제 출 문

대통령자문 정책기획위원회귀하

참여정부 주택토지정책 패러다임 전환에 대한 최종보고서를 다음과 같이 제출합니다.

연구책임자: 김 용 창 (세종사이버대학교
부동산리서치원장 교수)

2004. 8
제목 차례

제1장 부동산가격의 변화 추세와 특성 및 방법론적 과제

1. 부동산가격의 장기추세 ................................................................. 2
2. 부동산가격 변동의 특성 ................................................................. 6
   1) 과잉유동성에 의한 외생적 위기: 자금의 단기부동화와 부동산시장 ...... 6
   2) 대중요법적인 임기응변적 정책대응 ............................................. 8
   3) 부동산시장 및 富(wealth)의 편중십화 .......................................... 12
   4) 건설부동산업의 이상비대화와 합리화 지연, 建國家체제 .............. 14
3. 부동산부문의 방법론적 과제 ......................................................... 17
   1) 부동산과 노동윤리, 공개념 철학 ............................................. 17
   2) 부(wealth)의 얕극화와 사회통합, 주거복지의 향상 ..................... 19
   3) 과잉유동성과 부동산정책 및 일관성 .......................................... 22
   4) 실수용자 중심의 시장질서와 수요관리 ...................................... 27
   5) 부동산정보관리체계 .................................................................. 28

제2장 공익과 사익의 조화와 토지공개념 철학의 정립

1. 토지공개념제도의 정립 ................................................................. 30
   1) 토지공개념 ............................................................................. 30
   2) 토지공개념제도의 변천 ................................................................ 31
2. 토지의 공익과 사익 ..................................................................... 35
   1) 토지에서 공익과 사익개발 및 공개념 ...................................... 35
   2) 헌법상의 사유재산권 보장과 한계 .......................................... 37
3. 토지공개념 정립을 위한 쟁점과 해석 .......................................... 39
   1) 재산권 행사의 제한과 한계 및 토지공개념 .............................. 39
제3장 주택정책철학 및 목표의 정립

1. 기존 주택정책 철학 및 목표

2. 주택정책철학 및 목표의 명확한 정립
   1) 외국의 주택정책철학
   2) 명확한 목표 집단 설정과 그에 상응하는 맞춤형 정책수단의 실행

3. 주택공급수요 추정방법의 다양화

제4장 무주택자 자가소유 제고 정책

1. 주택공급과 자가소유
   1) 주택공급율과 자가소유율 현황
   2) 주택소유의 편중과 자가소유율 정책

2. 다주택 보유 억제와 1가구 1주택소유 제고정책
   1) 무주택자 자가소유 제고정책의 변화
   2) 무주택자 자가소유 제고관련 제도 및 정책
   3) 다주택보유 억제를 통한 자가소유 증대
제5장 주택의 공급 및 유통제도 ............................................. 101

1. 주택분양가격 규제 및 공개 ............................................. 101
  1) 분양가격 통제정책 ............................................. 101
  2) 아파트 분양가격 통행 .......................................... 103
  3) 분양가격 공개를둘러싼쟁점 .................................. 105
  4) 분양가격규제 및 공개정책 ..................................... 110

2. 분양권 전매제도 ...................................................... 115
  1) 분양권 전매제도의 변화 ...................................... 115
  2) 2003. 5. 23주택시장 안정대책의 분양권 전매제한 제도 .......... 117
  3) 「10.29 주택시장안정종합대책」 이후의 분양권제도 .......... 118
  4) 분양권 전매제한 제도의 보완 .................................. 119

3. 주택거래 신고제 ...................................................... 120
  1) 주택거래 신고제도 ............................................. 120
  2) 주택거래신고제의 주요 내용 .................................. 123
  3) 주택거래신고제의 보완 ......................................... 127

4. 주택거래 허가제 ...................................................... 131
  1) 주택거래허가 제도 ............................................. 131
  2) 허가대상지역 및 매수청구권 등 ................................ 131

5. 주택공급유통제도의 전환; 투기과열지구와 투기지역 .......... 132

제6장 토지이용규제개혁과 토지공급 .......................................... 136

1. 토지이용 규제현황 ..................................................... 136
  1) 토지이용 규제 현황 ............................................. 136
  2) 복잡다지기한 토지규제로 인한 토지이용 및 공급상의 문제점 ...... 140

2. 토지규제개혁 중점과제와 추진방안 ................................... 141

3. 토지규제완화와 토지공급확대방안 및 개선 ........................... 145
제7장 공공택지의 생산 및 공급제도

1. 택지의 생산현황과 문제점
   1) 택지 및 공공택지의 생산 ............................................. 155
   2) 택지개발 및 생산의 문제점 ......................................... 160
2. 택지개발 철학 및 방법론의 전환
   1) 택지개발방법의 개선 ............................................. 161
   2) 택지개발철학 및 방법의 근본적 전환방안 ........................... 170
3. 공공택지의 공급유통과 개선
   1) 택지공급방식 ..................................................... 172
   2) 택지개발촉진법상 공공택지 전매금지 조치 ........................ 175
   3) 공공택지 공급방식의 문제점 ..................................... 176
   4) 공공택지 공급방식의 개선 ..................................... 177

제8장 부동산조세 제도

1. 부동산조세정책의 기본현황과 쟁점
   1) 부동산조세의 기본현황 ........................................... 181
   2) 부동산조세를 둘러싼 쟁점 ....................................... 187
2. 부동산보유세 및 지방자치
3. 부동산 양도소득세
   1) 양도소득세 개요 ................................................ 194
   2) 부동산양도소득세율 ............................................. 198
   3) 재개발·재건축 아파트의 양도소득세 ............................... 202
제9장 부동산 보유세 제도 ................................................. 211

1. 부동산 보유 관련 조세 현황과 쟁점 .................................. 211
   1) 보유세수 현황과 특징 .................................................. 211
   2) 부동산보유세의 쟁점 .................................................. 213
2. 종합토지세 제도 .......................................................... 217
   1) 종합토지세 개요 및 부과현황 ...................................... 217
   2) 종합토지세의 쟁점사항 ................................................. 224
3. 건물분재산세 제도 ....................................................... 229
   1) 재산세 개요 및 부과현황 ........................................... 229
   2) 재산세부과체계 ...................................................... 232
   3) 재산세의 쟁점 ....................................................... 234
4. 종합부동산세 도입방안 .................................................. 241
   1) 종합부동산세 도입일지 ........................................... 241
   2) 종합부동산세 도입방안 ........................................... 242

제10장 개발이익 환수시스템의 정비 .................................. 254

1. 개발이익환수와 환수제도 .............................................. 254
   1) 개발이익 정의 ......................................................... 254
   2) 우리나라의 개발이익 환수제도 경험 ................................ 255
   3) 개발이익환수 및 개발부담금제도와 문제 ................................ 259
2. 개발이익환수체계의 재정비 .......................................... 263
   1) 개발부담금부과와 경제성장, 토지공급 ................................ 263
   2) 개발이익환수관련 기본법제의 도입 ................................ 264
제11장 부동산실거래가 거래기반 및 정보화체계 확립

1. 실거래가 거래기반 정비 .......................................... 275
   1) 실거래가 과세 .............................................. 275
   2) 실거래가정보 구축 ........................................ 280
2. 종합부동산정보관리센터의 구축 ................................ 283
   1) 부동산정보 및 관리현황 ................................ 284
   2) 종합부동산정보관리체계의 구축 ....................... 290
3. 부동산거래 시장질서 정비 ..................................... 292

제12장 주택・토지정책 전환을 위한 정책제안 ................................ 303

1. 시민단체의 부동산관련 정책 요구사항 .......................... 303
   1) 정책방향과 기본목표 ..................................... 303
   2) 주택정책 수단에 대한 입장 ................................ 304
2. 주택・정책 전환을 위한 정책제안 ................................ 306

참고문헌 .......................................................... 333
부록 .............................................................. 343
<표 차례>

<표1-1> 서울지역 평당 아파트 매매가격 상승추세 ................................. 4
<표1-2> 주택가격증감률 ........................................................................ 5
<표1-3> 금융기관 단기수신 추이 ................................................................. 8
<표1-4> 주요 부동산시장 활성화 대책일지 ................................................. 10
<표1-5> IMF 외환위기 이후 주택 경기 활성화 대책일지 ............................. 11
<표1-6> 아파트시가총액추이 .................................................................. 12
<표1-7> 아파트 평당가격 상위 10개동 ...................................................... 14
<표1-8> 도곡동 타워팰리스와 비교한 아파트시가총액 양극화 ................... 14
<표1-9> GDP대비 건설업 비중 ................................................................ 15
<표1-10> 우리나라의 GDP대비 건설투자율추이 .......................................... 16
<표1-11> 1996년부터 2000년까지의 건설투자 비중의 평균 ....................... 16
<표1-12> 세계 15대 건설 시장(2002~2007)전망 ....................................... 17
<표1-13> 한국 및 주요 국가의 1인당 GDP 및 가계소득 대비 주택가격 배수 ...... 20
<표1-14> 원화환산 명목(실질)주택가격 .................................................... 21
<표1-15> 다양한 건립투자제도의 경험 .................................................... 24
<표1-16> 회사형 REITs와 신설태형 REITs의 비교 ..................................... 25
<표1-17> 「10·29 대책」 이후 부동산정책 방향 .......................................... 26
<표2-1> 택지취득허가현황 ....................................................................... 32
<표2-2> 택지취득신고현황 ....................................................................... 32
<표2-3> 연도별 택지초과소유부담금 부과현황 .......................................... 32
<표2-4> 토지초과이득세 부과현황 ........................................................... 33
<표2-5> 개발부담금 징수현황 .................................................................. 34
<표2-6> 연도별 부과징수현황 ................................................................. 35
<표2-7> 토지에서 공익과 사익개념 ........................................................... 37
<표2-8> 헌법재판소의 판결과 토지의 공익성과 사외성 ............................. 63
<표2-9> 2003년 토지에 대한 국민의식조사 ................................................................. 64
<표2-10> 토지공개제도 정립시에 검토하여야 할 현법원칙 ........................................... 65
<표3-1> 건설교통부 주택정책 목표와 수단 ................................................................. 68
<표3-2> 주택정책 목표와 정책이념 ............................................................ 70
<표3-3> 주택정책의 유형화(Bourne의 구분) ................................................................. 70
<표3-4> 건설교통부 소득계층별 지원방향 ................................................................. 72
<표3-5> 주택정책의 기본 목표 집단설정과 정책이념 .................................................. 73
<표3-6> 최저주거수준 미달가구 현황 ................................................................. 76
<표3-7> 공공부문 임대주택정책 ................................................................. 76
<표3-8> 광역시도별 공공임대주택 건설 실적 ................................................................. 78
<표3-9> 일반가구원의 가구형태별 구성비(1980~2000) .................................................. 79
<표3-10> 세계 주요국가의 인구 고령화 추이 비교 ......................................................... 80
<표3-11> 연구기관별 택지소요 추계량 차이 ................................................................. 84
<표4-1> 주택보급율과 자가구매율 추이 ................................................................. 86
<표4-2> 주택보급률 현황 ................................................................. 86
<표4-3> 자가매매 가구비율 현황 ................................................................. 86
<표4-4> 서울시 주택 중장기 예측지표 ................................................................. 87
<표4-5> 연소득대비 주택가격비율 (PIR) 추이 ................................................................. 87
<표4-6> 주거수준의 국제비교 ................................................................. 88
<표4-7> 전국 주택 보유현황 ................................................................. 89
<표4-8> 서울강남 거주 세대의 주택 보유현황 ......................................................... 90
<표4-9> 입주자 지속제도 .......................................................................................... 95
<표4-10> 청약예금의 종류 및 예치금액 ........................................................................ 95
<표4-11> 청약통장 가입자 현황 ................................................................................. 95
<표4-12> 소형주택의무비용제도의 변천 ................................................................... 98
<표4-13> 무주택자 소유세고 정책수단 ...................................................................... 99
<표5-1> 주택분양가격제도의 변천과정 ................................................................... 102
<표5-2> 서울시 평당분양가와 도시근로자소득 및 물가상승률 비교 ......................... 103
<표 9-6> 2002년 세액단계별 납세인원 ................................................................. 219
<표 9-7> 2002년 개인·법인별 과세현황 ................................................................. 219
<표 9-8> 2002년 토지소유액 계급별 과세현황 ......................................................... 220
<표 9-9> 종합토지세의 지역별 분포 ................................................................. 221
<표 9-10> 과세율 ................................................................. 222
<표 9-11> 2002년 과세형별 과세현황 ................................................................. 222
<표 9-12> 종합합산과세 과표단계별 인원 ............................................................. 222
<표 9-13> 종합합산과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비 ............... 223
<표 9-14> 2002년 별도합산과세 과표단계별 인원 .................................................. 223
<표 9-15> 별도합산과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비 ............... 223
<표 9-16> 2003년 분리과세 과표단계별 인원 ......................................................... 224
<표 9-17> 분리과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비 ...................... 224
<표 9-18> 부동산보유세 세율구조 ................................................................. 225
<표 9-19> 2003년 지방자치단체별 과세표준 적용율 ........................................... 226
<표 9-20> 토지보유세의 연도별 과표, 세수 및 실효세율 ....................................... 228
<표 9-21> 건물분 보유세 세목 ................................................................. 230
<표 9-22> 재산세 납세자 분포 ................................................................. 231
<표 9-23> 재산세 과표구간별 분포 ................................................................. 231
<표 9-24> 재산세 과표 현황 ................................................................. 231
<표 9-25> 재산세의 지역별 분포 ................................................................. 232
<표 9-26> 건물분 재산세 세율 구조 ................................................................. 234
<표 9-27> 재산세부담의 비교(2002) ................................................................. 235
<표 9-28> 재산세 과표현실화율과 실효세율 ............................................................. 236
<표 9-29> 재산세 세액별 납세자 분포현황(2002년 기준) ..................................... 237
<표 9-30> 서울시 강남·강북과 경기의 부동산 관련 세부담 사례 비교 .............. 238
<표 9-31> 각종 지주, 건가율, 가감산특례 적용상의 쟁점 ..................................... 239
<표 9-32> 타 기관 건축단가와 신축건물 기준가액 비교 현황 .................................................. 241
<표 9-33> 종합부동산세 정책일지 ................................................................. 242
<그림 차례>

<그림1-1> 주택, 토지, 물가지수 추이 .......................................................... 2
<그림1-2> 토지가격증감율 추이 ................................................................. 3
<그림1-3> 토지가격상승률 및 소득상승률 추이 .................................................. 3
<그림1-4> 주택유형 및 지역별 주택가격 변화동향 ........................................... 5
<그림1-5> 서울지역 지가 및 주택가격의 변화 추이 ........................................... 6
<그림1-6> 단기부동자금의 변화추세 ............................................................. 8
<그림1-7> 주요 대도시권의 신규주택가격 추이 .............................................. 21
<그림3-1> 건립투자자산운용법에 의한 부동산펀드 운용 ............................... 74
<그림3-2> Digital Home 개념도 ................................................................. 81
<그림3-3> 홈테크닉 시범사이트 개통일정 및 SK 텔레콤신사업 시범서비스내용 ......... 82
<그림3-4> 정부의 토지규제개혁 시스템안 .................................................... 153
<그림3-5> 1966~2003년 수도권 아파트단지 누적 입주현황 .............................. 156
<그림3-2> 현행 택지관련 법체계 ............................................................... 159
<그림7-1> 공장이전적지등에서 소유기업과 공동의「부동산특정공동사업」개발주체 .... 166
<그림7-2> 공장용지 전환을 위한 개발형 중권화 시스템 .................................. 167
<그림7-3> 일본 택지정책 전환의 기본 구상안 ............................................. 171
<그림8-1> 부동산보유세 누진구조(로렌츠 곡선) ........................................... 186
<그림9-1> 재산세 과표산정 체계 ............................................................... 233
<그림9-2> 표준지공시지가와 개별공시지가의 결정·공시결차 ............................. 249
<그림11-1> 부동산거래 종합전산망 개념도 .................................................... 280
<그림11-2> 부동산 정보생성/관리 조직 및 정보연계 ......................................... 286
<그림11-3> 정부기관별 부동산정보 상관도 ..................................................... 286
<그림11-4> 부동산종합관리센터 활용포함 ................................................... 291
<그림11-5> 종합디지털국토정보망 ............................................................. 292
<그림12-1> 토지주택정책의 전환 ............................................................... 307
<그림12-2> 사회경제환경변화와 택지개발전략의 전환 .................................. 323
제1장 부동산가격의 변화 추세와 특성 및 방법론적 과제

1. 부동산가격의 장기추세


첫 번째 급등시기는 1970년대 말이며, 「주택공급 부족 + 중동특수」의 시기로서 1975~79년간 연평균 토지가격 30.6%가 상승하였고, 비업무용토지 증과세, 양도세 증과 등으로 대처하였다.

두 번째 시기는 1980년대 말로 「주택공급 부족 + 국제수지 흑자」의 시기로서 1988~90년간 연평균 주택가격 16.3%, 토지가격 26.7%가 상승하였고, 토지공간개념 제도 도입, 분양 신도시 건설 등의 200만호 주택 건설로 대처하였다.

세 번째 시기인 2001년 이후는 「국지적 주택공급 부족 + 부동자금」의 시기로서 2001.7~03.9월간 연평균 주택가격이 11.2% 상승하였으며, 신도시 추가건설, 재건축 역제, 양도세 강화 등의 대책으로 대처하다 2003년 10월 29일 「주택시장종합 안정대책」을 발표하여 대응하고 있다.

(그림1-1) 주택, 토지, 물가지수 추이

<그림1-2> 주택가격증감률 추이

자료 : 건설교통부 주택국

<그림1-3> 토지가격상승률 및 소득상승률 추이

자료 : 한국은행, 한국토지공사

2001년 하반기 이후 최근의 부동산가격 급등을 보면, 외적으로는 380조원에 달 하는 부동자금이 결합하였고, 지역적으로는 서울 강남을 중심으로 하는 수도권, 신도시, 신행정수도 지역 위주의 가격 상승이며, 주택유형별로는 아파트중심의 가격금상승이라고 볼 수 있다. 토지시장은 1980년대 후반~1990년대 초반 급등세
를 보면 후 장기간 침체 국면을 보이다가 2002년에 큰 폭으로 상승하였다.


최근 아파트 값의 동향을 보면, 서울시의 경우 2000년 이후 3년 10개월간 아파트 가격 상승률이 90년 이후 10년 간 가격 상승률 보다 높았다. 서울지역 내 아파트 가격을 보면, 2000년 1월 24일 이후 (평당 650만 원)부터 2003년 11월 17일 (평당 1,166만 원)까지 3년 10개월간 가격 상승률이 79.4%로서 1990년 1월 31일 (평당 395만 원)부터 99년 12월 27일(평당 640만 원)까지 약 10년간 가격 상승률 62.0%보다 1.27배 높았다. 특히 최근 기간의 상승은 강남지역이 주도한 것으로 나타나고 있다.

<표1-1> 서울지역 평당 아파트 매매가격 상승추세

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>가격상승폭 650 → 1166만원</td>
<td>상승률 79.4%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가격상승폭 395 → 640만원</td>
<td>상승률 62.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>강남구</td>
<td>가격상승폭 1009 → 2338만원</td>
<td>상승률 131.7%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가격상승폭 449 → 980만원</td>
<td>상승률 118.3%</td>
</tr>
<tr>
<td>송파구</td>
<td>가격상승폭 896 → 2026만원</td>
<td>상승률 126.1%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가격상승폭 440 → 874만원</td>
<td>상승률 98.4%</td>
</tr>
<tr>
<td>용산구</td>
<td>가격상승폭 860 → 1321만원</td>
<td>상승률 53.5%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가격상승폭 575 → 867만원</td>
<td>상승률 50.7%(*90년 당시 최고가격)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 부동산뱅크
<table>
<thead>
<tr>
<th>주택가격증감률</th>
<th>(전년대비 증감률, %)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>7.1</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>2.0</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>3.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 국민은행 도시주택가격동향조사

또한 외환위기 이후 지가, 주택가격 상승 현상은 주택매매 지수가 상대적으로 더욱 가파르게 상승하고 있어 지가 상승분 이외의 다른 요인에 의한 상승분이 크게 내재되어 있음을 보여준다. 주택가격은 기본 원가인 토지가격 이외에 물리적 인문적 지역하부구조 요인, 재건축 등의 특수투자요인, 브랜드가치 및 지역이미지 등과 같은 추가적인 가격결정 요인에 의해 결정되는데 최근의 주택가격은 이
러한 요인이 작용한 결과이며, 강남지역 아파트가격 상승은 이러한 요인이 복합적으로 작용한 것이라고 볼 수 있다(국민은행연구소, 2004).

2. 부동산가격 변동의 특성

1) 과잉유동성에 의한 외생적 위기: 자금의 단기부동화와 부동산시장

그동안 부동산가격 급상승의 특성을 보면 해당 시기별로 특수한 과잉유동성(과잉자본축적)에 기반 한 자본순환의 위기에서 발생한 것이며, 유동성출구를 부동산부문에서 찾고 있는 것도 공통적이다. 부동산부문 이외의 원인에서 발생한 문제에 대해 부동산부문 자체에서만 해결책을 찾는 것은 일시적인 응급조치라고 볼 수 있다.

10·29 대책을 불러왔던 상황은 김대중 정부의 부동산규제완화 정책 및 고금리
기조를 바탕으로 형성된 과잉유동성이 부동산부문의 개발이익 및 자본이득 추구 행태와 연계되어 대규모 부동자금을 형성하였고, 이것이 다시 부동산가격 상승을 부채질하는 악순환 고리를 형성하였기 때문에 발생한 것이다.

최근에는 경기침체와 함께 시중자금의 단기 부동화 현상이 더욱 심화되면서 경제 및 금융, 부동산시장의 교란요인으로 작용하고 있으며, 최근의 부동자금 형성은 다음과 같은 요인을 배경으로 하고 있다(국회재정경제위원회, 2003).

① 미국, 일본, 유럽 등 선진 경제권의 경기회복 지연, 이라크 전쟁 및 테러 위협 등 대외적 불확실성과 북한 핵문제, 가계부채 급증, 카드사 유동성 위기, 공적 자금 상환부담 및 부동산 버블 등 대내적 문제.
② 경기부양을 위해 콜금리를 기록적으로 낮은 수준까지 인하함에 따라 은행 예금금리도 급락하면서 예금자 및 투자자의 저축유인이 크게 감퇴.
③ 저금리 기조 하에서 풍부해진 시중유동성이 고수익을 쫓아 부동산시장으로 유입되어 부동산가격 급등을 초래하고 자본시장으로 자금유입 저해.
④ 경기 침체 및 노사문제 악화와 함께 기업들이 적절한 미래 성장산업을 찾지 못하여 기업의 장기자금 수요가 없을 뿐 아니라, 벤처체제 장기화로 고위험·고수익 투자처가 절대 부족한 실정.
⑤ 금융기관 수신금리의 저금리기조가 정착되면서 투자자들의 고위험·고수익 투자 상품에 대한 수요가 커지고 있으나, 국내 주식시장 및 회사채시장의 미발달로 투자자의 다양한 수요에 대응하지 못하고 있음. 특히, 회사채 시장의 경우 만기가 3년 미만으로 단기화 되어 있어 기업의 안정적 자금조달에 도움이 되지 못하고 오히려 기업의 부도위험을 증대시키는 등 많은 문제를 안고 있음.
<표1-3> 금융기관 단기수신 추이

(단위 : 조원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
<th>2003</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>1월</td>
<td>2월</td>
<td>3월</td>
</tr>
<tr>
<td>총수신액</td>
<td>710.6</td>
<td>777.6</td>
<td>782.4</td>
</tr>
<tr>
<td>단기수신 추정액</td>
<td>334.6</td>
<td>365.3</td>
<td>368.2</td>
</tr>
<tr>
<td>단기수신비중(%)</td>
<td>47.1</td>
<td>47.0</td>
<td>47.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 1) 총수신은 은행계정, 은행신탁, 무신사, 중금사 수신 및 증권사 고객예탁금 말잔 기준
2) 단기수신액 = 실세요구불예금 + 수시입출식예금 + 6개월 미만 정기예금 + 단기시장성 수신(CD + RP + 표지어음) + 추가급전신탁 + 단기채권형 투자신탁 + MMF + 중금사 수신


2) 대중요법적인 임기응변적 경제대응

IMF 외환위기를 계기로 다른 산업부문과 마찬가지로 부동산부문을 구조조정할 수 있는 절호의 기회를 맞이하였으나 오히려 외환위기의 손쉬운 극복수단으로서 김대중 정부가 부동산경기활성화 대책을 사용하면서 토지거래 신고·허가구역 전면해제 및 토지거래규제완화, 토지공간개념제도 폐지, 토지공사의 기업보유토지 매입, 부동산시장 대외개방, 특별부가세면제, 취등록세 면제 및 양도소득세 인하 등의 세계·금융지원, 분양중도급지원, 민영주택정책자금 지원, 준농림지개발, 신
축주택 양도소득세 면제, 분양가 자율화, 주택 전매제한규정(분양권 전매) 폐지 등 전방위 부동산규제완화 정책을 시행하였다(표1-4 참조).

이에 따라 IMF 외환위기시에 고금리기조를 배경으로 형성된 과잉유동성이 부동산규제완화 정책에 편승하여 부동산가격 급등으로 이어졌으며, 정부는 부동산 시장에 개입할 수 있는 수단을 사실상 상실한 상황이었다. 실수요가 아닌 과잉유동성에 편승한 주택공급정책이 분양가격 및 기존 주택가격의 급등을 가져온 것이다.

그동안 부동산 가격 급상승 및 하락 국면마다 시행했던 무분별한 부동산규제완화 정책과 억제정책을 여전히 반복한 것이다. 즉 부동산의 생애주기별 각 단계에서 전방위적인 규제완화 및 부동산경기활성화 정책을 시행한 결과, 2001년 이후 부동산가격이 급등하자 다시 부동산억제 정책을 실시하는 악순환을 반복하고 있는 것이다(표 1-4, 1-5 참조).

⑤ 개발이익환수: 토지공개념제도 폐지, 개발부담금부과중지, 양도소득세 면제 및 인하(1998.12, 2001.5)
## 표1-4 주요 부동산시장 활성화 대책일지

<table>
<thead>
<tr>
<th>대책</th>
<th>구체적 방안</th>
<th>시행방법</th>
<th>시행시기</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지거래허가</td>
<td>신고구역 전면해제(37%)</td>
<td>해제고시</td>
<td>'97.12.20</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>허가구역 완전해제</td>
<td></td>
<td>'98.1.31</td>
</tr>
<tr>
<td>토지거래규제완화</td>
<td>토지거래 신고제도 폐지</td>
<td>국토이용관리법개정</td>
<td>'99.2.8</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>허가구역 내 사후신고제도 폐지</td>
<td></td>
<td>'99.2.8</td>
</tr>
<tr>
<td>토지공개념제도대폭완화</td>
<td>택지소유상한계 폐지</td>
<td>택지소유상한에관한법률 폐지</td>
<td>'98.9.19</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개발부담금 부과중지</td>
<td>개발이익환수에관한법률 개정</td>
<td>'98.9.19</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>택지초과이득세 폐지</td>
<td>택지초과이득세법 폐지</td>
<td>'98.12.28</td>
</tr>
<tr>
<td>토지공사의기업보유토지매입</td>
<td>1조원 (채권이율: 5%)</td>
<td>매입추진(실적: 268억원)</td>
<td>'97.12.12~ '98.4.13</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3조5천억원 (채권이율: prime rate)</td>
<td>채권발행으로 금융기관 부채상환용 기업토지 매입추진</td>
<td>'98.4.30~ '99.3.10</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산시장</td>
<td>외국인의토지취득제한 전면폐지</td>
<td>외국인의토지취득및관리에관한법률 개정</td>
<td>'98.5.26</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건물분양공급업, 임대업 개방</td>
<td>외국인투자재해방제한규정 개정</td>
<td>'98.4.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>토지개발공급업, 임대업 개방</td>
<td></td>
<td>'98.5.8</td>
</tr>
<tr>
<td>세제·금융지원</td>
<td>특별부가세 면제</td>
<td>조세감면규제법시행령 개정</td>
<td>'97.12.31</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>법인세·취득세 감면</td>
<td>법인세법시행규칙, 지방세법시행규칙 개정</td>
<td>'97.12.31</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>양도소득세율 연화 (30%~35%→20%~40%)</td>
<td>소득세법 개정</td>
<td>'98.12.28</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>금융개혁 폐지</td>
<td>금융기관신신용규정 개정</td>
<td>'98.1.26</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>부동산의증권화</td>
<td>신탁업법시행령 개정</td>
<td>'98.4.1</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>자산융동화예관할법률 제정</td>
<td>'98.9.16</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택지단계전유동화 회사법제정</td>
<td>'99.1.29</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>부동산투자회사법(REITs)제정</td>
<td>2001.4.7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대책명</td>
<td>주요내용</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>--------</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 주택시장 안정대책(‘98. 5. 22) | • 신축주택 구입시 양도소득세 면제, 취득·등록세 감면  
• 국민주택계권 매입부담 완화  
• 주택제당재권유동화제도 도입 |
| 주택경기 활성화를 위한 자금 지원 방안(‘98. 6. 22) | • 국민주택기금 중도급 1조 8,000억원 등 3조 6,400억원 주택자금 지원 |
| 주택시장 안정대책(‘98. 9. 7) | • 분양중도급 2조원 추가 지원 |
| 건설 및 부동산 경기 활성화 대책(‘98. 12. 12) | • ’99년중 국민주택기금 중도급 4조원, 재건축·재개발사업지원 |
| 주택건설 10만호 추가 건설 계획(‘99. 3. 22) 및 시민 주거 안정대책(‘99. 5. 31) | • 주택자금 1조 7,522억원 추가지원  
• 주택구입 자금 상환액 소득공제 확대 |
| 중산층 및 서민층 주거안정 대책(‘99. 8. 20) | • 주택자금 대출금리 한시인하  
• 근로자 주택구입 및 전세자금, 영세민 전세자금 지원 확대  
• 임대사업 등록요건 확대 |
| 주택건설 촉진대책(‘99. 10. 7) | • 민영주택 창작자적 환원 등 주택정책제도 개선 |
| 주택시장 안정방안 (00. 1. 10) | • 11조 7,000억원의 국민주택기금을 지원  
• 분양중도급 대출한도를 평형에 따라 1,500~2,000만원 인상하고, 대출금리도 0.5% 인하  
• 근로자·서민주택자금 지원규모를 3조원으로 대폭 확대 |
| 주택건설 촉진대책(‘00. 7. 1) | • 주택건설자금 대출이자 인하조치를 연말까지 연장  
• 20호미만 공동주택, 주상복합 건물내 주택에 대해서도 주택건설 자금 지원  
• 주택 건설자금 호당 대출한도액을 500~1,000만원 인상 |
| 건설산업 활성화 대책 (00. 8. 30) | • 지자체의 공공임대주택에 대해서는 사업비의 50%까지 지원  
• 민간 임대사업자의 임대주택 구입자금 지원한도를 호당 3,000만원에서 6,000만원으로 인상 |
| 지방건설 활성화 방안 (00. 11. 1) | • 임대주택용 면적공급을 위해 개발계획이의 해체지역 내 국·공유지 및 공공기관, 지자체 등의 미분양 면적을 임대주택용으로 임대  
• 재개발 협약에 이주전세금을 신규 지원하고, 건설자금 융자 이용율을 7~9%에서 6~7%로 인하 |
| 건설투자 적정화 방안 (01. 5. 23) | • ’03.6월까지 신축주택(고급주택 제외) 구입시 양도소득세 면제  
• ’02년말까지 25.7평 이하의 신축주택을 건설 또는 구입하여 보존 또는 이전등기시 취득·등록세 25~50% 감면  
• 부산·대구·천안 등 6개의 지방 신시가지 개발에 착수 |
| 임대주택 활성화 대책 (01. 5.26) | • 공동주택용지의 20%를 임대주택용지로 공급하고 있는 것을 수도권지역 외 한하는 것을 30%로 확대  
• 조정가능지역으로 지정된 GB 해제지역에서 임대주택단지계획을 수립한 지역은 광역도시계획 정책에 GB 우선 해제  
• 민간에서 조합을 구성하여 임대주택을 건설·공급할 수 있도록 임대주택조합제도를 도입 |
3) 부동산시장 및 富(wealth)의 편중심화

최근 부동산가격 급상승의 또 다른 특징은 가격상승을 서울 및 수도권, 강남지역, 아파트라고 하는 특정 지역 및 특정 부동산이 주도하고 있기 때문에 비노동소득에 기반하여 부의 양극화 및 편중을 더욱 심화시키고 있다는 것이다. 2004년 6월 10일 기준 전국 아파트 시가총액은 924조 1822억원(513만 2119가구)으로 주식 시가총액의 336조 1974억원의 2.5배를 넘는 금액이다. 그리고 서울시내에서 거래되는 아파트 106만 8118가구의 아파트 매매시가총액은 377조 3146억원이다. 또한 서울과 경기도, 인천광역시 등 수도권 3개 지역의 아파트 매매시가총액은 총 704조 8652억원으로 전체 아파트 매매시가총액의 76.2%를 차지해 수도권 지역 편중이 극심한 것을 알 수 있다(표 1-6 참조).

토지부문 역시 마찬가지이다. 2002년 기준 전국 과세대상 토지의 개별 공시지가총액이 1천 355조원이며, 서울의 공시지가 대상면적은 4억8천만m²로 국토의 0.5%에 불과했으나 공시지가총액은 395조 206억원으로 29.2%를 차지하고 있다. 서울, 인천, 경기 등 수도권은 면적이 11.8%임에도 공시지가총액은 55.3%(749조 747억원)로 인구, 공공기관, 대기업 등과 마찬가지로 국부(國富)의 수도권 집중 현상이 심각하다.

<표1-6> 아파트시가총액추이

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>924.2</td>
<td>-</td>
<td>779.2</td>
<td>-</td>
<td>1,354.5</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>377.3</td>
<td>345.5</td>
<td>316.9</td>
<td>241.5</td>
<td>395.2</td>
</tr>
<tr>
<td>강남구</td>
<td>64.1</td>
<td>60.4</td>
<td>-</td>
<td>40.6</td>
<td>49.1</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>704.9(76.2%)</td>
<td>-</td>
<td>600.5(77.1%)</td>
<td>-</td>
<td>749.7(55.3)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 수도권은 서울, 경기, 인천지역 합계이며, (%)의 %는 전국대비 수도권 비중이고, 공시지가총액은 2002년 말 기준임(강남은 1998년말 기준).
이러한 편중현상은 서울, 수도권과 같은 광역권뿐만 아니라 개별 지역차원에서도 극심한 편중현상들을 보이고 있다. 2004년 6월 기준으로 강남구의 아파트 시가총액은 약 67조원으로 삼성전자 시가총액 64조원을 넘어서고 있다. 또한 2004년 1월 기준으로 서울에서 가장 아파트값이 비싼 지역은 강남구 개포동(235만원), 송파구 잠실동(233만원), 강남구 대치동(234만원) 순이 것으로 나타났다. 이밖에 평균 2천만원이 넘는 10위권내에는 강남구 압구정동(2088만원), 강남구 일원본동(2087만원), 서초구 반포동(2070만원), 강남구 삼성동(2057만원), 송파구 신천동(2048만원), 강남구 역삼동(2022만원), 송파구 오륜동(2005만원) 등으로 상위 10개 지역이 모두 강남 3개 지역에 분포하고 있다(표 1-7 참조).

우리나라 최고의 부자들만 모여 산다는 도곡동 타워팰리스 1,2,3차 7개동 2719가구가 모여 있는 이곳은 대략적으로 평균 평당 가격 2700만원에 달해 시가총액만 5조원에 이른다.

타워팰리스 한 아파트단지의 시가총액이 종로구(2조4백억, 238%), 중구(3조7천억, 132%), 은평구(3조8천억, 127%), 강북구(4조2천억, 113%) 등 구 단위의 한 지역 안에 있는 아파트 전체의 시가총액을 훨씬 초과하는 금액이다. 물론 종로구, 중구, 은평구 등은 대체로 아파트가 많지 않아 상대적으로 총액이 낮게 나타났지만, 어떤 동(洞)도 아닌 단지 하나가 한 지역의 아파트값의 총액보다 높다든 것은 우리 사회의 주택가격 차별화를 단적으로 보여주는 것이다. IMF 외환위기 이후 최근 제3차 아파트 가격상승 국면에서 지역별 차별화가 더욱 심화되었고 결국 자본이득에 기반한 자산소득 격차에 따른 계층간 소득 차이가 더 커지고 있는 우리의 현실을 타워팰리스가 전형적으로 보여주고 있다(표 1-8 참조).
<표 1-7> 아파트 평당가격 상위 10개동
(단위: 만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>순위</th>
<th>지역</th>
<th>2002년 1월 평당가격</th>
<th>지역</th>
<th>2004년 1월 평당가격</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>강남구 개포동</td>
<td>1498</td>
<td>강남구 개포동</td>
<td>2525</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>송파구 잠실동</td>
<td>1479</td>
<td>송파구 잠실동</td>
<td>2355</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>강남구 대치동</td>
<td>1419</td>
<td>강남구 대치동</td>
<td>2346</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>강남구 압구정동</td>
<td>1370</td>
<td>강남구 압구정동</td>
<td>2088</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>강남구 일원본동</td>
<td>1355</td>
<td>강남구 일원본동</td>
<td>2087</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>서초구 반포동</td>
<td>1327</td>
<td>서초구 반포동</td>
<td>2070</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>강남구 삼성동</td>
<td>1302</td>
<td>강남구 삼성동</td>
<td>2057</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>용산구 서빙고동</td>
<td>1299</td>
<td>용산구 신천동</td>
<td>2024</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>강남구 역삼동</td>
<td>1285</td>
<td>강남구 역삼동</td>
<td>2022</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>강동구 상일동</td>
<td>1270</td>
<td>송파구 오륜동</td>
<td>2005</td>
</tr>
</tbody>
</table>
자료: 스피드뱅크

<표 1-8> 도곡동 타워팰리스와 비교한 아파트시가총액 양극화  (단위: 백억원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역</th>
<th>터워팰리스(A) 시가총액</th>
<th>강북구</th>
<th>은평구</th>
<th>종로구</th>
<th>중구</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>시가총액</td>
<td>485</td>
<td>429</td>
<td>381</td>
<td>204</td>
<td>368</td>
</tr>
<tr>
<td>A/지역(%)</td>
<td>100</td>
<td>113</td>
<td>127</td>
<td>238</td>
<td>132</td>
</tr>
</tbody>
</table>
자료: 스피드뱅크(2004. 6월 기준)

4) 건설부동산업의 이상비대화와 합리화 지연, 土建國家체제

부동산규제완화정책의 결과 IMF를 제거로 완성되어야 할 건설부동산업의 구조 조정 및 산업합리화가 지연되고, 오히려 건설부동산업이 이상비대해지고, 경제의 기반을 형성하는 토건국가체제를 구축하고 있다. 통계작성기관에 따라 구체적인 수치는 다르지만 부가가치를 기준한 건설산업의 국민 경제적 비중은 9.7%(2000년 기준)에 이른다. 그러나, 미국, 캐나다, 일본과 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인의 경우, 평균적으로 5.9% 수준에 머물고 있으며, 건설투자의 비중이 높은
일본을 제외한다면, 선진국의 건설산업이 창출하는 부가가치의 국민 경제적 비중은 5% 수준에도 미치지 못하고 있다(왕세종, 2004). 우리나라의 경우, 2000년 국내총생산에서 차지하는 건설투자의 비중은 23.4%이지만, 선진 8개국의 평균 비중은 13% 수준에 미치며, 특히 주택투자와 토목투자는 우리나라에 비하여 각각 2/3와 1/3 수준에 불과하다. 따라서 일정 수준 이상의 주택 스톡과 인프라 시설이 갖추어지면, 건설산업의 성장률이 경제성장률을 하회하는 것이 선진국의 경험이라고 볼 수 있다. 1996년부터 2000년까지의 건설투자 비중이 높은 상위 20개 국가를 보면 대부분 후진국임을 알 수 있다(한국 13위). 이와 관련한 자료는 <표1-9~12>을 참고할 수 있다. 국민경제적 비중, 투자율, 성장전망에서 여전히 전형적인 개발국가적 특성을 보이고 있으며, 국민경제의 지식기반경제로의 전환이라는 추세와는 다른 방향이라고 할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>네덜란드</th>
<th>노르웨이</th>
<th>덴마크</th>
<th>독일</th>
<th>미국</th>
<th>스웨덴</th>
<th>스페인</th>
<th>영국</th>
<th>오스트레일리아</th>
<th>일본</th>
<th>프랑스</th>
<th>러한</th>
<th>한국</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1993</td>
<td>5.3</td>
<td>3.3</td>
<td>3.9</td>
<td>6.3</td>
<td>3.7</td>
<td>4.6</td>
<td>7.3</td>
<td>4.5</td>
<td>5.5</td>
<td>9.3</td>
<td>5.2</td>
<td>4.1</td>
<td>12.0</td>
</tr>
<tr>
<td>1994</td>
<td>5.2</td>
<td>3.7</td>
<td>3.9</td>
<td>6.6</td>
<td>3.9</td>
<td>4.2</td>
<td>7.1</td>
<td>4.6</td>
<td>5.7</td>
<td>9.0</td>
<td>5.1</td>
<td>3.9</td>
<td>11.2</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>5.0</td>
<td>4.0</td>
<td>4.1</td>
<td>6.3</td>
<td>3.9</td>
<td>4.0</td>
<td>7.3</td>
<td>4.6</td>
<td>5.6</td>
<td>8.2</td>
<td>4.9</td>
<td>3.9</td>
<td>11.3</td>
</tr>
<tr>
<td>1996</td>
<td>4.9</td>
<td>3.9</td>
<td>4.3</td>
<td>5.9</td>
<td>4.0</td>
<td>3.9</td>
<td>6.9</td>
<td>4.5</td>
<td>5.7</td>
<td>8.0</td>
<td>4.6</td>
<td>4.2</td>
<td>11.6</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>4.9</td>
<td>4.1</td>
<td>4.0</td>
<td>5.6</td>
<td>4.0</td>
<td>3.7</td>
<td>6.8</td>
<td>4.5</td>
<td>5.6</td>
<td>7.9</td>
<td>4.1</td>
<td>4.5</td>
<td>11.6</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>5.0</td>
<td>4.5</td>
<td>4.4</td>
<td>5.2</td>
<td>4.3</td>
<td>3.6</td>
<td>7.0</td>
<td>4.5</td>
<td>5.8</td>
<td>7.7</td>
<td>4.0</td>
<td>4.7</td>
<td>10.1</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>5.2</td>
<td>4.1</td>
<td>4.7</td>
<td>5.1</td>
<td>4.5</td>
<td>3.6</td>
<td>7.4</td>
<td>4.6</td>
<td>6.1</td>
<td>7.6</td>
<td>4.0</td>
<td>5.0</td>
<td>8.7</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>5.3</td>
<td>3.7</td>
<td>4.6</td>
<td>4.7</td>
<td>4.6</td>
<td>3.6</td>
<td>7.9</td>
<td>4.6</td>
<td>5.2</td>
<td>7.4</td>
<td>4.3</td>
<td>5.1</td>
<td>8.0</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>5.4</td>
<td>3.9</td>
<td>4.3</td>
<td>4.4</td>
<td>4.7</td>
<td>3.7</td>
<td>8.2</td>
<td>4.8</td>
<td>5.6</td>
<td>7.0</td>
<td>4.4</td>
<td>5.1</td>
<td>8.3</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>5.4</td>
<td>4.3</td>
<td>4.2</td>
<td>4.1</td>
<td>-</td>
<td>3.6</td>
<td>8.6</td>
<td>5.1</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>5.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 통계청 국제통계
표 1-10 우리나라의 GDP대비 건설투자율 추이

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>GDP대비 주택투자율(%)</th>
<th>GDP대비 건설투자율(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1990</td>
<td>8.76</td>
<td>22.8</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>6.30</td>
<td>21.1</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>6.21</td>
<td>20.3</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>4.68</td>
<td>16.5</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>3.86</td>
<td>19.1</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>4.24</td>
<td>14.8</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>4.49</td>
<td>14.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 장성수(미발표자료)

표 1-11 1996년부터 2000년까지의 건설투자 비중의 평균

<table>
<thead>
<tr>
<th>순위</th>
<th>국가</th>
<th>비중(%)</th>
<th>순위</th>
<th>국가</th>
<th>비중(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>적도 기니</td>
<td>57.6</td>
<td>11</td>
<td>중국</td>
<td>17.9</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>부르크 categorie</td>
<td>30.9</td>
<td>12</td>
<td>알제리아</td>
<td>17.9</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>부탄</td>
<td>24.9</td>
<td>13</td>
<td>아랍에미리아트</td>
<td>17.6</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>레소토</td>
<td>24.3</td>
<td>14</td>
<td>한국</td>
<td>17.1</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>에리트리아</td>
<td>23.8</td>
<td>15</td>
<td>카타르</td>
<td>16.6</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>도미니카</td>
<td>23.0</td>
<td>16</td>
<td>유고슬라비아</td>
<td>16.3</td>
</tr>
<tr>
<td>7</td>
<td>바이드</td>
<td>22.4</td>
<td>17</td>
<td>에스토니아</td>
<td>16.1</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
<td>보스니아헤르체고비니</td>
<td>21.6</td>
<td>18</td>
<td>사우디아라비아</td>
<td>15.3</td>
</tr>
<tr>
<td>9</td>
<td>아제르바이잔</td>
<td>21.4</td>
<td>19</td>
<td>셰이질</td>
<td>15.2</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td>수리남</td>
<td>18.5</td>
<td>20</td>
<td>싱가포르</td>
<td>15.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

상위20국 평균(%) 21.7

<table>
<thead>
<tr>
<th>국가</th>
<th>시장 규모(10억불)</th>
<th>성장률(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>2002</td>
<td>2003</td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>889.1</td>
<td>903.0</td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>672.2</td>
<td>663.6</td>
</tr>
<tr>
<td>중국</td>
<td>404.0</td>
<td>441.2</td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>287.1</td>
<td>285.0</td>
</tr>
<tr>
<td>이태리</td>
<td>151.0</td>
<td>152.4</td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>142.5</td>
<td>145.2</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>133.8</td>
<td>138.3</td>
</tr>
<tr>
<td>브라질</td>
<td>102.8</td>
<td>109.8</td>
</tr>
<tr>
<td>캐나다</td>
<td>98.6</td>
<td>106.1</td>
</tr>
<tr>
<td>스페인</td>
<td>94.2</td>
<td>97.5</td>
</tr>
<tr>
<td>한국</td>
<td>89.5</td>
<td>95.1</td>
</tr>
<tr>
<td>멕시코</td>
<td>64.4</td>
<td>67.2</td>
</tr>
<tr>
<td>호주</td>
<td>64.0</td>
<td>67.1</td>
</tr>
<tr>
<td>인도</td>
<td>49.3</td>
<td>54.1</td>
</tr>
<tr>
<td>홍콩</td>
<td>45.3</td>
<td>48.2</td>
</tr>
<tr>
<td>전체(55개국)</td>
<td>3,782.2</td>
<td>3,979.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: Global Insight

3. 부동산부문의 방법론적 과제

1) 부동산과 노동윤리, 공개념 철학

이러한 부동산가격 상승의 대상편중 현상이 유발하는 가장 큰 문제점은 이들 특정 가격상승 대상이 노동소득 증가를 훨씬 앞지르면서 비노동에 기반한 부의 축적을 편중시키고, 자본주의의 핵심적인 토대인 건전한 노동윤리를 심각히 훼손시키면서 사회적 불만 및 패배주의, 심리적 공황상태를 유발한다는 것이다. 지난 정부에서 부동산부문 대책은 대안적인 정책적 수단을 확보하지 않고, 토지
공개념 제도의 사실상 폐기와 같은 공적개입 수단을 상실함으로써 정책적 선택의 폭을 좁히는 결과를 낳았다. 따라서 현재 개발이익환수 수단이 없어진 상황에서 단기 경기부양책의 일환으로 부동산부문을 활용하는 것은 지금의 단기부동화 심화, 생산자본 유입 역제, 부동산투기과열 및 노동윤리의 상실을 가져온다.

따라서 단순한 시장논리적 접근이 아니라 부동산개발 및 부동산에 대한 제반 경제적 권리는 아니면 부동산개념 및 부동산에 대한 제반 경제적 권리는 인식의 전환을 할 필요가 있다. 부동산시장은 기본적으로 이중적 시장이다. 한 측면은 상품으로서 부동산 자체의 시장으로서 토지생산물이라는 상품자체(주택, 상가, 오피스건물 등)의 수요-공급관계로부터 형성되는 시장이다. 부동산투기가 성행한다는 것은 부동산 자체의 수급관계에 기반하여 단기적 차익거래를 추구하는 소유권 교환 중심의 단순 거래시장이 활성화된다든가를 의미한다. 이러한 시장이 활성화되면 과잉유동성이 부동산상품개발 및 건설시장에 유입되어 공급량을 증가시키는 역할을 하지만 국민경제 전반과 유기적 연계 속에서 발전하는 것은 아니라 부동산 자체의 내생적 논리에 의해서 움직이는 것이다.

또 다른 측면의 부동산시장은 파생수요로서 시장이다. 부동산이라는 상품은 여타 산업의 활동을 수용하는 공간으로서 성격을 갖는다(예컨대 정보와 소매업 관계, 부동산이라는 공간을 활용하여 경제활동을 수행함으로서 국민경제에 이바지 하는 서비스로서 부동산시장인 것이다. 따라서 산업활동 전반이 발전함에 따라 부동산에 대한 수요가 증가하여 공급을 유도하는 성격을 갖는다. 이러한 시장은 소유권 거래 중심의 소유자 시장이 아니면 기본적으로 임대차 관계에 기반한 소비자 또는 사용자시장인 것이다.

이제는 부동산부문에서 내생적 논리에 따라 움직이는 소유자와 소유권 거래중심의 시장이 아니라 사용자 시장에 정책적 중심을 두는 것이 필요하다. 새로운 부동산공개념 철학은 종래의 소유권 중심의 사유재산권 침해라는 틀에서 벗어나 토지이용의 최적 효율성을 추구할 수 있는 사용권 및 최종 사용자의 관점에서 정립하여야 한다. 그리고 제2장에서 살펴보겠지만 토지공개념제도에 대한 헌법제
판소의 판결은 공개념 제도 자체가 위헌이라는 것이 아니라 입법기술상의 문제가 위헌이라는 것이다. 토지이용의 효율성과 산업활동의 활성화, 국민경제 발전을 추구할 수 있는 새로운 공개념 철학의 도입이 필요하다.

2) 부(wealth)의 양극화와 사회통합, 주거복지의 향상

공공재적 성격을 많이 지니고 있는 토지·주택에 대해 지나치게 시장지향적인 정책을 추진한 결과 부동산시장의 양극화 현상을 심화시킴으로써 계층간·지역간 자산가치 격차와 사회적 갈등을 확대시키고 있다는 것을 살펴보았다.

IMF 금융위기 이후 고금리에 따른 고소득의 금융자산 계층이 발생하면서 소득의 양극화가 심화되었고, 이후 전개된 경기활성화 정책수단으로 부동산경기 활성화에 따라 금융소득에 추가하여 부동산의 개발이익을 향유하면서 더욱 확대되고 있다. 10.29 주택시장 종합안정대책 이전까지의 부동산 경기는 대규모의 파업유동성과 이들의 구매력에 의존한 것이라고 할 수 있다.

지금까지 정책기조인 특정계층의 부동산 구매력에 의존하는 정책(투자여유자금 보유자 및 보유계층)과 그에 따른 부의 양극화를 심화시키는 정책에서 벗어나 실제 사용자의 부동산소비 접근성을 제고하는 방향으로 정책을 전환하여야 한다. 그림으로써 부동산의 본질적 기능인 생산 및 생활공간으로서 역할을 회복하고, 시장이 정상화될 것이다. 특히 주택부문은 이러한 측면에서 보았을 때 일반 중산층의 접근성이 다른 나라와 비교하여 매우 낮다.

따라서 단순한 양적 공급중심의 부동산 및 주택정책에서 벗어나 실제 사용자의 부동산소비 접근성 및 주거복지수준을 제고시키는 방향으로 정책을 전환할 필요가 있다. 부동산관련 조세정책(양도소득세, 보유세, 거래세)도 이러한 방향에 초점을 맞추어야 할 것이다.

서영훈(2004)의 연구에 따르면, 최근 서울 아파트 공급면적 33평(전용면적 25.7평) 기준 신규분양 평균가격은 43,989만원(‘04년 1~3차 동시분양, 평당 신규분양

- 19 -
가격 1,333만원)으로 일본 도쿄의 맨션 호당 신규분양 평균가격인 51,110만원(전
유면적 기준)과 영국 런던권의 신규주택 평균가격 46,483만원에 비해서는 아직은
낮은 수준이나, 미국 북동부지역의 신규주택 평균가격인 43,430만원을 넘어서고
있다. 서울 등 주요국가의 대도시권을 중심으로 비교할 때, 한국의 최근 신규주택
가격은 미국과 일본이 1인당 GDP 3만불을 달성한 시점을 가격이 근접하고 있다.
또한 주요 대도시 기준으로 1인당 GDP 대비 주택가격 배수를 보면, 2003년 신
규주택가격 기준으로 한국 23.7배, 일본 11.8배, 영국 11.8배, 미국 8.3배 순이며,
기존주택가격 기준으로 한국 24.0배, 영국 12.8배, 미국 6.3배, 일본 6.1배('02년)로
한국의 주택가격 수준이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 우리와 경쟁상대라고 하
는 아시아 국가의 1인당 GDP 대비 주택가격 배수는 대만 13.6배('02년), 홍콩
12.1배('01년), 싱가포르 5.9배('03년)로 한국 24.0배에 비해 크게 낮다는 것을 알
수 있다(표 1-13, 1-14, 그림 1-7 참조).

<표1-13>한국 및 주요 국가의 1인당 GDP 및 가계소득 대비 주택가격 배수(2003)

| 신규주택가격 비교 | 미국 | 일본 | 영국 | 한국 | 적정배수
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택가격/1인당 GDP</td>
<td>8.3</td>
<td>11.8</td>
<td>11.8</td>
<td>23.7</td>
<td>10.6, 11.8</td>
</tr>
<tr>
<td>주택가격/가계소득</td>
<td>5.5</td>
<td>7.3</td>
<td>7.5</td>
<td>10.1</td>
<td>6.8, 7.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 기존주택가격 비교 | 미국 | 일본 | 영국 | 대만 | 싱가포르 | 한국 | 적정배수
<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택가격/1인당 GDP</td>
<td>6.3</td>
<td>6.1('02년)</td>
<td>12.8</td>
<td>13.8('02년)</td>
<td>12.1('01년)</td>
<td>5.9</td>
<td>24.0, 9.5, 13.6</td>
</tr>
<tr>
<td>주택가격/가계소득</td>
<td>4.1</td>
<td>3.7</td>
<td>8.1</td>
<td>5.3</td>
<td>6.5</td>
<td>3.8</td>
<td>10.3, 5.3, 8.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 비교대상은 서울의 아파트, 미국 북동부지역 주택, 런던권의 주택, 동경의 매션, 타이베이
시의 일반 집합주택 등임. 평균과 최대는 한국 제외
자료: 서영훈, 2004
<그림1-7> 주요 대도시권의 신규주택가격 추이

주 : 1. □ 5천불 달성시점, ● 1만불 달성시점, ◇ 2만불 달성시점, ▲ 3만불 달성시점
2. 한국의 신규주택가격 자료 중 '97년 이전 자료는 구하지 못함
자료 : 서영훈, 2004

<표1-14> 원화환산 명목(실질)주택가격

<table>
<thead>
<tr>
<th>1인당 GDP</th>
<th>미국 북동부지역</th>
<th>일본 도쿄</th>
<th>수도권</th>
<th>영국 런던권</th>
<th>한국 서울</th>
<th>신규주택</th>
<th>기존주택</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1만$</td>
<td>3,049 (4,677)</td>
<td>na (na)</td>
<td>8,093 (10,271)</td>
<td>10,483 (10,287)</td>
<td>na (na)</td>
<td>20,182 (24,512)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2만</td>
<td>13,115 (11,086)</td>
<td>27,312 (31,502)</td>
<td>20,403 (23,533)</td>
<td>10,597 (6,940)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3만</td>
<td>22,270 (13,875)</td>
<td>42,831 (44,283)</td>
<td>31,261 (32,328)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2003년</td>
<td>37,131 (20,180)</td>
<td>47,364 (48,282)</td>
<td>41,906 (42,718)</td>
<td>40,621 (22,405)</td>
<td>33,673 (32,225)</td>
<td>36,165 (32,669)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>최근</td>
<td>43,441 (23,318)</td>
<td>51,110 (52,206)</td>
<td>45,134 (46,102)</td>
<td>46,483 (25,286)</td>
<td>43,989 (38,791)</td>
<td>38,212 (33,630)</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 미국 : U.S. Census Bureau의 New Residential Sales 북동부지역 신규주택 평균가격, 최근은 '04년 1/4분기 평균가격
일본 : 부동산경제연구소의 도쿄 및 수도권의 신축만션 호당평균가격, 최근은 '04년 3월 도쿄 및 수도권 신축만션 호당 평균가격
영국 : Halifax은행 발표 런던권의 신규주택 평균가격(비계절조정), 최근은 '04년 1/4분기
신규주택 평균가격

한국: 신규주택가격은 �圮터 아파트의 서울시 아파트 평당 신규분양가격을 33평으로 환산한 신규분양가격, 최근은 '04년 1~3차 평균 분양가격, 기존주택가격은 국민은행 발표 4월 서울아파트매매가격지수로 추정한 매매가격
자료: 서영훈, 2004

3) 과잉유동성과 부동산정책 및 일관성

지금까지 살펴본대로 3차에 걸친 부동산가격 급상승의 핵심적인 원인은 과잉유동성의 형성이고(자본순환의 위기), 이것이 부동산부문에 유입하면서 발생한 것이다. 즉 부동산부문 외적인 외생변수에 의해 문제가 축발되었으나 문제해결은 부동산정책으로 해결하려 한 것이고, 부동산억제 정책이 뒤따르면서 경기가 위축되면서 다시 부동산규제완화를 통해 문제를 해결하려는 방식을 악순환적으로 반복한 것이다.

따라서 이러한 악순환을 반복하지 않기 위해서는 과잉유동성조기경보시스템의 구성과 부동자금출구전략의 시스템적 정비가 필요하고, 정책기반의 비일관성에 기반한 단기차익거래를 통제하기 위해서는 부동산정책의 일관성을 유지하는 것이 필요하다.

먼저 원활한 자본순환을 유도할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 과잉유동성 형성을 사전에 저어낼 수 있도록 공간적 자본축적환경(built environment) 구축시스템을 건설하는 것이 필요하다. 과잉유동성의 형성경보체계 가동을 통해 적기에 부동자금의 출구전략을 수립함으로써 부동산 부문에 과도하게 유입되어 부동산가격 및 시장질서를 왜곡시키는 과정을 사전에 차단하여야 한다.

과잉유동성 출구전략으로서 일반금융자본시장상품연계, 투자 및 생산기간이 상대적으로 긴 시장에서 상품이 공급되는 기간이 긴(회전기간이 긴) 공간적 자본축적환경 투자(그 결과는 전국적 임지경쟁력 강화와 경쟁력 있는 쏠만한 토지공급

- 22 -
확대), 부동산간접투자상품유도(위험회피적 투자자 및 소액투자자 유치로 심리적 부동산투기의식의 약화유도) 등을 들 수 있다.

우리나라는 2001년 부동산투자회사법의 제정으로 부동산간접투자시장을 공식적으로 열었다. 부동산투자회사법 제정 당시 많은 사람들은 부동산간접투자제도의 도입으로 인해 부동산시장과 자본시장이 통합되고, 부동산에 대한 직접투자로 인해 야기되었던 부동산시장의 과열현상이 어느 정도 해소될 것이라고 기대하였다. 그러나 제도상의 문제, 부동산간접투자에 대한 확산 부족, 투자대상 확보와 자금 모집의 상충관계(trade-off) 등으로 인해 기대에 미치지 못하였다.

그리고 2003년 10월 간접투자자산운용법 제정, 2004년 4월 시행령을 제정하여 본격적인 시행에 들어갔다. 간접투자자산운용법상의 간접투자는 투자자로부터 자금 등을 모아 자산에 투자한 후, 투자결과를 투자자에게 돌려주는 것을 의미한다. 그리고 간접투자기구(collective investment vehicle; CIV)란 간접투자를 하는 도구를 말하며, (간접투자)자산운용이란 투자자로부터 모은 자금 등을 운용하는 산업을 말한다. 간접투자자산운용법을 제정한 이유는 개별법에 의한 규제가 근본적으로 이루어지고 있던 간접투자에 대한 규제를 단일법에 의한 기능적 규제로 전환하기 위해서이다. 간접투자자산운용법에 의거하여 부동산에 투자하는 간접투자기구로서 부동산간접투자기구를 만들 수 있도록 되어 있으며 투자신탁 형태(신탁형 REITs)로만 설정·운영할 수 있다.

이로써 우리나라의 부동산과 관련하여 간접투자를 할 수 있는 대부분의 제도적 기반은 구축된 셈이다. 문제는 부동산투자회사제도에서 보았던 것처럼 부처간 이해관계, 일반시장의 이해부족, 자산관리의 비효율성 등에 따라 정착하지 못한점을 개선하여 정착시키는 것이 중요하다(표 1-15, 1-16 참조).
<표1-15> 다양한 간접투자제도의 경험

<table>
<thead>
<tr>
<th>분류</th>
<th>도입목적</th>
<th>형태</th>
<th>운영형태</th>
<th>관련법률</th>
<th>소관기관</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>CRV</td>
<td>금융기관의 경영 건전성을 제고하고 부실기업 정상화</td>
<td>Paper Company</td>
<td>부실기업이 발생한 유가증권 등의 매매</td>
<td>기업구조조정투자회사법</td>
<td>재정부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>CRF</td>
<td>중소기업 등의 재무구조 개선 및 구조조정 지원</td>
<td>Paper Company</td>
<td>유가증권 등의 매매</td>
<td>증권투자회사법</td>
<td>재정부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>CR-REITs</td>
<td>구조조정차원에서 매각하는 부동산 매입하여 구조조정 지원</td>
<td>Paper Company</td>
<td>구조조정용 부동산 매입 운용</td>
<td>부동산 투자회사법</td>
<td>금융부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>ABS</td>
<td>부동산 및 유가증권 등 기초자산을 통한 자금조달</td>
<td>Paper Company</td>
<td>기초자산을 결집하고 증권발행</td>
<td>자산유동화에 관한 법률</td>
<td>재정부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>MBS</td>
<td>주택저당대출채권을 유동화를 통한 자금조달</td>
<td>실제가 있는 회사</td>
<td>주택저당대출채권을 결집하고 증권발행</td>
<td>주택저당채권 유동화 회사법</td>
<td>재정부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>CRC</td>
<td>부실기업의 구조조정</td>
<td>실제가 있는 회사</td>
<td>부실채권 등의 인수</td>
<td>산업발전법</td>
<td>산자부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>REITs</td>
<td>부동산을 매입, 운용하고 그 수익을 출자자에게 배분</td>
<td>실제가 있는 회사</td>
<td>부동산매입운용</td>
<td>부동산 투자회사법</td>
<td>금융부 금감위</td>
</tr>
<tr>
<td>CIV</td>
<td>개별법에 의해 기관별로 이루어지고 있던 간접투자에 대한 규제를 단일법에 의한 기능적 규제로 전환</td>
<td>신탁형과 회사형</td>
<td>투자증권, 장내 파생상품 또는 장외파생상품, 부동산, 실물자산의 운용</td>
<td>간접투자자산운용업법</td>
<td>재정부 금감위</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표1-16> 회사형 REITs와 신탁형 REITs의 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>회사형 REITs</th>
<th>신탁형 REITs</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>최소자본금/설정액</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>일반 REITs</td>
<td>500억원</td>
<td>500억원</td>
</tr>
<tr>
<td>CR-REITs</td>
<td>규제 없음</td>
<td>규제 없음</td>
</tr>
<tr>
<td>현물 출자</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>설립/설정당시</td>
<td>금지</td>
<td>자본금의 30%까지 가능</td>
</tr>
<tr>
<td>자본금의 30%까지 가능규모에 관계없이 가능. 단, 사모 투자신뢰성 확인 필요.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>설립/설정 후 개발사업 인가 후 가능</td>
<td>가능</td>
<td>가능</td>
</tr>
<tr>
<td>자금조달방법</td>
<td>발행주식의 30% 공모</td>
<td>공모, 사모 가능</td>
</tr>
<tr>
<td>지배구조</td>
<td>규제 없음</td>
<td>규제 없음</td>
</tr>
<tr>
<td>개발사업</td>
<td>규제 없음</td>
<td>규제 없음</td>
</tr>
<tr>
<td>자산구성</td>
<td>총자산의 90% rule</td>
<td>총자산의 70% rule</td>
</tr>
<tr>
<td>차입 금지. 급증, 우회 차입은 가능</td>
<td>순자산 범위 내에서 가능</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대여 금지. 급증, 우회 차입은 가능</td>
<td>순자산 범위 내에서 가능</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>이중과세</td>
<td>이중과세 투자손실 준비금 제도를 통해, 부분적으로 완화</td>
<td>배당액에 대한 손금처분방식으로 이중과세 면제</td>
</tr>
<tr>
<td>배당 이익배당현행의 90% 이상 경재배당</td>
<td>규제 없음. 그러나 이중과세 회피를 위해 배당이 필요</td>
<td>규제 없음.</td>
</tr>
<tr>
<td>취득세/등록세</td>
<td>현금출자 부과</td>
<td>부과</td>
</tr>
<tr>
<td>목세</td>
<td>자산취득 50% 감면</td>
<td>100% 감면</td>
</tr>
</tbody>
</table>

파생유동성의 출구전략 확보와 더불어 중요한 것이 정책적 일관성의 유지, 특히 부동산에 대한 기본적인 정책철학을 확립하는 것이다. 그동안 부동산주식화를 경기활성화 수단으로 사용함으로써 문제해결수단이면서 문제유발의 원천으로서 부동산부문이라는 악순환이 반복되었다.

이러한 과정에서 일시적인 경기부양효과는 있었지만 부동산가격 상승에 기반하
는 정책이기 때문에 가계 가치분소득 감소에 따른 내수침체, 불로소득 양산에 따른 소득구조 양극화 심화 및 재분배 악화, 건설부동산업 재구조화 실패 등 국민 경제기반을 약화시키는 측면이 있다.

과거 김대중 정부하에서 단기간에 외환위기 극복과 부동산시장 활성화라는 목표는 달성할 수 있었으나 고정적인 문제였던 높은 부동산가격문제를 근본적으로 치유할 수 있는 철저한 기회를 놓치고 말았다. 1991년 이래 거의 10여년간 지속되던 하향 안정적인 부동산가격추세를 정착시킬 수 있는 계기를 놓치고 다시 부동산투기를 유발한 것이다. 정책의 근간을 세울 수 있는 생산 및 생활공간으로서 부동산에 대한 기본철학을 정립하는 것이 필요한 시점이다.

<표1-17>「10·29 대책」 이후 부동산정책 방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>정책수단</th>
<th>주요 정책내용</th>
<th>기대효과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재건축개발이익환수</td>
<td>부동산 공개념 검토위원회에서 환수방안 검토행사로 부책임자에 대해 부담금 심수</td>
<td>재건축 투자수익률을 하락 및 주택가격 하향 안정 기대</td>
</tr>
<tr>
<td>후분양제</td>
<td>공공부문은 공개념 부문에서 후분양 시범사업을 우선 시행하고, 2007년부터 단계별로 분양공청을 놓여나가며 2011년에는 공공부문 전체 시범사업에서 80% 공정가의 분양량, 민간부문에서는 후분양시기 국민주택기금을 우선 지원하고 공공부문기준 공정가격의 인센티브 제공하여, 자율적인 후분양 전환 유도</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>금융자산실태조회</td>
<td>부동산투기 협의자에 대해 부동산거래 내역과 은행 및 카드 이용실적 등 모든 금융거래 상황 파악 가능</td>
<td>분양권 전매 관련 투기 억제, 소비자 선택권 강화 효과</td>
</tr>
<tr>
<td>종합부동산세</td>
<td>2005년 시행예정, 부동산세의 국세부분 도입</td>
<td>부담가중적으로 보유 시설이용에서 이용예정으로 전환</td>
</tr>
<tr>
<td>취득세, 등록세</td>
<td>과세표준이 1.3~40% 수준에 불과한 지방세 시가표준을 기초로 산정, 주택가격상승 지역의 경우 설계가격이 과세표준</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재산세</td>
<td>공통주택의 건물과 토지 한정으로 가감산 기준을 국세청 기준시가 방식으로 변경</td>
<td>면적 대비 지가 상승, 고가 아파트 재산세부담 증가</td>
</tr>
<tr>
<td>양도소득세</td>
<td>1세대 3주택 보유자 60% 중과세율 적용, 장기보유 특별공제 적용 배제, 투기지역내 1세대 2주택 이상자 양도시 15%배세부담, 2005년 본격 시행 예정</td>
<td>투기지역내 3주택이상 보유자에 대하여 최고 82.5%의 세율 적용</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 26 -
4) 실사용자 중심의 시장질서와 수요관리

현재의 높은 부동산가격 수준, 특히 주택가격 수준에서 부동산유통 및 보유억제에 관한 정책을 지속한다면 소득 양극화에 따라 상위재산보유계층이 주도하는 부동산구매가능계층의 투자처는 줄어들과, 중산층의 해체는 대체 구매세력의 부재를 의미하며, 이는 부동산 유효구매계층이 한계에 와 있다는 것을 의미한다.

과정유동성에 기반한 부동산시장의 전개(소위 부동산버블경제)는 '바보가 자신보다 더 바보에게 위험을 이전하는 구조로 이루어지기 때문에' 실수요가 지하되지 않으면 붕괴하게 된다. 따라서 붕괴를 막고 부동산가격을 적정수준으로 유지하기 위해서는 중산층 및 실수요자의 유효구매가능범위에 있어야 한다.

과정유동성의 부동산시장 진입을 억제하고, 단기적 거래차익을 추구하는 부동산 투자가능계층의 투자기회를 봉쇄하면 실제 사용자 중심의 시장이 형성되고, 이때의 부동산시장가격의 형성기준은 부동산수익가치가 될 것이다. 현재의 주거용 부동산과 상업용부동산 가격은 수익가격에 비해 지나치게 높은 수준으로 형성되어 있거나 분양되고 있다. 내수기반의 경제성장이 이루어지지 않는다면 현재의 투자가격을 지지할 수 있는 임대료를 지불할 수 없게 되고(임차인 능력의 한계), 그에 따라 대규모 공실과 가격하락을 가져오게 된다.

따라서 연착륙이라 함은 실제 최종사용자가 정상적으로 경제활동 및 소비활동을 수행할 수 있는 수준으로 부동산가격을 유지함으로써 시장은 정상화된다는 것이다. 부동산투자자 입장에서는 소득이득과 더불어 자본이득을 기대하기 때문에 투기적 부동산투자를 하게 된다(장기간의 미래 노동소득을 미리 당겨 사용하는 행태). 그런데 개발이익 환수제도가 정비되고, 정책적 일관성을 유지하면 이러한 자본이득 향수기회가 감소하며, 잠재적 자본이득 향수계층, 특히 중약통장 가입자인 1가구 1주택 소비계층의 투자행태에서 전환을 가져오게 되고, 부동산가격이 수익가치를 반영하는 적정 수준으로 유지될 수 있을 것이다.
이런 시장정책을 기존의 공급자 주도의 시장정책에서 수요자관리 중심의 정책으로 전환하는 것을 의미한다. 이 과정에서 부동산 소요전망 추계방법에서도 다양한 방법을 활용할 필요가 있다. 이는 향후 필요한 토지공급량과 주택공급량 및 관련 정책방향에 중대한 영향을 미치기 때문이다. 이에 대해서는 제3장 3절에서 다시 논의한다.

5) 부동산정보관리체계

현재 부동산 이용과 관련하여 13개 부처 112개 법률에서 총 298개 종류의 용도지역, 지구를 정하여 특히이용을 어렵게 하고 있고, 토지이용계획확인원으로 확인할 수 있는 개별법상 용도지역은 27개에 불과하다. 제도적인 목적으로 여려 가지 이용제한을 두고 있으나 효율적으로 관리할 수 있는 시스템은 없는 상태이다. 이로부터 기업투자가 방해를 받고 있고, 따라서 부동산규제를 완화하여 야 한다는 인식이 퍼져나가고 있다.

부동산정책의 효율성과 효과성을 제고하기 위해서는 복잡하게 얽혀 있는 자료들을 정보화하는 것이 필요하다. 다양한 부처에서 다양한 목적으로 다양하게 수집하고 있는 자료들을 전산화함으로써 정책감시에 앞서 파급효과 및 효과성을 시뮬레이션함으로써 정책오류를 사전에 최소화 할 수 있는 것이다. 아울러 통합망을 구성함으로써 개별부서의 개별망으로 존재할 때보다 강력한 시너지 효과를 발휘할 수 있고, 수집한 자료의 정보가치를 더욱 극대화시킬 수 있다.

현재 부동산관련 정보망은 공시지가, 양도소득세, 지적 등 개별 부처별로 운용하고 있는 정부의 부동산관련 정보망, 「부동산 114」 등 일반부동산정보회사의 호가 중심의 거래정보망, 신도시 중심으로 중개업자들이 지역네트워크 기반으로 운영하고 있는 중개물건정보망, 중개업법상의 부동산거래정보망 등 다양하게 존재하고 있다. 정부의 정보망은 수집자료의 연계가 부족하고, 민간정보망은 호가중심의 정보이며, 중개업법상의 정보망 등의 일부는 사실상 유명무실한 상황이다. 정
부의 통합망 구축을 중심으로 이를 활용한 민간부문 부동산정보컨텐츠의 품질 향상이 필요한 시점이다. 이러한 부동산정보화를 토대로 부동산의 최적 이용, 적기적소시스템에 의한 부동산공급, 부동산투기경보체제의 도입, 부동산증권과 같은 새로운 제도의 발전을 도모할 수 있을 것이다.
제2장 공익과 사익의 조화와 토지공개념 철학의 정립

1. 토지공개념제도의 경험

1) 토지공개념

토지공개념은 토지의 공익성과 사회성을 강조하는 개념으로서 토지소유권에 대해 그 자체의 성격상 재한가능성을 내재하고 있는 권리로서 인식하려는 사고를 볼 수 있다. 사적소유권을 인정하는 자본주의 체제에서 토지소유권은 점유, 사용, 처분 등 구분할 수 있는 여러 가지 개별권리들의 묶음(bundle of rights)으로 구성되어 있는데 공공복리를 위해서 이러한 소유권 행사의 일부를 제한할 수 있다는 것이다. 즉 토지공개념이란 토지의 소유권은 인정하지만 사용권과 수익권, 그리고 때에 따라서는 처분권까지도 국가가 관리하겠다는 개념이다.

토지공개념이 구체화된 것은 1978년 제2차 부동산가격상승국면에 대응하기 위해 발표한 부동산괴가억제 및 지가안정을 위한 종합대책이었다. 이른바 「8·8조치」에 따라 국토이용관리법을 개정하면서 토지공개념을 도입하였다. 그러나 본격적으로 토지공개념 제도를 도입한 것은 10년 후인 1988년 8월 10일 부동산종합대책을 발표하면서부터이다. 토지공개념연구위원회 활동을 토대로 1989년 12월 택지소유상한에 관한 법률, 개발이익환수에 관한 법률, 토지조세수익세법이 국회를 통과함으로써 토지공개념의 확대로입이 이루어졌다. 그러나 이러한 토지공개념은 토지를 공공복리에 맞게 효과적으로 이용하기 위한 긴급조치적 성격을 갖는 것으로 일부의 논란에도 불구하고 토지의 국공유화를 시도하는 제도는 아니었다.

토지공개념제도는 IMF 외환위기를 계기로 사실상 폐기되었다. 그러나 2001년 이후 제3차 부동산가격상승 국면에 대한 대책으로서 2003년 10월 29일 추택시장

1) 토지공개념은 행정 정책적인 목적을 가지고 만들어진 용어로서 법학계에서는 이러한 용어에 대해 거부감을 표시했으나 현재에는 일반적으로 사용되고 있다.
종합안정대책을 발표하면서 부동산공개념이라는 관점에서 새로이 논의되고 있다.

2) 토지공개념제도의 변천

(1) 택지소유상한제
1990년대 초반의 토지정책 기본이념은 강력한 토지수요관리 정책이라고 할 수 있다. 택지소유상한제, 개발이익금환수제, 택지초과이득세제로 대표되는 이른바 토지공개념제도를 실시하면서 토지문제도 심화시키는 부동산 투기에 대한 억제 정책을 강력하게 실시하였다(건설교통부, 2002).

그러나 1997년말 IMF 경제관리체제에 편입된 이래 국내경기의 침체와 더불어 1998년 토지가격이 전년 대비 13.6%가 하락하는 등 부동산 시장의 침체가 심각해지면서 대대적인 토지시장 활성화 정책을 추구하게 된다.


1991년부터 이 제도가 폐지된 1998년 기간 중 시장·군수·구청장으로부터 허가를 받아 취득한 택지는 35,258건에 32,321천㎡이며, 상속이나 법원판결 등의 사유로 신고한 후 취득한 택지는 2,662건에 2,343천㎡이다. 그리고 동 기간중 부과한 택지초과소유부담금은 총 62,480건에 약 1조 6천 8백억원이었다(표2-1, 2-2, 2-3 참조).
<표 2-1> 택지취득허가현황
(단위: 건, 천㎡)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>'91</th>
<th>'92</th>
<th>'93</th>
<th>'94</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>건수</td>
<td>35,258</td>
<td>3,567</td>
<td>3,907</td>
<td>7,239</td>
<td>5,361</td>
<td>4,203</td>
<td>4,706</td>
<td>4,813</td>
<td>1,402</td>
</tr>
<tr>
<td>면적</td>
<td>32,321</td>
<td>3,697</td>
<td>5,041</td>
<td>7,599</td>
<td>4,671</td>
<td>3,141</td>
<td>3,775</td>
<td>3,509</td>
<td>888</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 토지국

<표 2-2> 택지취득신고현황
(단위: 건, 천㎡)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>'91</th>
<th>'92</th>
<th>'93</th>
<th>'94</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>건수</td>
<td>2,662</td>
<td>64</td>
<td>111</td>
<td>239</td>
<td>423</td>
<td>455</td>
<td>533</td>
<td>521</td>
<td>316</td>
</tr>
<tr>
<td>면적</td>
<td>2,343</td>
<td>68</td>
<td>86</td>
<td>125</td>
<td>354</td>
<td>397</td>
<td>433</td>
<td>656</td>
<td>224</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 토지국

<표 2-3> 연도별 택지초과소득부담금 부과현황
(단위: 백만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>'92</th>
<th>'93</th>
<th>'94</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>건수</td>
<td>62,480</td>
<td>14,386</td>
<td>14,124</td>
<td>10,731</td>
<td>8,561</td>
<td>6,842</td>
<td>5,920</td>
<td>1,916</td>
</tr>
<tr>
<td>금액</td>
<td>1,677,969</td>
<td>124,473</td>
<td>346,977</td>
<td>322,213</td>
<td>330,680</td>
<td>272,996</td>
<td>227,954</td>
<td>52,676</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 최초 부과시점(1992년 3월 2일)부터 1998년 9월 30일까지의 부담금 부과현황
자료: 건설교통부 토지국

(2) 택지초과이득세

토지초과이득세는 조세부담의 형평성을 제고하고 양도소득세제의 취약점을 보완하며, 토지의 효율적 이용 및 유휴토지의 공급을 촉진함으로써 지가의 안정을 도모하기 위해 1989년 12월 30일『토지초과이득세법』의 제정으로 도입하였다. 1990년에 도입된 택지초과이득세는 각종 개발사업, 기타 사회·경제적 요인으로 유휴토지의 지가가 상승하여 그 소유자가 얻는 택지초과이득을 세금으로 환수하
는 제도로서 유형지를의 지가상승분에 대하여 3년 단위로 과세하며, 세율은 초과 지가상승액의 30~50%였다.


<표 2-4> 토지초과이득세 부과현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>예정과세</th>
<th>정기과세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>과세 대상</td>
<td>'90년도분</td>
<td>'91년도분</td>
</tr>
<tr>
<td>과세필지(필지)</td>
<td>31,772</td>
<td>5,475</td>
</tr>
<tr>
<td>과세인원(명)</td>
<td>23,381</td>
<td>4,103</td>
</tr>
<tr>
<td>세액(억원)</td>
<td>4,630</td>
<td>341</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 정기과세분은 예정과세분을 포함한 것임
'93년이후 과세실적 없음
자료: 재정경제부

(3) 개발부담금제

개발부담금제는 1989년 12월 30일「개발이익환수에 관한 법률」의 제정으로 도입하였으며, 그동안 택지개발, 산업단지조성 등 30개 사업을 대상으로 개발이익

<표2-5> 개발부담금 징수현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>'90~'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>1,451,768</td>
<td>506,193</td>
<td>333,892</td>
<td>356,291</td>
<td>145,167</td>
<td>56,722</td>
<td>24,555</td>
<td>29,127</td>
</tr>
<tr>
<td>서 울</td>
<td>85,353</td>
<td>50,195</td>
<td>26,814</td>
<td>3,753</td>
<td>3,172</td>
<td>87</td>
<td>441</td>
<td>891</td>
</tr>
<tr>
<td>부 산</td>
<td>28,627</td>
<td>18,941</td>
<td>3,188</td>
<td>3,557</td>
<td>1,526</td>
<td>663</td>
<td>724</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>대 구</td>
<td>59,916</td>
<td>25,986</td>
<td>6,246</td>
<td>9,102</td>
<td>15,930</td>
<td>41</td>
<td>590</td>
<td>2,021</td>
</tr>
<tr>
<td>인 천</td>
<td>54,577</td>
<td>12,976</td>
<td>9,929</td>
<td>17,780</td>
<td>7,647</td>
<td>3,448</td>
<td>1,770</td>
<td>1,026</td>
</tr>
<tr>
<td>광 주</td>
<td>37,279</td>
<td>20,889</td>
<td>4,722</td>
<td>4,667</td>
<td>5,135</td>
<td>1,074</td>
<td>437</td>
<td>411</td>
</tr>
<tr>
<td>대 전</td>
<td>72,673</td>
<td>65,068</td>
<td>1,315</td>
<td>1,050</td>
<td>677</td>
<td>3,013</td>
<td>1,064</td>
<td>486</td>
</tr>
<tr>
<td>울 산</td>
<td>8,817</td>
<td>6,540</td>
<td>366</td>
<td>138</td>
<td>633</td>
<td>192</td>
<td>58</td>
<td>1,035</td>
</tr>
<tr>
<td>경 기</td>
<td>823,338</td>
<td>168,617</td>
<td>242,105</td>
<td>252,056</td>
<td>86,813</td>
<td>39,175</td>
<td>15,939</td>
<td>18,612</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 토지국
<표2-6> 연도별 부과.징수현황 (단위 : 건, 백만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도별</th>
<th>부과</th>
<th>정수</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>건수</td>
<td>금액</td>
</tr>
<tr>
<td>총계</td>
<td>15,668</td>
<td>2,115,047</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>1,666</td>
<td>49,797</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>1,195</td>
<td>37,529</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>337</td>
<td>28,966</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>319</td>
<td>35,468</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>1,831</td>
<td>200,984</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>2,251</td>
<td>387,173</td>
</tr>
<tr>
<td>’90 ~ ’96</td>
<td>8,069</td>
<td>1,375,130</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 토지국

2. 토지의 공익과 사익

1) 토지에서 공익과 사익개념 및 공개념

국제결제은행(BIS)에 따르면 1960년 이후 34개국의 금융위기 가운데 80% 정도가 부동산 등 자산가격 상승을 배경으로 한 과도한 은행 대출확대가 1년 정도 이어진 후에 발생하였다고 한다. 그만큼 오늘날의 부동산경기 변동 및 부동산에 대한 정책은 부동산부문을 넘어 사회경제구조 전반에 커다란 영향을 미치고 있기 때문에 유효한 부동산정책수단을 확보하고 있는 것이 무엇보다도 필요하다.

그러나 우리나라라는 앞서 살펴본 것처럼 1980년대 말의 사회적 합의를 배경으로 도입하기 쉽지 않은 토지공개념 제도를 사실상 너무 쉽게 폐기함으로써 부동산부문에서 공적개입 수단을 상실하여 향후 정부정책 수행에서 운신의 폭을 좁히는 결과를 가져왔다.

그럼에도 헌법 123조는 ‘국가는 토지소유권에 대해 법률이 정하는 바에 따라 제한과 의무를 과할 수 있다’고 규정하고 있다. 이는 우리나라와 같이 부동산투기가

- 35 -
주기적으로 발생할 수 있는 상황에서는 토지공개념을 제한적으로 적용할 수 있는 근거를 제시하고 있는 것이며, 때문에 부동산정책수단으로서 토지공개념제도는 여전히 유효하다.

최근 시장논리라는 말을 전가의 보도처럼 사용하고 있으나 1980~90년대 서구 정치학계의 국가성격 및 국가론 논쟁에서 밝혀진 것처럼 자본주의의 존립과 발전을 위해서도 국가는 궁극적으로는 최소한 자본일반 또는 총자본의 이해를 대변할 수 있어야 한다. 이는 총자본의 이해를 대변할 수 있다면 개별자본의 이해에 반하는 정책을 시행할 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 토지에서 공익의 추구와 사회적 기속성을 절대적으로 필요한 것이다.

그러나 ’10·29 종합대책’ 이후 논의되고 있는 부동산공개념은 과거의 토지공개념에 대한 반발로 선택한 용어인 듯하다. 정책대상으로 보면 주택공개념을 의미하는 것이며, 주택공개념이라면 주택의 사용, 수익, 처분권에 대한 용어로에 입각한 일정한 제한을 한다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 주택은 자본과 노동을 투입한 토지생산물로서 성격을 가지고 있기 때문에 공공적 성격이 강하다고 하더라도 일반적인 공개념 논리를 적용하는데는 상당한 반발이 있을 수 있다. 그리고 그 토대가 토지이기 때문에 토지공개념이라는 관점에서 정점을 형성하는 것이 옳다고 볼 수 있다.

우리나라의 토지관련 법제는 1990년대 초반까지는 공익을 중시하는 방향으로 제정 및 운용되었으나 1990년대 후반부터 규제개혁을 통해 토지관련 규제를 환화하는 방향으로 바뀌었다. 아울러 헌법재판소가 공익을 위한 사권제한에 제도를 개정하였고, 토지공개념제도를 비롯한 개발제한구역지정, 장기미집행도시계획시설에 대한 헌법합치결정을 내림으로써 종래 공익을 위한 토지이용규제보다 재산권 보장 강조하는 입장에서 사권보호에 관심을 기울이기 시작하였다.

토지관련 법제의 공익적 사항은 소유제한, 토지이용규제, 토지이용강제, 계획적인 토지개발, 개발이익 환수, 토지거래규제, 동기의무 및 부동산설명, 공공사업용지의 취득, 토지공부의 관리, 시장결제의 확립 등이며, 사익관련 사항은 재산권보장, 주민참가(의견제출, 의견청취), 매수청구권 보장, 보상, 이의신청, 청문, 행정소송

- 36 -
### <표 2-7> 토지에서 공익과 사익 개념

<table>
<thead>
<tr>
<th>토지에 대한 공익</th>
<th>토지에 대한 사익</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- 토지에 대한 공익은 국토의 효율적 이용과 도시 및 지역의 건전한 발전을 목적으로 하며, 공공복리로 파악할 수 있다.</td>
<td>- 토지에 대한 사익은 재산권 보장의 틀을 토대로 하며, 공공필요에 의해 제한한다고 그 본질적인 내용을 폐쇄할 수 없다.</td>
</tr>
<tr>
<td>- 공익 개념의 판단주체는 행정청에게 독자적으로 부여되는 것이 아니라 법률로서 정하며, 이익들을 형성하여야 한다.</td>
<td>- 토지의 사익은 토지소유자가 토지를 사용, 수익, 처분함으로써 향유하는 이익이다.</td>
</tr>
<tr>
<td>- 사익은 제한하고 규제하기 위해 정당성이 부여되는 공익 개념 자체의 조정원리를 내재시켜 공익과 사익의 충돌을 배제하여야 한다.</td>
<td>- 토지의 사익은 법률적 소유권 개념이 아니라 헌법 또는 개별법상의 공공복리 및 사회적 제약과 재산권에 내재하는 제약과 제한에 의하여 조정 가능한 개념으로 이해하여야 한다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2) 혼합법상의 사유재산권 보장과 한계

근대사회철학에서 정립한 두 개념은 권력배분의 문제와 관련된 주권(sovrenignty) 개념과 재산권(property) 개념이라고 할 수 있다. 이 가운데 후자는 권리로서 재산의 근거, 재산소유가 정당한 권리로 확립될 수 있는가의 문제와 관련되며, 국가의 공적권력에 기반하여 누가 무엇을 정당하게 소유하는가의 관점에서 재산권(소유권) 개념을 정립한다. 그러나 이러한 소유권 개념은 베타적 소유권 관점과 «배제되지 않은 권리»로서 재산권 관점 사이에 시대적 상황에 따라 충돌하여 왔다.  

| 재산권 개념과 소유권 개념의 구분과 관련하여 통상 혼합에서 말하는 재산권은 소유권인가 아니라 설정법상 인정하는 모든 재산권을 말한다. 그리고 민법상의 소유권은 어떤 물건에 대한 절대적인 지배권을 뜻하는 것으로서 재산권은 혼합법상의 개념으로 소유권은 민법상의 개념으로 이해하는 경향이 있다(류해웅, 성소미, 2000: |
절대적 소유권 개념에 대해 공적 개념에 기반한 소유권 제한 사상은 독일 바이마르 헌법에 토대를 두고 있다. 바이마르헌법 제153조에서 소유권은 보장과 함께 의무를 수반하고 공공복리를 위해 그 제한이 가능하도록 규정하였고, 우리나라 헌법 23조 제2항의 제산권 행사에 대한 공공복리 적합의무 규정도 이러한 영향을 받은 것이다.

