



2018 기본소득 연합학술대회

기본소득, 한국사회의 미래를 비추다

일시: 2018년 11월 23일(금)~24일(토)

장소: 청년문화공간JU동교동 3층 바실리오홀

2018. 11. 23 (금) 13:20 ~ 14:50

〈세션1〉 공유부와 한국의 기본소득

사회: 이한주 (경기연구원장)

발표1: 도시의 공유지와 기본소득
곽노완 (한신대 공유경제팀)

발표2: 부동산소득 추산과 국토보유세, 그리고 기본소득
남기업 (토지+자유연구소)

발표3: 비시장재 가치 측면에서 바라본
공유부(common wealth)와 기본소득
유영성 (경기연구원 선임연구위원)

부동산소득 추산과 국토보유세, 그리고 기본소득¹⁾

남기업(토지+자유연구소 소장)

I. 불평등과 부동산

한국 사회의 핵심 과제는 불평등 해소다. 오늘날 소득불평등 심화의 원인으로 지적되는 것은 세 가지다. 자본에 대한 노동의 열위가 초래한 노동소득분배율 하락, 정규직과 비정규직 간, 대기업 노동자와 중소기업 노동자 간의 임금불평등 심화, 그리고 취약한 복지가 그것이다. 그러나 재산에서 가장 큰 비중을 차지하는 부동산을 소득불평등의 주된 원인이라고 지적하는 연구는 찾아보기 어렵다. 부동산소득과 관련된 소득불평등 연구는 부동산소득의 규모가 작기 때문에 핵심 원인이라고 보기 어렵다는 것이 주된 흐름이다. 그러나 이런 주장에 대해서 일반인들은 이해도 수긍도 안 될 것이다. 왜냐하면 일반인들은 부동산소유 불평등이 극심할 뿐만 아니라 부동산에서 발생하는 소득이 소득불평등의 주된 원인이라고 체감하고 있기 때문이다.

불평등 해소의 방법을 찾기 위해서는 원인 진단이 필수다. 만약 소득불평등을 초래하는 원인에서 부동산소득이 차지하는 부분이 미미하다면, 노동소득분배율 제고와 동시에 임금불평등을 해소하고 복지 확충에서 해법을 찾아야 한다. 그렇지 않고 부동산소득 역시 소득불평등에 엄청난 영향을 미치고 있다는 사실이 확인된다면, 부동산소득이 초래하는 소득불평등을 해소하는 방안을 찾는 것도 중요해진다.

이런 문제의식 하에 본 연구는 다음과 같이 진행된다. II장에서는 부동산소득을 새로운 방식으로 추산한다. 기존 연구와 다른 방법으로 2007~2016년 10년간 부동산소득의 규모가 엄청나다 것을 보이고, 기존 연구가 부동산소득을 과소 추산한 이유를 설명 한 후, 부동산소득이 소득불평등의 주범이라는 것을 보인다. III장에서는 부동산소득 불평등을 해소하기 위한 방안으로 '국토보유세+토지배당'을 제시한다. IV장에서는 이상의 논의를 요약하고 본 논문에서 제안하는 해결 방안의 의의를 밝힌다.

II. 부동산소득 추산

1. 부동산소득의 정의

부동산소득의 규모를 추산하기 위해서는 부동산소득이 무엇인지 먼저 정의해야 한다. 일반적으로 부동산소득은 다음과 같이 정의한다.

1) 본 발표문은 기본적으로 남기업·전강수·강남훈·이진수(2017)를 수정한 논문이고, 여기에 2016년 부동산소득 추계분과 부동산소득의 불평등 기여를 추가했음을 밝힌다.

$$\text{부동산소득} = \text{자본이득} + \text{임대소득}$$

먼저 자본이득부터 검토해보자. 자본이득에는 두 가지가 있다. 일정 기간 동안 부동산의 가치 상승분을 뜻하는 잠재 자본이득이 그 하나고, 보유하고 있던 부동산을 매각해서 현금으로 손에 쥘 소득, 즉 실현 자본이득이 또 다른 하나다. 매매차익이라고 불리는 실현 자본이득뿐 아니라 잠재 자본이득은 ‘포괄소득(comprehensive income)’이론으로 정당화된다. 포괄소득은 헤이그(Haig)와 사이몬즈(Simons)가 정의한 개념이기 때문에 ‘헤이그-사이몬즈’소득이라고 부르는데, 이들에 따르면 소득은 “소비할 수 있는 능력의 증가”로 정의된다. 헤이그-사이몬즈 소득에 기반을 둔 과세는 조세의 수직적·수평적 형평성을 크게 증진시키기 때문에, 많은 조세학자들이 이 소득을 이상적인 소득 개념으로 여기고 있다(Hanna 2006, 435-436). ‘소비할 수 있는 능력의 증가’에는 실제 소비 외에 자산 가치의 증가가 포함된다. 소비가 실제로 이루어졌는가와 관계없이 소비를 증가시킬 수 있는 모든 원천이 소득에 포함되기 때문이다. 따라서 포괄소득 범주에는 임금, 사업소득, 임대료, 배당, 이자소득, 정부로부터의 이전소득 외에 자본이득(capital gains), 현물급여(fringe benefits), 그리고 귀속소득(imputed income) 등이 들어간다(구찬동·오정일 2011, 255). 다른 무엇보다도 부동산 잠재 자본이득을 소득에 포함시키는 까닭은 그것이 각 경제주체의 경제력, 또는 경제상태의 차이를 나타내주고 그것을 소득으로 포섭해야 현실을 잘 설명할 수 있기 때문이다. 이런 까닭에 본 논문은 매년 발생하는 잠재 자본이득과 실현 자본이득 둘 다 추산하려고 한다.

그러면 임대소득은 어떻게 정의할 수 있을까? 일반적으로 타인에게 임대해서 발생한 소득만을 임대소득으로 정의하는 경향이 있는데, 자가 소유 부동산에서 발생하는 임대소득, 즉 귀속임대소득(imputed rent)도 ‘임대소득’에 포함시켜야 한다. 이렇게 하는 것이 포괄소득 개념에도 부합할 뿐만 아니라 각 경제주체들의 경제상태 혹은 경제력의 차이를 드러낼 수 있기 때문이다. 왜 그런지 좀 더 자세히 살펴보자.

우리는 임금소득이 동일하다 하더라도 부동산을 소유했느냐에 따라서 경제력의 차이가 나는 현실을 경험하고 있다. 가령 갑과 을 두 사람의 임금소득이 동일하게 연 5,000만원이고 모두 월세 100만원(연간 임대가치 1,200만원) 수준의 집에서 산다고 해보자. 그런데 ‘갑’은 실제로 월세 100만원짜리 월세에 살고 있고, ‘을’은 집을 무상으로 취득하여 거주하고 있다. 여기서 중요한 것은 갑과 을의 임금소득은 같지만 이들의 경제력 혹은 경제상황은 다르다는 것이고, 이것은 귀속임대소득도 소득에 포함시켜야 그 현실을 포착해낼 수 있다는 점이다. 이렇게 보면 갑의 1년 소득은 5,000만원이고 을은 6,200만원이 된다. 그러면 이번에는 같은 가치의 건물에서 영업하고 연간 사업소득은 1억원으로 동일하데 ‘갑’은 무상으로 취득한 건물에서 영업하고, ‘을’은 월세(연간 3,600만원)를 얻어서 영업한다고 해보자. 두 사람의 영업소득은 1억원으로 같다. 그러나 두 사람의 경제력 혹은 경제상황은 차이가 나는 것이 분명하고, 이것을 포착해내려면 마찬가지로 귀속임대료를 소득에 포함시켜야 한다. 이렇게 하면 갑의 전체 소득은 부동산소득을 포함하여 1억 3,600만원이고 을은 1억원이 된다. 영업용 건물의 소유 여부가 각 경제주체의 경제력에 영향을 준다는 것은 우리 모두가 체감하는 ‘현실’이다.

결론적으로 우리는 전체 부동산소득을 두 가지로 구분하여 추산하고자 한다.

- ① 부동산소득 = 실현 자본이득 + 임대소득
- ② 부동산소득 = 잠재 자본이득 + 임대소득

2. 부동산소득이 과소 추산되는 이유와 국민계정을 통한 부동산소득 산출의 한계

부동산소득을 위와 같이 정의하고 나면 지금까지 부동산소득의 규모 추산 연구에서 드러난 문제가 무엇인지를 판단할 수 있는 기준을 갖게 된다. 먼저 정의철 외(2009)는 노동패널 데이터를 이용하여 1998~2004년 사이에 발생한 부동산소득의 규모를 추산했다. 위 연구는 1998년 21.09조원, 2001년 36.05조원, 2004년 59.44조원의 부동산소득이 발생했고, 가계소득 전체에서 부동산소득이 차지하는 비중을 1998년 2.19%, 2001년 2.73%, 2004년 3.65%라고 추산했다. 그러나 이 연구는 자본이득과 귀속임대소득은 포함시키지 않았다. 다시 말해서 부동산소득의 상당 부분을 누락시킨 것이다. 그리고 노동패널 자료를 활용한 것에서도 한계가 존재한다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 많은 연구들이 지적하고 있듯이 이 자료는 표본 집단의 대표성 문제와 조사대상, 특히 부동산 고소득자들의 과소보고 가능성이 상존한다.

