

## 잘 알려지지 않은 국토보유세의 진실: 장점과 도입 방안

전 강 수 (대구가톨릭대학교 경제금융부동산학과 교수)

### ■ 요약 ■

국토보유세는 현행 종부세의 여러 결함을 해소하는 세금이다. 종부세 제도에 들어 있는 각종 차등과세를 폐지하고 한 개인 또는 법인이 전국에 소유하는 토지의 공시가격을 인별 합산해서 동일한 기준과 방법으로 일률 과세한다. 소수의 부동산 과다 보유자가 아니라 전체 토지 보유자에게 과세하되, 토지에만 부과해 '최악의 세금'이라 일컬어지는 건물보유세 부분을 제거한다. 세수 순증분은  $1/n$ 로 나누어 모든 국민에게 주권에 상응하는 배당금으로 지급한다. 지방세인 재산세는 현행대로 유지하고, 토지분 재산세 상당액은 국토보유세에서 공제하여 이중과세의 소지를 없앤다.

부동산 조세를 둘러싼 정치권의 수 싸움이 치열하다. 윤석열 국민의힘 대선 후보는 종합부동산세(이하 종부세로 약칭함)를 사실상 폐지하겠다는 입장을 밝혔고, 이재명 더불어민주당 대선후보는 자신의 상징이 되다시피 한 국토보유세 공약을 국민이 반대한다면 철회할 수도 있다고 말했다. 지난 8월 더불어민주당과 국민의힘은 이미 1가구 1주택자 종부세 부과 기준을 공시가격 9억 원에서 11억 원으로 올리는 종부세법 개정안을 통과시킨 바 있고, 며칠 전에는 1가구 1주택 양도소득세 비과세 기준을 실거래가 9억 원에서 12억 원으로 올리는 소득세법 일부개정안을 통과시켰다. 더불어민주당 일각에서는 다주택자의 보유주택 매각을 유도한다는 명분으로 다주택자 양도소득세를 일시 완화해야 한다는 목소리까지 나오고 있다. 윤석열 후보는 이미 지난 8월 양도소득세 세율을 인하하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 돌아가는 분위기로 보아 양도소득세 완화는 이미 기정사실이 됐는지도 모른다.

윤석열 후보와 이재명 후보의 지지율 경쟁이 치열한 가운데 소위 중도층의 지지를 끌어내기 위한 양 정당의 안간힘이 참으로 눈물겹다. 혹자는 이렇다가 윤 후보와 이 후보의 부동산 세제 공약이 동일한 내용으로 수렴하는 것 아닌가 전망하기도 한다. 문재인 정부의 부동산 정책이 참담하게 실패하고 부동산 개발을 둘러싼 각종 비리와 부패가 드러나면서 ‘부동산 공화국’ 해체가 한국 사회의 최고 의제로 부상했음에도, 정치권은 이에 역행하는 행보를 보이고 있으니 이를 어쩌면 좋은가.

### 노무현 정부가 도입한 종부세는 장점이 많은 세금

종부세는 부동산보유세를 강화해 투기를 근절하고자 했던 노무현 정부 부동산 정책의 상징이었다. 2003년과 2004년 과표 현실화를 통해 부동산보유세 강화 정책을 추진했던 노무현 정부는 2005년에는 부동산보유세 구조를 개편하여 그 정책을 정착시키려고 했다. 그때까지 부동산보유세는 재산세와 종합토지

세로 양분되어 있었는데 둘 다 지방세였다. 그 상태에서 부동산보유세를 의미 있게 강화하는 것이 불가능함을 간파한 노무현 정부는 아예 국세를 신설하여 보유세 강화 정책을 밀고나가기로 결정했다. 종부세는 그 노력의 결실이었다.

종부세 이전의 재산세는 시가 상응 과세를 실현하지 못해서 값싼 주택의 소유자가 비싼 주택의 소유자보다 오히려 세금을 더 내는 불공평이 만연했다. 또 재산세와 종합토지세 모두 조세 부담이 너무 가벼워서, 부동산에서 생기는 불로소득을 차단하기에는 역부족이라는 결함을 안고 있기도 했다. 당시 보유세 강화와 시가 상응 과세 실현은 한국 부동산 조세정책의 오래된 숙제였다. 노무현 정부는 이 과제를 외면하지 않고 해결하려고 노력한 최초의 정부였다.

