에 따라 양도소득세와 보유세를 중심으로 현행 부동산 세제의 한계를 실거래가를 반영하지 못하는 낮은 과표선정의 문제, 낮은 세율, 비과세 제도 등의 측면에서 살펴보자 한다.

1) 낮은 과표선정의 문제

무엇보다도 현행 부동산 세제의 가장 큰 문제는 과표(또는 공시지가)가 실제 시장가격에 비해 터무니없이 낮아 실거래가 기준 과세가 이뤄지지 않고 있다는 점이다. 토지에 부과되던 종합토지세(1990~2004)의 경우 공시지가에 적용비율(과세표준 현실화율)을 곱한 뒤 법정세율(0.2~5%)을 곱해 적용해왔는데, 우선 공시지가 자체가 2000년 이전은 시가의 절반에도 못 미쳤고 최근 5년간 현실화율을 높였다고 해도 70%대였으며 올해 들어서야 90%대를 기록했다. 그러나 공시지가는 시가가 아닌 ‘정상적인 거래가 이루어지는 경우 통상적인 시장에서 성립될 가능성이 크다고 인정되는 적정가격’을 기준으로 산정하기 때문에 현실화율을 높였다고 해도 부동산 투기 등은 반영되지 않아 실거래가와와는 여전히 많은 거리를 가지고 있다.

<표 8> 공시지가 현실화율 추이

2000	2001	2002	2003	2004	2005
54%	55%	56%	67%	76%	91%

자료 : 건설교통부

또한 종합토지세가 도입된 1990년 적용비율(토지과표 현실화율)은 15%에서 시작돼 15년이 지난 시점까지 30%대를 벗어나지 못해왔다. 따라서 토지과표는 높게 계산해도 시장가격의 20%대를 넘지 못했던 것이다.

<표 9> 토지과표 현실화율(적용율) 추이(전국평균)

연도별	'90	'93	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004
적용비율(%)	15.0	21.3	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3	36.1	39.2

자료 : 행정자치부

<표 10> 건물과표 현실화율 추이

년 도 별	'93	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004
기준가액 (증가율, %)	133 -	150 (3.3)	160 (6.7)	160 -	165 (3.1)	165 -	165 -	170 (3.0)	180
신축가액 (기준가액의 비율, %)	271 (49.1)	412 (36.4)	485 (32.9)	516 (31.0)	547 (30.2)	544 (30.3)	589 (28.0)	-	-

자료 : 행정자치부

시가반영률이 낮기는 건물에 부과되던 재산세도 마찬가지이다. 재산세의 과표인 시가표준액은 1㎡당 신축건물기준가액에 몇 가지 지수와 면적을 곱한 뒤 산출하고, 여기에 법정세율(0.3~7%)를 곱해 적용해왔다. 건물과표현실화율은 아래 표에서 보듯 외환위기 이후 꾸준히 떨어져 실제 가격과 거리가 멀어져왔다. 기준가액(㎡당)이 2002년 16만5천원, 2003년 17만원이었지만 이는 해당년도 실제 건축비의 30% 수준밖에 되지 않았다.

<표 11> 건물과표 기준가액의 실건축단가 반영률(단위 : 원/㎡, 1999년 기준)

구 분	신축단가	반영율	기준가액
건설교통부 표준건축비	550,000	29%	160,000
한국감정원 신축단가	507,000	30%	
주택공사	475,000	34%	
농협중앙회	550,000	29%	
주택은행	586,000	27%	
평 균	533,600	30%	

자료 : 이종규·변창윤, 2000.

그 결과 종합부동산세가 도입되기 이전인 2004년까지 종합토지세(토지)와 재산세(건물) 등 부동산 보유세의 실효세율(부동산 가격 대비 세부담액)은 0.12%수준에 머물러 있었다. 선진국이 대략 1% 내외이니 우리나라는 그 8분의 1도 안 되는 셈이다. 실효세율이 0.12%라는 것은 공시지가가 기준 10억원 짜리 부동산을 갖고 있어도 보유세를 100만원 정도만 낸다는 뜻이고, 이 10억원조차 실제 가격에 못 미치는 공시지가가 기준이기 때문에 실제 세부담은 이 보다 훨씬 적다는 의미이다.

<표 12> 연도별 보유세 실효세율 추이

연 도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
합 계	0.11	0.13	0.15	0.14	0.13	0.12	0.12	0.13	0.12	0.12	0.12
종토세	0.09	0.11	0.14	0.14	0.14	0.13	0.13	0.14	0.14	0.14	0.16
재산세	0.20	0.19	0.17	0.15	0.13	0.11	0.11	0.10	0.11	0.10	0.09

자료 : 재정경제부, 부동산 보유세제 개편방안, 2005.9.15

또한 취득등록세와 양도소득세의 과표가 되는 기준시기도 2005년 정부발표를 보면 ‘적정시가’의 70~80%이라고 밝히고 있다. 공시지가는 종합토지세 뿐 아니라 상속세·증여세·양도소득세의 과표로, 건물시가표준액은 재산세 뿐 아니라 도시계획세·공동시설세의 과표와 취득세·등록세의 최저과표로 활용돼왔기 때문에 공시지가가 시가를 반영하지 못하는 만큼 전반적으로 거뒀야 할 세금을 제대로 걷지 못하는 결과를 빚어온 것이다.

정부는 이같은 문제점을 시정하려 공시지가 현실화율을 2005년의 경우 91% 수준으로 높였으나, 그에 따라 토지관련 세금이 늘어난다는 이유로 과표 상승분을 일정 비율 제한하는 과표 상한제를 도입할 방

침이어서 부동산에서 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 조세원칙의 실현은 여전히 멀고 먼 일이 되고 있다.

2) 낮은 세율과 비과세 제도

낮은 과표에 따른 실거래가 미과세와 함께 보유세에 대한 낮은 세율과 1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세 제도 역시 부동산 투기를 사실상 방치해온 구실을 했다. 나라별 보유세 비율을 보면 미국, 일본, 독일, 영국 등 선진국의 경우 보유세가 63.9%~98.3% 규모이고 거래세는 1.7%~36.1%이지만, 우리나라는 거꾸로 거래세가 70%가 훨씬 넘고 보유세는 20%대에 머물고 있다. 다른 지표를 봐도 외국의 경우 토지 보유에 대해 훨씬 높은 비율로 과세하고 있는 것으로 나타나고 있다.

부동산 보유단계의 낮은 과세율과 높은 거래세 비중은 부동산 보유 부담을 줄이게 됨으로써 부동산 가격이 상승해 불로소득이 발생해도 부동산을 처분하지 않게 되며 그에 따라 부동산 시장의 공급이 늘지 않는 이유로 인해 가격이 떨어지지 않는 요인이 되고 있다.

<표 13> 부동산 거래세와 보유세 세수비중 국제비교(단위, %)

	한국					미국	일본	독일	영국
연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2000	2000	2000	2000
보유세	33.0	27.3	29.2	26.2	21.5	98.3	83.2	63.9	78.9
거래세	67.0	72.7	70.8	73.8	78.5	1.7	16.8	36.1	21.1

주 : 1) Revenue Statistics(OECD, 2002)에 의거 추정(2000년 기준)

2) 거래단계 세수중 양도소득세 제외.

자료 : 재정경제부 제출 2003 국정감사 자료집

보수세를 강화하기 위해 신설된 종합부동산 경우에도 국회 논의과정을 거치면서 그 취지를 심각하게 훼손한 상태로 도입됐으며 사실상 꺾데기만 남은 상태여서 보유세 강화라는 근본 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 또한 비교적 높은 세율을 규정하고 있는 양도소득세의 경우에도 1주택1가구 비과세제도로 인해 별다른 실효를 거두지 못하고 있는 현실이다.

그럼 부동산 세제의 대표적인 양도소득세와 종합부동산세를 중심으로 현 부동산세제의 문제점을 자세히 살펴보고자 하자.

(2) 양도소득세 현황과 문제점

부동산에 대한 소득세 과세의 역사를 살펴보면 소득세법 제정 당시에는 “부동산·어업 및 광업에 관한 권리 및 설비 또는 등록선박의 양도로부터 생하는 이익”을 비과세소득으로 규정함으로써 자본이익에 대한 과세를 하지 않았으나⁹⁾ 1951년 법을 개정, 이를 일반소득에 포함시켜 과세하였다.¹⁰⁾ 1960년에

9) 구 소득세법(1950. 5. 1. 법률 제134호로 개정되기 전의 것) 제7조 제7호

10) 그러나, 이 시기에 자본이익에 대한 과세가 실제로 이루어졌는지는 통계가 남아 있지 않아 확인이 불가능하다. 구 소득세법(1951. 5. 7. 법률 제199호로 개정되기 전의 것) 제10조 제4호, 제11조 제1항 제7호

는 이를 다시 비과세 소득으로 규정하였는데,¹¹⁾ 1967년 부동산투기를 억제하기 위하여 부동산투기억제에관한특별조치세법에 의하여 투기행위에 의한 양도차익에 대해서 자본이득세(양도소득세)가 도입되었으며 서울특별시, 부산시 및 대통령령이 정하는 지역에 소재하는 토지의 양도차익에 50%의 단일 비례세율이 적용되었다.¹²⁾

이 법은 양도자의 1세대 1주택에 부수되는 토지로서 건물이 정착된 면적의 10배를 넘지 아니하는 부지의 경우에는 부동산투기억제세를 면제하도록 하였다.¹³⁾ 이것은 1세대 1주택 비과세 원칙을 최초로 규정한 것으로 주택의 경우에 현재까지도 이같은 원칙이 이어지고 있다.

1974년 종합소득세를 도입하면서 부동산투기억제세는 폐지됐으며 일반적인 자본이득세인 양도소득세를 신설해 현재에 이르고 있다.

① 기준시가과세 원칙의 문제

<표 15>에서 보는 바와 같이 1974년 종합소득세를 도입할 당시에는 실거래가액을 원칙으로 하고 실거래가액을 알 수 없는 경우에만 예외적으로 시가표준액을 적용했다. 그러나 1980년 예외의 폭을 대폭 확대함으로써 사실상 예외가 원칙이 되는 결과를 가져옴으로써 변화하게 됐으며 1982년 개정 당시 과세 원칙이 기준시가로 변동되고 실거래가를 예외적으로 적용하는 법개정이 이뤄졌다.

이후에도 지속적인 법개정을 통해 기준시가 과세의 문제점을 보완하려 했으나 현재까지도 기준시가 원칙이 고수되고 있으며 실거래가액에 의한 과세는 예외적으로만 인정되고 있다. 이에 따라 현행 양도소득세에서 실거래가 과세가 이뤄지는 경우는 6억원을 초과하는 고가주택, 미등기양도자산, 취득후 1년 이내의 부동산, 허위계약서 작성 등 부정한 방법에 의한 양도, 재경부장관이 대통령이 정하는 기준 및 방법에 따라 지정하는 투기지역 등으로 한정돼 있다.

이처럼 예외적인 실거래가 과세는 1세대1주택 비과세 제도와 함께 실효세율을 지나치게 낮추는 원인으로 작용하고 있다. 현재 양도소득세의 실효세율은 15% 정도로 추계되고 있으며 이는 법에 따른 양도소득세를 내더라도 차익의 85%를 남길수 있다는 의미가 된다.

이같은 낮은 실효세율은 양도소득세가 투기유사행위에 대해 비교적 높은 세율을 가지고 있음에도 불구하고 투기억제효과를 제대로 발휘하지 못하게 하는 원인이 되고 있다.

특히 1가구 1주택 비과세제도는 실효세율을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 실거래가 파악에 대해서도 가장 큰 어려움을 제공하는 원인이 되고 있다.

