

5) 공정임대차, 공정 임대료 제도 확립

<민간 임대>

① 세입자 계약갱신청구권 10년 이상 보장

전세 57.4%, 보증부월세 56.4%, 월세 59%, 사글세 64.5%의 세입자가 2년 미만의 거주기간으로 매우 짧다(2000년 인구주택 총조사). 이것이 주거불안의 직접적 요소가 된다.

② 주택임대료 인상율을 조세공과금 등의 증가하는 경우에 한해 연간 5% 이하로 제한.

재계약시 임대료와 관련하여 계약이 갱신되는 임대차의 임대료에 대해서는 차임증감청구권(인상률 상한 5% 규정)이 적용될 수 있게 하여 실질적으로 전월세 값 안정을 도모한다.

③ 임대료 과다 인상 등에 대한 시정명령제 도입

규정에 위반하여 전월세 값을 인상한 경우 시정조치하고 과태료를 부과한다.

신규 계약 등의 경우에 과도한 전월세 값의 형성을 억제하기 위해 인근의 유사한 주택에 비해 현저히 부당한 전월세 값에 대해서는 시정조정이 가능하도록 한다.

④ 임대차분쟁위원회 설치

보증금의 반환이나 주택의 유지·보수와 관련된 문제 등 임대차분쟁 발생 경우 당사자 합의를 통하지 않고는 해결 어려움. 민사소송법에 의한 민사조정이나 민사소송을 제기하여 해결하고자 하는 경우, 긴 기간 절차의 복잡성 및 비용부담의 문제. 불법·부당 행위에 대한 최소한의 처벌규정(과태료 등), 담당주무부서의 시정권고나, 시정조치로 해결할 수 있는 사안까지 민사조정이나 소송절차를 거쳐야 하는 문제가 있어서 세입자들 다수가 권리구제를 포기하고 있는 상황이다.

현재의 임대주택법은 임대주택의 건설·촉진 등과 관련된 법이며 주택건설촉진법은 주택건설·공급·자금의 조달·운영 등을 목적으로 하므로 이들 법에 분쟁조정을 위한 제도적 장치의 설치근거를 명시하는 것은 적당치 않은 것으로 판단된다.

임대주택법 제18조의 2(임대주택분쟁조정위원회), 동법 제18조의 3(분쟁의 조정신청), 동법 제18조의 4(조정 효력) 등의 선례를 감안하여 주택임대차보호법 개정안에 임대차분쟁조정위원회의 설치근거를 마련해야 한다.

- 경매시 세입자 우선 매수제 도입
- 임대사업자에 대한 세금 감면 등 각종 혜택 전면 폐지
- 임대사업자 지원제도는 부동산투기 및 주택 소유 편중을 심화시킬 뿐임.

<공공 국민임대>

- 임차보증금 전액 보호

공공·국민임대주택의 경우 임차보증금 전액을 보호하고, 임대료 및 관리비 산정시 소득 수준 등에

따라 차등부과하고 손실분에 대해 정부 보조를 확대하도록 한다.

- 임대료 보조제도를 도입하여 일정소득 미만의 임차인에게 실주거비 중 임차인이 지불할 수 없는 금액을 보조한다.

- 임차인회의에 의한 민주적 자율관리를 활성화한다.

<참고자료> 민주노동당의 토지·주택정책의 기조와 발전과정

<민주노동당 강령>(2000년 1월 30일 제정)

경제부문

토지나 건물 등에 대한 사유재산권을 절대시하는 하는 것은 국민의 삶의 질을 저하시키고 기업 경영을 어렵게 하는 주요인으로 작용하고 있다. 국민총생산에 대한 한국의 지가총액비율은 세계 최고 수준으로, 한국 자본주의의 투기성과 기생성을 잘 보여주고 있다. 농지와 소규모 생활 터전용 소유지를 제외한 일정 규모 이상의 토지는 국공유를 원칙으로 한다. 또한 주택이나 상가 임차자의 장기간 임차권을 보장하고 임대료 인상을 억제한다.

사회복지 부문

둘째, 주택·보건·교육 등과 같이 사람들의 생활에 주요한 영향을 미치는 부분에 대해서는 시장의 영향을 최소화하고 공공기관이 서비스로 제공한다. 특히 공공임대주택이 전체 주택 가운데 1/5에 도달하도록 확대하여, 소유하는 주택에서 주거하는 주택으로 개념을 변화시키고 주택을 소유할 수 없는 계층이 주거비 부담으로부터 벗어나도록 한다.

<2002년 제 16대 대통령 선거 주거·부동산정책 공약>

- ① 주택과 상가의 임대료 인상을 연 5%로 제한.
- ② 집합건물법을 개정하여, 대형상가 상인의 피해를 없앴.
- ③ 서민 주거보조금을 도입.
- ④ 개발·재개발 사업을 공영개발제로 전환하고 개발이익을 환수하여, 공공임대주택을 전체 주택의 20% 수준으로 확충.

<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 전매금지를 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

<부표> 각 정당의 부동산정책 제안 비교

		정부·열린우리당	한나라당	민주노동당
기본원칙		<ul style="list-style-type: none"> ●부동산 실거래가 등 거래 투명화 ●세제보완을 통한 투기이익 환수 ●중대형 아파트 공급 확대 ●서민 주거안정을 위한 공공부문 역할 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ●부동산 실거래가 투명화 	<ul style="list-style-type: none"> ●토지·주택 공개념 전면도입 ●부동산 실거래가 확립
토지주택수요	소유	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 2주택이상 보유 부담 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 다주택 소유 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ●국공유지 확대, ●토지장기임대제 도입 ●1가구 1주택
	거래	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 제한 강화 ●양도세 실거래가 신고 의무화 ●실거래가 등기부 기재 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 전면 금지 ●거래정보 공시제 ●등기부에 실거래가 기재 ●토지거래 철저한 사후관리 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양권 전매 전면 금지 ●부동산 실거래가 공시제
	세제	<ul style="list-style-type: none"> ●보유세 실효세율 선진국 수준(1%) 조기 달성 ●중부세 상한선 폐지 검토, 기준 6억원으로 강화 ●다주택 보유자 양도세 강화(유예기간 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> ●1세대 2주택도 중과세: 자양도세·중부세 강화 (중부세 기준 세대별 합산) ●농지대토 양도소득세 비과세 철폐 	<ul style="list-style-type: none"> ●중부세 기준 강화(공시지가 6억원 이하) ●양도세 실거래가 전면 도입과 투기지역 중과세 ●1주택자 양도세 비과세 폐지
	금융	<ul style="list-style-type: none"> ●금리인상 신중 접근 	<ul style="list-style-type: none"> ●주택담보대출 제한 ●금리인상 	<ul style="list-style-type: none"> ●1가구 2주택자 주택담보대출 제한 ●투기지역 내 3억원 이상 고액대출자 주택담보대출비율 축소
토지주택공급	공급주체	<ul style="list-style-type: none"> ●공영개발 확대, 판교 공영개발 ●고비용 택지개발 방식 재검토 	<ul style="list-style-type: none"> ●민간건설업체 ●판교 시범적 공영개발 	<ul style="list-style-type: none"> ●싱가포르식 공공주택 확대 ●공영개발 중심, 판교 공영개발
	거래	<ul style="list-style-type: none"> ●분양원가 공개 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ●공공부문 분양원가 공개, 민간부문은 공영택지에서 공급할 때 택지원가 공개 ●공공부문 아파트 후분양제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ●분양원가 전면 공개 실시 ●아파트 후분양제
	세제	<ul style="list-style-type: none"> ●기반시설부담금제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ●기반시설 부담금제 	<ul style="list-style-type: none"> ●개발부담금제 도입
	주택공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> ●판교 중대형 공급확대 ●공공부문 공급 대폭 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ●신도시 추가건설(서울 인근 5-6개) ●공영개발로 분양가 인하 ●뉴타운 활성화 지원 ●서울인근 그린벨트 해제 ●공공택지의 중대형 공급 확대(40%→50%) 	<ul style="list-style-type: none"> ●국민임대주택 200만호로 확대 ●공공주도의 전면철거형 재개발사업 제한-수복형 순환형 정비방식
저소득층지	<ul style="list-style-type: none"> ●임대주택 활성화 ●무주택서민 지원 강화 ●공영개발지역내 임대주택 공급 	<ul style="list-style-type: none"> ●국민임대단지 조성 활성화 (국민임대주택 선설투입 인하) ●공공임대주택 위주 '렌탈타운' 시범 조성 ●부도임대주택 정부 매입 	<ul style="list-style-type: none"> ●주택임대료 인상 연간 5%로 억제 ●사회적 약자 위한 공공주택 공급 확대 ●강제철거 금지 및 대체주거지 제공 	

<참고문헌>

- 건설교통부, 2004, 『2003년 국토이용에 관한 연차보고서』,
고철 외, 2002, 『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』, 국토연구원
국토연구원, 1980, 『각국의 주택정책』.
김경환, 2003, “주택가격 상승과 주택시장 안정정책”, 『한국경제 2002/03』, 서강대 출판부.
김성배·서순탁, 1992, 『토지정책수단의 국제비교』, 국토개발연구원
김수현, 1996, “공공임대주택의 논리와 한국의 경험”, 도시연구 제2호, 한국도시연구소.
김영표·권태형, 1995, 『공공유지 관리 및 효과적 활용방안』, 국토개발연구원
김용순 권치홍, 2004, “국민임대주택 건설의 경제적 효과분석”, 대한주택공사 주택도시연구원.
김용창, 2004, “참여정부 주택·토지정책 패러다임 전환”, 대통령자문 정책기획위원회.
김현아·김혜원, 2004, 『주택공급체계의 국내외 비교분석』, 한국건설산업연구원.
류해웅, 1999, “토지기본법 제정방안 연구”, Working Paper 99-54, 국토연구원
류해웅·성소미, 1999, 『개발이익 환수제도의 재구성방안』, 국토연구원.
류해웅·성소미, 2000, 『토지에 대한 공익과 사익의 조정』, 국토연구원.
민경식, 1989, “토지공개념에의 헌법적 접근”, 1989, 『인권과 정의』, 대한변호사협회, 1989. 7.
민법식 외, 2004, 『주거지역 개발밀도 설정방안에 관한 연구』, 국토연구원.
민주노동당 정책위원회, 2005, “민주노동당의 주거 공공성 강화 정책.”
박헌주·정희남·이환성·정우형, 1998, 『토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후과제』, 국토개발연구
원.
박헌주·채미옥·최혁재·최수 1998. 『토지정책의 전개와 발전방향』, 국토개발연구원.
손낙구, 2005, “통계로 보는 부동산 투기와 한국경제”, 진보정치연구소 연구보고서.
심상정, 2005, “부동산 세제의 개혁방향”, 토지주택 공개념 실현을 위한 민주노동당 부동산정책 토론회
자료집, 민주노동당 심상정의원실/정책위원회.
장상환, 2004, “해방후 한국자본주의 발전과 부동산투기”, 『역사비평』 2004년 봄.
장상환, 1995, “도시 토지문제의 원인과 대책”, 『한국의 농지문제와 농지정책』, 연세대학교 경제학 박사
학위 논문, 1995.
전정식, 1992, “싱가포르 주택정책의 정치경제학”, 『경제와 사회』 16호, 한국산업사회연구회.
정봉휴, 1994, 『역사속의 민법』, 과학교육사.
정희남, 2004, 『토지문제 진단과 개발이익 환수제도 개선』, 국토연구원.
조명래, 2004, “토지공개념의 이상과 현실”, 미발표 논문
차문중 편, 2004, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원
천현숙, 2005. “다가구매입임대주택정책의 개선방향”, 국토정책브리프 제84호, 2005. 4. 18. 국토연구원,
하성규, 2005, “국민임대주택 공급의 사회경제적 효과”, 정책토론회 자료집, 대한주택공사.
한국도시연구소, 2004a, “경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현
황조사”, 연구보고서, 국가인권위원회.
한국도시연구소, 2004II, “주거환경개선사업지구 주민의 주거안정 대책에 관한 연구”, 대한주택공사.