우리나라 헌법은 사유재산권을 보장하고 있으며, 이는 개개인이 재산을 소유하고 상속하는 것은 물론, 그것을 사용·수익·처분할 수 있는 자유를 보장하는 것을 의미한다. 그러나 재산권을 보장하는 동시에 그 내용과 한계에 대해 법률유보, 재산권행사의 공공복리 적합의무, 공공필요에 의한 재산권의 제한과 보상을 동시에 규정하고 있다. 그리고 이러한 사유재산권의 제약 하에 위법한 재산권침해금지, 재산권의 무보상 침해금지, 소급입법에 의한 사유재산권 침해금지, 국가 외적인 침해에 대한 보호의무 등의 실질적 내용을 보장하고 있다(류해웅·성소미, 2000: 34-35).

이렇게 볼 때 우리나라 헌법은 근대적 재산권 개념에 입각하여 재산권을 보장하는 동시에 공공복리 적합의무에 따른 정당한 사유에 의한 재산권을 제한할 수 있는 사회국가 이념을 반영한 재산권 규정을 두고 있다고 볼 수 있다. 이러한 재산권 행사의 일정한 한계를 규정하는 ‘공공복리 개념’에 대해 나치스의 슬로건으로서 전체주의 체제를 의미한다는 비판도 있다(김중한, 1978)
헌법의 재산권 관련 규정

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.  
② 재산권의 행사자는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.  
③ 공공복리에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.  
제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.  
② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.  
제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.  
② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 자원과 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.  
제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수력자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 재취·개발또는 이용을 특허할 수 있다.  
② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.  
제122조 ① 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 재한과 의무를 과할 수 있다.  

3. 토지공개념 정립을 위한 생점과 해석

1) 재산권 행사의 제한과 한계 및 토지공개념

헌법재판소는 토지에 대해 절대적 소유권이 아니라 시대에 따라 변할 수 있는 역사적 범주로서 토지소유권 개념을 일관되게 판결에 적용하고 있다. 재산권의 - 39 -
내용과 제약, 그 제약의 한계와 관련하여 ‘토지에 대한 권리와 자유의 제약’에서 제산권은 내재적 제약과 사회적 제약을 인정하고 있다(의무를 수반하는 상대적 권리(相對的權利)로 규정함). 헌법재판소는 토지거래허가제와 관련한 판결에서 “토지소유권이 그 핵심인 재산권이라는 관념은 그것이 생겨난 이후 오늘에 이르기까지 끊임없이 변천되어 온 역사에 기초를 두고 있으므로 헌법에 규정된 재산권보장의 성격을 명백히 파악하기 위하여서는 토지소유권 관념에 대한 역사적 이해가 필요하다”라고 판시함으로써 토지소유권의 본질적 내용을 정확히 하고 있다. 그러나 동시에 그 제약의 한계는 재산권의 본질적 내용을 침해해서는 안 되며, 이 경우에는 권리구제를 하여야 한다는 입장이다. 여기서 토지재산권의 본질적 내용이라는 것은 토지재산권의 핵이 되는 실질적 요소 내지 근본요소를 뜻한다.

헌법재판소는 재산권행사의 사회적 의무성의 정도에 대해 재산의 종류, 성질 등에 따라 달라지는 것이지만, 특히 토지는 자손 만대로 함께 살아가야 할 생활터전으로서, 그 공공성 등의 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철하여야 한다고 규정하고 있다.

그러서 토지에 대해서는 헌법 제122조가 명문으로 “국가는 국민 모두의 생산 및생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 별도로 규정하고 있는데, 이것이 ‘토지공개념’의 기초가 되는 것으로서, 토지에 관한 각종 규제법률이 이를 근거로 하여 토지소유자 등에게 여러 가지 의무와 부담을 과하고 있다고 해석한다. 그러나 동시에 이러한 토지소유자 등에 대한 여러 가지 의무의 부과와 제재도 헌법 제37조 제2항에 의하여 그 한계가 있음은 물론, 재산권의 본질적인 내용을 침해할 수도 없는 것이다.(개발이익환수에관한법률 제10조 제3항 단서 위헌소원[1998. 6. 25. 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5·10(병합) 전원재판부]
헌법재판소의 토지소유권 제한 및 토지공개념 관련 판결사항

88헌가13 國土利用管理法 第21條의3 第1項, 第31條의2의 違憲審判(1989. 12. 22. 88헌가13 全員裁判部)

모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기 위하여서는 토지소유권이 이제 더 이상 절대적인 것인 수가 없었고 공공의 이익 내지 공공복리의 증진을 위하여 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되었으며, 토지소유권은 신성불가침의 것이 아니고 실행법상의 여러 의무와 제약을 감내하지 않으면 안 되는 것으로 되었으니 이것이 이른바, “토지공개념(土地公槪念)”이론”인 것이다.

재산권의 사회적 제한 내지 사회 기속성을 강조하는 것은 재산권의 절대적 보장에서 배제되는 사회적 폐단을 최소화함과 동시에 사유재산제도의 기본이념을 보호하려는 것으로서 사유재산제도의 유지존속을 위한 사유재산제도의 최소한의 자기희생 내지 양보인 것이다.

(민법에서) 소유권의 내용을 규정함에 있어서 “소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다”(민법 제211조) “토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위에서 토지의 상하에 미친다”(민법 제212조)라고 규정하고 있으며 ‘절대 무제한으로 목적물을 이용하고 처분할 권리’ 라든가 ‘하고 싶은 대로 이용하는 권리’라는 내용으로 규정하고 있지 않은 것이다.

재산권행사의 사회적 의무성을 헌법 자체에서 명문화하고 있는 것은 사유재산제도의 보장이 타인과 다ابر 살아가야 하는 공동체생활과의 조화와 균형을 흐트러뜨리지 않는 범위내에서의 보장임을 친명한 것으로서 재산권의 악용 또는 남용으로 인한 사회공동체의 균열과 파괴를 방지하고 실질적인 사회정의를 구현한다는 국민적 합의의 표현이라고 할 수 있으며 사법(私法)영역에서도 신의성실의 원칙이라고 권리남용금지의 원칙, 소유권의 상관관계 등의 형태로 그 정신이 투영되어 있는 것이다. 재산권행사의 사회적 의무성은 헌법 또는 법률에 의하여 일정한 행위를 제한하거나 금지하는 형태로 구체화될 이치이나 이는(토지재산의 종류, 성질, 형태, 조건, 정봉, 위치 등에 따라 달라질 것이다.

토지의 수요가 늘어난다고 해서 공급을 늘릴 수 없기 때문에 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 고정성, 인접성, 본원적 생산성, 환경성, 상관성, 사회성, 공공성, 영토성 등 여러 가지 특성을 지닌 것으로서 자손만대로 향유하고 함께 살아가야 할 생활터전이기 때문에 그 이용을 자유로운 힘에 맡겨서도 아니 되며, 개인의 자유에 맡기는 것도 적당하지 않은 것이다.

헌법재판소의 토지소유권 제한의 한계 관련 판결사항

88헌가13 國土利用管理法 第21條의3 第1項, 第31條의2의 違憲審判(1989. 12. 22. 88헌가13 全員裁判部)

일법부라고 할지라도 수권의 범위를 넘어 자의적인 범위를 할 수 있는 것은 아니며 사유재산권의 본질적인 내용을 침해하는 일법을 할 수 없음은 물론이다(헌법 제37조 제2항 전단). 토지재산권의 본질적인 내용이라는 것은 토지재산권의 핵이 되는 실질적 요소 내지 근본요소를 득하며, 따라서 재산권의 본질적인 내용을 침해하는 경우라고 하는 것은 그 침해로 사유재산권이 유효무효화하고 사유재산제도가 형해화(形骸化)되어 헌법이 재산권을 보장하는 공극적인 목적을 달성할 수 없게 되는 지경에 이르는 경우라고 할 것이다.
2) 토지재산권의 사회적 의무와 한계


토지재산권의 사회적 의무와 관련하여 헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지는 않는다. 토지재산권의 강한 사회성 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다는 것이다. 따라서 지정된 구역내의 토지소유자에게 종래 상태에 따른 토지의 이용을 보장하면서 단지 개발행위만을 금지하는 것은 토지소유자에게 과도하고 일방적인 부담을 부과하는 것이 아니라 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위에 속한다고 판단한다.

그렇다고 하더라도 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 비례성원칙을 준수하여야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사용·수익권과 처분권을 부인하여서는 안된다고 판시하고 있다. 즉 준수하여야 할 원칙으로 법의 적정성, 침해의 최소성, 범익의 균형성을 들고 있다.
헌법재판소의『토지재산권의 사회적 의무』관련 판결사항
도시계획법 제21조에 대한 위헌소원(개발계획구역 지정)(1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 전원재판부)

헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지는 않는다. 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 협의적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지재산권의 강한 사회성 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다.

재산권에 대한 제한의 허용정도는 재산권행사의 대상이 되는 객체가 기본권의 주체인 국민 개개인에 대하여 가지는 의미와 다른 한편으로는 그것이 사회전반에 대하여 가지는 의미가 어떠한가 남에 달려 있다. 즉, 재산권 행사의 대상이 되는 객체가 지닌 사회적인 연관성과 사회적 기능이 크면 클수록 입법자의 의한 보다 광범위한 제한이 정당화된다. 다시 말하면, 특정 재산권의 이용이나 처분이 그 소유자 개인의 생활영역에 미지치지 아니하고 일반국민 다수의 일상생활에 큰 영향을 미치는 경우에는 입법자가 공동체의 이익을 위하여 개인의 재산권을 규제하는 권한을 더욱 폭넓게 가진다고 하겠다. 토지에 대한 재산권은 연속된 공간의 특정부분을 소유하는 등의 권리이므로 그 대상이 되는 토지의 가치는 그 토지가 위치한 지역의 사회적 제반조건에 따라 정해지고, 이용 또한 그 이유에 있는 다른 토지의 이용과 서로 조화되어야 하는 제약이 따름 수밖에 없는 특성이 있다.

그런데 토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 경우토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로서 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같은 다를 수 없는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357 참조).

헌법은 토지가 지닌 토지와 같은 특성을 감안하여 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반을 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 재산권의 의무를 과할 수 있다”(제122조)고 규정함으로써 토지재산권에 대한 광범위한 입법형성권을 부여하고 있다.
헌법재판소의 「토지재산권의 사회적 제약의 한계와 기준」 관련 판결사항
도시계획법 제21조에 대한 위헌소원(개발계획구역 지정)(1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 전원재판부)

입법자는 중요한 공익상의 이유와 앞서 본 토지가 가진 특성에 따라 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있기 때문이다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지 재산권의 강한 사회성 내지는 공공성으로 말미암아 이를 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다. 그렇다고 하더라도 토지재산권에 대한 제한입법 역시 다른 기본권을 제한하는 입법과 마찬가지로 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)을 준수해야 하고, 재산권의 본질적 내용인 사용·수익권과 처분권을 부인해서는 아니 된다.

요컨대, 공익을 실현하기 위하여 적용되는 구체적인 수단은 그 목적이 정당해야 하며 범죄저격적 요청의 정의의 원칙에 합치해야 한다. 즉, 입법자가 선택한 수단이 의도하는 입법목적을 달성하고, 충진하기에 적합해야 하고(방법의 적정성), 입법목적을 달성하기에 특별히 효율적인 수단 중에서 가장 기본권을 존중하고 적게 침해하는 수단을 사용해야 하며(침해의 최소성), 법률에 의하여 기본권이 침해되는 정도와 법률에 의하여 실현되는 공익의 비중을 일반적으로 비교협량하였을 때 양자 사이의 적정한 비례관계가 성립해야 한다(법익의 균형성).

토지는 우리들 모두의 일터이고 삶의 터전이기 때문에 토지재산권의 사회적 기능이 매우 중요할 뿐만 아니라 국민의 대다수를 점하는 도시민의 건전한 생활환경의 확보와 국가안보 등과 같은 이 사건 법률조항을 통하여 실현하려는 법익의 비중이 매우 크다는 것을 고려할 때, 지정된 구역 내의 토지소유자에게 종대 상대에 따른 토지의 이용을 보장하면서 단지 개발행위만을 금지하는 것은 토지소유자에게 과도하고 일방적인 부담을 부과하는 것이 아니라 토지소유자가 수반해야 하는 사회적 제약의 범위에 속한다고 판단된다.

개발계획구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수반해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다.
3) 소유와 거래의 제한

택지소유상한제 위헌소원(1999.4.29.헌바37외66건병합)과 관련하여 택지소유상한에 대한 입법목적 자체는 위헌이 아니며, 수단의 적정성과 최소침해성을 갖지 못해 입법목적에 비해 침해받는 사익이 과도하기 때문에 위헌판결을 내렸다. 즉 이와 관련하여 헌법재판소는 “소유상한을 지나치게 낮게 책정하는 것은 개인의 자유실현의 범위를 지나치게 제한하는 것이라고 할 것인데, 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 규정이다”라고 판결하였다.

또한 택지에 대한 처분 및 이용·개발의무를 이행하지 않을 때 부담금을 부과하는 것도 위헌은 아니라고 하였다. 다만, “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, 점차 기간 내에 토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져오는 것이 되어, 재산권에 내재하는 사회적 제약에 의하여 허용되는 범위를 넘는 것이다”라고 판시하여 원본침식가능성을 고려하지 못한 법제의 기술적인 사항을 문제로 삼았던 것이다.

그리고 토지거래허가제와 관련하여 국토이용관리법 제21조의3 제1항의 토지거래허가제는 사유재산제도의 부정이 아니라 그 제한의 한 형태이고 토지의 투기적 거래의 억제를 위하여 그 처분을 제한함은 부득이한 것이므로 재산권의 본질적인 침해가 아니며, 헌법상의 경제조항에도 위배되지 아니하고, 현재의 상황에서 이러한 제한수단의 선택이 헌법상의 비례의 원칙이나 과잉금지의 원칙에 위배된다고 할 수도 없다고 판결하고 있다.
### 택지소유상한제 위헌소원 (1999.4.29.94헌바37외66건병합)

<table>
<thead>
<tr>
<th>판결쟁점</th>
<th>판결요지</th>
<th>결정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공익요소</td>
<td>사익요소</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>적정한 택지공급과 투기억제</td>
<td>적정한 택지공급과 투기억제</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>국민주거생활안정</td>
<td>국민주거생활안정</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>소급입법금지</td>
<td>소급입법금지</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>재산권보장</td>
<td>재산권보장</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>과잉금지 및 평등권자원</td>
<td>과잉금지 및 평등권자원</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>신뢰보호원칙</td>
<td>신뢰보호원칙</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
</tbody>
</table>

택지의 사회적기능, 택지소유권의 사회적의무성, 도시에서의 택지 및 주택문제의 심각성 등을 종합하여 판단할 때, 택지소유상한제도가 제한적이라는 사회적제약의 범위를 넘다고 볼 수 없고, 토지재산권의 재산을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 택지소유상한제도에 의하여 발생하는 토지재산권의 침해의 정도 사이에 적정한 비례관계가 성립한다고 보이며, 법익균형성의 요건이 충족되었다고 할 수 있다.

소유상한을 지나치게 낮게 설정한 것은 택지의 강화된 사회적의무성에도 불구하고 개인의 자유실현의물질적바탕으로서의 택지재산권의 기능을 충분히 고려하지 않았기 때문에, 재산권침해의효과와 소유상한을 통하여 달성하려는 "적정한 택지공급"이라는 공익사이의 합리적인 비례관계를 명백히 벗어났다고 판단된다.

택지에 대한 처분 및 이용, 개발의무 불이행에 대한 부담금 부과는 위헌이 아니지만 짧은 기간 내에 토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져오는 것이므로, 재산권 내재하는 사회적제약에 의하여 하용되는 범위를 넘는 것이다.

### 토지거래허가제 위헌심판 (1989.12.2288헌가)

<table>
<thead>
<tr>
<th>판결쟁점</th>
<th>판결요지</th>
<th>결정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공익요소</td>
<td>사익요소</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>토지의 투기적거래억제</td>
<td>토지의 투기적거래억제</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>민주복지국가건설을위한경제질서와토지소유권의상대성</td>
<td>민주복지국가건설을위한경제질서와토지소유권의상대성</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>소유권 행사의사회적의무성, 택지주택문제의심각성</td>
<td>소유권 행사의사회적의무성, 택지주택문제의심각성</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>헌법23조의사유재산권보장및민법상의시작자재지계약자유원칙</td>
<td>헌법23조의사유재산권보장및민법상의시작자재지계약자유원칙</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>비례원칙</td>
<td>비례원칙</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
<tr>
<td>과잉금지원칙</td>
<td>과잉금지원칙</td>
<td>재판기준</td>
</tr>
</tbody>
</table>

사유재산제도의보장은타인과더불어살아가야하는공동체생활의조화와균형을보호하려는법의내재적과의보장이다. 토지거래허가제는사유재산제도의부정이아니라그제한의한형태이고,토지의투기적거래의억제를위하여그처분(처분)을제한함은부득이한것이다. 재산권의본질적인침해가아니며,헌법상의경제조항에도위배되지 않는다.
헌법재판소의 「거래허가제한」 관련 판결
88헌가13 국土利用管理法 第21条의3 第1項, 第31条의2의 违憲審判(1989. 12. 22. 88헌가13 全員裁判部)

헌법 제37조 제2항의 규정이 기본권 제한 입법의 수권규정(授権規定)인 성질과 아울러 기본권 제한 입법의 한계규정(限界規定)의 성질을 갖고 있음을 감안하건대 사유재산제도에서 제한권의 핵심적인 요소라고 할 수 있는 처분권을 제한 또는 금지하고 있는 토지거래허가제는 소유권을 허유권(虛有權)으로 전락시키는 것으로서 그 본질적인 내용을 잠재하는 것이며 따라서 부수적인 다른 조치를 아무리 잘 보완하여도 위헌임을 면하기 어렵다는 견해에 대하여 살펴본다.

토지거래허가제는 위에 적시한 국가의 헌법상의 권한과 의무를 실현하거나 이행하기 위하여 마련된 것이라 할 수 있는 것이다. 그런데 토지거래허가제는 그 주된 목적이 토지의 부가적거래 억제에 있는바, 토지투기는 엄청난 불로소득을 가져와 불건전한 소비풍토나 퇴폐향락성향의 파소비와 연결되기 쉽고, 일반 근로자는 봉급이나 임금으로는 평생 저축을 하여도 주거를 마련하기 힘들고, 생산공장부지의 가격 등급은 생산품가격의 인상요인이 됨과 아울러 다른 물가도 함께 상승시키는 결과가 되어 결국에는 경제의 발달을 저해하고 국민의 건전한 근로의욕을 저해하며 계층간의 불화와 갈등을 심화시키는 것이다.

토지거래허가제는 거래목적, 거래면적, 거래가격 등을 통제하기 위한 제도이나 실제로 있어서는 토지의 거래가격을 허가기준가격에 벗어내로 억제하는 것이 주목적이둘 수 있어 어떤 의미에서는 토지거래의 상한가격을 통제하는 제도도 할 수 있고 이러한 의미의 물가통제는 시장경제원리를 채택하고 있는 자유민주주의 국가에서도 혼히 볼 수 있는 것이며 우리나라에만 있는 것은 아닌 것이다.

토지거래허가제는(토지 등의 거래계약이 허가되었을 경우에는 계약의 해제로서 별 문제될 것이 없고 토지 등의 거래계약이 불허가되었을 경우에도 사유재산제도의 부정이라 보기는 어렵고 다만 그 계약의 한 형태라고 봐야 할 것이다. 생산이 자유롭지 않은 토지에 대하여 처분의 자유를 인정하지 않고 이를 제한할 수 밖에 없을 것은 실로 부득이한 것이며 토지거래허가제는 헌법이 명문으로 인정하고 있는 (헌법 제122조) 재산권의 제한의 한 형태로서 재산권의 본질적인 점을 봐도 적절하다는 말 수 없는 것이다.)
4) 미실현이득의 과세의 정당성

토지초과이득세의 위헌소원(1994. 7. 29. 92판마49,52(병합) 全員裁判部)과 관련하여 토지초과이득세에 대한 헌법재판소의 판결은 목적의 정당성을 인정하면서 입법기술상의 문제를 들어 헌법불합치 판결을 내렸다. 즉 총론 찬성, 각론 반대의 논리를 적용한 것이다. 입법목적의 정당성과 관련하여 논란이 된 미실현이득을 과세대상으로 하는 것이 위헌적 요소가 아니며, 입법목적에 대해서는 헌법재판소가 시비를 가릴 대상이 아니라고 보았다.

입법목적과 관련하여 토지초과이득세와 같은 "조세를 수단으로 하여 유휴토지 등에 대한 투기적 수요의 억제, 지가의 안정과 실수요자에의 유휴토지 등 공급의 확대, 그리고 공극적으로는 생산구조 내에서 토지가 차지하는 경제적·사회적 제 비용의 절감을 통한 국민경제의 건전한 발전이라는 행정 목적을 이룰리 실현하려 는 의도를 표명한 것으로 해석된다. 그러면 조세에 있어서 헌법적으로 승인된 유도적·형성적 기능에 비추어 토지세법의 위 목적이 대하여 헌법재판소가 곧바로 그 시비를 가릴 것은 아니라고 본다"라고 판시하여 목적의 정당성을 인정하였다.

그리고 미실험이득에 대한 과세대상과 관련하여 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실험이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 과세목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로 보지 않았다.

그러나 입법기술상 국민에 대한 납세의무의 부과 여부 자체가 입법권에 의한 아무런 통제 없이 행정권(行政權)에 의하여 좌우되도록 한 것이 헌법상의 위임원칙(委任原則) 및 조세법률주의와 충돌된다고 본 것이다.
즉 토지초과이득세법상의 기준시가(基準時價)는 국민의 납세의무의 성부(成否)
및 범위와 직적적인 관계를 가지고 있는 중요한 사항이므로 이를 하위법규에 백지위임하지 아니하고 그 대강이라도 토초세법 자체에서 직접 규정해 두어야만 함에도 불구하고, 토초세법 제11조 제2항이 그 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨 두고 있는 것이 헌법상의 조세법률주의를 위반하였다는 것이다.

또한 전국의 표준지수(標準地數)가 적어 표준지 선택의 폭이 지나치게 좁고, 개별 토지 지가의 조사·산정업무를 전문적 지식이 없는 하부행정기관의 공무원이 담당하도록 되어 있는 현행의 행정실태 하에서는, 토지초과이득 계측수단의 구조적인 미비점으로 인하여, 토초세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세 되어버릴 위험 부담률이 높아져 결국 헌법이 보장하고 있는 국민의 재산권을 부당하게 침해할 개연성이 크기 때문에 이에 대한 개선책을 촉구한 것이다.

### 판결쟁점

<table>
<thead>
<tr>
<th>공익요소</th>
<th>사익요소</th>
<th>판결요지</th>
<th>결론</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>• 조세법상의 공평이념을 반영하기 위한 불로소득의 환수</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 유류토지에 대한 투기적 수요의 억제와 지가안정, 실수요자에 대한 유류토지 공급확대</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 생산구조 내에서 토지가 차지하는 경제적·사회적·재비용의 절감을 통한 국민경제의 건전한 발전</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 재산권 보장: 미실현 이득에 대한 과세는 재산권 보장 침해</td>
<td>• 조세법률주의와 실질과세원칙</td>
<td>• 포괄적 위임입법의 금지</td>
<td>• 과세대상(課稅対象)인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현 이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 개세목적·개세소득의 특성·개세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다.</td>
</tr>
<tr>
<td>• 조세의 공평부담원칙 및 평등원칙</td>
<td></td>
<td></td>
<td>• 토초세는 그 개측의 객관성 보장이 심한 어려운 미실현이득을 과세대상으로 삼고 있는 한 관계로 토초세 세율을 현행법과 같이 고율로 하는 경우에는 자칫 가중이득에 대한 과세가 되어 원칙적으로 인한 재산권침해의 우려가 있다.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• 토초세는 어느 의도에서 양도소득세의 예남적 성격을 미고 있음에도 불구하고 군이 토초세의 세율제도를 단일비례(降一比例)로 한 것은 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해하는 것이다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 49 -
헌법재판소의 미실현이득 과세 관련 판결사항
92헌바49,52(병합) 土地超過利得稅法 第10條 등 違憲訴願, 土地超過利得稅法 第8條 등 違憲訴願(병합) (1994. 7. 9. 92헌바49,52(병합) 全員裁判部)

이득이 실현되었건 실현되지 않았건 납세자에게 소득의 증대에 따른 담세력의 증대가 있겠다는 점에서는 실현이득이나 미실현이득 양자가 본질적으로 차이가 없고, ......... 미실현이득에 대한 과세 역시 실현이득에 대한 과세와 마찬가지로 원본과는 구별되는 소득에 대한 과세에 지나지 아니하므로, 적어도 법리적으로는 미실현이득에 대한 과세에 있어서 원본의 문제가 생길 여지는 없고, 실제로 이루어지고 비록 과세목적과 과세방법이 다르기는 하나 자산재평가세, 자산평가 차익에 대한 법인세 등 미실현이득에 과세하는 기준의 예가 없지도 아니하다. 따라서 과세대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 과세목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단한 입법정책의 문제일 뿐. 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 보아지지 아니한다.

다만, 미실현이득에 대한 과세제도가 이론적으로는 조세의 기본원리에 배치되는 것이라면 허물다보면, 미실현이득은 용어 그대로 그 이득이 아직 자본과 분리되지 아니하여 현실적으로 자바, 관리, 처분할 수 있는 상태에 있는 것이 아니라하는 특성으로 인하여, 수득세의 형태로 이를 조세로 환수함에 있어서는 과세대상이득의 공정하고도 정확한 계층 문제, 조세법상의 응능부담(應能負擔) 원칙과 모순되지 않도록 납세자의 현실 담세력을 고려하는 문제, 지가변동순환기(循環期)을 고려한 적정한 과세기간의 설정문제, 지가하락에 대비한 적절한 보충규정 설정문제 등 선결(先決)되지 아니하면 아니 될 여러 가지 문제가 있다. 특히 토초세는 토지재산, 즉 원본에 대한 과세가 아니라 원본으로부터 파생된 이득에 대하여 과세하는 수득세의 일종이며, 만약 유휴재산 등 소유자가 가공이득에 대한 토초세를 부담하는 경우가 생긴다면, 이는 원본인 토지 자체를 무상으로 물상 당하는 식이 되어 수득세의 본질에 반하는 결과가 될 뿐만 아니라, 결과적으로 헌법상의 재산권 보장원칙에 배치된 것과 조세리상의 실질과세, 공평과세의 이념에도 반한다고 하지 않을 수 없다. 그러므로 미실현이득에 대한 과세제도는 이상의 제반 문제점이 합리적으로 해결되는 것을 전제로 하는 극히 제한적·예외적인 제도라 보지 아니할 수 없으며, 그렇기 때문에 미실현이득에 대한 과세제도인 토초세의 입법합성을 논할 때 있어서도 무엇보다도 먼저 그 과세대상이득의 공정하고도 정확한 계층 업무가 제일의 과제가 되어야 할 것입니다. 나아가 앞에서 본 여러 가지 문제점에 대한 적절한 해결책이 마련되어 세제 자체가 체계적으로 모순이 없이 조화를 이루고 있는가 하는 점을 특히 염두에 두지 아니할 수 없다.
5) 개발이익의 성격과 귀속주체

토지수용범상 개발이익 배제 보상에 대한 헌법소원(1990. 6. 25. 89헌마107)과 관련하여 본 판결은 외형상 공용수용에 따른 정당보상과 관련되어 있으나 개발이익의 성격을 규정한 것에 의의가 있다. 이와 관련하여 헌법재판소는 공익사업의 시행으로 지가 상승하여 발생하는 개발이익은 기업자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 피수용자인 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생한 것이 아니라고 규정하고 공극적으로는 국민 모두에게 귀속시켜야 한다고 보고 있다.

또한 수용지 외부에 있는 토지소유자가 양해하게 되는 개발이익과의 평등원칙 위배문제와 관련하여 현재 개발이익 환수장치의 미비를 지적하면서 모든 경우에 있어 개발이익을 특정의 토지소유자에게 귀속하게 하는 것을 배제하는 방향으로 제도를 개선하여 나가는 것이 바람직하다고 판시하고 있다.

- 토지수용범상 개발이익 배제 보상에 대한 헌법소원(1990. 6. 25. 89헌마107)

<table>
<thead>
<tr>
<th>판결사항</th>
<th>재판기준</th>
<th>판결요지</th>
<th>결정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공익요소 사익요소</td>
<td>정당보상</td>
<td>정당보상</td>
<td>합헌</td>
</tr>
<tr>
<td>자산의 품질은 투자의 원칙적 보상을 뜻하지만, 공익사업의 시행으로 인한 개발이익은 완전보상의 범위에 포함되는 피수용 토지의 객관적 가치 내지 피수용자의 손실이라는 볼 수 없다.</td>
<td>정당보상</td>
<td>정당보상</td>
<td>합헌</td>
</tr>
<tr>
<td>비록 수용되지 아니한 토지소유자가 보유하게 되는 개발이익을 포함하여 개발이익을 입존할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 아니한 상황에서, 기존지가 고시된 지역 내에서 피수용 토지를 끄 놓지 소유자로부터만 이를 환수한다고 하여, 합리적 이유 없이 수용여부에 따라 토지소유자를 차별한 것이라고는 인정되지 아니한다.</td>
<td>정당보상</td>
<td>정당보상</td>
<td>합헌</td>
</tr>
</tbody>
</table>
헌법재판소의 개발이익 성격 관련 판결사항
토지수용법 제46조 제2항의 위헌여부에 관한 헌법소원(전원재판부 1990. 6. 25. 89헌마107)

공익사업의 시행으로 지가 상승하여 발생하는 개발이익은 기업자의 투자에 의하여 발생하는 것으로서 피수용인이 토지소유자의 노력이나 자본에 의하여 발생한 것이 아니다. 따라서 이러한 개발이익은 형평의 관념에 비추어 볼 때, 토지소유자에게 당연히 귀속되어야 할 성질의 것은 아니고, 오히려 투자자인 기업자 또는 궁극적으로는 국민 모두에게 귀속되어야 할 성질의 것이다.

또한 개발이익은 공공사업의 시행에 의하여 비로소 발생하는 것이므로 그러한 피수용토지가 수용당시 갖는 객관적 가치에 포함된다고 볼 수도 없다. 개발이익이란 시간적으로 당해 공익사업이 순조롭게 시행되어야 비로소 발생할 수 있는 것이므로 아직 공익사업이 시행되지도 전에 개발이익을 기대하여 증가한 지가부분은 공익사업의 시행을 발포한 공무원에게 지나지 않는다. 즉 수용에 의하여 토지소유자가 입은 손실과 공익사업의 시행으로 발생하는 이익은 별개의 문제이다.

그럼으로 공익사업이 시행되기도 전에 이미 그 시행으로 기대되는 이용가치의 상승을 감안한 지가의 상승분을 보상액에 포함시킨다는 것은 피수용토지의 사업시행당시의 객관적 가치를 초과하여 보상액을 산정하는 셈이 된다.

따라서 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되는 피수용자의 손실이라고 볼 수 없으므로, 개발이익을 배제하고 손실보상액을 산정한다 하여 헌법이 규정한 정당보상의 원리에 어긋나는 것이라고는 판단되지 않는다.

그렇다면, 우리의 법제가 모든 경우에 있어 개발이익을 특정의 토지소유자에게 귀속하게 하는 것을 배제하는 방향으로 제도를 개선하여 나가는 것이 바람직한 일이므로 이에 관한 제도의 개선은 개발이익의 합리적인 평가와 공익으로의 완전한 환수를 목표로 하여야 할 것이며 명백하다. 그러나 이러한 제도의 개선을 실현하기 위해서는 전국토의 지가가 정기적으로 평가되어 있어야 하고, 지가변동이 발생한 모든 사례에서 개발이익의 발생여부와 그 범위를 확인할 수 있는 합리적 기준을 설정하여야 하는 등 기술적으로 어려운 제도적 점검조건들이 일시에 강구되어야 하는 것이기 때문에 동시에 모든 개발이익을 대상으로 한 제도의 개선을 도모하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그렇다면, 개발이익환수제도의 개선을 위해서는 지가의 공시지역을 확대하는 등 점진적인 개선 방안을 모색하는 수밖에 없고, 그 점진적 개선에 평등의 원칙이 어떤 장애가 될 수는 없는 것이다.
6) 개발부담금의 의의와 부과기준


먼저개발부담금제도의의의에대해서는"개발사업을시행한결과개발사업대상토지의지가상승하여정상지가상승분을초과하는불로소득적개발이익이생긴경우,이를사업시행자에게독점시키아니하고국가가 이를환수하여그토지가속하는지방자치단체등에게배분함으로써경제정의를실현하고토지에대한투기를방지하며토지의효율적이용의촉진을도모하기위한제도"이다.여기서「개발이익」이라한은개발사업의시행또는토지이용계획의변경기타사회·경제적요인에의하여정상지가상승분을초과하여개발사업을시행하는자또는토지소유자에게귀속되는토지가액의증가분을말한다"라고밝히고있다.그리고개발이익은현금화된개별,구체적금액이아니다만객관적기준으로산정하는것이라고판단한다.

개발부담금부과기준과관련하여개발부담금의"부과기준은부과대상토지에소요된개발비용만을말하므로,비용(사업구역에진입하기위한도로개설비용및사업구역밖의주민들에게지급한민원보상비용등)을개발비용에포함시켜공제할것인지여부는입법재량에속하는문제이고,입법자의입법목적에비추어개발사업과 직접관련이없는것으로보아개발비용의범위에서제외한것은재량의범위를벗어난위법이있다고할수없다"고판시하고있다.이와관련하여「개발이익환수에관한법률」이추구하는입법목적을달성함으로써언어지는공익이차지하는비중과효과가더큰반면개발부담금의부과대상인토지재산권에대한부담은보다크지않다고보기때문에개발비용의산정수단을통한토
지재산권에 대한 부담은 헌법상의 재산권 보장에 관한 규정을 침해한다고 보지 않는다.

그러나 개발부담금 산정기준의 위임법정과 관련하여 개발부담금은 남부의무자
의 재산권을 제약하는 면이 있고, 부과개시시점의 지가는 개발부담금의 산정기준
인 개발이익의 존부와 범위를 결정하는 중요한 요소가 되는 것이므로, 그 산정기
준에 관한 위임법정에 요구되는 구체성, 명확성의 정도는 조세법규의 경우에 준
하여, 그 요건과 범위가 엄격하게 제한적으로 규정할 것을 요구하고 있다. 따라서
개시시점 지가의 산정방법을 구체적인 기준이나 원칙을 정함에 임하여야 한다.
따라서 대통령령에 위임한 것은 헌법 제75조가 규정하는 위임법정의 한계를 모호한 것
이며, 대통령령이 정하는 경우에만 실제 매입가액을 기준으로 부과개시시점의 부
과대상토지의 가액을 산정하게 한 부분은 헌법에 위반하는 것이라고 판결하였다.

- 개발이익환수에 관한 위헌소원(2002. 5. 30. 99헌바41 등 다수)

<table>
<thead>
<tr>
<th>판결경점</th>
<th>재판기준</th>
<th>판결요지</th>
<th>결론</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 공익요소 | 사익요소 | 지자체요소 | 개발부담금과 개정법정에 관한 결정

- 개발이익환수와 적정배분
- 투기방지와 효율적토지이용
- 평등권, 비례원칙, 포괄규제적요원적, 최소침해원칙

법률이 추구하는 입법목적을 달성함으로써 얻어지는
공익이 차지하는 비중과 효과가 더 큰 반면 개발
부담금의 부과대상인 정부기관의 토지재산권에 대한
부담은 보다 크지 않다. 따라서 개발비용의 산정 수
단은 토지재산권에 대한 부담은 추구하는 입법
목적과의 관계에서 수단의 적정성과 법률규정의
원칙을 이루고 있지 않으므로 헌법상의 재산권 보장
에 관한 규정을 침해한다고 볼 수 있다.

- 개발부담금제도의 개발이익
- 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회, 경제적 요인
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기
- 개발이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기

- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구제적 기준에 의해 산정된
- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구제적 기준에 의해 산정된
- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구제적 기준에 의해 산정된
- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
- 개발이익은 현금화된 개별, 구제적 기준에 의해 산정된
- 대통령령으로 정한 사업은 '지목변경이 수반되는 사업' 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로,
헌법재판소의 개발부담금 관련 판결사항

• 개발이익 : 개발이익은 '토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인'에 의하여 발생하는 것을 포함하는데, 이러한 개념정의로부터 환수대상인 개발이익이라는 것이 반드시 개발사업의 유형적, 물리적 시행과 직접적이고 구체적인 인과관계가 있는 이익에 한정되는 것이 아니라, 그보다 넓은 개념임을 알 수 있다. 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의하여 사업시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 널리 포함하는 개념으로 정의되어 있다. 또한 이러한 이익은 현금화된 개별, 구체적 금액이 아니라 객관적 기준에 의해 산정되는 것이다.

• 개발부담금제도 의의 : 개발부담금제도는 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가(地價)가 상승하여 정상지가 상승분을 초과하는 불로소득적(不勞所得의)인 개발이익이 생긴 경우, 이를 사업시행자에게 독점시키지 아니하고 국가가 그 일부를 환수하여 그 토지가 속하는 지방자치단체 등에게 배분함으로써, 경제정의를 실현하고, 토지에 대한 투기를 방지하며, 토지의 효율적인 이용의 촉진을 도모하기 위한 제도이다.

• 개발부담금 산정기준 : 개정시점지가가 될 수 있는 매입가액의 범위를 시행령에 의하여 정정적·열거적으로 정할 수 있도록 규정하고 있는 이 사건 법률조항은 개별공시지가를 상회하는 실제의 매입가액이 그 객관적 진실성이 있음에도 불구하고 이에 의하여 정정하고 현실적인 개발이익을 계측할 수 있는 길을 봉쇄함으로써, 가공의 미실험 수반에 대하여 개발부담금을 부과하여 원을 잡식하는 결과를 초래할 위험성을 안고 있다 할 것이고, 이는 개발사업 대상토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분을 초과하는 불로소득적인 개발이익이 생긴 경우 국가가 그 일부를 환수하고자 하는 입법목적의 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 사업시행자 등에게 과도한 급전남부의무를 과하는 것으로서, 기본권 제한 시 요구되는 피해의 최소성의 요청을 충족시키지 못하고 있다고 할 것이다.
7) 재산권의 사회적 제약과 손실보상 (1)


즉 토지의 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다는 것이다. 단, 개발계획구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수용해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다. 이러한 경우에는 권리구제의 수단을 두어야 한다는 것이 헌법재판소의 판결이다.

그리고 개발계획구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보고 있다. 자신의 토지를 장래에 건축이나 개발목적으로 사용할 수 있으리라는 기대가능성이거나 신뢰 및 이에 따른 지가상승의 기회는 원칙적으로 재산권의 보호범위에 속하지 않는 것이라는 점을 명백히 하고 있다. 따라서 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않는다는 것이다.
도시계획법 제21조에(개발제한구역 지정) 대한 위헌소원(1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 전원재판부)
헌법재판소의 「토지재산권의 사회적 제약과 손실보상 기준」 관련 판결사항
도시계획법 제21조에 대한 위헌소원(개발재한규역 지정(1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌마78(병합) 전원재판부)

개발재한규역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다. 자신의 토지를 장래에 건축이나 개발목적으로 사용할 수 있으리라 판단하는 토지소유자나 선교 및 이에 따른 지가상승의 기회는 원칙적으로 재산권의 보호범위에 속하지 않는다. 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주에 속하지 않기 때문이다. 따라서 토지소유자가 장래의 목적대로 토지를 이용할 수 있는 한, 구역의 지정으로 인하여 토지재산권의 내재적 제약의 한계를 넘는 가혹한 부담이 발생했다고 볼 수 없다.

그러나 구역지정으로 말미암아 예외적으로 토지를 장래의 목적대로 사용할 수 없거나 또는 법률상으로 허용된 토지이용법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익권이 제한된 경우에는 다르다. 이러한 경우에는 재산권의 사회적 기속성으로도 정당화될 수 없는 가혹한 부담을 토지소유자에게 부과하는 것이므로 입법자가 그 부담을 완화하는 보상규정을 두어야만 비로소 헌법상으로 허용될 수 있기 때문이다. 토지소유자가 수인해야 할 사회적 제약의 정도를 넘는 경우에도 아무런 보상 없이 재산권의 파도한 제한을 감수해야 하는 의무를 부과하는 점에서는 위헌이다. 이러한 경우 입법자는 비례의 원칙을 충족시키고 이로써 법률의 위헌성을 제거하기 위하여 예외적으로 발생한 특별한 부담에 대하여 보상규정을 두어야 한다.

제한이 토지재산권의 내재적 한계로서 허용되는 사회적 제약의 범위를 넘어 감수해야 한다고 할 수 없는 특별한 재산적 손해가 발생하였다는가의 문제는 법률적으로 확정할 수는 없고, 당해 토지가 놓여 있는 객관적 상황(공부상 지목, 토지의 구체적 환경 등)을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것이다. 토지소유자가 보상 없이 수인해야 할 한계를 설정함에 있어서 일반적으로 다음과의 두 가지 기준이 중요한 기준이 된다고 하겠다.

첫째, 토지를 합법적인 용도대로 계속 사용할 수 있는 가능성이 있는가 하는 것이 다. 토지를 장래 합법적으로 사용할 수 있는지에 관한 법률상의 목적으로도 수용할 수 없는 경우, 토지재산권의 이러한 제한은 국내 누구나가 수인해야 하는 사회적 제약의 범위를 넘어가는 것으로 판단해야 한다.

둘째, 토지에 대한 이용방법의 제한으로 말미암아 토지소유자에게 법적으로 전환 가능한 방법 없기 때문에 실질적으로 토지에 대한 수익을 전혀 할 수 없는 경우에도, 수인의 한계를 넘는 특별한 재산적 손해가 발생하였다고 보아야 한다. 구역지정으로 인하여 예외적으로 토지를 장래의 목적대로 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 수익·수익의 감소가 아닌 경우에는 토지의 소유권에 이름만 남았을 뿐 알맹이가 없는 것이므로 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 넘는 것으로 보아야 한다.
8) 재산권의 사회적 제약과 손실보상 ②

도시계획법 제6조 위헌소원(1999. 10. 21. 97헌바26 전원재판부), 즉 장기미집행 도시계획시설에 대한 위헌소원에 대한 판결은 현대 도시계획에서 광범위하게 사용하고 있는 도시계획시설 지정에 대해 토지소유권의 제한범위와 손실보상기준을 제시한 판결이다. 종론적으로는 헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것은 아니므로 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한하거나 제외할 수 있다는 입장을 일관되게 취하고 있다.

토지재산권의 강화된 사회적 의무와 도시계획의 필요성이란 공익에 비추어 일정한 기간까지는 토지소유자가 도시계획시설결정의 집행지연으로 인한 재산권의 제한을 수인해야 하지만, 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상 없이 수인하도록 하는 것은 공익실현의 관점에서도 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장을 위배한다는 입장이다.

즉 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성을 배제하거나 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로도 사용할 수 없기 때문에 이로 말미암아 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에는, 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 ‘수용적 효과’를 인정하여 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 해야 한다는 입장이다. 입법자는 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상가능성을 통하여 재산권에 대한 가혹한 침해를 적절하게 보상하여야 한다고 판시하고 있다.
도시계획법 제6조 위헌소원(1999. 10. 21. 97헌바26 전원재판부)

<table>
<thead>
<tr>
<th>판결요지</th>
<th>재판기준</th>
<th>판결결정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공익요소 사익요소</td>
<td>재판기준</td>
<td>결정</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| ● 도시의 건전한 발전과 공공복리증진  
● 토지 재산권에 대한 강화된 사회적 의무  
● 도시계획의 필요성  | 비례 원칙  | 현 법 볼 법적 점 |
헌법재판소의 「도시계획시설 지정의 사회적 제약과 손실보상 기준」 관련
판결사항
장기미집행 도시계획시설에 대한 위헌소원 : 도시계획법 제6조 위헌소원(1999. 10. 21. 97헌바26 전원재판부)

토지재산권에 대한 제한입법은 토지의 강한 사회성 내지는 토지의 강한 공공성으로 말미암아 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있으나, 역시 다른 기본권에 대한 제한입법과 마찬가지로 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)을 준수해야 하고 재산권의 본질적 내용인 사적 이용권과 원칙적인 처분권을 부인하여서는 안 된다. 특히 토지재산권의 사회적 의미와 기능 및 법의 목적과 원칙을 고려하더라도 당해 토지재산권을 과도하게 제한하여서는 아니 된다.

도시계획시설의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락, 수용 시까지 토지를 종래의 용도대로만 이용해야 할 현상유지의무 등은 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것이다. 그러나 도시계획시설의 지정으로 말미암아 당해 토지의 이용가능성이 배제되거나 또는 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로도 사용할 수 없기 때문에 이로 말미암아 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에는, 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정하여 국가나 지방자치단체는 이에 대한 보상을 해야 한다.


- 61 -
4. 토지(이용)기본법

우리나라의 토지관련 법제는 토지공개념의 확대로임을 정점으로 1990년대 초반 까지는 토지의 공공성과 사회성을 중시하는 공익 우선 관념이 지배적이었으나 IMF 외환위기 및 민주주의 정착으로 사익을 중시하고 있고, 헌법재판소도 토지 법제 관련 헌법소원에 대해 사익 중시의 결정을 내리고 있다. 이에 따라 토지를 둘러싼 사익과 공익의 충돌이 흔히 발생하고 있다.

그러나 헌법재판소의 판결을 분석하면 단순한 사익중심의 판결이라고 보기도 어렵다. 헌법재판소 판결에 나타난 주요 사항을 정리하면, 토지는 자원은 사회성, 공공성이 강하기 때문에 시장경제원리로만 다루는 것은 한계가 있으며, 소유와 거래를 제한하는 것도 합헌이라는 것이다. 그리고 미실현 이득에 대한 과세도 입법기술상 문제만 해결한다면 정당한 것이다. 또한 투자사업 주변지역의 개발이익은 토지소유자와 무관한 것이며, 국민 모두에게 귀속시켜야하고, 나아가 사업자의 개발투자에 따라 발생하는 불로소득적 개발이익도 경제정의 실현 차원에서 완수하여야 한다는 것이다.

다만 토지재산권의 강화된 사회적 의무와 계획의 필요성이라는 공익에 비추어 일정한 기간까지는 토지소유자가 재산권의 제한을 수인해야 하지만, 토지의 사적 이용권이 배제된 상태에서 토지소유자로 하여금 10년 이상을 아무런 보상 없이 수인하도록 하는 것은 공익실험의 관점에서도 정당화될 수 없는 과도한 제한으로서 헌법상의 재산권보장을 위배한다는 입장이다(표 2-8 참조).
<표2-8> 헌법재판소의 판결과 토지의 공익성과 사회성

<table>
<thead>
<tr>
<th>범주</th>
<th>헌법재판소 판결내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재산권행사제한</td>
<td>토지의 공공성으로 인해 시장경제 원리만을 적용하는 것은 한계가 있으며, 사회공동체의 이익을 관철하여야 함. 토지공개념 이론의 기초라고 판시함</td>
</tr>
<tr>
<td>사회적 의무성</td>
<td>토지재산권의 강화 사회성(사회적 연관성, 사회적 기능)으로 인해 다른 재산보다 강한 제한과 의무를 부과함. 토지재산권에 광범위한 입법형성권을 부여함</td>
</tr>
<tr>
<td>소유와 거래제한</td>
<td>소유상환을 할 수 있고, 처분·이용·개발의무 불이행시 부담금 부과는 합헌임</td>
</tr>
<tr>
<td>미실현이득 과세</td>
<td>자본이득의 범위를 미실현이득으로 확대하는 것은 입법정책의 목적일 뿐이지 헌법상 제한개념에 저촉하는 것이 아니기 때문에 국민모두에게 공정시켜야 함</td>
</tr>
<tr>
<td>개발이익의 성격과 귀속</td>
<td>개발이익은 토지소유자의 노력으로 만들어지는 것이 아니기에 미래에 국민모두에게 귀속시켜야 함</td>
</tr>
<tr>
<td>개발부담금</td>
<td>개발사업에 따른 불로소득적 개발이익도 원칙적으로 정해져야 함</td>
</tr>
<tr>
<td>손실보상</td>
<td>구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않음</td>
</tr>
</tbody>
</table>

따라서 2004년 6월 25일 경제장관간담회의 「토지규제 합리화 방안」에서 제시한 '토지이용규제기본법'을 제정할 예정이라면 대신에 토지이용규제 단순화 중심의 내용을 확장하여 「토지(이용)기본법」제정 대안을 검토할 필요가 있다.

토지에 대한 기본이념의 정립을 통해 토지소유권 중심의 인식전환, 개발권 분리, 토지이용관련 용도지역 및 지구지정, 불로소득의 사회적 환수, 토지거래결재의 정비, 보상규정 및 손실보상의 문제 등 토지에 대한 국민적인 공통적 인식을 확립하고, 미래지향적 토지관련 정책을 전개하는 토대를 제공할 필요가 있다. 이를 통해 헌법에 규정하고 있는 토지 및 재산권 관련 규정을 구체화하고, 토지관념의 전환을 통해 토지이용의 공익과 사익의 조화를 달성함으로써 토지정책과 토지이용의 효율적 이용을 도모한다는데 의의가 있다.
토지(이용)기본법에 담아야 할 기본적인 내용으로는 헌법 및 헌법재판소의 판결 내용에 근거한 토지의 사회성과 공공성, 소유와 거래제한, 개발이익의 성격과 귀속원칙 등을 담는 토지기본이념, 재산권 제한의 원칙과 보상원칙, 소유에서 사용 중심으로의 인식전환, 토지이용규제원칙과 체계, 토지 및 주택거래질서 확립(분양권 등)과 토지정보의 체계화, 토지 자본이득의 환수와 배분 등을 들 수 있을 것이다.

<표2-9> 2003년 토지에 대한 국민의식조사

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>총의</th>
<th>여유자</th>
<th>금부동</th>
<th>산투자</th>
<th>시장자</th>
<th>토지</th>
<th>무계획</th>
<th>환경보</th>
<th>효율적</th>
<th>개발이익</th>
<th>사유화</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반 국민</td>
<td>46.7</td>
<td>32.7</td>
<td>20.6</td>
<td>68.1</td>
<td>27.9</td>
<td>31.6</td>
<td>61.5</td>
<td>48.7</td>
<td>39.0</td>
<td>25.6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>전문가</td>
<td>42.8</td>
<td>27.8</td>
<td>29.4</td>
<td>71.6</td>
<td>23.7</td>
<td>42.0</td>
<td>60.3</td>
<td>31.8</td>
<td>31.6</td>
<td>58.3</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부, 2003


입법자인 국회는 헌법을 위반하지 않는 범위 안에서 입법형성의 자유를 가지고 입법을 할 수 있다. 다만 입법권을 행사할 때 입법형성의 자유 또는 입법재량권을 남용해서는 안 된다. 따라서 헌법원칙에 충실하게 국회와 정부가 입법을 추진
하여야 하며, 중시하여야 할 기본적인 원칙과 내용을 정리하면 <표 2-10>과 같다(홍완식, 2004).

<표 2-10> 토지공개념제도 정립시에 검토하여야 할 헌법원칙

<table>
<thead>
<tr>
<th>헌법원칙</th>
<th>주요 점검내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>명확성의 원칙</td>
<td>법률규정의 문언을 작성할 때 애매하거나 모호한 개념과 용어를 사용하고 있지 않은가</td>
</tr>
<tr>
<td>포괄적 위임입법 금지원칙</td>
<td>중요한 법률사항을 법률에 규정하지 않은 채로 포괄적으로 행정법에 법률사항을 위임하고 있지 않은가</td>
</tr>
<tr>
<td>비례의 원칙 (과잉금지의 원칙)</td>
<td>국민의 기본권을 제한하는 법률을 입법하는 경우에 ① 입법목적이 정당한가, ② 기본권 제한의 방법이 입법목적 달성을 위하여 적절한가, ③ 기본권제한은 최소한에 그치는가, ④ 입법을 통하여 달성하는 공익과 그로 인하여 침해받는 사익은 적절한 균형을 유지하고 있는가</td>
</tr>
<tr>
<td>신뢰보호의 원칙 (소급입법 금지원칙)</td>
<td>소급입법을 통하여 재산권과 잠정권 등의 권리나 이익 등 국가가 보호하여야 하는 신뢰가 침해받지 않는가</td>
</tr>
<tr>
<td>평등원칙</td>
<td>입법이후 법률을 적용하는 과정에서 수범자들에게 불합리한 차별이 발생하지는 않을 것인가</td>
</tr>
<tr>
<td>체계정당성의 원칙</td>
<td>법규범 상호간에 규범구조나 규범내용 면에서 서로 모순관계에 있는지는 않은가</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제3장 주택정책철학 및 목표의 정립

1. 기존 주택정책 철학 및 목표

그동안 우리나라는의 주택정책은 ① 일반경제변동에 대한 정책수단, ② 양적공급 중심의 정책, ③ 기간적으로는 1년 단위의 주택건설계획을 수립하여 정책을 집행하는 세 가지 특징을 가지고 있다. 이에 따라 중장기적인 정책비전을 제시하는 기능이 없는 주택정책의 일관성과 시장의 예측가능성을 확보하는데 미흡하였고, 양적 주택공급 확충에 치우쳐 저소득층의 주거복지 강화 등 주거생활의 질적 수준을 향상시키는데 미흡하였다.

2003년 11월 29일부터 시행하고 있는 개정 주택법에 의거하여 10년 단위의 ‘주택종합계획’ 수립 후 이에 기반하여 ‘연도별 계획’을 수립하도록 함으로써 공급을 지속적으로 확충하면서 주거복지·환경 및 주택관리분야를 포괄하는 중장기적 비전을 제시할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

이와 관련하여 주택법 제7조에서 건설교통부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 ① 주택정책의 기본목표 및 기본방향에 관한 사항, ② 국민주택·임대주택의 건설 및 공급에 관한 사항, ③ 주택·택지의 수요 및 관리에 관한 사항, ④ 주택자금의 조달 및 운용에 관한 사항, ⑤ 저소득가구·무주택자 등 사회적 약자에 대한 주택지원에 관한 사항, ⑥ 건전하고 지속가능한 주거환경의 조성 및 정비에 관한 사항, ⑦ 주택의 리모델링에 관한 사항 등을 포괄하는 주택종합계획을 수립·시행하여야 한다.

현재 우리나라 주택정책 철학 및 목표는 주택법과 건설교통부의 주택정책 목표에서 찾아볼 수 있다. 주택법 제1조 (목적)에서 “이 법은 폐적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고
규정하고 있다.
그리고 건설교통부의 주택정책 목표와 과제에서는 각 국가의 경제사회 환경 속에서 주택의 건설, 공급, 개량 등 주택의 생애주기 전체과정과 주택경기에 대해 국민들의 주거안정과 주거복지를 도모하기 위한 정책을 수행하며, 우리나라는 주택 정책의 궁극적인 목표는 국민주거생활의 안정이라고 밝히고 있다. 그리고 이 목표를 달성하기 위한 정책과제로서 ① 주택의 절대량 부족문제 해소를 위한 주택의 대량건설·공급, ② 무주택 서민의 주거안정을 위한 가격안정 및 소형주택 우선공급을 설정하고 있다(표 3-1 참조).
그러나 이러한 주택정책 철학 및 목표는 현대사회에서 차지하는 주택보유형태의 사회학적 중요성, 소비양식의 변화, 시장과 국가의 관계와 역할을 반영하지 못하고 있다. 쟁점은 별도로 한다면 손더스(Saunders)의 말처럼 1980년대 중반이래 서구사회의 변화는 생산의 사회적 조직에서 기원하는 계급균열선을 넘어서는 이해관계를 구축하는 자산보유형태의 중요성을 목도하였고, 전후 서구 사회에서 주택소유는 부를 촉발하는 중요한 수단이자 소유자와 비소유자 사이의 분화가 정치적 동맹 및 사회참여의 투명한 폐탄의 차이를 보여주는 기초를 제공하기도 한다(신비바주의적 자산계급론; Domestic Property Class). 아울러 소비생활 나아가 생활양식에 필요한 재료의 공급양식은 시장양식 -> 사회화된 양식 -> 개인화된 양식으로 변화해 왔으며, 현대의 지배적 소비양식은 개인화된 소비양식(privatised modes of consumption)으로 변모하고 있다(Saunders, 1978, 1989). 이러한 측면에서 보았을 때 우리나라의 주택정책철학과 목표는 구체성을 상실하고 있으며, 정권변화 및 경기변동의 영향을 받지 않는 일관성 있는 정책집행을 위한 방향성의 근간을 형성할 수 있는 이념상(Leitbuild)을 정립하지 못하고 있다.
<표3-1> 건설교통부 주택정책 목표와 수단

<table>
<thead>
<tr>
<th>주택정책목표</th>
<th>제도적 대응</th>
<th>실행정책수단</th>
</tr>
</thead>
</table>
| ① 물리적 기준에 대한 약속을 정하여 주택의 안정성을 확보 | 주택 건설 및 건축기준의 설정 | 1) 주택의 설계와 부족문제 해소  
- 공정개발을 통한 대규모 태지의 확보·공급  
- 국민주택기금으로 주택건설 자금지원  
- 그린벨트해제대상 지역을 대상으로 태지공급  
- 주택사업 용지 및 건설용역에 대한 세제지원 |
| ② 고가의 재화인 주택을 보다 손쉽게 구입할 수 있도록 재원을 지원 | 국민주택기금 등 주택자금 지원 | ① 무주택자민의 주거안정 도모  
- 소형주택의 구입·보유·매각시 세제지원  
- 부채자 구입자금 또는 전세자금 지원  
- 근로자에 대한 근로자주택 건설·공급  
- 소형공공주택용지의 저가공급 |
| ③ 주택을 건설할 수 있는 태지를 원활히 공급 | 공공택지 개발 및 공급 | ② 규제수단  
- 20호이상 건설팀 사업계획승인의무화  
- 주택분양가격 및 임대료 규제  
- 통합급여지구 지정(분양권 전매제한 등)  
- 중·소형주택 의무건설비율 적용  
- 주택정책제도 운용  
- 세금고지자조달을 위한 주택건설기준 |
| ④ 주택 분배와 관리에 대한 약속을 설정 | 공급기준 및 관리 기준 설정 | ③ 지정수단  
- 공공택지개발 및 공급 |
| ⑤ 저소득층 등 사회약자 보호 | 임대주택 및 소형 주택 공급 | ④ 규제수단  
- 제계발 등을 통한 주택의 생산 지원  
- 20호이상 건설시 사업계획승인 의무화  
- 주택분양가격 및 임대료 규제  
- 통합급여지구 지정(분양권 전매제한 등)  
- 중·소형주택 의무건설비율 적용  
- 주택정책제도 운용  
- 세금고지자조달을 위한 주택건설기준 |
| ⑥ 주택의 노후불량화로 인한 개량문제 | 재개발 등을 통한 주택의 구조 전환 | ⑤ 규제수단  
- 거시경제 여건 속에서 적정 수준의 주택투자 자를 유지 |
| ⑦ 거시경제 여건 속에서 적정 수준의 주택투자 자를 유지 | 재개발 등을 통한 주택의 구조 전환 | ⑥ 규제수단  
- 20호이상 건설시 사업계획승인 의무화  
- 주택분양가격 및 임대료 규제  
- 통합급여지구 지정(분양권 전매제한 등)  
- 중·소형주택 의무건설비율 적용  
- 주택정책제도 운용  
- 세금고지자조달을 위한 주택건설기준 |


2. 주택정책철학 및 목표의 명확한 정립

1) 외국의 주택정책철학

국가의 성격 또는 시장과 국가의 관계에서 시장논리가 모든 영역에서 지배적 폐리타임으로 자리잡고 있다. 그러나 기본적으로 집단적 소비수단(collective consumption)로서 노동력 재생산 수단의 근본 문제인 주택부문의 경우는 주택의
공공재적 성격에 대한 허망한 논쟁보다 부동산 및 건설부문의 개별자본분과의 이해관계를 넘어서는 국가의 역할이 무엇보다도 중요하다. 자본주의 체제의 안정성 확보를 위해서는 궁극적으로는 총자본의 이해를 대변하여야 하는 것이 국가 이기 때문이다.

따라서 선진국의 경우도 주택문제의 해결 및 국가개입 방식에 따라 자유주의 모형, 조합주의 모형, 사민주의 모형 등 다양한 스펙트럼이 있다. 시장경제기반의 자가 중심 주택정책, 국가의 일정한 개입을 전제로 하는 공공임대주택 중심의 주택정책, 주택의 탈상품화 전략에 대한 대응방식에 따라 구분하기도 한다(표 3-2, 3-3 참조).

그리고 인간존재의 기본권으로서 주거권에 대해서는 제2차 유엔인간정주회의 (HABITAT II), 즉 하비타트 의제에서 ‘적절한 주거’란 적절한 사생활보호, 적절한 공간, 물리적 접근성, 적절한 안정성, 점유의 안정성, 구조적인 안정성과 내구성, 적절한 조명・난방・환기, 물 공급과 위생 및 쓰레기 처리 시설과 같은 적절한 기반시설, 바람직한 환경의 절과 건강에 관련된 요소들, 일자리와 기본적인 편의시설에 인접한 적절한 입지 등을 의미한다고 규정하고 있다(하비타트 의제 PARA 58).
<표3-2> 주택정책 목표와 정책이념

<table>
<thead>
<tr>
<th>복지국가 체계</th>
<th>주택정책 초점</th>
<th>해당국가</th>
<th>주요특징</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자유주의 (liberal welfare state)</td>
<td>자가주택 위주</td>
<td>아일랜드, 영국, 그리스, 이태리, 포르투갈, 스페인 등</td>
<td>◦ 전체 주택제공에서 자가의 비율은 영국과 포르투갈의 66%에서 그리스 76%, 이태리 77%, 아일랜드와 스페인은 81%. 유럽평균 자가주택 비율인 약 56%보다 자가 비율이 많은 국가 ◦ 아일랜드와 영국이 자가위주의 국가이긴 하지만 공공임대의 비중이 낮은 유럽의 국가들에 비해 낮음.</td>
</tr>
<tr>
<td>조합주의 (corporatist welfare state)</td>
<td>민간임대 주택 위주</td>
<td>독일, 오스트리아, 스위스</td>
<td>◦ 독일은 전통적으로 민간임대주택의 비중이 큰 국가. 종합적으로 임대부가 동등한 주택공급 체계를 향상하기 위해 공공임대주택의 비중을 늘렸음 ◦ 그 후 시간이 경과함에 따라 자가와 민간임대주택으로 전환하여 주거의 수단선택형태에서 균형을 가져옴. 1996년 현재 공공임대주택 13%, 민간임대주택 42%, 자가 41%, 기타 4% 등</td>
</tr>
<tr>
<td>사민주의 (social-democratic welfare state)</td>
<td>공공임대 주택 위주</td>
<td>스웨덴, 네덜란드, 프랑스, 오스트리아, 덴마크</td>
<td>◦ 이들 국가들의 주택복지정책의 공공적중점은 초기 공급정책에 있어 공공임대주택의 건설에 집중함으로써 후에 시장화 정책으로 변한 국가들뿐만 아니라 정부개입이 강한 나라들에서도 상대적으로 안정적인 주거형태균형을 가지고 있음</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<표3-3> 주택정책의 유형화(Bourne의 구분)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>국가</th>
<th>조정의 핵심</th>
<th>주택생산 구조</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>자유방임형</td>
<td>미국, 캐나다, 오스트레일리아</td>
<td>민간시장경제주도, 부문적으로 공공부문개발</td>
<td>시장에 의한 주택공급, 자가소유지향, 공공임대주택은 부차적임</td>
</tr>
<tr>
<td>자유주의 국가개입형</td>
<td>영국</td>
<td>민간시장경제가 원칙, 공공주택의 중요성도 인정</td>
<td>시장에 의한 주택공급, 공공부문주택의 비중도 급</td>
</tr>
<tr>
<td>사민주의형</td>
<td>스웨덴</td>
<td>공공통제하의 민간시장경제</td>
<td>주택의 소유 및 주택담보금을 정부가 통제</td>
</tr>
<tr>
<td>권위주의형</td>
<td>제3세계, 후발자본주의 국가</td>
<td>민간시장경제, 전시 행정적공공주택</td>
<td>시장에 의한 주택공급, 복지적공공주택은 미비함. 대안적 주택공급으로 주택과 서비스 (site and service) 프로그램</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 고철 · 전현숙 외, 2002.
우리나라 주택법 제5조의2 (최저주거기준의 설정 등)

① 건설교통부장관은 국민이 편안하고 살기좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다.
③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 하며 사회적·경제적인 여건 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다. [본조신설 2003.7.25]

2) 명확한 목표 집단 설정과 그에 상응하는 맞춤형 정책수단의 실행

지금까지의 부동산 및 주택정책은 목표의 명확성 및 실행수단의 구체성을 정립하지 못한 채 주로 부동산 및 주택가격, 일반 경기조절 수단의 정책을 반복하고 있으며, 특히 수도권 중심의 가격정책이 중심을 이루고 있다.

그리고 정책수단으로서 주택의 대량생산·대량공급, 부동산경기 억제 또는 부양, 부동산조세, 탐지공급 등 주로 거시경제적 개념에 입각한 정책을 실행함으로써 목표집단별 정책의속성 및 일관성, 최종 정책결과와 연계성을 확보하는데 실패하였다. 그동안 아파트를 중심으로 한 대규모 주택공급에 따라 주택 보급률은 급속하게 상승하였음에도 자가소유율은 정체상태를 면치 못하고 있다는 것이 이를 반증한다.

따라서 지금까지와는 달리 총량주의적 정책을 지양하고, 명확한 주택정책 철학을 정립하고 목표집단별로 맞춤형 정책수단을 실행하며, 목표달성수준과 달성 과정상의 문제점을 정기적으로 점검 및 개선하는 것이 필요하다.

① 주택정책의 근본(기본)대상이 되는 정책목표 집단을 세분하고, 대상에 따라 근간정책 수단을 확립하고 경기변동에 좌우되지 않는 지속성을 확보함.
② 목표집단별 실행수단에 대한 종합계획을 수립하고 진행상황을 백서화하여 공시함은 물론 피드백 시스템을 확보함.
(1) 주택정책철학의 이원화

건설교통부는 소득계층별로 주거지원방향을 4계층으로 구분하고 있으며, 크게 중산층 이상과 이하로 구분하고 있다. 중산층 이상은 시장에서 해결하는 방향이며, 중산층 이하는 정부의 정책적 지원을 요하는 계층이다. 그러나 이러한 소득계층별 정책방향은 주택을 둘러싼 다양한 변수 및 소비양식의 변화들을 고려할 때 ‘주택 및 주거서비스 공급양식’, 국가와 시장의 성격과 역할이라는 관점에서 재정립할 필요가 있다. 그림으로써 주거선택모형의 다양화를 도모할 수 있다. 기본적으로는 주택정책철학을 상품으로서 주택정책과 복지서비스로서 주택정책으로 이원화한다(표 3-4, 3-5 참조).

앞서 살펴본 것처럼 외국의 주택정책철학을 원용하여 기본목표 집단별 차별적인 정책이념에 입각한 정책목표를 수립하고 실행하는 것을 의미한다. 이렇게 함으로써 단순한 시장경제주의, 무차별적인 총량주의적 대량생산 대량공급체계를 지양할 수 있고, 다양한 주거선택모형을 구성함으로써 주거서비스에서 사회전체적인 균형을 유지할 수 있다. 아일랜드와 영국의 사례에서 보듯이 자가 중심의 주택정책을 실시하고 주택보급률이 상대적으로 낮아도 공공임대주택의 비중이 높은 경우 주거복지 수준이 양호할 수 있다.

<표3-4> 건설교통부 소득계층별 지원방향

<table>
<thead>
<tr>
<th>계층</th>
<th>특징</th>
<th>지원방향</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>최저소득층 (소득 1분위)</td>
<td>임대료 지불능력이 어려운 계층</td>
<td>주거급여의 단계적 조정, 저리 전월세차금 지원, 소형설정 국민임대주택 공급</td>
</tr>
<tr>
<td>저소득층 (소득 2~4분위)</td>
<td>자가주택 구입능력이 없는 계층</td>
<td>담보대출 주거환경 정비, 국민임대주택 50만호 공급, 전월세차금 지원</td>
</tr>
<tr>
<td>중산화가능계층 (5~6분위)</td>
<td>정부지원 시 주택구입가능 계층</td>
<td>소형분양주택 공급, 주택융하는 확대</td>
</tr>
<tr>
<td>중산층이상 (7~10분위)</td>
<td>자기주택으로 주택구입가능 계층</td>
<td>시장에서 해결</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003
(가) 상품으로서 주택정책: 주택의 상품화 전략

자본주의의 주택성격은 상품으로서 주택(이윤의원으로 주택, 주택신효과정과 주택 금융자본 개입), 노동력재생산과 주택(노동력재생산과 주택소비, 노동자계급 통 일성과 주택보유형태), 토지상의 생산물로서 주택(자산으로서 주택, 자본주의적 토지이용과 주택)으로 규정할 수 있다. 이 가운데 상품으로서 주택은 공급양식에서 주택건설자본 및 상업금융부분이 이윤구조를 목적으로 생산공급한다는 것을 의미하며, 소비양식측면에서는 개인화된 소비양식을 추구한다는 것을 의미한다.

따라서 상품으로서 주택정책철학이라는 것은 1가구 1주택주의 수단을 기초로 하여 상업형(기업형)의 민간임대택 정책을 추구하는 것이라고 할 수 있다. 기업형 민간임대주택 정책의 도구로서는 상장·비상장 임대주택회사, 부동산펀 드 및 리츠 등 세계대혁임대주택회사 등을 이용할 수 있다. 이러한 방법은 중산 층 이상의 임대주택 서비스와 주택관련 조세에서 투명성을 제고하고 필요한 경 우 정부의 정책적 개입을 효율적으로 할 수 있는 이점도 있다. 아울러 주택소비 시장질서의 정비와 주거선택모형의 다변화를 도모할 수 있다(그림 3-1 참조).
(나) 복지서비스로서 주택정책 : 주택의 탈상품화 전략

주택의 탈상품화 전략과 주거권 개념에 입각하여 최저주거수준도 확보할 수 없는 사회집단에 대한 기초주거서비스를 국가가 보장한다는 것을 의미한다(기초주거공간 및 소요비용). 기초주거서비스 수혜자에게 최소의 통근시간과 지출로 물자, 문화, 복지, 재화 및 서비스에 가능한 양호한 접근성을 갖도록 하는 것이다.


① 기본원칙 : 주택에 영향을 미치는 의사결정구조에서 이윤의 역할을 제한하고,
대신에 사회적으로 규정된 필요라는 기본원리로 대체하는 것. 주택의 생산, 소유, 금융, 배분뿐만 아니라 주거자원 할당, 의사결정과정, 이용패턴을 포괄하는 광범위한 의미에서 탈상품화.

② 사회적 소유: 이용을 위한 소유로부터 벗어남. 주택의 투기적 사적소유 통제. 공공 집단 및 지역사회 거주자 소유 아래 놓이는 주택재고 확대. 실제 거주하는 사람중심의 통제와 이용을 전제로 하는 전배 금지.

③ 사회적 생산: 주택공급을 확대 개선하고 주택설계, 개발, 건설, 자재생산을 포함한 주택생산과정에 대한 사회적 통제 제고.

④ 공공금융: 주택의 생산, 소유, 개량시 민간대부자본에 대한 의존도를 줄이고 주택금융자본에 대한 공공 통제 확대.

⑤ 토지의 사회적 통제: 토지의 투기적인 사적이용과 배분을 억제하고 공공통제와 공공소유 토지공급을 확대(토지은행).

⑥ 주거지역에 대한 거주인 중심의 통제: 이용지향의 주택개발과 서비스패턴이 저소득층과 소수집단에 대해 갖는 역전적 효과를 제한하고, 비배타적 기반위에 주거지역의 의사결정에 대한 거주자의 통제를 제고.

⑦ 특수집단에 대한 차별정책 제거: 특히 소수집단, 여성과 관련해서 주택에 대한 차별적 배타적 역압적 이용을 제거하고, 사회적 약자의 특수상황에 부응하는 환경과 입지에 주택을 공급.

⑧ 공정한 자원할당: 필요에 따라 주택과 주거지역에 가용자원을 할당하고 공공부문을 통해 자원을 공급.

잠재적으로 이러한 정책철학의 대상자라고 할 수 있는 최저주거기준 미달가구는 2000년 셀러스 자료를 기준으로 추정한 결과 330만가구(전체의 23%)에 이르는 것으로 조사되고 있다. 현재 소위 저소득층 주거서비스 향상을 위한 정책수단으로는 공공부문임대주택 공급정책이 주를 이루면서 최저소득계층의 기초생활수급자(70만가구)에게 월 3.2만원~5.4만원(평균 4만원)을 지급하는 주거급여제도.
전세자금 지원제도가 있고, 서울시의 경우처럼 자체 재원으로 임대료보조금 지원
정책을 시행하고 있다(표 3-7, 표 3-8 참조).

<표3-6> 최저주거수준 미달가구 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>전체가구 (천가구)</th>
<th>미달가구</th>
<th>첨실수 미달</th>
<th>전용부엌 및 화장실 미달</th>
<th>중복미달</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>가구수(비중)</td>
<td>14,312(100%)</td>
<td>3,306(23.1%)</td>
<td>2,090(14.6%)</td>
<td>744(5.2%)</td>
<td>472(3.3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>월소득(만원)</td>
<td>평균 278.8</td>
<td>110.7</td>
<td>154.0</td>
<td>71.2</td>
<td>135.3</td>
</tr>
<tr>
<td>평균 전세 보증금(만원)</td>
<td>-</td>
<td>1,154</td>
<td>1,690</td>
<td>814</td>
<td>1,113</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 지역별 현황 : 수도권 152만가구(45.4%), 서울 73만가구(23.5%)
  부산(26.7%) · 대구(26.3%) · 울산(29.2%)이 평균 초과
* 미달가구 거주 주택 평균연령 : 22.2년 (일반가구 주택 13.3년)
자료: 건설교통부, 2003

<표3-7> 공공부문 임대주택정책

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>영구임대</th>
<th>공공임대</th>
<th>국민임대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>임대기간</td>
<td>영구 내지 50년</td>
<td>5년</td>
<td>30년</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 입주대상     | 법정영세민 등 | 정액저축에 가입한 무주택세대주 | 정액 15~18평 : 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70%(206만원)이하인 정액저축가입자
| 정기 및 기금지원 | 정여 85% 지원 | 호당 4,500~6,000만원 기금융자 | 정여 10~40% 지원
| 규모(전용)    | 7~12평 | 25.7평 이하 | 11~18평 |
서울시의 임대료 보조금 지원정책

- 임대료 보조대상 및 기준: 차상위 계층으로서 일반주택에 월세 또는 보증부 월세로 거주하는 세대 중 ① 소득인정금액이 최저생계비 120% 미만자, ② 소득인정금액이 최저생계비 150% 미만자 중
  - 소년·소녀가 장애인 세대, 장애인(4급이상) 세대, 65세 이상 부모를 부양하는 세대, 모·부자 세대, 저소득 국가유공자 등
- 임대료 보조기준

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2인 이하 세대</th>
<th>3~4인 세대</th>
<th>5인 이상 세대</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>세대당 월보조액</td>
<td>33,000원</td>
<td>42,000원</td>
<td>55,000원</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 임대보증금 융자지원 대상 및 기준: 영구임대주택을 제외한 공공부문 임대주택에 입주한 세대 중 소득인정금액이 최저생계비의 150% 이하인 자
- 임대보증금 융자기준

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>융자액</th>
<th>융자조건</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>900만원 미만</td>
<td>100만원</td>
<td>연 3%</td>
</tr>
<tr>
<td>900만원~1,100만원 미만</td>
<td>400만원</td>
<td>연 3%</td>
</tr>
<tr>
<td>1,100만원 이상</td>
<td>500만원</td>
<td>연 3%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

그러나 저소득층 지원정책에서 양적 프로그램 개발외에 수혜자의 주거소비선택권을 강화할 수 있는 주거비보조(Voucher) 제도를 확대하는 것 등의 질적인 프로그램 개발은 물론, 1998년부터 시작되어 가장 핵심적인 자원이라고 할 수 있는 국민임대주택사업의 활성화도 필요하다. 국민임대주택은 2003년 말 현재 190,573호가 건설되었으나, 여전히 장기(10년 이상) 공공임대주택의 비율이 3.7% 수준에 머무르고 있어 평균 20% 이상이 되는 선진국수준과는 여전히 큰 격차를 보이고 있다. 2002년부터 정부는 저소득층의 주거안정을 위하여 30년 이상 장기로 임대하고 임대료도 매우 저렴한(서세 대비 50~70% 수준) 국민임대주택을 대량 공급하는 정책을 추진하고 있으나, 대도시 인근의택지나와 지자체의 협조미비 등 사업추진에 어려움이 많은 실정이다. 따라서 이에 대한 지방자치단체의 참여를 활
성화할 수 있는 인센티브 부여정책이 필요하며, 저소득층의 직장과 거주지를 가능하게 연계시킬 수 있는 방향의 프로그램을 개발하고 추진할 필요가 있다 (표 3-8 참조).

<표3-8> 광역시도별 공공임대주택 건설실적 (단위: 호수)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2001년</th>
<th>2002년</th>
<th>2003년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>35,227 (100.0%)</td>
<td>50,819 (100.0%)</td>
<td>71,791 (100.0%)</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>350 (1.0%)</td>
<td>1,164 (2.3%)</td>
<td>5,926 (8.3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>- (0.0%)</td>
<td>4,003 (7.9%)</td>
<td>4,592 (6.4%)</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>2,414 (6.9%)</td>
<td>499 (1.0%)</td>
<td>5,843 (8.1%)</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>621 (1.8%)</td>
<td>5,588 (11.0%)</td>
<td>1,251 (1.7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>2,430 (6.9%)</td>
<td>4,583 (9.0%)</td>
<td>2,752 (3.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>3,234 (9.2%)</td>
<td>1,416 (2.8%)</td>
<td>853 (1.2%)</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>1,196 (3.4%)</td>
<td>- (0.0%)</td>
<td>2,362 (3.3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>11,517 (32.7%)</td>
<td>17,813 (35.1%)</td>
<td>32,900 (45.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>1,800 (5.1%)</td>
<td>1,768 (3.5%)</td>
<td>1,282 (1.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>2,536 (7.2%)</td>
<td>843 (1.7%)</td>
<td>2,774 (3.9%)</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>656 (1.9%)</td>
<td>2,064 (4.1%)</td>
<td>1,230 (1.7%)</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>1,414 (4.0%)</td>
<td>1,574 (3.1%)</td>
<td>2,011 (2.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>2,005 (5.7%)</td>
<td>1,497 (2.9%)</td>
<td>592 (0.8%)</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>490 (1.4%)</td>
<td>3,858 (7.6%)</td>
<td>2,506 (3.5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>3,944 (11.2%)</td>
<td>3,256 (6.4%)</td>
<td>4,596 (6.4%)</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>620 (1.8%)</td>
<td>883 (1.8%)</td>
<td>321 (0.4%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003 주택업무편람, 건설교통부 주택국, 내부자료.

(2) 다양한 주택상품의 공급 및 주거서비스 전달체계 확보
사회경제구조의 변화 및 생활양식의 변화에 따라 다양하게 출현하고 있는 주택소요(housing needs)에 부응하는 주거공간 상품을 제공할 필요가 있다. 여기에는 생활양식 공동체와 주문형 주거공간, 주거공간의 세분화 전략이 필요하며, 최근에 나타나고 있는 현상들은 다음과 같은 사례들이 있다.
① 가치관과 생활양식을 공유할 수 있는 주거단지: 전문가주거단지
② 다기능 하부구조와 비물리적 하부구조(soft infrastructure): 클럽 및 이해관계
    를 공유할 수 있는 지역사회
③ 틈새시장의 활성화: 부부만의 주거(empty nester homes), 시문할주거, 레저
    주거(휴식+제2의 독립거치), 독신자주택, 지불가능한 적정주거(affordable
    housing; 미연방주택도시청의 주택정책과 저소득층을 위한 주택)
④ 주거와 소매기능 복합체(techno-entertainment centers)

또한 가족 및 가구구성의 다양화(독신가구, 부부만의 가구, 고령가구 등)에 상응하는 주거공간 공급정책 역시 필요하다. 1980년에 1인가구 비율은 1.1%로 전체
가구원 100명당 1명 정도였지만, 2000년에는 5.1%로 상승하여 전체 가구원 100명
당 5명의 꼴로 1인가구이다. 부부가구의 경우도 1980년 3.2%에서 2000년 8.8%로
상승하였고, 1980년과 2000년도 사이에 65세 이상 노인 중에서 자녀 없이 사는
비율은 크게 증가하는 한편, 기혼자녀와 사는 비율은 크게 감소하고 있다(표 3-9,
표 3-10 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1인가구</td>
<td>1.1</td>
<td>1.7</td>
<td>2.6</td>
<td>3.9</td>
<td>5.1</td>
</tr>
<tr>
<td>부부가구</td>
<td>3.2</td>
<td>3.9</td>
<td>5.2</td>
<td>7.3</td>
<td>8.8</td>
</tr>
<tr>
<td>2세대가구</td>
<td>69.1</td>
<td>70.0</td>
<td>71.0</td>
<td>71.2</td>
<td>70.4</td>
</tr>
<tr>
<td>3세대이상가구</td>
<td>24.3</td>
<td>21.6</td>
<td>18.7</td>
<td>15.5</td>
<td>13.6</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>2.3</td>
<td>2.7</td>
<td>2.4</td>
<td>2.2</td>
<td>2.1</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
<td>100.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 통계청, 2002
정보화 사회의 발전에 따른 주택상품의 고품질화 역시 중요한 고려대상이다. 유비쿼터스(ubiquitous) 환경에 부응하는 주택정보화(디지털홈) 추진으로 향후 정보화 사회의 불평등을 해소할 수 있도록 주택을 매개로 기본 정보화구조구축으로 개념화 할 필요가 있다. 정보통신기술의 발전은 공간속성의 변화, 즉 물리적 거리효과의 감소, 보급의 본리 및 기능적 통합, 선택적 집중과 분산효과 및 네트워크 도시의 발전을 통해서 부동산의 가치형성 구조에 근본적 변화를 초래한다(meta-or-post-spatial future). 정보통신 네트워크가 공간에 결합되면서 이론적으로는 동일 네트워크 공간에 속해 있을 경우는 물리적·사회적·경제적·정치적·문화적 거리가 0에 가깝게 되며, 네트워크 외부에 있을 경우는 바로 인접해 있어도 거리가 무한대로 멀어지게 되는 극단적인 포함과 배제의 속성을 띠게 된다.

따라서 주택을 단순히 거처의 개념으로 보는 것이 아니라 정보화 시대 극단적인 형태의 배제속성을 지양하고 새로운 하부구조 접근성의 차별화를 개선할 수 있는 거처, 생활, 일터의 종합공간으로 개념화 할 필요가 있다.

이러한 의미에서 디지털홈은 기존의 사이버 아파트 개념을 뛰어넘어 정보인프라, 가전산업을 통합시킨 것으로서 지금까지와는 전혀 다른 주택상품이다. 이러한 주택을 통해 여가, 노동, 교육, 일상생활 기능이 통합된 주거공간이 형성되며,
원격교육, 원격진료, 원격제어, 여가, 안전한 개인정보관리, 홈뱅킹, 에너지관리, 양방향 홈쇼핑 등을 모두 주택 내에서 수행할 수 있다(그림 3-2, 표 3-11 참조).

지금까지 주택소요양식의 변화를 고려할 때, 택지개발 및 확대공급 정책에서 주거다양성의 확보, 균형잡힌 지역사회 형성을 위해서는 주거유형을 다양화 할 수 있는 계획을 수립하는 것이 매우 중요하다. 기존의 획일적이고 단조로운 주거문화 및 지역사회 형성을 탈피할 수 있는 택지개발 및 공급전략을 수립할 필요가 있다.

<그림 3-2> Digital Home 개념도

자료: 정보통신부, 2003
3. 주택공급수요 추정방법의 다양화

제1장에서 살펴본 것처럼 토지주택정책의 방향을 결정하는데서 중요한 부분 중의 하나가 주택수요공급량을 추정하는 것이다. 수요추정은 함수모형을 이용하는 방식, 각 지역에서 수급되고 있는 현황을 실제조사하여 현재의 지역별 수급격차 및 실제 분양예정인 물량추이 등과 멀리, 이혼 등의 사회경제적 변수를 고려하여 계량 및 정성적 평가를 함께 하는 방법으로 구분할 수 있다.

전자의 방법으로는 ‘주택종합 10개년 계획’에서 사용하였으며, 많은 연구들이 함수모형을 사용하고 있다. 주택종합계획에서는 주택수요함수를 이용하는 방법과 Mankiw–Weil모형을 이용하는 두 가지 측면에서 접근하고 있다. 주택수요함수
수를 이용하는 방법은 가구소득 및 가격의 수요탄력성을 구해 소득과 가격변화에 따른 주택수요를 추정하는 방법이다. 단기적인 수요의 전망에 주로 사용하며, 장기 변화를 반영하는 데는 한계가 있다. 이에 따라서 2012년까지의 전망은 중장기적인 변화를 보여주는 Mankiw–Weil 모형으로 연도별 주택수요의 흐름을 전망하고, 이를 바탕으로 지역별 수요를 가구설문조사에 의한 주택수요합수를 이용해 추정하는 접근방식을 채택하고 있다(건설교통부, 2003).

많은 수의 연구들이 실제 지역별 수급현황 관련 자료조사의 어려움과 제약으로 함수모형을 사용하여 수요량과 그에 필요한 택지소요량을 추계하고 있다. 그러나 함수모형은 기본적으로 과거의 추세를 반영하는 미래의 추계이기 때문에 변수들의 구조적 속성변화를 반영하기 어렵고, 추계에 사용하는 자료와 변수에 따라 차이가 크다는 문제점이 있다.


주택수급량과 관련하여 주택종합계획에서는 연간 50만호를 예상하고 있으며, 윤주현의 비공식자료에서는 약 40만호로 보았다. 한편, 부동산통계연구소 추계로는 2000년대 초반에는 47만호, 중반에는 40만호, 2010년대에는 38만호로 전망하고 있다. 그리고 수도권 주택소요량 비율은 1990년대 40.7%에서 2000년대에는 60%에 육박할 정도로 집중되며, 경기도의 경우 전국 주택소유 감소에도 불구하고 그 비중은 22%에서 37%로 높아질 전망이다. 공급의 측면에서 주택의 절대부족문제가 해소되고, 초과공급시대가 전개될 것이며, 경기도의 상황도 2006년 이후 공급우위 상황이 이루어져 연간 5만호 이상의 초과 공급이 발생할 것으로 보였다. 따라서 이러한 차이를 감안할 때 다양한 방법을 사용하여 수요량을 추계하여 조
정할 필요가 있다. 부동산통계연구소의 추계방법과 추계결과는 부록을 참고할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>추정량(천평)</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택종합계획(2003)</td>
<td>130,000</td>
<td>2003년~2012년</td>
</tr>
</tbody>
</table>
제4장 무주택자 자가소유 제고 정책: 1가구 1주택주의 실현

1. 주택공급과 자가소유

1) 주택보급률과 자가소유율 현황

인구주택센서스 기준으로 우리나라의 총 주택수는 1970년 443만호였는데, 2000년에는 1,147만호로 30년만에 2.6배로 증가한 반면, 자가거주율이 1970년의 71.7% 이후 1990년의 49.9%까지 지속적으로 감소하다가 1995년 이후부터 증가하고 있으나 54.2%에 머물고 있다.

기관별 통계단위의 차이가 있지만 공식적인 주택보급률은 2002년 현재 전국적으로 100%를 넘어섰고, 서울의 경우도 82.4%에 이르고 있다. 서울시 내부자료에 따르면 2003년 공식주택보급률은 86.3%이며, 다가구주택, 오피스텔 등을 포함한 실사용가능 주택 개념으로 주택보급률을 추계하면 2003년 103.1%, 2004년 105%로 추정하고 있다.

이처럼 총량주의적 주택공급정책의 실시로 보급률은 증가하였으나 실수요층의 자가소유율은 정체를 면치 못하고 있으며, 특히 수도권과 서울은 47.6%, 40.9%에 머물고 있어 주택문제를 항상적으로 안고 있으며, 부동산가격 상승과 생산성의 감소로 잠재적 투기원이 사회적 불안의 원인이라고 할 수 있다(이상 표 4-1~4 참조).

