

행정도시나 기업도시 등 특수도시를 건설해야 한다면, 도시 입지 토지에 대해 '토지공공임대·지대 환수' 방식을 실시하는 것이 바람직하다. 과거 신행정수도 건설 공약이 나온 이후 충청권의 지가가 급등했었다. 이렇게 되면 한편으로는 토지투기와 토지불로소득으로 인한 사회문제가 발생하고 또 한편으로는 신행정수도 건설에 필요한 토지를 매입 또는 수용하는데 엄청난 비용이 추가된다. 그러나 앞으로 행정도시나 기업도시 등을 건설하고자 할 때, 입지 토지에 대해 토지공공임대·지대 환수 방식을 실시하면 이런 문제를 해결하면서 도시 건설을 바람직하게 할 수 있다.

신도시 건설의 선구자로서 세계적으로 큰 영향을 끼쳐온 하워드(Ebenezer Howard)는 전원도시(Garden City)에 토지공공임대·지대 환수 방식을 통해, 토지를 매각하지 않고 임대하고 환수하는 지대로 도시 건설비와 시재정에 충당하자고 하였다. 하워드의 구상은 실제로 레치워스(Letchworth), 웰윈(Welwyn)의 두 전원도시로 나타났으며, 런던 북부 교외에 위치하는 이 두 도시는 오늘날에도 신도시 개념의 기초가 되고 있다.

토지공공임대·지대환수제를 요약하면 다음과 같다

- 건설 예정지의 토지를 매수/수용. 매수대금/수용보상금은 채권을 발행하여 지불한다. 이자 및 원금을 연차적으로 갚아나간다.
- 일단 매수/수용한 토지는 매각하지 않고, 민간용 토지는 개발자에게 장기 임대하거나 지상권을 설정하고 시장 수준의 지대를 징수한다.
- 민간 개발자/입주자에게 건설/입주 유인을 제공하기 위해서 일정 기간(예:10년) 법인세, 부가가치세, 지방세 등을 감면한다.

부록: 공급확대론 비판

정부는 투기꾼들에게 백기를 든 것인가?

[주장] 공급확대론의 망령에 당정이 굴복해서야

이태경(토지정의시민연대 정책위원)

출처: <오마이뉴스>

8월에 발표될 정부의 부동산 종합대책에 세간의 이목이 쏠린 가운데 지난 6일 주목할 만한 언론보도가 있었다.

와전의 우려가 있으니 언론보도를 직접 요약하는 것이 좋겠다.

[...정부와 열린우리당은 6일 부동산 시장 안정을 위해 강남, 분당, 판교 신도시 등 수도권 지역 전역에 중대형 아파트의 공급을 늘리고, 특히 강남지역 등지의 재건축 규제완화도 긍정 검토하기로 했다.

... 당정은 이날 회의에서 ▲부동산 실거래가 파악 등 거래 투명화를 위한 제도적 기반 마련 ▲세제보완을 통한 투기이익 철거환수 등 투기수요 억제 ▲중대형 아파트 공급확대 ▲서민 주거 안정을 위한 공공부문 역할 확대 등 4가지 원칙에 합의했다. ...]

-<연합뉴스> 7월 7일 '수도권 전역 중대형 아파트 공급 확대' 중에서

강남불패 혹은 공급확대론의 승리?

6일 당정이 합의한 4가지 원칙 중 단연 눈길을 잡아끄는 것은 강남 등지에 중대형 아파트 공급을 늘리겠다는 합의이다. 이 합의가 주목을 받는 것은 기존에 정부가 천명했던 원칙의 중대한 수정으로 해석될 여지가 크기 때문이다.

지난 6.17 회의 이후 정부는 부동산 거래 투명화, 초과이익 환수를 통한 투기억제, 공공부문 역할 확대의 3대 원칙을 통해 부동산 가격을 안정시키겠다는 의지를 대내에 표명했다.

이른바 부동산 3대 원칙이 나온 근거에는, 현금의 국지적 부동산 가격 상승의 원인을 투기적 가수요로 보는 청와대의 인식이 깔려있다는 것이 일반적인 평가였다.

그런데 6일 당정이 새로이 합의한 '중대형 아파트 공급확대'라는 원칙은, 현금의 국지적 부동산 가격 상승의 원인을 '투기적 가수요'에서 찾기도 '공급 부족'에서 찾고 있다는 점에서 참여정부의 부동산 정책이 중대한 방향수정을 하는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 하기에 충분하다.

주지하다시피 최근 정부의 부동산 정책을 둘러싸고 세간에서는 '공급확대론'과 '투기적 가수요 억제론'이 팽팽히 맞서고 있는 형국이다. 그런데 6일 당정이 합의한 원칙을 보면 정부와 열린우리당이 공급확대론자들의 주장을 대폭 수용한 느낌을 주는 것이 사실이다.

경제학 교과서에 투기적 가수요는 없다!

그렇다면 여야정권과 보수언론, 경제관료, 주류 경제학자들에 의해서 강력히 옹호되고 있는 '공급확대론'은 얼마나 현실을 잘 설명하며, 이론적으로도 옳은지 한 번 살펴볼 필요가 있을 듯 하다.

먼저 이른바 공급확대론자들의 주장이 무엇인지 정리해 보도록 하자! 공급확대론자들의 주장을 거칠게 요약해 보면 아래와 같을 것이다.

"지금 부동산 시장이 불안하고 강남, 분당, 용인, 과천 등지의 아파트 가격이 국지적으로 상승하는 원인은 무엇보다 중대형 아파트에 대한 소비자들의 수요에서 기인한 것이다. 따라서 부동산 시장을 안정시키기 위해서는 강남 등지에 재건축 아파트 규제 완화 등을 통해서 소비자들의 수요를 충족시켜 줄만한 중대형 아파트 공급을 충분히 늘려야 한다"

공급확대론자들-이들은 자신들을 '시장주의자'라고 부른다-은 현재의 국지적 부동산 가격 폭등이 투기적 가수요에 의한 것이라는 데 동의하지 않을 뿐만 아니라, 실수요와 투기적 가수요를 구분할 필요가 없으며, 구분하는 것도 사실상 불가능하다고 주장한다.

또한 수요에 비해서 공급이 부족하면 주택가격이 상승하는 것은 당연하고, 이는 주택공급을 늘리라는 시장의 신호이므로 공급을 늘려야 한다는 것이 공급확대론자들의 핵심적 주장 가운데 하나이다. 이들은 부동산도 상품 가운데 하나에 불과하며 수요와 공급의 법칙에서 예외될 수 없다고 목소리를 높인다.

언뜻 들어보면 이들의 주장은 매우 합리적이고 경제학상으로도 옳은 듯 하다. 그러나 이들은 투기적 가수요를 인정하지 않는 치명적 잘못을 저질러 부동산 가격 폭등의 원인과 해결 방안을 엉뚱하게 제시하는 어리석음을 범하고 있다.

곰곰이 생각해 보면 쉽게 알 수 있는 일이지만, 부동산 가격 양등의 원인을 투기적 가수요로 볼 것인지, 아니면 실수요로 볼 것인지에 따라 처방이 완전히 달라지게 된다.

즉, 부동산 가격 상승의 원인을 투기적 가수요로 볼 경우 부동산 세제개혁 등을 통하여 투기적 가수요를 제거하는 정책이 채택되어야 할 것이고, 부동산 가격 상승의 원인을 실수요로 볼 경우 택지와 주택의 공급을 늘리는 정책이 채택되어야 할 것이다.

이와 같이 부동산 가격 상승의 원인을 실수요로 볼 것인지, 투기적 가수요로 볼 것인지 여부는 정부의 부동산 정책 수립에 결정적인 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다.

사정이 이러함에도 불구하고 공급확대론자들의 입장은 요지부동이다. 이들은 말하곤 한다. "투기적 가수요라는 말이 경제학 교과서에 있나요?"

놀랍게도 공급확대론자들은 경제학 교과서에 없는 개념이나 현상은 세상에 없는 것으로 생각하고 있는 듯 하다. 이쯤 되면 기존 경제학 교과서-이들의 압도적 다수는 신고전주의 경제학의 관점에서 기술되었다-에 대한 공급확대론자들의 신뢰는 거의 종교적 맹신의 수준이라 할 만하다.

경제학 교과서가 현실을 정확히 설명하고 있지 못하면 경제학 교과서를 바꾸어야 할 일이지 경제학 교과서에 없으니 현실에서도 투기적 가수요가 존재하지 않는다고 주장하는 것이 과연 온당한 태도일까?

불로소득을 쫓는 '투기적 가수요'가 저금리 등을 원인으로 한 풍부한 유동성을 원근으로 하여 간단없이 부동산 가격 메커니즘을 교란시키고 있는 것이 현 부동산 가격 폭등의 핵심임을 감안할 때, 학문적 도그마에 사로잡혀 공급확대론을 외치는 자칭 시장주의자들의 행태는 무익함을 넘어 유해하기까지 한 것으로 비난받아 마땅하다.

통계는 공급확대론이 거짓임을 증명한다

실증적인 통계-시장주의자들이 그렇게도 애용하는-들도 공급확대론이 완전한 허구임을 명명백백히 증거하고 있다. 이제부터 '강남 등지의 중대형 아파트 공급부족'이라는 최신판 '공급확대론'이 '지적 사기'라는 실증적 증거를 낱알이 들어보겠다.

첫째, 실수요에 의해서 특정지역에 주택 가격 상승이 일어나는 것은 급격한 인구유입이나 주택물량의 절대적 부족이 주요한 원인이라 할 것이다. 그러나 이른바 '강남벨트'라 불리는 강남, 서초, 송파구의 인구추이를 보면 90년대 후반부터 정체되거나 오히려 줄고 있음을 알 수 있다. 반면에 주택보급률은 꾸준히 향상되어 지금은 거의 90%에 육박하고 있다.

둘째, 이른바 '강남벨트' 등에 주택 소유 편중이 극심하다. 지난 2003년 11월 24일 행자부가 발표한 '전국 가구별 주택소유 현황'을 보면 강남(강남, 서초, 송파구)은 5만5천여 가구가 20만여채(평균 3.67채) 주택을 소유하고 있고, 4만2천여 가구가 전국에 집을 세 채 이상(평균 5.1채) 갖고 있는 것으로 드러났다. 이 가운데 8천여 가구는 아파트만 3채 이상(평균 3.8채)을 소유하고 있었다.

더욱 놀라운 통계는 2000년 이후 서울 강남 지역의 아파트취득자의 60% 가량이 3주택 이상의 다주택 보유자라는 사실이다. 즉 다주택 보유자들이 투기를 목적으로 가격상승이 가장 높을 것으로 예상되는 강남권역에 소재한 아파트들을 집중적으로 매수한 것이다.

이들의 노력(?)은 헛되지 않아서 강남 지역의 평균 아파트가격은 2000년 1월 3억 7700만원이었지만 올 6월에는 10억 6500만원으로 무려 2.82배나 상승한 것으로 드러났다.

셋째, 이른바 '강남벨트' 등에는 대출 등을 통한 투기적 가수요가 창궐하고 있다. 한국은행이 열린우리당 오세재 의원에게 제출한 자료에 따르면 서울 강남권과 경기도 분당, 용인 지역의 올해 주택담보 대출은 지난해 말과 비교할 때 7.9% 늘어난 것으로 밝혀졌는데, 이는 다른 지역의 증가율보다 무려 세 배에 가깝다.

또한 올 들어 강남, 분당, 용인의 주택 담보대출증가액이 전국 증가분의 43%를 차지한 것으로 밝혀졌다. 특기할 만한 것은 같은 기간 전국평균 집값상승률이 1.6%였는데 반해 이 지역 집값은 8.4%나 올랐다는 사실이다.

쉽게 말해서 많은 사람들이 빚을 내서 강남, 분당, 용인 등지의 아파트를 집중적으로 매수한 결과 이 지역에 소재한 아파트 가격이 전국 최고 수준의 상승률을 기록한 것이다.

넷째, 전세가격의 안정이 두드러진다. <중앙일보> 조인스랜드와 부동산 114에 따르면 서울 강남구의 매매가 대비 전세가 비율은 2001년 51.4%에서 16일 현재 31.7%로 떨어졌으며 분당은 34.4%, 용인도 32.6%에 불과하다고 한다.

어찌 보면 이는 당연한 현상이라고 볼 수 있다. 위에서 언급한 것처럼 다주택 소유자들과 대출을 받아서 아파트를 구입하려는 사람들이 경쟁적으로 강남, 분당, 용인 등지의 아파트를 사재기 하고 있는 마당이니 주인이 살지 않는 빈집이 넘쳐나는 것은 정한 이치일 것이고, 그 당연한 결과로 전세가격은 유례없이 안정될 수밖에 없는 것이다.

당정, 공급확대론 미련 버려야

자! 위에서 살펴본 바와 같이 현금의 강남, 분당, 용인 등지의 국지적 아파트 가격 상승의 진정한 원인은, 중대형 아파트의 공급 부족 때문이 아니라 불로소득을 쫓는 투기적 가수요 때문이다. 이론과 현실이 모두 이를 증거하고 있다.

이렇듯 공급확대론의 허구성이 백일하에 드러났음에도 불구하고, 정부와 여당은 공급확대론자들의 주장을 수용하여 시장참여자들에게 부동산 투기를 해도 좋다는 신호를 줄 참인가?

다행히 7일 이후 여당의 정책 수뇌부들이 '중대형 아파트 공급확대' 원칙이 당정 간에 확정된 것은 아니라는 취지로 사태 수습에 나서고는 있지만, 여당의원들 그 중에서도 경제통이라는 의원들이 공급확대론에 미련을 버리고 있지 못한 것이 아니냐는 의구심은 여전히 남아 있다.

거듭 강조하거니와 8월에 발표될 참여정부의 부동산 종합대책은 참여정부의 운명뿐만 아니라 대한민국의 운명에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

지나친 과장이 아니냐고? 전혀 그렇지 않다.

부동산 문제가 국민경제 더 나아가서 사회 구성원들에게 미치는 파급효과를 감안할 때 이번 참여정부의 부동산 대책마저 시장참여자들에게 외면을 당하게 된다면, 참여정부의 국정 후반기는 말 그대로 식물인간 상태에 다름 아니게 될 것이다.

또한 참여정부의 실패는 한 정권의 실패만으로 귀결되는 것이 아니다. 참여정부가 부동산 투기꾼들과의 전쟁에서 패배한다면 이미 부풀 테로 부푼 부동산 거품은 폭발점을 향해서 줄달음칠 것이고, 결국 붕괴된 부동산 거품은 국민경제 전체에 궤멸적인 타격을 입힐 것이 자명하다.

이런 점들을 감안할 때 지금은 그 어느 때 보다 정부와 여당이 부동산 투기의 근본원인이 투기적 가수요에 있다는 사실을 명확히 이해하고, 보유세 강화 등을 입법화해 투기적 가수요를 억제하는데 총력을 경주할 시기이다. 정부와 여당은 이를 명심하고 또 명심해야 한다.

바야흐로 정부와 투기세력 간의 건곤일척의 승부가 다가오고 있다. 이번 싸움에서는 패배하면 안 된다.

국토보유세: 부동산 정책의 헌법

매입지가의 원리금만 보장하면 된다

김윤상(<토지정의시민연대> 정책위원장, 경북대 행정학과 교수)

I. 전제와 정책 제안

1. 논의의 전제
2. 정책 제안

II. 국토보유세의 특징과 장점

1. 국토보유세의 특징
2. 국토보유세의 장점

III. 도입 방안

1. 매입지가를 어느 시점의 지가로 할 것인가?
 - 1) 방식 1: 원론에 충실한 방식
 - 2) 방식 2: 현 토지소유자에게 유리한 방식
 - 3) 방식 3: 절충 방식
2. 지대액이 이자액에 못 미치면 어떻게 할 것인가?
3. 토지담보의 대출이 있을 때는 어떻게 하나?

IV. 실무적인 대비

1. 기존의 관련 제도와 세제는 어떻게 하나?
2. 현 토지소유자가 매입한 당시의 지가를 알 수 있나?
3. 토지임대가치 (즉 지대)는 어떻게 평가하나?
4. 이자율을 얼마로 할 것인가?

부록: 국토보유세가 토지불로소득을 0으로 만드는 이유

1. 토지불로소득의 정의
2. 지대이자차액만 환수해도 토지불로소득이 사라진다

I. 전제와 정책 제안

1. 논의의 전제

다음과 같은 전제 위에서 논의를 시작한다.

- 1) 부동산 문제의 핵심은 토지에서 생기는 불로소득이다.
 - * 부동산 문제의 핵심인 투기와 가수요는 불로소득 때문에 발생한다.
 - * 부동산 불로소득은 근본적으로 건물이 아닌 토지에서 생긴다.
- 2) 토지불로소득은 보유세로 환수하는 것이 바람직하다.
 - * 거래세는 거래를 억제하므로 효율적 자원배분에 악영향을 준다.
- 3) 이제는 근본 대책이 필요하다.
 - * 부분적, 일시적 대책은 실패해 왔고 앞으로도 실패할 수밖에 없다.
- 4) 대책은 시장친화적이어야 하고 사유재산을 침해해서는 안 된다.

