

불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안토론회

2019.12.17.(화) 10:20-12:00

국회 의원회관 306호실



불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안 토론회

2019년 12월 17일(화) 10:20~12:00, 국회 의원회관 306호실
서울연구원, 민주연구원, 정의정책연구소 공동주최

시간	진행순서
10:00~10:20 (20분)	○ 사전 등록
10:20~10:35 (15분)	○ 인 사 말 양정철 민주연구원장 김병권 정의정책연구소장
10:35~10:50 (15분)	○ 기조연설 박원순 서울시장
10:50~11:20 (30분)	○ 기조발제Ⅰ / 부동산 가격안정을 위한 바람직한 세제 개편방향 정세은(충남대학교 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장) ○ 기조발제Ⅱ / 부동산 자산불평등 완화와 공정사회를 위한 부동산 정책 방향 김용창(서울대학교 교수)
11:20~12:00 (40분)	○ 종합토론 좌 장 : 서왕진(서울연구원장) 토론 1 : 최근 부동산 시장 상황에 대한 분석(김규정 NH투자증권 부동산 연구위원) 토론 2 : 부동산 불로소득 환수방안(이태경 토지+자유연구센터 연구위원) 토론 3 : 공시가격 제도의 문제점과 개선방향(임재만 세종대학교 교수) 토론 4 : 임대등록제도 문제점 등 주거복지 일반(이강훈 변호사)

목차

인사말

양정철 민주연구원장, 김병권 정의정책연구소장

기조연설 (별지 참조)

박원순 서울시장

기조발제 | _____ 01

부동산 가격안정을 위한 바람직한 세제 개편방향, 정세은(충남대학교 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장)

기조발제 || _____ 17

부동산 자산불평등 완화와 공정사회를 위한 부동산 정책 방향, 김용창(서울대학교 교수)

종합토론 _____ 43

토론1: 최근 부동산 시장 상황에 대한 분석(김규정 NH투자증권 부동산 연구위원)

토론2: 부동산 불로소득 환수방안(이태경 토지+자유연구센터 연구위원)

토론3: 공시가격 제도의 문제점과 개선방향(임재만 세종대학교 교수)

토론4: 임대등록제도 문제점 등 주거복지 일반(이강훈 변호사)

부록: 부동산정책에 대한 서울시민 인식조사 결과 _____ 57

인사말



안녕하십니까. 민주연구원 원장 양정철입니다.

오늘 서울연구원, 정의정책연구소, 민주연구원이 공동으로 ‘불평등 해소를 위한 부동산 정책 개선방안’ 토론회를 개최하게 되어 뜻깊게 생각합니다.

작년 대출규제를 비롯한 9.13.대책, 올해 분양가상한제 시행 및 고강도 거래 내역 조사 등 정부의 각종 대책 시행으로 전국적인 부동산 시장은 안정되었으나, 서울 부동산 가격은 지속적으로 상승하고 있습니다.

이는 불로소득 증가와 양극화 심화로 이어져, 일상에 충실한 대다수 국민들의 근로의욕을 상실시키는 사회적 문제를 야기합니다. 또한 부동산 중심의 부의 대물림은 2030세대에 불평등을 야기하고 공정한 출발을 저해합니다.

이에 문재인 대통령은 지난 11월 19일 ‘국민과의 대화’를 통해 “서울 고가아파트를 중심으로 다시 부동산 가격이 상승하고 있는데, 현재 방법으로 부동산 가격을 못 잡는다면 보다 강력한 여러 방안을 강구해서라도 반드시 부동산 가격을 잡겠다”고 강조한 바 있습니다.

최근 보유세 강화를 중심으로 세제 개편이 부동산으로 인한 사회적 불평등을 해소하기 위한 방안으로 주요한 대안으로 부상하고 있습니다. 세부적으로 부동산 공시가격을 현실에 맞게 수정하는 한편, 부동산 유형 간 형평성 또한 제고할 필요성이 있습니다. 세제 개편을 중심으로 부동산 가격안정 및 사회적 불평등 완화를 추구할 당위성이 높아졌습니다.

오늘 토론회는 우리 사회의 불평등 해소를 위해 세제개편 등 부동산 정책 개선 방안을 모색하기 위한 자리입니다. 오늘 토론회가 공정한 사회 기반을 위한 정책 추진의 동력이 될 수 있도록 모든 분들의 큰 관심과 성원을 부탁드립니다.

귀한 자리 함께해주신 박원순 서울시장님, 김병권 정의정책연구소장님, 서왕진 서울연구원장님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 아울러 발제를 맡아주신 정세은 교수님과 김용창 교수님을 비롯해 토론에 참여하신 여러분께도 감사드립니다.

2019년 12월 17일
양정철 민주연구원 원장

인사말



우리사회가 부동산 이슈로 어지럽습니다. 괜한 우려가 아닙니다. 최근 수 년 동안 서울의 주택가격이 중위가격 기준으로 약 2억 이상 올랐다는 것이 국토부 실거래가 자료에서도 확인되고 있습니다. 2년 반 동안 서울의 주택가격은 평균 15~20%사이를 올랐다고 합니다. 최근 물가상승률이 매우 낮은 것을 감안하면 매우 높은 수치라고 할 수 있습니다. 집 없는 시민들의 불안과 걱정이 커지는 것은 당연할 것입니다.

다른 상품과 달리 토지는 인간의 욕구가 늘어난다고 인위적으로 무한히 생산할 수 있는 상품이 아닙니다. 바로 그 때문에 부동산 투기가 발생하기도 하는 것이지만, 또한 그 이유로 토지에 대한 자유방임적 시장거래를 방치할 수 없는 이유가 생기기도 합니다. 그래서 토지는 그 공간 위에 사는 공동체 구성원들이 함께 번영을 누릴 수 있는 방식으로 최선의 활용도를 만들 수 있게 설계되고 관리되어야 할 것입니다.

토지는 주거라고 하는 핵심적인 복지와 곧바로 연결되어 있습니다. 주거권은 현대 복지국가에서 보장되어야 할 가장 중요한 사회권입니다. 그래서 많은 이들이 거래를 하는 상품으로서의 주택 이전에, 살아갈 주택에 강조점을 두는 이유입니다. 또한 이 때문에 부동산 정책은 경제정책이면서, 또는 그 이상의 복지정책이기도 합니다. 앞으로는 점점 더 복지정책의 시야에서 부동산, 주거 정책이 다뤄질 필요가 있을 것입니다. 특히 주거정책은 청년세대와 특별히 더 연관 지어 고려해야 합니다. 현재 청년들이 직면한 가장 어려운 사회적 이슈가 일자리 문제와 함께, 치솟는 집값을 감당하지 못해 주거위험에 처하는 문제이기 때문입니다.

이처럼, 경제나 주거, 청년들과 관련해서 중요한 사회적 이슈인 부동산 문제는 더 심도 있고 다양한 방식으로 공적으로 토론되고, 소통되고 정책적으로 발전되어야 합니다. 이번에 서울연구원과 정의정책연구소가 함께 마련하는 이 자리도 그런 취지에서 좋은 부동산 정책, 주택정책, 주거복지 정책을 만들어 나가는데 기여하리라고 믿습니다.

2019년 12월 17일
김병권 정의당 정의정책연구소 소장

기조발제 |

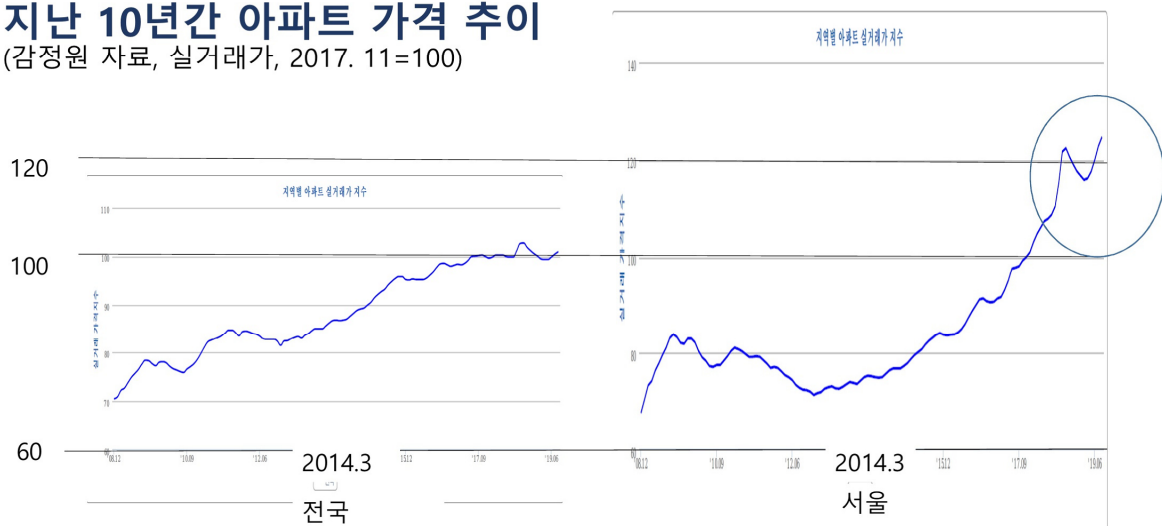
부동산 가격안정을 위한 바람직한 세제 개편방향

정세은(충남대학교 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장)

부동산 가격 안정을 위한 바람직한 세제개편 방안

참여연대 조세재정개혁센터 정세은
2019년 12월 17일

지난 10년간 아파트 가격 추이 (감정원 자료, 실거래가, 2017. 11=100)



비정상적인 부동산 시장 상황

- **서울의 경우** 14~16년의 아파트평당평균가격 상승률이 실거래가 기준으로 16.0%이던 것이 **17~19년 동안 무려 37.5%가 상승**. 그 결과 서울에 위치한 역세권 대단위 아파트 단지들은 고가 아파트 대열에 합류.
- 2018년 9.13대책 이후 내려가던 서울의 집값이 올 6월경부터 반등을 시작. 11월6일 정부가 분양가상한제 실시를 발표했음에도 진정될 기미를 보이지 않고 있음. KB국민은행의 집계에 의하면 지난 9월 현재 서울아파트의 중위가격 평균은 8억7000만원.
- **강북과 경기도에서도 마찬가지**. 지금 많은 지역에서 매도자들이 추가적인 가격 인상과 계약파기를 수시로 요구.
- 전월세 시장이 안정된 것도 구매력이 있는 시장 참여자들이 투기목적으로 혹은 집값이 더 뛸까봐 전세시장에서 매매시장으로 뛰어든 덕분. 최근 서울 전세시장은 안심할 수 있는 형편이 아님.

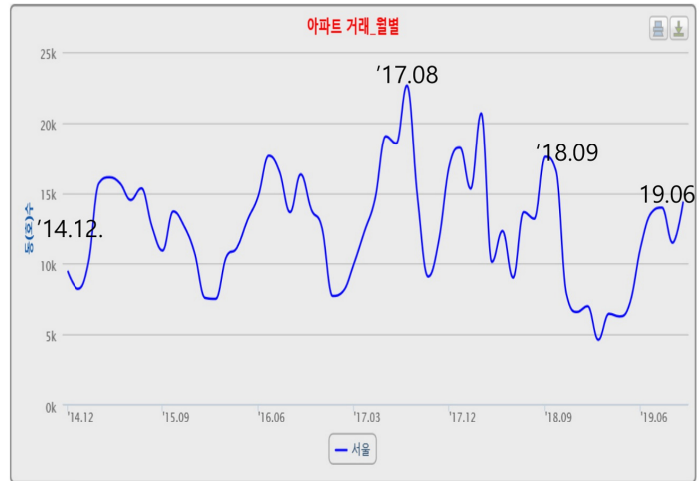
전국적으로는 안정, 그러나 투기세력에 의한 지방의 국지적 급등 현상

예를 들면 대전의 경우 대전 서구의 한 아파트의 경우 불과 6개월 전인 4월만 해도 9억 9000만 원-10억 9000만 원 수준에서 거래됐지만, 11월 들어 14억 원 대 후반에서 거래 중.

지역 부동산업계는 이를 두고 외지 투기세력에 의해 조장된 현상이라고 정의. 이들은 팀을 꾸려 한 공동주택 단지의 매물을 대부분 매수한 뒤, 품귀현상이 빚어지면 가격을 올려 다시 매도하는 방식으로 주택 가격을 끌어 올림.

이러한 분위기에서 '막차'를 타는 주택수요자는 가격이 오를 대로 오른 매물을 매수하게 되고, 투기세력은 수익을 챙겨 시장에서 빠지는 구조. 이런 지역의 특징은 부동산 규제지역이 아니란 점.

- 꼬리가 몸통을 흔드는 격.
- 9.13대책 이후 거래량은 이전에 비해 감소.
- 가격이 올라갔다고 해도 시세증가액이 실제로 실현된 것은 아님.
- 가격이 오를 것 같은 때는 매물은 줄어들기 거래량은 감소, 가격은 더욱 상승하는 악순환 상황이 발생.



공급부족, 규제가 문제?
서울 부동산의 이상 급등 현상은
전 정부의 부양책 실시를 계기로
다주택자들에 의해 시작

• 우리 부동산 시장은 소수의 다주택자들에 의해 좌지우지되는 시장

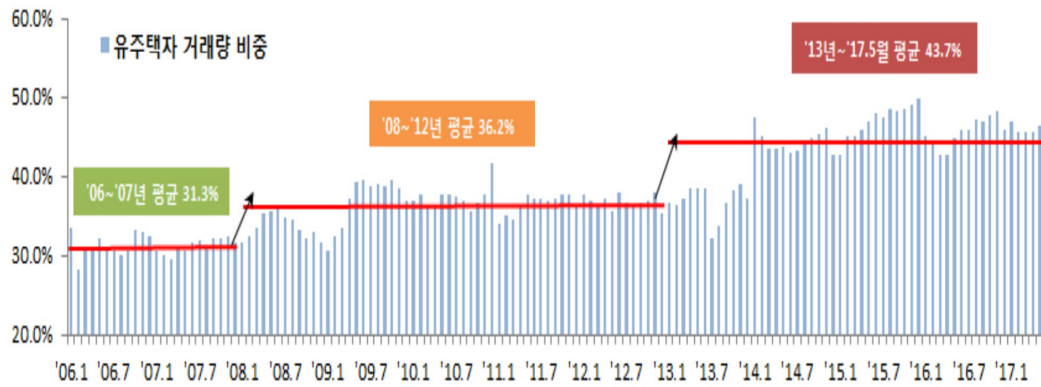
- 주택보급률 거의 100%. 인구는 감소, 경기는 부진. 주택가격 상승의 근본적 이유는 없음.
- 일반가구 19,979천 가구 중 주택을 소유한 가구는 11,234천 가구. 주택소유가구 56.3%. 무주택가구는 43.7%. 주택을 1건만 소유한 가구는 8,153천 가구로 전체의 40.8%. 2건 이상을 소유한 가구는 3,081천 가구로 15.4%
- 따라서 **전체 가구 중 15%가 다주택자. 즉 15%가 43.7%의 주거권을 결정.** 15%는 44%보다는 훨씬 동질적인 집단. 이들이 부동산 시장을 장악. 국가의 공공임대주택이 부족한 상황이 이들의 지배력을 키움.
- 투기 압력이 약한 시기에는 이들이 힘을 발휘할 수 없으나 주택이 단기간에 공장에서만 들어지는 것은 아니기 때문에 몇 가지의 투기 요인이 자리잡게 되면 다주택자들이 주도하는 투기->가격상승->무주택자, 1주택소유자까지 뛰어드는 수요증가현상->가격 상승. 그러나 승자는 다주택자.
- 지속적 가격 상승으로 무리하게 빚을 내서 부동산 투자에 나서게 되면 견잡을 수 없는 거품 형성. 문제가 매우 심각해짐.

• 현재의 부동산 경기의 시작은 2014년 전 정부 부동산 경기부양책

- 2010년부터 2013년까지 아파트 매매가가 크게 떨어짐. 2011년 서울 아파트 평균 매매가가 2.2%하락한데 비해 강남.송파.강동구는 3.41~4.69% 하락해 낙폭이 훨씬 컸다. 2012년 서울 아파트 평균 매매가가 6.6%하락하는 동안 강남구는 무려 9.46%, 서초구, 송파구, 강동구는 7~10%가 폭락
- 최경환은 2014년 7월 경제부총리로 취임하자마자 50~60%였던 LTV를 70%로 높이고, DTI도 60%(이전엔 서울 50%, 인천-경기 60%)로 완화. 덧붙여 재건축을 대폭 용이하게 만들고(재건축 가능연한을 40년에서 30년으로 단축, 재건축시 임대주택 의무건설 비율 완화 등), 주택청약제도 역시 유주택자에게 유리한 방향으로 개편. 전매제한 기간도 2~8년에서 1~6년으로 단축.
- 2014년 이후 시중에 넘쳐나는 과잉유동성이 이명박 중부세 무력화와 최경환의 부동산 투기 유도 정책과 결합한 결과 2014년부터 서울의 아파트 가격이 강남벨트와 마용성을 중심으로 오르기 시작. 당시 서울과 지방이 동시에 상승.

다주택자의 주택구매가 늘어나는 추세.

전체 주택거래량에서 기존 유주택자(1주택 이상)가 차지하는 비중은 '06~'07년 31.3%에서 '13~'17년에는 43.7%로 증가



- 특히, 2주택 이상 보유한 다주택자가 주택을 추가로 구매하는 비중은 '15년 이전에 비해 '16~'17년에는 동기대비 2배 이상 증가
- 다주택자의 주택구매가 1주택자나 무주택자에 비해 투기성이 강할 가능성이 높음.

< 2017년 상반기 기준 다주택자(2주택자 이상) 매수 비중 (%) >

구분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년
전 국	5.3	5.1	6.7	7.5	14.0	14.0%
서 울	3.5	3.9	4.8	6.0	13.9	13.8%

투기가 지속되는 것은 정부의 연이은
부동산 대책에도 불구하고, 투기 차단을 위한 근본 대안인
양도세 및 보유세 강화가 부재하기 때문

• 2017년 8.2대책, 전면적 규제책

- 주택정책의 목표가 경기조절에서 주거안정, 실수요자 보호로 이행되었음을 명확화
- 한꺼번에 주요 수단을 모두 구사하는, 전면적 규제.

거래규제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지구규제, 투기지역 6년 만에 부활. 재개발/재건축 재당첨을 제한하고, 재건축 조합원 지위양도 요건을 강화.
세제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 다주택 양도세 중과. 단 임대소득자로 등록시 배제 혜택
주택금융규제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 투기지역, 투기과열지구, 조정지역 이상에 대한 대출 규제 강화 • 전국적으로는 추가 담보대출에 대하여 LTV/DTI 각 10% 축소 (예외-서민실수요자 LTV/DTI 각 10% 완화), 중도금 대출보증 축소(차주당 2건 > 세대당 2건)
임대주택공급확대	<ul style="list-style-type: none"> • 투기과열지구 이상은 도시재생뉴딜 선정 배제. 재개발 임대주택 비율 하한제 실시. • 공적주택 연간 17만호 공급(5년간 85만호, 60%는 수도권에 공급) • 청년, 신혼부부용 임대/분양 주택 공급확대(공공주택 연간 4만호, 5년 20만호)

• 그러나 임대사업자 과도한 혜택, 미미한 종부세 강화안이 다시 투기 분위기 형성

- 정부는 2017년 8.2부동산 종합대책으로 서울 아파트 거래량이 줄어들자 부동산 투기가 잡혔다고 믿고 그해 12월에는 임대주택사업자에 대한 세제 및 대출혜택을 오히려 크게 늘림. 그 결과 다주택자들이 대거 임대사업자로 등록해 다시 투기에 나서는 사태 발생.
- 그래도 2018년 4월에 재정개혁특위가 구성되고 종부세 강화안이 나올 것이라는 전망하였으나 7월 재정개혁특위의 종부세 강화안을 정부가 거부. 정부는 거의 변화없는 수준으로 개편된 종부세안을 발표. 공정시장가액비율 조정이 예상보다 약한 것이었고 시가반영율 개선이 빠진 상태. 7월 10일 용산, 여의도 개발계획이 발표.
- 이후 서울의 주택가격 급등. 전국의 주택시장이 하향 안정세를 유지하는 가운데 뚝뚝한 한채 쏠림 현상이 나타남. 주택시장 양극화 현상이 나타나면서 강남의 주택 가격 급등.

• 2018년 9. 13대책-종부세 소폭 강화, 다주택자 혜택 소폭 축소

구분	주요 내용
종부세	• 고가주택 세율 인상, 3주택 이상자와 조정대상지역 2주택자 추가과세, 세 부담 상한 상향(150 → 300%)
다주택자	• 2주택 이상 세대의 규제지역 내 주택구입, 규제지역 내 비거주 목적 고가주택 구입에 주택담보대출 금지 등 • 조정대상지역 일시적 2주택자, 양도세 비과세 기준 강화(종전주택 3 → 2년 내 처분)
주택임대사업자	• 투기지역·투기과열지구 내 주택담보 임대사업자대출 LTV 40%, 임대업 대출 용도 외 유용 점검 강화
주택담보대출·전세자금	• 생활안정자금 주택담보대출의 주택구입 목적 이용 제한, 2주택자 전세자금대출 제한, 1주택자 소득 1억 원 이하 시 허용
주택공급	• 수도권 공공택지 30곳 개발(30만 호), 도심 규제완화(상업지역 주거비율과 준주거지역 용적률 상향)를 통해 공급 확대
세제	• 종부세 공정시장가액비율 추가 상향 조정(현 80% → 연 5%p씩 100%까지 인상), 공시가격 점진적 현실화
지방 주택시장	• 미분양 관리지역 지정기준 완화(5~10여 곳 추가 전망), 특례보증 도입, 분양물량 수급 조절 등

- 9.13종합대책에 소폭이나마 종부세 강화안, 다주택자 혜택 축소가 담김에 따라 투기심리가 단기적으로 위축된 것으로 보임. 9.13대책 이후 가격은 하락세로 돌아섬.
- 그러나 9.13대책의 내용은 보유세의 획기적 강화와 임대사업자에 대한 특혜의 전면 철폐가 아닌, 여전히 약한 수준의 부동산 대책에 불과한 것이었음.
- 9.13대책 이후 잡히는 듯하던 서울의 집값이 올해 6월경부터 다시 반등을 시작함. **종부세 세부담이 그리 크지 않다는 인식과 저금리 정책으로 인한 자금 마련이 손쉬워진 것, 몇몇 부동산 호재 등이 부동산 투기 재개의 원인이 된 것으로 보임.**
- 정부는 이에 민간주택 분양가상한제를 실시한다고 알리고 11월6일 발표했으나, 정부가 발표한 **분양가상한제가 핀셋 방식이라는 것**이 밝혀지자 비규제 지역을 대상으로 한 부동산 투기는 오히려 더욱 활발해지는 양상을 보임.
- 분양가상한제도 보유세 강화와 동시에 실시되고 그것도 전면 시행할 때에만 집값을 안정화시키는 효과가 발생할텐데, 보유세 강화없이 몇몇 지역에 대해서만 핀셋지정하다 보니 그 효과가 제한적.

