



이슈페이퍼 : 2018-01

초과세수 주요 원인은 부동산 활황

부동산 안정화와 초과세수는 양립 불가
복지국가 재정 위해 증세 정공법 필요

2018. 2. 12

홍 순 탁

(내가만드는복지국가 조세재정팀장, 회계사)

<요 약>

2017년 국세수입이 전년대비 약 23조원 증가한 265.4조원으로 집계되었다. 2014년까지 제자리걸음으로 예산대비 결손을 보이던 국세수입이 2016년 이후 연간 20조원 이상의 예산대비 초과수입을 보여주고 있다. 이전과는 매우 다른 양상이다. 2016년과 2017년에 큰 폭의 초과세수가 이어지면서 2017년 조세부담율은 역대 최초로 20% 넘을 것으로 예상된다.

초과세수는 증세에 대한 요구를 약화시킬 수 있다. 굳이 증세정책을 펴지 않고서도 일부 재정이 확보될 수 있다는 주장이 나올 수 있다. 하지만 초과세수의 원인에 따라 이러한 논리는 설득력이 없을 수 있다. 만약 초과세수가 조세기반의 긍정적 변화에 따른 것이라면 바람직한 일이지만, 일시적인 경기변동의 결과라면 비관적으로 되돌아보아야하기 때문이다. 이에 초과세수에 대한 꼼꼼한 진단이 필요하다.

국세와 지방세 통계를 검토한 결과, 최근 나타난 초과세수는 상당 부분 부동산 경기 활황에 의존하고 있는 것이 확인된다. 박근혜 정부는 2014년 하반기부터 부동산 완화정책을 추진했다. 부동산 관련 세금은 2014년부터 늘기 시작하여 2015년과 2016년에 큰 폭으로 증가했다. 이러한 효과는 부동산 양도차익 증가에 따른 양도소득세와 법인세의 증가, 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따른 세수 증가, 지방세의 증가로 나타났다.

첫째, 개인들이 얻는 부동산 양도차익 규모가 2013년 40조원에서 2016년 74조원으로 증가했다. 이에 따라 7~8조원 수준이던 양도소득세도 2016년 13.7조원까지 증가했다. 전체 양도소득세 중 부동산 양도차익에 따른 금액을 추정하면 2016년 11.8조원으로, 부동산 안정기였던 2011년에서 2014년 기간 평균에 비해 5.5조원 증가했다.

둘째, 기업들도 상당한 규모의 부동산 양도차익을 얻고 있다. 귀속연도 기준으로 2011년에서 2014년까지 평균에 비해 2015년에 약 2조원의 법인세가 부동산 양도차익 때문에 증가한 것으로 추정된다.

셋째, 부동산 경기의 활황효과는 건설업과 부동산업의 이익 증가로도 나타난다. 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따라 법인세는 연간 1.7조원정도 증가한 것으로 추정된다. 종합소득세 역시 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따라 연간 0.4~0.5조원 증가한 것으로 볼 수 있다. 건설업과 부동산업의 종사하는 근로자의 근로소득세도 연간 0.5~0.6조원 증가했고, 연말정산을 하지 않는 건설업 일

용근로자도 연간 0.1조원의 세수 기여를 하고 있다. 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따른 세수 증가효과는 연간 약 3조원으로 추정된다.

넷째, 지방세에도 부동산 경기 활황 효과가 있다. 취득세가 연간 13~14조원 수준에서 2016년 21.7조원까지 증가했다. 전체 취득세 중 부동산 관련 취득세만 추정해 보면 2016년 17.4조원으로 2011년에서 2014년까지 평균 10.9조원에 비해 6.5조원 증가했다. 법인세, 소득세 증가에 따라 지방소득세 증가분도 1조원 정도로 추정된다.

위의 효과를 모두 합산하면 약 18조원으로 계산된다. 양도소득세(기업의 양도차익 포함)와 취득세는 경기에 따른 변동성이 심하기 때문에 2011년에서 2014년까지의 평균과 2016년 수치를 비교했고, 건설업과 부동산업의 이익 증가 부문은 1년의 효과만 합산했다. 다소 중복효과를 감안해도 부동산 활황과 관련된 초과세수가 GDP의 약 1%에 해당한다. 2016년 기조가 2017년에도 이어졌다면, 2017년의 조세부담율이 20%를 기록한다고 해도 그 중 1%는 부동산 경기 활황 때문에 생긴 것으로 볼 수 있다.

문재인 정부는 부동산 경기를 안정시키기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 그런데 부동산경기 안정화와 초과세수는 양립할 수 없다. 초과세수는 부동산 경기 활황의 이면이기 때문이다. 정부의 정책들이 상호일관성을 가진다면, 부동산 안정대책과 적극적인 증세는 함께 추진되어야 한다.