2. 정책 제안

위와 같은 전제를 충족시키려면,

매입지가의 원리금을 보장하는 동시에, 그 이상의 (이하의) 토지가치는 환수 (보상)하는 토지보유세가 필요하다. 이러한 세금을 “국토보유세”라고 이름 지어보자.

노무현 대통령은 “부동산 투기에 대해서는 전쟁을 하듯이 대처해야 한다”, “투기 이익은 완전히 배제해야 한다”고 하였다. 매입지가의 원리금만 보장하고 그 이상의 이익을 환수하는 국토보유세는 사유재산을 보호하면서 시장친화적인 방법으로 투기 이익을 완전히 배제할 수 있는 장치이다.

국토보유세를 이렇게 볼 수도 있다. 국토는 국민 모두에게 베풀어진 천부의 삶의 터전이며 국민은 토지를 대한민국이라는 공동체로부터 빌려 쓴다. 그러므로 토지소유자는 국가에 임대료를 납부해야 한다. 다만, (대부분의) 현 토지소유자는 지가를 지불하고 토지를 매입하였으므로 매입지가의 원리금을 경비로 인정하여 공제한다.

국토보유세보다 더 이상적인 대안은 다른 발제에서 제시하는 지대세이다. 국토보유세는 투기를 발본색원한다는 점에서 모든 부동산 정책의 기본이 되는 헌법적 장치인 반면, 지대세는 부동산 정책으로서의 물론이고 사회경제 전체적인 차원에게 기본이 되는 헌법적 장치이다. 그러나 여기에서는, 부동산 정책의 관점에 국한하여 국토보유세에 대해서만 언급하기로 한다.

II. 국토보유세의 특징과 장점

1. 국토보유세의 특징

국토보유세는 국가가 매년 토지소유자에게 부과하는 세금으로서 과표와 세율은 다음과 같다.

- 1) 과표: 토지임대가치(즉 지대) - 매입지가에 대한 이자
* 과표가 이렇기 때문에 학술상 "지대이자차액세"라고 부르기도 한다.
- 2) 세율: 100%

2. 장점

- 1) 토지불로소득을 0으로 만드는 토지보유세이다.
* 이 점에 대한 설명은 <부록>을 참조.
- 2) 지가는 늘 일정하게 유지된다.
* 그러나 지대는 시장에서 자연스럽게 변화하므로 토지를 효율적으로 배분한다.
- 3) 시장친화적이다.
* (소극적) 자발적인 자유 거래를 방해하지 않는다.
* (적극적) 시장에 실수요만 나타나도록 하여 시장을 정상화한다.
- 4) 재산권 침해가 없다.
* (소극적) 과세 대상이 노력과 기여의 대가가 아니다.
* (적극적) 매입지가의 원리금을 보장하므로 토지매입자의 재산권이 보장된다.
- 5) 토지에 관한 개발이익의 환수와 개발손실의 보상이 하나의 장치로 해결된다.
- 6) 일시에 그리고 전국적으로 실시할 수 있는 안전한 제도이다.
- 7) 정책의 지속성에 대한 국민의 신뢰가 있다면, 실시 예고만 하여도 즉시 효과가 난다.

한편, 토지불로소득을 완전히 환수하면 누가 토지를 소유 또는 개발하려고 할 것인가, 지가가 일정 금액으로 고정되면 토지를 효율적으로 배분하는 시장 기능이 없어지지 않는가, 다른 불로소득도 있는데 왜 토지만 문제 삼나, 토지를 방치하여 실현된 지대소득이 없을 때는 어떻게 하나 등 여러 가지 의문이 있을 수 있다. 이에 대한 해명은 다른 발제문 "지대조세제: 사회경제정책의 헌법"의 문답 부분과 아래 문헌을 참고해 주기 바란다.

김윤상 (2004) 알기 쉬운 토지공개념, 경북대 출판부.

김윤상 (2002) 토지정책론: 토지사유제에서 지대조세제로, 한국학술정보.

이정우 외 (2002) 헨리 조지: 100년만에 다시 보다, 경북대 출판부.

III. 도입 방안

1. 매입지가를 어느 시점의 지가로 할 것인가?

국토보유세를 도입하려면 우선 토지마다 지가를 확정해서 등기부에 기재해 두어야 한다. 이후 토지소유자로부터 토지임대가치(즉 지대)를 징수하되 등기부에 기재된 지가에 대한 이자를 공제해준다. 이 때 등기부에 어느 시점의 지가를 기재할 것인가에 따라 세 가지 방식이 있다.

1) 방식 1: 원론에 충실한 방식

매입지가 = 현 토지소유자가 매입한 시점의 지가

<방식 1>은 더 이상 설명이 필요 없는 당연한 방식이다.

2) 방식 2: 현 토지소유자에게 유리한 방식

매입지가 = 도입시점의 지가

대체로 과거 매입시점의 지가보다 현재의 지가가 높은 현실에서는 현 지가의 원리금을 보장하라는 압력이 있을 수 있고 이것이 위헌시비로 번질 수 있다. 물론, 원론에 충실한 <방식 1>이 옳고 또 그 방식이 위헌도 아니다. 그러나 헌법재판소의 보수성을 감안하여 <방식 2>도 일단 고려에 넣어 두는 것이 좋겠다.

<방식 2>의 국토보유세를 실시한다고 소문이 나면, 양도소득세가 양도차익의 100%가 안 되는 현실에서는, 이자를 높여 세액을 줄이기 위해 시세보다 비싼 가격으로 위장매매를 할 가능성이 있다. 따라서 <방식 2>를 택하더라도 도입시점의 지가는 소문이 나기 전의 시점 예를 들면 2005년 1월 1일의 지가로 해야 할 것이다.

3) 방식 3: 절충 방식

<방식 1>과 <방식 2> 사이의 타협점을 찾을 수도 있다.

예를 들면

매입지가 = 도입시점의 지가의 x%와 과거 매입시점의 지가 중 큰 금액
(x는 100보다 작아야 함)

2. 지대액이 이자액에 못 미치면 어떻게 할 것인가?

우리나라처럼 지대가 상승하는 추세의 사회에서 지가에 대한 이자는 같은 시점의 지대보다 대체로 크다. 그러므로 <방식 2>를 채택한다면 국토보유세를 도입하는 초기에는 전국 토지

의 이자총액이 지대총액보다 클 것으로 예상된다. <방식 1>을 택한다고 해도 그럴 가능성이 전혀 없지는 않다.

전국 토지의 지대총액보다 이자총액이 더 큰 경우의 해결책은 간단하다. 매입지가를 확정하여 등기부에 기재해 두기만 하고, 지대총액이 이자총액을 상회할 때까지 기다린 후 조세 징수를 시작하면 된다. 국토보유세의 효과인 토지불로소득 제거와 지가 안정은, 국민이 정책 의지를 의심하지만 않는다면, 실시 예고만으로도 나타난다. 지가 확정 후 징수 개시까지 유예기간이 있으면 그 기간 동안 정부는 지대 평가, 국민 홍보 등 준비를 할 수 있고 국민은 새로운 제도에 적응해 나갈 수 있다는 부수적인 이점도 있다.

국토보유세의 징수를 개시하는 시점에 일부 토지의 이자액이 지대액을 상회할 경우에는 어떻게 할 것인가? 그 차액을 토지소유자에게 내주는 것이 형평성 시비를 방지하는 간편한 방법이다. 그러나 경우에 따라서는 환불은 하지 않고 그런 토지에 대해서만 지대가 이자보다 커질 때까지 징수 개시를 늦추는 방안도 있다.

국토보유세 징수를 개시한 이후에, 특정 토지의 소유자에게 책임이 없는 사유로 지대가 하락하여 (예를 들면 주거지역이 개발제한구역으로 지정되어) 이자에 못 미친다면 어떻게 할 것인가? 그 차액을 토지소유자에게 내주어야 한다. 이렇게 해야 매입지가의 원리금이 보장되고 개발손실의 보상도 이루어지기 때문이다. 또 국민이 토지를 국가로부터 빌려 쓴다는 개념으로 보더라도 지대가 하락하면 임대료가 내려가는 것이 당연하다.

3. 토지담보의 대출이 있을 때는 어떻게 하나?

<방식 1>과 <방식 3>을 취하면 토지 담보 대출액이 매입지가를 초과할 수 있다. 이럴 경우 문제의 심각성 정도에 따라 대책이 다를 수 있다. 극히 일부 토지의 경우에만 이런 문제가 생긴다면 개별적으로 추가 담보 설정 또는 신용보증보험 가입 등으로 해결하면 된다.

그러나 금융기관 대출총액의 상당 부분에 대해 이런 문제가 생긴다면, <방식 3>에서 x를 담보가치 대비 대출금액(LTV, loan to value) 비율 밑으로 내려가지 않도록 하면 될 것이다. 예를 들어 x를 70으로 한다면

$$\text{매입지가} = \text{도입시점의 지가의 70\%와 과거 매입시점의 지가 중 큰 금액}$$

IV. 실무적인 대비

이 제도의 도입과 관련하여 실무적으로 대비해야 할 문제 몇 가지를 짚어보자.

1. 기존의 관련 제도와 세제는 어떻게 하나?

부동산 투기억제를 위한 모든 다른 조치, 토지에 관한 개발이익의 환수와 개발손실의 보상

에 관한 모든 다른 조치가 필요 없다.

종합부동산세는 불로소득 환수가 목적이려면 필요 없으나 부유세의 성격이라면 존치할 수 있다. 재산세는 지방정부 수입이 되므로 그대로 두되 재산세 중 토지분에 해당되는 금액은 국토보유세액에서 면제해 주면 된다.

국토보유세는 이론상 지가를 일정하게 유지시키므로 양도차액이 발생하지 않는다. 그러나 제도 운영을 이론처럼 완벽하게 하기 어려우므로 매매차액이 완전히 사라지지 않을 수도 있다. 그러므로 양도소득세를 없애지 말고 존치하는 것이 안전하다. 그러나 지대 평가와 이자율 책정이 아주 잘못되지 않는 한 매매차액이 크게 나는 일은 잘 없을 것이다.

2. 현 토지소유자가 매입한 당시의 지가를 알 수 있나?

현행 양도소득세에서도 같은 문제가 있기 때문에 실무적인 해결책을 마련해 두고 있다. 지가공시제가 시작된 시점 즉 1990년 8월 30일 이후 거래된 토지의 기준시가는 개별공시지가를 적용하고 그 전에 거래된 토지의 기준시가는 토지등급가액을 고려하여 적절한 공식으로 계산한다.

3. 토지임대가치 (즉 지대)는 어떻게 정하나?

1) 공시지대

우리나라에 공시지가는 있지만 공시지대는 없으므로 이를 새로이 평가할 필요가 있다. 공시지가제도를 확대하여 공시지대제도를 병설하면 된다. 임대가치의 평가는 실무적으로 그리 어려운 작업이 아니다. 또 공시지대를 본격적으로 평가하기 전까지는 한국감정평가협회에서 마련한 "토지보상평가지침"에 의한 토지사용료 평가 방법을 따르면 될 것이다.

토지불로소득이 없으면 토지가치가 급등락하는 현상도 대폭 줄어들므로, 현재 1년으로 되어 있는 평가의 주기를 3년 정도로 늦추어도 된다. 다만 대규모 개발, 사회기반시설 확충, 용도 변경 등 특별한 외부적 요인이 작용하는 경우에는 주기와 무관하게 수시로 평가하면 된다.

2) 발생한 지대나 실현된 지대나

토지임대가치를 토지의 잠재적인 가치 즉 경제지대로 할 것인가 아니면 사용이나 임대를 통해 실현된 지대소득으로 할 것인가의 문제도 있는데, 실현 여부와 관계없이 잠재적인 가치로 해야 한다.

토지소유자가 자신의 토지를 사용하지도 임대하지도 않고 방치하거나 저사용한다면 이는 발생하는 지대소득의 실현을 자신의 선택에 의해 거부하는 것과 같다. 또 토지는 국민 모두에게 천부된 삶의 터전으로서 어느 토지를 특정인이 소유하면 그 만큼 다른 사람을 배제하는 결과가 생기므로 소득의 실현 여부와 관계없이 타인 배제의 대가 즉 지대를 공동체에게 납부하는 것이 당연하다.

4. 이자율을 얼마로 할 것인가?

매년 정기예금 이자율과 회사채 수익률을 감안하여 그 중간치로 설정하면 될 것이다.

부록: 국토보유세가 토지불로소득을 0으로 만드는 이유

1. 토지불로소득의 정의

토지불로소득이란 단순히 토지를 보유, 매매함으로써 얻는 특별한 이익을 말한다. 따라서 토지불로소득은 토지소유자의 수입에서 비용을 뺀 것과 같다.

예를 들어 자금을 빌려서 토지를 매입한 후 그 토지를 임대하고 있다가 일정 기간 후 매각하고 빌린 돈을 갚는 경우를 생각해 보자. 그러면 토지소유자는 토지를 소유하고 있는 동안 임대료 수입을 얻고 토지를 매각할 때 매각지가 수입을 얻는다. 한편 토지소유자는 토지소유기간 동안 이자를 몰다가 토지를 매각한 후 원금을 상환하므로 이자와 매입지가가 비용이 된다.

이런 사실을 식으로 정리하면 아래와 같다. 토지임대료 수입은 지대라는 용어로 바꾸어 표시하기로 한다.

$$\begin{aligned} \text{토지불로소득} &= \text{토지소유자의 수입} - \text{토지소유자의 비용} \\ \text{토지소유자의 수입} &= \text{지대} + \text{매각지가} \\ \text{토지소유자의 비용} &= \text{매입지가} + \text{매입지가에 대한 이자} \end{aligned}$$

위의 식을 아래와 같이 정리해 보자.

$$\begin{aligned} \text{토지불로소득} &= (\text{지대} + \text{매각지가}) - (\text{매입지가} + \text{이자}) \\ &= (\text{지대} - \text{이자}) + (\text{매각지가} - \text{매입지가}) \\ &= \text{지대이자차액} + \text{매매차액} \end{aligned}$$

이를 보면, 토지불로소득은 토지를 보유하는 동안 지대이자차액이 발생하고 토지를 매각할 때 매매차액이 발생함을 알 수 있다. (만일 토지소유자가 부담하는 조세와 같이 토지소유에 부수되는 비용이 있으면 위 식에서 빼주어야 한다.)

그러므로 토지를 보유하는 동안 소유자로부터 지대이자차액을 환수하고 토지를 매각할 때 매각자에게서 매매차액을 환수하면 토지불로소득은 완전히 사라진다. 지대이자차액을 환수하는 세금이 발표에서 제시한 '국토보유세'이고 매매차액을 환수하는 세금은 세율이 100%인 양도소득세이다.

위의 예에서는 돈을 빌려서 토지를 매입하고 그 토지를 임대한다고 하였지만 토지를 자기 돈으로 매입하고 소유자 자신이 사용하더라도 결과는 같다. 자기 돈으로 매입하더라도 그 돈을 다른 용도로 사용할 경우에 얻을 수 있는 금액 즉 이자만큼은 기회비용으로서 역시 비용이 된다. 또 토지를 자신이 사용하더라도 지대만큼의 이익이 생기는데 이런 이익은 귀속 지대로서 역시 수입이 된다.

2. 지대이자차액만 환수해도 토지불로소득이 사라진다

토지불로소득은 지대이자차액과 매매차액으로 구성된다고 하였는데, 매매차액은 그냥 두고 지대이자차액만 환수해도 토지불로소득을 0으로 만들 수 있다. 국토보유세를 징수하면, 토지불로소득 공식에서 지대이자차액이 사라지므로 매매차액만 남는다. 그러므로 매매차액이 0이 된다면 토지불로소득도 0이 된다.

이 점을 이해하기 위해 우선 간단한 퀴즈를 풀어 본다. 첫 번째 퀴즈. "예금 이자율이 연 10%인 사회에서 연간 1천만 원의 이자가 생기는 통장이 있다. 이 통장에 들어 있는 원금은 얼마일까?" 답은 물론 1억 원이다. 이자율 연 10%인 경우에 1억 원이 예금되어 있어야 연간 1천만 원의 이자가 생길 것은 당연하다.

이와 비슷한 또 하나의 퀴즈를 풀어 보자. "이자율이 연 10%인 사회에서 어느 증서의 소지자에게 연간 1천만 원의 수입이 생긴다고 하면 이 증서는 얼마에 거래될까?" 답은 약 1억 원이다. "약" 1억 원이라고 한 것은 수입이 발생하는 시기에 따라 답이 약간 다를 수 있기 때문이다. 수입이 연 1회 발생한다고 하면 증서 가격은 1억 원과 1억1천만 원 사이가 된다. 수입 발생 직전에는 증서 가격이 1억1천만 원에 육박할 것이고, 수입이 발생하고 나면 즉시 1억 원으로 떨어진다. 그러나 수입이 매일 조금씩 나누어 발생한다면 1억 원을 약간 상회하는 일정한 금액으로 매일 동일하게 유지될 것이다.

