경제·인문사회연구회 협동연구 총서 08-09-01

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색

김 재 형 (편)

주관연구기관 | 한국개발연구원

주관연구기관	김재형	KDI 선임연구위원(연구총괄)
연구진 :	송준혁	KDI 연구위원
	조 만	KDI 국제대학원 교수
	홍성필	KDI 전문위원
협동연구기관	박명호	한국조세연구원 연구위원
연구진 :	박환용	경원대학교 교수
	송의영	서강대학교 교수
	손재영	건국대학교 교수
	심교언	건국대학교 교수
	안종범	성균관대학교 교수
	우석진	한국조세연구원 연구위원
	유태현	남서울대학교 교수
	이용범	한국토지공사 팀장
	임주영	서울시립대학교 교수
	전병힐	한국조세연구원 연구위원

발 간 사

본 연구는, 부동산은 다른 재화와 구별되는 특성을 지니고 있으며, 공급이 제한되어 있고, 경제·사회 여러 분야에서 다양한 가치를 발생시키며, 역사적·정치적·문화적 환경으로부터 큰 영향을 받는 재화라는 인식에서 출발하여, 부동산정책은 여러 분야에 걸친 종합적 정책으로서 부동산금융, 부동산세제, 관련 규제 및 공급제도 등 여러 분야에서 제기되는 다양한 이슈를 종합적으로 검토할 필요가 있음을 확인한다. 부동산시장과 관련된 종합적 시각의 연구들이 미진하다는 문제 인식을 갖고, 가급적 종합적인 시각에서 부동산 시장 및 정책의 발전방향을 모색하고자 하였다. 오랜 세월 동안 부동산 관련 정책들이 지나치게 그때 그때의 거시경제상황에 대처하는 방편으로 제시됨으로써 부동산시장 자체를 있는 그대로 진단하지 못한 측면이 있었기에, 본 연구는 거시경제 문제를 해결하기 위한 부동산정책이란 시각에서 최대한 벗어나고자 노력하였다. 물가안정을 위한 부동산금융 혹은 부동산세제 개편 등은 부동산정책으로서 성공하기보다 부동산시장을 왜곡할 위험이 더 높은 것으로 간주한다. 따라서 일반적인 부동산시장부문 정책에 초점을 두고 대안을 모색하였다.

본 연구는 세 부분으로 나누어 전개된다. 제1부에서는 부동산시장과 거시경제 및 금융과 관련된 쟁점을 다룬다. 제2부에서는 부동산시장과 관련된 세제 쟁점을 다룬다. 제3부에서는 부동산 관련 규제개선 및 공급활성화 쟁점을 다룬다.

제1부 논의의 초점은 단기적인 부동산가격 변동 예측이나 가격안정 정책을 논하는 데 있는 것이 아니라 부동산부문이 여타의 국민경제부문에 비하여 어떠한 위치에 있는지 살피는 데 있다. 연구개관에 이어 제2장에서는 부동산정책이 국민경제에 미치는 장기적 효과를 일반균형 경제성장모형을 통하여 분석한다. 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산부문이 비부동산부문에 비하여 과잉투자되어 있을 가능성을 진단하고, 부동

산부문에 대한 보유세 강화 및 LTV(Loan To Value) 규제가 후생수준을 어떻게 변화시키는지 시뮬레이션 분석한다. 제3장에서는 우리나라 주택가격 변동의 결정요인이 2000년대에 들어와 어떻게 달라졌는지 검토하기 위해 전국 및 광역시의 임대료 대비 주택가격 배수와 주택소유에 따른 사용자 자본비용의 시계열자료 분석을 시도한다. 제4장에서는 외환위기 이후의 우리나라 주택금융시장의 현황을 개관하고, 향후 우리나라 주택금융의 장기수요가 어느 정도인지를 추정한 다음 부동산간접투자와 관련된 제도의 개선과제를 살펴본다.

제2부의 논의는 부동산정책수단으로서의 부동산세제가 아닌 부동산세제 자체로서의 정책 모색이 필요함을 강조한다. 제5장에서는 부동산 관련 세제의 전반적인 개선을 위하여 부동산거래 관련 세제와 보유 관련 세제의 통합 조정방안에 대하여 살펴본다. 제6장과 제7장에서는 부동산세제를 거래 관련 세제와 보유 관련 세제로 나누어 각각의 효과 및 개선과제를 구체적으로 다시 논의한다. 거래 관련 세제의 개선방향에 대해서는 비교적 논란이 적지만, 보유 관련 세제의 개선방향에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있는 실정을 감안하여, 특히 종합부동산세 등의 보유 관련 세제의 개편과 관련하여 제8장과 제9장에서 두 가지 실증분석을 추가로 실시하였다.

제3부의 논의는 크게 부동산 관련 규제의 개선에 초점이 두어진다. 주택공급 관련 규제, 개발이익 환수 관련 규제, 재개발 및 재건축 관련 규제뿐 아니라 농지 및 산지 활용 관련 규제 등 부동산 공급 및 수요와 관련한 각종 규제의 개선을 위한 과제를 논의한다. 제10장에서는 신축 공동주택의 배분에 관련된 절차, 기준, 가격, 시기 등을 규율하는 제도들을 주택공급제도라는 용어로 통칭하고, 일관된 관점에서 주택공급제도의 여러 세부 내용을 검토하고, 각 제도들을 유기적으로 연계시키는 제도 개선방안을 제안한다. 제11장에서는 또 다른 관점에서 공공재의 개발과 관련하여 개발이익은 꼭 환수되어야 하는 것인가, 환수가 필요하다면 어떠한 경우에 어떻게 환수하는 것이 적절한가 등에 대하여 논의한다. 제12장에서는 최근의 재개발·재건축 제도 변화를 바탕으로 관련 규제의 문제점과 개선방안을 검토하고, 규제로 인한 영향 분석을 통해 발전방향을 제안한다. 제13장에서는 최근 정부가 현재 6.2%밖에 활용되

지 않는 도시용도의 토지를 장기적으로 9.2%까지 확충하여 토지공급을 늘리고자 하는 정책을 천명한 바 있는데, 이러한 제도가 농지 및 산지 개발 활성화를 통하여 실현될 수 있는지 검토한다.

본 보고서의 완성을 위하여 많은 분들이 애를 써주셨다. 원내 연구진으로 김재형 박사는 본 연구를 기획·총괄하였으며, 제1장 및 제11장 연구에 참여하였다. 다른 원내 연구진으로는 대학원의 조만 교수(제3장), 송준혁 박사(제4장) 그리고 홍성필 박사(제11장 공동집필) 등의 참여가 있었다. 원외 연구진으로는 서강대학교의 송의영 교수(제2장), 남서울대학교의 유태현 교수(제5장), 서울시립대학교의 임주영 교수(제6장), 성균관대학교의 안종범 교수(제7장), 한국조세연구원의 박명호 박사(제8장) 및 우석진·전병힐 박사(제9장), 건국대학교의 손재영 교수(제10장), 경원대학교의 박환용 교수(제12장), 그리고 건국대학교의 심교언 교수 및 한국토지공사 이용범 박사(제13장) 등의 참여가 있었다. 총 13장에 달하는 개별 보고서들이 부동산 문제에 대해 각기 다른 문제를 다루고 있으면서도 하나의 일관된 주제에 따라 작성될 수 있도록 연구진들은 여러 차례에 걸쳐 총괄주제에 대해 논의하고 공동토론의 시간을 가졌다. 따라서 각 장의 내용이 부동산 금융, 세제, 규제 및 공급 시장 그 자체의 문제를 각각 논의하고 있지만, 더불어 종합적인 시각의 일관성 있는 부동산정책을 제안하기 위해 최대한 노력하고 있음을 발견하게 된다.

집필진들과 각 논문의 초고를 읽고 좋은 논평을 해주신 원내외의 많은 검토자들에게 진심으로 사의를 표한다. 연구와 편집과정에서 수고를 아끼지 않은 원내 연구원들, 특히 하성준 연구원과 김희영 연구원 및 이윤주 연구행정원에게도 감사를 드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자들의 개인적인 의견이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2008년 12월

한국개발연구원 원장

현 정 택

목 차

발간사

요 약 ····· 1

제 Ⅰ 부 부동산시장과 거시경제 · 금융

제 1 장 연구의 논점 및 연구개관 / 김재형 ····· 9

제1절 문제의 인식 ····· 9

제2절 연구의 출발 및 논점 ····· 11

1. 몇 가지 부동산시장변수 추이 및 시사점 ····· 11
2. 연구의 논점 ····· 19

제3절 연구의 주요 내용 ····· 22

1. 제1부: 부동산시장과 거시경제 및 금융 ····· 22
2. 제2부: 부동산시장과 부동산세제 ····· 27
3. 제3부: 부동산 규제개선 및 공급 활성화 ····· 36

제 2 장 부동산시장과 국민경제: 시뮬레이션 분석을 중심으로 / 송의영 ····· 45

제1절 서 론 ····· 45

제2절 몇 가지 원론적 고찰 ····· 52

1. 부동산가격의 상승률 대 수준 ····· 53
2. 부동산 보유세가 부동산의 가격에 미치는 영향 ····· 54
3. 대표가계모형에서 부동산가격과 국민후생 ····· 59

4. 부동산 정책과 미래의 세대 ····· 62
제3절 대표가계모형에서 부동산 보유세의 효과 ····· 64
1. 모 형 ····· 65
2. 시뮬레이션 ····· 71
제4절 부동산 정책과 미래 세대의 후생 ····· 85
1. 중첩세대모형의 필요성 ····· 85
2. 모 형 ····· 91
3. 시뮬레이션 ····· 102
제5절 결 어 ····· 113
참고문헌 ····· 116
부 록 ····· 118

제 3 장 주택담보대출시장: 주택가격 순환성의 결정요인과 정책적 의미 / 조만 ····· 129

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 129
제2절 우리나라 주택가격 변동패턴의 개관 ····· 132
제3절 주택가격변동의 이론적 논거 ····· 138
제4절 PRM의 산정 및 분석 ····· 142
제5절 2단계 오차수정모형을 통한 분석 ····· 145
제6절 분석 결과의 정책적 의미 ····· 151
제7절 결 언 ····· 153
참고문헌 ····· 155

제 4 장 주택금융시장의 현황과 개선과제 / 송준혁 ····· 157

제1절 서 론 ····· 157
제2절 외환위기 이후의 주택금융시장 변화 ····· 161
제3절 외환위기 이후 주택금융시장의 현황 ····· 164
1. 주택담보대출규모 ····· 164

2. 만기 및 상환방식별 주택담보대출 ····· 167
3. 금리조건별 주택담보대출 ····· 168
4. 주택저당채권유동화증권(MBS) 규모 ····· 169
5. 소 결 ····· 170
제4절 은행대출 위주의 주택금융의 한계 ····· 172
1. 주택금융 수요 예측 ····· 172
2. 은행권 주택대출 효율성의 변화 ····· 177
제5절 부동산투자회사를 통한 주택금융 활성화 ····· 181
1. 부동산투자회사(REITs)의 개념과 전개과정 ····· 182
2. 우리나라 리츠시장의 현황 ····· 187
3. 부동산가격과 리츠의 관계 ····· 191
4. 개선과제 ····· 195
제6절 결 론 ····· 197
참고문헌 ····· 200

제Ⅱ부 부동산시장과 부동산세제

제5장 부동산세제 개편방향 / 유태현 ····· 205
제1절 부동산세제의 과세체계 및 과세현황 ····· 205
1. 부동산세제의 과세체계 ····· 205
2. 부동산세제의 과세현황 ····· 210
3. 우리나라 부동산과세의 변천과 시사점 ····· 226
제2절 부동산세제의 본질과 기능 ····· 242
1. 개 관 ····· 242
2. 부담능력에 따른 과세 ····· 243
3. 지방공공서비스 수혜에 대한 응익과세 ····· 245

4. 부동산 투기억제를 위한 정책세제로서의 역할 ····· 248
제3절 우리나라의 부동산세제 개편방향 ····· 250
1. 사회경제 환경 변화의 반영 ····· 250
2. 부동산 보유세와 거래세의 합리적 관계 설정 ····· 251
3. 부동산정책수단으로서의 부동산세제의 역할 ····· 253
4. 부동산세제의 합리화 ····· 255
참고문헌 ····· 261
제6장 부동산 거래세제 개편방안 / 임주영 ····· 267
제1절 서 론 ····· 267
제2절 부동산거래 관련 세제의 변천과정 ····· 271
1. 취득세의 변전과정 ····· 271
2. 등록세 ····· 275
3. 양도소득세 ····· 276
제3절 부동산거래 관련 세제의 현황 ····· 283
1. 취득세 ····· 283
2. 등록세 ····· 285
3. 비과세 ····· 286
4. 양도소득세 ····· 287
제4절 부동산거래 관련 세제의 운영에 대한 평가 ····· 291
1. 취득세와 등록세의 운영에 대한 평가 ····· 291
2. 양도소득세의 운영에 대한 평가 ····· 298
제5절 부동산거래 관련 세제의 개편방안 ····· 310
1. 취득세와 등록세의 개편방안 ····· 310
2. 양도소득세의 개편방안 ····· 315
제6절 결 론 ····· 319
참고문헌 ····· 321

제7장 부동산 보유세제 개편방안 / 안종범 ·····323
제1절 서 론 ····· 323
제2절 보유과세 강화의 이론적 타당성과 종합부동산세 도입 ····· 325
1. 부동산 관련세의 이론적 근거 ····· 325
2. 보유과세 인상의 영향에 대한 이론적 논의 ····· 327
3. 종합부동산세 도입의 목적과 성과 ····· 329
제3절 보유과세의 현황과 평가 ····· 334
1. 부동산 보유세제의 현황 ····· 334
2. 부동산 보유세제 평가 ····· 338
3. 세대별 합산의 효과 ····· 343
4. 보유세 비중의 국제비교 ····· 344
제4절 보유과세의 세부담 분석 ····· 346
1. 보유세 부담수준의 적정성 ····· 346
2. 기존 연구에서의 보유세 부담 분석결과 ····· 347
3. 소득 대비 보유세 부담분석 ····· 352
제5절 부동산 보유과세 개선방안 ····· 356
1. 9 · 23 종합부동산세 개편안 ····· 356
2. 헌법재판소의 판결에 따른 종합부동산세의 개편방향 ····· 359
3. 보유세 경감의 필요성과 방안 ····· 362
참고문헌 ····· 369
제8장 부동산 보유세의 소득재분배 효과:
주택을 중심으로 / 박명호 ·····371
제1절 서 론 ····· 371
제2절 우리나라 주택 보유세제 개관 ····· 373
1. 최근 주택 관련 보유세제의 변천과정 ····· 374
2. 재산세와 종합부동산세의 통계 현황 ····· 381

제3절 주택 보유세의 소득분배 효과분석 ····· 384
1. 분석자료 ····· 384
2. 주택 보유세의 소득재분배 효과 분석 ····· 387
제4절 결론 및 정책적 시사점 ····· 394
참고문헌 ····· 397

제9장 보유세가 전세가격에 미치는 효과:
종합부동산세로부터의 증거 / 우석진 · 전병힐 ·····399
제1절 개 요 ····· 399
제2절 보유세의 강화와 전세가격 ····· 402
1. 종합부동산세 도입과 보유세 강화 정책 ····· 403
2. 보유세와 전세가격의 관계 ····· 406
3. 기존 실증연구 ····· 409
제3절 종합부동산세와 전세가격지수의 변화 ····· 411
제4절 모형과 식별전략(Identification Strategy) ····· 417
1. 모 형 ····· 417
2. 식별전략(identification strategy) ····· 419
제5절 자료 및 추정결과 ····· 426
1. 자 료 ····· 426
2. 추정결과 ····· 428
제6절 결론 및 정책적 시사점 ····· 436
참고문헌 ····· 437

제Ⅲ부 부동산 규제개선 및 공급 활성화

제１０장 주택공급제도 개선방안 / 손재영 ·····441

제1절 서 론 ····· 441

제2절 주택공급제도의 의의와 주요 내용 ····· 442

1. 주택공급제도의 의의: 개발이익의 분배 기제 ····· 442
2. 주택청약제도 ····· 451
3. 주택분양가규제제도 ····· 458
4. 주택 분양시기 규제 ····· 462

제3절 주택공급제도의 주요 쟁점 ····· 465

1. 주택청약제도의 쟁점 ····· 465
2. 분양가규제제도의 쟁점 ····· 467
3. 주택 분양시기 규제의 쟁점 ····· 471

제4절 주택공급제도 관련 쟁점에 관한 실증분석 ····· 477

1. 분양가 자율화 시기의 개발이익 배분 구조 ····· 477
2. 주택청약제도에 대한 인식조사 ····· 489
3. 분양가 상한과 택지 감정평가 ····· 501
4. 분양가 자율화 전후의 아파트 가격추이 비교 ····· 506

제5절 결 론 ····· 513

참고문헌 ····· 515

부 록 ····· 517

제１１장 개발이익 환수제도 개선과제 / 김재형 · 홍성필 ·····523

제1절 문제의 제기 ····· 523

제2절 개발이익 환수의 이론적 검토 ····· 527

1. 개발이익 환수의 필요성 ····· 527
2. 공공투자의 자본화가설(capitalization theorem) 검토 ····· 529

3. 자본화가설 성립조건: 개발이익 환수의 필요조건 ····· 533
제3절 개발이익 환수제도 추이 및 환수수단 구분 ····· 535
1. 개발이익 환수제도의 추이 및 현황 ····· 535
2. 개발이익 환수수단에 의한 구분 ····· 540
제4절 개발이익 환수제도 개선과제 ····· 552
1. 양도소득세 등 조세체계를 통한 개발이익 환수 일원화: 장기적 과제 ····· 552
2. 개발부담금제도의 개편: 새로운 부담금제도 제안 ····· 554
3. 개발이익 환수수단의 체계화 및 단순화 ····· 557
4. 개발이익의 내부화 ····· 559
5. 환수행정의 개선 ····· 560
참고문헌 ····· 562

제12장 재개발·재건축 규제개선 분석 / 박환용 ·····565

제1절 문제의 제기 ····· 565
제2절 재개발 · 재건축의 규제 현황 ····· 567
1. 재건축 · 재개발의 주된 고려사항 ····· 567
2. 현행 재개발 · 재건축의 규제 현황 ····· 568
제3절 재건축 · 재개발의 부문별 문제점 고찰 ····· 570
1. 용적률 등 개발밀도의 영향 ····· 570
2. 기반시설의 확보 ····· 576
3. 경관계획 및 공동주택 디자인 가이드라인 ····· 577
4. 주택유형의 다양성 ····· 583
5. 단독주택의 개발 및 정비 ····· 585
6. 소형주택 의무비율과 주택소비경향 ····· 590
7. 주택개발 관련 부담금과 개발이익 환수 ····· 593
8. 정비기반시설 설치와 국공유지 처분 ····· 597

제4절 재개발 · 재건축 관련 규제의 영향분석 ····· 601
1. 재건축사업 규제의 영향분석을 위한 기본 틀 ····· 601
2. 후분양제도하에서 분양가상한제와 임대주택 용적률 인센티브의 규제영향 분석 ····· 603
제5절 재개발 · 재건축의 바람직한 향후 발전방향 ····· 606
참고문헌 ····· 610

제 13장 농지 · 산지 활용방안 / 심교언 · 이용범 ····· 611
제1절 연구의 개요 ····· 611
제2절 농지제도 ····· 612
1. 농지 활용방안 검토 배경 ····· 612
2. 농지이용관리의 제도와 현황 ····· 615
3. 농지 현황 및 문제점 ····· 626
4. 농지의 활용방향 ····· 640
5. 소 결 ····· 647
제3절 산지제도 ····· 650
1. 검토 배경 ····· 650
2. 산지의 이용환경 변화 ····· 651
3. 산지이용 및 관리 현황 ····· 654
4. 산지의 이용실태와 문제점 ····· 666
5. 산지이용의 활성화 방안 ····· 676
6. 소 결 ····· 682
제4절 요약 및 결론 ····· 683
참고문헌 ····· 685

표 목 차

<표 2- 1> 기준 시뮬레이션을 위한 모수의 값 ····· 73
<표 2- 2> 현실과 기준 시뮬레이션 ····· 74
<표 2- 3> 토지세의 효과 ····· 77
<표 2- 4> 부동산 보유세의 효과 ····· 79
<표 2- 5> 용적률 제한의 효과 ····· 84
<표 2- 6> 기준 시뮬레이션을 위한 모수의 값 ····· 103
<표 2- 7> 현실과 baseline 시뮬레이션 ····· 104
<표 2- 8> LTV 축소의 효과 ····· 106
<표 2- 9> 부동산 보유세의 효과 1 ····· 108
<표 2-10> 부동산 보유세의 효과 2 ····· 109

<표 3- 1> 실질 주택가격 성장률 국제비교 ····· 134
<표 3- 2> 매매가격 실질성장률에 대한 SML 모형 추정 ····· 137
<표 3- 3> 우리나라의 평균 주택가격과 PRM 및 RPR ····· 144
<표 3- 4> 오차수정모델, 매매가격 변동의 결정요인 ····· 147
<표 3- 5> 독립변수의 변화에 대한 가격탄력성(Comparative Static Analysis) · 149
<표 3- 6> 시계열 상관관계 및 평균회귀패턴의 분석 ····· 150

<표 4- 1> 주택담보대출 추이 ····· 165
<표 4- 2> 미국의 모기지대출 현황 ····· 166
<표 4- 3> 은행권 주택담보대출 약정만기 비중 추이 ····· 167
<표 4- 4> 은행권 상환방식별 주택담보대출 잔액 및 비중 ····· 168
<표 4- 5> 은행권의 금리조건별 주택담보대출 잔액 및 비중 ····· 168
<표 4- 6> 금융권 주택대출 금리 및 대출 비중 ····· 169
<표 4- 7> MBS 발행 실적 ····· 170
<표 4- 8> 소득계층별 한계부담률별 가구비율 ····· 174
<표 4- 9> 5분위 소득계층별, 한계부담률별 가구비율 ····· 174

<표 4-10> 주택금융 최대수요량과 이자율 탄력성 ····· 176
<표 4-11> DEA모형에 따른 효율성 점수(θ) 분석 결과 ····· 180
<표 4-12> REITs의 유형 ····· 184
<표 4-13> 부동산투자회사 현황 ····· 188
<표 4-14> 부동산간접투자상품 비교 ····· 189
<표 4-15> 국내 부동산펀드 총설정규모 추이 ····· 189
<표 4-16> 아시아 리츠시장규모 ····· 190
<표 4-17> Case-Shiller 주택가격지수를 이용한 회귀분석 ····· 193
<표 4-18> 미국연방주택기업감독청(OFHEO)의 주택가격지수를
이용한 회귀분석 ····· 194

<표 5- 1> 부동산 관련 세제 ····· 206
<표 5- 2> 한국의 조세체계와 세목별 세수 현황 ····· 208
<표 5- 3> OECD 연방형 국가의 정부계층별 세수 구조 ····· 212
<표 5- 4> OECD 단일형 국가의 정부계층별 세수 구조 ····· 213
<표 5- 5> OECD 연방형 국가의 정부계층별 재산세수 구조 ····· 215
<표 5- 6> OECD 단일형 국가의 정부계층별 재산세수 구조 ····· 216
<표 5- 7> OECD 연방형 국가의 재산세수 정부계층 간 구조 ····· 218
<표 5- 8> OECD 단일형 국가의 정부계층 간 재산세수 구조 ····· 219
<표 5- 9> 연도별 부동산 관련 세수 추이 분석 ····· 222
<표 5-10> 연도별 부동산 관련 세수의 증감률 추이 분석 ····· 223
<표 5-11> 부동산 보유세제의 변천 ····· 228
<표 5-12> 부동산 거래세제(취득 · 등록세)의 변천 ····· 232
<표 5-13> 주택에 대한 거래세율의 변화 ····· 234
<표 5-14> 주택거래신고 및 부동산실거래신고 제도 비교 ····· 235
<표 5-15> 부동산 거래세제(양도소득세)의 변천 ····· 237
<표 5-16> 양도소득세율의 변천 ····· 239
<표 5-17> 현행 부동산세제의 과표체계 ····· 255

<표 6- 1> OECD 국가의 GDP 대비 재산과세 비중 ····· 268
<표 6- 2> OECD 국가의 총조세 대비 재산과세 비중 ····· 269
<표 6- 3> 2006년 거래세 OECD 통계 ····· 270

<표 6- 4> 한국과 OECD 국가 평균 간 재산과세와 보유세 비중 비교 …… 270
<표 6- 5> 취득세 과세대상의 추가 · 삭제 과정 …… 272
<표 6- 6> 취득세 세율구조의 변천과정 …… 273
<표 6- 7> 취득세 세수규모 및 비율 변천과정 …… 274
<표 6- 8> 등록세 과세대상의 변천과정 …… 276
<표 6- 9> 부동산 등기에 대한 등록세 세율체계 변천과정 …… 277
<표 6-10> 등록세 세수규모 및 비율 변천과정 …… 278
<표 6-11> 양도차익 산정방법의 변천과정 …… 279
<표 6-12> 부동산에 대한 양도소득세율 변천과정 …… 280
<표 6-13> 1세대 1주택 비과세요건의 변천과정 …… 281
<표 6-14> 양도소득세 세수규모 변천과정 …… 282
<표 6-15> 취득세 과세대상 자산 …… 283
<표 6-16> 간주취득 …… 284
<표 6-17> 취득세 과세표준 …… 284
<표 6-18> 취득세율 …… 285
<표 6-19> 등록세율 …… 286
<표 6-20> 양도소득세 과세대상 …… 287
<표 6-21> 양도소득세 계산구조 …… 288
<표 6-22> 필요경비 개산공제 …… 288
<표 6-23> 장기보유특별공제 …… 289
<표 6-24> 양도소득기본공제 …… 290
<표 6-25> 양도소득세율 …… 290
<표 6-26> 1세대 1주택 양도 …… 292
<표 6-27> 2008년 취득세 · 등록세의 단체별 · 세목별 규모 …… 294
<표 6-28> 2008년 취득세 · 등록세의 시도별 · 세목별 규모 …… 294
<표 6-29> 2007년 거래세 OECD 통계 …… 295
<표 6-30> 지역별 중과세 추이(취득세) …… 296
<표 6-31> 지역별 중과세 추이(등록세) …… 297
<표 6-32> 양도소득세의 과세대상 변천과정 …… 298
<표 6-33> 양도소득세의 세율체계 변천과정 …… 299
<표 6-34> 주요 부동산정책 변천과정 …… 301

<표 6-35> 2003년 주요 부동산정책 ····· 302
<표 6-36> 2004년 주요 부동산정책 ····· 303
<표 6-37> 2005년 주요 부동산정책 ····· 304
<표 6-38> 2006년 주요 부동산정책 ····· 305
<표 6-39> 연도별 전국 공시지가 합산액 ····· 307
<표 6-40> 양도세 및 실거래가 대비 비율 ····· 307
<표 6-41> 현행 조특법상의 양도차익 감면제도 ····· 308

<표 7- 1> 2005년 주택분 종합부동산세율 ····· 334
<표 7- 2> 과표적용률 인상 계획 ····· 335
<표 7- 3> 2006년 종합부동산세 세율구조 ····· 335
<표 7- 4> 조세부담률의 추이 ····· 338
<표 7- 5> 2005년과 2006년의 종합부동산세 변화 ····· 339
<표 7- 6> 세목별 납세인원 ····· 340
<표 7- 7> 용도별 · 가격수준별 분포 현황 ····· 340
<표 7- 8> 가상의 종합부동산세 계산 결과 ····· 342
<표 7- 9> 참여정부의 취득세와 등록세의 조세수입 추이 ····· 344
<표 7-10> OECD 국가의 부동산 관련 조세 실효세율 ····· 345
<표 7-11> 소득 대비 보유과세(재산세 + 종합부동산세) 평균세율의 변화 ·· 348
<표 7-12> 자가 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균 ····· 350
<표 7-13> 자가 시가 10분위별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균 ····· 350
<표 7-14> 부동산 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균 ····· 351
<표 7-15> 부동산 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균 ····· 351
<표 7-16> 전체 유주택 가구의 소득 10분위별 보유세 현황 ····· 354
<표 7-17> 60세 이상인 가구의 소득 10분위별 보유세 현황 ····· 354
<표 7-18> 다양한 기준으로 살펴본 실효세율 ····· 355
<표 7-19> 개편으로 인한 종합부동산세 대상자 수와 세수의 변화 ····· 360

<표 8- 1> 2004년 당시의 재산세 과세표준 결정방식 ····· 374
<표 8- 2> 2004년 재산세 세율구조: 주택 ····· 375
<표 8- 3> 2004년 종합토지세 세율구조: 종합합산 ····· 375
<표 8- 4> 2004년 당시 주택보유세제 개요 ····· 376

<표 8- 5> 주택분 재산세 과세표준 ····· 377
<표 8- 6> 주택분 재산세 과세방식 ····· 378
<표 8- 7> 2008년 기준 주택분 종합부동산 체계 ····· 380
<표 8- 8> 주택분 보유세 규모 ····· 381
<표 8- 9> 주택분 재산세 과세현황 ····· 382
<표 8-10> 보유주택수별 주택분 종부세 납세 현황 ····· 383
<표 8-11> 지역별 주택분 종합부동산세 신고현황 ····· 384
<표 8-12> 가구별 주택 보유 현황 ····· 386
<표 8-13> 우리나라 가구의 소득과 주택가치의 상관관계 ····· 387
<표 8-14> 소득분위별 소득 대비 보유세 비율: 유주택 가구 ····· 389
<표 8-15> 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 자가거주 1주택자 ····· 391
<표 8-16> 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 종부대 대상 가구 ····· 392
<표 8-17> 보유세제의 소득재분배 효과: 지니계수 감소 효과 ····· 394

<표 9- 1> 참여정부의 주요 부동산세제정책 ····· 402
<표 9- 2> 연도별 시가 대비 보유세 유효세율 ····· 404
<표 9- 3> 2006년도 주택분 종합부동산세 과세방식 ····· 405
<표 9- 4> 보유세와 월세 간의 관계를 연구한 기존문헌 ····· 411
<표 9- 5> 아파트 매매지수와 전세지수 ····· 414
<표 9- 6> 서초구 대 도봉구의 전세가격의 이중차분 추정치 ····· 416
<표 9- 7> 송파구 대 강동구의 전세가격의 이중차분 추정치 ····· 416
<표 9- 8> 서울시 구별 학원, 공연장, 공원 현황 ····· 421
<표 9- 9> 종부세 부과 유형 ····· 423
<표 9-10> 종부세 부과/비부과 아파트 비교 ····· 425
<표 9-11> 종합부동산세 과표적용률 ····· 427
<표 9-12> 공시가격대별 종부세 부담액 ····· 427
<표 9-13> 종부세 효과(단순회귀분석) ····· 429
<표 9-14> 종부세의 전세가격에 대한 효과 ····· 432
<표 9-15> 평균전세가격 상승폭 ····· 434
<표 9-16> 동별 이중차분 추정치 ····· 435

<표 10- 1> 공급주택의 유형 및 청약자격 ····· 452
<표 10- 2> 주택청약제도 개편 ····· 453
<표 10- 3> 청약가점제 점수 산정기준표 ····· 454
<표 10- 4> 신혼부부 주택의 청약 자격 ····· 455
<표 10- 5> 신혼부부 주택 유형별 입주 요건 및 자격 ····· 456
<표 10- 6> 지분형주택제도 도입방안 ····· 458
<표 10- 7> 아파트 분양원가 공개대상과 공개항목 ····· 461
<표 10- 8> 선분양제도의 장점 및 단점 ····· 463
<표 10- 9> 후분양제 활성화 시행일정 ····· 465
<표 10-10> 공정별 연간 자금소요액 추산 ····· 473
<표 10-11> 개발이익 분석자료 구축 과정 ····· 479
<표 10-12> 자료 주택단지들의 개요 ····· 480
<표 10-13> 자료 주택단지들의 개발이익 산출 기초자료 ····· 480
<표 10-14> 지역별, 참여 주체별 개발이익 규모 ····· 482
<표 10-15> 지역별, 참여 주체별 개발이익수익률 ····· 483
<표 10-16> 선행연구의 개발이익 산정결과 ····· 484
<표 10-17> 참여 주체별 개발이익 분배율 ····· 485
<표 10-18> 지역별 토지 1㎡당 주택분양가의 구성 ····· 486
<표 10-19> 미분양률에 따른 주택사업자의 수익률 변화 ····· 487
<표 10-20> 표본의 특성 ····· 491
<표 10-21> 주택청약제도 주요 항목별 계층도 ····· 492
<표 10-22> 분양권 전매제한 기간 범위 ····· 497
<표 10-23> 무주택기간 범위 ····· 498
<표 10-24> 부양가족수 범위 ····· 498
<표 10-25> 청약저축 가입기간 범위 ····· 499
<표 10-26> 자녀수 우대 범위 ····· 499
<표 10-27> 월평균 가구당 총소득 범위 ····· 499
<표 10-28> 배분비율법 대지가격 및 토지잔여법 대지가격 ····· 504
<표 10-29> 변수별 관측치의 수 ····· 509

<표 11- 1> 부동산가치 변동요인과 개발이익의 개념 ····· 524
<표 11- 2> 개발이익 환수제도의 연혁 ····· 541
<표 12- 1> 지역별 재건축 규제 적용지역 ····· 571
<표 12- 2> 주택재개발 기본계획의 토지이용계획 지표 ····· 573
<표 12- 3> 1998년 서울시 재개발기본계획의 공공시설 면적별 허용용적률 · 574
<표 12- 4> 순부담률과 기준용적률 및 완화용적률의 관계 ····· 578
<표 12- 5> 서울시 공동주택 심의기준 ····· 580
<표 12- 6> 서울시 공동주택 심의기준 중 우수디자인 10% 용적률
인센티브 내역 ····· 581
<표 12- 7> 뉴타운사업 내 주택유형 다양화 방향 ····· 584
<표 12- 8> 단독주택 재건축과 단독주택 재개발 ····· 586
<표 12- 9> 단독주택지의 정비유형별 주요 이슈 ····· 589
<표 12-10> 소형주택 의무비율 변화 ····· 591
<표 12-11> 서울시 주택종합계획의 주요지표 ····· 592
<표 12-12> 정비사업에서의 무상귀속 및 무상양도와 기부채납 개념 ····· 598
<표 12-13> 무상귀속 및 양도 대상의 정비기반시설 유형 ····· 599
<표 12-14> 재건축사업 규제 영향분석 적용대상 부지 ····· 602
<표 12-15> 재건축사업 규제 영향분석 시나리오 ····· 603
<표 12-16> 시나리오별 재건축사업의 초과이익 및 부담금 내역 ····· 604
<표 12-17> 재건축 규제의 유형별 영향분석 ····· 605

<표 13- 1> 주요 농지규제의 변천 내용 ····· 617
<표 13- 2> 농지의 구분 ····· 618
<표 13- 3> 법령 개정에 따른 용도지역제도의 변화 ····· 620
<표 13- 4> 농업진흥지역 지정 현황 ····· 624
<표 13- 5> 시도별 농업진흥지역 현황 ····· 626
<표 13- 6> 지목별 국토이용 현황 ····· 628
<표 13- 7> 농지면적의 변화 추이 ····· 629
<표 13- 8> 용도지역 지정 현황 ····· 630
<표 13- 9> 농지전용 현황 ····· 631
<표 13-10> 택지개발사업과 도시개발사업의 비교 ····· 634

<표 13-11> 준농림지역 문제점 언론보도 ····· 639
<표 13-12> 국가별 면적 및 도시적 용지면적 ····· 641
<표 13-13> 수도권 국토환경성평가 등급별 면적 ····· 642
<표 13-14> 용인시 농업진흥구역의 특성 ····· 643
<표 13-15> 연도별 전국 대비 수도권 주택건설 실적 ····· 645
<표 13-16> 각 개발방식의 장·단점 ····· 645
<표 13-17> 국토이용 현황 ····· 655
<표 13-18> 산지의 소유구조 현황 ····· 655
<표 13-19> 용도지역별 토지이용 현황 ····· 658
<표 13-20> 산지이용 목적에 따른 법제 구분 ····· 659
<표 13-21> 보전산지에서 허용가능 시설 ····· 661
<표 13-22> 산지전용 허가기준의 적용 ····· 662
<표 13-23> 연도별 산림면적 추이 ····· 667
<표 13-24> 산림의 타용도 전용 현황 ····· 668
<표 13-25> 산지전용면적의 상위 시도 ····· 669
<표 13-26> 수도권의 산지분포면적 및 비율 ····· 677
<표 13-27> 기개발지, 개발억제지, 개발제한지 적용기준 ····· 677
<표 13-28> 토지이용규제를 고려하지 않은 개발가능산지의 추정 ····· 678
<표 13-29> 토지이용규제를 고려한 개발가능산지의 추정 ····· 679
<표 13-30> 수도권 최대 개발가능지역 추정 결과 ····· 680

그 림 목 차

[그림 2- 1] 부동산가격의 상승률 대 수준 ····· 54
[그림 2- 2] 부동산 보유세의 효과 ····· 56
[그림 2- 3] 가구주 연령과 주택소유비율 ····· 86
[그림 2- 4] 가구주 연령과 자산의 구성 ····· 87
[그림 2- 5] Blanchard 모형의 인구구조 ····· 89
[그림 2- 6] 소득과 주택소유비율 ····· 90
[그림 2- 7] 주거서비스의 시간경로 ····· 96
[그림 2- 8] 최소 크기 제약의 효과 ····· 97
[그림 2- 9] 하위소득가계의 주거서비스 경로 ····· 97
[그림 2-10] 최소 크기 제약과 하위소득가계의 주거서비스 ····· 98
[그림 2-11] 상 · 하위 가계의 비내구재 소비경로 ····· 100
[그림 2-12] 상 · 하위 가계의 주거서비스 소비경로 ····· 100

[그림 3- 1] 우리나라의 전세매매주택가격지수 ····· 133
[그림 3- 2] 매매·전세 가격 실질성장률 ····· 135
[그림 3- 3] 우리나라 주택가격의 변동요인 ····· 139
[그림 3- 4] 우리나라의 임대료 대비 매매가격배수 ····· 145
[그림 3- 5] 주택가격의 과대·과소 평가 분석 ····· 149
[그림 3- 6] 우리나라의 주택보급률 ····· 152
[그림 3- 7] 한국 주택건설실적 평균변화율 ····· 153

[그림 4- 1] 은행의 가계대출 및 주택담보대출 비율 ····· 164
[그림 4- 2] 주요국과의 주택대출규모 비교 ····· 166
[그림 4- 3] 소득계층별 한계부담률을 이용한 주택금융 수요량 예측 ····· 173
[그림 4- 4] DEA의 등생산 프론티어(iso-production frontier) ····· 178
[그림 4- 5] REITs ····· 183
[그림 4- 6] 부동산간접투자와 부동산 PF ····· 197

[그림 5- 1] 부동산 과세유형별 세수 증가율과 지가 및
주택매매가 변동률의 관계 ····· 224
[그림 5- 2] 부동산 과세유형별 세수 비중의 변화 ····· 225
[그림 5- 3] 연도별 부동산가격 변동 및 주요정책 ····· 227
[그림 5- 4] 부동산 보유세 체계 개편 ····· 230

[그림 7- 1] 주택 임대시장과 매매시장의 균형 모형 ····· 326

[그림 8- 1] 소득분위별 소득 대비 보유세 비율: 유주택 가구 ····· 389
[그림 8- 2] 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 자가거주 1주택자 ····· 391
[그림 8- 3] 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 종부세 대상 가구 ····· 393

[그림 9- 1] 보유세와 전세가격에 대한 전가 ····· 408
[그림 9- 2] 2006년 서울지역 1,000세대당 종부세 납부 세대 수 현황 ····· 413
[그림 9- 3] 아파트 매매지수와 전세지수 ····· 414
[그림 9- 4] 서초구와 도봉구의 전세가격의 변화 ····· 415
[그림 9- 5] 공시가격대별 종부세 명목세율 ····· 428

[그림 10- 1] 주택가격의 구조 ····· 443
[그림 10- 2] 주택매매가격 추이 ····· 460
[그림 10- 3] 주요 항목별 중요도 ····· 492
[그림 10- 4] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의
매매가격, 전세가격 비율: 서울시 ····· 510
[그림 10- 5] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의
매매가격, 전세가격 비율: 인천시 ····· 510
[그림 10- 6] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의
매매가격, 전세가격 비율: 경기도 ····· 511

[그림 11- 1] 개발이익 환수에 의한 외부효과의 교정 ····· 528

[그림 12- 1] 재건축 · 재개발의 고려요인과 관련주체별 주안점 ····· 568

[그림 13- 1] 농지법 변경과정 ····· 621
[그림 13- 2] 농업진흥지역 지정 추이 ····· 625

[그림 13- 3] 지목별 국토이용비율 ····· 627
[그림 13- 4] 농지전용절차 ····· 635
[그림 13- 5] 각국 도시용지비율 및 2020년 한국 도시용지 목표비율 ····· 641
[그림 13- 6] 용인시 농업진흥구역의 위치 ····· 643
[그림 13- 7] Growth Concepts 분류 ····· 648
[그림 13- 8] 산지구분체계와 현황 ····· 656
[그림 13- 9] 국토계획법상 용도지역체계 ····· 663
[그림 13-10] 임업용 산지해제 시 개발가능지 분포도 ····· 680

요 약

최근 미국의 서브프라임 모기지(sub-prime mortgage) 사태로 촉발된 금융위기가 글로벌 금융위기로 이어지고, 글로벌 금융위기가 다시 실물경제 침체로 이어지면서 세계의 경제 중심부에서 시작된 실물경기 침체 파장이 신흥경제로 전이되고 있다. 우리나라 경제도 예외가 아니어서 정부가 최선의 정책으로 대응해도 외부 경제환경이 호전되지 않으면 난국을 독자적으로 헤쳐 나가기 어려운 상황으로 점점 내몰릴 것이다. 특히 우리나라에서는 금융시장 및 실물경제 위기가 부동산시장의 버블(bubble) 붕괴에 의해 더 악화될 것이라는 우려까지 제기되어 부동산발 금융위기가 가속화될 것이라는 주장이 퍼져 나가고 있다.[1] 따라서 부동산시장의 변화추이 및 제도개선은 매우 중요하고도 시급한 과제로 부각되고 있다.

본 연구가 기획된 것은 2007년 말이었고 그 시점은 글로벌 금융위기가 시작되기 이전이었기에, 본 연구에서 부동산시장과 글로벌 경제위기와 관련된 연구는 직접적인 관심의 대상이 아니었다. 본 연구는 오히려 원론적인 의문에 대한 해답을 찾아가는 방식으로 기획되었다. 즉, 부동산은 다른 재화와 구별되는 특성을 지니고 있으며, 공급이 제한되어 있고, 경제·사회 여러 분야에서 다양한 가치를 발생시키며, 역사적·정치적·문화적 환경으로부터 큰 영향을 받는 재화라는 인식에서 출발하여, 부동산정책은 여러 분야에 걸친 종합적 정책으로서 부동산금융, 부동산세제, 관련 규제 및 공급제도 등 여러 분야에서 제기되는 다양한 이슈를 종합적으로 검토할 필요가 있음을 확인하였다. 그동안 부동산시장과 관

1) 이러한 주장은 최근 정치권이나 언론 등으로부터 자주 제기되고 있는데, 아직까지 뚜렷한 논거를 바탕으로 하고 있는 것으로 보이지 않는다.

련된 종합적 시각의 연구들이 미진한 상태라는 문제 인식을 갖고, 가급적 종합적인 시각에서 부동산시장 및 정책의 발전방향을 모색하고자 하였다. 차문중 외(2004)는 '주택시장 분석과 정책과제'라는 선행연구를 통하여 주택시장을 중심으로, 우리나라의 주거여건이 어떻게 변화하여 왔고, 장기적인 주택수요는 어떻게 전망되는지, 주택시장의 주요 변수는 무엇이고 그 각각의 영향력이 얼마나 큰지, 국민의 안정적 주거권 보장을 위해 정부는 무엇을 할 수 있는지 등에 관하여 종합적인 분석을 시도한 바 있다. 금번 연구는 선행연구보다 연구의 범위를 부동산시장 전반으로 확대하고, 장기적인 시각에서 거시경제변수 및 국민경제와 부동산시장의 연관관계를 분석한다.

오랜 세월 동안 부동산 관련 정책들이 지나치게 그때그때의 거시경제 상황에 대처하는 방편으로 제시됨으로써 부동산시장 자체를 있는 그대로 진단하지 못한 측면이 있었기에, 본 연구는 거시경제 문제를 해결하기 위한 부동산정책이란 시각에서 최대한 벗어나고자 노력한다. 물가안정을 위한 부동산금융 혹은 부동산세제 개편 등은 부동산정책으로서 성공하기보다 부동산시장을 왜곡할 위험이 더 높은 것으로 간주한다. 따라서 일반적인 부동산시장부문 정책에 초점을 두고 대안을 모색할 것이다. 이러한 의미에서 서승환(1999)의 연구 결과는 본 연구방향과 일치한다. 서승환(1999)은 실증적 분석을 통하여 부동산가격의 변화율에 시장기본가치가 미치는 영향이 시간이 흐름에 따라 커짐을 보여준 바 있다. 이는 단기적으로는 자산선택행위 등의 영향을 받아 부동산시장에 변화가 일어날 수도 있지만, 장기적으로는 시장기본가치가 중요하다는 사실을 지적하고 있고, 시장기본가치가 주요 결정변수인 한, 부동산이 따로 특별한 정책의 대상이 되는 것은 재고할 여지가 있음을 의미한다.

부동산시장은 거시경제 및 금융시장과 밀접하게 연관되어 있으며, 부동산금융은 여타 금융시장과 밀접하게 연관되어 있다. 또한 부동산정책은 부동산세제 및 규제 등과 밀접하게 연계되어 있다. 그만큼 부동산정책은 여타 부문과의 상대적인 관계를 적확하게 인식하는 데서 출발해야 함을 의미한다. 본 연구의 각 장의 내용은 종합적인 시각의 부동산정책을 바탕으로 하되, 금융, 세제, 규제 및 공급 시장 그 자체의 문제를 해결하는 대안을 각각 모색하는 방식을 취하고 있다.

본 연구는 세 부분으로 나누어 전개된다. 제1부에서는 부동산시장과 거시경제 및 금융과 관련된 쟁점을 다룬다. 제2부에서는 부동산시장과 관련된 세제 쟁점을 다룬다. 제3부에서는 부동산 관련 규제개선 및 공급 활성화 쟁점을 다룬다.

제1부 논의의 초점은 단기적인 부동산가격 변동 예측이나 가격안정 정책을 논하는 데 있는 것이 아니라 부동산부문이 여타의 국민경제부문에 비하여 어떠한 위치에 있는지 살피는 데 있다. 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산부문이 비부동산부문에 비하여 과잉투자되어 있을 가능성에 대해 의문을 던지고, 부동산부문에 대한 과잉투자 문제를 개선하는 방안을 검토한다. 지난 10여 년간 OECD 국가 중 우리나라의 주택가격 장기 평균성장률이 낮은 수준이었음을 확인하고, 과연 우리나라 주택가격 변동의 결정요인이 2000년대에 들어와 어떻게 달라졌는지 검토하고자 한다. 단기적인 가격 변동이 아니라 가격결정요인 자체가 변화했을 가능성이 있기 때문이다.

연구개관에 이어 제1부는 제2장부터 제4장까지 세 개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 부동산정책이 국민경제에 미치는 장기적 효과를 일반균형 경제성장모형을 통하여 분석한다. 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산부문이 비부동산부문에 비하여 과잉투자되어 있을 가능성을 진단하고, 부동산부문에 대한 보유세 강화 및 LTV(Loan To Value) 규제가 후생수준을 어떻게 변화시키는지 시뮬레이션 분석한다. 분석의 초점은 부동산 보유세의 왜곡효과와 소득세의 왜곡효과 중 어떤 것이 더 클 것인가의 문제에 맞춰진다. 산업용 자본과 주택의 생산에 있어서 토지와 건물이 공히 사용된다면 두 가지 자본은 축적과정에서 서로 대체관계를 갖게 된다. 따라서 주택의 건물에 부과된 보유세가 주택의 공급을 감소시키는 왜곡효과는 주택부문에서 방출된 토지와 건물이 산업용 자본의 축적을 자극하는 긍정적인 효과에 의해서 상쇄된다. 따라서 산업용 자본에서 발생하는 소득은 과세되고 주택에서 발생하는 임대료와 귀속임대료는 과세되지 않는 경제에서는 산업용 자본에 비하여 주택이 과대공급되는 경향이 발생하게 됨을 보인다. 이러한 결과는 제2부 부동산세제 연구의 큰 방향과도 일치한다. 예컨대, 부동산부문에 대한 과잉투자 문제를 해결하기 위해 보유세를 강화하는 것이 국민후생을 증대시킬 수

있다면, 이는 '거래세 완화, 보유세 강화'라는 일반적인 부동산세제 개선 방향과 일치하기 때문이다.

제3장에서는 우리나라 주택가격 변동의 결정요인이 2000년대에 들어와 어떻게 달라졌는지 검토하기 위해 전국 및 광역시의 임대료 대비 주택가격 배수와 주택소유에 따른 사용자 자본비용의 시계열자료 분석을 시도한다. 제4장에서는 외환위기 이후의 우리나라 주택금융시장의 현황을 개관하고, 향후 우리나라 주택금융의 장기수요가 어느 정도인지를 추정한 다음 부동산간접투자와 관련된 제도의 개선과제를 살펴본다.

제2부의 논의는 그동안 부동산세제가 부동산가격 안정을 뒷받침하는 정책수단으로 적극 활용되어 왔음을 비판하는 입장에서 출발한다. 부동산가격은 부동산으로부터 발생하는 미래 임대수익 흐름의 현재가치와 부동산가격 상승에 대한 기대심리의 두 가지 요인과 밀접하게 연결되어 결정된다고 할 수 있다. 부동산 투기는 두 요인 가운데 후자와 관련이 깊다. 그렇다면 부동산 보유세 또는 거래세가 후자에 의한 부동산가격 상승을 통제하는 유용한 수단인가에 대한 정밀한 평가가 필요할 것이다. 그간의 연구 등을 종합해 볼 때 부동산가격 상승을 기대한 부동산 투기를 억제하는 데는 조세제도보다는 금리인상이나 은행의 대출규제(부동산 자금통제), 신용제한 등의 방법이 더욱 실질적인 효과를 나타냈다는 평가가 잇따르고 있다. 또한 부동산가격의 상승은 부동산 수요의 급증과 더불어 그 공급의 부족에 기인하여 발생한다고 할 수 있다. 따라서 부동산가격의 안정을 위해서는 부동산 수요를 억제하기 위한 조치와 아울러 부동산 공급을 늘려주는 조치가 병행되어야 함은 물론이다. 문제는 부동산가격의 안정을 목적으로 시행되었던 그동안의 부동산세제 개편은 범주상 부동산 수요대책에 해당하며, 이는 과거의 경험에 근거해 볼 때 중장기적으로는 지속적인 성과를 제공하지 못했다는 점이다.

제2부의 논의는 부동산정책수단으로서의 부동산세제가 아닌 부동산세제 자체로서의 정책 모색이 필요함을 강조한다. 우선 제5장에서는 부동산 관련 세제의 전반적인 개선을 위하여 부동산거래 관련 세제와 보유 관련 세제의 통합 조정방안에 대하여 살펴본다. 제6장과 제7장에서는 부동산세제를 거래 관련 세제와 보유 관련 세제로 나누어 각각의 효과 및 개선과제를 구체적으로 다시 논의하게 된다. 거래 관련 세제의 개선방향에 대해서는 비교적 논란이 적지만, 보유 관련 세제의 개선방향

에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있는 실정을 감안하여, 특히 종합부동산세 등의 보유 관련 세제의 개편과 관련하여 제8장과 제9장에서 두 가지 실증분석을 추가로 실시하였다. 제8장에서는 주택 보유세가 소득계층별 소득분배구조에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석한다. 이를 통해 누진적 세율구조를 지닌 우리나라 보유세제의 세부담이 소득을 고려할 때 누진적인지 아니면 역진적인지 살펴본다. 제9장에서는 주택가격 안정을 목적으로 도입된 종합부동산세가 전세가격에 미친 효과와 세부담 전가의 정도를 실증적으로 추정함으로써 보유세 강화정책의 유효성에 대해 살펴본다.

제3부의 논의는 크게 부동산 관련 규제의 개선에 초점이 두어진다. 주택공급 관련 규제, 개발이익 환수 관련 규제, 재개발 및 재건축 관련 규제뿐 아니라 농지 및 산지 활용 관련 규제 등 부동산 공급 및 수요와 관련한 각종 규제의 개선을 위한 과제를 논의한다. 제10장에서는 신축 공동주택의 배분에 관련된 절차, 기준, 가격, 시기 등을 규율하는 제도들을 주택공급제도라는 용어로 통칭하고, 일관된 관점에서 주택공급제도의 여러 세부 내용을 검토하고 각 제도들을 유기적으로 연계시키는 제도 개선방안을 제안한다. 즉, 주택공급제도를 신축 주택의 생산에 따르는 개발이익을 토지소유자, 개발업자(시행자), 시공자, 수분양자 간에 배분하는 제도로 파악하고, 주택공급에 참여하는 행위자들에 대한 개발이익의 분배구조가 장기 주택정책의 목표 달성에 기여하도록 하는 방안을 도출한다. 제11장에서는 또 다른 관점에서 공공재의 개발과 관련하여 발생하는 개발이익의 환수제도와 문제점에 대하여 살펴보고 그 개선방안을 모색한다. 개발이익은 꼭 환수되어야 하는 것인가, 환수가 필요하다면 어떠한 경우에 어떻게 환수하는 것이 적절한가 등에 대하여 논의한다. 제12장에서는 1990년대 후반 이후 재건축·재개발에 많은 관심이 집중되고 있는데, 최근의 재개발·재건축 제도 변화를 바탕으로 관련 규제의 문제점과 개선방안을 검토하고 규제로 인한 영향 분석을 통해 발전방향을 제안한다. 제13장에서는 최근 정부가 현재 6.2%밖에 활용되지 않는 도시용도의 토지를 장기적으로 9.2%까지 확충하여 토지공급을 늘리고자 하는 정책을 천명한 바 있는데, 이러한 제도가 농지 및 산지 개발 활성화를 통하여 실현될 수 있는지 검토한다.

제Ⅰ부
부동산시장과 거시경제·금융

제1장 연구의 논점 및 연구개관 / 김재형

제2장 부동산시장과 국민경제:
시뮬레이션 분석을 중심으로 / 송의영

제3장 주택담보대출시장: 주택가격 순환성의
결정요인과 정책적 의미 / 조만

제4장 주택금융시장의 현황과 개선 과제 /
송준혁

제 1 장

연구의 논점 및 연구개관

제1절 문제의 인식

최근 미국의 서브프라임 모기지(sub-prime mortgage) 사태로 촉발된 금융위기가 글로벌 금융위기로 이어지고, 글로벌 금융위기가 다시 실물경제 침체로 이어지면서 세계의 경제 중심부에서 시작된 실물경기 침체 파장이 신흥경제로 전이되고 있다. 우리나라 경제도 예외가 아니어서 정부가 최선의 정책으로 대응해도 외부 경제환경이 호전되지 않으면 난국을 독자적으로 헤쳐 나가기 어려운 상황으로 점점 내몰릴 것이다. 특히 우리나라에서는 금융시장 및 실물경제 위기가 부동산시장의 버블(bubble) 붕괴에 의해 더 악화될 것이라는 우려까지 제기되어 부동산발 금융위기가 가속화될 것이라는 주장이 퍼져 나가고 있다.[2] 따라서 부동산시장의 변화추이 및 제도개선은 매우 중요하고도 시급한 과제로 부각되고 있다.

본 연구가 기획된 것은 2007년 말이었고 그 시점은 글로벌 금융위기가 시작되기 이전이었기에, 본 연구에서 부동산시장과 글로벌 경제위기와 관련된 연구는 직접적인 관심의 대상이 아니었다. 본 연구는 오히려 원론적인 의문에 대한 해답을 찾아가는 방식으로 기획되었다. 즉, 부동산은 다른 재화와 구별되는 특성을 지니고 있으며, 공급이 제한되어 있

2) 이러한 주장은 최근 정치권이나 언론 등으로부터 자주 제기되고 있는데, 아직까지 뚜렷한 논거를 바탕으로 하고 있는 것으로 보이지 않는다.

고, 경제·사회 여러 분야에서 다양한 가치를 발생시키며, 역사적·정치적·문화적 환경으로부터 큰 영향을 받는 재화라는 인식에서 출발하여, 부동산정책은 여러 분야에 걸친 종합적 정책으로서 부동산금융, 부동산세제, 관련 규제 및 공급제도 등 여러 분야에서 제기되는 다양한 이슈를 종합적으로 검토할 필요가 있음을 확인하였다. 그동안 부동산시장과 관련된 종합적 시각의 연구들이 미진한 상태라는 문제 인식을 갖고, 가급적 종합적인 시각에서 부동산시장 및 정책의 발전방향을 모색하고자 하였다. 차문중 외(2004)는 '주택시장 분석과 정책과제'라는 선행연구를 통하여 주택시장을 중심으로, 우리나라의 주거여건이 어떻게 변화하여 왔고, 장기적인 주택수요는 어떻게 전망되는지, 주택시장의 주요 변수는 무엇이고 그 각각의 영향력이 얼마나 큰지, 국민의 안정적 주거권 보장을 위해 정부는 무엇을 할 수 있는지 등에 관하여 종합적인 분석을 시도한 바 있다. 금번 연구는 선행연구보다 연구의 범위를 부동산시장 전반으로 확대하고, 장기적인 시각에서 거시경제변수 및 국민경제와 부동산시장의 연관관계를 분석한다.

오랜 세월 동안 부동산 관련 정책들이 지나치게 그때그때의 거시경제 상황에 대처하는 방편으로 제시됨으로써 부동산시장 자체를 있는 그대로 진단하지 못한 측면이 있었기에, 본 연구는 거시경제 문제를 해결하기 위한 부동산정책이란 시각에서 최대한 벗어나고자 노력한다. 물가안정을 위한 부동산금융 혹은 부동산세제 개편 등은 부동산정책으로서 성공하기보다 부동산시장을 왜곡할 위험이 더 높은 것으로 간주한다. 따라서 일반적인 부동산시장부문 정책에 초점을 두고 대안을 모색할 것이다. 이러한 의미에서 서승환(1999)의 연구 결과는 본 연구방향과 일치한다. 서승환(1999)은 실증적 분석을 통하여 부동산가격의 변화율에 시장기본가치가 미치는 영향이 시간이 흐름에 따라 커짐을 보여준 바 있다. 이는 단기적으로는 자산선택행위 등의 영향을 받아 부동산시장에 변화가 일어날 수도 있지만, 장기적으로는 시장기본가치가 중요하다는 사실을 지적하고 있고, 시장기본가치가 주요 결정변수인 한, 부동산이 따로 특별한 정책의 대상이 되는 것은 재고할 여지가 있음을 의미한다.

부동산시장은 거시경제 및 금융시장과 밀접하게 연관되어 있으며, 부동산금융은 여타 금융시장과 밀접하게 연관되어 있다. 또한 부동산정

책은 부동산세제 및 규제 등과 밀접하게 연계되어 있다. 그만큼 부동산 정책은 여타 부문과의 상대적인 관계를 적확하게 인식하는 데서 출발해야 함을 의미한다. 본 연구의 각 장의 내용은 종합적인 시각의 부동산정책을 바탕으로 하되, 금융, 세제, 규제 및 공급 시장 그 자체의 문제를 해결하는 대안을 각각 모색하는 방식을 취하고 있다.

제2절 연구의 출발 및 논점

1. 몇 가지 부동산시장변수 추이 및 시사점

각 장별 논의를 전개하기에 앞서 몇 가지 주요 통계수치 및 부동산 시장변수 추이를 확인하는 작업이 필요하다. 부동산이 국민경제에서 차지하는 상대적 비중을 확인하고 시장변수 추이를 점검하는 것이 부동산과 거시경제 및 금융, 세제, 규제 등의 과제를 연결시키고 쟁점을 이해하는 데 도움이 될 것으로 기대되기 때문이다.

우리나라는 다른 나라에 비하여 부동산이 가계자산이나 국부에서 차지하는 비중이 매우 높다. 주택이 우리나라 총가계자산에서 차지하는 비중은 약 80% 이상으로, 이는 선진국에 비하여 매우 높은 수준인 것으로 파악되고 있다. 김경환(2008)에 의하면, 부동산이 가계자산에서 차지하는 비중은 미국 34%, 영국 46%, 일본 42% 수준인 데 비하여, 우리나라는 무려 88%에 달하고 있는 것으로 추정된다. 또한 부동산은 국부(國富)의 대부분을 차지하고 있다. 통계청의 『국부조사』에 의하면, 2006년 현재 한국의 자산총액에서 토지(대지, 농경지, 임야, 공공용지, 공장용지)가 차지하는 비중은 51%이며, 주거용 건물(대지 제외)과 비주거용 건물(대지 제외)은 각각 11%와 10%를 차지하고 있다. 따라서 토지와 건물을 합친 부동산이 자산총액에서 차지하는 비중은 72%에 이른다. 이에 반해 구축물, 운수장비, 기계장비 등의 고정자산이 차지하는 비중은 자산총액의 19%에 불과하다.

이처럼 우리나라에서 가계자산이나 국부에서 주택 및 부동산이 차지하는 비중이 다른 나라에 비해 현저히 높은 것은 주택이나 부동산 대비

여타의 자산인 비부동산 자산, 즉 산업시설물이나 기계장비 등의 고정자산에 대한 투자가 다른 나라에 비해 상대적으로 과소하게 이루어지고 있음을 의미한다. 이는 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산에 대한 과잉투자 여부를 진단하고, 이를 개선할 경우 국민후생이 어떻게 변화할 것인지 논의하는 작업이 필요함을 시사한다.

부동산은 다른 형태의 실물자산에 비해 매우 뛰어난 담보수단을 제공한다는 금융적 특수성을 갖고 있다. 감가상각률이 낮고, 내구성이 강하며, 용도가 광범위하고, 가격이 비교적 안정되어 있다는 자산으로서의 특성은 부동산이 신용시장에서 높은 비율의 담보가치를 인정받게 해준다. 이러한 특성은 신용을 통한 부동산의 매입을 용이하게 해줌으로써 부동산가격이 금융시장의 상태에 민감하게 반응하게 만든다. 또한 주거서비스 가격의 상승은 생계비 상승을 유발하여 가계 후생에 강력한 부정적 영향을 미친다. 주거서비스 가격의 상승이 주택가격 상승으로 인해 발생한다면 주택을 보유하고 있는 가계는 주거서비스 비용 상승의 부정적 효과를 부의 증가효과로 상쇄시킬 수 있다. 그러나 현재 주택이 없는 무주택 가계 및 세대는 주택가격 상승으로 피해를 입게 된다.

부동산이 다른 형태의 실물자산에 비해 뛰어난 담보수단을 제공하는 금융적 특수성을 갖고 있지만, 실제로 부동산가격이 금융시장의 상태에 민감하게 반응하는지 여부는 금융 및 거시경제 변수가 부동산시장 변수와 어느 정도 상호 연관성이 있는지에 따라 달라질 것이다. 만약 금융 및 거시경제 변수와 부동산시장 간의 상호 연관성이 높다면, 부동산가격변동에 따른 재산효과(wealth effect)가 향후 부동산정책에서 중요한 변수로 고려되어야 한다. 가격상승(하락)에 따른 부동산 자산의 증가(감소)는 미래 저축에 대한 필요를 감소(증가)시키고, 따라서 현재의 소비를 증가(감소)시키는 효과가 있는데, 이러한 점이 부동산정책 수립에 있어 중요 고려사항이 될 것이다.

한편, 각국의 부동산시장이 상이한 제도와 환경하에서 발전하였음을 고려할 때, 동일한 틀 안에서 국제비교를 시도하는 것은 무리가 있을 수 있지만 우리나라의 부동산시장변수들이 여타 국가에 비해 상대적으로 어떠한 위치에 있는가를 살펴보는 것도 유의미할 것이다. <표 1-1>과 <표 1-2>는 1997년 이후 10년간 실질주택가격 상승률을 주요 OECD 국

〈표 1-1〉 OECD 주요국의 실질주택가격 상승률(1997~2006년)

	실질주택가격 상승률(%)
아일랜드	247.75
영 국	192.19
스페인	150.37
프랑스	120.97
네덜란드	120.94
스웨덴	118.86
그리스	105.78
벨기에	102.88
덴마크	99.30
핀란드	91.95
미 국	59.88
폴란드	40.99
포르트갈	18.73
노르웨이	14.35
오스트리아	8.59
한 국	**7.64**
체 코	1.99
독 일	-18.79

주: 1) 유럽의 경우는 HICP, US와 한국은 OECD CPI 사용.
2) 오스트리아: OECD consumer prices-housing 지수 사용.
3) 벨기에: HYPOSTAT 2006의 House prices annual % change 사용.
4) 체코: Czech Statistical Office의 'Average acquisition value of dwellings completed in 1997-2006: by type of builidngs' 자료 중 Average value per dwelling 사용.
5) 덴마크: Statistics Denmark의 Price index for sales property 중 One-family houses index 사용.
6) 핀란드: HYPOSTAT 2006 House prices annual % change 사용.
7) 프랑스: HYPOSTAT 2006 House prices annual % change 사용.
8) 독일: HYPOSTAT 2006 House prices annual % change 사용.
9) 그리스: Bank of Greece의 index of prices of dwellings사용.
10) 아일랜드: The Economic and Social Reasearch Institute의 House Price Index사용.
11) 한국: 한국은행 주택매매가격지수 사용.
12) 네덜란드: HYPOSTAT 2006 House prices annal % change 사용.
13) 폴란드: OECD consumer prices-housing 지수 사용.
14) 포르트갈: HYPOSTAT 2006 House prices annaul % change 사용.
15) 미국: OECD Economic Outlook: June No.81 -Volume 2007 Issue 1의 House prices(Percentage change from previous year) Real 사용.

자료: OECD; Nationwide; ECB; EMF; CSO; SD; BOG; 통계청; OFHEO; ESRI; SE.

〈표 1-2〉 우리나라의 시도별 실질주택가격 상승률(1997~2006년)

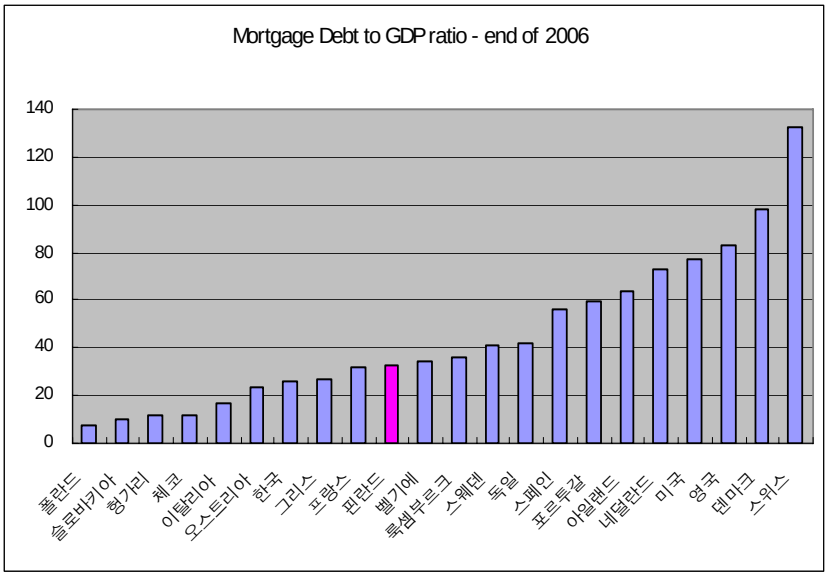
지 역		실질주택가격 상승률(%)
서 울		39.49
	강 북(14개구)	4.02
	강 남(11개구)	77.03
6개 광역시		-13.18
	부 산	-29.18
	대 구	-15.98
	인 천	15.28
	광 주	-42.69
	대 전	6.64
	울 산	-13.12

자료: 1) 국민은행, 「전국주택가격 동향조사」, '주택매매가격 종합지수', 2006.
2) 통계청, 「시도별 소비자물가지수」.
3) 6개 광역시는 6개 광역도시의 실질주택가격 상승률의 평균.

가와 한국의 지역별 자료를 통해 제시하고 있다. 부동산가격의 지속적인 상승 이후 최근 급속한 가격 하락을 경험하고 있는 아일랜드와 영국 및 미국의 경우 실질주택가격 상승률이 매우 큼을 알 수 있으며, 서유럽의 국가들도 상당한 수준의 가격 상승폭을 보였음을 확인할 수 있다. 우리나라는 이에 비해 상대적으로 낮은 7.64%의 실질주택가격 상승률을 보이고 있는데, 지역별 실질주택가격 상승률은 큰 편차를 나타내고 있다. 6개 광역시의 상승률이 -13% 정도인 데 반하여 서울은 40%에 가까운 가격 상승률을 보였으며, 6개 광역시 중에서도 인천은 여타 광역시에 비해 높은 가격 상승률을 경험하였다. 결국 OECD 국가별 비교를 통해 살펴본 지난 10년간 우리나라의 주택가격은 그다지 높은 상승률을 보였다고 할 수 없다. 다만, 지역별로는 실질주택가격 상승률이 큰 편차를 보이고 있으며, 특히 수도권을 중심으로 주택가격이 큰 폭으로 상승했음을 확인할 수 있다.

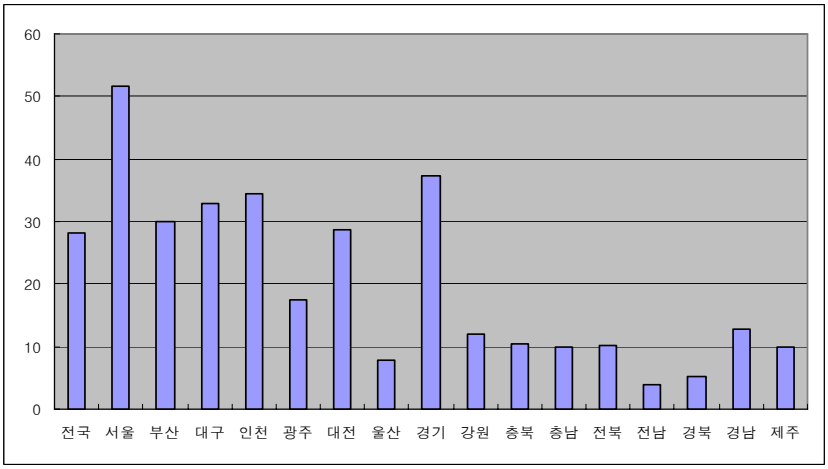
[그림 1-1]은 2006년 기준 GDP 대비 주택담보대출의 현황을 OECD 국가별로 제시하고 있다. 미국, 영국, 스위스 등의 경우 GDP 대비 주택담보대출이 높게 형성되어 있으며, 특히 스위스는 주택담보대출이 GDP의

[그림 1-1] OECD 주요국의 GDP 대비 주택담보대출 현황(2006년)



자료: European Central Bank; Swiss National Bank; Bank of England; International Monetary Fund; Eurostat; Morgan Stanley Research; U.S. Bureau of Economic Analysis; 한국은행.

[그림 1-2] 한국의 지역 내 총생산(GRDP) 대비 주택담보대출금액 비율(2006년)



주: 지역별 예금은행 가계대출 계정항목 중 주택담보 및 주택 관련 대출(한국은행 경제통계시스템 http://www.ecos.bok.or.kr).

규모를 상회하는 것으로 나타난다. 한국은 이에 비하면 주택담보대출이 낮은 수준이나 이 역시도 지역별로 차이가 있다. [그림 1-2]에서 확인할 수 있듯이 서울과 경기의 경우 GRDP 대비 주택담보대출이 여타 지역에 비해 매우 높은 수준을 보이고 있으며, 이는 주택가격이 상대적으로 높음에 일부 기인한 것으로 판단된다.

<표 1-3>에서 보듯이 우리나라는 구입가격 대비 대출금액(Loan To Value: LTV) 비율에 있어서도 많은 OECD 주요 국가의 경우보다 다소 낮은 비율이 형성되어 있음을 확인할 수 있다.

결국 최근 부동산가치의 급속한 하락을 겪고 있는 미국, 영국, 아일랜드 등의 경우에는 1990년대 중반 이후 주택가격지수의 지속적인 상승을 보여 왔지만, 우리나라의 경우는 1997년 금융위기의 발발 이후 급속한 부동산가격 하락이 있었기에 그 이후의 가격 상승은 어느 정도 주택가격의 정상 수준으로의 회복이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 부동산시장의 과도한 거품 형성과 그 이후의 급속한 자산가치 하락을 경험하고 있는 미국 등의 경우와 우리나라는 적어도 단기적으로는 다른 양태가 전개될 가능성이 많음을 시사한다. 구입가격 대비 대출금액(LTV) 비율의 수치도 비교 국가들보다 상대적으로 낮은 수준으로 유지되고 있어 주택담보대출로 인한 문제도 상대적으로 작을 것임을 시사한다고 하겠다.

<표 1-4>는 종합부동산세가 도입되기 직전인 2005년을 기준으로 OECD 국가들의 부동산 관련 전체 조세부담 수준을 나타내고 있다. 우리나라의 총조세 대비 보유세의 비율은 OECD 국가들 가운데 10위이고, 이를 GDP 대비 기준으로 하면 16위로 높지 않은 것으로 보인다. 하지만 총조세 대비 재산과세 부담은 2위, GDP 대비 재산과세 부담은 5위를 차지한다. 여기서 재산과세의 범위는 재산보유세와 부유세, 상속세, 부동산거래세, 그리고 증권거래세를 모두 더한 것을 의미한다. 다소 부동산과 관련 없는 조세 항목도 존재하므로 증권거래세를 제외한 나머지 부동산 조세의 경우를 국가 간 비교해 보더라도 총조세 대비 부담률은 3위, GDP대비 부동산 조세부담률은 6위로 나타난다. 이처럼 GDP 대비 부담률이 총조세 대비 부담률보다 낮은 것은 우리의 조세부담률이 상대적으로 낮기 때문이다. 결국 보유세 강화라는 정책이 본격적으로 실현

〈표 1-3〉 OECD 주요국의 주택 구입가격 대비 대출금액(LTV) 비율(2005년)

	구입가격 대비 대출금액(LTV)
오스트리아	70~85
벨기에	80~85
체 코	70
덴마크	80
핀란드	70~85
프랑스	66
독 일	70
그리스	60
헝가리	40
아이슬란드	80~90
아일랜드	91~95
이탈리아	80
룩셈부르크	max80
네덜란드	112
노르웨이	60~80
폴란드	60
포르투갈	70~80
슬로바키아	70
스페인	83
스웨덴	90
스위스	65~80
영 국	80
미 국	75~85
한 국	38

자료: Morgan Stanley Research; 국민은행.

되기 이전에도 한국의 부동산 관련 조세부담률은 선진국과 비교하여 상당히 높은 수준이었다고 할 수 있다. 종합부동산세의 징수가 본격화된 2006년과 2007년의 경우에도 비교가 가능하다면 그 순위가 보다 상승했을 것임을 시사하는 대목이다.

〈표 1-4〉 OECD 국가의 부동산 관련 조세 실효세율(2005년)

(단위: %)

국 가	보유세/ 총조세	부동산세/ 총조세	재산과세/ 총조세	보유세/ GDP	부동산세/ GDP	재산과세/ GDP
호 주	4.52	8.67	8.67	1.40	2.68	2.68
오스트리아	0.59	1.33	1.33	0.25	0.56	0.56
벨기에	0.90	4.65	4.65	0.41	2.09	2.09
캐나다	8.10	10.19	10.19	2.76	3.47	3.47
체 코	0.44	1.16	1.16	0.17	0.44	0.44
덴마크	2.23	3.74	3.74	1.13	1.89	1.89
핀란드	1.05	2.74	2.74	0.46	1.21	1.21
프랑스	4.87	7.82	7.82	2.15	3.46	3.46
독 일	1.31	2.46	2.46	0.46	0.86	0.86
그리스	0.56	3.90	3.90	0.15	1.06	1.06
헝가리	0.72	0.91	0.91	0.27	0.34	0.34
아이슬란드	2.80	5.83	5.83	1.16	2.41	2.41
아일랜드	2.13	7.88	7.88	0.65	2.41	2.41
이탈리아	2.01	4.54	4.54	0.82	1.86	1.86
일 본	7.34	9.67	9.67	2.02	2.66	2.66
한 국	2.43	10.79	11.94	0.62	2.75	3.05
룩셈부르크	0.23	8.55	8.55	0.09	3.23	3.23
멕시코	0.99	1.60	1.60	0.20	0.32	0.32
네덜란드	2.17	5.28	5.28	0.84	2.05	2.05
뉴질랜드	4.76	4.90	4.90	1.80	1.86	1.86
노르웨이	0.54	2.55	2.55	0.23	1.12	1.12
폴란드	3.78	3.78	3.78	1.29	1.29	1.29
포르투갈	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
슬로바키아	1.48	1.60	1.60	0.47	0.51	0.51
스페인	1.84	7.83	7.83	0.66	2.82	2.82
스웨덴	1.86	2.96	2.96	0.94	1.50	1.50
스위스	0.60	7.97	7.97	0.18	2.33	2.33
터 키	0.73	3.34	3.34	0.24	1.08	1.08
영 국	9.08	12.00	12.00	3.29	4.35	4.35
미 국	10.53	11.42	11.42	2.88	3.12	3.12
평 균	2.69	5.34	5.37	0.93	1.86	1.87

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각년도.

2. 연구의 논점

지금까지 확인한 부동산시장변수 추이 및 시사점을 바탕으로 본 연구는 세 부분으로 나누어 전개된다. 제1부에서는 부동산시장과 거시경제 및 금융과 관련된 쟁점을 다룬다. 제2부에서는 부동산시장과 관련된 세제 쟁점을 다룬다. 제3부에서는 부동산 관련 규제개선 및 공급 활성화 쟁점을 다룬다.

제1부 논의의 초점은 단기적인 부동산가격 변동 예측이나 가격안정 정책을 논하는 데 있는 것이 아니라 부동산부문이 여타의 국민경제부문에 비하여 어떠한 위치에 있는지 살피는 데 있다. 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산부문이 비부동산부문에 비하여 과잉투자되어 있을 가능성에 대해 의문을 던지고, 부동산부문에 대한 과잉투자 문제를 개선하는 방안을 검토한다. 나아가 앞서 지난 10여 년간 OECD 국가 중 우리나라의 주택가격 장기 평균성장률이 낮은 수준이었음을 확인한 바 있지만, 과연 우리나라 주택가격 변동의 결정요인이 2000년대에 들어와 어떻게 달라졌는지 검토하고자 한다. 단기적인 가격 변동이 아니라 가격결정요인 자체가 변화했을 가능성이 있기 때문이다.

연구개관에 이어 제1부는 제2장부터 제4장까지 세 개의 장으로 구성된다. 제2장에서는 부동산정책이 국민경제에 미치는 장기적 효과를 일반균형 경제성장모형을 통하여 분석한다. 국민경제 전체적으로 볼 때 부동산부문이 비부동산부문에 비하여 과잉투자되어 있을 가능성을 진단하고, 부동산부문에 대한 보유세 강화 및 LTV(Loan To Value) 규제가 후생수준을 어떻게 변화시키는지 시뮬레이션 분석한다. 분석의 초점은 부동산 보유세의 왜곡효과와 소득세의 왜곡효과 중 어떤 것이 더 클 것인가의 문제에 맞춰진다. 산업용 자본과 주택의 생산에 있어서 토지와 건물이 공히 사용된다면 두 가지 자본은 축적과정에서 서로 대체관계를 갖게 된다. 따라서 주택의 건물에 부과된 보유세가 주택의 공급을 감소시키는 왜곡효과는 주택부문에서 방출된 토지와 건물이 산업용 자본의 축적을 자극하는 긍정적인 효과에 의해서 상쇄된다. 따라서 산업용 자본에서 발생하는 소득은 과세되고 주택에서 발생하는 임대료와 귀속임대료는 과세되지 않는 경제에서는 산업용 자본에 비하여 주택이 과대

공급되는 경향이 발생하게 됨을 보인다. 이러한 결과는 제2부 부동산세제 연구의 큰 방향과도 일치한다. 예컨대, 부동산부문에 대한 과잉투자 문제를 해결하기 위해 보유세를 강화하는 것이 국민후생을 증대시킬 수 있다면, 이는 '거래세 완화, 보유세 강화'라는 일반적인 부동산세제 개선 방향과 일치하기 때문이다.

제3장에서는 우리나라 주택가격 변동의 결정요인이 2000년대에 들어와 어떻게 달라졌는지 검토하기 위해 전국 및 광역시의 임대료 대비 주택가격 배수와 주택소유에 따른 사용자 자본비용의 시계열자료 분석을 시도한다. 제4장에서는 외환위기 이후의 우리나라 주택금융시장의 현황을 개관하고, 향후 우리나라 주택금융의 장기수요가 어느 정도인지를 추정한 다음 부동산간접투자와 관련된 제도의 개선과제를 살펴본다.

제2부의 논의는 그동안 부동산세제가 부동산가격 안정을 뒷받침하는 정책수단으로 적극 활용되어 왔음을 비판하는 입장에서 출발한다. 부동산가격은 부동산으로부터 발생하는 미래 임대수익 흐름의 현재가치와 부동산가격 상승에 대한 기대심리의 두 가지 요인과 밀접하게 연결되어 결정된다고 할 수 있다. 부동산 투기는 두 요인 가운데 후자와 관련이 깊다. 그렇다면 부동산 보유세 또는 거래세가 후자에 의한 부동산가격 상승을 통제하는 유용한 수단인가에 대한 정밀한 평가가 필요할 것이다. 그간의 연구 등을 종합해 볼 때 부동산가격 상승을 기대한 부동산 투기를 억제하는 데는 조세제도보다는 금리인상이나 은행의 대출규제(부동산 자금통제), 신용제한 등의 방법이 더욱 실질적인 효과를 나타냈다는 평가가 잇따르고 있다. 또한 부동산가격의 상승은 부동산 수요의 급증과 더불어 그 공급의 부족에 기인하여 발생한다고 할 수 있다. 따라서 부동산가격의 안정을 위해서는 부동산 수요를 억제하기 위한 조치와 아울러 부동산 공급을 늘려주는 조치가 병행되어야 함은 물론이다. 문제는 부동산가격의 안정을 목적으로 시행되었던 그동안의 부동산세제 개편은 범주상 부동산 수요대책에 해당하며, 이는 과거의 경험에 근거해 볼 때 중장기적으로는 지속적인 성과를 제공하지 못했다는 점이다.

제2부의 논의는 부동산정책수단으로서의 부동산세제가 아닌 부동산세제 자체로서의 정책 모색이 필요함을 강조한다. 우선 제5장에서는 부동산 관련 세제의 전반적인 개선을 위하여 부동산거래 관련 세제와 보

유 관련 세제의 통합 조정방안에 대하여 살펴본다. 제6장과 제7장에서는 부동산세제를 거래 관련 세제와 보유 관련 세제로 나누어 각각의 효과 및 개선과제를 구체적으로 다시 논의하게 된다. 거래 관련 세제의 개선방향에 대해서는 비교적 논란이 적지만, 보유 관련 세제의 개선방향에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있는 실정을 감안하여, 특히 종합부동산세 등의 보유 관련 세제의 개편과 관련하여 제8장과 제9장에서 두 가지 실증분석을 추가로 실시하였다. 제8장에서는 주택 보유세가 소득계층별 소득분배구조에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석한다. 이를 통해 누진적 세율구조를 지닌 우리나라 보유세제의 세부담이 소득을 고려할 때 누진적인지 아니면 역진적인지 살펴본다. 제9장에서는 주택가격 안정을 목적으로 도입된 종합부동산세가 전세가격에 미친 효과와 세부담 전가의 정도를 실증적으로 추정함으로써 보유세 강화정책의 유효성에 대해 살펴본다.

제3부의 논의는 크게 부동산 관련 규제의 개선에 초점이 두어진다. 주택공급 관련 규제, 개발이익 환수 관련 규제, 재개발 및 재건축 관련 규제뿐 아니라 농지 및 산지 활용 관련 규제 등 부동산 공급 및 수요와 관련한 각종 규제의 개선을 위한 과제를 논의한다. 제10장에서는 신축 공동주택의 배분에 관련된 절차, 기준, 가격, 시기 등을 규율하는 제도들을 주택공급제도라는 용어로 통칭하고, 일관된 관점에서 주택공급제도의 여러 세부 내용을 검토하고 각 제도들을 유기적으로 연계시키는 제도 개선방안을 제안한다. 즉, 주택공급제도를 신축 주택의 생산에 따르는 개발이익을 토지소유자, 개발업자(시행자), 시공자, 수분양자 간에 배분하는 제도로 파악하고, 주택공급에 참여하는 행위자들에 대한 개발이익의 분배구조가 장기 주택정책의 목표 달성에 기여하도록 하는 방안을 도출한다. 제11장에서는 또 다른 관점에서 공공재의 개발과 관련하여 발생하는 개발이익의 환수제도와 문제점에 대하여 살펴보고 그 개선방안을 모색한다. 개발이익은 꼭 환수되어야 하는 것인가, 환수가 필요하다면 어떠한 경우에 어떻게 환수하는 것이 적절한가 등에 대하여 논의한다. 제12장에서는 1990년대 후반 이후 재건축·재개발에 많은 관심이 집중되고 있는데, 최근의 재개발·재건축 제도 변화를 바탕으로 관련 규제의 문제점과 개선방안을 검토하고 규제로 인한 영향 분석을 통해

발전방향을 제안한다. 제13장에서는 최근 정부가 현재 6.2%밖에 활용되지 않는 도시용도의 토지를 장기적으로 9.2%까지 확충하여 토지공급을 늘리고자 하는 정책을 천명한 바 있는데, 이러한 제도가 농지 및 산지 개발 활성화를 통하여 실현될 수 있는지 검토한다.

제3절 연구의 주요 내용

1. 제1부: 부동산시장과 거시경제 및 금융

제1부의 각 장별로 논의의 핵심내용을 살펴보기로 한다.

제2장에서는 몇 가지 부동산정책이 국민경제에 미치는 장기적 효과를 일반균형 경제성장모형을 통하여 분석하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 부동산은 국부의 대부분을 구성하고 있으며 동시에 가계 소비의 큰 부분을 차지하고 있다. 따라서 부동산정책은 강력한 거시경제적 효과를 갖는다. 부동산정책의 변화는 국민의 부와 소비에 직접적인 영향을 미침으로써 저축, 이자율, 임금 등의 거시변수를 변화시키고 이는 다시 부동산의 가격과 소비에 영향을 미치게 된다. 따라서 부동산정책의 효과를 올바로 평가하기 위해서는 엄밀한 일반균형적 거시모형이 필요하다.

이 장의 분석은 산업용 부동산과 주택을 포함한 부동산 일반에 대하여 보유세를 강화하였을 때 발생하는 거시경제의 조정과 왜곡효과를 양적으로 추정한다. 좀 더 구체적으로 정부가 1%의 단일세율로 산업용 자본의 토지와 주택(대지+건물)에 보유세를 부과하고 이 세수를 가계에 환급해 주거나, 아니면 이를 이용하여 소득세를 인하해 주었을 때 발생하는 장기적 효과를 성장모형 시뮬레이션을 통하여 추정한다. 시뮬레이션 분석은 크게 두 부분으로 나누어진다. 보유세의 효율성을 분석하는 첫 번째 모형에서는 모든 가계가 동일하며 무한한 생애를 산다고 가정하는 Ramsey-Cass-Koopmans의 대표가계모형이 사용된다. 보유세의 분배효과를 분석하는 두 번째 모형에서는 무주택 가계와 주택보유 가계가 내생적으로 발생하는 중첩세대(overlapping generations)모형이 사용된다.

이 두 모형은 조세의 효과를 분석하기 위해서 문헌에서 빈번히 사용되고 있다. 본 연구의 공헌은 이들 모형이 부동산 보유세에 대하여 갖는 정책적 함의를 도출하는 데 있다. 또한 본 연구는 부동산의 생산에 사용되는 토지와 건물의 역할을 분리하여 엄밀하게 다루고 있다는 점에서 중요한 분석적 차별성을 갖고 있다.[3] 이러한 분석방법은 부동산 보유세의 왜곡효과를 결정하는 가장 중요한 요소인 부동산 공급의 탄력성을 내생화할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 또한 토지에 대한 조세와 건물에 대한 조세의 효과를 분리하여 다룰 수 있게 해줌으로써 산업용 부동산에 대해서는 토지세의 성격을, 주택 부동산에 대해서는 재산세의 성격을 가지고 있는 현행 부동산 보유세에 대한 분석을 가능하게 해준다.

보유세의 효율성을 분석하는 대표가계모형을 통하여 우리는 산업용 자본의 토지 분과 주택 전체에 1%의 보유세를 부과하고 세수를 환급해 주면 가계는 소득이 0.84% 감소하였을 때와 동등한 효용 감소를 경험하게 됨을 발견하였다. 이는 부동산 보유세가 주택공급을 감소시키는 부정적 효과가 상당히 큼을 시사한다. 따라서 부동산 보유세가 대표가계의 후생을 증가시키려면 정부가 세수를 이용하여 가계의 효용을 크게 증가시키는 공공재를 생산하거나, 아니면 왜곡적인 조세를 축소하여 자원배분의 효율성을 크게 증진시켜야 한다. 첫 번째 방법을 분석적인 모형을 통하여 평가하는 데에는 많은 어려움이 있어서 우리는 두 번째 방법의 예로서 정부가 소득세를 인하하는 경우를 분석하였다. 우리는 주택 임대료에 대한 비과세가 주택의 상대적인 과다 공급을 초래하고 있다면 부동산 보유세를 인상하고 소득세를 인하하는 세제 변화가 가계후생을 증가시킬 것임을 발견하였다. 그러나 주택이 과다 공급되고 있는 상태가 아니라면 보유세의 왜곡효과가 커져서 보유세를 강화하고 소득세를 완화하는 세제 변화가 가계 후생을 증진시키지 못할 것임을 발견하였다.

중첩세대모형 시뮬레이션을 통해서 우리는 부동산 보유세가 미래 세대의 후생에 미치는 영향을 분석한다. 우리는 정부가 1%의 보유세를 산

3) Kiyotaki et al.(2007)은 이 점에 있어서 예외적이다. 이들의 논문과 본 연구는 여러 면에서 유사점을 갖고 있다.

업용 자본의 토지와 주택에 부과하고 세수를 소득세 인하에 사용한다면 미래의 가계는 소득이 9% 증가한 것과 동등한 매우 큰 효용증가를 경험하게 될 것임을 발견하였다. 이렇게 큰 후생증진효과는 보유세로 인한 부동산가격 하락의 피해를 미래의 세대가 피할 수 있기 때문에 발생한다. 또한 부동산 보유세의 대부분은 가계가 충분한 자산을 축적한 중년기와 노년기에 부담하게 된다. 따라서 부동산 보유세를 강화하고 소득세를 인하하는 세제 변화는 가계의 미래 소득을 현재 소득으로 전환해 주는 효과를 갖게 된다. 이는 가계의 자본 축적을 유도하기 위해 이자율이 높게 유지되는 중첩세대모형에서 가계의 후생수준을 증가시키는 역할을 한다.

중첩세대모형 시뮬레이션을 통하여 주택 구입가격 대비 대출금액 규제인 LTV(Loan To Value) 축소의 효과도 분석한다. 균형에서 주택임대료와 주택소유의 사용자 비용이 같고, 같은 크기의 주택은 임차하였을 때보다 소유하였을 때 더 큰 효용을 발생시킨다. 따라서 최소 크기 제약이 없다면 100%의 LTV하에서 모든 가계가 탄생과 동시에 집을 구매할 것이며 주택 보유율은 100%가 될 것이며, LTV 제약의 존재는 가계의 주거 패턴과 후생수준에 큰 영향을 미친다. 기준 시뮬레이션에서 최대 LTV를 40%로 정한 다음, 이를 20%로 축소했을 때의 효과를 분석해 보았다. 놀라운 점은 이러한 LTV의 축소가 주요 거시변수에 거의 영향을 미치지 못한다는 것이다. 이러한 결과는 중첩세대모형의 일반적인 특징에도 상당 부분 기인한다. 다주택 소유가 가능한 가계도 임대할 수 없는 주택은 소유하지 않는다. 따라서 경제 전체의 주택에 대한 수요는 소유주택수요와 임대주택수요의 합에 의하여 결정된다. LTV가 축소되어 주택 구매에 대한 수요가 감소하면 구매를 연기한 가계는 임대주택에 대한 수요를 증가시킨다. 따라서 LTV 제약이 강화된다고 해서 주택에 대한 총수요가 감소하는 것은 아닌 것이다. 이는 LTV 제약의 강화가 주택가격에 미치는 영향을 제한한다.

제3장에서는 우리나라 주택가격 순환의 결정요인을 실증모형을 통하여 알아보고 정책과제를 논의한다. 이를 위하여 전국 및 광역시의 임대료 대비 주택가격 배수(price-rent multiple: PRM)와 주택소유에 따른 사용자 자본비용(user cost of capital for owning: UC)의 시계열자료를 구축

하고, 이를 포함하여 2단계 오차수정모형(2-Stage Error Correction Model: 2S-ECM)을 추정하여 주택가격 순환성의 결정요인을 분석한다. 본 연구의 실증분석에 따르면, 우리나라 주택가격 변동성의 결정요인이 외환위기 이후인 2000~07년 기간 중 레짐 변화(regieme- switching)의 양상을 보이는 것으로 나타나고 있다. 즉, 사용자 자본비용 및 가계소득 등의 변수가 1987~99년 기간에 비하여 설명력이 크게 증가한 것으로 나타나고 있어, 금융 및 거시경제 변수와 우리나라 주택시장 간의 상호 연관성이 높아졌음을 보여주고 있다. 이와 관련하여 다음의 세 가지 정책 사안을 논의한다.

첫째, 저·중소득층의 주거복지 향상을 위해서는 주택가격 안정이 중요한 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 Quigley and Rafael(2004)에서 논의하고 있는 바와 같이, 가격안정보다는 소비자의 소득수준, 기호에 부합하는 주택의 적정한 공급이 선결과제라고 하겠다. 이와 관련하여 우리나라의 주택보급률은 1990년 이후 지속적으로 증가하여 왔으나, 1인 가구를 포함할 경우 2005년 현재 전국이 79%, 서울이 68%로, 아직 주택의 총량이 부족한 상태이고, 임대소유주택의 비율은 턱없이 낮은 수준이므로, 다양한 임대소유주택의 지속적·안정적 공급이 소비자 주거복지 향상을 위한 우선적 정책방향이라고 할 수 있고, 이를 위해서는 규제완화를 통하여 더욱 탄력적인 주택공급시스템 구축이 필요하다고 하겠다.

둘째, 우리나라에서 주택금융시스템이 정착됨에 따라 이의 안정적인 운용이 주택가격 안정을 위한 중요한 요인이 되었다고 하겠다. 따라서 투자목적이 아닌 실수요자, 특히 최초 주택구입자 등의 정책대상 소비자계층을 위한 모기지상품 개발이 중요한 정책과제로 부각된다. 구체적으로 정책대상 소비자계층의 수요분석, 적절한 모기지상품의 개발, 효율적이고 안정적인 자금조달, 상품리스크의 관리 등에 대한 연구와 대책이 있어야 할 것으로 생각된다. 이와 관련하여 모기지리스크의 관리와 규제를, BIS 기준과 같은 포트폴리오 차원의 지표를 통한 방법 이외에도, 위험도가 높은 개별 대출에 대한 검증을 제도화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, Gramlich(2007)에서 논의하고 있는 바와 같이, 미국의 HOEPA 제도에서 '고비용 모기지대출(high-cost loan)'의 예를 참고

할 수 있다.

셋째, Leamer(2007) 등에 의해서 보고되고 있는 바와 같이, 주거용 부동산 투자는 경기침체의 가장 중요한 선행지표의 역할을 하고 있음이 우리나라 주택정책의 수립에서도 고려되어야 할 것으로 생각된다. 실제로 우리나라의 주택건설은 지난 수년간 장기 하락세를 보여 왔다. 우리나라 주택건설실적의 증감률을 보면, 전국적으로 1998년 약 30만호의 건설실적을 저점으로, 2002년까지 상승세를 보이다가, 그 이후 2006년까지 지속적인 하락세를 보이고 있다. 서울의 경우 동 기간 중 연성장률이 110%(1999년)에서 -50%(2004년)에 이르는 극단적인 변동폭을 보이고 있다. 이는 우리나라 주택시장의 안정뿐만 아니라 거시경제 전체의 안정성에도 영향을 미치는 위험요인이라고 하겠다.

제4장에서는 외환위기 이후의 우리나라 주택금융시장의 현황을 개관하고 향후 우리나라 주택금융의 장기수요가 어느 정도인지를 추정해 본다. 외환위기 이후의 구조조정과정에서 주택금융의 2차 시장과 관련하여 많은 제도들이 단기간에 도입되었으나, 2001년 하반기 이후 저금리로 인한 과잉유동성으로 인해 주택금융이 1차 시장 위주로 발전하면서 상대적으로 2차 시장에 대한 논의가 다소 미진한 측면이 있었다. 특히, 부동산개발, 임대, 대출과 관련하여 지속적인 자금공여를 목적으로 설립된 부동산투자회사, 즉 리츠(REITs) 제도의 발전은 상당히 더디게 진행되어 왔다. 부동산투자회사는 부동산시장에서의 민간수요 기반을 확대함으로써 부동산가격을 상승시킬 수 있다는 이유로 정책적으로 그 성장이 다소 억제되어 온 측면이 있다.

외환위기 이후 정부는 자산디플레이션과 기업 및 금융기관들의 구조조정 지연이라는 악순환의 고리를 단절하기 위해 자산유동화제도를 도입하여 부동산을 분할가능한(divisible) 자산으로 인식하는 한편, 부동산 간접투자제도를 도입하여 부동산에 대한 수요기반을 확대해 나갔다. 또한 외환위기로 인해 기업대출부문에서 대규모 손실을 입은 은행들이 보수적인 자금운영 행태를 보이기 시작하면서 상대적으로 위험도가 낮아 안정적인 자산운용처로 인식되는 가계대출에 매진함에 따라 주택금융시장이 확대되는 데 기여했다. 이에 더해 주택대출이 BIS 자기자본비율 산정 시 안정자산으로 취급됨에 따라 주택금융시장은 은행들에게 새로

운 자산운용처로 크게 각광을 받기 시작하였다. 이 과정에서 우리나라 주택금융은, 첫째 공급자 위주의 금융에서 수요자 금융으로의 전환, 둘째 간접투자의 확대로 인한 부동산시장과 자본시장과의 연계성 강화, 그리고 셋째 부동산금융 확대로 인해 부동산과 거시경제 간의 상관관계가 높아졌다.

현재까지 은행권을 중심으로 상당한 규모의 주택대출이 수행되었으나 향후에도 여전히 주택금융에 대한 수요는 높을 것으로 추정된다. 이러한 현상은 미래에도 은행 위주의 주택금융 공급이 여전히 유효한 자금공여방식인지에 대한 의문을 들게 한다. DEA모형을 통한 은행의 주택대출 효율성을 개략적으로 분석해 본 결과, 2001년 이후 주택대출의 효율성은 추세적으로 하락하고 있음이 관찰되었다. 이는 주택대출규모가 확대됨에 따라 이들을 운영·관리하기 위해 투입 측면에서 더 많은 자원이 요구됨을 의미한다고 해석된다. 이에 대한 해결책으로서는 기존의 주택대출 유동화 등을 통해 대출규모를 축소하거나 부동산간접투자제도를 활성화하여 주택과 관련한 자금을 자본시장에서 조달하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다.

리츠제도와 관련하여 제기되는 우려 중 하나는 리츠펀드가 부동산 투자수요를 확대함으로써 부동산가격 급등을 유발할 수 있다는 점이다. 이를 살펴보기 위해 미국자료를 이용하여 부동산가격과 리츠수익률 간의 관계를 분석해 본 결과 유의한 상관관계는 도출되지 않았다. 물론 미국과 우리나라의 리츠제도 운영상의 차이 등으로 인해 이러한 결과가 우리나라의 현 실정에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 다만, 우리나라의 리츠산업구조가 공급자 금융이 현재보다 확대되고, 선진화가 이루어진다면 미국과 유사한 결론이 도출될 것으로 기대한다. 이를 위해서는 리츠 유형의 다변화, 영속형 리츠 설립 활성화, 리츠에 대한 보호장치 개선, 부동산 투자 관련 지표 개발, 부동산 PF 등과 같은 대형사업에 대한 투자기회 확대 등의 제도 개선도 고려할 필요가 있다.

2. 제2부: 부동산시장과 부동산세제

제2부의 부동산세제 관련 각 장별 논의의 핵심내용을 살펴보면 다음

과 같다. 전체적으로 '거래세 완화, 보유세 강화'라는 그동안 학계에서 일반적으로 논의되어 오던 방향과 벗어나지 않는 수준에서 개선과제들이 다루어진다.

제5장에서는 우리나라 부동산 관련 세제 전반의 주요한 특징으로, 많은 세목이 부동산에 대하여 과세되고 있으며, 부동산에 대한 과세방식이 매우 다양하고, 과세하는 세목의 종류가 다양한 것처럼 세율구조 또한 매우 복잡하다는 점 등을 지적하고 있다. 한편, 부동산 관련세는 그 사용 용도도 매우 다양하게 나타나고 있고, 중복적 성격의 세목이 병립되어 운영되고 있음을 지적하고 있다. 또한 OECD 국가의 재산과세 부담수준과 비교할 때 우리나라의 부담수준은 상대적으로 높은 수준임을 지적한다. 우리나라는 부동산의 거래와 보유단계에서 국세 및 지방세의 여러 세목을 과세하고 있으며, 전체적인 부담수준은, 특히 거래과세를 중심으로 하여 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있다는 것이다. 특히 2005년 종합부동산세의 신설, 2006년 이후 부동산 거래에 대한 실명제 제도의 도입, 부동산 과표의 현실화 등의 영향으로 부동산을 근간 세원으로 하고 있는 재산과세 부담이 크게 상승되는 결과를 가져왔음을 지적한다.

이 장에서는 부동산세제 전반의 개선방안으로 다음을 제시한다. 첫째, 부동산 보유세와 부동산 거래세의 합리적 관계 설정이 필요하며, 둘째 부동산세제 자체의 합리화 방안이 마련되어야 한다는 것이다. 최근의 연구는 부동산 보유에 따른 적정 세부담 수준을 결정함에 있어 부동산 보유세의 실효세율보다는 소득 대비 보유세 부담률로 파악하는 것이 보다 합리적이라는 견해가 제시되고 있다. 우리나라 부동산 보유세의 실효세율이 1%가 되면 소득 대비 보유세 부담률은 종합부동산세를 포함할 경우 10%를 상회하게 되며, 이는 선진국 평균인 3.5%를 크게 넘어서는 과도한 부담이라는 지적이다. 부동산 보유세의 세율을 비례세로 할 것인가 누진세로 할 것인가는 물론 개별 국가의 선택이라고 할 수 있지만 그 세율격차가 20배에 이르고 있는 것은 지나치다고 할 수 있다. 따라서 단기간에 이루어진 급격한 세부담 인상에 아직 제대로 적응하지 못하고 있는 납세자들의 불만을 완화하고 부동산 거래를 활성화하는 등 보완적 장치의 마련이 필요함을 강조한다. 구체적으로 현재의 부동산

거래세 부담을 좀 더 줄여주는 조치를 신중하게 검토할 필요가 있다는 것이다. 부동산 보유세와 부동산 거래세의 관계는 보유세 강화의 틀은 유지하는 대신 거래세 부담은 완화시켜 줌으로써 양자 간의 조화를 모색하고, 부동산 보유세 급증에 따른 부작용을 줄이는 등 보완적 조치를 강구하는 방향으로 제안된다.

또한 이 장에서는 부동산세제의 합리화를 위하여 부동산 과표체계의 개선, 부동산 관련 세목의 간소화 및 단순화, 종합부동산세와 재산세의 합리적 관계 정립, 현행 부동산세제의 불합리성 개선 등을 제안한다. 특히 종합부동산세와 재산세의 합리적 관계 정립을 위하여, 종합부동산세의 도입을 위한 취지와 그 필요성 등은 공감의 여지가 적지 않지만, 종합부동산세는 근본적으로 볼 때 지방세목인 재산세와 중복과세적 성격이 작지 않으며, 장기적으로는 그 도입시점의 정체성을 온전하게 유지하기 쉽지 않다는 한계를 가지고 있음을 지적한다. 따라서 단기적으로는 종합부동산세와 재산세를 별도의 세목으로 독립적인 운영을 이어가는 것이 합리적이라고 주장한다. 다만, 종합부동산세와 재산세가 양립되어 있는 현재의 상황에 대해 납세자의 지지와 협조를 이끌어낼 수 있어야 하므로, 두 세목과 관련된 불합리한 규정과 조치를 개선하는 노력을 강조한다. 과거 토지초과이득세와 토지분 재산세의 통합을 통한 종합토지세의 탄생 등의 사례를 참조해 볼 때 종합부동산세와 재산세는 중장기적으로 통합하는 방안을 모색하는 것이 적절할 것임을 지적한다.

제6장에서는 부동산거래 관련 세제의 개선과제를 논의한다. 거래 관련 세제로는 취득세와 등록세 그리고 양도소득세가 있다. 취득세와 등록세의 운영에 대한 평가를 통해 사실상 취득세와 등록세는 동일한 과세대상에 대하여 이중적으로 과세하고 있기 때문에 이중과세의 문제가 발생함을 비판한다. 취득세와 등록세의 이중과세는 과세물건의 취득 및 등록에 따라 자율적인 시장가격의 자원배분효율화 기능을 억제한다. 또한 취득세와 등록세가 과세되는 자산과 과세되지 아니하는 자산 간의 형평성에 있어서도 문제가 발생한다. OECD 대부분 국가의 경우 취득세 및 등록세가 존재하지 않아 총조세수입 대비 거래세 비중이 한국에 비하여 미미한 수준이다. 다른 나라의 경우에는 취득세 또는 등록세를 별도의 세목으로 하여 과세하지 않고 있기 때문에 우리나라와 직접적인

비교 자체가 곤란하나, 우리나라의 취득세와 등록세는 다른 나라에 비하여 상대적으로 그 세부담이 높다고 평가한다.

양도소득세의 운영에 대한 평가를 통하여 우리나라의 양도소득세는 기본적으로 다른 종합소득세인 근로소득세 또는 사업소득세 등에 비하여 상대적으로 매우 높은 세율로 부과하고 있는데, 양도소득세를 다른 소득세보다 높은 세율로 부과하고 있는 이유는 양도소득세가 근본적으로 국가의 정책목적을 위해서 사용되고 있기 때문임을 지적한다. 양도소득세가 정책목적을 위해서 사용되고 있는 이유는 그 조세의 태생적인 목적 자체가 세수입의 충족보다는 부동산 투기를 억제하기 위해서 신설되었기 때문이다. 종래 양도소득세제는 부동산 투기억제책 또는 경기대책의 필요 여부에 따라 중과세조치와 과세완화조치를 반복하여 왔다. 양도소득세의 중과세 조치는 주로 세율의 인상, 양도소득특별공제제도의 폐지 또는 제한적 적용, 기준시가의 인상 및 1세대 1주택의 비과세요건의 강화 등과 같은 수단에 의하여 수행되었다. 소득과세에 있어서 일반적으로 납세액의 크기는 과세소득의 범위와 세율구조라고 할 수 있는데, 우리나라의 양도소득세는 과세대상은 매우 제한적으로 설정하고 있으면서, 세율구조는 높게 설정하고 있다. 양도소득세는 자본이득세의 과세원칙에 충실하기보다는 부동산 투기를 막기 위한 정책적인 수단으로서의 성격이 강하며, 주식의 양도차익의 경우에는 법에 열거하고 있는 아주 제한적인 부분에 대해서만 과세하고 있기 때문에 그 역할을 제대로 하지 못하고 있는 것으로 평가하였다.

따라서 이 장에서는 거래 관련 세제의 개선방안으로 다음을 제시한다. 첫째, 등록세를 폐지하고 취득세를 존치하는 것이 타당하다. 등록세는 폐지하되, 등기 또는 등록을 받을 때 등기소 등에서 일정 수수료를 받도록 하고, 취득세는 존치하도록 제안한다. 둘째, 대도시와 사치성 자산에 대하여 정책적으로 부과되고 있는 취득세와 등록세의 중과세제도는 폐지되어야 한다. 셋째, 등록세는 등기 또는 등록에 대한 수수료만 받고 취득세로 흡수통합하는 과정에서 취약한 지방재정이 더욱 열악하게 되기 때문에 그 대책이 필요하다. 이를 위해서는 취득세의 과세표준을 거래주체에 상관없이 실지거래가액을 기준으로 하고, 방만하게 운영되고 있는 비과세와 감면을 대폭 축소하여 과세베이스를 넓히고, 취득

세와 등록세의 세율을 적정 수준으로 인상하여야 한다. 넷째, 양도소득세의 과세대상에 상장주식 등을 포함하고, 세율구조는 지금의 세율구조보다 낮게 설정할 필요가 있으며, 또한 비과세와 감면제도의 경우에는 필요한 최소한의 범위로 제한하여야 할 것이다. 세율은 장기적으로 자산의 종류와 상관없이 종합소득세의 세율과 동일한 세율을 적용하는 방향으로 개정되어야 한다.

제7장에서는 부동산 보유 관련 세제, 특히 종합부동산세의 개선방안을 구체적으로 논의한다. 이미 정부는 2008년 9월 23일 종합부동산세 개편안을 발표하고, 12월 5일 국회 기획재정위원회의 의결·수정 과정을 거쳤다. 발표된 세부담 완화 내용은 주택 및 종합합산토지의 과표적용률을 작년 수준으로 동결하여 시가의 80%를 반영하는 수준으로 조세를 부담하도록 하였다. 또한 보유세 세부담 상한을 하향 조정하여 조세부담의 증가가 전년에 비해 150%를 초과하지 않도록 하였다. 추가된 발표에서는 종합부동산세의 부과기준이 되는 과세기준금액을 현행 6억원에서 9억원으로 상향 조정하고 과세표준을 조정하고 세율을 인하하기로 하였다. 사업용 부동산과 나대지 등 종합합산토지에 대해서도 종부세 부담을 줄이기 위해 마찬가지로 과세표준을 확대 조정하고 세율은 인하하면서 과세기준금액을 80억원과 5억원으로 결정 발표하였다. 또한 종합부동산세와 재산세의 부과를 현행 공시가격 기준에서 공정시장가액으로 변경하여 공시가격의 80% 수준에서 20% 가감이 탄력적으로 가능하도록 조정할 계획임을 밝혔다. 중장기 방안으로는 종부세를 재산세로 전환하고, 효율적인 재산과세 원칙에 의거하여 단일 세율 또는 낮은 누진세율 체계로 전환할 계획임을 언급했다.

개편안에 대해 국회 기획재정위원회는 일부 수정을 결정하였다. 대표적으로 과세기준금액을 9억원으로 인상하려던 안을 6억원으로 인정하고 헌법재판소의 결과를 반영하여 인별 과세하도록 하였다. 또한 1가구 1주택에 대해서는 기초공제 3억원을 인정하는 방안을 추가하였다. 실제로 9억원 상향 조정의 주된 근거였던 1가구 1주택의 실거주자들에 대한 비현실적 과세를 기초공제제도를 추가하여 완화하였으므로 긍정적 효과를 얻을 수 있을 것이다. 국회는 1세대 1주택 장기보유자에 대한 세액공제를 신설하여 1세대 1주택을 5~10년 동안 보유한 경우는 20%,

10년 이상 보유한 경우는 40%의 세액을 공제받을 수 있게 되었다. 또한 고령자세액공제제도와 중복되어 공제받을 수 있도록 함으로써 장기보유 고령자는 세액의 대부분을 공제받을 수 있게 되었다. 마지막으로 과표적용률의 80% 동결, 세부담 증가 상한비율을 150%로 인하, 고령자세액공제 그리고 장기보유세액공제는 2008년의 종합부동산세에도 소급적용하는 것으로 결정되었다.

개편안의 방향을 평가해 보면, 과세기준금액의 조정 대신에 인별로 과세하게 되었으며, 더불어 1세대 1주택자에 대한 다양한 제도를 추가로 구성함으로써 보다 합리적인 과세가 이루어질 것으로 평가된다. 이로써 12억원 이하의 1가구 1주택자는 부부가 나누어 소유할 경우에는 과세대상에서 제외될 수 있게 되었으며, 1가구 1주택 장기보유자와 고령자의 경우는 거의 대부분이 과세대상에서 제외될 수 있게 되었다. 결국 투기가 아닌 실소유자와 고령자에게도 높은 세부담을 안길 수 있었던 과거의 종합부동산세에 비해 보다 합리적인 조세로 거듭난 형태라고 평가될 수 있는 것이다.

2008년 11월 13일 헌법재판소는 종합부동산세의 세대별 합산에 대해 위헌 결정을 내리고 나아가 1가구 1주택 장기보유자에 대한 종합부동산세 부과에 대해서는 헌법불일치 결정을 내린 바 있다. 결국 종합부동산세를 축소·폐지하는 단계별 방안이 마련되어야 하는 것이다. 1단계에서는 헌법재판소 결정에 부응하는 개정이 이루어짐과 동시에 종합부동산세의 세부담을 점차 경감하면서 이를 재산세가 담당하도록 하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 이는 보유과세 강화의 원래 목적을 달성하면서 종합부동산세의 불합리성을 바로잡는 과정이라고 할 수 있다. 한편, 2단계에서는 종합부동산세를 폐지하되 그 역할을 재산세가 담당하도록 제안한다. 이러한 단계별 개선방안의 경우 두 가지 문제가 지적될 수 있다. 첫째 문제는 종합부동산세의 점진적 폐지로 인한 지방교부세 재원의 축소와 지역 간 불균형 초래라고 할 수 있다. 우선 지방재원의 축소는 미실현된 재원감소라는 점에서, 미래에 발생할 재원의 손실을 미리 보전해야 한다는 것은 문제가 있다고 판단할 수 있다. 예상하지 않았던 국세수입의 증가로 인해 지방교부재원이 증가한다면 손실 또한 발생할 수 있다는 점에서 이를 사전에 보전한다는 것은 불합리하다. 또한 국세

로 거두어 지방에 공평하게 나누어 주는 종합부동산세가 재산세로 전환되면 지역 간 불균형이 발생할 수 있다는 문제는 지방교부세 교부방식을 변경하면 해소가능하다. 둘째 문제는 일부 특정 계층만 납부하던 종합부동산세를 재산세로 전환함으로써 전체 국민이 대상이 된다는 불공평성이다. 그러나 이는 종합부동산세의 도입목적에 문제가 있었고 나아가 보유세를 형평성 제고의 수단으로 삼은 자체가 문제가 있다는 점에서 적절한 지적이 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 형평성 제고의 기능을 살려야 한다면 재산세의 누진율을 현재보다 강화할 수 있을 것이다. 이 외에도 종합부동산세의 목표 실효세율 1%는 아무리 종합부동산세 납부자를 대상으로 하는 것이라 하더라도 지나치게 높은 세율이기에 낮출 필요가 있음을 지적한다. 현재 세부담 능력이 없는 노령층 세대에 대한 납부 한계를 벗어난 과중한 세금 징수가 사회적 문제가 되고 있다. 고령 세대, 정년퇴직자 등 저소득계층의 장기적 1주택 보유자에 대한 과세 예외규정을 둘 것을 제안한다. 이는 현재 국회재정위원회를 거친 2008년도 세제개편안에 적절히 반영되어 있다고 평가할 수 있다.

한편, 소득 대비 보유세 부담 비율이 일정 수준을 넘어가는 경우에 보유세 감면을 해주는 circuit breaker 제도의 도입도 검토하기를 제안한다. 이 제도를 도입하기 위해서는 소득파악 수준이 높아야 하나 현재의 소득파악 수준이 동 제도의 도입에 적정한지에 대한 검토가 필요할 것이다. 여전히 소득 이외의 유동성 자산을 고려하지 못하는 한계점이 존재하기 때문이다. 고령자, 장애인, 상이군인 등과 저소득 가구를 대상으로 보유세 납부를 연기해 주는 납세이연제도의 도입을 검토할 수 있을 것이다. 납세연기에 따른 이자율 설정이 필요하고 그 이자율 수준이 시중 금리와 비교하여 얼마나 낮은가가 혜택의 크기를 결정한다. 동 제도는 과세대상인 주택을 소유한 모든 가구는 궁극적으로 세부담을 지게 됨에 따라 상대적으로 적은 세수손실을 야기한다는 장점이 존재하지만 circuit breaker보다 세제를 복잡하게 하고, 세부담의 역진성을 해소하기보다는 일시적인 유동성 제약으로부터 빠져 나오게 하는 목적을 가진다고 할 수 있다. 아울러 보유세에 대한 과세기준을 납세의무자인 개인별로 계산하지 아니하고 세대별 합산과세를 하는 것이 위헌소지가 있는지 검토해야 한다고 지적한다.

제8장 및 제9장에서는 앞서 설명한 바와 같이 부동산 보유 관련 세제, 특히 종합부동산세의 개선과제를 논의하는 데 준거가 될 수 있도록 실증적 분석을 시도한다. 제8장에서는 부동산 보유세의 소득재분배 효과를 주택시장의 사례를 중심으로 실증적으로 분석하고, 제9장에서는 보유세가 전세가격에 미치는 효과를 종합부동산세로부터의 증거를 중심으로 실증분석한다.

제8장에서는 주택 보유세가 소득계층별 소득분배구조에 어떠한 영향을 미치는지 실증적으로 분석한다. 이를 통해 누진적 세율구조를 지닌 우리나라 보유세제의 세부담이 소득을 고려할 때 누진적인지 아니면 역진적인지 살펴본다. 나아가 은퇴자・장애인 등 소득수준이 낮은 계층에 대한 보유세의 경감방안이 필요한지 검토한다. 일반적으로 저량(stock)의 성격을 지닌 부동산의 가치를 납세자의 경제적 능력, 즉 담세능력을 나타내는 척도로 활용하여 과세기준으로 삼는 재산과세의 경우 납세자의 유동성 또는 현금흐름(cash flow)을 반영하지 못하는 한계가 존재한다. 특히 과도하게 세부담을 상승시켰던 현행 종합부동산세제는 현금흐름 측면에서의 담세력을 고려하지 못한다는 지적을 받아왔다. 그 결과 부동산 보유가액 대비 소득이 낮은 연금 생활자 가구, 고령자 가구, 장애인 가구 등에 대한 보유세 경감 필요성에 대하여 객관적인 분석이 결여된 논의가 이루어지고 있다.

이 장에서는 2006년 가계자산조사 자료를 활용하여 우리나라 주택분 보유세제의 소득재분배효과를 조사하였다. 그 결과에 따르면, 우리나라의 보유세제가 상당한 누진도를 가졌지만 소득재분배효과는 매우 미약한 것으로 나타났다. 이는, 소득 10분위별로 소득 대비 보유세 부담수준을 분석한 바에 의하면, 하위 소득분위에서 소득 대비 세부담의 비율이 높다가 점진적으로 낮아지는 역진성이 존재하기 때문인 것으로 판단된다. 특히 소득 저분위에 고령자 가구가 상대적으로 많이 분포되어 있어서 고령자 가구에 대한 세부담 경감제도가 필요한 것으로 드러났다. 자료의 한계로 인하여 장애인 가구 등에 대한 분석이 불가능하지만 고령자 가구와 마찬가지로 장애인 가구 등 소득수준이 항구적으로 낮을 가능성이 높은 가구에 대해서도 고령자 가구와 동일한 세부담 경감제도가 필요한 것으로 판단된다.

우리나라의 보유세제가, 특히 종합부동산세까지 고려하더라도, 상당한 누진도를 가졌지만 소득재분배효과가 매우 미약한 것으로 나타난 결과는 향후 보유세 개선과제에 시사하는 바가 크다고 하겠다. 한편, 우리나라의 보유세제는 일정한 과세기준금액을 기준으로 크게 재산세와 종합부동산세라는 두 가지 세목이 존재하기 때문에 어느 세목에서 감면을 허용할 것인가라는 또 하나의 문제가 존재한다. 일반적으로 보유세 부담이 소득이 낮은 계층을 중심으로 역진적이기 때문에 기본적으로 재산세에서 경감을 해주는 것이 타당하다고 본다. 그리고 재산세 경감으로 인한 기초자치단체의 세입손실은 종합부동산세 세수를 통해 보전할 수 있을 것이다.

제9장에서는 주택가격 안정을 목적으로 도입된 종합부동산세가 전세가격에 미친 효과와 세부담 전가의 정도를 추정함으로써 보유세 강화정책의 유효성에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 종합부동산세가 전세가격에 미친 효과를 실증적으로 식별해 내는 것은 쉬운 작업이 아니다. 종합부동산세를 부담하고 있는 주택의 전세가격 증가분 중에서 어느 부분이 보유세 증가로 인한 것이고 어느 부분이 자연증가분인지를 분리해 내는 것이 쉽지 않기 때문이다.

이 장에서는 2006년 종합부동산세가 강화되면서 2006년 이전에는 종합부동산세 대상이 아니었던 아파트가 2006년 이후에는 종합부동산세 대상이 되었다는 자연적 실험상황(natural experiments)을 식별전략으로 이용하였다. 2006년 이전에는 공시가격 9억원 미만인 아파트는 종합부동산세 대상이 아니었지만, 이후에는 공시가격이 6억원으로 낮아짐에 따라, 공시가격 6억원 이상 9억원 이하인 아파트가 종합부동산세의 적용대상이 되었다는 점에 착안하였다. 예를 들어, 2005년에는 공시가격 5억 5천만원인 아파트와 공시가격 6억 5천만원인 아파트는 재산세만 납부하면 되기 때문에 두 아파트의 보유세 부담은 큰 차이가 없었다. 2006년 이후에는 공시가격 5억 5천만원인 아파트의 보유세 부담에 큰 변동이 없었던 반면, 공시가격 6억 5천만원이었던 아파트는 약 50만원 정도의 추가적인 종합부동산세 부담이 발생하였다. 본 연구에서는 이와 같이 종합부동산세 강화로 인해 발생한 추가적인 보유세 부담의 단절(discontinuity) 현상을 이용해서 보유세 증가가 전세가격에 미친 효과를

추정하고 세부담 전가의 효과를 살펴보았다.

실증분석 결과를 요약해 보면, 변수들을 정교하게 통제하지 않았을 경우, 종합부동산세가 전세가격을 일정 정도 낮추는 효과를 가져온 것으로 보인다. 하지만 이러한 결과는 아파트 가격의 이질성과 주변 편의 및 공공서비스의 이질성을 통제하지 않은 결과이기 때문에 잘못된 추정치일 수 있다. 본 연구에서는 종합부동산세 급증이 가져온 자연실험적 상황과 이중차분추정법, 매칭추정법을 이용하여 종합부동산세의 효과를 다시 추정하였다. 추정 결과, 종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과는 통계적으로나 경제적으로나 유의미하지 않은 것으로 판명되었다. 즉, 종합부동산세가 달성했다고 주장해 오던 전세가격의 안정화 역할이 실제로는 미미하다는 결론을 얻었다.

3. 제3부: 부동산 규제개선 및 공급 활성화

제3부의 각 장별로 논의의 핵심내용을 살펴보기로 하자. 주택공급제도가 어떤 기능을 하고 있는가 또는 주택공급에 정부 개입이 왜 필요한가를 여러 측면에서 파악할 수 있지만 제10장에서는 개발이익의 분배문제라는 시각에서 접근한다. 주택건설의 개발이익이란 주택건설 원가(최소한의 택지개발비와 주택건축비의 합)와 인근 유사 주택가격 간의 차액으로 정의된다. 이 차액을 토지개발, 주택건설, 분양에 관련된 여러 주체들이 차지하고자 경합하는데, 이와 관련하여 정부가 정한 게임의 룰이 토지개발 및 주택공급제도인 것이다. 토지개발 및 주택건설에서 발생하는 개발이익을 누가 얼마만큼 차지할 것인가는 많은 부분 정책적인 선택의 문제이다. 다만, 그 배분이 장기적으로 주택정책 목표, 더 나아가서는 국민적 이익에 부합하여야 함은 당연하다. 수분양자에게 개발이익을 많이 돌아가게 한다면 중산층 형성을 통해 사회안정에 도움을 줄 것인 반면, 분양가와 기존주택가격 간의 격차가 클수록 주택청약이 과열된다. 주택사업자들이 보다 많은 이익을 본다면 주택의 양과 질이 개선되는 효과가 있을 것이지만, 주택분양가 상승폭이 그 효과에 비해 과다할 수 있다. 공공부문 토지개발 사업자의 이익이 늘면 지역 간의 교차보조를 통해 낙후지역에 대한 개발촉진 효과를 기대할 수 있겠지만,

‘땅 장사’에 대한 비난이 높은 것을 보면 이에 대한 국민들의 의구심이 큰 것 같다. 토지개발에서 광역 인프라 투자에 대한 부담을 늘리면 국민의 세금부담을 줄이지만 그 부담이 지나치면 사업 진행이 어렵다. 토지소유자에게 보상비를 올려 준다면 사업을 원활히 하는 데 도움을 받을 수 있지만, 여타의 사회적 이익을 기대하기 힘들다.

이 장에서는 주택공급제도를 주택청약제도, 분양가 규제제도 및 원가공개제도, 주택공급 시기에 대한 규제(선분양 또는 후분양 제도)로 구분하고 각각에 대해 논의한다. 주택청약제도는 분양가 상한과 결부되어 누구에게 수분양자의 이득을 나누어 줄 것인가를 결정하는 제도이다. 현행 제도는 청약 관련 예금 가입기간이 긴 사람, 무주택 기간이 긴 사람 등이 그렇지 못한 사람에 비해 개발이익을 향유할 권리를 크게 정하고 있다. 분양가 규제제도는 수분양자가 향유하는 개발이익의 크기를 결정한다. 이를 크게 할수록 주택사업자의 이익이 작아지므로 주택 건설물량이 줄고 주택의 품질이 떨어질 가능성이 있어서 1998년에 분양가 규제가 폐지되었지만, 2007년에 다시 도입되었다. 주택공급 시기의 문제는 주택건설과 관련된 건설금융 이자부담과 리스크의 배분을 결정한다. 선분양은 건설금융의 이자와 리스크의 상당 부분을 수분양자가 부담하되 분양가를 상대적으로 저렴하게 하는 데 비해 후분양은 수분양자의 금리부담과 리스크를 줄이지만 그만큼 높은 분양가를 지불하게 할 것이다. 세 가지 제도의 상세한 내용을 살펴보고, 정책적 쟁점에 대한 답을 찾아보았다.

제10장의 결론은 다음과 같다. 주택의 공급 수량과 품질을 제고하기 위해서는 주택사업자가 적절한 보상을 받아야 한다. 개발이익의 분배에 관한 실증분석 결과는 민간 택지에 주택을 공급하는 주택사업자들이 100% 분양을 전제로 35% 내외의 수익률을 겨냥하는 것으로 추정되고, 이는 분양원가의 20～25% 범위임을 보여준다. 분양률이 낮아지면 주택사업자의 수익률이 급격히 하락하여 주택사업은 리스크가 매우 높은 것을 알 수 있었다. 이에 비해 토지소유자들은 개발에 관련된 리스크를 분담하지 않으므로 훨씬 안정적인 수익률을 향유한다. 현재의 미분양 사태는 수요자들의 선호나 주택시장의 향배에 대한 잘못된 예측과 더불어 높은 택지가격에 원인을 두고 있으며, 염가의 택지를 안정적으로 공급

하는 것이 향후에도 중요한 정책과제임을 확인시켜 준다. 한편, 분양가상한제에서 일부 예외를 제외하고 감정평가 가액으로 택지가격을 산정하는 것은 문제이다. 실거래가격보다 낮게 평가가 이루어지면서 주택공급이 위축되기 때문이다. 따라서 감정평가의 원칙 자체에 대한 재검토가 필요하다.

후분양제에 대한 여러 고찰로부터는 선분양을 금지하고 후분양을 강제하는 정책이 바람직하지 않다는 결론을 얻었다. 후분양제가 강행될 경우 금융비용 조달구조뿐 아니라 리스크 분담구조가 크게 달라져서, 주택공급이 위축되고, 분양가가 상승하며, 중소업체가 어려움을 겪을 것이기 때문이다. 주택의 품질과 관련해서는 우리의 실증분석이 중요한 시사점을 갖는다. 개별 아파트의 매매 및 전세 가격과 유사 인근 아파트의 평균 가격을 비교한 결과 자율화 이전 시기에는 입주시점 이후 양자간의 가격차이가 급속히 줄어들었다. 반면에 자율화 이후에 분양된 아파트들은 입주 후 상당 기간이 지나도 기존 아파트보다 높은 가격을 유지하였다. 이는 분양가 자율화가 주택의 품질향상에 크게 기여하였음을 뜻한다.

주택청약제도에 관한 설문조사는 현행 청약가점제에 대해 국민들이 긍정적으로 평가함을 보여준다. 현 정부가 대선공약이었던 신혼부부 주택 공급을 적극 추진하고 있지만, 신혼부부 주택도 가점제의 틀 내로 편입시키는 것이 바람직함을 지적한다. 청약제도가 경제적 약자를 보조하는 목적이라면 굳이 전매를 제한하거나 무주택 기간 등을 고려할 필요가 있는지 의문을 제기할 수 있지만, 다수의 국민들은 기존의 제약을 유지하는 것이 적절하다고 응답하였다. 세부적인 사항들이 조정될 필요가 있지만, 가점제가 확고하게 정착되고 있다고 평가된다.

제11장의 논의는 개발이익은 꼭 환수되어야 하는 것인가, 환수가 필요하다면 어떠한 경우에 어떻게 환수하는 것이 적절한가에 초점을 둔다. 개발이익은 다양한 요인에 의해 상승한 토지가치 증가분을 의미한다. 개발이익 환수제도를 도입한 나라들은 처음에는 도로 및 하천 등과 같은 공공투자사업에 의해 사업지구 및 주변지구에서 발생한 토지가격 상승분을 환수대상으로 하였다. 많은 논란을 거치면서 개발이익의 개념은 점차 확대되어 갔다. 개발이익 환수대상이 공공의 유형적 개발사업

으로 인한 지가 상승분뿐만 아니라, 도시계획 및 토지이용 변경허가와 같은 무형적 개발로 인한 지가 상승까지 포함하는 것으로 확대되었고, 심지어 기타 사회·경제적 요인에 의한 지가 상승까지 포함되어 왔던 것이다. 이와 반대로 외국의 사례나 1990년대 우리나라의 토지초과이득세 및 개발부담금제의 운영경험 등을 보면, 적정한 개발이익의 환수는 현실적으로 매우 어려우며, 손재영(1993) 등은 일반 자본이득 환수제도로서 양도소득세 등이 존재하고 있는데, 왜 미실현 상태에서 부정확할 수밖에 없는 평가에 기초하여 개발이익을 환수하는 별도의 장치가 필요한가 하는 의문을 제기하였다. 이 장의 목적은 개발이익 환수제도와 관련하여 선행연구에서 제기되었던 논쟁에 대하여 새로운 해답을 찾아보고, 개발이익 환수제도의 개선방안을 모색하는 데 있다.

먼저 개발이익 환수의 이론적 논리에 대하여 살펴본다. 개발이익 환수의 이론적 논리는 잘 알려진 바와 같이 외부효과의 교정이나 공공재 투자의 자본화가설(capitalization theorem) 등이다. 공공투자사업 등 개발사업의 편익은 최종적으로 부동산의 가격, 즉 토지가격 상승분에 귀착된다는 가설이 자본화가설이다. 이 가설이 어떠한 조건하에서 성립되는가 여부를 검토하여 개발이익 환수의 논리적 근거를 찾아본다. 결론적으로 공공재 투자의 자본화가설은 매우 특수한 조건하에서만 성립하며 개발이익 환수는 매우 제약적인 조건하에서만 사회후생을 증가시킬 수 있으므로, 장기적으로는 양도소득세 등의 조세제도를 통해 개발이익을 환수하도록 일원화하는 것이 효율적임을 보인다.

나아가 추가적으로 검토되어야 할 몇 가지 단기과제들을 제시한다. 현행 개발부담금제도는 일정한 개발사업으로 인해 발생하는 개발이익을 산정하고 그 일정 비율을 개발부담금으로 환수하는 제도이다. 그러나 양도소득세에 의한 개발이익 환수를 이상적인 원칙으로 설정한 이상, "개발이익이 있는 자에게 반드시 개발부담금이 부과된다."가 아니라 "기반시설 설치 원인제공자가 반드시 그 원인에 대한 치유 책임을 진다."는 원칙을 적용하도록 개발부담금제도의 개편을 제안한다. 개발사업에 따라 도로, 학교 등 기반시설의 설치가 필요한 경우 그러한 기반시설의 설치에 필요한 재원을 확보하기 위한 방편으로 개발이익의 범위 내에서 개발부담금을 부과하는 방향으로 제도개선을 모색할 수 있을 것이

다. 이러한 방향으로 개발부담금제도를 개편하는 경우에는 다른 법률에서 규정하고 있는 기반시설 관련 부담금을 통합하여 제도를 정비하는 효과가 기대되고, 아울러 중복부담이라는 부담자들의 불만으로부터도 자유로울 수 있을 것이다. 예컨대, 기반시설의 범위에 학교를 포함시킬 경우 개발부담금을 징수하면서 동시에 현행법상 학교용지부담금 등을 다시 부과할 필요가 없으므로 관련법상 부담금제도는 모두 하나의 법률에 통합되는 것이다. 이미 설명한 바와 같이 개발부담금은 아직 실현되지 않은 부가가치에 대한 과세로서의 성격이 있어 중복부과의 문제가 제기될 수 있으므로 개발부담금을 납부한 자가 차후 양도소득세를 납부하게 되는 경우에는 납부된 부담금만큼을 세액에서 차감함으로써 이중부과가 되지 않도록 하는 조치도 필요하다 할 것이다. 이 외에 개발이익 환수수단의 체계화 및 단순화, 개발이익의 내부화 과제, 개발이익 환수행정의 개선 등과 같은 과제들도 간략하게 다룬다.

제12장에서는 재개발·재건축 관련 규제문제를 다룬다. 재개발·재건축으로 대변되는 주거지역의 재정비는 도시재생이라는 이름으로 도시 전체가 정비대상으로 인식되는 현재의 상황에서 큰 의미를 가진다. 이제까지의 재개발·재건축 사업에서 자주 언급되던 이슈는 용적률, 층고 제한, 공공시설 부담주체, 세입자용 임대주택 등이었고, 이러한 요인들에 대해 개발주체, 주변지역 거주민, 해당 지자체 시민, 지자체 행정담당자가 인식하는 내용은 각자의 입장에 따라 첨예하게 대립되기도 하고 평행선을 달리기도 했다. 이 장에서는 이러한 요인들을 재개발·재건축에 직간접으로 연관되어 사업진행에 영향을 미친다고 판단되는 제도로 세분하여 주요 사항에 대해 중점적으로 분석한다.

제12장의 결론은 다음과 같다. 재건축·재개발에 지대한 영향을 미치는 용적률의 결정은 도시공간구조와 도시개발성격에 부합하는 개발밀도에 기초를 두고 있으며, 대상지 및 주변지역의 특성에 대응하는 기준용적률, 허용용적률, 상한용적률의 수립에 의해 영향을 받는다. 따라서 도시주거지역의 체계적 개발을 고려한 용적률 운영체계가 필요하며, 허용용적률과 상한용적률에 영향을 미치는 인센티브 용적률제에 대한 수정이 필요하다. 또한 역세권 임대주택을 공급하기 위한 용적률제 운영방안이 요구된다. 최근 11월 3일 건설대책의 규제완화에서 정부가 임

대주택의 의무건설을 촉진하기 위해 제3종 일반주거지역의 상한용적률을 국토법에서 허용하는 300%로 설정하면서 허용용적률을 상회하는 용적률의 30~50%를 임대주택으로 건설하도록 제안하고 있는 점은 매우 고무적이라고 평가한다.

기반시설의 설치는 기반시설의 유형과 사업주체의 부담범위로 요약될 수 있으므로 기반시설 부담의 적정성에 대한 분석이 필요하다. 기반시설 설치에 적용되는 순부담률 및 총부담률 수준은 주민부담과 개발이익에 기초하여 검토되어야 하며, 부담률 적정성에 대한 사전검토가 필요하다. 통상 기반시설 설치는 수익자부담 원칙이지만 사업부진지구에 대해서는 별도의 고려가 필요하기 때문에 사업부진지구의 정의 및 지원대상, 그리고 지원범위 등에 대한 기준 마련이 요구된다. 도시 내 저층주택의 보호 및 건설은 제도적으로 매우 중요한 이슈이다. 하지만 사업구역 내에서 전체 주택용지의 최소 10% 면적에 저층 주택건설을 의무화하고자 하는 시도는 상당한 어려움에 봉착할 것이다. 도시공간구조를 감안하여 개발밀도가 낮은 지역을 중심으로 도시계획적 인센티브를 활용하여 저층주택의 건설과 저렴주택의 보호를 시행하는 것이 효율적이라고 지적한다. 소형주택 의무비율에 대해서는 국민주택규모가 도입된 지 35년이 지났으며 소형주택 의무비율이 적용된 지 18년이 흘렀다는 점을 감안해서 전향적인 방향모색이 필요함을 역설한다. 다행히 11월 3일 건설대책의 규제완화에서 소형주택 의무비율을 2-4-4에서 6-4로 변경하는 내용을 발표한 것은 증가하는 1인당 주거면적의 주택소비경향을 적절하게 반영하였다고 판단된다. 궁극적으로는 소형주택 건설이 사업대상지의 시장여건에 맞게 대응하도록 유도하는 조치여서 소형주택 의무비율을 시장에 맡기는 제도개선이 필요하다고 본다. 규제영향 분석에서는 분양가 상한제의 규제영향이 임대주택 의무건설에 비해 재개발·재건축에서 더 큰 비중을 차지한다는 인식과는 상반된 결과를 보여주었다. 재개발·재건축 관련 규제에 대한 좀 더 면밀한 분석을 통해 재건축·재개발이 도시지역에 쾌적한 공간을 조성하는 데 도움이 될 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

마지막 제13장에서는 도시용도의 토지를 장기적으로 확충하기 위한 제도적 개선과제를 논의한다. 현재 가장 많은 면적을 차지하고 있는 농

지과 산지에 대한 제도의 현황을 파악한다. 농지법과 산지관리법이라는 특별법과, 국토 전반에 대한 내용을 담고 있는 국토의계획및이용에관한 법률을 검토하여 현행 제도의 부정합성 등의 문제점을 살펴본다. 농지부문에 있어서는 최근 난개발이라는 지적을 많이 받아 온 용인시를 대상으로 하여 어느 정도 규모의 농지가 도시적 용도로 공급가능한지에 대해 검토하며, 산지부문은 수도권 전체로 대상을 확대하여 분석을 진행한다.

제13장의 연구를 통하여 특별법적 성격을 지니고 있는 농지법 및 산지관리법과 국토의 종합적인 내용을 담고 있는 일반법적 성격의 국토의계획및이용에관한법률 간의 비교를 통하여 이중규제의 문제점과 형평성의 문제점 등이 제기됨을 알 수 있었다. 즉, 같은 토지라 하더라도 도시지역이냐 비도시지역이냐에 따라 그 규제의 강도가 다를 뿐 아니라 실제 용도 전환에 있어서도 상이한 적용을 받고 있어서 이에 대한 해결책이 필요함을 알 수 있었다. 이 경우 일원화된 제도를 통해 관리하는 방안이 필요할 것으로 판단된다. 다음으로 환경적 요인을 고려하여 해제 가능한 농지 및 산지의 면적을 추정해 본 결과, 실제로 현 도시용 면적을 획기적으로 증대시킬 수 있는 것으로 파악되었다. 즉, 2008년 초 정부가 도시용도 토지를 장기적으로 50% 가량 늘리겠다고 한 목표는, 규제부문을 잘 정리하고, 환경적 여건을 고려하여 합리적으로 용도 변경을 할 경우 달성하는 데 큰 무리가 없어 보인다는 것이다. 지금까지 이중적 규제를 받아온 농지와 산지를 어떻게 합리적으로 조정할 것인가와 관련하여, 준농림지 개발의 폐해를 살펴보고 향후 어떠한 방향으로 해결되어야 할 것인지를 제시하였다. 이 장은 농지와 산지의 활용을 위한 가능면적을 확인하였다는 점과, 실제 활용할 때 고려해야 할 사항들을 도출하였다는 데 그 의의를 둘 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국민은행, 「전국주택가격 동향조사」, '주택매매각격 종합지수', 2006.

김경환, 「주택가격과 주택정책: 우리나라와 주요 외국」, KDI 국제정책대학원 강의자료, 2008.

서승환, 「외환위기와 부동산가격의 행태변화」, 『주택연구』, 제7권 제2호, 1999, pp.5~24.

손재영, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.

차문중 외, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2004.

통계청, 「국부조사」 1997~2006, www.kosis.kr.

통계청, 「시도별 소비자 물가지수」 1997-2006, www.kosis.kr.

한국은행 경제통계시스템 http://www.ecos.bok.or.kr)

Kiyotaki, Nobuhiro, Alexander Michaelides, and Kalin Nikolov, "Winners and Losers in Housing Markets," CDMA Conference Series No. 0705, University of St. Andrews, UK., 2007

Leamer, Edward E., "Housing is the Business Cycle," NBER Working Paper Series 13428, 2007.

OECD, *Revenue Statistics 1965~2007*, 2008.

Quigley, J. and S. Rafael, "Is Housing Affordable?" *Journal of Economic Perspectives*, Winter 2004.

제2장

부동산시장과 국민경제: 시뮬레이션 분석을 중심으로

제1절 서 론

부동산은 국부(國富)의 대부분을 차지하고 있다. 통계청의 『국부조사』에 의하면, 2006년 현재 한국의 자산총액에서 토지(대지, 농경지, 임야, 공공용지, 공장용지)가 차지하는 비중은 51%이며, 주거용 건물(대지 제외)과 비주거용 건물(대지 제외)은 각각 11%와 10%를 차지하고 있다. 따라서 토지와 건물을 합친 부동산이 자산총액에서 차지하는 비중은 72%에 이른다. 이에 반해 구축물, 운수장비, 기계장비 등의 고정자산이 차지하는 비중은 자산총액의 19%에 불과하다. 부동산은 그 크기에 있어서 경제를 구성하고 있는 가장 중요한 자산이라 할 수 있다.

또한 부동산은 다른 형태의 실물자산에 비해 매우 뛰어난 담보수단을 제공한다는 금융적 특수성을 갖고 있다. 감가상각률이 낮고, 내구성이 강하며, 용도가 광범위하고, 가격이 비교적 안정되어 있다는 자산으로서의 특성은 부동산이 신용시장에서 높은 비율의 담보가치를 인정받게 해준다. 이러한 특성은 신용을 통한 부동산의 매입을 용이하게 해줌으로써 부동산가격이 금융시장의 상태에 민감하게 반응하게 만든다.

주택은 이러한 부동산의 큰 부분을 구성하고 있다. 통계청의 『가계자산조사』에 의하면, 2006년 현재 가계 보유 부동산의 60%를 주택(대지와 건물)이 차지하고 있다.[4] 또한 주택이 창출하는 주거서비스는 가계

소비의 큰 비중을 차지한다. 통계청의 『가계조사』에 의하면, 2006년 가계의 소비지출 중 주거서비스에 대한 지출(월세, 전월세 보증금 평가액, 귀속임대료 평가액)이 차지하는 비중은 30%에 달한다. 따라서 주거서비스 가격의 상승은 생계비 상승을 유발하여 가계 후생에 강력한 부정적 영향을 미친다.

주거서비스 가격의 상승이 주택가격 상승으로 인해 발생한다면 주택을 보유하고 있는 가계는 주거서비스 비용 상승의 부정적 효과를 부(富)의 증가효과로 상쇄시킬 수 있다. 그러나 현재 주택이 없는 무주택 가계와 충분한 유산을 상속받지 못하고 태어나는 미래의 세대들은 주택가격 상승으로 피해를 입게 된다. 경제발전과 저렴한 수입품 덕분에 필수 소비재 중 의와 식의 문제는 크게 완화되어 가고 있다. 반면, 주택, 교육, 의료 서비스에 있어서 최소 소비를 보장하고 형평성을 개선하는 문제는 점점 더 중요한 사회 문제로 부각되고 있다. 이러한 상황에서 주택가격 상승이 무주택 가계와 미래 세대에 미치는 부정적 영향은 첨예한 정치적 쟁점이 되기 쉽다.

집권 초기부터 주택가격 급등의 문제에 시달렸던 노무현 정부는 2003년 10·29 대책과 2005년 8·31 대책을 비롯한 일련의 부동산시장 안정화 정책을 통하여 부동산 관련 보유세를 급격하게 강화해 나갔다. 지방세인 재산세를 강화하고 국세인 종합부동산세를 신설함으로써 부동산 보유에 대한 실효세율을 증가시키는 정책은 부동산가격의 안정을 목적으로 하는 것이었다. 재건축 규제, 양도세 강화, 주택담보대출 축소와 동시에 부동산 보유세를 강화함으로써 부동산에 대한 투기적 수요를 억제하고 급등하고 있는 부동산가격을 통제하려 하였다. 이에 더해 보유세 강화는 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고한다는 추가적인 목적을 갖고 있었다. 주택에 대한 재산세가 건물의 면적에 의해서 결정되는 세제에서 가격이 낮은 서울 강북지역의 아파트가 가격이 훨씬 더 높은 서울 강남지역의 아파트보다 더 큰 재산세를 물어야 하는 현상

4) 『국부조사』는 부동산의 토지가치와 건물가치를 분리하여 보고하고 있으므로 대지와 건물의 가치를 합친 주택의 가치를 파악하기 힘들다. 필자는 대지와 건물의 가치를 합친 주택의 가치가 국부에서 차지하는 비중이 30%에서 50% 사이에 있는 것으로 추측하고 있다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 다시 논의할 것이다.

이 사회적인 문제로 떠올랐다. 정부는 부동산 보유세 인상의 부담을 강남의 고가 아파트에 집중시킴으로써 이를 해소하려 하였다. 또한 이러한 정책은 주택구입이 막막해진 무주택 가계와 가격이 크게 상승하지 않은 주택을 보유하고 있는 가계의 상대적 박탈감을 해소하려는 정치적 의도를 내포하고 있었다.

그러나 재산세가 급증하고, 고가 아파트에 신설된 종부세가 부과되자 보유세 부담이 커진 가계의 조세 저항이 심화되었다. 동시에 새로운 보유세제의 정치적 의도, 조세법상의 문제점, 그리고 불확실한 정책효과를 비판하는 전문가의 의견이 비등하였다. 이에 따라 노무현 정부의 보유세 체제를 옹호하는 진영과 이를 반대하는 진영 간의 날카로운 의견대립이 사회 전면에서 발생하였다. 2008년에 새로 집권한 이명박 정부가 재산세 부담을 완화하고 종부세를 무력화하는 법안을 추진하자 첨예한 논쟁이 재연되었다. 최근 헌법재판소가 종부세에 대하여 일부 위헌판결을 내림으로써 종부세가 사실상 무력화되는 수순을 밟게 된 후에도 논쟁은 그치지 않고 있다.

거시경제학적 관점에서 보아 노무현 정부의 보유세 체제는 그 이전에 비해 크게 두 가지 특징을 갖는다. 하나는 과세표준을 시장가격에 근접시킴으로써 부동산 보유에 대한 실효세율을 1%에 가까운 수준으로 끌어올리려 했다는 점이다.[5] 두 번째 특징은 주택을 비주택 부동산과 분리하여 이에 대한 보유세는 토지의 가치와 건물의 가치를 합산한 가치에 부과했다는 점이다. 이전의 보유세 체제의 경우, 시·군·구가 수취하는 재산세는 토지를 제외한 건물의 가치에만 부과되고, 종합토지세는 개인이 보유한 토지를 전국적으로 합산하여 그 합계에 누진세율을 적용하되 세수는 해당 시·군·구가 수취하는 형태로 되어 있었다. 이에 반해 새로운 보유세 체제에서는 재산세가 토지와 건물에 모두 부과된다. 또한 종토세를 변형하여 만들어진 종부세는 비주택용 부동산에

5) 원안에 따르면, 토지와 주택에 대한 재산세의 과세표준은 매년 5%씩 증가하여 각각 2015년과 2017년에 공시가격의 100%에 이르게 되어 있다. 종합부동산세 대상인 비주택용 토지(나대지, 서비스업종의 토지 제외)는 재산세의 경우와 마찬가지로 2015년에 100%의 과세표준이 적용되나 주택에 대한 과세표준은 매년 10% 증가하여 2009년에 100%가 적용되는 매우 가파른 현실화를 예정하고 있다.

대해서는 이전처럼 토지에만 부과하지만, 주택의 경우에는 토지와 건물을 합친 가치에 부과하여 이를 중앙정부가 수취하고 세수를 여러 지방정부에 배분하는 형태를 갖고 있다. 따라서 비주택용 건물에 부과되는 낮은 세율의 재산세를 무시한다면 새로운 보유세 체제는 비주택용 부동산에 대해서는 토지세(land value tax)에 가까운 형태를, 주택에 대해서는 재산세(property tax)의 형태를 띤다는 특성을 갖고 있다.

본 장의 목적은 부동산 보유세를 비롯한 몇 가지 부동산정책이 국민경제에 미치는 장기적 효과에 대해 경제성장모형을 통하여 분석하는 데 있다. 그동안 보유세에 관한 논쟁은 종부세, 특히 주택에 대한 종부세의 문제에 편중되어 왔다. 또한 논쟁의 초점이 보유세의 경제적 효과보다는 보유세의 정치적 의도와 세법상의 기술적 문제에 맞춰졌다. 이러한 현상은 주택 종부세의 과세표준이 산업용 부동산에 비해 가파르게 상승했다는 점과 종부세가 서울 강남의 특정계층을 징벌하는 정치적 의도를 가지고 있다는 판단에 의해서 촉발되었다. 그러나 주택에 대한 종부세가 부동산 보유세에서 차지하는 비중은 얼마 되지 않으며, 그 절대적인 액수도 작아 주택 종부세가 거시경제에 미치는 효과는 무시할 정도로 작다.[6)]

또한 보유세에 대한 논쟁이 경제적 효과에 초점이 맞추어질 때도 분석이 부분균형의 틀에서 느슨한 형태로 이루어지는 경우가 많았다. 앞에서 지적한 바와 같이 부동산은 국부의 대부분을 구성하고 있으며 동시에 가계 소비의 큰 부분을 차지하고 있다. 따라서 부동산정책은 강력한 거시경제적 효과를 갖는다. 부동산정책의 변화는 국민의 부와 소비에 직접적인 영향을 미침으로써 저축, 이자율, 임금 등의 거시변수를 변화시키고 이는 다시 부동산의 가격과 소비에 영향을 미치게 된다. 따라서 부동산정책의 효과를 올바로 평가하기 위해서는 엄밀한 일반균형적 거시모형이 필요하다.

본 장의 분석은 산업용 부동산과 주택을 포함한 부동산 일반에 대하여 보유세를 강화하였을 때 발생하는 거시경제의 조정과 왜곡효과를 양

6) 신고액으로 보았을 때 2006년 종부세의 주택분은 5,000억원 정도에 불과하며, 2007년에도 1조원을 조금 넘고 있을 뿐이다.

적으로 추정한다. 좀 더 구체적으로 정부가 1%의 단일세율로 산업용 자본의 토지와 주택(대지+건물)에 보유세를 부과하고 이 세수를 가계에 환급해 주거나, 아니면 이를 이용하여 소득세를 인하해 주었을 때 발생하는 장기적 효과를 성장모형 시뮬레이션을 통하여 추정한다. 시뮬레이션 분석은 크게 두 부분으로 나누어진다. 보유세의 효율성을 분석하는 첫 번째 모형에서는 모든 가계가 동일하며 무한한 생애를 산다고 가정하는 Ramsey-Cass-Koopmans의 대표가계모형이 사용된다. 보유세의 분배효과를 분석하는 두 번째 모형에서는 무주택 가계와 주택보유 가계가 내생적으로 발생하는 중첩세대(overlapping generations)모형이 사용된다. 이 두 모형은 조세의 효과를 분석하기 위해서 문헌에서 빈번히 사용되고 있다. 본 연구의 공헌은 이들 모형이 부동산 보유세에 대하여 갖는 정책적 함의를 도출하는 데 있다. 또한, 본 연구는 부동산의 생산에 사용되는 토지와 건물의 역할을 분리하여 엄밀하게 다루고 있다는 점에서 중요한 분석적 차별성을 갖고 있다.[7] 이러한 분석방법은 부동산 보유세의 왜곡효과를 결정하는 가장 중요한 요소인 부동산 공급의 탄력성을 내생화할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 또한 토지에 대한 조세와 건물에 대한 조세의 효과를 분리하여 다룰 수 있게 해줌으로써 산업용 부동산에 대해서는 토지세의 성격을, 주택 부동산에 대해서는 재산세의 성격을 가지고 있는 현행 부동산 보유세에 대한 분석을 가능하게 해준다.

대표가계모형 시뮬레이션에서 분석의 초점은 부동산 보유세의 왜곡효과와 소득세의 왜곡효과 중 어떤 것이 더 클 것인가의 문제에 맞춰진다. 우리는 이 분석을 통하여 보유세를 둘러싼 그동안의 논쟁에서 소홀히 다루어졌던 두 가지 측면을 강조할 것이다. 하나는 산업용 자본과 주택의 생산에 있어서 토지와 건물이 공히 사용된다면 두 가지 자본은 축적과정에서 서로 대체관계를 갖게 된다는 것이다. 따라서 주택의 건물에 부과된 보유세가 주택의 공급을 감소시키는 왜곡효과는 주택부문에서 방출된 토지와 건물이 산업용 자본의 축적을 자극하는 긍정적인 효과에 의해서 상쇄된다. 둘째로 우리의 분석이 강조하는 측면은 산업용

7) Kiyotaki et al.(2007)은 이 점에 있어서 예외적이다. 이들의 논문과 본 연구는 여러 면에서 유사점을 갖고 있다.

자본에서 발생하는 소득은 과세되고 주택에서 발생하는 임대료와 귀속 임대료는 과세되지 않는 경제에서 산업용 자본에 비하여 주택이 과대 공급되는 경향이 있다는 것이다. 이는 주택에 대한 보유세가 주택 임대료에 대한 소득세를 대신함으로써 오히려 자원배분의 효율성을 증가시킬 가능성을 발생시킨다. 이러한 관찰을 기반으로 우리는 다음의 분석 결과를 얻는다.

산업용 자본의 토지와 주택에 1%의 보유세를 부과하고 세수를 환급해 주면 가계는 소득이 0.84% 감소하였을 때와 동등한 효용감소를 경험하게 된다. 이는 부동산 보유세 자체가 갖고 있는 왜곡효과의 결과이다. 그러나 정부가 부동산 보유세를 사용하여 자본소득(이자, 이윤)에 대한 세율을 낮춰준다면 가계는 소득이 0.44% 증가했을 때와 동등한 효용증가를 경험하게 된다. 이는 자본소득세가 자본축적을 저해하는 왜곡효과가 부동산 보유세가 주택공급을 감소시키는 왜곡효과를 초과하고 있음을 의미한다. 또한 우리는 이러한 결과가 다른 조세와 규제가 주택 공급을 제한하고 있을 때 어떻게 수정되어야 할 것인가를 논의할 것이다.

중첩세대모형 시뮬레이션에서 분석의 초점은 부동산 보유세와 주택담보대출정책이 무주택 가계와 미래 세대의 후생에 미치는 영향에 맞춰질 것이다. 주택가격의 상승이 사회적 문제가 되는 것은 이것이 무주택 가계와 미래에 태어날 세대의 후생을 심각하게 감소시킬 것을 염려하기 때문이다. 우리는 먼저 산업용 자본의 토지와 주택에 부과되는 1%의 보유세가 주택의 가격을 낮춰 새로 태어나는 세대의 주택구입 시점을 앞당겨 효용을 증가시키는 효과가 있음을 보인다. 그러나 주택공급의 감소는 주택의 임대료를 크게 증가시켜 가계의 효용을 감소시키는 부작용도 동시에 발생시킨다. 그러나 보유세가 미래의 가계에 미치는 영향은 정부가 세수를 사용하는 방법에 더 민감하게 의존한다. 정부가 세수를 연령이 높은 가계와 낮은 가계에 동일한 액수로 환급해 준다면 미래의 세대는 커다란 효용증가를 경험하게 된다. 부동산 보유세가 미래의 소득을 현재의 소득으로 전환해 주는 효과를 갖게 되기 때문이다. 또한 정부가 보유세를 사용하여 소득세를 인하해 주었을 때도 미래의 가계는 소득이 9% 증가한 것과 동등한 커다란 효용증가를 경험하게 된다. 이는 주로 산업용 자본의 증가로 인한 노동의 한계생산성의 증가와 소득세

인하로 인한 세후 임금의 증가로 인해 발생한다. 효용증가가 대표가계의 경우보다 훨씬 더 큰 것은 보유세로 인한 지가와 주택가격의 감소로 인한 피해를 미래의 세대가 피할 수 있기 때문이다.

본 연구는 여러 가지 분석적 한계를 갖고 있다. 우선 부동산정책의 장기적인 효과에 초점을 맞추기 위해 이행경로상에서 발생하는 단기 동학(動學)의 분석이 무시되고 있다. 이는 특히 중첩세대모형에서 기성세대가 보유세로 인해 입게 되는 재산 감소의 피해를 분석하지 못하고 있다는 점에서 중요한 한계점이라고 할 수 있다. 또한 부동산정책과 경기변동 간의 관계, 부동산정책이 자산 포트폴리오를 통하여 위험을 분산시키려는 가계의 행동에 미치는 영향, 버블의 생성과 소멸을 분석하지 못하고 있다는 점에서 또 다른 한계가 있다.

우리가 구할 성장모형의 해는 컴퓨터 시뮬레이션을 통하여 얻어질 것이다. 분석과 현실 간의 관련성을 증대시키기 위해서 시뮬레이션 모형의 모수값을 관측된 통계자료에 일치시키는 calibration이 행해질 것이다. 그러나 모형이 가지고 있는 여러 가지 한계 때문에 우리가 얻게 될 숫자는 신뢰성이 높은 추정치이기보다는 정책효과의 방향과 대체적인 크기(order of magnitude)를 가늠하게 해주는 수단에 불과하다. 또한 우리가 다룰 모형과 정책의 종류가 많아서 분석 결과의 강건성(robustness)을 충분히 입증하지 못한 점도 논문의 한계라 하겠다.

또한 우리가 구성한 시뮬레이션 모형은 현실의 보유세제를 염두에 둔 것이기는 하지만 현행 보유세에 대한 직접적인 평가와는 거리가 멀다는 현실적인 한계를 지적하고 싶다. 우리의 단순한 분석은 보유세가 지방세와 국세로 이원화되거나, 부담이 특정 지역에 집중되는 문제를 다룰 수도 없다. 또한 단일세율을 가정하고 있기 때문에 보유세가 높은 누진성을 가지고 고가의 주택에만 부과될 경우 생기는 왜곡효과도 다루지 못하며, 세대별 합산과세와 인별 합산과세의 차이점도 다룰 수 없다. 또한 앞으로 계속 강조될 것이지만 부동산 보유세가 국민후생에 미치는 영향은 세수가 어떻게 사용되는가에 달려 있다. 현행 종부세는 수도권 가계로부터 얻은 세수를 사용하여 지방정부의 지출을 증가시키는 구조를 갖고 있다. 따라서 이러한 세제를 올바르게 평가하기 위해서는 수도권으로부터 지방으로의 소득이전과 지방정부의 지출증가가 발생시키는

긍정적·부정적 효과를 평가하는 것이 반드시 필요하다. 본 연구는 이를 시도하고 있지 않다. 특히 보유세 수입이 가계에 그대로 환급되거나 왜곡효과가 큰 소득세를 인하하는 데 사용된다고 가정하고 있는 본 연구의 분석은 현실의 종부세 체제와는 크게 다르다.

본 연구의 시뮬레이션 분석은 대체적으로 지방세이든 국세이든 보유세를 강화하고 이 세수를 이용하여 소득세와 같은 왜곡적인 조세를 감소시키는 정책을 지지하고 있다. 그리고 부동산 보유세를 인하하는 대신 이로 인한 부족한 재원을 확보하기 위해 소득세를 강화하는 방향의 세제 변화에 부정적 메시지를 던지고 있다. 또한 주택 보유세 대상에서 건물을 제외하여 부동산 보유세가 토지세에 근접하는 형태를 갖도록 하는 세제 변화를 지지한다. 그러나 이러한 정책적 입장은 노무현 정부의 특정한 보유세 체제를 지지하는 것은 아니라는 점을 밝힌다.

본 장은 다음과 같이 구성되어 있다. 2절에서는 이 논문이 취하고 있는 이론적 입장을 관련 문헌과 함께 설명하고 뒤의 시뮬레이션 모형에 사용된 이론을 직관적으로 설명할 것이다. 3절에서는 대표가계모형을 이용하여 부동산정책의 효율성을 분석할 것이다. 4절에서는 무주택 가계와 다주택 보유 가계가 공존하는 중첩세대모형을 구축하고 이를 통하여 LTV 규제, 부동산 보유세 증가, 용적률 제한의 효과가 미래 세대에 미치는 영향을 분석할 것이다. 끝으로 5절에서는 본 연구의 의미를 간단하게 정리할 것이다.

제2절 몇 가지 원론적 고찰

부동산 보유세의 문제에는 정치적·법적·경제적 측면이 얽혀 있다. 논의를 경제학적 측면으로 제한한다 하더라도 보유세 강화가 경제에 미치는 영향은 복잡다단하여 경제학의 전 분야를 섭렵하지 않았다면 문제를 심도 있게 논의하기 힘들 정도다. 바로 이 점 때문에 부동산 보유세를 둘러싼 찬반론에는 경제학의 기본원리와는 배치하는 주장들이 섞여 있다. 본 장에서는 부동산 보유세가 거시변수에 미치는 영향이란 경제학적 측면에만 초점을 맞추고 보유세를 둘러싼 몇 가지 중요 논

쟁에 있어서 표준적인 경제모형이 어떤 입장을 취하고 있는지를 설명하려 한다. 이를 통해 필자의 이론적 시각을 명확히 하고 동시에 3절과 4절에서 사용할 모형의 의미와 한계를 지적함으로써 이후의 논의를 보조하려고 한다.

1. 부동산가격의 상승률 대 수준

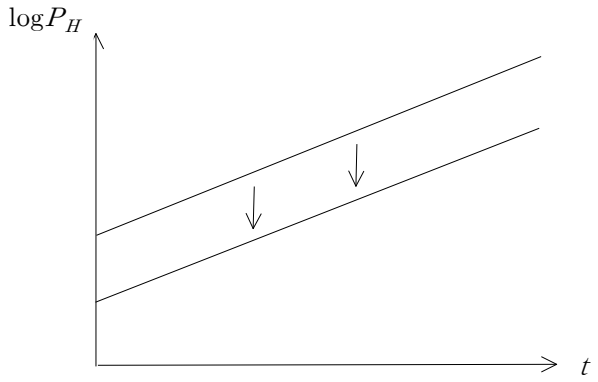
표준적인 경제성장모형에서 정상상태(steady state)의 부동산 실질가격 상승률은 기술진보율, 인구증가율, 토지증가율에 의해서 결정된다. 통상적인 신고전학파 성장모형에서 이들 변수들은 외생적으로 주어진 것으로 간주된다. 따라서 부동산정책을 포함한 모든 충격은 장기적으로 부동산가격의 상승률에 어떠한 영향도 줄 수 없다.[8] 이는 우리가 사용할 3절과 4절의 성장모형에서도 그대로 성립한다.

그러나 부동산정책이 부동산가격의 수준에는 중대한 영향을 미칠 수 있다. 예를 들면, 표준적인 신고전학파 성장모형에서 부동산 보유세는 장기적으로 [그림 2-1]에서처럼 부동산가격의 시간경로를 평행 이동시킬 수 있지만 경로의 기울기는 바꿀 수 없다. 일부 종부세 찬성론자들은 종부세가 부동산시장에서 투기를 근절시킬 것이라는 주장을 한다. 극단적인 조지스트들이 주장하는 것처럼 종부세로 부동산에서 발생하는 임대료를 전액 환수하여 부동산의 가격을 0으로 만든다면 부동산 투기가 근절될 수 있을 것이다. 그러나 몇 %의 종부세가 투기를 근절 시킨다는 주장은 이론적으로 근거가 없다. [그림 2-1]이 보이는 것처럼 종부세는 효과가 있을 경우 부동산가격의 시간경로를 하향 평행 이동시킬 뿐이다.

이에 반해 많은 종부세 반대론자들은 종부세가 부동산가격을 안정시키는 효과가 없다고 주장한다. 종부세가 부동산가격의 상승률을 감소시킬 수 없다고 하는 것은 올바른 비판이다. 그러나 종부세가 부동산가격을 일회적으로 하락시키는 효과만 가지기 때문에 부동산가격을 안

8) 물론 부동산정책이 토지증가율의 변화를 포함하는 것이라면 부동산정책이 부동산가격의 상승률을 변화시킬 수 있다. 또한, 인구증가율이 내생적으로 결정되는 모형과 내생적 성장모형에서는 부동산정책이 인구증가율과 기술진보율에 영향을 미침으로써 부동산가격의 상승률에 영향을 줄 수 있다.

[그림 2-1] 부동산가격의 상승률 대 수준



정시키는 효과가 없다는 주장에는 심각한 문제가 있다. 앞으로 보이는 바와 같이 통상적인 상황에서 보유세는 부동산가격의 시간경로를 영구적으로 하향 이동시킨다. 이는 부동산가격의 수준을 가계가 받는 임금의 수준에 비해 영구적으로 하락시킴으로써 가계의 후생수준에 중대한 영향을 미친다. 따라서 부동산 보유세는 부동산 가격수준의 하락이라는 면에서 부동산가격을 '안정'시키는 효과를 가진다고 할 수 있다.

제3절과 제4절의 모형에서 우리는 부동산 보유세가 부동산가격의 수준에 미치는 영향을 분석할 것이다. 이를 최대한 단순한 틀에서 행하기 위해 우리는 부동산가격의 상승률이 0인 경제를 상정할 것이다. 즉, 기술진보율, 인구증가율, 토지증가율이 0인 경제를 상정할 것이다. 그리고 이 경제에서 부동산정책이 부동산가격의 수준에 어떤 영향을 미치며, 이는 가계의 후생에 어떤 경로로 어떤 효과를 미치는지 분석할 것이다.

2. 부동산 보유세가 부동산의 가격에 미치는 영향

주택 보유세가 주택의 자산가격과 임대가격에 어떠한 영향을 미치는지 간략한 모형을 통하여 분석해 보자.[9] 논의를 단순화하기 위해서 경

9) 편의상 주택이라고 부르지만 이하의 논의는 일반적인 부동산에도 그대로 적용된다.

제가 항상 정상상태에 있어 주택의 가격 P와 임대 가격 R의 상승률은 0이며, 경제의 이자율 r은 변하지 않는다고 하자. 또한 주택의 감가상각률은 0이라고 가정하며 정부가 부과하는 세금은 주택가격에 대하여 τ의 세율로 부과되는 주택 보유세뿐이라고 하자. 그러면 다음의 식이 항상 성립하여야 한다.

$$R-\tau P=rP \tag{1}$$

좌변은 P의 자금으로 주택 한 단위를 구매하였을 때 받는 임대료 수입에서 보유세를 뺀 값이고, 우변은 P의 자금으로 채권을 구입하였을 때 받는 이자 소득이다. 둘은 균형에서 같아야 한다. 위 식을 다시 표현하면 다음과 같다.

$$R=(r+\tau)P \tag{2}$$

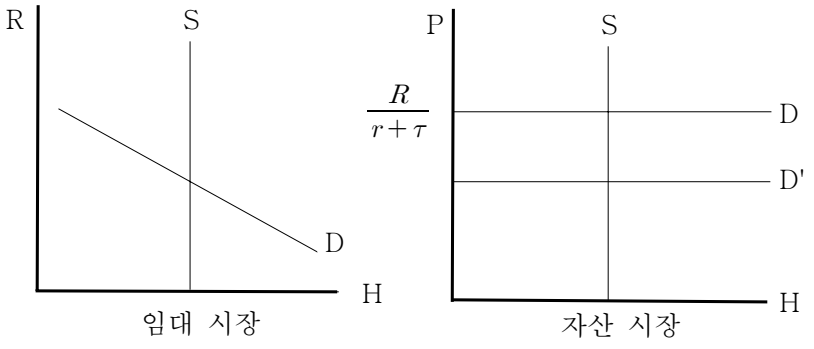
따라서 1%의 보유세를 부과하는 것은 이자율 r이 1% 증가하는 것과 같은 효과를 갖는다. 그러면 1%의 보유세가 임대료에 전가되어 R이 증가할 것인가 아니면 할인율 증가효과로 인해 R은 가만히 있고 P가 감소할 것인가?

이 문제를 이해하기 위해 우선 해당 부동산의 공급이 완전히 고정되어 있는 경우를 분석해 보자.

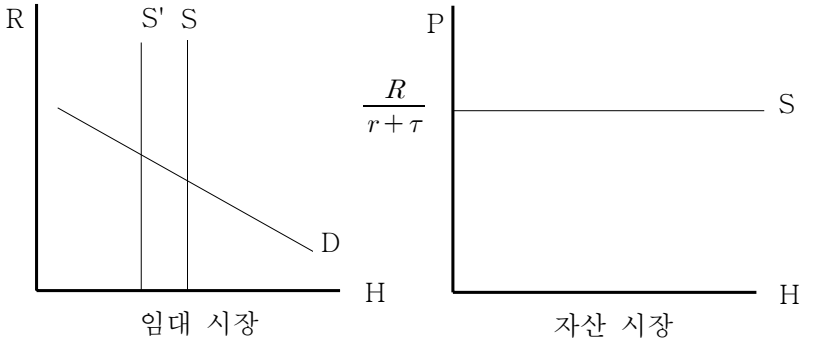
[그림 2-2]의 2-a의 좌측 그림은 임대시장에서의 단기 균형을 나타내고 있다. 우하향하는 곡선은 주거서비스에 대한 수요곡선을 나타내고 있다. 주택의 임대가격 R이 증가하면 주택 임차자가 임차하고 싶어 하는 주거서비스의 양은 감소하며, 자가 거주의 주택 소유자도 자가 거주의 기회비용이 증가했으므로 소비하고 싶어 하는 주거서비스의 양을 감소시킨다. 따라서 주어진 기간 동안 주거서비스에 대한 총수요(임차 수요+자가 수요)를 임대가격 R의 감소함수로 표시할 수 있다. 이 수요곡선은 가계의 소득(지출)이 변하지 않으면 이동(shift)하지 않는다. 단기에 주거서비스의 공급량은 주택의 총량과 같고 이는 고정되어 있다. 균형 임대가격 R은 수요와 공급을 같게 하는 수준에서 결정된다.

[그림 2-2] 부동산 보유세의 효과

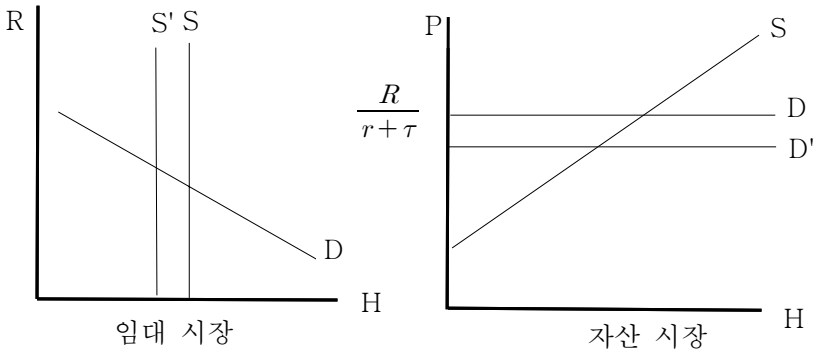
2-a



2-b



2-c



[그림 2-2]의 2-a의 우측의 그림은 자산으로서의 주택시장의 상태를 표시한다. 주택의 공급량은 고정되어 있다. 수요자가 지불할 용의가 있는 주택의 최대가격은 $R/(r+\tau)$에 의해서 결정된다. 식 (1)에서 본 것과 같이 이보다 주택의 자산가격이 높으면 아무도 주택을 구입하지 않으려 할 것이고, 이보다 낮으면 주택에 대한 수요는 폭발한다.[10] 따라서 주택의 균형가격은 $R/(r+\tau)$로 결정된다.

이제 보유세율 τ가 증가한다고 하자. 좌측 시장에서 임대가격 R은 변하지 않는다. 보유세가 주거서비스의 수요에 영향을 미치지 못하고 공급량이 고정되어 있기 때문이다. 따라서 보유세율의 증가는 R이 변하지 않은 상태에서 주택의 수요가격 $R/(r+\tau)$을 감소시켜 주택가격의 하락을 가져온다. 이자율이 5%였고 보유세가 0%에서 1%로 증가했다면 주택가격은 원래의 5/6가 된다(16.7% 하락). 주택시장을 분석하는 많은 문헌이 주택의 공급량이 고정되어 있는 경우를 분석하고 있다. 이는 택지의 양이 고정되어 있고 택지 대 건물의 비율이 고정된 상황을 염두에 둔 것이다.

[그림 2-2]의 2-b는 자산시장에서 주택의 공급이 무한탄력적일 경우를 표시하고 있다. 주택시장을 분석하기 위하여 표준적인 1재화 경제성장모형을 확장시켜 사용하고 있는 연구들은 최종재 한 단위가 주택 한 단위로 1대1로 변환될 수 있다는 가정을 사용하고 있다. 이러한 가정은 표준적인 경제성장모형에서 자본재의 생산에도 그대로 사용되기 때문이다. 이 경우 주택의 실질가격은 1로 고정되어 변할 수 없다. 따라서 $R/(r+\tau)$는 항상 1이 되어야 한다. 보유세율 τ가 증가하면 임대로 R은 $r+\tau$와 같은 비율로 증가하여야 한다. 그리고 이러한 임대가격의 상승이 발생하려면 [그림 2-2]의 2-b의 좌측에서 주거서비스의 공급량이 적당량 감소하여야 한다.

마지막으로 [그림 2-2]의 2-c는 주택의 장기 공급곡선이 우상향하는 경우를 분석하고 있다. 바로 본 연구가 초점을 맞추고 있는 경우이다. 다음 장에서 우리는 공급이 고정되어 있는 토지와 공급이 무한탄력적인

10) 불확실성이 존재하여 주택과 다른 자산이 불완전 대체재라면 주택수요곡선이 수평하지 않고 우하향하는 모습을 갖게 된다.

건물이 결합되어 부동산이 생산되는 모형을 구축할 것이다. 이때 부동산의 공급곡선은 [그림 2-2]의 2-a에서처럼 수직도 아니고, [그림 2-2]의 2-b에서처럼 수평도 아닌 중간적인 형태를 갖는다.

이 경우 주택 보유세의 효과는 주택공급이 고정되었을 때와 무한탄력적일 때의 중간에 위치하게 된다. 주택의 공급이 부분적으로 감소하여 좌측의 그림에서 주택의 임대가격 R이 상승하지만, $r+\tau$가 비율적으로 더 상승하여 주택가격 P는 하락한다. 중요한 것은 주택의 공급곡선이 우상향하는 한 주택의 가격 P는 반드시 하락한다는 것이다. 왜냐하면 만일 주택가격이 상승한다면 주택공급은 증가하여야 하고 이는 좌측의 임대시장에서 임대가격 R의 하락을 가져온다. 따라서 보유세의 도입으로 $R/(r+\tau)$는 반드시 하락해야 하는데, 이는 주택가격이 상승했다는 가정과 모순된다.

주택 보유세의 강화를 반대하는 학자들 중에는 보유세의 강화가 조세의 전가를 가져와 주택의 임대료를 상승시키며 동시에 장기적으로 주택공급의 감소를 가져와 주택가격이 상승하는 부작용도 가진다고 주장하는 사람들이 있다. 이와 같은 주장에는 심각한 경제이론상의 문제가 내재되어 있다. 이러한 주장이 성립하려면 주택의 공급곡선이 우하향해야 한다. 일부 종부세 도입 찬성론자들이 공급확대정책의 무용성을 보이기 위해 주택수요곡선이 우상향한다고 주장했던 것과 유사한 해괴한 가정이다.

위에서 본 것처럼 다른 조건이 동일할 때 부동산 보유세는 임대가격의 상승과 자산가격의 하락을 가져온다. 우리가 앞으로 분석할 일반균형모형에서는 부동산 보유세로 인하여 국민소득이 변하여 주거서비스 수요곡선이 이동할 수도 있고, 이자율 변화가 발생하기도 한다. 또한 부동산의 생산에 토지와 건물이 동시에 사용되고 감가상각과 다른 조세가 공존하게 되어 문제가 한층 더 복잡해진다. 그럼에도 불구하고 우리가 3절과 4절에서 구축할 성장모형에서 위의 원론적 고찰은 그대로 성립한다. 우리의 시뮬레이션 분석에서 이자율이 5%인 상태에서 보유세가 0%에서 1%로 증가하면 부동산의 임대료는 16.7%보다 작게 상승하고, 자산가격은 16.7%보다 작게 하락한다.

3. 대표가계모형에서 부동산가격과 국민후생

이자율이 고정되어 있는 경제에서 가계의 후생은 두 가지 요소에 의해서 결정된다. 하나는 가계의 항상소득이다. 임금이 증가하거나 보유하고 있는 자산의 가치가 증가하면 가계의 항상소득이 증가하여 후생수준이 증가한다. 또 하나는 가계가 소비하는 소비재의 물가다. 가계가 비내구재와 주거서비스를 소비하고 있고 비내구재의 가격이 1로 고정되어 있다면 소비재 물가는 주거서비스의 가격, 즉 주택의 임대료에만 영향을 받는다. 다른 조건이 동일할 때 주택임대료가 증가하면 가계의 후생은 감소한다.

주택의 공급이 완전히 고정되어 있을 때 주택 보유세의 효과는 [그림 2-2]의 2-a를 통하여 분석할 수 있다. [그림 2-2]의 2-a에서 주택임대료는 수요곡선의 위치가 변하지 않는 한 변하지 않는다. 따라서 보유세의 도입은 주택임대료를 변화시키지 않고 주택가격의 하락만 가져온다.

임금이 변하지 않았고 주택임대료가 변하지 않은 상태에서 주택가격의 하락은 주택 보유 가계의 부를 감소시켜 항상소득을 하락시킨다. 따라서 다른 조건이 동일하다면 주택을 보유하고 있는 가계의 후생은 감소한다. 여기서 중요한 문제는 정부가 보유세 수입을 어떻게 사용하는가 하는 것이다. 어떤 형태로든 조세 수입을 가계에 돌려주지 않는다면 왜곡효과가 전혀 없는 조세도 국민후생을 감소시킬 수밖에 없다. 따라서 조세 수입을 어떻게 사용할 것인가를 논의하지 않고 어떤 부동산과세가 좋다 나쁘다 평가하는 것은 어리석은 일이다.

정부가 조세 수입의 왜곡이 발생하지 않는 방법으로 가계에 환급해 주면(lump sum transfer) 가계의 후생은 변하지 않을 것이다. 왜냐하면 주택가격의 하락 폭이 가계가 환급받을 세금의 현재가치와 같아서 가계의 항상소득이 변하지 않기 때문이다.[11] 보유세 이전의 주택가격을 P, 이후의 주택 가격을 P'으로 표시하면

11) 사실 이렇게 항상소득이 변하지 않았기 때문에 [그림 202]의 2-a의 임대시장에서 임대료가 변하지 않은 것이다. 만일 항상소득이 감소하였다면 임대수요곡선이 하향 이동해서 임대료를 감소시켰을 것이다.

$$P - P' = \frac{R}{r} - \frac{R}{r+\tau} = \frac{\tau R}{r(r+\tau)} = \frac{\tau P'}{r} \tag{3}$$

따라서 경제에 이미 존재하고 있는 왜곡이 없다면 주택 보유세는 주택공급이 고정되어 있는 최선의 경우에 중립적이다. 주택공급이 탄력적이어서 최선의 경우가 아니라면 주택 보유세는 대표가계의 후생을 감소시킬 수밖에 없다.

본 연구가 초점을 맞추고 있는 기존의 왜곡요인은 소득세 부분이다. 소득세는 세후이자율을 낮추고 저축을 감소시켜 자본축적을 저해한다. 따라서 보유세 수입을 소득세율을 인하하는 데 사용한다면 주택공급이 고정되어 있는 경우에 주택 보유세는 (혹은 토지세는) 반드시 가계의 후생을 증가시킨다. 왜곡효과가 없는 세금을 이용하여 기존의 왜곡요인을 감소시킨다면 경제의 효율성이 반드시 증대되기 때문이다.

주택의 공급이 탄력적이어서 보유세가 왜곡효과를 발생시킨다면 주택 보유세를 이용한 소득세 감소는 한 형태의 왜곡을 강화시키는 동시에 다른 형태의 왜곡을 완화시킨다. 따라서 이론적으로는 가계의 후생이 어떻게 변할지 알 수 없다. 결과는 저축의 이자율에 대한 탄력성과 주택공급의 탄력성에 달려 있을 것이다. 우리는 다음 장에서 시뮬레이션을 통하여 어느 쪽 효과가 더 클지 분석하게 될 것이다.

우리가 초점을 맞출 또 하나의 왜곡요인은 산업자본과 주택자본 간에 존재하는 조세의 비대칭성이다. 가계는 예금, 채권, 주식이라는 금융수단을 통하여 기업에 자본을 공급하고 기업은 자본에서 발생한 소득을 이자, 배당금, 이윤의 형식으로 가계에 배분한다. 이렇게 가계가 이자, 배당금, 이윤의 형태로 수취하는 자본소득에는 법인세와 금융소득세가 부과된다. 그러나 대다수의 고소득 국가에서 소유자 거주 주택에서 발생하는 귀속임대료는 면세되고 있다.[12] 또한 다수의 고소득 국가들은 주택 관련 대출에 대한 이자비용을 소득공제해 주고 있다. Fullerton (1987)은 미국의 경우 비주택 자본에 대해서는 36%의 소득세율이, 소유주 거주 주택에 대해서는 19%의 세율이 부과되고 있는 것으로 추정하

12) OECD(1994)에 의하면, 1993년 현재 24개 OECD 국가 중에서 9개 국가가 귀속임대료를 과세하고 있다(벨기에, 덴마크, 그리스, 이태리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스위스).

고 있다. 재산세를 세금에서 제외하면 이 비율은 각각 25%와 -5%가 되어 차이가 더욱 확대된다.

오랫동안 많은 경제학자들은 주택에 대한 이러한 조세 특혜가 주택의 과다 소비를 초래하고 산업자본 축적을 구축(crowd-out)하는 왜곡효과를 발생시키고 있다고 주장하였다(예: Laidler[1969]; Aaron[1970]; Ott and Ott[1973]; Hendershott[1987]; Poterba[1992]; Vickrey[1993]). Gahvari (1984), Skinner(1996), Gervais(2002) 등은 경제성장모형을 이용하여 주택의 귀속임대료를 과세하고 세수를 가계에 환급해주거나 소득세율을 인하하는 데 사용하면 국민후생이 증가할 수 있음을 보이고 있다.

이상적인 상황에서 주택에 대한 보유세는 주택임대료에 대한 소득세와 동일한 효과를 갖는다.[13] 이 경우 주택 보유세는 주택임대료에 대한 과세를 대신함으로써 주택의 과다공급이라는 왜곡요인을 시정하는 효과를 갖는다. 따라서 공급이 탄력적일 경우에도 주택에 대한 보유세의 왜곡효과가 없거나 작을 수 있다. 이 경우 주택 보유세를 부과하고 세수를 소득세 인하에 사용한다면 후생증가가 발생할 것이다. 뒤에서 우리는 시뮬레이션을 통하여 이러한 가능성을 분석할 것이다.

현재 한국에서 자가 거주에서 발생하는 귀속임대료는 과세의 대상이 아니다. 또한 전세에서 발생하는 임대소득도 면세를 해주고 있고, 월세 소득의 포착률도 매우 낮은 것으로 인식되고 있다.[14] 따라서 한국의 경우 귀속임대료뿐만 아니라 주택 임대료 전반에 대한 과세율이 극히 낮을 것으로 추측할 수 있다. 이런 면에서 보면 위의 논리는 한국에서 더 큰 타당성을 가진다고 할 수 있다. 그러나 몇 가지 중요한 반론을 고려해야 한다. 하나는 보유세는 크지 않지만 등록세와 취득세가 상당히 커서 이들 세금을 선취하는 재산세로 간주할 경우 주택에 대한 과세율이 높아진다는 것이다. 또한 많은 주택 전문가들은 택지 공급의 제한과 주

13) 주택마다 가격의 기대상승률이 다르고 위험도가 다르면 임대료/주택가격의 비율이 주택마다 달라져 임대료에 대한 소득세와 단일 세율의 재산세 간에는 동등성이 성립하지 않는다. 일반 주택의 경우 임대료가 시장에서 형성되어 있지 않아 귀속임대료에 대한 과세는 단일 세율의 재산세 형태를 취하기 쉽다. 따라서 소득세와 재산세 간의 비동등성은 귀속임대료 과세에 대한 중요한 반대 논리를 제공해 준다.

14) 그러나 전세 임대소득을 이자소득 형태로 실현시킬 경우 이에 부과되는 금융소득세는 전세 임대료에 대한 과세로 생각할 수 있다.

택 건설에 대한 규제 등으로 인해 주택이 과소공급되고 있다고 생각하고 있다. 이러한 관찰이 타당하다면 주택에 대한 과세와 이에 따른 주택공급 감소는 큰 왜곡효과를 가질 수 있다. 그러나 등록세와 취득세는 산업자본의 취득에도 적용되며 산업자본의 건설에도 수도권 규제가 적용된다. 문제는 주택에 상대적으로 더 많은 세금과 규제가 적용되고 있는가이다. 따라서 한국에서 산업자본과 주택자본 간에 존재하는 조세의 비대칭성과 규제의 비대칭성을 측정하고 그 효과를 추정하는 일은 부동산정책을 평가하는 데 있어서 매우 중요한 일이다. 이러한 면에서 한국의 산업 자본과 주택의 한계생산성을 추정하여 80년대 후반 한국에서 주택이 과소공급 상태에 있었을 가능성이 높음을 보이고 있는 Kim and Suh (1991)의 연구는 중요한 공헌을 하고 있다. 이러한 방향의 후속 연구가 더 필요한 시점이다.

4. 부동산 정책과 미래의 세대

주택가격 상승이 사회적인 문제가 되는 것은 이것이 앞으로 주택을 구입할 가계, 즉 주택을 보유하고 있지 않은 현재의 세대와 앞으로 주택시장에 진입하게 될 미래 세대의 후생에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 생각되기 때문이다.

그러나 무주택 가계의 후생을 결정하는 데 있어서 주택가격 못지않게 중요한 것은 주택 임대료다. 주택가격이 상승했다 하더라도 주택의 임대가격이 증가하지 않았다면 동일한 소득으로 동일한 수준의 주거서비스 소비를 유지할 수 있다. 따라서 주택가격 상승으로 인한 심리적 좌절감을 무시한다면 주택가격의 상승으로 인해 무주택 가계의 후생이 반드시 감소한다고 할 수 없다.

이 문제에 대한 좀 더 정교한 답을 얻기 위해서는 왜 무주택 가계가 발생하는지를 설명하는 모형이 필요하다. 정부가 모든 임대주택을 공급하고 있지 않다면 주택을 임차하는 무주택 가계가 존재하기 위해서는 주택을 임대하는 가계 또한 존재하여야 한다. 부를 축적한 가계가 금융자산 이외에 임대주택도 보유하도록 하기 위해서는 주택임대소득이 이자소득과 같아야 한다. 이는 임차자 입장에서 보았을 때 주택의 임대가

격이 자금을 차입하여 주택을 구입했을 때의 이자비용과 같아야 함을 의미한다. 따라서 동일한 주택을 소유하고 있을 때 발생하는 주거서비스의 효용이 임차하였을 때 발생하는 주거서비스의 효용보다 크다면 모든 가계는 주택을 임차하지 않고 소유하려고 할 것이다. 따라서 모형에서 주택 임차 가계가 발생하려면 가계의 주택구입자금 차입을 방해하는 신용제약이 존재하여야 한다.

그동안 상대적으로 무시되었던 주택임대시장을 명시적으로 다루는 거시모형이 최근 폭발적으로 증가하고 있다(Gervais[2002]; Ortalo-Magne and Rady[2006]; Platania and Schlagenhauf[2002]; Li and Yao[2005]; Cho [2007]; Kiyotaki, Michaelides and Nikolov[2007]). 주택시장을 거시모형에 편입하는 세부적인 방법에 있어서 서로 차이를 보이고 있지만 이 연구들은 모두 생애주기가설을 이용한 중첩세대모형을 이용하고 있다. 나이가 젊은 세대들은 조세법상의 특혜 때문에(Gervais[2002]) 혹은 임차한 주택보다 소유한 주택이 더 높은 수준의 효용을 발생시키기 때문에(Ortalo-Magne and Rady[2006]) 신용시장에서 자금을 차입하여 주택을 구입하려고 한다. 그러나 신용시장은 미래의 노동소득을 담보로 인정해 주지 않으며 구입한 주택의 일부분만 담보로 인정해 준다. 즉, LTV(Loans to Value) 비율이 일정한 값 이하여야 한다는 신용제약이 존재하기 때문에 주택의 구입자는 모자라는 액수를 현금지불(downpayment)하여야 한다. 따라서 아직 충분한 부를 축적하지 못한 젊은 가계는 주택을 소유하는 것이 더 유리함에도 불구하고 주택을 임차하는 선택을 하게 된다. 연령이 높아짐에 따라 가계가 충분한 부를 축적하게 되면 차입한 돈을 상환하고 더 나아가 주식, 채권과 임대주택에 투자하게 된다.

따라서 매 순간 모형에는 주택을 임차하는 가계와 자가에 거주하고 있으나 부채를 갖고 있는 장년의 가계, 그리고 거주주택 이외에 임대주택과 금융자산을 소유하고 있는 중년과 노년의 가계가 동시에 존재하게 된다. 매 순간 주택시장의 균형은 젊은 가계가 임차하고자 하는 주택의 양이 중년 혹은 노년의 가계가 임대하고자 하는 주택의 양과 같아지는 점에서 성립한다.

이러한 중첩세대모형에서 주택가격의 하락이 새로 태어난 세대의 후생에 미치는 영향은 명확하게 정의된다. 주택가격의 하락은 더 작은 양

의 저축으로 주택을 구입하는 것을 가능하게 하여 첫 주택의 구매 시점을 앞당기게 해준다. 따라서 새로 태어나는 세대는 인생의 더 많은 부분을 소유한 주택에서 살 수 있게 된다. 이러한 변화로 새로 태어나는 세대가 경험하게 되는 효용 증가는 소유주택이 발생시키는 효용과 임대주택이 발생시키는 효용의 차이가 얼마나 큰가, 그리고 얼마나 많이 주택 구입 시점을 앞당길 수 있느냐에 달려 있게 된다.

그러나 동시에 주택의 임대가격이 증가한다면 이 효과가 위에서 기술한 효용증가효과를 상쇄하고도 남을 수 있다. 앞에서 우리는 주택 보유세가 주택의 자산가격은 하락시키지만 동시에 임대가격은 증가시키는 경향이 있음을 관찰하였다. 따라서 주택 보유세가 주택시장을 통하여 새로운 세대의 후생에 미치는 영향은 명확하지 않다.

하지만 주택보유세는 다른 거시변수에 강력한 영향을 미친다. 주택에 보유세를 부과하면 가계의 저축은 주택자본에서 산업자본으로 이동한다. 또한, 보유세 수입을 이용하여 소득세를 인하한다면 저축이 증가하여 산업자본의 축적이 증가한다. 이는 새로 태어난 세대의 후생에 영향을 미친다. 첫째로, 자본의 증가는 노동의 한계생산성을 증가시켜 미래 세대가 받을 임금을 증가시킨다. 둘째로, 소득세 인하는 세후 임금을 증가시킨다. 이 두 효과는 결합하여 미래 세대의 후생에 강력한 영향을 미치게 된다. 제4절에서 우리는 시뮬레이션 모형을 통하여 이러한 효과를 수량화할 것이다.

제3절 대표가계모형에서 부동산 보유세의 효과

본 절에서는 Ramsey-Cass-Koopmans 모형으로 알려져 있는 대표가계모형을 한국경제의 자료를 이용하여 calibration하고, 시뮬레이션 분석을 통하여 여러 형태의 부동산 보유세가 거시변수 및 가계의 효용에 미치는 효과를 추정한다. 본 절의 분석에 있어서 선구적인 논문은 조동철(2000)의 연구다. 대표가계모형을 통하여 한국경제에서 각종 부동산 관련 조세가 지가/소득 비율에 미치는 영향을 추정했다는 점에서 본 절의 분석은 그의 분석과 맥을 같이하고 있다. 그러나 토지시장과 건물시장

을 분리하여 다루고 있다는 점, 부동산 보유세가 부동산가격에 미치는 영향뿐만 아니라 가계의 효용에 미치는 영향도 분석하고 있다는 점에서 차별화될 수 있다.

1. 모 형

가. 생산과 소비

우리가 살펴볼 경제는 최종재 Y를 생산한다. 이 최종재는 (산업) 자본 K와 노동 L을 결합하여 생산된다.

$$Y = K^{\alpha} L^{1-\alpha} \tag{4}$$

분석의 편의를 위해 생산함수는 Cobb-Douglas함수 형태를 갖는다고 가정한다. 이 경제의 노동량 L은 1로 고정되어 있다. 최종재는 가계가 소비(C)하거나, 정부가 소비(G)하거나 미래 생산을 위해서 투자(I)될 수 있다. 주거서비스의 소비는 이 C에 포함되어 있지 않다.

$$Y = C + I + G \tag{5}$$

위에서 자본 K는 공장, 사무실, 매장, 업소 등의 산업자본서비스를 생산하는 부동산의 양을 의미한다. 주택도 자본의 일종이지만 이하에서는 따로 분리하여 주택의 양을 H로 표시한다. 또한 자본과 주택의 두 가지 부동산은 다음의 기술에 의하여 생산된다.

$$Z = T^{\beta} M^{1-\beta} \tag{6}$$

위에서 Z는 자본이나 주택의 양을 나타내며, 자본과 주택이 동일한 기술에 의해서 생산된다면 K와 H의 합이 Z와 같아야 한다.[15] T는 부동산에 포함된 토지의 양을, M은 건물(혹은 시설)을 나타낸다.[16] 이 경제

15) 그러나 아래의 시뮬레이션 모형에서처럼 조세 체계가 산업자본과 주택을 차별하여 과세하고 있다면 자본과 주택의 생산에서 결합되는 토지/건물의 비율이 달라지므로 자본과 주택의 생산을 분리하여 다뤄야 한다.

