


이슈브리프  
**ISSUE BRIEF**



발행일 : 2020년 10월 15일 (목)

**CONTENTS**

- 실효성 중심의 재정준칙과 재정감독원 도입 제안
- 북한 암호화폐 절취 실태와 정부 대응의 문제점
- 부동산 과세강화의 문제점 진단 및 시사점
- 초고령사회 대비 주택 정책 패러다임 대전환 방안



이슈브리프  
(IB 2020-11)

---

**CONTENTS**

- I. 실효성 중심의 재정준칙과 재정감독원 도입 제안 / 1
  - II. 북한 암호화폐 절취 실태와 정부 대응의 문제점 / 11
  - III. 부동산 과세강화의 문제점 진단 및 시사점 / 22
  - IV. 초고령사회 대비 주택 정책 패러다임 대전환 방안 / 30
- 

발행인: 지상욱

편집인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이윤식, 나경태

편집간사: 김진솔

발행일: 2020년 10월 15일

발행처: 여의도연구원

인쇄: 디엔시파크



# Contents\_

금주(10월 3째주)는 재정준칙·재정감독원 도입, 北 사이버테러 실태, 부동산 과세강화, 초고령사회 주거 대책 등 4편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 코로나19 확대재정 등으로 인한 재정위기 심각성을 진단하고, 재정건전성 확보를 위한 방안을 제시했습니다. 제2편에서는 북한의 암호화폐 탈취 사례 분석, 국제사회의 대응, 정부 대응의 문제점 등에 대해 다뤘으며, 제3편에서는 ‘부동산세법 3종 세트’의 부작용에 따른 정책적 시사점을 도출했습니다. 제4편에서는 일본의 초고령사회 주거정책 사례를 통해 ‘고령자 맞춤형 노인주거 정책’ 방안을 모색했습니다.

## 제1편: 실효성 중심의 재정준칙과 재정감독원 도입 제안 (제방훈 전략기획위원)

한국경제는 소득주도성장 실패로 인한 경기부진 및 코로나19 확대 재정으로 상반기 사상 최대 110조 적자, 국가채무가 764조에 이릅니다. 정부는 지난달 국가채무비율 GDP대비 81% 상승과 국민연금의 2041년 적자 전환을 전망한 후 한달만에 재정준칙을 발표했으나, 오히려 현 정권의 확장재정에 코드를 맞춘 ‘정치 준칙’이라는 지적이 주된 여론임. 본 보고서는 기존 재정준칙 관련 국내 연구와 OECD 국가별 동향을 분석하고, 재정건전화의 의무화한 재정준칙의 방향성과 이를 감시하는 별도의 독립기구 신설을 제안함

## 제2편: 북한 암호화폐 절취 실태와 정부 대응의 문제점 (이인배 외교통일정책실장)

북한은 UN제재, 코로나19, 홍수·태풍피해 등으로 극심한 경제난을 겪고 있음에도 불구하고 신형미사일 등 무기체계를 발전시키고 있는 바, 그 자금의 출처로서 암호화폐를 주목할 필요가 있음. 2015~2019년 북한은 15억불 상당의 암호화폐를 절취한 것으로 파악되고 있고, UN은 한국이 북한의 암호화폐 절취의 주요 대상으로 경고함에도 정부는 『국가 사이버안보 전략(2019.4)』과 『국가 사이버안보 기본계획(2019.9)』마련 이후, 오히려 침묵을 지키고 있음. 북한 암호화폐 절취 추적 실적과 국제사회와의 공조 노력 등을 공개하여 국민적 의구심을 해소해야 할 것임

### **제3편: 부동산 과세강화의 문제점 진단 및 시사점 (이종인 수석연구위원)**

7.10 부동산대책(2020) 및 심의절차 없이 졸속 통과된 부동산세법 3종세트 등에 따른 부동산 과세 강화는 실수요 1주택자의 세금 부담을 증가시킬 뿐 아니라 무주택자의 내집 마련의 꿈까지 앗아가는 요인이 되고 있음. 이러한 문재인 정부의 부동산 과세 강화는 ‘국민 증세’의 신호탄이며, 급속한 공시가격 인상과 맞물려 국민들의 ‘부동산정책 포비아’ 사례가 되고 있음. 이러한 문제점을 국민들에게 적극적으로 알리되, 실수요 1주택자의 세금부담 완화를 위한 ‘과세이연제’ 도입 등과 같은 정책적 대안을 제시할 필요

### **제4편: 초고령사회 대비 주택 정책 패러다임 대전환 방안 (진명구 前 국회 정책연구위원)**

초고령사회를 대비한 주거정책과 관련해 일본 등 선진국들은 지역사회에서 건강한 생활을 유지하고 신체적 제한의 정도에 따라 보건의료 케어를 받을 수 있는 ‘커뮤니티 케어’ 사회를 목표로 제도를 전환하고 실행. 우리나라도 이를 표방하여, 2018년 ‘커뮤니티 케어’를 제시 하였으나, 실상은 기존의 ‘고령자 복지주택’의 연장선상에 불과하다는 지적. 지속적인 운영 비용에 대한 대안도 필요한 실정임. 이에 보고는 <현재 정부가 추진 중인 커뮤니티 케어 구상 + 연속적 케어가 가능한 시설 포함(미국) + 주거단지 + 무장애시설 적용 주택(일본)>을 결합한 ‘한국형 케어모델’을 초고령사회 주거정책으로 제안

# I. 실효성 중심의 재정준칙과 재정감독원 도입 제안

작성: 제방훈 전략기획위원 (jbhkkm@daum.net)

한국경제는 소득주도성장 실패로 인한 경기부진 및 코로나19 확대 재정으로 상반기 사상최대 110조 적자, 국가채무가 764조에 이릅니다. 정부는 지난달 국가채무비율 GDP대비 81% 상승과 국민연금의 2041년 적자 전환을 전망한 후 한달만에 재정준칙을 발표했으나, 오히려 현 정권의 확장재정에 코드를 맞춘 '정치 준칙'이라는 지적이 주된 여론입니다. 본 보고서는 기존 재정준칙 관련 국내 연구와 OECD 국가별 동향을 분석하고, 재정건전화를 의무화한 재정준칙의 방향성과 이를 감시하는 별도의 독립기구 신설을 제안함

## 1. 역대 최대 적자와 재정준칙의 필요성

### □ 경기부진과 코로나19 확대 재정으로 상반기 110조 적자

○ (총수입) 상반기 전년동기대비 총수입(6월 기준)은 20.1조원 감소한 226.0조원, 세수진도율은 4.8%p 하락\*한 46.9%를 기록

\* 법인세(-13.5조원), 소득세(-3.7조원), 부가가치세(-3.5조원) 감소 등 주된 요인

○ (총지출) 총지출(6월 기준)은 316.0조원으로 전년동기대비 31.4조원 증가하였으나, 진도율은 59.5%로 0.4%p 하락

○ (재정수지) 관리재정수지는 110.5조원 적자를 나타냈으며, 적자폭은 전년동기대비 51.0조원 확대

□ 국가채무 764조로 역대 최대치, 2년 후 GDP대비 46.4% 전망

- 국가채무는 764.1조원(6월 기준), 전년 말 699조원에 비해 65.1조원 증가
- 2023년 국가채무는 1,061조원을 넘어 GDP대비 46.4% 기록 전망 (한국경제연구원, 2020.9.2.)
- OECD 32개 국가 중 우리나라 일반정부 부채의 2020년 전망치는 29위로 3번째로 낮은 수치(OECD Economic Outlook No.107, Double-hit Scenario, 2020.6月)
- 내년 예산은 총수입 483조원 보다 총지출 규모가 72조 8천억원이나 많은 555조 8천억원, GDP대비 재정수지는 1.9% 악화되고, 국가채무는 GDP대비 6.9% 증가 수준

□ 추가 대규모 적자 전망과 재정준칙의 필요성

- 2060년 국가채무비율은 GDP대비 64~81% 수준으로 상승, 국민연금은 현행유지시 2041년 적자 전환 전망 (기획재정부, 「2020~2060년 장기재정전망」 2020.9.2.)
- 사회보험의 경우 전 분야의 재정 유지 불가능, 특히 독일의 통일재정 고려시 국내 일반재정 채무의 GDP 비중이 140% 이상 치솟을 가능성 배제할 수 없음 (기획재정부, 「2060년 장기재정전망」 2015.12)
- 국제결제은행(BIS)에 따르면 정부, 가계, 기업 부문을 합친 한국의 총부채는 4,540조원으로 GDP 237%이며, 총부채 증가폭 세계 4위 (BIS, 2020.7.8.)