이제, 증서 대신 토지를 대입해 보자. "어느 토지의 지가가 등기부에 1억 원으로 기재되어 있고, 토지소유자가 누구이건 매년 지대를 세금으로 징수하되 등기부에 기재된 금액에 대한 이자를 공제해 준다고 하면 이 토지는 얼마에 거래될까?" 이 경우 토지 소유를 통해 얻을 수 있는 수입은 1억 원에 대한 이자뿐이므로, 토지는 당연히 그 이자에 상응하는 원금 즉 1억 원으로 거래된다. 물론, 이 경우에도 1년에 한 번 납세하는지 같은 세액을 여러 차례 나누어 납부하는지에 따라 결과가 약간 다르겠지만 그 정도는 무시해도 좋을 것이다.

요약하면, 토지소유자에게 특정 금액에 대한 이자만큼의 수입만을 보장하면 지가는 그 특정 금액으로 고정되며 따라서 매매차액이 0이 된다는 것이다. 그러므로 매매차액은 건드리지 않고 (즉 '동결효과' 등의 부작용을 가진 양도소득세를 활용하지 않고) 지대이자차액만 징수하여도 토지불로소득을 없앨 수 있게 된다.

참여정부의 부동산 정책의 평가와 검토의견

김남근(변호사, 참여연대 협동사무처장)

1. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가와 검토

가. 참여정부 부동산정책의 총론적 내용

(1) 참여정부는 2003년 10.29.대책에서 2005년 5.4 대책에 이르기까지 국민의 정부와 비교하여 부동산투기억제와 집값안정이라는 큰 목표하에 신도시와 택지개발을 통한 공급강화 정책과 보유세 강화를 통한 투기목적 부동산수요 차단이라는 투기수요억제정책을 병행적으로 추진하였다.

(2) 수요측면에서는

투기수요를 차단하기 위하여 다주택.토지 보유자에게 불이익을 주어 투기목적으로 보유하고 있는 부동산을 매각하도록 유도하는 보유세강화정책과 거래투명화를 통한 양도소득세 실거래가 과세정책을 주요골간으로 하였다. 그러나, 투기수요를 재정적으로 뒷받침하는 낮은 금리와 관련하여서는 은행 등 제1금융권에 대하여 주택담보대출 비율을 축소하도록 하는 정책은 추진하였으나 중소기업과 가계 부담 및 경기침체를 우려하여 직접적인 금리인상 정책은 추진하지 않고 있다.

(3) 실수요자를 위한 정책으로는 공공택지에서 국민주택규모 이하(25.7평) 아파트에 대하여 원가연동제 방식의 분양가규제와 무주택자 우선분양제를 실시하기로 하였고, 모기지론을 도입하여 실수요자의 재정적 뒷받침을 하고자 하였다.

(4) 공급정책에서는 강남과 같은 고급주택수요가 증가하는 점을 고려하여 판교와 고양삼송, 남양주별내면, 양주군 등에 신도시 개발 및 강북의 재개발을 뉴타운 방식의 광역개발을 통하여 고급주택을 공급하는 정책을 추진하였다.

나. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가

(1) 형식적으로는 공급강화 정책과 투기수요억제정책을 모두 실시하여 균형잡힌 부동산정책을 추진하는 모양새는 갖추었으나, 실제추진에 있어서는 투기수요억제정책은 정부내부에서 청와대와 건교부.재경부간의 이견과 국회에서의 야당의 반대로 추진이 지연되고 내용이 변색되어 실제로 현재 투기수요억제정책이 실천되고 있는 것은 기존에 이미 갖추어져 있던 양도소득세 증과세 이외에는 거의 없는 실정이고 공급측면의 신도시 개발정책은 채 토지보상과 택지정리도 되지 않은 판교를 2005년 봄부터 분양을 실시하겠다고 할 정도로 너무 급하게 추진되는 상황이 되었다.

(2) 투기수요억제정책의 경우

다주택, 고가 부동산 보유자에 대한 보유세강화는 종합부동산세 도입이 늦추어져 2005년 7월부터 실시될 예정이고 다주택 보유자들이 보유세의 불이익을 체감할 정도로 제도가 정착하려면 적어도 2007년쯤이 되어야 할 것으로 예상된다. 양도소득세 실거래가 과세를 위한 주택거래 투명화정책의 근간이 되는 주택거래신고제도는 이를 뒷받침하는 부동산중개업법이 6월 임시국회에서 겨우 통과되어 아직 시행도 되지 않고 있다. 은 아직도 국회를 통과하지 못한 상태이다. 그 내용에 있어서도 종합부동산세의 경우 6억 이상의 고가주택에 보유세가 강화되는 것이었으나 9억원으로 범위가 줄어들고 세대합산제도도 무산되어 세대내 가구원 사이에 부동산을 분산 소유함으로써 보유세 강화를 피해갈 수 있게 되는 등 예상보다 크게 후퇴한 내용이었다.

(3) 공급정책적 측면에서는

개발구역내에서 투기적 이익의 발생을 최소화하고 그 투기적 개발이익을 환수함으로써 과도한 투기적 이익을 노리고 투기자금이 집중되어 투기가 과열되는 것을 예방하는 장치를 갖추었어야 하나, 오히려, 개발단계에서 정상지가 상승이상의 투기이익을 환수하는 개발이익 환수제도는 2003년 개발부담금제에 관한 개발이익환수에관한법률을 실효하게 하는 등 오히려 퇴색한 측면이 있다. 재건축에 대해서만 재건축투기억제 차원에서 임대아파트 의무건설이라는 개발이익환수제도를 도입하였으나, 근거법률인 도시및주거환경정비법 개정안은 1년 쯤 지체되어 2005년 5월에야 시행이 되게 되었고 그 동안 재건축 사업계획승인과 분양승인을 받아 위 제도를 피하려는 움직임이 일어나고 이렇게 2005년 5월전에 분양승인을 받을 수 있을 것으로 예상되는 재건축아파트를 중심으로 재건축아파트 가격이 폭등하였다.

(4) 이에 따라, 시장의 반응은 투기수요억제정책은 정부의 업포(?)와는 달리 아직 실천되지 않아 체감도 되지 않는다 내용이 크게 후퇴하고 참여정부의 지지를 하락으로 정권교체의 가능성이 커지면서(?) 정권이 바뀌면 투기수요억제정책은 흐지부지 될 것이라는 인상을 준 반면, 공급정책에 있어서는 판교개발이나 길음, 왕십리, 진관내동 뉴타운개발처럼 개발사업은 바로 실천이 되고 그 이외에도 새로운 신도시개발이나 재개발사업이 더 추진될 것이라는 기대 때문에 투기적인 개발이익을 노리고 투기자금이 일시에 몰려들어 투기과열현상을 일으키게 되었다.

다. 총론적 대안검토

참여정부가 8월말까지 제시하기로 하고 있는 종합적인 부동산정책의 내용이 다시 수요와 공급정책을 종전식으로 나열적으로 제시하는 것이라면 시장에서는 투기수요억제정책은 체감되지 못하는 상태에서 공급정책에 대해서만 반응이 나타나 주택개발사업에서 발생한 과도한 개발이익을 노리고 시중의 유동자금이 몰려 이제는 강남-분당-용인만이 아니라 새로운 개발사업이 시작되는 강북과 신도시 개발지역과 주변의 아파트 가격이 폭등할 것으로 예상된다.

따라서, 종합부동산세제도의 정착과 양도소득세 실거레가 과세를 위한 거래투명화제도의 시행, 기반시설부담금제와 같은 개발이익환수제도 등이 정착되는 시점에서 판교나 뉴타운 개발을 시작하는 식으로 일체적으로 수요와 공급정책을 연계시키는 패키지형의 정책제시가 필요하다. 예를 들어, 판교나 뉴타운 개발을 늦추는 경우 중·대형 공급이 되지 않을 것이라는 예상으로 중·대형 아파트가격이 다시 상승할 것이 우려된다면 판교나 뉴타운 개발을 시작하되 투기현상이 일어나는 분양시점을 최대한 늦추어 개발이 종료되는 시점에서 분양을 실시하는 후분양제도를 도입하는 방식이 되어야 한다.

2. 참여정부 부동산 공급정책의 평가와 대안모색

가. 공급정책에 관한 총론적 대안검토

(1) 주택개발사업의 경우 1998년 30년간 유지되던 분양가규제 정책이 폐지되고 전면적인 분양가 자율화가 됨으로써 불과 7년 사이에 평당 500만원하던 서울시 분양가가 평당 2,500만원 정도가 될 정도로 개발이익이 크게 부풀려질 수 있는 반면 이러한 개발이익을 정부가 환수하는 개발이익환수제도는 오히려 후퇴함으로써 개발이익의 예전의 신도시개발보다 훨씬 규모가 커진 반면 그 개발이익의 환수장치는 없는 당연히 투기과열을 불러오는 주택개발의 시스템이 만들어진 것이다.

(2) 더욱이, 1980년대말 분당·중동·일산 등의 신도시나 파주, 화성동탄 등 2000년대 초의 신도시는 모두 이미 개발된 구도시의 외곽에서 개발되는 것이어서 미개발된 주변 토지의 가격을 상승시키는 현상은 있었어도 기존 구도시의 주택가격을 상승시키는 현상은 발생하지 않았으나 판교개발의 경우는 이미 개발이 완료된 강남, 분당, 용인, 평촌 등의 한가운데에서 주택개발이 이루어지는 것이어서 판교자체의 투기이익(개발이익)을 둘러싼 투기현상 뿐만 아니라 그 주변의 아파트가격을 끌어올려 투기이익을 주변으로 확산시키는 역할을 하게 된다. 이러한 현상은 이미 개발된 도시를 재개발하는 강북뉴타운 개발이나 이미 개발된 도시 중앙에서 신도시 개발사업을 벌이는 강남인접형 신도시개발의 경우는 동일한 현상이 벌어질 것이다.

(3) 결국, 신도시개발이나 강북재개발 과정에서 개발이익을 환수하고 그 주변의 개발이익도 환수할 수 있는 일정한 개발이익 환수제도가 만들어지기까지 최대한 이러한 주택개발방식은 유보하여야 한다. 정부가 도입하겠다고 예고한 기반시설부담금제는 개발지역내부뿐만 아니라 주변지역에서 발생하는 개발이익까지를 총량적으로 예측하여 이를 환수하는 시스템이어야 한다. 이러한 종합적인 개발이익환수제도를 정착시키면서 주택개발사업을 시작하거나, 적어도 주택개발사업을 시작해도 분양은 최대한 늦추는 후분양제도를 실시해야 한다. (개발이익환수제도에 관하여는 별도의 의견서 참조)

(4) 개발방식에 있어서도 개발이익환수가 가능하고 최소한 그 개발이익을 무주택세대주와 같이 우리사회가 그 정당성을 인정할 수 있는 수분양자에게 귀속될 수 있는 시스템(예를 들어, 무주택세대주에 분양하는 아파트의 분양가규제 방식)을 사용할 수 있는 개발방식이 되

어야 한다. 건설회사가 과도한 분양가로 주택개발지역내에서 발생하는 개발이익을 과도하게 가져가거나 주변 아파트소유자들이 주변아파트 가격상승으로 인한 개발이익을 가져가는 개발방식이 되어서는 안될 것이다. 이러한 점에서 대한주택공사 등이 택지공급뿐만 아니라 아파트의 임대나 분양을 책임지는 공영개발방식으로 강북재개발이나 신도시개발이 추진되어야 한다. 신도시와 같은 택지개발지역은 오히려 대한주택공사나 토지공사 등만이 택지개발의 주체가 되도록 되어 있어 이러한 사업주체가 아파트 분양까지 하면 되므로 특별한 법률의 개정이 필요하지 않고 재개발의 경우에도 지방자치단체가 대한주택공사나 도시개발공사를 재개발사업주체로 지정하여 재개발을 추진하는 공영개발방식의 제도가 도시및주거환경정비법에 이미 마련되어 있다.

(5) 결론적으로, 공급정책에 있어서는 현재의 같이 개발이익환수에 무방비 상태에서의 주택개발사업은 개발지역과 그 주변을 투기장화하게 하고 집값상승을 부채질하므로 투기수요 억제정책이 실효성을 발휘할 때까지 개발을 유보하거나 최소한 분양을 후분양으로 실시하고 개발방식도 현재와 같이 택지개발을 끝내고 민간에게 택지를 분양하여 민간이 아파트분양을 하는 방식이 아니라 공공이 택지개발에서 아파트의 분양 내지 임대까지 책임지는 공영개발방식이 되어야 한다.

나. 공공택지의 공영개발 방식의 내용과 효과

(1) 공영개발이란

공영개발이 우리 주택건설시장에서 매우 생소한 제도처럼 일부언론에서 말하고 있으나 지금도 택지개발촉진법 등에 의하여 조성되는 공공택지의 토지는 공영개발에 의하여 공급되고 있다. 지금의 공영개발 논의는 그 토지의 공급뿐만 아니라 토지에 건설되는 아파트의 분양까지를 대한주택공사 등 공기업이 담당한다는 것일 뿐이다. 주택건설사업은 크게 건설에 필요한 토지를 구입하고 그 토지에 주거생활에 필요한 도로, 상·하수도 등 인프라를 정비하여 주택건설용의 택지를 조성한 후 아파트분양을 하는 시행사업과 직접 건축공사를 하는 시공사업으로 분류되는데, 지금까지의 공공택지는 분양사업만을 뺀 나머지 시행사업을 사실상 종료한 상태에서 민간에 택지를 공급하여 민간이 시행사업을 하도록 하였다. 민간건설회사는 1998년 분양가 자율화 이후 분양가를 주변 아파트시세에 맞추거나 이 보다 높게 책정하여 건설원가와 분양가 사이의 엄청난 개발이익 전부를 취득해 왔는데, 공영개발을 통하여 이러한 개발이익을 정부가 환수하여 임대아파트 건설 등의 공익사업재정을 사용하겠다는 것이 공영개발의 내용이다.

(2) 공영개발의 내용은 공공임대인가 공공분양인가 그 혼합인가

공공택지를 민간에게 공급하는 경우 민간이 수익성이 높은 중·대형 아파트 건설사업만을 할 것이기 때문에 택지개발촉진법 시행지침으로 임대 40%, 국민주택규모(공급면적 33평 이하) 30%, 중·대형 30%와 같이 그 평형과 임대·분양을 혼합하여 건설하도록 규제하고 있다. 판교의 경우 분양을 하는 경우 그 입지에 의하여 바로 가격상승으로 이어지고 주변 아파트 가격까지 끌어올리게 되므로 100% 임대를 하는 내용으로 공영개발을 하자는 주장이 있다.

하지만, 국민의식이 굳이 주택을 소유하지 않고 임대아파트에서의 거주를 하는 것으로 바뀌기 위해서는 집값이 지속적으로 안정되어 재산증식의 수단이 되지 않고 정부가 싼 임대료로 공급하는 임대아파트가 전체주택의 20% 이상의 되어야 한다. 현재 정부 보유의 임대아파트는 3%에 불과하고 정부의 국민임대 100만호 건설계획이 완성되는 2016년(입주기준)이 되어도 10% 정도이고 집값도 지속적으로 상승하고 있어 국민들에게 주택소유 욕구를 자제하고 정부가 공급하는 임대아파트에 거주할 것으로 권유할 수 있는 상황은 아마도 다음 세대에나 가능하지 않을까... 주택공영개발 방식의 전형으로 얘기되는 싱가포르의 공영개발의 내용도 임대아파트가 아니라 분양인데, 다만 다음세대의 개발을 위해 토지는 국가가 소유하고 건물만 분양한다. 정부가 분양가를 규제하여 싼 가격으로 아파트를 공급하는 대신 무주택세대 주민이 분양을 받도록 하고 전매제한기간을 두어 그 기간안에 전매를 하는 경우 정부가 최초의 싼 분양가격으로 환수하여 투기목적의 전매를 원천적으로 막고 있다. 결국, 현재의 임대.분양과 평형 비율을 혼합하는 것을 방식을 유지하면서 국민주택규모의 중소형 아파트는 분양가를 규제하여 싸게 공급하되 무주택세대주에게만 분양자격을 주고 전매제한기간, 환매제도 등으로 투기목적 전매를 차단하고 중.대형 아파트는 경우에는 주변아파트 가격정도로 분양하되 분양원가와 분양가 사이의 차액은 개발이익으로 환수하여 국민주택기금 등으로 활용하는 방식이 되어야 할 것이다.

(3) 공영개발로 달성하려고 하는 부동산정책의 효과

공영개발을 하고자 한다면 적어도 3가지 목적은 달성해야 한다. 먼저, 당연한 기본전제로서 임대아파트와 국민주택규모의 아파트를 서민들에게 싼 가격으로 임대.분양하여 정부가 무주택세대를 위한 주거복지만큼은 책임진다는 목표를 보여주어야 한다. 중.대형 아파트의 경우에는 주변 아파트시세 정도의 분양가를 책정함으로써 공공택지의 주택공급사업이 오히려 주변아파트 가격을 끌어올리는 부작용을 차단하여 집값안정의 목표를 실현하고 분양가와 분양원가 사이의 차액은 개발이익으로 환수하여 국민주택기금으로 활용함으로써 투기이익 환수의 경제정의도 실현해야 한다.