결국 문재인 정부가 '포용적인 복지국가'를 실질적으로 추진하기 위해서는 그 재정 확보를 위해 증세에 나서야 한다. 주거복지를 강화하고 부동산 시장을 안정화하면서 복지국가 정책을 추진하려면 여전히 우리에게 증세라는 정공법이 필요하다. 마침 향후 증세 의제를 다루기 위해 '조세재정개혁특별위원회'도 발족했다. 복지국가를 바라는 시민들의 염원을 에너지로 문재인 정부는 적극적으로 증세에 나서기를 촉구한다.

<목 차>

1. 서문: 초과세수 원인 진단이 필요
2. 개인: 부동산 관련 양도소득세
3. 기업: 부동산 관련 양도차익의 법인세
4. 건설업과 부동산업: 법인세, 종합소득세, 근로소득세
5. 지방세: 취득세와 지방소득세
6. 결론 : 부동산 의존 초과세수 대신 증세 정공법 필요

초과세수 주요 원인은 부동산 활황

부동산 안정화와 초과세수는 양립 불가 복지국가 재정 위해 증세 정공법 필요

1. 서문: 초과세수 원인 진단이 필요

2016년에 이어 2017년에도 국세수입이 상당한 규모로 증가했다. 아래 [표1]에서 보듯 2017년 연간 국세 수입이 265.4조원으로 집계되었다. 세목별로 보면 2016년에 이어 2017년에도 소득세와 법인세의 증가가 두드러진다. 2017년에도 소득세는 6.6조원, 법인세는 7.1조원 증가하여 2016년의 증가세를 이어간 것으로 나타났다.

[표1 : 2016년과 2017년 국세수입 현황]

(단위 : 조원)

구분	2015	2016		2017	
	세수	세수	증감	세수	증감
소득세	60.7	68.5	7.8	75.1	6.6
법인세	45.0	52.1	7.1	59.2	7.1
상속증여세	5.0	5.4	0.4	6.8	1.4
부가가치세	54.2	61.8	7.6	67.1	5.3
개별소비세	8.0	8.9	0.9	9.9	1.0
관세	8.5	8.0	-0.5	8.5	0.5
교통에너지환경세	14.1	15.3	1.2	15.6	0.3
기타	22.4	22.6	0.2	23.2	0.6
국세계	217.9	242.6	24.7	265.4	22.8

- 자료: 각연도 국세통계연보. 2017년 수치는 기획재정부 세입·세출 마감결과. 기획재정부, “2017회계년도 세입·세출 마감 결과” (2018.2.9.)

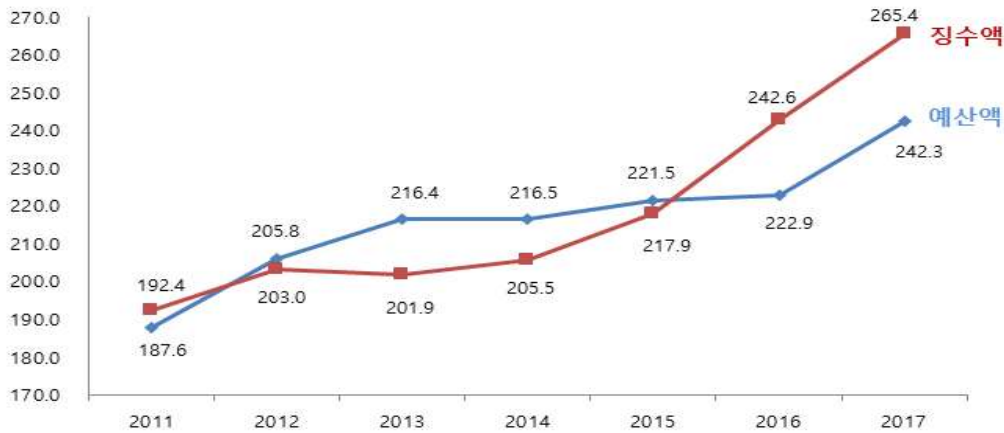
2012년부터 2014년까지 제자리걸음을 하던 국세실적이 2016년 이후로 경상 GDP 증가율에 2배 정도 증가하는 등 매우 다른 양상을 보여주고 있다. 연간 증가액이 2016년 25조원, 2017년 23조원에 달해, 2년 만에 50조원에 가까운 세수가 늘어났다.

이러한 초과세수는 박근혜 정부 전반부와 다른 양상이다. [그림1]에서 보듯, 박근혜 정부는 임기 첫해에 약 15조원의 세수 결손을 맞았고, 이듬해인 2014년에도 예산보다 11조원이나

국세 수입이 부족했다. 그런데 2016년에 예산 수입을 넘는 초과세수가 약 20조원에 달했고, 문재인 정부의 첫해인 2017년에는 그 규모가 약 23조원 수준에 이르렀다.

[그림1 : 연도별 국세 부족/초과 세입]

(단위 : 조원)



- 자료: 각연도 예산 및 국세통계연보. 예산수치는 추경예산이 아닌 당초예산 수치임.