이러한 주택보급률과 자가소유율의 관계는 그동안의 주택정책이 서민의 자가소유 제고라는 정책이 사실상 정책적 수사에 그치고, 공급자 주도의 정책을 시행하여 왔다는 것을 보여준다. 따라서 실질적인 자가소유 제고와 그에 따른 사회안정 및 통합을 위해서는 수요자관리 정책으로 정책적 방향전환이 필요하다는 것을 보여준다.
<표 4-1> 주택보급율과 자가거주율 추이

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>75</th>
<th>80</th>
<th>85</th>
<th>90</th>
<th>95</th>
<th>00</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택보급율(%)</td>
<td>74.4</td>
<td>71.2</td>
<td>69.8</td>
<td>72.4</td>
<td>86.0</td>
<td>96.2</td>
</tr>
<tr>
<td>자가보유율(%)</td>
<td>63.5</td>
<td>58.6</td>
<td>53.6</td>
<td>49.9</td>
<td>53.3</td>
<td>54.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 통계청 인구주택 조사

<표 4-2> 주택보급률 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>전국</th>
<th>수도권</th>
<th>서울</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>보급율</td>
<td>주택수</td>
<td>가구수</td>
<td>보급율</td>
</tr>
<tr>
<td>'70</td>
<td>78.2%</td>
<td>4,360</td>
<td>5,576</td>
</tr>
<tr>
<td>'75</td>
<td>74.4%</td>
<td>4,734</td>
<td>6,367</td>
</tr>
<tr>
<td>'80</td>
<td>71.2%</td>
<td>5,319</td>
<td>7,470</td>
</tr>
<tr>
<td>'85</td>
<td>69.8%</td>
<td>6,105</td>
<td>8,750</td>
</tr>
<tr>
<td>'90</td>
<td>72.4%</td>
<td>7,357</td>
<td>10,167</td>
</tr>
<tr>
<td>'00</td>
<td>96.2%</td>
<td>11,472</td>
<td>11,928</td>
</tr>
<tr>
<td>'01</td>
<td>98.3%</td>
<td>11,892</td>
<td>12,099</td>
</tr>
<tr>
<td>'02</td>
<td>100.6%</td>
<td>12,358</td>
<td>12,286</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003

<표 4-3> 자가점유 가구비율 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1995년도</th>
<th>2000년도</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>충북</td>
<td>충남</td>
<td>충청북도</td>
</tr>
<tr>
<td>전국</td>
<td>12,958,181</td>
<td>6,909,953</td>
</tr>
<tr>
<td>세종</td>
<td>2,965,794</td>
<td>1,178,893</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>5,792,619</td>
<td>2,662,638</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003
<표 4-4> 서울시 주택 중장기 예측표

(단위: 천명, 천호, 연도말)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2002</th>
<th>2003</th>
<th>2004</th>
<th>2005</th>
<th>2006</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인구수</td>
<td>10,041.9</td>
<td>10,024.3</td>
<td>10,004.2</td>
<td>9,982.6</td>
<td>9,960.7</td>
</tr>
<tr>
<td>총가구수</td>
<td>3,218.6</td>
<td>3,212.9</td>
<td>3,206.5</td>
<td>3,418.7</td>
<td>3,411.2</td>
</tr>
<tr>
<td>보통가구수</td>
<td>2,550.9</td>
<td>2,552.3</td>
<td>2,553.7</td>
<td>2,555.1</td>
<td>2,556.5</td>
</tr>
<tr>
<td>주택수</td>
<td>2,103</td>
<td>2,202</td>
<td>2,302</td>
<td>2,382</td>
<td>2,462</td>
</tr>
<tr>
<td>보급률</td>
<td>82.44%</td>
<td>86.28%</td>
<td>90.13%</td>
<td>93.21%</td>
<td>96.29%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 서울시 주택국 2004 주요업무계획

2) 주택소유의 편중과 자가소유율 정제

주택구입가능성을 나타내는 연소득대비 주택가격비율(PIR)은 미국, 영국보다는 높지만 일본, 프랑스, 독일보다는 낮은 수준이다. 독일과 프랑스의 경우도 자가소유율은 낮지만 공공임대주택으로 주거선택의 다양성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 물론 서울을 비롯한 대도시권의 주택소유가격에 대한 국제 비교는 서울이 매우 심각한 수준임을 보여준다(서영훈, 2004).

<표 4-5> 연소득대비 주택가격비율(PIR) 추이

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도</th>
<th>90년</th>
<th>95년</th>
<th>96년</th>
<th>97년</th>
<th>98년</th>
<th>99년</th>
<th>00년</th>
<th>01년</th>
<th>02년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>9.0%</td>
<td>5.7</td>
<td>5.2</td>
<td>4.6</td>
<td>4.6</td>
<td>4.2</td>
<td>5.0</td>
<td>4.6</td>
<td>5.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 국민은행, 주택금융수요 실태조사
<표 4-6> 주거수준의 국제비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>보급율</th>
<th>자가주택 비율(%)</th>
<th>주택당 면적(평)</th>
<th>1인당 주거면적(평)</th>
<th>평균 가구원수</th>
<th>주택수/1천인</th>
<th>주택가격/소득(배) (PIR)</th>
<th>주택구입용자비용(LTV)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>한국</td>
<td>86.1('95) 96.2('00) 98.3('01) 100.6('02)</td>
<td>53.3('95) 54.2('00)</td>
<td>24.4('95) 24.7('00)</td>
<td>5.2('95) 6.1('00)</td>
<td>3.3('95) 3.1('00)</td>
<td>215('95) 249('00)</td>
<td>5.7('95) 4.2('98) 5.0('00) 4.6('01)</td>
<td>26.4('95) 27.1('98) 33.9('00) 38.3('01)</td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>113.3('98) 60.3('98)</td>
<td>27.2('93) 8.9('80)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>6.8('95)</td>
<td>-</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>111.2('99) 66.8('99)</td>
<td>16.9('89)</td>
<td>419('95)</td>
<td>3.9('98) 20.7('99) 80.4('97) 78.6('95)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>105.6('96) 67.9('96)</td>
<td>29.6('91) 12.2('91) 2.5('91) 418('96) 3.4('95) 70.0('99) 72.2('97) 72.7('96)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>121.2('96) 54.3('96)</td>
<td>25.8('91) 12.0('90) 2.6('90) 484('96) 6.5('94)</td>
<td>-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>100.2('87) 38.8('93) 30.0('88) 14.4('89) 2.3('91) 439('96) 6.1('94)</td>
<td>-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>싱가포르</td>
<td>112.0('90) 79.0('90)</td>
<td>24.6('90) 4.2('78)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>104.9('80) 38.5('90)</td>
<td>27.6('88) 11.6('89) 451('93)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>홍콩</td>
<td>99.2('92) 43.5('92)</td>
<td>29.2('92)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 주택국 실질적 주택 보급율이 100%를 넘어서고 있음에도 자가소유율이 정체를 보이고 있고, 특히 주택문제의 전원지인 수도권이 현저히 떨어지는 주된 이유는 주택소유의 전중이 근본적인 원인이라는 것을 알 수 있다. 이러한 주택소유구조를 바탕으로 한 다주택보유자를 중심으로 부동산투기의 수단으로 주택이 기능하고 있고, 그러한 투자행태로 인해 주택가격 상승의 원인으로 작용하고 있으며, 주택실수요자의 주택소유가능성을 더욱 어렵게 만들고 있다. 특히 투자수단으로서 점점 많은 수도권 주택이 특이하다.

행정자치부 자료에 따르면 개인이 소유한 총 주택수는 1,370만호이며 주택소유 총세대수는 822만세대로서 평균 1.65호를 소유하는 것으로 나타났고, 1세대 다주택 소유 현황을 보면 276만세대(33.2%)가 814만호를 소유하여 다주택소유자는 세대당 평균 2.95호를 소유하고 있다.

특히 서울지역 소재 다주택소유 현황은 서울 전체로 44만세대가 141만호를 소유
하여 평균 3.24호를 소유하고 있으며, 강남지역은 5.5만 세대가 20만호를 소유하여 평균 3.67호를 소유하고 있다.

그리고 서울 강남지역 거주 세대의 다주택 보유현황을 보면, 서울 강남지역 거주 25.6만 세대가 전국의 주택 47.6만호(평균 1.86호)를 보유하고 있으며, 특히 3주택 이상 소유자는 평균 1세대당 5.1호를 소유하고 있다(표 4-7, 표 4-8 참조).

① 1세대 1주택은 16.9만세대(65.8%)이며, 1세대 2주택은 4.5만 세대(17.6%), 1세대 3주택 이상은 4.2만세대(16.6%)가 21.7만호(평균 5.1호)를 소유하고 있음.

② 서울 강남지역 거주 19.1만 세대는 전국의 아파트 24.5만호(평균 1.28호)를 소유하고 있음. 1세대 1아파트는 15.3만 세대(79.8%), 1세대 2아파트는 3만세대(15.9%)이며, 1세대 3아파트 이상 소유는 0.8만세대(4.3%)가 3만호를 소유하여 평균 3.8호 소유하고 있음.

이러한 강남지역 거주자를 중심으로 한 소유편중 현상으로부터 주택가격 하락 상황에서도 미래 상승국면을 대비하여 그대로 보유할 수 있는 자산능력자가 많다는 것을 의미하며, 그만큼 시장논리에 기반한 가격하락을 봉쇄하고 있다고 볼 수 있다. 즉 다주택보유와 부의 편중으로부터 주택가격의 하방경직성 가능성이 존재할 가능성이 높다는 것이다.

**표 4-7** 전국 주택 보유현황 (2002년 기준)

<table>
<thead>
<tr>
<th>보유물건수(건)</th>
<th>주택 세대별</th>
<th>아파트 세대별</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 건</td>
<td>5,566,644</td>
<td>3,987,146</td>
</tr>
<tr>
<td>2 건</td>
<td>1,581,324</td>
<td>426,419</td>
</tr>
<tr>
<td>3 건</td>
<td>617,269</td>
<td>44,727</td>
</tr>
<tr>
<td>4 건</td>
<td>273,298</td>
<td>10,149</td>
</tr>
<tr>
<td>5 건</td>
<td>115,320</td>
<td>3,465</td>
</tr>
<tr>
<td>6~10건</td>
<td>141,180</td>
<td>4,965</td>
</tr>
<tr>
<td>11~20건</td>
<td>32,431</td>
<td>960</td>
</tr>
<tr>
<td>총계(개인+세대합계)</td>
<td>8,317,466</td>
<td>4,477,831</td>
</tr>
<tr>
<td>총 주택수</td>
<td>13,700,331</td>
<td>5,079,778</td>
</tr>
</tbody>
</table>

표 4-8 서울 강남 거주 세대의 주택 보유현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>보유물건수(건)</th>
<th>주택 보유 세대별 보유(백분율)</th>
<th>아파트 세대별 보유(세대)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1건</td>
<td>168,509</td>
<td>65.83%</td>
</tr>
<tr>
<td>2건</td>
<td>45,025</td>
<td>17.50%</td>
</tr>
<tr>
<td>3건</td>
<td>18,405</td>
<td>7.21%</td>
</tr>
<tr>
<td>4건</td>
<td>8,161</td>
<td>3.19%</td>
</tr>
<tr>
<td>5건</td>
<td>4,105</td>
<td>1.60%</td>
</tr>
<tr>
<td>6~10건</td>
<td>8,486</td>
<td>3.32%</td>
</tr>
<tr>
<td>11~20건</td>
<td>3,217</td>
<td>1.26%</td>
</tr>
<tr>
<td>총계(개인·세대합계)</td>
<td>255,968</td>
<td>100.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>총 주택수</td>
<td>476,079호</td>
<td>244,643호</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2. 다주택 보유 억제와 1가구 1주택소유 제고정책

1) 무주택자 자가소유 제고정책의 변화

현행『주택공급에 관한 규칙』제4조(주택 공급대상)에서 주택법에 의해 20세대이상의 사업계획승인을 얻어 건설·공급하는 주택 및 복리시설을 공급받을 수 있는 자격을 다음과 같이 규정함으로서 국민주택에 대해 무주택자에게 우선권을 주고 있다. 그러나 민영주택에 대해서는 이러한 조건이 없기 때문에 무주택자의 소유제고를 위해서는 한계가 있다.

① 국민주택: 당해 주택건설 지역에 거주하고 입주자 모집공고일 현재 무주택세대주.
② 민영주택: 당해 주택건설 지역에 거주하는 20세 이상인 자(기존 주택소유자도 가능).
「주택공급에 관한 규칙」에서의 주택공급 방식

제4조 (주택의 공급대상)
① 국민주택등(민간건설 중형국민주택중 분양주택을 제외한다)과 제3조제2항제1호 및 제2호의 규정에 의한 주택은 입주자모집공고일 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 세대주에게 1세대 1주택의 기준으로 공급하고, 민간건설 중형국민주택중 분양주택 및 민영주택은 입주자모집공고일 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 20세 이상인 자(세대주인 경우는 20세 미만인 자를 포함한다)에게 1인 1주택의 기준으로 공급한다. 다만, 당해 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 행정구역 또는 도시지역의 변경으로 주택건설지역이 변경되는 경우, 변경전의 주택건설지역 또는 그중 일정한 구역의 거주자를 공급대상에 포함하게 할 수 있다. <개정 1995.11.6, 1999.5.8, 2000.3.27, 2002.12.31, 2003.6.27, 2004.3.22>

② 국민주택등(민간건설 중형국민주택중 분양주택을 제외한다) 또는 제3조제2항제1호 및 제2호의 규정에 의한 주택의 공급대상은 다음 각호의 1에 해당하는 날부터 입주시까지 무주택 세대주이어야 한다. 다만, 입주자로 선정되거나 주택건설사업계획상의 입주대상주로 확정된 후 결혼 또는 상속으로 인하여 무주택세대주의 자격을 상실하게 되는 자와 공급계약 후 입주할 수 있는 지위를 얻수받은 자의 경우에는 예외로 한다.

이러한 법제상의 무주택자 자가소유 제도정책 이외에 그동안 실시해 온 정책변화를 살펴보면, 먼저 2001년 7월 「최초 주택구입자(First Home Buyer) 지원 프로그램」을 개시하였으며, 이후 지원대상을 확대하여 수도권을 제외한 기타지역의 경우에는 지원대상을 기준주택에까지 확대하였다. 그러나 2004년부터는 국민주택기금운용계획을 바꾸어 자금성과가 유사한 분양중도금 등과 통합하여 근로자 서민구입자금으로 대출체계를 개편하였다.

① 세대주를 포함한 세대원 전원이 주택을 소유한 사실이 없는 무주택 세대주(대출신청일 현재 만 20세이상 무주택 세대주포함)로서 전용면적 85㎡이하의 주택을 구입하고자 하는 자.

② 전용면적 85㎡이하의 신규 분양주택(아파트·연립·다세대·다가구·단독)
을 구입하기 위하여 분양계약을 체결한 경우에 대출되며, 수도권을 제외한 기타지역의 경우에는 전용면적 85㎡이하의 기존주택을 구입하기 위하여 분양계약을 체결한 경우도 지원대상에 포함됨.

2002년 '3.6 주택시장안정대책'에서는 중소형주택에 대해 무주택 세대주에게 우선 분양하여 실수요자 위주로 청약제도를 개선하여, 전용 25.7평 이하 주택에 대해서는 물량의 50%를 만 35세 이상으로서 5년 이상 무주택 세대주에게 우선 분양하도록 하였다.

2002년 '5.20 서민 주거안정 대책(경제장관간담회)'에서는 향후 10년간 500만호를 건설하여 주택부족 문제를 근본적으로 해소함으로써 주택시장 안정 기조를 정착시키기로 하였다.

2003년 '10.29 주택시장 종합안정대책'에서는 무주택 서민의 내집마련 기회를 다음과 같이 확대하는 정책을 제시하였다.

① 투기과열지구 내에서 85㎡이하 민영주택에 대한 무주택세대주 우선공급 비율을 기존 50%에서 75%로 확대하여 실수요자 위주로 공급
※ 외환위기이전에는 전국을 대상으로 60㎡이하 주택은 100%, 60~85㎡는 50%를 무주택 세대주에 우선 공급
※ 대규모 택지지구(20만평이상)에서 지역 우선분양물량(30%)중 전용면적 27.5평 이하 주택에 대해 당해 지역 무주택 세대주에게 75%를 우선 공급 하는 것임.

② 외화억제권역 내 재건축시 소형주택 의무건설비율을 18평이하 20%이상 건설 → 25.7평이하 60%이상 건설로 확대(‘03.9월) ; 재건축 아파트의 가격을 고려할 때, 무주택서민의 실질적인 자가소유 재고정책이라 보기 어려움.

③ 20년 이상 장기저리의 주택자금대출로 조기에 내담을 마련하고, 대출금을 조금씩 갚아나가는 모기지(Mortgage) 제도를 도입(2004.1월)
2) 무주택자 자가소유 제도관련 제도 및 정책

현재 무주택자의 자가소유를 증진하기 위한 직·간접 제도와 정책으로는 무주택자우선공급제도, 투기과열지구제도, 근로자주택제도, 소형의무비율제도 등이 있다.

(1) 무주택자 우선공급관련 제도

주택유형에 따라 국민주택(국민주택기금의 지원을 받아 건설·개량되는 주택으로서 85㎡이하인 주택을 말하며, 민영주택은 국민주택 등을 제외한 주택)은 정약저축자주 상위에 따라 공급하며, 자격은 당해 주택건설지역에 거주하고 입주자모집공고일 현재 무주택세대주여야 한다. 2004년 6월말 현재 무주택세대 주택 가입할 수 있는 정약저축자입자는 총 1,335천좌에 금액으로는 2조 1천원이며, 이중 1순위자는 33만 6천좌이다.

주택공급에 관한 규칙에서 무주택세대주의 정의

제2조(정의) : 여기서 ‘무주택세대주’라 함은 세대주를 포함한 세대원(세대주와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원을 포함한다) 전원이 주택을 소유하고 있지 않은 세대의 세대주를 말한다.

무주택자 우선공급제도로서 투기과열지구 내에서 공급되는 민간건설 중형국민주택 또는 85㎡ 이하의 민영주택 중 일반 공급 주택수의 75%를 공급하며, 우선공급대상은 입주자저축가입 제1순위자로서 만 35세 이상이고 5년 이상 무주택세대주여야 한다.

- 93 -
공공주택 우선공급제도로서 국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사가 건설하는 85㎡ 이하의 주택 중 건설분량의 10%이며, 우선공급 대상은 65세 이상의 근거존속(배우자의 근거존속 포함)을 3년 이상 부양하고 있는 무주택세대주이어야 한다.

특별공급제도로서 국민주택은 건설호수의 10%범위 내(시·도지사 승인시 10%초과 가능), 민영주택은 85㎡ 이하 건설호수의 10%범위 내에서 국가유공자, 철거주택 소유자 등에게 우선 공급하여야 한다.

무주택자에 대한 주택소유 제도정책의 골간은 입주자저축제도(청약통장가입자)와 국민주택 공급제도라고 할 수 있다. 그러나 공급대상에서는 민영주택의 경우 20세이상인 자는 조건외에는 제한이 없으며, 가입자수의 경우도 민영주택 가입자가 청약통장 전체 가입자의 79%인 5,61천좌이며, 총가입자의 41.9%가 1순위 대상자이다. 그리고 지역별로는 수도권 지역 가입자가 전체의 72.5%를 차지하고 있다(표 4-9~11 참조).

이것이 의미하는 바는 수도권 지역 가입자와 민영주택을 분양받을 수 있는 조건을 중심으로 청약제도가 운영되고 있다는 것이며, 사실상 무주택자의 자가소유 제도수단으로서 의미보다는 청약저축을 제외한 516만 구좌의 가입자를 아파트분양 프리미엄을 추구하는 잠재적 투기집단으로 만들고 있다는 것이다. 따라서 주택공급 제한 조건 및 절세유지 수단으로서 청약통장 제도의 효능에 대해 전면적인 재검토가 필요하다.

3) 청약통장 순위는 1순위는 가입하여 2년 경과, 2순위는 가입하여 6개월 경과, 3순위는 1, 2순위가 아닌자를 말한다. 25.7평 이하 민영주택 1순위 현황은 2004년 6월말 현재 1,440천좌이다.
<표 4-9> 입주자 저축제도

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>청약 저축</th>
<th>청약 예금</th>
<th>청약 부금</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>실시지역</td>
<td>전국</td>
<td>시/군지역 (102개)</td>
<td>시/군지역 (102개)</td>
</tr>
<tr>
<td>가입대상</td>
<td>무주택 세대주</td>
<td>20세 이상의 자</td>
<td>20세 이상의 자</td>
</tr>
<tr>
<td>저축방식</td>
<td>매월 일정액 불입</td>
<td>일정금액 예치</td>
<td>매월 일정액 불입</td>
</tr>
<tr>
<td>저축금액</td>
<td>월 2~10만원</td>
<td>200~1,500만원 (규모/지역 차등)</td>
<td>월 5~50만원</td>
</tr>
<tr>
<td>청약주택</td>
<td>국민주택 등 (85㎡이하)</td>
<td>민영주택 (규모제한 없음)</td>
<td>민영주택 (85㎡이하)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 4-10> 청약예금의 종류 및 예치금액(시행규칙 제14조의3항관련)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지 역</th>
<th>전용면적</th>
<th>85㎡이하</th>
<th>85㎡ 102㎡이하</th>
<th>102㎡ 135㎡이하</th>
<th>135㎡초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>특별시 및 부산광역시</td>
<td>300</td>
<td>600</td>
<td>1,000</td>
<td>1,500</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기타 광역시</td>
<td>250</td>
<td>400</td>
<td>700</td>
<td>1,000</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기타 시/군지역</td>
<td>200</td>
<td>300</td>
<td>400</td>
<td>500</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 청약예금의 예치금액을 변경한 후 2년이 경과된 경우에는 규모별 변경 가능

<표 4-11> 청약통장 가입자 현황

(2004년 6월말 현재: 전국, 천좌, 천억원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>합계</th>
<th>총가입자 현황</th>
<th>순위 현황</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>정도</td>
<td>수도권지역</td>
</tr>
<tr>
<td>총가입자</td>
<td>6,496</td>
<td>21.3</td>
<td>4,710(72.5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>청약예금</td>
<td>2,516</td>
<td>11.8</td>
<td>1,950(77.5%)</td>
</tr>
<tr>
<td>청약부금</td>
<td>2,646</td>
<td>7.3</td>
<td>1,886(71.3%)</td>
</tr>
<tr>
<td>청약저축</td>
<td>1,335</td>
<td>2.1</td>
<td>874(65.5%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 주택국
(2) 투기과열지구 지정제도
2002년 8월 주택건설촉진법 제32조의5를 신설하여 주택가격을 안정시키고 주택 실수요자의 주택마련 기회를 확대하기 위하여 투기가 우려되는 지역에 대한 투기과열지구의 지정제도를 도입하였다.
투기과열지구로 지정되면 주택분양권 전매가 제한되며, 민간건설 중형국민주택 및 85㎡이하 민영주택은 무주택자에게 우선 공급한다(만 35세 이상이고 5년 이상 무주택세대주인 자에게 우선공급). 투기과열지구의 정책적 수단은 분양권 전매제 한과 무주택자 조건이라고 할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>주택공급에 관한 규칙 제15조 (투기과열지구 안에서의 민영주택 등의 공급)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사업주체는 투기과열지구안에서 민간건설 중형국민주택 중 분양주택 또는 85제곱미터 이상의 민영주택(공공택지내 민간건설 임대주택을 제외한다)을 공급하는 경우에</td>
</tr>
<tr>
<td>는 일반공급주택수의 75퍼센트를 입주자모집공고일 현재 당해 주택건설지역에 거주하는 세대주로서 다음 각호의 요건을 모두 충족하는 자에게 우선공급하여야 한다. 이 경우 제4호의 규정은 세대구성원 또는 세대주와 별도 세대를 구성하는 배우자에 해당하는 경우를 포함한다. &lt;개정 2003.6.27, 2004.1.14&gt;</td>
</tr>
<tr>
<td>1. 제11조의2 제1항 제1호 또는 제12조 제1항 제1호의 규정에 의한 제1순위에 해당할 것</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 35세 이상일 것</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 5년 이상 세대주로 있었던 것</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 최근 5년 이상 계속하여 주택을 소유하지 아니하였을 것</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(3) 근로자주택 제도
근로자주택 제도는 1989년 12월 28일 대통령 지시사항에서 출발하였으며, 근로자의 주거안정을 통한 근로의욕 고취로 산업평화 정착 및 기업의 생산성향상 도모가 목적이다. 지원사항은 다음과 같다.
① 법적근거 : 근로자주택공급 및 관리규정(훈령)
② 주택유형
- 근로복지주택 : 사업주체 또는 고용자가 건설하여 근로자에게 분양하는 주택
- 사원임대주택: 고용자가 다른 사업주체로부터 분양을 받거나 직접 건설하여 근로자에게 임대하는 주택

③ 사업주체: 지방자치단체, 대한주택공사, 주택건설사업자, 고용자

④ 공급 대상자: 5인 이상의 상시 종업원을 가진 사업체에 종사하는 근로자

⑤ 근로자주택에 대한 국민주택기금 지원

- 근로복지 주택: 호당 3,500~4,000만원, 연 7.0~9.0%, 5년기치 20년상환(기치기간 종료 후 분양주택자금 이용로 전환)

- 사원임대 주택: 호당 3,500~4,000만원, 연 3%, 5년기치 20년상환(시장·군수의 허가를 받아 분양전환 시 잔여기간에 한해서 근로복지 주택자금으로 전환)

(4) 소형주택 의무비율제도

1981년 7월 23일 이전에는 지정업자에 대해 25.7평이하 주택을 50%이상 건설하도록 의무화하였으며, 주택건설촉진법 시행령을 개정하여 주택경기 활성화시책의 일환으로 지정업자에 대한 소형주택 건설 의무는 폐지하고, 건설교통부장관이 필요하다고 인정할 때에 모든 사업자에 대해 25.7평 이하 주택을 50%범위에서 건설하도록 할 수 있도록 하였다.

표 4-12 소형주택의무비율제도의 변천

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>종전(IMF 이전)</th>
<th>IMF 이후</th>
<th>현행(2003년 기준)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>18평 이하</td>
<td>18 ~ 25.7평</td>
<td>18평 이하</td>
</tr>
<tr>
<td>민간택지</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 서 울</td>
<td>30%</td>
<td>45%</td>
<td>25%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>- 경기도</td>
<td>20%</td>
<td>45%</td>
<td>20%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타지역</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공공택지</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 수도권 · 광역시</td>
<td>30%</td>
<td>45%</td>
<td>30%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타지역</td>
<td>20%</td>
<td>50%</td>
<td>30%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>직장·지역조합</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 서 울</td>
<td>20%</td>
<td>80%</td>
<td>100%</td>
</tr>
<tr>
<td>- 경기도</td>
<td>20%</td>
<td>80%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타지역</td>
<td>100%</td>
<td>100%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재건축조합</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 서 울</td>
<td>20%</td>
<td>40%</td>
<td>40%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>- 경기도</td>
<td>20%</td>
<td>40%</td>
<td>40%이하</td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타지역</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>재개발조합</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 서울시조례</td>
<td>(50%)</td>
<td>60%</td>
<td>40%이하 (20%)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타지역</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주거환경개선</td>
<td>100%</td>
<td></td>
<td>90%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 관련근거
- 공공택지: 택지개발처리지침(제13조)
- 직장·지역조합·민영주택·재건축조합: 주택조합등에대한주택규모별공급 비율에관한지침
- 재개발조합: 서울시 조례
- 주거환경개선: 도시계획특별주민의주거환경개선을위한일시조칙법시행령(제10조)
자료: 건설교통부, 2003 주택업무편람.
3) 다주택보유 억제를 통한 자가소유 증대

우리나라 주택현황의 특징인 낮은 자가소유율과 공공임대주택의 부족은 주거불안정을 단적으로 보여주는 것으로서 주택공급물량 및 보급률 중심의 주택정책을 지양할 필요가 있다. 즉 앞서 살펴본 대로 기존의 무주택자의 자가소유 제고를 위한 정책수단은 무주택자 소유제고 정책대상이 주로 신규공급물량의 소형주택에만 초점을 맞추고 있으며, 기존 주택재고의 조정을 통한 자가소유 제고 정책수단이 미약하다고 볼 수 있다(표 4-13 참조).

따라서 주택을 통한 사회안정 및 사회통합의 토대를 구축하기 위해서는 신규공급을 통한 정책차원에서는 직접적으로 자가소유를 제고할 수 있는 정책수단을 확립하고, 아울러 기존 주택재고(stock)의 조정을 통한 1가구 1주택주의를 실질적으로 실현할 필요가 있다.

<표4-13> 무주택자 소유제고 정책수단

<table>
<thead>
<tr>
<th>정책대상</th>
<th>선택유형</th>
<th>내용</th>
<th>주택규모</th>
<th>공급요건</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>신규공급물량</td>
<td>국민주택</td>
<td>국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택</td>
<td>85평미터 이하</td>
<td>무주택세대주</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민간건설주택</td>
<td>국가·지방자치단체·대한주택공사 또는 지방공사외의 사업주체가 건설하는</td>
<td>60평미터 초과 85평미터 이하</td>
<td>주택과학자재 보급률로 대체 25%를 무주택자에게 우선 공급</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민영주택</td>
<td>국민주택 등을 제외한 주택</td>
<td>85평미터 이하</td>
<td>무주택세대주</td>
</tr>
<tr>
<td>기존주택재고물량</td>
<td>생애최초구입자금</td>
<td>수도권</td>
<td>85평미터 이하</td>
<td>무주택재고취득시에도 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>보기지론</td>
<td>기타지역</td>
<td>85평미터 이하</td>
<td>무주택재고취득시에도 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>20년 만기(15년 또는 10년 선택 가능)</td>
<td>최대 대출금액은 2억원이며, 최소 대출금액은 2천만원</td>
<td>6억원 초과(주택의 담보가치 기준) 시 대출 제한</td>
<td>무주택재고취득시에도 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>매월 원리금균등분할상환 (1년의 가지기간 선택 가능)이며, 만기일 지정상환율(대출원금의 20% 할인) 선택 가능</td>
<td>재건축 또는 재개발 진행 시 대출 제한</td>
<td>만 20세 이상 무주택세대주</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
특히 다음과 같은 기존 주택재고 소유 조정을 통한 1가구 1주택주의 실현과 주거안정 도모정책이 필요하다. 이는 수요자관리정책으로의 전환을 의미한다.

① 1가구 1주택주의에 기반하여 주택필터링과정을 통한 실수요자 중심의 주택상황이동시장 확립.

② 서울지역의 경우 다주택 보유 억제정책을 실시한다고 하면 다주택 보유자의 기존 주택재고 141만호가 주택시장에 신규공급효과로 작용할 수 있음.

③ 개별 가구별로 주거주 주택을 제외한 2주택 이상 보유주택에 대해서는 실거래가액 기반으로 과세기반을 확립한 다음 보유세 강화를 통해 다주택보유 억제효과를 보면서, 양도소득세 강화로 인해 나타나는 동결효과를 해소함. 주거주 주택이외의 주택을 시장에 공급함으로써 주택거래활성화를 통한 주택자원의 효율적 배분을 유도함.

④ 기존 주택재고 조정을 통해서 신규택지 소요 감축효과를 거둘 수 있음.

⑤ 다주택보유 억제지역을 투기과열지구 또는 투기지역으로 한정하는 것이 아니라 자가소유율이 현저히 낮은 지역 또는 만성적 주택수요가 있는 지역을 대상으로 하여, 주택부족에 비례하는 다주택보유 억제정책 시행.
제5장. 주택의 공급 및 유통제도

1. 주택분양가격 규제 및 공개

1) 분양가격 통제정책

1977년부터 주택가격의 상승을 방지하고 무주택자의 주택구입을 용이하게 하기 위하여 상한가 규제 및 원가연동제를 통해 신규아파트의 분양가격을 규제하는 정책을 도입하였다.

1977년부터 1989년 11월까지는 일률적인 상한가로 규제하는 행정지도가격체제를 유지하다가 1989년 11월 10일 부터 택지비와 건축비에 연동시키는 주택분양원가연동제 [공동주택분양가격 = 택지비 + 건축비(적정이윤 포함)]를 시행하였다. 그러나 1995년 11월 수도권이외 지역에서 공공택지 및 자금지원 없이 공정이 80%에 달한 이후 분양하는 주택에 대해서는 분양가 규제완화 정책을 시행하였고, 1998년 12월 30일에 주택분양가 원가연동제 시행지침이 폐지되면서 국민주택기금을 지원받아 건설하는 전용면적 60㎡이하 분양주택에 대하여 국민주택기금 운용 및 관리규정에서 분양가격 산정방식을 정하고 있다.4) 현재 국민주택기금 규정에 의해 기금지원대상 18평 이하 아파트분양가 규제상환은 건축비는 건교부장관이 매년 결정 고시하는 표준건축비를 적용하고, 택지비의 경우 공공택지는 공급가액, 민간택지는 장부가액 또는 감정가액으로 하고 있다. 현재 10층

4) 폐지되기 전의 주택분양가 원가연동제 시행지침에서 정한 원가연동제의 개념 및 적용범위는 다음과 같다. 분양가 결정은 택지비 + 건축비(적정이윤 포함)이며, 택지비는 공급가액(공공택지), 감정가액(장부가격, 민간택지)이고, 건축비는 매년 물가상승 등을 고려하여 건설교통부장관이 결정하도록 하였다. 주택사업자는 입주자의 선호도에 따라 평형별, 층별, 주택화분양 가격을 분양용역 범위 내에서 적의 조정하여 차등을 들 수 있다. 적용대상은 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의하여 사업계획승인을 받아 일반에게 분양하는 주택이다.
전용면적 18평의 경우 평당 230만원의 표준건축비를 적용한다(표 5-1 참조).

이후의 분양가정책은 자율조정원칙에 기반한 세무조사라는 수단을 사용하고 있고, 2003년 10.29 대책에서도 제외하고 있다. 자율조정 정책은 주택건설 사업주체가 입주자 모집공고안을 승인 신청할 때 제시된 분양가가 주변시세 등에 비해 과도하게 높게 책정되었는지 판단되며, 분양가 내역을 제시하도록 요구하여 분양가를 자율조정토록 권고하고, 이 권고에 따르지 않는 사업주체에 대해서는 분양가 내역을 국세청에 통보하여 과세자료로 활용토록 하는 것이다.5)

표 5-1 주택분양가격제도의 변천과정

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1982~1989.10</td>
<td>1985년 9월 이전에는 평당 105만원, 이후에는 국민주택규모 초과는 평당 134만원, 국민주택규모 이하는 평당 126.8만원으로 지자체가 정정해도록 함</td>
</tr>
<tr>
<td>1989.11</td>
<td>공공주택의 분양가격을 택지비 + 건축비(적정이용 포함)로 규제하는 원가연 동체 도입</td>
</tr>
<tr>
<td>1995.11</td>
<td>강원·충북·전북·제주의 25.7평 초과 주택과 수도권 이외 지역에서 공공 택지 및 자금지원 없이 공공 80%에 달한 이후 분양하는 주택은 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1996.7</td>
<td>단독·연립주택 및 25.7평 초과 철골조 아파트는 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1997.1</td>
<td>강원·충북·전북·제주의 25.7평 이하 주택과 대전·충남·경북·경남의 25.7평 초과 주택은 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1997.6</td>
<td>수도권 이외 지역은 전면 자율화, 수도권 지역의 철골조 및 후분양주택은 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1998.2</td>
<td>민간사업자 보유택지를 건설하는 아파트는 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1998.10</td>
<td>수도권의 25.7평 초과 공공택지에 건설하는 아파트는 자율화</td>
</tr>
<tr>
<td>1999.1</td>
<td>분양가격 전면 자율화, 다만, 국민주택지급을 지원받아 건설하는 전용면적 18평 이하 주택에 대해서는 주택은행(현 국민은행)에서 분양가격을 심사</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003 주택업무편람.

5) 서울시는 2002년 4월 2일 재정경제부, 건설교통부, 국세청, 서울시가 참여한 아파트 분양가관련 관계부처 대책회의에서 분양가 자율조정원칙을 수립하고, 각 지역별로 구체적인 시행계획을 수립하였다. 서울시 시행내용의 기본구조는 다음과 같다: 각 구청 접수 → 서울시 취합 → 분양가 내역을 소비자단체(소시모)에서 분석 후 공개 → 서울시에 통보 → 구청 통보 → 입체에 통보 후 자율 조정 권고 → 분양가 내역을 국세청에 과세자료로 참고토록 통보.
2) 아파트 분양가격 동향

1999년 1월부터 분양가격을 전면 자율화 한 이후 분양가격이 지속적으로 상승하여 1998~2003년까지 물가는 15% 상승한 것에 비해 동기간 내 서울시의 분양가격은 200% 상승하였다. 그만큼 사회적 갈등의 원인으로 작용하고 있으며, 아파트 분양원가 공개에 대한 사회적 요구가 커지게 된 원인을 제공하였다(표 5-2, 5-3 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>’98년</th>
<th>’99년</th>
<th>’00년</th>
<th>’01년</th>
<th>’02년</th>
<th>’03년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울평당분양가</td>
<td>543만원</td>
<td>632</td>
<td>686</td>
<td>687</td>
<td>823</td>
<td>1,102</td>
</tr>
<tr>
<td>(100.0)</td>
<td>(116.3)</td>
<td>(126.5)</td>
<td>(126.5)</td>
<td>(151.5)</td>
<td>(202.9)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>도시근로자소득</td>
<td>213만원</td>
<td>222</td>
<td>238</td>
<td>261</td>
<td>279</td>
<td>282</td>
</tr>
<tr>
<td>(100.0)</td>
<td>(104.2)</td>
<td>(111.7)</td>
<td>(122.5)</td>
<td>(130.9)</td>
<td>(132.3)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>서울물가상승률</td>
<td>100.0</td>
<td>100.8</td>
<td>103.4</td>
<td>107.9</td>
<td>111.4</td>
<td>115.7</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 주택국, 통계청

<table>
<thead>
<tr>
<th>표5-3</th>
<th>최근 서울 동시분양 강남지역 평당 평균분양가 추이 (만원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균</td>
<td>03년 2월 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 04년 1월</td>
</tr>
<tr>
<td>1560</td>
<td>1,194 1,423 1,387 1,533 1,867 1,404 1,743 1,831 1,532 1,634 1,455 1,717</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 주택국

아파트분양가는 자율화 조치 이후 서울시 분양가의 급상승 이외에 서울지역내 부 및 비서울지역과의 점차가 커지고 있으며, 서울지역 및 특정지역의 투기를 부채질 하면서 전반적인 주택가격 상승심리를 부추기고 있다. 서울 지역의 경우, 매매가격 상승률이 두드러졌던 강남지역 분양가는 평당 2천만원을 상회하기도 하였으며, 1998년 서울 분양가격은 타 지역의 약 1.6배 였으나, 2003년 6월 현재는
약 1.9배로 증가하여, 지역별 분양가격 격차가 커지고 있다(표 5-3, 5-4 참조).

서울의 경우도 평균적이며, 지역별 격차가 더욱 커지고 있다. 1998년 대비 변화를 보면, 25.7 평이하의 분양가는 1.74배 증가한 반면, 40평 초과 아파트는 2.9배 증가하였으며, 서울 도심 및 강남권은 각각 2.9배 및 2.5배 증가한데 비해 노원구 등의 동북권은 1.4배 증가에 그쳤다(임덕호 2004).

<표 5-4> 아파트 평당 분양가격 추이와 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>543.5</td>
<td>631.5</td>
<td>685.7</td>
<td>687.5</td>
<td>822.9</td>
<td>978.8</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>300.0</td>
<td>340.0</td>
<td>370.0</td>
<td>445.7</td>
<td>495.0</td>
<td>575.3</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>366.0</td>
<td>389.0</td>
<td>425.3</td>
<td>422.7</td>
<td>535.0</td>
<td>560.7</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>347.0</td>
<td>381.1</td>
<td>398.7</td>
<td>441.3</td>
<td>509.0</td>
<td>526.7</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>300.0</td>
<td>340.0</td>
<td>388.0</td>
<td>389.0</td>
<td>404.0</td>
<td>485.3</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>-</td>
<td>280.0</td>
<td>323.0</td>
<td>290.0</td>
<td>367.3</td>
<td>367.0</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>362.0</td>
<td>379.3</td>
<td>407.3</td>
<td>410.7</td>
<td>404.0</td>
<td>484.5</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>283.7</td>
<td>302.3</td>
<td>320.3</td>
<td>342.0</td>
<td>380.7</td>
<td>415.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

서울지역 2003년 평당분양가격

<table>
<thead>
<tr>
<th>동시분양가수</th>
<th>강남지역</th>
<th>기타지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평균 85㎡이하</td>
<td>1,287</td>
<td>1,384</td>
</tr>
<tr>
<td>85㎡초과</td>
<td>737</td>
<td>715</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 강남지역은 강남구, 서초구, 송파구, 강동구임
자료: 권주안, 2003
표 5-4 서울시 평형별, 권역별 아파트 평당분양가 상승률

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>'98년</th>
<th>'03년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>평형별 분양가</td>
<td>전용 25.7평 이하</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>전용 25.7평 ~ 40평</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>전용 40평 초과</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>권역별 분양가</td>
<td>도심권(종로, 용산구, 중구)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>강남권(강남, 서초, 송파, 강동구)</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>동북권(동대문, 중랑, 성북, 강북, 노원구)</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>


3) 분양가격 공개를 둘러싼 쟁점

(1) 분양가 자율조정 정책
시민단체를 중심으로 분양가 상승과 분양가 공개에 대한 사회적 문제제기가 커지면서 2002년 4월 2일 재정경제부, 건설교통부, 국세청, 서울시가 참여한 아파트 분양가 관련 관계부처 대책회의에서 분양가 과다상승에 대해 지방자치단체가 자율 조정하도록 권고한 바 있다.

이에 서울시에서는 2002년 5월부터 아파트 동시분양 신청 시 주택건설업체로부터 분양가 산출내역(8개 항목)을 제출 받아 소비자 시민단체인「소비자문제를 연구하는 시민의 모임」에 의뢰하여 분양가 산출내역을 분석한 후 과다하다고 판단되는 업체에 대해서는 분양가를 인하하도록 자율조정 권고를 하고 있다(결과 공표, 산출내역 비공개). 그리고 이에 응하지 않을 경우 해당업체를 국세청에 통보해 적정 분양가로 분양할 수 있도록 행정지도를 실시하고 있다. 그러나 이행강제 수단이 없어 실효성이 미흡하다(표 5-5 참조).

인천시 2002년 10월부터 지자체가 자체적으로 동시분양 업체의 분양가를 심의 중이며, 경기도는 2004년 상반기 중 분양가 심의 추진계획을 발표하였다.
한편, 2003년 한국주택협회는 분양가 자율조정 심의기구를 설치하여 소속 회원사가 공급하는 전용면적 85㎡ 이하 분양주택(투기과열지구에 한정)의 분양가격에 대해 주택을 공급하고자 하는 지역의 인근 기존주택가격과 그 지역 인근에서 최근에 공급된 주택의 분양가(시세)를 고려하여 주변 시세보다 높지 않도록 권고하고 있으나 협회차원의 권고만으로서 강제수단이 없기 때문에 실효성은 적어 보인다.

(2) 분양가 자율화 논쟁과 쟁점
분양가격 상승이 지속되자 시민단체, 일부 언론에서 정부가 아파트 분양가를 규제하거나 그 원가내역에 대한 공개제도화를 강력하게 요구하였다.
소시모(소비자문제를 연구하는 시민의 모임)는 2003년 7월 서울시 7차 동시분양 신청아파트 원가분석 결과 주변아파트보다 적게는 2700만원, 마다게는 3억 9000만원 이상 비싸게 분양하는 것으로 나타났다고 발표하였다. 또한 이희규 의원 등 33인 발의(2003.9.22)로 원가공개 의무화 입법화를 추진한 바도 있다.
분양가 공개에 힘을 실어 준 것은 2004년 2월 4일 서울시 도시개발공사가 마포 상암지구에서 분양한 41평형 아파트의 원가를 공개한 결과 분양가의 40%가 이익으로 발생하였다고 발표한 것이며(평당 분양가 1,210만원 중 474만원), 2004년 2월 12일 대전시 도시개발공사가 분양원가를 공개하였고, 2월 21일 부산시도 신규 분양시 원가공개를 추진한다고 발표하였다.
분양가 공개(규제)에 대한 찬성 입장의 논리는 기본적으로 주택은 공공재적 성격
이 강하므로 소비자가 원가를 직접 통제할 수 있도록 제도화하는 것이 타당하며, 건설업체가 분양가를 과다 책정하여 폭리를 취하고 있다는 입장이다. 높은 분양 가격이 인근 주택가격의 상승을 유도하고 있으며, 사유용지를 공용수용하여 조성 한 공공택지를 저렴하게 분양받고 있음에도 아파트 분양가는 과도하게 높은 수 준이기 때문에 무주택 서민들이 샌갔에 주택을 분양받을 수 있도록 제도화 하여야 한다는 것이다. 반일 원가공개가 실제 시행에 문제가 많다고 한다면 분양가를 직접규제(원가연동제)하는 것이 바람직하는 입장도 제시하고 있다. 이들은 법적 근거로서 「소비자보호법」에 기반하여 주택건설업체에게 분양원가의 공개를 요구하고 있다.

분양가 공개(규제)에 대한 반대 입장의 논리는 분양가 공개(규제)가 주택가격 안정에 도움이 되지 않는다는 것이다. 주택가격은 시장의 전반적인 수요와 공급논리에 의해 결정되고, 분양가격도 시장 상황의 영향을 받으며, 분양가격이 인근 시세이하로 형성되더라도 비싸게 전매되기에 가격안정효과가 없고, 오히려 투기수가 증가한다는 것이다.

그리고 건설사의 수익성 악화 등으로 장단기적으로는 공급위축, 품질저하 및 주택기술 발전에 장애로 작용하며, 분양가 규제제도를 시행하였을 당시 입주 후에 내장재의 교체, 품질 저하 등의 문제가 있었음을 예로 들고 있다.

이외에도 원가계산 및 공개의 근본적 어려움이 존재하는데, 자재비 외에도 사업위험, 브랜드 가치 등은 원가계산이 사실상 불가능하고, 공개원가의 적정성을 검증하기도 어려다는 것이며, 또한 분양원가는 기업비밀로서 이를 공개하는 것은 기업활동의 자유를 침해하고 국제관행에도 맞지 않는다는 것이다.

이상의 분양가 공개를 둘러싼 쟁점을 정리한 것이 <표 5-6>이다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>쟁점사항</th>
<th>찬성</th>
<th>반대</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택가 상승원인</td>
<td>분양가자율화에 따른 과도한 분양가 인상이 주택가격 상승원인</td>
<td>공급자주도 시장에서는 가격하락 효과가 불투명하고, 소송남발로 공급 압축효과 초래</td>
<td>1980년대말~최근까지 가격변동지표는 양자의 입장 모두 대변</td>
</tr>
<tr>
<td>원가공개와 분양가인하 관련</td>
<td>소비자의 합리적 행동으로 고가분양가 약탈 공급 요구감소, 다양한 분양 가인하 압력 작용</td>
<td>1980년대말~최근까지 가격변동지표는 양자의 입장 모두 대변</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>소비자의 알권리</td>
<td>정보비대칭 해소, 가격 정성에 원가에 일정비율 추가하는 방식으로 판단</td>
<td>정보비대칭 해소, 가격 정성에 원가에 일정비율 추가하는 방식으로 판단</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>기업의 투명성</td>
<td>불명확한 건설비용산정 방식의 개선</td>
<td>적정미율에 대한 사회적 기준은 없는 것이며, 기업결산정성은 기업공시, 및 회계감사제도의 대상일 뿐임</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택의 공공성</td>
<td>일반상품이 아니라 시장 실패시에 국가가 개입할 수 있는 재화</td>
<td>주택생산공정의 혁신을 필요, 건설비용의 비효율성에 대한 개선대책 필요</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>분양가의 영업비밀 여부</td>
<td>원가항목에 대한 공개이 지 혼인기법 등 영업비밀이 아님</td>
<td>원가항목에 대한 공개이 지 혼인기법 등 영업비밀이 아님</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>원가공개의 법적타당성</td>
<td>분양승인 신청시에 내역서 제출조건과 사업승인 제도는 원가소지가 적음</td>
<td>분양승인 신청시에 내역서 제출조건과 사업승인 제도는 원가소지가 적음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>원가공개의 회계적 타당성</td>
<td>사업장별로 투입되는 보편적인 공공원가의 생산비가 가능하며, 원가산정 절도위원장들을 통해 내역 타당성을 검토</td>
<td>사업장별로 투입되는 보편적인 공공원가의 생산비가 가능하며, 원가산정 절도위원장들을 통해 내역 타당성을 검토</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>일반적 회계원가와 다르며 추정원가라는 점에서 신뢰성 문제가 있고, 사업장별·업체별 위치, 공법 등 원가산정내역이 천차만별</td>
<td>일반적 회계원가와 다르며 추정원가라는 점에서 신뢰성 문제가 있고, 사업장별·업체별 위치, 공법 등 원가산정내역이 천차만별</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

표 5-6: 분양가 공개관련 쟁점사항 및 보완책
소비자보호법 상 정보공개 관련 규정

제10조 (거래의 적정화) ① 국가는 사업자의 불공정한 거래조건이나 방법으로 인하여 소비자가 부당한 피해를 입지 아니하도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
② 국가는 소비자의 합리적인 선택을 방해하고 소비자에게 손해를 가칠 우려가 있다고 인정되는 사업자의 부당한 행위를 지정·고시할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 약관에 의한 거래 및 방문판매·다단계판매·할부판매·통신판매·전자거래 등 특수한 형태의 거래에 대하여는 소비자보호를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. <개정 2001.3.28>

제52조의6 (자료 및 정보제공요청 등) ① 소비자단체 및 한국소비자보호원은 그 업무를 추진함에 있어서 필요한 자료 및 정보의 제공을 사업자 또는 사업자단체에 요청할 수 있다. 이 경우 당해 사업자 또는 사업자단체는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의하여 자료 및 정보의 제공을 요청하는 소비자단체 및 한국소비자보호원은 그 자료 및 정보의 사용목적·사용절차 등을 미리 사업자 또는 사업자단체에 알려야 한다. ③ 제1항의 규정에 의하여 자료 및 정보를 요청하는 부당한 행위를 지정·고시한 사업자 또는 사업자단체에 알려야 한다. ④ 제1항의 규정에 의하여 자료 및 정보를 요청할 수 있는 소비자단체의 요구와 자료 및 정보의 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑤ 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 사업자 또는 사업자단체로부터 소비자단체에게 제공된 자료 및 정보는 미리 사업자 또는 사업자단체와의 협의를 거쳐야 한다. ⑥ 제1항 및 제5항의 규정에 의하여 소비자단체가 자료 및 정보를 요청할 수 있는 자료 및 정보는 다음 각호의 1에 해당하는 자료 및 정보로서 사업자의 영업비밀에 해당하지 아니하는 것이어야 한다. ① 법 제18조의1제1항의 규정에 의하여 제정된 사업자 정보를 제공하는 경우

소비자보호법 시행령 제44조 (자료 및 정보제공요청 등) ① 법 제52조의6제1항의 규정에 의하여 사업자 또는 사업자단체에 자료 및 정보제공을 요청할 수 있는 소비자단체는 법 제18조의1항의 규정에 의하여 제정된 사업자 정보를 제공하는 경우

협의 회가 법 제52조의6제3항의 규정에 의하여 협의·조정을 하는 경우에는 해당 사업자 또는 사업자단체에 그 제공을 요청할 수 있는 자료 및 정보는 다음 각호의 1에 해당하는 자료 및 정보로서 사업자의 영업비밀에 해당하지 아니하는 것이어야 한다. ① 법 제18조의1항제2호의 규정에 의한 사업자 정보를 제공하는 경우
4) 분양가규제 및 공개정책

정부는 기본적으로 분양가 자율화 및 분양가 미공개원칙을 고수하다. 2004년 6월 4일 「공공택지 및 분양주택 공급제도」에 관한 공청회를 개최하면서 공공택지의 개발이익 조정과 아파트 분양원가 공개는 별개의 사항이 아니기 때문에 서로 연계하여 일괄 처리하는 것이 바람직하다는 입장을 밝히면서 일부 규제 및 공개정책을 제시하였다.

기본원칙은 정부의 지원이 없는 기업활동은 원칙적으로 자율성을 보장하는 반면, 공공택지, 기금지원 등 정부의 지원이 투입된 부문에서는 택지분양 및 주택분양 과정에서 정부역할을 강화하는 것이다. 주택건설업체가 소요택지를 시장가격으로 매입하여 공급하는 주택은 분양원가 공개 또는 주택분양가격 규제대상에서 제외하며, 85㎡이하 공공택지는 현실처럼 감정가격이하로 공급하여 서민의 주거안정과 주거복지를 증진하면서 공공택지를 시장가격보다 저렴하게 공급받은 85㎡이하 규모의 분양주택에 대해서는 분양원가를 공개하거나, 주택의 분양가격을 규제한다는 것이었다.

그동안 채권입찰제와 원가연동제 입장을 고수하던 정부는 최근 열린우리당과 당정협의를 통해 2004년 7월 14일 논란을 벌어온 아파트 분양원가 공개 문제와 관련, 공공택지내 25.7평 이하의 공영 아파트와 민영아파트에 원가연동제를 실시하되 분양원가의 주요 항목을 공개하기로 했다. 25.7평을 초과할 경우 택지채권 입찰제를 전면 실시화되며, 공영 아파트에 대해서만 분양원가의 주요 항목을 공개하기로 하였다. 그동안 연동제 도입을 주장하는 건설교통부와 분양원가를 최대한 자세히 공개하자는 시민단체 주장의 절충안으로 이 같은 방안을 채택하였다(표 5-7 참조).

6) 여기에는 민간택지를 시장가격으로 매입하여 주택을 공급하는 경우, 85㎡ 초과 규모의 공공택지를 경쟁입찰 또는 채권입찰을 통하여 매입하고, 그 택지에서 주택을 공급하는 경우가 포함된다.
정부가 분양가 규제정책을 수단으로 사용하지 않는 기본 이유는 아파트 분양가격을 규제할 경우 주택시장의 자율성을 저해하며, 시세차익을 노린 청약과열 현상이 심화되고 주택품질 저하와 주택공급의 위축을 가져온다는 것이다(표 5-8 참조).

그러나 최근 경험을 볼 때, 청약과열 현상은 분양가 자율조정과 관련성이 없으며, 자본이득과 관련하여 이득의 분배는 개발업자, 건설업자에게 귀속되고 있다. 주택품질은 명품화, 브랜드화 추세로 신규 공급 아파트의 마감재, 설비 등의 질적 향상이 이루어져 주택품질 제고에 일정한 기여를 한 것으로 볼 수 있으나 주택과 소비의 분양가 상승의 원인이 되고 있다는 측면도 간과할 수 없다.
<표5-8> 정부의 원가공개제와 원가연동제 비교표

<table>
<thead>
<tr>
<th>개념</th>
<th>원가공개제</th>
<th>원가연동제</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>정부가 설정한 상한범위내에서 분양가격 결정</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>te자산비는 공급받은 실제값을 반영</td>
<td>1. 건축비는 정부가 정한 표준 건축비 범위내</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>지분비는 공종 및 (토목, 건축, 기계등) 자재별로 세부내역 공개</td>
<td>2. 건축비는 정부가 정한 표준 건축비 범위내</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건설자에 대한 원가공개 적용 대상</td>
<td>3. 옵션공사비(표준건축비 외 추가비용)는 건설자 증명자료를 첨부하면 건축비 일정비율 인정</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>단 25만가구 공급시 500개 단지가 원가공개 적용 대상</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>운용방안</td>
<td>시군구에 시민단체, 전문가, 공무원으로 구성되는 위원회를 구성, 적정성을 검증</td>
<td>시군구는 건설자가 정부가 정한 분양가격 기준에 따라 분양가격을 결정하였는지 심사</td>
</tr>
<tr>
<td>장단점</td>
<td>1. 수백종의 자재, 노무 등 건축비 세부내역 검증 → 사실상 불가능</td>
<td>1. 건축비는 총액으로 상한만 설정</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건축비는 공급받은 실제값을 반영</td>
<td>2. 단지별 세부내역은 비공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건축비는 공종 및 (토목, 건축, 기계등) 자재별로 세부내역 공개</td>
<td>3. 건축비는 공종 및 (토목, 건축, 기계등) 자재별로 세부내역 공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>분양가격 결정: 단지별. 아파트별 평당이익을 모두 공개</td>
<td>4. 분양가격 결정: 단지별. 아파트별 평당이익을 모두 공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>원가공개제 적정지 위도</td>
<td>5. 제한된 범위에서 이익 극대화 추구</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>cost-down 동인 소멸</td>
<td>6. 표준건축비가 현실화되지 않으면 품질저하, 공급위축 우려</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시군구는 건설자가 정부가 정한 분양가격 기준에 따라 분양가격을 결정하였는지 심사</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>원가공개제 적용 대상</td>
<td>1. 건축비는 공급받은 실제값을 반영</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건축비는 공종 및 (토목, 건축, 기계등) 자재별로 세부내역 공개</td>
<td>2. 건축비는 공종 및 (토목, 건축, 기계등) 자재별로 세부내역 공개</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>분양가격 결정: 단지별. 아파트별 평당이익을 모두 공개</td>
<td>3. 옵션공사비(표준건축비 외 추가비용)는 건설자 증명자료를 첨부하면 건축비 일정비율 인정</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>원가공개제 적정지 위도</td>
<td>4. 원가공개제 적정지 위도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>cost-down 동인 소멸</td>
<td>5. 표준건축비가 현실화되지 않으면 품질저하, 공급위축 우려</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 주택국

분양가자율정책의 가장 큰 문제점은 주택품질에 따른 원가구조와 관련 없이 분양시점에서 부동산시장가격의 수준에 의해 분양가격이 결정된다는 점이다. 즉 주택품질의 개선 없이 얼마든지 분양시점의 시장상황에 따라 높은 분양가격을 책정하여 공급할 수 있다는 것이다. 이러한 현상은 <표 5-9>에서 볼 수 있는 것처럼 민간택지와 공공택지 사이에 토지비용이 커다란 가격차이를 보이는 것을 제외하더라도 건축비, 기타비용, 분양가격 및 평당수익에서 커다란 차이를 보이는
것에서도 짐작할 수 있다.

표 5-9 분양가 내역산정 기준에 따른 차이

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>서울시 상암 7단지</th>
<th>대전시 트리움2차</th>
<th>전주시 현대에코로</th>
<th>부산시 화명리버빌</th>
<th>대구시 수성그린</th>
<th>대구시 민간건설</th>
<th>서울시내 민간건설</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지비</td>
<td>306만원/평</td>
<td>75</td>
<td>57</td>
<td>89</td>
<td>120</td>
<td>195</td>
<td>470</td>
</tr>
<tr>
<td>건축비</td>
<td>340만원/평</td>
<td>274</td>
<td>214</td>
<td>246</td>
<td>318</td>
<td>245</td>
<td>470</td>
</tr>
<tr>
<td>기타비용</td>
<td>90만원/평</td>
<td>31</td>
<td>18</td>
<td>26</td>
<td>47</td>
<td>40</td>
<td>123</td>
</tr>
<tr>
<td>분양원가</td>
<td>736만원/평</td>
<td>380</td>
<td>289</td>
<td>361</td>
<td>486</td>
<td>480</td>
<td>1,063</td>
</tr>
<tr>
<td>평당수익</td>
<td>90만원/평</td>
<td>418</td>
<td>308</td>
<td>393</td>
<td>468</td>
<td>680</td>
<td>1,084</td>
</tr>
<tr>
<td>세대수</td>
<td>162가구</td>
<td>600가구</td>
<td>492가구</td>
<td>722가구</td>
<td>201가구</td>
<td>1,250가구</td>
<td>200가구</td>
</tr>
</tbody>
</table>


특히 부동산 외적인 요인에 의해 발생한 과잉유동성이 높은 투자수익을 목적으로 부동산시장에 진입하는 경우, 분양가 자율화 정책을 지렛대로 하여 주택시장 또는 부동산부문의 자체적인 내적인 문제가 아니라 외적인 요인에 의해 주가불안정을 가져온다는 것이 큰 문제이다. 공급업자의 입장에서는 이러한 외적인 요인이 가져오는 과정에 편승하지 못하는 경우 공급을 하지 않는다는 논리를 제시하고 있는 것이다. 투기자본의 움직임과 논리를 항상적으로 배제하는 원칙의 고수가 필요한 것이다.

공권력을 사용하여 공용수용으로 조성한 택지에서 주택을 건설한다는 것은 비록 헌법상의 토지에 대한 사회적 의무 규정을 기반으로 수용하는 것이지만 기본적으로 민소유자의 사회적 희생과 택지조성과정에서 발생하는 수많은 쟁점, 이해관계에 대해 국가 공권력의 독점적으로 조정한 다음에 이루어지는 것이기 때문에 엄청난 혜택이라고 볼 수 있다. 따라서 공공택지에 건설하는 주택에 대해서는 주택시장질서의 투명화를 선도하는 임장을 견지할 필요가 있다. 즉 공공택지에서 건설하는 주택은 한국사회의 표준적인 국민이 접근가능한 주택이어야 하며, 이
때문에 시장의 투명성 제고가 중요하다. 이외에 다른 택지에서 고급주택을 건설하여 특정계층에 분양하는 것은 시장의 문제이다. 따라서 25.7평 이상에 대해서도 공적통제 장치를 확보하는 것이 필요하다.

이것이 어의치 않음을 경우는 공공기관이 주택모델별로 표준 건축사항과 그에 대한 표준분양원가를 산정하여 발표함으로써 주택소비시장에서 기준 지표(준가)로 활용할 수 있을 것이다. 그리고 수도권 등 주택초과 수요지역의 분양가를 높게 산정하는데 따른 개발이익의 경우는 특정목적으로 사용한다는 것을 제도적으로 명시하여 소득재분배 정책수단으로 활용할 필요가 있다.

또한 공공택지의 택지는 원천적으로 전매를 금지하며, 토지가격을 공급택지가격으로 고정하면 건축비에 대해서는 별도의 규제장치를 두지 않더라도 토지의 개발이익이 분양가에 전가되지 않으면서 분양가격이 과다하게 상승하는 것을 방지할 수 있을 것이다. 아울러 주택공급 위축 또는 품질 저하 논쟁에서 벗어날 수 있을 것이고, 건축비의 과다계상 또는 과소계상 문제는 회계처리규정과 연계하고, 전문단체의 사후평가가 가능할 수 있다.

그리고 분양가 공개의 문제와 분양가격 통제의 문제를 분리하여 정책을 수립할 필요가 있다. 이해 당사자의 입장을 반영하여 각자의 편향적인 시각에 기반한 지루한 소모적인 논쟁에 휘둘리기보다는 실질적인 주택가격 정책의 정책을 종합적이고 대중화적으로 시행함으로써 무주택서민의 주거접근성을 제고하여 전체 국민주거생활의 안정을 보장하는 것이 필요하다. 이러한 정책기조의 완성을 위해 과거와 같은 단면적이고 대중요법적인 주택정책이 아니라 다음과 같은 4대 종합정책을 유기적으로 시행함으로써 주택가격을 안정화시킬 수 있는 강력한 실천기반의 정비가 필요하다.

① 공공택지에 건설한 주택분양가격의 투명성 제고정책 시행.
② 주택가격상승의 원인인 실리적 기대개발이익을 제거하기 위한 개발이익환수제(또는 개발이익환급수제) 정비
③ 다주택보유 억제효과를 낼 수 있는 종합부동산세의 실시를 통한 주택공급
시장확대
④ 수도권 중심의 주택가격폭등 주범이라고 할 수 있는 극심한 지역불균형을
수사가 아닌 실제로 극복할 수 있는 지역균형발전제도의 정착.

2. 분양권 전매제도

1) 분양권 전매제도의 변화

분양권이란 주택건설촉진법(현 주택법)에 따라 건설·공급하는 주택의 입주자
로 선정된 지위를 말하며, 통상 부동산을 취득할 수 있는 권리로서 청약예금이나
청약부금, 청약저축 등 주택청약통장 가입자에게 우선 공급한 특정한 아파트에
입주할 수 있는 입주권을 의미한다. 이러한 분양권은 아파트라는 실물이 아니고,
단지 권리상태이기 때문에 등기를 하지 않고 명의변경이 가능하며 그동안 경기
조절용 부동산정책 수단으로 활용되어 왔다. 분양권에 대한 대법원 판례는 입주
권과 차이를 두어 일종의 건물로 보고 있다.

입주권과 분양권에 대한 대법원판례
대법원 91.04.23 선고 90도1287 판결, 대법원 90.02.13 선고89도1885 판결
입주권 : 특정한 아파트에 입주할 수 있는 권리가 아니라 아파트에 대한 추첨기일
에 신청을 하여 당첨이 되면 아파트의 분양예정자로 선정될 수 있는 지위를 가리
키는 데에 불과한 입주권은 부동산중개업법 제3조 제2호 소정의 중개대상물인 건
물에 해당한다고 보기 어렵다.
분양권 : ’건물’에는 기존의 건축물 뿐만 아니라 장래에 건축될 건물도 포함되어
있는 것이므로, 아파트의 특정 동, 호수에 대한 피분양자로 선정되거나 분양계약이
체결된 후에 특정아파트에 대한 매매를 중개하는 행위 등은 중개대상물인 건물을
중개한 것으로 볼 것이지 이를 같은 법 제15조 제4호에 의하여 부동산 중개업자가
해서는 아니 될 부동산의 분양과 관련 있는 중시 등의 매매를 중개한 것으로 보아
서는 안 된다.

그러나 이러한 주촉법의 태도는 IMF 외환위기의 시기를 거치면서 다시 변화하여 1999년 2월 분양권 전매금지에 관한 조문을 삭제하였으며(주택건설촉진법 제38조의3 삭제), 이에 따라 주택공급규칙 제14조도 같이 삭제하였다. 그러나 2002년 8월 서울 강남을 중심으로 한 투기과열지구가 보이자 주촉법 제32조의5를 신설하여 투기과열지구를 지정할 수 있는 근거를 확보하고, 동지구내 입주자로 선정된 지위를 전매할 수 없도록 정하고 있다. 이에 따라 주택공급규칙에도 투기과열지구지정에 관한 근거조문이 새롭게 마련되게 된다(주택공급에 관한 규칙 제14조의2, 주택법 제41조).
표 5-10  분양권 전매 제도의 변천과정

<table>
<thead>
<tr>
<th>년도</th>
<th>항 목</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1981. 4</td>
<td>국민주택의 전매행위 등의 제한 제도 도입</td>
<td>국민주택의 전매행위 기간을 2년으로 하고, 사업주체의 동의를 받아 전매할 수 있는 경우를 정함</td>
</tr>
<tr>
<td>1982. 5</td>
<td>국민주택 전매제한기간 단축</td>
<td>국민주택전매제한기간을 2년에서 6개월로 단축</td>
</tr>
<tr>
<td>1987.12</td>
<td>전매제한 국민주택 확대</td>
<td>국민주택사업주체가 분양을 목적으로 건설·공급한 국민주택에서 국민주택사업주체가 건설·공급한 국민주택으로 확대</td>
</tr>
<tr>
<td>1991. 8</td>
<td>국민주택 전매제한 기간 확대</td>
<td>국민주택의 전매금지기간을 입주 개시 후 6개월까지 확대하여 입주개시전의 전매행위를 금지</td>
</tr>
<tr>
<td>1992.12</td>
<td>민영주택 전매제한 등 신설</td>
<td>당해 주택의 소유권이전 등기를 신청할 수 있는 날 이후 60일까지 전매를 금지</td>
</tr>
<tr>
<td>1994.7~ 1998.8</td>
<td>전매 가능한 주택 확대</td>
<td>부동산 경기의 침체와 높은 금리로 인한 중도금 납부의 곤란으로 국민주택 사업주체가 건설공급한 국민주택에서 중도금 납부로 인한 경우에 한하여 전매 행위를 허용</td>
</tr>
<tr>
<td>1999. 2</td>
<td>주택의 전매행위 등의 제한 규정 폐지</td>
<td>1997년 외환위기로 주택시장 침체, 자금난에 처한 주택사업주의 부담을 완화하고 주택거래 활성화를 위해 전매제한제도 폐지</td>
</tr>
<tr>
<td>2002. 3</td>
<td>분양권 전매 중도금 2회 이상 납부(1년)로 제한</td>
<td>01년 종만이후 주택가격의 상승으로 소민주기 부담이 가중되고, 전매차익에 따른 부담금 등에 대한 대책중 하나로 투기과열지구 내에서 주택을 분양받은 후 전매할 때 분양계약 후 2회 이상(1년경과 납부하여 잔여 전매 가능하도록 함</td>
</tr>
<tr>
<td>2003. 5</td>
<td>투기과열지구 내 분양권 전매 금지</td>
<td>분양권의 전매중도금 2회 이상 납부(1년)로 제한</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2) 2003. 5. 23주택시장 안정대책의 분양권 전매제한 제도

정부는 2001년 하반기 이후 지속적으로 주택가격이 상승하자 2003년 5월 23일 「주택시장 종합안정대책」을 발표하여 서울 등 수도권과 충청권 일부지역을 대상으로 하는 투기과열지구를 수도권 과밀지역권과 성장관리권역(접경지역, 도서 지역, 자연보호권역 중 일부제외) 및 충청권 일부지역으로 대폭 확대하여 분양권...
전매를 전면 금지하며, 주상복합아파트에 대해서도 주택건설촉진법상의 사업승인 대상에 포함하여 분양권 전매 제한제도를 도입하기로 발표하였다. ‘5.23 안정대책(2003.7.1시행)’의 주요내용은 다음과 같다.

1) 투기과열지구 내에서의 분양권은 소유권 이전등기 시까지 전매 금지.
2) 전체 건축물의 연면적에 대한 주택연면적의 비율이 90%이상인 주상복합아파트 뿐만 아니라 300세대 이상의 주택을 건설하는 주상복합아파트도 주택건설촉진법상의 사업계획승인을 받도록 하여 투기과열지구에서는 일반 아파트와 같이 소유권이전등기시까지 분양권 전매 금지.
3) 지역 및 직장조합주택의 조합원 지위는 투기과열지구에서는 일반 아파트와 같이 소유권 이전등기 시까지 양도·증여 제한.

3) ‘10.29 주택시장안정종합대책’ 이후의 분양권제도

2003년 5월 23일의 정부 주택시장안정대책에도 불구하고, 주택가격이 일시적으로 안정세를 보였다가 다시 상승하는 경향을 반복하고, 특히 9월 5일 대책발표 이후 주춤하던 주택가격이 9월말부터 강남을 중심으로 급등, 분양 등 수도권으로 확산되자 ‘10.29 주택시장안정종합대책’을 통해 더욱 강력한 분양권 전매제한 제도를 도입하였다. 분양권 전매가 제한되는 투기과열지구를 확대하여 대구·울산·광주·부산 등 6대 광역시와 도청 소재지 전역을 조사하여 투기과열지구로 확대 지정하며, 분양시장 과열 현상이 전국으로 확산될 경우 분양권 전매 금지제도를 전국적으로 확대 실시하였다고 발표하였다.

1) 20세대 이상 주상복합 아파트에 대한 분양권 전매를 금지하여 기존의 300세대 이상에서 20세대 이상으로 기준을 강화함.
2) 주상복합아파트의 분양권 전매제한

이러한 정부 종합대책의 후속조치에 따라 2004년 주택법개정(1.29), 주택법시행
령개정(3.29), 주택공급에 관한 규칙개정(3.30)을 통해 주택거래신고제를 도입하고, 투기과열지구에서는 주상복합아파트의 분양권 전매를 금지하며 정착통장을 사용하여야 주상복합아파트를 정착할 수 있도록 하였다. 주상복합아파트 분양권의 전매도 소유권 이전등기시까지 금지시켰다.

다만, 3월 29일까지 관할 시장·군수·구청장에게 분양승인을 신청한 주상복합아파트는 분양권 전매가 1회에 한하여 가능토록 하였고, 3월 30일 후에 분양승인을 받는 주상복합아파트는 투기과열지구 내에서 분양권 전매를 금지하였다. 3월 30일 후에 분양승인을 신청한 경우, 투기과열지구 내에서만 당해 주상복합아파트의 분양권은 소유권이전등기시까지 전매가 금지된다.

그러나 법 시행일(3.30) 전에 투기과열지구가 아닌 지역에서 분양승인(입주자 모집승인)을 받지 않고 분양한 주상복합아파트인 경우에는 주택법에 의한 분양승인 절차 없이 건축주가 자율적으로 공급방법을 정하여 분양하는 등 당초부터 공급방법에서 주택법의 적용을 받지 않도록 하였으므로, 차후 당해 지역이 투기과열지구로 지정되더라도 3월 30일 후에도 전매 제한을 받지 않는다.

4) 분양권 전매제한 제도의 보완

분양권 규제 정책은 투기과열지구에 한정해서 효력을 발휘하고 있으며, 일반경기 및 부동산경기에 따라 전매제한 조치가 항상적으로 변동해왔기 때문에 정책 일관성에 대한 시장의 의심이 존재한다.

투기과열지구가 아닌 지역을 부동자금이 공략할 경우(주택시장의 풍선효과) 대책이 없으며, 자원배분 및 시장구조의 왜곡을 가져오고 있다. 따라서 분양권을 건물로 간주하고, 직장이동 및 실수요 기반의 상향적 주택시장이동 등을 고려하여 1가구 3주택 이상 소유자는 주택유형, 국민주택 규모 등과 관계없이 분양권 취득 자체를 금지할 필요가 있다.
3. 주택거래 신고제

1) 주택거래 신고제도

2003년 10월 29일 주택시장안정종합대책 관계 장관회의 시 추가대책으로 주택 관련 법령을 개정하여 주택거래신고제를 도입한다고 발표하였다. 즉 투기지역에서 주택매매 계약체결 즉시 취득자는 시, 군, 구에 주택매매 계약내용을 신고하며, 시, 군, 구에서는 신고내용을 검토하여 취득세·등록세 과세자료로 활용하고 관계기관에 양도소득세, 상속·증여세 과세자료로 활용토록 통보한다는 내용이다.

그 후속조치로서 주택거래신고제의 시행을 위한 세부사항을 담은 주택법시행령 개정안이 국무회의에서 통과(3.23)되어 확정됨에 따라 3월 30일부터 주택거래신고제를 시행하고 있다.

2004년 4월부터는 주택거래신고지역으로 지정된 지역에서 전용 60㎡를 초과하는 아파트 및 전용 150㎡를 초과하는 연립주택을 거래하는 경우, 실거래가격 등거래내역을 계약체결 후 15일 이내에 신고하여야 한다. 다만, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 재건축·재개발정비구역에서는 규모에 관계없이 모든 아파트와 연립주택을 거래할 때 신고하여야 한다(표5-11, 표5-12 참조).

신고지역으로 지정된 지역에서는 실거래가로 취·등록세를 납부하여야 하며, 현재보다 3~5배 정도 취·등록세가 증가할 것으로 예상되기 때문에 투기수요가 크게 감소하고 있으며, 매도자에게는 실거래가액으로 양도소득세를 과세할 수 있는 기반이 된다.
주택거래신고제에 따른 취·등록세 증가예시

- 서울 강남 대치동 A아파트 31평 3.6배 (취·등록세 840 → 3,000만원)
- 서울 강남 개포동 B아파트 17평 4.6배 (765 → 3,500)
- 성남 분당 무지개 C아파트 33평 6.73배 (260 → 1,750)
- 대전 만년동 D아파트 31평형 2.5배 (330 → 825)

<표5-11> 신고지역 지정절차

<table>
<thead>
<tr>
<th>지정단계</th>
<th>주요내용</th>
<th>행위주체</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>① 지정예고</td>
<td>지정기준에 해당되는 지정 후보지역에 대해 거래 신고지역으로 지정될 수 있음을 예고 (필요시 생략 가능)</td>
<td>건교부</td>
</tr>
<tr>
<td>② 현지조사</td>
<td>필요시 지정 후보지역에 대한 현지실사를 통해 해당 지역 주택가격 동향 및 주택거래 현황을 점검 (필요시 생략 가능)</td>
<td>건교부 또는 지자체</td>
</tr>
<tr>
<td>③ 지자체 협의</td>
<td>지정 전에 지정예정지역 관할 지자체와 지정여부를 사전에 협의하고 사전에 준비토록 조치 (필요시 생략 가능)</td>
<td>지정예정지역 관할 지자체 협의</td>
</tr>
<tr>
<td>④ 심의위원 회의</td>
<td>실무소위원회에서 지정여부를 사전 심의한 후, 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 최종 결정</td>
<td>신고지역 지정여부 심의</td>
</tr>
<tr>
<td>⑤ 지정 및 공고</td>
<td>위원회의 심의결과를 반영하여 건교부장관은 신고지역을 지정·공고(관보게재)하고 그 내용을 시·군·구에 통보</td>
<td>공고한 날부터 효력발생</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표5-12> 주택거래 신고절차

### 주택거래신고지역 지정
- 아파트 또는 연립주택가격상승률 월 1.5% 이상 급등 또는 최근 3개월간 3% 이상 상승 지역
- 아파트 또는 연립주택의 연간 가격상승률이 전국 상승률의 2배 이상인 지역
- 관할 시장들이 장차 주택투기 성행할 우려가 있다고 판단하여 요청하는 지역

### 주택거래계약 체결(매매 당사자)
- 신고대상: 전용 60㎡ 초과 아파트, 전용 150㎡ 초과 연립주택
- 재건축•재개발구역내 모든 아파트 및 연립주택
- 신고내용: 거래당사자 인적사항, 계약일시, 실거래가, 주택종류•규모•소재지, 소유권 이전예정일, 중개업자 인적사항, 계약의 조건 및 기한

### 신고서를 시군구청에 제출(계약후 15일 이내)
- 신고내역 및 허위신고혐의자 명단을 국세청에 통보(양도세 부과시 활용)
- 세무조사 후 탈루세금 추징, 관련법령 위반자 검찰 고발

### 신고서 접수 및 신고필증 교부
- 미신고, 신고지연, 허위신고 적발

### 과태료 부과(취득세액의 최고 5배)
- 신고해태: 1월 미만, 1~3월, 3~6월, 6월 이상, 12월 이상에 따라 각각 취득세액의 1~5배 부과
- 허위신고: 10% 미만, 10~20%, 20~30%, 30~50%, 50% 이상에 따라 취득세액의 1~5배 부과

### 매수인 신고필증 등기소 제출(전근지급후 60일 이내)
- 소유권 이전등기(등기관리증 발급)
2) 주택거래신고제의 주요 내용

(1) 효력발생 시점
투기가 성행하는 신고지역에 있는 주택을 거래한 때에는 계약일로부터 15일 이내에 관할 시·군·구청에 신고해야 한다. 주택거래신고지역은 건설교통부장관이 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정하며, 건설교통부장관은 ① 주택거래신고지역의 종류(예: 아파트거래신고지역), ② 주택거래신고지역의 범위(예: 00시 00구 00동), ③ 신고대상 공동주택(예: 60㎡초과 아파트 등)을 관보에 고시하고 관할 시장·군수·구청장에게 통보한다.

신고지역의 지정은 관보에 게시되는 날부터 효력이 발생되며, 관할 시장·군수·구청장은 일반인에게 15일간 열람할 수 있도록 조치하여야 한다. 따라서 신고지역의 지정이 공고·고시된 날에 체결한 계약부터 주택거래를 신고하여야 하며, 신고의무기간(계약체결일부터 15일이내)이 경과한 때에는 과태료 처벌을 받는다.

(2) 신고대상 주택

A. 신고대상 주택은 신고지역의 종류에 따라 구분됨.  
① 아파트거래신고지역 : 전용면적 60㎡초과 아파트, 재건축·재개발 정비구역안에 있는 모든 아파트 
② 연립주택거래신고지역 : 전용면적 150㎡초과 연립주택, 재건축·재개발 정비구역 안에 있는 모든 연립주택 
③ 아파트·연립주택거래신고지역 : ①·②의 주택
B. 종전의 주택건설촉진법에 의하여 설립인가를 받은 재건축조합의 사업부지가 1만㎡ 이상이거나 기존 또는 신축 주택수가 300세대 이상인 때에는 조합설립인가를 받은 때에 정비구역이 지정된 것으로 볼. 
C. 재건축·재개발구역 안에 있는 아파트 및 연립주택에 대하여는 당해 주택이 철거·멸실된 경우에는 신고대상에서 제외됨. 다만, 당해 주택이 멸실된 경우에는 건축물관리대장이나 건물등기부상 멸실 정리가 되지 아니한 경우에는 신고대상이 됨.
(3) 신고자 및 신고할 사항
주택거래신고서는 신고의무자(매수인 및 매도인)가 관할 시장·군수·구청장에게 직접 제출하여야 하지만, 신고인의 생업상 사정 등으로 인하여 직접 신고하는 것이 불가능한 경우에는 대리인으로 하여금 신고서를 제출토록 할 수 있다. 신고인중 거래당사자 일방이 신고를 거부한 때에는 당해 거래의 상대방이 단독으로 신고할 수 있다. 예를 들어, 매도인이 신고를 거부하는 경우에는 매수인이 단독으로 신고할 수 있으며, 이 경우 신고를 거부하여 신고의무기간을 경과한 매도인은 차후 과태료 처벌을 받는다.
신고의무자(매수인 및 매도인)가 신고하여야 하는 내용은 당해 주택거래계약에 관한 사항으로는 다음을 들 수 있으며, 신고사항 중 주택의 규모는 전용면적에 의하되, 전용면적을 산정할 수 없거나 산정이 곤란한 경우에는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 의한 전용부분(공동주택의 전용부분)의 면적으로 한다.
① 계약당사자의 성명·주소·주민등록번호
② 계약일, 거래대상 주택의 소재지
③ 거래대상 주택의 종류와 규모
④ 주택의 실거래가액
⑤ 소유권 이전예정일자
⑥ 부동산 중개업자중 중개한 경우, 그 부동산중개업자
⑦ 계약의 조건이나 기한이 있는 때에는 그 조건 또는 기한

(4) 신고지역 지정기준
주택거래신고지역의 지정범위는 시·군·구 또는 읍·면·동의 행정구역별로 지정하는 것을 원칙으로 하되, 투기가 성행하는 지역이 국지적이거나 투기의 인근지역 확산가능성이 낮은 경우 등, 지정범위를 한정할 필요가 있다고 인정되는 때에는 주택단지 또는 재건축·재개발 구역단위별로 지정할 수 있다. 소득세법상 투기지역 중에서 아래기준으로 지정한다.
(5) 허위신고자 파악 및 벌칙
건설교통부는 현재 지자체·국세청 등이 허위신고 파악을 보다 용이하게 할 수 있도록 국민은행과 한국감정원 등의 협조를 받아 전국의 투기지역을 대상으로 주택가격 데이터베이스를 구축하고 있으며, 주택가격 데이터베이스의 자료를 프로그램화하고 해당 지방자치단체에 매월 1회 제공하여 허위신고 여부를 판단하는 자료로 활용할 수 있도록 하고 있다. 또한 관할 지방자치단체의 처리부서는 허위신고혐의자 명단을 작성하여 과세담당부서 및 관할 세무서에 통보한다. 허위신고자에 대하여는 위반의 경중에 따라 당해 주택가액의 2%(취득세액의 1배)~10%(취득세액의 5배)까지 과태료를 부과한다.

과태료 부과방법을 살펴보면, 과태료는 당해 주택거래신고지역을 관할하는 시장·군수·구청장이 일정기간 동안 신고하지 않았거나 혹은 거짓으로 신고한 경우에 당해 신고인에게 부과하는 것이므로 매매계약의 경우에는 매도인과 매수인 모두 과태료 부과대상이 된다. 다만, 천재지변 등 불가항력적 사유로 신고가 지연되었거나 신고를 지연함에 있어 상당한 이유가 있다고 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 그 사유가 존재하고 있는 기간은 신고기간에 산입하지 않는다.

또한 신고인의 위반행위의 동기·횟수 등을 참작하여 과태료부과금액의 1/5 범
위내에서 과태료를 가중 또는 경감할 수 있으므로 부득이한 사유가 있는 때에는 그 사유의 경중에 따라 과태료가 경감될 수 있을 것이다.

(6) 신고지역에서 주택거래 신고와 계약서 검인
신고인이 주택거래를 신고하여 관할 시·군·구청으로부터 신고필증을 교부받은 때에는 부동산등기특별조치법에 의한 검인을 받은 것으로 간주되므로 별도로 주택거래계약서에 검인을 받지 않아도 된다.
검인계약서는 부동산등기특별조치법에 따라 지방자치단체 장의 검인( 확인도장)을 찍은 부동산매매 계약서로서 지방세 등 세금납부 및 등기할 때 제출하여야 한다.

(7) 주택거래 신고지역 지정
건설교통부는 4월 21일 주택정책심의위원회(위원장: 건교부장관)의 심의결과에 따라 4월 26일자로 서울시 강남·강동·송파구와 성남시 분당구를 아파트거래신고지역으로 지정하기로 하였다. 그리고 5월 21일 주택거래신고지역의 지정 및 해제 등을 주택정책심의위원회에서 심의한 결과에 따라 5월 28일자로 가격불안조짐이 나타나고 있는 서울시 용산구와 경기도 과천시 전역을 주택(아파트)거래신고지역으로 지정하기로 하였다. 아울러 용산구에서 신고지역 해제를 요청한 옥남동은 주택가격 안정성이 정착되는지 여부를 살펴볼 필요가 있으므로 당분간 해제를 유보하기로 하였다.
한편, 7월 28일 건설교통부는 6월 주택거래신고지역 지정후보지(서울 양천구, 성남 중원구, 대전 중·동구, 청주 흥덕구)에 대해 최근 수도권은 주택가격이 하락세를 보이고 있으며, 지방의 경우에는 청약률 저조 및 미분양 증가 등으로 주택건설경기가 침체되는 조짐이 있어 지정을 유보하기로 하였다.

- 126 -
3) 주택거래신고제의 보완

(1) 주택거래신고제의 정책수단으로서 효력
현재 신고지역 지정은 투기지역 중에서 주택에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역으로서 지정요건에 해당되는 지역만을 주택거래신고지역으로 지정하고 있다. 지정기준 통계자료와 관련하여 국민은행의 통계자료는 해당지역이 많지 않아 전체 시장동향을 모두 반영하기에는 어렵다는 지적이 존재한다.
주택거래신고제의 정책적 수단은 과세표준액이 아니라 실거래가액으로 취득세와 등록세를 부과하는 것이기 때문에 전국적으로 실거래가액과세기반이 확립되면 정책수단으로서 효력이 사실상 소멸한다. 따라서 실거래가 과세기반 정비에 맞추어 주택거래허가제 등 대체수단으로 전환이 필요하다.
주택거래신고제 지역의 실거래가 과세의 법적 근거는 지방세법이며, 지방세법에는 취득세와 등록세를 낼 때 그 기준을 취득가액으로 하되 이것이 없을 때는 지방세 과세표준액으로 하도록 규정하고 있기 때문에 주택거래신고제를 실시하면 취득가액이 확실하게 드러나므로 실거래가대로 취득세와 등록세를 납부하는 것이다.
지방세법상의 취득세·등록세 규정

- 취득세 : 제111조 (課稅標準) ①취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 한다. 다만, 년賦로 취득하는 경우에는 년賦금額으로 한다. <개정 1978.12.6>
  ②제1항에 의한 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 다만, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 다음 각호에 정하는 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다. <개정 1995.12.6, 2000.2.3>

- 등록세 : 제130조 (課稅標準) ①부동산·선박·항공기·자동차 및 건설기계에 관한 등록세의 과세표준은등기·등록당시의 가액으로 한다. <개정 1994.12.22, 1995.12.6>
  ②제1항의 규정에 의한 과세표준은 조례가 정하는 바에 의하여 등기·등록자의 신고에 의한다. 다만, 신고가 없거나 신고가액이 제111조제2항 각호의 규정에 의한 시가표준액에 미달하는 경우에는 시가표준액을 과세표준으로 한다. <신설 1979.12.28, 1995.12.6>

(2) 적용제외 주택의 문제
주로 18평 이상 기존 아파트에 적용함으로써 최근 가격상승을 주도했던 재건축 아파트와 일부 중대형 분양권 아파트는 대부분 규제대상에서 제외되는 반면, 사실상 투기와 거리가 있는 실수요 중심의 기존 아파트만 적용대상 된다는 비판이 제기되었다. 적용제외 주택에 대해 그동안 제기된 문제점과 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1. 재건축 추진아파트중 조합설립인가 이전단계(추진위원회 설립·안전진단)에 있는 18평이하 소형 아파트 신고대상에서 제외 : 조합원명의의 변경이 조합 설립 이후에 금지되는 사항과 형평성을 맞추기 위한 것이며, 조합설립단계에서 전매가 불가능해지고 재건축개발이익 환수제로 보완가능. 그러나 강남 지역의 경우 건축연수가 오래된 23~26평형 아파트중에는 전용면적이 18평

- 128 -
이하인 경우가 많아 실거래가를 신고하지 않고도 20평형대 아파트를 거래할 수 있음.

② 주택거래신고지역에서 거래되는 주택(아파트·연립주택)만이 신고대상이 되므로, 주택이 아닌 업무시설인 오피스텔은 신고대상에서 제외.

③ 주택거래신고지역에서 거래되는 가존 주택만이 신고대상이 되므로 존공되지 아니한 주택의 분양권을 전매하는 경우에는 신고대상에서 제외.

④ 주상복합아파트도 주택부분은 공동주택중 아파트에 해당되므로 신고대상이 되지만 신규로 건설되는 주상복합아파트를 신규로 분양받는 경우에는 분양권에 해당되므로 신고대상에서 제외.

⑤ 재건축·재개발구역안에 있는 주택은 신고대상이 되나, 당해 주택이 철거·멸실된 경우에는 신고대상 제외: 아파트 분양권의 경우 거래가 불가능하고, 1회에 한하여 전매가 허용되는 경우에도 주주실질적 분양가격으로 취득후세를 부과하며, 재건축추진 멸실주택도 관리처분인가시에 주택의 조합원 공급가액 및 일반 분양가의 확인이 가능하기 때문에 이러한 가격을 기준으로 취득세를 납부하게 되므로 따로 실거래가격을 신고토록 할 실익이 없다고 판단한 것임.

⑥ 신고대상이 되는 주택은 아파트 및 연립주택만 해당되므로 단독주택이나 다세대주택을 신고대상 제외. 재개발 구역의 경우 아파트나 연립주택보다는 단독주택이나 다가구주택이 많기 때문에 재개발구역이 혜택을 받을 수 있음.

⑦ 주택조합이나 재건축·재개발조합의 조합원지위는 당해 주택에 입주할 수 있는 지위로서 주택의 분양권에 준하는 것으로 볼 수 있으므로 당해 조합원지위를 양도하더라도 신고대상에서 제외.

⑧ 지구단위계획이 수립된 지역안의 재건축조합아파트인 경우, 당해 지역에 수립된 지구단위계획이 재건축사업을 위하여 수립된 경우에는 경비구역으로 간주되므로 신고대상이며, 고도지구 등 도시계획차원에서 지구단위계획이 수립되었다면 신고대상이 아님. 단, 당해 조합이 종전 주택건설촉진법에 의해
인가된 조합(300세대 이상 또는 부지면적 1만제곱미터 이상에 한함)인 경우에는 신고대상에 해당함.

9. 대가가 수반되는 아니하는 상속 등 대가가 없는 거래인 경우, 명의신탁의 해지로 원인으로 소유권을 이전하는 경우, 점유로 인한 시효취득을 원인으로 민법상 화해조치에 의한 판결을 받아 소유권을 이전하는 경우 등은 신고대상에서 제외.

(3) 공급동결효과의 문제

거래신고지역의 주택거래 동향에 대한 조사를 보면, 4월 26일 최초로 아파트거래신고지역으로 지정된 서울 강남, 송파, 강동구 및 성남시 분당구 지역은 신고지역 지정 이후 5월 20일 현재 25일간(4.26~5.20) 총 95건의 주택거래신고가 접수되었다. 지역별 신고건수 현황은 강남 26건, 송파 28건, 강동 22건, 분당 19건이며, 이는 평상시 해당 지역별 주택거래건인건수 500건의 4.7% 정도로 신고지역 지정이전보다 거래건수가 대폭 감소한 것이다. 분당지역의 경우 전체 10만여 가구중 실제 거래된 주택이 19가구에 불과해 공급동결효과가 매우 크다.