투기의 지속은 과도하게 낮은 보유세 및 양도세가 핵심 원인

- 선진국에 비해 높은 거래세-낮은 보유세

구분 (2015년)	대상 국가수	OECD평균 (한국 제외)	한국
부동산시가총액/ GDP	14	3.7배	5.1배
토지/ 부동산시가총액	12	41%	61%
보유세/ 부동산시가총액	14	0.44%	0.16%
(보유세+거래세)/ 부동산시가총액	10	0.56%	0.37%

지난20년간 소득세에 비해 부동산 재산과세 약화



올해 공시가격 현실화율을 올리고 종부세 세율을 올렸으나 참여연대의 최근 추정에 따르면 **종부세 대상자는 1.4%에 불과하고 종부세 부담도 여전히 작음(평균 157만원)**

종합부동산세 대상 주택 비율 (단위: 만호, %)

주택분류	2018년 기준			2019년 기준		
	주택 수	종부세 대상	비율	주택 수	종부세 대상	비율
공동주택	1284	13.7	1.1%	1339	21.8	1.6%
단독주택	356	2.2	0.6%	392	3.2	0.8%
전체	140	15.9	1.0%	1731	25.0	1.4%

종합부동산세 평균 세액 (단위: 만원, 호)

주택 분류	2018년 평균	2019년 평균	전년 대비 변화액	대상 주택 수
공동주택	67	144	77	211,909
단독주택	126	245	119	30,541
전체	75	157	82	242,450

주: 계산 가능한 주택수는 대상 주택 수와 다소 차이

자료: 참여연대, 서울아파트 2018~2019년 시세증가액 대비 종부세 부담 증가 0.8%에 불과 이슈리포트(2019.12. 9).

종부세 대상 60% 주택의 올해 종부세액은 33만원 불과

2019년 주택가액별 종합부동산세 평균 세액, 전년 대비 변화액 (단위: 만원, 호)

가액 구분	2019년 평균	전년 대비 변화액	대상 주택 수	공정시장가액 비율 폐지할 경우 추가 증가액
~ 12억 원	33	25	139,449	7
12 ~ 15억 원	127	65	57,758	38
15 ~ 18억 원	265	138	20,619	110
18 ~ 30억 원	651	325	22,100	350
30 ~ 60억 원	1,909	822	2,271	1,158
60억 원 ~	7,147	2,746	253	7,562

종부세 대상 주택의 60% 주택 소유자가 부담하는 종합부동산세는 전년 대비 25만 원 증가.

공정시장가액비율이 폐지될 경우에도 공시 가격 12억 원 이하의 주택 소유자가 부담할 종합부동산세는 7만 원 추가 증가하는 것이 전부.

자료: 참여연대, 서울아파트 2018~2019년 시세증가액 대비 종부세 부담 증가 0.8%에 불과 이슈리포트(2019.12. 9).

시세증가액의 0.8%에 불과한 종부세액 증가분

서울 아파트 2018~2019년간 시세증가액 대비 종합부동산세 변화액 비교

구분	종부세 변화액 (A)	시세증가액 (B)	시세증가액 대비 종합부 동산세 변화액(A/B)
서울 아파트 평균	67	14,305	0.8%
우성캐릭터199, 164.97m ²	20	33,000	0.1%
아크로리버파크, 84.97m ²	180	25,591	0.7%
반포자이, 194.515m ²	323	57,875	0.6%
래미안퍼스티지, 198.04m ²	548	48,250	1.1%
한남더힐, 240.23m ²	1,255	32,282	3.9%

자료: 참여연대, 서울아파트 2018~2019년 시세증가액 대비 종부세 부담 증가 0.8%에 불과 이슈리포트(2019.12. 9).

과도한 혜택을 주며 추진하는 임대주택등록제

- 문재인정부의 임대주택 등록제는 박근혜정부가 기업형 임대사업자를 위한 특혜를 주기 위해 추진한 <민간임대주택에 관한 특별법>에 뿌리를 두고 있으며, 임대주택을 등록한 임대사업자에게 ▲취득세 ▲재산세 ▲임대소득세 ▲양도소득세 ▲종합부동산세 ▲건강보험료 등의 세제 감면 혜택을 주는 제도.
- 정부는 임대주택 등록제를 바탕으로 2022년까지 전체 임차가구의 45%가 공적규제가 적용되는 공공임대주택, 등록임대주택 등에 거주할 수 있도록 만들겠다는 목표를 제시.
- 월세로 높은 임대수익을 얻는 임대인의 입장에서 임대 기간 동안 임대소득세를 줄일 수 있을 뿐 아니라 장기임대(8년)에 등록할 경우 양도소득세 감면 특혜, 의무임대기간 종료 이후 미등록 상태에 비해 훨씬 높은 시세차익, 투기 수요를 부추기는 부작용.
- 또한 이러한 과도한 당근에도 불구하고 임대주택등록에 나서지 않는 다주택자들도 존재. 각종 혜택에도 불구하고 현재 민간임차가구의 전체 규모인 약 732만 가구 중 24.8%만 등록임대주택에 거주. 혜택이 적은 것이 아니라 현재 양도세와 보유세 부담이 너무 낮아서 이런 혜택을 받기 위해 규제를 받을 필요없다고 보는 듯.

과도한 양도세 비과세 혜택이 고액부동산 투기 야기

- **1가구 1주택에 대한 과도한 혜택**
 - 2년 이상 보유, 조정대상지역의 경우 2년 이상 거주 시 양도세 비과세
 - 9억원을 초과하는 금액에 대해서는 양도세를 납부하지만 해당사례는 소수
 - 최근 부동산대책으로 다주택자 양도세를 종과하지만 그 부담은 매우 미미.
- **이로 인해 똑똑한 한 채 현상 나타나게 됨.**
 - 일부 고가아파트의 가격이 더욱 급등하는 현상.
 - 모든 가구가 9억 이하의 부동산에 대해 양도세를 내지 않는 혜택을 누리는 것으로 보이지만 고액자산일수록 누리는 혜택이 많아지는 역진성의 문제가 발생

어떻게 해야 할 것인가?

- **현재의 투기 흐름을 끊어줄 강력한 대책 필요**
- **“부동산 보유세 강화”가 핵심. 당장은 고가, 다주택자 대상 추진.**
 - 과도한 양도세 혜택 줄이고 다주택자에 대해서는 유예기간을 둔 양도세 강화
 - 임대사업자에 대한 혜택의 전면적이고도 소급적 폐지
 - +임대주택등록제 의무화(공인중개사의 전월세 거래 신고 의무화)
 - '민간택지 분양가 상한제 적용지역의 대거 확대
 - 재건축 초과이익 환수 대상과 범위 확대 및 재개발에 대해서도 실시
 - 유주택자의 대한 전세자금대출 현재보다 더욱 제한

• 부동산 보유세 강화가 핵심

- 부동산으로부터의 불로소득이 큰데 그것이 제대로 환수되지 않는다면 어떤 부동산 대책도 결국 실패할 수 밖에 없음.
- 이익이 눈 앞에 보이는 상황에서, 규제 사각지대는 크고 대출규제를 우회하여 자금을 동원하는 것이 가능하고, 단기유동자금도 풍부한 상황(현금동원력이 높은 집단 존재)이라면 투기가 일어나지 않는다고 보는 것이 비정상.
- 최근 저금리 정책과 3기 신도시 정책(그로 인해 32조원 규모의 토지보상비 분배)은 부동산 거품의 새로운 호조조건이 되고 있음. 현재 투기 불쏘시개가 될 요인이 너무 많아서 보유세 강화 없이는 단기 유동자금의 부동산 밀어올리기를 감당하기 어려울 것임.
- 그 상황이 지속되면 국민들은 정부에 대해 부동산 투자를 막을 생각이 없다, 혹은 능력이 없다는 판단하게 될 것임.
- 공시비율, 공정시가비율제도 폐지, 공시가격 현실화 등 정부가 당장이라도 활용할 수 있는 수단 활용.
- 과표 현실화로 인해, 복지 등 다른 정책들이 영향을 받지 않게 하기 위해서는, 부동산 보유세 과표와 다른 정책들의 기준이 독립될 수 있도록 시급히 조정해야 할 것임. 발목을 잡아서 안됨.

공시가격 현실화율 90%로 상향해도 대부분의 주택은 부담 증가 미미 (현재 단독주택 공시가격 현실화율 51.1%, 공동주택 68.8%)

보유세 추정액: 공시가격 구간별 (단위: 천 원)

구분 구간	단독주택			공동주택		
	2018년 보유세	2019년 보유세	보유세 현실화	2018년 보유세	2019년 보유세	보유세 현실화
~3억 원	133	140	262	219	220	306
3~6억 원	801	884	1,872	745	842	1,234
6~9억 원	1,584	1,810	4,360	1,533	1,935	2,999
9~12억 원	2,388	3,329	9,206	2,578	3,392	5,718
12~15억 원	3,447	4,900	13,863	4,197	5,505	9,560
15~30억 원	5,913	11,816	31,054	8,939	11,628	19,758
30억 원~	27,025	58,383	123,558	29,829	36,485	54,906

공시가격 현실화 90%의 충격은 주택 대다수에 해당하는 6억원 이하의 경우 그리 크지 않음. 대신 6억원 이상의 경우 부담이 커질 수 있는데, 이렇게 부동산 보유의 부담이 크다는 인식이 확산되어야 실수요 위주로 시장이 안정될 것임.

공시가격 현실화율이 90%일 경우 보유세 추정액 (단위: 백만 원)

구분	공시가격			보유세		
	2018년 (A)	2019년 기준		2018년	2019년 기준	
		실제(B)	현실화율 90%(C)		실제	현실화율 90%
단독주택	461,668,360	499,391,058	848,022,551	959,283	1,167,059	2,526,012
공동주택	2,397,936,117	2,520,350,886	3,330,860,201	4,925,479	5,488,946	8,198,050
합계	2,859,604,478	3,019,741,943	4,178,882,752	5,884,762	6,656,005	10,724,061

공시가격 현실화율 90% 시, 2018년에 비해 4.8조원, 2019년에 비해 3.6조원 증세.
 선진국 평균(현재 1/3수준)이 되려면 10조는 더 걸어야 하는 것이므로 **선진국에 비해 여전히 보유세 부담은 작은 수준임**

기조발제 ||

부동산 자산불평등 완화와
공정사회를 위한 부동산 정책 방향

김용창(서울대학교 교수)

부동산 자산불평등 완화와 공정사회를 위한 부동산 정책 방향

김용창(서울대학교 지리학과 교수)

1. 부동산 과두체제(Property Oligarchy)와 과대성장국가

1) 지속가능성을 잠식하는 부동산 중심 성장체제

- 거대한 세력과 이해관계 집단을 형성한 부동산 과두체제의 타락은 빈부격차와 사회적 갈등 심화, 자원배분 왜곡, 정책의사결정 왜곡 등 다양한 폐해를 낳으면서 한국사회의 성장잠재력을 약화시키는 것은 물론, 미래 신경제 체제로 전환을 가로막고 있음. 부동산 과두체제의 폐단을 철저히 근절시키기 위한 정책수단들을 강력하게 추진할 필요가 있음.
- 부동산 과대성장 국가 : 사회경제적 자원할당의 왜곡, 노동윤리의 상실, 국토공간경쟁력의 저하(물류비용, 공장건축비용, 사회간접자본 확충비용), 기업경쟁력 악화, 임금압박과 가처분소득 감소에 따른 산업구조 단순화.
- ※ 스미드(Adam Smith, 1723~1790) : 다른 사람도 그렇지만 지주는 심지는 않고 거두기를 좋아한다. 대지 지대는 아무런 기능이 없는 순수한 이전소득에 불과하고 이에 대한 조세는 건물지대(임대료)와 달리 건축 활동을 위축시키지 않는다.
- ※ 왈라스(L. Walras, 1834~1910) : 토지에 대한 개인의 재산권을 인정하는 것은...사회적으로 가장 바람직하게 쓰일 수 있는 여지를 제한함으로써 자유경쟁의 긍정적 효과를 저해한다. 국가가 토지를 소유해야 하며 토지임대료는 사회적 배당금이란 직접적인 형태든 아니면 공공재를 공급하는 방식으로든 대중에게 환원되어야 한다.

2) 불로소득 기반 부동산 체제의 전환과 대안적 자본주의 발전양식

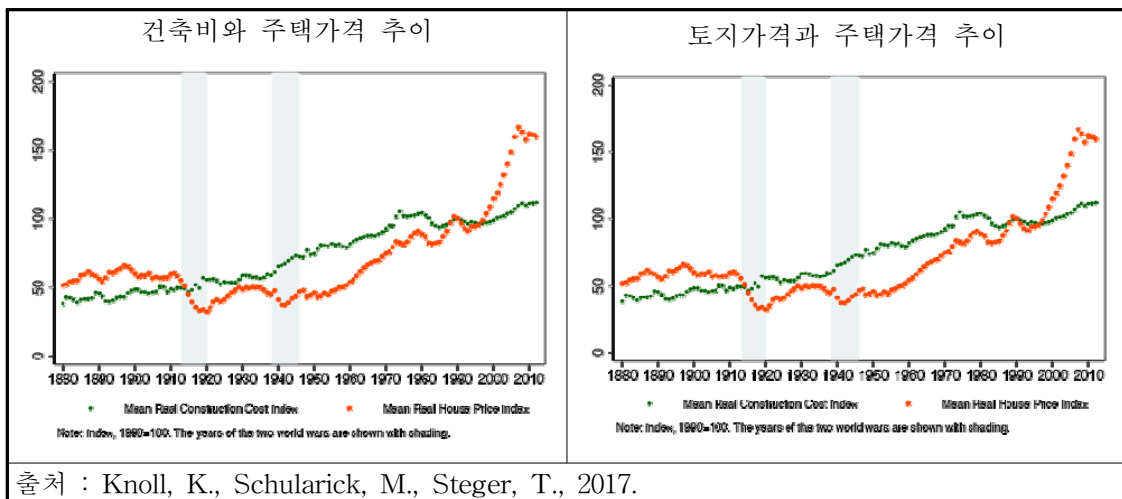
- 부동산정책 패러다임의 전환과 기초생활공간의 보장
 - 부동산정책의 핵심 쟁점은 부동산부문 투자수익률(불로소득의 근원적 환수), 부동산 부문의 경제적 역할(성장기여와 일자리 창출), 기초생활공간(주거·상업공간)의 공공성 사이 함수 관계로 구도가 만들어짐.
 - 지금까지 부동산정책은 가격정책과 주택공급정책 중심으로 전개되어 부동산 과잉산업화와 부동산업 구조의 단순화, 투기적 부동산투자 만연 등의 문제를 낳음. 삶의 질을 근본적으로 개혁할 수 있는 부동산정책의 다양화 추진. 주택을 공공 SOC 차원으로 접근하여 주거안정성과 기초생활공간의 안정화 기반을 확립함.
- 불로소득의 환수와 국민적 공유 : ‘일을 해도 가난한 삶’이 아니라 자본주의 노동윤리 제고와 일하는 사람이 존중받는 경제시스템 구축, 자산기반 경제적 富의 불평등 구조 개혁.
- 미래세대 사회 진입장벽 제거 : 부동산을 매개로 한 불공정(불공평) 기회세습 억제, 미래세대의 주거문제로부터 해방과 인구학적 측면에서 지속가능성 확보.

2. 부동산 가격의 장기추세

1) 글로벌 부동산가격 추이

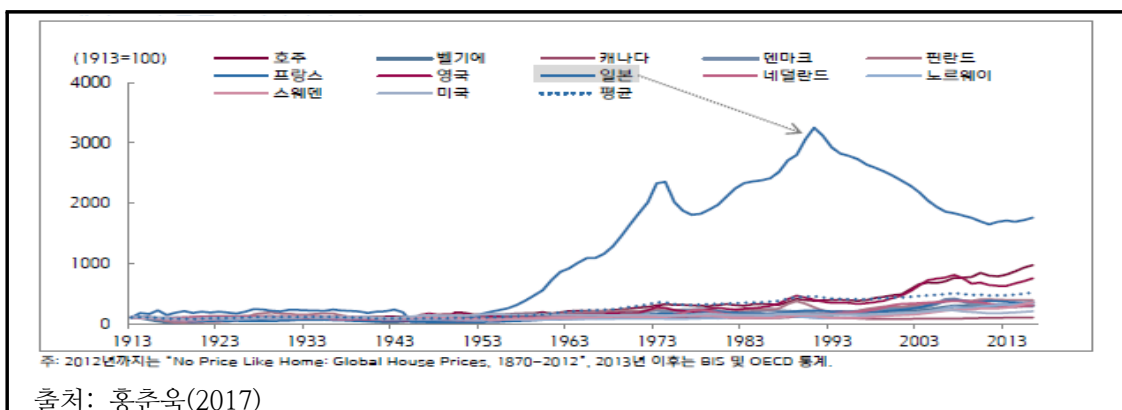
- 1870년 이래 장기 시계열 측면에서 글로벌 주택가격 상승의 주요 원인은 토지가격 상승임. 전 세계적으로 지난 40여 년간 건축비는 큰 변동이 없으며, 주거용 토지가격이 빠르게 상승하여 1950-2012 기간 주택가격 상승의 80%는 토지가격 상승이 원인임. 토지가격 변화에서도 20세기 중반까지는 인구와 소득성장에도 불구하고 주거용 토지가격은 선진국에서 급격한 상승이 없었지만 20세기 후반부 들어 빠르게 상승하였음.
- 19세기에서 20세기 초에 이르는 기간에는 교통혁명이 일어나 운송비를 낮추면서 경제적으로 가용한 토지공급의 확장을 가져왔기 때문임. 이러한 현상은 20세기 후반부에도 발생하였음. 용도지역제는 토지공급 제한 효과를 낳는 동시에 주거서비스에 대한 지출증가로 주거용 토지수요의 증가를 유발하였다는 분석이 있음. 또 다른 설명은 대출조건의 완화, 양적완화, 빚내서 집을 사라는 정책과 같은 주택구입 보조금의 증가 역시 지난 수십 년 동안 토지가격의 급격한 상승을 유발함.

〈그림 1〉 글로벌 주택가격, 토지가격, 건축비 추이(1870-2012)

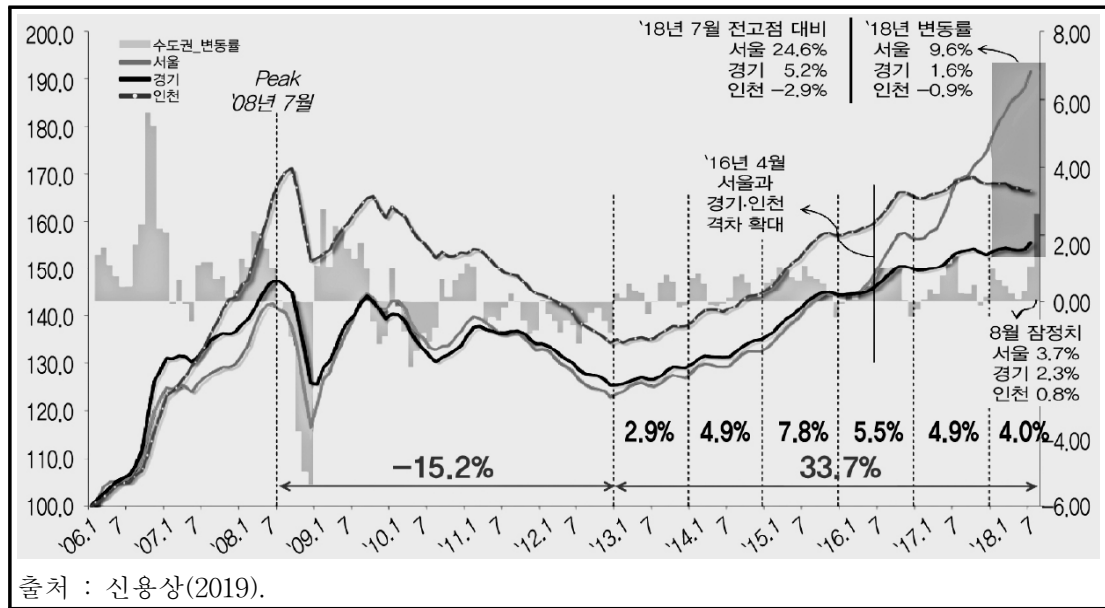


- 선진국의 주택가격 추세: 1970년대를 고비로 급등. 12개 주요국의 실질 주택가격의 흐름을 살펴보면, 국가별로 가격 수준에 큰 차이가 존재함 → 일본은 1950년대부터 상승해 1990년대 정점에 도달, 이후 20년간 하락한 Outlier.