16) 위의 두 생산함수에서 총요소생산성은 편의상 1로 가정하였으나 이는 이하의 calibration이나 시뮬레이션 결과에 어떤 영향도 미치지 못한다.

가 쓸 수 있는 T의 총량은 1로 고정되어 있으나 M의 총량은 투자 I에 의하여 증가할 수도 있고, 감가상각에 의하여 감소할 수도 있다.

$$\dot{M} = I - \delta M \tag{7}$$

위에서 건물의 감가상각률 δ는 상수이다.

가계는 비내구재 소비량 C와 주거서비스 소비량 S에서 효용을 추출한다. 매 시점 가계가 얻는 효용은 다음의 Cobb-Douglas 함수에 의하여 결정된다.

$$U(C,S) = (1-\gamma)\log C + \gamma \log S \tag{8}$$

이 가계는 채권(B), 자본(K), 주택(H)의 세 가지 자산을 보유할 수 있다. 따라서 매 시점 가계가 보유하고 있는 자산의 총가치 A는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$A = B + P_K K + P_H H \tag{9}$$

B는 최종재 단위로 표시한 채권의 가치, P_K는 자본의 가격, P_H는 주택의 가격을 표시한다. 또한, 가계는 보유한 노동 한 단위를 비탄력적으로 최종재 생산 기업에 공급함으로써 임금 W를 수취한다. 가계는 채권 1단위 보유에서 발생하는 이자소득 r과 임금소득 W에 대하여 동일한 세율 τ로 소득세를 납부하여야 한다. 경제에 불확실성은 존재하지 않으며, 따라서 대표가계가 채권, 자본, 주택의 세 가지 자산을 모두 보유하는 균형에서 세 자산의 수익률은 모두 채권의 세후수익률 $(1-\tau)r$와 같아야 한다. 이로부터 대표적 가계의 문제는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\text{Max} \int_0^{\infty} U(C,S) e^{-\theta t} dt \tag{10}$$

s.t.

$$\dot{A} = (1-\tau) r A + (1-\tau) W + X - C - R_H S$$

위에서 θ는 가계의 시간선호율을, X는 가계가 정부로부터 받는 이전소득을, R_H는 주거서비스 1단위에 대한 임대료를 나타낸다. 뒤에서

설명할 여러 조세하에서도 위의 예산제약식이 그래도 성립함은 부록에서 증명하고 있다.

나. 자산시장

자본임대업자는 T와 M을 적절한 비율로 결합함으로써 자본을 생산하고 임대한다. 자본에 투입된 T에 대한 임대료를 R_{KT}, M에 대한 임대료를 R_{KM}이라고 표시하자. 자본 임대업자는 이러한 토지와 건물의 임대료하에서 자본 1단위의 생산비용을 최소화하는 방식으로 토지와 건물을 결합한다. 이 임대시장이 완전경쟁적이라 가정하면 자본의 임대료는 이 최소비용에 의해서 결정된다. 생산함수 Z에 대응하는 비용함수를 e로 표시하고 자본의 임대료를 R_K로 표시하면

$$R_K = e(R_{KT}, R_{KM}) \tag{11}$$

이하에서는 다소 비현실적이지만 자본 생산에서 T와 M의 결합 비율은 토지와 건물의 임대료 비율이 변함에 따라 수시로 변할 수 있다고 가정한다(putty-putty 모형).

마찬가지로 주택 1단위의 임대료를 R_H로 표시하면

$$R_H = e(R_{HT}, R_{HM}) \tag{12}$$

위에서 R_{HT}는 주택에 투입된 토지의 임대료, R_{HM}은 주택에 투입된 건물의 임대료를 나타낸다.

토지와 건물의 임대료에 의해서 자본과 주택의 생산방식이 결정되면 두 부동산의 자산가격은 부동산 1단위에 포함된 토지와 건물의 자산가격에 의하여 결정된다.

$$P_K = e_1(R_{KT}, R_{KM})P_T + e_2(R_{KT}, R_{KM}), \tag{13}$$

$$P_H = e_1(R_{HT}, R_{HM})P_T + e_2(R_{HT}, R_{HM}) \tag{14}$$

Shepherd의 lemma에 의하여 $e_1(R_{KT}, R_{KM})$은 자본 1단위에 투입된 토지의 양을, $e_2(R_{KT}, R_{KM})$는 건물의 양을 나타낸다. P_T는 토지의 자

산가격을 나타내는데 자본과 주택 간의 용도변경이 자유롭다는 가정하에서 자본에 투입된 토지와 주택에 투입된 토지의 자산 가격은 같아야 한다. M 1단위는 최종재 1단위에 의하여 생산되므로 M의 가격은 최종재의 가격 1로 고정되어 있다.

다음 소절의 시뮬레이션에서는 자본과 주택에 대한 보유세와 임대소득에 대한 소득세가 공존할 경우 세율의 변화가 국민경제에 미치는 영향이 분석될 것이다. 여러 가지 가능한 조세의 조합이 분석될 것이다. 예를 들면, 자본에 투입된 토지의 임대소득과 자본이득에 대해서 세율 τ의 소득세가 부과되고, 동시에 토지 소유에 대하여 세율 τ_K의 보유세가 부과된다면 균형에서 다음의 식이 성립하여야 한다.

$$[(1-\tau)(R_{KT}+\dot{P}_T)-\tau_K P_T] = (1-\tau)\, r\, P_T \tag{15}$$

위에서 좌변은 보유한 토지 1단위를 자본에 투입하였을 때 토지 소유자가 수취하는 세후소득을, 우변은 이를 토지시장에 매각하고 매각대금을 채권에 투자하였을 때 수취하는 세후이자소득을 나타낸다. 균형에서 이 둘은 같아야 한다. 마찬가지로 건물 소유주가 건물을 자본에 투입하도록 유도하기 위해서는 다음의 식이 성립하여야 한다.

$$[(1-\tau)(R_{KM}-\delta)-\tau_K] = (1-\tau)r \tag{16}$$

위 식에서 임대소득에 대한 과세는 감가상각분을 차감하고 한다고 가정하였다. 같은 논리로 주택에 포함된 토지와 건물에서 발생하는 임대소득과 자본이득에는 세율 τ_R로 소득세가 부과되고, 소유에 대해서는 세율 τ_H의 보유세가 부과된다면 다음의 식이 성립하여야 한다.

$$[(1-\tau_R)(R_{HT}+\dot{P}_T)-\tau_H P_T] = (1-\tau)rP_T, \tag{17}$$

$$[(1-\tau_R)(R_{HM}-\delta)-\tau_H] = (1-\tau)r \tag{18}$$

자본이나 주택에 투입된 토지에만 보유세가 부과되고 건물에는 보유세가 부과되지 않는다면 위의 식을 적절하게 변형하여 이를 반영할 수 있다. 아래의 시뮬레이션은 세제에 따라 위의 균형식을 적절히 변형하여 사용할 것이다.

위의 조세 제도하에서 정부의 총조세수입 TAX는 다음의 식에 의하여 결정된다.

$$TAX = \tau W + \tau r B + (\tau r + \frac{\tau_K}{1-\tau})P_K K + (\frac{\tau_R}{1-\tau_R}(1-\tau)r + \frac{\tau_H}{1-\tau_R})P_H H \quad (19)$$

위 식 우변의 첫째 항은 노동소득세, 둘째 항은 이자소득세, 셋째 항은 자본에 대한 소득세와 보유세, 넷째 항은 주택에 대한 소득세와 보유세를 표시하고 있다. 이에 대한 도출은 부록에서 다루고 있다. 이하의 모든 분석에서 정부 예산은 균형을 이루는 것으로 가정할 것이다.

$$TAX = G + X \quad (20)$$

다. 정상상태(steady state) 균형의 도출

이하에서는 어떤 방식으로 정상상태 균형이 도출되는지 간략히 기술하기로 한다. 도출과정에 대한 보다 자세한 논의는 부록에 수록될 것이다.

비내구재 소비 C의 증가율은 세후이자율과 시간선호율과의 차이에 의해서 결정된다. 따라서 C가 변하지 않는 정상상태에서 세후이자율은 시간선호율과 같아야 한다.

$$(1-\tau)r = \theta \quad (21)$$

소득세율 τ가 감소하면 실질이자율 r이 적당히 감소하여 세후이자율의 변화를 방지하여야 한다. 따라서 시간선호율이 불변인 한 어떤 충격이 발생해도 자산에서 발생하는 미래소득에 대한 할인율을 결정하는 세후이자율은 변하지 않는다. 이는 각종 충격이 왔을 때 모형에서 이자율 효과는 발생하지 않음을 의미한다.

매 순간 효용을 최대화하는 주거서비스의 양은 다음의 식에 의해서 결정된다.

$$S = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{C}{R_H} \tag{22}$$

주택 시장의 균형을 위해서 가계가 임대하고자 하는 주택의 총량 S는 가계가 보유하고자 하는 주택의 총량 H와 같아야 한다. 모든 가계가 동일한 대표가계모형에서 이는 주택에 대한 임대수요가 발생하지 않음을 의미한다.

$$H = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{C}{R_H} \tag{23}$$

기업이 필요로 하는 자본과 노동은 임대계약에 의해서 조달되며 정부 예산은 항상 균형이므로 채권은 발행되지 않는다. 따라서 균형에서 대표가계의 채권보유량은 0이어야 한다.

$$B = 0, \tag{24}$$

자산시장의 차익거래 불가 조건으로부터,

$$R_{KT} = (r + \frac{\tau_K}{1-\tau})P_T, \tag{25}$$

$$R_{KM} = (r + \frac{\tau_K}{1-\tau} + \delta), \tag{26}$$

$$R_{HT} = (\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r + \frac{\tau_H}{1-\tau_R})P_T, \tag{27}$$

$$R_{HM} = (\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r + \frac{\tau_H}{1-\tau_R} + \delta) \tag{28}$$

위 식의 도출에서 정상상태에서 토지가격 P_T의 상승률은 0이 되어야 함을 이용하였다. 위의 식들을 사용하면 시간선호율, 감가상각률, 각종 세율이 주어지면 자본과 주택에 투입된 토지와 건물의 임대료는 모두 토지의 자산가격 P_T의 함수로 표시할 수 있다. 따라서 자본의 임대가격 R_K, 주택의 임대가격 R_H, 자본의 가격 P_K, 주택의 가격 P_H도 모두 식 (11), (12), (13), (14)를 사용하여 토지가격 P_T의 함수로 표시될 수 있다.

기업의 자본에 대한 임대수요는 다음 식에 의해서 결정된다.

$$MPK = \alpha K^{\alpha-1} = R_K \tag{29}$$

따라서 K는 R_K의 감소함수로 표시할 수 있고, R_K는 P_T의 증가함수이므로, K는 결국 P_T의 감소함수로 표시할 수 있다. 또 식 (12)에서 R_H가 P_T의 증가함수이므로, 주택에 대한 수요 H는 식 (23)에 의하여 C의 증가함수, P_T의 감소함수로 표시할 수 있다.

정상상태에서 M을 유지하기 위한 대체투자는 최종재 생산에서 가계와 정부의 소비를 뺀 값과 같아야 한다.

$$\delta M = I = K^{\alpha} - C - G \tag{30}$$

여기서 M을 C의 감소함수, P_T의 감소함수로 표시할 수 있다. 마지막으로 토지와 건물 시장에서 수요와 공급이 같아야 한다.

$$e_1(R_{KT}, R_{KM})K + e_1(R_{HT,}R_{HM})H = T, \tag{31}$$

$$e_2(R_{KT}, R_{KM})K + e_2(R_{HT,}R_{HM})H = M. \tag{32}$$

앞에서 설명한 바와 같이 위 식의 좌변은 모두 C와 P_T의 함수로 표시할 수 있다. 따라서 위의 두 식을 이용하여 정상상태에서의 C와 P_T의 값을 계산할 수 있다. C와 P_T의 값이 결정되면 이로부터 모든 내생변수의 균형값이 도출된다.

2. 시뮬레이션

가. 모수(parameter)의 설정

본 소절에서는 위의 이론적 모형을 이용하여 부동산 보유세를 중심으로 한 부동산정책의 효과를 시뮬레이션 기법에 의하여 계산할 것이다. 이러한 시뮬레이션의 목적은 현실 정책의 효과를 엄밀하게 예측하는 것이라기보다는 정책 충격이 거시변수에 미치는 영향의 방향성과 대략적인 크기(order of magnitude)를 추측하는 것에 있다. 따라서 모수의

값의 선택에서 통계자료가 시사하는 범위 내에서 대략적인 값을 선택하였다. 모수의 값은 다음과 같은 방법으로 설정하였다.

먼저 최종재 생산에서 자본이 차지하는 비중 α는 한국은행 국민계정으로부터 추출하였다. 국내총생산에서 간접세를 제외한 피용자보수, 영업잉여, 감가상각의 합에서 자본소득이 차지하는 비중을 추정하여 α의 값을 선택하였다.[17] 이 비중을 추정하기 위하여 Gollin(2002)의 방법을 사용하여 영업잉여를 노동소득과 자본소득으로 재분리하였다. 2000년부터 2006년의 기간 동안 자본소득이 국내총생산에서 차지하는 비중은 평균 0.43의 값을 기록하여 α의 값을 0.40으로 설정하였다.

가계의 총지출에서 주거서비스가 차지하는 비중을 나타내는 γ의 값은 통계청『가계조사』의 결과를 이용했다.『가계조사』는 월세, 전세금, 자가의 월세평가액을 보고하고 있는데, 2003년에서 2007년 기간 동안 월세평가액이 소비에서 차지하는 비중이 평균 0.30을 기록해 γ의 값을 이 값으로 정하였다. 이는 미국의 주택시장 연구에서 자주 사용되는 γ의 값 0.25보다는 다소 높은 편이다.

건물의 감가상각률을 나타내는 δ는 0.05로 정하였다. 표학길(2003)은 1987년에서 1997년의 기간 동안 한국에서 주택을 포함한 자본의 평균 감가상각률을 0.046으로 추정하고 있어 이를 반올림한 값을 선택했다. 이 값은 주택의 감가상각률보다는 높고 기계설비에 대한 감각상가률보다는 낮은 수치다.

기준(baseline) 시뮬레이션에서 주택의 임대소득에 대한 세율 τ_R, 자본 보유세율 τ_K, 주택 보유세율 τ_H, 이전소득 X의 값은 0으로 가정하였다. 나머지 모수의 값 β, θ, τ는 다음과 같은 방법으로 선정하였다. 부동산 임대료에서 토지의 임대료가 차지하는 비중 β는 국부에서 토지의 가치가 차지하는 비중과 밀접하게 연결되어 있고, 시간선호율 θ는 세후실질이자율을 결정하며, 소득세율 τ는 정부소비 G가 국내총생산에서 차지하는 비중과 연결되어 있다. 통계청의 2006년『국부조사』는 국부에서 토지의 가치가 차지하는 비중이 0.54인 것으로 보고하고 있다.[18]

17) 이는 모형이 간접세를 다루고 있지 않기 때문이다.

18) 모형에서 기계장비를 자본 K와 분리하여 다루지 않고 있으므로 자본 K는 기계장비의 가치를 포함한 개념으로 해석되어야 할 것이다. 또한 모형은 가계의 소비에서 내

실질이자율은 안전자산의 수익률이라기보다는 위험자산을 포함한

〈표 2-1〉 기준 시뮬레이션을 위한 모수의 값

α	최종재 생산에서 자본이 차지하는 비중	0.40
β	부동산 생산에서 토지가 차지하는 비중	0.40
γ	가계 소비지출에서 주거서비스가 차지하는 비중	0.30
δ	감가상각률	0.05
θ	시간선호율	0.05
τ	임금, 이자 및 자본임대소득에 대한 세율	0.21
τ_R	주택(귀속)임대소득에 대한 세율	0
τ_K	산업용 자본 보유에 대한 세율	0
τ_H	주택 보유에 대한 세율	0
X	이전소득	0

평균적인 자본의 수익률에 대응되는 개념이기 때문에 한국은행의 장외 3년만기 회사채수익률에서 소비자물가 상승률을 차감한 0.064(2000-2007 평균)를 기준으로 삼았다. 우리의 모형이 정부 투자와 복지 및 소득재분배성 지출을 다루고 있지 않으므로 G는 원래의 정의대로 정부소비만을 포함하는 것으로 취급하였다. 2006년 G가 국내총생산에서 차지하는 비중은 0.15였다. 모수의 값 β, θ, τ는 기준 시뮬레이션에서 토지/국부, 실질이자율, 정부소비/국내총생산의 값이 각각 0.54, 0.064, 0.15에 근접하도록 설정하였다. 결과 β는 0.40, θ는 0.05, τ는 0.21로 선정되었다. <표 2-1>은 기준 시뮬레이션에서 사용된 모수의 값을 보고하고 있다.

<표 2-2>는 현실과 기준 시뮬레이션의 결과를 비교하고 있다.

구재의 소비를 따로 다루고 있지 않고 있으므로 주거서비스 S도 내구재 소비를 포함한 개념으로 보아야 할 것이다. 이러한 취지하에서 국부에는 토지, 건물, 구조물뿐만 아니라 장비와 내구소비재의 가치를 포함시켰다. 토지 또한 농림업용 토지를 포함시켰다. 토지에서 농림업용 토지를 제외하고 국부에서 장비와 내구소비재를 제외하면 국부에서 토지가 차지하는 비중은 0.51이 된다.

〈표 2-2〉 현실과 기준 시뮬레이션

	실제	baseline
토지/국부	0.54 (국부조사, 2006)	0.56
실질이자율	0.064 (장외 3년 회사채 BBB-)	0.063
정부소비/국내총생산	0.15 (국민계정, 2006)	0.15
국부/국내총생산	6.64 (국부조사, 2006)	6.61
주거용 건물/국부[19]	0.15 (국부조사, 2006)	0.28
주택/국내총생산	_	2.95

의도한 대로 현실에서의 토지/국부, 실질이자율, 정부소비/국내총생산의 값은 기준 시뮬레이션에서 거의 그대로 재현되고 있다. 기준 시뮬레이션에서 국부/국내총생산 비율은 6.61로 2006년 국부조사의 값 6.64에 매우 근접하고 있다. 이 비율은 국부에 대한 보유세가 국내총생산을 구성하는 변수에 미치는 영향의 크기를 결정하는 데 결정적인 역할을 하는 숫자다. 이 비율을 모형이 잘 추적하고 있음은 바람직한 일이다. 또한 본 연구의 주요 분석대상이 주택시장이니만큼 현실에서 주택시장의 크기와 모형의 예측치가 근사하도록 하는 것은 중요한 일이다. 국부조사는 주택 전체의 가치를 보고하고 있지 않고 주택에서 택지의 가치를 제외한 주거용 건물의 가치만 보고하고 있다. 국부조사에서 주거용 건물의 가치가 국부에서 차지하는 비중은 0.15로 나왔으나 기준 시뮬레이션은 이 비율을 0.28로 예측하고 있어 둘 사이에는 상당한 괴리가 있다. 이러한 괴리는 주택에 대한 과세나 규제의 왜곡효과를 과대평가하는 편향을 발생시킬 수 있다.

19) 앞에서 설명한 이유로 인해 주거용 건물의 가치에는 내구소비재의 가치를 포함시켰다.

그러나 국부조사에서 주택에 투입된 건물의 가치를 과소평가하고 있을 가능성도 배제할 수 없다. 기준 시뮬레이션에 의하면 주택가치/국내총생산의 비율은 2.95다. 가계의 요소비용 소득이 국내총생산에서 차지하는 비중이 0.74인 것을 감안하면 이 비율은 주택가치/가계소득의 비율이 3.98임을 의미한다. 국민은행의 2006년 『주택금융수요실태조사』는 전국 평균 PIR(Price Income Ratio)이 6.4인 것으로 보고하고 있다. 이 수치는 기준 시뮬레이션 수치 3.98을 크게 초과하는 값이어서 기준 시뮬레이션이 오히려 주택의 가치를 과소예측하고 있을 가능성도 있다. 또한 부동산뱅크는 2008년 7월 서울에 있는 아파트의 시가총액을 668조원으로 추산하고 있다. 국민은행의 아파트 가격 지수를 사용하여 이를 2006년 8월의 가치로 환산하면 581조원이 된다. 이 수치를 2006년 서울의 지역총생산 193조원으로 나누면 3이 된다. 일반주택을 제외하고 아파트의 가치만 고려해도 서울의 주택가치/총생산 비율이 3이 되는 것이다. 이렇게 보아도 2.95의 주택가치/국내총생산의 비율이 현실을 크게 과장하고 있는 것은 아닐 것이라는 추측을 할 수 있다. 그러나 이 문제에 대한 답은 주택의 총가치에 대한 신뢰할 만한 수치를 확보함으로써 얻어져야 할 것이다.

나. 부동산 보유세의 효과

이하의 대부분의 시뮬레이션은 부동산 보유세가 0%에서 1%로 1%p 증가했을 때를 분석하고 있다. 노영훈(2007)은 OECD 조세 자료를 이용하여 2004년 한국에서 등록세, 취득세, 상속세, 증여세를 포함하여 재산에 대하여 반복적으로 부과되는 각종 재산과세의 총액수를 계산한 결과, 총세수의 11.3%, 국내총생산의 2.8%에 이르러 다른 OECD 국가에 비해 높은 편인 것으로 보고하고 있다. <표 2-2>에서 국부/국내총생산의 비율이 6.64인 것과 결합하면, 이 숫자는 2004년 한국에서 각종 재산 관련 세금이 국부에서 차지하는 비중이 약 0.42%임을 의미한다. 이러한 각종 재산 관련 세금부담 중 몇 %를 부동산 보유세에 포함할 수 있는가를 결정하는 것은 어려운 문제다. 그러나 대략적으로 이야기해서 1%의 보유세를 부과하는 것은 2004년 당시의 재산과세를 2배 이상 강화하는

것으로 생각할 수 있다.

이하의 모든 실험에서 정부소비 G를 기준 시뮬레이션에서 사용한 값과 같은 값으로 고정시키고 정부의 예산은 항상 균형이 되도록 이전소득 X를 조정하거나 소득세율 τ를 변화시켰다. 먼저 자본과 주택에서 건물의 가치를 차감하고 토지의 가치에만 1%의 보유세를 부과하는 토지세의 효과를 살펴보자. 중요한 것은 여기서 발생하는 추가적인 세수를 어떻게 사용하느냐는 것이다. 실험 (1)에서는 소득세율 τ를 그대로 유지하고 증가한 세수를 이전소득 X의 형태로 가계에 환급해주는 경우를 분석했다. 경제원론을 통하여 쉽게 짐작할 수 있듯이 순수 토지세는 경제의 자원배분과 가계의 효용에 아무 영향을 미치지 못한다. 공급이 절대적으로 고정된 토지에 부과되는 자중손실(deadweight loss)이 전혀 없는 세금이기 때문이다. 유명한 Milton Friedman의 말대로 토지세는 '가장 덜 나쁜 세금'인 것이다. <표 2-3>의 실험 (1)은 이를 재확인하고 있다. 이자율, 자본과 주택의 임대가격, 자본과 주택의 양, 가계의 효용은 토지세로 인하여 전혀 영향을 받지 않는다. 토지의 임대가격은 불변이나 토지세의 도입으로 미래소득에 대한 할인율이 증가하여 토지의 가격은 크게 감소한다. 사용한 모수하에서 토지가격은 기준 시뮬레이션에 비해 16.7% 감소한다. 그러나 건물의 값은 1로 고정되어 있기 때문에 토지와 건물을 조합해서 생산되는 주택의 가격은 9.5% 감소하게 된다. 이러한 결과는 우리가 선택한 시간선호율 θ의 값에 크게 의존한다. 만일 0.05보다 작은 θ의 값을 사용했었다면 16.7%보다 큰 토지와 주택 가격의 감소가 발생하였을 것이다. 소비지출이 임금의 현재가치와 보유자산의 가치의 합에 비례하는 대표가계모형에서 자산가격의 하락에도 불구하고 소비가 변하지 않는 것은 가계가 토지세를 환급받기 때문이다. 2절에서 논의한 바와 같이 토지가치의 감소분이 환급세액의 현재가치와 정확히 일치하기 때문에 가계의 항상소득은 변하지 않고 따라서 비내구재 소비와 주거서비스 소비는 변하지 않게 된다.

<표 2-3>의 실험 (2)는 정부가 토지세 수입을 모두 소득세율 τ를 인하하는 데 사용하는 경우를 분석한다. 이 경우 1%의 토지세는 4.8%p의 소득세율 인하를 가능하게 해준다. 앞 소절에서 설명한 이유로 인해 실질이자율 r은 증가하나 세후이자율 $(1-\tau)r$은 변하지 않는다. 소득세율 인

〈표 2-3〉 토지세의 효과

	변화 단위	(1) 자본과 주택의 토지 과세	(2) 자본과 주택의 토지 과세
		세수 환급	소득세 인하
		τ_K=0.01, τ_H=0.01	τ_K=0.01, τ_H=0.01
τ	%p	0.0p	-4.8p
$(1-\tau)r$	%p	0.0p	0.0p
$(1-\tau)W$	%	0.0	7.7
R_K	%	0.0	-2.4
P_T	%	-16.7	-12.6
P_H	%	-9.5	-7.8
R_H	%	0.0	1.9
K	%	0.0	4.0
H	%	0.0	-0.4
C	%	0.0	1.5
Utility	EV %	0.00	0.95

하는 저축을 자극하여 자본의 증가를 가져온다. 우리의 실험에서 자본은 4.0% 증가하고 이에 따라 자본의 임대료는 2.4% 감소한다. 자본의 증가는 토지에 대한 수요증가를 가져와 토지의 가격은 실험 (1)의 경우보다 작게 감소하게 된다. 자본의 증가는 노동의 한계생산성 증가를 가져와 소득세 인하와 함께 세후 임금을 7.7%나 증가시킨다. 이는 또한 최종재의 생산증가를 가져와 비내구재 소비의 증가를 가능하게 해준다. 이러한 효과로 인해 주택의 임대료가 약간 증가했음에도 불구하고 대표가계의 효용은 크게 증가하게 된다. 이 효용의 증가는 주택의 임대료가 불변이고 가계의 총지출이 0.95% 증가(equivalent variation)했을 때와 동등한 효용증가를 가져온다. 즉, 토지세 1%는 국민소득 1% 증가와 맞먹

는 후생개선 효과를 갖는다.

현행 재산세와 종부세에서는 주택을 구성하는 토지와 건물에 모두 보유세가 부과되고 있다. 이러한 세제는 순수 토지세의 경우와는 달리 주택공급을 축소하는 효과를 발생시킨다. 많은 주택 전문가들은 이러한 주택공급 감소효과에 주목하여 이를 재산세율 인하와 종부세 철폐의 근거로 사용하고 있다. 그러나 보유세로 인해 주택공급이 얼마나 감소하는지 이로 인하여 자원배분 왜곡효과가 얼마나 크게 발생하는지에 대한 논의는 부족한 형편이다. 이하의 시뮬레이션에서는 부동산정책을 평가하는 데 있어서 핵심적인 요소라고 할 수 있는 주택보유세 왜곡효과의 크기를 몇 가지 방법을 통하여 추정하려 하고 있다.

2절에서 언급한 바와 같이 우리나라를 포함한 많은 나라에서 가계가 이자, 배당금, 이윤의 형태로 수취하는 자본소득에는 법인세와 금융소득세가 부과되나 주택의 귀속임대료에는 세금이 부과되지 않는다. 기준 시뮬레이션에서 주택임대료에 대한 세율 τ_R을 0으로 가정한 것은 이러한 현실을 단순화하여 포착하기 위함이었다. 자본소득에 대한 세율은 20%를 초과하고 귀속임대료는 과세되지 않는다면 이는 상대적으로 자본이 과소공급되고 주택이 과다공급되는 왜곡을 초래한다. 우리의 기준 시뮬레이션에서 자본임대료 R_K는 주택임대료 R_H를 19% 초과한다. 균형에서 자본임대료는 자본의 한계생산성과 같아지고 주택임대료는 주거서비스의 한계효용과 같아지므로 이는 자본의 한계생산성이 주거서비스의 한계효용을 초과하는 왜곡적 상태를 의미한다. 물론 소득세라는 왜곡적 조세가 이미 존재하고 있으므로 자본임대료를 주택임대료에 일치시킴으로써 최적 상태가 달성되는 것은 아니다. 그러나 소득세라는 자본축적 저해요인이 존재하는 상태에서 주택임대료를 자본임대료와 동일한 세율로 과세하고, 발생하는 세수로 소득세율을 낮춰준다면 자본축적을 자극함과 동시에 자본과 주택 간에 존재하는 상대적 왜곡의 문제를 소멸시켜 국민후생이 증가할 것이라고 추측할 수 있다.

<표 2-4>의 실험 (3)은 이러한 정책실험의 결과를 보여주고 있다. 주택임대료에도 소득세율과 동일한 세율을 부과하면 소득세율 τ를 4.3%p 낮출 수 있다. 이는 자본축적을 자극해 정상상태에서 자본이 7.7% 증가하는 효과를 발생시키나 동시에 8%의 주택공급 감소가 발생한다. 자본의

〈표 2-4〉 부동산 보유세의 효과

	변화 단위	(3) τ_R=τ	(4) 주택	(5) 자본의 토지와 주택	(6) 자본의 토지와 주택	(7) 자본의 토지와 주택
		소득세 인하	소득세 인하	세수 환급	소득세 인하	τ_R=τ, 소득세 인하
		τ_K=0.00	τ_K=0.000	τ_K=0.01	τ_K=0.01	τ_K=0.01
		τ_H=0.00	τ_H=0.0096	τ_H=0.01	τ_H=0.01	τ_H=0.01
τ	%p	-4.3p	-4.3p	0.0p	-6.6p	-5.1p
(1−τ)	%p	0.0p	0.0p	0.0p	0.0p	0.0p
(1−τ)	%	3.0	3.0	-0.1	10.6	13.0
R_K	%	-4.4	-4.4	0.1	-3.0	-1.5
P_T	%	-1.4	-1.4	-16.4	-10.7	-10.5
P_H	%	-2.0	-2.0	-8.2	-5.8	-5.1
R_H	%	13.5	13.5	6.0	8.8	4.7
K	%	7.7	7.7	-0.2	5.3	2.5
H	%	-8.0	-8.0	-4.8	-5.3	-3.1
C	%	4.5	4.5	0.9	3.0	1.4
Utility	EV %	0.57	0.57	-0.84	0.44	0.04

증가는 4.5%의 비내구재 소비의 증가를 가져온다. 가계는 비내구재 소비에 70%의 가중치를, 주택서비스에 30%의 가중치를 두고 있으므로 큰 폭의 주거서비스 감소에도 불구하고 가계의 효용은 지출이 0.57% 증가한 것과 동등한 크기로 증가한다. 자본이 증가하지만 주택이 이보다 더 크게 감소하여 토지수요가 감소하여 토지의 가격은 약간 감소한다. 이에 따라 주택가격도 감소하지만 주택임대료에 대한 과세로 주택임대료는 13.5% 증가한다.

앞에서 논의한 바와 같이 모형이 설정하고 있는 단순한 상황에서 주택에 대한 보유세는 주택임대료를 과세하는 것과 동일한 효과를 발생시

킬 수 있다. 자본의 토지와 건물에 모두 τ_K의 보유세가 과세되고, 주택의 토지와 건물에 모두 τ_H의 보유세가 과세된다고 가정하고 식 (15)~(18)을 이용하면 다음의 주택 보유세율하에서 자본임대료와 주택임대료가 동일하게 되어 자본과 주택의 공급 간에 상대적인 왜곡이 발생하지 않음을 쉽게 보일 수 있다.

$$\tau_H = (\tau - \tau_R)r + \frac{1-\tau_R}{1-\tau}\tau_K \tag{33}$$

위의 식에 의하면 주택임대료에 대한 세율과 소득세율이 같아서 $\tau = \tau_R$이 성립하면 주택 보유세율과 자본 보유세율이 같아야 상대적 왜곡을 방지할 수 있다. 반면, τ_R과 τ_K가 0인 기준 시뮬레이션에서 주택의 상대적 과다 공급을 방지하는 보유세율은

$$\tau_H = \tau r \tag{34}$$

이 식의 의미는 명료하다. 만일 자산시장에 왜곡이 없다면 주택보유의 수익률은 이자율과 같아야 한다.

$$R_H + \dot{P}_H - \delta_H P_H = rP_H \tag{35}$$

따라서 임대소득과 (감가상각을 차감한) 자본이득(capital gains)의 합에 과세를 하는 것은 주택의 가격에 이자율을 곱한 것을 주택에서 발생하는 소득으로 간주하고 그것을 과세를 하는 것과 동등하다. 즉

$$\tau(R_H - \delta_H P_H + \dot{P}_H) = \tau r P_H = \tau_H P_H \tag{36}$$

따라서 주택 보유세율을 이자율에 소득세율을 곱한 값으로 정하면 주택에 보유세를 과세하는 것은 주택임대료와 주택가격 상승분에 소득세를 과세하는 것과 동일한 효과를 갖는다.

위의 관찰은 주택의 보유세가 소득세와 같은 정도의 누진성을 갖는 것을 합리화할 수 있다. 주택의 상대적 과다공급을 방지하기 위해서는 모든 소득구간에 있는 가계가 자본 투자와 주택 투자에 동일한 유인을 느끼도록 세제가 구성되어야 한다. 따라서 높은 소득세율 구간에 있는

가계는 높은 πr을 갖고 있으므로 이에 따라 보유세율도 그만큼 높아져야 한다. 바꾸어 말해서 산업용 자본과 주택 간에 존재하는 상대적 왜곡을 방지하는 주택 보유세제는 각 가계가 자신이 보유한 주택의 가격에 이자율을 곱한 값을 소득으로 신고하는 종합소득세제와 동일한 효과를 갖도록 구성되어야 한다. 물론 이러한 제도가 절대적인 의미에서 효율적인 것은 아니다. 소득세 자체에 왜곡효과가 있고 누진적 소득세는 이 왜곡효과를 강화하는 경향이 있기 때문이다.

우리의 모형에서 τ_H가 τr와 같도록 해주는 보유세율은 0.96%에 해당하는 세율이다. <표 2-4>의 실험 (4)는 이 세율로 주택 보유세를 부과했을 때의 효과를 보여주고 있다. 물론 주택의 임대료에 소득세를 부과하는 실험 (3)과 동일한 결과가 발생한다.

실험 (5)와 (6)은 자본의 경우에는 토지 분에만 1%의 보유세가 부과되고 주택에는 토지와 건물을 합치 전체에 1%의 보유세가 부과되었을 때를 분석하고 있다. 이는 지나치게 단순화되어 있지만, 자본의 건물분에는 약하게 과세되고 주택에 대해서는 토지와 건물을 합산하여 과세하는 현행 재산세와 종부세 제도에 가장 근접한 경우라고 할 수 있다. 실험 (5)는 이러한 보유세를 부과하고 그 세수를 가계에 중립적인 방법으로 환급해 주었을 때의 효과를 보고하고 있다. 우리는 실험 (1)에서 순수 토지 보유세를 부과하고 이를 환급해 주면 자원배분에 아무런 영향이 없음을 보았다. 따라서 실험 (1)과 비교된 실험 (5)의 결과는 주택 건물분에 대한 과세가 발생시키는 왜곡효과를 측정하는 것으로 해석할 수 있다. 결과에 의하면 0.84%라는 큰 후생감소 효과가 발생한다. 보유세는 주택의 미래 임대료에 대한 할인율을 증가시켜 순수 토지세의 경우와 유사한 토지와 주택 가격의 하락을 가져온다. 그러나 주택공급의 감소로 주택임대료가 6% 증가한다. 이러한 결과는 정부가 자본과 주택에 대한 보유세 수입을 이용하여 기존의 왜곡적인 조세를 감소해주거나 아니면 공공지출을 증가시켜 0.84%보다 큰 크기의 부가가치를 창출하지 못한다면 부동산 보유세가 커다란 국민후생 감소를 가져올 수 있음을 보여준다. 이는 세수가 어떻게 사용되는지를 평가하지 않고 부동산세제 자체의 효율성을 논하는 것은 매우 어리석은 일이라는 것을 단적으로 보여준다. 또한, 이러한 시각은 수도권에서 발생한 세수를 이용하여 지

방정부의 지출에 충당하는 현행 종부세의 효율성을 합리적인 방법으로 평가하는 데 있어서도 중요한 메시지를 던져준다.

실험 (6)은 보유세 수입으로 소득세를 인하하였을 때의 효과를 보여주고 있다. 보유세의 도입으로 6.6%라는 큰 폭의 소득세 인하가 가능해진다. 이는 실험 (5)의 경우와는 달리 저축을 증가시켜 5.3%의 자본 증가를 가져온다. 그러나 주택의 공급도 같은 비율로 감소하게 된다. 보유세의 도입으로 토지의 가격은 큰 폭으로 감소하고 이에 따라 주택가격도 5.8% 감소한다. 그러나 주택 보유세의 상당 부분이 임대료에 전가되어 주택임대료는 8.8%나 증가한다. 보유세의 도입으로 주거서비스는 열악해지지만 자본축적으로 비내구재 소비가 증가하여 가계는 지출이 0.44% 증가했을 때와 동일한 크기의 효용증가를 경험한다. 0.95%의 효용증가를 가져왔던 실험 (2)의 토지세와 비교하여 국민후생 증가효과가 반감했음을 알 수 있다.

끝으로 <표 2-4>의 실험 (7)은 자본의 토지분과 주택 전체에 대한 보유세가 부과되기 이전에 주택의 임대료가 소득세와 같은 비율로 과세되고 있어 자본과 주택 간에 상대적 왜곡이 존재하지 않았을 때의 보유세의 효과를 보고하고 있다. 보유세의 세수는 소득세와 주택임대료에 대한 세금을 인하하는 데 사용되는 것으로 가정하였다. 결과를 보면 효용증가효과가 0.04%밖에 되지 않아 실험 (6)의 높은 후생증가효과는 주택임대료가 과세되지 않아 보유세 부과 이전에 주택의 상대적 과다공급이 발생하고 있었다는 가정에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 즉, 자본과 주택의 공급 간에 상대적 왜곡요인이 존재하지 않는다면 부동산 보유세가 주택공급을 감소시키는 왜곡효과와 소득세가 저축을 저해하는 왜곡효과가 양적으로 유사한 것이다. 이러한 관찰 또한 부동산 보유세를 평가하는 데 있어서 중요한 메시지를 던진다. 왜냐하면 주택임대료에 대한 소득세가 낮다 하더라도 등록세, 취득세 등의 거래세가 높고 각종 주택 건설에 대한 규제가 존재해 이들이 사실상 주택보유세와 유사한 작용을 하고 있다면, 소득세율 τ가 주택임대료에 대한 세율 τ_R보다 높은 상태라고 가정하고 있는 실험 (6)의 결과는 현실과 거리가 있을 것이기 때문이다. 따라서 부동산정책의 왜곡효과를 정확히 평가하기 위해서는 이 문제에 대한 보다 세심한 분석이 필요할 것이다.

다. 용적률 제한의 효과

많은 전문가들은 한국의 경우 주택 건설에 각종 규제가 심하게 집중되어 있어 주택이 과소공급되는 상태에 있을 가능성이 높다고 주장하고 있다. 주택 건설에 있어서 가장 중요한 규제는 용적률에 대한 규제일 것이다. 이것이 부동산 보유세의 왜곡효과에 미치는 영향을 평가하기 위해 <표 2-5>는 두 개의 실험 결과를 보고하고 있다.

실험 (8)에서는 기준 시뮬레이션에서 성립하는 주택의 건물/토지 비율을 70%로 축소하는 규제를 시행했을 경우의 효과를 분석하고 있다. 자본의 건물/토지 비율에는 아무런 규제가 없다고 가정한다.[20] 실험 (8)은 이 규제가 10.8%의 토지가격 증가를 가져온다고 보고하고 있다. 이는 얼핏 생각하면 직관과 상충하는 결과로 느껴질 수 있다. 예를 들면, 아파트에 대한 용적률 제한을 풀어 초고층 아파트 건축을 가능하게 한다면 지가가 어떻게 되겠는가? 많은 사람들은 이러한 규제 완화는 토지의 사용가치를 높여 지가 상승을 가져올 것이라고 생각한다. 물론 이러한 규제 완화가 특정 지역에 한해서 한정적으로 이루어진다면 특정 지역의 아파트 건설 붐이 발생하여 그 지역의 지가를 상승시킬 수 있을 것이다. 그러나 경제 전반에 걸친 규제 완화는 건물/토지의 비율을 증가시켜 토지에 대한 수요를 감소시켜 지가의 하락을 가져온다. 같은 논리로 건물/토지의 비율을 축소하는 주택의 용적률 규제는 토지에 대한 수요를 증가시켜 지가의 상승을 가져온다. 실험 (8)에서 지가의 상승이 발생하는 것은 이러한 이유에서이다. 이자율이 고정되어 있고 세율이 고정되어 있는 상태에서 지가의 상승은 자본임대료와 주택임대료를 모두 증가시켜 자본에 대한 수요와 주택에 대한 수요를 감소시킨다. 따라서 자본과 주택의 양이 감소하고 이는 3.26%라는 매우 큰 크기의 효용감소를 야기한다.

실험 (9)에서는 다음과 같은 실험을 하였다. 보유세가 도입되기 전에 이미 용적률 규제가 시행되고 있어 주택의 공급이 제한을 받고 있는

20) 용적률 제한은 약간의 세수 감소를 가져온다. 실험 (8)의 경우 용적률 제한의 순수효과에 집중하기 위해서 이 세수 감소는 소득세율 증가가 아니라 가계의 이전소득 감소를 통하여 조달된다고 가정하였다.

〈표 2-5〉 용적률 제한의 효과

	변화 단위	(8) 70% 용적률 제한	(9) 용적률 제한하에서 자본의 토지와 주택 과세
		세수환급 τ_K = 0.00 τ_H = 0.00	소득세 인하 τ_K = 0.01 τ_H = 0.01
τ	%p	0.0p	-6.9p
$(1-\tau)r$	%p	0.0p	0.0p
$(1-\tau)W$	%	-2.7	11.4
R_K	%	4.2	-3.5
P_T	%	10.8	-11.2
P_H	%	15.6	-7.6
R_H	%	6.9	8.2
K	%	-6.6	6.1
H	%	-7.7	-4.1
C	%	6.0	-3.3
Utility	EV %	-3.26	0.84

상태에서 자본의 토지 분과 주택 전체에 대해 1%의 보유세를 부과한다. 용적률 규제는 보유세 부과 후에도 계속 구속(binding)되어 주택의 건물/토지 비율은 규제 수준으로 묶여 있다. 보유세 수입은 정부가 소득세를 인하하는 데 사용한다. 이 경우 보유세의 효과는 어떻게 될까? 실험 (6)과 실험 (9)를 비교하면 보유세의 후생증가효과는 용적률 제한으로 거의 두 배나 증가했음을 알 수 있다. 이유는 용적률 제한으로 건물의 공급이 비탄력적이 되어 주택 보유세가 순수 토지세와 유사한 효과를 갖게 되기 때문이다.

제4절 부동산 정책과 미래 세대의 후생

1. 중첩세대모형의 필요성

전 절에서는 부동산정책이 대표가계모형의 효용에 미치는 영향을 분석하였다. 우리가 분석한 것은 왜곡효과가 작은 부동산 세금을 증가시키고 왜곡효과가 큰 소득세를 감소시킬 경우 대표가계의 효용이 증가할 수 있다는 조세 효율성의 문제였다.

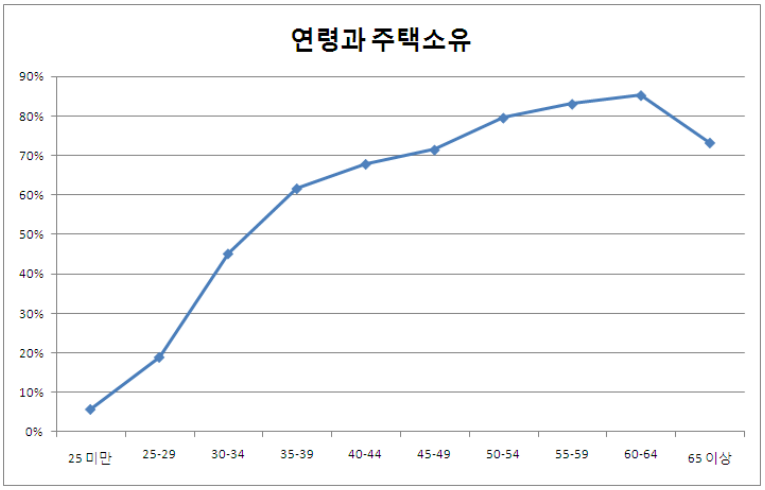
그러나 부동산정책을 둘러싼 논쟁은 정책의 효율성뿐만 아니라 형평성에도 깊은 관련을 가지고 있다. 주택가격이 급격히 상승하였을 때 이를 염려하는 것은 주택을 구입하지 못하고 임대주택에 거주하고 있는 가계에 미치는 부정적인 영향 때문이다. 그러나 동시에 주택가격의 상승은 주택을 다수 보유하고 있는 가계의 자산을 증가시킴으로써 이들 가계의 효용을 증가시킨다. 따라서 부동산정책은 주택임차가계와 주택임대가계간에 강력한 분배효과를 발생시킨다.

이러한 효과를 고려하기 위해서는 주택임차가계와 주택임대가계가 동시에 존재하는 이질적 가계모형을 구성하여야 한다. 주택을 임차하는 가계와 임대하는 가계를 가르는 속성은 가계가 보유하고 있는 인적, 물적 자산의 크기일 것이다. 그리고 이러한 인적·물적 자산의 크기는 연령, 능력, 유산, 운수 등의 요소에 의해서 결정된다. 우리가 본 절에서 초점을 맞추고 있는 요소는 연령이 주택 소유에 미치는 영향이다.[21] [그림 2-3]은 2006년 현재 한국 가계의 주택소유비율이 가구주의 연령에 따라 어떻게 변하는지 보여주고 있다. [그림 2-3]은 주택소유비율이 가구주의 연령에 따라 아주 민감하게 변하고 있음을 보여준다.[22] 25세 미만에

21) 그러나 뒤에서 설명하는 것처럼 유산과 능력이 주택 소유에 미치는 영향도 부분적으로 고려하고 있다.

22) [그림 2-3]은 2006년 횡단면의 상황이다. 서로 다른 연령의 가계가 노동시장에 진출한 후 경험한 경제상황이 다르므로 연령이 주택 소유에 미치는 영향을 정확히 파악하려면 패널자료의 분석이 필요할 것이다. 그러나 연령과 주택소유비율 간의 관계가 매우 선명하여 다른 변수를 고려해도 관계가 크게 변하지는 않을 것이라 추측할 수 있다. 이러한 문제는 [그림 2-4]와 [그림 2-5]에도 그대로 적용된다.

[그림 2-3] 가구주 연령과 주택소유비율



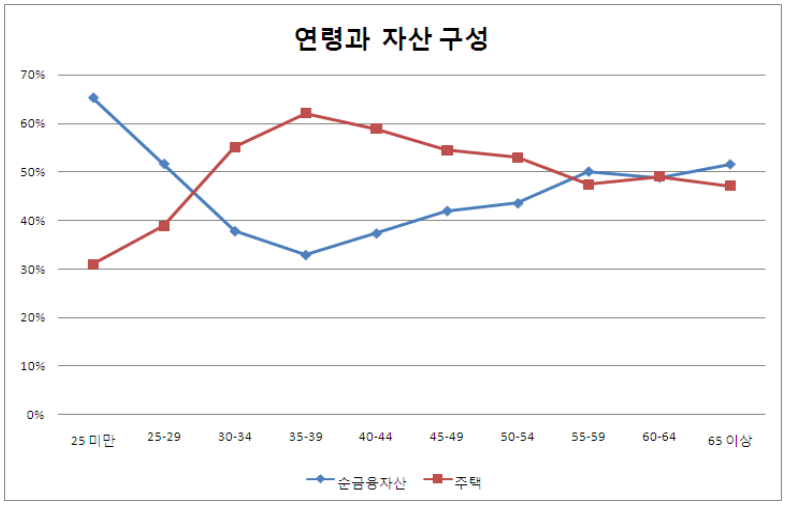
자료: 통계청, 『가계자산조사』, 2006.

서 5% 내외로 시작한 주택소유가계의 비율은 가주구 연령 30세를 전후하여 크게 증가하고 계속 증가하다가 65세 이후 노년에 이르러야 감소하기 시작한다.

[그림 2-4]는 같은 자료를 사용하여 가계의 순자산에서 주택자산과 순금융자산(주택 이외의 순자산)이 차지하는 비중이 가구주 연령에 따라 어떻게 변하는지 보여주고 있다. 주택보유비율이 매우 낮은 20대에서는 순금융자산이 차지하는 비중이 주택이 차지하는 비중보다 높다. 그러다 30~40대의 연령에서 둘 사이의 관계가 역전되었다가 35~49 연령대에서 둘 사이의 차이는 정점을 이룬다. 이후 주택 비중은 점점 감소하고 금융자산 비중은 점점 증가하여 50대 후반에는 두 비중이 거의 같아진다.

[그림 2-3]과 [그림 2-4]는 다음과 같은 생애주기의 패턴을 말해준다. 소득을 벌기 시작하는 대부분의 가계는 충분한 자산이 없어서 주택을 구입하지 못하고 금융자산을 축적하기 시작한다. 그러다가 충분한 금융자산이 축적되면 이를 주택으로 전환하여 자산에서 주택이 차지하는 비중이 급증하고 금융자산의 비중은 급감한다. 이후 가계는 자산의 축적

[그림 2-4] 가구주 연령과 자산의 구성



자료: 통계청, 『가계자산조사』, 2006

을 금융자산에 더 집중하여 주택의 비중은 감소하고 금융자산의 비중은 증가하게 된다.

이러한 패턴은 중첩세대모형을 이용한 주택시장모형들과 잘 들어맞는다. 표준적인 중첩세대모형에서 각 가계는 금융자산이 0인 상태에서 인생을 시작한다. 미래의 임금 이외에는 자산을 소유하지 못하고 있는 젊은 가계는 이를 담보로 인정해 주지 않은 신용시장에서 주택구입자금을 차입할 수 없다. 또한 주택가격이 하락할 가능성이 있고 부도가 발생했을 경우 주택을 현금화하는 데 각종 비용이 발생하기 때문에 은행은 주택담보대출 시 차입자가 구입하는 주택가격의 일부만을 담보로 인정해 준다. 따라서 가계는 임금의 일부를 저축하여 자금을 축적하고 충분한 자금이 축적되면 주택가격의 일부를 현금으로 지불(downpayment)하고 나머지는 주택담보대출을 통하여 차입함으로써 최초의 주택을 구입하게 된다. 연령이 증가함에 따라 가계는 계속 저축을 하여 주택의 크기도 증가시키고 차입금도 갚아 나간다. 충분한 연령에 도달하면 가계는 자기가 거주하는 주택 이외의 다른 자산에 투자할 여유 자산을 축적하게 되어 이를 채권, 주식, 임대주택에 분산하여 투자한다. 주택임대시장

의 균형은 연령이 높은 가계가 보유하는 임대주택의 양과 연령이 낮은 가계가 임차하는 주택의 양이 같아지는 수준에서 결정된다. 또한 금융시장의 균형은 금융기관이 주택담보신용을 제공하기 위하여 발행하는 채권을 금융자산을 축적하고 있는 낮은 연령의 가계와 여유자금을 가지고 있는 높은 연령의 가계가 구입함으로써 달성된다.

본 절에서는 이러한 균형의 모습을 보이는 중첩세대모형을 구축한다. 2절에서 소개한 문헌의 대부분은 무일푼으로 인생을 시작한 가계가 정해진 기간을 살다가 축적한 자산을 모두 소비하고 사망하는 표준적인 중첩세대모형을 이용하여 주택시장을 분석하고 있다. 우리는 이와는 약간 다른 형태를 가진 중첩세대모형을 구축할 것이다.

Blanchard(1985)는 다음과 같은 인구구조를 가정함으로써 특수한 형태의 중첩세대모형을 구축하고 있다. 각 개인은 태어난 시점부터 매 순간 q의 확률로 사망한다. 이 q는 나이에 따라 변하지 않는다. 따라서 매 순간 사망하는 사람들의 숫자는 전체 인구(1로 가정)에 q를 곱한 값에 의해 결정된다. 인구의 크기가 변하지 않도록 하기위해 매 순간 크기 q의 새로운 세대가 탄생한다고 가정하자. q의 사망 확률 때문에 각 세대의 인구감소율은 q로 주어진다. 따라서 매 시점 나이가 v인 세대의 크기는 다음의 식에 의해서 정해진다.

$$l(v) = qe^{-qv} \tag{37}$$

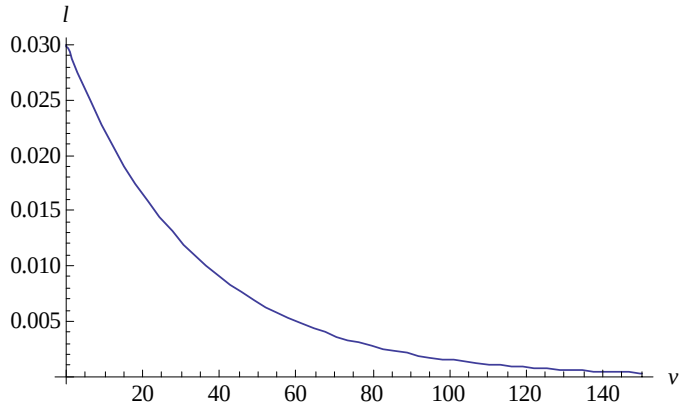
총인구는 각 세대의 크기를 나이에 대해 적분한 값과 같고 이는 항상 1과 같다.

$$L = \int_0^{\infty} qe^{-qv} dv = 1 \tag{38}$$

이러한 인구구조를 도시하면 [그림 2-5]와 같다. 횡축은 연령을, 종축은 밀도를 나타내고 있다.

위의 인구구조는 두 가지 면에 있어서 현실과 괴리가 있다. 첫째로, 현실에서 사망확률은 처음에는 거의 0이었다가 50세(20세에 일을 시작한다고 가정)를 전후로 하여 급증하는 패턴을 보이는 반면, 모형에서는

[그림 2-5] Blanchard 모형의 인구구조

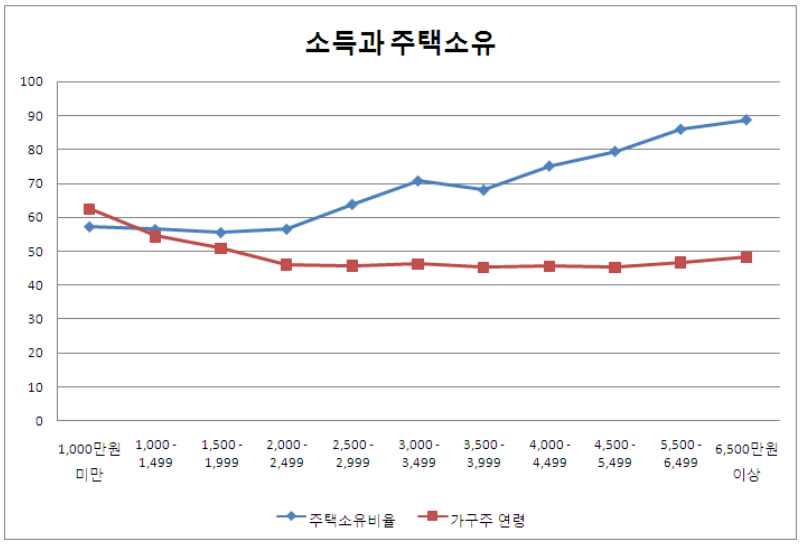


사망확률이 전 생애를 통하여 일정하게 유지된다. 둘째로, 바로 이 점 때문에 연령이 커짐에 따라 각 세대의 크기가 일정 비율로 작아지고, 밀도는 아주 작지만 연령이 수백 살인 세대도 반드시 존재하게 된다.

첫째 면에서의 모형과 현실 간의 괴리에는 문제가 있다. 그러나 둘째 면의 괴리는 모형의 장점으로 해석될 수 있다. 무한한 생애를 사는 대표가계모형을 통하여 현실을 분석하는 것을 정당화하는 유일한 방법은 유한한 생애를 사는 각 세대가 유산 동기(bequest motive)를 통하여 실효적으로 연결되어 있어 마치 가계가 무한한 생을 사는 것처럼 행동한다고 주장하는 것이다(Barro[1974]). 따라서 Blanchard 모형에서 연령이 매우 높은 가계는 생물학적 연령이 높은 가계라기보다는 대를 이은 유산 상속을 통하여 자산 축적의 연속성을 유지하고 있는 가문으로 해석할 수 있다. 또한 매 시점 인생을 새로 시작하는 가계는 새로 태어난 가계를 의미하는 것이 아니라 부모로부터 유산을 받지 못하고 인생을 시작하는 가계들을 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

또한 사망확률 q는 생물학적 사망확률이라기보다는 유산상속을 통한 세대 간 연결 고리가 끊어질 확률로 해석할 수 있다. 이런 면에서 Blanchard 모형은 연속시간모형이기 때문에 갖는 우아함에 더하여 중첩세대모형의 틀 안에서 유산 상속에 의한 빈부의 격차를 간단히 포착할

[그림 2-6] 소득과 주택소유비율



자료: 통계청, 『가계자산조사』, 2006.

수 있다는 추가적인 장점을 갖고 있다.

우리는 Blanchard의 모형을 확대하여 가계를 평균보다 높은 임금을 받는 상위소득가계와 평균보다 낮은 임금을 받는 하위소득가계의 두 종류로 양분하여 경제에 존재하는 가계의 이질성을 증가시킬 것이다. 이렇게 모형의 복잡성을 증가시키는 것은 현실에서 관찰되는 높은 비율의 무주택 가계를 모형에서 발생시키기 위함이다. 이러한 선택은 [그림 2-6]에 의하여 정당화될 수 있다.

[그림 2-6]은 가구의 소득과 주택보유비율 간의 관계를 보여주고 있다. [그림 2-6]은 저소득 가계의 경우에는 주택의 보유율이 60%를 넘지 못하지만 소득이 높은 가계로 가면 주택 보유율이 거의 90%에 이르며 소득이 증가함에 따라 주택 보유율이 증가하는 분명한 경향이 있음을 보여주고 있다. 그러나 이러한 관계는 가구주의 연령이 증가함에 따라 소득과 주택 보유율이 동시에 증가해서 생긴 현상일 수도 있다. [그림 2-6]은 가계의 소득과 연령 간의 관계도 표시하고 있다. [그림 2-6]에 의하면, 가계의 소득이 아주 낮아지면 가구주의 평균 연령이 50세 이상으

로 증가하지만 일정 수준 이상의 소득을 가진 가계에서는 가구주의 평균 연령이 40대 후반으로 거의 고정되어 있음을 보이고 있다. 따라서 [그림 2-6]은 가계의 소득과 주택 보유율 간에 존재하는 양의 관계는 가계의 연령 때문에 발생하는 것이 아니라는 점을 보여주고 있다. 이러한 관찰은 주택 보유율을 내생적으로 결정하는 모형에서 가계의 연령과 더불어 가계 간 소득격차의 문제도 고려되어야 할 필요성을 시사해준다.

2. 모 형

가. 가 계

매 순간 q의 사망확률에 직면해 있는 가계는 미래의 효용을 $\theta+q$의 할인율로 할인을 하게 된다. 따라서 가계의 목적함수는 다음과 같이 주어진다.

$$\underset{\text{s.t.}}{Max} \int_0^{\infty} u(c,s,h)\, e^{-(\theta+q)} dt \tag{39}$$

$$\dot{a} = [(1-\tau)r+q]a+(1-\tau)w+x-c-R_H s$$

예산제약식에서 변수들의 의미는 이전과 같다. 소문자를 사용한 이유는 가계가 이질적이기 때문에 개별 가계의 수량과 경제 전체의 총량이 다르기 때문에 이를 구별하기 위함이다. 효용함수 u는 다음의 형태를 갖는다.

$$\begin{aligned} u(c,s,h) &= (1-\gamma)\log c+\gamma\log(1-d)s \quad \text{if } s>h, \\ &= (1-\gamma)\log c+\gamma\log s \quad \text{if } s\le h \end{aligned} \tag{40}$$

여기서 s는 주거 서비스의 소비량을, h는 주택의 소유량을 나타낸다. *s*가 *h*보다 크기 위해서는 주거서비스를 임차하여야 하며 이 경우 가계는 크기 *s*의 주택을 임차하고 있다하더라도 크기 *(1-d)s*의 주택에 자가로 거주했을 때와 동일한 효용을 얻는다.[23] 따라서 *d*는 임차에서 오는 비

23) 주택을 부분적으로 임차하는 것은 불가능하다고 가정한다.

효용을 나타내는 변수라고 할 수 있다. 주거서비스를 임차하였을 때 발생하는 상대적인 비효용은 거주 주택을 마음대로 수리할 수 없다는 점, 자주 이사를 가야 한다는 점, 담보로 이용할 수 없어 예비적 자산으로 활용할 수 없다는 점 등에서 발생한다. 반대로 h가 s보다 클 경우 가계는 s의 주거서비스를 누리고 나머지는 다른 가계에게 임대해 준다.

균형에서 주택을 임차하는 가계가 존재하면 반드시 이에 대응하는 주택임대가계가 존재해야 한다. 또한 주택임차가계는 많은 금융자산을 보유할 여력이 없으므로 임대하는 부유한 가계는 여분의 주택을 보유하고 있을 뿐만 아니라 경제가 발행한 금융자산의 대부분 또한 보유하고 있어야 한다. 따라서 균형에서 부유한 가계는 주택과 채권을 모두 보유하여야 하며 두 자산의 수익률은 같아야 한다.

가계가 P_H의 자금을 주택과 채권에 투자하였을 때 수익률이 같다는 조건은 다음과 같이 표시된다.

$$R_H + \widetilde{P_H} - \tau_H P_H = (1-\tau) r P_H \tag{41}$$

전 절의 기준 시뮬레이션에서와 같이 주택 소유에서 발생하는 소득에는 소득세가 부과되지 않으나 이자소득에는 τ의 소득세율이 적용된다고 가정하였다. $\widetilde{P_H}$는 감가상각을 감안한 주택 소유의 자본이득을 나타내며, 주택 소유에는 τ_H의 보유세율이 적용된다고 가정하였다. 위의 식을 조금 변형하면

$$R_H = [(1-\tau) r + \tau_H] P_H - \widetilde{P_H} \tag{42}$$

좌변은 주택의 임차비용이고 우변은 주택 소유의 사용자 비용이다. 따라서 가계는 주택을 임차하였을 때와 소유하였을 때 동일한 금융비용을 부담하여야 한다. 따라서 위에서 가정한 바와 같이 임차에서 비효용이 발생한다면 가계는 가능하다면 주택을 소유하려고 할 것이다. 따라서 모형에서 임차주택에 대한 수요가 발생하려면 일부분의 가계가 신용제약에 걸려 있어야 한다.

우리는 다음과 같은 신용제약을 부과한다.

$$(1-\lambda) P_H h \leq a \tag{43}$$

여기서 λ는 주택 구입 시 적용되는 최대 LTV(loan to value) 비율을 나타낸다. 따라서 가치가 $P_H h$인 주택을 구입하는 가계는 최소 $(1-\lambda)$ $P_H h$의 현금(downpayment)을 지불하여야 하며 이는 보유하고 있는 순자산 a보다 작아야 한다. 다시 쓰면

$$h \leq \frac{1}{(1-\lambda)P_H} a \tag{44}$$

즉 매 순간 가계가 보유할 수 있는 주택의 최대 크기는 $a/(1-\lambda)P_H$에 의하여 주어진다.

다음 소절의 시뮬레이션에서는 위의 신용제약만으로는 현실에서 관찰되는 크기의 주택임차가계가 발생하지 않아 주택 구입에 있어서 추가적인 제약을 부과할 것이다. 즉, 일정 크기 이상의 주택만 주택구매 시장에서 공급되기 때문에 구매 주택의 크기는 이 최소 크기를 초과해야 한다는 제약이다.

$$h \geq h_{\min} \tag{45}$$

예를 들면, $h_{\min}$은 7평이 될 수 있다. 그러나 모형은 임차에 대해서는 최소 크기 제약이 없다고 가정할 것이다. 이는 모형의 단순화를 위하여 도입한 가정이지만 주택의 일부분만 임차하는 것이 가능하므로 부분적으로는 정당화될 수 있을 것이다.[24]

위 모형의 중요한 단점 중 하나는 전세시장의 존재를 따로 고려하고 있지 못하고 있다는 점이다. 주택임차시장에 아무런 제약이 없을 때는 월세임차비용과 전세임차비용이 같아야 하므로 전세시장의 존재를 따로 고려할 필요가 없을 것이다. 그러나 주택의 구입에 신용제약이 있다면 전세금을 담보로 차입을 하는 데 있어서도 위와 유사한 신용제약이 있다고 가정하는 것이 보다 현실적일 것이다. 그러나 이러한 이중의 신용제약을 고려하게 되면 모형이 너무 복잡하게 되므로 주택의 전세와 매입에 모두 신용제약을 부과하는 과제는 후속 연구로 미룰 것이다.

24) 좀 더 현실적인 가정은 소유 주택의 최소 크기보다 작은 임차 주택의 최소 크기 제약을 부과하는 것이다.

나. 정상상태에서의 소비 경로

본 소절에서도 인구와 기술이 정체되어 있고 모든 가격이 고정되어 있는 정상상태만을 분석할 것이다.

신용제약과 최소 크기 제약이 존재하는 경제에서 가계의 소비경로 도출은 매우 복잡한 수식을 요구한다. 이하에서는 필요한 지면을 줄이기 위해 도출과정을 설명하지 않고 결과만을 제시한 후 [그림 2-7]을 통하여 해(solution)의 특성을 설명하는 직관적인 방법을 택할 것이다. 보다 자세한 논의는 부록에 수록할 것이다. 먼저 신용제약이 소비경로에 어떤 영향을 미치는지 살펴보자.

새로 태어난 가계는 순자산 a가 0이므로 신용제약에 걸릴 수밖에 없다. 따라서 연령이 일정 수준 이하인 가계는 주택을 임차할 수밖에 없다. 이 경우 임차주택에 대한 수요 및 소비와 순자산의 변화는 다음의 식에 의해서 결정된다. 변수들에 대한 정의는 대표가계의 경우와 같다.

For $0 \leq t < t_1$,

$$s = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{R_H} \tag{46}$$

$$\dot{c} = ((1-\tau)r-\theta)c, \tag{47}$$

$$\dot{a} = ((1-\tau)r+q)a + (1-\tau)w + x - \frac{1}{1-\gamma}c \tag{48}$$

with $a(0) = 0$[25]

이러한 과정을 통해서 자산 a가 축적되어 일정한 수준에 이르면 가계는 신용제약하에서 주택을 구매하게 되어 자가거주자로 전환하게 된다.

25) 식 (48)에서 가계가 자산소득 $(1-\tau)ra$에 부가하여 qa의 소득을 번다고 가정한 것은 Blanchard(1985)와 마찬가지로 연금(혹은 역모기지)시장이 존재한다고 가정했기 때문이다. 각 가계는 매 순간 qa의 연금을 받는 대신 사망 시 a의 자산을 연금회사에 기부해야 한다. 연금회사는 매 순간 qa의 자산을 사망하는 가계로부터 받는 대신 같은 크기의 연금을 지출하기 때문에 이윤은 0이다.

For $t_1 \leq t \leq t_2$,

$$s = h = \frac{1}{(1-\lambda)P_H}a \tag{49}$$

$$\dot{c} = [(1-\tau)r - \theta - \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H} + \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{a}]\, c, \tag{50}$$

$$\dot{a} = ((1-\tau)r + q)a + (1-\tau)w + x - c - \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}a \tag{51}$$

위 단계의 가계는 신용제약에 계속 걸려 있게 되며 a가 증가함에 따라 점점 더 큰 크기의 주택을 신용제약하에서 구매하게 된다. 저축이 증가하여 a가 증가하면 늘어난 자산소득 이외에도 신용한도가 증가하여 더 큰 주택에서 살 수 있다는 추가적인 혜택이 발생하기 때문에 저축에 대한 한계혜택은 세후이자율보다 커지게 되며 따라서 소비의 증가율은 $(1-\tau)r - \theta$보다 크게 된다.

위의 가계가 자산을 계속 축적하게 되면 신용제약에서 벗어나는 마지막 세 번째 단계에 이른다. 이 경우 소비와 자산의 동학은 첫 단계와 동일한 식에 의해서 지배된다. 자산이 계속 축적됨에 따라 충분한 시간이 지나면 가계는 주택 구매로 인한 부채를 청산하고 시간이 더 경과하면 자신이 주거하는 주택보다 더 큰 주택을 소유하게 되어 첫 단계에 있는 가계에 주택을 임대한다. 또한 채권을 구입하여 주택금융시장에 신용을 공급하며 자본도 소유하게 된다.

어려운 문제는 축적의 세 단계의 경계를 결정하는 t_1과 t_2를 결정하고 태어난 순간의 소비수준 $c(0)$를 구하는 것이다. 일단 이들의 값이 결정되면 소비 c와 주거서비스 s의 시간경로는 위의 식들을 통하여 쉽게 계산할 수 있다. 주택을 구입하는 연령 t_1과 신용제약에서 풀리는 연령 t_2를 결정하고, 태어난 순간의 소비수준 $c(0)$를 결정하는 알고리듬은 부록에서 논의하고 있다.

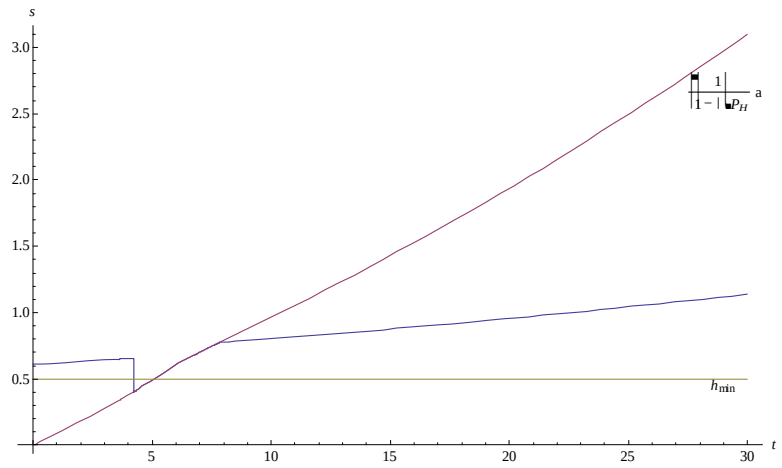
[그림 2-7]은 가계의 주거서비스의 시간경로를 예시하고 있다. 각 연령에서 가계가 구입할 수 있는 주택의 최대 크기는 $a/(1-\lambda)P_H$선에 의해서 주어진다. 이 선은 가계가 태어났을 때 0의 값을 갖다가 자산축

적을 통해 계속 증가한다. [그림 2-7]에서 가계는 처음에는 주택을 임대하다가 4살이 조금 지났을 때 주택을 구입하여 두 번째 단계에 들어선다. 신용제약에 계속 걸려 있어 거주 주택의 크기가 $a/(1-\lambda)P_H$ 선을 따라서 증가하다가 8살이 조금 지나 신용제약에서 벗어나게 되어 보유하는 주택의 크기가 $a/(1-\lambda)P_H$보다 작아지게 된다. 그 후 주거서비스의 소비량은 계속 증가한다. 주택을 구입하는 시점에서 주거서비스의 소비량이 하강 점프를 하는 것은 임차주택할인율 d의 효과 때문이다. 소유하고 있는 주택에서는 더 큰 효용을 누릴 수 있으므로 주택구입 직전에 임차하고 있던 주택의 크기보다 작은 크기의 주택을 선택하여 주택을 구매한다.

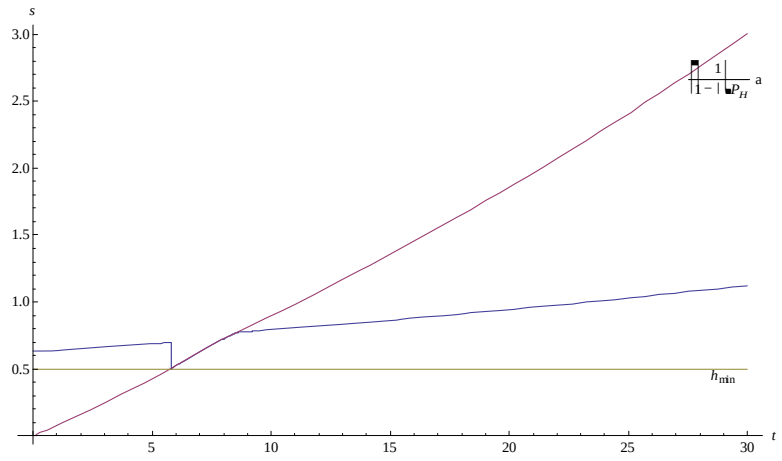
[그림 2-7]에서와 같이 구매 가능한 주택의 최소 크기가 주택 구매 시점에서 원하는 크기보다 클 때 이 제약은 주거서비스의 경로를 변화시킨다. [그림 2-8]은 최소 크기 제약에 걸리는 가계의 주거서비스 시간경로를 보여주고 있다. 가계는 최소 크기의 주택을 살 수 있을 때까지 자산을 더 축적하다가 6살이 되어서 임차생활을 청산하고 주택 소유자가 된다.

[그림 2-9]는 가계의 소득이 사회 평균에 비해 매우 낮아 최소 크기

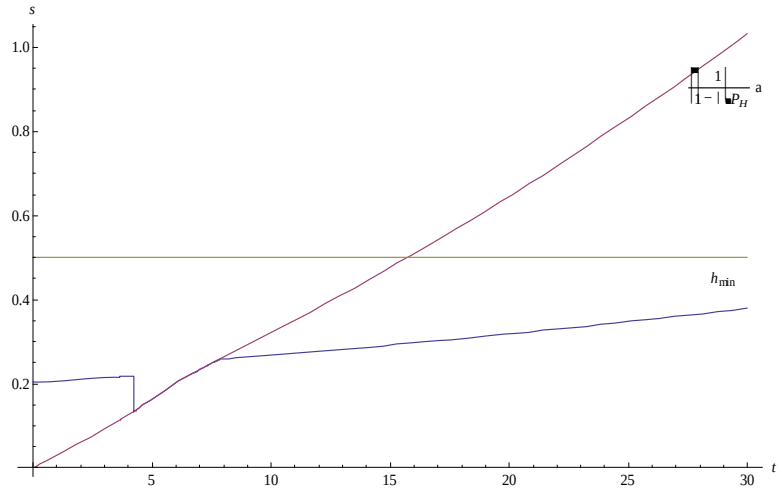
[그림 2-7] 주거서비스의 시간경로



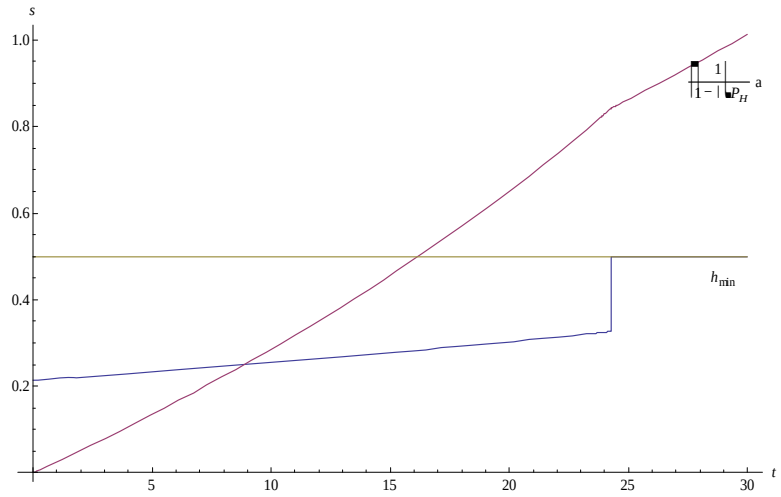
[그림 2-8] 최소 크기 제약의 효과



[그림 2-9] 하위소득가계의 주거서비스 경로



[그림 2-10] 최소 크기 제약과 하위소득가계의 주거서비스



제약이 원하는 주택의 크기보다 아주 높은 수준에서 형성되는 경우를 보여주고 있다. [그림 2-10]은 이 경우 주거서비스의 경로가 어떻게 영향을 받는지 보여주고 있다. 중요한 점은 이러한 경우 가계는 최소 크기의 주택을 살 수 있는 자금을 축적한 16살경에도 주택을 구매하지 않는다는 것이다. 자신이 이상적으로 생각하는 주택의 크기와 최소 주택의 크기의 차이가 너무 커서 이 가계는 원하는 주택의 크기가 충분히 커지는 24살 무렵까지 기다렸다가 주택을 구입하게 된다. 주택 구입 시 최소 크기 제약 때문에 주거서비스의 크기는 상향 점프하며 무리한 주택 구입의 영향으로 지출이 증가하여 자산의 증가속도가 갑자기 떨어지게 된다.

다. 정상상태 균형의 도출

생산구조, 자산시장, 그리고 정부의 예산제약은 3절의 대표가계모형과 완전히 동일하다. 정상상태 균형을 도출하는 알고리듬은 다음과 같이 구성할 수 있다.

이자율 r과 토지가격 P_T가 주어지면 자산시장의 차익실현 불가 조건으로부터 자본과 주택 시장에서 토지와 건물의 임대료 R_{KT}, R_{KM},

R_{HT}, R_{HM}가 결정된다. 또한 이 임대가격으로부터 자본재 한 단위에 투입되는 토지와 건물의 양, 주택 한 단위에 투입되는 토지와 건물의 양을 구할 수 있고, 이로부터 자본의 가격 P_T, 주택의 가격 P_H, 자본의 임대가격 R_K와 주택의 임대가격 R_H를 계산할 수 있다. R_K는 최종재 생산에서 자본의 한계생산성과 같아야 하므로 자본의 양 K도 r과 P_T의 함수로 표시할 수 있다. 그리고 이렇게 K가 결정되면 노동의 한계생산성인 임금 W도 도출된다.

이들 변수가 결정되면 위에서 설명한 가계의 최적화 문제를 통하여 비내구재 소비 C와 주거서비스 S의 시간경로를 구할 수 있다. 다음 소절의 시뮬레이션에서는 현실에 존재하는 가계 간의 임금격차를 반영하고 30%가 넘는 무주택 가계를 모형에서 발생시키기 위해 고소득가계와 저소득가계 두 종류의 가계를 도입할 것이다. 두 종류의 가계는 각각 총 가계의 50%를 차지한다고 가정한다. 상위소득가계는 평균 임금 W의 1.5배를 임금으로 받고, 하위소득가계는 평균 임금 W의 0.5배를 임금으로 받는다. 상위소득가계의 임금을 W_H, 하위소득가계의 임금을 W_L로 표시하면

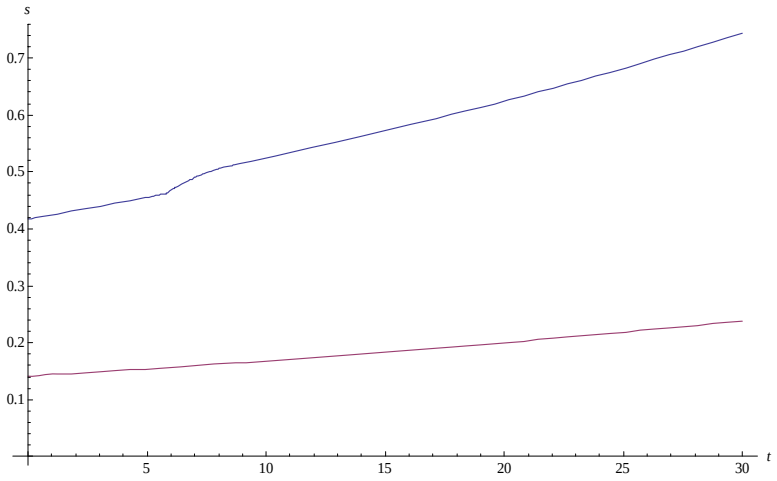
$$W_H = 1.5\,W, \tag{52}$$

$$W_L = 0.5\,W \tag{53}$$

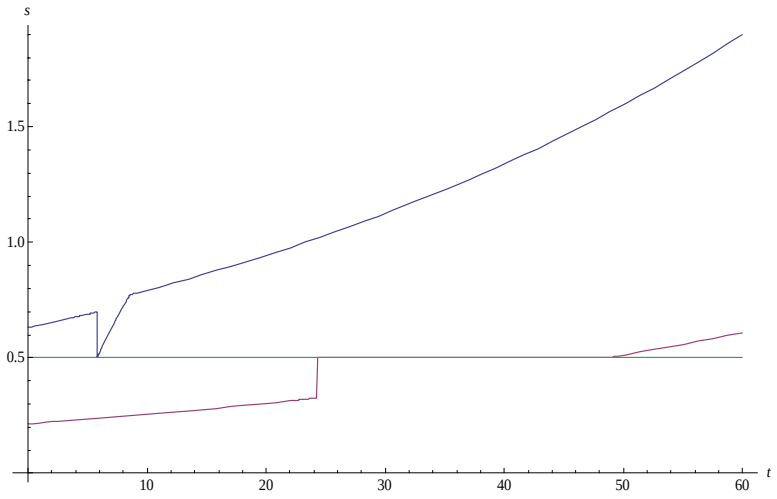
따라서 균형에서 상위소득가계는 높은 경로를 따라서 비내구재 소비와 주거서비스 소비를 결정하며, 하위소득가계는 이보다 낮은 경로를 따라서 비내구재 소비와 주거서비스 소비를 결정한다. 다음 소절의 기준 시뮬레이션에서 상위소득가계와 하위소득가계가 따라가게 되는 비내구재와 주거서비스의 소비경로를 도시하면 [그림 2-11], [그림 2-12]와 같다.

앞에서 예시한 것처럼 상위소득가계의 경우에는 주택의 최소 크기가 최초 주택 구입 시 원하는 주택의 크기와 큰 차이가 나지 않아 최소 크기 제약은 주택 구입 시점을 조금 늦추는 역할만 한다. 그러나 하위소득가계의 경우에는 주택의 최소 크기가 최초 주택 구입 시 원하는 주택의 크기보다 매우 커서 가계는 25년이 지나서야 이 최소주택을 구매하게

[그림 2-11] 상·하위 가계의 비내구재 소비경로



[그림 2-12] 상·하위 가계의 주거서비스 소비경로



되며 이 최소주택에서 거의 25년을 거주한 후에야 집의 크기를 늘리기 시작한다. [그림 2-11]에서 하위소득가계의 비내구재 소비는 동일한 증가율로 계속 증가하는 반면에, 상위소득가계의 비내구재 소비는 주택 구입 시점으로부터 몇 년간은 평상시보다 높은 증가율을 갖게 된다. 이는 전 절에서 설명 한대로 신용제약에 걸려 있는 동안 저축의 효용이 높아지기 때문이다.

[그림 2-11]과 [그림 2-12]는 가계가 태어나서 죽을 때까지의 생애주기이기도 하지만 동시에 주어진 시점에서 각 연령의 가계가 소비하는 양을 나타내기도 한다. 따라서 위의 소비경로를 모든 연령에 대해서 적분하면(상위소득가계와 하위소득가계의 가중치 0.5를 고려하여) 주어진 시점에서 경제의 비내구재 총소비 C와 주거서비스 총소비 S를 구할 수 있다. 주택시장의 균형이 성립하려면 이 S는 주택의 총공급량 H와 같아야 한다.

위와 같은 방법에 의하여 정상상태에서 필요한 K와 H의 값을 계산하면 토지에 대한 총수요는 자본 한 단위에 투입되는 토지의 양에 K를 곱한 값과 주택 한 단위에 투입되는 토지의 양에 H를 곱한 값의 합으로 계산할 수 있다. 균형에서 이는 주어진 토지의 공급량 T와 같아야 한다.

$$e_1(R_{KT}, R_{KM})K + e_1(R_{HT,}R_{HM})H = T \tag{54}$$

같은 방법으로 건물에 대한 총수요와 총공급 M을 일치시키는 식을 구할 수 있다.

$$e_2(R_{KT}, R_{KM})K + e_2(R_{HT,}R_{HM})H = M \tag{55}$$

정상상태에서 건물의 양을 유지하기 위한 투자의 양은 이 M에 δ를 곱한 값에 의하여 결정된다. 그런데 최종재 시장에서 최종재의 공급은 최종재에 대한 총수요와 같아야 한다. 따라서

$$F(K) = C + \delta M + G \tag{56}$$

우리가 찾는 r과 P_T의 균형값은 식 (54)와 식 (56)을 동시에 만족시키는 수준에서 결정된다.

3. 시뮬레이션

가. 모수의 선택

최종재 생산에서 자본이 차지하는 비중 α, 부동산에서 토지의 임대료가 차지하는 비중 β, 총지출에서 주거서비스가 차지하는 비중 γ, 감가상각률 δ는 3절의 대표가계모형에서와 동일한 값을 선택하였다. 대표가계모형에서는 효용함수의 모수 중 시간선호율 θ가 세후실질이자율을 결정하였지만 Blanchard 중첩세대모형에서는 세후이자율이 θ와 $\theta+q$ 사이에서 결정된다. 대표가계모형에서처럼 세후이자율이 0.05 근처에서 결정되도록 θ=0.03, q=0.03으로 정하였다. θ=0.04, q=0.02도 가능한 선택이지만 이 경우 저축률이 높아져 주택 보유율이 현실의 관측치(67.5%)에 비해 너무 높게 결정되어 앞의 값을 선택하였다. 임차주택에 대한 할인율을 나타내는 d의 값으로는 0.1을 선택하였다. 이는 Kiyotaki et al.(2007)이 선택한 값 0.09와 근사한 값이다. d의 값을 더 높게 잡으면 주택가격 상승으로 인한 무주택가계의 효용 손실을 더 크게 만들 수 있다. 그러나 높은 d의 값은 주택 미보유가계가 더 일찍 주택을 구매하도록 유도함으로써 주택 보유율을 증가시키는 작용도 한다.

국민은행의 2007년『주택금융수요실태조사』에 의하면, 2007년 주택구입 가구의 LTV가 37.0%였다. 이를 참고로 하여 모형에서 최대 LTV 비율 λ는 0.4로 정하였다. 구매 주택의 최소 크기 $h_{\min}$은 주택 보유율에 결정적인 영향을 미친다. 기준 시뮬레이션에서 주택 보유율이 67.5% 근방에서 결정되도록 $h_{\min}$의 값은 0.5로 정하였다. 2005년『인구주택총조사』의 자료를 보면 전국 아파트의 평균 평수는 22평이다. 기준 시뮬레이션에서 주택의 평균 크기는 1.05로 결정된다. 따라서 우리의 가정은 구매 주택의 최소 크기를 10평 정도로 잡는 것을 의미한다. 이는『인구주택총조사』의 최소 아파트 크기 구간 7~9평보다 약간 큰 값이다.

앞에서 설명한 바와 같이 상위소득가계의 임금은 평균의 1.5배, 하위소득가계의 임금은 평균의 0.5배로 설정하였다. 2인 이상의 가구가 조사대상인 통계청의 2006년『가계조사』자료에 의하면, 비재산소득(소득에서 재산소득 차감) 상위 50%의 평균은 전체 평균의 1.49배, 하위 50%의

〈표 2-6〉 기준 시뮬레이션을 위한 모수의 값

α	최종재 생산에서 자본이 차지하는 비중	0.40
β	부동산 생산에서 토지가 차지하는 비중	0.40
γ	가계지출에서 주거서비스가 차지하는 비중	0.30
δ	감가상각률	0.05
θ	효용에 대한 할인율	0.03
q	사망 확률	0.03
d	임대 주택의 효용 감소분	0.10
λ	LTV 비율	0.40
$h_{\min}$	구매주택의 최소 크기	0.50
W_H/W_L	상위소득/하위소득	3.00
τ	임금, 이자 및 자본임대소득에 대한 세율	0.21
τ_R	주택(귀속)임대소득에 대한 세율	0
τ_K	자본보유에 대한 세율	0
τ_H	주택보유에 대한 세율	0
X	이전소득	0

평균은 전체 평균의 0.51배가 된다. 우리의 가정은 이러한 현실과 매우 가깝다.

전 절에서와 마찬가지로 소득세율 τ는 G가 국내총생산에서 차지하는 비중이 0.15가 되도록 정하였다. 또한 기준 시뮬레이션에서 주택 임대소득에 대한 세율 τ_R, 자본 보유세율 τ_K, 주택 보유세율 τ_H, 이전소득 X의 값은 모두 0으로 가정하였다. <표 2-6>은 기준 시뮬레이션에서 사용된 모수의 값을 요약하고 있다.

<표 2-7>은 현실과 기준 시뮬레이션의 결과를 비교하고 있다. 정확성은 조금 떨어졌지만 3절의 대표가계모형의 경우에서처럼 토지/국부 비율, 실질이자율, 국부/국내총생산의 비율을 잘 추적하고 있다. 대표가계모형의 경우에서와 마찬가지로 국부에서 주거용 건물이 차지하는 비중은 『국부조사』의 수치에 비해 과대 예측하고 있다.

〈표 2-7〉 현실과 baseline 시뮬레이션

	실제	baseline
토지/국부	0.54 (국부조사, 2006)	0.56
실질이자율	0.064 (장외 3년 회사채 BBB-)	0.060
정부소비/국내총생산	0.15 (국민계정, 2006)	0.15
국부/국내총생산	6.64 (국부조사, 2006)	6.88
주거용 건물/국부	0.15 (국부조사, 2006)	0.28
주택/국내총생산	?	3.07
주택소유비율	전체 67.5% 상위소득 77% 하위소득 58% (가계자산조사, 2006)	전체 66% 상위소득 84% 하위소득 48%
주택구입 소요시간	전체 결혼 후 9.4년 (주택금융수요실태조사, 2007)	전체 15년 상위소득 6년 하위소득 24년

대표가계모형이 다룰 수 없는 현상은 유산을 상속받지 못하고 태어난 가계가 주택을 소유하기까지에는 상당한 시간이 소요되며, 이에 따라 전체 가구 중 주택을 소유하고 있지 않은 가구가 상당한 비율로 존재한다는 것이다. 2006년『가계자산조사』에 의하면, 전체 가구 중 67.5%가 주택을 소유하고 있으며, 상위 50%의 소득을 가진 가구의 77%가, 하위 50% 소득을 가진 가구의 58%가 주택을 소유하고 있다. 기준 시뮬레이션에서는 전체 가구의 66%가 주택을 소유하는 것으로 예측하고 있어 현실을 잘 추적하고 있으나, 상위소득가구의 84%가 주택을 소유하고, 하위소득가구의 48%가 주택을 소유하는 것으로 예측하고 있어 모형이 현실보다 주택 소유에 있어서의 빈부격차를 과장하고 있다.

또한 최초 주택 구입까지 소요되는 시간을 보면 2007년『주택금융수요실태조사』에서는 결혼 후 평균 9.4년 후에 주택을 구입하는 것으로 되어 있으나 기준 시뮬레이션은 이보다 6년을 초과하는 15년을 예측하고 있다. 그러나 기준 시뮬레이션의 15년은 경제활동을 시작한 후 15년의 개념에 해당하기 때문에 둘 사이에 큰 괴리가 있는 것으로 보이지 않는다. 대응하는 통계를 찾을 수 없으나 기준 시뮬레이션에서는 상위소득 가계는 주택 구입까지 6년의 시간을 보내고, 하위소득 가계는 주택 구입까지 24년의 시간을 보내는 것으로 예측하고 있다. 이 또한 현실의 빈부격차를 과장하고 있는 것으로 추측된다.

나. LTV 축소의 효과

균형에서 주택임대료와 주택소유의 사용자 비용이 같고, 같은 크기의 주택은 임차하였을 때보다 소유하였을 때 더 큰 효용을 발생시킨다. 따라서 최소 크기 제약이 없다면 100%의 LTV하에서 모든 가계가 탄생과 동시에 집을 구매할 것이며 주택 보유율은 100%가 될 것이다. 따라서 LTV 제약의 존재는 가계의 주거 패턴과 후생수준에 큰 영향을 미친다.

그러나 LTV의 부분적 축소가 반드시 경제에 큰 영향을 미치는 것은 아니다. 기준 시뮬레이션에서 우리는 최대 LTV를 40%로 정하였다. <표 2-8>은 이를 20%로 축소했을 때의 효과를 보고하고 있다. 놀라운 점은 이러한 LTV의 축소가 주요 거시변수에 거의 영향을 미치지 못한다는 것이다.

이러한 결과는 부분적으로 우리의 기준 시뮬레이션이 특수한 균형상태에 있다는 점에 기인한다. 상위소득가계는 LTV의 축소로 최소 크기의 주택을 구입할 때까지 2.7년을 더 기다려야 하고 이에 따라 상위소득가계의 주택보급률은 4.3% 포인트 감소한다. 그러나 하위소득가계는 처음부터 40%의 LTV 제약이 구속되지 않았다. 왜냐하면 매우 낮은 임금을 받는 하위소득가계는 인생의 초반부에 아주 작은 크기의 주택을 구매하기를 원하지만 구입할 수 있는 최소 크기의 주택은 이보다 훨씬 커서 구입자금을 차입할 수 있다 하더라도 임대주택에 사는 것을 선호하게 되기 때문이다. 이 가계는 저축을 통하여 충분히 큰 금융자산을

〈표 2-8〉 LTV 축소의 효과

	변화 단위	(1) LTV 감소 (40%→20%) 소득세 인하 τ_K=0.00, τ_H=0.00
τ	%p	-0.1p
$(1-\tau)r$	%p	0.0p
$(1-\tau)W$	%	-0.8
R_K	%	-0.1
P_T	%	0.2
P_H	%	0.1
R_H	%	-0.1
K	%	0.1
H	%	-0.1
C	%	0.1
구입소요시간		
상위소득	년	2.7
하위소득	년	0.0
주택보유율		
상위소득	%p	-4.3
하위소득	%p	0.0
Utility	EV %	
상위소득		-0.2
하위소득		0.0

축적한 이후에야 주택을 구입하길 원하고 이 때문에 균형에서 40%의 LTV가 구속되지 않게 된다(그림 2-10 참조). 따라서 LTV가 20%로 축소되어 이 가계의 주택 구매 시점은 변하지 않는다. 이러한 균형의 특징은 모형이 현실에서 발생하는 주택 보유율을 발생시키기 위해 강한 최소

크기 제약을 부과했기 때문에 생긴 것이다. 이는 후속 연구에서 개선되어야 할 문제로 생각된다.

그러나 이러한 결과는 중첩세대모형의 일반적인 특징에도 상당 부분 기인한다. 다주택 소유가 가능한 가계도 임대할 수 없는 주택은 소유하지 않는다. 따라서 경제 전체의 주택에 대한 수요는 소유주택수요와 임대주택수요의 합에 의하여 결정된다. LTV가 축소되어 주택 구매에 대한 수요가 감소하면 구매를 연기한 가계는 임대주택에 대한 수요를 증가시킨다. 따라서 LTV 제약이 강화된다고 해서 주택에 대한 총수요가 감소하는 것은 아니다. 이는 LTV 제약의 강화가 주택가격에 미치는 영향을 제한한다.

Kiyotaki et al.(2007)의 시뮬레이션도 LTV 제약이 주택시장과 거시변수에 미치는 영향이 매우 작은 것으로 보고하고 있다. 그들의 시뮬레이션에 의하면, LTV를 70%에서 0%로 축소시켰을 경우 정상상태의 주택보유율이 75%에서 63%로 감소한다. 극단적인 신용제약에도 불구하고 주택보유율이 겨우 12%p 밖에 감소하지 않는다. 주요 거시변수들도 거의 영향을 받지 않는다. 이들의 이러한 결과는 위에서 지적한 이유 때문에 LTV의 축소가 주택의 총수요에 미치는 영향이 미미하다는 사실에 기인한 것으로 판단된다.

다. 부동산 보유세의 효과

<표 2-9>와 <표 2-10>은 대표가계모형에서 분석한 것과 동일한 정책을 시행하였을 때 경제의 주요 변수에 미치는 영향을 보고하고 있다. 우선적으로 관찰할 수 있는 것은 각종 주택시장의 충격이 세후 실질이자율 $(1-\tau)r$에 미치는 영향이 작다는 사실이다. 대표가계모형에서는 세후이자율이 시간선호율에 의해서 고정되었다. 중첩세대모형에서는 세후이자율이 θ와 $\theta+q$ 사이에서 움직일 수 있음에도 불구하고 움직임이 제한적이라는 것은 특기할 만한 사실이다.

또한, 특기할 모형의 속성은 주택임대료 R_H가 변하지 않는다면 주택가격 P_H가 상승해도 가계가 일생 동안 얻는 효용은 크게 감소하지 않는다는 것이다. 주택가격이 상승하면 주택의 구매 시점이 늦어지기

〈표 2-9〉 부동산 보유세의 효과 1

	변화 단위	(2) 자본과 주택의 토지	(3) 자본과 주택의 토지	(4) $\tau = \tau_R$	(5) 주택
		소득세 인하	세수환급	소득세 인하	소득세 인하
		τ_K = 0.01	τ_K = 0.01	τ_K = 0.00	τ_K = 0.0000
		τ_H = 0.01	τ_H = 0.01	τ_H = 0.00	τ_H = 0.0096
τ	%p	-5.1p	0.0p	-4.3p	-4.3p
$(1-\tau)r$	%p	-0.1p	-0.1p	-0.1p	-0.1p
$(1-\tau)W$	%	8.8	0.5	8.9	8.9
R_K	%	-3.1	-0.8	-4.7	-4.7
P_T	%	-11.1	-14.9	0.0	0.0
P_H	%	-7.3	-8.9	-1.4	-1.4
R_H	%	1.5	-0.6	13.1	13.1
K	%	5.3	1.3	8.3	8.3
H	%	0.3	1.2	-7.4	-7.4
C	%	1.8	0.2	4.6	4.6
구입소요시간					
상위소득	년	-0.8	-0.7	-0.3	-0.3
하위소득	년	-3.2	-9.1	2.5	2.5
주택보유율					
상위소득	%p	2.1	1.9	0.8	0.8
하위소득	%p	4.9	15.2	-3.5	-3.5
Utility					
상위소득	EV	7.9	6.2	4.8	4.8
하위소득	%	8.0	18.5	4.7	4.7

〈표 2-10〉 부동산 보유세의 효과 2

	변화 단위	(6) 자본의 토지와 주택	(7) 자본의 토지와 주택	(8) 70%의 용적률 제한	(9) 자본의 토지와 주택
		소득세 인하	소득세 인하 $\tau = \tau_R$	소득세 인하	소득세 인하 용적률제한
		τ_K = 0.01	τ_K = 0.01	τ_K = 0.00	τ_K = 0.01
		τ_H = 0.01	τ_H = 0.01	τ_H = 0.00	τ_H = 0.01
τ	%p	-7.0p	-5.5p	0.6p	-7.4p
$(1-\tau)r$	%p	-0.1p	-0.1p	0.0p	-0.1p
$(1-\tau)W$	%	11.9	8.1p	-3.8	12.8
R_K	%	-3.9	-2.1	4.7	-4.4
P_T	%	-8.8	-9.1	8.8	-8.8
P_H	%	-4.9	-4.5	14.5	-6.0
R_H	%	8.6	4.3	6.6	8.3
K	%	6.8	3.5	-7.3	7.7
H	%	-4.7	-2.5	-7.6	-4.2
C	%	3.4	1.7	-1.5	3.6
구입소요시간					
상위소득	년	-0.7	-0.5	1.2	-0.9
하위소득	년	-0.9	-1.3	5.2	-1.1
주택보유율					
상위소득	%p	1.8	1.3	-3.0	2.3
하위소득	%p	1.2	1.7	-7.0	1.3
Utility					
상위소득	EV	8.7	6.4	-5.6	9.7
하위소득	%	8.6	6.4	-5.6	9.6

때문에 생애주기에서 임대주택에 거주하는 기간이 증가한다. 그러나 주거서비스의 크기는 임대료 R_H가 결정하기 때문에 주택 구매 시점의 연기로 가계가 보는 피해는 임대주택 거주에서 발생하는 비효용 d가 발생하는 기간이 길어진다는 것뿐이다. 그런데 d가 0.1이라고 가정하고 있기 때문에 이 피해는 그리 크지 않다. 물론 d를 증가시키면 이 피해는 증가한다. 그러나 현실의 d가 0.3이나 0.4에 이를 정도로 크다고 생각되지는 않는다. 또한 이렇게 d를 크게 잡으면 주택 구입의 유인이 커져 주택 보유율이 증가하며, 주택 보유율을 현실의 수준에 맞추려면 신용제약이나 최소 크기 제약을 매우 크게 잡아야 한다는 난점이 발생한다. d를 0.2로 증가시켜도 <표 2-9>, <표 2-10>에서 보고한 결과는 크게 바뀌지 않는다.

이제 위에서 관찰한 사실을 염두에 두고 각종 부동산 정책의 효과를 살펴보자. 실험 (2)는 자본과 주택의 토지분에 1%의 토지세를 부과하고, 세수를 소득세율 τ를 인하하는 데 사용하는 경우를 분석한다. 이 토지세는 5.1%p의 소득세율 인하를 가능하게 해주고, 이는 저축을 자극하여 5.3%의 자본증가를 가져온다. 자본증가와 소득세율 감소는 세후 임금을 8.8% 증가시킨다. 토지세율의 증가로 토지의 가격은 11.1% 감소하고, 이에 따라 주택의 가격도 7.3% 감소한다. 그러나 토지세로 인하여 주택의 임대료는 약간 상승하게 된다.

임금의 증가와 주택가격의 하락으로 주택 구입 시점이 앞당겨진다. 상위소득가계의 주택 구입 시점은 0.8년 빨라지고 하위소득가계의 시점은 3.3년 빨라진다. 이에 따라 상위소득가계의 주택보유율은 2.1% 증가하고 하위소득가계의 보유율은 4.9% 증가한다.

우리가 주목하는 것은 보유세가 가계의 효용에 미치는 영향이다. 이를 직관적인 양으로 표현하기 위해서 다음과 같은 방법을 사용했다. 기준 시뮬레이션에서 가계생애효용을 계산하고, 만일 가계가 총지출을 모든 시점에서 동일하게 유지하면서 같은 수준의 효용을 누리려면 매 시점 얼마만큼의 지출이 필요한가를 계산한다. 또 같은 방법으로 충격 후의 효용을 누릴 수 있게 해주는 고정 지출을 계산한다. <표 2-9>는 충격 후 효용의 변화를 이 고정 지출의 변화 비율로 표시하고 있다. 실험 (2)의 경우 토지세의 도입으로 상위소득가계는 소득(지출)이 매년 7.9% 증가한 것과 동등한 효용증가를 경험하고, 하위소득가계는 8.0% 소득증가

와 동등한 크기의 효용증가를 경험한다. 이는 세후임금이 8.8%나 증가했지만 주택의 임대료는 조금밖에 오르지 않았기 때문에 생기는 결과이다. 이는 매우 큰 효용의 증가다. 이는 보유세 충격이 유발하는 모든 조정이 끝난 뒤 새로 태어나는 세대가 경험하는 혜택이다. 충격 이전에 이미 많은 부를 축적한 세대가 정상상태로 이동하는 과정에서 입게 되는 피해는 고려되지 않고 있다.

실험 (3)은 토지세를 소득세 인하에 사용하지 않고 가계에 일괄적으로(모든 가계에 동일한 액수 지불) 환급해 주었을 경우를 분석하고 있다. 대표가계모형에서 이 경우를 분석한 것은 보유세의 왜곡효과를 분리해내기 위해서였다. 하지만 중첩세대모형에서는 가계가 이질적이기 때문에 모든 가계에 동일한 액수를 지급하는 lump sump 세금 환급은 중립적이지 않다. 이는 세금을 많이 내는 고령가계로부터 세금을 적게 내는 젊은 가계로의, 그리고 세금을 많이 내는 상위소득가계로부터 세금을 적게 내는 하위소득가계로의 소득재분배를 효과를 갖기 때문이다. 이 때문에 상위소득가계는 소득이 6.2% 증가하는 것과 동일한 효용증가를 경험하게 되지만 하위소득가계는 소득이 18.5% 증가하는 것과 동일한 엄청난 효용증가를 경험한다. 모든 가계에 동일한 액수의 세수 환급을 해줄 때 발생하는 강력한 소득재분배효과는 이하의 모든 실험에서 나타난다. 이러한 환급방법은 자의적이기 때문에 이하의 실험에서는 더 이상 분석하지 않을 것이다.

실험 (4)는 주택의 임대료에도 소득세율과 동일한 세율을 부과하는 경우를 분석한다. 이 경우 소득세율 τ를 4.3%p 낮출 수 있다. 이는 자본축적을 자극해 자본이 8.3% 증가하고 세후임금을 8.9% 증가시키는 효과를 발생시킨다. 그러나 주택임대소득에 대한 세금 부과는 7.4%의 주택공급 감소와 13.5%의 주택임대료 증가를 초래한다. 그러나 주택가격에 미치는 효과는 미미하다. 주택 임대료의 증가는 주거서비스에 대한 수요를 감소시켜 인생 초반부에 하위소득가계가 구매하기를 원하는 주택의 크기와 최소 크기 주택 간의 격차를 더욱 증가시킨다. 이는 하위소득가계의 주택 구입 시점을 늦추고 이들의 주택 보유율을 감소시킨다. 주택 임대료의 큰 증가로 인해 세후 임금이 8.9%나 증가했음에도 불구하고 상위소득가계는 4.8%, 하위소득가계는 4.7%의 소득증가효과를 경험

하게 된다. 그래도 여전히 매우 큰 크기의 효용증가가 발생한다.

전 소절에서 살펴본 바와 같이 0.96%의 주택보유세를 부과하는 것은 주택임대료에 소득세와 동일한 세율의 과세를 하는 것과 동일한 효과를 갖는다. 실험 (5)는 이를 중첩세대모형에서 재확인하고 있다.

<표 2-10>의 실험 (6)은 자본에는 토지분에만 1%의 보유세를 부과하고 주택에는 토지와 건물을 합산한 가치에 1%의 보유세를 부과하였을 경우를 분석하고 있다. 이 보유세의 도입으로 7%p의 큰 폭의 소득세 인하가 가능해진다. 이는 6.8%의 자본증가가 11.9%의 세후임금 증가를 가져온다. 주택의 토지분에만 과세하였던 실험 (2)에서와는 달리 주택의 건물에도 과세를 하였기 때문에 주택의 공급은 4.7% 감소한다. 보유세의 도입으로 토지가격이 큰 폭으로 감소하고 이에 따라 주택가격도 4.9% 감소하나 주택보유세가 임대료에 전가되어 주택임대료는 8.6%나 증가한다. 그럼에도 불구하고 큰 폭의 임금증가 덕분에 후생증가효과는 토지세가 도입된 실험 (2)보다도 크다. 이는 주택의 건물에도 보유세를 부과하였기 때문에 더 큰 보유세 수입이 가능해지고, 따라서 더 큰 소득세율의 인하가 가능해졌기 때문이다. 상위소득가계는 8.7%의, 하위소득가계는 8.6%의 효용증가를 경험한다. 주택가격의 하락으로 상·하위 가계의 주택보급률이 약간 증가한다.

대표가계모형에서 지적한 바와 같이 이러한 결과는 주택의 임대소득이 과세되지 않아 보유세 부과 이전에 자본이 과소공급되고 주택이 과다공급되는 왜곡이 존재한다는 가정에 크게 의존할 수 있다. 실험 (7)은 중첩세대모형에서도 이러한 관찰이 성립하는지 확인하기 위하여 보유세가 부과되기 이전에 주택임대료가 소득세와 같은 비율로 과세되고 있는 경우의 보유세 효과를 보고하고 있다. 보유세의 세수는 소득세와 주택임대료에 대한 세금을 인하하는 데 사용되는 것으로 가정하였다. 결과를 보면 보유세의 효과는 질적으로 실험 (6)과 동일하나 양적으로 거시변수에 미치는 영향력이 감소함을 알 수 있다. 이에 따라 효용에 미치는 효과는 상위소득가계와 하위소득가계 모두 6.4% 증가하게 된다. 대표가계모형의 경우와는 달리 보유세 부과 이전에 존재하였던 왜곡의 정도가 결과를 크게 좌우하지 않는다. 이는 정책의 효율성보다는 연령이 높은 가계로부터 낮은 가계로의 소득재분배효과가 새로 태어나는 세대

의 생애주기에 더 강력한 영향을 미치기 때문이다.

끝으로 실험 (8)과 (9)는 용적률 제한이 주택의 건물/토지 비율을 제한하고 있을 경우를 분석하고 있다. 실험 (8)은 대표가계모형에서처럼 용적률 제한은 토지수요를 증가시켜 토지가격을 증가시키고, 이는 주택의 자산 가격과 임대가격을 큰 폭으로 상승시킨다. 동시에 토지 가격의 증가는 자본축적을 저해하여 임금의 하강을 가져오는 부작용도 초래한다. 이 두 효과의 결합으로 상위소득가계와 하위소득가계의 주택 보유율은 각각 3%p와 7%p 감소하고 효용도 5.6%씩 감소한다.

용적률 제한이 있을 경우에는 주택 보유세의 주택공급 감소효과가 줄어든다. 이로 인해 자본의 토지와 주택에 대한 보유세는 실험 (6)의 경우보다 큰 효용증가를 미래의 세대에 가져온다.

제5절 결 어

부동산은 국부의 70% 이상을 차지하고 있다. 또한 부동산의 대부분을 구성하고 있는 주택은 가계소비의 30%를 주거서비스 형태로 제공하고 있다. 따라서 부동산정책은 강력한 거시경제학적 파장을 일으킬 가능성이 높으며 가계의 후생에 큰 영향을 미치게 된다. 본 장에서 우리는 경제성장모형을 이용하여 부동산 보유세와 국민경제 간에 존재하는 장기적 관계에 대하여 큰 그림을 그리려고 하였다.

시뮬레이션 분석의 결과는 원론적 추론을 재확인해 주었다. 부동산 보유세는 부동산에서 발생하는 미래소득에 대한 할인율을 증가시킴으로써 부동산가격을 하락시킨다. 동시에 주택공급이 탄력적인 경제에서 주택 보유세는 주택의 공급을 감소시켜 주택임대료를 증가시킨다. 시뮬레이션 결과에 의하면, 보유세의 자산가격 하락효과와 임대가격 상승효과는 보통 5%를 크게 초과하고 있다.

이러한 부동산 보유세가 가계의 후생에 미치는 영향은 어떻게 결정되는가? 본 연구에서는 그동안 보유세를 둘러싼 논쟁에서 소홀이 다루었던 두 가지 측면을 강조하였다. 첫째로, 산업용 자본과 주택의 생산에 토지와 건물이 공히 사용된다면 두 가지 자본은 축적과정에서 서로 경

쟁관계를 갖는다는 것이다. 주택에 부과된 보유세는 주택의 공급을 감소시킴과 동시에 산업용 자본의 축적을 증가시킨다. 둘째로, 본 장은 산업용 자본에서 발생하는 소득은 과세되고 주택에서 발생하는 임대료와 귀속임대료는 거의 과세되지 않는다면, 다른 조건이 동일할 때 주택이 상대적으로 과다공급되는 경향이 있음을 지적하였다. 그러므로 주택에 대한 보유세는 주택임대료에 대한 소득세를 대신함으로써 이러한 왜곡을 완화시키는 작용을 할 수 있음을 지적하였다.

보유세의 효율성을 분석하는 대표가계모형을 통하여 우리는 산업용 자본의 토지분과 주택 전체에 1%의 보유세를 부과하고 세수를 환급해 주면 가계는 소득이 0.84% 감소하였을 때와 동등한 효용감소를 경험하게 됨을 발견하였다. 이는 부동산보유세가 주택공급을 감소시키는 부정적 효과가 상당히 큼을 시사한다. 따라서 부동산 보유세가 대표가계의 후생을 증가시키려면 정부가 세수를 이용하여 가계의 효용을 크게 증가시키는 공공재를 생산하거나, 아니면 왜곡적인 조세를 축소하여 자원배분의 효율성을 크게 증진시켜야 한다. 첫 번째 방법을 분석적인 모형을 통하여 평가하는 데에는 많은 어려움이 있어서 우리는 두 번째 방법의 예로서 정부가 소득세를 인하하는 경우를 분석하였다. 우리는 주택임대료에 대한 비과세가 주택의 상대적인 과다공급을 초래하고 있다면 부동산 보유세를 인상하고 소득세를 인하하는 세제 변화가 가계후생을 증가시킬 것임을 발견하였다. 그러나 주택이 과다공급되고 있는 상태가 아니라면 보유세의 왜곡효과가 커져서 보유세를 강화하고 소득세를 완화하는 세제 변화가 가계 후생을 증진시키지 못할 것임을 발견하였다.

중첩세대모형 시뮬레이션을 통해서 우리는 부동산보유세가 미래 세대의 후생에 미치는 영향을 분석하였다. 우리는 정부가 1%의 보유세를 산업용 자본의 토지와 주택에 부과하고 세수를 소득세 인하에 사용한다면, 미래의 가계는 소득이 9% 증가한 것과 동등한 매우 큰 효용증가를 경험하게 될 것임을 발견하였다. 이렇게 큰 후생증진효과는 보유세로 인한 부동산가격 하락의 피해를 미래 세대가 피할 수 있기 때문에 발생한다. 또한 부동산 보유세의 대부분은 가계가 충분한 자산을 축적한 중년기와 노년기에 부담하게 된다. 따라서 부동산 보유세를 강화하고 소득세를 인하하는 세제 변화는 가계의 미래소득을 현재소득으로 전환해

주는 효과를 갖게 된다. 이는 가계의 자본 축적을 유도하기 위해 이자율이 높게 유지되는 중첩세대모형에서 가계의 후생수준을 증가시키는 역할을 한다.

우리가 사용한 시뮬레이션 모형은 현실의 복잡한 세제와는 상당한 거리를 가지고 있다. 이에 더해 여러 가지 분석적인 한계도 가지고 있다. 따라서 이 논문의 시뮬레이션 결과에 의존하여 현실의 정책에 대하여 단호한 평가를 내리는 일은 무모한 일이다. 그러나 이 논문의 분석은 대체적으로 다음과 같은 정책적 함의를 갖고 있다. 첫째로, 부동산 보유세는 그 왜곡효과를 축소하기 위해서 가능한 한 토지세에 근접하는 형태를 가져야 한다는 것이다. 둘째로, 장차 주택건설에 대한 규제가 대폭 완화된다면 산업자본에서 발생하는 소득은 과세하고 주택의 귀속임대료는 과세하지 않는 현행 세제는 주택을 편애하는 왜곡을 발생시킬 수 있다는 것이다. 이러한 가능성에 대비하여 보유세 형태를 수정하거나 귀속임대료를 종합소득세에 편입시키는 방안을 연구할 필요가 있다. 셋째로, 부동산 보유세를 완화하고 이에 따른 부족한 재정을 충원하기 위해 지방정부 소득세를 도입하는 정책은 현명한 선택이 아닐 것이라는 것이다.

본 연구는 많은 한계를 가지고 있다. 부동산 보유세의 왜곡효과와 소득세 왜곡효과의 크기는 가정에 민감하게 반응한다. 부동산 보유세의 왜곡효과는 주택생산함수의 형태에 따라 달라질 것이다. 또한, 노동 공급이 고정되어 있다고 가정하고 있는 본 연구는 소득세의 왜곡효과를 과소평가하는 문제를 가지고 있다. 따라서 본 연구의 분석은 정책 충격이 경제변수에 미치는 효과의 방향과 크기에 대한 과감한 추측일 뿐이다. 그러나 그동안 부동산 보유세를 둘러싼 수많은 논쟁이 세법상의 기술적인 측면이나 다른 국가와의 통계 비교에 지나치게 집중된 반면, 왜곡적일 수밖에 없는 조세제도를 경제학적으로, 그리고 양적으로 평가하려는 노력은 미흡했다. 본 연구가 가지고 있는 여러 문제점과 개선방향이 지적되는 과정에서 부동산 세제를 보다 엄밀한 틀에서 경제학적으로 분석하는 연구가 더 많이 생산되기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

국민은행,『주택금융수요실태조사』, 2007.
노영훈,『부동산시장과 부동산 조세정책과제』, 한국조세연구원, 2007.
조동철,「우리나라의 부동산가격: 세율 변동과 장기적인 지가 변화를 중심으로」,『KDI 정책연구』, 제22권 제1・2호, 2000, pp.57~137.
통계청,『가계자산조사』, 2006, www.kosis.kr.
통계청,『가계조사』, 2003~2007, www.kosis.kr.
통계청,『국부조사』, 1997~2006, www.kosis.kr.
통계청,『인구주택총조사』, 2005, www.kosis.kr.
표학길,「한국의 산업별・자산별 자본스톡추계(1953~2000)」,『한국경제의 분석』, 제9권 제1호, 2003, pp.203~274.
한국은행,「금리」,「국민소득」, ecos.bok.or.kr.

Aaron, Henry, “Income Taxes and Housing,” *American Economic Review* 60, 1970, PP.789~806.
Barro Robert J, “Are Government Bonds Net Wealth?,” *Journal of Political Economy* 82, 1974, pp.1095~1117.
Blanchard, Olivier J, “Debt, Deficits, and Finite Horizons,” *Journal of Political Economy* 93, 1985, pp.223~247.
Cho, Sang-Wook, “Household Wealth Accumulation and Portfolio Choices in Korea,” Discussion Paper: 2007/26, School of Economics at University of New South Wales, 2007.
Fullerton, D, “The Indexation of Interest, Depreciation, and Capital Gains and Tax Reform in the United States,” *Journal of Public Economics* 32, 1987, pp.5~51.
Gahvari, F, “Incidence and Efficiency Aspects of Differential taxation of Residential and Industrial Capital in a Growing Economy,” *Journal of Public Economics* 25, 1984, pp211~233.
Gervais, Martin, “Housing Taxation and Capital Accumulation,” *Journal of Monetary Economics* 49, 2002, pp.1461~1489.

Gollin, D, "Getting Income Shares Right," *Journal of Political Economy* 110, 2002, pp.458~474.

Hendershott, Patric H, "Tax Reform and the Slope of the Playing Field," in Martin Feldstein (ed.), *Taxes and Capital Formation*, Chicago: University of Chicago Press, 1987, pp.51~61.

Kim, K-H and S. H Suh, "An Analysis of Optimality of Housing Investment in Korea," *International Economic Journal* 5, 1991, pp.91~104.

Kiyotaki, Nobuhiro, Alexander Michaelides and Kalin Nikolov, "Winners and Losers in Housing Markets," CDMA Conference Series No. 0705, UK: University of St. Andrews, 2007.

Laidler, D. E. W, "Income Tax Incentives for Owner-occupied Housing," in Washington: A. Harberger and M. Bailey(eds.), *The Taxation of Income from Capital*, The Brookings Institution, 1969, pp.50~76.

Li, Wenli and Rui Yao, "The Life-Cycle Effects of House Price Changes," Working Paper No.05-7, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Philadelphia, PA, 2005.

Miles, David, Ales Cerny and L'ubomir Schmidt, "A Calibrated Model of Saving, Portfolio Allocation and Housing Choices for Japanese Households," mimeo.

OECD, *Taxation and Household Savings*, OECD, Paris, 2004.

Ortalo-Magne, Francois and Sven Rady, "Housing Market Dynamics: On the Contribution of Income Shocks and Credit Constraints," *Review of Economic Studies* 73, 2006, pp.459~485.

Ott, David J. and Attiat F. Ott, "The Effect of Non-Neutral Taxation on the Use of Capital by Sector," *Journal of Political Economy* 81, 1973, pp.972~81.

Platania, Jennifer and Don E. Schlagenhauf, "Housing and Asset Holding in a Dynamic General Equilibrium Model," Working Paper, Florida State University, 2002.

Poterba, J. M, "Taxation and Housing: Old Questions, New Answers," *American Economic Review*, Papers and Proceedings 82, 1992, pp.237~242.

Skinner, J., "The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing," *Journal of Public Economics* 59, 1996, pp.397~417.

Vickrey,William, "Today's Task for Economists," *American Economic Review* 83, 1993, pp.1~10.

부 록

A-1 대표가계모형

1. 모 형

가. 생산기술

최종재 생산(모수 α)

$$Y(K,L) = K^{\alpha}L^{1-\alpha}$$

부동산 생산(모수 β)

$$Z(T,M) = T^{\beta}M^{1-\beta}$$

최종재의 처분

$$Y = C + I + G$$

건물의 축적

$$\dot{M} = I - \delta M$$

나. 가계(모수 γ, θ)

$$U(C,S) = (1-\gamma)\log C + \gamma \log S$$

$$\text{Max} \int_0^{\infty} U(C,S)e^{-\theta t}dt$$

C: 비내구재 소비

S: 주택서비스 소비

L = 1로 가정

s.t.

$$\dot{A} = (1-\tau)rA + (1-\tau)W + X - C - R_H S$$
$$A = B + P_T T + M$$

$$\dot{A} = (1-\tau)rB + [(1-\tau)(R_{KT} + \dot{P}_T) - \tau_K P_T]T_K + [(1-\tau)(R_{KM} - \delta) - \tau_K]M_K$$
$$+ [(1-\tau_R)(R_{HT} + \dot{P}_T) - \tau_H P_T]T_H + [(1-\tau_R)(R_{HM} - \delta) - \tau_H]M_H$$
$$+ (1-\tau)W + X - C - R_H S$$

위에서 τ는 소득세율, τ_K는 자본에 대한 보유세율, τ_R은 주택 임대 및 양도 소득세율(귀속임대료에도 세금 부과), τ_H는 주택에 대한 보유세율.

T_K는 자본의 토지 분 보유량, M_K는 자본의 건물 분 보유량, T_H는 주택의 토지 분 보유량, M_H는 주택의 건물 분 보유량.

R_{KT}는 자본의 토지에 대한 임대료, R_{KM}은 자본의 건물에 대한 임대료, R_{HT}는 주택의 토지에 대한 임대료, R_{HM}은 주택의 건물에 대한 임대료.

가계가 채권, 공장, 주택을 모두 소유하는 균형에서 세 자산의 수익률은 같아야 한다. 따라서

$$[(1-\tau)(R_{KT} + \dot{P}_T) - \tau_K P_T] = (1-\tau)rP_T,$$
$$[(1-\tau)(R_{KM} - \delta) - \tau_K] = (1-\tau)r,$$
$$[(1-\tau_R)(R_{HT} + \dot{P}_T) - \tau_H P_T] = (1-\tau)rP_T$$
$$[(1-\tau_R)(R_{HM} - \delta) - \tau_H] = (1-\tau)r.$$

이 식을 예산제약식에 대입하면

$$\dot{A} = (1-\tau)rB + (1-\tau)rP_T T_K + (1-\tau)rM_K + (1-\tau)rP_T T_H + (1-\tau)rM_H$$
$$+ (1-\tau)W + W - C - R_H S$$
$$= (1-\tau)rB + (1-\tau)rP_T T + (1-\tau)rM + (1-\tau)W + X - C - R_H S$$
$$= (1-\tau)rA + (1-\tau)W + X - C - R_H S$$

다. 정부(모수 $\tau, \tau_R, \tau_K, \tau_H, G$)

금융자산에 대한 소득세

τrB

자본에 대한 소득세 및 보유세 수입

$$[\tau(R_{KT}+\dot{P}_T)+\tau_K P_T]T_K+[\tau(R_{KM}-\delta)+\tau_K]M_K$$
$$=[\tau(r+\frac{\tau_K}{1-\tau})+\tau_K]P_T T_K+[\tau(r+\frac{\tau_K}{1-\tau})+\tau_K]M_K$$
$$=(\tau r+\frac{\tau_K}{1-\tau})(P_T T_K+M_K)$$
$$=(\tau r+\frac{\tau_K}{1-\tau})P_K K$$

주택에 대한 소득세 및 보유세 수입

$$[\tau_R(R_{HT}+\dot{P}_T)+\tau_H P_T]T_H+[\tau_R(R_{HM}-\delta)+\tau_H]M_H$$
$$=[\tau_R(\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r+\frac{\tau_H}{1-\tau_R})+\tau_H]P_T T_H+[\tau_R(\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r+\frac{\tau_H}{1-\tau_R})+\tau_H]M_H$$
$$=[\frac{\tau_R}{1-\tau_R}(1-\tau)r+\frac{\tau_H}{1-\tau_R}](P_T T_H+M_H)$$
$$=[\frac{\tau_R}{1-\tau_R}(1-\tau)r+\frac{\tau_H}{1-\tau_R}]P_H H.$$

근로소득세

$$\tau W$$

예산제약식

총세입 = 총지출 = $G+X$.

2. 정상상태의 도출

비용함수 e는 CRS 함수인 생산기술 Z에 대응하는 단위 비용함수로 Cobb-Douglas함수 형태

$$e(R_T, R_M)= A^{-1}\alpha^{-\alpha}(1-\alpha)^{-(1-\alpha)}R_T^{\alpha}R_M^{(1-\alpha)}$$

공장에 대한 임대료

$$R_K = e(R_{KT}, R_{KM})$$

주택에 대한 임대료

$$R_H = e(R_{HT}, R_{HM})$$

공장의 자산가격(공장 1단위에 포함된 부지와 건물의 가격)

$$P_K = e_1(R_{KT}, R_{KM})P_T + e_2(R_{KT}, R_{KM})$$

주택의 자산가격(주택 1단위에 포함된 부지와 건물의 가격)

$$P_H = e_1(R_{HT}, R_{HM})P_T + e_2(R_{HT}, R_{HM})$$

차익거래 불가 조건으로부터,

$$R_{KT} = (r + \frac{\tau_K}{1-\tau})P_T$$

$$R_{KM} = (r + \frac{\tau_K}{1-\tau} + \delta)$$

$$R_{HT} = (\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r + \frac{\tau_H}{1-\tau_R})P_T$$

$$R_{HM} = (\frac{1-\tau}{1-\tau_R}r + \frac{\tau_H}{1-\tau_R} + \delta)$$

모수하에서 땅값만 주어지면 모든 임대료, 자산 가격 결정.

시장 청산 조건

공장수요

$$F_K(K,1) = R_K$$

여기서 K는 P_T의 감소함수.

주택수요

$$H = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{C}{R_H}.$$

여기서 H는 C의 증가함수, P_T의 감소함수.

정상상태 투자

$$\delta M = I = F(K,L) - C - G$$

여기서 M은 C의 감소함수, P_T의 감소함수.

부지와 건물 시장

$$e_1(R_{KT}, R_{KM})K + e_1(R_{HT,}R_{HM})H = \Phi(C, P_T) = T,$$
$$e_2(R_{KT}, R_{KM})K + e_2(R_{HT,}R_{HM})H = \Psi(C, P_T) = M(C, P_T).$$

위의 연립방정식에서 정상상태 균형 C와 P_T 도출. 여기로부터 모든 내생변수 도출 가능.

A-2 중첩세대모형

1. 인구구조(모수 q)

$$l(v) = qe^{-qv}.$$

총인구

$$L = \int_0^{\infty} qe^{-qv}dv = 1.$$

2. 가계(모수 d, λ)

시점 0에서 가계의 문제. 아래에서 t는 시점인 동시에 가계의 나이.

$$Max \int_0^{\infty} u(c,s,h)\, e^{-(\theta+q)}dt$$

s.t.

$$\dot{a} = [(1-\tau)r + q]a + (1-\tau)w + x - c - R_H s,$$
$$a = b + P_T t + m.$$

$$u(c,s,h) = (1-\gamma)\log c + \gamma \log(1-d)s \qquad \text{if } s > h,$$
$$= (1-\gamma)\log c + \gamma \log s \qquad \text{if } s \leq h$$

토지와 건물에 대한 차익거래 조건에서

$$R_{HT} + \dot{P}_T - \tau_H P_T = (1-\tau)rP_T,$$
$$R_{HM} - \delta - \tau_H = (1-\tau)r.$$

위의 각 식에 e_1과 e_2를 곱하고 두 식을 합하면,

$$R_H + \widetilde{P_H} - \tau_H P_H = (1-\tau)rP_H.$$

위에서 주택 1단위 소유자의 자본이득

$$\widetilde{P_H} = e_1 \dot{P}_T - e_2 \delta.$$

(이는 주택 1단위 가격의 상승치 $\dot{P}_H$과 다르다. 왜냐하면 시간이 지나면 주택 1단위에 포함되어 있는 토지의 양과 건물의 양이 변하기 때문이다.)

$R_H = [(1-\tau)r + \tau_H]P_H - \widetilde{P_H}$.

좌변은 주택 1단위의 임대료, 우변은 신용시장에서 차입하여 주택을 구매했을 때의 사용자 비용(주택 구입 이자비용은 소득세에서 공제된다고 가정). 양변이 같기 때문에 차입이 가능하다면 가계는 낮은 효용을 주는 임대를 절대로 하지 않는다($s \leq h$).

신용제약

$(1-\lambda)P_H h \leq a$

3. 정상상태에서의 가계의 소비 경로

매 시점에서 가계는 다음의 문제를 푼다.

$$\underset{c,\,s,\,h}{Max} \quad u(c,s,h) + \rho\left[((1-\tau)r+q)\,a + (1-\tau)w + x - c - R_H s\right]$$

s.t.

$$h \leq \frac{1}{(1-\lambda)P_H} a$$

여기서

$$u_c = \frac{1-\gamma}{c} = \rho$$

또한 Hamiltonian에서 다음의 식 도출 가능.

$$\dot{\rho} = (\theta - (1-\tau)r)\rho - u_a$$

가. 신용제약에 구속되지 않는 가계($s < h$)

$$\frac{a}{c} > \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{(1-\lambda)P_H}{R_H}$$

제약식 구속하지 않음.

$$u_s = \frac{\gamma}{s} = \rho\, R_H,$$
$$u_a = 0$$

이로부터

$$s = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{R_H},$$
$$\dot{c} = ((1-\tau)-\theta)c,$$
$$\dot{a} = ((1-\tau)r+q)a + (1-\tau)w + x - \frac{1}{1-\gamma}c$$

위의 두 식이 현재부터 무한대까지 계속 성립함으로 적분을 하고 transversality condition을 적용하면,

$$c = (1-\gamma)(\theta+q)(a + \frac{(1-\tau)w+x}{(1-\tau)r+q})$$

경계점(제약식이 just binding)에서

$$\frac{a}{c} = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{(1-\lambda)P_H}{R_H}$$

두 식으로부터

$$a(t_2) = \frac{\gamma(\theta+q)}{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H} - \gamma(\theta+q)}\frac{(1-\tau)w+x}{(1-\tau)r+q},$$

$$c(t_2) = \frac{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}(1-\gamma)(\theta+q)}{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H} - \gamma(\theta+q)}\frac{(1-\tau)w+x}{(1-\tau)r+q}$$

참고)

소비함수로부터 소비가 증가하는 한 $\frac{a}{c}$는 계속 증가함 증명 가능

따라서 $t = t_2$에서 제약식이 unbinding해지면 그 가계는 앞으로도 계속해서 제약식에 구속되지 않는다. 또한 가계가 b, h, k 세 형태의 자산 소유에 대하여 무차별하기 때문에 가계의 문제에서 각각의 보유량은 결정되지 않는다. 나중에 시장청산 조건에서 정해질 것.

결과 1)

For $t \geq t_2$,

$$\dot{c} = ((1-\tau)-\theta)c, \tag{A1}$$

$$\dot{a} = ((1-\tau)r+q)a + w + x - \frac{1}{1-\gamma}c, \tag{A2}$$

$$c(t_2) = \frac{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}(1-\gamma)(\theta+q)}{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}-\gamma(\theta+q)}\frac{(1-\tau)w+x}{(1-\tau)r+q},$$

$$a(t_2) = \frac{\gamma(\theta+q)}{\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}-\gamma(\theta+q)}\frac{(1-\tau)w+x}{(1-\tau)r+q},$$

$$s = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{R_H} < h \tag{A3}$$

나. 신용제약에 걸려 주택을 보유하고 있는 가계($s = h$)

$$\frac{a(t_1)}{c(t_1)} \leq \frac{a}{c} \leq \frac{a(t_2)}{c(t_2)}.$$

뒤에서 $a(t_1)/c(t_1)$의 값 결정.
제약식 binding.

$$s = \frac{1}{(1-\lambda)P_H}a,$$

$$u_a = \frac{\gamma}{a} - \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}\frac{1-\gamma}{c} \geq 0$$

위에서 도출한 Hamiltonian dynamics에서

결과 2)

For $t_1 \le t \le t_2$,

$$\dot{c} = [(1-\tau)r - \theta - \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H} + \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{a}]\, c, \tag{A4}$$

$$\dot{a} = ((1-\tau)r + q)a + (1-\tau)w + x - c - \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}a, \tag{A5}$$

$$s = h = \frac{1}{(1-\lambda)P_H}a \tag{A6}$$

참고)

이 가계의 포트폴리오 구성은 다음과 같다.

$b = -\lambda P_H h,$

$k = 0,$

$a = b + P_K k + P_H h = (1-\lambda)P_H h$

가. 주택 임차 가계($s > h = 0$)

$$0 \le \frac{a}{c} \le \frac{a(t_1)}{c(t_1)}$$

이 가계는 차입을 해서 주택을 구입하여 거주하는 것보다 임차하는 것을 선호. 주택보유량 효용함수에 직접적으로 영향 안 줌. 따라서

$u(c, s, h) = (1-\gamma)\log c + \gamma \log(1-d)s$

$u_s = \frac{\gamma}{s} = \rho R_H,$

$u_a = 0$

이로부터

$$s = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{R_H},$$

$$\dot{c} = ((1-\tau)r-\theta)c,$$
$$\dot{a} = ((1-\tau)r+q)a + (1-\tau)w + x - \frac{1}{1-\gamma}c$$

임차 선호 조건

$$\gamma \log(1-d)s - \rho R_H s > \gamma \log \frac{a}{(1-\lambda)P_H} - \rho \frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}a$$
$$\gamma \log(1-d)\frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{c}{R_H} - \gamma > \gamma \log \frac{a}{(1-\lambda)P_H} - (1-\gamma)\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}\frac{a}{c}$$

정리하면

$$\log(1-d)\frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{(1-\lambda)P_H}{R_H}\frac{c}{a} + \frac{1-\gamma}{\gamma}\frac{R_H}{(1-\lambda)P_H}\frac{a}{c} > 1$$

다음과 같이 σ 정의

$$\sigma = \frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{(1-\lambda)P_H}{R_H}\frac{c}{a}$$

그러면 위의 조건은 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$\log(1-d)\sigma + \frac{1}{\sigma} > 1$$

σ^*를 다음의 식을 만족시키는 값으로 정의

$$\log(1-d)\sigma^* + \frac{1}{\sigma^*} = 1$$

임차 선호 조건이 성립할 필요충분조건 $\sigma > \sigma^*$. 즉

$$\frac{a}{c} < \frac{a(t_1)}{c(t_1)} = \frac{1}{\sigma^*}\frac{\gamma}{1-\gamma}\frac{(1-\lambda)P_H}{R_H}$$

결과 3)

For $0 \le t < t_1$,

$$\dot{c} = ((1-\tau)r-\theta)c, \quad \text{(A7)}$$
$$\dot{a} = ((1-\tau)r+q)a + (1-\tau)w + x - \frac{1}{1-\gamma}c, \quad \text{(A8)}$$

제3장

주택담보대출시장: 주택가격 순환성의 결정요인과 정책적 의미

제1절 연구의 배경 및 목적

주택이 우리나라 총가계자산에서 차지하는 비중은 약 80%로서 선진국에 비하여 매우 높은 수준인 것으로 나타나고 있다.[26] 따라서 주택가격의 급등락은 우리나라 가계자산의 총량에 큰 영향을 미치게 되고, 또한 임대자－소유자 간, 그리고 신규주택구입자－기존소유자 간의 소비자 복지이전(welfare transfer)의 문제도 초래하게 된다. 더 나아가서 주택가격 순환(home price cycle)은 다양한 채널을 통하여 거시경제 및 금융시장에도 중요한 영향을 미치게 되고, 이러한 사안들이 주택정책 수립에 있어서 복합적으로 고려되어야 한다고 하겠다.

우리나라의 주택가격은 1987년 이후 세 번의 순환주기를 보이고 있다. 즉, ① 1987~91년 기간 중 총 27%의 가격 상승률을 보인 이후(실질성장률 기준), 1997년 말까지 완만한 가격 하락이 있었다. ② 1998~99년 외환위기 중에는 총 18%의 가격 하락과, 이후 약 2년간의 회복기를 거친 후, 2001~04년 총 21%에 달하는 가격 상승기가 있었다. 마지막으로, ③ 2005~07년의 기간 중 총 11%의 상대적으로 작은 규모의 가격상승을 보인 이후 2007년 말부터 하락추세를 기록하고 있다.

---

26) 외국의 경우 부동산이 가계자산에서 차지하는 비중은 미국 34%, 영국 46%, 일본 42%인 데 비하여, 우리나라에서는 88%에 달하고 있다(김경환[2008]).

본 연구의 목적은 이와 같은 우리나라 주택가격 순환(home price cycle)의 결정요인을 실증모형을 통하여 알아보고 관련된 정책사안을 논의하는 데 있다. 이를 위하여 전국 및 광역시의 임대료 대비 주택가격 배수(price-rent multiple: PRM)와 주택소유에 따른 사용자자본비용(user cost of capital for owning: UC)의 시계열자료를 구축하고, 이를 포함하여 2단계 오차수정모형(2-Stage Error Correction Model: 2S-ECM)을 추정하여 주택가격 순환성의 결정요인을 분석하였다.

우리나라 주택가격의 장기추세는 외국에 비하여 '저성장-고위험'의 변동패턴을 보여주고 있다. 즉, 18개 OECD 국가 중 우리나라의 장기 평균성장률은 가장 낮은 수준이고, 표준편차는 가장 높은 수준을 보이고 있어 가격변동성 측면에서 볼 때 장기적인 가격 안정이 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 위에서 언급한 바와 같이, 이와 같은 주택가격의 높은 변동폭은 소비자 복지이전(welfare transfer)의 문제를 야기하게 된다. 미국의 예를 들면, 1990년대 후반 이후 여러 지역에서 주택가격상승률이 가계소득증가율을 크게 앞지르게 됨에 따라 저소득소유자 및 임대거주자의 주거비용을 상승시켰고, 이는 소비자계층 간의 소득양극화를 심화시킨 결과를 초래하게 된다(Quigley and Rafael[2004]). 이 연구 또한 저소득층 및 임대주택 수요자를 위한 주택공급이 미국의 여러 대도시에서 오랜 기간 매우 제한적이었던 점이 주택가격 상승으로 인한 소비자 복지문제를 악화시킨 주요 요인이었던 것으로 분석하고 있다. 우리나라에서도 주택가격 변동에 따르는 서민 주거복지 향상을 위해서는 소득 및 연령별로 구분된 여러 소비자계층의 수요를 충족시켜 줄 수 있는 임대주택의 지속적이고 안정적인 공급이 필요하다고 하겠다.

본 연구의 실증분석에 따르면, 우리나라 주택가격 변동성의 결정요인이 외환위기 이후인 2000~07년 기간 중 레짐 변화(regieme-switching)의 양상을 보이는 것으로 나타나고 있다. 즉, 사용자 자본비용 및 가계소득 등의 변수가 1987~99년 기간에 비하여 설명력이 크게 증가한 것으로 나타나고 있어 금융 및 거시경제 변수와 우리나라 주택시장 간의 상호연관성이 높아졌음을 보여주고 있다. 이에 관련하여 다음의 세 가지 정책 사안을 논의할 수 있다.

첫째, 주택가격 변동에 따른 재산효과(wealth effect)가 향후 주택정책

에서 고려되어야 할 것으로 생각된다. 즉, 가격 상승(하락)에 따른 주택자산의 증가(감소)는 미래 저축에 대한 필요를 감소(증가)시키고, 따라서 현재의 소비를 증가(감소)시키는 효과가 있다는 것이 문헌에 의하여 실증적으로 보이고 있다. 미국의 경우, 주택가격 변화에 대한 소비탄력성은 연구에 따라 차이가 있으나, 대체로 2%에서 8% 정도이고, 이는 1달러 주택가격 상승에 대하여 2~8%의 소비지출 상승을 의미한다.[27] 이처럼 주택가격의 급등락이 총생산의 주요 구성요소인 가계소비와 밀접한 상관관계가 있으므로, 우리나라의 주택정책 수립에 있어서 고려사항이 되어야 한다고 하겠다.

둘째, 주택가격 변동에 따른 소비효과(income effect)에 관하여 Leamer (2008)는 1950년 이후 미국에서 있었던 10번의 경기침체기 중 8번이 신규주택건설 등 주택시장경기 관련 변수가 가장 정확한 선행지표였음을 보여주고 있다. 현재 미국 주택시장의 침체과정에서도 2006년의 주택가격 고점 당시에는 신규주택 건설물량이 연간 220만채를 초과하였으나 2008년 9월 현재에는 약 80만채 정도의 낮은 수준으로 하락하여 주거용 부동산투자의 경기침체요인 중 하나로 작용하고 있다. 따라서 주택가격의 부침에 영향을 받을 수밖에 없는 주택건설부문이 주택시장과 거시경제의 또 하나의 연결고리로 볼 수 있고, 이 시장에서의 안정이 거시경제 전체에 대해서 가지는 중요성이 크다고 하겠다.

셋째, 주택가격 순환성은 금융시장의 변수와 상호작용을 하여 주택시장 및 주택금융시장의 주요 변수에 영향을 주게 된다. 현재 전 세계 실물경제를 위협하고 있는 미국발 금융위기가 주택시장과 금융시장 간의 상관관계를 보여주는 좋은 예라고 하겠다. 즉, '주택가격 상승→과도한 신용공급→주택가격 하락→신용경색'으로 이어지는 전형적인 부동산발 금융위기의 패턴이 현재 금융위기의 주요 원인으로 파악되고 있다.[28] 이에 관해서 최근 실증적인 분석들이 보고되고 있는데, 이 중

27) 주택가격의 재산효과에 대한 최근의 미국문헌으로는 Case, Quigley, and Shiller (2005), Belsky and Prakken(2004), Iacoviello(2004), Benjamin, Chinloy, and Jud(2004) 참조. 주식가격의 재산효과에 대해서는 Poterba(2003) 참조. 또한 주택가격 변화로 인한 재산효과는 주식가격 변화에 따른 효과보다 더 큰 것으로 보고되고 있다.

28) 미국 금융위기의 전개과정과 현황에 대해서는 조만(2008) 참조.

Pavlov and Wachter(2008)는 미국 군 단위 자료를 이용하여 서브프라임 대출량이 지역주택가격의 순환성을 증폭시켰음을 보여주고 있다. 즉, 2006년 중반까지의 가격 상승기에는 서브프라임 대출물량이 가격상승 요인으로 작용하지만, 그 이후 가격하락기에는 이 변수가 하락폭을 증폭시키는 작용을 하는 것으로 보고하고 있다. 우리나라에서도 외환위기 이후 폭발적으로 성장한 주택금융시장과 주택가격 간의 상관관계가 높아졌고, 따라서 '역순환적(counter-cyclical)'인 주택금융시장의 운용을 통하여 주택가격 안정과 시스템 차원의 금융위기 가능성을 줄이는 주택금융정책이 필요하다고 하겠다.[29)]

서론을 제외한 본 장은 다음의 여섯 절로 구성되어 있다. 제2절에서는 우리나라 주택가격 순환성의 패턴을 개관하고, 제3절에서는 주택가격 변동에 대한 이론적 분석을 수행한다. 4절에서는 임대료 대비 주택가격 배수의 산정 및 결과를 분석하고, 제5절에서는 주택가격 순환성의 결정요인에 대해 실증적 분석을 실시한다. 마지막으로 제6절에서 정책사안을 논의하고, 제7절에서 결론을 도출한다.

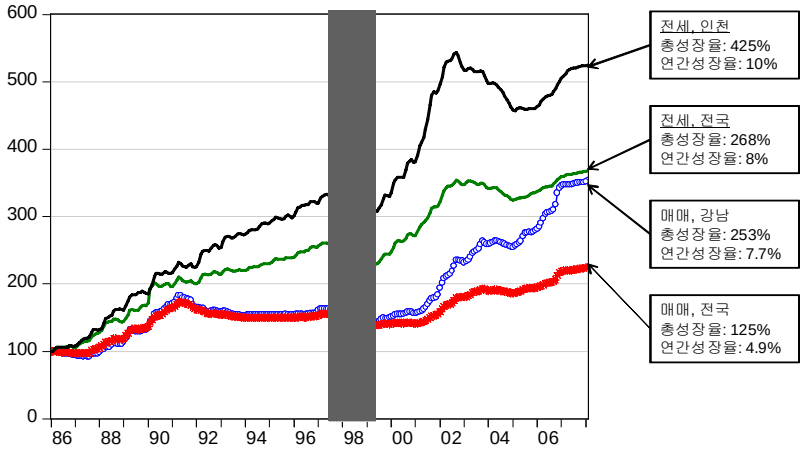
제2절 우리나라 주택가격 변동패턴의 개관

1986~2008년 기간 중 우리나라의 주택가격은 전세가격이 매매가격에 비하여 현저하게 높은 상승추세를 보이고 있다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이, 전국의 매매가격은 동 기간 중 총 125%(연복리 평균성장률 4.9%) 증가한 반면, 전국의 전세가격은 총 268%(연평균 8%) 증가하여 매매가격성장률의 1.6배를 기록하고 있다. 또한 전세가격은 1997년의 외환위기 시 더 큰 폭으로 하락하는 등 거시경제여건의 변화에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타나고 있다.

지역별 추세를 볼 때, 매매가격의 경우 서울의 강남이 장기 평균성장률

29) 또한 Wheaton and Nechayev(2006)는 2000년 이전의 미국 주택시장의 부침은 가계소득 등의 실물경제에서의 펀더멘탈에 의해서 결정된 반면, 2000년 이후의 주택가격 상승은 통화정책, 거주목적이 아닌 제2, 제3의 주택구입 수요와 높은 상관관계가 있음을 주 단위의 패널자료를 이용한 분석을 통하여 보여주고 있다.

[그림 3-1] 우리나라의 전세매매주택가격지수(1986~2008)



자료: 국민은행.

7.7%로 다른 지역에 비하여 가장 큰 폭의 상승추세를 보이고 있다. 외국의 경우에도 특정 지역의 주택가격이 다른 지역에 비하여 장기간 높은 성장률을 보이는 경우가 있는데, 이에 대하여 Gyourko, Mayer, and Sinai (2006)는 '수퍼스타 시티(Super Star City)' 현상으로 설명하고 있다.[30] 즉, 미국의 경우 로스앤젤레스, 샌프란시스코, 뉴욕, 보스턴과 같이 독특하며, 인구유입요인이 강하며, 주택공급이 제한적인 지역은 장기간 높은 주택가격 수준과 상승률을 나타나고 있다는 것을 실증적으로 보여주고 있다. 서울의 강남의 경우, 교육환경, 주거여건 등의 측면에서 위의 설명에 부합하고 있고, 이와 같은 지역 자체의 상대적 인기와 비탄력적인 주택공급이 가격 상승의 원인이었음을 가정해 볼 수 있다.

전세가격의 경우 인천이 연평균 10%의 가장 높은 상승률을 보이고 있고, 특히 1998~2002년 기간 중 연평균 30%에 달하는 급격한 성장률을

30) Gyourko, Mayer and Sinai(2006)는 'Superstar Cities'라는 제하의 논문에서 주택가격이 지난 50년 동안 크게 상승한 도시들을 분석한 결과, 가격 상승의 주요 원인이 토지와 주택의 비탄력적인 공급과, 시간이 지남에 따라 지역 자체에 대한 수요가 상승하여 고소득층의 비율이 늘어나고, 따라서 고가주택의 수요가 올라감에 따라 주택가격이 상승하고, 주택구입용이도가 하락하는 결과를 가져오고 있음을 밝혔다.

〈표 3-1〉 실질 주택가격 성장률 국제비교(1991~2007년)

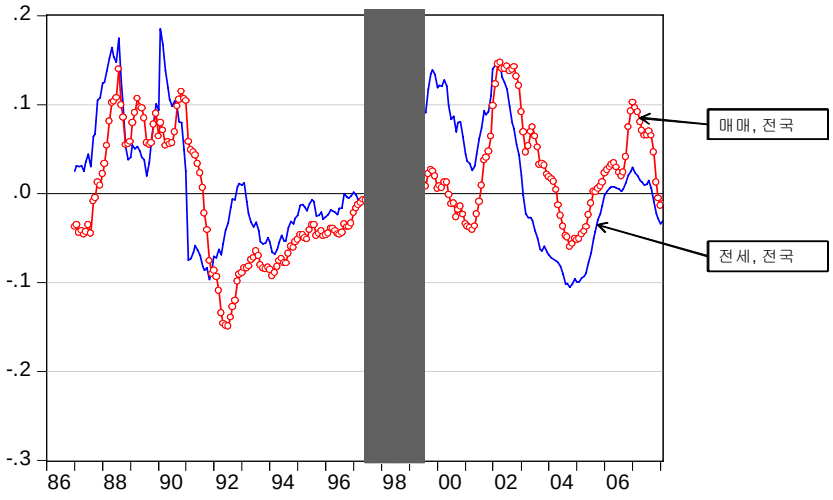
	평균	표준편차	CV	최대치	최소치
한국	-1.7	6.9	-4.0	13.6	-15.5
스위스	-1.8	3.9	-2.1	4.0	-8.2
독일	-2.2	1.4	-0.7	1.2	-4.1
일본	-3.4	1.8	-0.5	1.0	-6.1
네덜란드	6.1	4.5	0.7	15.5	-0.6
프랑스	6.1	4.9	0.8	13.2	-2.4
핀란드	4.7	3.8	0.8	8.4	-3.5
노르웨이	6.2	5.5	0.9	12.3	-7.2
아일랜드	8.4	8.1	1.0	28.2	-1.8
덴마크	5.6	6.0	1.1	19.4	-3.5
뉴질랜드	5.2	6.4	1.2	17.3	-4.8
미국	2.3	2.9	1.2	8.0	-2.5
오스트레일리아	4.1	5.3	1.3	15.3	-3.3
스페인	4.4	6.6	1.5	16.4	-6.2
영국	4.8	7.3	1.5	14.7	-8.3
캐나다	2.6	4.5	1.7	9.1	-6.6
스웨덴	3.1	7.2	2.3	10.5	-15.1
이탈리아	1.3	5.3	4.1	7.5	-7.0

자료: OECD.

보이고 있다. 이는 대규모 재개발 및 재건축, 인천공항 등의 신규 건설 사업으로 인하여 이 지역의 유입인구와 전세수요 증가가 주요 원인인 것으로 생각된다.

한편, 우리나라 주택가격의 장기 추세를 외국의 사례와 비교하면(매매가격의 경우) '저성장-고위험'의 변동패턴을 보여준다고 할 수 있다. <표 3-1>에서는 18개 OECD 국가들의 1990~2007년 기간 중 주택가격의 연평균 실질성장률과 표준편차를 비교하고 있다. 이들 국가 중 우리나라는 연평균 실질성장률이 -1.7%로 가장 낮은 수준이고(미국의 경우 2.3%), 표준편차는 6.9%로 가장 높은 수준이어서(미국의 경우 2.9%), 평균 대비 표준편차(Compensating Variation: CV)는 -4.0로, 절댓값 기준으

[그림 3-2] 매매·전세 가격 실질성장률(평균 제외, Demeaned, 추세: 1986~2008)



로는 두 번째로 높은 수준을 보이고 있다.

우리나라와 같이 주택가격의 장기추세가 인플레이션 상승률에 미치지 못하는 나라는 일본, 독일, 스위스 정도이다. 주택가격의 기대상승률을 장기인플레이션과 주택투자에 따른 위험도를 보상하기 위한 가산수익률의 합이라고 가정할 때, 우리나라의 주택가격은 정상적인 성장추세를 보여왔다고 할 수 없다. 또한 표준편차로 보이는 변동폭에서는 우리가 다른 나라에 비하여 주택소유에 따른 투자리스크가 더 높고, 이를 기준으로 볼 때 장기적인 '가격 안정'이 이루어져 왔다고 볼 수 없다고 하겠다.

[그림 3-2]는 장기평균을 제외한('demeaned') 우리나라 매매가격과 전세가격의 실질성장률 추세를 보여주고 있다. 1980년대 후반 매매·전세가격은 모두 장기평균에서 10% 이상을 초과하는 상승기를 보이고 있고, 두 가격의 성장률은 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이 시기 우리나라의 주택보급률(총주택호수/총 가구 수)은 64% 수준으로,[31] 소유·임대 시

31) 1인 가구 포함.

장 모두에서 초과수요가 있었고, 양호한 거시경제여건과 공급 부족이 두 시장 모두에서 유사한 가격 상승을 초래했던 것으로 판단된다. 이후 주택 200만호 건설 등 대량 공급정책의 영향으로 1996년까지 주택가격은 장기 평균을 하회하는 추세를 보이게 되는데, 이 경우 매매가격의 하락폭이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 이 기간 중 임대주택보다는 소유주택의 공급이 다수를 차지했던 것에 기인한 것으로 보인다.

1990년대 말의 외환위기 기간 중 전세가격은 매매가격에 비하여 더 큰 폭의 하락 반등 과정을 보였다. 이 결과는 거시경제환경의 변화가 전세시장에 더 큰 영향을 주었음을 의미한다. 그러나 2002년 이후에는 매매가격 성장률이 전세가격을 상회하는 추세를 보이고 있다. 이는 주택담보대출시장의 확대에 따라 주택구입이 용이해졌고, 저금리환경으로 인하여 주택소유에 따른 금융비용 또한 하락한 결과로 볼 수 있다.[32] 동기간 중 투자목적의 주택수요가 증가하였을 경우, 이는 전세주택공급의 증가로 이어져 전세가격 상승에 대한 억지요인으로 작용하였을 상황도 가정해 볼 수 있다. 2003~05년 기간 중 매매가격은 평균 이하의 성장률을 보이게 된다. 세계적인 저금리환경 등 그 당시의 거시경제환경이 양호했던 점을 감안할 때, 이 결과는 정부의 제반 부동산정책이 가격상승을 억제하는 효과를 가지고 있었던 것으로 볼 수 있다.[33]

마지막으로 우리나라의 주택가격 변동의 지역적인 분산은 외국에 비해서 낮은 것으로 나타나고 있다. 이에 대한 분석을 위하여 다음의 모형을 사용하였다.

$$h_{i,t} = \alpha_i + \beta_i h_t^n + e_{i,t} \quad (1)$$

32) 우리나라의 주택대출시장은 1990년대 말 외환위기 이후 괄목할 만한 양적・질적 성장을 이루었다. 먼저, GDP 대비 총대출잔액 규모는 외환위기 이전 10% 정도의 규모에서 현재는 35%가 넘는 수준으로 크게 성장하여, 이 통계치로 본 시장의 규모 면에서 일본, 프랑스, 홍콩과 비슷한 수준으로 발전하였다. 또한 공공대출기관인 국민주택기금과 민간대출기관인 국민은행(이전의 주택은행)에 의하여 독점적으로 운영되던 주택대출이 외환위기 이후 시중은행 등 민간대출기관의 점유율이 90%가 넘는 시장 위주의 금융부문으로 발전하였다.

33) 이 시기에 시행된 주요 주택 관련 규제는 2003년의 10・29 대책(종부세 시행, 1가구 3주택 이상 양도세 중과), 소형평형 의무비율 강화(2003), 임대주택 의무비율 강화(2005), 재건축 개발이익환수제(2006), 분양가상한제의 민간주택의 적용(2007) 등이 있다.

〈표 3-2〉 매매가격 실질성장률에 대한 SML 모형 추정

	KOREA			US	
CITY	α	β	CITY	α	β
GANGNAM	2.66%	1.3990	LOSANGELES	6.24%	1.5272
INCHEON	0.24%	1.0475	SANDIEGO	5.88%	1.5077
ULSAN	0.56%	0.9964	NEWYORK	6.26%	1.0734
BUSAN	-0.99%	0.9740	SANFRANCISCO	7.06%	1.0733
DAEGU	-1.20%	0.9199	MIAMI	5.86%	0.9205
GANGBUK	-0.98%	0.8937	BOSTON	6.69%	0.9184
GWANGJU	-2.55%	0.6787	LASVEGAS	4.35%	0.8753
DAEJEON	-1.75%	0.5649	CHICAGO	4.73%	0.7210
평균	0.50%	0.9343	SEATTLE	6.93%	0.6793
표준편차	1.62%	0.2501	MILWAUKEE	3.93%	0.5106
			DETROIT	4.55%	0.4231
			ATLANTA	4.85%	0.0859
			DENVER	5.87%	0.0660
			DALLAS	4.15%	0.0627
			CLEVELAND	4.96%	0.0329
			HOUSTON	3.59%	0.0267
			AUSTIN	4.13%	-0.1781
			평균	5.30%	0.6074
			표준편차	1.12%	0.5341

식 (1)의 종속변수는 각 지역 주택가격의 실질상승률이며 ($h_{i,t} = Log(H_{i,t}) - Log(H_{i,t-1})$), 전국주택가격 변동률이 독립변수로 포함되었다. 위에서 α는 지역주택가격의 '영구초과수익률(permanent excess return)'을 나타내고, β(또는 '마켓베타')는 해당 지역의 주택가격과 전국주택가격 간의 상관관계를 나타낸다. 식 (1)을 우리나라와 미국의 주요 도시별 주택가격 자료를 이용하여 추정하였고, <표 3-2>에 그 결과를 보여주고 있다.

위의 결과는 한국 도시들이 미국에 비하여 평균적으로 α는 낮은 반면, β는 높은 것으로 나타나고 있다. 후자의 경우 한국의 평균은 0.93으로, 미국의 0.6에 비하여 30% 이상 높은 것으로 나타나고 있어, 우리나

라 지역의 주택가격 변동이 미국에 비하여 전국가격에 더욱 연계되어 있음을 의미한다.

앞서 언급한 바와 같이, α는 주택투자에 대한 영구초과수익률로 해석할 수 있는데, 미국의 경우 로스앤젤레스, 샌디에이고, 뉴욕, 샌프란시스코와 같은 '슈퍼스타' 지역이 타 지역에 비하여 높은 수치를 보이고 있다. 우리나라의 경우 서울의 강남만이 1% 이상의 α값을 보이고 있고 타 지역과의 격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 다음의 3, 4절에서는 주택가격 변동에 대한 이론적·실증적 분석을 실행하고자 한다.

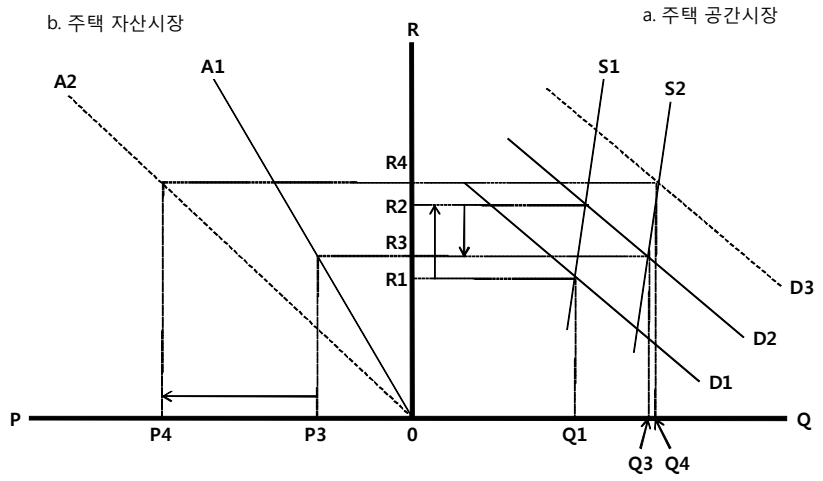
제3절 주택가격변동의 이론적 논거

부동산시장 분석에 있어서 널리 사용되는 모형으로 DiPasquale and Wheaton(1996)을 들 수 있다. 이는 부동산시장을 '공간시장(real estate space market)'과 '자산시장(real estate asset market)'으로 나누고, 다시 특정 시점에서 공간의 총량(stock of real estate space)과 신규공급물량(flow of real estate space)을 동시에 분석할 수 있는 틀을 제공하고 있다. [그림 3-3]에서는 단순화한 DiPasquale-Wheaton 모형을 사용하여 김경환(2008), Malpezzi(2007) 등에서 설명하고 있는 우리나라 주택시장에서의 장기 가격변동요인을 설명하고 있다.

1980년대 가격상승기 이전의 우리나라 주택시장은 비탄력적인 공급곡선 S_1[34]과 우하향 수요곡선 D_1, 그리고 이들이 교차하는 점에서 결정되는 균형임대료와 균형공급량 [R_1 Q_1]으로 나타낼 수 있다. 이후 가계소득의 상승 등 우호적인 거시경제환경으로 인하여 수요곡선이 D_2로 우상향 이동함에 따라, 임대료가 R_1에서 R_2로 증가하게 된다. 1990년대 초의 200만호 건설에 의한 큰 규모의 공급 확대가 있었으나, 이는 공급곡선을 더 탄력적으로 만들었다기보다는, 비탄력적인 공급공선을 우측으로 이동시키는 효과가 있었던 것으로 평가받고 있다. 따라서

34) 이에 대한 이유로 가용토지의 제한과 토지사용에 따른 규제 등의 요소를 들 수 있으며, 이는 많은 문헌의 분석대상이 되어 왔다(Renaud[1988], Renaud and Kim[2008] 등 참조).

[그림 3-3] 우리나라 주택가격의 변동요인



공급충격 이후 우리나라의 주택시장은 새로운 균형점인 [R_3 Q_3]로 이동하였고, 따라서 임대료의 하락(R_2로부터), 공급물량 증가(Q_1에서 Q_3로)의 결과를 가져오게 된다. 주택의 자산가치는 기대임대료 흐름의 현재가치로 볼 수 있고($P = R/i$), 따라서 새로운 균형점에서의 자산가치는 P_3로 표시할 수 있다. 이 결과는 주어진 할인율 i에 따른 것으로, 이는 주택자산의 구입(또는 투자) 결정에 요구되는 최대금융비용을 나타내는 것이다(이에 대해서는 다음 절의 설명 참조).

2000년대의 가격 상승기는 외환위기 이후 거시경제환경의 호전과 함께, 주택금융시장에서의 규제 완화와 저금리환경으로 인한 주택담보대출의 증가가 주요 요인이었던 것으로 가정해 볼 수 있다. 주택대출의 증가는 더 많은 소비자층에 대하여 주택소유를 가능하게 해줌으로써, 소유주택에 대한 수요를 증가시키고(D_2에서 D_3로), 주어진 공급곡선 S_2 하에서 균형임대료를 R_3에서 R_4로 다시 상승시키게 된다. 또한 주택대출의 증가는 비금융권으로부터의 차입을 줄임으로써 주택구입에 따른 금융비용을 감소시키는 효과가 있다. 이는 주택자산시장에서 i가 낮아지는 것을 의미하고, 가격-임대료곡선을 x축 쪽으로 회전시키는 결과를 가져오게 된다(A_1에서 A_2로 회전하고, 이는 주어진 기대임대료의 흐름

하에서 주택의 자산가치를 높이게 됨). 따라서 새로운 균형점은 [Q_4 R_4 P_4]로 결정되고, 비탄력적인 공급곡선으로 인하여 공급은 Q_3에서 Q_4로 소폭 상승하게 되나, 주택가격은 수요 상승과 자본비용 감소의 효과를 모두 반영하게 되어, 큰 폭으로 증가하게 된다.

위의 분석에서 수요충격에 의한 주택가격 변동의 폭을 결정하는 주요 요소로 공급탄력성을 들 수 있다. 즉, 가격상승기에 특정 지역의 인구 및 고용이 급격하게 증가하는 상황에서 비탄력적인 토지주택의 공급은 초과수요로 인한 가격상승의 폭을 높이게 된다. 실제로 미국의 경우에도 캘리포니아와 같은 남서부 해안지역, 그리고 보스턴-뉴욕-워싱턴으로 이어지는 동북부의 해안지역이 유입인구의 상승과 규제 등으로 인한 비탄력적인 공급으로 인하여 주택가격 상승과 순환성(cyclicality)이 타 지역에 비하여 높은 것으로 나타나고 있다.[35]

그러나 가격 하락기에는 신규주택건설에 소요되는 시간(construction lag)과 주택공급자의 시장상황에 대한 오류적인 판단에 따른 과잉공급(over-supply)으로 인하여 하락폭이 커질 수 있음이 문헌에 보고되고 있다.[36] 현재 미국에서 주택가격이 하락하는 지역 중 플로리다, 애리조나와 같은 지역이 주택시장의 호황기 중 과잉공급이 있었던 대표적인 지역이고, 주택가격 하락폭도 매우 큰 지역에 속한다. 또한 주택시장의 가격 하락은 대개 그 시기가 4~5년간의 긴 기간 동안 이어지는 경우가 대부분인데, 이는 하락 초기에는 신규건설의 감소 등 공급위축이 있게 되나 거주하고 있는 소유주들이 매도를 미룸에 따라 물량조정(quantity-clearing)이 더 장기간에 걸쳐 이루어지기 때문이다. 이는 가격 하락 기간을 연장하고, 가격 변동에 있어서 시계열 상관관계를 높이는 것으로 파악되고 있다.[37]

수급의 불균형 외에도 미래의 주택가격 상승에 대한 기대심리가 주택가격 순환성의 증폭요인으로 지적되고 있다. 이는 이론적인 의미에서 주택자산에 대한 '버블'로 표현할 수 있는데, Case(2008), Case and Shiller(2004)는 이와 같은 기대심리가 보편적으로 소비자주택구입의 결

35) 이에 대해서는 Capozza, Mack and Hendershott(2004) 등 다수의 실증적 연구가 있다.
36) Wheaton(2007) 참조.
37) Case(2008).

정요인으로 작용하고 있다는 사실을 조사 자료를 통하여 보여주고 있다. 그러나 이를 실증적으로 증명하는 것은 버블의 존재와 사용되는 모형에 대한 동시검증(joint test)의 성격으로 인하여 일반적으로 가능하지 않은 것으로 알려져 있다.[38]

주택가격 상승에 대한 기대심리는 주택자산시장에서 '음의 자기자본비용'으로 작용하게 된다(즉, i를 하락시키고, 주어진 임대료흐름하에서 자산가치를 증가시키게 됨). 문헌에서는 간단한 지표를 사용하여 버블의 가능성을 측정하는 방법을 제안하고 있다. 구체적으로, Youngblood (2003)는 소득 대비 주택가격(Price-to-income ratio: PIR)이 장기평균치 더하기 한 단위의 표준편차보다 높고, 변동계수(Coefficient of Variation: CV)가 적어도 0.1 이상인 경우를 버블로 규정하고 있다. 또 하나의 간단한 방법으로 Leamer(2002)는 임대료 대비 가격비율(Price-rent ratio, or House PER)을 사용하여 버블을 측정하였고, 이 방법에 의하여 Kim (2004)은 서울아파트의 경우 PER이 2000년대 초 12.5에서 17.8로 상승한 것으로 보고하고 있다.[39] 본 연구에서는 우리나라의 전세가격지수를 이용하여 임대료 대비 주택가격(PRM = P/R)을 구하고, 이의 역수에 해당하는 주택소유의 자기자본비용(1/PRM = R/P)을 산정하여, 실증모형분석에 사용하였다.

마지막으로, 일시적으로 고평가 또는 저평가된 주택가격이 장기균형수준으로 조정되는 과정이 가격 순환성의 또 하나의 원인으로 지적되고 있다. 이에 대해서는 Capozza, Hendershott, and Mack(2004), Abraham and Hendershott(1996) 등이 시계열 모형을 통하여 미국 여러 도시의 주택가격 순환성을 분석하였고, 특히 두 가지 사항, 즉 시계열 상관관계(serial autocorrelation: AR)와 평균회귀(mean reversion: MR)를 통하여 가격순환성의 패턴을 실증적으로 분석하였다. 이들 분석의 결과는 로스앤젤레스, 보스턴과 같이 미국 서남부와 북동부의 해안지역에 위치한 도시들의 주택가격이 높은 시계열 상관관계와 장기적인 평균회귀기간을 보임으로

38) 주택시장의 버블에 대한 검증 및 '효율적 시장가설(efficient market hypothesis)'의 검증과 관련된 문헌의 정리는 Cho(1996) 참조.

39) 위 방법들에 대한 보완으로 Himmelberg, Mayer, and Sinai(2005)는 '귀속임대료(imputed rent)'와 기존의 기회비용을 비교하고 있다.

써, 타 지역에 비하여 가격순환폭이 높고 순환주기가 긴 것으로 보고하고 있다. 본 연구에서는 Capozza et al.(2004)에 의해서 사용된 2단계 오차수정모형(2-Stage Error Correction Model)을 사용하여 우리나라의 주택가격순환성에 대한 실증적인 분석을 시도하였다.

제4절 PRM의 산정 및 분석

특정시점 t에서 주택의 자산가치(P_t)는 향후 매 시기의 기대임대료(P_{t+j})흐름의 현재가치를 동적으로 변화시키는 할인율(i_{t+j})을 적용하여 추정하는 할인현금흐름모형으로 나타낼 수 있다 ($E_t[\cdot]$는 t시점에서의 기대치 산정방식을 나타냄).

$$P_t = \sum_{J=1}^{\infty} E_t\left[\left(\prod_{j=1}^{J}\frac{1}{(1+i_{t+j})}\right)\cdot R_{t+J}\right] \tag{2}$$

식 (2)는 R, i, 그리고 자산의 보유기간에 대한 가정을 통하여 단순화시킬 수 있다. 예를 들면, 시간에 따라 변하지 않는 R과 i, 그리고 자산에 대한 영구보유를 가정하면, 앞 장에서 설명한 바와 같이, $P_t = R/i$로 단순화할 수 있다. 그러나 t시점에서 임대료가 일정 비율로 상승하는 것을 가정하면(즉, R_{t+1} = (1+E_t[g]·R_t) $\forall$ t, g는 임대료의 연간 상승률), 고정할인율과 영구보유의 가정하에서, 식 (2)는 '고든 성장모형'으로 아래와 같이 표시할 수 있다.

$$P_t = \frac{R_{t+1}}{i - E_t[g]}; \quad \frac{R_{t+1}}{P_t} = i - E_t[g] \tag{3}$$

전세제도가 있는 우리나라의 주택시장에서는 주택가격 P_t와 다음 시기의 임대료 P_{t+1}를 기대치가 아닌 관측가능한 값으로 가정할 수 있다.[40] 즉, 전세계약의 경우 주어진 전세계약금과 이자율을 이용하여 다

40) 전세시장이 존재하는 우리나라에서는 자본비용과 시장 펀더멘탈의 효과에 대하여

음 한 해 동안의 임대료를 추정할 수 있다. 식 (3)에서 (*R/P*)는 주택소유에 따른 사용자 자본비용(User Cost of Capital: UC)을 나타내고, 이의 역수는 앞에서 설명한 PRM에 해당된다.

주택과 같은 부동산의 경우, 식 (3)의 i는 실질모기지이자율(r_m), 기대 인플레이션(e), 소득세율(t_i), 보유세율(t_p), 감가상각과 관리비용(가격의 비율, δ) 등을 포함하게 되고, Mishkin(2007)과 Quigley and Rafael (2004)의 정의에 따라 다음과 같이 구체적으로 표시할 수 있다.

$$\frac{R_{t+1}}{P_t} = UC = (r_m + \pi^e)(1-t_i) + t_p(1-t_i) + \delta - E_t[g] \qquad (4)$$

본 연구에서는 식 (4)의 왼쪽 항의 평균매매가격과 평균전세가격을 이용하여 지역별 시계열 자료를 구축하였다. 이를 위하여 2006년 12월 기준으로 30평형 아파트의 평균 실거래매매가격을 전국, 서울의 강남과 강북, 그리고 광역시별로 산정하였다. 이를 위하여 이용만・이창무・박완수(2007)에 게재된 자료를 이용하였다. 그리고 1986~2007년의 기간 중 매월의 평균매매가격, 평균전세가격, 평균임대료를 계산하여 각 지역의 시계열자료를 구축하였다. 다음 단계로 연간평균임대료로 산정된 전세가격과 이자율(3년 만기 회사채)을 곱하여 지역별 월별 임대료 대비 매매가격(PRM)을 산정하였다. <표 3-3>에서는 결과를 요약하여 보여주고 있다.

전국의 평균전세가격 대비 평균매매가격은 1987~99년 기간 중 2.1이었으나(17,839만원/8,492만원), 이후 2000~07년에는 1.67로(22,715만원/13,612만원) 약 20% 하락하였다. 이는 2절에서 설명한 바와 같이, 우리나라의 전세가격이 매매가격에 비하여 2000년 이후 더 큰 폭으로 상승하였음을 의미한다.

반면, 이자율을 사용하여 계산한 1년치 평균임대료는 1987~99년에는

자료를 통한 실증적 분석이 다른 나라에 비하여 더욱 가능하다. Hwang, Quigley, and Son(2006)은 전세가격과 매매가격을 이용하여 우리나라 주택시장에서의 '효율적 시장가설'을 검증하였다. 이 외에도 Glaeser, Gyourko, and Saks(2005), Gurkaynak(2005), Kim(2004) 등의 관련 문헌이 있고, 국내 관련 문헌으로는 이용만・이창무・박완수(2007), 김경환・이한식(2004), 조동철(2004), 박원암・김관영(1993) 등이 있다.

〈표 3-3〉 우리나라의 평균 주택가격과 PRM 및 RPR

(단위: 만원)

	매매가격 평균			전세가격 평균			임대료 평균			PRM 평균			1/PRM 평균		
	1987~2008	1987~1999	2000~2008	1987~2008	1987~1999	2000~2008	1987~2008	1987~1999	2000~2008	1987~2008	1987~1999	2000~2008	1987~2008	1987~1999	2000~2008
전국	19,720	17,839	22,715	10,467	8,492	13,612	1,041	1,184	815	20.9	15.8	29.0	5.5%	6.5%	3.7%
서울	31,063	26,446	38,143	15,390	12,460	20,052	1,533	1,740	1,203	22.8	16.0	33.6	5.3%	6.5%	3,3%
강북	25,873	24,004	28,847	11,413	9,445	14,545	1,148	1,320	876	25.2	19.3	34.7	4.5%	5.4%	3.1%
강남	34,284	26,896	46,045	19,033	15,089	25,312	1,878	2,107	1,513	20.5	13.4	31.9	6.1%	7.7%	3.6%
부산	22,585	21,990	23,531	12,986	1,349	15,591	1,339	1,593	934	19.0	14.5	26.2	5.9%	7.2%	4.0%
대구	21,061	20,616	21,770	12,222	10,503	14,960	1,248	1,470	895	18.8	14.7	25.3	5.9%	7.1%	4.2%
대전	18,701	16,821	21,695	9,770	7,595	13,231	950	1,052	786	21.4	16.9	28.5	5.3%	6.2%	3.7%
광주	24,144	25,249	22,385	14,021	12,896	15,811	1,476	1,808	947	18.4	14.6	24.4	6.0%	7.1%	4.2%
인천	17,470	15,233	21,032	8,687	6,422	12,293	829	888	735	22.8	18.4	29.9	4.9%	5.7%	3.6%
울산	19,066	18,427	20.083	12,209	10,670	14,658	1,262	1,504	877	17.1	12.9	23.7	6.7%	8.0%	4.5%

자료: 국민은행; 한국부동산분석학회(2007); 한국은행.

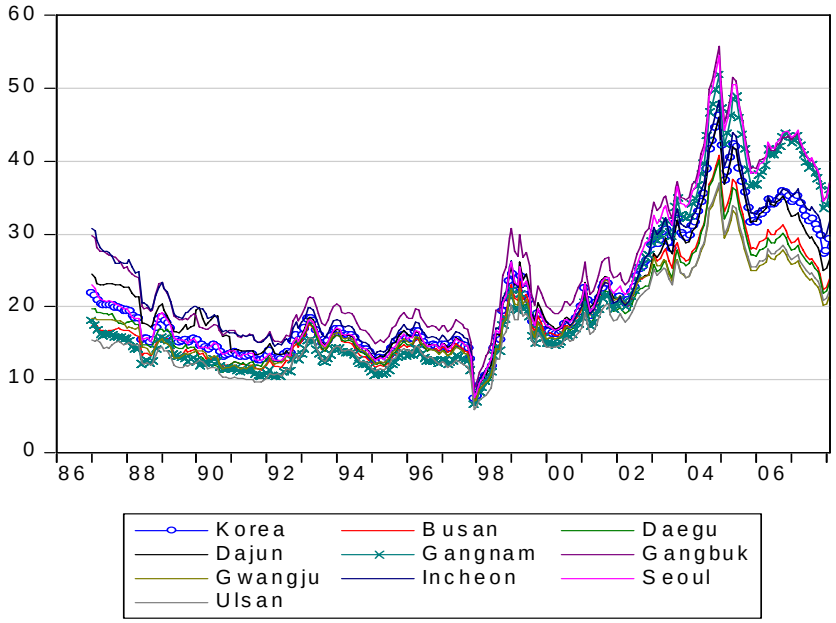
1,184만원이었으나, 2000~07년에는 815만원으로 30% 이상 하락하였으며, 이는 2000년대의 저금리환경의 영향으로 분석된다. 결과적으로 임대료 대비 매매가격(PRM)은 양 기간 중 16에서 29로 상승하였고, 가격 대비 임대료(UC)는 6.5%에서 3.7%로 하락하였다. 이 결과는 2000년대 이후 주택소유에 따르는 금융비용이 1987~99년 시기에 비하여 40% 이상 대폭 하락하였음을 의미하며, 이는 저금리환경, 주택대출의 확대, 그리고 주택가격 상승에 대한 기대심리가 복합적으로 작용한 것으로 해석할 수 있다.

지역적으로는, 서울의 강남이 가장 높은 평균매매가격 수준을 보이고 있으나, 임대료 대비 매매가격(PRM)은 31.9로(2000~07년 기간), 강북의 34.7에 비하여 낮은 수준을 보이고 있다. 이 결과는 강남의 주택이 자산가치와 함께 임대료도 강북에 비하여 높은 수준임을 의미한다. PRM이 가장 낮은 지역은 울산으로, 2000~07년(1987~99년) 기간 중 23.7(12.9)을 기록하고 있다.

[그림 3-4]에서 보는 바와 같이 각 지역의 PRM은 2000년 초반부터 전국적으로 상승하였으나, 2005년 이후 하락세로 돌아섰고, 그 이후에는

강남과 강북이 타 지역에 비하여 높은 수준을 유지하고 있다. 2005년 이후에는 지역 간의 PRM 격차도 더 증가하는 양상을 보이고 있다.

[그림 3-4] 우리나라의 임대료 대비 매매가격배수(전국, 광역시, 서울의 강남-강북)



제5절 2단계 오차수정모형을 통한 분석

주택가격의 순환패턴을 분석하기 위하여 Capozza et al.(2004)는 2단계 오차수정모형(2 Stage-ECM)을 사용하고 있다. 첫 번째 단계에서는 주택가격을 종속변수로 하고, 사용자 자본비용, 가계소득, 기타 주택시장의 수요공급변수를 포함하여 회귀분석모형을 추정하고 있다. 두 번째 단계에서는 주택가격변동률을 종속변수로 하여 시계열 상관관계(serial correlation) 항과 평균회귀(mean-reversion) 항을 독립변수로 한 모형을 추정하고 있다.

본 연구에서는 1단계 모형을 7개 지역(서울을 제외한 5개 광역시와

서울의 강남, 강북)의 평균매매가격의 로그를 종속변수로 하는 패널회귀분석모형을 사용하였다. 패널모형의 장점은 짧은 시계열자료에서 생기는 낮은 관측횟수의 문제를 보완할 수 있고, 지역 차원의 설명변수를 사용함으로써 더 정확한 상수항의 측정이 가능하다는 것이다. 식 (5)에서는 1단계 회귀분석모형을 보여주고 있다.[41]

$$Log(H_{i,t}) = \phi_1 UC_{i,t} + \phi_2 \,\mathrm{Im}\, Balance_{i,t-1} + \phi_3 Log(Income_t) + \phi_4 \log(Mort_t) + f_{i,t} + e_{i,t} \quad (5)$$

$H_{i,t}$: (i지역의 t점의)평균매매가격

$UC_{i,t}$: 사용자 자본비용(UC = 1/PRM)

$Imbalance_{i,t}$: 수급불균형(총주택호수 / 총 가구 수, 1인 가구 포함)

Incomet : 1인당 GNI(지역적으로 변하지 않음)

Mortt : 1인당 주택담보대출 잔액(지역적으로 변하지 않음)

Φ, f, e : 각각 상수, 고정효과변수, 오차항

각 독립변수의 기대 부호에 대해서는, 사용자비용이 높을수록 주택가격이 높아지고($\partial H / \partial UC \le 0$), 수급불균형변수(총 주택호수/총 가구수)가 낮을수록($\partial H / \partial \,\mathrm{Im}\, balance \le 0$), 소득이 높을수록($\partial H / \partial Income \ge 0$), 주택대출이 증가할수록($\partial H / \partial Mort \ge 0$) 주택가격이 상승할 것으로 예상할 수 있다.

2단계 모형에서는 각 지역의 주택가격변동률을 $h_{i,t} = Log(H_{i,t}) - Log(H_{i,t-1})$ 종속변수로 하고, 이의 한 시기 전의 값($h_{i,t-1}$)과 k시기 이전 식 (5)로부터의 오차항(즉, 모형의 예측치 Log(H*)와 실제가격 Log(H의 차이)을 독립변수로 포함하였다.

$$h_{i,t} = \alpha \cdot h_{i,t-1} + \beta \cdot [Log(H_{i,t-k}) - Log(H^*_{i,t-k})] + \nu_{i,t} \quad (6)$$

주택가격이 장기균형점(모형에 포함된 펀더멘탈 변수들을 고려한)으로 수렴하기 위한 조건으로 $\beta < 0$ 그리고 $a < 1$이 충족되어야 하고, 또한

41) 지역별 주택호수와 가구 수는 통계청의 인구센서스, 그리고 1인당 GNI와 주택담보대출잔액은 한국은행의 자료를 사용하였다. 조사에 사용된 시간대를 통일하기 위하여 외삽법(extraploration)과 내삽법(interpolation)을 적용하였다.

〈표 3-4〉 오차수정모델, 매매가격 변동의 결정요인

		1987~2008		1987~99		2000~08	
Variable		Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic	Coefficient	t-Statistic
상수항		10.8477	32.24	10.8153	36.53	7.2237	18.11
사용자 금융비용		-1.2028	-6.27	2.9416	13.90	-6.0138	-9.88
수급불균형		-2.9733	-23.73	-2.3799	-20.82	1.3192	5.86
가계소득		0.3344	6.85	0.2814	6.57	0.4918	9.76
1인당 모기지대출		0.0657	5.38	0.0416	3.78	-0.0302	-2.21
Fixed Effects (Cross)	부산--C	-0.0322		-0.0470		-0.0762	
	대구--C	-0.1750		-0.1428		-0.0950	
	대전--C	-0.0526		-0.0469		-0.1869	
	광주--C	0.1811		0.2300		-0.1603	
	강남--C	0.1626		0.0505		0.6554	
	강북--C	-0.0897		0.0134		0.1855	
	인천--C	0.0057		-0.0571		-0.3225	
R-squared		0.764820		0.855591		0.937520	
S.E. of regression		0.132101		0.089642		0.073075	

외생변수에 의한 주택가격에의 충격이 있을 시 장기균형점으로의 가격이 수렴하기 위해서는 $(1-\alpha)^2 < 4\beta$의 조건이 충족되어야 한다.[42] k에 대해서는 몇 가지 경우에 대한 분석결과에 따라 한 분기 전인 3달 전의 오차항을 사용하였다.

<표 3-4>에서는 1단계 모형(식 (5))을 세 시기로 나누어(1987~2007년, 1987~99년, 2000~07년) 추정한 결과를 보여주고 있다. 먼저, 사용자비용(UC)은 계수값이 1987~99년은 양의 결과를 보이고 있으나, 2000~07년 기간 중에는 기대한 바와 같이 음의 결과로 나타나고 있고, 통계적으로 유의성이 있는 값을 나타내고 있다. 계수의 값도 2000~07년 기간 중 전

42) 위 조건의 유도는 Capozza et al.(2004) 참조.

기에 비하여 5배에 해당하는 큰 폭의 증가를 보이고 있어, 자기자본비용이 후반 시기 주택가격의 중요한 결정요인이 되었음을 보여주고 있다.

1인당 가계소득은 전 기간과 1987~99년, 2000~07년 기간 모두에서 유의미한 양의 계수값을 나타내고 있다. 결과에 따르면, 주택가격의 소득탄력성은 2000년대에 0.4918로 1987~99년의 0.2814에 비해 크게 증가하였다. 수급불균형은 1987~2007, 1987~99년 기간 중 예상한 바와 같이 음의 값을 나타내었으나, 2000~07년 기간에는 기대와 달리 양의 값을 나타내고 있다. 따라서 공급 부족이 1987~99년 기간 중 더 중요했던 결정요인이었던 것으로 볼 수 있다. 1인당 모기지대출잔액은 전 기간과 1987~99년에서 양의 값을 나타내지만, 2000~07년에는 부호가 바뀌어 기대와 다른 결과를 보이고 있다.

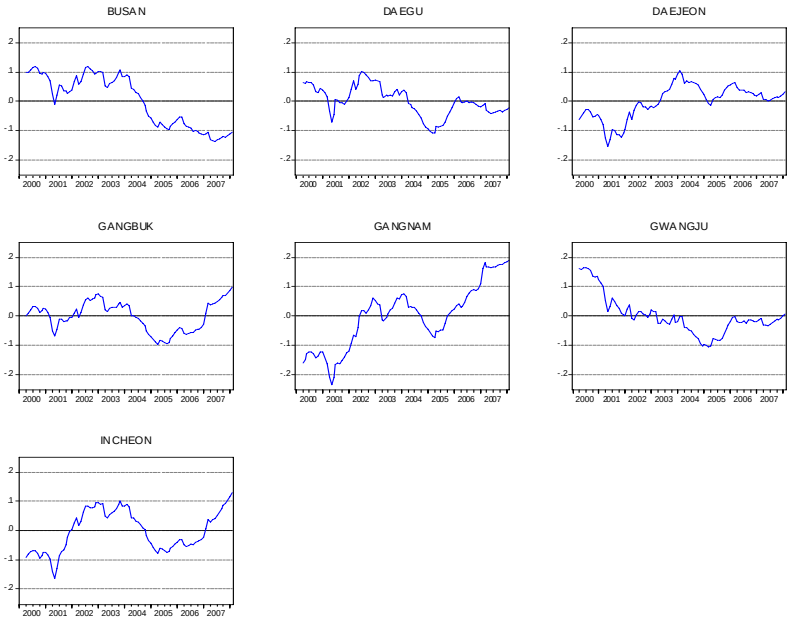
[그림 3-5]에서는 <표 3-4>의 결과 중 모형의 잔차항을 이용하여 각 지역 주택가격의 모형예측치로부터의 분산을 보여주고 있다. 이는 사용한 모형의 적정성을 가정할 때, 각 지역의 주택가격이 과대평가 또는 과소평가 되었는지에 대한 지표로 해석할 수 있다. 결과는 지역적으로 큰 차이를 보이고 있다. 구체적으로, 서울 강남의 경우 2000년대 초에는 과소평가되어 있었으나, 2006~07년의 최근 시기에는 20%에 육박하는 과대평가의 결과를 보이고 있다. 이 외의 지역은 최근 대체로 모형의 수준과 유사한 가격 추세를 보이고 있고, 부산의 경우 최근 과소평가되어 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-5>에서는 가계소득, 이자율, 수급불균형의 변수에 충격이 있는 경우 모형으로부터 예상할 수 있는 주택가격 변화를 보고하고 있다. 주요 결과로, 가계소득이 10% 하락하는 경우 주택가격이 3.5% 하락하는 것으로 나타나고 있고, 이자율이 8%에서 10%로 상승하는 경우 자본비용의 상승을 통하여 주택가격은 5.7% 하락하는 것으로 나타나고 있다.[43] 수급불균형이 10% 상승하는 경우(즉, '주택 수/가구 수'의 비율이 10% 하락하는 경우) 주택가격은 10% 상승하는 것으로 나타나고 있다.

마지막으로 <표 3-6>은 식 (6)에서 설명한 2단계 ECM의 추정결과

43) 가계소득과 이자율은 2000~07년 모형, 그리고 수급불균형은 1987~99년 모형을 사용하였다. 이자율의 영향을 산정하기 위하여 다음의 회귀분석모형을 추정하였다. (UC_t=0.0049*rt + et.)

[그림 3-5] 주택가격의 과대 · 과소 평가 분석(5대 광역시와 서울의 강남, 강북, 2000~07년)



〈표 3-5〉 독립변수의 변화에 대한 가격탄력성(Comparative Static Analysis)

(단위: %)

가계소득	변화율	수급불균형	변화율	이자율	변화율
GNI 10% 낮춘 경우	-3.46	Imbalance 10% 높인 경우	10.3	이자율 8% → 9%	-2.87
GNI 20% 낮춘 경우	-7.19	Imbalance 20% 높인 경우	21.66	이자율 8% → 10%	-5.67
GNI 30% 낮춘 경우	-11.24	Imbalance 30% 높인 경우	34.19	이자율 8% → 11%	-8.38
				이자율 8% → 12%	-11.01
				이자율 8% → 13%	-13.57
				이자율 8% → 14%	-16.05
				이자율 8% → 15%	-18.46

〈표 3-6〉 시계열 상관관계 및 평균회귀패턴의 분석(평균회귀에 3시기 Log 사용)

	Variable	Coefficient	t-Statistic	R-squared	S.E. of regression
부산	α	1.0079	42.58	0.967449	0.008989
	β	-0.0207	-1.54		
대구	α	1.0318	43.87	0.962585	0.010571
	β	-0.1014	-4.05		
대전	α	1.0077	54.51	0.970175	0.011295
	β	-0.0989	-4.55		
강북	α	1.0378	50.66	0.963897	0.011623
	β	-0.1329	-4.71		
강남	α	0.9933	56.55	0.946183	0.020815
	β	-0.0671	-3.28		
광주	α	0.9649	46.43	0.954844	0.006488
	β	-0.0259	-2.35		
인천	α	1.0408	66.18	0.97867	0.012288
	β	-0.1343	-6.38		

주: $hi,t = \alpha hi,t + \beta(Log(Hi,t-3) - Log(H^*i,t-3)) + ei,t$
i는5개 광역시와 서울의 강남, 강북.
t는 2000년 1월부터 2007년 12월.

를 보여주고 있다. 분석의 대상이 된 7개 지역 중 Capzza et al.(2004)이 제시한 주택가격 충격의 수렴조건($\beta < 0$, 그리고 $\alpha < 1$)에 부합하는 곳은 강남과 광주이고, 이들 지역 이외에는 장기평균으로 수렴하지 않는 것으로 나타나고 있다.[44] 이는 [그림 3-5]에서 설명한 주택가격의 과대·과소 평가분(또는 모형의 '오차수정')이 장기평균으로 수렴하지 않음을 의미한다.

44) 미국의 경우에도 캘리포니아와 동북부의 몇 개 도시 이외에는 장기평균으로의 수렴조건이 충족되지 않은 것으로 나타나고 있다(Capozza et al.[2004] 참조.

제6절 분석 결과의 정책적 의미

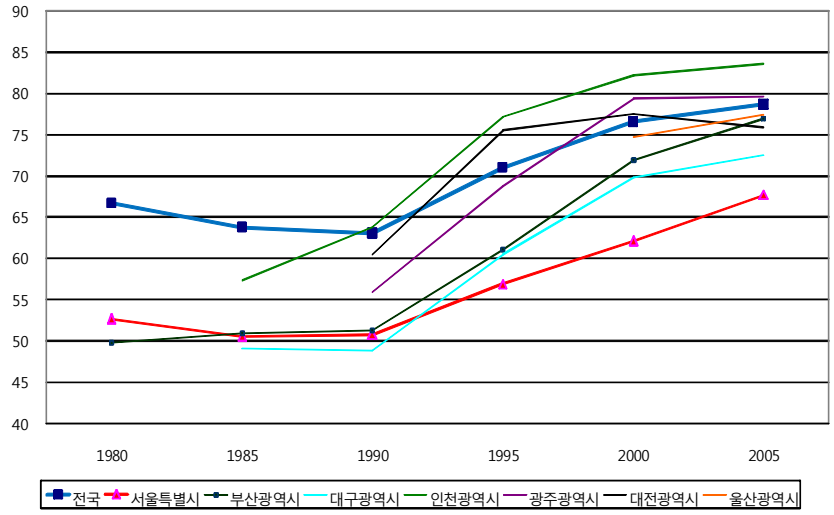
위 회귀분석의 주요 결과는 우리나라 주택시장이 외환위기 이후 2000년대에 이르러 사용자비용(UC), 가계소득 등 거시금융변수의 영향이 커진 시장으로 전환된 것을 실증적으로 보여 주는 데 있다고 하겠다. 이의 정책적 의미는 주택가격 안정이라는 정책목표를 추구함에 있어서 중·저소득층의 주택구입용이도 측면에서의 가격안정효과 이외에 주택가격 순환성이 가지는 거시경제적 의미에 대한 고려도 그 중요성이 커졌다는 것이라고 할 수 있다. 아래에서는 이와 관련되는 몇 가지 정책사안을 토의하고자 한다.

첫째, 저·중소득층의 주거복지 향상을 위해서는 주택가격 안정이 중요한 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 Quigley and Rafael(2004)에서 토의하고 있는 바와 같이, 가격안정보다는 소비자의 소득수준과 기호에 부합하는 주택의 적정한 공급이 선결과제라고 하겠다. 이와 관련하여 우리나라의 주택보급률은 1990년 이후 지속적으로 증가하여 왔으나, 1인 가구를 포함할 경우 2005년 현재 전국이 79%, 서울이 68%로, 아직 주택의 총량이 부족한 상태이고, 또한 1절에서 언급한 바와 같이 임대전용주택의 비율은 턱없이 낮은 수준이라고 하겠다. 따라서 다양한 임대소유주택의 지속적·안정적 공급이 소비자 주거복지 향상을 위한 우선적 정책방향이라고 할 수 있고, 이를 위해서는 규제 완화를 통하여 더욱 탄력적인 주택공급시스템의 구축이 필요하다고 하겠다. 즉, [그림 3-3]에서의 공급곡선을 더욱 수평화하여 주택수요의 증가에 대하여 공급효과는 늘리고 가격효과는 줄이는 정책방향이 요구된다고 하겠다.