그리고 최근 건설교통부에 따르면 주택거래신고지역을 처음 지정한 4월 26일부터 7월 24일까지 신고지역내 주택거래건수는 총 669건으로 나타났다. 지역별로는 강남 140, 송파 218, 강동 122, 분당 140, 용산 34, 과천 15건이고, 월별로는 4월 10(140)→150(5월)→313(6월)→187(7.24 현재)건의 추이를 보이고 있다.

이처럼 신고지역 지정으로 사실상 주택거래 금지효과를 낳고 있다. 해제기준도 모호하여 한 번 지정 후 해제하는 것이 쉽지 않아 시장동결효과 문제가 지속될 가능성을 제기하고 있다. 이러한 사각한 거래동결효과는 시장의 마비로 주거자원 배분을 저해하고, 설사 가격하락을 유도하더라도 실제 시장에서는 인하된 가격으로 자원배분이 이루어지지 않는 문제가 있다. 다수 주택 보유자의 경우 보유관련 비용이 높지 않음 경우 자산보유능력을 고려할 때 매각보다는 계속적으로 보유할 것이기 때문에 매각에 따른 주택공급효과도 기대하기 어렵다. 그리고 상당수
고용효과를 높이고 있는 중개업자 및 연관산업(이사, 도배 등)의 생존기반을 무너뜨리는 효과도 있다. 따라서 정책수단으로서 효과의 문제 및 시장기능 마비, 고용감소 등의 효과를 고려할 때 지속하기 어려운 제도이다.

4. 주택거래 허가제

1) 주택거래허가 제도

10월 29일 주택시장안정대책에서 주택시장 불안이 지속될 경우 2단계 대책으로 주택가격 상승률이 현저히 높은 지역에 대해 일정기간 제한적으로 주택거래허가제를 도입하기로 하였다. 부동산공개념을 적용할 때 가장 가능성 있는 대안이 주택거래허가제를 기반으로 하는 주택공개념이라고 할 수 있다. 부동산공개념과 관련한 논의는 제2장으로 서술하였으며, 현재 검토가능한 주택거래허가제의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

주택거래허가 대상 및 기준은 먼저 취득자(양수자)가 개인인 경우에는 원칙적으로 무주택자만 허가한다. 1가구 1주택자는 조건부로 허가할 수 있는데, 일정기간 내에 기존 주택의 매각을 조건으로 하며, 1가구 1주택자가 계획대로 기존주택을 처분하지 않을 시, 이행강제금을 부과 (주택가격의 3%)한다. 그리고 직장 및 직장조합원, 재건축조합원, 분양권 및 입주권을 소유한 자는 주택이 없더라도 1가구 1주택 보유자로 판정한다. 1가구 2주택이상 보유자는 불허하며, 단 주택을 취득하려는 자가 소유한 기존 주택이 농어촌주택, 무허가건물인 경우에는 거래를 허가한다.

다음으로 취득자(양수자)가 법인인 경우에는 원칙적으로 금지하지만, 직원기후용, 업무수행용, 임대사업용인 경우에는 거래를 허가한다.

2) 허가대상지역 및 매수청구권 등
허가대상지역 기준은 ① 주택가격의 상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역, ② 당해 지역의 특성상 주택가격의 상승이 지속될 가능성이 있거나 다른 지역으로 확산될 우려가 있는 지역, ③ 현재 주택의 투기적인 거래가 성행하고 있으며 투기가 더욱 극심해질 우려가 있는 지역 등의 조건을 충족할 때 지정할 수 있다.

세부적인 지정기준은 ① 직전 분기대비 주택매매가격상승률이 전국소비자물가 상승률의 180%보다 높고 주택매매가격이 2%이상 상승하였거나, ② 직전 분기대비 최근 3개월간 주택거래실적이 20%이상 증가하였거나, ③ 관할 지자체의 장이 특별히 투기가 성행할 가능성이 크다고 인정하여 건설교통부장관에게 요청하는 경우 등의 조건을 들 수 있다.

입법시에 위헌소지를 방지하기 위해 권리구제수단을 두어야 하기 때문에 매수청구권, 불허가 이의신청 절차 등의 규정을 둘 필요가 있다. 1가구 1주택 보유자로서 기존 주택 매각을 조건으로 주택을 취득하였으나 기존 주택의 처분이 불가능한 경우 매수청구권을 인정한다. 즉 주택소재지 지자체의 장에게 주택의 매수를 청구하면, 국가 및 지자체 등이 청구권자와 매수계약을 협의한 다음 매수하며, 매수가격은 소득세법상의 기준가격을 기준으로 하되, 기준가격이 없는 경우에는 공특법상의 취득가액을 기준으로 산정할 수 있다. 그리고 거래허가증을 동기관청에 제출하여 등기절차를 이행하며, 거래허가증으로 부동산등기 특별 조치법상의 검인에 갈음한다. 허가를 받지 않거나 거짓으로 허가를 받아 주택을 취득할 경우 3년 이하 징역 또는 대법에 당해 주택가액의 30% 이내에서 벌금형을 부과하며, 무허가계약에 의한 주택거래는 등기를 불허한다는 것이 정부의 내부 방안이다.

5. 주택공급유통제도의 전환: 투기과열지구와 투기지역

현재 주택의 공급유통제도는 투기과열지구와 투기지역 지정에 토대를 두고 있
으며, 모두 기본적으로 주택가격 상승세도 대상으로 하고 있다. 투기과열지구는 주택거래조절에 관한 것임이고, 투기지역은 조세에 관한 것이다.

본 제도의 정책수단은 투기과열지구의 경우 ① 주택공급계약일로부터 등기서까지 분양권 전매 제한, ② 과거 5년내 당첨사실이 있는 자, 2주택 이상을 소유한 자, 세대주가 아닌 자는 청약 1순위 자격 제한, ③ 35세 이상의 5년 이상 무주택 세대주에게 85제곱미터 이하 민영주택의 75% 우선공급, ④ 오피스텔 부양시 입주자 공개모집, ⑤ 지역·직장 및 재건축 조합의 조합원 지위양도 금지, ⑥ 재건축은 건축공정의 80%부터 입주자를 모집 등이다.

투기지역은 주택 및 그 부속물, 이외의 부동산을 대상으로 하며(주택 57개, 주택외의 부동산 31개 지역 지정), 정책수단으로는 부동산 양도시 기준시가 대신 실거래가기와 과세하고, 필요시 탄력세율(기본세율 ±15%p범위내)을 적용하여 증과세하는 것이다.

투기과열지구는 미완성부동산의 거래허용(분양권)에 토대를 두고 있고, 기본적으로 경기조절용 수단이며, 사전분양허가제 하에서 가능한 수단이다. 다만 분양주택의 구입순위에 대한 수단은 이와는 다른 차원의 정책수단이라고 볼 수 있다. 투기지역은 실거래가 과세기반이 정비되지 않은 상황에서 효력을 발휘하는 수단이다. 따라서 분양제와 실거래가 기반이 정비되면 정책수단으로 효력은 사실상 사라지게 된다.

이러한 점을 고려할 때, 궁극적으로 두 제도는 토지거래허가제와 통합하여 부동산거래 허가지역체로 통일할 필요가 있다. 그리고 이러한 사항은 부동산거래조절서 차원에서 토지(이용)기본법에 주택거래허가, 토지거래허가, 미완성부동산거래조건 등에 관해서 규정함으로써 종래의 주택법과 소득세법으로 이원화된 제도의 혼란을 줄일 수 있다. 다만 관련제도를 본격적으로 정비하기까지 과도기적으로 운영할 수 있는 규정을 둘 수 있을 것이다.
<표5-13> 투기과열지구와 투기지역의 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>투기과열지구</th>
<th>투기지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>지정 기준</td>
<td>주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은지역중&lt;br&gt; 2개월간 경약경쟁률이 5대1을 초과하는 경우&lt;br&gt; 주택건설사업계획승인이나 주택건설허가 실제가 최근 수년간 급감하여 주택공급이 위축될 우려가 있거나 분양계획이 전월대비 30% 이상 감소하는 경우&lt;br&gt; 주택의 전매행위 성행 등으로 주거불안의 우려가 있는 경우 등</td>
<td>월별 집값 상승률이 전국 소비자물가상승률보다 30%이상 높은 지역 중, 2개월간 집값 상승률이 전국 평균보다 30% 이상 높거나, 1년간 연평균 상승률이 3년간의 전국 연평균 상승률보다 높은지역</td>
</tr>
<tr>
<td>지정 및 해제 절차</td>
<td>건교부장관은 도지사의 의견을 들어, 도지사는 건교부장관과의 협의를 거쳐 지정 및 해제&lt;br&gt; 건교부장관이 요청하면 재경부장관이 부동산가격 안정심의위원회를 거쳐 지정 및 해제(필요시 재경부장관이 직접 위원회 회부)</td>
<td>건교부장관이 요청하면 재경부장관이 부동산가격 안정심의위원회를 거쳐 지정 및 해제(필요시 재경부장관이 직접 위원회 회부)</td>
</tr>
<tr>
<td>지정 효과</td>
<td>분양권 전매제한&lt;br&gt; (주택공급계약일로부터 당해 주택의 소유권이전등기 시까지 제한)&lt;br&gt; 5년 이상 무주택세대주에 대한 우선공급&lt;br&gt; 창기1순위 자격제한&lt;br&gt; (1가구 2주택, 5년내 당첨사실이 있는 자, 02.9.5일 이후 입주자저축 가입자로서 세대주가 아닌 자는 1순위 제한)&lt;br&gt; 주상복합건물, 오피스텔의 입주자 공개모집&lt;br&gt; 지역조합 조합원 선착순 모집과 및 조합원지위 양도금지&lt;br&gt; 재건축은 건축공정의 80%부터 입주자를 모집</td>
<td>기준시가 대신 실거래 가액으로 양도소득세 과세&lt;br&gt; 필요시 탄력세율 (기본세율 + 15p 범위내)</td>
</tr>
<tr>
<td>근거 법령</td>
<td>주택건설촉진법제32조의5(주택법 41조)&lt;br&gt; 주택공급예산관계규칙 제14조, 14조의2, 15조</td>
<td>소득세법 제96조제1항&lt;br&gt; 동법시행령 제162조의3</td>
</tr>
<tr>
<td>지역</td>
<td>투기과열지구(건교부)</td>
<td>주택</td>
</tr>
<tr>
<td>------</td>
<td>---------------------</td>
<td>-----</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>전지역('02.9.6)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>강남구, 강동구, 강서구, 구로구, 서초구, 송파구, 양천구, 용산구('04.2.25)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>경기도 전지역('03.6.7)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>광명시('03.4.29)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>해운대구, 수영구('03.10.2)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>수성구('03.10.2)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>전지역('03.11.18)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>유성구 노은2지구('03.2.25)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>계룡시, 연기군('04.2.26)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>전지역('03.11.18)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>청주시, 청원군('03.6.7)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>천안시 불암동, 백석동, 영동동('03.4.29)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>장원시, 양산시('03.11.18)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
제6장  토지이용규제개혁과 토지공급

1. 토지이용 규제현황

1) 토지이용 규제 현황

(1) 가용토지의 절대적 부족

현재 개발용지로 사용할 수 있는 도시적 용도의 가용면적은 전체 국토의 5.6%(5,570㎢)로 1인당 36평에 불과하다. 외국의 1인당 도시적 용지면적은 영국 13.0%(161평), 일본 7.0%(65평)로 일본에 비해서도 낮은 수준이다. 소요추계방법과 기존 토지재고(stock)의 활용제도 여하에 따라 달라지겠지만 국토연구원의 연구에 따르면 현재의 가용토지 공급추세는 매년 여의도 면적(2.9㎢)의 20배의 토지가 부족할 전망이다(표 6-1 참조).

<표6-1> 도시적 용지의 소요전망

<table>
<thead>
<tr>
<th>도시적 용지 현황과 전망</th>
<th>도시적 용지 공급 증가</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2000(A)</td>
<td>2020(B)</td>
</tr>
<tr>
<td>5,498㎢(5.6%)</td>
<td>9,220㎢(9.3%)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 국토연구원, ( )는 전국토 대비

이와 같은 가용토지 부족으로 부동산가격이 높아 「고지가·고비용 경제구조」를 초래하고 있으며, 국가경쟁력을 저하시키고 있다는 논리가 존재한다. 부동산가격 총액/GDP(배, 2001년)는 한국 4.8배, 일본 2.8배, 미국 1.9배 수준으로 부동산가격이 높다는 일본보다도 높은 수준이다.
복잡한 체계의 토지이용 규제

헌법재판소의 판결사례에서 본 것처럼 토지는 기본적으로 상린관계적 특성을 갖고 있기 때문에 공공복리와 국토전반의 합리적인 토지이용을 위해 공적규제 수단을 들 수가 있다. 토지이용규제 방식은 크게 개발허가제와 용도지역·지구제로 구분할 수 있다.

개발허가제는 원칙적으로 모든 토지의 개발을 금지하고, 개발이 필요한 경우 사업별로 심사하여 허가하는 제도로서 영국·독일 등 유럽국가들이 채택하고 있다. 이러한 방식은 개발권의 국가귀속을 기반으로 무질서한 개발의 방지를, 개발이익환수가 용이한 장점을 있다.

지역·지구제도는 개발이 허용되는 지역, 건축물의 규모·용도 등을 미리 정하는 지역지구를 지정하는 제도로서 개발 가능여부를 미리 알 수 있어 토지이용이 용이한 반면, 지역지구 지정·변경만으로 토지가격의 변동이 발생하며, 계획적 개발이 어렵다. 그리고 개발권을 분리하지 않고 개발이익환수장치가 없는 경우 자본이득 발생가능성이 높기 때문에 투기를 유발할 가능성이 크다. 지역·지구를 지정하는 방식은 누적적 방식과 배타적 방식으로 구분할 수 있으며, 누적적 방식은 지역·지구의 중첩적 지정을 허용하는 방식으로 대부분의 나라가 이를 채택하고 있다. 배타적 방식은 1필의 토지에 하나의 지역·지구만 허용하는 방식이다.

국토계획법상의 용도지역·지구 이외에 개별법에 의한 지역·지구가 과다하게 중복 지정되어 있어 112개 법률에서 총 298 종류의 지역·지구를 설정하고 있다. 국토계획법에 의한 용도지역·용도지구·용도구역이 52종류이고, 111개 개별법에 의해 지정되는 개별구역이 246종류이다(표 6-2 참조).
이러한 복잡한 토지이용규제체계로 인해서 토지이용 규제의 현황조차 파악하기 어렵게 되어 있으며, 행정서비스체계의 문제와 결합하여 투자활동을 저해 또는 지연시키는 원인으로 작용하고 있다. 「토지이용계획확인원」을 통해 확인할 수 있는 규제는 10개 분야 27개에 불과하며 그 외의 토지규제는 수요자가 개별적으로 확인하여야 한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>면적</th>
<th>지역·지구</th>
<th>면적</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국토계획용도지역</td>
<td>105,840㎢ (해면 5,973㎢ 포함) (국토면적99,774㎢의 106.1%)</td>
<td>도시지역(16종) 관리지역(3종) 농림, 자연환경 보전지역</td>
<td>16,137㎢ (15.2%) 26,344㎢ (24.9%) 63,358㎢ (59.9%)</td>
</tr>
<tr>
<td>용도지구</td>
<td>1,862.8㎢ (국토면적의 1.9%)</td>
<td>통관지구등 28종류</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>개별구역</td>
<td>343,366㎢ (국토면적의 344%)</td>
<td>개발제한구역등 3종류</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<table>
<thead>
<tr>
<th>토지이용계획확인원에서 확인할 수 있는 개별법상 용도지역(27개)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>군사시설보호구역, 해군기지구역, 군용항공기지구역(비행안전구역, 기지보호구역), 농업진흥구역, 농업보호구역, 보전산지(생산·공익), 공원구역, 공원보호구역, 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역, 수변구역, 하천구역, 하천예정보호지역, 연안구역, 댐건설예정지역, 문화재, 문화재보호구역, 진원개발사업구역(방진소·변전소), 진원개발사업구역, 토지개발허가구역, 타지개발예정지구, 국가·지방산업단지, 농공단지</td>
</tr>
</tbody>
</table>

지정면적을 보면, 현황파악이 가능한 지역구를 기준으로 조사한 결과 국토계획시

- 138 -
획법 및 82개 법률, 128개 개별구역에 의해 지정된 지역지구 총면적은 564,895.5㎢이며, 이는 국토면적 99,774㎢의 566.2%에 해당되어 한 필지당 평균 5.7개의 지역지구가 지정되어 있는 실정이다(표 6-3 참조).

국토계획법에 의한 용도지역 등 지정현황을 보면(정희남, 2003), ① 용도지역은 전국에 걸쳐 지정되며, 지정면적은 105,840.5㎢ (국토면적 99,774㎢의 106.1%)이다. 이중 보전용도인 농림지역과 자연환경보전지역이 59.9%인 63,358.6㎢, 보전과 개발을 병행하는 관리지역은 24.9%인 26,344.0㎢, 개발용도인 도시지역은 15.2%인 16,137.9㎢이다. ② 용도지역 위에 별도의 용도지구와 용도구역이 추가 지정될 수 있으며, 지정면적은 전국토의 9.9%이다.

개별 법률에 의한 개별구역 지정현황은 지정현황 파악이 가능한 82개 법률에 의한 128개 개별구역의 지정면적은 459,055㎢로서 전국토의 460%에 해당하며, 한 필지당 평균 4.6개가 지정되어 있는 현실이다.

<표 6-3> 개별법률에 의한 분야별 개별구역 지정면적 총괄

<table>
<thead>
<tr>
<th>분야</th>
<th>법률수</th>
<th>구역수</th>
<th>지역</th>
<th>지구</th>
<th>구역</th>
<th>권역</th>
<th>기타</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국토지역</td>
<td>8</td>
<td>13</td>
<td>9,171.1</td>
<td>40,919.1</td>
<td>22,159.9</td>
<td>54,561.0</td>
<td>2,182.8</td>
<td>128,993.9</td>
</tr>
<tr>
<td>도시주택</td>
<td>4</td>
<td>5</td>
<td>1,650.7</td>
<td></td>
<td>4.5</td>
<td>1,134.4</td>
<td></td>
<td>2,789.6</td>
</tr>
<tr>
<td>농림축수산</td>
<td>9</td>
<td>26</td>
<td>16,072.5</td>
<td>0.5</td>
<td>35,544.0</td>
<td>1,271.7</td>
<td>71,580.9</td>
<td>124,469.5</td>
</tr>
<tr>
<td>산업</td>
<td>13</td>
<td>17</td>
<td>27,880.0</td>
<td>76.0</td>
<td></td>
<td>4.5</td>
<td></td>
<td>29,146.0</td>
</tr>
<tr>
<td>교통</td>
<td>11</td>
<td>16</td>
<td>54,759.8</td>
<td></td>
<td></td>
<td>10,552.2</td>
<td></td>
<td>65,312.0</td>
</tr>
<tr>
<td>에너지</td>
<td>6</td>
<td>9</td>
<td>7,470.2</td>
<td></td>
<td>63.0</td>
<td>11,527.2</td>
<td></td>
<td>19,060.4</td>
</tr>
<tr>
<td>환경</td>
<td>11</td>
<td>14</td>
<td>9,366.9</td>
<td></td>
<td>45.0</td>
<td>7,732.2</td>
<td></td>
<td>17,144.0</td>
</tr>
<tr>
<td>수자원</td>
<td>7</td>
<td>12</td>
<td>15,746.5</td>
<td>37,675.8</td>
<td></td>
<td>22.5</td>
<td></td>
<td>53,444.8</td>
</tr>
<tr>
<td>교육문화</td>
<td>7</td>
<td>9</td>
<td>2.8</td>
<td>2,577.6</td>
<td></td>
<td>3,080.5</td>
<td></td>
<td>5,660.9</td>
</tr>
<tr>
<td>군사</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>10,702.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>10,702.0</td>
</tr>
<tr>
<td>방재</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>508.9</td>
<td>183.1</td>
<td></td>
<td>110.8</td>
<td></td>
<td>802.8</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>82</td>
<td>128</td>
<td>124,720.4</td>
<td>38,904.5</td>
<td>119,511.5</td>
<td>55,832.7</td>
<td>100,085.8</td>
<td>459,055.0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2) 복잡다기한 토지규제로 인한 토지이용 및 공급상의 문제점

복잡한 용도지역·지구계획 관리업무 등 행정의 비효율성, 규제의 형평성, 적지 토지이용 및 토지공급 저해 요인으로 작용하고 있다. 복잡한 용도지역·지구계획 가져오는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째 소관부처에서 필요에 따라 행위제한 규정을 개정하여 지역·지구간 행위제 한의 균형성을 유지하기가 어렵다. 이때문에 헌법의 원칙을 위반할 가능성이 상 존한다. 즉 입법이후 법률을 적용하는 과정에서 수범자들에게 불합리한 차별이 발생하지는 않도록 하는 평등원칙, 법률에 의하여 기본권이 침해되는 정도와 법 률에 의하여 실현되는 공익의 비중을 전반적으로 비교영향하였을 때 양자 사이 의 적정한 비례관계가 성립해야 한다는 법익의 균형성을 위반할 가능성이 있는 것이다.

둘째 개별법령간 개발행위허가 기준 및 절차가 서로 달라 국토의 난개발 가능성 상존하고, 법령체계 사이의 모순이 존재하고 있다. 예컨대 국토계획법상 관리지 역에서는 3만㎡미만의 개발의 경우 개발행위허가를 받거나 3만㎡이상 연접개발 은 지구단위계획을 수립한 후에 가능하지만, 산지관리법상 산지에서는 개발면적 3만㎡이상도 지구단위계획수립 없이 가능한 경우가 있어, 관리지역의 난개발 가능성이 있다. 또한 일부 개별적인 구역은 국토계획법과 무관하게 설정되어 보전 용도인 개발제한구역에 개발용도인 은천지구를 지정하는 등 서로 모순적인 개별 구역이 지정되어 있어 일관성을 결여하고 있다. 이러한 문제로부터 법규범 상호 간에 규범구조나 규범내용 면에서 서로 모순관계에 있는 것은 안전가 하는 체계정 당성이라는 헌법의 원칙을 위반할 가능성이 있다.

세째 토지이용계획 없이 지역·지구를 지정하는 경우가 50% 이상이고, 134개 지역·지구에 대한 조사결과에 따르면 일반인이 설정내용을 알 수 있도록 하는 지적고시제가 있는 경우는 54개에 불과하여 80여개의 개별구역이 행정편의 위주로 지정됨으로써 구역경계가 불분명한 등 민원을 야기하고 있다.
넷째 또한 지역·지구 지정 후 주변 여건변화가 제대로 반영되지 않아 불합리한 구역이 존재하여 행정의 신뢰성을 훼손하고 있다. 예컨대, 전라남도의 경우 지난 20년 동안 수산자원보호구역 조정이 이루어지지 않았고, 40개의 육·면소재지가 수산자원보호구역내에 있어 개발을 제한하고 있다.

다섯째 국토계획법의 지위와 관련하여 국토이용 및 개발, 보전의 기본법적 성격을 가지고 있으나 특별법적 성격을 갖는 일부 개별법에 행위제한을 위임하여 통합적·체계적인 국토관리에 한계를 보이고 있다. 또한 토지공급 확대방식에서도 토지확보 없이 신개발계획만을 발표함으로써 투기를 조장하고 있다.

여섯째 다수의 개별법 상의 지역·지구는 토지소유자의 의견수렴 등 기본적인 절차없이 지정되고 있어 불필요하게 사유재산권 침해논란을 유발하고 있다.

2. 토지규제개혁 중점과제와 추진방안


기본 원칙은 모든 토지규제를 「국토계획법 체계」로 일원화 하여 토지관련 규제를 두 명분화, 합리화하는 것이며, 이를 위해 우선 「토지이용규제기본법」을 제정하기로 하였다. 그리고 가용토지를 충분하게 공급하여 개발수요에 탄력적으로 대응하며, 토지공급확대가 투기수요나 지가양등을 초래하지 않도록 투기억제 대책 등 다양한 제도적 기반을 마련한다는 것이다. 또한 국토균형발전과 무분별한 난개발, 환경오염 방지를 위해 「전개역-후개역」, 「선지방-후수도권」 원칙을 철저히
준수하기로 하였다.

토지규제개혁 7대 중점과제와 세부추진계획은 <표 6-4>와 같으며, 토지시장 순환단계별로 주요 정책대안 및 추진일정을 정리하면 <표 6-5>와 같다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>세부 추진과제</th>
<th>주관 부처 (관련 부처)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>【수도권규제 개선방안】</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1 수도권 신성장관리계획 수립</td>
<td>국가균형위 (재정·건교·산자·환경부)</td>
</tr>
<tr>
<td>• 수도권정비계획을 수도권 신성장관리계획으로 전환하여 수도권을 동북아 경제허브로 육성 : 수도권정비계획법 개정</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2 공장입지제도 개선</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 첨단산업 중심으로 수도권 입지 허용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 국내·외국기업, 대·중소기업 여부에 따라 수도권입지를 결정하는 불합리한 차별을 시정 : 산업집적활성화법 시행령 개정</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3 관광지 조성사업 규제의 합리적 개선</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 자연보전권역의 관광지 조성사업 면적제한(6만㎡이하)을 폐지 : 수도권정비계획법 시행령 개정</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4 부담금 부과대상 확대</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>• 과밀부담금 부과대상을 현행 서울시에서 과밀억제권역으로 확대하고 개발부담금제도를 다시 도입 : 수도권정비계획법 시행령 및 기금관리기본법 개정</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
【토지규제개혁 일반】

1. 모든 토지규제를 "국토계획법"체계로 통합
   - 개별 법에 의한 용도지역·지구를 통합·정비하여 국토계획법 상 용도지역 체계로 흡수 : 국토계획법 등 112개 토지관련 법률 개정 (또는 특별법 제정)
   - 토지이용 규제는 ‘도시기본(관리)계획’에 반영되는 경우에만 법적 구속력을 갖도록 일원화 : 국토계획법 등 112개 토지관련 법률 개정(또는 특별법 제정)
   - 허용행위 열거방식의 규제를 금지행위 열거방식으로 전환 검토 : 국토계획법 개정
   - NGIS사업에「토지규제 DB사업」추가 ; 예산 반영(예비비 또는 ’05년 예산)

2. 가용토지 공급 확대
   - 계획개발제도 도입 : 국토계획법 개정
   - 농지·산지전용 규제를 완화하고, 전용권한을 대폭 지자체에 이양 : 농지법, 산지관리법 개정
   - 관리지역 세부 시 지역의 개발수요를 충분히 반영하고, 계획관리지역으로 최대한 편입 : 토지적성평가지침 개정
   - 개발제한구역, 수산자원보호구역 재조정 ; 건교·해수부 지침 재정

3. 규제지도(Regulatory map) 작성
   - ‘계획입안에서 개발’까지의 규제내용·이해관계인의 참여 등 행정프로세스를 명확히 하는 규제지도 작성 : 공장설립, 주택건설 등 주요 분야 규제지도 우선 마련

4. 토지가격상승 방지 및 개발이익환수제도 정비
   - 국가·지자체의 토지 매수·확보방안 강구
   - 토지매입확보를 위한 국채·지방채 발행제도 정비
   - 개발부담금 제도부 등 각종 개발이익환수제도
   - 토지가격 안정화기금 제도를 신설하여 규제완화로 인한 지가상승을 완화
   - 토지 보유세의 과표·세율 합리화 등 부동산세제 정비
   - 투기우려지역(yellow zone)제도 신설 ; 소득세법 개정

* 건교·환경·산자·행자·농림·국방·해수·문광·교육·과기·정통부, 산림청, 문화재청, 국조실
세부 추진과제

【산업단지제도 개선방안】

1. 도시첨단산업단지 개발 활성화
   • 도시내 공장이전적지 및 기존산업단지를 첨단산업단지로 제계발 추진
   • 재정·세계 지원을 통해 빌딩형, 아파트형 등 다양한 형태의 첨단산업단지 개발 활성화: 산업입지개발지적개정

2. 미분양·미개발 산업단지 활용방안
   • 산업단지별 대책방안 구성
   • 관광·물류·대학 등 복합단지, 국민임대산업단지로 개발: 산업단지별 관리계획 변경

3. 산업단지 지정제한제도 개선
   • 미분양율 산정을 '시·도' 기준에서 '시·도 권역' 기준으로 세분화: 산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령 개정

<표6-5> 토지시장 순환단계별 개선방안 및 추진일정

<table>
<thead>
<tr>
<th>토지순환 단계</th>
<th>주요 정책대안</th>
<th>추진일정 등</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지공급</td>
<td>• 토지규제개혁 로드맵 작성과 중장기 토지공급확대기반 구축</td>
<td>• 2004년 6월말</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 도시용지공급개편과 도시용지의 확대공급 및계획관리지역 확대</td>
<td>• 도시용지: 2004년 3/4분기</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 수자원보호구역의 전국적 해제</td>
<td>• 수자원구역: 1단계 2004년 하반기, 2단계 2006년 상반기</td>
</tr>
<tr>
<td>토지매입</td>
<td>• 토지거래허가업무 습득 및 지방자치 업무 환약</td>
<td>• 2004년 하반기</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 토지투기예고지와 토지투기지역 조기지정盥체계 구축. 토지투기허가구역 지정요건 구체화 및 감시구역 지정</td>
<td>• 토지투기예고지와 토지투기지역 조정(4월)</td>
</tr>
<tr>
<td>토지보유</td>
<td>• 공시지가 적정화 및 현실화율 85% 수준까지 제고</td>
<td>• 2005년 85%수준까지 제고</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 토지과표 현실화: 연간 3%P 인상</td>
<td>• 2006년 50% 법정화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 종합부동산매도: 과다보유자 징벌과제</td>
<td>• 2005년부터 시행</td>
</tr>
<tr>
<td>토지개발</td>
<td>• 기반시설 부담비용 운용기준 제정 및 적극부과, 개발이익 환수</td>
<td>• 2004년 하반기 중 운영지침 제정 및 시행</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 농지조성비를 공시지가 기준의 농지전용부담금으로 개편</td>
<td>• 2004년 중에 국회 법안제출</td>
</tr>
<tr>
<td>토지매도</td>
<td>• 지가차익목적의 토지거래 및 보유 방지</td>
<td>• 양도세 탄력세율 적용</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 건교부
  - 재정·산업부·예산처·지자체
3. 토지규제완화와 토지공급확대방안 및 개선

1) 공급중심의 토지시장 작동논리에 대한 재검토

지금까지 살펴본 정부의 추진방향은 행정편의 중심의 복잡한 토지규제시스템을 재정비한다는 측면에서 올바른 방향이라고 볼 수 있다. 그러나 천명한 기본원칙에도 불구하고 내면적으로는 규제완화를 통한 토지공급확대방안(일시에 대규모 토지를 공급함으로써 토지가격의 안정을 추구하겠다는 전략)의 성격을 띠고 있기 때문에 재검토가 필요하다.

우선 토지시장 작동에 대한 인식과 관련하여 단순한 수요-공급논리에 입각한 정책판단은 지양할 필요가 있다. 즉 2004.2.20 토지규제개혁 추진방안(경제장관간담회)에서 논의된 "토지의 만성적인 초과수요가 있는 상황에서 부분적·단편적인 토지공급은 실효성이 없으며, 토지공급을 전국에 걸쳐 동시 다발적으로 한꺼번에 확대하여야 지가안정에 기여"한다는 사고는 몇 가지 문제점을 안고 있다.

택지부족은 전국적인 문제라기보다는 주로 수도권의 문제로, 즉 차액지대원리에 의거하여 자본주의 체제의 성격 상 항상 쏟한 토지는 부족할 수밖에 없다(Murray, 1977). 따라서 토지규제완화의 효과를 보려면 근본적으로는 입지경쟁력이 있는 국토공간을 널리 조성하는 것이, 이온의 공간적 한계(spatial margins to profitability)를 확대하는 것이 선형되어야 한다. 즉 균형발전이 전진이 되어야 경쟁력이 있는 입지가 많이되고 그곳을 중심으로 규제완화를 해야 토지공급효과가 있다. 불균등이 심화된다는 것은 곧 입지경쟁력이 있는 공간이 더욱 제한된다는 것이고, 이런 지역은 토지규제완화로 공급해봐야 공급확대로 인한 가격하락 효과는 크지 않다.
이윤의 공간적 한계

지리학자인 Smith가 1970년대 비용최소화론과 수익최대화론을 새로운 관점에서 수정·통합한 입지론 개념이며, 비록 오래된 이론이지만 국토공간의 경쟁력을 강화하기 위한 기본개념으로 재해석할 수 있다.

비용과 수익, 정부의 정책, 입지판성 등을 종합한 총비용과 총수입을 비교했을 때, 최적입지뿐만 아니라 이윤이 발생하여 기업의 운영이 가능한 지역, 즉 이윤의 공간한계(spatial margins to profitability)를 확대할 수 있어야 한다.

그림 (a)에서 보면 것처럼, 수요(총수익)가 공간적으로 동일하다고 가정할 때 최적지점 O로부터 거리가 멀어짐에 따라 입지비용이 증가한다. 이러한 비용의 공간변화곡선은 공간비용곡선(space cost curve)이라고 한다. 비용이 수요보다 큰 곳에서는 순실이 발생하고, 수요가 비용보다 큰 곳에서는 이윤이 발생한다. 이 양자 경계가 되는 곳(Ma, Mb)이 이윤의 공간한계이다.

반대로 수요가 공간적으로 동일하고 수요가 최적지점 O로부터 멀어짐에 따라 감소할 때는 그림 (b)에서와 같이 이윤의 공간한계가 결정되고 이때 수요의 공간변화를 나타내는 선을 공간수입곡선(space revenue curve)이라고 한다. 비용과 수요가 함께 변화할 때는 그림 (c)처럼 '이윤의 공간한계'의 경계가 이루어진다. 이때 A지점은 최소비용지점이며 B지점은 최대수요지점으로서 모두 이윤의 공간한계 내에 있게 된다.

토지가 일반 자본주의 경제체계와 통합할수록 토지시장은 매우 복잡한 시스템으로 작동하며, 이와 관련하여 전통적인 수요-공급 논리외에 다양한 이론적 견해가 존재하고 있기 때문에 토지규제완화를 통한 토지공급확대 효과를 달성하기 위해서는 다양한 가능성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.
<토지시장 및 투자에 대한 다양한 이론적 견해>

① 유발수요이론: 일반 경제의 상품수요가 토지와 부동산 투자를 결정한다는 관점. 도시도시경제학과 신고전과 도시경제학 모형에서 토지수요는 이윤가능성 또는 효용성으로부터 유발(교체) 유발수요이며, 반영이라는 관점.

② 투자전환이론: 토지와 부동산 투자 수익률과 다른 부문의 그것과의 관계 속에서 토지와 부동산에 대한 투자가 결정된다는 입장. 경제위기와 파업적 상황에서 토지와 부동산 부문으로 화폐자본이 유입한다는 견해도 여기에 포함.

③ 재구조화 조건이론: 토지와 부동산에 대한 공공투자는 노동력 재생산과 생산 수단의 생산에 기여하는 기능을 갖는다고 보는 관점. 일반적 사회적 생산조건에 대한 막스의 논의와 이러한 조건의 생산은 국가의 중요한 기능이라는 사고로서 경제제구조화의 필연적 조건으로서 도시토지와 하부구조에 대한 투자, 재개발과 도시계획의 필요성을 주장함.

④ 부동산부문 고유의 동학이론: 부동산부문에도 고유한 법칙이 존재한다는 관점으로서 투자전환이론처럼 생산분부의 투자기회 부족 때문이 아니라 투자를 유인하는 부동산 부문에 대적인 고유의 특성이 있기 때문이라는 입장.

토지규제 완화는 토지의 상품화와 자본화 경향을 가속화시킴으로써 토지가격 하락보다는 상승을 유발할 가능성이 크다. 특히 입지경쟁력을 갖추고 있는 수도권의 경우 그 가능성은 더욱 크다고 볼 수 있다. 전 세계적으로 1980년대 이후의 토지의 상품화와 자본화 경향이 심화되고 있다. 토지가 상품이 되고 토지시장이 상품화 된다는 논리와 익명의 시장을 위한 건설(예컨대 부동산투기)이 구체적 필요에 의한 건설을 대체하는 것을 지칭한다(토지와 부동산의 본래적인 기능인 생산공간 및 생활공간으로서 기능).

상품화가 토지를 상품으로 만한다면 자본화는 토지를 자산으로 만들고 있다. 자본화 경향은 바로 토지가 순수한 금융자산(또는 준금융자산)으로 되어가는 경향을 말하며, 토지의 금융자산화는 고수익을 보장하는 수단이 됨으로써 신용능력이
뛰어난 산업·유통·금융부문, 유류화폐자본 등 기능부문의 토지소유가 적극적으로 이루어지는 것을 말한다.

기존의 수도권 등과 같은 입지경쟁력이 있는 지역의 경우 규제완화를 통한 토지상품성의 제고는 토지가격 하락효과보다는 완화 즉시 인근 개발토지 수준으로 토지가격을 상승시킬 가능성이 크다.

따라서 토지규제완화를 통해 토지공급을 전국에 걸쳐 동시 다발적으로 한꺼번에 확대하여야 지가안정에 기여한다는 사고는 입증된 바가 없으며, 토지시장 작동에 대한 다양한 이론적 관점, 토지의 상품화와 자본화의 효과 등을 고려할 때 지역균형발전에 입각한 비수도권 입지경쟁력 제고 로드맵, 토지의 상품화와 자본화에 따른 개발이익 환수, 투기적 수요억제 및 관리, 유류화폐자본의 토지투자자 금 유입억제, 난개발 방지를 위한 체계적인 계획적 개발제도 등 다양한 쟁점에서 동시에 체계정비를 전제하고 진행할 필요가 있다.

2) 계획적 개발제도의 선정비 필요

경제장관간담회의의 토지공급확대방안에서 농지법, 산지관리법 개정을 통해 농지, 산지전용 규제를 완화하고, 전용권한을 대폭 지자체에 이양하며, 관리지역 세분시 지역의 개발수요를 충분히 반영하고, 토지적성평가지침 개정을 통해 계획관리지역으로 최대한 편입하며, 수도권 규제를 완화하는 정책 등 일련의 토지공급확대 조치는 계획적 개발제도의 일관적이고 종합적인 정비가 전제되어야 한다. 개발부담금을 부과하고 농지전용부담금을 다시 도입하는 것은 개발이익을 환수하는 수단이 될 수는 있지만 그 자체가 난개발 방지대책은 아니다. 계획적 개발제도와 개발이익 환수는 동시에 추진하여야 할 사안인 것이다.

"준농림지 개발을 허용한 것은 토지공급을 늘리기 위함이었고, 현재 (준농림지역에서) 일어나고 있는 문제들이 토지공급의 증가를 포기할 만큼 심각한 것은 아"
니었다”는 일부 시장주의자들의 견해가 있지만, 이는 안이한 생각에 불과하며, 과거 준농림지의 난개발경험을 보면 계획적 개발제도를 확고하게 정비하지 않고 성급하게 추진한 도시용지 공급확대는 엄청난 사회적 비용을 지불하게 된다. 준농림지개발, 펜션개발의 난개발 경험 및 최근 도입한 한계농지개발 등 관련 개발법제의 유기적 통합과 정비가 선행되어야 한다.

준농림지역 개도기 제도가 도입된 1994년부터 1999년까지 6년간 준농림지역 토지이용 현황을 보면, 전국의 준농림지역에 663건의 아파트, 2,870건의 숙박업소, 18,583건의 음식점이 난립하게 되었다(표 6-6 참조).

특히 주변환경과 어울리지 않는 소규모의 초고층 공동주택이 1996년부터 1999년까지 총 384건의 용도지역 변경을 통해 12,676평의 준농림지역을 준도시지역으로 변경한 후 우량농지와 녹지를 해손시키면서 고밀도로 건설한 아파트 건설이 준농림지역 난개발의 주된 요인으로 지목되었다. 전체 준농림지역 면적 25,878㎢의 1.5%에 해당하는 약 403㎢의 토지가 도시적 용도로 개발되었다.

국토계획법상 지구단위계획, 기반시설연동계획, 개발행위허가제 등의 계획적 개발조직이 수립되어 있으나 토지규제 완화조치로 소규모 개발이 전국적으로 산발적으로 비생산적 기능을 중심으로 이루어지면 국토계획법상의 일련의 조치가 무의미해질 수 있다.

7) 1972. 12. 30. 제정된 국토이용관리법에서는 국토를 도시지역 등 10개 용도지역으로 구분하여 관리하다가 부족한 도시용지 공급을 확대할 목적으로 1993. 8. 5. 동 법을 개정(시행 1994. 1. 1.)하여 기존의 경지지역 중 농업진흥지역이 아닌 지역과 산림보전지역 중 준보전임지 등을 준농림지역으로 통합
단계 공장 아파트 일반 주택 숙박업소 음식점 기타
건수 면적 건수 면적 건수 면적 건수 면적 건수 면적 건수 면적 건수 면적
계 306,609 403,829 32,774 104,822 663 5,965 107,589 57,204 2,870 4,360 18,583 143,580 216,856
'94 36,648 61,690 5,940 19,505 174 1,549 8,998 4,477 528 710 2,851 2,383 18,157 33,066
'95 49,985 70,062 6,706 20,589 97 652 14,485 7,488 299 564 4,336 3,370 24,062 37,399
'96 63,325 77,243 5,774 17,403 90 480 22,595 12,624 502 972 5,121 4,388 29,153 41,376
'97 68,261 88,147 6,255 20,717 105 879 25,607 14,631 1,094 1,648 4,741 3,389 29,459 46,883
'98 46,079 50,323 3,077 9,190 80 560 19,286 9,523 173 209 674 409 22,789 30,432
'99 41,761 56,364 5,022 17,418 117 1,845 15,618 8,461 184 257 800 683 19,960 27,700

주: 준농림지역을 준도시지역으로 국토 이용계획을 변경하여 이용한 것은 제외

관련 규정 미비로 단기간 내에 난립하던 펜션개발은 제도불비에 따른 국토 난개
방의 또 다른 사례이다. 이에 정부는 2004년 4월 2일 뒤늦게 농어촌지역 숙박시설
설치 및 관리에 관한 통합지침을 제정한 바 있다. 이와 관련하여 강원도 평창
군은 2004년 5월 14일 지역내 민박·펜션업 운영실태에 대한 일제조사를 벌인 결
과 건립된 민박시설과 팬션은 모두 489개소에 객실이 3천 15개로 집계되었고, 이
가운데 35개 팬션이 용도변경이 불가능한 지역에 위치한 것으로 드러났다. 이들
35개소의 팬션은 제국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 관리지역에 포함되어 있거
나 수도법상 상수원보호구역에서 10km 이내에 건립된 것으로 인·허가 당시의
분해 용도인 일반주택으로 사용하여야 한다. 새로운 규정에 적용되는 팬션사업자는
양평·가평·용인·이천 등 경기도 지역과 강원도 평창, 제주도 등 전국에
격차 1500~2000동 규모인 것으로 추정되고 있다.
한편 농림부는 한계농지개발과 관련한 규제를 완화하고 절차를 간소화하여 도
시자본의 농촌투자유치 대책의 일환으로 농어촌정비법을 개정하여 2003년 1월 1일부터 시행하고 있으며, 동년 12월 한계농지개발 활성화 지침을 마련하였다. 이에 따라 시장·군수, 농기공, 농협 등으로 재정되어 있던 사업시행자격을 일반에게 개방하고, 한계농지 등의 정비사업으로 조성된 토지 및 시설의 분양·임대 자격에 관한 제한도 폐지하였다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>한계농지의 정의 및 지정요건(농어촌정비법 제2조, 시행령 제3조)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>○ 최상단부에서 최하단부까지의 평균경사율이 15%이상이거나 집단화된 농지의 규모가 20,000㎡ 미만인 농지 - 다만, 경지정리사업 또는 농업용수개발사업이 시행된 지역과 농촌정비를 위한 자원조사 결과 농림부장관이 농업생산기반정비사업 기본계획을 수립할 필요가 있다고 인정되는 지역의 농지는 제외 ※ 경사율 15%이상인 경우, 면적과 상관없이 집단화된 2ha미만인 농지는 경사도와 관계없이 한계농지임</td>
</tr>
<tr>
<td>○ 광업법에 의한 광업권이 기간만료 또는 취소로 소멸된 광구의 인근지역 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기 부적당한 농지</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3) 가용토지 잠재력과 공급체계의 원활화

주택종합10개년계획에 따르면 동기간 동안 5백만호 주택건설계획에 필요한 택지의 50%를 공공부문에서 담당하기 위해 개발·공급할 택지규모는 130,000천평에 달하며(수도권에서 70,600천평, 지방은 59,400천평의 공공택지개발·공급이 필요), 전국에서 향후 택지개발이 가능한 택지규모는 개발제한구역 조정대상을 포함해 약 134,500천평에 달하는 것으로 조사되었으며, 이미 지정된 택지를 포함하면 공급 가능한 택지는 약 170,000천평에 달한다(건설교통부, 2003).

수도권의 경우 택지개발지구로 지정된 지역 이외에 향후 택지개발가능규모는 개발제한구역조정대상을 포함해 약 75,000천평에 달하는 것으로 조사되었으며, 그중 수도권 중부권역은 개발 중인 택지의 잔여규모를 합쳐도 향후 소요량의
30% 정도밖에 충당할 수 없다고 조사되었다.

현재 국토계획법상 용도지역은 전국에 걸쳐 지정되며, 지정면적은 105,840.5㎢(국토면적 99,774㎢의 106.1%)이고, 보전용도인 농림지역과 자연환경보전지역이 59.9%인 63,358.6㎢, 보전과 개발을 병행하는 관리지역은 24.9%인 26,344.0㎢, 개발용도인 도시지역은 15.2%인 16,137.9㎢를 차지하고 있기 때문에 토지공급확대방안의 주요 대상은 관리지역이 된다.

<표 6-7> 국토계획법제정 당시 법제 개편에 따른 용도지역 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>기존체계 (세분류)</th>
<th>도시 (주.상.공.녹)</th>
<th>준도시</th>
<th>준농림</th>
<th>농림</th>
<th>자연환경보전</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국토계획법 체계</td>
<td>도시 (주.상.공.녹)</td>
<td>관리 (계획.생산.보전)</td>
<td>농림</td>
<td>자연환경보전</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>용도지역면적(㎢)</td>
<td>14,767</td>
<td>1,061</td>
<td>25,716</td>
<td>51,175</td>
<td>7,054</td>
</tr>
<tr>
<td>비율(%)</td>
<td>14.8</td>
<td>1.0</td>
<td>25.8</td>
<td>51.3</td>
<td>7.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

2003년도 개별공시지가전산자료 및 건설통계연보에 근거한 구체적인 개발잠재력은 다음과 같다(채미옥, 2004). 이미 도시용지로 사용하고 있는 기개발지이거나 보전지역으로 지정하고 있어 개발용지로 공급하기 어려운 토지는 수도권의 경우 88.6%, 용도지역별로 주거지역, 공업지역, 상업지역은 이미 87.3%가 이미 개발되었거나 개발이 어려운 토지이며, 상대적으로 지정규모와 개발여력면에서 관리지역이 29% 정도로 큰 편이다(6-8 참조).

<표 6-8> 기개발지 및 개발불가능지 면적 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>기개발지, 보전지역</th>
<th>관리지역</th>
<th>자연녹지지역</th>
<th>생산녹지</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>82%</td>
<td>39.4%</td>
<td>74.6%</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>88.6%</td>
<td>71%</td>
<td>91%</td>
<td>78.7%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

개발여력 상 관리지역 중심의 토지공급이 주요 정책대상이 될 수밖에 없지만 토지규제 완화 중심의 토지공급확대방안 철학보다는 토지규제의 재구조화 (restructuring)를 통한 원활한 적시 적소 토지공급시스템 구축이 필요하다.

개발필요성의 대부분이 주거용지인 만큼 개발소요 추정에서 다주택보유 역제를 통한 실수요자 중심의 자가소유 충전정책을 시행하고, 기존 주택재고의 조정을 통한 개발규모 감소가능성을 염두에 들 필요가 있다.

국토계획법 중심의 지역·지구계획 개편하고, 토지에 대한 규제지도 작업을 통한 토지이용 규제의 투명한 관리정책을 올바른 방향이라고 볼 수 있으며, 이를 통해서 적기적소 토지공급 시스템의 원활한 작동을 위해서는 토지관리 행정체계의 일원화와 통합성이 중요하다. 토지적성평가, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가 등 토지이용과 관련한 중복시스템을 정비하여 탄력적이고 신속한 토지공급을 위한 일괄토지행정서비스 (one-stop) 체계의 정립이 필요하다 (그림 6-1 참조).

<그림6-1> 정부의 토지규제개혁 시스템안
또한 토지이용 관련 규제의 복잡성으로 인해 발생하고 있는 개발가능지역의 공간적 산재현상을 정비하여 개발규모의 적정성을 확보할 수 있는 개발가능지역의 공간적 집단화를 도모할 필요가 있다. 택지개발 시스템은 중심지체계 개념을 도입하여 유사한 규모와 성격의 개발규모를 지양하고, 중심성을 확고히 갖춘 수 있는 대단위 개발지역 및 이들 중심지역과 네트워크 연결이 가능한 하위 개발규모를 통합적으로 연계하는 공간유기적개발체제를 도입할 필요가 있다. 평택시와 남해군의 사례연구에 따르면 관리지역내 면적분포를 보면 30만㎡ 이상은 각각 8%, 22.9%에 불과하고 3만㎡ 이하가 51.8%, 56.4%를 차지하고 있다.

토지공급 확대방안은 단순한 양적 공급이 아니라 정보화, 생활양식의 변화, 고령화, 가족구조의 변화, 에코머니 세대의 등장과 같은 인구구성의 변화 등을 고려하여 택지개발 철학 및 방법의 전환과 연계하여 공급정책을 수립할 필요가 있다. 지방의 경우는 토지이용 규제완화의 문제라기보다는 입지경쟁력을 강화(생산자본의 입장에서 이윤의 공간적 한계(spatial margins to profitability) 확장의 문제)를 위한 하부구조 구축 및 정비계획의 수립과 정책적 실천이 중요하며, 입지경쟁력을 갖춘 지역의 확대가 실질적인 토지공급 확대에 해당하는 것이다.

정부의 이러한 토지공급확대 조치와 관련하여 공시지가현실화, 농지전용부담금 도입, 기존 조세정책 외에 개발이익 환수장치 부재 등의 문제를 우선적으로 해결하여야 한다.
제7장 공공택지의 생산 및 공급제도

1. 택지의 생산현황과 문제점

1) 택지 및 공공택지의 생산

과거 1994년부터 10년간 공급한 공공택지 7,846만평(연간 282만평)에서 건설한 주택은 동 기간내 건설한 전체 주택 535만 2천호의 40.3% 수준인 215만 9천호이다. 과거 10년간 총 공공택지공급 중 수도권의 비중은 50%이며, 수도권 총 주택 건설호수 249만 5천호 중 99만 4천호를 공급하여 공공택지로 공급한 비율은 39.8%이다. 지금까지 수도권의 택지공급은 60.2%가 준농림지개발 등 민간택지개발 방식 등으로 주로 공급되어 왔음을 알 수 있다(표 7-1, 그림 7-1 참조).

<표7-1> 택지공급과 주택건설추이

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>연도</th>
<th>94</th>
<th>95</th>
<th>96</th>
<th>97</th>
<th>98</th>
<th>99</th>
<th>00</th>
<th>01</th>
<th>02</th>
<th>03</th>
<th>계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>공공택지</td>
<td>1045만평</td>
<td>822</td>
<td>1200</td>
<td>849</td>
<td>669</td>
<td>625</td>
<td>785</td>
<td>848</td>
<td>891</td>
<td>737</td>
<td>7846</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택건설</td>
<td>622천호 (276천호)</td>
<td>619 (324)</td>
<td>562 (329)</td>
<td>571 (329)</td>
<td>506 (180)</td>
<td>404 (168)</td>
<td>433 (183)</td>
<td>529 (198)</td>
<td>666 (207)</td>
<td>585 (172)</td>
<td>5352 (2159)</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>공공택지</td>
<td>410만평</td>
<td>462</td>
<td>529</td>
<td>367</td>
<td>340</td>
<td>272</td>
<td>321</td>
<td>389</td>
<td>478</td>
<td>358</td>
<td>3926</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택건설</td>
<td>125천호 (108천호)</td>
<td>268 (122)</td>
<td>271 (142)</td>
<td>229 (99)</td>
<td>148 (91)</td>
<td>237 (73)</td>
<td>240 (75)</td>
<td>304 (90)</td>
<td>376 (111)</td>
<td>297 (83)</td>
<td>2495 (904)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

※ 주 : 공공택지공급은 도시개발법, 산업법 등에 의한 택지포함(282만평/연)
주택건설중 ( )은 공공택지내 주택건설실적으로 택지공급 당해에 주택건설 승인이 난 것으로 가정하고 주택호수는 1호당 40평을 적용함.
자료 : 건설교통부 주택국
가장 많은 민간부문이 기성시가지의 나대지나 재개발·재건축, 다가구·다세대주택 및 도시지역 밖의 준농림지 등에서 택지를 개발해 공급하였다. 준농림지 개발이 허용된 1994년부터 준농림지 규제가 강화되기 전인 1999년 사이에 민간부문이 준농림지를 개발해 주택을 공급한 실적은 약 360천호에 달하며, 동 기간 동안 전체 주택공급의 11.5%를 차지하였다. 서울의 경우 주택공급에서
차지하는 비중이 36%에 달하는 재개발·재건축의 억제로 공급 위축가능성이 큰 상황이다(표7-2 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>공공개발택지</th>
<th>민간택지개발</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>계</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>재개발·재건축</td>
<td>기 타</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>도시지역내</td>
<td>도시지역외</td>
</tr>
<tr>
<td>공영택지 개발사업</td>
<td>36.5</td>
<td>8.0</td>
</tr>
<tr>
<td>도지구회 정리사업 등</td>
<td>6.5</td>
<td>19.0</td>
</tr>
<tr>
<td>재개발·재건축</td>
<td>10</td>
<td>11.5</td>
</tr>
<tr>
<td>기 타</td>
<td>19</td>
<td>18.5</td>
</tr>
<tr>
<td>준농림지</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 주 : 준농림지 주택공급실적은 1994～1999년 사이의 비중임
자료 : 한국토지공사, 대한주택공사, 수도권 중장기 택지수급계획, 2001
자료 : 건설교통부, 주택백서, 2002

선계획-후개발 개념에 입각한 2002년 2월 4일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 공포되어 2003년 1월 1일부터 시행되고, 재건축 요건 강화 등의 정책에 따라 민간택지개발이 위축되어 택지부족문제가 나타나고 있다.

이에 따라 2004년 2월 주택종합계획을 수립하여 앞으로 10년간 공공택지내 주택건설비중을 40%에서 50%로 상향조정하고, 공공택지에서 매년 25만호 건설을 추진하기로 하였다. 필요 공공택지규모는 매년 1,300만평(수도권 700만평 공급)이며 이중 1천만평은 택지개발촉진법에 의거하여 공급하고 300만평은 도시개발법 및 산업법에 따라 개발하기로 하였다.

현행 택지개발은 택지개발촉진법(택촉법)에 의한 공영개발, 도시개발법에 의한 택지조성, 산업입지 및 개발에 관한 법률(산업법)에 의한 공단개발 등 10여개 방식이 융용되고 있으나 70% 이상이 택촉법에 의해 공급하고 있다(표 7-3, 그림 7-2 참조).
<표 7-3> 택지개발 관련법의 도입배경과 주요내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>배경</th>
<th>주요내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>도시계획법  (1962)</td>
<td>도시의 복구 및 도시화에 따른 체계적 도시개발</td>
<td>• 도시개발예정구역의 지정  • 토지형질변경사업  • 일반의 주택지 조성사업  • 시가지조성사업</td>
</tr>
<tr>
<td>토지구획정리사업법  (1966)</td>
<td>도시계획법에서 분리하여 도시지역의 택지수요충족 및 도심의 재정비</td>
<td>• 토지구획정리사업  • 도시개발법으로 흡수</td>
</tr>
<tr>
<td>주택건설촉진법  (1972)</td>
<td>산화되는 주택난 해소를 위한 주택공급 및 투자 홍보</td>
<td>• 아파트지구 개발사업  • 대지조성사업: 실적미미로 사실상 사문화됨</td>
</tr>
<tr>
<td>도시재개발법  (1976)</td>
<td>재개발사업의 활성화를 위해 도시계획에서 분리</td>
<td>• 도심재개발사업  • 주택재개발사업</td>
</tr>
<tr>
<td>택지개발촉진법  (1980)</td>
<td>주택난이 사회문제로 대두되면서 저렴한 주택의 대규모공급의 필요성 증대와 개발과정의 간소화</td>
<td>• 택지개발예정지구의 지정에 의한 택지개발사업</td>
</tr>
<tr>
<td>산업입지 및 개발에 관한 법률  (1990)</td>
<td>산업용지의 확보 및 관리있는 국토개발과 지속적인 산업발전 도모</td>
<td>• 산업단지의 기능제고를 위해 주거시설, 문화시설, 의료복지시설 등의 용지조성사업(폐후주거지조성)</td>
</tr>
<tr>
<td>지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률  (1994)</td>
<td>기존의 개별법에 의한 택지, 산업단지, 관광단지 등 단위개발사업을 종합적으로 개발 지역개발사업의 효율성 제고</td>
<td>• 복합단지 개발사업</td>
</tr>
<tr>
<td>도시개발법  (2000)</td>
<td>주거, 상업, 산업 등의 종합적인 도시개발을 위함</td>
<td>• 도시개발구역지정  • 민간부문의 도시개발을 활성화하여 다양한 형태의 도시개발촉진  • 수용, 사용, 환지방식 등 다양한 개발방식을 허용함</td>
</tr>
<tr>
<td>국토의 계획 및 이용에 관한 법률  (2002)</td>
<td>국토의 난개발문제에 대응하고, 비도시지역에도 도시계획법상의 도시계획법을 도입하여 국토의 계획적, 체계적인 이용도모</td>
<td>• 난개발의 근원지로 지적되어온 준농림지역은 준도시지역으로 통합하여 개발관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 세분  • 건설물의 건축, 토지형질변경 등에 대해 개발행위가 가능한 전국도로 확장하여 도입  • 기반시설연동제 도입</td>
</tr>
<tr>
<td>도시 및 주거환경정비법  (2002)</td>
<td>도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비 개량하기 위해 도입</td>
<td>• 도시개발법에 의한 개발사업, 주거환경개선사업의 조정사업, 주거환경개선사업의 조정사업, 주거환경개선사업을 통합하여 관리함.</td>
</tr>
<tr>
<td>해당법</td>
<td>계획의 종류</td>
<td>계획내용</td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>-------------</td>
<td>----------</td>
</tr>
<tr>
<td>국토기본법</td>
<td>국토종합계획</td>
<td>국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획, 20년을 단위로 수립, 도로종합계획과 시군종합계획의 기본</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권정비계획법</td>
<td>수도권정비계획</td>
<td>인구의 시설재배치를 유도, 수도권의 질서있는 정비와 균형발전이 목적, 도시계획에 우선(법3조)</td>
</tr>
<tr>
<td>국토의계획및이용에관한법률</td>
<td>도시계획</td>
<td>광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 용도지역, 지구, 구역의지정, 도시계획시설의 설치, 관리, 지구단위계획(제1종2종), 개발행위가</td>
</tr>
<tr>
<td>주거환경정비법</td>
<td>주거환경정비사업</td>
<td>주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업</td>
</tr>
<tr>
<td>택지개발촉진법</td>
<td>택지개발사업</td>
<td>계획적인 단지 또는 시가지조성, 수용/사용법적에 의한 사업시행</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 159 -
2) 택지개발 및 생산의 문제점

택지개발 및 생산의 일반적 문제는 택지수요가 집중되어 있는 지역을 중심으로 신규개발가능지가 고갈되고 있으며, 개발가능지가 소규모 산발적으로 분포하는 것이다. 또한 택지개발사업의 본래 목적이 주택공급의 대량공급에 있으므로 대규모 택지개발시 사업성을 고려한 상업시설 및 기타 용지를 배분할 뿐, 다양한 용도의 도시기능을 구현하는 도시개발이 이루어지지 않고 있다.

그동안의 공공주도 택지개발은 지역별, 규모별, 시기별 등 사업지구 차이에 따른 특성이 고려되지 않고 획일적인 계획과 토지이용을 바탕으로 택지를 공급해온 경향이 강하다.

한국토지공사 시행 택지개발사업 평가에 따르면, 그간의 문제점으로 토지이용계획의 획일성, 인구밀도의 고밀화추세, 총사업비에서 용지비 비율의 증가, 수도권 및 부산권 공동주택지의 비율증가 추세, 대규모 사업지구에서 조성비 비율의 대폭 증가 등으로 나타났고, 관련 법·제도상의 문제점으로는 주택규모 및 배분의 경직성, 인구관리계획의 비현실성, 생산활동기능의 부족, 단독주택지 관리방안의 미흡 등이 나타났다(이윤상, 2001).
<표 7-4> 공영택지 계획관련 문제점과 원인

<table>
<thead>
<tr>
<th>문 제 점</th>
<th>원 인</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사례 분석</td>
<td>주택규모 및 배분의 경직성</td>
</tr>
<tr>
<td>상의 문제점</td>
<td>양적공급 필요에 따른 소규모주주 공급</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비판적 제도규정에 의한</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인구관련계획의 비현실성</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>과밀인구 가중으로 주거환경 악화 유발</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1필지 1세대로 수용계획 수립에 의한</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>생산활동기능의 부족</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>택지위주의 계획 및 개발</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>자족성 결여 및 불필요한 교통량 유발</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>단독주택 관리 방안의 미흡</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>비주거시설의 침투대책 제도비미</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>필지단위 공급으로 전반적인 관리 미흡</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2. 택지개발 철학 및 방법론의 전환

1) 택지개발방법의 개선

공공택지 공급개선방안의 기본원칙은 공공택지 개발이익의 사회 환원, 주택분양 가격의 안정, 주택산업의 창의력과 생산성 제고, 주택상품의 품질제고와 공급확
대 등을 고려하여야 한다.

(1) 택지개발기법상의 개선
우선 지금까지 나타난 택지개발 기법상의 문제를 고려할 때, 택지개발기법상의 개선사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.
① 입지유형에 따른 기준의 차등화 : 현재의 지역에 따른 기준을 모도시 유형(인구, 규모 등)별로 세분하여 이에 대한 토지이용계획기준을 차등화 하여 적용함.
② 특정기능 및 중대규모 사업개발의 특화 선도 : 대규모 개발지역을 중심으로 중심지체계에 입각한 중심성 강화와 도시기능 다양성 확보. 개발지역 내부적으로 세계화, 정보화에 부응할 수 있는 고용창출형 기능강화(예, telework center).
③ 단독주택지의 계획기능 및 관리 강화 : 단독주택지에 대한 지속적인 수요증가를 개발에 적극 반영하고 또한 물력형 계획을 적극 활용하여 단독주택지의 주거환경 악화를 적절히 방지.
④ 사업비 부담을 줄이는 개발체계의 도모 : 용지비의 증가에 대한 문제는 현재 도시개발법에서 규정하고 있는 환지방식, 혼용방식 등 다양한 사업방식을 적극 활용.

(2) 생활양식변화 요인의 반영
생활양식의 전환도 기본적으로 택지수요패턴에 영향을 미치면서 개발 및 공급 전략에 전환을 요구한다. 고령화 사회로의 진입, 베이비붐 및 에코부머 세대의 지배와 부의 축적, 가상공간 생활의 일상화 등은 생애주기별 맞춤형 상품의 공급, 다양한 형태의 가구형성에 따른 신규 공간공급을 요구하고, 부의 증대에 따른 1인당 공간소비량이 증가하며, 통제시장의 발달에 따른 주문형 상품, 기능통합형 공간을 공급할 필요가 있다.
아울러 가족 및 가구구성 변화에 대응하는 다양한 주거형태의 도입도 중요한 고려사항이다. 택지개발 및 이용에서 가족 및 인구구조의 변화를 중시하는 주택인 구학적 연구는 가구형성, 주택소요단위, 주거수용형태, 주거이동, 근린지역 등의 동태적 변동을 반영하여 주택건설 소요량 및 택지개발 소요량을 추계하고, 개발 임지를 결정할 것을 요구하고 있다(identity based residential park, silver space, empty nester home, second & third home, affordable housing, leisure housing, entertainment shopping mall).

(3) 산업재구조화 요인의 반영

산업재구조화 요인은 택지수요패턴에 영향을 미친다. 기본적으로 새로운 유형의 용지수요에 신속하게 대응하기 위해서는 다품종 소량생산의 유연적 택지개발 공급체계 확립을 통한 택지상품 차별화 전략이 필요하다. 또는 대규모 개발단지 내에서 다품종 소량생산의 효과를 얻을 수 있는 유연적 이용체계 수립이 필요하다.

택지의 생산·공급 및 유통, 이용경로의 효율성 제고를 위해서는 부동산관련 산업구조의 현대화, 즉 세계적 차원에서 규모의 경제와 범위의 경제(scope economy)를 동시에 달성할 필요가 있다(표 7-5 참조).

고용센터와 근린지역 통합형 개발과 관련하여 산업구조 전환 및 신산업 임지추세를 반영하는 택지개발 임지선정이 중요하다. 또한 양질의 주거지역이 형성되기 위해서는 보완관계에 있는 시설들과 계획적·통합적인 개발이 이루어질 필요가 있다(educational park, health park, hotelling).
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>사업체수(개)</th>
<th>종사자수(명)</th>
<th>매출액(백만원)</th>
<th>업체당종사자수(명)</th>
<th>업체당매출액(백만원)</th>
<th>1인당매출액(백만원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>부동산업계</td>
<td>58293</td>
<td>-</td>
<td>244433</td>
<td>16422184</td>
<td>4.1</td>
<td>281.77</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산임대업 및 공급업</td>
<td>4473</td>
<td>100.0</td>
<td>31378</td>
<td>10165042</td>
<td>100.0</td>
<td>7.01</td>
</tr>
<tr>
<td>20백만원 미만</td>
<td>206</td>
<td>4.7</td>
<td>2177</td>
<td>6435</td>
<td>0.1</td>
<td>19.47</td>
</tr>
<tr>
<td>20 - 50백만원</td>
<td>666</td>
<td>14.9</td>
<td>1663</td>
<td>23742</td>
<td>0.2</td>
<td>2.39</td>
</tr>
<tr>
<td>50-100백만원</td>
<td>1064</td>
<td>23.8</td>
<td>2961</td>
<td>7077</td>
<td>0.8</td>
<td>2.78</td>
</tr>
<tr>
<td>100-500백만원</td>
<td>1631</td>
<td>36.5</td>
<td>9581</td>
<td>390150</td>
<td>3.8</td>
<td>5.87</td>
</tr>
<tr>
<td>500-1000백만원</td>
<td>385</td>
<td>8.8</td>
<td>3007</td>
<td>296623</td>
<td>2.8</td>
<td>7.61</td>
</tr>
<tr>
<td>1000백만원 이상</td>
<td>567</td>
<td>11.3</td>
<td>11991</td>
<td>9303892</td>
<td>92.4</td>
<td>23.65</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산관련서비스업</td>
<td>5381</td>
<td>0.0</td>
<td>213065</td>
<td>6257142</td>
<td>100.0</td>
<td>3.98</td>
</tr>
<tr>
<td>20백만원 미만</td>
<td>2216</td>
<td>0.7</td>
<td>35709</td>
<td>309960</td>
<td>4.2</td>
<td>1.62</td>
</tr>
<tr>
<td>20 - 50백만원</td>
<td>18969</td>
<td>35.3</td>
<td>43641</td>
<td>557040</td>
<td>8.9</td>
<td>2.39</td>
</tr>
<tr>
<td>50-100백만원</td>
<td>4279</td>
<td>8.0</td>
<td>15961</td>
<td>289023</td>
<td>4.6</td>
<td>3.73</td>
</tr>
<tr>
<td>100-500백만원</td>
<td>5737</td>
<td>10.7</td>
<td>96580</td>
<td>1342510</td>
<td>21.5</td>
<td>8.66</td>
</tr>
<tr>
<td>500-1000백만원</td>
<td>1314</td>
<td>2.4</td>
<td>22555</td>
<td>95599</td>
<td>15.9</td>
<td>17.45</td>
</tr>
<tr>
<td>1000백만원 이상</td>
<td>1374</td>
<td>2.6</td>
<td>45039</td>
<td>2812411</td>
<td>44.9</td>
<td>32.78</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 통계청, 2000, 『1999년 기준 서비스업통계조사』

(4) 정보화 요인의 반영

정보화 요인의 경우 택지개발입지 및 고부가가치 상품개발에 영향을 미친다. 기본적으로 실물공간 및 가상공간의 통합형태로 택지개발이 이루어지게 되며, 택지이용부동산이 정보화로 내장하면서 인텔리전트 택지상품이 공급되어야 한다. 고급택지개발과 시장가격경쟁체제를 유지하여야 한다.

정보화에 따라 고용중심지가 선택적 집중 및 분산경향을 띠게 되면서 택지개발입지가 영향을 받는다. 특히 직주근접형 택지개발을 위해서는 정보통신기술을 매개로 한 주거와 작업공간을 통합할 수 있는 상품을 개발하여야 한다.

정보화된 개발상품에 대한 수요가 증가하면서 이들을 지원할 수 있는 택지개발
발·공급 및 사후관리가 필요하다(electronic cottage, telework center, serviced office, satellite office). 예컨대 원격근무센터(telework center)는 일종의 오피스설로서 중심오피스로부터 멀어져 있으며 일정한 수수료를 받고 원격근무자(telecommuters)에게 전통적인 오피스 환경을 제공하는 시설 및 공간이며, 장애인, 여성취업자 등 사회적 약자를 위한 고용기회 창출 및 정보격차 해소 수단으로도 활용되고 있다.

정보화 사회 택지개발은 기본적으로 온-오프라인 공간 통합형의 정보화 지역사회 정체성(디지털시티의 구축)을 확보할 수 있어야 한다. 즉 택지상품화 단계에서 이미 이러한 정보화 사회의 지역정체성을 확보할 수 있도록 설계되어야 한다.

(5) 기존 택지재고의 유효활용

평면적인 신규택지개발과 더불어 도시재생(urban regeneration)을 통한 기존 택지재고를 효율적·집약적으로 활용할 수 있는 종합계획이 필요하다. 현재 분명한 법적 근거없이 추진되고 있는 서울시 뉴타운개발을 포함한 제도정비가 필요하다(국토계획법, 도시개발법, 주택법, 도시정비법, 건축법 등의 위계관계 등을 정비).

또한 일본의 택지정책 전환에서 볼 수 있는 바와 같이 사회경제구조의 다변화와 생활양식의 다양화에 부응하고 특화시장(niche market)의 발전에 부합할 수 있는 택지공급, 즉 택지개발 상품에서 범위의 경제(scope economy) 전략을 추진하기 위해서는 기존 택지재고를 재활용 및 재순환시키는 것이 필요하다. 특히 신규택지의 대량공급이 어려운 지역에서 필요하며, 이러한 지역일수록 산업구조 전환을 수용하기 위한 다양한 도시재생정책의 집행과 방기토지의 시장재유도 정책을 통해서 기존의 재활용 또는 미활용 택지를 집약적으로 고도이용할 필요가 있다.

일본의 경우 산업구조 전환에 따라 발생하고 있는 저활용 및 미활용 토지에 대해서는 폐기물처리 및 재활용시설, 주거지 및 상업지, 엔터테인먼트시설, 생산연구시설, 오피스업무시설 등으로 전환하고 있으며, 기존 공업용지의 전환을 위함
증권화방법 등 다양한 금융지원시스템을 도입하고 있다(그림 7-3, 7-4 참조).

<그림7-3> 공장이전적지등에서 소유기업과 공동의 '부동산특정 공동사업' 전개구조

①~③; 공단이 재구조화를 단행하는 기업의 토지를 일부취득하여 공단과 재구조화기업 공동으로 부동산특정공동사업을 시작함(토지를 각각 현물출자)
④; 공단은 업무집행조합원으로서 기반정비 등을 행함.
⑤~⑦; 부동산특정공동사업체는 특정목적회사(SPC)를 설립하고 토지 등의 자산을 양도함.
⑧~⑨; SPC가 증권을 발행하여 자금을 조달함
⑩~⑬; SPC는 조달자금으로 건축물의 정비를 행하고, 토지 및 건물을 처분하여 증권을 상환함.
(6) 민간택지개발방법 및 제도의 정비

국토의 선계획·후개발 전환, 국토이용체계 개편에 따른 준농림지의 폐지, 재건축 요건 강화, 기성시가지의 나다지 고갈 등으로 기성시가지 내의 택지공급과 민간의 택지개발은 축소가 불가피할 상황이지만 그간의 경험을 통해 볼 때 민간택지개발의 비중이 향후 높은 비중을 차지할 수밖에 없다. 현재 도시개발법에 민간택지개발과 민간토지수용에 대한 근거가 있으나 민간택지개발을 체계화 할 수 있는 제도정비가 필요하다.

민간토지수용과 관련하여 구 도시계획법 시행령(1965·11·10) 제3조에서 일단의 주택조성사업 시행시 행정청이 아닌 자가 도시계획사업을 집행하고자 하는 경우 사업지구내의 토지면적의 3분의 2이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의서를 받아 건설부 장관의 승인을 받도록 하였다.

현행 도시개발법에서는 다양한 도시개발수요에 부응하기 위하여 민간법인도 도시개발구역의 지정을 제한할 수 있으며, 도시개발사업이 원활하게 진행되도록 민간 사업시행자에게 토지수용권을 부여하되, 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상을 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권을 부여하고 있으나 지자체가 소극적으로 대처하고 있다.
민간택지개발을 위해서는 기업도시건설법을 활용할 수 있다. 수도권 및 자연 성장잠재력이 큰 지역을 제외하는 국토균형발전과 개발이익 환수를 전제로 하는 기업도시건설을 활용할 필요가 있다(관련 근거: 도시개발법 제11조 제1항5호와 시행령 제14조 제2항1호). 다만 기업도시의 단조로운 산업구조 형성을 방지하기 위해 복합기능을 유도할 필요가 있다.

민간택지개발 관련 규정(도시개발법)

○ 제11조 (施行者 등) ①도시개발사업의 시행자(이하 "시행자"라 한다)는 다음 각호의 족종에서 지정권자가 이를 지정한다. 다만, 도시개발구역의 전부를 환 지방식으로 시행하는 경우에는 제4호의 토지소유자 또는 조합을 시행자로 지정한다. <개정 2002.12.30>

4. 도시개발구역안의 토지소유자(제20조의 규정에 의한 수용 또는 사용방식의 경우에는 도시개발구역안의 국·공유지를 제외한 토지면적의 3분의 2 이상을 소유한 자를 말하며, 공유수면해임법 제9조의 규정에 의하여 면허를 받은 자를 당해 공유수면을 소유한 자로 보고 그 공유수면을 토지로 본다) 또는 이들이 도시개발을 위하여 설립한 조합(이하 "조합"이라 한다)

5. 수도권정비계획법에 의한 과밀억제권역에서 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 과밀억제권역안의 사업기간 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 법인

○ 제21조 (土地 등의 收用 또는 사용) ①시행자는 도시개발사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있다. 다만, 제11조제1항제4호 내지 제7호에 해당하 는 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 족의 동의를 얻어야 한다. <개정 2002.12.30>
표 7-6 기업도시 개발의 효과

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택 가격 안정</td>
<td>- 기업도시내 주택의 소비자가 곧 기업도시내 산업 종사자들이므로 실수요자 중심의 주택공급 효과 - 정부개입을 최소화 하면서 주택시장안정 도모 가능 - 기업도시내 주택가격은 자율조정 가능성이 높으므로 상대적으로 주변 지역으로 가격상승세가 전이되는 것을 막는 완충지대(Buffer Zone) 역할 수행 - 종사자 및 부양가족의 이동을 수반한 수도권내 기업이전을 유도함으로써 수도권내 민간적인 주택부족 문제 해결에 도움 - 수용인구 30만 정도(1,000만평)를 감안할 때, 10만 가구의 이동이 예상되며 이는 상대적으로 수도권에 10만호 정도의 주택을 추가로 공급하는 효과</td>
</tr>
<tr>
<td>지역 균형 발전</td>
<td>- 지역 내 인구유입을 촉진하고 고용을 창출 - 인구·산업 및 경제의 수도권 집중 완화 - 지방경제의 활성화 요인으로 작용</td>
</tr>
<tr>
<td>경기 부양</td>
<td>- 건설투자의 고용유발 효과 및 생산의 효율화를 감안할 때, 1조원 가량의 투자를 유발 - 단순한 주택 건설 차원을 넘어, 지역 공공시설 및 기반시설의 건설로까지 확대되므로 경기전반에 걸쳐 긍정적 파급효과</td>
</tr>
</tbody>
</table>

표 7-7 지방이전 기업에 대한 유인

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>관련 규정</td>
<td>- 기업의 지방이전 촉진대책(1999), 도시개발법 및 도시개발법 시행령</td>
</tr>
<tr>
<td>대상 기업</td>
<td>- 대상기업은 수도권과 밀착지역에서 3년 이상 계속하여 공장시설을 갖추고 사업을 영위하고 있거나 3년 이상 계속하여 본점 또는 주사무소를 두고 있는 법인으로서 공장시설의 전부 또는 본사를 수도권외의 지역으로 이전하는 법인중 종업원 500명 이상인 법인(콘소시엄 형성으로 500명 이상이 되는 경우도 가능)</td>
</tr>
<tr>
<td>주요 유인</td>
<td>- 대상구역 보지면적의 2/3이상에 해당하는 토지소유자 의 동의를 얻은 경우 도시개발구역 지정제안 허용 - 실시계획 인가 받은 경우 「산업입지법」에 의한 산업 단지 실시계획 승인 등 30개 법률에 의한 인·허가 의제 - 「지방세법」·「농지법」·「산림관리법」 등이 정하는 바에 따라 지방세와 농지·산림전용부담금·대체농지조성비·대체조림지 등 감면 - 개발부지의 원활한 구입을 위해, 국공유지의 대부, 매각, 매각대금의 장기분할 상환 가능 - 배후도시의 용수시설, 도로, 하수처리시설 등 주변 사회간접자본시설 확충을 위해 공공개발과 동등 수준 지원(「도시개발법」 및 동법 시행령 및 시행규칙)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 전국경제인연합회, 2004
2) 택지개발철학 및 방법의 근본적 전환방안

사회경제적 환경의 근본적 변화, 즉 세계화, 정보화, 지식기반경제의 도래, 생활양식의 변화, 금융기법의 고도화 등을 고려하면, 지금까지 전개되었던 양적 공급 중심의 택지개발 방식은 갈림길에 놓여 있다고 볼 수 있다. 택지개발이 미래지향적 국토공간 및 생활공간 건설에서 기본적 토대가 되기 위해서는 택지정책의 철학적 전환이 필요한 시점이다.

일본의 경우 2000년 6월 「주택택지심의회」 회신인 「21세기 풍요로운 생활을 원하는 주택·택지정책에 대해서」라는 보고서를 토대로 2002년 7월 「사회자본정책비실의회 주택택지분과회」가 다음과 같은 내용의 「택지정책 전환의 기본적 방향에 관한 보고」를 제출하였다. 향후의 기본적인 택지정책 방향으로 양에서 품질로, 기존 재고의 유효활용, 소유에서 이용으로, 시장기능 중시와 공공과 민간의 역할 재구축 등을 꼽고 있다(그림 7-5 참조).

① 양에서 품질로: 대도시권을 중심으로 한 기존의 택지정책은 고지가, 택지수급의 급박성을 배경으로 한 택지의 양적인 확대를 중시하는 것이었지만 가족형태의 변화에 따라 신규택지 수요량이 제감하는 방향으로 바뀌고 있고, 민간부문의 경우 기반비용 부담을 회피하는 주택택지 공급사업을 선호하는 경향이 있다는 점, 국민의 가치관 및 소요구조(needs)가 다양화·고도화하고 있는 점 등을 고려하여 택지의 품질 유지 및 향상을 중시하는 정책으로 전환하여야 한다.

② 기존재고(기존 시가지)의 유효활용: 향후 새로운 시가지개발의 감소가 예상되는 점과 기반시설 회복목적의 소규모 개발행위가 증가하고 있다는 점을 고려하여 택지정책에서는 기존의 택지재고(stock)를 유효 활용하는 동시에 그 품질의 유지향상을 도모하는 것을 보다 중시할 필요가 있다. 또한 소수자녀 및 고령자 사회의 도래, 가족구성의 다양화, 생활양식의 다양화 등에 의해 택지소요 형태가 다양화하고 있기 때문에 소요에 대응한 적절한 택지의 선택
을 가능토록 하기 위해서는 사회 전체가 보유하고 있는 택지재고를 유효하게 활용하는 것이 필요하다. 따라서 과거에 중시했던 신규 도시건설 중심의 택지공급을 대체하여 앞으로는 도시경영의 관점에서 도시 및 교외지역에 대한 기존의 시가지정비를 중시하고, 택지재고의 품질을 유지 및 향상시키고, 재 활용 메커니즘으로 택지재고의 순환을 실현하는 것이 중요하다.

③ 소유에서 이용으로: 지속적인 토지가격 상승을 예상할 수 없는 상황에서 택지의 가치에 대한 평가가 소유가치에서 이용가치로 이행되고 있고, 국민의 택지에 대한 의식구조가 변하고 있다는 점을 고려하여, 향후 택지정책은 소유권을 전제로 한 정책에서 이용권도 중시하는 정책으로 전환할 필요가 있다.

④ 시장기능 중시와 공공과 민간의 역할분담 재구축; 택지재고가 충분하고, 국민의 가치관 및 소요(needs)가 다양화·고도화하고 있는 현실에서는 민간사업자의 창의와 충분한 정보에 기초한 소비자의 다양한 선택권을 보장하기 위해서 택지정책에서 시장기능을 적극 활용하여야 한다. 이를 위해서 부동산관련 정보전달 체계를 정비할 필요가 있다.

<그림7-5> 일본 택지정책 전환의 기본 구상안

---

새로운 택지정책의 전개방향

- 품질유지 향상을 위한 정책
  ① 택지통합계획의 설정 등
  ② 비품질 택지의 경제적 활용

- 기존 재고의 유효활용
  ① 지역개발과의 연계
  ② 재활용을 위한 재재개발

- 소유에서 이용으로 활용방안
  ① 재개발과의 연계
  ② 재생으로의 재활용

- 택지시장 환경의 정비
  ① 택지정보제공 시스템 정비
  ② 토양오염 대책 지침정비

---

택지정책 전환의 사회경제 환경

- 사회경제환경변화
  ① 택지수급량 감소
  ② 계속적 토지가격 상승경향

- 기존의 양적확대정책 전환
  ① 대도시법에 기초한 광역계획제도에 대해서
  ② 공적 택지공급에 대해서는 신규사업을 폐지하고, 국가적 중요성,광역적 관점에서 필요한 것으로 유효활용

---

택지정책 전환의 고려사항

- 양적사고에서 품질 중시로
- 기존 재고관리의 중시
- 소유에서 이용으로
- 시장공급과 공정약관 재구축

---

택지정책 전환의 고려사항

- 양적사고에서 품질 중시로
- 기존 재고관리의 중시
- 소유에서 이용으로
- 시장공급과 공정약관 재구축

---

그림 7-5: 일본 택지정책 전환의 기본 구상안
3. 공공택지의 공급유통과 개선

1) 택지공급방식

택지공급방식을 보면 택촉법에서는 60㎡ 초과 분양주택은 추첨방식(감정가격)으로 공급하고 도시개발법에서는 경쟁입찰을 통해 공급하고 있다(표 7-8 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th>사용용도</th>
<th>택촉법</th>
<th>산입법</th>
<th>도시개발법</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공공청사</td>
<td>수의계약</td>
<td>수의계약</td>
<td>수의계약</td>
</tr>
<tr>
<td>60㎡ 이하 분양주택(임대포함)</td>
<td>추첨분양</td>
<td>추첨분양</td>
<td>추첨분양</td>
</tr>
<tr>
<td>60㎡ 초과 분양주택</td>
<td>추첨분양</td>
<td>추첨분양</td>
<td>경쟁입찰</td>
</tr>
<tr>
<td>상업용지</td>
<td>경쟁입찰</td>
<td>경쟁입찰</td>
<td>경쟁입찰</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 주택국

택지공급방식 관련 규정

○ 택촉법 제13조의2(택지의 공급방법등) ②택지의 공급은 시행자가 미리 정한 가격으로 추첨의 방법에 의하여 분양 또는 임대한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 택지에는 경쟁입찰의 방법에 의하여 공급한다. <개정 2003.11.29>
1. 관매시설용지등 영리를 목적으로 사용될 택지
2. 주택법 제16조의 규정에 의한 사업계획의 승인을 얻어 건설하는 공동주택의 건설용지외의 택지(시행자가 토지가격의 안정과 공공목적을 위하여 필요하다고 인정하는 경우를 제외한다)에 대하여는 추첨의 방법으로 분양할 수 있다. <개정 2003.11.29>

○ 도시개발법 제46조 (조성토지등의 공급방법 등) ② 토지의 공급은 경쟁입찰의 방법에 의한다. 다만, 건설교통부령이 정하는 면적이하의 단독주택용지, 주택법시행령 제3조제1항의 규정에 의한 국민주택규모 이하의 주택(임대주택을 포함한다)건설용지 및 공장용지에 대하여는 추첨의 방법으로 분양할 수 있다. <개정 2003.11.29>
택지법상 주택용지의 현황과 용지배분은 한국토지공사 시행 30개 택지지구 사례분석 결과 공공택지에 주택용지는 38% 수준(단독주택용지 10.2%, 공동주택용지 27.7%)이며, 무상으로 제공하는 도로 및 공원용지가 전체의 35%를 차지(기타 공공용지가 23%)하는 것으로 나타났다.

택지개발업무처리지침(2004.3.25개정)에 따른 주택건설용지 배분규정은 공동주택건설용지(수도권과 부산권의 경우 전체 주택건설용지의 80% 수준)의 25% 이상을 국민임대주택용지로 확보하여야 하며, 국민임대주택용지 포함 공동주택건설용지의 40%이상을 85㎡ 이하의 장기임대주택건설용지(10년 이상)로 확보·공급하여야 한다.

참고로 수도권의 10년 이상 장기임대주택용지 비율을 보면, 전체 개발택지중 주택용지 비율 38%×공동주택용지 80%×85㎡ 이하 임대주택용지 40% = 전체 개발택지 중 12.2% 정도가 임대주택용지이다. 그리고 수도권 60㎡ 이하 공동주택건설용지 비율은 전체 개발택지 중 주택용지 비율 38%×공동주택용지 80%×60㎡ 이하 30% 이상 = 전체 개발택지 중 60㎡ 이하 공동주택건설용지 비율 9.12%이다.

<표7-9> 주택건설용지의 배분 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>주택건설용지 배분비율</th>
<th>공동주택건설용지 배분비율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>아파트</td>
<td>연립, 단세대</td>
<td>단독주택</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권/부산권</td>
<td>60% 이상</td>
<td>20% 이하</td>
</tr>
<tr>
<td>기타 광역시</td>
<td>40% 이상</td>
<td>20% 이하</td>
</tr>
<tr>
<td>시외</td>
<td>공동주택용지</td>
<td>50% 이상</td>
</tr>
<tr>
<td>기타지역</td>
<td>태지개발계획승인권자가 배분비율 결정</td>
<td>20% 이상</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표7-10> 택촉법상 택지공급가격 (택지개발사업관리지침 개정 2004.3.25, 단위 %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>용도별</th>
<th>공급지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>조성원가이하</td>
<td>수도권·부산권</td>
<td>광역시</td>
</tr>
<tr>
<td>임대주택건설용지</td>
<td>- 60㎡이하 주택용지</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>- 60㎡초과 85㎡이하 주택용지</td>
<td>수도권85, 부산권80</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>국민주택규모의용지</td>
<td>- 60㎡이하 주택용지</td>
<td>수도권95, 부산권90</td>
</tr>
<tr>
<td>임대주택건설용지</td>
<td>수도권 85, 부산권 90</td>
<td>90</td>
</tr>
<tr>
<td>조성원가수준</td>
<td>공공용지</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>협의양도인택지</td>
<td>수도권: 감정가격, 부산권: 감정가격, 부산권: 110</td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>조성원가이상</td>
<td>단독주택건설용지</td>
<td>감정가격</td>
</tr>
<tr>
<td>국민주택규모의용지 (60㎡초과 85㎡이하 주택용지)</td>
<td>감정가격</td>
<td>감정가격</td>
</tr>
<tr>
<td>국민주택규모초과용지 (85㎡초과주택용지)</td>
<td>감정가격</td>
<td>감정가격</td>
</tr>
<tr>
<td>기타공공용지(학교용지 포함)</td>
<td>감정가격</td>
<td>감정가격</td>
</tr>
<tr>
<td>상업용지등(택지개발촉진법시행령 제13조의2제2항 단서)</td>
<td>경쟁입찰에 의한 낙찰가격</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1. 공급가격은 상한가격기준이며 지역여건에 따라 기준가격이하로 공급가능
2. 조성원가는 용지비 및 조성공사비와 이에 대한 일정비율의 일반관리비 및 영업외 수익
   비용 상계손익을 포함한 가격임(택지개발촉진법시행규칙 별표참조)
3. 공공시설용지와 기타공공시설용지(학교포함)는 당해 공공시설의 관리주체 및 영리성에
   의하여 구분하여 결정

- 174 -
2) 택지개발촉진법상 공공택지 전매금지 조치

2003년 5월과 7월, 단계별 택지공급 제한강화 조치 이후에도 공공택지 당첨 확률을 높이기 위한 계열사 동원 및 런타임커뮤니 양산으로 청약 과열현상이 지속되고, 공공택지 전매에 의한 택지가격 상승으로 주택분양가 상승 압력을 가중시킨다는 판단에 따라 전매금지 조치를 시행하였다. 예컨대 김포장기지구 택지분양(‘03.10) 경쟁률은 50:1이었으며, 과주교하 공동주택필지중 명의변경 40%, 이중 30%는 재변경(‘03.11)이었다.