〈그림 2〉 선진 12개 주요국가의 실질 주택가격 추이

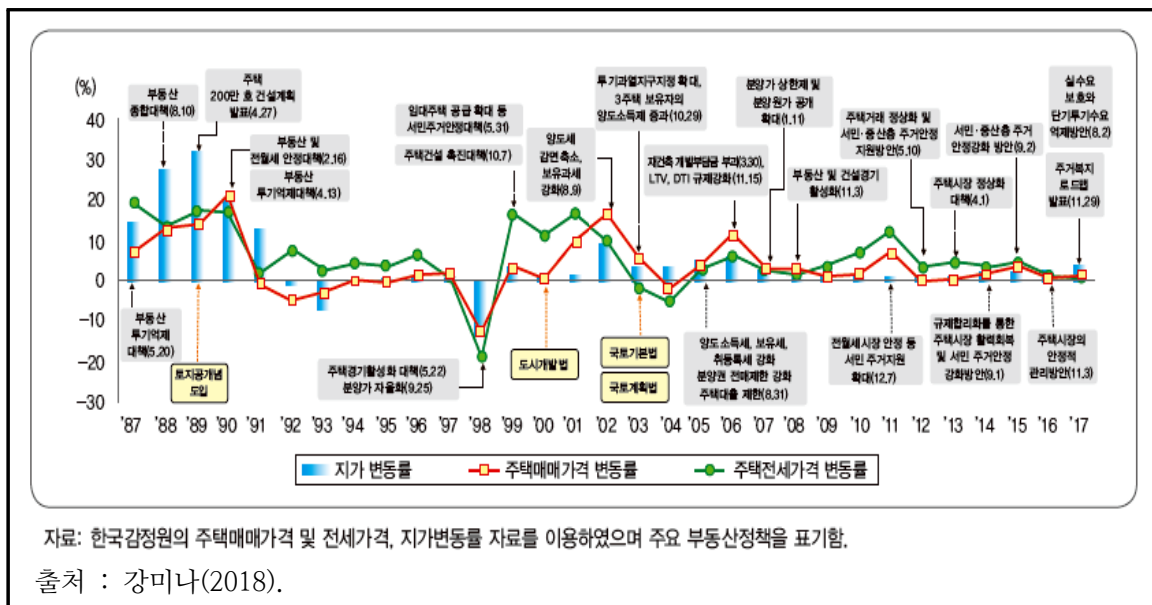


〈그림 4〉 수도권 지역별 아파트 실거래가격지수 추이

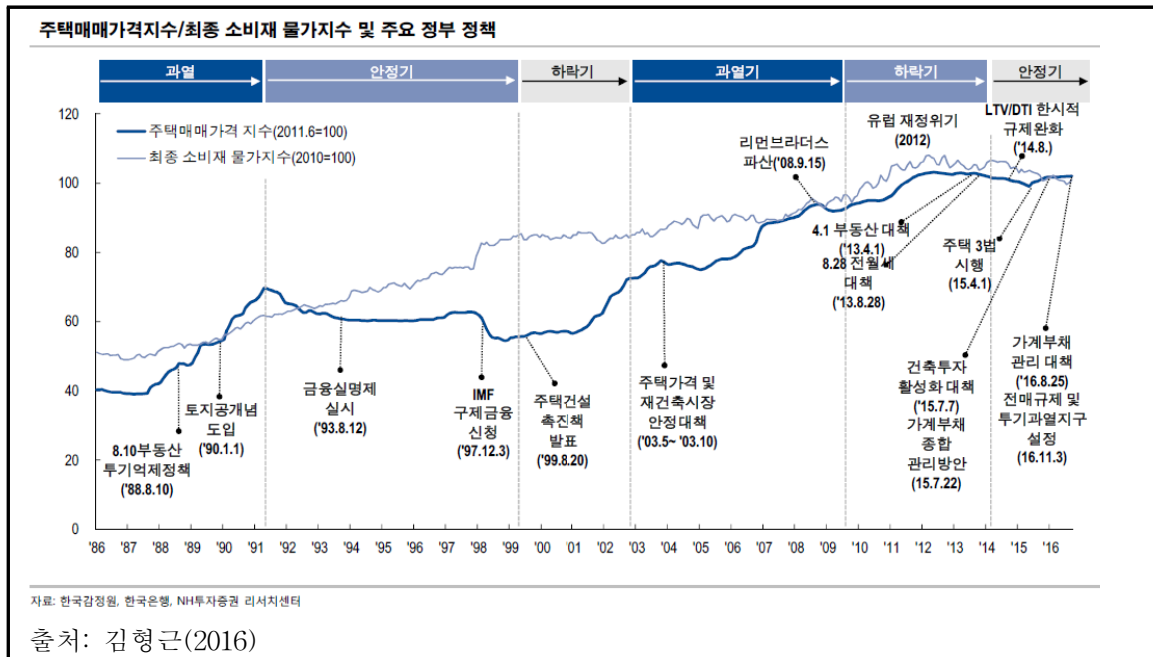


- 부동산정책변동 기반 투기와 가격변동추이 ; 토지주택가격 중심의 부동산 정책, 반복되는 정책경기변동과 투기 → 궁극의 정책수단 확보필요, 사회경제적 환경 변화에 부응하는 정책의 다양성과 세밀함 추구 필요.
- ※ 1980년대 택지개발촉진법 제정 및 토지공개념 제도 도입, 1990년대 대규모 토지공급과 공공성 강화와 더불어 IMF 금융위기로 부동산경기 활성화 대책 시행, 2000년대 이후 개발과 보존의 균형, 도시개발 및 재개발 등을 위한 계획체계 및 도시개발의 틀을 마련, 금융위기 국면에서 부동산경기 활성화 대책 재개.

〈그림 5〉 주택가격 변동과 부동산 정책



〈그림 6〉 1980년대 중반 이후 정부의 주요정책과 주택가격 변화



3. 자산불평등과 탈취에 기초한 자본주의

1) 자산불평등의 심화

- **통합소득불평등** : 유승희 의원의 국정감사 2017년 귀속 소득 자료에 따르면, 통합소득(근로소득과 종합소득) 상위 0.1%에 속하는 2만 2천명의 평균 소득은 약 15억 원임. 통합소득 상위 0.1%가 전체 통합소득에서 차지하는 비중이 4.3%, 상위 1%가 11.4%이다. 상위 10%가 전체 소득의 37.2%를 차지한 반면, 하위 10% 비중은 0.5%에 그치고 있음(유승희b, 2019).
- **자산소득 불평등** : 자산불평등에 따른 불로소득 향유 현황을 보면, 부동산에서 발생한 양도차익이 약 85조 원, 금융자산에서 발생한 양도차익 및 소득이 약 51조 원으로 2017년 전체 불로소득 규모가 사상 최대 규모인 136조 원에 달함. 부동산·주식 양도차익이 100조 원을 넘어선 것은 처음임.
 - 특히 상위 10%가 부동산 불로소득의 63%, 금융자산 불로소득의 90% 이상을 점유하여 불평등이 심각한 수준임. 2017년 귀속 부동산 양도차익은 84.8조원이었는데, 상위 1%가 23%, 상위 10%는 63%를 가져간 반면, 하위 50%는 단지 5%를 차지하는데 그침. 부동산 가격 상승이 주거불안정은 물론 경제 불평등의 핵심 원인으로 자리하고 있다는 것임(유승희a, 2019). 반드시 불로소득을 환수하여야 할 것임을 보여줌.
 - 이러한 불평등은 주식양도차익, 배당소득과 이자소득에서도 확인되어 불로소득 향유에서 총체적 양극화를 보여주기엔 자산불평등의 해소를 위한 적극적인 정책이 필요함.

불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안 토론회

〈표 1〉 불로소득 분위별 현황 (2017년도 귀속 기준, 단위: 억 원)

	부동산 양도차익*		주식 양도차익*		배당소득**		이자소득**	
	금액	(비중)	금액	(비중)	금액	(비중)	금액	(비중)
상위 0.1%	55,738	(6.6%)	54,134	(31.1%)	89,387	(45.7%)	25,331	(18.3%)
상위 1%	193,178	(22.8%)	106,132	(61.0%)	135,065	(69.0%)	63,555	(45.9%)
10분위	537,913	(63.4%)	156,572	(90.0%)	183,740	(93.9%)	125,654	(90.8%)
9분위	122,339	(14.4%)	9,705	(5.6%)	7,635	(3.9%)	9,349	(6.8%)
8분위	69,065	(8.1%)	3,635	(2.1%)	2,518	(1.3%)	2,023	(1.5%)
7분위	44,300	(5.2%)	1,804	(1.0%)	1,022	(0.5%)	705	(0.5%)
6분위	29,364	(3.5%)	998	(0.6%)	440	(0.2%)	328	(0.2%)
5분위	19,404	(2.3%)	585	(0.3%)	167	(0.1%)	162	(0.1%)
4분위	12,489	(1.5%)	351	(0.2%)	65	(0.0%)	77	(0.1%)
3분위	7,604	(0.9%)	211	(0.1%)	17	(0.0%)	33	(0.0%)
2분위	4,188	(0.5%)	110	(0.1%)	4	(0.0%)	10	(0.0%)
1분위	1,281	(0.2%)	20	(0.0%)	1	(0.0%)	1	(0.0%)
전 체	847,947	(100.0%)	173,991	(100.0%)	195,608	(100.0%)	138,343	(100.0%)

* 부동산 및 주식 양도차익은 분위별 자료는 신고건수 기준으로 작성

** 배당 및 이자소득은 거주자 기준 (비거주자와 법인은 제외)

자료 : 국세청. 출처 : 유승희, 2019, 불로소득 136조원, 사상 최대.

- 2013~2017기간 5년 양도소득 금액 합계는 약 243조원, 3년 이내 단기차익 거래 단타족의 양도소득 금액은 약 23조원.
- 2017년 자산거래건수는 95만 6,027건, 양도소득은 61조 3,976억 원이며, 양도소득세 결정세액은 22조 3,670억 원.

○ 토지소유 현황과 불평등 ; 소유 면적과 가격 측면의 불평등

- 2017년 12월 말 기준 우리나라 전체 5,178만 명(주민등록인구) 중 32.6%인 1,690만 명이 토지를 소유. 세대별 기준으로는 총 2,163만 세대(주민등록세대) 중 60.9%인 1,317만 세대가 토지를 소유. 개인기준 상위 50만 명이 53.9%의 면적을 소유(상위 10만 명이 12,598km², 26.8% 소유, 3,810,895,000평(약 38억 1천만 평), 세대기준으로 상위 50만 세대가 56.0%를 소유.

〈표 2〉 개인 토지의 순위별 소유 현황(단위 : km², %)

구분	합계	1천명 미만	1천~ 5천명	5천~ 1만명	1만~ 5만명	5만~ 10만명	10만~ 50만명	50만~ 1백만명	1백만~ 5백만명	5백만~ 1천만명	1천만명 이상
2012	47,504 (100.0)	1,322 (2.8)	1,709 (3.6)	1,262 (2.7)	5,144 (10.8)	3,681 (7.7)	13,089 (27.6)	7,035 (14.8)	13,114 (27.6)	982 (2.1)	165 (0.3)
2017	46,968 (100.0)	1,246 (2.7)	1,636 (3.5)	1,204 (2.6)	4,950 (10.5)	3,562 (7.6)	12,704 (27.0)	6,846 (14.6)	13,252 (28.2)	1,305 (2.8)	263 (0.6)

자료: 국토교통부, 토지소유현황 통계.

- 우리나라 가계의 순자산이나 국가 부에서 토지와 건물이 차지하는 비중이 월등하게 높은 것도 문제이지만 단위면적당 토지가격이 비싼 소수의 토지가 전국 토지가격 총액의 대부분을 차지한다는 것. 상위 10% 토지가 공시가격 총액의 90.1%를 차지하고 있음. 가격이 비싼 토지의 집중도가 심각하기 때문에 부동산 기반 불로소득과 부의 불평등을 더욱 악화시키고 있음.

<표 3> 공시지가 1,000분위 구간별 공시가액 및 점유비중 (단위: 조원, %)

분위	총 공시가액 점유비중					
	전체		국공유지		사유지	
	누적금액	점유비중(%)	누적금액	점유비중(%)	누적금액	점유비중(%)
상위 0.1%	980	17.8%	174	17.1%	778	17.3%
상위 0.5%	2,179	39.5%	407	39.9%	1,734	38.5%
상위 1.0%	2,916	52.8%	551	54.1%	2,330	51.8%
상위 5.0%	4,540	82.3%	883	86.7%	3,643	81.0%
상위 10.0%	4,972	90.1%	956	93.8%	3,997	88.8%
상위 40.1%	5,273	99.0%	993	99.2%	4,257	98.7%
전체	5,464	100.0%	1,011	100.0%	4,440	100.0%

출처: 서형수 의원실(2019)

○ 주택소유 현황과 불평등 : 소유규모와 가격 측면

- 경실련이 국세청 자료를 분석한 결과에 따르면 2017년 12월 기준 주택보유자 상위 1%인 14만 명이 94만 4,382호의 주택을 보유해 1인당 6.7채의 주택을 보유하고 있으며, 공시가격은 202조 7,085억 원에 이릅니다.
- 지난 10년간(2008-2018년) 전체 주택보유자의 주택가격은 약 3,100조원 증가했으며, 상위 1% 주택보유자의 주택가격은 약 204조원이 증가하였고, 1인당 평균 가격도 25억 원에서 36억 원으로 11억 원이 증가함.

<표 4> 지난 10년 주택 보유자와 주택가격 변화

구 분		'08	'18	증가
전체	인원수	1,058만명	1,299만명	241만명
	공시가액 총액	1,611조원	3,312조원	1,700조원
	시세 총액	2,929조원	6,022조원	3,091조원
	1인당(시세 기준)	2.8억원	4.6억원	1.8억원
상위 1%	인원수	105,800명	129,900명	24,000명
	공시가액 총액	142.7조원	255.3조원	112.6조원
	시세 총액	259.5조원	464.2조원	204.7조원
	1인당(시세 기준)	24.5억원	35.7억원	11.2억원
상위 10%	인원수	105만 8,000명	129만 9,000명	24만 1,000명
	공시가액 총액	659.6조원	1,191.1조원	531.5조원
	시세 총액	1,199.3조원	2,156.6조원	966.4조원
	1인당(시세 기준)	10.2억원	15억원	4.8억원

자료)국세청, 행정안전부

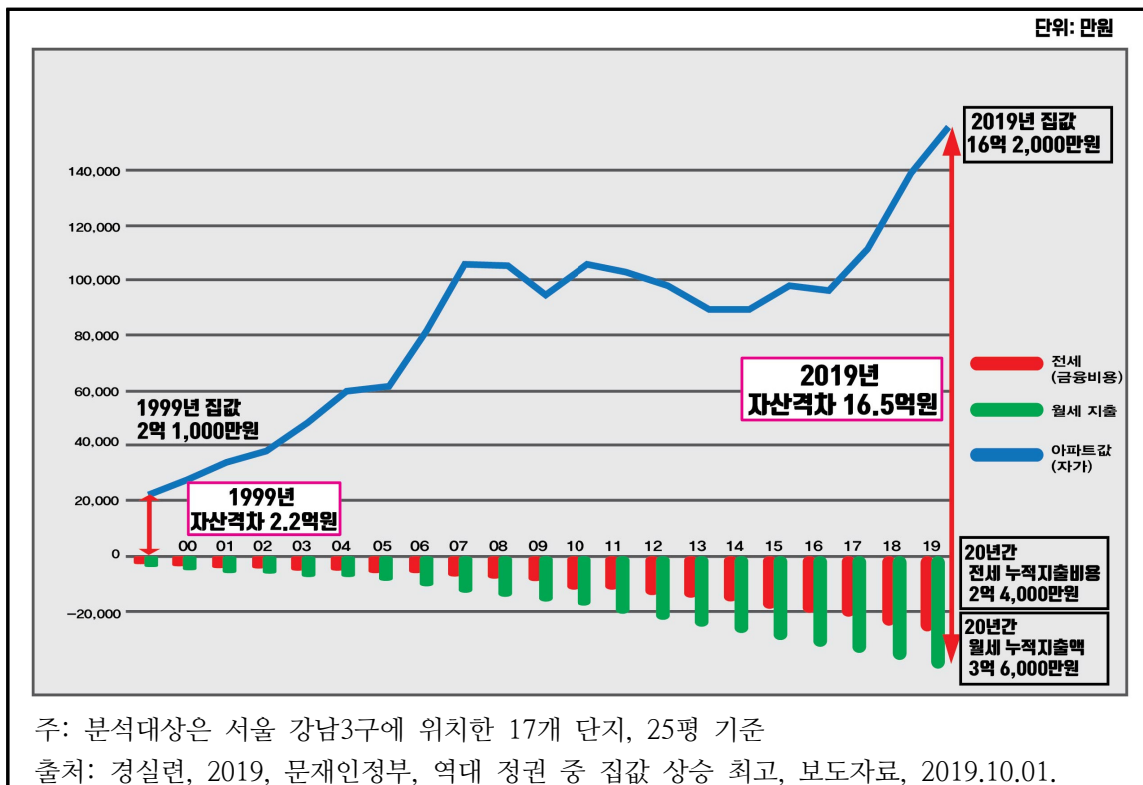
주)시세반영률은 아파트, 단독주택 등의 평균으로 55%를 적용(경실련)

출처: 경실련, 2019, 10년간 증가한 주택의 절반, 250만호를 다주택자가 사재기, 보도자료, 2019.09.24.

불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안 토론회

- 서울 아파트 중위가격은 분양가상한제 폐지 직후인 1999년 1.3억 원에서 2019년 8월 현재 8.6억 원으로 6.6배로 상승. 25평 기준 1999년 강남아파트 시세는 평당 876만(2.2억)원에서 평당 6,511만(16.2억)원으로 7.4배가 폭등. 서울 아파트값이 지방 광역시의 약 3.5배, 기타지방의 5.3배 수준. 강남아파트 보유자는 20년 만에 자산이 14억 원 증가했고, 비강남권 보유자도 6억 원이 상승. 동기간 무주택자는 자산가치 상승이 없고 오히려 전세 2.4억 원, 월세 3.6억 원 정도를 지출했을 것으로 추정됨(경실련, 2019).

〈그림 7〉 강남지역 유주택자와 무주택자의 자산변화 추이



- 부동산소득의 불평등 기여도 : 귀속임대소득과 자본이득을 포함하는 새로운 방식으로 부동산소득을 추산한 남기업 외(2017)에 따르면, 우리나라에서는 2007~2015년 9년 동안 해마다 450~500조원의 부동산소득이 발생하는 것으로 추계됨. 그리고 부동산자산의 불평등 기여도를 보면, 잠재 자본이득과 귀속임대소득을 포함시키지 않을 경우 부동산소득은 총소득의 지니계수에 2.7%밖에 기여하지 않는 반면, 양자를 포함시킬 경우 부동산 소득의 상대적 기여도는 30.7%로 급등(전강수, 2018).

2) 탈취에 기초한 축적과 민주주의 위기

- 리카도(Ricardo)의 말처럼 장기적으로 보면 토지와 같은 생산요소의 불평등 소유로부터 경제성장 효과가 이러한 소유자들에게 과도하게 귀속되며(토지지대소득 및 토지가격 상승에 따른 불로소득(자본이득)의 증가), 시장경제는 불평등 수준을 증가시킴. 19세기와 다른 점은 과거는 농지가격이 문제였지만 오늘날은 주택과 주거용 토지가격이 문제일 뿐이며, 작동 메커니즘은 유사함(Knoll, et. al., 2017). 이러한 분석의 함의 가운데 하나는 주택의 단순한 물량 공급만으로는 주택가격을 통제할 수 없다는 것임.
- 과잉축적 위기와 탈취에 기초한 축적(accumulation by dispossession) : 사유화와 상품화, 금융화, 부의 흐름을 역전시키는 국가의 재분배, 부채위기와 같은 위기의 창출·관리·조작(Harvey, 2003). 재산불평등 및 지대경제와 결합된 세습가산제(家産制) 형태(patrimonial forms)로 도시 경제성격의 전환(Amaral, 2015).

- 일본 토건국가체제의 한계와 교훈 : 호주의 일본사 전공교수인 머코맥(G. McCormack)은 제조업으로 세계적인 명성이 있는 일본의 또 다른 측면이 토건국가(construction state)이고, 이 토건국가는 정치인과 관료, 금융기관, 건설업체로 구성된 철의 삼각구조(iron triangle)가 강고한 체제를 이룬다고 규정함. 일본은 자민당 분과위원회, 행정기관 및 이익집단으로 구성된 '철의 삼각관계'가 분야별 정책영역에 큰 영향력을 행사하는 체제임. 이러한 토건국가체제로부터 사회경제적 자원배분이 왜곡되어 이루어짐으로써 일본이 절망적인 상황에 빠지고, 장기침체에 빠지게 됨(McCormack, 1996; 2002).
- 소득불평등과 자산소득불평등, 민주주의 위협 : 부동산 소유의 집중 및 가격변동의 불균등성에 따른 불로소득 배분과 향유의 불형평성 심화가 구조적이 되었음. 부동산 관련 여론형성과 정책의사결정에 모순적 편향성.
- 부동산가격(특히 주택가격)의 차별적 변동은 소유자와 비소유자 사이 상대적 박탈감을 낳고, 지역별 가격 변동의 차이는 사회지리적 이동성 약화를 초래하는 또 다른 박탈감을 낳음으로써 이중적 박탈구조를 만들.
- 부동산가격 변동과 불로소득 기반 경제는 비노동 자산소득 기반 경제를 촉진함으로써 강탈에 의한 축적과 사회경제적 양극화를 심화시켜 한국 자본주의 위기를 초래함. 궁극적으로는 재산권과 시민권 사이 긴장관계를 형성하고, 재산권 중심의 사회경제구조를 형성함으로써 민주주의 위기를 초래함(Bowles and Gintis).
- 일반적으로 사유재산권과 자유의 신장, 민주주의 사이에는 밀접한 발전관계가 있다고 하지만 재산소유를 바탕으로 하는 과두제 사회가 출현할 가능성이 있으며, 민주주의를 위협하기도 함(Eppinger, 2014). 정치 권력이 일부집단의 손에 있는 과두적 사회에서는 소수의 재산권을 보호하며, 미래 생산자들의 재산권을 침해하면서 중요한 진입장벽을 쌓음. 반면 민주사회에서는 이들에게 재분배 세금을 부과하고, 진입장벽을 낮춤. 민주사회에서 조세가 높고 진입장벽이 창출하는 왜곡이 낮으면 과두제사회가 더 큰 효율성을 가질 수도 있음. 그러나 기존 기업으로부터 기업가정신의 비교우위가 사라지기 때문에 과두제 사회의 진입장벽이 만든 비효율성은 시간이 지나면서 더욱 악화됨(Acemoglu, 2003).
- 한국 부동산과두체제는 이중적으로 형성되어 있음; ① 국민적 투기문화·거대한 세력화와 조직화, ② 산학연관의 전문성 사칭 기반 이해관계 동맹과 제도화(관료화)

〈표 5〉 한국의 가계자산 포트폴리오 구성

국가	자료	연도	실물자산 비중	금융자산비중
한국	한국은행(2001)	1997	73.0	27.0
	유경원(2004)	1993	76.0	24.0
		1995	78.0	22.0
		1997	78.0	22.0
		1999	81.0	19.0
		2000	83.0	17.0
		2001	83.0	17.0
	대한상공회의소(2006)	2006	89.8	10.2
	하나금융연구소(2006)	2005	70~80	20~30
	통계청(2007)	2006	76.8*	20.4
	통계청(2016)	2016	74.0*	26.0
	한국금융투자협회(2015)	2014	73.2	26.8
미국	한국은행(2001)	1997	36.9	63.1
	유경원(2004)	1998	60.0	40.0
	하나금융연구소(2006)	2005	40.0	60.0
	재정경제부(2007)	2004	36.0	64.0
	한국금융투자협회(2015)	2014	29.9	70.1

일본	한국은행(2001)	1997	55.4	44.6
	하나금융연구소(2006)	2004	42.0	58.0
	재정경제부(2007)	2004	61.7	38.3
	한국금융투자협회(2015)	2013	38.4	61.6

* 금융자산에는 전·월세 보증금을 포함하고 있으며, 이 금액을 부동산자산 비중으로 고려할 경우 2006년 가계자산에서 부동산자산이 차지하는 비중은 81.1%, 2016년은 80.8%임.