< 표 14 > 과세원칙의 변화

제개정연도	원칙	예외	비고
1966	시가표준액	없음	부동산투기억제세
1974	실거래가	실거래가액을 알 수 없는 경우 시가표준액	

11) 구 소득세법(1961. 6. 20. 법률 제624호로 개정되기 전의 것) 제6조 제9호

12) 구 부동산투기억제에관한특별조치세(1968.3.7 법률 제1986호로 개정되기 전의 것) 제3조, 제10조

13) 앞의 법 제7조 제1항 제1호

1978	실거래가	실거래가액을 알 수 없는 경우 기준시가	
1980	실거래가	대통령령이 정하는 경우 기준시가 (1) 소득신고를 하지 아니한 경우 (2) 실거래가액과 달리 신고하는 경우 (3) 증빙자료에 의하여 실거래가를 알 수 없는 경우	예외를 넓혀 사실상 예외가 원칙이 됨.
1982	기준시가	대통령령이 정하는 경우 실거래가 (1) 국가, 지방자치단체, 법인 간의 거래에서 실거래가액이 확인되는 경우 (2) 국세청장이 지역에 따라 정하는 일정규모 이상의 거래 기타 부동산투기의 억제를 위하여 필요하다고 인정되어 국세청장이 지정하는 거래에 있어서 양도 또는 취득당시의 실거래가액을 확인할 수 있는 경우 (3) 증빙서류에 의하여 취득 및 양도당시의 실거래가액을 확인할 수 있는 경우	
1989	기준시가	대통령령이 정하는 경우 실거래가 (1)부동산을 취득할 수 있는 권리의 양도 (2)미등기양도 (3)부동산 취득후 1년 내 양도 (4) 중개업자가 부동산중개업법을 위반하여 직접 부동산을 양도한 경우 (5) 다른 사람의 명의 사용, 허위계약서 작성, 주민등록 허위이전 등 부정한 방법에 의한 양도 (6) 시행령에 의하여 부동산 투기를 목적으로 하는 것이라고 인정되는 경우 (7) 증빙서류에 의하여 실거래가액을 확인할 수 있는 경우	
1993	기준시가	예외적으로 실거래가 위 1989년때와 동일하나 “(7) 양도자가 실거래가액에 의하여 신고한 경우”로 변경	
1995	기준시가	예외적으로 실거래가 시행령에 의하여 부동산투기를 목적으로 하는 경우 삭제	
1999	기준시가	예외적으로 실거래가 실거래가 과세 대상에 고급주택의 양도 포함, 부정한 방법에 의한 경우 구체화	
2002	기준시가	예외적으로 실거래가 실거래가 과세대상에 투기지역 신설	

② 1가구 1주택 비과세 제도의 문제

부동산 실거래가를 파악하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 것은 투기억제세 도입 당시부터 이어져 오고 있는 1세대 1주택 비과세제도이다. 이 제도가 양도자에게 양도소득세의 신고의무를 면제해 주기 때문에 과세관청으로서도 그 거래가액을 수집할 수 없게 만들고 있다.

양도소득세에서 양도자는 양도가액을 낮게 신고해야 유리하고 취득자는 취득가액을 높게 신고해야 유리하다. 이 때문에 양도자와 취득자간의 이해충돌이 발생하고 이를 통해 담합에 의한 가격조작을 어렵게 만들어 거래가액의 은폐를 막을 수 있다. 거래당사자간의 이해상충 효과가 실거래가액의 신고를 유도하는 효과를 가져오는 것이다. 그러나 1세대1주택에 해당하는 경우에는 거래가액을 어떻게 신고하던 상관없이 양도자는 거래가액을 축소하게 되고 취득자 역시 거래가액에 크게 상관하지 않아 상호견제기능이 상실되는 것이다.

또한 1세대1주택 비과세제도는 조세부담의 형평성에도 문제점을 야기하고 있다. 예를 들어 지방에 1억원짜리 소규모주택 2채를 소유한 사람이 어느 한 주택을 양도해 2천만원의 양도차익이 발생한 경우 양도소득세를 납부하게 되는 반면 서울에 5억원자리 주택 한 채를 소유한 사람이 그 주택을 양도해 2억원의 양도차익이 발생한 경우에는 양도소득세가 과세되지 않는 문제를 낳게 되는 것이다. 이는 소득이 있는 곳에 세금을 부과하는 원칙에 반하는 것이다.

③ 세율의 지속적 인하

양도소득세는 비교적 고율의 세율을 부과하고 있다. 그러나 지난 30년동안 부동산 투기에 의한 불로소득이 꾸준히 늘어나고 있음에도 불구하고 이기간 동안 세율은 부동산 경기 고양을 이유로 지속적으로 인하돼 왔다.

양도소득세 도입당시는 토지에 대해 50%, 기타 자산에 대해서는 30%로 정하였으나 1988년 기본세율이 40 ~ 60%로 정해진 이후 1994년 30 ~ 50%, 1998년 20 ~ 40%로 낮아졌으며 2001년 9 ~ 36%로 낮아진 이후 현재까지 이르고 있다.

< 표 15> 양도소득세율의 변화

제개정연도	항목	세율	비고
1966	토지	50%	부동산투기억제세, 대도시에 한함
1974	토지	50%	양도소득세 도입
	기타건물	30%	
1978	보유기간 2년이상	50%	
	보유기간 2년미만	70%	
	미등기양도	80%	
1980	보유기간 2년 이상	40%	
	보유기간 2년미만	50%	
	미등기양도	75%	
1988	기본세율	40~60%	다섯구간
	보유기간2년미만	60%	
	미등기양도	75%	

1994	기본세율	30~50	
	보유기간 2년미만	50%	
	미등기양도	75%	
1998	기본세율	20~40%	세 구간
	보유기간 2년미만	40%	
	미등기양도	65%	
2001	기본세율	9~36%	종합소득세율과 일치
	보유기간 1년미만	36%	
	미등기양도	60%	
2003	기본세율	9~36%	종합소득세율은 8~35%
	보유기간 1년 ~ 2년	40%	
	보유기간 1년미만	50%	
	1세대 3주택	60%	
	미등기양도	70%	

이처럼 실거래가 과세의 미비, 1세대1주택 비과세제도, 낮은 세율은 양도소득세가 부동산 투기로 인한 불로소득을 환수하는 기능을 약화시키고 있으며 이에 대한 보완이 시급히 이뤄져야 한다.

(3) 보유세의 현황과 문제점

부동산은 인위적인 생산이 사실상 불가능한 자연적 공공재이다. 따라서 특정인이 지나치게 소유할 경우 다른 사람들의 부동산 이용이 제한될 수밖에 없으며 이로 인한 심각한 빈부격차가 야기된다. 앞서 본 바와 같이 우리나라의 부동산 소유의 빈부격차는 심각한 수준에 이르러 있으며 이는 부동산의 사적 소유집중을 방지하는 기능을 수행해야 할 보유세가 제대로 기능해 오지 못한 것에서도 상당부분 기인한다.

지금까지 한국의 부동산 보유세는 지방세 중 시군구세인 재산세와 종합토지세로 나뉘어 있었다. 이 가운데 재산세는 건물에 대해 과세해 왔으며 종합토지세는 토지에 대해 과세해 왔으며 서울도 재산세는 0.3 ~ 7%, 종합토지세는 0.2 ~ 5%로 매우 낮은 수준이었다. 더구나 광역자치단체에서 징수하는 취득세와 등록세의 경우 각각 2%와 3%의 세금을 부과하고 있어 거래세 부담은 높은 반면 보유세 부담은 매우 낮은 수준이었다. 이에 따라 2003년도 세수에서는 거래세가 13조원이었던 반면 보유세가 2조5,000억 원에 불과했다. 결국 낮은 보유부담으로 인해 은행에 저축하는 것보다 부동산을 사두는 것이 수익 측면에서 유리하게 됨으로써 부동산을 선호하는 원인이 돼 왔을 뿐 아니라 보유세에 의한 투기억제 및 과다보유 억제 기능도 미흡했다.

특히 낮은 보유세의 비율은 국제적인 기준과 비교해서도 현저히 떨어지는 것으로서 <표 16>에서와 같이 선진국의 경우 보유세 비율이 매우 높은 반면 한국은 오히려 그 반대 현상이 더욱 가속화되어 왔

다.

<표 16> 부동산 거래세와 보유세 세수비중 국제비교(단위, %)

	한국					미국	일본	독일	영국
연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2000	2000	2000	2000
보유세	33.0	27.3	29.2	26.2	21.5	98.3	83.2	63.9	78.9
거래세	67.0	72.7	70.8	73.8	78.5	1.7	16.8	36.1	21.1

주 : 1) Revenue Statistics(OECD, 2002)에 의거 추정(2000년 기준)

2) 거래단계 세수중 양도소득세 제외.

자료 : 재정경제부 제출 2003 국정감사 자료집

또한 <표 17>에서와 같이 선진국에 비해 GDP 대비 부동산 보유세 비율도 현저히 낮았다.¹⁴⁾

<표 17> 2002년도 GDP 대비 부동산 보유세 비율

미국	영국	프랑스	일본	독일	한국	OECD 평균
2.9%	3.4%	2.0%(2.2%)	2.8%	0.4%	0.5%	0.9%(1.1%)

*괄호 안은 부유세 포함한 비율.

OECD, "Revenue Statistics 1965-2003", 2004에서 재구성

이같은 문제점에 따라 지난해 보유세제 개편방안이 이뤄졌으며 재산세를 낮은 세율로 유지하는 한편 전국의 소유 부동산을 인별로 합산해 일정기준가액 초과분에 높은 세율로 과세하는 종합부동산세를 도입하게 됐다.

그러나 보유세 강화하겠다는 취지로 현정부 경제정책의 사실상 유일한 개혁정책이라고 평가되던 종합부동산세는 그 시작부터 이미 곳곳에 허점을 드러내며 사실상 겹테기만 남은 제도가 되고 말았다.

① 허점투성이 종합부동산세

현행 종합부동산세법은 주택과 토지에 대해 각각 9억원, 6억원 이상을 분리 과세하고 있다. 이는 현행 세법에 의해 6억원이 넘는 주택을 고급주택으로 보아 일반주택과 달리 특별취급하고 있는 현행 세법체계와도 맞지 않는 기준이다.

더구나 이같은 기준조차 개인별이 아닌 세대별이어서 사실상 주택의 경우 18억원 이상의 주택소유자에게만 종합부동산세가 부과되는 셈이다. 또한 기준시가가 실제세액의 90% 수준이어서 실제 시세로 치

14) 일반적으로 OECD 국가의 부동산 보유세 현황을 보면, 대개는 평균적으로 한국보다 비중이 높으며, GDP 대비 보유세 비중이 상대적으로 낮은 국가에서는 북구의 경우 부동산까지 과세되는 부유세가 존재하거나 GDP 대비 소득세 비중이나 사회보장기여금 비중이 한국보다 높은 경우이다. 부동산보유세 비중이 낮은 독일의 경우, 2002년 GDP 대비 소득관련세제 비중은 10.1%(한국 6.1%), 사회보장기여금 비중은 14.5%(한국 4.6%)이다.

면 종합부동산세가 부과되는 주택은 더욱 줄어든다. 단독 소유로 이를 계산할 경우 기준시가 9억, 실제 시가 10억원 이상의 주택은 2만2,000채(단독 5,000채, 공동주택 1만7,000채)정도이며 이는 전체의 0.2%에 미치지 못하는 수치이다.

문제는 거기에 그치지 않는다. 주택, 나대지 사업용 토지에 대해서 각각 별도기준을 적용하기 때문에 최악에는 주택 9억원, 나대지 6억원, 사업용토지 40억원을 각각 보유해 총 100억여원의 부동산을 보유하고 있다고 하더라도 개별과세와 개인별 과세를 적절히 이용할 경우 종합부동산세를 내지 않아도 되는 상황에 이르게 되며 그나마도 사업용 건물에는 과세를 하지 않고 있다.