둘째, 우리나라에서 주택금융시스템이 정착됨에 따라 이의 안정적인 운용이 주택가격 안정을 위한 중요한 요인이 되었다고 하겠다. 이를 위해서는 투자목적이 아닌 실수요자, 특히 최초 주택구입자 등의 정책대상 소비자계층을 위한 모기지상품 개발이 중요한 정책과제라고 하겠다. 구체적으로 정책대상 소비자계층의 수요분석, 적절한 모기지상품의 개발, 효율적이고 안정적인 자금조달, 상품리스크의 관리 등에 대한 연구와 대책이 있어야 할 것으로 생각된다.[45] 이와 관련하여 모기지리스크

[그림 3-6] 우리나라의 주택보급률

(총 주택 수/총 가구 수, %, 1980~2005)



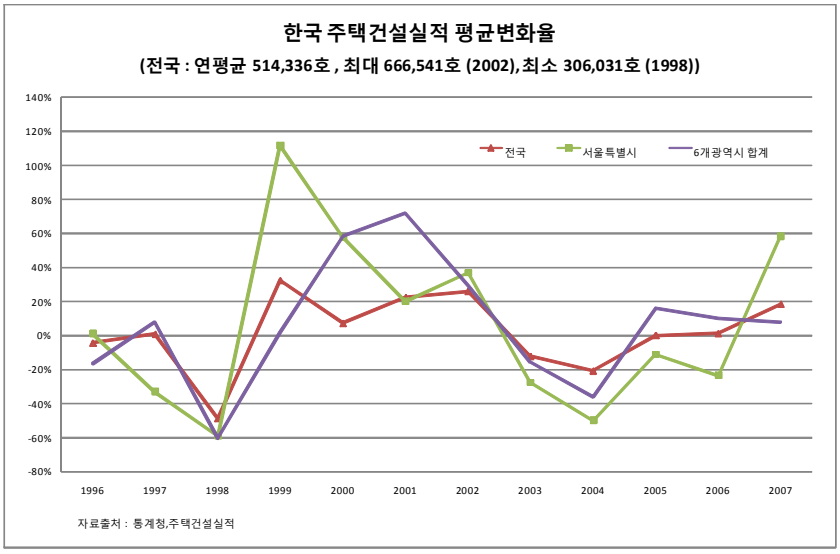
의 관리와 규제에 있어서, BIS 기준과 같은 포트폴리오 차원의 지표를 통한 방법 이외에도, 위험도가 높은 개별 대출에 대한 검증을 제도화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예를 들면, Gramlich(2007)에서 논의하고 있는 바와 같이, 미국의 HOEPA[46] 제도에서 '고비용 모기지대출(high-cost loan)'의 예를 참고할 수 있다. 이 제도에서는 개별 론의 대출금리와 기준금리의 스프레드에 대해 특별검사의 대상이 되는 론을 규정하고, 이들에 대해서는 여러 위험요인에 대한 검증을 의무화하고 있다. Gramlich(2007)에 의하면 이 규정의 적절한 적용이 있었을 경우, 서브프라임모기지의 대다수가 이 규정에 의하여 대출 전 검증이 되었을 것으로 예상하고 있다(실제로는 약 1%만의 서브프라임 대출이 이 규제의 적용을 받았음).

마지막으로, Leamer(2007) 등에 의해서 보고되고 있는 바와 같이, 주거용 부동산투자는 경기침체의 가장 중요한 선행지표의 역할을 하고 있음이 우리나라 주택정책의 수립에서도 고려되어야 할 것으로 생각된다.

45) 이에 대한 논의는 조만(2008) 참조.

46) Home Owner Equity Protection Act.

[그림 3-7] 한국 주택건설실적 평균변화율



실제로 우리나라의 주택건설은 지난 수년간 장기 하락세를 보여 왔다. 이와 관련해서 [그림 3-7]에서는 우리나라 주택건설실적의 증감률을 전국, 서울, 광역시로 나누어 보여주고 있다. 전국적으로 1998년 약 30만호의 건설실적을 저점으로, 2002년까지 상승세를 보이다가, 그 이후 2006년까지 지속적인 하락세를 보이고 있다. 서울의 경우 동 기간 중 연성장률 110%(1999년)에서 -50%(2004년)에 이르는 극단적인 변동폭을 보이고 있다. 이는 우리나라 주택시장의 안정뿐만 아니라 거시경제 전체의 안정성을 저해하는 위험요인이라고 하겠다.

제7절 결 언

본 연구에서는 우리나라 주택가격 순환성의 결정요인을 실증분석을 통해서 알아보았고, 이과 관련된 주요 정책사안을 토의하였다. 본 연구의 결과가 작게나마 이에 대한 우리의 이해를 향상시킬 수 있기를 기대해 본다. 그러나 향후 관련 사안에 대한 더욱 심도 있는 연구가 있어야

하겠고, 필자의 소견으로는 특별히 다음의 세 가지 부분에 대한 이론적・실증적 분석이 따라야 할 것으로 생각된다.

첫째, 주택시장과 거시경제와의 연결고리에 대한 연구가 필요할 것으로 생각된다. 본 연구에서 언급한 재산효과와 소득효과 외에도 주택의 담보효과(예를 들면, 중소기업의 대출을 통한), 세금을 통한 거시경제변수와의 연결 등 이와 관련된 많은 연구과제가 있다고 하겠다. 둘째, 주택시장과 금융시장의 연결과 관련하여 여러 모기지상품에 대한 소비자선호도 분석과 함께, 주택가격, 이자율, 가계소득 등의 시장변수들과 모기지 부실 간의 상관관계, 시스템 차원의 위기를 최소화하기 위한 규제감독 방안 등의 부분에도 많은 연구과제가 있다고 하겠다. 셋째, 본 연구에서 사용된 주택가격모형은 '축약형(reduced-form)' 모형으로 규정할 수 있다. 향후 우리나라 주택시장의 수요・공급 측면을 더 적절히 반영할 수 있는 '형태형(structural)' 모형의 개발을 통하여 주택시장의 변동상황을 더 면밀하게 분석하는 작업 또한 중요하다고 하겠다. 향후 이에 대한 많은 심도 있는 연구를 기대하는 것으로 본 연구의 결언을 대신하고자 한다.

참 고 문 헌

김경환, 「주택가격과 주택정책: 우리나라와 주요 외국」, KDI 국제정책대학원 강의자료, 2008.

김경환・이한식, 『주택경기 예측모형 연구』, 주산연 2004-2, 주택산업연구원.

박원암・김관영, 「전세의 경제적 효과와 개선방안」, 『한국개발연구』, 제15권 제1호, 1993, pp.87~116.

이용만・이창무・박완수, 「부동산 실거래가격에 기초한 주택가격지수 개발」, 한국부동산분석학회, 2007.

조동철, 「주택매매가격·전세가격과 인플레이션」, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 연구보고서 2004-09, 한국개발연구원, 2004.

조 만, 『모기지상품개발을 통한 주택구입용이도 증진방안: 정책과제의 분석』, 한국개발연구원(2007년 부동산정책과제), 2008a.

조 만, 「미국발 금융위기의 교훈과 국내 부동산금융시장의 리스크요인」, 2008년 한국금융학회 추계학술심포지엄 발표논문, 2008b.

Abraham, Jesse M. and Patric H. Hendershott, “Bubbles in Metropolitan Housing Markets,” *Journal of Housing Research* 7(2), 1996.

Belsky, E. and J. Prakken, *Housing Wealth Effects: Housing’s Impact on Wealth Accumulation, Wealth Distribution and Consumer Spending*, Chicago: National Center for Real Estate Research, 2004.

Benjamin, John D. Peter Chinloy, and G. Donald Jud, “Why Do Households Concentrate Their Wealth in Housing?,” *The Journal of Real Estate Research*, 26(4), 2004, pp.329~343.

Capozza, D., P. Hendershott, and C. Mack, “An Anatomy of Price Dynamics in Illiquid Markets: Analysis and Evidence from Local Housing Markets,” *Real Estate Economics*, 32(1), 2004.

Case, Karl E., Katharine Coman, and A. Barton. Hepburn, *The Central Role of House Prices in the Current Financial Crisis: How Will the Market Clear?*, September 2008.

Case, K.E., J.M, Quigley, and R.J. Shiller, “Comparing Wealth Effects: The Stock Market Versus the Housing Market,” *Advances in Macroeconomics*, 5(1), www.bepress.com/bejm/advances/vol5/iss1/art1., 2005.

Case, Karl E. and Robert J. Shiller, *Is There a Bubble in the Housing Market?*, Cowles Foundation Paper No.1089, 2004.

Cho, M. “House Price Dynamic: A Survey of Theoretical and Empirical Issues,” *Journal of Housing Research* 7(2), 1996. pp.145~172.

DiPasquale, D. and W. Wheaton, "Urban Economics and Real Estate Market," Elglewood Cliffs: Prentice Hall. 1996.

Glaeser, Edward, Joseph Gyourko, and Raven Saks, "Why Have House Prices Gone Up?" *American Economic Review*, 95(2), 2005a, pp.329~333.

Glaeser, Edward, Joseph Gyourko, and Raven Saks, "Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in House Prices," *Journal of Law and Economics*, 48(2), 2005b, pp.331~370.

Gramlich, Edward M.. Subprime Mortgages, "America's Latest Boom and Bust," Washington, DC: Urban Institute Press, 2007.

Gurkaynak, Refet S., *Econometric Tests of Asset Price Bubbles: Taking Stock*, Finance and Economics Discussion Series 2005-04, 2005.

Himmelberg, C., C. Mayer, and T. Sinai, "Assessing High House Prices: Bubbles, Fundamentals and Misperceptions," NBER Working Paper No.11643. 2005.

Hwang, Min, John M Quigley, and Jae-young, Son, "The Dividend Pricing Model: New Evidence from the Korean Housing Market," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 2006(32), 2006.

Joseph Gyourko, Christopher Mayer, Todd Sinai, "Superstar Cities," NBER Working Paper Series 12355, 2006.

Kim, Kyung-Hwan, Housing and the Korean Economy, Journal of Housing Economics, 13, 2004, pp. 321-341.

Kim, Kyung-Hwan, and Seong H. Suh, "Speculation and Price Bubbles in the Korean and Japanese Real Estate markets," *Journal of Real Estate Finance and Economics* 6, 1993, pp.73~87.

Leamer, E., "Why are the Cycles in Homes and Consumer Durables So Similar?" Presented at the UC Berkeley Conference, October 2008.

Leamer, Edward E., "Housing is the Business Cycle," NBER Working Paper Series 13428, 2007.

Matteo Iacoviello, "Consumption, House Prices and Collateral Constraints: a Structural Econometric Analysis," Boston College Working Papers in Economics 589, Boston College Department of Economics, Sep 2004.

Mishkin, Frederic S., *Housing and the Monetary Transmission Mechanism*, Finance and Economics Discussion Series 2007-40, 2007.

Pavlov, Andrey and Susan, Wachter, *Subprime Lending and House Price Volatility*, July 2008.

Quigley, J. and S, Rafael, "Is Housing Affordable?" *Journal of Economic Perspectives*, Winter 2004.

Wheaton, William C. and Gleb, Nechayev, "The 1998~2005 Housing "Bubble" and the current "Correction": What's Different This Time?" forthcoming JRER, October 2007.

Youngblood, Michael, *Is There a Bubble in Housing?*, New Evidence from 210 Housing Markets, GMAC RFC Securities, March 2003.

제 4 장

주택금융시장의 현황과 개선과제

제1절 서 론

우리나라 주택시장은 그동안 경제발전과 더불어 양적으로나 질적으로 상당히 성장하였다. 우리나라 주택보급률은 2002년 처음으로 100%를 넘기 시작하여 2006년 현재 107.1%를 기록하고 있으며, 1인당 주거면적도 1980년의 10.1㎡에서 2005년에는 22.9㎡로 증가하는 등 전반적인 주거환경도 개선되었다는 평가를 받고 있다. 이러한 주택시장의 발전이 주택구입의 신용제공을 위한 금융산업의 발전을 가져옴에 따라 주택시장과 거시경제와의 연관성이 깊어졌다. 즉, 종래의 건설투자를 통한 경제성장의 채널 외에도 금융채널이 추가적으로 형성되었으며, 주택시장, 주택금융, 거시경제 간의 연관관계가 그 어느 때보다 긴밀해지고 있다.

주택은 속성상 초기 구입자금에 거액의 지출이 소요되고 비분할성(non divisibility)으로 인해 웬만한 자금여력이 없는 사람의 경우 본인의 소득으로는 구입하기가 어렵다는 특성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 주택은 기본권으로서의 주거권을 보장하기 위한 기본적인 수단이기 때문에 구입을 용이하게 할 당위적 필요성이 있다. 또한 주택은 공급자에게 있어서도 설계 및 건설에 있어서 상당한 시간과 금액이 필요한 구조물로 건축기간 동안의 안정적인 자금조달이 이루어지지 않고서는 수월하게 공급되기가 어려우며, 건축기간이 여타 재화에 비해 상대적으로 길기 때문에 투자자금의 회수에 있어서도 장기가 소요된다. 이러한 애

로로 인해 수요 및 공급에서의 자금조달을 담당하는 주택금융의 도움 없이 수요자 및 공급자들의 자체 금융만으로는 주택시장이 원활히 작동하기를 기대하는 것은 어렵다. 따라서 주택금융시장은 주택수요자 입장에서는 내집 마련을 위한 신용확보의 기회를 제공하여 자가 소유를 촉진시키는 기제로 작용한다는 점에서, 주택공급자의 입장에서는 장기간의 공사기간에 안정적인 자금을 조달해 줄 수 있는 창구로서 순기능을 수행하고 있다.

주택금융의 확대는 거시경제적인 측면에서 시점 간 소비평활화(inter-temporal consumption smoothing)를 가능하게 하여 소비의 안정에도 기여한다. 주택금융이 부족한 상황에서는 가계는 주택구입을 위해 과도한 저축을 할 가능성이 높다. 통상 젊었을 때 소득이 낮고 나이와 경력이 쌓일수록 소득이 올라가는 생애소득흐름하에서 주택금융이 부진할 경우 미래소득을 담보로 자금을 융통할 수 있는 통로가 확보되지 않아 젊은 세대들은 주택 마련을 위해 자신의 소비를 희생하게 된다. 물론 이러한 결정은 자신의 효용극대화를 추구하려는 동기에서 나온 것이지만, 이는 주택금융시장이 원활하게 작동하지 않는다는 시장제약하에서 이루어진 것이라는 측면에서 사회후생 극대화를 보장하지는 않을 것이다. 주택금융의 제약이 해소될 경우 가계는 미래의 소득을 담보로 한 주택대출이 가능하여 시점 간 소비평활화가 이루어질 수 있으며, 이는 사회전체적인 후생 증대에도 기여할 것이다.

주택금융은 특정 거래 상대방 간 자금대차를 주요 업무로 하는 금융시장 위주의 1차 금융시장과, 주택저당채권유동증권(Mortgage-Backed Securities: MBS)을 통한 자산유동화나 주택에 대한 간접투자시장을 이용하는 2차 금융시장, 즉 자본시장으로 대별할 수 있다. 이들 양 시장이 서로 보완적인 관계를 유지하면서 주택금융의 발전을 촉진한다. 아직까지 우리나라의 주택시장은 1차 시장 위주의 주택대출에 집중되어 있어 향후 자본시장을 통한 주택금융 활성화를 도모할 필요가 있다는 점은 많은 전문가들이 공유하는 생각이다. 1차 시장에서의 주택대출채권의 양적 증가는 MBS시장에서의 기초자산인 대출채권을 확대함으로써 유동화상품의 규모 및 표준화에 상당히 중요한 역할을 수행한다. 예금 위주의 자금조달구조상 1차 시장에서의 금융기관이 장기주택대출업무를

충분히 수행하기에는 현실적으로 한계가 있으며, 장기주택대출에 따른 연체율 및 대손상각 신용위험 및 금리 변동으로 인한 시장위험을 감당하기에도 금융기관과 관련된 여러 가지의 건전성 규제상 어려운 실정이다. 자산유동화시장 등 2차 시장을 통해 금융기관 보유의 주택대출채권을 매각할 경우, 위험자산을 처분할 수 있는 기회를 제공하여 금융기관의 BIS 기준 자기자본비율을 제고하는 등 금융기관의 재무건전성 및 금융시장 안정을 도모할 수 있다. 그리고 다시 회수된 주택금융을 새로운 수요자들에게 공급할 수 있게 함으로써 같은 자금으로 더 많은 자금수요자가 혜택을 보게 하여 궁극적으로 더 높은 사회후생 수준을 달성할 것으로 기대된다. 또한 2차 시장의 발전은 주택대출의 장기화 및 대출금리를 고정금리로 만들 수 있다는 장점[47]과 더불어 다수의 투자자들에 의한 경영 감시로 인해 금융시장의 투명성을 높일 뿐 아니라 투기심리에 의존한 투자보다는 현금흐름에 기초한 투자관행을 정착시킬 수 있다는 장점도 가지고 있다.

물론, 모든 현상에는 빛과 그림자가 있듯이 주택금융의 확대가 가계부채를 증가시켜 오히려 거시경제의 안정성을 해칠 수 있다는 우려도 제기될 수 있다. 가계의 주택금융에 대한 접근성이 수월해질 경우 투자목적의 주택소유의 수요가 증가하여 단기적으로는 주택가격이 과도하게 상승하여 거품이 형성될 수도 있고, 가계부채의 증가로 금리 인상과 같은 거시변수의 충격으로 자산 디플레이션 현상이 발생할 경우 가계의 원리금 부담이 증가하여 연체 및 파산 위험이 높아질 수 있다. 이 경우 대출금융기관의 입장에서도 담보주택의 가치 하락으로 가계대출의 상환위험이 증가함에 따라 자산건전성이 약화되고, 금융기관이 보수화되면서 기업이나 가계에 대한 신용공급을 축소함에 따라 금리가 다시 인상되는 악순환의 고리를 형성할 수도 있다. 또한 최근의 미국 서브프라임 사태처럼 주택금융시장이 자산유동화의 고리를 통해 자본시장과 직접적으로 연결되고 자본시장 내에서 증권화된 자산들이 여러 파생상품의 형태로 재투자될 경우, 그리고 증권화된 자산의 가치가 실제 기초자

47) 최근에 급증한 주택대출이 주로 변동금리 위주의 단기대출인 점을 감안하면 일시적인 금리 인상이나 대출만기 도래 시 이들 가계신용은 금융시장에 상당한 불안요인으로 작용할 수 있다는 문제점은 지속적으로 제기되어 왔다.

산의 가치를 상회하게 될 경우 기초자산의 가치 변동이 자본시장에서는 몇 배로 증폭된 효과를 유발하여 자본시장의 변동성이 확대되고 궁극적으로 실물경제의 침체를 유발할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이미 우리나라 금융권에서의 주택대출이 상당한 규모에 이르렀고, 향후에도 여전히 주택금융에 대한 수요가 높다는 점을 감안할 때 2차 시장의 발전이 어느 정도 필수불가결한 측면이 있다. 금융시장의 안정과 관련된 문제는 금융시장 투명성 및 거래정보 공시 강화 등 금융감독 측면에서 해결해 나가야 하는 문제이며, 주거복지 및 자가소유율 확대를 위한 주택금융의 자연스러운 확대를 억제하는 방향으로 진행되는 것은 바람직하지 않을 것이다.

본 연구는 외환위기 이후의 우리나라 주택금융시장의 현황을 개관하고, 향후 우리나라 주택금융의 장기수요가 어느 정도인지를 추정해 보는 데 1차적인 의의가 있다. 외환위기 이후의 구조조정과정에서 주택금융의 2차 시장과 관련하여 많은 제도들이 단기간에 도입되었으나, 2001년 하반기 이후 저금리로 인한 과잉유동성으로 인해 주택금융이 1차 시장 위주로 발전하면서 상대적으로 2차 시장에 대한 논의가 다소 미진한 측면이 있었다. 특히 부동산개발, 임대, 대출과 관련하여 지속적인 자금공여를 목적으로 설립된 부동산투자회사(REITs)의 발전은 상당히 더디게 진행되어 왔다. 부동산투자회사는 부동산시장에서의 민간수요 기반을 확대함으로써 부동산가격을 상승시킬 수 있다는 이유로 정책적으로 그 성장이 다소 억제되어 온 측면이 있다.[48] 따라서 본 연구에서는 우리나라 부동산투자회사의 활성화를 위한 개선과제를 제시하고, 부동산 관련 전문투자기관으로서의 발전방향에 대해 논의해 보고자 한다. 특히 부동산투자회사의 발전은 최근과 같이 미분양이 확산되는 가운데 부동산경기가 위축될 경우 저평가된 부동산을 매입하여 부동산경기의 과도한 위축을 방지할 수 있다는 측면에서 거시경제적 측면에서도 중요한 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

48) 이러한 특성은 부동산펀드에서도 존재하나, 상대적으로 부동산투자회사의 설립과 운영에 대한 규제는 부동산펀드에 비해 더 까다로운 측면이 있다.

제2절 외환위기 이후의 주택금융시장 변화

외환위기 이전까지만 하더라도 우리나라 주택금융시장의 대부분이 공공부문에 의해 주도됨에 따라 민간금융시장의 발전단계 및 성숙도는 여타 선진국에 크게 못 미치는 수준이었다. 이 당시에는 만성적인 자금부족현상으로 인해 은행대출이 대기업을 위주로 한 기업금융에 치중한데다 대부분의 금융회사들이 정부로부터의 각종 경영상의 통제와 감시를 받아와 자율적인 자산운영의 범위가 넓지 않았다. 이에 따라 민간금융회사들에 의한 주택금융 지원규모는 상당히 열악한 수준을 보였으며, 대부분의 주택금융은 임대인과 임차인 간의 전세자금과 주택건설회사가 주택수요자로부터 선분양자금을 받는 형태의 비제도권 금융에 의해 주도되었다.

외환위기 이후 주택금융시장에서 여러 가지 변화를 경험하였는데 이러한 변화는 대체로 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 주택금융이 기존의 공급자 위주의 시장에서 수요자 위주로 변모한 점, 둘째는 부동산시장과 자본시장의 연계성이 강화되었다는 점이다. 외환위기 이후 재무건전성의 중요성을 절감한 기업들이 유동성 위험에 노출되지 않도록 현금자산을 기업 내부에 많이 축적하는 등 보수적인 기업경영방식을 채택함에 따라 은행차입에 대한 의존도가 줄어들고, 은행들도 BIS 자기자본규제 도입 등에 따라 상대적으로 위험도가 낮은 주택대출에 치중함에 따라 부동산금융시장에서의 제도권 금융의 비중도 증가하는 모습을 보였다. 또한 외환위기로인해 많은 중소형 금융기관이 대거 몰락함에 따라 금융시장의 판도가 대형 금융회사 위주로 재편된데다 일반 투자자나 예금자들이 상대적으로 안정성이 높은 대형은행 위주로 자금을 예치함으로써 이들 금융회사들의 대출 여력도 상당히 확대되었다. 이와 더불어 금융시장의 개방화와 자유화의 진전으로 금융회사의 업무영역과 자산운영 및 금리결정에 대한 자율성이 보장됨에 따라 종래에는 적극적으로 진출하지 않았던 가계대출, 특히 주택금융이 활성화되었다.[49] 이 시기는

49) 금융시장 자유화 이후 금융회사들은 조기상환 수수료를 부과한다든지, 이자율 위험

만성적인 자금공급 부족현상을 보였던 주택금융시장에 대출경쟁이라는 시장원리가 도입되는 과정이었다고 말할 수 있다. 1998년에 한국은행의 여신관리규정이 폐지됨에 따라 부동산에 대한 여신 제한 및 주택대출 대상 규모의 제한이 해지되었으며, 2000년 3월에는 청약저축 취급기관이 종전의 주택은행에서 여타 은행으로 확대됨에 따라 금융회사들 간의 자금조성을 위한 경쟁이 본격화되었다. 이와 더불어 자산유동화법(1998년)과 주택저당채권유동화회사법(1999년)의 발효로 금리조건이나 상환조건이 다양화되는 한편, 부동산투자회사법(2001)의 제정[50]으로 부동산투자회사(REITs) 및 투자자산운용업법을 통해 부동산펀드를 도입하는 등 선진 부동산 금융기법을 과감하게 채택함에 따라 부동산자산의 유동성과 시장성이 확보되는 등 전반적인 부동산 금융시장의 구조적인 변화가 나타났다.[51]

우리나라 부동산금융제도의 변화와 관련하여 특이한 점은 이러한 구조적인 변화가 시장 자율적으로 진행되었다기보다는 당시의 불가피한 상황에 기인한 바가 크다는 것이다. 외환위기 이후 기업과 금융회사들에 대한 구조조정이 이어지면서 기업의 보유 부동산이 시장에 대량으로 매물로 나오고 금융회사의 부실채권규모가 급증하고 자산가격의 디플레이션이 나타나기 시작했다.[52] 부동산의 특성상 거래규모가 크고 저환금성으로 인해 이러한 매물을 시장에서 소화하기가 어려워 자산 디플레이션 현상이 심화되었으며, 이에 따라 기업과 금융회사들에 대한 구조조정은 지연되었고, 이는 다시 부동산가격을 하락시키는 악순환을 겪게

에 대비한 변동금리상품 개발, 유동성위험에 대비한 단기위주상품 제공 및 다양한 상환방식 제공 등의 방법으로 주택담보대출과 관련한 위험에 대응하여 왔다.

50) 2001년 4월 부동산투자회사법의 제정으로 부동산투자회사(REITs)를 도입하는 한편, 그해 5월에는 한 차례 개정을 통해 기업이나 금융회사들의 구조조정을 촉진하기 위해 기업구조조정부동산투자회사(CR-REITs)제도를 추가적으로 도입하여 기업구조조정용 부동산투자에 대해 1인당 주식소유한도 적용 배제(일반 REITs의 경우 10% 이하), 법인세 면제 등 여러 가지 특혜를 부여하였다.

51) 주택 등 부동산은 거래규모가 큰데다 비분할적 특성을 가지고 있어 유동성이 떨어질 뿐만 아니라 여러 가지 규제로 인해 매물처분도 수월하지 않다는 특징이 있다. 구조조정과정에서 정부는 자산 디플레이션을 완화하기 위해 부동산을 소액 증권화하는 등 각종 간접투자제도의 도입을 추진하였다.

52) 정희만(2008)에 따르면, 외환위기 당시 대기업집단의 보유자산 중 40% 이상이 부동산이었다.

되었다. 정부는 이러한 자산 디플레이션과 구조조정 지연이라는 악순환의 고리를 단절하기 위해 자산유동화제도를 도입하는 한편 부동산펀드 등 간접투자자산제도를 도입한 것이다. 물론 외환위기 이전에도 부동산 간접투자제도의 도입에 대한 논의가 있었으나, 주택가격 상승에 따른 투기심리 조장에 대한 우려 등으로 현실적으로 도입이 어려웠다.

도입 사유가 어떻든 간에 이러한 제도들의 도입으로 우리나라 부동산금융시장은 새로운 전기를 맞게 되었다. 특히, 외환위기 이후 주택금융에 있어서의 가장 중요한 구조적인 변화는 주택대출을 유동화하는 2차 주택금융시장의 도입이다. 차입자와 금융기관 사이의 주택자금의 차입과 대출이 발생하는 1차 주택금융시장(주택대출시장)은 대출기관의 입장에서 보면 자금이 장기 부동화됨을 의미한다. 단기 수신자금을 재원으로 하는 시중은행의 경우 이러한 장기고정대출은 자산과 부채 간의 만기불일치(maturity mismatch)를 발생시키는 문제점이 발생하므로 대부분의 주택담보대출을 3년 단위로 운용하여 만기를 연장하는 방식을 주로 채택하였다.[53] 그러나 2차 시장의 도입으로 부동산시장을 자본시장과 연결시켜 줌으로써 부동산투자자금의 확대를 통해 장기주택금융의 발판이 마련되었다.

그러나 이러한 부동산 유동화는 여러 가지 현실적인 문제점을 안고 있었다. 그 이유로, 첫째 부동산자산의 경우 대부분 현금흐름이 없는 자산으로 구성되어 있어 증권화에 어려움이 있다는 것이다. 자산의 증권화를 위해서는 안정적인 현금흐름이 수반되어야 수익성이 보장되나 당시 자산 디플레이션하에서는 자본수익뿐만 아니라 배당수익 측면에서도 부동산 유동화는 상당한 어려움에 직면해 있었다. 또한 부동산은 인플레이션 시대에 투자상품으로 활용되어 왔다는 점을 감안할 때 2000년 이후의 상황은 오히려 디플레이션에 가까워 부동산이 저수익자산으로 인식되었을 개연성이 높았다. 이러한 열악한 상황에서 주택건설업체에는 부동산개발금융을 활성화시키기 위해 부동산 개발, 관리, 임대, 처분을 전담하는 투자처에 대한 수요가 높아졌으며, 이러한 투자처로서 부상한 것이 부동산투자회사(REITs)라고 할 수 있다.

53) 2005년 기준으로 만기연장률은 94% 내외 수준이다.

제3절 외환위기 이후 주택금융시장의 현황

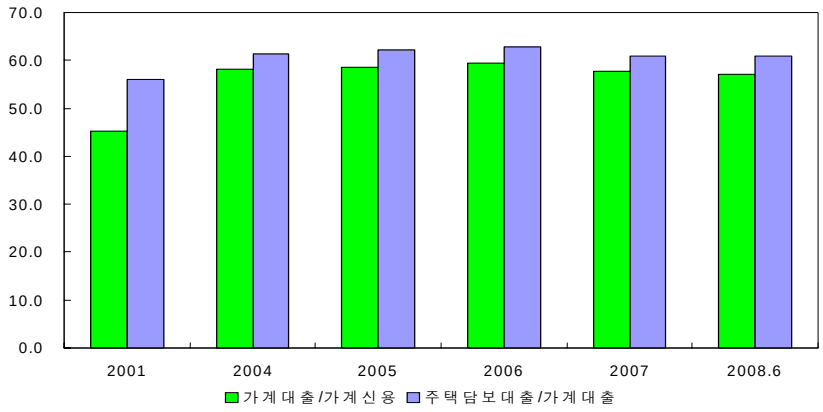
1. 주택담보대출규모

[그림 4-1]에서는 은행의 가계대출 및 주택담보대출 비율을 제시하였다. 여기서는 은행의 가계대출이 가계신용의 대부분을 차지하고 있으며, 주택담보대출이 은행의 가계대출의 상당 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히, 주택담보대출이 은행의 가계대출에서 차지하는 비중은 2001년 말 56%에서 2006년에는 62.7%로 증가하였다가 최근 주택담보대출 수요 위축으로 인해 증가세가 다소 둔화됨에 따라 2008년 6월에는 60.9% 수준으로 하락하였다.

<표 4-1>은 우리나라 금융기관들의 주택담보대출 추이를 나타낸 것이다. 주택담보대출은 2004년 이후 주택경기 호조에 힘입어 크게 증가하기 시작하여 2008년 6월 말 금융권 주택담보대출 잔액은 약 302조원 수준이다. 명목GDP 대비 주택담보대출비율 역시 2001년 말 14%에서 2007년 말 32%로 지속적으로 상승하고 있으며, 특히 은행권 주택담보대출은 2001년 말 86조원에서 2008년 6월 229.5조원으로 크게 확대되어

[그림 4-1] 은행의 가계대출 및 주택담보대출 비율

(단위: %)



자료: 한국은행.

〈표 4-1〉 주택담보대출 추이

(단위: 조원, %)

	2001	2004	2005	2006	2007	2008. 6
은 행	86.4	169.7	190.2	217.0	221.6	229.5
비은행 금융기관	.	36.9	50.6	58.2	66.8	72.2
보 험	.	12.2	13.6	14.3	16.0	17.2
저 축 은 행	.	3.8	4.4	2.2	2.2	2.1
상 호 금 융[1)]	.	23.7	26.7	31.8	35.9	38.2
금융권 주택담보대출	86.4	206.6	240.8	275.2	288.4	301.7
금융권 주택담보대출/명목GDP	13.9	26.5	29.7	32.5	32.0	.

주: 1) 신협, 농협, 수협, 산림조합. 단, 상호금융의 2004년, 2005년 잔액에는 신협이 포함되지 않았음.
자료: 한국은행; 금융감독원.

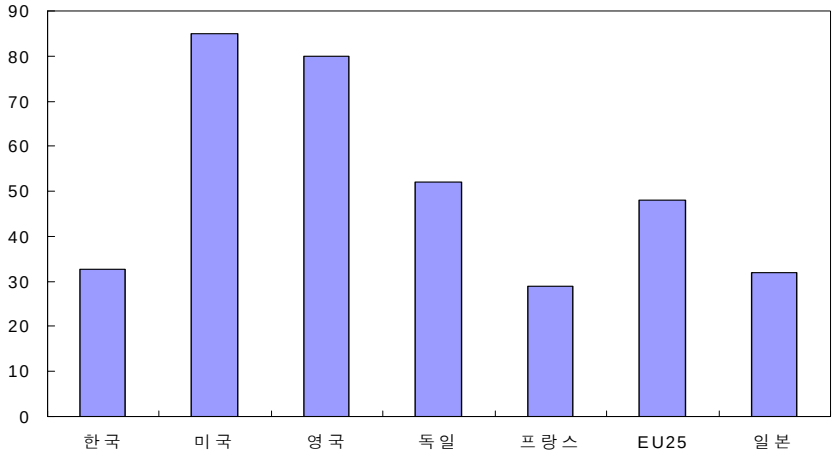
전체 금융권 주택담보대출의 약 76%를 차지하고 있다. 그리고 보험회사와 상호금융을 중심으로 비은행 금융기관의 주택담보대출규모도 지속적으로 확대되고 있는 상황이다.

[그림 4-2]는 주요국의 주택대출규모를 비교한 것이다. 한국의 명목 GDP 대비 주택담보비율은 2008년 상반기 기준 32.7%를 기록하여 미국(85%), 영국(80%) 등 주요 선진국에 비해서 크게 낮은 수준으로 실물경제 대비 주택담보대출규모는 과도한 편은 아닌 것으로 나타난다.

대출구성을 비교해 보기 위해 <표 4-2>에서는 미국의 모기지대출 현황을 제시하였다. 미국의 경우 모기지대출에서 상업은행이 차지하는 비중보다는 정부지원기업(GSE) 등의 비중이 훨씬 높게 나타나고 있는데, 이는 모기지대출에서 MBS가 차지하는 비중이 높기 때문인 것으로 판단된다. 한편, 우리나라의 경우와는 달리 저축은행이 모기지대출에서 차지하는 비중이 보험회사보다 높게 나타나고 있는데, 이는 우리나라 저축은행이 부동산과 관련하여 소비자금융보다는 공급자금융에 치중하고 있으며, 주택을 담보로 하는 일반자금대출보다는 소액 주택자금 및 생활자금 대출에 치중하고 있는 현실을 반영한 결과이다.

[그림 4-2] 주요국과의 주택대출규모 비교

(단위: %)



주: 한국, 미국, 영국은 2008년 상반기 기준, 여타국은 2005년 말 기준.
자료: 한국은행; 금융감독원.

〈표 4-2〉 미국의 모기지대출 현황(잔액 기준)

(단위: 10억달러)

	2001	2004	2005	2006	2007	2008. 1/4
상업은행	1,790	2,596	2,958	3,403	3,646	3,684
저축기관	758	1,057	1,153	1,074	1,095	1,112
생명보험회사	243	273	286	304	326	331
정부보증기업	298	629	589	607	643	658
Agency & GSE-backed mortgage pools	2,832	3,375	3,542	3,837	4,464	4,595
기 타	1,577	3,575	3,575	4,286	4,429	4,394
합 계	7,497	10,668	12,102	13,512	14,603	14,773

자료: FRB.

2. 만기 및 상환방식별 주택담보대출

아래의 <표 4-3>에서 보듯이 2008년 6월 말 은행권 주택담보대출의 평균 약정만기는 13.1년 수준으로 20~30년 이상이 대부분인 미국, 영국을 비롯한 주요 선진국의 경우와 비교했을 때 상당히 낮은 수준이다. 하지만 은행권 주택담보대출 약정만기 10년 초과 비중이 2003년 말 10.3%에서 2008년 6월 말 59.0%로 큰 폭으로 증가하고 있으며, 3년 이하 비중이 23.9%로 크게 감소하면서 만기가 점차 장기화되는 모습을 보이고 있다. 단기 위주의 주택금융은 주택가격 상승에 대한 투기적 심리를 초래함으로써 주택시장에 불안정성을 초래한다는 측면에서 주택대출 만기구조의 장기화 추세는 상당히 긍정적인 현상으로 이해할 수 있다.

한편, 상환방식에 있어서도 <표 4-4>에서 주지하듯이 분할상환방식 대출 비중은 2007년 말 131.2%로서 2003년 말 21.4%에 비해 큰 폭으로 증가한 반면, 일시상환방식 대출 비중은 2007년 말 40.8%로 2003년 말 86.0에 비해 큰 감소를 보여, 상환방식 대출 형태가 일시상환방식에서 분할상환방식으로 바뀌고 있어 차주의 원리금 상환 부담도 점차 완화되고 있는 것으로 보인다.

〈표 4-3〉 은행권 주택담보대출 약정만기 비중 추이

(단위: %)

	2003	2005	2006	2007	2008. 6
3년 이하	69.8	43.9	30.0	24.6	23.9
1년 이하	7.5	15.4	11.1	8.6	8.0
1~3년	62.3	28.5	18.9	16.1	15.9
3~5년		16.7	12.6	10.2	10.0
5년 초과	19.9[1)]	39.5	57.4	65.2	66.1
5~10년		5.1	6.4	7.2	7.1
10년 초과	10.3	34.4	51.0	58.0	59.0

주: 3년 초과~10년 이하.
자료: 금융감독원.

〈표 4-4〉 은행권 상환방식별 주택담보대출 잔액 및 비중

(단위: 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007
일시상환	131.6(86.0)	130.3(76.8)	121.1(63.7)	103.4(47.6)	90.4(40.8)
분할상환	21.4(14.0)	39.5(23.2)	69.1(36.3)	113.7(52.4)	131.2(59.2)

주: ( ) 안은 주택담보대출 비중을 의미.
자료: 금융감독원.

3. 금리조건별 주택담보대출

아래의 <표 4-5>는 은행권의 금리조건별 주택담보대출 잔액 및 비중을 나타낸 것이다. 금리조건별로는 혼합형 및 고정금리 대출 비중이 2007년 말 8.3%로 2005년 이후 꾸준히 확대되고 있는 추세이나, 여전히 변동금리 대출 비중이 대부분을 차지하고 있는 상황이다. 변동금리 주택대출의 비중이 높을 경우 주택담보대출 금리상승이 가계부실 악화로 이어져 주택시장에 악영향을 끼칠 가능성이 높다는 점을 감안할 때 향후 점진적으로 고정금리의 비중을 높일 필요가 있다.

한편, 금융권별 대출금리 및 대출 비중을 살펴본 <표 4-6>에 따르면, 전체 주택대출에서 은행권이 차지하는 비중은 76.1%를 나타내고 있으며, 비은행금융기관에서는 상호금융이 12.7%로 가장 높은 수준을 보이고 있다. 또한 대출금리는 대출 비중과 반비례관계가 나타나고 있음을 알 수 있다. 저축은행의 경우 가장 신용도가 낮은 가계나 자금조달에

〈표 4-5〉 은행권의 금리조건별 주택담보대출 잔액 및 비중[1)]

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2007
변동금리	163.1(96.0)	184.5(97.0)	205.8(94.8)	203.2(91.7)
고정금리[2)]	6.7(4.0)	5.7(3.0)	11.3(5.2)	18.4(8.3)

주: 1) ( ) 안은 주택담보대출 비중을 의미.
2) 혼합형 포함.
자료: 금융감독원.

〈표 4-6〉 금융권 주택대출 금리 및 대출 비중[1)]

(단위: %, 조원)

	금리[2)]	대출비중	대출잔액
은 행	6.8	76.1	229.5
비은행 금융기관	6.0~11.6	23.9	72.2
저축은행	11.6	0.7	2.1
상호금융	7.4	12.7	38.2
보험회사	6.0[3)]	5.7	17.2

주: 1) 2008년 6월 말.
2) 은행은 주택담보대출 평균금리를 사용, 비은행 금융기관은 대출 평균금리를 사용.
3) 생명보험회사 대출최저치.
자료: 한국은행; 금융감독원.

어려움을 겪고 있는 한계차입자가 이용하고 있어 이들 차입금의 연체율이 높게 나타나고는 있으나 총대출에서 차지하는 대출비중이 낮아 현 상황에서는 저축은행의 연체율이 금융권 전반으로 영향을 미치지는 않을 것으로 사료된다. 향후 저축은행의 주택대출 비중을 확대하기 위해서는 신용평가기능을 제고하여 대출금리를 가계신용도에 따라 차별하는 체제를 확립하여 공급자금융보다는 소비자금융의 확대를 도모하는 것이 바람직할 것이다.

4. 주택저당채권유동화증권(MBS) 규모

주택저당채권유동화증권(이하 MBS)은 대출금융기관이 주택과 관련한 금융을 제공함에 따라 수취한 주택저당채권을 증권화하여 장기자금을 유동화하는 것을 목적으로 하는 금융상품을 의미한다. MBS는 여러 종류의 주택저당대출을 집합화(pooling)한 기초자산을 대상으로 발행되므로 개별 주택저당대출에 수반되는 신용 및 조기상환 위험 등을 분산할 수 있으며, 다양한 신용보강을 통해 자산의 안정성과 투자수익률을 제고할 수 있는 특성을 가지고 있다.

우리나라에서도 주택금융유통시장 활성화를 목적으로 1999년 주택

〈표 4-7〉 MBS 발행 실적

(단위: 십억원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.6
KoMoCo	1,278.9	742.7	528.2	326.6	-	-	-	-	-
한국주택금융공사					3,016.1	3,861.2	1,753.1	2,188.4	2,648.0
은 행					5,046.6	4,630.6	3,766.6	2,990.2	1,804.8
총 계	1,278.9	742.7	528.2	326.6	8,062.7	8,491.8	5,519.7	5,178.6	4,452.8

자료: 금융감독원 보도자료; 한국주택금융공사 보도자료.

저당채권유동화회사법을 제정하였으며 그해 12월에 민간 주도로 한국주택저당채권유동화주식회사(KoMoCo)가 설립되어 4년 동안 총 9차례에 걸쳐 2조 8,764억원 규모의 MBS를 발행한 바 있다. 그러나 당시 은행권의 자금사정이 좋아 가계대출을 확대하는 추세인데다 합병으로 인한 대형금융기관이 출현하는 가운데 금융기관 간 자산확대 경쟁으로 인해 자산유동화에 대한 유인이 높지 않아 주택대출채권 유동화 실적은 전반적으로 부진하였다. 자산유동화시장의 부진이 지속되자 민간금융회사로서 주택금융 유동화를 주도하기에는 한계에 봉착한 KoMoCo는 2004년 3월에 주택금융신용보증기금을 통합하여 정부가 100% 출자한 정부투자기관인 한국주택금융공사(KHFC)로 재출범하였다. 출범 초기의 우려와는 달리 주택금융공사는 2008년 6월 현재 2조 6,480원의 주택유동화증권을 발행하고 있다. 그러나 이러한 주택저당채권의 유동화 규모가 전체 주택대출에서 차지하는 비중은 잔액 기준으로는 4.5%에 그치고 있어 아직까지 우리나라 주택금융의 유동화 정도는 상당히 낮은 수준에 그치고 있다.

5. 소 결

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 주택금융시장은 외환위기 이후 상당한 성장을 거듭하였다. 그러나 이러한 성장의 내역을 살펴보면, 대부분의 주택대출이 은행 위주의 1차 주택금융시장에 의해 주도되었음을

알 수 있다. 1차 주택금융시장(주택대출시장)은 대출기관의 입장에서 보면 자금이 장기 부동화되는 것을 의미하며, 단기수신자금을 재원으로 하는 시중은행의 경우 이러한 장기고정대출은 자산과 부채 간의 만기불일치(maturity mismatch)를 발생시키는 문제점이 발생한다. 이에 따라 대부분의 주택담보대출이 초기에는 3년 단위로 운용하여 만기를 연장하는 방식을 주로 채택하면서 이러한 만기불일치 문제를 해소하고자 하였다. 그러나 이러한 단기 위주의 주택자금대출은 주택가격 상승을 기대하는 투기적 수요를 유발하게 되었으며, 단기대출의 경우 주로 변동금리형 대출로 이루어짐에 따라 금리 변동 등에 따른 시장위험을 고스란히 차입자가 부담하는 문제를 안고 있었다. 그러나 이러한 초기의 주택자금대출은 이후 주택대출의 만기가 장기화되고, 상환방식에 있어서도 일시상환에서 분할상환방식으로 변경되는 등 주택금융이 선진국형으로 개선되는 모습을 보였지만, 여전히 금리조건에 있어서는 변동금리 비중이 압도적이어서 거시경제 충격에 취약한 구조를 보이고 있다. 특히, 주택대출 만기의 장기화로 인해 은행권 자산과 부채의 만기불일치 현상이 더 심화되고 있어 신용경색으로 예금인출사태가 발생할 경우 부동화된 자산으로 이러한 인출 요구에 쉽게 응할 수 없는 지급결제위험이 높아질 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 은행권 위주의 주택대출 만기의 장기화는 경제 전체적으로 봐서는 결코 바람직하다고 할 수 없으며, 주택대출 만기의 장기화는 궁극적으로 자본시장을 통해서 이루어지는 것이 바람직한 방향일 것으로 사료된다. 또한 은행권 주택대출 만기의 장기화는 은행이 시장위험을 최소화하는 과정에서 고정금리가 아닌 변동금리를 선호하게 될 수밖에 없다는 현실을 감안할 때, 고정금리부 장기주택대출의 확립을 위해서는 2차 주택금융시장의 발전이 전제되어야 하며, 이러한 2차 시장의 수요기반 확대를 위해서는 주택 등 부동산간접투자제도의 활성화가 필요하다.

제4절 은행대출 위주의 주택금융의 한계

이상에서 우리나라 주택금융시장은 은행권을 중심으로 양적으로 상당히 확대되어 왔음을 관찰하였다. 아직까지 우리나라의 자가소유율은 선진국에 비해 낮은 수준을 보이고 있어 향후 주택금융에 대한 수요는 여전히 높을 것으로 예상된다. 따라서 본 절에서는 먼저 소득계층별 한계부담률을 이용하여 주택금융의 수요량을 예측하여 향후 예상되는 주택금융규모를 살펴보고자 한다.[54] 이러한 주택금융의 추가적인 수요에 대한 대응과 관련하여 현재와 같은 은행권 위주의 주택금융은 다소 한계가 있음을 지적하고자 한다.

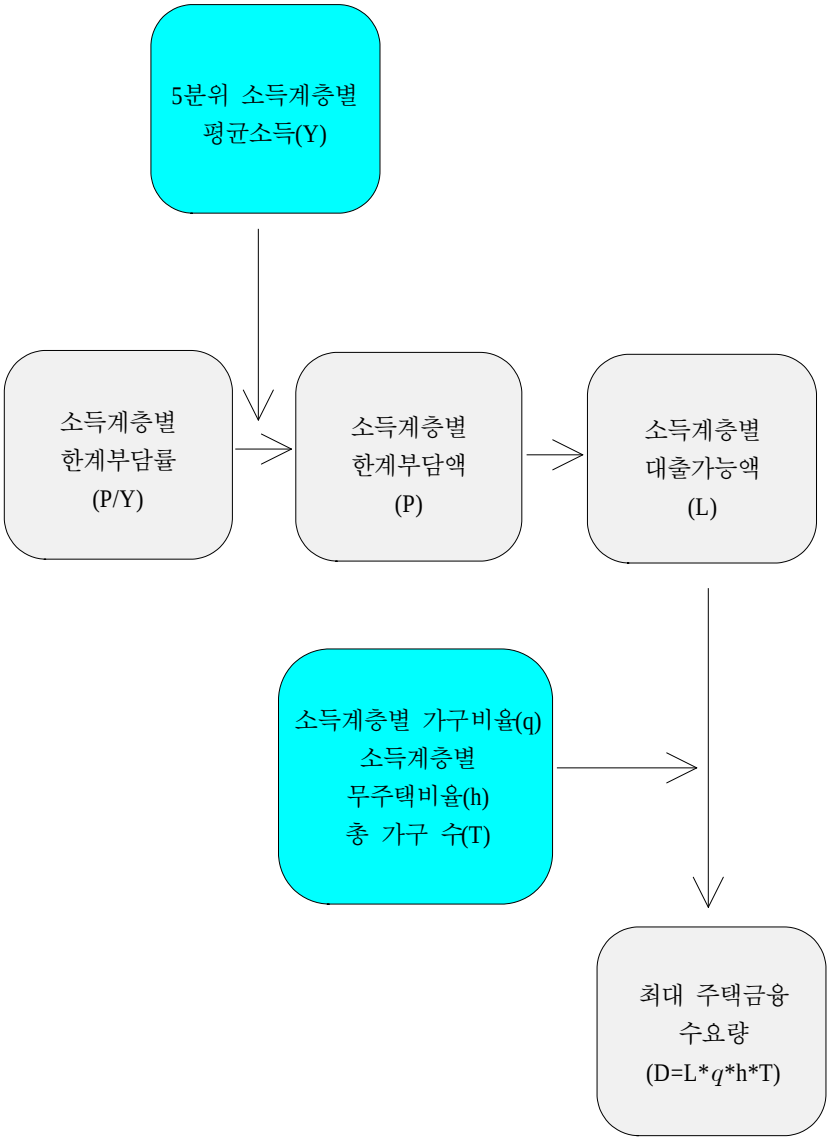
1. 주택금융 수요 예측

주택금융 수요량을 예측하는 과정은 다음과 같다. 먼저, 소득계층별 한계부담률과 소득계층별 평균소득을 이용하여 소득계층별 한계부담액을 계산한다. 이러한 한계부담액에 대출승수를 곱하여 각 계층별 대출가능액을 구할 수 있다. 계층별로 이미 주택을 소유하고 있는 경우 추가적인 주택금융이 필요하지 않다고 가정하고 소득계층별 무주택가구의 비율을 구한 뒤 이들 계층들의 가구 수를 곱하게 되면 각 계층별 최대 주택금융수요량을 추정할 수 있다. [그림 4-3]은 주택금융 수요량 예측 과정을 도시한 것이다.

구체적으로 소득분위별 평균소득과 한계부담률[55]과 관련된 자료는 각각 통계청의 『도시가계연보』(2006), 국민은행의 『주택금융수요실태조사』(2006)를 이용하여 도출하였으며 그 결과는 <표 4-8>과 <표 4-9>에 정리하였다. 『도시가계연보』와 『주택금융수요실태조사』에서 나타나는 분위별 월평균 가구소득이 다소 차이가 발생하는데, 이는 주택금융수요실태조사의 분위별 가구소득을 중심으로 도시가계연보 분위를 조정하여

54) 주택금융 수요 추정과 관련해서는 정희수 외(2002)를 참조하였다.
55) 한계부담률은 구간으로 설정되어 있어 계산에는 중위수를 이용하였으며 50% 이상의 경우에는 30%를 사용하였다.

[그림 4-3] 소득계층별 한계부담률을 이용한 주택금융 수요량 예측



P: 원리금지불액 Y: 평균소득
L: 대출금 D: 주택금융 수요량

〈표 4-8〉 소득계층별 한계부담률별 가구비율

(단위: %)

월평균 가구소득	10% 미만	20% 미만	30% 미만	40% 미만	50% 미만	50% 이상
150만원 미만	0	33.3	16.7	16.7	8.3	25
250만원 미만	14.9	36.8	29.9	4.6	10.3	3.4
350만원 미만	13.8	44.9	12.3	21	3.6	4.3
500만원 미만	18.8	36.6	30.7	6.9	5	2
500만원 이상	34.6	34.6	11.2	13.1	2.8	3.7

자료: 국민은행, 『주택금융수요실태조사』, 2006.

〈표 4-9〉 5분위 소득계층별, 한계부담률별 가구비율

(단위: 천원, %)

5분위	월 평균소득	주택소유 비율	10% 미만	20% 미만	30% 미만	40% 미만	50% 미만	50% 이상
1	548	52	0	33.3	16.7	16.7	8.3	25
2	1,512	51	14.9	36.8	29.9	4.6	10.3	3.4
3	2,371	59	13.8	44.9	12.3	21	3.6	4.3
4	3,400	66	18.8	36.6	30.7	6.9	5	2
5	6,151	72	34.6	34.6	11.2	13.1	2.8	3.7

자료: 통계청, 『도시가계연보』, 2006; 국민은행, 『주택금융수요실태조사』, 2006.

이러한 차이를 보정하였다. 각 소득분위별 연평균소득에 한계부담률을 곱하여 한계부담액을 계산할 수 있다.

대출만기가 20년인 원리금균등상환 대출을 상정할 경우 아래와 같은 식으로 최대 주택대출액을 산정할 수 있다. 마지막 항은 한계부담액에 대출승수를 곱한 것을 의미한다.

$$L = c\,Y\frac{1-\frac{1}{(1+r)^n}}{r} = P\frac{1-\frac{1}{(1+r)^n}}{r}$$

L: 최대 주택대출액 c: 한계부담률 Y: 평균소득
n: 대출만기 r: 이자율 P: 한계부담액

한편, 여기서는 모든 가계가 주택금융이 필요한 것이 아니라 무주택

가구만이 주택금융의 지원을 필요로 하는 것으로 가정하고 있다. 따라서 각 분위별로 주택소유비율을 주택금융 소요에서 제거할 필요가 있다. 위에서 구한 최대 주택대출액에 소득분위별, 한계부담률별 가구비율, 무주택비율, 총 가구 수를 곱하여 최대 주택금융수요를 추정하였다. 여기서 총 가구 수는 2005년 인구총조사에서 발표한 총 가구 수에서 1995년부터 2005년까지의 총 가구 수 연평균증가율을 곱하여 2006년 총 가구 수를 구하였으며, 그 값은 1,637.5만 가구이다. 구체적인 산식은 다음과 같다.

$$F = \sum_{i=1}^{30} L_i q_i h_i \times T$$

F: 주택금융 최대수요금액 q: 소득분위별(5개), 한계부담률별(6개) 가구비율

h: 소득계층별 한계부담률별 무주택가구비율 T: 전체 가구 수

이러한 계산식에 의해서 여러 가지 이자율을 대응해 가며 해당 이자율에서의 최대 주택금융 수요량을 계산함으로써 주택금융 수요의 이자율 탄력성을 구할 수 있다.

<표 4-10>에 따르면, 이자율이 7%일 경우 주택금융의 최대 수요량은 251.0조원으로 2008년 6월 현재 금융권 전체의 주택담보대출(301.7조원)의 83% 규모가 될 것으로 나타났다. 물론 이는 주택금융의 최대 수요금액을 나타내는 것으로 현실적으로는 이보다는 작은 규모가 될 것이다. 또한 이자율이 10%로 상승할 경우 주택금융의 최대 수요량은 201.7조원으로 감소할 것으로 추산된다. 주택금융의 최대수요금액의 이자율 탄력성은 6.8%에서 7.8%의 분포를 나타내고 있는데, 이는 이자율이 1%p 변동할 때 주택금융의 최대 수요금액이 6.8%에서 7.8% 정도 변동하는 것을 의미한다. 이상의 결과가 의미하는 일차적인 시사점은 우리나라 주택금융에 대한 수요는 당분간 높은 수준을 지속하게 될 것이라는 사실이다. 이와 더불어 200조원이 넘는 규모의 주택금융 수요를 충족시키기 위해서는 현재와 같은 제1금융권 위주의 주택금융이 여전히 효율적인가에 대한 고민도 존재한다. 이러한 고민과 관련하여 우리가 일차적인 해

답을 찾을 수 있는 방법은 우리가 추구하고자 하는 금융시장 형태를 가지고 있는 선진국의 사례를 살펴보는 것이다. 미국의 경우 앞에서 본 것처럼 모기지대출에서 금융권보다는 모기지증권화를 목적으로 하는 모기지회사나 정부지원기관의 비중이 압도적으로 높다. 이러한 점을 고려할 때, 우리나라의 주택금융도 은행을 중심으로 한 금융시장 위주에서 불특정 다수를 대상으로 유동화를 통해 위험을 분산하고 그 수익을 사회 전체적으로 배분할 수 있는 자본시장을 통한 주택금융도 확대할 필요가 있다고 사료된다.

다만, 본 절에서 수행한 분석은 언제까지 소요되는 최대금액인가에 대해서는 뚜렷한 설명을 하지 못하고 있음에 주의할 필요가 있다. 정태적인 관점에서 미래의 정해지지 않은 어떤 시점까지의 최대금액을 예측한 것으로 분석상 한계가 존재한다는 점은 인정하는 바이다. 동태적인 과정에서의 연도별 주택금융소요를 분석하기 위해서는 인구구조 변화 및 연도별 소득 변화 등에 대한 추가적인 가정이 필요할 것이나 이에 대한 분석은 여기서는 고려하지 않았음을 지적하고자 한다.

〈표 4-10〉 주택금융 최대수요량과 이자율 탄력성

(단위: 조원, %)

이자율	수요량	증가율1	탄력성1	증가율2	탄력성2
7.0%	251.0	3.9	7.8		
7.5%	241.6	3.8	7.7	-3.8	7.5
8.0%	232.7	3.7	7.5	-3.7	7.4
8.5%	224.3	3.7	7.3	-3.6	7.2
9.0%	216.3	3.6	7.2	-3.5	7.1
9.5%	208.8	3.5	7.0	-3.5	6.9
10.0%	201.7			-3.4	6.8

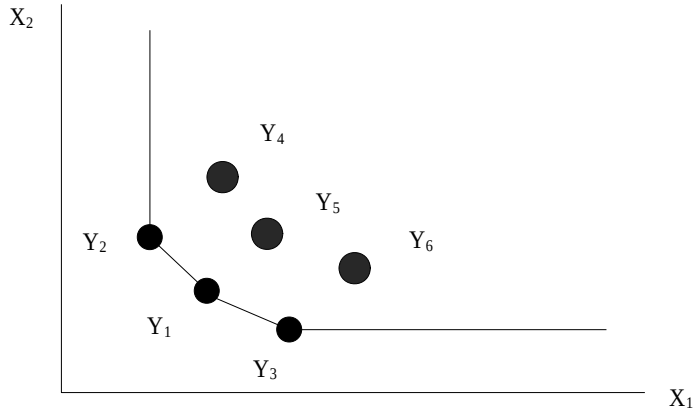
주: 1) 증가율1은 이자율이 하락할 때, 증가율2는 이자율이 상승할 때의 수요량 증가율을 의미함.
2) 탄력성 1은 이자율이 하락할 때, 탄력성 2는 이자율이 상승할 때의 탄력성을 의미함.

2. 은행권 주택대출 효율성의 변화

앞에서 우리는 향후에도 상당한 주택금융수요가 존재함을 살펴보았다. 여기서는 이러한 주택금융 지원창구로서 은행들의 위상이 앞으로도 계속 유지되는 것이 바람직한가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 Charns, Copper and Rhodes(1978)가 고안한 자료포락분석(Data Envelopment Analysis: DEA)을 이용하여 은행권의 주택담보대출의 효율성을 분석해 보고자 한다. 그동안 은행권이 자산규모 확대를 통한 외형경쟁으로 과도하게 주택대출을 확대했다는 비판이 제기되고 있음을 감안할 때, 여기서의 분석은 이러한 논의에 대한 실증적인 증거를 제시하고 이를 통해 향후 주택금융의 발전방향에 대해 논의해 보고자 한다.

DEA은 동일한 또는 유사한 투입요소를 가지고 있는 산출물의 생산 및 공급의 상대적 효율성을 측정하는 기법이다. DEA는 복수의 투입요소와 산출물을 동시에 다룰 수도 있고, 투입요소 또는 산출물로서 비시장적 재화의 사용이 가능하기 때문에 공공부문의 효율성 측정에 있어서 널리 사용되는 기법이다. DEA는 선형계획법을 이용하여 가장 효율적인 의사결정단위(Decision Making Unit: DMU)의 생산가능프론티어(production possibility frontier) 또는 등생산프론티어(iso-production frontier)를 구성하는 방법으로 효율성을 측정한다. 예를 들어, 투입요소 X_1, X_2를 가지고 산출물을 생산하는 경우를 가정하면 [그림 4-4]에서와 같이 은행들의 투입요소들과 산출물의, 여기서는 주택대출부문의 프론티어를 얻을 수 있다. 실제로 각 프론티어는 평가대상들의 관찰치에 의해 측정되기 때문에 곡선의 형태가 아닌 여러 직선들의 분절적인 형태로 나타나는 경우가 대부분이다. 여기서 의사결정단위인 은행들이 동일한 주택담보대출을 수행하기 위해 사용할 수 있는 투입요소들의 결합을 나타낸다. 따라서 동일한 프론티어상에 있는 Y_1, Y_2, Y_3 은행들은 동일한 규모의 주택대출을 수행하기 위해 가장 적은 투입요소를 사용한 은행들이며, 동일한 프론티어에 있지 못하는 Y_4, Y_5, Y_6 은행들은 상대적으로 비효율적인 수준에서 주택대출을 수행하고 있는 은행들이다. 이러한 DEA 분석기법을 시계열분석에 사용함으로써 은행들의 주택대출의 효율성이 시

[그림 4-4] DEA의 등생산 프론티어(iso-production frontier)



간에 따라 어떻게 변화했는지를 분석할 수 있다.

분석에서 사용되는 개념은 상대적 효율성이기 때문에 전체적인 주택대출의 효율성을 직접적으로 살펴볼 수가 없는 한계가 존재한다. DEA 분석은 각 기간별로 주택대출이 가장 효율적이였던 은행을 1로 표준화하였을 때, 여타 은행들의 성과가 효율적 프론티어에서 어느 정도 떨어져 있는가를 살펴보는 것이다. 따라서 여기서는 효율성 점수의 평균이 시점별로 어떤 모습을 보이는지를 살펴봄으로써 은행별 주택대출의 효율성이 수렴하였는지를 살펴보는 것에 일차적인 의의를 두고자 한다. 만약 주택대출 효율성의 평균이 낮아지는 추세를 가지고 있다면, 이는 주택금융에 상대적으로 효율적인 은행과 비효율적인 은행 간의 격차가 커지고 있다고 이해할 수 있다. 만약 주택대출의 한계생산성 감소가 모든 은행에서 동일하게 발생한다면 효율성 점수의 평균에는 차이가 발생하지 않아야 한다. 따라서 효율성 점수의 평균의 하락은 은행권 주택대출에 있어서 비효율적인 은행에 의한 주택대출이 증가하고 있음을 반영한다고 해석된다.

분석에 사용된 DEA모형은 다음과 같은 선형계획모형을 설정하고 은행별 가중치 및 효율성 점수를 구하는 것으로 구체적인 산식은 다음과 같다.

$$\min_{\theta,\lambda}\theta$$

$$\begin{aligned} s.t\ -y_i + Y\lambda &\geq 0 \\ \theta_{x_i} - X\lambda &\geq 0 \\ N_1'\lambda &= 1 \\ \lambda &\geq 0 \end{aligned}$$

여기서, N: 분석대상 은행

X_i: i번째 국내은행의 K×1 투입 벡터

Y_i: i번째 국내은행의 M×1 투입 벡터

X: N개 국내은행의 K×N 투입 매트릭스

Y: N개 국내은행의 M×N 산출 매트릭스

N_1: N차 단위벡터

λ: N×1 가중치 벡터

θ: 효율성 점수

금융기관 효율성 분석과 관련해서는 Berger and Humphrey(1997)에서 제시된 중개기능접근법을 사용하였다. 분석자료는 2001년부터 2007년까지의 데이터가 이용 가능한 13개 시중은행을 대상으로 하였다. DEA기법의 적용과 관련하여 투입물과 산출물에 대한 정의가 필요한데, 먼저 투입물로는 임직원 수, 감가상각을 제외한 유형자산, 예수부채 및 자기자본금을 선택하였으며, 산출물로는 주택대출, 총대출금(=원화대출금+외화대출금)을 선택하였다. 여기서 산출물로서 주택대출뿐만 아니라 총대출금도 살펴본 이유는 주택대출이 은행의 다른 대출과 비교하여 어느 정도의 효율성을 가지는지를 살펴보기 위해서이다. DEA 모형에서 도출된 효율성 점수의 분석 결과는 <표 4-11>에 정리하였다

<표 4-11>에서는 먼저 분석기간 중 주택대출의 효율성 점수간 전반적으로 하락하는 추세가 관찰되었다. 이는 이미 설명한 것처럼, 가장 효율적인 은행을 1로 표준화했을 경우 이외의 은행들의 주택대출의 효율성이 감소하여 왔음을 의미한다. 주택대출의 한계생산성 감소가 모든 은행에서 동일하게 발생하였다면 효율성 점수 평균의 변화는 관찰되지 않아야 하나 평균의 추세적 감소가 나타나고 있어 가장 효율적인 은행을 기준으로 볼 때 이외의 은행들의 효율성은 지속적으로 감소되어

〈표 4-11〉 DEA모형에 따른 효율성 점수(θ) 분석 결과

회계연도	산출물: 주택대출			
	평균	표준편차	최대치	최소치
2001	0.97	0.05	1	0.86
2002	0.97	0.05	1	0.83
2003	0.96	0.05	1	0.86
2004	0.90	0.11	1	0.75
2005	0.87	0.13	1	0.69
2006	0.90	0.13	1	0.66
2007	0.89	0.14	1	0.63

회계연도	산출물: 총대출금(=원화대출금+외환대출금)			
	평균	표준편차	최대치	최소치
2001	0.97	0.05	1	0.86
2002	0.97	0.05	1	0.84
2003	0.95	0.05	1	0.86
2004	0.94	0.07	1	0.82
2005	0.92	0.08	1	0.77
2006	0.95	0.08	1	0.74
2007	0.96	0.08	1	0.74

주: 12월 말 기준

왔으며 표준편차도 확대되는 모습을 보이고 있어 전반적인 은행들의 효율성은 감소되어 왔음을 추측할 수 있다. 이는 주택대출에 있어 비효율적인 은행이 여전히 주택대출을 확대함으로써 발생하는 현상으로 이해된다. 이에 반해 산출물을 총대출금으로 정의하였을 경우 효율성 평균은 0.95 내외의 점수를 유지하고 있어 은행의 다른 대출에 비해서 주택대출의 상대적 효율성은 떨어지는 것으로 나타났다. 이는 앞에서도 설명한 바와 같이 외형 위주의 대출경쟁에서 상대적으로 수요가 높고 부

도위험이 낮은 주택대출에 대해 자신들의 효율성과는 상관없이 계속해서 확장한 데 따른 것으로 추측된다. 문제는 추세적인 효율성 점수의 하락이 앞으로도 지속된다면, 이미 추정한 바 있는 200조원대 규모의 장래 주택금융수요를 향후에도 은행대출에 계속 의존한다는 것이 바람직한가 하는 점이다. 물론 은행권이 이후에도 주택금융의 공급자로서 상당한 위상을 가질 것으로는 예상되나, 본 절의 결과가 시사하는 바는 현재와 같은 상태에서 장래에 요구되는 수준의 주택대출을 공여한다는 것은 효율성 측면에서는 바람직하지 못하다는 점을 시사한다. 이를 해결하기 위한 방안은 여러 가지가 존재할 수 있다. 다만, 시기적으로 봤을 때, 2001년은 2007년보다 주택대출이 상당히 적었다는 점을 고려하면, 결국 은행이 주택대출 유동화 등을 통해 주택담보대출의 규모를 줄이는 것이 효율성 향상의 한 방편이 될 수 있을 것으로 사료된다.

제5절 부동산투자회사를 통한 주택금융 활성화

주택과 관련한 수요자 및 공급자 금융에서 차지하는 은행의 비중은 지속적으로 증가하여 왔다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 은행권 주택대출의 효율성이 감소하는 것과 더불어 주택이라는 투자상품의 외연을 확대시키지 못한다는 문제점을 가지고 있다. 외환위기 이후에는 주택 등의 부동산을 투자상품으로 인식하고 주택금융을 확산하기 위한 여러 가지 제도들이 도입되어 왔으며, 각각의 제도들은 서로 다른 도입목적 및 의의를 가지고 있다. 여기서는 자본시장을 이용한 부동산간접투자 수단으로 외환위기 이후 본격적으로 도입된 부동산투자회사(Real Estate Investment Trusts: 이하 리츠)의 현황을 살펴보고, 리츠시장의 발전을 위한 향후 개선과제에 주목하고자 한다. 리츠는 부동산에 대한 수요기반을 확대함으로써 부동산가격 상승요인으로 작용한다는 측면에서 설립과 운영과 관련하여 상당한 규제가 존재하였다. 그러나 리츠는 수요자 금융과 더불어 부동산 개발 등을 통해 공급자금융에서도 주요한 기능을 수행함으로써 부동산수요뿐만 아니라 공급 확대에도 일조한다는 점을 고려할 때, 리츠의 존재가 필연적으로 부동산가격을 상승시키는 기제로

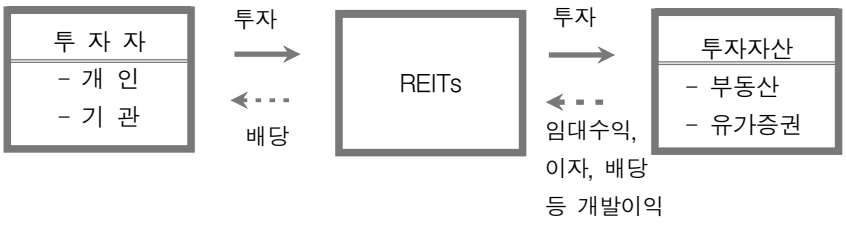
작동하지 않을 수 있다. 우리나라의 경우 상장리츠사의 수가 많지 않을 뿐 아니라 영속형이 아닌 한시적인 리츠가 대부분이여서 실증적인 분석에는 한계가 존재한다. 따라서 여기서는 미국의 리츠 자료를 이용하여 부동산가격과 리츠와의 관계를 살펴보고자 한다.

1. 부동산투자회사(REITs)의 개념과 전개과정

리츠는 부동산투자회사법상 회사로 다수의 투자자로부터 투자자금을 위탁받아 부동산 및 부동산 관련 유가증권에 투자하거나 부동산 관련 저당대출 등을 운용하여 여기서 얻은 수익으로 지분을 보유한 투자자에게 배당하는 것을 목적으로 하는 부동산투자회사법상의 주식회사 또는 투자신탁을 의미한다(그림 4-5 참조). 쉽게 말하자면, 리츠는 부동산을 증권화한 상품으로 이해할 수 있다. 리츠는 소액투자자에게 부동산 투자기회를 부여할 뿐만 아니라 거래의 확대로 부동산시장의 투명성과 효율성을 증대시킬 수 있어 미국 등 선진국에서는 이미 많이 활용되고 있다. 리츠의 지분은 부동산 증권화 상품으로 대부분 증권거래소에 상장되어 거래되기 때문에 조합형태의 부동산펀드에 비해서는 유동성이나 환금성이 높은 투자수단이다. 또한 리츠는 투자자가 금전을 위탁하므로 부동산을 위탁하는 부동산신탁과도 구별된다. 리츠는 일반 리츠와 CR-리츠로 분류되며, 이 중에서 CR-리츠는 투자대상이 기업구조조정용 부동산으로 한정된다. 일반 리츠는 상법상 주식회사 또는 명목상 회사(Paper Company) 2가지 형태가 있으나, CR-리츠는 명목상 회사(Paper Company)로 기업의 구조조정용 부동산을 투자대상으로 함으로써 자산유동화를 통한 기업의 구조조정을 지원하는 데 초점을 맞추고 있다.

외환위기 이전의 우리나라 부동산개발사업에서 건설업체의 자금조달은 금융기관의 차입이나 선분양을 통한 소비자로부터의 금융에 크게 의존하고 있었다. 이 중 금융기관으로부터의 차입은 건설회사의 낮은 신용도로 인해 은행보다는 주로 종합금융사로부터의 차입이 차지하는 비중이 압도적이었으며, 단기차입에 의한 자금조달이 주류를 형성하였다. 이러한 유형의 자금조달은 결국 외환위기로 인해 궁극적인 한계에 봉착하게 되었고 차환을 위한 자금차입이 여의치 않았던 많은 건설업

[그림 4-5] REITs



체는 도산의 수순을 밟게 되었다. 유동성 위기에 빠진 건설업체에 대한 새로운 자금을 수혈하는 한편 금융권의 부실채권 및 소유부동산을 신속히 처분하여 경제구조조정을 도모하기 위한 수단으로 부동산관련 자산의 유동화가 추진되었다는 것은 이미 전술한 바 있다. 그러나 이러한 부동산 유동화는 여러 가지 현실적인 문제점을 안고 있었음은 전술한 바 있다.

미국리츠협회는 상장리츠회사와 관련하여 <표 4-12>와 같이 자금모집, 투자대상, 관리주체 및 환매 유형에 따라 다양한 형태로 분류하였다. 부동산투자전문펀드로서의 리츠의 특성으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 투자지분을 소액으로 분할하여 표준화, 증권화한 상품이다. 부동산지분을 소액 단위로 분할하여 증권화하여 자본시장을 통해 다수의 투자자들에게 판매되므로 소액투자자도 쉽게 참여하여 부동산 투자의 기회를 향유하며 그 수익분배에도 참여할 수 있다는 것이다.

둘째, 자본시장을 통하므로 부동산 지분의 유동성이나 환금성이 뛰어나서 여타 자산의 대체투자수단이 될 수 있다는 점이다.

셋째, 금융위기와 같은 상황에서 기업이나 금융회사들이 보유한 부동산과 관련한 부실채권이나 부동산 자체를 쉽게 증권화할 수 있도록 함으로써 구조조정을 신속히 수행할 수 있도록 해줄 수 있다는 것이다.

리츠를 도입하게 되는 계기는 국가별로 차이가 있으나 대체로 위에서 제시한 리츠의 세 번째 특성처럼 금융위기 해소나 구조조정 과정을 촉진하는 수단으로 도입된 사례가 많다. 이는 부동산 지분을 소액으로 분할하여 유동화할 수 있다는 리츠의 특징에 기인한다. 미국의 경우

〈표 4-12〉 REITs의 유형

	유형	내 용
자금모집	회사형	투자자는 주식을 매입하여 회사 경영에 직접 참여하고 회사의 채무에 대해서는 보유지분만큼만 유한책임을 지며 이익이 발생하는 경우에는 보유주식 수에 따라 배당
	신탁형	투자자는 수익증권을 매입하고 경영에는 참여하지 않음
	조합형	공통투자조합형태로 개별 자산별로 자본을 조달 (1980년대 중반 이후 대부분 회사형으로 전환)
투자대상	지분형	투자자산의 75% 이상을 부동산 소유지분으로 구성하고, 주 수익원은 임대료 수익
	모기지형	투자자산의 75% 이상을 부동산 대출 및 유가증권에 운용하고 수익은 이들 자산에서 나오는 이자나 배당
	혼합형	지분형과 모기지의 혼합형태
관리주체	자기관리형	투자부동산을 리츠회사가 직접관리
	외부관리형	투자부동산을 외부 전문관리회사에 위탁
환매 여부	개방형	리츠회사가 투자자의 환매요청에 응하는 형태
	폐쇄형	투자자가 리츠회사에 환매요청을 할 수 없고 주식을 매각함으로써 투자자금 회수

주: 미국리츠협회(NAREIT)의 상장리츠회사 분류기준임. 엄수원(2006)에서 재인용.

1980년대 말 S&L 부실을 해결하는 수단으로 리츠가 도입되었으며, 호주의 경우에도 UPT(Unlisted Property Trusts[56]) 해결을 위해 리츠가 도입되었다. 우리나라도 외환위기 이후 기업과 은행의 구조조정 및 재무구조 건전화, 일반인을 대상으로 하는 부동산 관련 투자기회 확대 및 부동산시장 선진화를 목적으로 2001년 4월에 제정된 부동산투자회사법(또는 리츠법)은 그동안 3차례에 걸쳐 개정하게 된다. 이를 정리하면 다음과 같다.[57]

56) 비상장부동산신탁증권으로 1980년대 자산 디플레이션에 따라 부실화되었다. 1990년대 LPT(Listed Property Trusts)로 전환하면서 다시 성장하기 시작하였다.

가. 1차 개정(2001년 5월)

1차 개정에서 특징적인 것은 기업구조조정 부동산에 전문적으로 투자하는 기업구조조정 리츠제도(Corporate Restructuring REITs: CR-REITs)가 도입되었다는 점이다. 초기 리츠는 일반 부동산에 투자하는 상법상의 주식회사 형태를 취하고 있는 반면, CR-리츠는 기업들의 채무상환을 목적으로 기업구조조정용 부동산에 전문적으로 투자하는 명목적인 투자회사(paper company)로 상근 임직원과 지점이 없고 자산운용업무는 자산관리회사(AMC)에, 주식 판매업무는 판매회사에, 일반적인 사무업무는 사무수탁회사에, 자산의 보관업무는 자산보관회사에 위탁하게 형태를 취하게 된다. CR-리츠가 기업구조조정 촉진을 목적으로 하고 있어 이를 지원하기 위해 다양한 특례가 부여되었다.[58] 이러한 특례조항에 따라 대부분의 리츠는 CR-리츠만 운용되어 초기에 의도했던 영속적인 자기관리형 리츠는 전혀 활성화되지 못하는 문제가 노정되었다. 또한 자기관리 리츠의 경우 상법상 주식회사로 법인세 부담이 주어진 반면, CR-리츠의 경우 이러한 법인세 부담도 면제됨에 따라 CR-리츠가 리츠산업을 주도하는 양상이 심화되었다.

나. 2차 개정(2005년 1월)

2차 개정에서 특징적인 사안은 먼저, 위탁관리형 리츠를 도입하여 명목상의 투자회사(paper company)의 설립을 허용했다는 점이다. 동 실체회사는 법인세 면제가 불가능한 현행법 체계 내에서 세제상의 혜택을 부여받으며, 설립투자자에게 실체회사형과 명목회사형을 선택할 수 있는 자율성을 부과하였다. 둘째, 리츠의 설립규제도 완화하였다. 종전까지만 하더라도 리츠의 설립자본금은 최소 500억원 수준으로 여타 금융회사에 비해 초기의 설립비용이 상당한 부담으로 작용하였다. 이에

57) 부동산투자회사법의 개정과 관련된 내용은 정희남(2008)을 참조.

58) CR-리츠의 경우 초기 리츠 중 30% 이상의 일반공모 의무를 면제하여 사모가 가능하게 하였고, 1인당 주식소유한도 10% 제한과 3년 이내 부동산 처분금지의무를 면제해 주는 한편, 설립 시 현물출자 금지조항도 완화하여 자본금의 30% 이내에서 현물출자가 가능하도록 허용하였다.

따라 동 개정에서는 기존의 최저자본금을 500억원에서 250억원으로 절반으로 인하하여 진입장벽을 낮추는 한편 현물출자도 자본금으로 인정하는 것을 허용하였다. 또한 당초 CR-리츠에 있어서만 30% 이내의 현물출자가 인정되던 것이 모든 리츠에 있어서 자본금의 50%까지 현물출자를 허용하였다. 셋째, 리츠의 영업규제도 완화하여 개발사업 등에 대한 투자여력을 확충하였다. 임대주택사업, 도시개발사업 등 공공성이 강한 개발사업에 대한 투자한도를 100%까지 확대하는 한편 재원조달과 관련한 장벽을 완화시켜 주기 위해 원칙적으로 금지되어 왔던 외부차입 및 회사채 발행도 자기자본의 2배 안에서 허용하여 자본조달과 관련한 자율성도 확대시켜 주었다. 넷째, 1인당 주식소유한도를 종전 10%에서 30%로 확대하여 우량한 기관투자자의 투자를 유도하였다. 마지막으로 이러한 규제 완화에 발맞추어 투자자 보호를 위한 리츠산업의 투명성을 강화하는 조치를 단행하였다. 모든 리츠는 국토해양부 및 금융감독위원회의 공동감시를 받도록 하는 한편 내부통제기준도 제정하도록 조치하였다.

다. 3차 개정(2007년 7월)

2차에 걸친 개정에도 불구하고 리츠산업이 큰 발전을 이루지 못하자, 리츠 설립절차의 간소화 및 최저자본금 인하를 주요 내용으로 하는 3차 개정이 시행되었다. 기존의 예비인가 및 설립인가 등에 따른 까다로운 설립절차를 간소화하는 한편, 최저자본금도 리츠 설립 시 10억원 이상, 영업인가 후 6개월 이내에 100억원 이상을 확보하도록 하는 방향으로 선회하였다. 이는 다수의 투자자로부터 자금을 모아 부동산에 투자하고 그 수익을 배당하는 리츠의 설립과 운영여건이 지나치게 엄격해 그동안 부동산에 대한 투자기회가 제한된다는 판단에 기인하였다.[59] 또한 기존에는 총자산의 30% 이하에 대해서만 부동산개발사업에 투자가 가능하였으나 동 개정으로 100% 투자가 가능해짐에 따라 건물 매입 후 임대하

59) 리츠의 최저자본금 요건이 간접투자자산운용법에 의한 부동산펀드(최저자본금 10억원)에 비해 엄격하게 적용됨에 따라 그동안 국내 리츠시장은 상당히 저조한 측면이 있었다.

는 종전의 리츠와는 달리 부동산개발사업을 전문으로 하는 개발전문리츠의 설립을 허용하였다. 이와 더불어 발행주식의 30% 이상을 일반에 공모해야 한다는 의무규정과 1인당 주식소유한도를 완화하여 초과 소유분에 대한 의결권제한규정 등을 도입하여 투자자금의 유입을 도모하였으며, 국민연금관리공단 등의 기금이 리츠의 발행주식의 30% 이상 인수할 경우 일반인을 대상으로 하는 주식공모절차도 생략할 수 있도록 하였다. 외부차입과 관련해서도 주총에서 특별결의가 있을 경우 자기자본의 10배 이내에서 차입 및 회사채 발행을 허용하였다.

2. 우리나라 리츠시장의 현황

<표 4-13>에 따르면, 2008년 6월 말 현재 총 21개의 리츠가 설립되어 있으며, 총자산은 4조 9,045억원이고 이중 자기자본은 2조 3,673억으로 총자산대비 48.3%이다. 리츠상품이 출시된 이후 현재 4개 리츠가 청산되었으며, 1개는 현재 청산이 진행 중에 있다. 유형별로 나누어 보면 자기관리형 리츠는 1개로 2008년 4월에 최초로 설립되었다. 위탁관리형 리츠는 7개이며, CR-리츠는 13개로 구성되어 있다. 리츠제도 도입 당시 리츠시장의 잠재규모가 100조원을 상회할 것으로 전망된 것에 비해 현재 규모는 상당히 미미한 수준에 그치고 있어 당초 기대를 크게 밑돌고 있는 수준이다. 우리나라 리츠는 대부분이 개발형 투자회사로 임대형 투자회사의 경우 그 수가 많지 않고, 개발부동산도 보통 상업시설이나 업무용 빌딩이 대부분이다. 우리나라 리츠의 특징 중 하나는 영속형보다는 한시적인 펀드가 대다수라는 점이다. 2008년 6월 현재 영속적인 리츠는 2개 밖에 없는 반면 대부분의 리츠가 5~10년 정도의 한시적인 펀드이다. 이는 우리나라의 리츠가 대부분 CR-리츠 위주로 되어 있어 구조조정이 완료된 이후 해산하는 운영구조를 가졌기 때문인 것으로 분석된다.

국내 리츠시장의 현황을 보다 잘 이해하기 위해서는 국내에서 이와 비슷한 상품을 비교하거나, 다른 나라의 리츠시장과 비교해 볼 필요가 있다. 국내 유사상품으로는 간접투자자산운영업법에 의해 영향을 받는 부동산펀드나 신탁업법상의 부동산투자신탁이 있으며, 이들 상품에 대한 비교는 <표 4-14>에 정리하였다. 리츠나 부동산펀드는 모두 임대 또

〈표 4-13〉 부동산투자회사 현황

회사명 (인가일)	자산 관리회사	자본금 (억원)	총자산 (억원)	만기 (년)	주요 투자부동산
유레스메리츠 제1호(‘03.8.20)	케이리츠앤 파트너스	524	1,193	5	세이브존(성남,노원,대전) 한신스포츠센터(하계) 장유워터피아(김해시)
코크렙 제3호 (‘03.8.20)	코람코	680	1,530	5	한화증권빌딩(여의도) 아이빌힐타운(논현)
맥쿼리센트럴 오피스(‘03.12.23)	맥쿼리 리얼에스테이트	763	1,730	5	극동빌딩(충무로)
코크렙 제4호 (‘04. 4. 8)	코람코	760	1,798	5	YTN타워(남대문) 플래티넘타워(서초)
코크렙 제5호 (‘04.12.15)	코람코	500	1,090	5	데이콤빌딩(역삼)
코크렙 제6호 (‘05.7.26)	코람코	1,310	3,189	7	뉴코아 아울렛 4개점 (일산,인천,평촌,야탑)
코크렙 제7호 (‘05.10.25)	코람코	600	1,293	5	DSNE빌딩(다동) 과천 코오롱별관빌딩
씨나인인피니티 (‘06.4.7)	씨나인	357	864	5	하이브랜드빌딩 (6개층, 양재동)
코크렙 제8호 (‘06.5.17)	코람코 자산신탁	460	1,237	7	거양빌딩(수송동) 센트럴타워(서현동)
코크렙NPS 제1호 (‘06.9.20)	코람코 자산신탁	5,444	5,648	영속	시그마타워(신천동) 서울시티타워(서울역) KB역삼빌딩(역삼동)
코크렙NPS 제2호 (‘06.12.21)	코람코 자산신탁	2,255	6,431	10	홈에버 할인점 10개 (서울 시흥점外 9개)
코크렙 제11호 (‘07.4.23)	코람코 자산신탁	950	2,230	5	STX남산타워(남대문)
맥쿼리NPS (‘07.9.21)	맥쿼리 리얼에스테이트	1,070	2,232	10	ING빌딩(순화동) 르노삼성빌딩(양평동)
코크렙아리프코리아 제1호(‘07.10.25)	코람코 자산신탁	859	2,076	7	아바타 쇼핑몰(명동)
케이알원 (‘07.10.25)	케이리츠앤파트너스	3,525	9,991	10	대우센터빌딩(서울역)
펨코리테일제1호 (‘07.11.15)	퍼시픽	520	1,150	11	키즈맘센터(평촌점) 수원 패션아일랜드(밀리오레)
오스타라씨나인 (‘07.11.29)	씨나인	730	2,058	7	팬텍계열 R&D센터(상암동)
코크렙 제14호 (‘08.1.10)	코람코 자신신탁	470	1,170	7	경방오피스(영등포)
케이알제2호 개발전문(‘08.2.4)	케이리츠앤 파트너스	250	383	3	아파트형 공장 신축·분양(구로동,가산동)
인피니티NPS 제1호(‘08.2.15)	씨나인	1,636	1,752	10	로즈데일빌딩(수서)
다산자기관리 (’08.4.7)	-	10		영구	비즈니스호텔 임대
합계(21개사)		23,673	49,045		

주: 2008년 6월 말 기준.
자료: 국토해양부.

〈표 4-14〉 부동산간접투자상품 비교

	REITs	부동산투자신탁	부동산펀드
근거법령	부동산투자회사법	신탁업법	자산운용업법
형태	주식형	수익증권형	주식형
자산운용	리츠, 자산운용회사	은행	자산운용회사
투자대상	업무용 빌딩, 상가	개발사업대출, 부동산유가증권	임대용부동산, 개발사업대출, 유가증권투자

주: 엄수원(2006)에서 재인용.

〈표 4-15〉 국내 부동산펀드 총설정규모 추이

(단위: 조원)

	2004. 12	2005. 12	2006. 12	2007. 12	2008. 6
부동산펀드 설정액	0.9	2.6	4.9	5.9	7.5
리츠 자산규모	1.4	1.9	2.8	4.6	4.9

자료: 자산운용협회.

는 개발형 부동산투자펀드로 여러 가지 측면에서 중복되는 기능을 수행하며 주식형태를 취하고 있는 반면, 부동산투자신탁은 은행이 자산운용을 하며 수익증권형태로 운영되고 있다. 리츠와 부동산펀드는 유사한 기능을 수행함에도 불구하고 이들 두 상품의 감독주체가 국토해양부와 금융위원회로 상이한 점이 특징이다.

부동산펀드와 리츠의 자산규모를 비교한 <표 4-15>를 보면, 초기에만 하더라도 리츠의 자산규모가 확연히 높게 나타났다. 그러나 이후 부동산펀드의 설정이 용이하고 자금대출 및 개발사업 등에서의 규제가 상대적으로 낮다는 장점으로 2005년 이후 부동산펀드의 설정액이 리츠의 자산규모를 상회하기 시작하여 2008년 6월 현재 부동산펀드 설정액은 리츠 자산 대비 1.53배 높은 실정이다. 2006년 이후의 부동산펀드 설정액의 확대는 해외부동산에 대한 투자규제가 완화된 데 기인하는 것으로 판단된다.

국제비교를 한 <표 4-16>을 보면, 아시아의 다른 리츠시장과 비교해

〈표 4-16〉 아시아 리츠시장규모

(단위: 10억달러)

	도입 연도	리츠펀드 수			리츠자산 시장가액		
		2006. 6	2007. 6	2008. 10	2006. 6	2007. 6	2008. 10
일 본	2000	34	41	42	31.3	55.0	22.7
싱가포르	2002	10	16	21	8.1	18.9	9.8
홍 콩	2003	4	6	7	6.3	8.6	6.0
대 만	2003	4	7	8	1.3	1.8	1.4
태 국	2005	8	9	21	0.6	0.9	1.3
말레이시아	2005	4	11	13	0.5	1.3	1.2
한 국	2001	9	9	4	0.7	0.8	0.2
계		73	99	116	48.8	87.3	42.6

주: 상장펀드 기준.

자료: 김대형(2007); Bloomberg; APREA(Asian Public Real Estate Association).

볼 때 우리나라 리츠시장은 영세성을 면하지 못하고 있다. 우리보다 리츠의 도입 시기가 늦은 대만, 싱가포르, 홍콩에 비해서도 우리나라 리츠의 시장가액(상장리츠 기준)은 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 물론 우리나라 리츠시장이 주로 CR-리츠 위주로 발전되어 왔음에 따라 상장하지 않은 리츠를 감안할 때 시장가액은 이보다 높게 나타날 것이기는 하나 리츠의 주요 투자형태가 주식인 점을 감안할 때 리츠시장의 성장속도는 아시아의 다른 나라들에 비해 상당히 부진한 실정이다.[60] 특히 우리보다 리츠의 도입 시기가 1년 빨랐던 일본의 경우 리츠펀드 개수가 2006년 6월 34개에서 2008년 10월 현재 42개로 증가한 반면, 동 기간 중 우리나라 상장기준 리츠펀드 수는 오히려 4개로 줄어들었다.[61]

2006~07년 중 우리나라 부동산가격 상승이 높은 수준을 보였다는 점

60) 아시아 리츠시장규모는 2002년 20억달러에서 2008년 430억달러로 높은 증가속도를 나타내고 있다.

61) 2008년 10월 리츠의 상장총액이 급격히 감소한 것은 2007년 하반기에 국제금융시장을 강타한 미국 서브프라임모기지 사태로 인해 주가가 크게 하락한 데 기인한 것으로 판단된다.

을 감안할 때 이와 같은 리츠시장의 부진은 우리나라 리츠산업에 대한 과도한 설립 및 영업 규제에 기인한 바가 크며, 이러한 규제는 대부분 리츠펀드가 부동산가격 상승을 유발할 수 있다는 우려에 기인한다. 따라서 아래에서는 부동산가격과 리츠의 관계를 살펴보고자 한다. 여기서는 우리나라의 자료가 아닌 미국의 리츠자료를 이용하여 분석을 수행하였다. 미국자료를 이용한 이유는 우리나라의 경우 상장리츠사의 수가 많지 않을 뿐 아니라 대부분이 영속형이 아닌 한시적인 리츠로 구성되어 있어 자료가 거의 축적되어 있지 않은 상황이라 실증적인 분석에는 한계가 존재하기 때문이다.

3. 부동산가격과 리츠의 관계

리츠시장의 활성화와 관련하여 일부에서는 리츠가 오히려 부동산투기 수요를 부추겨 부동산가격 상승을 초래할 것이라는 주장이 있다. 이는 과거에는 거액의 부동산에 투자할 여력이 없었던 소액투자자들이 리츠펀드를 통해 부동산시장에 유입됨에 따라 추가적인 수요기반 확대로 결국 부동산가격이 오를 것이라는 논리에 근거한다. 물론 리츠에 대한 투자기반이 확대될 경우, 단기적으로는 부동산수요가 증대함에 따라 가격이 오를 소지가 있는 것은 사실이다. 그러나 이와 같은 주장은 리츠로 인해 부동산 공급자금융이 개선되고, 신규수요 증대로 인해 주택가격이 올라 주택투자의 수익률이 올라갈 경우 주택공급 역시 확대될 수 있다는 장기적인 측면을 간과하는 문제가 있다. 실제로 리츠가 부동산 가격에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 살펴보기로 한다. 여기서는 국내 리츠의 도입역사가 일천하고 대부분의 리츠가 5년 단위로 한시적으로 운용되어 분석에 필요한 충분한 시계열이 확보되지 못하고 있다는 점을 감안하여 미국의 리츠수익률 자료를 이용하여 분석을 수행하였다. 종속변수로는 주택가격 상승률을 사용하고 설명변수로는 주가수익률, 산업생산 증가율, 3년 만기 국채수익률과 더불어 전체 리츠지수, 지분형 리츠지수, 모기지형 리츠지수, 혼합형 리츠지수의 수익률을 차례로 사용하여 리츠지수 수익률의 변화가 주택가격 변화율을 어느 정도 설명하고 있는지를 분석하고자 하였다. 여기서 사용된 주택가격지수로는 Case-

Shiller 주택가격지수와 미국 연방주택기업감독청(OFHEO)에서 제공하는 도시지역의 주택가격지수를 사용하여 각각 분석을 시도하였다. 이는 부동산자료의 선정이 분석의 결과를 바꿀 수 있는 지 확인하기 위해서이다. 주택가격, 주가, 산업생산 및 리츠지수의 수익률은 모두 전년동월 대비 수치이다. 구체적인 모형은 다음과 같다.

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 r_{stock,t} + \beta_2 r_{IP,t} + \beta_3 r_{TB,t} + \beta_4 r_{REITS,t} + \varepsilon_t$$

여기서 r_{stock}은 S&P500 수익률, r_{IP}는 산업생산 증가율, r_{TB}는 3년만기 국채수익률, r_{REITS}는 리츠수익률을 각각 나타내며 ε_t는 오차항을 의미한다.

먼저 <표 4-17>은 Case-Shiller 주택가격지수를 이용하여 분석을 수행한 결과를 정리한 것이다. 여기서 단순한 회귀분석을 사용한 결과, 모든 형태의 리츠수익률과 주택가격 상승률은 양(+)의 유의한 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 일견 이와 같은 결과는 일부에서 제기된 것과 같이 리츠투자 증가는 새로운 투자자금의 유입으로 주택가격을 상승시키는 유의한 효과를 가지고 있다는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 이는 시계열의 속성을 정확하게 반영하지 못한 결과로 이를 반영할 경우 위에서의 결과와는 다른 결과를 도출할 수 있다. 월별 자료를 전년동월 대비 상승률로 나타낼 경우 일반적으로 오차항 간에는 11개월에 해당하는 자기상관이 존재하게 된다. 이러한 시계열의 성격을 고려하지 않은 단순한 회귀분석의 경우 회귀계수의 일치성에는 문제가 없지만, 표준오차가 과소하게 추정되어 적절한 통계적 추론이 불가능하다. 이를 위해 Newey-West 방식으로 오차항의 자기상관을 조정한 결과, 모든 리츠수익률은 주택가격 상승률과 유의한 상관관계를 가지지 않는 것으로 나타났다. 이는 리츠수익률이 증가할 경우 높은 수익률에 따른 리츠투자가 증가하고 이에 따라 부동산 개발 및 부동산 공급자에 대한 금융이 확대되어 주택공급이 확대되기 때문이라고 추측해 볼 수 있다.

또한 <표 4-18>은 미국 연방주택기업감독청(OFHEO)의 도시지역의 주택가격지수를 사용한 분석 결과를 정리한 것인데, 여기서도 단순 회귀분석의 경우 Case- Shiller 주택가격지수를 사용했을 때와 유사한 결과

〈표 4-17〉 Case-Shiller 주택가격지수를 이용한 회귀분석

추정계수	모형1	모형2	모형3	모형4
주가지수 상승률	-0.111 (0.037)*** [0.055]**	-0.118 (0.037)*** [0.056]**	-0.077 (0.035)** [0.048]	-0.082 (0.035)** [0.048]*
산업생산 증감률	0.479 (0.162)*** [0.258]*	0.499 (0.162)*** [0.253]**	0.581 (0.167)*** [0.282]**	0.513 (0.163)*** [0.258]**
재무성증권(3년)	-0.467 (0.306) [0.741]	-0.510 (0.300)* [0.703]	-0.618 (0.295)** [0.685]	-0.523 (0.300)*** [0.721]
전체 리츠 상승률	0.127 (0.033)*** [0.082]			
지분형 리츠 상승률		0.141 (0.034)*** [0.085]*		
모기지형 리츠 상승률			0.067 (0.017)*** [0.042]	
혼합형 리츠 상승률				0.080 (0.020)*** [0.057]
상수	6.322 (1.885)*** [5.311]	6.217 (1.864)*** [5.193]	7.453 (1.760)*** [4.811]	7.108 (1.785)*** [4.977]
R^2	0.111	0.119	0.114	0.115

주: 1) ( ) 안은 자기상관 조정 이전의 표준오차, [ ] 안은 Newey-West 표준오차임.
2) * p<.1, ** p<.05, *** p<.01
3) 표본기간은 1988. 1~2008. 8임.

자료: 미연준; Standard & Poors; 미국리츠협회(NAREITs).

〈표 4-18〉 미국연방주택기업감독청(OFHEO)의 주택가격지수를 이용한 회귀분석

추정계수	모형1	모형2	모형3	모형4
주가지수 상승률	-0.038 (0.017)** [0.022]*	-0.035 (0.017)** [0.021]*	-0.021 (0.017) [0.015]	-0.024 (0.017) [0.016]
산업생산 증감률	0.177 (0.092)* [0.126]	0.158 (0.092)* [0.123]	0.228 (0.098)** [0.138]*	0.229 (0.094)** [0.14]
재무성증권(3년)	-0.676 (0.194)*** [0.362]***	-0.666 (0.196)*** [0.371]*	-0.762 (0.198)*** [0.359]**	-0.769 (0.194)*** [0.337]**
전체 리츠 상승률	0.071 (0.014)*** [0.038]*			
지분형 리츠 상승률		0.0685 (0.014)*** [0.037]*		
모기지형 리츠 상승률			0.031 (0.007)*** [0.019]*	
혼합형 리츠 상승률				0.044 (0.008)*** [0.026]*
상수	6.913 (0.904)*** [2.346]***	6.881 (0.914)*** [2.404]***	7.654 (0.897)*** [2.221]***	7.564 (0.878)*** [2.055]***
R^2	0.185	0.175	0.157	0.191

주: 1) ( ) 안은 자기상관 조정 이전의 표준오차, [ ] 안은 Newey-West 표준오차임.
2) * p<.1, ** p<.05, *** p<.01
3) 표본기간은 1992. 1~2008. 8임.

자료: 미연준; Standard & Poors; 미국리츠협회(NAREITs).

가 도출되었다. 다만, 오차항의 자기상관을 조정한 Newey-West에서는 리츠수익률이 주택가격 상승률과 상관관계가 없다는 가설을 10% 유의수준에서 기각하고 있어 Case-Shiller 주택가격지수를 사용한 경우와 약간의 차이를 보이고는 있으나 전체적인 결론을 크게 뒤집지는 않는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합해 보면, 리츠투자의 증가가 일부 주택가격 상승을 견인할 수는 있지만 투기로 인한 전반적인 주택가격 상승을 초래한다는 주장에는 다소 무리가 있다고 하겠다. 물론 우리나라 주택시장의 환경이 미국과 다르다는 점을 감안할 때 미국 자료에서 나타난 이러한 결과를 우리 현실에 곧바로 접목시키기에는 다소 무리가 있다는 지적이 있을 수 있다. 우리나라 리츠의 경우 부동산공급 확대를 위한 프로젝트 파이낸싱을 허용하고 있지 않다는 측면에서 보면 이러한 주장도 일리가 있다. 이는 뒤집어 말하면 우리나라에서도 미국의 경우처럼 공급자금융으로서의 리츠의 역할을 강화한다면 일부에서의 우려와 같은 리츠펀드가 부동산가격 상승을 유발한다는 우려는 다소 불식될 가능성이 있음을 시사하는 것이기도 하다.

4. 개선과제

부동산간접투자시장 확대를 위한 리츠시장의 활성화는 일반투자자들의 부동산 투자기회를 확대함으로써 투자상품의 다변화를 추구하는 한편 국내 부동산시장의 유동화 및 선진화에 중요한 의미를 가질 것이다. 리츠시장의 활성화가 부동자금의 부동산시장으로의 유입에 따라 단기적으로는 부동산가격이 상승하는 측면도 있지만, 중장기적인 측면에서는 부동산에 대한 투자기반 확대 및 투명한 부동산시장 환경을 조성하고 현금흐름에 기초한 투자관행을 정착시켜 단기자본차익을 추구하는 투기의 성행을 감소시킬 것으로 예상된다. 이러한 소기의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 점들이 향후 개선될 필요가 있다.

먼저 리츠의 유형에 따라 법인세 부담을 달리하는 것은 다양한 리츠유형이 시장에서 존재하지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 리츠는 투자자에 대한 도관체(conduit) 기능을 담당하고 있으므로 이에 대해

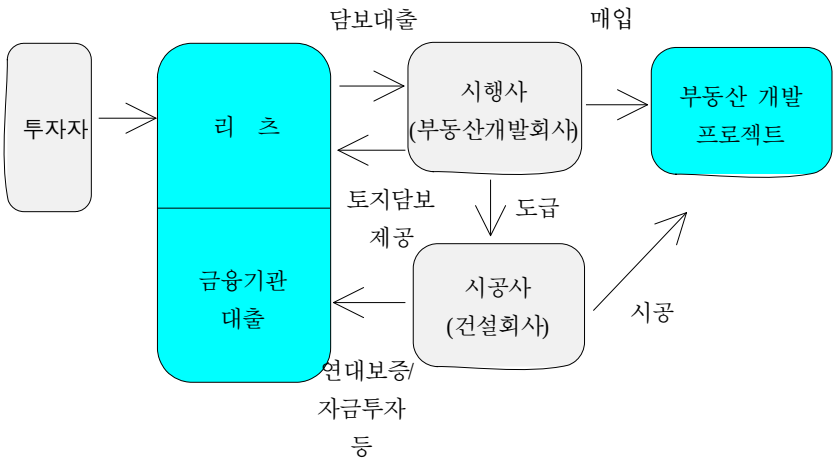
법인세를 부과하는 것은 이중과세에 해당하는 문제가 발생한다. 또한 경제적 기능이 유사한 회사에 대해 명목회사나 실체회사를 구분하여 법인세 혜택에 차이를 두는 현 제도는 실질적인 논리의 측면에서는 다소 시정될 필요가 있을 것으로 판단된다. 부동산투자회사의 가장 큰 장점 중 하나가 세제상의 혜택을 통해 투자자들의 목표수익률을 높일 수 있다는 점임을 감안할 때 세부담 측면에서의 리츠 유형 간의 형평성은 제고될 필요가 있다.

둘째, 대부분의 리츠가 한시적으로 운용되고 있으므로 투자회사로서의 기능이 상당히 제약적이다. 따라서 유상증자 등을 통해 영속형 리츠의 활성화를 추진할 필요가 있으며, 이를 위한 법적·제도적 지원을 마련할 필요가 있다. 이러한 제도적 장치로는 리츠사업의 영속성을 보장할 수 있는 보호장치를 강화해 나갈 필요가 있다. 현행 제도하에서는 당해연도에 발생한 리츠 수익 중 90% 이상을 주주에게 배당하도록 되어 있어 예측하지 못한 손실에 대비할 수 있는 준비금의 적립이 어려운 실정이다. 이에 따라 부동산 경기가 어려울 경우 손실 증대로 리츠상품의 투자수익률이 더 크게 영향을 받을 수 있는 구조로 되어 있어 위험기피적인 투자자들의 더 많은 참여를 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 아직까지 설립 초기에 있는 리츠산업의 발전을 위해서는 이러한 장치가 마련될 필요가 있다.

셋째, 리츠의 자금운용과 관련하여 지분형 리츠뿐만 아니라 미국의 경우처럼 모기지나 혼합형 리츠의 도입도 고려할 필요가 있다. 모기지형 리츠는 투자자산을 부동산 관련 대출이나 주택저당증권 등으로 확장한 형태로 대출이자수입을 주 수입원으로 하는 리츠형태를, 혼합형은 지분형과 모기지형이 혼합된 형태를 의미한다. 현재 우리나라의 경우 지분형 리츠만을 용인하고 있어 리츠산업이 확장되는 데 제약요인으로 작용하고 있다. 새로운 형태의 리츠제도의 도입으로 리츠산업도 투자대상이나 상품이 다양해짐으로써 현재 기관투자자 위주의 투자행태에서 개인투자자들의 참가율을 확대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 리츠의 성장을 위해서는 리츠상품의 객관적이고 공신력 있는 부동산투자 관련 지표가 구축될 필요가 있다. 현행 우리나라 부동산과 관련한 지표들은 정부의 주택정책을 원활하게 수행하기 위한 지역별 토

[그림 4-6] 부동산간접투자와 부동산 PF



지 및 주택 가격, 거래량 통계가 주를 이루고 있으며, 오피스텔이나 상가 등과 같이 상업용 부동산과 관련한 투자지표들이나 부동산 계획 및 개발과 관련한 정보는 크게 부족할 실정이다. 소수의 자본가들뿐만 아니라 소액투자자들도 리츠시장으로 흡수하기 위해서는 이와 같은 투자지표들을 구축하여 객관적이고 분석적인 정보를 제공할 수 있는 인프라를 확충하도록 노력하여야 한다.

마지막으로 리츠의 공급자금융으로서의 역할을 제고할 필요가 있다. 단순히 개발 및 임대시장뿐만 아니라 부동산 PF를 통한 대규모 사업에도 참여할 수 있도록 점진적으로 영업규제를 완화할 필요가 있다. 이러한 사업에 투자하는 리츠의 경우 주식시장 상장을 요구함으로써 대규모 PF사업의 수혜대상을 일반투자자들로 확대하는 조치도 병행되어야 할 것이다. 구체적인 투자는 [그림 4-6]과 같은 형태를 취하게 될 것이다.

제6절 결 론

외환위기 이전까지 우리나라 주택금융은 국민주택기금 및 주택은행

을 매개로 한 정부주도형 금융지원의 형태를 취하고 있었으며, 이 당시의 주택금융의 문제는, 첫째 주택금융의 총량의 부족, 둘째 주택금융배분에 있어서의 담보 위주의 관행, 그리고 셋째 금융시장에서의 대출 속성상 단기 및 변동 금리 위주의 주택금융으로 인해 장기적이고 안정적인 주택자금의 조달이 어려웠다는 점이다.

외환위기 이후에는 은행 중심적인 금융시장으로 크게 변화되어 왔으며, 최근에는 자본시장 위주의 주택금융방식으로 변화하려고 시도하는 등 주택금융은 새로운 패러다임으로 전환하였다. 외환위기 이후의 이러한 변화는 당시의 시대적 상황에 따른 다소 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다. 외환위기로 인해 기업과 금융회사들에 대한 구조조정이 이어지면서 기업의 보유 부동산이 시장에 대량으로 매물로 나오고 금융회사의 부실채권규모가 급증하고 자산가격의 디플레이션이 나타나기 시작했다. 부동산의 특성상 거래규모가 크고 환금성이 낮아 이러한 매물을 시장에서 소화하기가 어려워짐에 따라 자산 디플레이션 현상은 심화되고 기업과 금융회사들에 대한 구조조정을 지연시켰으며, 이는 다시 부동산가격을 하락시키는 악순환을 겪게 되었다. 정부는 이러한 자산 디플레이션과 기업 및 금융기관들의 구조조정 지연이라는 악순환의 고리를 단절하기 위해 자산유동화제도를 도입하여 부동산을 분할가능한(divisible) 자산으로 인식하는 한편 부동산간접투자제도를 도입하여 부동산에 대한 수요기반을 확대해 나갔다. 또한 외환위기로 인해 기업대출부문에서 대규모 손실을 입은 은행들이 보수적인 자금운영행태를 보이기 시작하여서 상대적으로 위험도가 낮아 안정적인 자산운용처로 인식되는 가계대출에 매진함에 따라 주택금융시장이 확대되는 데 기여했다. 이에 더해 주택대출이 BIS 자기자본비율 산정 시 안정자산으로 취급됨에 따라 주택금융시장은 은행들에게 새로운 자산운용처로 크게 각광을 받기 시작하였다. 이 과정에서 우리나라 주택금융은, 첫째 공급자 위주의 금융에서 수요자 금융으로의 전환, 둘째 간접투자의 확대로 인한 부동산시장과 자본시장 간의 연계성 강화, 그리고 셋째 부동산 금융 확대로 인해 부동산과 거시경제 간의 상관관계가 높아졌다.

현재까지 은행권을 중심으로 상당한 규모의 주택대출이 수행되었으나 향후에도 여전히 주택금융에 대한 수요는 높을 것으로 추정된다. 이

러한 현상은 미래에도 은행위주의 주택금융 공급이 여전히 유효한 자금공여방식인지에 대한 의문을 들게 한다. DEA모형을 통한 은행의 주택대출 효율성을 개략적으로 분석해 본 결과, 2001년 이후 주택대출의 효율성은 추세적으로 하락하고 있음이 관찰되었다. 이는 주택대출규모가 확대됨에 따라 이들을 운영·관리하기 위해 투입 측면에서 더 많은 자원이 요구됨을 의미한다고 해석된다. 이에 대한 해결책으로서는 기존의 주택대출 유동화 등을 통해 대출규모를 축소하거나 부동산간접투자제도를 활성화하여 주택과 관련한 자금을 자본시장에서 조달하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 본고에서는 부동산간접투자와 관련하여 외환위기 이후 기업구조조정과정에서 각광을 받았으나 최근 성장이 부진한 리츠제도에 주목해 이 제도의 현황 및 개선과제를 살펴보았다. 리츠제도와 관련하여 제기되는 우려 중 하나는 리츠펀드가 부동산 투자수요를 확대함으로써 부동산가격 급등을 유발할 수 있다는 점이다. 이를 살펴보기 위해 미국자료를 이용하여 부동산가격과 리츠수익률 간의 관계를 분석해 본 결과 유의한 상관관계는 도출되지 않았다. 물론 미국과 우리나라의 리츠제도 운영상의 차이 등으로 인해 이러한 결과가 우리나라에 현 실정에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 다만, 우리니라의 리츠산업구조가 공급자금융이 현재보다 확대되고, 선진화가 이루어진다면 미국과 유사한 결론이 도출될 것으로 기대한다. 이를 위해서는 리츠 유형의 다변화, 영속형 리츠 설립 활성화, 리츠에 대한 보호장치 개선, 부동산투자 관련 지표 개발, 부동산 PF 등과 같은 대형사업에 대한 투자기회 확대 등의 제도 개선도 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

김관영, 「장기주택금융시장의 도입과 주택금융시장의 전망」, 차문중 편, 『주택시장 분석과 정책과제 연구』, 연구보고서 2004-09, 한국개발연구원, 2004.

김관영 · 김경환, 「저소득층 주거안정을 위한 주택금융의 역할」, Unpublished memeo.

김대형, 「한국 리츠의 현황과 전망」, 건설공제조합 발표자료, 2007.

김인규 · 권태율, 「주택금융의 현황과 발전방향」, 한국은행 조사연구자료, 2008.

박원석, 「외환위기 이후 부동산 간접투자제도의 도입과 정책과제」, 『한국경제지리학회지』, 제6권 제1호, 2003, pp.211~231.

박원석 · 박용규, 「REITs 도입이 부동산시장과 금융시장에 미치는 영향」, 『응용경제』, 제2권 제1호, 2000, pp.47~70.

엄수원, 「리츠(Reits)시장의 활성화를 위한 관리 · 운용방안 연구」, 『지역사회발전학회논문집』, 제31집 제2호, 2006, pp.49~62.

유승동, 「주택대출 유동화 시장의 현황과 발전방향」, 『감정평가연구』, 제17집 제1호, 2007, pp.71~85.

유진, 「MBS의 위험과 가치평가」, 『재무관리연구』, 제24권 제3호, 2007, pp.29~62.

정희남, 「부동산간접투자시장의 현황과 정책과제」, 『선진사회와 부동산정책의 방향』, 국토연구원, 2008, pp.25~34.

정희수 외, 『주거복지 향상을 위한 주택금융제도 연구』, 국민은행 · 새마을금고연합 · 우리은행 용역보고서, 2002.

주택금융공사, 「한국주택금융공사의 설립취지 및 배경」, 『주택금융월보』, 제1권 제1호, 2004, pp.6~39.

한광호, 「한국 제조업의 총요소생산성, 효율성 변화와 기술진보: SFA와 DEA에 의한 추정」, 『경제학연구』, 제53집 제4호, 2005, pp.119~146.

Allen, M. T., J. Madura, and T. M. Springer, "REIT Characteristics and the Sensitivity of REIT Returns," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 21, Issue 2, 2000, pp.141~152.

Berger, A. and D, Humphrey, “Efficiency of Finanical Institutions: International Survey and Directions for Future Research,” *European Journal of Operational Research*, Vol. 98, Issue 2, 1997, pp.175~212.

Charnes, A., W.W. Cooper, and E. Rhodes, “Measuring the Efficiency of Decision Making Units,” *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, Issue 6, 1978, pp.429~444.

Chui, C. W., S. Titman, and K. C. Wei, “The Cross Section of Expected REIT Returns,” *Real Estate Economics*, Vol. 31, Issue 3, 2003, pp.451~479.

Coelli, T. J. and S. Perelman, “A Comparison of Parametric and Non-parametric Distance Functions: With Application to European Railways,” CREPP Discussion Paper, University of Liege, 1996.

제Ⅱ부
부동산시장과 부동산세제

제5장 부동산세제 개편방향 / 유태현

제6장 부동산 거래세제 개편방안 / 임주영

제7장 부동산 보유세제 개편방안 / 안종범

제8장 부동산 보유세의 소득재분배 효과:
주택을 중심으로 / 박명호

제9장 보유세가 전세가격에 미치는 효과:
종합부동산세로부터의 증거
/ 우석진 · 전병힐

제5장

부동산세제 개편방향

제1절 부동산세제의 과세체계 및 과세현황

1. 부동산세제의 과세체계

가. 우리나라 부동산세제의 개관

우리나라는 부동산에 대하여 국세와 지방세의 여러 세목을 과세하고 있다. <표 5-1>은 2008년 7월 현재 기준 부동산 관련 세제의 현황을 정리하여 보여주고 있다. <표 5-1>에 제시되어 있는 바와 같이 부동산 관련 세제는 크게 거래와 보유 단계의 세목으로 나누어지며, 거래단계의 세목은 다시 취득단계와 양도단계의 세목으로 구분된다.

부동산 취득단계에는 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세 및 농어촌특별세가 국세로 과세되고 있다. 또한 지방세에 해당하는 취득세, 등록세, 면허세 및 지방교육세가 과세되고 있다.

한편, 부동산 양도단계에는 국세인 양도소득세, 소득세, 법인세, 양도소득에 대한 법인세, 부가가치세, 인지세, 농어촌특별세가 과세되고 있다. 아울러 지방세로는 주민세 소득할이 유일하게 과세되고 있다.

부동산의 보유단계에는 임대업자에 대한 소득세, 법인세, 부가가치세, 인지세, 재평가세, 종합부동산세, 농어촌특별세가 국세로 과세되고 있다. 반면 지방세로는 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 주민세 소득할이 부과되고 있다.

〈표 5-1〉 부동산 관련 세제(2008. 7. 1 기준)

			세목	세율(%)	내용	비고
부동산거래	취득단계	국세	상속세	10~50	사망·실종 시 상속인에게 과세	5단계 세율
			증여세	10~50	무상이전 및 기여 시 수증자에게 과세	5단계 세율
			인지세	개별	부동산매매계약서/도급계약서 등 대상 과세	
			부가가치세	10	사업자로서 부동산을 공급받는 경우	
			농어촌특별세	10/20	취득세액, 취득세·등록세감면세액 대상 과세	
		지방세	취득세	2(10,6)/1	부동산 등 대상 과세(사치성 재산 등은 5배 중과, 과밀억제권역 내 공장 신·증설 및 본점·주사무소의 사업용 부동산 3배중과), 유상 주택거래 50% 감면(06. 9. 1~09. 12. 31)	탄력세율[1]
			등록세	2(6)/1	부동산, 신탁재산등기 대상 과세(대도시 내 법인설립 및 공장 신·증설용 부동산 3배 중과), 유상주택거래 50%감면(06. 9. 1~09. 12. 31)	부동산 : 탄력세율[1]
			면허세	개별	건축·대수선 농지전용, 토지의 형질변경 등에 대한 면허 대상 과세	1~5종
			지방교육세	20	등록세액 대상 과세	탄력세율[1]
	양도단계	국세	양도소득세	9~36 40/50/ 60//70	토지·건물 및 부동산에 관한 권리 양도를 대상으로 과세(비사업자)	
			소득세	8~35	부동산매매업 등 관련 사업소득은 종합소득세 합산 과세대상임(부동산임대소득에 해당하는 사업 및 부동산매매업 제외)(개인)	
			법인세	13/25	법인의 사업소득세	
			양도소득에 대한 법인세	10/30 (20/40)	일반적 주택, 토지 등 양도소득을 대상으로 과세(미등기 토지 등)(법인)	
			부가가치세	10	토지 공급에 대해서는 면세 건물 기타 구축물 공급에 대해서는 과세	
			인지세	개별	부동산매매계약서/도급계약서 등 대상 과세	
			농어촌특별세	20	(양도)소득세·법인세 감면세액 대상 과세	
		지방세	주민세소득할	10	소득세액 및 법인세액 대상 과세	탄력세율[1]

〈표 5-1〉의 계속

		세목	세율(%)	내용	비고
부동산보유	국세	종합부동산세	1~3 1~4 등	과세기준일 현재 과세기준액을 초과하는 주택, 토지(종합/별도합산)를 대상으로 과세	
		소득세	8~35	부동산임대소득과 부동산 관련 사업소득은 종합소득세 합산 과세대상임(개인)	
		법인세	13/25	부동산임대료/비용을 수익/손비로 계상(법인)	
		부가가치세	10	부동산 임대용역 공급 대상 과세 주택 및 그 부속토지 임대용역 공급은 면세	
		인지세	개별	부동산 전세권 증서/징상권·지역권 증서 등	
		재평가세	1/3	토지 등 자산의 재평가차액을 대상으로 과세	
		농어촌특별세	20	소득세·법인세 감면세액, 종합부동산세액 대상 과세	
	지방세	재산세	개별	토지, 건축물, 주택 등을 대상으로 과세	탄력세율[1)]
		도시계획세	0.15	재산세의 토지·건축물·주택 가액 대상 과세	탄력세율 0.23% 한도
		공동시설세	0.05~ 0.13	건축물, 화재위험건축물(2배중과), 오물처리시설 등의 토지·건물 가액 대상 과세	탄력세율[1)]
		지방교육세	20	등록세액, 재산세액 대상 과세	탄력세율[1)]
		사업소세 재산할	250원/㎡	과세기준일 현재 사업소 연면적(오염물질배출사업소 2배 중과)	330㎡ 이하 면제
		주민세소득할	10	소득세액 및 법인세액 대상 과세	탄력세율[1)]

주: 표준세율 50% 범위 내 가감 가능

<표 5-2>는 국세와 지방세의 세목 구성과 2006년도 징수실적 기준으로 각 세목별 세수 현황을 정리하여 보여주고 있다. <표 5-2>에 따르면 2006년 징수기준으로 볼 때, 총조세는 176조원이며, 그 가운데 국세는 135조원이고, 지방세는 41조원이다. 전체 국세 가운데 양도소득세(2조 1,520억원) 및 종합부동산(1조 3,275억원)가 차지하는 비중은 각각 1.6%, 1.0%이다. 이를 통해 그 세수는 크지 않지만 국세로서 양도소득세와 종합부동산세는 중추적인 부동산 관련 세제의 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 한편, <표 5-2>에 제시되어 있듯이 지방세 세목 가운데는 그 세수나 납세자 수 등을 고려할 때 취득세, 등록세(부동산 거래세)와 재산세(부동산 보유세)가 핵심적인 역할을 하고 있다. 예컨대, 취득세, 등록세

〈표 5-2〉 한국의 조세체계와 세목별 세수 현황(2006년 징수실적 기준)

(단위: 억원, %)

조세체계			세수 (06년 실적)	비 중	법적 근거
총조세(30개) (100.0)			1,760,504		
국세 (14개) (76.9)			1,354,390[1]	(100.0)	
	내국세	소득세	310,043	(22.9)	소득세법
		법인세	293,622	(21.7)	법인세법
		상속세	8,677	(0.6)	상속세 및 증여세법
		증여세	15,216	(1.1)	
		부가가치세	380,930	(28.1)	부가가치세법
		특별소비세	49,034	(3.6)	특별소비세법
		주세	24,092	(1.8)	주세법
		인지세	5,880	(0.4)	인지세법
		증권거래법	25,257	(1.9)	증권거래세법
	관세		68,584	(5.1)	관세법
	교통·에너지·환경세		95,938	(7.1)	교통·에너지·환경세법
	교육세		34,245	(2.5)	교육세법
	농어촌특별세		29,597	(2.2)	농어촌특별세법(94.7~)
	종합부동산세		13,275	(1.0)	종합부동산세법(05.1~)
지방세 (16개) (23.1)			406,114[2] (100.0)	(100.0)	
	도세	취득세	76,675	(18.9)	지방세법
		등록세	79,495	(19.6)	
		레저세	6,878	(1.7)	
		면허세	750	(0.2)	
		공동시설세	5,163	(1.3)	
		지역개발세	1,746	(0.4)	
		지방교육세	43,381	(10.7)	
	시군세	주민세	62,148	(15.3)	
		재산세	31,090	(7.7)	
		자동차세	21,338	(5.3)	
		주행세	27,095	(6.7)	
		농업소득세	0	(0.0)	
		도축세	493	(0.1)	
		담배소비세	27,027	(6.7)	
		도시계획세	16,062	(4.0)	
		사업소세	6,774	(1.7)	

주: 1) 2006년도 국세 징수실적 중 자산재평가세 385억원, 과년도 수입 25,655억원, 방위세 8억원 제외(양도소득세는 소득세에 포함되어 있으며, 그 규모는 2조 1,520억원임).
2) 2006년도 지방세 징수실적 중 종합토지세 137억원, 과년도수입 6,686억원 제외.
3) 서울시의 경우 2008년부터 자치구분 재산세와 특별시분 재산세로 구분되어 운영 중임.
4) 2001.1월부터 지방세분 교육세(국세)가 지방교육세(지방세)로 전환, 2005.1.1 종합토지세 폐지, 2007.7.19 부당이득세 폐지.

자료: 국중호·김대영·유태현,『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회, 2008. 8, p.10.

및 재산세 세수가 전체 지방세 세수에서 점유하는 비중은 각각 18.9%, 19.6%, 7.7%를 나타내고 있다.

나. 우리나라 부동산세제의 특징

우리나라 부동산 관련 세제가 가지고 있는 주요한 특징으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 부동산에 대하여 그 거래(취득과 양도 포함) 및 보유 단계에 걸쳐 과세되는 국세는 8개 세목(상속세, 증여세, 소득세, 법인세, 인지세, 부가가치세, 종합부동산세, 재평가세, 농어촌특별세)[62]에 이르며, 이는 전체 14개 국세 세목의 50%를 상회하고 있다. 한편, 지방세는 부동산에 대해 9개 세목(취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 면허세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지방교육세)이 과세되고 있는데, 이는 전체 지방세목(16개)의 60%를 넘고 있다. 이렇게 많은 세목이 부동산에 대하여 과세되는 이유는 그것이 세수의 안정성을 담보하는 주요한 세원이며, 여러 가지 정책목적의 실현을 뒷받침하는 유용한 정책과세의 역할을 하기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 부동산에 대한 과세방식이 매우 다양하다. 국세 가운데 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세, 소득세(양도소득세 포함), 법인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산세, 재평가세는 독립세 형태로 운영되고 있으며, 농어촌특별세는 지방세(취득세, 등록세) 또는 국세(소득세, 법인세, 종합부동산세)의 부가세 형태로 운영되고 있다. 한편, 지방세 가운데 취득세, 등록세, 면허세, 재산세, 사업소세(사업소세 재산할)는 독립세 형태로 시행되고 있다. 반면, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세는 다른 지방세목의 부가세 방식으로 운영되고 있으며, 주민세(주민세 소득할)는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 시행되고 있다.

셋째, 부동산에 대해 과세하는 세목의 종류가 다양한 것처럼 그 세율구조도 매우 복잡하다. 부동산 관련 세목 가운데 상속세, 증여세, 소득세(양도소득세 포함), 법인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산

62) 범주적으로 볼 때 양도소득세는 소득세에 포함되며, 양도소득에 대한 법인세는 그 본질이 법인세에 해당한다. 한편, 세목을 구분함에 있어 상속세와 증여세를 묶어 상속·증여세로 표기하는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에서는 상속세와 증여세를 하나의 세목으로 간주하였다.

세, 재산세, 공동시설세 등은 초과누진세율 구조를 적용하고 있다. 반면, 부가가치세, 취득세, 등록세, 농어촌특별세, 사업소세 재산할 등은 비례세율 구조를 적용하고 있다. 또한 취득세, 등록세, 양도소득세, 양도소득에 대한 법인세 등은 별도의 중과세율 규정을 두고 있다.

넷째, 부동산 관련세제는 그 사용 용도도 매우 다양하게 나타나고 있다. 기본적으로 부동산 관련세제는 중앙정부와 지방자치단체의 재원 확충을 위한 긴요한 수단의 역할을 한다. 예컨대, 부가가치세, 소득세, 법인세, 재산세, 취득세, 등록세 등이 그에 해당한다고 할 수 있다. 한편, 부동산 관련세제는 각종 정책목적의 실현을 위한 주요한 수단으로서의 역할을 한다. 예컨대, 종합부동산세는 납세자 간 세부담의 공평을 도모하고, 지역 간 재정격차의 조정 등을 목적으로 도입되었다. 양도소득세는 부동산투기를 억제하는 수단으로 적극 활용되고 있다. 농어촌특별세는 상대적으로 낙후되어 있는 농어촌의 지원을 목적으로 운영되고 있다.

다섯째, 우리나라의 부동산 관련 세제는 중복적 성격의 세목이 병립되어 운영되고 있다. 대표적인 사례로 취득세와 등록세는 그 성격이 매우 유사할 뿐만 아니라 중복과세라는 지적을 받고 있다. 왜냐하면 취득행위는 그 취득대상 부동산이 공적 장부에 등재되어 소유권을 보장(등록 내지 등기)받을 수 있기를 기대하며 이루어지는 조치이기 때문이다. 또한 도시계획세, 소방공동시설세 등은 재산세의 부가세 형태로 과세되고 있다. 이와 같은 부가세의 존재는 동일한 세원에 대해 거듭하여 과세하는 중복과세와 세제의 복잡성을 초래한다는 지적을 받고 있다.

2. 부동산세제의 과세현황

우리나라 부동산세제의 합리적 개선방안을 도출함에 있어 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, 경제협력개발기구) 회원국의 사례는 매우 유용한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 우리나라 부동산세제의 변천과정과 그 배경을 알아보는 작업도 의미 있는 기여를 할 수 있을 것이다.

가. OECD 국가의 과세체계 분석

1) OECD 국가의 정부계층별 세수 구조

조세는 크게 소득과세, 소비과세, 재산과세, 기타 과세의 4가지 범주로 구분될 수 있다. OECD 30개 회원국의 중앙정부와 지방정부(주정부 포함)는 전체 세수를 구성함에 있어 소득과세, 소비과세, 재산과세, 기타 과세의 구성비가 상이한 양상을 나타내고 있다.

<표 5-3>은 2005년 기준 OECD 회원국 가운데 연방형에 속하는 국가들의 정부계층별 세수구조를 보여주고 있다.[63] <표 5-3>에 따르면 8개 연방형 국가의 과세유형별 각 정부계층의 세수 점유 몫을 비교해 보면 어떤 규칙성이나 추이성을 찾기 어렵다는 사실을 알 수 있다.

연방형 국가 연방정부의 세수구조를 살펴보면 미국, 호주, 벨기에, 캐나다는 소득과세(74% 이상)에 의존하고 있으며, 독일, 멕시코, 스위스는 소비과세의 의존도가 높다. 반면, 오스트리아는 소득과세와 소비과세에 대한 의존하는 비중이 대체로 비슷하다.

한편, 주 정부를 대상으로 전체 세수에서 과세유형별 점유 비율 실태를 살펴보면 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 독일, 미국은 소득과세와 소비과세에 각각 50% 정도 의존하여 세수를 조달하고 있다. 이 외에 호주는 소비과세를 중심으로, 멕시코는 재산과세를 근간으로 하여 세수를 확보하고 있다. 스위스는 소득과세에 의존하여 세수를 확보하고 있다.

반면, 지방정부의 세수확충 방식을 살펴보면 재산과세의 비중이 압도적으로 높거나, 적어도 15% 안팎을 넘는 점유율을 나타내고 있다.

이상을 통해 OECD 회원국 가운데 연방형에 속하는 국가들의 정부계층별 세수구조는 일정한 규칙성을 형성하지 못하고 있음을 알 수 있다.

<표 5-4>에는 2005년 기준 OECD 회원국 가운데 단일형에 속하는 국가들의 정부계층별 세수구조가 제시되어 있다.

단일형 국가를 대상으로 지방정부 전체 세수에서 각 과세유형이 점유하는 비중의 양태를 살펴보면 대체로 소득과세 의존형(덴마크,

63) <표 5-3>~<표 5-4>에는 사회보장세 및 지불급여세가 제외되어 있다. 따라서 이들 표들은 사회보장세와 관련된 세수를 제외한 국세와 지방세 세수를 중심으로 분석한 결과를 담고 있다는 점에 유의하기 바란다.

〈표 5-3〉 OECD 연방형 국가의 정부계층별 세수 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	소득과세	소비과세	재산과세	기타 과세
연방형	호주	연방	85.5	14.4	0.0	0.0
		주	0.0	75.8	24.2	0.0
		지방	0.0	0.0	100.0	0.0
	오스트리아	연방	49.2	48.7	0.5	1.6
		주	51.8	46.6	0.8	0.8
		지방	38.8	45.0	14.8	1.4
	벨기에	연방	76.4	21.8	1.8	0.0
		주	44.7	41.2	13.9	0.2
		지방	68.7	13.9	17.4	0.0
	캐나다	연방	74.3	25.7	0.0	0.0
		주	50.4	43.5	6.1	0.0
		지방	0.0	2.0	94.8	3.2
	독일	연방	38.1	61.9	0.0	-0.0
		주	50.1	44.5	5.4	0.0
		지방	77.3	5.6	16.9	0.1
	멕시코	연방	29.7	69.6	0.0	0.6
		주	0.0	14.6	74.9	10.6
		지방	0.0	1.6	89.5	8.9
	스위스	연방	33.9	61.8	4.3	0.0
		주	77.1	6.8	16.1	0.0
		지방	84.4	0.2	15.4	0.0
	미국	연방	90.9	7.3	1.8	0.0
		주	41.3	56.3	2.4	0.0
		지방	5.9	22.1	72.1	0.0

주: 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 소득과세는 개인 및 법인 소득과세(taxes on income, profits and capital gains)임. 소비과세는 재화 및 서비스에 대한 과세임. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

〈표 5-4〉 OECD 단일형 국가의 정부계층별 세수 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	소득과세	소비과세	재산과세	기타 과세
단일형	체코	중앙	38.8	59.4	1.7	0.0
		지방	53.1	43.9	3.0	0.0
	덴마크	중앙	47.3	50.3	2.4	0.0
		지방	93.1	0.1	6.8	0.0
	핀란드	중앙	36.0	60.5	3.3	0.2
		지방	94.9	0.1	5.1	0.0
	프랑스	중앙	36.8	56.7	5.1	1.4
		지방	0.0	17.8	54.9	27.3
	그리스	중앙	41.1	53.8	5.1	0.0
		지방	0.0	33.4	66.6	0.0
	헝가리	중앙	39.2	58.6	1.3	0.9
		지방	0.0	75.8	24.2	0.0
	아이슬란드	중앙	39.5	55.8	4.4	0.3
		지방	83.3	3.2	13.4	0.0
	아일랜드	중앙	46.9	46.1	7.0	0.0
		지방	0.0	0.0	100.0	0.0
	이탈리아	중앙	54.3	40.6	5.2	0.0
		지방	19.1	31.2	13.9	35.8
	일본	중앙	57.3	37.4	5.2	0.0
		지방	47.9	20.7	30.4	1.0
	한국	중앙	43.2	49.8	5.3	1.7
		지방	15.5	21.3	50.6	12.6
	룩셈부르크	중앙	45.3	42.3	12.3	0.2
		지방	91.1	1.6	6.9	0.4
	네덜란드	중앙	45.4	48.7	5.1	0.7
		지방	0.0	44.4	55.6	0.0
	뉴질랜드	중앙	66.5	33.3	0.2	0.0
		지방	0.0	9.9	90.1	0.0
	노르웨이	중앙	56.2	41.8	2.0	0.0
		지방	88.9	2.0	9.1	0.0
	폴란드	중앙	25.1	74.9	0.0	0.0
		지방	59.3	7.6	33.1	0.0
	포르투갈	중앙	38.9	60.5	0.2	0.4
		지방	23.9	30.5	44.7	0.9
	슬로바키아	중앙	20.1	79.5	0.4	0.0
		지방	73.8	13.6	12.6	0.0
	스페인	중앙	61.3	38.3	0.1	0.3
		지방	25.2	46.2	27.5	1.1
	스웨덴	중앙	19.4	72.0	8.3	0.3
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0
	터키	중앙	27.5	65.4	3.3	3.8
		지방	33.4	47.0	13.5	6.0
	영국	중앙	51.0	39.4	9.6	0.0
		지방	0.0	0.0	100.0	0.0

주: 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 소득과세는 개인 및 법인 소득과세(taxes on income, profits and capital gains)임. 소비과세는 재화 및 서비스에 대한 과세임. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속・증여, 금융・자본거래 등에 대한 과세임.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

스웨덴 등), 소비과세 의존형(헝가리, 스페인 등), 재산과세 의존형(영국, 아일랜드 등)이 비교적 고르게 분포되어 있다.

2) OECD 국가의 재산과세 구조

<표 5-5> 및 <표 5-6>은 2005년 기준 OECD 회원국 중 연방형 및 단일형에 속하는 국가들의 재산세수 구조를 정기분 부동산보유세, 정기분(순)부유세, 상속·증여세, 자산(금융자본)거래세, 기타(기타 수시분 재산세, 기타 정기분 재산세) 등 OECD 분류에 따라 보여주고 있다.

<표 5-5>에 따르면 부동산보유세는 대부분의 국가에서 지방정부의 주요한 세목의 역할을 하고 있다. (순)부유세는 시행하는 국가가 많지 않으며, 주 정부를 중심으로 과세되고 있다. 상속·증여세는 연방(미국, 오스트리아 등) 또는 주 정부(벨기에, 독일 등)에서 과세하고 있다. 반면, 자산(금융자본)거래세는 미국은 과세하고 있지 않으며, 다른 연방형 국가들은 연방, 주 정부, 지방정부가 중첩적으로 과세하고 있다.

한편 <표 5-6>을 통하여 단일형 국가들의 경우 기본적으로 부동산보유세 관련 세수는 중앙정부와 지방정부에 집중되어 있음을 알 수 있다.

(순)부유세를 과세하고 있는 국가는 핀란드, 프랑스, 그리스, 아이슬란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인, 스웨덴 등이다.[64] 이들 국가는 대체로 소득수준이 매우 높고 복지시스템이 크게 발달된 서유럽 및 북유럽의 선진국에 해당한다.

3) OECD 국가 재산세수의 정부계층 간 구조

<표 5-7>은 2005년 기준 OECD 8개 연방형 국가의 재산과세 각 유형별로 정부계층별 세수분포를 보여주고 있다. <표 5-7>에 따르면 재산과세 세수는 중앙정부(연방정부)보다는 지방정부(주 정부 포함)에 의해 더 많은 몫이 징수되고 있으며, 특히 부동산보유세는 지방정부 중심으로 과세와 징수가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 반면, (순)부유세와 상속·증여세는 일부 국가에서만 과세되고 있으며, 국가별로 그 과세권은 다양한 방식으로 부여하고 있다.

64) 스웨덴의 경우 2008년부터 부유세를 폐지하였다.

〈표 5-5〉 OECD 연방형 국가의 정부계층별 재산세수 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	부동산 보유세	(순) 부유세	상속·증여세	자산(금융자본) 거래세	기타
연방형	호주	연방	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
		주	27.0	0.0	0.0	73.0	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	오스트리아	연방	12.1	0.0	47.1	40.8	0.0
		주	54.5	0.0	28.8	16.7	0.0
		지방	50.1	0.0	1.5	48.5	0.0
	벨기에	연방	5.4	25.1	0.0	53.2	16.3
		주	0.3	0.0	39.0	60.6	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	캐나다	연방	–	–	–	–	–
		주	37.1	38.3	0.0	21.2	3.4
		지방	91.9	0.0	0.0	1.0	7.1
	독일	연방	–	–	–	–	–
		주	0.0	1.1	45.6	53.3	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	멕시코	연방	–	–	–	–	–
		주	60.0	0.0	0.0	40.0	0.0
		지방	63.4	0.0	0.0	36.6	0.0
	스위스	연방	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
		주	4.2	66.4	15.0	14.3	0.0
		지방	18.1	73.6	2.4	5.9	0.0
	미국	연방	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
		주	68.1	0.0	31.9	0.0	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

<표 5-8>은 단일형 국가 재산세수의 정부계층별 분포를 보여주고 있다. 연방형 국가들과 달리 단일형 국가들의 경우 재산과세 세수가 지방정부(주 정부 포함)에 더 많이 배분되지는 않고 있다. 예컨대, 스웨덴, 룩셈부르크, 그리스, 아일랜드, 터키, 체코, 핀란드, 영국, 네덜란드,

〈표 5-6〉 OECD 단일형 국가의 정부계층별 재산세수 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	부동산 보유세	(순) 부유세	상속·증여세	자산(금융자본) 거래세	기타
단일형	체코	중앙	0.0	0.0	9.0	90.9	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	덴마크	중앙	0.0	0.0	26.7	73.2	0.2
		지방	99.9	0.0	0.0	0.0	0.1
	핀란드	중앙	0.0	11.0	41.6	47.4	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	프랑스	중앙	4.8	20.9	61.6	12.7	0.0
		지방	80.9	0.0	0.0	19.1	0.0
	그리스	중앙	0.0	0.0	13.1	74.4	12.6
		지방	78.5	15.3	0.0	6.2	0.0
	헝가리	중앙	0.0	0.0	12.2	0.0	87.8
		지방	47.5	0.0	6.4	0.0	46.1
	아이슬란드	중앙	0.0	21.6	6.5	68.0	3.8
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	아일랜드	중앙	0.0	0.0	8.8	91.2	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	이탈리아	중앙	0.0	0.0	0.4	87.8	11.9
		지방	87.0	0.0	0.0	6.7	6.2
	일본	중앙	0.0	0.0	57.3	42.7	0.0
		지방	95.5	0.0	0.0	4.5	0.0
	한국[2]	중앙	7.9	0.0	27.7	64.5	-0.0
		지방	25.1	0.0	0.0	74.9	0.0
	룩셈부르크	중앙	0.0	74.7	4.7	20.7	0.0
		지방	74.3	0.0	0.0	28.6	0.0
	네덜란드	중앙	0.0	0.5	27.7	71.8	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	뉴질랜드	중앙	0.0	0.0	3.5	96.5	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	노르웨이	중앙	2.0	41.6	15.5	40.9	0.0
		지방	42.0	58.0	0.0	0.0	0.0

〈표 5-6〉의 계속

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	부동산 보유세	(순) 부유세	상속·증여세	자산(금융자본)거래세	기타
단일형	폴란드	중앙	–	–	–	–	–
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	포르투갈	중앙	0.0	0.0	43.1	56.9	0.0
		지방	56.8	0.0	0.1	42.9	0.0
	슬로바키아	중앙	32.3	0.0	2.0	65.6	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	스페인	중앙	0.0	25.7	17.4	6.9	50.7
		지방	22.2	5.0	8.7	58.1	6.1
	스웨덴	중앙	62.7	12.5	2.7	22.2	0.0
		지방	–	–	–	–	–
	터키	중앙	0.0	0.0	2.2	97.8	0.0
		지방	70.6	0.0	0.6	28.8	0.0
	영국	중앙	59.7	0.0	9.7	30.6	0.0
		지방	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

주: 1) 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임.

2) <표 5-6>은 2007년 OECD 세수통계를 인용하여 작성한 것임. 동 자료에는 한국의 재산과세에 관한 총계와 세부항목의 합계가 크게 다르게 집계되어 있음(재산세수 총계는 중앙 및 지방이 각각 6조 7,690억원, 17조, 9,280억원이나, 세부항목의 합계는 각각 1조 7,040억원, 4조 6,020억원임, OECD(2007:250) 참조). 따라서 이런 문제의 해소를 위해 한국의 재산과세 관련 통계는 OECD가 그 오류를 수정하여 업데이트한 2005년 현황으로 대체하였음(http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx).

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

노르웨이는 전체 재산과세 세수 가운데 중앙정부 몫이 더 큰 국가에 해당한다.[65]

개별 세목별 부동산 관련 세수의 분포 양태를 살펴보면 스웨덴을 제외한 모든 국가들의 경우 부동산보유세 세수는 지방정부에 집중하여 배분되고 있다. 반면 (순)부유세, 상속·증여세, 자산(금융자본)거래세는

65) 스웨덴의 경우 2008년 국세인 부동산세를 폐지하였으며, 해당 재원을 보전하기 위하여 양도소득세율을 기존의 20%에서 22%로 인상하고 지방세로 정액세 형태의 부동산세를 부과하였으며, 동시에 형평화 교부금을 감축하였다.

〈표 5-7〉 OECD 연방형 국가의 재산세수 정부계층 간 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부수준	재산과세	부동산보유세	(순)부유세	상속·증여세	자산(금융자본)거래세	기타
연방형	호주	연방	0.1	0.0	—	—	0.1	—
		주	65.5	33.9	—	—	99.9	—
		지방	34.5	66.1	—	—	0.0	—
	오스트리아	연방	16.2	4.4	—	75.0	14.5	—
		주	4.8	5.9	—	13.6	1.7	—
		지방	79.0	89.6	—	11.4	83.8	—
	벨기에	연방	11.7	3.3	100.0	0.0	12.8	100.0
		주	70.1	1.1	0.0	100.0	87.2	0.0
		지방	18.2	95.5	0.0	0.0	0.0	0.0
	캐나다	연방	0.0	0.0	0.0	—	0.0	0.0
		주	20.5	9.4	100.0	—	84.7	10.9
		지방	79.5	90.6	0.0	—	15.3	89.1
	독일	연방	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	—
		주	46.7	0.0	100.0	100.0	100.0	—
		지방	53.3	100.0	0.0	0.0	0.0	—
	멕시코	연방	0.0	0.0	—	—	0.0	—
		주	40.8	39.5	—	—	43.0	—
		지방	59.2	60.5	—	—	57.0	—
	스위스	연방	19.1	0.0	0.0	0.0	67.8	—
		주	50.8	28.1	60.3	91.3	25.9	—
		지방	30.1	71.9	39.7	8.7	6.3	—
	미국	연방	6.5	0.0	—	82.7	—	—
		주	4.2	3.1	—	17.2	—	—
		지방	89.3	96.9	—	0.1	—	—

주: 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

대체로 중앙정부에 더 많은 세수가 배분됨으로써 이들 세목에 대해서는 중앙정부가 더 큰 과세권을 행사하고 있음을 알 수 있다.

전체적으로 볼 때 연방형이나 단일형 국가를 막론하고 재산과세 세수는 소득과세 또는 소비과세와 비교할 때 상대적으로 지방정부(주 정부

〈표 5-8〉 OECD 단일형 국가의 정부계층 간 재산세수 구조(2005년 기준)

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속·증여세	자산(금융자본) 거래세	기타
단일형	체코	중앙	61.7	0.0	–	100.0	100.0	–
		지방	38.3	100.0	–	0.0	0.0	–
	덴마크	중앙	40.4	0.0	–	100.0	100.0	50.0
		지방	59.6	100.0	–	0.0	0.0	50.0
	핀란드	중앙	61.7	0.0	100.0	100.0	100.0	–
		지방	38.3	100.0	0.0	0.0	0.0	–
	프랑스	중앙	24.6	1.9	100.0	100.0	17.8	–
		지방	75.4	98.1	0.0	0.0	82.2	–
	그리스	중앙	85.4	0.0	0.0	100.0	98.6	100.0
		지방	14.6	100.0	100.0	0.0	1.4	0.0
	헝가리	중앙	33.7	0.0	–	49.2	–	49.2
		지방	66.3	100.0	–	50.8	–	50.8
	아이슬란드	중앙	53.0	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		지방	47.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	아일랜드	중앙	72.9	0.0	–	100.0	100.0	–
		지방	27.1	100.0	–	0.0	0.0	–
	이탈리아	중앙	53.8	0.0	–	91.8	93.8	69.0
		지방	46.2	100.0	–	8.2	6.2	31.0
	일본	중앙	20.5	0.0	–	100.0	71.0	–
		지방	79.5	100.0	–	0.0	29.0	–
	한국	중앙	27.4	10.6		100.0	24.5	100.0
		지방	72.6	89.4		0.0	75.5	0.0
	룩셈부르크	중앙	96.4	0.0	100.0	100.0	95.1	–
		지방	3.6	100.0	0.0	0.0	4.9	–
	네덜란드	중앙	59.0	0.0	100.0	100.0	100.0	–
		지방	41.0	100.0	0.0	0.0	0.0	–
	뉴질랜드	중앙	3.0	0.0	–	100.0	100.0	–
		지방	97.0	100.0	–	0.0	0.0	–

〈표 5-8〉의 계속

(단위: %)

연방/단일	국가명	정부 수준	재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속·증여세	자산(금융자본) 거래세	기타
단일형	노르웨이	중앙	52.6	5.0	44.3	100.0	100.0	–
		지방	47.4	95.0	55.7	0.0	0.0	–
	폴란드	중앙	0.0	0.0	–	–	–	–
		지방	100.0	100.0	–	–	–	–
	포르투갈	중앙	4.1	0.0	–	92.6	5.3	–
		지방	95.9	100.0	–	7.4	94.7	–
	슬로바키아	중앙	11.2	3.9	–	100.0	100.0	–
		지방	88.8	96.1	–	0.0	0.0	–
	스페인	중앙	0.5	0.0	2.7	1.1	0.1	4.3
		지방	99.5	100.0	97.3	98.9	99.9	95.7
	스웨덴	중앙	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	–
		지방	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	–
	터키	중앙	69.0	0.0	–	88.6	88.3	–
		지방	31.0	100.0	–	11.4	11.7	–
	영국	중앙	60.3	47.6	–	100.0	100.0	–
		지방	39.7	52.4	–	0.0	0.0	–

주: 총세수 중 지불급여세(taxes on payroll and workforce)를 포함한 사회보장세는 제외함. 재산과세는 부동산, 순부(純富), 상속·증여, 금융·자본거래 등에 대한 과세임. 단, 한국자료는 최근 자료를 업데이트하였음(http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx).

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

포함)에 많이 배분되는 경향을 나타내고 있다. 세목별로는 부동산보유세 세수는 지방정부에 집중되는 반면, 나머지 세목의 세수는 국가에 따라 중앙정부 또는 지방정부 배분 몫이 큰 양상을 나타내고 있다.

한편, OECD 국가의 재산과세 부담수준과 비교할 때 우리나라의 부담수준은 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다.[66] 우리나라는 부동산의 거래와 보유단계에 대해 국세 및 지방세의 여러 세목을 과세하고 있으며, 전체적인 부담수준은, 특히 거래과세를 중심으로 하여 OECD 국

66) 김경환(2004)에 따르면, 우리나라 전체 조세수입에서 부동산 관련 세수가 점유하는 비중은 절대 수준이 낮지 않을 뿐만 아니라 OECD 회원국 가운데 가장 높다(김경환 [2004], p.173).

가 중에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있다. 특히 2005년 종합부동산세의 신설, 2006년 이후 부동산거래에 대한 실명제 제도의 도입, 부동산 과표의 현실화 등의 영향으로 부동산을 근간 세원으로 하고 있는 재산과세 부담이 크게 상승되는 결과를 가져왔다.

나. 우리나라 재산과세 과세현황

<표 5-9>는 1985년부터 2006년까지 22년간을 대상으로 명목 GDP, 총세수(국세 및 지방세 포함), 국세세수, 지방세수, 부동산 거래과세 세수, 부동산 보유과세 세수, 부동산 양도과세 세수가 어떻게 변화되어 왔는가를 정리하여 보여주고 있다. 아울러 그 기간 동안 부동산 거래, 보유, 양도 관련 개별세목의 세수와 조세부담률(국세 및 지방세 포함), 보유세부담률, 총세수(조세) 대비 부동산 거래과세 세수 및 보유과세 세수의 비중 등이 어떻게 달라졌는가를 보여주고 있다.

<표 5-9>에 제시되어 있는 바와 같이 사업소세 재산할을 제외하면 명목 GDP, 조세부담률 등 각 개별 항목의 절대 규모가 이 기간 동안 10배 이상 크게 증가되어 왔음을 알 수 있다. 이는 이 기간 동안 이룩된 경제성장의 결과라고 할 수 있다.

<표 5-10>은 1986년부터 2006년까지를 대상으로 전년도 대비 명목 GDP, 총세수(국세 및 지방세 포함), 국세세수, 지방세수, 부동산 거래과세 세수, 부동산 보유과세 세수, 부동산 양도과세 세수, 지가, 주택매매가격의 증감률을 보여주고 있다.

<표 5-10>에 제시되어 있는 것처럼 이 기간 동안 명목GDP의 평균 증가율(11.5%)보다 총세수(13.3%), 국세세수(12.5%), 지방세수(17.7%), 부동산 거래과세 세수(17.8%), 부동산 보유과세 세수(16.3%), 부동산 양도과세 세수(17.4%)의 그것이 더욱 높았음을 알 수 있다. 이는 정부부문(중앙정부 및 지방자치단체 포함)의 역할이 지속적으로 커져 왔음을 시사한다.

<표 5-10>은 부동산 관련세(거래세, 보유세, 양도세)와 지가, 주택매매가격 간에 일정한 상관관계 내지 인과관계가 형성되지는 않았음을 나타내고 있다. 이는 부동산 거래세, 부동산 보유세, 부동산 양도세의 확대

〈표 5-9〉 연도별 부동산 관련 세수 추이 분석

(단위: 10억원, %)

연도	명목 GDP	조세 총액	국세	지방세	취득단계				
					취득세	등록세	방위세/교육세[2] (등록세분)	농특세[3] (취득세분)	소계 [거래과세] (취득단계)
1985	84,061	13,531	11,876	1,655	303	269	54		626
1990	186,691	33,215	26,847	6,367	937	973	195		2,105
1995	398,838	72,091	56,775	15,316	2,322	2,615	523	232	5,692
2000	578,665	113,535	92,935	20,601	2,796	3,425	685	280	7,185
2005	810,516	163,443	127,466	35,977	6,123	5,520	1,145	612	13,400
2006	848,045	179,338	138,044	41,294	7,025	6,435	1,339	703	15,502

연도	보유단계									
	토지 과다 보유세/ 종토세[5]	교육세[2] (종토세분)	재산세	방위세/ 교육세[2] (재산세분)	공동 시설세	도시 계획세	사업 소세 재산할	토초세/ 종합 부동산세[5]	농특세[3] (종부세분)	소계 [보유 과세]
1985			242	48	40	117	13			459
1990	448	90	226	45	87	253	22			1,171
1995	1,330	266	475	95	211	679	60			3,115
2000	1,365	273	757	151	360	853	80			3,839
2005	4	2	2,690	538	471	1,406	105	441	88	5,746
2006	16	4	3,218	642	541	1,659	114	1,328	264	7,786

연도	양도단계	합계	조세 부담률	보유세 부담률	총조세대비		
	양도세[4]				거래세 비중	보유세 비중	자본이득세 비중
1985	319	1,404	16.1	0.5	4.6	3.4	2.4
1990	1,338	4,613	17.8	0.6	6.3	3.5	4.0
1995	2,763	11,570	18.1	0.8	7.9	4.3	3.8
2000	2,437	13,462	19.6	0.7	6.3	3.4	2.1
2005	2,261	21,408	20.2	0.7	8.2	3.5	1.4
2006	2,152	25,440	21.1	0.9	8.6	4.3	1.2

주: 1) 취득세, 재산세는 토지, 건축물, 주택을, 등록세는 부동산 관련 등기만을 대상으로 재구성한 것임.
2) 1990년까지는 방위세(1975. 7. 16~1990. 12. 31)가 등록세액의 20%, 재산세액의 20%, 종합토지세액의 20%로 부과되었고, 1991년부터는 이 부분이 교육세로 전환되었으며, 2001년 이후로 지방교육세로 부과되어 오고 있음. 2000년까지의 자료는 재구성한 것이며, 2001년 이후 자료는 지방교육세 세부 자료에 근거한 것임.
3) 농어촌특별세(농특세)는 1994년부터 취득세액의 10%, 종합토지세(500만원~1천만원 10%, 1천만원 초과분 15%), 종합부동산세의 20%로 부과되어 오고 있음. 농특세 관련 자료는 재구성한 것이며, 종합토지세 관련 자료는 미비하므로 이에 해당하는 부분은 제외하였음.
4) 산출세액에서 감면세액, 토지초과이득세액공제, 예정신고납부세액공제를 차감한 이후 가산세를 더한 총결정세액이며, 부동산 이외 증권 등에 부과된 양도소득세도 포함되어 있음.
5) 토지과다보유세액(1988~1989)은 종합토지세와, 토지초과이득세액(1991~1993)은 종합부동산세와 결합시켰음.

자료: 1) 행정안전부(행정자치부/내무부), 2)『지방세정연감』, 각년도.
3) 국세청,『국세통계연보』, 각년도.
4) 통계청 홈페이지(http://www.nso.go.kr/).

〈표 5-10〉 연도별 부동산 관련 세수의 증감률 추이 분석

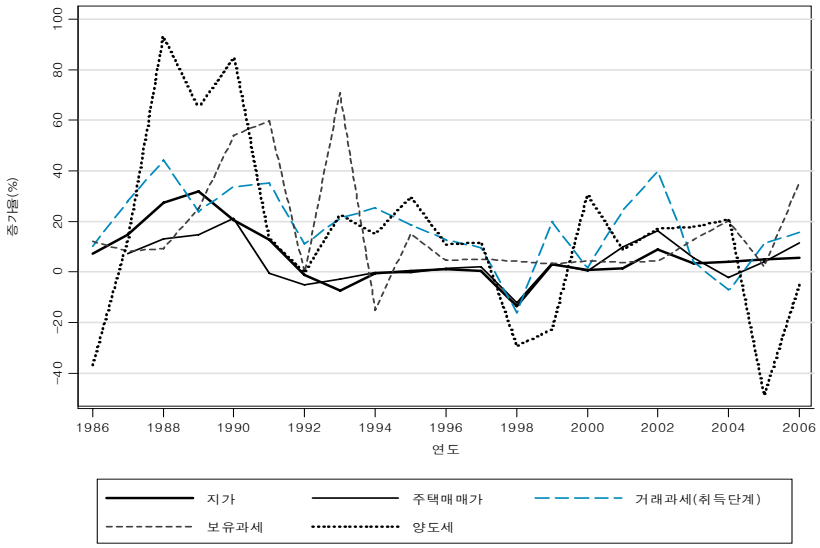
(단위: %(전년 대비))

연도	명목 GDP	조세 총액	국세	지방세	부동산 관련세			지가	주택 매매가격
					거래과세 (취득단계)	보유 과세	양도세		
1986	16.7	13.9	14.6	9.4	10.1	12.0	-36.9	7.3	—
1987	17.4	20.2	20.1	21.1	28.0	8.2	12.8	14.7	7.1
1988	19.1	21.8	19.2	41.4	44.2	9.2	93.3	27.5	13.2
1989	12.9	16.0	9.0	60.0	23.9	25.0	64.8	32.0	14.6
1990	20.6	26.8	26.4	28.4	33.6	54.1	84.8	20.6	21.0
1991	21.1	15.5	12.9	26.2	35.1	59.7	13.1	12.8	-0.5
1992	13.9	16.5	16.2	17.8	11.0	-0.3	-0.3	-1.3	-5.0
1993	12.9	12.5	11.5	16.5	21.2	70.9	22.6	-7.4	-2.9
1994	17.0	20.3	20.4	20.0	25.4	-15.0	15.0	-0.6	-0.1
1995	17.2	19.2	20.1	15.8	18.6	15.1	29.7	0.6	-0.2
1996	12.5	14.2	14.4	13.6	12.6	4.6	10.9	1.0	1.5
1997	9.5	7.3	7.6	5.8	9.6	5.1	11.6	0.3	2.0
1998	-1.4	-3.8	-3.0	-6.8	-16.0	4.2	-29.4	-13.6	-12.4
1999	9.4	10.9	11.6	8.4	19.9	3.2	-22.7	2.9	3.4
2000	9.3	20.5	22.8	10.8	1.6	4.3	30.6	0.7	0.4
2001	7.5	7.9	3.1	29.4	24.2	3.8	8.8	1.3	9.9
2002	10.0	10.6	8.5	18.2	39.7	4.3	17.2	9.0	16.4
2003	5.9	9.1	10.3	5.1	4.0	12.7	17.8	3.4	5.7
2004	7.5	2.8	2.7	3.2	-7.2	20.2	20.7	3.9	-2.1
2005	4.0	7.5	8.2	5.2	11.3	2.1	-48.8	5.0	4.0
2006	4.6	9.7	8.3	14.8	15.7	35.5	-4.8	5.6	11.6
평균증감률 (87~06)	11.5	13.3	12.5	17.7	17.8	16.3	17.4	5.9	4.4
평균증감률 (01~06)	6.6	7.9	6.9	12.7	14.6	13.1	1.8	4.7	7.6

주: 지가 및 주택매매가격 변동률은 전국을 대상으로 한 것임.

자료: 1) 행정안전부(행정자치부/내무부), 2)『지방세정연감』, 각년도.
3) 국세청,『국세통계연보』, 각년도.
4) 통계청 홈페이지(http://www.nso.go.kr/).

[그림 5-1] 부동산 과세유형별 세수 증가율과 지가 및 주택매매가 변동률의 관계

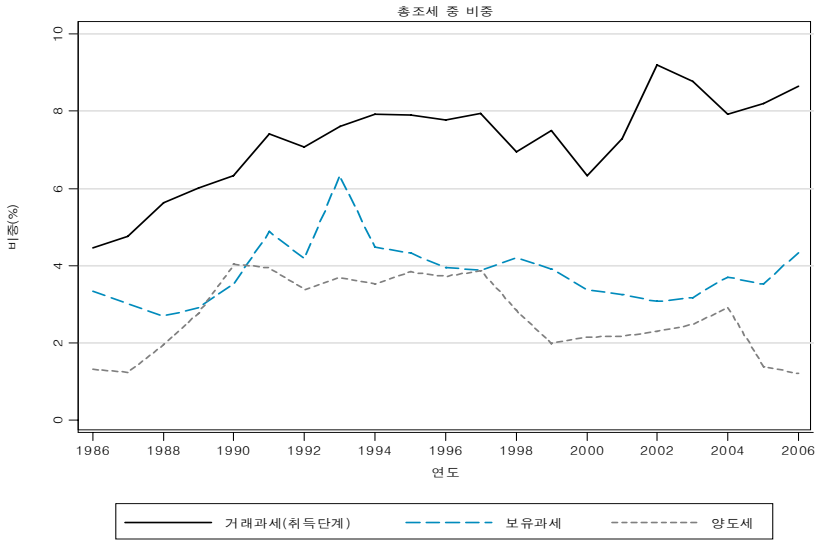


조치가 지가나 주택매매가격을 낮추는 영향을 미쳤다고 할 수 없으며, 그 반대조치가 상반된 효과를 가져왔다고 할 수 없음을 의미한다.

한편, [그림 5-1]은 부동산 과세유형별(거래세, 보유세, 양도세) 세수 증가율과 지가 및 주택매매가 변동률의 관계를 보여주고 있다. [그림 5-1]은 <표 5-9>와 <표 5-10>을 근거로 하여 도출되었기 때문에 마찬가지의 결과를 제시하고 있다.

[그림 5-1]에 따르면 1992년을 전후한 시점부터 2006년까지 지가는 1998년을 제외하면 대체로 큰 폭의 변동 없이 일정한 변동률을 나타내고 있다. 같은 기간 동안 주택매매가 변동률은 2000년 이후 소폭의 변화를 제외하면 지가의 경우와 유사한 추이를 보여주고 있다. 부동산양도세의 변동률을 살펴보면 1992년부터 1995년까지는 양도세 증가율이 상승하고 있지만 지가변동률은 거의 변화가 없이 오히려 하락하는 양태를 보여주고 있다. 마찬가지로 2000년부터 2004년까지를 대상으로 보면 양도세 증가율이 지가변동률보다 높게 나타나고 있다. 이상을 통해 부동산양도세

[그림 5-2] 부동산 과세유형별 세수 비중의 변화



는 지가 안정을 도모하는 정책세제로 폭넓게 활용되고 있지만 그것의 성과에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가로 나눌 수 있음을 유추할 수 있다.

부동산보유세 증가율과 지가변동률 간의 관계를 살펴보면, 1989년부터 1994년까지는 보유세 증가율은 상승하는 반면 지가변동률은 오히려 하락하는 양상이 나타나고 있다. 이것을 근거로 하여 이 시기에 보유세 증대가 지가를 낮추는 원인이 되었다고 할 수는 없다. 그 이유는 지가의 변동은 세제보다는 오히려 금융권의 대출 규제, 경기상황 등과 더욱 밀접한 관련이 있기 때문이다.

[그림 5-2]는 1986년부터 2006년까지를 대상으로 부동산 과세유형별 세수 비중의 변화를 보여주고 있다. [그림 5-2]에 따르면 이 기간 동안 부동산 거래과세, 보유과세, 양도과세의 비중 가운데 거래과세의 비중이 압도적으로 높았음을 알 수 있다.

부동산 거래과세는 부동산 거래가 활발해야 그 세수가 증가되는 특징을 가지고 있다. 따라서 부동산 경기 침체기에는 IMF 외환위기 때에

도 겪었던 것처럼 부동산 거래과세가 크게 줄어들 수밖에 없다.

이런 점을 고려할 때 지방세제의 안정성 담보, 부동산 거래의 활성화 등을 위해 현행 부동산세제의 틀을 거래세의 비중은 좀 더 낮추고, 보유세의 비중은 늘리는 방향으로 개편하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

3. 우리나라 부동산과세의 변천과 시사점

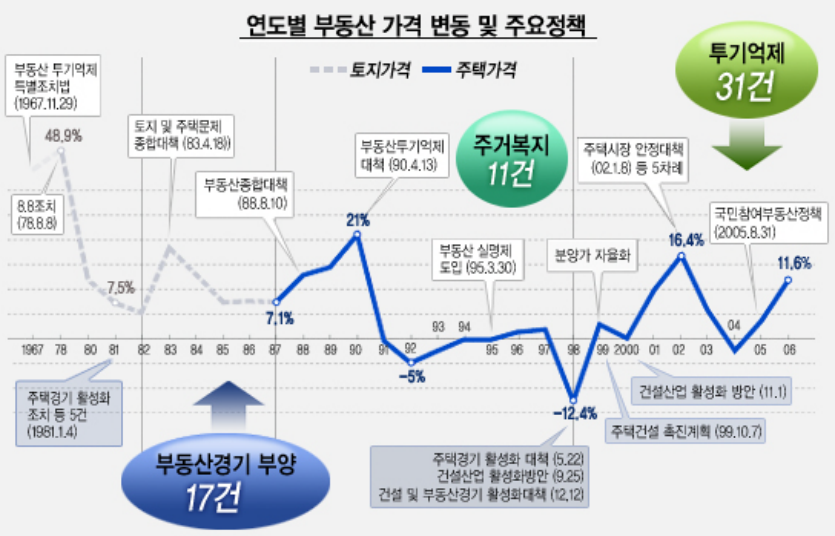
1967년부터 2007년 1월 11일까지 정부가 부동산 문제에 대처하기 위해 내놓은 부동산 관련 정책은 총 59건에 이르고 있다(부표 5-1 참조).[67] 이 가운데 투기억제 및 가격억제를 위한 부동산 수요억제정책이 31건이었으며, 규제완화를 중심으로 하는 부동산 경기 활성화대책이 17건, 주거복지 정책이 11건이었다(그림 5-3 참조).

[그림 5-3]은 연도별 부동산가격의 변동과 그에 대응하여 추진된 주요 정책의 내용을 정리하여 보여주고 있는데, 그동안 정부는 부동산가격의 등락에 따라 부동산 경기부양과 부동산 거래 규제정책을 반복적으로 활용하였음을 알 수 있다. 부동산가격은 1970년대 후반, 1980년대 후반, 2001년 이후 최근까지 세차례에 걸쳐 급등하는 양상을 나타내었다(3차례의 부동산 가격 급등기).

1970년대 후반에 발생한 1차 급등기에는 급속한 경제성장으로 도농이동이 극심해지면서 도시 주택난이 가중되었고, 이에 더하여 1970년 말에는 중동특수로 유입된 오일달러가 시중에 풀리면서 부동산가격을 폭등시켰다. 1980년대 말 2차 급등기에는 1980년대 초반 경기침체의 여파로 주택공급이 충분치 않았고, 1986~88년까지 3저 호황에 따라 국제수지가 큰 폭의 흑자를 기록하면서 시중 자금이 풍부하였다는 점이 부동산가격 폭등의 원인으로 작용하였다. 2001년 말 이후 최근까지 지속되고 있는 3차 급등기는 과거 1,2차 급등기가 전국적 현상으로 2~3년 동안 부동산 가격상승이 지속되었던 것과는 달리 서울과 수도권의 일부 지역을 중심으로 한 국지적 현상일 뿐만 아니라 가격상승이 오래 지속되고 있는 특징을 나타내고 있다.

67) 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007.6.

[그림 5-3] 연도별 부동산가격 변동 및 주요정책



자료: 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007.6

이하에서는 그간 부동산 관련 정책의 일환으로 추진되었던 각종 부동산 세제 개편의 내용을 부동산 보유세와 거래세로 구분하여 설명하고자 한다.

가. 부동산 보유세제의 변천

현행 부동산 보유세 가운데 가장 대표적인 세목인 재산세는 1961년 지방세법 전면 개정을 통해 신설되었다(표 5-11 참조). 동 세목의 기원은 1894년 갑오개혁 이후 도입된 지세(地稅)로 거슬러 올라간다. 일제 강점기에도 지세와 이를 대상으로 하는 각종 부가세, 가옥세, 임야세 등이 있었다.

해방 이후 정부가 수립되자 지세법이 제정되었고, 1951년에는 지세를 비롯한 농업을 통해 얻어지는 대부분의 소득(세원)을 국세로 흡수하도록 규정한 임시토지수득세법이 제정되기도 했다. 1960년 토지세법이 제정되어 농지세와 대지세가 부과되었고, 1960년 12월에 토지수득세가

〈표 5-11〉 부동산 보유세제의 변천

구분	개편 방향	내 용
1961	재산세 신설 (지방세법, 전면 개정 1961.12.8)	• 대지세, 광구세, 가옥세, 선세가 재산세(시·군세)로 통합됨
1986	토지과다보유세의 신설 (지방세법, 1986.12.31)	• 읍 단위 이상 도시계획구역 등에 소재한 개인 소유의 대공장용지, 잡종지, 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야 대상 과세
1988	자치구세로서 재산세 및 토지과다보유세 배정 (지방세법 1988.4.6)	• 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정됨.
1989	종합토지세의 신설 (지방세법 1989.6.16)	• 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통·폐합되어 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산한 이후 누진세율을 적용하는 종합토지세 신설 - 기본세율: 0.2~5.0%(10단계 초과누진세율) - 건축물의 부속토지: 0.3~2.0%(7단계 초과누진세율) - 분리과세대상: 농경지 등(0.1%), 사치성 토지(5%), 공장용지 등(0.3%)
1995	종합토지세 과표의 변경 (지방세법, 1995. 12.6)	• 과세시가표준액에서 개별공시지가에 자치단체장이 결정고시하는 과표액 적용비율을 곱한 가액으로 변경됨
2005	종합토지세의 이원화 (지방세법 2005.1.5)	• 종합토지세의 이원화: 주택은 건물과 그 부속토지가 통합과세됨 • 종합토지세 폐지
	종합부동산세 신설 (종합부동산세법 2005.1.5)	• 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율을 적용하는 국세인 종합부동산세를 과세 - 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격 안정을 도모
2006	종합부동산세 강화 (종합부동산세법 2005.12.31)	• 8·31조치의 입법화 : 보유세 강화
	재산세 과표적용비율 상향조정 (지방세법 2005.12.31)	• 재산세 과표 적용비율 상향조정 - 2006년(55%)부터 매년 5%p씩 100%(2015년)까지 인상 - 다만 주택분재산세는 2008년부터 매년 5%p씩 100%(2017년) 인상
	재산세 세부담 상한 하향조정 (지방세법 2006.9.1)	• 종전 100분의 150에서 하향 조정 - 공시가격 3억원 이하인 주택: 100분의 105 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택: 100분의 110
2007	서울시재산세공동과세 제도 도입 (지방세법 2007.7.20)	• 특별시 자치구 재산세를 특별시 및 구세인 재산세로 구분하여 공동과세하도록 함(2008.1.1시행)

주: 재산세, 토지과다보유세, 종합토지세, 종합부동산세를 중심으로 정리함.

폐지되었다.

1961년 말 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」(1961.12.2)의 공포를 계기로 국세와 지방세에 대한 전면적인 세제 개편이 단행되었는데, 이때 국세로부터 이양받은 대지세, 광구세와 기존의 가옥세, 선세가 통합되어 재산세(시군세)가 신설되었다.

1978년에는 부동산투기억제 및 물가안정(8·8조치)을 도모하기 위한 규제로서 공한지 및 비업무용토지에 대해 재산세 산정 시 그 보유기간에 따라 차등세율(5~10%)이 적용되도록 지방세법이 개정되었다.

1986년에는 부동산종합대책(1985. 5. 20)의 추진을 위해 토지 및 건축물에 대한 재산세율 구조를 조정하는 한편, 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모하고자 토지과다보유세가 신설되었다. 구체적으로 대형주택에 대해서는 중과하고 소형주택에 대해서는 경감하도록 변경되었으며, 주거용 토지에 대한 세율이 인상되었다.

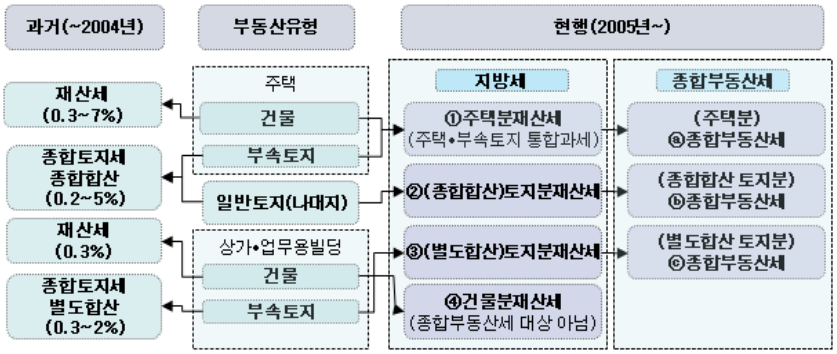
1988년에는 서울특별시·직할시의 구가 지방자치단체(자치구)가 됨에 대비하여 지자체의 세목체계가 개편되었다. 이때 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정되었다.

1989년 정부는 세제를 이용하여 과다한 토지보유를 억제함으로써 지가안정과 토지소유의 저변확대를 모도하기 위하여 토지분재산세와 유휴토지 및 비업무용토지가 주요 과세대상이었던 토지과다보유세를 통·폐합하여 종합토지세를 도입하였다. 즉, 1980년대 중반부터 일기 시작한 전국적인 부동산투기 열풍을 잠재우기 위한 대책(부동산 종합대책, 1988. 8. 10)으로 토지공개념 문제가 국가 차원에서 강력하게 추진(토지초과이득세법, 택지소유상한법, 개발이익환수법의 제정, 1989. 12. 30)되었고, 그 일환으로 지방세 영역에서 종합토지세가 신설되었던 것이다.

1995년에는 김영삼 정부의 신경제5개년계획에 따라 추진되고 있던 과표 현실화 목표에 맞추어 토지에 대한 과세표준이 과세시가표준액에서 개별공시지가의 일정비율로 전환되었다.

2003년 주택시장 안정종합대책(10. 29)이 수립되어 종합부동산세의 도입계획이 확정되었다. 이러한 부동산 관련 대책의 일환으로 2005년 초에는 종합토지세를 지방세(재산세)와 국세(종합부동산세)로 이원화하

[그림 5-4] 부동산 보유세 체계 개편



자료: 노영훈, 「부동산 보유 및 거래과세 구성변화와 재정적 과제」, 『지방세』, 제6호, 2006, p.6.

고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하도록 하는 지방세법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 기존의 종합토지세는 폐지되었다. 한편 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산가격의 안정을 도모하기 위한 목적으로 신설된 종합부동산세는 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율로 과세되었다.

이러한 보유세제 개편에 따라 지방세인 (건물)재산세와 종합토지세의 체계는 지방세인 재산세(토지, 건물, 주택)와 국세인 종합부동산세의 이원체계로 전환되었다(그림 5-4 참조). 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주택에 대한 보유세(재산세 및 종합부동산세) 부과 시 토지와 건물을 일괄평가하여 통합과세하고, 상가나 업무용빌딩, 공장 등 영업용 부동산에 대해서는 종전과 마찬가지로 토지와 건물을 분리하여 과세한다.

둘째, 주택의 경우 주택물건별로 지방세를 과세하고 종합부동산세 과세단계에서는 인별합산한 이후 일정기준금액(시가 9억원, 과표 4.5억원) 이상 소유자만을 대상으로 과세한다.

셋째, 인별합산의 대상이 되는 종합부동산세 과세대상 가운데 영업용 부동산의 건물부분은 제외되고, 건물 부속토지만 종합부동산세가 과

세된다.

넷째, 토지만 존재하는 나대지는 토지분 재산세 및 종합부동산세가 모두 과세된다. 이때 토지는 부속토지를 제외하고는 과거 종합토지세제의 용도별 차등과세제도인 종합합산대상, 별도합산대상 그리고 분리과세대상의 구분을 그대로 따른다.

2005년 8월 말에는 서민주거안정과 부동산투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안(8·31 대책)이 공포되었다. 이러한 8·31 대책은 같은 해 말에 입법화되었다. 그 입법내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주택분 종합부동산세의 과세표준 적용비율은 2005년의 50% 수준에서 2006년에는 20%p를 인상하였고, 그 이후 매년 10%p씩 인상하여 2009년에 100%의 수준을 달성하도록 하였다.

둘째, 종합부동산세의 과세대상에 대한 합산범위를 인별합산에서 세대별 합산과세로 변경하였다.

셋째, 주택에 대한 종합부동산세의 과세 기준금액을 9억원에서 6억원으로 하향조정하되, 기존의 최저세율구간이었던 9억~20억원에 대하여 1%를 적용하던 세율을 구간을 나누어 조정하였다.

넷째, 종합부동산세의 세부담 상한을 전년 대비 150%에서 300%로 확대하였다.

2006년 9월에는 주택 공시가격 인상으로 인하여 서민주택에 대한 재산세 부담이 가중됨에 따라 서민주거안정 지원을 목적으로 100분의 150의 재산세 세부담 상한을 낮추는 조정을 하였다. 주택공시가격 3억원 이하 주택은 100분의 105로 낮추었으며, 3억원 초과 6억원 이하 주택은 100분의 110으로 인하하는 조정을 단행하였다. 아울러 2007년 7월에는 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시 자치구의 재산세를 '특별시 및 구세인 재산세'로 하여 공동과세할 수 있도록 하는 서울시 재산세공동과세제도가 도입되었다.

나. 부동산 거래세제의 변천

부동산 거래는 크게 취득과 양도로 구분될 수 있다. 현재 우리나라는

부동산 취득단계에 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세, 농어촌특별세(이상 국세)와 취득세, 등록세, 면허세, 지방교육세(이상 지방세)를 과세하고 있다. 한편, 부동산 양도단계에는 양도소득세, 소득세, 법인세, 양도소득에 대한 법인세, 부가가치세, 인지세, 농어촌특별세가 과세되고 있으며, 지방세로는 주민세 소득할이 유일하게 과세되고 있다.

이하에서는 취득·등록세와 양도소득세를 중심으로 우리나라 부동산 거래세제의 변천과정과 그 특징에 대해 알아보도록 한다.

1) 취득·등록세

취득세와 등록세는 현행 지방세제의 근간을 이루는 세목에 해당한다. <표 5-12>는 취득세와 등록세 신설이후 최근까지 이루어진 주요한 개편의 내용을 정리하여 보여주고 있다.

〈표 5-12〉 부동산 거래세제(취득·등록세)의 변천

	개편 방향	내 용
1950	(국세)등록세의 신설 (등록세법 1950.12.1)	• 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우 그 동기 또는 등록에 대하여 부과
1952	부동산취득세에서 취득세로의 개칭 (지방세법 1952.9.25)	• 부동산 이외 차량, 금고, 선 등이 과세대상에 추가됨
1961	취득세 과표 결정 (지방세법 1961.12.8)	• 취득세 과세표준결정액이 동록표준가액을 준용하여 결정됨
1977	취득세부가세의 폐지 및 등록세의 지방 이양 (지방세법 1976.12.31)	• 취득세부가세의 세율은 모세세율에 통합됨 • 취득세 및 국세로부터 이양받은 등록세는 도세
2005	등록세의 세율 인하 (지방세법 2005.1.5)	• 부동산 소유권 이전 등기 세율: 3% → 2% • 개인 간 유상거래로 취득한 부동산 등기: 등록세의 25% 경감
2006	취득·등록세 세율 인하 (지방세법 2005.12.31)	• 주택에 대한 유상거래 시의 취득·등기 - 취득세: 산출세액의 25% 경감 - 등록세: 산출세액의 50% 경감

등록세는 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록할 때 과세하는 국세 세목으로 1950년 등록세법 제정을 통해 신설되었다. 1977년 부가가치세(국세)의 신설에 따라 일부 지방세목이 부가가치세의 과세대상으로 이관됨에 따라 감소되는 지방자치단체 세수를 보전할 목적으로 국세 세목에서 지방세 세목으로 전환되었다. 최근에는 부동산 거래의 활성화 등을 목적으로 그 세율을 인하하는 개편이 이루어졌다. 한편, 취득세는 1952년 지방세법 개정을 통해 기존의 부동산취득세라는 명칭을 개칭함으로써 탄생하였다.

2004년 말에 단행되어 2005년부터 시행되고 있는 부동산 보유세제의 개편은 우리나라 경제 전반에 상당한 영향을 미쳤음은 물론이다. 고가의 부동산을 과세대상으로 하는 종합부동산세의 신설은 긍정적인 역할과 더불어 부정적인 파급효과도 함께 드러내고 있다는 지적을 받고 있다.

지방세인 재산세 과표 현실화율의 제고, 부동산실거래가격제도의 시행, 종합부동산세의 신설 등에 따라 부동산 보유세 부담은 괄목할 정도로 늘어났으며, 이에 따라 부동산 거래의 위축, 기업의 경쟁력 약화 등 부정적인 영향을 우려하는 목소리가 적지 않다.

정부는 종합부동산세의 신설 등 부동산 보유과세의 강화에 따른 충격을 보완하는 차원에서 부동산 거래단계에 적용되는 취득세와 등록세의 세율을 인하는 조치를 추진하였다.

<표 5-13>은 2005년 이후 이루어진 주택에 대한 거래세율의 변화를 정리하여 보여주고 있다.

<표 5-13>에 제시되어 있는 바와 같이 2005년 1월 1일부터 개인 간 주택의 유상거래에 적용되는 세율이 종전 5.6%에서 3.8%로 인하되었다. 또한 2006년부터는 개인 간 주택거래에 대한 취득세 세율이 2.0%에서 1.5%로, 등록세 세율은 1.5%에서 1.0%로 각각 0.5%p씩 인하되었다. 더 나아가 2006년 9월 말부터는 개인 간 주택거래뿐만 아니라 법인으로부터 개인이 신규로 주택을 분양받는 경우까지 포함하여 2009년 말까지 한시적으로 2.7%(또는 2.2%)의 세율이 적용되도록 감면세율이 확대되었다.

이와 같은 일련의 조치는 종합부동산세, 재산세 강화 등에 따라 야기

된 급격한 부동산 관련 세부담을 완화하는 한편 침체된 경기를 진작시키고자 하는 등의 목적을 가지고 추진되었다. 그러나 그 효과는 기대 수준에는 못 미치는 것으로 평가되고 있다.

〈표 5-13〉 주택에 대한 거래세율의 변화

[1] 전용면적 85㎡ 이하(수도권 및 도시지역 외 읍면지역 100㎡ 이하) 주택

구 분		'04년	'05년		종전(06.1.1~8.31)		개정(06.9.27~)	
			일반	개인 간	일반	개인 간	일반	개인 간
계		5.6%	4.4%	3.8%	4.4%	2.7%	2.2%	2.2%
취득세		2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
등록세		3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%	1.0%
부가세	농특세	-	-	-	-	-	-	-
	지방교육세	0.6%	0.4%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%

[2] 전용면적 85㎡ 초과(수도권 및 도시지역 외 읍면지역 100㎡ 초과) 주택

구 분		'04년	'05년		종전(06.1.1~8.31)		개정(06.9.1~)	
			일반	개인 간	일반	개인간	일반	개인간
계		5.8%	4.6%	4.0%	4.6%	3.15%	2.7%	2.7%
취득세		2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
등록세		3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%	1.0%
부가세	농특세	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.45%	0.5%	0.5%
	지방교육세	0.6%	0.4%	0.3%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%

주: 1) 농특세는 취득세액의 10%임.
2) 취득세 및 등록세 감면세액의 20%가 농특세로 과세됨.
3) 지방교육세는 등록세액의 20%임.
4) 전용면적 85㎡ 이하(수도권 및 도시지역 외 읍면지역 100㎡ 이하) 주택은 농특세가 비과세됨(농특세법시행령 제4조제4항, 주택법 제2조제3호).
5) 농어촌특별세 세율 산출 예시: 0.45% = 취득세 과세분(1.5% × 0.1) + 취득세 감면분(0.5% × 0.2) + 등록세 감면분(1.0% × 0.2).

자료: 김완석 외, 『부동산세 개정에 따른 지방재정 안정화 방안에 대한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 11, p.22.

<표 5-14>에는 부동산 투기를 억제하고 부동산 거래의 투명성을 제고하는 등의 목적으로 가지고 시행되고 있는 주택거래신고제도와 부동산 실거래신고제도의 주요 내용이 정리되어 있다. 주택거래신고제는 2004년 3월 30일 이후 시행되고 있으며, 아파트 및 연립주택 거래신고지역 내에 있는 아파트(60㎡ 초과), 연립주택(150㎡ 초과), 재건축·재개발 정비구역 안에 있는 모든 아파트, 연립주택을 그 대상으로 하고 있다. 한편, 2006년 1월 1일부터 시행되고 있는 부동산실거래신고제는 전국의 모든 주택과 토지를 대상으로 하고 있다.

취득세와 등록세의 과세표준의 경우 2005년 주택가격공시제도 이후 이 공시가격 이하로 신고받을 수 없게 되었고, 주택거래신고제 및 「부동산중개 및 거래신고에 관한 법률」 통과 이후 2006년부터 부동산실거래는 신고의무제도로 실시되었다.

〈표 5-14〉 주택거래신고 및 부동산실거래신고 제도 비교

	주택거래신고제 (2004.3.30 시행)	부동산실거래신고제 (2006.1.1 시행)
시행지역	• 아파트 및 연립주택 거래신고지역	• 전국
신고대상	• 아파트(60㎡ 초과), 연립주택(150㎡ 초과), 재건축·재개발 정비구역 안에 있는 모든 아파트, 연립주택	• 주택, 토지
신고방법	• 시·군·구청 방문	• 시·군·구청 방문 • 중개업자: 전자신고(온라인)
신고의무자 및 신고기간	• 거래당사자(대리인) • 계약체결일로부터 15일 이내	• 거래당사자(대리인), 중개업자 • 계약체결일로부터 30일 이내
신고의무 위반	• 거래당사자 과태료 부과	• 거래당사자 과태료 부과 • 중개업자: 과태료, 자격정지/등록취소
근거법률	• 주택법 • 주택거래업무처리지침	• 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률

자료: 김양수, 「부동산세제 개편과 지방세과표 발전방안」, 『지방세』, 제6호, 2006, p.25.

2) 양도소득세

1960년대 후반에 이르러 서울의 강남권 개발, 경부고속도로 건설 등 전국적인 토지개발 분위기의 확산에 따라 부동산가격이 급등하는 현상이 나타났다. 이에 대한 대책으로 정부는 1967년 11월 「부동산투기억제에관한특별조치법」을 제정하였고, 동 법에 근거를 두고 이듬해부터 부동산투기억제세가 도입되었다. 당시 토지만을 과세대상으로 설정한 부동산투기억제세가 오늘날 양도소득세의 기원에 해당한다. 부동산투기억제세는 5년 안팎의 시행을 거쳐 1974년 말에 「부동산투기억제에관한특별조치법」이 폐지되면서 1975년부터 「소득세법」에 근거를 둔 양도소득세로 이름이 개칭되어 현재에 이르고 있다.

양도소득세는 도입 초부터 현재에 이르기까지 중앙정부가 시행하는 부동산 또는 경기 관련 정책의 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 동 조세는 부동산투기가 과열되면 그 세부담을 확대(중과세조치)함으로써 경기의 안정을 도모하고, 경기침체기에는 세율 또는 기타 과세요건을 조정(과세완화조치)하는 방법으로 경기 진작을 촉진하는 매개 수단의 역할을 하고 있다.

<표 5-15>는 1960년대 이후 최근까지 단행된 부동산 거래세제(양도소득세)의 변동을 정리하여 보여주고 있다.

<표 5-15>에 제시되어 있는 바와 같이 정부는 부동산시장의 동향 또는 경기상황 등을 감안하여 양도소득세를 인하하거나 인상(강화)하는 조치를 반복적으로 시행하여 왔다. 이는 정부 입장에서 보면 양도소득세가 경기 활성화 등 정책목적을 추진함에 있어 매우 손쉬운 수단의 역할을 하고 있음을 의미하며, 동시에 정부는 동 조세를 활용하여 의도하는 성과를 완전하게 이룩하지는 못하고 있음을 시사한다.

1960년대 이후 이루어진 세율의 변경을 제외한 양도소득세제의 주요한 변화를 살펴보면, 1983년 기준시가 적용원칙으로 과세표준 산정방식 변경,[68] 1997년 부동산양도신고제 도입, 2002년 미분양주택에 대한 세금감면 및 세율인하, 2006년 실가과세 대상의 확대(1가구 2주택자, 부재지

68) 양도소득세라는 명칭이 사용된 1975년부터 1982년까지는 양도소득세의 과세표준을 산정함에 있어 실지거래가액 결정원칙을 적용하였다.

〈표 5-15〉 부동산 거래세제(양도소득세)의 변천

	개편방향	내 용
1967	부동산투기억제세 도입 (부동산투기억제에관한특별조치세법, 제정 1967.11.29)	• 일부 지역 토지 양도차익의 50% 과세
1975	양도세 도입 및 부동산투기억제세 폐지 (소득세법 전문개정 1974.12.24, 시행 75.1.1)	• 소득세체제하에서 양도소득은 분류과세 대상 • 과세대상 - 도입초기: 토지 50%, 건물 30% • 과세표준 산정: 실지거래가액 결정원칙(1975~1982)
1978	양도세 강화 (소득세법 1978.12.5)	• 보유기간에 따른 차등세율 적용(2년 미만 70%, 2년 이상 50%) • 미등기 양도자산 80%
1981	양도세 인하 (소득세법 1980.12.13, 시행 1981.1.1)	• 2년 미만 양도: 70% → 59%, 2년 이상 양도: 50% → 40% • 미등기 전매자산: 80% → 75%
1983	기준시가 적용원칙으로 과세표준 산정방식 변경 (소득세법 1982.12.21, 시행 1983.1.1)	• 기준시가 과세원칙으로 전환(1983~) • 특정 지역 양도세 실거래가 과세표준 적용
1990	양도세 강화 (소득세법 1989.12.30, 시행 1990.1.1)	• 2년 미만 보유 60%, 2년 이상 보유 40~60%(5단계 초과누진세율), 국민주택 30%, 미등기 전매 75% • 장기보유특별공제제도 신설(5년 이상 10%, 10년 이상 30% 공제) • 단기양도·미등기전매 등 투기거래유형에 대해 실가과세
1996	양도세 인하 (소득세법 1994.12.22, 시행 1996.1.1)	• 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 30~50%
1999	양도세 완화 (소득세법 1998.12.28, 시행 1999.1.1)	• 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 20~40%, 미등기양도 65% • 1999.9.18: 고급주택의 실가과세
2002	미분양주택 세금감면 및 세율 인하 (소득세법 2001.12.31, 시행 2002.1.1)	• 1년 미만 보유 36%, 1년 이상 보유 9~36%, 미등기 전매 60% • 1세대 3주택 이상자가 양도하는 주택의 실가과세 (2002.10.1)
2003	실가과세 대상 확대 (소득세법 2002.12.18, 시행 2003.1.1)	• 6억원 초과한 고가주택의 실가과세 • 투기지역 내 부동산의 실가과세
2004	양도세 강화 (소득세법 2003.12.30, 시행 2004.1.1)	• 1년 미만 50%, 1~2년 미만 40%, 미등기 양도 70%, 1세대 3주택 이상자 주택양도 60%
2006	실가과세 대상 확대 (소득세법 2005.12.31, 시행 2006.1.1)	• 1가구 2주택자, 부재지주의 농지 등
2007	실거래가 과세 전면 시행 등 (소득세법 2005.12.31, 시행 2007.1.1)	• 실거래가 과세 전면 시행 • 1가구2주택자 중과(50%)

주의 농지 등), 2007년 실거래가 과세 전면 시행 등을 들 수 있다.

이상을 통해 양도소득세는 부동산 투기의 억제를 목적으로 경기의 과열과 침체에 따라 중과세조치와 과세완화조치를 반복하는 방식으로 운영되어 왔음을 알 수 있다. 이는 1975년 이후 부동산의 양도에서 발생하는 이득(양도소득, realized capital gain)에 과세하는 양도소득세가 범주적으로는 소득세에 해당하지만 그 운영은 정책과세에 치중되었음을 의미한다.

<표 5-16>은 양도소득세의 세율이 어떻게 달라져 왔는가를 보여주고 있다. 동 표를 통해 다음과 같은 점을 유추할 수 있다. 첫째, 양도소득세가 본격적으로 시행된 1975년 이후 최근까지 정부는 동 조세의 세율을 10차례 넘게 개정하였다. 이는 동 조세가 얼마나 정책과세 기능에 치우친 운영을 해왔는가를 보여주는 증거에 해당한다. 둘째, 양도소득세는 1989년 이전까지 그 과세대상을 토지・건물, 국민주택규모 이하의 주택으로 구분하고, 각각에 대한 보유기간만을 기준으로 차등적인 누진세율을 적용하였다. 그러나 1989년 이후 양도소득세는 과세대상이 되는 부동산 과표의 크기(규모), 보유기간 등을 고려하여 차등적인 누진세율을 적용하고 있다. 셋째, 2000년대 이후 양도소득세는 부동산 투기의 차단을 더욱 강화하는 방향으로 개편되었다. 2004년 이후 미등기양도 부동산에 대해서는 70%의 세율을 적용하고 있으며, 보유기간을 2년 이상, 1년 이상 2년 미만, 1년 미만으로 세분화하고 그 기간이 짧을수록 높을 세율을 부과하고 있다.

다. 부동산세제 변천의 시사점

재산세, 취득세, 등록세 등 부동산세제는 지방자치단체 세입의 근간을 이루는 세목에 해당한다. 그런 까닭에 2007년 징수액 기준으로 볼 때 전체 지방세 세수의 50% 이상이 부동산 세제를 통해 징수되고 있다.

이와 같이 지방자치단체의 핵심적 세목의 역할을 담당하고 있는 부동산세제는 그간 크고 작은 개편을 거듭하여 왔다. 부동산세제는 국세 및 지방세의 여러 세목으로 구성되어 있다. 1960년대 이후 부동산 보유세와 거래세는 많은 개편이 이루어짐으로써 크게 변화되었다. 부동산

〈표 5-16〉 양도소득세율의 변천

		78.12.31 이전	79.1.1 이후	80.12.31 이후		82.1.1 이후		83.1.1 이후		83.7.1 ~ 88.12.31	
				기본	실행	기본	실행	기본	실행	기본	실행
토지·건물	2년 이상 보유	건물 30%	50	40	25	40	25	40	25	40	
	2년 미만 보유		70	50	35	50	35	50	35	50	
	미등기 양도	토지 50%	80	75		75		75		75	
국민주택규모 이하의 주택	2년 이상 보유			30	15	30	15	30	15	30	15
	2년 미만 보유			50	35	50	50	50	35	50	35
	미등기 양도			75		75		75		75	

	1989.1.1 이후		1989.1.1 이후		1989.1.1 이후		1989.1.1 이후	
	과 표	세율	과 표	세율	과 표	세율	과 표	세율
2년 이상 보유	3천만원 이하	40					1천만원 이하	9
	6천만원 이하	45	3천만원 이하	30	3천만원 이하	20	4천만원 이하	18
	1억원 이하	50	6천만원 이하	40	6천만원 이하	30	8천만원 이하	27
	5억원 이하	55	6천만원 초과	50	6천만원 초과	40	8천만원 초과	36
	5억원 초과	60						
2년 미만 보유		60		50		40		36
미등기 양도		75		75		65		60

	2004.1.1 이후		2006.1.1 이후		2007.1.1 이후	
	과 표	세율	과 표	세율	과 표	세율
2년 이상 보유	1천만원 이하	9	1천만원 이하	9	1천만원 이하	9
	4천만원 이하	18	4천만원 이하	18	4천만원 이하	18
	8천만원 이하	27	8천만원 이하	27	8천만원 이하	27
	8천만원 초과	36	8천만원 초과	36	8천만원 초과	36
1년 미만 보유		50		50		50
1년 이상 2년 미만 보유		40		40		40
1세대 3주택		60		60		60
1세대 2주택				50		50
비사업용부동산						60
미등기 양도		70		70		70

자료: 전강수, 「부동산 정책이 역사와 시장친화적 토지공개념」, 『사회경제평론』, 제29권 제1호, 2007. 11, pp.384~385.