행정자치부, 2005, “토지소유현황”

행정자치부, 2003, “세대별 주택소유현황”

“토자주택 공개념 정책의 실현방향-국공유지 확대/1가구/1주택/공공주택 공급”

외환위기 극복과정에서 주택의 수요와 공급 양면에서 제반 규제가 완화된 데다가 2000년 4/4분기 이후의 불황에 따른 투자기회 축소, 경기침체를 완화하기 위한 초저금리에 따른 단기성 부동산금 확대 등이 함께 작용하여 부동산 투기가 극성을 부리기 시작했다. 서울 강남 등 일부 지역을 중심으로 주택가격이 크게 오르고 이것이 지방으로까지 확산되는 등 토지 주택 문제가 심각한 상황에 이르렀다.

이에 정부 여당은 7월에 판교 신도시 개발방식을 민영에서 공영개발로 전환하기로 함과 동시에 8월말 발표를 목표로 다주택 보유가구에 대한 양도소득세 강화, 종합부동산세 강화, 분양권 전매 금지 기간 연장, 공영개발 확대, 기반시설부담금제 등 제반 부동산 규제강화정책을 연이어 발표하고 있다. 한나라당도 7월 20일 분양권 전매 전면 금지, 1세대 2주택도 중과세, 판교 시범적 공영개발, 기반시설 부담금제 도입, 4-5개 신도시 추가 건설 국민임대단지 조성 활성화 등의 대책을 발표했다. 홍준표의원은 1인1주택 소유 제한이라는 파격적인 제안까지 내놓고 있다.

여야당 부동산정책의 기초는 부동산 조세 강화를 기초로 하고 있고 토지공개념을 도입하더라도 합헌의 테두리 내에서 하고, 개발부담금이 아닌 기반시설부담금을 부과하는 차원에 머무른다. 그러나 조세를 통해서 토자주택의 소유 불평등과 투기적 가격 상승을 규제하는 것은 한계가 있다. 양도소득세 부과는 투기적 개발이익의 일부만 과세할 수 있고, 또한 사후적 조치로서 개발이익의 발생과 향유를 기본적으로는 보장한다는 한계를 가진다. 1985년 이후 1990년까지 일본의 거품 발생의 경우에도 조세정책의 한계는 확인되었다.

민주노동당은 진정한 토자주택 공개념이 실현되어야 부동산 투기를 근본적으로 척결하고 서민주거를 안정시킬 수 있다고 본다. 토자주택은 삶과 주거의 터전이 되어야지 더 이상 재테크의 수단이 되도록 해서는 안 된다는 것이다. 민주노동당은 2000년 창당시 강령에서 '농지와 소규모 생활 터전용 소유지를 제외한 일정 규모 이상의 토지는 국공유를 원칙으로 한다. 또한 주택이나 상가 임차자의 장기간 임차권을 보장하고 임대료 인상을 억제한다'고 선언했다. 그 기초 위에 서되 민주노동당의 현실적인 역량과 토자주택문제의 심각성의 정도에 대응해 토지주택 정책대안을 제시해왔다. 2002년 제16대 대통령선거 때에는 주택과 상가의 임대료 인상 억제를 통한 임차자 보호, 서민주거보조금 도입, 공공임대주택을 전채 주택의 20% 수준으로 확충 등의 정책공약을 발표했다. 그리고 2004년 제17대 국회의원 선거 때는 주택을 투기 대상에서 생존과 사회적 생활공간으로 사용하도록 촉진하는 실사용자 중심의 주택정책(분양권 전매 금지, 임대료 인상 억제, 원가연동 분양제 등)과 주거비 걱정 없이 살 수 있도록 주택관련 복지정책 수립(공유지와 공공임대주택 확대, 저소득층에 대한 주거비 보조 확대와 임대주택 확충) 등을 정책공약으로 제시했다. 그러나 부동산 투기 문제가 심각해지고, 17대 총선으로 민주노동당도 원내 의석을 가지게 된 것을 기반으로 2005년 7월 11일에는 토지 공개념의 재도입을 주장했다.

민주노동당은 지난 7월 29에는 「부동산세제의 개혁방향」을 주제로 <토자주택 공개념 실현을 위한 제1차 부동산정책토론회>를 가졌다. 오늘 토론회는 제2차 토론회이다. 민주노동당은 입법 가능한 관련 구제안을 만들어 오는 9월에 3차 토론회를 가질 계획이다. 그리고 최대한 빠른 시기 내에 향후 전문가들의 체계적인 연구를 거쳐서 국공유제 확대와 1가구 1주택 소유 제한, 싱가포르식 공공주택 공급제도 등 발본적인 토지 주택 공개념 제도를 확립하기 위한 구체적 정책수단을 마련할 계획이다.

1. 토자주택 정책의 기본원칙 - 공개념 도입의 필요성

토자주택의 소유와 이용에 대한 공적 규제의 필요성

토지는 소재로서 본원적 생산력, 부증성(不增性), 부동성(不動性)과 같은 특성을 가지고 있다. 이에 따라 토지의 이용을 위해서는 플로우의 증가는 불가능하고, 스톡의 이전이 필요하다. 스톡의 이전에는 용도전환이나 권리 이동(소유권이전, 임대차 등)이 필요하다. 이 스톡의 이전에는 사회적 마찰이 따른다. 또한 미래의 예상되는 변화가 미래의 지가만이 아니라 현재의 지가에도 영향을 주게 되는데 이 결과 토지의 용도를 완전히 시장에 맡길 경우 사회적으로 바람직한 장기성 토지투자가 이루어지기 어렵다. 그리고 토지는 비이동성 및 이질성으로 인해 특정장소에서는 특정재로서의 성격을 가지고 이에 따라 토지투자가 지가상승을 더욱 부채질하는 악순환이 생긴다. 토지의 가치는 공공의 노력 또는 사회전체의 노력의 산물인데 사적 소유자가 차지할 수 있다. 이러한 시장 실패

에 따라 국가가 공적 소유와 소유제한, 이용 규제 등 다양한 공적인 규제를 해야 하는 것이다.

주택은 공공재적 성격이 강한 재화이다. 첫째, 주택은 토지와 마찬가지로 필요하다고 무한정 생산, 공급할 수 없다. 토지보다는 덜 하지만 제한이 존재한다. 주택은 재생산 불가능한 토지를 기반으로 건설된다. 따라서 공급이 제한되어 있다. 물론 고층 아파트를 지으면 소요대지 면적을 줄일 수는 있다. 그러나 과밀을 막고 주거의 질을 충족시키기 위해서는 일정한 토지 면적이 반드시 필요한 것이다. 특히 한국처럼 국토가 좁고 산이 많아 택지로 가용한 면적이 좁은 나라에서는 양적, 질적으로 충분한 주택의 공급은 어려운 과제이다.

둘째, 주택은 생활에 필수적이다. 물의 경우와 같다고 할 수 있다. 소득이 낮아서 물을 마시지 못하면 안 되기 때문에 물을 정부나 공공기관에서 저렴하게 공급한다. 주택은 교육과 의료와 같다고 할 수 있다. 자신의 소득으로 인간다운 삶을 누릴 수 있는 주택을 구입할 수 없는 다수의 저소득층에게 주택은 공공재이다. 그들은 주택이 투자의 수단이 아니고 주거의 수단으로서 적절한 비용으로 이용할 수 있어야 한다고 생각하고 이를 원한다. 국민의 46%를 차지하는 전세입자, 13만 가구에 달하는 단칸방 거주자를 비롯한 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 다수의 국민들에게 주택은 공공재이다.

2. 진정한 토자주택 공개념 도입 정책

1) 실수요자 위주의 토자주택 수요정책

(1) 국공유지 확대

한국의 경우 국공유지 면적 비율은 2004년 현재 30%로 낮고 그것도 오지에 있는 산림 등에 집중되어 있고, 도시 시가지에서 국공유지는 거의 없는 편이다. 국가가 소유, 관리하고 있는 국유지는 2004년말 현재 22,833km²로 국토 면적의 22.9%를 차지하고 있다. 가액은 81조386억원으로 2005년 사유지(국공유지 및 비과세 제외) 전체공시가 총액 2176조원의 4%에 불과하다. 전체 국유지의 대부분은 행정재산이고, 나머지 보존재산과 잡종재산으로 국유지의 대부분은 임야이기 때문이다. 지방자치단체가 관리하고 있는 공유지는 2004년말 현재 6,845km²로 국토면적의 6.9%를 차지하고 있다.

현재의 전체 가용토지에 대한 국공유 비율을 장기적 정책으로써 높일 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 이를 위해서 민간보유분 토지에 대하여 국공유 토지로 자연스럽게 전환할 수 있는 제도의 도입이 시급하다. 택지소유의 상한을 정하고 상한이상의 토지 보유분에 대하여 국가나 공공이 선매수할 수 있는 토지선매제 등을 정책 실행 수단으로서 고려하여 합리적인 기준으로 국공유 보유 토지 비율을 높여야 한다. 국공유지를 확대하기 위해 토지기본법을 제정하고, 국공유지 확보를 위한 토지수용제도 개선 및 국공유지 관리제도 개혁이 필요하다.

(2) 1가구 1주택 소유/ 택지소유 제한

1가구 1주택이어야 하는 이유는 주택의 무제한 소유 허용이 부동산투기의 가장 큰 원인이기 때문이다. 조세로 투기적 이익을 일부 환수해도 문제의 근원을 그대로 두면 주기적 거품을 막을 수 없다.

① 합리적인 주택 소유/ 택지소유 상한 기준 설정

첫째, 주택 소유 상한 기준에 대해서 타당한 예외를 인정한다. 1가구 1주택을 기본으로 하더라도 다음의 경우에는 관련 주택당국의 허가를 얻어 2주택 소유를 허용한다.

- 학업, 취업, 질병치료 등 생활상의 필요가 있을 경우(다만, 사유가 종료한 경우에는 일정한 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)

- 문화재 내지 제사 등의 이유로 보유할 필요성이 있는 주택

- 영농 또는 영어의 목적으로 취득한 귀농주택

- 주말농장용 주택

- 일정면적 이하이거나, 기준시가가 일정액수 이하인 경우(이 경우 목적을 불문하고 2주택을 취득할 수 있기 때문에 규제가 용이함)

- 상속받은 주택(일정 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)

- 기타 적절한 사유가 있을 경우 관계 주택당국의 허가를 얻어서

둘째, 택지소유 상한의 경우, 형평성을 고려해 1주택이라고 하더라도 처분의무는 부과하지 않더라도 저율의 부담금을 부과한다. 소득세법 상 고가주택으로서 부지가 일정면적 이상(예컨대 400평, 또는 해당 지역 평균 택지면적의 3배)인 경우에는 그 부지의 초과부분에 대해서 부담금 부과(자가주택에 대해서는 부담금의 요율을 낮은 것으로 적용)

② 기존 보유자에 대한 합리적 규제

- 기존 2주택 이상 보유자에 대해서는 유예기간을 두고 처분하도록 하고 유예기간을 지날 경우 부담금을 부과하고 그 부담금의 세율이 과도하지 않아 원본을 잠식하지 않도록 약 3~5% 정도로 한다. 2주택 소유자는 5년의 유예기간을 두고, 3주택 이상 소유자에 대해서는 2년간의 유예기간을 두고 처분하도록 한다.
- 처분할 경우 양도소득세 부과시 부담금 부과분을 공제한다. 또는 양도소득세 세율 인하 또는 보유세 인하 등 혜택을 부여한다. 일정 기간이 지나 계속 보유하는 경우에는 양도소득세 세율을 높여 적용한다.
- 기간 중 매각하지 못한 주택에 대해서는 주택소유자가 요청하는 등 필요가 있을 경우 정부가 공시가격으로 이것을 매입한다. 보상은 분할 보상으로 한다.