출처: 김용창(2006), 재정경제부(2007), 2006년 가계자산조사분석, 한국금융투자협회, 2015, 최근 5년간 국내 가계 금융자산 지속적 증가

4. 불로소득 환수와 국민공유제

1) 불로소득 국민공유제의 정당성

- 임대소득자 자본주의(rentier capitalism)의 구조적 개혁 : 비과세적 방법은 물론 부동산 과세 형평성과 공정성 제고를 통해 불로소득을 근원적으로 환수함으로써 가계의 가처분소득 증가를 유도하고, 새로운 산업의 육성과 생활의 질 향상에 기여함으로써 건전한 자본주의 발전 체제를 추구함.
- 헌법재판소 판결과 불로소득(개발이익)의 국민공유(환원) 정당성 : 토지재산권의 강한 사회성, 미실현이득 과세의 정당성, 토지가치의 사회적 창출 등을 고려할 때 개발이익(불로소득)은 국민 모두에게 귀속시키는 것이 옳다는 것임(김용창, 2019).
- 국가적·사회적으로 창출된 불로소득의 완전 환수를 통한 국민공유기금 또는 지역균형발전을 위한 상생발전기금 활용 ; 지역균형발전을 위한 상생기금으로 구성하면서 구체적인 사용목적은 ① 소비기금 = 기본소득, ② 창업기금 = 신산업창출, ③ 복지기금 = 미래세대 재생산과 노후세대의 삶의 안정 등 다양하게 설정할 수 있을 것임.

〈표 6〉 개발이익 환수와 관련한 헌법재판소의 판결

범주	헌법재판소 판결내용
재산권행사 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 토지의 공공성으로 인해 시장경제 원리만을 적용하는 것은 한계가 있으며, 사회공동체의 이익을 관철하여야 함. • 토지공개념 이론의 기초에 해당함
사회적 의무성	<ul style="list-style-type: none"> • 토지재산권의 강한 사회성(사회적 연관성, 사회적 기능)으로 인해 다른 재산보다 강한 제한과 의무를 부과함. • 토지재산권에 광범위한 입법형성권을 부여함
소유와 거래제한	<ul style="list-style-type: none"> • 소유상한을 둘 수 있고, 처분·이용·개발의무 불이행에 따른 부담금 부과는 합헌임
미실현이득 과세	<ul style="list-style-type: none"> • 자본이득의 범위를 미실현이득으로 확대하는 것은 입법정책의 목적일 뿐이지 헌법상 조세개념에 저촉하는 것이 아님
개발이익의 성격과 귀속	<ul style="list-style-type: none"> • 개발이익은 토지소유자의 노력으로 만들어지는 것이 아니기 때문에 국민모두에게 귀속시켜야 함
개발부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 개발사업에 따른 불로소득적 개발이익도 환수하여 경제정의 실현을 달성하여야 함
손실보상과 개발이익	<ul style="list-style-type: none"> • 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않음 • 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고는 볼 수 없기 때문에 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정하는 것은 정당보상 원리에 어긋나지 않음. • 수용지역 외부의 토지소유자가 향유하는 개발이익과의 평등원칙 위배와 관련하여 현재의 개발이익 환수장치가 미비함.

출처: 김용창(2004)

- 개발이익 환수와 관련한 예외적 조항들을 가능한 제거하여 불로소득 환수를 철저하게 함으로써 높은 부동산 투자수익률을 기대하는 투기적 수요와 자금 유입을 통제함. 조세적 방법과 비조세적 방법 양 측면에서 철저한 환수시스템을 구축함. 특히 주택에 대해서는 다주택자 신탁수단을 이용한 중부세 회피전략 사례처럼 회피출구 전략을 사용할 수 없도록 정책시행에 앞서 불로소득 환수관련 스크린 기능을 강화함.
- 실정법상 개발이익의 정의는 「개발이익 환수에 관한 법률」에서 찾을 수 있음. 그러나 개발이익의 정의와 관련하여 제정 당시와 현재 운영하고 있는 제도에서는 변화가 있음. 현재에는 미실현 이득에 대한 환수규정이 사라졌지만 1989년 12월 제정 당시에는 개발이익을 이원적으로 정의하고, 징수대상과 방법도 이원적으로 규정했음. 개발사업 시행자가 얻는 개발이익은 개발부담금으로 징수하는 한편, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세로 징수하도록 한 것이 당초의 입법의도(김용창 외, 2015).
- 현재 운용하고 있는 법률에서는 개발이익을 ① 개발사업 시행, ② 토지이용계획의 변경, ③ 사회·경제적 요인에 따른 정상지가 상승분을 초과하는 토지가액의 증가분으로 정의하여 광의의 개발이익 개념을 채택하고 있는 반면, 환수대상은 개발사업 시행 지역의 개발이익으로만 한정함. 따라서 우리나라는 현재 실정법상 개발이익을 광의로 정의하면서도 환수대상은 좁게 하고 있다는 것을 알 수 있음.

〈표 7〉 「개발이익 환수에 관한 법률」의 개발이익 정의와 환수대상 변화

정의와 환수방법	현행 법률(시행 2015.1.1.)	제정 당시 법률(시행 1990.1.1.)
개발이익 정의 (제2조)	「개발이익」이란 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.	「개발이익」이라 함은 개발사업을 시행함으로써 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자에게 귀속되는 토지가액의 증가분과 공공사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다.
개발이익 환수방법 (제3조)	국가는 제5조에 따른 개발부담금 부과 대상 사업이 시행되는 지역에서 발생하는 개발이익을 이 법으로 정하는 바에 따라 개발부담금으로 징수하여야 한다.	① 국가는 사업시행자에게 귀속되는 개발이익을 이 법이 정하는 바에 의하여 개발부담금으로 징수하여야 한다. ② 국가는 토지소유자에게 귀속되는 개발이익에 대하여는 토지초과이득세법이 정하는 바에 의하여 토지초과이득세로 징수하여야 한다.

2) 조세적 방법과 비조세적 방법

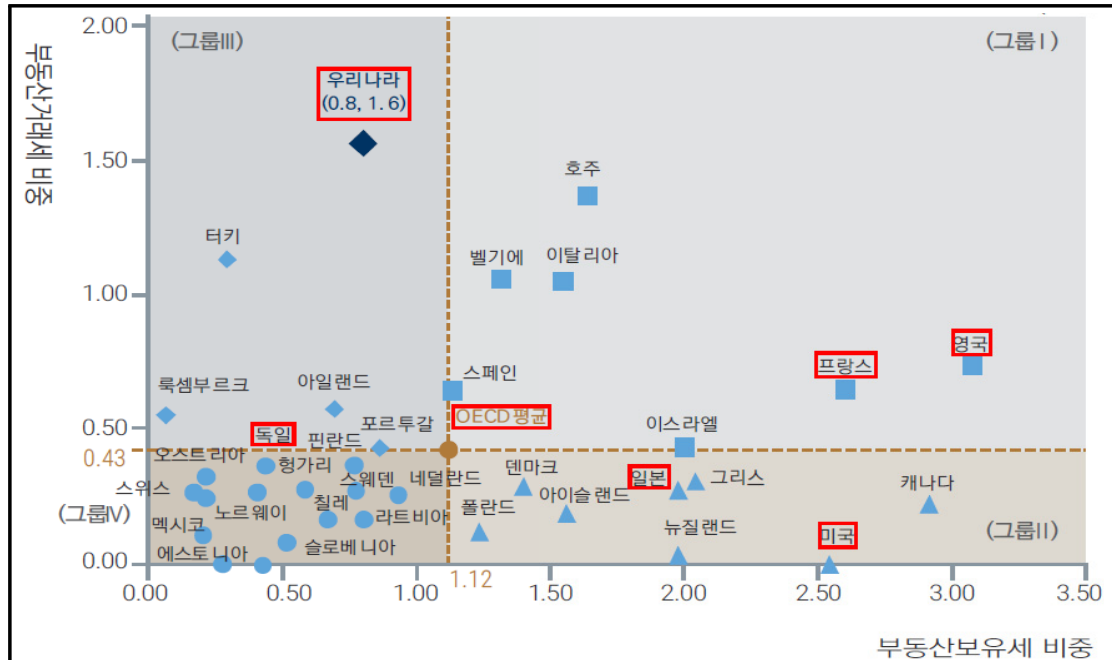
○ 한국 부동산 조세부담의 주요 특징

- 한국 부동산조세 특성상 보유세는 낮고 거래세는 높은 관계로 집값이 오를 때까지 팔지 않고 갖고 있으려고 하는 성향을 보임. 특히 보유세 실효세율이 낮고, 정권교체에 따른 부동산 조세 및 정책의 일관성이 없기 때문에 이러한 투자성향이 강화됨. 특히 양도세의 매물 잠김(거래동결) 효과를 근거로 주기적으로 양도세 완화를 통한 매물증가를 주장하지만 결국에는 불로소득 실현기회를 주기적으로 부여하는 것이 됨. 주요 서울지역 아파트의 경우는 정부의 다양한 억제정책에도 불구하고 가격이 지속적으로 상승하는 원인이 되고 있음.
- 전형적인 낮은 보유세 높은 거래세 비중 국가임(그림 8). 그러나 실효세율과 실질적 거래비용 측면은 별도로 판단할 문제임. 예컨대 2015년 기준 재산세 실효세율(자산총액 시가기준)은 0.16%(공시가격 대비 0.28%) 수준으로 알려져 있음. 이는 OECD 평균 0.33%, 주요 16개국 평균 0.41% 대비 절반 수준, 미국

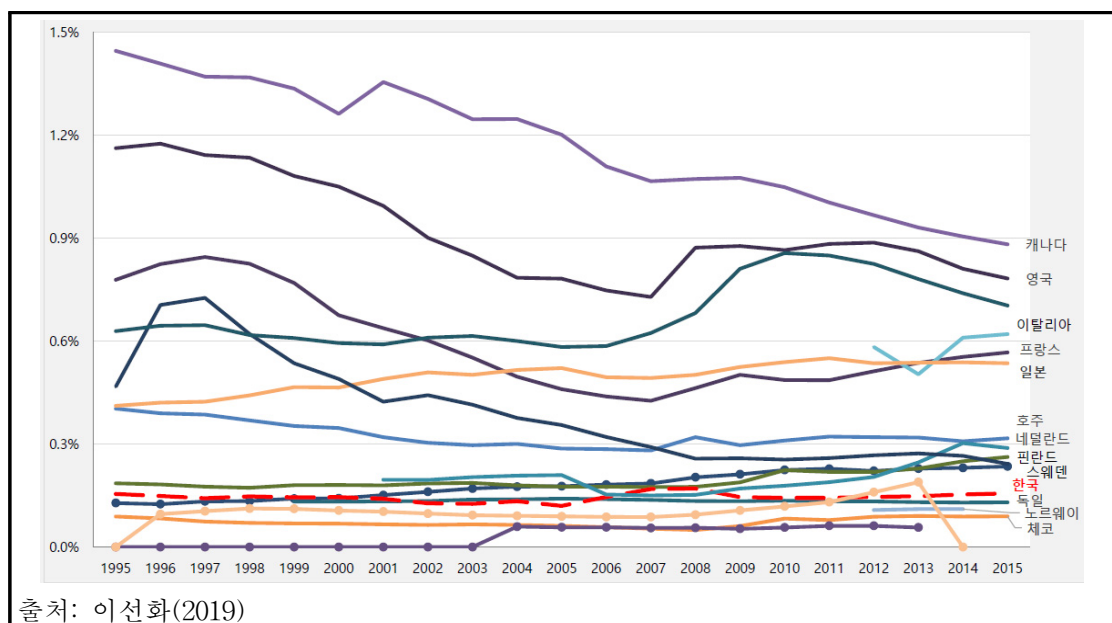
불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안 토론회

의 1/5 수준에 불과한 반면, 거래세와 양도세율은 높음. 거래관련 부대비용은 우리는 중개수수료 외에 거의 없지만 미국은 매우 높음. 이외에 보유세의 소득세 공제효과, 양도세 합산과세와 공제효과 여부, 임대 소득 과세의 실효성과 엄격성 여부 등도 실제 조세 부담에 차이를 낳음(이선화, 2018; 임동원, 2018).

〈그림 8〉 OECD 국가의 부동산 조세 부과 유형



〈그림 9〉 민간보유 부동산 총자산 대비 보유세 부담



- 우리나라는 GDP대비 세율에 비해 부동산 시가총액으로 평가한 실효세율의 상대적 크기가 다른 나라에 비해 매우 낮은 수준. 이는 보유세 평가 지표인 부동산 시가총액이 다른 나라에 비해 월등히 높은 수준이기 때문임. 대부분 국가에서 부동산 보유세는 부유세가 아닌 비례세로 운영되고 있는데 비해 우리나라의 보유세는 인별 합산 및 누진구조로 부유세의 성격이 더해져 있음. 따라서 평균세율과 자산구간별 세율이 유사한 외국사례와 달리 한국의 경우 평균세율은 0.16%이나 자산 구간대별로 실효세율은 달라짐에 유의해야 함(이선화, 2018).
 - 총조세 대비 우리나라의 보유세 비중은 4.32%로 OECD 국가 평균 4.47%에 약간 못 미치는 수준이며, GDP 대비로는 0.80%로 OECD 평균(1.09%)을 크게 하회. 취득단계 부동산거래세를 합산하여 평가하더라도 부동산 시가총액 대비로 우리나라의 세부담률은 0.37%로 OECD 평균 0.54%를 여전히 크게 하회함(이선화, 2018).
 - OECD 평균과 비교하여 우리나라는 세입비중 측면에서 보유세 비중이 낮고, 거래세 비중이 높은 나라임. 2016년 기준 재산세(10조원)와 취득세(22조원)는 부동산세제의 기간 세목이며, 종합부동산세(1.3조원)는 재산세를 보완하는 세목. 2015년 OECD는 거래 초기에 비용이 크게 발생하는 우리나라 재산과세 구조를 시장친화적인 ‘낮은 거래세, 높은 보유세’ 구조로 전환할 것을 권고한 바 있음. 그러나 2008~2015년 기간 우리나라 보유세 증가율이 전체 조세증가율 보다 낮은 상황임.
 - OECD는 조세규모를 늘리지 않고 조세구조를 개혁함으로써 경제성장률을 높일 수 있는 방안으로서 국가 전체의 세수규모는 동일하게 유지하되 법인과 개인 소득세는 줄이고 소비과세와 재산과세를 늘리는 방향으로 조세구조를 개편할 것을 제시하였음. OECD 보고서에 따르면 법인소득과세, 개인소득과세, 소비과세, 재산과세 순으로 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났음(OECD, 2010; 임동원, 2018).
- **조세적 방법** : 다주택 고가주택 보유자의 보유세 강화와 실제 (주)거주 주택 이외 양도세 강화. 단타거래에 대한 조세강화.
- 부동산 과세 형평성 강화를 위해서는 보유세 강화와 공시가격 제도 개혁이 필요함. 방법론적으로는 세율 인상보다는 과표 현실화율을 인상시키는 것이 보다 누진적 성격을 갖기에 근본적인 개혁임. 고가 부동산에 대한 재산세 부담 증가, 종부세 대상 물건의 확대, 가계자산의 과도한 부동산 집중, 낮은 보유세 실효세율을 고려할 때, 과표 현실화가 근본적인 개혁 방법임. 이를 통해 비생산적 부동산으로 소득(부)의 유입을 억제하고 자산격차 기반 불평등 완화를 통한 국가 경제의 효율성을 높여야 함.
 - 재산세와 종합부동산세 모두 공시가격에 공정시장가액비율을 곱하게 되기 때문에 과표 현실화율이 이중적으로 낮아지는 구조를 개혁할 필요가 있음. 모든 부동산이 같은 비율로 저평가되어 있다면 이는 과세표준 구간 조정 및 세율인상 등을 통해 원하는 수준의 누진도와 세수를 달성할 수 있음. 그러나 부동산 유형이나 지역에 따라 공시가격이 다르게 평가되고, 고가 부동산의 실거래가반영률이 더 낮을 경우, 이는 조세형평성을 크게 저하시키기 때문에 공시가격제도의 개혁이 근본적으로 중요함.
 - 종부세 공제요건 등의 세부담 완화는 실거주 목적 1주택자 중심으로 설계함. 거주주택은 임차로 해결하고, 주택가격 상승이 예상되는 지역의 주택을 보유한 가구가 많으며, 이들은 세부담 완화에서 제외할 필요가 있음. 1세대 1주택 요건에 실거주 요건 적용 필요.
 - 저평가된 공시가격에 의한 주택 보유세 특혜 연간 4조 681억 원(참여연대 추정). 참고로 국토교통부의 공시가격 총액과 한국은행 국민대차대조표의 가격총액에는 큰 차이가 있음. 2017년 12월 말 기준 한국은행 추계 토지가격 총액은 7,439조원, 2018년 1월 1일 기준 국토교통부 토지 공시가격 총액은 5,098조원으로 2,341조원의 차이. 이는 국토교통부의 공시가격이 시세반영률이 낮은 이유와 더불어 조세부와 대상이 아닌 토지에 대해서는 공시가격을 산정하지 않기 때문임. 2018년 전체 필지의 15.3%인 588만 필지의 토지가 미공시 토지임.

〈표 8〉 공시가격 현실화율이 90%일 경우 보유세 추정액: 주택유형별 (단위: 10억 원)

구 분	공시가격			보유세		
	2018년	2019년 기준		2018년	2019년 기준	
		실제	현실화율 90% 가정		실제	현실화율 90% 가정
단독주택	461,668	499,391	848,023	959	1,167	2,526
공동주택	2,397,936	2,520,351	3,330,860	4,925	5,489	8,198
합 계	2,859,604	3,019,742	4,178,883	5,885	6,656	10,724

출처: 참여연대(2019)

○ 부동산 조세정책의 일관성과 지속성 강화를 통해 입지혜택에 상응하는 비용 지불 시스템 구축과 실현.

- 부동산 보유세는 지방정부에 안정적인 세수를 제공하고 자산격차를 완화하여 부의 재분배를 이룰 수 있으며, 특히 다른 세목에 비해 경제활동에 큰 왜곡을 주지 않는 효율적인 조세임. 부동산 보유세는 단기적인 부동산 대책이나 가격대책으로 자주 개편되는 것보다는 조세형평성 및 국가경제 효율성 제고라는 구조적 차원에서 정권의 변동과 독립적인 일관성과 지속성을 유지하는 것이 중요함(최승문, 신상화, 2018).
- 이명박 정부 종부세 완화로 1세대 1주택자의 종부세 부과기준이 6억에서 9억으로 상향 조정되었음. 이로 인해 공시가격 6~9억 사이의 주택을 한 채 소유하고 있는 사람은 종부세가 면제되었는데 그 인원이 2015년 기준으로 66,327명. 이중 서울 거주자가 56,023명, 전체의 84.5%, 강남3구는 39984명 60.3%(김종민, 2017).

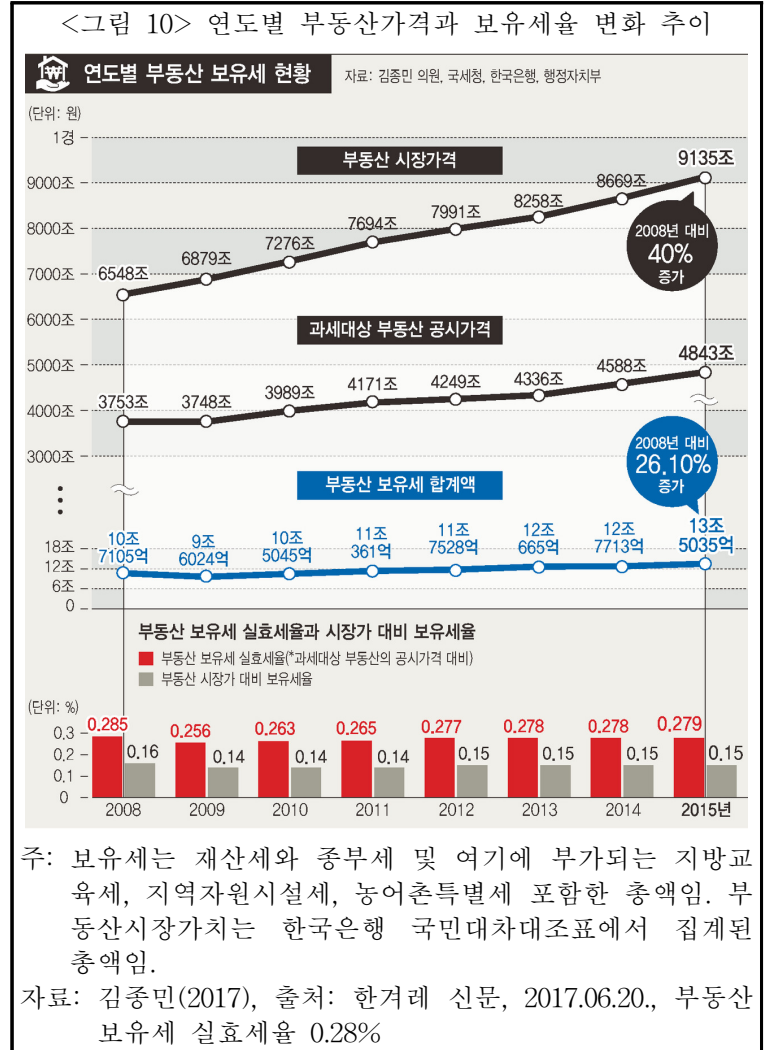
○ 비조세적 방법

- 개발부담금제도의 강화와 상생기금으로 확대 조성함. 우리나라 부동산 가격 형성과 개발이익 형성구조는 심화된 지역불균등 발전과 국가의 강력한 개발정책 및 하부구조 건설정책을 토대로 하고 있다는 것을 고려할 때, 특정 지역으로만 환원하는 제도는 정당성을 상실하는 것임. 개발부담금의 활용이 다시 해당 개발 지역의 가격상승으로 체화되는 형태는 개발이익 환수의 본질을 벗어나는 방법임.
- REITs 등 공모형 부동산증권화 상품의 공공성·공모성 강화를 통해 노후 대비를 위한 일종의 연금(배당금) 성격을 부여하고, 부동산 불로소득의 국민적 공유기반을 확대함(부동산 공공펀드 또는 불로소득 국민공유 기금 성격을 강화하는 공공리츠 조성).

