

부동산 시장과 보유세 정책 : 회고와 과제

이선화 / 국회미래연구원





- I. 부동산 시장의 동학과 정부정책(단기 가격안정화대책)
- II. 한국의 주택정책: 주거안정화와 자산불평등 문제 (장기)
- III. 보유세 정책: 평가와 방향

1. 부동산 정책의 목표



● 부동산은 소비재이자 투자재

- 복합적 소비재: 주거공간뿐만 아니라 교육, 일자리, 교통, 마트, 병원, 사회적 지위 등 다양한 요인들에 의해 결정
- 투자재로서의 지위: 대부분 가계가 일생의 저축과 대출을 통해 형성하는 가장 중요한 투자재로 가계 자산 포트폴리오의 75~80%를 차지 ⇒ 장기간에 걸친 투자결정과 순환주기가 특징

● 부동산과 관련된 주요 정책이슈(또는 목표)

- **가계의 주거안정화**: 부동산 전체가 아닌 주택정책의 문제
⇒ (단기적) 수요관리정책(경기조절, 가계부채관리); (장기적) 공급조절정책과 관련
- **자산불평등문제의 완화**
⇒ (사회적) 부의 대물림 수단으로 사회적 갈등 심화; (경제적) 소득주도성장에 역행
⇒ '주택과 가계' 뿐만 아니라 '**토지와 법인**' 을 포함해서 이해해야
- **조세정책의 대상**
 - 세부담 형평성의 문제 : 근로소득 창출자와 자본이득발생자 간 세부담 수준
 - 효율성 및 성장에 미치는 부작용의 문제
⇒ 노동, 자본과 달리 토지는 공급이 고정되어 있어 조세 부과가 성장에 미치는 부작용 적음
⇒ 부동산에서 토지와 건축물은 분리해서 이해해야

2. 2018년까지 주택시장의 전개



- **주택수요 측면:** 주택경기순환에서 회복기를 지나 시장 과열
 - 2008년 글로벌 금융위기 이후 5~6년에 걸친 주택경기 침체
 - '13년 후반 ~ '15년 중반, 전세가율 상승에 따라 실수요자의 매수전환 수요 급증
 - '15년 분양시장 규제완화에 따라 단기적 되팔기 목적의 수요 급증
- **민간주택시장 활성화를 위한 규제완화**
 - ('10) 최대 용적률(300%) 허용 ⇒ 재건축조합 설립 재개
 - ('11) 투기과열지구 해제
 - ('12) 재건축 초과이익환수제(재초환제) 유예
 - ('13) 양도소득세 완화: 다주택자 종과세 폐지, 한시면제
 - ('14) 초과이익환수제 유예 연장, 재건축연한 축소(40년→30년), 금융규제(DTI, LTV 요건) 완화
 - ('15) 분양제도 개편: 분양가상한제 폐지, 분양권 전매제한 완화, 수도권 청약자격 완화

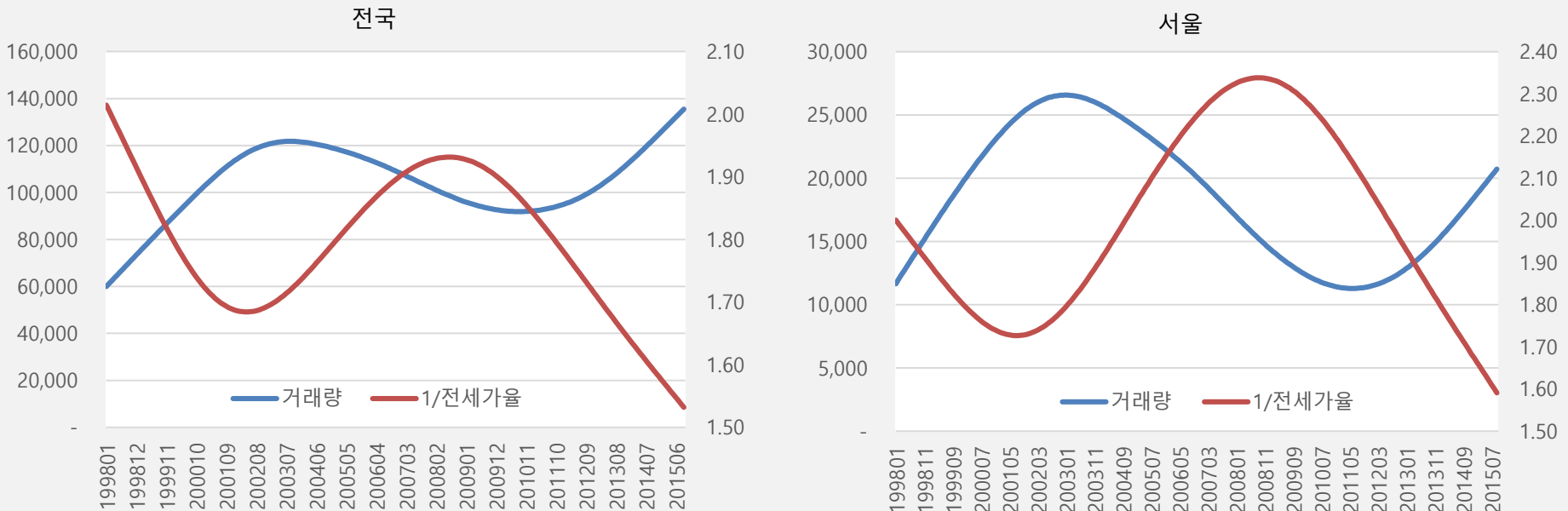
2. 2018년까지 주택시장의 전개



● 2015년 이후 민간분양시장 과열에 대한 원인 분석

- 재건축시장에 대한 규제완화 효과는 재건축조합 결성 이후 4~5년 후에 본격화됨
 - ⇒ 2015년 이후 민간분양시장 과열은 용적률 규제 완화('10)로 재건축조합 설립 활성화의 결과물
 - ⇒ 저금리와 분양가상한제 요건완화가 분양시장을 실수요 전환 시장에서 투기적 수요로 이끈 촉매제