③ 신규 분양 무주택자에 한정, 분양권 전매 및 재당첨 금지

- 1가구 1주택을 실현하기 위해 신규 주택 구입자격을 무주택자에게 한정.
- 주택 분양권 전매 금지를 일부 투기지역에서만 아니라 전국적으로 전면적으로 시행
- 주택 거래는 공공주택 보유자는 이사회할 경우 주택공사가 환매하도록, 민간주택의 경우 1가구 1주택 소유자의 주택 거래는 자유롭게 허용하되, 다주택 소유자에 대해서는 주택거래 허가제를 도입.

④ 1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입의 합헌성

1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입의 위헌 가능성이 제기될 가능성이 있음. 그러나 관련 헌법 판례를 분석해보면 소유제한의 방법을 합리적으로 하면 합헌의 범위 내에서 이 제도를 도입할 수 있다.

주택, 토지 공개념은 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 주택에 대해서는 국가의 국민의 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다는 의무만 규정되어 있으나, 국민의 생활기반이 되는 국토의 효율적인 이용 중에 가장 중요한 것은 주택 용도로 쓰이는 토지라고 할 때 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 주택 공개념까지 도출된다고 할 수 있다.

헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해할 수 없도록 하고 있다. 헌법재판소는 다수의 판례에서 제37조 제2항을 다음과 같이 해석하고 있다. 첫째, 기본권을 제한하기 위해서는 입법목적의 정당하여야 한다(입법목적의 정당성). 둘째, 수단이 목적에 적합하여야 한다. (수단의 적정성). 셋째, 수단이 기본권을 침해하더라도 최소한 침해하여야 한다는 것이다(침해의 최소성). 넷째, 최소한 침해하더라도 달성하려고 하는 목적 내지 공익의 실현이 침해하는 권리와 적절한 비례관계가 있어야 한다는 것이다(법익의 균형성).

현재는 택지소유상한에관한법을 위헌심판(1999. 4. 29)에서 목적은 정당하다고 판단했고, 수단의 적정성에 대해서는 행정기술상의 시정을 요할 부분이 있다고 판단했으나 상한을 일률적으로 200평으로 정한 것이 최소침해성에 어긋나 위헌적인 규정이라 했다. 법 시행 이전에 보유한 택지에 대해서도 무차별적으로 상한을 적용한 것은 신뢰보호의 원칙 및 평등원칙에 반하여 위헌이라고 판단했다.

따라서 소유상한을 합리적으로 설정하고 소유상한을 넘는 소유부분에 대해 합리적으로 규제하면 합헌적인 내용이 될 수 있다.

(3) 양도소득세의 강화 및 임대소득 과세

① 실거래가 과세를 위한 관련법 개정

: 가짜 거래가격이 아닌 실제 거래가격을 기준으로 과세해야 함.

○ 소득세법에 실거래가과세 원칙을 명시해야 함.

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”로 개정해야 함.

○ 등기부 등본에 실거래가를 기재하게 하고 경인계약서에 허위 기재할 경우 형사처벌해야 함.

- 부동산등기법에 부동산을 유상취득하는 경우 실거래가를 등기부에 기재하는 조항을 신설해야 함.
- 부동산등기특별조치법에 경인계약서에 허위 내용을 기재하는 것을 금지하고 이를 어기면 형사처벌해 야 실거래가 기재를 정착시키고 이를 과세자료로 사용토록 함.
- 이렇게 할 경우 과세당국은 큰 비용을 들이지 않고 실거래가격을 확보할 수 있음.

② 실수요자 보호를 위한 주택양도소득공제제도 도입

: 현행 소득세법의 1가구1주택 양도소득세 비과세 제도를 주택양도소득공제제도로 전환

○ 현행 소득세법의 1가구 1주택에 대한 비과세 제도의 모순점

- 보유기간에 따른 지나친 세부담 차이로 불공평 과세 요소 : 1가구 1주택 비과세 혜택을 받으려면 3년 이상 보유해야 함. 따라서 2년 11개월 보유와 3년 보유는 기간은 1개월 차이지만 세부담은 비과세와 정상과세라는 지나친 차이가 남.

- 양도소득의 많고 적음에 관계없이 단순히 주택 수에 따라 과세여부 결정되는 과세 형평성의 한계 : 가격이 싼 지방의 2주택 보유자가 집 한 채를 양도해 2천만원의 양도차익이 발생하면 과세하는 반면, 서울에서 5억짜리 고가주택 한 채를 가진 사람이 집을 팔아 2억원의 양도차익이 나도 양도소득세를 안 냄.

- 실거래가 파악을 어렵게 함 : 양도자의 양도소득세 신고 의무가 없어 실거래가격을 알 수 없음.

○ 주택양도소득공제제도의 효과

- 주택 실수요자인 대부분의 서민들은 비과세의 혜택을 받게 됨 : 2000-2003년 주택양도소득 현황을 보면 양도차익이 2억원을 초과하는 양도건수는 전체의 1%에 불과한 반면, 1%가 차지하는 양도차익은 전체의 30~90%를 차지함. 주택양도소득공제제도를 도입하면 99%는 비과세 혜택을 볼 수 있는 반면, 양도차익이 2억이 넘는 고가주택 양도자를 대상으로 양도소득의 상당부분을 과세할 수 있음.

- 현행 전면일괄적인 1가구 1주택 비과세 제도의 보유기간과 주택수에 따른 과세여부 결정 방식이 안고 있었던 문제점을 크게 완화할 수 있음.

- 무엇보다도 부동산 실거래가를 파악할 수 있는 효과를 거둘 수 있음.

③ 다주택 보유 집부자와 투기지역 종과세

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

○ 실거래가 과세를 확대하는 전제 아래 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 함.

◎ 임대소득세 강화 : 1가구 이상의 모든 임대소득에 대한 과세 원칙 확립. 고액 임대 소득에는 15%까지 탄력세를 적용. 임대사업자에 대한 세금감면 혜택 축소. 임대사업자의 세부담이 임차인에게 전가되지 않게 제도 보완.

(4) 보유세의 강화

① 종합부동산세를 부동산부유세 수준으로 끌어올리는 등 보유세 강화

: 실효세율 3년 내 선진국 수준인 1%로, 과세기준 강화, 합산과세 원칙 강화

○ 종합부동산세 과세기준의 인하 : 현행 주택 과세기준 9억원 → 6억원, 나대지 6억원 → 3억원

- 주택의 경우 소득세법에서 고가주택으로 구분되는 6억원으로 과세기준을 낮추어야 함

- 나대지 보유는 투기목적이 강한데 공시지가도 시가의 50%에 못 미치는 데 현행 과세기준 6억원은 투기목적의 노는 땅을 주택과 같이 취급하는 것으로 사실상 부동산 투기를 방치하는 것임.

○ 세대별 합산 기준 마련 → 개인별 합산과 별도로 50%를 추가한 세대별 합산기준 마련

- 현행 종합부동산세는 개인별 합산과세를 기반으로 하고 있어 부부 공동명이나 과세기준 이하의 주택을 각각의 명의로 할 경우 과세대상에서 제외되는 문제를 낳게 됨. 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 함. 특히 지난 2002년 부부합산과세에 대한 위헌 판결에 따라 세대별 합산에 대한 위헌논란을 제기하고 있으나 당시 판결은 개인세대에 비해 부부가 손해를 볼 수 있다는 취지이며, 개인별 과세기준과 별도의 세대별 기준을 만들어 해결할 수 있음. 이에 따라 주택에 대한 과세기준을 9억원에서 6억원으로 낮출 경우 세대별 과세 기준은 9억원으로 정하는 등 개인별 과세기준에 50% 추가해 세대별 과세기준을 마련해야 함.

○ 주택과 나대지 합산과세

- 주택과 나대지, 상가부속토지를 분리과세하는 현행방식은 부동산 보유자산을 통합해 종합 과세하겠다는 종합부동산세의 근본취지에 어긋남. 상가부속토지를 합산하는 데 따른 행정적인 문제와 경제정책적 문제가 있다하

더라도 사실상 합산의 아무런 장애가 없는 주택과 나대지는 우선적으로 합산과세해야 함.

- 현행 종합토지세에서도 주택용 건물의 부속토지와 나대지를 합산하여 과세대상으로 삼고 있는 바, 이러한 취지를 살려, 별도합산과세를 하는 대상이나 분리과세를 할 정책적 필요가 있는 토지 외에는 모두 합산해 과세하도록 해 응능부담의 조세원칙을 살려야 함.

- 장기적으로는 상가부속토지 등 모든 부동산을 합산과세해 사실상 부동산부유세로 나아가야 하며 이러한 개편을 통해 종합토지세로 출발해 종합부동산세를 과도기로 하는 부동산보유세제 개혁을 마무리 할 수 있음.

○ 사업용 건물도 과세대상에 포함

- 현행 종합부동산세가 부과되지 않고 있는 사업용 건물에도 세금 부과 방안이 모색되어야 한다. 갈수록 과비주택의 경계가 모호해 지는 상황에서 사업용 건물을 과세대상에서 제외하는 것은 옳지 않음.

② 재산세 누진을 강화

: 1억원 이상 주택 재산세에 대한 과표 분할 및 누진을 적용

종합부동산에 대한 개혁과 함께 현행 재산세의 과표도 재정비 필요. 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 있음. 이는 1억원 미만의 과표구간과 비교할 때 지나치게 넓은 것으로 실제시가 2억원대와 9억원대의 주택에 대해 단일 세율을 적용하는 것. 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 함.

(5) 다주택자 대상 부동산 금융의 억제

- 1가구 2주택자 신규 주택담보대출 제한
- 투기지역 내 3억원 이상 고액대출자 담보/주택가(LTV, Loan to Value) 비율 40% 미만으로 축소
- 민간건설임대아파트에 대한 직접적인 국민주택기금의 대출지원 중단.

2. 공공적 토착주택 공급 확대

(1) 공공 주택의 전면적 확대

현재 우리나라의 공공주택 보유율은 2.5%로서 아주 낮다. 진정한 공공주택을 대폭 늘려야 한다. 이를 위해 싱가포르식 공공주택 공급정책을 도입해야 한다. 싱가포르는 국공유지를 67%까지 확대하면서 공공집단 아파트 위주로 주택을 건설하여 전체 주택의 80% 이상이 공공주택으로 되어 있다. 주택개발청은 1973년에 대상을 중산층에까지 확대하여 수요자의 소득수준에 맞는 주택을 공급한다. 월평균소득 4,000 싱가포르달러 이하의 계층에 대해서는 임대주택을 제공한다. 월평균소득 4000달러 이상이어야 방 세 이상 규모의 주택을 분양받을 수 있다. 공공주택 구입자가 이사할 경우에는 주택개발청이 환매권을 가진다. 그러므로 주택을 대상으로 한 투기는 원천적으로 불가능한 것이다.

한국은 싱가포르처럼 가용면적이 좁은 국가이다. 산지가 많고 대지는 전 국토의 2.5%에 불과하다. 또 질 높은 주택의 수요가 새롭게 대두되는 상황이다. 도시 재개발사업도 공공개발을 통해 공공주택을 공급해야 할 것이다. 공공주택 공급을 확대하기 위해 국민연금을 활용하는 등으로 국민주택기금을 확충해야 한다.

(2) 건축후 분양제도, 분양원가 전면 공개 및 원가연동 분양가 제도

(3) 개발이익 환수장치 재정비 - 개발부담금제 확대 재도입

양도소득세만으로는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수할 수 없다. 또 정부에서 검토하고 있는 기반시설부담제 도입은 꼭 필요한 일이나, 개발부담금제 확대 도입을 중심으로 한 개발이익 환수제도 전반을 재정비하는 가운데 기반시설부담제의 실효성을 높여야만 개발이익 환수장치로서의 제 기능을 할 수 있다.