이에 따라 실제세율은 0.15%에 불과할 것으로 추정되고 있어 부동산보유세를 강화하겠다는 근본취지를 무색하게 하고 있다.

② 과표구간의 문제

<표 18>에서 보듯이 현행 종합부동산세는 과표 및 세율구간도 심각한 문제를 안고 있다. 현행 종합부동산세는 기준시가 9억원을 초과하는 부문에만 그것도 기준시가의 50%를 과표로 정하고 있다. 뿐만 아니라 20억원을 초과해야 2%, 100억원을 초과해야 3%가 붙는다. 6억원 이상부터 종합부동산세를 부과하는 나대지의 경우, 100억을 넘더라도 4%의 과세만 부여되고 있으며 빌딩, 상가 사무실 등의 부속토지에 대한 서울에서는 1,000억이 넘으면 1.6%만 과세하고 있다.

결국 전체주택의 80%가 기준시가 2억원 이하인 점을 감안하면 실효성이 거의 없는 과세체계라고 할 수 있다. 또한 이마저도 부동산 보유세의 증가규모를 부동산 세수의 10%로 묶어두는 세금 상한제가 도입될 경우 종합부동산세는 상징적 의미이외에 아무런 실효를 거두지 못하게 될 전망이다..

<표 18> 부동산 보유세의 변화

	종 전	현 행	
		1차(시·군·구) 재산세	2차(국가) 종합부동산세
주 택	- 토지·건물 구분평가·구분과세 - 토지 : 종토세(0.2~5%) - 건물 : 재산세(0.3~7%)	- 통합평가·통합과세 - 낮은세율(0.15~0.5%, 3단계)로 재산세 과세	소유주택가액 9억원 초과분은 높은세율(1.0~3.0%, 3단계)로 과세
나대지	종토세 0.2~5%	낮은세율(0.2~0.5%, 3단계)로 과세	소유나대지가액 6억원 초과분은 높은세율(1.0~4.0%, 3단계)로 과세
빌딩·상가·사무실등 부속토지	종토세 0.3~2%	낮은세율(0.2~0.4%, 3단계)로 과세	소유토지가액 40억원 초과분은 높은세율(0.6~1.6%, 3단계)로 과세
사업용건물	재산세 0.3%	세율인하(0.25%)	(과세 안함)

4. 부동산세제 강화방안과 법률 개정안

부동산 투기로 인한 불로소득을 환수하고 투자를 억제하기 위해서는 부동산 세제의 강화가 시급하다. 이를 위해 우선 실거래가에 의한 과세 체계가 확립되어야 하며 실수요자에 대한 주택양도소득공제제도를 도입해야 한다. 또한 다주택소유자와 투기지역에 대한 양도소득세를 중과세하는 등 시대변화에 맞게 양도소득세를 합리적으로 조정 강화해야 하고 세대별 합산제도 도입, 주택 및 나대지 합산 과세 등 보유세를 강화해 부동산 소득에 대한 공정한 과세체계를 확립해야 한다. 이와 함께 직접적인 불로소득 환수장치인 개발이익 환수제도도 보다 강화되어야 하며 임대소득에 대한 과세체계도 시급히 정비되어야 한다.

민중노동당은 이미 지난 해 11월 실거래가 과세 체계 확립과 주택양도소득공제제도 도입을 골자로 한 소득세법, 부동산등기법, 부동산등기특별조치법의 개정안을 발의했다. 또한 다주택소유자와 투기지역에 대한 중과세, 종합부동산세 개혁 방안 등을 담은 소득세법 개정안과 종합부동산세법 개정안을 이번 정기국회에 발의할 예정이다.

1) 소득세

(1) 합리적 조정을 통한 양도소득세의 강화

- 실거래가에 의한 과세 원칙 확립
- 실수요자에 대한 주택양도소득공제제도 도입
- 다주택 소유자의 양도 및 투기지역에 대한 중과세

① 실거래가 과세 원칙 확립

- 실거래가 과세 원칙 명시(소득세법 개정안, 2004. 11.9 발의)
- 등기부등본에 실거래가 명시 및 검인계약서 허위 기재 금지(부동산 등기법, 부동산등기특별조치법 개정안 2004. 11. 9 발의)

양도소득세의 과세 표준 산정의 기준이 되는 ‘기준시가’가 시장가격을 제대로 반영하지 못하는 문제는 오랫동안 지적되어온 사안으로서 이는 과표현실화율을 지나치게 낮게 만들어 실질과세와 공평과세 원칙을 크게 훼손하고 있다.

또한 부동산 취득시에도 취득세와 등록세 과세표준을 실거래가로 양도소득세를 계산하는 것과 보조를 맞추어 유상으로 취득하는 부동산에 대해서도 취득세 및 등록세도 실거래가를 기준으로 계산하도록 하고 추후 국세와 지방세 과세당국 양쪽에서 신고가액을 상호 대사할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

취득세 및 등록세의 과세표준을 실거래가 기준으로 할 경우 현재보다 과세표준이 급상승해 세주담이 크게 증가하는 문제에 대해서는 실거래가에 의한 과세와 보유세 제도 정비를 전제로 유상 취득하는 부동산에 대한 취득세 및 등록세 세율의 인하를 검토할 수 있다.

또한 부동산 관련 조세의 실거래가액 과세원칙이 제대로 정착되려면 과세당국이 큰 비용을 들이지 않고 실거래가액을 포착할 수 있어야 하는데 이는 부동산 이전 등기시 부동산 등기부에 실제계약서에 의한 실거래가액을 공시하도록 하는 방법이 매우 유효하다.

이같은 방안을 위해서는 민주노동당이 지난해 11월 발의한 소득세법 부동산등기법, 부동산등기특별조치법 개정안이 시급히 통과되어야 한다.

소득세법 개정안은 현행 소득세법 94조 “자산의 양도가액은 당해 자산의 양도당시의 기준시가에 의한다”는 조항을 “자산의 양도가액은 양도자와 양수자간에 실제로 거래한 가액에 따르고 등기부에 기재된 거래가액을 실거래가액으로 추정한다”는 내용으로 개정하는 것이다. 또한 부동산 등기법도 “부동산을 유상취득할 경우 실거래가를 등기부에 기재”하는 조항을 신설하는 내용이며 부동산등기특별조치법 개정안에서는 검인계약서에 대해서도 허위 내용 기재 금지 및 벌칙조항을 신설했다.

② 실수요자를 위한 주택양도소득공제제도 도입

- 주택양도소득공제제도 도입, 1가구 2주택 이하 3년이상 보유시 2억원 세액공제(소득세법 개정안)

실거래가 과세 원칙을 확립하기 위해서는 실효세율을 낮출뿐 아니라 실거래가 파악을 어렵게 하고 있는 1세대 1주택 비과세 제도를 주택양도소득공제제도로 전환해야 한다. 공제제도가 도입될 경우 실거래가 파악에 기여할 뿐 아니라 대부분의 서민은 사실상의 비과세 혜택을 유지할 수 있게 된다.

주택양도소득공제제도는 2이하의 주택을 보유한 세대가 3년 이상 보유한 주택을 양도할 경우 2억원을 소득공제하는 제도이다. 1년 이상 3년 미만 보유한 경우에도 2억원에 보유개월수/36개월을 곱한 금액을 소득공제함으로써 1세대1주택의 가장 큰 문제점으로 지적됐던 보유기간에 따른 지나친 세부담 차이로 인한 충격(1세대1주택 비과세는 3년 이상 보유의 요건을 갖추어야 하는 바, 2년11개월 보유와 3년 보유의 보유기간차이는 1개월에 불과하지만 세부담은 비과세와 정상과세로서 크게 차이나는 문제점)을 어느 정도 완화한 것이다.

또한 2000년부터 2003년까지 주택양도소득현황을 파악한 결과 양도차익이 2억원을 초과하는 양도건수는 전체의 1%에 불과한 반면 1%가 차지하는 양도차익은 전체의 30%에서 90%를 차지하고 있다. 이는 주택양도소득공제액의 도입이 99%의 납세자에게는 실질적인 비과세 혜택을 주면서도 나머지 1%를 대상으로 양도소득의 상당부분을 과세할 수 있음 보여주는 것이다.

이와 관련해서도 지난해 11월 발의한 소득세법 개정안은 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 제도를 2 이하의 주택을 소유한 1세대에 대하여 보유기간에 따라 최고 2억원까지 혜택을 주는 주택양도소득공제제도로 전환하는 내용을 담고 있다.

③ 다주택 소유자 및 투기지역 중과세 등 세율 상향 조정

- 1가구 2주택 최고세율 36% → 50%, 3주택 이상 60% → 70%, 투기지역 36% → 50%

현행 양도소득세율에 대해서도 시대변화에 따른 합리적 조정이 필요하다. 현행 체계에서도 일부 형태에 대해서는 세율이 비교적 높은 편이고, 소득세법에도 15%의 할증세율을 부과할 수 있으나 이러한 권한을 정부가 제대로 행사하지 않고 있다.

따라서, 실거래가 과세를 확대하는 전제 하에, 투기 지역에 있어서는 현행 최고세율 36%를 최고세율 50%로 확대하고, 1세대 3주택 이상의 양도에 대해서도 현행 60%에서 70%로, 1세대 2주택의 양도에 대해서는 현행 36%에서 50%로 세율을 인상하는 등 양도소득세가 강화되어야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 소득세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 예정이다.

(2) 임대소득 과세

양도소득세에 대한 합리적 조정과 함께 임대소득에 대한 과세도 보다 철저히 이뤄져야 한다. 주택에 대한 소유집중의 주된 이유는 자산가치 상승에 따른 수익과 임대수익 때문이다. 그러나 임대수익의 규모에 비해 실제 부과되는 세금은 매우 적은 상태이며 이는 3주택 소유자의 임대소득부터 과세하는 데다 임대사업자에게 폭넓은 세금감면 혜택을 주고 있기 때문이다.

이에 따라 1가구 이상의 모든 임대소득에 대한 과세를 원칙으로 하고 고액 임대 소득에는 15%까지 탄력세율을 적용하는 방안이 검토되어야 하며 임대사업자에 대한 세금감면 혜택도 축소되어야 한다. 또한 임대사업자의 세 부담이 임차인에게 전가되지 않도록 하는 제도적 보완도 병행되어야 한다.

2) 보유세

- 3년 내 선진국 수준인 실효세율 1% 수준 목표로 보유세 강화
- 과세기준 인하
- 합산과세의 원칙 강화

올해부터 투기 및 과다보유 억제를 위해 종합부동산세가 도입됐다고는 하나 우리나라의 보유세 실효세율은 0.15%로 여전히 매우 낮은 수준이다. 이는 공시지가 10억원의 부동산에 150만원의 세 부담을 의미한다. 이에 대해 정부는 지난 5.4 대책에서 보유세 실효세율을 2008년까지 0.24%로 늘리고 이후에도 지속적으로 확대해 2017년에는 선진국 수준인 1%로 높이겠다고 밝혔다.

그러나 부동산 투기에 의해 천문학적인 불로소득이 부유층에 집중되고 있는 상황에서 이같은 속도로는 투기 및 과다보유 억제 기능을 수행할 수 없다. 따라서 향후 3년 안에 보유세 실효세율 1%를 목표로 보유세에 대한 전반적인 개혁이 이뤄져야 한다. 이를 위해 낮은 실효세율의 원인이 되고 있는 현행 부동산법의 문제점들을 시급히 개혁해야 하며 그 토대위에서 과세구간 조정 및 세율 인상 문제가 논의되어야 한다.

① 종합부동산세 과세기준의 인하

- 현행 주택 과세기준 9억원 → 6억원, 나대지 6억원 → 3억원

종합부동산세에서 주택에 대한 과세기준인 9억원은 지나치게 높다. 이는 소득세법에서 고가주택으로 구분되는 6억원으로 과세기준을 낮추어야 한다.