(4) 공영개발을 하면 주택의 품질이 떨어진다는 주장에 대한 반론

먼저, 공영개발을 하는 경우 주택의 품질이 떨어진다는 반론이 있다. 현재와 같이 대한주택공사의 한 브랜드와 주공의 몇 개 모델만으로 주택을 시공한다면 이러한 우려가 현실화될 것이다. 하지만, 주공이나 도시개발공사가 시공입찰을 하면서 설계나 브랜드도 같이 고려하여 입찰하도록 한다면 현재와 다양한 모델과 브랜드의 아파트가 공급될 것이다. 사실 품질의 문제는 소비자가 다양한 마감재를 요구하고 있다는 것인데, 이러한 마감.인테리어에 대한 욕구는 현재와 같은 획일화된 몇 개의 옵션이 아니라 10-20개로 옵션을 다양화한다면 오히려 더욱 다양한 품질이 제공될 수 있을 것이다.

(5) 공영개발을 하면 민간의 창의성을 떨어뜨리고 건설경기를 위축시킨다는 주장에 대한 반론

공영개발을 하더라도 시공사업은 민간건설회사가 담당하게 되고, 위와 같이 설계, 브랜드,

옵션 등 다양한 내용을 가지고 참여하게 한다면 민간의 창의성을 일만든지 반영할 수 있을 것이다. 건설경기는 주택개발사업의 개발이익을 민간이 취하느냐 공공이 취하느냐에 따라 달라지는 것이 아니라 주택건설의 총량에 의하여 달라지는 것이고 공공택지에서 주택건설의 총량은 지금도 주택공급계획, 환경 등을 고려하여 정부가 정하는 것이어서 공공택지의 개발 자체가 중단되지 않는한 그 개발방식을 민영개발에서 공공개발로 바꾼다 하여 건설경기가 위축되는 것은 아니다.

(5) 공영개발만 하면 판교 주변의 집값 폭등을 해소할 수 있는가

강북재개발이나 판교 신도시 개발사업으로 도로, 학교, 문화시설, 산업시설 등이 들어서면 당연히 그 개발구역안 뿐 아니라 그러한 기반시설을 같이 향유할 수 있는 주변지역의 부동산가격은 상승하게 마련이다. 1980년대말 1990년대 초의 분당.평촌.일산.중동 등의 신도시 개발사업도 그 개발사업으로 인하여 꾸준히 집값이 상승하다 그 개발결과 주택재고량이 늘어나면서 집값안정을 이루게 되었다. 그 개발방식이 민영인가 공영인가에 따라 주변집값에 영향을 미치느냐의 여부가 달라지지 않는 것이다. 다만, 공영개발의 경우는 분양가 자체가 주변 집값보다 높게 책정되어 주변 집값을 끌어올리는 부작용은 막을 수 있을 것이다. 주택개발사업으로 인한 투기자금의 유입과 그로 인한 주변 집값상승을 막으려면 투기수요 억제정책인 보유세 강화정책, 거래투명화를 통한 실거래가 파악과 양도소득세 중과 등의 세제정책이나 개발이익환수장치, 투기자금의 형성원천이 되고 있는 주택담보대출비율축소 또는 금리인상 등의 금리정책 등 투기수요억제정책이 어느 정도 실효화되어야 할 것이다. 따라서, 강북재개발과 판교 신도시개발을 공영개발 방식으로 추진하더라도 그 개발시기는 이러한 투기수요억제정책이 실효화되는 시기로 최대한 늦추거나 개발을 시작하더라도 그 분양 시기 만큼은 후분양으로 하여 강북재개발과 판교 등 신도시개발로 그 주변이 투기장화되는 현상을 막아야 할 것이다.

다. 판교개발은 방식과 시기 2가지를 점검해야 한다.

(1) 투기수요억제는 느림보, 판교개발사업은 날쌔돌이

참여정부 부동산정책의 핵심은 신도시개발을 통한 공급확대정책과 보유세와 양도소득세 등 세제강화를 통한 투기수요차단에 있다. 특히, 다주택, 고가 부동산 보유자에 대한 보유세 중과세하여 투기목적의 주택수요를 근원적으로 차단하겠다는 것이 핵심이어서 종합부동산세 도입과 보유세 과표현실화를 추진해 왔다. 그리고, 거래투명화를 위해 주택거래신고제를 정착시키겠다고 하고 있다. 그러나, 종합부동산세제는 정부.여당내 의견대립과 야당의 반대를 거치면서 그 시행이 2005년 말로 늦춰지고 투기꾼들이 정말 그 위력을 실감하려면 적어도 1-2년 이상의 기간이 더 필요한 실정이고 주택거래신고제 입법인 부동산중개업법은 국회도 통과하지 못한 상태이다. 그 내용도 투기꾼들에게 위력을 주기에는 한참 부족한 내용으로 후퇴되었다. 그러나, 공급확대정책은 빠르게 추진되어 판교는 토지보상이나 택지정리 작업도 되지 않았는데 2005년 봄에 벌써 아파트 분양을 시작하겠다고 할 정도였고, 고양 삼송, 남양주 별내면 등의 강남대체형이라는 신도시개발계획이 마구 발표되었다.

(2) 투기수요억제정책의 실효화 시기와 판교개발 착수나 분양시점을 연계하여 추진하는 입체적인 주택공급정책이 필요하다.

정부가 전면(?) 재검토한 후 발표하는 주택정책의 내용이 종전처럼 공급확대정책과 투기수요억제정책을 평면적으로 나열하는 방식이 된다면 시장은 투기수요억제정책은 먼훗날의 막연한 얘기나 정권바뀌면 흐지부지될 얘기로 받아들이고 주택개발사업에 대하여는 당장 반응하여 그 엄청난 개발이익을 노리고 투기자금이 몰려들 것이다. 정부가 보유세, 양도소득세 등 엄청난 위협(?)을 가하였는데도 판교개발이 기폭제가 되어 집값상승의 광풍이 불게 된 지금까지의 흐름이 이를 잘 보여주고 있다. 따라서, 정부의 투기수요억제정책이 실효화단계에 이르는 2-3년 후로 판교개발을 연기하던가 판교개발 연기가 중.대형 아파트가격의 상승을 불러 일으킬 우려가 있어 어쩔 수 없이 판교개발을 시작한다면 적어도 투기자금이 몰리는 분양의 시점은 개발종료시기로 늦추는 후분양제를 실시해야 한다.

(3) 판교개발의 방식도 주변 강남.분당.평촌 등 도시의 투기장화를 막을 수 있는 공영개발의 방식으로 전환되어야 한다.

정부는 판교개발을 목표 계층별로 자기소득으로 집을 마련하기 어려운 저소득층을 위하여는 임대아파트공급, 집을 장만하려 하나 분양가 상승으로 내집 장만에 어려움을 겪는 소득층을 위하여는 분양가를 규제하는 국민주택규모(공급면적 33평이하) 아파트공급, 집의 규모를 늘려가려는 중산층을 위하여는 중.대형 아파트공급을 공급하되 그 개발이익을 채권입찰제로 흡수하는 여러방식을 채택하였다. 그러나, 택지를 민간건설회사에 분양하여 민간이 임대아파트와 분양아파트를 건설.분양하는 민영개발의 방식을 취하다 보니 임대아파트에서는 임대기간 동안 부도가 나서 임차인이 피해를 보게 되는 문제, 소형아파트에서는 서민들의 소득수준을 고려하여 분양가를 낮추려 하였으나 민간건설회사에 이윤을 보장하기 위해서 건축비를 지나치게 높게하여 서민이 분양받기 어려울 평당 1,000만원의 높은 분양가가 책정되는 문제, 중.대형의 경우에는 분양가 규제가 어려워 민간건설회사가 분양가를 평당 2,000만원 이상으로 주변 분당아파트가격 높게 책정할 가능성으로 주변아파트 시세를 끌어 올리는 기폭제가 되는 문제 등 많은 문제가 발생하고 있다. 이러한 부작용을 막기 위해서 채권.분양가 연동 입찰제와 같은 다시 새로운 규제제도를 만들어야 하고 그 새로운 규제의 도입이 늦어져 이미 부작용은 더 커지게 되는 악순환의 늪에 허덕이게 되고 있다. 판교는 파주나 화성 동탄처럼 개발된 도시의 외곽에 신도시를 건설하는 것이 아니라 이미 개발된 강남.분당.평촌 등의 도시 중앙에서 신도시를 개발하는 것이어서 이미 개발된 주변도시에 투기의 여파를 미칠 위험부담이 큰 개발사업이다. 이렇게 개발지역내뿐만 아니라 그 주변지역까지 투기장화할 가능성이 큰 판교개발이나 강북재개발 같은 주택개발사업은 개발로 인한 투기장화의 우려를 가장 줄일 수 있는 공영개발의 방식이 더욱 절실한 것이다.

3. 참여정부 투기수요억제 정책으로서의 부동산세제 정책의 평가와 대안모색

가. 부동산 정책과 조세정책의 관계

(1) 최근 부동산 세제 개편을 주로 부동산 가격을 안정화시키기 위한 수단으로만 논의하려는 경향이 있다. 물론 양도소득세의 강화 등은 주요한 개발이익 환수정책의 하나이다. 그렇지만 조세정책은 개발이익을 환수하기 위한 유일한 수단은 아니고, 부동산 가격을 안정화시키기 위한 유일한 수단은 아니다.

(2) 그러나 부동산 세제가 부동산을 거래하고자 하는 사람의 의사결정에 영향을 주는 중요한 요소임은 부정할 수 없다. 따라서 부동산 가격을 안정화시키기 위한 방향성 있는 조세정책이 추진되어야 함은 물론이다. 그럼에도 최근 부동산 급등 현상을 역이용하여 보유세 및 양도소득세를 강화하고자 하는 정책이 부동산 가격 안정에 아무런 영향을 미치지 못하고, 이를 넘어서 부동산 가격 상승을 부추기는 원인이라고 지목하면서 정부의 보유세 및 양도소득세 강화 정책을 철회시키거나 후퇴시키고자 하는 일부 여론이 있는 것으로 보인다. 이는 잘못된 주장이다. 양도소득세나 보유세의 강화가 부동산 가격을 안정화시키기 위한 유일한 정책이라고 할 순 없지만 부동산 가격을 안정화시키기 위한 중요한 정책임이 부정되어서는 안된다.

(3) 강남, 분당, 용인 지역의 부동산가격의 폭등은 비단 한 원인으로만 그 답을 찾을 수 없는 현상이다. 다양한 요소들이 복합적으로 원인을 제공하고 있다. 그러나 이렇게 투기적 수요가 몰리는 것은 부동산을 사는 것이 돈이 되기 때문이고, 재산 증식이 될 수 있다는 기대 때문인 것은 분명해 보인다. 예금이나 채권, 주식 등 다른 자산에 비해 안정성이나 재산증식에 유리하고, 근로를 해서 얻는 수익보다도 부동산 가격 상승으로 인한 수익이 더 많기 때문에 부동산을 사려는 것이다. 빌려서라도 사두면 빌린 돈의 이자 이상으로 수익을 안겨다 주기 때문에 많은 사람들이 돈을 빌려서라도 아파트와 땅을 사려고 하는 것이다. 문제는 이것이 경제적 효율성을 가져다주는 것이 아니라는 점이다. 오히려 서민들의 주거 마련 의지, 근로의욕을 저하시키는 원인으로 작용하고 있을 뿐이다. 반드시 고쳐져야 할 모습이다.

(4) 이런 문제의 해소를 위해서는 결국 부동산 투자가 돈이 된다는 인식을 없애거나 줄일 필요가 있다. 주거를 위해 구입하는 실수요가 아니라 자산적 가치를 위해 투자 또는 투기를 하는 사람들에게 아파트나 땅을 구입하더라도 돈이 될 수 없다는 것을 보여주어야 한다. 그러나 불행하게도 현행 우리 부동산세제는 다른 소득에 대한 과세보다도 유리하게 만들어져 있다. 이로 인해 부동산세제가 투기적 수요를 억제하는 힘을 가지고 있지 못하다. 바로 여기에 부동산 세제 개편의 방향성이 자리잡고 있다. 즉 부동산 투기를 억제하기 위해선 과도한 세후 수익률을 낮출 필요가 있다. 세후 수익률이 다른 자산이나 근로소득, 사업소득에 비해 월등히 높은 이상, 부동산 투기 열풍은 쉽게 수그러들지 않을 것이기 때문이다.

나. 참여정부 부동산정책 중 조세부문 정책의 한계

(1) 참여정부가 부동산정책으로 내건 대표적인 조세정책은 '보유세 강화', '투기지역 지정'을 통한 양도소득세의 실거래가 과세' 그리고 '1세대 3주택이상자에 대한 양도세중과'를

들 수 있다. 이들 정책은 한결같이 부동산으로 벌어들이는 수익을 축소하는데 초점을 맞추고 있지만 몇 가지 이유로 한계를 드러내고 말았다.

(2) 가장 큰 한계는 보유세인상이 종이호랑이로 전락하고 말았다는 것이다. 2003년 10.29 대책에서 발표한 보유세 강화방안은 비교적 강력한 것이어서 시장의 반응을 얻는데 성공하였다. 그리고 10.29대책의 연장선에서 보유세 인상이 논의 중이던 2004년 동안에도 부동산 가격은 비교적 안정을 유지하였다. 그러나 정부의 당초안은 10.29대책보다 대폭 후퇴하였고, 여당인 열린우리당과의 협의과정에서 다시 대폭후퇴 한 채로 겨우 국회를 통과하였다. 10.29대책에서 외국과 버금가는 실효세율이 가능하였으나 뚜껑을 열어보니 가장 무겁게 세금을 매긴다는 시가 11억원 상당의 아파트 마저 시가대비 0.18%의 실효세율밖에 부과할 수 없게 되었다. 물론 11억원 이하의 경우에는 이 보다 훨씬 낮은 것은 두말하면 잔소리이다. 부동산 가격의 재 반등은 2005년 초반부터였는데 국회를 막 통과한 보유세가 아무런 역할을 하지 못하고 말았다.

더구나 지자체의 재산세에 대한 탄력세율 적용은 종이호랑이 보유세를 구겨서 휴지통에 처 박아 버리고 말았다. 성남시를 필두로 한 재산세 삭감 결정은 용인과 구리를 거쳐 서울에 상륙하였고 그 결과 부동산 가격상승은 분당과 용인을 거쳐 서울까지 전염되어 재산세 삭감 결정과 비슷한 궤적을 그리고 있다. 재산세 삭감은 중앙정부가 아무리 보유세를 통하여 부동산수익율에 영향을 주려고 하여도 주민들이 이를 뒤집을 수 있는 수단이 있음을 확인시켜준 결과이다. 사실상 부동산 가격이 올라도 세금은 따라 오르지 않는다는 기존의 원칙이 바뀌지 않고 있는 것이다.

(3) 또 하나의 큰 한계는 정책의 신뢰성을 상실하고 있다는 것이다. 부동산에 투자하는 많은 사람들은 정부의 발표에 아랑곳 하지 않는다. 정권은 유한하고 부동산은 영원하기 때문이다. 세금정책을 쏟아 냈지만 몇 년 지나 정권이 바뀌면 세금정책도 바뀔 것으로 보기 때문이다. 그래서 부동산을 팔지 않고 기다리면 결국 좋은 결과가 올 것이라 굳게 믿고 있는 것이다. 이런 사람들에게 언젠가는 해제될 투기지역지정과 1세대 3주택이상자에 대한 양도세강화는 의미를 가질 수 없다.

(4) 마지막으로 이상의 부동산대책이외에도 부동산은 아직도 높은 수익을 올릴 수 있는 제도가 많이 남아 있다는 것이다. 실거래가가 아닌 기준시가가 과세의 기본이기 때문에 실제 거래 시에는 많은 양도차익을 남겼으나 기준시가로 세금계산을 하면 푼돈 수준의 세금만 내면 되는 근본적인 문제가 치유되지 않고 있다. 그리고 양도소득세의 과세방법이 과세와 비과세의 이분법적으로 운영되어 정책의 효율성이 떨어진다는 것이다. 부동산 불황기에 남발된 양도세비과세는 투기지역에서조차 양도세를 비과세하는 문제를 노출하고 있으며, 건전한 임대주택사업자를 생산하지 못하고 투기꾼의 은신처를 제공하여 왔다. 뿐만 아니라 서민을 위한 1세대1주택비과세 정책은 투기에 동조하는 일반 대중을 생산하여 오히려 서민을 울리고 있다.

(5) 부동산 세제의 바람직한 개편 방향

이상과 같은 한계를 극복하기 위하여는 부동산 세제정책의 근간이루는 원칙에 대한 국민의 공감대를 얻어 낼 필요가 있다. 그것은 '불로소득의 사회적 환수'가 가장 적절한 원칙이 될 것이다. 불로소득의 사회적 환수는 정권의 생명과 관계없이 계속될 수 있기 때문이다. 불로소득의 사회적 환수를 위하여 '보유세 강화', '재산세 탄력세율의 폐지', '양도소득세 비과세 제도를 폐지하고 소득공제 방식으로 전환', '실거래가 양도소득세 과세'를 기본정책으로 하고 최후의 방편으로 양도소득세를 선납하는 '부동산초과이득세'의 도입까지도 복안으로 준비해 두어야 한다. 이들 정책과제를 하나씩 짚어보면 다음과 같다.