종부세는 토지뿐만 아니라 건물에도 부과하고, 전체 소유자가 아니라 소수의 고액 소유자를 대상으로 하며, 비례세율이 아니라 누진세율을 적용하는 등, 이상적인 토지보유세와는 거리가 있지만, 그래도 장점이 많은 세금이다. 이준구 서울대 명예교수의 말에 따르면, 이 세금은 국세 보유세로서 그 어떤 규제보다도 부동산 가격을 안정시키는 효과가 크고, 고소득층에 비해 중산층이 상대적으로 무거운 조세를 부담하는 전체 세제의 불공평성을 보완하며, 세무 전문가를 동원해 봤자 납세액을 줄이기가 어렵고, 세수의 상당 부분을 지방자치단체에 이양해 지자체 간 재정 능력의 격차를 줄인다.

이명박 전 대통령은 취임 직후 규제 혁파를 명분으로 도로 중간에 설치되어 있던 전봇대를 뽑는 이벤트를 벌인 다음 바로 종부세 무력화 작전에 돌입했다. 노무현 정부의 잘못된 부동산 정책을 바로잡는다는 취지였다. 이명박 정부는 수개월 간 야당·시민단체와 공방을 벌이다가 2008년 11월 헌법재판소가 종합부동산세법 일부 조항에 대해 위헌 및 헌법불합치 판정을 내린 것을 빌미로 종부세 무력화를 단행했다. 과세기준을 올려 대상자를 크게 줄이고, 세율을 낮췄으며, 과표구간도 세 부담을 경감하는 방향

으로 조정했다. 2007년 48만 명에 달했던 과세 대상자는 2009년 21만 명으로 감소했고, 세수도 같은 기간에 2조 7,671억 원에서 9,677억 원으로 격감했다. 만일 이때 이명박 정부가 종부세를 무력화하지 않았더라면, 작금의 아파트값 폭등은 일어나지 않았을 가능성이 크다.

### 종부세의 결함

하지만 종부세에는 결함도 있다. 극소수의 부동산 과다 보유자에게만 부과하기 때문에 증세 여지가 적어서 보유세 강화를 의미 있게 추진하기에는 부적절한 수단이다. 응집된 소수의 격렬한 조세저항을 유발하기 쉬운 반면, 수혜자는 잘 드러나지 않아서 조세저항에 맞설 사회세력이 형성되지 않는다. 또 별도합산 과세대상인 상가·빌딩 부속토지에는 종합합산 과세대상보다 훨씬 가벼운 세금이 부과되어 형평성의 문제도 심각하다. 상가·빌딩의 부속토지 중에는 대기업과 금융기관 그리고 소위 '갓물주'라 불리는 사람들이 도시에서 보유한 토지가 많다. 이론적으로 보면 토지뿐 아니라 건물에도 과세한다는 문제가 있다. 건물보유세는 건축 행위를 위축시키고 조세전가를 수반한다. 노벨경제학상 수상자 윌리엄 비크리(William Vickrey)가 부동산보유세를 두고 '최선의 세금과 최악의 세금이 결합된 세금'이라고 평했던 것은 이 때문이다. 여기서 최선의 세금은 토지보유세, 최악의 세금은 건물보유세다.

### '핀셋 증세'로 종부세를 왜곡시킨 문재인 정부

문재인 정부는 출범 후 내내 부동산보유세 강화에 소극적인 태도를 보이다가 2020년 7월에 와서야 법인 소유 주택과 규제지역 다주택자 소유 주택을 중심으로 종부세를 대폭 강화했다. 소위 '핀셋 증세' 방식으로 보유세 강화에 착수한 셈인데, 여기에는 '1 주택자는 실수요자, 다주택자와 법인은 투기꾼'이라는 프레임이 강하게 작용했다. 정책 당국자들은, 작금의 투기열풍이 다주택을 보유한 일부 투기꾼들의 탐욕스러운 행동 때문에 발생했으므로, 이들에

게 종과세와 규제라는 '벌칙'을 부과하면 열풍을 잠재울 수 있다고 믿었다. 부분적 진리만을 담은 이 프레임 때문에, '부동산보유세는 벌금이요, 1주택자에게는 투기적 동기가 없다'는 오해가 사회 전반에 퍼졌다. 물론 소수의 민첩한 투기꾼들이 투기 열풍을 선도한 것은 사실이다. 문제는 다수 국민이 그들을 따라 투기에 가담했다는 사실이다. 문재인 정부 정책 입안자들은 1주택자도 얼마든지 투기적 동기의 영향을 받을 수 있다는 사실을 애써 무시했다.

부동산보유세는 투기행위를 징벌하기 위해 부과하는 세금이 아니다. 사유재산이지만 국민의 공공재산이라는 성질도 갖는 토지를 보유하면서 그로부터 편익과 소득을 얻는 데 대해 대가를 징수하는 것이 보유세다. 물론 이 세금을 강화하면 조세의 자본화 효과로 인해 부동산가격이 하락한다. 다른 말로 하면 부동산보유자가 부담하는 보유비용이 늘어나므로 사람들은 공연히 불필요한 부동산을 가지려고 하지 않는다. 부동산보유세는 이런 효과를 유발해 결과적으로 부동산투기를 억제하기는 하지만, 투기꾼을 타깃으로 부과하는 벌금은 아니다.

