

경제포커스

8.31 대책과 주요 쟁점들

서 승 원(연세대학교 경제학과 교수)

2006년 서울경제전망

윤 영 오(서울시장개발연구원 부연구위원)

최 태 립(서울시장개발연구원 연구원)



8.31 대책과 주요 쟁점들

서승환 · 연세대학교*

경제학과 교수

shsuh@yonsei.ac.kr

02-2123-2483

들어가는 말

○ 8.31 대책이 나온 후 3개월 정도 지난 지금 국회에서 후속입법에 관한 논의가 이루어지고 있는 상황임.

- 8.31 대책이 부동산 시장의 안정에 기여할 것인지는 후속입법이 어떻게 될 것인지에 달려있다고 보는 견해가 많음.

- 현재 논의는 종부세 과세대상을 9억 이상으로 할 것인지 혹은 6억 이상으로 할 것인지, 다주택자에 대한 양도세 중과는 어떤 수준으로 할 것인지, 가구별 합산에는 문제가 없는지 등에 초점이 맞추어진 상황임.

○ 8.31 대책의 효과가 무엇인지, 기준에 많이 논의되고 있는 것 이외에 8.31 대책과 관련된 주요 쟁점은 무엇인지 등에 관해 살펴봄.

8.31 대책과 부동산 시장

○ 참여정부는 부동산 시장 불안의 주요인은 소위 ‘투기적 가수요’ 이며 이에 비해 공급은 별로 중요하지 않다는 의식을 갖고 있는 것으로 보임. 이러한 의식은 8.31 대책의

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- Princeton University 경제학 석박사, 연세대학교 경제학사, 석사
- 한국응용경제학회 회장, 한국지역학회 부회장, (사)옴은 생각 이사장
- “부동산가격 선행지표와 종합적 예측기제의 구축,” (2005) 외 다수

주안점이 조세 및 개발이익 환수정책에 맞추어져 있다는 점에 의해서도 파악이 가능함.

- 투기적 가수요 때문에 부동산 가격이 올라가는 것이 아니라 부동산 가격이 오를 것으로 예상하기 때문에 투기적 가수요가 발생하는 것이며 그러한 가격 상승의 예상은 공급부족에 기인하는 것임.
- 이러한 논리는 다음과 같은 통계치에 의해 입증될 수 있음.
 - 참여정부 이후 서울 및 수도권의 중대형 아파트의 공급비율이 절반 정도로 급락하였으며 이것이 시차를 두고 서울지역의 중대형 아파트 가격의 폭등으로 이어졌다는 사실을 관찰할 수 있음.
 - 이러한 관찰은 조세 및 개발이익 환수에 초점을 맞춘 8.31 대책이 부동산 시장의 안정에 기여하는 바는 제한적일 수밖에 없다는 사실을 나타냄.

〈표 1〉 지역별, 평형별 아파트 공급실적

(단위: 천호, %)

연도	전국			수도권			서울		
	총	25.7 - 40.9	40.9 이상	총	25.7 - 40.9	40.9 이상	총	25.7 - 40.9	40.9 이상
2001	267.4	84.6 (31.7)	22.2 (8.3)	120.4	47.2 (39.2)	11.1 (9.2)	39.4	23.8 (60.4)	5.8 (14.7)
2002	384.7	126.3 (32.8)	27.1 (7.0)	188.8	64.1 (33.9)	10.8 (5.7)	51.8	33.8 (65.4)	6.8 (13.1)
2003	468.7	137.8 (29.4)	30.7 (6.6)	237.3	60.1 (25.3)	13.2 (5.6)	83.6	29.6 (35.3)	7.0 (8.4)
2004	404.9	112.5 (27.8)	27.1 (6.7)	184.9	41.1 (22.2)	9.8 (5.3)	49.6	15.1 (30.5)	4.2 (8.6)
2005*	170.0	56.9 (33.5)	14.5 (8.5)	78.2	22.0 (28.0)	5.6 (7.1)	15.0	4.3 (29.2)	1.3 (8.9)

주: 2005는 6월까지임.