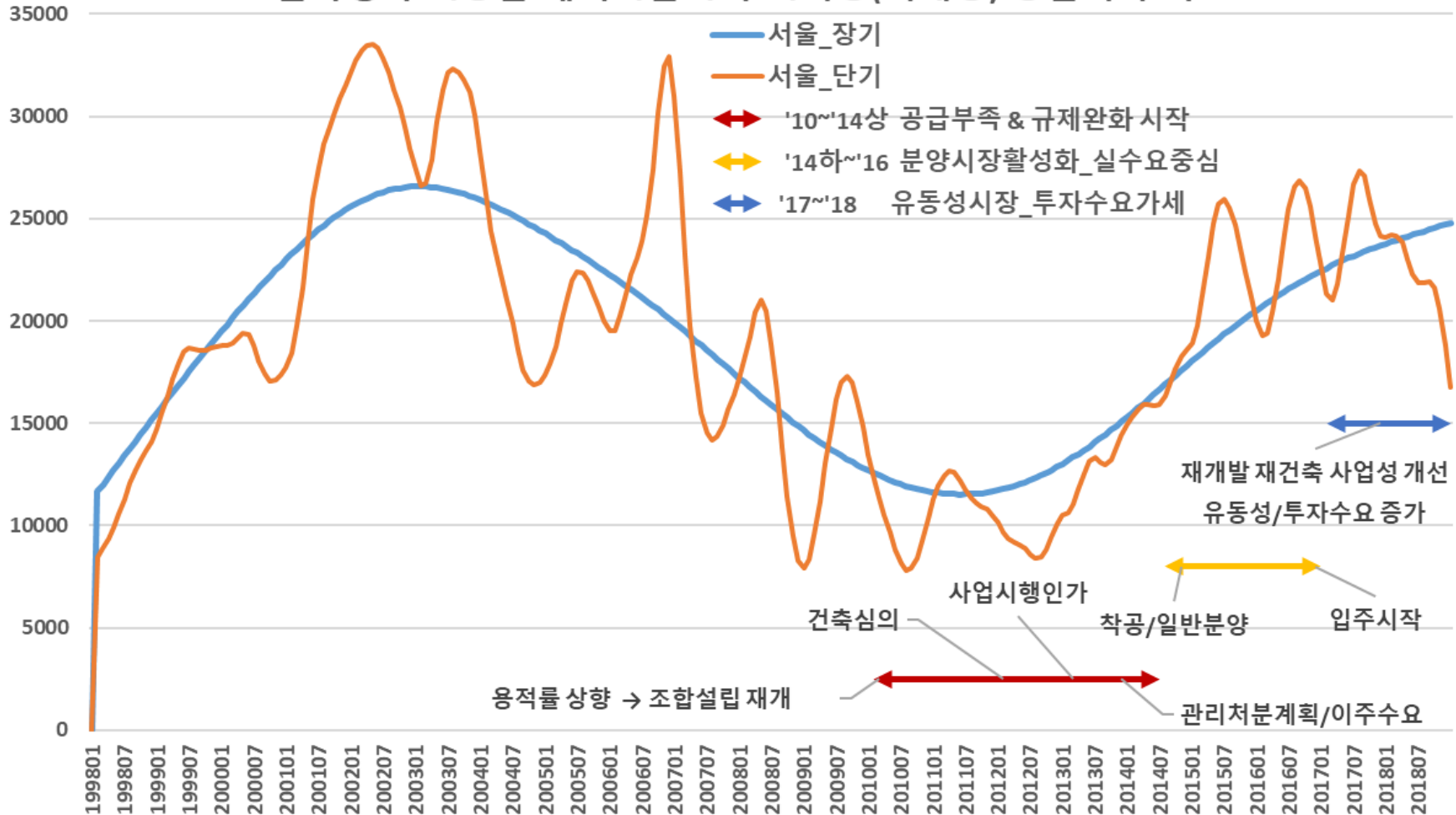
〈그림〉 주택거래량과 주택보유 프리미엄(=1/전세가율=주택매매지수/전세지수)의 장기 추이



2. 2018년까지 주택시장의 전개



한국형 주택공급 메커니즘과 주택시장(거래량) 장단기 추이





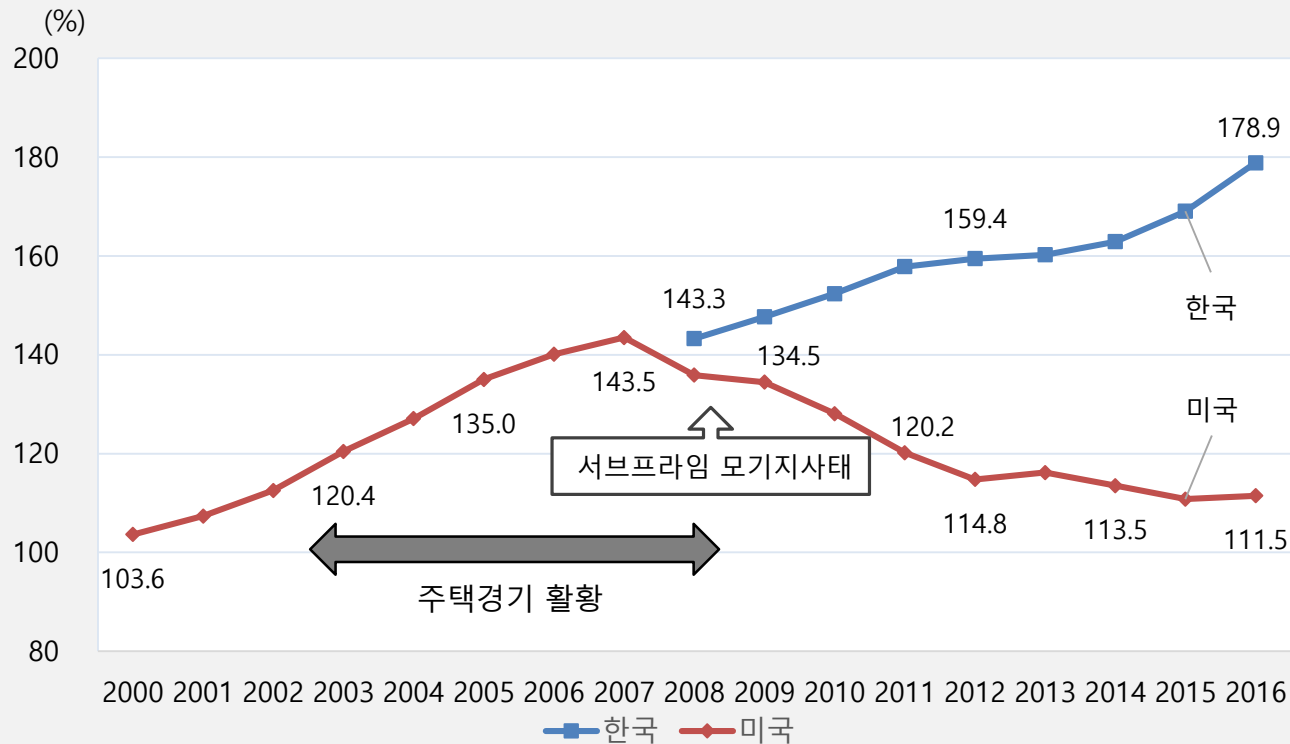
3. 문재인정부 출범 이후 부동산정책 추진상황

- 부동산정책 전반이 아닌 가계를 대상으로 한 주택시장 정책에 한정
- 가계부채 중심 '종합대책' ⇒ '주거안정화' ⇒ 강력한 수요관리정책
 - ('17. 8.2 대책) 정부 초기 가장 중요한 정책적 목적은 수요조절을 통한 가계부채문제의 해소
⇒ 지난 정부시기에도 11.3 대책 등 여러 조치들이 취해졌으나 가능한 모든 정책수단들 망라
※ 단 주요 정책수단(양도세, 보유세, 금융규제 등)의 시행시기는 '18로 예고되었으며 임대사업등록자에 대한 특례가 마련
 - ('17. 11.29 주거복지로드맵) 시장조절이라는 목적은 단기적 수요관리만으로 해소되기 어려운 성격을 가지므로 임대주택 등 서민을 위한 주택공급 확대정책 추진
 - ('18. 9. 13 주택시장안정화 대책) 8.2 대책) 강력한 수요관리정책
 - 1) 종부세 강화, 2) 임대사업자 특례 축소
 - 3) 전세자금보증 및 대출 제한: 다주택자 전세대출에 대한 공적보증 금지 등

3. 문재인정부 출범 이후 부동산정책의 이해: 가계부채 대응



● 한국과 미국의 가계부채비율(= 가계부채 / 가처분소득)



⇒ 미국은 '06 ~ '07년 가계부채비율이 140을 넘어선 후 '08년 서브프라임 모기지로 인한 금융시장 붕괴



- I. 부동산 시장의 동학과 정부정책(단기 가격안정화대책)
- II. **한국의 주택정책: 주거안정화와 자산불평등 문제(장기)**
- III. 보유세 정책: 평가와 방향