잘 알려지지 않았지만, 문재인 정부의 종부세 개편에는 세제를 심각하게 왜곡시키는 내용이 담겼다는 점에도 유의할 필요가 있다. 기존의 종부세가 주택, 토지, 빌딩 부속토지를 각기 다른 방식으로 과세하는 용도별 차등과세의 문제점을 안고 있었는데, 문재인 정부는 토지와 빌딩은 외면하고 오로지 주택 종부세만 강화함으로써 이 문제를 더 악화시켰을 뿐만 아니라, 지역, 주택 수, 소유자의 성격(개인이나 법인이나)을 기준으로 세율을 다르게 적용하는 또 다른 차등과세를 도입함으로써 왜곡을 증폭시켰다. 그러니 자원 배분이 더 왜곡되고 형평성 문제가 제기되는 것은 불가피하다.

최근 강화된 종부세가 실제로 부과되면서 납세자들 사이에서 엄청난 불만이 쏟아져 나오고 있는데 이를 단순히 부동산 부자들의 이기적 행동으로만 치부할 수는 없다. 특수 사례에 초점을 맞춰서 '종부세 폭탄론'을 유포하는

보수 언론과 경제지들의 보도도 전부 가짜뉴스인 것은 아니다. 예컨대 소유 부동산 가액은 같은데도 소유 주택 수가 다르다는 이유 때문에 과세액에 큰 차이가 발생한 사례, 협동조합 주택이나 공동체 주택에 무거운 종부세가 부과된 사례, 불가피한 이유로 일시적 2주택자가 된 사람의 종부세액이 전년에 비해 폭증한 사례 등은 현행 제도의 결함 때문에 발생한 것이다.

### 국토보유세의 장점과 세련된 도입 방법

국토보유세는 종부세의 여러 결함을 해소하는 세금이다. 첫째, 각종 차등과세를 폐지한다. 개인이나 법인이나를 가리지 않고, 주택이나 토지나 빌딩 부속토지나도 가리지 않고 한 주체가 전국에 소유하는 토지의 공시가격을 인별 합산해서 동일한 기준과 방법으로 일률 과세한다. 과표구간과 세율은 당연히 한 종류다. 다만, 농지나 공장용지 등 생산적 용도로 사용되는 토지는 합산 시에 일정 비율을 할인하는 방법으로 특수 사정을 반영한다.

둘째, 종부세와 달리, 국토보유세는 토지에만 부과하고, 극소수의 부동산 과다보유자가 아니라 전체 토지 보유자에게 부과한다. 이는 종부세에 포함되어 있던 ‘최악의 세금’이라는 속성을 제거하기 위한 것이다.

셋째, 국토보유세 세수 순증분은 모든 국민에게 1/n 씩 국토배당금으로 분배한다. 공유부(共有富)에서 나오는 수입을 기본소득으로 분배한다는 원칙을 적용하는 것이다. 이는 주식회사가 주주에게 배당금을 지급하는 원리와 똑같다. 토지는 공유부에서 윗자리를 차지하는 중요 자원이므로, 국토보유세 세수 순증분을 국토배당금으로 지급하는 것은 지극히 정당하다. 이렇게 ‘기본소득 연계형 국토보유세’를 적절히 설계해서 시행하면 90% 이상의 국민이 순수혜자가 된다는 시뮬레이션 결과가 이미 나와 있다. 종부세는 그 세금으로 혜택을 입는 사람이 누구인지 드러나지 않았기 때문에, 소수의 조세저항을 막아설 사회세력이 등장하기 어려웠다. 그러나 국토보유세는 그렇지 않다. 순수혜자가 될 90% 이상의 국민

은 순부담자들이 벌일 조세저항을 막아설 강력한 방파제 역할을 할 것이다.

넷째, 지방세인 재산세는 현행대로 유지한다. 국토보유세 부과 시에 토지분 재산세 상당액은 공제하여 이중과세의 소지를 없앤다. 재산세를 건드리지 않는 것은 그것까지 개편하고자 하는 경우 정치적 부담이 너무 커지는 것을 감안했기 때문이다.