〈표 2〉 지역별, 평형별 아파트 가격변화

(단위: 만 원)

		전체	20 이하	21-30	31-40	41-50	50 초과
서울	'03 10말	1155	1750	899	1081	1205	1572
	'04 10말	1131	1565	883	1081	1244	1695
	변화율	-2.1%	-11.0%	-1.8%	0.0%	3.2%	7.8%
	'05 5말	1163	1550	907	1124	1305	1852
	변화율	2.9%	-0.9%	2.7%	4.0%	4.9%	9.3%
강남권	'03 10말	2081	3127	1664	1742	1863	1924
	'04 10말	1963	2737	1541	1679	1894	2084
	변화율	-5.7%	-13.0%	-7.4%	-3.6%	1.7%	8.3%
	'05 5말	2100	2955	1663	1851	2027	2269
	변화율	6.9%	7.9%	8.0%	10.5%	7.0%	8.9%

- 8.31 대책 이후 3달밖에 지나지 않은 현재 시점에서 이 대책이 부동산 시장의 안정에 유의한 영향을 미쳤는지를 정확하게 판단할 수는 없음. 그러나 현재까지의 자료에 의하면 그 결과는 당초 예상에 훨씬 못 미치는 것으로 판단됨.

〈표 3〉 주요 지역의 부동산 가격 변화율

(단위: %)

		2003	2004	2005			
				1-8	9	10	11
매매가격	전국	9.6	-0.6	5.2	0.2	0.0	0.0
	강북	3.5	-0.6	2.4	0.4	0.3	0.0
	강남	14.3	-1.3	12.0	0.0	-0.4	0.4
	강남구	22.0	-3.3	17.9	-1.1	-1.3	0.9
전세가격	전국	-0.4	-2.7	2.8	1.1	1.0	0.4
	강북	-4.7	-3.3	0.0	1.1	1.1	0.4
	강남	-2.3	-5.2	2.9	2.2	1.8	0.8
	강남구	-0.8	-7.7	2.2	3.2	1.7	1.5

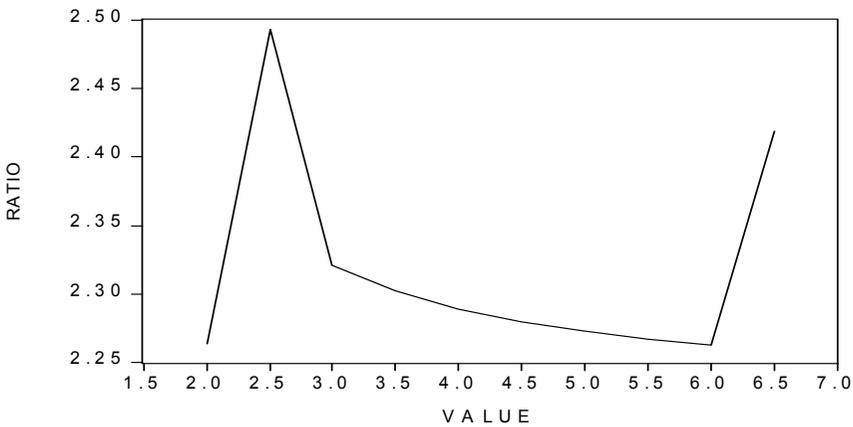
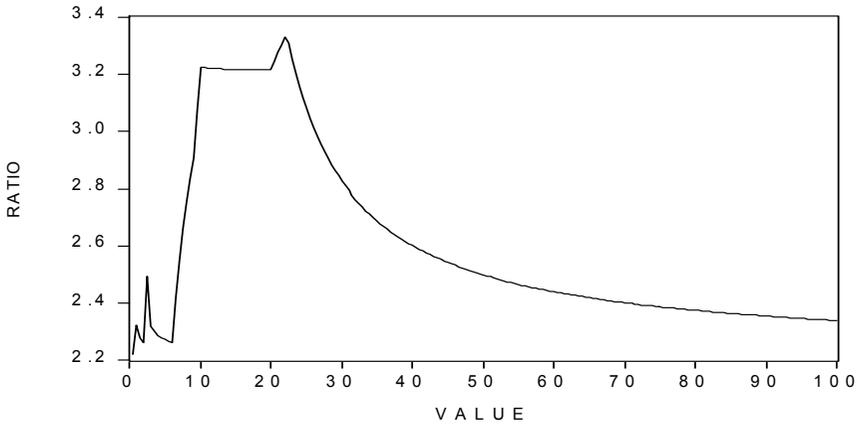
- 매매가격의 경우 2005년 1-8월에 비해 9월 이후 매매가격 상승률이 음(-)으로 돌아섰거나 혹은 상승률이 둔화되었음. 그러나 8.31대책을 촉발한 진원지로 지목된 강남 혹은 강남구의 경우 2005년 10월의 음(-)의 상승률에서 11월에는 상승률이 양(+)으로 돌아섰으며 특히 강남구의 경우는 전월비 0.9%의 상승을 기록하였음. 현재까지의 이 정도의 효과가 기대에 미치지 못하는 것이 사실임.
 - 전세가격의 경우는 문제가 더욱 심각함. 전국적으로 2005년 9월-11월의 상승률은 2.5%로 1월-8월의 상승률 2.8%에 육박함. 강남구의 경우 9월-11월의 상승률은 6.4%로서 1월-8월 상승률인 2.2%의 3배에 달함.
- 재산세율 인상이 임대가격 상승을 초래할 것이라는 것은 주택시장의 기본적인 수요공급이론으로 볼 때 놀랄만한 사실은 아님.
- 이론적 모형에 의하면 재산세율 인상은 매매가격 하락 및 임대 가격 상승을 초래하는 것으로 나타남. 따라서 8.31 대책 이후의 전세가격의 변화는 일시적인 것이 아닐 가능성이 있음.