4. 주거안정화 정책: 주요 평가지표



● 자가점유율과 공공임대재고율

• 자가점유율(자가보급률) 확대의 기능

- 소비재로서 주택을 안정적으로 소비하기 위한 수단이자 투자재로서 자산보유 불균형에서 비롯되는 사회적 불평등문제를 완화하는 수단

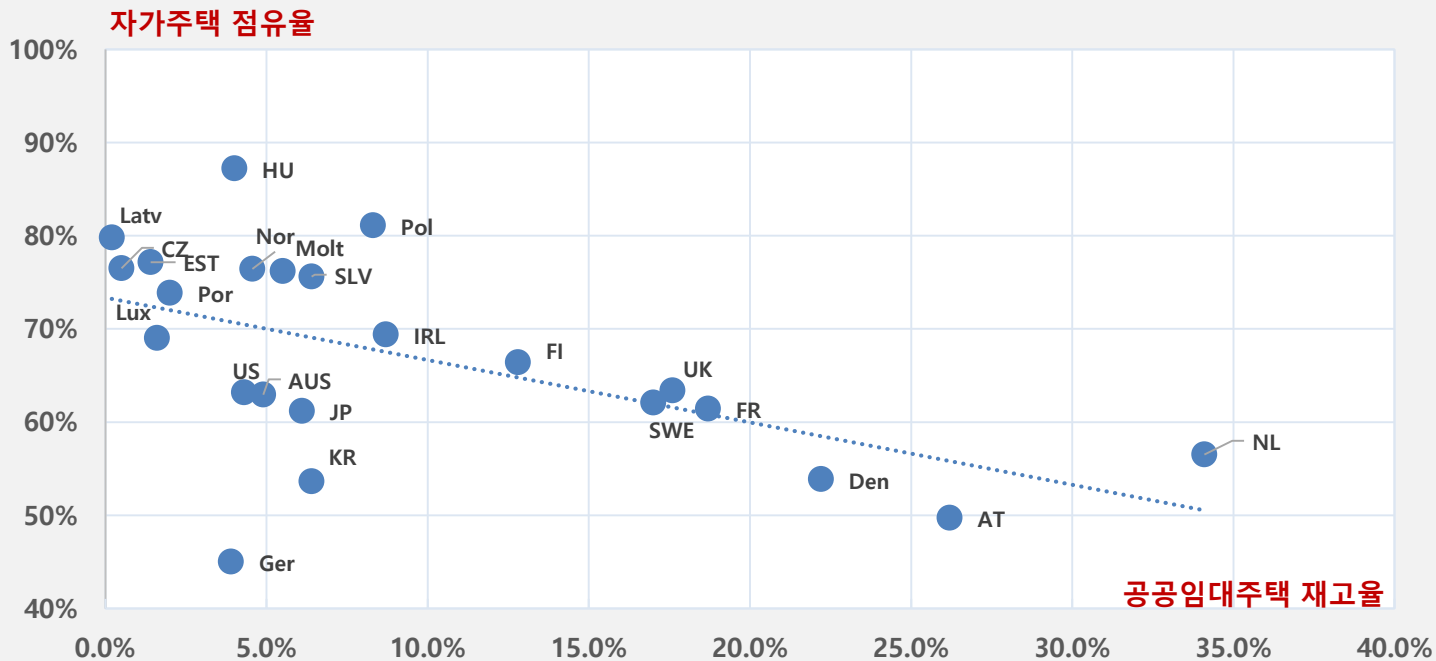
• 공공임대재고율의 기능

- 소비재로서 주거안정화가 주기능

- 안정적 주택공급으로 주택시장안정화에 기여한다면?

⇒ 자산가격 상승에 따른 부의 불균형 심화를 간접적으로 방지할 수 있음

4. 주거안정화 정책: 주요 평가지표

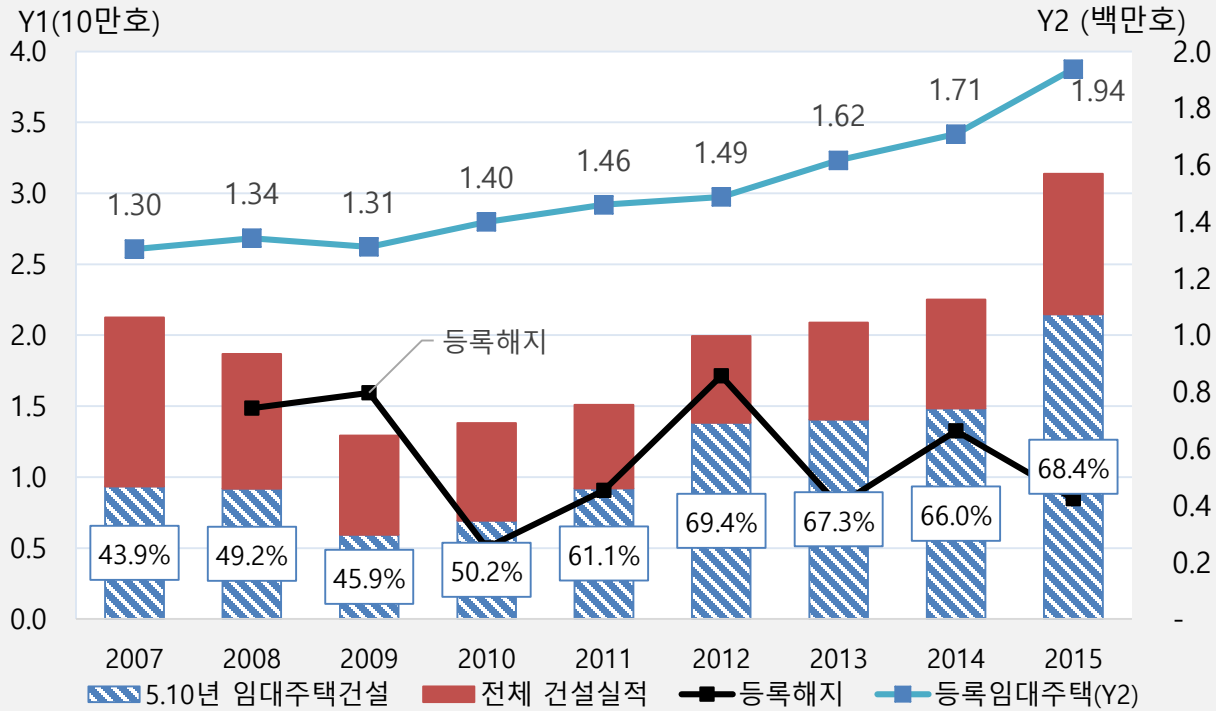


- 대부분 국가는 자가주택점유율이나 공공임대정책을 지렛대로 주거정책의 균형을 맞춤
 - ⇒ 어떠한 지표가 우위에 있는가는 국가정책의 영향도 있으나 도시화, 인구밀도 등 요인을 감안하여 평가되어야
- **한국과 독일은 자가점유율과 공공임대재고율 모두가 예외적으로 낮은 국가**
 - 한국은 자가점유 확대를 위한 정책적 지원에도 불구하고 여전히 낮은 자가점유율
 - 독일은 주거안정화를 위한 두 지표 모두가 열악함에도 불구하고 민간임대시장을 통해 주거만족도와 주택시장 안정성 모두를 만족하는 특이한 케이스