세제의 변천과정에 나타난 주요한 특징으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 부동산세제는 그 유형이 보유세이든 거래세이든 국가 정책을 뒷받침하기 위해 잦은 개정이 이루어졌다. 예컨대, 1986년에는 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모하기 위한 방안으로 토지과다보유세가 신설되었다. 2004년 말에는 주택시장의 안정과 보유세 부담의 형평성 제고 등을 목적으로 부동산보유세를 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화하는 대변혁이 이루어졌다. 한편, 부동산거래세의 근간을 형성하고 있는 취득·등록세와 양도소득세도 국가 정책목적 달성을 지원하기 위한 개편을 거듭하여 왔음은 물론이다. 예를 들어, 국세인 양도소득세는 부동산 투기억제와 경기진작 등을 표면에 내세우며 반복적으로 세율 또는 과세대상, 과세기간 등을 변경하는 개편을 단행하였다. 이렇듯 부동산세제는 그것이 보유세이든 국세이든 관계없이 국가 정책목적의 실현을 지원하는 정책과세 기능을 크게 담당하여 왔다고 할 수 있다.

둘째, 종합부동산세의 신설, 양도소득세의 조정 등 부동산세제의 개편은 그 의도와 무관하게 조세체계를 왜곡하는 부작용을 드러내고 있다. 2005년부터 시행되고 있는 종합부동산세는 고가의 토지, 주택 등을 과세대상으로 국가(중앙정부)가 과세권을 행사하는 국세이다. 종합부동산세의 신설과 관련하여 그 취지와 목적에 대하여 공감할 수 있는 여지가 큼에도 불구하고, 여전히 위헌성 소지와 조세 본질의 침해 등 문제점을 지적하는 목소리가 작지 않다. 또한 부동산은 조세의 본질에 견주어 볼 때 그것이 소재한 기초자치단체 또는 광역자치단체가 갖는 것이 적절하다는 견해가 일반적이다.[69] 이런 관점에서 보면 국세인 종합부동산세의 신설은 지방자치단체의 과세권을 침해하고, 지방자치의 본질 훼손하는 문제점을 초래했다는 주장도 제기될 수 있을 것이다.

셋째, 2004년 말에 단행되어 2005년부터 시행되고 있는 새로운 부동

69) 물론 부동산에 대하여 과세를 시행함에 있어 그 과세권이 반드시 지방자치단체(지방정부)에 귀속되어야 하는 것은 아닐 것이다. 모든 제도는 그 나라의 여건과 국민적 동의 등을 통해 실정에 알맞은 운영 틀을 구축할 수 있을 것으로 판단된다.

산 보유세제는 과거보다 납세자의 보유세 부담을 급증시키는 결과를 가져왔다. 일정 금액을 초과하는 고가의 부동산에 대해 부과하는 국세인 종합부동산세의 신설은 부유층과 기업의 부담을 크게 늘리는 영향을 초래하였다. 아울러 최근에 이루어진 부동산 과표 현실화율의 제고(매년 부동산 과표 적용비율의 인상), 부동산실거래가격제도의 시행 등으로 말미암아 우리나라 납세자의 부동산 보유세 부담수준은 OECD 회원국의 평균 수준을 상회하고 있다. 한편, 부동산 보유세 부담의 급격한 증가는 부동산 임대가격 상승을 통해 경제적 약자에게 전가되는 양상도 나타나고 있으며, IMF 외환위기 도래 이후 만성화되고 있는 경기침체에 따라 가뜩이나 어려운 기업의 생산여건을 더욱 악화시키는 부작용을 야기하고 있다. 이와 같은 일련의 충격을 완화시키고 세제의 안정적 정착을 위해서는 크게 늘어난 부동산 보유세 부담을 희석하는 차원에서 부동산 거래세 부담을 줄여주는 보완적 장치의 마련이 필요했음은 물론이다. 이에 따라 정부는 부동산 경기의 활성화와 가라앉은 경기의 진작을 유도할 목적으로 부동산 거래세의 세율을 인하하는 조치를 시행하였다.

넷째, 2000년대 이후 단행된 부동산 보유세 및 거래세 개편의 내용을 살펴보면 그 이전의 경우와 마찬가지로 부동산시장의 통제 내지 경기활성화 등을 도모하는데 역점을 두고 있다. 이에 따라 우리나라의 부동산세제는 여전히 장기적 지향점을 설정하지 못한 채 경제상황과 부동산시장의 동향에 따라 임시방편적으로 개편되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 세제개편은 공익의 실현, 국민의 납세편익 증진, 납세자 간 세부담의 형평성 제고, 경제환경의 개선 등을 목적으로 하여 추진된다고 할 수 있다. 1960년대 이후 단행된 많은 부동산세제 개편도 명목적으로는 이와 같은 목적을 내세워 추진되었다고 할 수 있다. 하지만 2000년대 이후의 부동산세제 개편은 그 목적의 타당성을 떠나 현실적 여건과 국내외 경제환경 등의 변화를 고려하지 못한 점이 적지 않았다. 종합부동산세의 신설로 대변되는 부동산 보유세 개편은 기업의 세부담 증가와 그에 따른 비용인상을 통해 가라앉은 경기를 더욱 어렵게 만드는 원인이 되고 있다는 지적도 제기되고 있다. 또한 종합부동산세 도입을 위한 사전준비 기간이 충분하지 못하였고, 직접적 당사자인 지방자치단체와 국민을 대상으로 한 여론 수렴도 미흡했다는 평가를 받고 있다. 한편, 부

동산 보유세 강화에 따라 초래된 부동산시장 위축 등의 부작용을 해소하기 위하여 추진된 부동산거래세 인하(취득세와 등록세의 세율 인하)는 그에 대한 과세권을 가지고 있는 지방자치단체의 입장과는 무관하게 이루어졌다. 취득세와 등록세는 지방세수(세입)의 근간이라고 할 수 있기 때문에 지방자치단체의 동의 없이 두 세목의 세율을 낮춘 조치는 중앙정부가 지방자치단체 과세자주권을 침해하는 결과를 가져왔다는 주장이 적지 않다. 이렇듯 최근의 부동산세제 개편은 조급하게 추진됨으로써 국내외 경제사회 환경의 변화와 우리나라의 현실을 온전하게 반영하지 못했다고 할 수 있다.

제2절 부동산세제의 본질과 기능

이하에서는 재산세와 종합부동산세를 중심으로 하는 보유과세의 본질과 기능을 살펴본다.[70]

1. 개 관

우리나라의 부동산보유과세는 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세라는 이원적인 체계를 가지고 있다. 양자는 부동산의 보유사실에서 납세자의 담세능력을 발견하고 그에 대해서 과세한다는 점에서는 동일하지만 과세본질이나 정책적 기능은 상당한 차이가 있다.

<표 5-7>과 <표 5-8>에서 나타나고 있는 바와 같이 대부분의 OECD 국가의 경우, 부동산 보유과세는 지방정부 또는 주정부의 세원으로 활용되고 있다. 스웨덴의 경우 모든 보유과세가 국세로서 극단적인 사례를 보여주고 있지만, 2008년부터 국세인 주거용 부동산세(residential real estate tax)를 폐지하고 그 세수감소분은 정액세 형태의 지방세 등을 통해서 보전[71]하도록 하였다. 따라서 국세로서 부동산 보유과세의 비중이

70) 이 부분은 원윤희(2004)의 내용을 발췌・수정한 것이다.

71) 2007년까지 국세로서 부과된 주거용 재산에 대한 부동산세(real estate tax)를 과세하였는데, 평가가격에 대해서 주택의 경우 1%, 아파트의 경우에는 0.5%의 세율이 적

큰 나라는 OECD 30개 국가 중에서 사실상 영국과 우리나라 두 나라에 불과한 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 2006년 현재 국세인 종합부동산세 세수가 2.4조원에 이르고 있어 재산세 세수가 약 3.5조원 정도라는 점을 고려할 때 보유과세 중 국세의 비중이 40%를 넘고 있다. 물론 영국과 우리나라 모두 국세로 징수한 부동산 보유세 세수는 다시 지방으로 이전하고 있다는 점에서 비록 정책적인 목적에서 국세로 과세되지만 부동산 보유세는 결과적으로 지방세원의 역할을 한다고 볼 수 있다.

부동산 보유과세의 본질은 여러 가지로 제시되고 있지만 기본적으로 부담능력에 따른 과세, 지방정부의 세원으로서 그 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 사용자가격, 그리고 부동산가격 안정과 투기억제를 위한 정책과세로서의 성격 등을 가지고 있다고 할 수 있다.

2. 부담능력에 따른 과세

부동산 보유과세의 우선적 과세 논거로서 제시될 수 있는 것은 부동산 보유수준이 보유자의 세부담 능력을 나타내준다는 점이다. 따라서 이에 대한 과세는 납세자들의 부담능력에 따른 공평한 세부담을 실현하는 특징이 있다. 즉, 개인의 자산구성에 있어 높은 비중을 점하는 부동산의 보유정도는 개개인의 부담능력을 잘 보여주는 것이기 때문에 그에 대한 과세를 통해서 세부담의 공평성을 실현할 수 있다는 것이다.

J. S. Mill의 희생설에 따르면 납세자는 조세를 부담함으로써 자신의 효용을 희생하는 것이며, 공평한 조세부담이란 그 희생의 정도가 납세자 간에 균등할 때 달성된다고 본다. 조세를 부담함으로써 납세자는 자

용되었다. 부동산세 폐지에 따른 세수감소분을 보전하기 위하여 2008년부터 양도소득세율을 기존의 20%에서 22%로 인상하고, 지방세인 지역세(communal tax; local government charge)를 부과하고 있다. 그 외 단일가구 주택에 대해서는 4,500크로네(약 485유로) 또는 재산가치에 대해 최대 1%의 세율을 적용하고, 아파트 단위에 대해서는 900크로네의 세액이 부과되고 있다. 이러한 국세의 지방세 전환에 따라 중앙과 지방 간 재정 중립을 유지하기 위하여 지방재정조정제도인 tax equalization system을 조정하도록 하였다. 한편, 기존에 부부 기준 300백만크로네(독신의 경우 150만크로네) 이상의 자산에 부과되던 부유세도 2008년부터 폐지되었다.
(자료: http://www.sweden. gov.se/content/1 /c6/08/13/85/bf262eb1.pdf)

신이 누릴 수 있었던 효용을 희생하는 것이라는 점에서 가장 본질적인 과세대상은 납세자가 누리고 있는 효용수준일 것이다. 그러나 이러한 개개인의 효용수준은 주관적인 것이며 이를 직접적으로 측정하기는 거의 불가능하다는 점에서 이를 대신할 수 있는 대리지표의 모색이 필요하다. 현대 조세에서 개별 납세자의 부담능력인 효용수준을 간접적으로 보여줄 수 있는 대리지표로 사용되는 것이 바로 소득과 소비 또는 재산인 것이다.

재산을 대상으로 하여 납세자의 부담능력을 찾을 때 가장 이상적인 조세제도는 순자산세(the net wealth tax)이다. 이는 한 개인이 보유하고 있는 모든 재산의 가치를 합한 것에서 부채를 제외한 순자산을 부담능력으로 인식하여 과세하는 것이다. 여기서 모든 재산이라 함은 토지와 건물 등 부동산은 물론 현금과 유가증권, 그리고 서화나 골동품, 내구재 등을 모두 포함한다. 더 나아가서는 근로소득의 원천이라고 할 수 있는 인적자본(human capital)도 과세대상에 포함된다고 할 수 있다. 시장이 완전한 경우 소득흐름의 현재가치가 재산가치와 같게 된다는 점에서 인적자본을 포함하는 순재산에 대한 과세가 이루어지는 경우 그 효과는 사실상 포괄적 소득세와 동일한 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 순재산세가 이상적인 형태 그대로 실현되는 상황은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 우선 가장 큰 문제는 재산가치의 평가문제라고 할 수 있는데, 납세자들이 보유하는 모든 재산의 가치를 매년 평가한다는 것은 극히 어렵다. 상대적으로 그 평가가 용이하다고 할 수 있는 부동산을 평가하는 데도 많은 비용이 소요되는 것은 물론 그 평가결과에 대해서도 여러 논란이 야기되고 있다.

순자산세와 관련된 또 다른 문제는 과세대상에 인적자본을 포함하는가의 여부라고 할 수 있다. 근로소득의 창출을 가능하게 하는 원천으로서 인적자본은 개인이 보유하는 자산의 일종이라고 할 수 있기 때문에 부담능력 산정에 포함되어야 하지만 이는 현실적으로 매우 어려운 과제이다. 한편, 현실의 재산세제가 인적자본을 과세하지 않고 부동산을 중심으로 하는 물적 재산에 대한 과세 위주라는 점에서 근로소득에 비해 자산소득이 상대적으로 낮게 과세되고 있는 현행 소득세와는 상호 보완적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

결국 현실에서의 재산보유과세는 상대적으로 가치평가가 용이한 부동산을 중심으로 이루어지게 된다. 따라서 부담능력에 따른 공평과세의 실현이라는 관점에서 볼 때 부동산 보유과세의 역할은 일정 부분 제한적이라고 할 수 있다. 비록 동일한 순자산을 보유하고 있는 경우라 하더라도 각 개인이 보유하는 자산의 구성에 있어 부동산 비중이 달라짐에 따라 실제 부담능력과 비교한 세부담의 정도는 달라지게 되기 때문이다.

한편, 우리나라는 각 개인의 보유자산 구성에 있어 부동산의 비중이 높은 양상을 보이고 있다. 아울러 부동산 보유가 일부 계층에 편중되어 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 2005년 7월 행정자치부(현 행정안전부)가 발표한 사유지 소유현황을 살펴보면, 우리나라 전체 인구 4,871만명의 상위 1%인 48만 7,000명이 전체 사유지의 51.5%를 소유하고 있으며, 상위 5%가 차지하고 있는 비중은 무려 82.7%에 달한다. 따라서 부동산 보유과세를 강화하는 조치는 고소득층에 대한 세부담을 늘림으로써 소득계층별 세부담의 형평성 제고에 어느 정도 기여하는 측면이 있을 것으로 판단된다.

3. 지방공공서비스 수혜에 대한 응익과세

Tiebout(1956)는 유명한 '발에 의한 투표(voting with the feet)' 가설을 통해서 규모에 따른 보수불변의 생산조건하에서 다양한 수준의 공공서비스와 조세의 조합을 가지는 다수의 지방정부들이 존재하고, 각 지방정부들의 공공서비스-조세 조합에 대한 정보가 주민들에게 잘 알려져 있으며, 주민들이 타 지역으로 이사하는 데 비용이 들지 않는다고 가정한다면 지방공공재 공급에 있어 자원배분의 효율성이 달성된다고 주장하였다. 즉, 각 주민들은 자신들의 선호에 가장 부합하는 공공서비스-조세 조합을 제공하는 지역으로 옮겨 살기 때문에 결과적으로 주민들이 원하는 적정수준의 공공서비스 공급이 이루어지며 주민들의 효용은 극대화되고 결과적으로 사회후생도 극대화된다는 것이다.

이러한 Tiebout(1956)의 메커니즘하에서 조세는 주민들이 소비하는 공공서비스에 대한 대가로서 응익과세의 원칙에 따라 부과되는 것인데,

부동산 보유세는 지방정부의 핵심세목으로서 응익과세의 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 전통적으로 교육이나 도로, 공원, 도서관 등 각종 지방공공서비스 편익의 정도는 주택 등 해당 지역의 부동산 가치에 반영되기 때문에 그에 대한 과세는 응익과세의 측면에서 적절한 것으로 인식되어 왔다. 특히 부동산 보유세는 특정 지역에 위치한다는 지역성과 함께 타 지역으로의 이동이 어렵다는 고착성 등의 특성으로 인하여 이러한 응익과세에 적합한 세원으로 활용되어 왔다. 영국의 경우 레이트와 같은 부동산 보유세가 단일의 지방세로서 오랜 기간 동안 운용되어 왔으며, 미국의 경우에도 지방정부 세수입의 70% 이상을 부동산 보유과세가 점하고 있다.

80년대 중반 이후 대처 수상에 의해 추진되었던 영국의 레이트 제도 개편은 부동산 보유세의 응익과세적 측면을 강조한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 1986년 발표된 환경부의 정책보고서는 부동산 보유과세인 레이트(Rate)를 주거용의 경우에는 폐지하고 대신 18세 이상의 성인을 납세자로 하는 주민부담금(Community Charge)을 신설하며, 비주거용 재산에 대한 레이트의 경우에는 단일세율에 의한 국세로 전환하는 대신 그 세수는 인구비례에 따라 다시 지방정부에 이전하는 방안을 제안하였다. 이러한 개편의 배경에는 레이트 부담자와 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수혜자, 그리고 투표권자 간에 존재하는 괴리로 인하여 세부담의 불공평과 자원배분의 비효율성이 발생하고 있다는 점이 고려되었다. 당시 잉글랜드에서는 약 3,500만명의 유권자 중에서 비과세 또는 감면을 받지 않고 레이트를 전액 납부하는 사람은 전체 유권자의 약 1/3에 불과하였다. 보수당 정부는 이러한 상황이 지방공공서비스로부터의 편익과 그 비용부담 간에 괴리를 발생시킴으로써 유권자들의 선택을 왜곡하는 것으로 보았다. 즉, 지방세를 부담하지 않는 또는 적게 부담하는 2/3의 납세자의 경우, 지방정부의 지출을 확대하는 공약을 제시하는 정당에 투표하도록 하는 유인효과에 영향 받는 것으로 분석되었다.

1978년 미국 캘리포니아 주에서 통과된 주헌법 수정안 「Proposition 13」은 공공서비스의 혜택과 그 부담을 연계한 납세자 저항의 대표적인 사례로서 이는 미국에서 신보수주의의 흐름을 촉발한 중요한 계기가 되었다. 이 수정안은 60년대 이후 교육비를 중심으로 공공지출이 지속적

으로 증가하고 그에 따라 재산세 부담도 크게 증가하자 이를 제한하기 위한 것으로서 세율인하와 과표인상 억제 등을 통해서 재산세 세수를 거의 절반으로 감축시켰다. 이러한 주민발의가 이루어지는 과정에서 특히 중산층 이상의 주민들이 중요한 역할을 담당하였는데 이들은 공립학교의 교육비 증가로 인하여 재산세 부담이 크게 증가하였지만 자신들은 그 서비스의 혜택을 누리지 못하고 있다고 인식함으로써 조세저항운동을 주도하게 된 것으로 알려져 있다.

그러나 이러한 부동산 보유세의 응익과세적 측면이 어느 정도 강한 의미를 가지고 있는가는 사실상 각 나라의 전통이나 지방자치 및 지방세 구조 등에 따라 다르다고 할 수 있다. 또한 지방공공서비스의 수준이 해당 지역의 부동산가격에 과연 얼마만큼 영향을 미치는가 하는 것도 의문 시 될 수 있다. 우리나라의 경우 기초자치단체의 서비스 제공수준이 부동산가격에 미치는 효과는 그리 크지 않을 것으로 추측된다. 예를 들어, 강남지역 부동산가격이 높은 이유는 해당 자치구가 제공하는 공공서비스 수준이 높아서라기보다는 서울시 차원의 도시계획이나 교통시설투자, 교육환경 등에 따른 영향이 훨씬 클 것으로 생각된다.

지방세의 부담수준이 결정되는 메커니즘도 해당 세목의 응익과세로서의 성격에 대한 인식수준을 결정하는 중요한 요인이 될 수 있다. 재산세가 지방세수의 핵심적인 역할을 담당하는 미국이나 영국 등 많은 나라들은 매년 세출예산에서 중앙정부로부터의 이전재원 등을 제외한 금액을 재산세로 충당할 경우에 필요한 수준으로 그 세율이 사후적으로 결정되도록 하고 있다. 세출예산과 재산세율을 연계하는 이러한 방식은 재산세가 공공서비스에 대한 대가라는 인식을 명확하게 하는 효과를 가져올 수 있다. 우리나라의 경우 중앙에 의존적인 지방재정 구조와 행태, 그리고 현행의 지방세 운영방식하에서 이러한 효과를 기대하는 것은 사실상 어렵다고 할 수 있다. 특히 지방자치단체가 제공하는 서비스의 공급수준은 지방세 부담수준과 연계되어 있다기보다는 오히려 지방교부세나 조정교부금 등 중앙정부 또는 상위단체로부터의 지원에 의존하는 정도가 크기 때문이다.

4. 부동산 투기억제를 위한 정책세제로서의 역할

부동산 보유과세의 또 다른 역할은 그것을 통해서 부동산 투기를 억제하고 가격을 안정시키고자 하는 정책적인 측면에서 찾을 수 있다. 기본적으로 자산의 가격은 그 자산을 보유함으로써 획득할 수 있는 순수익 흐름의 현재가치를 합한 것인데, 보유과세를 강화하는 경우 그 순수익의 흐름이 하락하게 됨으로써 자산가격이 하락하는 자본화 현상이 발생할 수 있다. 또한 누진세율의 적용 등을 통해서 보유과세를 강화하는 경우 과도한 부동산 보유에 따른 부담이 증가하여 부동산 매도를 촉진하는 효과를 기대할 수 있다.

19세기 미국의 사회사상가 헨리 조지(Henry George)는 유명한 『진보와 빈곤(Progress and Poverty)』이라는 책을 통해서 투기로 인해 토지가치가 상승하는 것이 경제 불황을 야기하는 커다란 원인이라는 점을 제시하고, 그 해결책으로서 소득세나 소비세 등 다른 조세들을 폐지하고 대신 토지가치에 부과하는 단일세로 대체할 것을 주장하였다.

이러한 토지단일세론의 기본적인 논거는 토지의 공급이 고정되어 있기 때문에 토지로부터의 임대료 수입은 전액이 불로소득인 경제적 지대이며, 토지에 대한 세금은 이러한 불로소득을 향유하는 소유자에게 전적으로 귀착된다는 점, 그리고 그 부담이 아무리 무거워도 토지의 공급은 변화하지 않는다는 것에서 찾고 있다. 다시 말해서 노동이나 자본의 경우 근로소득세나 이자소득세가 부과되어 그 가격이 달라지는 경우 공급량이 변화하기 때문에 경제적 효율성의 상실, 즉 초과부담이 발생한다. 반면 토지에 대한 과세는 토지 공급량의 변화를 초래하지 않기 때문에 초과부담이 발생하지 않는다. 따라서 토지에 대한 과세를 통해서 세수를 확보하는 것이 공평하면서 동시에 효율적인 방법이라는 것이다. 또한 토지단일세를 도입하는 경우 투기목적으로 보유하는 토지가 분할되어 토지소유자의 수가 크게 늘어날 것이며, 부의 분배를 평등하게 하고 대재산가의 거대한 재산도 줄일 수 있게 된다는 것이다.

이러한 헨리 조지의 주장은 우리나라 부동산 관련 정책 형성에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 80년대 말 3저 호황의 열기 속에서 풍부한 유동성을 바탕으로 부동산 투기열풍이 일어나고 가격이 급등하게 되자

정부는 토지공개념을 도입하고 이를 바탕으로 하는 공시지가제도, 토지초과이득세, 개발부담금, 택지초과소유부담금, 그리고 종합토지세 등 제반 제도들을 도입하였다. 이러한 토지공개념과 그에 관련되는 여러 제도들은 IMF 경제위기 이후 사실상 폐지되거나 유명무실하게 되었지만 참여정부 출범 이후 다시금 우리나라 부동산 및 조세 정책에 있어 중요한 이슈로 제기되고 있다.

그러나 부동산 보유과세를 강화하는 것이 과연 부동산 투기억제를 위한 효과적인 정책수단인가, 특히 최근 특정 지역에서의 아파트 가격 급등 문제를 해결하는 데 있어 효과적인 수단인가에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있다.

이론적으로 본다면 보유과세가 강화되는 경우 부동산으로부터의 세후임대수익의 흐름이 하락하게 되고 이는 자본화 현상을 통하여 부동산의 가격을 떨어뜨리는 효과를 만들어낸다. 그러나 이러한 자본화 현상은 기본적으로 토지와 같이 그 공급이 변화하지 않는 자산의 경우에 성립한다. 주택과 같이 그 공급이 변할 수 있는 자산의 경우 조세의 중과에 따라 세후수익이 하락하게 됨에 따라 그 공급이 줄어들게 되고 결과적으로 가격은 오히려 상승할 가능성도 있다.

또한 서울 강남지역의 아파트가격이 급등한 문제에 대해서는 많은 학자들이 재건축 등에 따라 자본이득에 대한 기대치가 높아 투기수요가 발생하고 교육여건 등 사회적인 요인에 따라 실수요가 높아진 것이 주요 원인이라고 분석하고 있다. 이러한 상황에서는 보유과세가 비록 인상된다고 하더라도 앞으로 기대되는 양도차익에 비하면 매우 낮은 수준이기 때문에 그 실효성이 의문시되며 오히려 양도차익에 대한 과세강화나 교육여건 등 문제발생의 본질에 대한 정책에 주력하여야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 또한 부동산시장의 수급불균형 문제와 함께 낮은 이자율에 따른 전체적인 투자환경의 변화도 부동산정책을 수립함에 있어 반영되어야 하는 요인이라고 할 수 있다.

부동산 보유세를 투기억제를 위한 정책수단으로 사용하는 경우 그 정책의 대상을 어떻게 설정할 것인가의 문제도 제기된다. 모든 국민은 생활필수품으로서 최소한의 주거서비스를 향유할 권리가 있으며 기업들은 생산활동의 필수요소로 부동산 임대서비스를 필요로 한다는 점을

고려한다면 모든 부동산 보유를 투기억제정책의 대상으로 설정하는 것은 적절하지 않다. 많은 선진국에서 저소득층의 주거용 부동산에 대해서는 여러 가지 형태의 조세경감제도를 운영하고 있다. 이는 선진국의 경우 생활필수품으로서 주거용 부동산에 대한 세금부담이 높아지지 않도록 배려하고 있음을 의미한다.

제3절 우리나라의 부동산세제 개편방향

1. 사회경제 환경 변화의 반영

국세이든 지방세이든 그 체계의 합리화를 이룩할 수 있기 위해서는 세목의 구성과 과세대상, 세율, 부과징수절차 등에 관한 내용을 결정함에 있어 사회경제 환경의 변화를 적절히 반영할 수 있어야 한다. 부동산세제(부동산 보유세제 및 부동산 거래세제)의 틀도 이러한 원칙을 적극적으로 수용할 수 있어야 할 것이다.

우리나라 부동산 보유세제 및 거래세제가 기업의 대외 경쟁력을 약화시키는 약점 내지 불합리한 규정을 가지고 있다면 그런 부분은 과감하게 개선해야 한다. 또한 경제적 취약계층과 사회적 소외계층에 대한 배려가 부족하면 그것을 보완하는 조치가 이루어져야 한다. 아울러 부동산세제의 개편을 단행함에 있어 충분한 사전적 검토가 이루어져야 하며, 지방자치단체 등 관련 당사자의 입장을 충실히 반영할 수 있는 통로(제도적 장치)를 만들어 주어야 한다.

좋은 세금이 되기 위한 조건으로는 흔히 세부담이 공평하여야 하고 또 제반 경제행위에 왜곡을 초래하지 않아야 한다는 등 여러 가지 조건들이 제시된다. 좋은 세금이라는 관점에서 본다면 대다수의 납세자들이 강력하게 불만을 제기하는 세금은 결코 좋은 세금이라고 할 수 없을 것이다. 예를 들어, 종합부동산세의 경우 그것을 부담하는 납세자의 대부분이 강력하게 불만을 제기하여 왔으며 그에 따른 사회적 논란과 비용도 매우 많이 발생하였던 것이 사실이다. 비록 정책적인 관점 등에서 과세가 이루어진다고 하더라도 세금을 납부하는 대다수의 납세자들이 억

울하다고 느끼고 그 불만을 표출한다면 개편의 필요성이 분명히 존재하는 것이다.

2. 부동산 보유세와 거래세의 합리적 관계 설정

참여정부는 부동산 투기의 억제와 주택가격의 안정 등을 목적으로 부동산 보유세의 강화를 추진하였다. 그러나 1992년부터 1998년까지 과세되었던 일본의 지가세[72]를 제외하면 부동산 보유세(재산세)의 강화를 통해 부동산 투기의 억제와 주택가격의 안정이라는 정책목적을 도모하는 사례는 찾아보기 쉽지 않다.

종합부동산세의 신설을 핵심으로 하는 2005년 부동산세제 개편은 2002년 말부터 서울 강남권의 재개발 아파트를 중심으로 나타나고 있던 부동산가격 상승현상을 부동산 보유세의 강화를 통해 조절하고, 선진국과 비교할 때 낮은 보유세 부담을 인상하는 등의 목적을 달성하기 위해 추진되었다. 당시 부동산 보유세제 개편은 우리나라 부동산 보유세의 실효세율(부동산가격 대비 세금부담의 비율)을 선진국 수준인 1%로 높이는 것을 목표로 하였다.

최근의 연구는 부동산 보유에 따른 적정 세부담 수준을 결정함에 있어 부동산 보유세의 실효세율보다는 소득 대비 보유세 부담률로 파악하는 것이 보다 합리적이라는 견해가 제시되고 있다. 이는 부동산에 대한 세금은 실제 금납(金納) 형태로 부담될 수밖에 없는 현실을 반영한 접근이라고 할 수 있다.

우리나라 부동산 보유세의 실효세율이 1%가 되면 소득 대비 보유세 부담률은 10%를 상회하게 되며, 이는 선진국 평균인 3.5%를 크게 넘어서는 과도한 부담이라는 지적이 제기되고 있다. 이와 같이 높은 부동산 보유세 부담은 고소득층뿐만 아니라 중산층 또는 저소득층에게도 커다란 영향을 미치고 있다는 평가가 잇따르고 있다. 부동산 보유세의 세율을 비례세로 할 것인가 누진세로 할 것인가는 물론 개별 국가의 선택이

72) 일본의 지가세는 1992년에 도입되어 시행되다가 버블경제의 붕괴에 따라 지가가 현저하게 급락하게 됨에 따라 1998년부터 과세를 중단하였다.

라고 할 수 있지만 그 세율격차가 20배에 이르고 있는 것은 지나친 것이라고 할 수 있다.[73]

또한 미국이나 영국 등 부동산 보유세 실효세율이 높은 나라들의 경우 보유세가 지방정부의 세수입의 큰 부분을 점하고 있는 반면 우리의 경우 부동산세 이외에 자동차세나 담배소비세 등 다른 조세부담도 높다는 점을 고려해야 할 것이다.

부동산 보유세는 각 지역에 위치한 토지 또는 건물을 과세대상으로 하고 있으며, 그 가치를 감안하여 거두어들이는 세수를 해당 지방자치단체의 세입으로 산입하는 방식으로 운영되기 때문에 지방세의 가격기능을 가장 충실히 수행하는 지방세 세목으로 평가될 수 있다. 하지만 급격하고 과도한 보유세 부담의 인상은 여러 가지 부작용을 초래하고 있다.

부동산 보유세의 강화에 따라 부동산시장의 위축(부동산 거래의 축소), 부동산 임차료의 인상 등 부정적 영향을 지적하는 견해가 적지 않은 상황이다. 따라서 단기간에 이루어진 급격한 세부담 인상에 아직 제대로 적응하지 못하고 있는 납세자들의 불만을 완화하고 부동산 거래를 활성화하는 등 보완적 장치의 마련이 필요하다. 구체적으로 현재의 부동산 거래세 부담을 좀 더 줄여주는 조치를 신중하게 검토할 필요가 있다는 것이다.

부동산 거래세 부담의 완화는 두 방향에서 추진될 수 있을 것이다. 첫째, 지방세인 취득세와 등록세의 부담을 줄여주는 방안이다. 이 방안은 취득세와 등록세를 통합하고, 그에 대한 세율을 줄여주거나 현재처럼 취득세와 등록세 세목을 그대로 유지한 채 각각에 대한 세율을 인하하는 방식으로 추진될 수 있을 것이다. 둘째, 국세인 양도소득세의 운영방식을 개선하는 방안이다. 양도소득세는 그 성격상 소득과세에 해당한다. 그럼에도 불구하고 양도소득세는 부동산 거래세로 분류하는 경향이 강한데 이는 그 기원(부동산투기억제세)과 정책과세 기능에 치우친 그동안의 운영과 관련이 깊다. 따라서 양도소득세는 다른 소득세(종합소

73) 부동산 보유세율은 미국과 일본의 경우 비례세이며 영국의 경우 카운슬세의 최저와 최고 등급, 즉 A등급과 H등급 간의 세율격차가 약 3배에 불과한 반면, 우리의 경우 재산세 최저세율이 0.15%인 반면 종합부동산세 최고세율은 3%에 이름으로써 그 차이가 20배에 이르고 있다.

득세 등)와 형평을 모색하는 차원에서 그 본래의 성격에 걸맞은 운영을 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

이와 같은 점들을 종합적으로 고려할 때 부동산 보유세와 거래세의 관계는 보유세 강화의 틀은 유지하는 대신 거래세 부담은 완화시켜 줌으로써 양자 간의 조화를 모색하고, 부동산 보유세 급증에 따른 부작용을 줄이는 보완적 조치를 강구하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

3. 부동산정책수단으로서의 부동산세제의 역할

부동산세제는 그간 국가정책, 특히 부동산정책을 뒷받침하는 수단으로 적극 활용되어 왔다. 부동산 보유세제에 해당하는 재산세는 1972년 국토종합개발계획의 추진에 발맞추어 자본축적과 생산확대를 유인할 목적으로 사치성 재산과 비생산적인 재산에 대한 중과제도를 도입하였다. 1986년에는 토지투기의 억제를 통한 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모할 목적으로 토지과다보유세가 신설되었다. 토지과다보유세는 그 후 종합토지세로 전환되어 시행되었으며, 2005년 부동산 보유세제의 대대적 개편이 이루어지기 전까지는 핵심적 지방세목의 역할을 하였다.

2004년 말에는 주택시장의 안정과 보유세부담의 형평성 제고 등을 목적으로 부동산 보유세제를 종합부동산세(국세)와 재산세(지방세)로 이원화하는 큰 폭의 부동산 보유세제 개편을 단행하여 2005년부터 시행하고 있다. 2005년부터 시행되고 있는 새로운 부동산 보유세제는 납세자의 보유세 부담을 짧은 기간에 크게 올리는 영향을 초래하였다.

이상의 예를 통해 알 수 있듯이 부동산 보유세제를 구성하는 여러 세목이 정부정책을 뒷받침하는 정책과세 수단으로 폭넓게 활용되었음을 알 수 있다.

마찬가지로 부동산 거래세제도 부동산정책과 밀접하게 연결되어 그 개편이 이루어져 왔다고 할 수 있다. 부동산 거래세제 가운데 지방세목에 해당하는 취득세와 등록세는 경제상황(부동산시장 상황)에 따라 그 과세대상 내지 세율이 조정되어 왔다. 예컨대, 최근 부동산 보유세 강화에 따른 부동산 거래 위축을 완화하는 방편으로 2005년과 2006년에 취

득세와 등록세의 세율을 낮추는 조치가 단행되었다. 한편 국세인 양도소득세는 더욱 직접적으로 국가정책 목적의 달성을 지원하기 위한 개편을 거듭하여 왔다고 할 수 있다. 양도소득세는 부동산 투기억제와 경기진작 등을 내세우며 반복적으로 그 세율 또는 과세대상, 과세기간 등을 변경하는 개편을 단행하였다.

이렇듯 부동산세제는 그 유형(보유세 또는 거래세) 또는 과세권(국세 또는 지방세)과 상관없이 국가 정책목적의 달성을 지원하는 핵심적인 정책과세의 기능을 담당하여 왔다고 할 수 있다.

부동산가격은 부동산으로부터 발생하는 미래 임대수익 흐름의 현재가치와 부동산가격 상승에 대한 기대심리의 두 가지 요인과 밀접하게 연결되어 결정된다고 할 수 있다. 부동산 투기는 두 요인 가운데 후자와 관련이 깊다고 할 수 있다. 그렇다면 부동산 보유세 또는 거래세가 후자에 의한 부동산가격 상승을 통제하는 유용한 수단인가에 대한 정밀한 평가가 필요할 것이다. 그간의 연구 등을 종합해 볼 때 부동산가격 상승을 기대한 부동산 투기열풍을 억제하는 데는 조세제도보다는 금리인상이나 은행의 대출규제(부동산 자금통제), 신용제한 등의 방법이 더욱 실질적인 효과를 나타냈다는 평가가 잇따르고 있다.

또한 부동산가격의 상승은 부동산 수요의 급증과 더불어 그 공급의 부족에 기인하여 발생한다고 할 수 있다. 따라서 부동산가격의 안정을 위해서는 부동산 수요를 억제하기 위한 조치와 아울러 부동산 공급을 늘려주는 조치가 병행되어야 함은 물론이다. 문제는 부동산가격의 안정을 목적으로 시행되었던 그동안의 부동산세제 개편은 범주상 부동산 수요대책에 해당하며, 이는 과거의 경험에 근거해 볼 때 중장기적으로는 지속적인 성과를 제공하지 못했다는 점이다.

이상을 요약하면 부동산세제는 부동산대책의 수립과 추진에 있어 보조적인 수단으로 활용되어야 하며, 그 이상의 역할을 기대해서는 곤란하다는 것이다. 또한 부동산세제는 각 세목의 본질에 부합하는 운영을 함으로써 부동산시장의 원활한 작동을 간접적으로 지원하는 역할을 충실히 수행할 수 있도록 해주어야 할 것이다.

4. 부동산세제의 합리화

가. 부동산 과표체계의 개선방향

우리나라의 부동산세제는 그 과세대상을 크게 토지, 주택, 건물, 시설물의 네 가지로 구분하고 있다. <표 5-17>은 현행 부동산세제의 과표체계 일반에 관한 내용을 정리하여 보여주고 있다.

<표 5-17>에 제시되어 있는 바와 같이 현행 부동산세제의 과표체계는 물건의 종별에 따라 산정방법, 과세기준의 결정, 과표결정권자가 다

〈표 5-17〉 현행 부동산세제의 과표체계

		현행 과표[74]	산정방법	과표기준 결정	과표결정권자
부동산	토지	개별 공시지가	시가방식 (공시가격)	국토부장관	표준지: 국토부장관 개별필지: 지자체장
	주택	개별 주택가격	시가방식 (공시가격)	국토부장관	단독주택 표준주택: 국토부장관 개별주택: 지자체장 공동주택: 국토부장관
	건물	시가표준액	원가방식	행안부장관 (조정기준 통보)	신축기준가액: 국세청장 각종지수 등: 지자체장
	시설물	시가표준액	원가방식	행안부장관 (조정기준 통보)	지자체장
부동산 이외 기타 물건 (차량 선박 등 11종)		시가표준액	시가방식	행안부장관 (조정기준 통보)	지자체장

74) 건물의 시가표준액은 신축건물기준가액×각종 지수×경과 연수×면적×가감산특례의 공식에 의해 산정된다. 시설물의 시가표준액은 신축비용 조사 후 시설물별 규모에 차등적으로 결정된다. 부동산 이외 기타 물건의 시가표준액은 장부가액 등 시가조사 후 물건별로 결정된다.

르게 설정되어 있다. 과세대상별 과표 평가방법을 살펴보면 토지와 주택은 국토해양부 장관이 시가방식의 공시가격을 활용하여 산정하며, 부동산 중 건물과 시설물, 부동산 이외 차량 등 기타 물건은 행정안전부가 정하는 기준에 따라 시장·군수가 결정·고시하도록 되어 있다.

이에 따라 주택은 단독주택이냐 공동주택이냐에 따라 세부적인 과표 평가방식과 과표 결정권자가 다른 상황이 발생하고 있다. 또한 일반건물 과표체계는 원가방식을 적용함으로써 시가와의 괴리가 초래되고 있다. 더 나아가 저유조(貯油槽) 등 시설물 과표는 낮은 현실화로 말미암아 다른 부동산과의 불형평의 문제를 야기하고 있다.

한편, 우리나라 부동산 과표체계는 국제평가기준(International Valuation Standards: IVS)과 다르기 때문에 외국의 투자자와 지자체 간에 분쟁발생 시 국제중재 제소가 나타날 수 있다.[75]

부동산세제의 합리화를 도모함에 있어 그 과표의 산정체계를 개선하는 것은 매우 중요한 작업이 아닐 수 없다. 향후 우리나라 부동산 과표는 다음과 같은 방향으로 개선될 필요가 있을 것으로 판단된다. 첫째, 과표 산정방법 자체의 개선뿐만 아니라 물건 간에도 일관성과 형평성을 담보할 수 있는 과표산정이 이루어져야 한다. 둘째, 물건별 취득·활용형태를 고려한 과표산정방식을 채택함으로써 국제평가기준(IVS)에 부합하는 부동산 과표평가체계를 구축해야 한다. 예컨대, 상가건물의 경우 소득접근법, 신축주택의 경우 원가법 등을 적용하여 과표를 산정하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 셋째, 부동산 과표체계를 총괄적으로 담당하는 기구를 설치하여 부동산 과표의 합리적 운영을 전담하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 부동산 과표의 산정과 그 운영 전반을 담당하는 (가칭)『지방세과표평가원』의 설립은 현행, 부동산 과표제도 운영의 문제점을 개선하는 데 적지 않은 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

75) FTA 체결 내용 중 내국인과 외국인 동등대우 및 투자자에 대한 이해와 관련하여 IVS와 다른 과표체계 적용 시 국제중재 제기가 가능하다는 규정을 둘 수 있다(행정안전부, 『지방세 중장기 발전방안』, 2007. 9, p.79).

나. 부동산 관련 세목의 간소화 및 단순화

2008년 현재 부동산 관련 국세는 상속·증여세, 인지세, 부가가치세, 소득세(양도소득세 포함), 법인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산세, 재평가세, 농어촌특별세의 8개 세목이 있다. 한편 부동산 관련 지방세는 취득세, 등록세, 재산세, 면허세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세(재산할), 주민세(소득할), 지방교육세의 9개 세목이 있다.

이와 같이 부동산 관련 세목은 17개에 이르며, 이 가운데 일부 세목은 중복과세 등의 문제점을 지적받고 있다. 동일한 목적과 역할을 수행하는 세목은 통합함으로써 납세자가 겪는 혼란을 줄여주고, 세제를 간소화함으로써 효율적 운영을 도모하는 개선이 바람직할 것이다.

현행 부동산 관련 세목 가운데 취득세와 등록세는 그 과세대상, 비과세 대상, 감면대상, 징수방법, 과표 등이 동일하거나 매우 유사하다는 특징을 가지고 있다. 그런 까닭에 두 세목에 대해서는 중복과세 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 따라서 두 세목을 통합하고, 그 적용세율을 낮추는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

부동산 관련 세제의 두드러진 특징 가운데 하나는 부가세(附加稅, surtax) 방식의 세목이 적지 않다는 점이다. 목적세에 해당하는 도시계획세와 공동시설세(소방공동시설세)는 현재 재산세의 부가세 형태로 운영됨으로써 지방세제의 복잡화를 초래하는 원인이라는 지적을 받고 있다. 따라서 이와 같은 부가세 방식의 부동산 관련 세제의 정비가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 도시계획세와 공동시설세의 정비 방안으로는, 첫째 특별회계로 운영하는 방안, 둘째 본세 성격을 갖는 재산세와 통폐합하는 방안이 제시되고 있다.

도시계획세와 공동시설세를 특별회계로 운영하는 방안은 세원이전 등의 문제가 없기 때문에 다른 방안과 별도로 연계할 필요는 없을 것이다. 따라서 그 시행이 복잡하지 않다는 장점이 있다. 하지만 그 세입의 안정적 확보를 담보할 수 있느냐의 문제를 안고 있다. 한편, 공동시설세는 현재 소방업무에 소요되는 경비조달뿐만 아니라 각종 인명구호 등에 필요한 재원조달 수단의 역할을 함께 수행하고 있기 때문에 특별회계의 전환 이후에도 안정적 세입 보장이 매우 중요할 수밖에 없다. 따라서 이

러한 우려를 불식시킬 수 있어야 도시계획세와 공동시설세의 특별회계 전환이 가능할 수 있을 것이다.

도시계획세와 공동시설세를 재산세와 통폐합하는 방안은 두 세목 모두 광역자치단체 세목이기 때문에 광역자치단체에서 기초자치단체로 세원이전을 초래하게 된다. 따라서 자치단체 간 세원의 불형평을 심화시키는 문제를 초래할 수 있음을 고려한 대책의 강구가 함께 모색되어야 할 것이다.

다. 종합부동산세와 재산세 간 합리적 관계 정립

2005년 종합부동산세의 시행과 관련하여 일각에서는 부동산세제의 기본원칙에 역행하는 조치라는 지적이 제기된 바 있다. 이는 부동산은 그것이 정착된 지방자치단체가 그 과세권을 행사하는 것이 합리적이라는 논리에 근거한 주장이라고 할 수 있다.

종합부동산세의 도입은 지방자치단체 과세자주권의 침해, 지방자치 본질의 훼손 등 여러 가지 문제점 지적에도 불구하고, 그 역할이 증대하고 있다. 동 조세가 처음 부과된 2005년의 징수액은 4,413억원이었지만, 2007년의 징수규모는 2조 4,143억원으로 급증하였다.[76] 이에 따라 향후 종합부동산 세수를 어떻게 활용할 것인가에 대한 방향 설정이 중요한 과제가 되고 있다.[77]

종합부동산세의 세수가 크게 증대되면서 일부 중앙부처 중심으로 재산세 및 거래세(취득・등록세) 세수 감소분을 보전하고도 남는 몫을 부처사업에 활용하고자 하는 움직임도 감지되고 있다. 이는 종합부동산세가 장기적으로 그 정체성을 담보하기 어려운 세목임을 보여주는 증거가

76) 한편, 2008년 예산기준으로 보면 종합부동산세 세수는 2조 8,695억원에 이를 것으로 전망되고 있다(국회예산정책처, 『대한민국 재정』, 2008. 5, p.193).

77) 당초 종합부동산세 도입에 따라 재산세수가 감소하는 지방자치단체의 세입감소분을 보전할 목적으로 정부는 부동산교부세를 신설하였다. 부동산교부세는 2006년 9월에 단행된 부동산 거래세(취득세, 등록세) 세율 인하에 따라 초래된 지방자치단체 세입 감소분을 보전하는 용도로도 활용되고 있다. 하지만 부동산실거래가격제도의 전면 시행, 부동산 과표 현실화율의 제고 등에 힘입어 재산세, 취득세와 등록세 세수 감소분은 시간이 경과함에 따라 자연적으로 보전되는 양상이 나타나고 있다. 따라서 종합부동산세 세수는 새로운 용도로 사용되어야 하는 전환기를 맞이하고 있다.

된다고 할 수 있다.

종합부동산세의 도입을 위한 취지와 그 필요성 등은 공감의 여지가 적지 않다고 판단된다. 또한 동 조세는 신설 이후 지방자치단체 간 세입 격차를 완화시키고, 납세자 간 세부담의 형평성 제고에도 기여하는 측면이 적지 않다는 평가를 받고 있다. 이는 종합부동산세가 현재의 여건과 환경을 감안할 때 충분한 입지를 확보하고 있음을 의미한다.

그러나 종합부동산세는 근본적으로 볼 때 지방세목인 재산세와 중복과세적 성격이 작지 않으며, 장기적으로는 그 도입시점의 정체성을 온전하게 유지하기 쉽지 않다는 한계를 가지고 있다.

이와 같은 점들을 고려할 때 단기적으로는 종합부동산세와 재산세를 별도의 세목으로 독립적인 운영을 이어가는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 다만, 종합부동산세와 재산세가 양립되어 있는 현재의 상황에 대해 납세자의 지지와 협조를 이끌어낼 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 두 세목과 관련된 불합리한 규정과 조치는 개선하는 노력이 있어야 할 것이다.

한편, 과거 토지초과이득세와 토지분 재산세의 통합을 통한 종합토지세의 탄생 등의 사례를 참조해 볼 때 종합부동산세와 재산세는 중장기적으로 통합하는 방안을 모색하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 그 시기와 방식 등에 대해서는 충분한 시간을 두고 검토가 이루어져야 하며, 그 효과에 대한 사전적 분석도 엄밀하게 이루어져야 함은 물론이다.

라. 현행 부동산세제의 불합리성에 대한 개선

부동산세제가 합리성을 갖추기 위해 간과해서는 안 될 주요한 요건 가운데 하나가 현실에 대한 충실한 반영일 것이다. 종합부동산세의 신설은 사전 준비가 부족하였고, 직접적 당사자인 지방자치단체와 국민을 대상으로 한 여론 수렴도 미흡했다는 평가를 받고 있다.

종합부동산세의 도입과 재산세의 강화는 기업의 세부담 증가와 그에 따른 비용인상을 초래함으로써 침체된 경제를 더욱 어렵게 만드는 원인이 되고 있다는 지적도 제기되고 있다. 또한 짧은 시간 안에 부동산세제의 골격이 크게 달라짐으로써 그런 변화에 적응하지 못한 납세자들이

상당한 혼란을 겪고 있으며, 의도하지 않은 부작용이 적지 않게 발생하고 있다.

현행 부동산세제가 합리적으로 운영될 수 있기 위해서는 다음과 같은 점을 보완하는 조치가 이루어져야 할 것이다. 첫째, 종합부동산세의 세부담 한도를 상향조정(150%→300%)한 조치는 조세행정에 대한 불신을 초래했을 뿐 그 실익이 크지 않았다는 점을 고려하여 원래 상태로 환원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 노령자 및 장애인으로서 저소득층이 소유하고 있는 1주택 등에 대한 배려가 부족한 점, 재산의 인위적인 분산을 위한 위장이혼, 부동산의 차명등기, 세대의 위장분리 등과 같은 조세회피행위를 줄이기 위한 실질적인 대책의 마련이 요구된다. 예컨대, 종합부동산세의 과세대상 축소(과세기준금액의 조정) 및 세부담 인상률 상한의 하향조정을 검토해야 한다는 것이다. 아울러 주택분 보유세 경감방안으로서 소득 대비 부유세 상한의 도입, 1세대 1주택자 장기보유에 대한 세부담 경감, 사업용 토지에 대한 보유세 감면, 노령 및 장애가구 등에 대한 세금 감면 또는 납부연기제의 도입 등도 검토대상에 포함시킬 수 있을 것이다.

둘째, 주택의 양도소득세제에 있어서도 1세대 2주택 이상 보유 세대가 양도하는 주택의 양도소득에 대한 중과세 조치는 과세의 형평성을 침해함은 물론 조세평등주의에 위배된다는 점에서 그 개선이 모색되어야 한다. 아울러 양도소득세 과세대상 가운데 고가주택 기준의 완화, 장기보유 특별공제의 확대, 과세이연제도의 도입, 실질적인 거주기간을 고려한 1세대 1주택 비과세 등을 검토할 필요가 있을 것이다

셋째, 부동산세제의 개편은 그 성격상 경제 전반에 미치는 영향이 심대할 수밖에 없다. 더욱이 현행 지방세 체계가 재산과세, 즉 부동산세제를 근간으로 형성되어 있기 때문에 부동산세제의 개편은 지방자치단체 세수(세입)에 큰 영향을 초래하게 된다. 이러한 현실을 감안하여 부동산세제의 개편을 단행함에 있어서는 관련 부문에 해당하는 행정안전부, 기획재정부, 지방자치단체, 전문가 등이 참여하는 위원회 또는 협의회 등을 만들어 충분한 사전조율을 거쳐 시행하는 제도의 정착이 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

국세청,『국세통계연보』, 각년도.

국정브리핑 특별기획팀,『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007. 6.

국중호・김대영・유태현,『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회, 2008. 8.

국회 법률정보시스템[http://search.assembly.go.kr/law/]

국회예산정책처,『대한민국 재정』, 2008. 5.

김경환,「종합부동산세 도입과 부동산 세제개편」,『공공경제』, 제9권, 2004.

_____,「주택 관련세제의 개편 방안」,『감정평가연구』, 제17집 제2호, 2007. 12.

김양수,「부동산세제 개편과 지방세과표 발전방안」,『지방세』, 제6호, 2006.

김완석 외,『부동산세 개정에 따른 지방재정 안정화 방안에 대한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 11.

노영훈,「부동산 보유 및 거래과세 구성변화와 재정적 과제」,『지방세』, 제6호, 2006.

박종수,「부동산투기 억제를 위한 세제적 대책의 한계 - 재산세를 중심으로 -」,『토지공법연구』, 제22집, 2004. 7.

원윤희,「부동산 보유과세의 핵심논점과 실태」, 한국지방재정공제회,『지방세』, 통권 76호, 2004.

유태현・한재명,『최근 부동산 보유세제 개편의 서울시민 세부담에 대한 영향분석』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 4.

_____・현성민,「종합부동산세 과세권의 조정에 관한 연구」,『재정정책논집』, 제7집 제2호, 2005. 12.

윤덕병,「양도소득세 개선에 관한 연구」,『전산회계연구』, 제4권 제1호, 2005. 8.

이진순,『부동산세제의 근본적 개혁방안』, 한국조세연구원, 2005.

임주영 외,『부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2004. 12. 15.

전강수,「부동산 양극화의 실태와 해소 방안」,『역사비평』, 여름(71호), 2005.

_____,「부동산 정책의 역사와 시장친화적 토지공개념」,『사회경제평론』, 제29권 제1호, 2007. 11.

조경엽,『참여정부의 부동산 정책 평가와 향후 전망』, 한국경제연구원, 2006.

통계청정보시스템(KOSIS) [http://kosis.nso.go.kr/]
행정안전부,『지방세 중장기 발전방안』, 2007. 9.
행정안전부,『지방자치단체 예산개요』, 2008.
행정안전부(행정자치부),『지방세정연감』, 각년도.

Colwell, Peter F, “Tweaking the DiPasquale-Wheaton Model”, *Journal of Housing Economics* 11, 2002, pp.24~39.
OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

〈부표 5-1〉 연도별 주요 부동산 정책 및 가격 변동

(단위: %(전년 대비))

	주요 정책	내용	주택 가격	토지 가격
1967	부동산투기억제에 관한 특별조치법(11.29)	• 서울, 부산 등 대통령령이 정하는 지역 • 토지양도 차익 50% 과세	–	–
1978	부동산 투지억제 및 지가안정을 위한 종합대책(8.8조치)	• 양도소득세 개편(30%→50%) • 재산세(공한지세) 개편	–	49.0
1980	경제활성화대책(9.16)	• 양도세 5~20% 인하 • 대단위 서민주택건설	–	11.7
	부동산경기활성화대책(12.13)	• 양도세 탄력세율 도입		
1981	주택경기활성화조치(6.26)	• 양도소득세 완화 • 분양가 통제 일부 해제	–	7.5
1982	부동산 등 당면 경제대책(1.14)	• 양도세 탄력세율 적용시한 연장 • 주택자금지원 및 주택금융 개선 • 주거지 토지형질변경 제한 완화	–	5.4
	경기활성화대책(5.18)	• 취, 등록세 30% 감면 • 미분양 주택 공급 대상 확대		
	주택투기억제대책(12.22)	• 분양가 차등화, 청약제도 개선 • 전매금지 기간 2년으로 강화		
1983	부동산투기억제대책(2.16)	• 특정 지역 양도세 실거래가 과세표준 적용 • 부동산 소개업 허가제 • 채권입찰제 시행(25.7평 이상)	–	18.5
	토지 및 주택 문제 종합대책(4.18)	• 택지공급 확대(목동) • 양도세 탄력세율적용 시한 단축		
	부동산투기억제 종합대책(9.5)	• 서울, 수도권 특정지역고시 • 개인별 토지보유실태 조기 전산화		
1985	부동산투기억제대책(5.20)	• 종합토지세 도입(1986년 하반기) • 기업 비업무용 토지 합산 누진과세 • 100평 이상 대형주택 재산세 중과	–	7.0
	고용안정 및 주택건설 촉진방안(9.5)	• 공공과 민간의 토지 공동개발 유도 • 분양가 지역별 차등제 • 건축규제 완화, 주택금융 확대		
1986	주택경기촉진방안(2.12)	• 1가구2주택 양도세 면제기간 연장(1.6년 →2년) • 주민주택기금 지원대상 확대	–	7.3
1988	부동산 종합대책(8·10대책)	• 1가구1주택 비과세 요건 강화 • 양도세제 개편(누진과세) • 종합토지세 조기 실시(1992 → 1990)	13.2	27.5
1989	긴급 부동산투기억제 대책(2.4)	• 대도시 주택공급 확대 • 부동산거래질서 확립 • 분당, 평촌 등 5개 신도시 건설	14.6	32.0
	토지공개념 3법제정(12.30)	• 토지초과이득세법 • 택지소유상한법 • 개발이익환수법		
1990	부동산 및 전월세 안정대책(2.16)	• 임대료분쟁 조정 신고센터설치 • 전세금 부당인상 5년간 소급과세	21.0	20.6
	부동산투기억제대책(4.13)	• 등기 의무화 도입, 증여세 강화 • 토지신탁제도 도입 • 다가구주택건설 촉진		
	부동산투기억제와 물가안정을 위한 특별대책(5.8)	• 대기업의 토지과다보유 억제 • 비업무용 부동산 6개월 이내 처분 • 기업, 금융기관 부동산 신규취득 억제		

〈부표 5-1〉의 계속

(단위: %(전년 대비))

	주요 정책	내용	주택 가격	토지 가격
1995	부동산실명제도입(3.30)	• 명의신탁약정 무효, 실명등기 의무화	-0.2	0.6
	부동산안정대책(9.19)	• 기업 임원 6000명 투기 조사 • 유휴지 과태료 부과, 강제매수		
1997	부동산시장안정대책(1.20)	• 수도권 주택 25만호 공급 • 토지거래허가구역 관리 • 15% 이상 땅값급등지역 토초세 1년 단위 과세	2.0	0.3
1998	주택경기활성화대책(5.22)	• 분양가 자율화 • 양도세 한시 면세 • 토지거래 허가-신고제 폐지 • 분양권 전매 한시 허용	-12.4	-13.6
	주택경기활성화자금 지원방안(6.22)	• 분양주택 중도금 대출 • 재개발사업 기금지원		
	건설산업활성화 방안(9.25)	• 중도금 추가지원 • 민영주택 분양가 자율화		
	건설 및 부동산 경기활성화대책(12.12)	• 민영주택 분양가 추가 자율화 • 양도세 한시 감면범위 확대		
1999	주택경기활성화조치(3.22)	• 재건축 가구당 2000만원 자금지원	3.4	2.9
	서민주거안정 대책(5.31)	• 중소형 주택공급 주민주택기금 금리인하 • 중도금 대출, 전세반환자금 금리인하 • 소형 주택구입 근로자 국민주택기금 융자		
	중산층 및 서민주거 안정 대책(8.20)	• 임대상업 등록요건 완화 • 매년 임대주택 10만호 건설 • 근로자 주택구입자금 지원한도 상향		
	주택건설촉진대책(10.7)	• 민영 청약자격 완화, 재당첨제한 폐지 • 청약예금-부금 취급기관 다변화		
2000	**주택시장 안정대책(1.10)**	• 서민 내집 마련 기회 확대(대출금리 인하) • 서민주택자금 지원규모 3조원 확대	0.4	0.7
	주택건설촉진대책(7.1)	• 국민주택기금 지원대상 확대		
	건설업활성화 및 구조개편 촉진대책(8.29)	• 주택 구입 시 양도세 감면 • 임대주택 시장 활성화		
	지방건설활성화방안(11.1)	• 천안 대전 목포 3개 지역 신시가지 조성 • 비수도권 신축주택 양도세 면제 • 주택채권 매입부담 감면, 취·등록세 감면		
2001	서민주거안정대책(1.27)	• 매입임대사업자 보증한도 확대 등	9.9	1.3
	서민주거안정을 위한 전월세종합대책(3.16)	• 전월세 서민 보증금융자 지원강화 • 임대사업자 세제, 금융 지원확대		
	건설산업구조조정 및 투자적정화 방안(5.23)	• 신축주택 구입 시 양도세 한시 면제 • 국민주택 규모 취·등록세 한시 감면		
	임대주택건설활성화대책(5.26)	• 공동택지 임대주택 공급비율 확대 등		
	전월세안정화대책(7.26)	• 소형평형 공급 확대 등		
	서민주거생활안정대책(9.14)	• 국민임대 3만 5000호로 확대 • 수도권 매년 600만평 공공택지 공급		

〈부표 5-1〉의 계속

(단위: %(전년 대비))

	주요 정책	내용	주택 가격	토지 가격
2002	주택시장안정대책(1.8)	• 투기지 세무조사 착수, 기준시가 상향조정 등	16.4	9.0
	주택시장안정대책(3.6)	• 투기과열지구 분양권 전매요건 강화 • 무주택세대주 우선분양		
	서민주거안정대책(5.20)	• 전세자금 지원대상 확대 • 2003년부터 10년간 국민임대 100만호 건설 • 세입자 보증한도 확대		
	주택시장안정대책(8.9)	• 안전진단 강화 등 재건축 기준 강화 • 재건축 아파트 자금출처 조사 • 양도세 감면 축소		
	주택시장안정대책(9.4)	• 수도권 특목고 등 교육여건 개선 • 수도권 2~3개 신도시 건설		
	부동산시장안정대책(10.11)	• 투기혐의자 국세청 통보 • 투기지역 양도세 실거래가 과세		
2003	부동산시장안정대책(1.15)	• 충청권 토지거래감시구역 지정 • 5년간 수도권 153만호 공급, 보금률 100% 달성 • 수도권 신도시 후보자 상반기 선정	5.7	3.4
	부동산가격안정대책(5.23)	• 분양권 전매제한 부활 • 1순위 자격제한 및 재당첨 제한 부활 • 수도권 투기과열지구 지정		
	서민·중산층 생활안정대책 (주거지원부분/5.28)	• 국민임대주택 5년간 50만호 건설		
	서민중산층 주거안정지원대책(9.3)	• 10년간 장기공공임대주택 150만호 건설		
	부동산시장(재건축아파트 가격) 안정대책(9.5)	• 재건축 아파트 조합원 지분 전매제한 • 재건축 중소형 60% 의무화 • 1가구 1주택 비과세 요건 강화		
	주택시장안정 종합대책(10.29)	• 1가구 3주택자 양도세 중과 • 종합부동산세 도입 • 투기지역 주택담보인정비율(LTV) 40% 강화		
2005	수도권주택시장안정대책 (2.17)	• 판교 일괄 분양 등 판교투기방지 대책 • 재건축 안전진단 절차 강화	4.0	5.0
	부동산가격안정대책(5.4)	• 1가구 2주택 양도세 실거래 과세 • 보유세 실효세율 단계적 인상 • 재건축 기반시설부담금 부과		
	서민주거안정과 부동산 투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안(8.31)	• 투기수요 억제 - 1가구2주택 양도세 중과 - 종합부동산세 가구별 합산, 6억원 이상 대상 확대 • 주택공급 확대 - 2010년까지 연 30만호 공급, 5년간 택지 4500만 평 공급 • 거래 투명화 - 실거래가 신고의무화, 실거래가 등기부 기재		
2006	**서민주거복지 증진**과 주택시장 합리화 방안(3.30)	• 8·31 보완대책 • 주택거래 신고지역 자금조달 계획 신고 • 재건축 개발이익 환수 및 투기 방지	6.3	5.6
	부동산시장 안정화방안(11.15)	• 2010년까지 수도권 164만호 공급 • 신도시 택지 개발기간 단축, 분양가 인하		
2007	부동산시장안정을 위한 제도개편방안(1.11)	• 투기지역 민간 분양가 상한제 및 원가공개 • 투기지역 담보대출 1인1건 제한 • 수도권 민간택지 주택 전매제한 기간확대	–	–

주: 음영표시 부분은 부동산경기활성화대책, 강조표시는 서민주거복지대책, 그 외는 수요억제정책을 가리킴.
자료: 국정브리핑 특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007 .6.

제 6 장

부동산 거래세제 개편방안

제1절 서 론

우리나라의 부동산거래세제는 세계사에서 그 유례를 찾아보기 힘들 만큼 정책세제로 활용된 경우에 해당한다. 우리나라 부동산시장의 특성은, 첫째 비좁은 국토에서 부동산수급 불균형의 문제가 상존하고, 둘째 유동성관리의 실패로 인한 투기수요도 주기적으로 발생한다는 점이다. 따라서 부동산가격이 폭등하는 사태만 발생하면 역대 정부는 전가의 보도처럼 부동산 거래세를 극단적으로 인상함으로써 거래세제를 왜곡시켜 왔다.

이러한 증거는 많은 곳에서 목도되지만 부동산 관련 조세수입의 국제비교를 통해서도 목격할 수 있다. <표 6-1>에는 OECD 통계에 나타난 우리나라와 주요국들의 재산과세, 보유과세, 거래과세의 연도별·내용별 세수내역이 수록되어 있다.

조세의 경우 국제비교가 반드시 바람직한 것도 아니고 타당한 것도 아니지만 적어도 우리가 현재 처한 상황에 대한 준거틀은 제공할 수 있다. 각국은 그 나름대로 특수성을 반영한 조세제도를 가지고 있기 때문에 조세수입의 평면적인 비교가 바람직하지 않을 수 있다. 또 각국의 조세제도가 다르기 때문에 그 비교가 타당한 것도 아닌 것이다. 부동산 거래세의 경우에도 그러하다.

그러나 <표 6-1>에 나타난 수치를 통해서 볼 때 하나의 사실은 분명

〈표 6-1〉 OECD 국가의 GDP 대비 재산과세 비중

(단위: %)

	1995	2000	2003	2004	2005
캐나다	3.8	3.4	3.4	3.4	3.4
멕시코	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
미국	3.1	3.0	3.1	3.1	3.1
일본	3.3	2.8	2.7	2.6	2.6
한국	**2.9**	**2.9**	**3.0**	**2.8**	**3.0**
뉴질랜드	2.0	1.8	1.8	1.8	1.9
벨기에	1.1	1.5	1.5	1.8	2.2
덴마크	1.7	1.6	1.8	1.8	1.9
핀란드	1.0	1.2	1.0	1.1	1.2
프랑스	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5
독일	1.0	0.8	0.8	0.9	0.9
그리스	1.3	2.3	1.6	1.5	1.2
아일랜드	1.5	1.7	1.9	2.1	2.4
이탈리아	2.3	2.0	3.2	2.5	2.1
네덜란드	1.7	2.1	1.9	2.0	2.1
노르웨이	1.2	1.0	1.1	1.1	1.1
폴란드	1.1	1.1	1.3	1.3	1.3
포르투갈	1.2	1.6	1.6	1.6	1.0
스페인	1.8	2.2	2.5	2.8	3.0
스웨덴	1.3	1.8	1.6	1.6	1.5
스위스	2.3	2.8	2.4	2.5	2.4
터키	0.7	1.0	1.1	1.0	1.1
영국	3.6	4.3	4.2	4.3	4.4
OECD 전체	**1.8**	**1.9**	**1.9**	**1.9**	**1.9**

주: OECD 전체는 단순평균 기준임.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2006.

〈표 6-2〉 OECD 국가의 총조세 대비 재산과세 비중

(단위: %)

	1995	2000	2003	2004	2005
캐나다	10.7	9.5	10.2	10.2	10.0
멕시코	1.8	1.4	1.6	1.6	1.6
미국	11.1	10.1	12.0	12.0	11.4
오스트레일리아	8.8	8.8	9.5	8.7	8.7
일본	12.2	10.5	10.3	10.0	9.7
한국	**14.8**	**12.4**	**11.8**	**11.3**	**11.9**
뉴질랜드	5.4	5.3	5.1	5.0	4.9
벨기에	2.5	3.4	3.3	3.9	4.7
덴마크	3.5	3.2	3.8	3.8	3.7
핀란드	2.2	2.4	2.3	2.6	2.7
프랑스	6.7	7.0	7.3	7.6	7.8
독일	2.8	2.3	2.4	2.5	2.5
그리스	4.1	6.2	4.5	4.4	4.3
헝가리	1.2	1.7	2.2	2.3	2.3
아일랜드	4.5	5.5	6.5	6.9	7.9
이탈리아	5.6	4.6	7.8	6.1	5.0
네덜란드	4.1	5.3	5.2	5.3	5.3
노르웨이	2.8	2.3	2.5	2.6	2.6
폴란드	2.8	3.2	3.9	3.8	3.8
포르투갈	3.7	4.6	4.6	4.6	2.9
스페인	5.5	6.4	7.4	8.1	8.4
스웨덴	2.7	3.4	3.1	3.1	3.0
스위스	8.2	9.3	8.3	8.5	8.0
터키	3.0	3.2	3.2	3.1	3.3
영국	10.4	11.5	11.9	12.0	12.0
OECD 전체	**5.5**	**5.5**	**5.6**	**5.6**	**5.6**

주: OECD 전체는 단순평균 기준임.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2006.

〈표 6-3〉 2006년 거래세 OECD 통계(세원별 조세수입 비중 추이)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국
재산과세	**11.9**	11.4	7.8	2.5	9.7	5.0	12.0
부동산세	**2.7**	10.5	4.9	1.3	7.4	2.0	9.1
부유세	**0.0**	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
상속·증여세	**0.9**	0.9	1.2	0.5	1.2	0.0	0.7
거래세	**8.6**	0.0	1.4	0.6	1.2	2.5	2.2
기타 재산세	**0.0**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

〈표 6-4〉 한국과 OECD 국가 평균 간 재산과세와 보유세 비중 비교

	재산과세 비중		보유세 비중	
	GDP 대비	총조세 대비	GDP 대비	총조세 대비
한국	3.7%	12.8%	1.0%	3.6%
(OECD 평균)	(1.9%)	(5.6%)	(1.0%)	(2.7%)

주: OECD 평균은 2005년 기준(한국: 종부세가 본격 시행된 2007년 기준).
자료: 종부세 개편 관련 기획재정부 보도자료, 2008.

히 나타난다. 주요 외국에 비하여 우리나라의 거래세 비중이 높다는 사실이다. 우리나라의 재산세 비중, 그중에서 보유세 비중과 거래세 비중을 다시 나눠보았을 때 거래세 비중은 다른 주요국과 비교하여 높은 것이다. 단적으로 말하면 바로 이 수치 속에 우리나라의 거래세가 가지는 모든 문제가 나타나는 것이다.

본 연구는 우리나라의 부동산 거래세제는 여하한 변천과정을 거쳐 오면서 오늘에 이르렀고 그 문제점과 개선방안은 무엇인지 살펴보기로 한다.

제2절 부동산거래 관련 세제의 변천과정

1. 취득세의 변전과정

가. 도입배경

취득세는 일제시대부터 도세로 존치하여 온 조세로서, 지방세 중 그 역사가 가장 오래되고, 그 세수가 가장 많은 세목 중 하나이면서 원래는 부동산취득세였으나, 과세대상의 확대와 더불어 1952년 말 지방세법의 개정을 통하여 세목을 취득세로 개칭하여 현재까지 이르고 있다.

나. 과세대상

지방세에 있어서 취득세가 차지하는 비중이 매우 높기 때문에 취득세의 과세대상은 지속적으로 추가되고 있는 실정이다.

이러한 취득세 과세대상의 추가 및 삭제 과정을 살펴보면 <표 6-5>로 나타낼 수 있다.

다. 세율체계

취득세의 경우에는 과세대상뿐만 아니라 세율의 변경 또한 매우 빈번하게 발생하였는데, 이는 취득세를 통해 사치성 재산 취득의 억제 및 대도시 인구집중의 억제 등 정책적 효과를 달성하고자 하였기 때문이다.

이러한 취득세 세율의 변천과정은 <표 6-6>과 같이 정리할 수 있다.

1952년 취득세로 명칭 개정 이후 1973년에는 지방세 중과 조치 시 별장·골프장·고급오락장에 대하여 중과세하도록 하였고, 1974년에는 1·14 긴급조치시 비업무용 토지를 중과세 대상에 추가하고 세율도 15%로 높였다. 그러나 1997년 말에 시작된 IMF관리 경제체제하에서 경제활성화를 위해 1999년 1월 1일부터 사치성 재산과 비업무용 토지에 대한 세율을 10%로, 대도시 내 공장과 법인의 본점·주사무소용 부동산

에 대한 세율을 6%로 완화하였다.

〈표 6-5〉 취득세 과세대상의 추가·삭제 과정

연 도	과 세 대 상
1952년 이전	부동산
1952	차량, 금고, 소형선박
1962	케이블카
1963	중기류, 지상의 입목, 선박·차량 및 중기 등의 종류변경
1967	지상의 입목, 선박·차량 및 중기 등의 종류변경, 과점주주의 주식 취득
1970	토지의 지목변경으로 인한 가액 증가
1973	건축물, 공유수면 매립, 공공단체의 비업무용 재산, 사치성 재산, 대도시공장의 신설
1974	법인의 비업무용토지 농업용 경운기(삭제)
1976	대도시 내 공장증설 중과세
1984	항공기
1990	골프회원권, 콘도미니엄회원권
1993	1가구당 1대 초과 비영업용 승용자동차 및 기타 승용자동차 중과세
1994	종합체육시설이용권, 유원지의 오락시설과 유사한 옥내오락시설, 인텔리전트빌딩시스템
2005	승마회원권

자료: 내무부, 『지방세연혁집』, 제1권, 1996, pp.906~910.

라. 과세실적

취득세의 세수액은 과세대상의 추가와 세율의 조정 등을 통하여 지속적으로 증가하고 있으나, 취득세의 경우에는 경기변동에 따라 세수 증감의 폭이 심하기 때문에 1998년경에는 오히려 세수가 감소하였다.

이러한 취득세 부과액과 징수액에 관한 변천과정을 살펴보면 <표 6-7>로 정리할 수 있다.

〈표 6-6〉 취득세 세율구조의 변천과정

연도	세율체계의 변천과정	
1961	취득가액 또는 연부금액의 1%(서울특별시 2%)	
1962	취득가액 또는 연부금액의 1%(서울특별시·부산시 2%)	
1967	원칙	1%(서울과 부산 2%)
	농가의 경작용 전답	0.5%(서울과 부산 1%)
1973	원칙	1%(서울과 부산 2%)
	별장·골프장·외국산 고급승용차·기타 사치성 재산	3%
	대도시 내 공장신설	5%
1974	원칙	1%(서울과 부산 1%)
	별장·골프장·외국산 고급승용차·기타 사치성 재산	15%
	대도시 내 공장신설	15%
1976	원칙	2%
	별장·골프장·외국산 고급승용차·기타 사치성 재산	15%
	대도시 내 공장신증설	15%
1991	원칙	2%
	별장·골프장·외국산 고급승용차·기타 사치성 재산	15%
	대도시 내 공장신증설	15%
	과밀억제권역 내 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산	10%
1993	원칙	2%
	별장·골프장·외국산 고급승용차·기타 사치성 재산	15%
	대도시 내 공장신증설	15%
	과밀억제권역 내 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산	10%
	1가구당 1대 초과 비영업용 승용자동차	4%
1994	원칙	2%
	별장·골프장·고급오락장·고급선박·고급주택·법인의 비업무용 토지	15%
	대도시 내 공장신증설	15%
	과밀억제권역 내 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산	10%
	1가구당 1대 초과 비영업용 승용자동차	4%
1996	원칙	2%
	별장·골프장·고급오락장·고급선박·고급주택·법인의 비업무용 토지	15%
	대도시 내의 공장 신증설 및 과밀억제권역 내의 본점 또는 주사무소용 부동산	10%
	1가구 1대를 초과하는 비영업용 승용자동차	4%
1997	원칙	2%
	별장·골프장·고급오락장·고급선박·고급주택·법인의 비업무용 토지	15%
	대도시 내의 공장 신증설 및 과밀억제권역 내의 본점 또는 주사무소용 부동산	10%
1998	원칙	2%
	별장·골프장·고급오락장·고급선박·고급주택·법인의 비업무용 토지	10%
	대도시 내의 공장 신증설 및 과밀억제권역 내의 본점 또는 주사무소용 부동산	6%
2000	원칙	2%
	별장·골프장·고급오락장·고급선박·고급주택	10%
	대도시 내의 공장 신증설 및 과밀억제권역 내의 본점 또는 주사무소용 부동산	6%

주: 주택의 유상승계취득 시 1%의 세율 적용.
자료: 내무부, 『지방세연혁집』, 제1권, 1996, pp.953~956.

〈표 6-7〉 취득세 세수규모 및 비율 변천과정

(단위: 천원, %)

연도	세수규모		비율 (취득세 징수액/ 지방세 전체 징수액)
	부과액	징수액	
1970	12,044,977	11,056,747	31.8
1975	44,688,358	41,820,047	26.3
1980	179,491,339	162,951,659	21.2
1985	371,903,418	356,321,794	21.5
1986	392,563,939	371,184,705	20.5
1987	471,615,410	452,652,110	20.6
1988	682,609,529	661,494,476	21.3
1989	814,230,252	787,215,449	15.9
1990	1,203,145,983	1,164,926,685	18.3
1991	1,598,721,293	1,525,728,689	19.00
1992	1,835,920,941	1,732,592,469	18.3
1993	2,157,157,260	2,042,961,731	18.5
1994	2,489,661,606	2,344,644,232	17.7
1995	2,887,708,640	2,691,021,647	17.6
1996	3,235,987,061	3,041,240,598	17.5
1997	3,589,916,521	3,319,483,688	18.0
1998	2,769,184,363	2,479,829,135	14.5
1999	3,249,652,617	3,065,410,709	16.5
2000	3,381,191,544	3,148,197,277	15.3
2001	3,945,566,203	3,782,506,193	14.2
2002	5,476,181,726	5,278,225,816	16.7
2003	5,695,281,558	5,502,868,163	16.6
2004	5,563,088,574	5,366,060,687	15.7
2005	6,866,771,491	6,648,964,205	18.5

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

2. 등록세

가. 도입배경

등록세는 1911년 회사의 등록에 대하여 과세하는 국세로 신설되어, 1913년에 부동산에 대한 등기와 상표 또는 민법 규정의 각 사항을 등기하는 경우 과세하도록 하였다.

1976년 말에 국세인 부가가치세가 신설되면서 지방소비세였던 유흥음식세가 부가가치세로 흡수되었으며, 그 대체 세원으로 등록세를 1976년 12월 지방세 개편 시 국세에서 지방세로 이관되어 현재에 이르고 있다.

나. 과세대상

등록세는 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우 그 등기 또는 등록에 대하여 부과하는 조세이기 때문에 취득세와는 달리 과세대상의 변경이 심하지 아니하다.

이러한 등록세 과세대상의 변천과정을 살펴보면 <표 6-8>과 같이 정리할 수 있다.

다. 세율체계

등록세의 세율체계는 등기 또는 등록의 대상에 따라 상이한데, 대표적인 부동산 등기에 관한 등록세 세율의 변천과정을 살펴보면 <표 6-9>와 같이 정리할 수 있다.

라. 과세실적

취득세와 등록세의 과세대상은 중복되는 경향이 강하기 때문에 등록세의 과세실적은 실질적으로 취득세와 거의 같은 추이를 보이고 있다.

이러한 등록세의 등록세 부과액과 징수액을 살펴보면 <표 6-10>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 6-8〉 등록세 과세대상의 변천과정

연도	등록세 과세대상 변천과정
1976	부동산 등기 선박등기 및 20톤 미만의 선박의 등록 항공기 등록 법인 등기 상호 등기 광업권 등록 어업권 등록 저작권·출판권·공연권 등록 특허권·실용신안권·의장권 등록 상표·영업권 등록 영업의 허가등록 기타 등기·등록
1979	자동차 등록(추가)
1993	공연권을 저작인접권으로, 영업권을 서비스표로 명칭 변경
1994	건설기계 등록(추가)

3. 양도소득세

가. 도입배경

부동산투기를 억제하기 위해서 1967년 11월 29일 법률 제1972호로 제정·공포되어 투기억제세라는 이름으로 토지만을 과세대상으로 하였으며, 그 적용대상지역도 서울 등 대도시와 부동산 투기가 심하였다고 보았던 일정 지역에 한하여 적용하도록 하였다.

그후 「부동산투기억제에관한특별조치세법」이 폐지되고, 1974년 12월 31일 소득세법상 양도소득세라는 이름으로 과세하여 현재에 이르고 있다.

이와 같이 양도소득세는 기본적으로 부동산의 투기억제를 위하여 신설된 제도이기 때문에 경기의 침체와 과열에 따라 중과세 조치와 과세완화 조치를 반복하여 왔다.

〈표 6-9〉 부동산 등기에 대한 등록세 세율체계 변천과정

연도	부동산 등기에 대한 등록세 세율체계 변천과정	
	등기유형	세율
1976	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류 및 가처분 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(종교단체 등 0.8%) 3%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 600원
1979	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류 및 가처분 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(종교단체 등 0.8%) 3%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 2,000원
1988	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류·가처분 및 가등기 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(종교단체 등 0.8%) 3%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 2,000원
1991	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류·가처분 및 가등기 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(종교단체 등 0.8%) 3%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 3,000원
1995	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류·가처분 및 가등기 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(비영리사업자 0.8%) 3%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 3,000원
2005	상속으로 인한 소유권 취득 상속 이외의 무상으로 인한 소유권 취득 유상승계 취득 소유권 보존 공유·합유 및 총유물의 분할 지상권·저당권·지역권·전세권·임차권·경매신청·가압류·가처분 및 가등기 그 이외의 등기	0.8%(농지 0.3%) 1.5%(비영리사업자 0.8%) 2%(농지 1%) 0.8% 0.3% 0.2% 건당 3,000원

주: 유상승계 취득 시 주택은 1%의 세율 적용함.
자료: 내무부, 『지방세연혁집』, 제1권, 1996, pp.1016~1021.

〈표 6-10〉 등록세 세수규모 및 비율 변천과정

(단위: 천원, %)

연도	세수규모		비율 (등록세 징수액/ 지방세 전체 징수액)
	부과액	징수액	
1980	125,614,781	122,373,011	15.9
1985	363,151,893	361,117,598	21.8
1986	397,717,043	395,854,995	21.9
1987	552,433,749	550,266,864	25.1
1988	797,479,548	794,472,598	25.6
1989	1,094,459,747	1,091,125,768	22.0
1990	1,381,475,130	1,377,632,152	21.6
1991	1,903,169,050	1,894,968,347	23.6
1992	2,093,224,140	2,080,451,521	22.0
1993	2,560,393,043	2,548,326,715	22.3
1994	3,110,446,356	3,085,663,908	23.3
1995	3,655,019,178	3,632,509,840	23.7
1996	4,077,001,506	4,053,708,647	23.3
1997	4,296,314,259	4,257,327,918	23.1
1998	3,413,783,969	3,388,475,193	19.8
1999	4,346,535,040	4,326,677,196	23.3
2000	4,541,299,156	4,527,575,209	22.0
2001	5,599,588,658	5,586,669,920	21.0
2002	7,523,797,241	7,504,456,328	23.8
2003	7,577,098,783	7,549,975,348	22.8
2004	6,752,980,942	6,715,793,695	19.6
2005	6,820,414,541	6,783,683,411	18.9

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

나. 과세대상

우리나라 양도소득세의 경우에는 주로 부동산 또는 부동산에 관한 권리 등을 중심으로 하여 과세하여 왔기 때문에 그 이외의 자산의 경우에는 그 중요성이 떨어진다고 할 수 있다.

다만, 주식의 경우에는 종전에는 상장주식은 과세대상에서 제외하였지만, 현재에는 대주주 양도분은 과세대상에 포함하고 있다.

다. 양도차익 산정방법

양도차익의 산정방법은 양도소득세 시행 초기에는 실지거래가액을 기준으로 하였지만, 세무공무원과의 부정 등 여러 가지 문제점이 발생하여 1983년부터 원칙적으로 기준시가를 적용해 왔다.

기준시가 원칙은 실질과세의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라, 부동산 투기행위를 효과적으로 방지할 수 없는 문제점 등 때문에 2005년 12월 소득세법을 개정하여 1년간의 유예기간을 둔 후에 2007년부터 실지거래가액을 전면적으로 시행하고 있다.

양도차익 산정방법의 변천과정을 정리하면 <표 6-11>과 같다.

〈표 6-11〉 양도차익 산정방법의 변천과정

연도	양도차익 산정방법 변천
1975	실지거래가액
1983	기준시가
2007	실지거래가액

라. 세율체계

양도소득세의 세율체계는 자산의 종류에 따라 상이할 뿐만 아니라 당해 세제가 부동산 경기에 대응하는 측면이 강하여 부동산의 경우에는 세율체계의 변동이 심하다.

부동산에 관한 양도소득세율의 변천과정을 정리하면 <표 6-12>로 나타낼 수 있다.

〈표 6-12〉 부동산에 대한 양도소득세율 변천과정

(단위: %)

기간별, 자산별		75. 1.1	79. 1.1	80.12.31		82.1.1		83.7.1		84. 4.1	89. 1.1	96. 1.1	99. 1.1	00. 1.1	01. 1.1	02. 1.1	04. 1.1
				기본	탄력	기본	탄력	기본	탄력								
2년 이상 보유	토지	50	50	40	25	40	25	40	-	40	40~60	30~50	20~40	20~40	20~40	9~36	9~36
	건물	30															
	부동산에 관한 권리	-															
	부동산취득권리	30					-										
2년 미만 보유	토지	50	70	50	35	50	35	50	-	50	50	50	40	40	40	36 (1년 미만)	40 (1년 미만 50)
	건물	30															
	부동산에 관한권리	-	50														
	부동산취득권리	30	70				-										
2년 이상 보유 국민주택		-	-	30	15	30	15	30	15	30	-	-	-	-	-	-	-
미등기 자산		-	80	75	-	75	-	75	-	75	75	75	65	65	65	60	70

주: 1세대 3주택자가 양도하는 주택: 2005.1.1부터 60%, 1세대 2주택자가 양도하는 주택: 2007.1.1부터 50%, 비사업용 토지: 2007.1.1부터 60%

자료: 박재환 · 박희우 · 김기영, 「부동산 양도세제의 개편방안」, 『새 정부의 부동산세제가 나아갈 방향』, 한국세무학회, 2008. 4.

마. 비과세

양도소득세의 경우 정책적인 목적으로 사용되다 보니, 앞의 세율구조에서 살펴본 바와 같이 투기목적의 부동산 등을 양도하는 경우에는 일반적인 세율보다 높은 세율로 중과세하고 있다.

또한 한편으로는 여러 가지 목적으로 비과세 또는 감면 제도를 시행하고 있는데, 가장 대표적인 내용으로 1세대 1주택에 대한 비과세제도가 있다.

1세대 1주택에 대한 비과세제도의 경우에도 부동산 경기에 따라

〈표 6-13〉 1세대 1주택 비과세요건의 변천과정

기간	비과세요건		1세대 2주택 중복보유허용기간
	거주	보유	
1975.1.1	제한없음	-	6개월
1977.4.20		-	1년
1978.4.20	아파트 6월 (기타: 제한없음)	-	
1979.1.1	6월	-	
1981.1.1		2년	2년
1982.2.27			1년 6월
1983.7.1	1년	3년	
1986.4.4			2년
1988.8.25	3년	5년	아파트: 6월, 기타: 1년
1995.3.15			1년
1996.1.1	제한없음	3년	
1998.4.1			2년
2002.4.1			1년
2003.10.1	제한없음(일부지역: 1년)		
2004.1.1	제한없음(일부지역: 2년)		

자료: 1) 박재환・박희우・김기영, 「부동산 양도세제의 개편방안」, 한국세무학회, 2008. 4.
2) 『새 정부의 부동산세제가 나아갈 방향』, 한국세무학회, 2008.4.

거주요건과 보유요건 등의 완화 또는 강화를 반복하고 있는 실정인데, 이러한 변천과정을 정리하면 <표 6-13>으로 나타낼 수 있다.

바. 과세실적

양도소득세는 경제성장에 따라 부동산가격과 거래의 증가와 더불어 꾸준하게 증가하여 왔으나 최근 부동산안정화정책에 따른 거래 감소로 그 규모가 감소하는 형태를 보이는데, 세수규모의 변천과정은 <표 6-14>에서 보여 진다.

〈표 6-14〉 양도소득세 세수규모 변천과정

(단위: 천원, 명)

연도	양도소득세 총결정세액	양도소득세 납부 인원
1983	246,784,000	308,236
1984	233,003,000	213,075
1985	319,104,000	157,271
1986	201,477,000	159,327
1987	227,189,000	156,310
1988	439,200,000	150,454
1989	723,959,000	169,128
1990	1,337,895,000	230,747
1991	1,513,478,000	299,932
1992	1,509,516,000	243,439
1993	1,851,266,000	199,224
1994	2,129,813,000	249,686
1995	2,762,954,000	286,258
1996	3,062,807,000	329,382
1997	3,419,210,000	309,255
1998	2,413,530,000	336,053
1999	1,866,265,000	206,519
2000	2,437,461,000	323,245
2001	2,651,514,000	356,417
2002	3,106,699,000	580,323
2003	3,658,622,000	621,385
2004	4,417,756,000	617,905
2005	2,260,980,000	320,220
2006	2,152,307,000	154,934

자료: 한국조세연구원, 조세통계 DB.

제3절 부동산거래 관련 세제의 현황

1. 취득세

가. 과세대상

1) 취득세 과세대상 자산

취득세 과세대상 자산에는 부동산·차량·기계장비·입목·항공기·선박·광업권·어업권·골프회원권·승마회원권·콘도미니엄회원권·종합체육시설이용회원권이 있다.

〈표 6-15〉 취득세 과세대상 자산

분류	내용
부동산 등	부동산(토지·건축물), 입목
운송장비 등	차량, 기계장비, 선박, 항공기
무형자산	광업권, 어업권
회원권	골프회원권·승마회원권·콘도미니엄회원권· 종합체육시설이용회원권

2) 간주취득

법인의 과점주주가 되면 당해 법인의 경영권을 행사할 수 있게 되어 실질적으로는 당해 법인의 재산을 직접 소유한 것과 다름없는 것이 된다. 따라서 지방세법에서는 과점주주가 되어 지분이 증가하면 그 증가된 지분만큼 법인의 재산을 취득한 것으로 간주하여 취득세를 과세하게 된다.

나. 과세표준

취득세의 과세표준은 실지취득가액과 시가표준액 중 큰 금액으로 한다.

〈표 6-16〉 간주취득

	내 용
요건	법인의 주식을 취득함으로써 주권상장법인 이외의 법인의 과점주주가 된 자는 취득세 납세의무가 있다.
과점주주	주주 또는 사원 1인과 그와 특수관계에 있는 자들로서 그들의 소유주식금액의 합계액이 발행주식 총액의 50%를 초과하는 자
과점주주의 지분비율의 증가	과점주주가 주식을 추가 취득하여 지분비율이 증가한 경우에는 그 증가된 분을 취득으로 보아 취득세를 과세한다.
과세기준일	과점주주가 된 시점에서 과점주주가 법인의 취득세 과세대상 물건을 그 지분비율만큼 취득한 것으로 본다.

〈표 6-17〉 취득세 과세표준

<table>
<tr><th></th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>원칙</td><td>과세표준 = Max[실지취득가액, 시가표준액]
① 실지취득가액: 취득시기를 기준으로 그 이전에 당해 물건을 취득하기 위하여 거래상대방 또는 제3자에게 지급하였거나 지급하여야 할 일체의 비용
② 시가표준액:
<table>
<tr><th>구분</th><th>시가표준액</th></tr>
<tr><td>부동산가격공시및감정평가에관한법률에 의하여 가격이 공시되는 토지 및 주택</td><td>공시된 가액</td></tr>
<tr><td>위 이외의 건축물과 선박·항공기 기타 과세대상</td><td>지방자치단체의 장이 결정한 가액</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>예외</td><td>실거래가액에 의하는 경우
① 국가·지방자치단체 등으로부터의 취득
② 외국으로부터의 수입에 의한 취득
③ 판결문·법인장부 등에 의하여 취득가격이 입증되는 취득
④ 공매방법에 의한 취득
⑤ 공인중개사의 신고서에 의하여 검증이 이루어진 취득</td></tr>
</table>

다. 세 율

〈표 6-18〉 취득세율

<table>
<tr><th></th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>원칙</td><td>표준세율 2%</td></tr>
<tr><td>중과</td><td>
<table>
<tr><th>구분</th><th>대 상</th><th>세 율</th></tr>
<tr><td>사치성 재산</td><td>별장·골프장·고급오락장·고급주택·고급 선박</td><td>10%(5배)</td></tr>
<tr><td>인구 집중억제</td><td>과밀억제권역 내 공장의 신설·증설 및 본점·주사무소용 부동산 취득</td><td>6%(3배)</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

라. 비과세

① 국가·지방자치단체 등의 취득
② 국가·지방자치단체 등에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산
③ 상속으로 인한 취득 중 1가구 1주택 및 그 부속토지의 취득과 취득세와 등록세의 감면대상이 되는 농지의 취득
④ 법인의 합병으로 인한 취득
⑤ 공유권의 분할로 인한 취득
⑥ 건축물의 이전으로 인한 취득
⑦ 이혼 시 재산분할로 인한 취득

2. 등록세

가. 과세대상

재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록(등재포함)하는 경우이다.

나. 과세표준

등기·등록 대상에 따라 등록세의 과세표준은 다양하나, 부동산의

취득에 대한 등기에 대해서는 취득세의 과세표준과 동일하다.

① 부동산·선박·항공기·자동차 및 건설기계에 관한 등록세의 과세표준은 등기·등록 당시의 가액으로 한다.

② 채권금액에 의하여 과세액을 정하는 경우에 일정한 채권금액이 없을 때에는 채권의 목적이 된 것 또는 처분의 제한의 목적이 된 금액을 그 채권금액으로 본다.

다. 세 율

〈표 6-19〉 등록세율

<table>
<tr><th></th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>원칙</td><td>부동산의 유상취득: 2% (비영리사업자 0.8%)
법인등기: 주식금액의 0.4%(재평가 적립금 자본전입 시 0.1%)
※ 등록세의 세율은 물건별·취득형태별로 다양함.</td></tr>
<tr><td>중과</td><td>
<table>
<tr><th>구 분</th><th>대 상</th><th>세 율</th></tr>
<tr><td>인구 집중 억제</td><td>① 과밀억제권역 내 법인의 설립과 지점 또는 분사무소의 설치에 따른 등기
② 과밀억제권역 내로의 본점 또는 주사무소의 전입에 따른 등기
③ 위 ①, ②의 이후의 부동산 등기
④ 과밀억제권역 안에서의 공장의 신설 또는 증설에 따른 부동산 등기</td><td>3배</td></tr>
<tr><td>중과 배제</td><td>① 가스공급업·은행업 등 법 소정 업종
② 법인이 사원에게 분양 또는 임대할 목적으로 취득하는 주거용 부동산에 관한 등기</td><td></td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

3. 비과세

① 국가 등에 대한 비과세

② 용도 구분에 의한 비과세

③ 대체취득등기에 대한 비과세

④ 형식적인 소유권의 취득 등기에 대한 비과세

4. 양도소득세

가. 과세대상

양도소득세는 부동산 등의 법 소정 자산을 양도함으로써 발생하는 소득으로서 사업소득에 해당하지 아니하는 소득을 말한다.

〈표 6-20〉 양도소득세 과세대상

		내 용
1그룹	부동산	토지, 건물
	부동산에 관한 권리	① 지상권과 전세권: 등기불문 ② 등기된 부동산임차권: 등기된 경우에만 양도소득으로 봄 ③ 부동산을 취득할 수 있는 권리
	기타자산	① 특정주식 A, B[78] ② 특정시설물이용권(주주회원권 포함) ③ 사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권
2그룹	일반주식 (특정주식과 주주회원권 제외)	① 상장주식 중 대주주양도분과 장외거래분 ② 비상장주식

78) 특정주식A, B

구분	특정주식 A	특정주식 B
법인 요건	① 모든 업종 ② 자산총액 중 토지·건물·부동산을 취득할 수 있는 권리의 비율이 50% 이상이어야 함	① 골프장업·스키장업·휴양콘도미니엄·전문휴양시설업 등 사치성 업종 ② 토지·건물·부동산을 취득할 수 있는 권리의 비율이 80% 이상이어야 함
납세 의무자	주주 1인과 기타 주주의 지분율이 50% 이상이어야 함	일반 주주
과세 대상	주식의 50% 이상 양도	주식의 1주 이상 양도

나. 과세표준

1) 계산구조

〈표 6-21〉 양도소득세 계산구조

내 용	비 고
양도가액	… 실지거래가액 원칙
(—) 취득가액	… 실지거래가액 원칙
(—) 기타 필요경비	… 자본적지출·양도비용 또는 필요경비개산공제
양도차익	
(—) 장기보유특별공제	… 등기되고 보유기간 3년 이상인 토지·건물에만 적용
양도소득금액	… 그룹별로 구분 계산
(—) 양도차손	… 다른 자산의 양도차손 공제
양도소득금액	… 양도차손 공제 후
(—) 양도소득기본공제	… 그룹별로 연 250만원(미등기 양도자산은 적용배제)
양도소득과세표준	

2) 필요경비 개산공제

〈표 6-22〉 필요경비 개산공제

	개산공제
토지	취득 당시 개별 공시지가 × 3%(미등기 0.3%)
건물	취득 당시 고시가격 × 3%(미등기 0.3%)
부동산에 관한 권리	취득 당시 기준 시가 × 7%(미등기 1%)
위 이외의 자산	취득 당시 기준 시가 × 1%

3) 장기보유특별공제

〈표 6-23〉 장기보유특별공제

<table>
<tr><th></th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>적용대상</td><td>보유기간이 3년 이상인 토지와 건물</td></tr>
<tr><td>적용배제</td><td>다음 중 어느 하나에 해당하는 자산
① 미등기 양도자산
② 1세대 3주택 이상에 해당하는 주택
③ 1세대가 보유한 주택과 조합입주권 수의 합이 3 이상인 경우의 주택
④ 1세대 2주택에 해당하는 주택
⑤ 1세대가 주택과 조합입주권을 각각 1개씩 보유한 경우 그 주택
⑥ 비사업용 토지</td></tr>
<tr><td>공제액</td><td>양도차익 × 장기보유특별공제율

※ 장기보유특별공제율
<table>
<tr><th>보유기간</th><th>공제율</th><th>보유기간</th><th>공제율</th></tr>
<tr><td>3년 이상 4년 미만</td><td>10%</td><td>10년 이상 11년 미만</td><td>30%</td></tr>
<tr><td>4년 이상 5년 미만</td><td>12%</td><td>11년 이상 12년 미만</td><td>33%</td></tr>
<tr><td>5년 이상 6년 미만</td><td>15%</td><td>12년 이상 13년 미만</td><td>36%</td></tr>
<tr><td>6년 이상 7년 미만</td><td>18%</td><td>13년 이상 14년 미만</td><td>39%</td></tr>
<tr><td>7년 이상 8년 미만</td><td>21%</td><td>14년 이상 15년 미만</td><td>42%</td></tr>
<tr><td>8년 이상 9년 미만</td><td>24%</td><td>15년 이상</td><td>45%</td></tr>
<tr><td>9년 이상 10년 미만</td><td>27%</td><td></td><td></td></tr>
</table></td></tr>
</table>

4) 양도소득기본공제

〈표 6-24〉 양도소득기본공제

	내 용
공제금액	양도소득이 있는 거주자에 대하여는 다음의 소득별로 당해연도의 양도소득금액에서 각각 연 250만원을 공제한다. ① [1그룹] 토지·건물·부동산에 관한 권리 및 기타 자산의 양도소득 ② [2그룹] 주식 및 출자 지분의 양도소득
공제순서	① 감면소득 외의 양도소득금액에서 먼저 공제하고, ② 감면소득 외의 양도소득금액 중에서는 당해연도 중 먼저 양도한 자산의 양도소득금액에서부터 순차적으로 공제한다.
적용배제	미등기양도자산에 대해서는 양도소득기본공제를 적용하지 아니한다.

다. 세 율

〈표 6-25〉 양도소득세율

구 분			세율
1그룹	토지·건물, 부동산에 관한 권리	① 미등기양도자산	70%
		② 비사업용 토지	60%
		③ 1세대 3주택 이상에 해당되는 주택	60%
		④ 1세대가 보유한 주택과 조합입주권의 수의 합이 3 이상인 경우의 주택	
		⑤ 1세대 2주택에 해당하는 주택	50%
		⑥ 1세대가 주택과 조합입주권을 각각 1개씩 보유한 경우 그 주택	
		⑦ 등기되고 보유기간 1년 미만인 자산	50%
		⑧ 등기되고 보유기간 1년 이상 2년 미만인 자산	40%
		⑨ 등기되고 보유기간 2년 이상인 자산	기본세율[79]
	기타 자산	① 특정주식 A·B, 사업용고정자산과 함께 양도하는 영업권 및 특정시설물 이용권	기본세율
		② 특정주식 중 자산총액에 대한 비사업용 토지의 비율이 50% 이상인 법인의 주식	60%
2그룹	일반 주식	① 중소기업 주식	10%
		② 비중소기업의 대주주가 1년 미만 보유한 주식	30%
		③ 위 이외의 주식	20%

라. 비과세

1) 비과세 대상

① 1세대 1주택(고가주택을 제외함)과 이에 부수되는 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득
② 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득
③ 농지의 교환과 분합으로 인하여 발생하는 소득

2) 1세대 1주택의 양도

1세대 1주택이란 1세대가 양도일 현재 국내에 1주택을(고가주택 제외) 보유하고 있는 경우로서 당해 주택의 보유기간이 3년 이상(서울특별시·과천시·5대 신도시지역(분당·일산·평촌·산본·중동)에 소재하는 주택의 경우에는 보유기간이 3년 이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상)인 것을 말한다.

제4절 부동산거래 관련 세제의 운영에 대한 평가

1. 취득세와 등록세의 운영에 대한 평가

가. 거래세로서의 기능에 대한 평가

일반적으로 부동산 등을 취득할 때에 부과하는 조세는 취득세와 등록세 및 이에 부가되는 부가세라고 할 수 있다. 그런데 취득세와 등록세의 경우에는 사실상 동일한 과세대상에 대하여 이중적으로 과세하고 있기 때문에 이중과세의 문제가 발생한다고 할 것이다. 앞의 제3절에서

79) 기본세율

과세표준	세율
1,000만원 이하	9%
1,000만원 초과 4,000만원 이하	90만원 + 1,000만원 초과액의 18%
4,000만원 초과 8,000만원 이하	630만원 + 4,000만원 초과액의 27%
8,000만원 초과	1,710만원 + 8,000만원 초과액의 36%

〈표 6-26〉 1세대 1주택 양도

	내 용
1세대	1세대란 거주자 및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족이 구성하는 가구를 말한다.
주택의 범위	주택이란 주거용 건물과 주택정착면적의 5배(도시지역 외 10배) 이내의 부수토지를 말한다.
주택수	양도당시 1주택만을 보유해야 한다. 다만, 다음의 경우에는 양도당시 2주택인 경우에도 비과세된다. ① 일시적으로 2주택이 된 경우(신주택 취득 후 1년 이내 양도하는 경우) ② 다른 세대의 상속받은 주택과 일반주택을 국내에 각각 1개씩 소유하고 있는 1세대가 일반주택을 양도하는 경우 ③ 혼인 및 직계존속의 동거봉양을 위하여 세대를 합친 후 2년 이내 양도하는 경우 ④ 지정문화재 및 등록문화재인 주택과 일반주택을 국내에 각각 1개씩 소유하고 있는 1세대가 일반주택을 양도하는 경우 ⑤ 농어촌주택과 일반주택을 국내에 각각 1개씩 소유하고 있는 1세대가 일반주택을 양도하는 경우 ⑥ 1주택을 소유하고 1세대를 구성하는 자가 장기저당담보주택을 소유하고 있는 직계존속을 동거봉양하기 위하여 세대를 합침으로써 1세대가 2주택을 소유하게 되는 경우 먼저 양도하는 주택
보유기간	주택의 보유기간이 3년 이상(서울특별시·과천시·5대 신도시 지역(분당·일산·평촌·산본·중동)에 소재하는 주택의 경우에는 보유기간이 3년이상이고 그 보유기간 중 거주기간이 2년 이상)이어야 한다.

살펴본 바와 같이 취득세와 등록세의 징수실적은 거의 동일한 분포를 보임을 알 수 있다. 즉, 취득세와 등록세의 주요 과세대상은 부동산과 차량인데, 이에 대하여 이중으로 과세하고 있는 것이다.

이와 같은 취득세와 등록세의 이중과세는 과세물건의 취득 및 등록에 따라 자율적인 시장가격의 자원배분효율화 기능을 억제한다. 또한

취득세와 등록세가 과세되는 자산과 과세되지 아니하는 자산 간의 형평성에 있어서도 문제가 발생하게 된다.

따라서 비효율적인 두 가지 거래세를 통·폐합하여 취득 및 등록에 관한 단일의 세제를 제정할 필요가 있다.

나. 지방세로서의 기능에 대한 평가

취득세와 등록세의 경우 2008년 기준으로 각각 지방세 세수의 16%씩을 차지하며, 광역자치단체의 주요한 세입원이 되고 있다. 특별시와 광역시의 경우 취득세 징수액의 50~70%를 자치구의 징수교부금으로 사용하고 있다. 그리고 도의 경우에는 취득세의 30%(또는 50%)가 해당 시·군에 귀속되는 일종의 공동세이다.

제3절에서 살펴보았듯이 취득세와 등록세의 연도별 징수실적은 총조세수입 대비 비율이 어느 정도 안정적인 추세를 보이고 있으나, 각 지방자치단체별 규모의 차이는 <표 6-27>과 같이 상당한 격차를 보이고 있다.

<표 6-27>에서 알 수 있듯이 서울과 경기권을 제외한 지방의 경우에는 취득세와 등록세의 과세대상 물건의 거래 규모와 횟수가 크지 않기 때문이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 서울과 경기권의 경우에는 부동산 등의 거래빈도가 높기 때문에 그만큼 징세액이 크지만, 그 이외의 지방자치단체의 경우에는 거래빈도가 낮기 때문에 징세액 자체가 소액에 머무르고 있는 것이다.

이와 같이 서울과 경기권 및 그 이외의 지역과의 편차는 지방세의 원칙 중에서 가장 중요한 원칙 중 하나인 보편성의 원칙에 어긋나는 것으로서 취득세와 등록세가 지방세로서의 기능을 제대로 담당하지 못하고 있음을 알 수 있다.

다. 세 부담의 적정성에 대한 평가

<표 6-29>에서 알 수 있듯이 OECD 대부분 국가의 경우 취득세 및 등록세가 존재하지 않아 총조세수입 대비 거래세 비중이 한국에 비하여 미미한 수준이다.

〈표 6-27〉 2008년 취득세·등록세의 단체별·세목별 규모

(단위: 억원)

	계	특별광역시세	도세	특별자치도세
취득세	68,988	31,147	37,075	766
등록세	71,432	33,072	37,682	679
계	140,420	64,219	74,757	1,445

자료: 『2008 지방자치단체 예산개요』.

〈표 6-28〉 2008년 취득세·등록세의 시도별·세목별 규모

	취득세	등록세	합계
서울	15,677	17,441	33,118
부산	3,702	3,821	7,523
대구	2,910	3,014	5,924
인천	4,308	4,169	8,477
광주	1,527	1,491	3,018
대전	1,524	1,633	3,157
울산	1,500	1,504	3,004
경기	19,800	21,190	40,990
강원	2,560	1,880	4,440
충북	1,821	1,731	3,552
충남	3,237	3,100	6,337
전북	1,474	1,558	3,032
전남	1,133	1,192	2,325
경북	2,670	2,380	5,050
경남	4,380	4,650	9,030
제주	766	679	1,445
합계	68,989	71,433	140,422

자료: 『2008 지방자치단체 예산개요』.

〈표 6-29〉 2007년 거래세 OECD 통계(세원별 조세수입 비중 추이)

(단위: %)

	한국	미국	프랑스	독일	일본	이탈리아	영국
재산 과세	**11.9**	11.4	7.8	2.5	9.7	5.0	12.0
부동산세	**2.7**	10.5	4.9	1.3	7.4	2.0	9.1
부유세	**0.0**	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
상속·증여세	**0.9**	0.9	1.2	0.5	1.2	0.0	0.7
거래세	**8.6**	0.0	1.4	0.6	1.2	2.5	2.2
기타 재산세	**0.0**	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0

자료: OECD, *Revenue statistics*, 2007.

위에서 살펴본 바와 같이 다른 나라의 경우에는 취득세 또는 등록세를 별도의 세목으로 하여 과세하지 않고 있기 때문에 우리나라와 직접적인 비교 자체가 곤란하다. 한편, 일본이나 독일 등의 나라의 경우에는 우리나라의 취득세와 유사한 세목인 부동산취득세를 부과하고 있지만, 그 세수는 거의 미미한 실정이다. 즉, 일본이나 독일 등의 경우에는 부동산취득세를 거의 수수료의 형식으로 부과하고 있는 것이다.

따라서 우리나라의 취득세와 등록세는 다른 나라에 비하여 상대적으로 그 세부담이 높다고 할 수 있다.

또한 우리나라의 경우에는 정책목표에 의하여 대도시 또는 사치성 재산에 대하여 취득세와 등록세를 중과세하고 있는데, 연도별 추이를 살펴보면 취득세와 등록세 등의 중과세제도는 최초 시행 이후 대체로 증가하는 추세를 유지하였다가 1998년 IMF 체제하에 중과세율을 인하하고 중과세 적용 기준을 완화하는 등 각종 중과세 완화정책이 시행되어 하향안정추세를 보이고 있다.

개별 세목별로 과세대상을 나누어 지역별 중과현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 취득세의 경우 중과대상을 사치성 재산과 법인의 비업무용

〈표 6-30〉 지역별 중과세 추이(취득세)

(단위: 천원, %)

지역	사치성 재산	법인 비업무용 토지	공장 신·증설	본점 사무소	합 계	비 중
서울	14,363,456	0	63,660	5,416,629	19,843,745	20.22
부산	5,276,797	0	0	0	5,276,797	5.38
대구	4,694,312	0	0	0	4,694,312	4.78
인천	4,799,522	0	0	241,886	5,041,408	5.14
광주	1,695,093	0	0	0	1,695,093	1.73
대전	1,226,091	0	0	0	1,226,091	1.25
울산	1,291,910	0	0	0	1,291,910	1.32
경기	18,003,486	0	1,106,684	1,068,873	20,179,043	20.56
강원	1,667,184	0	0	0	1,667,184	1.70
충북	6,953,173	0	0	0	6,953,173	7.09
충남	1,385,543	0	0	0	1,385,543	1.41
전북	1,522,767	0	0	0	1,522,767	1.55
전남	4,310,624	0	0	0	4,310,624	4.39
경북	11,806,531	5,136,013	0	0	16,942,544	17.27
경남	5,884,446	0	0	0	5,884,446	6.00
제주	214,703	0	0	0	214,703	0.22
계	85,095,638	5,136,013	1,170,344	6,727,388	98,129,383	100

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2006.

토지,[80] 대도시 내 공장 신·증설과 본점사무소 등으로 구분할 수 있다. 대도시 내 공장 신·증설에 대한 취득세 중과세 규정이나 본점사무소에 대한 취득세 중과세 규정은 그 대도시의 범위를 서울과 경기의 일부 지역으로 규정하였기 때문에 그 세수가 서울과 경기에 집중될 수밖에 없다. 사치성 재산의 경우도 상대적으로 서울과 경기의 중과세수가 많은데 이는 이들 지역의 과세물건이 집중되어 있을 뿐만 아니라 과세표준도

80) 법인의 비업무용 토지에 대한 중과세제도는 2001년부터 폐지되었다.

〈표 6-31〉 지역별 중과세 추이(등록세)

(단위: 천원, %)

지역	법인등기	부동산등기	공장 신·증설	합 계	비 중
서울	30,143,051	21,827,094	22,074	51,992,219	64.27
인천	1,864,384	2,433,643	407,419	4,705,446	5.82
경기	14,381,187	9,818,489		24,199,676	29.91
계	46,388,622	34,079,226	429,493	80,897,341	100

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2006.

상대적으로 높기 때문이다.

이처럼 지방세 중과세에서 가장 높은 비중을 차지하는 취득세의 경우에도 서울과 경기의 중과세수 비중이 40%를 넘어 수도권에 중과세수가 집중되어 있음을 알 수 있다.

또한 대도시 내 법인이나 부동산 등기, 공장 신·증설에 대하여 중과하는 등록세의 경우는 그 중과대상 지역부터 서울과 인천, 경기 등 수도권에 한정되어 적용되고 있다.

이와 같이 취득세와 등록세의 경우에는 태생적으로 서울과 경기권에 세수가 집중되며, 이는 중과세에 있어서도 동일한 문제를 야기하고 있다고 할 것이다. 한편, 사치성 재산과 수도권의 재산 취득과 등기 또는 등록에 대하여 중과세하는 경우에는 그 중과세의 목적이 달성되어야 함에도 불구하고, 오히려 수도권에 취득세와 등록세의 세수가 집중되고 있는 것으로 보아 취득세와 등록세의 중과세제도는 당해 목표를 달성하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

즉, 취득세와 등록세에 있어서 중과세제도는 그 정책적인 목적을 달성하지 못한 채, 지역 간 세수 편중 문제를 초래하고 있는 것이다.

2. 양도소득세의 운영에 대한 평가

가. 거래과세로서의 기능에 대한 평가

우리나라 양도소득세의 과세대상의 변천과정을 정리하면 <표 6-32>과 같다.

<표 6-32>에서 알 수 있듯이 실질적으로 양도소득세의 과세대상이 되고 있는 것은 부동산과 부동산에 관한 권리에 한정되어 있다. 이러한 결과 양도소득세가 과세되는 자산과 과세되지 않는 자산 간에 형평성이 침해되고 있다.

한편, 우리나라의 양도소득세는 태생적으로 정책과세의 성격을 띠고 있기 때문에 부동산 경기의 변동에 따라서 양도소득세의 세율체계 또한 강화와 완화를 반복하고 있는 실정이다.

양도소득세를 창설한 초창기에는 토지에 대하여는 50%의 비례세율을 적용하였으며, 건물의 경우에는 30%의 비례세율을 적용하였다. 그 이후 1979년에는 투기목적의 유무에 따라 세율을 차등적으로 적용하였다. 즉, 2년 이상 보유한 경우와 2년 미만 보유한 경우로 구분하여 2년 미만 보유한 경우에는 중과세하는 방법을 채택하였던 것이다.

그 이후에 지속적으로 변경하여 일반적인 경우에는 4단계 초과누진세율을 적용하고, 다주택 보유자와 단기간 보유한 경우 및 미등기 양도의

〈표 6-32〉 양도소득세의 과세대상 변천과정

연도	양도소득세의 과세대상 변천
1978	토지, 건물, 부동산 취득 권리
1979	부동산에 관한 권리(지상권, 전세권, 등기된 부동산 임차권) 추가
1981	특정 주식, 점포임차권, 영업권 추가
1983	특정 시설물 이용권 추가
1990	부동산과다보유 법인 주식 등 추가
1991	비상장 법인의 주식, 서화 등 추가
1998	대주주의 상장주식 대량 거래, 해외부동산·주식의 양도차익과세 추가

〈표 6-33〉 양도소득세의 세율체계 변천과정

연도	재산세 세율체계 변천과정	
1975	토지	50%
	건물	30%
1979	2년 이상 보유	50%
	2년 미만 보유	70%
	미등기	80%
1981	2년 이상 보유	40%
	2년 미만 보유	59%
	미등기	75%
1989	2년 이상 보유	40~60%(5단계 초과누진세율)
	2년 미만 보유	60%
	미등기	75%
1996	2년 이상 보유	30~50%(3단계 초과누진세율)
	2년 미만 보유	50%
	미등기	75%
1999	2년 이상 보유	20~40%(3단계 초과누진세율)
	2년 미만 보유	40%
	미등기	65%
2002	1년 이상 보유	9~36%(소득세율과 동일)
	1년 미만 보유	36%
	미등기	60%
2004	2년 이상 보유	9~36%(초과누진세율)
	1년 미만 보유	50%
	1년~2년 미만 보유	40%
	미등기	70%
	1세대 3주택 이상	60%

경우에는 중과세율을 적용하고 있다.

이러한 우리나라의 양도소득세의 세율구조의 변천과정을 <표 6-33>로 정리하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 양도소득세의 경우에는 과세대상을 부동산과 부동산에 관한 권리에 한정하고 있기 때문에 자원배분의 효율성을 저해하고 있다. 또한 위의 세율구조에서 살펴보았듯이 1세대 3주택 이상의 경우에는 60%의 고세율이 적용되고 있는데, 여기에 소득할 주민세를 합할 경우에는 실질적인 세부담은 66%에 해당한다. 이러한 고

세율은 동결효과를 초래하게 되어, 자산의 거래가 제대로 되지 못하는 문제점을 발생시키게 된다.

나. 소득세로서의 기능에 대한 평가

우리나라의 양도소득세는 기본적으로 정책세로서, 소득세로서의 기능을 거의 담당하지 못하고 있는 실정이다. 우리나라의 부동산정책을 참여정부 이전과 2003년, 2004년, 2005년 및 2005년으로 구분하여 살펴보면 <표 6-34>와 같이 정리할 수 있다.

<표 6-34>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 양도소득세는 기본적으로 다른 종합소득인 근로소득 또는 사업소득 등에 비하여 상대적으로 매우 높은 세율로 부과하고 있다. 양도소득세를 다른 소득보다 높은 세율로 부과하고 있는 이유는 양도소득세가 근본적으로 국가의 정책목적을 위해서 사용되고 있기 때문이다. 양도소득세가 정책목적을 위해서 사용되고 있는 이유는 <표 6-34>에 나타나는 바와 같이 그 조세의 태생적인 목적 자체가 세수입의 충족보다는 부동산의 투기를 억제하기 위해서 신설되었기 때문이다. 즉, 양도소득세는 1967년 11월 29일 법률 제1972호로 제정 공포되어 1968년 1월 1일부터 1974년 12월 31일까지 시행되던 부동산투기억제에관한특별조치세법의 시행당시에는 투기억제세라는 이름으로 토지만을 과세대상으로 하였으며, 그 적용대상지역도 서울 등 대도시와 부동산투기가 심하였다고 판단된 일정 지역에 한하여 적용하도록 하였다. 그 후 부동산투기억제에관한특별조치세법이 폐지되고, 1974년 12월 31일 소득세법상 양도소득세라는 이름으로 과세하여 현재에 이르고 있다.

그리고, 종래 우리나라의 양도소득세제는 부동산투기억제책 또는 경기대책의 필요 여부에 따라 중과세조치와 과세완화조치를 반복하여 왔다. 즉, 부동산경기가 과열되거나 악성 투기가 극성을 부릴 때에는 그 대책으로 등장한 방법이 양도소득세의 중과세 조치였다. 양도소득세의 중과세 조치는 주로 세율의 인상·양도소득특별공제제도의 폐지 또는 제한적 적용·기준시가의 인상 및 1세대 1주택의 비과세요건의 강화 등과 같은 수단에 의하여 수행되었다. 한편, 부동산경기를 포함하여 경기

〈표 6-34〉 주요 부동산정책 변천과정

	개편방향	내 용
1967	부동산투기억제세 도입 (부동산투기억제에관한특별조치세법, 제정 1967.11.29)	· 일부 지역 토지 양도차익의 50% 과세
1975	양도세 도입 및 부동산투기억제세 폐지 (소득세법 전문개정 1974.12.24, 시행 75.1.1)	· 소득세체제하에서 양도소득을 분류과세 · 과세대상 - 도입초기: 토지 50%, 건물 30% - 1978.4: 부동산을 취득할 수 있는 권리 · 과세방법: 실지거래가액 결정원칙 (1975~1982) · 1가구 1주택 비과세 등 제도 정비
1978	양도세 강화 (소득세법 1978.12.5)	· 보유 요건 도입(2년 미만 70%, 2년 이상 50%) · 미등기 양도자산 80%
1981	양도세 인하 (소득세법 1980.12.13, 시행 1981.1.1)	· 2년 미만 양도: 70% → 59%, 2년 이상 양도: 50% → 40% · 기본세율 15% 범위 내 탄력세율 도입(적용시한 83.6.30) · 미등기 전매자산: 80% → 75%
1983	기준시가 적용원칙으로 변경 (소득세법 1982.12.21, 시행 1983.1.1)	· 기준시가 과세원칙으로 전환(1983~) · 특정지역 양도세 실거래가 과세표준 적용
1990	양도세 강화 (소득세법 1989.12.30, 시행 1990.1.1)	· 2년 미만 보유 60%, 2년 이상 보유 40~60%(5단계 초과누진세율) · 국민주택 30%, 미등기 전매 75% · 장기보유특별공제제도 신설(5년 이상 10%, 10년 이상 30% 공제) · 공시지가 도입 · 단기양도·미등기전매 등 투기거래유형에 대해 실가과세
1996	양도세 인하 (소득세법 1994.12.22, 시행 1996.1.1)	· 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 30~50%(3단계 초과누진세율)
1997	부동산양도신고제 도입 (소득세법 1995.12.29, 시행 1997.1.1)	· 부동산양도신고제 도입(2002.7.1 폐지)
1999	양도세 완화 (소득세법 1998.12.28, 시행 1999.1.1)	· 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 20~40%, 미등기양도 65% · 1999.9.18 : 고급주택의 실가과세
2000	신고납세제도 도입 (소득세법 1999.12.28, 시행 2000.1.1)	· 정부결정제도에서 자진신고납세제도로 전환

자료: 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회 보도자료.

〈표 6-35〉 2003년 주요 부동산정책

	주요 내용
1·15 부동산 안정대책	· 행정수도 이전계획과 관련 충청권 「토지거래동향감시구역」 지정 · 토지종합정보망을 가동하여 과다거래자, 단기전매자 등 투기 혐의자에 대한 색출기능을 강화 · 향후 5년간 총 250만호(10년간 500만호)를 건설하여 2007년에 주택보급률 110%를 달성
5·8 주택시장 안정대책	· 투기과열지구 내 분양권 전매 요건을 강화 - 분양계약체결 후 1년이 경과하고 중도금 2회 이상 납부 · 수도권에 추가 신도시 건설 발표(5.9) - 김포, 파주를 신도시로 개발하기로 확정
5·23 주택 시장안정대책	· 투기과열지구를 수도권 전역 및 충청권 일부 지역으로 확대 · 재건축 아파트 선분양 요건강화(공정 80%후) · 투기과열지구 내 지역·직장조합 아파트 분양권 전매금지 · 주택담보대출 비율인하(60%→50%) 등
9·5 재건축 시장안정대책	· 재건축에 대한 소형주택 의무비율 확대 - 수도권 과밀억제권역안에서 재건축 시 60% 이상을 국민주택으로 건설 · 재건축조합 조합원 지위 양도 금지
10·29 주택 시장안정대책	· 주택공급의 지속적 확충을 통해 수급 불안에 따른 주택시장 불안요인을 근원적으로 해소('12년까지 총 500만호 건설) · 투기행위 근절을 위한 투기혐의자 자금출처 조사 등 단속강화 · 종합부동산세 조기 시행 추진('05년) 및 보유과세 과표 현실화 추진 · 1세대 다주택자에 대한 양도세 중과(양도세율을 60% 수준으로 인상) · 투기과열지구를 광역시까지 확대하고 무주택세대주 우선공급비율을 확대(50% → 75%) · 20세대 이상 주상복합 아파트 분양권 전매금지 및 주택거래신고제 도입 · 주택거래허가제·재건축개발이익 환수 등 부동산 공개념적 제도의 시행방안을 마련하고 시장과열 시 즉시 추진

자료: 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회 보도자료.

〈표 6-36〉 2004년 주요 부동산정책

	추진 과제	조치 시행 및 계획
주택시장 안정대책	주택거래신고제 도입·시행	· 주택법시행령 개정(3월)
	주상복합아파트 분양권 전매 제한	· 주택공급규칙 개정(3월)
	부동산 공개념 방안 마련	· 시행방안 확정(상반기)
	주택공급의 지속적 확충	
	국민임대주택 추진체제 정비 공공택지공급 및 기금지원	· 특별법 하위법령 제정 및 전담추진조직 구축(상반기) · 지속 추진(연중)
	수도권 신도시 주택분양	· 화성신도시 25만호 분양(3월부터)
토지시장 안정대책	사전감시체제 구축	· 지자체협의 및 시행(2월 중)
	토지거래허가 요건 강화	· 토지거래업무처리 규정개정(2월 중)
	지가급등지역에 대한 투기지역지정	· 부동산가격 안정심의회 심의(2월 중)
	투기혐의자 조사	· 토지거래 전산망 활용(수시) · 수도권·충청권 이상거래자 조사결과 통보(2월 둘째 주)
	텔레마케팅 등 신종 불법중개 단속	·「불법부동산중개단속지침」개정(2월 중)
	관계부처 합동투기 단속	· 투기단속반 구성·운영(수시)
	토지시장 안정대책 시행방안 수립	· 관계부처 협의·공개념검토위원회 심의 후 수립(2월 말)

자료: 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회 보도자료.

〈표 6-37〉 2005년 주요 부동산정책

	주요 내용	
2·17 주택 시장안정대책	· 판교 대책 - 분양시기 조정: 11월 2만 1천가구 일괄분양(택지는 6~7월) - 택지채권입찰제보완(25.7평 초과) - 청약과열 대책(25.7평 이하) · 재건축대책 - 도정법 개정추진(4월 시행 목표) - 층고제한 완화: 신규 임대주택 한정 - 안전진단절차 구청 위임 - 중고층 재건축: 층고, 구역 합리적 조정 ·근본적 안정대책 - 주택거래신고제: 허위신고 집중 점검(관계기관 합동)	
5·6 부동산 대책	· 비투기 지역 내 1가구 2주택 중 비거주 주택 실거래가 부과 · 보유세 실효세율 단계적 인상(2003년 0.15% → 2017년 1%) · 외지인이 취득한 농지 등에 대한 양도세 실거래가 과세 · 재건축/재개발 기반시설 부담금 부과 · 사무실·상가·빌딩의 건물·토지 통합평가 통합과세 추진	
8·31 부동산 종합대책	서민주거 안정정책	· 무주택 서민 주거안정 지원: 국민주택기금 5천억원 증액 · 공공임대주택 건설 확대 · 민간임대주택 활성화
	부동산 거래 투명화 정책	· 부동산거래 시 실제 거래가격을 시·군·구에 신고 의무화 · 부동산 등기부에 시·군·구에 신고된 실거래가를 기재 · 전자신고시스템 구축(06년 시행) · 상습 투기자 상시 감시체계 확립 · 부동산 관련 통계체제 정비
	주택 시장 안정 정책	· 보유세 강화 - 종합부동산세 인별 합산→세대별 합산, - 과세기준금액 하향조정(주택 6억, 비사업용토지 3억 이상) - 과표적용률 2009년까지 100% 인상 · 양도소득세 강화 - 2007년부터 양도세 실거래가 과세전환 (1가구 2주택의 비거주주택 2006년부터 실거래가 과세) - 2주택자 양도세율 50% 중과세(2007년) · 수도권 신규주택 및 택지 공급 확대 - 2010년까지 주택 연간 30만호, 5년간 150만호 건설 - 2010년까지 택지 연간 300만평 추가 · 주택공급제도의 공공성 강화 - 서민 주거안정을 위한 주택공영개발 확대 - 분양권 전매제한 강화(수도권 5년→10년, 지방 3년→5년) - 판교신도시 주택공급방식 개선
	토지 시장 안정 정책	· 토지거래허가제 강화 - 전매제한 기간 2~5년으로 연장 - 토지거래허가 지역 내 농지임야 구입요건 6개월 거주→1년 거주 · 기반시설부담금, 개발부담금을 통한 개발이익 환수 · 가용토지 공급 원활화

자료: 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회 보도자료.

〈표 6-38〉 2006년 주요 부동산정책

	추진과제	조치 시행 및 계획
3.30 부동산 대책	서민 주거복지 증진	· 도심 내 다가구 매입임대주택 연 4,500가구 공급 전세임대주택 연 4,500가구 공급 · 공공택지 중소형 택지값 10% 안팎 인하(7월) · 분양가상한제 검증위원회 설치(하반기) · 중대형 매입, 건설임대 연평균 6,000가구 확보
	재건축 제도 합리화	· 추진위 권한 남용, 시공사 선정 비리 엄단 · 안전진단 예비평가 공적기관 수행, 평가항목 확대(8월) · 관리처분계획인가 신청전 사업장 부담금 부과(8월)
	지속적인 주택공급 확대	· 2007년까지 958만평 추가 확보 · 도시재정비 시범사업지 2~3곳 선정(9월)
	주택거래 신고제도 내실화	· 자금조달계획, 입주 여부 신고 의무화(6월)
	균형발전 촉진을 통한 주택수요 분산	· 도시 내 균형발전: 도시 내 낙후지역 재정비 · 수도권 내 균형발전: 다핵분산형 공간구조 개편 · 국가균형발전: 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등을 통해 지역경쟁력 제고

자료: 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회 보도자료.

가 전반적으로 침체될 때에는 경기부양책의 일환으로 양도소득세의 경과, 특히 양도소득세율의 인하와 1세대 1주택의 비과세요건 완화 및 여러 가지의 양도소득세 완화 조치들을 취하여 왔다.[81]

요 근래에만 보더라도 2003년 10·29 대책 및 2005년 8·31 대책의 발표 모두 부동산가격의 폭등에 대한 조세정책의 일례로 여러 채의 주택을 소유하고 있는 자에 대한 투기를 억제하기 위하여 2주택 소유자와 3주택 이상 소유자에 대한 양도소득세의 세율을 단일세율로 중과세한 것이다.

81) 오재선·김완석, 「양도소득세제의 개편방안」, 『토지세제의 장기적 개편방안에 관한 연구』, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 서울, 1993, p.267.

한편, 우리나라의 양도소득세는 그 과세대상은 매우 제한적으로 규정하고 있는 데 반하여 세율구조는 매우 복잡하게 되어 있는 실정이다. 소득과세에 있어서 일반적으로 납세액의 크기는 과세소득의 범위와 세율구조라고 할 수 있는데, 우리나라의 양도소득세는 과세대상은 매우 제한적으로 설정하고 있으면서, 세율구조는 높게 설정하고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 양도소득세는 자본이득세의 과세원칙에 충실하기보다는 부동산의 투기를 막기 위한 정책적인 수단으로서의 성격이 강하다. 또한 주식의 양도차익의 경우에는 법에 열거하고 있는 아주 제한적인 부분에 대하여만 과세를 하고 있기 때문에 그 역할을 제대로 하지 못하고 있는 실정이다.

결과적으로 우리나라의 양도소득세는 과세원칙이 제대로 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라, 공평성과 효율성 중 어느 하나도 충족하지 못하고 있다고 할 것이다.

다. 세부담의 적정성에 대한 평가

조세란 납세자에게 부담이 되기 때문에 그 부담은 감당할 수 있는 수준에서 이루어져야 한다. 그래서 항상 모든 세부담을 증대시키는 세제개편은 순차적으로 납세순응도를 높여가는 수준에서 이루어지기 마련이다. 그러나 참여정부가 추진하는 부동산 보유세제의 강화는 이런 측면에서 본다면 매우 예외적인 상황으로 볼 수 있다. <표 6-34>~<표 6-38>에서 볼 수 있듯이 참여정부가 출범한 이후 추진되고 있는 부동산 과표인상은 매우 급진적인 것이어서 납세자 세부담을 급증시키고 있다. 금융소득종합과세를 실시할 때에도 세부담의 급격한 상승을 완화시키기 위한 제반 조치를 취했었음을 상기할 필요가 있다.

또한 우리나라의 양도소득세는 앞에서 살펴보았듯이 기본적으로 다른 소득에 비하여 매우 높은 세율구조를 취하고 있다. <표 6-40>에는 8·31 조치 이후 한국건설산업연구원에서 추정한 양도소득세 및 그 실효세율을 추정한 내용을 담고 있다. 이 내용을 살펴보더라도 양도소득세의 실효세율이 매우 높음을 알 수 있다. 대표적으로 1세대 2주택의 경우에는 양도차익 대비 55%이며, 1세대 3주택 이상의 경우에는 양도차익

〈표 6-39〉 연도별 전국 공시지가 합산액

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지가합산액(10억원)	1,277,413	1,307,352	1,354,533	1,545,821	1,829,707	2,041,721
조사필지(천필지)	27,109	27,486	27,473	27.605	27,723	27,411
평균지가변동률(%)	3.9%	1.7%	3.4%	13.9%	18.6%	18.94%

자료: 행정자치부.

〈표 6-40〉 양도세 및 실거래가 대비 비율(사례)

(단위: 만원, %)

		2005	2006	2007
1세대 1주택	양도세	7,670	8,903	9,787
	양도차익 대비 비율	12	13	14
1세대 2주택	양도세	20,893	25,978	39,518
	양도차익 대비 비율	32	38	55
1세대 3주택	양도세	43,519	45,441	47,421
	양도차익 대비 비율	66	66	66

자료: 백성준, 『최근 주택 및 부동산 시장 동향과 주택정책의 과제』, 한국건설산업연구원. 2006.

대비66%를 나타내고 있다. 이러한 양도소득세의 세율구조는 다른 어느 나라에서도 찾아보기 힘들 정도의 고세율임을 알 수 있다. 즉, 양도소득세의 세율이 매우 높기 때문에 동결효과가 발생하며, 당해 동결효과에 의하여 자산의 가액은 더욱 높아지는 악순환이 발생할 여지까지 있는 것이다.

한편, 우리나라의 양도소득세는 위에서 살펴보았듯이 고세율정책을 취하고 있기 때문에 다른 세목에 비하여 비과세와 감면 또한 광범위하게 설정되어 있는 실정이다. 즉, 소득세법에서는 1세대 1주택에 대한 양도소득세의 비과세 등에 대하여 규정하고 있으며, 조세특례제한법에서는 양도소득세의 감면에 관한 규정을 두고 있다.

조세특례제한법상의 감면내용은 당해 내용 자체가 매우 복잡하여 납세의무자뿐만 아니라 조세전문가들도 그 내용을 정확하게 이해하기 힘

〈표 6-41〉 현행 조특법상의 양도차익 감면제도

감면비율	조세특례제한법	요건 및 내용	비고
100%	제40조 【주주 등의 자산양도에 따른 양도소득세의 감면】	1999년 12월 31일 이전에 양도하고 그 양도대금을 해당 법인에게 증여하는 경우 그 자산을 양도함으로써 발생하는 양도대금 중 증여금액에 상당하는 양도소득세	
100%	제67조 【영어조합법인 등에 대한 법인세의 면제 등】	2009년 12월 31일 이전에 대통령령이 정하는 어업용토지 등을 영어조합법인에 현물출자함으로써 발생하는 소득	
100%	제68조 【농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등】	농업인이 2009년 12월 31일 이전에 농지 또는 초지를 농업회사법인에 현물출자함으로써 발생하는 소득	
100%	제69조 【자경농지에 대한 양도소득세의 감면】	농지소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 토지로서 농업소득세의 과세대상이 되는 토지 중 대통령령이 정하는 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득	농지를 농업기반공사 또는 농업을 주업으로 하는 농업법인에 2010년 12월 31일까지 양도하는 경우에는 3년 이상
100%	제70조 【농지대토에 대한 양도소득세 감면】	농지소재지에 거주하는 거주자가 직접 경작한 토지로서 농업소득세의 과세대상이 되는 토지를 경작상의 필요에 의하여 대통령령이 정하는 경우에 해당하는 농지의 대토로 인하여 발생하는 소득	
100%	제97조의 2 【신축임대주택에 대한 양도소득세의 감면특례】	거주자가 국민주택(이에 부수되는 당해 건물연면적의 2배 이내의 토지를 포함한다)을 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우에 당해 주택을 양도함으로써 발생하는 소득	
100%	제99조 【신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 감면】	거주자가 다음 각호의 1에 해당하는 신축주택(이에 부수되는 당해 건물의 연면적의 2배 이내의 토지를 포함한다)을 취득하여 그 취득한 날부터 5년 이내에 양도함으로써 발생하는 소득	주택건설사업자 제외, 신축주택이 양도소득세의 비과세대상에서 제외되는 고가주택에 해당하는 경우 제외
50%	제43조 【구조조정대상부동산의 취득자에 대한 양도소득세의 감면 등】	제40조 규정에 의하여 양도소득세의 감면대상이 되는 구조조정대상부동산을 1999년 12월 31일 이전에 취득한 자가 당해 구조조정대상부동산을 취득한 날부터 5년 이내에 양도함으로써 발생하는 소득	

〈표 6-41〉의 계속

감면비율	조세특례제한법	요건 및 내용	비고
50%	제46조 【기업 간 식교환에 대한 과세특례】	교환대상법인의 주주가 1999년 12월 31일 이전에 교환대상법인의 주식을 다른 기업집단에 속한 법인의 주주에게 양도하고 그 대가로 당해 주식을 양수한 법인 또는 또 다른 기업집단에 속한 법인의 주식을 양수하는 경우	
50%	제97조 【장기임대주택에 대한 양도소득세의 감면】	거주자가 국민주택(이에 부수되는 당해 건물연면적의 2배 이내의 토지를 포함한다)을 2000년 12월 31일 이전에 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 후 양도하는 경우에는 당해 주택을 양도함으로써 발생하는 소득	건설임대주택 중 5년 이상 임대한 임대주택과 매입임대주택중 1995년 1월 1일 이후 취득 및 임대를 개시하여 5년 이상 임대한 임대주택 및 10년 이상 임대한 임대주택의 경우에는 100%
10%	제77조 【공익사업용토지 등에 대한 양도소득세의 감면】	토지 등이 속한 사업지역에 대한 사업인정고시일부터 소급하여 2년 이전에 취득한 토지 등을 2009년 12월 31일 이전에 양도함으로써 발생하는 소득하는 세액을 감면	토지 등의 양도대금을 대통령령이 정하는 채권으로 지급받는 분에 대하여는 15%, 대통령령으로 정하는 방법에 따라 해당 채권을 만기까지 보유하기로 특약을 체결하는 경우에는 20%
양도소득세율을 20%로 적용	제98조 【미분양주택에 대한 과세특례】	거주자가 미분양국민주택을 1995년 11월 1일부터 1997년 12월 31일까지의 기간중에 취득하여 5년 이상 보유·임대한 후에 양도하는 경우 당해 주택을 양도함으로써 발생하는 소득	

들게 되어 있다. 현행 조세특례제한법상의 양도소득세 감면에 관한 규정을 정리하면 <표 6-41>과 같다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 양도소득세는 다른 일반적인 소득에 비하여 고세율제도를 취하고 있기 때문에 세부담 자체가 매우 높게 되어 있다. 일본이나 미국 등 선진국의 경우에는 양도소득은 다른 소득에 비하여 장기간 보유한 후에 획득하는 소득에 대하여 부과하기 때문

에 저세율 또는 경감세율을 설정하고 있는 것과 비교하면 우리나라의 경우에는 당해 제도의 운영 자체가 잘못되고 있음을 알 수 있다. 또한 양도소득세는 기본적으로 부동산 등의 평가가 중요한데, 참여정부하에서 기준시가 등을 과도하게 인상하여 이중적으로 양도소득세의 부담을 증가시켰다.

한편, 이와 같이 고세율 및 기준시가 등의 과도한 인상 때문에 역으로 조세특례제한법에 양도소득세의 감면제도를 남발하고 있는 실정이다.

이러한 정책은 모든 학자들이 지지하는 넓은 세원과 낮은 세율의 원칙에 위배될 뿐만 아니라, 감면제도의 남발은 결과적으로 조세평등주의를 침해하게 된다고 할 것이다. 또한 감면제도는 조세법의 기본원칙에 대한 예외규정이기 때문에 조세법을 복잡하게 하는 문제점을 발생시킨다.

제5절 부동산거래 관련 세제의 개편방안

1. 취득세와 등록세의 개편방안

가. 취득세와 등록세의 통합

현재 우리나라의 지방세 구조는 기본적으로 거래단계에서 과세하는 세목인 취득세와 등록세 등이 과도하게 높은 구조로 되어 있다. 이러한 구조는 기본적으로 지방재정이 안정적으로 자립하기 어려운 원인의 하나인 동시에 세원 간의 부담을 크게 왜곡하는 원인이 되고 있다.

이러한 지방세의 구조에 대하여 취득세는 재산의 취득사실에 과세하고 있으며, 등록세는 등기행위라는 사실에 대하여 과세하고 있는데, 이는 각각 구분되는 별도의 사실 또는 행위에 대한 과세이기 때문에 중복과세에 해당하지 아니한다는 견해가 있다.[82] 그러나 실질적으로 부동산 등의 소유권이 이전되는 경우에 취득세와 등록세를 과세하는 것이기 때

82) 김태호, 「지방세법상 취득세의 취득개념과 과세물건에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무대학원 박사학위논문, 2007. 2, p.22.

문에 중복과세에 해당한다고 보아야 할 것이다.

즉, 이와 같이 취득세와 등록세를 중복과세하고 있기 때문에 여러 가지 문제점이 발생하고 있는데, 그 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 조세법에 있어서 양대원칙으로 일반적으로 조세법률주의와 조세평등주의를 들고 있는데, 취득단계에서의 취득세와 등록세의 중복과세는 조세평등주의에 위배될 여지가 강하다. 왜냐하면 취득세와 등록세 등 거래과세는 특정한 경제활동을 수행하는 납세의무자에게 그 부담이 집중된다고 할 수 있다. 부동산의 거래를 빈번하게 하는 납세의무자는 상당한 담세력을 보유하고 있는 자이지만, 이러한 납세의무자와 비슷한 담세력을 가지고 있는 자 또는 더 큰 담세력을 보유하고 있는 자라 하더라도 부동산을 거래하지 않는 경우에는 취득세를 부담하지 않는다. 동일한 담세력을 갖고 있는데 취득세와 등록세라는 과중한 세부담을 받는 경우와 그러한 세부담을 받지 않는 경우라는 차별이 생길 수 있다. 부동산을 빈번하게 거래한다고 하여 그러한 행위가 사회에 큰 해악이 되는 행위라고 단정할 수도 없다[83]는 점에서 합리적인 차별이라 하기도 어렵다. 따라서 조세평등주의에 위배된다고 할 수 있다.

둘째, 취득세와 등록세의 주요 과세대상은 부동산과 차량이라고 할 수 있다. 그 이외의 과세대상은 실질적인 세수기능을 담당하지 못하고, 조세법을 복잡하게만 하는 결과를 초래하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 취득세와 등록세를 중복과세함으로 인하여 결과적으로 거래비용을 상승시키는 결과를 초래하게 된다.

넷째, 취득세와 등록세 중심의 지방세 구조는 지방재정의 불안정을 초래하고 있다. 지방재정의 안정적인 수입을 위해서는 현재와 같은 취득세와 등록세 같은 거래과세 위주의 조세제도보다는 재산세와 같은 보유과세 위주로 되어야 하며, 결과적으로 세수의 신장성이 높은 소득과세와 소비과세 위주로 재편되어야 할 것이다.

이와 같은 취득세와 등록세의 중복과세 문제를 제거하는 방법은 여

83) 金完石, 「不動産 관련 地方稅制의 改善에 관한 硏究」, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2003, pp.139~141.

러 가지를 생각할 수 있다. 즉, 취득세와 등록세를 폐지하는 방법, 취득세를 폐지하는 방법 및 등록세를 폐지하는 방법이 그것이다.

이와 같이 취득세와 등록세의 중복과세의 문제점을 제거 또는 완화하는 방안으로 등록세를 폐지하고 취득세를 존치하는 것이 타당하다. 즉, 등록세는 폐지하되, 등기 또는 등록을 받을 때 등기소 등에서 일정 수수료를 받도록 하고, 취득세는 존치하도록 하여야 할 것이다. 그 근거는 다음과 같다.

첫째, 취득세와 등록세를 동시에 폐지하는 방법은 현재 지방재정의 취약성에 비추어 보아 비현실적인 주장으로서 타당하지 않다. 왜냐하면, 현재 지방세 체계에서 취득세와 등록세의 비중이 매우 높은 실정인데, 이러한 세목을 동시에 폐지할 경우에는 빈약한 지방재정이 더욱 악화될 우려가 강하기 때문이다.

둘째, 등록세는 60여 종 이상의 세율을 규정하고 있으며 각종 중과세 및 비과세·감면규정 등이 산재해 있어 조세법을 복잡하게 하고 있다. 따라서 조세체계의 간소화 측면에서도 등록세를 폐지하고, 취득세를 존치하여야 한다.

셋째, 등록세는 수수료적 성격이 강하지만, 취득세는 사실상의 취득에 대하여 과세할 수 있다는 점을 고려하여 취득세를 존치시키고 등록세를 폐지하는 것이 바람직하다. 즉, 등록세의 경우에는 등기 또는 등록을 받게 되면 당해 등기 또는 등록을 받는 자는 법률에 의하여 일정한 권리를 보호받기 때문에 조세의 성격보다는 반대급부적인 수수료의 성격이 강하다.

넷째, 취득세와 등록세의 통합은 세무행정을 간소화시켜 납세자의 납세에 따르는 불편을 해소시키는 데 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다.

나. 지방세 기능의 정상화

취득세의 세율구조는 원칙적으로 단순비례세율로 하고 있지만, 사치성 재산에 대하여는 표준세율의 5배(10%)로 중과세하고 있으며, 대도시 내의 공장 신설과 사업용 부동산의 취득에 대하여는 3배(6%)의 세율로 중과세하고 있다. 중과세제도는 정책적인 제도로서, 사치성 재산에 대한

중과세제도는 국민들의 낭비와 사치를 억제하여 검소한 생활기풍을 진작하고자 하는 취지이며, 대도시 내 공장의 신설 등에 대한 중과세제도는 대도시로의 인구집중을 방지하고 공해를 예방하기 위한 취지를 가지고 있다.

한편, 등록세의 경우에는 사치성 재산에 대한 중과세제도를 두지 않고 있으며, 대도시지역 내 법인등기 등의 중과세제도만 두고 있다. 그러나 취득세와 등록세의 중과세제도는 다음과 같은 문제점이 존재하기 때문에 폐지되어야 한다.

첫째, 취득세와 등록세의 중과세 부담은 취득단계에서 1회 부담으로 그칠 뿐만 아니라 그 부담은 가격기구를 통하여 전가될 수 있기 때문에 취득세와 등록세의 중과세제도는 사치성 재산 등의 취득을 억제하는 데 무력할 수밖에 없다.

둘째, 제도의 운영 측면에서 볼 때 경제거래가 복잡하고, 다양하게 됨으로 인하여 취득세 중과세규정은 관련 법규를 난해하게 하여 조세체계를 복잡하게 하고, 세무행정비용과 납세순응비용만 상승시킬 뿐 중과세제도로 인한 세수입은 미흡하다.

셋째, 일반적으로 정책세제는 자원배분의 기능, 소득재배분의 기능, 경제안정의 기능 등에 이용될 수 있다. 그러나 우리나라의 조세구조상 지방세의 경우에는 재산과세 위주로 되어 있어 정책세제로의 역할이 미흡할 수밖에 없으며, 지방세 중 정책세제는 일반적으로 취득세, 등록세, 재산세 등 부동산을 중심으로 이루어지는 세목이 그 대상인데, 이는 소득탄력성이 낮아 정책세제로서의 기능수행이 불가능할 뿐 아니라 오히려 지방세 세수확보에 역기능적 역할을 할 수 있다.

넷째, 대도시 내 공장의 신설 등에 대한 중과세제도는 대도시로의 인구와 경제력 집중을 억제하여 국토의 균형개발을 목적으로 하는 정책세제이다. 그러나 이러한 정책적인 목적을 달성하지 못하고 있다고 보는 견해가 일반적이다. 즉, 본래의 취지와는 상관없이 과밀억제권역 내로 본점 또는 주사무소와 공장의 신설로 인하여 대도시는 세수만 증대되고, 지방의 경우에는 역으로 세수가 감소하는 효과만 초래하였다. 또한 승계취득이나 임차사용의 경우에는 중과세를 하지 않고 건물을 직접 신축 또는 증축하여 5년 이내에 본점이나 주사무소로 사용하는 경우에만

중과세를 함으로써 납세자들은 건물을 신축하여 임대하다가 5년이 경과한 후에 이를 본점으로 사용하거나, 승계취득하여 본점으로 사용함으로써 법인의 본점·주사무소의 증가를 억제하는 효과를 가져오지 못했다. 그리고 대도시 내의 공장 신설 등에 대한 중과세제도는 지역 간 불공평성을 초래할 뿐만 아니라 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 문제점도 가지고 있다.

다. 세부담의 적정화

앞에서 취득세와 등록세의 중복과세 문제를 제거하기 위해서는 등록세를 폐지하여 등기 또는 등록에 대한 수수료만 받고 취득세로 흡수통합하는 것이 타당하다고 하였다. 그러나 이렇게 될 경우에는 그렇지 않아도 취약한 지방재정이 더욱 열악하게 되기 때문에 이로 인해 감소되는 세수결함의 문제를 해결해야 하는 문제가 발생한다.

2005년을 기준으로 취득세수는 6조 6,490억원, 등록세수는 6조 7,837억원 합계 약 13조 4,327억원으로 전체 지방세 징수액의 약 38%에 이르고 있다.[84] 이와 같이 지방세에서 차지하는 비중이 매우 높은 등록세를 폐지하는 경우 감소되는 세수는 재산보유과세의 인상과 더불어 지방소비세와 지방소득세의 확충 등에 의하여 세원이 보전되어야 할 것이다. 그리고 과세표준에 관한 현재의 법 구조는 개인 간의 거래는 신고가액에 의하고, 법인 간의 거래 및 법인과 개인 간의 거래는 실지거래가액에 의하도록 되어 있는데, 취득세의 과세표준을 거래주체에 상관없이 실지거래가액을 기준으로 하고, 방만하게 운영되고 있는 비과세와 감면을 대폭 축소하여 과세베이스를 넓히고, 취득세와 등록세의 주요 과세대상이 부동산과 차량이므로 아래와 같이 세율을 적정수준으로 인상하여 조정하면 세수 감소액은 상당 부분 해소될 수 있을 뿐 아니라[85] 현재의 세수보다 오히려 증가할 수도 있을 것이다. 또한 취득세의 완납증명서를 첨부한 경우에 한하여 등기 또는 등록을 할 수 있도록 하여 취득세

84) 행정자치부, 『지방세정연감』, 2006. 12, p.37.

85) 2004년을 기준으로 취득세의 총세수 중에서 부동산과 차량이 차지하는 비율은 97.15%이고, 등록세의 총세수 중에서 부동산과 차량이 차지하는 비율은 96.3%이다.

세수의 손실을 최소화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

한편, 등록세를 폐지하고 취득세만 존치시킬 경우 취득세의 세율을 어느 정도로 하는 것이 적당할 것인지가 문제된다. 현재 취득단계에 부과되는 조세의 부담은 원칙적으로 4%[86]이다. 즉, 취득세의 2%와 등록세의 2%를 합하면 취득단계의 조세부담은 4%인 것이다.[87] 이 경우 세율의 조정 없이 단순하게 등록세를 폐지하게 되면 열악한 지방재정에 큰 타격을 줄 수 있기 때문에 이를 최소화하기 위하여 취득세의 세율구조를 다시 설정하여야 할 것이다. 물론 2006년 9월 1일 이후 거래분부터는 주택을 유상으로 거래하는 경우에는 취득세와 등록세 모두 50%를 경감하게 되어 현재도 실질적으로는 주택의 유상거래에 대해서는 취득세와 등록세를 합하여 2%의 세율로 과세하고 있는 실정이다.[88] 그러나 주택 이외의 거래와 주택의 무상거래의 경우에는 여전히 4%의 세율로 과세되고 있다.

등록세를 폐지하고, 세율을 조정하지 않을 경우에는 지방재정에 미치는 악영향이 매우 많은 것이다. 따라서 일정한 정도로 상향조정하는 것이 타당할 것이다. 그러나 구체적인 취득세의 세율구조에 대한 해답은 등록세의 폐지에 따른 세수 감소분과 보유세의 강화 등에 따른 세수 증가분에 대한 구체적인 분석을 통하여 찾아야 하며, 바람직한 부동산 거래세 부담이 어느 정도인지는 별도의 연구가 필요하다.

2. 양도소득세의 개편방안

가. 양도소득세 기능의 정상화

현재 우리나라의 양도소득세에 있어서 가장 큰 문제점은 과세대상은

86) 취득세의 부가세인 농어촌특별세와 등록세의 부가세인 지방교육세는 본 연구에서는 논의의 대상에서 제외하기로 한다.

87) 물론 취득세에는 예외적인 세율이 존재하고, 등록세의 경우에는 과세대상과 등기 또는 등록의 유형에 따라 세율이 상이하지만, 대표적인 세율을 기준으로 할 때이다.

88) 이와 같이 주택의 유상거래에 대하여 취득세와 등록세의 세율을 50% 경감하는 이유는 보유과세의 강화에 따른 거래과세의 완화조치에 해당한다. 그러나 현재의 지방세법의 규정은 지방세 감면에 규정되어 있어서 한시법에 해당하기 때문에 원래의 취지에 부합하기 위해서는 취득세와 등록세의 세율로 규정하여야 할 것이다.

협소하게 규정하고 있으면서, 세율구조는 일반적인 종합소득에 비하여 높게 설정함으로 인해 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 또한 높은 세율구조로 인한 문제점을 완화하기 위해서 비과세와 감면제도를 남발하고 있어서 납세자들이 양도소득세를 회피할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 있는 실정이다. 즉, 현행 양도소득세의 비과세제도는 주로 소득세법에서 규정하고 있으며, 감면제도는 조세특례제한법에서 광범위하게 인정하고 있어서 과세대상 간의 불평등을 초래하고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 기본적으로 양도소득세의 과세대상을 현재와 같이 부동산과 부동산에 관한 권리로 한정하여 규정할 것이 아니라, 상장주식 등과 같은 것을 양도소득세의 과세대상에 포함하고, 세율구조는 지금의 세율구조보다 낮게 설정할 필요가 있다. 또한 비과세와 감면제도의 경우에는 필요한 최소한의 범위로 제한하여야 할 것이다.

따라서 이하에서는 세율의 정상화와 비과세와 감면제도의 축소로 구분하여 현행 제도의 문제점과 그 대안에 대하여 살펴보고자 한다.

나. 세율의 정상화

세제는 기본적으로 넓은 세원, 낮은 세율구조를 취해야 바람직하다는 것은 거의 대부분의 학자들이 동의하고 있다. 그러나 우리나라 양도소득세의 경우에는 과세대상은 매우 협소하게 설정하고 있으면서, 세율구조는 경기상황에 따라 올리고 내리고를 반복하고 있다. 즉, 경기가 좋아서 부동산 투기가 성행하는 경우에는 양도소득세의 세율을 인상하고, 경기가 침체되는 경우에는 그 세율구조를 낮춤으로써 세제 본연의 기능보다는 부동산 투기의 억제 또는 부동산 경기의 활성화를 위해서 사용되고 있는 것이다.

이러한 양도소득세의 세율구조는 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 현재 양도소득세의 세율구조는 지나치게 세분화되어 있어서 조세제도를 매우 복잡하게 하는 요인이 되고 있다. 즉, 부동산의 경우에는 기본적으로 4단계 초과누진세율구조를 취하고 있지만, 과세대상에 따라 다양한 비례세율구조를 취하고 있다. 주식 등의 경우에도 기업의 규모

와 보유기간 등에 따라서 10%, 20% 또는 30%의 비례세율구조를 취하고 있다. 또한 다주택 보유자와 비사업용 토지에 대하여 중과세하면서 일정한 경우에는 이를 제외하고 있어서 조세법의 구조를 매우 복잡하게 하고 있다

둘째, 현재 우리나라의 양도소득세 세율구조는 기본적으로 너무 높게 설정되어 있기 때문에 납세의무자가 자산을 양도하고 싶은 경우에도 양도할 수 없는 실정이다.

셋째, 우리나라의 경우 양도소득세는 부동산투기억제라는 정책적인 성격이 강한 세목인데, 현재와 같이 고율의 세율을 설정하는 것은 당해 세액의 전가에 의하여 부동산가격의 상승으로 이어지기 때문에 정책적인 목적에도 타당하지 않다.

넷째, 주택의 양도에 대하여 특히 높은 세율을 적용하는 이유는 다주택 소유자들은 대부분 그 취득목적이 투기성이 매우 강한 것으로 보고 있기 때문이다. 그러나 주택의 구입행위는 주식보다 단기적 가격상승에 대한 구입동기가 더 약하기 때문에 투기성이 적다고 할 것이다.

이와 같이 현재의 양도소득세의 세율구조는 여러 가지 문제점을 내포하고 있기 때문에 합리적인 개편이 이루어져야 한다. 그러나 어떠한 제도를 변경할 때에는 단계적으로 하는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 단기적으로는 현재의 세율구조를 단순화시키는 방법으로 개선하여야 할 것이다. 즉, 다주택 보유자에 대한 중과세와 비사업용 토지 등에 대한 중과세제도는 위헌적인 요소를 안고 있기 때문에 이를 폐지하는 것이 타당하며, 장기적으로는 자산의 종류와 상관없이 종합소득세의 세율과 동일한 세율을 적용하는 방향으로 개정되어야 타당하다.

한편, 현재는 양도소득에 대한 세율구조는 탄력세율제도를 채택하고 있다. 즉, 기본세율에 15%를 가감한 범위 안에서 대통령령으로 조정할 수 있도록 하고 있다.[89] 그러나 이러한 탄력세율제도 역시 부동산투기 대상에 적용하기 위하여 마련한 규정이므로 폐지하는 것이 타당하다.

89) 소득세법 제104조 제4항.

다. 감면의 축소

앞에서도 살펴보았듯이 현재 우리나라의 양도소득세는 근본적으로 정책적인 목적을 위한 제도로 과세대상을 매우 협소하게 규정하고 있으면서, 세율구조는 고율의 세율구조를 취하고 있다. 또한 양도소득세의 경우 비과세와 감면제도가 다른 세목에 비하여 매우 광범위하게 설정되어 있는 실정이다.

양도소득세의 비과세제도는 농지의 교환 또는 분합으로 인하여 발생하는 소득과 1세대 1주택의 양도로 인하여 발생하는 소득 등이 있다. 한편, 양도소득세의 감면은 조세특례제한법에서 규정하고 있는데, 중소기업간의 통합에 대한 양도소득세의 이월과세 등,[90] 주주 등의 자산양도에 따른 양도소득세의 감면,[91] 구조조정대상부동산의 취득자에 대한 양도소득세의 감면,[92] 기업 간 주식교환에 대한 양도소득세의 감면,[93] 영어조합법인에의 현물출자자의 양도소득세 면제,[94] 농업회사법인에의 현물출자자의 양도소득세의 면제,[95] 자경농지에 대한 양도소득세의 감면,[96] 농지대토에 대한 양도소득세의 감면,[97] 공공사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면,[98] 대토보상에 대한 양도소득세 과세특례,[99] 장기임대주택에 대한 양도소득세의 감면,[100] 신축임대주택에 대한 양도소득세의 감면특례,[101] 미분양주택에 대한 양도소득세의 감면특례,[102] 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 감면,[103] 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례[104] 및 농어촌주택취득자에 대한 양도소득

90) 조세특례제한법 제32조.
91) 조세특례제한법 제40조.
92) 조세특례제한법 제43조.
93) 조세특례제한법 제46조
94) 조세특례제한법 제67조.
95) 조세특례제한법 제68조.
96) 조세특례제한법 제69조.
97) 조세특례제한법 제70조.
98) 조세특례제한법 제77조.
99) 조세특례제한법 제77조의 2.
100) 조세특례제한법 제97조.
101) 조세특례제한법 제97조의 2.
102) 조세특례제한법 제98조.
103) 조세특례제한법 제99조.

세의 과세특례[105] 등이 있다.

이와 같이 양도소득세의 경우에는 비과세와 감면제도를 광범위하게 설정함으로 인하여 납세자 간의 형평을 침해할 뿐만 아니라 특히 조세특례제한법상의 감면제도로 인하여 조세법을 복잡하게 하는 요인이 되고 있다.

현행 양도소득세의 비과세와 감면제도의 개선방안을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 1세대 1주택 비과세대상의 경우에는 우리나라 국민의 정서상 당해 제도 자체를 폐지하는 것은 실질적으로 거의 불가능에 가깝다고 할 것이다. 다만, 당해 제도의 운영에 있어서 현재는 보유기간을 기준으로 하여 비과세를 적용하고 있는데, 실질적인 거주기간을 기준으로 하여 양도소득세를 비과세하도록 개편하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 조세특례제한법상의 양도소득세 감면제도는 조세법을 복잡하게 할 뿐만 아니라 일부 감면대상의 경우에는 그 감면의 취지가 명확하지 않은 것도 있다. 따라서 조세특례제한법상의 감면대상은 그 내용을 면밀히 검토하여 취지가 명확한 것에 한하여 감면하도록 하고, 취지가 명확하지 않은 것은 감면대상에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

제6절 결 론

현재 우리나라의 거래과세는 그동안 지나치게 정책과세로서 기능한 나머지 기형적으로 세수비중이 높고 거래를 오히려 저해하는 구조를 지니게 되었다. 따라서 그 바람직한 개선방안을 모색해 보고자 본 보고서가 작성되었다. 본 보고서가 발견한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 등록세를 폐지하고 취득세를 존치하는 것이 타당하다. 즉, 등록세는 폐지하되, 등기 또는 등록을 받을 때 등기소 등에서 일정 수수료를 받도록 하고, 취득세는 존치하도록 하여야 할 것이다.

---

104) 조세특례제한법 제99조의 3.
105) 조세특례제한법 제99조의 4.

둘째, 대도시와 사치성 자산에 대하여 정책적으로 부과되고 있는 취득세와 등록세의 중과세제도는 폐지되어야 한다.

셋째, 등록세는 등기 또는 등록에 대한 수수료만 받고 취득세로 흡수통합하는 과정에서 취약한 지방재정이 더욱 열악하게 되기 때문에 그 대책이 필요하다. 이를 위해서는 취득세의 과세표준을 거래주체에 상관없이 실지거래가액을 기준으로 하고, 방만하게 운영되고 있는 비과세와 감면을 대폭 축소하여 과세베이스를 넓히고, 취득세와 등록세의 세율을 적정 수준으로 인상하여야 한다.

넷째, 양도소득세의 과세대상에 상장주식 등을 포함하고, 세율구조는 지금의 세율구조보다 낮게 설정할 필요가 있으며, 또한 비과세와 감면제도의 경우에는 필요한 최소한의 범위로 제한하여야 할 것이다. 세율은 장기적으로 자산의 종류와 상관없이 종합소득세의 세율과 동일한 세율을 적용하는 방향으로 개정되어야 한다.

참 고 문 헌

국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

김경환, 「주택관련 세제의 개편방안」, 『감정평가연구』, 제17집 제2호, 2007. 12.

김남욱, 「부동산 거래세제의 문제점과 개선방안」, 『토지공법연구』, 제36집, 2007.

김완석, 『부동산 관련 지방세제의 개선에 관한 연구』, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2003.

김태호, 「지방세법상 취득세의 취득개념과 과세물건에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무대학원 박사학위논문, 2007. 2.

노영훈, 「부동산 보유 및 거래과세 구성변화와 재정적 과제」, 『지방세』, 제6호, 2006.

_____, 「주택정책과 주택 관련 조세정책」, 『국토』, 제262호, 국토연구원, 2003.

민태욱, 「부동산조세의 현황과 개선방향」, 한국세무학회, 『한국세무학회 학술대회 발표논문집』, 2005. 12.

박재환 · 박희우 · 김기영, 「부동산 양도세제의 개편방안」, 『세무학연구』, 제25권 제3호, 한국세무학회, 2008. 9.

박훈, 「부동산 취득 및 보유세제의 개편방안」, 『한국세무학회 학술대회 발표논문집』, 한국세무학회, 2008. 4.

____ · 정지선, 「지방세법상 취득세 및 등록세의 개선방안에 관한 연구－취득세와 등록세 중복과세 문제를 중심으로－」, 한국지방자치법학회, 『지방자치법연구』, 제7권 제2호, 2007. 6.

백성준, 「최근 주택 및 부동산 시장 동향과 주택정책의 과제」, 한국건설산업연구원, 2006.

송진영, 「현행 양도소득세의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무대학원, 2008. 8.

오재선 · 김완석, 「양도소득세제의 개편방안」, 『토지세제의 장기적 개편방안에 관한 연구』, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 1993.

원윤희 · 이영희, 「부동산보유과세 세부담의 불공평성 분석」, 『정책분석평가학회보』, 제15권 제2호, 한국정책분석평가학회, 2005. 6.

윤덕병, 「양도소득세 개선에 관한 연구」, 『전산회계연구』, 제4권 제1호, 한국전산회계학회, 2005.

임주영 외, 「부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2004. 12.
정지선, 「취득세의 합리적 개선방안에 관한 연구－입법론을 중심으로－」, 서울시립대학교 세무대학원 박사학위 논문, 2006. 8.
한국조세연구원, 조세통계 DB.
행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008.
행정자치부(내무부), 『지방세정연감』, 및 『지방세연혁집』, 각년도.

OECD, *Revenue Statistics*, 각년도.

http://www.oecd.org/
http://www.mopas.go.kr/
http://www.mosf.go.kr/
http://www.kipf.re.kr/
http://www.fss.or.kr/
http://www.mltm.go.kr/
http://www.moleg.go.kr/

제 7 장

부동산 보유세제 개편방안

제1절 서 론

‘보유과세 강화와 거래과세 완화’는 노무현 정부출범 이전까지 재정 전문가들이 지속적으로 주장하던 부동산 관련 조세제도의 합리적 개선 방향이었다. 그러나 노무현 정부는 이러한 부동산조세체계의 합리화 차원에서 보유과세를 강화하는 수준을 훨씬 넘어 부동산 투기억제와 형평성 제고라는 추가적인 목적을 갖고 종합부동산세를 신설하고 양도소득세를 강화하는 조치를 취했다.

재산보유과세는 이론적으로 가장 이상적인 지방세이며, 실제로 대부분의 나라에서 재산세는 지방세의 골간을 이루고 있다. 그러나 재산세를 투기억제 혹은 주택가격 안정을 위한 정책수단으로 사용하는 사례는 찾아보기 힘들다. 그 어느 재화나 용역보다 부동산은 정책대상으로 설정하기에 적절하지 않다고 알려져 있다. 이는 비탄력적인 공급에 탄력적인 수요라는 부동산의 속성 때문에 부동산가격의 불안정이 늘 문제시되고 있기 때문이다. 따라서 세금을 통해 부동산가격을 안정화시킨다는 자체가 잘못된 것이라고 할 수 있다. 게다가 부동산세를 통해 부의 불균형을 바로잡는다는 시도 또한 인기영합, 나아가 정치적 왜곡의 전형이라 할 수 있다.

종합부동산세를 이처럼 전격적으로 도입하게 된 단초는 부동산 보유세 부담이 선진국에 비해 지나치게 낮다는 판단에서였다. 그래서 우리

나라의 보유세의 실효세율, 즉 부동산가격 대비 세금부담의 비율을 선진국 수준인 1%로 높이는 것이 노무현 정부가 추진한 부동산세제의 핵심이었다. 하지만 실효세율보다 더 중요한 기준은 소득 대비 보유세부담률인데 대략적으로 선진국의 경우 3.5% 정도이다. 이에 반해, 한국의 경우 실효세율이 1%가 되면 소득 대비 보유세 부담의 비율이 10% 수준을 넘게 된다. 소득의 10% 이상을 매년 종합부동산세로 낸다는 것은 실로 엄청난 부담이라 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 노무현 정부의 부동산 보유과세 강화 과정을 재조명하고 보유과세의 실효성이 어느 정도였는지를 분석한 뒤, 바람직한 부동산 보유과세의 발전방향을 제시하고자 한다. 보유과세 강화에 대해서는 크게 이론적 검토와 실효성 및 세부담 분석이라는 두 가지 분석방법으로 평가될 수 있다. 이러한 현행 한국의 보유과세와 관련된 이론적 검토와 실증적 분석을 통해 보유과세 개선방향을 제시하고 정책제언을 도출할 수 있을 것이다.

첫째, 보유과세 강화에 대한 이론적 검토는 부동산 관련 세제에 대한 기존 이론들을 기초로 노무현 정부의 보유과세 강화 특히 종합부동산세제 도입에 대한 타당성을 평가하는 것이다. 노무현 정부 부동산정책의 이론적 근거는 부동산세제를 강화함으로써 부동산가격을 낮출 수 있다는 믿음을 바탕으로 하고 있다. 그러나 이는 재산세제 전가이론에서 전통적 견해의 토지분석모형을 바탕으로 한 것이라는 비판도 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 전통적 견해의 토지분석모형을 바탕으로 한국의 현실을 분석하는 것은 문제가 있다는 점을 밝히고자 한다. 즉, 지난 정부가 제시한 모형의 가장 핵심적인 가정은 토지공급이 완전 비탄력적이라는 것인데, 현실은 택지개발, 그린벨트 해제 등을 통해 토지공급이 전혀 비탄력적이지 않을 수 있기 때문이다.

둘째, 부동산 보유과세가 갖는 실효성과 세부담 차원에서의 문제점을 분석하기 위해 그동안 역대 정권별 부동산정책의 실효성을 비교·분석한다. 특히 부동산 관련 보유과세의 세부담을 분석하는 데, 이러한 부동산보유과세의 실효성과 세부담 분석을 통해 부동산 보유과세가 갖는 바람직한 기능을 도출하고 이를 통해 앞으로 한국의 부동산 보유과세의 합리화 방향을 제시하고자 한다.

제2절 보유과세 강화의 이론적 타당성과 종합부동산세 도입[106]

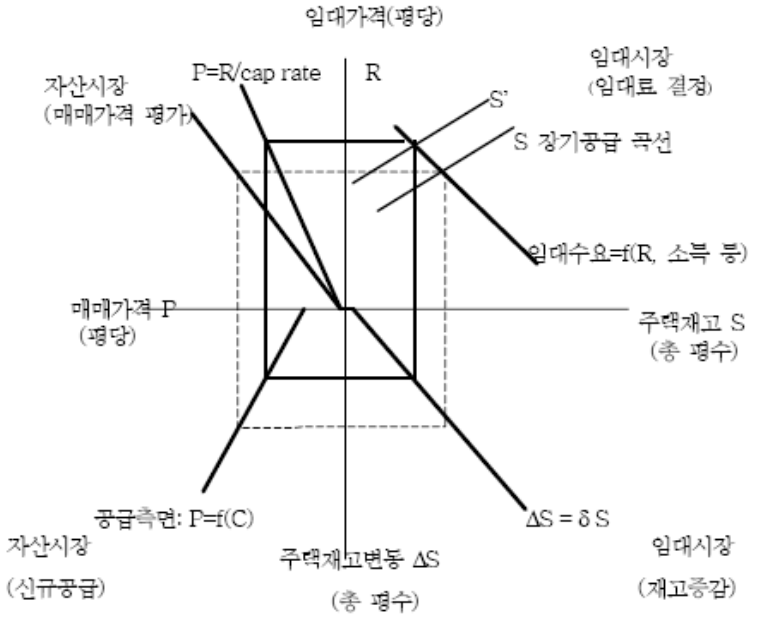
1. 부동산 관련세의 이론적 근거

일반적으로 부동산은 단기적으로 고정된 공급을 가정하여 일반적인 재화시장에서의 수요와 공급 이론을 적용하기 어렵다고 생각하였다. 토지의 경우, 한 국가에서 전체의 토지 공급은 고정되어 있는 것이 사실이지만 시장에서 거래될 수 있는 토지의 공급은 고정되어 있다고만 말할 수는 없다. 예를 들어, 주거용지나 상업용지 등 특정 용도의 토지 공급은 다른 종류, 즉 농지나 임야와 같은 토지의 목적을 변경함으로써 토지의 공급을 늘릴 수 있다. 이에 더해 주택의 경우는 신규 주택을 건설하는 데 걸리는 시간으로 인해 단기적으로는 공급이 고정적이라고 말할 수 있지만 장기적으로는 신규 건축으로 증가할 수도 있고 철거에 의해 감소할 수도 있다. 즉, 토지와 건물의 공급은 일반적인 이론에서보다 더욱 탄력적인 대상이 될 수 있다.

여기서 자본을 투입해야만 공급이 늘어날 수 있는 건물은 다른 투자대상과의 수익률 비교에 의해서 공급 여부가 결정되며, 건물 중에서도 거주용과 그렇지 않은 주택의 상대적인 수익률에 따라 자본의 투입량이 결정된다. 즉, 주택은 본인이 주거할 수 있는 내구소비재인 동시에 투자로 인해 수익을 얻을 수 있는 자산이다. 그러므로 주택으로 인해 발생할 수 있는 시장은 임대로 인해 수익을 올릴 수 있는 임대시장과 매매로 인해 내구재를 소비하거나 투자수익을 올릴 수 있는 매매시장으로 구성된다. 또한 이러한 두 시장은 유기적으로 연결되어 있어 하나의 시장에 영향을 미치는 변화는 다른 시장에도 파급을 미치게 된다. 결국 주택과 관련된 정책적 효과를 분석하기 위해서는 앞서 언급한 두 시장을 동시에 고려해야 한다.

106) 1절과 2절은 김경환, 「주택관련 세제의 개편방안」, 『감정평가연구』, 제17집 제2호, 2007. 12를 참고하여 정리하였다.

[그림 7-1] 주택 임대시장과 매매시장의 균형 모형



이러한 분석에는 일반적으로 DiPasquale-Wheaton-Colwell 모형이 널리 사용된다. 이를 Stock-flow 모형으로 분석한 김경환(2005)의 논의를 인용하면 다음과 같다.

[그림 7-1]에서 1사분면은 주택임대시장의 균형을 나타내며 주택 연면적에 대한 임대수요와 주어진 주택 재고에서 나오는 주택서비스 공급량이 일치하는 수준에서 임대가격이 결정된다. 2사분면은 임대가격으로부터 매매가격(P)이 결정되는 과정으로 자산가치 평가과정을 보여준다. 여기서 임대료와 매매가격의 비율을 자본화율(capitalization rate(이하 cap rate))이라고 하는데 이는 투자자들이 주택을 보유하기 위해서 요구하는 수익률을 말한다. cap rate는 실질금리, 임대료의 예상상승률, 위험수당, 그리고 세제 등에 의해 결정된다. 3사분면은 매매가격과 주택 신규 공급량의 관계를 나타낸다. f(C)는 신규 주택 C평을 건설할 때의 생산비용(replacement cost)을 의미하며, 신규 주택공급량은 주택 매매가격과 생산비용이 같아지는 점, 즉 P=f(C)가 되는 점에서 결정되고, 신규 공급량 C

와 가격 P는 정의 함수 형태를 가진다. 4사분면은 신규 공급량과 기존 주택재고 증감을 연결시켜 주는 부분이다.

이러한 모형을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$D(y, R) = S \qquad \text{임대수요} = \text{임대공급} \tag{1}$$

$$R = 'cap' P \qquad 'cap' rate = \text{임대가격}/\text{매매가격} \tag{2}$$

$$C = c_0 + c_1 P \qquad \text{신규공급 : 매매가격의 증가함수} \tag{3}$$

$$\triangle S = \delta S \qquad \text{재고 변동 : 감가상각}(\delta : \text{감가상각률}) \tag{4}$$

장기균형함수는 감가상각으로 인한 재고 변동이 신규 공급량과 같다는 조건, 즉 $\Delta S = C$에 두 번째, 세 번째 식을 대입하여 S에 대해 풀어서 구할 수 있는데, 이 함수식은 다음과 같다.

$$LRS = \frac{c_0}{\delta} + \frac{c_1}{\delta 'cap'} R \tag{5}$$

기존의 주택 재고가 변하는 것은 신규 공급에서 기존 주택의 감가상각을 빼는 것과 같다. 장기공급곡선은 이러한 조건을 만족하는 임대료와 주택스톡과의 관계를 나타낸다. 수요곡선과 장기공급곡선이 만나는 점은 네 사분면의 균형을 동시에 만족시키는 장기 균형점이 된다.

2. 보유과세 인상의 영향에 대한 이론적 논의

위에서 제시한 이론적 분석을 통해 주택보유과세가 인상될 경우 주택매매가격과 임대료 및 주택재고에 미치는 영향을 살펴보자. 보유세 부담은 위 모형에서 'cap rate'를 결정하는 변수 중의 하나이다. 보유세 부담이 증가하면 'cap rate'가 상승하여 2사분면의 직선이 시계 방향으로 회전한다. 임대료는 임대계약이 만료되기 전에는 당장 조정이 되지 않으므로 재산세 부담이 높아지면 현재 임대료 수준에서 매매가격이 더 낮아져야 하기 때문이다. 매매가격이 하락하면 주택의 신규 공급이 줄고 1사분면에 표시한 장기공급곡선이 위로 이동한다. 따라서 궁극적으

로 주택보유과세가 인상될 경우에는 [그림 7-1]에 표시된 것처럼 임대료가 상승하며 주택 재고가 감소하게 된다.

이상의 분석에서는 소득이 변하지 않는다고 가정하였다. 만약 소득이 증가한다고 가정하면 주택재고에 대한 수요함수가 위로 이동하여 임대료 상승폭은 더 커질 것이라고 예상할 수 있다. 따라서 보유과세를 인상하면 정부가 의도하는 것처럼 주택매매가격의 안정에 기여할 수 있겠지만 임대료가 상승하고 전체 주택재고가 줄어들어 전반적인 주거 수준은 하락하게 되는 것이다.

여기서 주목할 점은 주택 보유과세 인상에 따른 주택가격 하락현상은 한 번에 그친다는 사실이다. 주택 보유과세가 인상되면 그 시점에서 주택 보유자들의 세금부담은 늘지만 그 이후에 주택을 구입하는 사람들의 주택 보유 수익률은 변하지 않는다. 그 이유는 보유과세가 인상되면 장래 세금부담의 현재가치만큼 매매가격이 하락하여 부(負)의 자본 환원(negative capitalization)이 이루어지기 때문이다. 결국 보유세 인상 이후 주택을 구입하는 사람들은 장래 세금부담이 반영된 낮은 가격에 집을 사서 거주하는 동안 매년 보유과세를 더 내면 되므로 주택 매입가격과 세금부담의 합은 변하지 않게 된다.

따라서 보유과세가 인상되면 주택의 투자수익률이 낮아져 주택에 대한 투기적 수요가 줄어들 것이라는 주장은 이론적으로 옳지 않다. 한편 1가구 다주택 보유에 대해 과세를 강화하면 더 많은 사람들이 내 집을 마련할 수 있을 것이라는 주장도 주택 재고가 고정되어 있는 단기에는 성립할 수 있지만 장기적으로는 전체적인 주택 재고가 감소하기 때문에 임대료가 상승할 가능성이 높다.

보유과세를 강화하는 정책은 그 목적이 무엇인가에 따라 평가가 달라질 수 있다. 지방자치의 정착을 위한 재원조달 방안의 하나로 보유과세는 상당히 유력하고 타당한 세원이 될 수 있다. 부동산은 지방세로 과세할 수 있는 여러 가지 장점을 가지고 있기 때문이다. 그러나 많은 사람들이 동의하고 있는 것과 같은 보유과세 인상이 부동산의 수익률을 낮추어 투자의 대상으로의 가치를 낮출 것이라고 보는 데는 무리가 있다. 예상하지 못했던 보유과세 인상은 일시적인 부동산의 가격 하락을 유도한다. 즉, 세부담을 강화하는 시점에서의 부동산 소유자가 미래에

발생하게 되는 조세채권의 현재가치 전액을 부담하게 되는 것이다. 하지만 새로운 세금 도입의 효과가 지나가면 이후의 부동산 투자는 세금과 무관하게 진행되며 수급 상황에 따라 가격이 오르기도 하고 내리기도 할 것이다. 미국의 많은 대도시들이 오래전부터 실효세율 1% 수준의 보유과세를 부과하고 있으나 1990년대 말 이래 주택가격이 크게 오른 것이 좋은 예라고 할 수 있다.

3. 종합부동산세 도입의 목적과 성과

지금까지 논의한 보유과세 강화의 영향에 대한 이론적 논의 결과는 보유과세 강화의 효과가 일회에 한정된다는 점을 강조한다. 따라서 2005년 종합부동산세 도입을 통한 보유과세의 대폭 강화의 효과도 이러한 이론적 논의의 틀에서 벗어날 수는 없는 것이다. 당시 종합부동산세 도입의 목적은 종합부동산세법 제1조에 명시되어 있다. “제1조(목적): 이 법은 고액의 부동산보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”

즉, 종합부동산세 도입의 목적은 세 가지로 요약된다. 첫째, 부동산 투기를 억제하여 주택가격을 안정시키고, 둘째 부동산부자들로부터 세금을 많이 거두어 소득재분배에 기여하며, 셋째 보유과세를 강화해서 부동산세제를 합리화시키고 지방재정의 균형발전을 도모하자는 것이었다. 따라서 세 가지 목적이 지난 4년간 얼마나 달성되었나를 과학적으로 평가하고 또한 이 목적들이 정당한 것이었는지가 논의의 핵심이 되어야 한다.

가. 종부세의 부동산가격 안정효과

먼저 종부세 도입으로 부동산 투기억제와 주택가격 안정효과가 나타났는가를 살펴보자. 이미 앞에서 논의하였듯이 사실 종부세라는 보유과세의 도입이나 변화가 부동산가격 안정을 가져올 수 없다는 것은 이론

적으로도 충분히 설명이 가능하다. 이론적 논의의 기초는 앞서 살펴본 바와 같이 주택을 매매시장과 임대시장으로 구분하여 분석한 [그림 7-1]에서의 DiPasquale-Wheaton-Colwell 모형이 제공하고 있다. 모형에 따르면, 보유과세를 인상하면 주택매매가격이 일시적으로는 하락하지만 장기적으로 주택재고가 줄어들면서 임대료가 상승하게 된다. 주목할 점은 보유과세 인상에 따른 주택가격 하락현상은 한 번에 그친다는 사실이다. 주택 보유과세가 인상되면 그 시점에서 주택 보유자들의 세금부담은 늘지만 그 이후에 주택을 구입하는 사람들의 주택 보유 수익률은 불변이기 때문이다. 이미 세금인상이 구입가격에 반영되었기에 그렇다.

그동안 종부세의 가격안정효과에 대해 실증분석한 몇 편의 논문들이 발표되었는데, 대부분 주택가격 안정효과를 가져오지 않았다는 결과를 보여준다. 사실 여러 정책이 혼재되어 있고, 또한 경제여건의 변화가 복잡하게 얽혀 있는 상황에서 특정 정책의 효과를 검증하기란 쉬운 작업이 아니다. 그러나 최근 개발된 계량경제학적 기법을 동원하면 종부세 도입이라는 특정 정책의 효과만을 걸러낼 수도 있다.

서수복(2008)에 따르면, 부동산 규제를 완화하는 정책을 펴는 경우 부동산가격이 정책목표와 같은 방향으로 움직이는 경향이 있었으나, 규제 위주의 정책을 펴는 경우 시장반응은 정책에 순응하지 못하는 것으로 나타난다. 특히 강남과 대형 아파트시장은 부동산정책에 대한 규제정도에 관계없이 정책에 순응하지 않는 반응을 나타낸다. 참여정부의 부동산정책의 경우 특정 지역 및 특정 규모의 시장을 겨냥하면서도 전국을 하나의 시장으로 보고 정책을 시행하였으나, 해당 지역은 정책에 반응하지 않고, 기타 지역은 정책에 일부 순응하는 모습을 보였다. 그 결과 부동산가격의 양극화가 심해졌다. 서승환(2007)과 김경민(2007)은 강남지역 가격 상승이 여타 지역에 여파를 미치는 않는다는 것을 밝힘으로써 물결효과(ripple effect)가 존재하지 않음을 보였다.

노무현 정부가 종합부동산세 도입의 목적으로 내세웠던 부동산가격의 안정은 이와 같이 수요를 억제하는 조세정책의 강화를 통해서 이룰 수 있는 것이 아니라고 할 수 있다. 2004년 당시 나타났던 부동산가격 급등의 원인을 과잉유동성의 결과로 보는 시각도 있다. 물가상승률이 안정된 상태에서도 자산버블이 발생하여 경제의 안정성이 훼손되었던

사례가 과거에 두 차례에 걸쳐 일어났던 적이 있다. 첫 번째는 1987년에서 1991년 봄까지의 부동산 버블이었고, 두 번째는 2002년 여름에 시작하여 현재까지도 지속되고 있는 지금의 부동산 버블이다. 부동산 버블이 경제안정을 해치는 요인으로 지적될 수 있는 이유는 국토의 1/3만이 평지인 한국의 상황에서 고비용구조의 악순환을 촉발시키는 요인이 될 수 있기 때문이다. 1987년에서 1991년까지의 부동산 버블은 1986년에서 1988년까지의 소위 3저 호황에 의한 해외부문 통화증발에 대해 통화당국이 엄격하게 대처하지 못하였던 것에 기인하였다고 판단된다. 단군 이래 최대호황이라던 3저 호황으로 경상수지가 사상 최대의 흑자를 기록하면서 해외로부터 유입된 유동성이 떠돌아다니면서 부동산 버블을 일으킨 것이다. 여기에 비해 2002년 이후 지금까지의 부동산 버블은 2001년 이후의 초저금리정책에 기인하고 있다. 1980년대 말의 부동산 버블은 경상수지 흑자에 기인하였지만 최근의 부동산 버블은 저금리에 기인한 것이다. 경로가 무엇이든 결과적으로 과잉 유동성이 부동산시장에 버블을 공급한 근본 원인이 된 것만큼은 동일하다.

2002년 이후의 부동산가격 상승의 원인으로서 저금리만이 유일한 원인이라고 할 수는 없을 것이다. 외환위기 이후 대규모 경상수지 흑자로 시중유동성을 풍부하게 만들고 있었을 뿐 아니라 2002년 이후 현재까지 주거용 부동산의 공급이 과거에 비해 상당히 모자랐다는 점, 은행 등 금융기관들이 경쟁적으로 부동산 담보대출을 확대하는 전략을 추구해 왔던 점, 주식과 같은 금융자산에 비해 부동산이 가장 확실하고 수익성이 뛰어난 투자수단으로 인식되어 온 점 등 부동산 버블을 촉발시키거나 확장시키는 데 기여한 원인들은 매우 많다.

그렇지만 이러한 원인들의 배경에는 저금리가 있었던 것도 사실이다. 과거와 달리 부동산을 구입하기 위해 거액의 자금을 금융기관으로부터 차입할 수 있게 된 상황에서 소비자들이 감안할 수밖에 없는 사항은 향후 금리가 어떻게 변하는가 하는 점일 것인데 이러한 상황에서 앞으로 금리가 오르지 않을 것이라는 인식을 심어주게 된 것이다. 실제로 금리와 부동산가격 간의 인과관계를 분석한 연구결과에 따르면, 1999년 하반기부터 최근까지 금리하락이 부동산가격 상승에 영향을 미쳤다는 사실은 통계적으로 유의하게 나타나며, 특히 저금리가 본격화된 2001년

하반기부터 분석기간을 제한할 경우 금리의 계수값이 더 커질 뿐 아니라 통계적 유의성이 더 높아지는 것으로 나타나고 있다.

윤형호・안종범(2008) 역시 징벌적 조세정책으로는 부동산가격 안정을 도모할 수 없다고 주장한다. 2000년 이후 서울의 아파트가격 자료를 활용하여 아파트가격의 변동과 2002년 이후 아파트가격 증가의 특성을 분석한 결과, 2001년 2월부터 2007년 2월까지 버블증가가 아파트 가격 상승에 기여하였다는 점을 보였다. 이는 2003년 10월 이후 정부의 수요억제를 위한 조세정책 위주의 아파트가격 안정정책은 성공하지 못하였음을 보여주고 있다. 이를 통해 개인의 이익에 대한 과세 혹은 이익의 제한과 같은 징벌적 정책으로 가격 안정을 도모할 수 없으며, 자금시장 관리와 주택공급 여건을 개선하는 것이 근본적이라는 시사점을 도출하였다. 실제 2007년 이후의 부동산가격 하락추세는 금융규제(LTV, DTI)가 작용하였다고 해석하는 것이 설득력을 얻고 있다.

나. 종부세의 형평성 제고 효과

종부세의 두 번째 목적인 소득재분배에 기여한다는 것도 종부세의 도입만으로는 충족될 수 없는 것이다. 진정 고액 자산가들에게 중과를 하고자 한다면 종부세가 아니라 부유세를 도입해야 한다. 부유세란 부동산뿐 아니라 예금, 주식, 귀금속 등 각종 자산에서 부채를 뺀 순자산에 세금을 부과하는 것이다. 이러한 부유세는 스웨덴에서 시작되어 한때 14개 국가가 도입하였다.

그러나 2003년 이후 오스트리아와 덴마크, 네덜란드, 핀란드, 아이슬란드, 룩셈부르크 등이 줄줄이 부유세를 폐지했고, '부유세 원조국(元祖國)'인 스웨덴도 2008년 1월부터 부유세를 폐지하였다. 스웨덴의 경우 미화 환산 시 독신가구의 경우 20만달러, 부부의 경우 40만달러를 초과하는 재산에 대해 1.5%의 부유세를 부과하였으며, 스웨덴 최대 부자인 IKEA사의 잉그바르 회장 등 부유층이 부유세 회피를 위해 개인자산을 해외재단을 통해 관리하는 등 부작용이 많은 것으로 인식되었다. 즉, 부유세가 가져오는 소득재분배 효과보다 세금을 피해 자본이 외국으로 유출되는 부작용이 더 심각하다는 판단 때문이다.

프랑스의 경우에도 부유세를 둘러싼 논란이 지속되고 있다. 프랑스에서는 높은 세율의 소득세 외에도 재산이 76만유로(약 12억원)를 넘으면 재산액의 0.55~1.8%를 '사회 연대세'로 내고 있으며, 부유세 과세대상은 52만 7,866가구로 추정된다. 부유세 부담을 피하려고 2006년에 843명의 부자가 프랑스를 떠나는 등 최근 10년간 4,568명이 프랑스를 떠났으며, 해외로 이전된 자산규모는 2006년 28억유로, 지난 10년간 186억유로로 추정된다.

다. 부동산세제 합리화 효과

보유세를 강화해서 부동산세제를 합리화한다는 세 번째 목적 역시 종부세로는 충족될 수 없는 것이다. 특정 계층 2%에게만 누진세율로 중과하고 나아가 지방세가 아닌 국세로 거둔다는 것은 보유세 강화의 원래 취지에 맞지 않는다. 보유세는 지방정부서비스에 대한 대가로서 수익자부담원칙에 따라 과세되어야 하는 것이기 때문이다. 보유세는 지방정부가 더 좋은 서비스를 제공할 수 있게 하는 재원이 되는 것으로서 지방분권화의 원천이다.

보유세를 누진율, 그것도 지나친 누진율로 과세하는 나라는 거의 없다. 재산세의 세율은 통상 자치단체의 재량에 의해 결정되나, 중앙정부가 표준세율이나 세율의 상한을 제한하는 경우가 많다. 대부분의 나라는 비례세율을 적용하고 있으며, 우리나라의 재산세 또는 종합부동산세와 같이 누진세율을 적용하는 경우는 드문 경우이다. 이영희(2004)에 따르면 미국, 영국 등은 예산편성과정에서 지자체별로 자율적으로 세율을 결정하고 있으며, 일본은 고정자산세의 세율을 조례에 의해 결정하고 있다.

제3절 보유과세의 현황과 평가

1. 부동산 보유세제의 현황

가. 종합부동산세 개편내용

2005년에 도입된 종합부동산세의 과세대상은 주택과 종합합산 과세대상토지, 별도합산 과세대상 토지이며, 각 개인별로 전국합산 과세하는 방식으로 대상이 선정되었다. 종합부동산세가 부과되는 과세기준이 되는 부동산의 금액은 주택 9억원, 종합합산 6억원, 별도합산 40억원으로 이 금액을 초과하는 부동산을 소유했을 경우 종합부동산세를 납부할 의무가 발생하였다. 과세대상별로 과세표준을 설정하기 위한 기본 공제액은 주택분 4억 5천만원, 종합합산 토지분 3억원, 별도합산 토지분에 대해서는 20억원을 공제한다. 정해진 과세표준에 대해서는 각 부동산 형태별로 서로 다른 누진세율로 공통 3개 구간의 세율을 적용받는다.

재산세 감면규정 적용방법은 과세표준에서 감면 비율만큼 차감하는 방식으로 공제되었다. 계산된 세액은 직전년도 주택분 재산세 상당액에 종부세 상당액을 더한 금액의 150%를 넘지 않도록 하는 세부담 상한액 제도를 마지막으로 적용하여 계산하였다.

이에 반해, 2006년의 종합부동산세는 급격한 세부담을 초래하는 방향으로 변화되었다. 2005년과 동일한 과세대상에 대해서 인별로 과세했던 과세방법이 세대별 합산과세로 변경된 것이다. 또한 종합부동산세

〈표 7-1〉 2005년 주택분 종합부동산세율

과세표준	세 율	누진공제액
5억 5천만원 이하	1%	0
5억 5천만원 초과 ~ 45억 5천만원 이하	2%	550만원
45억 5천만원 초과	3%	5,100만원

〈표 7-2〉 과표적용률 인상 계획

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
종부세	50%	70%	80%	90%	100%

〈표 7-3〉 2006년 종합부동산세 세율구조

세율구간별 과세표준	세율
3억원 이하	1%
3억원 초과 ~ 14억원 이하	1.5%
14억원 초과 ~ 94억원 이하	2%
94억원 초과	3%

납부의무를 부과하는 기준이 되는 금액이 9억원에서 6억원으로 인하되고 6억원을 공시지가에서 제외하는 방법으로 과세표준을 설정하였다. 이러한 과세표준에 대해서 2005년의 50%의 과표적용률에서 2006년에는 70%의 과표적용률을 적용하도록 하였다. 이와 같은 과표적용률은 매년 2007년부터 10%씩 인상하여 2009년에 100%를 달성하는 것을 목표로 설정되었다. 또한, 2006년의 세율은 3억원 이하 1%를 최저세율로 94억원 초과 3%를 최고세율로 하는 4단계 세율구조로 적용되었다.

세부담 상한액은 전해에 150%였던 것을 2006년부터 300%로 인상하여 세액의 인상폭을 확대하는 것으로 세부담을 증가시켰다. 세액에 차감할 재산세액은 다음과 같은 산식으로 결정되고 2005년부터 2007년까지 한시 적용하는 세액의 3% 공제는 계속 유지되었다.

$$\text{재산세로 부과된 세액의 합계액} \times \frac{\text{과세기준금액 초과분에 대해 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}{\text{주택을 합산하여 표준세율로 계산한 재산세 상당액}}$$

2007년의 종합부동산세의 변화는 2006년과 크게 다르지 않다. 2006

년과 동일한 계산방법으로 종합부동산세액을 계산하되 과표적용률이 80%로 계획대로 인상되었다.