이에 2003년 12월 4일 추가적인 전매제한 금지조치의 시행으로 수도권 등 투기 우려지역에 신규로 공급되는 공공택지에 대해 명의변경 제한기간을 계약 후 1년 경과·대금완납 시에서 동기이전 시까지로 확대하여, 공동주택지 청약자는 시공능력에 따라 우선순위를 정하여 1순위는 시공실적이 3년간 300세대 이상이거나, 일반건설업 면허 또는 주택법상 시공자격 있는 자 중, 택지사업 시행자가 과열정도를 판단하여 선택하도록 하였다. 아울러 민법상 환매약정을 설정하여 공동주택공급이후 폐업·합병하거나, 일정기간(계약일 5년·건축가능일 3년 이내) 건축하지 않는 경우 환매조치할 수 있도록 하였다.

공공택지 전매제한 조치의 영향과 관련하여 주택건설업계 등록업체는 2003년 10월말 현재 5,812개로, 이중 최근 3년간 300세대 건설 및 일반건설업(건축, 토건) 면허 등 시공자격이 있는 업체는 1,622개이기 때문에 투기가 우려되는 지역은 주택건설 등록업체의 72%에 달하는 4,190개 업체에 공공택지 분양이 제한된다. 다만, 과도한 규제가 되지 않도록 투기가 우려되는 지역에 한하여 우선순위에 따라 탄력적으로 적용할 계획이라고 경부는 밝혔다.
<표7-11> 공공택지 공급 제한강화 조치내용 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>당초</th>
<th>개선</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2003. 5월</td>
<td>-</td>
<td>분양제한 : 1사 1필지  • 명의변경 제한 : 사업시행자가 정하는 기간</td>
</tr>
<tr>
<td>2003. 7월</td>
<td>• 명의변경 제한 : 사업시행자가 정하는 기간</td>
<td>• 명의변경 제한 : 계약후 1년경과 대금완납시</td>
</tr>
<tr>
<td>2003. 12월</td>
<td>• 명의변경 제한 : 계약후 1년경과 대금완납시</td>
<td>• 명의변경 제한 : 등기이전 시까지로 확대  • 공동주택지 정약자격 제한 : 사업실적 3년간 300세대 이상  • 민법상 환매특약 설정</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3) 공공택지 공급방식의 문제점


이때문에 주택건설관련 사업주체에 따른 문제제기가 지속적으로 이루어져 왔으며, 이를 정리하면 다음과 같다.

① 시공업체 : 공공택지를 저렴하게 공급받으면서 분양가는 시세에 따라 결정하면서 개발이익을 과도하게 향유한다는 문제
② 시행사는 추첨을 통해 택지를 분양받은 다음 택지전매를 통해서 시세차익을 향유하는 문제.
③ 2003년 12월 동탄 지구내 택지공급을 LG건설이 800억원에 매수하였다.
④ 2003년 12월 4일 택지분양 과정을 해소하기 위해 동기 이전 시까지 공공택지 명의변경을 제한하고, 입찰자격을 최근 3년간 300호 이상의 주택건설 실적이 있는 업체로 제한함.
③ 토지개발공사 등 택지개발사업자는 저렴하게 공용수용한 토지를 과도하게 높은 가격으로 공급하여 개발이익을 향유하는 문제.

<표 7-12> 임대주택 용지를 고려할 경우 토지공사의 개발이익

<table>
<thead>
<tr>
<th>사업지구</th>
<th>아파트용지 수익률</th>
<th>평당 조성원가</th>
<th>아파트용지 공급가격</th>
<th>주택평당 토지가격</th>
<th>아파트 분양가</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>화성동탄</td>
<td>8.6%</td>
<td>274만원</td>
<td>298</td>
<td>337</td>
<td>183</td>
</tr>
<tr>
<td>부천상동</td>
<td>14.1%</td>
<td>191만원</td>
<td>218</td>
<td>226</td>
<td>113</td>
</tr>
<tr>
<td>자료: 건설교통부 주택국</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

4) 공공택지 공급방식의 개선

정부의 공공택지 공급방식과 부동산공개념위원회에서 논의한 공급방식별 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 택지정약자격제한 방법은 등기이전 시까지 명의변경을 제한하고, 택지분양 청약자격임의를 강화(증진 3년간 300세대 이상 건설실적에서 연간 200세대 이상 건설실적 380여개 업체)하며, 분양공고 명의변경을 제한하여 분양공고 명의는 택지를 최초로 분양받은 자로 한정하는 것이다. 최초로 택지를 분양받은 자의 전매를 금지하고(환매특약 설정), 최초 분양자 명의와 분양공고(최초 택지분양가 기준) 등 택지정약 기준을 강화하는 것은 기본적인 공공택지 정책으로 삼되 개발이익 반수, 주택분양가 안정에는 별다른 도움이 되지 않기에 보완대책과 연계할 필요가 있다.

두번째 택지완전경쟁입찰 방식은 60㎡ 초과 주택용지를 완전 경쟁입찰을 통해 시장가격으로 공급하여 택지개발이익의 완전회수가 가능하지만 분양가에 전가됨으로 주택분양가 상승과 택지정약 과열로 부동산투기를 부쇄질 할 수 있다. 완수한 개발이익은 임대주택건설로 활용 가능하다.
세 번째 택지채권경쟁입찰 방식은 주택용지(택지) 공급가격과 시장가격의 차액에 대해 국민주택채권을 발행하여 개발이익의 일부(50% 내외)를 환수할 수 있지만, 최초 택지분양자에게 개발이익의 일부가 귀속되고, 분양가격 상승을 유발한다. 주택공급지역의 수요구조에 따라서는(항상적 초과수요지역) 최초 주택분양자도 개발이익의 일부를 수취할 수 있다.

넷째 주택원가연동제 및 채권경쟁입찰 방식은 주택에 대해 원가연동제 방식으로 주택분양가격을 규제하고(표준건축비와 택지공급가격으로 규제), 낮은 주택분양가격과 시장주택가격 사이 차액은 채권을 발행하여 환수함으로써 개발이익의 일부를 환수할 수 있다. 주택분양가격의 안정을 도모할 수 있으나 최초 주택분양자의 시세차익 수취로 인해서 주택투기를 유발한다.

다섯째 싱가포르식 택지공영개발 방식은 공공기관이 공공택지의 개발과 공급은 물론 주택건설 및 분양에 이르기까지 전 과정을 담당하며, 건설업체에게는 시공권(하도급)만을 부여하는 방식으로서 주택분양가격을 원가연동제 방식으로 규제할 수 있다. 택지개발이익을 환수할 수 있으나 주택분양가 규제에 따른 주택투기를 유발하며, 주택건설과 관련하여 토지공사 업무 조정이 필요하다.

<표7-13> 공공택지 공급방식의 개선대안 내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>개선대안</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>① 택지청약자격제한</td>
<td>시공실적, 분양공고 병의제한 등 택지입찰 자격 제한을 강화</td>
</tr>
<tr>
<td>② 택지원가경쟁입찰</td>
<td>☻ 60㎡ 초과 주택용지는 원가 경쟁입찰을 통해 시장가격으로 공급 ☻</td>
</tr>
<tr>
<td>③ 택지채권경쟁입찰</td>
<td>☻ 60㎡ 초과 주택용지는 공급가격과 주변시세 차액의 90%를 채권으로 환수하여 국민주택기금으로 활용 ☻</td>
</tr>
<tr>
<td>④ 주택원가연동제 및 채권경쟁입찰</td>
<td>☻ 60㎡ 초과 주택은 원가연동제 방식으로 분양가를 규제하여 주택분양에 따른 이익은 채권으로 환수 ☻</td>
</tr>
<tr>
<td>⑤ 싱가포르식 택지공영개발</td>
<td>☻ 주공과 토공이 타기개발과 주택건설시행을 담당하고 주택시공은 건설업체에 위탁하여 수행 ☻</td>
</tr>
<tr>
<td>⑥ 최저분양가 낙찰제</td>
<td>☻ 분양가를 최저가로 제시하는 업체에 택지를 우선 분양 ☻</td>
</tr>
</tbody>
</table>
공공택지의 공급방식과 관련하여 원칙적으로 공공택지 공급의 문제를 개발이익 환수의 문제 차원에서만 접근하는 것이 아니라 택지조성, 택지관제, 주택건설 및 분양이라는 전체의 생애주기 관점에서 상호유기적으로 연계하여 택지개발촉진법 제정의 본래 목적인 주택난 해소, 국민주거생활안정, 복지향상에 기여할 수 있어야 한다. 논의되고 있는 공공택지 공급방식별 장단점을 보완책을 정리하면 <표 7-14>와 같다.

<표 7-14> 공공택지공급방식별 장단점과 보완

<table>
<thead>
<tr>
<th>대안</th>
<th>정책내용</th>
<th>장점</th>
<th>단점</th>
<th>보완책</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>체권 경쟁 입찰</td>
<td>분양주택감정가격 상당부분 환수 및 보상수익에서 주택공급을 구입</td>
<td>택지개발이익 상승 및 분양재산권 인하로 민간택지개발공사의 투자자익 상승</td>
<td>주택공사감리제 강화, 가수요제제 등 수요자 관리정책 시행</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>체권 입찰, 주택 공개</td>
<td>25.7평 이하 주택 공시입찰의 정원공급 및 경쟁가격으로 주택공급</td>
<td>분양가 인하로 주택 구입자금 경감</td>
<td>원가연동율에 따른 개발이익의 최초입주자외 수익비새통장으로 환수가능</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>체권 입찰, 공영개발</td>
<td>25.7평 이하 주택의 사업자는 민간공사 및 지자체로 한정, 민간업체는 경쟁입찰방식으로 공사참여</td>
<td>공공기관의 개발이익환수와 공공기관의 개발이익의 공적회수 가능</td>
<td>주택분양가격은 공공기관이 직접설계로 주택비도 지하공급</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

2차적으로 주택 최초분양자에게 개발이익의 공적회수 가능: 공급대책을 위해 주택의 공적회수와 비대화 및 이수능력문제도 민간사업체 협력후가능성, 품질문제도 공공택지산분양의 경우 100여개 택지개발에 85조원 소요. 최초분양자 개발이익 환수제도 정비, 주택분양수익달 보채권발행, 표준건축비 기준 분양시 연 2조원 주공적자보전.
현재 방식의 문제는 토지의 공용수용 및 조성과정은 토지공개념에 기초하고 있고, 택지판매과정은 시장경제원리가 부분적으로 도입된 반면, 주택공급 및 분양 과정에는 시장경제원리가 전면 도입되어 사업생애주기별 과리가 발생하고, 개발 이익은 공기업과 민간부문에 전적으로 귀속되는 것이다.

공공택지의 경우 국민주택규모 이하에 대해서는 공영개발방식을 도입하고 전면 무주택자에게 공급하며, 분양후 전매에 따른 개발이익 전유를 방지하기 위해 일정기간 전매금지기간을 두어야 한다.

중대형의 경우는 채권입찰제 등의 방식을 통해서 개발이익을 환수하여 임대주택 건설 등의 주거복지 기금으로 사용할 수 있다. 공급택지의 경우 주택조합 등 실수요자 중심으로 공급될 수 있도록 하며, 명의변경제한은 제3자에 대한 대항력 문제, 분양공고 최초분양자 제한은 전매시 법률관계만 복잡해지는 문제 등이 있어 환매권 등기를 하고, 원천적으로 전매를 금지하는 제도 검토가 필요하다.
제8장 부동산조세 제도

1. 부동산조세정책의 기본현황과 쟁점

1) 부동산조세의 기본현황

(1) 부동산조세의 기본구조

부동산세금은 취득단계, 보유단계, 처분단계에 걸쳐 부과되고 있으며, 부과주체별로는 국세와 지방세가 있고, 납부방식에서는 직접 부과하는 직접세와 거래관계에서 세금이 물품에 포함되어 조세부담자에게 전가되는 간접세가 있다. 직접세 중에서 세금을 거두어 일반재정소요를 위해 부과하는 보통세와 특정 경비에 충당하기 위해 부과하는 목적세가 있다(표 8-1 참조).

<표8-1> 단계별·주체별 부동산관련 세금

<table>
<thead>
<tr>
<th>부동산단계별 부과세급</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>취득단계 국세</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
</tr>
<tr>
<td>보유단계 국세</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
</tr>
<tr>
<td>처분단계 국세</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
</tr>
<tr>
<td>주체별 부동산관련 부과세급</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>국세 직접세</td>
</tr>
<tr>
<td>목적세</td>
</tr>
<tr>
<td>간접세</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세 직접세</td>
</tr>
<tr>
<td>목적세</td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표8-2> 단계별·주체별 부동산관련 세금

• 주택건설 사업자에게 부과되는 주요세제

<table>
<thead>
<tr>
<th>택지구입시</th>
<th>택지보유시</th>
<th>주택건설완료시 (보증등기시)</th>
<th>주택분양시</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- 취득세  (취득가액 2%)</td>
<td>- 종합토지세 (취득가액 2%)</td>
<td>- 취득세 (취득가액 2%)</td>
<td>- 특별부가세 (양도차액 20%)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 등록세 (취득가액 3%)</td>
<td>- 교육세 (등록세액 20%)</td>
<td>- 등록세 (등록세액 0.8%)</td>
<td>- 부가가치세 (공급가액 10%)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 교육세 (등록세액 20%)</td>
<td>- 도시계획세 (토지가액 0.2%)</td>
<td>- 교육세 (등록세액 20%)</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>- 농어촌특별세 (취득세액 10%)</td>
<td>- 재산세 (시가표준액 0.3~7%)</td>
<td>- 교육세 (종합토지세 20%)</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

• 주택 구입자에게 부과되는 주요세제

<table>
<thead>
<tr>
<th>주택구입시</th>
<th>주택보유시</th>
<th>주택양도시</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>- 취득세  (취득가액 2%)</td>
<td>- 종합토지세</td>
<td>- 양도소득세</td>
</tr>
<tr>
<td>- 등록세 (취득가액 3%)</td>
<td>- 재산세  &lt;2년이상 보유&gt; : 9 ~70%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 교육세 (등록세액 20%)</td>
<td>- 교육세</td>
<td>• 과세표준 1천만원이하 9%</td>
</tr>
<tr>
<td>- 농어촌특별세 (취득세액 10%)</td>
<td>- 종합토지세 20%)</td>
<td>• 1~4천만원 18%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 4~8천만원 27%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 8천만원 초과 36%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• 비등기전매 70%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>&lt;1년미만 보유 &gt; : 50%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부, 2003 주택업무편람.
(2) 부동산관련 조세의 기본특징

우리나라의 조세특징은 재산관련 조세의 비중이 높다는 것이다. 조세수입 중에서 재산관련세가 OECD 국가들 중에서 가장 높다. 전체 조세수입에서 우리나라의 재산관련세가 차지하는 비중이 11.4%로서 재산세 규모가 큰 일본(10.5%), 영국(10.7%), 캐나다(10.4%), 미국(10.6%)보다 높은 수준이다.

우리나라의 재산세 비중이 OECD에서 가장 높은 이유가 OECD 국가들은 거의 의존하지 않고 있는 거래세로 인한 것이라는 점은 매우 특이하다. 재산관련세 중 거래세와 관련하여 OECD 국가들 중 거래세가 전체 조세 수입에서 차지하는 비중은 대략 2%를 넘지 않는다.

전체 조세수입에서 국세와 지방세의 비중은 각각 76.7%, 23.3%로서 지방세 비중이 총조세의 40% 정도를 차지하는 미국, 일본과 큰 차이를 보이고 있으며, 이 때문에 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 수준이다.

우리나라의 경우 2002년 기준 국세와 지방세 수입은 대략 135조 5천억 원이며, 부동산거래세 해당하는 취득세 등록세의 세수입이 12조 8천억원에 달하기 때문에 총 조세수입의 10.6%를 차지하여 거래세의 비중이 매우 높다.

영국(1.4%), 미국(0.15%), 일본(1.7%) 독일(0.8%) 등에서는 거래세의 비중이 매우 낮고, 거래세 부담이 비교적 높다고 알려진 스위스도 그 비중이 2.7%이며, 우리나라 다음으로 거래세 비중이 높은 호주의 거래세 비중은 4.7%이다.
<표 8-3> 국세, 지방세 대비 부동산세수 비중
(단위 : 십억원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>국세 총계</th>
<th>지방세 총계</th>
<th>부동산거래세</th>
<th>부동산보유세</th>
<th>종합</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>취득세</td>
<td>등록세</td>
<td>소계</td>
<td>비율</td>
<td>재산세</td>
<td>도시계획세</td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>699.28</td>
<td>18.406</td>
<td>3,319</td>
<td>4,257</td>
<td>7,576</td>
<td>41.2</td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>677.98</td>
<td>17.150</td>
<td>2,480</td>
<td>3,368</td>
<td>5,868</td>
<td>34.2</td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>756.58</td>
<td>18.586</td>
<td>3,065</td>
<td>4,327</td>
<td>7,392</td>
<td>39.7</td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>92,935</td>
<td>20.601</td>
<td>3,148</td>
<td>4,528</td>
<td>7,676</td>
<td>37.2</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>95,793</td>
<td>26.665</td>
<td>3,783</td>
<td>5,587</td>
<td>9,370</td>
<td>35.1</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>103,968</td>
<td>31.526</td>
<td>5,278</td>
<td>7,505</td>
<td>12,783</td>
<td>40.5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 1. 지방세 총계=부동산거래세+부동산보유세+기타세목
2. 비율은 지방세 총징수액 대비 비율임.
자료 1. 행정자치부(2002), 「지방세정현감」전
2. 한국조사연구원(2002), 「조세관련통계자료집」전
3. 행정자치부(2003), 행정자치부 통계연보.

또 다른 특징으로는 취득세와 등록세의 양면성을 들 수 있다. 부동산 거래 부담과 관련하여 유럽 국가들에서 취득세 및 등록세의 세율이 대부분 우리나라의 5.8%보다 높다. 특히 외국의 경우 매매세수징역과 신거래가액이라는 점에서 효율세율이 3% 정도인 우리나라보다는 분명히 부동산 거래세의 실질세율이 낮지 않다. 이와 같은 사실은 이들 국가들의 거래세 세수가 매우 낮다는 점에서 매우 이상한 것인데, 유럽에서의 부동산 매매 번도가 우리나라에 비하여 현저하게 낮거나, 아니면 우리나라의 조세 구성 요소에서 소득세, 법인세, 소비세의 비중이 아직은 선진국들에 비하여 크게 낮은 것이 그 이유일 것으로 추측하고 있다(김정훈, 2001).
표 8-4 유럽 국가들의 거래 비용

<table>
<thead>
<tr>
<th>국가</th>
<th>취득세</th>
<th>등록세</th>
<th>증개수수료</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 프랑스    | 1%     | 19%(stamp duty) | 5%(수수료의 18.6%는 VAT) | · 파리 수도권 부동산 계약의 78.9%, 기타 19개 도시권 부동산 계약 75%가 임대 계약
· 유럽에서 가장 높은 거래 비용 |
| 독일      | 2%     | 2.5%   | 3~5%      |     |
| 스위스    | 4%까 지 | 0.35~0.7%(공증료) | 1.5~3.0%(등록세) | 3~5% |
| 스웨덴    | -      | 3%(법인) | 1.5%(기타) | 4~6%(VAT 추가) |
| 이탈리아  | -      | 2%(공증료) | 10%(등록세) | 4~8%(주택) 2%(상가) |
| 네덜란드  | 6%     | 0.7%(공증료) | 6%(등록세) | 2~3% |
| 덴마크    | 1.2%   | 0.3%~4%(stamp duty) | 1.5~3.5% | · 주택은 취득세 면제 |
| 오스트리아| 3.5%   | 1%(공증료) | 4.5%(등록세) | 3~5% |
| 스페인    | 6%     | 0.7%(공증료) | 3% | · 거래의 80%가 중개인 통과 거래 |
| 네덜란드  | 1~6%   |        |           |     |
| 노르웨이  | 2.5%   | 2.5%(공증료) | 2.5%(stamp duty) | 2~3% |
| 벨기에    | -      | 12.5%  | 3~5%      | · 증개료는 부동산 매매자가 지불 |
| 한국      | 2.2%   | 3.6%   | 0.2~0.8%  |     |

주 : 유럽 국가들에서 취득세 및 등록세의 과세표준은 실거래가액을.
자료 : http://burns.dcb.du.edu/sw/europe/(김정훈, 2001)

보유세의 지나친 누진 세율구조도 문제로 지적되고 있다. 현재 우리나라의 취득세, 등록세, 그리고 종합토지세와 같은 보유세는 지나치게 세부담이 누진적이라고 보고 있다. 취득세의 경우 전체 납세자 90%가 30% 정도의 세금만을 납부하고 있고, 종합토지세의 경우에는 전체 납세자의 95% 정도가 전체의 20% 정도의 세금만을 부담하고 있다. 이와 같은 결과를 보면 종합토지세는 심하게 세부담이
누진적이어서 지방자치단체의 기간세 역할을 수행하기 어렵도록 되어 있고, 취득세나 등록세는 종합토지세에는 못미치지만 대부분의 세부담을 개인이 아닌 법인이 하고 있는 것으로 추측하고 있다. 
「지방세정연감」에는 취득세의 납세액을 5천원에서 1억원 초과까지 10개 구간으로 나누어 납세자수를 발표하고 있고, 종합토지세의 경우에는 납세액을 500원에서 100억원 초과까지 15개 구간으로 나누어 납세자수를 발표하고 있다. 이 자료에 근거한 누진구조를 보면 급격한 누진성을 볼 수 있다(김정훈, 2001).

<그림8-1> 부동산보유세 누진구조(로렌츠 곡선)
취득세의 로렌츠 곡선
종합토지세의 로렌츠 곡선

2) 부동산조세를 둘러싼 쟁점

(1) 부동산조세정책의 기본방향

부동산조세 제도의 기본원칙과 관련하여 최영근(1999)은 부동산세제의 단순화 필요성 제기한다. 거래세를 하나의 세목으로 하기 위하여등록세를 폐지하고, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세를 통합하여 종합부동산세를 만들고, 대물 개별과세의 방식으로 비례세율에 의하여 과세하여야 한다는 주장이다. 모든 종류의 건물·토지관련 재산에 대한 균등 세율 적용을 강조한다.

노영훈(1999)은 주 거주주택에 대한 세부담 경감을 강조하고, 실수요용 주택에 대한 각종 세부담 경감을 통해 주택시장의 효율성을 제고할 것을 주문한다.

김정훈(2001)은 현행 분리과세 유지 및 주택자산 세부담 경감은 비효율적 자원 배분을 초래한다고 주장한다. 토지·건물 등 모든 재산에 대하여 동일 세율을 적용하는 안(종합부동산세)은 세계의 단순화 측면, 그리고 재산의 종류를 가리지 않는다는 형평성 측면에서 의의가 있다고 보일 수 있지만, 적정조세이론 측면에서는 그다지 바람직하지 않은 대안이라고 평가한다.

토지에 대한 세금은 건물에 대한 세금보다 훨씬 더 효율적이며 또한 형평성도 적용할 가능성이 많기 때문에 토지와 건물에 대한 현행의 분리과세 제도는 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 주택에 대한 세부담 경감은 세제정책의 대중성 측면에서 바람직한 면이 있지만, 미국의 근본적 세제개혁에 대한 연구에서 지속적으로 증명되고 있듯이, 여러 가지 자산 중에서 주택 자산에 대한 세부담 경감이 가장 비효율적인 요소로 작용되고 있다는 점을 감안할 때 그다지 바람직하지는 않다고 평가한다. 주택 소유에 대하여 각종 세계 혜택이 주어지는 것은 전 세계적으로 관찰되는 현상이며 만 주택 자산에 대한 지나친 세계 혜택은 한정된 자원을 비효율적으로 배치시킬 가능성이 큰 것으로 본다.

또한 주택은 과세표준이 풍부한 과세 대상이 있기 때문에 주택에 대한 과세 강
화와 함께 소득세나 부가가치세의 세부담을 낮추는 것이 소비자들에게 나쁘지 않은 선택일 수 있다는 점도 주택에 대한 과세의 적정성을 고려할 때 염두에 두어야 할 사항이라는 것이다.

(2) 부동산 거래세와 보유세의 조정

정부의 정책방향이나 대부분의 조세전문가, 시민단체의 의견은 보유세를 강화하고 거래세를 낮추는 것이다. 거래세는 부동산 시장의 동향에 민감해서 안정성이 떨어지거나 부정기적으로 부과되는 거래세는 보유과세에 비해 세원관리가 어렵기 때문이다. 결국은 거래세의 인하가 필요한 이유는 형평성(담세능력과 비례하는 과세)과 효율성(등결효과의 완화) 측면에서 6%에 가까운 세율, 그리고 지방세 세수의 40%에 달하는 세부담은 지나치게 높다는 것으로 측량된다.

이러한 거래세 인하 및 보유세 강화논리에 대한 쟁점에 대해 김정훈(2001)은 다음과 같이 정리하고 있다. 첫째, 재산의 이전 및 거래에서 많은 세금을 부과할 경우 동결효과가 나타나고 그 결과 자산이용의 효율성이 떨어진다는 주장에 대해서 취득세·등록세로 말미암아 거래가 위축되고 따라서 자본 부문의 효율성을 저해하기 위하여 이 세금들의 세율을 낮추어야 한다는 주장이 맞다면, 세율을 인하하였을 경우 거래가 활성화되어 취득세·등록세의 세수가 오히려 증가하여 야 한다. 행정자치부와 지방자치단체들은 이러한 주장에 믿지 않는 경향이 있다. 세율 인하가 세수 증가로 이어질 것이라고 대안을 제시하는 경우는 거의 찾아보기 어렵다.

취득·등록세의 세율이 인하될 경우 세수변화가 거래세·보유세 조정의 핵심인데, 거래세의 세수는 재산 거래를 일생 동안 얼마나 많이 하는가에 따라서, 그리고 세율의 인상이 거래를 얼마나 위축시키는가에 따라서 달라진다. 개인이나 법인의 일생동안 거래 반도가 높지 않다면, 그리고 세율이 증가하거나 감소하다라도 거래빈도가 큰 영향을 받지 않는다면 세수탄력성은 1에 가깝다. 거래세가 효율성에 미치는 효과는 거래세가 거래를 얼마나 위축시키는가에 달려있는데 아직
까지 이에 대한 실증적 연구가 없기 때문에 그 규모가 얼마나 되는지는 정확하게 알 수 없다.

두번째로 재산 이전이나 거래보다는 재산의 보유가 더 정확한 담세능력의 척도이기 때문에 거래세가 보유세보다 높은 것은 조세부담의 형평성을 저해하는 것이라는 주장에 대해서 재산세나 종합토지세와 같은 보유세는 보유자가 부담하기 때문에 보다 형평성을 제고하는 세금이라는 주장이지만 이와 관련해서는 반론이 있다(세금의 자산효과).

취득세·등록세가 조세부담의 수직적 형평성이 상당히 크지만 수평적 형평성이 높지 않는다는 것이 일반적이다. 이는 거래세의 부담이 무엇보다도 재산 거래 또는 이사의 빈도에 따라서 크게 달라지기 때문이다.

재산 거래세의 수평적 형평성이 나쁜지만, 재산 거래세가 노인 계층이나 저소득층에게 크게 불리하지 않는 점이다(캘리포니아주의 사례연구). 우리나라의 경우에도 저소득층들은 임대를 주로 하기 때문에 취득·등록세를 부담하는 주된 계층이 아니라는 사실은 거래세의 조세부담 형평성을 평가할 때 매우 중요하게 다루어져야 하는 문제이다.

우리나라의 거래세는 세수가 12조를 넘는 큰 규모의 세원이며, 누진도가 상당히 높다. 따라서 이 세금이 조세 체계에서 조세부담의 형평성을 떠나드리는 세목이라고 보이지 않는다. 다만 동일한 물건에 대하여 반복적으로 과세하는 거래세는 거래빈도가 높은 계층에 조세부담을 집중시키는 불합리성을 가지고 있는데, 외국의 연구결과를 보면 부동산 매매 빈도와 소득 수준이 비례하기 때문에 거래세 부담의 수평적 불평등성이 수직적 불평등성으로 이어지는 않는 것이다.

(3) 부동산 조세유형별 조세부담 조정
최명근(1999)은 취득·보유·양도에 과세하는 세부담의 형평성 제고를 주장한다. 취득세의 과표는 개별공시지가를 적용하고 최초 세율은 2.5% 정도로 책정한 다음, 종합부동산세의 세수 증가에 맞추어 세율을 연차적으로 1%까지 인하하며,
종합부동산세의 세율은 실효부담률이 1% 내지 1.5% 수준이 되도록 책정할 것을 주장한다.

양도소득세의 개편방안으로는 ① 양도소득세 감면조항을 거의 삭제, ② 1세대 1주택의 비과세 재검토, ③ 과표의 실지거래가액 과세전환 등을 주장한다.

종류(토지·건물) 및 용도(택지·공장용 토지·비업무용 등)에 따른 조세부담 차이의 최소화를 요구하며, 용도구분에 따른 비과세·면세를 대폭 축소하면서 조세부담 경감이 불가피한 경우에도 0.1%정도의 최저한 과세를 주장한다.

토지세의 누진은 자본이득을 기대한 토지의 과다보유를 억제하는 선에서 책정 하여야 하며, 토지과표는 실지거래가액의 적용을 원칙으로 하되 실지거래가액이 불분명한 경우에는 개별공시지가를 바로 적용하여야 한다는 주장이다. 광역자치 단체를 기준으로 토지·건물 가치를 종합하여 일정금액을 초과하는 부분에 한하여 광역자치단체가 누진과세를 요구하고 있다.

노영훈 (1999)의 개편대안은 주 거주주택에 대한 조세부담 경감을 강조하는 것이 다. 거래단계에서 부과되는 동록세·취득세는 주 거주주택에 한해 특별감면하고, 주택건설촉진법상(주택법)의 국민주택채권 매입의무를 면제시켜 거래비용을 경감할 것을 요구한다. 즉 주 거주주택의 부속토지에 대한 종합토지세는 0.3% 이하의 분리과세로 경감하고, 양도소득세는 1가구1주택에 대한 비과세제도를 주 거주 주택 대체취득에 대한 일정소득 공제제도로 전환하며, 주택자금대출 원리금상환 액(또는 이자지급액)에 대한 소득공제제도 신설하는 것이다.
표 8-5 OECD 국가들의 세입 구조
(단위: 각국 화폐, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>국 가</th>
<th>조세수입</th>
<th>재산권련세</th>
<th>재산거래세</th>
<th>소비관련세</th>
<th>개별세 (특별소비세)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>호 주</td>
<td>177,687</td>
<td>9.48</td>
<td>4.67</td>
<td>25.46</td>
<td>12.49</td>
</tr>
<tr>
<td>오스트리아</td>
<td>1,157,947</td>
<td>1.33</td>
<td>0.61</td>
<td>27.94</td>
<td>7.84</td>
</tr>
<tr>
<td>벨기에</td>
<td>4,171</td>
<td>3.24</td>
<td>2.23</td>
<td>24.89</td>
<td>7.50</td>
</tr>
<tr>
<td>캐나다</td>
<td>340,290</td>
<td>10.44</td>
<td>0.00</td>
<td>24.69</td>
<td>9.12</td>
</tr>
<tr>
<td>체코</td>
<td>697,313</td>
<td>1.49</td>
<td>0.81</td>
<td>31.04</td>
<td>11.70</td>
</tr>
<tr>
<td>덴마크</td>
<td>579,260</td>
<td>3.61</td>
<td>1.23</td>
<td>33.18</td>
<td>12.08</td>
</tr>
<tr>
<td>핀란드</td>
<td>317,090</td>
<td>2.39</td>
<td>0.88</td>
<td>30.71</td>
<td>11.47</td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>3,856,117</td>
<td>7.35</td>
<td>1.17</td>
<td>26.63</td>
<td>8.42</td>
</tr>
<tr>
<td>독일</td>
<td>1,399,027</td>
<td>2.38</td>
<td>0.80</td>
<td>27.38</td>
<td>8.38</td>
</tr>
<tr>
<td>아이슬란드</td>
<td>197,074</td>
<td>7.13</td>
<td>1.69</td>
<td>45.85</td>
<td>13.78</td>
</tr>
<tr>
<td>아일랜드</td>
<td>19,232</td>
<td>5.15</td>
<td>2.55</td>
<td>38.68</td>
<td>14.73</td>
</tr>
<tr>
<td>이탈리아</td>
<td>882,181</td>
<td>4.79</td>
<td>2.21</td>
<td>27.44</td>
<td>10.19</td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>141,361</td>
<td>10.53</td>
<td>1.72</td>
<td>18.76</td>
<td>7.73</td>
</tr>
<tr>
<td>한국</td>
<td>94,984</td>
<td>11.40</td>
<td>7.03</td>
<td>40.51</td>
<td>21.53</td>
</tr>
<tr>
<td>룩셈부르크</td>
<td>276,006</td>
<td>8.40</td>
<td>2.00</td>
<td>26.10</td>
<td>12.04</td>
</tr>
<tr>
<td>네덜란드</td>
<td>318,520</td>
<td>4.90</td>
<td>1.75</td>
<td>27.71</td>
<td>8.43</td>
</tr>
<tr>
<td>뉴질랜드</td>
<td>35,160</td>
<td>5.72</td>
<td>0.41</td>
<td>35.95</td>
<td>7.58</td>
</tr>
<tr>
<td>노르웨이</td>
<td>483,745</td>
<td>2.39</td>
<td>0.41</td>
<td>37.23</td>
<td>14.47</td>
</tr>
<tr>
<td>포르투갈</td>
<td>6,730,833</td>
<td>2.87</td>
<td>1.40</td>
<td>41.35</td>
<td>17.43</td>
</tr>
<tr>
<td>스페인</td>
<td>29,769</td>
<td>6.04</td>
<td>2.55</td>
<td>29.41</td>
<td>10.49</td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>982,837</td>
<td>3.74</td>
<td>0.40</td>
<td>21.55</td>
<td>7.34</td>
</tr>
<tr>
<td>스위스</td>
<td>133,421</td>
<td>8.29</td>
<td>2.72</td>
<td>18.23</td>
<td>7.03</td>
</tr>
<tr>
<td>터키</td>
<td>14,964,481</td>
<td>2.78</td>
<td>2.72</td>
<td>35.72</td>
<td>5.09</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>315,143</td>
<td>10.74</td>
<td>1.41</td>
<td>32.64</td>
<td>12.75</td>
</tr>
<tr>
<td>미국</td>
<td>2,479,037</td>
<td>10.60</td>
<td>0.15</td>
<td>16.16</td>
<td>6.50</td>
</tr>
</tbody>
</table>

출처: 김정훈, 2001

2. 부동산보유세 및 지방자치

2004년 3월 11일 부동산대책안의 통과를 통해 보유세를 강화하고, 거래세는 인하하는 방향으로 부동산 관련 세제를 글로벌 스탠더드에 맞게 개편함으로써 실수요자 중심의 부동산 거래가 활성화될 수 있는 방안을 검토해 나가기로 하였다. 그려나 부동산 매매 빈도와 소득 수준이 비례하기 때문에 거래세의 동결효과가 불
명확하고, 거래세 세부담의 수평적 불평등성이 수직적 불평등성으로 이어지는 것은 없는다는 점을 고려할 필요가 있다.

조세정의의 구현은 기본원칙이다. 조세정의를 구현하기 위해서는 조세제도와 조세행정이 모두 조세평등주의 정신을 반영할 수 있어야 하며, 여기에는 입법과정에서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 세법을 제정하는 것(입법상의 조세공평), 집행과정에서 공평부담의 이념이 실현되도록 해석, 적용해야 한다는 원칙(세법의 해석, 적용상의 공평)이 있다(김재진, 한상국, 2003).

조세정의는 분배적 정의의 문제이며, 이는 세법에서 조세부담 공평의 원칙으로 구현되며, 다시 수평적 공평성(horizontal equity), 수직적 공평성(vertical equity)으로 나눈다.

수평적 공평성은 경제적 능력이 동일한 자는 조세부담에서도 동일하여야 한다는 원칙(equal treatment of equals)이며, 수직적 공평성은 더 큰 경제적 능력을 보유한 사람은 더 많은 세금을 내야 한다는 원칙(누진과 세 수준과 정도의 문제)으로 수직적 공평성의 확보는 부의 재분배 기반이다.

최근 생산요소의 국제간 활발한 이동으로 인하여 자본과 노동에 대한 과세가 점점 제약을 받고 있으며, 소득, 소비, 재산의 3대 세원 중 지역간 이동성이 적고, 재분배 효과가 큰 재산세 세원의 역할 강화가 세제의 중·장기적 발전을 위하여 필수적이다.

지역균형발전정책의 실효성 확보, 지방분권 시대를 맞이하여 중앙과 지방간 세원의 적절한 배분방안이 주요 정책과제로 대두되고 있으며, 지방자치의 활성화를 위해서는 세원이 풍부하고 수익자부담성격이 강한 토지세제의 역할 강화가 필요하다.

지방자치단체의 기간 세목으로서 토지세가 제 역할을 충분히 수행하지 못하고 있으며, 토지세 세원이 풍부한 대도시에서의 토지세 의존도가 지방자치 실시 이 후 지속적으로 하락하고 있다. 토지의 효율적 활용, 건물구조의 선진화를 위해서는 건축가격 반영을 통한 건물분 조세부담 인상보다 토지세 조세부담의 인상이
보다 더 바랄직하다.
외국과 비교하여 토지세의 실효세율이 매우 낮은 것도 개선할 점이다. 우리나라의 종합토지세 세율은 0.2%에서 5%까지의 누진세율로 되어있고, 대부분의 납세자가 0.2% 또는 0.3%의 세율 적용을 받는다는 점을 감안할 때, 미국은 재산세 명목세율이 단일세율로 7%로서 상당히 높다. 미국의 실효세율이 명목세율보다 낮지만 1.15% 정도를 미국 재산세의 평균 실효세율이라고 보고 있으며, 이는 일본의 재산세(택지) 실효세율의 약 23배이고, 우리나라 일반적인 종합토지세 실효세율의 약 28배에 달한다. 우리나라 종합토지세 과표의 과표현실화율을 약 20%로 보았을 때 최저세율 0.2%에 적용되는 실효세율은 0.04% 수준이다(이영희·김정훈, 2003)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방정부</th>
<th>명목세율</th>
<th>과표현실화율</th>
<th>실효세율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>디트로이트</td>
<td>8.28</td>
<td>49.5</td>
<td>4.10</td>
</tr>
<tr>
<td>밀워키</td>
<td>3.71</td>
<td>99.4</td>
<td>3.69</td>
</tr>
<tr>
<td>필라델피아</td>
<td>7.87</td>
<td>30.2</td>
<td>2.38</td>
</tr>
<tr>
<td>시카고</td>
<td>9.66</td>
<td>16.0</td>
<td>1.55</td>
</tr>
<tr>
<td>뉴욕</td>
<td>9.27</td>
<td>12.1</td>
<td>1.13</td>
</tr>
<tr>
<td>로스앤젤레스</td>
<td>1.04</td>
<td>61.2</td>
<td>0.64</td>
</tr>
<tr>
<td>동경</td>
<td>1.40</td>
<td>35.7</td>
<td>0.05</td>
</tr>
<tr>
<td>(택지)</td>
<td>1.40</td>
<td>28.0</td>
<td>0.0039</td>
</tr>
<tr>
<td>(농지)</td>
<td>1.40</td>
<td>28.0</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


또한 부동산 관련 조세의 정책수단 활용에서 부동산투기억제 대책수단으로서 성격과 지방자치활성화 수단으로서 성격을 분명히 구분할 필요가 있다. 투기억제수단, 주택 등 부동산과다보유 억제수단으로서 조세정책은 정책적 일관성을 확보하는 것이 중요하고, 실거래가 과세기반을 확보하여 실효세율을 높이고 조세정책의 효과성을 제고하는 것이 중요하다.
지방자치활성화를 위한 기간세 구조의 확립이 필요하다. 외국의 경우 지방자치단체의 대표적인 기간세는 토지 및 건물에 부과하는 세금인데 대개의 경우 단일 세율이 적용되고 있다. 지자체의 기간세 역할을 위해서는 누진도를 개선하여야 한다. 토지세가 지방자치단체의 기간세 역할을 수행할 수 있도록 토지세제를 개편하는 것이고, 또한 세율이나 과표의 현실성이 멀어지는 재산세의 구조 개편도 필요하다. 토지세와 재산세의 지나친 누진도를 개선하여 광범위한 계층으로부터 세금을 받는 역할을 잘 수행한다면, 여기에 맞추어 거래세의 조정이 보다 원활하게 이루어질 것이다(근거과세기반의 확충은「넓은 세원, 낮은 세율」의 기초가 되). 즉, 종합토지세와 재산세제가 현재의 지나친 누진세율 구조를 벗어나고, 한인별 합산 형식에서 대물 단일과세 체계를 떠게 되면, 지방자치단체는 자체 재원의 확보 수단으로서 토지세 및 재산세를 적극적으로 활용할 수 있다(이영희·김정훈, 2003).

3. 부동산 양도소득세

1) 양도소득세 개요

우리나라 양도소득세는 분리과세, 인세, 부동산정책조세의 성격을 가지고 있다. 양도차익에 관한 과세제도는 1967년 11월 29일 부동산투기억제에 관한 특별조치 법에 의한 투기억제세에서 비롯되며, 1974년 12월 24일 양도소득세로 흡수하여 오늘에 이르고 있다.
양도소득세는 부동산양도로 실현된 자본이득을 주 과세대상으로 하는 비정기적·자발적 조세이며서 여타의 통상소득에 대한 종합소득세 부과와 분리하여 과세하는 분리과세 방식이다. 과세대상의 거래를 통한 자본이득발생이라는 개별 거래성적 성격과 연간 한 개인의 자본이득을 합산하여 과세한다는 인세적 특징을 동시에 지닌다.
양도소득세의 과세대상은 부동산과 그 권리, 비상장주식, 기타 자산을 모두 포함하지만 부동산이 사실상 양도소득세의 대부분을 차지하고 있으며, 실질적으로 연간 발생하는 자본이득을 종합산하여 소득세로 부과한다는 당초의 취지보다는 부동산거래시마다 개별적으로 양도소득에 부과한다는 측면에서 부동산양도세로서 운영되고 있다.

또한 부동산경기를 조절하는 정책조세로서의 성격을 강하게 띠고 있다. 개별거래 및 연세적 특성으로 인해 주택시장 활황기에는 세율인상, 과표인상, 비과세 감면확대의 방법을, 불황기에는 세율인하, 과표인하, 비과세감면확대의 방법을 통해 주택건설 및 신규취득 등 경기를 조절하는 정책세제로 활용하고 있다.

현재 양도소득세의 과표 구간 및 세율체계 개편으로 종합소득세의 누진세율구조와 일치시키켜 양도소득을 다른 종합소득과 분리하여 과세하는 효과 때문에 조세부담을 완화시키면서 주요 OECD 국가들의 자본이득에 대한 종합소득세로의 포괄과세 경향과 다른 방향으로 발전하고 있다.

양도소득세 과세대상은 소득세법 제94조(양도소득의 범위, 개정 2003.12.30)에 따라 연도에 발생한 양도소득을 말한다고 규정하고 있다. 자산의 양도란 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인해 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다.
<표8-7> 양도소득세의 과세 대상

<table>
<thead>
<tr>
<th>유형</th>
<th>과세대상</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>부동산</td>
<td>토지</td>
<td>지적법에 의하여 지적공부에 등록하여야 할 지목에 해당하는 것</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건물</td>
<td>건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산권리</td>
<td>부동산취득권리</td>
<td>건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 부수되는 토지를 취득할 수 있는 권리를 포함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타</td>
<td>지상권, 전세권과 동기된 부동산담보권</td>
</tr>
<tr>
<td>주식 또는</td>
<td>주권상장법인</td>
<td>소유주식의 비용·시가총액 등을 감안하여 대통령령이 정하는 대주주가 양도하는 것과 동법에 의한 유가증권시장에서의 거래에 의하여 양도하는 것</td>
</tr>
<tr>
<td>출자자본</td>
<td>협회등록법인</td>
<td>당해 법인의 대주주가 양도하는 것과 동법에 의한 협회중개시장에서의 거래에 의하여 양도하는 것</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타</td>
<td>주권상장법인 또는 협회등록법인이 아닌 법인의 주식등</td>
</tr>
<tr>
<td>기타자산</td>
<td>영업권</td>
<td>사업용고정자산과 함께 양도하는 영업권(영업권을 별도로 평가하지 아니하였으나 사회통념상 영업권이 포함되어 양도된 것으로 인정되는 것과 행정관청으로부터 인가·허가·면허 등을 받음으로써 얻는 경제적 이익을 포함)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>회원권 등</td>
<td>이용권·회원권 그 밖에 그 명목에 관계없이 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반 이용자에 비하여 유리한 조건으로 이용할 수 있도록 약정한 단체의 일원이 된 자에게 부여되는 시설물이용권</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타</td>
<td>주식 등의 주권 또는 출자증권을 발행한 법인의 주주의 구성, 부동산의 보유현황 또는 사업의 종류 등을 감안하여 대통령령이 정하는 자산</td>
</tr>
</tbody>
</table>

양도소득세 세액계산 및 과세체계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 과세표준인 과세양도차익(taxable gains)을 계산하는 과세표준 산정방식에서 「기준시가」 적용은 원칙으로 하고, 「실지거래가액」 적용을 예외로 채택하여 임종의 주계과세제도 (presumptive taxation method)를 사용하고 있다. 1983년까지는 실질과세원칙에 충실하도록 실거래가액 원칙으로 양도차익을 결정하다가 조세저항 및 세무부조리 등의 세무행정상의 예로를 이유로 기준시가 원칙으로 전환하였다.
표 8-8 양도소득세 과세체계

| 양도가액 | - | 취득가액 등 | = 양도차익 |
| 양도차익 | - | 장기보유특별공제 | = 양도소득금액 |
| 양도소득금액 | - | 양도소득기본공제 | = 과세표준 |
| 과세표준 | × | 세율 | = 산출세액 |

양도가액 ⦿ 기준시가 또는 실지거래가액
취득가액 ⦿ 기준시가 또는 실지거래가액
필요경비 ⦿ 기준시가 개산공제 또는 양도비 등 실제경비

양도차익

장기보유특별공제 ⦿ (토지・건물의 양도차익) × 공제율

| 3년 이상 보유 | 5년 이상 보유 | 10년 이상 보유 |
| 10% | 15% | 30% |

* 60%세율 적용받은1세대 3주택이상자의 양도주택과 미등기 양도자 신용 적용예외
* 1세대 1주택 예외요건을 갖춘 기관법인 및의 고가주택은 5년이상 보유시 25%, 10년 이상 보유시 50% 공제율을 적용함
기준면적미만의 고가주택은 6억원을 초과하면서 설비가격 45평미만, 단독주택은 건물 80평미만이고 동시에 대저150평 미만인 주택

양도소득금액

양도소득기본공제 ⦿ 연간 250만원
양도소득과세표준

| 세율 | = 양도소득세율 표 참조 |
| 산출세액 |

세액공제 + 감면세액 ⦿ 예정신고납부세액공제(10%), 조세특례제한법상 감면세액등
자진납부할 세액

- 197 -
2) 부동산양도소득세율

양도소득세 부과자산별 세율과 부동산보유기간별 양도소득세율을 정리하면
<표8-9>, <표8-10>과 같다.

<표8-9> 부동산, 부동산에 관한 권리, 기타자산의 양도소득세율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2002년~2003년 양도분</th>
<th>2004. 1. 1 이후 양도분</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>보유기간 1년 이상</td>
<td>과세표준 세율 누진공제</td>
</tr>
<tr>
<td>토지·건물</td>
<td>보유기간 2년 이상</td>
<td>과세표준 세율 누진공제</td>
</tr>
<tr>
<td>지상권, 전세권, 부동산을 취득할 수 있는 권리</td>
<td>보유기간 1년 미만</td>
<td>과세표준 세율 누진공제</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 보유기간 1년 이상 | 1천만원이하 9% |
| 4천만원이하 18% | 8천만원이하 27% |
| 8천만원초과 36% | 11천만원초과 40% |

| 보유기간 1년 미만 | 36% |
| 미등기양도 | 60% |

* 특정주식
* 부동산과다보유법인의 주식
* 특정시설물이용권
* 사업용고정자산과 함께 양도하는 영업권

보유기간에 관계없이 9%~36% 누진세율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>2004. 1. 1 이후 양도분</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>보유기간 1년 이상</td>
</tr>
<tr>
<td>토지·건물</td>
<td>보유기간 2년 이상</td>
</tr>
<tr>
<td>지상권, 전세권, 부동산을 취득할 수 있는 권리</td>
<td>보유기간 1년 미만</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| 1천만원이하 9% | 4천만원이하 18% |
| 8천만원이하 27% | 8천만원초과 36% |
| 11천만원초과 40% |

| 보유기간 1년 미만 | 36% |
| 미등기양도 | 60% |

* 03.12.31현재 1세대 3주택 이상인 자가
* 04.12.31이전 양도하는 주택은 일반세율 적용

| 보유기간에 관계없이 9%~36% 누진세율 |

- 198 -
우리나라 양도소득세제의 주요 특성을 살펴보면, 우선 1세대 1주택 비과세 제도 및 그 요건을 두고 있다. 비과세 제도의 위지는 자가거주자의 거주주택 이전과정에서 구 주택을 차분하여 일시적으로 실현한 양도차익을 신 주택구입에 재투자하는 경우 양도소득이 실현되었다고 보기 어려우므로 실현주의 과세 원칙(REALIZATION PRINCIPLE)에 기초한 기본률을 보완하기 위해 조세경감(tax relief) 또는 과세이연(deferral)을 하는 것이다.

그러고 주택은 국민의 기본적인 주거생활의 기초가 되는 것으로 간주하여 일정한 요건을 갖춘 경우 1세대 1주택에 대해서는 비과세 제도를 시행하고 있으며, 부동산평가 변동에 따라 비과세 요건을 강화하는 정책을 수시로 사용하고 있다. 단 고가주택은 제외하고 있다. 정부의 재정지출을 직접적으로 수반하지 않으면서 주택에 주는 가장 큰 조세지원이라고 할 수 있으며, 연간 비과세조세지출 규모는 약 4조원으로 추산하고 있다(국토연구원, 2003).

<table>
<thead>
<tr>
<th>보유기간</th>
<th>구 세율</th>
<th>개 정 세율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2년이상</td>
<td>9~36%</td>
<td>9~36%</td>
</tr>
<tr>
<td>1~2년 양도</td>
<td>9~36%</td>
<td>14~51%</td>
</tr>
<tr>
<td>1년 이내 양도</td>
<td>36%</td>
<td>50%</td>
</tr>
<tr>
<td>3주택 양도</td>
<td>보유기간에 따른 차등세율 미등기 양도</td>
<td>60% 75%</td>
</tr>
<tr>
<td>미등기 양도</td>
<td>60%</td>
<td>70% 85%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
표 8-11  1세대 1주택 양도소득세 비과세요건 개정내용

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>양도가능일별 1세대 1주택 비과세요건</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>03. 9. 30. 이전 양도</td>
</tr>
<tr>
<td>서울 · 과천 · 5대 신도시 지역</td>
<td>일반적인 경우</td>
</tr>
<tr>
<td>'99년 중 계약으로 취득한 주택</td>
<td>1년 이상 보유</td>
</tr>
<tr>
<td>기타 지역</td>
<td>일반적인 경우</td>
</tr>
<tr>
<td>'99년 중 계약으로 취득한 주택</td>
<td>1년 이상 보유</td>
</tr>
</tbody>
</table>

소득세법상 1세대 1주택 양도소득세 비과세 규정

· 소득세법

3. 대통령령이 정하는 1세대 1주택(가액이 대통령령이 정하는 기준을 초과하는 고가 주택을 제외한다) 및 이에 부수되는 토지로서 건물이 정착된 면적(지역별로 대통령령이 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적) 이내의 토지의 양도로 인하여 발생하는 소득

· 소득세법시행령
다음으로 60% 양도소득세율이 적용되는 1세대 3주택 이상자의 판정기준은 다음과 같다. 1세대 3주택이상 판정에서 주택수에 포함되는 주택 (국내소재 주택에 한함)은 다음과 같다.

1. 수도권(서울, 인천, 경기) 및 광역시(부산, 대구, 대전, 광주, 울산)에 소재하는 주택.
2. 위 1단서 지역 및 수도권·광역시외 지역에 소재하는 주택으로서 그 주택(부수토지 포함)의 기준시가 당해 주택 및 그 밖의 주택 양도당시 3억원을 초과하는 주택.

그러나 1세대 3주택이상이라도 중과세에서 제외하는 주택이 있으며, 그 유형에는 다음과 같은 주택들이 포함된다.

1. 광역시에 소속된 군 및 지방자치법 제3조 제3항 제4항 규정에 의한 읍·면 지역 주택, 수도권 중 당해 지역의 주택보급률, 주택가격 및 그 동향 등을 감안하여 재정경제부령이 정하는 지역의 주택과 수도권·광역시 이외지역 소재주택으로 그 주택(부수토지 포함)의 기준시가 양도일 현재 3억원 이하인 것.
2. 사업자등록과 임대주택법에 의한 임대사업자등록을 한 거주자가 임대주택으로 등록하여 임대한 국민주택으로서 다음 <표 8-12> 중 하나에 해당하는 장기임대사업용 국민주택.

<표8-12> 양도소득세 중과 제외 임대주택

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>60% 중과 제외요건</th>
<th>규모</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>건설임대주택</td>
<td>임대호수 5호 이상</td>
<td>5년 이상 임대 또는 임대주택법에 의해 분양</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>임대기간 5년 이상</td>
<td>국민주택규모이하</td>
</tr>
<tr>
<td>매입 임대주택</td>
<td>기존사업자 (03.10.29 이전 사업자등록 등을 한 자) 2호 이상</td>
<td>5년 이상 기존사업자등록으로 인한 보증</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기존사업자 (03.10.30 이후 사업자등록 등을 한 자)</td>
<td>국민주택규모이하</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>같은 시·군에 소재한 5호 이상</td>
<td>감사인의 보증</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>같은 시·군에 소재한 10년 이상</td>
<td>&quot;</td>
</tr>
</tbody>
</table>

* 신규사업자의 경우 같은 시(특별시·광역시포함)·군에서 5호이상 국민주택을 임대해야 함
양도소득세의 또 다른 특성은 탄력세율제도를 유지하고 있다는 것이다. 경기동향에 상대적으로 대처하기 위하여 1980년 12월 도입된 제도로서 시행령에서 시행세율 규정하고 있다.
소득세법 제104조제1항에 규정된 세율에 15%를 가감한 범위 안에서 소득세법 시행령으로 조정할 수 있으며, 부동산가격안정을 위하여 필요한 경우에는 그 적용대상을 투기지역으로 지정된 지역의 부동산에 한정할 수 있다.

3) 재개발·재건축 아파트의 양도소득세

(1) 재개발·재건축 아파트의 양도차익 산정방법
조합원은 주택재개발사업의 경우 동법 제48조의 규정에 의한 관리처분계획의 인가일, 주택재건축사업의 경우 동법 제28조의 규정에 의한 사업시행인가일이나 그 전에 기존주택이 철거되는 때에는 기존주택의 철거일 현재 제154조제1항의 규정에 해당하는 기존주택을 소유하는 자에 한정한다.
① 청산금을 납부한 경우
[양도가액 - (기존건물과 그 부수토지의 평가액 + 납부한 청산금) - 법 제97조제1항제2호 및 제4호의 규정에 의한 필요경비] + [(기존건물과 그 부수토지의 평가액 - 기존건물과 그 부수토지의 취득가액) - 법 제97조제1항제2호 및 제4호 또는 제163조제6항의 규정에 의한 필요경비]
② 청산금을 지급받은 경우
[양도가액 - (기존건물과 그 부수토지의 평가액 - 지급받은 청산금) - 법 제97조제1항제2호 및 제4호의 규정에 의한 필요경비] + [(기존건물과 그 부수토지의 평가액 - 기존건물과 그 부수토지의 취득가액) - 법 제97조제1항
제2호 및 제4호 또는 제163조제6항의 규정에 의한 필요경비\(\times(\text{기존건물과 그 부수토지의 평가액 - 지급받은 청산금}) / \text{기존건물과 그 부수토지의 평가액}\)

③ 기존건물과 그 부수토지의 평가액

④ 소득세법 제100조제2항의 규정을 적용하는 경우 토지와 건물 등의 가액의 구분이 불분명한 때 : 부가가치세법 시행령에 의하여 안분계산함(제48조의2제4항 단서의 규정).


기존건물과 그 부수토지의 평가액 \(\times\) (취득일 현재 기존 건물과 그 부수토지의 법제 99조제1항제1호의 규정에 의한 기준시가 / 관리처분계획인가일 또는 사업시행인가일 현재 기존건물과 그 부수토지의 법 제99조제1항제1호의 규정에 의한 기준시가)

(2) 관리처분계획에 따라 취득한 신축건물 및 그 부수 토지를 양도하는 경우
양도차익 계산방법 : 재개발・재건축 단계별 계산방법
소득세법 제100조의 규정에 의하여 양도차익을 산정함에 있어서 「도시 및 주거환경 정비법」에 의한 주택재개발사업 또는 주택재건축사업을 시행하는 정비사업 조합의 조합원이 당해 조합에 기존건물과 그 부수 토지를 제공하고 관리처분계획에 따라 취득한 신축건물 및 그 부수 토지를 양도하는 경우 기준시가에 의한 양도차익은 다음 각각의 구분에 따라 계산한 양도차익의 합계액(청산금을 수령
여기서 말하는 필요경비는 소득세법 제97조 및 시행령 163조에 의해 취득가액 (기준가액 또는 실거래가액, 매매가액, 감정가액 또는 환산가액), 자본적 지출(용도변경·개량 또는 이용전의를 위하여 지출한 비용, 소송 및 화해비용 등), 양도비(증권거래세, 만기전 체권매각 차손)를 말한다.

① 기존건물과 그 부수도지의 취득일부터 관리처분계획인가일 또는 사업시행인
가일(“관리처분계획인가일 등”) 전일까지의 양도차익

| 관리처분계획인가일 등 전일 현재의 기존건물과 그 부수도지의 기준시가 - 기존건물과 그 부수도지의 취득일 현재의 기존건물과 그 부수도지의 기준시가 - 기존건물과 그 부수도지의 필요경비 |

② 관리처분계획인가일 등으로부터 신축건물의 준공일(취득일) 전일까지의 양
도차익

| 신축건물의 준공일 전일 현재의 기존건물의 부수도지의 기준시가 - 관리처
분계획인가일 등 현재의 기존건물의 부수도지의 기준시가 |

③ 신축건물의 준공일부터 신축건물의 양도일까지의 양도차익

| 신축건물의 양도일 현재의 신축건물과 그 부수도지의 기준시가 - 신축건물
의 준공일 현재의 신축건물과 그 부수도지의 기준시가 - 신축건물과 그 부수
도지(기존건물의 부수도지보다 증가된 부분에 한정)의 필요경비 |
4) 양도소득세제의 변천


양도소득세 기준시가 상향조정이 이루어져 현재 아파트 양도소득세와 상속세, 증여세의 과세기준으로 기준시가를 활용하고 있으며, 국세청에서 건축비, 위치, 거래동향 등을 감안하여 고시하고 있다(표 8-13 참조).

<표 8-13> 최근 양도소득세 정책의 변화

<table>
<thead>
<tr>
<th>정책</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 2003.9.4 주택시장 안정대책 | • 고급주택 면적기준을 하향조정(전용면적 50평 이하 → 45평이상)  
• 3주택 이상 보유자의 주택 양도에 대해 기준시가 대신 실거래가액으로 과세  
• 서울, 5대 신도시 및 과천 소재 주택에 대하여 1세대 1주택 비과세 요건에 가주요건(1년 이상) 추가 |
| 2003.10-29 주택시장 종합안정 대책 | • 1세대 2주택자에 대한 양도세 증가. 특히, 1세대 3주택 이상 보유자에 대해서는 양도세율 대부분을 세금으로 환수토록 양도세율을 60% 수준으로 인상함.  
• 투기지역에 대해서는 단기세율을 우선 적용하여 최고 75%(주민세포함 82.5%)까지 과세  
• 법 개정 후 시행하되, 기존주택은 1년의 유예기간을 부여  
• 미등기 양도 : 70% → 85%(주민세 포함 93.5%) |
| 2004.1.1 | • 1세대 3주택 이상자의 주택양도계약에 대해서는 3년 이상 보유한 경우에도 장기보유특별공제(양도차익의 10-30%) 적용을 배제하고, 보유기간에 관계없이 60%의 양도세율로 과세. 1세대 2주택 이상자의 보유기간대 주택 양도에 대해서는 양도소득세 탈락세율(15%) 적용, 60%을 우선 적용하여 과세  
• 개인 부동산매매중 주택의 매매차익이 있는 자(1세대 3주택 이상자에 한함)에 대해서는 종합소득세율(9-36%)으로 과세하지 아니하고 양도세 종합세율(60%)을 적용하여 과세  
• 단기보유 부동산의 양도차익에 대한 세율은 보유기간이 1년 미만인 경우 36%에서 50%로 인상하고, 1-2년간 보유한 경우에도 9-36%에서 40%로 인상함.  
• 서울・파천・5대 신도시 지역에 소재하는 주택에 대하여는 1세대 1주택 비과세 요건을 강화하여 3년 이상 보유기간 중 1년 이상 거주하여 3년 이상 보유기간 중 2년 이상 거주로 강화 |
5) 양도소득세제 개선

부동산관련 조세에 공통적인 사항이지만 주택유형별 양도세 형평성 제고가 필요하다. 과세 양도차익을 계산하는 과세표준산정 방식에서 단독주택과 집합건물이 차이가 있어 조세부담의 불공평성을 야기하고 있다.

즉, 단독주택은 부속토지는 공시가가, 건물은 재취득원가법에 의한 국세청 건물기준시가로 각각 구분하여 양도차익을 계산한 다음 합산하여 과세하고 있으며, 아파트 등의 집합건물은 토지와 건물을 일체로 평가한 거래사례비교법으로 결정하고 있다.

응익과세 원칙의 확립과 부동산투기 억제도 중요한 사안이다. 부동산투기에서 발생하는 자본이득을 환수함으로써 부동산투기 유발요인을 제거하며, 소득상승분 만큼 환수하는 것이 중요하다(국토연구원, 2003).

예컨대 채권등 다른 금융투자수단의 수익율을 고려하여 양도소득세율을 결정하는 것도 고려할 필요가 있다.

| 주택투자수익률 = [주택가격상승률(11%) - 취득세 및 등록세 실효세율(1.5%) - 양도소득세율(11%×36%)] = 5.5% | cf. 회사채 연간수익률 5.3% |

또한 다주택보유자 통한 부동산투기 및 자본이득 수취를 억제하기 위해 현재의 1가구 3주택이상의 양도세 중과에서 부동산투자 총자본이득과 주택수 요건을 동시에 고려하여 주택수과 2주택 이상에서 발생하는 일정규모 이상의 총자본이득을 누진과세할 필요가 있다. 다주택보유자들의 경우 임대소득과세를 정상화하여 다주택보유자에 따른 이득의 국세화 효과를 달성할 수 있다.

세번째로 1세1주택 비과세 제도 폐지 또는 요건강화를 검토하여야 한다. 외국의 주택양도에 대한 과세특례 제도를 보면, 우리처럼 1세대 1주택의 양도소득세를 비과세하는 논란의 거의 없는 것으로 알려져 있다. 그러나 일정액의 양도차익을
소득공제해 줌으로써 실질적으로 양도소득세가 과세되는 사례는 적다(표 8-14 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th>국가</th>
<th>과세특례</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 미국 | 소득공제 제도 | • 공제대상: 양도일전 5년의 기간중 2년이상 소유하고 주된 주거로 사용한 주택. 여러 주택 소유시 주택( primary residency)를 적용.  
• 공제한도: 연간 25만불 (약 3억원). 부부합산 연간 50만불(약 6억원)  
※ '97년 이전에는 과세이연제도에 의하였음 |
| 일본 | 소득공제 제도 | • 공제대상: 주택주거주택(주거로 미사용시 3년이내 양도). 여러 주택 소유시 주택.  
• 공제한도: 연간 3천만엔 (약 3억원). 즉 개인이 거주용으로 사용하는 가옥 및 부속 토지 등을 양도하는 경우 3천만엔(약 3억원)의 소득공제가 허용 |
| 영국 | 거주기간 발생이득 면제 | • 면제대상: 주택의 거주기간 중에 발생한 이득 면제. 여러 주택 소유시 2개 주택 및 주택취득 후 2년이내로 주택레asing 주택 세무서 통지  
• 면제한도: 소유기간중 거주기간에 상당하는 자본이득세만 면제 |

1세대 1주택 비과세 제도와 관련하여, 현재 방식은 양도차익이 가장 큰 것으로 예상되는 주택을 늦게 팔도록 유도하는 문제점을 가지고 있으며, 실거래가액에 기초한 양도세 과세로의 발전에 장애요인으로 작용하고 있다. 거래당사자 중 한 쪽이 양도소득세 비과세 대상자인 경우, 개인간 거래시 거래가격을 노출하지 않고 담합으로 다운계약서와 같은 불법적으로 양도할 수 있으며, 조세정책의 실효성을 약화시키고 있다.

1세대 1주택 비과세 제도를 폐지한다면 현재 다운계약서가 일반화 된 상황에서 첫 번째 거래에서 발생하는 양도차익에 대해서는 1세대 1주택 비과세 요건에 맞추어 비과세를 하고, 두 번째 거래부터는 실거래가 기반 양도차익에 대해 과세한 다음 일정규모의 양도소득세에 대해서는 소득공제 혜택을 부여할 수 있고, 실거래가 정보구축이 가능하다는 장점이 있다.
비과세 요건의 강화의 경우에는 실제로 입주하여 거주하는 주택소유를 유도하는 데 조세지원의 초점을 맞추려면(실수요자의 실질거주에 대한 조세혜택) 보유요건보다는 거주요건을 기준으로 삼는 것이 옳은 방향이다. 따라서 보유요건에 비추어 직장이동, 이사기간 등을 고려하여 실질거주요건을 강화하는 것이 필요하다.

네번째로 비과세·감면 등 양도소득세 적용 예외의 축소할 필요가 있다. 우선 '조세특례제한법'상 양도소득세 비과세·감면 대상은 공공사업용 토지 등에 대한 감면(77조), 장기임대주택에 대한 감면(97조), 신축임대주택에 대한 양도소득세 감면특례(97조의2), 미분양주택 취득자에 대한 과세특례(98조), 신축주택 취득자에 대한 감면(99조), 신축주택의 취득을 위한 주택양도에 대한 양도소득세의 특례(99조의2), 신축주택의 취득자에 대한 양도소득세의 과세특례(99조의3), 농어촌주택 취득자에 대한 양도소득세 과세특례(99조의4), 근로자의 주거안정지원을 위한 과세특례(100조) 등 다양하다. 그리고 주지하다시피 소득세법상 1세대1주택도 양도소득세 비과세 대상이다(법 89조, 시행령 154조).

그리고 1세대 3주택이상이더라도 양도소득세 중과세에서 제외하는 주택이 존재한다. 2003년 10.29 주택시장안정대책의 일환으로 1세대 3주택 이상의 양도체계에 대해서는 중과하기로 하였으며, 2003월 12월 31일 현재 1세대3주택이상인 자가 2004년 12월 31일 이전에 기존주택을 양도하는 경우에는 일반세율을 적용(1년 유예)하기로 하였다.

여기서 1세대 3주택 이상 판정기준은 서울, 광역시(군지역 제외), 경기도(읍·면 지역 제외) 지역은 모든 주택, 기타지역은 국세청기준시가 기준으로 3억원을 초과하는 주택은 보유주택수에 포함하고, 앞의 지역에 해당하더라도 조세특례제한 법에 의하여 양도소득세 감면대상인 주택, 장기임대주택, 소형주택 등은 제외한다. 단 소형주택 기준에 해당되더라도 '도시 및 주거환경 정비법'에 의한 정비구역 (재개발·재건축지역)에 소재하는 주택은 제외한다. 소형주택 해당여부는 정비구역(재개발·재건축지역) 지정·고시일을 기준으로 판단한다(표 8-13 참조).
정비구역 지정절차 : 기본계획수립 → 정비구역 지정 → 추진위원회 구성 → 안건진단 → 조합설립 → 사업시행 인가 → 관리처분계획 인가 → 준공 및 청산주택투자수익률 = [주택가격상승률(11%) - 취득세 및 등록세 실효세율(1.5%) - 양도소득세율 (11%×36%)] = 55.5% cf. 회사채 연간수익률 5.3%

<표8-15> 1세대 3주택 이상 양도소득세 중과대상 제외주택

<table>
<thead>
<tr>
<th>기준</th>
<th>양도세 감면 주택</th>
<th>장기 임대주택</th>
<th>소형주택</th>
<th>기타 지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>조세특례제한 법의 양도세 감면주택</td>
<td>• 전설임대주택 : 5호 이상, 3~5년 이상 임대, 국민주택규모 이하&lt;br&gt; • 매입임대주택 : 2003년 10월 30일 기준 신규사업자가 국민주택규모 이하 주택을 5호이상 취득하여 10년 임대하는 경우, 기존사업자는 국민주택규모 이하 주택을 2호 이상 취득하여 5년이상 임대하는 경우</td>
<td>① 2003.12.31 이전에 취득한 주택으로서, ② 국세청기준시가 기준으로 취득가액(토지가액 포함)이 4천만원 이하이고, ③ 주택의 면적이 다음 기준 이하인 것&lt;br&gt; • 공동주택(아파트, 연립주택, 다세대주택)은 전용면적기준 60㎡(18평)이하&lt;br&gt; • 단독주택은 건평 60㎡(18평)이하&lt;br&gt; • 오피스텔은 제외</td>
<td>사례보고서 주거업의 양도세 감면 주택</td>
<td>국세청 기준시가 3억원 미만 주택</td>
</tr>
</tbody>
</table>

중과대상에서 제외하는 서울, 경기, 6대광역시 소재 소형주택 수는 약 885천호로 전체 주택수 6,911천호의 12.8% 수준이다(8-16 참조).

<표8-16> 2003년말 기준 지역별 소형주택 수 추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>서울</th>
<th>경기</th>
<th>부산</th>
<th>대구</th>
<th>인천</th>
<th>광주</th>
<th>대전</th>
<th>울산</th>
<th>합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>1,946</td>
<td>2,227</td>
<td>796</td>
<td>521</td>
<td>594</td>
<td>293</td>
<td>313</td>
<td>221</td>
<td>6,911</td>
</tr>
<tr>
<td>소형주택</td>
<td>124</td>
<td>183</td>
<td>114</td>
<td>72</td>
<td>160</td>
<td>112</td>
<td>46</td>
<td>44</td>
<td>885</td>
</tr>
<tr>
<td>(%)</td>
<td>(6.4)</td>
<td>(8.2)</td>
<td>(14.3)</td>
<td>(13.8)</td>
<td>(26.9)</td>
<td>(38.2)</td>
<td>(14.7)</td>
<td>(19.9)</td>
<td>(12.8)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
제9장 부동산 보유세 제도

1. 부동산 보유 관련 조세 현황과 쟁점

1) 보유세수 현황과 특징


지방자치단체가 손쉬운 거래세에 치중하고 보유과세 강화 노력을 소홀히 한 결과 부동산보유비용이 높고, 부동산보유에 대한 낮은 세금은 부동산에 대한 투자수익률을 제고하여 자산간 상대가격을 왜곡시키고 있다.

강남구 등은 세정자립도가 높아 교부금이 필요 없으므로 민선지자체장이 보유세를 인상할 유인이 없으며, 서울 서초구, 강남구 등이 정부의 재산세 인상안에 반발하고 있는 상황이다.

 표 9-1 주요외국 거래세·보유세 비율(2000년) (단위: %)  

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>한국</th>
<th>독일</th>
<th>일본</th>
<th>영국</th>
<th>미국</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>거래단체</td>
<td>70.8</td>
<td>36.1</td>
<td>16.8</td>
<td>21.1</td>
<td>1.7</td>
</tr>
<tr>
<td>보유단체</td>
<td>29.2</td>
<td>63.9</td>
<td>83.2</td>
<td>78.9</td>
<td>98.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 1) 한국의 2002년 보유세 비중 : 21.5%
2) 거래단체 : 양도소득세는 제외
자료 : 부동산보유세개편 추진위원회
### 표 9-2 연도별 보유세 비중

(단위 : 10억원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방세</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>'00</th>
<th>'01</th>
<th>'02</th>
<th>'03 (증가율)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>부동산세 (① + ②)</td>
<td>17,149</td>
<td>18,586</td>
<td>20,600</td>
<td>26,664</td>
<td>31,525</td>
<td>33,132 (93.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>① 보유세</td>
<td>8,762</td>
<td>10,165</td>
<td>10,842</td>
<td>12,690</td>
<td>16,274</td>
<td>17,014 (94.1)</td>
</tr>
<tr>
<td>・재산세</td>
<td>2,893</td>
<td>2,773</td>
<td>3,166</td>
<td>3,330</td>
<td>3,491</td>
<td>3,963 (36.9)</td>
</tr>
<tr>
<td>・종토세</td>
<td>640</td>
<td>669</td>
<td>727</td>
<td>763</td>
<td>817</td>
<td>903 (41.0)</td>
</tr>
<tr>
<td>・공동시설세</td>
<td>1,190</td>
<td>1,242</td>
<td>1,281</td>
<td>1,365</td>
<td>1,405</td>
<td>1,651 (38.7)</td>
</tr>
<tr>
<td>・도시계획세</td>
<td>301</td>
<td>76</td>
<td>341</td>
<td>350</td>
<td>374</td>
<td>411 (36.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>② 거래세(취득․등록세)</td>
<td>5,868</td>
<td>7,392</td>
<td>7,675</td>
<td>9,369</td>
<td>12,782</td>
<td>13,051 (122.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>보유세/지방세</td>
<td>17.0</td>
<td>14.9</td>
<td>15.4</td>
<td>12.5</td>
<td>11.1</td>
</tr>
<tr>
<td>보유세/부동산세</td>
<td>33.0</td>
<td>27.3</td>
<td>29.2</td>
<td>26.2</td>
<td>21.5</td>
<td>23.2 (△29.7)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 2003년 행정자치부 최종 확정자료(농특세, 지방교육세 제외)
자료 : 한국조세연구원, 2004

명목상 고세율구조로 되어 있지만 과표 현실화율이 낮고, 토지와 건물의 구분과 세, 복잡한 과세체계 등으로 인하여 여러 세의 주택을 보유하고 있더라도 종토세 ・재산세의 부담이 얼마 되지 않기 때문에 재산세율에 따른 응능부담이 이루 어지지 않고, 부동산투기 억제(과다보유 억제) 기능도 상실하고 있다.

종합토지세 과표의 현실화율은 2003년 36.1%이고, 실효세율은 동년 기준 0.16%이다. 그리고 재산세의 과표현실화율은 27.1%이고, 실효세율은 0.09%이다. 반면에 국세인 종합소득세 평균 실효세율은 15%로서 보유세 세율이 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 토지와 건물의 보유세 부담 불공평성 문제가 있다. 현재 토지와 건물의 분리과세 및 분리평가로 인해서 전체 부동산가치를 구성하는 토지와 건물의 구 성부분 중에서 토지비중이 높을수록 건물과 토지에 대한 종보유세 부담이 낮아지는 현상이 발생한다. 건물과표의 비중이 높을수록 조세부담이 높고, 토지과표 비중이 높을수록 조세부담이 낮은 것이다.
주택에 대한 재산세율은 급진적인 고세율구조(1,200만원이하 0.3%~4,000만원초과 7%)로 되어 있으나 과표가 시세에 비해 매우 낮고, 물건별로 과세하는 관계로 사실상 누진세율기능을 상실하고 있다. 아울러 과표가 조금만 올라도 세부담이 급증하므로 오히려 과표현실화에 걸림돌(세율체계 조정 필요)로 작용한다. 그리고 건물보다 토지에 대한 세부담이 상대적으로 낮다(표9-3 참조).

<table>
<thead>
<tr>
<th>세율(%)</th>
<th>주택재산세</th>
<th>종합토지세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7.0</td>
<td>5.0</td>
<td>3.0</td>
</tr>
<tr>
<td>5.0</td>
<td>3.0</td>
<td>2.0</td>
</tr>
<tr>
<td>3.0</td>
<td>1.5</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>2.0</td>
<td>0.7</td>
<td>0.5</td>
</tr>
<tr>
<td>1.5</td>
<td>0.5</td>
<td>0.3</td>
</tr>
<tr>
<td>1.0</td>
<td>0.2</td>
<td>0.3</td>
</tr>
<tr>
<td>0.5</td>
<td>0.2</td>
<td>0.2</td>
</tr>
</tbody>
</table>


2) 부동산보유세의 쟁점

(1) 과세방법 및 체계상의 불공평
과세표준 평가방법, 과세체계, 현실화율이 재산별·지역별로 다르기 때문에 세
부담상 불평등 심화되고 있다. 의형상 토지와 건물의 과표현실화율이 1/3 수준인 것 같으나 각각 평가기준이 다르기 때문에 실제 재산가액을 기준으로 하는 경우에는 현저한 차이가 있다.

① 토지 : 공시지가+지자체별적용율(평균36.1%). 토지가 건물보다 저세율 구조이며, 과표평가에서는 토지가 건물보다 시가반영율이 높고, 토지는 합산과세함. 토지의 경우 지역별 과표현실화율이 달라 세부담 불평등이 발생함. 과표현실화율이 최고인 울릉군 46.0%, 최저 과주시 30.3%임.

② 건물 : 신축건물가액(170천원/m²)×지수×면적×가감산율. 건물은 물건별 과세 (2004년부터 시가주의로 전환)

실제 부동산 가액 중 토지가액이 건물가액에 비하여 훨씬 높으나 재산세가 종토세에 비해 너무 높아 재산간 조세부담 불평등 문제 야기하는 것이다. 건물부 재산세 인상보다는 토지부 재산세 인상이 바람직하다는 견해가 대두하며, 국세청기준시가는 [토지+건물]가액으로 국세청기준시가 가감산율을 적용하려면 토지가액은 빼야 한다는 지적이다. 즉 건물과표에 토지가액이 포함된 가감산율 적용은 논리적 모순이라는 것이다. 아울러 가감산율을 공동주택에만 적용하면 단독주택과 불평등 문제를 야기한다.

(2) 부동산보유세수의 지역간 불균등 심화

종합토지세의 지역별 분포는 수도권이 전체 세액의 58%를 점유하는 등 보유세수의 지역적 편중이 심해 단순한 보유세 인상은 지역간 격차를 심화시키기고 있다. 기초지자체는 원칙적으로 자기지역내의 부동산에 대해서만 세수를 지부해야 하나 전국 또는 세계적 사업경영망에 기초하여 지배나 임대료를 부담하는 법인이 많이 소재하는 서울 강남구 등에 세수가 집중하고 있다. 이는 국세와 지방세의 세원이 잘못 배분되어 있기 때문에, 종합부동산세 도입의 근거가 되고 있다. 주거용 부동산은 시군구세나 광역세로하고 비주거용 부동산에 대하여는 국세로
하는 방안을 제시하기도 하며, 영국식의 비주거세율(non-domestic rate)은 비주거자(법인, 상가등)에 국세로 과세하고 있다.

특정 지역(서울시, 강남구 등)에 법인이 몰려 있어 해당 지역 주민들은 과다한 조세수출(비거주자 세금 부담)을 향유하고, 지역의 주택가격 상승의 원동력을 작용하고 있다. 강남구의 경우 조세수출로 확보한 재원으로 양질의 교육 환경을 구축하고, 과천시의 경우 레저세와 주민세의 조세수출로 다시 주택가격을 상승시키는 구조이다. 강남구의 경우 2003년 종합토지세 세수 942억 중 449억(48%)이 조세수출에 기반한 것이다(한국조세연구원, 2004).

(3) 지방의 재정책임성 확보와 과세조정권

우리나라 경우 현행 헌법상에서 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 지방세의 세율을 자유로이 결정할 수 없으나, 자치단체의 조례에 의해 일부 세목의 세율조정이 가능한 탄력세율제도를 두어 재정적이나마 과세자주권을 부여하고 있다.

그러나 재산세의 경우에도 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감조정이 가능함에도 이를 자율적으로 운영하는 자치단체가 적다. 탄력세율 미 활용의 원인은 지역주민에 대한 자치단체장의 정치적 부담 회피와 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 낮은 데에 근본적인 원인이 있다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>조정 상·하한</th>
<th>내용</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 원칙 (지방세법시행령 제80조제3항 및 제5항) | · 건물의 시가표준액은 매년 1월 1일 현재 도지사의 승인을 얻어 시장·군수·구청장이 결정한 가액으로 한다. | ・당연 이에 결정한 시가표준액이 시가의 변동 또는 기타의 사유로 불합리하다고 인정되는 경우에는 도지사의 승인을 얻어 시가표준액을 변경·점검할 수 있다.  
・행정자치부장관은 결정된 시가표준액 중 조정이 필요하다고 인정되는 시가표준액에 대하여는 국세청장과 협의하여 조정기준을 정한 후 이를 해당 도지사에게 통보하여 그 조정을 권고할 수 있다. |
| 신축건물 기본가액 | -5% ~ +5% | ・시장·군수는 기본가액 5%범위내에서 기본가액을 달리 정할 수 있다. |
| 구조지수 상·하한 없음 | | ・구조지수 적용이 불합리하다고 판단되는 건축물에 대하여는 시장·군수가 달리 적용할 수 있다. |
| 용도지수 상·하한 없음 | | ・용도지수 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 달리 정하여 적용할 수 있다. |
| 위치지수 80%~150% | | ・위치지수 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 최저80, 최고150의 범위내에서 위치지수를 달리 정하여 적용할 수 있다. |
| 정과년수 잔가율 조정권한 없음 | | ・가감산특례 상·하한 없음 |
| 가감산특례 | | ・가감산율의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 달리 정하여 적용할 수 있다. |
| 특정건물 가산율 | 상·하한 없음 | ・가산율 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 달리 정하여 적용할 수 있다. |
| 투기지역내 공동주택 가산 | 상·하한 없음 | ・투기지역내 공동주택 가산을 적용대상 지역은 시장·군수·구청장이 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.  
・시장·군수·구청장이 위 가산율이 조세 부담의 급증이나 인근지역과의 형평성 상실 등으로 불합리하다고 판단되는 경우에는 시·도지사의 승인을 얻어 가산율을 달리 정하여 운영할 수 있다. |


(4) 다주택 보유에 유리한 재산세 세율구조
재산세 세율의 급격한 누진구조로 인하여 재산세 과세표준이 증가함에 따라 부담이 급격하게 증가하는 구조로 되어 있다. 재산세 과세표가 2천만원인 경우 평균세

- 216 -
율이 0.48%에서, 4천만원인 경우 2.14%, 6천만원인 경우 3.76%, 8천만원인 경우 4.57%로 증가하는 것이다.

따라서 재산세 과표가 2천만원인 주택을 4채 보유하는 것이 8천만원 주택 1채를 보유하는 것보다 세금을 327만 2천원 절약하는 효과를 낼고 있다.

① 2천만원 주택 4채: 2천만 × 0.48% × 4 = 38만 4천원
② 8천만원 주택 1채: 8천만 × 4.57% = 365만 6천원

다주택 보유가 부동산을 통한 수익확보의 유효한 수단이 되고 있으므로 다주택 보유를 압축적으로 유도하는 현행 구조를 빗어내는 것이 필요하며, 소유형태간 세부담 형평성 및 효율성 차원에서 주택의 합산과세가 필요하다는 근거가 되고 있다. 주택을 합산과세할 경우 다주택 보유자들의 세부담이 크게 증가할 것이나, 동일한 자산 규모일 때 다주택 보유자를 단독주택 보유자보다 세부담을 경감하는 것은 형평성(동일 규모 자산에 대한 동일한 세부담)이나 효율성(토지의 자본 집적도 제고) 차원에서 바람직하지 않다(한국조세연구원, 2004).

2. 종합토지세 제도

1) 종합토지세 개요 및 부과현황

우리나라의 토지분 보유세는 종합토지세, 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등 모두 4개의 세목으로 구성되어 있다. 이 가운데 종합토지세는 전국의 토지를 인별 합산하여 과세한다는 특징을 가지고 있고, 또한 세율이 매우 누진적이다. 종합토지세의 과세 방법은 종합합산과세, 별도합산과세, 분리과세 등으로 구분한다.
**표9-5  토지분 보유세 세목**

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>종합토지세</th>
<th>지방교육세</th>
<th>농어촌특별세</th>
<th>도시계획세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>과세대상</td>
<td>토지</td>
<td>종합토지세</td>
<td>종합토지세</td>
<td>도시계획구역내 토지</td>
</tr>
<tr>
<td>과세표준</td>
<td>공시지가×36.1%</td>
<td>종합토지세액</td>
<td>종합토지세액</td>
<td>종토세 과표</td>
</tr>
<tr>
<td>세율</td>
<td>종합합산 0.2 ~ 5%</td>
<td>별도합산 0.3 ~ 2%</td>
<td>0.2%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>분리과세</td>
<td>임야, 골프장, 별장 등 5%</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>세수</td>
<td>납세자수</td>
<td>세수</td>
<td>세수</td>
<td>세수</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1조 6,511억원</td>
<td>-2.909억원</td>
<td>953억원</td>
<td>5,054억원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>-1,653만건</td>
<td>-1,653만건</td>
<td>-1,631만건</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>납기</td>
<td>10.16 ~ 10.31</td>
<td>10.16 ~ 10.31</td>
<td>10.16 ~ 10.31</td>
<td>10.16 ~ 10.31</td>
</tr>
<tr>
<td>부과</td>
<td>시·군·구</td>
<td>시·군·구</td>
<td>시·군·구</td>
<td>시·군·구</td>
</tr>
<tr>
<td>세수사용</td>
<td>일반회계</td>
<td>지방교육재정특별회계</td>
<td>농어촌특별세관리특별회계</td>
<td>도시계획사업(일반회계)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


종합합산의 경우 과표구간이 2천만원, 5천만원, 1억원, 3억원, 5억원, 10억원, 30억원, 50억원, 100억원 초과로 되어 있고, 각 구간에 0.2%, 0.3%, 0.5%, 0.7%, 1%, 1.5%, 2%, 3%, 5%의 세율이 초과 누진적으로 적용한다.

별도합산의 경우에는 과표구간이 1억원, 5억원, 10억원, 30억원, 50억원, 100억원, 300억원, 500억원, 1,000억원 초과로 되어 있고, 0.3%, 0.4%, 0.5%, 0.6%, 0.8%, 1%, 1.2%, 1.5%, 2%의 세율을 초과 누진적으로 적용한다.

분리과세는 농지 및 임야와 사치성재산의 부속토지에 각각 0.1%와 0.5%의 세율을 적용한다.

종합토지세는 1990년부터 1995년까지 약 3배 가량 신장되어 지방세에서의 토지세의 역할이 크게 강조되었지만 그 이후에는 부담의 변화가 거의 없다. 종합토지세의 납부현황과 특징을 정리하면 다음과 같다.

① 종합토지세 납세자수는 14,168천명(2002년)이며, 세액 10만원 이하가 인원
90.6%, 세액 18.1%를 점유함(표 9-6 참조).

② 전체 납세자의 97.6%가 개인이며, 법인 등은 2.4%지만 법인 등이 세액의 45.7%를 차지함(표 9-7 참조).

③ 개별공시지가 10억원 이상 토지소유자는 총 납세자의 0.72%인 87,587인으로서 전체 사유지 가액의 40%를 소유하고 있고, 종합토지세액의 62%를 부담하고 있음(표 9-8 참조).

④ 종합토지세의 지역별 분포를 보면, 수도권(서울·경기·인천)이 전체 세액의 58%를 점유하여 지역간 불균등이 극심함(표 9-9 참조).