5. 주거안정화 정책: 공공임대주택 공급



● 한국의 공공임대정책의 한계



● 꾸준한 공급확대정책과 지원에도 불구하고 공공임대재고율은 여전히 낮은 수준

- 5년/10년 임대주택 공급(분양전환임대) 중심정책으로 공공임대공급과 자가보급률 확대(분양전환)가 연계된 정책 포지션 ⇒ 공공임대주택 적정수준과 자가보급률 확대 모두 실패

⇒ 향후 공공임대정책은 그간의 정책실패 경험이 반영되어야 할 것

5. 주거안정화지표와 자산불평등 수준의 관계



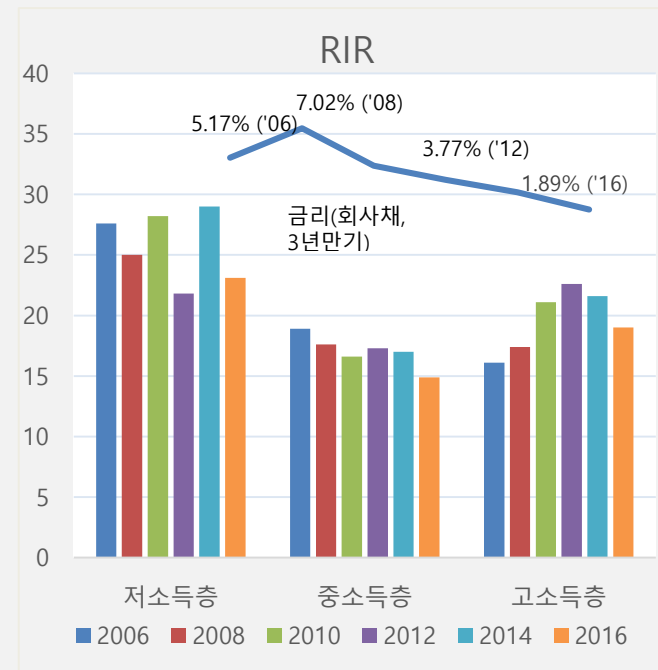
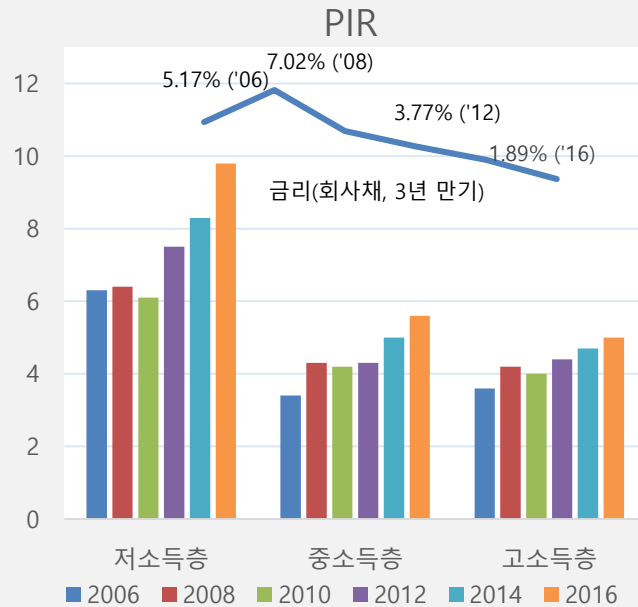
- (주택소비측면) 자가보급률과 공공임대재고율은 주거안정화를 가능할 수 있는 지표
- (자산불평등 측면) 이 두 가지 지표가 안정적으로 관리된다고 하더라도 자산가격 변동에 의한 부의 불평등도 증가문제가 해소되는 것은 아님
 - 자가보급률이 높고 공공임대주택 공급체계가 잘 구비되어 있어도 민간주택시장이 경기변동에 민감하게 반응하는 경우
 - ⇒ 다주택자, 1주택자, 무주택자 간의 부의 불균등 문제가 심화
 - 2000년대 중반까지 주택공급모델과 무관하게 OECD 주요국가에서 이러한 현상이 진행
 - ('97~'06) 주택가격 상승률: EU 평균 44.3%, OECD 평균 40.5%

6. 경기변동에 따른 부동산자산시장및 주거시장에의 영향



● 금리하락 이후 PIR과 RIR의 변화

- PIR(소득대비 가격 비율): 주택가격과 소득의 관계로 자산불평등도에의 영향을 보여주는 지표
- RIR(소득대비 주거비 비율): 실거주자 입장에서 주거비 부담을 보여주며 주택점유유형에 따라 금리인하의 영향이 달라지게 됨



⇒ 금리인하에 따라 PIR은 소득계층과 상관없이 모두 상승

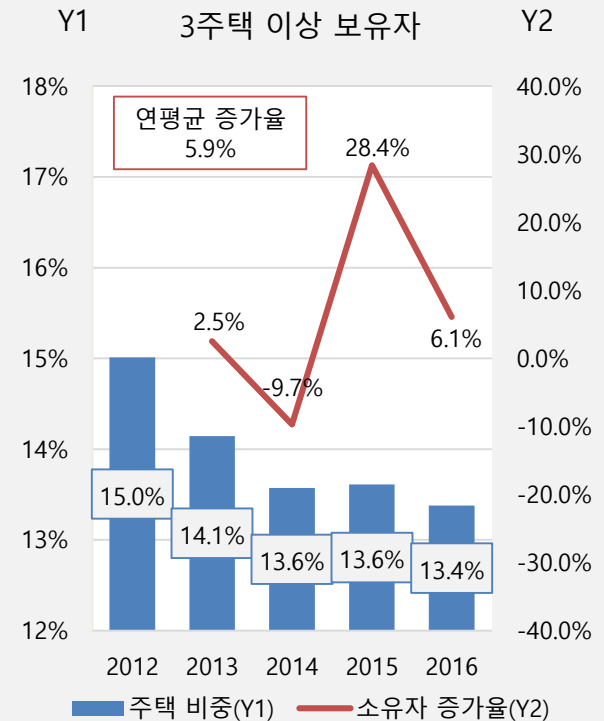
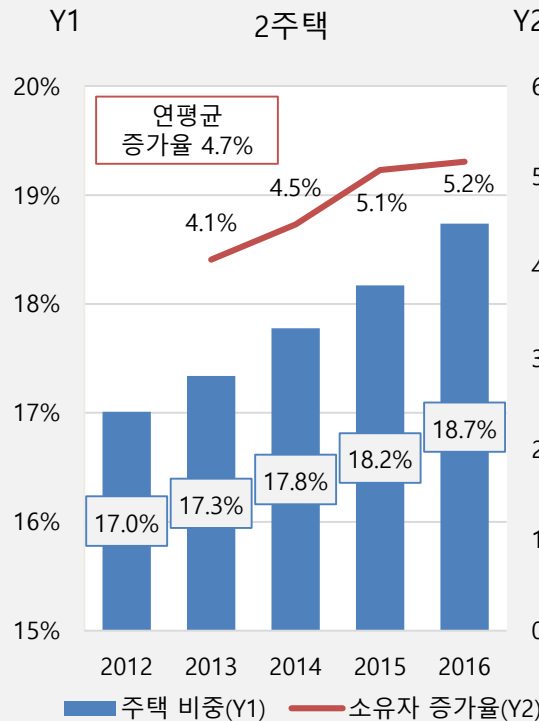
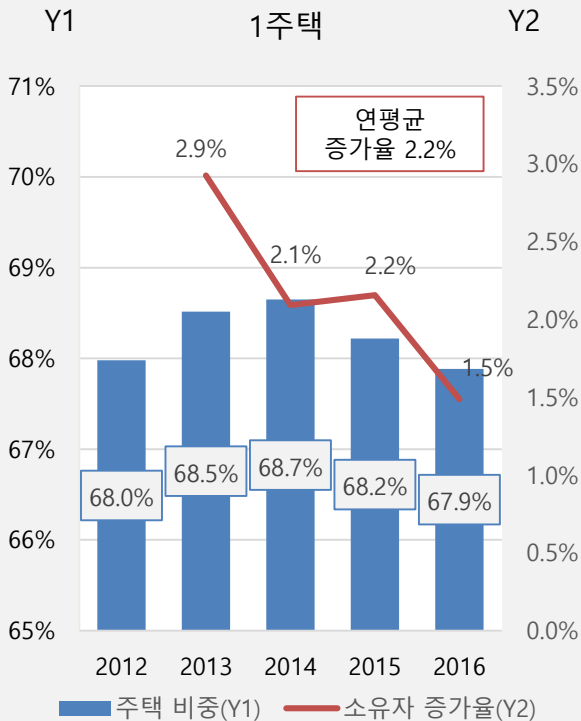
⇒ RIR은 소득계층에 따라 영향이 달라지는데, 소득분위 내 주택점유형태가 믹스되어 있으므로 영향도가 단선적이지는 않음