국토보유세를 걸어서 기본소득으로 나눠준다고 하면, 모든 국민에게 똑같은 금액을 지급한다는 점 때문에 이데올로기적 반감을 표하는 사람들도 있고, ‘기본’소득이라 부르기에 금액이 너무 적다며 반대하는 사람들도 있다. 지금까지 안 내던 세금을 내야 하는 토지 소유자들은 나중에 기본소득을 받을 것까지 생각하지 않고 일단 세금을 더 내야 한다는 사실만으로 불쾌하게 여길 수도 있다. 이들의 반감과 비난을 지혜롭게 피해 가려면 세수 순증분을 단순 분배하기보다는 좀 더 세련된 방법으로 접근할 필요가 있다.

우선, 먼저 국토보유세를 걷은 다음에 그 세수를 1/n 씩 나누어 국토배당금으로 분배하지 않고 가구별로 국토보유세 납부액과 국토배당금의 차액을 계산해서 그 금액을 지급하거나 징수하는 방법이다. 이는 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이 주창한 마이너스 소득세의 원리를 원용하는 것으로, 이때 국토보유세 납부와 국토배당금 수급은 실제로 이뤄지는 않고 고지서 상에 표기될 뿐이다. 일정 가액 이하의 토지를 소유한 경우 마이너스 국토보유세를 납부(즉, 보조금을 수령)하게 될 텐데, 여기에 해당하는 사람은 새로운 세금을 더 낸다고 생각하지 않고 오히려 국가로부터 새로운 지원을 받는다고 여길 것이다.

다음으로, 국토배당금을 매년 현금으로 지급하지 않고 연금보험에 보험료로 대납해주는 방법이다. 이를 위해 공적 연금보험을 새로 하나 만드는데, 이름은 ‘기본소득연금보험’ 정도로 붙이면 좋겠다. 모든 국민은 스스로 보험료를 내지 않고서도 일정 기간이 지난 후부터 연금을 받게 된다. 보험료 납입 기간과 연금 수급 기간은 제도 설계를 어떻게 하느냐에

따라 달라질 수 있다. 이 방법을 활용하면 국토보유세 세수를 푼돈으로 나눠주고 끝낸다는 비판은 더 이상 나오지 않을 것이다.

당연한 일이겠지만, 이상과 같은 내용으로 국토보유세를 도입할 경우 몇 가지 제도 정비 가 선행되어야 한다. 특히 토지가치 평가제도의 개선은 필수적이다. 현행 토지가치 평가제도는 집합건물에 대해 취약점이 있다. 토지 지분으로 토지가치를 평가하기 때문에, 주택 가격이 수십억 원임에도 토지가치는 얼마 되지 않는 모순이 나타난다. 미국 등지에서 시행하고 있는 잔여가치법 도입이 절실히 필요하다. 잔여가치법이란 부동산가격에서 건물의 잔존가치를 빼서 토지가치를 계산하는 평가방법이다. 토지가치 평가제도의 개선에 시간이 걸리는 점을 고려하면, 우선 종합합산 토지(나대지 등)와 별도합산 토지(상가·빌딩 부속토지)부터 통합해서 국토보유세를 과세하고 주택 부속토지는 토지가치 평가제도 개선이 완료되는 시점에 통합하는 것도 한 방법이다. 그때까지 주택 종부세는 유지된다.

### 정도(正道)를 걷는 것이 최선의 정치 공학

토지보유세 강화는 부동산 불로소득을 차단해 투기를 근절하는 데 최선의 정책이다. 토지보유세가 세금 가운데 가장 우수한 세금이라는 점은 많은 경제학 대가들이 이구동성으로 인정할 정도로 논란의 여지가 없다. 지금까지 종부세라는 변형된 형태의 보유세로 간신히 부동산투기에 대처해 왔다면, 앞으로는 국토보유세라는 이상적인 형태의 세금으로 여유 있게 대처할 필요가 있다. 부동산공화국을 해체해서 땀과 노력이 존중받는 세상을 만들자는 데 대해서는 국민적 공감대가 널리 형성되어 있다. 지금은 정치인들이 소명감과 용기를 품고 이 일을 감당해나가야 할 때다. 정치 공학을 무시해서도 안 되겠지만, 거기에 몰두하다가 자신의 소명과 개혁의 대의를 망각하는 우(愚)를 범해서는 안 된다. 그럴 것 같으면 애당초 정치에 발을 담그지 말았어야 한다. 글을 맺으며 한마디 덧붙이자면, 정도를 걷는 것이 최선의 정치 공학이다. **SIJS**

### | 약력 |

서울대학교 경제학과를 졸업하고 동 대학원에서 경제학 박사학위를 받았다. 경실련 토지구획위원장, 토지정의시민연대 정책위원장, 토지+자유연구소 소장을 역임했으며, 1987년부터 대구가톨릭대학교 경제금융부동산학과 교수로 재직하고 있다.