## 2. 정부 재정준칙 발표안과 국내 논의 동향

### □ 준칙성·보안성·실효성 저조한 정부안 발표

- “국가채무비율 GDP대비 60%, 통합재정수지 비율 -3% 관리” 안은 2016년 정부가 제출한 “국가채무비율 45%, 관리재정수지 비율 -3%”에 비해 매우 느슨
- “경기둔화 판단시 통합재정수지 기준을 -4%까지 완화”하고, “예외기준 전문가 협의 등 거쳐 추후 마련”하겠다는 것은 지나치게 막연한 규정
- 재정준칙을 2025년부터 적용은 정작 나랏빛이 급증 중인 현 정부 끝난 뒤 도입한다는 것으로 큰 문제
- 직전 3개 정부 국가채무 140조~180조원 및 국가채무비율은 GDP대비 30%인 반면, 현 정부 국가채무 전망치가 417조원 및 국가국채비율은 약 60% 예상돼 차기 정부 준칙 도입시 재정정책 크게 제한적
- “구체적 한도를 시행령에 규정하고 5년마다 재검토”하도록 한 것은 준칙의 수량적 기준을 법에 명시하지 않은 것으로 최소한의 예외규정 초과

### □ 그간 국내 재정준칙 논의 동향

- 1998년 외환위기 후 국가채무 인식 본격화, 2009년 금융위기 후 국가채무 증가와 저출산·고령화에 따른 중장기 재정건전성 관리 필요성 측면에서 재정준칙 논의 활성화

- 정부는 2010년 「2010~2014 국가재정운용계획」에서 처음 재정준칙 도입 방향성 제시 후 지속 강조
- 19대 국회 기재위, “선언적 규정으로 효과성 한계, 균형수지준칙의 경우 재정경직성의 문제 초래 가능성, 채무준칙의 경우 지속적 채무 감축 적절성 의문” 등 사유로 계류

〈표 1-1〉 19-20대 국회 재정준칙 관련 발의(안)

구분	대표발의 (발의일자)	주요 내용
19대 국회	이만우 의원 (2012.10.30.)	■ Paygo 규칙 도입(해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소 분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안 함께 발의)
	김춘진 의원 (2013.9.3.)	■ 국가채무가 국내총생산액의 일정비율을 초과하지 아니하도록 하는 등 국가채무 관리
	김무성 의원 (2013.10.10.)	■ 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 유지 ■ 국가채무비율이 직전 회계연도의 비율보다 낮게 유지되도록 국가채무 관리
	이노근 의원 (2013.11.28.)	■ Paygo 규칙 도입(의안제출시 비용추계와 자원조달방안 함께 검토)
20대 국회	정부 (2016.10.27.)	■ 국가채무 총액을 당해연도 GDP의 45% 이하로 유지 ■ 예산안 편성 시 관리재정수지 적자를 3% 이하로 유지
	송영길 의원 (2016.12.14.)	■ 신규 국가채무를 전년도 GDP의 0.35% 이하로 유지 ■ 예산안 편성 시 관리재정 수지가 균형을 이루도록 노력
	백재현 의원 (2017.10.20.)	■ 신규 국가채무를 전년도 GDP의 0.35% 이하로 유지
	추경호 의원 (2018.7.16.)	■ 국가채무비율을 당해연도 GDP 기준 40% 이하로 유지 ■ 예산안 편성시 관리재정수지 적자를 2% 이하로 유지
	송언석 의원 (2019.5.23.)	■ 국가채무비율을 당해연도 GDP 기준 40% 이하로 유지 ■ 예산안 편성시 관리재정수지 적자를 2% 이하로 유지
	박명재 의원 (2019.10.30.)	■ 국가채무비율을 당해연도 GDP 기준 40% 이하로 유지 ■ 예산안 편성시 관리재정수지 적자를 3% 이하로 유지

- 21대 국회 ‘국민의힘’ 의원 발의로 4건\*의 국가재정법 개정안 추진 중

\* 추경호의원(2020.6.5.), 류성걸의원(2020.6.3.), 송언석의원(2020.7.1.), 윤희숙의원(2020.7.15.)

- 국가채무 총액 당해연도 GDP의 45% 이하 유지, 예산안 편성시 관리 재정수지 적자 일정기준 2~3% 이하 유지
- 재정수입과 재정지출의 원칙적 균형 유지 근거 마련
- 감사원은 국가재정의 안정성 중장기적 확보위해 국가부채나 재정수지 한도를 법으로 강제하는 '재정준칙' 도입 제언 (감사원 감사보고서, 2020.6.1.)
- 감사원은 2060년 GDP 대비 국가채무비율이 62.4%까지 상승 가능성 전망
  - 지난 1월과 2월 감사원이 재정 전문가 57명 대상으로 한 조사에서 83%가 "재정준칙 도입 필요" 응답

### 3. OECD 주요국 재정준칙 동향

#### □ 국가별 법적 구속력 있는 다양한 재정준칙 운영

- 전 세계 92개국에 재정준칙을 운영 중 한국과 터키만 재정준칙 도입 경험이 없어 도입의 필요성 대두 (기획재정부 「재정준칙 도입방안」, 2020.10.5.)
- 국가별 재정준칙은 법적 근거와 구속력, 효과적 측면에서 상이 (기획재정부, 「2015~2019년 국가재정운용계획」, 2015.9.11.)
- 글로벌 금융위기 이후 경직성 보완 위한 예외조항 일부 마련
  - ※ 재정수입·지출에서 경기변동에 따른 자연 증감, 일시적 변동분을 제외하는 경기 조정 재정수지 또는 구조적 재정수지를 준칙 지표로 설정

〈표 1-2〉 주요국의 재정준칙 현황별 주요내용

국가	근거	주요내용(도입 시기)
미국	법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (지출) 향후 10년간 재량지출 절감 목표 규정 (2011)</li> <li>※ 국가부도 예방 및 국가적 긴급사항 관련 지출시 의회에 채무상한 증액, 채무감축계획 미합의시 예산자동삭감 제도 운영</li> <li>■ (Pay-go) 페이고 재도입 (2010)</li> <li>※ 예산외 수입·비용, 긴급 입법, 사회보장법안에 대해 적용 제외</li> </ul>
영국	법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (수지) 5년 경기조정 재정수지 균형 달성 (2010)</li> <li>■ (채무) 공공부문 순채무 비율 전년 대비 감축 (2010)</li> <li>※ 수지·채무 등 목표 미이행 시 예산당국이 의회에 설명 의무화</li> </ul>
독일	헌법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (수지) 구조적 재정적자 규모 GDP 대비 0.35% 이하 유지 (2011)</li> <li>※ 자연재해와 국가재정에 막대한 영향을 주는 긴급 비상사태 발생 시 예외 허용 (단, 상환계획 첨부하여 연방의회 의결 필요)</li> </ul>
프랑스	법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (수입·지출) 예산수입 목표 하향 설정 및 지출 증가율 제한 (2011,1998)</li> <li>■ (수지) 구조적 재정수지 목표 설정 (2011)</li> </ul>
이탈리아	헌법	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (수지) 구조적 재정수지 균형 (2014)</li> </ul>
호주	법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (수입·수지) 장기적 흑자 달성, GDP 대비 세입 2007~2008년도 이하 유지 (1998)</li> <li>■ (지출) 재정흑자 GDP 대비 1% 달성시까지 지출 증가율 제한 (2009)</li> <li>■ (채무) 정부채무 적정수준 유지(1998)</li> </ul>

\* 출처: IMF Fiscal Rules Dataset (2015)

## □ OECD 주요국별 재정준칙 운용 세부 현황

### ○ 스위스

- 1998년 헌법 개정시 재정준칙을 도입, 연방정부의 구조적 재정적자 방지 및 경기대응적인 재정정책 허용하기 위한 목적으로 도입

#### [참고] 스위스 헌법 제126조

- ① 연방은 정해진 기간에 수입과 지출의 균형을 유지시킨다.
- ② 예산으로 승인되는 총지출 상한액은 경제상황을 감안하여 추계된 구조적 수입의 한도 내에서 정해야 한다.
- ③ 예외적인 재정수요가 있을 경우에는 제2항에 규정된 상한액을 인상할 수 있다. 연방의회는 제159조 제3항 제c에 의거하여 상한액의 인상을 결정한다.
- ④ 국가회계상 총지출이 제2항 또는 제3항에서 정하는 상한액을 초과하는 경우에는 그 초과지출분에 대해서 다음 회계연도에 보전해야 한다.
- ⑤ 법률에서 재정의 지속가능성 유지를 위한 세부방식을 정한다.