### <표 9-6> 2002년 세액단계별 납세인원
(단위: 천명, 억원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>합계</th>
<th>1만원 이하</th>
<th>5만원 이하</th>
<th>10만원 이하</th>
<th>100만원 이하</th>
<th>100만원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>14,168</td>
<td>5,021</td>
<td>6,498</td>
<td>1,307</td>
<td>1,223</td>
</tr>
<tr>
<td>(100%)</td>
<td>(35.5)</td>
<td>(45.9)</td>
<td>(9.2)</td>
<td>(8.6)</td>
<td>(0.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>14,577</td>
<td>2,771</td>
<td>1,458</td>
<td>904</td>
<td>3,047</td>
</tr>
<tr>
<td>(100%)</td>
<td>(19)</td>
<td>(10.0)</td>
<td>(6.2)</td>
<td>(20.9)</td>
<td>(61.0)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세 개편추진위원회, 2004

### <표 9-7> 2002년 개인·법인별 과세현황
(단위: 천명, 억원, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>전체</th>
<th>개인(비율)</th>
<th>법인 등(비율)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>14,168 (100)</td>
<td>13,831 (97.6)</td>
<td>337 (2.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>과표</td>
<td>3,429,941 (100)</td>
<td>2,703,340 (78.8)</td>
<td>726,601 (21.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>14,577 (100)</td>
<td>7,908 (54.3)</td>
<td>6,669 (45.7)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세 개편추진위원회, 2004
### 표 9-8 2002년 토지소유액 계급별 과세현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>토지소유액 계급 (종합합산)</th>
<th>납세자수 (백만원)</th>
<th>비율 (%)</th>
<th>개별공시지가기준 토지소유액 계급 비율 (%)</th>
<th>세부담액 (백만원)</th>
<th>비율 (%)</th>
<th>실효세율 (2/1) (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>개별공시지가기준지가 기준토지보유액① (10억원)</td>
<td>1,024,219</td>
<td>84.69</td>
<td>239,360</td>
<td>24.22</td>
<td>183,250</td>
<td>12.65</td>
</tr>
<tr>
<td>1억원이하</td>
<td>1,077,125</td>
<td>8.90</td>
<td>148,670</td>
<td>12.28</td>
<td>110,964</td>
<td>7.66</td>
</tr>
<tr>
<td>2억원이하</td>
<td>317,732</td>
<td>2.63</td>
<td>77,030</td>
<td>6.36</td>
<td>66,928</td>
<td>4.62</td>
</tr>
<tr>
<td>3억원이하</td>
<td>145,558</td>
<td>1.20</td>
<td>50,156</td>
<td>4.14</td>
<td>48,109</td>
<td>3.32</td>
</tr>
<tr>
<td>4억원이하</td>
<td>81,161</td>
<td>0.67</td>
<td>36,172</td>
<td>2.99</td>
<td>37,345</td>
<td>2.58</td>
</tr>
<tr>
<td>5억원이하</td>
<td>50,998</td>
<td>0.42</td>
<td>27,872</td>
<td>2.30</td>
<td>30,218</td>
<td>2.09</td>
</tr>
<tr>
<td>6억원이하</td>
<td>34,872</td>
<td>0.29</td>
<td>22,572</td>
<td>1.86</td>
<td>25,411</td>
<td>1.75</td>
</tr>
<tr>
<td>7억원이하</td>
<td>24,439</td>
<td>0.20</td>
<td>18,436</td>
<td>1.52</td>
<td>21,383</td>
<td>1.48</td>
</tr>
<tr>
<td>8억원이하</td>
<td>18,422</td>
<td>0.15</td>
<td>15,628</td>
<td>1.29</td>
<td>18,439</td>
<td>1.27</td>
</tr>
<tr>
<td>9억원이하</td>
<td>13,904</td>
<td>0.11</td>
<td>13,182</td>
<td>1.09</td>
<td>15,812</td>
<td>1.09</td>
</tr>
<tr>
<td>10억원이하</td>
<td>55,563</td>
<td>0.46</td>
<td>75,468</td>
<td>6.23</td>
<td>99,296</td>
<td>6.85</td>
</tr>
<tr>
<td>20억원이하</td>
<td>14,063</td>
<td>0.12</td>
<td>34,080</td>
<td>2.81</td>
<td>50,213</td>
<td>3.47</td>
</tr>
<tr>
<td>30억원이하</td>
<td>5,955</td>
<td>0.05</td>
<td>20,499</td>
<td>1.69</td>
<td>32,872</td>
<td>2.27</td>
</tr>
<tr>
<td>40억원이하</td>
<td>3,158</td>
<td>0.03</td>
<td>14,081</td>
<td>1.16</td>
<td>23,417</td>
<td>1.62</td>
</tr>
<tr>
<td>50억원이하</td>
<td>5,159</td>
<td>0.04</td>
<td>35,038</td>
<td>2.89</td>
<td>62,175</td>
<td>4.29</td>
</tr>
<tr>
<td>100억원이하</td>
<td>3,084</td>
<td>0.03</td>
<td>61,325</td>
<td>5.06</td>
<td>151,293</td>
<td>10.44</td>
</tr>
<tr>
<td>500억원이하</td>
<td>575</td>
<td>0.00</td>
<td>51,705</td>
<td>4.27</td>
<td>151,629</td>
<td>10.47</td>
</tr>
<tr>
<td>2,000억원이하</td>
<td>210</td>
<td>0.00</td>
<td>187,780</td>
<td>15.50</td>
<td>320,009</td>
<td>22.09</td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>12,096,247</td>
<td>100.00</td>
<td>1,183,072</td>
<td>100.00</td>
<td>1,448,764</td>
<td>100.00</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 1. 국가, 지방자치단체, 외국정부기관 등 소유 토지 제외, 기타 비과세 감면 대상 토지는 포함
2. 토지소유액 계급은 각 납세자(개인, 법인, 단체)가 전국에 걸쳐 소유하고 있는 모든 토지 개별공시지가와 평가한 가액의 합계
자료 : 부동산보유세제 개편추진위원회, 2004
다음으로 종합토지세 과세유형과 현황을 보면, 토지의 이용상황에 따라 3가지로 구분하여 과세하고 있으며, 전체 납세자의 69.2%인 980만명이 종합합산과세대상이며, 종합합산대상세액은 전체세액의 46.2%인 6,734억원이다. 과세유형별 납부 현황과 특징을 정리하면 다음과 같다.

① 종합합산과세(0.2%~5%의 9단계 세율구조) : 2002년 과표 1억원 초과 종합합산과세자는 전체의 1%(12만명)이고, 과표 3억원 초과는 2만명 수준임.

② 별도합산과세 세율(0.3%~2%, 9단계) : 2002년 과표 1억원 초과 별도합산과세자는 전체의 15.7%(19만명)이고, 과표 5억원 초과는 6만명 수준임.

③ 분리과세 세율(0.1%~5% 3단계) : 2003년 과표 2천만원 초과 분리과세자는 전체의 18.6%(19만명)이고, 과표 3억원 초과는 2만명 수준임.

주 : 2002년 수시분 조정 후 행정자치부 잠정집계분
자료 : 부동산보유세 개편추진위원회, 2004
<표9-10> 과세유형

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>종합합산과세</th>
<th>별도합산과세</th>
<th>분리과세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>① 종합합산과세</td>
<td>② 별도합산과세</td>
<td>③ 분리과세</td>
</tr>
<tr>
<td>- 다음 토지를 소유자 별로 합산하여 0.2% ~ 5%</td>
<td>다음 토지를 소유자 별로 합산하여 0.3% ~ 2%</td>
<td>지출분리과세</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 주택부속토지</td>
<td>주택부속토지</td>
<td>- 전, 담, 과수원, 목장용지, 임야 등</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 나대지</td>
<td>나대지</td>
<td>(0.1%)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 별도합산·분리 과세</td>
<td>별도합산·분리 과세</td>
<td>- 공장용지 등 (0.3%)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 대상 토지 중 기준면적 이내의 토지</td>
<td>대상 토지 중 기준면적 이내의 토지</td>
<td>- 고용분리과세 (5%)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 차고용 토지, 야적장, 터미널 부지, 유통시설용 토지 등과 같은 사업용 토지</td>
<td>차고용 토지, 야적장, 터미널 부지, 유통시설용 토지 등과 같은 사업용 토지</td>
<td>- 골프장, 별장, 고급오락장</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 기타 ②, ③에 해당되지 아니하는 토지</td>
<td>기타 ②, ③에 해당되지 아니하는 토지</td>
<td>- 주택부속토지 중 기준면적 초과토지 등</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표9-11> 2002년 과세유형별 과세현황  (단위: %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>합계</th>
<th>종합합산과세</th>
<th>별도합산과세</th>
<th>분리과세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>필지수</td>
<td>32,759천만 (100)</td>
<td>16,252천만 (49.6)</td>
<td>1,769천만 (5.4)</td>
<td>14,728천만 (45.0)</td>
</tr>
<tr>
<td>남세자수</td>
<td>14,168천만 (100)</td>
<td>9,811천만 (69.2)</td>
<td>1,170천만 (8.3)</td>
<td>3,187천만 (22.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>과세표준</td>
<td>343조원 (100)</td>
<td>162조원 (47.2)</td>
<td>87조원 (25.4)</td>
<td>94조원 (27.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>14,577억원 (100)</td>
<td>6,734억원 (46.2)</td>
<td>5,210억원 (35.7)</td>
<td>2,633억원 (18.1)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 부동산보유세 개편추진위원회, 2004

<표9-12> 종합합산과세 과세단계별 인원  (단위 : 천명, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>합계</th>
<th>2천만 이하</th>
<th>5천만 이하</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>3억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>50억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>9,811</td>
<td>7,646</td>
<td>1,661</td>
<td>346</td>
<td>112</td>
<td>9</td>
<td>4</td>
<td>1.6</td>
<td>0.3</td>
<td>0.3</td>
</tr>
<tr>
<td>100%</td>
<td>77.9</td>
<td>17.2</td>
<td>3.5</td>
<td>1.2</td>
<td>0.2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 부동산보유세 개편추진위원회, 2004
<표9-13> 종합합산과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비  
(2003년 기준)

<table>
<thead>
<tr>
<th>계급별</th>
<th>합계</th>
<th>2천만 이하</th>
<th>5천만 이하</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>3억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>50억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>11,912,799 (명)</td>
<td>9,932,325</td>
<td>1,524,507</td>
<td>332,267</td>
<td>108,516</td>
<td>9,025</td>
<td>4,044</td>
<td>1,586</td>
<td>276</td>
<td>253</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>83.4</td>
<td>12.8</td>
<td>2.8</td>
<td>0.9</td>
<td>0.1</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>과표</td>
<td>160,104 (억원)</td>
<td>62,518</td>
<td>46,539</td>
<td>22,197</td>
<td>16,427</td>
<td>3,385</td>
<td>2,704</td>
<td>2,533</td>
<td>1,658</td>
<td>2,721</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>39.0</td>
<td>29.1</td>
<td>13.9</td>
<td>10.3</td>
<td>2.1</td>
<td>1.7</td>
<td>1.6</td>
<td>0.7</td>
<td>1.7</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>6,704 (억원)</td>
<td>1,306</td>
<td>1,189</td>
<td>801</td>
<td>914</td>
<td>265</td>
<td>332</td>
<td>499</td>
<td>287</td>
<td>1,062</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>19.5</td>
<td>17.7</td>
<td>11.9</td>
<td>13.6</td>
<td>4.3</td>
<td>5.0</td>
<td>7.4</td>
<td>4.3</td>
<td>16.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세제 개편추진위원회, 2004

<표9-14> 2002년 별도합산과세 과표계급별 인원  
(단위: 천명, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>계급별</th>
<th>합계</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>100억원 이하</th>
<th>300억원 이하</th>
<th>500억원 이하</th>
<th>500억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>1,170</td>
<td>984</td>
<td>128</td>
<td>27</td>
<td>22</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>1</td>
<td>0.2</td>
<td>0.3</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>84.1</td>
<td>10.9</td>
<td>2.3</td>
<td>1.9</td>
<td>0.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세제 개편추진위원회, 2004

<표9-15> 별도합산과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비

<table>
<thead>
<tr>
<th>계급별</th>
<th>합계</th>
<th>2천만 이하</th>
<th>5천만 이하</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>3억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>50억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>1,156,385 (명)</td>
<td>612,711</td>
<td>228,672</td>
<td>151,684</td>
<td>120,067</td>
<td>21,358</td>
<td>13,236</td>
<td>6,723</td>
<td>999</td>
<td>945</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>53.0</td>
<td>19.8</td>
<td>13.1</td>
<td>10.4</td>
<td>1.8</td>
<td>1.1</td>
<td>0.6</td>
<td>0.1</td>
<td>0.1</td>
</tr>
<tr>
<td>과표</td>
<td>86,656 (억원)</td>
<td>3,952</td>
<td>7,524</td>
<td>10,738</td>
<td>19,684</td>
<td>8,131</td>
<td>9,030</td>
<td>10,630</td>
<td>3,787</td>
<td>13,182</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>4.6</td>
<td>8.7</td>
<td>12.4</td>
<td>22.7</td>
<td>9.4</td>
<td>10.4</td>
<td>12.3</td>
<td>14.4</td>
<td>15.2</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>5,187 (억원)</td>
<td>120</td>
<td>229</td>
<td>332</td>
<td>706</td>
<td>346</td>
<td>477</td>
<td>804</td>
<td>362</td>
<td>1,810</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100(%)</td>
<td>2.3</td>
<td>4.4</td>
<td>6.4</td>
<td>13.6</td>
<td>6.7</td>
<td>9.2</td>
<td>15.5</td>
<td>7.0</td>
<td>34.9</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세제 개편추진위원회, 2004
<표 9-16> 2003년 분리과세 과표단계별 인원
(단위: 천명, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>합계</th>
<th>2천만 이하</th>
<th>3천만 이하</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>3억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>50억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>4,933</td>
<td>4,017</td>
<td>627</td>
<td>180</td>
<td>85</td>
<td>11</td>
<td>7</td>
<td>4</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100%</td>
<td>81.4%</td>
<td>12.7%</td>
<td>3.7%</td>
<td>1.6%</td>
<td>0.2%</td>
<td>0.1%</td>
<td>0.1%</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004

<표 9-17> 분리과세 과표계급별 납세자수, 과표, 세액 및 구성비

<table>
<thead>
<tr>
<th>합계</th>
<th>2천만 이하</th>
<th>3천만 이하</th>
<th>1억원 이하</th>
<th>3억원 이하</th>
<th>5억원 이하</th>
<th>10억원 이하</th>
<th>30억원 이하</th>
<th>50억원 이하</th>
<th>50억원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>인원</td>
<td>4,933,941 (명)</td>
<td>4,017,314</td>
<td>627,245</td>
<td>180,853</td>
<td>85,211</td>
<td>11,098</td>
<td>6,765</td>
<td>3,674</td>
<td>706</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100%</td>
<td>81.4%</td>
<td>12.7%</td>
<td>3.7%</td>
<td>1.6%</td>
<td>0.2%</td>
<td>0.1%</td>
<td>0.1%</td>
<td>0.1%</td>
</tr>
<tr>
<td>과표</td>
<td>104,601 (억원)</td>
<td>23,122</td>
<td>19,211</td>
<td>12,335</td>
<td>13,441</td>
<td>4,212</td>
<td>4,640</td>
<td>6,047</td>
<td>2,715</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100%</td>
<td>22.1%</td>
<td>18.4%</td>
<td>11.8%</td>
<td>12.8%</td>
<td>4.0%</td>
<td>4.4%</td>
<td>5.8%</td>
<td>2.6%</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>2,987 (억원)</td>
<td>288</td>
<td>312</td>
<td>253</td>
<td>364</td>
<td>142</td>
<td>154</td>
<td>198</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>비율</td>
<td>100%</td>
<td>9.6%</td>
<td>10.4%</td>
<td>8.5%</td>
<td>12.2%</td>
<td>4.8%</td>
<td>5.2%</td>
<td>6.6%</td>
<td>2.9%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004

2) 종합토지세의 쟁점사항

(1) 3가지 과세유형의 계속 유지여부
3개의 과세유형별 대상 토지 구분기준의 적정성문제, 다중택 소유자의 주거용 건축물 부속토지에 대한 중과여부 및 중과방법 문제가 제기된다.

(2) 세율구조 및 비과세 감면문제
과세표준 현실화에 맞추어 최저 및 최고세율, 누진도 완화필요성, 토지세(지방
세)와 종합부동산세(국세)의 세율체계 구분여부가 쟁점사항이다. 토지세의 경우
납세자의 분포 규형과 지자체 기간세 역할 제고를 위한 2~3단계의 낮은 세율부
과 의견, 종합부동산세의 경우 부동산투기억제, 지방균형발전 등의 정책세제 기
능제고를 위해 다단계 누진율 적용 의견이 제시되고 있다.
사업용과 비사업용의 구분과세 여부, 저율과 고율 분리과세 적용여부와 관련하
여 기존 구분과세를 폐지 않는다면 보유과세를 강화하면서 상가 등에 대하여는
조세부담이 세입자에게 전가되지 않도록 배려하는 문제가 쟁점이 된다. 농지나
기업의 생산용 부동산에 대한 조세부담 증가를 완화하되, 개인에 대한 과세 강화
시 기업에 의한 부동산 투기가 발생하지 않도록 비용부담 부동산에 대한 중과제
도는 계속 존치하는 것이 쟁점이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>용도구분</th>
<th>사업용</th>
<th>비사업용</th>
<th>세율 분리 과세</th>
<th>종합토지세</th>
<th>제산세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지</td>
<td>0.3~2% (별도합산)</td>
<td>0.2%~5% (종합합산)</td>
<td>지불분리 과세</td>
<td>0.1% : 전, 담, 과</td>
<td>0.3% : 상가</td>
</tr>
<tr>
<td>고용</td>
<td>0.3%</td>
<td>0.3%~7%</td>
<td>고용분리 과세</td>
<td>5% : 간프 장, 별장</td>
<td>5% : 간프 장, 별장</td>
</tr>
</tbody>
</table>

비과세와 관련하여서는 감면혜택 대상(지방세법상 52개 항목, 조세특례제한법상
10개 항목, 시군구 조례상 34개 항목)의 축소 및 토지세와 종합부동산세의 대상
일치여부가 쟁점이다. 2002년 비과세 감면비율은 전체 건수의 26.5%, 세액의
19.4% 수준이다. 규모로는 약 3천511억원 정도이며 대부분 지방세법상 비과세 감
면에서 이루어지고 있다(금액기준 전체의 92.7%).

(3) 과세표준 및 조세부담의 적정성
종합토지세의 과세표준 적용비용은 행자부장관이 기준을 정하여 지자체장에게
통보하며, 시장·군수는 행자부장관이 정한 기준에 따라 과세기준일까지 적용비율을 결정 고시하고 있다. 지방자치단체별로 과세표준 적용률이 차이를 보여 전국 최고는 울릉군으로서 적용율이 최저인 파주시의 적용율보다 15.7%p 높다. 과표적용율(과표현실화율) 결정권과 관련하여 ① 현재와 같이 지방자치단체장(시장구청장)이 결정하도록 하는 방안, ② 법령에 직접 규정하여 전국적으로 동일율을 적용하는 방안으로 구분할 수 있다.

종합부동산세 도입과 관련하여 토지세(지방세)와 종합부동산세(국세)의 과세표준을 일치시킬 것인가 아니면 별도로 정할 것인가(예: 개별공시지가 × 50%)도 점검사항이다.

<표9-19> 2003년 지방자치단체별 과세표준 적용율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>평균</th>
<th>최고</th>
<th>최저</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>36.1%</td>
<td>울릉군</td>
<td>46.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>35.2</td>
<td>시초구</td>
<td>36.7</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>38.9</td>
<td>금정구</td>
<td>40.0</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>38.3</td>
<td>남구</td>
<td>41.0</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>35.3</td>
<td>동구</td>
<td>40.0</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>36.3</td>
<td>동구</td>
<td>36.9</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>36.4</td>
<td>중구</td>
<td>37.4</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>35.5</td>
<td>중구</td>
<td>36.5</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>35.5</td>
<td>포천군</td>
<td>39.0</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>34.9</td>
<td>평창군</td>
<td>37.4</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>35.9</td>
<td>천천시</td>
<td>38.0</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>36.5</td>
<td>서산시</td>
<td>38.0</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>36.1</td>
<td>전안군</td>
<td>36.5</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>37.9</td>
<td>해남군</td>
<td>41.0</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>36.6</td>
<td>울릉군</td>
<td>46.0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>37.4</td>
<td>거창군</td>
<td>40.0</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>33.9</td>
<td>서귀포시</td>
<td>37.3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세제 개편추진위원회, 2004
(4) 토지에 대한 조세부담의 적정성과 수준(실효세율)

실효세율(實效稅率, effective tax rate)의 사전적 의미는 세법에 의하여 정해진 법정세율(法定稅率)에 대해서, 각종 공제·면제·제도·조세특별조치 등에 의하여 실제 세부담률이 차이가 있을 경우, 법정세율에 대한 실제 조세부담률의 비율을 말한다. 이 실효세율은 과세표준, 즉 표면세율(表面稅率)에 대한 실제의 조세부담의 정도를 나타내는 지표로 사용한다. 법정세율로서 과세할 때는 각종 공제가 이루어져 과세대상액이 과세표준액보다 작아지기 때문에 실효세율은 표면세율보다 낮아진다. 이와 같이 일정의 소득에 대해서 국세와 지방세를 합하여 얼마만큼의 세금이 부과될 것인지 계산하는 것이 실효세율이므로, 세금의 크기를 국제적으로 비교할 경우 지표로 사용한다.

종합토지세 과표의 공저지가 대비 비율(과표현실화율, 과표적용율)은 2002년 33.3%이었고, 2003년에는 36.1%로 인상되었고, 2004년에는 과표현실화율이 3%p 인상되어 39.1%가 된다. 또한 2002년 공시지가총액 대비 토지 관련 실효세율은 0.22%이며, 2003년도 기준 종합토지세의 실효세율은 약 0.16%이다. 즉, 2003년 종합토지세는 1조 6,511억원으로 지가총액 1,059조원의 0.16%에 해당하며, 개인에 대한 종합토지세 실효세율은 0.11%, 법인의 경우 0.34%이다(한국조세연구원, 2004).

주요 쟁점사항은 적정 조세부담 수준을 어느 정도로 할 것인가와 조세부담이 급격히 증가하는 남세자에 대한 경과조치를 둘 것인가 여부이며, 조세저항의 문제가 있다.
표 9-20  토지보유세의 연도별 과세, 세수 및 실효세율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>'00</th>
<th>'01</th>
<th>'02</th>
<th>'03</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공시지가 총액(①)</td>
<td>1,051조원</td>
<td>987</td>
<td>1,011</td>
<td>1,027</td>
<td>1,063</td>
<td>1,059</td>
</tr>
<tr>
<td>평균 적용률</td>
<td>29.2%</td>
<td>29.3</td>
<td>32.2</td>
<td>32.4</td>
<td>33.3</td>
<td>36.1</td>
</tr>
<tr>
<td>과표</td>
<td>209조원</td>
<td>308</td>
<td>312</td>
<td>338</td>
<td>343</td>
<td>382</td>
</tr>
<tr>
<td>세수(②)</td>
<td>19,393억원</td>
<td>21,019</td>
<td>21,705</td>
<td>22,902</td>
<td>23,492</td>
<td>16,511</td>
</tr>
<tr>
<td>실효세율(②/①)</td>
<td>0.18%</td>
<td>0.21</td>
<td>0.21</td>
<td>0.22</td>
<td>0.22</td>
<td>0.16</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 토지분 보유세 수: 종토세, 도시계획세, 농특세, 지방교육세
2) 공시지가총액: 과세대상 토지의 개별공시지가 총합계
3) 2003년 지표는 토지분 가운데 종합토지세만의 집계수치임

(5) 정부의 보유세 강화계획 및 추진과정

정부는 2003년 9월 1일(행정자치부) 재산세는 시가를 반영하고, 종합토지세는 공시지가의 50% 수준까지 단계적으로 과표를 현실화 하며, 종합부동산세를 2006년 1월부터 도입하는 방안을 발표하였다. 즉 2003~2005년에는 공시지가대비 적용률을 매년 3%p씩 인상하여 2006년부터 과표적용률을 「공시지가의 50%」로 법정화 하기로 하였다.


2004년 1월 13일 부동산시장안정대책반 회의에서 2005년부터 현행 보유세제를 이와하여 1차적으로 시·군·구에서 관할구역내 토지·건물을 대상으로 과세하고, 2차적으로는 전국 부동산을 인별 합산하여 누진과세하는 국세인 종합부동산세로 개편하기로 하였다. 건물·토지과표 현실화도 계획대로 추진하여 다음과 같이 하기로 하였다.

① 건물: 시가 반영체계로 개편한 공동주택 과표를 고시하고(2004.1.1), 2005년
에는 기준가액(m²당)을 국세청 기준시가로 변경(17→46만원)함.
② 토지: 2004~2005년에 공시지가 대비 과표 적용율(2003: 36.1%)을 매년 3%
인상하고, 2006년부터는 과표 적용율을 공시지가의 50%로 법정화 하기로 함.

2004년 3월 10일 부동산시장안정대책반 회의에서는 과표 현실화를 위한 공시지가
적정화를 추진하여 2003년 기준 67%인 공시지가 현실화율을 단계적으로 제고
하여 2005년에는 85%수준까지 제고하기로 하였다(2004년: 76%). 아울러 종합부
동산세 도입을 위해 2004년 중 부동산 과다 보유자에 대해 누진 과세하는 종합부
동산세 관련 법령을 입법하여 2005년부터 계획대로 시행하고, 5월중 개편 사안을
마련하여 발표하기로 하였다.

3. 건물분재산세 제도

1) 재산세 개요 및 부과현황

재산세는 건물에 부과되는 세금인데, 과세표준은 과세시가표준액으로서 실거래
가액의 50% 정도이지만, 세율이 종합토지세보다 높고 또한 상당히 급격한 누진
세율 구조를 가지고 있어서 아파트와 같은 건물에 대한 재산세 부담은 일반적으
로 종합토지세보다 높다. 재산세 징수액은 2002년 기준 8천 180억원으로서 총 지
방세의 2.6%를 차지하여 낮은 수준이다. 이는 정수가 용이한 부동산거래세에 처
중한 결과라고 볼 수 있다. 충조세에서 지방세의 비중이 23.3%로서 낮아 지방자
치 및 재정자립도에 걸림돌로 작용하고 있으며, 그중에서 재산세의 비중은 더욱
낮은 것이다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>재산세</th>
<th>지방교육세</th>
<th>도시계획세</th>
<th>공동시설세</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>과세대상</td>
<td>건축물, 선박, 항공기</td>
<td>재산세</td>
<td>도시계획구역 건축물</td>
<td>소방시설(건축물, 선박)</td>
</tr>
<tr>
<td>과세표준</td>
<td>시가표준액</td>
<td>재산세액</td>
<td>시가표준액</td>
<td>시가표준액</td>
</tr>
<tr>
<td>세율</td>
<td>주택: 0.3~7%</td>
<td>일반건물: 0.3%</td>
<td>고급오락장용 건축물: 5%</td>
<td>20%</td>
</tr>
<tr>
<td>세수</td>
<td>9,201억원</td>
<td>9,201억원</td>
<td>4,172억원</td>
<td>3,749</td>
</tr>
<tr>
<td>납세자수</td>
<td>1,328만건</td>
<td>1,328만건</td>
<td>1,086만건</td>
<td>1,165만건</td>
</tr>
<tr>
<td>납기</td>
<td>7.1~7.31</td>
<td>7.1~7.31</td>
<td>7.1~7.31</td>
<td>7.1~7.31</td>
</tr>
<tr>
<td>세수사용</td>
<td>일반회계</td>
<td>지방교육재정 특별회계</td>
<td>도시계획 사업충당</td>
<td>소방시설 필요비용(일반회계)</td>
</tr>
</tbody>
</table>


보유세와 거래세 부담을 비교하며, 취득세와 등록세를 합한 거래세는 2002년 기준으로 12조 7천 830억원이며, 종합토지세와 재산세를 합한 보유세는 2조 2천 260억원으로 거래세의 부담이 보유세에 비해 5.74배가 많다고 최근 증가하는 추세이다. 재산세 납부현황과 특성을 정리하면 다음과 같다.

1) 주택의 경우 10만원 이하 납세자가 전체의 93.7%, 과표 최저기준금액(1,200만원)이하가 전체의 76.3%, 지역별로는 수도권 지역이 전체 재산세액의 51%를 점유하고 재산세 분포의 편중이 극심함.
2) 주택과 일반 건물의 재산세 합계액은 17,735억원이며 주택이 11,525억원으로서 65.0%를 차지하고 있음.
3) 재산세 증과세 현황을 보면 증과대상 증 조세액은 547억원이며, 대부분 골프장과 고급오락장으로서 세액기준으로 전체 증과세 대상세액의 89.6%를 차지하고 있음.
<표 9-22> 재산세 납세자 분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>세목</th>
<th>계</th>
<th>3만원 이하</th>
<th>3~5만원 이하</th>
<th>5~10만원 이하</th>
<th>10~50만원 이하</th>
<th>50만원 초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재산세 (주택)</td>
<td>11,525</td>
<td>7,437 (64.7)</td>
<td>2,707 (23.6)</td>
<td>627 (5.4)</td>
<td>512 (4.5)</td>
<td>222 (1.9)</td>
</tr>
<tr>
<td>재산세 (일반건물)</td>
<td>6,210</td>
<td>4,722 (76.0)</td>
<td>537 (8.6)</td>
<td>433 (7.0)</td>
<td>322 (5.2)</td>
<td>196 (3.2)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004

<표 9-23> 재산세 과표구간별 분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>과표 구분</th>
<th>계</th>
<th>1,200만원 이하</th>
<th>1,600만원 이하</th>
<th>2,200만원 이하</th>
<th>3,000만원 이하</th>
<th>4,000만원 이하</th>
<th>5,000만원 이하</th>
<th>5,000만원 이상</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>건수</td>
<td>11,525</td>
<td>8,791 (76.3)</td>
<td>1,373 (11.9)</td>
<td>710 (6.2)</td>
<td>406 (3.5)</td>
<td>137 (1.2)</td>
<td>51 (0.4)</td>
<td>57 (0.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>세액</td>
<td>4,028</td>
<td>1,494 (37.1)</td>
<td>573 (14.3)</td>
<td>504 (12.5)</td>
<td>547 (13.6)</td>
<td>350 (8.7)</td>
<td>199 (4.9)</td>
<td>361 (8.9)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004

<표 9-24> 재산세 종과세 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>과표구간</th>
<th>건수(건)</th>
<th>과표(억원)</th>
<th>세액(억원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>합계</td>
<td>40,586</td>
<td>17,524</td>
<td>547</td>
</tr>
<tr>
<td>골프장</td>
<td>820</td>
<td>1,386</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>벌장</td>
<td>1,528</td>
<td>92</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>고급오락장</td>
<td>18,652</td>
<td>8,165</td>
<td>420</td>
</tr>
<tr>
<td>주거지역내 공장</td>
<td>19,413</td>
<td>7,814</td>
<td>91</td>
</tr>
<tr>
<td>고급 선박</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
<td>0.1</td>
</tr>
<tr>
<td>도시내</td>
<td>169</td>
<td>66</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>신.중실공장</td>
<td>0.4%</td>
<td>0.4%</td>
<td>0.2%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004
표 9-25  재산세의 지역별 분포

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>인원 비율</th>
<th>과세표준 비율</th>
<th>세액 비율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체</td>
<td>14,739   (100)</td>
<td>2,778,094 (100)</td>
<td>9,524 (100)</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>2,308   (15.7)</td>
<td>599,280 (21.6)</td>
<td>2,221 (23.3)</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>955   (6.5)</td>
<td>208,997 (7.5)</td>
<td>695 (7.3)</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>659   (4.5)</td>
<td>128,101 (4.6)</td>
<td>487 (5.1)</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>836   (5.7)</td>
<td>180,475 (6.5)</td>
<td>523 (5.5)</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>440   (3.0)</td>
<td>86,935 (3.1)</td>
<td>237 (2.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>385   (2.7)</td>
<td>94,300 (3.4)</td>
<td>320 (3.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>343   (2.3)</td>
<td>77,681 (2.8)</td>
<td>244 (2.6)</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>3,019   (20.5)</td>
<td>590,119 (21.2)</td>
<td>2,083 (21.9)</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>589   (4.0)</td>
<td>83,139 (3.0)</td>
<td>282 (2.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>580   (3.9)</td>
<td>76,938 (2.8)</td>
<td>284 (3.0)</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>618   (4.2)</td>
<td>108,284 (3.9)</td>
<td>352 (3.7)</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>774   (5.3)</td>
<td>95,424 (3.4)</td>
<td>325 (3.4)</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>790   (5.4)</td>
<td>100,436 (3.6)</td>
<td>305 (3.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>1,099   (7.5)</td>
<td>148,180 (5.4)</td>
<td>485 (5.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>1,163   (7.9)</td>
<td>164,034 (5.9)</td>
<td>552 (5.8)</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>171   (1.2)</td>
<td>34,220 (1.2)</td>
<td>109 (1.1)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 부동산보유세개편추진위원회, 2004

2) 재산세부과체계

재산세 부과의 기본체계를 살펴보면, 기존 재산세의 건물과표는 공동주택과 단독주택의 구분 없이 m^2당 기준가액에 면적, 건축연도 등을 감안한 각종 지수(구조별, 용도별, 위치별 적용지수와 경과연수별 잔가율)을 곱하여 산정하고 있다. 건물의 시가표준액은 철근콘크리트 슬라브지붕구조 아파트의 신축가액을 참고하여 정한 “기준가액”에 구조별, 용도별, 위치별 적용지수와 경과연수별 잔가율을
곱하여 m²당 가액을 산출하며, 가감산 특례에 해당하는 건물에 대해서는 산출가액에 일정율을 가감한 가액을 시가표준액으로 최종 결정하는 단계를 거친다.
시가표준액이 지역사정이나 공평과 세 실현에 불합리하다고 판단되는 경우, 시장·군수가 기준가액의 5% 범위 내에서 달리 정할 수 있고 구조지수, 용도지수, 위치지수, 및 가감산율을 따로 적용할 수 있다.

＜그림9-1＞ 재산세 과표산정 체계

[재산세액의 결정]
재산세 건축물분의 현행 세율구조는 초과누진세율을 기본으로 하면서 일부과세 대상에 대해서는 정율세율을 적용하고 있다. 재산세의 과표 구간은 1,200만원, 1,600만원, 2,200만원, 3천만원, 4,000만원, 4천만원 초과로 되어 있고 여기에 0.3%, 0.5%, 1%, 3%, 5%, 7%의 세율을 초과 누진적으로 적용한다. 또한 별장 및 고급 오락용 건축물에는 5%의 세율을 중과하고 있다.

<표9-26> 건물분 재산세 세율 구조

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>과표(Base)구간</th>
<th>법정세율</th>
<th>세액계산</th>
<th>평균세율</th>
<th>건수비중</th>
<th>과표세액비중</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>주택</td>
<td>B ≤ 1,200</td>
<td>0.3</td>
<td>B×3/1,000</td>
<td>0.30</td>
<td>76</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,200 &lt; B ≤ 1,600</td>
<td>0.5</td>
<td>3.6+(B-1,200)×5/1,000</td>
<td>0.30~0.35</td>
<td>13</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>1,600 &lt; B ≤ 2,200</td>
<td>1.0</td>
<td>5.6+(B-1,600)×10/1,000</td>
<td>0.35~0.53</td>
<td>6</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>2,200 &lt; B ≤ 3,000</td>
<td>3.0</td>
<td>11.6+(B-2,200)×30/1,000</td>
<td>0.53~1.29</td>
<td>3</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>3,000 &lt; B ≤ 4,000</td>
<td>5.0</td>
<td>35.6+(B-3,000)×50/1,000</td>
<td>1.29~2.14</td>
<td>1</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>4,000 &lt; B</td>
<td>7.0</td>
<td>85.6+(B-4,000)×70/1,000</td>
<td>2.14~7.00</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>골프장, 별장, 고급오락장</td>
<td>5.0</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주거지역내공장</td>
<td></td>
<td>0.6</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상가기타건물</td>
<td></td>
<td>0.3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대도시공장신설</td>
<td></td>
<td>1.5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>탄력세율</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>조례가정하는 바에 의해 표준세율의 100분의 50범위로 가감조정 가능</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 평균세율은 세액을 과표로 나누어 백분율을 구한 값임.
건수·과표·세액 비중은 2001년 주택분 재산세 결산자료를 참고로 작성.
자료: 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2002년

3) 재산세의 쟁점

(1) 부동산자산유형 및 지역별 불형평성
우리나라 재산세과표의 산정방식은 비용접근법에 기초하고 있기 때문에 부동산
가격을 반영하기에는 매우 미흡한데도 불구하고, 일반 납세자는 재산세부담을 부동산가격과 비교하는 경향이 강하며, 이 때문에 국세청 기준시가 비슷한 아파트의 경우라도 강남에 위치한 아파트에 대한 재산세부담이 강북이나 신도시의 경우보다 낮다. 건물에 대한 재산세부담 뿐만 아니라 토지에 대한 종합토지세부담까지 포함하여도 강남구 대치동의 아파트에 대한 총 세부담은 강북이나 신도시의 경우에 비하여 낮음을 알 수 있다.

표 9-27 재산세부담의 비교(2002)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>서울 강남구 대치동(A)</th>
<th>서울 성동구 응봉동(B)</th>
<th>경기 군포시 산본동(C)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국세청 기준시가</td>
<td>245,000천원</td>
<td>234,500천원</td>
<td>236,000천원</td>
</tr>
<tr>
<td>'02 총세액</td>
<td>75(100)</td>
<td>86(115)</td>
<td>297(396)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 건물과표</td>
<td>14,859(100)</td>
<td>20,198(136)</td>
<td>31,704(213)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 재산세</td>
<td>44(100)</td>
<td>63(143)</td>
<td>260(590)</td>
</tr>
<tr>
<td>- 토지과표</td>
<td>15,970</td>
<td>11,788</td>
<td>18,683</td>
</tr>
<tr>
<td>- 종합세</td>
<td>31</td>
<td>23</td>
<td>37</td>
</tr>
</tbody>
</table>


자산유형 및 지역별 조세부담의 불평등성은 토지와 건물의 과표산정체계 및 토지와 건물의 비중에 기인하였다고 볼 수 있다. 주택의 재산세 세율구조가 종합토지세 산정구조에 비하여 상대적으로 높고, 건물과표 산정체계가 면적에 따른 감산효과가 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있다. 즉 우리나라의 재산보유과세에 대한 부담은 건물산재산세의 부담이 토지산종합토지세보다 매우 높은데 비하여, 부동산 가격은 토지와 밀접한 관련(위치이점 효과)이 있기 때문에 현행 재산보유과세의 체계로는 부동산가격을 완전히 반영하는데 한계가 있기 때문이다.

따라서 건물과표의 비중이 높을수록 조세부담이 높고 토지과표 비중이 높을수록 조세부담이 낮다. 재산보유과세 부담의 공정성을 제고하기 위해서는 건물뿐만

- 235 -
아니라 토지에 대한 세율개편 및 토지세 부담과의 연계 속에서 문제를 해결해야 한다는 점에서 제기된다.

(2) 과표현실화와 실효세율
재산세 과표는 건물의 재산가액(지방세법 제187조)인데, 실제 재산가액을 과약하기 어렵기 때문에 신축가액(건교부가 정하는 표준건축비)의 일정비율(신축건물 기준가액)로 재산세 과표를 결정하고 있다.
신축가액은 2003년 기준 1㎡당 62만 7천원이고, 신축건물기준가액은 1㎡당 17만 원이므로 2003년 재산세 과표현실화율은 약 27.1%이다. 2004년에는 신축건물기준가액을 18만원으로 전년 대비 5.9% 인상한다. 그리고 2005년부터 신축건물기준가액을 국세정 기준시가로 변경한다. 신축건물기준가액이 2004년 1㎡당 18만원에서 2005년 46만원으로 인상되면 세율 조정이 없을 경우 재산세 과표가 1년에 3배 가량 인상될 것이다.
재산세의 실효세율은 2003년 기준 약 0.09%이며, 2003년 건물분 재산세가 8,619억원으로 건물총액 994조원의 0.09%, 개인에 대한 재산세 실효세율은 0.09%, 법인의 경우 0.07%이다(한국조세연구원, 2004).

<표9-28> 재산세 과표현실화율과 실효세율

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>기준가액 (증가율)</td>
<td>13.3</td>
<td>-</td>
<td>15.4 (3.3)</td>
<td>16.7 (6.7)</td>
<td>16.5 (3.1)</td>
<td>16.5 (3.0)</td>
<td>17.5 (3.0)</td>
<td>18.0 (3.0)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>신축가액 (기준가액의 비율)</td>
<td>271 (49.1)</td>
<td>412 (36.4)</td>
<td>485 (22.9)</td>
<td>516 (31.0)</td>
<td>547 (30.2)</td>
<td>544 (30.3)</td>
<td>589 (28.0)</td>
<td>627 (27.1)</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>2003년 재산세 실효세율(단위: 건물총액 대비, 세수 적립율)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>계</td>
<td>개</td>
</tr>
<tr>
<td>건물총액세수 실효세율</td>
<td>건물총액</td>
</tr>
<tr>
<td>994</td>
<td>8,619</td>
</tr>
<tr>
<td>744</td>
<td>6,965</td>
</tr>
<tr>
<td>250</td>
<td>1,634</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(3) 납세자 분포
주택 분 재산 세 납부 자 분포를 보면, 10만원이하 납세자가 전체의 93.7%, 과표 최 저기준금액(1,200만원)이하가 전체의 76.3%를 차지하고 있으며, 일반건물의 재산 세 납부 분포는 10만원 이하가 전체의 92.5%를 차지한다. 이는 대부분의 거주자 가 실질적 부담과 관계없이 지역 공공재의 편익을 누리고 있음을 의미한다. 즉 지역 공공재 편익에 대한 부담의 형평성이 미흡하다.
재산세의 과세분포를 정규분포로 만들어 과세기반을 확대하는 것이 바람직하다는 측면에서 현행 재산세의 과도한 초과누진세율구조는 지역 공공재에 대한 부담의 형평성과 지역주민의 재정책임성 확보측면에서 문제가 있다는 의견이 있다. 또한 재산세가 지방자치단체의 기간세 역할을 수행하도록 하기 위해서는 종합토 지세와 더불어 단일세율체계로 전환되도록 하고 일부 과표구간에 집중되어 있는 부담분포의 완화를 요구하고 있다.

(표9-29) 재산세 세액별 납세자 분포현황(2002년 기준) (단위 : 천건, %)

<table>
<thead>
<tr>
<th>세목</th>
<th>계</th>
<th>3만원 이하</th>
<th>3~5만원 이하</th>
<th>5~10만원 이하</th>
<th>10~50만원 이하</th>
<th>50만원초과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재산세 (주택)</td>
<td>11,525 (100.0)</td>
<td>7,457 (64.7)</td>
<td>2,707 (23.6)</td>
<td>627 (5.4)</td>
<td>512 (4.5)</td>
<td>222 (1.9)</td>
</tr>
<tr>
<td>재산세 (일반건물)</td>
<td>6,210 (100.0)</td>
<td>4,722 (76.0)</td>
<td>537 (8.6)</td>
<td>433 (7.0)</td>
<td>322 (5.2)</td>
<td>196 (3.2)</td>
</tr>
<tr>
<td>종합토지세</td>
<td>15,725 (100.0)</td>
<td>11,262 (73.7)</td>
<td>1,425 (9.4)</td>
<td>1,275 (8.3)</td>
<td>1,066 (7.0)</td>
<td>249 (1.6)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 괄호는 해당 세목에서 차지하는 비율임.
자료 : 행정자치부 내부자료.

(4) 누진세율 구조의 조정문제
일부 주택에 대한 이중 누진율 적용으로 인한 조세 부담이 심화된다. 주택과표를 산정할 때 단독주택은 1구내 면적이 165㎡ 이상, 공동주택은 전용면적 100㎡
이상인 경우 일정율의 가산율을 적용하고 있으며, 이러한 주택은 통상 과표가 높게 책정되어 제차 세율 적용에서도 누진 적용되고 있다. 결국 면적이 넓은 주택은 과표적용단계와 세율적용단계에서 이중으로 누진율이 적용되고 있는 상황이다. 이로 인해 시가는 비슷하지만 작은 면적의 주택과 넓은 면적의 주택 사이에 조세 부담의 격차를 심화시킨다.

<표 9-30> 서울시 강남·강북과 경기도의 부동산 관련 세부담 사례 비교

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>서울 강남(대치동)</th>
<th>서울 강북(중계동)</th>
<th>경기도용인시(구성읍)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국세청기준시가</td>
<td>353,000천원</td>
<td>357,000천원</td>
<td>369,000천원</td>
</tr>
<tr>
<td>전용면적</td>
<td>83.56(100)</td>
<td>134.7(161)</td>
<td>184.7(221)</td>
</tr>
<tr>
<td>개별지가</td>
<td>2,100천원(100)</td>
<td>1,040천원(49)</td>
<td>549천원(28)</td>
</tr>
<tr>
<td>건물과표</td>
<td>11,903천원(100)</td>
<td>24,120천원(201)</td>
<td>37,943천원(316)</td>
</tr>
<tr>
<td>재산세액</td>
<td>36천원(100)</td>
<td>180천원(500)</td>
<td>753천원(2092)</td>
</tr>
<tr>
<td>토지과표</td>
<td>41,927천원(100)</td>
<td>25,256천원(60)</td>
<td>22,188천원(53)</td>
</tr>
<tr>
<td>종합토지세</td>
<td>106천원(100)</td>
<td>56천원(53)</td>
<td>47천원(44)</td>
</tr>
<tr>
<td>과표합계</td>
<td>53,920천원(100)</td>
<td>49,376천원(92)</td>
<td>60,131천원(112)</td>
</tr>
<tr>
<td>총세액</td>
<td>142천원(100)</td>
<td>236천원(166)</td>
<td>800천원(563)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 괄호는 서울 강남(100)을 기준으로 한 상대적 비율임.
자료: 행정자치부 내부자료.

누진세율 완화를 위한 지수의 임의적 조정도 점검대상이다. 넓은 평수 공동주택의 이중누진율 적용으로 인해 수도권 외곽 지역 신도시 넓은 평수 아파트 소유자의 집단적인 조세저항이 발생하고 있는 실정이다. 이에 위 지역 아파트소유자에 대한 조세저항을 완화하기 위하여 일부자치단체에서는 가감산 특례적용을 과세시가표준지침안의 표준지수와 달리 적용하고 있는 상황이다. 행정자치부 재산세 과세표준지침안에서 가감산특례지수의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에

- 238 -
정되어 있지 않다는 점, 지역간 형평성, 과표산정 체계 일관성 차원에서 문제가 있다고 볼 수 있다. 이러한 문제는 일부지역에 국한된 것이 아니라 토지가격이 상대적으로 낮은 넓은 평수의 공동주택 전반에 걸쳐 발생할 수 있다는 점을 감안한다면 누전적인 재산세 새로운간과 가감산특례규정간의 관계설정에 있어 종합적 검토가 필요하다(이영희·김정훈, 2003).

<표9-31> 각종 지수, 잔가율, 가감산특례 적용상의 쟁점

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>내용</th>
<th>쟁점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>구조 지수</td>
<td>• 한국감정원의 신축건물당가표와 같은 실제건축비산정자료에서도 활용되고 있는 점을 고려할 때 신축비의 원가를 추정하는 지수임</td>
<td>• 현행 구조지수는 과표산출 근거가 되는 건축물 내장상 구조분류와 내용이 상이해 실제 적용에 어려움이 있으며, 각종 건설공법 변화에 따른 구조지수를 반영하지 못하고 있음</td>
</tr>
<tr>
<td>용도 지수</td>
<td>• 건물 신축원가 추정과 수익성을 고려한 지수라 볼 수 있음</td>
<td>• 동일한 용도의 건물이라도 형태에 따라 실제적가격이 상이하며, 현행 용도지수의 경우 평가의 기준의 수익성 측면과 원가측면을 함께 반영하고 있어 양기준간의 배분기준이 명확하지 않아 합리성 검증이 어려움</td>
</tr>
<tr>
<td>위치 지수</td>
<td>• 위치에 따른 부동산가격차이를 반영하기 위한 지수로서 건물자체 건축비용의 산출보다는 토지가격을 통한 건물거래가격을 추정하기 위한 조정지수라 볼 수 있음</td>
<td>• 토지가격은 이미 종합토지세에 반영되었거나 반영되어야다는 측면에서 건물과표에 토지가격을 추가 반영하는 것은 이중과세라는 문제지기. • 공간의 수직적 위치에 따른 가격차이 미 반영</td>
</tr>
<tr>
<td>잔가율</td>
<td>• 건물 경과연수별 잔가율은 건물의 내용 연수 만료시에 잔존가격의 재생가격(복성가격)에 대한 비율을 의미 • 이는 건물신축 후에 시간이 경과함에 따라 가치가 하락하는 것을 반영해 주는지수임</td>
<td>• 물리적 내용연수만을 기초로 산출하고 있어 기능적 감가요인, 외부적 감가요인을 반영하지 못함</td>
</tr>
<tr>
<td>가감산특례</td>
<td>• 가감산특례지수는 기준가격과 각종지수를 사용하여 산출한 가액에 경과연수별 잔가율을 적용한 가액의 표준액이 되어야 하나, 특정 건물의 경우 이를 바로 적용하면 다 건물들의 실제 거래가격에서 형평성이 저해되는 바, 이로 말미치기 위한 조정요소임</td>
<td>• 건물과표 산출과정에서 단독주택과 공동주택의 경우 가감산 판단기준이 서로 상이해 형평성의 문제가 발생 • 특정지수로 인한 공동주택(아파트) 과 표산정 체계의 복잡성 심화</td>
</tr>
</tbody>
</table>
재산세 과표산정 체계의 쟁점

재산세의 낮은 실효세율과 관련하여 신축건물 기준가액 현실화가 쟁점이 되고 있다. 재산세 과표산정의 행정자치부의 신축건물단가는 건교부, 한국감정원, 국민은행 등의 평균 건축단가 58만 9천원의 28.9%에 불과한 반면, 국세청의 신축건물 기준가액은 78% 수준이다. 따라서 재산세 과표산정이 시장의 움직임과는 상당히 동떨어져 있다.

기존 행정자치부 신축건물 기준가액의 문제점을 신축가액 상승분에 대응하는 과표구간 및 세율을 조정하지 않음에 따른 기준가액의 현실화가 미흡하다. m²당 건물신축가액의 경우 매년 10%내외에서 상승하고 있음에도 이러한 인상에 대응하는 재산세 과표구간(세율)을 조정하지 않아 건물신축가액 상승률을 그대로 기준가액에 적용할 경우 기준가액 상승분 이상의 조세부담 증가가 발생한다.

기준가액 현실화 미흡으로 부동산 거래과세 과표 적용에서 불공평성의 문제가 있다. 건물은 당초부터 시가에 대한 접근 없이 바로 시가의 30%내외에서 기준가액을 산정하고 있기 때문에 취·등록세 과표를 시가표준액으로 적용해야하는 경우, 토지는 종합택지세 과표와 별도로 공시지가의 100%를 시가표준액으로 적용할 수 있어 시가에 근접하지만, 건물은 재산세 과표를 취·등록세의 과표로 적용하고 있어 시가의 반영도가 미흡한 실정이다.

2005년부터 과세하는 재산세는 2004년 중 m²당 기준가액을 국세청 기준시가수준으로 인상 조정하게 되며, 세율체계를 전면 개편한 후 새로운 과표와 세율에 따라 과세할 계획이다.
4. 종합부동산세 도입방안

1) 종합부동산세 도입일지

종합부동산세는 부동산보유세 개편의 핵심적인 제도이며, 2003년 5월 23일 주택가격안정대책에서 보유관련 과세체계 이원화 방침을 밝혔다. 이후 9월 1일 행정자치부는 부동산보유세 개편방안을 제시하고 종합토지세 제도를 이원화하여 국가에서 전국의 토지를 합산한 다음 누진과세하는 종합부동산세를 도입하기로 하였다. 그리고 2004년 3월 11일 부동산가격안정대책회의를 통해 시·군·구 관할구역내 토지·건물을 대상으로 1차적으로 과세한 다음, 2차적으로 전국부동산에 대한 인별합산누진과세 방식의 국세를 도입하기로 재확인하였다. 최근의 종합부동산세 도입과정을 정리하면 <표 9-32>와 같다.
표 9-33 종합부동산세 정책일지

<table>
<thead>
<tr>
<th>정부정책</th>
<th>주요 내용</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2003.5.23 주택가격 안정대책</td>
<td>· 보유관련 과세 체계를 이원화&lt;br&gt; - 기초자치단체 : 물건별, 일시별 단일세율에 의한 과세&lt;br&gt; - 광역자치단체(또는 국가) : 부동산을 과다하게 보유하고 있는 5~10만명에 대해서 합산과세함. 전국의 보유 토지를 인별로 합산하여 누진부율로 과세하고, 주소지소재 광역자치단체(또는 국가)에서 정수하여 각 지방자치단체에 배분함</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 2003.9.1 부동산보유 세개편방안 | ○ 제차부는 시기를 반영하고, 종세는 공시지가의 50% 수준까지 단계적으로 과표를 현실화(2004. ~ 2006.)
○ 종세제도를 이원화하여 시·군·구에서는 관할구역내 토지를 대상으로 과세하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 누진과세하는 “종합부동산세”를 도입(2006.1월) |
| 2003.10.29 주택시장종합안정대책 | ○ 종합부동산세 조기에 시행하기로 하고, 시행시기를 ’06년에서 ’05년으로 단축하기로 함
○ 토지·주택 등 보유 부동산 가액이, 일정액 이상인 과다·고액 보유자에 대하여는 보유가 부담이 되는 수준으로 보유세를 지속적으로 늘려가는 방안도 함께 추진 |
| 2004.3.11 부동산대책회의 | ○ 2005년부터 현행 부유세제를 이원화하여 1차적으로 시·군·구에서 관할구역내 토지·건물을 대상으로 과세하고, 2차적으로는 전국 부동산을 인별 합산하여 누진과세하는 국세인 종합부동산세로 개편 |

2) 종합부동산세 도입방안

(1) 종합부동산세 도입대안
종합부동산세는 부동산 보유세를 이원화하여 중앙정부의 개입수단을 확보한다는 과거와 다른 특징이 있다. 보유세를 이원화하는 가장 중요한 이유는 소득재분배와 조세수출 역제 기능을 국세(종합부동산세)가 담당할 수 있도록 하는 것이 다. 국가보유세는 재분배, 지방보유세는 재원확충의 방식으로 이원화가 되면 지자체는 자율적으로 보유세 강화하게 된다. 보유세를 이원화하여 조세수출을 억제하면 지방세의 주민부담 원칙이 살려지면서 보유세가 강화되며, 조세수출을 큰 규모로 향유하는 지역의 경우(예: 강남구) 조세수출이 제거되면 현재의 세출규모
를 유지하기 위해서 보유세 강화가 불가피해진다.
중앙정부가 재분배기능을 맡고, 재원확충을 위한 지방세 세율은 단일, 또는 2~3
단계 세율로 단순화(소득세와 주민세가 대표적인 예) 하게 되며, 보유세 이원화
를 통하여 중앙정부가 보유세를 통한 투기수요 억제정책을 직접 담당할 수 있게
된다. 2004년 7월 한국조세연구원이 밝힌 종합부동산세 도입안은 <표9-33>과 같
다(한국조세연구원, 2004).

<?표9-34> 종합부동산세 도입대안

<table>
<thead>
<tr>
<th>도입</th>
<th>종합토지세</th>
<th>재산세</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 1안  | 토지가액의 합계액이 일정액 이상인 경우 국세징수  
지방세 : 토지가액의 합계액이 일정액 미만인 관할구역 토지소유자  
국세 : 토지가액의 합계액이 일정액 이상인 토지소유자 | 모든 주택을 합산한 뒤 일정규모 이상의 합산과표에 국세 적용  
국세를 합산과표 4천만원 이상으로 제한할 경우 대상은 25만정도이고, 6천만원 이상으로 하는 경우는 9만명 정도임 |
| 2안  | 소유토지가액의 합계액이 일정액 이상인 토지소유자의 종합부동산세액이 시·군·구 토지세액 합계액을 초과한 경우 국세징수  
지방세 : 관할구역내 모든 토지소유자  
국세 : 전국의 소유토지가액을 합산하여 계산한 종합부동산세액이 시·군·구에서 과세할 경우  
| 일정과표 이하 주택을 합산배제한 뒤 다주택 보유자 합산과세  
투기대상이 어려운 주택(농어촌 주택, 임대주택 등)을 사전에 과세대상에서 제외하는 장점과 세부담의 지나친 급등 방지  
합산배제 과표가 1800만원일 경우 대상인원은 약 17만 8천명 |
| 3안  | 비개인(혹은 법인)분의 토지세 전액을 국세로 징수(영국형 국세)  
지방세 : 관할구역내 개인(혹은 비법인) 토지소유자  
| 재산세의 기본원칙은 지방세는 시군구에서 관할구역 주택에 대해 물건별로 과세하며, 국세는 국가에서 전국 주택을 인형 합산과세하는 것임 |
(2) 종합부동산세의 기본철학

기본목표와 관련하여 종합부동산세는 토지과다 보유, 부동산투기 억제 등 국가 정책적 기능을 수행하고, 지방토지세는 지방자치단체의 기간세로서 기능하여 기본 재정수요에 충실하여야 한다는 것이다. 종합부동산세가 내포하고 있는 기본적인 개념은 지방은 일반적인 재산과세로서 과세하는 것을 원칙으로 하고, 중앙은 부동산투기 억제 등 정책적인 목적의 수행을 위해 과세한다는 취지이다.

조세제도로서 부동산투기를 억제한다는 것은 한계가 있기 때문에 종합부동산세의 목적을 너무 투기억제에 초점을 맞추어서는 곤란하다는 점도 제기된다.

보유세 강화의 상한선과 관련하여 부동산보유세를 중과세 방향으로 강화하는 것이 아니고, 이제까지 지나치게 낮은 부담을 하여 세간의 수평적 공평을 저해하던 모순을 시정하여 세간의 부담공평을 정상으로 회복하는 것이다. 그러나 세금으로 원본을 침해하는 부분은 헌법재판소의 판결을 볼 때, 그것이 세금이 아니고 재산의 몰수에 해당하여 위헌소지가 있기 때문에 유의하여야 한다(제2장 참조).

원본침식 금지의 원칙에서 볼 때 보유과세의 세율은 재산보유과세화 소득세 등 여타의 각종 부담까지 합쳐서 1년간에 그 원본이 창출하는 이익(利益)을 초과해서는 아니 된다는 것이 통설이다. 원본 시가 대비 보유 관련 재산세·토지세를 합친 실효부담은 0.5% 정도가 적절하며, 1%는 초과하지 않아 한다고 보는 주장이 제기된다(최명근, 2004).

그리고 지역불균등 발전구조와 이에 따른 부동산가격의 지역적 양극화 구조, 이들 토대로 한 부동산 관련 세수의 지역간 극심한 불균형이라는 악순환 고리를 고려할 때, 지역간 재정격차 해소 및 지역균형발전에 기여하는 종합부동산세가 되어야 한다.

(3) 종합부동산세 과세대상체계

과표대상체계와 관련하여 통합과세와 분리과세 방안이 오랫동안 쟁점이 되었다.
종합부동산세의 부과대상을 건물까지 할 경우, 전통적인 토지이론에 의하면 건물에 대한 조세부담을 가중시키면 토지이용의 비효율을 초래하게 되기 때문에 건물에 대한 조세부담은 낮을수록 바람직하다고 알려져 있다.

토지분 종합부동산세와 관련하여, 현행 종합토지세에서 지적되고 있는 문제는 소유자별로 전국의 토지를 합산하여 누진세를 적용하기 때문에 지방자치단체의 서비스와 무관하게 과세되므로 지방세의 성격에 부합하지 않는다는 것이다. 특히 토지과다보유자의 대부분이 전국에서 토지가격이 가장 높은 서울 강남지역에 거주하고 있는데, 강남구는 인별합산이라는 제도 때문에 강남구에서 제공한 공공서비스보다 정수하는 종합토지세가 더 많은 특이한 결과를 초래한다.

국세화 관련 영국의 과세체계를 보면, 토지세는 대부분의 국가에서 지방세로 되어 있으며, 대부분의 국가에서 건물과 토지를 통합하여 재산세(property tax)로 과세하고 있다. 영국은 토지와 관련하여 지방의 의회세(council tax)와는 별도로 국가에서 사업용 레이트(Non-Domestic Rate)를 부과 및 징수하고 있으며, 세수의 일부는 매년 중앙정부의 결정에 의해 지방정부로 배분하고 있다. 영국의 거주자에 과세하는 의회세와 비거주자인 사업용 토지를 대상으로 과세하는 사업용 레이트의 구분은 투표권과 연결되어 구분된 것이기 때문에 종합토지세를 국세와 지방세로 구분하는 우리나라에서의 의미와는 다르다고 할 수 있다. 영국은 사업용 레이트는 임대가치를 기준으로 과세표준으로 정하는 데 반하여, 의회세는 시장가치를 기준으로 하고 있다. 의회세의 세율은 예산규모에 따라 개별 지방정부에서 결정하는데, 사업용 레이트의 세율은 중앙정부에서 정하며 2002년에서 2003년도는 임대가치의 43.7%를 적용하고 있다(부동산보유세개편 추진위원회, 2004, 한국조세연구원, 2004).

통합과세의 쟁점은 세제가 단순해야 국민의 호응을 얻을 수 있으므로 장기적으로는 토지·건물 통합과세가 바람직하나 현실적으로 접근하지는 주장이 있으며, 통합과세에 따른 문제점도 있다.

기본적인 방향은 단기적으로는 토지와 건물의 과세대상을 현행과 같이 분리하
여 과세하면서 재산세보다 종합토지세의 부담을 증가시키도록 한다는 것이다. 현 재 토지와 건물의 평가방식이 다른데, 합산하여 동일세율로 과세하는 경우 토지 ・건물 소유에 따른 불형평 문제 존재한다. 부동산가격은 토지가격의 상승으로 인한 부분이 건물에 비하여 높은데 반하여 조세부담은 재산세의 부담이 종합토 지세의 부담보다 높다. 즉 건물과표의 비중이 높음수록 조세부담이 높고, 토지과 표 비중이 높음수록 조세부담이 낮다. 이는 주택의 재산세 세율구조가 종합토지 세 세율구조에 비하여 상대적으로 높고, 건물과표 산출체계가 면적에 따른 가중 산출은 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 동일한 가격의 아파트라도 아파트 가격에서 차지하는 토지가격 지분이 상승할수록 보유 과세 부담은 감소하였다. 따라서 전술한 거처럼 재산보유과세 부담의 공평성 확 보차원에서 현행 종합토지세 부담을 증가시켜 나가도록 해야 한다는 주장이 나 온다.

특히 공동주택만 통합과세 하는 경우 다른 자산과 불형평 문제 발생한다. 단독 주택과의 불형평 문제를 해결할 수 없으며, 국세의 경우 공동주택에 대하여 통합 과세하나, 지방세는 토지・건물 구분과세하고 있으므로 우선 토지분, 건물분 따 로 과세하는 것으로부터 시작한다는 방침이다.
<표9-35> 종합부동산세 과세방법별 문제점

<table>
<thead>
<tr>
<th>과세체계 방안</th>
<th>개선방안 내용 및 문제점</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>구분 과세</td>
<td>• 현행 과세체계를 유지하면서 급격한 조세부담 증가완화 - 토지는 토지대로 합산과세, 건물은 건물대로 합산과세</td>
<td>일본, 프랑스, 덴마크</td>
</tr>
<tr>
<td>통합 과세</td>
<td>• 토지와 건물을 통합하여 과세함: 건물 및 그 부속 토지를 하나의 부동산으로 평가하고 토지와 건물을 통합하여 과세 • 시가에 상응하는 과세가 가능하지만 건물의 경우 물건별로 과세하고 있어 통합과세의 경우 건물에 대한 조세부담이 급격히 증가하여 나대지 등의 형태에 어긋나고 주택중과 소지 - 상가의 경우 원제 0.3% 세율로 과세하고 있으나 건물합산 과세의 경우 조세부담이 급격히 증가하고 세입자 전가문제</td>
<td>미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 스위스</td>
</tr>
<tr>
<td>구분과세 원칙하에 주택통합 과세</td>
<td>• 기본적으로 구분과세 하되, 주택(특히 공동주택)은 통합과세 하는 방안임 - 주택은 토지와 건물이 일체로 거래되고 가격이 형성됨에도 불구하고 구분하여 과세함에 따라 과세 불평등성 • 공동주택에 대해 우선적으로 실시하는 방안</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표9-36> 토지·건물 통합과세 국가

<table>
<thead>
<tr>
<th>세 목</th>
<th>과세대상</th>
<th>과세표준</th>
<th>과세방법</th>
<th>세율</th>
<th>세수 배분</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>미국</td>
<td>일반 재산세</td>
<td>토지, 건물, 동산</td>
<td>시장가치</td>
<td>비교가재법, 대체원가법</td>
<td>주마다 다름, 연례조정 1)</td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>사업용 레이트 (국세)</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>임대가치</td>
<td>비교임대가</td>
<td>2002/3 : 43.7%</td>
</tr>
<tr>
<td>의회</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>시장가치</td>
<td>자산세정비현금</td>
<td>N/A</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>캐나다</td>
<td>재산세</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>시장가치 (9개주) 대체원가 (2개주)</td>
<td>비교가재법, 재생산 원가법</td>
<td>연례조정 1)</td>
</tr>
<tr>
<td>네덜란드</td>
<td>재산세 (소유주, 사용자)</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>가치기준, 면적기준</td>
<td>비교가재법, 토지의 종류, 위치, 용도 등에 따른 면적</td>
<td>연례조정 1)</td>
</tr>
<tr>
<td>스웨덴</td>
<td>재산세</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>시장가치의 75%</td>
<td>비교가재법, 시장이 존재하지 않는 것은 대체원가</td>
<td>• 주거용아파트: 25% • 사업용건물: 35% • 독립주택, 농경용주택: 12%</td>
</tr>
<tr>
<td>스위스</td>
<td>재산세</td>
<td>토지와 건물</td>
<td>시장가치, 장부가격의 75~100%</td>
<td>비교가재가</td>
<td>0.05~0.3%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
주: 1) 매년 예산편성 과정 중에 세율 조정
2) 지방정부가 국세인 사업용레이팅을 징수하여 국고에 세입조차하는 "사업용 레이트세입풀(The National Non-Domestic Rating Pool)"제도를 운영하고 있으며, 매년 중앙정부는 세입품에 대한 각 지방자치단체(카운슬)에 귀속될 할당량을 결정

<표9-37> 토지·건물 분리과세 국가

<table>
<thead>
<tr>
<th>지방세목</th>
<th>과세대상</th>
<th>과세표준</th>
<th>평가방법</th>
<th>세율</th>
<th>세수배분</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일본</td>
<td>지가세 (국토)</td>
<td>토지</td>
<td>시가</td>
<td>매매실거래액방식</td>
<td>0.3%</td>
</tr>
</tbody>
</table>
|           | 고정자산세 | 토지 | 시가/가격 | 가격: 적정시가방식
         |           | 가격: 적정시가방식
         |         |         |                   | 고정자산세: 1.4%
         |         |         |                   | (도시계획세: 0.3%) |
|           | 특별보유세 | 토지 | 시가, 가치, 총재산 | 표준지비준방식
          |           |         |         | 토지소유자: 1.4%
          |           |         |         | 토지취득자: 1.5% |
| 덴마크   | 토지세 | 토지 | 시가가치 | 비교거래가
          |           |         |         | 16 ~ 34% |
|           | 건물세 | 건물 | 시가가치 | 경부건물: 0.9%
          |           |         |         | 상업용: 1% |
| 프랑스   | 재산세 | 토지 | 임대가치 | 70년 평가액으로 조정 |
|           | 토지세 | 토지 | 임대가치 (비용차감) | 61년 평가액으로 조정 |
|           | 주택세 | 주택 | 임대가치 (비용차감) | 70년 평가액으로 조정 |

(4) 공시지가 현실화와 평가방법
중합부동산세 도입에서 중요한 부분중 하나가 공시지가 현실화, 통합과세 방범 도입과 관련한 부동산평가방법이다. 우리나라는 1989년 「지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률」(이하 「지가공시법」)을 제정, 시행함으로써 공적지가체계를 공시지가로 일원화하였다.
표준지공시지가와 개별공시지가의 결정・공시절차

표준지공시지가(50만 평지) : 건설교통부

표준지 선정 및 조사
(전년도 9월 ~ 12월)
- 대표적인 토지 50만 평지 선정
- 지역가격동향 등 조사

가격평가
(조사년도 1월 ~ 2월)
- 2인의 감정평가사가 조사평가
- 1월 1일 기준 가격 조사평가

지가 결정 및 공시
(매년 2월 말)
- 관보에 공고
- 관계기관에 결정내용 제공하고 토지소유자 예고 통보
- 이의신청 접수 및 처리

개별공시지가(약 2,750만 평지) : 247개 시・군・구

토지특성 등 조사
(1월 ~ 2월)
- 조사진행시점 시달
- 토지가격비준표 제공
- 토지 이용상황, 도로조건 등 조사

지가산정 및 검증
(3월 ~ 4월)
- 전산프로그램(ALPA)으로 지가자동산정
- 산정지가에 대한 검증

지가 결정 및 공시
(매년 6월 30일까지)
- 조세 및 부담금의 부과기준으로 적용
- 이의신청 접수 및 처리

토지가격비준표를 적용하여 표준지 인근토지의 가격 산정

표준지공시지가는 건설교통부장관이 토지이용상황이나 주변환경, 기타 자연적・사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일반의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 매년 1월 1일에 정정가격을 조사・평가하고, 중앙토지평가위원회의 심의를 거쳐 공시하는 단위면적당(㎡) 가격으로서 <표9-38>과 같이 활용되고 있다.
### 표 9-38 표준지 공시지가의 적용현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>적용 범위</th>
<th>근거 법령</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반적인 토지거래의 지표</td>
<td>지가공시법</td>
</tr>
<tr>
<td>토지의 거래가격·담보가격·경매가격 등의 평가 기준</td>
<td>지가공시법</td>
</tr>
<tr>
<td>개별공시지가의 산정기준</td>
<td>지가공시법</td>
</tr>
<tr>
<td>토지의 수용·사용 보상금</td>
<td>공익사업을위한토지등의취득및 보상에관한법률</td>
</tr>
<tr>
<td>국유(잡종재산)재산의 매각예정가액</td>
<td>국유재산법</td>
</tr>
<tr>
<td>공유(잡종재산)재산의 매각·교환가액</td>
<td>지방재정법</td>
</tr>
<tr>
<td>선매대상 토지의 매수가액</td>
<td>국토의계획및이용에관한법률</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 · 한국감정평가연구원, 2004

개발공시지가는 시장·군수 또는 구청장이 『개발이익환수에 관한 법률』에 의한 개발부담금의 부과, 기타 다른 법령이 정하는 목적을 위한 지가산정에 사용하도록 하기 위하여 시·군·구토지평가위원회의 심의를 거쳐 결정·공시하는 매년 1월 1일 현재 관할구역 안의 개별토지의 단위면적(m²) 가격으로서 『표 9-39』과 같이 활용되고 있다.

### 표 9-39 개별공시지가 적용현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>제도</th>
<th>적용 범위</th>
<th>적용 개시일</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>국세</td>
<td>양도소득세</td>
<td>1990. 5. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>국세</td>
<td>증여세</td>
<td>1990. 5. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>국세</td>
<td>상속세</td>
<td>1991. 1. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
<td>종합토지세</td>
<td>1992. 8.25</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
<td>위집세</td>
<td>1996. 1. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>지방세</td>
<td>등록세</td>
<td>1996. 1. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>개발부담금</td>
<td>1990. 6. 30</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>개발제한구역폐손부담금</td>
<td>1990. 6. 30</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>개발제한구역내 토지 매수</td>
<td>2000. 7. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>국·공유재산의 대부료·사용료</td>
<td>2000. 7. 1</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>공적자 등록제산중 토지 가액 산정</td>
<td>1993. 6.11</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료 : 건설교통부 · 한국감정평가연구원, 2004
한국감정평가연구원(2004)의 조사에 의거하여 전국의 공시지가 현실화율을 살펴보면(표 9-40, 표 9-41 참조), 표준지 50만 평지의 평균공시지가는 약 28만원이고 평균적평가액은 약 35만원으로 공시지가 현실화율은 평균 66.7%이다. 시도별 공시지가 현실화율을 살펴보면, 서울 및 대도시의 공시지가 현실화율은 약 80%이고, 도지역의 공시지가 현실화율은 약 63%으로 나타나 시가지가 성숙된 지역일 수록 현실화율이 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 용도지역 및 이용상황에 따른 현실화율에도 그대로 적용되고 있다.

용도지역별 전국의 공시지가 현실화율은 상업지역, 주거지역, 공업지역은 약 80% 수준이고, 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보호지역은 58~70%의 현실화율을 보이고 있다. 지역별로는 서울 및 6대 광역시의 경우, 상업지역은 86.0%, 주거지역은 84.4%, 공업지역은 84.5%의 현실화율을 보이고 있다.

이용상황별 전국의 공시지가 현실화율은 상업용이 약 80%로 가장 높은 현실화율을 보이고 있고, 다음으로 공업용이 78%, 주거용이 71%이며, 농경지와 임야는 60% 수준에 머무르고 있다. 지역별로는 서울 및 6대 광역시의 상업용, 주거용, 공업용토지의 경우, 상업용은 84.7%, 주거용은 82.9%, 공업용은 83.4%의 현실화율을 보이고 있고, 도지역의 경우, 상업용은 78.5%, 주거용은 66.4%, 공업용은 74.9%의 현실화율을 보이고 있다. 서울 및 6대 광역시의 농경지와 임야의 경우, 농경지는 73.1%, 임야는 73.3%의 현실화율을 보이고 있고, 도지역의 경우, 농경지는 59.8%, 임야는 59.9%의 현실화율을 보이고 있어 서울 및 6대 광역시가 도지역에 비해 약 13% 높다.

공시지가 현실화의 걸림돌은 과세목적과 보상목적을 동시에 충족하려는데 있으 며, 과세목적과 관련해서도 종합부동산세의 도입과 더불어 급격한 조세부담 증가에 대한 반발도 있다. 따라서 현실화의 지역, 용도지역 및 이용상황 등 사이에 현실화 균형을 달성하고 종합부동산세 도입에 따른 세율체계 정비와 동시에 현실화를 도모하여야 할 것이다.
### 표 9-40 지역별 공시지가 현실화율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>펼지수(개)</th>
<th>평균공시가(원)</th>
<th>평균적정가격(원)</th>
<th>평균현실화율(%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>500,000</td>
<td>281,156</td>
<td>352,314</td>
<td>66.72</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>32,490</td>
<td>1,887,810</td>
<td>2,381,421</td>
<td>80.08</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>19,350</td>
<td>837,928</td>
<td>968,289</td>
<td>86.52</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>14,250</td>
<td>533,086</td>
<td>631,223</td>
<td>86.49</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>12,060</td>
<td>463,086</td>
<td>567,729</td>
<td>71.00</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>8,640</td>
<td>499,144</td>
<td>486,555</td>
<td>87.96</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>9,600</td>
<td>398,261</td>
<td>497,240</td>
<td>78.54</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>7,900</td>
<td>251,108</td>
<td>308,352</td>
<td>73.38</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>58,600</td>
<td>365,928</td>
<td>364,444</td>
<td>67.78</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>29,500</td>
<td>89,185</td>
<td>124,279</td>
<td>56.86</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>26,130</td>
<td>86,975</td>
<td>108,905</td>
<td>63.86</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>43,300</td>
<td>57,735</td>
<td>78,576</td>
<td>64.13</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>42,860</td>
<td>71,761</td>
<td>87,906</td>
<td>64.41</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>63,500</td>
<td>47,451</td>
<td>61,315</td>
<td>64.88</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>66,720</td>
<td>71,330</td>
<td>96,020</td>
<td>59.61</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>58,220</td>
<td>100,348</td>
<td>127,950</td>
<td>60.06</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>9,670</td>
<td>132,719</td>
<td>160,691</td>
<td>69.90</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부·한국감정평가연구원, 2004

### 표 9-41 지역별·용도지역별 공시지가 현실화율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>상업지역</th>
<th>주거지역</th>
<th>공업지역</th>
<th>녹지지역</th>
<th>용도미지정</th>
<th>관리지역</th>
<th>농림지역</th>
<th>자연환경보전지역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>81.05</td>
<td>79.73</td>
<td>80.67</td>
<td>63.37</td>
<td>66.92</td>
<td>58.04</td>
<td>58.45</td>
<td>57.38</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>78.62</td>
<td>80.00</td>
<td>86.56</td>
<td>81.27</td>
<td>82.48</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>87.55</td>
<td>88.78</td>
<td>87.79</td>
<td>77.41</td>
<td>88.28</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>80.43</td>
<td>88.19</td>
<td>88.48</td>
<td>80.15</td>
<td>-</td>
<td>80.48</td>
<td>75.88</td>
<td>86.77</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>81.89</td>
<td>81.33</td>
<td>81.97</td>
<td>72.16</td>
<td>61.88</td>
<td>41.24</td>
<td>53.63</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>90.59</td>
<td>80.89</td>
<td>80.08</td>
<td>82.15</td>
<td>-</td>
<td>85.56</td>
<td>87.35</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>83.02</td>
<td>79.79</td>
<td>76.63</td>
<td>75.03</td>
<td>-</td>
<td>66.76</td>
<td>65.55</td>
<td>91.53</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>83.20</td>
<td>82.55</td>
<td>81.10</td>
<td>65.33</td>
<td>-</td>
<td>50.66</td>
<td>54.92</td>
<td>72.16</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>76.57</td>
<td>73.88</td>
<td>73.72</td>
<td>67.71</td>
<td>67.30</td>
<td>66.65</td>
<td>62.61</td>
<td>64.86</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>71.49</td>
<td>71.91</td>
<td>68.83</td>
<td>59.24</td>
<td>63.04</td>
<td>50.25</td>
<td>52.46</td>
<td>54.80</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>82.58</td>
<td>79.83</td>
<td>77.96</td>
<td>67.18</td>
<td>64.62</td>
<td>58.41</td>
<td>57.08</td>
<td>56.17</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>76.62</td>
<td>74.56</td>
<td>75.78</td>
<td>65.46</td>
<td>68.97</td>
<td>62.03</td>
<td>62.15</td>
<td>63.54</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>81.18</td>
<td>79.03</td>
<td>82.05</td>
<td>72.32</td>
<td>61.98</td>
<td>57.80</td>
<td>60.97</td>
<td>60.55</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>77.20</td>
<td>75.25</td>
<td>75.74</td>
<td>69.48</td>
<td>71.24</td>
<td>61.54</td>
<td>62.05</td>
<td>61.11</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>76.34</td>
<td>73.93</td>
<td>73.46</td>
<td>64.96</td>
<td>60.54</td>
<td>56.51</td>
<td>53.86</td>
<td>57.52</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>80.53</td>
<td>76.17</td>
<td>78.36</td>
<td>66.60</td>
<td>62.63</td>
<td>52.47</td>
<td>54.49</td>
<td>50.23</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>83.90</td>
<td>78.80</td>
<td>80.48</td>
<td>68.86</td>
<td>69.89</td>
<td>63.93</td>
<td>65.72</td>
<td>72.92</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부·한국감정평가연구원, 2004
한편 현재 재산세 부과와 관련하여 쟁점으로 떠오르고 있는 주택유형별, 지역별과세 불평등성 문제는 다음과 같은 원인에 근거하고 있다. 하나는 건물의 가치는 기본적으로 해당 건물의 위치하고 있는 지리적 입지의 영향을 받기 때문에 건물만 따로 평가표를 결정하는 방식(면적, 구조, 경과연수 등의 반영)으로는 이러한 문제를 해소할 수 없다는 것이다. 그리고 오래된 건물의 경우는 사실상 건물가치는 없고, 대부분 토지가치에 제한된다. 다른 하나는 이러한 문제를 해결하기 위한 한 방법으로 국세청 기준시가를 활용하는 것인데, 이는 토지가치를 반영하는 체계이기 때문에 순수 건물가치전세 부과와 충돌이 발생하게 된다. 그리고 아파트 중심으로 적용하는 경우 단독주택과 아파트와의 불평등성 문제가 발생한다.

따라서 이러한 문제를 해소하는 장기적인 방법으로 유력하게 떠오르고 있는 방법이 일반평가(통합평가)체계에 의한 과세체계를 정립하는 것이다. 한국감정평가연구원의 연구에 따르면 건물공시제도 도입할 경우 적게는 388억원 많게는 517억원 정도의비용이 필요하다. 그리고 현재 공시지가 체계를 유지하는데 매년 700억원 이상이 소요된다는 점을 감안할 때 비용문제가 커다란 문제이다(구동회 외, 2004).

비용문제를 고려하면 현재 공시지가 조사체계에서 수익가치 평가항목이 구성되기 때문에 조사체계상 건물조사평가 항목을 추가하여 일반평가에 의한 가치를 신정하도록 하는 방안을 검토할 수 있다. 비용의 문제는 기존의 공시지가 조사평가보다 어느 정도 수수료를 인상할 필요가 있으며, 비용부담은 건설교통부와 행정자치부, 국세청 등 관련 부처가 분담하는 방안을 선택할 수 있다. 이 과정에서 나타나는 문제점을 검토하기 위해서 2년 정도의 시범평가를 통한 준비기간을 들 필요가 있다.
제10장 개발이익 환수시스템의 정비

1. 개발이익환수와 환수제도

1) 개발이익 정의

개발이익은 다양한 요인으로 상승한 토지가치의 증가분을 통상 의미하며, 증가분에서 어느 부분을 환수대상으로 할 것인지는 국가, 시대마다 다르게 발전해 왔다. 통상 처음에는 공공사업으로 인한 증가분을 개발이익으로 정의하고 환수하는 정책을 실시하였고, 영국은 이미 1492년 방파제건설로 인한 편익 대가를 수익자 부담금 형태로 징수한 역사를 가지고 있다.

개발이익에 대한 정의 및 환수대상은 공공투자에 의한 증가 - 토지이용계획의 결정 및 변경으로 인한 증가 - 사회경제적 요인에 의한 증가로 확대해오는 추세이다. 이에 따라 오늘날 대부분의 국가에서는 지가상승분에서 토지소유자의 직접적인 투자를 제외한 증가분을 개발이익으로 정의하고 있다.

대부분의 국가에서 개발이득 환수방법은 ① 가장 넓은 의미의 개발이익 개념인 사회경제적 요인에 의한 증가분의 경우 토지소유자의 노력부분을 공제한 이득에 대해 일부를 자본이득세(양도소득세)로 환수하며, ② 공공투자 및 토지이용계획 결정·변경관련 개발이익의 경우 개발사업지구에 대해서는 공공시설 기부채납(dedicated on-site facilities) 및 기반시설부담금으로, 개발사업 주변지역인 경우 수익자부담금제(special assessment) 등으로 환수한다(정희남, 2003).

8) 개발이익 관련하여 다양한 용어가 사용되고 있는데 다음과 같이 구분할 수 있다. melioration, betterment ; 공공투자에서 비롯된 편익증진, planning gains ; 개발사업의 인·허가에서 초래된 이익, development gains ; 토지개발 및 건축행위에서 발생한 이익, impact fees ; 새로운 개발사업이 공공기반시설에 미치는 거주 및 재정적 영향을 감쇄하기 위해 부과하는 개발영향 부담금, in-lieu-fees ; 기부채납이나 시설부담에 갈음하여 개발사업자에게 부과하는 대체부담금, capital gains 및
우리나라의 경우도 개발이익의 개념을 확대하여 오고 있다. 도시계획법(제정 1962.1.20 법률 제983호) 제9조(수익자부담)에서는 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 자에게 수익의 범위내에서 그 비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 한 바 있다. 1967년 부동산투기억제에 관한 특별조치법 제정 이후 토지소유자의 투자를 공제한 지가상승분을 개발이익 환수대상으로 정의하였다.

그리고 1978년 국토이용관리법상의 개발이익 정의는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관의 개발사업이나 정비사업 등에 의해 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승하여 현저한 이익을 받은 때의 이익으로 규정하였다.

1989년 개발이익 환수에 관한 법률에서 정의한 개발이익은 ① 개발사업의 시행, ② 또는 토지이용계획의 변경, ③ 기타 사회·경제적 요인에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자(사업시행자) 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분이라고 규정하여 현재에 이르고 있다.

2) 우리나라의 개발이익 환수제도 경험

우리나라의 개발이익환수제도는 조세적 수단과 비조세적 수단으로 구분할 수 있으며, 비조세적 수단은 다시 수익환수 부담형과 시설비용 및 기타 부담형으로 구분할 수 있다. 그동안 시행해 왔던 개발이익환수제도 유형을 정리한 것이 표 10-1~4이다.
표 10-1 우리나라 개발이익 환수제도의 유형

<table>
<thead>
<tr>
<th>개발이익</th>
<th>개발이익 환수제도의 유형</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>조세제도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>부담금 제도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기타</td>
</tr>
<tr>
<td>발생 유형</td>
<td>발생 요인</td>
</tr>
<tr>
<td>최협의</td>
<td>유형적 개발</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>개발부담금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수익자부담금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>학교용지부담제</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>광역교통시설부담금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기반시설부담제</td>
</tr>
<tr>
<td>협의</td>
<td>부형적 개발</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>간주취득세</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>농지·산지전용부담금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>농지조성비 및 대체산림 자원조성비</td>
</tr>
<tr>
<td>상의</td>
<td>사회·경제적 요인</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>사회적·경제적 요인</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>투기억제세</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>양도소득세</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>땅가격이득세</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: *는 폐지된 제도임 
출처: 정희남, 2003

표 10-2 개발이익 환수의 조세적 수단

<table>
<thead>
<tr>
<th>수단</th>
<th>근거</th>
<th>주요 내용</th>
<th>변천</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>부동산 투기 억제세</td>
<td>부동산투기 억제에 관한 특별조치법 (1967.11.29)</td>
<td>- 서울 등 주요 대도시의 인접지역, 고속도로 중심선 4km 이내 지역 토지를 대상으로 투기억제를 강화, 토지가격과 시세를 금융적, 경제적 요인에 대해 조정, 투기억제를 위한 조치를 강화함.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>- 1974.12.24 페지</td>
</tr>
<tr>
<td>양도소득세</td>
<td>양도소득세, 법인세법의 특별부가세로 전환함</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>제6조</td>
<td>폐지</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>간주취득세</td>
<td>지방세법 개정 (1969.12.22)</td>
<td>- 토지의 지목변경으로 그 가액이 증가한 경우에 이를 사실상 취득한 것으로 보한 취득세를 부과함.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>제6조</td>
<td>증가한 가액은 토지가격이 사실상 변동된 때를 기준으로 변동의 시가표준액 차액을 대상으로 함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>제6조</td>
<td>1993년 이후 실질적인 과세실적이 없었음.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
<표 10-3> 개발이익환수의 비조세적 수단중 수익환수 부담형

<table>
<thead>
<tr>
<th>수단</th>
<th>근거</th>
<th>주요 내용</th>
<th>변천</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 개발부담금   | 개발이익환수에관한 법률 (1989.12.30)      | • 실질적 조세로서 세법의 원리, 이론 유수적용  
• 개발사업시행자가 얻는 개발이익 환수목적  
• 토지가격 증가분중 정상가가상승분, 개발비용을 공제한 금액을 환수대상으로 함.  
• 부담금관리기본법 제정으로 운용상의 변화  
• 지목 및 용도변경으로 인한 지가상승이익 환수장치 정비 (1993.6.11개정)  
• 2004년 1월부터 정수유예로 사실상 폐지 | • 도시계획법(1962.1.20) 제정으로 도입하여 10여개 법에서 규정하였음.  
• 도지공개념제도 도입에 따른 폐지, 부담금관리기본법 제정에 따른 정비로 약화 |
| 수익자부담금 | 각종 개별법                                | • 공익사업에 따른 이익을 받는자가 이익의 범위내에서 사업경비를 부담하는 부담금  
• 수익자범위, 부과요건, 부과구역설정 등의 기술적인 어려움으로 적용에 한계.  
• 도시계획법 (1962.1.20) 제정으로 도입하여 10여개 법에서 규정하였음.  
• 도지공개념제도 도입에 따른 폐지, 부담금관리기본법 제정에 따른 정비로 약화 | |
| 농산지전용부담금 | 농어촌특별조치법 개정, 산림법개정 (1991) | • 농지와 산지를 다른 용도로 전용하고자 하는 자에게 부과함  
• 농지법과 산림법에서 농지조건비, 대체조건비를 납입하여야 하는 자에게 부과  
• 산림관리법 (2002.11.8)으로 계승하고, 산지전용부담금 폐지로 금액인상(2002.1.14) |
| 농지및 대체산림자원조성비 | 농어촌특별조치법 개정, 산림법개정 (1991) | • 농지조건비; 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 (1972.12.18)에서 도입하여, 경영특례, 경대농지, 도시계획구역내 농지 전용에 대해 대체농지 조성비 부과  
• 산림관리법 (2002.11.8)으로 계승하고, 산지전용부담금 폐지로 금액인상(2002.1.14) |
표 10-4 개발이익환수의 비조세적 수단중 시설비용 및 기타 부담형

<table>
<thead>
<tr>
<th>수단</th>
<th>근거</th>
<th>주요 내용</th>
<th>변천</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>학교용지 부담금</td>
<td>학교용지확보에 관한 특례법(195.12.29)</td>
<td>• 300세대 이상 주택건설용 토지를 조성개발하거나 공동주택을 건설하는 사업에 대해 토지, 주택을 분양받는 자에게 징수</td>
<td>분양받는 자에게 징수하는 것이 불합리하다 하여 위헌소송 중(충북자치시민연대)</td>
</tr>
<tr>
<td>광역교 통시설 부담금</td>
<td>대도시권광역교통관리에 관한 특별법(2001.12.29)</td>
<td>• 광역교통계획이 수립고시된 대도시의 개발 사업시행자가 광역교통시설 부담금을 납부함. • 부담금의 40%는 교통시설특별회계 중 광역교통시설계정, 60%는 지방 광역교통시설특별회계에 귀속</td>
<td>과거의 광역전철부담금제를 확대하여 도입한 것임.</td>
</tr>
<tr>
<td>기반시설 부담금</td>
<td>국토계획법(2002.2.4)</td>
<td>• 기반시설연동제의 일환으로 도입됨. • 기반시설부담구역은 개발밀도관리구역외의 지역으로 개발밀가가 높아 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역중 기반시설의 추가설치가 가능한 지역을 대상으로 지정하여, 당해 구역안에서 개발행위를 하는 자로 하여금 직접 기반시설을 설치하도록 하거나 기반시설 설치에 상당하는 비용을 납부하도록 함으로써 기반시설을 확보하고자 하는 제도</td>
<td>국토의 난개발문제에 대한 종합대책(2000.5)의 후속조치 • 기반시설연동제도는 주로 개별관리지역 등의 신규개발지역에 적용되는 기반시설부담구역제도와 주로 기존시가지에 적용되는 개발밀도관리구역제도로 구분함.</td>
</tr>
<tr>
<td>과밀부담금</td>
<td>수도권정비계획법 개정(1994.1.7)</td>
<td>• 서울시내에서 대형건축물(업무용, 판매용, 복합용) 및 공공청사 신축,중축 또는 용도변경시에 부과 • 개발사업으로 발생한 기반시설 부족문제를 해소하고, 사업비용 및 용도변경 등으로 발생한 개발이익을 환수하는 방법으로 기부채납을 통한 공공시설 부담제도 • 법령에 특별한 규정이 없어도 부과각안이 부담자 부과함</td>
<td>• 건축물별로 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 직접규제하는 방식을 경제적 간접규제방식으로 전환하면서 1994년 도입.</td>
</tr>
<tr>
<td>기부채납</td>
<td>개발사업허가시의 부간</td>
<td>• 개발사업으로 발생한 기반시설 부족문제를 해소하고, 사업비용 및 용도변경 등으로 발생한 개발이익을 환수하는 방법으로 기부채납을 통한 공공시설 부담제도 • 법령에 특별한 규정이 없어도 부과각안이 부담자 부과함</td>
<td>• 구 도시계획법(토지형별변경사업), 국토계획법, 국유재산법 등에서 개발행위에 따른 기부채납 가능성을 규정함.</td>
</tr>
<tr>
<td>공공용지감보</td>
<td>도시개발법(2000.1.28)</td>
<td>• 환지방식의 도시개발사업(토지구획정리사업)을 시행하면서 공공용지 조성과 공사비에 중담한 목적을 달성한 토지를 환지로 정하지 않고 체비지, 보류지로 정함</td>
<td>• 토지구획정리사업법(1966.8.3)에서 도입하였으며, 2001.1.28일 폐지되어 도시개발법으로 개정함.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

현재 운용되고 있는 개발이익환수의 조세적 방법으로는 양도소득세, 간주취득세가 있다. 이 가운데 간주취득세는 1970년 1월 1일 지방세법의 개정으로 도입하였으며, 토지형질변경사업으로 지목이 변경된 경우 발생한 가치증가분에 대해 조
세를 부과하는 제도이다.