나. 재산세 개편내용

2005년 1월 5일 법률 제7332호의 재산세 개정에 의한 개편으로 종합토지세를 재산세로 통합하고 주택은 건축물에서 분리되어 주택과 그 부속토지를 통합하여 주택분 재산세로 과세하는 것으로 개편되었다. 이는 주택 등 부동산의 가격에 상응하는 보유세를 부담하게 함으로써 세부담의 공평성을 확보하고 시·군·구 간의 부익부 빈익빈을 완화하며, 지방자치에 충실한 지방세를 구현하기 위한 목적이었다. 과세대상은 주택, 토지(종합합산, 별도합산, 분리과세 토지), 건축물, 선박, 항공기 등의 재산으로 정하였다. 과세 방법은 물건별로 주택, 건축물, 분리과세대상 토지 등을 나누어 과세하였고, 종합합산대상 토지, 별도합산대상 토지 등으로 관내 합산하여 과세하였다.

납세지는 토지, 건축물, 주택의 소재지를 관할하는 시·군·구로 정하였다. 단, 건축물이 2인 이상의 시·군·구에 걸쳐 있을 때에는 면적에 따라 안분하는 것으로 정하였다. 징수는 신고가 아닌 부과에 의해 징수하는 것으로 고지서 1매당 재산세로 징수할 세액이 2,000원 미만인 경우는 당해 재산세를 징수하지 않는 것으로 소액에 대한 징수는 면제하는 것으로 하였다.

본 장의 주된 내용과 관련된 주택분 재산세를 살펴보면 다음과 같다. 주택분 재산세는 주택과 그 부속토지를 통합하여 물건별로 부과하는 지방세로 재산세 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자를 납세 대상자로 한다. 과세표준은 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 공시가격의 50%로 정하고, 단독 주택의 경우는 건설교통부장관이 공시한 표준주택가격에 개별특성을 반영하는 주택가격 비준표를 활용하여 시장·군수 등이 개별적으로 공시하는 것으로 정한다. 공동주택은 건설교통부장관이 공동주택의 가격을 결정·공시하되 공동주택 중 아파트 및 165㎡(또는 100세대) 이상의 연립주택에 대하여는 2006년 1월 1일부터 적용[107]하는 것으로 하였다. 공시가액이 없는 경

우, 단독주택은 건설교통부장관의 주택가격 비준표를 이용해서 시장·군수가 산정하며 공동주택의 경우는 행자부장관이 정하는 기준에 따라 시장·군수가 정하도록 하였다.

이러한 과표적용률은 2005년에서 2007년까지 50%에서 단계적으로 5%씩 인상하는 것으로 정하였고 세율은 주택은 합산하지 아니하고 주택별로 각각 세율을 적용하여 4천만원 이하 0.15%부터 1억원 초과 0.5%까지 3단계로 부과하는 것으로 정하였다. 주택을 2인 이상이 공동으로 소유하거나 토지와 건물의 소유자가 다른 경우에는 당해 주택의 토지와 건물을 통합하여 공시한 가격으로 과세표준과 세율을 정하였다.

이로 인한 급격한 세부담의 증가를 완화하기 위하여 세부담 상한액을 직전년도 주택분 재산세 부과액의 150%로 정하였다. 2004년도 당해 과세대상 재산에 대하여는 실제 과세된 건축물에 대한 재산세액과 그 부속토지에 대한 종합 토지세액을 합한 금액을 부과하였다.

이렇게 개편된 지방세는 2005년 12월 31일을 기준으로 대통령령에 위임되어 있는 재산세 과세표준액의 적용비율을 법률에서 명확히 규정함으로써 적정한 수준의 재산세 부담이 이루어지도록 하기 위하여 또다시 개편되었다.

그 내용은 주택에 대한 과표적용률은 2006년과 2007년에는 50%로 적용하고 2008년부터 매년 5%씩 인상하여 2017년 100%를 달성하도록 하였고, 토지와 건축물에 대한 과표적용률은 2006년 55%로 적용하고 2007년부터 5%씩 인상하여 2015년 100% 달성하도록 하는 것으로 하였다.

이를 2006년 9월 1일을 기준으로 재산세 탄력세율 제도로 인한 지역간, 주택 간 과세불형평 등의 문제점을 해소하기 위하여 재산세 탄력세율의 적용요건 및 기준을 강화하는 방향으로 개편하였다. 또한 2006년도 주택공시가격 인상으로 인하여 서민주택에 대한 재산세 부담이 가중됨에 따라 서민주거안정을 지원하는 목적의 개편도 이루어졌다.

그 내용은 시장·군수가 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하

107) 2005년도에 한하여 공동주택 중 아파트 및 165㎡(또는 100세대) 이상의 연립주택의 가액공시는 국세청장이 고시하는 가액을 공동주택가격으로 한다.

여 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 당해 연도에 한해 가감하여 조정할 수 있도록 변경되었다. 또한 주택공시가격이 6억원 이하인 주택의 경우에 상한가를 조정하고 주택공시가격이 3억원 이하인 주택은 당해 주택에 대한 재산세의 산출세액이 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 105%를 초과할 수 없도록 하였다. 주택공시가격이 3억원 초과 6억원 이하인 주택의 경우는 당해 주택에 대한 재산세의 산출세액이 직전연도의 당해 주택에 대한 재산세액 상당액의 110%를 초과할 수 없도록 하였다.

2. 부동산 보유세제 평가

2005년과 2006년에 재정경제부에서 발표한 조세부담률 관련 자료에서 종합부동산세 부담이 급격하게 증가했다는 것을 확인할 수 있다. 전체 조세부담률이 1%p 상승한 것에 반해 종합부동산세의 수입은 3배 이상 증가하였다.

〈표 7-4〉 조세부담률의 추이

(단위: 억원, %)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
국민총생산	6,842,635	7,246,749	7,793,805	8,105,159	8,478,764
조세부담	1,354,935	1,477,969	1,519,974	1,634,431	1,793,374
국세	1,039,678	1,146,640	1,177,957	1,274,657	1,380,443
내국세	822,259	922,311	952,764	1,044,279	1,138,795
관세	66,013	68,473	67,965	63,177	68,584
교통세	94,793	100,005	100,651	102,878	95,938
방위세	8	21	571	-86	8
교육세	35,316	36,513	35,295	35,266	34,204
농특세	21,289	19,317	20,711	24,730	29,639
종합부동산세	-	-	-	4,413	13,275
지방세	315,257	331,329	342,017	359,774	412,931
내국세부담률	12.0	12.7	12.2	12.9	13.4
조세부담률	19.8	20.4	19.5	20.2	21.2

자료: 재정경제부.

〈표 7-5〉 2005년과 2006년의 종합부동산세 변화

2005년	2006년
과세기준금액: 9억원 과표적용률: 50% 인별 합산과세방식 세부담 상한: 전년 대비 150%	과세기준금액: 6억원 과표적용률: 70% 세대별 합산과세방식 세부담 상한: 전년 대비 300%

이와 같은 급격한 세부담의 증가는 <표 7-5>에서 확인할 수 있는 것처럼 제도의 변화를 가장 큰 원인으로 생각할 수 있다.

위의 네 가지 제도의 변화는 모두 종합부동산세 부담을 상승시키는 요인으로 작용할 수 있음에도 불구하고 정부는 동시에 제도의 변화를 시도하였다. 과세기준금액과 과표적용률 그리고 합산과세방식의 변화는 과세베이스를 넓히는 동시에 기존의 납세자의 과표를 상승시켜 종합부동산세 부담을 급격히 상승시킬 수 있는 요인이다. 게다가 2005년 세부담의 급격한 인상을 제한한다는 이유로 설정된 세부담 증가 상한선을 전년 대비 150%에서 300%로 증가시켜 제도의 취지를 무색하게 만들었다. 결국 세부담 상승의 여러 요인이 발생했음에도 불구하고 상한비율을 상승시킴으로써 세부담 증가를 더욱 극심하게 만들었다.

가. 과세기준 금액의 인하

과세기준 금액을 9억원에서 6억원으로 인하하는 것은 종합부동산세의 대상 세대가 급증하는 결과를 가져오게 되었다. 과세기준의 인하로 인해 기존 6억원의 주택을 소유한 경우와 2005년 당시는 6억원 미만이었지만 가격 상승으로 인해 기준금액을 초과하게 되는 경우까지 포함하여 대상 세대가 급격하게 증가한 것이다.

<표 7-6>에서 확인할 수 있는 것처럼 2006년 기준 금액의 인하로 납세인원이 5배 가까이 증가하였다. 이러한 증가는 부유세의 개념으로 도입된 종합토지세에서 부유함의 근거를 낮추어 지나치게 많은 납세자가 발생할 우려가 있다. 기존의 부유하다는 개념이 상위 1%라면 2007년

〈표 7-6〉 세목별 납세인원

(단위: 명)

	종합소득세	양도소득세	법인세	상속증여세	종합부동산세
2002년	4,160,795	580,323	317,154	56,710	**
2003년	4,227,354	621,835	330,187	56,161	**
2004년	4,363,257	617,905	341,866	104,832	**
2005년	4,369,881	485,330	360,821	64,741	70,676
2006년	4,580,357	623,770	372,393	90,500	340,747

주: 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 7-7〉 용도별·가격수준별 분포 현황

(단위: 호)

	전 체	2천 이하	2천초과 5천이하	5천초과 1억이하	1억초과 2억이하	2억초과 4억이하	4억초과 6억이하	6억초과 9억이하	9억 초과
전체	9,030,847	540,221	2,461,217	2,558,664	1,841,017	1,018,942	336,002	168,612	106,172
	100.0%	6.0%	27.3%	28.3%	20.4%	11.3%	3.7%	1.9%	1.2%
아파트	7,190,249	287,598	1,627,089	2,023,141	1,671,166	984,712	327,993	163,705	104,845
	100.0%	4.0%	22.6%	28.1%	23.2%	13.7%	4.6%	2.3%	1.5%
연립 주택	450,302	72,286	170,810	114,461	59,519	20,203	7,010	4,741	1,272
	100.0%	16.1%	37.9%	25.4%	13.2%	4.5%	1.6%	1.1%	0.3%
다세대 주택	1,390,296	180,337	663,318	421,062	110,332	14,027	999	166	55
	100.0%	13.0%	47.7%	30.3%	7.9%	1.0%	0.1%	0.0%	0.0%

자료: 국토해양부.

6억원 이상의 부동산 소유자에게 종합부동산세를 부과하는 근거에 위배된다고 할 수 있다.

<표 7-7>에서는 9억원을 초과하는 비중이 이미 1%를 초과하는 것을 확인할 수 있다. 만일 이러한 기준금액을 인하할 계획이 없다고 하더라도 계속해서 발생하는 물가상승을 감안한다면 기준금액은 일정 수준 계속적으로 상승하는 것이 바람직할 수 있다.

나. 과표적용률의 상승

2005년의 과표적용률은 50%, 2006년의 과표적용률은 70%에서 2007년의 과표적용률은 80%로 인상되었다. 과표적용률을 점차적으로 인상하는 것은 당초 종합부동산세를 시행하면서 과도한 조세부담 증가를 방지하기 위해서 적용되었다. 만일 다른 제도의 변화가 없는 상황에서 점진적인 과표적용률의 점진적인 상승은 목표인 100% 반영을 단계적으로 달성하기 위한 적절한 정책이 될 수 있었을 것이다. 하지만 2006년은 20%의 상승과 동시에 다른 제도의 변화가 종합부동산세의 부담을 증가시키는 효과를 유발함으로써 상승작용을 부추겼다고 할 수 있다. 만일 이와 같이 다른 제도가 세부담을 증가시킬 경우에는 과표적용률의 상승을 동결하는 형태의 유동적인 제도가 필요할 것이다.

다. 세부담 상한의 인상

세부담 상한도 앞선 과표적용률의 점진적인 인상과 같은 목적으로 납세자의 급격한 세부담 상승을 억제하려는 목적에서 결정된 정책이다. 다시 말해서, 종합부동산세액의 지나친 증가로 인한 부담을 줄여주는 방안으로 실시된 제도인 것이다. 이러한 세부담 증가율의 상한이 2005년 전년 종합부동산세 부담 대비 150%이던 상황에서 2006년 300%로 인상된 결과, 세부담 상한의 의미가 무색해지고 있다. <표 7-8>은 가상의 주택가격을 상정하고 종합부동산세액을 계산한 결과를 바탕으로 300%의 상한선 적용을 받기 위한 주택가격을 계산해 본 것이다.

그 결과, 9억원의 주택을 소유했을 경우에는 다음해에 공시가격이 12억원 이상으로 상승되어야만 300% 세부담 상한의 혜택을 받을 수 있으므로 그 현실성이 떨어진다고 할 수 있다. 이 결과는 2006년과 2007년을 기준으로 하였으므로, 과표적용률이 70%에서 80%로 증가된 것이 포함되어 있다. 결국 동일한 과표적용률이 유지되었을 경우에는 더 높은 가격의 상승이 있어야만 300% 세부담 상한의 혜택을 얻을 수 있다는 것이다. 과표적용률이 적용되는 상황이라도 실제 세부담이 클 수밖에 없는 고가 주택의 경우에 세부담 상한의 혜택을 받는 것은 더욱 어려워지는 것을 알 수 있다.

〈표 7-8〉 가상의 종합부동산세 계산 결과

(단위: 만원)

2006년 기준금액	6억원 공제 후	종부세액	전년세액 300%	2007년 기준금액
70000	10000	70	210	77500
80000	20000	140	420	105000
90000	30000	210	630	122500
100000	40000	270	810	137500
110000	50000	375	1125	163750
120000	60000	480	1440	192500
130000	70000	585	1755	212187.5
140000	80000	690	2070	231875
150000	90000	795	2385	251562.5
160000	100000	900	2700	271250
170000	110000	1005	3015	290937.5
180000	120000	1110	3330	310625
190000	130000	1215	3645	330312.5
200000	140000	1320	3960	350000
210000	150000	1250	3750	336875
220000	160000	1390	4170	363125
230000	170000	1530	4590	389375
240000	180000	1670	5010	415625
250000	190000	1810	5430	441875
260000	200000	1950	5850	468125

주: 계산의 편의를 위하여 재산세액 공제를 계산식에서 제외하고 순수하게 세율적용과 적용비율로써 계산한 결과임. 또한 누진세율은 초기 결과를 바탕으로 누진세율적용구간을 변경하여 적절한 세율구간을 적용하였음.

3. 세대별 합산의 효과

2005년 종합부동산세는 인별로 과세하는 제도였으나 2006년부터 세대별로 과세하는 방식으로 변경됨에 따라 과세대상도 늘어남과 동시에 세부담이 더욱 증가했을 가능성이 분명히 존재한다. 즉, 현재 시행된 세대별 합산제도의 시행이 납세자의 종합부동산세 부담을 증가시키는 결과를 가져왔음은 당연한 사실이다. 하지만 부동산이라는 재산에 대해서 수평적 공평성 관점에서의 기준을 개인별 혹은 세대별로 하느냐에 따라 이러한 세부담 증가에 대한 타당성을 다르게 평가할 수 있을 것이다. 세대 간의 수평적 공평성을 타당하게 생각한다면 세대별 합산과세를 통해서 개인별로 부동산을 분리하는 조세회피를 방지할 수 있을 것이다. 반면에 결혼으로 인한 종합부동산세의 증가가 불가피한 상황이 발생하여 의사결정의 왜곡을 초래하는 문제점이 발생한다. 개인별로 재산의 수평적 공평성을 판단해야 할 경우에는 이와는 반대로 조세회피의 문제가 발생할 수 있고 결혼과 관련된 왜곡은 발생하지 않을 수 있다.

앞선 가상의 종합부동산세 계산 결과를 통해 이러한 상황을 비교해 볼 수 있다. 2006년 종합부동산세의 계산 결과를 기준으로 부부가 각각 5억원의 부동산을 소유하고 있는 경우와 한 사람이 10억원을 소유하고 있는 경우, 그리고 각각 10억원을 소유하고 있는 경우를 가정해 보자. 이 경우에 각각 5억원을 인별로 종합부동산세를 부과할 경우는 0원의 세액을 납부하지만 세대별의 상황에서는 270만원의 종합부동산세를 납부해야 한다. 또한 10억원을 한 사람이 소유하고 있는 경우는 어느 상황에서나 270만원을 납부하게 된다. 반면에 각각 10억원을 소유하고 있는 부부에게 인별로 과세할 경우에는 한 세대가 540만원의 종합부동산세가 부과되고, 세대별로 과세할 경우에는 1,320만원의 높은 세금이 부과되는 결과를 얻을 수 있다. 첫 번째 상황과 두 번째 상황에서는 세대별 합산과세가 타당하다고 쉽게 판단할 수도 있지만, 이미 고가의 부동산을 개인별로 소유하고 있는 부부에게는 세부담이 과하게 증가하는 문제점을 제기할 수 있다.

4. 보유세 비중의 국제비교

참여정부는 우리나라의 부동산 관련 조세부담 수준이 OECD 국가들 중에서 매우 높은 편임에도 불구하고 부동산세금 중 주택가격 대비 보유세의 실효세율이 매우 낮다는 사실을 들어 보유세 강화의 당위성을 주장했다. 그러나 미국, 영국 등 선진국에는 존재하지 않는 1가구 다주택 보유에 대한 양도소득세 중과세정책을 보유세 강화와 동시에 시행하고 있다는 것을 간과하였다. 보유세 도입의 당초 취지는 한 사람이 필요 이상의 여러 주택을 소유하는 것을 부유세 성격의 조세를 도입함으로써 저지하겠다는 것이었다. 하지만 여타 부동산 관련 세부담을 줄이지 않고, 종합부동산세를 도입함으로 인해 부동산의 보유뿐만 아니라 취득, 양도와 같은 거래로 의한 조세부담도 확대시켰다. 실제로 거래세 인하를 목적으로 취득·등록세율을 인하하였지만 빠른 과표현실화가 동반되면서 실질적인 거래세 부담의 완화효과는 발생하지 않았다.

취득세율과 등록세율이 꾸준히 감소하여 현재는 1.0%의 낮은 세율을 기록하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 취득과 등록 단계에 발생하는 모든 세부담의 세율은 5.8%에서 2.3%로 인하되었다. 하지만 <표 7-9>처럼 취득세와 등록세의 세수입은 꾸준히 증가하였다. 2002년 이후 취득세는 연평균 8.2%, 등록세는 10.4% 증가한 것을 확인할 수 있다.

이와 같이 변화된 상황 이전에 이미 한국은 부동산 관련 전체 조세부담이 OECD 회원국 중 가장 높은 편에 속하였다.[108] 이제 막 종합부동산세가 도입된 2005년을 기준으로 국가 간의 순위를 살펴보면, 보유세의

〈표 7-9〉 참여정부의 취득세와 등록세의 조세수입 추이

(단위: 10억원)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
취득세	3,783	5,278	5,503	5,336	6,648	7,910
등록세	5,587	7,504	7,550	6,716	6,784	8,002

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

108) 김경환(2007).

〈표 7-10〉 OECD 국가의 부동산 관련 조세 실효세율(2005년)

(단위: %)

국 가	보유세/총조세	부동산세/총조세	재산과세/총조세	보유세/GDP	부동산세/GDP	재산과세/GDP
호주	4.52	8.67	8.67	1.40	2.68	2.68
오스트리아	0.59	1.33	1.33	0.25	0.56	0.56
벨기에	0.90	4.65	4.65	0.41	2.09	2.09
캐나다	8.10	10.19	10.19	2.76	3.47	3.47
체코	0.44	1.16	1.16	0.17	0.44	0.44
덴마크	2.23	3.74	3.74	1.13	1.89	1.89
핀란드	1.05	2.74	2.74	0.46	1.21	1.21
프랑스	4.87	7.82	7.82	2.15	3.46	3.46
독일	1.31	2.46	2.46	0.46	0.86	0.86
그리스	0.56	3.90	3.90	0.15	1.06	1.06
헝가리	0.72	0.91	0.91	0.27	0.34	0.34
아이슬란드	2.80	5.83	5.83	1.16	2.41	2.41
아일랜드	2.13	7.88	7.88	0.65	2.41	2.41
이탈리아	2.01	4.54	4.54	0.82	1.86	1.86
일본	7.34	9.67	9.67	2.02	2.66	2.66
한국	2.43	10.79	11.94	0.62	2.75	3.05
룩셈부르크	0.23	8.55	8.55	0.09	3.23	3.23
멕시코	0.99	1.60	1.60	0.20	0.32	0.32
네덜란드	2.17	5.28	5.28	0.84	2.05	2.05
뉴질랜드	4.76	4.90	4.90	1.80	1.86	1.86
노르웨이	0.54	2.55	2.55	0.23	1.12	1.12
폴란드	3.78	3.78	3.78	1.29	1.29	1.29
포르투갈	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
슬로바키아	1.48	1.60	1.60	0.47	0.51	0.51
스페인	1.84	7.83	7.83	0.66	2.82	2.82
스웨덴	1.86	2.96	2.96	0.94	1.50	1.50
스위스	0.60	7.97	7.97	0.18	2.33	2.33
터키	0.73	3.34	3.34	0.24	1.08	1.08
영국	9.08	12.00	12.00	3.29	4.35	4.35
미국	10.53	11.42	11.42	2.88	3.12	3.12
평균	2.69	5.34	5.37	0.93	1.86	1.87

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 각년도.

총조세 대비 비율은 10위였고 이를 GDP 대비 기준으로 하면 16위로 높지 않은 것으로 보인다. 하지만 총조세 대비 재산과세 부담은 2위, GDP 대비 재산과세 부담은 5위를 차지하였다. 여기서 재산과세의 범위는 재산보유세와 부유세, 상속세, 부동산거래세, 그리고 증권거래세를 모두 더한 것을 의미한다. 다소 부동산과 관련없는 조세항목도 존재하므로 증권거래세를 제외한 나머지 부동산 조세의 경우를 국가 간 비교해 보더라도 총조세 대비 부담률은 3위, GDP 대비 부동산 조세부담은 6위로 나타났다. 이처럼 GDP 대비 부담률이 총조세 대비 부담률보다 낮은 것은 우리의 조세부담률이 상대적으로 낮기 때문이다.

결국 보유세 강화라는 정책이 본격적으로 실현되기 이전에도 한국의 부동산 관련 조세부담은 선진국과 비교하여 상당히 큰 수준이었다고 할 수 있다. 종합부동산세의 징수가 본격화된 2006년과 2007년의 경우 앞서 밝힌 OECD 회원국과의 비교가 가능하다면 그 순위가 보다 상승했음을 예상할 수 있다.

제4절 보유과세의 세부담 분석

1. 보유세 부담수준의 적정성

국가나 도시마다 세입구조에 따라 재산보유과세의 비중이 다르며 보유세 자체의 적정 실효세율에 관한 특별한 이론은 없다고 알려져 있다. 그러나 종합부동산세를 도입할 당시 적정실효세율로 설정한 것은 1%였다. 이는 미국의 각 주별로 재산세 실효세율의 평균이 1% 정도라는 점을 근거로 우리의 보유세율을 1%로 인상하는 것이 적절하다는 근거를 제공하였다.

하지만 보유세 부담수준은 재산가액 대비 실효세율뿐만 아니라 소득 대비 부담률도 중요한 의미를 갖는다. 따라서 이 두 가지 지표를 통해 보유세 부담수준을 측정하고 그 적정성을 논의하는 것이 바람직하다. 우리나라 보유세제 개편 관련 논의에서는 재산가액 대비 실효세율이 강조되어 왔으나 납세자 입장에서 더 중요한 것은 소득 대비 재산세 부담

률이다. 세율계산에 필요한 직접적인 데이터가 존재하지 않는 경우 실효세율을 계산하려면 과표현실화율을 알아야 하고 소득 대비 재산세 부담률을 구하려면 연소득 대비 주택가격(Price-Income Ratio; PIR)[109]을 알아야 한다. 이들 변수에 대한 구득 가능한 자료를 사용하여 세금부담을 계산할 수 있다. 만일 1%의 보유세 실효세율을 근거로 소득 대비 재산세부담률을 비교하면 서울의 경우 선진국의 주요 도시보다 상당히 높은 수준이 된다. 이는 우리의 소득 대비 주택가격(PIR)이 다른 국가들에 비해 상당히 높기 때문이다.

$$*\text{실효세율} = \frac{\text{재산세액}}{\text{재산가액}} = \left(\frac{\text{세액}}{\text{과표}}\right) \times \left(\frac{\text{과표}}{\text{재산가액}}\right)$$

$$= \text{명목세율} \times \text{과표현실화율}$$

$$*\text{소득 대비 재산세 부담률} = \left(\frac{\text{재산세액}}{\text{소득}}\right)$$

$$= \left(\frac{\text{재산세액}}{\text{재산가액}}\right) \times \left(\frac{\text{재산가액}}{\text{소득}}\right)$$

$$= \text{실효세율} \times PIR$$

2. 기존 연구에서의 보유세 부담 분석결과

가. 행정자치부 자료 이용결과[110]

사용한 자료는 2004년 현재 재산세와 종합토지세의 과세와 관련한 전국 공동주택(아파트)의 토지와 건물의 면적, 과표, 공시지가, 용도지수, 구조지수, 위치지수, 잔가율, 가감산율 등 개별 요소들이 포함된 것이다. 이 자료는 행정자치부의 과세전산 데이터베이스에서 무작위추출방법을 사용하여 추출하였으며, 그 수는 총 46,632개에 달한다.

109) PIR(price-income ration): (재산가액/소득)

110) 나성린・김경환・원윤희・안종범, 『부동산 종합대책으로 인한 서울시의 영향과 합리적 세제개편 방안 연구』, 서울시정개발연구원, 보고서 2006. 2, 4장 2절 참조.

〈표 7-11〉 소득 대비 보유과세(재산세 + 종합부동산세)[1] 1) 평균세율, 2)의변화

주택시가/ 소득 평균[3]	분위	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2.068	1	0.225	0.116	0.116	0.116	0.127	0.140
2.499	2	0.225	0.141	0.141	0.141	0.154	0.169
2.707	3	0.221	0.152	0.152	0.152	0.166	0.183
3.307	4	0.248	0.186	0.186	0.186	0.203	0.223
3.169	5	0.240	0.178	0.178	0.178	0.197	0.226
3.632	6	0.278	0.218	0.218	0.218	0.259	0.300
4.964	7	0.380	0.350	0.350	0.350	0.406	0.462
5.299	8	0.385	0.417	0.429	0.429	0.489	0.548
6.232	9	0.514	0.547	0.580	0.580	0.678	0.790
9.940	10	1.133	1.223	1.372	1.402	1.610	1.804

주: 1) 2004년의 경우 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세 세수를 합한 것임.
2) (보유과세 부담액/소득) *100으로 계산함.
3) 자가 시가 10분위별 비중과 소득 및 시기, 소득평균을 계산한 자료를 바탕으로 함.

<표 7-11>은 자가 시가 10분위별 시가/소득의 평균자료를 이용하여 이를 소득에 대비한 보유과세 부담의 평균세율을 보여주고 있다. 소득에 대비한 보유과세 실효세율은 2004년의 경우 0.22~1.13%에서 2009년에는 0.14~1.80%로 변화하는 것으로 나타나고 있다. 종합부동산세의 주된 대상이 되는 10분위 계층의 경우 2004년에 실효세율이 1.13%에서 2006년에는 1.37%, 그리고 2009년에는 1.80%로 매우 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 소득계층별로 2006년의 실효세율을 2004년의 세율과 비교하면 종합부동산세의 도입 등 보유과세 강화에도 불구하고 7분위까지는 실효세율이 하락하고 있으며 8분위 이상의 경우에서만 세율증가가 나타나고 있다. 2009년의 경우에는 6분위 이상에서 2004년에 비해 실효세율이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

나. 2000년 가구소비실태조사 이용결과[111]

소득계층별 부동산 보유실태를 파악할 수 있는 거의 유일한 횡단면 자료인 2000년 가구소비실태조사 자료를 이용하여 지역별, 소득계층별로 가구유형(근로자, 자영자, 무직)에 따른 부동산 보유실태(자가, 전세, 월세, 기타)를 분석해 본다. 우선 전국을 대상으로 보면, 근로자, 자영자, 무직의 경우에 자가 보유 및 전세, 월세, 기타에 해당하는 가구의 빈도수를 '1,000만원 단위의 소득구간'과 '소득 10분위'로 나누어 비교해 보자. 전반적으로 자가 보유의 비중이 2/3를 넘어서고 있다는 것을 확인할 수 있었으며, 근로자에 비해 자영자가, 자영자에 비해 무직인 자가 비중이 더 높은 것도 확인할 수 있었다. 근로자의 경우 저소득층의 자가 보유 비율이 낮고 소득이 올라갈수록 자가 보유 비율이 증가하는 데 반해, 자영자의 경우 저소득층에서도 자가 비율이 상당히 높고 이것이 소득이 증가할수록 더 높아진다. 전반적으로 상대적인 저소득층에서는 전세, 월세의 비중이 큰 차이가 없으며, 자가 보유의 비중이 낮게 나타나는 것으로 보아 주택, 전세, 월세 가격의 상승은 소득이 낮은 구간의 가계 상황을 악화시킬 수밖에 없음을 확인할 수 있다.

자가와 부동산의 시가를 기준으로 '시가 구간별'과 '시가 10분위별'로 소득 및 소득 대비 시가의 평균을 살펴보면, 우선 가장 눈에 띄는 부분은 '최고 시가 구간'과 '시가 10분위'의 소득 대비 시가의 값이 다른 것들에 비해 모두 월등히 크게 나타난다는 것이다. 소득평균에서는 구간별 차이가 크지 않지만 소득 대비 시가의 평균에선 역시 큰 차이를 보이고 있다. 자가의 경우에는 최저 구간에서도 자신의 소득 대비 시가가 1보다 크다는 것을 확인할 수 있지만 부동산 시가의 경우에는 1보다 작은 것을 확인할 수 있다. 부동산정책이 부동산세의 부담을 가중시킬 경우에 자가주택을 보유한 그룹에서의 소득격차는 그리 크지 않으므로 어느 정도의 자가를 보유한 중산층 이하 계층의 부담이 커질 수 있는 요인이 있다고 하겠다. 하지만 부동산의 경우 자가 보유 이후의 추가적인 부동산 보유이므로 이들은 많은 경우 여유자금의 유무와 투자의

111) 나성린 · 김경환 · 원윤희 · 안종범, 『부동산 종합대책으로 인한 서울시의 영향과 합리적 세제개편 방안 연구』, 서울시정개발연구원 보고서 2006. 2, 4장 3절 참조.

〈표 7-12〉 자가 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균

자가 시가	빈 도	비 중	소득 평균	시가/소득 평균
5,000 미만	4325	33.87	2114.30	2.40
1억 미만	4907	38.43	3042.98	4.02
1억 5,000 미만	1767	13.84	3863.46	5.53
2억 미만	792	6.20	3996.13	7.21
3억 미만	626	4.90	4982.57	9.75
4억 미만	192	1.50	4627.86	10.29
5억 미만	44	0.34	3870.25	16.79
6억 미만	49	0.38	5065.73	13.94
7억 미만	37	0.28	9033.02	11.23
8억 미만	8	0.06	5037.62	14.33
9억 미만	3	0.02	19013.33	8.67
9억 이상	17	0.13	6682.70	26.72
합 계	12767	100	3057.82	4.39

〈표 7-13〉 자가 시가 10분위별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균

자가 시가 10분위	빈 도	비 중	소득 평균	시가/소득 평균
1분위	1351	10.58	1413.30	2.06
2분위	1178	9.22	2302.51	2.49
3분위	1139	8.92	2388.03	2.70
4분위	1426	11.16	2748.65	3.30
5분위	1315	10.29	2871.98	3.16
6분위	1176	9.21	3161.21	3.63
7분위	1454	11.38	3187.66	4.96
8분위	1060	8.30	3449.90	5.29
9분위	1394	10.91	4105.03	6.23
10분위	1274	9.97	4921.18	9.94
합 계	12767	100	3057.82	4.39

〈표 7-14〉 부동산 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균

부동산 시가	빈 도	비 중	소득 평균	시가/소득 평균
5,000 미만	2178	38.52	2730.81	1.66
1억 미만	1568	27.73	3494.78	3.50
1억 5,000 미만	730	12.91	3967.92	5.25
2억 미만	354	6.26	4376.40	6.77
3억 미만	334	5.90	5042.96	8.55
4억 미만	177	3.13	4614.6	15.04
5억 미만	84	1.48	4766.59	18.85
6억 미만	80	1.41	6418.37	18.61
7억 미만	32	0.56	7729.78	20.26
8억 미만	25	0.44	18641.64	34.72
9억 미만	14	0.24	10075	12.89
9억 이상	78	1.37	7984.75	44.88
합 계	5654	100	3672.73	5.15

〈표 7-15〉 부동산 시가 구간별 비중과 소득 및 시가/소득의 평균

자가 시가 10분위	빈 도	비 중	소득 평균	시가/소득 평균
1분위	572	10.11	2359.94	0.56
2분위	569	10.06	2602.24	1.43
3분위	554	9.79	2837.89	2.11
4분위	483	8.54	3198.658	2.74
5분위	668	11.814	3444.71	2.87
6분위	594	10.50	3578.19	3.84
7분위	546	9.65	3810.49	4.22
8분위	490	8.66	3815.02	5.77
9분위	626	11.07	4613.49	7.32
10분위	552	9.76	6437.41	21.02
합 계	5654	100	3672.73	5.15

목적으로 부동산 보유를 결정했다고 할 수 있겠다. 이 부분에 해당하는 부동산세 부담의 증가는 저소득층일수록 더욱 적은 부담을 가져올 것이라고 예상할 수 있을 것이다.

부동산세의 목적이 공급의 증가라면 이를 달성할 수 있을지의 여부는 현재의 고소득층이 부동산 보유로 인해 얻을 수 있는 부가가치의 크기와 세부담의 증가로 인한 비용 증가의 크기에 대한 비교가 선행해야 할 것이며, 보유세가 아닌 거래세의 증가는 소기의 목적을 달성하기 힘들 것이라 예상할 수 있을 것이다.

3. 소득 대비 보유세 부담분석

소득 대비 보유세 부담 실태를 살펴보기 위해 2006년 가계자산조사 자료를 이용하여 소득 대비 보유세 부담 비율을 기준으로 비교·분석해 보았다. 2006년 가계자산조사에서 응답한 대상자 중에서 유주택자는 총 6,040가구로 나타났다. 가계자산조사의 경우에 주택이나 토지의 소유는 가구가 기본이 되고 있으며, 주택이나 토지의 보유 수량은 설문대상이 되지 않고 단지 보유한 주택과 토지의 총가치의 합만을 나타내고 있다는 문제점이 있다. 결국 실제로 한 가구가 소유하고 있는 주택의 개수를 정확하게 파악할 수 없다는 것이다. 자가주택만을 소유하고 있는 경우는 쉽게 1가구 1주택이라고 판단할 수 있으나, 자가주택 이외의 주택을 소유하고 있는 경우는 1가구당 몇 채의 주택을 소유하였는지 확인할 방법이 없지만 일단 이 경우는 단순하게 1가구 다주택으로 가정하여 분석한다. 또한 자가주택을 소유하지 않고 있으면서 주택을 소유한 경우도 정확한 주택 소유 정도를 알 수 없지만, 이는 자가가 아닌 한 주택만을 소유했다고 가정하여 1주택으로 분석하였다.

2006년 가계자산조사를 이용한 분석에서 보유세는 주택의 가격으로부터 계산할 수 있는 재산세와 종합부동산세를 합한 금액을 사용하였다. 실제 보유세를 계산하는 데 있어서는 교육세를 비롯한 부가세를 포함하는 것이 가능하며 이 경우에는 보유세의 부담이 더 증가된 것으로 나타날 것이다. 주택보유가구의 소득 대비 보유세 부담을 살펴본 결과, 주택을 보유한 가구 중에서 소득이 낮은 1분위 계층의 경우 소득에 대

비하여 높은 보유세를 부담하고 있는 것을 확인할 수 있다. 소득이 증가할수록 보유하고 있는 자산이 증가하고 그에 따른 보유세가 증가하는 것이 일반적으로 예상할 수 있는 형태이다. 하지만 소득 대비 자산가치의 비율은 소득의 증가 정도와 자산의 증가 정도에 따라 분위별 비율이 상이하게 나타날 수 있다.

2006년 가계자산조사 자료를 바탕으로 소득 대비 주택가치의 평균을 구해본 결과는 소득의 증가보다 자산의 증가 속도가 더 낮은 것으로 판단된다. 전체 유주택자의 소득 대비 주택가치는 7.3으로 자신이 소유한 자산의 13.7%(1÷7.3)의 연간소득을 얻고 있다고 해석할 수 있다. 하지만 분위별로 살펴볼 경우에 1분위의 34.36을 제외하고는 모든 분위에서 평균보다 작은 값을 나타낸다. 이는 분모인 1분위 가구의 소득이 큰 것으로 인한 결과라기보다는 상대적으로 분자인 주택의 가치가 큰 것이 원인이라고 해석하는 것이 바람직할 것이다.

1분위에 속하는 대부분의 가구는 종합부동산세의 대상이 되지 않았고, 보유세의 대부분은 재산세로 인한 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 소득 대비 보유세의 비율은 1분위 가구가 가장 높게 나타나는 것은 현재 보유세제도가 역진적 성격을 포함하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 1분위 가구에서도 종합부동산세를 납부하는 가구가 발생하였고, 이 경우에는 보유세의 비율이 상당히 큰 수준으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이에 더해, 각 분위별 고령자 가구의 비율을 파악한 결과, 1분위의 67%, 2분위의 52%가 고령자 가구인 것으로 나타났다.

분석에서 60세 이상의 가구를 고령자 가구로 분류 하였다. 앞서 살펴본 것처럼 주택의 가치에 비해 얻는 소득이 작아서 소득 대비 자산가치가 높아지는 경우에 더해서 이미 주택은 소유했지만 소득이 거의 발생하지 않는 고령자 가구의 비중이 높은 것도 소득 대비 자산가치가 높아졌을 가능성을 확인할 수 있다. 고령자 가구의 경우에 특별한 소득의 발생이 없지만, 이미 마련한 주택으로 인해 각종 보유세를 부담하고 있는 것이 현실이다.

결국 60세 이상 고령자 가구의 소득 대비 보유세 부담 실태를 살펴볼 필요가 있다고 판단된다. 그 결과, 60세 이상 주택보유가구에서도 1분위의 소득 대비 주택가치의 비율이 상당히 크게 나타나며 소득 대비

〈표 7-16〉 전체 유주택 가구의 소득 10분위별 보유세 현황

(단위: %)

소득 분위	주택가치/소득 (A)	보유세/주택가치 (B)	보유세/소득 (A×B)	60세 이상 가구비율
1분위	34.36	0.09	6.56	67.053
2분위	6.45	0.09	0.88	51.656
3분위	5.06	0.09	0.79	32.947
4분위	4.59	0.10	0.82	23.510
5분위	4.07	0.10	0.72	20.033
6분위	4.13	0.11	1.11	15.728
7분위	3.65	0.11	0.82	12.914
8분위	3.80	0.12	1.04	11.258
9분위	3.59	0.13	1.21	10.430
10분위	3.32	0.19	1.35	12.252
전 체	7.302	0.113	1.53	25.778

〈표 7-17〉 60세 이상인 가구의 소득 10분위별 보유세 현황

(단위: %)

소득 분위	주택가치/소득 (A)	보유세/주택가치 (B)	보유세/소득 (A×B)	1가구 비율
1분위	40.29	0.09	6.77	88.46
2분위	6.44	0.08	0.60	94.23
3분위	7.50	0.09	0.94	88.46
4분위	6.36	0.09	1.00	91.67
5분위	6.57	0.10	0.80	85.90
6분위	5.79	0.10	1.24	82.69
7분위	5.82	0.11	1.66	85.90
8분위	5.89	0.13	2.79	78.85
9분위	4.89	0.14	1.62	83.97
10분위	5.30	0.22	3.40	75.00
전 체	9.485	0.115	2.082	85.51

〈표 7-18〉 다양한 기준으로 살펴본 실효세율

(단위: %, 가구)

기 준		주택가치/소득 (A)	보유세/주택가치 (B)	보유세/소득 (A×B)	1가구 비율	가구 수
성별	남성	7.02	0.11	1.57	83.62	5105
	여성	8.84	0.10	0.01	89.63	935
혼인	미혼	40.47	0.11	11.69	90.00	160
	기혼	5.81	0.11	1.18	85.37	5326
	사별	8.60	0.11	1.86	89.58	403
	이혼	21.48	0.08	2.38	92.05	151

보유세 부담도 평균을 훨씬 웃도는 것으로 나타났다. 8분위의 고소득층 60세 이상 가구에서도 소득 대비 보유세 부담이 평균을 웃도는 것을 확인할 수 있는데 이는 고소득층이지만 보유세 부담이 상대적으로 큰 경우가 상당히 발생할 수 있다는 것을 나타낸다. 또한 60세 이상 가구에서 1가구 1주택의 비율이 5분위까지 평균인 85.5%를 웃도는 것을 확인할 수 있다. 이는 대부분의 60세 이상 가구는 1주택을 소유하였고 소득이 높지 않음에도 불구하고 일정 수준 이상의 재산세와 종합부동산세를 부담하고 있는 것이라 생각할 수 있다.

남성과 여성, 그리고 결혼 여부로 구분할 경우 소득 대비 주택가치와 소득 대비 보유세 부담비율에 대한 결과는 다음과 같다. 남성과 여성으로 구분한 경우 소득 대비 주택가치의 평균이 여성이 높고 소득 대비 보유세 부담은 남성이 높게 나타났다. 여성의 경우 소득 대비 주택가치는 높은 수치를 보이지만, 소득 대비 보유세의 비율은 상당히 낮은 값을 보이고 있다. 이로부터 여성이 가구주인 가구는 비교적 고가의 주택을 보유하고 있거나, 저가의 주택이지만 소득이 아주 작은 가구일 것이라는 해석이 가능하다. 만약 주택의 가치가 높아서 소득 대비 주택가치의 비율이 높게 나왔다면 현 보유세제하에서는 높은 보유세가 도출되어야 하지만, 오히려 낮은 보유세를 부담하는 것으로 나타난다는 것은 후자

의 가능성이 크다는 것을 시사한다. 한편, 남성의 경우 여성에 비해 소득 대비 주택의 가치는 다소 낮은 반면, 소득 대비 보유세의 비율은 상당히 높다는 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 남성이 가구주인 경우에 소득이 더 높다는 것을 감안한다면, 남성가구의 소득 대비 보유세 비율이 높다는 것은 남성가구주가 소유한 주택의 가치가 여성의 그것보다 상당히 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이 상황에서 남성과 여성 두 경우에서 소득 대비 주택가치나 주택 대비 보유세의 크기는 큰 차이를 보이지 않는 반면 소득 대비 보유세의 부담은 큰 차이를 보이는 것은 어떠한 형태의 불평등이 제도 내에 존재할 수 있음을 시사하는 것이다.

결혼한 경우에 비해서 어떠한 이유에서건 혼자인 가구는 소득 대비 주택가치와 보유세 부담이 높은 것으로 나타나는데, 이 중에서 미혼의 경우 대부분은 부모로부터 제공받은 주택인 경우에 자신의 소득이 낮더라도 높은 가치의 주택을 소유하고 있을 가능성이 있으므로 각 항목의 평균이 높게 나타나는 것으로 추정할 수 있다. 이 경우에 결혼을 통해 세대별로 합산할 경우는 이러한 부담이 한 세대로 중첩되므로 보유세의 부담이 상당히 증가할 여지가 있다. 분석된 결과와 같은 상황에서 결혼 등으로 인해 세대별 합산의 범주에 들어갈 경우에 세부담의 급격한 증가가 발생할 확률이 높다고 할 수 있다.

제5절 부동산 보유과세 개선방안

1. 9·23 종합부동산세 개편안

정부는 2008년 9월 23일 종합부동산세 개편안을 발표했다. 그리고 12월 5일 국회 기획재정위원회를 거쳐 의결·수정 과정을 거쳤다. 정부는 외국과의 비교 결과, 한국은 소득 대비 보유세 실효세율이 미국과 일본 등의 선진국에 비해 매우 높은 수준이며 소득 4천만원 이하인 자의 보유세 부담이 소득의 46.23%에 달한다는 것을 언급하였다. 그러므로 종합부동산세가 담세력을 초과하는 과도한 세부담으로 지속이 불가능한 세제라는 점과 조세원칙과 일반적인 보유세제 원칙에 맞지 않는 점

을 들어 종합부동산세 개편이 불가피하다는 점을 강조하였다.

가. 개편안의 주요 내용과 수정사항

개편안의 주요 원칙으로 조세원리에 맞게 제도를 개선하여 담세능력에 맞게 과세표준을 조정하고 세율을 인하하는 것과 동시에 고령자에 대해서도 배려하였다. 또한 사업용 부동산에 대한 종부세 부담을 대폭 경감하고 과세표준 산정방법을 공시가격 기준에서 '공정시장가액' 기준으로 전환하는 것을 원칙으로 밝혔다.

앞서 발표된 세부담 완화 내용은 주택 및 종합합산토지의 과표적용률을 작년 수준으로 동결하여 시가의 80%를 반영하는 수준으로 조세를 부담하도록 하였다. 또한 보유세 세부담 상한을 하향 조정하여 조세부담의 증가가 전년에 비해 150%를 초과하지 않도록 하였다. 그리고 분납할 수 있는 대상의 조건을 완화하고 분납기간을 연장하였으며 마지막으로 주택건설사업자가 보유한 주택건설용 토지나 미분양 주택 등에 대해 5년간 종부세를 과세하지 않는 방안으로 주택건설을 활성화하겠다고 밝혔다.

이에 추가된 발표에서는 종합부동산세의 부과기준이 되는 과세기준금액을 현행 6억원에서 9억원으로 상향 조정하고 과세표준을 조정함과 동시에 세율을 인하하기로 하였다. 현재 3억, 14억, 94억을 기준으로 1%, 1.5%, 2%, 3%로 세율을 적용하던 방법에서 6억, 12억을 기준으로 0.5%, 0.75%, 1%를 적용하는 방안이다. 사업용 부동산과 나대지 등 종합합산토지에 대해서도 종부세 부담을 줄이기 위해 마찬가지로 과세표준을 확대 조정하고 세율은 인하하면서 과세기준금액을 80억원과 5억원으로 결정 발표하였다. 추가로 일부 서비스용 토지는 2백억원 초과분에 대해 0.8%로 과세하는 제도는 세율 인하와 함께 폐지하였다. 마지막으로 종합부동산세와 재산세의 부과를 현행 공시가격 기준에서 공정시장가액으로 변경하여 공시가격의 80% 수준에서 20% 가감이 탄력적으로 가능하도록 조정할 계획을 밝혔다.

이와 함께 중장기 방안으로는 종부세를 재산세로 전환하고, 효율적인 재산과세 원칙에 의거하여 단일 세율 또는 낮은 누진세율 체계로 전

환할 계획임을 언급하였다. 추가적으로 재산세 부담을 합리적으로 조정하여 종합부동산세의 변화에 맞추어 나갈 것이라고 발표하였다. 종합부동산세의 감세로 인하여 발생하는 부동산 교부세 보전문제에 대해서는 자치단체 간 재원조정제도를 마련하여 해결할 것이라고 밝혔다.

이러한 개편안에 대해 기획재정위원회는 일부 수정을 결정하였다. 대표적으로 과세기준금액을 9억원으로 인상하려던 안을 6억원으로 인하하고 헌법재판소의 결과를 반영하여 인별 과세하도록 하였다. 또한 1가구 1주택에 대해서는 기초공제 3억원을 인정하는 방안을 추가하였다. 실제로 9억원 상향 조정의 주된 근거였던 1가구 1주택의 실거주자들에 대한 비현실적 과세를 기초공제제도를 추가하여 완화하였으므로 긍정적 효과를 얻을 수 있을 것이다.

세율구간과 세율의 수정이 이루어졌다. 기존 안에 비해 세율구간을 추가하고, 최고세율을 2%로 높게 수정하였다. 결국 구간은 6억 이하, 6억원 초과 12억원 이하, 12억원 초과 50억원 이하, 50억원 초과 94억원 이하, 94억원 초과로 4구간에서 5구간으로 늘어났고, 0.5%, 0.7%, 1%, 1.5%, 2%로 세율을 정하였다. 이는 현재 종합부동산세에 비해 세율이 인하되는 효과를 얻으면서, 그 파급효과를 줄여나가는 과정의 하나라고 인식할 수도 있을 것이다.

이에 더해, 국회는 1세대 1주택 장기보유자에 대한 세액공제를 신설하여 1세대 1주택을 5~10년 동안 보유한 경우는 20%, 10년 이상 보유한 경우는 40%의 세액을 공제받을 수 있게 되었다. 또한 고령자세액공제제도와 중복되어 공제받을 수 있도록 함으로써 장기보유 고령자는 세액의 대부분을 공제받을 수 있게 되었다.

마지막으로 과표적용률의 80% 동결, 세부담 증가 상한비율을 150%로 인하, 고령자세액공제 그리고 장기보유세액공제는 2008년의 종합부동산세에도 소급적용하는 것으로 결정되었다.

나. 개편안의 평가

종합부동산세의 개편안에서 가장 큰 파급효과를 가진 부분은 과세대상 기준의 변화와 과세표준의 개편 및 세율의 인하라고 할 수 있겠다.

기존의 과세대상 기준인 6억원은 전체 인구의 1%를 다소 초과하여 부유한 계층을 초과하여 부유세를 부담시키는 형태라 할 수 있었다. 2차적인 부유세 문제를 떠나서 기존의 6억원은 많은 수의 1가구 1주택자에게 종합부동산세 부담을 부과하였고, 그중에 65세 이상 인구도 다수 포함되어 납부자의 소득에 비해 과다한 세부담을 안기는 문제가 있었다.

이러한 개편안의 방향을 적극적으로 받아들인 기획재정위원회는 동일한 효과를 얻을 수 있는 합리적인 수정안을 제시한 것으로 사료된다. 과세기준금액의 조정 대신에 인별로 과세하게 되었으며, 더불어 1세대 1주택자에 대한 다양한 제도를 추가로 구성함으로써 보다 합리적인 과세가 이루어질 것으로 생각된다. 이로써 12억원 이하의 1가구 1주택자는 부부가 나누어 소유할 경우에는 과세대상에서 제외될 수 있게 되었으며, 1가구 1주택 장기보유자와 고령자의 경우는 거의 대부분이 과세대상에서 제외될 수 있게 되었다.

결국 투기가 아닌 실소유자와 고령자에게도 높은 세부담을 안길 수 있었던 과거의 종합부동산세에 비해 보다 합리적인 조세로 거듭난 형태라고 평가될 수 있을 것이다.

다음에 제시된 개편안과 관련된 <표 7-19>에서 확인할 수 있는 감세효과가 고소득, 부유층에 국한되는 것일 수 있다는 우려가 있을 수도 있다. 하지만 정부의 발표와 그간의 연구를 살펴보면 부유층의 세부담도 다소 감소하지만 과세대상 중에 1가구 1주택자나 고령자 가구의 상대적인 저소득층에 대한 혜택이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 개편으로 소득이 없거나 작고 1세대 1주택인 대상자의 수가 상당히 크게 줄어들 것으로 예상된다.

2. 헌법재판소의 판결에 따른 종합부동산세의 개편방향

보유세를 강화하고 거래세를 완화한다는 정책은 바람직한 정책방향이다. 문제는 보유세 강화의 속도에 있다. 더구나 보유세 강화를 위해 종합부동산세와 같은 새로운 세목을 도입해서 급격한 세부담의 증가를 가져온 것은 상당한 문제를 야기한다. 나아가 일부 계층만을 대상으로

〈표 7-19〉 개편으로 인한 종합부동산세 대상자 수와 세수의 변화

(단위: 억원)

개정내용	합 계	2008년	2009년	2010년
전 체	△22,280	△3,383	△11,391	△7,506
과표적용률 조정 (주택·종합합산)	△2,159	△1,353	△805	
주택 세율 및 과표구간 조정	△5,454		△3,420	△2,034
종합합산토지 과세기준금액·과표구간 및 세율조정	△5,543		△3,475	△2,068
과세기준금액 상향 (주택)	△3,809		△2,388	△1,421
고령자 세액공제 (주택)	△76		△47	△28
별도합산토지 과세기준금액·과표구간 및 세율조정	△5,240		△3,285	△1,955
분납확대 (1천만원→5백만원)		△2,030	2,030	

자료: 기획재정부 보도자료.

하는 종합부동산세의 도입은 주거목적의 1가구 1주택 장기보유자와 같이 정책목적과는 관련이 크지 않은 대상에게 상당한 불이익을 가져오게 된다. 따라서 보유세의 급격한 증가는 불필요하게 불이익을 받게 된 대상자뿐만 아니라 대부분의 과세대상자로부터 강한 조세저항을 가져온다.

결국 2008년 11월 13일 헌법재판소는 종합부동산세의 세대별 합산에 대해 위헌 결정을 내리고 나아가 1가구 1주택 장기보유자에 대한 종합부동산세 부과에 대해서는 헌법불일치 결정을 내렸다. 보다 구체적으로 살펴보면, 주택 및 종합합산대상 토지에 대한 '세대별 합산과세'는 혼인과 가족생활 보장을 규정한 헌법에 위반(단순위헌)되므로 선고일(11월 13일)부터 효력을 상실하게 된다. 즉, 2008년도 분부터 세대별 합산과세

할 수 없고 나아가 세대별 합산이 시작된 2006년부터는 관련 대상자에 대한 환급이 이루어져야 한다. 또한, 주거 목적의 1주택 장기보유자, 장기보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에 대한 일률적 과세는 헌법불합치라는 결정을 내림으로써, 현행 주택분 종부세 과세 규정은 2009년 말 시한으로 개정 시까지 잠정적용하고, 2010년 1월 1일부터 효력을 상실하게 되었다. 즉, 보유동기나 기간, 조세지불능력, 주거생활 영향 등을 고려하여 납세의무자의 예외를 허용해야 한다. 또는 과세표준이나 세율 조정을 통해 납세의무 감면 등의 조정장치의 보완이 필요하다. 한편, 미실현이득 과세, 이중과세·원본잠식, 소급과세, 수도권에 대한 평등권 위배, 지방재정권 침해 등 타 쟁점은 합헌으로 결정되었다.

결국 종합부동산세제는 도입 4년 만에 전면 개편 혹은 폐지가 불가피하게 되었다. 따라서 헌법재판소 판결을 기초로 종합부동산세의 전면 개편방안에 대해 지금까지의 분석결과를 이용하여 논의하는 것이 필요하다.

종합부동산세를 축소·폐지하는 단계별 방안이 마련되는 것이 바람직하다. 1단계에서 헌법재판소 결정에 부응하는 개정이 이루어짐과 동시에 종합부동산세의 세부담을 점차 경감하면서 이를 재산세가 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 이는 보유과세 강화의 원래 목적을 달성하면서 종합부동산세의 불합리성을 바로잡는 과정이라고 할 수 있다. 한편, 2단계에서는 종합부동산세를 폐지하되 그 역할을 재산세가 담당하도록 한다.

이처럼 단계별 개선방안의 경우 두 가지 문제가 지적될 수 있다. 첫째는 종합부동산세의 점진적 폐지로 인한 지방교부세 재원의 축소와 지역 간 불균형 초래라고 할 수 있다. 우선 지방재원의 축소는 미실현된 재원감소라는 점에서, 미래에 발생할 재원의 손실을 미리 보전해야 한다는 것은 문제가 있다고 판단할 수 있다. 예상하지 않았던 국세수입의 증가로 인해 지방교부재원에 증가한다면 손실 또한 발생할 수 있다는 점에서 이를 사전에 보전한다는 것은 불합리하다. 또한 국세로 거두어 지방에 공평하게 나누어 주는 종합부동산세가 재산세로 전환되면 지역 간 불균형이 발생할 수 있다는 문제는 지방교부세 교부방식을 변경하면

해소가능하다.

둘째는 일부 특정 계층만 납부하던 종합부동산세를 재산세로 전환함으로써 전체 국민이 대상이 된다는 불공평성이다. 그러나 이는 종합부동산세의 도입목적에 문제가 있었고 나아가 보유세를 형평성 제고의 수단으로 삼은 자체가 문제가 있다는 점에서 적절한 지적이 아니라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 형평성 제고의 기능을 살려야 한다면 재산세의 누진율을 현재보다 강화할 수 있을 것이다.

종합부동산세의 경우 개인뿐만 아니라 법인도 과세대상에 포함되어 있다. 본 연구에서는 법인대상 종합부동산세에 대한 검토는 이루어지지 않았지만 적어도 이의 근본적 문제에 대해서는 지적할 수 있다. 종합부동산세법에서는 과세대상을 '고액의 부동산 보유자'라고 하였지만 여기에 법인이 포함된다는 것은 적절하지 않다. 더구나 종합부동산세제의 주된 정책대상이 법인이 아님에도 불구하고 대부분의 종합부동산 세수를 법인이 담당하는 것은 문제이다.

3. 보유세 경감의 필요성과 방안

'보유과세의 실효세율'과 관련하여 우리나라의 현재 실효세율이 미국의 평균실효세율 0.93%, 일본의 0.5%, 영국의 0.64%에 비해 훨씬 낮은 것은 사실이다. 왜냐하면 보유세 부과액을 재산세 과표로 나눈 실효세율이 서울시의 경우 0.11～0.50%에 불과하기 때문이다. 그러나 참여정부의 부동산대책이 최종 목표로 하는 종합부동산세 실효세율 1%는 대부분의 선진국보다도 훨씬 높은 세율임을 알 수 있다.

'소득 대비 재산세부담률'과 관련하여 우리나라는 전국의 경우 0.6～3.0%, 서울의 경우 0.8～4.0%로 미국의 3.2～3.8%, 영국의 3.54%에 비해 낮은 편이지만 목표 실효세율 1%가 달성될 경우에는 2～10배 증가할 것이기 때문에 대부분의 선진국보다 훨씬 높게 될 것이다. 따라서 목표 실효세율 1%는 아무리 종합부동산세 납부자를 대상으로 하는 것이라 하더라도 지나치게 높은 세율이므로 낮출 필요가 있다.

현재 세부담 능력이 없는 노령층 세대에 대한 납부한계를 벗어난 과중한 세금 징수가 사회적 문제가 되고 있다. 소규모 1주택 보유 서민에

대한 보유주택가격의 일시적 상승으로 인한 재산의 증가에 종합부동산세를 부과하는 것은 당위성 및 설득력이 없다. 따라서 고령 세대, 정년퇴직자 등 저소득계층의 장기적 1주택 보유자에 대한 과세 예외규정을 두어야 할 것이다. 이는 현재 국회재정위원회를 거친 2008년도 세제개편안에 적절히 반영되어 있다고 평가할 수 있다.

소득 대비 보유세 부담 비율이 일정 수준을 넘어가는 경우에 보유세 감면을 해주는 circuit breaker 제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 이 제도를 도입하기 위해서는 소득파악 수준이 높아야 하나 현재의 소득파악 수준이 동 제도의 도입에 적정한지 검토가 필요할 것이다. 여전히 소득 이외의 유동성 자산을 고려하지 못하는 한계점이 존재하기 때문이다.

고령자, 장애인, 상이군인 등과 저소득 가구를 대상으로 보유세 납부를 연기해 주는 납세이연제도의 도입을 검토할 수 있을 것이다. 납세연기에 따른 이자율 설정이 필요하고 그 이자율 수준이 시중 금리와 비교하여 얼마나 낮은가가 혜택의 크기를 결정한다. 동 제도는 과세대상인 주택을 소유한 모든 가구는 궁극적으로 세부담을 지게 됨에 따라 상대적으로 적은 세수손실을 야기한다는 장점이 존재하지만 circuit breaker보다 세제를 복잡하게 하고, 세부담의 역진성을 해소하기보다는 일시적인 유동성 제약으로부터 빠져 나오게 하는 목적을 가진다고 할 수 있다. 아울러 보유세에 대한 과세기준을 납세의무자인 개인별로 계산하지 아니하고 세대별로 합산과세를 하는 것이 위헌소지가 있는지 검토해야 할 것이다.

가. 종합부동산세 기준금액 조정

종합부동산세의 기준금액을 상향 조정할 필요가 있다. 세대별 합산 공시가격 6억원에서 9억원 사이의 해당 세대는 60%를 점유하고 있지만 이들이 세수에 기여하는 비중은 13%에 불과하다. 2006년도에 조정된 기준금액 6억원은 세대별 공시가격 합계금액의 1.7%에 해당하였지만, 2007년도에는 2.7%로 상승하는 것으로 나타난다. 이에 따라 종합부동산세 부담 세대가 급격하게 증가하였고, 조정된 실효세 부담도 증가하게 되어 종합부동산세 부담 상승을 주도한 것으로 판단된다. 이러한 급격

한 증가를 고려하기 위한 기준금액의 조정은 양도소득세법상의 고가주택의 개념을 조정하면서 같이 조정하는 것이 바람직할 것이다.

기준금액 6억원은 양도소득세의 고가주택의 정의에서 원용되었을 뿐 고수해야 할 과학적인 근거가 미비하다고 볼 수 있다. 양도소득세법상의 고가주택을 실지거래가액 10억원 정도(대략 상위 1% 주택)로 조정하고, 종부세법상의 기준금액은 공시지가 9억원 정도로 상향 조정하는 것이 합리적이라고 판단된다. 기준금액을 조정하게 되면 명목세율체계의 조정도 수반되어야 하고, 그에 따라 세수도 감소하게 된다. 명목세율에 대한 조정 없이 현행 세율체계를 유지하는 방법과 기준금액 조정에 따라 명목세율을 조정하는 방법, 그리고 두 방안의 중간 정도를 택하는 방법 등을 생각해 볼 수 있다.

나. 과표현실화 속도 조정

현재 보유세의 과표현실화 속도는 매우 빠른 편이라고 볼 수 있다. 과표현실화는 공시가격의 현실화와 과표적용률의 현실화로 나누어진다. 과표현실화로 인한 보유세 부담의 증가는 약 24% 정도라는 연구결과가 있다. 과세표준의 급속한 증가는 종부세 도입 이후로는 과표적용률의 상승으로 인한 부분이 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 2005년 50%, 2006년 70%, 2007년 80%로, 과세표준이 각 40%, 14%로 증가하는 효과가 있다는 것이다. 재산세의 과표적용률이 2007년 50%에서 2008년 이후 매년 5%씩 증가되는 것과 비교해 보았을 때 종부세 과표적용률의 상승속도는 빠른 편이다. 이는 재산세와 종부세 간의 과세표준 불일치를 가져오게 된다. 재산세와 종부세의 과표불일치로 인해 종부세의 조정된 실효세율의 부담이 상승하였다.

그러므로 종부세의 과표적용률의 증가속도 완화를 통해 세부담 증가속도를 완화하고 동시에 재산세와 과표를 일치시킬 필요가 있다. 현재 속도라면, 종부세는 2009년에, 재산세는 2017년에 과표적용률 100% 도달할 것이다. 종부세의 과표적용률 증가율을 2008년부터 2013년까지 80%로 동결하여 재산세와 종부세의 과세표준를 일치시키는 종부세의 정상화가 필요하다.

다. 세부담 상한 조정

금년도 실제 납부해야 할 보유세의 총세액 상당액이 전년도 정상적으로 납부할 보유세의 총세액 상당액의 300%를 넘지 않도록 상한을 규정한 것이 현행 세부담 상한 규정이다. 하지만 재산세의 경우 세부담 상한이 150%로 규정되어 있다. 하지만 이러한 현재의 세부담 상한 규정이 실질적으로 세부담을 경감해 주고 있지는 못하고 있다는 것을 앞선 분석에서 확인했다.

주택의 경우 세부담 상한을 적용받기 위해서는 공시가격이 최소 53% 이상 증가해야만 하는 데 반해 2006년에서 2007년의 주택가격의 평균 증가율은 최대로 봐야 35% 미만 증가했다. 1년 안에 주택가격이 50% 이상 증가하고, 해당 주택이 공시가격의 상승분을 반영하는 것은 사실상 드문 일이기 때문에 실질적으로 세부담 상한의 혜택을 받고 있는 경우는 많지 않을 것이라고 판단할 수 있다.

과표적용률 동결과 함께 세부담 상한을 낮추어서 150%로 간다면, 세부담 상한을 적용받기 위한 최저 공시가격 증가액은, 2007년 공시가격 6억원 주택의 경우는 공시가격이 18%(8억 2천만원), 9억원의 주택은 17%(10억원), 12억원 주택의 경우는 약 25%(15억원) 정도 된다. 최근처럼 주택가격의 변동이 안정된 상황이라면 150% 상한으로 낮춘다고 해도 세수에는 큰 영향이 없을 것으로 예상된다.

라. 주택분 보유세 경감방안

1) 소득 대비 부유세 부담 상한 도입(Circuit-Breaker 제도도입)

소득 대비 보유세 부담 비율이 일정 수준을 넘어가는 경우에 보유세 감면을 해주는 circuit breaker 제도의 도입방안을 고려해 볼 필요가 있다. circuit breaker 제도를 도입하기 위해서는 대상자와 감면이 시작되는 소득비율, 감면방법 등 결정해야 할 사항들이 존재한다.

만약 대상자를 고령자・장애인・상이군인 등으로 한정하는 방법과 모든 저소득층 납세자(세대)로 넓게 포함하는 경우를 비교한다면 형평성 측면에서는 투자가 우월하지만 더 큰 세수 손실이 발생하며 자영사

업자의 소득 파악이 더욱 중요해질 것이다. 감면이 시작되는 소득비율은 대상자를 전자와 같이 할 경우에는 고령자 가구의 평균의 약 2배에 해당하는 5% 수준으로 하고, 대상자를 후자와 같이 할 경우에는 전체 유주택자 가구의 평균의 약 2배에 해당하는 3% 수준으로 결정하는 것이 적절하다고 사료된다. 감면방법은 소득공제방식도 가능하나 세액공제방식이 감면제도 도입의 취지에 비추어 볼 때 더 바람직할 것이다. 이는 일반적으로 저소득계층의 경우 납부하여야 할 소득세액이 없기 때문이다. 이러한 제도에 자격제한 기능을 추가적으로 시행하는 것도 가능할 것이다. 예를 들어, 일정소득금액 미만(예: 연간 소득 4천만원)인 세대로 한정한다든가 전체 보유주택 가치를 기준으로 자격을 제한하는 것도 가능할 것이다.

이와 같은 circuit breaker 제도 도입의 효과와 문제점을 살펴보면, 제도의 실행으로 인한 세부담의 경감은 하위분위의 소득 대비 보유세 부담을 크게 낮출 수 있다. 소득을 감안한 경감방안의 경우 상위분위(8분위 이상) 가구에는 혜택이 없고 하위분위의 소득 대비 보유세 부담을 낮출 수 있다는 장점이 있다. 하지만 고령자 가구만을 대상으로 하면 수혜자 가구의 비율이 너무 작고 소득분위별 소득 대비 보유세 부담 비율이 크게 개선되지 않는다는 것을 고려할 필요가 있다. 고령자 가구만을 대상으로 하는 것보다는 모든 가구를 대상으로 하고, 단순히 소득 대비 보유세 부담 비중만을 고려하기보다는 일정 소득 수준 이하로 묶는 것이 바람직해 보인다. 미국의 일부 주의 사례처럼 경감혜택이 소득이 올라감에 따라 점진적으로 줄어드는 phase out system 및 세액공제 한도를 도입하는 것도 한 방안이라 할 수 있겠다. circuit breaker 제도 도입의 문제점으로는 circuit breaker 제도를 도입하기 위해서는 소득파악 수준이 높아야 하나 현행 소득파악 수준이 동 제도의 도입에 적정한지 여부를 검토할 필요가 있다는 것과 소득 이외의 유동성 자산을 고려하지 못하는 한계점이 존재한다는 것이다.

2) 납세이연을 통한 보유세 경감방안

납세이연제도는 고령자, 장애인, 상이군인 등과 저소득 가구를 대상으로 보유세를 연기해 주는 제도이다. 납세연기에 따른 이자율 설정이

필요하고 그 이자율 수준이 시중 금리와 비교하여 얼마나 낮은가가 혜택의 크기를 결정하게 된다. 일시적인 저소득 가구의 경우 그 납세이연 기간을 얼마로 하느냐는 복잡한 문제를 발생시키기 때문에 동 제도를 실시할 때는 고령자, 장애인, 상이군인 등과 같이 그 신분이 바뀌지 않는 가구를 대상으로 우선적으로 실시하는 것이 제도의 단순성 및 실행 가능성을 높일 것으로 판단된다. 한편, 동 제도와 관련하여 수혜자격 기준으로 소득수준을 고려할 수 있다. 또한 조세채권의 유실을 막기 위하여 최소한의 주택 소유 지분을 규정할 필요가 존재한다. 동 제도는 과세대상인 주택을 소유한 모든 가구는 궁극적으로 세부담을 지게 됨에 따라 상대적으로 적은 세수손실을 야기한다는 장점이 존재하지만 세부담의 역진성을 해소하기보다는 일시적인 유동성 제약으로부터 빠져 나오게 하는 특징을 지닌다.

3) 1세대 1주택 장기보유자에 대한 세부담 경감방안

1세대 1주택 장기보유자에 대한 세부담 경감방안으로는 1세대 1주택 장기보유자의 경우 주택보유를 재산증식의 수단으로 인식하기보다는 주택서비스에 대한 수요로 간주할 수 있으므로, 세부담을 급격하게 인상시키는 요인을 제거해 줌으로써 납세자들이 제도로 인한 불필요한 위험에 직면하지 않게 해주는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 장기보유를 장려하는 측면에서 매년 세부담 인상의 한도를 물가상승률 정도로 정하고, 주택의 소유권 이전 또는 신규 주택의 건축 시에 그 가치를 재평가하여 과표를 수정하는 방식을 고려할 수 있다. 주택가격의 변동이 심한 경우 현 체제하에서는 재산세와 종합부동산세가 최대 3배까지 변동할 수 있는 가능성이 존재하여 모든 위험을 납세자가 지는 상황이고 장기보유에 따른 혜택이 없다는 문제가 있다.

한편, 과표현실화를 위해 과표현실화율을 재산세는 매년 5%씩, 종부세는 10%씩 인상하여 100%를 달성하려고 하는 현 시점에서는 매년 물가상승률보다 주택의 보유세가 더 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 물가상승률 등 세부담 인상 한도를 매우 낮은 수준으로 묶음으로써 장기보유를 장려하는 제도를 도입하기 위해서는 과표현실화율이 일정 수준에서 고정되어야 하며, 주택시장이 안정화된 후에 실행 가능할

것으로 보인다. 세부담 인상 한도를 일정 수준으로 묶는 제도는 장기보유를 장려할 뿐만 아니라 매년 주택가격을 재평가함에 따른 행정비용을 줄일 수 있다는 장점이 존재한다.

나아가 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 조치로서 1가구 1주택 장기보유가구에 대한 세부담 경감이 필요하다. 다만, 장기보유의 기준을 몇 년으로 할 것인지 그리고 보유기간에 따른 경감률을 어떻게 할 것인지에 대해서는 면밀한 검토과정이 필요할 것이다.

4) 사업용 토지에 대한 보유세 감면

사업용 토지의 경우 부동산 투기목적이 아니라 생산적 목적으로 사용되는 생산요소이므로 지나친 보유세 부담은 기업의 경쟁력을 약화시킬 가능성이 존재한다. 현재 사업용 토지는 일반적으로 별도합산 과세되어 비사업용 토지인 나대지 등에 대한 종합합산 과세보다 낮은 세율을 적용받고 있으나 절대적으로 토지 보유량이 많아 종부세 부담액의 규모가 크다고 할 수 있다. 또한 건설업의 경우 공사를 위하여 토지를 구입한 후 착공하기까지 장기간이 소요되지만 공사가 착공되기 전까지는 구입 토지가 종부세법상 비사업용 토지로 인정되는 실정이다.

모든 사업용 토지에 대해 보유세를 경감하는 경우 세수 감소가 매우 크므로 단계적으로 추진하되 업종별로 적정 보유세 부담수준을 검토하여 제도를 정비할 필요성이 존재한다. 세부담 증가율(예: 2006년 보유세 부담이 2004년 대비 150% 이상)이 매우 높거나 매출액 대비 세부담 비율(예: 1% 이상)이 높은 업종을 우선적으로 고려해야 한다. 건설업의 경우 공사를 위하여 토지를 구입하였지만 착공이 지체되어 종합합산 과세되는 경우에는 사후적으로 공사가 착공되면 별도합산 과세 시 세부담과의 차액을 환급해 주는 방안을 모색할 필요가 있다.

참 고 문 헌

기획재정부, 「종합부동산세 개편방안」, 보도자료, 2008. 9. 23.

김경민, 「강남지역 아파트가격 변화가 전국에 미치는 영향」, 『국토연구』, 제55권, 2007, pp.137~161.

김경환, 「종합부동산세 도입과 부동산 세제 개편」, 『공공경제』, 제9권 제2호, 2004. 11, pp.153~185.

김경환, 「주택 관련 세제의 개편 방안」, 『감정평가연구』, 제17집 제2호, 2007, pp.193~214.

김경환 · 이한식, 「부동산정책이 나라경제에 미친 영향 분석」, 국회 건설교통위원회, 2005. 12.

김정훈, 「부동산 보유세제 개편방안」, 부동산 보유세제 개편방안에 관한 공청회 주제발표 논문, 『재정포럼』, 2004. 8, pp.47~58.

김충환, 「서울시 자치구간 재정불균형 해소방안 - 재산세 공동세화 방안을 중심으로」, 『서울시 구간 자주재원 불균형 해소방안 모색을 위한 토론회』, 자료집 서울시립대학교 지방세연구소, 2005. 11.

나성린 · 김경환 · 원윤희 · 안종범, 『부동산 종합대책으로 인한 서울시의 영향과 합리적 세제개편 방안 연구』, 서울시정개발연구원 보고서, 2006. 2.

노영훈, 『부동산세제와 부동산 시장』, 한국조세연구원, 2005. 12. 6.

박명호 · 한상국 · 송은주, 『주요국의 보유과세체계 현황 및 비교』, 한국조세연구원, 2006.

서수복, 「부동산정책이 아파트 시장에 미치는 영향에 관한 연구」, 『국토연구』, 제 56권, 2008. 3, pp.79~102.

서승환, 「참여정부 부동산 정책의 비판적 검토」, 『응용경제』, 제9권 제2호, 2007, pp.93~115.

손경환, 『양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과』, 국토연구원, 2001. 10.

손재영, 「부동산시장과 정책과제」, 『한국경제의 분석』, 제10집 제1호, 2004. 4, pp.49~106.

윤주현, 「Housing Service and Housing in Korea and Policy Implications」, 주거서비스수준과 주거지표에 관한 국제세미나 발표 자료, 2005. 12. 8.

원윤희, 「부동산 보유과세의 핵심논점과 실태」, 『지방세』, 통권 76호, 2004 제1호, 한국지방재정공제회, 2004, pp.13~27.

정병순・이종규, 『지방세 (부동산 관련) 과표제도 개선방안 연구』, 서울특별시, 2005. 11.

조영무, 「부동산 세금 얼마나 오르나」, 「LG 주간경제」, 26, 2005. 10, pp.28~33.

지대식・최수, 「부동산 관련 세제의 정비 개선방안 연구」, 국토연구원, 2003. 12.

최명근・김상겸, 『우리나라 보유세제 개편을 위한 연구: 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로』, 한국경제연구원, 2005.

현진권, 「종합부동산세는 합리적인 법률인가?: 기업측면에서의 비판적 고찰」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문, 2008. 10.

Colwell, P. F., "Tweaking the DiPasquale-Wheaton Model," *Journal of Housing Economics*, Vol. 11, 2002, pp.24~39.

DiPasquale, D. and W. C. Wheaton, *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall, 2005.

Fisher, R., *State and Local Public Finance*, 3rd edition, South-Western College Pub, 2006.

OECD, *Revenue Statistics 1965-2007*, 2008.

제 8 장

부동산 보유세의 소득재분배 효과: 주택을 중심으로

제1절 서 론

최근 우리나라의 주택 보유세제는 토지와 주택의 통합평가과세 및 국세인 종합부동산세의 도입과 강화를 통해 크게 변화하였다. 2005년부터 주택과 관련된 보유세의 경우 토지와 건물의 가치를 통합·평가하고, 그 통합된 평가가치를 과세표준으로 삼기 시작하였다. 특히 재산세에 적용되고 있는 과표적용률을 2005~07년 50%에서 매년 5%씩 상향 조정하여 2017년 100%에 도달시킬 예정이다. 또한 2005년부터 주택의 공시가격이 9억원 이상인 경우 국세인 종합부동산세를 추가적으로 과세하기 시작하였다. 2006년에는 종합부동산세를 강화하여 과세 기준금액을 9억원에서 6억원으로 하향 조정하였고, 인별 합산과세방식에서 세대별 합산과세방식으로 전환하였으며, 누진적 세율구조를 3단계에서 4단계로 변경하였고, 2009년까지 과표적용률이 매년 10%씩 상향되도록 하였다.[112] 또한 재산세와 종합부동산세를 합한 주택에 대한 보유세 부담은 매년 300%까지 증가가 가능하도록 세부담 상한도 증가시켰다.[113]

이와 같은 일련의 보유세 강화 정책은 '투기적 가수요'를 차단함으로

112) 2008년 11월 13일 헌법재판소의 위헌 결정으로 세대별 합산과세 방식은 종전의 인별합산과세 방식으로 전환되었고, 2008년 과표적용률은 2007년 수준인 80%로 동결시키기로 하였다.

113) 2008년부터 종부세 상한선은 150%로 하향시키기로 결정하였다.

써 주택가격을 안정시키는 것을 주된 정책목적으로 하고 있다. 그렇지만 누진적인 세율구조와 고가주택 또는 다주택 소유 가구에 대한 급속한 세부담 증가 허용 등 우리나라 보유세제의 독특한 구조는 소득재분배 효과도 발휘하고 있다. 즉, 우리나라의 현행 보유세제는 정책적으로 의도하였든지 의도하지 않았든지 소득계층별 소득분배 구조에 영향을 미치고 있다. 하지만 지금까지 주택 보유세제가 소득재분배에 미치는 효과에 대한 실증적 연구는 결여되어 있다.[114] 특히 올해 경기가 침체국면에 접어드는 상황 속에서도 보유세 부담이 증가하자, 은퇴자, 장애인 등 소득수준이 낮은 납세자에 대한 보유세 경감 방안의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.[115] 이런 상황 속에서 소득 대비 보유세 부담수준에 대한 전반적인 실태에 관한 실증적 연구를 통해 정책방안을 모색하는 작업은 매우 시의적절하다고 본다.

이에 본 연구에서는 주택 보유세가 소득계층별 소득분배구조에 어떠한 영향을 주는지 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 누진적 세율구조를 지닌 우리나라 보유세제의 세부담이 소득을 고려할 때 누진적인지 아니면 역진적인지 살펴본다. 이를 통하여 은퇴자, 장애인 등 소득수준이 낮은 계층에 대한 보유세의 경감방안이 필요한지를 검토한다. 일반적으로 저량(stock)의 성격을 지닌 부동산의 가치를 납세자의 경제적 능력, 즉 담세능력을 나타내는 척도로 활용하여 과세기준으로 삼는 재산과세의 경우 납세자의 유동성 또는 현금흐름(cash flow)을 반영하지 못하는 한계가 존재한다. 특히 과도하게 세부담을 상승시켰던 현행 종합부동산세제는 현금흐름 측면에서의 담세력을 고려하지 못한다는 지적을 받아왔다.[116] 그 결과 부동산 보유가액 대비 소득이 낮은 연금 생활자 가구, 고령자 가구, 장애인 가구 등에 대한 보유세 경감 필요성에

114) 부동산 보유세의 소득재분배 효과에 관한 연구는 노영훈·김현숙(2005)이 유일하다. 그들은 소득과 주택자산의 결합분포를 생성한 후 2003년을 기준으로 가구의 주택자산가격 대비 보유세(재산세와 종합토지세) 부담이 소득분위별로 다소 역진적임을 발견하였다. 또한 포괄적 소득을 기준으로 할 경우 재산세와 종합토지세의 소득재분배기능은 한계가 있는 것으로 보고하고 있다.

115) 정부는 2008년부터 납부대상자가 60세 이상일 경우 10~30%의 고령자 세액공제제도를 소급 적용할 계획이다.

116) 박명호(2008)를 참조하기 바란다.

대하여 객관적인 분석이 결여된 논의가 이루어지고 있다. 이에 본 연구를 통해 소득과 보유세 부담 간의 관계를 실증적으로 살펴봄으로써 이 간격을 메우고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제2절에서는 우리나라의 주택 관련 보유세제의 최근 변천과정과 통계 현황을 제시하고 있다. 제3절에서는 통계청의 2006년『가계자산조사』자료를 사용하여 주택분 보유세의 소득재분배효과를 분석한다. 제4절에서는 제3절의 결과를 요약하고, 그 결과 기초하여 정책적 시사점을 도출하고 있다.

제2절 우리나라 주택 보유세제 개관

본 절에서는 최근 우리나라의 주택 보유세제 변천과정과 통계를 개괄적으로 제시하고자 한다. 특히 지난 5년간 집권하였던 참여정부 기간 동안 발생한 급격한 부동산세제 개편내용을 살펴보고자 한다. 참여정부의 초기의 부동산 정책 기조는 소위 '부동산세제 정상화', 즉 보유세를 강화하고 거래세를 완화하는 데 초점을 맞추었다. 그런 가운데 주택가격이 2005~06년에 급상승함에 따라 양도소득세와 보유세 부담을 급속도로 상승시켜 주택의 투기적 수요를 억제하는 방향으로 정책의 초점이 변화하였다. 즉, 참여정부의 부동산세제 정책의 주요 방향이 초기 부동산 보유세제와 관련하여 과거 불합리하였던 문제점들을 개선하고자 하는 방향에서 주택의 투기적 수요를 억제하기 위한 방향으로 선회하였다. 이런 상황 속에서 참여정부는 국세인 종합부동산세를 도입하고 재산세의 건물·토지를 통합과세하며 종합토지세를 폐지하고 거래세를 인하함과 동시에 보유세 부담을 큰 폭으로 상승시키는 조치를 취하였다.

이에 본 절에서는 종합부동산세 도입 이전의 주택 관련 보유세제와 이후의 주택 관련 보유세제를 간략하게 정리하여 제시하고자 한다. 또한 재산세 및 종합부동산세와 관련된 통계를 살펴봄으로써 최근 보유세 부담의 전반적인 흐름을 살펴보고자 한다.

1. 최근 주택 관련 보유세제의 변천과정

가. 종합부동산세 도입 이전 주택 관련 보유세제 개관

종합부동산세 도입 이전 주택 관련 보유세제는 건물분 보유세인 재산세와 토지분 보유세인 종합토지세 및 각종 부가세(sur-tax) 등으로 구성되어 있었다.

먼저 건물분 보유세제를 살펴보면 다음과 같다. 2004년 당시 건물분 보유세는 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등 모두 4개의 세목으로 구성되어 있었다. 특히 재산세는 지방세로서 구세 및 시·군세이자 보통세였고, 1961년부터 시행되어 온 건물분 보유세의 대표적인 세목이었다. 2004년 당시 재산세 과세대상은 건축물, 선박 및 항공기였으며 주택은 건축물에 해당하여 과세대상에 속하였다. 주택재산세의 납세의무자는 주택의 실소유자였으며, 매년 1월 1일 공표되는 시가표준액이 그 과세표준이 되었다. 지방자치단체의 장은 신축가격 등을 고려하여 정한 기준가격에 구조·용도·위치·경과연수·면적 등 대통령령이 정하는 과세대상별 특성을 감안하여 시가표준액을 결정하였다.

〈표 8-1〉 2004년 당시의 재산세 과세표준 결정방식

과세표준 = 시가표준액 = 신축건물기준가액 × 구조지수 × 용도지수 × 위치지수 × 경과연수별잔가율 × 면적 × 가감산율

또한 주택에 대한 재산세 세율체계는 다음과 같이 1,200만원 이하 0.3%부터 4,000만원 초과 7%까지 6단계 초과 누진세율 구조를 갖고 있었다.

한편, 지방교육세는 재산세액의 20%로 부가세(sur-tax) 형식으로 과세되었다. 그리고 도시계획세와 공동시설세의 경우 과세표준은 재산세의 과세표준을 따랐으며, 세율체계는 각기 0.2%의 단일세율과 5백만원 이하 0.06%부터 5천만원 초과 0.16%의 6단계 누진세율 구조를 가지고 있었다.

〈표 8-2〉 2004년 재산세 세율구조: 주택

과세표준액	세 율
1,200만원 이하	0.3%
1,600만원 이하	0.5%
2,200만원 이하	1%
3,000만원 이하	3%
4,000만원 이하	5%
4,000만원 초과	7%

〈표 8-3〉 2004년 종합토지세 세율구조: 종합합산

과세표준액	세 율
2천만원 이하	0.2%
5천만원 이하	0.3%
1억원 이하	0.5%
3억원 이하	0.7%
5억원 이하	1.0%
10억원 이하	1.5%
30억원 이하	2.0%
50억원 이하	3.0%
50억원 초과	5.0%

토지분 보유세제를 살펴보면 다음과 같다. 2004년 당시 토지분 보유세로는 종합토지세, 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등 4개의 세목이 과세되었다. 특히 종합토지세는 지방세로서 1990년부터 2004년까지 시행되었던 토지분 보유세의 대표적인 세목이었다. 종합토지세의 과세대상은 사실상 모든 토지였으며, 토지 소유자가 납세의무자였다. 그리고 토지의 종류에 따라 종합합산, 별도합산, 분리과세 등 세 가지 방식으로 과세되었다. 주거용 토지의 경우 종합합산 과세대상이었다. 과세표준은 개별공시지가에 지방자치단체의 과세표준액 적용비율을 곱한 토지가액이었고, 세율체계는 다음과 같이 2천만원 이하 0.2%에서 50억 초과 5%까지 9단계 초과누진 세율구조를 가졌다.

〈표 8-4〉 2004년 당시 주택보유세제 개요

	세 목	과세표준	세율
건물분 보유세	재산세	시가표준액	0.3~7%(6단계)
	지방교육세	재산세액	20%
	도시계획세	재산세 과표	0.2%
	공동시설세	재산세 과표	0.06~0.16%(6단계)
토지분 보유세	종합토지세	토지가액	0.2~5%(9단계)
	지방교육세	종합토지세액	20%
	농어촌특별세	종합토지세액	500~1,000만원 이하: 10% 1,000만원 초과:15%
	도시계획세	종합토지세 과표	0.2%

한편, 지방세인 지방교육세와 국세인 농어촌특별세는 종합부동산세의 부가세(sur-tax)로서 각기 종합토지세액의 20%의 단일세율과 5백만원 초과~1천만원 이하 10% 및 1천만원 초과 15%의 누진세율을 적용하였다. 그리고 지방세인 도시계획세는 종합토지세와 과세표준에 0.2%의 단일세율을 적용하여 과세되었다.

나. 종합부동산세 도입 이후 주택 관련 보유세제 개관

2005년 이후 주택 관련 보유세제는 급격한 변화과정을 거친다. 먼저 토지와 건물을 분리하여 과세하던 방식을 토지와 건물의 가치를 통합하여 과세하기 시작하였다. 이에 토지분 보유세인 종합토지세를 재산세로 통합하고, 주택은 건축물에서 분리시켜서 주택과 그 부속토지를 통합하여 주택분 재산세로 과세하기 시작하였다. 또한 공시가격 합계액(인별(2005년), 세대별(2006년 이후))이 일정 수준 이상인 경우(9억원 이상(2005년), 6억원(2006년 이후)) 국세인 종합부동산세를 추가적으로 과세하기 시작하였다.

먼저, 지방세인 주택분 재산세제의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 주택분 재산세는 주택과 그 부속토지를 통합하여 물건별로 과세한다.

〈표 8-5〉 주택분 재산세 과세표준

	단독주택	아파트, 연립주택 (165㎡ 이상)	다세대주택, 연립주택 (165㎡ 이하)
공시가액 있을 경우	공시한 개별주택가격 × 과표적용률	공시한 국세청 기준시가[117] × 과표적용률	공시한 공동주택가격 × 과표적용률
공시가액 없을 경우	국토해양부장관이 제공하는 주택가격 비준표에 의해 시장·군수 결정	행자부장관이 정하는 기준에 따라 시장·군수 결정	
과표 적용률	· 2005~07년: 50% · 2007년 이후 매년 5%씩 상승하여 2017년 100% 달성		

납세의무자는 재산세 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 주택을 사실상 소유하고 있는 자이며, 과세표준은 다음과 같이 부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 공시가격에 일정 수준의 과표적용률을 곱한 것이다.

주택분 재산세는 주택을 합산하지 않고, 물건별로 각각 세율을 적용하며 4천만원 이하 0.15%, 1억원 이하 0.3%, 1억원 초과 0.5%의 3단계 초과누진 세율구조를 적용하고 있다. 한편, 세부담 상한액은 2005년의 경우 직전년도 주택분 재산세 부과액(건물분 재산세액+토지분 종합토지세액)의 150%였다. 2006년부터 서민의 주거안정을 지원하기 위해 세부담 상한을 주택공시가격이 3억원 이하인 경우 105%, 주택공시가격이 3억원 초과 6억원 이하인 경우 110%로 하향 조정하였다.

주택분 재산세 이외의 지방세인 주택보유세로는 재산세의 부가세(sur-tax)인 지방교육세와 재산세의 과세표준을 그 과세표준으로 삼는 도시계획세가 존재한다.[118] 지방교육세는 재산세액의 20%로 과세되며, 도시계획세는 재산세의 과세표준에 1.5%의 세율로 과세되고 있다.

117) 2006년도부터 국토해양부장관이 제공하는 공시가격으로 정하고 있다.
118) 공동시설세는 토지, 건축물 및 선박에 대하여 과세된다.

〈표 8-6〉 주택분 재산세 과세방식

<table>
<tr><th></th><th>현행 주택분 재산세</th></tr>
<tr><td>개요</td><td>주택과 그 부속토지를 통합하여 물건별로 과세</td></tr>
<tr><td>과세대상</td><td>주택과 그 부속토지
※ 단독주택: 단독주택, 다중주택, 다가구주택, 공관
공동주택: 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사</td></tr>
<tr><td>납세의무자</td><td>재산세 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자</td></tr>
<tr><td>과세표준</td><td>주택별 공시가격 × 과표적용률 (‘08년도 55%)
※ ‘07년(50%) 이후 매년 5%씩 증가, ‘17년(100%)</td></tr>
<tr><td>세율</td><td>
<table>
<tr><th rowspan="2">과세표준</th><th colspan="2">세 율</th></tr>
<tr><th>주택</th><th>별장</th></tr>
<tr><td>4천만원 이하</td><td>0.15%</td><td rowspan="3">4%</td></tr>
<tr><td>1억원 이하</td><td>0.3%</td></tr>
<tr><td>1억원 초과</td><td>0.5%</td></tr>
</table>
※ 50% 범위 내에서 세율 가감 조정 가능
</td></tr>
<tr><td>세부담 상한액</td><td>3억원 이하: 105%
6억원 이하: 110%
6억원 이상: 150%</td></tr>
</table>

한편, 종합부동산세는 보유세제의 개편에 따라 2005년부터 신설된 국세로서 도입되어 지방세법상 재산세 과세대상 재산(토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기) 중 주택(주거용 건축물)과 토지(종합합산과세대상 토지와 별도합산과세대상 토지)를 과세대상으로 한다. 따라서 지방세법상 재산세 과세대상 중 일반건축물, 분리과세대상 토지, 선박, 항공기 등은 종합부동산세 과세대상에서 제외하고 있다. 또한 상시 주거용으로 사용되지 않고 휴양, 피서 또는 위락의 용도로 사용되는 별장은 주택에 해당되지만 종합부동산세 과세대상에서 제외하고 있다.

종합부동산세의 과세방법은 2005년 도입시점에는 주택, 토지 각각에 대하여 인별로 합산하여 과세하는 방식이었으나 2006년부터 세대별로

합산하여 과세하는 방식으로 전환되었다. 또한 종합부동산세의 납세의무자는 2005년의 경우 동년 6월 1일 현재 개별(공동)주택 공시가격을 인별합산하여 그 금액이 과세기준액인 9억원을 초과하는 자였으나, 2006년부터는 매년 6월 1일 현재 개별(공동)주택 공시가격을 세대별로 합산하여 과세기준액인 6억원을 초과하는 자로 변경되었다.

주택에 대한 종합부동산세의 과세표준 계산식 및 세율구조를 살펴보면, 2005년 도입시점의 종합부동산세 과세표준은 인별로 주택의 공시가격을 합산한 금액에서 9억원을 공제한 후 과표적용률 50%을 곱한 금액으로 하였다. 그리고 과세표준이 5.5억원 이하이면 1%, 5.5억원 초과 45.5억원 이하이면 2%, 45.5억원 초과하면 3%의 3단계 누진세율 구조로 과세되었다.[119)]

주택분 종합부동산세는 도입 후 1년 만에 세부담을 강화시키기 위해 과세표준 산정방식, 세율체계 및 세액계산 순서에서 개편이 이루어졌다. 2006년 이후의 주택분 종합부동산세 과세표준은 주택의 공시가격을 세대별로 합산한 금액에서 6억원을 공제한 금액으로 변경되었다. 그리고 과세표준이 3억원 이하이면 1%, 3억원 초과 14억원 이하이면 1.5%, 14억원 초과 94억원 이하이면 2%, 94억원 초과하면 3%의 4단계 누진세율 구조로 세율체계가 변경되었다. 또한 과표적용률을 과세표준 산정 시에 적용하던 방식에서 과세표준에 세율까지 곱한 후에 적용하는 방식으로 수정되었다. 그리고 주택분 종합부동산세의 과표적용률은 2005년 50%에서 2006년 70%로 증가하였고 이후 매년 10%씩 상승하여 2009년에 100%에 도달할 계획을 수립하였다.[120)]

주택분 종합부동산세의 세부담 상한액도 2005년 도입 당시에는 직전연도 주택분 재산세 상당액에 종부세 상당액을 합한 금액의 150%를 초과할 수 없도록 하였다. 그러나 2006년 이후부터는 세부담 상한액 비율을 300%로 상향 조정하였다.

---

119) 과세구간 및 세율구조를 과세표준이 아닌 주택 공시가격 합계액으로 표현하면, 9억원 초과 20억원 이하이면 1%, 20억원 초과 100억원 이하이면 2%, 100억원 이상이면 3%의 누진세율 구조이다.

120) 2008년 세제개편(안)에 따르면 주택분 종합부동산세 과표적용률을 2008년부터 80%로 고정할 계획이다.

〈표 8-7〉 2008년 기준 주택분 종합부동산 체계

<table>
<tr><td>과세대상</td><td colspan="2">주 택</td></tr>
<tr><td rowspan="2">과세대상</td><td>개인</td><td>기타</td></tr>
<tr><td>세대별 전국합산
6억원 초과자</td><td>인별 전국합산
6억원 초과자</td></tr>
<tr><td>과세표준</td><td colspan="2">∑전국합산 주택공시가격－6억원
※ 감면이 있는 경우: ∑전국합산
{주택공시가격×(1－감면율)}－6억원</td></tr>
<tr><td>세율</td><td colspan="2"><table><tr><td>과세표준액</td><td>세 율</td><td>누진공제</td></tr><tr><td>3억원 이하</td><td>1%</td><td>-</td></tr><tr><td>14억원 이하</td><td>1.5%</td><td>150만원</td></tr><tr><td>94억원 이하</td><td>2%</td><td>850만원</td></tr><tr><td>94억원 초과</td><td>3%</td><td>1억 250만원</td></tr></table></td></tr>
<tr><td>세부담
상한액</td><td colspan="2">(직전년도 주택분 재산세상당액+종부세상당액)×300%</td></tr>
<tr><td>과세기준일</td><td colspan="2">매년 6월 1일 소유자 기준</td></tr>
<tr><td>과세방법</td><td colspan="2">정부부과징수</td></tr>
<tr><td>과세제외</td><td colspan="2">임대주택, 미분양주택, 어린이집, 기숙사 등</td></tr>
<tr><td>과세권자</td><td colspan="2">주소지 관할 세무서장</td></tr>
<tr><td>세수사용</td><td colspan="2">전액 지방자치단체에 교부</td></tr>
</table>

한편, 2008년부터는 납세편의를 제고하기 위하여 종합부동산세 과세방식을 기존의 신고납부방식에서 정부부과징수방식으로 전환하였다. 또한 납부할 세액이 1천만원 초과 시 종부세 과세대상 중에서 관리·처분이 가능한 재산의 공시가격을 기준으로 물납신청도 허용하였다.

또한 2008년 11월 13일 헌법재판소는 종합부동산세 일부 조항에 대하여 위헌과 헌법불합치 결정을 내렸다. 위헌 결정된 세대별 합산과세방식은 종전의 인별 합산과세방식으로 복귀하여 올해부터 적용될 것이다. 그리고 주거 목적의 1주택 장기보유자이거나, 장기보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자에 대하여 일률적으로 과세

하는 것에 대해서는 헌법불합치 결정이 내려졌기 때문에 이를 반영할 종부세 개정안이 마련 중이다.[121]

2. 재산세와 종합부동산세의 통계 현황

먼저 주택분 재산세와 종합부동산세의 세수 추이를 살펴보면 재산세는 2005년 9,480억원에서 2006년 9,953억원으로 약 5%정 도 증가하였다. 그러나 종합부동산세는 391억원에서 5,222억원으로 약 12.4배 정도 증가하였다.

주택분 재산세의 과세현황을 살펴보면, 전체 주택분 재산세액 중 서울의 점유비는 2005년 약 47.1%에서 2006년 45.6%로 조금 감소하였다. 반면에 비수도권의 점유비는 2005년 약 27.5%에서 2006년 28.5%로 1%p 정도 증가하였다.

주택 1채당 재산세액을 비교해 보면, 서울의 경우 약 19만원 정도

〈표 8-8〉 주택분 보유세 규모(부과·신고 기준)

(단위: 억원)

구분	2004년	2005년	2006년
재산세	5,641	9,480	10,100 (6.5%)
종부세	-	391	5,222 (1,235.5%)

주: 1) 2004년 주택분 재산세는 건물부문만 해당(토지부분은 종토세로 과세)
2) 부과(수시세액 조정 후 재산세)·신고(종부세) 기준임.
3) 각종 부가세(sur-tax)는 제외하였음.
4) ( ) 안은 전년 대비 증가율임.
자료: 『국세통계연보』 및 『지방세정연감』의 각년도.

121) 주택분 종부세의 개정안의 내용을 살펴보면, 종부세 과세기준이 세대별 6억원에서 인별 6억원으로 바뀐 가운데 1가구 1주택 단독명의자에 대해 기초공제 3억원을 인정하여 기준 금액을 사실상 9억원으로 상향조정할 계획이다. 또한 여기에 현행 1~3%인 종부세율이 0.5~2%로 낮아질 예정이다. 그리고 납부대상자가 60세 이상일 경우 10~30%의 고령자 세액공제를, 5년 이상 보유자의 경우 최하 20%의 장기보유 세액공제를 적용받을 수 있다. 한편, 부부공동명의자 및 1가구 2주택 이상자에 대해서는 각종 공제 혜택이 주어지지 않는다. 이들의 경우 기초공제 3억원, 고령자 세액공제, 장기보유자 세액공제에서 모두 제외될 예정이다.

〈표 8-9〉 주택분 재산세 과세현황

(단위: 건, 백만원, 만원)

		건 수	과 표	세 액	건당세액
2005년	합계	12,109,886	714,090,987	948,029	7.83
	수도권	5,704,930	548,632,637	687,616	12.05
	서울	2,343,961	370,215,759	446,120	19.03
	경기	2,661,199	153,300,502	197,805	7.43
	비수도권	6,404,956	165,458,350	260,415	4.07
2006년	합계	14,113,229	900,198,549	1,010,040	7.16
	수도권	5,945,539	705,008,120	722,456	12.15
	서울	2,391,194	490,188,244	460,023	19.24
	경기	2,799,744	186,593,650	215,137	7.68
	비수도권	8,167,690	195,190,429	287,584	3.52

주: 건당세액의 단위는 만원임.
자료: 『지방세정연감』, 각년도.

부담하는 데 반하여 비수도권의 경우는 약 3~4만원 정도 부담하는 것으로 나타났다.

한편, 종합부동산세의 과세현황을 살펴보면 2005년도의 경우 신고인원은 36,441명이었지만 2006년에는 235,317명으로 약 5.5배나 증가하였다. 이 중 법인 납세자는 2005년 2,054명에서 2006년 3,290명으로 약 60% 증가하였고, 특히 개인 납세자는 2005년 34,387명에서 2006년 242,027명으로 약 575%나 증가하였다. 이는 주택분 종부세 과세 기준금액을 9억원에서 6억원으로 낮추고, 인별 합산방식에서 세대별 합산방식으로 전환함에 따라 납세의무자 수가 급증한 것으로 판단된다. 이러한 제도 변화는 납부의무자 수의 증가와 더불어서 급속한 세수 증가를 야기하였다. 2005년에서 2006년간 주택분 종합부동산세의 세수는 약 391억원에서 약 13.4배나 증가한 5,222억원이 되었다. 신고인원당 세부담도 107만원에서 222만원으로 107%나 폭증하였다. 또한 종합부동산세 납부의무자들이 보유한 주택의 호수별 납부의무자 수도 적게는 4배 정도 많게는 9배 정도로 모두 증가한 것으로 나타났다.

〈표 8-10〉 보유주택수별 주택분 종부세 납세 현황(신고 기준)

(단위: 백만원)

		신고인원	결정세액	인원당 결정세액
2005년	합 계	36,441	39,118	1.07
	1호	9,250	5,628	0.61
	2호	10,445	9,123	0.87
	3호	3,311	3,882	1.17
	4호	1,603	1,948	1.22
	5호	1,141	1,450	1.27
	6호 이상	10,691	17,087	1.60
2006년	합 계	235,317	522,238	2.22
	1호	70,214	109,052	1.55
	2호	71,225	159,627	2.24
	3호	27,808	76,680	2.76
	4호	14,241	38,502	2.70
	5호	8,760	21,109	2.41
	6호~10호	22,235	45,699	2.06
	11호 이상	20,834	71,569	3.44

주: 1) 다가구주택은 1구를 1호로 산정하였음.
2) 2005년의 신고인원의 단위는 개인 또는 법인인 반면, 2006년의 단위는 세대 또는 법인임.

자료: 『국세통계연보』, 각년도.

한편, 지역별 주택분 종합부동산세의 세부담 분포를 보면, 서울 등 수도권 거주 납세자의 세부담이 전체 세부담에서 차지하는 비중이 약 91%에서 약 94%로 더욱 높아졌다. 그러나 서울 거주 납세자가 차지하는 세부담 비중은 약 74%에서 73%로 감소하여 경기도 거주 납세자의 세부담 비중이 더욱 크게 증가하였음을 알 수 있다. 또한 신고인원당 세부담을 보면 2005년의 경우 비수도권이 약 139만원으로 수도권 지역 납세자(약 105만원)보다 많았지만 2006년에는 수도권 지역 납세자가 1인당 평균

〈표 8-11〉 지역별 주택분 종합부동산세 신고현황

(단위: 백만원)

구분		신고인원	과세표준	결정세액	인원당 결정세액
'05년	합계	36,441	6,747,876	39,118	1.07
	수도권	33,900	6,216,275	35,595	1.05
	서울	28,074	5,289,876	28,968	1.03
	경기	5,593	859,729	6,013	1.08
	비수도권	2,541	531,601	3,523	1.39
'06년	합계	235,317	76,782,137	522,238	2.22
	수도권	218,431	72,583,345	492,936	2.26
	서울	152,871	55,733,402	382,469	2.50
	경기	63,410	16,378,009	107,320	1.69
	비수도권	16,886	4,198,792	29,302	1.74

주: 1) 다가구주택은 1구를 1호로 산정하였음.
2) 2005년의 신고인원의 단위는 개인 또는 법인인 반면 2006년의 단위는 세대 또는 법인임.

자료: 『국세통계연보』, 각년도.

226만원 부담한 반면 비수도권 지역 납세자는 1인당 평균 174만원만을 부담하여 수도권 지역 납세자의 평균 세부담이 더 커졌음을 알 수 있다. 특히 경기도 거주자의 경우 종합부동산세 납세자 수가 10배, 세부담이 17배나 증가하여 타 지역보다 훨씬 높은 증가 추세를 보였다.

제3절 주택 보유세의 소득분배 효과분석

1. 분석자료

본 절에서는 최근 보유세제의 급격한 변화가 소득분배에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 통계청에서 발표한 2006

년『가계자산조사』자료를 사용하고 있다. 이 자료는 소득과 주택소유 및 주택가격에 대한 정보를 제공해 주고 있기 때문에 소득 대비 보유세 부담분포 등을 분석하기에 적합하다.

『가계자산조사』는 가구의 금융·부동산·자동차 등의 자산보유 실태를 조사하여 각종 경제·사회·복지정책이나 학문연구 활동에 필요한 기초자료를 제공하는 것을 조사목적으로 하고 있다. 따라서 가구단위의 자산에 관한 정보뿐만 아니라 가구주의 특성(연령, 성별, 교육 정도, 주된 활동상태 등)에 대한 정보도 조사하고 있다. 조사대상은 전국의 모든 가구를 대상으로 하지만 1인 가구 중 15세 미만, 사회시설 거주, 외국인 가구를 제외하며, 2인 이상 가구 중 음식점·여관·하숙업을 경영하는 겸용주택 내의 가구, 가구원 중 영업상 사용인이 2인 이상 동거하는 가구, 외국인 가구, 비혈연 가구원으로 구성된 가구는 제외하고 있다. 한편 조사주기는 5년으로 최초의 조사는 2006년 6월 실시되었고, 주택·토지·건물 등 자산에 관한 자료는 2006년 5월 31일 현재 시가 평가액을 조사하였고, 소득에 관한 자료는 2005년 한 해 동안 발생한 소득에 관하여 조사하였다.

2006년『가계자산조사』자료의 표본은 전국의 9,300 가구로 구성되었으며 이 중 8,275 가구의 응답 결과가 그 가중치와 함께 제공되고 있다.『가계자산조사』상 가구별 주택보유 현황을 행정자치부 부동산정보관리센터(현 국토해양부 국토정보센터)의 2006년 6월 1일 세대별 주택보유 현황 자료와 비교하여 살펴본 결과『가계자산조사』의 정보는 상당한 수준으로 대표성을 갖고 있음을 알 수 있다.『가계자산조사』에 따르면 총 가구 수는 1,435만 가구이고 이 중 약 67.5%인 969만 가구가 주택을 보유하였다. 특히 전체 가구의 49.3~56.8%인 708만~815만 가구 정도가 1가구 1주택자로 나타났다. 한편 행정자치부 부동산 정보관리센터 자료에 따르면 전체 종부세법상 세대수는 1,641만 세대이고 이 중 약 58.6%인 961만 세대가 주택을 보유하였고, 이 중 44.4%인 729만 세대가 1세대 1주택자로 나타났다. 여기서 행정자치부 자료는 전수자료이고 종합부동산세법에 의거 세대단위[122]의 주택보유 현황을 나타내지만『가계

122) 종부세법 제2조 및 동 시행령 제1조2에 따르면 1세대란 주택 또는 토지의 소유자

〈표 8-12〉 가구별 주택 보유 현황(2006년 기준)

(단위: 만 가구, %)

	가계자산조사		행자부 부동산 정보관리센터	
	가구 수	점유비	세대 수	점유비
총 가구 수	1,435	100	1,641	100
주택보유가구	969	67.5	961	58.6
1주택자[1)]	815(708)	56.8(49.3)	729	44.4
실가 6억 초과	27(22)	1.9(1.6)	29	1.8
실가 6억 이하	788(685)	54.9(47.8)	700	42.6
다주택자[1)]	153	10.7	232	14.1
무주택가구	467	32.5	680	41.4

주: 1) 다주택가구는 자료의 한계로 인하여 자기 집에 거주하는 가구가 다른 곳에 주택이 있는 경우만을 고려한 것으로 자기집에 거주하지 않는 가구가 다른 곳에 여러 채의 주택을 소유한 경우는 1주택가구로 구분됨. 따라서 다주택자의 경우 과소 계상되고 1주택자는 과대 계상될 가능성이 있음.
2) ( ) 안은 자기 집에 거주하는 1주택자를 나타냄.

자산조사』 자료는 샘플 조사자료이고 인구주택 총조사에 의거한 가구단위[123]의 주택보유 현황을 나타내기 때문에 두 자료 간에 차이가 존재하는 것은 당연하다. 그럼에도 『가계자산조사』 자료가 우리나라 전체 가구의 주택보유 현황을 비교적 잘 반영하는 것으로 판단된다. 따라서 동 자료를 바탕으로 보유세 부담을 분석하여 도출한 결과는 주택에 대한 보유세 부담실태를 파악하는 데 유의미한 정보를 제공한다고 판단된다.

및 그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족을 의미한다. 여기서 가족의 범위는 거주자와 그 배우자의 직계존비속(그 배우자 포함) 및 형제자매를 말한다.

123) 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이하는 생활단위로서 반드시 혈연관계가 필요한 것은 아니다.

2. 주택 보유세의 소득재분배 효과 분석

가. 보유주택 가치와 소득 간의 상관관계 분석

본 소절에서는 2006년『가계자산조사』자료를 사용하여 소득 대비 보유주택 가치와 소득 간의 상관관계를 분석하고자 한다. 여기서 소득은 2005년 한 해 동안의 가구 단위의 경상소득과 비경상소득을 합한 총소득을 사용하였다.

동 분석의 결과에 따르면 소득수준이 높을수록 보유주택의 가치가 더 높음에 따라 주택이 정상재(normal goods)이나 소득수준이 증가하는 속도보다는 느린 속도로 보유주택의 가치가 상승함을 알 수 있다. 즉, 소득과 보유주택 가치 간에는 통계적으로 유의미하지만 그 크기는 작은 양의 상관관계가 존재하였다. 반면, 소득 대비 보유주택 가치 비율과 소득수준과의 상관관계에서는 통계적으로 유의미한 음의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다.

소득이 증가할수록 소득 대비 보유주택 가치 비중이 낮아진다는 것은 보유세가 비례세인 경우 보유세 부담이 소득 기준으로 역진적임을 의미한다. 그러나 우리나라의 보유세제는 현재 3단계 누진세율 구조를 지닌 재산세와 4단계 누진세율 구조를 지닌 종합부동산세가 결합된 상태이다. 특히 현행 종합부동산세의 최고세율은 3%로 재산세의 최저세율 0.15%의 20배에 달하는 등 누진성이 높이 보유세 체계를 지녔다. 따라서 소득 대비 보유주택 가치 비율과 소득 간에 통계적으로 유의미한 음의 상관관계가 존재한다고 하더라도 소득을 기준으로 보유세 부담이 역진적인지 아니면 누진적인지 실증적으로 검토해야 알 수 있다.

〈표 8-13〉 우리나라 가구의 소득과 주택가치의 상관관계

총소득 vs 주택가치	총소득 vs (주택가치/총소득)
0.338 (<.0001)	-0.0474(<.0001)

주: ( ) 안은 p-value를 의미.

나. 소득분위별 주택분 보유세 부담 분석

본 소절에서는 소득분위별 주택에 대한 보유세 부담에 대한 실태분석을 행하고 있다. 이하의 분석에서 소득은 앞 소절에서 사용한 연간 총소득 변수를 사용하였다.[124] 한편, 주택분 보유세는 2006년 제도를 기준으로 산출되었다. 특히 재산세를 산출함에 있어서 자료의 한계로 현 거주주택 외에 보유한 주택의 가치는 주택 1채로 가정하였다. 또한 지방자치단체별로 상이하게 허용하는 재산세 감면 및 탄력세율을 반영하지 못한 점을 밝힌다.

먼저 주택을 보유한 전체 가구를 대상으로 소득 대비 주택분 보유세 부담을 분석하였다.[125] 그 결과는 <표 8-14>에 제시되었다.

우선 소득 대비 주택 가치 비율을 나타내는 PIR(price income ratio) 평균값을 살펴보면, 전체 평균이 6.81로서 유주택자의 경우 주택 가치가 평균적으로 연간 가계 총소득보다 6.8배 정도인 것으로 나타났다. 특히 소득분위 중 하위 1분위의 경우 PIR이 평균적으로 21.6이지만 소득분위가 상승함에 따라 PIR은 하락하며, 10분위의 경우 평균 4.1로 나타났다. 이는 소득계층별로 소득 대비 주택가치 비율이 상이하다는 것을 보여줄 뿐만 아니라 하위 계층이 소득기준으로 더 많은 주택분 보유세를 부담할 가능성을 제시한다.

소득분위별로 소득 대비 주택분 보유세를 살펴보면 하위 5분위까지의 소득 대비 주택분 보유세 평균은 감소하다가 6분위 이후 상승하는 추세를 보이고 있다. 이는 우리나라의 보유세 체계가 누진적임에도 불구하고 세부담이 하위 소득계층 구간에서 역진적임을 의미한다.

이러한 사실은 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득 간의 상관관계에서도 드러난다. 소득 대비 주택분 보유세 부담 비율과 소득은 1% 유의수준하에서 미약하지만 통계적으로 유의미한 음의 상관관계(-0.0426)를 나타냈다. 이는 세부담이 하위 분위에 속한 저소득 가구에 더욱 가중될 수 있음을 의미한다. 특히 하위 1분위 및 4분위에서는

124) 경상소득을 소득변수로 사용해도 결과에는 큰 변화가 없었다.
125) 동 분석에서는 소득 대비 보유세 부담이 150%를 넘는 가구를 이상점으로 간주하여 제외하였다. 이에 해당하는 가구는 총 4가구였다.

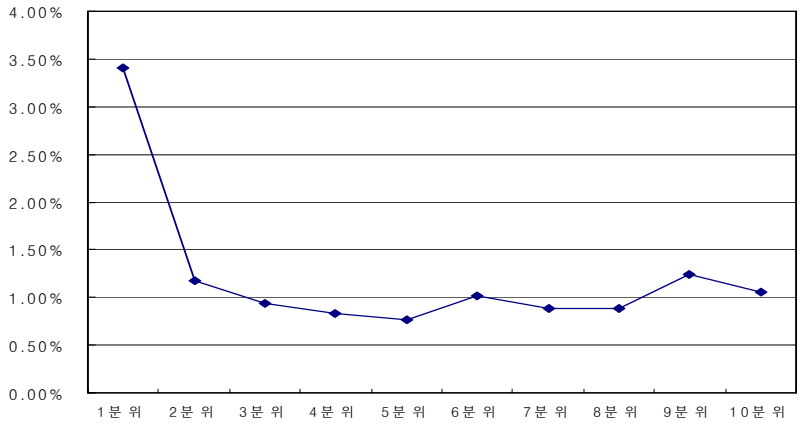
〈표 8-14〉 소득분위별 소득 대비 보유세 비율: 유주택 가구

(단위: 백만원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득 대비 주택가치 평균	소득 대비 보유세 평균	소득 대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한				
1분위	0	11	21.6	3.41%	-0.350*	56.3%
2분위	11	18	7.8	1.17%	-0.028	39.8%
3분위	18	23	6.2	0.94%	-0.019	20.8%
4분위	23	28	5.2	0.83%	-0.105*	12.0%
5분위	28	33	4.7	0.76%	-0.035	10.4%
6분위	33	38	5.0	1.02%	0.062	7.8%
7분위	38	44	4.5	0.89%	0.067*	7.1%
8분위	44	52	4.4	0.89%	0.045	5.5%
9분위	52	65	4.5	1.24%	-0.083**	2.9%
10분위	65	1,600	4.1	1.06%	0.013	5.4%
전체			6.8	1.22%	-0.043*	16.8%

주: **는 5%, *는 1% 유의수준하에서 통계적으로 유의적임을 나타냄.

[그림 8-1] 소득분위별 소득 대비 보유세 비율: 유주택 가구



상관관계 계수가 상대적으로 큰 음수이고, 1% 유의수준하에서 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 이는 같은 소득분위 안에서도 보유세 부담의 역진성이 존재함을 의미한다.

한편, 소득 대비 주택분 보유세 부담이 상대적으로 가장 높은 1분위 가구 구성을 살펴보면 65세 이상 고령자 가구가 56.3%를 차지함을 알 수 있었다. 전체 유주택 가구에서 65세 이상 고령자 가구가 차지하는 비중이 16.8% 정도이기 때문에 1분위 소득계층에 속한 고령자 가구의 비율이 상대적으로 높음을 의미한다. 전체 고령자 가구의 소득분위별 분포를 살펴보면 65세 이상 고령자 가구의 33.5%가 소득 1분위에 속하는 것으로 나타났다. 특히 소득 1분위에 속한 가구의 경우 종합부동산세 대상인 6억원 이상의 주택 가치를 지닌 가구는 0.37%밖에 되지 않으며 모두 고령자 가구인 것으로 나타났다.

한편, 주택을 보유한 전체 가구를 대상으로 세부담 분석을 할 경우 자가거주 주택 외의 주택을 보유한 가구나 자가 거주하지 않는 유주택 가구가 존재한다. 이들 가구의 경우 보유세를 세입자에게 전가할 가능성이 존재한다. 따라서 아래에서는 1주택 가구 중 자가거주 가구만을 대상으로 분석을 행하였다.

자가거주 1주택 가구의 경우 PIR의 전체 평균은 6.0 정도로 전체 유주택자의 경우보다 조금 낮은 것으로 나타났다. 그리고 전체적으로 소득 대비 주택가치 비율은 소득과 1% 유의수준하에서 통계적으로 유의미한 부의 상관관계(-0.0877)를 가졌고, 소득 대비 보유세 부담 비율도 소득과 1% 유의수준하에서 통계적으로 유의미한 부의 상관관계(-0.0561)를 나타냈다. 이는 자가거주 1주택 가구의 경우에도 세부담이 하위 분위에 속한 저소득 가구에 더욱 가중됨을 의미한다.

이러한 현상은 소득 대비 주택분 보유세의 평균적인 비율이 하위 6분위까지 감소하다가 다시 높아지는 추세를 보이는 것에서도 확인된다. 즉, 자가거주 1주택 가구에서도 보유세 부담이 하위 6분위까지 역진적인 것으로 나타났다. 또한 하위 1분위 가구 중 65세 이상 고령자가구가 62.3%나 되는 것으로 나타나 자가거주 1주택 고령자 가구 중 1분위에 속한 가구가 상대적으로 매우 높음을 보여준다.

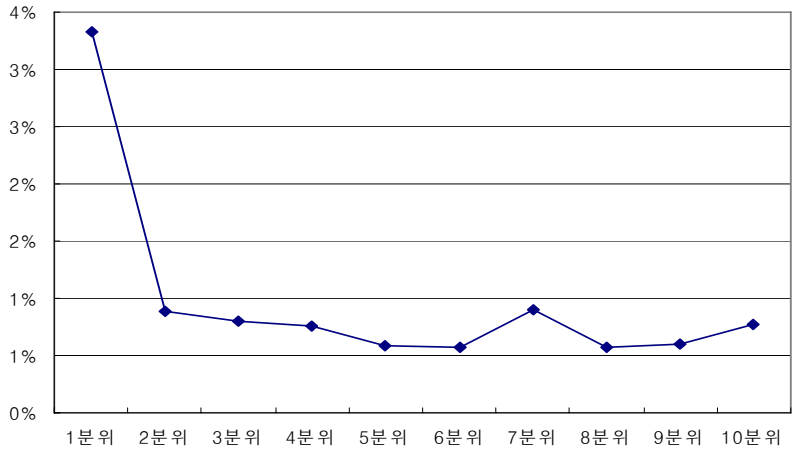
〈표 8-15〉 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 자가거주 1주택자

(단위: 백만원, 배)

소득 분위	소득 구간		소득 대비 주택가치 평균	소득 대비 보유세 평균	소득 대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한				
1분위	0	10	20.9	3.33%	-0.341***	62.3%
2분위	10	17	6.5	0.89%	-0.017	45.9%
3분위	17	22	5.7	0.80%	-0.166***	23.5%
4분위	22	27	4.5	0.76%	-0.067	13.0%
5분위	27	32	4.0	0.59%	0.017	11.1%
6분위	32	36	3.7	0.57%	0.139***	9.1%
7분위	36	42	4.4	0.90%	-0.102**	8.8%
8분위	42	50	3.4	0.57%	-0.031	6.5%
9분위	50	61	3.3	0.60%	0.087*	3.2%
10분위	61	1,600	3.3	0.77%	0.013	5.1%
전체			6.0	0.98%	-0.0561***	18.8%

주: ***는 10%, **는 5%, *는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

[그림 8-2] 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 자가거주 1주택자



한편, 종합부동산세 대상 가구만을 대상으로 소득 대비 보유세 부담을 조사해 보면, 소득 1분위의 소득 대비 보유세 부담이 34.7%로 가장 높았다. 그리고 3분위까지 하락하다가 5분위까지 다시 상승하였으며, 이후 전반적으로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 종합부동산세 대상 가구의 경우 소득 기준으로 보유세 부담이 전반적으로 역진적임을 나타낸다. 이러한 결과는 소득과 소득 대비 보유세 부담 비율 간의 상관관계 값이 통계적으로 유의미한 상대적으로 큰 음수(-0.229)라는 점에서도 발견된다.

특히 소득 5분위 이하의 가구에서는 총소득 대비 보유세가 차지하는 비중이 평균적으로 21.8% 수준으로 세부담 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 더욱이 고령자 가구 비중이 77.3%나 차지하는 1분위에서는 총소득의 1/3 이상을 보유세 부담으로 지출하고 있는 것으로 나타났다.

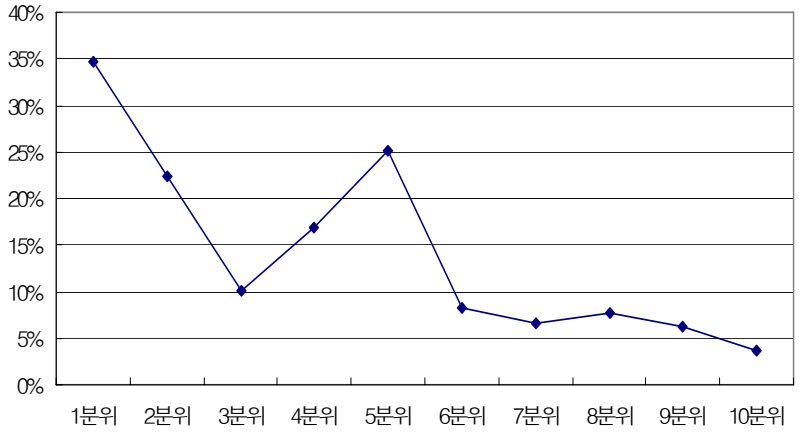
〈표 8-16〉 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 종부대 대상 가구

(단위: 백만원, 배)

소득 분위	소득구간		소득 대비 주택가치 평균	소득 대비 보유세 평균	소득 대비 보유세와 소득의 상관관계	고령자 가구 비율
	하한	상한				
1분위	4	29	79.78	34.72%	-0.773*	77.3%
2분위	29	37	40.70	22.35%	0.119	47.7%
3분위	37	43	26.19	10.18%	-0.054	11.4%
4분위	43	51	29.68	16.79%	-0.027	22.8%
5분위	51	57	33.21	25.13%	-0.283	20.3%
6분위	57	69	18.19	8.19%	0.014	0.00%
7분위	69	84	14.88	6.68%	-0.201	10.6%
8분위	84	96	14.63	7.75%	0.411	11.2%
9분위	96	136	11.87	6.18%	-0.599**	6.6%
10분위	136	1,600	6.71	3.60%	-0.309	24.0%
전체			27.20	13.91%	-0.229*	22.7%

주: ***는 10%, **는 5%, *는 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.

[그림 8-3] 소득분위별 소득 대비 보유세 부담: 종부세 대상 가구



다. 주택분 보유세의 소득재분배 효과 분석

본 소절에서는 주택분 보유세제의 소득재분배 효과를 검토한다. 이를 위해 보유세 차감 전 총소득에서의 지니계수와 보유세 차감 후 총소득의 지니계수를 각각 산출하여 비교하였다.

그 결과에 따르면, 우리나라의 보유세제는 세율체계상 상당한 누진도를 나타내지만 소득재분배 효과는 매우 미약한 것으로 나타났다. 예를 들면, 보유세 차감 전 총소득의 지니계수는 0.3269였고, 총재산세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.3257로 드러나 재산세제는 지니계수를 약 0.0012 정도 개선시키는 것으로 나타났다. 한편, 총종부세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.3261로 종합부동산제는 지니계수를 약 0.0008 정도 개선시키는 것으로 나타났다. 보유세 차감 후 총소득의 지니계수는 0.3253로 전체적인 보유세제로 인한 지니계수의 감소는 0.0016 정도로 나타났다.

이처럼 우리나라 보유세제가 누진적임에도 불구하고 소득재분배 효과가 매우 미약한 것은 앞 소절에서 드러난 바와 같이 소득 기준으로 보유세 부담이 상당한 소득분위까지 역진적이기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 8-17〉 보유세제의 소득재분배 효과: 지니계수 감소 효과

총소득 기준	재산세 차감 후	종부세 차감 후	보유세 차감 후
0.3269	0.3257	0.3261	0.3253

제4절 결론 및 정책적 시사점

본 장에서는 2006년『가계자산조사』자료를 활용하여 우리나라 주택분 보유세제의 소득재분배 효과를 조사하였다. 그 결과에 따르면 우리나라의 보유세제가 상당한 누진도를 가졌지만 소득재분배 효과는 매우 미약한 것으로 나타났다. 이는, 소득 10분위별로 소득 대비 보유세 부담 수준을 분석한 바에 의하면, 하위 소득분위에서 소득 대비 세부담의 비율이 높다가 점진적으로 낮아지는 역진성이 존재하기 때문인 것으로 판단된다.

특히 소득 저분위에 고령자 가구가 상대적으로 많이 분포되어 있어서 고령자 가구에 대한 세부담 경감제도가 필요한 것으로 드러났다. 자료의 한계로 인하여 장애인 가구 등에 대한 분석이 불가능하지만 고령자 가구와 마찬가지로 장애인 가구 등 소득수준이 항구적으로 낮을 가능성이 높은 가구에 대해서도 고령자 가구와 동일한 세부담 경감제도가 필요한 것으로 판단된다.

보유세 경감제도로 활용할 수 있는 정책도구는 미국의 여러 주에서 적용하고 있는 과세이연제도나 circuit breaker 제도 등이다. 과세이연제도는 보유세의 일부 또는 전부를 일정 기간 동안 납부 연기해 주는 제도이다. 예를 들면, 보유한 주택을 매각하는 시점 또는 소유자의 사망시점까지 보유세 납부를 연기한 후 그동안 발생한 보유세를 매각시점이나 사망시점에 납부하는 제도이다. 동 제도는 보유세 납부연기에 따른 이자율 설정이 필요하고 그 이자율 수준이 시중 금리보다 얼마나 낮은가에 따라 경감혜택의 크기가 결정되며, 이연된 세금 및 이자만큼 조세채권이 해당 부동산에 설정된다. 또한 동 제도의 혜택 대상자의 자격요건은 일정 수준 이하의 가계소득을 가진 경우, 특정 계층에 한정하는 것

(예: 고령자, 장애인 등)도 가능하다. 한편, 납세이연제도는 동 제도를 통해 혜택을 받는 가구들을 끝까지 추적해야 하는 조세행정상의 어려움이 존재하며, 미국의 경우처럼 보유세 과세이연제도에 대한 참가율이 낮을 수 있다[126]는 한계가 존재한다.

circuit breaker 제도는 소득 대비 보유세 부담 비율이 일정 수준을 넘어가는 경우에 그 초과분의 전부 또는 일부를 감면해 주는 제도이다. 동 제도는 다음과 같은 공식을 적용하여 운영할 수 있다.

$$R=\alpha(Y-\beta X) \leq A$$

여기서 R은 세액감면액이고, Y는 보유세 부담액, X는 가구 총소득, A는 세액감면 한도이고, $\alpha \in [0,1]$는 감면율이며, β는 세액감면이 시작되는 소득 대비 보유세 비율이다. 이때 정책적으로 통제할 수 있는 정책도구는 A, α, β이다. 미국의 일부 주에서처럼 감면율(α)을 소득이 올라감에 따라 점진적으로 줄이는 phase out 제도 및 세액감면 한도(A)를 도입하는 것도 가능하다. 동 제도는 주택보유가구의 실제소득을 정확히 파악해야 하는 조세행정상의 어려움과 현금으로 쉽게 유동화할 수 있는 금융자산 등의 보유를 고려하지 못하는 한계를 갖는다.[127] 또한 세원이 잠식된다는 문제점도 존재한다. 한편, circuit breaker 제도에서도 그 수혜대상자를 특정 계층에 한정하는 것(예: 고령자, 장애인 등)이 가능하다.

이 밖에 다른 세목의 경우처럼 특정한 조건을 만족한 납세자를 대상으로 세액공제 등 다양한 방식의 감면제도를 운용하는 것도 가능하다.[128]

한편, 우리나라의 보유세제는 일정한 과세기준금액을 기준으로 크게 재산세와 종합부동산세라는 두 가지 세목이 존재하기 때문에 어느 세목에서 감면을 허용할 것인가라는 또 하나의 문제가 존재한다. 일반적으로 우리나라의 보유세 부담이 소득이 낮은 계층을 중심으로 역진적이기

126) Baer(2003)를 참조.

127) Browman(1980)은 순자산을 고려하지 못하는 것이 circuit breaker 제도의 치명적인 약점이 아님을 네 가지 이유를 들어서 설명하고 있다.

128) 지난 9월 23일 발표된 「종합부동산세 개편방안」에서는 1세대 1주택 고령자에 대한 종합부동산세 세액공제제도가 포함되어 있다. 세액공제율은 1세대 1주택 60세 이상 65세 미만 세대 10%, 65세 이상 70세 미만 20%, 70세 이상 30%이다.

때문에 기본적으로 재산세에서 경감을 해주는 것이 타당하다고 본다. 그리고 재산세 경감으로 인한 기초자치단체의 세입손실은 종합부동산세 세수를 통해 보전할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

기획재정부, 「종합부동산세 개편방안」, 2008. 9. 23.

_____, 「2008년 세제개편안」, 2008. 9. 1.

노영훈 · 김현숙, 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005. 6.

박명호, 「종합부동산세 개정안의 주요 내용과 평가」, 2008년 세제개편안에 관한 정책토론회 발표 논문, 2008. 10.

Baer, D., "State Programs and Practices for Reducing Residential Property Taxes," AARP Public Policy Institute, 2003.

Bowman, J. H., "Property Tax Circuit Breakers Reconsidered: Continuing Issues Surrounding a Popular Program," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 39, No. 4, Oct 1980, pp.355~372.

Harris, W. T., "Property Tax Circuit-Breakers: Good Causes but Bad Economics," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 42, No. 2, Apr 1983, pp. 209~216.

Lyons, K., S. Farkas, and N. Johnson, "The Property Tax Circuit Breaker: An Introduction and Survey of Current Programs," Center on Budget and Policy Priorities, March 21, 2007.

May, P. and M. Zaki, "The Michigan Circuit-Breaker and its Impact on the Incidence of the Property Tax," *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 39, No. 2, April 1980, pp.169~181.

제 9 장

보유세가 전세가격에 미치는 효과: 종합부동산세로부터의 증거

제1절 개 요

최근 부동산시장의 안정을 정책목적으로 하여 2005년에 개편된 보유세제에 관한 다양한 논의가 진행되고 있다. 종합부동산세(이하 종부세)와 재산세를 포괄하는 보유세 부담의 적정성, 세부담의 수직적 혹은 수평적 형평성, 부동산시장에 미치는 효과 등 매우 다양한 쟁점이 논의되고 있다. 특히 부동산시장 안정화, 즉 주택가격 및 전세가격 안정화에 종부세가 기여한 역할에 대한 논의가 정치권에서 진행 중이다.[129]

참여정부의 주장대로 종부세의 도입을 통해 주택가격이 안정되었다고 하더라도, 종부세가 전세가격 안정화에 기여한 정도가 미미하고 종부세 세부담이 세입자에게 전가되었다면 의도했던 종부세의 정책효과는 상당히 반감된다. 표면적으로는 주택가격의 안정을 달성했을지라도, 그 주택의 서비스를 소비하는 세입자의 후생을 감소시켰을 가능성이 있다. 우리나라의 주택보급률이 약 60% 정도인 상황을 고려해 봤을 때,[130]

129) 종부세가 주택보유자뿐만 아니라 단순히 주택의 서비스만을 이용하는 세입자도 세부담 전가를 통해 보유세의 일부를 부담하고 있다는 주장도 있다. 예를 들어, 한나라당의 최경환 의원 같은 경우, “재산세 부분은 자가를 보유하고 있는 사람이 대체로 55%쯤 되는데 그 분들은 직접적으로 영향을 받게 되고, 또 집이 없다 하더라도 전세・월세 사는 분들도 결국 재산세가 오르면 세의 증가가 된다. 그렇기 때문에 재산세 부분은 전 국민에 해당하는 세금이다(7월 25일 한나라당 주요 당직자 회의 보도자료 중)”하고 주장하기도 하였다.

임대주택 이용자의 후생에 미치는 역효과는 작다고 할 수 없다.

본 연구의 주목적은 주택가격 안정을 목적으로 도입된 종부세가 전세가격에 미친 효과와 세부담 전가의 정도를 추정함으로써 참여정부의 보유세 강화정책의 유효성에 대한 정책적 시사점을 도출하는 데 있다. 종부세가 전세가격에 미친 효과를 실증적으로 식별해 내는 것은 쉬운 작업이 아니다. 종부세를 부담하고 있는 주택의 전세가격 증가분 중에서 어느 부분이 보유세 증가로 인한 것이고 어느 부분이 자연증가분인지를 분리해 내는 것이 쉽지 않기 때문이다.

종부세의 효과를 추정하기 위해 필요한 이상적인 자료를 생각해 보면 개별 주택에 대한 공시가격 및 매매가격, 해당 주택의 보유세 부담, 전세계약에 대한 자료, 더 나아가서 계약자에 관한 경제·사회·인구학적 변수 등일 것이다. 이러한 자료가 주어진다면 보유세가 강화되면서 전세계약에 미친 효과를 실증적으로 추정해 낼 수 있다. 하지만 이러한 자료를 찾기 어려운 것이 현실이다.

현재까지의 많은 분석에서 사용되고 있는 자료는 집계변수 혹은 지수 형식의 시계열 자료들이었다. 이러한 시계열 집계변수들을 이용하여 보유세 강화 전후의 전세가격의 추세 정도는 식별해 낼 수 있다. 다시 말해서, 보유세 강화를 전후하여 전세가격이 상승하였는지 하락하였는지에 대한 분석은 가능하다. 하지만 이러한 집계변수를 이용한 분석을 통해서는 보유세제 변화 전후의 전세가격의 상승 혹은 하락이 보유세제 변화로 인한 것인지에 관한 인과관계를 식별해 낼 수 없었다. 전세가격에 영향을 주는 다른 요인들에 대한 통제가 용이하지 않기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 시계열 자료를 이용한 분석의 한계를 극복하고자 시계열 집계자료 대신에 개별 주택, 특히 아파트의 전세가격을 사용하여 종부세가 전세가격에 미치는 효과를 추정해 내려고 한다. 하지만 개별 아파트 전세가격을 사용한다고 해도 아직 풀리지 않는 문제가 있다. 아파트 간의 보유세 부담의 차이가 충분한 경우에만 보유세 변화에 따른 전세가격 변화를 식별해 낼 수 있다는 점이다. 그렇지 않으면, 보유세 부담이 증가함에 따라 전세가격이 얼마나 상승했는지를

130) 통계청, 『인구주택총조사』, 2005.

추정하기가 힘들다.

본 연구에서는, 2006년 종부세가 강화되면서 2006년 이전에는 종부세 대상이 아니었던 아파트가 2006년 이후에는 종부세 대상이 되었다는 자연적 실험상황(natural experiments)을 식별전략으로 이용하였다. 2006년 이전에는 공시가격 9억원 미만인 아파트는 종부세 대상이 아니었지만, 이후에는 공시가격이 6억원으로 낮아짐에 따라 공시가격 6억원 이상 9억원 이하인 아파트가 종부세의 적용대상이 되었다는 점에 착안하였다. 예를 들어, 2005년에는 공시가격 5억 5천만원인 아파트와 공시가격 6억 5천만원인 아파트는 재산세만 납부하면 되기 때문에 두 아파트의 보유세 부담은 큰 차이가 없었다. 2006년 이후에는 공시가격 5억 5천만원인 아파트의 보유세 부담에 큰 변동이 없었던 반면, 공시가격 6억 5천만원이었던 아파트는 약 50만원 정도의 추가적인 종부세 부담이 발생하였다. 본 연구에서는 이와 같이 종부세 강화로 인해 발생한 추가적인 보유세 부담의 단절(discontinuity)현상을 이용하여 보유세 증가가 전세가격에 미친 효과를 추정하고 세부담 전가의 효과를 살펴보았다.

실증분석을 위해서 '부동산 114'에서 제공하고 있는 단지별·평형별 매매가격과 전세가격을 이용하였다. 실증분석 결과를 요약해보면, 자연적 실험 상황을 이용하지 않고 전체 아파트에 대해서 회귀분석했을 경우 종부세가 전세가격을 다소 낮춘 것으로 추정된다. 하지만 이를 자연적 실험 상황을 이용하여 아파트 간의 이질성을 통제하고 나면 대부분의 효과는 없어지고 통계적으로도 유의미하지 않았다. 종부세로 인한 전세가격의 순증가분은 약 57만원 정도로 추정되었다. 공시가격 6억 5천만원 정도의 아파트가 약 50만원 정도임을 감안해 보면, 약 5.7% 정도의 세부담 전가가 전세가격 변화를 통해서 일어나고 있는 것으로 추정된다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 우리나라의 보유세제, 특히 종부세에 대하여 간략하게 설명하였고, 더 나아가서 보유세의 변화가 어떤 경로를 통하여 전세가격을 변동시킬 수 있는지에 대하여 설명하였다. 3절에서는 거시 집계변수를 이용해 예비적으로 분석하였다. 보유세 강화 이전과 이후에 전세가격에 어떤 변화들이 있었는지를 묘사적으로 분석하였다. 4절에서는 종부세의 어떤 특성을 이용하여 보유세 증가가

전세가격에 미치는 효과를 추정하였는지를 설명함으로써 본 연구의 식별전략을 소개하였다. 5절에서는 추정결과를 제시하고, 6절에서는 추정결과에 기초하여 정책적 시사점을 도출하였다.

제2절 보유세의 강화와 전세가격

참여정부가 들어서면서 부동산 보유세제와 관련하여 과거 불합리하였던 문제점들을 개선하고 주택의 투기적 수요를 억제하기 위해 소위 '부동산세제 정상화' 정책을 강도 높게 추진해 왔다(표 9-1 참조). 부동산세제 정상화에는 종합토지세의 폐지, 재산세의 건물·토지 통합과세, 국세인 종부세의 도입, 거래세의 인하 등 다양한 제도 변화가 포함되어 있다. 2005년 8월 31일에는 '서민주거 안정과 부동산 투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안'인 8·31 종합대책을 발표하였다. 여기에는 주택금융에 대한 규제 조치, 부동산 공급의 확대를 비롯하여 종부세의 세부담 강화가 포함되어 있다.

〈표 9-1〉 참여정부의 주요 부동산세제정책

		주요정책	내 용
2003년	9월 5일	부동산시장 안정대책	· 1가구 1주택 비과세 요건 강화
	10월 29일	주택시장 안정종합대책	· 1가구 3주택자 양도세 60% 중과 · 보유과세 과표현실화
2005년	5월 4일	부동산가격 안정대책	· 1가구 2주택 양도세 실거래 과세 · 보유세 실효세율 단계적 인상
	8월 31일	서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안	· 투기수요 억제 - 1가구 2주택 양도세 50% 중과 - 2009년까지 종부세 과표적용률 100% 및 종부세대상 주택 실효세율 1% 달성 - 2008년부터 재산세 과표적용률 매년 5%p 인상 (2017년 100%) - 종합부동산세 세대별 합산, 9억원→6억원 이상으로 대상 확대 - 공시지가 3억 초과 토지 종부세 부과

1. 종합부동산세 도입과 보유세 강화 정책

한국의 부동산 관련 세제는 크게 보유세와 거래세로 나누어 볼 수 있다. 보유세는 부동산 보유자에게 부과하는 조세로 재산세와 종합부동산세와 도시계획세 등의 부과세로 구성되어 있다. 거래세는 부동산 거래 시 부과되는 조세로 취득세, 등록세, 양도소득세[131]와 지방교육세 등의 부과세로 구성되어 있다.

부동산 관련 보유세제는 2005년 국세인 종부세의 도입으로 큰 변화가 있었다. 2005년 이전에는 주택에 대한 보유세의 경우 토지와 건물을 분리하여 각각 종합토지세와 건물분 재산세로 부과하였다. 2005년 이후에는 지방세인 재산세는 토지와 건물을 통합한 가격을 기준으로 변경하였다. 또한, 인별 합산 공시가격이 9억원 이상일 경우 국세인 종부세를 추가적으로 부과하는 이원화된 체제로 변화되었다. 2006년 이후에는 여기에 종부세 과세단위를 기존의 개인단위에서 세대단위(주택 및 비사업용 토지)로 변경하여 소득재분배 기능을 강화하였다.[132]

2005년 부동산세제의 개편은 학계에서 계속적으로 주장해 오던 과거 거래세 중심의 조세체계를 보유세 중심으로 전환하고 관련 세부담을 현실화하기 위한 조치였다고 평가된다. 보유세제는 과거 재산세 9단계 누진구조에서 재산세 3단계, 종부세 4단계의 7단계로 단순화함과 동시에 세율의 누진도도 완화하였다.[133] 하지만 명목세율의 인하와 누진도 완화에도 불구하고 과표현실화율 인상과 세대별 합산으로 인해 세부담은 급격히 증가하기 시작하였다. 시가 대비 보유세 실효세율은 2005년 0.36%에서 2007년 0.61%로 두 배 가까이 급증하였다(박명호・우석진 [2007]). 실효세율의 인상과 더불어 부동산가격의 상승은 가계의 체감 세부담을 더욱 급격히 상승시켰다.[134]

---

131) 양도소득세는 양도소득에 대한 소득과세이나 부동산과 관련된 중요한 세목으로 넓은 의미에서 거래세 분류에 포함시킬 수 있다.

132) 지방세인 재산세는 주택은 물건별 과세, 토지는 시・군별 인별 합산체제를 유지하고 있다.

133) 최고세율도 과거 7%에서 3%로 인하하였다.

134) 종합부동산세수는 2005년 5천억원에서 2007년 2조 8천억원으로 급증하였다.

〈표 9-2〉 연도별 시가 대비 보유세 유효세율

(단위: %)

	2005년(a)	2006년(b)	2007년(c)
실효세율	0.363	0.535	0.609
증가율(%)		47.3	13.8

자료: 박명호・우석진(2007).

종부세제에 대해서 좀 더 살펴보면(표 9-3 참조), 2005년 1월 5일 법률 제7328호의 종부세법이 제정・공포되면서 종부세가 도입되었다. 종부세법에 따르면, 종부세의 도입목적으로 “고액의 부동산 보유자를 납세의무자로 하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산 가격안정을 도모함과 동시에 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지를 목표”로 규정하고 있다.

주택분 종부세는 국내에 있는 재산세 과세대상인 주택에 대해서 부과하는 세금이다. 납세의무자는 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 주택분 재산세의 납세의무자로서 국내에 있는 재산세 과세대상인 주택의 공시가격을 합산한 금액이 6억원을 초과하는 자[135]이다. 개인의 경우, 주택 보유자 1인의 주택만 합산하는 것이 아니라 세대원이 보유한 주택까지 모두 합산하는 세대별 합산방식에 의해 산출한다. 과세기준일 및 납부일의 경우, 지방세법에서의 과세기준일은 매년 6월 1일이므로 종부세의 과세기준일은 매년 6월 1일이 된다.[136] 거주자에 대한 종합부동산세 납세지는 그 주소로 하며, 주소지가 없을 때는 그 거소지로 함을 원칙으로 한다. 부가세로는 농어촌특별세[137]가 있다.

2006년 종부세의 경우 주택에 대한 과세표준은 세대별 전국주택 공시가격의 합산금액에서 6억원을 공제한 금액이다. 세율은 3억원 이하의

135) 법인(기타 단체 등)은 인별로 합산한다.

136) 6월 1일 현재 과세대상 부동산인 주택과 토지를 보유하고 있는 개인 또는 법인은 재산세 과세표준액의 기준금액 초과 시 종합부동산세를 납부하게 된다. 6월 1일 이전에 양도하는 경우는 당해연도 종합부동산세가 과세되지 않으며 6월 2일 이후 취득하는 경우 당해연도 종합부동산세가 과세되지 않는다.

137) 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌 산업기반시설의 확충 및 농어촌지경 개발 사업을 위해 필요한 재원을 마련하기 위한 과세로서 종합부동산세액의 20%를 납부하고 있다.

〈표 9-3〉 2006년도 주택분 종합부동산세 과세방식

<table>
<tr><td>구분</td><td>2006년도 주택분 종합부동산세</td></tr>
<tr><td>과세방법</td><td>- 세대별 전국합산 과세</td></tr>
<tr><td>납세의무자</td><td>- 매년 6월 1일 현재 주택에 대한 과세기준액(6억원)을 초과하는 자</td></tr>
<tr><td>과세표준</td><td>- ∑세대별 전국주택 공시가격－6억원</td></tr>
<tr><td>세율</td><td>
<table>
<tr><td>세율구간별 과세표준</td><td>×</td><td>과표적용률</td><td>×</td><td>세율</td></tr>
<tr><td>3억원 이하</td><td>×</td><td>70%</td><td>×</td><td>1%</td></tr>
<tr><td>3억원 초과 ~ 14억원 이하</td><td>×</td><td>70%</td><td>×</td><td>1.5%</td></tr>
<tr><td>14억원 초과 ~ 94억원 이하</td><td>×</td><td>70%</td><td>×</td><td>2%</td></tr>
<tr><td>94억원 초과</td><td>×</td><td>70%</td><td>×</td><td>3%</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>차감할 재산세액</td><td>재산세로 부과된 세액의 합계액 × (과세기준금액 초과분에 대해 표준세율로 계산한 재산세 상당액 / 주택을 합산하여 표준세율로 계산한 재산세 상당액)</td></tr>
<tr><td>세부담 상한액</td><td>- (직전년도 주택분 재산세 상당액+종부세 상당액)×300% 초과세액</td></tr>
<tr><td>세액공제</td><td>- 종합부동산세 산출세액×3%
※ 2005~2007년간 한시 적용</td></tr>
<tr><td>가산세</td><td>- 신고불성실가산세: 불성실세액×20%
- 납부불성실가산세: 불성실세액×납부불성실일수×대통령이 정하는 이자율
※ 2005~2007년까지는 면제</td></tr>
<tr><td>부가세</td><td>- 농어촌 특별세: 종합부동산세액×20%</td></tr>
</table>

경우 1%부터 94억원 초과 3%까지 4단계 세율구조를 가지고 있다. 과표적용률은 2005년도 50%에서 2006년도 70%로 상향 조정되었으며, 그 이후 10%씩 인상하여 2009년 100%를 달성하도록 되어 있다.[138] 주택분 종부세의 세부담 상한은 납세의무자가 당해 납부해야 할 주택분 종합부

138) 종부세의 과표적용률 인상 일정은 지방세법상의 주택 및 종합합산대상토지에 대한 재산과세 과표적용률보다 더 급격한 속도로 추진되고 있다.

동산세 상당액의 합계가 전년도 주택에 대한 총세액 상당액의 300%이다.

2. 보유세와 전세가격의 관계

주택의 가격과 보유세는 보통 자본화(capitalization)를 통해 관련지어 볼 수 있다. 주택의 가격은 매기 임대인이 받을 수 있는 임대료와 주택 소유로부터 오는 기대계속가치(expected continuation value)의 합이고, 아래와 같이 dynamic programming을 이용하여 주택의 가격(V)을 쓸 수 있다. 특히, t기에 j번째 단지에 위치한 i번째 아파트의 가격은,

$$rV_{ijt} = R(X, Z_{jt}) - T^{0}_{ijt} + \delta E\left(\Delta V_{ijt}\left(1 - t^{c}_{ijt}\right)\right) \quad (1)$$

여기에서 V_{ijt}는 t기 j단지 i번째 아파트의 가격, r은 아파트의 수익률, δ는 할인율, R은 임대료, t_o는 주택의 보유세, t_c는 양도소득세, X_{it}는 t기의 i번째 아파트의 구조적 특징, Z_{jt}는 t기의 j번째 단지의 지리적 특징 및 지리적 편의(local amenity)를 지칭한다.

주택가격(V)의 유량적 가치(flow value)는 주택서비스로부터 화폐화된 효용인 임대료와 그에 따른 보유세의 차에다가 주택가격 상승에 대한 기대로부터 거래세인 양도소득세를 지불하고 난 후의 현재가치의 합으로 볼 수 있다. 정상상태에서는 두 번째 항, 즉 가격의 변화분이 0이 되고, 보유세가 아파트 가격에 대한 종가세라고 하면, 아파트 가격은 다음과 같이 잘 알려진 자본화 공식에 따라 결정된다.

$$V = \frac{\overline{R}}{r + t^{o}}, \ \overline{R}\text{은 정상상태의 임대료} \quad (2)$$

식 (2)에 따르면, 보유세가 주택가격에 미치는 효과를 보여주고 있다. 보유세가 상승하게 되면 자본화 과정을 통해서 주택의 가격은 하락하게 된다. 즉, 보유세가 연간 1백만원 상승하게 되면, 주택가격은 정확히 그만큼 하락하게 된다.

전세가격과 월세가격 간의 관계, 즉, 전월세전환율을 이용하여 주택가격, 전세가격, 월세가격 간의 관계를 살펴보자. 전월세전환율을 c라고

하면, 전세(D)와 월세(R)와의 관계를 아래와 같이 나타낼 수 있다.

$$R = cD \tag{3}$$

식 (2)와 식 (3)을 이용해서 렌트와 아파트 가격 간의 관계를 전세금과 아파트 가격 간의 관계로 바꿀 수 있다.

$$\begin{aligned} D(X, Z_{jt}) &= \beta_V V_{ijt} + \beta_{t^o} t^0_{ijt} + \beta_{\Delta V} E\left(\Delta V_{ijt}\left(1 - t^c_{ijt}\right)\right) \\ \beta_V &= \frac{r}{c}, \beta_{t^o} = \frac{1}{c}, \beta_{\Delta V} = -\frac{\delta}{c} \end{aligned} \tag{4}$$

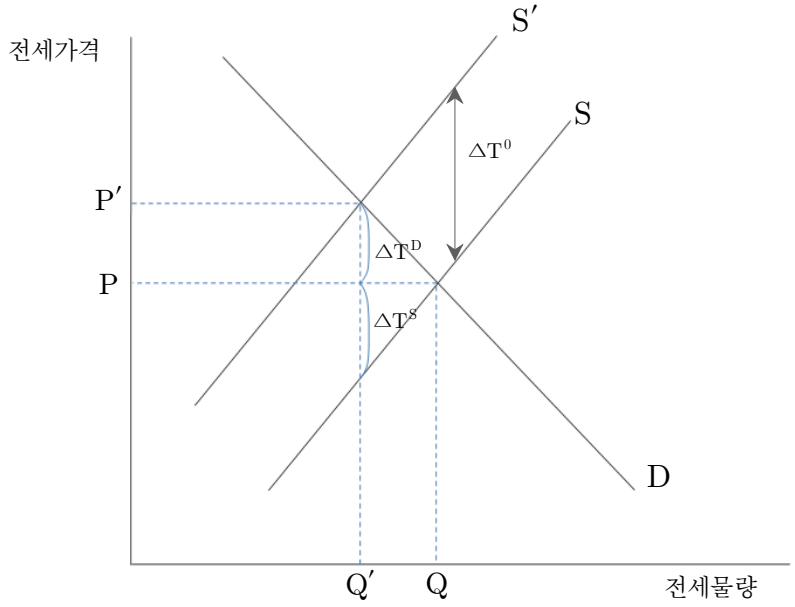
위의 식 (4)를 해석해 보면, 다른 요소들이 일정할 때 주택가격은 전세가격과 양(+)의 상관관계를 갖게 된다. 보유세 혹은 양도소득세가 상승하면 전세가격 역시 상승하고, 주택가격이 상승이 예상되면 전세가격은 하락하는 경향이 있다. 즉, 보유세의 강화는 다른 조건이 동일하다면, 전세가격의 상승을 가져오게 된다. 이러한 분석은 오해의 소지가 있다. 왜냐하면, 이러한 분석은 다른 요소들이 일정하다는 가정하에 하는 것인데, 보유세 강화가 전세가격에 미치는, 실제로 관측되는 효과와는 차이가 있을 수기 때문이다.

한편, 전세가격과 해당 주택의 가격이 안정적인 관계를 가지고 있다면 적어도 정상상태에서는 가격하락폭만큼 전세가격에 반영되어 전세가격이 하락될 것으로 예상된다. 즉, 보유세 강화는 주택가격을 하락시키게 되고 그 결과 전세가격 역시 안정화시키는 간접적인 역할을 할 것이다.

하지만 이와 같은 관계는 전세가격과 주택가격이 안정적이면서 동시에 일정한 관계를 가지고 있을 때만 성립한다. 더구나 전세가격은 임차인이 자본이득을 얻을 수 없다는 점에서 주택가격이 아니라 주택서비스에 의해서 결정되는 임대료와 관련이 있다고 보는 것이 옳다는 관점이 있다. 식 (1)에 따르면 전세가격은 X_{it}와 Z_{jt}에 의해서만 결정되기 때문이다.

보유세와 전세가격의 관계를 보는 또 다른 관점은, 보유세 강화가 전세시장의 수요와 공급에 미치는 효과를 살펴보는 것이다. 전세시장의 수요가 주변의 편의시설, 공공재 등에 의해서 결정된다고 보면, 단기적으로 보유세 강화에 따른 수요의 변화는 없다고 가정해도 무방하다.

[그림 9-1] 보유세와 전세가격에 대한 전가



반면, 공급 측면에서는 보유세 증가분만큼 공급곡선이 상향 이동하게 된다. 그 결과, 균형 전세가격은 상승하게 된다. 즉, 보유세 강화는 전세가격의 상승으로 이어지게 된다. 문제는 균형 전세가격의 상승폭인데, 보유세 강화로 얼마나 상승하게 될 것인지는 임대인과 임차인 간의 협상력(bargaining power)에 따라 차이가 나게 된다. 임대인과 인차인의 협상력은 흔히 수요 및 공급의 가격탄력성으로 나타난다. 즉, 수요의 가격탄력성이 높을 경우 약간의 보유세 전가에도 다른 지역 혹은 다른 대체주택으로 이동할 것이기 때문에 전세 공급자 입장에서 임차인에게 조세전가를 하는 것이 쉽지 않다. 반면, 수요탄력성이 낮다면, 보유세 증가분의 상당 부분이 세입자에게 전가되어 전세가격이 상승할 것이다. 공급측면에서 보게 되면, 공급탄력성이 낮으면 보유세를 임대인이 부담해서라도 전세를 놓아야 되는 상황이므로 보유세 전가가 상대적으로 적게 일어날 것이다.

이상의 논의를 정리해 보면, 보유세 강화가 전세가격에 미치는 영향

은 어떤 모형, 어떤 가정을 사용하는지에 따라서 전세가격의 증가로 혹은 경우에 따라서 감소로 이어질 수 있다. 그러므로 실제 보유세 강화가 전세가격에 미치는 효과는 실증적으로 따져보아야 할 문제이다. 다음의 절들에서는 보유세 강화가 전세가격에 미친 영향을 거시적·미시적으로 실증분석하려고 한다.

3. 기존 실증연구

보유세가 주택가격 혹은 월세에 미치는 효과에 대한 많은 연구들이 있었다. 멀게는 Oates(1969)의 연구에서부터 시작해서 Yinger et al.(1988)에서 정리하고 있는 많은 연구들이 보유세의 자본화 효과에 대한 논의들이 있다. 앞의 식 (2)가 제시하고 있는 것은 보유세의 현재가치 1원 증가가 정확히 1원의 집값 하락으로 이어진다는 것이다. 하지만, 현재의 보유세 부담의 차이가 모형에서 가정하고 있는 것처럼 계속적으로 지속되지 않는다면, 얼마나 자본화가 될지에 대해서는 말해주고 있지 않다. 보유세 부담의 차이가 지속되는 기간, 할인율 등에 따라서 자본화되는 정도가 달라지게 된다. 간단하게 자본화 공식을 다시 써보면 다음과 같다.

$$V = \frac{\hat{P}H}{r} - \beta\left(\frac{T}{r}\right) = \frac{\hat{P}H}{r+\beta t} \tag{2-1}$$

위의 자본화 공식은 간단하기는 하지만, 실증문헌에서 자주 이용되지는 않았다. 예를 들어, Oates(1969)의 경우 식 (2-1) 대신에 t 혹은 $\log(t)$를 설명변수로 사용하였다. 시계열 자료가 있는 경우에는 다음과 같이 자본화 공식을 바꾸어 볼 수 있다.

$$\Delta V = \frac{-\beta \Delta T}{r} \tag{2-2}$$

즉, 보유세 부담이 증가한 것의 현재가치의 일부분이 주택가치로 자본화된다는 것이다. 이러한 성질을 이용하여 Rosen(1982)은 캘리포니아주의 'Proposition 13'[139]의 효과를 추정하였다. 여기서 더 나아가서 Eisenberg

(1996)와 deBartolome and Rosenthal(1999)은 소득세에서 재산세 부분을 공제해 준다는 사실을 사용하여 자본화가 항목별 공제를 사용하고 있는 사람들에게 좀 더 많이 일어나고 있는 현상을 찾아냈다.

대부분의 보유세와 주택가격 간의 관계에 관한 연구에서, 통계적으로 유의미한 음(-)의 자본화가 일어나고 있다는 사실을 찾아냈다. 그리고 그 자본화 크기는 이자율을 3% 정도로 가정했을 때, 대체로 15%에서 60% 정도임을 보고하고 있다(Yinger et al.[1988]; deBartolome and Rosenthal [1997]).

보유세가 주택가격이 아니라 월세에 미치는 효과에 대한 실증연구는 Orr(1968, 1970, 1972), Coen and Powell(1972) 정도를 출발점으로 들 수 있다. Orr는 재산세가 월세에 얼마만큼 전가되는지를 추정하기 위해서 재산세와 아파트 렌트 가격의 관계를 추정하였다. 임대인이 임차인에게 세부담을 전가할 수 있는 유일한 방법은 아파트 월세를 올리는 방법밖에 없기 때문이다. 그 외의 다른 문헌은 <표 9-4>에 정리하였다. 여러 연구들 사이에서 아직까지도 일치된 추정치는 없다. 하지만 최근의 연구인 Carrol & Yinger(1994)가 약 11%의 전가가 일어나고 있다고 주장한 점은 흥미롭다.

국내문헌 중에서 보유세와 전세 간의 관계를 다루고 있는 연구는 없는 것으로 판단된다. 이러한 이유는 우리나라의 보유세가 지방세로 규정되어 있고 탄력세율이 적용되고 있지만, 실질적인 제도가 국세처럼 운용되고 있기 때문에 지역 간 보유세제의 차이가 존재하지 않기 때문이다. 다만, 보유세 혹은 양도세와 주택가격과 관련된 일부 석사논문들이 있으나, 신뢰할 수 없는 방법들을 사용하고 있어 본 연구에는 포함시키지 않았다.

다만, 전세제도 자체에 대한 연구는 많이 되어 있기 때문에 이를 원용하여 추론하는 것이 가능하다(Cho[1988]; 김정호・이명제[1989]; 박원암・김관영[1993]; 김종일・송의영・이우헌[1998]; 이창무・정의철・이현석[2002]; 최창규・지규현[2007]). 특히, 이창무 외(2002)의 연구는 전월세전환율이라는 개념을 도입하여, 통상적인 월세와 보유세 간의 관계

139) 보유세 부담의 한계의 효과를 규정하고 있다.

를 전세와 보유세 간의 관계로 확장시키는 데 도움이 되는 개념을 제시하였다.

〈표 9-4〉 보유세와 월세 간의 관계를 연구한 기존문헌

	Orr(1968)	Heinberg and Oates(1970)	Orr(1970)	Hyman and Pasour(1973)	Dusansky, Ingber, and Karatjas(1981)	Carrol & Yinger(1994)
세부담 귀착	귀착의 증거를 찾지 못함	귀착의 증거를 찾지 못함	46%의 귀착 발생	60%의 귀착발생	62~110%의 귀착	11% 귀착
행정 단위	Municipality	Municipality	Municipality	Municipality	Municipality	Municipality
시기	1960	1960	1960	1970	1970	1980
자료수	31	23	31	115	62	
종속 변수	단위 방의 총월세 중위수	단위 방의 총월세 중위수	단위 방의 총월세 중위수	총월세 중위수	총월세 중위수	총월세 중위수
보유세	균등화 재산세	균등화 재산세	균등화 재산세	균등화 재산세	균등화 재산세	유효 재산세
공공 서비스	학생당 교육지출	학생당 교육지출	학생당 교육지출	지방정부 지출 학생당 교육지출	학생당 교육지출	공공서비스 지수
모형	OLS	OLS, 2SLS	OLS, 2SLS	OLS	2SLS, 3SLS	비선형 2SLS

제3절 종합부동산세와 전세가격지수의 변화

본 절에서는 보유세 강화가 전세가격에 미치는 효과를 집계변수를 이용해서 살펴보려고 한다. 특히, 2005년부터 도입된 종합부동산세 도입을 전후하여 전세가격의 변화를 살펴봄으로써 보유세 강화와 전세가격

간의 관계를 개략적으로 살펴보는 것이 목적이다.

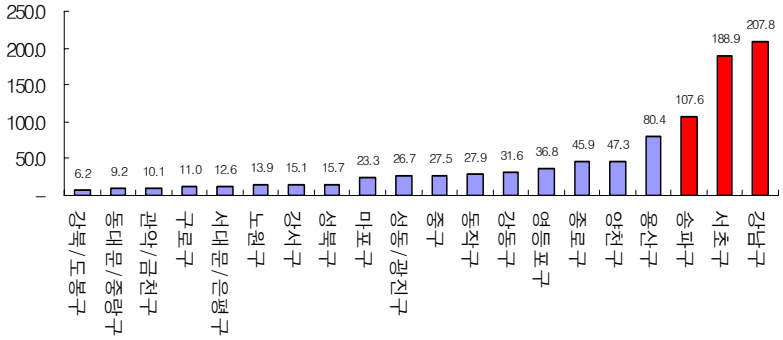
노영훈(2007)이 주목한 바와 같이 정책변수로서 가격지수가 정책분석에 있어서 제한적이기는 하지만, 본 절에서는 국민은행에서 제공하는 아파트 전세가격지수 등을 활용하여 가격지수와 그 변화율에 대한 종부세의 효과를 살펴보려고 한다.

먼저 보유세 부담 인상 등 주택보유세 강화가 전세가격에 미치는 효과를 측정하기 위한 이상적인 방법을 생각해 보자. 모든 조건이 동일한 주택에 대해 임의적으로 실험군(treatment group)과 통제군(control group)으로 나누고, 실험군에는 보유세를 강화한 후 전세가격의 변동을 추적하여 그 변화분을 통제군의 변화분과 비교함으로써 보유세로 인한 주택가격 안정화 효과와 조세귀착의 효과를 측정해 볼 수 있다. 하지만 이러한 실험은 현실에서는 불가능하기 때문에 차선의 방책을 찾아야 한다. 본 절에서는 종부세의 도입이 가져다준 준실험적 환경을 이용하여 위에서 제시한 유사한 실험실 상황을 이용하여 보유세가 전세가격에 미친 효과를 추정하려고 한다.

본 연구의 분석에서 사용할 전세가격지수는 집계변수이기 때문에 종부세 납부대상 주택만 따로 분리해 지수를 계산할 수 없는 자료상의 한계가 존재한다. 하지만 종부세의 경우 지역별로 종부세의 영향을 주로 받는 지역과 거의 영향을 받지 않는 지역이 있다는 점에 착안하였다. 종부세에 크게 영향을 받는 지역을 실험군으로 선정하고 종부세에 영향을 거의 받지 않는 지역을 통제군으로 선정하여 두 지역의 전세가격의 변화를 비교함으로써 종부세가 전세가격에 미친 여부를 추정하였다. 종부세의 전세가격에 대한 전가 효과에 대한 추정은 이중차분추정법(difference-in-differences estimation)을 이용하였다.

전세가격지수의 사용으로 인해 다음과 같은 두 가지 정도의 계량경제학적인 문제가 생길 수가 있음에 유의하여야 한다. 먼저, 공통성장의 문제(common growth problem)가 있을 수 있다. 실험군과 통제군이 서로 완전한 이질적인 주택이어서 전세가격의 상승 패턴이 서로 다를 수 있다. 그럴 경우, 이중차분을 해도 성장 부분이 서로 상쇄되지 않기 때문에 순수한 실험효과(treatment effect)를 추정할 수 없다. 두 번째는 구성의 문제(composition problem)이다. 통제군의 구성이 실험 전후로 바뀌게

[그림 9-2] 2006년 서울지역 1,000세대당 종부세 납부 세대 수 현황



자료: 국세청; 이한구 의원실.

되면 구성과 보유세 강화라는 실험의 효과가 교란(confounding)될 수 있다. 따라서 보유세의 효과를 따로 식별하지 못할 수 있다. 미시자료가 아니라 전세가격지수를 사용하여 분석하는 한, 위와 같은 문제점이 있다는 점에 유의하여 결과를 해석해야만 한다.

실험군은 2006년 개인부문 종부세 납부현황을 기준으로 해서 1,000세대당 100세대 이상인 강남구, 서초구, 송파구와 이외 버블 세븐 지역 중 대표지역인 목동을 포함하고 있는 양천구로 정하였다. 반면, 통제군은 종부세 대상 세대가 적은 지역으로 하였다(그림 9-2 참조).

먼저 종부세 도입 및 개정을 전후하여 전세가격지수의 변화에 대해서 개략적으로 살펴보자. 아파트 전세가격은 아파트 매매가격과는 다르게 순수하게 주택서비스의 가격을 반영한다는 점에서 다른 변화가 없다면 전세가격 변동폭은 상대적으로 작을 것으로 예상해 볼 수 있다. 아파트 매매지수의 경우 2003년과 2007년 11월 사이에 최솟값은 90.1, 최댓값은 139.9으로 표준편차가 15.6인 반면에, 전세지수의 변동폭은 이보다 훨씬 작은 6.6에 그쳤다. 즉, 매매가격이 급등하는 기간 동안에도 전세가격은 훨씬 안정적인 모습을 보여주었다. 전세가격이 주위의 편의시설 및 지역공공재 수준에 의해서 주로 결정되기 때문에 지역편의 수준의 큰 변화가 없으면 전세가격 변화가 크지 않다는 주장을 간접적으로 뒷

〈표 9-5〉 아파트 매매지수와 전세지수

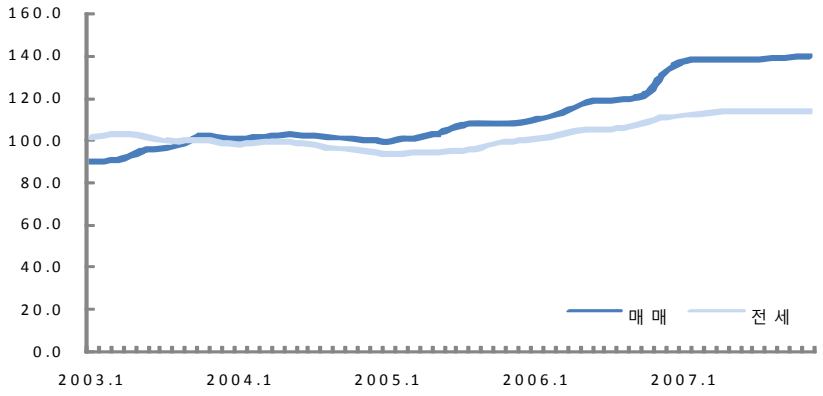
(2003년 1월~2007년 11월, 2003년 9월=100)

	매매지수	전세지수
최댓값	139.9	114.0
최솟값	90.1	93.5
표준편차	15.69	6.68

자료: 국민은행 아파트 매매지수(서울)

[그림 9-3] 아파트 매매지수와 전세지수

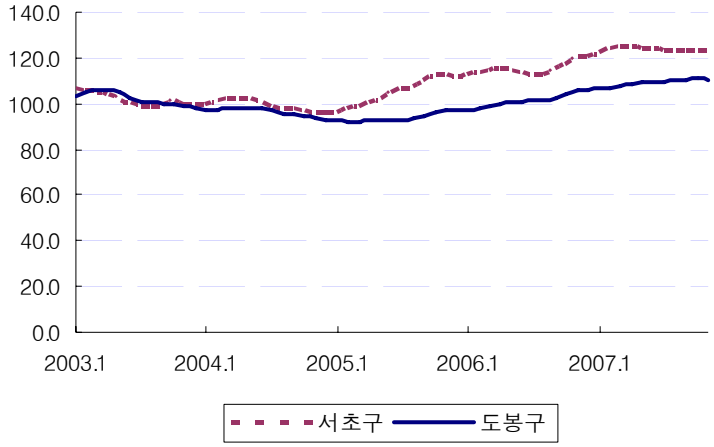
(2003년 1월~2007년 11월, 2003년 9월=100)



받침하고 있다.

구별로 좀 더 자세하게 살펴보자. 예를 들어 서초구의 전세가격을 도봉구의 전세가격과 비교해 보자. 서초구의 전세가격은 종부세 시행 이전과 비교해 보았을 때, 종부세 시행 이후의 전세가격은 2005년 이후 크게 상승하는 추세를 보였다. 하지만 이와 같은 추세는 서초구에서만 나타나는 현상이 아니라 아파트 전세가격의 전체적인 현상일 수 있다. 도봉구의 전세가격도 종부세 시행시기인 2005년을 기점으로 하여 역시 같은 상승 국면에 돌입하였다(그림 9-4 참조). 이러한 상승 추세를 통제한 후에 살펴보지 않으면 종부세 도입으로 인한 효과를 식별할 수 없다.

[그림 9-4] 서초구와 도봉구의 전세가격의 변화



이런 효과를 통제하기 위해서 이중차분추정법을 이용한 추정치가 <표 9-6>에 제시되어 있다. 서초구 내 아파트 전세지수의 2004년 평균은 99.6이었고 2006년에는 115.4로 15.9%p 상승하였다. 반면에 도봉구는 96.3에서 101.3으로 증가하였지만 서초구의 상승폭이 10.8%p 더 증가하였고, 이는 95% 유의수준에서 통계적으로 유의한 차이임을 알 수 있다. 이러한 경향은 통제군을 노원구, 성북구, 중구, 은평구, 강동구로 바꾸면서 비교해 보아도 크기에는 다소 차이가 있지만, 종부세 도입으로 인해서 전세가격이 상승하였고 이 결과를 보유세 부담이 전가되었다는 주장의 근거로 해석할 수도 있다. 마찬가지로 양천구의 경우도 비슷한 현상을 발견할 수 있다.

한편, 강남구와 송파구의 경우는 아파트 전세가격이 다른 지역보다 많이 오르긴 했지만, 그 차이가 통계적으로 유의하지 않았다. 예를 들면, 송파구와 인접한 강동구를 비교했을 경우, 송파구의 전세가격은 7.3%p 상승한 반면 강동구는 4.6%p에 그쳤지만, 그 차이는 통계적으로 유의하지 않음을 알 수 있다. 이런 현상은 모든 통제구에 관해서도 성립하며, 비슷한 현상을 강남구의 경우에서도 찾아볼 수 있다. 하지만 이러한 결과가 반드시 종부세의 효과 때문이라고 볼 수만은 없다. 왜냐하면,

〈표 9-6〉 서초구 대 도봉구의 전세가격의 이중차분 추정치

	2004년 평균	2006년 평균	
서초구	99.6 (2.3)	115.4 (2.8)	15.9
도봉구	96.3 (1.9)	101.3 (2.8)	5.0
이중차분 추정치			10.8** (5.0)

주: 표준편차는 ( )안에 표시.

〈표 9-7〉 송파구 대 강동구의 전세가격의 이중차분 추정치

	2004년 평균	2006년 평균	
송파구	96.7 (3.0)	104.0 (1.7)	7.3
강동구	97.7 (2.8)	102.3 (2.7)	4.6
이중차분 추정치			2.7 (5.2)

주: 표준편차는 ( )안에 표시.

종부세가 시행된 시기에 DTI, LTV 규제 등 다양한 금융규제도 동일한 지역에서 동시에 시행되었기 때문이다.

이상의 결과를 요약해 보면, 종부세 시행 이후 종부세 대상 아파트가 많은 강남 3구의 전세가격의 경우 보유세 강화로 인한 전세가격 상승에 대한 효과를 일관되게 찾아볼 수 없었다. 서초구와 양천구의 경우는 다른 통제구와 비교해 볼 때 좀 더 빠르게 전세가격이 상승한 것으로 보인다. 하지만 강남구와 송파구의 경우는 그렇지 않았다는 점에서 한쪽으로 결론을 내기에는 무리가 있어 보인다. 이러한 분석의 한계는 개별 주택 혹은 아파트의 전세가격 대신에 집계변수인 전세지수를 이용한 데

기인한다. 실제로 전세가격 변화의 패턴은 위치, 평형, 주변의 편의시설, 지역의 공공재 수준, 교육 수준, 학원 수 등에 따라서 큰 편차를 보일 것이 분명하다. 전세지수를 이용해서는 이러한 변수들을 통제하기가 용의치 않다. 따라서 좀 더 정확한 효과를 얻기 위해서는 결국에는 미시자료를 이용하여 분석하는 것이 필요하다. 제4절에는 아파트의 전세가격에 대한 미시자료를 이용하여 추정된 결과를 제시하려고 한다.

제4절 모형과 식별전략(Identification Strategy)

앞의 제3절에서는 집계변수를 이용하여 보유세 강화정책인 종부세 도입이 전세가격에 미친 효과를 개략적으로 살펴보았다. 하지만 집계변수를 이용한 분석의 한계상 추세 정도는 분석할 수 있었지만, 주택 혹은 아파트 간의 이질성(heterogeneity)을 통제할 수 없었기 때문에 종부세가 전세가격에 미친 효과를 추정하는 데 한계가 있었다. 본 절에서는 집계변수 대신 미시자료를 이용하여 종부세가 전세가격에 미친 효과를 추정할 때 어떤 계량경제학적인 문제들이 발생하며 이러한 문제점들을 어떻게 극복해야 하는지 제시하였다.

1. 모 형

앞의 식 (4)에 주어진 단순한 축약형(reduced form) 모형을 다음과 같이 가정해보자.

$$ch_{ijt} = x_{ijt}'\beta + \gamma \cdot v_{ijt} + \tau \cdot g(T_{ijt}) + \varepsilon_{ijt} \quad (5)$$

여기서 ch_{ijt}는 j단지 아파트 i의 t시점 로그-전세가격을, x_{ijt}는 j단지 아파트 i의 t시점에서의 특성 변수들을, v_{ijt}는 j단지 아파트 i의 t시점에서의 로그-매매가격을, T_{ijt}는 j단지 아파트 i의 t시점에서의 종부세액(혹은 보유세액)을, $g(\bullet)$는 임의의 함수를 나타낸다. 식 (5)는 전세의 수요함수 대신 주어진 시점에서의 전세균형가격을 설명하고 있다는 점

에 주의해야 한다.

위와 같은 전세가격결정모형은 기본적으로 두 가지 요인에 의해 결정된다고 가정하는 것과 동일하다. 첫 번째 요인은 아파트의 크기·시설, 입주년도, 지역적 특성 등 아파트의 이용으로부터 얻을 수 있는 효용수준에 영향을 주는 변수들(x_{ijt})이다. 이 변수들의 계수(β)는 주어진 요인들에 대한 헤도닉 가격(hedonic price)으로 해석할 수 있다. 나머지 요인은 주택매매가격으로, 매매가격과 전세가격 간의 일정한 관계가 유지되고 있음을 암묵적으로 가정하고 있다. 한편, 종부세액 T_{ijt}는 당해 연도 1월의 공시가격 p_{ijt}에 의해 결정되므로 식 (6)과 같이 쓸 수 있다.

$$T_{ijt} = h_t(p_{ijt}) \tag{6}$$

위 식에서 $h_t(\cdot)$는 당해 연도 종부세액 결정공식으로, 매년 적용되는 과표산정방식에 차이가 있음을 감안하여 종부세액 결정공식이 주어진 시점에 따라 달라질 수 있음을 반영하였다. 이상의 모형에 따르면 종부세 도입이 부과대상 아파트의 전세가격에 대해 차별적인 효과를 가져왔는지에 대한 논의는 $H_0 : \tau = 0$라는 가설에 기반하게 된다. 차별적인 효과가 있는 경우라면 종부세가 전세가격에 미치는 크기는 식 (5)의 τ 혹은 $\tau \cdot g'(T)$에 해당한다.

식 (5)에서 주어진 전세가격결정식을 상이한 두 시점에서 차분함으로써 주어진 기간 간의 전세가격 변동은 다음과 같이 얻을 수 있다.

$$\begin{aligned} & ch_{ijt} - ch_{ijs} = (x_{ijt} - x_{ijs})'\beta \\ & + \gamma(v_{ijt} - v_{ijs}) + \tau \cdot (g(T_{ijt}) - g(T_{ijs})) + \varepsilon_{ijt} - \varepsilon_{ijs} \\ & \text{for} \quad s < t \end{aligned} \tag{7}$$

식 (7)에 따르면, s기와 t기 사이의 전세가격 변동은 아파트 특성의 변화에 의한 부분, 매매가격의 변화에 의한 부분, 종부세액의 변동에 의한 부분과 나머지 관측되지 않는 요인으로 분해된다. 만일 주어진 기간 동안 아파트 거주로부터 얻는 효용에 영향을 주는 요인들이 변화하지 않았다면($x_{ijt} = x_{ijs}$) 전세가격의 모든 변화는 매매가격, 종부세액, 기타 모형외적 요인의 변동에 의해 설명된다. 이 경우 전세가격 변동을 식

(7-1)과 같이 단순하게 표현할 수 있다.

$$ch_{ijt} - ch_{ijs} = \gamma(v_{ijt} - v_{ijs}) + \tau \cdot (g(T_{ijt}) - g(T_{ijs})) + \varepsilon_{ijt} - \varepsilon_{ijs} \quad (7\text{-}1)$$

2. 식별전략(identification strategy)

식 (5)를 이용해서 종부세가 전세가격에 미치는 효과를 단순회귀분석을 이용하여 추정할 수 있다. 단순회귀분석 내에서 종부세의 효과가 식별되기 위한 조건은 아래와 같은 통계적 조건이 만족되어야만 한다.

$$E[\varepsilon_{ijt} \mid x_{ijt}, T_{ijt}, v_{ijt}] = 0 \quad (8)$$

식 (8)의 의미는 아파트의 특성 변수와 가격 및 종부세를 통제하고 난 후에는 전세가격에 영향을 주는 기타 확률적 요인의 효과가 적어도 평균에 관해서는 통제된 요인과는 독립적이어야 함을 의미한다.

보다 구체적인 논의를 위해 $g(\cdot)$가 지시함수(indicator function)인 경우를 생각해 보자. 즉,

$$D_{ijt} = g(T_{ijt}) = \begin{cases} 1 & \text{if} \quad T_{ijt} > 0 \\ 0 & \text{if} \quad T_{ijt} = 0 \end{cases}$$

다시 말해, 종부세가 부과되는 아파트와 부과되지 않는 아파트를 나타내는 더미변수(dummy variable) D_{ijt}가 설명변수로 포함하는 경우를 상정한다. 이 경우 식 (5)로 주어진 회귀분석식은 아파트의 특성변수가 적절히 통제되어 있다는 가정하에서 종부세 부과 아파트와 비부과 아파트의 전세가격 차이를 통해 종부세의 전세가격에 미치는 효과를 추정하고 있다.

종부세가 부과된 아파트를 실험군으로, 종부세과 부과되지 않은 아파트를 통제군으로 생각할 때, 식 (8)의 조건은 두 집단의 전세가격 모형에서 통제되지 않는 기타 요인이 평균 수준에서 통계적으로 동일하다는 가정을 뜻한다. 따라서 주어진 가정하에서 단순히 두 집단의 전세가

격 차이는 종부세 전가 규모로 해석된다.

$$\tau = E[\, ch_{ijt} \mid x_{ijt}, v_{ijt}, D_{ijt} = 1\,] - E[\, ch_{ijt} \mid x_{ijt}, v_{ijt}, D = 0\,] \qquad (9)$$

하지만 식 (8)의 조건부 평균 독립성(conditional mean independence)이 실제 적절한 가정인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 일반적으로는 종부세 부과 여부에 따라 나누어진 두 집단이 동질적이라 보기는 어렵다. [그림 9-4]가 암시하듯이 종부세가 부과되는 지역은 서울과 경기의 일부 지역, 소위 버블세븐이라 불리는 지역에 집중되어 있으며, 거주로 인해 얻어지는 효용수준은 많은 부분이 거주 지역의 특성, 예컨대 학군 등에 의해 결정된다고 믿어지기 때문이다. 이러한 점은 종부세 혹은 매매가격과 전세가격에 공통적으로 영향을 주는 비통제 요인이 존재할 수 있음을 시사한다.

비록 개별 구가 위치한 입지조건, 크기, 인구수가 상이하므로 단정적인 결론을 내리기는 어렵지만, <표 9-8>에 따르면 서울시내 각 구별로 교육, 문화, 위락 시설 수준에 대한 접근성에 상당한 차이가 존재함을 알 수 있다. 구체적으로 주택가격 차이에 영향을 준다고 언급되는 사설 보습학원의 경우 강남구, 송파구, 서초구는 전체 26개 구 중 각각 1위, 2위, 5위의 순을 차지하고 있다. 종부세 납부 세대 중 상당수가 있는 이들 강남 3구는 공연장과 도시공원의 항목에서도 높은 순위를 차지하고 있음이 확인된다. 따라서 <표 9-8>로부터 이들 요인에 대한 적절한 통제없이는 단순회귀분석에 의한 추정치를 사용하기 곤란하다는 결론을 얻을 수 있다.

위와 같은 논리는 다음과 같이 정형화할 수 있다. 식 (6)에서 언급한 바와 같이 종부세 T_{ijt}는 아파트의 거래가격에 따라 결정되므로,

$$T_{ijt} = \widetilde{h_t}(p_{ijt}) = \widetilde{h_t}(x_{ijt}, z_{ijt}, \eta_{ijt}) \qquad (10)$$

로 쓸 수 있다.[140)141)] 여기서 z_{ijt}는 주택거래가격에 영향을 주는 기타

140) 종부세액은 실제 당해 연도 1월달 가격에 의해 결정되므로, 엄밀하게는 1월 공시가격이 포함되어야 하나, 여기서는 논의의 편의를 위해 이러한 점을 고려하지 않기로 한다.

〈표 9-8〉 서울시 구별 학원, 공연장, 공원 현황

구	입시·보습 학원 개수[1]	공연장 개수[2]	도시공원 개수[3]	도시공원 면적 (1000㎡)[3]
강남구	762	32	100	6529
강동구	388	3	62	2058
강북구	127	1	39	1761
강서구	308	2	122	2542
관악구	205	6	77	16219
광진구	221	13	39	3106
구로구	184	2	33	2500
금천구	121	2	43	2506
노원구	228	7	117	13906
도봉구	143	4	41	2391
동대문구	194	1	36	850
동작구	169	2	32	1611
마포구	167	8	52	1998
서대문구	176	4	44	4746
서초구	373	22	116	17911
성동구	155	2	46	863
성북구	235	5	19	4043
송파구	558	12	115	1941
양천구	531	4	89	2333
영등포구	201	7	31	643
용산구	46	5	31	481
은평구	290	3	52	9327
종로구	31	83	49	6141
중구	28	31	26	3210
중랑구	212	2	50	3965

주: 1) 2007년도 현황.
2) 2006년도 공공공연장, 민간공연장, 영화관, 미술관을 포함함.
3) 2006년도 어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 체육공원을 포함함.

자료: 『시도통계연보』, 건설부 도시계획현황을 KOSIS(http://www.kosis.kr)에서 재인용하여 필자가 재구성.

141) 편의에 따라 가산성(additivity) 구조를 가정해 식 (10)을 다음과 같이 쓸 수도 있다.

$$T = \widetilde{h_t}(p) = \overline{h_t}(x, z) + \eta$$

요인이며, η_{ijt}는 통제되지 않은 교란항이다. 식 (5)와 식 (10)에 존재하는 교란항 η_{ijt}와 ε_{ijt}가 서로 독립적이지 않다면 식 (8)은 일반적으로 성립하지 않는다. 그 결과 단순히 최소자승법에 의존한 접근법은 종부세의 전세가격에 미치는 효과에 대한 일치추정량(consistent estimator)을 제시하지 못한다.

식 (8)이 성립하지 않는 특수한 한 가지 경우로 전세거래가격을 결정하는 식 (5)의 교란항이 다음과 같이 분해되는 경우를 생각해 볼 수 있다.

$$\begin{aligned} &\varepsilon_{ijt} = \epsilon_{ij} + \epsilon_{ijt} \\ &\epsilon_{ijt} \amalg (x_{ijt}', z_{ijt}', \eta_{ijt,} \epsilon_{ij}) \end{aligned} \tag{11}$$

교란항 중 첫 번째 항목 ϵ_{ij}는 특정한 아파트에 대한 고유한 요인으로, 전세가격에 영향을 주는 요인 중 주어진 모든 기간에 걸쳐 동일한 것으로 간주한다. 두 번째 항목 ϵ_{ijt}는 매 기간 독립적이며 동일한 분포를 따르는 동시에 본고에서 고려되고 있는 다른 모든 변수와도 독립적이라 가정한다. 식 (11)의 가정하에서 식 (5)가 성립되지 않는 유일한 채널은 아파트 전세가격에 대한 고정효과(fixed effect)로 간주되는 ϵ_{ij}와 아파트 매매가격에 영향을 주는 확률변수 η_{ijt}의 연관이다.

일반적으로 아파트의 전세가격은 주변 학군 및 교통 등의 요인에 의존한다고 알려져 있다. 이들 요인은 동시에 아파트 매매가격에도 영향을 준다. 분석대상자료를 비교적 단기간으로 한정지을 때, 이들 특성은 각 아파트, 특히 단지별로 고정되어 있다는 점에서 고정효과로 볼 수 있다. 따라서, 식 (1)에 해당되어 단순회귀분석은 더 이상 유효하지 않다.

이와 같은 가정들하에서는 집계변수를 이용한 분석에서 사용하였던 이중차분접근법(difference-in-difference approach)을 대안으로 생각해 볼 수도 있다. 종부세 부과에 따라 나누어진 두 집단의 전세가격에 대한 두 기간의 정보를 이용하는 방식이다. 이중차분접근법은 차분을 통해 특정 아파트가 지니는 고정효과(fixed effect)를 교란항에서 제거함으로써 회귀분석의 문제점을 해결한다. 단순히 말해서 내생성의 문제가 ϵ_{ij}로부터 기인한다는 가정을 사용하는 것이다. 차분을 통해 각 아파트의 거주로부터 누릴 수 있는 효용의 고정된 효과를 제거함으로써 내생성의 문제

〈표 9-9〉 종부세 부과 유형

	j단지 아파트 1	j단지 아파트 2
$t=0$	종부세 비부과	종부세 비부과
$t=1$	종부세 부과	종부세 비부과

를 해결하는 방식이다. 구체적으로 아파트 매매가격과 전세가격에 영향을 줄 수 있었던 지역적 특성, 즉 학원 등 편익시설로부터의 효용수준이 차분을 통해 제거되었기 때문이다.

이중차분접근법의 이해를 위해 <표 9-9>의 상황을 고려해 보자. 고려되고 있는 2개 아파트 모두 초기 시점($t=0$)에는 종부세 비부과대상이나, $t=1$ 시점에 아파트 1은 종부세 부과대상으로 선정되고 아파트 2는 여전히 종부세 비과세 대상이라고 가정한다.[142]

이상에서 주어진 가정들을 이용하면 아파트 1과 2의 가격변동은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} &E[ch_{1,1}|x_{1,j,1},v_{1,j,1},D_{1,j,1}=1] \\ &-E[ch_{1,j0}|x_{1,j,0},v_{1,j,0},D_{1,j0}=0] \\ &=(x_{1,j,1}-x_{1,j,0})'\beta+(v_{1,j,1}-v_{1,j,0})\cdot\gamma+\tau \end{aligned} \tag{12}$$

$$\begin{aligned} &E[ch_{2,j,1}|x_{2,j,1},v_{2,j,1},D_{2,j,1}=0] \\ &-E[ch_{2,j,0}|x_{2,j,0},,v_{2,j,1},D_{2,j,0}=0] \\ &=(x_{2,j,1}-x_{2,j,0})'\beta+(v_{2,j,1}-v_{2,j,0})\cdot\gamma \end{aligned} \tag{13}$$

식 (12)와 식 (13)은 각각 아파트 1과 2의 주어진 기간 동안의 전세가격 변화로 해석된다. 식 (12)와 식 (13)을 회귀분석을 위한 하나의 식으로 표현한다면,

142) 아파트 1과 2의 공시가격이 2005년에 각각 5억과 7억이며, 2006년에도 동일한 공시가격이 유지된다는 경우가 그러한 예이다. 2005년의 종부세 부과기준 공시가격이 9억원이므로 두 아파트 모두 종부세 비부과대상이다. 2006년에 동일한 공시가격이 유지됨에도, 종부세 적용 기준이 9억원에서 6억원으로 강화됨에 따라 아파트 2는 새로이 종부세 부과대상으로 선정되기 때문이다.

$$\begin{aligned} & ch_{ijt} - ch_{ijt-1} \\ = \ & (x_{ijt} - x_{ijt-1})'\beta + \gamma(v_{ijt} - v_{ijt-1}) \\ & + \tau(D_{ijt} - D_{ijt-1}) + (\varepsilon_{ijt} - \varepsilon_{ijt-1}) \end{aligned} \tag{14}$$

를 얻게 된다. 최소자승추정법(least square estimation)을 통한 식별에 필요한 조건은

$$E[\varepsilon_{ijt} - \varepsilon_{ijt-1} | x_{ijt} - x_{ijt-1}, v_{ijt} - v_{ijt-1}, D_{ijt} - D_{ijt-1}] = 0 \tag{15}$$

으로 얻어진다.

차분접근법이 유효한지는 식 (12)와 식 (13)이 성립하는지 여부에 달려 있다. 다시 말해, 전세가격변동식에 대한 오차항($\varepsilon_{it} - \varepsilon_{it-1}$)과 주택매매가격변동식의 오차항에 동시에 영향을 주는 요인이 없다는 가정에 의존한다. 여기서 주의할 점은 식 (11)에서 사용되고 있는 교란항이 가산적(additive) 형태를 가지고 있다는 사실이다. 가산적 구조로 인해 단순차분이 주택매매가격과 전세가격에 동시에 영향을 주는 요인을 성공적으로 제거해 주는 것이다. 만일 교란항이 식 (11)에 주어진 가산적 구조를 충족시키지 못하는 경우라면 단순차분은 더 이상 내생성에 대한 해결책이 되지 못한다.

내생성의 문제에 대한 또 다른 해결책은 분석대상을 종부세 부과 기준점 주변의 아파트로 한정하는 것이다. 전체 대상 아파트를 종부세 부과 여부에 따라 구분하는 경우 발생하는 두 집단의 이질성 때문에 식 (8)이 성립하지 못함이 지적되었다.

<표 9-10>에 따르면, 단순히 종부세 부과에 따라 강남 3구의 대상 아파트로 한정짓는 경우에도 두 집단이 이질성을 가짐을 보여준다. 종부세 비부과대상인 아파트의 평균면적이 106.8㎡임에 비해, 종부세 대상 아파트의 평균 면적은 177.64㎡였다. 두 아파트 집단의 면적 차이는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 수준이다. 세대 수와 구별 분포에서도 동일한 결과를 얻을 수 있었다.

이에 반해 일정한 가격대로 분석대상을 한정하면 대상 아파트들이 갖는 이질성 문제를 어느 정도 해결할 수 있다. 예를 들어, 2006년도 1월 현재 종부세 선정 기준이 되는 하한 기준을 중심으로 좁은 영역, 예컨대

〈표 9-10〉 종부세 부과/비부과 아파트 비교

전체 샘플						
	종부세 비부과대상		종부세 부과대상		차이	표준오차
N	1800		827			
면적[1)]	106.8	(41.66)	177.64	(52.76)	70.84***	(1.092)
주소지[2)]						
강남구	639	(35.5%)	373	(45.1%)		
서초구	674	(37.44%)	318	(38.45%)		
송파구	487	(27.06%)	136	(16.44%)	40.62***	
세대 수1	368.29	(576.66)	668.82	(917.66)	300.54***	(29.49)
공시지가 5억 5천~6억 5천						
N	101		88			
면적[1)]	127.46	(32.56%)	128.65	(30.03)	1.19	(4.58)
주소지[2)]						
강남구	24	(23.76%)	39	(44.32%)		
서초구	60	(59.41%)	33	(37.5%)		
송파구	17	(16.83%)	16	(18.18%)	10.6***	0.005
세대 수1	545.36	822.05	538.74	634.51	6.63	(108.02)

주: 1) 개별 집단의 평균치 및 표준편차(괄호)가 제시됨.
2) 개별 집단의 구별 빈도수와 비율(괄호)이 제시됨.
3) Pearson Chi-square 검정량이 제시됨.
4) ***: 유의수준<1%, **: 유의수준<5%, *: 유의수준 <10%

종부세 선정 기준가격을 중심으로 상하 5,000만원 이내 아파트로 한정하였을 때, 다른 요인이 감안된 상태라면 종부세 부과 여부에도 불구하고 종부세 부과 아파트와 비부과 아파트가 유사한 통계적 특성을 지닌다고 기대한다는 것이다. 그리하여 이 범위 내에서는 종부세 부과 여부를 일종의 준실험(quasi-experiment) 혹은 자연실험(natural experiment)과 같이 해석하는 시도이다.

실제로 5억 5천만원에서 6억 5천만원까지의 범위로 한정지어 두 집

단을 비교하였을 경우 지역 분포를 제외하고는 대상 아파트의 평균 면적과 세대 수 모두 유의수준 10%에서 통계적으로 유의하지 않다는 사실이 확인되었다. 두 집단의 이질성을 가져왔던 요인이 가격대를 일정한 범위로 제한함으로써 서로 동질적으로 간주해도 문제를 야기하지 않게 된 것이다.