## ○ 프랑스

- (세입준칙) 2011년부터 다년도 예산계획법(The Multi-year Public Finance Act)에서 최소한의 예산수입 목표를 설정(2011년은 110억 유로)
- (세출준칙) 2006년부터 예측초과 세입분에 대해서는 당해 재정법에서 정하는 대로 사용할 것을 조직법에서 제정
- (지출준칙) 1998년부터 다년도 예산계획법에서 중앙정부 지출의 실질 증가율을 제한. 이가지출비용은 지출준칙 대상에서 제외
- (재정수지 준칙) 2012년부터 신재정협약(fiscal compact)에 의해 구조적 재정수지준칙을 법률로 규정

## ○ 미국

- 2011년 8월 의회가 10년간 약 9,000억 달러 절감하는 재량지출 한도 규정
- 2013년 3월 예산자동삭감(sequester) 발동으로 국방지출과 국내 프로그램 등에 10년간 약 1조 2천억달러 감축
- (PAYGO) 2010년 예산통제법에서 도입 후 2002년 소멸, 2010년 재도입. 재정적자를 증가시키는 재원은 명시된 기간 동안 별도의 수단을 통해 조달
- 의회가 PAYGO 원칙을 지키지 못해 재정수지가 영향을 받을 경우 대통령은 해당 규모만큼 직접지출을 감소시키는 명령을 내려야 함

## ○ 영국

- 1998년 「제정법」을 통해 재정안정화 준칙 도입, 차입준칙과 지속 가능한 투자준칙 설정

- (차입준칙) 정부는 공공투자를 위해서만 차입이 가능, 경상지출 위한 차입 불가 원칙. 지속가능한 투자준칙(Sustainable Investment Rule)은 순국가채무의 GDP대비 40% 이하로 유지
- (재정준칙) 2011년 종료회기부터 2016까지 매 회계연도에 GDP대비 공공부문 순차입의 비율을 직전 회계연도 보다 낮추도록 규정

## ○ 독일

- 수입과 지출 균형 강조, 신규 채무가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 하되, 경기 변동, 자연재해 등 특수상황 발생시 예외 허용

### [참고] 독일 <독립 연방기본법>

- 제109조제1항 연방과 주의 예산은 국가부채의 증가 없이 균형재정을 이루어야 한다.
- 제115조 제2항 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 하며, 새로운 회계연도의 국가부채는 원칙적으로 명목GDP의 0.35%를 넘지 않아야 한다. 헌법적 한계를 벗어난 국가부채는 조정계정을 통해 관리한다. 조정계정 내 GDP의 1.5%를 상회하는 부채는 경기순환을 고려하여 상환해야 한다. 재정거래에 대한 수입과 지출의 정산, 채무상환 기준과의 균형 및 조정하에 경기변동을 고려한 연 단위 순차입 한계의 설정절차는 연방법률로 정해야 한다.

## ○ 유럽연합(EU)

- ‘미스트리히트 조약’(Treat of Maastricht, 1992) 및 ‘안정 및 성장협약’(Stability and Growth Pact, SGP, 1997)을 통해 재정건전성 관리
- 회원국은 GDP대비 재정적자 3%, 부채비율 60% 기준을 준수하여 과도한 재정적자를 막아야 할 의무가 있음

## 4. 한국형 재정준칙 도입을 위한 제언

### □ 유연성보다 실효성 중심의 재정준칙 되어야 함

- 정부는 전쟁이나 대규모 재난 또는 대내외 중대한 변화 발생을 제외, GDP 대비 국가채무비율을 45% 이하, 관리재정수지의 적자 3% 이하 유지
- 정부는 2년마다 4대보험과 8대사회보험 건전성 점검 결과와 근거를 국회 제출, 국세감면율을 대통령이 정하는 비율 이하로 유지
- 재정수입과 재정지출이 균형을 유지, 신규채무 규모를 명시적으로 규정해야 함
- 재정부담이 수반되는 법률안 등에 대한 추계자료 및 재원조달방안 마련하되, 일정 수준의 국가채무 비중이 일종의 허용치 개념이 되지 않도록 근거 마련

### □ 재정 운용 감시·감독 독립기구로서 국가재정감독원(가칭) 도입

- 정부와 지자체의 재정준칙 수립과 이행을 감시·감독하는 독립기구 설립
  - (구성) 국회 산하 원장(부총리급)을 포함한 7인의 감독위원(차관급)을 둬. 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 국회의 추천으로 구성
  - (권한) 재정감사원은 각 부처와 지자체의 재정건전화계획의 수립과 이행을 지도 감독하고 이행을 촉구할 수 있으며, 관련 정보를 공개할 수 있음

- 부처의 장은 5회계연도 이상 재정건전화계획을 수립해 매년 기재부 장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 제출된 재정건전화계획을 평가하여 그 결과를 매년 감독원에 보고
- 지방자치단체의 장은 재정건전화 정책을 마련해 행정안전부 장관에게 보고하되, 장관은 지도나 권고한 사항을 매년 감독원에 보고

## □ 실효성 저조한 불요불급한 항목 중심 정비 지속 추진

- 의무지출 비중 증가 추세 감안, 유사·중복, 저성과, 집행 부진사업 등을 중심으로 재량지출에 대한 과감한 구조조정
- 복지전달체계 개선 통해 지출 효율화 추진 및 인구·사회·산업 구조 변화 등 미래 재정수요 변화 양상에 대한 면밀한 분석 토대로 기존 재정지출 구조 전면 재검토
- 부처별 조세지출 성과관리 체계 보완 여부 등 감시 강화 및 지도 감독

### 참고문헌

- 기획재정부(2020), 『재정준칙 도입 방안』.
- 국회예산정책처(2020), 『재정동향&이슈 보고서』. Vol2. 통권 제13호.
- 기획재정부(2015), 『2015~2019년 국가재정운용계획』.
- 기획재정부(2016), 『주요 OECD 국가의 재정규율제도 운용현황 및 정책적 시사점』. 기획재정부 용역과제.
- 기획재정부(2020), 『2020~2024년 국가재정운용계획』.
- 옥동석(2019), “한국의 재정운용 진단과 과제”, 인천대학교.
- 고철수(2011), 『재정준칙에 대한 개념적 고찰』. 제주발전포럼 제39호.
- 국회예산결산특별위원회(2015), 『재정준칙 활용에 관한 주요국 사례분석』.
- 김정미·이강구(2013), 『해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점』, 국회예산정책처.
- 국회입법조사처(2020), 『최근 재정적자 현황 및 재정준칙 추이 관련 조사』.

## II. 북한 암호화폐 절취 실태와 정부 대응의 문제점

작성: 이인배 외교통일정책실장 (lee.in.bae@ydi.or.kr)

북한은 UN제재, 코로나19, 홍수·태풍피해 등으로 극심한 경제난을 겪고 있음에도 불구하고 신형미사일 등 무기체계를 발전시키고 있는 바, 그 자금의 출처로서 암호화폐를 주목할 필요가 있음. 2015~2019년 북한은 15억불 상당의 암호화폐를 절취한 것으로 파악되고 있고, UN은 한국이 북한의 암호화폐 절취의 주요 대상으로 경고함에도 정부는 『국가 사이버안보 전략(2019.4)』과 『국가 사이버안보 기본계획(2019.9)』마련 이후, 오히려 침묵을 지키고 있음. 북한 암호화폐 절취 추적 실적과 국제사회와의 공조 노력 등을 공개하여 국민적 의구심을 해소해야 할 것임

### 1. 문제제기: 북한의 신형미사일 개발자금 출처는?

- 10월 10일 당창건 75주년 열병식을 통해 북한은 신형 ICBM과 다양한 방사포(600mm 초대형 방사포, 400mm 신형 대구경 방사포, 300mm 대구경 방사포 등) 그리고 지난해부터 실험발사한 단거리 신형 탄도미사일을 공개
  - 언론에서는 신형 ICBM에만 초점을 두고 있으나, 우리에게 직접적인 위협이 되는 무기체계는 신형단거리 탄도미사일들임
- 2019년 5월 ~ 2020년 3월까지 북한이 발사한 단거리 탄도미사일은 초대형방사포(600mm), 에이테킴스(ATACMS), 이스칸데르, 그리고 신형방사포(300mm) 등 네 가지로 총 17회에 걸쳐 34발

〈표 II-1〉 북한 신형 탄도미사일 발사 일지

날짜	발사체	발사수	사거리/정점고도	장소
2019년 5월 4일	KN-23(이스칸데르)	2발	240km/60km	원산 호도반도
9일	KN-23(이스칸데르)	2발	420, 270km/50km	평안북도 구성
7월 25일	KN-23(이스칸데르)	2발	600km/50km	원산 호도반도
31일	신형방사포(300mm)	2발	250km/30km	원산 갈마
8월 2일	신형방사포(300mm)	2발	220km/25km	함경남도 영흥
6일	KN-23(이스칸데르)	2발	450km/37km	황해남도 과일
10일	KN-24(ATACMS)	2발	400km/48km	함경남도 함흥
16일	KN-24(ATACMS)	2발	230km/30km	강원도 통천
24일	초대형방사포(600mm)	2발	380km/97km	함경남도 선덕
9월 10일	초대형방사포(600mm)	2발	330km/60km	평안남도 개천
10월 2일	SLBM	1발	450km/910km	원산 해상
31일	초대형방사포(600mm)	2발	370km/90km	평안남도 순천
11월 28일	초대형방사포(600mm)	2발	380km/97km	함경남도 연포
2020년 3월 2일	초대형방사포(600mm)	2발	240km/35km	원산 인근
9일	초대형방사포(600mm)	2발	200km/50km	함경남도 선덕
21일	KN-24(ATACMS)	3발	400km/100km	평안북도 선천
29일	초대형방사포(600mm)	2발	230km/30km	강원도 원산