두 번째로 장하성(2015, 207)의 연구를 살펴보자. 그는 재산불평등이 소득불평등의 주된 원인이 아니라는 증거로 시장소득¹⁾에서 재산소득²⁾이 차지하는 비중이 고작해야 0.3~3% 수준으로 매우 낮다는 데이터를 제시한다.³⁾ 재산소유 불평등이 극심한 것은 사실이나, 재산에서 생기는 소득 규모 자체가 작기 때문에 소득불평등의 주된 원인이 될 수 없다는 것이다. 여기에서 그가 사용한 통계는 '가계동향조사'와 '가계복지금융조사'의 통계다. 그런데 이 자료는 표본조사라는 한계를 지니고 있기도 하고 부동산소득 전체를 포괄하지도 못하고 있다. '가계동향조사'에서 부동산소득은 사업소득에 포함되어 있는데, 여기에는 부동산 임대소득과 자가 주택의 귀속임대소득만 조사대상에 들어간다. '가계복지금융조사'의 재산소득에는 타인에게 임대한 '임대소득'은 포함되지만 귀속임대소득은 포함하지 않는 한계를 지닌다. 그리고 둘 다 자본이득은 포함시키지 않는다(장하성 2015, 433 각주 7).

마지막으로 이병희 외(2015)의 연구를 살펴보자. 이 연구는 임대소득과 매매차익 모두를 부동산소득으로 간주했다는 점에서 앞의 연구보다 진일보했다고 할 수 있다. 이 연구는 각 용도별로 부동산소득을 계산했는데, 상업용 부동산의 임대소득은 '상업용 부동산 임대동향 조사' 자료를, 토지와 일반건축물의 실현 자본이득은 국세청 자료를, 주택의 실현 자본이득은 『국토교통통계연보』가 제공한 주택 거래량을 활용했다. 이렇게 해서 2013년에 개인이 향유한 부동산소득은, 상업용 부동산 임대소득은 25.3조원, 주택의 실현 자본이득은 7조 8,499억원, 토지와 상가의 실현 자본이득은 각각 15조원과 4,146억원으로 도합 48.6조원에 달한다고 보았다.

그러나 이 연구는 계산의 오류와 누락의 문제를 동시에 안고 있다. 먼저 임대소득의 경우 상업용 부동산에서는 타인에게 임대한 소득만 포함시키고 있고 귀속임대소득은 포함시키지 않았다. 주택과 토지의 임대소득 역시 누락시켰다. 그뿐 아니라 주택의 자본이득을 구하는 방식에는 명백한 오류가 발견된다. 이 연구는 『국토교통통계연보』가 제공한 2013년 주택 거래량이 전체 주택의 7.6%라는 것을 활용해 당해 연도의 주택가격 상승분에 주택 거래량을 곱하는 방식으로 자본이득을 구했는데, 이 방식이 현실에 부합하려면 2013년에 매각한 주택은 2012년에 매입했다는 조건이 충족되어야 한다. 하지만 우리가 알고 있듯이 주택의 매입 연도는 제각각이다. 그리고 무엇보다 이런 방식으로 추산하면 주택에서 발생하는 실현 자본이득은 과소 추산될 수밖에 없다. 마지막으로 토지와 상가의 실현 자본이득은 국세청 자료를 통해서 구했는데, 주지하다시피

1) 시장소득 = 근로소득+사업소득+재산소득+사적 이전소득

2) 재산소득 = 임대소득+이자소득+배당소득+연금소득+상표 사용료 및 인세

3) 더구나 임대소득에서 부동산에 관한 부분은 주택과 비주거용 건물을 제외한 토지 임대료만 포함되어 있다.

피 국세청 자료는 비과세 대상이 상당하기 때문에 과소 추산의 문제를 피해갈 수 없다.

그렇다면 한국은행이 제공하는 국민계정을 통해서 부동산소득을 구할 수 있지 않을까? 먼저 우리가 알아두어야 할 것은 국민계정 내 소득계정에서는 자본이득은 다루지 않고 임대소득 통계만 제공한다는 점이다. 소득계정은 경제활동으로 가치를 증가시킨 몫과 이에 대한 분배율을 측정하는 게 목적인데, 자본이득은 경제활동으로 증가된 가치가 아니므로 자본이득이 소득계정에 들어가지 않는 것이 어찌 보면 당연하다 할 수 있다. 그러면 임대소득은 어떻게 처리할까? 결론부터 말하면 한국은행이 작성·제공하는 국민소득통계는 부동산 임대소득 전체를 포괄하지 못하고 있다. 하나하나 검토해보자.

먼저 ‘재산소득’의 하위 항목에 부동산 임대소득의 하나인 ‘임료’의 내부를 들여다보자. ‘임료’는 전체 부동산의 임료가 아니라 ‘토지’⁴⁾의 임대료만 포함한다. 게다가 귀속임대소득은 누락되어 있다. 다시 말해 주택과 상가의 임대료는 재산소득의 ‘임료’에서 제외되어 있다는 것이다. 주택과 상가의 임대소득은 ‘영업잉여’ 항목에 들어가 있다.⁵⁾ 그런데 주택의 경우에는 귀속임대소득을 포함시키는데 반해 상가의 귀속임대소득은 누락시킨다. 이것을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 국민계정 내 소득계정이 포괄하는 부동산소득의 범위

소득 유형		부동산 유형		
		토지	주택*	비주거용 건물*
임대 소득	귀속 임대소득	미포함	“영업잉여”에 포함	미포함
	실제 임대소득	재산소득 중 “임료”에 포함	“영업잉여”에 포함	“영업잉여”에 포함
자본 이득	잠재 자본이득	미포함(국민대차대조표에는 포함)		
	실현 자본이득	미포함(국민대차대조표에도 미포함)		

* 부속 토지까지 포함함.

이렇듯 부동산소득을 추산한 기존 연구는 자본이득을 포함시키지 않거나 임대소득 중 귀속임대소득을 누락시키고 있다. 또한 한국은행의 국민계정이 제공하는 임대소득 자료도 임대소득 전체를 포함하고 있지 않고 있다는 점을 확인했다. 그러므로 우리는 부동산소득 전체를 추산하기 위해서는 다른 방법을 찾아야 한다는 결론에 도달하게 된다.

3. 부동산소득 추산

(1) 잠재 자본이득 추산

- 4) 여기에서 말하는 ‘토지’는 모든 토지를 뜻하지 않는다. 주택과 일반 건축물의 부속 토지는 제외되어 있다.
- 5) 이병희 외(2014, 117쪽)의 연구에서 흥민기의 분석에 의하면 2012년 기준으로 국민계정 상 가계의 영업잉여 소득의 43.7%는 부동산 임대소득(실제 임대료 21.4%, 귀속임대료 22.3%)에 해당한다(이를 제외한 56.4%는 자영자의 혼합소득). 이 비율을 2016년의 국민계정 가계 소득계정에 대입하면 가계(및 비영리단체)의 영업잉여 126.2조원 중 55.1조원은 부동산 임대소득에 해당한다(실제 27.0조원, 귀속 28.1조원). 다만 해당 연구의 가계 부동산 임대소득 산출은 부동산 및 임대업의 영업잉여 전체를 부동산 임대소득으로 보고 여기서 법인분(국세청 법인세 자료에서 부동산업의 영업잉여)을 빼서 가계분을 구했다는 한계를 갖는다.

한국은행은 국민대차대조표에서 매년 발생하는 잠재 자본이득(보유손익)을 건설 자본이득과 토지 자본이득으로, 명목·중립·실질 보유손익으로 각각 구분하여 작성·제공하고 있다(한국은행·통계청, 2014). 아래 <표 2>를 보면 2007년에는 무려 543.3조원의 잠재 자본이득(명목)이 발생했고, 2010년에는 243.8조원, 2013년 107.6조원, 그리고 2016년에는 243.3조원의 자본이득이 발생한 것을 알 수 있다. GDP 대비로 보면 2007년 52.7%에서 2008년 16.6%, 2013년 7.5%로 감소했다가 2016년 14.9%로 상승하는 것을 보여주는데, 이렇게 잠재 자본이득의 변화가 큰 까닭은 2007년에 부동산가격 폭등이 최고조로 달했고, 2008년 세계 금융위기 이후 가격 상승세가 주춤했다가 2013년을 지나면서 다시 회복되었기 때문이다.