6. 경기변동에 따른 부동산자산시장및 주거시장에의 영향



● 주택소유 비중의 변화 (시장활성화 이후)

- (붉은 선) 주택소유자 수에서 2주택자와 3주택 이상 보유자의 연평균 증가율(각각 4.7%, 5.9%)로 1주택자 증가율을 크게 상회 ⇒ 주택보유자의 추가적 주택매입 비중이 무주택자 비중을 상회함을 의미
- (막대) 주택보유자가 보유한 주택 수 기준: 전체 주택에서 2주택자가 보유한 주택 수가 가장 크게 증가





- I. 부동산 시장의 동학과 정부정책(단기 가격안정화대책)
- II. 한국의 주택정책: 주거안정화와 자산불평등 문제 (장기)
- III. 보유세 정책: 평가와 방향

9. 부동산 관련 세제 현황



구분		국세	지방세
거래 단계	본세	취득단계 상속세 증여세	취득단계 취득세 (舊 등록세의 경우 등록분만 포함)
		처분단계 양도소득세 ¹⁾	
	부가세		농어촌특별세 취득세분, 지방교육세 취득세분
보유 단계	본세	종합부동산세 (기준금액 초과 시) 소득세 (임대 등) ¹⁾	재산세 (도시지역분)
	부가세	지방교육세 증부세분 농어촌특별세 증부세분	

주: 1) 법인의 경우 법인세, 사업자의 경우 부가가치세로 부과되나 일반적으로 포괄적 소득과세로 분류 되어 과세됨

2) 1) 및 관련 부가세는 OECD의 재산과세 분류에서 제외됨

10. 보유세제 개편을 통한 부동산시장안정화의 검토



- **현 정부의 부동산대책은 주거안정화정책의 일환**으로서는 적절
 - 실수요 중심 수요조절과 공공임대의 확대를 통한 주거안정화정책은 시장안정화를 위한 부동산 정책의 일부
 - 그러나 공공임대공급 확대만으로는 민간임대시장의 불안정성을 제어하기는 어려움
 - ⇒ 공공임대주택 확대만으로는 중산층 주거에 대한 수요를 만족시키거나 민간임대시장 변동성의 완충제 역할을 수행하는 데 한계
- **보유세의 적정 개편**은 민간의 투자선택까지를 감안한 포괄적이고 장기적 부동산정책
 - 실수요자 중심의 청약제도 개편 등은 가계의 주택투자 선택과 관련하여 적절한 정책
 - 그러나 넓은 의미에서 부동산정책의 대상은 주택뿐만 아니라 비주거용 부동산, 토지를 포함하여야
 - 토지이용의 효율화라는 측면에서 가계만이 아니라 법인에도 적용되는 정책수단이 요구됨
 - ⇒ 보유세제 개편만으로 주거안정화 실현이라는 주택시장 정책목표 달성이 가능한 것은 아님