앞서 소개된 식을 이용해 이 아이디어를 보자. 식 (8)이 성립하지 않아 $Cov(\varepsilon_{ijt}, T_{ijt}) \neq 0$ 혹은 $Cov(\varepsilon_{ijt}, v_{ijt}) \neq 0$이더라도, ε_{ijt} 와 T_{ijt}(혹은 v_{ijt})의 관계가 종부세 부과 기준금액을 기준으로 부드럽게 움직인다면, 식 (8)은 종부세 부과 기준금액의 근방으로 분석대상을 한정지음으로써 회복된다. 이 경우 종부세 부과대상과 비부과대상 아파트의 전세가격 차이는 종부세에 의한 영향으로 돌릴 수 있다.

제5절 자료 및 추정결과

1. 자 료

종부세가 전세가격에 미친 효과를 추정하기 위해서 '부동산 114'가 제공하고 있는 단지별·평형별 미시자료를 사용하였다. 자료에는 2004년 1월부터 2008년 7월까지의 월별 전세가격 및 매매가격이 포함되어 있다. 전세가격과 매매가격은 월별 최솟값과 최댓값이 제공되는데 본 연구에서는 두 값의 평균값을 이용하여 해당 단지, 평형의 전세 및 매매가격으로 사용하였다. 종부세의 효과에 초점을 맞추기 위해서, 종부세 부과대상이 충분히 많은 강남 3구의 아파트만을 샘플에 포함시켰다.

아파트가 종부세 부과대상인지 아닌지의 여부는 2006년 1월 아파트 매매가격을 이용하여 공시가격을 계산하였다.[143] 종부세가 2005년도에 도입되었지만 당시의 종부세 기준금액이 9억원이었기 때문에 해당

143) 종부세는 세대별 합산이기 때문에 아파트의 공시가격이 6억원 미만이라고 하더라고 종부세의 대상이 될 수 있고, 궁극적으로 전세가격에 영향을 줄 수도 있다. 하지만 우리가 가지고 있는 샘플에서 아파트 소유 현황을 파악할 수 없기 때문에, 본 연구에서는 공시가격 6억원 미만의 아파트는 종부세 비부과대상이라고 가정하였다.

〈표 9-11〉 종합부동산세 과표적용률

종부세	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
	50%	70%	80%	90%	100%

〈표 9-12〉 공시가격대별 종부세 부담액

(단위: 천원)

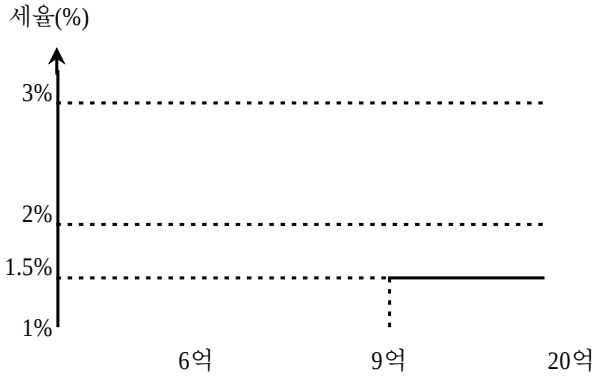
공시가격	종부세 총부담
6억원 이하	0
7억원	540
8억원	1,080
9억원	1,620
10억원	2,580

주: 1) 필자가 직접 계산함.
2) * 종부세 총부담에는 종부세와 가산세인 농특세가 포함되었음.
3) ** 자진신고 시 종부세 3% 세액공제, 세부담 상한 및 지자체의 탄력세율 적용을 감안하지 않은 세액임.

아파트가 샘플 안에 많이 포함되어 있지 않았다. 반면, 2006년에는 과세 기준금액이 9억원에서 6억원으로 하향 조정되면서 종부세 부과대상 아파트의 수가 유의미하게 늘어났다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2006년에는 기존에 종부세 납부대상이 아니었던 공시가격 6억원 이상 9억원 미만의 아파트들이 종부세 납부대상이 되었다(그림 9-5 참조). 해당 아파트의 종부세 명목세율은 기존의 0%에서 1%로 큰 폭으로 상승하였다.[144] 또한 과표적용률도 2005년 50%에서 2006년 70%로 20%p 늘어났다. 결과적으로 보면, 2005년에 종부세 대상이 아니었던 많은 아파트들이 2006년부터 종부세 과세대상이 되었고, 그 세부담도 큰 폭으로 증가하였다.[145] 본 연구의 기본적인 식별전략은 이상과 같이 공시가격

144) 재산세 최고 세율이 0.5%인 점을 고려해 보았을 때, 큰 상승폭으로 판단된다.
145) 예를 들어, 2005년에 종부세를 전혀 내지 않던 공시가격 7억원인 아파트의 경우는 약 50만원, 8억원인 아파트의 경우 종부세 부담만 추가적으로 100만원 이상 증가하였다.

[그림 9-5] 공시가격대별 종부세 명목세율



6억원 이상인 아파트와 6억원 미만인 아파트의 종부세 부담의 급격한 차이를 자연실험 혹은 준실험적 상황으로 간주한 것이다.

2. 추정결과

먼저 종부세를 납부하고 있는 종부세 대상 아파트와 종부세 비대상 아파트의 전세가격을 살펴보자. <표 9-13>은 종부세 납부 아파트와 비납부 아파트 간의 전세가격 차이를 설명하기 위한 회귀분석식 식 (1)에 대한 추정결과를 정리한 것이다. 모형 (1), (2)는 모든 샘플에 대해 강남 3구의 모든 전세가격을 연도별로 나누어 각각 상수항, 종부세 납부 더미, 매매가격을 설명변수로 사용하였다. 모형 (2)는 아파트 매매가격을 추가적으로 통제하였다는 점에서 모형 (1)과 차이가 있다. 모형 (3), (4)는 샘플을 공시가격 6억원 주위로 한정지었다는 점에서 앞의 모형들과 차이가 있다. 즉, 모형 (3), (4)는 종부세제의 구조로부터 발생하는 준실험적 상황을 이용한 것이다.

먼저, 모형 (1)의 추정결과를 살펴보자. 종부세 부과대상 이전이었던 2005년도 전세가격을 비교해 보면, 종부세 납부대상 아파트의 전세가격이 비대상 아파트의 전세가격보다 약 2배 정도 높았다. 매매가격을 통제하고 나면, 이 크기는 23%로 줄어들게 된다. 즉, 전세가격 차이의 상당

〈표 9-13〉 종부세 효과(단순회귀분석)

		(1)	(2)	(3)	(4)
2005년	상수항	9.928***	2.277***	10.680***	16.253***
		(0.012)	(0.114)	(0.031)	(2.188)
	종부세	1.096***	0.211***	0.058	0.067*
		(0.034)	(0.023)	(0.043)	(0.041)
	ln(매매가)		0.706***		-0.472***
			(0.011)		(0.185)
	N	1856	1856	69	69
2006년	상수항	9.871***	1.811***	10.186***	21.464***
		(0.013)	(0.125)	(0.030)	(3.195)
	종부세	0.840***	-0.016	0.072*	0.168***
		(0.021)	(0.018)	(0.044)	(0.051)
	ln(매매가)		0.752***		-0.997***
			(0.012)		(0.282)
	N	2144	2144	189	189
2007년	상수항	9.857***	1.744***	10.184***	-14.839***
		(0.014)	(0.124)	(0.026)	(4.991)
	종부세	0.800***	-0.064***	0.058*	-0.122***
		(0.019)	(0.017)	(0.038)	(0.051)
	ln(매매가)		0.761***		2.238***
			(0.012)		(0.446)
	N	2291	2291	230	230
2008년	상수항	9.883***	1.758***	10.187***	-22.628***
		(0.013)	(0.118)	(0.021)	(5.709)
	종부세	0.788***	-0.048***	0.054*	-0.217***
		(0.018)	(0.016)	(0.034)	(0.057)
	ln(매매가)		0.759***		2.935***
			(0.011)		(0.511)
	N	2584	2584	278	278

주: 1) ( ) 안은 표준오차임 .
2) ***: 유의수준<1%, **: 유의수준<5%, *: 유의수준 <10%

부분은 매매가격의 차이로 설명가능하다는 얘기이다. 2006년 이후로는 종부세 납부 아파트의 전세가격은 비납부 아파트의 전세가격에 비해 볼 때 약 120% 정도 높은 수준을 유지해 왔다. 종부세를 납부하게 되면서 전세가격의 차이가 줄어든 것으로 해석가능하다. 매매가격을 통제하게 되면, 종부세 부과대상이 되었던 아파트들의 전세가격이 그렇지 않은 아파트에 비해 약 -1.6% ~ -4.7% 정도 낮게 나타났다. 이 분석결과는 종부세 납부의 효과가 전세가격을 낮추는 것처럼 보인다.

지금까지의 논의는 전체 아파트를 대상으로 한 분석에 기초하였다. 하지만 아파트의 전세가격은 우리가 통제한 종부세 납부 여부와 매매가격 외에도 아파트 간의 이질성에 따라 달라질 가능성이 높다. 4절에서 언급한 바와 같이 회귀분석 결과에 필수적인 두 아파트 집단 간의 동질성에 대한 가정, 즉 <표 9-13>의 (1)이 적절하지 않을 수 있다. 따라서 좀 더 특징들이 비슷한 아파트 간의 전세가격을 비교하는 것이 좀 더 적절한 분석이 될 것이다. <표 9-13>의 (3), (4)에서는 공시가격 6억원 근처인 5억 5천만원에서 6억 5천만원 사이의 아파트만 샘플에 포함하여 회귀분석하였다.[146] 6억원 근처의 아파트만을 포함시킨 이유는 4절에서 설명한 바와 같이 종부세 부과대상이 되는 아파트와 그렇지 않은 아파트 간에 존재할 것으로 예상되는 이질성 때문이다. 매매가격은 자본화 과정을 통해서 주변 편의시설 및 공공서비스(local amenity & local public service)에 대한 충분통계량(sufficient statistics)으로 간주할 수도 있다. 즉, 매매가격이 비슷하면 주변 편의의 값이 총량이 비슷할 것이라고 암묵적으로 가정한 것이다.

모형 (3), (4)의 결과를 살펴보자. 분석대상을 일정 가격대의 아파트로 한정함에 따라 종부세 부과 전인 2005년 전세가격의 경우 모형 (1), (2)의 결과와는 다르게 공시가격 6억원 주변 아파트의 전세가격은 종부세에 따라 큰 차이가 없다. 2006년 이후에는 종부세가 부과되는 아파트의 전세가격이 5.5~7.4% 정도 높게 나타났다. 하지만 매매가격을 통제한 후에 살펴보면 다른 양상이 나타난다. 예컨대, 2006년도에는 종부세가 부과된 아파트의 전세가격이 그렇지 않은 아파트의 전세가격에 비해

146) Bandwidth를 1억원까지 넓혀도 추정결과에 질적인 차이는 없다.

17% 정도 높은 것으로 나타난다. 2007년 이후로는 종부세가 부과된 아파트의 전세가격이 매매가격을 통제한 후에 12~20% 정도 낮은 것으로 보인다. 두 아파트 집단 간 전세가격의 차이는 1% 수준에서 통계적으로도 유의하다. 즉, 종부세가 부과된 아파트의 전세가격이 하락했다고 말할 수 있다.

이상의 결과만 놓고 본다면, 종부세 부과로 인해 2007년 이후로는 전세가격이 하락했다는 결론을 내릴 수도 있다. 하지만 가격을 통제할 경우 종부세 부과에 따른 전세가격의 효과는 좀 더 복잡하다. 종부세가 전세가격에 미치는 직접효과와 매매가격의 변동을 통해서 미치는 간접효과가 있기 때문이다. 종부세가 전세가격에 미치는 효과를 고려하기 위해서는 위의 두 가지 효과를 종합적으로 고려해야만 한다. 전세가격결정모형이 아래와 같다고 하자.

$$\ln(ch_i) = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 \ln p_i + \varepsilon_i, \;\; D_i = 1\{\text{종부세 대상}\}$$

종부세가 전세가격에 미치는 총효과는 $\beta_1 + \beta_2 \times \Delta \ln p_i$이다. 위의 효과를 추정하기 위해서는 종부세 변화가 가격에 미치는 효과인 $\Delta \ln p_i$에 대한 추정치가 필요하다. 하지만 <표 9-13>의 횡단면 분석에서는 이를 추정해 낼 수 없다.

이러한 한계를 극복하기 위해 아래의 분석에서는 식 (14)에서 소개된 이중차분추정법을 이용하였다. 앞 절에서도 설명했지만, 종부세의 효과를 식별하기 위한 주된 아이디어는 매매가격이 일정 근방 안에 있는 아파트들의 경우 종부세가 해당 아파트의 매매가격에 미치는 효과는 비슷하다는 가정에 있다. 그러므로 매매가격이 비슷한 아파트 매매가격의 변화분 $\Delta \ln(p_i)$가 같은 기간 동안 일정하다. 이중차분하면 매매가격을 통해 전세가격에 전달되는 경로는 서로 상쇄되어 직접적인 순효과인 β_1을 식별할 수 있게 되는 것이다.

<표 9-14>는 2006년도 종부세 부과대상 여부에 따라 대상 아파트를 실험군(2006년 종부세 대상)과 통제군(2006년 종부세 비대상)으로 나누어 종부세 부과 시점(2006) 전후의 전세가격 변화분을 비교한 결과를 제시하고 있다. 앞서와 같이 모형 (1)은 전체 샘플에 대한 분석결과이며,

〈표 9-14〉 종부세의 전세가격에 대한 효과(이중차분법)

	(1)		(2)	
	추정치	표준오차	추정치	표준오차
상수	9.735***	(0.015)	10.072***	(0.032)
종부세06	0.858***	(0.023)	0.090*	(0.047)
year06	0.136***	(0.019)	0.114***	(0.044)
종부세06×year06	-0.018	(0.031)	-0.018	(0.064)
year08	0.328***	(0.018)	0.212***	(0.044)
종부세08×year06	-0.141***	(0.030)	-0.020	(0.065)
표본 수	6,442		537	

주: 1) ( ) 안은 표준오차임.
2) ***: 유의수준<1%, **: 유의수준<5%, *: 유의수준 <10%

모형 (2)는 2006년 공시가격이 5억 5천만원에서 6억 5천만원 사이의 아파트에 대한 분석결과이다. 여기에서는 모형 (2)의 추정결과에 초점을 맞추어 해석해 보자.

먼저, 종부세 부과 이전인 2004년 6월의 실험 아파트군과 통제 아파트군의 전세가격을 비교해 보자. 종부세 대상 아파트의 전세가격이 비대상 아파트의 전세가격보다 약 9.4% 높다. 종부세 부과시점인 2006년 6월의 종부세 비부과 아파트의 전세가격은 2004년 6월과 비교하여 약 12.0% 상승하였다. 반면, 종부세 부과 아파트의 전세가격은 10.0% 상승하는 데 그쳤다. 종부세 납부 기준가격 산정시기가 2006년 1월임을 감안할 때, 최초 6개월간의 종부세의 효과는 종부세가 부과되는 아파트의 전세가를 비대상 아파트의 전세가격보다 약 2.0% 더 낮추었다고 해석할 수 있다. 하지만 추정된 종부세 효과의 크기는 통계적으로 유의하지 않다.

통상 전세계약의 경우 1년 혹은 2년의 만기를 가진다는 점을 고려해 보았을 때 종부세 부과의 효과가 당해 연도가 아니라 1~2년 후 전세계약이 갱신될 때 반영될 가능성이 있다. 지연된 종부세 효과가 있는지를 추정하기 위해 2008년 6월의 전세가격을 비교하였다. 2008년 6월 시점에서 종부세 부과대상 아파트의 전세가격이 비부과대상 아파트의 전세가격보다 약 2.5% 낮은 수준임이 확인되었으나, 이 차이는 통계적으로

유의하지 않았다. 반면, 전체 샘플을 대상으로 한 모형 (1)의 경우, 마치 18.3%를 추가적으로 하락시킨 것처럼 보인다. 다시 말해, 자연실험적 환경을 사용하지 않고 전체 샘플을 이용할 경우 종부세가 전세가격에 미친 효과가 과대 추정되고 있음을 확인할 수 있다.

이상의 논의는 매매가격이 전세가격에 영향을 미치는 주변의 편의에 대한 충분조건이라는 가정하에서 진행되었다. 하지만 주변 편의시설의 변화가 강남 3구에서 동일하게 변한 것이 아닐 수 있다. 즉, 매매가격이 동일하다고 해도 전세가격은 다른 패턴으로 변할 수 있다. 예를 들어, 강남구 대치동의 학원가가 다른 지역보다 더 많이 발달하여 전세수요가 강세를 보인 것은 이러한 전세가격 변화의 이질성을 보여주고 있다. 이러한 지역 편의의 변화의 이질성을 통제하는 것이 종부세 효과를 추정하는 데 중요할 수 있다. 왜냐하면 지역 간 주변 편의 혹은 공공서비스 변화의 이질성이 적절히 통제되지 않으면, 전세가격의 변화가 종부세 변화로 인한 것인지 아니면 주변 편의시설의 변화에 따른 것인지 식별해낼 수 없기 때문이다.

아래의 분석에서는 이러한 지역 편의의 이질성을 통제하기 위해 매칭추정법(matching estimation)을 사용하였다. 좀 더 구체적으로는 동별로 6억원 근처의 아파트 중 종부세 대상 아파트의 전세가격 변화와 같은 행정구역의 6억원 근처이면서 종부세 비대상 아파트의 전세가격 변화를 비교함으로써 종부세가 전세가격에 미친 효과를 추정하였다. 주된 아이디어는 같은 행정지역 안에서는 아파트 주민이 향유할 수 있는 지역편의는 어느 시점에서 봐도 동일하다는 것이다. 예를 들어, 대치동 내에서의 편의시설이 시점 간 차이는 있을 수 있지만, 같은 행정구역 안에 있는 은마아파트 주민과 SK아파트 주민이 누릴 수 있는 편의시설은 어느 시점에서나 차이가 없다는 가정이다.

<표 9-15>는 동별로 종부세 대상 아파트와 비대상 아파트의 2005년 7월과 2007년 7월의 전세가격 변화폭을 보여주고 있다. 한 가지 눈에 띄는 점은 종부세 대상 아파트의 전세가격이 비대상 아파트의 전세가격보다 많이 오른 것은 아니라는 사실이다. 예를 들어, 가락동, 개포동, 대치동, 방배동 등은 종부세 대상 아파트의 전세가격이 더 많이 올랐지만, 도곡동, 문정동, 반포동 등은 종부세 비대상 아파트의 전세가격이 더 많이 상승하였다.

〈표 9-15〉 평균전세가격 상승폭(2005년 7월 전세가 대비 2007년 7월 전세가)

(단위: 만원)

행정구역*	종부세 대상 아파트	종부세 비대상 아파트
가락동	4000	3027.77
개포동	4732.143	3583.33
대치동	5958.333	4750
도곡동	2642.857	3708.33
문정동	3000	4000
반포동	6400	6782.051
방배동	6800	4947.619
방이동	5785.714	5000
삼성동	3687.5	5076.924
서초동	5677.419	6870.498
송파동	5300	4800
신천동	2600	2600
압구정동	6250	5500
역삼동	6000	3450
오금동	3833.333	2500
일원동	5416.667	4071.428
잠실동	2000	5000
잠원동	3500	4200
청담동	3659.091	3750

주: * 실험군과 통제군 중 한쪽만 관측된 행정동은 제외하였음.
자료: 부동산 114, '2005년 7월 전세가격,' '2007년 7월 전세가격.'

종부세 부과대상 아파트의 전세가격을 같은 동에 있는 종부세 비부과대상 아파트의 전세가격과 이중차분함으로써 종부세가 전세가격에 미치는 효과를 식별하였다. <표 9-16>은 동별로 이중차분추정한 결과를 제시하고 있다.

〈표 9-16〉 동별 이중차분 추정치

(단위: 만원)

	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
이중차분추정치	151	57.86	2820.354	-7370.5	6717.949

종부세의 부과로 인해 평균적으로 약 57만원 더 상승한 효과가 있었으나, 이는 통계적으로 유의하지 않았다. 약 60만원 정도 평균적으로 상승했다고 봤을 때 연이자 5%하에서 약 3만원 정도의 연수입이 있는 셈이다. 2006년 공시가격 7억원 정도의 아파트의 종부세가 약 50만원 정도임을 고려해 보면, 약 6% 정도의 종부세 전가가 있다고 볼 수 있다. 세부담 전가가 일어나고는 있지만 경제학적으로는 그 크기가 크지 않고 통계적으로도 유의미하지 않다.

세부담 전가의 크기가 작은 이유는 전세시장에서의 수요 측 요인과 공급 측 요인으로 나누어 볼 수 있다. 수요 측 요인으로는 전세수요의 가격탄력성이 아주 큰 경우인데, 작은 전세가격 변화에도 전세수요량의 변화가 큰 경우이다. 강남 3구의 전세수요가 대체로 자녀 교육에 따른 것이 많다고 보았을 때, 이 부분의 논거는 큰 설득력이 없어 보인다. 한편 공급 측 요인으로는 전세가격 변동에도 불구하고 전세공급량의 변화가 없는 경우이다. 전세가격이 떨어짐에도 불구하고 전세물량을 거두어들이지 않는 경우 이런 현상이 가능하다. 강남 3구 전세의 대부분을 1가구 다주택자들이 내놓은 물량으로 볼 수 있다면, 가격이 하락한다고 하더라도 전세물량 변화가 많지 않아 전세공급의 탄력성이 낮을 수 있다.[147]

이상의 논의를 정리해 보자. 자연실험적 상황을 고려하지 않고 회귀분석한 결과만을 보게 되면, 종부세가 전세가격에 미치는 효과는 통계

147) 종부세의 부과가 전세시장의 공급 측면에 영향을 줄 수 있는 가능성은 주택 소유 가구의 전세와 월세에 대한 아파트 임대에 대한 결정을 통해서이다. 일반적으로 월세가 전세에 비해 소유주에게 더 유리한 계약형태를 띄고 있음을 감안하면 종부세 부과로 인해 전세 공급을 줄이고 월세물량을 늘릴 가능성은 적다. 한 가지 예외적인 경우로 종부세의 부과로 금융자산이 적은 가구에서 많은 가구로 소유주의 구성이 변했다면 아파트 전세물량이 감소할 가능성도 존재한다.

학적으로 유의미해 보인다. 심지어는 종부세 대상 아파트의 전세가격을 일정 정도 낮춘 것으로 보이게 된다. 하지만 자연실험적 상황하에서 이중차분법 및 매칭추정법을 이용하여 매매가격 및 지역 편의의 이질성을 통제하고 나면 이러한 효과는 매우 작아질 뿐만 아니라 통계학적으로나 경제학적으로나 유의미하지 않게 된다.

제6절 결론 및 정책적 시사점

본 연구에서는 종부세가 아파트 전세가격에 미치는 효과를 실증적으로 살펴보았다. 정교하게 변수들을 통제하지 않았을 경우, 종부세가 전세가격을 일정 정도 낮추는 효과를 가져온 것으로 보인다. 하지만 이러한 결과는 아파트 가격의 이질성과 주변 편의 및 공공서비스의 이질성을 통제하지 않은 결과이기 때문에 잘못된 추정치일 수 있다. 본 연구에서는 종부세 급증이 가져온 자연실험적 상황과 이중차분추정법, 매칭추정법을 이용하여 종부세의 효과를 다시 추정하였다. 추정결과, 종부세가 전세가격에 미치는 효과는 통계적으로나 경제적으로나 유의미하지 않았다. 즉, 종부세가 달성했다고 주장해 오던 전세가격의 안정화 역할이 실제로는 미미하다는 결론에 이르게 된다.

최근까지도 종부세의 역할과 기능에 대해서 원론적인 측면에서의 논의나 정치적인 측면에서의 논의만 제시되어 왔다. 반면, 본 연구는 종부세의 역할에 대한 실증적인 분석결과를 제시함으로써 좀 더 학술적인 논의가 가능하게 될 것으로 기대된다.

물론, 본 연구의 한계는 분명히 존재한다. 분석의 대상이 공시가격 6억원 근처의 강남 3구의 아파트로 한정된 점은 실증분석 결과를 외연적으로 확대하는 데에는 분명한 무리가 있다. 또한, 공시가격 6억원 근처에서 보유세 변화를 측정했기 때문에 전체 전세가격에 비해서 보유세 변화가 작아 세부담 전가가 미미했을 가능성이 있다는 것은 본 연구의 큰 한계점이다. 무엇보다도, 종부세가 규정하고 있는 세대별 합산을 반영하지 못한 점은 차후의 연구에서 세대별 자료를 이용하여 극복해야 할 과제라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

김종일・송의영・이우헌, 「서울 아파트시장에서의 전세-매매가격 비율과 시장의 효율성」, 『한국경제의 분석』, 4, 1998, pp.50~107.

김정호・이명재, 「자산시장개념을 이용한 서울지역 아파트 전세 및 매매가격 간의 관계분석」, 『지역연구』, 5, 1988, pp.13~26.

노영훈, 『부동산시장과 부동산 조세정책과제』, 한국조세연구원, 2007.

박명호・우석진, 『부동산세제 개편효과 분석 및 전망』, 한구조세연구원, 2007.

박원암・김관영, 「주택, 저축과 전세」, 『금융연구』, 7, 1993, pp.81~111.

이창무・정의철・이현석, 「보증부월세시장의 구조적 해석」, 『국토계획』, 38, 2002, pp.109~124.

최창규・지규현, 「전세와 월세에 대한 구조적 해석」, 『국토계획』, 42, 2007. pp.215~-226.

Carrol, R. and J. Yinger, "Is the Property a Benefit Tax? The Case of Rental Housing," *National Tax Journal* 47, 1994, pp.295~316.

Cho, J.H., "An Asset Based Theory of Housing Choice Under Credit Constraints: The Case of Korea," Ph.D. Dissertation, MIT, 1988.

Oates, W.E., "The Effects of Property Taxes and Local Public Services on Property Values: an Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis," *Journal of Political Economy* 77, 1969, pp.957~971.

Coen, R.M. and B.J. Powell, "Theory and Measurement of the Incidence of Differentials Property Taxes on Rental Housing," *National Tax Journal* 25, 1972, pp.211~216.

deBarlome, C.A. and S.S. Rosenthal, "Property Tax Capitalizatioin in a Model with Tax Deferred Assets and Standard Deduction," *Review of Economic and Statistics*, 1999.

Eisenberg, E.F., "Intrajurisditional Property Tax Capitalization Rates," unpublished Ph.D. Dissertation, Syracuse University, 1996.

Orr, L., "The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing," *National Tax Journal* 21, 1968, pp.253~262.

Orr, L., “The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing: A Response,” *National Tax Journal* 23, 1970, pp.99~101.

Orr, L., “The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing: Reply,” *National Tax Journal* 25, 1972, pp.217~220.

Rosen, K.T., “The Impact of Propostion 13 on House Prices in Northern California: a Test of the Interjurisdictional Capitalization Hypothesis,” *Journal of Political Economy* 90, 1982, pp.191~200.

Yinger, J., H.S. Bloom, A. Boersch-Supan, and H.F. Ladd, *Property Taxes and House Values: The Theory and Estimation of Intrajurisdictional Property Tax Capitalization*, New York: Academic Press, 1988.

제 Ⅲ 부
부동산 규제개선 및 공급 활성화

제10장 주택공급제도 개선방안 / 손재영

제11장 개발이익 환수제도 개선과제
/ 김재형 · 홍성필

제12장 재개발 · 재건축 규제개선 분석
/ 박환용

제13장 산지 · 농지 활용방안
/ 심교언 · 이용범

제 10 장

주택공급제도 개선방안

제1절 서 론

신축 공동주택의 배분에 관련된 절차, 기준, 가격, 시기 등을 규율하는 제도들을 주택공급제도라는 용어로 통칭할 때, 다양한 정책현안들이 이에 관련되어 있다. 「주택공급에 관한 규칙」에 의한 순위결정(가점제), 주택분양가 관련 규제(분양가 상한제, 분양원가 공개제), 주택 분양 시기(선분양, 후분양), 새로운 주택 공급경로의 도입(신혼부부 주택, 지분형 주택) 등이 그 예이다. 최근의 정책발표들은 현재 시행 중이거나 시행 예정인 주택공급제도들 중에서 크게 변경되는 부분이 있는 한편, 또 다른 새 제도들이 도입될 것을 예고하고 있다.

현행 제도들 중 일부는 주택가격 급등기에 여론에 밀려 급하게 결정되었으며, 장기적인 관점에서 그 합리성을 재검토할 필요성이 크다. 예를 들어, 주택분양가 상한제는 1998년 이전까지 장기간 시행되면서 부작용이 큰 제도임이 드러났음에도 불구하고 재도입되었다. 그러나 그 반대의 논리, 예컨대 주택공급을 단기간에 대폭 확대하여 무주택자를 없애겠다거나 주택경기를 활성화하여 경제전반의 침체를 벗어나도록 하겠다는 목표 아래 무리한 제도가 도입될 가능성도 경계하여야 한다. 따라서 실현가능한 정책목표를 세우고 주택정책의 전체 체계와 조화를 이루며 원활히 작동될 수 있는 제도를 만들어야 할 것이다.

본 연구는 일관된 관점에서 주택공급제도의 여러 세부 내용을 검토

하고 각 제도들을 유기적으로 연계시키는 제도 개선방안을 모색하고자 한다. 즉, 주택공급제도를 신축 주택의 생산에 따르는 개발이익을 토지소유자, 개발업자(시행자), 시공자, 수분양자 간에 배분하는 제도로 파악한다. 이러한 관점에서 주택공급에 참여하는 행위자들에 대한 개발이익의 분배구조가 장기 주택정책의 목표 달성에 기여하도록 하는 방안을 도출하고자 한다.

제2절 주택공급제도의 의의와 주요 내용

1. 주택공급제도의 의의: 개발이익의 분배 기제

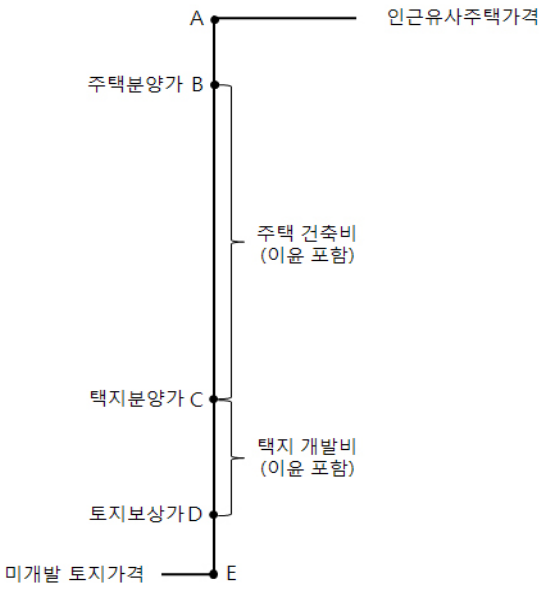
가. 토지개발 및 주택건설 사업과 개발이익

주택공급제도가 어떤 기능을 하고 있는지 또는 주택공급에 정부 개입이 왜 필요한가를 여러 측면에서 파악할 수 있지만, 개발이익의 분배문제라는 시각에서 보면 정책현안들의 내용과 이들을 둘러싼 갈등구조를 이해하기 쉽다. 여기서 주택건설의 개발이익이란 주택건설원가(최소한의 택지개발비와 주택건축비의 합)와 인근 유사 주택가격 간의 차액으로 정의된다. 이 차액을 토지개발, 주택건설, 분양에 관련된 여러 주체들이 차지하고자 경합하는데, 이에 관련하여 정부가 정한 게임의 룰이 토지개발 및 주택공급제도인 것이다.

택지개발사업[148]을 통한 공동주택 공급은 부지매입(보상), 택지조성, 택지분양, 주택건설, 주택분양, 입주 후 시장가격 형성과 변동의 단계를 거치는데, [그림 10-1]은 시간의 개념을 추상하고 주택가격의 구성요소들을 보여준다. 이 그림에 표시된 여러 수치들은 전체 부동산 시장의 상황이나 법령에 의한 규제 등의 제약 조건과 토지개발과 주택건설 및 분양에 관여하는 경제주체들 간의 거래를 통해 결정된다.

148) 우리의 논의에서 택지개발 또는 토지개발 사업은 택지개발촉진법 등에 의한 공영개발사업 외에도 민간이 미개발 토지를 매입하여 개발하는 경우까지도 포함한다.

[그림 10-1] 주택가격의 구조



1) 미개발 토지 소유자의 개발이익

개발의 대상인 농지, 산지 등에 해당하는 미개발 토지의 가격 E는 택지개발 사업자가 토지를 매입할 수 있는 하한 가격이다. 이 가격은 농지, 산지 이용의 수익가치를 반영하는데, 이보다 낮은 가격으로는 토지소유자가 팔지 않으려 하며, 만약 정부나 산하 공사가 공권력을 바탕으로 이 가격 아래로 토지를 수용하려 한다면 법령이 정한 정당보상의 원칙에 위배될 것이다. 토지소유자들은 자신들이 차지하는 개발이익을 극대화하려고 노력한다. 공영개발 등 대규모 사업지에서 민원제기와 같은 집단행동을 통해 보상가격을 높이려 하는 것을 흔히 볼 수 있다. 이런 노력을 통해 미개발 토지 소유자는 최소가격 E보다 높은 가격, 즉 개발이익 기대치를 일부 포함하는 가격(예컨대 D) 수준에서 토지를 매각한다. 이때 DE가 토지소유자에게 귀속되는 개발이익이다.

민간 사업자가 토지개발과 주택건설을 같이 시행하는 소규모 민간택

지 개발사업에서는 사업에서 발생하는 전체 개발이익의 규모를 비교적 쉽게 계산할 수 있다. 시장에서 정해지든 또는 정부규제에 따라 정해지든 주택분양가격의 상한으로부터 최소한의 '건축비 + 택지개발비'를 빼주면 전체 개발이익을 구할 수 있다. 개발사업의 구조에 대해 잘 알고 있는 토지소유자라면 스스로 이 액수를 계산하여, 그 대부분을 개발사업자에게서 받아내고자 한다.

개발사업자들은 최소한으로 매입가격을 낮추고자 할 것이며 양자간의 협상, 타협, 거래를 통해 토지소유자와 개발사업자 간의 개발이익 분배 비율이 달라진다. 즉 개발사업자들은 제각기의 계산을 바탕으로 토지소유자에게 매입가격을 제시하며 그중 가장 높은 가격이 토지가격이 된다.[149] 여기서 주목할 점은 주택가격이 토지가격을 결정하는 것이지, 토지가격이 주택가격을 결정하지 않는다는 사실이다.[150] 개별 사업자입장에서는 토지가격이 주택가격을 결정하는 것처럼 보이지만, 시장 전체적으로는 그 반대이다. 토지매입 이후 분양가상한제가 도입되거나 인근의 주택가격이 급락하는 등의 변화가 있다면 지불 가능한 최대가격을 주고 토지를 매입한 사업자는 손해를 본다.

2) 토지개발 사업자의 개발이익

토지개발 사업자는 D수준에서 미개발 토지를 매입하여, 각종 인프라를 설치하고 토지형질을 변경하는 등 개발사업을 한다. 택지개발에 수

149) 주택을 짓는 개별 사업자의 입장에서는 "이곳 땅을 한 평 사면 용적률을 계산하여 두 평의 아파트를 지어 팔 수 있다. 인근의 유사 아파트가 평당 1천만원이므로 땅 한 평에서 2천만원 매출이 난다. 건축비와 기타 경비, 적정이윤을 다 해서 분양 평당 500만원 비용을 잡으면 땅 한 평에 1천만원을 주어도 수지를 맞출 수 있다"는 식으로 계산한다. 여러 사업자들이 각자의 계산을 바탕으로 땅을 사겠다고 경쟁하고 그 결과 토지가격이 결정된다. 이때 각 사업자들이 팔릴 수 있는 아파트 가격을 바탕으로 지불할 수 있는 토지가격을 산정함을 주목하여야 한다.

150) 이 관계는 19세기 초 영국의 곡물조례를 둘러싼 지대논쟁을 상기시킨다. "지대가 너무 높아서 영국의 농업은 경쟁력을 가질 수 없다. 따라서 수입이 개방되면 안 된다"는 주장에 대해 리카르도는 곡물의 가격이 높기 때문에 지대가 높아지는 것이라는 이론을 폈고, 이후의 경제학자들은 이를 뒷받침하였다. 공급이 고정된 생산요소인 토지의 지대는 생산물의 가격에서 다른 비용들을 제한 잉여이다. 곡물가격에 아파트 분양가를, 지대에 택지 가격을 대입하면 그때의 논쟁이 오늘날 우리 주택시장에도 그대로 적용된다.

반되는 인프라의 종류와 규모는 사업마다 매우 다르다. 1980년대 말의 1기 수도권 신도시에서는 광역 고속도로를 포함한 도로망, 전철, 폐수처리시설 등 다수의 기반시설이 개발비용에 포함되었지만 1990년대 중반 이후의 소위 난개발 사업지에서는 광역 기반시설의 건설비가 거의 포함되지 않았다. 그 결과 1기 신도시의 도시기능과 주거여건은 난개발 사업지에 비해 우월하다. 택지개발을 위한 최소한의 비용 외에 광역인프라 구축 등을 위해 투자된 비용은 공공(정부)이 향유하는 개발이익이라고 할 수 있다. 그만큼의 비용을 토지개발 사업자에게 전가하기 때문이다.

개발토지의 매각대금으로부터 토지 매입비와 인프라 건설비용, 기타 개발비용을 제외한 이윤은 토지개발 사업자가 차지하는 개발이익이다. 1980년대 초 이전, 우리나라 도시의 주요 신규 개발은 지방자치단체나 토지소유자 조합이 주도하는 토지구획정리방식으로 진행되었다. 개발된 토지의 일부를 매각하여 개발비용을 조달하고, 나머지는 원래 토지소유자들에게 돌려주는 환지방식이었는데, 돌려받는 토지의 면적이 줄어들어도 개발된 토지의 가치가 훨씬 높았다. 서울시가 시행한 강남지역 개발에서는 개발비 조달을 명분으로 떼어낸 토지[151]의 가치가 비용을 충당하고도 남는 액수여서 지자체의 재정에 큰 도움을 주었고, 토지소유자 조합이 시행하는 사업에서는 소유자들이 미개발 토지소유자로서 뿐 아니라 사업시행자로서도 큰 이득을 보았다. 1980년대 중반 이후의 대규모 개발사업은 공공 개발사업자가 토지를 전면 매수하고 개발한 후, 수요자들에게 매각하는 공영개발방식으로 이루어졌다. 이는 민간이 개발이익을 사유화하기보다 공공 개발사업자가 개발이익을 환수하는 것이 바람직하다는 정책결정이 있었기 때문이다. 한국토지공사 등이 땅장사를 한다는 비난은 이들 기관이 바로 그 목적 때문에 설립된 것을 이해하지 못하는 오류를 가진다. '장사' 자체를 문제 시하기보다는 벌어들인 개발이익을 공공의 이익을 위해 썼느냐를 따져야 할 것이다.

151) 이를 도시개발법에서는 '감보'라고 한다. 환지방식의 도시개발사업(토지구획정리사업)을 시행하면 공원, 도로 등의 공공용지의 조성과 공사비 등에 쓰일 사업비를 충당하기 위하여 전체 토지 중 일부를 제외한 나머지를 종전 토지의 관계 권리자에게 배분한다(환지처분). 이와 같은 환지처분에 의하여 종전의 토지면적에 비하여 사업시행 후 환지로 받게된 면적이 감소하는 것을 감보라 한다.

[그림 10-1]에서 토지개발 사업자는 C 수준에서 주택사업자에게 택지를 매각한다. 공영개발방식으로 택지가 개발될 경우 민영주택에 비해 임대주택용지, 국민주택용지를 염가로 매각하는 등 정책 목적에 따라 가격을 달리 정할 수 있다. 1998년 이전에 정부는 주택 분양가를 통제하는 대신 공영개발을 통해 염가로 택지를 제공하여 주택건설업체들이 최소한의 이윤을 확보할 수 있게 하였다. 공공에 의한 택지개발과 분양가 통제는 단기간에 주택을 대량 건설할 수 있게 한 양 날개였다고 해도 과언이 아니다. 그 후 주택분양가를 자율화하면서도 공영개발사업지구의 개발토지를 여전히 원가 또는 감정가에 매각함에 따라 토지를 분양받은 사업자들은 큰 이익을 보았다. 분양가가 자율화되었다면 당연히 토지 매각방식도 바뀌어야 했지만, 이를 간과한 것은 이해하기 힘들다. 특히 공영개발사업지구에서는 주택사업자의 이익이 커질수록 주택건설호수가 늘어난다거나 그 질이 개선될 여지가 거의 없었다는 점에서 토지매각방식을 변경하지 않은 것은 실책이었다.

3) 주택사업자의 개발이익[152]

주택사업자는 C 수준에서 택지를 매입하여 주택을 건설하고 B 수준에서 주택을 분양한다. 이때 분양가(B)는 해당 주택과 대체관계에 있는 인근 유사주택의 가격(A)을 상한으로 한다. 만약 그 수준보다 분양가가 높다면 소비자들이 신축 주택을 분양받기보다 기존 주택을 구입할 것이기 때문이다. 큰 규모의 개발사업이 아닌 한 신축 주택의 수가 기존 주택스톡에 비해 매우 작으므로 신축 주택의 가격상한인 기존의 인근 유사주택 가격 A가 특정 개발사업에 대해 외생 변수로 작용할 가능성이 크다. 이 때문에 고전적인 부동산경제학 교과서 중 하나에서는, (주택수요가 증가하여 가격이 오르는 경우에) “신축 주택의 유량(flow)이 전체 주택공급에 영향을 미치기에는 너무 작기 때문에 기존 주택의 높은

152) 여기서 주택사업자 또는 시행사로 지칭하는 회사들은 토지를 매입하고 필요한 인허가 절차를 거쳐 건설회사(시공사) 및 금융기관의 협력 아래 주택을 건설하고 분양한다. 1990년대 말의 경제위기 이전에는 건설회사들이 시행과 시공을 겸하는 것이 일반적이었지만, 경제위기 이후 건설회사들이 부채비율을 줄이고 부동산 개발의 위험을 감당하지 않으려 함에 따라 이들은 시공에 전념하고 사업시행은 다른 회사가 담당하는 경우가 많아졌다.

가격이 곧 시장 전체의 주택 가격이다. 시장에 나오는 신축 주택의 가격도 이 높은 가격에서 팔릴 것이다. 다른 말로 하면, 신축 주택의 가격이 기존주택 가격에 의해 결정된다"(Harvey[1992], p.43)라고 결론짓는다. 이는 단기적으로 전체 주택스톡이 고정되어 있어서 수요의 변화가 가격결정의 주요인이라는 것을 의미하며, "건축자재 가격의 변화 등이 단기 주택가격의 동향에 영향을 주지 못한다"는 또 다른 결론으로 이어진다. 물론 높은 자재 값을 부담한 신축 주택의 수량이 많아지는(또는 자재 값 상승 때문에 주택스톡의 변화가 일어날 정도의) 장기에 있어서는 자재 가격의 변화가 주택가격에도 영향을 줄 것이다.

이러한 교과서적 논의에도 불구하고, 인근 유사주택의 가격(A)이 신규 건설주택의 분양가(B)에 의해 영향을 받는가의 문제가 분양가 규제를 둘러싼 논란의 핵심에 있다. 분양원가 공개를 요구하거나 분양가 상한제를 재도입하는 데는 분양가가 인근 유사주택의 가격을 올리고, 주변 주택가격 상승은 또 다시 분양가를 올리는 악순환을 빚고 있다는 주장이 힘을 발휘하였다. 그러나 이 주장은 체계적인 연구의 결론이라기보다 일상적인 관찰과 (집을 싸게 사고 싶다는) 일반 국민의 희망 이상의 근거를 가지고 있지 않다. 분양가가 자율화된 이후 신규 분양주택이 인근 유사주택보다 비싼 경우가 많았고, 특히 2006년 은평 뉴타운은 고분양가 논쟁을 불러 일으켰지만, 새 아파트가 평면, 자재, 주거환경 등 여러 측면에서 기존 주택들보다 우월한 요소를 가졌기 때문에 기존주택 가격보다 더 높은 분양가를 받을 수 있었다.

기존주택가격이 신규주택의 분양가에 대해 외생적인가 또는 상호 영향을 주고받는가에 대해서는 체계적인 연구가 이루어져야겠지만, 1988년 12월에 분양가 자율화를 둘러싸고 벌어졌던 에피소드가 시사점을 가진다. 1983년 이래 분양가가 평당 134만원으로 고정되어 주택공급이 거의 중단되었다. 당시 상황은 국정브리핑 특별기획팀(2007)에 잘 나타나 있다.

"건설업체들은 분양가 상한제의 영향을 받지 않는 오피스텔, 조합주택 등에 주력하거나 땅 값이 싼 지방으로 진출했다. 그 결과 1988년 5월 이후 7개월이 넘도록 서울 지역에는 일반인을 대상으로 한 민간아파트 분양이 없었다. 땅이 없었던 게 아니었다. 당시 71개 건설업체는 수도권

에 46만 4000평에 이르는 택지를 보유하고 있었다.”

이 같이 주택공급이 위축되고, 수요측면에서는 소위 3저 호황기에 접어들어 시중에 유동자금이 넘치던 위태로운 상황에서 당시 박승 건설부 장관은 “민간의 공급을 촉진하기 위해 분양가 자율화로 건설업자에게 집을 지을 유인을 제공해야 한다”고 주장했다. 장관의 발언은 즉각적으로 주택시장을 요동치게 했다. 놀란 정부는 분양가 자율화를 거론하지 않기로 하였지만, 이번에는 주택 부족이 지속될 것이라는 예측이 시장에 퍼졌고 가격 상승이 가속화하였다. 결론적으로 분양가규제 여부가 당시의 시장 상황에 영향을 주었다고 보기 힘들다. 주택시장의 수급 상황 때문에 가격은 오를 수밖에 없었고, 장관의 발언이 가격이 오르는 계기가 되었을 뿐이다. 2000년대 초의 주택가격 상승과정에서도 분양가 자율화가 그 이상의 역할을 했다고 볼 근거는 없다.

한편 주택분양가는 ‘택지가격 + 건축비’, 즉 주택건설원가보다는 높을 것이며, 총분양가에서 ‘택지가격 + 건축비’를 뺀 금액이 주택사업 자가 차지하는 개발이익이다. 이 개발이익이 주택사업자의 정상이윤보다 크다면 주택사업자는 사업을 확장하려는 (즉, 주택건설 물량을 늘리려는) 유인을 가지게 되며, 반대로 정상이윤이 확보되지 못하면 주택건설이 위축될 것이다. 그런데 주택사업자의 정상이윤은 일반 제조업이나 서비스업과 다른 주택사업 고유의 리스크를 반영한다. 대체로 부동산 개발이 다른 산업에 비해 큰 리스크를 안고 진행되므로, 리스크 프리미엄을 반영하는 정상이윤도 다른 산업보다 클 것으로 예상할 수 있다.

4) 주택 수분양자의 개발이익

[그림 10-1]에서 주택의 수분양자는 B의 가격에 주택을 분양받는데, 인근 유사주택의 가격(A)과 분양가의 차이만큼이 수분양자가 차지하는 개발이익이다. 분양가상한제는 이 부분을 확대하여 수분양자에게 보다 많은 개발이익을 안겨주고자 하는 시도였다. 분양가상한제는 수분양자에게 재산 증식의 기회를 제공하는 긍정적인 기능을 가지지만, 1980년대 중반과 같이 주택사업자들이 정상이윤도 확보하지 못하는 수준에서 분양가를 규제하면 주택공급이 위축된다. 물론 집을 짓지 못하는 수준보다 높은 상한가격이 정해질 수 있다. 예컨대 1990년대의 원가연동제

는 주택의 질적 수준을 크게 높이지는 못했지만 적어도 주택건설이 불가능할 정도의 낮은 상한가를 책정하지 않았다.

[그림 10-1]은 시간의 개념을 추상하였는데, 주택을 선분양하면 약 2년 내지 2년 반 후 입주하게 된다. 이 때, 입주시점까지 인근 유사주택의 가격이 상승한 만큼이 수분양자가 차지하는 추가적인 개발이익이고, 선분양제에서 미리 납부한 계약금, 중도금의 이자만큼이 수분양자의 개발이익에서 차감되어야 한다. 입주 전까지의 가격상승차익은 시장상황에 따라 다르기 때문에 수분양자가 어느 정도의 리스크를 감당하고 획득하는 투자수익이라고 할 수 있다.

나. 주택공급제도와 개발이익의 배분

개발이익의 원천은 토지이다. 토지개발과 주택건설에 수반되는 토목 또는 건축공사 자체는 같은 돈을 내고 얼마든지 같은 공사를 재현할 수 있기 때문에 개발이익의 원천이 될 수 없다. 주택을 지을 수 없던 토지 용도를 바꾸어 주택을 지을 수 있도록 하는 규제의 변경이나 인근 유사주택 가격을 높이는 공공 투자사업이 가장 중요한 개발이익의 발생 요인이다.[153] 택지개발이나 주택건설에서 개발이익이 장기간 존속할 수 있는 이유는 택지공급이 부족하기 때문이며, 거꾸로 개발이익의 존재는 택지공급의 부족을 반영한다. 만약 택지개발 및 공급에 애로가 없다면, 기업들은 개발이익이 존재하는 한 토지를 개발하여 주택을 건설할 것이고 공급증가에 따라 주택가격이 낮아질 것이다. 제약이 없는 한 이러한 주택가격의 하락은 개발이익이 없는 수준까지 진행된다.[154] 개발이익의 원천이 토지라면, 주택의 가격도 '토지가치 + 건축물 가치'로 분해되며, 모든 개발이익은 토지가치에 포함시켜서 보아야 한다. 현행 분양가상한제에서 토지비를 어떤 기준으로 평가하는가가 핵심적인 사항임에 비추어 볼 때, 이와 같은 개념 정리는 큰 의미가 있는데, 이에 대해서는 추후

153) 일부에서는 사회경제적 발전과 같은 모든 부동산 가격상승 요인을 개발이익의 원천으로 보지만, 그와 같이 광의로 개발이익을 정의하면 일반적인 자본이득과 구분되지 않으므로 굳이 개발이익을 따로 개념 정의할 필요가 없어진다.

154) 이 때문에 인구, 가구 등의 지표들보다도 개발이익의 크기가 택지 및 주택의 과부족을 나타내는 더 좋은 지표일 수 있다(김정호[1995]; 손재영 · 김경환[1995]).

논의하겠다.

개발이익이 규제의 변경이나 인근 공공투자사업 등의 요인에 의해 발생되므로, 그 권한을 가진 정부가 이를 환수하는 것이 당연하다고 생각할 수 있다. 그러나 1990년대 토지초과이득세 및 개발부담금제의 운영경험이나 외국의 사례를 보더라도 개발이익의 환수는 어렵다. 그 한 가지 원인은 개발이익을 평가하는 두 시점을 어떻게 설정할 것인가 등과 같은 기술적인 측면의 난점이다. 그러나 개발이익 환수의 보다 근본적인 문제는 일반 자본이득환수제도로서 양도소득세 등이 존재하고 있는데, 왜 미실현 상태에서 부정확할 수밖에 없는 평가에 기초하여 개발이익을 환수하는 별도의 장치가 필요한가 하는 의문이다(김정호[1994]; 손재영[1995]).

토지개발 및 주택건설에서 발생하는 개발이익을 누가 얼마만큼 차지할 것인가는 많은 부분 정책적인 선택의 문제이다. 다만, 그 배분이 장기적으로 주택정책목표, 더 나아가서는 국민적 이익에 부합하여야 함은 당연하다. 수분양자에게 개발이익을 많이 돌아가게 한다면 중산층 형성을 통해 사회안정에 도움을 줄 것인 반면, 분양가와 기존주택 가격 간의 격차가 클수록 주택청약이 과열된다. 주택사업자들이 보다 많은 이익을 본다면 주택의 양과 질이 개선되는 효과가 있을 것이지만, 주택분양가 상승폭이 그 효과에 비해 과다할 수 있다. 공공부문 토지개발 사업자의 이익이 늘면 지역 간의 교차보조로서 낙후지역에 대한 개발촉진 효과를 기대할 수 있겠지만, '땅 장사'에 대한 비난이 높은 것을 보면 이에 대한 국민들의 의구심이 큰 것 같다. 토지개발에서 광역 인프라 투자에 대한 부담을 늘리면 국민의 세금부담을 줄이지만 그 부담이 지나치면 사업 진행이 어렵다. 토지소유자에게 보상비를 올려 준다면 사업을 원활히 하는데 도움을 받을 수 있지만, 여타의 사회적 이익을 기대하기 힘들다.

우리는 주택공급제도를 주택청약제도, 분양가규제 및 원가공개 제도, 주택공급 시기에 대한 규제(선분양 또는 후분양 제도)로 구분하고 각각에 대해 논의한다. 주택청약제도는 분양가 상한과 결부되어 누구에게 수분양자의 이득을 나누어 줄 것인가를 결정하는 제도이다. 뒤에서 논의하는 바와 같이 현행 제도는 청약관 련 예금 가입기간이 긴 사람, 무주택 기간이 긴 사람 등이 그렇지 못한 사람에 비해 개발이익을 향유할

권리가 크다고 정하고 있다. 분양가규제제도는 수분양자가 향유하는 개발이익의 크기를 결정한다. 이를 크게 할수록 주택사업자의 이익이 작아지므로 주택 건설물량이 줄고 주택의 품질이 떨어질 가능성이 있어서 1998년 분양가 규제가 폐지되었지만, 2007년 다시 도입되었다. 주택공급시기의 문제는 주택건설과 관련된 건설금융 이자부담과 리스크의 배분을 결정한다. 선분양은 건설금융의 이자와 리스크의 상당부분을 수분양자가 부담하되 분양가를 상대적으로 저렴하게 하는 데 비해 후분양은 수분양자의 금리부담과 리스크를 줄이지만 그만큼 높은 분양가를 지불하게 할 것이다. 위 세 가지 제도의 상세한 내용을 살펴보고, 정책적 쟁점에 대한 답을 찾아보기로 하겠다.

2. 주택청약제도

가. 주택청약제와 청약가점제

주택청약은 주택을 분양받을 목적으로 분양공모에 응모하여 분양계약을 하는 행위이다. 현재, 신규 건설되는 20호 이상의 공동주택은 주택청약을 할 수 있는 자격을 제한하고 있으며, 이러한 자격기준에 입주자저축제도(청약저축, 청약부금, 청약예금)를 연계하여 운용하고 있다. 청약예금은 목돈으로 일정 금액을 납입하여 정해진 기간이 지나면 우선순위를 부여하는 제도이며, 청약부금은 전용면적 85㎡ 이하의 민영주택에 한하여 매월 일정 금액 이상을 납입하여 일정 금액 이상이 되면 주택을 분양받을 수 있도록 하는 제도이다. 청약저축은 공공부문에서 짓는 국민주택을 청약할 수 있는 저축이다.

현행 주택청약제에 의한 청약자격은 「주택공급에 관한 규칙」에 정해져 있는데, 국민주택의 경우 당해 주택건설지역에 거주하는 입주자 모집 공고일 현재 무주택 세대주로, 민영주택은 당해 주택건설지역에 거주하는 20세 이상의 자(유주택자도 가능)이다. 공급방법은 국민주택의 경우 청약저축 납입횟수, 민영주택은 청약예금 가입기간에 따라 각각 1, 2, 3 순위를 정한다.

청약가점제의 도입으로 투기과열지구 및 공공택지안에서의 민간건설

〈표 10-1〉 공급주택의 유형 및 청약자격

주택유형	대상주택	종 류	청약자격
국민주택 등	- 국민주택기금의 지원을 받아 건설·개량되는 주택으로 전용면적 85㎡ 이하의 주택	분양주택 임대주택	무주택세대주인 청약저축가입자
	- 국가, 지방자치단체, 대한주택공사 등이 공급하는 주택 및 공공건설임대주택 중 전용면적 85㎡ 이하의 주택		
	- 공공택지 내에서 공공이 건설·임대하는 전용면적 85㎡ 이하의 주택	임대주택	
민간건설 중형국민주택	- 민간건설업체가 국민주택기금의 지원을 받아 공급하는 전용면적 60㎡ 초과~85㎡ 이하인 주택 ※국민주택의 일종이나 청약자격이 확대	분양주택	청약저축가입자 청약예금가입자 청약부금가입자
		임대주택	
민영주택	- 국민주택 등을 제외한 주택	분양주택 임대주택	청약예금가입자 청약부금가입자

중형국민주택 중 분양주택 또는 85㎡ 이하의 민영주택을 무주택세대주에 우선 공급하는 제도는 흡수 및 폐지되고 공공기관 건설주택을 무주택자에게 우선 공급한다(「주택공급에 관한 규칙」 제19조의 2). 사업주체가 국가·지방자치단체·대한주택공사 및 지방공사인 경우 85㎡ 이하로 공급하는 주택 중 10% 범위 안의 건설량을 우선 공급하고,[155] 그 대상자는 1순위자로서 입주자 모집공고일 현재 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속 포함)을 3년 이상 부양하고 있는 무주택세대주(피부양자의 배우자가 있는 경우 그 배우자도 무주택자이어야 함)에 해당된다.

155) 이 외에도 건설호수의 10% 범위 내에서 국가유공자, 철거주택 소유자, 북한이탈주민, 등록 장애인 등에 대해 특별공급이 가능하다(「주택공급에 관한 규칙」 제19조 '주택의 특별공급').

〈표 10-2〉 주택청약제도 개편

		공공택지		민간택지
		공공주택	민영주택	민영주택
85m² 이하	저축종류	청약저축	청약예금, 청약부금	
	입주자 선정방법	순차제(현행유지)	가점제 75%, 추첨제25%	
85m² 초과	저축종류	청약예금		
	입주자 선정방법	채권매입예정금액 우선 적용(채권입찰제)		
		채권매입예정금액이 같은 경우 가점제50%, 추첨제50%		

자료: 전상억(2008).

1·11 부동산대책 및 개정 주택법에 의거하여 2007년 9월부터 청약가점제가 실시되었다. 이 제도는 분양가상한제의 재도입 등으로 비교적 싸게 주택공급이 이루어짐에 따라 신규주택이 실수요자에게 더 많이 배분되도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다. 즉, 청약예금과 부금 가입자들이 청약할 수 있는 전용 85㎡ 이하의 민영주택(공공택지 포함)은 기존 추첨제로 25%만 공급하고, 나머지 75%는 가점제로 공급하고 있다. 청약예금 가입자에게 공급되는 전용 85㎡를 초과하는 주택의 경우는 공급주체에 상관없이 채권입찰제를 우선적으로 적용하여 입찰금액을 많이 쓴 사람에게 우선권을 주되, 금액이 같으면 가점제와 추첨제로 절반씩 공급한다. 청약저축가입자가 청약할 수 있는 전용 85㎡ 이하 공공주택의 청약방법에는 변화가 없다. 이미 가입기간, 저축총액, 부양가족수, 당해 지역의 거주기간 등을 고려해 실수요자 위주로 공급되고 있기 때문이다.

가점제에 의한 점수를 계산 항목들이 <표 10-3>에 정리되어 있는데, 무주택기간(2점～32점), 부양가족수(5점～35점), 입주자저축 가입기간(1점～17점)이 고려되며, 총점은 최대 84점이다. 감점은 2가지 항목으로 구성되면 -5점에서 최대 -15점까지이다.

〈표 10-3〉 청약가점제 점수 산정기준표

가점항목	가점	가점구분	점수	가점구분	점수
① 무주택기간	32	1년 미만	2	8년 이상~ 9년 미만	18
		1년 이상~ 2년 미만	4	9년 이상~10년 미만	20
		2년 이상~ 3년 미만	6	10년 이상~11년 미만	22
		3년 이상~ 4년 미만	8	11년 이상~12년 미만	24
		4년 이상~ 5년 미만	10	12년 이상~13년 미만	26
		5년 이상~ 6년 미만	12	13년 이상~14년 미만	28
		6년 이상~ 7년 미만	14	14년 이상~15년 미만	30
		7년 이상~ 8년 미만	16	15년 이상	32
② 부양 가족수	35	0명	5	4명	25
		1명	10	5명	30
		2명	15	6명 이상	35
		3명	20		
③ 입주자저축 가입기간	17	6월 미만	1	8년 이상~ 9년 미만	10
		6월 이상~ 1년 미만	2	9년 이상~10년 미만	11
		1년 이상~ 2년 미만	3	10년 이상~11년 미만	12
		2년 이상~ 3년 미만	4	11년 이상~12년 미만	13
		3년 이상~ 4년 미만	5	12년 이상~13년 미만	14
		4년 이상~ 5년 미만	6	13년 이상~14년 미만	15
		5년 이상~ 6년 미만	7	14년 이상~15년 미만	16
		6년 이상~ 7년 미만	8	15년 이상	17
		7년 이상~ 8년 미만	9		
④ 감점	1) 제6조 제3항 제6호에 따른 60세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속 포함)이 소유하는 주택이 2호 또는 2세대 이상인 경우, -5점 / 3호 또는 3세대 이상인 경우, -10점 2) 2호 또는 2세대 이상의 주택을 소유한 세대에 속한 자가 제11조의 2 제1항 제2호 또는 제 12조의 제1항 제2호에 따라 제1순위로 주택공급을 신청하는 경우 2호 또는 2세대인 경우, -10점 / 3호 또는 3세대인 경우, -15점				
청약가점 점수 = {(①+②+③)-④}					

나. 신혼부부주택 및 지분형주택

「2008년도 주택종합계획」은 인수위가 제안했던 지분형 주택에 대해서는 '금융전문가들의 의견 수렴을 거쳐 도입 검토'라고 간단히 언급하였지만, 대선공약이었던 신혼부부주택에 대해 구체적인 실행방안을 담고 있다. <표 10-3>의 가점제 항목에서 보듯이 청약가점제하에서는 무주택기간이 길고, 부양가족이 많고, 청약저축 가입기간이 길수록 주택을 분양받기 유리하다. 신혼부부주택은 청약가점제의 도입으로 젊은 부부들이 신규 주택시장에 진입하는 것이 어려워진 상황을 보완하면서 출산을 장려하는 의미도 가지고 있다(표 10-4 참조).

〈표 10-4〉 신혼부부 주택의 청약 자격

	내 용
청약 자격	- 입주자모집공고일 기준 혼인기간이 5년 이내이고, 기간 내에 출산하여 자녀가 있는 무주택 세대주 - 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하(맞벌이부부인 경우 100% 이하) - 1회에 한하여 특별공급
청약 순위	- 1순위: 혼인기간이 3년 이내이고 기간 내에 출산한 자녀가 있는 자 - 2순위: 혼인가간이 3년 초과 5년 이내이고 기간 내에 출산한 자녀가 있는 자
동 순위 처리	- 1순위: 해당 주택건설지역의 거주자 - 2순위: 자녀수가 많은 자 - 3순위: 자녀수가 같은 경우 추첨으로 선정
청약 통장	- 청약저축: 가입기간 12개월 이상, 월납입금 12회 이상 납입 - 청약예금: 가입기간 12개월 이상, 예치금액의 상당액 예치 - 청약부금: 가입기간 12개월 이상, 예치금액의 상당액 예치($85m^2$ 이하)
공급 물량	- $60m^2$ 이하의 주택 또는 공공건설임대주택 중 $85m^2$ 이하의 주택 중 건설량의 30% 범위 내에서 공급(국토해양부장관의 정하여 비율 고시)
시행	-「주택공급에 관한 규칙」 개정(2008.7.2), 시행(2008.7.15)

자료:「주택공급에 관한 규칙」 제19조 제7항~제10항.

〈표 10-5〉 신혼부부 주택 유형별 입주 요건 및 자격

		임대주택		분양 또는 분양전환 주택	
		전세임대	국민임대	10년임대	소형분양주택
공급관련	규모	85㎡ 이하	60㎡ 이하	85㎡ 이하	60㎡ 이하
	임대조건	- 보증금 200～350만원 - 임대료 6～11만원	- 보증금 650～4,800만원 - 임대료 6～28만원	시중 임대료 70～100%	-
	임대기간	2년마다 재계약 최장 6년 거주	2년마다 갱신계약 최장 30년 거주	10년간 임대 후 분양전환 가능	-
	2008년 물량	500호	당해 주택건설량의 30%		
청약자격	기본자격	①혼인 5년 이내 ②무주택 세대주로서 ③출산한 자 (입주자모집공고일 현재 기준)			
	청약통장	불필요 (국민임대 중 50㎡ 이하)	청약통장에 가입하고 12개월 경과한 자 ('08.12.31까지는 6개월이 경과한 자)		
	소득제한	기초생활수급자 차상위계층	전년도 도시근로자 월평균소득의 70% 이하이고 토지 5천, 자동차 2.2천만원 이하	전년도 도시근로자 월평균소득의 70% 이하 단, 맞벌이의 경우에는 100% 이하	

2008년 하반기에 총 1만 3천~1만 4천호의 신혼부부주택이 공급될 예정이며 2009년 이후부터 연간 5만호 수준으로 공급될 예정이다. 현재 신혼부부주택의 공급물량은 수요에 비해 미미하지만 재건축·재개발 규제 합리화, 도심 내 주택공급 확대, 소형 주택 공급활성화 조치 등으로 인해 신혼부부주택 공급량도 점차 증가할 것으로 예상된다.

주택의 유형별로 공급방식 및 자격에 대한 세부사항은 <표 10-5>에서와 같이 세분화하였다. 공급주택 유형으로는 임대주택과 분양주택으로 구분하여 각 기준을 마련하였는 데 임대주택 유형과 달리 10년 임대

및 소형 분양에 자산의 요건이 배제된 이유는 이미 다양한 기준으로 자격을 제한하고 있고, 해당 주택들은 소득제한 없이 청약이 가능한 주택이기 때문이다.

지분형주택은 영국의 지분공유제(shared ownership)를 벤치마킹한 제도로 참여정부의 반값 아파트 공급방식에 비해 소유권 개념을 강화하고 주택자금 부담을 축소했다. 참여정부의 반값 아파트는 한나라당이 제안했던 대지임대부 주택분양제도와 열린우리당이 제안했던 환매조건부 주택분양제도의 두 가지가 실험되었지만 모두 소기의 성과를 거두지 못하였다. 인수위가 제안한 지분형 주택은 한 채의 주택을 거주목적의 실수요자와 투자목적의 재무적 투자자에게 분리하여 분양한다. 실수요자가 51%의 지분을 바탕으로 사용권, 임차권, 처분권을 가지며, 재무적 투자자는 실수요자의 10년 전매금지 기간 이후 지분청산을 통해 자금을 회수하는 구조이다. 실수요자에게는 취득 자금의 일부를 국민주택기금에서 대출하여 주택가격의 25%만을 갖고도 지분 취득과 거주가 가능하도록 하는 방안이 제안되었다. 그러나 49%의 지분을 취득하는 재무적 투자자가 충분한 인센티브를 가질 수 없다면 지분형 주택이 활성화되기 어렵다.

2008년 9월 19일 발표된 「국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안」에는 지분형주택의 아이디어를 살려서 무주택 서민들의 주택구입 부담을 낮추고 자가 보유를 촉진하는 내용이 담겨 있다. 즉 공공이 주택을 건설·임대하고, 입주자가 입주 후 단계적으로 지분금을 납부하고 소유권을 취득하는 방식으로, 주택시장 안정기에도 투자유치의 불확실성 없이 안정적이고 지속적인 공급이 가능한 방식이다. 기존 공공임대주택은 임차인들의 심리적 주거 안정감이 약하고 관리소홀로 인하여 주택이 조기 노후화되어 관리비용이 급증하고 슬럼화될 가능성이 높다. 공공임대주택 입주자에게 단계적으로 주택의 지분을 늘려가도록 지원하면, 담보대출을 이용하여 일시에 주택을 구입하기 어려운 저소득층에게 도움이 될 것으로 전망된다. 그리고 이 중에서 일부 물량은 저소득 신혼부부에게 특별 공급할 예정이다.

〈표 10-6〉 지분형주택제도 도입방안

구 분	내 용
기본구조	- 공공기관이 건설·임대하는 주택에 대해 입주자가 초기지분(30%)을 투자하여 입주(10년)하며 단계적으로 잔여지분 취득. 1. 초기지분금: 최초주택가격(건축비+택지비)의 30% 2. 중간지분금: ①주택감정가격(입주 후 4년, 8년) 또는 ②최초주택가격+입주 후부터 입주 후 4년, 8년까지의 이자 ①, ②방법 중 선택하여 20%씩 입주 후 4년, 8년 후에 납입 3. 최종지분금: 최종지분 취득 시(입주 후 10년) 감정가의 30% - 최종지분금 납부 시 소유권 이전등기
임대료	- 주택가격 ×(1-입주자지분율) ×(국민주택기금 구입자금 대출금리)
대상지역	- 무주택 서민층의 수요가 높고 주택구입의 부담이 큰 공공택지 우선
공급물량	- 전용면적 85m^{2}를 원칙으로 하고, 소형(60m^2)주택을 시범 공급
공급대상 및 방법	- 청약저축가입자인 저소득 무주택 세대주에 공급(가점제)
시행시기	- 2008년 10월 중 임대주택법시행령 개정안 입법 예고

자료: 국토해양부 보도자료, 2008.9.19.

3. 주택분양가규제제도

가. 주택분양가규제제도의 변천과 자율화

1963년에 제정된 공영주택법은 지방자치단체와 대한주택공사가 정부로부터 대부 또는 보조를 받아 건설한 주택을 무주택서민에게 저렴한 가격으로 임대/분양하도록 규정하였다. 동 법 시행규칙은 공영주택 건설에 소요되는 실비를 대지조성비, 공영주택 및 복지시설의 건축비, 건설부대비용으로 규정하였다. 민간에서 짓는 주택에 대해서도 이 규정이 권장사항이었지만 실제 분양가격은 사업자에 의하여 결정되었다. 1970년대 중반에 신규주택 분양가격이 급등하자 정부는 1977년부터 아파트 분양가격을 규제하기 위하여 주택건설사업계획서에 주택가격을 포함시

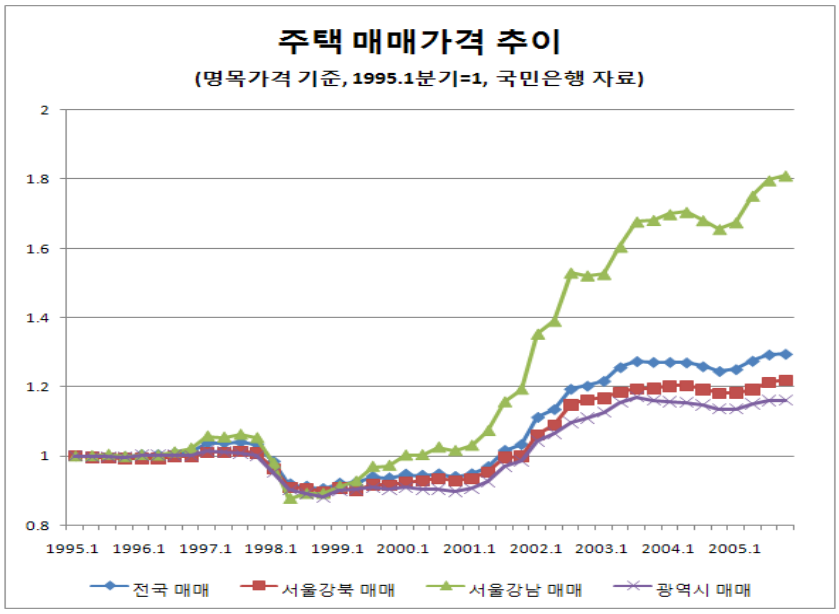
켜 정부가 정한 상한선보다 낮아야 사업계획을 승인하는 방식으로 분양가격을 통제하였다. 1980년대 초의 일시적인 자율화 시기를 거쳐 1983~88년에는 주택의 전용면적을 기준으로 평당가격 상한을 규제하였는데, 그 상한가격은 지역에 무관하게 일정 액수로 정해졌다. 1988년 말 주택 200만호 건설계획이 발표되었지만 기존의 분양가 상한제로는 목표를 달성하기 어렵다는 판단이 내려지자, 원가연동제를 도입하였다. 원가연동제는 지역별로 다른 택지비를 인정하고, 건축비도 실건축비와 적정이윤을 보장함으로써 주택건설을 촉진시키고자 하였다.

주택 200만호 건설계획이 목표를 초과 달성하면서 주택시장이 안정되자 주택시장의 자율성을 제고하는 방향으로 정책이 전환되었다. 1992년 하반기에 도심 공동화현상을 막고 주상복합건물의 건설을 촉진시키기 위해 주상복합아파트의 분양가를 자율화하였으며, 아파트에 대한 분양가 자율화는 1995년부터 점진적으로 이루어지기 시작하였다. 1997년 말 우리나라 경제가 IMF의 관리체제하에 들어가면서 심각한 경제위기가 닥치자 위기를 극복하기 위해 경제 전반의 규제완화 조치가 취해졌고, 주택부문에서도 많은 규제가 완화 내지 철폐되었다. 분양가 규제도 그중 하나였으며, 1998년에는 전국적으로 분양가가 자율화되었다.

나. 분양원가공개제도

1998년에 부동산 가격이 폭락할 때에 많은 사람들이 일본 사례를 들어가며 짧게는 5년 길게는 10년 이상 부동산시장이 침체될 것으로 예상하였지만, 1999년 하반기에는 이미 가격 하락세가 멈추었으며 2001년 말부터 주택가격이 본격적으로 상승하였다. 이처럼 빠른 시일 내에 주택시장이 회복된 것은 이전 시기에 주택가격 거품이 없었다는 유력한 증거이다(손재영・김관영[1998]; Kim[2000]). 2001년 이후의 주택가격 상승에서 주목되는 현상은 서울 대비 수도권 및 전국 평균 간, 또 아파트 대비 단독 및 연립주택 간 편차가 크게 벌어진 점이다(그림 10-2 참조). 특히 서울의 아파트 중에서도 강남권(강남구, 서초구, 송파구)의 아파트 가격은 더욱 빨리 올랐다. 이 때문에 저소득층의 주거가 위협을 받았다거나 국민경제적으로 불안요인이 커졌다고 볼 수 없지만, 강남 주택가격의

[그림 10-2] 주택매매가격 추이



안정을 위해 정부가 강력한 조치들을 취해야 한다는 여론이 우세했으며 특히 신축주택의 분양가가 올라서 기존주택 가격이 따라 오른다는 관점에서 분양원가를 공개하여야 한다는 주장이 시민단체들을 중심으로 대두되었다(임덕호[2005]).

정부는 부동산 조세를 강화하고 여러 규제를 시행하면서도 분양원가 공개를 전면적으로 받아들이지 않았다. 이는 원가공개가 분양가상한제보다 주택사업자에게 더 큰 부담이기 때문이다. 분양가규제하에서는 주택사업자가 가격상한을 지키는 한, 땅 값을 얼마 지불하든지, 인허가에 어떤 비용이 들어가든지, 자재를 얼마에 구입하든지 감독관청이 간여하지 않으며 기업도 정확히 수치를 뽑기 위해 애쓸 필요가 없다. 이에 비해 원가공개는 언제, 어떤 목적으로, 어디에, 얼마나 돈을 썼는지를 일일이 증빙서류를 갖추어 정확히 계리하고 이에 대해 관청뿐 아니라 시민단체 등의 감시, 감독을 받아야 한다. 또 원가공개는 결코 공개에 그치지 않고 가격규제로 이어진다. 어떤 아파트 단지에 주택사업자가 폭리를 취했다

〈표 10-7〉 아파트 분양원가 공개대상과 공개항목

주택 규모	건설 주택	항목수	공개항목	공개항목에 포함된 비용
전용 면적 85㎡ 이하	공공 건설 주택, 민영 주택	7개	① 직접공사비	재료비, 노무비, 기타 경비
			② 간접공사비	간접노무비, 각종 보험료 등, 일반관리비와 이윤
			③ 설계비	설계비
			④ 감리비	감리비
			⑤ 부대비용	견본주택비용, 홍보비용, 수도·가스·전기시설 인입비 등
전용 면적 85㎡ 초과	공공 건설 주택		⑥ 가산비용	지하층 건축비, 추가 복리시설 설치비, 친환경 인센티브 등
			⑦ 택지비	택지매입원가, 기간이자, 제세공과금, 추가 지반공사비
	민영 주택	2개	① 택지비	택지비
			② 택지매입원가	택지매입원가

자료: 한국건설산업연구원(2006).

는 등의 기사들이 나가기 시작하면, 제도 취지와 무관하게 분양가규제의 압력이 강해질 것이기 때문이다.

그러나 여론의 압력 때문에 2005년 3월부터 분양가상한제 적용 주택(전용 85㎡ 이하의 주택) 및 공공기관이 건설·공급하는 전용 85㎡ 초과의 주택에 대해 5개 항목(택지비, 공사비, 설계·감리비, 부대비, 가산비용)을 공개하는 것으로 타협이 이루어졌다. 판교신도시 내의 아파트 분양을 앞둔 2006년 2월 정부는 공공이 개발하는 택지지구의 전용 85㎡ 이하인 경우 건축비에 택지비·가산비용 등을 포함한 분양가상한선을 정했고, 이 시기부터 현행 분양가격공개제도가 시행되기 시작하였다. 적용대상주택은 분양가 상한제 적용 주택[156]이며, 분양가 내역공개 항목은 <표 10-7>과 같다.

156) 주거전용면적이 85㎡ 이하인 공동주택, 공공기관이 공급하는 주거전용면적이 85㎡를 초과하는 공동주택, 민간에서 공급하는 주거전용면적이 85㎡를 초과하는 공동주택(이 경우에는 택지비와 택지매입 원가만을 공개).

다. 분양가상한제 재도입

정부는 제한적인 범위에서만 주택분양원가를 공개하는 대신 2007년 9월부터 전국의 모든 민간·공공 아파트에 분양가상한제를 적용하였다. 분양가격은 아래와 같이 구성되는데 기본형 건축비는 정부가 제시한 가이드라인에 지방자치단체가 특성을 반영해 금액을 조정할 수 있다.

분양가격 = {(기본형 건축비 + 지하층 건축비)
× 공동주택 건설공사비 지수}
+ 지하층 건축비를 제외한 가산비용
+ 택지비

기본형 건축비는 직접공사비, 간접공사비, 설계감리비, 부대비용의 합인데, 건물의 층고와 주택전용면적에 따라 상한가격이 달리 정해져 있다. 가산비는 라멘조 및 철골조로 주택을 건설함에 따라 기본형 건축비에 가산되는 비용이며, 역시 층고와 건축면적에 따라 다르다. 택지비 산정기준은 매입가가 아닌 감정가를 기준으로 산정토록 했으며, 경매·공매, 공공기관의 입찰 낙찰가 등의 경우에는 이 가격을 인정하기로 하였다.

4. 주택 분양시기 규제

가. 주택선분양제도

주택선분양제도는 건설사가 주택을 짓기 전에 입주자를 모집해 계약금, 중도금 등으로 집값의 80%까지 사전에 받을 수 있도록 허용하는 제도이다. 선분양은 신규주택 수요는 많고 주택가격이 비싼 반면 주택금융시장은 발달하지 못한 국내 주택시장 여건 아래 형성된 독특한 주택판매 방식이다. 소비자 입장에서 보면 완성된 제품을 보지 않고 구매하기 때문에 완성 후 건설사와 분쟁이 생길 수 있지만, 그 대신 시가보다 낮은 가격에 분양을 받으며, 건설기간 동안의 가격상승 혜택을 본다. 선분양의 장단점은 <표 10-8>과 같다.

〈표 10-8〉 선분양제도의 장점 및 단점

구 분	장 점	단 점
사회적 측면	- 주택금융 부족하에서 주택대량공급정책을 지원하기 위한 수단으로서 주택공급확대에 기여	- 전매시장 형성으로 시장교란 우려 · 실수요자뿐 아니라 장래의 매각차익을 바라는 투자자까지 선분양시장에 참여, 가수요창출, 주택시장 불안 야기 - 확정분양가격으로 선분양함으로써 분양가 상승요인으로 작용하고, 분양가 자율화와 더불어 시장가격과 상호 상승작용 - 입주 후 구조변경 및 내장재 교체로 인한 자원낭비
건설업체 측면	- 주택수요 및 자금을 사전에 확보함으로써 사업안정성 제고 - 민간주택산업의 양적 성장에 기여	- 경쟁력 약화 및 과다한 양적 팽창 유발
소비자 측면	- 가격상승이 기대되는 경우 수익자산 우선 확보 가능 · 분양가격과 시장가격 간의 시세차익 획득	- 주택수요자가 사업위험 부담 · 선비용 지불에 따른 자금위험 · 건설비의 이자비용을 소비자가 부담 - 소비자의 선택권 침해 · 완제품을 보지 않고 사전구입, 선납강요 - 공급자의 도덕적 해이로 인한 부실시공 및 품질저하 우려 - 건설업체 부도 시 입주지연
금융기관 측면	- 중도금대출로 건설금융 간접확대	- 분양보증에 따른 담보제공으로 추가적인 담보 확보가 어려움으로 건설금융 직접 참여가 제약됨
보증기관 측면	- 분양보증 역할 수행	

자료: 김재환 외(2008).

나. 후분양제도

분양원가공개와 함께 시민단체들이 강력히 요구한 여러 규제 중의 하나가 후분양제이다. 전체 혹은 일정 공정 이상을 완성한 후 주택을 분양하여 주택도 일반 소비제품처럼 수요자가 완성된 제품을 보고 값을 치르자는 것이며, 실제적으로는 선분양을 금지하는 내용이다. 후분양을 주장하는 사람들은 후분양제가 분양가를 낮추고, 투기도 막고, 개발이익도 환수하고, 기존주택가격까지 안정시키는 여러 효과를 기대하는 듯하다(임덕호[2004]).

정부는 2004년 2월 '아파트 후분양 활성화 방안'을 확정하여 발표함으로써 이 주장을 수용하였는데 건설자금에 대한 금융지원 여건이 취약한 상황을 감안하여 점진적으로 후분양제를 시행하기로 하였다. 공공부분에서 시범적으로 후분양 방식을 시행하고 민간부분은 국민주택기금을 지원받아 건설되는 중소규모 주택에 한해 점진적으로 도입하기로 하였으며, 민간부문의 후분양을 유도하기 위해 2007년부터는 후분양하는 업체에게 공공택지를 우선 공급하도록 하였다. 공공부문은 2004년부터 후분양 적용 시범사업을 우선 시행하고 2007년부터 단계별로 분양시행 공정률을 높이다가 2011년에는 공공부문 전체 사업장에서 80% 공정 후 분양할 계획이었는데, 2007년 계획은 2008년으로 연기하여 2010년부터 60%, 2012년부터 80% 공정 후 분양하는 것으로 수정되었다. 하지만 '주택공급 기반 강화 및 건설 경기 보완방안(8.21대책)'으로 민간아파트를 후분양하는 경우 공공택지를 우선적으로 공급하는 방식 대신, 후분양 선택 시 저리의 주택기금을 지원하는 등 인센티브를 받을 수 있도록 하는 자율선택방식으로 변경하고, 공공아파트는 원칙적 후분양, 필요 시 선분양하는 방식을 유지하기로 했다. 또한, 후속조치로 재건축의 일반공급분에 대하여 후분양제를 폐지하는 개정안(『주택공급에 관한 규칙』 제7조 제4항 삭제)을 입법예고하여 2008년 10월 중 공포·시행하기로 하였다.

〈표 10-9〉 후분양제 활성화 시행일정

구 분		'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	비 고
공공부문	시범단지 (의무화)	■	■	■							80% 공정 후 분양
	전체사업장 (의무화)				■	■					40% 공정 후 분양
							■	■			60% 공정 후 분양
									■	■	80% 공정 후 분양
기금지원 민간부문	60~85㎡ 중형분양 (의무화)	■									40% 공정 후 분양
			■								60% 공정 후 분양
				■	■	■	■	■	■	■	80% 공정 후 분양
	60㎡ 이하 소형분양 (업체자율)	■									40% 공정 후 분양 (기금우대지원)
			■								40% 공정 후 분양 (기금우대지원)
				■	■	■	■	■	■	■	40% 공정 후 분양 (기금우대지원)
공공택지 지원 민간부문	공공택지 내 모든업체 (업체자율)					■	■				40% 공정 후 분양 (택지우선공급)
								■	■		60% 공정 후 분양 (택지우선공급)
										■	80% 공정 후 분양 (택지우선공급)

자료: 국토해양부 홈페이지(일부 수정).

제3절 주택공급제도의 주요 쟁점

1. 주택청약제도의 쟁점

주택청약제도는 수분양자로 선정되어 개발이익을 가져갈 기회를 누구에게 우선적으로 주는가를 결정한다. 현행 가점제는 10년 이상 무주택, 45세 이상 연령, 3세대, 3명 이상의 자녀부양자들에게 가장 큰 혜택을 부여하는 반면, 신혼부부, 맞벌이 부부, 이혼가정, 30대 중산층, 저가 소형주택 소유자 등은 상대적으로 불이익을 받는다. 새로 도입된 신혼부부 주택은 30대 중산층, 저소득층에게 청약기회를 넓히려는 공급 채

널이며, 이는 기존 청약제도와 일부 상충된다. 예컨대, 60㎡ 이하 민영주택을 오랫동안 기다려온 중장년층의 민영주택 대기수요자는 분양물량의 상당 부분이 신혼부부주택으로 가는 데 대해 불만일 것이다. 가점제와 신혼부부주택 분양에서 우대하는 가구 특성이 적절한 기준인가에 대해서는 관점에 따라 의견이 다를 수 있다. 비인기 지역의 값 싼 주택을 소유하고 있는 사람에 비해 비록 전세라도 더 큰 액수의 전세보증금을 감당하고 있는 사람을 우대하는 것이 불합리하다고 느낄 수 있다. 또한 사회에 첫발을 들이면서 자녀를 좋은 환경에서 길러야 할 젊은 부부들이 오랫동안 내집 마련의 꿈을 품어왔던 중장년 무주택자에 비해 더 우대되어야 할지에 대해서도 사람마다 다른 의견일 것이다.

한걸음 더 나아가서, 청약제도가 개발이익이라는 '횡재'를 배분하는 제도라면, 소득이나 자산과 같이 경제적 능력을 나타내는 특성이외에 다른 특성(예컨대, 무주택 여부, 무주택 기간 등)을 고려할 필요가 있는지에 대해 의문이 제기된다. 같은 맥락에서 최초 수분양자에 대한 전매제한 규정이 필요한가도 재고해야 한다. 청약제도가 개발이익을 분배하는 기제라고 하면 소득이나 자산이 작은 사람들에게 주택을 분양하여 자산을 늘릴 기회를 주는 것으로 그 목적이 달성된다. 이들로 하여금 굳이 몇 년씩 이사를 못하고 분양받은 주택에 살아야 한다는 의무를 부과하는 것이 제도의 취지에 맞는지 의문이다. 경제적 약자라고 해서 개발이익을 배분해 주고, 다른 한편으로는 몇 년간 그 개발이익을 실현하지 못하게 하는 것은 모순이다.

어떤 기준으로 누구에게 주택분양의 기회를 높여주어야 할지에 대해 어떤 선험적인 우선순위를 정하기 어렵다. 소비자들이 향유하는 개발이익의 총량이 결정되어 있다면, 소비자들 중 누가 그 혜택을 보는가의 문제가 주택의 건설 물량과 질에 영향을 주지 않기 때문이다. 일반 국민들의 다수가 적절하다고 느끼면 그 자체가 좋은 기준이라고 보아도 무방하다. 따라서 주택청약제도의 개선을 위해서는 국민들의 의견을 묻는 것이 중요하다. 우리는 현행 가점제와 신혼부부 주택의 평가와 개선방안 도출을 위해 전국적인 규모의 설문조사를 했으며 그 결과는 뒤편에 분석하도록 하겠다.

2. 분양가규제제도의 쟁점

주택분양가격규제제도는 1977년 이래 규제와 자율화를 오가며 존속했다. 1970년대 말에 규제되었던 민간 아파트의 분양가가 1981년 자율화되자 이른바 '한신공영 충격'이 나타났다. 당시 한신공영은 대형평형 아파트의 분양가를 이전의 분양가 상한보다 22%나 올린 평당 138만원으로 정해서 억대 아파트를 처음 내놓았다. 이에 대해 언론은 다음과 같이 논평하였다.

"자율화가 된 이상 어느 특정 아파트가 얼마나 크고 얼마나 비싼들 시비를 걸 소지는 없어졌다. 그러나 70년대 후반 아파트 투기붐이라는 쓰라린 경험을 갖고 있는 우리는 이 1억원짜리 아파트에서 '솥뚜껑'을 보는 놀라움을 갖는다. 1억원짜리가 동반할지도 모르는 집 값 앙등과 이로 인한 파급효과 때문이다."[157]

2005년부터 분양가 상한제가 재도입된 데는 1981년과 정확히 같은 논리와 정서가 작용하였다. 1983년부터 15년 동안 분양가 규제를 시행한 경험에도 불구하고 이제 다시 25년 전의 논리가 그대로 통용되는 것은 이 분야 연구자들을 곤혹스럽게 한다. 정책결정에 참고가 되는 연구가 충분하지 않았거나 연구결과들이 국민들이나 정책결정자들에게 수용되지 못하는 두 가지 문제 중 적어도 하나가 있는 것으로 보이기 때문이다. 연구의 심화 및 성과 확산을 위해 노력해야 할 관련 쟁점들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

가. 분양가규제가 주택공급에 미치는 효과

분양가상한제를 최고가격제로 본다면 이 제도는 주택건설업체의 채산성을 떨어뜨려 양적으로나 질적으로 주택공급을 위축시키며, 장기적으로 주택가격 상승요인으로 작용한다. 학계에서는 1990년대 초반에 분양가 규제 또는 자율화의 효과가 집중적으로 연구되었다. 분양가 규제를 신규주택에 대한 가격상한제로 파악한 연구들은 모두 분양가 규제가 신규주택의 공급 감소, 신규주택에 대한 투기적 수요 증가, 주택 과소비,

157) 조선일보 1981년 8월 13일자 기사. 국정브리핑특별기획팀(2007)에서 재인용.

토지가격을 올바르게 반영하지 못하는 상한가격에 기인한 토지이용의 비효율성 등을 지적하였다(김경환[1991]; 이중희[1992]; 임덕호[1993]; 윤주현[1993]; 허재완[1993]; 서승환[1994]). 이중희(1992)가 저소득층의 내 집마련 기회가 확대되고 생산자 잉여가 소비자 잉여로 전환되는 효과가 있음을 지적하면서도 규제의 폐해가 더 크다고 결론을 내린 것처럼 규제의 긍정적인 효과에 비해 그 부작용이 크다는 것이 일반적인 결론이었다. 심지어는 시민단체인 경제정의실천시민연합에서도 신규 아파트 분양가는 자율화되어야 마땅하지만 자율화의 부작용을 최소화할 수 있는 선행 조치들을 마련한 후에 해야 한다는 조건부 자율화를 주장하였다. 즉 택지개발, 주택금융, 주택 관련 조세 등의 보완조치와 함께 선별적, 점진적 접근법을 주문하였다(경실련 정책위원회[1992]).

그런데 분양가규제에 관한 실증분석들은 크든 작든 규제완화가 기존 주택시장의 가격상승을 초래할 것을 예측하였다. 허재완(1993)은 신규분양주택과 기존주택을 대체재로 보는 이론 틀로부터 분양가가 자율화될 경우 거시경제 여건에 따라 주택가격이 7.56～24.26% 상승한다는 가상실험 결과를 제시하였다. 서승환·이규황·윤재호(1996)도 신규분양주택과 기존주택이 대체재 관계에 있으므로 분양가 인상이 기존주택가격에 미치는 단기효과는 양(+)인 것이 확실하지만, 장기적으로는 주택공급이 확대되어 주택시장이 안정화될 것으로 보았다. 소규모 거시계량모형은 이들의 주장을 뒷받침하는 결과를 얻었는데, 신규분양주택의 가격이 20% 오를 경우 주택가격이 단기적으로 최대 4.2%, 장기적으로 3.5% 정도 오르는 결과를 얻었다. 그러나 택지공급 등의 보완책이 있다면 이 효과는 각각 1.3%, 0.3%까지 떨어졌다.

이들 연구들이 신규주택과 기존주택 간의 관계를 어떻게 설정하는가, 주택의 주거수요와 자산수요 간의 관계를 어떻게 표현하는가, 주택임대 및 토지시장을 모형에 어떻게 포괄하는가 등의 여러 문제를 완벽하게 다루고 있다고 보기 힘든 측면이 있다. 예를 들어 1,000만호를 상회하는 전체 기존 주택스톡에 비해 연 50만호 정도인 신규 주택이 대체재로서의 기능을 할 수 있는 물량인지 의문을 제기할 수 있다. 또 실증분석도 좀 더 다양한 자료와 방법론으로 연구를 심화시킬 필요가 있다.

1980년대에 비해 다소 완화된 형태의 규제가 시행될 경우 분양가 규

제의 효과는 달리 나타날 수 있다. 예컨대 1990년대의 원가연동제하에서는 상한가격 하에서도 주택건설업자들이 최소한의 채산성을 확보할 수 있었다. 이 시기에는 공급물량 축소보다도 주택의 품질이 낮은 수준에서 균일화되어 주거여건이 고급화되지 못하고, 주택단지 더 나아가 도시의 개성이 말살되는 부작용이 더 컸다고 생각된다. 분양가규제는 다른 시장여건과 정책환경, 특히 택지공급이 원활한가의 여부 등과 함께 시장에 영향을 미친다. 1990년대 중반 국토이용관리법이 개정되어 준농림지역 개발이 가능해지면서 수도권을 중심으로 소위 난개발 아파트 단지가 활발히 개발되었다. 택지공급의 애로가 작았던 이 시기와 「국토의 계획과 이용에 관한 법률」체제하에 도시주변 농지, 산지의 개발이 극도로 제한된 오늘날에는 분양가상한제의 효과가 다를 것이다. 다른 예로, 지난 몇 년간 주택사업자들은 공장 이전적지 등 도심 내 공지에 고층 주상복합단지를 개발하거나 재개발·재건축에 힘을 쏟았는데, 분양가상한제가 재도입되면서 이같은 활동이 큰 어려움을 겪고 있다.

분양가 규제는 주택공급의 양과 질에 악영향을 준다. 그러나 높은 분양가에 대한 여론의 거부감이 있는 현실도 무시할 수 없다. 어떤 수준의 분양가 규제가 어떤 효과를 갖는지 하는 심층적인 수준에까지 연구가 이루어져야 정책결정에 유용한 자료를 제공할 수 있을 것이다.

나. 분양가규제가 자산축적에 미치는 영향

분양가규제하의 주택을 분양받는 것은 많은 국민들에게 자산축적의 중요한 계기였다. 주택의 품질이나 공급량이 다소 떨어지더라도 되도록 많은 국민들에게 이런 기회를 주는 것이 옳다는 판단이 상한제를 유지시킨다. 그러나 이와 관련되어서도 여러 부작용을 지적할 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 규제 때문에 주택공급이 위축되어 가격이 오른다면 기존 주택시장에서 주택을 구입해야 하는 다수가 피해를 볼 수 있다. 또한, 애초에 주택을 분양받을 능력이 없는 저소득층은 주택을 청약할 기회조차 갖지 못하여 중산층과의 자산격차가 더 커진다. 유사 인근 주택에 비해 분양가가 낮을수록 청약시장이 과열되는 것도 문제이다. 이러한 문제들을 종합적으로 고려하면서 분양가 규제가 국민들의 자산축적

또는 중산층 형성에 얼마나 기여를 했고, 규제의 사회적 비용을 정당화할 만큼의 긍정적 효과를 가졌는지가 연구되어야 할 과제이다.

다. 분양가와 기존주택 가격 간의 관계

앞서 인용한 1981년의 언론 논평이나, 최근의 분양원가 공개 또는 상한제 도입을 옹호하는 주장들 모두 분양가가 오르면 기존주택가격이 오르고, 이는 다시 분양가를 올리는 악순환이 지속된다고 주장한다. 정부가 분양가상한제를 재도입하고 제한적인 범위에서 분양원가를 공개하기로 한 것도 이러한 악순환 논리를 받아들였기 때문이다. 교과서적인 이론체계에서는 기존주택가격이 분양주택가격을 결정한다는 일방향 인과관계가 당연한 것으로 받아들여진다. 기존주택시장은 신규분양주택 호수와 비교할 수 없을 정도로 많은 물량이 존재하는 시장이며 이 시장의 규모에 비해 신규주택의 영향력이 미미하기 때문이다. 주택사업자는 분양가 자율화 아래에서 '받을 수 있는 가격'을 받을 뿐인데, 그 가격은 분양주택과 대체관계인 기존주택가격이다. 기존주택의 가격이 오르는 시기에 신규 분양되는 주택들은 가격동향에 맞추어 점차 높은 분양가를 정한다. 기존 가격과 신규 분양가가 모두 같이 오르므로 피상적으로 관찰하면 양자가 영향을 주고받는 듯 보일 수 있지만, 분양가가 기존주택가격에 영향을 준다고 보기 어렵다.

가격상승의 근본 원인인 수급상황은 일반인들의 눈에 띄지 않는다. 그래도 사람들은 '잘 모르겠다'고 포기하지 않고 맞든 틀리든 무언가 가시적인 설명을 하고 싶어 한다. 특히 언론인들은 현상의 원인에 대한 논평을 해야 하는 입장이다. 1988년 말 건교부 장관이 분양가 자율화를 언급했을 때 주택가격이 올랐고 이를 정부가 공식 부인했을 때는 더 올랐던 에피소드와 같이, 2000년 이후에는 신규주택 분양가 인상이 기존주택가격 상승에 대한 손쉬운 설명으로 지목되었다. 그러나 이런 손쉬운 '설명'이 실제의 인과관계에 대한 '분석'은 아니다. 무수한 주장, 성명, 논평에도 불구하고 아직까지도 신규주택 분양가가 기존주택가격에 영향을 준다는 인과관계에 대한 증거를 찾기 힘들다.

라. 상한가격 산정방식의 적정성

분양가규제 재도입은 개발이익을 다시 수분양자에게 돌아가도록 할 것이지만, 그 부작용도 무시할 수 없다. 건설업체들(보다 정확히는 사업시행자)이 폭리를 취한다는 인식이 분양가규제 여론을 불러 일으켰고, 실제로 2001년에서 2003년대까지는 전국에 걸쳐서, 그 이후 2006년대까지는 수도권에서 주택사업자들이 큰 이익을 보았을 것이다. 그러나 주택사업은 워낙 경기의 부침이 심한 고위험-고수익 업종이며, 경기가 좋을 때 큰 이익을 보는 것은 당연하다. 불황기에 손해를 보조해 주지 않으면서, 호황기에 이익을 볼 수 있는 기회를 제한한다면 산업 자체가 위축될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 일단 분양가를 규제하기로 하였다면, 주택의 공급과 품질에 미치는 악영향이 심하지 않도록 해야 한다. 최악의 경우 주택의 공급이 크게 위축될 수 있고, 물량은 줄지 않더라도 주택의 품질이 저하될 수도 있다. 2007년 분양가 상한제가 본격적으로 시행되면서 상한 가격이 자재값의 급격한 상승을 적시에 반영하지 못한다는 문제와 택지의 실매입가격을 인정하지 않는 문제가 논란거리였다. 자재값의 문제는 2008년 6월부터 주요 자재가격이 기준 이상으로 변동하는 경우 기본형 건축비를 수시 조정할 수 있도록 하는 단품슬라이딩 방식을 도입함으로써 어느 정도 해결되었다.

상한제에서 인정되는 택지가격의 문제는 좀 더 자세히 검토해야 한다. 사업자가 제시하는 실거래 가격을 모두 인정하면 위장거래 등을 통해 택지가격을 부풀릴 우려가 있고, 반면 감정평가액만 인정할 경우 실제 비용을 과소평가하여 주택사업을 불가능하게 할 수 있기 때문이다. 우리는 뒤에서 이 문제에 대해 좀 더 논의할 것이다.

3. 주택 분양시기 규제의 쟁점

주택선분양제도는 주택사업자가 수분양자로부터 미리 자금을 공급받는 개발금융이다. 수분양자가 이 교환에 응하는 이유는 분양받는 주택을 인근 유사주택가격보다 싸게 매입할 수 있기 때문이다. 이런 금융적 관계는 이미 여러 논문과 보고서가 다루고 있다. 선행연구들이 다루

고 있는 쟁점은 후분양제가 강제될 경우, 주택건설업체의 자금 부담과 미래에 대한 불확실성 등으로 주택공급이 위축될 가능성, 주택가격이 상승할 가능성, 중소업체들을 위축시키는 방향으로 주택업계의 구조조정을 가져올 가능성, 그리고 소비자들이 일시에 매입자금을 지출함에 따라 부담을 느끼게 될 가능성 등이다. 후분양제에 대해 긍정적인 입장을 가진 임덕호(2004), 김혜승(2003)은 이 모든 문제들에 있어 별 문제가 없다거나 쉽게 해결될 수 있다는 주장을 하고 있는 반면, 김선덕(2003), 이중희·조상형(1995), 김현아(2003) 등은 각 쟁점에 대해 많은 걱정을 하고 있다.

이처럼 입장에 따라 후분양제가 주택문제의 만병통치인 것으로 생각되기도 하고 정반대로 받아들여지기도해서 매우 혼란스럽다. 그런데 선분양의 다른 측면 즉, 주택건설 사업자와 수분양자 간의 리스크 분담 관계에 대해서는 아직까지 논의가 미흡하다. 향후 후분양제도가 축소되거나 연기될 가능성이 크지만, 그간 제기되었던 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

가. 새로운 개발금융 조달방안

후분양이 시행되면 주택사업자는 소비자로부터 선분양자금을 다른 공급선에서 조달해야 한다. 김혜승(2003)에 의하면 모든 주택공급이 후분양으로 일시에 전환될 경우 주택업계가 추가 부담해야 하는 금액은 연간 21조 8,981억원에 달한다. 후분양으로의 전환을 점진적으로 진행하여 초기에 30% 시공 후 분양을 하도록 해도 연간 10조원의 추가자금이 필요하다. 이 추가 금융의 필요성은 중소 사업자에게 큰 부담이 될 것이다. 주택을 짓는 동안의 자금을 금융기관 대출에 의존할 수밖에 없는데 신용도가 낮은 중소 건설업체에 대해 금융기관은 높은 이자를 부담시키든지 아니면 아예 대출을 꺼린다. 그 결과 주택산업 전체가 소수의 대형업체 위주로 재편될 가능성이 있다. 이는 또 하나의 분양가 상승요인이며, 소비자의 선택폭도 그만큼 줄어든다. 선분양이라는 금융수단을 금지할 때, 어떠한 금융기관들이 어떤 상품을 제공하여 산업계의 수요를 감당할 수 있을지, 그 경우 주택산업과 금융산업에 미치는 효과가 어떠할지,

〈표 10-10〉 공정별 연간 자금소요액 추산

공정율과 분양시기	설정된 공정률까지 자금투입의 총사업비에 대한 비율	연간자금소요금액
30% 시공후 분양	30% + 70% × (30/100) = 51%	11조 1,680억원(=218981 × 0.51)
50% 시공후 분양	30% + 70% × (50/100) = 65%	14조 2,338억원(=218981 × 0.65)
80% 시공후 분양	30% + 70% × (80/100) = 86%	18조 8,324억원(=218981 × 0.86)

주: 총사업비는 택지비와 건축공사비(간접비 포함)의 합계이고, 택지비는 총사업비의 30% 라고 가정함.
자료: 김혜승(2003).

중소 사업자가 당면할 어려움을 어떻게 극복할 수 있는지 등이 후분양과 관련된 개발금융적 측면의 쟁점들이다.

나. 주택가격 상승과 소비자금융 지원

선분양은 수분양자가 주택사업자에게 돈을 빌려주는 대가로 최소한 금리부담만큼 가격을 할인해서 사는 거래관계이다. 만약 그 할인 폭이 충분하지 않다면 소비자들은 선분양주택을 청약하지 않고 대체제인 기존주택을 살 것이다. 신규분양아파트보다 훨씬 다양하고 검증된 기존 아파트가 거의 완전한 대체재 역할을 하기 때문이다. 분양가가 높다는 불평에도 불구하고 청약경쟁이 치열한 것은 시세에 비해 분양가가 낮음을 말해준다. 주택이 거의 완공된 시점에서 판매한다면 할인의 이유가 줄어들며 분양가 상승이 예상된다. 뒤에서 논의하는 바와 같이 선분양에는 자금대여 이외에도 사업리스크의 분담이라는 측면이 있으므로 분양가의 상승요인은 금리부담보다 클 것이다. 소비자는 높은 주택가격을 지불하는 대신 계약금, 중도금 선납에 따른 기회비용이나 대출 이자 부담을 작게 하므로 종합적인 이해득실은 사람마다 다를 수 있다. 다만, 주택 매입 시점에 한꺼번에 큰 액수의 돈을 내야 하므로 주택금융 측면의 지원이 강화될 필요성이 크다. 예컨대 주택저당대출의 활성화나 주

택매입 자금 저축에 대한 세제지원 등이 고려될 수 있지만, 이러한 지원이 가능한지 또는 충분한지 등에 대한 검토가 필요하다.

후분양 시행과 더불어 주택가격이 올라가면, 이를 막기 위해 주택가격 상한제를 시행해야 한다는 여론이 높아질 수 있다. 이는 매우 위험한 발상이다. 거의 완공된 주택을 인근 유사주택보다도 싸게 팔아야 한다는 의무를 지우면서, 다른 한편으로는 사업에 따른 금리비용과 리스크를 모두 주택건설 사업자에게 부담하도록 하면 주택사업을 영위하는 것이 극도로 어려워진다. 주택사업도 다른 사업과 마찬가지로 호황기에 돈을 벌고 침체기에 다소 손해를 보면서 장기적으로는 리스크를 감안한 정상이윤을 얻는다. 호황기에 돈을 벌 기회를 막고 침체기에 손해를 보상해 주지 않는다면 산업이 존립할 수 없을 것이다. 또한 선분양하에서는 수분양자도 나름대로의 리스크를 안고 주택을 청약한다. 분양가 상한이 적용되는 주택을 후분양한다면 수분양자는 아무런 리스크 없이 인근 유사주택보다 낮은 가격으로 주택을 매입하게 된다. 이 때, 선분양보다 청약경쟁률이 훨씬 높아지고 시장이 과열될 수밖에 없다.

다. 리스크 분담구조 변화와 대응방안

선분양이라는 교환관계에는 자금의 대여 측면 외에도 리스크의 분담이라는 측면이 있다. 수분양자는 시공사·시행사의 부도 위험, 완성된 주택이 기대했던 품질에 달하지 못할 위험, 주택건설 기간 중 시장 환경이 변하여 주택가격이 하락할 위험 등의 일부를 부담한다. 이들은 자본의 기회비용과 함께 여러 리스크를 감당하고도 새 주택을 염가에 분양받는 것이 이익이라고 생각하기 때문에 기존 주택을 매입하지 않고 신규 아파트를 선분양 받는다. 즉 수분양자가 감당하는 리스크가 분양가격에 반영되어 있다.

후분양제하에서는 사업자가 완공 시점의 짧은 기간 동안 주택을 팔아야 하는데, 그 때 주택경기가 어떠할지를 미리 예측하는 것이 매우 어렵다. 이에 비해 선분양에서는 주택경기 상황을 보아가면서 분양시기를 조절할 수 있고, 일단 분양에 들어가면 비교적 긴 기간에 걸쳐 판매를 할 수 있으며, 분양에 들어간 이후에라도 워낙 수요가 없다면 사업을 아

예 포기할 수도 있다. 결국 선분양에 비해 후분양에서 사업자가 감당해야 할 리스크가 훨씬 크다. 후분양이 의무화될 경우 새로운 리스크-수익 배분형태가 형성될 수밖에 없다. 대부분의 공정이 마무리된 이후에 주택판매가 가능하다면 이제까지 수분양자에 전가했던 리스크의 상당부분을 사업자가 진다. 그 효과는 세 가지로 나타날 것이다.

첫째로, 선분양에서 일부 위험을 수분양자가 감당하는 만큼 주택가격을 할인해 줄 수 있었지만 후분양에서는 그럴 이유가 없다. 불과 몇 달 후 입주되는 마당에 인근 주택가격과 비교하여 낮은 가격에 아파트를 팔지 않을 것이다. 아파트 분양가는 해당 주택의 단지특성이나 자재, 평면 등을 고려한 시장가격 추정치 수준에서 책정될 것인데, 그 수준은 새로 지은 것을 반영하여 기존 아파트보다 높을 것이다.

둘째로, 사업자가 리스크의 대부분을 부담함에 따라 사업시행에 보다 신중해 질 수 밖에 없다. 주택경기의 변동, 주택의 입지, 설계, 시공에 관련된 모든 리스크를 시행자, 시공자, 금융기관 등 공급자들이 부담하므로, 이들은 현재보다 훨씬 보수적인 태도를 취한다. 특히 선분양제하에서는 분양시점에서 수요(정확히는 청약수요) 예측을 하였으나, 후분양제하에서는 2～3년 후인 준공시점의 수요예측을 해야 하므로 사업추진에 있어 조심스러울 수밖에 없다. '확실하지 않는 사업은 하지 않는다'는 태도가 보편화되면 시장 전체적으로 공급이 크게 위축될 것이다.[158]

셋째로, 주택건설사들 사이에서 구조조정이 활발하게 일어날 것으로 예상된다. 자금동원 능력과 리스크관리 능력을 갖추지 못하거나 차별화된 상품개발로 수요자의 니즈를 충족시키지 못하는 사업자는 시장에서 도태될 것이기 때문이다. 자금조달과 리스크 부담 양 측면에서 우위에 있는 대형건설사들은 중소형 건설사들이 상당수 퇴출됨에 따라 시장점유율을 늘릴 것이다.

선분양과 후분양 간에 주택사업의 리스크 분담구조가 다르다는 사실은 크게 주목받지 못한 문제지만, 건설자금 조달의 문제에 못지않게 중

158) 김혜승(2003)이 분석한 공급축소물량은 1999년에서 2001년 동안 현금흐름이 (-)인 업체의 건설실적을 기준으로 총주택건설실적의 약 23%인 것으로 나타났는데, 이 수치도 리스크의 분담구조가 재편되는 데 따른 물량 축소를 충분히 반영하지 못한다.

요하다. 적절한 분양가격이 매겨진다면 리스크의 존재 자체는 문제가 아니다. 소비자들이 선분양에서 리스크를 부담하는 만큼 충분히 주택가격을 할인받는다면 자발적으로 거래에 응할 수 있으며, 이에 대해 간섭할 필요가 없다. 아마도 선분양이 지금까지 존립했던 이유가 여기에 있지 않은가 한다. 다만 후분양을 강력히 주장하는 사람들이 많고, 이에 대한 여론의 지지도 상당함에 비추어 선분양에서의 교환관계가 불균형적인지 의심해 볼 수 있다. 이런 근본적인 문제에 대한 분석과 함께 후분양이라는 새로운 리스크 분담구조하에 주택의 공급물량이나 품질이 향상될 것인지, 이를 위해 소비자들이 얼마나 더 높은 가격을 지불해야 하는지 등에 대해서도 연구가 필요하다.

라. 금융기관 및 보증기관의 역할 증대

후분양제가 시행되면 금융기관에서는 소비자를 대상으로 한 중도금 대출이 없어지고, 건설사를 대상으로 한 프로젝트 파이낸싱이 크게 늘게 된다. 선분양제하에서 금융기관이 주택수요자를 매개로 하여 주택건설 과정에 간접적으로 참여하였다면 후분양시에는 보다 직접적으로 참여한다. 이에 따라 사업에 대한 분석, 평가 및 사후관리 필요성이 커지지만, 단기적인 효과는 총대출금의 축소로 나타날 가능성이 크다. 후분양으로 인해 개발금융이 위축되고 주택공급이 감소되는 것을 막기 위해서는 금융기관의 리스크를 줄이는 보완적인 상품들이 개발되어야 한다. 예를 들어, 공사완공보증 및 대출보증, 분양판매보증 등의 보증상품이 그것이다.

한편 금융기관들의 개발금융 관련 역량도 커져야 한다. 기존의 주택건설 프로젝트 파이낸싱의 대부분이 부지매입을 위한 대출이었는데 비해, 후분양제하의 대출은 주택건설 전 과정을 대상으로 정교한 사업성 분석, 심사, 평가, 관리를 요구하기 때문이다. 금융기관들이 후분양으로의 전환을 감당할 수 있는지, 정부 또는 산업계의 노력으로 어떤 보완조치들이 필요한지, 그 부담이 누구에게 귀속되어야 할지, 부담 중 일부가 소비자에게 돌아간다면 소비자의 경제적 이해득실이 어떻게 나오는지 등등이 검토되어야 할 쟁점들이다.

제4절 주택공급제도 관련 쟁점에 관한 실증분석

위에서 제기했던 여러 쟁점들 중 일부는 정치과정을 통해 해결되어야 할 것이지만, 이론적, 실증적 분석으로 해결할 수 있는 문제들도 있어서 여기에 연구자들의 역량이 집중되어야 한다. 그 일환으로 몇 가지 주요 문제들에 대해 새로운 실증분석을 시도한 결과들을 보고한다.[159]

1. 분양가 자율화 시기의 개발이익 배분 구조

가. 연구의 목적과 의의

1) 연구의 목적

분양가 자율화 시기에 토지개발과 주택건설에 참여하는 토지소유자, 주택사업자, 아파트 수분양자 등이 개발이익을 어떻게 분배받았는지를 실증적으로 분석하고, 이를 분양가 규제시기를 대상으로 한 기존 연구결과들과 비교하고자 한다. 이를 통해 다음과 같은 질문들에 대한 시사점을 구할 수 있을 것이다.

첫째, 분양가상한제 시기와 분양가 자율화시기에 개발이익 분배구조는 어떻게 변했으며, 그 요인은 무엇인가? 특히 자율화를 통해 누가 이익을 보고 누가 손해를 보았는가? 이 구조변화는 분양가 규제 또는 자율화 정책을 뒷받침하는가? 둘째, 주택사업자들은 분양가를 어떤 원리로 책정하는가? 이로부터 주택공급 관련 정책에 어떤 시사점을 도출할 수 있는가? 셋째, 반드시 주택공급정책과 연관되지 않더라도 주택공급과정에 참여하는 주체들의 행동원리에 관한 새로운 이해가 가능한가?

2) 선행 연구와의 차별성

이 연구의 가장 큰 특징은 실제 개발 사업지의 미시자료를 구축하여

159) 지면의 제약으로 여기서는 분석과정과 결과의 주요 사항만 보고한다. 자세한 내용은 추후에 학술지 논문 형태로 발표할 예정이다.

활용하였다는 점이다. 선행연구들도 첫머리에 소개한 [그림 10-1]과 유사한 개념 틀을 사용하여 개발이익의 분배구조를 연구하였으나, 실증분석은 대규모 택지개발사업지구의 소수 사례에 국한되었고 서울 외 지역에 한정되었다.[160] 또한 선행연구들은 모두 각 아파트 단지의 입주시점이 다른 것을 무시하고 2003년 전후 시점을 기준으로 분양가 대비 현 시세를 비교하여 수분양자의 개발이익을 계산하였다. 이에 비해 본 연구는 대한주택보증[161]이 2004년부터 2008년까지 보증을 제공한 사업지의 신뢰성 높은 자료[162]를 기본으로 하되 여기에 국민은행의 시세자료와 국토해양부의 공시지가 자료를 연계시켰다. 관측단위인 주택단지들이 소규모 민간개발 사업장이기 때문에 택지개발사업지구와 달리 정확한 항목별 비용을 알 수 있고, 사업지역 역시 전국에 걸쳐 있다. 또한, 선행연구들과 달리 각 단지마다의 실제 입주시점을 기준으로 하여 수분양자 개발이익을 산정하였다.

나. 연구의 방법

1) 실증분석 자료

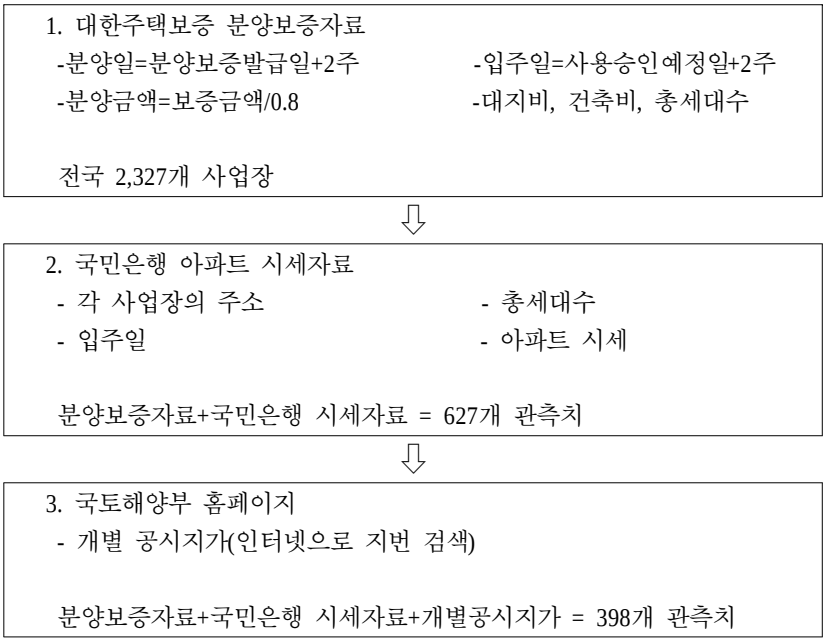
본 연구에서 사용한 자료는 2004~08년에 걸친 대한주택보증의 분양보증 실적 자료와 국민은행의 아파트 시세자료, 그리고 국토해양부의 개별공시지가 시계열 자료를 통합하여 만든 자료이다. 자료의 사업장 중에서 우리는 2008년 7월 이전에 입주가 이루어진 사업장을 대상으로 분석하였다. 관찰의 단위는 개별 아파트가 아니라 아파트 사업단지인데, 분양보증자료로부터는 분양일(=분양보증발급일+2주), 입주일(=사용검사 승인예정일+2주), 분양금액(=보증금액/0.8), 대지비, 건축비, 총세대수

160) 정희남 외(2003)는 부천, 남양주, 용인의 택지개발사업지구에, 이창무 외(2004)는 부천, 대전, 천안, 청주의 택지개발사업지구, 권기철(2004)은 분당의 사례를 들어 수분양자, 시공사, 토지개발자, 토지소유자의 개발이익을 계산하였다.

161) 대한주택보증은 주택건설 및 공급과 관련된 각종 보증을 행함으로써 주택분양계약자 및 입주자를 보호하기 위하여 정부가 설립한 공공기업이다.

162) 선분양제도하에서 사업주체는 대지의 소유권을 확보하고 대한주택보증으로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집한다. 대한주택보증은 보증료를 대지비 부분과 건축비 부분으로 구분하여 산정하므로 주택사업자는 분양가 관련 자료는 물론 건축비, 대지비 등의 자료를 필수적으로 제공한다.

〈표 10-11〉 개발이익 분석자료 구축 과정



등의 변수를, 국민은행 시세자료로부터는 각 사업장의 주소, 총세대수, 입주일, 아파트 시세를 구하였다. 또 개별공시지가 자료로부터는 사업지의 분양일로부터 2년 전 공시지가를 찾아 링크시켰다.

분양보증자료와 국민은행 시세자료를 통합하여 627개의 단지의 관측치를 구하였고, 이 자료와 개별 공시지가 자료를 결합시켜 398개 단지의 자료가 최종적으로 구축되었다. 자료 정제 후 총 313개의 최종 분석대상 관측치가 선정되었으며, 이들에 관한 단순통계량은 <표 10-12> 및 <표 10-13>과 같다.

2) 개발이익의 분배구조

부동산개발에 참여하는 각 주체들이 차지하는 개발이익은 [그림 10-1]에서 논의했던 바와 같이 단계별 사업 참여자의 자산가치 상승분으로 정의한다. 우리의 자료가 주로 민간택지에서 주택을 건설하는 사업들을

〈표 10-12〉 자료 주택단지들의 개요

지역	단지수	토지 유형			사업장면적(m^2)		단지별 총세대수	
		공공부지	사유지	조합부지	Mean	S.D	Mean	S.D
서울시	38	-	19	19	22,832	48,796	457	976
경기도	79	3	62	14	21,183	15,128	424	303
광역시	83	10	57	16	31,489	36,783	630	736
지방	113	2	102	9	26,621	18,532	532	371
Total	313	15	240	58	26,079	28,874	522	577

주: 경기도는 인천광역시 제외. 광역시는 인천광역시를 포함한 6개 광역시(이하 동일 기준)

〈표 10-13〉 자료 주택단지들의 개발이익 산출 기초자료

(단위: 억원)

지역	단지수	입주시점의 시세총합		분양가 총합		건축비 및 기타비용		토지비	
		Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D
서울시	38	4073.8	9143.1	2405.6	4075.0	1005.8	1965.5	1130.3	3194.5
경기도	79	1233.2	1354.7	1212.0	1113.9	689.1	697.3	245.3	283.8
광역시	83	1617.6	2116.2	1777.5	2108.4	951.1	1207.8	385.5	489.9
지방	113	1084.6	847.4	1232.1	940.0	754.9	590.9	176.1	148.3
Total	313	1626.4	3561.2	1514.1	1982.9	820.8	1050.3	365.0	1178.7

대상으로 하고 있으므로, 주택공급에 참여하는 주체는 토지소유자, 주택사업자, 그리고 수분양자의 세 유형으로 파악한다. 각각의 주체에 돌아가는 개발이익은 다음과 같이 계산하였다.

□ 토지소유자의 개발이익

주택사업자가 확보한 대지의 구입비(이하, 대지비)에서 그 토지의 분양일 2년 전 개별공시지가를 차감한 후 나온 가격을 토지소유자의 개발이익으로 본다. 일률적으로 2년의 기간을 정한 것은 각 개발사업지 지번

의 연도별 공시지가 흐름을 검토한 결과 가장 큰 가격변동이 이 기간 중 관찰되었기 때문이다. 2년 전의 실제가격이 공시지가와 달랐을 가능성도 있지만, 달리 사용할 수 있는 자료가 없었다. 개발사업으로 합필된 필지는 가장 면적이 큰 필지의 개별공시지가로 추정하였으며, 작은 면적 다수가 모여 합필된 택지개발사업지구는 개별공시지가 추정의 어려움 때문에 연구에서 제외하였다.

□ 주택사업자의 개발이익

주택사업자가 최종적으로 아파트를 분양하고 난 후 받게 되는 분양금액에서 그 아파트를 짓기 위해 투입한 총비용(대지비 + 건축비 및 기타경비)을 차감한 금액을 주택사업자의 개발이익으로 본다. 여기서 감안하지 못한 비용인 '기타 비용'은 포함되지 않는 세금, 예상보다 사업이 지연되는 데 따른 금융비용 등이다. 분양이 100% 되지 못한다면 분양대금이 작아지겠지만, 각 사업장 별로 실제 분양률을 알 수 없기 때문에 일단 100% 분양이 완료되는 경우를 상정하여 개발이익을 계산하였으며, 분양률이 낮아지는데 따른 개발이익의 변동은 따로 살펴보았다.

□ 수분양자의 개발이익

아파트를 분양받은 수분양자의 개발이익은 아파트 입주 시점에서의 아파트 가격에서 투자비용 즉 아파트 분양 납입금액을 차감한 후 나온 금액으로 상정한다. 입주 이후 가격 상승분은 토지개발, 주택건설에 따른 개발이익이라고 보기보다는 일반적인 자본이득이라고 보아야 하므로 고려하지 않았다. 자료의 부족이나 계산의 편의 때문에 분양 후 입주 시점까지의 기회비용, 리스크 분담 비용, 채권구입 비용, 양도소득세 등은 투자비용으로 반영하지 못하였다.

다. 실증분석 결과

1) 참여주체별 개발이익의 크기와 수익률

전국적으로 주택사업 단지들에 대해 개발이익을 산출하고, 각 주체가 얼마만큼의 수익률을 보았는가를 다음의 산식에 의해 계산하였다.

$$\text{수분양자의 개발수익률} = \frac{\text{입주당시 시세총액}}{\text{분양대금 총액}} - 1$$

$$\text{주택사업자의 개발수익률} = \frac{\text{분양대금 총액}}{\text{토지비} + \text{건축비(기타비용포함)}} - 1$$

$$\text{토지소유자의 개발수익률} = \frac{\text{토지비}}{\text{개별공시지가(분양일 기준 2년전)}} - 1$$

<표 10-14>에 나타난 결과를 보면 수분양자의 평균 개발이익은 광역시와 지방에서 (-)이며, 이들의 수익률도 서울지역을 제외한 모든 지역에서 (-)이다(표 10-15 참조). 대부분의 지역에서 수분양자의 수익률이 (-)라는 사실은 뜻밖이다. 이 결과로부터 모든 수분양자가 아파트 분양에서 손해를 보았다고 결론짓기는 성급하다. 우리는 모든 단지에서 분양률이 100%라는 가정하에 각 주체별 개발이익을 계산하였고, 사업장 전체금액을 합산하여 각 주체별 개발이익을 계산하였기 때문이다. 분양률이 100%에 미달할 경우 <표 10-14>와 <표 10-15>에서 수분양자의 손실로 계산된 액수의 상당부분은 주택사업자의 손실로 귀착되었을 것이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 지역에서 분양가가 입주 시점의 가격보다 높았다는 사실은 놀랍다. 분양당시 예측하지 못했지만 결과적으로 분양가가 너무 높게 책정되었던 것으로 볼 수 있다.

〈표 10-14〉 지역별, 참여 주체별 개발이익 규모

(단위: 억원)

지역	N	개발이익							
		수분양자		주택사업자		토지소유자		전체	
		Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D
서울시	38	1668	5354	269	2613	662	1841	2600	6107
경기도	79	21	378	278	336	171	229	470	737
광역시	83	-160	292	441	524	254	291	535	737
지방	113	-147	219	301	325	133	125	287	294
전체	313	112	1953	328	976	239	686	680	2292

〈표 10-15〉 지역별, 참여 주체별 개발이익수익률

지역	N	개발이익수익률					
		수분양자		주택사업자		토지소유자	
		Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D
서울시	38	13.5%	48.1%	39.0%	39.1%	197.4%	223.5%
경기도	79	-6.2%	18.2%	33.9%	34.5%	326.5%	295.3%
광역시	83	-13.0%	13.7%	37.4%	23.7%	361.6%	359.2%
지방	113	-13.8%	9.1%	37.6%	31.0%	477.5%	377.9%
전체	313	-8.3%	22.6%	36.8%	31.2%	374.7%	348.1%

한편, 주택개발사업의 총 개발이익이 항상 (+)가 되지는 않았다. 전체 사업장 313곳 중에서 12곳은 사업장 전체 개발이익의 합이 (-)였다. 입주 당시 주택가격 총합이 토지비와 건축비에 미치지 못했던 것이다. 이들 사업장은 가치의 증가를 가져오지 못한 개발이었으며, 애초에 사업이 진행되지 말았어야 했던 곳들이다.

<표 10-15>에서 주택사업자의 개발이익수익률은 34~39%로 전 지역에서 균일함을 볼 수 있는데, 이는 매우 흥미 있는 결과이다. 주택사업자들은 아파트 분양률이 100%일 때 이 정도의 수익률이 달성될 수 있어야 사업에 착수하는 것으로 보인다. 실제 분양률이 낮아질 경우 수익률이 이보다 낮아질 것이므로, 100% 분양 성공 시 평균적으로 이 수준의 수익률이 확보되어야 자본비용이나 리스크를 감당할 수 있는 것으로 생각된다. 토지소유자의 수익률은 지방, 광역시, 경기, 서울지역 순으로 나타났다. 지방의 토지소유자들이 가장 높은 수익률을 실현한 것은 지방의 토지가격이 개발호재에 가장 큰 영향을 받는다는 사실을 말해준다. 전체 개발이익의 합이 (-)인 12개 사업장에서도 토지소유자의 수익률이 높은 것으로 미루어 비싸게 부지를 매입한 것이 사업실패의 주요인이었다.

앞서 소개한 바와 같이 선행연구들은 택지개발사업지구에 한하여 실증분석을 하였다. 택지개발사업의 특성상 토지매입비용이 민간개발 사업에 비하여 낮으며, 분양가상한제를 적용하던 시기[163]라 아파트 분양

〈표 10-16〉 선행연구의 개발이익 산정결과(토지 1㎡ 당으로 환산)

구분	지역 (택지개발 사업지구)	개발이익(만원, %)							
		수분양자		주택 건설자		토지개발자		토지소유자	
		Mean	%	Mean	%	Mean	%	Mean	%
정희남 외 (2003)	부천상동[1)]	128.1	93.7%	7.6	5.57%	0.9	0.7%	-	-
	남양주호평[2)]	28.1	49.1%	20.0	30.4%	12.1	20.5%	-	-
	용인죽전[3)]	27.2	24.4%	80.1	65.7%	11.7	9.9%	-	-
이창무 외 (2004)[4)]	부천 상동	332.1	78%	79.7	19%	15.8	4%	-	-
	대전 노은	227.9	68%	102.1	30%	7.6	2%	-	-
	천안 백석	66.4	60%	43.6	39%	1.5	1%	-	-
	청주 하복대	10.6	22%	33.9	72%	2.7	6%	-	-
권기철 (2004)	분당	178.8	80.12%	32.1	14.38%	2.5	1.1%	9.8	4.3%

주: 1) 택지공급:1997.11~1999.11, 주택분양:1999.11~2000.11, 현시점:2003.4
2) 택지공급:1999.10~2002.1, 주택분양:2002.6~2002.11, 현시점:2003.4
3) 택지공급:2000.6~2001.3, 주택분양:2001.9~2003.2, 현시점:2003.4
4) 주택분양:1999.11~2000.11, 현시점:2004.5

가격이 본 연구에 비해 상대적으로 낮다. 따라서 이들 연구에서는 수분양자의 개발이익이 전체 개발이익의 대부분을 차지하였다(표 10-16 참조). 이에 비해 우리 연구에서는 수분양자의 개발이익이 작고 토지소유자 및 주택사업자의 이익이 크게 나타나 대조가 된다.

2) 개발 참여 주체 간 개발이익의 분배율

전체 개발이익을 누가 얼마나 차지하는가를 살펴보면 100% 분양률을 가정한 것이긴 하지만 주택 사업자의 개발이익 분배율이 토지소유자보다도 높다. 선행연구들에 비해서도 주택사업자의 분배율이 현저히 크다. 여기서 분배율은 다음 산식에 의해 계산되었다.

$$\text{분배율} = \frac{\text{참여 주체별 개발이익}}{\text{전체개발이익}(=\text{수분양자}+\text{주택사업자}+\text{토지소유자})} \times 100(\%)$$

163) 정희남 외(2003) 및 이창무 외(2004) 모두 평당 250만원(표준건축비에 15% 가산)을 기준으로 호당 건축비를 산정하여 원가연동제하의 분양가 수준을 준거로 삼았다. 권기철(2004)이 연구한 1990년대 초는 주택분양가 원가연동제 시행기간 중이었다.

〈표 10-17〉 참여 주체별 개발이익 분배율

지역	N	수분양자		주택사업자		토지소유자	
		Mean	S.D	Mean	S.D	Mean	S.D
서울시	36	-8%	55%	52%	64%	56%	63%
경기도	73	-55%	119%	98%	109%	58%	47%
광역시	80	-80%	96%	115%	65%	65%	47%
지방	108	-90%	106%	129%	89%	60%	41%
전체	297	-69%	105%	108%	89%	61%	47%

주: 전체 개발이익이 (-)인 12개 사업장과 이상치 제거(4개 사업장)

3) 토지 1㎡당 주택분양가 구성요소

서울, 경기 지역의 평균 입주시세는 평균 분양가보다 높았으나, 광역시, 지방은 그렇지 못하였다. 광역시와 지방에서 분양받은 수분양자의 아파트에서 마이너스 프리미엄이 발생하게 되었는데 결과적으로 분양가가 높게 산정되었다고 할 수 있다. 높게 산정된 분양가의 원인을 밝히기 위하여 토지 1㎡당 분양가 대비 건축비(기타비용 포함)와 토지비의 비중을 계산하였다(표 10-18 참조).

4개 지역의 분양가 구성항목들의 가격 평균과 그 가격이 전체 분양가에서 차지하는 비중을 비교하면, 분양가를 구성하고 있는 각 항목들 중 서울과 지방의 차이가 두드러져 보인다. 두 지역을 비교하여 보면 토지비의 차이는 370만원, 건축비의 차이는 170만원으로 건축비의 차이가 상대적으로 작다. 분양가 대비 건축비 및 기타비용, 토지비, 주택사업자의 이윤의 비중을 살펴보면 서울과 지방의 주택사업자 이윤은 별 차이를 보이고 있지 않다. 분양가를 결정할 때 토지비, 건축비 등 원가에 주택사업자 이윤만큼을 얹어 계산하며, 그 이윤은 분양가의 20~25% 정도였음을 알 수 있다.

이를 통해 수분양자의 마이너스 프리미엄 원인과 아파트 분양비가 결정되는 메커니즘을 추론해 볼 수 있다. 즉, 지방이라 할지라도 분양가 중 주택사업자의 수익률을 서울과 다름없이 책정하고, 건축비 및 기타

〈표 10-18〉 지역별 토지 1㎡당 주택분양가의 구성

(단위: 만원, %)

지역	단지수	주택분양가	건축비 및 기타비용		토지비		주택사업자 이윤
		Mean (A)	Mean (B)	(B)/(A)	Mean (C)	(C)/(A)	1 - (B)/(A) - (C)/(A)
서울시	38	1143	448	39.2%	439	38.4%	22.4%
경기도	79	556	316	57.0%	123	22.1%	21.0%
광역시	83	574	303	52.8%	125	21.7%	25.5%
지방	113	457	278	60.8%	69	15.0%	24.1%
전체	313	596	315	52.8%	142	23.8%	23.3%

비용 역시 서울과 큰 차이 없이 집행함으로써 원가를 상대적으로 높였다. 그 결과 지방의 수요에 맞지 않는 고가의 아파트를 공급하여 수요자로부터 호응을 얻지 못하였다. 지방에서의 사업 위험이 서울보다 오히려 클 수 있기 때문에 지방의 사업자들이 서울과 유사한 수익률을 겨냥한 것을 탓하기는 어렵다. 다만 지방의 수요에 맞는 가격수준을 제대로 파악하지 못하고 고가 아파트를 건설하였으며, 그 과정에서 토지가격을 과다하게 지급한 것이 문제일 것이다.

4) 미분양에 따른 주택사업자 수익률 변화

앞서의 계산들은 모두 분양률을 100%로 가정하고 산출한 결과이다. 미분양이 있다면, 사업지의 전체 개발이익 총액은 변하지 않지만, 수분양자와 시공사 간의 개발이익 분배가 달라진다. 즉 수분양자의 개발이익이 (-)가 되는 원인은 분양가보다 입주시점의 시세가 더 낮은데 있는데, 이 (-) 개발이익이 사업자에게 귀속되는 것이다. <표 10-19>는 미분양률이 0%에서 90%까지 변동할 때 사업자의 개발이익 수익률이 어떻게 변하는지를 시뮬레이션 한 결과이다. 서울시는 미분양률 50%, 경기도와 광역시는 40%, 지방은 30%가 되면 시공사의 수익률이 (-)로 전환된다.사업자가 지방에 분양을 하는 경우 더 세심한 주의를 해야 함을 알 수 있다.

〈표 10-19〉 미분양률에 따른 주택사업자의 수익률 변화

지역	N	미분양률									
		0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
서울시	38	39%	30%	21%	12%	3%	-6%	-15%	-24%	-33%	-42%
경기도	79	34%	25%	15%	6%	-3%	-13%	-22%	-31%	-41%	-50%
광역시	83	37%	25%	13%	1%	-12%	-24%	-36%	-48%	-60%	-73%
지방	113	38%	25%	12%	-1%	-14%	-27%	-40%	-52%	-65%	-78%
전체	313	37%	25%	14%	3%	-9%	-20%	-31%	-43%	-54%	-65%

우리의 연구대상인 시기 중 아파트 가격은 급격히 상승했고 주택 사업자들은 다투어 아파트를 짓기 시작하였다. 조급한 생각으로 토지매입비, 건축비 등의 원가의 적정성 여부에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 상태에서 사업을 시행한 결과 손실을 본 주택사업자들도 많았을 것이다. 이들 사업장에서도 확실하게 이익을 보는 것은 토지소유자들이다. 토지소유자들은 수익률 기준으로는 가장 높은 수익률을 거두며 그 이익이 사업의 성패와 무관하게 안정적이다.

라. 결론 및 시사점

1) 분양가 자율화 전후의 개발이익 분배 구조의 차이

분양가 자율화시기를 대상으로 한 우리의 연구는 자율화 이전에 비해 몇 가지 큰 특징을 보인다. 우선, 자율화시기에 아파트 수분양자의 개발이익이 크게 줄었다. 입주당시의 주택시장 여건이 나빴던 것을 반영하지만, 그래도 선행연구에서 수분양자들이 큰 이익을 보았던 데 비하면 매우 다른 결론이다. 분양가상한제하에서 수분양자의 개발이익 몫이 절대적으로 컸다면 분양가 자율화시기에는 토지소유자와 주택사업자가 개발이익의 대부분을 차지하였다.

주택사업자의 개발이익은 분양을 100% 완료했다는 전제하에서 토지 1㎡ 당 평균 139만원으로 선행 연구의 분당 32.1만원, 부천 79.7만원 등에 비해서 개발이익이 컸고, 사업장 간의 편차가 작았다. 사업자가 차지하는 개발이익의 액수는 여러 참여자 중에서 가장 컸지만, 분양률에 따

라 큰 기복을 보인다. 이에 비해 토지소유자의 이익은 안정적이며 가장 높은 수익률을 보였다. 토지소유자의 개발이익은 토지 1㎡ 당 평균 98만원이었는데 선행연구의 분당 2.5만원, 부천 상동 15.8만원 등에 비하여 월등히 높았지만, 선행연구들이 택지개발사업지구를 대상으로 하고 우리 연구는 민간 사업지를 대상으로 하므로 직접적인 비교는 어렵다.

선행연구들의 대상이 되었던 아파트들은 건설하는 데 드는 원가 자체가 낮았다. 공영개발로 토지 공급이 이루어진 사업장들이라 토지가격이 낮았고, 주택건설 역시 분양가 상한제 때문에 저렴하게 이루어진 시기였다. 또 주택의 절대적 양이 부족하였던 시기였으므로 분양 이후 주택가격도 빠르게 상승하였다. 이에 비해 본 연구의 분석 대상 아파트들은 시기적으로 분양가 자율화 이후였으며 사업주체는 민간개발 택지를 사업 대상으로 하였다. 우리 자료가 주택경기를 반영하는 것은 어쩔 수 없지만, 개발이익의 분배구조가 수분양자에서 주택사업자와 토지소유자가 유리한 방향으로 크게 달라진 것은 부인할 수 없다.

2) 주택사업자의 행태 및 미분양

주택사업자들은 회사규모와 사업지역에 무관하게 100% 분양이 이루어질 때 34～39%의 수익률이 달성될 수 있는 것을 목표로 한다. 이는 분양가 대비 사업자이익이 20~25% 정도인 것을 의미한다. 분양가 책정은 토지비, 건축비 등의 원가에 일률적으로 이익을 얹어서 적용하고 있다고 생각된다. 이런 행태가 지방의 미분양 사태를 가져온 한 원인일 수 있다. 주택이 미분양 되는 원인은 궁극적으로 수분양자의 개발이익이 너무 적거나 (-)이기 때문이다. 수분양자의 개발이익이 작은 이유는 아파트 시세 대비 분양가가 높은 것이 원인이다. 분양가에서 사업자가 차지하는 이윤이 서울과 유사한 수준인 것은 지방 사업지의 리스크가 더 큰 것을 감안하면 특별히 문제되지 않는다. 다만 시장이 수용할 수 있는 가격대를 초과하여 고가주택을 건설하고, 그 과정에서 과도하게 높은 토지매입비를 부담한 것이 문제였다.

3) 정책적 시사점

분양가가 자율화된 이후 서울을 제외한 대부분의 아파트에서 (-)의

수익률이 속출하는 등 수분양자의 이익이 크게 줄었다. 이는 대량 미분양의 한 원인이며, 주택 수분양자에게 경제적 손실을 가져온다. 주택 공급자와 수요자 간에 적절한 개발이익의 분배가 가능하기 위해서는 분양원가를 낮추려는 정책적 노력이 필요하다. 특히 택지가격을 낮추는 것이 가장 효과적이다. 이를 위해 아직까지 주택스톡이 충분하지 않은 수도권을 중심으로 신도시개발이나 산지, 농지개발 등을 통해 염가의 택지를 공급하는 것이 필요하다.

현재 미분양 주택이 많은 지방의 경우는 단기적인 지원책이 강구되어야 할 것이지만, 장기 정책방향에 어긋나는 처방은 바람직하지 않다. 시장원리를 무시하고 모든 건설회사와 대출기관을 살려주는 목적보다는, 불필요하고 과도한 규제들 때문에 문제가 악화된 측면이 있으므로 제도를 장기적으로 합리화한다는 차원에서 대책을 세워야 한다. 다주택 보유에 대한 과도한 중과세 등을 정상화하여 일반세율로 과세하는 것이 자연스런 대안이다. 미분양의 심각성에 따라서는 한시적으로 양도소득세를 비과세한 과거 대책도 재도입하는 것이 바람직하다.

2. 주택청약제도에 대한 인식조사

가. 조사의 목적

앞서 논의한 바와 같이 선험적인 근거로 수분양자 선정기준을 정하기 어렵다. 잠재적 수요자들 간에 합의할 수 있는 기준이 있다면 그대로 채택하면 될 것이다. 주택청약가점제를 도입할 당시 전문가를 대상으로 한 설문조사가 행해졌지만, 이들이 전체 수요자를 대표하지 못할 가능성이 있고, 실제 도입된 제도는 조사결과와 다소 다르다. 또 새로 도입되는 신혼부부주택의 입주자 선정기준에 대해서는 조사된 바가 없다. 이런 배경에서 전 국민을 대표할 수 있는 표본을 대상으로 가점제와 신혼부부주택에 대해 조사함으로써 현행제도를 평가하고 제도개선 방안을 모색한다.

나. 설문의 내용과 표본

1) 설문의 내용

실제 사용했던 설문지는 부록에 수록하였는데, 세 파트로 이루어져 있다. 첫 번째 파트는 현행 주택청약제도의 가점제 점수항목에 대한 쌍대비교 설문이다. 두 번째 파트는 현행 주택청약제도에 대한 기초인식 조사로 과거 추첨제 방식이나 현행 가점제 방식에 관한 국민들의 일반적인 인식을 묻는 설문이다. 세 번째 파트는 현행 주택청약제도에 대한 주요항목에 따른 범위조사인데, 이는 현행 제도의 항목별 범위가 국민들이 생각하고 있는 범위와 상충되는지를 알아내기 위한 설문이다.

2) 조사대상 표본

총 1,000부의 설문을 수도권(서울, 인천, 경기)에서 500부, 비수도권 지역(5대 광역시, 여기서는 인천 제외)에서 500부로 나누어 각각의 인구비율에 따라 할당표본추출법에 의하여 표본을 선정하였다. 표본의 특성은 <표 10-20>과 같다.

다. 설문분석결과 파트 1: 주택청약제도 주요 항목별 비교

1) 항목별 계층도 구성 및 계층 분석적 의사결정방법(Analytic Hierarchy Process)을 이용한 설문분석

현행 가점제에서 우대하는 가구특성들과 신혼부부 여부, 그리고 소득수준을 변수로 하는 <표 10-21>과 같은 주요항목별 계층구조를 구성하고, 조사 대상자들로 하여금 상대적인 비교를 하도록 함으로써 우리 국민들이 어떤 특성을 가진 가구에게 주택을 배분하고자 하는지를 분석하였다. 이를 위해 평가 항목 간 상대적 중요도를 나타내는 쌍대비교 형태의 설문지를 작성하였다. 이런 설문의 척도는 인간이 느낄 수 있는 차이를 최대한도로 반영할 수 있는 범위로 정해야 하는데, 본 설문에서는 언어적 표현에 기반을 두어 5점 척도를 기본형으로 사용하였다. 설문결과의 신뢰도 분석결과 일관성 비율(CR)[164]이 0.1미만인 설문(총 285부[165])을 AHP분석에 활용하였다.

〈표 10-20〉 표본의 특성

주요 특성	유 형	빈 도	구성 비율
결혼유무	미혼	234	23.4%
	기혼	766	76.6%
총가구원수	3명 이내	422	42.2%
	5명 이내	550	55.0%
	7명 이내	26	2.6%
	11명 이내	2	0.2%
가구원 세후총소득	99만원 이하	54	5.4%
	100~199만원 이하	129	12.9%
	200~299만원 이하	273	27.3%
	300~399만원 이하	238	23.8%
	400~499만원 이하	137	13.7%
	500~599만원 이하	94	9.4%
	600~699만원 이하	29	2.9%
	700만원 이상	46	4.6%
주택점유형태	자가	651	65.1%
	전세	281	28.1%
	월세	53	5.3%
	기타	15	1.5%
주택분양경험	있음	240	24.0%
	없음	760	76.0%

AHP분석으로 주요 항목별 중요도를 분석한 결과는 [그림 10-3]과 같다. 전체 100%의 가중치가 무주택기간(24.7%), 부양가족 수(24.0%), 소득수

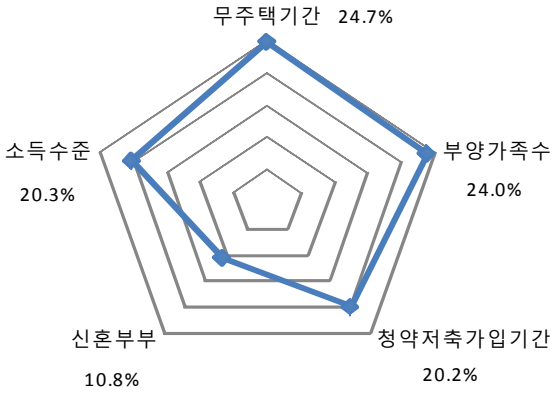
164) 일관성비율(CR)=(CI/RI)/100%, 일관성지수(CI)=(λmax-n)/(n-1). AHP를 제안한 Satty는 쌍대비교의 신뢰도 판단근거로 CR이 10% 이하이면 일관성이 있다고 제안하였다(Satty[1980]).

165) 1,000부의 설문 중 전체 응답자의 28.5%만이 일관성지수 0.1미만 이내였는데 이는 청약제도의 주요항목에 대해 응답자들이 일관된 선호체계를 가지지 않는 경우가 많음을 의미한다.

〈표 10-21〉 주택청약제도 주요 항목별 계층도

주요 항목	항목 평가내용	하위평가요소
무주택 기간	무주택기간의 길고 짧음의 정도	-
부양가족 수	부양가족 구성원의 수	하위항목으로 자녀수와 노부모 봉양의 정도
청약저축 가입기간	청약통장 가입기간의 길고 짧음의 정도	-
신혼부부	신혼부부 여부	-
소득수준	소득이 많고 적음의 정도	-

[그림 10-3] 주요 항목별 중요도



준(20.3%), 청약저축 가입기간(20.2%), 신혼부부(10.8%)의 순으로 배분되었다.

이 결과는 현행 가점제 항목 중에서 많은 배점을 차지하고 있는 두 항목의 구성이 적절한 것임을 보여준다. 또한 소득수준이 20.3%, 청약저축 가입기간이 20.2%로 나타나서 현행 가점제에 소득변수가 추가되는 것이 바람직하며, 그 배점은 청약저축 가입기간과 유사한 정도가 좋음을 알 수 있다. 가점제와 신혼부부주택 특별공급의 상충 가능성을 알아

보기위해 신혼부부 여부를 다른 가구특성들과 비교하였는데, 그 상대적 중요도 인식이 10.8%로 가장 낮게 나타났다. 이는 신혼부부 우대 공급정책에 국민들이 크게 호의적이지 않으며, 신혼부부주택의 비중을 가점제 대상 주택에 비해 너무 높이지 않도록 해야 함을 말해준다. 한편, 부양가족수가 많은 것은 노부모를 모셔서 그럴 수도 있고 자녀가 많아서 그럴 수도 있다. 어느 쪽을 더 우대해야 하는가에 대한 설문 항목에 대해서는 노부모 봉양(57.5%)이 자녀수(42.5%)보다 높게 나타났다.현행 가점제 항목에는 부양가족수에 자녀 및 노부모 등의 구성원이 하나로 구성되어 있는데, 이에 대한 세세한 가족구성원의 지위로 분류하여 가점제 항목을 구성할 필요성이 있다.

이상의 AHP분석에는 응답자 1,000명 중 285명의 응답만이 사용되었다. 나머지 응답자는 응답의 일관성이 낮았기 때문이다. 그러나 개별 항목들에 대한 1,000명의 응답이 AHP 분석에 나타나지 않는 정보를 담고 있을 가능성이 많다. 따라서 앞서 제시한 분석결과에 추가하여 개별 항목별 응답을 집계하였다(부표 1). 총 11개의 개별항목에 대하여 설문의 척도를 '같다'를 기준으로 0의 값을 부여하고, 좌항의 특성이 우항의 특성보다 '약간중요'할 경우 -1, '중요' -2, '매우중요' -3, '절대중요' -4의 값을 주었다. 마찬가지로, 우항의 특성이 좌항보다 '약간중요'하면 +1, '중요' +2, '매우중요' +3, '절대중요' +4의 값을 주어 설문응답자 전체에 대하여 평균과 표준편차를 구하였다.

먼저 무주택기간(좌항)과 부양가족수(우항)의 비교에서는 평균이 -1.38로 좌항이 약간 중요하게 나타났다. 무주택기간과 청약저축가입기간의 비교에서도 평균이 -1.32로 무주택기간이 약간 중요하게 나타났으며, 무주택기간과 신혼부부에 대한 비교에서도 평균이 -2.03으로 무주택기간이 중요하게 나타났고, 무주택기간과 소득의 비교에서도 무주택기간의 평균이 -1.15로 약간 중요하게 나타났다. 무주택기간을 중심으로 비교항목들 간의 모든 비교에서 무주택기간이 길다는 것이 다른 비교항목들에 비해 중요하게 생각하고 있음을 보여주고 있다. 이는 앞서 제시한 무주택기간의 중요도(24.7%)가 가장 높았던 것과도 일관된 결과이다.

부양가족수와 청약저축 가입기간과의 비교에서는 부양가족수의 평균이 -1.55로 약간 중요하게 나타났다. 부양가족수와 신혼부부의 비교에

서는 부양가족수의 평균이 -2.10으로 중요하게 나타났으며, 부양가족수와 소득의 비교에서도 부양가족수의 평균이 -1.25로 약간 중요하게 나타났다. 세부적으로 부양가족수에 대한 하위항목인 자녀수와 노부모 봉양에 대한 비교에서는 자녀수의 평균이 -1.11로 약간 중요하게 나타났는데, 앞서 제시된 자녀수(42.5%)와 노부모 봉양(57.5%)의 중요도와는 상충된 결과이다. 그 이유는 일관성 지수가 10% 이내인 응답자 표본의 결과와 설문 전체 응답자의 표본의 결과가 다르기 때문이다. 부양가족수를 중심으로 비교항목들 간의 모든 비교에서 부양가족수가 많다는 것이 다른 비교항목들에 비해 중요하게 생각하고 있음을 보여주고 있다. 이는 부양가족수의 중요도(24.0%)가 무주택기간보다 약간 적게 나온 것과 일관된 결과로 볼 수 있다.

청약저축 가입기간과 신혼부부의 비교에서는 청약저축 가입기간의 평균이 -1.75로 중요한 것에 가깝게 나타났다. 청약저축 가입기간과 소득의 비교에서도 청약저축 가입기간의 평균이 -1.10으로 약간 중요하게 나타났다. 청약저축을 중심으로 한 비교에서는 신혼부부나 소득보다 청약가입기간의 정도가 중요하게 생각하고 있음을 보여주고 있으며, 이는 청약저축가입기간의 중요도(20.2%)와 일관된 결과로 보여진다. 마지막으로 신혼부부와 소득의 비교에서는 신혼부부의 평균이 -.056으로 두 항목간의 비교는 거의 유사하다고 볼 수 있다.

라. 설문분석결과 파트 2: 주택청약제도 기초 인식조사

1) 과거 수분양자의 청약제도를 통한 재분양에 대한 인식

과거에 주택을 분양받았던 사람이 주택청약제도를 통해 주택을 또 분양받아도 되는가 하는 설문에 대하여 찬성이 39.3%, 반대가 60.7%였다. 반대의 의견이 압도적으로 많은 것으로 보아 가구별로 일생에 한번만 분양 기회를 주는 것이 바람직하다 할 수 있다. 점유형태별로는 자가에 사는 사람이든 임차자이든 모두 반대의견이 많았으나, 지역별로는 비수도권의 경우 찬성과 반대의 비율이 거의 비슷하였다.

2) 다주택 소유자에 대한 청약제도를 통한 분양에 대한 인식

자가소유 주택이 2채 이상인 사람은 주택청약제도를 통하여 분양을 받을 수 없도록 하는 것이 좋은가 하는 질문에 대해 찬성이 74.6%, 반대가 25.4%였다. 찬성이 압도적이므로 다주택소유자에 대해서는 청약제도를 통한 주택분양의 기회를 주지 않는 것이 좋다고 생각된다. 점유형태별로는 자가에 사는 사람이 찬성으로 응답한 비율이 45.5% 반대가 54.5%인 데 비해, 임차자가 찬성으로 응답한 비율이 89.7%, 반대가 10.3%였다. 자가인 경우 반대가 찬성보다 10%p 정도 많지만 자가 소유자인 경우도 청약제도를 통한 분양의 기회를 주어야 한다고 믿는 사람이 비교적 많지만, 임차자들의 경우 절대적으로 반대하여 이해관계에 따라 큰 의견 차이가 있음을 알 수 있다. 지역별로는 수도권과 비수도권 모두 찬성의견이 절대적으로 많았다.

3) 현행 점수제와 과거 추첨제에 대한 인식

현재의 주택청약제도와 같은 점수제가 과거의 추첨제보다 좋은가 하는 설문에 대하여 찬성이 77%, 반대가 23%였다. 이는 가점제로의 전환에 대해 국민들이 만족하고 있는 것으로 해석된다. 점유형태별로는 자가와 임차 모두 현행 점수제에 대하여 압도적으로 찬성을 하고 있으며, 지역별로도 수도권 비수도권 모두 찬성의견이 압도적이었다.

4) 신혼부부주택 특별공급에 대한 인식

무주택기간이나 부양가족에 상관없이, 일정소득 이하의 신혼부부에게 주택 특별공급을 시행하는 것이 좋다는 설문에 대하여 찬성이 55.7%, 반대가 44.3%로 나타났다. 현행 신혼부부주택 특별 공급정책에 대하여 찬성의견이 약 10% 정도 높은 것으로 해석할 수 있지만, 앞서의 중요도 상대평가의 결과를 상기하면 '다른 가구 특성이 다 같을 때' 추가적으로 신혼부부를 우대할 수 있다는 정도로 해석해야 할 것이다. 점유형태별로나 지역별로도 찬성의견이 10% 정도 높은 것은 공통적이었지만, 다만 비수도권에서 찬성이 61.1% 반대가 38.9%로 차이가 컸다. 비수도권에서 신혼부부주택 특별 공급정책에 특별히 호의적인 것이 흥미롭다.

5) 신혼부부의 출산장려를 위한 현금보조와 분양가점 비교에 대한 인식

신혼부부의 출산을 장려하기 위해 주택청약 기회를 높이는 것과 다른 보조 수단을 사용하는 것 간의 상대적 비교를 위해 주택분양의 가점이 현금보조보다 좋은가를 묻는 질문에 대해 찬성이 68.6%, 반대가 31.4%로 나타났다. 우리 국민들은 출산장려책으로 주택을 활용하는 것 자체에 반대하지 않으며, 현행 가점제에 신혼부부주택에서 우대하는 가구특성을 포함시켜 가점제 항목을 새로이 구성할 필요가 있다고 판단된다. 다만, 앞서 상대적 중요도 비교에서 나타난 바와 같이 다른 특성들에 비해 그 가중치는 적절히 조정되어야 한다. 점유형태별로는 자가와 임차 모두 신혼부부 출산장려를 위하여 현금보조보다는 가점제 형식의 정책적 보완이 낫다는 의견을 보이고 있으며, 지역별로도 수도권과 비수도권 모두 찬성이 많았다.

6) 과거의 추첨제에 비해 현행 가점제에 따른 손해 정도에 대한 인식

과거의 청약제도와 비교할 경우, 본인은 현행 가점제 방식에 의해 손해를 본다고 생각하는지에 대한 설문에 그렇다가 30.6%, 아니다가 69.4%로 나타났다. 이는 앞서 제시한 추첨제와 가점에 대한 인식 수준과 동일한 결과이다.

7) 분양권 전매에 대한 인식

분양권 전매에 대한 제한이 필요한가의 설문에 대하여 찬성이 65.7%, 반대가 34.3%였다. 이는 청약제도를 통한 주택분양으로 혜택을 받는 만큼 일정한 제약을 가해도 무방하다고 보는 국민들이 많음을 나타낸다. 자가 거주자와 임차자 모두 전매제한이 필요하다고 인식하지만, 임차자들이 자가 거주자보다 8% 정도 찬성이 많았다. 지역별로는 수도권의 찬성비율이 70.7%인 데 비해 비수도권의 찬성비율이 54.2%여서 비수도권 지역에서 전매제한 필요성을 상대적으로 덜 느끼는 것으로 판단된다.

마. 설문분석결과 파트 3: 주택청약제도 항목 범위 조사

주택청약제도의 가점제 항목과 본 연구에서 추가한 항목 중 일부는 변수 값의 크기가 중요하다. 이를 측정하기 위하여 해당 항목들에 대해 응답자가 자유기입형식으로 기재하게 하는 문항을 포함시켜 조사하였다. 자가와 임차, 수도권과 비수도권을 대비하여 평균값을 구하였고, 이와 더불어 전체대비 누적비율 80% 이상을 가지는 값이 보수적인 임계점이라고 볼 수 있다고 생각되어 그 값을 같이 보고한다.

1) 분양권 전매제한기간 범위

주택청약제도로 주택을 분양 받은 경우, 분양권 전매 제한기간이 최대 몇 년 이상은 되어야 한다는 설문에 대하여 대략 5년의 제한기간을 적절하다고 보았다. 자가 거주자와 비수도권에서 이 기간이 다소 짧았다.

〈표 10-22〉 분양권 전매제한 기간 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	5년
4.4년	4.7년	4.8년	3.8년	

2) 무주택기간 범위

주택청약제도에서 무주택기간이 길수록 우대한다고 할 때, 적어도 몇 년 이상 이어야 한다는 설문에 대하여 응답한 결과는 5~7년 범위가 적절하다고 나타났다. 자가 거주와 임차자 간, 수도권과 비수도권 간의 차이는 크지 않았다.

전체 응답자의 누적비율 80% 이상에서 5년 이상으로 응답하였는데, 구체적으로 보면 누적비율 59.5%에서 3년 이상의 응답이 집중되었으며, 누적비율 98%에서는 10년의 응답으로 나타났다.

〈표 10-23〉 무주택기간 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	5년
6.4년	6.5년	6.6년	6.1년	

3) 부양가족수 범위

주택청약제도에서 부양가족이 많을수록 우대한다고 할 때 적어도 몇 명 이상 이어야 하는가 하는 설문에 대하여 응답한 결과는 4~5명이 적절한 것으로 나타났다. 점유형태별 차이는 거의 없었으나 수도권이 비수도권에 비해 작은 값이었다. 응답자의 누적비율 80% 이상에서 5명 이상으로 응답하였는데, 이는 노부모를 반영한다면 자녀수 1~2명 이내이며, 노부모를 제외한다면 자녀수는 3명 정도인 것으로 판단된다.

〈표 10-24〉 부양가족수 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	5명
4.4명	4.3명	4.2명	4.9명	

4) 청약저축 가입기간 범위

주택청약제도에서 청약저축 가입기간이 길수록 우대한다고 할 때 적어도 몇 년 이상 이어야 하는가 하는 설문에 대하여 응답한 결과는 다음과 같다.

점유형태별로 자가인 경우, 청약저축 가입기간의 평균 범위는 5.5년 이상, 임차인 경우 5.3년 이상으로 거의 차이가 없었다. 지역별로, 수도권의 경우 평균 5.8년 이상 비수도권은 4.5년 이상으로 제시되어 비교적 차이가 컸다. 전체 응답자의 누적비율 80% 이상에서는 7년 이상으로 나타났는데, 구체적으로 누적비율 31%에서 3년 이상, 누적비율 74%에서 5년 이상으로 분포되어 있다.

〈표 10-25〉 청약저축 가입기간 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	7년
5.5년	5.3년	5.8년	4.5년	

5) 출산장려를 위한 자녀수 우대 범위

주택청약제도에서 출산장려를 위하여 자녀수가 많은 가족을 우대하여 공급한다고 할 때, 자녀수는 적어도 몇 명 이상 이어야 하는가 하는 설문에 대하여 응답한 결과는 대략 3명 이상으로 나타났으며, 이에 대해서는 별 차이가 없었다.

〈표 10-26〉 자녀수 우대 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	3명
3.0명	2.9명	2.9명	3.1명	

6) 저소득층을 위한 주택청약제도 우대 시 월평균 가구당 총소득 범위

주택청약제도에서 저소득층에게 주택청약에 대한 우대를 해준다고 할 때, 월평균 가구당 총소득(가족구성원 모두 포함)은 얼마 미만 이어야 하는가 하는 설문에 대하여 응답한 결과는 대략 160만원에서 170만원 미만으로 나타났다. 전체 응답자의 누적비율 80% 이상을 본다면 180만원 미만으로 응답하였다.

〈표 10-27〉 월평균 가구당 총소득 범위

점유형태별		지역별		누적비율 80%
자가	임차	수도권	비수도권	180만원
163.1만원	167.5만원	163.8만원	166.4만원	

바. 결론 및 시사점

1) 현행 가점제의 유지

주택청약제도의 주요 항목별 비교에서 현행 가점제 항목인 무주택기간, 부양가족 수, 청약저축 가입기간에 신혼부부 여부와 소득의 항목을 추가로 구성하여 각각의 항목을 평가 및 비교한 결과, 무주택기간(24.7%), 부양가족 수(24.0%), 소득수준(20.3%), 청약저축가입기간(20.2%), 신혼부부(10.8%)의 중요도 순으로 분석되었다. 이 결과는 현행 가점제에서 무주택 기간(최대 32점), 부양가족 수(최대 35점)의 비중이 가장 큰 것을 뒷받침한다. 또 기초인식조사에서도 과거 추첨제와 비교해서 현행 가점제에 대한 인식은 월등히 호의적이었다. 이는 현행 가점제 항목이 국민들의 기대 및 여건에 적합하다는 것이지만, 가점항목 구성 및 가점 격간의 조정이 필요하다.

2) 가점제의 점수 구간 재조정

항목별 바람직한 범위를 묻는 설문의 결과를 보면, 가점제 항목의 가점구분의 조정이 필요할 것으로 판단된다. 무주택기간의 경우 가점 구분이 최소 2점(무주택기간 1년 미만)에서 최대 32점(무주택기간 15년 이상)의 간격이 존재하는데, 실제 국민들은 무주택기간의 범위를 최대 7년 이내의 범위로 인식하고 있다. 이는 현행 가점제 항목의 경우 6년 이상~7년 미만의 가점이 14점에 불과한 것과 괴리가 있다. 무주택기간 범위의 축소와 가점의 간격을 재조정할 필요성이 크다.

부양가족수의 경우 앞서 제시한 항목범위 조사에서와 같이5명 정도에서 최대 점수에 달하도록 하는 것이 바람직하지만, 부양가족수가 같더라도 노부모 봉양과 자녀수의 항목에 대한 인식을 꼭 같이 볼 필요가 없다. 특히 신혼부부 주택을 가점제와 통합하고자 할 때, 출산장려를 위하여 자녀수에 대해 좀 더 높은 가점을 주는 것이 가능할 것이다.

3) 소득변수의 개발

소득변수는 현행 가점제에서 고려하지 않고 있는데 조사결과 청약저축 가입기간의 비중과 거의 비슷하게 다루어야 한다고 나타났다. 정확

한 소득의 파악이 힘들다는 문제가 있지만, 가능하면 변수를 개발하여 가점제 항목으로 포함하는 것이 바람직하다. 한편, 청약저축 가입기간(최대 17점)에 대한 항목 범위조사에서 대다수의 국민들이 청약저축가입기간의 범위를 5년에서 7년 정도(현행 항목의 가점구분에서는 7~8점)로 응답하고 있어, 현행 기간범위를 조정하는 것이 필요하다.

4) 신혼부부주택과 가점제의 통합

신혼부부 여부 변수는 전체항목에서 가장 낮은 비중을 차지하고 있는데 이는 설문응답자의 비중을 반영한다는 한계를 갖고 있지만, 실질적으로 가점제 항목과 신혼부부주택 특별공급제도와 상충하는 부분이 있다. 앞에서 제시한 결과와 같이 이를 통합하는 제도를 구성하는 것이 바람직하며, 이를 위해 가점제 항목에 추가적으로 신혼부부에 대한 가점항목을 삽입하는 것이 바람직하다. 다만 그 점수 비중은 다른 특성들에 비해 낮아야 한다.

5) 분양자격에 대한 제한

청약제도를 통해 과거 주택경험이 있는 사람에게 주택분양의 기회 축소, 다주택소유자에 대한 당첨기회 제약, 전매제한 등에 대해 설문조사는 긍정적이었다. 그러나 신혼부부에게 주택을 특별공급하는 것에 대한 찬성이 많아서, 사회적으로 경제적 약자 계층에 대한 보호와 함께 젊은 계층에 대한 배려도 필요한 것으로 생각된다.

3. 분양가 상한과 택지 감정평가

가. 검토의 배경

정부는 2007년 9월부터 전국에서 분양되는 모든 신규아파트에 대해 분양가상한제를 적용하고 있다. 분양가 상한을 정할 때 토지매입가격이 투명하게 밝혀지는 경우에는 매입가격을, 그렇지 않은 경우는 감정평가가액을 사용하는데, 많은 사업자들은 감정평가가액이 실제 가격보다 낮아서 채산성을 악화시키고 사업진행을 불가능하게 한다는 주장을 하고

있다. 사업자가 예외적으로 과도한 가격을 지불하지 않은 경우에도 정상적인 감정평가 절차가 택지비를 과소평가한다면 문제이다. 실제로 택지비의 과소평가가 광범위한 문제인지, 왜 과소평가의 문제가 발생하는지에 대한 한경선(2008)의 연구를 요약·소개하여 이 문제에 대한 개선방안을 찾아보고자 한다.

나. 택지평가 방법: 토지잔여법과 배분비율법

분양가상한제에 부응하는 적정가격 산정을 위해 한국감정평가협회는 「공동주택 분양가격 산정을 위한 택지평가지침(이하, 평가지침)」을 제정하여 택지가격의 감정평가에 관하여 세부적인 기준과 절차 등을 정하였다. 이 지침에서 택지평가는 공시지가를 기준으로 평가하도록 하고 있는데, 이때 공시지가 기준법이란 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 표준지의 공시지가를 기준으로 하여 그 공시기준일부터 가격시점까지의 지가변동률, 생산자물가상승률, 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 대상토지에 대한 가격시점 현재의 가격을 구하는 방법을 말한다.

택지의 적정가치란 아파트 건부지로 이용될 때 최대유효 이용인 경우의 시장가격이라고 할 수 있다. 그러나 아파트는 토지와 건물이 묶여서 거래되는 복합재화이므로 토지와 건물을 분리하여 거래하는 경우는 매우 드물다. 따라서 건물과 토지 중 토지만의 시장가치를 알기 어렵다.

〈공시지가 기준법에 의한 토지가격〉

평가가격(단가) = 표준지의 공시지가 × 지가변동률(생산자물가상승률) × 지역요인 비교 × 개별요인 비교 × 기타 요인의 보정 * 기타 요인의 보정치로서 인근 택지평가 선례나 배분법에 의한 가격을 참작한다.

아파트 전체 가격에서 토지의 가치만을 추출하기 위한 평가모형으로 토지잔여법과 배분비율법이 있다. 토지잔여법은 토지와 건물을 일체로

한 비준가격에서 건물가격을 원가법으로 산정하여 전체가치에서 건물가격을 차감하여 토지가격을 산정하는 방법이다. 건부지로서 이용됨에 따른 '시너지' 부분[166]이 모두 토지에 귀속된다. 배분비율법은 토지와 건물을 일체로 한 비준가격에서 토지와 건물가격을 일정 배분비율에 의해 배분하여 토지가격을 산정하는 방법으로 건부지로서 이용됨에 따른 '시너지' 부분이 배분비율에 따라 토지 및 건물에 배분되어 귀속된다.[167]

한경선(2008)은 기존 아파트부지의 적정가격 산출을 위해 이미 성숙된 공동주택단지 중 기존 신도시인 분당, 일산, 평촌, 산본에 위치하는 아파트 부지 중 표준지로 지정되어 있는 곳을 골라서 공시지가와 감정평가 가액을 비교분석하였다. 이를 위해 아파트 시세를 파악하여 아파트단지 총액을 산정하였는데, 여기에는 건물값과 토지값이 모두 포함되어 있다. 택지의 가치를 분리해 내기 위해 토지잔여법과 배분비율법을 각각 적용하여 택지가격을 산정하였고, 이 가격을 표준지공시지가와 비교분석하였다.

다. 분석 결과 및 시사점

1) 잔여법과 배분비율법 평가결과와 공시지가

35개 단지의 분석결과가 <표 10-28>에 나와 있다. 잔여법에 의해 대지가격을 산정해 보았을 때 공시지가 대비 대지가격은 평균 2.678배였다. 군포시의 경우 그 배율이 3.04배, 안양시 2.82배, 성남시 2.75배, 고양시 2.34배로 지역별 편차는 그리 크지 않았다. 주택공급면적 기준으로 가중 평균한 면적이 115.7㎡(35평형) 이상인 아파트단지는 공시지가 대비

166) 토지가격에 건물 건축비를 합하여도 전체 부동산 가격보다 낮기 때문에 토지와 건물의 '시너지'를 언급하게 된다. 그러나 그 시너지의 정체는 해당 토지에 건물이 건축될 수 있도록 하는 공법적 조치들일 것이다. 그렇다면 이를 토지가격에 반영하는 것이 합당하다. 즉 '시너지'라는 단어를 쓴다는 사실 자체가 토지와 건물의 평가기준에 문제의 소지가 있음을 반영한다.

167) 배분법을 받아들인다고 할 때 소위 '시너지' 중의 몇 %씩을 토지와 건물에 각각 배분하는가가 주요 쟁점일 수 있는데, 어떤 객관적인 기준이 있는 것 같지 않다. 이 연구에서는 토지와 건물에 임의로 50%씩 배분하였다.

〈표 10-28〉 배분비율법 대지가격 및 토지잔여법 대지가격

연번	주소	공시지가 (A)	배분비율법 대지가격 (B)	배분비율법 /공시지가 (B/A)	잔여법 대지가격 (C)	잔여법 공시지가 (C/A)
1	군포시 금정동 876	181	298	1.648	397	2.194
2	군포시 산본동 1088	195	437	2.242	664	3.406
3	군포시 산본동 1145	184	363	1.973	528	2.870
4	군포시 산본동 1148	203	465	2.293	748	3.683
5	안양시 동안구 관양동 1587	267	331	1.241	481	1.803
6	안양시 동안구 비산동1109	276	239	0.865	305	1.105
7	안양시 동안구 평촌동 898-6	281	525	1.869	859	3.058
8	안양시 동안구 평촌동 932-7	286	655	2.290	1,113	3.891
9	안양시 동안구 호계동 1052	298	473	1.586	790	2.651
10	안양시 동안구 호계동1054-6	320	731	2.284	1,267	3.961
11	안양시 동안구 호계동 1117	267	525	1.968	881	3.298
12	성남시 동안구 구미동 77	310	406	1.308	684	2.206
13	성남시 분당구 구미동 243	298	377	1.265	639	2.146
14	성남시 분당구 금곡동 180	344	503	1.461	846	2.458
15	성남시 분당구 분당동 71	322	456	1.416	763	2.369
16	성남시 분당구 서현동 96	365	625	1.713	1,089	2.983
17	성남시 분당구 서현동 299	320	659	2.060	1,167	3.646
18	성남시 분당구 수내동 34	378	735	1.945	1,266	3.348
19	성남시 분당구수내동 73	355	370	1.042	623	1.754
20	성남시 분당구 야탑동 211	298	229	0.770	337	1.131
21	성남시 분당구 야탑동 334	310	638	2.057	1,082	3.492
22	성남시 분당구 야탑동 518	332	284	0.857	443	1.335
23	성남시 분당구 이매동 99	320	668	2.088	1,143	3.571
24	성남시 분당구 이매동 140	310	700	2.257	1,199	3.869
25	성남시 분당구 정자동 107	355	495	1.394	872	2.455
26	성남시 분당구 정자동 122	332	765	2.305	1,330	4.006
27	고양시 일산동구 마두동 717	220	170	0.774	172	0.781
28	고양시 일산동구 마두동 796	230	470	2.043	789	3.432
29	고양시 일산동구 백석동 1186	200	244	1.221	331	1.657
30	고양시 일산동구 중산동 1556	170	130	0.765	141	0.830
31	고양시 일산서구 일산동 1040	190	269	1.417	371	1.952
32	고양시 일산서구 일산동 1058	210	394	1.874	607	2.892
33	고양시 일산서구 주엽동 6	230	442	1.922	707	3.073
34	고양시 일산서구 주엽동 128	220	507	2.304	819	3.722
35	고양시 일산서구 탄현동 1479	180	340	1.887	485	2.694

자료: 한경선(2008).

대지가격의 비율은 3.27배, 115.7㎡ 미만의 단지는 2.12배로 그 격차가 비교적 컸다. 또 세대별 평균 아파트 가격이 6억원 이상인 경우에는 3.22배, 6억원 미만인 경우에는 2.22배로 아파트 가격이 고가일수록, 세대별 평균면적이 클수록 그 격차가 큰 것으로 나타난다.

배분비율법에 의해 대지가격을 산정하면 공시지가 대비 대지가격은 평균 1.669배로 격차가 상대적으로 작았다. 군포시의 경우 상대적으로 높은 2.04배, 안양시의 경우 1.73배, 성남시는 1.60배, 고양시는 1.58배로 지역별 편차는 그리 크지 않았다. 주택공급면적 기준으로 가중 평균한 면적이 115.7㎡(35평형) 이상 되는 아파트단지의 경우 공시지가 대비 대지가격의 비율은 1.95배, 115.7㎡ 미만의 경우 1.49배로 그 격차가 큰 것으로 나타났다. 또한 세대별 평균 아파트 가격이 6억원 이상인 경우에는 1.89배, 6억원 미만인 경우에는 1.48배로 아파트 가격이 고가일수록, 세대별 평균면적이 클수록 그 격차가 크다.

2) 평가지침의 문제점

토지잔여법에 의해 산출된 토지가치가 배분법에 의해 산출된 추정치나 해당 부지의 공시지가보다 더 높게 나타나는 이유는 건부지로서의 '시너지' 효과가 토지에 전부 배당된 당연한 결과이다. 이처럼 평가방법의 차이에 따라 감정평가 결과의 차이가 큼에도 불구하고 지침은 기타 요인 보정치로서 배분비율법에 의해 산정된 가격만을 적용하고 있다. 이런 평가지침은 실제 시장의 작동기제와 상반된다. 민간택지 사업자와 토지소유자들은 건부지의 외부효과가 토지에 모두 귀속된다는 가정하에 토지 매매금액 상한을 나름대로 계산하고 시장에 참여한다. 개발이익이 토지잔여법에서와 같이 토지에 모두 귀속된다는 것이 시장의 통상적인 인식이었던 것이다.

그러나 현행 지침 기준은 개발이익 중 토지에 귀속되는 부분을 일부만 인정함으로써 감정평가에 의한 평가액이 시장가치와 다른 어떤 가치가 되도록 강요하고 있다. 감정평가업계에서는 소위 '정책가격'이란 어휘를 써서 분양가를 낮추려는 정부 의지를 표현한다. 비록 비공식적인 것이겠으나 '정책가격'이란 어휘가 존재한다는 사실 자체가 정부 및 감정평가업계 자체에서 감정평가의 기본 임무가 소홀히 취급되고 있음을

말해준다.

3) 공시지가의 문제점

일반적으로 공시지가가 시가의 80~90% 수준이라고 하지만 <표 10-28>에서 보면 공시지가가 감정평가가액의 절반 이하인 경우도 상당수 있다. 앞서의 논의와 같은 맥락에서 왜 대부분의 아파트 단지에서 공시지가가 감정평가가액보다 현저히 낮은가에 대해서도 반성과 대책이 필요하다. 역시 토지평가액에 건물평가액을 합한 액수가 전체 부동산 가액보다 작다는 문제가 개재되어 있는데, 아마도 토지 평가의 기준 자체에 오류가 있다고 보인다.

4) 분양가상한제와 택지 감정평가

시장에서 거래되는 토지의 가격을 자의적으로 낮게 평가하여 분양가를 낮추려하면 주택사업자의 채산성 악화 및 주택공급의 부족이라는 부작용을 낳게 된다. 이런 부작용을 초래하지 않기 위해서, 또 감정평가의 기본적인 임무에 충실하기 위해서 감정평가가액은 시장의 거래가격을 찾아내는 수동적 작업의 산물이어야 한다. 즉 시장에서 토지의 가격이 결정되는 원리를 관찰하고 이를 평가작업에서 재연하여야 하며, 결코 정책적 의지에 따라 인위적으로 가격을 올리거나 낮추지 않아야 한다. 정부도 상한가 책정에서 인정되는 실거래 증빙 자료를 보다 폭넓게 규정하여 상한제가 주택공급 위축으로 이어지는 부작용을 최소화하여야 할 것이다.

4. 분양가 자율화 전후의 아파트 가격추이 비교

가. 검토의 배경

주택공급을 둘러싼 많은 논란들은 신규 공급되는 주택이 기존 주택시장에 어떤 영향을 주는가에 관련되어 있다. 특히 분양가 규제는 신규주택의 공급량과 품질에 큰 부작용을 미치지 않으면서 기존주택 가격을 안정시키는 데 도움이 된다는 전제하에 시행되고 있다. 우리는 수도권

아파트 시장에서 신규입주아파트의 매매 및 전세 가격이 기존아파트 가격에 비해 특이한 동향을 보이는가, 또 이 동향이 분양가규제 이전과 이후에 어떻게 다른가를 살펴보았다. 이 분석은 이제까지 주관적인 추측의 대상이던 현상들에 대해 객관적인 자료를 제공할 것이다.

나. 자료 및 분석 내용

분석에 쓰인 자료는 부동산뱅크가 수집하는 수도권 아파트 시세자료이다. 이 자료는 활발한 거래의 대상인 아파트를 거의 모두 조사대상으로 하는데, 중개업소의 가격조사에 의존하는 데 따른 장점과 단점을 모두 가지고 있다. 전체 자료는 1988년부터 시작되어 현재 약 20,000개의 아파트의 가격이 조사되고 있지만 우리는 자료의 신뢰성이 상대적으로 높아졌던 1995년 1분기부터 2008년 2분기 사이에 입주한 아파트를 분석대상으로 하였다. 우리의 분석은 신규입주아파트 입주일이 속한 분기로부터 8분기 이후까지의 기존 아파트 대비 신규입주아파트의 평당가격 비율을 구하여, 그 동향에 어떤 특이점이 있는지를 살펴보고자 하였다.

즉, 분기를 나타내는 t가 0에서 8의 값을 갖는 가운데,

$$\text{매매가격비율}(t) = \frac{\text{해당 아파트의 평당매매가격(입주시점 이후 } t\text{분기 말)}}{\text{시·군·구 유사 기존 아파트의 평당 평균 매매가격(입주시점 이후 } t\text{분기 말)}}$$

$$\text{전세가격비율}(t) = \frac{\text{해당 아파트의 평당 전세가격(입주시점 이후 } t\text{분기 말)}}{\text{시·군·구 유사 기존 아파트의 평당 평균 전세가격(입주시점 이후 } t\text{분기 말)}}$$

위의 식으로 매매가격비율과 전세가격비율을 계산하고, t가 0에서 8까지 진행되는 동안 이 비율들이 어떻게 변화하는가를 관찰하였다. 이때 표본을 1999년 말 이전 입주 아파트와 2000년 초 이후 아파트로 나누어, 전자는 분양가상한제하에 분양된 아파트로 후자는 분양가 자율화 이후 분양된 아파트로 분류하였다. 여기서 비교대상인 기존 아파트 가격은 해당 시·군·구의 기존 아파트들의 평균 평당매매 및 전세가격으로 구

하였는데, 아파트 규모별 평당가격 차이를 감안하기 위해 표본을 대형(45평 초과), 중형(30평 초과, 45평 이하), 소형(30평 이하)으로 나누어 기존 유사인근 아파트의 평균가격을 구하였다. 예를 들어 입주 아파트가 소형이면 해당 시·군·구의 기존 소형 아파트들로부터 평당 평균가격을 구하였다.

자료구축에서 통상적인 자료 정제과정 이외에도 재건축 주택의 특수성을 고려했다. 잠재적 재건축아파트의 가격은 사업 가능성이 높아짐에 따라 특히 경과연수가 길어짐에 따라 오르는 경향이 있다. 재건축 대상 아파트의 가격을 일반적인 '인근 유사주택 가격'으로 파악하기 곤란하므로, 기존 아파트 집단에서 경과연수 20년 이상인 아파트는 제외하였다. 이렇게 구축된 자료는 입주 시기 및 표본의 결측치 수 등에 의해 변수별로 서로 다른 유효표본의 수를 가졌는데, 입주 분기부터 8분기 이후까지 입주 아파트와 기존 아파트들 간의 매매가격 및 전세가격 비율이 계산될 수 있었던 관측치의 숫자는 <표 10-29>와 같다.

다. 분석의 결과와 시사점

1) 분석의 결과

위에서 정의된 매매가격비율과 전세가격비율을 시도별로 집계하여 [그림 10-4], [그림 10-5], [그림 10-6]에 표시하였다.[168] 서울시 주택시장을 보면, 1999년 이전에 입주한 아파트들의 경우 입주 후 1분기 시점에 매매가격은 기존 주택 대비 9.7% 정도 높았고, 전세가격은 6.9% 높았다. 그 후 기존주택가격과의 격차는 점차 줄어들어서 8분기 후에는 매매가격이 5.7%, 전세가격이 3.8% 높을 뿐이었다.

이처럼 기존 주택과의 가격 차이가 작은 것은 신규 택이 가지고 있는 독특한 장점이 별로 없음을 반영한다고 해석할 수 있다. 분양가

168) [그림 10-4], [그림 10-5], [그림 10-6]에서 입주시점 이후 1분기까지 매매가격 비율 및 전세가격 비율이 급격히 변화하는 모습을 보이는 경우가 있지만, 이는 실제 가격비율의 움직임을 포착하기보다는 <표 10-29>에서 보듯이 유효표본의 수가 충분하지 않기 때문인 것으로 생각된다. 입주시점 이후 2~3개월 동안 해당 아파트의 가격조사가 이루어지지 않는 등의 이유로 0분기의 가격비율이 지나치게 높거나 낮게 나타날 수 있기 때문이다.

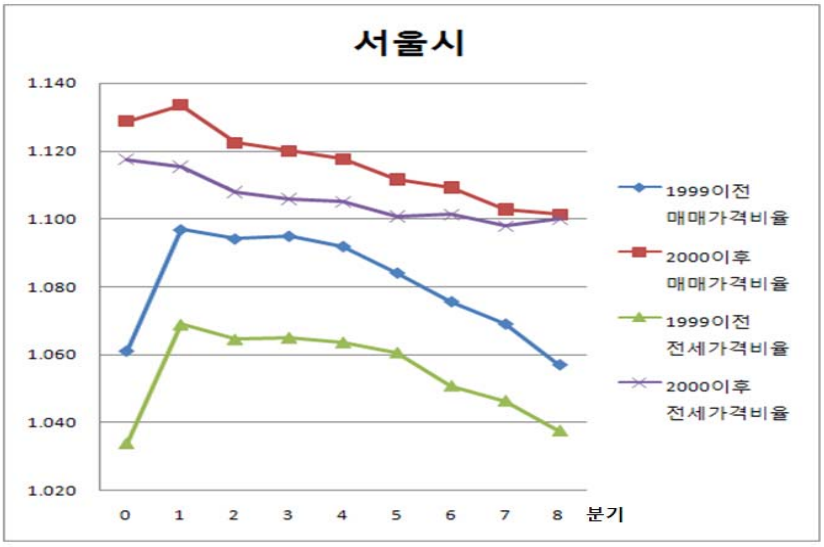
〈표 10-29〉 변수별 관측치의 수

(단위: 호)

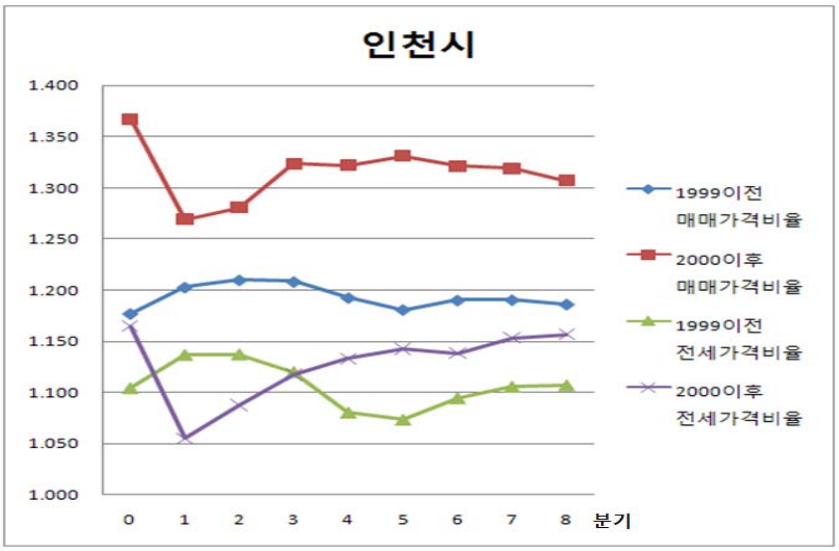
		1999년 이전 입주아파트	2000년 이후 입주아파트	전 체
매매 가격 비율	0분기	240	2,185	2,425
	1분기	911	5,257	6,168
	2분기	1,321	5,495	6,816
	3분기	1,618	5,592	7,210
	4분기	1,923	5,683	7,606
	5분기	2,188	5,696	7,884
	6분기	2,429	5,720	8,149
	7분기	2,636	5,729	8,365
	8분기	2,844	5,713	8,557
전세 가격 비율	0분기	233	2,158	2,391
	1분기	902	5,218	6,120
	2분기	1,309	5,461	6,770
	3분기	1,604	5,559	7,163
	4분기	1,909	5,649	7,558
	5분기	2,175	5,662	7,837
	6분기	2,416	5,686	8,102
	7분기	2,623	5,694	8,317
	8분기	2,831	5,680	8,511

상한제하에서 주택사업자들은 정해진 택지면적 안에 최소한의 품질로 최대한의 물량을 짓는 데만 주력하였을 뿐 평면, 자재, 설비 등에서 차별화할 유인이 없었다. 이에 비해 2000년 이후 입주한 아파트들은 입주 1분기 후 기존 아파트 대비 매매가격이 13.4%, 전세가격이 11.5% 높았으며, 8분기 후에도 매매, 전세 모두 10% 이상 높은 가격이었다. 이는 분양가 자율화 이후 지어진 주택들이 실제 기존 주택들과 차별화된 특성들을 가지고 있으며, 시장에서 이를 긍정적으로 평가하고 있음을 말해준다.

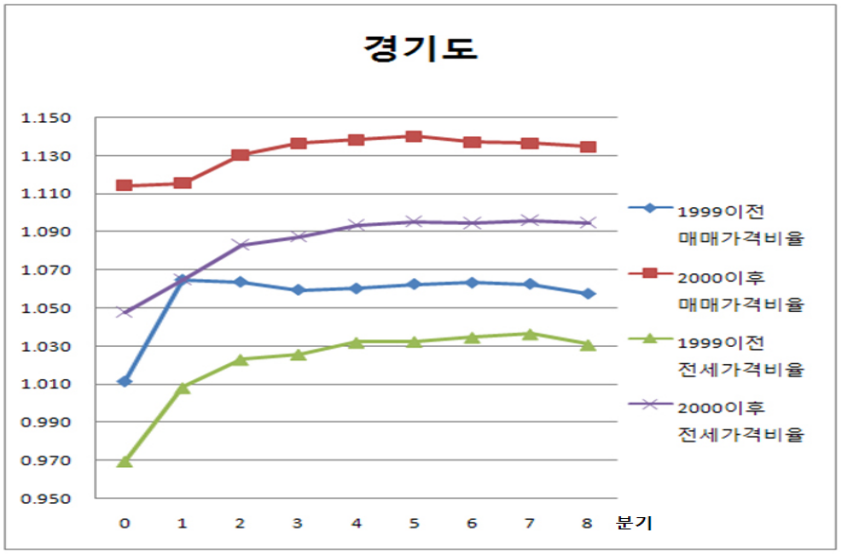
[그림 10-4] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의 매매가격, 전세가격 비율: 서울시



[그림 10-5] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의 매매가격, 전세가격 비율: 인천시



[그림 10-6] 분양가 자율화 전후의 기존주택 대비 신규입주주택의 매매가격, 전세가격 비율: 경기도



[그림 10-5]가 보여주는 인천시에서는 신규주택이 기존주택에 비해 월등히 높은 가격으로 거래되었다. 1999년 이전에 분양된 주택도 신규입주주택은 기존주택에 비해 매매가격은 약 20%, 전세가격은 10% 전후 높은 수준에서 8분기까지 크게 떨어지지 않고 소폭의 등락을 하였다. 이는 아마도 인천시 주택시장에서 새 아파트의 수요에 비해 공급이 부족한 수급을 반영하는 현상이 아닌가 한다. 2000년 이후 입주한 아파트를 보면 신규주택과 기존주택의 가격 차이가 더욱 벌어졌다. 신규주택의 매매가격은 기존주택에 비해 30~35% 높았고, 전세가격은 10~16%정도 높았다. 역시 분양가 자율화 이후 분양된 아파트의 품질이 월등함을 나타낸다고 해석된다. [그림 10-6]에 표시된 경기도의 매매가격비율 및 전세가격비율에서도 분양가 자율화 전과 후에 주택의 품질 차이가 컸음을 확인할 수 있다.

2) 시사점

신규입주아파트들의 가격과 기존주택들의 가격을 비교함으로써, 우

리는 분양가 자율화 이전시기에 지어진 아파트들은 신축 직후에도 기존 아파트들에 비해 품질의 차이가 크지 않았음을 유추할 수 있었다. 이에 비해 2000년 이후 입주된 아파트들은 입주 후 상당기간이 지난 후에도 기존아파트들에 비해 고가에 거래되며, 그로부터 품질이 상대적으로 높은 것을 짐작할 수 있다. 분양가 자율화 정책이 적어도 주택의 품질 측면에서는 소기의 성과를 거둔 것이다.

그러나 주택의 분양가가 적절한가에 대한 시비는 여전히 남는다. 분양가 상승분이 고품질의 주택을 짓기 위한 원가 상승분을 크게 초과하지 않는지, 입주 이후 가격이 분양가를 상회하여 입주자들에게도 이익이 되었는지, 우리 주택시장에 고가의 고품질 주택을 공급하는 것과 저가의 저품질 주택을 공급하는 것 중 어떤 쪽을 선택해야 하는지 등등의 의문이 분양원가 공개나 분양가 상한제 재도입 등과 관련되어 논란거리였다.

자유시장의 원리로 보면 이들 논란의 상당부분은 논쟁의 대상이 아니다. 예를 들어 분양가가 올라서 서민들의 내집 마련이 어려워진다는 주장은 신규주택을 분양받는 것 외에도 다른 주택구입 대안이 있음을 외면한다. 신규분양시장에 비해 훨씬 다양한 품질과 넓은 가격대의 기존주택이 활발하게 거래되는 기존주택시장이 있다. 분양가가 너무 높다면 기존주택시장에서 적절한 가격대의 주택을 구입하거나 임차할 수 있다. 고품질의 신규분양주택을 염가에 분양받도록 하는 정책은 경제주체간의 소득이전 효과를 가지지만 형평성의 관점이든 빈곤의 관점에서든 꼭 필요한 일로 생각되지 않는다. 고품질의 신규분양주택을 싸게 분양하라고 주택사업자를 압박하는 것이 정당화되기 힘들다. 앞에서 분양가 자율화를 둘러싼 쟁점들에 대해서는 이미 소개를 하였지만, 우리의 분석과 같은 증거들이 축적되어 좀 더 명확한 목적하에 효과적인 정책이 구상될 필요가 크다.

제5절 결 론

이 글은 주택공급제도를 이루는 여러 세부 정책들을 토지개발 및 주택건설에서 발생하는 개발이익의 분배 메커니즘이라는 관점에서 파악하고, 이 관점에서 각 제도의 의의 및 쟁점을 해석하였다. 분양가 상한제나 원가공개는 수분양자와 주택사업자 간의 분배 구조를 결정하며, 선분양 또는 후분양의 문제는 개발과정에 개재되는 금융비용과 리스크의 배분과 참여자 간 보상구조에 영향을 준다. 청약가점제나 신혼부부 주택 등은 잠재적 소비자들 가운데 누구에게 수분양자 몫의 개발이익을 부여할 것인가를 정한다. 이 연구에서 깊이 다루지 않았지만, 택지개발제도는 토지소유자와 토지개발사업자, 주택사업자, 그리고 정부 간에 개발이익을 나누는 역할을 한다. 주택공급제도는 관련 당사자들이 부담하는 리스크와 보상이 적절한 균형을 이루도록 함으로써 주택의 공급량과 품질을 높여가며, 국민들이 수긍할 수 있는 수분양자 선정방식으로 경제적 약자들의 재산 형성 및 계층 상승에 도움을 주어야 한다.