3. 저소득층 주거권 보장과 주거 지원 확대

1) 저소득층에 대한 주거권의 보장-「주거기본법」 제정

유엔은 저소득층뿐만 아니라 모든 사람의 주거권을 경제 사회적 문화적 권리로 보장되어야 한다고 선언하고 있다. 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)」(1990년 7월 10일부터 국내에서 효력을 발함) 제 11조 1항은 주거권도 규정하고 있다.

주택법은 최저주거기준을 설정하는 등 주거권의 일부라고 할 수 있는 부분을 포함하고 있다. 그러나 홈리스에 대한 정책, 도시 재개발사업시 강제철거의 금지와 대체주거 제공 등과 같은 저소득층의 중요한 권리는 확립되어 있지 않고 그에 따른 사회적 마찰이 끊임없이 벌어지고 있다. 따라서 「주거기본법」을 제정하여 주거권을 기본권으로 보장하도록 한다.

2) 공공임대주택 공급 확대

- 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급.
- 매입 국민임대주택 공급 확대

1998년부터 2004년말까지 사업 승인된 국민임대주택은 28만1996호로 이중 11만4117호가 착공되었고, 8만1751호는 입주자를 선정했으며, 4만6700호는 입주를 완료했다. 부진한 상황이다. 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급해야 주거기준 미달 가구의 주거 수준을 높일 수 있다.

국민임대주택의 문제는 수익성을 감안해 임대료를 책정함으로써 저소득층이 입주하기에는 임대료가 상당히 부담이 된다는 것이다. 따라서 국민임대주택 공급과 함께 입주자의 소득에 따른 임대료 보조금제도가 병행되어야 한다.

신규 건축부지난 등으로 국민임대주택의 신규 건설, 공급이 어려울 경우 매입을 통한 국민임대주택을 대폭 늘릴 필요가 있다.

3) 기초생활보호대상자 이외에까지 독일식의 주거급여제도 도입

주거급여는 주거유형이나 설비 및 지역별 주거비를 고려하지 못하고 있으며, 급여액은 그동안 주택가격 상승 및 전월세가격의 상승을 고려할 때 현실을 반영하지 못한 낮은 수준이다.

독일식의 보편적 성격의 주거급여제를 도입하도록 한다. 주거급여액은 실제 세대 인원, 세대 총수입, 임대료(건축비부담)에 따라 차등 지급하고 장애인이 있는 경우에는 추가액을 지급한다. 기준은 가구가 적절한 주거를 확보하기 위해 소요되는 비용이 전체 가계비 지출의 15-25%를 넘지 않도록 보조하는 것이다.

4) 공정임대차, 공정 임대료 제도 확립

<민간 임대>

- 세입자 계약갱신청구권 10년 이상 보장
- 주택임대료 인상율을 조세공과금 등의 증가하는 경우에 한해 연간 5% 이하로 제한
- 임대료 과다 인상 등에 대한 시정명령제 도입,
- 임대차분쟁위원회 설치,
- 경매시 세입자 우선 매수제 도입

<공공 국민임대>

- 임차보증금 전액 보호
- 임대료 및 관리비 소득수준에 따라 차등 부과 및 손실분 정부 재정보조
- 임차인회의에 의한 민주적 자율관리 활성화

□ 토 론

- 정 장 선 국회의원, 열린우리당
- 홍 준 표 국회의원, 한나라당
- 김 남 근 변호사, 참여연대 협동사무처장
- 김 윤 상 교 수, 토지정의시민연대 공동대표

[토 론 1]

정 장 선 국회의원, 열린우리당

[토론 2]

홍준표 국회의원, 한나라당

[토론 3]

김 남 근 변호사, 참여연대 협동사무처장

토 론 문

- 장상환 교수님의 발제에 대한 의견 -

김남근 변호사(참여연대 협동사무처장)

1. 토지공개념의 의의와 필요성

가. 토지공개념의 헌법적 근거

(1) 토지공개념은 헌법을 바꾸어야 가능한 것이 아니고 오히려, 현행 헌법의 정신은 토지공개념의 정신에 충실하다고 할 수 있다. 헌법 제35조는 주거권을 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있고, 정부에 주택개발정책을 통하여 국민이 주거기본권을 실현시킬 책무를 부여하고 있다. 헌법 제122조는 국민 모두의 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발을 위하여 법률로써 제한과 의무를 부과할 수 있도록 하고 있다.

(2) 이러한 토지의 공적 이용과 개발이라는 헌법의 이념을 구현하기 위하여 도시개발법, 택지개발촉진법, 주택법 등 주택건설을 위한 토지의 개발관련 법률들은 공영개발방식의 토지개발방식을 규정하고 있다. 도시및주거환경정비법은 도시재개발의 경우에도 일부 공영개발의 근거를 마련해 두고 있다.

(3) 개발이익환수 관련제도에 대하여 헌법불합치, 위헌결정이 내려진 것은 아래와 같이 개발이익환수제도의 배경인 토지의 공개념 이념 자체가 위헌이라는 것이 아니라 그 법률의 내용이 과세기준을 시행령에 위임하고, 토지가격 조사를 감정평가사와 같은 전문가가 아니고 하급공무원이 담당하는 등 행정편의적인 입법에 있었다는 것이었다.

(4) 정부도 부동산투기현상이 극심하였던 1970년대 말에 이미 정부가 토지의 이용에 대하여 토지소유자의 사적자치를 제한하는 토지공개념이 필요하다는 주장을 천명한 바 있었기에 따라, 도시개발법과 같이 정부가 주도하는 토지개발입법, 분양가규제 등 토지공개념적인 정책을 추진하였고, 1980년대말 노태우 정부가 추진하였던 개발이익환수제도도 이러한 일련의 토지공개념 정책의 하나이었을 뿐이다.

나. 공영개발의 내용에 있어 국가와 다음세대의 장래를 위해 강제수용된 토지는 국가나 지방자치단체가 계속 보유하는 정책이 도입되어야 한다.

(1) 흔히, 토지공개념을 개발이익환수제도로 협소하고 이해하고 있으나, 민간이 개발하는 토지개발사업에서 발생하는 비정상적인 토지가격을 개발이익으로 환수하는 것은 토지공개념제도의 일부분일 뿐이고, 더 나아가 토지공개념의 취지대로 토지를 공적으로 이용·개발하기 위하여 정부가 국토계획을 수립하고 그 계획에 따라 다음세대의 미래의 개발계획을 위하여 토지를 국가가 최대한 보유하는 등의 적극적인 토지공개념 정책수립이 필요하다.

(2) 싱가포르나 중국 등의 경우 토지는 국가가 보유하고 그 위에 건축된 아파트만 분양하여 소유권을 이전하고 있다. 토지에 대하여는 우리의 지상권과 같은 70년 내지 100년의 사용권 설정. 70년 내지 100년 후에 새로운 개발을 할 필요가 있을 때 우리가 싱가포르나 중국보다 경쟁력이 없을 것은 자명할 것이다.

(3) 공공택지의 경우에는 정부가 이미 토지를 수용하여 토지가 국유화 내지 공기업화 되어 있는 상태에서 이를 다시 민간에 공급하여 그 토지소유권을 민간에 이양하고 있다. 이렇게, 공영개발을 통하여 공적으로 개발한 토지를 민간건설회사에 공급한 후 그 토지에서 발생하는 투기현상을 잡기 위하여 많은 정책을 남발하고 있으나 뒤늦은 입법으로 뒷북을 친다는 비아냥만을 받고 있다.

(4) 판교 공영개발의 논의에서도 논의를 더 진척하여 공공택지를 국가가 보유하여 다음세대의 미래 재개발을 위한 기반마련에 대하여는 논의가 없는 실정이다.

2. 토지공개념의 한 내용으로서의 개발이익환수제도

가. 토지공개념의 한 내용인 개발이익환수제도와 관련한 토지초과이득세의 헌법불합치 결정에 서도 미실현이득에 관한 과세자체는 입법재량의 문제로 그 자체가 위헌은 아니라고 하였다.

(1) 택지소유상한에관한법률에서도 택지소유를 일정한 범위에서 제한하는 것 자체가 위헌은 아니라고 하였고, 다만 소급하여 200평 이상의 소유를 제한하거나 다른 사정을 고려하지 않고 획일적으로 그 소유를 제한하고 그 보유기간에 있어서도 다른 사정을 고려하지 않고 일정한 부담금을 부과하는 것 등 입법기술적 측면에서 위헌결정이 있었던 것이다.

(2) 실제로, 토지초과이득세는 헌법불합치 결정후 그 취지에 따라 1994년 법을 개정하여 시행하였고, 개정된 일부조항에 대하여 위헌소원이 있었으나 이에 대하여는 합헌결정이 있는 후 1998년 정부 스스로가 법을 폐지하였고, 택지소유상한에관한법률은 정부가 먼저, 법을 폐지한 후 그 폐지된 법에 대하여 위헌결정이 있었다.

(3) 개발이익환수제도는 흔히, 위헌결정으로 폐지된 것이 아니라 1990년 중반 이후는 토지가격이 안정되고 오히려 건설경기 활성화가 정부의 주된 관심사가 되어 건설경기 활성화에 장애가 된다 하여 법이 폐지된 것이다. 두 법이 폐지된 1998년은 IMF 사태로 정부가 사력을 다하여(?) 건설경기 활성화에 주력하려고 하던 시기이다.

(4) 실제로, 아무런 위헌시비가 없었던 개발부담금제는 정부가 먼저, 그 적용대상을 수도권 등으로 좁히고 부과율도 50%에서 25%로 축소하는 등 법의 효력을 축소하다 그나마 이를 한시법으로 만들어 2003년 법이 실효된 후 부활되지 못하고 있다.

나. 정부·여당이 개발이익환수제도로 도입을 예고하고 있는 기반시설부담금제는 개발이익환수제도의 전형이 될 수 없으므로 개발구역내의 개발이익은 개발부담금제의 부활로 개발구역 주변이 우발적 개발이익도 양도소득세 이외에 개발단계에서 개발이익을 환수하는 제도가 도입되어야 한다.

(1) 기반시설부담금은 도로, 학교, 공공시설의 건설비용을 개발주체나 수익자에게 부담하는 것이고 개발부담금제는 개발시작시점과 종료시점의 토지가격의 차액을 개발주체에게 부담하게 하는 것이어서 차이가 있다.

(2) 기반시설부담금제는 개발구역마다 개발이익 발생분 대비 기반시설건설 비용이 달라 형평성 문제가 제기될 수도 있다.

(3) 개발부담금제에서도 토지가격 상승분에서 기반시설개발비용을 공제하는 제도를 하고 있으므로 개발부담금제를 부활하고 개발부담금에서 개발주체가 기반시설건설을 한 비용을 공제하는 방식이 적절하다.

(4) 기반시설부담금과 개발부담금은 개발구역내의 개발이익을 환수하는 제도는 될 수 있어도 판교개발로 판교주변의 강남, 분당, 용인, 평촌의 토지가격이 상승하는 것과 같은 개발구역 주변의 우발적 개발이익을 환수하는 제도가 될 수 없어 이러한 개발구역 주변의 개발이익환수제도를 검토해야 한다. 토지초과이득세가 위헌이 아니라 헌법불합치 결정을 받고 이후 법을 개정하여 시행하다 폐지하게 된 경위에 대한 정확한 검토가 필요하다.

3. 민영의 임차주택과 공영의 임차주택의 차별화된 정책의 필요성

가. 임대주택법에 적용을 받는 공공임대주택은 정부와 지방자치단체가 직접 건설한 국민임대주택과 같은 공공주택뿐만 아니라 민간건설회사가 공공택지를 공급받거나 국민주택기금을 지원받아 건설한 경우에도 이를 공공임대주택의 범주로 넣어 임대료 제한 등의 공적제한을 받도록 하고 있다.