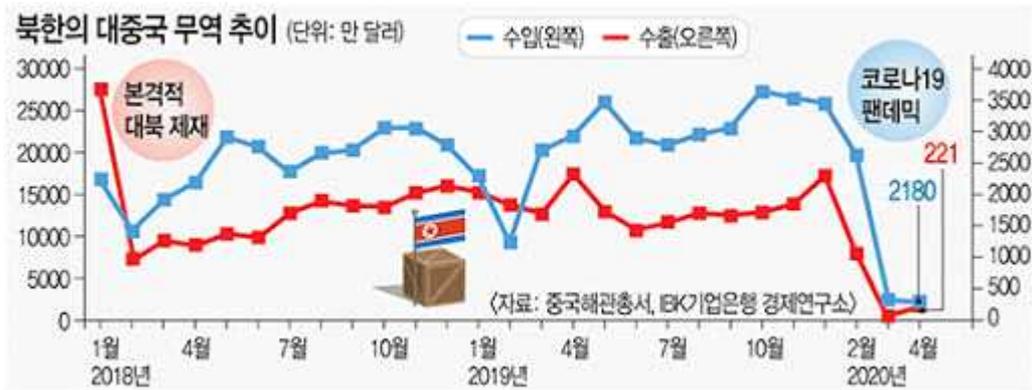
- 독일 미사일 과학자인 마르크스 쉘러 박사는 북한 단거리탄도미사일 1기 제작비에만 최소 100만 ~ 150만달러 소요될 것으로 추정
  - 쉘러 박사는 미사일 크기에 따라 다르지만, 미사일 프로그램을 자체 개발해 무기화하는데 본체와 탄두, 엔진, 유도장치, 보조 차량 등을 포함해 약 10억 달러의 막대한 비용이 투입됐을 것으로 추정
- 북한은 개발비를 제외하고, 발사한 미사일 제작비용만으로 북한은 3,400만 달러 ~ 5,100만달러를 사용한 것으로 볼 수 있음

○ 2018년 북한에 대한 국제사회의 제재가 본격화됨에 따라, 대외수출이 1/10로 줄어들었고, 2020년 상반기에는 코로나19로 북중 국경폐쇄

조치로 이마저도 다시 전년 대비 1/4로 줄어든 상황에서 과연 어떻게 미사일 개발·제작 비용을 확보할 수 있었는가 의문

- 북한무역의 90%가 대중 무역인 상황에서, 북한의 對중국 수출액이 (2019.1~7月) 1억 2,404만불 → (2020.1~7月) 3,535만불로 급감

[그림 11-1] 북한의 대중국 무역 추이



## 2. 북한 암호화폐 절취 규모

### □ 국제사회의 북한 암호화폐 절취 추적 결과

- 북한의 암호화폐 절취 현황은 현재까지 부분적으로 드러나고 있음. 이는 암호화폐의 특성에 기인한 것이나, 국제사회의 감시 강화됨에 따라 포착한 암호화폐 거래계좌가 늘어나고, 절취 액수도 늘어나고 있는 상황
- 2019년 9월 13일 미 재무부는 “Treasury Sanctions North Korean State- Sponsored Malicious Cyber Groups”를 통해 북한의 3개 해킹 그룹에 대한 제재 발표
  - 미 재무부는 불법 무기와 미사일 프로그램을 지원하기 위한 사이버공격을 일삼아 온 북한의 해킹그룹에 대한 조치를 취하기 시작했다고 밝힘

- 라자루스(Lazarus), 블루노로프(Bluenoroff), 안다리엘(Andariel) 3개 그룹이 암호화폐 절취를 통해 2017년 1월부터 2018년 9월까지 5억 7,100만달러 상당의 수익을 올린 것으로 파악

○ UN대북제재 전문가패널 보고서(Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(August 2019)에서도 북한이 2017~2018년 사이버공격으로 벌어들인 수익이 20억불이며, 그 중 암호화폐 절취로 벌어들인 수익이 5억 7,100만달러로 추정

○ 2020년 3월 또다시 미 재무부는 북한의 3대 해킹 그룹 중 하나인 라자루스(Lazarus)가 2017년 12월부터 2019년 4월 사이에 전세계 암호화폐 거래소를 해킹해 2억 5,000만달러 절취한 것으로 밝혀내고, 이 암호화폐의 자금 세탁 혐의로 중국인 2명을 기소

○ 최근 9월 3일 북한 암호화폐 활동을 추적하고 있는 미국 정보보안 업체 체이널리시스(Chainalysis)는 북한이 2015년부터 지난해까지 5년간 암호화폐로 절취한 금액이 15억불에 이를 것으로 분석

#### □ 15억불의 전략적 의미

○ 2019년 한해동안 북한 수출로 벌어들인 총액이 2억 6,000만불이며, 과거 개성공단 3만 5,000명 북한 근로자들에게 1년 동안 지급된 임금(야근 수당 등 포함)이 최대 1억불 수준인 것을 감안할 때, 북한 으로서는 막대한 수익원

- PC 몇 대만으로 15억불 상당의 암호화폐를 획득하는 것은 일반 제조업의 투자대비 이익에 비해 월등함

- 이미 김정은은 핵실험으로 초래할 국제 제재를 염두에 둔 듯, 2013년 4월 정찰총국 해커부대 방문시 “용맹한 사이버 전사들만 있으면 그 어떤 제재도 뚫을 수 있고 강성국가 건설도 문제없다”고 언급한 바 있음

### 3. 북한 암호화폐 절취 수법

#### □ 지능형지속공격(APT : Advanced Persistent Threats)

- 무작위로 해킹시도하는 방식이 아니라, 대상자의 사회생활 관심사 등과 연계해서 공격하는 방식
  - (사례) 암호화폐 거래소 직원 채용시, 미모의 여성 사진과 함께 악성 코드를 심은 원서를 접수시켜 거래소 해킹 시도
    - 2017.2월 빗섬 거래소 공격시 실제 적용된 수법
- 대표적인 사례
  - 2018.1월, 일본 암호화폐 거래소(코인체크) 해킹, 580억엔 절취
  - 2018.4월, 암호화폐 거래소(장소 불명) 해킹으로 2억 5,000만불 절취
  - 한국 암호화폐 거래소 해킹 사례
    - 유빗 거래소 공격(2017.12월 총자산 12% 손실로 거래소 폐쇄)
    - 빗섬 거래소 공격: 2017.2월 - 7,000만불 / 2018.6월 - 3,100만불 / 2019.3월 - 2,000만불 손실
    - 업빗 거래소 공격(2019.11월 4,580만불 해킹)

## □ 랜섬웨어(Ransomware) 공격

- 대상 PC를 랜섬웨어 공격을 통해 암호화시켜 불능상태로 만든 후, 복구 명목으로 돈을 요구
  - 최초 300불을 요구하고, 1주일 후에는 두 배인 600불, 3주 후엔 완전히 PC 시스템이 파괴되도록 설계

[그림 11-2] 랜섬웨어 공격 사례



## ○ 대표적 사례

- 2017년 5월 12일 WannaCry Ransomware 공격을 통해 150여개국 20만대 PC 감염, 8억불의 재산 피해 발생
- 파일을 복구하는 조건으로 300~600달러 해당하는 암호화폐 비트코인 요구

- 그런데 2017년 6월 15일 미 국가정보국(NSA)의 분석 결과에 따르면 실제로 북한이 랜섬웨어 공격으로 획득한 비트코인은 14만 달러어치 밖에 되지 않는 것으로 판단
- 특이한 점은 당시 벌어들인 비트코인을 북한은 3개월 후인 2017년 8월 스위스의 암호화폐 거래소를 통해 익명성이 더욱 강화되어 다크코인(Dark Coin)으로 분류되는 모네로(Monero)로 세탁 시도

## □ 크립토잭킹(Cryptojacking)

○ 크립토잭킹은 암호화폐(Cryptocurrency)와 하이재킹(Hijacking)의 합성어로, 피해자 모르게 피해자 시스템의 컴퓨터 파워를 훔쳐 암호 화폐를 채굴하는 수법을 말함

○ 2019년 UN대북제재 전문가패널 보고서(2019.8月)에 따르면, 2017년 12월 24일 북한은 악성코드 유포하여 감염된 PC가 암호화폐의 일종인 ‘모네로’를 채굴하였으며, 이렇게 채굴된 암호화폐를 김일성 대학 서버로 전송되도록 조작

※ 서버의 PW: KJU(김정은)

- 미 보안회사 에일리언볼트(AlienVault) 전문가에 따르면, 이 악성 코드가 어디에, 얼마나 많은 컴퓨터에 심어졌는지, 또 모네로(Monero)가 얼마나 인출됐는지 확인하기 어렵다는 점에서 더욱 우려스럽다는 것임

## 4. 북한의 사이버 해킹 능력

### □ 북한은 사이버해킹 능력에 있어서 세계적 수준

- 국방백서(2018)에 따르면, 북한 사이버전 인력은 6천 800여명이며, 평양 제1중학교 등 수재학교를 나온 인재들을 선발하여, 중학교 6년, 대학교 5년 등 총 11년의 교육과정 통해 양성
- 한국 등 서방 자유민주국가의 IT인재들은 세계적인 기업과 연구기관에 취업하여 다양한 활동을 할 수 있지만, 북한의 경우 노동당과 정찰총국이 이 인재들을 독점하기 때문에 정권수준에서는 세계 최고의 해킹 인재 보유