나대지에 대한 과세기준 6억원도 나대지의 성격과 토지의 실제지가 반영률을 볼 때 너무 높게 책정돼 있다. 나대지는 대부분 투기목적으로 보유하는 노는 땅일 뿐 아니라 토지의 공시지가가 상대적으로

높은 주택의 기준시가와 달리 실제지가의 50%에도 미치지 못하고 있다. 6억원의 과세기준은 투기목적의 노는 땅을 주택과 같이 취급하겠다는 것으로 사실상 부동산 투기를 방지하겠다는 것에 다름아니다. 따라서 나대지에 대한 과세기준은 3억원으로 낮추어져야 한다.

② 세대별 합산 기준 마련

- 개인별 합산과 별도로 50%를 추가한 세대별 합산기준 마련

종합부동산세의 과세기준을 낮추는 문제와 함께 세대별 합산과세를 도입해야 한다. 현행 종합부동산세는 개인별 합산과세를 기반으로 하고 있어 부부 공동명이나 과세기준 이하의 주택을 각각의 명의로 할 경우 과세대상에서 제외되는 문제를 낳게 된다. 현행 9억원의 과세기준으로 볼 때 부부공동명의로 할 경우 18억원 이상이 되어야 과세가 가능한 셈이다. 더구나 주택은 개인보다는 세대별 주거기능을 가지고 있는 재화라는 점을 고려할 때 주택에 대한 과세는 당연히 세대별 기준에 의해 이뤄져야 한다.

특히 지난 2002년 부부합산과세에 대한 위헌 판결에 따라 세대별 합산에 대한 위헌논란을 제기하고 있으나 당시 판결은 개인세대에 비해 부부가 손해를 볼 수 있다는 취지이며 이같은 문제는 개인별 과세기준과 별도의 세대별 기준을 만들어 해결할 수 있다.

이에 따라 주택에 대한 과세기준을 9억원에서 6억원으로 낮출 경우 세대별 과세 기준은 9억원으로 정하는 등 개인별 과세기준에 50% 추가해 세대별 과세기준을 마련해야 한다.

③ 주택과 나대지 합산과세

- 주택과 나대지에 대한 합산과세

주택과 나대지에 대한 분리 과세도 합산과세로 전환되어야 한다. 현행 종합토지세에서도 주택용 건물의 부속토지와 나대지를 합산하여 과세대상으로 삼고 있는 바, 이러한 취지를 종합부동산세에서도 살려야 한다. 별도합산과세를 하는 대상이나 분리과세를 할 정책적 필요가 있는 토지 외에는 모두 합산해 과세하도록 하는 것이 응능부담의 원칙에 비추어도 타당하다.

주택과 나대지, 상가부속토지를 분리과세하는 것은 부동산에 대한 보유자산을 통합해 종합과세하겠다는 종합부동산세의 근본취지에도 맞지 않는 것이다. 상가부속토지를 합산하는 데 따른 행정적인 문제와 경제정책적 문제가 있다하더라도 사실상 합산의 아무런 장애가 없는 주택과 나대지는 우선적으로 합산과세가 이뤄져야 한다. 또한 장기적으로는 상가부속토지 등 모든 부동산을 합산과세해 사실상 부동산부유세로 나아가야 하며 이러한 개편을 통해 종합토지세로 출발해 종합부동산세를 과도기로 하는 부동산보유세제 개혁을 마무리 할 수 있다.

④ 사업용 건물의 포함

이와 함께 현행 종합부동산세가 부과되지 않고 있는 사업용 건물에도 세금 부과 방안이 모색되어야 한다. 이는 주택과 비주택의 경계가 모호해 지기 때문에 종합부동산세 과세대상에 사업용 건물을 제외하는 것은 적정하지 않다.

⑤ 재산세 누진율 강화

- 1억원 이상 주택 재산세에 대한 과표 분할 및 누진율 적용(지방세법)

종합부동산에 대한 개혁과 함께 현행 재산세의 과표도 재정비할 필요가 있다. 현행 재산세는 0.15%(4,000만원 이하), 0.3%(1억원이하), 0.5%(1억원 이상)의 세구간으로 부과되고 있으나 1억원 이상부터 종합부동산세가 적용된 4.5억원(과세표준 적용)까지 0.5%의 단일 세율이 적용되고 있다. 이는 1억원 미만의 과표구간과 비교할 때 지나치게 넓은 것으로 실제시가 2억원대와 9억원대의 주택에 대해 단일 세율을 적용하는 것이다.

이에 따라 종합부동산세의 과세기준을 3억원 낮출 경우 1.5억원 이하 0.7%의 과표를 적용하고 현행 4.5억원을 유지할 경우 1.5억원 0.7%, 3억원 0.9% 등 과표구간을 세분화해 차등세율을 적용해야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 종합부동산세법 개정안과 지방세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 것이며 세제개혁을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이다.

3) 개발이익 환수장치 재정비 - 개발부담금제 확대 재도입

부동산 투기 근절과 불로소득 환수를 위해서는 부동산 세제 정비 뿐 아니라 개발이익 환수장치를 아울러 종합재정비해야 한다. 특히 환수해야 할 개발이익의 개념은 폭넓게 정의하면서도 환수대상은 최소화시키고 있는 현행 개발이익환수제도를 전면 재정비하여 불로소득을 제대로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

이를 위해서는 개발부담금제의 확대 재도입을 중심으로 한 개발이익환수장치를 종합 재정비해야 한다. 이 과정에서 위헌판정 내용을 보완해 일정기간 시행되다 폐지된 토지초과이득세법의 기본 취지를 되살려 개발사업 주변지역에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 보완도 필요하다.

일부에서는 양도소득세만 강화만으로 불로소득을 환수할 수 있다는 견해가 있으나, 양도소득세만으로는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수할 수 없는 명백한 한계가 있다. 또 정부에서 검토하고 있는 기반시설부담제 도입은 꼭 필요한 일이나, 개발부담금제 확대도입을 중심으로 한 개발이익 환수제도 전반을 재정비하는 가운데 기반시설부담제의 실효성을 높여야만 개발이익 환수장치로서의 제 기능을 할 수 있을 것이다.

개발부담금제를 재도입하되 2004년 이후 부과 중지 상태를 단순히 연장하는 데서 그치는 게 아니라 기존 제도의 문제점을 수정 보완하는 다음과 같은 적극적인 대책이 필요하다.

① 대상지역을 수도권에서 전국으로 확대

신행정수도 추진에 따른 충청권 개발은 물론 각종 도시개발사업으로 지방 대도시권에서 개발이익이

발생하고 있다. 그러나 기존 개발부담금제는 적용대상지역을 수도권으로 한정돼 있으므로 이를 전국으로 확대해 모든 지역의 개발이익을 환수할 수 있게 해야 한다.

② 재건축 개발이익 환수장치 마련

재건축은 최근 서울과 수도권 집값 상승의 진원지로 막대한 개발이익이 발생하고 있으나 기존 개발부담금제는 이를 포괄하지 못하고 있으므로, 용도변경과 재건축·재개발 등 일정규모 이상의 건축행위까지 포함하여 부과대상사업을 모든 개발행위로 확대해야 한다.

③ 부담금 비율 상향 조정

1990년 개발부담금제 도입 당시 부과율은 50%였으나 2000년에 25%로 인하되고 2004년부터는 부과가 중단된 상태이다. 현재 극심한 부동산 투기로 막대한 불로소득이 발행하고 있는 점을 감안하면 개발부담금제를 재도입할 때는 25%가 아니라 개발이익을 제대로 환수하기 위해 서는 최소한 애초 부과율인 50%로 상향조정해야 한다.

아울러 개발이익을 사업승인시점에서 산정해 부과토록 해야 한다.

<표 19> 부동산 세제개혁과제

	주제	내용	관련법률	발의시기
양도소득세	실거래가 과세원칙 확립	- 소득세법에 실거래가 과세 원칙 명시 - 부동산등기부에 실거래가 기재 조항 신설 - 검인계약서 허위 기재 금지 및 처벌조항 신설	-소득세법 -부동산등기법 -부동산등기조치 특별법	2004년 11월 9일 발의
	주택양도소득공제 제도 도입	- 소득세법의 1세대1주택 비 과세제도를 주택양도소득공제 제도로 전환	소득세법	
	투기지역 중과세 등 세율 상향	- 1가구 2주택 최고세율 36% → 50% - 3주택 이상 60% → 70% - 투기지역 36% → 50%	소득세법	2005년 정기국회
소득세	임대소득에 대한 과세 강화	모든 임대소득 과세, 세금감 면혜택 폐지	소득세법	향후 추진
종합부동산세	과표기준 인하	- 주택 9억원→6억원 - 나대지 6억원 → 3억원	종합부동산세법	2005년 정기국회
	세대별 합산기준 마련	- 개인별 합산기준에 50% 추 가 과세기준 마련	종합부동산세법	
	주택과 나대지 합산과세		종합부동산세법	
	사업용 건물 과세		종합부동산세법	
재산세	재산세 누진율 강화	- 1.5억원(과세표준적용)이하 0.7% - 3억원 이하 0.9%	지방세법	2005년 정기국회
개발부담금제	개발부담금제 확대 재도입	대상지역 전국으로 확산	-개발이익환수에 관한 법률 -부담금 관리 기본법	향후 추진
		재건축 개발이익 환수장치 마련		
		부담금 비율 50% 상향조정		

※ 이미 제출된 관련 법률 개정안

소득세법중개정법률안 (심상정의원 대표발의)

의안 번호	791
----------	-----

발의연월일 : 2004. 11. 9.

발 의 자 : 심상정·강기갑·권영길
노회찬·단병호·이영순
조승수·천영세·최순영
현애자 의원(10인)

제안이유

금융소득종합과세 기준금액 인하, 주식양도소득 전면 과세, 부동산 양도소득 실지거래가액 기준 과세, 1세대 1주택 양도소득세 비과세 폐지를 위한 법률안을 다음과 같은 이유에서 제안하고자 함.

첫째, 이자소득 및 배당소득 중 종합과세 대상이 되는 기준금액이 금융소득종합과세 도입당시인 1996년부터 4천만원으로 유지되고 있으나, 그동안 예금에 대한 은행 이율이 절반 수준으로 인하되었고 또한 자산소득 부부합산 과세제도에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 2002년부터는 개인단위로 금융소득을 과세하게 된 점을 감안할 때, 현행 종합과세 기준금액에 따르면 종합소득 과세대상자가 대폭 축소되어 응능과세 및 조세형평성 제고라는 금융소득 종합과세 제도의 당초 취지에 부응하기 어려운 점이 있으므로, 종합과세기준금액을 1천만원으로 하향조정함으로써 조세정의를 실현하는데 이바지하려

는 것임.

둘째, 주권상장법인 주식 및 코스닥상장법인 주식의 거래에 따른 양도차익에 대한 소득세 부과에 관하여 현행법은 대주주에게만 납세의무를 지우고 소액투자자를 과세대상에서 제외하고 있으나, 이는 이자소득배당소득 등 다른 금융소득 및 부동산 양도소득을 전면적으로 과세하고 있는 점에 비추어 형평에 어긋날 뿐만 아니라 법인이 주식거래를 하면서 조세회피를 위하여 임·직원 개인 명의로 투자를 하는 등 변칙거래를 부추기는 원인이 되므로, 주식거래에 대하여 전면적으로 양도소득세를 부과되 소액투자자에게는 소득공제 혜택을 줌으로써, 주식시장의 활력을 해치지 않으면서 동시에 과세형평성 및 주식거래의 투명성을 제고하려는 것임.