8.31 대책과 자가 보유자의 조세부담

- 8.31 대책의 홍보과정에서 ‘8.31 대책은 부동산 부자 2%를 정밀 조정한 초정밀 폭탄’이라는 등의 언급이 있었음. 최근 8.31 대책의 후속입법의 경우도 논쟁의 초점이 주로 종합부동산세 및 다주택자의 양도세 등에 맞추어져 있는 상황임.
- 8.31 대책에 의하면 현재 50%인 재산세의 과표적용률은 2008년부터 매년 5%p씩 증가하여 2017년에는 100%에 달하는 것으로 되어있으며 향후 실거래가 과세를 하는 것으로 되어있음. 이 두 가지 요인을 감안하는 경우 재산세액 자체만 2017년까지 현재의 2-3배가 됨을 알 수 있음.
- 이러한 재산세 부담의 증가는 고가주택을 소유하는 사람은 물론이고 주택을 소유하고 있는 모든 사람에게 적용되는 것임.
 - 과거 12년간 소비자 물가상승률이 58.5%였던 점에 비추어 보는 경우 향후 12년간 재산세액이 2-3배 증가한다는 것이 대폭적인 증가라는 사실을 쉽게 이해할 수 있음.

- 8.31대책에 의해 2017년까지 재산세+ 중부세+부가세의 합이 어떻게 변화할 것인지에 대한 모의실험(simulation)을 수행함 (여기에서 부가세는 도시계획세 및 소방세를 의미함). 모의실험의 전제는 다음과 같음.
- 현재 공시가격은 시가의 90%, 과표적용률은 공시가격의 50%임
 - 2017년에는 실거래가 과세, 과표적용률 100%가 달성됨
 - 주택가격에는 변화가 없음.
- (2017년의 세부담)/(현재의 세부담)은 주택가격에 따라 달리 나타나게 됨. 계산결과를 그림으로 나타내면 다음과 같음.
- 짐작한 바와 같이 재산세 부담은 2-3배 정도 증가하게 됨.
 - 위의 그림에서 잘 나타나지 않는 부분을 확대하여 그린 것이 아래 그림임. 아래 그림은 주택가격이 2억5000만 원 - 6억 사이인 경우 재산세 부담의 증가가 역진적으로 나타난다는 사실을 보여주고 있음. [이와 같은 상황은 위의 그림에서 볼 수 있는바와 같이 주택가격이 22억 2500만 원 이상인 경우에도 나타남]
 - 실거래가가 P인 경우 [2억 5000만 < P < 6억], 위의 모의실험의 가정에 따라 현재의 재산세부담(T1)을 계산하면 $T1 = A + 0.9PC$ [$A = -31.2만 < 0$, $C = 0.00375$]가 됨. 2017년의 재산세 부담(T2)은 $T2 = 2(A + PC)$ 로 계산됨. 지금 $Z = T2/T1$ 로 두는 경우 $\partial Z / \partial P = [1/(A+0.9PC)^2] \times [0.2AC] < 0$ 이 됨.
 - 즉, 주택가격이 2억 5000만 원 이상 6억 원 이하인 경우는 현재의 공시가격이 실거래가보다 낮은 한 재산세제 개편에 의해 재산세 부담 변화에 있어서의 수직적 형평성이 깨지게 됨.
- 결론적으로 말해 8.31 대책에 의한 재산세제 개혁은 향후 12년간 재산세 부담을 과도하게 증가시킬 것이며 수직적 형평성을 담보하지도 못함.

〈그림 1〉 주택가격에 따른 (2017년의 세부담)/(현재의 세부담)의 차이



8.31 대책과 고령자의 조세부담

○ 8.31 대책에 의한 조세부담의 증가는 특히 유동수입이 부족한 고령자에게 더 큰 타격을 주게 됨. 타격의 정도는 소득에 비해 주택 가격이 높을수록 더 커지게 됨.