주택의 공급 수량과 품질을 제고하기 위해서는 주택사업자가 적절한 보상을 받아야 한다. 개발이익의 분배에 관한 우리의 실증분석은 민간택지에 주택을 공급하는 주택사업자들이 100% 분양을 전제로 35% 내외의 수익률을 겨냥하며 이는 분양원가의 20~25% 범위임을 보여준다. 분양률이 낮아지면 주택사업자의 수익률이 급격히 하락하여 주택사업은 리스크가 매우 높은 것을 알 수 있었다. 이에 비해 토지소유자들은 개발에 관련된 리스크를 분담하지 않으므로 훨씬 안정적인 수익률을 향유한다. 현재의 미분양 사태는 수요자들의 선호나 주택시장의 향배에 대한 잘못된 예측과 더불어 높은 택지가격에 원인을 두고 있으며, 염가의 택지를 안정적으로 공급하는 것이 향후에도 중요한 정책과제이다. 한편, 분양가상한제에서 일부 예외를 제외하고 감정평가가액으로 택지가격을 산정하는 것은 문제이다. 실거래가격보다 낮게 평가가 이루어지면서 주택공급이 위축되기 때문이다. 감정평가의 원칙 자체에 대한 재검토가 필요하다.

후분양제에 대한 여러 고찰로부터는 선분양을 금지하고 후분양을 강

제하는 정책이 바람직하지 않다는 결론을 얻는다. 후분양제가 강행될 경우 금융비용 조달구조뿐 아니라 리스크 분담구조가 크게 달라져서, 주택공급이 위축되고, 분양가가 상승하며, 중소업체가 어려움을 겪을 것이기 때문이다.

주택의 품질과 관련되어서는 우리의 실증분석이 중요한 시사점을 갖는다. 개별아파트의 매매 및 전세 가격을 유사 인근아파트의 평균가격과 비교한 결과, 자율화 이전 시기에는 입주시점 이후 양자 간의 가격차이가 급속히 줄어들었다. 반면에 자율화 이후에 분양된 아파트들은 입주 후 상당 기간이 지나도 기존 아파트보다 높은 가격을 유지하였다. 이는 분양가 자율화가 주택의 품질향상에 크게 기여하였음을 뜻한다.

주택청약제도에 관한 설문조사는 현행 청약가점제에 대해 국민들이 긍정적으로 평가함을 보여준다. 현 정부가 대선공약이었던 신혼부부 주택공급을 적극 추진하고 있지만, 신혼부부주택도 가점제의 틀에 흡수시키는 것이 바람직하다. 청약제도가 경제적 약자를 보조하는 목적이라면 굳이 전매를 제한하거나 무주택 기간 등을 고려할 필요가 있는지 의문을 제기할 수 있지만, 다수의 국민들은 기존의 제약을 유지하는 것이 적절하다고 응답하였다. 세부적인 사항들이 조정될 필요가 있지만, 가점제가 확고하게 정착되고 있다고 평가된다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『주택백서-국민주거안정을 위한 노력과 발자취』, 2002.

경실련 정책위원회, 『우리사회 이렇게 바꾸자』, 비봉, 1992.

국정브리핑특별기획팀, 『대한민국 부동산 40년』, 한스미디어, 2007

권기철, 「신도시 아파트 건설의 개발이익 분석에 관한 연구: 분당신도시 사례를 중심으로」, 경북대학교 대학원 지리학과 박사학위논문, 2004. 12.

김경환, 「주택시장관리정책」, 『주택문제해소대책』, 현대경제사회연구원 1991.5.

김선덕, 「후분양도입과 건설산업 영향」, 『Houzine』, 주택도시연구원, 제35호, 2003.5.

김재환・남영우・김재태・이상엽, 「후분양제에 있어서 PF지급보증상품 도입효과분석」, 『주택연구』, 제16권 제1호, 2008.

김정호, 『한국의 토지이용 규제』, 한국경제연구원, 2판, 1995.

김현아, 「후분양방식을 통한 주택공급의 득과 실」, 『Houzine』, 주택도시연구원, 제35호, 2003.3.

김혜승, 『주택후분양제도의 조기정착 방안연구』, 국토연구원, 2003.12.

서승환, 「분양가 자율화와 주택가격」, 『주택연구』, 제2권 제2호, 1994.10.

서승환・이규황・윤재호, 「분양가 자율화의 거시경제적 효과」, 『주택연구』, 제4권 제2호, 1996.10.

손재영(편), 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1995.

손재영・김경환, 「도시형토지의 지역별 과부족」, 『경제학연구』, 제43집 제3호. 1995.12.

손재영・김관영, 「우리나라 부동산 가격추이의 특징과 전망」, 『국토계획』, 제33권 제1호, 1998.

이중희, 「분양가격 규제의 경제적 효과」, 한국주택은행 조사자료 144, 1992.

이중희・조상형, 「주택 후분양제도의 도입을 위한 정책과제」, 『주택금융』, 제182호, 1995.8.

이창무・나강열・구자훈, 「아파트 분양가조정과 개발이익분배」, 『주택연구』, 제12권 제2호, 2004. 11.

임덕호, 「분양가규제의 경제적 비효율성에 관한 연구」, 『주택연구』, 제1권 제1호, 1993. 4.

임덕호, 「후분양제의 도입 필요성과 도입방안」, 『주택연구』, 제12권 제1호, 2004.5.

_____, 「아파트 분양원가 공개의 경제학적 고찰」, 『주택연구』, 제13권 제1호, 2005.2.

윤주현, 「분양가격규제 및 완화의 시장파급효과」, 『국토정보』, 국토개발연구원, 1993.4.

전상억, 『주택법 해설』, 부연사, 2008.

정희남・김승종・박동길, 「개발이익 발생규모와 환수수준에 대한 실증분석, 1980~2001」, 『감정평가연구』, 제13집 제2호, 2003. 12.

한경선, 「분양가 상한제와 택지비 감정평가에 관한 연구: 기타요인 보정방법을 중심으로」, 건국대학교 부동산대학원 석사학위청구논문, 2008.5.

한국건설산업연구원, 「민간아파트 분양원가 공개의 타당성 검토 및 분양가 인하를 위한 정책대안」, 『건설산업동향』, 주택・부동산연구TFT, 2006. 10.

허재완, 「분양가 자율화가 주택시장에 미칠 효과에 관한 실증분석」, 『국토계획』, 제28권 제3호, 1993.8.

Harvey, Jack, 『Urban Land Economics』, 3rd ed, MacMillan, 1992.

Kim, K.H., “Could A Price Bubble Have Caused the Korean Economic Crisis?,” in Koichi Mera and Bertrand Renaud eds., 『Asia’s Financial Crisis and the Role of Real Estate』, Sharpe, 2000.

부 록

〈부표 1〉 설문조사 파트1: 항목별 비교 (응답자 전체)

비교항목(좌항)	평 균	표준편차	비교항목(우항)
무주택기간이 길다	-1.38	1.87	부양가족수가 많다
무주택기간이 길다	-1.32	1.83	청약저축 가입기간이 길다
무주택기간이 길다	-2.03	1.58	신혼부부이다
무주택기간이 길다	-1.15	1.80	소득이 낮다
부양가족수가 많다	-1.55	1.77	청약저축 가입기간이 길다
부양가족수가 많다	-2.10	1.46	신혼부부이다
부양가족수가 많다	-1.25	1.76	소득이 낮다
자녀가 많다	-1.11	1.73	노부모를 모신다
청약저축 가입기간이 길다	-1.75	1.58	신혼부부이다
청약저축 가입기간이 길다	-1.10	1.79	소득이 낮다
신혼부부이다	-0.56	1.85	소득이 낮다

주: 쌍대비교설문에 대하여 좌항과 우항이 '같다'에 0의 값을 부여하고 좌항이 우항보다 '약간중요'에 -1, '중요' -2, '매우중요' -3, '절대중요' -4의 값을 주었다. 우항이 좌항보다 '약간중요'에 +1, '중요' +2, '매우중요' +3, '절대중요' +4로 구분하여 설문응답자 전체에 대하여 평균과 표준편차를 비교함.

〈부표 2〉 설문조사 파트 2: 기초인식조사 (응답자 전체)

내 용	구 분	점유형태별		지역별		전체
		자가	임차	수도권	비수도권	
과거 수분양자의 청약제도를 통한 재분양	찬성	41.9%	34.4%	34.9%	49.3%	39.3%
	반대	58.1%	65.6%	65.1%	50.7%	60.7%
다주택 소유자에 대한 청약제도를 통한 분양	찬성	45.5%	89.7%	73.9%	75.1%	74.6%
	반대	54.5%	10.3%	26.1%	24.9%	25.4%
현행 점수제를 과거 추첨제보다 선호	찬성	71.6%	87.1%	74.2%	83.3%	77.0%
	반대	28.4%	12.9%	25.8%	16.7%	23.0%
신혼부부 주택 특별공급	찬성	57.5%	52.4%	53.3%	61.1%	55.7%
	반대	42.5%	47.6%	46.7%	38.9%	44.3%
신혼부부 출산장려를 위한 현금 보조를 분양가점보다 선호	찬성	68.0%	69.6%	67.6%	70.9%	68.6%
	반대	32.0%	30.4%	32.4%	29.1%	31.4%
과거 추첨제보다 현행 가점제에서 손해	그렇다	31.6%	28.7%	27.8%	36.9%	30.6%
	아니다	68.4%	71.3%	72.2%	63.1%	69.4%
분양권 전매	찬성	63.0%	70.8%	70.7%	54.2%	65.7%
	반대	37.0%	29.2%	29.3%	45.8%	34.3%

〈부표 3〉 설문조사 파트3: 항목범위조사(응답자 전체, 평균값)

내 용	구 분	점유형태별		지역별		전체
		자가	임차	수도권	비수도권	
분양권 전매에 대한 인식	년	4.4 (2.36)	4.7 (2.67)	4.8 (2.51)	3.8 (2.28)	4.4 (2.50)
무주택기간 범위	년	6.4 (2.88)	6.5 (3.04)	6.6 (3.06)	6.1 (2.60)	6.4 (2.94)
부양가족 수 범위	명	4.4 (1.01)	4.3 (1.00)	4.2 (0.98)	4.9 (0.89)	4.4 (1.01)
청약저축 가입기간 범위	년	5.5 (2.84)	5.3 (2.72)	5.8 (2.94)	4.5 (2.20)	5.3 (2.80)
출산장려를 위한 자녀수 우대범위	명	3.0 (0.56)	2.9 (0.61)	2.9 (0.58)	3.1 (0.62)	3.0 (0.60)
저소득층을 위한 주택 청약제도 우대 시 월평균 가구당 총소득 범위	만원	163.1 (48.86)	167.5 (52.45)	163.8 (53.32)	166.4 (42.14)	165.2 (50.16)

주: ( ) 안은 표준편차.

별 첨: 설문지

현행 주택청약제도 인식에 관한 조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 한국개발연구원(KDI)이 부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색을 위한 연구작업의 일환으로 실시하는 것입니다. 이 조사의 설문 응답에는 맞고 틀린 답이 있는 것이 아니므로, 제시된 설문에 대해 충분히 생각하시고 귀하의 의견을 말씀해 주시면 됩니다. 만약 이해가 되지 않는 부분이 있으시면 주저하지 마시고 조사원에게 질문하여 주십시오.

설문지를 통하여 얻어진 귀하의 고견은 본 연구조사 작업에 귀중한 자료가 될 것입니다. 설문조사에서 밝혀주신 귀하의 의견은 통계법 제8조와 제9조에 의거하여 비밀이 철저히 보장되며 통계적 분석을 위해서만 사용될 것입니다. 아무쪼록 바쁘신 중에도 본 연구조사 작업에 협조하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2008년 8월

한국개발연구원 · 건국대학교

2008년 8월
연구책임자 : 김재형 (KDI 공공투자관리센터 소장)
조사책임자 : 심재학 (KDI 경제정보센터 여론분석팀)
KDI 경제정보센터 여론분석팀
전 화 02-9584-657, 607, 655, 653
팩 스 02-958-4751

▶ 면접조사자 유의사항 ◀

※ 본 설문조사는 <u>만19세 이상의 성인</u>을 대상으로 하오니 해당되지 않으신 분은 설문을 하지 말아주십시오.

- 응답자에게 모든 응답 내용의 비밀이 보장될 것이며, 응답자의 이름이 응답내용과 연결되는 일이 절대 없을 것임을 확신시켜 주십시오.
- 면접조사가 시작된 시간을 반드시 기입해 주십시오.
- 응답거부, 모름, 무응답 등의 응답이 모든 질문에 대해 허용되지만, 이러한 선택지에 대해 미리 피면접자에게 읽어 주지는 마십시오.
- 설문지 맨 뒤에 있는 면접조사자에 의한 평가 부분을 기입해 주십시오.

▣ 지 역: 1. 서울 2. 부산 3. 대구 4. 인천 5. 광주 6. 대전 7. 울산 8. 경기
9. 강원 10. 충북 11. 충남 12. 전북 13. 전남 14. 경북 15. 경남

▣ 성 별: 1. 남성 2. 여성

▣ 연 령: (만 세)

▣ 세대주 여부 : 1. 세대주 2. 세대주의 배우자 3. 일반가구원(세대주와의 관계:)

주택청약제도 주요항목별 비교

문1. 다음은 주택청약제도에 대한 주요 항목별 계층구조입니다. 이와 관련된 계층을 기준으로 각각의 항목을 둘씩 비교했을 때, 어떤 항목을 어느 정도 더 중요하게 생각하시는 지, 해당 항목에 체크해 주십시오.

		절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	같다	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요	
(1)	무주택기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	부양가족수가 많다
(2)	무주택기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	청약저축 가입기간이 길다
(3)	무주택기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	신혼부부이다
(4)	무주택기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	소득이 낮다
(5)	부양가족수가 많다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	청약저축 가입기간이 길다
(6)	부양가족수가 많다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	신혼부부이다
(7)	부양가족수가 많다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	소득이 낮다
(7-1)	자녀가 많다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	노부모를 모신다
(8)	청약저축 가입기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	신혼부부이다
(9)	청약저축 가입기간이 길다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	소득이 낮다
(10)	신혼부부이다	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	소득이 낮다

주택청약제도 기초 인식조사

문2. 과거에 주택을 분양받았던 사람이 **주택청약제도를 통해 주택을 또 분양**받아도 된다고 생각하십니까?

① 예
② 아니오

문3. **자가소유주택이 2채 이상인 사람**은 주택청약제도를 통하여 **분양을 받을 수 없도록** 하는 것이 좋다고 생각하십니까 ?

① 예
② 아니오

문4. 현재의 **주택청약제도와 같은 점수제**가 **과거의 추첨제**보다 좋다고 생각하십니까?

① 예
② 아니오

문5. 무주택기간이나 부양가족에 상관없이, 일정소득 이하의 **신혼부부**에게 **주택 특별공급**을 **시행**하는 것이 좋다고 하십니까?

① 예
② 아니오

문6. **신혼부부의 출산을 장려**하기 위해 현금으로 보조하는 것보다 **주택분양의 가점**을 주는 것이 좋다고 생각하십니까?

① 예
② 아니오

문7. 과거의 청약제도와 비교할 경우, 본인은 **현행 가점제 방식에 의해 손해를 보신다고 생각**하십니까?

① 예
② 아니오

문8. 주택청약제도에서 분양권 전매에 대한 제한이 필요하다고 생각하십니까?

☐ **분양권 전매** : 주택을 분양받은 사람이 그 지위를 다른 사람에게 넘겨주어, 입주자를 변경하는 것

① 예 ☞ **문 9 로**
② 아니오 ☞ **문10으로**

주택청약제도 항목 범위조사

문9. 주택청약제도로 주택을 분양 받은 경우, **분양권 전매 제한기간**이 최대 몇 년 이상은 되어야 한다고 생각하십니까?

_____년

문10. 주택청약제도에서 **무주택기간이 길수록 우대한다고 할 때** 적어도 몇 년 이상 이어야 한다고 생각하십니까?

_____년

문11. 주택청약제도에서 **부양가족이 많을수록 우대한다고 할 때** 적어도 몇 명 이상 이어야 한다고 생각하십니까?

_____명

문12. 주택청약제도에서 **청약저축가입기간이 길수록 우대한다고 할 때** 적어도 몇 년 이상 이어야 한다고 생각하십니까?

_____년

문13. 주택청약제도에서 **출산장려를 위하여 자녀수가 많은 가족을 우대하여 공급**한다고 할 때, **자녀수**는 적어도 몇 명 이상이어야 한다고 생각하십니까?

_____명

문14. 주택청약제도에서 **저소득층에게 주택청약에 대한 우대**를 해준다고 할 때, 월평균 **가구당 총소득(가족구성원 모두 포함)**은 얼마 미만이어야 한다고 생각하십니까?

_____만원 미만

통계적 분류를 위한 질문

sq1. 귀하께서는 결혼하셨습니까?

① 미혼
② 기혼

sq2. 귀하를 포함한 가구원 수는 몇 명이십니까?

_____명

sq2-1. 해당 가족 구성원을 적어주십시오.

· 경제활동인	(	)명
· 미취학아동	(	)명
· 학생	(	)명
· 노인	(	)명
· 주부	(	)명
· 무직 및 기타	(	)명

sq3. 귀하 가구 가구원 전체의 월평균 소득(세후 소득)은 얼마 정도입니까?

① 99만원 이하
② 100~149만원
③ 150~199만원
④ 200~249만원
⑤ 250~299만원
⑥ 300~399만원
⑦ 400~499만원
⑧ 500~599만원
⑨ 600~699만원
⑩ 700만원 이상

sq4. 현재 살고 계신 집은 다음 중 어느 것에 해당됩니까?

① 자가
② 전세
③ 월세
④ 전월세
⑤ 기타_____

sq5. 귀하께서는 주택을 분양 받은 경험을 갖고 계십니까?

① 예
② 아니오

지금까지 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

면 접 후 기 록

조사구 번호	
가구번호	
응답자성명	
응답자 전화번호	
응답자주소	_____시/도 _____구/시/군 _____(구)
조 사 일 시	___ 월 ___ 일 ___ 시 ___부터 _____ 분까지 ( )분간
협 조 정 도	1. 상 2. 중 3. 하
응답 신뢰도	1. 상 2. 중 3. 하
조 사 대 상	1. 원표본 2. 대체면접
면접조사자 성명	ID

성공한 가구 방문횟수	( )회				
실패한 총 가구수 ( )가구	1가구	2가구	3가구	4가구	5가구
	6가구	7가구	8가구	9가구	10가구

<보 기>

(① 응답거절 ② 부재 ③ 조사대상자 아님 ④ 조사중단 ⑤ 기타)

슈퍼바이저	에 디 터	검 증 원

제11장

개발이익 환수제도 개선과제

제1절 문제의 제기

토지의 가격은 그 토지가 존재하는 지역의 다양한 속성을 반영한 것이라는 논리가 아담 스미스(Adam Smith, 1776) 이후 폰 튜넨(von Thünen, 1826) 등으로 이어져 왔으며, 이는 경제학의 주요 연구테마의 하나이기도 했다. 나아가 토지가격에 귀착된 개발의 편익을 국가가 직접 흡수 혹은 환원하고자 하는 정책 또한 몇몇 국가를 중심으로 지속적으로 추진되어 왔는데, 이들은 토지로부터 발생하는 소득은 토지 소유자의 노력에 대한 대가가 아니라 토지에 내재된 속성에 기인하는 것이기 때문에 국가가 환수해서 공동 이익을 위하여 활용해야 한다는 논지를 견지하였다. 우리나라의 경우에도 1960년대부터 유사한 논리에 의해서 개발이익이 환수되어야 한다는 믿음이 이어져 왔으며, 학자들을 중심으로 개발이익 환수제도에 관한 연구가 지속되어 왔다.[169]

이러한 현상은 국가가 개발사업을 추진하는 경우 수반되는 주변지의 지가상승 등과 같은 개발이익에 관하여 명확한 환원제도가 없기 때문에 불공평하다고 생각하는 심리적 저항이 사회 전반에 뿌리 깊게 남아 있던 데에도 일부 기인하는 것으로 보인다. 국가가 개발의 수익과 부담을 적정화하기 위하여, 바꾸어 말하면 소득분배상의 형평성을 유지하기 위하여 개발이익을 환원해야 한다는 주장이 제기된 것이다. 때로는 투기

169) 우리나라의 개발이익 환수제도 연구에 관해서는 정희남 외(2003)에 잘 요약되어 있다.

적 요인으로 부동산가격이 상승하는 국면에서 부동산가격 상승을 억제하고자 하는 목적이 시대적 요구라는 이름으로 개발이익 환원의 논거에 덧붙여진 경우도 있었다.

개발이익은 다양한 요인에 의해 상승한 토지가치 증가분을 의미한다. 개발이익 환수제도를 도입한 나라들은 처음에는 도로 및 하천 등과 같은 공공투자사업에 의해 사업지구 및 주변지구에서 발생한 토지가격 상승분을 환수대상으로 하였다. 그러나 산업화와 도시화가 급속도로 진전되고, 도시용지의 원활한 공급을 위해 도시계획 및 토지용도를 변경하는 과정에서 토지가격이 크게 상승함에 따라, 이 중 어느 정도를 개발이익으로 볼 것이냐가 쟁점으로 부각되었다. 많은 논란을 거치면서 개발이익의 개념은 점차 확대되어 갔다. 개발이익 환수대상이 공공의 유형적 개발사업으로 인한 지가 상승분뿐만 아니라, 도시계획 및 토지이용 변경허가와 같은 무형적 개발로 인한 지가상승까지 포함하는 것으로 확대되었고, 심지어 기타 사회·경제적 요인에 의한 지가 상승까지 포함되어 왔던 것이다. <표 11-1>에 나타나듯이 정희남 외(2003)는 개발이익을 최협의, 협의 및 광의로 구분하고, 부동산가치 상승분에서 소유자의 직접적인 투자를 제외한 나머지를 모두 개발이익 환수대상으로 정의하여 광의의 개발이익 환수 주장을 뒷받침하고 있다.

〈표 11-1〉 부동산가치 변동요인과 개발이익의 개념

	부동산가치 변동요인	개발이익의 개념		
		최협의	협의	광의
부동산가치 상승	공공투자에 의한 지가 상승	■	■	■
	토지이용계획의 결정·변경에 의한 지가 상승		■	■
	기타 사회·경제적 요인에 의한 지가 상승			■
	토지소유자의 투자에 의한 지가 상승			

자료: 정희남 외, 『토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안』, 국토연 2003-24, 국토연구원, 2003.

개발이익이 규제의 변경이나 인근 공공투자사업 등의 요인에 의해 발생되므로, 그 권한을 가진 정부가 이를 환수하는 것이 당연하다고 생

각할 수 있다. 그러나 외국의 사례나 1990년대 우리나라의 토지초과이득세 및 개발부담금제의 운영경험 등을 보면 적정한 개발이익의 환수는 현실적으로 매우 어렵다. 그 이유는 개발이익을 평가하는 두 시점을 어떻게 설정할 것인가 등과 같은 기술적인 측면의 난점이 남아 있기 때문이다.

또한 개발이익 환수에 따르는 보다 근본적인 문제는, 일반 자본이득 환수제도로서 양도소득세 등이 존재하고 있는데, 왜 미실현 상태에서 부정확할 수밖에 없는 평가에 기초하여 개발이익을 환수하는 별도의 장치가 필요한가 하는 의문이다. 김정호(1995) 및 손재영(1993)은 이러한 의문을 제기하고 개발이익 환수제도의 폐지 내지 개선을 주장했다. 특히, 손재영(1993)은 개발사업과 관련된 개발이익 총량은 고정되어 있으며 개발이익 환수제도는 제로섬게임(zero-sum game)이라는 인식을 바탕으로, 개발이익의 환수는 개발이익의 측정, 복잡한 제도 간의 형평성, 토지소유자 또는 개발사업자의 저항 등 여러 측면에서 문제가 많을 수 있기 때문에 환수장치의 시행에 부작용이 따르게 됨을 구체적으로 지적하였다. 일반적 자본이득과세가 시행되고 있음에도 불구하고 굳이 이와 별도로 개발이익 환수장치를 도입하고자 할 경우 전자와 구별되는 고유의 정책목표를 어디에 둘 것인가를 분명히 할 필요가 있음을 지적한다. 또한 양도소득세 등의 자본이득 환수장치가 모든 토지, 모든 거래자에게 일률적으로 엄정하게 적용된다면 별도의 개발이익 환수장치가 없더라도 궁극적으로 개발이익을 포함한 지가상승분의 일정 부분이 이들 자본이득 환수장치를 통해 정부의 차지가 될 것이며, 복잡다양한 개발이익 환수제도에 따르는 형평성의 문제도 발생하지 않을 것이라고 주장하였다.

본 장의 목적은 개발이익 환수제도와 관련하여 선행연구에서 제기되었던 논쟁에 대하여 새로운 해답을 찾아보고, 개발이익 환수제도의 개선방안을 모색하는 데 있다. 첫 번째 논의는 과연 개발이익이 환수되어야 하며 환수제도가 필요한가에 관한 것이다. 손재영(1993)의 지적처럼 별도의 개발이익 환수장치가 없더라도 지가상승분의 일정 부분을 자본이득 환수장치를 통해 정부가 수용할 수 있는데, 굳이 개발이익 환수제도를 별도로 운영할 필요성이 있느냐에 대한 해답을 찾는 데 주력

한다. 결론부터 이야기하자면 본 장은 개발이익 환수는 매우 제약적인 조건하에서만 사회후생을 증가시킬 수 있으므로, 장기적으로는 양도소득세 등의 조세제도를 통해 개발이익을 환수하도록 일원화하는 것이 효율적임을 보인다. 두 번째, 단기적으로는 제약조건하에서 어떻게 개발이익을 환수하는 것이 사회후생 극대화에 부합하는지 제도개선 과제를 논의한다.

제2절에서는 개발이익 환수의 이론적 논리에 대하여 살펴본다. 개발이익 환수의 이론적 논리는 잘 알려진 바와 같이 외부효과의 교정이나 공공재 투자의 자본화가설(capitalization theorem) 등이다. 공공투자사업 등 개발사업의 편익은 최종적으로 부동산의 가격, 즉 토지가격 상승분에 귀착된다는 가설이 자본화가설이다. 이 가설이 어떠한 조건하에서 성립되는가 여부를 검토하여 개발이익 환수의 논리적 근거를 찾아본다. 제3절에서는 현행 개발이익 환수제도와 부담금제도를 비교하여 넓은 의미에서 일정한 부담금제도도 개발이익 환수제도의 범위 내에서 논의될 수 있음을 밝힌다. 우리나라의 개발이익 환수제도 연혁을 1962년 도시계획법 제정부터 시작하여, 1967년 11월 부동산투기억제에관한특별조치세법이나, 1989년 12월 개발이익환수에관한법률 및 토지초과이득세법, 택지소유상한에관한법률 등 이른바 토지공개념 관련 3개법 등 개발이익 환수를 도모한 다양한 법 및 제도 등을 중심으로 간략히 정리할 것이다. 또한 개발이익의 환수수단인 과세적 수단과 비과세적 수단에 대해서도 살펴본다. 제4절에서는 개발이익 환수제도의 개선과제를 논하게 된다. 장기적으로는 양도소득세를 통한 개발이익 환수가 가장 바람직하다는 점을 제시하면서 추가적으로 검토되어야 할 몇 가지 과제들을 제시한다. 현행 개발부담금제도의 개선이나, 개발이익 환수수단의 체계화 및 단순화, 개발이익의 내부화 과제, 개발이익 환수 행정의 개선 등과 같은 과제들을 다룰 것이다.

제2절 개발이익 환수의 이론적 검토

1. 개발이익 환수의 필요성

가. 외부효과 통제를 통한 효율성 제고 가능성

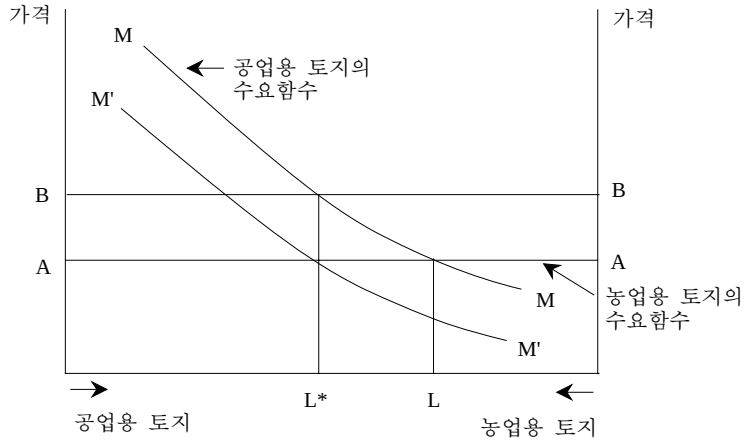
개발이익이란 회계학적 개념이 아니라 자본의 기회비용에 입각하여 정의될 수 있다. 경제학적 관점에서 볼 때, 특정 개발사업으로부터 발생하는 개발이익은 개발업자가 해당 개발사업을 통하여 획득한 이윤이 그 자금과 그 노력으로 다른 행위를 했을 때에 발생하는 기대수익을 초과하는 이윤을 말한다. 손재영(1993)은 개발이익 환수를 정당화해 줄 수 있는 근거를 효율성과 형평성의 차원에서 각각 검토하였다. 형평성 차원의 논의는 추후로 미루기로 하고, 효율성 논의를 다시 전개해 보자.

손재영(1993)은 양도소득세 등의 일반적 자본이득 환수수단과 별개로 개발시점에서 개발이익을 환수함으로써 자원배분의 효율성이 제고될 수 있음을 [그림 11-1]을 통해 설명한다.[170] 횡축을 토지의 총량이라 하고, 좌우의 종축을 각각 공업용, 농업용 토지가격이라 하자. 농업적 토지이용의 기회비용이 일정하다고 가정하면 공업용 토지의 수요자는 이보다 높은 지가 또는 임대료를 지불하여야 토지를 확보할 수 있다. 즉, 농업용 토지 수요를 나타내는 수평선 AA가 곧 공업용 토지의 공급곡선이다. 따라서 정부의 개입이 없는 상태에서 L만큼의 토지가 공업용으로 개발되어 이용될 것이다.

공업용 토지이용이 폐수배출과 같이 외부효과를 가지고 있어서 사회적 편익이 수요곡선이 나타내는 개인적 편익과 괴리된다고 하면 사회적 편익(개인적 편익－폐수로 인한 사회적 비용)을 나타내는 공업용 토지의 수요곡선은 MM보다 낮은 수준, 즉 M'M'으로 나타나고, 사회 전체의 편익을 극대화하는 토지의 배분은 M'M'과 공급곡선 AA가 교차하는 L* 점에서 이루어지는데, 정부가 개입하지 않고서는 이 점이 달성될 수 없다. 자원배분의 효율성을 달성하기 위해 정부는 토지공급곡선을 부담금

170) [그림 11-1]에 대한 논의는 손재영(1993)의 논의를 정리한 것이다.

[그림 11-1] 개발이익 환수에 의한 외부효과의 교정



AB만큼 상향이동하여 L* 점에서 시장균형이 이루어지게 할 수 있는데, 개발이익 환수제도가 이러한 부담금의 역할을 할 수 있다.

그러나 개발이익 환수를 위한 모든 정부개입의 수단에서 정부가 외부효과의 양을 미리 측정할 수 있어야 한다는 문제가 실제적인 어려움으로 제기되는데, 특히 토지이용계획의 결정·변경 등과 같은 양적인 규제의 경우에는 최적 자원배분이 이루어지는 점을 미리 알고 있어야 한다는 문제가 발생한다. 따라서 토지이용계획의 결정 등에 의한 지가상승을 개발이익 환수대상으로 포함하는 것은 외부효과 교정이라는 소기의 목적을 달성하기 어렵다 할 것이다.[171]

나. 공공개발 투자에 의한 개발이익 환수

손재영(1993)은 공공의 투자에 의해 발생하는 개발이익의 문제를 공공재에 의한 시장의 실패로 해석하는 맥락에서 개발이익의 환수 필요성을 거론하고 있다. 공공재의 문제는 수혜자들이 자신이 향유하는 이익을 밝히고 이에 해당되는 사업비를 분담해야 할 것임에도, 재화의 성격

171) 기타 사회·경제적 요인에 의한 지가상승은 사회적 외부효과의 교정을 필요로 하는 것이 아니므로 당연히 개발이익 환수대상에서 제외된다.

상 비용분담을 거부하는 사람들도 똑같은 이익을 향유할 수 있기 때문에 결국 아무도 비용분담을 하지 않고(즉, 무임승차하고) 따라서 공공재의 공급이 희소해진다는 것이다. 정부가 개발이익을 환수하여 이를 공공사업에 의한 공공재 공급의 재원으로 투입한다면, 자산가치의 상승이라는 형태로 이익을 보는 토지소유자들은 최소한 전적으로 무임승차를 할 수 없게 된다. 그러나 개발이익 환수장치가 혜택을 받는 토지소유자들 간에 공공사업투자비를 배분·부과하는 형태를 취한다면 토지소유자 간의 형평문제가 발생한다. 개발이익이란 공공사업의 결과로 제고된 토지효용의 전부 또는 일부가 토지에 자본화된(capitalization) 것이다. 이 개발이익이 공공사업비와 같을지 또는 과다, 과소할지에 대해서는 일률적으로 말하기 곤란하다.

공공사업비를 조달하려는 목적으로 개발이익을 환수하고자 할 경우 개발사업의 비용과 토지소유자의 부담을 직접적으로 연계시키는 논리는 자본시장의 불완전성에서 찾을 수 있다. 만약 공공사업주체가 사업비 조달에 큰 어려움이 없다면 공공사업에 의한 개발이익은 일반적 자본이득에 포함시켜 토지의 양도·상속·증여 시에 각각에 해당되는 자본이득 환수수단으로 다루는 것이 바람직하나, 자본시장에서 재원조달에 어려움이 있는 것이 일반적이므로 개발이익 환수에 의해 재원을 조달할 유인이 커지게 된다. 한편, 개발이익 환수제도가 가지고 있는 기술적 문제들, 예컨대 개발이익 산정의 기준이 되는 시점의 선택, 개발이익의 평가기법, 개발비용의 분담주체, 개발의 영향을 받는 공간적 범위 등의 결정에 대해 다양한 종류의 개발사업들에서 개발이익이 발생하는 경로를 추적해 보고 공통분모를 추출해 내는 노력이 필요하다.

2. 공공투자의 자본화가설(capitalization theorem) 검토

위의 논의를 공공투자의 자본화가설(capitalization theorem)을 통하여 살펴보기로 하자. 공공개발 투자는 원래 가계나 산업의 활동을 돕고 복리후생을 개선할 목적으로 실시되는 것이나, 결과적으로 그 편익의 일부가 부동산가격에 귀착되거나 토지가격 상승분으로 자본화되는 것이 현실세계에서 관찰되는 현상이다. 이를테면 새로운 고속도로 톨게이트

나 철도역 등이 건설되면 주변 토지가격이 상승한다. 반대로 하천이 정비되지 않아 홍수가 날 가능성이 높은 지역은 다른 조건이 유사한 기타 지역보다 토지가격이 낮다. 공공개발 투자의 편익은 최종적으로 부동산의 가격, 즉 토지가격 상승분에 귀착된다는 가설이 자본화가설이다. 이 가설이 성립되는가 여부를 검토하는 경우에는 어떤 한 지역을 정하여 그 지역 내외에서 얻은 재원을 사용하여 그 지역의 공공투자를 증가시키는 경우, 원래 상승해야 할 지역 주민의 복리후생 수준 상승분과 토지가격 상승분이 최종적으로 얼마나 일치하는가를 파악해야 한다.

자본화가설을 보다 상세하게 수식화해 보자.[172] 현재 균질적인 가계가 자유롭게 각 지역을 이동할 수 있고 그 효용함수가 (1)의 식으로 나타난다고 하자.[173]

$$u = u[z, s, G(K)] \tag{1}$$

여기서 z는 합성재화(composite good)의 소비량, s는 토지의 소비량, K는 사회간접자본에 대한 공공투자량, $G(.)$는 사회간접자본서비스의 생산함수를 나타낸다. 또한 합성재화를 기준재화로 삼는다.

원칙적으로 지역의 사회간접자본 K는 주민이 세금을 통해 균등하게 부담하고, 지역 외에서 T라는 소득이전이 있는 것으로 한다. 또한 단순화를 위해 가계 일인당 한계생산력을 Y, 해당 지역의 면적을 L, 해당 지역에서 외부로 유출되는 토지대금 수입의 비율을 $a(a \mathit{IN}[0,1])$이라고 각각 가정하기로 한다. 여기서 a는 다음과 같이 해석할 수 있다. 지역 내의 모든 토지를 부재지주가 소유하고 있고, 그 토지대금 소득인 $(1-a)$를 그 지역의 지자체(지방정부)가 과세를 통하여 지역으로 환원하고 있다. 혹은 a는 a비율의 토지를 부재지주가 소유하고, 나머지 $(1-a)$의 토지를 그 지역에서 공공으로 소유하고 있어 그 토지대금 수입을 주민에게 균등하게 재배분하고 있다고 해석할 수 있다.

따라서 임의의 K가 주어졌을 때, 각각의 가계가 스스로의 효용을 최

172) 이하의 자본화가설 수식화 과정은 奥野 信宏・黒田 達朗 (1996)의 논의를 단순화하여 재구성한 것이다.

173) 효용함수는 '연속적이며, 모든 $z>0, s>0, G(.)>0$에서 증가하고, 그 무차별 곡선은 완만하고 엄밀하게 도드라진 형태이다'라는 조건을 충족시키는 것으로 가정한다.

대화하기 위하여 거주하는 지역과 합성재화 및 토지의 소비를 동시에 결정한 결과, 이 지역에 N명이 거주하였다고 한다면, 소득과 토지의 제약조건이 충족되고 있다고 가정할 때 식 (1)과 동시에 아래와 같은 등식이 충족되게 된다.

$$z + ars + \frac{K}{N} = Y + \frac{T}{N} \tag{2}$$

여기서 r은 이때 성립되는 이 지역의 시장 토지가격이며 다음과 같은 식을 충족시킨다.

$$r = \frac{\partial u/\partial s}{\partial u/\partial z} = \frac{u_s}{u_z} \tag{3}$$

여기서 추가적인 사회간접자본 정비 dK가 이러한 시장균등에 미치는 영향을 검토하기 위해, 식 (1) ~ 식 (2)를 전미분하고, 식 (3)과의 관계를 사용하면 아래와 같은 식 (4) 또는 식 (5)를 이끌어 낼 수 있다.

$$\frac{Ndu}{u_z} = \frac{K - T}{N} dN - (1-a) rs dN - aL dr + \frac{N_G G_k}{u_z} dK - dK + dT \tag{4}$$

$$\frac{Ndu}{u_z dK} = \frac{K - T + arL}{N} \frac{dN}{dK} - rs \frac{dN}{dK} - aL \frac{dr}{dK} + \frac{N_z G_k}{u_z} - 1 + \frac{dT}{dK} \tag{5}$$

식 (5)에서 각항의 의미는 아래와 같다.

좌변 제1항: 추가적인 사회간접자본 정비에 의한 최종적인 그 지역 주민 N의 후생수준 개선을 금전적 term으로 나타낸 것

그리고 우변의 각 항은 다음과 같이 해석된다.

제1항: 추가적인 사회간접자본 투자로 인하여 지역 내로 유입된 인구로 인한 사회간접자본 비용(net)과 부재지주에 대한 지불액 부담에 대한 기여

제2항: 추가적인 사회간접자본 투자로 인해 지역 내로 유입된 인구로 인해 발생한 토지가격 상승분 또는 혼잡에 따른 토지소비(평균택지규모)의 감소분(=$-nrds/dK$)

제3항: 추가적인 사회간접자본 투자로 인해 상승한 총토지가격 중 지역외로의 유실분

제4항: 추가적인 사회간접자본 투자비로 인한 지역주민의 복리후생 수준 개선을 금전적 term으로 나타낸 것

제5항: 추가적인 사회간접자본 투자비용

제6항: 추가적인 사회간접자본 투자비비용에 대한 지역 외로부터의 보충분

추가적으로 사회간접자본을 정비한 경우 지역의 각 변수는 식 (5)를 충족시키면서 변화한다.

이제 개발이익 환수의 이론적 근거로서 엄밀한 의미의 자본화가설은 다음과 같이 해석될 수 있다. 예컨대, '당초 발생할 총합 기준의 공공투자 편익은 최종적인 토지가격 상승분과 동일하다.'고 정의할 수 있으며, 다음 식으로 나타낼 수 있다.

$$L\frac{dr}{dK}=\frac{Nu_G G_k}{u_z} \tag{6}$$

자본화가설이 성립될 조건을 검토하기 위해서는 식 (6)을 식 (5)에 대입하면 된다. 이에 따라 자본화가설이 성립하기 위한 조건식은 (7)과 같게 된다.

$$\frac{Ndu}{u_z dK}=[\frac{K-T}{N}-(1-a)rs]\frac{dN}{dK}+(1-a)L\frac{dr}{dK}-1+\frac{dT}{dK} \tag{7}$$

참고로 조건식 (7)을 근거로 자본화가 과대한 경우(over-capitalization)와 반대로 자본화가 과소한 경우(under-capitalization)도 각각 다음과 같이 정의할 수 있다,

$$\frac{Ndu}{u_z dK}<[\frac{K-T}{N}-(1-a)rs]\frac{dN}{dK}+(1-a)L\frac{dr}{dK}-1+\frac{dT}{dK} \tag{8}$$

$$\frac{Ndu}{u_z dK} > [\frac{K-T}{N} - (1-a)rs]\frac{dN}{dK} + (1-a)L\frac{dr}{dK} - 1 + \frac{dT}{dK} \qquad (9)$$

3. 자본화가설 성립조건: 개발이익 환수의 필요조건

이제 조건식 (7)은 몇 가지 특별한 가정이 충족되는 경우에만 성립한다는 것을 알 수 있다. 즉, 공공개발 자본이 모두 지역 외로부터의 소득 이전으로 조달되고, 지역의 토지가격이 모두 지역 외로 유실될 때에만 조건식이 성립한다. 이것은 ($K = T$, $dK = dT$, $a = 1$)인 경우이며, 이때 식 (7)의 우변은 영(0)이므로, 좌변이 0이 되기 위해서는 $du = 0$이 되어야 한다.

혹은 다른 특별한 경우에도 성립한다. 예를 들어, 지역의 인구규모가 항상 최적의 상태를 유지하고 있을 때에도 성립한다. 지역인구가 최적을 유지하고 있는 경우는 $K - T = (1-a)rsN = (1-a)rL$, 혹은 추가적 정비를 실시한 경우는 $dK - dT = (1-a)Ldr$이 충족되어야 하며, 이들 조건을 식 (7)에 대입하면 우변이 0이 된다. 이때 좌변이 0이 되기 위해서는 $du = 0$이 되어야 한다. 이 경우는 곧 헨리 조지의 정리(Henry George Theorem)에 해당하는 경우라고 할 수 있다. 즉, 인구가 최적인 경우는 공공개발 투자비용 중 해당 지역 스스로 부담하는 금액이 지역 내에 머무르는 토지대금 수입과 같아진다는 것을 의미하며, 이는 공공개발 자본의 실질 부담액과 부재지주에 대한 지불액의 합이 지역의 총토지대금과 동일해지는 경우를 말한다.[174] 이처럼 몇몇 특수한 경우에만 자본화가설이 성립되고, 식 (7)은 추가적인 공공개발 자본 투자로 인한 인구 유입(유출)의 탄력성(즉, $(dN/N)/(dK/K)$에 의존하는 등 일반적으로 성립될 가능성은 크지 않다.

실제로 자본화가설 성립을 저해하는 구체적 요인으로 다음 두 가지가 지적될 수 있다. 첫째, 조건식 (7)의 양항에서 가계가 균질한 것으로 가정하고 있는데 Tiebout(1956)가 상정한 바와 같이 현실적으로는 다양

174) 헨리 조지의 정리(Henry George Theorem)에 관한 상세한 논의는 곽태원(2005)을 참조하라.

한 선호와 소득수준을 가지는 이질적인 가계가 같은 지역 내에 거주한다는 사실 때문에 시장의 토지가격 상승분은 일반적으로 편익을 과대하게 반영하므로 자본화가설이 성립하기 어렵다는 것이다. 둘째, 공공부문에 의한 환경개선뿐 아니라 민간부문의 활동도 주변지역에 다양한 공간적 외부성을 초래하며 그 일부가 토지가격 상승으로 귀착되는 경우가 많기 때문에 자본화가설이 성립되기 어렵다는 것이다. 일례로 대규모 쇼핑센터가 생기면 주변의 토지가격은 상승하고, 소음이 발생하는 공장이 입지하면 주변 토지가격은 하락한다.

이처럼 개발이익 환수의 근거가 되는 이론으로서 자본화가설은 특수한 필요조건하에서만 성립함을 확인하였다. 실제 시장의 토지가격 상승을 어떤 지역의 공공개발 투자를 전후하여 비교하면 공공개발 투자 자체의 편익을 정확하게 반영하는 만큼 상승하는 것이 결코 아니다. 토지가격에 대한 귀착이 완전한 것이 아니므로 공공의 자원을 투입한 결과 토지가격에 대한 귀착을 통해 당초의 예정된 것 이외의 소득재분배효과를 가져올 수 있다. 따라서 토지가격 상승으로 귀착된 부분은 과대하거나 과소하여 추가로 수정되어야 하는 경우가 빈번하게 발생한다.

한편, 개발이익 논의는 일반적으로 직접개선이 있었던 지역을 대상으로 삼고 있는데, 비록 해당 공공개발 투자 자체에 의해 파급효과가 없다고 해도 인구이동의 메커니즘을 통해 다른 지역에도 영향을 준다는 점도 잊어서는 안 된다. 예를 들어, 어떤 한 지역이 사회간접자본 확충 등으로 플러스적인 개발이익을 누리게 되는 것은 (잠재적이기는 하나) 다른 지역으로부터의 인구가 유입된다는 것을 전제하고 있다. 이를 반대 입장에서 보면 다른 지역의 인구유출로 이어지므로 다른 지역의 토지가격 하락을 불러오는 마이너스적 개발이익을 초래하는 요인으로 작용하는 것이다. 이를테면 서울의 사회간접자본이 확충되어 살기 좋아지면 서울의 인구는 더 늘어나고 토지가격도 상승하나, 인구가 유출된 일부 지방의 토지가격은 저하되어 그 토지 소유자에게 마이너스적인 개발이익을 주게 되는 것이다. 만일 정비된 지역의 플러스 개발이익에 비해, 마이너스 개발이익 쪽이 넓고 얕게 작용하게 되면 현실적으로는 그리 눈에 띄지 않을 수 있다. 따라서 개발이익의 환수를 논의할 때는 반드시 다른 지역의 플러스 혹은 마이너스적 개발이익과도 연관시켜서 논의를

전개할 필요성이 있다. 공공투자가 이루어지는 해당 지역만을 대상으로 그리고 해당 시점만을 대상으로 개발이익을 논하는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 특수한 경우를 제외하고는 자본화가설에 의해 경제적 외부성을 충분히 내부화시킬(internalize) 수 없기 때문에 결코 후생 극대화를 담보하지 않는다는 점을 직시해야 한다.

제3절 개발이익 환수제도 추이 및 환수수단 구분

1. 개발이익 환수제도의 추이 및 현황

가. 개발이익 환수제도와 부담금제도 간의 관계

우리나라의 개발이익 환수제도와 수많은 법률에서 규정하고 있는 부담금제도는 성격이 다소 다른 제도이다. 개발이익 환수는 자신의 노력에 기인하지 않은 불로소득을 환수하여 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하고자 하는 제도이다.[175]

부담금이란 "특정한 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 자에 대하여 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여 과하는 공법상의 금전지급의무"[176]로 정의되고 있다. 이와 같이 부담금은 종래 특정의 공익사업과 특별한 이해관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무를 말하는 것으로 이해되었다. 현행법상 부담금은 일반 재정수요보다는 특정 사업을 위한 경비에 충당되고, 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 '특별한 재정책임'이라는 특징을 가지고 있으며, 여기서 특별한 재정책임이라는 것은 부담금 부과대상자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 밀접한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단이 다른 집단 또

175) 개발이익환수에관한법률은 "이 법은 토지로부터 발생되는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다."고 규정하고 있다. (법 제1조)

176) 청림출판, 『법률용어사전』 2001, p.396.

는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 대해 명백한 상관관계가 있어야 함을 의미한다.

이와 같이 특정 사업의 경비충당수단 내지 재정조달목적으로서의 부담금제도는 불로소득의 환수를 의미하는 개발이익 환수제도와 개념 및 목적측면에서 차이가 있는 제도라고 할 수 있다. 舊국토이용관리법에서 개발부담금과 개발이익의 용어를 구분하여 사용한 것도 이러한 차이를 반영한 것으로 볼 수 있다.[177] 현행법상 부담금 중에는 개발이익을 전제하지 않고 있는 법률상 규정내용에도 불구하고 실질적으로 개발이익 환수로서의 성격을 지니는 부담금이 존재한다는 점을 감안하여, 이하에서는 이러한 일정한 부담금도 넓은 의미의 개발이익 환수제도의 범위에 포괄하여 논의하고자 한다.

나. 개발이익 환수제도의 추이 및 현황

우리나라에서 개발이익 환수를 본격적으로 시행하게 된 것은 1960년대 도시화·산업화에 따른 지가상승 및 투기적 현상이 발생하면서부터라고 할 수 있다. 1962년 도시계획법 제정 시 제65조에 "도시계획사업의 시행자는 그가 시행한 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 이익의 범위안에서 당해 도시계획사업에 소요된 비용의 일부를 부담시킬 수 있다. 다만, 국가 또는 지방자치단체의 재산(공공시설을 제외한다)으로서 공용 또는 공공용에 제공되는 것에 대하여는 그러하지 아니하다."고 규정하여 수익자부담금제를 도입하여 공공사업 주변토지에서 발생하는 개발이익을 환수하고자 하였다. 동법시행령에서 수익자부담금은 당해 도시계획사업의 시행으로 인하여 토지의 가격이 그 사업 시행 전의 가격에 자연상승치를 합산한 금액의 2배를 초과한 경우에 한하여 공사비, 보상비 등 당해 도시계획사업에 소요된 비용의 2분의 1 범위 내에서 부담시키되, 그

177) 현행 개발이익환수에관한법률에서는 개발이익에 대하여 개발부담금이라는 명칭으로 환수하고 있는바, 여기서의 개발부담금은 진정한 의미의 부담금과는 차이가 있는 개념으로 이해하여야 할 것이며, '개발이익금'과 같은 용어가 보다 적절할 것으로 보인다. 또한 개발이익환수에관한법률상 개발부담금은 부담금이라는 명칭에도 불구하고 일반적인 부담금과는 분리하여 사용하는 것이 적절할 것으로 보인다.

이익의 3분의 2를 초과할 수 없도록 하는 수익자부담금을 규정하였다. 이러한 舊도시계획법상 수익자부담금규정은 1989년 토지초과이득세법[제정 1989.12.30 법률 제4177호]이 제정되어 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익을 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 징수하도록 하면서 삭제되었다.

1967년 11월 29일에는 부동산투기억제에관한특별조치세법 법률 제1972호를 제정하였는데, 이는 비생산적인 부동산에 투자되는 자금을 생산적인 자금으로 유도하고 지가의 안정을 도모하기 위하여 투기적인 부동산투자에 의한 양도로 인하여 생기는 차익에 대하여 부동산투기억제세를 과세함으로써 부동산투기를 억제하는 데 초점을 두었다.

그 후 부동산투기억제세를 폐지하는 대신 1974년 12월 소득세법과 법인세법의 개정을 통하여 양도소득세 및 법인세특별부가세 규정을 마련하였고, 1978년 8월 8일에는 '부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책'을 통하여 양도소득세 및 법인세특별부가세를 더욱 강화하였다.

1978년에는 국토이용관리법을 개정, 제3조의2를 신설하여 개발부담금 및 개발이익환수제도의 근거를 마련하였다.[178]

1989년 12월 30일에는 개발이익환수에관한법률 및 토지초과이득세법, 택지소유상한에관한법률 등 이른바 토지공개념 관련 3개법을 통하여 개발이익의 환수를 도모하였다. 즉, 개발이익환수에관한법률은 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함), 공업단지조성사업, 산업기지개발사업, 관광단지조성사업, 도심지재개발사업, 유통단지조성사업, 온천개발사업, 자동차정류장사업, 골프장건설사업 등의 개발사업 시행으로 인한 개발지의 개발이익을 환수하고자 하였다.

토지초과이득세법은 유휴토지 등으로부터 발생한 토지소유자의 초과이득에 대하여 토지초과이득세를 부과할 수 있도록 하였으나, 미실현 소득에 대한 과세라는 비판 및 토지초과이득세법에 대한 헌법불합치 결정[179] 등 우여곡절을 겪었다.

---

178) 제3조의2 (개발이익의 환수조정등) ①이 법 또는 다른 법률에 의하여 주택지조성사업·공업용지조성사업등의 개발사업을 시행하고자 하는 자는 개발부담금을 납부하여야 한다.②국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업등에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가는 그 이익(이하 "개발이익"이라 한다)을 환수할 수 있다.

토지초과이득세법은 헌법재판소의 지적사항을 반영하여 국민의 재산권보호를 강화하고, 적정세부담을 기할 수 있도록 초과누진세율체계를 도입하며, 지가하락 시의 보완규정을 마련하고, 일정 기간 내 양도시 토지초과이득세를 양도소득세에서 전액 공제하도록 하는 한편, 징세비용을 절감하고, 조세마찰소지를 해소하기 위하여 정기과세의 경우 지가가 안정된 시기에는 전국 단위 과세를 중지하고 지가급등지역만 과세하기로 하는 등 정비하였으나 1993년 이후 실제 과세하지 않다가 1998년 12월 28일 법률을 폐지하였다.[180]

택지를 소유할 수 있는 면적의 한계를 정하여 국민이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고 택지의 공급을 촉진함으로써 국민의 주거생활 안정을 도모함을 목적으로 택지소유상한에관한법률을 제정하였으나 1999년 헌법재판소는 택지의 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한함으로써, 어떠한 경우에도, 어느 누구라도 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은, 적정한 택지공급이라고 하는 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 제한으로서, 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라는 등의 이유로 법률 전체에 대하여 위헌결정을 내렸다.[181]

---

179) 헌법재판소는 토초세법이 토지초과이득 계측수단의 구조적인 미비점으로 인하여, 토초세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세가 되어버릴 위험부담률이 높아져 결국 헌법이 보장하고 있는 국민의 재산권을 부당하게 침해할 개연성이 큰 점, 토초세법상 여러 과세기간에 걸쳐 장기간 토지를 보유하는 경우, 전체 보유기간 동안의 지가의 변동상황에 대처함에 있어서는 아무런 보충규정도 두고 있지 않은 결과 장기간에 걸쳐 지가의 앙등과 하락이 반복되는 경우에 최초 과세기간 개시일의 지가와 비교할 때는 아무런 토지초과이득이 없는 경우에도, 그 과세기간에 대한 토초세를 부담하지 않을 수 없는 불합리한 결과가 발생할 수 있게 되고, 이는 토초세 과세로 인하여 원본 자체가 잠식되는 경우로서, 수득세인 토초세의 본질에도 반함으로써 헌법 제23조가 정하고 있는 사유재산권보장 취지에 위반된다는 점 등을 이유로 토초세법에 대한 헌법불합치 결정을 내리면서 법원, 행정청 기타 모든 국가기관은 입법자가 토초세법을 개정 또는 폐지할 때까지 토초세법의 시행 또는 적용을 중지하도록 하였다(1994.7.29. 92헌바49,52(병합) 헌법재판소 전원재판부).

180) 법률폐지설명서에서 동법의 폐지이유를 "부동산실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산투기를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었고, 또한 전국의 토지가격도 계속 하향·안정세를 유지하고 있어서 동법을 존치시킬 필요가 없어졌으므로 동법을 폐지하려는 것임."이라고 설명하고 있다.

181) 이 외에 위헌결정한 주요 이유를 보면 i) 택지를 소유하게 된 경위나 그 목적 여하

1990년대 중반에는 부동산실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산투기를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되었고, 1997년 말 외환위기를 맞으면서 부동산시장이 침체되자 토지공개념 3개법 중 토지초과이득세법 및 택지소유상한에관한법률이 폐지되었다. 또한 1998년 9월 19일 개발이익환수에관한법률을 개정하여 경제의 어려움으로 기업의 자금난이 심화되고 개발사업이 위축되고 있는 점을 고려하여 1999년 12월 31일까지 인가 등을 받아 시행하는 모든 개발사업에 대하여 개발부담금을 면제하고, 2000년 1월 1일부터는 그 부담률을 개발이익의 100분의 50에서 100분의 25로 인하하였으며, 개발부담금의 납부의무자가 개발부담금을 납부하기가 곤란하다고 인정되는 경우 종전에는 1년의 범위 내에서 납부기일을 연기할 수 있었으나, 앞으로는 3년의 범위 내에서 이를 연기할 수 있도록 함으로써 기업의 개발부담금 부담을 덜어주어 침체된 건설경기의 활성화를 도모하고자 하였다. 2001년 정부는 부담금관리기본법을 제정하여(2001.12.31 법률 6589호) 비수도권은 2002년 1월 1일부터, 수도권은 2004년 1월 1일부터 개발부담금의 부과를 중지하여 오다가 2005년 12월 7일 동 법률의 개정을 통하여 2006년 1월 1일 이후 인가 등을 받은 사업에 대해서는 개발부담금을 다시 부과·징수하고 있다.

2006년 1월 11일에는 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설[182]의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하고 토지의

에 관계없이 법 시행 이전부터 택지를 소유하고 있는 개인에 대하여 일률적으로 소유상한을 적용하도록 한 것은, 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 침해이자 신뢰보호의 원칙 및 평등원칙에 위반되며, 경과규정에 있어서, "법 시행 이전부터 개인의 주거용으로 택지를 소유하고 있는 경우"를, "법 시행 이후에 택지를 취득한 경우"나 "법 시행 이전에 취득하였다고 하더라도 투기목적으로 취득한 택지의 경우"와 동일하게 취급하는 것은 평등원칙에 위반되고, 10년만 지나면 그 부과율이 100%에 달할 수 있도록, 아무런 기간의 제한도 없이, 매년 택지가격의 4% 내지 11%에 해당하는 부담금을 계속적으로 부과할 수 있도록 하는 것은, 짧은 기간 내에 토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져오는 것이 되어, 재산권에 내재하는 사회적 제약에 의하여 허용되는 범위를 넘는 것이며, 부담금 납부의무자가 건설교통부장관에게 매수청구를 한 이후 실제로 매수가 이루어질 때까지의 기간 동안에도 부담금을 납부하여야 하도록 하는 것은 입법목적을 달성하기 위하여 필요한 수단의 범위를 넘는 과잉조치로서, 최소침해성의 원칙에 위반되어 재산권을 과도하게 침해하는 것이다(1999.4.29. 94헌바37 외 66건(병합) 전원재판부).

182) 동법은 기반시설을 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교(초·중·고등학교), 폐기물처리시설에 국한하였다.

합리적인 이용을 촉진할 목적으로 기반시설부담금에관한법률을 제정하여 기반시설부담금을 징수하였다.[183] 그러나 동 부담금은 개발행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 당해 개발행위자에게 부담하도록 함으로써 수익자 부담 및 원인자 부담의 원칙을 실현하고자 한 당초의 취지와 달리 그 부담이 상가 또는 주택 분양가에 전가되어 분양가 상승을 유발하고, 각종 개발사업을 추진하는 기업의 부담을 가중시켜 투자심리를 크게 위축시키고, 사실상 최종 부담자인 국민에게 기반시설 설치를 위한 개발부담금 등 각종 부담금과 도시계획세 등 조세 이외에 추가로 기반시설부담금을 부담하도록 하여 이중부과의 소지가 있는 등의 문제점이 크다는 이유로 2008년 3월 28일 폐지하였다.

2. 개발이익 환수수단에 의한 구분

앞서 살펴본 우리나라의 개발이익 환수제도들은 다양한 형태의 환수수단을 가지고 있다. <표 11-2>에 제시된 바와 같이 개발이익 환수유형은 크게 과세적 수단과 비과세적 수단으로 나눌 수 있다. 비과세적 수단은 다시 개발자부담금형, 수익자부담금형 및 원인자부담금형 등으로 구분된다.

가. 과세적 수단에 의한 개발이익 환수

과세적 수단으로는 소득세법상 양도소득세, 지방세법상 간주취득세, 도시계획세, 토지초과이득세 등이 개발이익 환수의 성격을 갖는다.

양도소득세는 자산에 대한 등기 또는 등록에 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전할 경우 발생하는 소득에 대하여 과세하는 소득세이며, 간주취득세란 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에 이를 취득으로 보아 취득세를 부과하는 것이다(지방세법 제105조).

183) 징수된 기반시설부담금은 국가에 100분의 30이, 지방자치단체에 100분의 70이 각각 귀속되도록 하였다.

〈표 11-2〉 개발이익 환수제도의 연혁

환수유형		환수제도	근거법	존치기간	환수대상
과세적 수단		양도소득세	소득세법 제88조	'74.12.24. ~ 현재	內外
		간주취득세	지방세법 제105조	'66.8.3. ~ 현재	內外
		도시계획세	지방세법 제235조	'61.12.8. ~ 현재	內外
		토지초과이득세	토지초과이득세법	'89.12.30. ~ '98.12.28.	內外
		공동시설세	지방세법 제239조	'61.12.8. ~ 현재	內外
비과세적 수단	개발자부담금형	개발부담금	개발이익환수에관한법률 제3조	'89.12.30. ~ 현재	內
		재건축부담금	재건축초과이익환수에관한법률 제3조	'06.5.24. ~ 현재	內
	수익자부담금형	도시계획수익자부담금	도시계획법 제65조	'62.1.20. ~ '89.12.30.	內外
		도시재개발 수익자부담금	도시재개발법 제59조	'76.12.31. ~ '89.12.30.	內外
		도로수익자부담금	도로법 제66조	'61.12.27 ~ '89.12.30.	外
		보안림지정 수익자부담금	산림법 제26조	'61.12.27. ~ '03.12.31.	外
		방조제이용자부담금	방조제관리법 제12조	'63.12.5. ~ 현재	外
		농지개량사업부담금	농촌근대화촉진법 제108조	'70.1.12. ~ '94.12.22.	內外
		다목적댐건설부담금	댐건설및주변지역지원등에관한법률 제20조	'66.4.23. ~ 현재	外
		토지구획정리사업비부담금	토지구획정리사업법 제75조	'66.8.3. ~ '89.12.30.	內外
		하천시설부담금	하천법 제50조	'61.12.30. ~ '99.2.8.	外
		항만시설부담금	항만법 제54조	'91.3.8. ~ '01.5.24.	外
		사방시설부담금	사방사업법 제18조	'62.1.15. ~ '06.12.28.	外
		수익자분담금	지방자치법 제138조	'49.7.4. ~ 현재	外
		수익자부담금	한국수자원공사법 제28조	'66.8.3. ~ '03.12.31.	外
		자연공원수익자부담금	자연공원법 제32조	'80.1.4. ~ '89.12.30.	外

〈표 11-2〉의 계속

환수유형		환수제도	근거법	존치기간	환수대상
비과세적 수단	원인자부담금형	기반시설부담금	기반시설부담금에 관한법률 제3조	'06.1.11. ~ '08.3.28.	
		하수도원인자부담금	하수도법 제61조	'66.8.3. ~ 현재	
		광역교통시설부담금	대도시권광역교통 관리에관한특별법 제11조	'01.1.29. ~ 현재	
		학교용지부담금	학교용지확보등에 관한특별법 제5조	'95.12.29. ~ 현재	
		도로원인자부담금	도로법 제64조	'61.12.27. ~ 현재	
		수도원인자부담금	수도법 제71조	'91.12.14. ~ 현재	
		하천원인자부담금	하천법 제48조	'61.12.30. ~ '99.2.8.	
		사방사업원인자부담금	사방사업법 제19조	'62.1.15. ~ 현재	
		자연공원원인자부담금	자연공원법 제31조	'80.1.4. ~ '99.2.8.	
		원인자부담금	한국수자원공사법 제28조	'87.12.4. ~ '03.12.31.	
		대체조림비	산림법 제20조의2	'94.12.22. ~ '02.12.30.	
		에너지공급시설부담금	집단에너지사업법	'91.12.14. ~ 현재	
		농지전용부담금	농업·농촌기본법 제41조	'90.4.7. ~ '01.12.31.	
		환경개선부담금	환경개선비용부담법 제9조	'91.12.31. ~ 현재	
		교통유발부담금	도시교통정비촉진법 제11조의4	'02.1.26. ~ 현재	
		시설부담금	물류시설의개발및운영에관한법률 제44조	'95.12.29. ~ 현재	
		생태계보전협력금	자연환경보전법 제46조	'97.8.28. ~ 현재	
		개발제한구역 훼손부담금	개발제한구역의지정 및관리에관한법률 제21조	'01.1.28. ~ 현재	

주: 內: 개발지역 내의 수익자만을 대상으로 부과.
外: 개발지역 외의 수익자만을 대상으로 부과.
內外: 개발지역 내 및 주변지역의 수익자를 대상으로 부과.

도시계획사업에 필요한 비용에 충당하기 위하여 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역[184] 안에 있는 일정한 토지 또는 건축물에 대하여 도시계획세를 부과·징수하고 있는바(지방세법 제235조), 이 역시 개발이익 환수로서의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다. 도시계획세의 과세표준은 도시계획세의 과세기준일 현재 토지의 가액 또는 건축물의 가액으로 하며, 그 표준세율은 제236조의 규정에 의한 가액의 1,000분의 2로 한다[185](지방세법 제236조 및 제237조).

舊토지초과이득세법은 개발사업 기타 사회·경제적 요인으로 유휴토지 등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 얻는 토지초과이득을 조세로 환수함으로써 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 1989년 12월 31일 제정되어 1990년 1월 1일부터 시행되었는바, 동법상 토지초과이득세는 유휴토지 등으로부터 발생한 토지소유자의 토지초과이득에 대하여 부과하였다. 토지초과이득세의 과세표준은 과세기간 종료일의 지가에서 그 과세기간 개시일의 지가를 공제한 금액(지가상승액)에서 당해 과세기간의 정상지가상승분, 유휴토지 등에 대한 개량비 등을 공제한 금액으로 하였으며 그 세율은 100분의 50으로 하였다.

이 밖에 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과할 수 있는 지방세법상 공동시설세(제239조) 역시 개발이익 환수로서의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다.

나. 비과세적 수단에 의한 개발이익 환수

비과세적 수단은 크게 개발자부담금형, 수익자부담금형, 원인자부담금형으로 나눌 수 있다.[186][187]

---

184) 도시계획세를 부과할 지역은 조례로 정하는 바에 의하여 당해 특별시·광역시 또는 시·군 의회의 의결을 얻어 특별시장·광역시장 또는 시장·군수가 이를 고시하여야 한다(지방세법 제238조제2항).

185) 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있으며, 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.

186) 이러한 분류는 법률형식적인 측면에서 구분한 것이다. 즉, 개발자부담금형 역시 개

1) 개발자부담금형

개발자부담금형은 일정한 개발사업에 따라 개발지 내에서 발생하는 이익을 환수하는 형태이며,[188] 그 부담주체는 사업시행자, 재건축조합 등이다. 개발자부담금형은 미실현 이익 그 자체를 환수대상으로 하고 있다는 점에서 후술하는 수익자부담금형과 같으나, 개발지 내에서 발생하는 개발이익을 환수한다는 점에서 개발지 외에서 발생하는 이익을 환수하는 제도인 수익자부담금형과 차이가 있다. 개발자부담금형은 개발이익 환수 그 자체를 직접적 목적으로 하고 있기에 환수를 위한 법률요건에 있어 공공사업에 필요한 비용의 충당과 같은 법률요건을 두고 있지 않다는 점에서 공공사업에 필요한 비용충당 환수를 위한 요건으로 하고 있는 수익자부담금형과 차이가 있다. 개발이익환수에관한법률에 따른 개발부담금, 재건축초과이익환수에관한법률에 따른 재건축부담금 등이 개발자부담금형의 예라고 할 수 있다.

개발이익환수에관한법률은 토지로부터 발생되는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효

발자에게 발생한 개발이익을 환수한다는 측면에서 보면 수익자부담금형의 일종이라고 할 수 있으나 현행법 혹은 종전 법률상 개발자에게 발생한 이익과 개발자 이외의 주변지역에서 발생한 이익환수를 구분하고 있었던 점에 착안하여 별도의 유형으로 구분한 것임을 밝혀둔다. 한편, 이러한 각각의 유형은 중복적인 성격을 지니는 점도 없지 않다. 예컨대, 舊개발시설부담금의 경우 개발행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 당해 개발행위자에게 부담하도록 한다는 점에서 원인자부담금형으로 분류하였다. 이는 개발이익을 명시적으로 전제하지 않고 있다는 점에서 개발분담금과 차이가 있으며, 개발행위자에게 부담시키는 점에서 개발지 주변지역에서 발생한 이익을 환수하는 제도라고 할 수 있는 수익자부담금형과는 차이가 있다.

187) 이 밖에 특정한 공공시설에 손상을 주는 행위를 한 자에 대하여 그 시설의 유지 또는 수선에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 손상자부담금(도로법 제67조, 하수도법 제32조3항, 항만법 제53조 등)도 개발이익 환수의 성격이 전혀 없지 않으나 그 성격이 다소 다른 것으로 보아 여기서는 별도의 유형으로 분류하지 않았다.

188) 발생된 이익을 환수한다는 점에서 다음에서 설명하는 수익자부담금형의 일종으로 볼 수도 있으나 이익의 발생 영역이 개발지인가 아니면 개발 주변지인가에 따라 달리 취급하고 있는 현행법의 규정방식에 비추어 개발지 내에서 발생하는 이익에 대한 부담금을 개발부담금형으로, 개발 주변지에서 발생하는 이익에 대한 부담금을 수익자부담형으로 편의상 구분한 것이다.

율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 1989년 12월 31일 제정되었다. 동법에 따르면, 23개 법률에서 규정하는 택지개발사업, 공업단지조성사업, 관광단지조성사업, 도시환경정비사업(공장 건설 제외), 유통단지조성사업, 온천개발사업, 여객자동차터미널사업 및 화물터미널사업, 골프장건설사업 등 약 40개의 토지개발사업에서 발생하는 개발이익에 대한 환수금으로 개발부담금을 사업시행자에게 부과하고 있다.

개발부담금의 부과기준은 부과종료시점(국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 준공인가 등을 받은 날)의 부과대상토지의 가액에서 부과개시시점(사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 개발사업의 인가 등을 받은 날[189])의 부과대상토지의 가액, 부과기간 동안의 정상지가상승분, 개발비용[190]의 금액을 뺀 금액으로 한다. 개발부담금은 이와 같이 산정된 개발이익의 100분의 25로 한다. 다만, 국토의계획및이용에관한법률 제38조의 규정에 의한 개발제한구역에서 개발사업을 시행하는 경우로서 납부의무자가 동 구역의 지정당시부터의 토지소유자인 경우에는 100분의 20으로 한다.

징수된 개발부담금의 100분의 50에 상당하는 금액은 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고, 이를 제외한 나머지 개발부담금은 따로 법률이 정하는 국가균형발전특별회계에 귀속된다.

재건축초과이익환수에관한법률(제정 2006.5.24 법률 제7959호)은 도시 및 주거환경정비법에 의한 주택재건축사업(이하 “재건축사업”이라 한다)에서 발생되는 초과이익을 환수함으로써 주택가격의 안정과 사회적 형평을 기하여 국민경제의 건전한 발전과 사회통합에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 동법상 재건축부담금의 부과기준은 종료시점 부과대상 주택의 가격 총액(다만, 부과대상 주택 중 일반분양분의 종료시점 주택

189) 다만, 인가등을 받기 전에 대통령령이 정하는 토지이용계획등의 변경이 있는 경우로서 그 토지이용계획등의 변경전에 취득한 토지의 경우, 인가등의 변경으로 부과대상토지의 면적이 변경된 경우등 예외를 규정하고 있다(법 제9조).

190) 제12조 (양도소득세액등의 개발비용인정) ①부과개시시점후 개발부담금의 부과전에 토지 또는 사업의 양도등으로 인하여 발생한 소득에 대하여 양도소득세가 부과된 경우에는 제11조의 규정에 불구하고 당해 세액중 부과개시시점부터 양도등의 시점까지에 상당하는 세액을 동조의 규정에 의한 개발비용에 계상할 수 있다.

가액은 분양시점 분양가격의 총액으로 하며, 이하 “종료시점 주택가액”이라 한다)에서 개시시점 부과대상 주택의 가격 총액, 부과기간 동안의 개시시점 부과대상 주택의 정상주택가격상승분 총액, 공사비, 제세공과금 등의 금액을 공제한 금액(재건축초과이익)이며, 재건축부담금은 재건축초과이익을 당해 조합원 수로 나눈 금액에 일정한 부과율을 적용하여 계산한 금액으로 산정한다.

재건축초과이익 환수금은 국가에 100분의 50이, 당해 특별시・광역시・도・제주특별자치도에 100분의 20이, 당해 시・군・구에 100분의 30이 각각 귀속된다. 재건축부담금의 국가 귀속분은 주택법 제60조의 규정에 따라 설치된 국민주택기금의 재원으로 귀속되며, 지방자치단체 귀속분은 도시 및 주거환경정비법 제82조에 따라 설치되는 도시・주거환경정비기금 또는 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제24조에 따라 설치되는 재정비촉진특별회계 또는 주택법 제73조에 따라 설치되는 국민주택사업특별회계의 재원으로 귀속된다. 한편, 국토해양부장관은 국민주택기금에 귀속되는 재원을 지방자치단체별 주거기반시설의 설치 수준, 지방자치단체별 주거복지실태 평가결과 및 주거복지 증진 노력 등을 고려하여 지방자치단체가 운용하는 도시・주거환경정비기금 또는 재정비촉진특별회계 또는 국민주택사업특별회계의 재원으로 특별시・광역시・도・제주특별자치도와 시・군・구에 각각 100분의 50을 지원하여야 한다.

2) 수익자부담금형

수익자부담금형은 공공사업으로 인하여 그 주변지역에서 특별한 이익을 받은 자가 그 이익의 범위 안에서 당해 공공사업에 소요된 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 유형이며 舊도시계획법상 도시계획수익자부담금(제65조), 도시재개발법상 도시재개발수익자부담금(제59조), 도로법상 도로수익자부담금(제66조), 舊산림법(제26조) 및 방조제관리법(제7조)에 따른 수익자부담금, 舊농촌근대화촉진법상 농지개량사업부담금(제108조), 댐건설및주변지역지원등에관한법률(舊특정다목적댐법)에 따른 다목적댐건설부담금(제20조), 舊토지구획정리사업법에 따른 구획정리사업비부담금(제75조), 하천법상 수익자부담금(제50조), 항만법상 수익자부담금(제54조), 사방사업법상 사방시설관리부담금(제18조), 지방

자치법(제129조)에 따른 분담금,[191] 한국수자원공사법(舊한국수자원개발공사법)에 따른 부담금(제28조),[192] 자연공원법상 수익자부담금(제32조)[193] 등이 그 예이다.

수익자부담금형 역시 미실현 이익을 환수대상으로 하고 있다는 점에서 전술한 개발자부담금형과 같으나 개발지 외에서 발생하는 이익을 환수하는 제도라는 점, 환수를 위한 법률요건에 있어 공공사업에 필요한 비용의 충당과 같은 법률요건을 두고 있다는 점에서 개발자부담금형과 차이가 있다.

舊도시계획법 제65조는 "도시계획사업의 시행자는 그가 시행한 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 이익의 범위안에서 당해 도시계획사업에 소요된 비용의 일부를 부담시킬 수 있다. 다만 국가 또는 지방자치단체의 재산(공공시설을 제외한다)으로서 공용 또는 공공용에 제공되는 것에 대하여는 그러하지 아니하다."고 규정하고, 동법시행령에서 수익자부담금은 당해 도시계획사업의 시행으로 인하여 토지의 가격이 그 사업시행전의 가격에 자연상승치를 합산한 금액의 2배를 초과한 경우에 한하여 공사비, 보상비 등 당해 도시계획사업에 소요된 비용의 2분의 1 범위 내에서 부담시키되, 그 이익의 3분의 2를 초과할 수 없도록 하는 수익자부담금을 규정하였다. 이러한 舊도시계획법상의 수익자부담금규정은 1989년 토지초과이득세법[제정 1989.12.30 법률 제4177호]이 제정되어 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익을 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 징수하도록 하면서 삭제되었다.

舊도시재개발법(1984.12.15 법률 제3755호)은 제59조에서 "시장 또는 군수는 재개발사업의 시행으로 인하여 현저히 이익을 받는 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 이익의 범위 안에서 당해 재개

191) 제129조 (분담금) 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위안에서 분담금을 징수할 수 있다.

192) 2004년 이후 폐지되었다.

193) 개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익은 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금으로, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 각각 징수하도록 하면서 1989년12월30일 폐지되었다.

발사업에 소요된 비용의 일부를 부담시킬 수 있다."고 하여 수익자부담금을 규정하였다. 본 규정은 개발사업시행자가 얻게 되는 개발이익을 개발이익환수에관한법률에 따라 개발부담금으로, 개발사업 주변지역의 토지소유자가 얻게 되는 개발이익은 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세로 각각 징수하도록 하는 취지에서 1989년 12월 30일 삭제되었다.

3) 원인자부담금형

원인자부담금형은 기반시설부담금, 하수도원인자부담금, 대도시권광역교통관리에관한특별법에 따른 광역교통시설부담금, 학교용지확보등에관한특례법에 따른 학교용지부담금 등과 같이 기반시설 등의 공사의 원인을 조성한 자에 대하여 그 공사에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 충당하기 위하여 부담금을 징수하는 유형이다. 이익의 발생을 부담금 징수의 요건으로 하고 있지 않다는 점에서 앞서 설명한 개발자부담금형이나 수익자부담금형과 구분된다.[194)195)]

도시개발법 제58조는 도시개발구역 밖의 기반시설의 설치비용과 관련하여 도시개발구역의 이용에 제공하기 위하여 일정한 기반시설을 도시개발구역 밖의 지역에 설치하는 경우 시행자에게 이를 설치하게 하거나 그 설치비용을 부담하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

---

194) 본고에서는 법률 요건의 내용에 따라 수익자부담금형과 원인자부담금형을 구분하였으나 이러한 원인자부담금형에 속하는 부담금 중에는 수익자부담금의 성격을 가지고 있는 것도 있다고 판단된다. 즉, 원인자부담금형의 경우 부담금 징수의 법률요건에서 수익자부담금형과 같이 "이익을 받은 자가 그 이익의 범위 안에서"와 같은 규정을 두고 있지 않아 법률요건상으로는 이익의 발생 여부와 관계없이 징수되나 원인자부담금형의 경우에도 사실상 어느 정도 이익의 발생을 전제하고 부담금을 부과하고 있다고 볼 수 있는 측면도 존재하기 때문이다.

195) 헌법재판소는 수도권정비기본계획법상 과밀부담금의 성격과 관련, "과밀부담금은 인구집중에 따른 여러 문제의 해결을 위한 공사시행의 원인을 제공하게 됨에 따라 부과하는 원인자부담금의 성격과, 건축물이 기반시설이 풍부한 수도권에 입지함에 따라 생기는 이득분을 수익자에게서 환수하여 낙후지역의 개발에 투자하고자 하는 수익자부담금의 성격을 함께 지니고 있지만, 기본적으로는 과밀억제권역내에서의 인구집중유발시설의 신축·증설을 억제함으로써 수도권의 과밀해소 및 지역균형발전이라는 국가적 목적 달성을 유도하기 위해 정책적으로 부과되는 특별부담금이다. 그렇다면 과밀부담금은 수도권의 과밀해소와 지역균형발전이라는 국가 정책적 목표를 달성할 수 있는 적절한 방법으로 부과하되 그 원인자부담적 성격과 수익자부담적 성격을 함께 고려하여 부과되어야 한다."고 하여 과밀부담금이 수익자부담적 성격을 갖는다고 결정한 바 있다(2001년 11월 29일 2000헌바23 전원재판부).

2006년 1월 11일 제정된 기반시설부담금에관한법률에 따라 건축물의 건축행위로 인하여 유발되는 기반시설[196]의 설치·정비 또는 개량행위에 필요한 재원을 확보하고 토지의 합리적인 이용을 촉진할 목적으로 부과된 기반시설부담금 역시 원인자부담금형의 일종이라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 동 부담금은 사실상 최종 부담자인 국민에게 기반시설 설치를 위한 개발부담금 등 각종 부담금과 도시계획세 등 조세 이외에 추가로 기반시설부담금을 부담하도록 하여 이중부과의 소지가 있는 등의 문제점이 크다는 이유로 2008년 3월 28일 폐지되었다.

하수도법 제61조는 ①공공하수도관리청은 대통령령이 정하는 양 이상의 하수를 공공하수도로 유출시킬 수 있는 건축물 등의 소유자(건축 또는 건설 중인 경우에는 건축주 또는 건설주체를 말한다)에게 공공하수도 개축비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있다. ②공공하수도관리청은 대통령령이 정하는 타공사 또는 공공하수도에 영향을 미치는 공사 외의 행위(이하 “타행위”라 한다)로 인하여 필요하게 된 공공하수도에 관한 공사에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 타공사 또는 타행위의 비용을 부담하여야 할 자에게 부담시키거나 필요한 공사를 시행하게 할 수 있다.”고 하여 원인자부담금을 규정하고 있다.[197]

대도시권광역교통관리에관한특별법은 광역교통시행계획이 수립·고시된 대도시권에서 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 주택법에 의한 대지조성사업 및 주택법 부칙 제9조의 규정에 의하여 종전의 규정에 의하도록 한 아파트지구개발사업, 주택법에 의한 주택건설사업(다만, 제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는 지구, 구역 또는 사업지역 안에서 시행되는 경우는 제외한다), 도시 및 주거환경정비법에 따른 주택재개발사업·주택재건축사업 및 도시환경정비사업(다만, 도시환경정비사업의 경우에는 20세대 이상의 공동주택을 건설하는 경우에 한한다), 건축법 제8조의 규정에 의한 건축허가를 받아 주택외의 시설과 20세대 이상의 주택을 동일건축물로 건축하는 사업(법 제11조제1호 내지 제3호의 사업이 시행되는 지구·구역 또는 사

196) 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교(초·중·고등학교), 폐기물처리시설에 국한한다.
197) 원인자부담금의 산정기준·징수방법 그 밖의 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다

업 지역 안에서 시행되는 경우를 제외한다)에 해당하는 사업을 시행하는 자는 광역교통시설 등의 건설 및 개량을 위한 광역교통시설부담금을 납부하도록 규정하고 있다(법 제11조, 동법시행령 제15조).[198]

학교용지확보등에관한특례법은 “시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자[199]에게 부담금을 부과·징수할 수 있다.”고 하여 학교용지부담금을 규정하고 있다. 부담금의 산정기준은 공동주택인 경우에는 분양가격을 기준으로 부과하고, 단독주택을 건축하기 위한 토지인 경우에는 단독주택 용지의 분양가격을 기준으로 부과하는데 부담금 산정기준은 “공동주택: 가구별 공동주택 분양가격×1천분의 4”, “단독주택을 건축하기 위한 토지: 단독주택지 분양가격×1천분의 7”이다.

다만, 개발사업시행자가 교육감 의견으로 제시된 학교용지를 교육비특별회계에 기부채납하는 경우, 노인복지법 제32조에 따른 노인복지주택 등 취학 수요가 발생하지 아니하는 용도의 개발사업을 시행하는 경

198) 제11조의6 (부담금의 배분 및 사용) ①징수된 부담금의 100분의 40은 「교통시설특별회계법」에 의한 교통시설특별회계중 광역교통시설계정에 귀속한다.
②징수된 부담금의 나머지 100분의 60은 제11조의7의 규정에 따라 부담금을 징수한 시·도에 설치된 지방광역교통시설특별회계에 귀속한다.
③징수된 부담금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 사용하여야 한다.
1. 광역교통시설의 건설 또는 개량
2. 제7조의2의 규정에 의한 광역교통개선대책의 이행을 위한 교통시설로서 위원회에서 구간 또는 위치를 지정한 교통시설의 건설 또는 개량
3. 「도로법」에 의한 특별시·광역시도, 지방도 및 시·군·구도중 시·도지사가 광역교통에 영향을 미친다고 인정한 도로로서 위원회에서 구간 또는 위치를 지정한 도로의 건설 또는 개량. 이 경우 시·도지사는 제2항의 규정에 의하여 시·도에 설치된 지방광역교통시설특별회계에 귀속되는 부담금의 100분의 10의 범위안에서 사용할 수 있다.

199) 舊학교용지확보에관한특례법[2000.1.28 법률 제6219호]은 제5조에서 “시·도지사는 학교용지의 확보를 위하여 개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지(공공용지취득및손실보상에관한특례법에 의한 이주용 택지로 분양받은 토지를 제외한다) 또는 공동주택(임대주택을 제외한다)등을 분양받는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다.”고 규정하였으나 이와 같이 분양받는 자에 대한 부담금의 부과·징수가 헌법에 위반된다는 결정(2005.3.31. 2003헌가20 전원재판부)에 따라 동법 조항 “시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다.”와 같이 개정하여(2005.3.24 법률 7397호) 학교용지부담금 납부의무자를 분양받는 자에서 개발(분양)사업자로 변경하였다.

우 부담금을 면제하며, 최근 3년 이상 취학 인구가 지속적으로 감소하여 학교 신설의 수요가 없는 지역에서 개발사업을 시행하는 경우에는 부담금을 면제할 수 있다.

한편, 항만법 제58조는 “관리청은 항만시설을 손괴(損壞)할 공사를 하거나 관련되는 행위를 하는 자가 있으면 그 공사나 행위에 따른 항만시설의 보수비용이나 유지비용 및 손괴의 예방을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 그 공사를 하는 자 또는 그 행위를 하는 자에게 부담시킬 수 있다”고 하여 손괴자 부담금을 규정하고 있는바, 이 역시 원인자부담금의 일종으로 파악할 수 있을 것이다.

농지법상 농지전용허가를 받는 자 등에게 부과하는 농지보전부담금 역시 원인자부담금의 일종으로 파악할 수 있을 것이다. 즉, 농지법은 농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따르며, 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유・이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안 된다는 농지에 대한 기본이념(제3조)에 따라 농지전용허가를 받는 자 등[200]에게 농지의 보전・관리 및 조성을 위한 농지보전부담금을 부과하고 있는바, 이는 특수한 목적을 위해 법률이 부과하고 있는 부담금이나 개발이익환수로서의 성격도 지니고 있다고 할 수 있을 것이다. 산지관리법상 대체산림자원조성비 역시 마찬가지 성격의 부담금으로 판단된다.

이 밖에도 도로법, 수도법, 하천법, 사방사업법, 자연공원법, 舊한국수자원공사법에 따른 원인자부담금, 舊산림법상 대체조림비, 집단에너지사업법상 에너지공급시설건설부담금, 舊농어촌발전특별조치법 및 농업・농촌기본법에 따른 농지전용부담금, 환경개선비용부담법에 따른 환경개선부담금, 도시교통정비촉진법에 따른 교통유발부담금(제18조), 물

200) 이 밖에 납부의무자는 농지전용협의를 거친 지역 예정지 또는 시설 예정지에 있는 농지를 전용하려는 자, 농지전용협의를 거친 농지를 전용하려는 자, 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거친 농지를 전용하려는 자, 제35조나 제45조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하려는 자 등이다.

류시설의개발및운영에관한법률에 따른 시설부담금(제44조), 자연환경보전법상 생태계보전협력금(제46조), 개발제한구역의지정및관리에관한법률에 따른 개발제한구역훼손부담금(제21조) 등도 원인자부담금형에 속한다고 할 수 있다.

제4절 개발이익 환수제도 개선과제

1. 양도소득세 등 조세체계를 통한 개발이익 환수 일원화: 장기적 과제

이상에서 살펴본 바와 같이 각종 부담금 등 비과세적 수단을 통한 개발이익의 직접적 환수는 이론적 근거에서 보거나, 개발이익 환수제도의 본래 취지에 부합하는 제도의 현실적 운용이라는 측면에서 볼 때 모두 취약점을 지니고 있는 것으로 평가된다.

어느 나라에서도 우리나라와 같이 다양한 형태의 개발부담금을 직접적으로 징수하는 제도가 확실하게 정착된 사례가 많지 않은바,[201] 그 최대의 이유는 아마도 최종적 개발이익 내지 편익에 대한 과학적 또는 객관적 예측이 어렵고, 앞서 기술한 바와 같이 개발이익 환원의 이론적 근거를 제공하고 있다고 판단되는 외부효과의 교정이나 공공투자의 자본화가설 등이 매우 특수한 조건하에서만 성립되는 가설로서 엄밀한 의미에서 이러한 가설이 성립될 가능성이 희박하기 때문이 아닐까 한다. 이론적 논리 및 현실적 적용의 취약성은 개발이익 환원(또는 환원액)의 정당성과 근거를 둘러싸고 갈등으로 나타나게 되고, 따라서 실제 환원액의 결정은 현실적인 '협상의 문제(bargaining problem)'가 되어 경우에 따라서 사법적 판단에 맡겨지는 경우도 흔하게 발생한다. 이처럼 개발이익의 환수기법에 문제점 및 한계가 존재한다는 점을 인정할 수밖에 없다면 개발이익의 사회 환원을 위해서 조세제도가 그 중심축을 담당하도록 제도를 개편하는 것은 불가피하다고 할 것이다.[202]

---

201) 개발이익 환수제도의 해외사례에 대해서는 정희남 외(2003)에서 잘 정리하고 있다.
202) 어떤 공과금이 조세인지 아니면 부담금인지는 단순히 법률에서 그것을 무엇으로 성

이러한 방향으로의 개편은 헌법재판소의 관련 결정취지에도 부합하는 것으로 보인다. 헌법재판소는 재정조달목적 부담금[203]의 위헌 여부를 판단함에 있어, ① 부담금은 조세에 대한 관계에서 예외적으로만 인정되어야 하며 일반적 공익사업을 수행하는 데 사용할 목적이라면 부담금을 남용하여서는 안 되고, ② 부담금납부의무자는 일반국민에 비해 '특별히 밀접한 관련성'을 가져야 하며, ③ 부담금이 장기적으로 유지되는 경우에 있어서는 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사되어야 한다는 세 가지 기준을 제시한 바 있다(헌재 2004. 7.15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 14, 28; 헌재 2005.3.31. 2003헌가20, 판례집 17-1, 294, 303-304 참조). 그리고 이 중에서 '특별히 밀접한 관련성' 요건은 납부의무자들이 일반인과 구별되는 동질성을 지니고 있고 이들 집단에게 당해 과제에 관한 특별한 재정책임이 인정되며 주로 그 부담금 수입이 납부의무자 집단에게 유용하게 사용될 때 용이하게 인정될 수 있다고 보고 있다(헌재 2004.7.15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 14, 28등 참조). 또한 재정조달목적의 부담금의 경우 특정한 반대급부 없이 부과될 수 있다는 점에서 조세와 매우 유사하므로, 헌법 제38조가 정한 조세법률주의, 헌법 제11조제1항이 정한 법 앞의 평등원칙에서 파생되는 공과금 부담의 형평성, 헌법 제54조제1항이 정한 국회의 예산심의·확정권에 의한 재정감독권과의 관계에서 오는 한계를 고려해야 한다고 하고 있다.[204] 이러한 헌법재판소의 견해는 비과세적 수단은 어디까지나 예외적 수단으로 신중하게 제도화되고 운용되어야 함을 지적하는 것으로 볼 수 있다.

격 규정하고 있느냐를 기준으로 할 것이 아니라, 그 실질적인 내용을 결정적인 기준으로 삼아야 한다(헌재 2004.7.15. 2002헌바42, 판례집 16-2상, 14, 32; 헌재 2007.12. 27. 2006헌바25, 공보 135, 80, 88 등 참조). 예컨대, 학교용지부담금은 학교용지의 확보 또는 학교용지의 확보가 불가능한 경우 인근의 기존 학교의 증축을 용이하게 하기 위하여 도입된 것으로, 반대급부 없이 부과되며 그 지출 용도가 제한적으로 설정되어 있고 위 공적 과제와의 관련성을 매개로 특정 집단의 사람들에 대해서만 부과된다는 점에서 그 이념과 기능이 조세의 그것과 실질적으로 구별된다. 따라서 특례법 제2조제2호, 제5조제1항 본문에 의한 개정 학교용지부담금은 부담금에 해당한다 할 것이다(2008.9.25. 2007헌가9 전원재판부).

203) 앞서 설명한 바와 같이 본고에서 언급하고 있는 비과세적 개발이익환수수단으로서의 부담금은 모두 헌법재판소가 말하는 재정조달목적의 부담금에 속한다.

204) 2005.3.31. 2003헌가20 전원재판부.

개발이익 환수제도의 현실적 운용이라는 측면에서 비과세적 수단을 통한 개발이익의 직접적 환수는 취약점을 지니고 있음을 이미 지적하였다. 개발이익 환수는 그 필요성 못지않게 개발이익 향유자 간 부담의 형평성이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현행 개발이익 환수는 특정한 사업의 개발사업자만을 상대로 이루어짐으로써 공공개발사업을 둘러싼 보상을 어렵게 하고 지가상승의 요인으로 작용하는 등의 문제점을 발생시키고 있다.[205]

개발이익 환수제도에 대한 이론적 및 현실적 한계를 인정한다면 더 이상 부담금형태의 직접징수를 통한 개발이익의 환수를 고집하기보다는 양도소득세제나 보유세인 재산세제와 같은 과세적 수단을 통하여 회수하는 방향으로 개편하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이러한 개편방향은 개발지역은 물론 그 주변지역의 개발이익까지 자연스럽게 환수함으로써 개발이익 환수제도의 취지를 충분히 살리고 형평성 문제 등을 야기하지 않아 조세저항 문제로부터 보다 자유로울 수 있을 것으로 생각된다. 더불어 앞서 언급한 개발이익 환원제도에 대한 이론적 취약성 문제도 해결될 수 있을 것으로 보인다. 다만, 양도소득세제 등을 통한 개발이익 환수를 효과적으로 시행하기 위해서는 정확한 지가평가 및 조세체계 확립이 선행되어야 함은 두말할 나위도 없다.

2. 개발부담금제도의 개편: 새로운 부담금제도 제안

개발부담금 부과는 자본이득을 이득이 아직 실현되지 않은 상태에서 환수한다는 점에서 예납적 자본이득세적 성격을 가진다고 할 수 있으므로 장기적으로 이러한 이익의 환수는 양도소득세제에 따르되, 단기적으로 개발부담금제는 기반시설의 정비에 필요한 재원을 확보하는 수단으로 정리하는 것이 바람직할 것이다. 원칙적으로 양도소득세제 등을 통한 개발이익의 환수가 이상적임에도 불구하고 현실적으로 특정한 개발

205) 물론 이러한 보상을 둘러싼 문제점은 객관적 지가평가시스템의 부재가 원인이기도 하다. 현재와 같이 사업시행자, 토지소유자와 같은 이해관계자가 선정한 감정평가사에 의한 지가평가제도는 중립적 지위에 있는 자에 의한 평가제도로 하루속히 개선되어야 하며, 객관적 지가평가를 위한 별도의 기관을 설립하는 것도 적극적으로 고려해야 한다.

사업의 시행과 관련하여 기반시설의 설치가 요구되는 경우가 많으며, 양도소득세제의 경우 양도가 이루어지기 전까지는 개발이익이 환수되지 않는다는 점을 고려할 때 이러한 기반시설의 설치에 소요되는 재원을 확보한다는 측면에서 부담금제도의 존치는 불가피한 측면이 없지 않다고 하겠다. 다만, 그러한 부담금도 현행 개발부담금제도의 개편을 통해 시행될 필요가 있다.

현행 개발부담금제도는 일정한 개발사업으로 인해 발생하는 개발이익을 산정하고 그 일정 비율을 개발부담금으로 환수하는 제도이다. 그러나 양도소득세에 의한 개발이익 환수를 이상적인 원칙으로 설정한 이상, "개발이익이 있는 자에게 반드시 개발부담금이 부과된다."가 아니라 "기반시설 설치 원인제공자가 반드시 그 원인에 대한 치유 책임을 진다."는 원칙을 적용하도록 개발부담금제도의 개편을 모색할 필요가 있다. 개발사업에 따라 도로, 학교 등 기반시설의 설치가 필요한 경우 그러한 기반시설의 설치에 필요한 재원을 확보하기 위한 방편으로 개발이익의 범위 내에서 개발부담금을 부과하는 방향으로 제도개선을 모색할 수 있을 것이다.

개발부담금의 부과를 위한 기반시설의 범위를 획정함에 있어서는 사회·경제적 환경에 맞추어 단계적으로 확대해 가는 방향이 바람직할 것으로 보인다. 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하고 있는 기반시설의 범위[206]가 매우 넓음에도 불구하고 舊기반시설부담금에관한법률은

206) 기반시설의 범위는 법률마다 상이할 수 있고, 舊기반시설부담금에관한법률은 기반시설을 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교(초·중·고등학교), 폐기물처리시설에 국한하였지만, 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하고 있는 다음과 같은 시설을 의미하는 것으로 하면 족할 것이다.
1. 교통시설: 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·삭도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
2. 공간시설: 광장·공원·녹지·유원지·공공공지
3. 유통·공급시설: 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
4. 공공·문화체육시설: 학교·운동장·공공·청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
5. 방재시설: 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
6. 보건위생시설: 화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설

기반시설을 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교(초・중・고등학교), 폐기물처리시설에 한정했었던 입법례를 참고할 수 있을 것이다.

이러한 방향으로 개발부담금제도를 개편하는 경우에는 다른 법률에서 규정하고 있는 기반시설 관련 부담금을 통합하여 제도를 정비하는 효과가 기대되고, 아울러 중복부담이라는 부담자들의 불만으로부터도 자유로울 수 있을 것이다. 예컨대, 기반시설의 범위에 학교를 포함시킬 경우 개발부담금을 징수하면서 동시에 현행법상 학교용지부담금 등을 다시 부과할 필요가 없으므로 관련법상 부담금제도는 모두 하나의 법률에 통합되는 것이다. 이미 설명한 바와 같이 개발부담금은 아직 실현되지 않은 부가가치에 대한 과세로서의 성격이 있어 중복부과의 문제가 제기될 수 있으므로 개발부담금을 납부한 자가 차후 양도소득세를 납부하게 되는 경우에는 납부된 부담금만큼을 세액에서 차감함으로써 이중부과가 되지 않도록 하는 조치도 필요하다 할 것이다.

앞서 개발이익의 비과세적 환수수단을 개발자부담금형, 수익자부담금형, 원인자부담금형으로 구분하여 기술하였는바, 장기적으로 새로운 개발부담금제를 기반시설의 정비에 필요한 재원을 확보하는 수단으로 정립한다는 의미는 기반시설부담금, 학교용지부담금 등과 같이 원인자부담금형에 가까운 제도로 운용한다는 의미로 이해할 수 있을 것이다.[207]

이러한 제도는 개발허가의 조건으로 개발사업자가 직접 기반시설을 설치하는 제도와 병행하여 양 제도를 선택적으로 시행해야, "개발이익이 있는 자에 개발부담금이 부과되는 것이 아니고 기반시설 설치 원인 제공자가 그 원인에 대한 치유책임을 진다."는 원칙에 부합할 것으로 보인다. 이 경우 구체적으로는 행정계약을 통해 기반시설의 정비가 이루어질 수 있을 것이다.

---

7. 환경기초시설: 하수도・폐기물처리시설・수질오염방지시설・폐차장

207) 이러한 원인자부담금형으로의 운용은 수익자부담금형이 갖는 한계, 즉 현실적으로 사업지역 주변지역에서 발생하는 개발이익을 환수하는 것이 어렵다는 점을 고려하여 이 부분에 대한 환수는 양도소득세제에 맡기고 대신 개발지역에서 발생하는 개발이익만을 기반시설 정비를 위해서 환수한다는 점에서 '협의의 수익자부담금형'이라고 할 수 있을 것이다.

3. 개발이익 환수수단의 체계화 및 단순화

앞서 기술한 바와 같이 현행법상 개발이익의 환수유형으로 과세적 수단, 비과세적 수단이 존재하고 비과세적 수단에는 다시 수없이 여러 종류의 부담금이 존재하는 등 그 체계가 매우 복잡하며, 이러한 환수수단들에서 잦은 변경이 있어 왔다. 과세적 수단과 비과세적 수단 간 혹은 비과세적 수단 간 중복환수의 문제가 지적되거나, 부담금규정에도 불구하고 그 부과실적이 전혀 혹은 거의 없거나 하는 등으로 실효성을 상실한 제도가 존재하기도 하였으며, 헌법재판소로부터 위헌성을 지적받는 등 제도의 취약성이 계속 제기되어 왔다고 할 수 있다. 바로 이러한 문제점으로 인해 제도의 폐지, 통합 등 잦은 제도의 변경을 가져왔는바, 이는 바로 환수체계에 대한 고민이 부족한 상태에서 쉽게 제도가 만들어지고 운용해 온 데 따른 필연적인 결과라 해도 무리가 아닐 것이다.[208]

그동안 운용되어 온 부담금규정을 살펴보면, 개발부담금이나 농지전용부담금, 지방자치법상 수익자부담금과 같이 부과주체가 반드시 부과·징수하도록 규정하고 있는 부담금이 있는 반면, 도로법, 항만법, 하수도법, 수도법에 따른 수익자부담금, 다목적댐건설부담금, 舊토지구획정리사업부담금, 사방사업법상 부담금 등과 같이 상당수의 부담금규정은 부과 자체가 임의규정으로 되어 있을 뿐만 아니라 그 부과 요건에서도 '현저한 이익을 받은 자'와 같이 이른바 불확정개념(不確定槪念)을 사용하고 있어 그 부과가 쉽지 않은 경우도 존재한다. 폐지된 항만법상 수익자부담금 등 대부분의 부담금규정은 "...비용을 부담시킬 수 있다"와 같이 규정하여 부담금의 부과가 임의규정으로 되어 있고, 그 부담요건으로 '현저한 이익을 받은 자'로 하고 있어 부담자의 불만을 사지 않고 형평성을 유지하면서 부담금을 징수하는 것이 쉽지 않았고 이로 인해 징수실적이 없었고 결국 제도의 폐지에 이른 것으로 볼 수 있다. 결국 상당수의 여러 부담금제도가 폐지와 통합 등을 거듭하여 온 것은 부담금제도 자체가 가지고 있는 내재적 문제점에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다.

208) 매년 폐지되거나 통합되어 온 부담금 내역의 구체적인 내용은 기획재정부에서 매년 발행하는 부담금운용보고서에 잘 나타나 있다.

중복환수의 문제는 세제와 부담금제 간뿐만 아니라 부담금 간에도 발생할 수 있다. 토지형질변경으로 인해 지목이 변경되는 경우 간주취득세와 개발부담금이 동시에 부과될 수 있는데, 이는 양 제도의 개발이익 환수적 성격에 비추어 바람직하지 않아 보인다. 또한 현행법은 수없이 많은 부담금을 규정하고 있는바,[209] 이들 부담금 중에는 개발부담금 이외에도 개발이익 환수로서의 성격을 갖는 부담금이 존재하여 중복환수의 문제를 야기시킬 수 있다. 예컨대, 농지법상 농지전용허가를 받는 자에게는 농지보전부담금과 개발부담금이 동시에 부과될 수 있는바, 농지보전부담금이 농지의 보전·관리 및 조성이라고 하는 특별한 목적을 위해 부과되고 있지만 이는 개발이익 환수로서의 성격도 아울러 지닌다고 할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 산지관리법상 대체산림자원조성비 역시 마찬가지다.

따라서 환수수단 간 체계적 운용을 통하여 중복환수에 대한 시비 가능성을 차단함은 물론 일부 성격이 유사하거나 중복되는 각종 부담금을 가능한 한 개발부담금으로 일원화하여 단순화된 개발이익 환수체계를 갖출 필요가 있다. 앞서 개발부담금제도의 개편방향에서 언급한 바와 같이, 동일한 사업과 관련하여 학교용지부담금, 상하수도원인자부담금, 광역교통시설부담금 등이 각기 다른 법률에 따라 서로 다른 기준으로 부과되고 있는 것 역시 바람직하지 않다. 현재와 같이 각 부처마다 운용하는 수많은 법률에 따라 부담금이 신설되고 폐지되는 일이 반복되는 시스템으로는 부담금제도의 효율적 운영을 기대하기 어렵다. 물론 현행법상 존재하는 많은 부담금은 대부분 각각의 부과 목적을 설정하고 있어 부담금이 중복적으로 부과·징수되고 있다고 말하거나 부담금의 대폭적 통합을 주장하는 데 신중할 필요는 있지만, 현재의 부담금제도를 공익사업 내지 기반시설 설치를 위한 경비의 충당 기능인 것과, 일정한 행정목적 달성을 위한 간접적 유도행정 수단의 두 가지로 분류하여 전자에 해당하는 부담금은 하나의 법률에 단순화·통합화하여 규율하는 것을 적극 모색할 필요가 있을 것이다.

---

209) 2007년 부담금운용보고서에 따르면, 현행법상 총 101개의 부담금을 소관부처별로 운용하고 있다. 2007년 12월 말 현재 주요 부처의 부담금 수를 살펴보면 환경부 23개, 건설교통부 19개, 농림부 9개, 해양수산부 7개, 산림청 5개 등이다.

4. 개발이익의 내부화

앞에서 사회간접자본 정비주체, 도시계획사업의 사업주체 등이 사업부지뿐만 아니라 사업의 영향이 미치는 범위의 토지를 미리 취득함으로써 개발이익을 내부화하는 것은 이론적으로 볼 때 가장 직접적인 개발이익 환원기법임을 확인한 바 있다. 우리나라의 국토의계획및이용에관한법률은 토지거래허가지역에서 토지거래계약에 관한 허가신청이 있는 경우에 '공익사업용' 토지에 한해 매우 제한적으로 이러한 선매제도를 규정하고 있어[210] 개발이익의 직접적 내부화로서의 기능은 수행하지 못하고 있다고 할 수 있다. 종래에는 공익사업에서의 '공익' 내지 '공공'의 개념이 극히 엄격하게 해석되는 것이 전통적인 원칙이었으나 오늘날에는 극히 넓게 해석되는 경향을 나타내고 있다.[211] 종래 법이론상 수용이 인정될 수 없다고 생각되었던 분야의 사업을 시행함에 있어서도 새로운 관점에서 공공성을 인정함으로써 수용을 인정해 오고 있음은 주지의 사실이다. 순수한 영리사업만을 위한 수용은 허용될 수 없지만 도시재개발, 뉴타운사업, 공업단지조성사업에서와 같이 부지조성 후의 토지가 상점, 공장, 사무소 등 영리수익사업에 제공됨에도 불구하고 보다 높은 차원에서의 정책목적을 고려하여 민간의 손으로는 충족될 수 없는 사회·경제적 수요의 충족이라는 점에서 새로운 공익성 내지 확대된 공공성의 개념을 도출하고 있다.

그렇다면 '공익사업'의 개념을 확장하여 보다 구체적으로 규정함으로써 선매제도의 활성화를 기할 필요가 있을 것이다. 이러한 확장된 공익개념을 수용한다면 현행법처럼 선매권자를 국가·지방자치단체·정부투자기관으로 한정하지 말고 보다 넓은 범위의 공익사업자로 확대하

---

210) 동법 제122조는 시장·군수 또는 구청장은 토지거래계약에 관한 허가신청이 있는 경우 일정한 토지(공익사업용 토지, 토지거래계약 허가를 받아 취득한 토지를 그 이용목적대로 이용하고 있지 아니한 토지)에 대하여 국가·지방자치단체·한국토지공사, 기타 「정부투자기관 관리기본법」 제2조의 규정에 의한 정부투자기관이 그 매수를 원하는 때에는 이들 중에서 당해 토지를 매수할 자(선매자)를 지정하여 당해 토지를 협의매수하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

211) 서원우·김동희, 「공공용지취득의 효율적 방안」, 『법학』, 제44호, 서울대학교법학연구소, 1980. 12, pp.42~-44.

는 것도 검토할 수 있을 것이다. 예를 들어, 사회기반시설에대한민간투자법상 사업시행자 등에게도 이러한 선매주체로서의 자격을 부여하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

초과수용제도의 도입을 검토하자는 의견도 있으나, 공용수용은 공익사업을 위하여 타인의 특정한 재산권을 법률의 힘에 의하여 강제적으로 취득하는 것이므로 수용할 목적물의 범위는 원칙적으로 사업을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하고 그 한도를 넘는 부분은 수용대상이 아니므로 그 부분에 대한 수용은 위법하다는 것이 일관된 판례이다.[212] 이러한 판례의 입장은 재산권보장이라고 하는 헌법원칙에도 충실하다는 점에서 제도 도입에 신중할 필요가 있다. 다만, 초과수용제는 공공사업의 파급효과에 따라 그 주변지역에 추가적으로 공공사업의 시행이 충분히 예상되는 경우 또는 공공사업을 위한 수용의 결과로 남은 잔여지(殘餘地)가 잔지소유자(殘地所有者)에게 거의 무가치한 경우[213]에 제한적으로 채용할 수 있을 것으로 판단된다. 제한적으로 이러한 제도를 도입하는 경우에도 그 남용이 발생하지 않도록 명시적인 기준과 제한규정을 마련해야 할 것이다.

5. 환수행정의 개선

이상에서 개발이익 환수를 위한 큰 틀을 양도소득세제와 개발부담금제로 이원화할 것을 제시하였고, 여기서의 개발부담금제는 현행법상 개발부담금제와는 전혀 다른 제도로서, 즉 원인자부담금적 성격과 유사하게 운용되도록 제도의 틀을 변경할 것을 제안하였다. 개발이익 환수와

212) 대법원 2005.11.10. 선고 2003두7507 판결, 대법원 1994.1.11. 선고 93누8108 판결(공1994상, 726) 등

213) 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제73조는 “사업시행자는 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지의 일부가 취득 또는 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있는 때 또는 잔여지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 때에는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다. 다만, 잔여지의 가격 감소분과 잔여지에 대한 공사의 비용을 합한 금액이 잔여지의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 잔여지를 매수할 수 있다.”고 규정하여 잔여지의 매수를 규정하고 있는바, 이는 확장수용 내지 초과수용의 일종이라고 할 수 있다.

관련된 두 가지 기본 틀이 성공적으로 운용되기 위해서는 관련 제도나 행정적 뒷받침이 무엇보다 중요하다.

양도소득세제가 자본이득을 정상적으로 환수하는 수단으로 자리매김하기 위해서는 실지거래가액이 실질적인 과세표준이 될 수 있도록 신고가액에 대한 행정당국의 감독·확인 기능을 강화해야 한다.

개발행위로 인하여 유발되는 기반시설의 설치비용을 당해 개발행위자가 부담하도록 함으로써 수익자부담 및 원인자부담의 원칙을 실현하고자 하는 개발부담금 취지가 훼손되지 않도록 세심한 행정적 뒷받침이 요구된다. 즉, 부담금이 상가 또는 주택 분양가에 전가되어 분양가 상승을 유발하고, 사실상 개발자가 아닌 최종 수요자인 국민이 개발부담금을 부담하게 된다든지 혹은 개발사업을 추진하는 기업부담을 가중시켜 투자심리를 위축시키는 등의 폐단이 발생하지 않도록 관련제도의 정비 등이 요구된다. 아울러 본고에서 제안한 새로운 개발부담금제의 개편에 따라 유사한 성격의 부담금(기반시설 설치를 위한 경비충당 기능형 부담금)을 개발부담금으로 통합하여 단순화하기 위해서는 재원배분, 부과시스템 등과 관련하여 중앙정부와 지방정부 간 및 관계부처 간에 원만한 조율이 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

강운산, 『건설관련부담금제도의 문제점과 개선방안』, 한국건설산업연구원, 2008. 1.

기획재정부, 『2006년도 부담금운용 종합보고서』, 2007. 7.

기획재정부, 『2007년도 부담금운용 종합보고서』, 2008. 7.

길준규, 「재건축 개발이익환수제도의 법적 문제」, 『공법학연구』, 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006. 8.

김남욱, 「개발부담금제도에 관한 고찰」, 『토지공법연구』, 제10집, 한국토지공법학회, 2000. 8.

김정호, 「한국의 토지이용규제」, 한국경제연구원, 1995.

민병로, 「헌법상의 재산권의 보장과 한계」, 『토지법학』, 제22호, 한국토지법학회, 2006. 12.

박상희, 『각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 1994.

박정훈, 「수익자부담제도에 관한 비교법적 연구—미국의 개발부담제도를 중심으로—」, 『공법연구』, 제31집 제5호, 한국공법학회, 2003. 6.

서원우・김동희, 「공공용지취득의 효율적 방안」, 『법학』, 제44호, 서울대학교법학연구소, 1980. 12, pp.42~-44.

석종현, 「택지소유상한부담금제의 위헌성 여부에 관한 연구 1」, 『토지공법연구』, 제5집, 한국토지공법학회, 1998. 2.

손재영, 『토지시장의 분석과 정책과제』, 한국개발연구원, 1993.

엄수원, 「시장친화적 토지공개념의 정책방향에 관한 연구」, 『토지공법연구』, 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11.

유해웅, 「개발이익환수제도의 발전적 전개를 위한 법적 고찰」, 『토지공법연구』, 제9집, 한국토지공법학회, 2000. 2.

정희남, 「개발이익환수제도의 현황 및 향후 정책과제」, 『토지연구』 제21권 제2호(통권 제79호), 한국토지공사 국토도시연구원, 2007. 6.

정희남 외, 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』, 국토연구원, 2003.

한국조세연구원, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 건설교통부・한국건설기술연구원, 2001. 4.

Singapore Planning Act, “Series: Statutes of the Republic of Singapore,” ch.232, Government Printer, 1998.

奥野 信宏・黒田 達朗,「社會資本ヂ整備と資金調達 ―開發利益還元の理論と施策の現狀と課題―」, 大藏省財政金融研究所, 『フィナンシャル・レビュー』, December－1996.

一橋大學鐵道研究所,「地方分權化時代の鐵道整備」, 1995.

林山泰久,「開發利益還元方策の率性及び中立性にする一般的均衡分析」,『本計畵行政學會』, 第18卷 第3號, 1995.

中井檢裕,「開發利益還元手法の整理と比較討」,『日本不動産學會概要集』, 第7卷, 1991, pp.105~108.

제 12 장

재개발·재건축 규제개선 분석

제1절 문제의 제기

1990년 유럽에서 작성된 도시개발청서에서 미래 도시개발 방향을 캠팩시티로 규정하였다. 컴팩시티 중심의 도시개발 기조는 도시외곽으로의 확산을 자제하고 도시 내 기성시가지를 밀도 있게 개발하는 것을 주창하였다. 이는 교외화로 인한 부작용을 최소화하고자 시도되는 도시개발 차원의 자연스러운 패러다임 변화로 인식되었다. 이러한 개발방향 변화는 도시 내 충진개발(infill developement)을 유도하는 것이어서 재개발・재건축의 위상이 상승하는 것이 새삼스러운 변화가 아닐 수도 있다.

우리나라는 1990년대 후반 이후 재건축・재개발이 많은 이들의 관심대상으로 등장하고 있다. 주택분야의 재건축 및 재개발이 도시정비에서 차지하는 비중이 갈수록 높아지고 있으며, 재개발・재건축이 주택시장 및 건축시장에 미치는 영향 또한 급속도로 증가하고 있다. 주택의 재개발・재건축이 도시재생에서 자주 언급되는 배경은 재고주택의 생애주기와 도시의 성장상태와도 무관하지 않다. 1970년대 건설된 상당부분의 재고주택이 다시 건축되어야 하는 라이프 사이클에 진입하고 있다는 사실은 재고주택의 생애주기로 인한 주택시장의 변화를 직접적으로 보여준다. 또한 대부분의 주택이 동일시점에 건설되어 재건축의 물량이 공간적으로 대규모 집단을 이루고 있으며, 시간별 연대성을 지니고 있을 뿐만 아니라 군집성으로 인한 지역별 주택시장에 미치는 파급효과는 매

우 지대하다. 서울 강남 주택시장이 서울 주택시장 전체를 움직이고 그 파급효과가 수도권으로 전파되어 전국의 주택시장에 영향을 미쳤다. 그 결과, 현재와 같은 주택가격의 상승과 주택시장의 어려움을 초래하였다고 판단된다.

재건축·재개발의 주택시장에 영향을 미치는 또 다른 변수는 최근 미국에서 발생한 금융위기가 우리나라의 주택시장 침체는 물론 거시경제의 침체를 불러일으키고 있다는 점이다. 미국 서브프라임 모기지(subprime mortgage) 사태에 따른 금융불안이 주택담보대출에 의한 파생상품 부실에서 출발하였으며 리먼 브라더스 파산으로 시작된 세계적 금융불안은 우리나라의 금융시스템 불안과 경제불안을 유발하였다. 이러한 급격한 금융위기와 경기침체 상황은 주택시장 또한 예외가 아니어서 정부는 주택건설산업의 침체를 최소화하고자 주택 관련 규제를 대폭 완화하였으며 재개발·재건축 관련 규제 또한 상당부분 완화되었다.

최근 발표된 8·21 대책에서는 재건축 조합원 입주권 매매를 허용하고 재건축 후분양을 폐지하고 수도권 분양권 전매 제한을 최장 7년으로 단축하였다. 발표초기에는 전매제한 완화대상에 이미 분양된 주택은 소급적용하지 않은 방향으로 정책을 수립하였다가 11.3 대책에서 모두 소급적용하는 것으로 방향을 선회하였다. 10.21 건설대책에서는 투기지역 및 투기과열 지구의 합리적 조정을 통해서 서울 서초구, 강남구, 송파구를 제외하고는 투기지역 및 투기과열지구 모두 해제하였다. 그로 인해 주택담보대출, 총부채상환비율, 주택담보대출건수, 분양권 전매제한 등이 상향조정 또는 폐지되었다.

주택시장의 침체가 경기침체로 이어지는 것을 방지하고자 11·3 건설대책에서는 재건축 소형의무비율을 완화하여 85㎡ 이하를 60% 이상 건설하는 것으로 변경하였다. 임대주택건설도 허용용적률을 상회하는 용적률의 30~50%를 임대주택으로 건설하도록 유도하여 임대주택이 없는 재건축도 가능하도록 규제를 완화하였다. 분양권 매매는 과밀억제권역 외 지역에서 전매제한을 폐지하였으며 과밀억제권역에서는 3~7년간 전매금지를 설정하여 완화된 상태이다.

이러한 규제완화 조치는 재개발·재건축에 커다란 변화를 예고하고 있다. 재개발·재건축이 주택시장에 미치는 파급효과를 감안한다면 이

렇게 급속도로 변화하는 재개발·재건축 시장이 주택건설 및 정비에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석해서 쾌적한 공간을 조성할 수 있는 근간을 모색하여야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 재개발·재건축 제도 변화를 바탕으로 관련 규제의 문제점과 개선방안을 검토하고 규제영향에 대한 분석을 통해 발전방향을 제안하고자 한다.

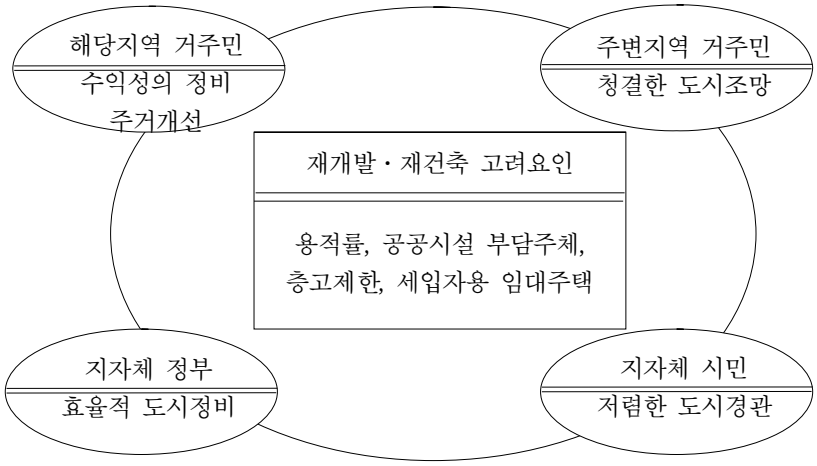
제2절 재개발·재건축의 규제 현황

1. 재건축·재개발의 주된 고려사항

재개발·재건축에 관련된 규제현황을 분석하기 위해서는 사업주체인 거주민 차원에서 규제로 인식되는 사항에 대해 사전분석이 필요하며 이를 바탕으로 관련 규제의 현황을 파악할 수 있을 것이다. 이제까지의 재개발·재건축 관련 사업에서 언급되는 가장 중요한 이슈는 다양하게 거론할 수 있지만, 용적률, 층고 제한, 공공시설 부담주체, 세입자용 임대주택 등으로 요약된다고 할 수 있다. 사업성에 직접적인 영향을 미치는 용적률, 용적률과 매우 깊은 관계를 맺고 있으면서도 중복규제가 아닌가라는 의문이 제기되는 층고제한, 개발로 인한 외부효과와 개발이익의 발생으로 요구하는 공공시설 설치부담, 기존에 살고 있던 세입자의 처리문제 등이 그 대상이다.

이들 요인은 재개발·재건축의 관련 주체와 상호 밀접한 관계를 설정하고 있다. 재개발·재건축의 관련 주체는 사업주체인 대상지 거주민, 지자체 정부, 주변지역 거주민, 지자체 일반시민 등 4개 부류일 것이다. 이들 관련 주체는 재건축·재개발의 주요 요인에 대해 아주 상이한 생각을 지니고 있어서 관련 제도의 수립에 어려움을 주고 있다. 해당 지역의 거주민은 아주 일반적인 사고방식이지만 가능한 수익성이 보장되는 주거환경의 양적·질적 개선을 시도하고 있는 반면에 지자체 정부는 비용과 형평성 측면에서 효율적인 도시정비를 기대하면서 주택 재개발을 유도한다. 한편 사업대상지 주변지역에 거주하는 주민은 청결한 도시정비를 원하면서도 고층고밀의 재개발로 인한 조망권의 침해와 교통체증

[그림 12-1] 재건축·재개발의 고려요인과 관련주체별 주안점



자료: 박환용, 「주택시장 환경변화에 따른 주택재개발사업의 발전방향」, 『주택연구』, 제18권 제2호, 한국주택학회, 2000. 11, p.219.

의 발생을 피하고 싶어 한다. 재건축·재개발과 가장 이해관계가 적은 것처럼 보이는 해당지자체 시민은 재개발 과정에서 소요되는 정부예산이 그들의 세금으로 진행되지 않으면서도 저렴한 도시정비와 깨끗한 경관유지를 기대하고 있다.

2. 현행 재개발·재건축의 규제 현황

재개발·재건축 관련 주체별 관심사항은 아주 이질적인 것처럼 보이지만 사실은 사업주체의 고려사항인 네 가지 요인과 매우 다각적으로 연관되어 있으며 네 가지 요인 또한 주택정책 및 도시정책과 다차원적인 연계성을 갖고 있다. 즉, 재개발·재건축 관련 규제는 사업성격을 보는 시각의 차이에 따라 도입된 배경이 서로 상이하면서도 서로 연관성을 지니고 있어서 내용이 중복되는 내재적 문제점을 안고 있다. 서로 깊은 연관성과 중복성을 지니고 있는 재개발·재건축 관련 규제를 대별하면 다음과 같이 다섯 가지 부문으로 분류가 가능하다.

- 주택건설 규제
- 외부효과 규제
- 개발이익 규제
- 기반시설부담 규제
- 시장안정화 규제

주택건설 규제는 개발이익 규제와 기반시설부담 규제를 포함하고 있으며 외부효과 규제는 주택건설 규제, 개발이익 규제, 기반시설부담 규제와 상당부분 중복되어 있다. 시장안정화 규제 또한 개발이익 규제, 외부효과 규제 등과 깊은 중복성을 보이고 있다. 어느 규제가 출발점이고 어느 규제에서 종합되는지를 구분하기 힘들 정도로 상호 연관성을 보이면서도 독립적으로 운영되고 있다.

주택건설 규제는 노후주택을 단순히 다시 건설 및 공급하는 과정에서 발생하는 규제이며, 공동주택과 단독주택에 따라 차별적 규제를 적용하고 있다. 재건축·재개발 사업은 도시및주거환경정비법(도정법)에 의해 개별사업으로 진행되기도 하고 도시재정비촉진을위한특별법(도촉법)에 의해 집단적으로 진행되기도 한다. 도정법에 의한 재건축사업, 재개발사업 관련 사항을 살펴보면 지구지정, 정비계획, 지구단위계획, 시공사선정, 관리처분계획 등의 단계에서 다각적으로 제도 및 규제가 존재하며 도촉법에 의한 도시재정비촉진사업 관련 사항으로는 지구지정, 재정비촉진계획, 도정법에 의한 재건축 및 재개발 사업 등이 있다. 도정법과 도촉법에 의한 재건축·재개발 사업에 전반적으로 영향을 미치는 것이 주택건설 및 공급 관련 사항이다. 재건축연한, 안전진단, 소형평형의무비율, 후분양, 원가공개 등이 이에 해당된다.

외부효과 규제는 재건축·재개발 사업이 증가되는 용적률에 의해 주변지역 기반시설에 부담을 준다는 시각에서 도입되었으며, 기반시설 및 공공시설 확보에 초점을 맞추고 있다. 기반시설 관련 부담금은 학교용지부담금, 광역교통시설부담금 등이 있으며, 정비계획 및 지구단위계획 수립 단계에서 도로 등 기반시설 및 공공공간의 제공이 요구된다. 기반시설부담 규제는 외부효과와 매우 밀접한 관계를 설정하고 있으면서도 별도로 시행되는 제도이다. 기반시설부담 규제는 일정규모 이상의 건축물 건축자에게 건축행위로 인해 유발되는 기반시설의 설치비용을 부담토록 하기 위한 목적으로 도입되었으며 기반시설부담금이 대표적이다.

개발이익 규제는 재건축으로 인한 건설행위로부터 발생하는 개발이

익을 환수하고자 적용하는 규제로서 개발이익의 사회환원이 목적이다. 개발이익 규제의 유형으로는 재건축초과이익 부담금, 분양가 원가공개 등이 있다. 원론적으로 보면, 소득이 발생하는 곳에 세금이 부과되듯이 개발이익이 발생되면 당연히 사회환원을 하여야 한다. 그러한 측면에서 볼 때, 개발이익 규제의 내용은 다른 제도와 중복성이 없는 것처럼 보이지만 실제로는 재건축의 임대주택 의무건설과 깊은 관계를 설정하고 있으며 주택건설 규제 중 주택건설 및 공급 관련 사항인 소형평형 의무비율, 용적률 등과 밀접한 관계가 있다.

시장안정화 규제는 재건축·재개발이 도시 내 주거지역의 시장질서를 훼손한다는 시각에서 부여한 개발이익 환수 성격의 규제이다. 대표적인 유형으로는 재건축 임대주택 의무건설, 분양가상한제 등이 있다.

이렇게 복잡다단하게 연계되어 있는 재개발·재건축 사업의 규제는 지역의 주택시장에 따라 수도권에 국한하는 경우가 있는가 하면 수도권 및 광역시에 제한하는 경우도 있을 정도로 상이하게 적용되고 있다. 최근 일련의 부동산대책 발표로 상당부분 규제가 완화된 내용을 바탕으로 지역별로 정리하면 <표 12-1>과 같다.

본 연구는 위에 언급된 여러 유형의 재개발·재건축 규제 중 개발사업단계에서 가장 많은 문제점을 야기하고 있는 사항을 중점적으로 분석하여 문제점을 고찰하고자 한다. 또한 재개발·재건축에 지대한 영향을 미치는 주요 규제의 영향분석을 수행하여 관련 규제의 영향이 어떠한 규모로 사업주체인 거주민에게 전달되고 있는지를 살펴보고자 한다.

제3절 재건축·재개발의 부문별 문제점 고찰

1. 용적률 등 개발밀도의 영향

재건축·재개발에서 고려하여야 할 가장 중요한 요소를 선택하라면 용적률 등 개발밀도의 영향이라고 주저 없이 선택할 것이다. 용적률은 개발연면적을 결정짓는 요소로서 사업을 추진하는 주민 측면에서는 사업성에 가장 강력한 영향을 미치는 요인으로 인식된다. 도시계획 측면에

〈표 12-1〉 지역별 재건축 규제 적용지역

구 분		적 용	수도권		수도권외 광역시	지 방	
			과밀억제권역	그외		투기과열지구	그외
재건축 연한 강화		전 국	●	●	●	●	●
안전진단 강화		전 국	●	●	●	●	●
재건축 초과이익 부담금		전 국	●	●	●	●	●
재건축 입주권 과세강화		전 국	●	●	●	●	●
소형평형 의무비율	적용	전 국	●	●	●	●	●
	비율강화	과밀억제권역	●	×	×	×	×
조합원 지위양도금지		투기과열지구	폐지	폐지	폐지	폐지	×
재건축 임대주택 건립		과밀억제권역	●	×	×	×	×
재건축 후분양		과밀억제권역 내 투기과열지구	폐지 (송파, 서초, 강남 존속)	×	×	×	×
분양가 원가 공개		수도권 및 투기과열지구	●	●	●	폐지	×
분양가 상한제		전 국	●	●	●	●	●

서는 건물의 크기와 층수가 주변지역과 조화롭게 개발될 수 있는가를 보여주는 지표로서 난개발을 유발하고 경관계획을 해치는 결과를 낳게 하는 주범으로 작용하기도 한다. 또한, 사업시행자 측면에서는 현재 용적률과 개발 시 적용되는 계획용적률과의 차이를 감안하여 사업가능성을 가늠해 보는 잣대로 활용되어 개발밀도의 변화는 사업시행 여부를 결정짓는 매우 중요한 요인으로 인식된다.

개발주체 측면에서 살펴보면 이렇게 다양한 의미를 지닌 용적률이지만 도시계획적 차원에서도 단순하게 정의를 내리기에는 매우 어려울 정도로 많은 요소를 감안하여야 한다. 먼저, 해당 단지가 당해 도시에서 어떠한 도시공간구조에 위치하고 있는지를 파악하여 개발밀도를 결정하고, 이를 기반으로 계획 가능한 개발밀도와 현재 개발밀도와의 차이를 감안하여 적절한 기반시설 및 주민편익시설을 설치하도록 유도한다. 전자에 해당되는 해당 단지의 개발밀도를 결정하는 작업은 법정용적률을 감안한 계획용적률로 결정된다. 법정용적률은 해당지역의 공간구조에 맞도록 설정되어야 하고 계획용적률은 기준용적률을 기초로 인센티브 용적률을 감안한 허용용적률을 설정한 후 기부채납 등을 고려한 상한용적률로 최종결정되는 복잡한 단계를 거친다.

이러한 개발밀도를 도시의 주거지역 정비에 체계적으로 적용하고자 많은 노력을 시도하였다. 먼저, 사업대상지의 개발압력과 주변지역 개발밀도와의 조화를 위해 일반주거지역을 제1종, 제2종, 제3종으로 세분화하여 용도지역별 용적률을 다르게 적용하고 있다. 도시공간구조를 감안한 세분화된 개발밀도의 적용은 자연스러운 스카이라인을 형성하게 할 뿐만 아니라 저층주택의 거주성을 확보하는 수단으로 활용하기도 한다. 주거지역의 세분화 작업에도 불구하고 재개발·재건축의 개발밀도는 주변 지역과 조화롭게 진행되지 못하여 재개발 사업대상지의 유형을 세분화하는 조치를 취하였으며, 저층밀집지역에서의 고층개발을 지구단위계획으로 규제하는 계획을 수립하기도 하였다.

재개발 사업대상지의 유형을 세분화하는 골격은 1998년 서울시 재개발기본계획을 통해 상세히 발표되었다. 서울시 재개발기본계획에 의하면, 무분별하게 지정되는 재개발 사업대상지의 계획방향을 체계적으로 정립하고자 사업대상지의 개발유형을 표고, 경사도, 역세권 접근성, 교통상황, 상주인구 등을 감안하여 네 가지로 구분하였으며 이에 상응하는 차별적인 개발밀도를 적용하였다.

재개발기본계획은 토지이용계획과 밀도계획, 그리고 공공시설계획 등을 통해 사업대상지의 개발밀도가 주변지역과 조화를 이루도록 유도하였으며 이를 위해 토지이용계획에서는 주택재개발구역을 다음과 같이 네 가지 유형으로 구분하였다.

- 특별관리 필요: 도시경관 및 자연환경보호 필요
- 주거환경 정비: 일반주택지 내에서 공동으로 재개발
- 주거기능 유지: 기존의 정주인구 유지가 필요한 곳
- 주택공급 촉진: 역세권 중 간선도로의 교통환경 양호한 곳

이러한 구분을 시도한 배경은 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 지역, 주거기능 유지가 필요한 지역, 주거환경정비지역, 역세권 지역 등이 지역적 개발밀도가 상이하여야 한다는 판단에서 출발한다. 또한 주택재개발구역의 유형화가 밀도계획과 일관성이 유지되도록 유도하기 위하여 재개발구역의 특성에 대응하는 수치를 설정하였다. 수립된

〈표 12-2〉 주택재개발 기본계획의 토지이용계획 지표

토지이용계획의 유형	주요 지표
특별관리 필요	· 해발 40m~70m 미만이면서 경사 10도 이상이 재개발구역 면적의 50% 이상인 곳 · 해발 70m 이상이면서 경사10도 이상이 재개발구역면적의 30%~50% 미만인 곳
주거환경 정비	· 해발 40m~70m 미만이면서 경사 10도 이상이 재개발구역 면적의 50% 미만이며 비역세권 지역에 속하는 곳 · 해발 70m 이상이면서 경사10도 이상이 재개발구역면적의 30% 미만이면서 비역세권 지역에 속하는 곳 · 역세권(반경 500m이 내)에 속할지라도 간선도로의 교통환경이 불량(20㎞/h 미만)한 곳
주거기능 유지	· 도심 및 부도심 지역에 속하면서 최근 5년간 상주인구의 감소율이 20% 이상인 곳 · 상주인구의 감소가 20% 이하이지만 업무·상업 기능의 증가로 직주근접차원에서 주거기능이 보강이 요망되는 곳
주택공급 촉진	· 역세권(반경 500m 이내) 내에 속하면서 간선도로의 교통환경이 양호한(30㎞/h 이상) 곳 · 역세권 외 지역이지만 버스 등 4대 중교통망이 발달된 간선도로변으로 교통환경이 양호(30㎞/h 이상) 곳

자료: 서울특별시, 「서울특별시 주택재개발기본계획」, 1998.

세 가지 유형의 밀도계획을 살펴보면 자연환경, 도시경관, 주거환경, 역세권 등을 감안하여 계획용적률이 180%에서 최고 220%까지 변화한다.

- 계획용적률 180%: 자연환경 및 도시경관의 보호가 필요한 구역
- 계획용적률 200%: 일정수준 이상의 주거환경 확보구역
- 계획용적률 220%: 주거기능 유지 및 공공성 확보구역

밀도계획의 세 가지 유형은 해당 주택재개발구역의 특성을 감안한 기준 용적률로 활용되었으며, 밀도계획의 유형은 공공시설 확보 여부에 따라 좀 더 세분화되었다. 즉, 밀도계획의 유형별 허용용적률은 공공시설의 확보 면적에 따라 차별적인 인센티브 용적률을 보너스로 부여받는다.

이러한 계획을 기반으로 재개발지역의 개발밀도가 결정되고 있으며 현재 서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획에서 상정하고 있는 주거환경정비지역의 용적률은 토지이용계획의 유형분류와 밀접한 연관성을 유지하도록 하면서 기준용적률을 170%, 190%, 210%로 구분하고 있다.

문제는 같은 재개발, 재건축이라 할지라도 사업의 성격에 따라 적용하는 상한용적률이 서로 상이하다. 도시및주거환경정비법(도정법)에 의한 사업은 위와 같은 개발밀도를 적용하는 반면에 도시재정비촉진을위한특별법(도촉법)에 의해 시행되는 재정비촉진사업지구에 포함된 재개발, 재건축 촉진사업구역은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 정하는 용적률을 적용하면서 높은 용적률을 부여한다. 서울시 제3종 일반주거지역의 경우, 도정법에 의한 재개발, 재건축의 상한용적률은 250%이며 도촉법에 의한 상한용적률은 300%이다. 올해 11월 3일 건설대책의 주택부문에서는 제3종 일반주거지역의 재건축용적률을 좀 더 완화하는

〈표 12-3〉 1998년 서울시 재개발기본계획의 공공시설 면적별 허용용적률

계획용적률	공공시설 면적			
	10%	15%	20%	25%
180%	200%	212%	225%	240%
200%	222%	235%	250%	267%
220%	244%	259%	275%	293%

자료: 서울특별시, 「서울특별시 주택재개발기본계획」, 1998.

방안을 발표하였다. 발표내용은 상한용적률을 국토법에서 규정하고 있는 300%까지 허용하면서 허용용적률을 상회하는 용적률의 30~50%를 임대주택으로 공급하도록 제안하고 있다.

용적률에 대한 또 다른 시각은 용적률 산정의 내부구조에 있다. 기준용적률, 계획용적률, 허용용적률 등 다양한 용적률 용어는 인센티브 용적률, 임대주택 의무비율 등과 어울려 매우 복잡한 개발밀도를 산출한다. 일반적인 개발밀도의 산정은 기준용적률 또는 계획용적률에 주거공간의 쾌적성 및 공공용도의 공간확보를 위한 인센티브 용적률을 가산하여 산정하도록 하고 있다. 그러나 실제로는 인센티브 용적률을 포함한 허용용적률이 법정용적률의 상한치를 넘지 못하도록 하고 있으며 기부체납으로 인한 인센티브 용적률은 예외로 규정하고 있다. 이러한 조치로 인해 임대주택 의무건설이나 공공용지의 확보를 위해 기준용적률 및 계획용적률을 하향조정하는 경우도 발생하고 있어서 쾌적한 주거환경을 조성하는 데 인센티브 용적률이 크게 활용되지 못하고 있다는 지적을 받고 있다.

한편, 주변지역과의 조화와 난개발방지를 위한 조치는 지구단위계획을 통해 실현하였다. 서울시 지구단위계획에서는 용도지역에서 허용가능한 개발밀도라고 하더라도 주변지역의 개발상황에 따라 고층개발을 규제하는 조치를 취함으로써 단독주택 및 저층주택의 무분별한 개발을 최소화하는 조치를 취하였다. 2002.5.10일자 개정된 서울특별시 도시계획조례시행규칙 제4조에 의하면 개발하고자 하는 대지면적 1만㎡ 이하 부지 또는 300세대 미만 부지의 경계로부터 200m 이내에 위치하는 4층 이하의 주택이 70% 이상 밀집된 경우에는 당해 아파트건축예정지역을 지구단위계획구역으로 지정하도록 규정하여 난개발을 방지하는 방안을 모색하였다. 2004년 9월 6일 개정된 조례시행규칙에서는 삭제되었는데 이러한 조항은 단독주택, 다세대, 다가구, 연립주택 밀집지에서 무분별한 아파트건설을 방지하는 역할을 충분히 수행할 뿐만 아니라 개발밀도의 부조화를 방지하는 역할도 수행하였다.

2. 기반시설의 확보

이제까지의 재건축·재개발에서 가장 크게 지적되는 사항은 단지 위주의 점적개발이 진행되어 충분한 기반시설을 확보하지 못하였다는 점이다. 주거단지 중심의 개발은 학교, 도로 등 기반시설이 충분히 확보하지 못할 정도로 소규모로 개발되었으며, 해당 지역에 공공용도의 토지를 확보하는 데 대단히 미흡하여 개발로 인한 부(-)의 외부효과가 지대하였다. 그러한 점에서 볼 때 충분한 기반시설의 확보 여부는 재건축·재개발을 논의하는 과정에서 거론되는 가장 중요한 이슈 중의 하나이다. 그러한 문제점을 개선하고자 여러 유형의 부담금이 제정되었으며 대규모 개발사업 형태인 뉴타운 사업에서는 필요한 기반시설을 적극적으로 설치하는 방안을 모색하고 있다.

재건축·재개발은 개발밀도의 상승을 동반하게 되며 증가하는 개발밀도에 상응하는 기반시설을 확보하는 작업은 사업대상지의 쾌적성 확보뿐만 아니라 도시공간을 개조하는 차원에서 매우 중요한 절차이다. 문제는 필요한 기반시설의 범위와 부담주체이다. 기반시설의 유형에는 공원, 녹지, 놀이터, 노인정 등 부대복리시설뿐만 아니라 학교의 신설, 도로의 확장 또는 추가설치 등이 포함된다. 과연 어느 유형의 기반시설이 개발사업을 통해 사업주체가 추가로 조성하여야 하며 기반시설을 누가 주도적으로 부담하여야 하는가는 항상 논란의 대상이 되어왔다.

거주민이 사업비용의 전체를 부담하다시피 하는 재건축·재개발 사업은 최소한의 기반시설 의무설치규정을 이행하고자 노력하였다. 그러한 연유로 인해 2,500세대 이상을 건설하는 경우 초등학교를 건설하여야 하는 도시계획시설 의무규정을 회피하기 위하여 대규모 개발사업임에도 불구하고 사업대상지를 분할하여 소규모로 개발하고 학교설치로 인한 부담을 주변지역에 떠넘기는 사례도 있었다.

기반시설설치에 대해 책임을 전가하는 사례가 발생하는 배경은 기반시설 설치의 범위와 비용부담에 대한 서로의 생각이 다른 데 있다. 지방자치단체 입장에서는 개발밀도의 상승으로 인해 주변지역에 미치는 부(-)의 외부효과가 지대하기 때문에 사업주체가 기반시설 설치비용을 부담하는 것은 자연스럽다고 생각한다. 그리고 그러한 부담이 개발사업으

로 발생하는 개발이익의 범위를 넘지 않는다고 생각한다. 반면에 사업주체인 거주민은 설치되는 학교 및 도로의 수혜자가 거주민만은 아니기 때문에 기반시설설치에 지자체 및 교육인적자원부가 일정부분을 부담하여야 한다는 생각이다.

그러한 생각의 차이로 인해 초기의 기반시설 부담은 해당단지 경계를 일정부분 후퇴하여 도로를 확폭하거나, 대상지의 일정부분을 공개공지로 할애하여 주변지역에 공익적 역할을 수행하는 방안을 선택하였다. 그러한 주먹구구식 기반시설설치 결정은 사업주체인 거주민에게는 기반시설 부담에 대한 기준이 없다는 인상을 주었으며 지자체에게는 개발주체가 개발이익을 제대로 사회에 환원하지 않는다는 생각을 갖게 만들었다.

이러한 고민의 결과로 기반시설부담원칙을 순부담 및 총부담 형식으로 설정하였으며 뉴타운사업에서 실제로 적용하고 있다. 뉴타운사업에서는 지구 전체 차원에서 부담하여야 하는 기반시설의 유형과 범위를 결정하고 이를 개별 사업구역에 균형있게 할당한다. 이러한 과정에서 순부담차원의 주민소유토지 기부체납이 이루어지며 국공유지를 포함한 총부담의 규모가 결정된다. 일반적으로 순부담 10%와 총부담 30%의 원칙을 적용하고 있다. 순부담률과 총부담률의 산출은 다음과 같다.

순부담률 = (기반시설면적－현재 국공유지면적-계획기반시설 유상매입면적) / 촉진구역총면적×100

총부담률 = (계획기반시설/촉진지구 총면적)×100

순부담률의 규모에 따라 기준용적률과 완화용적률이 달리 적용되며 최종 결정되는 적용용적률은 기준용적률과 완화용적률을 포함하여 산출한다.

3. 경관계획 및 공동주택 디자인 가이드라인

경관계획과 단지계획의 디자인은 재개발·재건축 사업 후 항상 지적되는 사항이다. 산등성이에 고층 고밀의 주택단지를 조성하여 도시경관을 상당히 훼손하였으며 한강변에 병풍같은 공동주택을 즐비하게 건설하여

〈표 12-4〉 순부담률과 기준용적률 및 완화용적률의 관계

구분		경기도 조례	경기도 심의기준		원미뉴타운
			순부담률 10%미만	순부담률 10%이상	
기준 용적률	제1종 일반주거지역	150-200	180	220	150-180
	제2종 일반주거지역	200-250	200	223	200
	제3종 일반주거지역	250-300	220	245	220-250
완화 용적률	산식	-	(기반시설부지 제공면적*기준용적률)/기반시설부지로 제공한 후 대지면적	1.3*(기반시설부지 제공면적 중 구역면적의 10% 초과하는 면적*기준용적률)/기반시설부지로 제공한 후 대지면적	1.5*(기반시설부지 제공면적*기준용적률)/기반시설부지로 제공한 후 대지면적
적용용적률		기준용적률 + 완화용적률			

남산 등 서울시 주요 경관요소를 즐기는 데 커다란 장애요소로 지적되었다.

이러한 문제점을 시정하고자 지자체별로 구성된 건축위원회에서는 공동주택에 대한 객관적인 심의기준을 정립하고 심의대상에 따라 일관성 있는 심의결과를 도출하고자 공동주택 건축심의에 관한 규칙을 여러 형태로 수립하여 많은 시도를 하였다.

서울시는 재건축·재개발 사업시행 시 병풍같은 공동주택으로 인해 발생하는 도시경관요소에 대한 시민의 차폐를 최소화하고 단지 내 생활공간을 확보하여 취침공간이 아닌 거주공간의 특성을 부여하기 위해 공동주택 심의기준을 마련하였다. 공동주택 심의고려항목으로 입면적, 입면차폐도, 옥외생활 공간면적, 옥외생활 공간비율, 보도면적 등을 이용

하였다. 이들 항목들은 선진외국에서 주택단지 평가 시 가장 중요한 지표로 활용되고 있다.

공동주택의 입면적 크기를 적절한 수준으로 조절하기 위하여 건축물 높이와 벽면 직선거리를 감안하여 기준을 작성하였으며, 입면차폐도는 조망축의 건축물 입면적의 합계를 조망축방향 장변거리로 나눈 값을 활용하였다. 옥외생활 공간면적은 대지면적에서 건축면적과 차도면적을 뺀 수치에 휴게녹지공간을 더한 값을 기준으로 삼고 있다. 이러한 옥외생활공간면적을 주거용 연면적으로 나눈 값이 옥외생활공간비율이다.

입면적 심의기준으로 한강 500m 이내 지역 및 40m 이상 구릉지에서는 건축물의 입면적을 3,000㎡ 이하로, 기타 지역에서는 건축물의 입면적을 3,500㎡ 이하로 제한하여 판상형의 건물이 조망을 어지럽히는 문제를 개선하였다. 입면차폐도 심의기준에 대해서는 한강 500m 이내 지역 및 40m 이상 구릉지에서는 입면차폐도를 30m 이하로, 폭 25m 이상의 주요간선도로변 및 일반구릉지에는 입면차폐도 35m 이하로, 그리고 기타지역에서는 입면차폐도 40m 이하로 규정하였다.

또한 구릉지의 높이를 기준으로 건물의 최고 높이를 설정하여 산등성이에 고층고밀의 주택이 건설되는 문제점을 개선하고자 하였다.

- 해발 30m 지점의 최고높이: 25층 이하
- 해발 100m 지점의 최고높이: 10층 이하
- 해발 150m 지점의 최고높이: 5층 이하

이러한 공동주택 심의기준이 2007년 8월부터 시범운영되고 있는 '성능중심의 친환경 에너지 건축물 설계'를 통해 대폭 변경되었다. 변경취지는 건축물의 입면 및 주동형식을 다양화하고 배치계획에 대한 변화를 유도하여 도시디자인에 새로운 바람을 불어넣고자 하는 데 있다.

2008년 11월 현재 시범운영중인 공동주택 심의기준은 건축심의의 목표를 달성하기 위한 의무기준과 합리적인 설계방향을 제시하는 권고기준으로 구분된다. 의무기준에는 주동형식의 다양화, 발코니와 벽면율 등 입면 및 경관 계획, 친환경계획 등이 포함되며, 권고기준에는 배치 및 외부공간 계획, 야간조명과 상층부 디자인 등 입면 및 경관 계획, 주차장 등 부대시설계획 등이 포함된다. 의무기준과 권고기준에 대해 건축

〈표 12-5〉 서울시 공동주택 심의기준

	항 목
의무기준	· 주동형식의 다양화 · 입면 및 경관계획(발코니, 벽면율, 측벽디자인) · 친환경 및 에너지절약 계획
권고기준	· 배치 및 외부공간 계획 · 입면 및 경관 계획 (야간조명, 상층부 디자인) · 주차장 등 부대시설계획

자료: 서울특별시, 서울특별시 공동주택 심의기준 내부자료, 2008. 12.

심의 시 의무적으로 준수하여야 하는 최소기준과 우수디자인 건축물로서 인센티브를 받을 수 있는 유도기준을 함께 제시하고 있다.

의무기준인 주동형식의 다양화를 위해 주동형태와 주동높이의 다양화를 제안하고 있다. 300세대 이상 또는 5동 이상인 경우 두 가지 타입 이상의 주동형태 다양화와 두 가지 타입 이상의 주동높이 다양화를 요구한다. 또한 평면 및 입면의 다양화를 위해 단일 주거동 및 단지 내에서 다양한 평면 및 단면 형태로 계획하도록 요구하고 있다. 입면의 중요요소인 발코니, 개구부의 변화를 통한 시각적 즐거움을 제공하기 위하여 입면의 다양화 또한 의무기준이다. 발코니 다양화를 위해 세대별 각 외벽 길이의 30% 발코니 설치를 지양하고 벽면율 확보를 위해 측벽을 제외한 주요 입면의 벽면율을 40% 이상 확보하도록 하고 있다. 측면 디자인에는 디자인 요소를 적극 도입하여 4층 이상 측면의 상부에 로고 표기를 제한하고 있다. 야간경관 조명은 제한하되 필요 시 서울디자인위원회 자문을 받아 제한적으로 허용하는 것으로 유도하고 있다. 상층부 디자인은 돌출된 박스형태를 지양하고 주거동과 조화되는 계획을 유도하고 있다.

친환경 및 에너지절약 계획 또한 의무기준으로 설계부터 성능 중심의 친환경·고효율 에너지설계를 하도록 유도하여 인증표시를 의무화하고 있다. 서울시에서 수립한 '성능베이스 친환경 에너지 건축물 설계 가이드라인' 기준에 의해 설계하여 친환경은 75점 이상, 에너지는 에너지 성능지표(EPI) 74점 이상을 요구하고 있다. 건물 성능표시는 건축물 에너지

〈표 12-6〉 서울시 공동주택 심의기준 중 우수디자인 10% 용적률 인센티브 내역

(단위: 유형)

		세부항목	적용방법	
			최소기준	유도기준
주동형식 다양화	1.주거형태 다양화 (1가지 유형 10% 이상)	300세대 미만이고 5동미만	-	2 이상
		300세대 또는 5동 이상	2 이상	3 이상
		1,000세대 또는 10동 이상	3 이상	4 이상
		1,500세대 또는 15동 이상	4 이상	5 이상
	2.높이 다양화 (1가지 유형 10% 이상)	300세대 미만이고 5개동 미만	-	2 이상
		300세대 또는 5개동 이상	2 이상	3 이상
		1,500세대 또는 15동 이상	3 이상	4 이상
	3.평면 및 단면 형태 다양화 (1가지 유형 10% 이상)	단위주거 평면크기 변화		
		단위주거 평면형태 변화		
		단위주거 단면형태 변화 (복층형, 디자인된 혼합형 등)		
입면의 다양화	4.입면디자인 다양화	벽면율	40% 이상	50% 이상
		디자인 다양화		
	5.발코니 형태 다양화	세대별 외벽길이 30% 이상 지양	30% 이상	30% 이상
		발코니 형태 다양화 (돌출형, 개방형 등)		

자료: 서울특별시, 서울특별시 공동주택 심의기준 내부자료, 2008. 12.

효율 2등급 이상 및 친환경 우수 등급 이상의 인증 표시를 필요로 한다.

대표적 권고기준에는 배치 및 외부공간 계획과 주차장계획이 있다. 배치 및 외부공간 계획의 주목적은 주변과 조화된 공간계획을 유도하고 입주민의 거주성을 함께 증진시키는 데 있다. 이를 위해 주동배치는 주요 조망방향의 시각통로를 확보하고 보행자 접근성을 확보하여야 한다. 외부공간 조성은 주 보행로를 배치하고 연접부에 주민공동시설, 문화예

술 배치를 적극적으로 권장하고 외곽담장 및 과도한 절토와 성토를 지양하도록 유도하고 있다. 주차장계획은 지하주차장을 유도하여 충분한 옥외공간을 확보하도록 하고 있다. 주상복합건물 내 지상주차는 법정기준 1/2 이내로 제한하고 옥외주차를 최소화하여 지상주차를 주차대수의 10% 이내로 설치하여야 한다.

위와 같은 우수디자인을 촉진하고자 다양한 인센티브를 검토하고 있다. 방법은 현행 도시계획 조례상 명문화되어 있지 않기 때문에 관련 규정의 허용용적률 체계 안에서 인센티브 용적률을 운영하되 그 범위를 초과하는 용적률 인센티브가 필요할 경우 용도지역 조정 등을 통하여 보전방안을 강구할 계획이다. 우수디자인의 인정은 도시건축공동위원회를 통과하고 건축위원회에서 우수디자인으로 인정하는 경우 10% 범위 내에서 인센티브를 부여하며 친환경 및 에너지 절약형 건축물에 대해서도 각각 5% 범위 내에서 부여할 계획이다.

이러한 공동주택 심의기준의 시행을 위해 서울시는 우수디자인으로 의결한 경우 자치구 심사위원회에서 지상건축비의 일정범위(5% 이내)에서 가산비용을 반영할 예정이다. 창의적 디자인과 함께 공공기여도가 높은 건축물에 대하여 피난시설, 건폐율, 건축물 높이, 일조권 등에 대한 설치기준을 일정범위 내에서 완화할 수 있는 조항을 건축법 제5조에 신설하도록 건의할 예정이다. 또한 주거단지 개방감과 시각통로를 확보하기 위하여 입면적, 입면차폐도, 구릉지 높이한계 규정을 폐지할 예정이다. 그러한 배경에는 법령 근거 없이 획일적으로 건물의 규모를 제한함으로서 다양한 주택형식이 불가능하고 국토법에서 지역별 높이, 용적률을 규제하고 있다는 판단에서다. 지역 여건에 다른 도시경관, 시각통로 확보여부는 건축위원회에서 판단하도록 위임할 예정이며 현행 서울시 공동주택 심의규칙은 2008년 8월에 폐지하였다.

이러한 서울시의 노력에도 불구하고 이를 실제로 주택건설시장에 적용하는 데는 많은 난관이 존재한다. 오랜 세월 동안 주택시장에서 고착화된 주거선호유형을 어떻게 변경시킬 것인가는 주택시장의 수요를 감안할 때 매우 어려운 과제가 될 것이며 현재 시행 중인 분양가 상한제 하에서 어떻게 이를 실천할 것인가는 또 다른 과제로 남는다. 결국 사업주체인 조합원의 주택선호 변경과 비용부담 증가로 귀결될 가능성이 매

우 높은데 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 방안모색이 시급하다.

4. 주택유형의 다양성

도시에 단독주택, 연립주택, 아파트 등 여러 유형의 주택이 존재하는 것은 매우 자연스럽고 주택유형의 다양화를 추구하는 것은 너무나 당연하다. 그런데 왜 우리 도시는 공동주택, 특히 아파트 일색이어서 아파트 공화국이라는 오명을 갖고 있을까? 이에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없으며 재건축·재개발을 통해 주택 다양화를 시도하는 노력이 부족하지 않았는가에 대한 반문을 하게 된다.

다양한 유형의 주택이 존재하는 이유는 도시의 토지이용과 깊은 연관성이 있으며 도시 공간구조에 따라 건설되는 주택유형이 다르기 때문이다. 고밀의 개발을 요구하는 도심에는 주상복합 같은 유형의 주택이 존재하는가 하면, 교외로 갈수록 낮은 밀도의 개발이 이루어져서 저층주택, 특히 단독주택이 건립되는 경향이 높다. 구릉지에는 저밀 저층의 단독주택이 즐비하고 표고가 낮은 지역에는 고층 고밀의 공동주택이 존재하는 것은 당연하다. 도시밀도와 주택건설의 밀접한 관계에도 불구하고 우리나라는 개발가능지 부족으로 인한 고질적 주택부족문제를 해결하기 위하여 고밀의 주택건설을 택지개발에 적용하여 왔다. 그 결과 지구상 어느 나라에서도 단시간에 해결하지 못하였던 높은 주택보급률, 주택의 질적 증진, 높은 수준의 주거환경 개선 등을 일거에 성취할 수 있었다. 재래식 부엌, 재래식 화장실, 옥외 목욕공간 등을 이제는 도시내에서 찾기 힘들 정도로 주거수준이 향상되었다.

이러한 공동주택 위주의 주택건설정책에는 앞에서 언급된 긍정적인 측면뿐만 아니라 부정적인 측면도 존재한다. 거의 모든 주거지역에 공동주택이 건설되어 기존에 존재하던 단독주택 밀집지역의 주거환경을 저해하고 있으며 단독주택 철거로 인해 도시 저소득층이 저렴한 주거공간을 확보하기 어려워지고 있다는 점도 간과할 수 없다. 그러한 문제점을 개선하고 뉴타운 사업지구 내 주택이 고층의 '성냥갑' 형태로 획일화되는 것을 제어하기 위하여 서울시는 특단의 조치를 단행하였다. 뉴타운 전체 주택용지의 최소 10% 면적에 4층 이하의 저층 주택을 건설하고

〈표 12-7〉 뉴타운사업 내 주택유형 다양화 방향

뉴타운사업 지구 내	4층 이하 저층	12층 이하 중저층
주택재개발	10% 이상	40% 이상
단독주택 재건축	20% 이상	40% 이상

최소 40% 면적에 12층 이하의 중저층 주택을 건설하도록 의무화하였다.

뉴타운사업 지구는 인지하고 있다시피 다수의 사업구역으로 나뉘어 개발된다. 개발사업구역이 독자적으로 개발될 수 있도록 용도지역과 개발밀도를 부여한다. 개발사업구역의 위치와 특성에 따라, 상업 및 업무가 중심이 되는 도시환경정비사업구역이 될 수도 있고 주택재개발, 주택재건축, 주거환경개선사업이 가능한 주거환경정비사업구역이 될 수도 있다. 문제는 어느 사업구역에도 전용 저층주택단지가 조성되는 경우는 거의 없다. 왜냐하면 사업지 전체가 하나의 택지와 같이 개발되는 공영개발과는 달리 뉴타운사업은 지구 전체에 대한 정비계획에 따라 구역별로 별도의 계획용적률을 설정하여 주거환경을 정비하는 사업이기 때문이다. 그러한 상황을 감안해 볼 때, 뉴타운의 어느 특정지구 전체를 전용 저층주택단지로 조성하여 서울시 기준에 부합하는 4층 이하 저층주택을 최소 10% 이상 만족시킬 방법은 거의 전무하다.

서울시의 저층주택건설 의무화를 충족시키기 위해서는 뉴타운사업 지구에서 각각의 사업구역에 4층 저층주택 최소 10% 이상, 12층 중저층 주택 최소 40% 이상을 건설하여야 한다. 이러한 층수 배분의 원칙이 이론적으로는 가능하지만 단지계획 및 설계 단계에서는 큰 난관에 부딪칠 수 밖에 없다. 4층의 저층주거지역 주변에 도로 또는 녹지공간 없이 인접하여 12층을 건설한다는 것은 주거환경측면에서 무리이다. 또한 사업구역별 저층주거지역을 설계한다는 것은 체계적인 스카이라인을 형성하고자 하는 계획측면에서도 상당히 큰 어려움을 제공한다. 그리고 뉴타운사업지구에 허용되는 용적률을 유지하면서 그러한 저층 저밀의 주거공간을 조성한다는 것은 거의 불가능하다.

도시 내 저층주택 건설환경의 제도적 확보는 매우 중요한 이슈이다. 하지만 사업구역 내에서 그러한 것을 달성하고자 하는 시도는 상당한

무리수를 동반하게 될 것이다. 그러한 시도는 공간구조가 다른 주거지역에서 인센티브 제도를 통해 낮은 주거밀도를 적용하도록 개발을 유도하는 것이 더 효율적일 것이다. 그러한 측면에서 볼 때 교외지역의 저층 저밀 주거지역에서 단독주택의 보존 및 건설이 가능하도록 제도적 방책이 모색되어야 한다.

5. 단독주택의 개발 및 정비

앞 절에서는 주택유형의 다양화에 대해 논의하였는데 본 절에서는 단독주택의 개발 및 정비에 대한 시각과 제도적 문제점을 논의하고자 한다. 단독주택을 정비하는 방법은 도시및주거환경정비법(도정법)에 의해 개별 단지위주의 주택재개발, 주택재건축, 공동주택건설방식의 주거환경개선사업으로 진행되거나, 아니면 도시재정비촉진을위한특별법(도촉법)에 의해 뉴타운사업지구에 속한 주택재개발, 주택재건축, 주거환경개선 사업구역으로 정비된다. 그 외는 현지개량방식의 주거환경개선사업과 단순한 단독주택 정비를 통해 정비가 가능하다. 단독주택지의 정비 및 개발 형태는 향후 도시주거공간에 지대한 영향을 미칠 것이며 개발예정지역에 속한 단독주택지의 개발방향에도 큰 파급효과를 지닌다.

먼저 단독주택지의 개발가능성을 살펴보자. 서울시 주택종합계획에 의하면 서울시 주택공급 여건을 총건립가구수 기준으로 보면, 뉴타운사업지구 24.2%, 노후단독주택 재건축 21.1%, 노후공동주택 재건축 19.9%를 차지한다. 이를 순증가주택수 기준으로 살펴보면, 노후단독주택 재건축 28.1%, 노후공동주택 재건축 20.7%, 주택재개발 13.2%, 뉴타운사업지구 7.0% 등으로 나타났다. 이와 같은 수치는 서울시주택종합계획에 현재의 3차 및 4차 뉴타운사업계획을 반영하지 않았기 때문에 수치의 해석에는 주의를 요하지만 노후단독주택지의 개발가능성을 적나라하게 보여주는 통계이다. 단독주택을 개발하지 않고서는 서울시 주택종합계획이 설정한 주택보급률, 1인당 주거면적, 소득 대비 주택가격 추이, 소득 대비 임대료 추이 등을 달성하기 힘들다는 결론에 도달한다.

위에서 언급된 정비방식 중 단독주택의 재건축과 단독주택 재개발의 차이점을 살펴보자. 단독주택 재건축사업을 통해 단독주택을 다시 건설

〈표 12-8〉 단독주택 재건축과 단독주택 재개발

	단독주택 재건축	단독주택 재개발
대상지역	노후화된 단독주택 등이 밀집한 지역으로 집단개량이 필요하나, 주변 기반시설이 양호하여 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역	주택이 노후 불량하고 기반시설도 열악한 지역
지구 지정 요건	- 단독주택 200호 이상 또는 1만㎡ 이상 - 노후 불량 건축물 2/3 이상 - 노후 불량 건축물 1/2 이상이면서 15년 이상된 다세대, 다가구 주택이 30% 이상이어야 함	- 호수밀도: 60호/ha 이상 - 노후도: 60% 이상 - 접도율: 30% 이상 - 과소필지: 50% 이상
조합원 자격	토지와 건물을 함께 소유한 자	건물(주택)소유자, 토지소유자, 지상권자
규제 사항	조합원 지위양도 금지, 일반분양 80% 공정 후 분양(최근 폐지) 재건축 개발이익 환수 등	-
임대주택 건립비율	용적률 증가분의 25%	전체 세대수의 17% 이상 임대주택의 30%이상 또는 건설하는 전체세대수의 5% 이상을 40㎡ 이하 규모로 건설
사업절차	구역지정 → 추진위원회 승인 → 조합설립인가 → 사업시행인가 → 시공사 선정 → 관리처분인가	구역지정 → 추진위원회 승인 → 조합설립인가 → 시공사 선정 → 사업시행인가 → 관리처분인가
세입자 이주 대책	없음	있음 (도시근로자 가구의 가구원수별 월평균가계지출비 4개월분 지급)
미동의자 처리	매도청구권 행사	토지수용
재정비 촉진지구로 인한 인센티브 적용 여부	해당 사항 없음	- 용도지역 상향조정이 가능하고 구역지정 요건도 완화되기도 함. - 용적률, 층고 제한 등 인센티브 적용 (인센티브로 늘어나는 용적률의 75%를 임대아파트로 공급) - 재정비 촉진지구와 함께 토지 거래 허가지역으로 지정되므로 실거주가 동반 돼야 매입 가능함.

하는 경우는 거의 없어서 사업 후 주택유형은 단독주택 재개발사업과 유사하다. 다만 대상지역의 특성이 다르며 적용되는 규제사항이 다소 상이하여 임대주택건설, 세입자 이주대책, 인센티브 등에서 차이가 있다.

단독주택 재건축은 노후화된 단독주택 등이 밀집하여 집단적 정비가 필요하지만 주변 기반시설이 양호하여 주택재개발사업을 시행할 수 없는 지역에서 진행되는 사업인 반면에 주택재개발은 주택이 노후불량하고 기반시설도 열악한 지역에 적용된다. 지구지정 요건 또한 매우 달라서 단독주택 재건축은 노후불량 건축물의 비율에 중점을 두는 반면에 단독주택 재개발은 호수밀도, 노후도, 접도율, 과소필지 등에 초점을 맞추고 있다.

단독주택 재건축의 지정요건은 노후불량 건축물 2/3 이상 또는 노후불량 건축물 1/2 이상이면서 15년 이상된 다세대 다가구 주택이 30% 이상인 지역이다. 반면에 단독주택 재개발 지정요건은 호수밀도 60호/ha 이상, 노후도 60% 이상, 접도율 30% 이상, 과소필지 50% 이상을 요구하고 있다.

한편, 임대주택 건설의무비율과 세입자 이주대책에서 두 사업방식은 차이를 보이고 있다. 단독주택 재건축은 용적률 증가분의 25%를 임대주택으로 건립하여야 하지만, 단독주택 재개발은 전체 세대수의 17% 이상 임대주택을 건설하여야 하며 임대주택의 30% 이상 또는 건설하는 전체 세대수의 5% 이상을 40㎡ 이하 규모로 건설하여야 한다. 세입자 이주대책에서도 단독주택 재개발은 도시근로자 가구의 가구원수별 월평균 가계지출비 4개월분을 지급하여야 한다.

이들 두 가지 사항을 재건축·재개발 사업과 비교해 보면, 재건축사업은 세입자 이주대책이 용이한 반면에 재개발사업은 임대주택 의무건설비율에서 다소 유리하다. 최근 재건축에 대한 규제가 완화되어 조합원 지위양도금지가 폐지되었으며 80% 공정 후 분양하는 후분양 또한 폐지되어 단독주택 정비 시 재개발보다 재건축을 선호할지는 좀 더 지켜 보아야 할 것 같다. 어떤 방식을 선택하던 단독주택 정비 후 주택유형이 아파트 위주의 공동주택으로 변환된다는 것은 문제로 남는다.

단독주택 정비가 왜 공동주택 일변도로 진행되고 있는지를 알기 위해서는 정비분야별 심층분석이 필요하다. 단독주택을 보존하는 집단적

정비방식은 현지개량방식의 주거환경개선사업이 유일하다. 단독주택지를 현지개량방식으로 정비하는 방식과 공동주택 건설방식으로 정비하는 방안을 주요 이슈별로 구분하여 분석해 보면 왜 공동주택 건설방식을 선호하는지 쉽게 이해할 수 있다. 즉, 단독주택지를 공동주택 주거단지로 변모시키는 것이 정비사업의 목표가 아니라면 단독주택지가 존재할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다.

단독주택지의 여건을 유지하도록 하기 위해서는 사업시작 단계인 지구지정 시 지구지정 신규지표와 함께 최소지구 규모를 설정하여야 하며 단지계획단계에서 주거단지의 계획적 조성을 위해 주거정비모델을 정립하고 재정적 지원 등이 필수적으로 필요하다고 본다.

지구지정을 할 때 경관, 자연환경 등을 감안하도록 지구지정의 지표를 변경하여 공동주택 건설을 억제하는 방안 모색이 필요하다. 또한, 최소 지구규모 설정은 단독주택지의 저층저밀 주거환경이 거주성과 프라이버시를 유지할 수 있도록 유도하기 위한 최소한의 조치이다. 마당이라는 외부공간을 거주공간으로 활용할 수 있는 것이 단독주택지의 장점 중의 하나이다. 마당에서 거주민이 원하는 거주활동을 타 거주공간에서의 시선으로부터 자유롭게 하기 위해서는 어느 정도의 거리에 중층 아파트를 입지시켜야 할지 분석해 보아야 한다. 그러한 측면에 대한 부분적인 배려가 지구단위계획수립에 반영된 적이 있었다.

2002년 5월 10일 개정된 서울특별시 도시계획조례시행규칙 제4조에 의하면 개발하고자 하는 대지면적 1만㎡ 이하 부지 또는 300세대 미만 부지의 경계로부터 200m 이내에 위치하는 4층 이하의 주택이 70% 이상 밀집된 경우에는 당해 아파트건축 예정지역을 지구단위 계획구역으로 지정하도록 규정하였다. 2004년 9월 6일 개정된 조례시행규칙에서는 삭제되었는데 이러한 조항은 단독주택, 다세대, 다가구, 연립주택 밀집지에서 무분별한 아파트건설을 방지하는 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다.

단독주택 정비를 위해 주택정비모델을 구축하는 업무 또한 현재개량방식의 활성화를 위해서는 매우 중요한 사항이다. 공동주택의 단지계획 수준은 이제 어느 정도 수준에 도달하여 주동 및 주호의 배치에서 정형화된 틀을 갖추고 있다. 반면에 단독주택 및 저층주택의 획지계획 및 정비모델은 아직까지 건축계획 수준에 머물러 사업계획을 수립하는 데

〈표 12-9〉 단독주택지의 정비유형별 주요 이슈

고려사항		현지개량방식	공동주택건설방식
지구지정	사업프로그램	활성화 필요	OK
	지구지정 추가지표	경관, 자연환경	교통, 상업혼재
주택 정비 및 사업 시행	단독주택 보호	공동주택 건설억제	나홀로 주택 지양
	사업시행속도	구체적 지침 필요	OK
	주민참여	지방정부 지원	지구경계 지도
	주택정비모델	모델 정립 필요	OK
	질적 향상 기준	최저주거기준 적용	OK
재정	재정비 비용	매칭 펀드 제공	OK
	인프라 비용	지방정부 지원	OK
단지 조성	주차장	공간확보 의무화	OK
	커뮤니티 시설	공간확보 의무화	OK
	도로 확장	적극적 보상	간선도로 접근성
저소득층 보호	저렴주택	OK (시설개선)	소량 주택공급
	공공임대주택	단독주택 활용	OK
	주거비용	주택수당제도*	임대료 보조*

주: *는 아직 활용되고 있지 않는 주택제도임.

자료: Hwan Yong Park and Chul Koh, *Assessment and Policy Directions for Residential Improvement programme*, 『주택연구』, 제12권 제1호, 2004, pp.127~145.

어려움을 가중시키고 있다. 단독주택 정비에 대한 정형화된 프로토콜을 수립한다면 좀 더 용이한 방법으로 단독주택의 현지개량이 이루어질 수 있을 것이다.

단독주택의 질적 향상 기준을 수립하는 것도 매우 고난의 작업이다. 공동주택은 많은 연구를 거쳐 주호의 평면계획에 획기적인 개선이 이루어진 반면에 단독주택에 대한 건물 배치계획은 아주 원시적인 수준에 머물러 있어서 정비의 장애요인으로 작용한다. 단지조성에서 주차장, 커뮤니티 시설 등에 대한 시설배치계획도 정형화된 틀로 제도화되어야 한

다. 정비사업에 투입되는 재정문제 또한 공동주택방식에 비해 현지개량방식은 걸림돌로 작용한다. 공동주택방식에 비해 용적률 등 인센티브가 부족한 현재개량방식은 거주민이 자체 비용을 투입하여야 하는 상황이어서 사업추진 및 성과달성을 더욱 어렵게 만들고 있다.

6. 소형주택 의무비율과 주택소비경향

소형주택 의무비율의 시행은 하나의 단지에 다양한 주택규모를 건설하여 사회적 통합을 최소화하는 목적을 지니고 있다. 하나의 단지에 유사한 주택규모를 건설하는 것은 주거단지의 분리현상을 조장하고 빈익빈 부익부의 커뮤니티를 조성하도록 하여 지역별 주택시장의 불균형을 초래할 가능성이 상당히 높다고 보았기 때문이다. 소형주택 의무비율은 소형주택에 대한 개념 정의가 수립된 후에 실제 시장에 적용되었으며 주택시장의 상황에 따라 폐지와 유지를 거듭하였지만 개발사업에 따라 분류된 주택규모별 비율은 최근까지 거의 바뀌지 않고 지속되고 있다. 소형주택 의무비율이 일관성 있게 오랜 세월동안 지속한 것에 대해 주거복지적 측면의 일관성을 인정하는 시각이 있는 반면에 주택소비경향에 따라 변하지 않은 것에 대해 의문을 제기하는 시각도 존재한다.

소형주택 의무비율 적용을 위해서는 어떠한 주택규모가 소형이며 어느 정도 수준이 국민이 영위하여야 하는 주택규모인가에 대한 정의가 필요하다. 이를 위해 1973년 2월 최초로 국민주택규모가 설정되었으며 단독주택은 60㎡ 이상 85㎡ 이하, 연립주택과 아파트는 40㎡ 이상 85㎡ 이하로 정하였다. 1978년 3월 주택건설촉진법시행령 개정을 통해 국민주택규모를 85㎡ 이하로 규정하고 단독주택은 1호당 60㎡ 이상 330㎡ 이하로 상향조정하였다.

최초로 주택규모별 공급비율이 도입된 시기는 명확하지 않다. 1981년 7월 23일 직전까지 주택건설촉진법시행령을 통해 지정업자에 대해 85㎡ 이하 주택을 50% 이상 건설하도록 의무화한 것이 초기의 주택규모별 공급비율의 형태이었다. 그러나 주택경기 활성화 시책의 일환으로 지정업자에 대한 소형주택 건설의무를 동년 7월 23일 동시행령 개정을 통해 폐지하고 건설교통부장관이 필요하다고 인정할 때 모든 사업자에

〈표 12-10〉 소형주택 의무비율 변화

시행일			전용 60㎡ 이하	전용 85㎡ 이하	전용 85㎡ 초과
1990년 1월 1일			60% 이상		40% 이하
1991년 1월 1일			35% 이상	35% 이상	30% 이하
1992년 7월 1일			40% 이상	35% 이상	25% 이하
2008년 현재	재건축	서울*	20%	40%	40%
		경기도*	20%	40%	40%
		기타	규제없음	규제없음	규제없음
	재개발**		80%		20%
	주거환경개선사업		90%		10%

주: *는 수도권 과밀억제권역에 해당. **는 서울시 조례에 의함.
자료: 국토해양부, 「주택업무편람」, 2007.6.

대해 85㎡ 이하 주택을 50% 범위에서 건설하도록 규정하였다. 주택시장 상황로 인해 1989년 11월 10일까지 소형주택 의무비율에 대한 구체적인 지침은 제정되지 않았다. 공식적으로 주택규모별 공급비율이 수립된 것은 1989년 11월 10일 소형주택건설 확대지침을 통해서 실현되었으며 전용면적 85㎡ 이하를 60% 이상, 전용면적 85㎡ 초과를 40% 이하로 규정하였다. 소형주택 건설확대지침은 1995년 주택의 규모별 공급비율 지침으로 전환되었다.

개발사업별로 주택규모별 공급비율이 상이한 배경은 사업특성과 거주민의 소득수준을 감안한 조치라고 판단된다. 정부의 지원이 없고 거주민의 소득수준이 상대적으로 높은 재건축사업은 대형 주택건설이 가능하도록 유도하고 재개발 또는 주거환경개선사업처럼 저소득 밀집지역에 대한 정비사업은 거주민의 재정착을 촉진하고자 중소형주택의 규모를 확대하는 방식을 취하고 있다. 2008년 11월 3일 건설대책에는 규제완화와 주택경기 활성화 차원에서 재건축의 소형의무비율을 85㎡ 이하 60% 이상으로 완화하는 조치를 발표한 바 있다.

이러한 소형주택 의무비율 완화조치가 주택시장의 투기를 조장한다는

〈표 12-11〉 서울시 주택종합계획의 주요지표

	2000	2005	2010	2015
인구 천명당 주택수	199.4	234.7	271.5	309.2
방당 거주가구원수	0.94	0.86	0.78	0.71
1인당 주거면적(㎡)	18.2	21.2	24.3	27.5
최저주거 기준 미달가구비율	23.5%	19.1%	13.1%	8.5%

자료: 서울특별시, 「2003-2012 서울주택종합계획」, 2004, p.81.

문제 제기와 함께 주택소비경향을 제도적으로 반영하고자 하는 노력이라는 평가도 존재한다. 위에서 언급한 바와 같이 85㎡의 국민주택규모는 1973년에 정립되었으며 그로부터 35년이 흘렀다. 또한 소형주택 의무비율이 수립된 후 거의 변경 없이 18년의 기간이 지났다. 이를 가까운 일본과 비교해 볼 때, 우리나라가 정립한 국민주택규모가 일본의 최저주거 수준이 아니라 유도주거 수준의 의미이었다고 하더라도 오랜 세월 동안 주택수요는 증가하였으며 특히 1인당 주거면적은 괄목할 만한 성장을 하였기 때문에 시장상황을 적절하게 반영하지 못한 측면이 있다고 보인다.

이러한 주택수요의 변화를 서울시 주택시장에 대입해 보면 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 2002년에 발표된 서울주택종합계획의 주요 지표에는 주택의 물리적 시설지표 외에도 예측하기 힘든 사회경제적 변화를 감안한 지표를 포함하고 있다. 주거소비 관련 1인당 주거면적, 주거수준 관련 최저주거기준 미달가구비율, 주택공급 관련 인구천명당 주택수, 주택경제 관련 소득 대비 주택가격 및 소득 대비 임대료 등이 포함되어 있다.

이 중에서 특기할 만한 지표는 1인당 주거면적의 예측이다. 서울시 1인당 주거면적은 2005년 21.2㎡에서 2015년 27.5㎡로 증가하여 10년 동안 29.7% 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 증가추세를 가장 평균적인 1인당 주거면적을 소비하고 있는 주거단지를 대상으로 재정비사업에 적용한다면 현재 212% 용적률의 재건축 주거단지가 외부로부터 신규가구의 유입 없이도 해당지역 거주민의 주거소비 경향을 만족시키기 위해서

는 275%의 용적률로 개발되어야 한다는 것을 의미한다. 여기에는 외부 주택수요자를 위한 연면적은 전혀 반영되어 있지 않다. 이러한 주택소비 경향과 주택종합계획의 내용이 실제로 주거환경 정비를 실현시키는 정비기본계획과 개발용적 및 개발방향을 정하는 도시기본계획에 적시되지 않으면 미래지향적이고 지속가능한 도시재생을 수행하기는 매우 힘들다고 본다.

7. 주택개발 관련 부담금과 개발이익 환수

재개발·재건축과 관련하여 이제까지 부과된 주택개발 관련 부담금은 다양한데, 직접적인 부담금은 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 재건축부담금 등이 있으며 간접적인 부담금은 임대주택 의무비율 등이 존재한다. 이들 부담금은 개발이익 환수차원에서 도입되었으나 부담금 유형별 중복성과 함께 위헌성이 제기되었다. 학교용지부담금은 위헌판결을 받았으며 기반시설부담금은 도시계획구역 외 지역에 부과하는 형태로 수정되었다. 이들 부담금에 대한 개별적인 분석을 통해 장단점을 분석하고 과연 개발이익 환수 차원에서 존재할 필요가 있는가를 검증하고자 한다.

학교용지부담금 제도는 정부가 아파트를 건설할 때 학교부지재원을 마련하기 위해 300가구 이상 공동주택(아파트)이 공급되는 주택단지에 적절한 학교시설을 확보하기 위해 부과되었다. 학교시설 설치 기준은 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」에 따라 초등학교는 2천~3천 세대 근린주거구역당 1개소를, 중고등학교는 근린주거구역 2개당 1개소를 설치하도록 되어 있다. 학교건설 비용을 위해 「학교용지확보에관한특례법」에 따라 2001년 1월부터 분양받은 개별 세대에게 분양가의 0.8%를 의무적으로 납부하도록 하였으나 2005년 3월 위헌 판결을 받았다. 위헌판결의 사유는 국가가 의무교육비용을 부담하여야 한다는 취지였으며, 2008년 1월 「학교용지부담금환급등에관한특별법」에 따라 환급하게 되었으며 총환급액은 4,611억원으로 추정된다.

광역교통시설부담금은 「대도시권광역교통관리에관한특별법」에 근거를 두고 있다. 부담금 부과를 통해 얻고자 하는 목적은 광역교통시설의

재원 확충을 통한 교통난의 완화, 공공부문과 민간부문 간 비용부담의 형평성 확보를 통한 난개발 완화, 개발사업의 효과성과 주민의 주거만족도 제고 등을 들 수 있다. 부담금은 대도시권의 광역적 교통수요에 영향을 미치는 대규모 사업에 대하여 부과되는데 부과대상은 택지개발사업, 도시개발사업, 대지조성사업, 주택건설사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 등 주로 주택건설 관련 사업이다. 부과된 부담금은 국고(교통시설특별회계 중 광역교통시설계정)에 40%, 징수된 시도(지방광역교통시설특별회계)에 나머지 60%가 배분된다.

기반시설부담금은 2005년에 8·31 부동산종합대책 발표 시에 포함되어 운영되어 왔으나 2008년 3월에 폐지되었다. 2005년 발표내용은 2004년에 부과중지된 개발부담금을 다시 부과하고 기반시설부담금을 신설·도입하는 것이었다. 이를 위해 「기반시설부담금에관한법률」이 신설되었다. (2006.1.11) 신설목적은 일정규모 건축물 건축자에게 건축행위로 인해 유발되는 기반시설의 설치비용을 부담토록 하여 비용부담의 형평성 제고와 수익자 및 원인자 부담원칙을 실현하는 것이었다. 이를 통해 기반시설의 설치 재원을 확보함으로써 국가 또는 지자체가 도로, 공원 등의 기반시설을 원활하게 설치할 수 있도록 하기 위하여 신설되었다. 부과대상은 건축 연면적 200㎡를 초과하는 건축물의 신축·증축이다.

그러나 기반시설부담금은 기반시설이 이미 확보되어 있는 지역에 부과하고 각종 부담금과 도시계획세 등 조세로 부담하고 있는 상황에서 추가로 부담하도록 하는 것이 이중부과로 인정되어 폐지되었다. 기반시설 설치가 실제로 필요한 경우를 위해 「국토의계획및이용에관한법률」의 개정(2008.9.28)을 통해 기반시설부담구역을 지정하도록 규정하였다. 대상지역은 법령의 제정 및 개정으로 인하여 행위 제한이 완화되거나 해제되는 지역, 용도지역 등이 변경되거나 해제되어 행위 제한이 완화되는 지역이 해당된다.

재건축부담금은 재건축 초과이익 환수를 위해 도입된 제도이다. 참여정부의 가장 강력한 대책 중 하나이었던 2005년 8월 31일 대책이 발표되었으나 하락했던 재건축 아파트 가격이 다시 상승하였다. 그 후속 대책으로 2006년 3월 30일 대책에서 재건축 개발이익 환수제를 도입하였다. 재건축 대상단지의 주택가격이 용적률 증가 등 개인 노력과 무관

한 요인에 의해 일반 아파트에 비해 큰 폭으로 상승하고, 그러한 재건축 아파트에 투기적 수요가 유입되어 인근 집값을 자극하고 다시 재건축 아파트 가격이 오르는 악순환이 발생한다고 정부에서는 판단하였다. 이에 대한 개발이익환수가 정당하다고 생각하였기 때문에 불로소득적 성격을 갖는 개발이익을 환수함으로써 투기수요를 차단하고 무분별한 재건축에 의한 자원낭비를 축소하고자 하였다.

부과대상사업은 「도시및주거환경정비법」에 의한 주택재건축사업의 주택이다. 납부의무자는 원칙적으로 조합이며 조합원은 실질적 납무의 무자이다. 부담금 산정은 다음과 같은 산술방식에 의해 산출되는데 개시시점은 추진위 설립승인일이며, 종료시점은 재건축사업준공일이다. 부과율은 조합원 1인당 평균이익에 따라 0~50% 누진 적용을 한다. 징수된 부담금은 국가 50%, 광역지자체 20%, 기초자치단체 30%의 비율로 귀속된다.

부담금 = [종료시점 주택가액 − (개시시점 주택가액 + 정상주택가격 상승분 종액 + 개발비용)] × 부과율

재건축부담금은 사업대상단지 전체에 대한 부담금을 산정한 후 개별 조합원이 부담할 부담금을 재산정하는 2단계로 진행되면서 몇 가지 문제점을 노정하고 있다. 무엇보다도 가장 큰 지적사항은, 분담비율을 결정하기 위하여 조합원 개별 초과이익을 산정한 결과 순이익 결과값이 마이너스(-) 로 나타난 조합원에 대해 어떻게 재건축부담금을 부과할 것이며, 이로 인한 형평성에 대한 문제가 제기되고 있다. 재건축부담금에 대한 조합원별 분담비율을 결정할 때 조합원 개별 순이익을 산정하고, 이를 합산한 총액에서 조합원별 순이익이 차지하는 비율만큼 재건축부담금을 분담토록 하고 있으나, 순이익의 결과값이 마이너스(-)로 나타난 조합원에 대한 업무처리 방법이 불명확하고, 자칫 형평 문제를 수반할 수 있다.

분담비율을 결정하기 위해 선행되는 순이익총액은 조합원들이 보유한(보유예정인) 주택에서 발생한 이익을 합산한 것이 순이익 총액이다. 경우에 따라 결과값이 플러스(+)인 조합원과 반대로 마이너스(-)인 조합원이 상존하게 된다. 이 경우 마이너스(-)값을 제로(0)값으로 처리한다면

플러스(+)값을 가진 조합원들의 순이익만 합산되므로 결국 이들의 재건축부담금 분담규모가 증가하게 되는 문제점을 내재하고 있다. 반대로 마이너스(-)값을 가진 조합원에게 환급을 해줄 수도 없는 것도 문제로 지적된다.

둘째, 산정된 조합원 평균초과이익에 기초하여, 평균초과이익 규모에 따라 누진부과율을 적용하고 재건축부담금을 산정하도록 규정하고 있는 법률구조적 문제점이다. 관련 규정에 근거하여 조합원별 실제 초과이익을 산출하여 평균초과이익과 비교 분석한 결과 대형평형 분양자가 소형평형 분양자보다 부담금을 덜 내는 현상이 발생하고 있다. 평균초과이익에 의한 부담금 산정방식은 개별 초과이익이 많은 조합원이 초과이익이 적은 조합원보다 세금이 적게 부과되는 문제점이 내재되어 있다.

셋째, 관리처분단계에서 통지되는 '재건축부담금 예정액'과 입주단계에서 부과되는 '재건축부담금'의 산정 주체가 불명확하여 재건축조합들의 업무 혼선이 발생함은 물론 불필요한 비용지출을 수반하게 된다. 관리처분단계에서 조합이 '재건축부담금 예정액' 산정을 위한 자료를 제출하도록 규정하고 있으나, 전문지식이 부족한 조합입장에서는 산정에 어려움을 겪고 있다.

넷째, 개시시점 주택가격에 대한 공시가격이 없는 경우 이를 감정평가하도록 규정하고 있으나, 재건축부담금은 입주(청산) 시점에서 부과된다. 따라서 개시시점 주택가격을 산정하는 시기를 판단해 볼 때 실제 현황과 시장 상황이 잘 반영되어 산정될 수 있을까 하는 의문이 발생한다. 개시시점 주택가격을 감정평가할 경우, 대상물의 현황이 존재하지 않는 단점이 있으며, 그로 인해 재정비사업을 위한 감정평가 기본원칙인 현황 평가와 대치되는 문제가 있을 수 있다.

다섯째, 다른 초과이익 환수 관련 규정과 중복규제성이 강하다는 것을 지적하고자 한다. 특히 임대주택의 경우 용적률 인센티브 적용여부에 따라 초과이익 산정을 위한 규정에 근거할 경우 공제가액이 수십억원에서 수백억원의 차액이 발생한다. 실제로 임대주택 인센티브를 적용받은 단지와 적용받지 못한 단지에서 통지된 재건축부담금 예정액은 전자의 경우 조합원 평균 약 6,000만원 후자의 경우 약 114만원으로 통지되는 사례가 발생하였다. 중복규제에 대한 대책이 필요하다.

8. 정비기반시설 설치와 국공유지 처분

재건축·재개발 지구에는 개인소유의 토지뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체가 소유한 국공유지도 존재한다. 기존 정비기반시설들이 대부분 국공유지에 설치되었던 것인데 새로이 단지계획을 수립하면서 정비기반시설의 위치와 유형이 변경되면서 그에 따른 소유권 변경과 처분비용에 대한 논란이 제기된다. 과연 정비기반시설 전체가 모두 법적 정비기반시설로 인정되는 것이며, 기반시설 설치과정에서 남거나 모자라는 정비기반시설 토지는 어떠한 가격산정과정을 거쳐 정리가 되고, 이를 얼마만큼 주민이 부담할 것인가는 매우 지엽적인 일인 동시에 매우 중요한 일이다.

국공유지 중 중앙정부가 소유한 토지는 종전 재정경제부, 산림청, 국방부 등이 소유한 재산으로 국유재산법의 적용을 받으며, 지자체 소유 토지는 공유재산 및 물품관리법의 적용을 받는다. 국공유지 처리를 위해 시·군·구 청장은 도정법 제28조 및 30조 규정에 따라 사업계획인가를 신청할 때 관리청과 협의를 하여야 한다. 협의과정에서 관리청이 불분명한 재산 중 도로, 하천, 구거 등에 대해서는 국토해양부가, 그 외 재산에 대해서는 종전 재정경제부 장관이 관리청의 역할을 수행한다. 협의를 요청받은 관리청은 20일 이내에 협의에 대한 의견을 제시하여야 한다.

재건축·재개발 등 정비구역에 대한 정비계획을 수립하기 위해서는 정비기반시설의 무상귀속 및 무상양도가 필요하다. 정비기반시설의 무상귀속을 위해 시장 또는 군수와 주택공사 등이 정비사업의 시행으로 새로이 정비기반시설을 설치하거나 기존의 정비기반시설에 대체되는 정비기반시설을 설치한 경우에는 종래의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속되고 새로이 설치된 정비기반시설은 그 시설을 관리청에 무상으로 귀속시킨다. 조합이 사업시행자일 경우 새로이 사업시행자가 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속된다. 정비구역안에 있는 국공유재산은 정비사업 이외의 목적으로 매각하거나 양도할 수 없으며 사업시행자는 정비사업 목적으로 다른 사람에게 우선하여 수의계약으로 매각 또는 임대할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 사업시행인가의 고시가 있는 날부터 종전의 용도는

〈표 12-12〉 정비사업에서의 무상귀속 및 무상양도와 기부채납 개념

구분	개념 및 차이점	대상
무상귀속	- 시장·군수 또는 주택공사가 사업시행자일 경우, 정비사업의 시행으로 인하여 용도폐지되는 종래의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속되고, 새로이 설치된 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 것을 말함. - 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로이 설치할 정비기반시설이 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 것을 말함. ※ 사업시행자가 새로이 설치하는 정비기반시설 → 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속	도시 및 주거환경정비법 제2조 제4호, 시행령 제3호에서 정하고 있는 정비기반시설 - 법: 도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 공동구 - 시행령: 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설 등
무상양도	- 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 용도폐지 되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설이 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 사업시행자에게 무상으로 양도되는 것을 말함. ※ 국가 또는 지방자치단체 소유의 종전 정비기반시설 → 사업시행자에게 무상으로 양도(새로이 설치되는 정비기반시설의 설치비용 범위 내)	상동
기부채납	- 국가 등이 무상으로 국민의 재산을 받아들이는 것으로써, 기부라는 청약행위와 채납이라는 낙약으로 이루어진 계약행위에 해당 - 따라서 무상귀속과 그 형태는 유사하나, 법률행위에 의한 물권변동에 해당하여 그 소유권 변동에 있어 민법 제186조가 적용되는 것으로서, 법률규정에 의한 물권변동으로 민법 제187조가 적용되는 무상귀속과는 차이가 있음. ※ 기부한다고 하여 아무런 조건없이 채납하는 것이 아니라 법률은 일정한 경우 채납을 거부하도록 정하고 있음.	- 공용의 청사(동사무소, 파출소 등이 주종임)나 학교시설 등이 주로 그 대상이 될 것임. - 정비기반시설 또는 공공시설은 기부의 대상이 아니라 민법 제187조에 의하여 법률의 규정에 의한 물권변동이므로 무상귀속의 대상이 되는 것임.

자료: 주거환경연구원, 정비사업전문관리사과정 내부자료, 2008.

〈표 12-13〉 무상귀속 및 양도 대상의 정비기반시설 유형

	정비기반시설	국토법 기반시설
무상귀속 및 양도	도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 공동구, 녹지, 하천, 공공공지, 광장, 소방용수시설, 비상대피시설, 가스공급시설 등	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조제6호 각목 및 시행령 제2조에서 정하고 있는 기반시설
유상 매입 및 매각	정비구역 내 점유지(점유자 우선 매수), 정비기반시설이 아닌 국공유지	-

폐지된 것으로 본다.

문제는 정비기반시설의 유형과 범주이며 정비기반시설의 정의에 따라 결정되는 국공유지의 매각대상과 매각가격의 수준이다. 도정법 제2조 제4호, 시행령 제3조에 의하면, 정비기반시설은 도로, 상하수도, 공원, 공용주차장, 공동구 등이며 녹지, 하천, 공공공지, 광장 등이 포함된다. 주거환경개선사업으로 설치되는 놀이터, 마을회관, 공동작업장 등 공동이용시설 중 사업계획서상 구청장이 관리하는 것은 정비기반시설에 포함된다. 이러한 범주에 공용의 청사(동사무소, 파출소 등)나 학교시설은 포함되지 않으며 이들은 국토법에서 정하는 기반시설의 유형에 해당된다.

따라서 정비기반시설 또는 공공시설은 기부의 대상이 아니라 민법 제187조에 의하여 법률의 규정에 의한 물권변동이므로 무상귀속의 대상이 된다. 반면에 공용의 청사 및 학교시설과 같은 도시계획시설이면서 정비기반시설이나 공공시설이 아닌 토지에 대해서는 기부채납이 아닌 기부의 조건을 부여할 수 있다고 규정하고 있다.