비조세적 방법으로는 부담금제도가 있으며, 수익자부담, 개발법상의 시설부담제도, 국토계획법상의 기반시설부담제로 나눌 수 있다. 수익자부담금제도는 1960년 제정한 도시계획법 등을 비롯하여 많은 법률에서 도입하였으나 1989년 개발부담금제와 토지조세이득세제를 도입하면서 다목적법에 의한 수익자부담금제만 남기고 모두 폐지하였다. 기타방법으로는 기부채납, 감보제도가 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>환수의 유형</th>
<th>개발이익의 실현여부</th>
<th>지역 대상 범위</th>
<th>현재 운용 여부</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>최협의의 개발이익</td>
<td>• 수익자부담금</td>
<td>○</td>
<td>◎</td>
<td>×</td>
</tr>
<tr>
<td>협의의 개발이익</td>
<td>• 간주취득세</td>
<td>○</td>
<td>○</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 개발부담금</td>
<td>○</td>
<td>◎</td>
<td>×</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 농지전용부담금</td>
<td>○</td>
<td>◎</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 산지전용부담금</td>
<td>○</td>
<td>◎</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 공공용지부담금 (감보, 기부채납)</td>
<td>○</td>
<td>◎</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td>광의의 개발이익</td>
<td>• 투기지세</td>
<td>○</td>
<td>×</td>
<td>×</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 양도소득세</td>
<td>○</td>
<td>×</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• 토지조세이득세</td>
<td>○</td>
<td>×</td>
<td>○</td>
</tr>
</tbody>
</table>

보기: 지역대상범위에서 ◎는 공공사업의 주변지역, ●는 사업지역내, ×는 지역범위의 제한이 없는 것을 나타낸다.


3) 개발이익환수 및 개발부담금제도와 문제

개발부담금 제도는 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 적정하게 배분함으로써 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위하여 도입된 제도.
부과기준 및 부담률은 사업종료(준공)당시의 지가에 사업개시(인가)당시의 지가와 정상지가상승분 및 토지개발에 소요된 비용을 공제한 나머지 개발이익의 25%를 부과한다.

개발이익(종료시점지가 - 개시시점지가 - 정상지가상승분 - 개발비용) × 25%

부과대상사업은 택지개발, 공업단지조성, 도심지재개발, 유통단지조성, 관광단지조성, 지목변경사업 등 총 10개 종류 30개 사업이며, 사업면적이 도시지역 990㎡ 이상(6대도시는 660㎡, 개발계획규모는 1,650㎡이상), 비도시지역 1,650㎡ 이상의 면적기준을 초과하는 사업을 대상으로 개발부담금을 부과한다.
1990년 제도 도입 이후 경제여건에 따라 개발부담금 면제 또는 부과율 인하 등의 조치를 취하여 왔으며, 현재는 부과 중지상태이다. 즉 1998년 IMF 위기로 인하여 '98.9.19~'99.12.31까지 면제되었다가 2000년 1월 1일부터 재부과하였고 부과율도 50%에서 25%로 완화하여 시행하였다. 2001년 12월 31일 부담금관리기본법의 제정으로 수도권 이외의 지역은 2002년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터, 수도권지역(서울·인천·경기)은 2004년 1월 1일 이후 인가받은 사업부터 개발부담금 부과를 중지하기로 하였다.
그러나 2001년부터 제3차 부동산가격 급등국면을 맞이하자 새로운 개발부담금 부과논의가 이루어지고 있다. 개발부담금 부활관련 최근의 논의를 정리하면 다음과 같다.
① 2003년 10월 22일 국무회의를 개최, 부담금관리기본법을 개정하여 2004년 1월 1일부터 부과중지기로 하였던 개발부담금을 수도권지역에 한해 계속 부과하기로 심의의결함.
② 2003년 10월 29일 주택시장안정종합대책에서 수도권은 부담금관리기본법을

- 260 -
개정하여 2004년 1월 이후에도 계속 부과할 예정이며, 비수도권도 부과 방안을 검토하기로 함.

③ 2003년 12월 9일 개발부담금 부과 연장 등을 위한 부담금관리기본법 개정안에 대해 국회 상임위는 부과 중지를 의견함.

④ 2004년 1월 13일 부동산시장안정대책반 회의에서 2004년 중 개발부담금 재부과 여부를 검토하기로 함.

⑤ 2004년 2월 20일 경제장관간담회(토지규제개혁관련)에서 토지규제완화에 따른 지가상승을 흡수할 수 있도록 수익 환수, 시설비용부담 등 다양한 형태의 개발이익환수제도 검토하기로 함(개발사업 종료단계에서 개발사업자에게 부과).

개발부담금 부과가 중지되어 있는 현재 상황에서 우리나라는 다음과 같은 개발이익환수체계상의 커다란 문제를 안고 있다. 토지공개념 시대 이후 개발이익환수제도 전반적으로 후퇴하고 있다. 현재 운용되고 있는 개발이익환수제도는 개발이익 개념을 폭넓게 정의하고 있지만 환수대상은 최소화 주의를 선택하고 있다.

공공투자사업에 국한한 협의의 개발이익을 환수하는 제도가 중심을 이루고, 광의 개발이익을 환수하는 양도소득세제가 이를 보완하는 형태로 구성되어 있다. 따라서 현행 제도는 공공사업주변지역에서 발생하는 최협의의 개발이익도 환수하지 못하면서 광의 개발이익까지 환수하도록 하고 있어 개발이익의 개념과 체계에 부합하지 못하는 문제를 안고 있다.

양도소득세가 공공사업으로 인한 불로소득을 환수할 수 있다는 주장이 가능하지만 양도소득세제는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수하는 것이 아니라, 자본이익을 환수하는 제도이기 때문에 최협의의 개발이익을 환수하는 기능까지 부여되어 있다고는 할 수 없다.

또한 기존의 개발부담금제도 또한 다음과 같은 문제점이 있다. 개발사업 시행지역 내 토지에 대해서만 부과하는 한계를 지니고 있으며, 개발이익은 자신의 노력
이나 투자와 관계없이 발생한 증가를 환수대상으로 하여야 함에도 불구하고, 당해 사업지역에서 발생한 증가를 환수의 대상으로 하는 정책실행 수단상의 문제가 있다.

당해 사업의 주변지역에서 개발이익이 발생하더라도 이를 환수할 수 있는 방안이 없어 불로소득의 사유화를 허용하고 있으며, 토지수용지역과 수용주변지역 사이에 불공평과 민원발생을 유발하고 있다.

이와 같은 개발이익환수 지역범위의 최소화주의 문제를 근본적으로 재검토할 필요가 있다. 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는 양도소득세를 제외하면 모두 당해 토지 또는 당해 개발사업지 내 토지에 국한하고 있다. 예를 들어 간주 취득세는 토지형질변경사업으로 인해 지목이 사실상 변경되는 토지이고, 개발부담금은 개발사업이 시행되는 토지와 지목변경을 수반하는 사업이 행해진 토지이며, 농지 및 산지전용부담금(현재 폐지상태)은 다른 용도로 전용되는 당해 토지가 그 대상이기 때문에 공공사업이나 개발사업이 시행되는 주변지역에서도 상승하며, 상승한 지가의 상당부분이 불로소득으로 사유화되고 있다.

부담금관리기본법에서는 103개 법률에 의한 부담금 부과를 규정하고 있다. 부동산과 관련이 없는 부담금이 많으며, 개별법상의 특수목적으로 한 부담금이 대부분이다. 여기서 말하는 부담금정의는 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무를 말한다.

비과세적 개발이익의 환수장치라고 볼 수 있는 기반시설연동제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 기반하고 있다. 개발로 인한 기반시설의 추가설치가 필요한 지역에 대해서는 개발사업자가 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으나(기반시설 부담은 원인자 부담으로 제도화한 것이나 수익자부담의 성격), 개발에 따른 사회적비용을 충당하고 난개발을 방지하기 위한 공간계획수단이며, 개발이익이 그대로 현지화되어 부동산가격 상승으로 이어지는 환수방법상의 문제를 안고 있다.
국토계획법상의 기반시설 부담제

○ 대상개발행위 ; 건축을 목적으로 하는 토지형질변경 + 건축물 건축행위
○ 2종 지구단위계획구역의 지정 결정고시가 있는 경우 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 본.
○ 부담방법 ; 개발행위자가 기반시설을 설치하거나 용지확보 + 설치비용을 납부 ※ 부족분은 해당 지자체가 총량하고 필요한 경우 지방채발행 가능

2. 개발이익환수체계의 재정비

1) 개발부담금부과와 경제성장, 토지공급

최근 개발부담금 제부와 논의와 관련하여 개발부담금 부과가 기업의 투자활동을 저해할 것이라는 인식이 퍼지고 있다. 그러나 최근 미국에서의 논의는 개발부담금의 부과를 통한 공간구조 개편으로 경제성장을 가져오고 토지공급을 확대하고 있다는 것을 보여준다(Nelson & Moody, 2003)

기본 논리는 하부구조 개선으로 임지역량강화(이윤의 공간한계)를 통한 실질적으로 축면한 토지공급확대가 이루어진다는 것이다. 개발영향부담금(impact fees)에 대한 전통적인 견해는 사실상 자본에 대한 과세(de facto tax on capital)로 기능한 후 유리한 투자를 억제하고 부담금이 없는 지역으로 직업성장 효과를 유지하면서 결국 지역경제발전에 저해효과로 작용한다는 것이었다.

반면 개발부담금 지지자들은 개발부담금이 지역사회에 투자로서 작용하면서 새로운 하부구조의 시각적습한 공급 및 건축가능한 토지의 확대를 통해 경제성장을 촉진한다는 것이다.

사용자부담금(user fees)처럼 개발영향부담금은 일반 조세보다 하부구조 재정조달의 효율적인 방식이며 부담금을 납부하는 주체에게도 이익이라는 것을 보여준
다. 학계논의는 개발부담금의 집해적 편익이 하부구조공급에서 효율성을 증진시켜준다는 것을 제시하고 있다. 부담금이 비록 하부구조개량의 완전한 가격을 반영하지는 못하지만 지불하는 주체와 편익을 받는 주체사이 직접적인 경제적 관계가 있으며, 그에 따라 경제적 효율성을 제고한다는 것이다. 직접적인 경제적 편익은 실제적인 하부구조 투자(신규도로, 학교, 상하수도 등)이며, 간접적 편익은 시장에서 예측가능성의 향상(언제 어디서 하부구조 투자가 일어나면 모든 개발업자들이 공평하게 간주됨)이다.

또한 개발부담금은 건축가능한 토지의 공급을 증가시킨다. 개발부담금이 없을 경우 지방정부는 성장을 수용하기에 필요한 수입을 확보하지 못할 수도 있다. 개발부담금과 더불어 필요한 하부구조를 얻고 새로운 개발토지를 얻어 놓는 것이 다. 그리고 개발업자로 하여금 합리적으로 예측할 수 있는 건축가능 토지를 공급함으로써 개발업자의 불확실성과 위험을 감소시킬 수 있다는 것이 개발부담금이라는 연구도 있다.


2) 개발이익환수관련 기본법제의 도입

재정경제부가 추진하고 있는 토지규제환화를 통한 토지공급확대 방안은 개발이익환수수단이 없는 상황에서 반드시 사전에 개발이익환수관련 기본법제를 정비한 다음에 시행하도록 함 필요가 있다. 헌법재판소 관련 판례에서도 개발부담금제의 의의에 대해, “사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아
개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분과 투입된 비용을 초과하는 개발이익이 생긴 경우, 그 일부는 불로소득적인 이익이므로 그 보호가치가 그다지 크지 않은 반면, 인구에 비하여 국토가 좁은 상황에서 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진함을 목적으로 하는 개발부담금제도의 공익적 가치는 매우 중요하다”라고 판시한다(98헌바19, 2001.2.22).

선진 외국에서도 사회정의 차원에서 실현된 이익을 처분에 의한 경우만으로 줄게 해석하지 않고 그 개념을 제제적으로 파악하여 개발이익을 적극 환수하고 있으며, 덴마크(개발이득세), 프랑스(기반시설세), 네덜란드(개발부담금), 독일(기반 정비시설부담금), 영국(시설정비부담), 미국(Impact Fee) 등이 그 사례이다.

따라서 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는 양도소득세를 제외하고 사실상 일원화 할 수 있도록 개발이익환수기준법을 도입할 필요가 있다. 정수와 효과의 측면에서 개발이익환수제도의 경우 공간적 차원을 갖는 반면, 양도소득세의 경우 비공간적 차원에 해당한다. 부동산으로부터 발생하는 불로소득을 자본이득환수장치로서 양도소득세와 개발에 따른 이익의 환수장치로서 개발부담금제도로 이원화하고, 개발이익환수장치는 사실상 개발부담금제도(또는 개발이익금제로 명칭변경)로 일원화하여 포괄적으로 운용할 필요가 있다.

부과대상도 정비할 필요가 있다. 기존의 개발부담금은 개발사업 그 자체로 인해 발생한 증가를 환수의 대상으로 하는 것이 아니라, 개발사업에 수반하여 지목이 변경되고 용도지역이 변경됨으로써 발생한 증가를 환수하도록 하는 것이다. 따라서 개발부담금은 비록 개발사업을 대상으로 하지만 엄격한 의미에서는 용도지역이나 지목변경으로 인해 발생한 증가가 환수의 대상이 아니다. 단순히 자신의 노력이나 비용투자에 의하여 지가상승을 가져오는 개발사업은 개발부담금의 부과 대상이 되지 않는다.

예를 들어 도심지재개발사업이나 여객자동차터미널 또는 화물터미널사업의 경우 종전 지목이 ‘대’가 아니거나 규제가 완화되는 용도지역으로 변경되지 않는 한
개발부담금의 부과대상이 되지 않는 것이다.

따라서 개발이익이 발생하는 유형 및 개별별로 환수방법을 법제화하여야 하며, 공공사업시행(도시계획시설 설치, 도시개발 등), 용도전환(용도지역·지구·구역의 변경, 농지와 산지의 전용 등), 기타 사회경제적 요인(자연증가분 논쟁) 또는 국토계획법 56조의 허가대상 개발행위 유형을 포함할 수 있어야 한다. 동시에 부관에 의한 각종 시설부담등도 정비할 필요가 있다.

또한 제2장 현법재판소 판례분석에서 살펴본 것처럼 미실현 개발이익(보유과정)의 환수제도 정토할 필요가 있다. 공공사업으로 인해 주변지역의 지가는 상승하며, 이 때 발생한 증가는 불로소득이므로 환수되는 것이 마땅하다. 공공사업으로 인해 주변지역에서 상승한 지가는 토지소유자의 노력이나 비용투자에 의한 것이 아니기 때문에 이 경우의 개발이익환수는 소위 최협의 개발이익을 환수하는 것이므로 제도구성에서 기본이 되어야 한다. 종래 수익자부담금제가 그 기능을 수행하고 있었다.

종래 수익자부담금제는 개발법에서 부과구역을 정하지 않은 것도 많았으나, 도로사업은 도로폭원의 3배, 도시재개발사업은 지구의 경계로부터 100m이내(서울시 조례), 토지구획정리사업은 시행지구의 인접지로 정하고 있었다. 그렇지만 실무적으로 환수범위를 정하기 어려워 수익자부담금은 그다지 활용되지 못하였으며 이에 대한 구체적 검토필요하다.

용도전환으로 인한 개발이익도 환수하여야 한다. 농지 및 산지전용부담금의 경우에는 기초하여 용도지역·지구·구역이 규제완화 내지는 해제로 인해 지가가 상승하였을 때 개발이익을 환수할 필요가 있으며, 위헌소지와 관련하여 이 경우 개발손실에 대한 보상문제의 검토가 필요하다.

과거 준농림지역에서 충분한 기반시설을 제공하지 않는 체사업을 추진했던 민간개발업자의 토지개발 경우 상당한 개발이익이 발생할 수 있을 것으로 추정되며, 재건축사업의 경우 개발밀도의 증가 등으로 상당한 개발이익이 발생함에도 재개발사업과 달리 개발부담금 부과대상에서 제외되어 사회적 환수가 어려운 설
정이었다.

3) 개발이익 환수제도와 지역균형발전의 연계체계 구축

(1) 개발이익(또는 자본이득) 환수제도와 지역균형발전의 연계체계 구축
양도소득세, 보유세(재산세, 종합토지세 또는 종합부동산세)는 그 성격상 자본이득을 환수하더라도 지역불균등발전을 완화시키는 것과는 무관하기 때문에 운용상의 개편이 필요하다.
수도권 지방세의 경우 기존의 지역불균등 발전을 심화시키고, 이를 토대로 부동산투기 및 개발이익의 불균등을 심화시키는 경향이 있기 때문에 양도소득세와 더불어 일정부분을 지역균형발전기금으로 전환할 필요가 있다. 필요한 경우 수도권 적격자별문제와 관련하여 전국 지역발전도(또는 낙후도)평가를 통해 정수 및 배분지역을 구분할 수 있고, 수도권 낙후지역의 경우에는 별도 관리할 수도 있을 것이다.
장기적으로는 수도권 경제력 집중을 완화하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 방향으로 국세 및 지방세 세목조정 등 현행 조세제도의 문제점을 개선하는 조세개혁을 추진할 필요가 있다. 그리고 종합부동산세의 지역간 낙후도에 따른 재분배기능을 강화할 필요가 있다.

(2) 수도권 개발과 연동하는 적극적 개발이익환수체계의 도입
수도권 개발이익 환수를 통한 지역균형발전기금의 조성이 필요하다. 택지수요가 많은 수도권에서 소유제제증명 정책에서 이용과 개발을 허용하는 이익을 적극적으로 환수하여 재분배하는 전략을 검토하는 것이다. 수도권 공공사업주변지역에서 발생한 개발이익을 개발부담금 형태로 부과하며, 개발이익 환수대상의 확대를 통해 소유자변동 및 처분행위가 없어도 당해 토지에 건축행위가 수반되는 경우, 상항적 용도지역 변경, 개발밀도의 상향조정, 부동산가격 상승을 유발하는
공공사업주변지역 등을 포괄하여야 한다.

수도권지역에서 개발에 따른 시설부담제도(물남형태 포함)는 개발이익이 현지에 남기 때문에 지방자치단체가 기금으로 지역균형발전 기금에 납입하는 방안 검토할 필요가 있다.

수도권기업 지방이전 촉진 및 개발이익 환수와 지역균형발전전략을 연계 운영하는 방안도 필요하다. 수도권 기업의 지방이전시 이전지역에 재투자시 개발이익 환수를 면제하며, 재투자지역의 지역남부도에 따라 환수범위를 차등화 할 수 있다. 수도권내 대기업 공장의 지방이전시 용도변경 특례제도 도입을 검토하여 이 전적지에 대해서는 동북아 중추공간으로의 경쟁력 강화를 위한 용도로 변경하고, 용도변경에 따른 개발이익은 재투자지역에 투자를 유도하는 것이다.

3. 재건축 개발이익 환수제도

1) 재개발-재건축사업과 주택공급

신규택지 공급방식이 아니라 기존 택지재고, 즉 기존 시가지 및 주거지의 재정비를 통해서 주택을 공급하려는 정책수단은 뉴타운 정책, 주택재개발 및 재건축 정책을 들 수 있다. 외국의 경우 1980년대 중반이후 도시재생 및 장소마케팅 (urban regeneration and place marketing)이라는 관점에서 부동산주도 쇠퇴도시 지역 재개발이 붐을 이루고 있다.

서울시가 추진하고 있는 뉴타운 정책은 채계적인 추진체계와 계획이 정립되지 않은 상황에서 실질적인 추진에 많은 장애가 발생할 수 있고, 뉴타운으로 지정된 곳도 상황에 따라서는 강남 재건축 아파트의 전철을 밟을 수 있다는 비판을 받고 있다. 시민단체의 입장에서 당장 추진할 수도 없으면서 정착전반 먼저 펼쳐 보인 것은 개발시대 행정의 전형이라는 비판이 일고 있다.

재건축 정책은 주택가격 상승의 진원지로 재건축 단지가 지목되면서 역제하는
정책을 수단으로 삼고 있다. 재건축 안전진단 강화 등 재건축 절차·기준 강화 정책(‘03.7월), 과밀억제권역 내 재건축시 소형주택 의무건설비율을 18평 이하 20% 이상 건설에서 25.7평 이하 60%이상 건설로 확대(‘03.9월)하는 정책, 후분양제실시(‘03.7.7.1), 소형주택 의무건설(‘03.9.5), 조합원명의 변경금지(‘04.1.1), 개발이익 환수정책 도입예정(‘04.6) 등이 그것이다.

그러나 서울과 같은 기존시가지의 신규택지의 공급이 거의 불가능하므로 재건축을 통한 주택공급량 확보가 불가피한 측면이 있다. 재건축으로 건설되는 아파트는 전체 아파트 건설물량의 36% 수준이며, 특히 집값상승을 주도하고 있는 강남지역의 아파트는 80% 이상 재건축을 통해 공급되어 재건축의 비중이 높다. 강남 주요지역(강남구, 강동구, 송파구)의 경우, 아파트 공급 비중은 평균 28%로 서울 전체 비중보다 낮은 반면에, 재건축을 통한 공급비중은 88%로 매우 높은 편이다.

그동안 강남지역은 주로 대형평형으로 건설되어 용적률 증가에도 불구하고 가구수 증가는 20% 이하에 불과하며, 특히 강남 5개 저밀도지역의 경우도 용적률이 100% 이하에서 280%로 약 3배 증가했으나, 대형평형 위주의 건설로 가구수는 16% 증가에 불과한 문제점이 노출되고 있다. 단순한 재건축 억제정책은 현재의 가격상승압력을 해결으로 단순 이연한 것에 불과하며, 민간택지개발이 위축되고 있는 상황에서 오히려 적극적 개발이익 환수를 전제로 한 공급확대 정책도 검토할 필요가 있는 것이다.

9) 한편, 서울의 경우 최근 5년간 건설된 전체 주택중 국민주택규모 비율이 73%(전체 521천세대중 381천세대)에 이르고 있고, 재건축사업에서는 국민주택규모의 비율이 79.6%를 차지하는 등 중소형주택이 대다수이나, 강남지역 국민주택규모 이하의 건설비중은 20%선에 불과하다(건설교통부 2003).
<표10-6> 2003년 10월 현재 서울시 주택재개발 및 주거환경개선사업 추진현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>구역수</th>
<th>시행면적 (㎡)</th>
<th>정비건물 (동)</th>
<th>전립가구(가구)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>재개발</td>
<td>계</td>
<td>341</td>
<td>14,887,006</td>
<td>128,475</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>미시행</td>
<td>29</td>
<td>676,873</td>
<td>5,251</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시행중</td>
<td>78</td>
<td>4,513,106</td>
<td>41,303</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>준공</td>
<td>14</td>
<td>528,672</td>
<td>4,432</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>완료</td>
<td>220</td>
<td>9,168,355</td>
<td>77,489</td>
</tr>
<tr>
<td>주거환경개선사업</td>
<td>104개</td>
<td>1,714,319</td>
<td>17,427</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 서울시 주택재개발사업통계, 주거환경개선사업통계

<표10-7> 서울시 재건축사업현황과 특성

- 서울시 주택 건설 유형별 비율

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1999</th>
<th>2000</th>
<th>2001</th>
<th>2002</th>
<th>2003 상반기</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전체(A)</td>
<td>61,460</td>
<td>96,936</td>
<td>116,590</td>
<td>159,767</td>
<td>86,397</td>
</tr>
<tr>
<td>아파트(B)</td>
<td>54,146</td>
<td>72,149</td>
<td>89,420</td>
<td>51,815</td>
<td>60,399</td>
</tr>
<tr>
<td>B/A(%)</td>
<td>88</td>
<td>74</td>
<td>34</td>
<td>32</td>
<td>70</td>
</tr>
<tr>
<td>재건축(C)</td>
<td>20,393</td>
<td>32,999</td>
<td>12,602</td>
<td>11,409</td>
<td>36,533</td>
</tr>
<tr>
<td>C/B(%)</td>
<td>37</td>
<td>46</td>
<td>32</td>
<td>22</td>
<td>60</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 강남 주요지역 연평균 주택공급 현황(2000~2002년)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역</th>
<th>전체 주택</th>
<th>아파트 (A)</th>
<th>재건축 (B)</th>
<th>B / A (%)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>강남구</td>
<td>10,119</td>
<td>2,558</td>
<td>2,026</td>
<td>79</td>
</tr>
<tr>
<td>강동구</td>
<td>5,494</td>
<td>1,617</td>
<td>1,617</td>
<td>100</td>
</tr>
<tr>
<td>송파구</td>
<td>10,960</td>
<td>3,294</td>
<td>2,821</td>
<td>85</td>
</tr>
<tr>
<td>평균</td>
<td>8,857</td>
<td>2,489</td>
<td>2,154</td>
<td>88</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 재건축사업시 가구수 증가 비율(조합설립인가부분)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역</th>
<th>서울 (강남구)</th>
<th>(서초구)</th>
<th>경기</th>
<th>부산</th>
<th>평균(서울제외)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>비율( 신규/기존)</td>
<td>1.50</td>
<td>1.17</td>
<td>1.26</td>
<td>1.61</td>
<td>2.17</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 270 -
강남지역 5개 저밀도지구의 재건축사업 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>지 역</th>
<th>계</th>
<th>잠실</th>
<th>청담·도곡</th>
<th>화곡</th>
<th>암사·명일</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>기 존(세대)</td>
<td>37,346</td>
<td>21,250</td>
<td>9,342</td>
<td>1,843</td>
<td>4,920</td>
</tr>
<tr>
<td>신 규(세대)</td>
<td>43,397</td>
<td>24,479</td>
<td>11,207</td>
<td>2,198</td>
<td>5,513</td>
</tr>
<tr>
<td>비율(%)</td>
<td>116</td>
<td>115</td>
<td>120</td>
<td>119</td>
<td>112</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 건설교통부 주택국

2) 재건축 개발이익 환수제도 도입

(1) 재건축 개발이익 환수제도 도입사유

2003년 12월 29일 종합대책에서 2단계 대책으로 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수방안을 검토하기로 하였다. 당시 개발부담금 부과방안으로 ① 종료시점(준공인가)과 정비구역지정시점의 저가상승분의 일정비율 부과, ② 용적률 증가분의 일정비율을 주택의 시가표준액으로 부과, ③ 일반분양분의 분양가 규제와 재현업 철회 제도화 방안을 거론한 바 있다.

당시 저가상승의 기반이 되는 개발이익의 사유화가 중요한 문제점으로 지적되었다. 재건축 사업을 하면서 용적률 증가로 인해 발생하는 개발이익을 소유자가 독점하면서 투기수요, 집값 상승의 원인으로 작용하였다. 해당 단지 건설시와 택지의 강제수용, 분양가 규제, 주택기금운용자 등 공공재로 공급한 것임에도 불구하고 사유화되고 있는 개발이익에 대한 환수수단이 없었다.

또한 재건축 분배 취지와 달리 재산증식을 위해 무분별하게 추진하고 있고, 자원낭비 및 폐기물 발생으로 놓리한 환경문제를 초래한다는 비판도 대두하였다.

이외에도 지역(서울 강북과 강남), 단지(고밀도와 저밀도) 사이 개발이익의 차이 가 커서 부의 불평등이 심화되고 있으며, 개발이익을 환수하여 집값 상승의 원인을 제거하고 사회적 형평성을 제고하는 요구가 제기되었다.
(2) 재건축 개발이익 환수제의 불완전한 도입
부동산공개념위원회에서 처음에 검토하던 재건축 개발이익 환수방법 대안은 다음 내용이었으나, 이들 각각에 대한 장단점을 정리한 것이 <표 10-8>이다.

① 재건축사업 시행 전후 지가상승분의 일정비율을 개발부담금으로 부과
② 용적률 상승분을 금전가치로 산정하여 일정비용을 부과
③ 용적률 증가분에 대해 일정 비율에 대해 임대주택 건설 의무 부과
④ 시세와 분양가의 차액을 국민주택채권으로 매입하는 것을 의무화(토지비, 건축비, 간접경비 등을 구성요소로 하여 규모별 및 지역별로 분양가를 정하고, 물가상승률에 따라 분양가를 연동시키는 분양가 연동제와 채권입찰제의 결합방식)

<표10-8> 재건축 개발이익 환수방안별 장단점

<table>
<thead>
<tr>
<th>방안</th>
<th>장점</th>
<th>단점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>①안</td>
<td>개발이익환수법을 보완하여 비교적 쉽게 적용가능</td>
<td>지가상승폭이 적어 실효성이 적음, 따라서 근본책임으로 부적절함</td>
</tr>
<tr>
<td>②안</td>
<td>개발이익 환수 취지에 가장 적합</td>
<td>일반분양자에 비용전가 가능성이 크며, 사업시행인가를 받은 경우 소급적용이 곤란함(지밀도지구 대부분 인가완료)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>조합세에 해당하여 정당성 논란 및 재건축이만 시행하는데 따른 논란 발생</td>
</tr>
<tr>
<td>③안</td>
<td>사회적 통합효과와 부족한 임대주택 확보가능</td>
<td>재건축 위축가능성이 가장 큼</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>사업시행인가를 받은 경우 소급적용이 곤란함(지밀도지구 대부분 인가완료)</td>
</tr>
<tr>
<td>④안</td>
<td>개발이익을 조합, 공공, 분양가 함께 공유할 국민주택기금 확충이 가능하고 준조세법비음</td>
<td>주택청약과정, 공급위축, 품질저하 등 분양가 규제에 따른 부작용 가능성</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>재건축만이 아니라 공공택지에도 확대적용 필요</td>
</tr>
</tbody>
</table>

이 가운데 건설교통부는 재건축 개발이익환수 방안으로 재건축사업에 임대주택 공급을 중심으로 하고, 재건축·재개발사업의 원활한 사업추진과 서민주거복지
향상을 위하여 정비사업 절차간소화 및 기준을 개선하는 내용의 「도시 및 주거환경정비법」개정법률안을 7월13일 입법에고 하였다. 이는 6월 7일 부동산공개념위원회가 발표한 내용을 그대로 수용한 것이다.

부동산공개념토의위원회는 6월 7일 열린 회의에서 임대아파트 건설 의무화 방안 등을 담은 재건축 개발비익환수제 시행방안을 확정하였다. 개발비익환수제를 수도권 과밀억제지역에 한해 한정 실시한다는 것이었다. 현재 과밀억제지역으로 묶인 곳은 서울과 인천(강화용진 제외), 의정부, 구리, 남양주(일부 제외), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥(안산 제외) 등이다.

재건축 사업승인 이전 단지에 대해서는 재건축으로 늘어나는 용적률의 25%를 임대아파트로 의무적으로 것으로 하되 위험 소지를 없애기 위해 임대아파트 건설분 만큼의 용적률을 상향조정하는 것이다.

이미 사업승인을 받은 재건축 단지에 대해서는 용적률 증가분의 10%에 해당하는 일반분양용 아파트를 임대아파트로 활용토록 하며, 기사업승인 단지에 대해서는 용적률 인센티브를 주지 않되 정부 또는 지자체가 공시가와 표준건축비 기준으로 임대아파트를 매입하는 것이다. <표 10-9>는 이러한 환수방안에 따른 부담금 부담제도를 산정한 것이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>용적률 변화</th>
<th>평당 분양가 (만원)</th>
<th>세대당 부담금 (백만원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반 재건축</td>
<td>100-&gt;200% 100% 상승</td>
<td>1,500</td>
<td>8,000</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>1,000</td>
<td>4,875</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>500</td>
<td>1,750</td>
</tr>
<tr>
<td>1대1 재건축</td>
<td>180-&gt;250% 70% 상승</td>
<td>1,500</td>
<td>5,600</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>1,000</td>
<td>3,413</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>500</td>
<td>1,225</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 단지규모 1,000세대, 연면적 25,000평 기준.
임대아파트 공급물량을 추정하여 보면, 수도권(서울포함) 소재의 주요 재건축단지(111개)를 대상으로 현재 추진중인 용적률을 감안해 앞으로 의무적으로 건설해야 할 임대아파트 물량을 추산한 결과 18평 기준으로 서울 3만2914가구, 경기 1만4751가구, 인천 4876가구 등 5만2541가구에 달할 것으로 추정되며, 이는 현재 수도권에 있는 총 임대아파트(24만1184가구)의 22%에 해당하는 것이며, 최근 5년간 수도권에 공급된 임대아파트(13만1140가구) 물량의 40%에 해당되는 물량이다(스피드뱅크 조사).

그러나 재건축 개발이익 환수제도의 경우 민간택지개발에 해당하는 경우에 있어서 보증소지를 줄이기 위해 용적률 인센티브제도를 도입하면서 임대주택을 공급한다는 방식을 택한 결과, 용도지역 변경에 따른 개발이익을 환수하지 못하는 불완전한 제도가 되었다. 이는 기존의 개발이익 환수제도가 용도지역 변경 등의 개발이익을 포괄하지 못하기 때문에 발생하는 현상이며, 재건축아파트 개발이익환수와 관련하여 개발이익환수법을 제정비하고, 도시기본밀도법에 근거한 개발권 분리와 시장거래체계법을 도입하면 기존 법제의 한계를 해소할 수 있을 것이다. 그리고 공급과 관련하여 기존 시가지에 임명된 이러한 제도를 도입하면 특별히 재건축아파트만 불이익을 당하는 것이 아니기에 공급을 재개할 수 있고, 반발이 감소할 수 있다.

<표10-10> 재개발·재건축사업별 개발이익 환수비교

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>주택재개발</th>
<th>도시개발사업</th>
<th>주택재건축</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>· 소형주택</td>
<td>60m² 이하</td>
<td>40%</td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>60~85㎡</td>
<td>40%</td>
<td>30%</td>
</tr>
<tr>
<td>· 임대주택</td>
<td></td>
<td>17%</td>
<td>20%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주 : 재건축 임대주택의 면적비율은 증가된 용적률의 25%이므로 전체면적기준으로는 5~15% 수준임.
제11장 부동산실거래가 거래기반 및 정보화체계 확립

1. 실거래가 거래기반 정비

투기적 부동산거래질서 정비에서 가장 중요한 문제는 실거래가 중심의 거래기반 정비하는 것이며, 이 과정에서 핵심적인 두 가지의 문제는 어떠한 방법 및 기준으로 실거래가 과세를 하는가의 문제와 이를 뒷받침할 수 있도록, 즉 거래질서 및 조세투명화를 위한 실거래가 정보기반을 구축하는 문제이다.

1) 실거래가 과세

실거래가 과세 연혁을 보면 1982년 이전에는 실거래가 과세원칙을 체택하였으나 실거래가 확인에 따른 과세중간 행정력 부담 등으로 실제로는 기준가치를 적용하여 과세하였다. 그리고 1983년 이후는 기준가치 과세원칙으로 전환하면서 1년 이내 단기거래, 증빙을 갖추어 신고하는 경우에 한해 실거래가로 과세하였다.

이러한 과정에서 실거래가 과세의 청점은 전면적 실거래가 과세체계를 확립하지 못하는 문제, 이에 따라 특수한 대상 및 지역기준에 따라 선별적으로 실거래가 과세체계를 적용하는 문제, 부동산경기 과열시기의 경우 실거래가 과세에 근접할 수 있도록 과표관련 지표를 조정하는 문제 등으로 구분할 수 있고, 지금까지 이러한 세 가지 청점을 중심으로 정책수단을 사용하였다.

이 가운데 실거래가 과세체계의 전면실시의 문제는 실거래가정보의 확보체계 구축의 문제이며, 적용대상 및 기준의 문제는 투기지역 및 고급주택 등을 선택하는 문제이고, 과표관련 지표는 기준가치의 정기고시 및 수시고시, 공시지가의 현실화 문제와 관련을 맺는다. 첫번째는 문제는 결을 달리하여 살펴본다.
실거래가 적용대상 및 기준선정과 관련하여 2002년 10월 11일 부동산투기억제를 위한 세제보완정책을 도입하면서 실거래가 과세정책에 전환을 가져왔다. 현재 실거래가 과세대상은 고가주택(구 고급주택), 미등기 양도자산, 1년 이내의 단기양도, 3주택이상 보유한 1세대 주택을 양도하는 경우, 허위계약서 작성 등 부정한 방법으로 부동산 취득 및 양도하는 경우, 실거래가액으로 신고하는 경우 등이다. 주로 양도세와 관련하여 실거래가 과세 수단을 활용하고 있음을 알 수 있다.

2002년 10월 11일 부동산 투기억제를 위한 세제보완정책에서는 대상과 지역에서 변화를 피하였다. 먼저 지역의 측면에서 부동산 투기우려시 부동산 가격이 급등하거나 급등할 우려가 있는 지역을 대상으로 관계기관(건교부 등)의 협의를 거쳐 소득세법 시행령을 개정하여 별도로 투기지역을 지정하고, 투기지역은 기준시가 대신 실거래가액으로 과세하기로 하였다.

도입배경을 보면, 당시 토지에 대한 개별공시지가는 시가의 70% 수준으로 1년에 한번 고시되고 있어 과세 실효성이 낮고, 아파트 등 공동주택의 경우 주택가격이 급등할 때 기준시가를 수시로 조정하고 있으나 시가의 70~80%수준이며, 기준시가 조정에 따른 행정력을 부담이 과중하여 투기지역으로 지정한 지역의 부동산(토지, 건물)에 대해서 실거래가액으로 과세하여 과세형평을 도모하고 양도세의 투기억제기능 강화하기로 한 것이다.

이에 따라 실거래가액으로 양도소득세를 부과하는 경우 기준시가에 의한 경우보다 1.3~1.8배 조세부담이 증가하는 효과를 보게 된다(표 11-1 참조).

<표11-1> 투기지역 소재 아파트의 실거래가 과세의 효과

<table>
<thead>
<tr>
<th>사례1</th>
<th>00구 00동 A아파트 34평형 (3년 보유 가정, 단위 : 만원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>구분</td>
<td>기준시가의 경우(A)</td>
</tr>
<tr>
<td>취득가액</td>
<td>14,500</td>
</tr>
<tr>
<td>양도가액</td>
<td>40,950</td>
</tr>
<tr>
<td>양도차익</td>
<td>26,015</td>
</tr>
<tr>
<td>양도소득세</td>
<td>7,169</td>
</tr>
</tbody>
</table>
다음으로 과세대상 부동산의 측면에서 투기억제를 위해 “고급주택”은 “고가 주택”으로 변경한 것이다. 당시 고급주택(아파트: 전용면적 45평 이상 및 6억원 초과)은 실거래가액으로 과세하였으나, 면적이 45평 미만의 경우에도 6억원을 초과하는 주택이 많아 과세형평 및 투기억제효과 미흡하였다(문제가 있었다). 즉 고급주택 개념에서는 면적기준을 대폭 하향조정하는 것이 곤란한 점이 있어 금액기준인 고가주택으로 변경한 것이다. 이에 따라 고급주택 면적기준에 미달하는 6억원 이상 고가의 주택으로 부동산 투기가 이동할 경우, 면적기준(전용면적 45평이상)에 미달하는 주택이라도 금액기준(6억원초과)을 넘는 주택에 대해서는 실거래가액으로 과세할 수 있는 근거를 마련하였다.

2003년 1월 1일 이후 양도하는 분부터 적용하는 고가주택이라면 주택 및 그 부속토지의 양도당시의 실지거래가액의 합계액(1주택의 일부를 양도하는 경우에는 실지거래가액 합계액에 양도하는 부분의 면적이 전체주택면적에서 차지하는 비율을 나누어 계산한 금액을 말한다)이 6억원을 초과하는 것을 말한다.

10) 2002년 12월 31일 이전 양도분까지는 고급주택이라는 용어를 썼었고 면적기준과 가액기준을 동시에 충족해야만 했다. 즉 고급주택에 해당하기 위해서는 다음과 같은 면적기준 및 금액기준을 모두 충족하여야 했다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>면적기준</th>
<th>금액기준</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>아파트</td>
<td>전용면적 45평 이상*</td>
<td>양도실가 6억원 초과</td>
</tr>
<tr>
<td>단독주택</td>
<td>전용면적 80평 이상</td>
<td>&quot;</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>대지 150평 이상</td>
<td>&quot;</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 2002.9.30 이전: 전용면적 50평 이상
양도하는 주택이 복합주택인 경우에는 소득세법시행령 제154조 제3항 본문의 규정에 따라 주택으로 보는 부분(이에 부수되는 토지를 포함한다)에 해당하는 실지거래가액을 포함하여 6억원이 초과하는가를 판정하여 고가주택 여부를 가리고, 소득세법시행령 제155조 제15항의 규정에 의하여 단독주택으로 보는 다가구주택이 고가주택에 해당하는가는 그 전체를 하나의 주택으로 보아 판정한다.

소득세법상 고가주택 기준의 연혁은 <표 11-2>와 같으며, 1세대 1주택에 해당하는 경우에도 고가기준을 초과하는 부분에 대한 양도차익에 과세하는 고가주택에 대한 실거래가 양도차익의 계산과정은 <표 11-3>과 같다.

- 고가주택 양도차익 = 실거래양도차익 × (실지양도가액 - 6억원) / 실지양도가액

<표 11-2> 소득세법상 고가주택기준의 연혁

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>고가주택 기준의 연혁</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>'90~ '91 ~ '99.9.18~ '01.1.1 ~ '02.10.1 '03.11</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공동 주택</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>전용면적 50평 이상, 양도가액 1.8억원 이상(기준시가기준)</td>
<td>양도가액 기준액조정 ∙ 1.8억원 → 5억원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>양도가액 기준액 및 기준액 조정 ∙ 5억원(기준시가) → 6억원(실가)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>면적 조정 50평 → 45평</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>좌동</td>
</tr>
<tr>
<td>단독 주택</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>건평 80평 이상이나 대지 150평 이상으로서 주택의 과세시가표준액이 2천만원 이상이고, 양도가액 1억8천만원 이상</td>
<td>양도가액 기준액조정 ∙ 1.8억원 → 5억원</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>양도가액 기준액 및 기준액 조정 ∙ 5억원(기준시가) → 6억원(실가)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>건물과표면설 ∙ 시가표준액 2천만원 이상 → 기준시가 4천만원 이상</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>좌동</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>엘리베이터, 에스컬레이터 또는 20평 이상의 수영장중 1개 이상의 시설이 설치된 주택</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 278 -
표 11-3. 강남구 소재 W아파트 (전용면적 48평, 4년 보유 가정, 단위 : 만원)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1세대 1주택인 경우</th>
<th>1세대 2주택이상인 경우</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>취득가액</td>
<td>65,000</td>
<td>65,000</td>
</tr>
<tr>
<td>양도가액</td>
<td>95,000</td>
<td>95,000</td>
</tr>
<tr>
<td>양도차익</td>
<td>10,334 (주1)</td>
<td>28,050</td>
</tr>
<tr>
<td>양도소득세</td>
<td>2,088</td>
<td>7,828</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 고가주택의 양도차익 = (양도차익 × (양도가액 - 6억)/양도가액
= (28,050만원 × [(9.5억원 - 6억원) / 9.5억원]) = 10,334만원


이상에서 살펴본 실거래가과세의 문제는 지금까지로 살펴본대로 양도세는 실거래가액 관련 수단으로, 보유세는 과표기준의 조정을 통해서 정책을 추진하여 왔다. 실거래가 정비기반을 구축하면 투기지역, 고급주택 등 선택적으로 활용해 온 정책대상 및 기준은 그 효력을 상실하기 때문에 양도세와 관련해서는 1가구 1주택 기준을 별도로 하면 고급주택 및 투기지역지정 수단은 개선하여야 한다. 그리고 보유세과 관련해서는 국세청 기준시가의 경우는 조세부분에서 살펴 본대로 토지와 건물, 건물유형별 부동산유형사이의 형평성 문제가 있기 때문에 공시지가 현실화하더라도 문제의 소지가 상존한다. 따라서 통합과세평가하는 문제를 검토할 필요가 있다.
2) 실거래가정보 구축

정부는 2003년 10월 29일『주택시장 종합안정대책』에서 실거래가 과세를 위한 전자신고시스템 구축방안을 밝혔다. 부동산중개업소에서 부동산거래 계약에서 시·군·구에 검인계약서를 전자신고하고, 시·군·구는 정부전산망을 통하여 국세청 및 등기소에 거래정보를 제공하는 시스템이며, 이를 위해 이중계약서 작성금지, 계약서 전자신고 등을 내용으로 하는 부동산중개업법 개정을 추진하기로 하였다. 일정은 프로그램 개발 및 시범운영을 거쳐 2004년 하반기부터 전자신고 제도 가동(부동산중개업법 시행)하고, 2005년부터 전면시행하는 일정이다. 부동산실거래가 확보를 위한 전자시스템(Real estate Trading System)의 개념도는 <그림 11-1>과 같다.

<그림11-1> 부동산거래 종합전산망 개념도

- 280 -
부동산실거래가 정부확보를 위해 2004년 7월 27일 국무회의에서 의결한 중개업
법개정안을 살펴보면 다음과 같다. 중개업법 제27조에 거래계약내용의 통지라는
규정을 신설하여 중개거래계약을 체결한 때에는 그 내용을 등록관청에 통지하도
록 하여, 이중계약서 작성은 금지하는 효과를 추구하고 있다. 아울러 거래비용 준
수와 관련하여 본 중개업법 및 기타 법률이 정하는 경우를 제외한다는 조항과 등
록관청의 사용목적 제한을 두어 분쟁의 소지를 없애려고 하였다.

그러나 이러한 개정안은 몇가지 갈등사항을 안고 있다. 우선 그동안 실거래가격
이 아닌 가격을 낮추어 신고하는 이중계약서가 성행하게 된 것은 거래 당사자인
매도인과 매수인 양측의 취득세와 등록세 절감이라는 공통적인 담합적 이해일치
에 의해서 발생한 것인데 전적으로 부동산거래를 중간에서 중개하는 중개업자에
게 책임을 묻는 것이 실효성 및 형평성 측면에서 문제가 있다는 것이다. 이와 관
련해서는 조세정책을 통해서(예컨대, 거래세 정책조정, 양도소득세 실거래가 과
세 경과규정후 전면실시 등) 직접적인 거래당사자의 이해담합소지를 원천적으로
봉쇄하는 것이 필요하다.

그리고 이중계약을 하는 거래 당사자에 대한 제재규정이 없기 때문에 중개업자
양산에 따른 치열한 경쟁환경에서 거래 당사자의 압력에 호응하는 중개업자에게
불법중개환경을 조성하는 결과를 가져올 수 있고, 중개업자를 통하지 않는 직기
래가 증가하면서 발생하는 불법적 상황을 통제할 수 있는 없는 문제도 있다.

또한 중개업자의 영업내용 통지와 관련하여 다른 전문자격사의 영업내용을 관
할관계에 의무적으로 통지하도록 하지 않는 상황에서 헌법의 평등권을 침해한다
는 문제제기가 가능하다. 이와 관련해서는 헌법재판소의 판결에서 부동산거래질
서의 확립은 국민생활 및 경제안정에 중요하기 때문에 공익이 중개업자의 사익
보다 앞서며, 변호사, 세무사, 공인회계사, 관세사, 변리사, 건축사, 수의사, 행정
사, 노무사 등의 직무가 부동산중개업무와 직역 및 처리업무의 성격에 있어서 판
이하다고 판결한 바 있다.
또한 미국중개사협회 윤리규정 및 업무규범(Co de of ethics and standard of practice of NAR)에서는 부동산중개사는 토지의 최적비용 국가와 국민의 이익에 이바지 한다는 것을 인식하여야 하며, 그러한 이익을 위해 일반상거래에서 요구하는 것보다 훨씬 엄중한 의무를 요구하고, 중개사에게 막중한 사회적 책임과 애국적 의무(patriotic duty)를 부과한다고 규정하고 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>부동산실거래 정보 구축을 위한 규정과 윤리기준</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 부동산중개업법 개정(안)의 규정</td>
</tr>
<tr>
<td>제27조(거래계약내용의 통지)</td>
</tr>
<tr>
<td>① 중개업자는 제26조의 규정에 의하여 거래계약서(매매에 관한 거래에 한한다)를 작성·교부한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 거래계약의 내용을 등록관청에 통지하여야 한다. 다만, 주택법 제80조의2의 규정에 의한 주택거래신고의 대상인 주택의 거래를 중개한 경우에는 그러하지 아니하다.</td>
</tr>
<tr>
<td>② 제26조제3항의 규정에 의하여 중개업자가 계약서의 검인을 신청한 경우에는 제1항의 규정에 의한 통지를 한 것으로 본다.</td>
</tr>
<tr>
<td>③ 등록관청은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 통지받은 거래계약의 내용을 과세의 목적으로 사용하거나 과세업무를 담당하는 행정기관의 자에게 제공하셔서는 아니되나, 다만, 제2항의 규정에 의한 경우에는 등기업무를 담당하는 기관에 제공할 수 있다.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

제28조(중개업자등의 기본윤리) |
① 중개업자 및 소속공인중개사는 전문직업인으로서의 품위를 유지하고 신의와 성실로써 공정하게 중개관련 업무를 수행하여야 한다. |
② 중개업자등은 이 법 및 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 중개업자등이 그 업무를 떠난 후에도 또한 같다. |

2. 미국중개사협회의 윤리규범 |
REALTORS should recognize that the interests of the nation and its citizens require the highest and best use of the land and the widest distribution of land ownership......Such interests impose obligations beyond those of ordinary commerce. They impose grave social responsibility and a patriotic duty...
헌법재판소의 부동산중개업의 국민경제적 의의에 대한 판결
부동산중개업법 제15조 등 위헌확인(2002. 6. 27. 2000헌마642, 2001헌바12(병합)

법정수수료제도를 두고 있는 목적은 일반 국민에게 부동산시장에 접근할 수 있는 정부의 기회를 부여하고, 공정한 부동산거래질서를 확립하여 국민의 재산권 보호에 기여함과 아울러 국민생활과 국민경제의 안정 및 발전에 기여하는 데 있고, 법정수수료를 초과하여 금품을 받은 부동산중개업자에 대하여 행정상의 제재 또는 형사처벌을 하도록 규정한 것은 위 입법목적을 달성하기에 적합한 수단이 된다. 법정수수료제도가 추구하는 경제적 공익은 결국 국민전체의 경제생활의 안정이라 할 것이어서 대단히 중요하다고 하지 않을 수 없고, 이는 부동산중개업자의 사익에 비하여 보다 우월하다. 변호사, 세무사, 공인회계사, 판매사, 변리사, 건축사, 수의사, 행정사, 노무사 등의 보수에 관해 종전에 규정하고 있던 법률규정을 1999. 2. 5. 모두 삭제하는 개정을 통하여 변호사 등의 보수가 자율화된 것은 사실이다. 그러나 변호사 등의 업무와 부동산중개업무는 직역 및 처리업무의 성격에 있어서 판이하 고, 그 수수료 내지 보수가 국민 경제에 미치는 영향도 큰 차이가 있다.

2. 종합부동산정보관리센터의 구축

2003년 10월 29일 주택시장안정 종합대책에서 향후 부동산 관련 정부정책의 효과적으로 지원할 수 있는 부동산종합관리정보센터를 구축하기로 한 바 있다. 현재 정부는 행정자치부(종합토지세망, 재산세망, 지적DB, 주민DB), 건설교통부(토지거래전산망, 주택전산망), 국세청(TIS: 국세통합전산망), 대법원(등기전산망) 등으로 8개의 전산망을 각 부처별로 나름대로의 개별 정책목표를 위해 운영하고 있다.

그러나 보유정보망 사이의 연계체계 미비로 부동산정책과 관련하여 중요한 정보를 지원 및 분석할 수 없다. 예컨대 세대별 주택보유DB가 구축되어 있지 않아 보유 및 거래현황과, 부동산과다보유자 추출과 같은 정보를 바탕으로 부동산 투기에 대한 신속대처 등 부동산정책을 효과적으로 지원할 수 있는 시스템이 정

---

283
비되어 있지 않은 것이다.

이에 따라 기본적으로 행정자치부의 「주민·지적 전산망」 - 건설교통부의 「주택·토지전산망」 - 국세청의 「양도세 전산망」을 연결하여 인별·세대별 주택보유현황을 실시간으로 파악할 수 있는 시스템을 구축하기로 하였다. 이를 계기로 행정자치부에서는 종합부동산세 신설 등 부동산 관련 정부정책을 효과적으로 지 원하기 위하여 「부동산정보관리센터」를 공식 출범하고, 부동산정보관리체계 구축을 위한 BPR/ISP 수립 착수보고회를 2004. 1. 14일 개최하였다.

부동산정보관리체계 구축사업은 현재 각 부처별로 산재한 부동산 관련 정보를 효율적으로 연계할 수 있는 업무재설계 방안(BPR: Business Process Reengineering)을 마련하고, 최근 정보기술을 반영한 정보화 전략계획(ISP: Information Strategic Planning)을 수립한 다음, 부동산정보관리체계 구축 BPR/ISP에서는 재정경제부, 건설교통부, 지방자치단체 등 관련기관의 부동산 관련 자료와 업무를 효율적으로 연계하여 전국의 토지·건물에 대한 개인별·세대별 보유현황을 지속적으로 파악 및 관리하는 종합적이고 체계적인 방안을 제시하게 된다.

우선적으로 시급한 과제는 각 부처 및 기관에서 각각 관리하고 있는 부동산 관련 정보를 효율적으로 연계하여 2005년부터 시행예정인 종합부동산세의 입법과 과세에 필요한 자료와 정보를 수집·가공·분석하여 정보를 제공할 수 있는 체제를 갖추는 것이다.

1) 부동산정보 및 관리현황

전술한 것처럼 부동산 관련 전산자료는 관련 부처에서 개별적으로 시스템을 구축하여 활용하고 있기 때문에 상호간에 필요한 정보를 유기적으로 구축하고 있지 못하며, 부처별 자료 형태 및 개발주기가 상이하여 전국의 토지·건물에 대한 개인별·세대별 보유현황에 대한 연중 수시 과약이 불가능하여 종합부동산세 과
세를 비롯한 각종 부동산 정책을 지원하기 위한 종합적인 정보 과약이 어렵게 되어 있다. 현재 우리나라의 부동산관련 정보체계 및 근거규정은 <표11-4>와 같다.

**<표11-4> 부동산관련 정보 및 시스템 현황표**

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>소관 부처</th>
<th>대상자료</th>
<th>관련시스템 및 근거</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지</td>
<td>행정자치부</td>
<td>지적전산 자료</td>
<td>지적정보센터(지적법 42조) - 출력물: 개인, 세대별 토지소유현황 - 활용도: 개인별 토지소유현황 및 각종 지적통계</td>
<td>시군구 토지(임야) 대장 및 지적전산 자료 활용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>종합토지세 과세자료</td>
<td>종합토지세전산망(지방세법 234조의 18) - 출력물: 과세, 비과세면적, 과세대상인원 및 과표, 부과세액 - 활용도: 종합토지세 부과 및 전국 체납자 재산 조회</td>
<td>시군구 지방세 시스템 활용</td>
</tr>
<tr>
<td>국세청</td>
<td>양도소득세 과세자료</td>
<td>양도세 전산망(소득세법 1조 1항) - 출력물: 양도소득세, 상속증여세 자료 - 활용도: 과세자료</td>
<td>등기전산망(대법원) 참조 활용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>건설교통부</td>
<td>공시지가 자료</td>
<td>토지융합정보망(국토개정법) - 출력물: 부도안매매계약서 검인대장, 토지가격현황, 개별공시지가확인서, 지가열람부 및 각종 통계 - 활용도: 부동산 거래내역 및 공시지가정보 제공</td>
<td>메일전력망(대법원) 참조 활용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>건축물</td>
<td>건축행정 전산망자료</td>
<td>건축행정전산망(건축법 25조의 3) - 출력물: 건축물현황(대지위치, 연면적, 용도, 구조 등), 소유자현황(이름, 주민번호, 주소 등) - 활용도: 재산세, 종합토지세, 취득세, 면허세 등 과세자료</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>국세청</td>
<td>양도소득세 과세자료, 기준시가</td>
<td>양도세 전산망, 토지부분 참조</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>시군구</td>
<td>재산세 과세자료</td>
<td>재산세과세자료(지방세법 181조) - 출력물: 과세, 비과세면적, 과세대상인원 및 과표, 부과세액 - 활용도: 각 지자체별 재산세 부과</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 행정자치부, 2004

부동산관련 정보의 효과적인 연계체계를 구축하기 위해서는 현재의 정보집계에
서 각 부처의 역할과 문제점, 정보간의 연계성을 파악하는 것이 중요하다. 이를 정리한 것이 <그림 11-2>와 <표 11-5~6>이다.

<그림11-2> 부동산 정보생성/관리 조직 및 정보연계

주: 시도 및 시군구는 각 지자체 별로 상이한 명칭의 과세, 토지(지적), 건물정보 관리 조직을 가지고 있음.
자료: 행정자치부, 2004

<그림11-3> 정부기관별 부동산정보 상관도

자료: 행정자치부, 2004
# 표 11-5 부동산 관련 정보 관리 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>부서</th>
<th>부동산 정보 관련 역할</th>
<th>문제점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>행정자치부</td>
<td>행정자치부는 각 시도/시군구의 분산되어 있는 부동산정보를 취합 및 가공하여, 종합토지세 등의 과세 업무 및 부동산 관련 정책 수립과 유관기관에 주요 부동산 정보를 제공하는 역할을 수행함</td>
<td>• 도지 및 종합토지세 관련된 원시 자료를 제공하는 시군구 간의 업무 협조 및 법적 제도가 마련되어야 함&lt;br&gt;• 종합토지세 관련 자료가 6월 1일 기준 현황으로 한정되어 있기 때문에, 실시간 검색을 위한 법적, 기술적 방안의 개선 필요&lt;br&gt;• 각도별 관리체계로 인해 주택에 대한 현황 파악이 어려우며 이에 대한 대책이 필요함&lt;br&gt;• 토지 자료 관리를 위해 기존에 개발되어 활용하고 있는 시스템간의 연계 방안이 중요함</td>
</tr>
<tr>
<td>건설교통부</td>
<td>건설교통부는 전국의 토지 및 주택/건물 등에 대한 종합적인 정보를 취합하고 정책 수립과 공시지가 산정 등에 활용함</td>
<td>• 부동산 정보의 취합, 가공, 제공과 관련하여 행정자치부 및 시군구 간의 업무 범위 및 협조체계에 대한 정의가 중요함&lt;br&gt;• 소유권 변동 사항에 따른 건물 자료 관리가 철저적으로 미흡하여 이에 대한 대책이 시급함&lt;br&gt;• 기존에 개발되어 있던 시스템 및 현재 진행되고 있는 한국토지정보시스템 (KLIS)등과의 업무 및 정보 연계 전략이 요구됨&lt;br&gt;• 토지관리 및 건축 행정 시스템 간의 정보공유를 위한 시스템 및 인프라의 통합체계가 필요함</td>
</tr>
<tr>
<td>국세청</td>
<td>국세청은 부동산 정보를 바탕으로 양도소득세, 상속세, 증여세 등의 과세자료를 활용하며, 납세자료로 부동산 보유현황 데이터를 구축함</td>
<td>• 정확한 과세 정보의 제공을 위해서 정확하고 신뢰성 있는 부동산 소유 현황 및 변동 자료가 요구됨&lt;br&gt;• 양도세 등과의 과세를 위한 부동산 정보 등이 동기부 동분, 건물 대장 등이 표준화되어야 하며 이에 대한 표준화가 필요함&lt;br&gt;• 기존시스템의 정확성을 높이기 위한 방안이 필요함&lt;br&gt;• 과세 정보를 연계할 수 있는 맞 연계 등에 대한 기술적, 법적 고려가 요구됨</td>
</tr>
<tr>
<td>법원행정처</td>
<td>법원행정처는 민원인으로부터 등기 신청사건 처리를 통해 부동산 소유자 변동 정보를 축적하고 이로 무심청에 제공하여 과세자료를 제공함</td>
<td>• 부동산 소유현황에 대한 정확한 파악이 가능하나, 미등기된 부동산에 대해서는 소유자 변동현황을 알 수 없음&lt;br&gt;• 타 기관과 협의시 보다 명확한 법적 근거가 마련되어야 함</td>
</tr>
<tr>
<td>시도</td>
<td>시도는 하위 시군구의 부동산 정보를 취합하여 중앙 정무기관으로 이전 제공하고, 관련 지역의 부동산 정책을 자체적으로 수립하는 역할을 함</td>
<td>• 전국적으로 종합토지세 및 재산세에 대한 업무가 시도별로 공통화되어 있음&lt;br&gt;• 전산망이 확산되어 있지 않으며, 관련 정책을 이행하여 과세 업무가 적절치 않음&lt;br&gt;• 시도별 시스템 및 부동산 정보 관리 표준이 상이하여, 정부 정책 수립 등과의 통합이 미흡하며 이에 대한 개선 전략이 요구됨</td>
</tr>
<tr>
<td>시군구</td>
<td>시군구는 건축물 대장, 토지 대장, 지적 자료, 재산세/종합토지세 대장의 원천자료를 구축하여 이들 자료를 온라인/오프라인 등으로 공개하여 각 중앙 기관에 정책 및 과세 자료로서 제공하고 있음</td>
<td>• 재산세, 종합토지세 등이 매년 6월 1일 전후로 조사되어 실시간 정보에 대한 제공이 어려움&lt;br&gt;• 전산망 이외 자료를 통해 자체적으로 부동산 공시 기준 정보를 제공해 제도의 법적 근거가 마련됨&lt;br&gt;• 각 시군구 별로 개발적으로 시스템이 구축되어 부동산 정보에 대한 표준이 상이함&lt;br&gt;• 현재로서는 연계되는 정산인이 노후화 되어 있으나, 앞으로 개선이 추진되고 있음으로 이에 대한 고려가 필요함</td>
</tr>
<tr>
<td>기관명</td>
<td>운영기관</td>
<td>시스템</td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>---------</td>
<td>--------</td>
</tr>
<tr>
<td>행정자치부</td>
<td>지적정보센터</td>
<td>토지임야기본, 소유권연혁, 공유지연명부, 토지개량연혁, 집합건물소유권, 주민자료, 공시지가</td>
</tr>
<tr>
<td>행정자치부</td>
<td>본부시스템</td>
<td>통계자료</td>
</tr>
<tr>
<td>행정자치부</td>
<td>비법인시스템</td>
<td>비법인등록번호 기본사항, 변동내역</td>
</tr>
<tr>
<td>시도</td>
<td>지적행정시스템(시도)</td>
<td>토지임야기본, 소유권연혁, 공유지연명부, 토지개량연혁, 집합건물소유권, 상장파일, 지적공부목록, 지적통계</td>
</tr>
<tr>
<td>시군구</td>
<td>시군구지적행정시스템(시군구)</td>
<td>토지임야기본, 소유권연혁, 공유지연명부, 토지개량연혁, 집합건물소유권, 상장파일, 지적공부목록, 지적통계</td>
</tr>
<tr>
<td>시군구</td>
<td>부동산행정지원시스템</td>
<td>토지거래관리, 개발부담금, 부동산중개업, 공시지가, 용도지역지구, 외국인토지관리</td>
</tr>
<tr>
<td>시료</td>
<td>토지관리지원시스템</td>
<td>공시지가, 공시지가통계, 토지거래, 부동산중개업, 개발부담금, 용도지역지구, 외국인토지취득, 토기분석, 레이어설정, 공간자료관리</td>
</tr>
<tr>
<td>건설교통부</td>
<td>토지정책지원시스템</td>
<td>공시지가, 공시지가통계, 부동산중개업, 개발부담금, 용도지역지구, 외국인토지취득, 토기분석, 레이어설정</td>
</tr>
<tr>
<td>건설교통부</td>
<td>토지거래진산망</td>
<td>매도자/매수자 정보, 토지건물정보, 통계</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표11-6> 기관별 집계하고 있는 부동산정보 종합현황

1. 토지부문
## ② 건물부문

<table>
<thead>
<tr>
<th>기관명</th>
<th>운영기관</th>
<th>시스템</th>
<th>보유 및 제공정보</th>
<th>주요특징 및 필요정보</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 건설교통부 | 시군구 | 건축행정정보 보시스템 (AIS) | 건축물대장정보, 건물변경 이력정보, 소유자변동정보, 건축허가/신고대장, 건물현황, 도면정보, 통계정보 | ◦ 건축 인허가관리에 의하여 건축물대장 자동생성  
◦ 건축물대장 정비지침 시급  
◦ 건축물대장과 현물건의 대조필요  
◦ 부동산등기자료 활용으로 신뢰성 확보필요 |
| | 시도 | 건축정책정보 보시스템 (ADSS) | 건축물대장 요약정보, 건물소유자 요약정보, 건축허가/신고 대장 요약정보, 통계정보 | ◦ 시군구에서 관리하는 건축물대장요약정보를 중앙전산본부에서 취합관리  
◦ 정보정책 판단 활용자료  
◦ 정보에 대한 변경자료 없음 |
| | 주택전산망 | | | |

## ③ 부동산조세부문

<table>
<thead>
<tr>
<th>기관명</th>
<th>시스템</th>
<th>보유 및 제공정보</th>
<th>주요특징 및 필요정보</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>행정자치부</td>
<td>종합토지세(전국취합정보)</td>
<td>종합토지세 정보, 종합토지세 변동정보, 종합토지세 통계정보, 지방세 종합정보</td>
<td>◦ 시군구와 행정자치부 사이의 온라인시스템은 구축되어 있으나 행정관리상 정기통보 및 세무서의 정보는 전산망을 통해 시군구에서 시도로, 시도에서 행자부로 취합되고 실시간으로 시군구에서 행자부로 취합됨</td>
</tr>
</tbody>
</table>
| | 지방세시스템 | 재산세 건축물대장정보, 재산세 건물변경대장정보, 재산세 건물소유자정보, 재산세 건물변경정보, 재산세 부대장정보 | ◦ 현재 통합시스템을 사용하는 서울, 인천, 부산의 경우는 자료취합이 용이함  
◦ 이외의 각 시군구별 재산세 관련개별시스템 사용 |
| | 국세청 | 국세통합시스템(양도세) | 부동산양도소득세 관련정보, 양도세 관련정보 | ◦ 각 지방세시스템에서 종합토지세 관련정보를 관리하고, 종합토지세 전산망에 자료를 CD로 제출함 |
| | | 재산세 정보(전국취합정보) | 재산세 정보, 주택정보, 주택세 정보 | ◦ 법원행정처에서 생성된 부동산등기자료와 국세통합시스템(TIS)에 있는 DB 자료 및 세무사에서 공부채권(토지대장, 건축물대장)에 의한 사실확인전산처리하여 양도소득세, 상속세, 증여세 등의 과세자료를 활용(약20여일소요)  
◦ 필요정보: 지적정보, 건축물등록정보 (표제부), 건축물등록정보(전세부분), 일반건축물대장 |
| | 주택전산망 | 부동산양도정보: 성명, 주소, 주택등록번호, 소재지, 구구, 형태, 면적, 취득일 | ◦ 감면대상 확인을 위해 재산세과세대상 확인관리 항목을 취합(전국시도/시군구)  
◦ CD를 통해 연계하고 있고 주택조합 설립시 조합원 자격심사, 무주택자전세세자금 및 주택구입자금지원자 자격심사, 정착승인 자격심사에 활용 |
2) 종합부동산정보관리체계의 구축

부동산 관련 정보 및 관리현황에서 살펴본 바와 같이 수많은 정보들이 각기 다른 목적과 다른 방식으로 집계되고 있어 이를 통합하는 것부터가 쉬운 작업이 아니 다. 나아가 부동산정책 및 경제정책을 효과적으로 지원하기 위해서는 기본적으로 주기적 갱신, 정보생성 및 보고, 축적을 하는 것이 필수적이다. 따라서 부동산종 합정보관리체계가 기능을 발휘하기 위해서는 토지이용기본법 등과 같은 상위법을 제정하여 그 의미와 기능을 명시하고, 이와 연관이 있는 관계법의 정비가 필요하 다.

그리고 우선적으로는 행정자치부의 주민·지적전산망, 건설교통부의 주택·토 지전산망, 국세청의 양도세 전산망을 연결하여 인별·세대별 토지, 주택, 기타 건 물에 대한 보유현황을 연중 지속적으로 파악할 수 있어야 하며, 이를 통해 보유 세 및 양도세 강화정책, 부동산투기대책에 필요한 정보를 신속하게 지원할 수 있 어야 한다.

부동산종합정보관리센터의 활용모형도는 (그림11-4)와 같으며, 최종적으로는 부동산정보망을 국토종합망과 연계하여 종합디지털국토정보망을 구축하고(그림 11-5 참고), 이를 토대로 국토개발 및 토지이용규제지도에 활용하고, 최적 국토개발 방향의 도출 및 개발과정에서 발생할 수 있는 투기조기정보망으로 구축하여 활용할 수 있어야 한다.
부동산종합관리센터 활용모형

자료: 행정자치부, 2004
3. 부동산거래 시장질서 정비

주기적으로 되풀이 되는 부동산경기 과열 및 투기행태는 전국민을 부동산투기꾼으로 만들고 있다. 이러한 현상은 급속한 경제성장을 이루는 국가와 지역에서는 미래 예상지대(부동산 현금흐름) 수준이 높기 때문에 이를 현재가치화(자본
화)하여 단기적 거래에 의한 대규모 자본이득을 획득할 수 있기 때문에 기본적인 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 기본적인 원리외에 투기사례를 분석해보면 제도적 장치에 기반한 단기 차익거래 투자유인이 대부분 작용하고 있다.

그동안 거래질서 정비를 위한 대책은 제도적으로는 기한을 정하는 한시적인 조세정책의 변화를 통해서 이루어졌으며, 충격적인 요법으로는 국세청을 활용하는 방식이었다. 국세청의 부동산투기단속 및 거래질서 정비에 대한 대책은 주로 부동산경기 과열시에 강도 높은 세무조사와 일체단속을 시행하거나 공동주택 기준 시가를 수시고시하는 대중요법적인 수단이다. 2003년 5·23 대책 이후에 수도권·충청권 지역의 투기협의자 및 중개업소를 중심으로 대대적인 세무조사 및 단속을 실시하여 그해 10월말까지 총 3,114명에 대한 조사로 1,418억원을 추징한 사례나, 2003년 10·29 대책 이후 강남권을 중심으로 투기협의자·중개업소·임시학원 등에 대해 강도 높은 조사를 직접적으로 실시하여 그해 12월 말까지 2,224명에 대한 조사로 탈루세금 1,977억원 추징한 것이 좋은 사례이다.

또한 과열분양현장·탈법중개업소 일체단속으로 투기조장세력에 의한 분양현장 등의 과열 분위기를 진정시키는 정책을 수단으로 활용하고 있다. 예컨대 2003년 도에 전국의 주상복합 및 일반아파트 등 과열분양현장 288개소에 연인원 총 8,256명을 투입하여 “튀다방” 등 불법행위자들을 집중단속하였고, 수도권·충청권 등 투기지역 34,200개 중개업소를 대상으로 연인원 총 3,119명을 동원하여 사업자등록 일체조사를 실시하여 미등록사업자 23,670명 적발 및 명의대여자 89명 색출한 것이 좋은 사례이다.

문제는 이러한 대중요법적인 시장질서 대책은 일시적이기에 속칭 ‘풍선효과’나 거래관계 중지 및 잠적 등과 같은 일시적인 효과만 볼 수 있는 대책이라는 것이며, 토지관념의 전환을 가져올 수 있는 권리제도 전환(예컨대, 개발권 분리), 실거래가기반 부동산거래정보망의 구축, 부동산투기 조기경보시스템 구축, 부동산자본이득 조기조사체계 정착 등과 같은 시스템적인 정비가 필요하다.
## <표11-7> 2003년 부동산투기 관련 세무대책 추진실적

<table>
<thead>
<tr>
<th>조사 유형</th>
<th>조사 대상</th>
<th>주요 조사 실적</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>총 계</td>
<td>5,338</td>
<td>- 3,395억원, 중개업법 위반 등 1,379명 적발, 39개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>소 계</td>
<td>4,213</td>
<td>- 3,201억원, 중개업법 위반 등 134명 적발, 33개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산투기 협의자</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대전·충청권 원정담보조사</td>
<td>5.12 12</td>
<td>- 239억원, 9개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>대전·충청권 자금출처조사</td>
<td>5.21 600</td>
<td>- 364억원, 1개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>전문적부동산 상습투기자</td>
<td>6.25 209</td>
<td>- 284억원, 1개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>강남권 자금출처조사</td>
<td>9.18 448</td>
<td>- 261억원, 중개업법 위반 8명 적발, 1개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>강남권아파트 분양권양도세조사</td>
<td>11.27 635</td>
<td>- 74억원, 조사 진행 중</td>
</tr>
<tr>
<td>지방청자체 기획 조사</td>
<td>7.16 560</td>
<td>- 1,334억원, 주택건설촉진법 위반 13명 적발, 1개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산투기관련 재산세제 조사</td>
<td>5.12 1,688</td>
<td>- 양도세·증여세 등 645억원, 중개업법 위반 등 113명 적발, 21개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산 중개업소 단속·조사</td>
<td>5.23 810</td>
<td>- 탈부세금 30억원, 중개업법 위반 122명 적발</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산 중개업소 세 무 조사</td>
<td>11.13 231</td>
<td>- 탈부세금 156억원, 중개업법 위반 29명 적발, 6개업체 고발</td>
</tr>
<tr>
<td>강남지역임시학원 세 무 조사</td>
<td>12.10 84</td>
<td>- 탈부세금 8억원, 조사 진행 중</td>
</tr>
<tr>
<td>부동산 중개업소 사업자등록 일체조사</td>
<td>6·11월 (34,200)</td>
<td>- 미등록사업자 23,670명 적발, 중개업법 위반 1,094명 적발</td>
</tr>
<tr>
<td>분양현장 민단방 단속</td>
<td>5~12월</td>
<td>- 민단방 협의자 72명 적발, 대수분양신청자 1,013명 자료수집</td>
</tr>
</tbody>
</table>

자료: 국세청, 2004
그러나 부동산거래질서를 혼란시키는 거래는 제도적 허점이외에 다양한 이해당사자들이 연계를 맺는 형태로 치밀하게 이루어지고 있다. 다음은 그간 사례조사에서 밝혀진 다양한 불법적인 부동산투자 유형이다.

① 부동산을 미등기 전매하는 경우(부동산등기특별조치법 위반)
- 미등기거래과정: 실제거래과정 ⇒ 미등기상거래기재사항 ⇒ 처벌내용: 3년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금

② 중개업자가 부동산을 직접 거래하거나 알선·중개한 경우
이러한 경우는 부동산중개업법 위반으로서 불법중개행위에 해당하는 유형으로서 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금형의 처벌을 받지만 광범위하게 이루어지고 있다. 대표적으로 분양권을 매집하여 매매 또는 중개하는 것처럼 부동산분양권 약정에 관한 중서 등의 매매·교환 등의 중개행위를 들 수 있다. 여러 부동산중개업소가 담합하여 아파트분양권 194개를 집중매집·양도하여 투기를 조장한 사례가 있다.

![Diagram of real estate transactions](image_url)
③ 중개업자와 전주 및 전문투기꾼이 체계적으로 연계하는 경우
중개업법상의 직거래 금지규정이 있음에도 전주로부터 자금을 모집하여 아파트를 매집한 후 환금을 보장하는 등의 증개의뢰인과의 직접거래행위도 발생하고 있다. 이러한 경우는 전문투기꾼이 투자자 조합하여 고가아파트를 집중매입, 공급량조절로 가격인상을 주도한다.

<국세청 조사에 적발된 부동산투기 사례>

사례 1 : 강남 도곡동 올로레스에 거주하는 한○○(여, 50세)는 부동산업체△△컨설파인(주)와 자신이 고용한 전문가문의 부동산 중개업소 2개 등 총 3개의 부동산 업체를 전문투기꾼 이○○(남, 52세), 박○○(남, 35세)과 함께 운영하고 있었다. 이들은 이명 건설협회 대표 한○○(남, 67세) 등 건주들과 연계하여 전문투기세력의 형성하고, 200~300억원에 이르는 거액의 투기자금을 조성하여 활동할 자금력을 바탕으로 그 가족과 지인 명의로 올로레스・△△스 위트 등 강남지역의 고가부동산을 집중매집한 후 1채씩 사는 방법으로 물량조절을 통하여 가격을 끌어 올리 많은 시세차익을 얻었다. 또한, 이들은 △△건설(주)이 '02. 1월 분양한 올로레스・△△스 위트(주상복합아파트) 미분양분 수십채를 △△건설(주) 관계자 김○○(여, 47세)와 연계하여 매집한 후, 시세가격이 높게 형성된 틈새를 이용하여 이를 분양가보다 높은 가격으로 매각, 막대한 시세차익을 얻고도 차익을 신고누락을 하였다.

투기세력이 연계한 투기과정 흐름도

- 296 -
④ 속칭 ‘бед다방’의 경우처럼 중개사무실을 등록하지 않거나 허위등록하고 중개하는 행위

사례유형으로는 프리미엄 형성이 쉬운 신규아파트나 재개발·재건축아파트의 분양권을 집중적으로 매입하여 전매하거나 중개하며, 영업수입을 본인명의 통장에는 일부만 입금하고, 대부분 종업원 명의로 분산하여 입금하는 수법으로 수입금액 및 전매차익을 누락하는 유형이다. 부동산경과일시에 항상 사회적으로 문제가 되는 행위로서 이에 대해서는 2004년 3월 25일 대법원 판결에 기반하여 중개업법 개정안에서 구체적인 금지행위를 제도화 하였다.

⑤ 전매제한 지구내 분양권을 전매하는 경우

투기과열지구에서는 주택공급계약일로부터 동기시까지 전매를 제한하지만 이를 위반하고 분양권을 전매하는 경우며, 이 경우 주택법 위반에 해당하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금형의 처벌을 받는다. 전매제한 분양권 취득자는 사업주체가 분양권 취득자에게 입주금에 은행금리를 더하여 지급하고 매수하여 예비 당첨자에게 공급하는 조치를 취한다.
⑥ 속칭 「점프통장」을 이용하여 거래하는 경우
분양권 전매가 금지된 투기파열지구 1순위 창약통장을 매집하여 지방에 위장전 입후 「점프통장」 분양권당첨후 전매하는 경우에 해당한다. 서울, 수도권 창약통장을 집중매집, 지방 분양현장에 위장전입하여 지방 신규아파트 분양시 대거 창약하여 당첨된 분양권을 수천만원의 프리미엄을 붙여 전매하는 유형이다.

⑦ 다량의 토지를 매입하여 분할매각하는 경우
불특정 다수인에게 무작위 전화, 컴퓨터 통신, 텔레마케팅 수법을 활용하여 투기를 조장하면서 소득을 탈루하는 소위 「기획부동산업체」의 행위가 전형적인 유형이다. 2004년 3월 10일 「부동산시장 안정대책반」 회의에서 단기 집중매입, 대량 분합양도 등 투기성 거래를 정밀 분석하여 투기 혐의가 있는 업체에 대해서는 양도 가액 축소, 소득 탈루 여부 등 신고 내용을 검증하며, 전국 253개 시·군·구에 설치된 부동산 불법중개 신고센터 및 사이버 신고센터, 국세청 홈페이지의 투기혐의자 제보센터에서의 제보 내용도 적극 활용하는 방안을 제시하였다.

이러한 방법으로 토지분할매각을 한 사례를 보면, 전국에 걸쳐 개발이 예상되는 임야 112천여평(150억원)을 취득하여 매매가 용이하도록 100~500평 단위로 분할한 다음, 텔레마케팅(60명)을 고용하여 수도권지역 거주자에게 무작위로 전화하는 텔레마케팅의 방법으로 고객을 유인하여 474명에게 고가로 판매하는 등 투기를 조장한 사례가 있다.
⑧ 불법증여방식을 통한 투기적 거래유형
별다른 소득이 없는 사람이 일가친척, 처가 등으로부터 증여받은 자금으로 부동산투기를 하여 증여세를 탈루하는 동시에 양도차익을 획득하는 유형에 해당한다.

⑨ 기업주가 법인매출 누락대금을 부동산투기에 전용하는 경우
법인대표가 법인매출 누락으로 조성한 법인자금과 미등록 임대사업 수입 등을 사용하여 부동산투기에 활용하는 유형이다.
이상과 같은 투기유형은 전술한 것처럼 급속한 경제성장 및 과잉축적(과잉유동성) 기반이 형성되는 경우에 부동산부동 외직요인에 의해 그 토대가 형성되지만 투기지역, 분양권전매, 거래가능단위 등 제도적 원인에 의해서도 발생한다. 즉 투자가능대상과 기준을 선택적으로 제도화하는 경우 단기적 차익거래 기반이 형성되는 것이다. 따라서 투자대상 및 기준의 차별화제도를 도입하는 경우에는 반드시 위법을 철저하게 차단하거나 원천무효화 시킬 수 제도와 처벌규정이 동시에 도입되어야 한다.

속칭 떳다방에 대한 처리 제도가 그동안 없었던 것이 좋은 사례이다. 그동안 많은 문제가 있었으나 2004년 3월에서야 비로소 대법원 판례로 그 위법성을 분명히 하였다. 대법원 판례에서는 1개의 중개사무소를 개설·등록한 중개업자가 아파트 분양권의 전매 및 상담, 홍보를 하기 위하여 모델하우스 앞 보도 상에 설치한 1평 정도의 동형 천막이 건축법상 사무실로 사용하기에 적합한 건물은 아니라고 하더라도 1개의 중개사무소를 개설·등록한 중개업자가 그 외에 다른 중개사무소 설치를 금지한 중개업법 위반이라고 판시한 바 있다.

아울러 최근 제9차 중개업법 개정안에서 자격증 대여금지, 중개사무소 설치금지 등의 규정을 신설하여 투기적 거래행위를 차단할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 규정은 기본적으로 중개업자의 중개행위에 한정할 수 밖에 없는 것이기 때문에 상기의 사례유형을 포괄하기에는 한계가 있다. 투자차별화 제도 관점은 페기하거나 위법거래의 예외 없는 무효화 시스템이 필요하다. 그리고 직거래, 부동산 정보구축 등을 포함하는 부동산거래 일반을 규정한다는 측면에서는 부동산거래
및 중개업에 관한 법률시스템의 도입도 검토할 수 있을 것이다.

---

2004.7.27 제9차 중개업법개정(안)의 불법중개행위 규정

제7조(자격증 대여 등의 금지) 신설규정
① 공인중개사는 다른 사람에게自身的 성명을 사용하여 중개업무를 하게 하거나 자신의 공인중개사자격증을 양도 또는 대여하여서는 아니된다.
② 누구든지 다른 사람의 공인중개사자격증을 양수하거나 대여받아 이를 사용하여서는 아니된다.

제13조(중개사무소의 설치기준)
① 중개업자는 그 등록관청의 관할구역안에 중개사무소를 두되, 1개의 중개사무소만을 둘 수 있다.
② 중개업자는 천막 그 밖에 이동이 용이한 임시 중개시설물을 설치하여서는 아니된다.(신설 멧다방 금지규정임)

제18조(명칭) 신설규정
① 중개업자는 그 사무소의 명칭에 “공인중개사사무소” 또는 “부동산중개”라는 문자를 사용하여야 한다.
② 중개업자가 아닌 자는 “공인중개사사무소”, “부동산중개” 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니된다.
③ 등록관청은 제1항 및 제2항의 규정에 위반한 사무소의 간판 등에 대하여 철거를 명할 수 있다. 이 경우 그 명령을 받은 자가 철거를 이행하지 아니하는 경우에는 행정대집행법에 의하여 대집행을 할 수 있다.(부등록중개방지)

제38조(벌칙)
② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.
1. 중개업등록증 또는 공인중개사자격증을 다른 사람에게 양수·대여하거나 다른 사람으로부터 양수·대여받은 자
대법원의 뭇다방의 중개업법 위반에 대한 판결
대법원 2004. 3. 25. 선고 2003도7508 판결(부동산중개업법위반·도로교통법위반)

부동산중개업법 제4조에 따라 1개의 중개사무소를 개설·등록한 중개업자가 그 외에 다른 중개사무소를 설치하는 것은 같은 법 제11조 제1항에 의하여 금지된다고 할 것인데, 여기에서 설치가 금지되는 다른 중개사무소는 같은 법 제4조 제4항, 같은 법 시행령 제5조 제1호에 규정된 중개사무소 개설·등록의 기준을 갖춘 중개사무소에 국한되는 것이 아니며 그러한 기준을 갖추지 못한 중개사무소도 포함된다고 할 것이므로, 1개의 중개사무소를 개설·등록한 중개업자가 다른 중개사무소를 두는 경우 그 중개사무소가 건축법상 사무실로 사용하기에 적합한 건물이 아니라 하더라도 중개업을 영위하는 사무소에 해당하는 한 같은 법 제11조 제1항 위반죄가 성립한다.

1개의 중개사무소를 개설·등록한 중개업자가 아파트 분양권의 전매 및 상담, 홍보를 위하여 모델하우스 앞 보도 상에 설치한 1평 정도의 돔형 천막이 건축법상 사무실로 사용하기에 적합한 건물은 아니라고 하더라도, 중개사무소임을 인식할 수 있는 표시가 되어 있을 뿐만 아니라 외부와 차단되고 사무집기가 갖추어져 있어 중개업을 영위할 수 있는 독립된 공간 및 시설이 확보되어 있으므로 중개업을 영위하기 위한 사무소, 즉 중개사무소에 해당한다고 할 것이고, 따라서 위 중개업자는 기존에 개설·등록한 중개사무소 외에 다른 중개사무소를 둔 것이므로 부동산중개업법 제11조 제1항 위반죄의 범죄를 면할 수 없다.
제12장 주택·토지정책 전환을 위한 정책제안

1. 시민단체의 부동산관련 정책 요구사항

1) 정책방향과 기본목표

참여연대는 기본적으로 사회적 약자와 소외계층에 좀더 많은 관심을 두고 있는 반면, 경실련은 사회전반에 걸쳐서 좀더 포괄적으로 경제 및 사회정의를 실천하려는 목표를 가지고 있다. 이와 같은 미묘한 차이는 부동산정책에 대한 기본적인 입장에서도 나타난다.

참여연대의 기본목표는 서민을 위한 값싼 주택의 공급을 통해서 서민주거안정을 도모하는 것이며, 경실련은 소비자중심의 주택시장, 투명한 건설시장의 확립이라는 경제정의 확립이라는 폭넓은 입장은 입장은 합리적 시장원리에 충실하고자 하는 것이다.

참여연대의 입장은 분명한 복지정책에 대한 입장을 비교한 것이 <표 12-1>이다.
<표12-1> 참여연대와 경실련의 주택정책에 대한 입장

<table>
<thead>
<tr>
<th>주요 항목</th>
<th>경실련</th>
<th>참여연대</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 주택정책 방향성 | • 공영개발 확대  
• 후분양제 전면 확대  
• 종합적 개발이익 환수  
• 보유세 강화 | • 분양가원가연동(소형)+채권임차제+원가공개  
• 개발이익 환수방안 적극모색  
• 보유세 현실화 |
| 아파트 원가공개 및 정부안에 대한 대응 | • 심히 부정적 반응  
• 25.7평 이하: 공영개발방식  
• 원가연동제 반대  
• 최선은 후분양제 시행, 공영개발확대  
• 현재는 분양가공개규정을 주택법에 포함, 공중별 공사비내역 공개, 대지비와 건축비 구분계약 등을 요구 | • 공정 및 부정적  
• 25.7평 이하: 원가연동제  
• 공공+민간 모두의 분양원가 공개요구  
• 주택법개정: 분양가공개 대상, 규모, 자격 등 규정신설 |
| 보유세 제도 | • 강화(구체적 제시 없) | • 고액토지보유자, 다주택 보유자, 과표체계에 대한 통일, 과세방안 실효성확보 |
| 재건축 개발이익 환수 | • 개발이익 철저 환수  
• 사업시행자에게 표준건축비로의 적정 보상과 용적율인센티브 제공으로 개발이익의 환수라는 취지는 무색해지고 임대주택공급정책으로 변질되고 있음  
• 모든 개발사업에 대한 종합적 개발이익환수방안 필요  
• 개발부담금제 부활 | • 임대주택건설부담금  
• 1000세대 이하는 현금으로 부담금부과 |

2) 주택정책 수단에 대한 입장

(1) 정책기조
경실련과 참여연대의 주택정책에 대한 개편방향의 큰 줄기는 유사하지만, 세부적인 사항에서는 적지 않은 차이를 보여주고 있다. 경실련은 원가공개 또는 원가
연동제를 주택정책의 전환점으로 삼을 것이 아니라, 공영개발의 확대와 후분양제의 전면적인 시행을 통해서 근본적인 주택정책의 전환이 가능한 것으로 보고 있다. 참여연대의 경우 개발이익환수, 보유세에 대한 입장은 동일하다고 할 수 있지만, 공영개발확대와 후분양제가 아닌 주택규모별로 상이한 안을 제시하고 있다. 구체적으로 분양가원가연동제(25.7평 이하), 채권입찰제, 원가공개를 병행해야 한다고 주장하고 있는데, 이는 기본적으로 주택정책의 근본적 전환책이 아닌 주택 가격 안정정책이라는 범위와 내용에 초점을 두고 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉 25.7평 이하의 경우 분양가원가연동제를 실시하고, 25.7평 초과의 경우 채권입찰제와 함께 공공, 민간의 구분 없이 분양원가를 공개하는 것이 타당하다고 주장한다.

(2) 아파트분양원가공개

지난 7월 15일 아파트원가공개에 대한 정부와 여당의 당정협의가 있고 난 후, 경실련과 참여연대는 실망을 금하지 못한 것으로 보이는데, 특히 경실련의 경우 매우 부정적인 입장을 표명하고 있다. 공공택지에 지어지는 25.7평 이하의 아파트에 대해서는 원가연동제와 원가공개를 실시하겠다는 발표에 대해서 참여연대는 다소 긍정적인 반응을 보였으나, 경실련의 경우 원가연동제에 반대한다는 분명한 입장을 표명하여 뚜렷한 차이를 나타냈다. 다만 참여연대도 25.7평을 초과하는 민간과 공공의 모든 아파트는 분양원가를 공개해야한다는 입장을 표명하였다.

경실련의 경우 아파트 분양원가공개는 과도기적 조치일 뿐, 궁극적으로는 후분양제의 전면제시와 공영개발의 대폭 확대에 주안점을 두어야 할 것으로 지적하고 있다.