다. 보유세의 강화

종합부동산세의 신설 등의 의지를 보이면서 보유세를 강화하고자 하였으나, 국회 논의과정을 거쳐 실질적인 강화라는 이름에 걸맞지 않게 많이 약화된 제도가 되었다. 4가지 정도의 문제점과 개선책을 지적하고 싶다.

(1) 인별 합산이 아닌 세대별 합산이어야 한다.

현 종합부동산세는 주택 및 토지의 합산을 세대별 합산이 아닌 인별 합산으로 하고 있다. 주택의 경우 종합부동산세의 납세의무 대상이 11억원 초과자인데 인별 합산세제에서는 부부가 10억원 상당의 아파트를 각 1채씩 소유하게 되는 경우, 종합부동산세의 대상에서 제외된다. 주택이 인별보다는 세대별 주거기능을 가지고 있는 재화라는 점을 고려할 때 주택에 대한 세제의 접근은 세대별 보유의 과다 기준으로 과세를 정하는 것이 옳다고 보여진다. 따라서 인별합산의 현행 세제는 세대별 합산 방법으로 개정되는 것이 타당하다.

(2) 종합부동산세 대상을 좀더 확대해야 한다.

현행 주택에 대한 종합부동산세는 시가를 기준으로 11억원이 초과된 주택을 소유한 자를 대상으로 한다. 이로 인해 기준시가 9억원(시가 11억원 상당) 상당의 아파트를 가지고 있는 사람은 종합부동산세의 대상에서 제외되는데, 이로 인해 그가 11억원 상당의 아파트를 소유함으로써 납부하여야 할 재산세는 1년에 199만원이다. 시가 대비 0.18%에 해당한다. 자산 가치에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 것이다. 응능부담의 원칙을 고려하여 종합부동산세의 대상 과표는 좀 더 낮추는 것이 타당하다. 현행 소득세법상 기준시가 6억원 초과 주택을 고가주택으로 분류하고 있는 것을 참고로 할 필요가 있겠다.

(3) 주택과 나대지는 합산 과세하여야 한다.

현행 보유세는 주택과 나대지를 별도로 합산하고 있다. 이 경우 나대지와 주택을 나누어 소유할 경우 세부담이 훨씬 줄어들게 된다는 것을 의미한다. 즉 단독주택을 사서 건물을 철거하고 나대지 상태로 보유하면 세제상 훨씬 유리하다는 결론이 나온다. 나대지는 언젠가라도 주택이 될 수 있다는 점에서 이는 법 형평의 논리상 수용되기 어렵다. 주택과 나대지는 합산하여 과세대상으로 삼는 것이 타당하다.

(4) 1억원에서 4억 5천만원 대의 과표구간을 세분화할 필요가 있다.

현행 주택의 세율체계에 따르면 기준시가 2억원(시가 2억 5천만원 상당) 아파트와 기준시가 9억원(시가 11억원 상당) 아파트는 똑같이 0.5%(과표를 기준시가 대비 1/2로 정하였으므로 결국 기준시가 대비 세 부담수준은 0.25%인 셈이다)의 세율을 적용받는다. 무려 시가가 8억 5천만원의 차이가 발생하는 아파트를 똑같은 보유세율을 부과하는 것은 형평성에 있어서 지나친 것으로 생각된다. 위 구간을 둘로 나누어 상위구간에는 세율이 0.7% (기준시가대비 0.35%)가 적용되도록 하는 것이 타당해 보인다.

(5) 거래세의 완화

거래단계에 부과되는 거래세는 자원의 배분과정 등에 마찰적 요인으로 작용하여 왜곡을 가져오고, 반면 자산 보유에 대한 세금은 상대적으로 다른 경제적 행위의 왜곡을 가져올 소지가 적은 것으로 알려져 있다. 따라서 거래세를 낮추고 보유세를 강화하는 방향의 세제 개편은 조세이론적으로 타당한 방향이다. 선진국의 사례를 보더라도 부동산 세제는 거래세보다는 보유세 중심임을 확인할 수 있다. 따라서 보유세가 강화되는 정도나 추세에 상응하게 취득세, 등록세로 대표되는 거래세는 대폭 낮추는 것이 타당하다.

라. 재산세에 대한 탄력세율의 폐지

‘동일가격 동일과세’라는 원칙을 훼손하여 부동산투기의 기폭제 역할을 하는 재산세에 대한 탄력세율 제도는 지방자치의 원리로 보호받기에는 한계가 있다. 공평과세라는 헌법의 기본 원리가 훼손되었고 부동산투기라는 사회적 악을 유발하기 때문이다. 따라서 재산세에 대하여는 자동차세처럼 ‘표준세율이나 인하는 허용하지 않은 방식’으로 변경하여 운영하여야 한다. 재산세를 제외하더라도 지방세의 많은 세목에서 제한세율이나 탄력세율, 세액 감면제도를 통하여 지방의 과세자주권을 보호할 수 있는 장치가 마련되어 있으므로 재산세를 자동차세처럼 운영하는 것으로 제도를 바꾼다고 하여도 문제될 것은 없다.

마. 양도소득세제의 정상화

(1) 비과세제도를 폐지하고 소득공제방식으로 전환

형평성 있는 과세를 위해서는 부동산 양도소득의 경우 아래에서 보듯 실거래가로 과세되어야 한다. 이를 위해서는 부동산 실거래가를 강제적으로 신고하도록 하는 방법도 있겠지만, 납세자들로 하여금 양도소득의 신고가 자신에게 유리하도록 유인하는 제도적 장치 마련이 더 바람직한 방향이라고 하겠다. 현재 1세대 1주택 비과세 제도가 시행되고 있는데, 이는 양도소득세를 비과세하는 것을 넘어 해당 세대로 하여금 양도소득을 신고조차 하지 않도록 하고 있다. 이로 인해 실거래가액을 신고할 필요가 없는 매도자와는 달리 취득세, 등록세를 낮추기 위한 매수자의 요청으로 다운계약서의 작성이 관행화되어 있는 것이 현실이다. 이런 제도를 유지하고는 실거래가 파악은 요원할 수밖에 없다. 1세대 1주택 보유자들에게 대해 일정한 비과세 혜택은 부여하면서 실거래가를 신고할 수 있는 유인을 제공하

는 제도가 마련될 필요가 있다. 1세대 1주택 비과세 제도를 소득공제 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 즉 양도소득세를 신고하게 하되 양도차익의 일정액(예컨대 2억원)까지는 소득공제를 해 주어 그 공제액만큼은 과세대상에서 제외시켜 주는 것이다. 이렇게 양도차익을 자진하여 신고하여야만 소득공제로 인한 세금 혜택을 얻을 수 있도록 유도한다면 거래자들은 누구나 자신의 이익을 위하여 실거래가를 신고하려고 할 것이고, 이로 인해 정부는 부동산 거래내역을 쉽게 파악할 수 있다. 그리고 편법 탈법의 투기행위를 보다 쉽게 적발할 가능성이 있어 편법, 탈법을 동원한 투기행위는 자연스럽게 줄어들 수 있을 것이다. 나아가 부동산 침체에 동원한 비과세제도가 투기꾼의 투기수단으로 활용되는 부작용도 적절히 차단할 수 있을 것이다. 1세대 1주택 비과세 제도 외에 다른 부동산 양도소득 비과세 제도도 동일한 논리로 실거래가액을 신고할 수 있는 제도로 전환하는 것이 바람직하다.

(2) 실거래가액 과세로의 전환

현행 양도소득세는 기준시가를 기준으로 양도소득세가 계산되도록 되어 있다. 실거래가액보다 낮은 기준시가를 기준으로 한 과세표준 산정은 부동산 양도를 통해 실제 얻은 수익에 상응하는 과세가 아니라 그보다 낮은 세금을 부담하는 결과가 된다. 실제 얻은 수익을 기초로 양도소득세가 부과되는 것이 타당하므로 현행 기준시가를 기준으로 한 과세 제도는 실거래가액을 기준으로 한 과세제도로 개선되는 것이 마땅하다.

바. 거래투명화를 위한 제도의 정비

양도소득세와 같은 거래단계에서 개발이익을 환수하는 장치의 실효성을 높이기 위해서 부동산중개업법의 시행을 통하여 주택거래신고제를 정착시킴과 함께 부동산등기부등본에 거래가격도 공시하도록 하여 원천적으로 이중계약으로 거래가격이 드러나지 않도록 하는 등 선진국과 같이 근본적인 투명거래시스템을 만들어야 한다.

4. 참여정부 투기수요억제정책으로서의 금리정책의 평가와 대안모색

가. 참여정부가 다른 과거 어느 정부보다도 더 강력한 투기수요억제정책을 사용하였음에도 불구하고 특정지역, 특정유형에서의 집값상승을 잡지 못하고 있는 것은 다른 과거 정부와는 달리 낮은 금리로 인하여 시중에 500조원에 이르는 풍부한 유동자금이 존재한다는 것이다. 강남아파트의 최근 수요자의 60%가 3주택 이상의 다주택보유자로 투기적 수요자로 파악되고 있는 것에서 알 수 있듯이 낮은 금리로 인하여 투기목적의 주택구입자금의 조달이 용이하다는 것이 투기수요억제정책의 커다란 장애가 되고 있는 것이다.

나. 금리인상은 투기수요의 재정적 근거를 무너뜨려 투기수요를 차단하는 결정적 정책이 될 수 있을 것이나 중소기업과 가계 등에 미치는 다른 부작용을 우려되는 정책이기도 하다. 하지만, 현재와 같이 낮은 금리와 투기세력들이 얼만든지 투기자금을 조성할 수 있는 시스템을 방치해서는 투기수요억제정책이 효과를 발휘하기 어려우므로 주택담보대출비율의 하향이나 새로운 부동산을 구입하여 연속하여 담보를 설정하는 식으로 부동산구입자금을 마련하

는 대출방식을 차단하는 시스템 등은 시급히 마련할 필요가 있을 것이다.

다. 은행 등 제1금융권에 대하여 주택담보대출비율이 제한되고 있는 사이에 보험회사, 상호저축은행 등 제2금융권이 경쟁적으로 주택담보대출 영업을 하면서 시가의 90%까지 주택담보대출을 하고 있어 주택담보대출비율 억제정책을 무색하게 만들고 있다. 심지어, 서민들의 내집마련을 위하여 사용되어야 할 주택금융공사의 모지기론마저 투기자금 조달의 수단으로 악용되고 있다 하고 있다.

라. 따라서, 금리인상이 아니더라도 다주택보유자에 대한 주택담보대출자격의 제한과 가산금리 적용, 제2금융권에 대한 주택담보대출비율 적용여부에 대한 엄격한 감독 등의 금융정책이 실행되어야 한다. 최근 정부가 다주택보유자에 대하여 투기과열지구내에서의 주택담보대출자격을 제한하는 정책을 발표하고 있으나, 개인별 대출자격제한으로 배우자나 직계가족의 이름으로 대출을 받을 수 있는 출구를 마련해 주고 있어 그 실효성이 의심되고 있다. 다주택보유 여부를 세대별로 파악하여 세대기준으로 대출자격을 제한하는 정책이 되어야 한다.

<토론문>

유시민(열린우리당 국회의원)

국공유지를 확대하고 공공주택을 늘려야 한다

장상환(진보정치연구소장, 경상대 경제학과 교수)

I. 박창수 위원의 발표에 대한 의견

1. 지대 조세제에 대하여

지대조세제는 비현실적이다. 산업 침체를 부동산 투기 탓으로 돌리는 것은 팽창하고 있는 경제의 작은 한 가지 면을 현실에 비해 지나치게 확대 해석한 것이다. 부동산투기는 말썽일 수 있지만 심한 경기 침체는 토지가격이 폭등하지 않은 나라에서도 있었다.

지대를 전부 세금으로 환수하는 것은 그리 쉽지 않다. 왜냐하면 지주들만이 사회 발전의 유일한 수동적 수혜자가 아니기 때문이다. 성장하는 회사의 주주, 기술적 발전에 의해 생산성이 향상된 노동자, 국가가 번성함에 따라 실질소득이 올라가는 소비자, 이 모든 사람들 역시 사회 진보의 수혜자들이다. 좋은 위치의 땅을 가진 지에게 돌아가는 불로소득은 다른 여러 형태로 우리 모두도 누리게 된다. 지대뿐만이 아니라 모든 불로소득 역시 문제가 된다. 불로소득은 확실히 심각한 문제이기는 하지만 토지소유만을 가지고는 이 문제를 적절히 다룰 수 없다.

지대를 전부 세금으로 환수한다면 토지를 사적으로 소유하고 있을 이유가 없다. 토지소유자는 정부에 대해 토지를 수용해줄기를 요청할 것이다. 여기에 대해서 정부는 적절한 보상을 하고 수용해야 한다. 사유재산권을 침해하지 않는다고 이야기하기 때문이다. 어떤 수준에서 보상할 것인가가 분명치 않다.

2. 부동산문제에 대한 토지정의시민연대의 단기·중기대책: 지대조세제의 점진적 적용방안에 대한 의견

첫째, 토지보유세를 올리고 건물분 재산세를 낮추자는 의견에 동의한다.

다만 토지와 건물분 재산가액을 어떻게 정확하게 책정할 것인가 하는 문제가 있다. 그리고 세율 격차를 어떻게 할 것인가, 2대1인가 3대1인가 6대1인가, 시간을 두고 격차를 크게 할 것인가 하는 문제도 있다. 실무적인 안에 대해 충분한 검토를 했는지 묻고 싶다.

둘째, 부동산 보유세를 올리고 부동산 거래세를 낮추어 현 정부 임기 내 부동산 보유세 실효세율 1%를 추진하고, 종합부동산세 부과기준을 기준시가 9억원에서 6억원 이하로 조정하고 종합부동산세 인상 상한선을 전년대비 150%로 하는 것을 폐지하는 안에 대해서도 원칙적으로 동의한다.

그러나 부동산보유세율을 토지와 주택을 합쳐서 부과할 경우 투기적인 가격상승이 없는 곳에서도 상당한 부담이 예상된다. 미국의 경우 부동산세율이 1-2%로 높은데 이것이 일종의 자본이익과세의 효과가 있다고 할 수 있다. 그런데 지대조세제의 철학을 도입한다면 주택과 건물에 대한 세율은 토지에 대한 세율에 비해 낮게 해주어야 하는 것이 아니겠는가?

셋째, 토지보유세를 올려서 2017년까지 토지보유세 실효세율을 3%로 강화하고 부가가치세, 근로소득세, 법인세를 내린다고 하는 데는 동의하기 어렵다.

우선 토지보유세율이 너무 높다. 투기이익이 없는 곳에서도 부담이 된다. 예컨대 농지의 경우 200평당 한 마지기 지가가 평균 8백만원가량 하므로 토지보유세가 연간 24만원이나 되는데 현재의 농지 임차료가 200평당 평균 16만원에 불과하다. 지주이든 자작농민이든 감당하기 어렵다. 농지의 경우 임대한 지주는 임차농민으로부터 받은 임차료의 전부에 더 보태서 토지보유세로 납부해야 하는가.

넷째, 판교 등 공공택지정책의 대안으로 '토지공공임대-건물민간분양' 방식을 제시했다.

토지공공임대는 토지를 공유로 유지하는 점에서 동의한다. 그러나 "공공임대주택은 나름대로 부작용도 있다. 건설업체는 주택을 지어 발주처인 정부 또는 공사에 납품하므로 주택 수요자보다는 공사 발주처에 신경을 쓴다. 입주자도 자기 집이 아니므로 알뜰하게 사용하지 않게 된다. 정부나 공사의 권한이 커지면 비능률과 부정 부패의 가능성도 커진다"고 하는데 동의하기 어렵다. 박 위원이 말하는 지대조세를 제대로 계산하여 징수하는 행위가 바로 정부의 핵심적 업무이기 때문이다.

왜 건물민간분양방식이어야 하는지 이유를 충분히 납득하기 어렵다. 공기업인 주택공사를 통해서 공공주택을 많이 공급하는 것이 우선적으로 필요한 것이 아닐까. 싱가포르의 사례를 보면 저소득층에 대해서 우선적으로 공공주택을 분양 또는 임대하고 이것이 어느 정도 달성된 후에는 중산층 이상에 대해서도 공공주택을 공급했다. 주택개발청에서 공공주택을 지어 분양하고 이사 갈 경우 개별적 거래를 불허하고 주택개발청에 되팔도록 함으로서 투기를 원천적으로 차단한 성과를 참조할 수 있다.

따라서 공영개발 택지의 대부분은 공기업인 주택공사에서 공공주택을 건립하고, 택지의 일부만 민간건설업체에 장기 임대하는 것이 타당할 것이다.

다섯째, 행정도시·기업도시의 대안으로서 토지공공임대·지대환수제를 제시했다. 토지공공임대에는 동의한다. 지대환수제에 대해서는 위의 건물민간분양 방식에서와 같은 이유로 공공주택이 중심이어야 할 것이다.

상업 건물에 대해서는 지대를 환수하는데 있어서 영업권을 어떻게 평가할 것인가가 중요한 문제가 될 것이다. 현재는 공공용지 수용에 대해 보상하는데 영업권도 보상하고 있다. 영업권 가운데 업자의 특수한 능력에 의해서 이루어진 것과 위치의 유리함으로 형성된 것이 있을 것인데 이것을 정확하게 평가하는 방법이 마련되어야 할 것이다.