### □ 사이버해킹 능력 테스트에서 세계 2위

- 보안소프트웨어기업 크라우드스트라이크(CrowdStrike)는 2020년 <세계위협보고서>(2020 Global Threat Report)에서 2018년에 실시한 각 국가의 사이버해킹 능력 테스트 결과를 공개한 바, 북한은 타깃으로 삼은 네트워크에 침입해 작업을 한 뒤 빠져나가기까지 평균 2시간 20분이 걸리는 것으로 조사
- 이는 러시아에 이어 2위 수준. 3위 중국, 4위 이란 順
- 물론 순위 자체가 기계적으로 능력 순위로 보기는 어려운 데, 중국의 경우 한 단계 침투 이후 감시체계 작동여부를 확인하고 조심스럽게 다음 단계로 진행하는 반면, 러시아의 경우 거침없이 목표지점까지 침투 후 빠져나오는 스타일

- 결국 해킹 스타일의 차이일 뿐 이 나라들은 세계 최고의 해킹 능력을 지닌 것으로 평가할 수 있음

### [그림 11-3] 각국 사이버해킹 능력 테스트 결과

Figure 2.  
Breakout Times by Adversary for 2018



## 5. 정부는 무얼 하고 있나?

### □ 유엔과 미국의 경고

- 2019년 8월 UN대북제재 전문가패널 보고서(Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(August 2019)에서는 북한이 가장 많이 공격하는 암호화폐 거래소로 한국 거래소로 지목한 바 있음
- 미 국토안보부 산하 사이버안보 및 기간시설안보국(CISA)은 수시로 북한 사이버 해킹을 감시하고 경고를 발하고 있는 상황
  - 2020.2.14. 북한 트로이안 악성코드 분석 발표
  - 2020.4.15. 북한 사이버 위협 경고 발령하고 신고보상금으로 500만 불을 책정하기도 하였음

## [그림 11-4] 미 국토안보부 북 사이버 위협 신고보상금 정책

### DPRK Rewards for Justice

If you have information about illicit DPRK activities in cyberspace, including past or ongoing operations, providing such information through the Department of State's Rewards for Justice program could make you eligible to receive an award of up to \$5 million. For further details, please visit [www.rewardsforjustice.net](http://www.rewardsforjustice.net).

- 2020.5.12. 북한 트로이안 악성코드 분석 발표
- 2020.8.19. 북한 트로이안 악성코드 분석 발표
- 2020.8.26. 북한 원거리 공격 도구(tool) 분석 발표
- 2020.8.26. 북한 FAST CASH 위협 경고 발령

### □ 사이버안보 컨트롤타워는 청와대 국가안보실

- 문재인 정부는 2019년 4월 최초로 『국가 사이버안보 전략』을 발표
  - 각 정부가 발표하는 국가안보관련 최상급 문서인 『국가안보전략』과 비슷한 형식으로 국가사이버안보 전략을 발표하여, 범정부 차원에서 사이버 대응 전략을 수립한 것으로 홍보
- 이에 따라 2019년 9월 “국가 사이버안보 기본계획”을 마련하여 컨트롤 타워로 청와대 국가안보실을 지정
- 국가사이버안보 컨트롤타워로 국가안보실이 지정된 이후, 2019년 9월부터 2020년 현재까지 정부차원에서 북한의 암호화폐 절취를 비롯한 사이버 해킹에 대한 사례 공개 전무
  - 국가사이버안보 기본계획이 마련되기 전인 2019년 9월 이전에는 경찰성 사이버안전국, 국정원 등이 북한에 의한 해킹 발생시 조사결과 발표

- 2019년 9월 이후 1년 동안 정부 차원에서 공식적으로 북한 해킹 사실 발표 전무하며, 민간 보안업체인 이스트시큐리티의 시큐리티 대응센터(ESRC)가 북한 해킹 공격 사례 수시로 발표

〈표 11-2〉 북한 해킹 발표 주요 사례

날짜	관계부처	주요 내용
2015.8.12.	경찰청 사이버안전국	해우리 해킹은 북한 소행
2016.2.15.	경찰청장	청와대 사칭 해킹은 북한 소행
2016.6.13.	경찰청 사이버안전국	2014. 7부터 북한 SK, 한진 등 대기업 전산망 해킹
2016.7.28.	경찰청 사이버안전국	인터파크 개인정보 해킹은 북한 소행
2017.5.2.	국방부 감찰단	2016년 9월 발생한 국방망 해킹은 북한 해커 소행
2017.9.6.	경찰청 사이버안전국	북한 해커로부터 정보 넘겨받아 카드불법 복제한 중국동포 구속
2017.9.27.	경찰청 사이버안전국	국내 비트코인 거래소 4곳 해킹 시도
2018.2.5.	국정원	지난해 북한이 가상화폐 거래소 거래회원 대상 해킹시도로 수백억원 탈취
2019.12.4.	이스트시큐리티	청와대 행사 견적서 한글파일로 해킹시도
2020.6.19.	이스트시큐리티	북한 남북연락사무소 폭파후 청와대 겨냥 해킹공격
2020.9.3.	이스트시큐리티	북한배후 해킹그룹 '탈롭' APT 공격
2020.10.6.	이스트시큐리티	북한, 통일부 북한인권기록센터 해킹 공격

- 국가사이버안보 기본계획(2019.9.3.)에 의하면 “사이버공격 원인 분석을 위해 국내 유관부처 간 긴밀히 협의하고, 최종 공격원점 규명을 위한 절차 및 기준을 마련하여 사이버 공격 억지 수단으로서의 활용 방안 모색”하겠다고 언급하였으나, 최종 공격원점 규명 발표만 통제하고 있는 것은 아닌지 의심
- 그렇지 않다면, 북한 암호화폐 절취 활동 정보 추적 실적, 국제사회의 공조 노력 실적 등을 공개할 필요가 있을 것임

### Ⅲ. 부동산 과세강화의 문제점 진단 및 시사점

작성: 이종인 수석연구위원 (lee.jong.in@ydi.or.kr)

7.10 부동산대책(2020) 및 심의절차 없이 졸속 통과된 부동산세법 3종세트 등에 따른 부동산 과세 강화는 실수요 1주택자의 세금 부담을 증가시킬 뿐 아니라 무주택자의 내집 마련의 꿈까지 앗아가는 요인이 되고 있음. 이러한 문제인 정부의 부동산 과세 강화는 ‘국민 증세’의 신호탄이며, 급속한 공시가격 인상과 맞물려 국민들의 ‘부동산정책 포비아’ 사례가 되고 있음. 이러한 문제점을 국민들에게 적극적으로 알리되, 실수요 1주택자의 세금부담 완화를 위한 ‘과세 이연제’ 도입 등과 같은 정책적 대안을 제시할 필요

#### 1. 검토 배경

- 문제인 정부 출범 이후 23차례의 부동산대책 추진에도 불구하고 집값 안정 등 정책목표 달성에 실패
  - 서울·수도권 집값 급등으로 수도권-지방 간 양극화가 확대되고, 획일적인 대출규제로 무주택 실수요자 피해가 급증
  - 지역 특성을 고려하지 않은 비현실적 공급 대책과 재개발·재건축 규제강화로 공급절벽 심화 및 이른바 패닉매수의 악순환이 지속
  - 임대차3법의 졸속·강행 시행에 따른 전세매물 잠김 등으로 세입자와 저소득빈곤층의 피해가 급증하는 등 임대차시장의 대혼란 야기
- 무엇보다 종합부동산세, 양도소득세, 취득세 등 다주택자를 겨냥한 부동산 세금의 인상·증가로 1주택 실수요자까지 세금폭탄이 현실화
  - 투기수요 억제효과는 나타나지 않는 대신 매물 잠김과 수급불균형

심화로 1주택 국민과 무주택서민의 경제적 부담을 가중시키고 있음

- 본고에서는 이러한 현 정부의 부동산 과세 강화 정책의 실상과 문제점을 검토해 본 후 정책적 시사점과 해법을 제시함

## 2. 부동산 세금 인상·증과 현황 및 외국과의 비교

- 현 정부는 주택 수요 및 다주택자 투기 억제를 명분으로 각종 부동산 세금의 인상 및 증과를 추진해 옴
  - 8.2대책(2017), 9.13대책(2018), 12.16대책(2019) 등을 통해 다주택자를 타깃으로 한 양도세 증과, 종부세율 인상·증과, 보유세 인상 등의 조치를 취해 옴
  - 7.10대책(2020)을 통해 △종부세 최고세율 현행 2.0%에서 6.0%로, △양도소득세 현행 최대 40%에서 70%로, △취득세 최고세율 현행 3%에서 12%로 징벌적 수준으로 인상
  - 소득세법·법인세법·종부세법 개정안, 이른바 부동산세법 3종세트가 여당의 힘의 우위로 제대로 된 심의절차도 없이 국회를 통과(8.5)

〈표 III-1〉 부동산 세율 인상·증과 규제 주요 내용

발표년도	대책명	주요 내용
2017	8.2대책	- 조정지역 다주택자 양도세 증과
2018	9.13대책	- 조정지역 다주택자 종부세율 인상·증과 - 세부담 상한 150% → 300%로 2배 상향 - 양도세 비과세기준 강화
2019	12.16대책	- 보유세 인상 및 양도세 강화
2020	6.17대책	- 법인보유 부동산 종부세·양도세 강화
	7.10대책	- 종부세 인상(개인 최고 6.0%, 법인 일괄 6.0%) - 양도소득세 최대 70%, 취득세 최고 12% - 다주택자 보유세 인상