초과세수 덕분에 2017년 조세부담율은 역사상 최초로 20%를 돌파할 것으로 예상된다. 국세부담율이 15.4%로 예상(2017년 경상 GDP의 5% 증가 가정 시)되는데, 2016년 지방세부담율이 4.6%였기 때문이다. 문재인 정부가 작년 발표한 국가재정운용계획에서 임기 마지막 연도인 2021년의 목표 조세부담율이 19.9%였다. 작년 초과세수로 문재인정부가 집권 첫해에 조세부담률 목표를 달성하는 셈이다.

그런데 세금이 잘 건히다 보니 증세가 필요하다는 주장에 힘이 실리지 않을 수 있다. 별다른 조치를 취하지 않아도 국세와 지방세를 합하면 매년 30조원씩 늘어나는 상황에서 굳이 어렵게 증세를 해야 하느냐는 의견이 생길 수도 있다. 하지만 초과세수의 원인이 무엇인지에 대한 꼼꼼한 진단이 필요하다. 만약 초과세수가 조세기반의 긍정적 변화에 따른 것이라면 바람직한 일이지만, 일시적인 경기변동의 결과라면 비판적으로 되돌아봐야하기 때문이다.

이 이슈페이퍼는 국세통계연보와 지방세통계연감을 분석한 결과, 최근 초과세수 상당부분이 부동산 활황에 의존하고 있음을 확인할 것이다. 부동산 경기가 안정된다면 이러한 초과세수가 사라질 수 있다는 의미이다. 부동산 경기에도 사이클이 있기 때문에 계속 활황일 수는 없다. 또한 정부는 부동산 경기 안정화를 목표로 다양한 정책을 추진하고 있다. 부동산 안정화 대책과 초과세수는 양립할 수 없는 정책이다. 문재인정부가 복지국가를 목표로 한다면 부동산 부양에 의존한 초과세수에 의존하는 건 적절치 않다.

이제 부동산 양도차익과 관련된 세금의 변동, 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따른 세수 증가(법인세, 종합소득세, 근로소득세), 그리고 부동산 관련 지방세 등으로 구분해 부동산 경기가 초과세수에 미친 효과를 살펴보기로 한다. 현재 가장 최근 국세통계연보는 국세청이 2017년 12월에 발표한 2016년에 대한 자료여서, 이 분석도 2016년을 기준으로 분석한다.

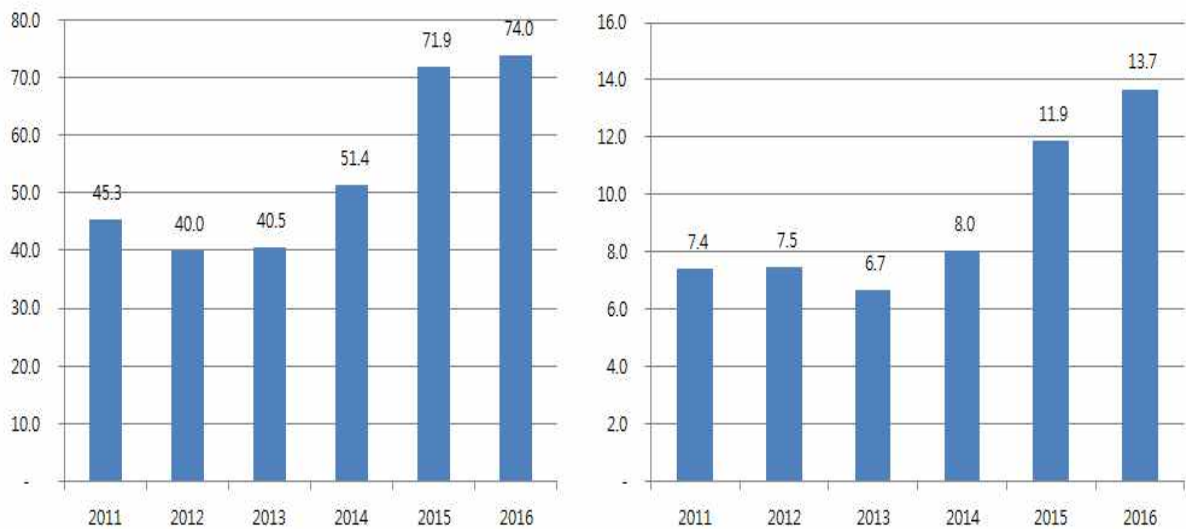
2. 개인: 부동산 관련 양도소득세

부동산 경기와 직접적인 연관이 있는 세금은 양도소득세이다. 2014년 이전까지 60조원에 미치지 못했던 전체 양도차익규모가 2015년과 2016년에 80조원을 훌쩍 넘었다. 주식 양도차익 등을 제외하고 부동산 양도차익으로 범위를 좁히면 증가세가 더 확연히 드러난다.

아래의 [그림2]의 좌측 그래프와 같이 부동산 양도차익은 2013년 이전에는 40조원 대 수준이었다. 부동산 완화정책이 시작된 2014년에 51.4조원으로 증가하더니, 2015년에는 71.9조원, 2016년에는 74.0조원으로 급격히 증가하였다.