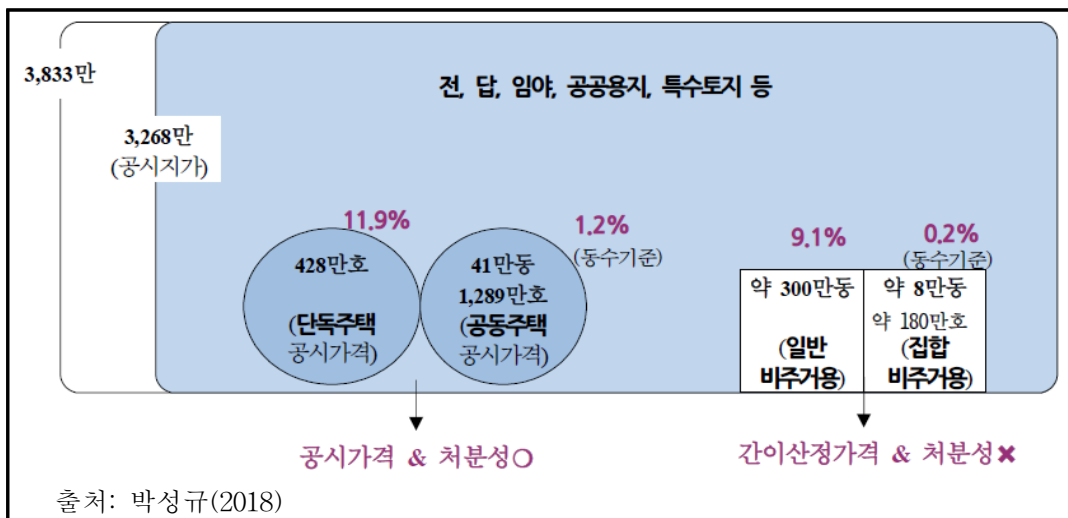
3) 부동산가격 공시제도 개혁과 조세형평성 강화

- 공정사회의 핵심적 기반 가운데 하나가 조세정의 실현이며, 과세표준 가격 설정은 조세행정의 핵심이자 출발점임. 현재 부동산 과표 설정의 핵심인 공시가격 제도가 부실 논란에 휩싸여 있음.
- 부동산 공시가격은 전체적으로 실거래가보다 매우 낮을 뿐 아니라 부동산 유형, 지역 및 가격대에 따라 실거래가 반영비율에 차이가 커서 부동산 보유세가 자산불평등을 완화시키는 것이 아니라 오히려 불평등을 심화시키는 원인으로 작용하는 문제가 있음. 실거래가가 낮은 주택일수록 공시가격의 현실화율이 높은 수직적 역진성 문제도 나타남. 참여연대(2019)의 분석에 따르면 실거래가액이 15억~25억 원 이하인 단독주택 공시가격의 현실화율은 40.1%인 반면, 3억 원 이하인 단독주택 공시가격의 현실화율은 54.7%로 나타남.
- 국토교통부에 따르면 공시지가의 실거래가 반영률은 2013년 전국 기준으로 공동주택(아파트) 71.5%, 토지 61.2%, 단독주택 59.2%임. 그리고 공정시장가액비율은 시장에 대한 충격을 줄이기 위해 도입한 제도(지방세법 제110조)이지만, 과세표준을 실거래가에 비해 낮게 하는 원인 중 하나이며, 공정시장가액 비율도 재산세와 종합부동산세가 다름.

- 부동산 가격 공시제도에서 공시가격 개념은 「적정가격」임. 시장에서 정상거래가 이루어지는 경우 성립 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말함. 그러나 실제 공시가격은 시가의 50~70%. 지역·유형에 따라 다르고, 사실상 정부 영향력이 내재된 「정책가격」 성격을 지님. 부동산 유형·지역·가격대 사이 공시가격 현실화 수준 차이와 및 조세의 불형평성, 조세역진성, 사회복지 부적정 수급자, 공시가격 수준에 대한 중앙정부와 지자체 갈등 등의 문제가 발생하고 있음.
- 현재 부동산 공시가격은 약 120여개 법령과 30여개 행정규칙에서 활용되고 있으며, 과세, 보상, 기초생활보장, 기초노령연금 등 60개 공적 목적으로 사용되고 있기 때문에 사회경제적으로 가장 중요한 행정 데이터임.



<그림 11> 부동산 유형별 정부의 가격 공시체계(2018)



〈표 9〉 부동산가격 고시 관련 제도 현황

구분	고시 가격 이름	정의	고시권자 산정주체	활용	조사대상과 규모 (2019기준)	고시 기준일
토지	표준지 공시지가	전국의 일단의 토지 중에서 선정한 표준지 에 대해 조사·평가하 여 공시한 적정가격	<ul style="list-style-type: none"> • 국토교통부 장 관 결정·공시 • 감정평가업자 가 업무담당 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지가격정보 제 공과 토지거래 지표, 개별 토지 감정평가 기준 • 국공유지 취득·처 분, 보상평가기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 토지필지 가운데 대표성 이 인정되는 50 만 필지의 표준 지 대상 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준 • 1989년 12월 처음고시
	개별 공시지가	표준지 공시지가를 기준으로 시군구청장 이 조사한 개별토지 의 특성과 비교표준 지 특성을 비교하여 산정한 토지가격	<ul style="list-style-type: none"> • 시군구청장 결 정·공시 • 지자체 공무원 이 업무 담당, 감정평가업자 검증 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지관련 국세 및 지방세 부과 기준 • 개별부담금 등 각종 부담금 부 과기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 3,879만 필 지 중 조세나 부담금 부과대 상 3,353만 필지 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준 • 7월1일 기준 • 1990년 8월 처음고시
단독주택	표준주택 공시가격	전국의 일단의 단독 주택 중에서 선정한 표준주택에 대해 조 사·산정하여 공시한 적정가격	<ul style="list-style-type: none"> • 국토교통부 장 관 결정·공시 • 한국감정원 조 사·산정 	<ul style="list-style-type: none"> • 개별주택가격 산 정의 기준 • 주택시장 가격정 보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 단독주택 가운데 대표성이 인정되는 22만호 의 표준주택 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준 • 2005년 1월 처음고시
	개별주택 공시가격	표준단독주택가격을 기준으로 시군구청장 이 조사한 개별주택 의 특성과 비교표준 단독주택의 특성을 상호 비교하여 산정 한 단독주택 가격	<ul style="list-style-type: none"> • 시군구청장 결 정·공시 • 지자체 공무원이 업무 담당, 한국 감정원 검증 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세, 재산세 등 국세 와 지방세 부과 기준 • 부동산실거래가 신고제도의 검증 가격 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 단독주택 중 표준주택을 제외한 약 396 만호의 개별주택 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준 • 6월1일 기준 • 2005년 4월 처음고시
공동주택	공동주택 공시가격	토지와 건물을 일괄 하여 공동주택에 대 해 공시한 적정가격	<ul style="list-style-type: none"> • 국토교통부 장 관 결정·공시 • 한국감정원 조 사·산정 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합부동산세, 재 산세 등 국세와 지방세 부과기준 • 부동산실거래가 신고제도의 검증 가격 기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택 중 아 파트 1,073만호, 연립 51만호, 다 세대 215만호, 총 1,339만호 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준 • 2006년 처음 고시
비주거용건물 (상가, 오피스텔, 건물)	기준시가	국세청장 국세부과를 위해 산정·고시하는 가액. 오피스텔 및 상 업용 건물은 토지와 건물에 대하여 일괄 하여 산정·고시하고, 그 외 건물은 기준시 가 계산식으로 산출	<ul style="list-style-type: none"> • 국세청장이 산 정·고시 • 오피스텔 및 상업용 건물 기준시가 조 사·산정 업무 는 한국감정원 담당 	<ul style="list-style-type: none"> • 국세인 양도·상 속·중여세의 과 세기준 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권, 5대 광 역시, 세종시의 오피스텔 전체 및 상업용 건물 3000㎡ 이상 또 는 100호 이상 • 전국 20,204동 	<ul style="list-style-type: none"> • 9월1일 기준 상업용 건물 과 오피스텔 • 2001, 2005년 처음고시
	시가 표준액	지방세 과세표준을 위해 과세관청이 과 세를 위한 최저한의 표준가격으로 결정· 고시한 가액	<ul style="list-style-type: none"> • 행정안전부 장 관이 정한 기 준에 따라 지 자체장이 결 정·고시 	<ul style="list-style-type: none"> • 취득세, 등록면허 세, 재산세, 지역 자원시설세 등 지 방세의 과세표준 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물과 기타 물건이 대상이 며, 건축물은 주 택외의 일반건 축물로서 건축 법 2조1항2호에 따른 건축물 	<ul style="list-style-type: none"> • 1월1일 기준, 수시조정기준 • 1945년 처음 고시

주1: 비주거용 부동산가격의 조사·산정은 2016년 9월 개정·시행된 부동산 가격공시에 관한 법률에 따라 감정평가업자 또는 대통령령으로 정하는 부동산가격의 조사·산정에 관한 전문성 있는 자에게 의뢰한다고 규정하고 있으나 현재는 공시되고 있지 않음.

주2: 개별공시지가 고시일 7월 1일 기준: 분할, 합병, 신규 등록, 지목변경, 국·공유지가 사유지로 변경된 토지로 개별공시지가가 없는 토지. 나머지는 1월 1일 기준 고시. 단독주택 고시일은 1월 1일 기준: 국세 및 지방세 부과대상 주택, 6월 1일 기준: 토지의 분할·합병 및 건물신축 등이 발생한 단독주택.

주3: 비주거용건물 기준시가의 경우 상업용 건물과 오피스텔은 2005년, 기타건물(건물기준시가)은 2001년 처음 고시함.

- 부동산가격 공시제도 개혁에서 가장 우선적인 것은 정부개입 「정책가격」 성격과 「현실화율」 개념을 과감히 버리고 「공정시장가격」 개념으로 전환하는 것임. 공시가격은 세계적 기준의 엄격한 감정평가원칙에 근거한 독립적·객관적 시장가치 기준과 개념으로 생산함.
- 시장현실을 반영하는 객관적인 가격을 전문가를 통해 국토부가 산출·제공하고, 정부는 시장환경 변화에 따른 적정공시율을 적용하여 공시하거나 정부 각 부처의 정책목적에 따라 적용율을 달리하는 제도로 전환. 이처럼 시장가치 기반 공시가격을 기준으로 행정목적에 따라 공시가격 적용비율을 달리함으로써 활용의 다용도성과 객관적 시장가격 지표기능의 상충문제를 해소. 부동산시장의 거래지표, 보상목적의 평가, 조세의 과표, 각종 복지행정의 기준 등 서로 충돌하는 60여 개 행정목적에 수행해야하는 공시가격의 활용도를 높임. 행정부처간 상시협의조정기구 운영 필요.
- 투기목적 시장교란가격에 대해 전문가의 독립적 산출 가격공시로 시장 지표가격 선도 역할 수행. 유형·가격·지역별 공시수준의 차이를 해소함으로써 사회경제적 형평성·공정성 제고 기능 수행.
- 부동산 감독기구(일종의 부동산감독원)와 공시가격 평가 담당 주체를 분리하여 공시제도 운영의 갈등을 해소하고, 독립성·객관성·전문성·정보충실성 강화.
- 비주거용 건물을 포함한 모든 부동산유형에 대한 일관성 있는 공시제도 도입으로 과세 및 사회경제 전반의 형평성 제고. 모든 부동산에 대한 대국민 공시가격 정보 공개와 서비스 강화.

5. 실수요자 중심 주택공급 확대와 공공토지주택은행

1) 주택공급과 유통체계의 근본적 전환 필요

- 주택공급이 실수요자의 자가 수요를 충족시키지 못하거나 가격안정 효과를 낳지 못하고, 투기적 자본이나 다주택자의 투자수익을 높이는데 활용되는 경향이 커짐. 강남지역 등 전국 단위 투자유인 지역에서 이러한 경향이 더욱 심화됨. 사실상 신규주택 공급효과를 낳지 못하는 것이라고 볼 수 있음.
- 경실련 조사에 따르면 지난 10년간 주택공급량은 490만호 증가했지만 자가 주택소유자는 240만 명 증가에 그치고, 250만호(판교신도시 3만호, 80개 규모)는 기존 다주택자가 매입함. 이중 54만3천호는 상위 1%가 매입하였고, 상위 1%가 보유한 주택 수는 2018년 기준 91만호로 1인당 보유주택 수는 평균 7채로 10년 전 3.5채에 비해 2배로 증가.

〈표10〉 10년간 주택 소유통계 변화

구 분		2008	2018	증가
주택 소유자 수		1,058만 명	1,299만 명	241만 명
주택 수	전체	1,510만호	1,999만호	489만호
	1인당	1.4채	1.5채	0.1채
	다주택자보유	452만호	700만호	248만호

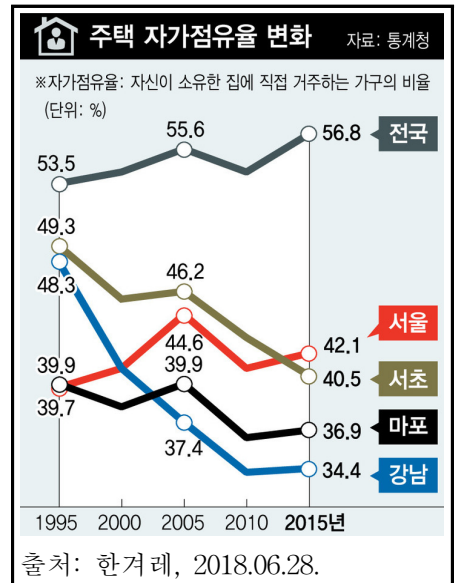
자료) 국세청, 행정안전부

주) 100분위별 주택소유 통계에서 지분율을 고려해 10%를 낮춤

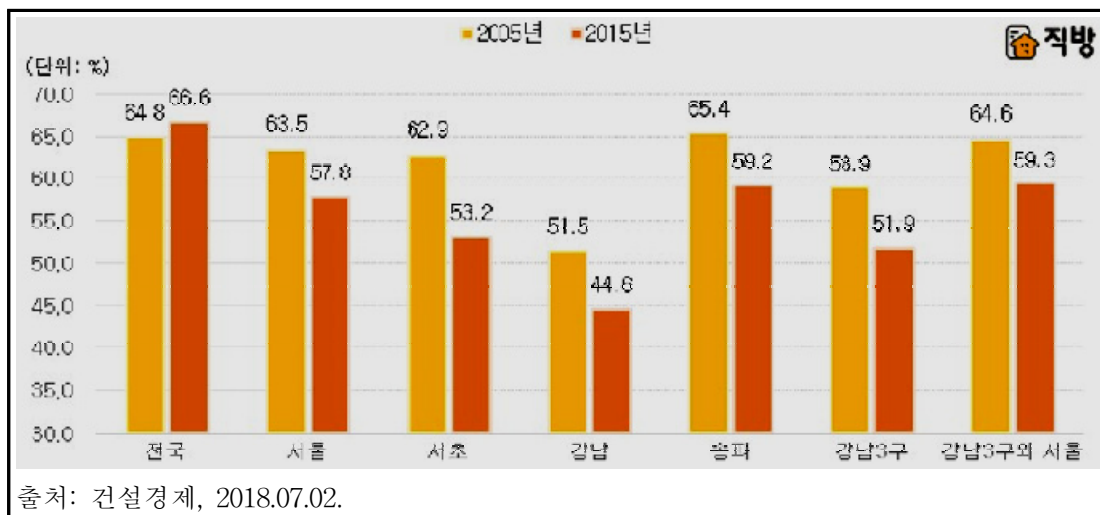
출처: 경실련, 2019, 10년간 증가한 주택의 절반, 250만호를 다주택자가 사재기, 보도자료, 2019.09.24.

불평등 해소를 위한 부동산정책 개선방안 토론회

- 지난 20년(1995~2015) 동안 인구수와 가구수 증가율보다 주택공급 증가율이 높았지만 자가점유율은 상응하여 높아지지 못함. 강남구는 자가점유율이 1995년 48.3%에서 2015년 34.1%로 오히려 크게 떨어졌고, 월세 점유율이 더 높아짐(권순필, 최은영, 2018).
- 재건축 사업이 활발했던 강남3구의 2005년 대비 2015년 아파트 증가율은 35%를 기록했지만 2005년 강남3구의 아파트 자가거주율은 58.9%였지만, 2015년에는 51.9%로 오히려 감소함. 강남3구의 아파트 공급 증가가 자가거주를 촉진하지 못하고 있음.



〈그림 12〉 지역별 아파트 자가거주 비율(2005~2015)



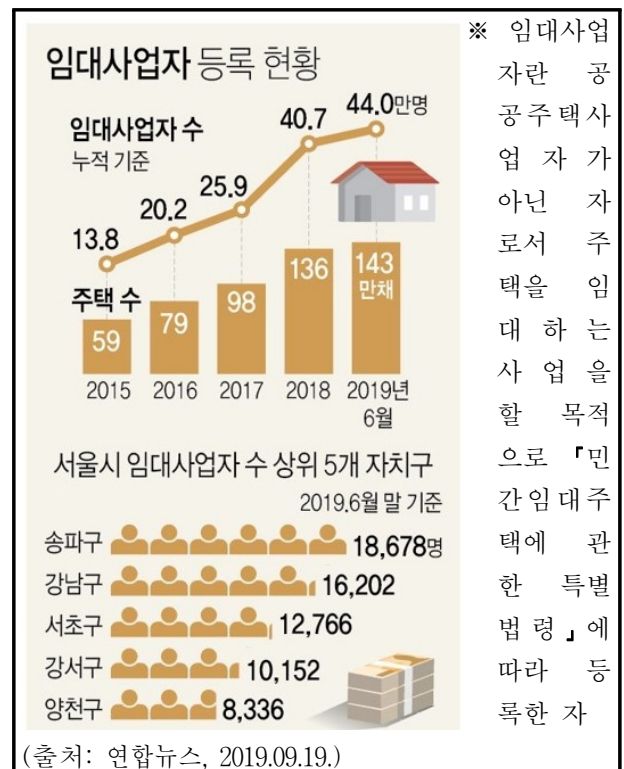
- 분양가격 상한제와 같은 가격통제 정책을 도입하더라도 기존의 불로소득 환수 제도인 채권입찰제, 전매제한 기간으로는 불로소득을 원천봉쇄할 수 없으며, 일시적인 가격안정 이후 계단형으로 주택가격이 상승하는 구조를 통제할 수 없음. 이러한 제도를 대체하여 공공이 분양주택 가격을 통제하는 공영주택재고를 비축함으로써 지속적인 가격안정 기능을 수행하도록 하고, 강력한 부동산투기 억제 수단으로 활용할 수 있는 새로운 토지주택은행 시스템의 확대 도입이 필요함.

- 분양가 통제장치가 미흡할 경우 신규주택공급(공공, 민간공급 모두)이 오히려 주택가격을 견인·상승시키는 원인으로 작용하는 경우가 있음.

2) 공공토지주택은행 도입과 주택유통체계 개혁

- 공적개입이 이루어지는 주택공급에 대해 임대주택뿐만 아니라 분양주택에 대해서도 가격을 지속적으로 통제하고 개발이익을 원천봉쇄함으로써 주택가격을 안정시키면서 실수요자 자가 수요를 충족시키고, 주거이동에서 사다리 역할을 수행할 수 있는 공공토지주택 비축·거래 제도(공공토지주택은행)의 도입이 필요함.

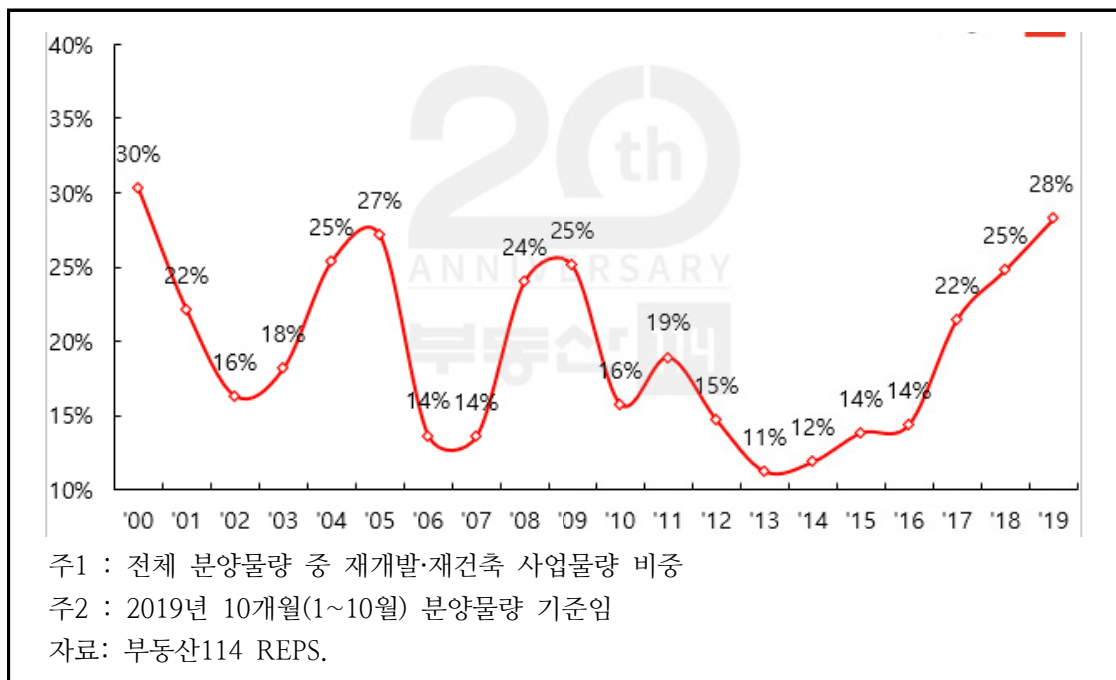
- **금융위기 대응형 미국의 토지은행 제도** : 토지은행 개념은 1960년대 새로운 도시계획 수단으로 처음 등장하였으며, 미국 토지은행은 미점유, 방기·압류 부동산과 같은 지역사회의 문제 부동산을 취득·관리하고, 다시 생산적 용도로 전환시키는 정부기구 또는 준정부기구임. 경기침체와 금융위기 대처에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 주요 대도시에서 활성화되어 있음.
- **분양가상한제 주택 등 공공개입으로 최초 수분양자가 혜택을 보는 저렴한 분양주택과 저렴한 임대주택을 공공토지주택은행 관리 주택재고로 확충하여 가격조절 기능을 수행함**(상승과 하락 국면 모두에서).
 - 전국 임대사업자 등록 현황 : 6월 말 기준 전국 등록 임대사업자는 44만 명, 임대주택은 143만 채. 서울에 등록된 임대사업자는 모두 16만2천440명이며, 서울시 임대사업자의 29%(4만7천646명)는 강남 3구에 집중. 임대주택등록 혜택보다는 의무화와 벌칙부과로 전환이 필요함. 현재는 민간다주택자에게 일정한 혜택을 부여한 후 공공적 통제를 가하는 민간임대주택 등록제를 활용하여 세입자 주거시장의 안정성을 꾀하고 있으나 다주택자의 투자수단으로도 기여함. 서민주거 안정을 위해서는 임대주택사업 의무등록제 및 미등록 시 벌칙부과 방법, 임대주택사업 등록 주택의 장기적인 임대료 안정을 전제로 전세금 대출이나 주거비 지원 등 국가적인 임차인 지원제도 대상을 이러한 등록임대주택으로 한정하는 방법을 강구할 수 있을 것임.
 - 하우스 푸어 등 경기침체와 금융위기 등에서 발생하는 압류주택, 조세채납 주택 등에 대한 선매권 행사로 공공토지주택은행 관리 주택 재고 확충.
 - 빈집과 개량을 활용한 공공주택재고 확충 ; 통계청 2018 인구주택총조사 결과 빈집은 전체 142만호이며 아파트 빈집은 77만2000호, 단독주택 빈집은 33만2000호, 다세대 빈집은 1만9000호. 경기도가 전체의 28%인 25만호.
 - 공공임대주택 유형통합과 실수요자 접근성과 서비스 제고
- 부동산업에서 사회적 경제 활성화를 통한 투기억제와 부동산자원 공유 활성화를 아울러 추구하며, 공공토지주택은행의 재고로 활용함
 - 외국의 커뮤니티 토지 트러스트(Community Land Trusts) 경험 활용과 자원공유.
 - 사회적 기업형의 임대사업 지원 강화, 공유주택 확대와 주거비 경감.
 - 택지개발 및 도시재생사업에서 사회적 경제시스템을 이용한 부동산 자원(주거, 상가, 오피스, 지역공동체시설 등) 공유제도 지원 강화.
 - 협동조합주의 등 도시재생이익 공유제를 통한 gentrification 대책과 상가공공은행제.
- **공유도시 기반 확립** : 지방쇠퇴도시 또는 소멸위기에 처한 도시에서 미국 금융위기 대응형 토지은행 모델을 활용함으로써 공유도시를 구축할 수 있는 다양한 도시자원을 비축함. 도시재생 및 재활성화, 외부기업 유치(reshoring) 등 새로운 경쟁력 제고 수단으로 활용함.