○ 선진 외국에서의 부동산 세율에 비해 지나치게 높은 수준

- **종합부동산세:** 부유세를 시행하고 있는 국가들의 최고 세율은 대부분 1% 내외 수준
  - 75%라는 부유세 최고세율을 부과했던 프랑스도 대법원의 위헌결정과 미미한 세수확대 효과 등을 이유로 시행 2년 만에 부유세를 폐지<sup>1)</sup>
  - 미국의 경우 국세 형태의 보유세 세제 자체가 존재하지 않음
- **양도소득세:** 최고세율이 일본(40%), 영국(40%) 등, 한국(70%) 대비 매우 낮은 수준
  - 미국의 경우 50만 달러(약 6억원)까지는 양도소득세를 감면하고, 그 이상의 차익에 대해서만 과세하며, 이마저도 유예신청이 가능하여 2년 이상 실 거주자에게는 세부담이 거의 없는 실정. 또한, 비거주용의 경우는 5~15%의 분리과세를 하고 있음
  - 뉴질랜드, 호주, 벨기에 등에서는 실효 양도소득세가 부과되지 않음
- **취득세:** 대부분 선진국들은 1% 미만의 낮은 취득세율을 적용

### 3. 부동산 세금의 급속 인상·증과의 문제점 진단

- 부동산 세금의 징벌적 증과는 조세형평을 저해할 뿐 아니라 그 부담이 장기임대사업자, 1주택 실수요자 및 무주택자 등 일반 국민에게로 전가되는 경향
  - 정부의 적극적인 권장에 충실히 따랐던 장기임대사업자의 부동산 세금 부담이 크게 증가

---

1) 2012년 올랑드 대통령의 선거공약에 따라 당선 후 75%에 달하는 부유세를 도입했지만, 같은 해 말 프랑스 대법원에서 “75% 부유세 위법 판결”을 받게 됨. 이후 과세 대상을 기존의 개인에서 고용주로 전환하여 위헌 소지를 피해 동 제도를 강행했지만 세수효과가 없을 뿐 아니라, 고액납세자들의 탈프랑스와 국부유출 등 많은 문제가 발생해 2015.1.31 동 제도를 폐지하게 됨

- 높은 집값 상승률 및 공시지가 인상 등이 맞물려 1주택 실수요자의 세금부담까지 급증하고 있는 실정
- 팔기도, 보유하기도, 사기도 어려운 상황에서 매물 잠김 현상과 임대료 상승으로 무주택 서민들의 내 집 마련 기회를 박탈하거나 이들의 주거 여건을 악화시키게 되는 효과

○ 공시가격의 급속 인상으로 유주택 국민의 세금부담이 증가

- 금년도 공시가격은 공동주택 14.7%, 단독주택 6.9% 각각 인상되었으며, 토지에 대한 개별공시지가도 8.3% 상승
  - 서울의 경우 표준단독주택 공시가격 상승률은 지난해 17.75%로 전년도 (7.92%) 대비 2배 이상 인상
  - 금년도는 평균 6.82% 인상이며 2년 연속 물가상승률 등 거시경제지표 대비 지나치게 높은 인상률을 보이고 있음
- 급격한 주택공시가격 인상은 부유층뿐 아니라 중산층, 일반 국민에게도 상당한 세 부담으로 작용
  - 정부 방침과는 달리 저가 부동산의 공시가격도 급격히 인상이며 고가주택 소유자뿐 아니라 집을 가진 서민의 부담까지 가중되는 형국
- 종합부동산세와는 달리 공시가격 인상은 ‘보편적 증세’, ‘서민증세’에 해당
  - 정기적인 고정 수입이 없는 은퇴가구와 고령자에게 특히 심각한 타격이 되고 있는 실정임
  - 나아가 공시가격은 재산세뿐 아니라 상속세, 취득세, 소득세, 건강보험료, 기초연금수급대상자 결정 등 수십여 개 행정 목적으로 활용되고 있어 공시가격 인상으로 납세자 재정부담이 더욱 가중되고 있음

〈표 III-2〉 주택공시가격 인상과 연관된 세제 및 행정 분야

재산세	(공시가격×60%)×누진세율(0.1~0.4%)
증여세, 상속세	(공시가격-공제액)×누진세율(10~50%)
취득세	공시가격×4%(3.16%)
양도소득세	취득·양도시 공시가격 반영
종합부동산세	(공시가격-공제액)·85%·누진세율(0.5~3.2%)
지역건강보험료	(공시가격×60%)의 등급별 점수×189.7원
피부양자 자격	공시가격을 일부 반영
기초연금 자격	소득환산액 산정시 공시가격 기준

- 부동산 유형별로 통일되지 않은 검증체계, 현실과 동떨어진 산정기준과 절차의 불투명성, 일관성 없는 시사반영률 등으로 공시가 정책에 대한 국민의 신뢰 추락
  - 불합리한 표준 부동산 적용, 개별주택의 용도지역 미반영, 공시지가 미산정, 필수검증토지 검증의뢰 누락, 개별 토지 가격산정의 타당성 검증 미비 등 수많은 부실이 지적(감사원)<sup>2)</sup>
  - 예를 들어, 같은 지역 범위인데도 지난해 압구정동의 예정공시가격 평균 상승률이 108.8%인 반면 이와 인접한 신사동은 59.7%였음

○ 부동산 세금의 급속인상·중과의 최대 희생자는 저소득·서민

- 현 정부는 정치적 이해를 바탕으로 부동산정책에도 ‘편 가르기’ 프레임을 설정하고 있다는 것이 중론
- 다주택자, 고가주택소유자를 투기꾼 내지 사회악으로 단정하는 분위기를 조성

2) 감사원의 ‘부동산 가격공시제도 운용실태’감사결과(2020.5.19).

- 다주택자를 겨냥한 세금인상과 증과로 인해 민간주택임대사업자들이 심한 타격을 받고 있는데, 정작 이들의 75%는 다가구·다주택·오피스텔 소유자이며, 이들의 91%는 6억 미만 주택을 소유한 서민층임
- 다주택자 과세 강화는 대출규제, 임대차3법 시행 등의 정책들과 더불어 수도권외 무주택자의 내 집 마련 기회를 강탈하고 있음
- 전셋값 급격상승과 보증부월세 증가 및 임차료 인상으로 임차인의 고통이 가중

### 3. 정책적 시사점

- 문재인 정부의 부동산 과세 강화는 ‘국민증세’의 신호탄임이 분명해 지고 있음
  - 표면적으로는 과열된 집값 안정, 부동산 투기억제, 부자를 표적으로 한 편셋증세이지만, 결국 중산층·서민, 나아가 집을 가진 국민 전반에 대한 증세로 귀결
  - 징벌적 과세는 실수요 1주택 국민의 세부담을 크게 높일 뿐 아니라, 무주택서민들의 내집 마련의 꿈을 더욱 요원하게 할 공산이 큼
  - 현 정부의 편가르기식 ‘부동산 정치’로 인한 정책 실패의 최대 희생자는 저소득·서민층임을 직시해야 함
- 급속한 공시가격 인상에 따른 집을 가진 전 국민의 세금부담 및 이에 연동된 행정비용 급증 문제는 또 하나의 ‘정책포비아’(공포증) 사례가 되고 있으며, 이에 대한 적절한 제도적 개선이 필요
  - 부동산 기준가격 현실화는 조세형평성 차원에서 바람직하며, 단독 주택과 아파트 간 현실화율 격차도 줄여나갈 필요성은 있음

- 하지만 급격한 밀어붙이기식 공시가격 인상이 초래하는 부작용과 국민들이 받는 고통이 매우 큼
  - 개선방안의 하나로, ‘주택공시가격의 연간 상승률 상한제’ 도입을 고려할 수 있음
- 부동산 과세 강화에 대한 무조건적 반대는 지양하되, 현 정부의 과도한 증세 조치에 따른 국민 부담 급증 문제에 대해서는 적극적으로 홍보할 필요
- 여론조사 결과 현 정부의 부동산 과세 강화 정책에 대한 부정적 여론이 예상보다는 높지 않으며, 세금부담 완화에 대한 절실함도 상대적으로는 낮은 수준임<sup>3)</sup>
    - 부동산 세금 강화 정책에 대한 거부감(17.0%)은 예상보다는 높지 않음 (△주택공급부족(33.0%), △오락가락 정책(25.0%) 보다 후순위)
    - 향후 추진해야 할 정책의 우선순위에서도, 감세를 통한 거래활성화 (20.0%)가 투기성 대출규제 강화(49.0%)와 공급확대(46.0%)보다 후순위
  - 현 정부의 부동산정책에 긍정적인 경우(전체 응답자의 30.5%로 나타남), 투기성대출 규제강화와 보유세·종부세 인상 등 규제·과세강화 정책에 상당히 우호적
    - 특히, 무주택·1주택자, 20~50대의 경우 긍정 비율이 매우 높음
    - 중도 및 진보성향 등 여권 지지층의 정책 선호도를 파악하여 정책에 참고할 필요
  - 하지만, 7.10대책 등 현 정부의 대폭적 부동산 세금 인상 대책들에 따른 부담이 국민에 체감되는 시점이 되면 증세 반대 여론이 우세할 것으로 예상

3) 여의도연구원 자체 여론조사(부동산정책 국민인식 조사 분석, 7.10).