셋째, 부동산 양도소득세 과세표준의 산정기준으로 사용하는 ‘기준시가’가 시장가격을 제대로 반영하지 못하여 과표현실화율이 지나치게 낮으므로 이에 기반한 현행의 부동산 양도소득세제는 실질과세 및 공평과세 원칙에 어긋나는 점이 있으므로 부동산 양도소득을 실거래가액 기준으로 과세하려는 것임.

넷째, 과세관청이 부동산 실거래가액을 수집하기 위해서는 거래가액에 대한 당사자의 성실한 신고를 필요로 하는데 1세대 1주택의 경우 양도소득세를 비과세하므로 양도인이 거래가액을 진실하게 신고할 이해관계가 없어 취득세 및 등록세 납부의무를 지는 양수인에게 유리하게 거래가액을 낮추어 신고하는 문제점이 있을 뿐만 아니라, 양도소득의 많고 적음에 관계없이 단순히 주택 수에 따라 과세여부가 결정되는 것은 과세형평성의 측면에서도 바람직하지 못하므로 1세대 1주택 양도소득세 비과세를 폐지하고 그 대신 주택양도소득공제제도를 도입함으로써, 주택거래를 위축시키지 않으면서 동시에 실거래가액 수집, 과세형평성 제고라는 정책적 목적을 달성하려는 것임.

주요내용

- 가. 이자소득 및 배당소득의 종합과세기준금액을 현행 4천만원에서 1천만원으로 하향조정함(안 제14조제3항제4호).
- 나. 1세대 1주택에 대한 양도소득세 비과세를 폐지함(안 제89조제3호 삭제).
- 다. 주권상장법인·코스닥상장법인의 주식에 대한 양도소득세 과세범위를 소액주주에게까지 확대함으로써 주식의 양도소득에 대하여 전면적으로 과세함(안 제94조제1항제3호).
- 라. 2 이하의 주택을 소유한 1세대에 대하여 보유기간에 따라 최고 2억원까지 주택 양도소득공제 혜택을 줌(안 제95조의2 신설).
- 마. 주권상장법인 또는 코스닥상장법인의 주식으로서 유가증권시장 또는 코스닥시장에서의 거래에 의하여 양도하는 것(이하 “상장주식”이라 한다)의 양도차손은 1년 동안 통산하여 이월공제함(안 제95조의3제1항 신설).
- 바. 상장주식의 연평균 보유액이 5천만원 이하이고, 당해연도의 양도가액의 합계가 1억원 이하인 경우 연 750만원을 양도소득금액에서 공제하는 상장주식등 양도소득특별공제를 둠(안 제95조의3제2항 신설).
- 사. 자산의 양도가액은 양도자와 양수자간에 실제로 거래한 가액(이하 “실지거래가액”이라 한다)에 따르고 등기부에 기재된 거래가액을 실지거래가액으로 추정함(안 제96조제1항 및 제2항).
- 아. 상장주식의 양도소득에 대하여는 주식등을 인수·매매·중개 또는 대리하는 금융실명거래및비밀보장에관한법률 제2조제1호과목에 해당하는 금융기관이 소득세를 원천징수하되 원천징수세율은 100분의 10(중소기업의 주식에 대하여는 100분의 5)로 함(안 제127조제1항제8호 및 제129조제1항제9호 신설).

지방세법중개정법률안 (심상정의원 대표발의)

의안 번호	786
----------	-----

발의연월일 : 2004. 11. 9.

발 의 자 : 심상정·강기갑·권영길
노회찬·단병호·이영순
조승수·천영세·최순영
현애자 의원(10인)

제안이유

납세자의 사생활보호를 위하여 현행법은 세무공무원에게 원칙적으로 과세정보를 공개하지 아니할 의무를 부여하고 예외적으로 법률에 열거된 사유가 있는 경우에 한하여 이를 공개할 수 있도록 규정하고 있는바, 과세당국은 국회의 과세정보 제출요구가 과세정보를 공개할 법정사유에 해당하지 아니한다는 이유를 들어 정보공개를 거부함에 따라 국회가 과세행정 통제 기능을 제대로 수행할 수 없는 실정이므로 국회 조세개혁특별위원회의 요구가 있을 경우 과세정보를 공개할 수 있도록 명문화하려는 것임.

부동산을 매매나 교환 등 유상으로 취득함에 있어서 실지거래가액 또는 사실상의 취득가액을 기준으로 취득세와 등록세를 부과함으로써 과세표준을 현실화하려는 것임. 다만, 과세표준을 현실화하면서 현재의 높은 세율을 그대로 적용하게 되면 부동산거래가 위축될 우려가 있으므로 부동산의 유상취득에 따른 취득세 및 등록세의 세율을 각각 50% 인하함으로써 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는

것임.

주요내용

- 가. 세무공무원의 비밀유지의무에도 불구하고 국회법 제46조의2에 따라 국회 조세개혁특별위원회가 과세정보를 요구하는 경우 과세정보를 제공할 수 있도록 함(안 제69제1항제7호 신설).
- 나. 취득세 및 등록세의 과세표준을 사실상의 취득가액으로 전환하고 취득세율 및 등록세율을 각각 인하함(안 제111조제2항, 제112조제1항, 제130조제2항 및 제131조제1항).

참고사항

이 법률안은 2004. 11. 9. 발의(심상정의원 대표발의)된 국회법중개정법률안 및 부동산등기법중개정법률안의 의결을 전제로 하는 것이므로 동 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

부동산등기법중개정법률안 (심상정의원 대표발의)

의안 번호	778
----------	-----

발의연월일 : 2004. 11. 9.

발 의 자 : 심상정·강기갑·권영길
노회찬·단병호·이영순
조승수·천영세·최순영
현애자 의원(10인)

제안이유

부동산 거래의 투명성을 확보하고 조세의 형평성을 제고하기 위해서는 부동산 관련 조세의 실지거래가액 과세원칙이 정착되어야 함. 이를 위해 과세당국이 큰 비용을 들이지 않고 실지거래가액을 포착할 수 있어야 하는데, 부동산 이전 등기시 부동산등기부에 실제계약서에 의한 실거래가액을 공시하도록 하는 방법이 매우 유효함. 부동산을 유상 취득하는 경우 실거래가액을 등기부에 공시하도록 함으로써 부동산 거래의 투명성을 확보하고 조세의 형평성을 제고하고자 하는 것임.

주요내용

가. 부동산을 유상취득하는 경우 실거래가를 등기부에 기재하는 조항을 신설함(안 제 16조제4항, 제41조제1항제9호 및 제57조제4항 신설).

부동산등기특별조치법중개정법률안 (심상정의원 대표발의)

의안 번호	779
----------	-----

발의연월일 : 2004. 11. 9.

발 의 자 : 심상정·강기갑·권영길
노회찬·단병호·이영순
조승수·천영세·최순영
현애자 의원(10인)

제안이유

부동산이전등기 신청시 검인계약서를 제출하도록 되어 있으나, 검인계약서 상의 거래금액을 실거래가와 달리 기재하여도 처벌할 규정이 없음. 이로 인해 검인계약서 상의 거래금액이 실거래가를 제대로 반영하지 못하여 검인계약서가 과세자료로서의 가치를 상실하였음. 부동산이전등기 신청시 제출하는 검인계약서를 허위로 기재할 경우 처벌하는 조항을 신설함으로써 검인계약서를 과세자료로 사용하도록 하고, 이를 통해 부동산 거래의 투명성과 조세의 형평성을 제고하고자 하는 것임.

주요내용

- 가. 검인계약서에 허위의 내용을 기재하는 것을 금지함(안 제7조).
- 나. 검인계약서에 거래가액 등을 허위로 기재할 경우 벌칙조항을 신설함(안 제9조제2호).

□ 토론

- 안병엽 의원 (열린우리당 부동산대책기획단장)
- 김정부 의원 (한나라당 조세개혁특별위원장)
- 김문수 재경부 세제실 국장
- 김정호 자유기업원 원장
- 전강수 경실련 토지주택위원장, 대구카톨릭대 교수
- 윤종훈 시민경제사회연구소 기획위원, 공인회계사

<토론 1>

안병엽 의원
(열린우리당 부동산대책기획단장)

<토론 2>

세제 만능주의로 정책 실패 호도 “보유세 강화, 거래세 인하”라는 대원칙 견지해야...

김정부 의원 (한나라당 마산 갑)

부동산 투기를 막아야 한다는 것에 이의를 제기할 사람은 아무도 없을 것입니다. 부동산 투기는 부의 편중을 심화시킬 뿐만 아니라 그 투기로 번 이득은 국부를 창출하는 것이 아니라, 이미 창출된 부의 소유만이 달라지는 도박판의 돈과 같기 때문입니다.

문제는 부동산 투기 근절은 부동산정책, 더 넓게는 경제정책 전반의 몫이지, 조세정책의 몫이 아니라는 것입니다. 즉, 부동산세제는 부동산정책의 시행에서 보조역할을 수행하는 것에 불과하다는 것입니다.

조세가 주목하는 대상은 각 경제주체들의 담세능력이며, 그 담세능력에 맞는 부담을 지우는 것이 조세의 근본적 사명입니다. 부차적으로 부동산정책을 돕는다고 하더라도 조세는 담세력을 제외한 다른 이유로 그 한계를 넘는 작용을 하도록 해서는 안 되는 것입니다.

우리는 지난 '99년 토지초과이득세의 헌법불합치 판정, '98년 택지초과소유부담금제의 위헌 판결 등 값비싼 대가를 치른 교훈을 잊어서는 안 됩니다.

그런데 우리나라에서는 장기적인 국토이용의 청사진을 만들고 토지이용을 효율화하는 장기적이고 구체적인 부동산정책에는 크게 노력

을 기울이지 아니하고, 부동산투기가 발생할 때마다 조세만을 주무기로 그 억제책을 강구해 오고 있습니다.

1980년대 이후 부동산투기가 발생할 때마다 손을 댄 것은 부동산세제였고, 이로 인해 우리의 부동산세제는 조세논리에서 볼 때 억지과세제도를 남발하면서 국민의 재산권 보장을 저해해 왔습니다. 그러나 부동산투기가 사라지기는커녕 주기적으로 우리 경제를 압박해 온 것 또한 사실입니다.

투기지역의 아파트 가격 상승률이 非투기지역 보다 4배 이상 높아 ‘정부 공인 투기촉진지역’이라는 비아냥을 받는 등 현 정부의 부동산 대책은 투기를 억제하는 것이 아니라 오히려 부동산 투기를 안내하는 가이드 역할을 하고 있는 실정입니다.

공공기관의 지방 이전, 기업도시, 신규 신도시 개발 등등.. 정부가 나서서 전 국토를 부동산 투기 광풍에 휩싸이게 하고 있으며 정책 실패의 책임을 오히려 호도하고 있습니다.

그럼에도 불구하고 잘못된 부동산 세제를 바로잡는 일은 부동산 대책의 중요한 필요요소이기에 간과할 수 없으며, 더군다나 지금 정부가 추진하고자 하는 세제 개혁 방향이 자칫 과거의 잘못된 전철을 답습하는 방향으로 나아갈 수 있기에 이를 지적하지 않을 수 없습니다.

부동산 자원은 돈처럼 물 흐르듯이 원활하게 돌고 흘러야 합니다.

우리나라의 부동산 세제는 보유단계의 낮은 세부담과 이전 단계의 높은 세부담으로 인해 부동산 자원의 효율적 사용을 저해하며 특히 부동산 자원의 유통을 동결하는 역효과를 초래하였습니다.

발제문에도 나와 있듯이 나라별 보유세 비율을 보면 미국, 일본, 독일, 영국 등 선진국의 경우는 보유세가 63.9%에서 많게는 98.3% 규모이고 거래세는 1.7%에서 많게는 36.1%인데 비해, 우리나라는 거꾸로 거래세가 70%가 훨씬 넘고 보유세는 20%대에 머물고 있습니다. 외국의 경우 토지 보유에 대해 훨씬 높은 비율로 과세하고 있다는 것입니다.