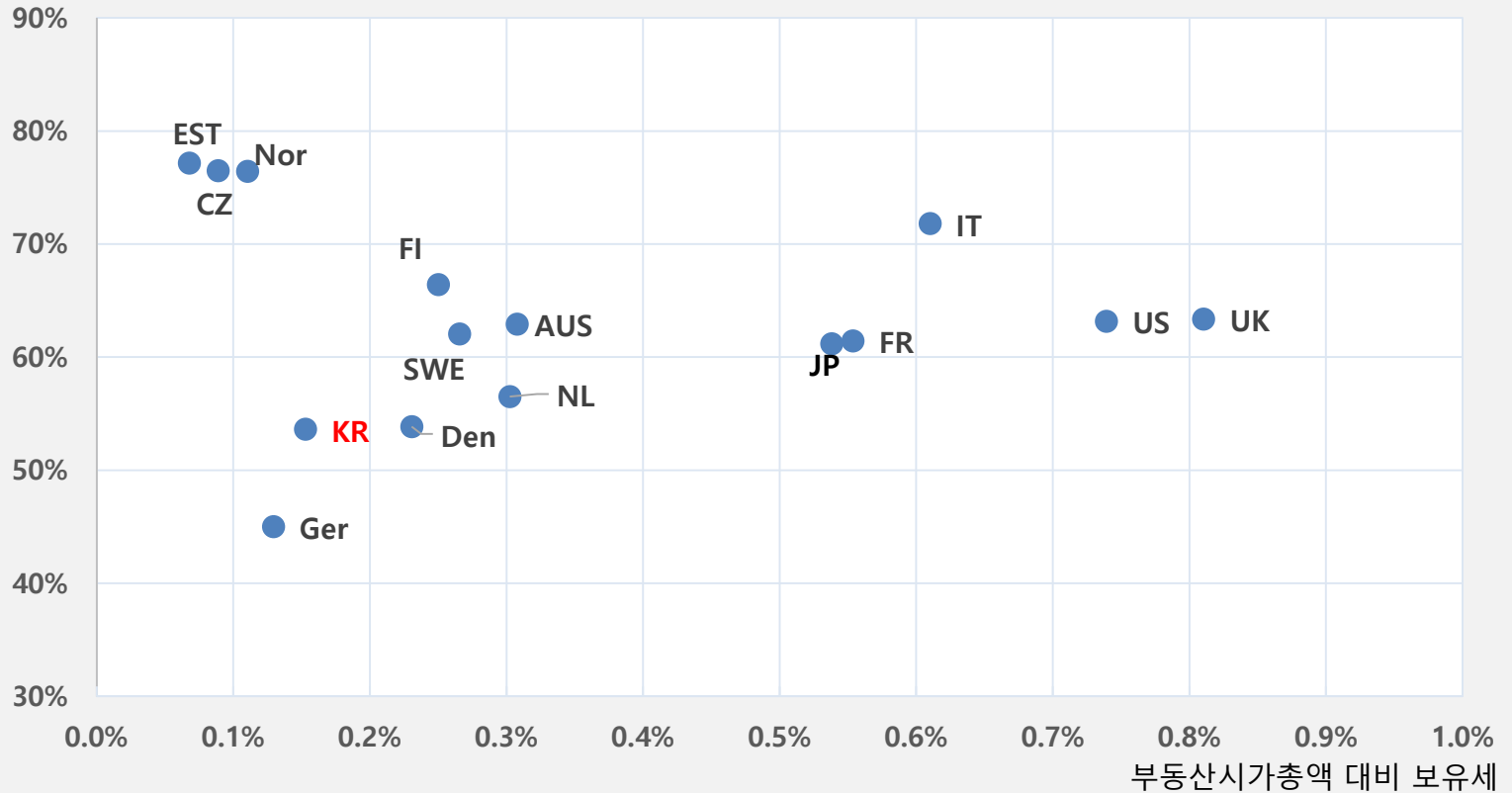
10. 보유세제 개편을 통한 부동산시장 안정화의 검토



● 보유세 세부담(자산총액대비)과 자가점유률의 관계

⇒ 평균세율과 자가점유율 간 뚜렷한 상관성 없음

자가주택 점유율



11. 왜 보유세인가: 효율성, 세원 포착성



● (이론) 보유세가 갖는 경제적 효율성

- 경상적 조세로 거래세에 비해 경제주체의 선택행위에 대한 유인 왜곡효과가 적음
- 공급 비탄력성으로 인해 세율 인상시 요소 공급량에 영향을 주지 않음
⇒ 엄밀하게는 토지에만 해당되며 건축물에는 해당되지 않음
 - 건물세(taxes on improvements)는 자본투자에 대한 초과부담을 증가시켜 자본투자를 왜곡하는 최악의 조세(Vickrey, 2001)
- 부동산(토지)에서 창출되는 이익이 경제성장에 기여하지 않는 지대(地代)의 성격을 가진다는 점에서 보유세율 인상은 다른 생산요소(노동, 자본투자)의 상대적 수익률을 상승시킴 ⇒ 성장친화적

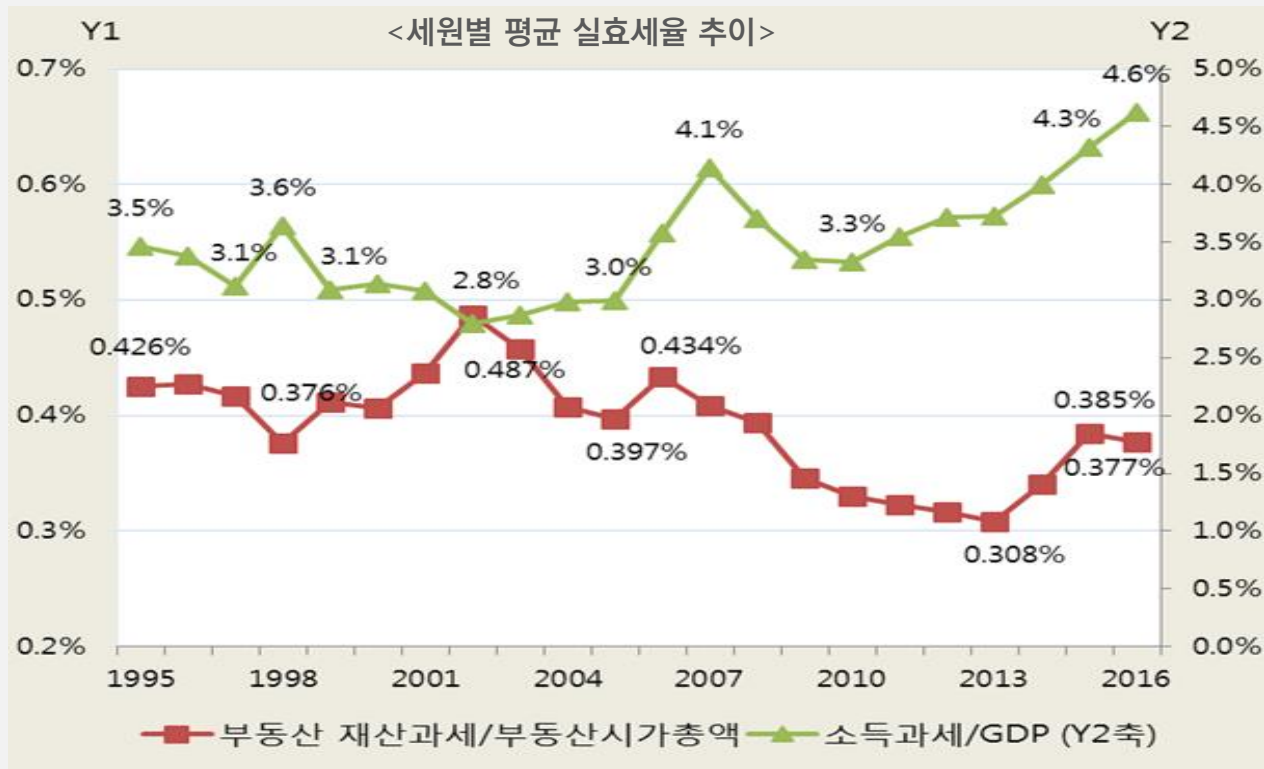
● (포착성) 세원의 비이동성으로 인해 조세회피 위험에서 자유롭다는 점에서 탈루가능성이 높은 자본소득과세에 대한 보완적 조세

- 단, 과표 산정비용이 높으며 산정방식의 공정성, 형평성 문제에 따른 조세저항 높음

11. 왜 보유세인가: 조세형평성



- **(형평성)** 지난 20년간 세원규모로 평가한 평균 세부담수준의 불형평성
 - GDP대비 소득세 세율은 상승한 반면, 부동산 시가총액 대비 자산과세(=보유세+거래세)는 하락
 ⇒ **소득창출자에 비해 자산보유자 세부담의 상대적 수준 하락**
 - 세부담 수준의 형평성은 특정시점에서의 절대수준(level)만이 아닌 세원별 세수기여의 시계열적 변화가 함께 고려되어야 함