3) 기성시가지에서 주택공급 확대와 공공성 강화

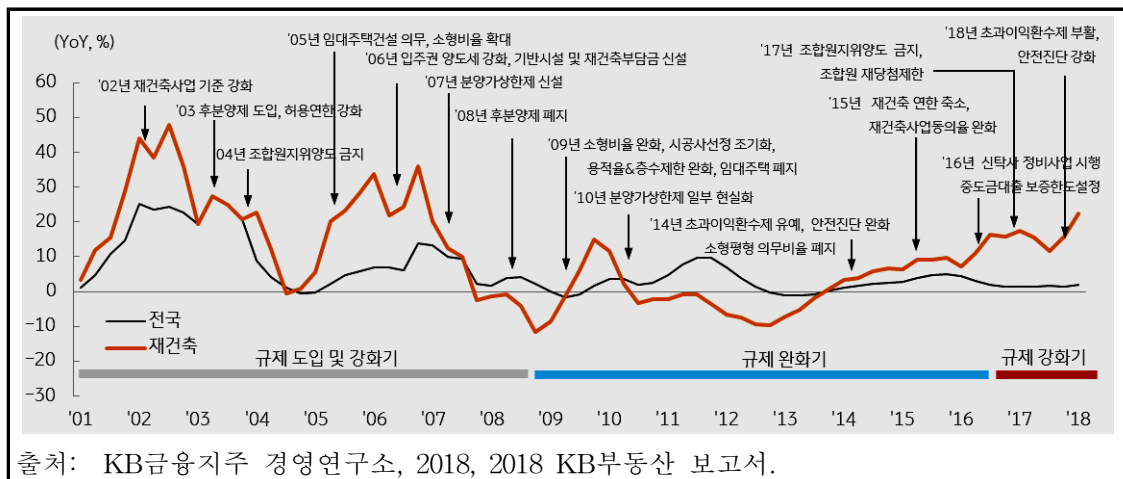
- 도시재정비 사업은 향후 대도시에서 신규로 주택을 공급할 수 있는 핵심적인 방법이기 때문에 공공성을 강화와 더불어 유용한 주택공급 자원으로 기능할 수 있는 방법이 필요함.
- 저성장 사회, 수축사회, 대도시 도심지역의 쇠퇴현상 등을 종합적으로 고려할 때 대도시에서 주택공급은 크게 보아 도시재생 전략 차원에서 접근할 필요가 있고, 특히 재건축을 비롯한 재정비 사업은 향후 주택공급의 핵심자원으로 기능할 것임. 2010년 이전까지는 전체 주택공급 물량 가운데 정비 사업이 차지하는 비중이 주기적 변동 특성을 보였으나 2010년 이후는 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있음.
- 현재 서울 내 추진 중인 381개 정비사업 중 추진이 본격화 된 착공(85개), 관리처분인가(66개) 단지가 151개(13.7만세대).(국토교통부, 2019).

〈그림 13〉 전국 분양물량 중 정비사업 공급 비중(단위: %)



- 재건축 아파트는 거주목적 보다는 투자목적 수요가 상대적으로 많은 시장으로서 일반 주택에 비해 가격 변동성이 큼. 그리고 재건축 아파트의 가격상승은 전체 주택시장의 가격상승을 견인하고, 주택시장의 불안정성을 크게 하는 경우가 많기 때문에 늘 주요 정책대상이 되고, 현 정부 들어 분양가상한제 시행을 앞두고 있음.
- 재개발과 재건축은 모두 오래된 주거용 건물을 다시 짓는 도시환경정비사업의 일종이지만 재개발 사업은 상하수도·가스·전기 등 오래된 기반시설도 함께 교체하기 때문에 재건축보다는 공공·공익사업 성격이 강하고, 재건축은 주거시설만 열악한 지역을 대상으로 하는 사익 성격이 강하다고 간주됨. 그러나 재건축 역시 해당 지역에 지하철 등 공공편익시설이 집중되어 있고, 용적율 등의 혜택을 부여하며, 일반 사유지의 공용 수용 사업 적용과 형평성을 고려하여 공익적 성격을 강화하여야 함.

〈그림 14〉 재건축아파트, 일반아파트매매가격변동률과 재건축 정책 변화



- 재건축 분양가격 통제를 강화하여 주택가격 상승을 억제하되 가격 통제 주택에 대해서는 공공토지주택은행 관리를 통해 지속적인 가격안정 기능을 수행하는 주택으로 활용함. 현재의 채권입찰제와 전매제한 기간 정책으로는 지속적인 가격 상승을 근본적으로 제어할 수 없음.
- 재건축 정책에서 공공용적률 제도 신설과 도입을 통한 공공성 강화. 법정 용적률에 추가하여 완전 공공통제형 용적률을 부여함. 일종의 공공이용 공중권 제도 도입을 통해 공공공간 일부에 대한 공공수용 방식을 통해 불로소득을 원천 봉쇄하고, 가격 통제 기능을 수행하는 공공분양 및 임대주택을 공급할 수 있는 방안을 모색함.
- 외연적 팽창을 통한 주택공급은 환경파괴, 신규 교통수단 공급과 교통량 증가 등 사회적 비용이 많이 드는 문제가 있음. 하부구조가 잘 갖추어진 기성 시가지에서 부담 가능한 주택 공급을 확대할 수 구체적인 수단은 공공용적률 제도를 통해 재건축 지역이나 역세권 저밀도 지역에서 공급을 확대하는 것임. 특히 강남지역에서 부담 가능한 주택의 확보와 공공통제 강화를 모색할 수 있음.
- 보다 일반적으로 시행하는 방법은 주거지역 용도지역제 개편과 주택개발권 분리, 공공임대주택 및 공공거래 분양 주택 의무화 제도를 도입하는 것임. 재건축 지역뿐만 아니라 공공통제 및 공공성 강화 주택공급을 확대하기 위해서 노후 저층주거지역, 역세권, 도시재생 지역에서도 도입하는 방안을 검토할 수 있음(고밀도 주거용도지역).
- 현행 「도시 및 주거환경정비법」 제54조에 따른 소형임대주택의 확보 비율(법적상향용적률과 정비계획 용적률 차이의 30%~50% 규정)을 투기지역 내 재건축사업의 경우 60%로 상향 조정 또는 2005년~2009년 소형임대주택 의무화 규정의 재적용 검토. 현재 재건축사업의 경우 정비계획에서 정하는 허용 용적률까지는 임대주택 공급의무가 없음. 단지 허용용적률을 초과하여 법정 상한까지의 추가용적률을 재건축조합이 선택할 경우에만 그 추가용적률의 일정한 비율(서울 50%)에 해당하는 면적에 대해 재건축조합이 소형주택을 건설할 의무를 부과하고 이를 공공이 인수하여 임대주택으로 활용하고 있을 뿐임.
- 재건축 사업 용적률 완화 및 소형주택 건설과 관련하여 도시계획의 최상위법이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」인데, 이 법 제78조에는 주거지역, 상업지역등 각 용도지역별로 건축할 수 있는 용적률을 제한하고 있음. 그리고 이 최대한도를 기준으로 시행령에 각 관할구역 면적과 인구 규모, 용도지역을 고려하여 시행령으로 구체적인 용적률의 한도를 규정하고 있음. 위 법 제78조에는 도시지역중 주거지역의 경우에 500%이하로 용적률이 제한되어 있고, 시행령 제85조에는 아파트를 건립할 수 있는 제3종 일반주거지역의 경우에는 200%이상 300%이하로 제한하면서 이를 다시 각 시·도 조례가 제한할 수 있도록 되어 있음. 서울특별시 도시계획조례 제55조에는 제3종 일반주거지역의 경우에는 250%로 제한되어 있음. 따라서 법과 시행령에 따라 제3종 일반주거지역의 경우에 300%까지 건축할 수 있는 것이 서울시 조례에 의하여 250%로 제한이 되어 있고, 정비계획의 경우에는 이보다 더 아래로 제한이 되고 있는 것임.

- 공공디벨로퍼 기능을 활용한 재건축공영관리 강화 ; 재건축 사업 추진의 투명성 제고와 재건축 절차 일관 처리에 기초한 거래비용 절감으로 사업성 개선 효과 도모.

6. 마무리

- 부동산 불로소득의 근본적 환수와 국민적 공유 ; 불로소득과 그 환수에 대한 헌법정신의 구현, 임대소득자 자본주의(rentier capitalism)의 구조적 개혁, 개발이익 환수와 관련한 예외적 조항들을 가능한 제거하여 불로소득 환수 철저.
- 공공토지주택은행 확대 신설과 분양주택 주택공영제 강화, 분양가 상한제 등 공공개입 주택정책에 근거한 공공토지주택은행 재고 확충.
- 부동산 과세 형평성 강화, 공시가격제도의 근본적 개혁을 통한 공평사회 구현 ; 재산세와 종합부동산세 과세시스템에서 과표 현실화율이 이중적으로 낮아지는 구조에 대한 개혁, 공시가격을 「공정시장가격」 개념으로 전환.
- 재건축의 공공성 강화 및 부동산 정책지역 조정 ; 재건축 분양가격 통제를 강화하여 주택가격 상승을 억제, 공공용적률 제도 신설과 도입을 통한 공공성 강화, 정책지역 구분 및 기준의 전면 재구성을 통한 부동산 투기억제.

〈참고문헌〉

- 강미나 외, 2018, 지표로 본 지난 40년간 부동산정책의 성과와 과제, 『국토정책 Brief』 No. 684, 국토연구원.
- 강미나외, 2019, 『주거비 부담 완화를 위한 정책방안 연구』, 국토연구원.
- 관계부처합동, 2018, 건설산업 혁신방안: 건설기술, 생산구조, 시장질서, 일자리 혁신, 제9차 경제관계장관회의의 보고안건.
- 국토교통부, 2019, 분양가 상한제 오해와 진실, 내부자료.
- 권순필·최은영, 2018, “지난 20년 우리가 사는 집에는 어떤 변화가 있었나,” KOSTAT 통계플러스, Vol. 2(2018 여름호), 30-47.
- 김성환, 2019, 세계 주요 도시의 최근 주택가격지수 변화 추이, 『건설동향브리핑』 제724호, 건설산업연구원, 10-11.
- 김용창, 2004, 『한국의 토지주택정책』, 부연사.
- 김용창외, 2015, “개발이익환수와 개발손실보상정책”, 『토지정책론』, 부연사, 323-367.
- 김용창, 2017, “지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행: 미국 사례를 중심으로,” 『공간과 사회』, 제27권 제2호, 12-53.
- 김용창, 2019, “자본주의 사적 토지소유의 역사적 한계와 대안적 토지 재산권의 구성”, 『국토계획』, 제54권 제2호, 141-159.
- 김학균, 2017, 부동산 안정은 주식 시장에 호재, 마이더스 2017년 10월호, pp.94-97.
- 김형근, 2016, 2017년 부동산 정책변화가 시작된다, NH 부동산 집피지기 2016년 11월호, NH 투자증권.
- 남기업, 전강수, 강남훈, 이진수, 2017, “부동산과 불평등 그리고 국토보유세”, 『사회경제평론』, 제54호, 107-140.
- 박성규, 2019, 부동산가격공시제도의 현황과 정책과제, 국회 입법조사처 전문가 간담회 자료, 2019.4.23.(화).
- 서울특별시, 2015, 『국내외 임대차제도 조사를 통한 주택 임대차제도 운영 개선방안 연구』.
- 신용상, 2019, 국내 부동산 그림자금융 현황과 업권별 리스크 관리방안, 한국금융연구원.
- 유승희a, 2019, “불로소득 136조원, 사상 최대”, 국정감사 보도자료, 2019.10.08.
- 유승희b, 2019, 통합소득 상위 0.1%, 1인 평균 15억 원 벌었다, 국정감사 보도자료, 2019.10.10.
- 이선화, 2018, 부동산 보유세제의 현황 및 과세체계 개요, KILF Report 제51호, 한국지방세연구원.
- 이선화, 2019, “부동산시장과 보유세 정책: 회고와 과제”, 국회미래연구원 브라운백 세미나 자료, 2019.01.25.
- 이의섭, 2015, 『부동산 관련 조세의 변천 과정과 현황의 국제 비교』, 한국건설산업연구원.
- 임동원, 2018, 주택 보유세 강화방안 검토 및 정책 제언, KERI Brief 18-05, 한국경제연구원.
- 장경석, 박충렬, 2019, 프랑스의 공공임대주택 의무공급비율제도, 『외국입법 동향과 분석』, 제10호, 국회입법조사처.
- 전강수, 2018, 부동산 공화국의 실상과 보유세, 한국지방세연구원 2018년 7월 브라운백 세미나 발표자료.
- 정훈, 황선경, 김기태, 2019, 서울시 직장인의 출퇴근 트렌드 변화, 하나금융경영연구소.
- 정희남, 김승중, 송하승, 2015, 부동산산업의 국제비교와 시사점, 국토연구원.
- 조태형·최병오·장경철·김은우, 2015, 우리나라의 토지자산 장기시계열 추정, BOK 경제리뷰 BOKDP No. 2015-6, 한국은행.
- 중앙일보, 2015, 쌀값 50배, 기름값 77배 뛰는 동안 땅값은 3000배 올랐다, 보도자료 2015.11.17.
- 진미운, 2011, 국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향, 『국토연구』, 제71권, 87-113.
- 참여연대, 2019, 고가주택의 낮은 공시가격 문제 여전히 심각해, 보도자료, 2019.10.07.
- 참여연대, 2019, 저평가된 공시가격에 의한 주택 보유세 특혜, 기자간담회자료집.
- 최승문, 2018, 부동산 보유세 현황과 쟁점, 『재정포럼』, 제264호, 30-57.
- 최승문, 신상화, 2018, 부동산 보유세의 세 부담 및 경제적 효과 분석, 한국조세재정연구원.
- 하나금융경영연구소, 2019, 분양가 상한제 도입에 따른 영향.
- 한국지방세연구원, 2017, 주요국의 재산세제도.
- 홍준욱, 2017, 글로벌 금융시장의 역사가 주는 부동산투자 Insight, 키움증권 리서치센터.
- 황규완, 2018, 한·미간 부동산관련 조세체계 비교의 함의, 『하나금융포커스』, 하나금융경영연구소.
- 황규완, 2019, 글로벌 주택 가격 수준에 대한 평가와 향후 전망, 『하나금융포커스』, 하나금융경영연구소.
- 宮本憲一, 2009, 토건 국가를 넘어 - 대체적(代替的) 지역개발과 일본의 경험, 『공간과 사회』, 31호, 126-138.
- Acemoglu, D., 2003, The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies, NBER Working Paper No. 10037.
- Amaral, C., 2015, Urban enclosure: Contemporary strategies of dispossession and reification in London's spatial production, <http://www.enhr.net/pastwinners.php>
- Aspinall, E., 2012, The Power of Property Oligarchy and Democracy in World History, Taiwan Journal of Democracy, Volume 8, No. 1: 169-173.
- Chia Fah Choy, 2011, Revisiting the 'Bon curve', Construction Management and Economics, 29(7), 695-712.
- Eppinger, M. E., 2015, Property and Political Community: Democracy, Oligarchy, and the Case of Ukraine, George Washington International Law Review, 47(4), 825-891.
- Harvey, D., 2003, *The New Imperialism*, Oxford University Press(최병두 옮김, 2005, 『신제국주의』, 한울).
- Knoll, K., Schularick, M., Steger, T., 2017, “No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012”, American Economic Review 107(2), 331-353.
- McCormack, G., 1996, The Emptiness of Japanese Affluence, E. Sharpe.
- McCormack, G., 2002, Breaking the Iron Triangle, New Left Review, 13, 5-23(개번 머코맥, 김영희 옮김, 2002, 일본의 '철의 삼각구조', 『창작과 비평』, 통권116호, 68-85).
- OECD, 2010, Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing.

종합토론

좌장 서왕진(서울연구원장)

토론1: 최근 부동산 시장 상황에 대한 분석(김규정 NH투자증권 부동산 연구위원)

토론2: 부동산 불로소득 환수방안(이태경 토지+자유연구센터 연구위원)

토론3: 공시가격 제도의 문제점과 개선방향(임재만 세종대학교 교수)

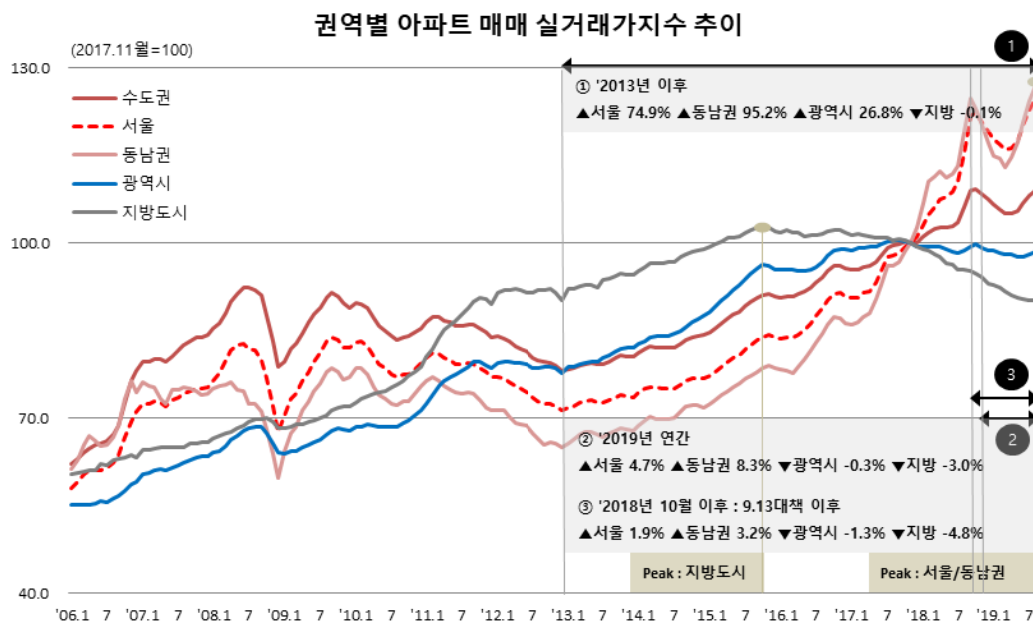
토론4: 임대등록제도 문제점 등 주거복지 일반(이강훈 변호사)

토론1: 최근 부동산 시장 상황에 대한 분석

김규정(NH투자증권 부동산 연구위원)

□ 서울 아파트 가격 상승 및 지역간 양극화 심화

- 한국감정원 기준, 서울 아파트 매매가격은 6월 4주차부터 25주 연속 상승
- 11월 민간분양가상한제 시행 및 현장거래/세무조사 강화에도 불구, 가격 상승 지속
- 우수 학군, 학원가 주변의 아파트 전세가격 상승
- 서울 핵심주거지역 아파트 가격 상승에 따른 지역간 가격 격차 증가



자료 : 한국감정원 실거래가지수(2019.8월 기준)

□ 거래 감소 및 매물 부족에 따른 호가 강세

- 한국감정원 기준, 1~9월 아파트 매매 거래량 전년대비 21% 감소
- 증여, 법인 매매, 분양권 전매 등은 증가세
- 양도세 증과, 장기임대주택 등록 증가로 인해 다주택자 아파트 매물 제한적
- 거래 감소 불구, 수요대비 매물량 부족으로 인한 매도자 우위 거래시장 형성

□ 고강도 규제에도 수요시장 아파트 투자심리 과열

- 전방위 부동산 규제에도 불구하고 저금리 유동성 장세에 따른 투자심리 확산
- 최근 서울/수도권 아파트 가격 상승에 따른 학습효과 및 기대심리 고조
- 주택 소비계층이 30~40대로 확산, 자가보유 및 담보대출 증가 추세
- 40대 이하 젊은 수요시장을 중심으로 아파트 투자심리 강화
- 교통, 교육 인프라를 핵심으로 신축 아파트에 집중하는 투자 경향

□ 아파트 공급 부족에 대한 수요시장의 우려 확산

- 15년 이후 주택 인허가, 분양, 착공 등 공급 선행지표 하락
- 서울 아파트 순증량 정체 및 입주 5년 내 신축아파트 비율 감소
- 분양가상한제 시행 등 재건축 규제에 따른 도심 대단지 새아파트 공급감소 우려 확산
- 장기보유형 재건축 아파트 투자 및 신규아파트 청약시장 과열 지속

토론2: 부동산 불로소득 환수방안

이태경(토지+자유연구센터 연구위원)

1. 부동산 불로소득의 천국, 대한민국

주지하다시피 대한민국은 부동산공화국이자, 부동산 불로소득의 천국임. <표 1>을 보면 대한민국에서 발생하는 부동산 불로소득의 규모가 얼마나 천문학적인지를 알 수 있음. 대한민국에서 해마다 발생하는 부동산 불로소득은 매매차익과 순임대소득을 합쳐 2016년 기준 374.6조원인데 이는 GDP의 22.9%규모임.