<표 2> 잠재 자본이득(명목) 추산

단위: 조원, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
건설 자본이득	143.3	120.6	62.9	119.6	103.1	30.8	22.7	23.3	12.5	15.3
토지 자본이득	406.0	62.2	118.5	124.1	128.9	84.4	85.0	143.4	185.7	227.9
합계	549.3	182.8	181.4	243.8	231.9	115.2	107.6	166.7	198.2	243.3
합계/GDP	52.7	16.6	15.8	19.3	17.4	8.4	7.5	11.2	12.7	14.9

출처: 한국은행 경제통계시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>, 국민계정-국민대차대조표-제도부문별 비금융자산별 보유손익(명목)

주: GDP는 명목치. 이하 모두 동일함.

(2) 실현 자본이득 추산

실현 자본이득을 정확히 구하려면 매각된 부동산의 매입시점과 가격을 알아야 한다. 그러나 현재로서는 모든 부동산의 매입가격과 매입시점을 알아내는 것은 불가능하다. 이런 까닭에 기존 연구에서는 앞에서 살펴본 것처럼 국책연구원에서 생산하는 패널자료를 활용해왔으나 이것은 표본 집단의 대표성과 부동산 고소득층의 과소기록의 한계를 극복하기 어렵다. 그러면 세금을 통해서 추산해내는 방법을 생각해 볼 수 있다. 실현 자본이득의 경우 가장 손쉽게 접할 수 있는 자료는 국세청이 생산한 양도소득세 통계다. 그러나 앞의 이병희 외(2015)에서 검토했듯이 양도소득세 통계를 통해서 자본이득을 추정하는 것 역시 한계가 크다. 왜냐하면 양도소득세 통계에는 비과세 대상들이 누락되어 있기 때문이다. 1가구 1주택은 비과세 대상이고, 2주택이라도 양도소득세 비과세 대상이 있으며, 그 이외에도 비과세·감면 대상이 상당하다. 그리고 법인이 누린 양도차익은 법인세의 대상이다. 그러므로 양도소득세를 통해서 실현 자본이득을 구하게 되면 규모를 축소하는 결과를 낳는다. 따라서 우리는 다른 방법으로 실현 자본이득을 구할 다른 방법을 찾아야 한다.

이런 한계를 극복하기 위하여 필자는 부동산 평균 보유기간을 활용하려고 한다. 다행히도 행정자치부가 발간하는 『지방세정연감』의 부동산 취득세에는 비과세·감면 부분까지도 자료를 생산하고 있어 매년 거래가 얼마만큼 이루어지는지 추정할 수 있다. 취득세 통계를 통해 부동산 평균 보유기간을 산출해내는 방법은 다음과 같다. 먼저 부동산 취득 시 납부하는 취득세액(2010년까지는 등록세액도 포함)을 평균 취득세율로 나누어서 그 해에 거래된 부동산 총액을 구한다. 그 다음, 거래된 총액을 전체 부동산 총액으로 나누면 당해 연도에 거래된 비율이 나오는데, 이것을 통해서 평균 보유기간을 알아낼 수 있다. 예를 들어 어느 해에 부동산 취득세액은 1조원,

취득세율은 2%, 전체 부동산가액은 600조원이라고 해보자. 그러면 그 해에 거래된 부동산 가액은 50조원(=1조원/0.02)이고 연간 부동산 거래비율은 8.3%(=50조원/600조원)가 된다. 그리고 매년 전체 부동산의 8.3%가 거래된다면 부동산 평균 보유기간은 12년(=100/8.3)이 되는 셈이다.⁶⁾

이런 방식으로 2007년⁷⁾에서 2016년까지 매년 거래되는 비율을 부동산 취득세를 통해서 구해보면⁸⁾ 주택은 10.6~14.9%, 비주거용 건물은 10.3~19.0%, 토지는 3.0~4.4%가 매년 거래되고 있는 것으로 추정된다. 이것을 통해서 평균 보유기간을 구하면 주택은 6.7~9.5년, 비주거용 건물은 5.9~9.7년, 토지는 22.7~33.3년이 된다. 따라서 평균 보유기간을 주택은 8년, 비주거용 건물은 7년, 토지는 27년으로 간주해서 계산하기로 하자.⁹⁾ 토지와 건물(주택 및 비주거용 건물)의 실현 자본이득 계산식은 각각 아래와 같다.

$$\text{지] } t\text{연도의 실현 자본이득} = \frac{-K_t - K_{t-avgt}}{avgt}$$

K_t : t 연도의 자산가액, $avgt$: 평균 보유 연수

$$\text{[건물] } t\text{연도의 실현 자본이득} = \frac{K_t - K_{t-avgt} - \left(\sum_{i=t-avgt}^t I_i - D_i + O_i \right)}{avgt}$$

I : 투자, D : 고정자본소모(감가상각), O : 자산량기타증감

이 산식을 이용해서 구한 실현 자본이득의 값은 <표 3>에서 보는 바와 같다. 이는 부동산 매가가액에서 매입 당시의 매입가액을 빼서 구한 명목치이다. 매입 당시의 매입가액 대신에 보유기간의 물가상승률을 반영하는 매입가액의 현재가치를 사용하여 일종의 ‘실질’ 실현 자본이득을 구할 수도 있는데, 그 결과는 <표 4>에 나와 있다. <표 4>에 나와 있는 GDP 대비 비율은 분자에 물가상승 효과를 배제한 값을 넣고 분모에 명목 GDP를 넣어 계산했기 때문에 실현 자본이득의 비중을 상당히 과소 표현한 값이라는 것을 감안해야 한다.

6) 어떤 부동산의 연간 거래 비율이 8.3%라는 것은 전체 중 1/12이 매년 거래되었다는 말인데, 모든 부동산 소유자의 보유·거래 행태가 동일하다고 가정하면, 첫 해는 첫 번째 1/12이, 둘째 해는 두 번째 1/12이, 셋째 해는 세 번째 1/12이 …… 열두 번째 해는 마지막 1/12이 거래될 것이다. 그렇다면 이 부동산의 평균 보유기간은 12년이 된다.

7) 2007년을 시작 연도로 삼은 까닭은 그때부터 모든 부동산 취득세를 실거래가로 과세했기 때문이다.

8) 현실을 더 잘 반영하기 위해 취득세 통계에서 실현 자본이득을 발생시키는 ‘유상취득’만 계산하였음을 밝혀둔다.

9) 취득세의 대상은 주택, 건축물, 토지로 분류된다. 여기서 주택은 그 부속 토지까지 포함하고, 건축물은 부속 토지를 제외한 상가 등의 건물분과 각종 토지 정착물을 말한다. 토지는 주택의 부속 토지를 제외한 모든 토지를 말한다. 본 논문에서는 이를 주택(부속토지 포함), 비주거용 건물(부속토지 포함), 토지(주택과 비주거용 건물의 부속토지 제외)로 재분류해서 평균 보유기간을 추산했다. 그리고 국민대차대조표 상 건설자산의 일종인 토목건설과 그 부속토지인 구축물 부속토지는 거래가 거의 이루어지지 않는다고 보아 계산에 포함시키지 않았다.

〈표 3〉 실현 자본이득(명목) 추산

: 조원, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주택	147.6	157.6	166.2	164.8	162.5	153.0	141.4	129.1	113.8	118.8
비주거용 건물	85.6	91.1	87.1	89.4	91.8	84.4	74.9	63.2	64.5	66.7
토지	42.3	43.2	44.1	44.9	46.0	47.6	47.6	48.0	48.8	49.8
합계	275.5	291.9	297.5	299.1	300.3	285.0	263.9	240.3	227.0	235.3
합계/GDP	26.4	26.4	25.8	23.6	22.5	20.7	18.5	16.2	14.5	14.4

: 주택과 비주거용 건물은 부속 토지를 포함함.

〈 4〉 실현 자본이득(실질) 추산

단위 : 조원, %

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주택	149.5	156.2	158.4	152.0	142.4	123.5	107.0	91.7	73.1	97.3
비주거용 건물	86.1	93.4	86.8	87.8	87.6	79.3	69.1	56.4	61.1	72.4
토지	38.9	40.1	40.9	46.8	41.1	41.9	41.1	40.1	39.1	57.1
합계	274.5	289.7	286.1	286.7	271.1	244.7	217.2	188.2	173.3	226.8
합계/GDP	26.3	26.2	24.8	22.7	20.3	17.8	15.2	12.7	11.1	13.9

〈표 3〉에서 보듯이 실현 자본이득(명목)은 분석 대상 기간 내내 200조원을 상회했으며, 2007년 한 해를 제외하고는 잠재 자본이득(명목)을 능가하고 있다. ‘실질’ 실현 자본이득의 크기도 잠재 자본이득(명목)에 많이 뒤떨어지지 않는다. 잠재 자본이득이 전체 부동산을 대상으로 계산한 것이고 실현 자본이득이 거래된 부동산만을 대상으로 계산한 것임을 감안하면, 한국의 부동산 소유자들이 부동산 거래만으로 얼마나 많은 자본이득을 얻었는지 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

(3) 임대소득 추산

부동산의 현 임대가치는 어떻게 구할 수 있을까? 일반적으로 부동산 임대료는 부동산의 종류에 따라 적용하는 비율이 다르다. 상업용 부동산은 5~8%, 주거용은 4~7%, 공업용은 4~6%, 농지는 2% 내외, 임야는 1% 내외인데, 여기서 우리는 보수적으로 잡아 주택 4%, 비주거용 건물 5%, 주택의 부속 토지와 비주거용 건물의 부속 토지를 제외한 나머지 토지와 구축물 등에는 0.5%를 적용한다. 이렇게 적용해서 추산한 결과는 아래 〈표 5〉에서 보는 바와 같다.