[그림2 : 부동산 양도차익(좌)와 양도소득세 징수액(우) 추이]

(단위 : 조원)



- 자료 : 각연도 국세통계연보.

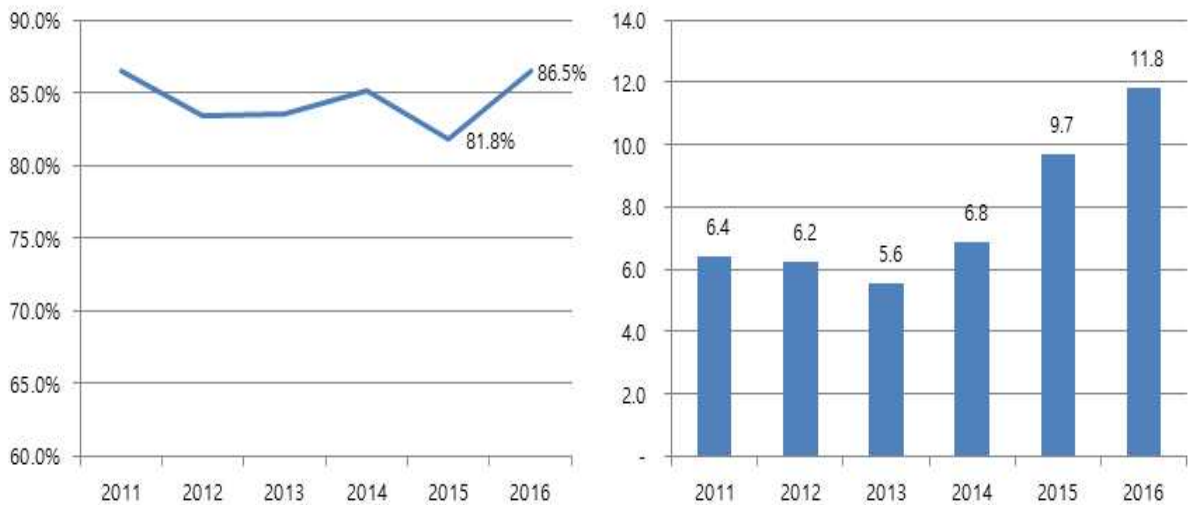
이러한 부동산 양도차익의 급격한 증가에 따라 양도소득세도 큰 폭으로 증가했다. [그림2]의 우측 그래프에서 보듯, 부동산 경기가 안정되어 있던 2011년부터 2014년까지 양도소득세 징수액은 7~8조원 수준이었는데, 2015년에 11.9조원, 2016년에 13.7조원으로 급증했다. 그 추세는 2017년에도 이어져, 최근 기획재정부 발표에 따르면 2017년 양도세 징수액은 15.1조원으로 집계되었다.

전체 양도차익에서 부동산 양도차익이 차지하는 비중을 고려하여, 부동산 양도에서 발생한 양도소득세를 추정해 볼 수 있다. 아래 [그림3]의 좌측 그래프와 같이, 전체 양도차익에서 부동산 양도차익이 차지하는 비율은 대략 85% 수준에서 유지되고 있다. 2015년과 비교하면 2016년은 그 비율이 4.7%p 증가하여 그 비중이 더 커졌다.

이 비중을 반영한 2016년 부동산 양도관련 양도소득세 추정치는 아래 [그림3]의 우측 그래프와 같이 11.8조원이다. 2011년~2014년 평균인 6.3조원에 비해 5.5조원 증가한 것으로 추정된다. 부동산 경기 2014년 이전 상황으로 돌아간다면, 세수가 5.5조원 줄어들 수 있다는 의미가 된다.

[그림3 : 부동산 양도차익의 비중(좌) 및 부동산 양도관련 양도소득세 추정(우)]

(단위 : 조원)



- 자료 : 각연도 국세통계연보 중 양도소득세 편.

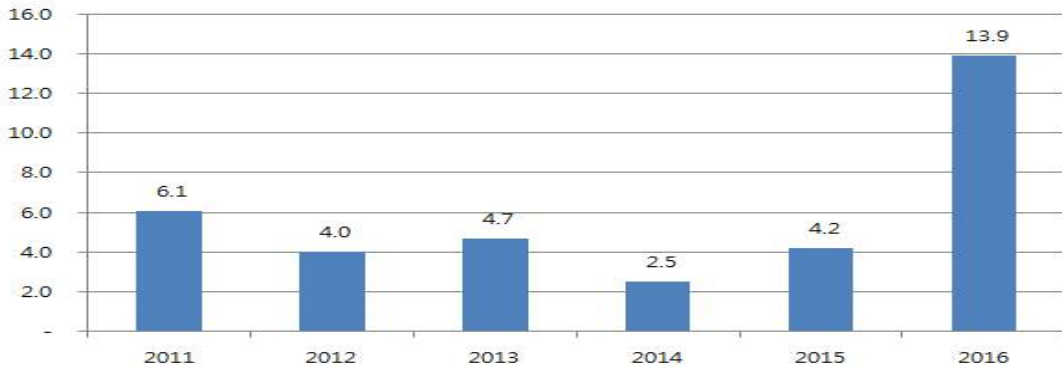
3. 기업: 부동산 관련 양도차익의 법인세

부동산활황으로 인한 양도차익은 개인만 얻는 것이 아니다. 기업도 상당한 규모의 부동산 양도차익을 얻고 있다. 개인이 부동산 양도차익을 얻으면 양도소득세에 집계되지만, 기업이 부동산 양도차익을 거두면 법인세에 포함된다.