<표 1> ‘부동산 불로소득’ 추산

단위 : 조원, %

연도	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

주: ‘부동산 불로소득’ = 실현 자본이득 + 순임대소득

(1) 실현 자본이득 = 부동산 매각가액 - 부동산 매입비용,

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

자료: 남기업(2018)

매년 천문학적인 규모로 발생하는 부동산 불로소득은 불평등의 주범이자 원흉임. <표 2>는 소득원천별로 불평등에 기여하는 기여도를 평가한 것인데, 신뢰도가 매우 떨어지는 재정패널 데이터를 이용한 분석으로는 근로소득의 상대기여도가 무려 76.9%이고, 부동산 소득은 3.0%에 불과한 반면, 토지+자유연구소가 자체 추산한 부동산 소득을 넣어 보정한 분석에 따르면 근로소득의 상대기여도는 44.4%로 격감하고, 부동산 소득은 37.2%로 폭증함. 어떤 분석이 현실을 더 잘 설명하는지는 긴 설명이 필요치 않을 것임.

<표 2> 지니계수 분해를 통한 소득 원천별 불평등 기여도(2016)

소득 원천	재정패널 데이터를 이용한 지니분해					국민계정과 자체 추산 부동산소득으로 총액보정을 통한 지니분해				
	총액 (조원)	총액 비중(%)	절대기 여도	상대기 여도(%)	한계효과 (%)	총액 (조원)	총액 비중(%)	절대기 여도	상대기 여도(%)	한계효과 (%)
근로소득	541.3	64.2	0.293	76.9	12.7	627.8 ¹⁾	43.6	0.182	44.4	0.8
사업소득	154.5	18.1	0.065	17.0	-1.0	137.9 ²⁾	9.6	0.033	8.2	-1.4
부동산소득	21.0	2.6	0.011	3.0	0.4	358.3 ³⁾	24.9	0.152	37.2	12.3 ⁶⁾
이전소득 및 기타소득	106.3	14.8	0.010	2.6	-12.2	238.3 ⁴⁾	16.5	0.014	3.5	-13.0
자산소득	3.2	0.4	0.002	0.5	0.1	77.8 ⁵⁾	5.4	0.031	7.6	2.2
총소득	1016.7	100.0	0.381	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 1>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 높은데, 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

2. 부동산 불로소득이 바로 투기의 원인

매년 천문학적 규모의 부동산 불로소득이 발생하고 사유화되다 보니 투기가 기승을 부리는 건 정한 이치임. <표 3>을 보면 1995년부터 2017년까지 주택수는 2.12배가 늘었고 주택보급률은 29.3%p가 늘었지만, 자가 보유율은 고작 2.7%p증가한 것을 알 수 있는데 이는 집을 아무리 많이 지어도 유주택자가 매집함을 의미.

주택소유편중도가 얼마나 극심한지를 보여주는 자료가 <표 4>임. 주택소유 상위1%가 소유한 평균 주택 수는 2008년 3.5채에서 2018년 7.0채로 배나 증가했고, 구간을 늘려 상위 10%의 소유주택 수 변화를 보면 2.3채에서 3.5채로 50%가량 증가했음을 알 수 있음. 한 마디로 상위 10%가 집을 진공청소기처럼 빨아들이고 있는 형국임.

<표 3> 주택수/가구수/자가가구수/자가보유율/주택보급률 증가추이(1995~2017년)

년도	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	증가배율
주택수(천호)	9,570	11,472	15,623	17,672	19,559	19,877	20,313	2.12
가구수(천가구)	12,958	14,391	15,887	17,339	19,111	19,368	19,674	1.52
자가가구수	6,893	7,735	8,826	9,390	10,669	10,743	11,000	1.60
자가보유율	53.2	53.7	55.6	54.2	55.8	55.5	55.9	2.7%p
주택보급률	73.9	79.7	98.3	102.3	102.3	102.6	103.2	29.3%p

주: 2005년부터는 구분거처 반영.

자료: kosis.kr(연도별주택수, 가구수, 점유형태별가구통계); 국토교통부(2019)

<표 4> 10년간 주택보유 상위 1%, 상위 10% 보유량 변화

구분		2008	2018	증가
상위 1%	보유자 수	105,800명	129,900명	24,100명
	보유주택	367,000호	909,700호	542,700호
	1인당	3.5채	7.0채	3.5채
상위 10%	보유자 수	1,058,000명	129만 9,000명	24만 1,800명
	보유주택	2,428,700호	450만 8,000호	207만 9,300호
	1인당	2.3채	3.5채	1.2채

자료: 경실련(2019)

박근혜 정부 집권 중반의 ‘빛내서 잡사라’는 초이노믹스가 촉발시킨 서울 아파트 가격 상승은 2014년 가을부터 본격화돼 2015년과 2016년 완만하게 이어지다 문재인 정부 출범 직후부터 기울기가 가팔라짐. 공급이 부족해 서울 아파트 가격이 뛴다는 건 새빨간 거짓말. <표 5>를 보면 2주택자와 3주택자 증가속도가 1주택자 증가속도를 확연히 압도하는 걸 알 수 있고, <표 6>과 <표 7>을 보면 신규주택이 나오는 족족 유주택자들이 사들이는 현상이 얼마나 극심한지를 알 수 있음. 한 마디로 서울을 포함한 전국 주택가격 폭등의 원인은 투기임. 문재인 정부는 이를 직시하고 투기의 원인이라 할 부동산불로소득 환수의 최적수단인 보유세 강화에 집중했어야 함에도 보유세 강화에 극히 미온적이었음. 그러다 보니 수차례 부동산 정책이 나왔어도 시장 참여자들 중 상당수가 비이성적 흥분상태에 빠진 처지임.

<표 5> 주택 소유물건수별 주택소유자수 현황 추이

년도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	증가율(%)
소유자 총계	12,032,798	12,398,627	12,650,446	13,044,592	13,311,319	13,669,851	13.6
1건	10,401,342	10,705,701	10,929,777	11,165,445	11,331,535	11,550,688	11.0
2건 이상	1,631,456	1,692,926	1,720,669	1,879,147	1,979,784	2,119,163	29.9
3건 이상	330,091	338,367	305,478	392,107	415,924	459,482	39.2

자료 : kosis.kr

<표 6> 신규공급주택 중 무주택자와 有주택자의 매입 현황(2013~2016)

단위: 호

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	467,784	241,757	475,164	373,938	1,558,643
무주택자 매입수 (비율)	304,359 (65.1%)	224,076 (92.7%)	235,668 (49.6%)	166,090 (44.4%)	930,193 (59.7%)
有주택자 매입수 (비율)	163,425 (34.9%)	17,681 (7.3%)	239,496 (50.4%)	207,848 (55.6%)	628,450 (40.3%)

자료: 이규희 의원실(2018)

<표 7> 서울 신규공급주택 중 무주택자와 有주택자의 매입 현황(2013~2016)

단위: 호

연도	2013	2014	2015	2016	합계
개인소유주택 증가수	50,903	64,643	64,470	52,086	232,102
무주택자 매입수 (비율)	8,235 (16.2%)	19,365 (30.0%)	17,144 (26.6%)	7,284 (14.0%)	52,028 (22.4%)
有주택자 매입수 (비율)	42,668 (83.8%)	45,278 (70.0%)	47,326 (73.4%)	44,802 (86.0%)	180,074 (77.6%)

자료: <표 6>와 동일

3. 부동산 불로소득 환수의 최적 정책수단은 보유세 강화

부동산 투기는 부동산의 소유 및 처분시에 발생하는 부동산 불로소득의 사유화 때문에 발생. 따라서 부동산 투자를 근절하기 위해서는 부동산 불로소득의 공적 차단 및 환수가 긴절. 부동산 불로소득 환수의 최적 정책수단이 바로 보유세임. 양도세는 동결효과가 발생함으로 보조적 수단으로 인식하는 것이 적절. 보유세 부담의 정도를 직접 보여주는 실효세율(실효세율은 실거래가 기준으로 보유세를 실제 얼마 내는지 보여주는 지표임. 예컨대 보유세 실효세율이 1%라고 하면 실거래가 10억짜리 아파트의 보유세가 1년에 1천만원인 셈)을 보면, 2015년 현재 OECD 주요국의 보유세 실효세율은 호주(0.31%), 캐나다(0.87%), 일본(0.57%), 영국(0.78%), 이탈리아(0.62%), 미국(0.71%)이고, 한국(0.16%)을 제외한 15개국의 평균은 0.39%임. 대한민국은 주요 선진국의 1/3~1/5밖에 되지 않는 수준. 사정이 이렇다 보니 투기가 기승을 부리고 부동산 불로소득 천국이 되는 것.

문재인 정부는 이제라도 보유세 강화 로드맵을 발표해야 함. 참여정부가 2005년 5.4대책을 통해 2017년까지 보유세 실효세율을 1%로 올리겠다는 대담한 발표를 한 걸 참고할 필요가 있음. 2005년 당시의 보유세 실효세율은 고작 0.12%에 불과했음. 물론 보유세 증가에 대한 조세저항 및 부동산 가격 하락에 대한 불안감이 발생할 가능성이 높음. 따라서 정부는 구체적이고 실현가능한 복지국가 청사진을 유권자들에게 제시해 부동산의 인질이 되지 않아도 되는 대한민국이 가능함을 설득해야 함. 참고로 아래 <표 8>을 보면 OECD주요국과 비교해 대한민국의 지가가 얼마나 터무니 없이 높은 수준일지를 알 수 있음.

<표 8> OECD 주요국의 '지가/GDP' 현황

나라	캐나다	핀란드	프랑스	독일	일본	한국	네덜란드	스웨덴	영국	노르웨이	미국	OECD 평균
지가/ GDP	1.86	0.93	2.54	1.25	2.15	4.30	1.47	1.57	2.51	1.30	1.60	1.87

주 : 한국(2017년), 미국(2009년), 노르웨이(2014년), 기타국가(2015년)

자료: stats.oecd.org; 한국(ecos.bok.or.kr); 미국(William Larson, 2015)

보유세의 획기적 강화를 통한 부동산 불로소득 환수를 하지 않고는 부동산 투기도, 자산의 양극화도, 저출산도, 전국민의 투기꾼화도 막을 길이 없음.

토론3: 공시가격 제도의 문제점과 개선방향

임재만(세종대학교 교수)

1. 부동산 가격 공시제도의 현황과 문제점

○ 가격 공시 대상 부동산과 공시가격 결정 과정

- 토지, 주택(단독주택, 공동주택), 비주거용의 건물은 제외
- 토지: 표준 조사평가(감정평가사) → 토지가격비준표를 활용한 개별 조사·산정(시군구), 검증(감정평가사)
- 단독주택: 표준 조사·산정(한국감정원) → 주택가격비준표를 활용한 개별 조사·산정(시군구), 검증(한국감정원)
- 공동주택: 전수 조사·산정(한국감정원), 검증(한국감정원)

○ 부동산 공시가격의 활용

- 재산세, 종부세, 지역건강보험료 등 약 60여개 행정 목적 등에 활용

○ 현황

- 낮은 시세반영률(국토부 발표, 2019년 공시가격 기준 공동주택은 68.1%, 표준단독주택 53%, 표준지 64.8%, 경실련, 참여연대 등에서 시세반영률 문제를 지속적으로 제기함)
- 지역·유형·가격대 간 불형평성, 특히 고가격대 시세반영률보다 저가격대 시세반영률이 더 높은 역진적 불형평성 존재(수도권 vs. 비수도권, 비주거용 vs. 주택)

○ 원인

- 도입 당시부터 불형평성 존재하며, 매년 시세반영률 수준이 아닌 전년 대비 상승률을 기준으로 관리
- 국토부와 지자체, 감정평가사, 한국감정원 등 담당 주체의 민원 회피 성향
- 공시가격 활용 부처 간 비협조: 중앙 정부 부처 간 이해상충, 중앙정부와 기초지자체 간 이해상충
- 표준지, 개별지, 표준주택, 개별주택, 공동주택 등 조사평가(산정) 주체의 전문성 수준

○ 낮은 시세반영률과 불형평성으로 발생하는 문제점

- 국부통계에서 부동산 부문 통계 왜곡(OECD, Eurostat 등은 국부통계에서 토지가치 포함 필요성 제기, 이를 위한 토지가치 추정 방법 보고서 발행)
- 보유세 등 조세 부담이 낮아져 부동산에 대한 투기 성행(조세정의 붕괴, 자산 격차 심화)
- 지방재정 취약 - 지방자치와 재정분권, 지역균형발전 저해

2. 부동산 가격 공시제도의 개선 방향

○ 부동산 가격 공시법의 준수

- 현행 관련 법률에서 공시가격은 적정가격으로 결정하도록 규정하고 있음
- 적정가격의 정의는 국제적 표준인 시장가치(market value)로 이해할 수 있음
- 그럼에도 이를 준수하지 않고 있음
- 따라서 특별한 개선 방향은 없고, 현행 법을 잘 준수하면 되는 간단한 문제임

○ 공시가격의 적정가격 개념을 시장가치 개념으로 개정

- 현행 적정가격에 대한 법률의 정의는 시장가치라고 볼 수 있으나, 적정가격 용어의 어감이 ‘주관적 판단’ 또는 ‘정책적 판단’이 개제된 것으로 느껴지고, 그 동안의 관행이 이러한 심리를 부추기고 있음
- 공시가격을 시장가치의 100%로 하자는 안과 평가의 오류 가능성 등을 고려하여 그 이하, 예를 들어 80~90% 수준으로 하자는 안 등 다양한 견해가 있을 수 있음
- 평가는 정확하게 하되, 활용은 유연하게 한다면 100%를 목표로 설정할 수도 있음

○ 유형간 불형평성 해소: 비주거용 부동산 가격 공시제도 도입

- 현행 비주거용 부동산은 토지 공시지가만 도입, 건물은 시가표준액 등을 활용
- 공시가격 제도 내 유형간 불형평성보다 더 큰 불형평성 존재
- 개별 소유 비주거용 부동산은 개별성이 강하므로 “토지 시장가치 기준 공시지가 + 건물 원가 방식” 도입(단독주택 공시가격도 동일한 방식으로 개선)
- 집합 소유 비주거용 부동산은 개별적으로 시장가치로 평가(공동주택과 동일한 방식)

○ 공시가격 결정의 중립성 확보

- 공시가격 평가와 활용의 분리: 중앙정부 부처 간 이해상충 방지를 위해 평가는 정확하게 활용은 유연하게
- 중앙-광역-기초 정부 간 역할 재정립을 통한 정치적 견제와 균형 도모(중앙은 기준 설정, 광역은 관리 감독, 기초는 실행)

※ 외국 사례:

- ① 집권화: 영국, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스칸디나비아 국가, 중부 유럽과 구 소련의 체제 이행국가, 남미의 비연방국가, 아프리카 국가 중 프랑스 옛 식민지 국가
- ② 분권화: 미국, 캐나다, 호주, 일본 등 대체로 OECD 국가

- ※ 미국 주정부, 일본 중앙정부가 통일 기준을 제시하고, 지방정부가 과세평가, 중앙정부는 이를 기준에 따라 지도감독

○ 공시가격 결정의 전문성 확보

- 공시가격 평가 전문 기관 설치(감정평가 감독과 실무 기능을 동시에 수행하는 한국감정원을 분할하여 감정평가사 중심의 부동산가격공시청 설립)
- 공시가격 결정 과정과 결과의 투명성 강화(특히 시세반영률과 형평성, 산정가격 통지, 이의 신청, 이의신청 결과 통지 등 공시가격 산정과 결정 과정에 대해 충분하고 이해 가능한 수준으로 설명)
- 실거래가격, 임대료 등 정확한 공시가격 결정을 위한 정보 환경 개선(RTMS, RHMS 등 활용)

※ 외국 사례:

- ① 내부화: 정부(미국 과세평가국, 네덜란드 중앙조세국, 캐나다 일부 주, 독일과 스위스 평가위원회), 준정부기관(영국 평가청, 캐나다 일부 주 주정부 소유 주식회사, 주정부 출연 기관, 비영리기관)
- ② 외부화: 민간 위탁(미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 일부 주)

토론4: 임대등록제도 문제점 등 주거복지 일반

이강훈(변호사)

1. 문재인 정부 주거복지정책 평가와 문제의식

- 2017년 11월 29일 문재인 정부는 청년, 신혼, 고령, 취약계층 등 생애단계별, 소득수준별 맞춤형 주거지원 대책 및 문재인 정부 5년간 공급될 공공임대주택(65만호)과 공적임대주택(20만호), 공공분양주택(15만호) 등 공적주택 100만호 공급을 골자로 하는 주거복지로드맵을 발표. 이후에도 일부 주거복지에 관한 추가 세부 대책을 발표함.
- 2017년-2019년까지의 문재인 정부의 주거복지 정책은 이전보다 크게 확대된 것이 사실임. 그러나 주거와 자산 불평등의 확대 속도를 따라잡지 못하고 있다는 비판도 제기됨. 특히 소득 하위계층에 두터운 복지를 제공하지 못하는 문제, 주택 가격의 상승과 주거비 부담으로 민간 임대차에 의존하는 저소득 서민들과 청년·신혼부부들은 내 집 마련 기회와 점점 더 멀어져 간다는 비판적 인식이 확대되고 있는 점도 주목해야 함.

2. 민간 등록임대주택제도 개선하고 주택임대차 보호법 개정해야

- 8년 이상 민간등록임대주택의 양도세 감면 혜택의 대폭 축소 필요.
- 향후 일정한 공시가격(예: 서울: 4억원, 수도권 및 광역시 3억원, 그외 2억원) 이상의 중·고가 아파트는 개인이 신규로 민간매입임대주택 등록을 하더라도 양도소득세 감면 혜택은 일체 부여하지 않도록 개선해 매물 잠김 현상 등 부동산 시장 거래 안정에 부정적 영향이 없도록 유도할 필요
 - 대신 법무부가 개선방향으로 잡은 주택임대차의 계약갱신 청구권 및 임대료인상률 상한제 입법 도입이 바람직.
- 민간임대등록제도는 4~8년 이상 거주에 맞게 세입자 주거권이 개선되도록 민간임대주택법의 등록임대 관련 임대차제도의 실체법의 개선 필요: 국토교통부가 법무부와 함께 검토 필요(임대료 인상 및 갱신 방식, 분쟁조정 등)
- 계약갱신청구권, 임대료 인상률 상한제 등 주택 임대차보호법 개정은 20대 국회에서 또다시 폐기될 상황임. 법무부와 국토교통부 등 정부와 여당이 책임지고 입법 완료해야 하고, 만약 20대 국회 내 불가능할 경우 21대 국회에서 개원 후 곧바로 추진해 문재인 정부 임기내 시작 필요.
- 주택임대차보호법에서 4년 이상 계약갱신청구권 도입시 민간등록임대주택의 4년 단기등록임대주택 제도는 폐지하고 6년 이상 임대 중심으로 일정한 혜택을 부여하는 방향으로 민간임대주택 등록제도 개선

3. 공공임대주택 정책의 개선 방향

- **공급 확대 및 공급 대상층의 비중 조정:** 현재 공급 확대는 계속되고 있으나 공급 확대의 많은 부분을 전세임대로 채우고 있음. 향후 건설임대 공급을 충분히 확대하고 특히 고소득층까지를 포함하는 청년·신혼부부 임대정책의 방향을 재정리하고 저소득층 청년과 신혼부부, 저소득층을 위한 공공임대주택 공급을 과감하게 확대해야 함.
- **공공임대주택의 유형통합과 임대료 체계 개편:** 현재는 복잡한 공공임대주택 유형을 국민이 다 알고 매번 공고 나올 때마다 신청해야 하는 방식으로 매우 불편함. ① 영구, 국민임대, 행복주택 등 복잡한 임대주택 유형을 통합 하고 소셜믹스를 실현하며 ② 입주자 대기명부 제도를 실시하고, ③ 임대료를 소득에 따라 부담 가능한 체계로 개편하여야 함. 임대료 체계 개편시에는 기존 입주자 및 저소득층 부담이 늘어나지 않도록 배려할 필요가 있음. ④ 공공임대주택 공급 1호당 예산 지원 강화가 필요함.

4. 공공지원민간임대주택에서 사회주택 분야를 독립시켜야 함

- 사회주택 부문을 갈 방향이 다른 공공지원 민간임대주택에서 독립시켜 특별법 또는 주거기본법 등에 근거를 두고 주거복지 차원에서 예산 지원 및 서비스의 공공성을 강화해야 함.

5. 주거급여와 주거바우처를 대폭 확대해야 함.

- 주거급여가 2017년 9,469억원→ 2018년 1조 1252억원 → 2019년 예산안 1조 6729억원 등으로 증가했으나 2020년 예산안에 이르러 도리어 주거급여 예산이 전년에 비해 감액 조정되는 결과 발생(1조 6,729억→1조 6,305억).
- 문재인 정부 들어와 부양의무자 기준 폐지 등 주거급여 지급 범위는 확대되었으나 주거급여 선정 기준을 기준 중위소득의 100분의 43%에서 44%로 소폭 인상하는 등 정부의 주거 복지 정책이 여전히 소극적임. 특히 현행 급여 수준은 주거급여 수급자의 주거수준을 상향·개선시키기에는 역부족임.
- 주거급여의 개선 방향으로 첫째, 주거급여의 수급자격과 관련하여 교육급여와 같은 수준(50%)로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음. 둘째, 주거급여의 지급 수준과 관련해서는 먼저 민간임대주택의 기준임대료를 최저주거기준을 충족하는 주택 수준에서 결정해야 하고 후술하는 바와 같이 최저주거기준을 상향해야 함, 소득인정액이 생계급여를 초과하는 수급권자들의 자기부담율을 없애거나 축소하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음. 셋째, 수급자 발굴을 위해 주거복지 전달체계를 강화해야 함.