II. 김윤상 교수 발표에 대한 의견

첫째, 부동산 문제의 핵심은 토지에서 생기는 불로소득이라는 진단에 동의한다.

국토보유세를 “매입지가의 원리금을 보장하는 동시에, 그 이상(이하의) 토지가치는 환수(보상)하는 토지보유세”로 정의하고 있다.

둘째, 주택구입가격에 대한 이자를 공제하기 위한 지가는 방식 1과 같이 현 토지소유자가 매입한 시점의 지가를 기초로 하되 전국 평균 지가상승률 내지 인플레이션율을 고려하여 제도 도입당시의 지가를 환산하는 것이 적절할 것이다. 개발제한구역의 지정 등으로 지대가 하락할 경우 보상하는 것은 당연하다.

셋째, 종합부동산세는 불로소득 환수를 충분히 할 수 없고 부유세 성격이 강하므로 존치하는 것이 적절할 것이다. 양도소득세를 존치하는 것도 동의한다.

그런데 다음과 같은 의문점이 있다.

첫째, 김윤상 교수가 말하는 불로소득에는 이자가 포함되는가? 하는 점이다. 불로소득에 이자가 포함되지 않다고 한다면 투기적 이익이 존재하지 않으면 국토보유세는 전혀 징수할 수 없는 것인가?

둘째, 김윤상교수는 “시장친화적이고 사유재산을 침해해서는 안된다”고 했다. 그러면 국공유지 보유를 확대하는 것은 시장친화적인 것으로 보지 않을 터인데 국공유지 보유 확대에 대해서는 어떻게 생각하는가

셋째, 김윤상교수가 말하는 국토보유세와 박창수 위원이 말하는 지대조세의 차이는 무엇인가? 국토보유세는 투기적 이익만을 환수하기 위한 잠정적인 세제이고 지대조세는 모든 지대를 환수하는 세제인가?

넷째, 국토보유세의 과표를 토지임대가치(즉 지대) — 매입지가에 대한 이자로

했는데 투기적 가치는 현실 토지임대가치에 포함되지 않는 것이 보통이다. 박창수 위원이 발제문에서도 인용했듯이 2005년 6월 17일 국민은행이 내놓은 ‘주간 아파트 가격 동향조사’에 따르면 6월 13일 현재 서울의 매매가 대비 전세금 비율은 47.7%로, 이는 국민은행이 통계를 작성하기 시작한 1998년 12월 이후 가장 낮은 수치이다. 집값상승이 본격화되기 전인 2001년 12월의 63.4%보다는 무려 15.7% 포인트 낮은 것이다. 그만큼 기대 가치상승분이 커졌다는 이야기이다.

현재의 지가는 현재부터 미래에 걸쳐서 받을 지대총액을 현재의 이자율로 계산하여 현재가치로 평가한 것이다 기대 가치상승분을 보탠 것이다. 일반적으로 말하는 투기적 이익이란 곧 기대 가치상승분을 의미한다. 국토보유세는 매입지가에 대한 이자를 공제해주기 때문에 정상적인 지대에 대해서는 전혀 과세하지 않는 결과가 될 것이다.

과표를 김윤상교수처럼 정할 경우, 토지임대가치(즉 지대)를 공시지대로 하게 되면 현실에서 통용되는 임대료 보다는 대체로 낮아지게 될 터인데 그렇게 되면 기대 가치상승분은 전혀 과세대상으로 포착할 수 없게 된다. 김교수가 말하는 공시지대는 토지임대가치(즉 지대)를 현실에서 통용되는 임대료로 할 것인가, 아니면 현실 지가(투기적 이익이 포함되어 있다)를 현실 이자율로 평가한 것을 지대로 할 것인가.

따라서 국토보유세를 원래 취지대로 부과할 수 있는 현실적인 대안은 투기적 지가(=현재의 지가 - 현재의 지대로 자본환원한 이론 지가)를 과세표준으로 하는 것이 적절하지 않을까?

III. 대안적 부동산정책

그동안 부동산 투기가 창궐한 배경을 간추리면 부동산의 공공적 성격이 후퇴하고 투기적 소유가 보장되어온 것, 임차인의 권리에 비해 토지·주택 소유자의 힘이 지나치게 강력했던 것, 서울과 수도권에 인구 집중이 과도하게 이루어진 것 등을 들 수 있다. 따라서 부동산 투기 해소방안도 이 문제들의 해결에 집중되어야 한다. 2002년부터 십여 차례에 걸쳐 정부가 발표한 부동산시장 안정 대책은 신도시 건설이나 주택금융 확대를 통해 공급을 확대하는 것과 투기꾼에 대한 단속과 부동산 이익에 대한 조세징수를 확대하는 것이었다. 그러나 이것은 일시적인 효과뿐이었다. 부동산투기 발생의 근본적인 원인을 제거하는 것은 경기 침체를 초래한다거나 사유재산권을 침해하는 것이라는 구실로 회피해왔다.

그동안 민주노동당은 임차료 인상 억제, 임차기간 보장, 세입자 보증금 보장 등 임차자의 권리 보호에 정책의 중점을 두어왔다. 그러나 이것만으로는 부동산투기를 막는데 너무나 미흡하다. 더욱 강력한 ‘토지·주택 공개념’을 도입해야 부동산투기를

막고 국민들의 주거를 안정시킬 수 있다. 그 큰 방향은 투기적 수요를 억제하는 것과 토지와 주택의 공공적 공급을 확대하는 것이다.

1. 투기적 수요 억제정책

1가구 1주택 이외 주택 소유 금지, 분양권 전매 금지
모든 양도 차익에 대한 80% 이상 환수

투기적 수요를 억제하기 위해서는 재산세와 종합토지세의 과세표준 현실화 등을 통한 세금 징수 강화는 물론 시행해야 하지만 이것만으로는 한계가 있다. 개인이 소유할 수 있는 주택수를 제한해야 한다. 1가구 1주택만 소유를 허용하고, 2주택이상의 소유를 금지해야 한다. 신규 분양은 무주택자에게만 허용해야 한다. 주택 분양권 전매 금지를 일부 투기지역에서만 아니라 전국적으로 전면적으로 시행해야 한다. 임대사업자 등록을 의무화하고 세제 혜택을 폐지해야 한다. 20호 이상의 공동주택에서 세입자들의 권익을 대표할 수 있도록 입주자(임차인)대표회의의 민주적 구성과 권한을 강화해야 한다.

나아가서 서울과 수도권 과다 집중문제를 해소해야 부동산 투기문제를 해결할 수 있다. 서울, 강남의 부동산투기를 해소하는 문제이다. 서울과 수도권에 전체인구의 절반 가까이가 집중되어 있는 사례는 세계적으로 드물다. 서울은 소수의 부동산 투기에게는 천국이지만 다수 시민들은 높은 집값과 환경오염으로 큰 고통을 당한다. 중앙집권적 정치행정체제를 지방분권으로 전환하고 중앙정부의 주요 부속기관들을 각 지방으로 이전해야 한다. 이와 관련하여 재정경제부는 고교평준화가 학부모들이 학원이 밀집한 강남으로의 이주하려는 동기를 강화하였으므로 자립형 사립고의 도입으로 부유층들의 질 좋은 자녀교육 욕구를 충족시키는 것이 강남과열을 완화시키는데 도움이 된다고 주장하고 있고, 강남의 부유층 주민들이 이에 동조하고 있다. 그러나 이것은 근거가 박약하고 나아가서 공교육체제를 더욱 약화시킬 위험성이 있다. 오히려 국립대학교를 통합하는 등의 방법으로 대학의 서열화를 타파하여 서울 집중을 막아야 한다.

2. 공공중심의 주택 공급정책

1) 공공주택 공급 확대

한국에서는 국공유지면적 비율은 대단히 낮고 그것도 오지에 있는 깊은 산 등에 집중되어 있고, 도시 시가지에서 국공유지는 거의 없는 편이다. 1980년대 말의 지가폭등 사태를 겪으면서 국가도 총자본의 입장에서 토지공개념 도입 등 토지투기

억제정책을 폈지만 토지소유자의 저항으로 실효성을 거두지 못했다.⁴⁾ 토지수용제도가 있지만 토지수용 후 매각절차를 밟음으로써 토지공유제를 위한 제도로 기능하지 못하고 있을 뿐만 아니라 매각 차익을 획득하는 수단으로 변질 운용되어 왔다.

도시지역에서 국공유지를 확대해야 한다. 신규로 조성되는 주택지는 장기 임대하여 투기적 거래를 원천적으로 봉쇄해야 한다. 토지소유에 대한 공적 통제의 필요성은 토지가 갖는 경제적 특성과 함께 현대적 공공복리를 중시하는 헌법상 이념에서 도출된다.⁵⁾ 토지수용법을 토지공유제의 제도적 기초가 될 수 있도록 개선해야 한다. 특히 수용토지의 공급관련 규정에서 불가피한 경우를 제외하고는 매각을 제한하는 동시에 토지공유에 기초한 장기임대제를 채택해야 한다.

그동안의 공공주택 공급도 영구임대주택과 50년 임대주택은 전체 주택재고의 2%에 불과하여 선진국의 10-20%에 비해 매우 낮다. 공공임대주택정책은 입주대상자들의 경제생활권과 유리된 물량중심의 공급정책에서 벗어나지 못했고 정부의 재정분담금도 낮았고, 일정기간 후 분양조건인 민간건설업체 공급 임대주택 비율이 높았다. 진정한 공공임대주택을 선진국 수준으로 크게 늘려야 한다.

싱가포르 주택정책처럼 주택공사가 주체가 되어 국공유지를 확충한다. 국공유지로 수용할 경우 보상지가는 현재의 지대를 기초로 이론적 지가로 보상하고 투기적 가격상승분은 보상하지 않는다. 공공주택을 건설, 분양 또는 임대하고 공공주택 구입자가 이사할 경우 주택공사가 재매입권을 가지도록 한다. 저소득층에게 우선 공급하되 중산층을 위한 공공주택도 충분히 건설한다.

민간건설업자가 건설한 주택의 경우 소규모 주택을 중심으로 점차적으로 공공주택으로 전환한다.

재개발사업을 할 경우 공영개발을 원칙으로 해야 한다. 재개발지역의 자가 소유자와 세입자에 대한 합리적 주택공급기준을 마련해야 한다. 예컨대 주택공급가격은 자가 소유자의 경우 순 건축비에서 할인된 가격으로 공급하되 선매수권제도를 도입하고, 세입자에 대해서는 공공분양주택의 우선 입주권을 부여하거나 장기공공임대주택을 공급하도록 해야 한다.

4) 「토지초과이득세 제도」는 실현되지 않은 이득에 과세하는 것은 조세법률주의에 위배된다는 이유로 1993년말 헌법재판소에서 한정합헌 판결을 받았다. 그리고 「택지소유상한제도」는 헌법재판소의 위헌 결정으로 1998년 하반기에 폐지되었다. 개발부담금 제도만 남아 있을 따름인데 이것은 토지소유자에게 큰 부담이 되지 않으므로 토지공개념 도입의 의의가 약하다. 이 개발부담금제도 1999년말 까지 한시적으로 시행이 유보되었다.

5) 헌법 제 122조에서는 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형적인 이용 개발을 위해 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정하고 있다. 그리고 국토이용관리법 제 1조 2항은 "국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공통기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고, 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다"고 하고 있다.

2) 민간주택에 대한 규제 강화

주택가격 거품을 빼기 위해 선분양제도를 건축 후 분양제도로 전환해야 한다.

투기를 조장한 분양가 자율화를 폐지하고 분양가 공개와 함께 원가연동분양가제도, 즉 분양가 허가제를 실시해야 한다. 건설교통부는 2004년 2월 12일 대통령에 대한 새해 업무보고에서 공공택지 공급가격의 총액과 평당 가격의 공고를 의무화하되 80% 이상의 주택을 건립하는 민간업체의 분양원가 공개는 민간자율에 맡긴다고 했다. 그러나 공공택지 공급가격은 현재 이미 공개되고 있는 것이다. 또 공공택지 시세차익 환수를 위한 채권 경쟁입찰제를 도입하겠다고 하지만 이것은 아파트 분양가를 상승시킬 가능성이 크다. 「소비자를 위한 시민의 모임」이 2004년 2월에 분양되는 1차 서울 동시분양 5개 아파트 분양가격을 평가한 결과 건축비가 건설교통부의 원가계산 기준보다 1백80~3백62%나 높게 책정돼 있는 것으로 조사됐다.

부동산거래와 관련된 정보가 정확하고 투명하게 관리되어야 한다. 우선 부동산실명제를 강화해야 한다. 1995년부터 부동산실명제가 실시되었지만 종중(宗中)재산 및 배우자의 재산에 대해서는 명의신탁 금지의 예외를 인정하는 등 예외조항이 많고, 임직원 등의 명의로 신탁돼 있는 기업의 비업무용 부동산은 토지규모에 관계없이 유예기간에 업무용으로 실명화하면 취득세 증가를 면할 수 있게 되어 실질적 효력이 약화되었다. 부동산거래의 실제가격이 등록되어야 한다.

<참고> 민주노동당의 주택정책

2004년 제 17대 국회의원 총선거 주택정책공약

■ 주택을 투기 대상에서 생존 사회적 생활의 기초공간을 사용하도록 촉진하는 실사용자 중심의 주택정책

① 부동산 투기를 사전에 규제할 수 있는 적극적 투기 억제를 위해 분양권 전매 금지를 전국에서 실시

② 2천만 세입자들의 주거비 부담을 낮추기 위해 주택 임대료 인상을 5%로 제한하는 등 세입자 보호대책 마련

③ 원가연동 분양제도를 도입하여 불안정한 분양가를 안정시키고 주택 빈부격차 문제를 해소

■ 누구나 주거비 걱정 없이 살 수 있도록 주택 관련 복지정책 수립

④ 토지 수용제를 개선하여 공유지와 공공임대주택을 확대 - 토지 장기임대제도 및 토지 선매권제도 도입

⑤ 주거 빈곤가구에 대한 주거환경개선 대책

⑥ 저소득층에 대한 주거비 보조 확대 및 임대주택 확충으로 주거안정 보장

⑦ 국민주택기금의 확충과 올바른 운용으로 진정한 주거안정기금으로 전환

주거정책 기본방향(2005. 7. 11)

1. 주택 및 토지의 소유 공급구조 개혁: '강력한 토지공개념' 실현
 - 택지소유 상한제, 토지초과이득세의 부활
 - 개발이익 환수제 실행
 - 토지기본법, 주거기본법의 제정
 - 경제, 정치적 행위영역에서의 주택 토지정책 독립
2. 공공주택 보장: 국민임대주택 200만호로 공급 확대
 - 공공택지는 전량 공공주택 건설로 활용
 - 공공임대주택 200만호 공급과 주택·단지 형태의 다양화 - 장기임대주택 비율을 2.4%에서 18%로. 200만호 건설소요 재정은 157조원으로 추계.
 - 공공주택의 임대료 관리비 산정방식의 기준 변화
 - 신축 매입 임대주택의 대폭 확대
3. 사회적 약자에 대한 주거권의 보장
 - 강제 철거 금지 및 대체 주거지 제공 의무화
 - 사회적 경제적 신체적 약자에 대한 적절한 공공주택 공급
 - 공공 주도의 전면철거형 재건축 재개발 사업 제한 - 수복형 순환형 정비방식

<참고> 싱가포르 주택정책

싱가포르 주택정책의 특징은 크게 네 가지로 규정할 수 있다. 첫째, 철저한 공공주택정책, 둘째, 선저소득층 후중산층 중심의 소득계층별 주택공급정책, 셋째, 주택개발청(Housing Development Board)과 같은 법적 경제적 힘을 갖춘 주택전담기구에 의한 주거와 관련된 모든 업무의 총괄, 넷째, 체계적인 주택금융체도의 구축 등이다(전정식, 1992)

싱가포르 주택은 크게 세 가지 종류로 나뉘어진다.

주택개발청(Housing Development Board) 주택- 싱가포르를 대표하는 가장 보편적인 주거 형태이다. 싱가포르는 국공유지가 67%에 달하고 이를 배경으로 공공 집단 아파트 위주로 주택을 건설했다. 싱가포르 전체 주택의 80% 이상이 HDB Flat으로 되어 있고 대다수 국민이 HDB에 살고 있다. HDB Flat은 싱가포르 주택 정책의 핵심이며 정부가 직접 집을 지은 후 임대,분양하며 엄격하게 사후 관리를 한다. HDB를 정부로부터 직접 분양임대받는 것은 원칙적으로 시민권자나 영주권자만 가

능하며 외국인도 일정기간이 경과한 HDB를 집주인으로부터 제한적으로 임대 받을 수 있다. HDB의 임대료는 콘도의 70% 수준으로 저렴한 편이다.

Condo - Condo는 HDB와 같이 고층 건물이며 싱가포르 전체 주택 중 Condo가 차지하는 비율은 약 7-8% 정도 된다. Condo가 HDB와 다른 점은 내부에 수영장, 테니스장 등의 시설이 있다는 것이며 HDB보다 임대료가 비싸지만 외국인도 자유롭게 빌려 살 수 있다.