국세통계연보에 집계되어 있는 일반법인의 손익계산서(금융법인을 제외)를 확인해 보면 2016년에 [그림4]와 같이 유형자산처분손익이 급증했다. 처분이익에서 처분손실을 차감한 수치가 대략 연간 4조원 수준이었는데, 2016년에 그 규모가 13.9조원으로 증가했다. 2015년에 비해 9.7조원이 증가한 것이다.

[그림4 : 일반법인의 유형자산처분손익 추이]

(단위 : 조원)



- 자료 : 각연도 국세통계연보 법인세편, 연도는 신고년도 기준임. 12월말 법인이 95% 이상임을 감안하면 2016년 수치는 2015년 귀속 결과로 볼 수 있음.

유형자산처분이익은 소득공제나 세액공제와 관련이 없기 때문에 이익이 증가한 만큼 과세표준이 그대로 증가한다. 과세표준을 기준으로 한 실효세율이 16%이지만, 비경상적인 이익이므로 한계세율로 추정하는 것이 보다 합리적이다.

귀속되는 시점을 기준으로 2011년부터 2014년까지의 유형자산 처분손익의 평균은 3.9조원이었다. 즉, 2015년에 직전 4년 평균에 비해 10조원의 비경상적인 유형자산처분이익이 생긴 것이다. 한계세율 20%/22%를 적용하면 비경상적인 유형자산처분이익 증가 때문에 생긴 법인세 증가규모는 약 2조원으로 추정할 수 있다.

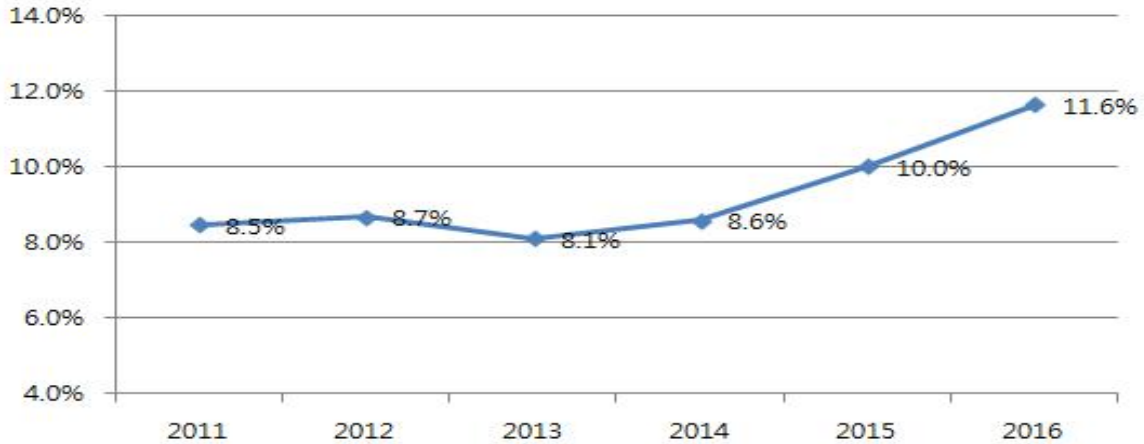
4. 건설업과 부동산업: 법인세, 종합소득세, 근로소득세

부동산 경기활황은 건설업과 부동산업의 이익 증가로도 이어진다. 건설업과 부동산업의 세수 기여도도 분석할 필요가 있다. 이는 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 우선, 기업이 내는 법인세를 업종별로 분석하여 건설업과 부동산업의 세수 기여도를 계산할 수 있다. 다음으로, 자영업자가 내는 종합소득세를 같은 방식으로 추정할 수 있다. 마지막으로, 건설업과 부동산업에 종사하는 직장인들이 부담하는 근로소득세도 포함되어야 한다.

1) 건설업과 부동산업의 법인세 증가

국세통계연보상 법인세의 업태별 부담세액 추이를 보면, [그림5]와 같이 건설업과 부동산업의 부담세액 합계가 전체 부담세액에서 차지하는 비중이 2015년과 2016년에 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 대략 8%대에서 움직이던 비율이 2015년에 10.0%, 2016년에 11.6%까지 상승했다.

[그림5 : 건설업과 부동산업의 법인세 납부세액 비중 추이]



- 자료 : 각연도 국세통계연보 법인세 편, 연도는 신고년도 기준임.