〈 5〉 임대소득 추산

: 조원, %

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주택	92.9	98.5	104.2	110.5	116.3	120.2	124.9	131.3	138.2	146.9
비주거용 건물	65.9	70.6	74.8	81.0	87.4	90.3	94.0	99.3	104.6	110.9
그 외 부동산	9.1	9.5	9.9	10.4	10.9	11.3	11.6	11.8	12.2	12.7
합계	167.9	178.6	189.0	201.9	214.6	221.9	230.4	242.4	255.1	270.4
합계/GDP	16.1	16.2	16.4	16.0	16.1	16.1	16.1	16.3	16.3	16.5

: '그 외 부동산'에는 주택의 부속토지와 비주거용 건물의 부속 토지를 제외한 모든 토지뿐만 아니라, 국민대차대조표상의 건설자산안토목건설도 포함되어 있음.

<표 5>에서 보는 바와 같이 2007년 167.9조원이던 임대소득이 꾸준히 증가하여 2016년에는 270.4조원에 달했는데, GDP 대비로 보면 16.0~16.5%의 범위에서 소폭 등락하는 안정적인 추세를 보이고 있다. 자본이득이 큰 폭으로 등락하고 있는 것과는 대조적이다. <표 3> ~ <표 5>를 종합해 보면, 부동산 부자들이 투기 장세에서는 시세 차액으로 이익을 얻고 안정기나 침체기에는 임대소득으로 이익을 얻는다는 말이 사실임을 알 수 있다.

4. 전체 부동산소득 추산

그러면 이제 전체 부동산소득을 구해보자. 앞에서 우리는 부동산소득을 두 가지로 정의했는데, 우선 실현 자본이득(명목)과 임대소득의 총합부터 구해보자. 아래 <표 6>이 그 결과인데, 2007~2016년 10년 동안 450~500조원의 부동산소득이 발생했음을 알 수 있다. GDP 대비 비율은 2008년에 42.6%로 가장 높았고 그 이후에는 경향적으로 하락했다. 하지만 10년 내내 부동산소득은 GDP의 30%를 초과했고, 10년 평균은 무려 37.1%에 달하는 어마어마한 규모였다.

〈표 6〉 부동산소득(실현 자본이득 + 임대소득) 추산

단위 : 조원, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
실현 자본이득	275.5	291.9	297.5	299.1	300.3	285.0	263.9	240.3	227.0	235.3
임대소득	167.9	178.6	189.0	201.9	214.6	221.9	230.4	242.4	255.1	270.4
합계	443.4	470.5	486.4	501.1	514.9	507.0	494.3	482.7	482.1	505.7
합계/GDP	42.5	42.6	42.2	39.6	38.6	36.8	34.6	32.5	30.8	30.9

두 번째로 잠재 자본이득과 임대소득의 합으로 정의되는 전체 부동산소득을 구해보자. <표 7>에 의하면 부동산가격이 폭등했던 2007년에 무려 717.2조원이던 부동산소득은 2008년에는 361.4조원으로 격감했다가 다시 증가하여 2011년 446.5조원, 2016년에는 505.7조원이 되었다. GDP에서 차지하는 비중은 2007에 68.7%로 제일 높았고, 금융위기가 발생한 2008년과 2009년

에 각각 32.7%, 32.2%로 떨어졌다가 잠깐 상승하지만 2012년과 2013년에는 20%대로 떨어졌다. 이 비율은 2014년 이후 다시 상승세로 돌아서서 2016년에는 30%를 넘어섰다. 이런 변화를 주도한 것은 잠재 자본이득의 변화였다. 2007년에 부동산투기 광풍이 불었을 때 최고조에 달했던 잠재 자본이득은, 2008년 세계 금융위기 이후 크게 줄어들었다가 2013년을 지나면서 다시 회복되고 있는 것이다. 이 부동산소득 비중의 10년 평균은 33.8%로 실현 자본이득과 임대소득의 합에 약간 못 미치지만, 이 또한 2007년 이후 우리나라의 부동산소득이 엄청난 규모였음을 보여주는 점에서는 다를 바 없다.¹⁰⁾

〈 7〉 부동산소득(잠재 자본이득 + 임대소득) 추산

: 조원, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
잠재 자본이득	549.3	182.8	181.4	243.8	231.9	115.2	107.6	166.7	198.2	243.3
임대소득	167.9	178.6	189.0	201.9	214.6	221.9	230.4	242.4	255.1	270.4
합계	717.2	361.4	370.4	445.7	446.5	337.1	338.0	409.1	453.3	513.7
합계/GDP	68.7	32.7	32.2	35.2	33.5	24.5	23.6	27.5	29.0	31.4

위에서 추산한 부동산소득의 성격을 어떻게 보아야 할까? 많은 사람들이 부동산 자본이득만을 불로소득으로 간주한다. 하지만 고전학파 경제학자들은 자본이득뿐만 아니라 지대, 즉 임대소득도 불로소득으로 생각했다. 지주는 자본가나 노동자와 달리 생산과정에서 아무런 역할도 하지 않고 지대만 걷어간다고 여겼기 때문이다. 이와 같은 고전학파 경제학의 개념에 따르면 현재 우리나라에서는 실현 자본이득 기준이건 잠재 자본이득 기준이건 GDP의 30% 이상에 달하는 엄청난 불로소득이 부동산에서 발생하고 있는 셈이다.

그러나 부동산을 하나의 자산으로 인정하면 부동산소득 전체가 아니라 거기서 매입가액의 이자를 뺀 부분을 불로소득으로 봐야 한다. 다른 자산에 투자할 때 얻을 수 있는 평균 수익은 소유자의 정당한 소득으로 인정해주는 것이다. 이렇게 정의된 부동산 불로소득은 얼마나 될까?

<표 9>에서 확인할 수 있는 것처럼, 매입가액의 이자를 포함할 때보다 줄기는 하지만 여전히 그 규모는 상당하다. 2007~2016년 동안 매년 평균 GDP의 24.2%의 부동산 불로소득이 발생한 것으로 나온다. 이것은 부동산 불로소득을 어느 쪽으로 정의하건, 그것을 차단하거나 환수하지 않으면 불평등 완화는 요원한 일이 될 수밖에 없음을 의미한다.

10) 2008년부터 2016년까지는 잠재 자본이득보다 실현 자본이득이 더 큰 것에 대해서 의아하게 생각할 수 있다. 잠재 자본이득은 전체 부동산을 대상으로 계산하고 실현 자본이득은 거래된 부동산만을 대상으로 계산하기 때문에 그렇게 느끼는 것은 당연하다. 하지만 잠재 자본이득은 당해 연도 부동산 가액과 직전 해 부동산 가액과의 차액이지만, 실현 자본이득은 당해 연도 거래된 부동산 가액과 7~27년 전 부동산 가액과의 차액이기 때문에 후자가 전자보다 클 가능성은 얼마든지 존재한다. 예를 들어 2008년에는 글로벌 금융위기의 여파로 부동산 가격 상승이 크게 둔화되어 잠재 자본이득이 큰 폭으로 하락했지만, 실현 자본이득은 그렇지 않다. 2008년에 매각한 부동산은 7년, 8년, 또는 27년 전에 매입한 부동산이기 때문이다.