Private Apt - HDB 다음으로 보편적 주거형태인 일반주택은 싱가포르 전체 주택 중 약 10-12% 정도를 차지하고 있으며, 대부분 3-5세대 또는 5-10세대의 가구가 살수 있는 건물로 지어져 있다. 일반주택의 임대료는 HDB와 Condo의 중간정도이다. 외국인도 자유롭게 빌려 살 수 있다.

참고문헌

국토연구원, 1980, 『각국의 주택정책』

장상환, 2004, “해방후 한국자본주의 발전과 부동산투기”, 『역사비평』 2004년 봄

전정식, 1992, “싱가포르 주택정책의 정치경제학”, 『경제와 사회』 16호, 한국산업사회학회.

토지정의시민연대 창립선언문

작금의 대한민국은 자유민주주의와 시장경제라는 표현이 무색할 만큼 절망스러운 처지에 빠져있다. 지속적으로 심화되어가는 빈부격차와 실업은 이제 한계점에 이르렀고, 내집 마련에 전 인생을 걸어야 하는 현실 속에서 ‘자유민주주의’의 ‘자유’는 ‘호랑이들만의 자유’이고, 시장경제에서의 ‘시장’은 ‘정글의 법칙’을 합리화하는 도구로 밖에 보이지 않는다고 우리는 감히 단언하는 바이다.

어떤 이는 이와 같은 현상이 나타나는 원인이 노동자의 과격한 투쟁에 있다고 하고, 또 어떤 이는 자본가의 착취에 있다고 하나, 우리는 토지에서 생기는 대부분의 가치를 사유화하는 잘못된 제도에 있다고 본다. 이런 잘못된 제도는 토지독점을 부른다. 통계에 의하면 현재 우리나라의 토지소유자 중 5%가 민유지의 65% 이상을 소유하고 있다고 한다. 그런데 여기서 중요한 것은 이 수치가 토지소유자 중 5%라는 점이다. 만약 이것을 전 국민으로 다시 계산해보면 토지소유의 독점도는 이보다 훨씬 심할 것이다.

일찍이 영국의 수상 처칠은 “토지독점은 모든 독점의 어머니”라고 한 바 있다. 그렇다. 바로 토지의 독점을 유인하고 방조하는 제도가, 변변한 땅 한 평 가진 것 없이 열심히 일하는 대다수의 노동자들뿐만 아니라 토지확보가 어려운 기업인들을 압박하여, 빈부격차, 실업, 터무니없이 높은 주택가격의 가장 큰 원인인 것이다.

우리 모두가 알고 있듯이 자본주의를 받치고 있는 두 기둥은 사유재산제와 시장경제이다. 사유재산제는 노력과 기여의 대가를 보장하기 위해 개인이 생산한 것을 사유로 하는 제도이고, 시장경제는 가격을 매개로 하여 당사자의 자유로운 합의에 의해 생산물을 교환할 수 있도록 보장해주는 제도이다. 따라서 사유재산제는 경제정의를 이룩하고, 시장경제는 경제자유와 효율을 촉진한다. 우리가 여러 결함에도 불구하고 자본주의를 채택하고 이를 유지하는 이유가 바로 여기에 있다.

그런데 토지의 가치를 사유화 하는 것은 원칙적으로 사유재산제에 어긋난다. 삶에 있어서 필수적인 토지는 인간이 만든 것이 아니라 천부적인 것이다. 그뿐 아니라 토지가치가 발생하거나 증가하는 것도 토지소유자의 노력과 거의 무관하게 자연적, 사회경제적, 정부적 원인에 주로 의존한다. 이런 점에서 보면 토지에 대한 소유권은 모든 사람에게 있고 그 가치는 공동체가 소유해야 한다고 보는 것이 사유재산권 원칙에도 정확히 부합하는 것이다.

또한 토지의 가치를 사유화하는 토지사유제는 시장경제와도 거리가 멀다. 우리가 시장을 높이 평가하는 이유는 그것이 자원을 가장 효율적으로 배분한다고 보기 때문이다. 그러나 토지사유제는 오히려 토지라는 자원을 효율적으로 배분하지 못하게 한다.

모두가 알고 있듯이 현재와 같은 토지사유제 하에서는 토지의 가치는 다른 상품처럼 감가되는 것이 아니라 증가한다. 그렇기 때문에 토지소유자가 토지를 판매해야 하는 유인이 다

른 상품에 비해서 낮을 수밖에 없고, 사용이 아닌 투기적 목적의 소유가 만연하게 되어, 토지라는 자원의 효율적 배분을 저해할 수밖에 없는 것이다. 그 뿐 아니라, 앞서 말했듯이 토지라는 요소가 경제 전체에 미치는 과급력을 생각해보면 비효율적인 토지소유제의 해악은 실로 엄청난 것이다.

요컨대, 토지의 가치를 사유화하는 것은 사유재산제와 시장경제의 원칙, 둘 중 어느 것에도 부합하지 않는다고 할 것이다. 그러면 어떻게 해야 하는가? 과거 농경사회처럼 강제로 토지를 균등하게 분배해야 하는가? 아니다. 이렇게 하는 것은 지금과 같은 산업사회에서 대단히 비효율적이고, 오히려 더 큰 문제를 불러일으킬 것이다. 우리가 제안하는 방안은 토지가치의 조세환수비율을 단계적이고 지속적으로 높여서 그것을 국가 재정의 최우선수입원으로 삼는 것이다.

이렇게 하면 토지가치는 내려가고 투기용 토지소유는 사라지기 때문에, 수많은 토지가 가장 효율적으로 사용할 수 있는 자에게 개방될 것이다. 또한 주택가격도 대폭 하락하기 때문에 가계의 주택구입부담이 줄어들게 되어 민간의 소비수요는 크게 증가하고, 이것은 기업의 투자확대를 가져와, 이른바 소비와 투자의 선순환을 가능케 한다. 그리고 이 과정에서 실업문제는 상당부분 자연스럽게 해결될 것이다.

그 뿐 아니라 토지가치의 조세환수비율강화는 환경보존에도 상당히 효과적이다. 이것은 토지의 효율적 이용을 촉진하기 때문에, 도시 내의 저사용 토지나 유휴지를 제거시켜 현대 도시가 직면한 난제중 하나인 도심의 공동화현상과 도시가 외곽으로 무분별하게 확산되는 현상을 막을 수 있게 해준다. 그리고 이것은 지가를 낮추기 때문에 정부의 환경보존을 위한 공유지 매입이 수월해진다. 이렇게 되면 환경보존에 반드시 필요한 녹지나 개방지의 확보가 가능성은 크게 높아질 것이다.

한편 우리는 토지가치의 조세환수비율을 높이는 대신에, 임금소득과 사업소득에 대한 조세와 상품에 부과되는 간접세 등은 단계적이고 지속적으로 내려야한다고 주장하는 바이다. 노력하는 자에게 부과되는 세금은 노동의욕과 생산의욕을 꺾고 상업을 위축시킨다. 따라서 이 부분에 대한 감세는 근로의욕과 생산의욕을 활성화시켜, 늘렸던 생산의 용수철을 높이 튀어 오르게 할 것이다.

마지막으로 우리는 이러한 제도가 통일한국의 근본적 토대가 되어야 한다고 주장하는 바이다. 이미 북한은 토지가 국유화되어있는 상태다. 따라서 통일 후의 북한의 토지는 사유화할 필요 없이 토지가치의 전액 환수를 전제로 하는 임대제를 실시하고, 노력소득에 대해서는 확실하게 그 사적소유를 보장해야 한다. 이렇게 하면 북한의 경제재건기간은 훨씬 단축될 것이고, 통일에 대한 부담감은 상당히 완화될 것이다.

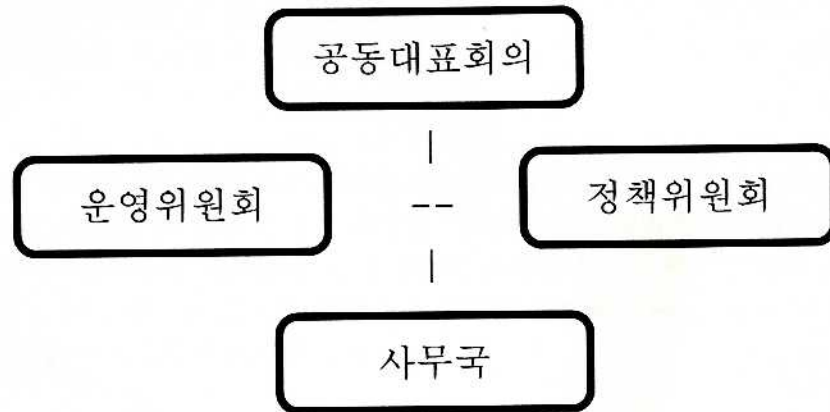
요컨대, 남한은 토지가치 환수비율을 지속적으로 높임과 동시에 노력소득에 대한 조세는 감면하는 방향으로, 북한은 토지가치를 전액 환수하는 임대제 실시와 함께 노력소득에 대한 사적소유를 확실하게 보장하는 방향으로, 그래서 남과 북 양쪽이 토지가치는 공유하고 노력소득은 사유화하는 방향으로 수렴하는 것이 통일한국의 경제체제의 근간이 되어야 한다고,

우리는 주장한다.

이렇듯, 우리가 목표로 하는 바는 간단명료하다. 우리는 이렇게 하는 것이 우리 사회를 보다 공평하고 효율적인 사회로 만들 수 있는 가장 좋은 방법 중 하나라는 데에 인식을 같이하며, 이것의 제도화를 위해 위 주장에 동의하는 시민들과 함께 모든 노력을 다할 것을 선언하는 바이다.

토지정의시민연대 소개

◆ 토지정의시민연대 조직도



◆ 토지정의시민연대 조직 구성

▶ 공동대표단

공동대표: 김완배(서울대 농경제학과 교수, 경실련 상임집행위원장), 김윤상(경북대 행정학과 교수, 헨리 조지 연구회 대표), 안창도(하남 YMCA 사무총장), 이정전(서울대 환경대학원 교수, 환경정의 공동대표), 이호승(전국철거민협의회 명예회장)

▶ 운영위원회

운영위원장: 김명환(성경적 토지정의를 위한 모임<Henry George Association of Korea> 회장)

운영위원: 강동진(보은예수마을 농부, 보은예수마을 목사), 김인수(민들레공동체 대표), 김채완(코람데오선교회 대표, 코람데오선교회 목사), 김한기(경실련 정책실 경제개혁팀장), 류정순(한국빈곤문제연구소 소장), 박용신(환경정의 공간정의국 국장), 안창도(하남 YMCA 사무총장), 양승선(전국철거민협의회 중앙회 지도위원), 이무성(균형사회를 여는 모임 사무국장), 이은창(복음적 사회선교를 위한 새벽이슬 대표간사), 이주원(작은 손길 사무국장), 윤홍순(주거권 자유를 위한 시민연대회의 대표), 엄창옥(헨리 조지 연구회 총무, 상주대 산업경제학과 교수), 전성환(한국YMCA 전국연맹 기획실장), 정 마이클(예수원 정회원), 최철호(생명평화연대 대표, 희년마을교회 목사)

▶ 정책위원회

정책위원장: 김윤상(경북대 행정학과 교수, 헨리 조지 연구회 대표)

정책위원: 김우철(국회 정책연구위원), 남기업(토지정의시민연대 사무국장), 박종운(기독교변호사회 변호사), 박창수(성경적 토지정의를 위한 모임 정책국장), 반영운(충북대학교 도시공학과 교수), 이태경(한겨레신문 법무팀장)

▶ 사무국

사무국장: 남기업(성균관대 정치학 박사)

간사: 고영근(성경적 토지정의를 위한 모임 간사)

◆ 토지정의시민연대 참여단체

경제정의실천시민연합, 균형사회를 여는 모임, 민들레공동체, 보은예수마을, 복음적 사회선교를 위한 새벽이슬, 생명평화연대, 성경적 토지정의를 위한 모임, 예수원, 작은 손길, 전국철거민협의회, 주거권 자유를 위한 시민연대회의, 코람데오선교회, 하남YMCA, 한국YMCA 전국연맹, 한국빈곤문제연구소, 헨리 조지 연구회, 환경정의(이상 17개 단체)

◆ 토지정의시민연대 연락처

(110-032) 서울특별시 종로구 신교동 36-3 2층 토지정의시민연대

전화: 02-736-4906, 팩스: 02-736-4906,

이메일: landjustice@landjustice.or.kr, landjustice@hanmail.net

홈페이지: <http://www.landjustice.or.kr>

◆ 토지정의시민연대 개인후원회원 가입안내

토지정의시민연대에 재정후원을 원하시는 분들은 홈페이지에서 개인후원회원 가입란에 가입을 해주시고 토지정의시민연대 입금계좌(우체국: 103572-01-008354<예금주: 토지정의>)로 입금해 주세요. 여러분의 작은 정성이 더 좋은 세상을 만드는데 큰 힘이 됩니다.

◆ 토지정의시민연대 참여단체 가입안내

토지정의시민연대에 참여단체로 가입을 원하시는 단체는 홈페이지에서 참여단체 가입란에 가입을 해주시거나 토지정의시민연대로 알려주세요. 함께 힘을 모읍시다.

◆ 토지정의시민연대 온라인 지지서명 안내

토지정의시민연대의 취지에 공감하시는 분들은 홈페이지 지지서명 게시판에 온라인 서명을 해주세요. 여러분의 작은 목소리가 모여서 더 좋은 세상을 만듭니다.

장상환 교수의 논평에 대한 답변

박창수

1.

지대조세제는 비현실적이다. 산업 침체를 부동산 투기 탓으로 돌리는 것은 팽창하고 있는 경제의 작은 한 가지 면을 현실에 비해 지나치게 확대 해석한 것이다. 부동산 투기는 말썽일 수 있지만 심한 경기 침체는 토지가격이 폭등하지 않은 나라에서도 있었다.

<답변>

지대조세제가 비현실적이라는 의미가 부동산 부자들이 우리 사회의 권력을 잡고 있기 때문에 실현되기 어렵다는 말이라면 일정정도 일리가 있으나, 그 말이 토지 문제와 부동산 투기 문제가 별로 중요하지 않기 때문에 지대조세제가 경기 침체를 포괄하여 사회 경제 문제를 해결하는 데 명백한 한계를 갖기 있다는 말이라면 동의할 수 없다.

조지스트는 토지 문제가 '유일한' 사회 문제이며 토지 문제를 해결하면 '모든' 사회 문제를 '완전히' 해결한다고 주장하는 것이 아니다. 그 대신 토지 문제가 사회 문제의 기저에 있는 가장 기본적인 문제이며, 토지 문제를 해결하면 상당히 많은 사회 문제를 상당한 정도로 해결할 수 있다고 주장하는 것이다.

부동산 투기와 한국경제의 관계에 대해, 부동산 투기가 경기침체의 충분조건은 아닐지라도 매우 중요한 필요조건인 것은 분명하다. 민주노동당 심상정 의원실의 손낙구 보좌관이 <프레시안>에 6회 걸쳐 연재한 '통계로 보는 부동산투기'에 의하면,

“아직 회복되지 않고 있는 최근 수년간에 걸친 내수침체의 원인은 여러 가지 각도에서 살필 수 있겠으나, 그 중요한 원인의 하나가 바로 부동산 투기라는 지적이 설득력을 얻고 있다. ...

부동산투기는 한국경제 전반에 심각한 왜곡과 악영향을 미치고 있다. 한국경제의 고질병이라 진단돼온 고비용 저효율 구조 또한 그 근원에는 부동산 투기와 그에 따른 부동산 가격의 폭등이 자리잡고 있다. 더 나아가서 1960년대 이후 지금까지 심각한 불황에는 항상 그에 앞서 토지투기가 있었으며 '토지가치의 투기적 상승-->건설경기의 후퇴-->일반경기의 후퇴'라는 순서로 경제위기로 치달아왔다는 분석(전강수·한동근, 2001)도 설득력을 얻고 있다. 1960년 이후 일어난 34개국의 금융위기 가운데 80% 정도가 부동산 등 자산가격 상승을 배경으로 한 과도한 은행대출 확대가 1년 정도 이어진

후에 발생했다는 국제결제은행의 분석도 무시하기 어려운 게 사실이다. 성장과 분배의 선순환 구조로 가야 하는 한국경제의 앞날을 위해서는 성장과 분배 양 쪽에서 한국경제의 목을 조이고 있는 부동산 문제를 하루빨리 해결해야 한다.”

우리나라뿐만 아니라 다른 나라들의 경우도 조지스트인 프레드 해리슨(Fred Harrison)의 *Boom Bust*(2005)에 의하면, 18년 주기로 부동산 투기가 일어나고 그 직후 경기침체가 뒤따른다는 설득력 있는 분석이 있다.

2.

지대를 전부 세금으로 환수하는 것은 그리 쉽지 않다. 왜냐하면 지주들만이 사회 발전의 유일한 수동적 수혜자가 아니기 때문이다. 성장하는 회사의 주주, 기술적 발전에 의해 생산성이 향상된 노동자, 국가가 번성함에 따라 실질소득이 올라가는 소비자, 이 모든 사람들 역시 사회 진보의 수혜자들이다. 좋은 위치의 땅을 가진 자에게 돌아가는 불로소득은 다른 여러 형태로 우리 모두도 누리게 된다. 지대뿐만이 아니라 모든 불로소득 역시 문제가 된다. 불로소득은 확실히 심각한 문제이기는 하지만 토지 소유만을 가지고는 이 문제를 적절히 다룰 수 없다.