11. 왜 보유세인가: 세부담 수준 비교

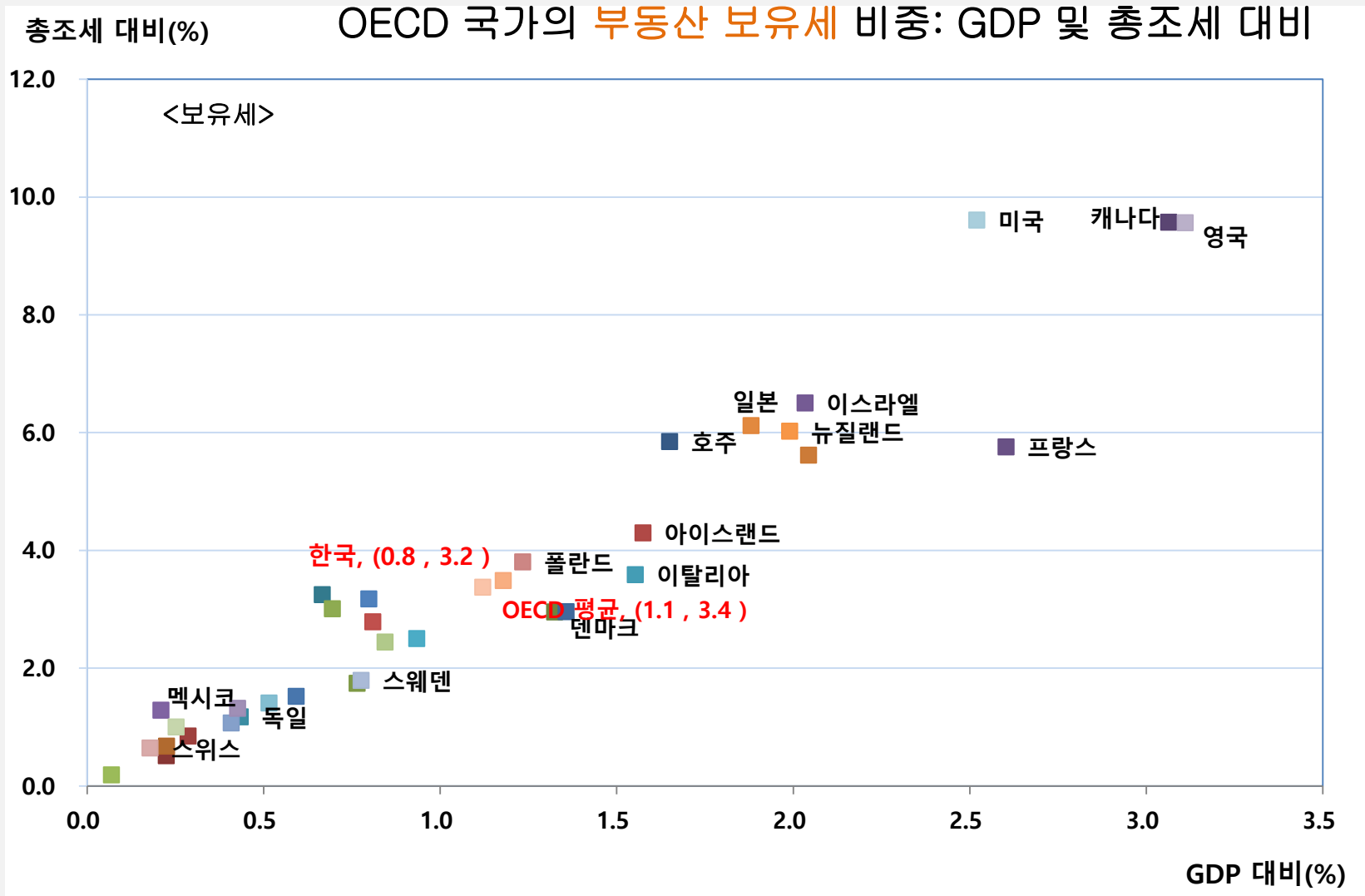


- **(토지이용의 비효율성)** 우리나라의 민간보유 부동산 시가총액은 GDP 대비 5.108배로 OECD 주요 14개국 평균인 3.675배에 비해 매우 높은 수준
 - 특히 부동산에서 차지하는 토지의 규모가 60.6%로 OECD 12개국 평균 41.3%에 비해 20%p나 높은 것으로 나타남
 - 토지가치 대비 자본(건축물)투자수준이 매우 낮으며 이는 토지이용의 비효율성을 의미
 - 지난 10여년간 법인소유 토지의 비중(면적, 과표기준 모두)은 증가세가 지속되었는데 이는 법인의 현금유보금 증가와 관련된 것으로 유추됨

구분 (2015년)		대상 국가수	OECD 평균 (한국 제외)	한국
GDP 대비 부동산 시가총액: 민간		14	3.675배	5.108배
전체 부동산시가 대비 토지분: 민간		12	41.28%	60.58%
민간보유 부동산 시가총액 대비	보유세율	14	0.435%	0.156%
	부동산 자산세율 (보유세+거래세)	10	0.561%	0.367%

- **(세부담수준 국제비교)** 보유세 평균 세부담을 GDP 대신 부동산 시가총액으로 평가 시 우리나라의 세율은 OECD 최하위 수준
 - 취득단계 거래세를 포함해도 OECD 주요국가와 비교하여 중하위 그룹 수준