< 8> '부동산 불로소득' 추산

: 조원, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
주택	151.3	144.1	180.2	184.5	176.4	172.4	177.8	176.1	181.0	197.8
비주거용 건물	97.5	93.7	107.6	115.8	117.4	113.7	115.1	111.3	125.7	135.8
토지	30.7	26.8	31.9	32.4	30.9	32.6	34.9	35.8	39.4	41.0
합계	279.6	264.6	319.7	332.7	324.6	318.7	327.7	323.2	346.2	374.6
불로소득/GDP	26.8	24.0	27.8	26.3	24.4	23.1	22.9	21.7	22.1	22.9

: '부동산 불로소득' = 실현 자본이득 + 순임대소득

(1) 실현 자본이득 = 부동산 매각가액 - 부동산 매입비용,

(2) 순임대소득 = 부동산의 현 임대가치 - 부동산 매입가액의 이자

5. 부동산소득이 소득불평등에 미치는 영향¹¹⁾

이상에서 부동산소득에 대한 두 가지 정의에 따라 추산을 해본 결과, 본 논문은 2007~2016년에 GDP의 30%를 초과하는 부동산소득이 발생했음을 확인했다. 2014년 현재 개인 토지 소유자 중 상위 10%가 전체 개인 소유지의 64.7%를, 법인 토지 소유자 중 상위 1%가 전체 법인 소유지의 75.2%를 소유(가액 기준)하고 있는 반면 2012년 현재 40.1%의 가구는 토지를 소유하고 있지 않다는 것과, 2008~2014년 6년 사이에 상위 1% 기업이 소유한 부동산은 546조원에서 966조원으로 77%가 증가했고, 상위 10대 기업이 소유한 부동산은 180조원에서 448조원으로 무려 147%가 폭증했다는 것(김영주 의원실, 2016)을 감안하면, 부동산소득의 상당 부분을 부동산 과다소유 개인 혹은 법인이 향유했음을 유추할 수 있다.

그렇다면 부동산소득은 소득불평등에 얼마만큼의 영향을 미치고 있는 걸까? 이를 위해 불평등 정도를 나타내는 지니계수를 소득원천별로 분해하는 방식¹²⁾을 통하여 부동산소득을 비롯한 각 소득원천이 전체 가계소득 불평등(지니계수)에 기여하는 정도가 어떠한지를 알아보자. 지니계수 분해는 2단계로 하였는데 첫째로는 재정패널 데이터만 가지고 지니계수를 분해하고 그 이후 지니계수 분해식의 총액을 본 연구 및 국민계정의 거시데이터를 이용하여 대체¹³⁾한 후 기여도를 산출하였다. 이렇게 한 이유는 재정패널로 계산한 부동산소득은 부동산소득이 과소 추산되었다고 판단하였기 때문이다. 여기서 부동산소득은 실현 자본이득(매매차익)과 귀속임대소득을 포함한 임대소득이다. <표 9>에서 확인할 수 있듯이 재정패널을 통해서 산출한 부동산소득 총액은 211.5조원이고 소득불평등 기여도는 약 32%가 된다.¹⁴⁾ 여기에 자체 추산한 부동산소득과 국민

11) 2장 5절의 부동산소득의 불평등기여도에 관한 논리 구성과 계산은 고려대학교 정책학 박사과정을 수료한 이진수(토지+자유연구소 객원연구원)의 작업에 의한 것임을 밝혀둔다.

12) 지니계수 분해는 Lerman&Yitzhaki(1985)의 방식을 사용하였다.

13) 지니계수 분해에서 절대기여도는 각 원천소득별 지니계수와 해당소득의 전체소득과의 지니상관계수와 해당소득이 총소득에서 차지하는 비중, 이렇게 3가지 값을 곱한 값이 된다. 2단계에서는 1단계의 지니계수 분해 결과에서 나타난 소득별 분포특성(지니계수와 소득별 지니상관계수)이 동일하다는 가정 하에서 수행한 것이므로 일정한 한계가 존재한다.

14) 여기에서 추정된 211.5조원은 재정패널의 소유 부동산 가액을 활용하여 일정 임대요율을 곱해서 얻은 임대소득(귀속임대소득 포함) 141.2조원과, 주택을 매각했는지 여부와, 매도가격과 매입가격을 묻는 질

계정에서 추출한 각종 소득으로 총액을 보정하여 기여도를 산출하면 부동산소득이 불평등에 미치는 기여도 무려 37.2%나 된다. 물론 근로소득(임금소득)이 44.4%로 소득불평등에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나온다. 하지만 임금소득이 초래한 불평등은 생산성 차이를 상당부분 반영하고 있는데 반해 부동산소득으로 인한 불평등은 생산성 차이와 무관하다는 것을 염두에 두어야 한다. 이런 관점에서 보면 한국에서는 부동산이 소득불평등의 '주범'이라는 말은 사실이라고 할 수 있다.

<표 9> 지니계수 분해를 통한 소득 원천별 불평등 기여도(2016)

원천	재정패널 데이터를 이용한 지니분해					국민계정과 자체 추산 부동산소득으로 총액보정을 통한 지니분해				
	총액 (조원)	총액 비중(%)	여도	상대기 여도(%)	한계효 과(%)	총액 (조원)	총액 비중(%)	절대기 여도	상대기 여도(%)	한계효과 (%)
근로소득	541.3	51.9	0.217	52.8	0.9	627.8 ¹⁾	43.6	0.182	44.4	0.8
사업소득	154.5	14.6	0.051	12.4	-2.2	137.9 ²⁾	9.6	0.033	8.2	-1.4
부동산소득	211.5	21.3	0.131	31.8	10.5	358.3 ³⁾	24.9	0.152	37.2	12.3 ⁶⁾
이전소득 및 기타소득	106.3	11.9	0.010	2.6	-9.3	238.3 ⁴⁾	16.5	0.014	3.5	-13.0
자산소득	3.2	0.3	0.002	0.4	0.1	77.8 ⁵⁾	5.4	0.031	7.6	2.2
총소득	1016.7	100.0	0.410	100.0		1440.1	100.0	0.414	100.0	

자료 : 한국은행(ecos.bok.or.kr): 재정패널

주 1) 국민계정상 가계 및 비영리단체의 '임금 및 급여'

주 2) 국민계정상 가계 및 비영리단체의 '영업잉여' 125.8조원에는 주택 및 상가 실현임대소득과 주택귀속임대소득이 포함되어 있으므로 이를 분리하기 위해 이병희 외(2014)의 연구의 56%의 비율을 준용하여 적용하면 87.1조원이 됨. 여기에 자영업자의 사업소득에 해당하는 국민계정상 준법인기업소득인출 50.8조를 더하면 137.9조원이 됨

주 3) <표 6>에서 추산한 부동산소득 중 가계 및 비영리단체에 해당하는 금액

주 4) 국민계정상 사회수혜금 129.6조 + 기타경상이전 108.7조

주 5) 국민계정의 이자, 배당금, 투자소득지급액을 더한 금액. 이자소득액엔 금융중개서비스라는 귀속이자소득이 포함되는데 이를 제외하기 위해 이병희 외(2014)연구의 13%를 준용하여 이자소득에서 제외하고 계산함

주 6) 부동산소득의 지니계수 한계효과가 +12.3%로 가장 높는데, 이는 부동산소득의 전체 양이 1% 증가할 때 지니계수(불평등도)는 12.3% 증가함(악화됨)을 의미함. 참고로 이전 및 기타소득의 양이 늘어나면 불평등도는 반대로 줄어드는 효과를 가짐

<용어설명>

1) 절대기여도 : 총 지니계수에서 차지하는 몫. 절대 기여도를 모두 더하면 총 소득 지니계수가 됨

2) 상대기여도 : 절대기여도를 총소득 지니계수로 나누어 준 값. 전체 지니계수에 몇 % 기여하는 지를 나타냄. 모두 더하면 100%가 됨

3) 한계효과 : 해당 소득의 총액이 1% 변화할 때 전체 불평등도(지니계수)가 몇 % 변화하는지를 나타냄. 한계효과가 양수로 나오면 해당소득의 총량의 증가는 불평등도를 증가시킴

문을 통해서 도출할 수 있는 주택매매차익이 70.3조원이다.

Ⅲ. ‘국토보유세+토지배당’, 부동산 불평등 완화 방안

1. 장점

한국의 부동산 투기는 1960년대 후반 경부고속도로 건설 때부터 본격적으로 시작되었다. 50년 동안 반복되는 부동산 투기를 겪으면서 얻게 된 교훈은 세 가지다. 하나는 부동산 투기의 원인은 불로소득이라는 것. 또 하나는 부동산 불로소득은 건물이 아니라 토지에서 발생한다는 것. 그리고 마지막은 불로소득은 보유세로 환수하는 것이 최선이라는 것이다.¹⁵⁾ 사실 조세로서 토지보유세는 모든 조세 중에서 최상의 평가를 받는다. 토지보유세는 제대로 설계할 경우 다른 세금들이 유발하는 경제활동 위축 효과를 낳지 않고(중립성), 투명성, 경제성, 공정성 등의 기준으로 보더라도 매우 우수하다. 그래서 애덤 스미스, 존 스튜어트 밀, 알프레드 마셜, 아서 피구, 존 코먼스, 콜린 클라크, 윌리엄 비크리 등 쟁쟁한 경제학자들이 토지보유세의 우수성을 인정하거나 적극 지지했고, 세금 자체를 혐오하는 시카고 학파의 거두 밀턴 프리드먼조차 ‘가장 덜 나쁜 세금’이라는 ‘찬사’를 보냈다(전강수 2012, 186).