나. 민간건설회사가 공공택지와 국민주택기금의 특혜를 이용하여 임대주택사업으로 사업을 확장하다 부도를 내어 많은 피해자가 양상되고 있는 것에서 알 수 있듯이 민간이 이러한 공공주택 또는 사회주택 건설사업에 참여하는 것은 바람직하지 않아 이러한 공공임대주택에 대하여는 공영개발을 원칙으로 해야 할 것이다. 민간건설 공공임대주택은 실제로 5년 내지 10년이면 분양전환되어 임대주택의 성격보다는 후분양 분양아파트의 성격이 더 강하다.

다. 이러한 공공임대주택 내지 사회주택에 대하여는 소득, 가구원 수 등 임차인 자격이 유지되는 한 계속적인 임대차의 갱신권을 보장하고 예외적으로 임대주택이 부도가 나는 경우 경매에서 우선매수청구권을 보장하는 등의 정책은 그 주거복지정책의 취지상 당연할 것이고 사회적 합의가 충분히 가능한 사안이다. 더 아나가 임대료를 소득에 따라 차등부과하고 임차인의 주택관리 참여를 보장하기 위한 임차인대표회의의 권한강화 등이 필요할 것이다.

라. 그러나, 이러한 공공임대주택이 아닌 임차주택 일반에 대하여 10년의 장기 임대차갱신 청구권을 보장하고 경매에서의 임차인 우선매수청구권을 보장하도록 하는 것은 사실상 주택 모두에 대하여 과도한 공적인 제재와 개입을 허용하는 것이어서 무리한 정책으로 보여진다.

부동산 투기억제 · 불로소득 환수 · 주택공급의 공공성 확대를 위한 정책의견

2005. 7. 참여연대

I. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가와 검토

1. 참여정부 부동산정책의 개요

○ 참여정부는 2003년 10.29.대책에서 2005년 5.4 대책에 이르기까지 부동산투기억제와 집값안정이라는 큰 목표하에 신도시와 택지개발을 통한 공급강화정책과 보유세강화를 통한 투기목적 부동산수요 차단이라는 투기수요억제정책을 병행 추진했음.

○ 수요측면에서는 투기수요 차단을 위해 투기목적으로 보유하고 있는 부동산을 매각하도록 유도하는 보유세강화정책과 거래투명화를 통한 양도소득세 실거래가 과세정책을 주요골간으로 했음.

○ 아울러, 은행 등 제1금융권에 대하여 주택담보대출 비율을 축소하도록 해 투기자금 조달을 제한하고자 함. 그러나, 중소기업과 가계 부담 및 경기침체를 우려하여 직접적인 금리인상 정책은 추진하지 않았음.

○ 실수요자를 위한 정책으로는 공공택지에서 국민주택규모 이하(25.7평) 아파트에 대하여 원가연동제 방식의 분양가규제와 무주택자 우선분양제를 실시했으며, 모기지(mortgage)론을 도입하여 실수요자에 대한 금융대출 정책을 추진함.

○ 공급정책에서는 강남과 같은 고급주택수요가 증가하는 점을 고려하여 판교와 고양삼송, 남양주별내면, 양주군 등에 신도시 개발 및 강북의 재개발을 뉴타운 방식의 광역개발을 통해 고급주택을 공급하는 정책을 추진함.

2. 참여정부 부동산정책의 총론적 평가

○ 형식적으로는 공급강화 정책과 투기수요억제정책을 모두 실시하여 균형잡힌 부동산정책을 추진하는 모양새는 갖추었으나, 실제추진에 있어 투기수요억제정책은 청와

대 및 건교부, 재경부등 정부내 이견과 국회에서의 야당의 반대로 추진이 지연되고 내용이 변질되어 실제 현재 시행중인 투기수요억제정책은 기존에 이미 갖추어져 있던 양도소득세 중과세 이외에는 거의 없는 실정임. 공급측면의 신도시 개발정책 또한 토지보상과 택지정리도 되지 않은 판교를 2005년 봄부터 분양을 실시하겠다고 할 정도로 너무 급하게 추진되어 여러 부작용을 낳고 있음.

○ 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 예상됨. 양도소득세 실거래가 과세를 위한 주택거래 투명화정책의 근간이 되는 주택거래신고제도는 이를 뒷받침하는 부동산중개업법이 6월 임시국회에서 겨우 통과되어 아직 시행도 되지 않고 있음. 또한 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 내용이었음.

○ 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 개발이익환수제도는 2003년 개발부담금제에 관한 개발이익환수에관한법률을 실효하게 하는 등 퇴색한 측면이 있음. 재건축에 대해서만 재건축투기억제 차원에서 임대아파트 의무건설이라는 개발이익환수제도를 도입하였으나, 근거법률인 도시및주거환경정비법 개정안은 1년쯤 지체되어 2005년 5월에야 시행이 되게 되었고 그 동안 재건축 사업계획승인과 분양승인을 받아 위 제도를 피하려는 움직임이 일어났으며, 2005년 5월전에 분양승인을 받을 수 있을 것으로 예상되는 재건축아파트를 중심으로 재건축아파트 가격이 폭등했음.

○ 이에 따라, 시장의 반응은 투기수요억제정책은 정부의 업포와는 달리 아직 실천되지 않아 체감도 되지 않는데다 내용이 크게 후퇴하고 참여정부의 지지율 하락으로 정권이 바뀌면 투기수요억제정책은 호지부지 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 일으킨 것이 현재와 같은 부동산시장의 투기사장화를 낳게 한 원인이라 할 수 있음.

3. 총론적 대안의 검토

○ 참여정부가 8월말까지 제시하기로 하고 있는 종합적인 부동산정책의 내용이 다시 수요와 공급정책을 종전식으로 나열적으로 제시하는 것이라면 시장에서는 투기수요 억제정책은 체감되지 못하는 상태에서 공급정책에 대해서만 반응이 나타나 주택개발 사업에서 발생한 과도한 개발이익을 노리고 시중의 유동자금이 몰려 이제는 강남-분당-용인만이 아니라 새로운 개발사업이 시작되는 강북과 신도시 개발지역과 주변의 아파트 가격이 폭등하는 현상이 해소되지 않을 것으로 예상됨.

○ 따라서, 종합부동산세제도의 정착과 양도소득세 실거래가 과세를 위한 거래투명화제도의 시행, 개발부담금제와 같은 개발이익환수제도 등을 도입하고 이 같은 제도가 정착되는 시점에서 판교나 뉴타운 개발을 시작하는 식으로 투기억제책과 공급정책을 입체적으로 연계시키는 패기지형의 정책제시가 필요함.

○ 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 검토 되어야 함.

II. 부동산 투기억제를 위한 정책과제

■ 주택공급정책의 개선

정책과제 1. 종합적인 개발이익 환수시스템 마련

<배경 및 문제점>

○ 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 부풀려짐.

○ 반면 이러한 개발이익을 정부가 환수하는 개발이익환수제도는 오히려 후퇴함으로써 개발이익이 예전 신도시개발보다 훨씬 규모가 커졌음에도 이를 환수할 장치가 없

는 투기과열을 불러오는 주택개발의 시스템이 만들어짐.

○ 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 투기현상뿐만 아니라 그 주변의 아파트가격을 끌어올려 투기이익을 주변으로 확산시키는 역할을 하게됨.

○ 이러한 현상은 이미 개발된 도시를 재개발하는 강북뉴타운 개발이나 이미 개발된 도시 중앙에서 신도시 개발사업을 벌이는 강남인접형 신도시개발의 경우 동일하게 나타날 가능성이 매우 큼.

<세부대책>

- ▶ **공영개발을 통한 공공택지에서의 개발이익 환수**
- ▶ **개발구역내 투기이익 환수장치로서 개발부담금제도 부활**
- ▶ **개발 인근지역의 투기이익 환수를 위한 제도의 도입**

○ 신도시개발이나 강북재개발 과정에서 개발이익을 환수하고 그 주변의 개발이익도 환수할 수 있는 일정한 개발이익 환수제도가 만들어져야 하며, 그 전까지는 현재와 같은 주택개발방식을 최대한 유보할 필요가 있음. 현재 정부가 도입하겠다고 예고한 기반시설부담금제는 개발지역내부뿐만 아니라 주변지역에서 발생하는 개발이익까지를 총량적으로 예측하여 이를 환수하는 시스템이어야 함.

○ 구체적으로 공공택지에서의 개발이익 환수는 대한주택공사나 도시개발공사가 분양사업까지 담당하는 공영개발 방식의 주택공급을 통해 분양을 통한 이익금을 국민주택기금으로 환원하는 개발이익의 환수장치를 검토해야 함.

○ 민간택지 또는 기업도시 등에서의 개발이익 환수는 우선 지난 2003년 폐지된 개발부담금 제도를 부활할 필요가 있음. 아울러, 개발구역 내부의 투기이익뿐만 아니라 주변지역에서 발생하는 개발이익까지를 예측하여 이를 환수하는 종합적인 개발이익 환수 시스템을 마련할 필요. 과거 이와 같은 기능을 담당했던 토지초과이익세제가 기술적인 문제점으로 헌법불합치 판결을 받고 제도를 부분정비해 시행했으나 정부가 지난 98년 이를 폐지한 바 있음.

○ 종합적인 개발이익환수제도를 만들어 정착시키면서 주택개발사업을 시작하거나, 이미 예고된 주택개발사업이라 하더라도 분양은 최대한 늦추는 후분양제도를 실시함으로써 투기수요를 차단해야 함.

정책과제 2. 공공택지에 대한 공영개발 시행

<배경 및 문제점>

○ 일부에서는 공영개발이 우리 주택건설시장에서 매우 생소한 제도인 것 처럼 반응하고 있으나, 지금도 택지개발촉진법 등에 의하여 조성되는 공공택지의 토지는 공영개발에 의하여 공급되고 있음. 당면의 공영개발 논의는 토지의 공급뿐만 아니라 토지에 건설되는 아파트의 분양까지를 대한주택공사 등 공기업이 담당한다는 것임.

○ 지금까지의 공공택지는 분양사업만을 뺀 나머지 시행사업을 사실상 종료한 상태에서 민간에 택지를 공급하여 민간이 시행사업을 하도록 함으로써, 민간건설회사들이 (특히 1998년 분양가 자율화 이후) 분양가를 주변 아파트시세에 맞추거나 이 보다 높게 책정하여 이른바 분양가 거품을 조성했으며, 건설원가와 분양가 사이의 엄청난 개발이익 전부를 취득해 옴.

○ 따라서, 당면의 공영개발정책은 대한주택공사 등 공기업이 분양사업까지를 담당함으로써 신규주택의 과도한 분양가 책정을 방지하는 한편, 개발이익을 정부가 환수함으로써 임대아파트 건설 등의 공익사업재정을 사용하도록 하자는 것을 핵심내용으로 함.

<세부대책>

- ▶ 공공택지의 전면 공영개발(공공부문이 택지조성, 시공 및 시행까지 담당)
- ▶ 판교 신도시의 전면 공영개발을 통한 임대아파트 공급
- ▶ 싱가포르식 공영개발(공공분양 및 강력한 전매금지제도 실시) 검토

○ 주택공영개발 방식의 전형으로 얘기되는 싱가포르의 공영개발 방식을 참고할 필요가 있음. 싱가포르는 공영개발 방식을 통해 분양을 하되, 다음세대의 토지이용을 위해 토지는 국가가 소유하고 건물만 분양하는 것으로, 정부가 분양가를 규제해 저렴한 가격으로 아파트를 공급하는 대신 무주택세대주만이 분양을 받도록 하고 전매

제한기간을 두어 그 기간안에 전매를 할 경우 정부가 최초의 싼 분양가격으로 환수하여 투기목적의 전매를 원천적으로 막고 있음.