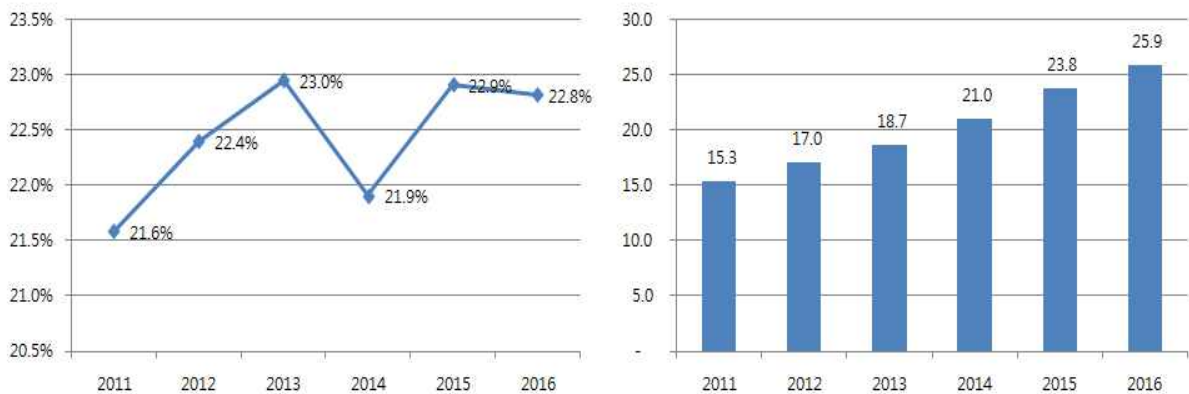
이것을 달리 표현하면, 최근 세수증가의 상당부분을 건설업과 부동산업에서 기여했다는 의미가 된다. 법인세 신고액 증가분의 비중으로 보면, 2015년에 21.6%, 2016년에 27.1%를 기여한 것으로 계산된다. 2016년과 2017년에 법인세가 각각 7.1조원 증가했는데, 그 중 약 1/4 정도는 건설업과 부동산업에서 기여한다고 추정할 수 있다.

2) 건설업과 부동산업의 종합소득세 증가

종합소득세로 집계되는 사업소득의 업태별 추이를 살펴보면, [그림6]의 좌측 그래프와 같이 전체 사업소득 중에서 건설업과 부동산업이 차지하는 비중이 대략 22~23% 수준인데, 2014년과 비교하여 2015, 2016년에 1%p 정도 상승한 것이 확인된다.

[그림6 : 건설업과 부동산업의 사업소득 비중(좌) 및 종합소득세 신고액(우) 추이]

(단위 : 조원)



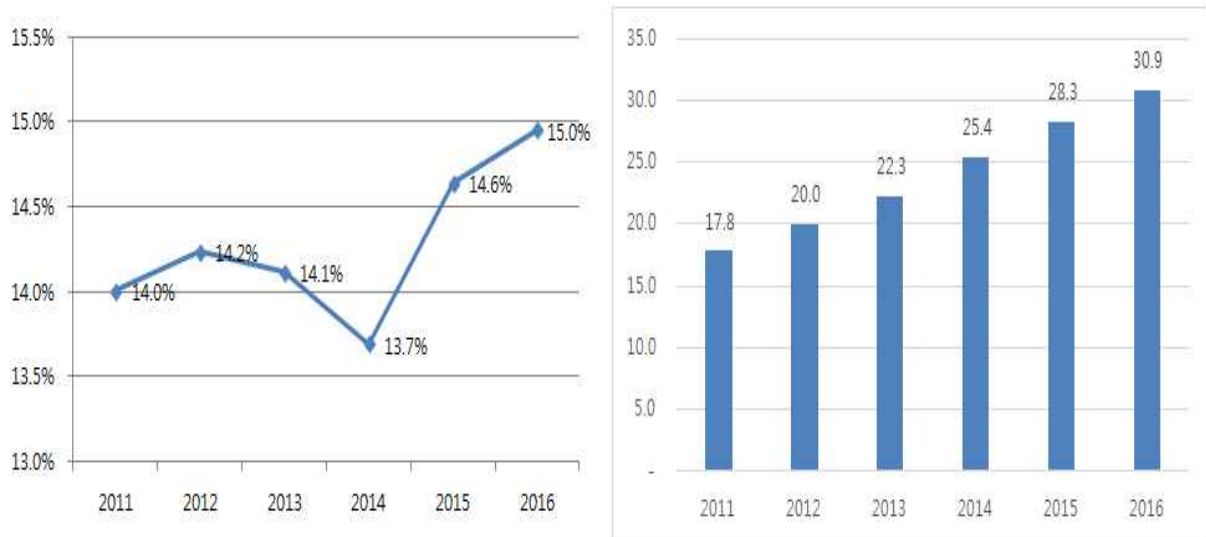
- 자료 : 각 연도 국세통계연보 종합소득편, 연도는 귀속년도 기준임.