현재 우리나라의 토지보유세는 건물에도 부과되는 부동산 보유세의 형태를 취하고 있는데, 국세로 종합부동산세, 지방세로 재산세를 부과하는 이원 구조로 운영되고 있다. 양도소득세와 토지 관련 부담금의 부동산 불로소득 환수 비율은 매우 낮은 것으로 드러나고 있고(전강수, 2011, 81쪽), 불로소득을 사전에 차단하는 효과가 큰 보유세는 토지와 건물을 구별하지 않는 결함을 갖고 있을 뿐만 아니라 세 부담이 다른 선진국에 비해 매우 가볍다는 문제를 안고 있다. 부동산 세제의 구조도 보유세 비중이 너무 낮고 거래세 비중이 높은 기형성을 드러내고 있다. 지금까지 우리나라에서 주기적으로 투기가 발생하고 부동산이 치부(致富)의 주요 수단이 된 것은 부동산 세제의 결함과 무관하지 않다.

노태우 정부는 종합토지세 도입으로, 김영삼 정부는 과표 현실화 정책으로, 노무현 정부는 과표 현실화와 종합부동산세 도입으로 부동산 보유세를 강화했다. 특히 노무현 정부는 역대 정부 가운데 가장 적극적으로 보유세 강화 정책을 추진했다. ‘실효세율 1% 달성’이라는 목표는 그때 노무현 정부가 내걸었던 것이다. 그 결과 2007년과 2008년에는 “오랫동안 20% 전후를 오르내렸던 보유세/부동산세의 비율이 처음으로 30%를 넘어섰으며, 보유세/조세총액, 보유세/지방세 비율도 역사상 최고치를 기록했다.”(전강수, 2011, 95쪽).

이명박 정부는 집권 1년만에 2008년 11월 헌법재판소가 종합부동산세 일부 조항에 대해 위헌과 헌법 불합치 판정을 내린 것을 빌미로 종합부동산세를 포함한 보유세 강화 정책을 무력화시켰다. 종합부동산세 과세 대상자는 대폭 축소되었고, 세 부담은 크게 가벼워졌으며, 세수도 격감했다.

이명박 정부는 종합부동산세를 무력화시켰을 뿐만 아니라 노무현 정부가 실시했던 다주택자 양도소득세 중과를 유예하고, 개발이익환수제도를 허물어뜨렸으며, 부동산 거래세도 인하였다. 그 이전 역대 정부 가운데 보유세를 후퇴시킨 것도, 모든 부동산세를 완화한 것도 이명박 정부

15) 보유세를 토지에만 부과해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 토지는 사람이 만들지 않았고, 모든 국민에게 필요하며, 재생산이 불가능한 물건이다. 따라서 토지에 대한 권리는 모든 국민이 공평하게 누리도록 해야 하는데, 그러려면 토지보유세를 제대로 징수해서 모두에게 공평하게 혜택이 돌아가도록 사용해야 한다. 둘째, 토지가치가 발생하고 상승하는 것은 토지소유자의 노력 때문이 아니라 사회 발전과 정부 정책 덕분이다. 셋째, 토지에만 보유세를 부과하는 것이 효율적이다. 건물은 인간 노력의 산물이다. 건물에 세금을 부과하면 건축 활동이 위축되지만, 토지에 세금을 부과하면 투기적 보유가 억제되고 토지를 더 효율적으로 사용하게 된다.

가 처음이었다. 박근혜 정부는 이명박 정부가 법안 통과까지는 시키지 못했던 양도소득세 중과 제도를 폐지함으로써 이명박 정부의 부동산 세제 정책을 완성했다. 이명박 정부의 종합부동산세 무력화 조치로 보유세 부담은 다시 가벼워져서 노무현 정부 이전 수준으로 돌아가고 말았다. 2014년 현재 우리나라의 보유세 실효세율은 0.15%로, 미국(1.04%), 캐나다(0.91%), 일본(0.54%) 등 선진국에 크게 미달한다(남기업·이진수, 2017).

이런 상황에서 최상의 부동산 불로소득 차단책으로 꼽히는 토지보유세를 다시 강화하려면 어떻게 해야 할까? 종합부동산세보다 더 좋은 내용을 가진, 그러면서도 조세저항을 쉽게 극복할 수 있는 방안을 마련하는 것이 관건이다. 이를 위해서는 노무현 정부의 정책을 복기해볼 필요가 있다.

노무현 정부의 보유세 강화 정책은 우리나라 부동산 정책의 역사에서 기념비적인 업적으로 꼽을 만하지만, 그렇다고 문제가 없었던 것은 아니다. '세금폭탄론'을 앞세운 조·중·동 등 보수 언론의 공격에 효과적으로 대처하지 못한 것도 문제이지만, 정책의 내용이나 추진 방법에도 실책이 있었다. 나대지, 영업용 건물, 주택 가운데 주택의 보유세 부담을 단기간에 급격히 끌어올리고, 쓸데없이 '대통령 대 강남'의 대결 구도를 연상시키는 발언을 해서 강남을 비롯한 '버블 세븐' 지역 주민들의 강한 반발을 야기했다. 2005년 시가 상응 과세를 구현할 목적으로 도입한 주택의 토지·건물 통합과세는 최상의 세금인 토지보유세와 함께, '나쁜 세금'으로 분류되는 건물 보유세까지 강화하는 결과를 낳았다.

본 논문에서는 종합부동산세보다 더 우수하고 조세저항도 완화할 수 있는 세금으로 국토보유세를 제안한다. 국토보유세는 현행 국세 보유세인 종합부동산세를 대체하는 세금이다. 종합부동산세와 달리 토지에만 부과하고,¹⁶⁾ 극소수의 부동산 과다보유자가 아니라 전체 토지보유자에게 부과한다. 조세저항 문제를 염려하겠지만 그것은 국토보유세 세수 순증분을 모든 국민에게 1인당 1/n씩 분배하는 토지배당으로 해결한다. 국토보유세는 현행 보유세 제도의 근본 문제로 지적되는 용도별 차등과세를 폐지하고 모든 토지를 인별 합산하여 누진과세한다. 토지보유세를 모든 토지에 동일한 방식으로 부과할 경우 조세의 중립성이 구현되지만 용도별 차등과세를 할 경우에는 토지 이용에 왜곡이 발생해서 효율성이 저해된다는 것은 교과서에 나오는 이야기다. 게다가 지금의 용도별 차등과세는 주택 따로, 별도합산 토지 따로, 종합합산 토지 따로 나누어 각 범주 내에서 인별 합산 과세하기 때문에, 여러 유형의 부동산을 두루 많이 보유한 사람들에게 유리하며, 특히 영업용 건물의 부속 토지를 많이 보유한 금융기관과 대기업의 세 부담을 가볍게 만든다는 문제도 안고 있다. 종합부동산세를 폐지하는 대신 국토보유세를 부과하는 세제 개편의 전체 윤곽에 대해서는 <표 10>을 참조하라.

16) 보유세를 토지에만 부과해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 토지는 사람이 만들지 않았고, 모든 국민에게 필요하며, 재생산이 불가능한 물건이다. 따라서 토지에 대한 권리는 모든 국민이 공평하게 누리도록 해야 하는데, 그러려면 토지보유세를 제대로 징수해서 모두에게 공평하게 혜택이 돌아가도록 사용해야 한다. 둘째, 토지가치가 발생하고 상승하는 것은 토지소유자의 노력 때문이 아니라 사회 발전과 정부 정책 덕분이다. 셋째, 토지에만 보유세를 부과하는 것이 효율적이다. 건물은 인간 노력의 산물이다. 건물에 세금을 부과하면 건축 활동이 위축되지만, 토지에 세금을 부과하면 투기적 보유가 억제되고 토지를 더 효율적으로 사용하게 된다.

〈 10〉 국세 보유세 개편 내용

		국토보유세														
과세대상	토지+건물	토지														
용도별 차등 과세	주택, 별도합산 토지, 종합합산 토지로 용도 구분 차등 과세	용도별 차등과세 폐지														
과표	공시가격×공정시장가액비율	공시지가														
인별합산	인별 합산	인별 합산														
과표 및 세율	용도별로 과표 및 세율 상이	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율(%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1억원 이하</td> <td>0.1</td> </tr> <tr> <td>1억원 ~ 5억원</td> <td>0.3</td> </tr> <tr> <td>5억원 ~ 10억원</td> <td>1.0</td> </tr> <tr> <td>10억원 ~ 50억원</td> <td>1.5</td> </tr> <tr> <td>50억원 ~ 100억원</td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td>100억원 초과</td> <td>2.5</td> </tr> </tbody> </table>	과세표준	세율(%)	1억원 이하	0.1	1억원 ~ 5억원	0.3	5억원 ~ 10억원	1.0	10억원 ~ 50억원	1.5	50억원 ~ 100억원	2.0	100억원 초과	2.5
과세표준	세율(%)															
1억원 이하	0.1															
1억원 ~ 5억원	0.3															
5억원 ~ 10억원	1.0															
10억원 ~ 50억원	1.5															
50억원 ~ 100억원	2.0															
100억원 초과	2.5															
비과세·감면	있음	폐지														
특이사항		국토보유세에서 토지분 재산세 환급														

2. 국토보유세 도입 방안과 그 효과

이제 국토보유세 도입 방안, 세수 추계, 그리고 재분배효과를 중심으로 국토보유세 도입의 경제적 효과를 시뮬레이션한 결과를 살펴보자.