○ 이를 참고할때, 국민주택규모의 중소형 아파트는 분양가를 규제하여 저렴하게 공급하되 무주택세대주에게만 분양자격을 주고 전매제한기간, 환매제도 등으로 투기목적 전매를 차단하는 한편, 중·대형 아파트의 경우 주변아파트 가격정도로 분양하되 분양원가와 분양가 사이의 차액은 개발이익으로 환수하여 국민주택기금 등으로 활용할 수 있음.

○ 현재 쟁점이 되는 판교 신도시 개발과 관련하여 분양을 하는 경우 그 입지에 의하여 바로 가격상승으로 이어지고 주변 아파트가격까지 끌어올리게 되므로 분양을 하지 않고 100% 정부가 보유하는 임대주택으로 하는 방식의 공영개발을 하자는 의견이 있음.

○ 현재 공공부문이 보유하고 있는 임대주택의 재고량이 전체주택의 3% 내외로 매우 취약한 상황임을 감안할때, 이와같은 방안은 바람직한 것으로 적극적으로 고려될 필요가 있음. 다만, 주택을 소유의 개념이 아닌 거주 개념으로 생각하는 국민의식이 형성되어 있지 않으며, 이와 같은 의식의 형성을 위한 기반과 환경 즉, 집값이 지속적으로 안정되어 재산증식의 수단이 되지 않고 정부가 싼 임대료로 공급하는 임대아파트가 최소 전체주택의 20% 이상이 갖추어져 있지 않은 조건에서 국민들에게 주택소유 욕구를 자제하고 정부가 공급하는 임대아파트에 거주할 것을 권고 할 수 있는 상황이 단기간에 만들어 지기는 어려울 수 있을 것으로 판단됨.

○ 따라서, 현재 판교개발을 포함한 공공택지의 공영개발은 택지개발촉진법 시행지침이 정하고 있는 바 처럼 임대 40%, 국민주택규모(공급면적 33평 이하) 30%, 중·대형 30%로 평형 및 임대·분양을 혼합하여 건설하도록 하는 규제를 유지하되, 분양사업까지 민간건설회사가 아닌 공기업이 담당함으로써 분양가 거품을 제거하고 개발이익을 환수하는 정책 또한 검토되어야 함.

※ 공영개발 반대론의 검토

○ 주택의 품질이 떨어진다는 주장

만일 현재와 같이 대한주택공사의 한 브랜드와 주공의 몇 개 모델만으로 주택을 시공한다면 이러한 우려가 현실화될 수 있음. 그러나, 주공이나 도시개발공사가 시공입찰을 하면서 설계나 브랜드도 동시에 고려해서 입찰하도록 한다면 현재와 같은 다양한 모델과 브랜드의 아파트가 공급될 수 있음.

품질의 문제는 소비자가 다양한 구조와 마감재를 요구하고 있다는 것인데, 구조 설계와 마감, 인테리어에 대한 욕구는 현재와 같은 획일화된 몇 개의 옵션이 아니라 10-20개로 옵션을 다양화한다면 다양한 품질이 제공될 수 있을 것이기 때문에 공영개발이 이를 충족시킬 수 없다는 것은 타당한 주장으로 볼 수 없음.

○ 민간의 창의성 저하 및 건설경기를 위축을 가져온다는 주장

공영개발을 하더라도 시공사업은 민간건설회사가 담당하게 되고, 설계, 브랜드, 옵션 등 다양한 내용을 가지고 참여하게 한다면 민간의 창의성을 반영할 수 있음.

건설경기는 주택개발사업의 개발이익을 민간이 취하느냐 공공이 취하느냐에 따라 달라지는 것이 아니라 주택건설의 총량에 의하여 달라지는 것임. 공공택지에서 주택건설의 총량은 지금도 주택공급계획, 환경 등을 고려하여 정부가 정하고 있어 공공택지의 개발자체가 중단되지 않는 한 그 개발방식을 민영개발에서 공공개발로 바꾼다고 해서 건설경기가 위축된다고 볼 수 없음.

정책과제 3. 분양권 전매금지제도의 확대보완

<배경 및 문제점>

○ 2004년의 분양가공개 논란의 과정에서 공공택지에서 분양하는 국민주택규모(전용면적 25.7평 이하) 이하의 아파트에 대하여는 원가연동제 방식의 분양가규제를 하여 낮은 분양가로 공급하되 분양시점으로부터 5년간 전매를 금지하는 제도를 도입하여 실행을 앞두고 있음.

○ 역대정부는 1998년 분양가자율화 이전까지 분양가를 규제하여 싼값에 아파트를 공급하는 정책을 실시해 왔는데, 이를 분양받은 수분양자들이 입주도 하기전에 그 분양권을 엄청난 프리미엄을 붙여 전매를 함으로써 투기가 과열되어 1999년까지 국민주택규모 이하의 아파트의 경우에는 소유권이전등기일 이후 5년까지, 중·대형의 경우에는 입주시까지 분양권전매를 금지하는 정책을 분양가규제정책과 병행하여 운영해 왔음.

○ 그러나, 국민의 정부에서 건설경기 활성화를 위하여 분양권 전매를 허용했다가 다시 투기가 과열되자 2000년부터 분양권전매 금지제도를 부활하였지만 1회 중도금 납입일까지만 금지하고 그 이후는 분양권전매를 허용하는 내용이어서 여전히 분양권 전매를 통한 투기과열 현상이 반복되어 왔음.

○ 2004년 공공택지에서 분양되는 국민주택규모 이하의 아파트에 대하여 분양가규제 정책을 도입하면서 전매금지제도를 두었으나 종전과 달리 분양계약일로부터 5년이어서 종전 소유권이전등기일로부터 5년의 전매금지기간 보다 단축되었고, 중·대형 아파트에 대하여는 여전히 중도금 1회 지급 이후에는 분양권 전매가 가능하여 분양권전매를 통한 투기과열의 우려가 큼.

<세부대책>

- ▶ **분양가 규제를 받는 소형주택에 대한 최소 10년간의 전매금지**
- ▶ **주택환매제도의 도입을 통한 투기목적 전매의 근원적 차단**
- ▶ **중대형 아파트의 소유권 이전등기까지 분양권 전매 금지**

○ 정부가 무주택세대주에게 분양가를 규제하여 낮은 분양가로 아파트를 공급하는 경우에는 지역과 관계없이 최소 10년간 전매를 금지하는 기간을 정하여 정부의 혜택이 투기목적으로 활용되는 것을 방지하고 10년이내에 전매하는 경우에는 단지 행정적·형사적 처벌에 그치지 않고 싱가포르처럼 정부가 최초의 낮은 분양가로 환매하도록 하여 근원적으로 투기목적 전매를 차단해야 함.

○ 처음부터 소유권이전등기와 함께 환매등기를 해 두어 당 아파트가 전매금지 아파트임을 명확하게 공시해 두는 제도도 필요함.

○ 국민주택규모 이상의 중·대형 아파트도 공영개발로 주변아파트시세 수준으로 분양가를 제한한다 하더라도 주변아파트 보다 기반시설 면에서 우위에 있어 분양가가 상승할 가능성이 큼. 따라서, 중·대형 아파트의 경우에도 소유권이전등기까지 분양권 전매를 금지하는 제도가 필요함.

■ 투기수요억제를 위한 부동산세제 개편

정책과제 4. 보유세의 강화

<배경 및 문제점>

○ 참여정부가 부동산정책으로 내건 대표적인 조세정책은 '보유세 강화', '투기지역 지정을 통한 양도소득세의 실거래가 과세' 그리고 '1세대 3주택이상자에 대한 양도세 중과'를 들 수 있음. 이 들 정책은 한결같이 부동산으로 벌어들이는 수익을 축소하는

데 초점을 맞추고 있지만 몇 가지 이유로 한계를 드러내고 말았음.

○ 가장 큰 한계는 보유세인상이 종이호랑이로 전락하고 말았다는 것이다. 2003년 10.29 대책에서 발표한 보유세 강화방안은 비교적 강력한 것이어서 시장의 반응을 얻는데 성공했음. 그리고 10.29대책의 연장선에서 보유세 인상이 논의 중이던 2004년 동안에도 부동산 가격은 비교적 안정을 유지했음.

○ 그러나 정부의 당초안은 10.29대책보다 대폭 후퇴하였고, 여당인 열린우리당과의 협의과정에서 다시 대폭후퇴 한 채로 어렵게 국회를 통과했음. 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 되었음. 이로 인해 2005년 초부터 부동산 가격의 재 반등이 일어나고 있음에도 불구하고, 국회를 막 통과한 보유세가 아무런 역할을 하지 못하고 있음.

<세부대책>

- ▶ **인별 합산 세제의 세대별 합산으로의 개편**
- ▶ **종합부동산세 과세 대상의 확대**
- ▶ **주택과 나대지의 합산 과세**
- ▶ **1억원에서 4억 5천만원 대의 과표구간의 세분화**
- ▶ **거래세의 완화**

○ 인별 합산 세제의 세대별 합산으로의 개편

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

○ 종합부동산세 과세 대상의 확대

주택에 대한 종합부동산세는 시가를 기준으로 11억원이 초과된 주택을 소유한 자를 대상으로 함. 이로 인해 기준시가 9억원(시가 11억원 상당) 상당의 아파트를 가지고 있는 사람은 종합부동산세의 대상에서 제외되는데, 11억원 상당의 아파트를 소유한

사람이 납부해야 할 재산세는 1년에 199만원으로 시가 대비 0.18%에 해당하며, 자산 가치에 비해 매우 낮은 수준이라고 할 수 있음. 응능부담의 원칙을 고려하여 종합부동산세의 대상 과표는 좀 더 낮추는 것이 타당하며, 현행 소득세법상 기준시가 6억원 초과 주택을 고가주택으로 분류하고 있는 것이 참고될 필요가 있음.

○ 주택과 나대지의 합산 과세

현행 보유세는 주택과 나대지를 별도로 합산하고 있음. 이 경우 나대지와 주택을 나누어 소유할 경우 세부담이 훨씬 줄어들게 된다는 것을 의미함. 즉 단독주택을 사서 건물을 철거하고 나대지 상태로 보유하면 세제상 훨씬 유리함. 나대지는 언제라도 주택이 될 수 있다는 점에서 이는 법 형평의 논리상 수용되기 어려우며, 주택과 나대지는 합산하여 과세대상으로 삼는 것이 타당함.

○ 1억원에서 4억 5천만원 대의 과표구간의 세분화

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 적용 받음. 무려 시가가 8억 5천만원의 차이가 발생하는 아파트를 똑같은 보유세율을 부과하는 것은 형평성에 있어서 지나친 것으로 생각됨. 위 구간을 둘로 나누어 상위구간에는 세율 0.7%(기준시가대비 0.35%)를 적용하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

○ 거래세의 완화

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

정책과제 5. 재산세에 대한 탄력세율의 폐지

<배경 및 문제점>

○ 지자체의 재산세에 대한 탄력세율 적용은 종이호랑이에 불과한 보유세의 실효성을 더욱 떨어뜨리고 있음.

○ 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 있음.

○ 재산세 삭감은 중앙정부가 아무리 보유세를 통하여 부동산수익율에 영향을 주려고 해도 주민들이 이를 뒤집을 수 있는 수단이 있음을 확인시켜준 결과이며, 사실상 부동산 가격이 올라도 세금은 따라 오르지 않는다는 기존의 원칙이 바뀌지 않고 있는 것임.

<세부대책>

- ▶ **지자체의 재산세 탄력세율제도의 폐지, 동일가격 동일과세 원칙의 확인**
- ▶ **재산세에 대해서는 자동차세처럼 표준세율 인하를 허용하지 않는 방식적용**

○ '동일가격 동일과세'라는 원칙을 훼손하여 부동산투기의 기폭제 역할을 하는 재산세에 대한 탄력세율 제도는 지방자치의 원리로 보호받기에는 한계가 있음.