- 미국의 재산세 실효세율의 평균은 약 1.5%이며 (재산세 납부액/소득)은 약 3.2%임. 한편, 미국의 경우 (주택가격/소득)은 3.7인 반면 서울은 8.9에 달하고 있음. (미국의 일인당 소득/한국의 일인당 소득)은 2.85에 달한다는 점을 감안하면 서울의 재산세율을 1%로 인상하는 것은 소득대비로 볼 때 미국의 재산세율 6.9% 해당하는 등 지나치게 과도한 것으로 이해할 수 있음.

- 외국의 경우 재산세 부과에 있어 고령자에 대한 배려가 다양하게 이루어지고 있으나 8.31 대책에는 이에 대한 고려가 전혀 없음. 이러한 점이 고령자에 대한 부담을 지나치게 증가시키는 요인으로 작용하게 될 것임.
- 미국의 경우 전체 51개 주(county) 중 45개, 49개의 시(city) 및 지방 자치체(municipality), 42개의 학군(school district)에서 재산세를 걷고 있으며 각 주마다 다양한 재산세 감면(property tax relief)제도 및 재산세 한도(property tax limits)제도가 수행되고 있는바 이중 고령자와 연관된 내용은 다음과 같음.
 - 가산 공제 및 신용(homestead exemption and credits)제도:
장애인, 노령자 및 퇴역군인 등에 대한 재산세 공제제도로서 미국 내 49개주에서 행해지고 있음.
 - 서킷 브레이커(circuit breakers):
소득수준에 따라 세금공제를 해주는 제도로서 미국 내 34개 주에서 행해지고 있음.
 - 재산세 연기(property tax deferral):
연령과 소득수준을 결합하여 재산세 납부를 연기하여 주는 제도로서 미국 내 25개 주에서 행해지고 있음.
 - 재산세 동결(property tax freeze):
주택소유자의 나이가 65세 이상인 경우 재산세가 더 이상 증가할 수 없도록 만들어 주는 제도로서 미국 내 12개 주에서 시행되고 있음.
- 오직 주택가격에 의해서만 재산세를 차등 부과시키는 것이 사회 정의인가에 대해서는 의문의 여지가 있음. 재산세 부담을 지우는데 있어서 주택가격이라는 요인 이외에 소득, 연령 및 평생의 조세납부실적 등을 적절하게 고려하는 것이 오히려 사회정의에 더 부합하는 것으로 볼 수 있음.

8.31 대책과 공급관련 제도

- 기반시설부담금의 원래 의미는 건물을 신축 혹은 증축하는 경우 기반시설에 대한 추가적인 수요를 발생시키게 되므로 이의 일부를 부담시킨다는 것임. 그러나 현재 논의되고 있는 기

반시설부담금은 원래의 의미와 무관한 것으로 보임. 실질적으로 개발이익 환수에 더 가까우며, 향후 부동산경기 조절수단으로 사용될 가능성이 높은 것으로 판단됨.

○ 기반시설부담금 = ① X ② X ③으로 계산됨.

- 여기에서 다음과 같이 정의됨.

① = 기반시설 표준시설비용(57,000원/㎡ 예상) + (개발공시지가X기반시설용지면적 환산계수)

② = 건축(증축)허가면적 - 부속용도면적 - 기초공제면적

③ = 민간부담률 (20% 예상, ±50% 가감률 인정)

- 위의 산식은 기반시설부담금의 의미가 본래의 의미와 다르다는 것을 잘 나타내고 있음.

○ 건물이 신축 혹은 증축되는 경우 ㎡당 얼마의 기본시설을 추가로 요구하는가는 건물의 용도 및 지역 등에 따라 다르므로 기반 시설공급의 원단위비용도 이에 따라 달리 산정되는 것이 마땅함.

- 위 산식의 ①은 기반시설을 공급하기 위한 건설비와 용지비라는 의미를 갖는 것으로 해석될 수 있음. 기반시설용지 면적환산 계수는 초기에는 0.4로 일률적으로 적용하려 하였으나 부담이 과도하다는 비판에 의해 용도별 차등적용을 고려하고 있는바 상업지역 0.1, 공업지역 0.2, 주거지역 0.3, 기타지역 0.4 임.

- 상업지역의 용지면적 환산계수가 주거지역의 1/3이 되어야 하는 이유는 무엇인지, 같은 상업지역내 모든 건물은 은행인지, 대형 쇼핑센터인지 혹은 대기업 본점인지 등 용도와 상관없이 동일한 정도로 기반시설을 요구한다고 믿어야 할 이유가 무엇인지 등이 확실하지 않음. 상업지역의 용지면적 환산계수가 가장 낮은 이유는 상업지역의 건물들이 초래하는 기반시설 요구가 가장 낮기 때문이 아니라 상업지역의 공시지가가 가장 높기 때문인 것으로 짐작됨.