우선, 국토보유세 도입은 다음과 같은 방법으로 추진한다. 첫째, 현행 국세 보유세인 종합부동산세를 폐지한다. 둘째, 지방세인 재산세는 현행대로 유지한다. 셋째, 재산세 납부액 중 토지분은 환급한다. 넷째, 전국에 소유하는 모든 토지를 용도 구분 없이 인별 합산해서 과세한다. 다섯째, 전체 토지 소유자를 대상으로 과세한다. 여섯째, 공시지가를 과세표준으로 삼는다.¹⁷⁾ 일곱째, 비과세·감면은 원칙적으로 폐지한다. 여덟째, 국토보유세 도입에 따른 세수 순증분은 모든 국민에게 1/n씩 토지배당으로 분배한다.

<표 10>에서는 국토보유세 세율체계의 모델을 소개하고 있다. 이 모델은 참여정부 당시의 종합부동산세 세율체계를 참조하여 작성해본 것이다. 실제 추진 과정에서 다른 세율체계를 도입하는 것은 얼마든지 가능하다. <표 11>은 이 모델을 2012년 과세 통계에 적용하여 국토보유세 세수를 시산한 결과이다.¹⁸⁾

17) 현행 부동산 공시가격은 시가와 괴리되어 있을 뿐만 아니라 유형별·지역별로 그 괴리 정도, 즉 과표 현실화율에 큰 차이가 있다는 치명적인 결함을 안고 있다. 따라서 국토보유세 도입은 부동산 공시가격 평가 제도의 개선과 함께 추진하지 않으면 안 된다.

18) 본 논문에서 2012년 통계를 사용한 까닭은, 5년마다 토지소유 통계를 발표하는 국토교통부가 2013년 11월에 2012년 통계자료를 발표했기 때문이다. 공시지가를 과세표준으로 삼았고, 비과세·감면은 없는 것으로 계산했다.

<표 11> 상의 수치는 토지분 재산세를 환급하기 전의 국토보유세 세수인데, 개인 소유 토지에서는 16조 3,383억원, 법인 소유 토지에서는 3조, 3,136억원, 둘을 합쳐서 총 19조 6,520억원이 될 것으로 추산되었다. 토지분 재산세 해당분이 5조 150억원이기 때문에 이를 차감하면 국토보유세 실제 징수액은 14조 6,370억원이 된다. 2012~2015년에 공시지가가 12.5% 상승했기 때문에 2018년까지는 20% 상승하는 것으로 가정하고 세수가 그것에 비례해서 변화하는 것으로 보면, 2018년의 국토보유세 수입은 17조 5,640억원이 된다. 종합부동산세 폐지로 인한 국세 보유세 세수 감소를 약 2조원으로 보아서 그것을 빼주면 국토보유세 도입에 의한 세수 순증분은 약 15.5조원으로 추산된다.

< 11> 국토보유세 세수 시산 결과

	과세표준	세율(%)	대상자수(명)	세액(10억원)
	1억원 이하	0.10	10,846,015	418.3
	1억원 ~ 5억원	0.30	3,762,858	2,634.0
	5억원 ~ 10억원	1.00	463,655	1,901.0
	10억원 ~ 50억원	1.50	234,466	8,511.1
	50억원 ~ 100억원	2.00	13,074	1,520.5
	100억원 초과	2.50	4,646	1,353.4
	계		15,324,714	16,338.3
법인	과세표준	세율(%)	대상자수(명)	세액(10억원)
	1억원 이하	0.1	41,227	1.5
	1억원 ~ 5억원	0.3	37,644	26.4
	5억원 ~ 10억원	1.0	18,071	74.1
	10억원 ~ 50억원	1.5	27,507	998.5
	50억원 ~ 100억원	2.0	4,750	552.4
	100억원 초과	2.5	5,701	1,660.7
	계		134,900	3,313.6

이 세수 순증분은 전액 모든 국민에게 똑같이 토지배당으로 분배한다. 2018년 추정 인구로 나누면 1인당 연 30만원이 된다. 이 토지배당은 다른 배당과 결합하여 기본소득을 구성할 수 있다(전강수·강남훈, 2017). 이와 같이 국토보유세 수입을 전액 토지배당으로 지급하는 이유는 무엇일까? 토지는 천부 자원으로서 모든 국민이 평등하게 권리를 누려야 할 공유자산의 성격을 갖기 때문이다. 마치 주식회사가 주주들에게 보유 주식 수만큼 배당을 지급하듯, 우리나라 국토에 대해서는 모든 국민이 평등한 권리를 갖고 있다고 보아 거기서 생기는 수입은 모든 국민에게 1/n씩 나누어 배당하는 것이다. 이렇게 할 경우 우리나라 모든 국민은 대한민국 국토의 실질적 주인의 지위를 확보하게 될 것이고 민주공화국의 주권자라는 정치적 정체성은 경제적 정체성의

로까지 승화할 수 있을 것이다.

국토보유세 세수 순증분을 토지배당으로 지급하면 제도 도입의 수혜자는 자신이 누리는 혜택이 바로 그 세금 때문임을 직접 인식하게 된다. 수혜액이 얼마인지도 바로 계산할 수 있다. 만일 전체 국민의 다수가 제도 도입으로 순수혜를 누리게 된다면, 그들은 당연히 국토보유세와 토지배당의 도입을 지지할 것이며 소수의 부담자들이 펼치는 조세저항에 대해 강력한 방파제의 역할을 할 것이다. 종합부동산세가 강남 등 일부 지역에 밀집한 소수 부동산 부자들의 조세저항을 견디지 못하고 좌초한 것은 그 세금의 수혜자들로 하여금 그들이 누리는 혜택이 어디서 왔는지 인식시키는 데 실패했기 때문이다. 이처럼 조세저항을 완화할 수 있는 장치를 내장하고 있다는 점에서도 국토보유세는 종합부동산세보다 우수한 세금이다.

< 표 12 > 국토보유세와 토지배당 도입에 따른 백분위 가구별 순수혜액 시뮬레이션

0%	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%
-285.8	-170.4	-150.0	-150.0	-147.4	-145.9	-137.2	-129.7	-120.0	-120.0
10%	11%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	18%	19%
-120.0	-120.0	-120.0	-120.0	-120.0	-118.7	-118.0	-117.4	-117.3	-117.2
20%	21%	22%	23%	24%	25%	26%	27%	28%	29%
-117.1	-115.2	-113.9	-111.2	-108.5	-106.5	-104.5	-102.1	-99.7	-97.8
30%	31%	32%	33%	34%	35%	36%	37%	38%	39%
-94.9	-92.0	-90.0	-90.0	-90.0	-90.0	-90.0	-90.0	-90.0	-89.1
40%	41%	42%	43%	44%	45%	46%	47%	48%	49%
-88.2	-87.4	-87.3	-87.2	-86.6	-84.3	-81.8	-80.1	-78.0	-75.8
50%	51%	52%	53%	54%	55%	56%	57%	58%	59%
-72.8	-70.6	-66.2	-60.1	-60.0	-60.0	-60.0	-60.0	-60.0	-60.0
60%	61%	62%	63%	64%	65%	66%	67%	68%	69%
-60.0	-59.1	-58.5	-58.0	-57.4	-57.4	-57.2	-57.1	-55.3	-53.4
70%	71%	72%	73%	74%	75%	76%	77%	78%	79%
-50.5	-48.5	-45.4	-42.6	-39.7	-33.9	-30.0	-30.0	-30.0	-30.0
80%	81%	82%	83%	84%	85%	86%	87%	88%	89%
-30.0	-30.0	-30.0	-30.0	-30.0	-30.0	-29.7	-29.0	-28.3	-27.6
90%	91%	92%	93%	94%	95%	96%	97%	98%	99%
-27.2	-25.3	-21.2	-17.0	-11.9	-0.1	29.3	97.7	231.3	604.4
100%									
9226.0									

<표 12>는 통계청의 '가계금융복지조사 2015' 데이터를 사용하여 국토보유세를 걷은 후 토지배당을 지급할 경우 백분위 가구별 순부담(국토보유세 금액 - 토지배당 금액)이 얼마가 될지를 시뮬레이션한 결과이다.¹⁹⁾ 이 데이터는 전국 18,000여 가구를 대상으로 금융 자산, 부동산

19) 전강수·강남훈(2017)은 같은 방법으로 국토보유세를 도입하고 생애주기별 배당, 특수배당, 토지배당을

자산, 소득 등을 조사한 것으로, 국토보유세 부과와 토지배당 지급의 효과를 시뮬레이션하기에 적합하다.²⁰⁾

<표 12>에서 %는 순부담의 하위 백분위 가구 비율을 가리키며 그 아래 수치는 순부담 금액을 나타낸다. 순부담이 마이너스이면 순수혜 가구이다. 예를 들어 하위 1%번째 가구의 순수혜액은 170.4만원이고, 99%번째 가구의 순부담액은 604.4만원이다. 시뮬레이션 결과는 국토보유세와 토지배당 도입으로 전체 가구의 95%가 순수혜를 누리게 될 것임을 보여준다.