○ 공평과세라는 헌법의 기본 원리가 훼손되었고 부동산투기라는 사회적 악을 유발하기 때문. 따라서 재산세에 대하여는 자동차세처럼 '표준세율 인하는 허용하지 않는 방식'으로 변경하여 운영해야 함.

○ 시·군의 경우 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 없음.

○ 자치구의 경우 세목이 제한되어 있어 탄력세율을 폐지하면 과세자주권을 보호할 장치가 미약해지는 문제가 있으나, 강남구, 서초구, 송파구 그리고 양천구만이 풍부한 세원을 기초로 실질적으로 탄력세율을 적용해 간다면 이 또한 문제가 아닐 수 없음. 특히 이들 구는 국가적 투자를 기초로 세원이 풍부해 진 것이고 주민으로 보기 어려운 법인이 몰려있는 점 드리고 서울시 대다수의 자치구가 현실적으로 탄력세율을 적용할 수 없음을 감안할 때 자치구에 대하여도 탄력세율을 폐지할 수 있다고 봄.

정책과제 6. 양도소득세제의 정상화

<배경 및 문제점>

○ 참여정부 부동산 정책에 있어 하나의 큰 한계는 정책의 신뢰성을 상실하고 있다는 것임. 부동산에 투자하는 많은 사람들은 정부의 발표에 아랑곳 하지 않고 있음. 세금정책을 쏟아 냈지만 몇 년 지나 정권이 바뀌면 세금정책도 바뀔 것으로 보기 때문이며, 부동산을 팔지 않고 기다리면 결국 좋은 결과가 올 것이라 굳게 믿고 있음. 이런 사람들에게 언젠가는 해제될 투기지역지정과 1세대 3주택이상자에 대한 양도세 강화는 의미를 가질 수 없음.

○ 부동산은 아직도 높은 수익을 올릴 수 있는 제도가 많이 남아 있다는 것을 의미함. 실거래가가 아닌 기준시가가 과세의 기본이기 때문에 실제 거래 시에는 많은 양도차익을 남겼으나 기준시가로 세금계산을 하면 푼돈 수준의 세금만 내면 되는 근본적인 문제가 치유되지 않고 있음.

○ 또한 양도소득세의 과세방법이 과세와 비과세의 이분법적으로 운영되어 정책의 효율성이 떨어진다는 것임. 부동산 불황기에 남발된 양도세비과세는 투기지역에서조차 양도세를 비과세하는 문제를 노출하고 있으며, 건전한 임대주택사업자를 생산하지 못하고 투기꾼의 은신처를 제공하여 왔다. 뿐만 아니라 서민을 위한 1세대1주택 비과세 정책은 투기에 동조하는 일반 대중을 생산하여 오히려 서민을 울리고 있음.

<세부대책>

- ▶ 1가구 1주택 비과세제도 폐지 및 소득공제 방식으로의 전환
- ▶ 기준시가 기준의 과세제도의 실거래가 기준 과세제도로의 전환

○ 비과세제도를 폐지 및 소득공제방식으로의 전환

양도소득세 운영방식을 정책의 효율성이 떨어지는 과세·비과세의 이분법적 운영방식에서 탈피하여 전부 과세하는 것으로 변경하고 정책의 목표에 맞게 소득공제를 다양하게 부여하는 방법으로서의 변경이 필요함. 정책적인 고려에 있어서는 우선 제일 현안인 서민의 내집마련을 위한 세제지원의 골격은 존치할 필요가 있는데 그 방법은 양도소득세 계산에 있어 서민의 주거마련을 위한 소득공제를 2억 내지 3억 원 정도 인정하면 될 것임. 그리고 양도소득세로 인한 자산원본의 감소를 방지하기 위하여 물가상승률에 따른 소득공제도 허용할 필요가 있음. 나머지 정책적인 배려는 비과세

방법을 동원하지 말고 소득공제나 세액공제의 방법을 동원할 필요가 있음. 다른 어떤 세목에서도 이처럼 광범위한 비과세 혜택이 부여되어 있지 않음.

○ 실지거래가액 과세로의 전환

형평성 있는 과세를 위해서는 부동산 양도소득의 경우 거래가로 과세되어야 함. 이를 위해서는 부동산 실거래가를 강제적으로 신고하도록 하는 방법도 있겠지만, 납세자들로 하여금 양도소득의 신고가 자신에게 유리하도록 유인하는 제도적 장치 마련이 더 바람직한 방향임.

현재 1세대 1주택 비과세 제도가 시행되고 있는데, 이는 양도소득세를 비과세하는 것을 넘어 해당 세대로 하여금 양도소득을 신고조차 하지 않도록 하고 있으며, 이로 인해 실지거래가액을 신고할 필요가 없는 매도자와는 달리 취득세, 등록세를 낮추기 위한 매수자의 요청으로 다운계약서의 작성이 관행화되어 있는 것이 현실임.

이런 제도를 유지하고는 실거래가 파악은 요원할 수밖에 없음. 1세대 1주택 보유자들에게 대해 일정한 비과세 혜택은 부여하면서 실거래가를 신고할 수 있는 유인을 제공하는 제도가 마련될 필요가 있으며, 1세대 1주택 비과세 제도를 소득공제 방식으로 전환하는 것이 실거래가 파악을 위해서도 바람직함. 1세대 1주택 비과세 제도 외에 다른 부동산 양도소득 비과세 제도도 동일한 논리로 실거래가액을 신고할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요함.

이렇게 양도차익을 자진하여 신고해야만 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 있음. 그리고 편법 탈법의 투기행위를 보다 쉽게 적발할 가능성이 있어 편법, 탈법을 동원한 투기행위는 자연스럽게 줄어들 수 있을 것이며, 부동산 침체에 동원한 비과세제도가 투기꾼의 투기수단으로 활용되는 부작용도 적절히 차단할 수 있을 것임.

■ 투기수요 억제를 위한 금융정책

정책과제 7. 투기목적의 손쉬운 주택구입 자금 조달 차단

<배경 및 문제점>

○ 참여정부가 다른 과거 어느 정부보다도 더 강력한 투기수요 억제정책을 사용하였

음에도 불구하고 특정지역, 특정유형에서의 집값상승을 잡지 못하고 있는 것은 다른 과거 정부와는 달리 낮은 금리로 인하여 시중에 500조원에 이르는 풍부한 유동자금이 존재한다는 것임. 강남아파트의 최근 수요자의 60%가 3주택 이상의 다주택보유자로 투기적 수요자로 파악되고 있는 것에서 알 수 있듯이 낮은 금리로 인하여 투기목적의 주택구입자금의 조달이 용이하다는 것이 투기수요 억제정책의 커다란 장애가 되고 있음.

○ 금리인상은 투기수요의 재정적 근거를 무너뜨려 투기수요를 차단하는 결정적 정책이 될 수 있을 것이나 중소기업과 가게 등에 미치는 다른 부작용을 우려되는 정책이기도 함.

○ 현재와 같이 낮은 금리와 투기세력들이 얼마든지 투기자금을 조성할 수 있는 시스템을 방지해서는 투기수요억제정책이 효과를 발휘하기 어려우므로 주택담보대출비율의 하향이나 새로운 부동산을 구입하여 연속하여 담보를 설정하는 식으로 부동산 구입자금을 마련하는 대출방식을 차단하는 시스템 등은 시급히 마련할 필요가 있을 것임.

○ 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 있음. 심지어, 서민들의 내집마련을 위하여 사용되어야 할 주택금융공사의 모지기론마저 투기자금 조달의 수단으로 악용되고 있다 하고 있음.

<세부대책>

- ▶ 시장에 예고효과를 가져오는 소폭의 금리인상 검토
- ▶ 다주택 보유세대의 주택담보대출 (세대기준)자격제한 및 가산금리 적용
- ▶ 제 2 금융권의 주택담보대출에 대한 특별감독 실시

○ 부동산 투기억제만을 목적으로 급격한 금리인상은 불가하나, 현 금리정책이 미국과의 금리격차가 역전되는 등 시의적절한 조정의 타이밍을 놓친채 다소는 무리한 저금리 기조를 유지하고 있는 점을 감안할때, 시장에 이른바 예고효과를 줄 수 있는 소폭의 금리인상을 검토할 필요.

○ 다주택보유자에 대한 주택담보대출자격의 제한과 가산금리 적용, 제2금융권에 대한 주택담보대출비율 적용여부에 대한 엄격한 감독 등의 금융정책이 실행되어야 함.

○ 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 있음. 다주택보유 여부를 세대별로 파악하여 세대기준으로 대출자격을 제한하는 정책이 되어야 함.

[토론 4]

김 윤 상 교수, 토지정의시민연대 공동대표

토 론 문

김윤상 (경북대 행정학과 교수, <토지정의시민연대> 공동대표)

I. 토지정책

1. 토지소유제도와 토지관에 대한 근본적인 성찰

□ 토지는 인간의 생산물이 아님. 또한 토지는 국민 모두의 영구적인 삶의 터전으로서 인간의 생존 자체를 가능/불가능하게 할뿐 아니라 생산에 필요한 원료의 창고. 따라서 토지제도는 사회제도 가운데 가장 기본적인 제도.

□ 국민은 대한민국이라는 공동체로부터 대가를 지불하고 토지를 빌려 쓴다는 토지관이 필요. 빌려 쓰는 사람에게 불로소득이 생길 리가 없으므로 투기가 근절되며, 대가를 내고 빌린 토지를 방치할 사람이 없으므로 토지사용의 효율성도 높아짐.

□ 민주노동당처럼 사회의 근본적인 개혁을 지향하는 정당은, 현재와 같은 토지소유제를 전제하는 가운데 부분적인 개선안을 내기보다는 토지제도에 대한 근본적인 성찰을 먼저 한 후 구체적인 정책을 도출해야. (토지소유제도에 관한 자세한 검토는 III에서)

2. 토지불로소득 완전 환수

□ 심각한 부동산 문제는 대부분 불로소득에서 비롯되며 부동산 불로소득은 주로 토지에서 발생. 건물은 시간이 지나면 가치가 하락하므로 일시적, 국지적인 예외를 제외하고는 불로소득 발생 하지 않음.

□ 토지불로소득만 없애면 부동산투기가 거의 근절되므로 투기의 존재를 전제로 하거나 투기를 막기 위한 다음과 같은 각종 대책은 그 필요성이 없어지거나 대폭 줄어들음.

- 1가구 1주택 소유/택지소유 제한 (독과점 억제 목적이 아니라면 불필요)
- 다주택소유자 및 투기지역 중과세
- 종합부동산세 과세기준 인하 (부유세 성격이라면 별도 토론 필요)
- 주택과 나대지 합산 과세 (불로소득은 토지에서 생김. 지가공시제도 제대로 운영)
- 재산세 누진율 강화 (누진은 효율성 저해, 부유세 성격이라면 별도 토론 필요)
- 다주택 대상 부동산 금융의 억제 (투기 없다면 규제할 이유 없음)

- 건축후 분양제 (후분양이 원칙이지만 강제할 필요는 없음)

□ 토지불로소득을 없애는 최선의 수단은 '국토보유세'

- 국토보유세액 = 토지불로소득
= 토지소유자의 수입 - 토지소유자의 비용
= (매각지가 + 토지임대가치) - (매입지가 + 이자)
= (토지임대가치 - 이자) + (매각지가 - 매입지가)
= 지대이자차액 + 매매차액

- 지대이자차액만 정수하면 이론상 매매차액이 사라짐. 그러나 집행이 불완전할 경우 매매차액도 다소간 발생할 수 있으므로 매매차액도 환수 (세율 100%의 양도소득세와 같음).

□ 장상환 교수는 <토지정의시민연대> 정책토론회에서 "세금으로는 투기 억제 못 한다"고 논평한 바 있는데, 이번 발제문에 "보유세 강화"가 포함된 것으로 볼 때 "해서는 안 된다"는 뜻이 아니라 "그것 이외에 더 해야 한다"로 이해하고 싶음.