국공유재산의 가격 평정에 대해서 도정법 제66조 제6항에 규정하고 있다. 정비사업을 목적으로 우선 매각하는 국공유지의 평가는 사업시행인가 고시가 있는 날을 기준으로 행하며, 주거환경개선사업의 경우

매각가격은 평가금액의 100분 80으로 한다. 사업시행인가 고시가 있는 날로부터 3년 이내에 매매가격을 체결하지 아니한 국공유지는 국유재산법 또는 공유재산 및 물품관리법이 정하는 바에 의한다. 이들 규정이 의미하는 바는 주거환경개선사업의 경우에는 매각가격의 결정이라는 명시적 규정을 하고 있으나 정비사업의 경우 가격평가규정만 있어서 매각가격을 결정하는 데 다양한 의견이 존재한다. 또한 국공유지 중 행정재산인 도로나 공원 등은 평가법상 일반대지의 1/3에서 1/5로 평가하도록 하고 있으나 실무에서는 다양하게 평가가격을 결정하고 있다. 예를 들면, 사업시행인가로 용도가 폐지된 것으로 간주하여 도로 등을 일반대지로 가격을 결정하는 사례가 있었으며, 행정재산인 도로, 공원 등을 용도폐지 절차를 거쳐 일반대지로 변경하여 가격을 결정하는 사례도 있었다.

또한 서울시는 2007년 10월 '정비기반시설 설치비용 산정 및 국공유재산 무상양도 시 업무처리기준 개선(안)'을 제시하면서 정비기반시설 설치로 인한 인센티브 용적률과의 관계, 국공유재산의 가격평가 등을 수정하였다. 그 내용을 살펴보면, 새로이 설치하는 정비기반시설 설치비용 중 토지비의 산정은 도정법 제4조에 의거하여 정비구역지정 시 공공시설 부지로 제공하여 용적률 인센티브를 적용받은 면적을 제외하고 토지조서를 용적률 인센티브 적용부지와 미적용부지로 구분하고 있다. 용도폐지되는 국공유재산의 가격평가는 시업시행인가일을 평가기준일로 하고 평가기준은 도로, 공원 등 용도폐지되는 국공유재산의 평가는 대지로 평가하는 것으로 규정하고 있다. 또한 재개발사업에 대한 정비기반시설의 설치비용 지원에서 제외되는 대상을 규정하고 있다. 정비구역지정 시 공공시설 부지제공에 따른 용적률 인센티브를 적용한 정비기반시설 면적은 제외되며, 사업시행자(조합)가 새로이 설치하는 정비기반시설비용 중 국공유지 무상양도 비용에 상당하는 것도 제외된다. 사업시행자(조합)가 새로이 설치하는 정비기반시설 면적 내 기존 정비기반시설(국공유지)의 토지비 또한 제외된다. 이러한 정비기반시설 설치비용에 대한 변경으로 사업시행자의 부담에 상당한 변화가 예상된다.

제4절 재개발·재건축 관련 규제의 영향분석

1. 재건축사업 규제의 영향분석을 위한 기본 틀

재개발·재건축 관련 규제의 영향을 분석한다는 것은 매우 흥미로운 작업이며 그 결과에 대한 사회적 파장 또한 적지 않다고 판단된다. 그러나 재개발·재건축 관련 규제가 상호연계되어 있어서 규제영향의 인과관계를 명확하게 설명하고 규제 영향의 규모가 어느 정도인가를 도출한다는 것은 매우 어려운 작업이 될 것이다. 그럼에도 불구하고 본 절에서는 재건축사업에 관련된 규제의 영향을 실증적으로 분석하여 규제의 영향을 계량적으로 도출하고 어떠한 방향으로 정책을 수립하는 것이 시장효과적인지를 살펴보고자 한다.

재건축 관련 규제는 재건축사업의 주민부담과 개발이익에 직간접으로 영향을 미쳐서 궁극적으로 재건축부담금의 규모에 영향을 줄 것으로 사료된다. 재건축부담금은 앞절에서 논의한 바와 같이 재건축 초과이익 환수를 위해 도입된 제도인데 과연 재건축 초과이익이라고 명명한 것이 맞는 것인가에 대한 의문과 재건축부담금 산정과정에 구조적 문제점을 내재하고 있다는 것을 잘 인식하고 있다. 이러한 상황인식 속에서 본 연구는 재건축 관련 규제가 재건축부담금에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하여 규제의 영향력을 분석하고자 한다. 재건축부담금의 계량적 분석을 위해 실제로 재건축사업이 진행된 사업부지를 선택하였으며, 관련 규제가 변경될 때 주민의 부담금이 어떻게 변경되는지를 실증분석하였다.

재건축사업의 규제 영향분석을 위한 대상대지는 서울에서 주택재건축사업을 시행하는 K주택 재건축사업부지이며, 사업전 용적률은 95%이고 사업계획 수립 후 용적률은 210%로 결정되었다. 조합원 규모는 사업성에 영향을 미치는 주요변수인데 조합원수는 400가구이다. 임대주택 건설규모는 증가되는 용적률의 25%를 건설해야 하는 규정에 의해 140가구로 결정되었고 임대주택 규모에 대한 제한은 없어서 관련 규제의 시나리오에 동일한 임대주택 규모의 기준을 적용하였다.

재건축사업 규제의 영향분석을 위해 도입된 기본 가정을 살펴보면,

〈표 12-14〉 재건축사업 규제 영향분석 적용대상 부지

대지면적	40,000㎡		기본세대구성	
용적률	210% (기존 94%)			
지상층면적	84,000.00㎡	69.44%	조합분양	400
지하층면적	35,533,65㎡	29.37%	일반분양	215
복리시설(초과)	1,441.98㎡	1.19%	임대주택	140
연면적	120,975.63㎡	100.0%	계	755

먼저 주택가격상승률은 사업단계별로 구분하여 적용하였으며 사업개시 시점부터 현재 시점까지는 국민은행고시 주택가격 매매지수를 사용하고 현재 시점부터 사업종료까지는 한국은행고시 1년 만기 정기예금이자율을 적용하였다. 재건축에서의 임대주택 인센티브는 계획용적률에 포함되는 것이 아니라 추가적으로 확보하는 것인데 계획용적률로 인해 임대주택 인센티브를 미확보하는 경우에는 부담금 산정에 건물 및 토지분을 감안하여 계산하였다. 임대주택 인센티브 용적률은 기준용적률, 상한용적률, 허용용적률의 크기에 따라 확보 범위가 매우 다양하게 나타나는데 본 연구는 분석의 단순화를 위해 임대주택 인센티브 용적률의 완전확보 또는 완전미확보로 구분하였다. 영향분석의 가장 중심이 되는 조합원초과이익은 초과이익을 조합원수로 나눈 수치이며 다음과 같이 도출된다.

초과이익 = 종료시점 주택가격 - 개시시점 주택가격 - 개발비용
- 정상주택가격 상승분 - 임대주택공제가액

임대주택공제가액은 분양손실액 또는 대지분 감소액을 감안하여 산정하였으며, 사용된 건축비는 2008년 7월에 고시된 기본형건축비를 적용하여 추정된 결과이다.

2. 후분양제도하에서 분양가상한제와 임대주택 용적률 인센티브의 규제영향 분석

재건축사업 규제 영향분석을 위해 관련 규제에 대한 시뮬레이션이 필요하며 시뮬레이션에 도입될 시나리오가 필요하다. 재건축사업에 가장 영향을 미치는 규제는 임대주택 의무건설, 분양가상한제, 후분양 제도라고 판단하였으며, 이에 대한 4개 시나리오를 다음과 같이 작성하여 분석을 시도하였다.

대상사업지는 분양가 상한제 적용 이전에 사업을 진행하였기 때문에 시나리오 1은 현재 사업대상지에 적용된 규제 현황이며 시나리오 3과 4는 임대주택 용적률 인센티브의 확보 여부와 분양가상한제 적용에 대한 영향분석을 위한 것이어서 현재와 미래의 정책상황에 가깝다. 4개 시나리오를 비교분석하여 후분양제도하에서 임대주택 인센티브 용적률의 확보 여부, 분양가상한제의 적용 여부가 조합원의 재건축 초과이익에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한다.

실증분석을 통해 도출되는 결과는 재건축 규제의 차이가 주민이 부담하는 재건축부담금에 어떠한 영향을 주고 있는가를 금전적 가치를 통해 보여줄 것이다. 시나리오 1과 2의 차이는 임대주택 인센티브 용적률 미확보의 규제 영향을 의미하며, 시나리오 1과 3의 차이는 분양가 상한제 적용 시 규제 영향이 어떠한지를 보여줄 것이다. 시나리오 1과 4의 차이는 분양가상한제에서 임대주택 인센티브 용적률을 미확보 하였을 때의

〈표 12-15〉 재건축사업 규제 영향분석 시나리오

	임대주택건설 인센티브 용적률	분양가 상한제	후분양
시나리오 1	미확보	미적용	적용
시나리오 2	확보	미적용	적용
시나리오 3	미확보	적용	적용
시나리오 4	확보	적용	적용

〈표 12-16〉 시나리오별 재건축사업의 초과이익 및 부담금 내역

(단위: 천원)

	종료시점 주택가격	임대주택 공제가액	조합원 평균 초과이익(A)	조합원 평균 부담금(B)	연간실익 (A-B)/6
시나리오 1	482,514,837	55,871,342	78,496	8,549	11,657.8
시나리오 2	555,544,715	9,963,795	312,596	121,298	31,883.0
시나리오 3	435,388,771	38,858,825	3,212	0	535.3
시나리오 4	471,407,841	9,963,795	102,254	16,902	14,225.3

주: 분석 대상지의 사업소요시간이 6년으로 계획되어 연간 이익금을 산출함.

규제영향을 보여줄 것이며, 시나리오 2와 3의 차이는 임대주택 인센티브 용적률 확보 여부와 분양가상한제의 적용 여부가 서로 어떠한 상쇄효과를 발생하게 될 것인가에 대해 보여줄 것이다.

본 연구의 분석은 앞에 기술한 바와 같이 재건축 초과이익에 대한 산출을 통해 제도의 변화가 조합원에게 어떠한 금전적 이득 또는 손실을 가져오는지를 도출하여 재건축 규제의 영향분석을 계량적으로 실증하는 데 있다. 작성된 초과이익 산출식에 따라 산정된 종료시점 주택가격, 임대주택 공제가액 등을 기반으로 시나리오별 조합원 평균 초과이익과 조합원 평균 부담금을 산출하였다.

재건축사업의 규제 영향분석 결과를 살펴보면, 가장 많은 조합원 평균 초과이익을 실현하는 시나리오는 시나리오 2로 나타났으며 시나리오 4, 시나리오 1, 시나리오 3 순서로 분석되었다. 분양가상한제 적용 시 재건축부담금에 의해 산출한 조합원의 평균 초과이익은 임대주택 인센티브 용적률을 미확보한 경우에는 321만 2천원(시나리오 3)이었으며 임대주택 인센티브 용적률을 확보한 경우에는 1억 225만 4천원(시나리오 4)으로 분석되었다. 임대주택건설은 의무인데 임대주택 인센티브 용적률을 확보하지 못하였을 경우와 비교할 때 주민의 개발이익이 32배 차이가 나는 것은 주민의 부담차원에서 뿐만 아니라 형평성 차원에서도 문제가 있는 것으로 보인다. 분양가상한제가 적용되지 않은 상황을 가정한 상태에서 재건축부담금에 의해 산출한 조합원의 평균 초과이익은 임대주택

〈표 12-17〉 재건축 규제의 유형별 영향분석

(단위: 천원)

규제의 유형	조합원 평균 초과이익
임대주택 인센티브 용적률 미확보→확보 분양가상한제 미적용	234,100
분양가상한제 적용→미적용 임대주택 인센티브 미확보	75,284
임대주택 인센티브 용적률 미확보→확보 분양가상한제 미적용→적용	23,758
임대주택 인센티브 용적률 확보→미확보 분양가상한제 미적용→적용	-309,384
임대주택 인센티브 용적률 미확보→확보 분양가상한제 적용	99,042
분양가상한제 적용→미적용 임대주택 인센티브 용적률 확보	210,342

인센티브 용적률 미확보한 경우 7,849만 6천원(시나리오 1)이며, 임대주택 인센티브 용적률을 확보한 경우에는 3억 1,259만 6천원(시나리오 2)으로 나타났다.

임대주택 인센티브 용적률을 확보하지 못한 상태에서 분양가상한제가 적용되었을 경우(시나리오 3)는 다른 경우와 비교하여 조합원 평균 초과이익은 대단히 큰 차이를 보이는 것으로 나타났으며 연간실익 또한 그러한 차이를 보이고 있다. 그러나 가장 높은 연간실익(3,188만원)을 산출한 시나리오 2의 개발투자를 거꾸로 분석하여 보면, 그러한 이자를 발생할 수 있는 원금은 이자율 7%를 감안할 때 4억 4,547만원에 상당하는 것이다. 이를 재건축 해당주택가격이라고 생각한다면, 큰 개발이익의 발생이라고 보기는 힘들다고 판단된다.

시나리오별 재건축사업의 규제 영향분석을 규제별 차이로 세분하여 분석해 보면 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 분석결과에 의하면, 임대주택 인센티브 용적률을 확보하고 분양가상한제를 적용받지 않으면, 그 정반대의 상황인 분양가상한제 적용 상태에서 임대주택 인센티브 용적

률을 미확보하는 것에 비해 3억 938만 4천원의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 분양가상한제 영향을 상세히 살펴보면, 분양가상한제 적용 하에서 임대주택 인센티브 용적률 미확보가 확보로 변경되면 9억 904만 2천원의 초과이익 차이가 발생하는 것으로 분석되었다. 반면에 분양가상한제 미적용하에서 임대주택 인센티브 용적률 미확보에서 용적률 확보로 변경된다는 경우에는 2억 3,410만원의 초과이익 차이가 나타났다.

이를 임대주택 인센티브 용적률 확보 여부와 비교해 보면, 분양가 상한제가 적용에서 미적용으로 변경되더라도 임대주택 인센티브 용적률을 미확보하는 경우 초과이익의 차이는 7억 528만 4천원 수준으로 나타났다. 반면에 분양가 상한제 적용에서 미적용으로 변경되고 임대주택 인센티브 용적률을 확보하는 경우 초과이익의 차이는 1억 8,543만 3천원에 달하는 것으로 분석되었다.

분석결과를 종합해 보면, 분양가상한제의 폐지보다 임대주택 인센티브 용적률 확보가 더 조합원에게 기여하는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 임대주택 의무건설이 차지하는 비중을 여실히 보여주고 있을 뿐만 아니라 주택정책의 수립방향에도 시사하는 바가 크다. 일반적으로 분양가상한제의 규제 영향이 임대주택 의무건설에 비해 재개발, 재건축에서 더 큰 비중을 차지한다고 인식하고 있었는데 이에 대한 상반된 결과를 보여주었다. 또한 임대주택건설의 주택정책이 용적률 인센티브의 도시정책과 결합하지 않는 상태로 시행될 때는 정부가 예상치 않은 방향으로 결과가 나타날 수 있다는 것을 보여준다.

제5절 재개발 · 재건축의 바람직한 향후 발전방향

재개발 · 재건축으로 대변되는 주거지역의 재정비는 도시의 재고주택 상당부분이 재정비하여야 하는 단계로 접어들고 있는 시점에서 대단히 중요한 의미를 지닌다. 특히 도시재생이라는 이름으로 도시 전체가 정비대상으로 인식되는 현재의 상황에서는 그 의미는 더욱 크다. 이제까지의 재개발 · 재건축 사업에서 언급되는 가장 논란이 되는 이슈는 용적률, 층고 제한, 공공시설 부담주체, 세입자용 임대주택 등으로 분석되

었다. 이러한 요인들에 대해 개발주체, 주변지역 거주민, 해당 지자체 시민, 지자체 행정담당자가 인식하는 내용은 각자의 입장에 따라 첨예하게 대립되기도 하고 평행선을 달리기도 한다. 본 연구는 이러한 요인들을 재개발·재건축에 직간접으로 연관되어 사업진행에 영향을 미친다고 판단되는 제도로 세분하여 주요 사항에 대해 중점적으로 분석하였다. 용적률의 개발밀도 설정, 기반시설의 확보, 디자인 가이드라인 계획, 주택유형의 다양성, 단독주택 정비, 소형주택 의무비율, 주택개발부담금 등이 이에 해당된다.

재건축·재개발에 지대한 영향을 미치는 용적률의 결정은 도시공간구조와 도시개발 성격에 부합하는 개발밀도에 기초를 두고 있으며 대상지 및 주변지역의 특성에 대응하는 기준용적률, 허용용적률, 상한용적률의 수립에 의해 영향을 받는다. 그러므로 도시주거지역의 체계적 개발을 고려한 용적률 운영체계가 필요하며 허용용적률과 상한용적률에 영향을 미치는 인센티브 용적률제에 대한 수정이 필요하다. 또한 역세권 임대주택을 공급하기 위한 용적률제 운영방안이 요구된다. 최근 11월 3월 건설대책의 규제완화에서 정부가 임대주택의 의무건설을 촉진하기 위해 제3종 일반주거지역의 상한용적률을 국토법에서 허용하는 300%로 설정하면서 허용용적률을 상회하는 용적률의 30~50%를 임대주택으로 건설하도록 제안하고 있다는 점은 매우 고무적이라고 판단된다. 그러나 그러한 수준의 용적률을 주거환경의 쾌적성과 함께 어떻게 달성할 수 있는가는 심층연구가 필요하다고 판단된다.

기반시설의 설치는 기반시설의 유형과 사업주체의 부담 범위로 요약될 수 있어서 기반시설 부담의 적정성에 대한 분석이 필요하다. 기반시설 설치에 적용되는 순부담률 및 총부담률 수준은 주민부담과 개발이익에 기초하여 검토되어야 하며 부담률 적정성에 대한 사전검토가 필요하다. 통상 기반시설 설치는 수익자부담 원칙이지만 사업부진지구에 대해서는 별도의 고려가 필요하기 때문에 사업부진지구의 정의 및 지원대상, 그리고 지원범위 등에 대한 기준 마련이 요구된다.

도시디자인이 매우 중요하게 인식되는 현재 상황에서 실천가능성을 감안한 공동주택 디자인 가이드라인 수립이 필요하다. 주동형식의 다양화, 입면 및 경관 계획 등 단지계획적 요소뿐만 아니라 입면차폐도, 옥

외생활 공간면적 등 건축계획적 요소에 대한 관심 또한 매우 중요하다. 이러한 항목에 대한 일관성 있는 심의기준이 지속적으로 적용될 수 있도록 유도하여야 한다. 이러한 사항을 결정하는 단계에서 현실적 문제인 분양가상한제, 사업주체의 부담가중 등을 고려해서 판단하여야 한다.

도시 내 저층주택의 보호 및 건설은 제도적으로 매우 중요한 이슈이다. 하지만 사업구역 내에서 전체 주택용지의 최소 10% 면적에 저층 주택건설을 의무화하고자 하는 시도는 상당한 어려움에 봉착할 것이다. 도시공간구조를 감안하여 개발밀도가 낮은 지역을 중심으로 도시계획적 인센티브를 활용하여 저층주택의 건설과 저렴주택의 보호를 시행하는 것이 효율적이라고 판단된다. 단독주택의 체계적인 정비를 위해서는 단독주택지의 정비계획 및 건설계획이 공동주택단지 조성 수준만큼이나 상세하도록 정부가 지원할 필요가 있다. 지구지정, 주택정비 및 사업시행, 재정확보, 단지조성, 저소득층 확보 등에 대해 깊은 성찰이 필요하다.

소형주택 의무비율에 대해서는 국민주택 규모가 도입된 지 35년이 지났으며 소형주택 의무비율이 적용된 지 18년이 흘렀다는 점을 감안해서 전향적인 방향모색이 필요하다. 다행히 11월 3일 건설대책의 규제완화에서 소형주택 의무비율을 2-4-4에서 6-4로 변경하는 내용을 발표한 것은 증가하는 1인당 주거면적의 주택소비 경향을 적절하게 반영하였다고 판단된다. 궁극적으로는 소형주택건설이 사업대상지의 시장 여건에 맞게 대응하도록 유도하는 조치이어서 소형주택 의무비율을 시장에 맡기는 제도개선이 필요하다고 본다.

재건축 관련 부담금 중에서 학교용지 부담금 제도는 폐지되었으며 기반시설부담금 또한 폐지되면서 기반시설부담구역에 적용하는 형태로 대폭 변경되었다. 재건축 초과이익 환수를 위해 도입된 재건축 부담금은 부담금 부과방법, 조합원별 형평성 문제, 개시시점의 주택가격 평가문제, 재건축부담금의 산정주체 불명확 등을 감안하여 대폭 수정될 필요가 있다고 본다. 정비계획 단계에서 설치하여야 하는 정비기반시설이 국토법의 기반시설과 상이하여 생기는 문제점을 과감히 정리하여 기반시설 설치와 국공유재산 가격 평정으로 인한 어려움을 개선하여야 한다.

규제 영향분석에서는 분양가상한제의 규제영향이 임대주택 의무건설에 비해 재개발·재건축에서 더 큰 비중을 차지한다는 인식과는 상반

된 결과를 보여주었다. 재개발·재건축 관련 규제에 대한 좀 더 면밀한 분석을 통해 재건축·재개발이 도시지역에 쾌적한 공간을 조성하는 데 도움이 될 수 있도록 유도하여야 한다.

참 고 문 헌

박환용, 「주택시장 환경변화에 따른 주택재개발사업의 발전방향」, 『주택연구』, 제18권 제2호, 한국주택학회, 2000. 11, p.219.

_____, 「사회경제적 여건변화에 대응하는 도시재생정책 3: 도시재생에 대응하는 도시 및 주거환경정비 기본계획」, 『국토』, 305호, 국토연구원, 2007. 3.

_____ · 김호권, 「재건축·재개발 사업의 갈등해소 및 사업투명화 연구」, 『주택연구』, 제15권 제1호, 한국주택학회, 2007. 3.

서울특별시, 『서울특별시 주택재개발기본계획』, 1998.

_____, 『주택종합계획』, 2003-2012, 2004.

_____, 『2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획: 주택재건축사업부문』, 2006.

_____, 『2010 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획: 주택재개발사업부문 / 주거환경개선사업부문』, 2004.

_____, 『정비기반시설 설치비용 산정 및 국공유재산 무상양도 시 업무처리기준 개선(안)』, 2007. 10.

_____, 『서울특별시 성능중심의 친환경 에너지 건축물 설계 기준』, 2008.

주거환경연구원, 『정비사업전문관리사과정』 내부자료, 2008.

Hwan Yong Park and Chul Koh, *Assessment and Policy Directions for Residential Improvement programme*, 『주택연구』 제12권 제1호, 2008, p.127~145..

제 13 장

농지 · 산지 활용방안

제1절 연구의 개요

2007년 현재 우리나라 국토는 99,720㎢인데, 지목별 토지이용 현황을 살펴보면, 이 중 임야가 64,638㎢, 전 7,889㎢, 답 12,012㎢로서 합치면 전국토의 84.8%가 우리가 일반적으로 말하는 농지와 산지로 규정되어 있다. 나머지 15.2%만을 우리가 말하는 도시적 용도와 하천 등으로 활용하고 있어서 우리가 국토를 정말 좁게 사용하고 있다는 점을 알 수 있겠다.

좁은 토지를 이와 같이 좁게 사용하다보니 부동산가격이 지속적으로 앙등하여 이제는 생산적 용도의 토지로 활용하기 힘든 것이 현실이다. 특히 투자여건이 상대적으로 양호한 지역의 경우, 일반 제조업을 영위하기에 지가가 너무 비싸서 제조업이 투자를 꺼리게 되고 해외로 유출되는 현상이 다반사로 나타나고 있다. 이외에도 도시적 용도의 토지가 부족하여 주택가격 및 오피스가격의 상승이 지속적으로 유지되어 국민경제를 위협하는 수준에 이르고 있다.

이제 우리는 국토를 보다 효율적으로 재편하여 갈수록 격화되는 글로벌 경쟁에 뒤지지 않도록 준비를 해야 할 것이다. 이에 최근 정부는 현재 6.2%밖에 활용되지 않는 도시용도의 토지를 장기적으로 9.2%까지 확충하여 토지공급을 늘리고자 하는 정책을 천명한 바 있다. 본 연구에서는 이러한 제도가 과연 실현될 수 있는 정책인가에 대한 검토를 행하

고자 하며, 이때 고려해야 할 사항이 무엇인가에 대해 도출하고자 한다.

이를 위해서 본 연구에서는 현재 가장 많은 면적을 차지하고 있는 농지과 산지에 대해 제도의 현황을 먼저 파악하고자 한다. 즉, 「농지법」과 「산지관리법」이라는 특별법과, 국토 전반에 대한 내용을 담고 있는 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 「국토계획법」)을 검토하여 현행 제도의 부정합성 등의 문제점을 살펴보고자 한다.

다음으로는 기존의 제도하에서 농지와 산지를 전용하고자 할 때 발생할 수 있는 문제점을 살펴보고 이를 극복하기 위한 방안을 검토해 보고자 한다. 또한 환경적 문제점 등을 감안한 농지와 산지를 전용할 때 어느 정도 규모의 토지가 공급가능한지에 대해 GIS 분석을 통하여 실증분석하였다. 농지부분에 있어서는 최근 난개발로 많은 지적을 받아온 용인시를 대상으로 하여 어느 정도 규모의 농지가 도시적 용도로 공급가능한지에 대해 검토하였으며, 산지부분은 수도권 전체로 대상을 확대하여 분석을 진행하였다. 마지막으로 국내 제도 및 현황과 해외 제도의 검토 등을 통해 추론할 수 있는 정책제언을 통해 향후 우리나라 토지공급을 확충할 수 있는 방향을 도출하였다.

제2절 농지제도

1. 농지 활용방안 검토 배경

가. 배경 및 목적

세계의 경제가 급격하게 변화하는 현 시점에서 국가경쟁력 제고를 위해 우리는 국토의 효율적 관리 및 이용을 위한 국토의 역할에 대해서 재검토를 할 필요성이 더욱 커지고 있다. 국가의 발전을 위해서 국토가 역할을 다 해야 함에도 불구하고, 현재 우리나라의 토지이용은 그렇지 못한 것이 현실이다. 특히 농지이용에 있어서는 비효율성의 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있다. 또한 각종 중복규제와 제한으로 인해 개발압력이 높은 지역의 토지는 개발하지 못하고, 막대한 인프라비용과 사회

비용이 요구되는 도시 외곽지역으로 개발이 우회되어 시행됨으로써, 총 비용의 증가는 물론 국토의 비효율적 문제가 지속되고 있는 것이다.

한편, 우리나라의 농업을 둘러싼 대내외적인 환경은 크게 변하고 있다. 특히, 대내적으로 우선 농가인구가 급속히 감소하고 있다. 1960년 총 인구의 58.3%이던 농가인구가 산업화 및 도시화 과정을 거치면서 급감하여, 1990년에는 15.5%(666만명)로 크게 낮아졌다. 농가인구는 그 후에도 계속 감소하여 2006년에는 330만명으로 줄어들었고, 그 비중도 6.8%까지 떨어졌다. 더욱이 농가인구는 갈수록 고령화되어, 50세 이상인 인구비율이 1970년에는 15.6%에 불과하였으나, 1990년에 34.5%이던 것이 2006년에는 59%(195만명)로 증가하였다. 또 65세 이상인 고령농민의 인구 역시 1990년 76만 9천명에서 2006년에는 102만명으로 총농민 중 11.5%에서 30.8%로 농가의 고령화수준이 심각하다고 볼 수 있다.

이와 함께 농가소득도 하락하고 있다. 1994년 도시가구 평균소득은 농가소득의 99.5%로 거의 대등한 수준이었으나, 1997년에는 85.6%, 2003년 76.2%, 2007년 72.5%로 급감하여 도시·농촌 간의 소득격차가 심화되고 있다.[214] 이에 젊은층이 소득수준과 생활환경 및 교육·문화 여건 등이 상대적으로 열악한 농촌에서의 정착을 기피함으로써 농촌지역이 공동화될 우려가 있으며, 이와 함께 농지관리 측면에 있어서는 현재도 문제시되고 있는 유휴농지의 문제가 더욱 커질 것으로 예상된다. 그런 가운데 국외적으로는 도하개발아젠다(DDA)의 출범, 중국의 WTO 가입, 세계 각 국가 간 FTA 협상 등 농업의 국제화가 우리 농업에 큰 어려움을 가져다 주고 있다. WTO 농업협상과 FTA 자유무역체결 국가의 확대에 따라 농산물시장 개방의 폭이 확대되면서, 국내 농산물은 점점 공급과잉과 가격하락 상태에 빠져들고 있다. 국내 농산물시장이 가격경쟁력을 잃게 되면, 경쟁력을 상실한 농가는 아예 영농을 포기하거나 경작면적을 대폭 축소할 수밖에 없게 된다. 이는 그만큼 유휴농지가 증가한다는 것을 의미한다.

이와 같이 앞으로 유휴농지가 증가하고 농촌사회가 공동화되면, 농업생산 측면뿐만 아니라 국토의 효율적 이용 차원에서 심각한 문제가

214) 농림부, 『농림통계연보』, 2007.

발생할 것으로 예상된다. 유휴농지가 늘어남에 따라 농지전용 압력과 농업진흥지역에 대한 해제 압력도 같이 증가하게 되고, 이는 농지의 분산전용 및 무계획적인 개발을 유발하여 지난 1994년 준농림지의 도입으로 경험한 국토의 난개발 문제를 농촌에서도 초래할 가능성이 농후하다. 앞으로 농지 문제는 농업생산의 문제에서 끝나는 것이 아니라, 농촌토지 이용 나아가 전체적인 국토 이용 및 관리의 비효율 문제로 직결될 우려가 있는 것이다.

이에 최근 정책기조가 농업 중심에서 농촌 중심으로 전환되고 있다. 그동안 농업생산성에 집중되었던 정책적 관심이 농업인 복지, 농촌지역 활성화 등으로 확대되고 있는 것이다. 농촌 활성화 방안의 하나로 도시자본의 농촌유입을 촉진하기 위해 2003년 1월부터 1,000㎡ 미만 주말농장 목적의 외지인 농지소유 허용 및 농지취득 절차를 간소화하고 소유상한을 폐지한 것도 그러한 예이다.

이러한 정책기조의 전환은 앞으로 농촌지역의 발전을 위한 국토관리 정책에서도 큰 변화가 있어야 함을 나타낸다. 그 변화의 일부로 지난 2003년 「국토계획법」의 제정으로 농촌지역도 도시지역과 마찬가지로 도시(군)계획 수립대상에 포함되었다. 이는 이전과 달리 농촌지역에 대해서도 도시지역과 마찬가지로 계획 없는 개발은 허용되지 않고, 종합적인 계획이 선행된 경우에만 개발을 허용함으로써 국토이용의 효율화를 이루겠다는 의지로 볼 수 있다.

이와 같은 중대한 정책환경의 변화에 따라 농지를 활용한 국토이용의 효율화 방안에 대해서 보다 심도 있게 논의해야 할 필요성이 있게 되었다. 농지가 가지는 식량생산의 중요성을 간과해서는 안 되지만, 국가의 발전을 위해서 효율적이고 합리적인 방법으로 경제활동을 할 수 있는 농지의 활용방안이 연구되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 기존의 농지 및 도시적 용도의 토지와 관련된 현황 및 문제점을 살펴보고, 국토의 효율적 이용 및 부동산시장의 활성화 관점에서 이를 극복할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

나. 검토의 범위 및 방법

본 연구에서는 현행 농지와 관련된 법률제도의 체계와 농지이용관리의 실태를 조사해 보고 그 문제점을 분석해 보고자 한다. 이를 통해 현재 우리나라 국토이용상의 비효율적인 부분을 찾아보고 외국의 사례를 조사하여 우리나라 실정에 맞게 분석하고, 국토이용 효율성을 위한 최선의 수단을 연구해 보고자 한다.

본 연구를 수행함에 있어 사용한 연구방법으로는 먼저 문헌연구 및 법제분석을 시도하였다. 이를 통해 농업환경 및 정책기조 변화에 부응하지 못하거나 새로운 국토이용체계 안에서 효율적으로 농지와 도시용지의 활용을 저해할 우려가 있는 제도적 미비점을 파악하였다. 다음으로는 미국 포틀랜드 시의 UGB(Urban Growth Boundary)제도에 대한 조사 및 연구를 통해 우리나라 국토이용상의 활용 가능성을 판단해 보고자 하였다.

2. 농지이용관리의 제도와 현황

가. 농지 관련 제도의 변천과정과 현황

우리나라의 농지규제는 농지의 소유·이용·전용 등과 관련한 사회적·경제적 정책환경의 변화에 따라 많은 변화를 거듭해 왔다.

먼저, 정부수립 이후 1960년대까지는 정책기조를 농지개혁과 경자유전 원칙의 구현을 목적으로 농지제도가 출발하였으나, 1960년대 이후 공업화·도시화가 진전됨에 따라 농지면적이 급격히 감소하는 동시에 지가차익을 노린 토지투기가 농지로 확산되어 기승을 부림에 따라, 농지 잠식을 방지하고 투기를 억제하는 방향으로 정책의 주안점을 전환했다. 이를 위해 1972년 「농지의이용및보전에관한법률」을 제정하여 농지보전제도를 정비하였다. 이 법률은 농지를 개별필지에 따라 절대농지와 상대농지로 구분하고, 농지전용허가제도를 도입하여 절대농지는 원칙적으로 전용을 금지하는 등 엄격하게 규제하는 것을 기초로 하고 있다. 이와 같은 필지별 관리방식은 1990년 농업진흥지역제도의 도입과 함께 일정 규모 이상을 권역 단위로 관리하는 방식으로 전환되었다.

한편, 농지의 임대차가 확대됨에 따라 1986년 「농지임대차관리법」을 제정하여 현실적으로 확대된 농지임대차를 법 제정을 통해 사후적으로 추인하기도 하였다.

그러나 경제성장에 따른 도시화와 농업의 중요성 감소로 인해 농지소유에 대한 규제는 완화될 수밖에 없었다. 특히 1993년 말 UR 협상이 타결되면서 농산물시장 개방의 위기감과 더불어 농지거래가 침체되고 유휴농지가 증가하기 시작하여 농민들의 불만이 고조됨에 따라, 이를 해소하기 위해 농지규제가 조금씩 완화되기 시작하였다.

2000년대에 들어서는 WTO 체제하에서 농산물시장 개방이 가시화되면서 농업경쟁력 강화와 농촌활성화가 정책기조로 자리 잡게 되었다. 이에 따라 농업경영 규모의 확대와 도시자본의 농촌유입 등을 통한 농촌지역의 활력증진이 주요 정책목표로 설정되었다. 2003년에는 농지법을 개정해 비농업인 및 주식회사 형태의 농업법인에게도 농지 취득을 허용하였다. 주말·체험 영농 목적의 소유농지(상한 세대별 300평), 상속을 통해 소유하게 된 농지(상한 1ha), 이농 후 계속 소유농지(상한 1ha) 등은 예외적으로 농업인이 아닌 개인의 소유를 허용하였으며, 농업경영 목적의 농지 소유상한은 농업진흥지역 안은 1996년, 진흥지역 밖은 2003년에 폐지하였다.

한편, 국토이용체계의 개편을 보면 종전에 이원화되어 있던 국토관리체계(도시계획법, 국토이용관리법)를 일원화하였으나, 농림지역에 대해서는 농지법·산림법·초지법 등 개별 법률이 정하는 바에 따라 행위를 제한하고, 준농림지역은 도시관리계획에 따라 계획·생산·보전 관리지역으로 세분화하여 계획적·순차적 개발을 도모하는 이원적 체계를 아직도 유지하고 있다.

이를 통해 전반적인 농지규제의 기조를 나누어 살펴보면 정부수립 시부터 1990년대 초반까지는 경제성장과 도시화·공업화에 따른 대규모 농지전용이 발생함에 따라 농지의 보호를 위해 농지전용을 억제하는 규제강화가 정책의 주요 기조를 이루었으나, 농지법이 제정되고 시행된 1990년대 중반 이후부터는 사회적·경제적 분위기에 발맞추어 전반적으로 농지규제가 완화되는 추세로 전환되었다.

〈표 13-1〉 주요 농지규제의 변천 내용

연 도	농지규제의 변천 내용	관련 법령의 제·개정	비고
1949	농지개혁으로 자작농체제 구축	농지개혁법 제정	
1972	절대·상대농지제도 도입	농지의보전및이용에관한법률 제정	
1980	법률로 정하는 범위 내 농지임대차·위탁경영 허용	헌법 개정	
1986	임차농민 보호위주 농지임대차 제도화	농지임대차관리법 제정	
1988	농지취득 시 농지소재지 6개월 사전거주요건 신설	농지개혁법 시행규칙 개정	규제강화
1990	농업진흥지역제도 도입 농지임대차관리법 시행 농지임대신고제, 통장거리제한(8km)	농어촌발전특별조치법 제정 농지임대차관리법시행령 제정	규제강화
1992	농업진흥지역 최초 지정		규제강화
1993	농업진흥지역 안 농지소유상한 확대: 3ha→10ha	농어촌발전특별조치법 개정	규제완화
1994	농지소재지 6개월 사전거주요건 폐지	농지임대차관리법시행령 개정, 농지법 제정	규제완화
1996	자기 농업경영 목적인 경우에만 농지소유 허용 농업회사법인의 농지소유 허용(주식회사 제외) 농지처분명령·이행강제금 등 사후관리제도 도입 농지취득 시 20km 통작거리 제한 폐지, 밖은 확대(3ha→5ha)	농지법 시행	소유규제 대폭 완화, 이용규제 강화, 농지처분명령제도 도입
2003	비농업인의 주말·체험영농 및 주식회사·농업회사법인의 농지소유 허용 농업진흥지역 밖 농지소유상한 폐지 농지취득 시 농지관리위원 확인 폐지 농업생산기반 정비농지의 분할 제한	농지법 개정	규제완화
2006	농업회사법인 출자제한 완화 농지처분명령제도 완화	농지법 개정	규제완화

자료: 최혁재·강미나·김승종, 「농지규제완화에 따른 투기방지방안 연구」, 국토연구원, 2004, 참조 수정.

나. 농지의 개념 및 관련 제도

1) 농지의 개념

농지의 개념은 농지법에 규정되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다. 전, 답 또는 과수원 , 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 이용되는 토지를 일컫는다. 이 외에도 고정식 온실, 버섯재배사 및 비닐하우스 그리고 부속시설, 농막, 간이퇴비장, 농지개량시설(유지, 양, 배수장, 수로, 농로, 제장, 계단, 흙막이, 방풍림) 등이 농지에 포함된다.

농지에서 제외되는 토지는 지적법에 의한 지목이 전, 답, 과수원이 아닌 토지로서 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지와 지목이 임야인 토지로서 형질을 변경하지 아니하고 다년생 식물을 재배하는 토지, 초지법에 의하여 조성된 초지(목장지용)가 이에 해당된다.

그리고 농지는 농지법상 농업진흥지역 농지와 비농업진흥지역 농지, 즉 농업진흥지역 밖 농지로 구분된다. 용도지역 구분상 농업진흥지역 농지는 농림지역으로, 비농업진흥지역 농지는 관리지역(과거 준농림지역)으로 나뉜다(농지법 제2조).

〈표 13-2〉 농지의 구분

용도구분	세 분	토지이용	용도지역
농업 진흥지역	농업 진흥구역	농업진흥을 도모해야 하는 지역으로서 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용할 필요가 있는 지역	농림지역
	농업 보호구역	농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질보전 등을 위해 농업환경을 보전해야 할 필요성이 있는 지역	
비농업 진흥지역	-	농지전용대상으로 개발이 가능한 지역	준농림지역 (계획관리지역)

2) 국토계획법에 의한 농지이용관리

우리나라의 기존 국토이용계획법상 체계에서는 도시지역과 비도시지역을 분리하여 관리하는 이원화체계이다. 이 법체계하에서 도시계획법은 전 국토의 14%인 도시지역에 한정하여 계획을 수립하고, 그 밖에 지역(준농림지역, 준도시지역)에는 장기적인 계획 없이 국토이용관리법이 허용하는 범위 내에서 개별적으로 사업을 시행하게 되므로 국토이용상에 많은 문제점이 초래되었다. 특히 1993년 국토이용계획법 개정에 의해 도입된 준농림지역은 당시 토지공급의 확대라는 정책적 목적에 부합하기 위해 개발과 보전이 공존하는 준농림지역을 제도화한 것이다. 이후 토지 공급의 확대에는 큰 역할을 하였지만, 계획적인 토지관리계획 없이 개발이 시행됨에 따라 기반시설이 부족한 상태에서 무분별한 개발이 이루어짐에 따라 난개발의 문제점이 부각되었다.

이에 따라 새 국토이용체계에서는 도시지역뿐만 아니라 비도시지역까지 포함하여 전 국토의 통합적 관리를 도모하고 있다. 2003년부터 시행되고 있는 국토계획법에서는 원칙적으로 모든 시·군으로 하여금 관할구역에 대해 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시(군)기본계획을 수립하도록 하고 있다.[215] 또 이를 기본으로 당해 시·군의 개발·정비 및 보전을 위하여 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경, 기반시설의 설치·정비, 도시개발사업·재개발사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 내용으로 하는 도시(군)관리계획을 수립하도록 하고 있다.

3) 농지법에 의한 농지이용관리

가) 농지법 제정의 배경

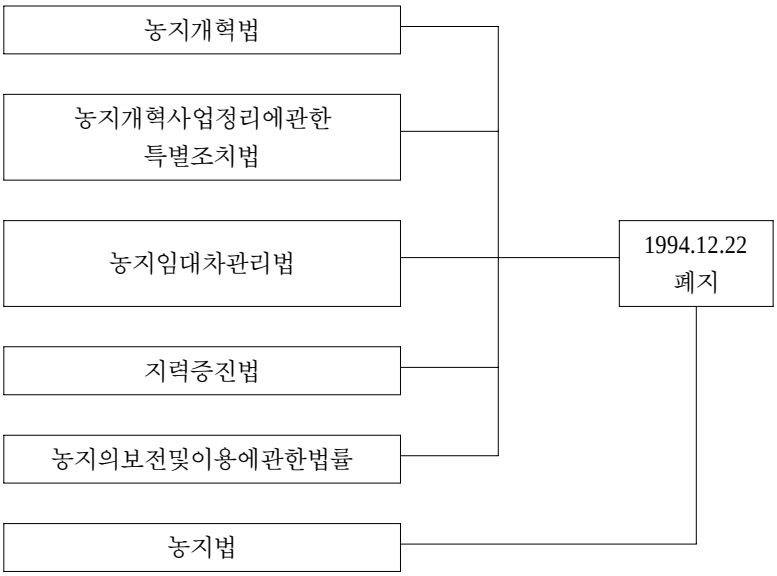
1994년 12월에 제정되어 1996년부터 시행되고 있는 농지법은 이전에 농지개혁법, 농지임대차관리법, 농지의보전및이용에관한법률(이하 「농지보전법」), 농어촌발전특별조치법, 자력증진법 등으로 분산되어 있던

215) 예외적으로 수도권에 속하지 않고 광역시와 연접하지 않는 인구 10만명 이하인 시·군 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군 등은 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다(국토계획법 제18조 및 동법시행령 제14조).

〈표 13-3〉 법령 개정에 따른 용도지역제도의 변화

1972년 재정 당시 토지이용계획		1982년 제1차 개정 국토이용계획	1993년 2차 개정 국토이용계획	2003년 국토계획법 제정
토지이용기본계획	토지이용시행계획			
1. 도시지역		1. 도시지역	1. 도시지역	1. 도시지역
2. 농업지역	1)경지지구	2. 경지지역		
		·비농업진흥지역	2. 준농림지역	2. 관리지역
		·농업진흥지역	3. 농림지역	3. 농림지역
	2)취락지구	3. 취락지역		
		·주거지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
		·생산시설지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
		·녹지지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
3. 산림지역	3)산림보전지구	4. 산림보전지역		
		·준보전임지	2. 준농림지역	2. 관리지역
		·보전임지	3. 농림지역	3. 농림지역
	4)개간촉진지구	5. 개발촉진지역		
		·택지개발지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
		·시설용지지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
		·집단묘지지구	4. 준도시지역	2. 관리지역
		·개간촉진지구	2. 준농림지역	2. 관리지역
4. 공업지역	5)공업전용지구	6. 공업지역	1. 도시지역	1. 도시지역
	6)준공업지구			
5. 자연 및 문화재 보전지역	7)관광휴양지구	7. 관광휴양지역	4. 준도시지역	2. 관리지역
	8)자연환경보전지구	8. 자연환경보전지역	5. 자연환경 보전지역	4. 자연환경 보전지역
	9)문화재보전지구			
	10)해안보전지구			
	11)수산자원보전지구	9. 수산자원보전지역	5. 자연환경 보전지역	4. 자연환경 보전지역
6. 유보지역		10. 유보지역	폐지	

[그림 13-1] 농지법 변경과정



농지의 소유·이용·보전 등에 관한 법 규정을 하나로 통폐합하여 단일 법체계로 만든 것으로 농지제도에 관한 기본법이라고 할 수 있다.

농지법이 제정되게 된 배경은 기본적으로 1980년대 후반 이후 심화된 농지문제에 대응하고 농업구조 개편을 뒷받침하기 위한 농지제도 변화에 대한 요구를 기존의 법체계 내에서는 충분히 수용할 수 없어 새로운 법체계를 필요로 하게 되었기 때문이다. 특히 1980년대 말 이후 급격히 진전된 농업개방화에 대응하면서 농업구조 개편을 뒷받침할 수 있는 농지제도의 변화에 대한 요구가 강하게 제기되었던 데 있다고 할 수 있다.

농지법은 1990년대 전반에 농지 관련 제법규의 제정 또는 개정을 통해서 진행되어 온 농지제도의 개편 내용을 수용하면서 1993년 '신농정추진계획'과 1994년 '농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안' 등에서 제시된 농지정책의 방향을 수렴하여 법제화하였다. 이 농지법은 농지의 소유·이용·보전 등에 관한 기존의 법 규정이 통폐합되어 하나의 법으로 체계화된 것이라는 점에서 농지관계법의 변천과정에서 획기적인 의

의를 지니는 것이다. 농지법을 제정한 것은 정부가 나름대로 심화된 농지 문제에 대응하고 농업구조 개편정책을 뒷받침할 수 있는 농지제도를 마련하기 위한 것이다.[216]

나) 현행 농지법에 의한 농지이용관리

농지법에서는 먼저 농지의 효율적 이용을 위하여 농지이용계획의 수립을 의무화하고 있다. 이에 시장·군수·자치구 구청장은 관할구역 안 농지의 종합적 이용에 관한 계획인 농지이용계획을 수립하여야 한다(동법 제13조 제1항)[217]. 농지이용계획에는 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지의 경영규모 확대계획, 농지의 농업 외 용도로의 활용계획이 포함된다(동법 제13조 제2항).

다음으로 농지의 효율적인 이용·보전을 위해 농업진흥지역제도를 두고 있다. 농지법 제31조는 시·도지사로 하여금 국토계획법에 의한 녹지지역(특별시는 제외)·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 안의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있다. 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분, 지정할 수 있다.

또 농지법에서는 농지전용을 규제하고 있는데, 농지를 농업목적 외의 다른 용도로 전용하려는 경우에는 허가·신고·협의를 거치도록 하고 있다. 이때 국토계획법상의 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지가 아니면, 오염물질 배출시설 등 농업진흥 및 농지보전을 저해하는 시설로 전용하는 것에 대해서는 허가를 제한하고 있다.

4) 기타 관련법에 의한 농지이용관리

그밖에 다른 농업 및 농촌에 관한 법령에서도 농지이용관리와 관련된 사항을 규정하고 있다. 농어촌정비법에서는 농림부장관 또는 해양수산부장관이 농어촌정비종합계획을 수립하여, 농어촌의 생산기반·생활환경·관광휴양자원·한계농지 등의 개발·정비를 추진하도록 하고 있다(동법 제4조 제1항). 농어촌지역의 공간형성과 관련된 농어촌 생활환

216) 이영기, 「농지법의 문제점과 개정 방향」, 『농업정책연구』, 제23권제2호, 한국농업정책학회, 1996.

217) 다만, 관할구역 안의 농지면적이 3천만㎡ 이하인 시·구에 대해서는 농지이용계획 수립의무를 면제하고 있다(동법 시행령 제15조).

경정비의 경우, 농림부장관이 농어촌생활환경 정비 기본방침을 수립하고, 시장·군수·구청장은 시·군의 면 구역 및 광역시 자치구의 준농어촌지역(광역시 자치구의 농업진흥지역과 개발제한구역)에 대해 생활환경정비개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻은 후 정비사업을 시행한다(동법 제30조 내지 제31조의2).

또 마을단위 계획으로는 시장·군수·구청장이 국토계획법상의 도시지역·계획관리지역·관리지역 내 취락지구 등에 대해 생활환경정비사업기본계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하면, 시·도지사는 농림부장관의 승인을 얻어 마을정비구역을 지정한다. 마을정비구역에 대한 생활환경정비사업은 시장·군수·구청장·농업기반공사가 시행한다(동법 제32조 및 제33조).

또 한계농지에 대해서는 농림부장관이 한계농지 등의 정비에 관한 기본방침을 수립하고, 시장·군수는 한계농지를 조사하여 정비 필요성이 있는 지역에 대해 시·도지사의 승인을 얻어 한계농지정비지구를 지정한다. 정비사업은 시장·군수 또는 사업계획을 수립하여 시장·군수의 승인을 받은 자가 시행한다(동법 제76조, 제79조, 제81조).

그 밖에도 농촌지역의 공간형성과 관련해서는 행정자치부 등 관계부처에서 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 지방소도읍육성지원법 등의 각종 개별법에 의해 여러 가지 농어촌정비사업을 추진하고 있다

다. 농지보전제도로서의 농업진흥지역 지정제도

농업진흥지역은 1990년의 농어촌발전특별조치법에 근거하여 1992년 최초로 지정되었다. 농업진흥지역 지정제도는 필지별 보전방식인 절대농지제도를 폐지하고 권역별 보전방식으로 전환된 것이다.[218]

우량농지를 농업진흥지역으로 지정함으로써 생산기반투자를 확대하여 장기적으로 보전하고, 진흥지역 밖의 농지는 우선적으로 도시·공업용지로 계획적으로 공급하기 위하여 권역별 보전방식이 도입되었다.[219]

---

218) 필지별 보전방식은 농지를 필지별로 특성을 고려하여 절대농지와 상대농지를 구분하고 절대농지는 장기적인 보전, 상대농지는 전용 허용이라는 방침의 농지보전방식이다.

219) 김정호·김태곤·박성호, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」,

〈표 13-4〉 농업진흥지역 지정 현황

(단위: 천ha)

	연 도	1992	1995	2000	2004	2005	2006
농 지	면 적	2,070	1,985	1,889	1,836	1,824	1,800
진흥지역 면적	계	1,008	1,050	1,147	1,153	1,153	1,153
	진흥구역	841	866	951	957	957	951
	보호구역	167	184	196	196	196	196
진흥지역 내 농지면적	계	951	986	1,055	1,065	1,063	1,061
	논	807	837	904	916	915	914
	밭	144	149	51	149	148	147

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 2007.

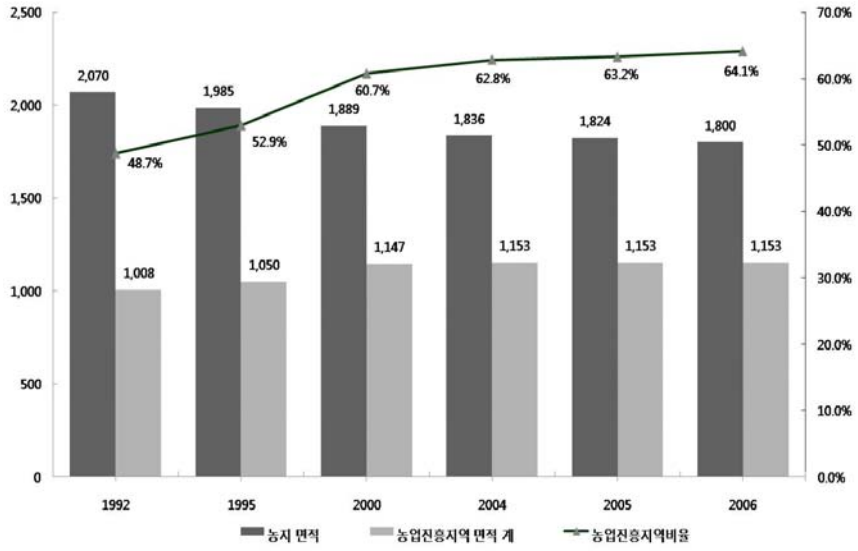
농업진흥지역은 '농업진흥구역'과 '농업보호구역'으로 구분된다. 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하는 구역이며, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 생산환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다. 따라서 농업진흥구역은 과거의 절대농지, 농업보호구역은 상대농지로 간주될 수 있다.

농업진흥구역의 지정기준은 농지 집단화의 정도와 토지 생산성이며 신규지정, 편입 또는 대체지정 시와 주민희망지역 지정 시의 기준을 다르게 적용한다. 신규지정은 개간·간척 등으로 농지가 새로 조성된 지역 또는 기존 진흥지역이 없는 지역일 경우이며 편입은 기존 진흥지역과 연접된 진흥지역 밖의 지역을 진흥지역으로 편입하는 것이다. 또한 농업진흥지역의 일정한 비율을 유지하기 위해 진흥지역 해제 시 해제면적에 상응하는 진흥지역을 지정하는 대체지정제도가 있다. 주민희망 지역 지정은 주민이 진흥지역 편입을 희망하는 경우에 지정하는 것이다.[220]

한국농촌경제연구원, 1989.

220) 농지집단화 기준은 평야지의 경우 집단화 규모 10ha 이상인 지역, 중간지는 집단화 규모 7ha 이상인 지역, 산간지는 집단화 규모 3ha 이상인 지역 등이다. 기준 이하의 소규모 농지집단은 인접농지와 종합하여 집단화 정도를 측정한다. 또한 여건변화로 진흥지역에 연접된 진흥지역 밖 농지를 진흥지역으로 편입하는 경우에는 기존 진흥지역과 종합하여 집단화 정도를 측정한다. 토지생산성 기준은 농촌진흥청에서 분류

[그림 13-2] 농업진흥지역 지정 추이



농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위하여 필요한 지역이므로 농업진흥구역에 필요한 저수지 등의 직접 유역 안에 있는 모든 토지나, 직접 유역 밖에서는 농업진흥구역의 농지를 오·폐수의 오염으로부터 보호할 필요성이 있는 지역의 농지 등을 포함한다.

농지면적 대비 농업진흥지역의 지정면적은 전국의 농지면적 중 64%로 1,152,566ha이며, 이를 시도별로 보면 충남지역의 농업진흥지역 지정비율이 81.3%로 가장 높고 전남 75.1%, 전북 71%, 경기 69.3%, 인천 68.8% 등이다. 이 중 서울·광주·대전은 농업진흥지역의 지정이 없으며, 부산, 대구, 인천, 울산 등 일부 광역시는 각각 기장군, 달성군, 옹진군, 울주군의 통합으로 농업진흥지역이 분포하는 것으로 볼 수 있다.

한 우리나라 토양의 지목별 토지적성등급과 경사도에 따르는 기준을 농업지대별로 적용하되 농업기반정비사업으로 토양개량이 가능한 지역은 기준 이하라도 진흥구역에 포함한다.

〈표 13-5〉 시도별 농업진흥지역 현황(2006년 기준)

(단위: ha, %)

	농지면적			농업진흥지역면적				비 율
	계	논	밭	계	논	밭	비농지	
합계	1,800,470	1,084,024	716,446	1,152,566	913,694	147,695	91,177	64.0
서울	1,640	568	1,072	0	0	0	0	0
부산	8,826	5,756	3,070	424	369	20	35	4.8
대구	11,163	6,286	4,877	1,956	1,641	136	179	17.5
인천	23,019	16,647	6,372	15,825	14,745	804	276	68.8
광주	12,235	9,040	3,195	0	0	0	0	0
대전	5,626	2,528	3,098	0	0	0	0	0
울산	13,244	8,556	4,688	4,777	4,014	236	527	36.1
경기	193,628	111,004	82,624	134,112	101,204	20,401	12,507	69.3
강원	115,652	47,751	67,901	53,892	38,017	11,611	4,264	46.6
충북	125,844	58,498	67,346	65,253	48,300	10,979	5,974	51.9
충남	247,590	181,897	65,693	201,226	170,086	21,102	10,038	81.3
전북	211,137	158,839	52,298	149,883	128,599	9,158	12,126	71.0
전남	316,235	211,740	104,495	237,375	181,954	31,583	23,838	75.1
경북	286,234	151,855	134,379	178,187	132,429	32,572	13,186	62.3
경남	170,530	112,958	57,572	105,888	92,160	6,222	7,506	62.1
제주	57,867	101	57,766	3,768	176	2,871	721	6.5

주: 논은 구거, 농로 등 기타 농지 포함, 밭은 과수원 포함.
자료: 농림부, 『농림통계연보』, 2007.

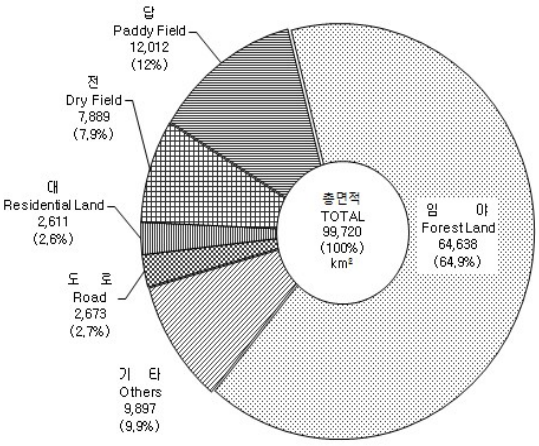
3. 농지 현황 및 문제점

가. 농지이용관리 실태

1) 국토이용구조의 변화 추이

2007년 말 국토면적은 9,972,039ha이며, 이를 지목별로 살펴보면 우리나라 국토의 64.9%는 임야(6,463천ha)가 차지하고 있으며, 전과 답은 각각 7.9%, 12%의 비율을 차지하고 있다. 도시적 토지용지로 볼 수 있는

[그림 13-3] 지목별 국토이용비율



용지는 대지·공장용지·공공용지(학교용지·도로·철도용지) 등으로 지난 1980년에 3,446㎢로 국토면적의 3.9%를 차지하던 도시용지는 1990년에는 4,295㎢(4.4%)로 증가하였고, 2000년에는 5,499㎢(5.5%), 2006년에는 6,233㎢로 전체 국토면적의 6.25%를 도시용지로 사용하고 있다.

최근 지목별 토지이용 추이를 분석해 보면 전·답·임야는 감소하는 추세이며, 특히 전은 1980년보다 15.7%(1,488㎢), 2006년보다 0.5%(40㎢)가 감소하였고, 답은 1980년보다 5.6%(710㎢), 2006년보다 0.6%(71㎢), 임야는 1980년보다 2.3%(1,491㎢), 2006년보다 0.1%(93㎢)가 감소하였다. 이는 농산물 수입에 따른 이농현상 및 국토개발 등으로 농지에 대한 수요가 줄어든 것으로 파악할 수 있다.

이에 반해 도로·대지·하천·기타 지목은 증가하는 추세이다. 특히, 도로는 가장 큰 폭의 변동폭을 기록하여 1980년보다 90.9%(1,273㎢) 2006년보다 1.8%(4.7㎢)가 증가되었고, 대지는 1980년보다 51.7%(890㎢), 2006년보다 1.4%(36㎢), 하천은 2006년보다 0.2%(7㎢), 기타지목은 2006년보다 2.2%(155㎢)가 증가하였다. 도로·대지의 증가는 고속도로 확충·신도시 개발 등 국토보전보다는 이용·개발 정책에 중점을 두었던 것으로 분석될 수 있다.

〈표 13-6〉 지목별 국토이용 현황

(단위: ㎢)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
계	99,407	99,434	99,461	99,538	99,585	99,601	99,617	99,646	99,678	99,720
전	8,222	8,175	8,133	8,099	8,048	8,007	7,975	7,956	7,929	7,889
답	12,476	12,429	12,374	12,326	12,303	12,256	12,205	12,152	12,083	12,012
임야	65,274	65,205	65,139	65,100	65,018	64,948	64,885	64,805	64,731	64,638
대지	2,265	2,302	2,349	2,387	2,426	2,460	2,498	2,533	2,575	2,611
도로	2,179	2,227	2,278	2,337	2,398	2,451	2,493	2,564	2,626	2,673
하천	2,810	2,809	2,804	2,801	2,800	2,797	2,799	2,803	2,824	2,831
기타	6,181	6,287	6,383	6,488	6,591	6,682	6,763	6,833	6,911	7,066

주: 기타: 과수원, 목장용지, 제방, 철도용지, 학교용지, 공장용지, 광천지, 염전, 주유소용지 등.
자료: 행정자치부, 『지적통계연보』, 각년도.

2) 농지면적의 변화 추이

한편, 농림수산부 자료에 의하면 2007년 현재 농지면적은 1,788,571ha인 것으로 나타나고 있다. 1960년에 202.5만ha이던 농지면적이 1968년에 231.9만ha(논 128.9만ha, 밭 103만ha)로 최고 면적을 기록한 후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이를 연대별로 보면, 1990년대 이후 농지가 가장 많이 감소하였으며, 특히 최근 3년간(2005년~07년) 42,460ha가 감소하여 1970년대 및 1980년대의 10년간에 감소된 면적과 비슷한 수준이다.

농지면적 감소 추이를 논과 밭으로 나누어 보면, 논은 1960년에 120.6만ha이던 것이 2007년에 106.9만ha로 감소하였고, 밭은 1960년 81.9만ha에서 2007년 71.2만ha로 감소하였다. 연대별로는 논은 1980년대까지는 대체로 증가하다가, 1990년대에 들어와 감소하기 시작하였다. 이에 비해 밭은 1970년대부터 감소하기 시작하였다. 즉, 산업화 및 도시화로 인해 늘어나는 도시용지 수요를 충당하기 위해 상대적으로 개발이 용이한 밭이 일찍부터 전용되다가, 1990년대부터는 농업환경이 악화되기 시

〈표 13-7〉 농지면적의 변화 추이

(단위: 만ha)

연 도	농 지		논		밭		농가 1호당 경지면적(ha)
	면적	증감	면적	증감	면적	증감	
1960	202.5	-	120.6	-	81.9	-	0.86
1965	225.6	23.1	128.6	8.0	97.0	15.1	0.90
1970	229.8	4.2	127.3	△1.3	102.5	5.5	0.93
1975	224.0	△5.8	127.7	0.4	96.3	△6.2	0.94
1980	219.6	△4.4	130.7	3.0	88.9	△7.4	1.02
1985	214.4	△5.2	132.5	1.8	81.9	△7.0	1.11
1990	210.9	△3.5	134.5	2.0	76.4	△5.5	1.19
1995	198.5	△12.4	120.6	△13.9	77.9	1.5	1.32
2000	188.9	△9.6	114.9	△5.7	74.0	△3.9	1.37
2005	182.4	△6.5	110.5	4.4	71.9	△2.1	1.43
2006	180.0	△2.4	108.4	△2.1	71.7	△0.2	1.45

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 2007.

작하면서 논도 함께 감소하기 시작한 것으로 보인다.

한편, 이 같은 농지면적 감소추세에도 불구하고, 농가 1호당 경지면적은 계속 증가하고 있다. 1960년에 0.86ha이던 농가 1호당 경지면적은 해마다 늘어나 2006년에는 1.45ha에 달하고 있다. 이는 1960년에 235만호이던 농가가 2006년에는 124.5만호까지 줄어들어 농지면적이 감소하는 추세보다 더욱 급속히 감소하고 농기계의 보급 등으로 경작가능 면적이 늘어난 결과에 기인한다.

3) 용도지역 지정 현황

2002년까지 전 국토는 국토이용계획에 의해 도시지역·준도시지역·농림지역·준농림지역·자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 구분되어 있었다. 하지만 2003년 국토계획법이 새로이 제정된 후 전 국토의 용도지역은 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 새로이 재편되었다. 종전 준도시지역과 준농림지역에 포함되었던 토지는 관리지역으로 재편되어졌다. 여기서 관리지역은

〈표 13-8〉 용도지역 지정 현황

연도별 / 용도지역	1993.12		2002.12		2007.12	
	지정면적	구성비	지정면적	구성비	지정면적	구성비
전체 지정면적	99,313.66	100.0	99,881.15	100.0	100,243.2	100.0
도시지역	13,708.81	13.8	15,540.97	15.5	16,0156.9	16.1
준도시지역	984.76	1.0	963.16	1.0	-	-
준농림지역	27,020.73	27.2	25,310.19	25.3	-	-
관리지역	-	-	-	-	25,693.2	25.6
농림지역	50,634.48	51.0	51,018.49	51.1	51,013.2	50.9
자연환경보전지역	6,964.88	7.0	7,048.75	7.1	7,379.9	7.4

주: 1) 용도지역 지정면적 중 해면이 차지하는 면적을 제외한 면적임.
2) 2004년 이후 준도시지역과 준농림지역은 관리지역으로 편입됨.
자료: 국토해양부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 각년도.
최혁재 · 지대식 · 최수, 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향」, 국토연구원, 2003.

토지적성과 이용실태, 도시개발압력 등을 고려하여 다시 보전관리지역 · 생산관리지역 · 계획관리지역으로 세분되어진다.

2007년 말 현재 용도지역별 지정 현황을 보면, 총지정면적은 106,247㎢이다. 이 중 지정면적이 가장 넓은 농림지역은 51,013㎢로 전체 지정면적 중 48%를 차지하며, 다음으로 관리지역이 25,904㎢로 24.4%, 도시지역이 17,190㎢로 16.2%, 자연환경보전지역이 12,348㎢로 11.6%를 차지하고 있다.

이들 지정면적을 5개 용도지역으로 구분했던 1994년과 4개 용도지역으로 구분한 2003년과 비교 해보면 , 1993년 말 13.8%에서 2002년 말 15.5% 2006년 말에는 16%로 도시지역의 증가가 두드러졌다.

이에 반해 준농림지역과 준도시지역이 속한 관리지역은 1993년 말 28.2%에서 2002년 말 26.3%, 2006년 말 24.4%로 지속적으로 감소하였다. 이는 도시지역으로 개발된 면적 중 상당부분이 관리지역에 속한 토지에서 개발된 것임을 알 수 있다.

또 2002년 말 이전까지 농림지역의 변화는 1993년 말 51%에서 2002

년 말 51.1%로 거의 변화가 없었으나, 국토계획법 제정 후 2006년 말의 농림지역은 48.1%로 급감했다. 이는 전체 지정면적의 증가로 인한 비율의 감소로 실제 농림지역의 지정면적은 거의 변하지 않았음을 알 수 있다.

4) 농지전용 현황

농지의 전용은 공용·공공용 시설 및 공익시설과, 주택시설, 농어업용 시설에 주로 사용되었다. 또한 공용·공공용 시설로 전용되는 면적은 점차 늘어나고 있는 추세이다.

일반적으로 공용시설의 신규설치는 비교적 낮은 토지비용으로 대량의 면적을 공급할 수 있는 농지를 매입하여 전용 설치하고 있음을 알 수 있다. 또 농·어업용 시설의 경우 농수산물 및 농기계류의 보관, 저장을 위해 전용하는 면적이므로 농지에서 전용이 가장 많이 일어나는 시설로 볼 수 있다.

〈표 13-9〉 농지전용 현황

(단위 : ha)

연도별	총면적	공용·공공용 시설 및 공익시설	주택시설	광·공업 시설	농·어업용 시설	기 타
1975	515	145	47	13	35	275
1980	975	289	264	125	30	267
1985	2,122	1327	296	2000	50	249
1990	10,593	4474	2,229	2,415	593	882
1995	16,279	5,252	2,352	1,675	4,687	2,313
2000	9,883	4,059	1,742	1,142	1,581	1,359
2001	10,209	4,838	1,277	1,048	1,706	1,340
2002	13,275	5,857	1,971	1,471	2,172	1,804
2003	12,996	5,613	2,491	1,114	1,793	1,985
2004	15,686	6,887	3,804	915	1,783	2,297
2005	15,659	7,396	2,340	862	2,246	2,816
2006	16,215	5,593	3,517	1,334	2,442	3,329

자료: 농림부, 『농림통계연보』, 2007.

나. 농지이용관리의 문제점

1) 농지이용관리체계의 문제점

가)국토계획체계에서 농지의 통합적 관리기능 미흡

2003년부터 시행된 새 국토이용체계는 전 국토에 대한 계획적·종합적 관리를 기본골격의 하나로 삼고 있다. 이에 도시(군)계획의 대상 공간을 비도시지역으로까지 확대하여 전 국토에 도시계획적 관리기법을 적용하고자 하였다.[221] 그러나 실제로 국토종합계획-도종합계획-시·군 종합계획으로 이어지는 국토계획체계 안에서 농촌공간을 형성·정비하기 위한 계획기능은 여전히 미흡한 것으로 보인다.

현재 국토계획법 안에서 농촌공간과 관련해서 규정하고 있는 내용은 도시(군)기본계획에서 대략적인 농업발전방향을 정하고 도시(군)관리계획에서 농림지역 등을 지정하도록 하는 정도에 불과하다. 즉, 국토계획법 시행령은 도시(군)기본계획의 내용에 산업의 개발·진흥에 관한 사항을 포함하도록 하고(동 시행령 제15조), 계획수립기준의 하나로 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세 정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 하며(동 시행령 제16조), 농림지역의 지정·변경을 도시관리계획으로 결정하도록 하는 규정(동법 제36조 제1항)을 두고 있는데 그치고 있다.

또 국토계획법은 농업 및 농촌공간에 관한 계획이 국토계획체계 안에서 차지하고 있는 위상에 대해서도 명확한 규정을 두지 않고 있다. 즉, 국토계획법에서 도시(군)계획은 다른 법률에 의한 토지이용계획의 기본이 되고, 각 부문별 계획을 수립하는 때는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다는 도시(군)계획의 지위에 대해서만 규정하고 있다(동법 제4조). 이렇게 볼 때, 새 국토이용체계는 국토의 통합적 관리를 표방하고 있음에도, 실제로 농촌공간을 어떻게 형성하고 정비할 것인가에 대해서는 구체적인 방안이나 관리수단을 마련하지 못하고 있는 것으

221) 이를 위해 새 국토이용체계에서는 토지이용체계 통합, 용도지역체계 개편, 지구단위계획 및 개발행위허가제 확대 도입, 기반시설연동제 신설 등을 핵심 내용으로 포함하고 있다.

로 볼 수밖에 없을 것이다.

나) 도시 내 농지에 대한 국토계획법과 농지법의 부정합

현행 국토계획법과 농지법에서는 도시지역 내에 있는 농지에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있다. 국토계획법에서는 농림지역의 지정대상을 도시지역에 속하지 않는 농업진흥지역과 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역으로 규정하고 있다(동법 제6조 3호). 즉, 도시지역에 있는 농지는 농림지역의 지정대상에서 제외하고 있는 것이다. 이는 도시 내 농지는 농림지역과 다른 별도의 차원에서 관리하려는 취지인 것으로 볼 수 있다.

이에 반해, 농지법에서는 농업진흥지역의 지정대상으로 농림지역·자연환경보전지역·관리지역 외에 도시지역 내의 녹지지역(특별시 제외)도 포함하고 있다(동법 제31조). 이는 도시 내에 있는 농지도 농업진흥지역으로 지정하여 그와 같은 차원에서 관리하려는 취지라고 할 수 있다. 즉, 도시 내 농지도 우량농지는 철저히 보전하려는 것이다. 이는 도시 내 농지에 대한 양 법 간의 부정합을 말해주는 것이다.

이처럼 양 법에서 도시 내 농지를 보는 시각이 서로 다르게 되면, 농림지역으로 지정되지 않은 농지가 농업진흥지역으로 지정되거나, 농업진흥지역이 농림지역에서 벗어나는 경우를 초래할 우려가 있다. 도시계획 담당부서는 도시 내 농지를 개발유보지로 인식하는 반면, 농지관리의 책임을 지는 농림당국은 농촌지역의 농지관리방식을 그대로 적용하여 전체 농지관리의 효율성도 보장받지 못하고 비농업 측으로부터 강한 비판을 받아 농지보전의 논리도 약화되는 문제가 발생한다. 예컨대, 도시계획구역 내 농지, 특히 농업진흥지역 농지를 도시용지로 전용하려 할 경우 농지전용에 대한 동의를 받아야 하는데, 집단화된 우량농지인 경우 동의를 받지 못해 도시계획이 기형화된다는 비판이 제기되고 있다.[222] 동일한 토지에 대한 양 법의 규정이 서로 정합성을 갖지 못함으로 인해 농지이용관리의 효율에 문제를 가져오는 것이다. 따라서 도시 내 농지의 성격과 기능을 어떻게 볼 것인가에 대한 양 법 간의 입장을 조정할 필요가 있다.

222) 박석두·김홍상, 「도시지역 농지의 이용과 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2000.

다) 농지개발 관련 문제점

일반적으로 대규모의 농지전용을 통한 개발은 「도시개발법」에 의한 도시개발사업과 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 등이 있다. 이 두 방식은 모두 택지나 도시로의 공급이 필요한 지역 이전에 사용되던 지목·용도에 제한받지 아니하고, 도시적 용도로 사용될 토지를 공급·사용할 수 있게 하는 방법이다. 일반적으로 대규모 개발방식인 도시개발사업과 택지개발사업은 아래 표와 같이 구분할 수 있다.

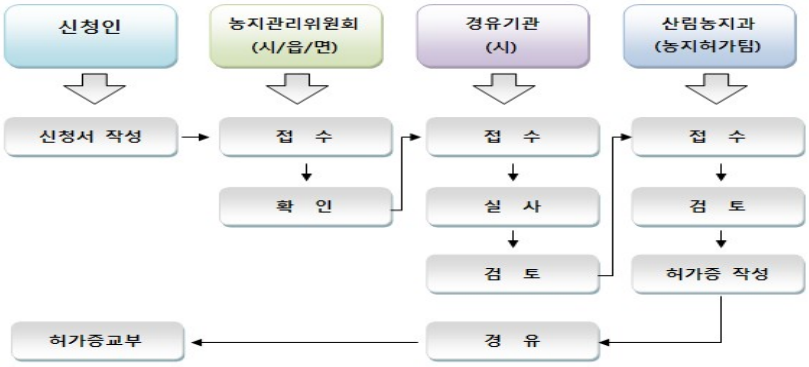
또 소규모의 농지를 전용하는 방법에는 「농지법」에서 규정하고 있는 농지전용 절차에 따라 농지전용이 가능하다. 농지전용 절차에 대해 간략히 정리해 보면 [그림 13-4]와 같다.

다만, 국토계획법에서는 관리지역의 경우 10ha 이상의 토지에 대해서는 제2종지구단위계획으로 지정하여 계획적·집단적으로 개발하도록 하였지만, 그 이하 규모의 농지전용에 대해서는 필지별로 소규모 분산 전용이 가능하므로 농지법의 의한 농지전용은 소규모의 난개발로 남용될 여지가 크다.

〈표 13-10〉 택지개발사업과 도시개발사업의 비교

구 분	택지개발사업	도시개발사업
근거법령	택지개발촉진법	도시개발법
목 적	주택건설에 필요한 택지 취득, 개발, 공급 관리	주거·산업·유통·생태·문화 등에 걸친 계획적이고 체계적인 도시개발
지정권자	국토해양부장관(20만㎡ 미만은 시·도시사)	시·도시자(100만㎡ 이상은 국토해양부장관 승인 요함)
사업시행방식	전면 수용	전면 수용, 환지, 혼합
주요 지구	판교·파주·김포·송파 신도시	은평뉴타운, 서울마곡·강일지구, 인천 청라지구

[그림 13-4] 농지전용절차



2) 농업진흥지역의 문제점

지금까지 농지보전을 위한 갖은 노력에도 불구하고 우리나라의 농지 면적은 계속 감소되어 왔다. 도시·공업 용지 등으로의 농지전용과 휴경 등에 의한 유휴화와 유실 등에 의해 농지는 꾸준하게 감소되어 온 것이다. 특히 우리나라의 농지는 전용에 의한 감소보다는 유휴·유실 등에 의한 감소가 많다. 따라서 타 용도로의 전용을 규제하여 농지보전을 도모한다고 해도 농업 내부에서 유휴화가 발생하고 유실 등으로 농지 감소가 심각하게 나타나고 있는 것이 현실이다.

또한 농가호수는 1967년부터 감소하기 시작하였으며 농림업 부가가치액은 2005년 기준 국내 총부가가치 중 3.4%, 취업자비율은 7.9%에 불과하다. 이처럼 농업의 경제적 중요성이 감소하고 농지 감소가 농업 자체 내 원인으로 인해 증가되고 있는 상황에서 농지의 양적 규모를 유지·확대하고자 하는 농업진흥지역 지정제도는 불합리할 수밖에 없다. 특히 최근 농가인구의 고령화와 노동력 부족 등에 의해 휴경농지가 심각한 문제로 등장하고 있는 상황에서는 농업의 구조조정 없이는 농업진흥지역 지정만으로 농지의 효율적 활용은 불가능한 상태이다.[223]

223) 휴경농지의 면적은 '유휴지'가 경지면적에서 제외되는 관계로 실제 면적보다 적게 조사된다. 즉, 휴경지는 일시적인 사유로 인하여 경작을 포기한 농지를 말하며, 유휴지는 2년 이상 휴경한 농지 중 경지로서의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않는 상태로 향후 경지로 이용하기 어려운 토지이다. 따라서 경지면적 통계 조사상

한편, 불합리한 농업진흥지역 지정제도는 경직적인 농지전용규제로 이어진다. 농지전용규제는 농업진흥지역의 안과 밖, 농업진흥지역에서는 농업진흥구역과 농업보호구역별로 차등적으로 적용되고 있다.

농업진흥지역은 국토계획법의 농림지역에 포함되며, 지정된 농업진흥지역에 대해서는 농지법에서 행위제한을 규정하고 있다. 또한 농업진흥지역 밖의 농지는 주로 국토계획법의 관리지역 중 생산관리지역에 포함되어 있으며, 이 지역에서의 행위제한은 국토계획법에서 규정하고 있다. 따라서 농지전용은 농업진흥지역에 대해서는 전용제한이 엄격한 농지법, 농업진흥지역 밖의 농지는 상대적으로 전용이 용이한 국토계획법에 의해 운용되고 있다.

성격이 같은 농지가 이처럼 이중적 잣대에 의해 전용이 결정되고 있어서 불평등을 초래하고 있으며, 이에 대한 일원적 관리체계가 시급하다고 하겠다.[224]

또한 농업정책의 기본 방향은 경제주체로서의 농민들의 이해를 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 관점에서 농지제도 또한 농민들의 이익을 보호할 수 있어야 한다. 그러나 우량농지 보전을 위해 도입된 농업진흥지역 지정제도는 농민들의 재산권을 침해하고 있다고 볼 수 있다.

실제 농업진흥지역 지정제도의 경제적 효과는 해당 지역 농지가격의 상대적 하락으로 나타난다.[225] 2006년 6월 현재 농업진흥지역 내 논의 가격은 평당 64,880원으로 진흥지역 밖 농업지역 논 가격의 87.1%, 개발예정지 논 가격의 51.3%에 불과하다.[226]

농지가격의 추이에서 알 수 있듯이 농업진흥지역의 농지가격은 이용

전자는 경지로 계산되나 후자는 경지에서 제외하고 있다. 따라서 실제로 경작이 포기되고 있는 면적은 휴경농지에 유휴지를 더한 면적이다.

224) 아직까지 2원(도시·비도시)적 1단계 토지이용계획체계라고 할 수 있는 우리나라와 일본·대만은 별도의 농지법을 제정하여 농지전용을 규제하거나 농업진흥지역 등을 지정 관리하고 있으나, 프랑스·독일·영국 등 선진국은 1원(도시·농촌 통합)적 2단계 토지이용계획체계하에서 별도의 농지법을 제정하지 않고, 일반적인 토지 및 도시관련법으로 농지를 이용·관리하고 있다. 최혁재·지대식·최수, 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향」, 국토연구원, 2003, p.85.

225) 지역에 따라 농지가격은 다르지만 여기서는 평균가격만 고려한다.

226) 한국농촌공사에서 실시한 전국 1,680필지 표본조사(1996년부터 시작)을 토대로 작성, 김은경, 「농지규제의 현황과 개선방향- 농업진흥지역 지정제도를 중심으로」, 『규제연구』, 제16권제1호, 한국경제연구원 2007.6 재인용.

규제로 인해 이용규제를 받지 않은 농지에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 형성된다. 이는 농지에 대한 이용규제에서 비롯되는 것이다.

결국 농업진흥지역의 가격 추세에서도 보이듯이 경자유전의 원칙과 식량안보 논리에 근거한 농업진흥지역제도는 농업진흥지역 농민들의 재산권을 이중적으로 침해하는 결과를 초래한다고 볼 수 있다. 규제로 인해 자신들의 농지가 저평가되는 한편 전용이 상대적으로 어려워 재산가치 실현이 어려워짐에 따라 농민들의 자유로운 진입과 퇴출이 불가능하게 된다. 이는 결국 농민들을 빈곤하게 만들고 농촌을 정체시키며, 나아가 농업구조조정을 저해하고 농지이용의 비효율성을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다.

농민들은 소득보전을 해주어야 할 지원대상이 아니라 시장경제에서 자신의 이윤을 극대화하고 경제적 동기에 따라 선택을 하는 경제 주체이다. 따라서 농민들의 자유로운 경제적 선택을 보장하고 생활수준을 높일 수 있는 방향으로의 정책수립이 필요하다.[227]

용인시 토지이용 현황과 농업진흥구역의 지정 현황을 살펴보면, 농업진흥구역이 기성 시가지에 인접해 있는 지역이 다수 존재하고 있어서 실제 개발압력이 높을 것으로 판단되며, 이에 대한 합리적 정책이 필요하다고 하겠다.

용인시의 경우, 시가화 예정용지는 도시지역에서 떨어진 지역에 다수 분포하고 있어서 실제 개발시 인프라 비용 등이 높아질 것으로 예상되는데, 이러한 지역에 대한 점적 개발보다는 기성 시가지에 인접한 농업진흥지역을 활용한다면 사회적 비용이 더욱 줄어들 수도 있으리라 생각된다.

3) 유휴농지의 문제점

농산물품질관리원에서 매년 발표하는 경지면적통계에서는 경지면적 감소 사유의 하나인 유휴지의 면적을 집계하고 있다. 여기서 유휴지는 '2년 이상 계속 경작을 포기한 경지 중 경지로서의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않은 상태로 앞으로 경지로 이용하기 어려울 것으로

227) 김은경, 전게서, 2007.

판단되는 면적'으로서, 향후 경지로 이용할 경우 개간에 준하는 작업이 필요한 경우를 의미한다.

우리나라의 농지면적은 1968년 피크 이후, 농지전용의 증가와 농지의 유휴·유실 등의 요인으로 계속 감소하고 있다. 1968년~2005년간 농지의 변화를 보면, 순감소면적이 51만 8,000ha에 달하며, 농지전용이 45만 6,000ha, 유휴·유실 등이 국토면적의 5%가 넘는 52만 4,000ha로서 유휴·유실 등에 의한 감소면적이 농지전용에 의한 감소면적을 능가하고 있다[228].

경우에 따라서는 유휴농지를 놓아둔 채 우량농지부터 먼저 전용하는 불합리한 결과를 초래할 우려가 있다.

4) 준농림지역을 통한 국토이용 효율화 시도와 한계

택지개발촉진법(이하 「택촉법」이라 함)의 도입을 통해 강력한 법의 힘 아래 택지공급을 늘린다고 하더라도 제한된 땅에서 택지의 공급을 무작정 늘리는 것은 한계가 있었다. 이러한 상황에서 1990년대 초 도시용 토지수요의 증대는 도시 내 토지수급의 불균형을 초래하였고, 그 결과 지가 불안정적, 부동산투기와 같은 사회적 문제를 야기하였다.

이에 따른 대안으로 등장한 것이 1994년 도입된 준농림지역제도이다. 또한 준농림지역이 건축법상 도시계획구역 외의 지역이므로 건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도는 도시계획구역, 녹지지역보다 훨씬 완화된 일반주거지역과 같은 수준이었다.

준농림지의 문제점을 확인해 보기 위해 그동안 언론들이 다루었던 준농림지의 문제점을 분석해 보았다. 문제점의 유형은 네 가지 정도로 나뉜다. 첫 번째로 대두되었던 문제는 인프라 시설 없이 나 홀로 개발되는 난개발 문제가 가장 많이 꼽혔다. 두 번째로는 지가상승의 문제점 이었다. 대부분의 내용은 규제완화로 인한 지가상승에 관한 것들이었다. 세 번째 문제점은 환경오염에 관한 것이다. 규제완화로 인한 상수원이나, 준농림지역의 자연경관 훼손에 관한 내용이 대부분이다. 네 번째로는 준농림지제도 폐지 후의 문제점들이 있는 것으로 나타났다. 대부분

228) 김태곤, 「농지정책의 방향과 검토과제」, 『농지제도의 선진화를 위한 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2007, p.13.

〈표 13-11〉 준농림지역 문제점 언론보도

문제점 유형	기사 횟수
난개발	194
지가상승	138
환경오염	95
폐지 후 문제	95
합 계	579

자료: 한국언론재단, 신문보도자료 기사 검토(1994~2008).

이 주택공급 물량의 부족으로 인하여 지가상승과 함께 주택건설업계의 불황으로까지 문제가 이어졌다.

소규모 공동주택단지가 기존 시가지와 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발됨으로써 진입도로·상하수도 등 기반시설의 확보 문제가 야기되었다. 개발업자는 소규모 단지에 필요한 시설만 설치하면 되기 때문에 일정 규모 이상이 되어야만 설치가 가능한 도로·학교 등과 같은 시설의 설치는 소홀할 수밖에 없었다. 또한 규모의 경제가 가져다 줄 수 있는 각종 편익시설 역시 부족할 수밖에 없었다.

특히 학교의 경우, 개발업자가 대지를 조성하여 원가(초등학교는 원가의 70%)에 공급할 수는 있지만, 이 또한 재원부족으로 학교시설의 설치가 제때 이루어질 수 없었으며, 2,500세대 미만의 미니 개발을 통해 학교설치의무를 회피함으로써 학교시설 등 사회기반시설이 부족하여 주민생활의 불편으로 이어졌다. 용인 서북부지역은 그 대표적인 예로 볼 수 있다.

주변환경과 어울리지 않는 소규모 초고층 공동주택의 건설로 인해 농촌지역의 자연경관과 조화를 이루지 못하여 나홀로 아파트라는 신조어가 생겨나기도 했다. 특히 개발압력이 높은 용인의 경우에는 준농림 및 준도시지역에서 승인된 주택건설사업(총 146건)의 평균 용적률이 220%가 넘는 실정이어서, 주변경관과의 부조화가 심각한 문제로 대두되었다.

또한 준농림지역에 입지하는 소규모 공장에 의한 환경오염도 심각하

였다. 무계획적인 개별공장의 입지로 인해 산업폐수의 발생 등 환경오염이 유발되어 지역주민과의 마찰이 빈번하게 발생하고 있다. 실례로 경기도 화성시에서는 1997년 이후 1,669건, 577만 2,000㎡ 정도의 소규모 개별공장이 산발적으로 입지하였다.

1994년부터 1998년까지 준농림지에서 민간에 의한 택지개발량은 여의도 면적(87만평)의 8배에 달하는 총 678만평에 이른다.[229] 개발지침 없이 준농림지를 민간에 의한 무분별한 토지개발가능지로 허용함은 1990년대 후반부터 난개발과 환경파괴 등 심각한 사회문제로 부각된다.

이는 농지를 활용하여 국토의 효율적 이용방안을 모색하기 원하는 본 연구에 큰 시사점을 준다. 준농림지역의 도입으로 수도권 내 주택부지와 공장부지 등의 공급이 분명 이전보다 많이 이루어졌음은 준농림지역의 도입이 부족한 택지공급의 해결책이 되었음을 의미한다고 볼 수 있다. 하지만 명확한 개발기준이 성립되지 않은 상태에서 농지의 활용을 민간에 이양한 결과 국토는 난개발이라는 상처를 남기고 폐지되는 결과를 가져왔다.

4. 농지의 활용방향

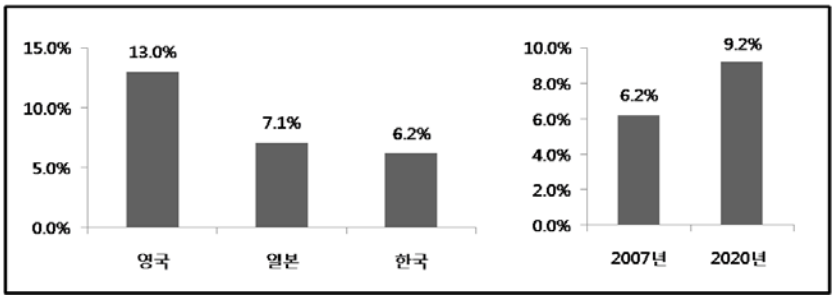
가. 토지이용의 실태

2008년 현재 우리나라 인구는 48,607천명(2008년 6월 말 기준), 면적은 99,720㎢(2007년 말 기준)이다. 우리나라에서 대지, 공장용지, 공공용지 등 생활에 실제 이용되는 도시적 용지의 면적은 전 국토의 6.36%인 6,351㎢ 만이 이용되고 있다. 이는 영국 13.0%, 일본 7.1%보다 낮은 수치이며 대부분의 선진국들의 수준인 10%에 비하면 거의 4%p 가까이 낮은 수치이다. 상대적으로 좁은 국토를 더욱 좁게 씀으로써 인해 부동산 가격 앙등과 토지자원의 효율적 이용을 저해하고 있으며, 이로 인해 국가경쟁력도 악화되고 있다는 인식이 최근에 확대되고 있다.

최근 정부에서는 우리나라의 도시용지비율을 현행보다 거의 50%

229) 그러나 이러한 민간에 의한 준농림지의 주택공급확대로 인해 '90년대 중반부터는 국내 부동산가격이 계속해서 안정세를 취한 것은 그 장점으로 볼 수 있다고 하겠다.

[그림 13-5] 각국 도시용지비율 및 2020년 한국 도시용지 목표비율



〈표 13-12〉 국가별 면적 및 도시적 용지면적(2003)

(단위: 천ha)

	한 국	일 본	영 국
국토면적	9,926	37,791	24,219
도시면적	5.9%	7.0%	13%
1인당 도시적 용지	120㎡	215㎡	532㎡

가까이 증가시킨 9.2% 수준까지 늘리겠다고 발표했다. 이는 현재 1인당 도시적 용지면적인 120㎡에서 178.5㎡ 수준으로 크게 증가하는 것으로 토지자원의 획기적 공급이 예상된다고 하겠다.

그러나 현실적으로 도시적 용도의 토지를 획기적으로 늘릴 수 있는 방안은 그리 많아 보이지 않는다. 전 국토의 84.8%가 전, 답, 임야로 구성되어 있으며, 전답의 비율이 20.0%, 임야의 비율이 64.8%로 구성된 우리나라의 경우 여러 조건을 감안하였을 때, 도시적 용도로의 전환이 비교적 용이한 전답으로 구성된 농지의 용도 전환만이 유일한 해결책으로 보인다.

농지 부문을 살펴보면, 현재 우리나라의 농지면적은 1,800천ha(2006년 현재)인데, 이를 인구 1인당 농지면적으로 환산해 보면 381.8㎡이다. 일본의 경우 1인당 농지면적은 376.86㎡로 한국보다 66㎡ 가량 좁다. 이에 반해 국민 1명이 쓰는 도시적 용지면적은 일본이 244.86㎡, 한국은

〈표 13-13〉 수도권 국토환경성평가 등급별 면적

(단위: ㎢/%)

		합 계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
수도권	면적	11,767.96	4,290.6	2,287.14	2,522.2	988.71	1,679.2
	비율	100	36.46	19.44	20.08	8.40	14.27
서울 특별시	면적	605.96	139.49	52.15	12.73	17.89	383.69
	비율	100	23.02	8.61	2.10	2.95	63.32
인천 광역시	면적	980.41	191.87	120.89	329.56	125.77	212.32
	비율	100	19.57	12.33	22.19	12.83	21.66
경기도	면적	10,181.59	3,59.32	2,114.1	2,179.9	845.05	1,083.2
	비율	100	38.89	20.76	20.94	8.30	10.64

자료: 환부, 「국토환경보전계획 수립 연구」, 2003.

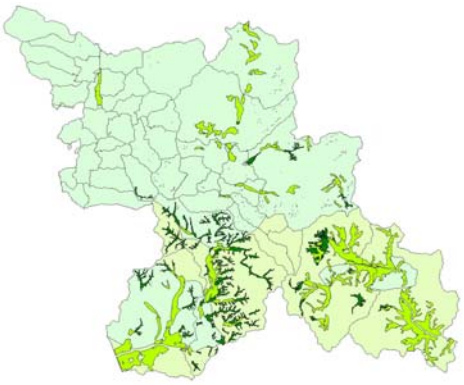
114.5㎡로 매우 좁다. 1인당 택지면적 또한 130.02㎡로 51.15㎡인 한국의 2.54배에 이른다.

일본의 경우 1975년 국토의 15.3%를 농지로 사용하였으나 '농지 구조조정'을 통해 2002년 기준으로 12.8%까지 줄여 9,448㎢의 새로운 도시적 용지를 확보하였다. 한국의 경우에는 1975년 22.43%이던 농지의 비율이 2004년도에는 21.3%로 29년 동안 1.13%(1,299㎢)의 농지만이 타용도로 전용되었다.

그러나 도시용도의 토지공급을 확대한다고 해서 환경을 마구 훼손하는 방식으로 진행되어서는 안 될 것이다. 즉, 환경도 살리고 개발수요도 충족시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 아래 표는 환경부에서 정한 국토환경성평가자료인데, 여기서 개발가능한 지역은 4, 5등급 지역이 해당된다. 수도권을 보았을 때, 전체 면적의 22.7%가 해당되므로 도시지역과 농지 중에서 환경등급이 낮은 지역을 중심으로 개발한다고 하여도 향후 필요한 물량을 충분히 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

용인시의 도시지역 내 농업진흥구역의 자료를 GIS 데이터를 이용하여 분석해 본 결과 [그림 13-6] 및 <표 13-14>와 같이 나타났다. 2003년 현재 용인시가 대지용도로 사용하고 있는 면적이 23.58㎢인데

[그림 13-6] 용인시 농업진흥구역의 위치



〈표 13-14〉 용인시 농업진흥구역의 특성

(단위: ㎢)

	농업진흥구역①	농업보호구역②	농업진흥지역(①+②)
도시지역	14.20	5.41	19.61
비도시지역	31.56	9.77	41.33
소계	45.76	15.18	60.94

도시지역의 농업진흥지역만 해제할 경우 추가로 19.61㎢의 추가해제가 가능한 것으로 나타났다.

이는 수도권 내 개발압력이 높은 용인시만 대상으로 해도 현재 도시지역 내에서도 분당 신도시만한 규모의 개발이 가능함을 알 수 있다. 그러나 [그림 13-6]에서와 같이 용인시 도시지역 내 농업진흥지역(농업진흥구역과 농업보호구역 포함)이 점적으로 분산되어 있어서 이를 통합시켜 형상을 정형화하는 작업이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

이제는 국토이용의 효율을 높이기 위해서는 농업경쟁력이 떨어지는 대도시 주변의 농지를 적극적으로 활용하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다[230].

230) 연구자마다 차이는 있으나, 최소한의 식량자급 목표를 달성할 수 있는 농지면적으

나. 농지의 활용방안

1) 농지를 이용한 토지공급확대 및 부동산시장 활성화

2000년대 들어 부동산시장가격의 급등요인으로 주목된 1순위는 수도권 주변 주택시장의 공급부족 문제라고 보는 시선이 많다.

김영삼・김대중 정부시절에 1기 신도시사업의 후유증(임금 급등, 자재난, 환경파괴 문제 등)으로 신도시의 추가공급에 대한 논의는 전혀 진행되지 못하였다. 하지만 추가적인 주택공급은 필수이므로 김영삼정부는 이에 대응한 공급수단으로 준농림지역을 국토계획법의 개정을 통해 도입하였다. 준농림지역은 개발의 권리를 민간에 이양하여 보다 효율적인 주택공급을 기대하였지만, 산발적이고 토지의 낭비가 심한 난개발로 인해 그 폐해가 컸었다.

이러한 상황 속에서 2003년 재정된 국토계획법에 따라 난개발이 제한되고, 계획적 개발이 강조되면서 민간의 택지확보는 더욱 어려워졌다. 수도권 내 주택건설 실적으로 보면 전국 대비 수도권 내 주택건설 실적은 2003년부터 공급비율이 감소하기 시작하여 2006년에는 그 비율이 30.7%까지 급감하였다. 이는 수도권 부동산시장 불안의 주요 요인이 되었다. 또 그나마 있던 주택공급마저도 소형평형 의무공급 규제로 인해 중대형평형의 공급이 더욱 줄어들어 중대형평형 중심의 가격 상승은 확연히 높았다. 이는 소득증가에 따른 중대형평형 선호와 우수한 주거환경에 대한 선호가 높아짐에 따라 주택 수급의 질적 부조화 문제도 그 원인이 되었다. 게다가 수도권 내 주택의 공급은 미니 신도시급의 공급 혹은 재건축・재개발로 인한 공급이 주를 이루게 되면서 소규모의 거점개발이 시행되었다. 하지만 이러한 소규모의 거점개발은 지역 인프라의 개선 없이 개발이 일어남에 따라 각 도시 간의 도로혼잡, 대중교통 미비, 주거환경 악화 등 지속적으로 수도권 내 거주환경을 악화시키고 있다.

로 96～105만ha, 130～139만ha(최지현, 「최소 필요열량 기준 자급률 산정」, 한국농촌경제연구원 2004. p.33) 혹은 170만ha(성진근, 「농지 및 산지의 합리적인 보전과 전용방안」, 국토연 working paper, 1999. p.29)를 들고 있는데, 이를 고려할 경우 우리나라는 아직 농지가 여유 있다고 생각할 수도 있겠다.

〈표 13-15〉 연도별 전국 대비 수도권 주택건설 실적

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
주택 수 (호)	전 국	404,715	433,488	529,854	666,541	585,382	463,800	463,641	357,000
	수도권	237,454	240,985	304,396	376,248	297,289	205,719	197,901	109,505
비율(%)		58.7	55.6	57.4	56.4	50.8	44.4	42.7	30.7

자료: 국토해양부, 주거복지본부 주택건설기획관 주택건설기획팀.

〈표 13-16〉 각 개발방식의 장·단점

UGB 제도	장점	도시의 무계획적 외연확산 방지
		개발과 보전의 조화유도
		인프라시설의 적정공급과 효율적 이용
		체계적인 도시성장관리
	단점	도심 내 환경악화 가능성
		도시 근거리 녹지공간의 상실
기존의 개발	장점	저개발지역의 빠른 성장 가능
		도시 주변 녹지공간의 확보 가능
	단점	개구리 뛰뛰기의 비지적 개발
		인프라시설의 초과공급과 비효율적 이용

그러므로 지금까지 우리나라의 개발방식으로 볼 수 있는 거점식 택지공급에서 UGB 제도[231]를 통한 농지활용의 효율화 방안을 찾아보고자 한다.

UGB 제도란 현재 수도권 내 개발의 축을 연결하여 인프라시설의 활용도를 최대로 끌어올리면서도 환경적 부하를 최소화하는 것을 목적으

231) 본래 UGB는 농지를 활용한다거나 토지공급을 획기적으로 늘리고자 하는 목표로 만들어진 제도가 아니다. 오히려 그린벨트에 가까운 성격을 지니고 있으나, 장기 계획으로 필요한 개발물량의 150%를 설정하여 비교적 여유 있는 도시의 계획적 성장을 가능케 하므로 본 연구에서 사례로 다루었다. 또한 우리나라에서도 도시적 용도를 50% 정도 추가로 공급할 계획이어서 더욱 적합하리라 판단된다.

로 하며, 분산된 소규모 택지공급보다 개발압력이 높은 개발 축의 개발 집중을 통해 개발할 곳은 개발하고, 농지 등과 같이 보호할 곳은 확실히 보호하고자 할 때 활용되는 수법이다.

이는 환경보호적인 측면에서도 오히려 개발 축을 제외한 지역은 철저히 보전하게 되고, 개발 축 내 토지는 도시 기반시설의 세부적인 계획을 통한 개발로 거주환경을 더욱 좋게 만들 수 있으리라 생각된다. 우선 미국 오리건 주 포틀랜드 대도시권 경계설정 기준에 적용된 UGB에 대한 사례 분석을 통해, 농림지역의 활용방안을 찾아보고자 한다.

다. 포틀랜드(Urban Growth Boundary) 사례

1978년 구성된 포틀랜드 대도시권의회(Council for Metro portland)는 광역적인 토지이용 계획수립과 도시성장경계(urban growth boundary) 설정 및 지역적으로 중요한 내용을 다루기 위해 설립되었다. 1992년에는 지역성장관리정책의 일환으로 지역구조계획(Regional Framework Plan) 안을 발표하였으며, 1995년에는 2040 성장개념(2040 Growth Concept)이 채택되었고, 1996년에는 도시성장관리의 부문별 계획수립에 착수하였다.

토지이용계획의 목표로 ①도시성장경계를 설정할 것, ②도시 토지를 현명하게 사용할 것, ③자연자원을 보호할 것 등을 제시하고 있다.

1992년 메트로의 주민들은 메트로가 직접 성장관리를 담당하도록 자치헌장을 승인하였다. 이 헌장은 메트로의 전망과 가치 및 장기 정책을 담은 미래의 비전을 수립하도록 하였다.

1980년대와 1990년대 초기 개발, 특히 도시주변부에서의 개발은 흔히 스프롤로 특징지워졌다. 도시성장경계는 단지 경계 내 토지가 도시용도로 전환될 때 개발이 지나치게 저밀도로 개발되지 않도록 제한하는 역할을 하였다.

처음에 Region 2040으로 불리는 집중적인 연구로 여러 개의 대안을 준비하였으며, 마지막에는 지역성장의 네 가지 시나리오를 기반으로 시뮬레이션을 행하였다. 각각의 선택은 ①토지소비, ②통행거리와 시간, ③오픈스페이스와 대기질, ④다양한 도시경관에 대한 영향으로 분석되었다.

다양한 의견수렴 결과, 새로운 대안은 도시성장경계 내에서 재개발이 강조되고, 도심과 교통 축에서 성장이 촉진된다는 것이다. 이 안은 결국 의회에서 1995년 2040 Growth Concept으로 채택되었다.

계획 간의 일관성 측면에서 50년의 개념적 계획하에 20년의 도시성장관리(Urban Growth Management) 부문별 계획이 이루어지고, 이를 보완하기 위하여 Regional Framework Plan이나 Regional Transportation Plan이 수립된다.

토지이용 가이드라인으로 도시에서 토지효율성 극대화, 중요 거리와 중요 교통망에 있는 비즈니스센터와, 자연보호구역, 공원, 강, 농지 안과 밖의 성장경계구역, 자전거, 걷기, 자동차, 화물 등 모든 것을 포함한 교통수단의 증진, 다양한 주거형태들의 도입 등을 예로 들고 있다.

또한 도시성장구역(UGB) 설정을 위한 가이드라인은 다음과 같다.

① 첫 번째 우선순위
도시안 비즈니스센터의 'main street'나 주요 교통로의 토지이용 효율성을 높일 수 있는 방향으로 설정한다.

② 두 번째 우선순위
도시지역 안이나 밖의 자연지역, 공원, 개울, 농지 등을 보호한다.

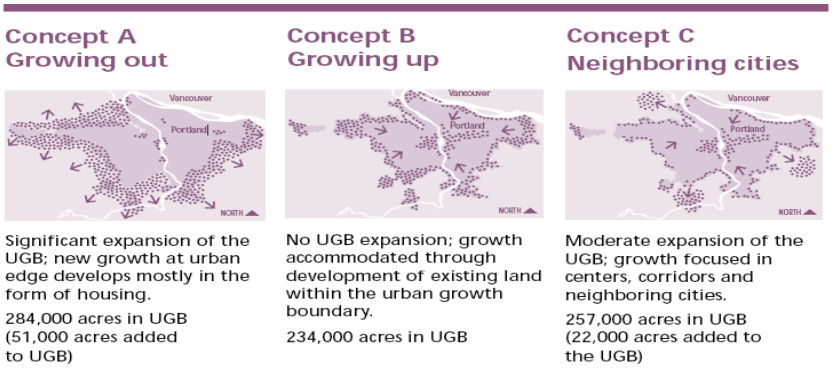
③ 세 번째 우선순위: 한계 토지
자전거, 도보, 대중교통 등 모든 교통수단 시스템을 증진하는 방향으로 설정한다.

④ 네 번째 우선순위: 숲 또는 농장 토지
분리된 지역 간에 커뮤니티가 증진되도록 한다. 또한 주거타입 선택이 다양해질 수 있도록 한다.

5. 소 결

본 연구는 비효율적 이용으로 지가상승 및 부동산시장 활성화에 저해 요인이 되고 있는 농지를 부동산시장의 안정과 국토의 효율적 이용을 위해 어떠한 방식으로 활용할까에 대한 필요성에서 출발한다. 이에 따라 우선 현행 농지 관련 제도를 살펴보고, 국토의 효율화를 위해 어떠

[그림 13-7] Growth Concepts 분류



한 기준이 도입되면 환경훼손을 최소화하고 보다 더 효율적인 국토 이용으로 유도할 수 있는가에 대한 방법을 찾아보는 것이 본 연구의 목적이다. 즉, 농지를 통해 최대한 유효하게 이용할 수 있는 국토의 효율화 방안을 찾아보고자 하는 것이다.

먼저 농업의 현황과 현행 농지와 관련된 제도에 대한 분석을 하였다. 이를 통해 현재 우리나라의 농업이 당면하고 있는 문제점과 이를 효율적으로 풀지 못하고 단지 방관만 하고 있는 현 상황을 파악하였다. 지속적이고도 급속한 농가인구 감소로 인해 농가 1호당 경지면적은 지속적으로 증가했음에도 불구하고 농가소득의 수준은 점차 도시지역과 이질화되어 가고 있다. 경쟁력이 떨어지는 농사를 지속할 이유가 없어 경작을 포기함에 따라 유휴화되어 가는 농지는 점차 증가하고 있다.

이를 해결하기 위한 몇몇 시도는 있었지만, 근본적인 농업경쟁력 강화에 관한 문제해결이 이루어지지 않았다.

현행 국토이용구조의 현황을 살펴봄에 따라 우리나라의 토지는 지극히 적은 양만을 도시적 용지로 사용함을 확인할 수 있었다.

이러한 국토이용의 비효율성을 바탕으로 농지이용의 문제점에 대해서 살펴보았다. 우선 국토계획체계와 관련하여, 계획적이고 종합적인 관리를 위해 국토계획법이라는 단일법체계로 전환을 꾀하였지만, 여전히 중복되는 법규의 문제로 농지의 효율적 관리기능이 미흡함을 알 수 있었다.

추가적으로 농지를 효율적으로 이용하고 적시의 적절한 택지를 공급하기 위한 시도였던 준농림지역의 도입 배경과 한계점에 대해서 찾아보았다. 우선 부적절한 개발기준으로 인해 수익성이 보장되는 지역에서만 소규모로 흩뿌리듯 공급이 이루어짐에 따라 난개발의 문제를 야기하였음을 알 수 있었다.

이러한 연구를 바탕으로 바람직한 농지관리제도와 관련된 제언을 한다면, 첫째 경자유전의 원칙을 계속해서 고수할 것이냐의 근원적 문제가 검토되어야 할 것이다. 현재 임대나 위탁경영이 상당히 많으며, 임대가 45% 정도 되기 때문에[232] 이 원칙에 대한 수정이 필요할 것으로 판단된다. 현대적이며 실질적인 농업경영이 가능하도록 현실을 반영한 합리적 개선이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 농지전용과 관련된 문제이다. 용인시의 경우뿐만 아니라 대부분의 도시들이 현재의 농지 관련 규정 등으로 인해, 인프라가 비교적 양호한 도심 인접지 바깥에 시가화 예정용지를 대량으로 지정하고 있어 사회적 비용부담이 커지고 있는 것이 현실이다. 포틀랜드 사례와 같이 UGB를 설정하여 일정 구역 내로 개발을 유도할 경우 지속가능한 발전을 도모하는 데 일조할 수 있으리라 판단된다. 도심 인접지의 농지가 전용될 경우 외곽지역에 대체농지를 확보하는 방식 등을 통해 필수 농지는 확보할 수 있으리라 판단된다.

셋째, 현재 농지의 분포를 보면 소규모로 분할되어 있는 지역이 많은데, 이는 영세한 규모의 농업경영이 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 농업 수익성이 떨어지는 농지는 타 용도로 전환을 도모하거나 병합화를 통해 규모의 경제를 달성하는 것이 유리할 것이다. 미국, 독일, 프랑스 등에서는 농장제 농업으로 구조를 개편하여 경영의 효율성을 높이고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

넷째, 농지에 대한 세분화가 필요할 것으로 판단된다. 우량농지에 대해서는 확실히 규제하여 전용을 막는 대신 한계농지 등은 타 용도로의 전환을 통해 토지이용의 효율성을 높이도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 농지에 대한 일률적 규제보다 세분화된 가이드라인을 만들어 농지

232) 김태곤, 「농지정책의 방향과 검토과제」, 「농지제도의 선진화를 위한 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2007, p.105.

소유 및 이용에 대한 예측이 가능하도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 농업진흥지역으로 지정될 경우 지가하락 등으로 인해 농가의 손실이 발생하는데, 이에 대한 보전책 마련이 필요하다. 계속해서 농사를 짓더라도 피해를 보지 않도록 TDR(Transfer of Development Right) 혹은 PDR(Purchase of Development Right) 등의 제도 도입도 검토해 보아야 할 것이다.

국토이용 효율화 및 부동산시장 안정 등을 위해 토지공급이 확대되어야 한다는 데는 이견이 별로 없다. 그러나 어느 용도의 토지를 도시적 용도로 활용해야 하는가에 대해서는 아직 합의된 바가 없다. 국토 현실을 살펴보거나 대내외적 여건을 보았을 때, 가장 활용이 용이한 곳이 농지일 것이다. 농지의 도시 적용 도로의 개발이 가장 현실적인 대안이고 용이한 대안이 될 것이다. 그러나 이때도 잊지 말아야 할 점이 준농림지역제도의 폐해가 될 것이다. 농업지역과 도시지역이 서로 상생할 수 있는 그러한 세부적 대안 마련이 지금부터라도 준비되어야 할 것이다.

제3절 산지제도

1. 검토 배경

국토 면적의 64%를 차지하고 있는 산지는 우리나라 최대의 부존자원으로서 지속가능성이 강조되기 시작한 이후 그 잠재적 가치는 더욱 부각되고 있다. 그러나 우리나라의 산지는 경사도가 높고 지형이 험준하며, 변화가 심한 대륙성 기후와 여름철의 집중 호우 등으로 인해 토양의 풍화작용과 침식이 발생하기 쉬운 특징을 지니고 있다. 1970년대 이후 대규모 산림녹화사업을 성공적으로 추진하였으나 30년생 이하의 산림이 전체 산림의 59%, 31년생 이상이 전체 산림의 38%를 차지하고 있어 아직도 산림자원의 육성이 필요한 실정이다. 이러한 관계로 지금까지의 산지이용은 보존위주의 관리체계 운영으로 제한적 이용만이 허용되고 있어 국토 전체의 체계적이고 종합적인 관리가 현실적으로 어려운 현실이다.

그럼에도 불구하고 급속한 도시화에 따른 도시적 토지수요의 증대로 인하여 산지의 효율적 이용과 개발에 대한 당위성이 지속적으로 증대되고 있다. 특히 부동산 가격의 상승원인 중 하나로 이용 가능한 토지의 절대 부족이라는 쟁점이 부각되면서 가용토지 공급원으로써 산지이용에 대한 관심이 더욱 증대되고 있다. 이와 함께 소득수준의 상승과 함께 삶의 질에 대한 관심이 증대되면서 맑은 물, 깨끗한 공기, 휴양공간 등 산림의 공익적 기능에 대한 수요가 증가하고 있어 물리적인 이용뿐만 아니라 보전적 이용도 현실적인 과제로 부각되고 있다. 최근에는 저탄소 녹색성장의 추구가 시대적 관심사로 부각됨에 따라 지속가능성에 기초한 산지의 효율적 이용이 국토이용 및 부동산정책의 관점에서도 중요한 과제로 다루어지기 시작하였다.

그러나 산지만이 지닌 고유한 특성들을 고려할 때 단순히 부동산의 일부인 토지자원의 관점에서만 다루는 것은 많은 문제를 야기할 수 있을 것이다. 특히 산지는 한번 파괴되면 그 영향이 크고 복구에 장시간이 소요되기 때문에 보전과 이용의 조화를 이룬 지속가능한 관리를 더욱 필요로 하고 있다.

이처럼 산지를 둘러싼 급속한 환경변화는 단순히 보전해야 할 지역으로만 여겨져 단편적 이용에 그쳤던 산지에 대하여 새로운 토지자원으로의 재조명을 요구하게 되었고, 토지자원으로서의 새로운 역할정립을 검토할 시기가 되었다.

2. 산지의 이용환경 변화

우리나라 부동산시장에서 가장 큰 면적을 차지하고 있지만 항상 이용에 따른 다양한 제약으로 인하여 관심의 대상이 되지 못하였던 산지를 재조명하기 위해서는 이를 둘러싼 최근의 환경변화를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

가. 도시적 토지이용의 증가

일반적으로 도시적 토지이용이란 주택이나 기반시설, 공공시설 등과

관련된 택지, 공장용지, 공공용지 등으로의 토지이용을 들 수 있다. 성장위주의 급속한 산업화와 도시화는 도시적 토지에 대한 수요를 급속하게 증가시켰다. 특히 한 국가의 도시화 수준을 의미하는 우리나라의 도시화율은 2005년 90%를 상회하기 시작하였으며, 2020년에는 95%에 달할 것으로 예상되고 있다.[233]

따라서 앞으로도 많은 사람들이 지속적으로 도시로 유입될 것이며, 이에 따른 도시적 용도의 토지수요는 꾸준히 증가할 것이며, 가용토지의 절대량 부족에서 발생하고 있는 공급부족 문제도 상당기간 지속될 것이 예상된다.[234]

특히 토지이용의 규제가 복잡한 현실에서 도시용 토지공급은 제한적일 수밖에 없었으며, 이에 따른 도시용지의 공급부족 문제는 부동산시장의 불안 요인으로 작용하여 온 것이 사실이다. 더욱이 수도권 지역에서의 도시용 토지수요 증가는 과도한 수도권 규제로 인하여 더욱 심각한 수준이라 할 수 있다.

대도시의 주택 문제도 과거에는 주택보급률에 초점을 맞춘 양적 공급의 문제에 중점을 두었으나 신도시 건설이나 대규모 택지개발사업의 추진 등으로 어느 정도 해소되었다고 할 수 있다. 그러나 열악한 주거환경 문제나 주거수준의 격차 발생, 주거문화 등의 변화 등으로 생활의 질과 관련된 또 다른 문제가 발생되고 있다. 특히 지속적인 가구 수의 증가와 평균가구원 수의 감소, 노인가구, 1인 가구, 여성가구 등으로 다양화되고 있는 주택시장이 수요자 중심의 구조로 전환되면서 자연친화적인 고품격의 쾌적한 주거환경에 대한 수요 증가가 예상된다. 또한 서비스업의 발달과 광역 교통망체계의 구축, 정보통신 기술발달에 따른 일명 '유비쿼터스 도시'의 확대 등은 주거입지의 다양화를 요구하고 있으며 주거의 교외화 현상을 증가시킬 것으로 예상된다.

그러나 도시주변 산지나 농지의 토지이용 전환은 도시생태계나 도시의 오픈스페이스로서의 역할을 고려해 볼 때 제한적일 수밖에 없으며, 전원주택 등 자연친화적 토지이용에 대한 선호가 증가하고 있음을 고려

233) 대한민국정부, 『제4차 국토종합계획수정계획(2006~20)』, 2006, p.20.
234) 향후 인구증가율의 감소가 예상되므로 2020년 이후에는 다른 선진국들처럼 산지가 늘어날 것을 전망한 보고도 있다(박기남, 2006).

하면 향후에도 도시적 토지이용으로의 전환이 지속적으로 증가할 것이 예상된다.

이러한 도시적 토지수요에 부응하기 위한 토지의 공급량은 절대적으로 제한되어 있으므로 국토의 상당부분을 차지하고 있는 산지를 보전 중심으로 이용하는 것은 국민경제적 측면에서 적합하지 않을 수도 있다.

나. 공익적 기능에 대한 수요증가

산지는 국토공간상의 위치와 기능 및 역할 등으로 인하여 우리나라 생태계의 핵심지역을 이루고 있다. 전술한 바와 같이 산지는 수원함양, 대기정화, 산림휴양, 토사유출방지, 산림정수, 토사붕괴방지, 야생동물보호 등 다양한 기능을 발휘하는 자연자원이다. 산림청(2008)에 의하면 2005년 현재 산림의 공익가치 평가액은 65조 9,066억원으로 국민총생산의 10%에 달하는 것으로서 이는 국민 1인당 연간 136만원 정도의 혜택을 받는 것으로 추정하였다.[235] 이 밖에도 산지는 그 자체로서 경관자원이며, 문화 및 관광자원이 되기도 한다.

산림 내에서 생산되는 이러한 환경적·문화적 기능 등을 통틀어 공익적 기능이라 하며, 이러한 기능이 제공하는 재화 혹은 서비스는 시장의 가격통제가 작용하지 않으므로 정부가 공급을 담당해야 하는 공공재라 할 수 있다. 산지의 공익적 기능은 어느 한 가지만을 배타적으로 발휘하는 것이 아니라, 여러 가지 기능이 동시에 발휘하는 특성이 있으며, 이러한 기능 간에는 경합이 발생하기도 한다.

이러한 관점에서 산지의 용도 전환은 산림의 기능을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다는 점을 시사한다. 이처럼 인구가 증가하고 산업화와 도시화가 진전됨에 따라 쾌적한 산림휴양 공간에 대한 국민 수요는 지속적으로 증가될 것이 예상된다.

다. 자연친화적 산지개발 수요증가

자연친화적 산지개발이란 산지에 지속가능한 개발의 개념을 적용시킨

235) 산림청, 「산지관리제도 개요」, 『산지관리제도 개선방안 워크샵 자료집』, 2008, p.105.

것이라 할 수 있다. 즉, 미래 세대까지 고려한 산림자원의 배분을 중시한다는 의미를 지닌다. 이는 한번 파괴된 산림생태계는 원상태로 복구되는데 장시간이 소요됨은 물론 사실상 완전한 복구가 어렵기 때문이다.

특히 기후변화대책 등에 따른 저탄소 녹색성장의 중요도가 부각됨에 따라 자연 또는 환경친화적인 개발수요는 지속적으로 증가할 수밖에 없는 현실이다. 왜냐하면 지속가능한 개발이란 산림이 목재를 비롯해 물, 연료, 야생 동·식물의 서식처, 다양한 경관 등의 재화 및 공익적 서비스를 현재뿐만 아니라 미래에도 공급할 수 있도록 산림을 지속적으로 관리하고 경영하는 것이기 때문이다.

자연친화적 산지개발의 개념을 정립함에 있어 크게 두 가지로 구분해야 한다. 첫째는 지속가능한 개발의 개념과 마찬가지로 산림의 제반 기능은 우리 세대뿐만 아니라 다음 세대까지도 제공되어야 하기 때문이다. 따라서 자연친화적 산지개발은 보전할 지역에 대해서는 철저한 보전이 전제되어야 한다. 둘째, 개발가능한 산지로 구분되어 타 용도로 개발대상이 되는 경우에도 산림이 지닌 고유기능을 유지시키거나 향상시킬 수 있는 방향으로 진행되어야 한다.

3. 산지이용 및 관리 현황

가. 산지의 이용 현황

<표 13-17>과 같이 2006년 우리나라의 산지면적은 639만ha이며, 전국토면적의 64.1%를 차지하고 있다. 그러나 전체 국토면적 중 산지면적의 비율은 지속적으로 감소하고 있다. 특히 수목이 생육하지 않는 무림목지의 면적이 증가하고 수목이 생육하고 있는 임목지의 면적이 감소하고 있다는 점은, 산지의 타 용도이용에 대한 수요가 지속적으로 증대하고 있다는 점을 보여준다고 할 수 있다.

산지의 감소요인은 산지소유 구조에서 찾아볼 수도 있다. 산지는 소유 주체가 다양할수록 이용이나 보유목적이 상이하여 종합적이고 체계적인 관리가 어렵다. 소유자별로 산지구성 현황을 살펴보면 2006년 말 현재 우리나라 산지 중 사유림의 면적은 전체 산림면적 중 69.0%에 달

〈표 13-17〉 국토이용 현황

(단위: ha)

연 도	농경지		산 림		기 타	국토면적	산림면적 비율(%)
	답	전	임목지	무림목지			
2000	1,237,447	813,288	6,268,305	153,823	1,473,212	9,946,075	64.57
2001	1,232,599	809,864	6,265,809	150,111	1,495,417	9,953,800	64.46
2002	1,230,295	804,798	6,268,442	143,451	1,511,534	9,958,520	64.39
2003	1,225,590	800,672	6,261,923	144,409	1,527,493	9,960,087	64.32
2004	1,220,507	797,464	6,252,329	147,972	1,543,475	9,961,737	64.25
2005	1,215,245	795,576	6,239,328	154,621	1,559,846	9,964,616	64.17
2006	1,208,809	792,905	6,231,407	157,986	1,577,205	9,967,812	64.10

자료: 산림청, 『임업통계연보』, 2007, p.22.

〈표 13-18〉 산지의 소유구조 현황

(단위: ha)

연 도	전국산림면적	사유림면적	소재산주면적	부재산주면적
1999	6,430,001	4,614,076	2,240,995	2,373,081
2000	6,422,128	4,488,049	2,171,187	2,316,862
2001	6,415,920	4,531,638	2,167,837	2,363,801
2002	6,411,893	4,561,927	2,164,112	2,397,815
2003	6,406,332	4,547,846	2,180,282	2,367,564
2004	6,400,301	4,474,760	2,114,960	2,359,800
2005	6,393,949	4,436,324	2,235,134	2,201,190
2006	6,389,393	4,411,242	2,188,807	2,222,435

자료: 산림청, 『임업통계연보』, 2007, p.22.

하고 있으며, 이 사유림을 2,062천명이 소유하고 있어, 산주 1인당 평균 소유면적은 2.2ha에 불과한 실정이다(표 13-18 참조). 특히 3ha 미만의 소유산주가 전체의 84%를 차지하고 있으며, 이 중 부재산주가 49%에

달하고 있다.[236]

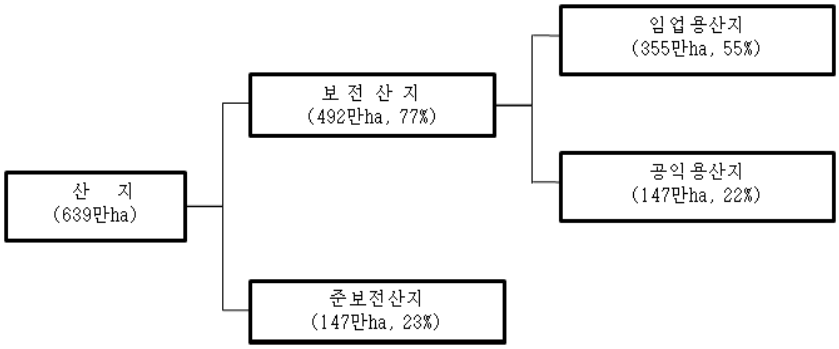
부재산주는 산림기본계획 추진 이전인 1971년도보다 305천명이 늘어났고, 평균 임야소유면적은 0.6ha가 감소되어 소유 규모가 더욱 영세화되어 가고 있음을 나타낸다. 이와 같은 부재산주의 비율 증가와 평균 임야소유면적의 감소추세는 한동안 지속될 것이 예상된다. 이는 농지에 비하여 보유를 위한 제반 조건이 상대적으로 용이하다는 점과 기획부동산 등에 의해 이루어지고 있는 과다한 필지분할에 의한 산지매매를 통해 소규모 산지소유자가 증가하고 있기 때문이다.[237]

나. 산지의 관리 현황

1) 산지관리체계

산지의 실질적 이용을 가장 좌우하는 요인으로는 「국토계획법」에 의한 용도지역체계라 할 수 있으며, 동시에 산지관리의 모든 내용을 담고 있는 「산지관리법」에 의해서는 보전산지와 준보전산지의 관리체계를 지니고 있다.(그림 13-8 참조).

[그림 13-8] 산지구분체계와 현황



236) 산림청, 전게서, 2008, p.25.

237) 산지관리법이 분리 제정되기 전의 구산림법에는 보전임지는 3ha 미만으로 분할할 수 없다는 규정이 있었으나, 산지관리법의 제정과 더불어 2003년부터 폐지되었다.

우리나라의 모든 산지는 보전산지와 준보전산지로 대별된다. 보전산지는 다시 임업생산기능의 증진을 위해 필요한 임업용 산지와 임업생산 및 재해방지·생태계보전·경관보전·보건휴양증진 등 공익기능을 위해 필요한 공익용 산지로 구분되고 있다. 임업용 산지에 해당하는 산림의 종류로는 보존국유림, 채종림, 시험림, 임업진흥권역의 산지 및 그 밖에 임업생산기능 증진을 위하여 필요한 산지이다. 공익용 산지에 해당하는 산림의 종류로는 보안림, 산림유전자원보호림, 자연휴양림, 사방지, 산지전용 제한지역, 야생동식물보호구역, 공원, 문화재보호구역, 상수원보호구역, 개발제한구역, 보전녹지지역, 생태·경관 보전지역, 습지보호지역, 특정 도서, 사찰림의 산지 및 그 밖의 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지이다. 따라서 공익용 산지의 경우는 다른 법령에 의하여 지정된 용도지역이나 지구의 산림들이 해당되고 있어 이중규제의 성격이 강하다고 할 수 있다.

보전산지 이외의 모든 산지는 준보전산지로 구분하고 있어, 도시적 토지이용이 가능한 산지의 대부분은 준보전산지에 해당된다고 볼 수 있다. 우리나라 전체 산지의 77%는 보전산지로 지정되었으며, 나머지 23%는 준보전산지로 지정되어 있다. 이와 같은 산지 구분은 보전이 필요한 산지와 각종 개발용지로 제공하기 위한 산지를 미리 구분하여 계획적 이용을 도모하는 데 주목적을 두고 있다고 하겠다.

이를 국토계획법에 의한 용도지역과 연계하여 보면 <표 13-19>와 같다. 산지의 이용 측면에서 용도지역과의 연계가 필요한 이유는 산지 내에서도 국토계획법에 의한 용도지역 내 건축물 등을 설치하기 위해서는 개발행위허가를 받거나 도시계획사업을 시행하여야 하기 때문이다.

토지이용을 규율하는 4개 용도지역 중 가장 넓은 면적을 차지하고 있는 농림지역에서는 대부분의 산지가 보전산지로 지정되어 있으며, 도시적 토지이용을 위한 도시지역 내 산지에도 보전녹지지역의 지정 등으로 보전산지의 비율은 55.2%에 달하고 있다. 반면, 도시지역 외곽이면서도 과거 준농림지역으로 난개발의 온상이 되었던 관리지역의 경우에는 보전산지비율이 19.2%로 도시지역보다 낮아 과도한 개발수요를 야기하여 산지이용의 왜곡을 초래할 가능성을 지니고 있다.

산지비율이 상대적으로 높은 우리나라에서는 산림보호 및 산림녹화를

〈표 13-19〉 용도지역별 토지이용 현황

(단위: 만ha)

국토(997)	산지(639)			농 지 (178)	기타 토지 (244)
	계	보전산지	준보전산지		
관리지역 (259)	120	23	97	82	57
도시지역 (170)	58	32	26	9	103
농림지역 (510)	377	370	7	85	48
자연환경보전지역 (122)	84	69	15	2	36

주: 1) 국토계획법상의 용도지역(중복지정 면적 포함)은 '06년 기준.
2) 용도지역별 산지 및 농지면적은 각각 산림청·농림수산식품부 자료.

위한 규제 위주의 산림정책으로 지나치게 조림과 보호에만 중심이 맞추어져 산림의 보전과 육성에는 효과적이었다고 평가할 수 있지만, 산지의 종합적·체계적 이용에는 부족한 점이 많아 대부분의 산지와 구릉지는 낙후지역으로 방치되고 있다. 특히 산지이용과 개발에는 일반적인 평지의 이용과 개발과는 차별화된 개발기준과 방식을 적용하여야 하지만, 현행 법령체계는 산지와 평지의 구분 없이 일률적으로 적용되고 있다는 점에서 문제가 제기되고 있다.

2) 산지관련 제도 현황

전술한 바와 같이 산지의 관리 및 운용은 「산지관리법」을 중심으로 이루어지고 있지만, 국토 전체의 관리 측면에서 「국토기본법」과 「국토계획법」, 「건축법」, 「수도권정비계획법」 등의 법률에서부터 하위의 수많은 개별법에 의하여 지정되는 용도지역·지구·구역 등에 의해서도 관리·운용되고 있다. 즉, 산지는 그 이용과 개발에 국토종합계획, 도시기본계획, 도시관리계획은 물론 산지관리법에 의한 구분 또한 구체적 개발을 위해서는 건축법과 기타 개별법의 영향을 모두 받고 있다.

가) 산지 관련 제도 운영 현황

전술한 바와 같이 산지개발은 기본적으로 「국토계획법」에 의한 용도지역과 「산지관리법」에 의해 이루어지고 있다. 또한 산지가 수도권에

〈표 13-20〉 산지이용 목적에 따른 법제 구분

구 분	법 령
개발 및 보전	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 • 연안관리법
보전	• 환경정책기본법 • 소하천정비법 • 환경교통재해 등에 관한 영향평가법 • 습지보전법 • 문화재보호법 • 수도법 • 지하수법 • 전통사찰보존법 • 야생동식물보호법
개발	• 택지개발촉진법 • 농어촌주택개량촉진법 • 도시 및 주거환경정비법 • 댐건설및주변지역지원법 • 도시개발법 • 수도권신공항건설촉진법 • 전원개발촉진법 • 신항만건설촉진법 • 산업입지 및 개발에 관한 법률 • 오지개발촉진법 • 산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 • 항공법 • 자유무역지역의 지정 등에 관한 법률 • 항만법 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 • 석탄산업법 • 관광진흥법 • 폐광지역개발지원에 관한 법률 • 문화산업진흥기본법 • 청소년기본법

자료: 채미옥 외, 「계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향」, 국토연구원, 2005, p.44에서 재인용.

위치한 경우에는 수도권에 대한 특수한 규제를 부과하는 「수도권정비계획법」의 적용을 받으며, 기타 「택지개발촉진법」, 「관광진흥법」 등 토지이용 그 자체를 목적으로 하지 않아도 결과적으로 토지이용에 영향을 미치는 개발목적을 갖는 법률들에 의해서도 산지이용 방향이 결정되고 있다. 따라서 산지의 이용 및 보전과 관련된 국내 제도는 이용목적에 따라 산지보전 관련제도, 산지보전과 개발관련 제도, 산지개발 관련 제도로 구분할 수 있다(표 13-20 참조).

「국토계획법」은 산지의 보전과 개발제도의 성격을 모두 포함하고 있으며, 「환경정책기본법」, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」은 보전관련 제도에 가까우며, 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」 등은 개발과 관련된 제도들이다.

또한 시설별 개발용도에 따라서도 산지와 관련된 법률들의 분류가 가능하다. 주택은 「택지개발촉진법」, 「주택법」, 「건축법」등이 있으며, 산업단지는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」이 있으며, 관광 및 휴양시설은 「관광진흥법」, 「체육시설 설치 및 이용에 관한 법률」 등이 있다.

나) 산지관리법에 의한 산지이용

산지를 관리하는 가장 근간을 이루는 법은 「산지관리법」이며,[238] 산지를 크게 개발이 가능한 준보전산지와 보전해야 하는 보전산지로 구분하고 있다. 이에 따라 보전산지는 산지의 용도로 계속 보전이 필요한 산지이고, 이 중에서 특히 산지전용을 강력하게 규제해야 하는 지역은 산지전용제한지역으로 지정하여 관리하고 있다. 산지전용제한지역은 산림청장이 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위한 주요 산줄기 능선부의 산지, 역사적·문화적으로 보전가치가 있는 산지, 산사태 발생가능성이 대단히 높은 산지 등 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지를 지정할 수 있도록 하고 있다.

따라서 보전산지 중에서 행위제한이 가장 강한 지역은 산지전용제한지역이다. 산지전용제한지역은 종전 「산림법」에서 지정하여 운영하였던 '형질변경 제한지역제도'를 대폭 보완하여 보전산지보다 산지전용을 엄격하게 제한하는 지역으로서 어떠한 경우라도 산지전용을 할 수 없으나, 불가피한 특정 행위에 대하여만 산지전용이 가능하도록 예외를 두고 있다. 보전산지인 공익용 산지, 임업용 산지에서 허용되는 행위는 <표 13-21>과 같다.

한편, 보전산지 중에서 공익용 산지 안에서의 행위제한은 다른 법률과의 중복규제를 피하기 위하여 개별법에서 규정한 제한을 따르도록 하고 있다. 즉, 공익용 산지 중 「자연공원법」에 의한 공원구역 안에서의 행위제한은 「자연공원법」을, 보전녹지지역 안에서의 행위제한은 「국토계획법」을, 개발제한구역 안에서의 행위제한은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법」을 각각 적용하도록 하고 있다.

238) 2006년 8월 산림법을 폐지하고, 산림의 효율적 관리운영을 위해 「산지관리법」을 기준으로 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」, 「산림문화·휴양에 관한 법률」을 제정하여 운영 중이다.

〈표 13-21〉 보전산지에서 허용가능 시설

	허용 시설
공통 (임업용/ 공익용)	국방·군사 시설
	사방시설 등 국토보전시설
	도로·철도 등 공용·공공용 시설
	산림보호·산림자원의 보전 및 증식시설
	임업시험 연구를 위한 시설
	문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설
	신·재생 에너지의 이용·보급을 위한 시설
	광물의 탐사·시추시설
	광해방지사업 시설
임업용 산지	산촌산업개발시설(임산물 공동저장·판매·가공·이용시설), 산촌휴양시설(임업체험시설·산림문화회관), 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설
	수목원·자연휴양림·산림욕장·전망대·자연관찰원·산림전시관·목공예실·숲속교실·숲속수련장·산림박물관·산림교육자료관·산책로·탐방로·등산로 등 산림공익시설
	농림어업인의 주택 및 부대시설
	농림어업용 생산·이용·가공시설, 농어촌 휴양시설
	지하자원의 탐사·시추 및 개발시설
	전기통신설비 등 공용·공공용 시설
	묘지·화장장·납골시설
	종교시설
	병원·청소년수련시설 등 공익시설
	교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설
	지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설
	가축의 방목, 산채·야생화·관상수의 재배, 물건의 적치, 농로, 임시 야외촬영시설 등
공익용 산지	임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설
	수목원·자연휴양림 등 산림공익시설
	지하자원의 탐사·시추 및 개발시설
	교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설
	농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축, 사찰림 안에서의 사찰의 신축
	폐기물 처리시설 등 공용·공공용 시설
	산채·야생화·관상수의 재배, 농로의 설치 등

자료: 산림청, 전게서, 2008, p.118에서 재인용.

〈표 13-22〉 산지전용 허가기준의 적용

구 분		도시지역	관리지역			농림지역	자연환경보전지역
			보전	생산	계획		
국토계획법	개발행위허가	○	×	×	○	×	×
	개발행위허가기준	○	×	×	○	×	×
산지관리법	산지전용허가	×	○	○	×	○	○
	산지전용허가기준	○	○	○	○	○	○

자료: 산림청, 전게서, 2008, p.88.

산지관리법에서의 산지이용체계를 정리하면 중·대규모의 계획적인 개발은 주된 인·허가 법령에 의해 사업을 승인하며, 이 때 산지전용허가를 받은 것으로 의제하여 처리하고 있으며, 소규모의 개별입지에 해당하는 경우 도시지역과 계획관리지역은 개발행위허가에 의하며, 나머지 지역은 산지전용허가에 의하여 처리하도록 하고 있다. 이 경우 산지전용허가기준은 모든 용도지역의 산지전용 시 적용하고 있다(표 13-22 참조).

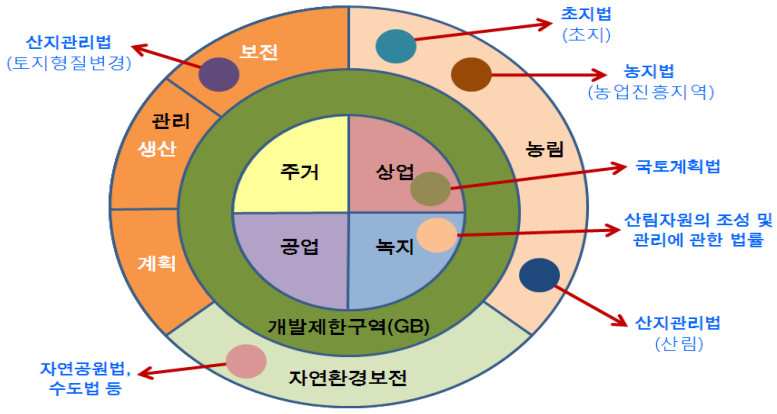
다) 국토계획법의 토지이용체계

선계획·후개발의 이념에 따라 전국 토지를 4개 용도지역(도시·관리·농림·자연환경보전)으로 분류하여 허용행위를 제한하고 있다. 이러한 용도지역제도는 토지의 용도를 일정한 범위의 공간으로 중복되지 않게 구획하고, 지정목적에 따라 토지이용, 건축물의 용도·건폐율·용적률 등을 조절하는 제도이다.

국토계획법에 의한 용도지역은 토지이용의 근본을 이루고 있으나, 개발제한구역, 농지, 산지 등은 각각의 개별법령에 의하여 지역·지구를 지정하여 운영하고 있어 토지이용의 효율화를 도모하기 어려운 실정이다[239](그림 13-9 참조).

239) 2008년 10말 현재 총10개 부처 116개의 법령으로 총 401개의 지역·지구를 지정하여 운용하고 있다.(「국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안」, 『국가경쟁력 강화위원회 제8차 회의자료집』, 2008. 10. 30)

[그림 13-9] 국토계획법상 용도지역체계



자료: 국가경쟁력강화위원회, 「국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안」, 2008, p.4.에서 재인용.

또한 택지 및 산업단지와 같은 대규모의 개발은 「택지개발촉진법」과 같은 개별 법령에 따라 지구지정과 개발·실시 계획을 수립하여 추진하고 있다. 이에 비하여 1~3ha 이상의 중규모에 해당하는 개발행위는 건축물의 배치·기반시설·교통계획 등을 포함하는 지구단위계획을 수립하여 추진하고 있으며, 마지막으로 중규모 이하 개발행위는 별도의 계획을 수립하지 않고 개발행위허가만으로 이용이 가능하다.

그러나 기존의 개발과 신규지역의 개발지역이 연접해 있어 전체 면적이 3ha를 초과하는 경우에는 지구단위계획을 수립해야 개발이 가능하도록 하고 있다.

3) 외국의 산지이용제도

대부분의 국가들은 오래 전부터 토지이용계획에 근거해 산지를 적극적으로 활용하는 산지정책을 추진해 오고 있으나, 해당 국가의 자연환경 적 특성이나 국토 여건에 따라 산지이용과 개발에 대하여 다소 차이가 있음을 볼 수 있다.

가) 일본

국토면적의 대부분이 산악지형으로 이루어져 우리나라와 비슷한 국토환경을 지니고 있는 일본도 경제성장과 더불어 산지에 대한 국민의 공익적 요구가 증가하고 있는 상황이며, 이에 따른 산지정책의 전환이 필요하였다.

일본의 경우에도 1990년 이후 2000년까지 10년간의 산지전용면적은 1980년부터 1990년의 10년간에 비하여 36.3%나 감소하였는데, 이는 산지전용의 주목적 중 하나였던 농지로의 전용이 크게 줄어들었기 때문이다.[240] 반면, 도시적 용도인 골프장이나 레저시설 등으로의 전용은 크게 증가한 것으로 나타났다.

일본의 산지관리는 기본적으로 국유림과 민유림의 구분을 기준으로 하고 있다. 일본의 국유림은 국토보전림, 자연유지림, 산림공간이용림 및 목재생산림의 4개 용도로 구분하여 관리하고 있으며, 이 중 전용대상이 되는 산림은 레크레이션 이용을 목적으로 하는 65만ha의 산림공간이용림이다.

일본의 산지개발허가제도는 도도부현지사의 허가기준에 따라 산지개발을 결정하고 있다. 도도부현지사가 산지개발을 허가할 경우 고려하는 기준으로는 개발용도에 따른 존치, 조성산림률, 개발규모, 산림의 배치 그리고 보안림 해제기준 등이다.

일본의 산지이용정책에서 주목해야 할 사항으로는 산촌의 활성화 노력을 들 수 있다. 산림의 관리·경영이나 삼림의 공익적 기능 발휘를 위해서는 그 지역에서의 정주 여건이 필요하다는 점에서 산촌 활성화를 위한 정책적 배려가 각별하다는 점이다.

나) 독일

독일은 한국과는 달리 산지의 용도 구분이 존재하지 않는데, 이는 산지를 다목적 기능을 수행하는 토지로 인식하기 때문이다. 산지의 관리에 있어서도 이러한 산지의 이용·보호·휴양기능이 조화롭게 추구될 수 있도록 이미 1960년대에 산림의 기능도를 제작하여 활용하고 있다.

240) 한국토지공법학회, 「21세기 환경변화에 따른 산지이용 및 개발활성화 방안 연구」, 2002, pp.103~104.

산지이용제도는 원칙적으로 각 주의 토지이용계획에 따라 시·군의 전용인가에 의해 이루어지고 있는데, 산지전용에 대한 구체적이고도 엄격한 규정을 구비하여 무분별한 산지전용을 적극 차단하는 동시에 산지의 복합적인 기능을 최대한 달성하려고 한다. 그러나 산림관청의 전용허용원칙에 의하면 토지이용계획상 전용목적의 본질적인 변화가 없는 한 산지의 타 용도전용은 문제시하지 않고 있다. 오히려 농업의 부진에 따른 농업용지의 산지전환계획을 추진하고 있는 실정으로 산지는 점차 증가하는 추세에 있다.[241]

독일의 경우 산림의 황폐화에 따른 경험을 기반으로 한 산지정책의 기조가 산지보전에 있다고 할 수 있다. 이와 함께 산림의 다목적 기능을 위한 산지이용수요와의 조화를 이루는 산지관리정책을 함께 펴 나가고 있다. 즉, 산지관리정책이 개발보다는 보전에 맞추어 있다 하더라도, 임업경영의 유지나 레크리에이션, 사회적 수요에 대응하는 국공유지 및 사유지의 제한적 이용 및 개발에는 적절한 지원수단을 운용하고 있다.

다) 대만

대만은 전 국토면적의 70% 이상이 산지로 구성되어 있다. 인구밀도가 높아 토지이용의 관점에서 산지개발에 대한 필요성과 관심은 우리나라와 유사하다고 할 수 있다.

대만은 지속적인 인구증가와 함께 경제성장으로 도시적 용지의 수요가 지속적으로 증가하고 있으나, 쾌적한 거주환경을 유지하기 위해서는 산지를 주거공간으로 개발하여야 할 실정이며, 이는 도시발전의 중요한 과제중 하나로 부각되었다.

대만의 산지개발은 산지를 도시토지와 비도시토지로 구분하고 있으며, 도시토지의 경우 우리나라의 도시지역과 마찬가지로 주요 계획 변경 여부에 따라 적용되는 법률이 달라진다. 주요 계획을 변경하는 경우에는 도시계획법 절차 및 산지개발 절차에 따라 처리되는 반면, 주요 계획을 변경하지 않는 경우는 세부계획 실시 여부에 따라 법률 적용과 개발규모의 차이를 보이고 있다.[242]

---

241) 한국토지공법학회, 전게서, 2002, pp.110~111.
242) 한국토지공사, 「산지개발모형작성에 관한 연구」, 1998, pp.46~56.

대만의 산지이용은 사회경제 변화와 다원화에 따라 농임목축업 등 농업용에서 도로건설, 주거지건설, 묘지, 대형오락시설 등 비농업용 위주로 바뀌어 가고 있다. 이에 따라 수질 및 토양의 보존 문제 또한 갈수록 엄격해지고 있으며, 이는 기술상의 문제와 관련 법규의 복잡화로 이어지고 있다.

라) 해외 제도의 시사점

지금까지 외국의 산지제도를 전용 및 개발 중심으로 살펴본 결과, 각국의 국토 여건에 따라 서로 상이한 것은 분명하지만 공통점은 오래 전부터 체계적이고 장기적인 계획에 의해 산지관리를 도모하고 있다는 점이다.

일본이나 독일의 경우에는 지속가능하고 환경친화적 산지이용의 개념이 산림의 보전·개발 및 이용의 기조를 이루고 있으며, 대만의 경우에는 산지를 적극적으로 이용·개발하면서도 무분별한 난개발을 방지하기 위하여 별도의 체계를 구축하고 있다. 특히 대만의 경우에는 자연친화적 개발은 물론 효율적인 산지개발을 위한 각종 정책 수단들을 구비하고 있어 민간의 적극적인 산지이용이 가능하도록 하고 있다.

이처럼 각국은 국토 여건에 부합하는 산지이용체계를 보유하고 있으며, 우리나라도 지속가능성이라는 보편적인 패러다임과 함께 국토환경을 고려한 산지이용 및 개발체계를 확립해야 할 것이다.

4. 산지의 이용실태와 문제점

가. 산지이용 실태 분석

우리나라의 산지이용은 각종 개별법령에 의하여 산지의 관리주체가 다원화되어 있는 관계로 국토 전체의 체계적이고 종합적인 관리 차원에서의 접근이 곤란하다고 할 수 있다. 2006년 말의 우리나라 산림면적은 2005년에 비하여 46㎢가 감소한 것으로 나타났으며, 이는 지난 20여 년간 여의도 면적(8.35㎢)의 약 170여 배 정도가 감소된 것이다(표 13-23 참조). 이와 같은 산지면적의 감소는 대부분 타 용도로의 전용에 의해 나타났다고 볼 수 있다.

〈표 13-23〉 연도별 산림면적 추이

(단위: ㎢, %)

연도별	산림면적	감소면적	감소율	연도별	산림면적	감소면적	감소율
1985	65,311	△85	0.13	2002	64,118	△41	0.06
1990	64,760	△87	0.13	2003	64,063	△55	0.09
1995	64,519	△36	0.06	2004	64,003	△60	0.09
2000	64,221	△79	0.12	2005	63,939	△64	0.10
2001	64,159	△62	0.10	2006	63,893	△46	0.07

자료 : 산림청, 『2007년도 산림과 임업 동향에 관한 연차보고서』, 2007, p.29.

다음으로는 지속적으로 감소되고 있는 산지가 어떠한 형태로 개발되어 이용되었는지를 파악하기 위하여 최근 5년간 산지전용 현황을 살펴보았다(표 13-24). 산지의 용도별 전용 추이를 살펴보면 과거에는 주로 전·답과 같은 농업용으로의 전용이 많았으나, 최근 들어서는 직접적인 도시용지로의 전용이 증가되고 있다. 1999년도에는 전용된 임야의 29.8%가 전·답으로 전용되었으며, 도시용지로는 63.6%가 전용되었다. 그러나 2007년에는 농업용으로의 전용은 단지 6.1%에 그치고 있으며, 비농업용으로는 93.9%, 즉 도시적 용지로의 전용이 대부분을 차지하고 있다. 이는 산지의 전용목적이 시대적인 수요에 따라 변화되고 있음을 보여주는 사례라 볼 수 있다.

최근 5년간 산지전용의 연평균 현황에 따르면 산지전용의 대부분인 76%는 전용이 용이한 준보전산지에서 이루어졌으며, 보전산지에서는 전체 전용면적의 24%가 이루어졌다. 전체 용도전용 산지 가운데 비농업용으로 전용된 산지는 연평균 94%를 차지하고 있었으며, 보전산지에서의 농업용 전용이 준보전산지에 비하여 다소 높게 나타났다.

비농업용 전용의 경우, 다양한 목적을 통합한 기타 용도를 제외하고는 택지로의 전용이 평균 1,601ha로 가장 많았으며, 다음으로 도로가 평균 1,324ha, 공장용지가 평균 1,210ha로 나타났다. 여가시간의 확대와 여가행태의 다양화에 따른 골프수요의 급증과 지방자치단체들이 지역경제의 활성화를 위해 적극적으로 사업을 추진한 골프장으로의 전용이 평

〈표 13-24〉 산림의 타용도 전용 현황(2003~2007)

용도		2003			2004			2005		
		계	보 전	준보전	계	보 전	준보전	계	보 전	준보전
합 계 (%)		7,526 (100)	1,714 (23)	5,812 (77)	7,952 (100)	2,027 (25)	5,925 (75)	9,013 (100)	2,103 (23)	6,910 (77)
농	계	516	88	428	357	73	284	472	116	356
업	농 지	466	66	400	340	71	269	460	113	347
용	초 지	50	22	28	17	2	15	12	3	9
	계	7,010	1,626	5,384	7,595	1,954	5,641	8,541	1,987	6,554
비	택 지	1,416	67	1,349	1,751	94	1,657	1,804	86	1,718
	공 장	1,166	202	964	1,158	227	931	1,211	322	889
농	광 업	133	28	105	126	30	95	79	34	45
	도 로	1,763	709	1,054	1,539	728	811	1,238	498	740
업	골프장	455	122	333	329	22	308	1,006	240	766
	스키장	31	2	29	180	173	7	22	0	22
용	묘 지	87	15	72	97	18	79	52	14	38
	기 타	1,959	481	1,478	2,415	662	1,753	3,129	793	2,336

용도		2006			2007			평 균		
		계	보 전	준보전	계	보 전	준보전	계	보 전	준보전
합 계 (%)		8,901 (100)	2,031 (23)	6,870 (77)	10,544 (100)	2,846 (27)	7,698 (73)	8,787 (100)	2,144 (24)	6,643 (76)
농	계	431	109	322	647	176	471	484	112	372
업	농 지	392	97	295	608	170	438	453	103	350
용	초 지	39	12	27	39	6	33	31	9	22
	계	8,470	1,922	6,548	9897	2670	7227	8303	2032	6271
비	택 지	1,281	72	1,209	1753	125	1628	1601	89	1512
	공 장	1,147	148	999	1370	244	1126	1210	228	982
농	광 업	110	49	61	76	50	26	105	38	67
	도 로	964	332	632	1117	559	558	1324	565	759
업	골프장	1,485	549	936	1460	610	850	948	309	639
	스키장	25	14	11	52	9	43	62	40	22
용	묘 지	83	24	59	49	20	29	73	18	55
	기 타	3,375	734	2,641	4020	1053	2967	2980	745	2235

자료: 산림청, 전게서, 2008, p.118.

〈표 13-25〉 산지전용면적의 상위 시도

(단위: ha)

'03	'04	'05	'06	'07
① 경기 1,933	① 경기 2,617	① 경기 2,350	① 경기 1,769	① 경기 2,640
② 경북 859	② 강원 907	② 경북 1,147	② 경북 1,222	② 경북 1,417
③ 충남 849	③ 충남 773	③ 충남 973	③ 충남 861	③ 충남 1,259

자료: 산림청, 전게서, 2008, p.109.

균 948ha로 나타났다.

산지전용이 많이 이루어진 것을 지역별로 살펴보면 <표 13-25>와 같다. 2003년부터 2007년까지 5년 동안 수도권인 경기도가 가장 넓은 산지의 전용지역으로 나타났다. 그 다음으로 경상북도, 충청남도의 순으로 나타났다. 이는 서울과 인접하여 가장 높은 도시개발의 압력을 받아 가용토지의 전용이 산지를 통해서 가장 많이 일어나고 있기 때문에 나타난 현상이라고 판단된다. 반면, 준보전산지에 비하여 전용이 상대적으로 어려운 보전산지의 전용은 대구광역시 56%, 강원 37%, 전남 33%, 경남 32%의 순으로 나타났다.[243]

이처럼 산지가 다른 용도로 전용되는 것은 지형적 요인으로 비롯된 가용토지의 부족, 도시의 확산 등이 주된 요인이지만, 산지의 가격이 다른 토지에 비하여 상대적으로 낮은 것도 주원인이 되고 있다.

이러한 전용실태에 비추어 볼 때, 산지의 전용은 그 용도에 따라 크게 주택용지 개발, 공장용지 개발, 도로 등 공공용지 개발, 여가수요 증가에 따른 휴양 및 위락용지 개발로 구분할 수 있다. 각 개발유형에 따른 전용의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 주택용지 개발

산지를 대상으로 한 주택용지 개발은 주로 주택건설관련 법률에 의한 택지개발사업을 위주로 추진되고 있다. 그런데 대부분이 고밀도·고

243) 산림청, 전게서, 2008, p.109.

층위주의 개발을 목표로 낮은 구릉지를 평지화하여 개발하는 즉, 기존 산림을 제거한 후 제도적으로 요구되는 최소한의 녹지면적만을 확보하기 위하여 조경공사를 실시하는 방식이 주류를 이루었다고 할 수 있다.

최근에는 산림훼손을 최소화하면서 자연과 조화를 이루는 자연친화적 개발을 목표로 전망과 일조 등을 고려하여 지형을 활용한 계단식 단지배치와 경사형 지붕방식 등을 도입하여 택지개발을 실시하고 있으나, 실제로는 경사도에 따른 절토량을 감소시키는 초보적 수준의 산지활용 단계에 머물러 있다는 평가를 받고 있다.

이처럼 산지를 이용한 토지이용은 전망, 일조, 무공해 환경의 조성, 내외부 공간의 가변성 등 장점을 지니고 있는 반면, 공사가 복잡하고 어렵다. 또한 원형지 공급 등을 위한 기반시설의 설치과정에서 평지를 개발할 때보다 비용이 많이 든다는 단점이 산지의 이용과 개발을 저해하는 가장 중요한 인자로 작용하고 있다.

그러나 최근에는 질적인 주택공급을 중요시하는 새로운 주택공급정책이 추진되면서 전원주택, 타운하우스 등 산지를 활용한 택지공급이 지속적으로 증가되고 있으며, 향후에도 증가가 예상된다. 새로운 주택수요의 대상지로는 임상이 양호한 산지가 주요 대상이 되고 있다. 이러한 주택건설을 위한 산지의 이용에 가장 큰 문제는 주로 개별법령에 의해 사업이 추진되고 산지관리법에 의한 산지전용절차가 의제됨으로써 산지의 특성을 고려한 계획적이고 합리적인 산지개발을 도모하지 못하여 난개발이 조장되고 있다는 점이다.

2) 공장용지 개발

택지와 도로 다음으로 산지의 전용이 높은 토지이용형태는 공장용지의 개발이다. 공장용지를 공급하기 위해서 대규모 산업단지의 개발이 농지나 산지의 전용, 그리고 대규모 간척사업 등을 통하여 이루어져 왔으나, 최근에는 수도권 과밀에 따른 공장설립규제, 난개발 방지, 환경보전 등을 이유로 전용이 원활하지 못한 실정이다.

기업이 공장용지를 확보하는 방법에는 기업 스스로 공장건설에 적합한 입지를 선정하여 개발하는 개별입지와 공공이 계획적으로 조성해 놓은 대규모의 산업단지를 분양받아 입주하는 계획입지로 나눌 수 있다.

계획입지는 공장설립에 따른 기반시설이 완비되고 환경보전 등이 고려된 기업에게 유리할 것이지만, 산업단지가 시장의 위치를 고려하지 못하였거나, 과다한 입주비용 등이 필요하게 되어 대부분의 중소기업들은 계획입지보다는 개별입지를 선호하고 있는 실정이다.

이러한 관점에서 개별입지는 공장설립절차의 간소화, 지방자치단체의 경쟁적 유치 등으로 인하여 크게 증가하고 있으며, 대부분이 과거 준농림지역이었던 관리지역에 집중되고 있는 실정이다. 또한 상대적으로 농지에 비하여 가격이 저렴한 산지가 주요 대상이 되고 있다.

그러나 개별입지의 경우 기반시설의 미비, 환경오염처리의 미흡 등으로 다양한 문제점을 노출시키고 있으며, 실제로도 수도권이라는 대규모 시장과의 인접만을 고집하고 있어 기존 도시의 혼잡을 가중시키고 있는 실정이다. 특히 무계획적인 입지로 인하여 산림의 무차별 훼손 등을 유발하고, 지하수 부존량 한계에 따른 용수부족과 오·폐수 등 하수처리시설의 미비에 따른 수질오염원이 되고 있는 실정이다.

따라서 일정 규모 이상의 계획입지에 의한 산업단지 조성이 수도권 인근에 필요한 실정이나 상품생산 및 유통망과 연계성을 고려한 내륙의 산악지역에 대규모 산업단지가 조성된 사례는 전무하다.

3) 공공용지 개발

일반적으로 공공용지란 학교용지, 도로, 철도, 수도, 공원, 체육용지 등을 들 수 있다. 21세기의 국가경쟁력은 해당 국가의 사회기반시설 수준에 의하여 결정된다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 따라서 도로, 철도 등 사회기반시설의 충분한 확보는 중앙정부는 물론 지방정부들도 노력을 크게 기울이고 있다.

이러한 이유 때문인지 공공용지 특히 도로건설을 위한 산지전용은 다른 토지에 비하여 상대적으로 용이하며, 광역적 연계를 목표로 하기 때문에 산지를 이용한 개발이 절대적으로 필요한 부분이다. 도로의 전용비율이 다른 용도에 비하여 높은 것도 바로 이러한 이유 때문일 것이다.

그러나 공공용지의 개발은 용지의 필요성에 의하여 무조건적으로 추진되는 경우가 많아 실제로는 보전이 강조되어야 할 산지에도 훼손이 가해지는 사례가 많다는 문제점을 보여주고 있다. 이는 보전산지의 전

용비율이 다른 용도에 비해 높게 나타나고 있다는 점에서 심각하게 고려해야 할 사항이다.

4) 휴양 및 위락용지 개발

경제성장과 함께 국민의 생활수준 향상, 주 5일 근무제의 정착 등으로 과거에는 생각하지 못하였던 휴양 및 위락용지의 수요가 급증하고 있다. 또한 여가가 단순히 쉬는 휴양의 형태에서 체험과 활동의 형태로 변화됨에 따라 산지는 휴양 및 위락용지를 제공하는 가장 중요한 공급원이 되고 있다.

골프장과 스키장의 산지전용이 증가하고 있는 점은 이러한 추세를 반영한 것이라고 할 수 있다. 과거 부유층의 전유물로만 느껴졌던 골프와 스키가 대중화되면서 새로운 여가수요를 충족하기 위한 시설용지가 급증하게 되었고, 자연을 이용한 시설용지의 사용이 필수적인 측면에서 산지는 그 주요 대상이 되었다.

대부분이 민간주체의 개발인 관광휴양시설들은 해당 사업자들이 수익성을 우선하는 개발 추세를 보임으로써, 건축된 시설물들의 대부분이 주변 환경과 조화를 이루지 못하고 있다. 또한 그 시설물에서 배출되는 오염원 처리가 미흡하여 주변 자연환경을 다시 오염시키고 있다. 또한 부지조성 시 절토 및 성토과정에서 발생되는 토사사면의 안전성 저하 및 자연생태계 파괴, 오폐수로 인한 주변 하천의 오염 등은 또 다른 환경오염을 유발시키는 원인이 되고 있다.

더욱이 녹지공간 등 산림존치지역은 생태나 식생, 환경 등에 대한 고려보다는 제도나 규정에 명시된 비율을 준수하는 수준에 머물러 있으며, 실제로도 보전산지에서의 전용이 다른 토지이용행위보다 높은 수준에 머물러 있어 환경훼손에 대한 다양한 문제를 야기하고 있다.

나. 산지이용의 문제점

도시용지의 공급을 위한 산지개발의 필요성에 대한 의견은 1980년대부터 다양하게 제시되어 왔으나, 아직까지도 산지이용과 효율적 관리를 위한 산지이용체계가 정립되지 못한 것이 사실이다. 이는 산지이용 및

개발의 활성화와 효율화를 저해하는 다양한 문제점들이 산재되어 있는 관계로 볼 수 있는데, 이러한 문제는 크게 산지관리제도의 문제와 산지이용제도의 문제로 대별해 볼 수 있다.

1) 산지관리제도의 문제

가) 체계적 산지관리체계의 미흡

현재의 산리관리체계는 보전해야 할 산지는 보전산지로, 개발해도 좋은 산지는 준보전산지로 구분하는 이분법적 구분체계로 운영되고 있다. 한편, 보전산지에서 개발이 가능한 용도를 산지전용허가 기준에 의해 운영하고 있다.

보전산지와 준보전산지로 구분하고 있는 현행 산지구분체계는 일종의 용도지역에 준하는 권역 단위의 산지관리체계이다. 그러나 산지전용허가제도는 필지 단위 또는 일단의 사업대상지역 단위를 적용하는 제도이다. 이로 인하여 산지전용허가를 받고 나면, 주변 지역의 산지와 관계없이 보전대상에서 제외되어, 개별 법령에 의해 허가받은 한도 내에서 최대한도의 이용과 개발이 가능하게 됨에 따라 보전위주의 산지관리는 불가능해진다.

또한 현행 산지관리제도는 산지만을 고려하여 운영됨으로써, 산지 주변의 도시용지나 농지 등과 이용의 연계성 고려가 부족하다. 이에 따라 주변지역 토지이용과의 정합성이 부족하여 산지 주변의 농지 도시용지가 상호 간에 부정적 외부효과를 발생시키기도 한다. 보전산지 인접지역이 농업진흥지역 밖의 농지일 경우 보전산지 주변에 주택, 공장 등이 난립할 수 있다. 반대로 농업진흥지역 인근에 준보전산지가 위치하여 주택, 공장 등이 산발적으로 입지할 경우에도 농지의 보전효과를 저하시키는 것이 대표적 사례라 하겠다.

나) 산지구분체계의 미흡

최근에는 자연생태적 요소로서 산지의 중요성이 강조되면서 개별사업에서도 생태적 환경 측면이 중요시되고 있다. 그러나 전체 산지에 대한 생태보전적 관리를 위한 실천전략은 전반적으로 미비하다. 보전산지의 경우 경사도 36도 이상이거나, 21~36도인 산지 중에서 입목본수가

51% 이상인 경우를 지정하도록 하고 있으나 자연생태나 식생 등을 고려한 기준은 없는 실정이다. 이로 인하여 생태적 측면에서 비교적 양호한 조건을 가진 지역 중의 상당부분이 공익용 산지보다는 상대적으로 전용이 용이한 임업용 산지 또는 준보전산지로 지정되는 문제가 발생하기도 한다.

이와 함께 산지구분을 위해 경사도, 입목도, 임업생산기능 및 역할 등 산지 위주의 구분체계를 운영하고 있어 실질적 토지이용행위에 가장 많은 영향을 미치는 다른 국토 및 지역계획 등 각종 공간계획과의 연계 없이 개별적인 산지개발이 이루어지는 문제가 있다. 특히 보전의 필요성이 크지 않거나 보전효과가 적은 소규모 보전산지가 산재된 농림지역의 경우에는 체계적인 산지이용 및 관리가 어려운 실정이다.

2) 산지이용제도의 문제

가) 산지전용기준의 정립

보전산지는 계속 보전이 필요한 산지로서 어떠한 경우라도 산지전용은 할 수 없으나, 불가피한 특정 행위에 대하여만 산지전용이 가능하도록 예외를 인정하고 있다. 그러나 공익용 산지에서는 다른 법률과의 중복규제를 피하기 위하여 개별법령의 규정을 따르도록 하고 있다. 그러나 실질적 이용을 위한 행위제한 내용에서는 이용자 중심으로 규정하고 있어 산지보전효과가 기대만큼 높지 못한 경우가 많이 발생한다.

<표 13-23>에서 보는 바와 같이 임업용 산지에서도 농림어업용 생산·이용·가공시설 및 농어촌 휴양시설, 농림어업인의 주택 및 부대시설, 묘지, 화장장, 납골시설뿐만 아니라 1만㎡ 미만의 병원·사회복지시설·청소년수련시설·근로자복지시설·공공직업훈련시설 등 공익시설, 지역사회개발 및 산업시설 등도 허용하고 있다. 따라서 보전산지 내에서도 제한적 개발이 가능하게 함으로써 보전효과를 거두기 어려운 경우가 자주 발생하고 있다.

또한 개별 산지전용의 기준으로 이용되고 있는 산지전용허가기준이 명확한 기준제시보다는 허가권자의 가치판단을 필요로 하는 부분이 많아 업무처리가 곤란한 경우가 자주 발생하고 있다. 특히 지역별 분포나 지형 특성 등이 다양한 산지의 경우 획일적인 기준을 전국에 적용함으

로써 현실과 부합하지 않는 문제점이 종종 발생하고 있다.

이와 함께 다른 법령에 의한 과다한 의제 처리도 문제가 되고 있다. 일반적으로 산지전용은 대부분 주된 행정처분을 위한 부수적 행위로 이루어지는 경우가 많다. 따라서 산지전용과 관련해서는 많은 개발행위를 목적으로 하는 개별법령에 의해 산지전용이 의제 처리되는 경우가 많다. 특히 사업의 성격이나 산지전용 시 파급효과 등을 고려하지 않고 개별정책목적의 달성만을 위하여 대규모 산지전용이 용이하다는 점은 과다한 산지전용을 야기하는 문제로 작용하고 있다.

나) 자연환경과 부조화된 개발방식의 적용

기존의 산지개발은 산지의 지형적 특성과 주변 환경에 대한 고려가 미흡하고, 공사의 편의성만을 강조함에 따라 경사지의 경우 무조건적인 평지화를 추진하여 지나친 절토로 산허리가 크게 잘려 나간 흉한 절개면을 보여주는 사례를 자주 접할 수 있다.

이처럼 지형을 크게 변경하거나 자연환경의 급격한 훼손이 예상되는 개발은 산림경관의 연속성을 단절시키고 자연환경을 파괴하여 생태계를 교란시키는 요인이 되고 있으며, 또한 산지와 주변 농지까지도 오염시키는 등 많은 문제를 일으키고 있다. 또한 기존 수림의 벌채는 야생동물의 종 구성에도 변화를 초래하고 계곡이나 개울물의 양을 감소시키는 등 산림의 제기능을 약화시키고 있다. 또한 훼손된 산림을 복구할 때 기존의 향토 수종이나 주변경관 등을 고려하지 않고 외래종을 도입함으로써 산림경관의 이질감도 조성되는 경우가 있다.

기존의 산지개발은 대규모의 평면적 개발을 통해 도시지역이나 그 주변지역에서 신규 또는 재개발 형태로 공동주택을 건설하는 단편적인 개발방식이 주로 적용되어 왔다. 현재의 택지조성 관련법규는 산지와 평지의 구분 없이 획일적으로 적용함에 따라 산지나 구릉지의 특성을 활용하지 못하고 편의위주로 개발됨으로써 단조로운 경관을 보여주고 있다.

실제로 옹벽 또는 석축을 쌓아 대지를 조성함으로써 성토와 절토량이 많아짐에 따른 조성비 증가와 함께, 환경유지 및 안전상의 문제가 나타나고 있다. 또한 개발지는 물론 주변지역의 식생에 대한 관리가 미흡

하여 식생이 고사하는 사례가 자주 발생하고, 조경으로 식재되는 수종이 기존 수종과 달라서 종 간 충돌이 일어나 생육이 불완전한 경우도 자주 발생한다. 특히, 자연공원이나 관광지 내의 숙박 및 상업시설들은 주변경관과 조화를 이루지 못하며 오염의 배출원으로 작용하고 있다.

이와 함께 공법상 편의성과 수익성 위주의 개발로 자연친화성이 감소되고 있는 점을 들 수 있다. 이는 공사편의를 위해 낮은 구릉지를 평지화하여 개발하는 방식을 일반적으로 적용함에 따라 기존 산림을 벌채하고 개발한 후에 법적 녹지율을 확보하기 위하여 녹지면적을 새롭게 조성하는 모순된 개발방식이 적용되기 때문이다. 또한, 대상지 전체를 절토 및 성토하여 계단식으로 조성하게 되므로 기존 지형이 무시될 뿐 아니라 경사지라는 특성을 고려한 개발이 이루어지지 않는다는 단점이 있다.

5. 산지이용의 활성화 방안

우리나라 국토의 64%라는 엄청난 규모를 차지하고 있으면서도 지금까지의 산지이용은 극히 제한적이었다고 평가할 수 있다. 그러나 앞으로의 시대는 보전과 개발의 조화가 강조된 지속가능성의 구현에 대한 수요가 더욱 증대될 것이며, 새로운 토지수요의 충족에도 산지는 중요한 역할을 담당할 것이다.

이를 위하여 산지의 실질적 이용가능 용량을 분석하고, 지금까지 논의된 산지이용 실태와 문제점 등을 고려하여 효율적인 산지의 활용방안을 모색하고자 한다.

가. 산지의 이용가능성 분석

우선 보전의 대상으로만 간주되어 왔던 산지의 실질적 이용용량에 대한 검증이 필요할 것이다. 따라서 수도권 지역을 대상으로 다양한 여건하에서 이용가능한 산지를 분석하고 이를 기초로 부동산시장에서 산지의 역할에 대해 검토하도록 한다. 이용용량의 추정은 GIS를 이용한 공간분석기법을 적용하였다.

1) 수도권의 산지분포

수도권의 산지면적비율은 전국 평균인 64%보다 낮은 52.05%로 구성되어 있다. 이 중 서울은 가장 낮은 24.72%를 나타냈으며, 인천광역시는 41.09%, 경기도는 가장 높은 54.77%로 나타났다(표 13-26 참조).

이러한 산지 중 토지이용이 용이한 잠재적 개발용지를 추출하는데는 다양한 분석방법이 있을 수 있으나, 일반적인 개발가용지 추출기준이라고 할 수 있는 훼손된 지역을 중심으로 한 기개발지 제척, 물리적 토지특성을 고려한 개발억제지 제척, 각종 법령에 따른 개발제한지역의 제척방식을 적용하여 추정하였다(표 13-27 참조).

〈표 13-26〉 수도권의 산지분포면적 및 비율

	행정구역면적 (㎢)	임야면적 (㎢)	산지비율 (%)
서울특별시	605.326	149.648	24.72
인천광역시	1,002.067	411.782	41.09
경기도	10,131.686	5,548.782	54.77
합 계	11,739.079	6,110.212	52.05

〈표 13-27〉 기개발지, 개발억제지, 개발제한지 적용기준

구 분	세 부 기 준
기개발지	• 주거지역, 상업지역, 공업지역 • 도로·철도, 택지개발(예정)지구 및 기존 시가화지역 등
개발억제지	• 시·군별 도시계획조례상 개발행위허가 기준에 따른 물리적 제한사항을 적용하여 개발불능지 추출(표고 및 경사).
개발제한지	• 개발제한구역, 수자원보호구역 및 도시자연공원구역 • 수변구역, 상수원보호구역 및 팔당 특별대책지역 • 군사시설보호구역, 농업진흥지역, 보전산지, 자연공원 등

2) 개발가능산지의 총량 추정

우선 이미 훼손된 기개발지를 제외하고, 법률적 제한을 고려하지 않은 물리적 개발억제지만을 적용하여 개발가능산지를 추정하였다(표 13-28 참조). 추정된 개발가능산지는 각종 토지이용규제사항의 해제 또는 조정 등을 통하여 언제든지 개발이 가능하다는 점에서 개발가능산지의 총량이라고 가정해도 될 것이다.

법률적인 제한을 고려하지 않은 수도권의 개발가능지역은 4,750㎢로 2020년까지 추가적으로 필요한 도시용지 3,000㎢를 초과하는 엄청난 면적이라 할 수 있다. 이 중 산지비율은 29.61%인 1,406㎢로 산지가 차지하고 있으며, 수도권 대부분의 행정구역에 광범위하게 산재되어 있는 것으로 나타났다.

<표 13-28>에서 각종 토지이용규제를 받고 있는 <표 13-27>의 개발제한지를 제외하면 현행 시점에서 법적 규제는 물론 물리적 제한을 모두 고려한 실질적인 개발가능산지가 추정된다. 실질적 개발가용산지를 추정하면 <표 13-29>와 같다. 토지이용규제사항을 고려한 개발가능지 면적은 최대개발가능지 면적의 약 25%로 축소되었다. 산지비율은 32%로 축소되었으나, 전체 개발가능지 면적 중 산지비율은 37.29%로 증가하였다.

특히 개발가능산지의 분포가 서울의 경우는 거의 없는 것으로 나타났으며, 대부분이 서울에서 원거리에 위치한 경기도 북부지역과 남부지역에 주로 분포하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 수도권 지역이

〈표 13-28〉 토지이용규제를 고려하지 않은 개발가능산지의 추정

	행정구역면적 (㎢)	최대개발가능지 (㎢)	임야면적 (㎢)	산지비율(%, 산지/개발가능지)
서울특별시	605.326	133.328	33.939	25.46
인천광역시	1,002.067	465.002	181.863	39.11
경기도	10,131.686	4,151.882	1,190.549	28.67
합 계	11,739.079	4,750.212	1,406.351	29.61

〈표 13-29〉 토지이용규제를 고려한 개발가능산지의 추정

	행정구역면적 (㎢)	최소개발가능지 (㎢)	임야면적 (㎢)	산지비율(%, 산지/개발가능지)
서울특별시	605.326	0.008	-	-
인천광역시	1,002.067	122.074	59.544	48.78
경기도	10,131.686	1,090.488	392.655	36.01
합 계	11,739.079	1,212.570	452.199	37.29

중복적인 법률적 규제에 의하여 실제로 이용가능한 토지를 확보하는 데 어렵다는 현실을 보여주는 사례라 할 수 있다.

3) 규제정비를 통한 개발용량 확대의 가능성 검정

전술한 바와 같이 과다한 토지이용규제로 인하여 시장수요에 부합하는 토지를 제공하지 못하고 있음을 볼 수 있었다. 산지의 경우 보전산지 중 임업용 산지의 경우는 비교적 공익용 산지에 비하여 상대적으로 전용이 용이하다는 특징을 지니고 있다.

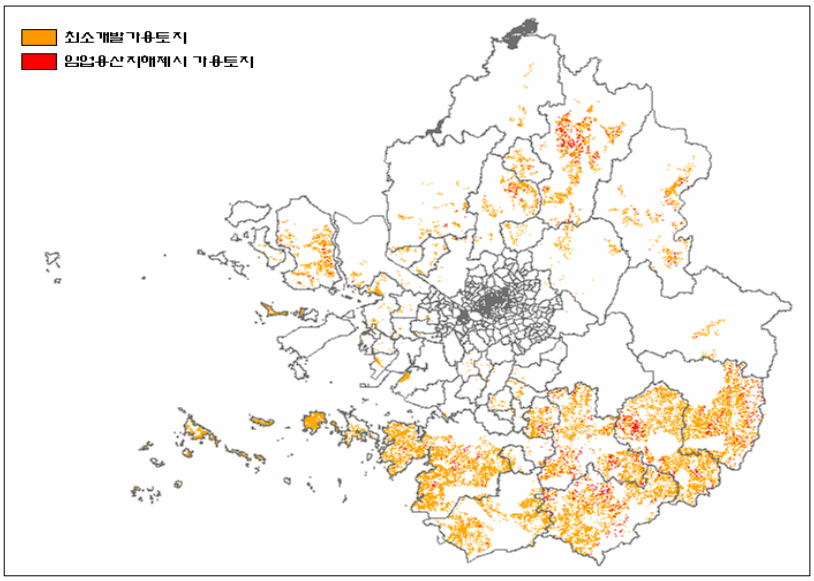
따라서 단순히 임업용 산지를 해제했을 경우, 증가하는 개발가능한 산지를 추정한다면 산지관리체계의 정비만으로도 개발가능지의 확보가 가능하다는 사실을 보여준다고 볼 수 있다. [그림 13-10]은 임업용 산지만을 해제했을 때 증가하는 개발가능지역을 분석한 것이다.

서울시는 보전산지의 대부분이 개발제한구역으로 지정되어 있어 임업용 산지의 해제만으로는 개발가능토지의 증가가 없는 것으로 나타났다. 이에 비하여 인천광역시는 2.72%의 면적 증가가 있었으며, 경기도의 경우는 이보다 많은 10.08%의 면적 증가가 나타났다. 이를 종합하면 수도권 전체 평균의 약 9.34%의 면적 증가가 나타났다.

나. 산지이용 활성화를 위한 방안모색

이상의 분석에 따르면 산지의 개발용량은 총량적으로는 충분하다고 할 수 있으나, 산지의 분포, 행위 제한, 허가기준의 적용 등으로 이용상

[그림 13-10] 임업용 산지해제 시 개발가능지 분포도



〈표 13-30〉 수도권 최대 개발가능지역 추정 결과

	최소가용지면적(㎢)	임업용산지 해제 시 가용지면적(㎢)	개발가용지 증가율(%)
서울특별시	0.008	0.008	0.00
인천광역시	122.074	125.388	2.72
경기도	1,090.488	1,200.413	10.08
합 계	1,212,570	1,325.809	9.34

제약이 따른다고 볼 수 있다. 특히 준보전산지가 소규모로 분산되어 있거나 주변의 보전산지와 연접되어 있는 경우에는 산지이용에 제약을 받을 수밖에 없는 실정이다.

이러한 현실하에서 산지이용의 활성화를 위해 토지공급의 새로운 원천으로써 산지를 이용하기 위한 방법으로는 산지의 이용 및 관리체계의 개편이 최우선적으로 시급하며, 다음으로 개발을 위한 자연친화적 개발

기법의 도입과 적용을 들 수 있다.

1) 산지이용 및 관리체계의 개편

지금까지의 산지는 보전위주의 산지관리체계만을 유지하고 있었다고 할 수 있다. 따라서 보전산지의 과다한 지정으로 인하여 개발하지 않고 보존하는 것만을 보전으로 보는 관점이 강했다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 다양한 환경변화 등에 비추어 볼 때 산지도 개발과 동시에 보전될 수 있는 적극적 산지보전의 개념을 도입하여야 할 것이다.

이를 위해서는 현재의 산지이용 및 관리체계를 정비할 필요성이 대두된다. 우선 산림만을 위한 산지구분이나 산림계획에서 탈피하여 국토종합계획이나 도시계획 등과의 밀접한 연계체계의 구축이 필요하다. 산림계획의 주요 과제가 국토종합계획에 반영되어야 하고, 산지구분체계가 국토이용 및 도시계획에 반영되어 국토라는 종합적 관점에서 산지가 관리되어야 한다. 이는 국토라는 동일 공간에서 복잡한 법령에 의해 다양한 관리주체가 중복적으로 관리하고 있다는 점에서 산지이용의 효율성을 제고하기 곤란한 기본적인 한계가 있기 때문이다.

또한 현재와 같은 이분법적 산지구분체계를 산지의 주요 기능에 따른 구분체계를 도입하여 임업생산적 특성, 자연휴양적 특성, 보전적 특성, 도시적 특성별로 강점과 약점을 분석한 산지구분체계를 도입함으로써 산지 특성에 부합하는 최적의 용도로 이용될 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 특히 도시적 특성에는 신규 토지수요를 반영할 수 있도록 하여 토지공급원으로의 산지의 역할을 제고하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 이용가능산지의 추정 결과에 비추어 볼 때, 산지관리체계의 정비만으로도 도시적 용도의 가용토지공급이 가능하다는 점에서 합리적·계획적 이용에 관점을 둔 산지관리체계의 적극적 정비가 시급히 요구된다고 할 수 있다. 이는 산지에 몰리는 토지의 이용수요를 합리적으로 수용하고 저탄소 녹색성장 등과 같은 시대적 환경에 부합할 수 있는 이용을 도모하기 위함이다.

2) 자연친화적 산지개발기법의 확산

종래의 산지개발은 개발로 인한 경제적 효율성 제고와 함께 자연훼

손 및 생태계의 파괴라는 양면성을 지니고 있다. 그러나 산지의 면적이 광범위한 관계로 산지의 부분적 개발을 피할 수 없는 현실이므로 자연과 인간이 공생할 수 있는 공생체계를 갖추기 위한 자연친화적 산지개발기법의 적용이 필요하다.

자연친화적인 산지이용이 이루어지도록 하기 위해서는 가장 먼저 산지전용허가기준의 정비가 필요하다. 따라서 현재와 같이 단일기준으로 적용되는 산지전용허가기준을 개선하여야 할 것이다. 특히 가용토지가 좁은 국토 여건을 감안하여 산지의 기능과 역할이 가능한 한 유지되도록 사업의 종류와 규모에 따라서, 또한 지역적 특성 등을 고려할 수 있도록 개선하는 것이 필요하다. 이때 주변지역과의 동질성, 주변 지표수의 수질, 생태적 안정성, 희소성 및 고유성, 회복가능성, 다양성 등에 기초한 산지의 특성을 고려하여야 할 것이다.

이와 함께 산지의 지형적 특성과 산림생태 환경을 보전하면서 숲으로 둘러싸인 쾌적한 정주공간을 기반으로 한 산림도시의 건설에 대해서도 본격적 시도를 검토해야 할 것이다.[244]

6. 소 결

국토의 대부분을 차지하는 산지는 국내 최대의 부존자원으로 잠재적 가치는 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 지금까지의 산지이용이 보전 중심으로 되어 있어 산지의 계획적 이용을 통한 체계적이고 종합적인 측면의 접근은 미흡하였다고 평가할 수 있다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 산지이용에 대한 수요는 지속적으로 증가될 것이며, 이에 따라서 산지는 토지의 새로운 공급원으로서 더욱 큰 관심지역으로 부각될 것이다. 따라서 산지의 계획적 관리가 더욱 중요한 시점이며 이를 위해서 토지자원으로서의 특성은 물론 생태자원으로서의 특성을 함께 고려하기 위한 정책집행이 필요한 시점이라 할 수

244) 산림도시(Silvipolis)란 산림지형 등의 자연조건을 활용하여 상당규모의 산림이 적정 배치 및 유지되는 구역으로 자연과 유기적으로 조화되어 거주, 업무, 레저 등이 행해지는 산림과 도시기능이 공존하는 도시이며, 산림도시 개발에 대한 수요조사에서 83.4%의 응답자가 긍정적 견해를 보이고 있다. 한국농촌경제연구원, 「산림도시 개발방법 및 실연기술 개발」, 2000, p.32.

있다.

그러나 산지는 한번 훼손되면 복구에 많은 시간과 사회적 비용이 지출되는 만큼 신중한 관리가 요구된다는 점에도 비중을 두어야 한다. 따라서 국토관리 차원에서 전국적인 토지이용의 정비와 함께 산지관리 부문도 정비가 시급히 이루어져야 할 것이며, 탄력적이고 다양한 토지수요에 부응하는 개발기법의 적용이 가능하도록 자연친화적 개발기법의 확산에도 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 개선방안을 통해 산지를 새로운 토지공급원으로 부상할 수 있을 것이며, 이는 산지비중이 높은 우리나라 부동산 시장에서는 최적의 토지공급원으로서의 역할을 기대할 수 있을 것이다.

제4절 요약 및 결론

지금까지 농지 및 산지에 대한 국내외 제도 검토 및 현황을 분석하여 본 결과 다음과 같은 연구 결과를 얻을 수 있었다.

먼저 제도연구에 있어서 농지와 산지를 관리, 운영하는 대표적 제도인 농지법과 산지관리법에 대한 내용을 검토하였다. 특별법적 성격을 지니고 있는 이러한 법과 국토의 종합적 내용을 담고 있는 일반법적 성격의 국토계획법과의 비교를 통하여 이중규제의 문제점과 형평성의 문제점 등이 제기됨을 알 수 있었다. 즉, 같은 토지라도 도시지역이냐 비도시지역이냐에 따라 그 규제의 강도가 다를 뿐 아니라 실제 용도 전환에 있어서도 상이한 적용을 받고 있어서 이에 대한 해결책도 필요함을 알 수 있었다. 이 경우 일원화된 제도를 통해 관리하는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

다음으로 농지 및 산지를 환경적 요인을 고려하여 해제가능한 면적을 추정해 본 결과, 현 도시용 면적을 획기적으로 증대시킬 수 있는 것으로 파악되었다. 즉, 도시용도 토지를 장기적으로 50%가량 늘리겠다고 한 정부의 목표는, 규제 부문을 잘 정리하고, 환경적 여건을 고려하여 합리적으로 용도를 변경할 경우 달성하는 데 큰 무리가 없어 보인다는 것이다.

마지막으로 지금까지 이중적 규제를 받아 온 농지와 산지를 어떻게

합리적으로 조정할 것인가와 관련하여, 준농림지 개발의 폐해를 살펴보고 향후 어떠한 방향으로 해결되어야 할 것인지에 대해 제시하였다.

본 연구는 농지와 산지의 활용을 위한 가능면적을 확인하였다는 점과, 실제 활용할 때 고려해야 할 사항들을 도출하였다는 데 그 의의를 둘 수 있을 것이다. 그러나 향후 실제 용도 변경을 통해 농지 및 산지를 활용할 때는 더욱 세밀한 연구가 진행되어 환경적으로도 건전하고, 경제적으로도 효율성이 높은 방향으로 활용이 전제되어야 할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

건설교통부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2007.
건설교통부, 「제4차 국토종합계획 수정계획」, 2006.
국가경쟁력강화위원회, 「국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안」, 「국가경쟁력강화위원회」, 제8차 회의자료, 2008.
국정브리핑 특별기획팀, 「대한민국 부동산 40년 : 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재」, 한스미디어, 2007.
김갑성·허재완·정우형·김현수·이영성, 「개발권양도제도의 도입을 통한 농업진흥구역 보전의 타당성 분석: 김포지역 사례를 중심으로」, 『지역연구』, 제21권 제2호, 한국지역학회, 2005.
김경환·손재영, 「수도권 신도시의 필요성과 추진방향」, 『대한부동산학회지』, 제19권, 대한부동산학회, 2001.
김성배, 「산지이용 활성화를 통한 토지공급 확대방안」, 『대한부동산학회지』, 제25권, 대한부동산학회, 2007.
김수석·허주녕, 「농지유동화 실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2007.
김용학·엄수원, 『수도권의 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안에 관한 연구』, 한국토지공사, 2000.
김은경, 「농지규제의 현황과 개선방향 - 농업진흥지역 지정제도를 중심으로」, 『규제연구』, 제16권 제1호, 한국경제연구원, 2007.
김재익 외, 「도시성장관리: 정책과 수단」, 형설출판사, 2004.
김점수·유기억, 「한계농지의 효율적 이용방안」, 강원개발연구원, 1996.
김정부·김태곤·김홍상, 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1998.
김정호, 「왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까: 시장경제로 풀어보는 토지 문제」, 삼성경제연구소, 2005.
김정호, 「한국의 토지이용 규제」, 한국경제연구원, 1995.
김정호·김태곤·박성호, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1989.
김태곤, 「농지정책의 방향과 검토과제」, 『농지제도의 선진화를 위한 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2007.

김태훈・윤태연・최윤영,「통계로 본 한국농업의 국제비교 연구」, 한국농촌경제연구원, 2007.
김현아,「준농림지역 폐지의 주택건설업체에 대한 영향과 대응방안」,『건설산업동향』, 제60호, 한국건설산업연구원, 2000.
김현아,「최근 부동산 시장불안의 원인과 대책」,『건설산업동향』, 제2005-6호, 한국건설산업연구원, 2005.
김현주・박재룡・허순호,「토지제도 개선을 위한 토지구획의 통합방안」, 삼성경제연구소, 1998.
나승렬,「G7 국가들의 농지보전 노력」,『나라경제』, 제113호, KDI경제정보센터, 2000.
농림부,『농림통계연보 2007』, 농림부, 2007.
민창기,「주택 공급에 영향을 주는 요인 검토」,『대한부동산학회지』, 제25권, 대한부동산학회, 2007.
박기남,「산지의 계획적 관리방안」,『국토』, 국토연구원, 2006.
박석두・김수석,『휴경농지의 실태와 정책방향』, 한국농촌경제연구원, 2005.
박석두・김홍상,『도시지역 농지의 이용과 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2000.
박승기,「국토의계획및이용에관한법률 개정안 주요 내용」,『국토』, 통권305호, 국토연구원, 2007.
박영규・유병일・유리화,「자연친화적 산지개발에 관한 연구」,『산림과학논문집』, 제65호, 2002.
산림청,『2007년도 산림과 임업 동향에 관한 연차보고서』, 2007.
산림청,『산지관리제도 개선방안 워크샵 자료집』, 2008.
산림청,『임업통계연보』, 2007.
서순탁,「수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책」,『국토』, 통권226호, 국토연구원, 2000.
성진근,『농지 및 산지의 합리적인 보전과 전용방안』, 국토연구원, 1999.
성진근・강신우,「농지보전을 위한 바람직한 국토이용체계 개편방안」,『농업과학연구』, 제18호, 충북대학교 농업과학연구소, 2001.
용인시,『2020 용인시 도시관리계획』, 용인시, 2007.
용인시,『용인통계연보 2007(제12회)』, 용인시, 2008.
윤석원,「농지법 개정과 토지 정의」,『환경과 생명』, 통권45호, 2005.
이상태,「한국에서의 토지법의 동향과 과제: 토지관리체제를 중심으로」,『토지법학』, 제23-2호, 한국토지법학회, 2007.
이영기,「농지법과 현 단계 농지정책의 성격」,『농업경제연구』, 제37권 제1호, 한국농업경제학회, 1996.

이영기, 「농지법의 문제점과 개정방향」, 『농업정책연구』, 제23권 제2호, 한국농업정책학회, 1996.
정성춘·김은지, 『일본 농업개혁의 현황과 시사점』, 대외경제정책연구원, 2007.
조동순, 「농지: 새 농지법의 주요 내용」, 『부동산다이제스트』, 제13권, 대한부동산학회, 1996.
조재성, 『미국의 도시계획: 도시계획의 탄생에서 성장관리전략까지』, 한울, 파주, 2004.
주성재, 「일본의 산지구분 및 관리체계」, 『국토』, 통권 제188호, 국토연구원, 1997.
채미옥, 「도시용지공급 원활화를 위한 토지이용규제 합리화 방안」, 『국토』 통권 제319호, 국토연구원, 2008.
채미옥·염형민·송하승, 『계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향』, 국토연구원, 2005.
최상철, 「국토의계획및이용에관한법률 제정의 의의와 과제」, 『도시정보』2002년 4월, 대한국토도시계획학회, 2002.
최혁재, 『유휴농지의 효율적 활용·관리방안 연구』, 국토연구원, 2005.
최혁재·강미나·김승종, 『농지규제완화에 따른 투기방지방안 연구』, 국토연구원, 2004.
최혁재·지대식·최수, 『국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향』, 국토연구원, 2003.
한국농촌경제연구원, 『산림도시 개발방법 및 실연기술 개발』, 2000.
한국토지공법학회, 『21세기 환경변화에 따른 산지이용 및 개발활성화 방안연구』, 2002.
한국토지공사, 『산지개발 모형작성에 관한 연구』, 1998.
한국토지공사, 『환경친화적 산지·구릉지 개발기법 연구』, 2000.
한봉호·김정호·홍석환·이경재, 「환경친화적 산지이용을 위한 환경생태적 계획 연구」, 『국토계획』, 제41권 제6호, 대한국토·도시계획학회, 2006.
환경부, 『국토환경보전계획 수립 연구』, 2003.
황희연, 「선계획 후개발 체제」의 도입과 과제」, 『도시문제』, 제37권 제404호, 대한지방행정공제회, 2002.

Bae, Chang.-Hee. C., “Orenco Station, Portland, Oregon: A Successful Transit Oriented Development Experiment?”, *Transportation Quarterly* 56(3), 2002, pp. 9~15.
Bae, Chang-Hee. C., “Cross-Boarder Impacts of a Growth Management Regime: Portland, Oregon, and Clark County, Washington”, *Towards sustainable cities*

:*East Asian, North American, and European perspectives on managing urban regions*, London : Ashgate, 2004.

Fischel, W. A., "Comment on Carl Abbott's 'The Portland Region : Where City and Region Talk to Each Other And Often Agree", *Housing Policy Debate* 8(1), 1997, pp. 65~73.

Frelich, Robert H., *From Sprawl to Smart Growth : Successful Legal, Planning, and Environmental Systems*, American Bar Association Press, Chicago : Illinois, 2000.

Justin Phillips, Eban Goodstein, "Growth management and housing prices : the case of Portland, Oregon", *Contemporary Economic Policy*, 18(3), pp. 334-344, 2000.

Knaap, Gerrit J., "An Inquiry into the Promise and Prospects of Smart Growth", *Proceeding on the International Workshop on Urban Growth Management*, University of Tokyo, 2002.

Knaap, Gerrit. J., "The Urban Growth Boundary in Metropolitan Portland, Oregon : Research Rhetoric and Reality", *Public Investment*, American Planning Association Planners Press, Chicago : Illinois, 2000.

Metro Council, *2002-2022 Urban Growth Report : A Residential Land Need Analysis Appendix A Item 3*, Portland : Oregon, 2002.

Metro Council, *2002-2022 Urban Growth Report : An Employment Land Need Analysis Appendix A Item 4*, Portland : Oregon, 2002.

Nelson, Arthur C., James B. Duncan, *Growth Management Principle and Practice*, American Planning Association Planners Press, Chicago : Illinois, 1995.

Nelson, Arthur C., Terry Moore, "Assessing Urban Growth Management", *Land Use Policy* 10(3), 1993, pp. 293~302.

국가통계포털, http://www.kosis.kr

국토연구원, http://www.krihs.re.kr

국토해양부 홈페이지, http://www.mltm.go.kr

기획재정부, http://www.mosf.go.kr

한국농촌경제연구원, http://www.krei.re.kr

한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr

한국언론재단, http://www.kpf.or.kr

행정안전부, http://www.mopass.go.kr

환경부, http://me.go.kr

환경지리정보서비스, http://egis.me.go.kr/egis/intro.asp

e-나라지표, http://www.index.go.kr
METRO, http://www.metro-region.org
San Francisco Planning Urban Research Association, http://www.spur.org
SGIS통계지리정보서비스, http://gis.nso.go.kr
State of Oregon LCDC, http://www.lcd.state.or.us

경제·인문사회연구회 협동연구 총서 08-09-01
부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색

2008년 12월 26일 인쇄
2008년 12월 31일 발행

저 자 **김 재 형 외**
발행인 **현 정 택**
발행처 **한 국 개 발 연 구 원**
서울특별시 동대문구 회기로 49
대표전화: 958-4114, 팩시밀리: 958-4310
등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호
인 쇄 **신성인쇄**

ⓒ 한국개발연구원 2008 ISBN 978-89-8063-358-6