부동산 보유단계의 낮은 과세율과 높은 거래세 비중은 부동산 보유 부담을 줄이고 유통비용을 높여 부동산 시장의 공급을 동결 내지는 축소시키는 결과마저 초래하고 있습니다.

부동산 보유세와 거래세 세수비중 국제비교(단위, %)

	한국					미국	일본	독일	영국
연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2000	2000	2000	2000
보유세	33.0	27.3	29.2	26.2	21.5	98.3	83.2	63.9	78.9
거래세	67.0	72.7	70.8	73.8	78.5	1.7	16.8	36.1	21.1

주 : 1) Revenue Statistics(OECD, 2002)에 의거 추정(2000년 기준)
2) 거래단계 세수중 양도소득세 제외.

통상 보유세를 인상하면 거래세는 낮춰주는 것이 상식이고, 실거래가를 반영해 세금이 크게 늘어나면 세율을 어느 정도 낮춰주는 것이 이치에 맞습니다. 즉 보유세 강화와 거래세 완화, 실거래가 과세와

세율 인하는 동시에 이루어질 때 국민 부담을 그나마 줄일 수 있는 것입니다.

정부의 부동산세제 개편안을 보면 보유세 강화에 대한 구체적인 목표 시기는 명시되어 있고, 또 심지어 이를 더 강화하겠다고는 하지만

‘거래세 완화’에 대해서는 구체적으로 언제까지 어떻게 인하하겠다는 계획조차 없습니다.

그 부담은 고스란히 국민으로 돌아갈 수밖에 없으며, 장기적인 불황으로 인한 세수부족을 메우기 위해 임시방편으로 세금을 많이 거두고 보자는 것인지 그 저의를 의심하지 않을 수 없습니다.

거래세의 대폭 완화를 위해 취득·등록세 통합해야...

현행 우리나라의 부동산 거래세는 취득세와 등록세(등록세에는 다시 부가세적 방법으로 교육세까지 과세)가 있는데, 이러한 입법예는 체계적으로 매우 희소합니다.

사실상 시가의 30% 수준으로 평가된 과세시가표준액에 의한 과세가 없어지고, 70% 수준인 공시가액을 과세표준으로 하게 되기 때문에 거래세액의 완화는 대폭 이루어져야 하는데, 등록세를 완전히 폐지하여 취득세와 등록세를 통합하여 하나의 세목으로 하는 방안을 검토해야 합니다.

1가구 1주택 비과세 폐지, 사회적으로 큰 혼란을 초래해...

1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 폐지는 오랜 관행으로 정착되어 온 제도입니다. 이를 폐지하고 소득공제로 전환하는 것은 실거래가액 포착이라는 그 필요성에도 불구하고 크나큰 사회적 혼란을 초래할 수 있기에 보다 신중한 접근이 필요합니다.

특히 그 공제액을 법률에 규정하는 경우 그 변경의 경직성으로 인하여 주택가격이 급하게 상승할 때 오히려 중산계층이 과세상 피해를 보는 불공평마저 발생할 우려마저 있습니다.

즉 부동산 가격이 급등할 경우 비과세 혜택과 소득공제 혜택 간의 격차가 커져 그 피해가 중산계층에게 전가되는 문제가 생긴다는 것입니다.

기준선을 2억원이 아니라 5억원 이상으로 상향조정해야 한다는 의견 등 동 제도의 실행을 위해서는 많은 문제점이 있기에 신중한 검토가 필요합니다.

개발부담금제 재도입 등 토지공개념적 요소 신중해야...

원인에 대한 정확한 진단이 선행되어야 합니다. 지난 '80년대와 현재의 부동산 시장 혼란은 그 시대적 상황이 다름을 인식해야 합니다.

지난 '80년대 말은 '88 올림픽의 성공적 개최, 10% 내외에 이르는 고도의 경제성장 상황에서 실물경제가 이를 따라가지 못함으로 인해

부동산문제가 발생한 반면,

지금은 장기적인 경제 침체로 인해 시중의 유동자금이 투자처를 찾지 못해 부동산으로 몰리는 현상이 초래된 것입니다.

우선 시급한 것은 위험적 요소마저 내재한 토지공개념적 요소의 도입을 통해 부동산으로 유동자금이 몰리는 것을 인위적으로 막는 것보다

시중의 유동자금이 갈 곳을 만들어주어야 합니다.

현 정부의 전폭적인 증시부양책으로 증권시장이 활성화되고 있습니다. 이와 같이 각종 규제를 완화하여 투자를 활성화하는 등 새로운 경제적 부의 창출에 유동자금이 갈 수 있도록 유인해야 하는 것입니다.

실거래가액 포착을 위한 장기적인 플랜 마련해야...

실거래가액 과세에서 문제가 되는 것은 그 사실의 포착입니다.

정부는 「부동산중개법」을 개정하여 공인중개사로 하여금 실거래가액을 노출시키도록 하고, 이러한 의무위반자를 형사별로 다스리겠다고 하는데, 이는 정부의 책임회피인 것입니다.

실거래가액 포착의 기반이 되는 인프라는 금융실명제이며, 적어도 미국 정도의 현금거래보고제도를 정비하고 수표법상의 자기앞수표제도의 개선이 필요하다고 보며, 이를 위해서는 적어도 10년 정도의 준비기간을 가져야 한다고 생각합니다. 그래야만 시장과 국민들의 혼란을 줄일 수 있는 것입니다.

정부가 추진하고자 하는 법제 개편방향은 세금을 마치 처벌의 수단, 세제로서 모든 것을 해결하고자 하는 잘못된 관념에서 비롯되고 있습니다.

이러한 관념에 선다면 세금을 많이 납부한 사람은 못된 짓을 많이 한 사람이고, 세금을 조금 낸 사람은 경제적 도덕을 잘 지킨 사람처럼 됩니다. 정부 정책의 실패는 온데 간데 없이 사라지고, 세금 문제만 남게 됩니다.

이러한 정책이 국민의 납세의식을 산성화시킨다는 점을 깊이 유의해야 하며, 보다 신중한 접근이 필요합니다.

<토론 3>

김문수 국장
(재정경제부 세제실)

<토론 4>

김정호 원장
(자유기업원)

<토론 4>

부동산 세제 개혁의 방향(심상정 의원 발표)에 대한 의견

전강수(대구가톨릭대학교 교수, 경실련 토지주택위원장)

I. 동의하는 내용

○ 공개념의 입장에서 부동산 세제 문제에 접근.

- 1990년대의 토지공개념 제도는 토지소유에 대해 국가가 규제하고, 미실현 자본이득에 대해 과중한 세금을 부과하는 등, 자본주의적 시장경제의 원리에는 맞지 않는 내용이 일부 포함되어 있었음.
- 90년대의 토지공개념 제도에 일부 문제가 있었다고 해서 그 원칙과 정신까지 부정해서는 안됨. 왜냐하면 토지가 공공성을 가지고 있고 따라서 공공의 복리를 위해 그 소유와 처분에 일정한 제한을 가할 수 있다는 토지공개념 정신은, 우리나라 헌법 23조 2항이나 122조의 정신과 정확하게 부합하기 때문.
- 많은 사람들이 토지공개념 제도의 원칙과 정신이 위헌 판정을 받았다고 기억하고 있지만, 그것은 틀린 기억. 택지소유상한제에 대해 위헌 판결을 내렸던 헌법재판소는, 바로 그 판결문에서 “토지는 ... 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구된다”고 하면서, 토지공개념의 정신을 적극적으로 인정하고 있음.
- 토지초과이득세와 개발부담금제가 헌법불합치 판정에 의해 폐지된 것이 아니라 는 점도 기억할 필요가 있음. 양 법률은 헌법불합치 판정을 받은 법 조항들을 개정하여 일정 기간 존속하다가, 각기 다른 이유로 폐지되거나 효력이 중지되었음. 따라서 위헌 판정을 받은 택지소유상한제를 제외할 경우, 토지공개념의 제도 입에 법률적인 문제는 전혀 없음.

○ 과도한 부동산 불로소득과 부동산 소유 편중의 심각성 인식.

○ 보유세 강화, 양도소득세 강화, 개발이익환수제 도입 등의 대안 제시.

II. 문제 제기

- 공개념과 부동산 세제 개편이 어떤 관계가 있는지 불명확함. 이는 아마도 ‘공개념’의 개념이 아직 확정되지 않아서 생기는 문제가 아닐까?
- 토지와 건물의 차이에 대한 인식이 없음.
 - p.8 "부동산은 인위적인 생산이 사실상 불가능한 자연적 공공재이다"는 구절은 토지에는 적용할 수 있을지 몰라도 건물에는 적용할 수 없음.
 - 토지공개념은 맞지만, 건물공개념에는 동의할 수 없음.
- 제시되는 대안들이 진부하고 추상적인 느낌을 줌.
 - 낮은 과표 현실화율 문제는 참여정부의 부동산 세제 개편에 의해 상당부분 해소되었음.
 - 실거래가 과세와 등기부 등재는 이미 추진하는 것으로 결정되었음.
 - 양도소득세 1세대 1주택 비과세 문제를 소득공제 방식을 통해 해결하는 것에 대해서는 정부 내에서 이미 검토가 끝난 것으로 알고 있음.
 - 현재 논의에서 보유세 강화와 개발이익환수제 재도입은 당연시되고 있는데, 문제는 구체적인 방법과 내용, 로드맵.
- 양도소득세와 보유세는 성질이 다름에도 불구하고 같이 취급되는 경향이 있음.
- 양도소득세의 동결효과 문제에 대한 고민이 없음.
 - 장기보유특별공제를 폐지하고, 상속시 상속인의 취득 시점을 피상속인의 취득 시점으로 간주하면, 동결효과를 상당 부분 해소할 수 있음.

III. 부동산 세제 개혁의 바람직한 방향

- ① 보유세를 미국과 영국 등의 선진국 수준 이상으로 강화해야 함. 부동산 불로소득의 완전 환수를 장기적 목표로 제시하고 그 목표를 달성하기 위한 방법과 시간계획을 밝혀야 함.
- 최소한 10년 정도의 시간계획을 미리 밝히고 국민들의 동의를 확보함으로써 다음 정권에서 무시할 수 없는 정책 아젠다로 만들어 두어야 함.
- 보유세 강화는 ‘시장친화적 토지공개념 제도’의 정신에 부합.

- 시장친화적 토지공개념 제도란, 토지가 모든 사람의 공공재산이라는 측면을 갖고 있는 만큼 그것을 보유하고 사용하는 사람은 토지가치에 비례해 사용료(즉 세금)를 납부하게 하고, 그 대신 경제에 부담을 주는 다른 세금들은 감면하는 것을 기본 원리로 하는 제도. 이 제도의 사상적 뿌리는 19세기 후반 미국의 경제학자 헨리 조지의 토지가치세 내지 토지단일세에 닿아 있음.
- 토지 소유자에게 사용료를 제대로 징수하기만 하면 토지 불로소득은 자동적으로 사라질 것이며, 일체의 반시장적 규제가 없어도 토지공개념의 정신을 구현할 수 있음.
- 통일 과정을 원만하게 하고 통일 후를 대비한다는 관점에서도 시장친화적 토지공개념의 도입이 필요.

② ‘패키지형 세제개편 = 타 조세 감면 = 조세 대체’의 원칙을 분명하게 천명해야 함.

- 보유세 강화는 세금을 더 징수하려는 정책이 아니고 ‘나쁜 세금’을 ‘좋은 세금’으로 바꾸는 정책이라는 점을 분명히 해야 함.
- 보유세로 대체해야 할 ‘나쁜 세금’은 부동산 거래세, 건물보유세 등. 장기적으로 보유세 수입이 충분히 증가하면 그와 연계하여 경제에 부담을 주는 다른 세금들, 즉 소득세, 법인세, 부가가치세의 감면을 추진할 수 있음. 이 점을 분명하게 밝히고 보유세 강화를 추진할 경우, 조세저항도 크게 완화할 수 있을 것임.