- 문재인 정부의 약탈적 증세 대책이 시장을 교란할 뿐 아니라 집값 폭등을 지속, 결국 서민·무주택자·주거소외 계층의 부담이 커질 것을 조만간 인지하게 될 것으로 보임
- 정책 대안 중 하나로 과도한 양도소득세 인상에 따른 실수요 1주택자의 세금부담 완화를 위한 ‘과세이연제’ 도입을 적극 검토할 필요가 있음
- 부동산 양도세 과세이연제는 거주하던 주택을 매각한 대금으로 더 비싼 주택을 구입할 때 양도소득세 과세를 유예했다가 마지막 주택에 부과하는 세제임
  - 거주이전을 해야 하는 1주택자 및 소득이 없는 은퇴자 등을 보호하기 위한 합리적인 제도
  - 주택 가격이 하락한 경우 세금을 되돌려 받는 효과가 있으며, 미국, 스웨덴, 독일 등에서 시행되었거나 시행 중

## IV. 초고령사회 대비 주택 정책 패러다임 대전환 방안

작성: 진명구 前 국회 정책연구위원 (bright9@assembly.go.kr)

초고령사회를 대비한 주거정책과 관련해 일본 등 선진국들은 지역사회에서 건강한 생활을 유지하고 신체적 제한의 정도에 따라 보건·의료 케어를 받을 수 있는 ‘커뮤니티 케어’ 사회를 목표로 제도를 전환하고 실행. 우리나라도 이를 표방하여, 2018년 ‘커뮤니티 케어’를 제시하였으나, 실상은 기존의 ‘고령자 복지주택’의 연장선상에 불과하다는 지적. 지속적인 운영 비용에 대한 대안도 필요한 실정임. 이에 보고는 <현재 정부가 추진 중인 커뮤니티 케어 구상 + 연속적 케어가 가능한 시설 포함(미국) + 주거단지 + 무장애시설 적용 주택(일본)>을 결합한 ‘한국형 케어모델’을 초고령사회 주거정책으로 제안

### 1. 국내 초고령사회 주거정책 현황 및 문제점

#### □ 초고령사회 주거정책 추진 현황

○ 8.27, 정부는 초고령사회 대비 종합 정책과제로 ‘인구구조 변화 대응 방향’을 발표

- 2025년 ‘초고령사회’를 불과 5년여 앞둔 상황에서 고령화 적응력을 높이기 위해 시급한 조치로 이뤄진 것임

※ 초고령사회: 전체인구 중 고령인구(65세 이상) 비중이 20%를 상회하는 사회

• △여성, 청년, 고령자 경제참가율 제고 방안, △지역공동화 대응(주거·교통 포함), △고령친화산업 활성화, △경로우대제도 개편 등 각 분야의 정책 과제를 세부적으로 밝힘

- 하지만 고령자 주거정책의 관점에서 다음과 같은 점이 미흡함
  - 첫째, 포스트코로나 시대를 대비, 고령자의 이동성 보장 등에 필수인 주거와 교통정책의 패러다임 전환에 대한 고민이 부족
    - “노인 친화적 주거시설(Age-friendly housing)이 되기 위해서는 경제적 접근성, 건축 디자인, 주택 개조 가능성, 지속성, 가정 내 서비스, 지역 사회 통합, 다양한 옵션, 쾌적하고 안전한 생활환경 조성(세대규모, 재난 방지, 재정적 지원 등) 측면을 고려해야 함” (WHO, 2007, 『Global Age-friendly Cities : A Guide』)
  - 둘째, 고령자 삶의 질 향상, 독립적인 생활 등 ‘액티브 에이징’(Active Aging)이 가능한 적극적 주거정책 이슈보다는 기존 주택 정책 보완 등 소극적 이슈에 그침

#### □ 정부가 추진 중인 ‘고령자 복지주택’의 문제점

- 정부는 현재 시설요양이 아닌 고령자가 거주하는 지역사회에서 노후 생활이 지속되도록 하는 주거의 AIP(Aging in Place) 개념을 추구
  - 이에 따라 주거기능과 복지기능을 함께 갖춘 공공임대주택으로서 ‘고령자 복지주택’을 공급하고 확대하는데 중점
    - ※ 고령자복지주택: 1~2층은 물리치료실 등 복지시설, 3층 이상은 주거시설로 이용. 간호사와 사회복지사가 건물에 상주하면서 노인의 건강관리나 식사와 목욕 등의 일상서비스 제공
- 그러나 ‘고령자 복지주택’은 다음 문제점으로 장기적 대안으로 한계
  - 자신이 거주해 온 익숙한 집이나 지역사회에서 노후생활을 보내는 AIP 개념과 부합되지 않음
  - 급증하는 고령인구의 주거수요를 충족시키기에 한계

□ 2018년 『지역사회 통합 돌봄 기본계획』의 문제점

○ 1단계로 ‘노인 커뮤니티 케어 중심’을 발표하며 ‘커뮤니티 케어’ 개념을 제시

※ 커뮤니티 케어: 케어(care)를 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회 (community)에 거주하면서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 혁신적인 사회서비스 체계를 의미

- 첫 번째 과제로 어르신 맞춤형 ‘케어안심주택’ 4만호를 2022년까지 확충하겠다는 계획을 발표

• 이에 따라 고령자가 다수 거주하는 기존 영구임대주택(14만호)도 2025년 까지 ‘케어안심주택’ 형태로 변경

※ 케어안심주택: 평소 사는 곳을 기반으로 건강관리와 각종 돌봄 서비스 등이 함께 제공되는 주거시설

○ 그러나 현재 정부의 ‘커뮤니티 케어’는 하드웨어/소프트웨어적으로 다음과 같은 문제점을 지님

- 하드웨어적으로 지역사회 내 공동생활거주가 실현되지 못하고 다가구 주택 등의 형태로 분산된데다 BF(barrier-free: 장애물 없는 생활 환경) 등이 완전히 반영되지 못해 고령자의 이동 생활에 제한 발생

- 소프트웨어적으로는 급식, 방문요양 등 기존의 지자체 복지체계를 도입한 것 외에 AIP의 신체기능·활동 정도에 따른 단계별 케어를 위한 프로그램이 충분히 개발·반영되지 못한 실정

□ 이에 보고는 고령자 주거정책에 대한 시사점을 얻고자 우리보다 먼저 초고령사회에 진입한 일본의 법·제도 사례를 살피고자 함

## 2. 일본의 사례

### □ 고령화 단계별로 니즈에 부합하는 주택 설계 및 관련 제도 개선

#### ○ 고령화 초기 단계(1960~1970년대): 고령자가 자녀와 동거 또는 근거리 거주 유도

- 페어주택 또는 노인동거형 및 노인근린거주형 공단주택 등 건설

※ 페어주택: 노인실이 딸린 공영주택 또는 3세대 거주 가능 주거시설 형태

- 제도적으로는 고령자 동거세대에 대한 입주우대, 할증대출, 상환이율 우대 조치 등 시행

#### ○ 고령화사회 단계(1980년대): 국가, 지자체 등의 적극적 개입

- 1983년 지역주택계획(Housing with Proper Environment, HOPE 계획)의 시행으로 지역에 적합한 주택을 스스로 고안하도록 하고 공급을 지원하는 정책 시행

- ‘실버하우징’ 등을 통해 주택공급 뿐만 아니라 고령자 생활에 필요한 지원서비스 함께 제공

#### ○ 고령사회단계(1990년대): 고령화를 주거정책의 핵심의제로 설정

- 고령자용 우량임대주택제도 도입, 고령자, 장애인의 일상적 생활에서 장애를 제거하는 베리어프리 정책을 전격 실행

- ‘21세기를 향한 주택, 택지정책의 기본적 체계’를 수립(1995년)하여 ‘장수사회 주택설계지침’ 발표

- 2001년 「고령자의 거주안정 확보에 관한 법률」 제정, 체계적 관리
  - 법률의 4가지 목표는 ①고령자 거주안정 확보를 위한 기본방침 책정, ②고령자용 우량 임대주택 공급 촉진, ③고령자가 원활하게 입주하고 안심하고 살 수 있는 임대주택시장 정비, ④주택의 무장애화(barrier free)의 체계적 추진 등

□ 특히, 고령자 주택의 지속적인 유지를 위해 주택금융 제도 개선

- 고령자 세대와 고령자 동거세대에 대한 주택신축자금, 구입자금, 개량자금 등에 대한 주택금융을 적극 지원
  - (부모효행 용자제도) 부모와 자녀가 가까운 곳에 서로 거주하기 위해 일정 범위 내 부모 또는 자녀가 주택을 건설 또는 구입하는 경우, 주택금융지원기구에서 우선 용자 혜택

### 3. 시사점 및 제안

- 현재 추진 중인 ‘커뮤니티 케어’를 내실화하면서, 일본의 사례와 같이 고령자의 니즈에 부합하는 제도 개선이 필요
  - 특히, ‘커뮤니티 케어’가 지속 가능한 운영이 이뤄질 수 있도록 고령자 주거와 관련한 금융제도 수립이 요구됨
- 이에 따라 노인 자산, 생활 등 특성을 반영한 ‘한국형 케어모델’을 제안하고자 함