<답변>

악성도가 가장 큰 불로소득부터 징수하는 것이 철학적으로 옳다. 그런데 토지불로소득은 악성도가 가장 큰 불로소득이다. 그러므로 토지불로소득부터 환수하는 것이 옳은 것이다. 왜 토지불로소득이 악성도가 가장 큰 지는 필자의 발제문 지대조세제 30문 30답 중 아래 10번 문항을 참조하기 바란다.

10. 다른 불로소득도 많은데, 토지불로소득을 다른 불로소득보다 더 먼저 징수하는 이유는?

토지불로소득이 불로소득 중에서 가장 악성이기 때문에 이를 다른 불로소득보다 우선적으로 징수하여야 한다.

불로소득이라고 하면 일반적으로 노력과 기여가 없이 얻은 경제적 이익 또는 노력과 기여에 대한 통상적인 대가 이상의 경제적 이익을 의미한다. 이러한 각종 불로소득은 그 악성(惡性)의 정도에서 차이가 있는데 악성도는 다음과 같은 기준에 의해 판단할 수 있다.

① 사회적 차원에서 불로소득의 순폐단의 크기로 판단한다. 순폐단이란 불로소득의 총폐단에서 그 불로소득을 인정함으로써 얻을 수 있는 사회적 이익을 뺀 나머지를

말하며, 불로소득의 순폐단이 클수록 그 악성도가 높다.

② 개인적인 차원에서 불로소득의 기회균등성 및 무책손실(無責損失)의 회피가능성으로 판단한다. 첫째로 불로소득을 얻을 기회의 불평등 정도가 클수록 악성도가 높다. 또 한 편에서 불로소득을 얻는 자가 생기면 다른 편에서 아무 잘못 없이 손실을 입는 자가 발생하는 경우가 많은데 이런 경우에 일반 국민이 그러한 무책손실을 피할 수 있는 가능성이 낮을수록 악성도가 높다.

이런 기준에 비추어 본다면 토지불로소득이 가장 악성임에 분명하다. 첫째로 토지불로소득은 폐단은 크고 사회적 이익은 전혀 없다. 둘째로 법적으로는 누구나 토지를 소유할 수 있으므로 토지불로소득을 얻을 기회도 균등하다고 할 수 있을지 모르나, 토지소유자가 되기 위해서는 막대한 금액의 지가를 지불해야 하는데 이러한 높은 진입장벽이 있는 한 기회는 실질적으로 매우 불균등하다. 셋째로 토지불로소득은 비지주계층에서 지주계층으로 이전되는 소득인데 토지는 모든 사람의 필수물자이므로 비지주계층이 그 피해를 회피할 방법이 없다.

반면 다른 불로소득은 모두 위의 세 기준 중 하나 이상에서 토지불로소득보다 악성이 덜하다. 예를 들어 증권의 시세차익도 불로소득의 일종이지만 증권거래는 자본조달의 한 방법이라는 사회적 기능이 있으며 이자소득도 넓은 의미에서 불로소득의 일종이라고 할 수 있지만 이자소득을 인정함으로써 자본의 유통을 촉진할 수 있기 때문에 역시 사회적 기능이 있다.

그러므로 불로소득 중 가장 악성인 토지불로소득이 최우선적인 징수대상이 된다. 다만, 권력적·사회적 원인에 의한 불로소득 중에는 토지불로소득과 비슷한 정도의 악성도를 가지는 것이 있는데 (예를 들면 권력이 특정기업에 특혜를 줌으로써 그 기업이 얻는 특별 이익) 이런 불로소득은 징수에 있어 토지불로소득과 동등한 우선순위를 부여해야 할 것이다.

3.

지대를 전부 세금으로 환수한다면 토지를 사적으로 소유하고 있을 이유가 없다. 토지소유자는 정부에 대해 토지를 수용해줄기를 요청할 것이다. 여기에 대해서 정부는 적절한 보상을 하고 수용해야 한다. 사유재산권을 침해하지 않는다고 이야기하기 때문이다. 어떤 수준에서 보상할 것인가가 분명치 않다.

<답변>

헨리 조지와 정통 조지스트(필자): 보상 불가론

네오 조지스트: 보상해야 한다면 보상액의 상한선은 현 지가가 아니라, '토지취득시점의 매입지가에 대한 토지보유기간의 원리금 - 토지보유기간의 지대'가 되어야 한다.

“지대조세제는 진정한 사유재산권을 보장한다”는 필자의 표현은 사회의 것(지대)을 100% 사회가 환수함으로써, 개인의 것(노동·자본 사용의 대가)을 최대한 개인이 갖게 한다는 것으로서, 진정한 사유재산권 보장 대상에 토지는 포함되지 않는다.

4.

첫째, 토지보유세를 올리고 건물분 재산세를 낮추자는 의견에 동의한다. 다만 토지와 건물분 재산가액을 어떻게 정확하게 책정할 것인가 하는 문제가 있다. 그리고 세율 격차를 어떻게 할 것인가, 2대1인가 3대1인가 6대1인가, 시간을 두고 격차를 크게 할 것인가 하는 문제도 있다. 실무적인 안에 대해 충분한 검토를 했는지 묻고 싶다.

<답변>

토지정의가 주장하는 건물분과 토지분 세율은 건물분 0% 토지분 100%이다. 즉 부동산 보유세를 건물분에서 토지분으로 완전 이동하는 것이다. 그 중간에 몇 대 몇의 비율을 거쳐 점진적으로 갈 것인지는 검토하지 않았지만 그것은 그렇게 어려운 문제가 아니다.

5.

그러나 부동산보유세율을 토지와 주택을 합쳐서 부과할 경우 투기적인 가격상승이 없는 곳에서도 상당한 부담이 예상된다. 미국의 경우 부동산세율이 1-2%로 높는데 이것이 일종의 자본이익과세의 효과가 있다고 할 수 있다. 그런데 지대조세제의 철학을 도입한다면 주택과 건물에 대한 세율은 토지에 대한 세율에 비해 낮게 해줘야 하는 것이 아니겠는가?

<답변>

역으로 질문하고 싶다. 자본에 대한 과세를 토지에 대한 과세보다 더 우선해야 할 이유는 무엇인가? 조지스트의 주장은 자본에 대한 과세보다 토지에 대한 과세를 더 우선해야 한다는 것인데 그 이유는, 불로소득 중에 토지불로소득이 가장 악성이기 때문이고, 또 형평성뿐만 아니라 효율성까지도 담보할 수 있기 때문이다.

6.

셋째, 토지보유세를 올려서 2017년까지 토지보유세 실효세율을 3%로 강화하고 부가가치세, 근로소득세, 법인세를 내린다고 하는 데는 동의하기 어렵다.

우선 토지보유세율이 너무 높다. 투기이익이 없는 곳에서도 부담이 된다. 예컨대 농지의 경우 200평당 한 마지기 지가가 평균 8백만원가량 하므로 토지보유세가 연간 24만원이나 되는데 현재의 농지 임차료가 200평당 평균 16만원에 불과하다. 지주이든 자작농민이든 감당하기 어렵다. 농지의 경우 임대한 지주는 임차농민으로부터 받은 임차료의 전부에 더 보태서 토지보유세로 납부해야 하는가.

<답변>

농지에 대해서는 옳은 지적이다. 장상환 교수가 언급한 농지의 경우 1년 지대(16만원)는 지가(800만원)의 2%이다. 그러나 상공용지를 비롯한 도시토지는 지대가 지가의 최소 3% 수준으로 추정된다. 그러므로 농지 등 지대가 현저히 낮은 토지만 예외로 하고 그 외 토지는 모두 3%로 할 수 있다. 다만 토지보유세 실효세율을 지가 대비 3%로 하자는 것은 중기적인 대안이고, 궁극적이고 근본적인 대안은 과표를 지가가 아닌 지대로 하여 세율을 거의 100%로 하는 지대세이다.

세액=과표*세율

과표를 지가로 하는 경우, 토지소유자에게 중과세할수록 (지주가 수취하는 토지가치는 감소하여) 지가는 하락하게 되기 때문에, 일정한 세액을 보전하기 위해서는 해마다 하락하는 지가에 반비례하여 세율을 인상해야 한다는 번거로움이 있다. 그러나 과표를 지대로 하고 세율은 단일하게 거의 100%로 하는 지대세는 이런 문제가 없다. 그리고 지대세를 부과하게 되면 위에 언급한 농지의 문제도 사라지게 된다.

7.

토지공공임대는 토지를 공유로 유지하는 점에서 동의한다. 그러나 “공공임대주택은 나름대로 부작용도 있다. 건설업체는 주택을 지어 발주처인 정부 또는 공사에 납품하므로 주택 수요자보다는 공사 발주처에 신경을 쓴다. 입주자도 자기 집이 아니므로 알뜰하게 사용하지 않게 된다. 정부나 공사의 권한이 커지면 비능률과 부정부패의 가능성도 커진다”고 하는데 동의하기 어렵다. 박 위원이 말하는 지대조세를 제대로 계산하여 징수하는 행위가 바로 정부의 핵심적 업무이기 때문이다.

<답변>

‘토지공공임대-건물민간분양’ 방식에서 공공이 지대를 계산하여 징수하는 것과, 공공임대주택 방식에서 공공이 그 임대료를 계산하여 징수하면서 동시에, 공공이 공

사발주처로서 건설업체에 대해 상당한 권한을 갖게 되고, 또 주택도 공공의 소유로 하는 것을 비교할 때, 향후 초래될 공공의 비능률과 부정부패는 어디가 더 클까? 당연히 후자가 더 클 것이다. ~

‘토지공공임대-건물민간분양’ 방식과 별개로, 지대조세제 하에서 정부가 지대를 계산하여 최우선 조세로 징수하는 것은 가장 효율적인 최선의 조세이다(필자의 발제 요약문의 <표> 3E(Equality, Efficiency, Ecology)에 기초한 지대조세제 검토 중 ‘효율성’의 ‘효율적인 조세’ 참조).

8.

왜 건물민간분양방식이어야 하는지 이유를 충분히 납득하기 어렵다. 공기법인 주택공사를 통해서 공공주택을 많이 공급하는 것이 우선적으로 필요한 것이 아닐까. 싱가포르의 사례를 보면 저소득층에 대해서 우선적으로 공공주택을 분양 또는 임대하고 이것이 어느 정도 달성된 후에는 중산층 이상에 대해서도 공공주택을 공급했다. 주택개발청에서 공공주택을 지어 분양하고 이사 갈 경우 개별적 거래를 불허하고 주택개발청에 되팔도록 함으로서 투기를 원천적으로 차단한 성과를 참조할 수 있다.

<답변>

‘내 집’의 의미- 예) 담쟁이 넝쿨 집 vs 슬럼화된 임대주택

서민은 임대주택을 원할까, ‘내 집’을 원할까? 대다수 서민은 ‘내 집’을 원한다.

공공임대아파트를 통해, 주택임대료를 낮게 책정하여 저소득층에게 주거 기회를 늘려주려는 의도는 좋다. 그런데 만약 주택임대료를 시세보다 낮추면 그 혜택이 입주자에게만 돌아가고, 시세와의 차이가 불로소득이 되어 입주권 투기가 발생하게 된다. 따라서 서민들의 주거 안정을 위해서는 소수의 운 좋은 입주자를 위해 주택임대료를 낮추기보다는 서민들을 위해서 건물가격을 저리로 장기 대출하는 방식을 도입하는 것이 보다 좋은 방안이라 할 것이다. 지금도 주택 장기대출을 하는 주택금융회사가 있을 뿐 아니라, 혹 그런 회사의 조건이 서민과 어울리지 않는다면 정부가 주선하여 입주하는 집을 담보로 잡고 주택은행 등을 통해 대출을 해주고, 공공주택으로 했을 때의 임대료와 비슷한 금액만큼씩 분할상환을 하도록 하면 된다.

그리고 장상환 교수가 언급한 싱가포르 사례에 대해, 김남근 변호사의 토론문에 의하면, “주택공영개발 방식의 전형으로 예기되는 싱가포르의 공영개발의 내용도 임대가 아니라 분양인데, 다만 다음세대의 개발을 위해 토지는 국가가 소유하고 건물만 분양한다.”

9.

상업 건물에 대해서는 지대를 환수하는데 있어서 영업권을 어떻게 평가할 것인가가 중요한 문제가 될 것이다. 현재는 공공용지 수용에 대해 보상하는데 영업권도 보상하고 있다. 영업권 가운데 업자의 특수한 능력에 의해서 이루어진 것과 위치의 유리함으로 형성된 것이 있을 것인데 이것을 정확하게 평가하는 방법이 마련되어야 할 것이다.

<답변>

영업권에 대해 보상하는 현재의 공공용지 수용 보상 방식과 관계없이, 상업건물에 대해서 토지의 위치에 따른 지대만 환수한다. 지대는 업자의 특수한 능력과 무관하다. 그리고 모든 토지에 대해 현 공시지가 감정평가 시스템을 활용하여 '공시지대' 평가가 가능할 것이다.

10.

도시지역에서 국공유지를 확대해야 한다. 신규로 조성되는 주택지는 장기 임대하여 투기적 거래를 원천적으로 봉쇄해야 한다. 토지소유에 대한 공적 통제의 필요성은 토지가 갖는 경제적 특성과 함께 현대적 공공복리를 증시하는 헌법상 이념에서 도출된다. 토지수용법을 토지공유제의 제도적 기초가 될 수 있도록 개선해야 한다. 특히 수용토지의 공급관련 규정에서 불가피한 경우를 제외하고는 매각을 제한하는 동시에 토지공유에 기초한 장기임대제를 채택해야 한다.

<의견>

■ 도시지역의 국공유지 확대에 대해

지대조세제는 지가를 거의 '0'으로 떨어뜨려 국공유지 확대를 위해 매우 유리한 조건을 형성. 물론 무분별한 국공유지 확대는 안되고, 꼭 필요한 주택 및 사회간접자본(도로 등) 확충, 도시 외곽 녹지 공간 보존 등 생태·환경 등을 위해 반드시 필요한 국공유화만 진행해야 할 것임.

■ 토지장기임대제에 대해(예컨대 50년 동안)

매년 지대 분납방식이 최선이나 실무적으로 매년 지대 평가가 번거롭다면 3년 주기로 재평가하고 특수한 경우는 10년 주기로 재평가하는 것이 바람직함.

50년 지대총액 일시완납방식은 피해야 함. 그 이유는 토지 사용에 부담이 되는 진입장벽이 되기 때문임.

그리고 지대를 매년 분납한다고 하더라도, 50년간 지대 총액을 50년으로 나눈 1년 평균값을 부과해서는 안 됨. 그 이유는 미래지대를 현재가치화할 때, 50년동안 사회발전에 따라 나날이 상승해 갈 현실지대를 잘 반영하여 50년동안의 지대총액을 제대로 평가하기 어렵고, 보통 미래 상승하는 지대가 저평가되기 쉽기 때문(예: 중국). 그렇게 되면, 그 50년 동안 낮게 고정된 계약지대와, 사회발전에 따라 나날이 상승하는 현실지대 간의 차액 발생 문제, 그리고 그 50년 동안 토지사용권 매입자가 토지사용권을 제3자에게 파는 것을 가능케 한다면, 그 계약지대와 현실지대의 차액이 프리미엄으로 거래되어 토지블로소득과 부동산 투기를 발생시키는 문제, 그것을 막기 위해서는 토지사용권 거래 시 그 차액에 대해 세금을 부과해야 하는 문제, 그리고 그 세금이 과연 차액 전부를 환수할 수 있을 것인가의 문제와 토지사용권 거래를 위축시켜 토지의 최선 사용을 방해할 수 있다는 문제 등이 발생.

민법에 의하면 토지사용자를 임차권보다 더 강하게 보호하는 지상권이 있음. 아파트의 경우에는 기간이 최소 30년. 그러므로 장기 사용의 경우에는 당연히 토지가치의 변화에 따른 지대(임대료, 지료)의 증감에 관한 규정이 있어야 함

민법 286조

- 제286조 (지료증감청구권) 지료가 토지에 관한 조세 기타 부담의 증감이나 지가의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 때에는 당사자는 그 증감을 청구할 수 있다.

즉, 몇 년이라고 못박은 것은 아니지만 당사자 쌍방이 지료 조정을 상대방에게 요구할 수 있다는 것. 당사자끼리 합의에 이르지 못하면 물론 재판을 할 수도 있음.

토지공공임대의 경우에도 이에 준하면 됨. 즉

- 공공기관이 지상권을 설정해주고
- 토지가치의 변화가 있을 때 쌍방이 지료의 증감을 청구할 수 있게 하고
- 민사재판보다 더 신속 저렴하게 지료 문제를 해결할 수 있는 특별 절차를 마련하면 될 것.

보통은 3년 정도 주기로 재평가를 하고, 특수한 경우에는 주기를 10년까지 정할 수도 있게 하면 될 것.