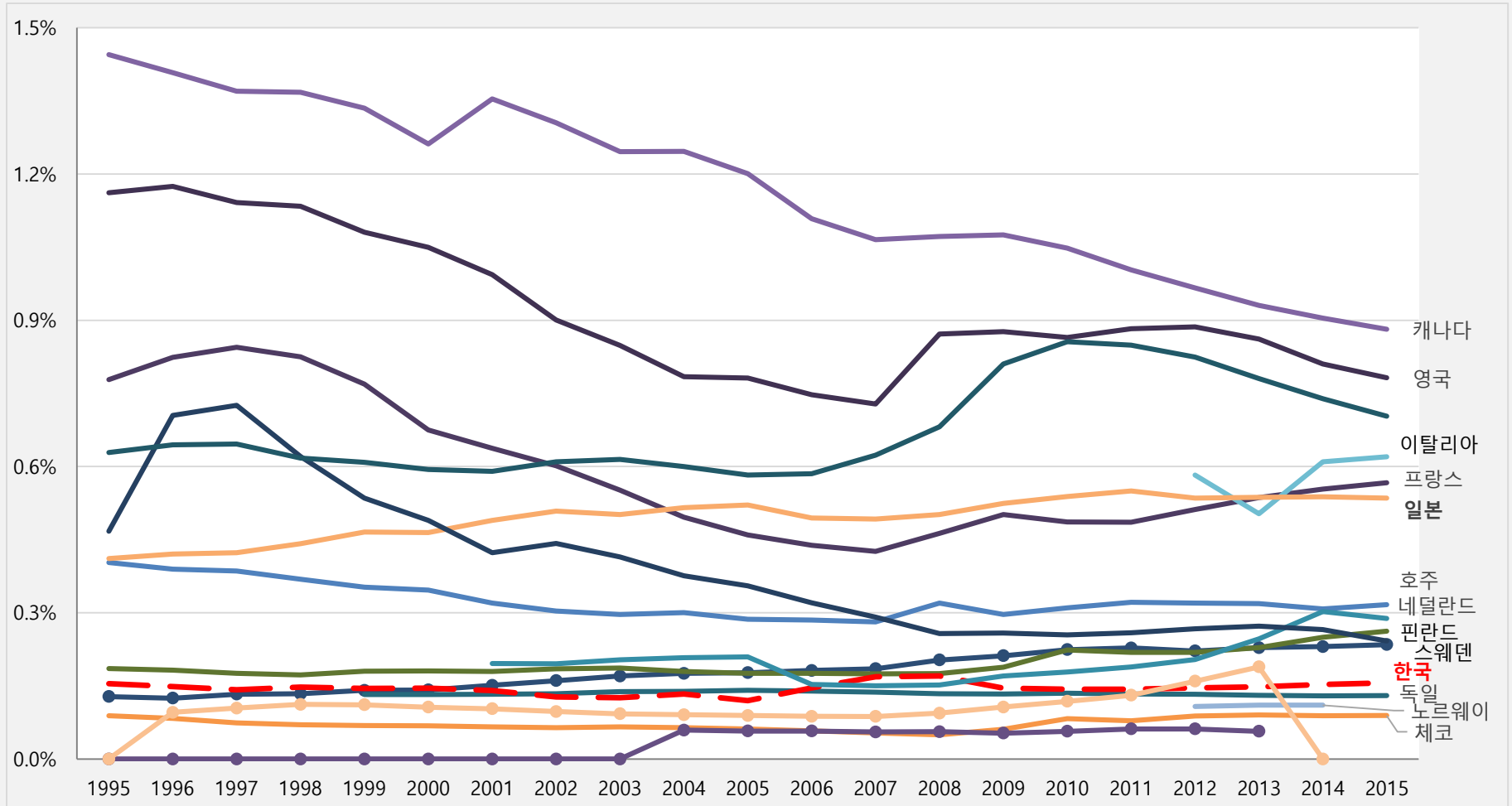
11. 왜 보유세인가: 세부담 수준 비교



11. 왜 보유세인가: 세부담 수준비교



● 민간보유 부동산 총자산 대비 보유세 세부담



12. 현행 보유세 제도의 이해 : 과세체계 주요 특성



- 2005년 이후 보유세 체계는 이상 8.31대책 정책의제의 연장선에서 이해되고 평가되어야 함
- **우리나라 보유세제는 종부세와 재산세로 이원화**
 - 종부세는 인적 자산보유 특성이 고려되는 인세 *personal tax*
 - 재산세는 물건 단위로 과세되 물세 *impersonal tax* 이자 인세의 특성 혼재
- **종부세는 부동산 대상 조부유세 *gross wealth tax*로 기존 종합토지세를 대체**
 - “고액의 부동산 보유자”를 대상으로 종과세함으로써 “부동산 보유에 대한 조세 부담의 형평성” 제고와 “부동산의 가격안정” 도모를 목적으로 도입 (종합부동산세법 제1조)
 - 종토세는 모든 유형의 토지(주거용, 비주거용)가 과세대상; 종부세 과세대상은 토지 일부(종합합산, 별도합산), 주택(주거용토지+ 주거용건축물)
 - 주택과 토지는 재산세(지방세)와 종부세(국세) 과세대상
 - 인별 보유 부동산 자산총액에서 부채를 공제하지 않은 금액이 과세표준으로 사용된다는 측면에서 종부세는 제한적 조부유세로 규정 (노영훈, 2012: 51)
- **종부세는 세대별 합산방식('06~' 08)의 위헌판결로 인해 인별 합산과세로 전환**
 - 그 결과 세수는 최대 2.8조원에서 1.3조원('14)으로 하락
 - 보유세 총액대비 비중은 최대 32%에서 12.5%로 감소



12. 현행 보유세 제도의 이해: 8.31대책의 주요 내용

- 부동산 보유세제에 대한 바람직한 개편방향을 도출하기 위해서는 종부세 과세체계 및 현황에 대한 검토와 함께 2005년 발표된 8.31 대책이 제시한 의제에 대한 평가가 요구됨
 - 8.31 대책은 현행 부동산 관련세제의 근간을 이룬 중장기 정책기조를 제시
- 2004년까지의 종합토지세는 토지에 대한 종합과세제도라는 도입 취지와는 달리 체계 및 운영에 있어 다음과 같은 여러 비판에 직면
 - 낮은 세부담률 (반면 높은 거래세율)
 - (형평성) 부동산 평가체계의 미비 및 이로 인한 낮은 과표현실화율, 토지 과표현실화율의 지역간 격차에 따른 세부담 불형평성의 문제
 - (효율성) 높은 재산세율(건축물), 낮은 종토세율(토지분) 등 비효율성이 높은 세부담 체계
 - ※ 주거용 건물에 대한 재산세 세율은 0.3%에서 7%까지 6단계로 구성되어 0.2%에서 5%까지 9단계로 구성된 종합합산토지에 대한 종토세 세율보다 높게 설정
- 8.31 대책은 이상 문제점을 개선하고 부동산 세제의 효율성과 형평성을 높이기 위한 주요 정책의제를 제시

12. 현행 보유세 제도의 이해 : 8.31대책 평가



- **보유세 강화, 거래세 완화 : 부동산자산과세 효율화 과제 ⇒ 미흡**
 - 보유세의 경우 세원탈루 불가능
 - 부동산 사용비용을 안정화하므로 경제주체의 선택에 대한 영향도가 낮고 거래 위축효과 없음
- **건축물에 대한 보유세율 완화: 보유세 효율화 과제 ⇒ 비주거용만 달성**
 - 비주거용의 경우 토지와 건물(자본)에 대한 분리과세 유지
 - 토지에 대한 세율 강화, 건물에 대한 세율 완화
- **실거래가를 반영한 과세표준제도 추진: 세부담 형평성 ⇒ 상당히 진전**
 - 취득세: 실거래 신고가격제도 도입으로 실거래가격을 과표로 사용
 - 보유세: 시장가격을 반영한 공시가격제도 추진 (중장기 과제)

※ 2003년 당시 개별공시지가 대비 토지의 과표현실화율은 약 36.1%(이진순 · 김경표, 2012)
⇒ 2013년 공동주택 71.5%, 토지 61.2%, 단독주택 59.2% (박준 외, 2013)
- **주택에 대한 통합평가 및 통합과세 : 보유세를 주택정책과세로 활용 ⇒ 효율성 기능 제약**
 - 강남 3구의 주택가격 안정화가 종부세 제도의 직접적 타깃
 - 주택을 과세단위로 신설
 - 토지세율 강화 & 자본세율 완화를 통한 효율적 과세정책 불가능
- **종합부동산세 도입: 보유세의 재분배기능 강화, 시장안정화 수단 ⇒ 위헌판결로 기능 정상화 실패**

13. 보유세개편시 고려사항



- 과세체계를 구성하고 있는 모든 구성부분에 대한 발본적인 재검토
- 부동산 관련 **여타세목에 대한 조정 필요성**: 취득세, 양도소득세, 임대소득세
- 재산세와 종부세 이중구조가 필요한지: **지방정부 재원으로서의 편익원칙 과세와 조부유세 (gross wealth tax)로서의 능력원칙 과세로의 이원화**
 - 현행의 재산세를 진정한 의미의 편익원칙 조세로 간주할 수 있는지의 문제가 있음
 - 부채를 포함한 자산에 대한 과세는 결국 부채창출에 대한 패널티로 해석될 수 있음
- **재산세 토지분 관내합산의 불합리성**
 - 현행 토지분 재산세 관내합산 제도에 따르면, 물리적으로 동일한 경제활동 공간에 입지해 있는 토지에 대해 행정구역 소재에 따라 과표가 달라지게 됨
 - ⇒ 이에 대한 개선의 필요성은 관내합산방식에서 발생하는 세부담의 수평적 불형평성과 토지이용의 비효율성 문제가 얼마나 심각한지에 달려 있음

13. 보유세 개편 시 고려사항



● 토지유형에 따른 세부담 차등화의 불합리성

- 토지에 대한 세부담은 토지가격만이 아닌 유형 구분에 따라 달라지는데 구분의 자의성을 배제하기 어려움
- 해당 토지의 생산성과 미래가치를 모두 담고 있는 것이 토지의 가격이므로 가격만을 과세표준의 기준으로 삼는 것이 합리적
- 농지나 비업무용 토지, 골프장이나 고급오락장용 토지 등 정책적 목적의 저율과세나 고율과세가 필요한 경우에는 조세특례를 적용

● 주택에 대한 (토지+건축물) 통합과세 방식의 문제점

- 토지와 건축물에 대해 동일세율을 적용할 수밖에 없으므로 토지에 대한 고율과세, 건축물에 대한 저율과세를 실현하기 어려움
- 통합평가 후 분리과세의 장단점 평가 필요

14. 조세기능 강화를 중심으로 한 부동산세제 개편안



- 취득세 세율체계(현행 단순누진세율) 개편 및 평균세율 인하
- 재산세와 종부세 구조에서 보유세와 주거세 체계로 개편
 - 보유세는 토지세(인세, 누진세율)와 건물세(물세, 비례세)로 단순화
 - 주거세는 지방공공재 및 서비스 제공에 따른 편익에 상응하는 편익원칙 과세
- 토지세율 강화, 건물세율 완화
 - 토지에 대한 과세체계에서 유형 구분을 없애고 가격 기준만을 과표산정에 반영
 - 정책적 목적의 저율 또는 고율 과세는 지방세특례를 적용
- 임대사업자에 대한 과세특례(양도세, 종부세, 취득세 등) 적정화
 - 임대사업자 양성화와 자가보급률 확대 사이에서 정책목표 상충성이 생기지 않도록 과세특례 수준 적정화