- 이상의 관찰은 위 산식의 ①이 의도하는 바와 상관없이 기반시설 부담금이 기반시설의 공급과 정확하게 일치하지 않거나 혹은 기반시설 공급과 무관할 가능성이 높다는 것을 나타냄.

○ 민간부담률이 왜 20%로 결정되어야 하는지 지자체들이 사정에 따라 50% 한도 내에서 가감률을 결정하는 경우 사정이라는 것이 그 지역의 기존의 기반시설 공급정도를 의미하는 것인지

등이 확실하지 않음.

- 부동산 경기에 따라 민간부담률을 한시적으로 높이거나 낮추는 등의 조치를 할 가능성을 배제하기 어려움. 이러한 조치가 취해지는 순간 기반시설부담금은 기반시설과 전혀 상관없는 것이 될 것임.

○ 8.31 대책에는 공공택지 내에서 주공 등 공공기관이 주택을 건설하여 분양·임대하는 ‘주택공영개발’의 개념이 들어있음. 주택공영 개발의 주안점은 민간부문 특히 민간건설업자의 분양수익의 제거에 있는 것으로 생각됨. 따라서 주택공영개발의 핵심은 공공기관에 의한 분양시행 및 임대인 것으로 생각할 수 있음.

- 공공기관에 의한 분양시행 과정에서 주택의 품질, 다양성, 시장 수요에 효과적 대응 등의 문제가 발생할 가능성이 있음.
- 임대의 경우 수익성 하락을 고려한 적정임대비용의 산정이 필요함. 토지와 주택을 나누어 생각하는 경우 토지 및 주택을 모두 임대하는 경우 및 토지분양, 주택임대의 경우는 문제가 없으나 토지임대, 주택분양의 경우는 개념상의 문제가 있음.

맺는 말

○ 8.31 대책에 의한 재산세부담의 증가는 고가주택 보유자에게만 해당하는 것이 아니라 모든 자가 주택 보유자에게 해당하는 것임. 향후 12년간 재산세 부담은 2-3배 증가할 것임. 이러한 세부담의 증가가 적정한 것인지, 고령자에 대한 배려는 없어도 되는 것인지, 수직적 형평성이 보장되지 않는 부분은 어떻게 할 것인지 등에 대한 검토가 필요한 것으로 생각되며 이러한 검토에 있어서는 부동산 시장의 안정이라는 이슈가 부차적인 것임을 이해할 필요가 있음.

○ 현재 논의되고 있는 기반시설부담금은 원래의 의도와는 거리가 많이 있는 것으로 보임. 따라서 개발부담금 등과 중복부제라는 이의제기는 충분히 일리가 있으므로 이를 명확하게 정리할 필요가 있을 것으로 생각됨. 주택공영개발의 경우는 도입방식에 따라 재산권의 과도한 침해에 관한 논쟁이 촉발될 여지가 있음.

참고문헌

- 건설교통부, 「토지거래허가제 개선방안 연구」, 한국토지공사, 2005.3
- 금감위 등, “제2단계 주택담보대출 리스크관리 강화방안”, 「보도자료」, 2005.8.30
- 김경환, “토론요지”, 「부동산시장 무엇이 문제인가?」, 국가경영전략포럼 심포지엄 자료집, 2005.8.
- 김수현, “참여정부 2년 주택정책의 목표와 기초”, 「참여정부 2년 주택정책의 평가」, 한국주택학회 정책토론회 자료집, 2005.2.
- 김정호, “참여정부의 주택정책 평가”, 「참여정부 2년 주택정책의 평가」, 한국주택학회 정책토론회 자료집, 2005.2.
- 변창흠, “국지적 부동산 가격상승의 원인과 정책방향”, 「부동산 시장, 진단과 전망」, 한국토지공사, 2005.7
- 서승환, “참여정부의 부동산 정책과 국가경쟁력”, 국가경쟁력플랫폼 심포지엄 발표자료, 2005.9.
- 서승환, “우리 나라 주택시장의 조기경보체계”, 「지역연구」, 2004..
- 장성수, “부동산시장 무엇이 문제인가: 참여정부 부동산 정책의 평가와 과제”, 「국가경영전략포럼 심포지엄 시리즈-1」, 2005.8.
- 재정경제부, 건설교통부 등, 「서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안」, 2005.8.31.
- 재정경제부, 건설교통부 등, 「주택시장안정 종합대책」, 2003.10.29.
- 한국은행, “주요국의 부동산 세제비교”, 「보도참고자료」, 2005.9.