한편, 종합소득세 신고액은 [그림6]의 우측 그래프에서 보듯, 2011년 15.3조원에서 2016년 25.9조원으로 연 평균 2조원씩 꾸준히 증가하고 있다. 종합소득세의 증가폭과 건설업과 부동산업이 차지하는 비중의 상승을 종합적으로 고려하면, 대략 2015년과 2016년에 연간 0.4~0.5조원 정도의 종합소득세 세수증가는 건설업과 부동산업에서 나온 것으로 볼 수 있다.

3) 건설업과 부동산업의 근로소득세 증가

근로소득세 전체 납부세액 중 건설업과 부동산업에서 발생한 납부세액의 비중 추이도 [그림 7]과 같이 2014년 13.7%, 2015년 14.6%, 2016년 15.0%로 최근 2년간 꾸준히 상승했다. 근로소득세 전체 납부세액도 2011년 17.8조원에서 2016년 30.9조원으로 연 평균 2.6조원씩 증가하고 있다. 근로소득세 증가폭과 건설업과 부동산업의 비중 증가를 고려하면, 2015년과 2016년에 건설업과 부동산업에서 발생한 근로소득세 증가액이 연간 0.5~0.6조원 정도로 추정된다.

[그림 7 : 건설업과 부동산업 종사자의 납부세액 비중(좌) 및 근로소득세 신고액(우) 추이]
(단위 : 조원)

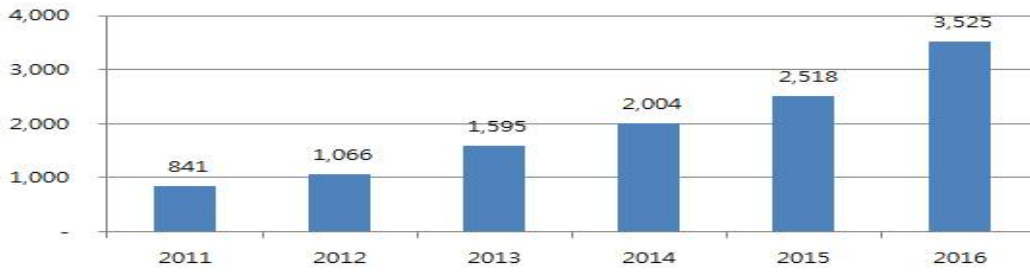


- 자료 : 각 연도 국세통계연보 종합소득편, 연도는 귀속년도 기준임.

연말정산을 하지 않는 일용근로소득에도 부동산 경기의 효과가 있다. 건설업에 종사하는 일용근로자가 납부한 세액이 [그림8]에서 보듯, 2011년 841억원에서 2016년 3,525억원으로 증가했다. 2016년 한해의 증가액도 천억원을 초과할 정도로, 최근 세수증가에 건설 일용근로자도 상당한 기여를 하고 있다.

[그림8 : 건설 일용근로자의 원천징수액 추이]

(단위 : 억원)



- 자료 : 각연도 국세통계연보 근로소득세편, 연도는 귀속년도 기준임.

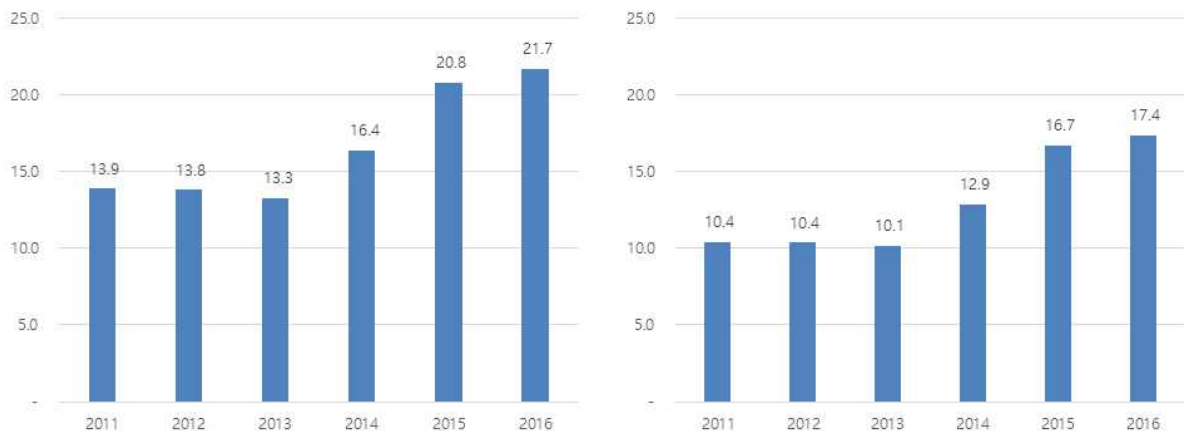
요약하면, 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따른 세수 증가 효과는 법인세 약 1.7조원, 종합소득세 약 0.4~0.5조원, 근로소득세 약 0.5~0.6조원, 연말정산을 하지 않는 일용근로소득자 0.1조원 등 연간 약 3조원이다. 부동산 안정기였던 2011~2014년 시점과 단순 비교하면, 그 수치가 더 커질 것이다. 그러나, 이익 증가에 기여하는 요소는 전체 경기 이외에도 여러 요소가 있다. 자연증가분도 있을 수 있다. 이러한 점을 감안하여, 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따른 세수 증가는 1년간의 효과만 계산에 포함시키는 것이 적절하다.