II. 주택정책

1. 싱가포르 방식의 주택 공급 제안에 대해

□ 싱가포르 방식의 주택 공급의 내용

- 싱가포르는 토지국유제 바탕 + 택지 및 주택을 공공개발 + 임대 아닌 분양 위주
- 전체 국민의 85%가 주택개발청(HDB)이 지은 아파트에서 살고
- 주택개발청이 지은 아파트의 90%는 개인소유
- 주택개발청이 지은 아파트의 10%는 최저소득층을 위한 초저가 임대료의 임대아파트

□ 대규모 택지는 공공기관이 조성하는 것이 좋고 공공개발 토지는 불로소득의 싹을 없애기 위해 임대하는 것이 바람직. 그러나 건물은, 싱가포르처럼 결국 주택을 분양할 것이라면 민간이 건설, 공급해서 나쁠 것이 없음. 수요가 있는 주택은 민간 건설이 오히려 더 효율적인 측면이 있고 공공기관의 비능률과 부패도 예방.

2. 주택 공급에서 공공부문의 역할

□ 공공부문은 민간부문을 대치하기보다는 역할 분담.

'사회적으로는 필요하지만 민간이 할 수 없는 일 또는 하기 어려운 일'을 담당.

□ 공공부문이 담당할 주택 공급의 예

- 소형주택 - 이윤이 적어 민간의 건설을 기피하는 주택
- 저비용 실용주택 - 사치성 디자인, 고급 자재 사용 등을 하지 않아 구매력 있는 소비자의 취향에는 덜 맞지만 실용적인 주거에는 적합한 주택
- 사회주택 - 저소득층을 위한 복지 차원에서 시세 이하로 제공하는 주택

□ 판교처럼 공공개발한 택지의 경우 토지를 국공유로 유지하면서 임대하고 주택은 민간업체가 건설, 분양하는 것이 최선. 스웨덴에서 실시하여 효과를 봄.

3. 주거비 지원

□ 사회주택 이외의 거주자에 대해서는 주거비 지원 제도를 병행하는 데 찬성.

Ⅲ. 이상적인 토지소유제도

1. 토지원리

토지는 (자원, 환경도) 인간의 생산물이 아니므로 토지제도를 수립할 경우에는 다음과 같은 원리가 적용되어야 한다.

- ① 모든 국민은 토지에 대해서 평등한 권리를 가진다.
- ② 사회적 필요성이 있으면 사회적 합의에 의해 단독사용을 인정 할 수 있다.
- ③ 단독사용을 인정하려면 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다.
 - ㉠ 토지취득기회 균등
 - ㉡ 단독사용으로 인해 얻을 수 있는 특별한 이익 또는 타인이 입는 손실을 사회에서 환수
 - ㉢ 단독사용을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 사용

2. 토지원리에 맞는 토지소유제도

1) 토지소유제도의 종류

토지소유권을 구성하는 3개 요소 즉 사용권, 처분권, 수익권이 사적 주체와 공적 주체라는 두 주체 중 어느 쪽에 귀속되는가에 따라 토지소유제도를 분류해 보면 수학적으로는 여덟 가지의 제도가 가능하다. 여덟 가지 유형 중에서 검토의 가치가 있는 제도는 토지사유제와 토지공유제, 그리고 이들 두 제도의 중간적인 제도로서 토지가치환수제와 토지공공임대

제의 네 가지이다.¹⁸⁾

토지사유제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체에게 부여하는 제도로서 오늘날 세계적으로 가장 많이 채택되고 있는 제도이다. 토지사유제에서는 일반적으로 토지배분이 시장에 의해 이루어지고 각 토지의 사용을 토지소유자가 결정한다.

토지공유제는 토지소유권의 세 구성요소를 모두 사적 주체가 아닌 주체 즉 공동체 또는 공적 주체가 가지는 제도이다. 대체로 보아 공동체의 대표 또는 공적 주체는 국가 또는 지방자치단체 등 정부이므로 아래에서는 사적 주체가 아닌 주체를 간단히 정부라고 부르기로 한다.

토지가치환수제는 토지사유제처럼 토지의 사용과 처분은 사적 주체가 결정하되 토지가치만은 정부가 징수하는 제도이다.

토지공공임대제는 토지공유제처럼 토지의 처분권과 수익권은 정부가 가지되 토지사용은 토지사유제처럼 사적 주체에게 맡기는 제도이다. 사적 주체는 토지를 사용하는 동안 정부에 토지사용료를 납부하며 사용을 그만 둘 때에는 정부에 토지를 반납한다. 현재의 전화가입제도와 유사하다.

이상을 요약하면 다음 <표 1> 과 같다.

<표 1> 소유권 구성요소의 귀속처에 따른 토지소유제도의 유형

소유권 구성요소	토지사유제	토지가치환수제	토지공공임대제	토지공유제
사용권	사적 주체	사적 주체	사적 주체	정부
처분권	사적 주체	사적 주체	정부	정부
수익권	사적 주체	정부	정부	정부

2) 토지원리에 맞는 토지소유제도

위와 같은 네 가지 토지소유제도 가운데 토지사유제는 토지원리 ㉔ 와 맞지 않는다. 토지공유제는 민간의 창의를 살리기 어렵다. 따라서 토지원리에 맞추면서 민간의 창의도 살리려면 중간간의 두 제도 중의 하나를 택해야 한다. 기존에 토지사유제를 취하고 있던 사회에서는 토지가치사유제로 개혁하는 것이 쉽고, 토지공유제를 취하고 있던 사회에서는 토지공공임대제로 가는 것이 쉽다.

토지공공임대제에서는 모든 국민은 정부에 토지임대료를 납부하게 된다. 임대료 납부 방식은 물론 월세 방식, 전세 방식, 그 중간형 등이 있을 것이다.

토지가치환수제에서는 토지소유자가 사적 주체이지만 토지공공임대제 토지가치를 조세의 형식으로 정부에 납부하게 된다. 토지임대가치(즉 지대)를 매년 조세로 납부할 경우 그 세금을 학술상 '지대세'라고 하고 지대세를 최우선적인 정부수입으로 삼는 제도를 '지대조세제'(land value taxation)라고 한다. 지대조세제를 실시하면 민주노동당이 추구하는 '부유세'도 거의 필요 없게 된다.

다만, 기존에 토지사유제를 취하고 있던 사회에서 토지소유자는 (대부분) 지가를 지불하고 토지를 매입하였으므로 이를 비용으로 인정할 수도 있다. 토지소유자에게 매입자가의 원

18) 토지수익권이란 토지가치(토지의 매매가치와 임대가치)를 소유자가 취할 수 있는 권리를 말한다. (민법 교과서의 개념과 약간 다를 수 있음)

금과 이자를 보장하려면, 지대세 금액에서 매입지가에 대한 이자를 공제하면 된다. 이것을 학술상 '지대이자차액세'라고 하며 '국토보유세'라고도 부른다.

지대세든 지대이자차액세든 토지불로소득을 완전히 환수하므로 재산증식 목적의 토지투기는 완전히 사라진다. 지대세는 토지의 매매가격을 0으로 만들기 때문에 토지담보의 금융관행이 보편화된 사회에서 금융 파국을 막기 위해서는 점진적 도입이 불가피하다. 지대이자차액세는 지가를 일정하게 유지시키므로 즉시 그리고 전국적으로 실시해도 안전하다. 요약하면 아래 표와 같다.

<표 16> 토지가치 환수의 두 방법 비교

두 방법	토지불로소득	지가	비고
지대세	0(투기 근절)	0	점진적 도입 불가피
지대이자차액세(국토보유세)	0(투기 근절)	매입지가로 유지	즉시 전면 실시해도 안전

3. 토지원리의 확대

1) 자연 전체로 확대

자연은 다음과 같은 세 가지 종류로 나누어 볼 수 있다.

첫째로 토지처럼 위치와 존재량이 고정되어 있는 자연이 있다. 고정되어 있는 자연에 대한 사용 수요가 늘어나면 혼잡현상이 나타나고 그에 따라 지대가 발생한다. 오늘날 혼잡현상이 발생하는 새로운 예로는 전파대역, 위성궤도 등을 들 수 있다. 전파대역은 라디오, 텔레비전, 이동통신 등의 전파를 실어 나르는 통로이기 때문에 오늘날 수요가 급속히 늘어나고 있어 주목된다. 이런 종류의 자연을 특정인이 사용하면 다른 사람은 사용할 수 없다. 즉 타인을 배제하는 결과가 생긴다. 이런 점에서 토지와 공통된다. 따라서 환수액은 배제의 대가인 지대가 된다.

둘째로 토지 이외의 천연자원이 있다. 예를 들면 광물, 석유, 천연 동식물, 오존층 등이다. 이 종류의 공통성은, 특정인이 이를 사용하면 같은 시대의 다른 사람을 배제할 뿐만 아니라 일단 사용해버리면 그 존재량이 줄어들기 때문에 후손도 배제한다는 점이다. 따라서 환수액은 지대 이외에 고갈 피해액 내지 자원대체비용이 된다. 오존층의 파괴는 아래에서 언급하는 오염 대상의 하나이기도 하지만 고갈이 될 뿐 회복이 되지 않는다는 점에서 천연자원의 하나로 포함시켰다.

셋째로 오염 대상으로서의 환경이 있다. 예를 들면 공기, 물 등이다. 이 종류는 오염으로 인해 특정인의 사용이 타인뿐 아니라 후손들도 배제한다는 점에서 위의 두 번째 범주와 공통되지만 회복이 가능하다는 점에서 차이가 있다. 환수의 대상은 지대 이외에 오염 피해액 내지 환경회복비용이 된다.

최근 환경오염에 대한 경각심이 높아짐에 따라, 공동의 환경을 마치 자기 혼자만의 것인 양 함부로 사용하는 자에게 환경세 등 부담을 지워야 한다는 인식이 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고, 주인이 따로 없는 환경과는 달리 토지는 이미 사유화되어 있기 때문에 기득권을 수호하려는 이해관계와 관습에 의해 생긴 단순한 편견이 같이 작용하

여 많은 사람들이 토지원리와 환경원리가 같다는 사실을 보지 못하고 있다.
토지, 천연자원, 환경을 비교하면 다음 표와 같다.

<표 4> 토지, 천연자원, 환경의 비교

대상	사용 결과	배제되는 사람	환수액
토지	배제	타인	지대
천연자원	배제, 고갈	타인, 후손	지대 + 고갈피해액(자원대체비용)
환경	배제, 오염	타인, 후손	지대 + 오염피해액(환경회복비용)

2) 사회공동자원으로 확대

또한 토지원리는 자연 이외에도, 개인의 노력에 의해서가 아니라 사회가 공동으로 창출한 공동자원에게까지 확대 적용할 수 있다.

그 좋은 예로서 정부 권력이 있다. 정부는 국민 전체의 이익을 위해 존재하고 정부의 권력은 국민이 각자의 자유를 유보하는 데 동의함으로써 발생하므로 정부 및 정부권력은 국민 공동의 자원이다. 따라서 모든 국민은 정부 및 정부권력에 대해 평등한 권리를 가진다. 그런데 정부가 그 권력을 배경으로 특정 주체에게 어떤 우선권을 부여한다면 - 예를 들면 특허권 내지 독점권의 부여, 특정업체를 위한 진입장벽 설정 등 - 이는 토지에 대한 단독사용을 인정하는 것과 같다.

그러므로 토지에 대한 단독사용을 인정할 경우와 동일한 조건이 이런 경우에도 적용되어야 한다.

- ㉔ 모든 국민은 우선권을 취득할 균등한 기회를 가진다.
- ㉕ 우선권으로 인해 얻을 수 있는 특별한 이익 또는 타인이 입는 손실을 사회에서 환수한다.
- ㉖ 우선권을 인정하는 사회적 취지에 적합하게 사용한다.