- 주거급여 지급 범위가 좁은 만큼 지자체 역시 주거 바우처 확대 등 저소득층, 청년 등의 주거복지 사각지대 해소를 위해 함께 노력해야 함.

6. 취약계층 주거지원 및 최저주거기준 개선 필요

○ 취약계층 주거지원

- 비주택 거주 가구 내지 열악한 주거 환경에서 거주해 온 최저주거기준 미달 가구들, 아동 있는 빈곤가구에 대한 지원이 확대되어 왔으나 여전히 부족함. 최근 아동 빈곤 가구(다자녀가구), 보호종료아동, 비주택거주가구 지원대책(2019. 10. 24), 아동주거권 보호(다자녀·유자녀가구) 및 저소득청년 등 주거 지원 개선 대책(2019. 12. 6.), 비주택 취약거처 방문조사('19.12.9~'20.1.17) 시행 발표 등 과거에 비해 진전되는 분야도 있음.
- 주거복지 지원 유형을 칸막이하지 말고 포괄적으로 지원하고 필요에 따라 지원의 정도를 달리할 수 있는 방향 설정이 필요함.
- 쪽방, 고시원, 다중주택 등의 문제에 대해 정부나 지자체가 제대로 방향을 못 잡고 있는 실정임. 고시원, 다중주택 등은 법적 강제력 있는 최저면적 기준을 정립하고 순차로 시설개선을 명할 수 있도록 제도를 정비해야 함. 아울러 가장 열악한 주거지부터 단계적으로 사용제한을 하면서 주거급여/주거바우처, 공공임대 공급을 통해 이주 촉진하는 방향으로 실행해야 함. 쪽방 밀집지역은 도시계획 및 주거복지 목적으로 공공개발을 검토하는 것이 타당함.
- 우선 취약계층 지원은 절대적인 지원 물량을 늘리면서 상담·발굴·사례관리할 수 있는 공공·민간의 주거복지전달체계를 개선·확대해야 함.

○ 최저주거기준 개선 필요성

- ① 외국에 비해 최저면적 기준이 너무 좁기 때문에 선국국과 같이 기준 상향 및 방 높이 기준 신설을 제안함(이를 통해 주거급여의 기준임대로 상향의 계기가 되도록 해야 함). 아울러 현행 최저주거기준이 주택 중심인데 다중주택과 고시원 등에 대해서는 방 최저면적 기준 등 주거기준을 추가해야 함.
- ② 최저면적 기준을 주거 용도로 사용되는 건축물 유형별로 건축법 등에 정하고 신축 주택과 아울러 기존 주택이나 건축물(고시원)이라도 충분한 이행기간을 갖고 시정해나가도록 수선 명령, 이행강제금 등을 부과할 수 있게 하는 체제를 갖추어야 함.
- ③ 불법 쪼개기 등 기존 위법건축물들에 대한 지자체 단속 및 이행강제금 부과를 대폭 강화할 필요가 있음.
- ④ 최저주거기준의 구조·성능 및 환경기준이 모호하므로 개선하고 필요한 사항은 법적 기준을 정비하고, 영국이나 미국 사례와 같이 주거 상태 평가를 위한 평가 체계를 정립해야 함.
- ⑤ 영국이나 미국의 법제를 참고하여 '주거적합성'을 공공임대 및 민간임대, 주거용도로 사용하는 공간에 관한 사용(숙박)계약 관계의 영역에도 적용하는 법률 도입 필요.

부록

부동산정책에 대한 서울시민 인식조사 결과

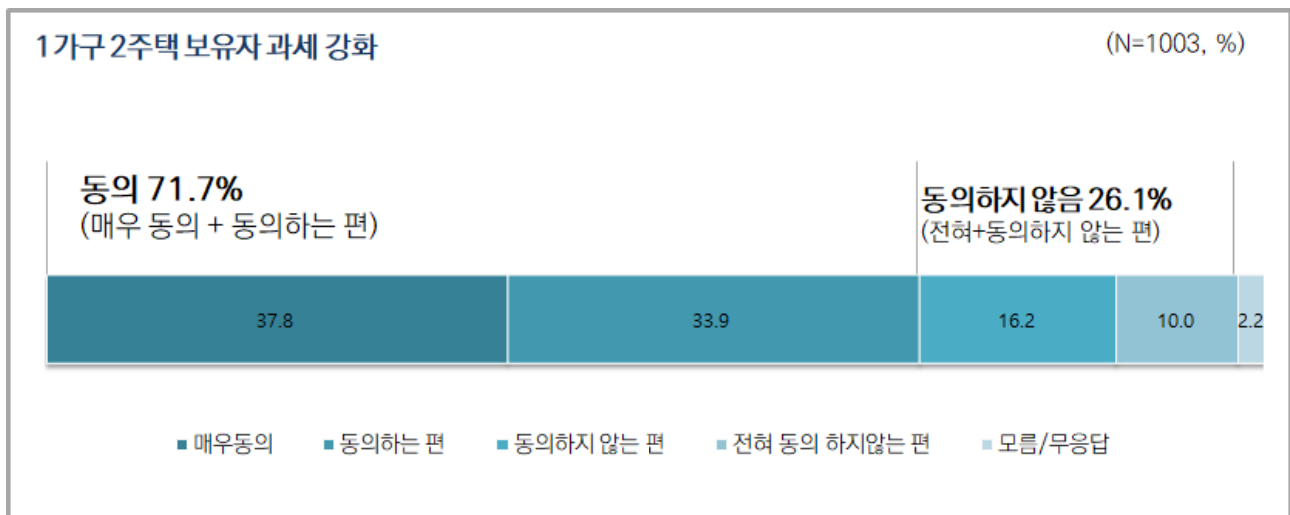
부동산정책에 대한 서울시민 인식조사 결과

여론조사 개요

- ◆ 조사대상: 만19세이상 서울시민 1,003명
- ◆ 조사방법: 전화면접(RDD, 유/무선 50:50)
- ◆ 표본오차: 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%p$
- ◆ 조사기간: '19.12.10~12.12
- ◆ 표본추출: 성·연령·권역별 인구비례할당
- ◆ 조사기관: (주)한국갤럽조사연구소

① 보유세 관련 의견

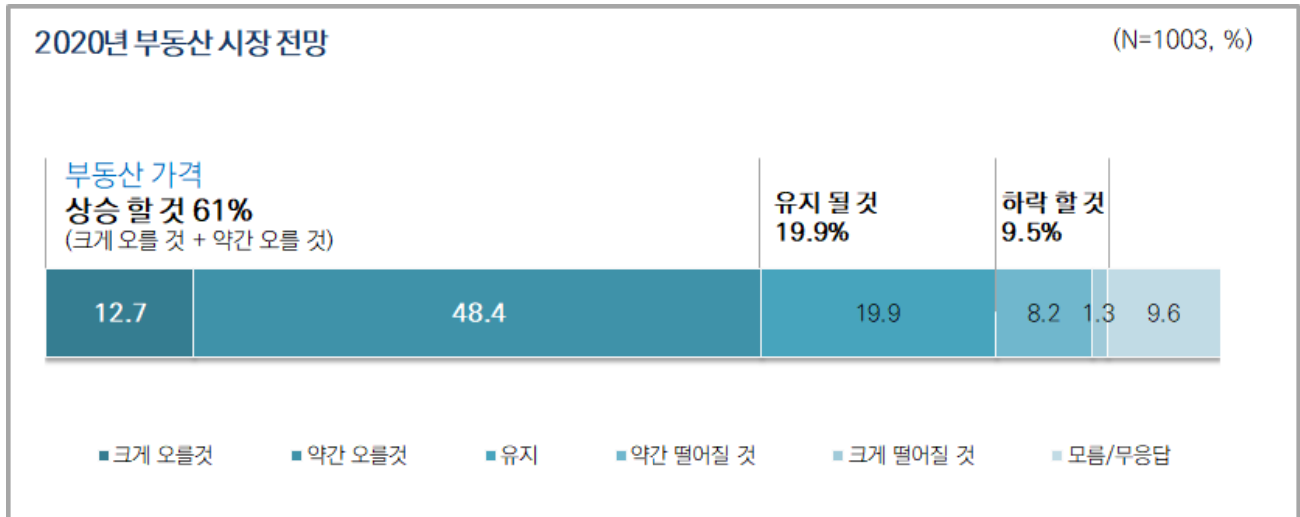
- 1가구 2주택 보유자 과세 강화: 시민 10명 중 7명이 동의



- 가장 타당한 중과세 방안
 - 1순위: 1가구 3주택 이상일 때(34.3%)
 - 2순위: 1주택이더라도 고가주택일 때(31.9%)
 - 3순위: 1가구 2주택 이상일 때(28.6%)
- 고가주택 과세기준(공시지가 9억원 이상)이 높다(41%)와 낮다(44.1%)는 의견이 다소 팽팽
 - 도심권, 동남권(강남4구), 마용성지역의 경우 낮다는 의견이 다소 우세 (50.3%~52.9%)

② 2020년 부동산 전망

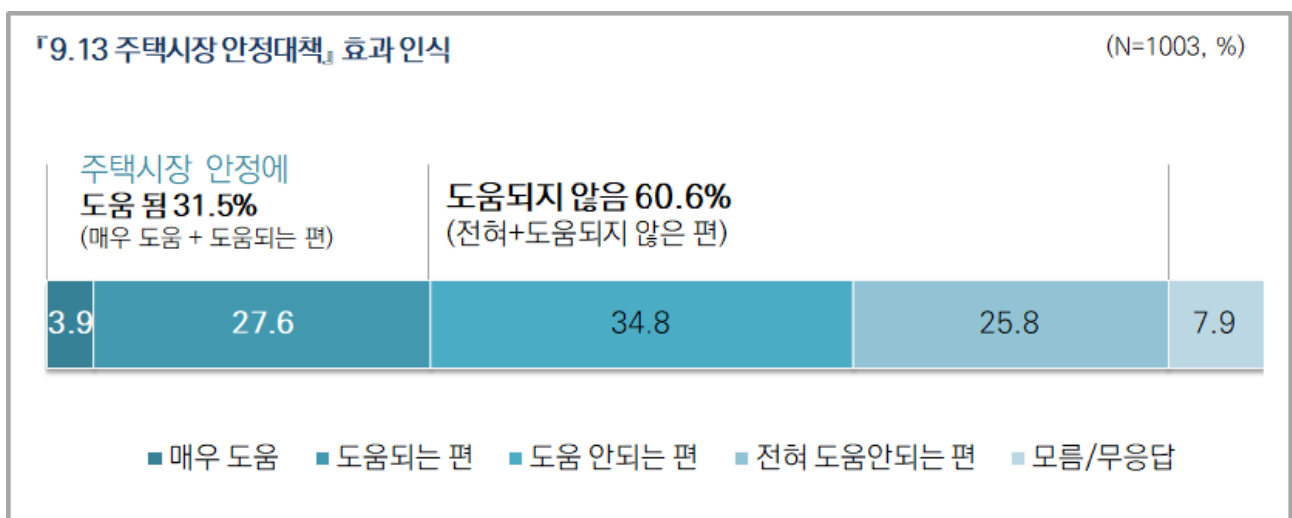
- 내년도 부동산 가격 전망: 시민 10명 중 6명이 오를 것이라고 전망



- 부동산 가격 상승 전망 이유: 유동자금의 마땅한 투자처 없음(21.6%), 계속해서 올라 왔기 때문(21.2%), 정부개입에 따른 불안심리 자극(18.6%)
- 부동산 가격 하락 전망 이유: 시장의 자체조정 국면에 들어갈 것(37.9%), 정부 개입 효과 발휘(23.2%)

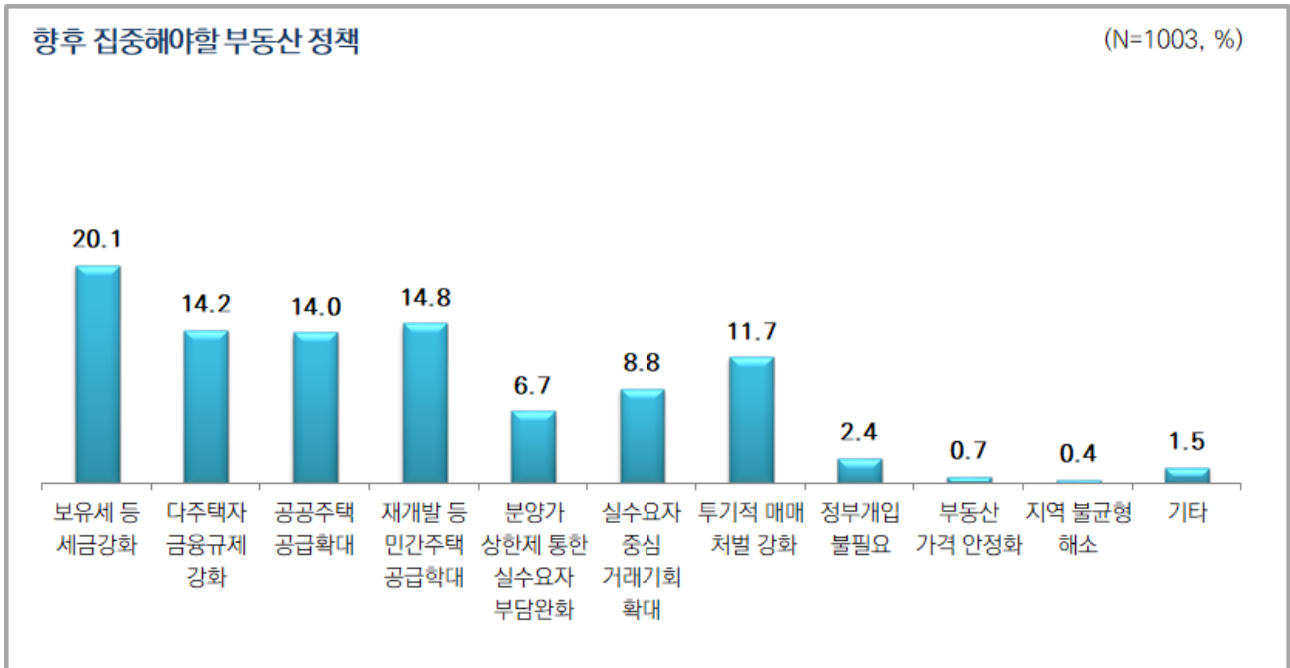
③ 정부 부동산 정책 평가

- 『9.13 주택시장 안정대책』 : 시민 10명 중 6명이 효과가 없었다고 인식



※ 2018년 9.13 주택시장 안정대책: 종부세 강화, 다주택자 대출규제, 임대사업자 등록혜택 축소 등

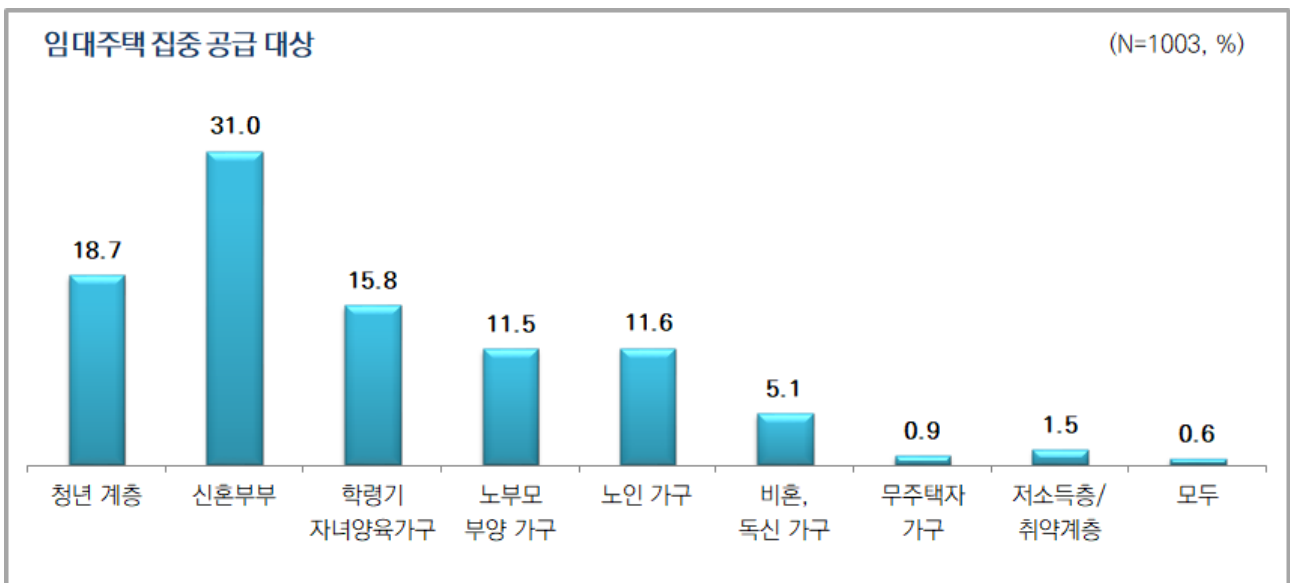
○ 향후 집중해야할 부동산 정책



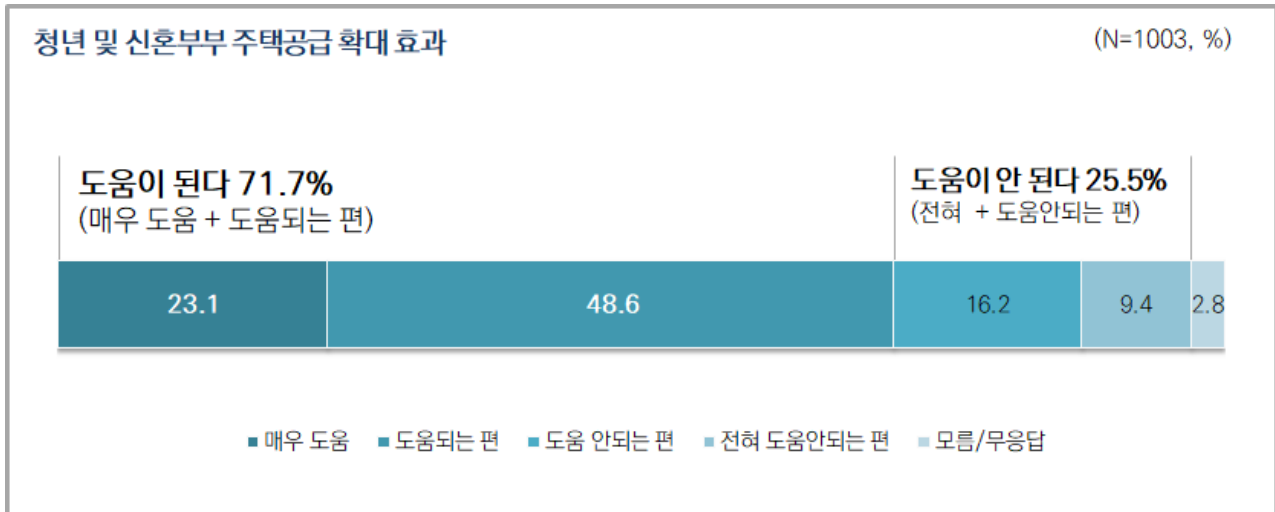
- 보유세 등 세금강화(20.1%), 민간주택 공급 확대(14.8%), 다주택자 금융규제 강화(14.2%), 청년·신혼부부를 위한 주택공급 확대(14.0%) 순

④ 서울시 임대주택 공급정책

- 임대주택 집중공급 대상은 신혼부부(31%), 청년계층(18.7%), 학령기 자녀양육 가구 (15.8%) 순

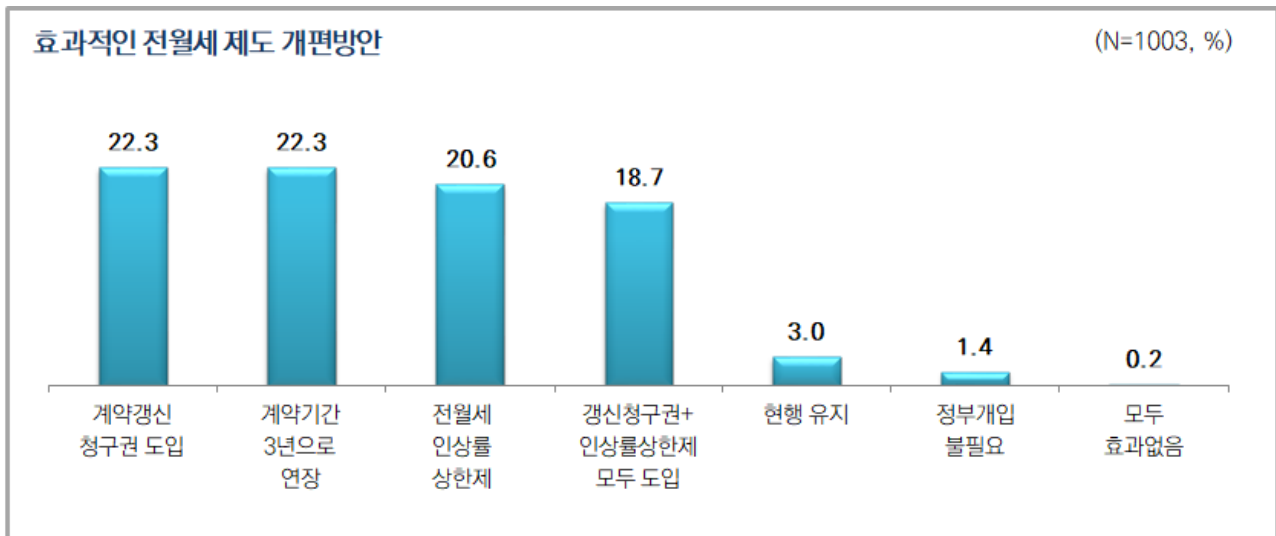


- 청년 및 신혼부부 주거지원: 시민 10명 중 7명이 주거안정에 도움이 된다고 생각



5 전세제도 관련 의견

- 효과적인 전월세제도 개편방안



- 쉬운 전세자금 대출의 영향

- 쉬운 전세자금대출이 부동산가격 상승에 미친 영향: 동의 의견 우세(52.9%)
- 쉬운 전세자금대출이 전세가격 상승에 미친 영향: 동의 의견 우세(57.9%)
- 월세지원 정책이 월세가격상승에 미친 영향: 동의(44.6%) 비동의(44%) 비율 유사