## ○ ‘한국형 케어모델’의 기본구상

- 현행 커뮤니티 케어 구상을 기본으로 하고 미국의 CCRC의 연속적 케어가 가능한 시설을 포함하는 주거단지로 보완함

※ CCRC(Continuing Care Retirement Communities, 연속보호체계형 은퇴주거 단지): 자립적인 노인들의 주거, 반(半)의존적 노인들의 생활보조 주거, 간호사의 도움이 필요한 너싱홈, 치매요양시설, 재활센터 등으로 구성하여, 신체적으로 건강한 상태에 입주하여 임종을 맞을 때까지 한 주거단지 내에서 케어가 가능

- 여기에 일본의 ‘서비스부 고령자주택’과 같이 BF가 적용된 주택에서 ‘공동생활거주’가 실현될 수 있도록 설계

## ○ ‘한국형 케어모델’에서 고령층의 생활 모습

- 80%는 ‘커뮤니티 케어’에서 여가·문화·교육뿐 아니라 소득활동
- 신체적 일부 제한이 있는 15%는 재가방문 및 돌봄 서비스
- 치매 등 심한 제한이 있는 5%는 요양시설에서 생활

## ○ 거주시설에 대한 건설/운영 재원 마련과 지속가능성 방안

- 고령자 거주시설의 조성과 관련해서는 REITs를 활용
  - 투자자를 모집하여 지분을 배정하고, 주택 가치상승에 따른 이익 분배
- 운영 측면에서는 역모기지론 확대 등 주택금융을 통해 재원조달

[그림 IV-1] 한국형 케어 모델 구상(안)

구성	한국형 케어 모델			
개념	〈현행〉 커뮤니티케어	+ 미국 CCRC	+ 일본 서비스부 고령자주택	+ 우리나라 특성 (주거, 자산, 지역 등) 반영
기반	REITs 등 부동산 개발			주택금융/연기금
활성화	민간, 기업, 시민단체 등			

Working Age		Aging in Place				
단계적 은퇴 (phased retirement)	은퇴 (retire- ment)	Active aging (80%)	Normal Care I. (15%)	Intensive Care II. (5%)	dying in place	
- 계속적 고용 등	⇒ - 경험 - 자산	⇒ - 여가문화, 교육, 자원봉사 등 활동 - 소득경제활동, 이동권의료 (방문의료포함)	⇒ 요양시설 재가방문 돌봄	⇒ 요양시설 치매관리	⇒ - 자기결정 권 웰다잉 - 상속 : 유류분 - 장례	

## 이슈브리프 목록 (최근 발간순, 2018.12.20~現在)

### 이슈브리프 2020-10 (발간일: 2020.9.28)

- ▶ 전월세전환율 2.5% 강제인하의 타당성 검토 ▶ 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언
- ▶ 포털 SI알고리즘의 문제점과 향후 과제

### 이슈브리프 2020-09 (발간일: 2020.9.17)

- ▶ 코로나19, 소상공인 위기와 정책방향 ▶ 코로나19, 중소기업 생존·도약을 위한 정책제언
- ▶ 코로나19, 국내외 육아보육 정책 검토 및 시사점

### 이슈브리프 2020-08 (발간일: 2020.8.13)

- ▶ 최저임금 수준, 중위임금 60%로 제도화 ▶ 해외 사례를 통해 본 한국의 '일가정양립정책' 방향
- ▶ 아동학대범죄 현황과 근절을 위한 정책 방향 제언

### 이슈브리프 2020-07 (발간일: 2020.7.23)

- ▶ 문재인정부의 부동산정책에 대한 국민인식 분석 ▶ 2020 美 대선 판세분석과 향후 대응방안
- ▶ 코로나19에 따른 문화예술인 피해 현황 및 시사점

### 이슈브리프 2020-06 (발간일: 2020.6.25)

- ▶ 약화일로 국가재정, 재정건전성 회복 시급 ▶ 데이터청 설립을 위한 현안과 과제
- ▶ '남북 공동선언' 재검토와 과제: '6·15선언'을 중심으로

### 이슈브리프 2020-05 (발간일: 2020.5.28)

- ▶ '전국민 고용보험제' 우파적 대안 모색 시급 ▶ '김정은 신변이상설': 대응과 후속조치의 문제점
- ▶ 영국 보수당의 장수 비결과 시사점

### 이슈브리프 2020-04 (발간일: 2020.4.2)

- ▶ 역대 총선에서의 사전 여론조사의 문제점과 시사점 ▶ 文정권 정책평가와 국정지지도 비교 및 상관관계 분석
- ▶ 'n번방' 사태: 아동청소년 음란물 관련 해외사례 검토 ▶ 신종 코로나 충격의 고용감소 추정과 시사점

### 이슈브리프 2020-03 (발간일: 2020.3.12)

- ▶ 신종코로나의 경제쇼크, 정부대응과 시사점 ▶ 드라마 <사랑의 불시착> 속 북한: "바로 보기"
- ▶ 포털의 댓글과 실시간검색어 폐지: 의미와 과제

### 이슈브리프 2020-02 (발간일: 2020.2.13)

- ▶ 문재인 정권의 '국민기반' Top 10 ▶ 저출산·고령화 사회의 세대상생형 주거정책 방향
- ▶ 대한민국 2040년: 정치인재 양성과 한국당의 과제

### 이슈브리프 2020-01 (발간일: 2020.1.16)

- ▶ '선거연령 18세 하향'에 대한 당의 대응방향 ▶ 최근 美-이란간 충돌 관련: 현황, 파장, 전망
- ▶ 2030 사로잡은 美·日 청년보수정치 사례분석 ▶ 소상공인기본법 통과 의의와 향후 과제

### 이슈브리프 2019-11 (발간일: 2019.12.19)

- ▶ '초슈퍼' 예산과 '초미니' 재정승수 ▶ 2019 펭수 열풍의 사회적 의미와 교훈
- ▶ 게임이용장애 질병코드화의 쟁점과 대응방향

**이슈브리프 2019-10** (발간일: 2019.11.21)

- ▶ 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格)
- ▶ 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토 ▶ 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

**이슈브리프 2019-09** (발간일: 2019.10.31)

- ▶ 공수처, 돌이킬 수 없는 '검찰개악(改惡)' ▶ 한국형 원자력 추진 잠수함 도입의 필요성과 과제
- ▶ 점증하는 장기 복합불황 공포

**이슈브리프 2019-08** (발간일: 2019.10.10)

- ▶ 文정부 '역대 최고 고용률'의 실상과 대책 ▶ 북한의 SLBM 시험발사: 의도, 평가, 전망
- ▶ 반려동물과 반려인을 위한 제도마련 필요성

**이슈브리프 2019-07** (발간일: 2019.9.19)

- ▶ 미국發 '한-일 핵무장론' 대두: 쟁점과 대책 ▶ 미중 무역분쟁 장기화에 대비해야
- ▶ 국민연금 재정위험과 개편방안

**이슈브리프 2019-06** (발간일: 2019.8.29)

- ▶ 한일 군사정보보호협정 파기: 배경, 의도, 파장 ▶ '강대강' 대응으로 일본 수출규제 고착화 우려
- ▶ 확대되는 1인 가구와 보수주의 가족가치

**이슈브리프 2019-05** (발간일: 2019.3.14)

- ▶ 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 ▶ 유튜브 '슈퍼챗' 논란, 정치자금법의 한계와 시사점
- ▶ (현안보고) 베트남 미북회담 '노딜': 원인, 평가, 전망

**이슈브리프 2019-04** (발간일: 2019.2.28)

- ▶ 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 ▶ 사용자 제로, 제로페이
- ▶ 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 ▶ (현안보고) 2차 미북정상회담 전망: 쟁점과 대책

**이슈브리프 2019-03** (발간일: 2019.2.14)

- ▶ 노인연령 기준 상향 논의의 출발점은 일자리 창출 ▶ 신한울 3·4호기 공사를 재개해야 할 다섯 가지 이유
- ▶ 드라마 <SKY캐슬>을 통해 본 우리들의 일그러진 자화상
- ▶ (현안보고) 팩트로 본 문재인 정부 20개월 경제 성적표 "소득주도성장 정책의 필패(必敗) 경고음"

**이슈브리프 2019-02** (발간일: 2019.1.24)

- ▶ 체육계 성폭력 사건의 민낯과 과제 ▶ 주택공시가격 급속 인상의 문제점
- ▶ 2018 교육여론조사(KEDI POLL) 분석 ▶ 현실과 동떨어진 자동차세와 과세기준 개편 필요

**이슈브리프 2019-01** (발간일: 2019.1.10)

- ▶ 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식의 전환 ▶ 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가?
- ▶ 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배 ▶ (현안보고) 북한 및 한반도 정세: 평가, 전망, 대응

**이슈브리프 2018-24** (발간일: 2018.12.20)

- ▶ 일본 공적연금 개혁의 시사점 ▶ 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점
- ▶ 인공지능(AI)과 정치인의 미래 ▶ (현안보고) 對국민 경제인식 조사·분석 결과



---

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은  
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,  
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---