③ 보유세를 토지세 중심으로 개편하는 것도 매우 중요함. 이는 건물과 토지의 보유세를 함께 강화하는 것에 비해 정의로울 뿐 아니라 효율적임.

- 정의롭다는 것은 천부자원인 토지에는 중과세하고 인간 노력의 소산인 건물에는 경과세하기 때문임. 그리고 효율적이라는 것은, 토지보유세를 강화하는 대신 건물보유세를 인하하면 토지 이용도 제고 효과와 함께 건물 신축 촉진 효과가 발생하기 때문임.
- 노벨 경제학상 수상자 William Vickrey에 의하면, 부동산 보유세는 최선의 세금 중 하나(토지보유세)와 최악의 세금 중 하나(건물보유세)가 결합된 세금.

④ 이러한 세제개혁이 온전한 형태로 시행되기까지는 시간이 걸릴 것이므로, 과도기적으로 기존의 개발이익 환수 장치(양도소득세와 개발이익환수제도 등)를 정비·강화하여 토지 불로소득을 가능한 한 많이 환수할 필요가 있음.

IV. 시장친화적 토지공개념의 정책 대안

- 토지보유세를 획기적으로 강화하는 대신 그 세수 증가분만큼 경제에 부담을 주는 다른 세금들을 감면하는 ‘패키지형 세제개편’을 근본 정책으로 하고, 국지적·일시적으로 발생하는 개발부담금제와 주변 지역 개발이익 환수장치를 통해 개발이익을 환수하는 것을 보조 정책으로 하는 정책 조합을 실시.
- 최근 논의되는 참여정부 보유세 강화 정책의 평가
 - 6월 17일 부동산 정책을 전면 재검토하기로 한 이후, 참여정부는 보유세 실효세율 1% 달성 시기를 2017년보다 훨씬 앞당기기로 함. 또한 종합부동산세 과세 기준을 끌어내려서(주택의 경우 9억을 6억 이하로) 과세 대상을 확대하고, 세 부담 상한선을 폐지하며, 주택과 나대지를 합산과세하는 방안이 고려되고 있는 것으로 알려짐. 그대로 추진된다면, 보유세 강화 정책 기초의 부활이라고 평가할 수 있음.
 - 하지만 보유세 강화의 장기 목표가 낮고, 보유세 강화를 위한 실효성 있는 추진 방법이 구체적으로 제시되지 않고 있음. 정부와 정치권의 몰타기가 시작되면 2004년도 보유세제 개편 때처럼 또 다시 용두사미로 끝날 가능성이 있음.
- 현행 재산세(지방세)와 종합부동산세(국세)로는 보유세 강화를 제대로 추진하기가 곤란함.
 - 원칙적으로 모든 부동산 소유자에게 부과되는 재산세는 세율이 낮으니까 지방정부 부가 탄력세율 적용을 통해 더 낮출 수 있기 때문에, 보유세 강화의 정책 수단으로는 적절하지 않음. 국가적 과제를 지방정부를 통해 달성하겠다는 것 자체부터 문제가 있다고 볼 수도 있음.
 - 그리고 현행 종합부동산세는 과세 대상이 너무 제한되므로 전반적인 보유세 강화를 달성할 수 있는 정책 수단이 되기 어려움.
- 이 문제를 해결하기 위해서는 재산세는 그대로 두되, 종합부동산세의 부과 기준을 대폭 끌어 내린 후 과표 구간을 재조정하고 세율을 인상할 필요가 있음.
- 국토보유세법을 새로 제정하는 것도 생각해 볼 수 있음. 국토보유세는 종합부동산세처럼 소수의 부동산 과다 보유자만을 대상으로 부과하는 것이 아니라, 원칙적으로 모든 토지 소유자를 대상으로 하되 일정 가액 이하의 토지를 소유

하는 사람들은 면세해 주는 세금. 이와 같은 면세는 평등한 토지권(cf. 孫文의 平均地權) 혹은 최소한의 주거권의 정신에 부합.

- 종합부동산세법 제정 시 당정 협의 과정과 국회 심의 과정에서 보유세 강화의 정신이 완전히 퇴색했던 것처럼 이번에 나올 부동산 대책도 입법과정에서 상당 부분 후퇴하거나 혹은 입법 자체가 무산될 가능성이 있음. 이러한 일을 방지하기 위해서는 지금부터 정부가 대 국민 홍보를 적극적으로 전개하고, 부동산 투기 억제나 부동산 세제개편의 차원을 넘어서는 토지공개념 도입이라는 큰 틀에서 정책을 추진할 필요가 있음.
- 이 때 시장친화적 토지공개념은 매우 유력한 대안이 될 수 있음. 지금 논의되고 있는 정책 대안들을 하나의 틀로 아우를 수 있고, 국민적 합의를 도출하는 데도 유리.
- 지금까지처럼 부동산 투기 억제나 부동산 세제개편의 차원에서만 문제에 접근할 경우 세제개편에 수반되는 복잡한 현실 문제를 이유로 내세우는 개혁 반대론이나 조세저항에 대응하기 곤란하고, 차기 정권에서 뒤집는 것을 막을 방법도 없음.
- 이미 열린우리당의 일각에서는 보유세 강화와 개발이익환수제도를 후퇴시키려는 움직임이 나타나고 있고 한나라당도 마찬가지. 양당의 유례없는 협조 분위기 조성. 종합부동산세 부과 기준(주택 9억원, 나대지 6억원)을 현행대로 유지하려는 시도. 개발이익환수제도를 기반시설부담금제 도입으로 끝내려는 움직임 등.
- 개발이익 환수제도는 개발부담금제의 즉각적 부활과 토지초과이득세의 정신을 살린 새로운 법 제정을 묶어서 추진할 필요.

<토론 4>

‘부동산 세제의 개혁 방안’ 토론문

윤종훈 (회계사)

1. 원칙 없는 정부여당의 조세정책 사례

(1) 2004년 12월 31일에 신설된 조세특례제한법 제85조

■ 내용 : 소득세법상 부동산 양도차익은 원칙적으로 기준시가로 산정하나, 투기지역에서 발생한 양도차익에 대하여는 실거래가를 기준으로 산정함. 그러나, 2004년 12월 31일에 조세특례제한법 제85조를 신설하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 또는 그 밖의 법률에 의하여 당해 사업시행자에게 양도(수용되는 경우를 포함)하는 경우에는 기준시가에 의해 양도차익을 산정하도록 예외 규정을 두었음.

■ 문제점 :

- 양도소득세를 실거래가 과세 원칙으로 전환하겠다고 밝힌 정부의 조세 개혁의 기본방침과 정면으로 배치됨.
- 투기지역은 기타 개발지역 보다도 지가가 더 급등한 지역으로서 공시지가 대비 보상가의 차이가 타 지역에 비해 클 것으로 예상되는 지역임.(2004년 8월 17일 자 한국경제신문과 2004년 8월 7일자 파이낸셜에 의하면 최근 투기지역에서는 보상가가 공시지가의 두배를 상회하는 경우가 많다고 함). 주변지역에 비해 현저하게 높은 시세차익을 올렸음에도 불구하고 공익사업 용지로 수용되었다는 이유만으로 주변지역과 같은 기준으로 과세하는 것은 형평성에 어긋날 뿐 아니라, 투기꾼에 악용될 소지를 남김으로써 투기가 조장될 수 있는 좋은 환경을 만들어 냄(예정지구 지정일전에 취득한 것에 한한다고 하나, 투기꾼의 정보력을 감안하면 그다지 실효성이 없음).

(2) 2004년 12월 31일에 신설된 조세특례제한법 제121조의 17

■ 내용 : 기업도시개발사업시행자가 기업도시개발사업으로 인해 발생한 소득에 대하여는 3년간 법인세 또는 소득세의 50%를 감면하고, 그 후 2년

간은 25%를 감면함.

■ 문제점 :

- 최근 정부여당이 부동산투기 대책의 일환으로 개발이익의 환수를 재시행하겠다고 밝힌 바 있으나, 이에 정면으로 배치되는 조항임.
- 지방에 세워질 기업도시는 사업시행자에게 막대한 개발이익을 보장해주고(사회기반시설에 대한 책임은 공공기관이 떠안고, 경제적 타당성이 의심스러워 사업을 중단하는 경우 손실을 보상해주며, 초과개발이익의 환수장치가 불투명한 것 등), 전국의 부동산 투기화를 초래할 우려가 제기되고 있음. 이 조항은 이러한 우려에 기름을 붓는 격임.

(3) 종이호랑이가 된 종합부동산세

- 1년 이상 전국을 시끄럽게 만들다가 도입된 종합부동산세는 부부가 명의를 효과적으로 분산할 경우 106억원의 부동산을 보유하여도 적용할 수 없는 종이호랑이가 됨. 이로 인해, 부동산투기세력에게 안도감을 줌으로써 부동산투기에 더욱 불을 질렀다는 비난을 면하기 어려움.
- 종부세 강화방안에 대하여는 발제자의 내용에 적극 찬성함.

2. 1세대1주택 비과세를 주택양도소득공제로 전환하는 방안

■ 부동산거래의 투명성 확보

- ‘투명성’은 조세개혁의 대원칙임. 즉, 실물거래의 투명성, 금융거래의 투명성, 부동산거래의 투명성 확보는 조세개혁의 기본 방향이자 주요 과제가 됨.
- 1세대1주택 비과세를 주택양도소득공제로 전환하는 방안은 부동산 투기 대책 이전의 조세개혁의 대원칙인 투명성을 실현하는 핵심적인 수단인 것임.
- 부동산 거래시 매도자는 거래가격이 낮을수록 유리하고 매수자는 거래가격이 높을수록 유리한 이해상반관계에 있고, 이러한 이해상반관계가 제

대로 작동되는 경우에는 부동산 실거래가액이 투명하게 드러남. 그러나, 1세대1주택 비과세 제도로 인해 부동산 거래 내역을 신고조차 하지 않음으로써 이러한 매도자와 매수자간의 이해상반관계가 단절되고, 취득세 및 등록세를 낮추기 위해 금액을 낮추어 신고하려는 매수자의 요구를 실거래가액을 신고할 필요가 없는 매도자가 수용하여 계약서를 작성하는 것이 일반적임. 그러나 이를 소득공제 형식으로 전환한다면 소득공제를 받기 위하여 실거래가로 신고하도록 납세자를 유인할 수 있게 됨. 실거래가로 신고하도록 강제하는 방법보다 납세자 스스로 실거래가로 신고할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 더 효율적이고 바람직한 방향임.

- 1세대1주택 비과세를 폐지하는 대신 이미 상정된 법안과 같이 3년 보유 기준으로 2억원의 시세차익 까지 소득공제하는 경우, 양도소득세가 부과되는 대상자는 기준시가 기준으로 전체 양도건수의 1% 정도에 해당됨(실거래가 기준으로 과세하는 경우 대상자는 1%를 약간 상회할 것으로 예상되지만 2억원 이상의 시세차익을 얻을 수 있는 주택 소재지는 강남, 분당, 과천 등 일부지역에 국한될 것임). 따라서, 대다수의 서민에게는 사실상 비과세 혜택을 그대로 주면서 부동산 거래의 투명성을 확보하는 바람직한 방안이라고 판단됨.

■ 부동산 실거래가 파악을 위한 주변 제도로써 부동산 등기부에 거래가 표시, 검인계약서 허위 작성시 처벌 조항 신설 등도 도입해야 한다.