국토보유세와 토지배당은 일종의 부동산 가격 자동안정장치 역할을 할 수도 있다. 부동산 가격이 상승하면 세금도 증가하고 배당도 증가하고, 부동산 가격이 낮아지면 세금도 줄어 들고 배당도 감소한다. 그리고 특정 지역의 부동산 가격만 상승하여 지역 간 격차가 커지는 문제를 해결하는 데도 도움이 된다. 특정 지역의 부동산 가격이 많이 오르면, 그 지역 부동산 소유자들이 내는 국토보유세가 증가하고, 전 국민의 토지배당이 증가할 것이다. 특정 지역 가격 상승의 이득이 전 국민에게 확산되는 것이다.

V. 토지 불로소득, 기본소득의 가장 우수한 자원

일반 국민은 부동산이 재산불평등의 핵심일 뿐만 아니라 소득불평등의 중요한 원인이라고 느끼고 있다. 그런데 희한하게도 부동산에서 발생하는 소득이 소득불평등의 주된 원인임을 주장하는 연구는 희귀하다. 부동산소득이 소득불평등의 미미한 변수라면 별 문제 없겠지만, 그렇지 않다면 이것은 큰 문제다. 왜냐하면 불평등 해소라는 시대적 과제를 완수하기 위해서는 불평등에 대한 제대로 된 원인 진단이 필수인데, 원인 진단이 잘못되면 효과적인 대책을 세우기 어렵기 때문이다. 이런 문제의식 하에서 본 논문은 부동산소득이 소득불평등의 주된 원인임을 밝히고, 부동산이 초래한 소득불평등을 해소하는 대책의 예상 효과를 제시하였다. 이상의 연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 본 논문은 기존 연구가 부동산소득을 과소 추산하는 이유를 살펴보았다. 먼저 지적할 수 있는 것은 부동산소득에 자본이득을 포함시키지 않거나 임대소득 중 귀속임대소득을 누락시키고 있기 때문이었다. 또한 부동산소득 연구가 주로 사용하는 자료, 다시 말해서 국책연구기관이 제공하는 패널 자료가 과소 추산의 원인이기도 하다. 패널 자료의 표본조사를 통한 자료 생산은 대표성의 문제와 부동산소득 과소 보고의 문제를 피해갈 수 없다. 그리고 전체 임대소득 자료를 제공하고 있다고 알려진 한국은행의 자료도 임대소득 전체를 포함하고 있지 않고 있다는 점도 하나의 원인이다. 이런 까닭에 본 논문은 취득세를 활용하여 ‘평균 보유 기간’을 구하고 부동산 전체의 실현(혹은 잠재) 자본이득과 (귀속소득까지 포함한) 임대소득을 구하여 부동산소득 전체를 추산한 것이다.

둘째, 부동산소득 추산 결과, 본 논문은 2007~2016년에 GDP의 30%를 초과하는 부동산소득이 발생했다는 것을 확인했다. 매매차익과 부동산 매입가액의 이자를 뺀 부분만을 불로소득으로 간주하더라도, GDP의 22%를 초과하는 부동산 불로소득이 매년 발생했다. 부동산 소유가 소수에게 편중된 상황에서 이런 엄청난 규모의 부동산소득이 발생했다면 누가 그것을 향유했을지 쉽게 짐작할 수 있다. 그리고 부동산이 소득불평등에 근로소득 다음으로 영향을 미치는 것으로 나

지급하는 경우의 백분위 가구별 순부담을 시뮬레이션했다.

20) 자료에는 건물가치와 토지가치가 구분되어 있지 않아서 조사된 부동산 가치의 0.64를 토지가치라고 가정하였다. 0.64는 『국민대차대조표』 상에 나타난 주택 토지분 가치 총액을 주택 전체 가치 총액으로 나누어 구했다.

타났지만, 근로소득은 상당부분 생산성을 반영하는 반면 부동산은 생산성과 무관하다는 것을 감안하면, 부동산이 소득불평등의 주범이라는 주장은 무리가 아니라는 것을 알 수 있다.

셋째, 본 논문은 부동산 불로소득을 환수하고, 부동산 투기를 억제하고, 주거비와 임대료를 하향 안정시키는 데 가장 효과적이고 효율적인 수단은 토지보유세임을 밝혔다. 그러나 정치적 저항이 크기 때문에 도입이 쉽지 않다. 본 논문에서는 토지보유세에 대한 정치적 저항을 극복할 수 있는 방법으로 ‘국토보유세+토지배당’을 제안하였다. 이렇게 토지보유세와 토지배당이 결합할 경우 95% 가구는 순수혜를 입게 된다. 모든 가계가 합리적인 투표를 한다면 대다수의 국민들이 지지 의사를 표명할 것이다. 설령 일부 반대 여론에 휘둘려서 처음에 지지율이 낮다고 할지라도 일단 한 번만 토지배당을 받아보면 자신에게 이득이 된다는 것을 알 수 있다.

결론적으로 대한민국 불평등의 주범은 부동산이고, 부동산에서 발생하는 불평등의 핵심은 토지 불로소득이며, 이것을 환수하는 가장 좋은 수단은 토지보유세 강화이고, 환수한 토지 불로소득은 토지배당, 즉 기본소득의 재원으로 활용하는 것이 토지문제를 해결하면서 국민의 기본적 삶을 보장할 수 있는 가장 좋은 방안이다. 토지 불로소득은 기본소득의 가장 우수한 재원이다. 철학적으로 정당할 뿐만 아니라 경제적으로 효율적이다. 그리고 토지 불로소득을 기본소득의 재원으로 삼는 것은 불평등 문제를 해소하는 근본 대책이라 할 수 있다.

참고문헌

- 구찬동·오동일, 2011, “우리나라의 포괄소득 측정 및 정책적 함의.” 『행정논총』 제49권 제3호.
- 김영주 의원실, 2016년 8월 30일 보도자료, “1% 기업 부동산 보유액 966조원, 상위 10개 기업 부동산 보유액 6년새 147% 폭증.”
- 남기업·이진수, 2017, “주요국의 부동산 세제 비교 연구 ① : 보유세 실효세율 비교”, 『토지+자유 리포트』 2017-3(14호).
- 남기업·전강수·강남훈·이진수, 2017. “부동산과 불평등 그리고 국토보유세”. 『사회경제평론』. 제54호.
- 이병희·강병구·성재민·홍민기, 2015, “경제적 불평등 실태와 정책 대응.” 『한국노동연구원 연구보고서』 2015-01.
- 이병희·황덕순·홍민기·오상봉·전병유·이상헌, 2014, “노동소득 분배율과 경제적 불평등.” 『한국노동연구원 연구보고서』 2014-04.
- 이정우, 1991, “韓國의 富, 資本利得과 所得不平等.” 『경제논집』, 제30권 제3호.
- 장하성, 2015, 『왜 분노해야 하는가 : 한국 자본주의 II』, 헤이복스.
- 전강수, 2011, “공공성의 관점에서 본 한국 토지보유세의 역사와 의미”, 『역사비평』 제94호.
- 전강수, 2012. 『토지의 경제학』, 돌베개
- 전강수·강남훈, 2017, “기본소득과 국토보유세 - 등장 배경, 도입 방안, 그리고 예상 효과”, 『역사비평』 제120호.
- 정의철·김진욱·하두나, 2009, “부동산소득이 소득불평등에 미치는 영향 분석”. 『주택연구』. 제17권 제2호.
- 한국은행, 각 연도, 『국민대차대조표』(ecos.bok.or.kr).
- 한국은행·통계청, 2014, 『국민대차대조표 편제를 위한 비금융자산 자본스톡 추계방안』.

행정자치부, 각 연도, 『지방세정연감』.

Andrews, D., A. Caldera Sánchez, Å. Johansson, 2011, Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers* No. 836.

Hanna, Christopher H, 2006, Tax Theories and Tax Reform, *SMU Law Review*, Vol. 59. pp. 435-454.

Lerman, R. I., & Yitzhaki, S. 1985. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. *The review of economics* Vol. 67 No. 1. pp. 151-156

OECD, 2016, *Revenue Statistics 1965-2015*.