5. 지방세: 취득세와 지방소득세

지방세에도 부동산 경기의 효과가 있다. 취득세 역시 부동산 경기에 직접 연관되는 세금이다. [그림9]의 좌측 그래프와 같이 취득세가 부동산 완화정책이 시작된 2014년부터 증가하기 시작하여 2015년, 2016년에 크게 증가했다. 2011~2014년 취득세 평균은 14.4조원인데, 2015년에 20조원을 넘어서고, 2016년에 21.7조원에 달했다.

[그림9 : 취득세 징수액(좌) 및 부동산 관련 취득세의 추정치(우) 추이]

(단위 : 조원)



- 자료 : 각연도 지방세통계연감.

취득세 중에서 토지, 건물, 주택이 차지하는 비중 역시 증가추세에 있다. 부과액 기준으로 전체 취득세 중에서 부동산 관련 취득세가 차지하는 비중이 2011년에 75% 수준에서 2016년에 80%까지 상승했다.

부과액 기준 부동산 관련 취득세의 비중과 취득세 징수율을 종합하여 추정해 보면 부동산 관련 취득세가 위의 [그림9]의 우측 그래프와 같이 2016년에 17.4조원정도 된다. 2011년에서 2014년의 평균이 10.9조원이었기 때문에, 부동산 경기가 안정되어 2014년 이전 상황으로 돌아간다면, 세수가 6.5조원 줄어 들 수 있다는 의미가 된다.

이밖에도 지방세에는 지방소득세라는 세금이 있다. 소득세와 법인세의 10%를 부가하여 걷는 세금이다. 양도소득세가 증가하면 지방소득세도 늘어난다. 법인세, 종합소득세, 근로소득세가 늘어나도 마찬가지로 지방소득세가 증가한다.

국세 증가분으로 추정한 금액이 양도소득세 5.5조원, 기업 양도차익 증가에 따른 법인세 증가 2조원, 건설업과 부동산업의 이익증가에 따른 3조원 등 총 10.5조원이었다. 여기에 지방소득세가 10% 부가되니 1조원 정도의 지방소득세도 계산에 포함시켜야 한다.

6. 결론 : 부동산 의존 초과세수 대신 증세 정공법 필요

위의 네 부분의 효과를 모두 합산하면 아래 [표2]과 같이 약 18.0조원으로 계산된다. 부동산 경기에 따라 변동성이 심한 양도소득세(기업 양도차익 포함)와 취득세는 2011년에서 2014년까지의 평균에 비해 증가한 금액이고, 건설업과 부동산업의 이익 증가에 따라 증가한 세수는 1년의 효과만 반영한 결과이다.

[표2] 부동산 관련 세금 증가 추정 합계 (2016년 기준)

구 분	개인 양도소득세	기업의 양도차익	건설/부동산업 이익증가	취득세	지방소득세	계
증가액	5.5조원	2.0조원	3.0조원	6.5조원	1.0조원	18.0조원

여기서 기업의 양도차익 따른 법인세 증가와 건설업과 부동산업 이익 증가에 따른 법인세 증가는 중복 계산이 있을 수 있다. 중복되는 요소를 고려하여 다소 보수적으로 잡아도 부동산 경기가 2011년~2014년 정도로 안정된다면 약 GDP의 1%에 해당하는 조세수입이 줄어들 수 있다는 의미가 된다. 2017년 조세부담율이 20%로 나온다고 해도, 이 중 1%p는 사라질 수 있는 수치인 셈이다.

문재인 정부는 부동산 경기를 안정시키기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 재건축에 대한 초과이익환수제부터 다주택자에 대한 양도소득세 증가 및 금융규제 등을 추진하고 있다. 이러한 정책들이 효과를 거둔다면 2016년과 2017년의 초과세수는 사라질 수 있다.

정부의 정책들이 상호일관성을 가진다면, 부동산 안정대책과 적극적인 증세는 함께 추진되어야 한다. 초과세수는 부동산 경기 활황의 이면이기 때문이다. 부동산경기 안정화와 초과세수는 양립할 수 없다.

문재인 정부의 ‘포용적인 복지국가’에 도달하기 위한 재원은 증세로 확보해야 한다. 주거복지 강화하고 부동산 시장을 안정화하면서 복지국가 정책을 추진하려면 여전히 우리에게 증세라는 정공법이 필요하다. 문재인 정부가 보다 적극적인 자세로 증세에 나서기를 촉구한다. <끝>