■ 일부에서 거론되는 1세대2주택 중과세 도입 방안의 문제점

- 1세대1주택 비과세 제도가 존재하는 현제도하에서 주택은 2주택부터 비로소 과세되므로 1세대2주택 중과세의 개념은 존재하지 않음. 오히려 ‘주택에 대한 차별과세’가 정확한 개념임. 이 경우, 주택이 나대지나 다른 상업용 부동산 보다 더 중과세되어야 하는 이유가 국민들에게 합리적으로 설명되어야 할 것임.

- 오피스텔과 같이 서류상으로는 상업용 부동산이지만 사실상 주거용으로 사용되는 건물로 투기수요가 몰릴 가능성이 있음. 그에 대한 대책은?

- 이러한 1세대2주택 중과세 제도는 부동산 투기용 임시대책으로 비추어

지기 쉬움. 이 경우 1세대2주택 보유자가 ‘현 정권이 끝날 때 까지 팔지 않겠다.’는 심정으로 버틸 경우에는 오히려 주택의 공급에 차질이 빚어질 수도 있음.

- 1세대2주택 중과세 제도가 임시적으로나마 효과를 발휘하려면 ‘양도 소득세가 중과세되더라도 보유하는 것 보다는 파는 게 낫다’는 생각이 들 정도로 보유세가 강화되어야 할 것임. 보유세의 획기적인 강화가 전제되지 않는 1세대2주택 중과세 제도는 위와 같은 부작용만 남길 가능성이 있음.

3. 국세 및 지방세 조정

(1) 부동산 투기와 국세 및 지방세 조정

- 부동산 보유세의 인상을 둘러싼 논쟁에서 시장주의자들은 “세금을 올려 부동산 투자를 잡겠다는 것은 그 실효성이 의심될 뿐만 아니라, 시장 원리에 반한다. 강남 집값이 비싼 원인은 강남이 살기 좋기 때문이 아닌가? 그렇다면 다른 지역도 강남만큼 살기 좋은 지역으로 만들면 강남 지역에 집중되는 주택 수요가 사라지고 부동산 투기 문제도 자연스럽게 해결된다. 이것이 바로 시장원리에 맞는 해결책이다.”라는 주장을 펴고 있음.

- 부동산 투기의 상당 부분은 실수요 보다 가수요에 기반하고 있음을 간과한 것을 제외한다면, 시장주의자들의 논리에도 부분적으로 수긍할만한 구석이 있음. 실제로, 집값이 비싼 강남, 과천 등의 지역은 타 지역에 비하여 주민을 위한 편의시설이 잘되어 있어 살기가 좋다는 평가를 받고 있기 때문임.

- 여기서 좀 더 깊이 들어가 강남이 살기 좋은 지역이 될 수 있었던 원인을 찾아본다면, 새로운 사실을 알 수가 있음. 강남이 살기 좋은 지역이 될 수 있었던 이유는 풍부한 재정 때문임. 서초구, 강남구, 송파구의 경우 2005년 예산상 재정자립도는 각각 92.6%, 89.9%, 83.7%로서 자체 세원이 매우 풍부함을 보여주고 있는 반면, 강북구, 중랑구, 금천구는 각각 29.1%, 31.1%, 31.8%의 재정자립도를 기록하고 있음.

- 경기도의 경우에도 분당이 위치한 성남시의 재정자립도는 70.2%로 최고를 기록하고 있으며, 동두천시 21.6%, 포천시 34.1%와 큰 차이를 보이고 있다. 다만, 강남의 집값에 육박하는 과천시의 재정자립도는 43.9%로 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있으나, 경마장을 보유한 과천의 경우 경기도에서 징수하는 레저세의 77%를 징수하는 실적을 기록하여 경기도로부터 풍부한 재정보전금을 지원받고 있음(경기도재정보전금배분조례에 의하면 재정보전금 총액의 40%는 도세징수실적에 따라 배분하도록 되어 있어, 비록 자체세원이 부족하더라도 도세징수실적이 풍부한 시군의 경우 재정이 풍부하게 됨).

- 여기서, 부동산 투기와 관련하여 새로운 접근이 요구됨. 즉, 부동산 보유세 강화에만 관심을 둘 것이 아니라, 지방세의 조정으로 자치단체의 재정여건을 균등화시킴으로써 강남 등 일부지역에 몰린 주택의 실수요를 분산시키는 정책에도 관심을 가져야 할 필요성이 제기됨.

(2) 조정 방안

① 국세와 지방세의 교환

- 지방세 중 법인세할 주민세와 금융소득할 주민세는 조세수출 및 소득재분배 기능으로 인하여 국세로 전환함. 이 경우, 약2조8천억원(2003년 기준)의 지방세가 국세로 전환함.

- 부가가치세의 10% 또는 20%를 지방소비세로 전환함. 10%를 지방소비세로 전환하는 경우 국세의 3조3천억원 정도가 지방세로 전환하여 국세로 전환되는 주민세를 고려한다면 기존의 국세수입과 지방세 수입에 급격한 변화가 없다는 장점이 있지만, 경기도의 경우에는 지방재정확충의 효과가 매우 미미함. 따라서, 부가가치세의 20%를 지방소비세로 전환하고 이를 전부 일정기준에 의해 자치시군구의 재정으로 배분하되, 서울의 경우에는 재정자립도가 100%를 초과하는 자치구가 발생하므로 이 중 50%만을 자치구에 배분하고 나머지 50%는 서울시 자체 예산으로 편입한 뒤 조정교부금의 재원으로 확보하여 자립도가 열악한 자치구에 추가 지원하는 방안이 합리적임.

- 지방소비세의 배부 기준은 통계청에서 발표하는 ‘지역 내 총생산에 대한 최종소비지출’로 함.

② 지방세의 조정

① 광역자치단체간 조정

- 취득세와 등록세는 수도권에 지나치게 집중되는 경향이 있으므로, 이를 광역자치단체의 공동세화한 후 인구비례로 재분배하도록 함.
- 이 경우, 서울과 경기도의 경우에는 재정이 감소하지만 나머지 시도는 재정이 증가하여 수도권과 지방간의 재정불균형을 완화하는 효과를 가져 오게 됨.

② 지치구 / 자치시군간 조정

■ 서울

- 서울특별시세인 자동차세를 자치구세로 전환함. 이 경우 4,161억원 (2003년 기준)의 시세가 구세로 전환하여 평균적으로 자치구의 재정자립도가 16% 증가하게 되고, 자동차세의 경우 자치구간의 격차가 상대적으로 작아 자치구의 재정확충과 재정자립도 격차 완화를 동시에 충족할 수 있음.
- 구세인 재산세(기존의 종토세 포함)를 자치구 공동세로 전환하여 인구비례로 재분배함. 그 결과, 서초구, 강남구, 중구 등은 재정이 큰 폭으로 감소하지만 재정이 열악한 자치구에는 70억 - 280억원의 재정증가를 가져와 재정불균형 해소에 도움이 됨.
- 서울시에 배분된 지방소비세(부가가치세의 20%)의 50%를 ① 산업종사자수, ② 보육시설 이용 아동수 및 초등학생수, ③ 보건, 사회복지시설 종사자수 및 복지시설 수용인원수 기준으로 자치구에 재 배분하고, 나머지 50%는 서울시의 조정교부금 재원으로 함.

- 최종 조정 결과, 중구를 제외하고는 대부분 재정자립도가 증가하고, 재정격차도 완화되는 결과를 보여줌.

■ 경기도

- 재산세의 자치시군 공동세화, 법인세할 주민세 및 금융소득할 주민세의 국세화, 지방소비세 배분 기준 등의 방안은 서울시의 경우와 같음. 다만, 서울시의 경우와 달리, 경기도에 배분된 지방소비세(부가가치세의 20%) 전부를 자치시군에 배분한다는 점에서 다름.
- 또한, 현행 경기도재정보전금배분조례에 의하면 일반재정보전금 중 60%는 인구비례, 40%는 도세 징수실적에 따라 배분하도록 되어 있어, 재정이 도세 징수실적이 좋은 과천시 등 일부 지역에 재정이 편중되는 현상을 초래함. 이에 따라, 60% : 40% 비율을 80% : 20% 비율로 전환하는 조정안을 추가함.
- 위와 같이 조정한 결과, 과천, 용인, 성남(분당 소재)을 제외한 모든 자치시군에서는 재정이 증가하였음. 한편, 재정이 감소하는 앞의 세 지역은 최근 집값이 급등한 투기지역이라는데 암시하는 바가 큼.

4. 취득세 및 등록세 조정 방안

■ 양도소득세 실거래가 과세에 맞추어 취득세 및 등록세도 실거래가 기준 과세로 전환해야 함. 이 경우 과세표준이 2배 이상 증가하므로 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 세율을 하향 조정해야 한다는 필요성이 제기됨.

■ 전국 평균 과세표준 상승분에 맞추어 세율을 일률적으로 하향 조정하는 경우, 실거래가와 기준시가의 차이가 상대적으로 적은 수도권 주민이 더 큰 혜택을 받을 수 있음.

■ 일률적인 세율 인하 대신 거래금액에 따른 공제제도를 도입한다면, 부동산 거래액이 상대적으로 적은 지방주민 또는 서민에게 더 많은 혜택을

주면서도 취득세 및 등록세수를 적정 수준으로 유지할 수 있을 것임.

- 예를 들어, 아래와 같이 공제제도를 도입하고 실거래가 기준 과세로 전환하여 과표가 평균 2배 인상된다고 할 경우, 2억원 이하의 소규모 부동산 거래의 경우에는 오히려 세부담이 감소하고 3억원 이하의 거래는 그대로이며, 3억원을 초과하는 거래부터는 거래 규모에 따라 세부담이 점차 증가하게 됨.

1억원 이하 공제율 : 거래가의 70%

1억원 - 2억원 이하 공제율 : 거래가의 60%

1억원 - 3억원 공제율 : 거래가의 50%

3억원 - 5억원 공제율 : 거래가의 40%

5억원 - 10억원 공제율 : 거래가의 30%

10억원 초과 공제율 : 거래가의 20%

- 이 경우, 서민용 실수요 거래는 위축시키지 않으면서 투기성 있는 대규모 거래를 억제하는 효과를 기대할 수도 있을 것임.

5. 토지공개념

- 부동산 보유세의 인상은 조세정의의 관점에서 올바른 방향일 뿐만 아니라 부동산 투기 억제에도 효과가 있는 것으로 판단됨. 다만, 부동산 보유세의 인상 효과는 모든 부동산 소유자에게 무차별적으로 적용되므로, 단기 기간에 부동산 투기를 억제시킬 만큼 급격한 인상이 현실적으로 가능하겠는가에 대하여는 아직도 의문점이 남음.

- 과거 토지초과이득세는 미실현이익에 대한 과세로서 이는 사실상 강력한 보유세의 성격을 지니고 있었던 것임. 또한, 토지초과이득세는 모든 부동산 소유자에게 무차별적으로 적용된 것이 아니라 특정용도, 특정지역, 일정규모 등 그 대상자를 한정하였음.

- 이러한 토지초과이득세의 특성으로 인해 특정세력을 대상으로 한 단기적인 부동산 투기 억제책으로는 나름대로 효과가 있을 것으로 판단됨. 따라서 현 시점에서 미실현이익에 대한 과세를 주요 내용으로 하는 토지공개념의 도입을 적극 검토할 필요가 있음.

- 과거에 토지초과이득세가 위헌판결을 받았다고 하지만, 이는 미실현이익에 대한 과세 자체가 위헌이라고 판단한 것은 아님. 다만 미실현이익의 산정방식이 법률에 명확하게 규정되지 않았고, 미실현이익에 대한 과세분이 추후 양도소득세에서 충분히 반영되지 않아 이중과세 소지가 있었다는 점이 주요 위헌결정 이유가 된 것임. 따라서, 이러한 점을 반영하여 법률을 제정한다면 헌법에 합치되는 토지공개념을 재정립할 수 있을 것임.