(3) 조세 및 재개발이익환수

보유세 개편에 대한 입장에서 경실련은 원칙적으로 보유세의 강화에 찬성하고 있는 것과는 달리, 참여연대는 보유세의 강화와 함께 고액토지보유자에 대한 '부
담’이 될 정도의 구체적인 부과기준과 실효성확보방안, 다주택 보유자에 대한 중과세라는 조세형평성 재고방안을 제시하고 있다.

한편 개발이익의 환수에 대해서 모두 개발부담금제의 제도임을 찬성하고 있다. 그러나 현재의 재건축 개발이익환수정책에 대하여 경실련은 임대주택공급정책으로 변경되고 있음을 우려하고 있다. 사업시행자에 대한 표준건축비 기준 보상과 용적률인센티브 제공은 재개발이익의 환수라는 취지를 무색하게 한다는 것이다. 이에 비해 참여연대는 재건축에서의 개발이익은 임대주택건설부담금으로 환수하는 방안으로 충분한 것으로 주장한다.

2. 주택·토지정책 전환을 위한 정책제안

지금까지 부동산가격상승의 폐해와 부동산부문의 방법론적 과제, 부동산정책의 철학정립, 주택, 토지, 부동산소세, 개발이익, 정보화 등의 부문으로 나누어 대략 16개의 부동산정책 관련 소주제를 검토분석하고 정책적 검토 및 제안사항을 제시하였다. 지금까지의 연구결과를 정리하고 정책제안을 하면 다음과 같다(그림 12-1 참조).

1) 부동산가격 변화추세와 방법론적 과제

(1) 부동산가격변화의 특성과 결과

① 과잉유동성에 의한 외생적 위기: 세차례의 해당 시기별로 특수한 과잉유동성 (과잉자본축적)에 기반한 자본순환의 위기에서 발생한 것이며, 부동산부문 이외의 원인에서 발생한 문제에 대해 부동산부문 자체에서만 해결책을 찾는 과정을 반복하고 있다.

② 대중요법적인 임기응변적 정책대응 : 부동산 가격 급상승 및 하락 국면마다 시행했던 무분별한 부동산규제완화 정책과 역제정책을 지속적으로 반복한 것이 다. 2001년 이후 상황은 부동산의 생애주기별 각 단계에서 전방위적인 규제완화 및 부동산경기활성화 정책을 시행한 다음, 부동산가격이 급등하자 다시 부동산억제 정책을 실시하는 악순환을 반복하고 있는 것이다.
③ 부동산시장 및 富(wealth)의 편중심화: 수도권 3개 지역의 아파트 매매가 총액은 총 704조 8652억원으로 전체 아파트 매매가총액의 76.2%를 차지해 수도권 지역 편중이 극심한 것을 알 수 있다. 그리고 수도권은 면적이 11.8%임에도 공시가 총액은 55.3%(749조 747억원)로 인구, 공공기관, 대기업 등과 마찬가지로 국부(國富)의 수도권 집중 현상이 심각하다.

④ 건설부동산업의 이상비대화와 합리화 지연, 土建國家체제: 국민경제적 비중, 투자율, 성장전망에서 여전히 전통적인 개발국가적 특성을 보이고 있으며, 국민 경제의 지식기반경제로의 전환이라는 추세와는 다른 방향이라고 할 수 있다.

(2) 부동산부문의 방법론적 과제
그간의 가격급등 결과와 정부정책의 평가로부터 부동산부문정책의 방법론적 과제로서 다음을 설정할 수 있다.
① 부동산과 노동윤리, 공개념 철학의 구현: 단기 경기부양책의 일환으로 부동산부문을 활용하는 것은 자금의 단기부동화 심화, 생산자본 유입 억제, 부동산투기과열 및 노동윤리의 상실을 가져온다. 새로운 부동산공개념 철학은 종래의 소유권 중심의 사유재산권 침해라는 쟁점에서 벗어나 공급자 및 소유자의 관점이 아니라 토지이용의 최적 효율성을 추구할 수 있는 사용권 및 최종 사용자의 관점에서 정립하여야 한다.

② 부의 양극화 지양과 사회통합 및 주거복지의 향상: 지금까지 정책기조인 특혜계층의 부동산 구매력에 의존하는 정책(투자여유자금 보유자 및 보유계층)과 그에 따른 부의 양극화를 심화시키는 정책에서 벗어나 실제 사용자의 부동산소비 접근성을 제고하는 방향으로 정책을 전환하여야 한다.

③ 과잉유동성과 부동산정책 및 일관성: 과잉유동성이라는 외생적 원인에 의해 발생하는 가격급등은 과잉유동성형성 경보 및 관리체계를 구축하고, 출구전략을 일반금융자본시장상품연계, 공간적 자본축적환경 투자(그 결과는 전국적 입지 경쟁력 강화와 경쟁력 있는 졸반한 토지공급확대), 부동산간접투자상품유도(위험
회피적 투자자 및 소액투자자 유치로 심리적 부동산투기의식의 약화유도 등으로 다양화 시킬 필요가 있다.

그리고 부동산대책 중심의 경기부양책은 일시적인 경기부양효과는 있었지만 부동산가격 상승에 기반하는 정책이기 때문에 가계 가처분소득 감소에 따른 내수 침체, 불로소득 양산에 따른 소득구조 양극화 심화 및 재분배 악화, 건설부동산업 제구조화 실패 등 국민경제기반의 약화가 시기적이다. 따라서 정책적 일관성을 유지할 수 있도록 「생산 및 생활공간으로서 부동산」이라는 철학을 확고히 정립하여야 한다.

④ 실사용자 중심의 시장질서와 수요관리 : 한국의 최근 신규주택가격은 미국과 일본이 1인당 GDP 3만불을 달성한 시점의 가격에 근접하고 있다. 현재의 높은 부동산가격 수준에서 상위재산보유계층이 주도하는 부동산시장을 지양하고, 중산층의 해체에 따른 대체 구매세력의 부재를 고려하면, 이에 부동산 유효구매계층이 한계에 와 있다는 것을 의미한다. 과잉유동성에 기반한 부동산시장의 전개는 「바보가 자신보다 더 바보에게 위험을 이전하는 구조로 이루어지는」 실수요가 지지하지 않으면 붕괴하게 된다. 따라서 붕괴를 막고 부동산가격을 적정 수준으로 유지하기 위해서는 중산층 및 실수요자의 유효구매가능범위에 있어야 한다. 연차적으로 합한 실제 최종사용자가 징상적으로 경제활동 및 소비활동을 수행할 수 있는 수준으로 부동산가격을 유지함으로써 시장을 정상화시키는 것이다. 이는 시장정책을 기존의 공급자 주도의 시장정책에서 수요자관리 중심의 정책으로 전환하는 것을 의미한다.

⑤ 부동산정보관리체계 : 부동산실거래가 정보 등 정부부처의 부동산 관련 정보망을 통합관리하는 부동산정보화를 토대로 부동산의 최적이용, 적극적소시스템에 의한 부동산공급, 부동산투기정보체계의 도입, 부동산증권화와 같은 제도의 발전을 도모하여야 한다.
2) 공익과 사익의 조화와 토지공개념 철학의 정립

(1) 토지에서 공익과 사익개념 및 공개념
국제 결제은행(BIS)에 따르면 1960년 이후 34개국의 금융위기 가운데 80% 정도가 부동산 등 자산가격 상승을 배경으로 한다. 그만큼 오늘날의 부동산정부에 태어나 사회경제구조 전반에 커다란 영향을 미치고 있기 때문에 유효한 부동산정책수단을 확보하고 있는 것이 무엇보다도 필요하다. 주택공개념이라면 주택의 사용, 수익, 처분권에 대한 공공복지에 입각한 일정한 제한을 한다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 주택은 자본과 노동을 투입한 토지생산물로서 성격을 가지고 있기 때문에 공공적 성격이 강하다고 하더라도 일반적인 공개념 논리를 적용하는데는 상당한 반발이 있을 수 있다. 그리고 그 토대가 토지이기 때문에 토지공개념이라는 관점에서 삶을 형성하는 것이 옳다고 볼 수 있다.

우리나라 헌법은 사유재산권을 보장하고 있으며, 이는 개개인이 재산을 소유하고 상속하는 것은 물론, 그것을 사용·수익·처분할 수 있는 자유를 보장하는 것을 의미한다. 그러나 재산권을 보장하는 동시에 그 내용과 한계에 대해 법률유보, 재산권행사의 공공복지 적합의무, 공공 필요에 의한 재산권의 제한과 보상을 동시에 규정하고 있다. 그리고 이러한 사유재산권의 제약 하에 위법한 재산권침해금지, 재산권의 무보상침해금지, 소급입법에 의한 사유재산권 침해금지, 국가 외적인 침해에 대한 보호의무 등의 실질적 내용을 보장하고 있다.

헌법재판소의 판결은 토지가 자손 만대로 함께 살아가야 할 생활터전으로서, 그 공공성 등의 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철하여야 한다고 규정하고 있다.

알려진 바와 달리 현법재판소의 관결은 토지가 자손 만대로 함께 살아가야 할 생활터전으로서, 그공공성 등의 특성에 비추어 시장경제의 원리를 그대로 적용할 수 없고, 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철하여야 한다고 규정하고 있다.

알려진 바와 달리 그동안 현법재판소의 관결을 분석하면 단순한 사익중심의 관결이란 보기도 어렵다. 현법재판소 관결에 나타난 주요 사항을 정리하면, 토지
라는 자원은 사회성, 공공성이 강하기 때문에 시장경제원리로만 다루는 것은 한계가 있으며, 소유와 거래를 제한하는 것도 합헌이라는 것이다. 그리고 미성원 이득에 대한 과세로 입법기술상 문제만 해결한다면 정당한 것이다. 또한 투자사업 주변지역의 개발이익은 토지소유자와 무관한 것이며, 국민 모두에게 귀속시키야 하고, 나아가 사업자의 개발투자에 따라 발생하는 불로소득적 개발이익도 경제정의 실현 차원에서 환수하여야 한다는 것이다.

(2) 「토지(이용)기본법」 제정 검토
토지이용규제완화 중심의 「토지이용규제 기본법」을 제정할 생각이라면 이를 대체하여 사용중심의 토지공백철학을 정립하는 토지(이용)기본법을 제정할 필요가 있다. 토지(이용)기본법에 담아야 할 기본적인 내용으로는 헌법 및 헌법재판소의 판결내용에 근거한 토지의 사회성과 공공성, 소유와 거래제한, 개발이익의 성격과 귀속원칙 등을 담는 토지기본이념, 재산권 제한의 원칙과 보상원칙, 소유에서 사용중심으로의 인식전환, 토지이용규제적 체계, 토지 및 주택거래격서 확립(분양권 등)과 부동산정보의 체계화, 토지 자본이익의 환수와 배분 등을 들 수 있을 것이다.

3) 주택정책철학 및 목표의 정립

(1) 기본철학의 정립
그동안 우리나라의 주택정책은 ① 일반경기변동에 대한 정책수단, ② 양적공급 중심 및 수도권중심의 가격정책, ③ 기간적으로는 1년 단위의 주택건설계획을 수립하여 정책을 집행하는 세가지 특징을 가지고 있다. 그러나 그동안 주택정책수단 및 목표는 현대사회에서 차지하는 주택보유형태의 사회학적 중요성, 소비양식의 변화, 시장과 국가의 관계와 역할을 반영하지 못하고 있다. 그동안 목표집단별 정책지속성 및 일관성, 최종 정책결과와 연계성을 확보하는
데 실패하였다고 볼 수 있기 때문에 ① 주택정책의 근본(기본)대상이 되는 정책 목표 집단을 세분하고, 대상에 따라 근간정책 수단을 확립하고 경기변동에 좌우되지 않는 지속성을 확보하며, ② 목표집단별 실행수단에 대한 종합계획을 수립하고 진행상황을 백서화 하여 공시함은 물론 피드백 시스템을 확보하는 것이 필요하다.

아울러 집합적 소비수단(collective consumption)로서 노동력 재생산 수단의 근본 문제인 주택문제의 경우는 주택의 공공재적 성격에 대한 허망한 논쟁보다 부동산 및 건설부문의 개별자본분과의 이해관계를 넘어서는 국가의 역할이 무엇보다도 중요하다. 선진국의 경우도 주택문제의 해결 및 국가개입 방식에 따라 자유주의 모형, 조합주의 모형, 사회주의 모형 등 다양한 스펙트럼이 있다.

(2) 주택정책철학의 이원화

기본적으로는 주택정책철학을 이원화시킬 필요가 있으며, 이는 상품으로서 주택 정책과 복지서비스로서 주택정책으로 이원화 한다는 것을 의미한다. 단순한 시장 경제주의, 무차별적인 페이스상의 대중생산 대량공급체계를 지양할 수 있고, 다양한 주거선택모형을 구성함으로써 주거서비스에서 사회전체적인 균형을 유지할 수 있다.

① 상품으로서 주택정책(주택의 상품화 전략) : 상품으로서 주택은 공급양식에서 주택건설자본 및 상업금융부문이 이윤추구를 목적으로 생산공급한다는 것을 의미하며, 소비양식측면에서는 개인화된 소비양식을 추구한다는 것을 의미한다. 1가구 1주택주의 실현을 기본축으로 하여 상업형(기업형)의 민간임대주택 정책을 추구하는 것이라고 할 수 있다.

② 복지서비스로서 주택정책(주택의 탈상품화 전략) : 주택의 탈상품화 전략과 주거권 개념에 입각하여 최저주거수준도 확보할 수 없는 사회집단에 대한 기초 주거서비스를 국가가 보장한다는 것을 의미한다(기초 주거공간 및 소요비용) 주택의 탈상품화라 함은 주택의 생산, 소유, 금융을 이윤 부문에서 제거시키는 것으
로 목표는 적정가격, 충분한 주택규모, 일정한 품질의 주택, 보유의 안정성, 근린시설이 갖추어진 주택을 기초주거서비스 수혜대상자에게 공급하는 것이다.

③ 다양한 주택상품의 공급 및 주거서비스 전달체계 확보 : 사회경제구조의 변화 및 생활양식의 변화, 가족 및 가구구성의 다양화(독신가구, 부부만의 가구, 고령가구 등) 등에 따라 다양하게 출현하고 있는 주택소요(housing needs)에 부응하는 주거공간 상품을 제공할 필요가 있다. 여기에는 생활양식 공동체와 주문형 주거공간, 주거공간의 세분화 전략이 필요하다. 그리고 유비쿼터스(ubiquitous)환경에 부응하는 주택정보화(디지털홈) 추진으로 정보화 시대 극단적인 형태의 배제성을 지양하고, 새로운 하부구조 접근성의 차별화를 개선할 수 있는 거처, 생활, 일터의 종합공간으로 개념화 할 필요가 있다.

4) 무주택자 자가소유 제고 정책 : 1가구 1주택주의 실현

(1) 주택공급과 자가소유
총량주의적 주택공급정책의 실시로 보급률은 증가하였으나 실수요층의 자가소유율은 정체를 면치 못하고 있고, 특히 수도권과 서울은 47.6%, 40.9%에 머물고 있어 주택문제를 향상적으로 악화하고 있으며, 부동산경기 과열시 향상 표면화 할 수 있는 잠재적 투기원이며 사회적 불안의 원인이라고 할 수 있다. 주택소유의 편중은 바탕으로 한 다주택보유자를 중심으로 부동산투기의 수단으로 주택이 기능하고 있고, 그러한 투자행태가 주택가격 상승의 원인으로 작용하고 있으며, 주택실수요자의 주택소유가능성을 더욱 어렵게 만들고 있다. 즉 다주택보유가 부의 편중으로부터 주택가격의 하방경직성 가능성이 존재할 가능성이 높다는 것이다. 실질적인 자가소유 제고와 그에 따른 사회안정 및 통합을 위해서는 수요자관리 정책으로 정책적 방향전환이 필요하다.

현재 무주택자의 자가소유를 증진하기 위한 적·간접 제도와 정책으로는 무주택자우선공급제도, 투기과열지구제도, 근로자주택제도, 소형의무비율제도 등이
있다. 무주택자에 대한 주택소유 제고정책의 골간은 입주자저축제도(청약통장가입자)와 국민주택 공급제도라고 할 수 있다. 그러나 공급대상에서는 민영주택의 경우 20세이상인 자라는 조건외에는 제한이 없으며, 가입자수의 경우도 민영주택 가입자수가 청약통자 전체 가입자의 79%, 총가입자의 41.9%가 1순위 대상자이다. 그리고 지역별로는 수도권지역 가입자가 전체의 72.5%를 차지하고 있다. 이것이 의미하는 바는 수도권지역 가입자와 민영주택을 분양받을 수 있는 조건을 중심으로 청약제도가 운영되고 있다는 것이다, 사실상 무주택자의 자가소유 제고 수단으로서 의미보다는 청약제도를 제외한 516만 구좌의 가입자를 아파트분양 프리미엄을 추구하는 잠재적 투기집단으로 만들고 있다는 것이다. 따라서 주택공급 제한 조건 및 질서유지 수단으로서 청약통장 제도의 효능에 대해 전면적인 재 검토가 필요하다.

(2) 다주택보유 억제를 통한 자가소유 증대
주택을 통한 사회안정 및 사회통합의 토대를 구축하기 위해서는 신규공급을 통한 정책차원에서는 직접적으로 자가소유를 제고할 수 있는 정책수단을 확립하고, 아울러 기존 주택재고(stock)의 조정을 통한 1가구 1주택주의를 실질적으로 실현할 필요가 있다. 다음과 같은 기존 주택재고 소유 조정을 통한 1가구 1주택주의 실현과 주거안정 도모정책이 필요하다.
① 1가구 1주택주의에 기반하여 주택필터링과정을 통한 실수요자 중심의 주택 상향이동 시장 확립.
② 서울지역의 경우 다주택 보유 억제정책을 실시한다고 하면 다주택 보유자의 기존 주택재고 141만호가 주택시장에 신규공급효과로 작용할 수 있음.
③ 개별 가구별로 주거주 주택을 제외한 2주택 이상 보유주택에 대해서는 실거래가에 기반으로 과세기반을 확립한 다음 보유세 강화를 통해 다주택보유 억제 효과를 보면서, 양도소득세 강화로 인해 나타나는 동결효과를 해소함. 주거주 주택이외의 주택을 시장에 공급함으로써 주택거래활성화를 통한 주택자원의 효율
적 배분을 유도함.

④ 기존 주택재고 조정을 통해서 신규택지 소요 감축효과를 거둘 수 있음.

⑤ 다주택보유 역세지역을 투기과열지구 또는 투기지역으로 한정하는 것이 아니라 자가소유율이 현저히 낮은 지역 또는 만성적 주택수요가 있는 지역을 대상으로 하여, 주택부족에 비례하는 다주택보유 역세정책 시행.

5) 주택의 공급 및 유통제도

(1) 주택분양가격 규제 및 공개

아파트분양가는 자율화 조치 이후 서울시 분양가의 급상승 이외에 서울지역내 부 및 비서울지역과의 격차가 커지고 있으며, 서울지역 및 특정지역의 투기를 부
체질 하면서 전반적인 주택가격 상승산각을 부추기고 있다. 이를 기반으로 부의 양극화와 사회적 균열이 심화되고 있다. 그러나 분양가 자율조정 정책은 이행강
제 수단이 없어 실효성은 미흡하다.

분양가자율정책의 가장 큰 문제점은 주택품질에 따른 원가구조와 관련 없이 분
양시점에서 부동산시장가격의 수준에 의해 분양가격이 결정된다는 점이다. 즉 주
택품질의 개선 없이 얼마든지 분양시점의 시장상황에 따라 높은 분양가격을 책
정하여 공급할 수 있다는 것이다. 특히 부동산 외적인 요인에 의해 발생한 파업
유동성이 높은 투자수익을 목적으로 부동산시장에 진입하는 경우, 분양가 자율화
정책을 지렛대로 하여 주택시장 또는 부동산부문의 자체적인 내적인 문제가 아
니라 외적인 요인에 의해 주거불안정을 가져온다는 것이 큰 문제이다. 공급업자
의 입장에서는 이러한 외적인 요인이 가져오는 파업에 편승하지 못하는 경우 공
급을 하지 않는다는 논리를 제시하고 있는 것이다. 투기자본의 움직임과 논리를
항상적으로 배제하는 원칙의 고수가 필요한 것이다.

공권력을 사용하여 공공수용으로 조성한 택지에서 주택을 건설한다는 것은 비
록 현법상의 토지에 대한 사회적 의무규정을 기반으로 수용하는 것이지만 기본
적으로 원소유자의 사회적 화생과 택지조성과정에서 발생하는 수많은 쟁점, 이해 관계에 대해 국가 공권력의 퇴계적으로 조정한 다음에 이루어지는 것이기 때문에 엄청난 혜택이라고 볼 수 있다.

따라서 공공택지에서 건설하는 주택은 한국사회에의 표준적인 국민이 접근가능한 주택이어야 하며, 이 때문에 시장의 투명성 제고가 중요하다. 이에 다른 택지에서 고급주택을 건설하여 특정계층에 분양하는 것은 시장의 문제이다. 따라서 25.7 평 이상에 대해서도 공적통제 강화를 확보하는 것이 필요하다.

또한 분양가 공개의 문제와 분양가격 통제의 문제를 분리하여 정책을 수립할 필요가 있다. 원가공개 관련의 자료뿐만 소모적인 논쟁에 휘둘리기보다는 실질적인 주택가격 안정(또는 인플레이션을 고려하면 가격의 실질적 하락) 정책을 종합적이고 일관성 있게 추진함으로써 무주택가정의 주거정책을 제고하여 전체 국민 주거생활의 안정을 높하는 것이 필요하다. 이러한 정책기조의 완성을 위해 과거의 단편적이고 대중요법적인 주택정책이 아니라 다음과 같은 4대 종합정책을 유기적으로 실행함으로써 주택가격을 안정화시킬 수 있는 강력한 실천기반의 정비가 필요하다.

① 공공택지에 건설한 주택분양가격의 투명성 제고정책 시행.
② 주택가격상승의 원인인 심리적 기대개발이익을 제거하기 위한 개발이익환수제(또는 개발이익금환수제) 정비
③ 다주택보유 억제효과를 낳을 수 있는 종합부동산세의 실시를 통한 주택공급 시장확대
④ 수도권 중심의 주택가격폭등 주범이라고 할 수 있는 극심한 지역불균형을 수사가 아닌 실제적으로 극복할 수 있는 지역균형발전제도의 정착.
(2) 분양권전매제도

분양권은 아파트라는 실물이 아니고, 단지 권리상태이기 때문에 등기를 하지 않고 명의변경이 가능하여 그동안 경기조절용 부동산정책 수단으로 활용되어 왔다.
분양권 규제 정책은 투기과열지구에 한정해서 효력을 발휘하고 있으며, 일반경기 및 부동산경기에 따라 전매제한 조치가 항상적으로 변동해왔기 때문에 정책일관성에 대한 시장의 의심이 존재한다.
따라서 분양권을 건물로 간주하고, 직장이동 및 실수요 기반의 상향적 주택시장 이동 등을 고려하여 1세대 3주택 이상 소유자는 주택유형, 주택 규모 등과 관계 없이 분양권 취득 자체를 금지하거나 부동산실거래가 기반정비와 연동하여 폐지할 필요가 있다.

(3) 주택거래신고제도
주택 거래신고제의 정책적 수단은 과세표준액이 아니라 실거래가액으로 취득세와 등록세를 부과하는 것이기 때문에 전국적으로 실거래가액 과세기반이 확립되면 정책수단으로서 효력이 사실상 소멸한다. 따라서 실거래가 과세기반 정비에 맞추어 주택거래허가제 등 대체수단으로 전환이 필요하다.
또한 신고제에 따른 심각한 거래동결효과는 시장의 마비로 주거자원 배분을 저해하고, 실제 거래가능률을 유도하지라도 실제 시장에서는 인하된 가격으로 자원배분이 이루어지지 않는 문제가 있다. 다수 주택 보유자의 경우 보유관련 비용이 높지 않을 경우 자산보유능력을 고려할 때 매각보다는 계속적으로 보유할 것이기 때문에 매각에 따른 주택공급효과도 기대하기 어렵다. 그리고 상당수 고용효과를 낳고 있는 중개업자 및 연관산업(이사, 도배 등)의 생존기반을 무너뜨리는 효과도 있다. 따라서 정책수단으로서 효과의 문제 및 시장기능 마비, 고용감소 등의 효과를 고려할 때 지속하기 어려운 제도이다.

(4) 주택공급유동제도의 전환 : 투기과열지구와 투기지역
현재 주택의 공급유동제도는 투기과열지구와 투기지역 지정에 토대를 두고 있으며, 모두 기존적으로 주택가격 상승정도를 대상으로 하고 있다. 투기과열지구는 주택거래결제에 관한 것이고, 투기지역은 조세에 관한 것이다.
투기과열지구는 미완성부도산의 거래허용(분양권)에 토대로 두고 있고, 기본적으로 경기조절용 수단이며, 사전분양허가제 하에서 가능한 수단이다. 다만 분양 주택의 구입순위에 대한 수단은 이와는 다른 차원의 정책수단이라고 볼 수 있다. 투기지역은 실거래가 과세기반이 정비되지 않은 상황에서 효력을 발휘하는 수단이다. 따라서 후분양제와 실거래가 기반이 정비되면 정책수단으로 효력은 사실상 사라지는 셈이다.

이러한 점을 고려할 때, 공극적으로 두 제도는 토지거래허가제와 통합하여 부동산거래허가지역으로 통일할 필요가 있다. 그리고 이러한 사항은 부동산거래법상 차원에서 토지(이용)기본법에 주택거래가, 토지거래허가, 미완성부도산거래조 건 등에 관해서 규정함으로써 종래의 주택법과 소득세법으로 이관화를 제도의 혼란을 줄일 수 있다. 다만 관련제도를 본격적으로 정비하기까지 과도기적으로 운영할 수 있는 규정을 두 수 있을 것이다.

6) 토지이용규제개혁과 토지공급

(1) 토지이용규제현황과 문제
현재 개발용지로 사용할 수 있는 도시적 용도의 가용면적은 전체 국토의 5.6%(5,570㎢)로 1인당 36평에 불과하다. 토지이용현황은 국토계획법상의 용도지역·지구 이외에 개별법에 의한 지역·지구가 과다하게 중복 지정되어 있어 112개 법률에서 총 298 종류의 지역·지구를 설정하고 있다. 이러한 복잡한 토지이용규제체계로 인해서 토지이용 규제의 현황조차 파악하기 어렵게 되어 있으며, 행정서비스체계의 문제와 결합하여 투자활동을 저해 또는 지연시키는 원인으로 작용하고 있다. 그리고 행위제한의 균형성 유지, 법령체계간의 상충, 구역경계의 불명확성, 통합적 국토관리체계의 어려움, 지역지정에서 권리구제 절차의 미비에 따른 민원이기 등의 문제가 있다.
(2) 토지이용규제 리모델링과 토지공급

① 토지이용규제완화와 토지공급효과

정부의 기본 원칙은 모든 토지규제를 「국토계획법 체계」로 일원화 하여 토지관련 규제를 투명화, 합리화하는 것이며, 이를 위해 우선 「토지이용규제기본법」을 제정하는 것이다. 행정편의 중심의 복잡한 토지규제시스템을 재정비한다는 측면에서 올바른 방향이라고 볼 수 있다. 그러나 천명한 기본원칙에도 불구하고 내면적으로는 규제완화를 통한 토지공급확대방안(일시에 대규모 토지를 공급함으로써 토지가격의 안정을 추구하겠다는 전략)의 성격을 띠고 있기 때문에 재검토가 필요하다. 택지부속은 전국적인 문제라기보다는 주로 수도권의 문제라고 볼 수 있다. 즉 입지경쟁력이 있는 토지 및 지역의 문제로서, 차액지대범리에 의거하여 자본주의 체제의 성격상 항상 불안한 토지는 부족할 수밖에 없다.

따라서 토지규제완화의 효과를 보려면 근본적으로는 입지경쟁력이 있는 국토공간을 널리 조성하는 것, 이용의 공간적 한계(spatial margins to profitability)를 확대하는 것이 선행되어야 한다. 즉 균형발전의 전제가 있어야 경쟁력이 있는 입지가 많아지고 그곳을 중심으로 규제완화를 해야 토지공급효과가 있다. 불균등이 심화된다는 것은 곧 입지경쟁력이 있는 공간이 더욱 제한된다는 것이고, 이런 지역은 토지규제완화로 공급해봐야 공급확대로 인한 가격하락 효과는 크지 않다.

토지가 일반 자본주의 경제체계와 통합할수록 토지시장은 매우 복잡한 시스템으로 작동하며, 이와 관련하여 전통적인 수요-공급 논리외에 다양한 이론적 견해가 존재하고 있기 때문에 토지규제완화를 통한 토지공급확대 효과를 달성하기 위해서는 다양한 가능성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

토지규제 완화는 토지의 상품화와 자본화 경향을 가속화시킴으로써 토지가격 하락보다는 상승을 유발할 가능성이 크다. 특히 입지경쟁력을 갖추고 있는 수도권의 경우 그 가능성은 더욱 크다고 볼 수 있다. 따라서 토지규제완화를 통해 토지공급을 전국에 걸쳐 동시 다발적으로 확대하여야 지가안정에 기여한

- 319 -
다는 사고는 입증된 바가 없으며, 토지시장 작동에 대한 다양한 이론적 관점, 토지의 상품화와 자본화의 효과 등을 고려할 때 지역균형발전에 입각한 비수도권 입지경쟁력 제고 로드맵, 토지의 상품화와 자본화에 따른 개발이익 환수, 투기적 수요억제 및 관리, 유형화폐자본의 토지투자자금 유입억제, 난개발 방지를 위한 체계적인 계획적 개발제도 등 다양한 쟁점에서 동시적인 체계정비를 체계하고 진행할 필요가 있다. 준농림지개발, 펜션개발의 난개발 경험은 그 필요성을 잘 보여준다.

(2) 토지공급방향
주택종합10개년계획에 따르면 동기간 동안 5백만호 주택건설계획에 필요한 택지의 50%를 공공부문에서 담당하기 위해 개발 공급할 택지규모는 130,000천평에 달한다 (수도권에서 70,600천평, 지방은 59,400천평의 공공택지개발 공급이 필요). 개발여력 상 관리지역 중심의 토지공급이 주요 정책대상이 될 수밖에 없지만 토지규제 완화 중심의 토지공급확대방안 철학보다는 토지규제의 재구조화 (restructuring)를 통한 원활한 적시적 토지공급시스템 구축이 필요하다. 개발 필요성의 대부분이 주거용지인 만큼 개발소요 추정에서 다주택보유 억제를 통한 실수요자 중심의 자가소유 중심정책을 시행하고, 기존 주택재고의 조정을 통한 개발규모 감소가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

국토계획법 중심의 지역·지구계획 개편하고, 토지에 대한 규제제도 작성을 통한 토지이용 규제의 투명한 관리정책은 올바른 방향이라고 볼 수 있으며, 이를 통해서 적기적소 토지공급 시스템의 원활한 작동을 위해서는 토지관련 행정체계의 일원화와 통합이 중요하다. 토지적성평가, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가 등 토지이용과 관련된 중복시스템을 정비하여 탄력적이고 신속한 토지공급을 위한 일괄토지행정서비스 (one-stop package service) 체계의 정립이 필요하다.

또한 토지이용 관련 규제의 복잡다기함으로 인해 발생하고 있는 개발가능지역
의 공간적 산재현상을 정비하여 개발규모의 적정성을 확보할 수 있는 개발가능지의 공간적 집단화를 도모할 필요가 있다. 택지개발 시스템은 중심지체계 개념을 도입하여 유사한 규모와 성격의 개발규모를 지양하고, 중심성을 확고히 갖출 수 있는 대단위 개발지역 및 이들 중심지역과 네트워크 연결이 가능한 하위 개발규모를 통합적으로 연계하는 공간유기적 개발체제를 도입할 필요가 있다.

7) 공공택지의 생산 및 공급제도

(1) 택지 및 공공택지의 생산

과거 1994년부터 10년간 공급한 공공택지 7,846만평(연간 282만평)에서 건설한 주택은 동 기간내 건설한 전체 주택의 40.3%, 수도권의 비중은 50%, 수도권 총주택건설호수에서 공공택지로 공급한 비율은 39.8%이다. 현행 택지개발은 택지개발촉진법(택촉법)에 의한 공영개발, 도시개발법에 의한 택지조성, 산업입지 및 개발에 관한 법률(산업법)에 의한 공단개발 등 10여 개 방식이 운용되고 있으나 70% 이상이 택촉법에 의해 공급하고 있다.

그간의 공공택지개발사업의 문제점으로는 토지이용계획의 획일성, 인구밀도의 고밀화추세, 총사업비에서 토지비 비율의 증가, 수도권 및 부산권 공동주택지의 비율증가 추세, 대규모 사업지구에서 조성비 비율의 대폭 증가 등으로 나타났고, 관련 법·제도상의 문제점으로는 주택규모 및 배분의 경직성, 인구관리계획의 비현실성, 생산활동기능의 부족, 단독주택지 관리방안의 미흡 등으로 나타났다.

(2) 공공택지개발 철학 및 방법론의 전환

공공택지 공급계획방안의 기본원칙은 공공택지 개발이익의 사회 환원, 주택분양 가격의 안정, 주택산업의 창의력과 생산성 제고, 주택상품의 품질제고와 공급확대 등을 고려하여야 한다. 그리고 택지개발기법상으로는 입지유형에 따른 기준의 차동화, 특성기능 및 중대규모 사업개발의 특화 선도, 단독주택지의 계획기능 및
관리강화, 사업부담을 줄이는 개발체계의 도모 등을 들 수 있다.

그러나 보다 근본적으로는 사회경제구조의 전환에 부응할 수 있도록 생활양식의 변화요인, 산업구조화요인, 정보화요인, 기존 택지조세의 유효활용을 위한 택지개발상품의 유연화와 범위의 경제(scope economy)의 달성, 기업도시 건설 등 민간택지개발체계의 정비요인 등을 반영하여야 한다(그림 12-2 참조).

그리고 공공택지의 공급방식과 관련하여 원칙적으로 공공택지 공급의 문제를 개발이익 완수의 문제 차원에서만 접근하는 것이 아니라 택지조성, 택지판매, 주택건설 및 분양이라는 전체의 생애주기 관점에서 상호유기적으로 연계하여 택지 개발촉진법 제정의 본래 목적인 주택난 해소, 국민주거생활안정, 복지향상에 기여할 수 있어야 한다.

현재 방식의 문제는 토지의 공용수용 및 조성과정은 토지공개념에 기초하고 있고, 택지판매과정은 시장경제원리가 부분적으로 도입된 반면, 주택공급 및 분양과정에는 시장경제원리가 전면 도입되어 사업생애주기별 괴리가 발생하고, 개발이익은 공기업과 민간부문에 전적으로 귀속되는 것이다.

공공택지의 경우 국민주택규모 이하에 대해서는 공영개발방식을 도입하고 전면 무주택자에게 공급하며, 분양후 전매에 따른 개발이익 전유를 방지하기 위해 일정기간 전매금지기간을 두어야 한다. 중대형의 경우는 개발이익의 횡수장치를 두어 임대주택건설 등의 주거복지 기금으로 사용할 수 있다. 공급택지의 경우 주택조합 등 실수요자 중심으로 공급될 수 있도록 하며, 명의변경제한은 제3자에 대한 대항력문제, 분양공고 최초분양자 제한은 전매시 법률관계만 복잡해지는 문제 등이 있어 완매권 등기를 하고, 원천적으로 전매를 금지하는 제도 검토가 필요하다.
<그림12-2> 사회경제환경변화와 택지개발전략의 전환

8) 부동산조세제도

(1) 부동산조세의 특징과 기본개선방향

우리나라 조세의 특징은 재산관련 조세의 높은 비중, 충조세 중 낮은 지방세 비중과 높은 부동산거래세 비중(10.6%), 보유세의 지나친 누진세율 구조 등을 들 수 있다. 정부의 정책방향이나 대부분의 조세전문가, 시민단체의 의견은 보유세를 강화하고 거래세를 낮추는 것이다. 거래세는 부동산 시장의 동향에 민감해서 안정성이 떨어지거나 부정적으로 부과되는 거래세는 보유과세에 비해 세원관리가 어렵기 때문이다. 결국은 거래세의 인하가 필요한 이유는 행정성(담세능력과 비례하는 과세)과 효율성(동결효과의 완화) 측면에서 6%에 가까운 세율, 그리고 지방세 세수의 40%에 달하는 세부담은 지나치게 높다는 것으로 촉발된다.
(2) 부동산보유세와 지방자치

최근 생산요소의 국제간 활발한 이동으로 인하여 자본과 노동에 대한 과세가 점점 제약을 받고 있으며, 소득, 소비, 재산의 3대 세원 중 지역간 이동성이 적고, 재분배 효과가 큰 재산세 세원의 역할 강화가 세계의 중·장기적 발전을 위하여 필수적이다.

지역균형발전정책의 실효성 확보, 지방분권 시대를 맞이하여 중앙과 지방간 세원의 적절한 배분방안이 중요 정책과제로 대두되고 있으며, 지방자치의 활성화를 위해서는 세원이 풍부하고 수익자부담적 성격이 강한 토지세재의 역할 강화가 필요하다.

또한 부동산관련 조세의 정책수단 활용에서 부동산투기억제 대책수단으로서 성격과 지방자치활성화 수단으로서 성격을 분명히 구분할 필요가 있다. 투기억제수단, 즉 주택 등 부동산과다보유 억제수단으로서 조세정책은 정책적 일관성을 확보하는 것이 중요하고, 실거래가 과세기반을 확보하여 실효성을 높이고 조세정책의 효과성을 제고하는 것이 중요하다.

지방자치활성화를 위한 기간세 구조의 확립을 위해서는 토지세와 재산세의 지나친 누진도를 개선하여 광범위한 계층으로부터 세금을 걷는 역할을 잘 수행하고, 여기에 맞추어 거래세의 조정을 보다 원활하게 이루어야 한다(근거과세기반의 확충은 "넓은 세원, 낮은 세율"의 기초가 됨).

(3) 부동산 양도소득세

양도소득세는 부동산양도로 실현된 자본이득을 주 과세대상으로 하는 비정기적·자발적 조세이면서 여타의 통상소득에 대한 종합소득세 부과와 분리하여 과세하는 분리과세 방식이다. 우리나라 양도소득세의 가장 큰 특징은 1세대 1주택 비과세 제도이며, 부동산경기 변동에 따라 비과세 요건을 강화하는 정책을 수시로 사용하는 정책조세로서의 성격을 강하게 가지고 있다는 것이다. 이러한 제
도를 통해 정부의 재정지출을 직접적으로 수반하지 않으면서 주택에 주는 가장 큰 조세지원이라고 할 수 있으며, 연간 비과세조세지출 규모는 약 4조원으로 추산하고 있다.

양도소득세의 개선방향으로는 먼저 주택유형별 양도세 형평성 제고가 필요하다.

양도소득세 개선방향으로는 먼저 주택유형별 양도세 형평성 제고가 필요하다. 과세 양도차익을 계산하는 과세표준산정 방법에서 단독주택과 집합건물이 차이가 있어 조세부담의 불공정성을 야기하고 있다.

또한 다주택보유율 통한 부동산투기 및 자본이득 수취를 억제하기 위해 현재의 양도소득세의 양도세 중과에서 부동산투자 총자본이득과 주택수 요건을 동시에 고려하여 주택수와 2주택 이상에서 발생하는 일정규모 이상의 총자본이득을 누진과세할 필요가 있다. 다주택보유자들의 경우 임대소득과세를 감상화한 다음 기업형임대사업자로 유도하여 다주택보유에 따른 이득의 국세화 효과를 달성할 수 있다.

세번째로 1세1주택 비과세 제도 폐지 또는 요건강화를 검토하여야 한다. 1세대 1주택 비과세 제도를 폐지한다면 현재 다운계약서가 일반화 된 상황에서 첫 번째 거래에서 발생하는 양도차익에 대해서는 1세대 1주택 비과세 요건에 맞추어 비과세를 하고, 두 번째 거래부터는 실거래가 기반 양도차익에 대해 과세한 다음 일정규모의 양도소득에 대해서는 소득공제 혜택을 부여할 수 있고, 실거래가 정부구축이 가능하다는 장점이 있다. 존재한다면 비과세요건으로 보유요건을 강화하기 보다는 실질거주요건을 강화하는 것이 필요하다.

마지막으로 1세대 1주택 비과세와 개선사항

9) 부동산보유세 제도

(1) 부동산보유세와 개선사항
2003년 보유세의 총 세수는 3조 8,399억원이며 보유세가 세수에서 차지하는 비중은 최근까지 지속적으로 감소하는 추세이다. 지방자치단체가 손쉬운 거래세에 치중하고 보유과세 강화 노력을 소홀히 한 결과 부동산보유비용이 낮고, 부동산 보유에 대한 낮은 세금은 부동산에 대한 투자수익률을 제고하여 자산간 상대가격을 왜곡시키고 있다.

명목상 고세율구조로 되어 있지만 과표 현실화율이 낮고, 토지와 건물의 구분과세, 복잡한 과세체계 등으로 인하여 여러 배의 주택을 보유하고 있더라도 종토지세·재산세의 부담이 얼마 되지 않기 때문에 재산보유액에 따른 왕태부담이 이루어지지 않으며, 부동산투기 억제(과다보유 억제)기능도 상실하고 있다. 종합토지세 과표의 현실화율은 2003년 36.1%이고, 실효세율은 동년 기준 0.16%이다. 그리고 재산세의 과표 현실화율은 27.1%이고, 실효세율은 0.09%이다. 반면에 국세인 종합소득세 평균 현실화율이 15%로서 보유세 재산이 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 토지와 건물의 보유세 부담 불공평성 문제이다. 현재 토지와 건물의 분리과세 및 분리평가로 인해서 전체 부동산가치를 구성하는 토지와 건물의 구성부분 중에서 토지비중이 높음수록 건물과 토지에 대한 종토세 부담이 낮아지는 현상이 발생한다.

부동산보유세의 개선사항은 ① 과세표준 평가방법, 과세체계, 현실화율이 재산유형별·지역별로 다르기 때문에 나타나는 세부담상 불평등, ② 부동산보유세수의 지역간 불균등성(종토세의 경우 수도권이 58%점유, 강남구의 종토세 세수 942억원 중 449억원이 조세수출효과, 재산세의 수도권 집중도 51%), ③ 지방의 재정책임성 강화, ④ 다주택 보유에 유리한 재산세 세율구조 등이다.

(2) 종합부동산세

부동산보유세의 문제를 개선하기 위해 도입하는 종합부동산세 제도는 부동산 보유세를 이원화하여 중앙정부의 개입수단을 확보한다고는 과거와 다른 특징이 있다. 보유세를 이원화하는 가장 중요한 이유는 소득재분배와 조세수출 억제 기
능을 국세 (종합부동산세) 가 담당할 수 있도록 하는 것이다. 국가보유세는 재분배, 지방보유세는 재원확충의 방식으로 이원화시킴 근거체는 자율적으로 보유세를 강화하게 된다.

종합부동산세 제도에서 지켜야 할 몇 가지 과제는, 우선 보유세 강화의 상한선과 관련하여 부동산보유세를 중과세 방향으로 강화하는 것이 아니고, 이제까지 지나치게 낮은 부담을 정상화하여 세원간의 수평적 공평을 저해하던 모습을 시정하여 세원간의 부담공평을 정상으로 회복하는 것이다. 그러나 세금으로 원본을 침해하는 부분은 헌법재판소의 판결을 볼 때, 원본분석 금지의 원칙에서 보유과세의 세율은 재산보유과세와 소득세 등 여타의 각종 부담까지 합쳐서 1년간에 그 원본이 창출하는 이익 (이익) 을 초과하게 되면 종합부동산세의 본질과는 무관한 불필요한 논란에 휩싸이게 된다.

과표현실화 및 통합과세와 관련하여 공시지가 현실화의 결립들은 과세목적과 보상목적을 동시에 충족하려는데 있으며, 과세목적과 관련해서도 종합부동산세의 도입과 더불어 급격한 조세부담 증가에 대한 반발도 있다. 따라서 현실화의 지역, 용도지역 및 이용상황 등 사이에 현실화 균형을 달성하고 종합부동산세 도입에 따른 세율체계 정비와 동시에 현실화를 도모하여야 할 것이다.

그리고 재산세 부담의 불평등성 문제를 해소하는 장기적인 방법으로 유력하게 떠오르고 있는 방안이 일괄평가 (통합평가) 체계에 의한 과세체계를 정립하는 것이 다. 그러나 조사평가의 비용문제를 고려할 때, 현재 공시가 조사체계에서 수익 가치 평가항목이 구성되기 때문에 조사체계상 건물조사평가 항목을 추가하여 일괄평가에 의한 가치를 산정하도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

10) 개발이익환수 시스템의 정비

(1) 개발이익환수제도와 문제
 우리나라의 개발이익환수제도는 조세적 수단과 비조세적 수단으로 구분할 수
있으며, 비조세적 수단은 다시 수익환수 부담형과 시설비용 및 기타 부담형으로 구분할 수 있다. 현재 운용되고 있는 개발이익 환수의 조례적 방법으로는 양도소득세, 간부취득세가 있고, 비조세적 방법으로는 부담금제도가 있으며, 수익자부담, 개별법상의 시설부담제도, 국토계획법상의 기반시설부담제도로 나눌 수 있다. 수익자부담금제도는 1960년 제정한 도시계획법 등을 비롯하여 많은 법률에서 도입하였으나 1989년 개발부담금제와 토지초과이득세제를 도입하면서 다목적개발에 의한 수익자부담금제를 만기하고 모두 폐지하였다. 기타방법으로는 기부채납, 감보제도가 있다.

현재 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금 부과가 중지되어 있는 상황에서 사실상 개발이익 환수제도는 양도소득세외에는 없는 상황이다. 그리고 기존의 개발이익 환수제도는 환수대상 최소화주의를 체택하고 있고, 사업의 주변지역에서 개발이익이 발생하더라도 이를 환수할 수 있는 방안이 없어 불로소득의 사유화를 허용하고 있으며, 토지수용지역과 수용주변지역 사이에 불공평과 민원발생을 유발하고 있다. 그리고 국토계획법상 비조세적 개발이익 환수장치라고 볼 수 있는 기반시설연동제도는 개발에 따른 사회적 비용을 충당하고 난개발을 방지하기 위한 공간계획수단이며, 개발이익이 그대로 현지화되어 부동산가격 상승으로 이어지는 환수방법상의 문제를 안고 있다.

최근 개발부담금 제부과 논의와 관련하여 개발부담금 부과가 기업의 투자활동을 저해할 것이라는 인식이 팽배하고 있다. 그러나 최근 미국에서의 논의는 개발부담금의 부과를 통한 공간구조 개편으로 경제성장을 가져오고 토지공급을 확대하고 있다는 것을 보여준다. 기본 논리는 하부구조 개선으로 입지역량개화(이윤의 공간한계)를 통한 실질적으로 쏟만한 토지공급확대가 이루어진다는 것이다.

재정경제부가 추진하고 있는 토지규제완화를 통한 토지공급확대 방안은 개발이익 환수수단이 없는 상황에서 반드시 사전에 개발이익환수관련 기본법체를 정비한 다음에 시행하도록 할 필요가 있다. 개발이익환수제도는 자본이득을 환수하는
양도소득세를 제외하고 사실상 일원화 할 수 있도록 개발이익환수기본법을 도입할 필요가 있다. 정수와 효과의 측면에서 개발이익환수제의 경우 공간적 차원을 갖는 반면, 양도소득세의 경우 비공간적 차원에 해당한다. 부동산으로부터 발생하는 불로소득을 자본이득 환수장치로서 양도소득세와 개발에 따른 이익의 환수장치로서 개발부담금제도 이원화하고, 개발이익환수장치는 사실상 개발부담금제(또는 개발이익금제로 명칭변경)로 일원화하여 포괄적으로 운용할 필요가 있다. 부과대상도 확대하여 개발이익이 발생하는 유형 및 계기별로 환수방법을 법제화하여야 하며, 공공사업시행(도시계획시설 설치, 도시개발 등), 용도전환(용도지역·지구·구역의 변경, 농지와 산지의 전용 등), 기타 사회경제적 요인(자연증가분 논쟁) 등을 포괄하여야 하며, 동시에 부관에 의한 각종 시설부담등도 정비할 필요가 있다.

아울러 수도권 지방세의 경우 기존의 지역불균등 발전을 심화시키고, 이를 토대로 부동산투기 및 개발이익의 불균등을 심화시키는 경향이 있기 때문에 수도권 개발과 연동하는 적극적 개발이익환수체계의 도입이 필요하다. 수도권의 개발이익환수율을 통한 지역균형발전기금의 조성이 필요하다. 택지수요가 많은 수도권에서 소유억제 중심 정책에서 이용과 개발을 허용하되 이익을 적극적으로 환수하여 재분배하는 전략을 검토하는 것이다.

(2) 재건축 개발이익 환수제도

신규택지 공급방식이 아니라 기존 택지재고, 즉 기존 시가지 및 주거지의 재정비를 통해서 주택을 공급하려는 정책수단은 뉴타운 정책, 주택개발 및 재건축 정책을 들 수 있다. 외국의 경우 1980년대 중반이후 도시재생 및 장소마케팅(urban regeneration and place marketing)이라는 관점에서 부동산주도 쇠퇴도시 지역 재개발이 붐이 이루고 있다.

단순한 재건축 역제정책은 현재의 가격상승압력을 미래로 단순 이연한 것에 불과하며, 민간택지개발이 위축되고 있는 상황에서 오히려 적극적 개발이익 환수를
전체로 한 공급확대 정책도 검토할 필요가 있는 것이다.

재건축 정책에서 점점은 재건축 사업을 하면서 용적률 증가로 인해 발생하는 개
발이익을 소유자가 독점하면서 투기수요, 집값 상승의 원인이 되고 있는데 있
다. 해당 단지 건설당시 택지의 강제수용, 분양가 규제, 주택기금용자 등 공공재
로 공급한 것임에도 불구하고 사유화되고 있는 개발이익에 대한 환수수단이 없
었기 때문이다.

7월 13일 입법예고한 재건축 개발이익 환수제도의 경우 민간택지개발에 해당하
는 경우이기에 위험소지를 줄이기 위해 용적률 인센티브제도를 도입하면서 임대
주택을 공급하는 방식을 선택한 결과, 용도지역 변경에 따른 개발이익을 환수하지 못하는 불완전한 제도가 되었다. 이는 기존의 개발이익 환수제도가 용도지역 변
경 등의 개발이익을 포괄하지 못하기 때문에 발생하는 현상이며, 재건축아파트
개발이익환수와 관련하여 개발이익환수법을 재정비하고, 도시기본밀도제도에 근거
한 개발권 분리와 시장거래허용방법을 도입하면 기존 법제의 한계를 해소할 수
있을 것이다. 그리고 공급과 관련하여 기존 시가지에 일관된 이러한 제도를 도입
하면 특별히 재건축아파트만 불이익을 당하는 것이 아니기에 공급을 재개할 수
있고, 반발이 감소할 수 있다.

11) 부동산실거래가 거래기반 및 정보화체계 확립

투기적 부동산거래질서 정비에서 가장 중요한 문제는 실거래가 중심의 거래기
반을 정비하는 것이며, 이 과정에서 핵심적인 두가지의 문제는 어떠한 방법 및
기준으로 실거래가 과세를 하는가의 문제와 이를 퇴방점할 수 있도록, 즉 거래질
서 및 조세투명화를 위한 실거래가 정보기반을 구축하는 문제이다.

실거래가 과세의 정점은 전면적 실거래가 과세체계를 확립하지 못하는 문제, 이
에 따라 특수한 대상 및 지역기준에 따라 선별적으로 실거래가 과세체계를 적용
하는 문제, 부동산경기 과열시기의 경우 실거래가 과세에 근접할 수 있도록 과표
관련 지표를 조정하는 문제 등으로 구분할 수 있고, 지금까지 이러한 세가지 쟁점은 중심으로 정책수단을 사용하였다.

실거래가 과세의 문제는 양도세의 경우 실거래가에 관련 수단으로, 보유세는 과표기준의 조정을 통해서 정책을 추진하여 왔다. 실거래가 정비기반을 구축하면 투기지역, 고급주택 등 선택적으로 활용해온 정책대상 및 기준은 그 효력을 상실하기 때문에 양도세와 관련해서는 1세대 1주택 기준을 별도로 하면 고급주택 및 투기지역지정 수단은 개편하여야 한다. 그리고 보유세와 관련해서는 국세청 기준시가의 경우는 조세부분에서 실세 본대로 토지와 건물, 건물유형별 부동산유형사 이의 형평성 문제가 있기 때문에 공시지가를 현실화하더라도 문제의 소지가 상존한다. 따라서 통합과세평가하는 문제를 검토할 필요가 있다.

그리고 실거래가 정보의 원천을 확보하기 위해 중개업법을 개정하였으나 실거래가격이 아닌 가격을 낮추어 신고하는 이중계약서가 성행하게 된 것은 거래 당사자인 매도인과 매수인 양측의 취득세와 등록세 절감이라는 공통적인 담합적 이해일치에 의해서 발생한 것인데 전적으로 부동산거래를 중간에서 중개하는 중개업자에게 책임을 묻는 것이 실효성 및 형평성 측면에서 문제가 있다는 것이다. 이와 관련해서는 조세정책을 통해서(예컨대, 거래세 정책조정, 양도소득세 실거래가 과세 경과규정후 전면실시 등) 직접적인 거래당사자의 이해담합소지의 원천적으로 봉쇄하는 것이 필요하다.

그리고 이중계약을 하는 거래당사자에 대한 체제규정이 없기 때문에 중개업자가 양산에 따른 치열한 경쟁환경에서 거래당사자의 압력에 응용하는 중개업자에게 불법중개환경을 조성하는 결과를 가져올 수 있고, 중개업자를 통하지 않는 직거래가 증가하면서 발생하는 불법적 상황을 통제할 수 있는 없는 문제도 있다.

부동산정보관리체계 구축사업은 현재 각 부처별로 산재한 부동산 관련 정보를 효율적으로 연계할 수 있는 업무재설계 방안(BPR: Business Process Reengineering)을 마련하고, 최근 정보기술을 반영한 정보화 전략계획(ISP: Information Strategic Planning)을 수립한 다음, 부동산정보관리체계 구축
BPR/ISP에서는 재정경제부, 건설교통부, 지방자치단체 등 관련기관의 부동산 관련 자료와 업무를 효율적으로 연계하여 전국의 토지・건물에 대한 개인별・세대별 보유현황을 지속적으로 파악 및 관리하는 종합적이고 체계적인 방안을 제시하게 된다.

부동산정책 및 경제정책을 효과적으로 지원하기 위해서는 기본적으로 주기적 갱신, 정보생성 및 보고, 축적을 하는 것이 필수적이다. 따라서 부동산종합정보관리체계가 기능을 발휘하기 위해서는 토지이용기본법 등과 같은 상위법을 제정하여 그 의미와 기능을 명시하고, 이와 연관이 있는 관계법의 정비가 필요하다.

그리고 최종적으로는 부동산정보망을 국토종합망과 연계하여 종합디지털국토정보망을 구축하고, 이를 토대로 국토개발 및 토지이용규제지도에 활용하고, 최적 국토개발양식의 도출 및 개발과정에서 발생할 수 있는 투기조기정보망으로 구축하여 활용할 수 있어야 한다.

부동산거래시장결의 측면에서 부동산의 투기적 거래는 급속한 경제성장 및 과잉축적(과잉유동성) 기반에 형성되는 경우에 부동산부문 의제요인에 의해 그 토대가 형성되지만 투기지역, 분양권전매, 거래가능단위 등 제도적 원인에 의해 서도 발생한다. 즉 투자가능대상과 기준을 선택적으로 제도화하는 경우 단기적 차익거래 기반이 형성되는 것이다. 따라서 투자대상 및 기준의 차별화제도를 도입하는 경우에서는 반드시 위법을 철저하게 차단하거나 원천무효화 시킬 수 제도와 처벌규정이 동시에 도입하여야 한다. 차별화 제도 관점을 폐기하거나 위법거래의 예외없는 무효화 시스템이 필요하다. 그리고 친거래, 부동산정보구축 등을 포함하는 부동산거래 일반을 규정한다는 측면에서는 부동산거래 및 중개업에 관한 법률시스템의 도입도 검토할 수 있을 것이다.
참 고 문 헌

<국내문헌>

건설교통부, 2003, 『주택종합계획(2003~2012) 수립연구』
건설교통부. 2003.『토지에 대한 국민의식 조사 결과』
건설교통부. 2004, “분양가 공개·규제 검토” 부동산공개협의회 회의자료.
건설교통부. 2004,『국민주택기금운용계획』
건설교통부. 2004,『주택거래신태 안내』
건설교통부·한국감정평가연구원, 2004,『공시가치현실화방안 연구』
경기도, 2004,『수도권 성장관리 기본구상』
고철·천현숙 외, 2002,『주거정책과 복지정책의 연계방안 연구』, 국토연 2002-46, 국토연구운영원.
구동회 외, 2003,『부동산거래관세 확립 및 투명성 확보방안 연구』, 건설교통부.
구동회 외, 2003,『토지 및 건물의 적정가격 평가와 공시에 관한 연구』, 건설교통부.
구동회·서순탁, 2003,『부동산 실거래가격 확보방안에 관한 연구』,『한국도시지리학회지』6권2호.
국민은행연구소, 2004,『최근 주택가격 동향과 향후 전망, 주택가격의 추세적 변화 가능성 점검』
국세청, 2003,『2003년 이후 재건축·재개발 아파트 등 양도소득세 산정에 대한 업무지침』
세 연구원.
대한주택공사. 2002, 『주거복지백서』.
류해웅. 2003, 『국토계획법해설』, 한국감정평가연구원.
박헌주・정경수・서순탁. 『준농림지역의 토지이용실태 분석 및 제도개선방안』, 『국토연구』 제28권, 국토연구원.
부동산114. 2004, 『2004 부동산마켓포토』.
서순탁. 2004, “토지규제환화이익 환수제도의 정비”, 『국토』 271호 (5월호), 국토
연구원.
서영훈. 2002, 『서울시 온라인 원격근무 도입을 위한 연구 보고서』.
서주석, 김현아. 2000, 『TIF를 이용한 지방자치단체의 재원조달』, 『감정평가는 집』 제10집, 한국감정평가연구원.
윤혜정·장성수. 2003, 『주거와 주택』, 다락방.
이영희. 2004, “종합부동산세 신설에 따른 종합토지세의 개편방향”, 『지방세』
제82호, 한국지방재정공제회.

이영희, 김정훈. 2003, 『부동산보유세제 개선방안: 쟁점과 추진과제』, 한국조세
연구원/한국지방행정연구원.

이용만. 2004, “재건축개발이익환수제 도입이 주택시장에 미치는 영향”, 대도시
주택공급환경화 방안 세미나 자료집, 한국주택학회·한국주택협회.

이윤상, 2001, “공영택지개발사업의 유형특성 분석”, 『부동산학연구』 제7권 2호,
한국부동산분석학회.

이인실. 2003, 『자본이득과세 연구』, 한국경제연구원.

이창무. 2004, “아파트 분양가 조정과 개발이익 분배”, 『아파트 공급가격의 합
리적 결정』, 한국주택학회 2004 춘계학술대회 자료집.

이한규. 2004, “증합부동산세(가정) 도입 필요성에 관한 고찰”, 『2004 정책자료
집』, 국회 재정경제위원회.


임덕호. 2004, “주택공급제도 개선방안”, 『공공택지 및 분양주택 공급제도』 공
청회 자료집, 국연구원/건설교통부.

장성수. 2004, “주택분양원가 공개논의에 대한 고찰”, 『아파트 공급가격의 합리
적 결정』, 한국주택학회 2004 춘계학술대회 자료집.


재정경제부·건설교통부. 2004, “토지규제개혁추진방안”, 경제장관간담회 안건.


전국경제인연합회. 2003, 『한국 안산공단과 중국 청도공단 투자환경 비교』.

전국경제인연합회. 2003, 『대규모 기업도시 개발로 주택가격 안정과 지역균형발
전 도도간요』 보도자료.

관하여”, 회의자료.

전재원. 2003. “주택 등에 대한 양도소득세 과세제도 해설”, 『지방세』 제80호,
한국지방재정공제회.

정보통신부. 2003. 『Digital Life 실험을 위한 Digital Home 구축 기본계획』.

정우영·지대석. 2001, 『기반시설부담제도 운용기준 작성연구』, 국토연구원.
정희남. 2003, 『토지이용규제 합리화방안 추진전략 토론회 자료집』, 국토개발원.
정희남・박동길・김승중. 2003, 『지역지구체의 행위규제분석연구 II』, 국토연구원.
정희남외. 2003, 『일본과 영국의 개발이익수수제도』, 국토연구원.
진미우. 2004, “국민임대주택 100만호 시대의 주택정책 과제”,『주택도시』78호, 대한주택공사 주택도시연구원.
천현숙. 1999, 『주택부문 총량지표 연구』, 국토연구원
최성연, 김근영, 2003, 『주택연구학: 인구특성을 반영한 도시계획의 새로운 접근』,『도시정보』8월호, 대한국토·도시계획학회.
통계청. 2002, 『한국의 인구 및 주택 실태조사』자료집.
하성규. 2003, “신자유주의시대 주거복지에 관한 이론적 논의”,『한국지역개발
학회지 제15권 4호.
한국조세연구원, 2004, 『부동산보유세제 개편방안』.
한국토지공사, 2002, 『부동산 개발사업에 있어서 프로젝트 파이낸싱 기법에 관한 연구』.
한국토지공사, 1996, 『장기 토지수급방안에 관한연구』, 한국토지공사.
한국토지공사, 2004, 『택지백서』.
행정자치부. 2003, 『부동산정보관리센터 구축을 위한 BPR/ISP 수립』 용역 제안서.
행정자치부. 2004, 『부동산정보관리센터 구축을 위한 BPR/ISP 수립』 용역보고서.

<외국문헌>
Arigoni, D., et.al, 2001, Affordable Housing and Smart Growth: Making the Network, National Neighborhood Coalition(Smart Growth Network).

- 340 -
Office of the Deputy Prime Minister, 2003, Advice for Local authorities who are new to Housing PFI.
Tepper, S., 1988, Telework Centers: an Analysis of the Physical and Economic Factors which Contribute to their Success, The IDRC Foundation.
箕輪 龍市. 2000, “不動産投資信託を活用した都市開発”，RESCU: Real Estate
Securitzation, 第5号, 民間都市開発推進機構.
大阪狭山市. 2003, 『大阪狭山市版 PFI 導入ガイドライン』.
民間都市開発推進機構. 1999, 『都市開発の推進と不動産の証券化』.
日本政策投資銀行. 2002, 『Tax Increment Financing: 美國地方政府による PPP 型 再開発の 自立的ファイナンス 手法』.
부록

부록 1 : 2004-2010년 전국주택수급분석
부동산통계연구소 (소장 조용석)

부록 2 : 시민단체의 부동산정책 입장
(참여연대와 경제정의실천연합의 부동산정책 문건)
부록 1 : 2004-2010년 전국주택수급분석
부동산통계연구소 (소장 조용석)

I 주택수급 예측모형의 개요

1 주택수급 예측모형의 정의
2 모형의 필요성 및 개발배경
   1) 모형의 필요성
   2) 개발배경
3 기대효과 및 의의
4 활용계획

II 주택수급 예측모형 분석

1 전국, 수도권 개발압력 분석
   1.1 인구구조변화
   1.2 전국, 수도권, 광역시 인구증가
   1.3 경기도 개발압력 분석 1 : 인구증가
   1.4 경기도 개발압력 분석 2 : 신규주택
   1.5 경기도 신규주택소요 추정(2004-2030)

2 전국, 수도권, 광역시 주택수요 분석
   2.1 1990-2010년 전국, 수도권, 광역시 주택소요분석
   2.2 요약 : 전국, 수도권, 광역시의 주택수요 분석 (절개선 0.1%포함)
      1) 기간별 전국, 수도권, 광역시, 도지역 주택수요 요인분석

3 전국, 수도권, 광역시 주택공급 현황 (건교부 건축허가기준)
   3.1 주택입주량 현황

4 전국, 수도권, 광역시 주택수급현황 추정 1 - 오피스텔, 상가주택 제외
   4.1 주택수급 현황 추정 (오피스텔, 상가주택 입주량은 제외함)

5 전국, 수도권, 광역시 주택수급현황 추정 2 - 오피스텔, 상가주택 포함
   5.1 수도권 오피스텔(업무시설, 아파트포함) 공급추정 (주택 추가 공급량)
   5.2 전국 주택수급 현황 추정
   5.3 수도권, 서울시, 인천시, 경기도 주택수급 현황 추정
   5.4 광역시 주택수급(서울제외) 현황 추정

- 344 -
제1장 주택수급 예측모형의 개요

1. 주택수급 예측모형의 정의

○ 기존 주택의 공급과 소요추정에 적용되던 기존의 주택수 계산방식의 오류를 극복하기 위해 모든 계산 분석단위를 주거단위 (Dwelling Uni)수와 가구수 기준으로 분해하여 분석 파악
○ 주택소요의 요인을 가구증가요인(인구증가,가구분화), 가구의 사회적이동, 주택멸실요인, 주택의 절적 개선요인으로 파악
○ 주택공급의 요인을 주택공급수 외에 단독주택의 추가 주거단위 파악하고, 오페스템, 상가주택의 공급량 추가 계산

2. 주택수급예측모형의 필요성 및 개발배경

1) 모형의 필요성
○ 주택수급상황에 대한 기초통계 및 예측자료의 부재
○ 가격상승후 주택부족 감지, 공급과잉후 주택수급 조절 등 지역별(기초자치체) 주택수급관리체계의 부재로 인한 문제점 발생
○ 사후약방문식의 주택공급체계의 개선 필요
○ 정확한 가구수 파악이 부재 - 기초자치체 주민등록 인구통계와 센서스 가구원수 통계를 결합한 사별 가구수 변화 파악이 필요
○ 주택멸질상황 파악 미흡 - 주택유형별, 건축연령별 주택 멸실상황 파악이 미흡하며, 주택멸질모형의 활용
2) 모형개발 목적과 활용
○ 체계적인 지역별, 시기별 인구변화, 가구변화, 주택소요 등 예측
○ 주택, 토지가격의 계획적 관리를 위한 주택별, 택지공급 등 물리적 (fundamental) 수급조절 정책의 수행 필요
○ 서민주거안정(자가, 전월세), 부동산 투기방지정책의 효과 증대를 위해 지역별, 시기별 유연한 정책 방안 수립이 필요

3. 기대효과 및 의의
○ 주택계획관련 모든 지표들을 광역지자체 및 235개 지자체별로 예측함으로써 과학적인 주택계획수립에 기여
○ 중장기적으로 주택소요를 파악하고, 단기적으로 주택(거주단위)공급상황을 통해 주택의 수급상태를 지자체별로 예측하여 중앙정부의 주택공급계획 및 주택정책의 기초자료로 사용하고, 지자체의 도시계획-도시성장관리 정책의 기초자료로 활용
○ 주택의 물리적 수급상황을 기초로 한 지역별 주택가격 기초 예측자료로 활용
○ 주택공사, 토지공사의 택지매수 및 택지개발시 지원자료로 활용
○ 부동산시장의 주택, 토지가격을 예측하고, 제어하는 정책자료 기반마련

4. 활용계획
○ 중앙정부 및 지방정부의 주택계획수립 및 주택정책수립을 지원하며, 기초자치체의 계획사항의 점검 및 대안제시 등 상호 협력을 강화하고 지자체의 도시개발 및 도시계획사업의 과학적 토대를 제공하여 주공이 공공기관으로서 지자체 개발사업에 주도적 위치를 확보할 수 있도록 함
5. 주택수급예측모형의 분석 방법론

1) 주택소요량 추정
○ 가구증가량 분석 : 인구증가( 자연증가, 사회적증가), 가구원수 분화(연1%)를 통한 순가구 증가량 (시군별 분석)
○ 가구이동량 분석 : 가구의 사회적 이동에 따른 주택소요 발생량 추정(인구 1% 감소지역에서도 주택소요 발생)
(국지적 인구감소와 국지적 인구집중 - 시군내 동별 인구증감 요인)
○ 주택의 멸실 : 광역자치체별 주택멸실 추정 및 20년전 주택재고량 기준으로
기초자치체별 주택멸실량 추정
주택멸실에 따른 멸실주택 거주가구수 추정(20년전 센서스 가구원수 활용)
○ 주택의 재건축 : 주택멸실후 재공급에 따른 신규주택공급분의 추정(다가구주택의 거주단위수 기준 추정)
○ 주택의 절개선 : 지하방, 주택요건을 갖추지 못한 주거지, 합가, 폐가 등의 소멸량 추정 (2000년대 전 0.1%로 추정)
○ 분석방법 : 1990-2000년 센서스자료, 2000-2010년 주민등록인구 및 센서스 자료를 통한 원단위법 추정

2) 주택입주량 추정
○ 분석방법1 : 1990-2000년 센서스자료를 통한 주택 및 비주택의 총 입주량 분석
○ 분석방법2 : 2000-2005년 주택입주량 실사자료 (아파트는 국민은행, R114, 닥터 아파트 등 자료)
(비아파트 주택은 건교부 건축허가량 활용, 오피스텔은 별도 계산, 상가주택은 센서스 추세 활용)
추정
2008-2010년 택지지구 입주량 + 민간추가개발량 추정(택지지구개발량의 20%로 최소공급량 가정)

3) 주택수급분석 (2004-2010년)
○ 시군별 입주량과 시군별 주택소요량의 비교분석 : 시군별 수급차, 권역별 수급차, 광역자치체별 수급차 분석

제2장 주택수급 예측모형 분석

1) 전국, 수도권 개발압력 분석

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>1990년인구</th>
<th>2000년인구</th>
<th>10년간 인구증가율</th>
<th>2003년인구</th>
<th>3년간 인구증가율</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>43,457,265</td>
<td>47,976,730</td>
<td>0.99%</td>
<td>48,823,836</td>
<td>0.58%</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>18,591,000</td>
<td>22,215,568</td>
<td>1.78%</td>
<td>23,239,883</td>
<td>1.49%</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>10,612,000</td>
<td>10,373,234</td>
<td>-0.23%</td>
<td>10,276,968</td>
<td>-0.31%</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>1,910,000</td>
<td>2,562,322</td>
<td>2.92%</td>
<td>2,601,278</td>
<td>0.50%</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>6,069,000</td>
<td>9,280,023</td>
<td>4.18%</td>
<td>10,361,637</td>
<td>3.61%</td>
</tr>
<tr>
<td>경기북부</td>
<td>1,406,000 (23%)</td>
<td>2,423,331 (26%)</td>
<td>5.30%</td>
<td>2,693,799 (26%)</td>
<td>3.45%</td>
</tr>
<tr>
<td>경기남부</td>
<td>4,661,000 (77%)</td>
<td>6,856,682 (74%)</td>
<td>3.81%</td>
<td>7,667,838 (74%)</td>
<td>3.67%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 전국인구 1990년대 연 45만명 증가 => 2000년대 연 27만명 증가로 증가율 급감 (1%=>0.58%)
○ 경기인구 1990년대 연 32만명 증가 => 2000년대 연 33만명, 39만명, 36만명
이 증가

인천인구 1990년대 연 6만명 증가 => 최근 0상태에 머물고 있어 경기도 위주로 집중됨

서울인구는 1992년이후 연 10만명씩 감소하다가 최근 인구감소 0상태 지속
○ 경기북부개발이 경기남부개발의 개발압력은 1990년대 북부가 앞서다 2000년대 유사한 수준

<table>
<thead>
<tr>
<th>통계청</th>
<th>전국</th>
<th>서울</th>
<th>인천</th>
<th>경기</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2000</td>
<td>47,608,111</td>
<td>10,078,434</td>
<td>2,522,462</td>
<td>9,146,445</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>47,342,828</td>
<td>10,060,193</td>
<td>2,557,153</td>
<td>9,385,545</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>47,594,618</td>
<td>10,041,946</td>
<td>2,569,036</td>
<td>9,612,591</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>47,925,318</td>
<td>10,024,308</td>
<td>2,615,133</td>
<td>9,846,778</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>48,190,227</td>
<td>10,004,164</td>
<td>2,642,690</td>
<td>10,076,662</td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>48,460,500</td>
<td>9,982,588</td>
<td>2,667,603</td>
<td>10,304,320</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>48,948,463</td>
<td>9,938,477</td>
<td>2,718,176</td>
<td>10,723,399</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>49,383,139</td>
<td>9,868,831</td>
<td>2,789,172</td>
<td>11,295,415</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>49,890,088</td>
<td>9,817,187</td>
<td>2,842,706</td>
<td>11,852,645</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>50,352,318</td>
<td>9,723,210</td>
<td>2,890,365</td>
<td>12,102,020</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>50,823,837</td>
<td>9,608,401</td>
<td>2,936,344</td>
<td>12,558,645</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>50,976,730</td>
<td>9,525,667</td>
<td>2,982,965</td>
<td>12,947,053</td>
</tr>
</tbody>
</table>

재추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>통계청</th>
<th>전국</th>
<th>서울</th>
<th>인천</th>
<th>경기</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2000</td>
<td>47,976,730</td>
<td>10,373,234</td>
<td>2,562,321</td>
<td>9,280,013</td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>48,289,173</td>
<td>10,331,244</td>
<td>2,581,557</td>
<td>9,612,036</td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>48,517,871</td>
<td>10,280,523</td>
<td>2,596,102</td>
<td>10,000,047</td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>48,823,897</td>
<td>10,276,968</td>
<td>2,601,278</td>
<td>10,361,638</td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>49,112,190</td>
<td>10,297,424</td>
<td>2,607,897</td>
<td>10,686,435</td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>49,383,139</td>
<td>10,316,405</td>
<td>2,616,816</td>
<td>10,991,988</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>49,890,088</td>
<td>10,317,187</td>
<td>2,642,706</td>
<td>11,573,947</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>50,559,285</td>
<td>10,214,098</td>
<td>2,691,617</td>
<td>12,393,171</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>51,300,582</td>
<td>10,023,048</td>
<td>2,775,451</td>
<td>13,278,167</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>51,693,158</td>
<td>9,940,233</td>
<td>2,830,443</td>
<td>13,965,691</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>51,685,426</td>
<td>9,826,798</td>
<td>2,888,463</td>
<td>14,881,181</td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 349 -
<그림> 인구증가율

<그림> 경기도 개발압력 분석 1 : 인구증가(개발압력) 분석
<그림> 경기도 개발압력 분석 2: 신규주택(개발압력) 분석

<그림> 경기도 신규주택소요 추정(2004-2030)
신규주택소요추정

2011~2020

신규주택소요추정

2021~2030

신규주택소요추정
2. 전국, 수도권, 광역시 주택수요 분석

<표> 1990-2010년 전국, 수도권, 광역시 지역별, 시기별 주택수요 분석

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1990-2000</th>
<th>2000</th>
<th>2000</th>
<th>1인 가구 증가량</th>
<th>가구 증가량</th>
<th>가구증가+ 주택실적산</th>
<th>주택소 요(주거단위)</th>
<th>주택소료</th>
<th>신규 주택 소요</th>
<th>택지 소요</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>10,733,234</td>
<td>3,323,451</td>
<td>30,842</td>
<td>46,527</td>
<td>49,851</td>
<td>42,441</td>
<td>114,515</td>
<td>88,515</td>
<td>33,342</td>
<td>1,333,689</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>2,562,321</td>
<td>790,561</td>
<td>6,054</td>
<td>27,172</td>
<td>30,342</td>
<td>8,212</td>
<td>39,988</td>
<td>34,341</td>
<td>23,665</td>
<td>946,589</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>9,290,013</td>
<td>2,482,944</td>
<td>22,806</td>
<td>122,615</td>
<td>125,606</td>
<td>21,215</td>
<td>157,034</td>
<td>138,054</td>
<td>110,474</td>
<td>6,418,560</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>12,722,808</td>
<td>387,444</td>
<td>31,446</td>
<td>102,666</td>
<td>105,141</td>
<td>40,530</td>
<td>183,830</td>
<td>157,523</td>
<td>89,157</td>
<td>4,012,000</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>'01-'03</th>
<th>2000</th>
<th>2000</th>
<th>1인 가구 증가량</th>
<th>가구 증가량</th>
<th>가구증가+ 주택실적산</th>
<th>주택소 요(주거단위)</th>
<th>주택소료</th>
<th>신규 주택 소요</th>
<th>택지 소요</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>10,276,968</td>
<td>3,358,561</td>
<td>24,784</td>
<td>11,554</td>
<td>40,136</td>
<td>56,588</td>
<td>133,275</td>
<td>107,780</td>
<td>39,874</td>
<td>1,794,349</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>2,593,450</td>
<td>822,947</td>
<td>8,917</td>
<td>10,959</td>
<td>16,312</td>
<td>13,140</td>
<td>32,307</td>
<td>14,284</td>
<td>3,503</td>
<td>157,623</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>10,276,968</td>
<td>3,358,561</td>
<td>24,784</td>
<td>11,554</td>
<td>40,136</td>
<td>56,588</td>
<td>133,275</td>
<td>107,780</td>
<td>39,874</td>
<td>1,794,349</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>23,232,056</td>
<td>7,443,656</td>
<td>72,924</td>
<td>139,735</td>
<td>147,819</td>
<td>37,338</td>
<td>187,475</td>
<td>150,660</td>
<td>108,866</td>
<td>6,898,969</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>10,383,167</td>
<td>4,103,130</td>
<td>30,633</td>
<td>131,855</td>
<td>133,472</td>
<td>14,850</td>
<td>151,214</td>
<td>136,193</td>
<td>114,988</td>
<td>5,734,783</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>'04-'05</th>
<th>2005</th>
<th>2005</th>
<th>1인 가구 증가량</th>
<th>가구 증가량</th>
<th>가구증가+ 주택실적산</th>
<th>주택소 요(주거단위)</th>
<th>주택소료</th>
<th>신규 주택 소요</th>
<th>택지 소요</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>10,275,273</td>
<td>3,439,458</td>
<td>20,380</td>
<td>15,730</td>
<td>36,664</td>
<td>24,757</td>
<td>69,903</td>
<td>64,123</td>
<td>22,353</td>
<td>1,280,209</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>2,616,961</td>
<td>846,795</td>
<td>5,659</td>
<td>12,023</td>
<td>12,543</td>
<td>5,749</td>
<td>20,581</td>
<td>17,703</td>
<td>10,335</td>
<td>501,018</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>10,982,030</td>
<td>3,525,859</td>
<td>39,223</td>
<td>131,855</td>
<td>133,472</td>
<td>14,850</td>
<td>151,214</td>
<td>136,193</td>
<td>114,988</td>
<td>5,734,783</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>23,884,264</td>
<td>7,832,112</td>
<td>63,258</td>
<td>177,750</td>
<td>182,679</td>
<td>40,530</td>
<td>241,977</td>
<td>218,020</td>
<td>147,222</td>
<td>7,361,111</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>12,778,753</td>
<td>4,103,130</td>
<td>30,633</td>
<td>131,855</td>
<td>133,472</td>
<td>14,850</td>
<td>151,214</td>
<td>136,193</td>
<td>114,988</td>
<td>5,734,783</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>'06-'10</th>
<th>2010</th>
<th>2010</th>
<th>1인 가구 증가량</th>
<th>가구 증가량</th>
<th>가구증가+ 주택실적산</th>
<th>주택소 요(주거단위)</th>
<th>주택소료</th>
<th>신규 주택 소요</th>
<th>택지 소요</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>10,256,332</td>
<td>3,612,777</td>
<td>22,316</td>
<td>30,333</td>
<td>36,249</td>
<td>28,294</td>
<td>77,049</td>
<td>71,386</td>
<td>26,339</td>
<td>1,312,734</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>2,687,493</td>
<td>908,201</td>
<td>6,100</td>
<td>13,318</td>
<td>13,375</td>
<td>6,570</td>
<td>23,112</td>
<td>19,971</td>
<td>5,808</td>
<td>200,414</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>12,408,311</td>
<td>4,156,124</td>
<td>38,474</td>
<td>125,648</td>
<td>128,071</td>
<td>16,972</td>
<td>152,177</td>
<td>148,213</td>
<td>124,452</td>
<td>6,222,617</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>25,852,140</td>
<td>8,679,103</td>
<td>67,163</td>
<td>168,497</td>
<td>177,677</td>
<td>51,835</td>
<td>252,873</td>
<td>233,580</td>
<td>156,517</td>
<td>7,825,855</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>12,850,962</td>
<td>4,399,872</td>
<td>27,236</td>
<td>41,831</td>
<td>51,017</td>
<td>32,488</td>
<td>99,193</td>
<td>75,577</td>
<td>40,660</td>
<td>2,032,504</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주) 자료는 주택소요예측모형 프로그램 (대한주택공사)
표 요약: 전국, 수도권, 광역시의 주택소요 분석 (절개선 0.1% 포함)

<table>
<thead>
<tr>
<th>위치</th>
<th>'90-00</th>
<th>'01-03</th>
<th>'04-05 추정</th>
<th>'06-10 추정</th>
<th>'10-20 추정</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>605,206</td>
<td>469,411</td>
<td>368,559</td>
<td>404,594</td>
<td>377,098</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>246,611</td>
<td>261,475</td>
<td>218,020</td>
<td>233,580</td>
<td>209,880</td>
</tr>
<tr>
<td>서 울</td>
<td>81,439</td>
<td>91,627</td>
<td>64,123</td>
<td>71,396</td>
<td>70,101</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>29,800</td>
<td>22,113</td>
<td>17,703</td>
<td>13,971</td>
<td>16,932</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>135,372</td>
<td>147,734</td>
<td>136,193</td>
<td>148,213</td>
<td>122,847</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>159,433</td>
<td>103,388</td>
<td>77,351</td>
<td>75,578</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 전국의 주택소요량은
  ① 1990년대 60만호 => 인구증가량 감소, 가구분화속도 둔화
  ② 2000년대 초 47만호 => 주택사를 억제
  ③ 2000년대 중 40만호 => 가구증가량 감소
  ④ 2010년대 38만호로 점양됨

○ 수도권의 주택소요량 비율이 1990년대 40.7%에서 => 2000년대에는 60%에 육박할 정도로 집중됨

○ 전국주택소요 감소에도 불구하고 경기도의 주택소요 비중은 22%에서 37%로 높아지면서 경기도의 주택소요량은 1990년대 이후 14만호 내외의 주택소요가 꾸준히 발생할 전망임
1) 기간별 전국, 수도권, 광역시, 道지역 주택소요 요인분석
3. 전국, 수도권, 광역시 주택공급 현황(건교부 건축허가기준)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역명</th>
<th>'90</th>
<th>'91</th>
<th>'92</th>
<th>'93</th>
<th>'94</th>
<th>'95</th>
<th>'96</th>
<th>'97</th>
<th>'98</th>
<th>'99</th>
<th>'00</th>
<th>'01</th>
<th>'02</th>
<th>'03</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>120,371</td>
<td>113,497</td>
<td>106,441</td>
<td>111,656</td>
<td>86,220</td>
<td>103,617</td>
<td>104,801</td>
<td>70,440</td>
<td>28,994</td>
<td>61,460</td>
<td>96,399</td>
<td>116,500</td>
<td>159,767</td>
<td>115,753</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>62,451</td>
<td>28,227</td>
<td>32,891</td>
<td>38,734</td>
<td>38,728</td>
<td>36,683</td>
<td>27,232</td>
<td>19,671</td>
<td>9,434</td>
<td>9,253</td>
<td>20,471</td>
<td>54,547</td>
<td>55,008</td>
<td>29,302</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>195,975</td>
<td>142,961</td>
<td>144,151</td>
<td>182,031</td>
<td>146,458</td>
<td>127,811</td>
<td>139,253</td>
<td>110,633</td>
<td>66,741</td>
<td>123,578</td>
<td>113,239</td>
<td>161,473</td>
<td>152,142</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>205,189</td>
<td>150,645</td>
<td>155,382</td>
<td>175,631</td>
<td>173,883</td>
<td>132,975</td>
<td>138,653</td>
<td>138,627</td>
<td>54,894</td>
<td>54,569</td>
<td>89,316</td>
<td>153,825</td>
<td>190,909</td>
<td>168,949</td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 건축허가기준 주택공급 통계를 분석하면 수도권은 1990년대는 연평균 27만호의 주택이 공급되었음.
○ 주택소요량에 비해 수도권 건축허가량은 꾸준히 초과하여 주택의 질대부족 문제가 해결되고, 초과공급의 시대가 본격화됨.

<표> 주택준공량 현황(상가주택 및 오피스텔 제외)

<table>
<thead>
<tr>
<th>지역별</th>
<th>'90-00 평균</th>
<th>'01-03 평균</th>
<th>'04-05추정 평균</th>
<th>'06-10추정 평균</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전 국</td>
<td>550,667</td>
<td>550,368</td>
<td>469,619</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>247,286</td>
<td>319,075</td>
<td>260,349</td>
<td>283,429</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>85,857</td>
<td>121,628</td>
<td>91,309</td>
<td>90,000</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>27,078</td>
<td>31,161</td>
<td>26,851</td>
<td>28,000</td>
</tr>
<tr>
<td>경 기</td>
<td>134,351</td>
<td>166,286</td>
<td>142,189</td>
<td>165,429</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>134,682</td>
<td>113,569</td>
<td>133,702</td>
<td>152,147</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4. 전국, 수도권, 광역시 주택수급현황 추정(오피스텔, 상가주택 입주량 제외)

1) 주택수급 현황 추정 - 기간별 연평균 입주량

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>기간별 연간</th>
<th>'00-00</th>
<th>'01-03</th>
<th>'04-05 추정</th>
<th>'06-10 추정</th>
<th>'01-10 합계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>입주량</td>
<td>550,667</td>
<td>550,368</td>
<td>469,619</td>
<td>0</td>
<td>2,590,342</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>605,206</td>
<td>409,411</td>
<td>368,550</td>
<td>404,590</td>
<td>4,168,321</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>-54,539</td>
<td>80,957</td>
<td>101,060</td>
<td>444,991</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>입주량</td>
<td>247,286</td>
<td>319,075</td>
<td>260,349</td>
<td>263,429</td>
<td>2,885,068</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>246,611</td>
<td>261,475</td>
<td>218,020</td>
<td>233,580</td>
<td>2,388,365</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>675</td>
<td>57,600</td>
<td>42,329</td>
<td>49,849</td>
<td>506,703</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>입주량</td>
<td>85,857</td>
<td>121,628</td>
<td>91,309</td>
<td>90,000</td>
<td>997,502</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>81,439</td>
<td>91,627</td>
<td>64,123</td>
<td>71,396</td>
<td>760,107</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>4,418</td>
<td>30,001</td>
<td>27,186</td>
<td>23,604</td>
<td>237,395</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>입주량</td>
<td>27,078</td>
<td>31,161</td>
<td>26,851</td>
<td>28,000</td>
<td>287,185</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>29,800</td>
<td>22,113</td>
<td>17,703</td>
<td>13,971</td>
<td>171,600</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>-2,722</td>
<td>9,048</td>
<td>9,148</td>
<td>14,029</td>
<td>115,585</td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>입주량</td>
<td>134,351</td>
<td>166,296</td>
<td>142,189</td>
<td>165,429</td>
<td>1,610,381</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>133,372</td>
<td>147,734</td>
<td>136,193</td>
<td>148,213</td>
<td>1,456,633</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>-1,021</td>
<td>18,552</td>
<td>5,906</td>
<td>17,216</td>
<td>153,728</td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>입주량</td>
<td>134,682</td>
<td>113,593</td>
<td>133,702</td>
<td>152,147</td>
<td>1,368,917</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>소요량</td>
<td>159,433</td>
<td>103,388</td>
<td>77,351</td>
<td>75,320</td>
<td>841,466</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수급차(과잉공급)</td>
<td>-24,718</td>
<td>10,205</td>
<td>56,351</td>
<td>76,827</td>
<td>527,451</td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 위 표에 따르면 경기도의 주택공급 우위 상황은 2006년 이후 크게 강화되어 연간 5만호 이상 초과공급 발생 전망
5. 전국· 수도권· 광역시· 도지역 주택수급현황 추정

(오피스텔, 상가주택 포함)

1) 수도권 오피스텔(업무시설, 아파트합 포함) 공급추정 (주택의 추가적 공급물량)

○ 오피스텔 공급은 1998년부터 붐을 이루기 시작하여
  - 2001년 44천호,
  - 2002년 105천호,
  - 2003년 57천호로 최근 3년간 20만실의 심각한 과잉공급

<표 > 전국 오피스텔 공급(건축허가) 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>공급량</th>
<th>2000년</th>
<th>2001년</th>
<th>2002년</th>
<th>2003년</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>전국</td>
<td>9,000</td>
<td>43,732</td>
<td>104,909</td>
<td>57,000</td>
</tr>
<tr>
<td>수도권</td>
<td>8,447</td>
<td>40,331</td>
<td>82,728</td>
<td>45,000</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>4,000</td>
<td>18,000</td>
<td>39,000</td>
<td>32,000</td>
</tr>
<tr>
<td>경기인천</td>
<td>4,500</td>
<td>22,000</td>
<td>43,728</td>
<td>13,000</td>
</tr>
<tr>
<td>분당</td>
<td>1,132</td>
<td>1,200</td>
<td>8,300</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

○ 한편 오피스텔은 1년 6월-2년후에 입주되며, 이에 따른 준공입주량은 2003년 64천실, 2004년 87천실, 2005년 60천실 이상이 공급될 전망이며, 인구에 비해 서울, 분당, 고양이 지나치게 과잉공급현상이 발생할 것임
전국 오피스텔 준공입주 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>전국</th>
<th>수도권</th>
<th>서울</th>
<th>성남나</th>
<th>수원남</th>
<th>안산남</th>
<th>인천남</th>
<th>고양남</th>
<th>의정부</th>
<th>구리</th>
<th>지방도시</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1996</td>
<td>1,400</td>
<td>908</td>
<td>574</td>
<td>96</td>
<td>34</td>
<td>264</td>
<td>432</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1997</td>
<td>1,885</td>
<td>1,866</td>
<td>1,760</td>
<td>96</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1998</td>
<td>3,783</td>
<td>3,444</td>
<td>2,888</td>
<td>238</td>
<td>159</td>
<td>159</td>
<td>339</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1999</td>
<td>7,537</td>
<td>7,223</td>
<td>5,368</td>
<td>1,641</td>
<td>214</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2000</td>
<td>7,902</td>
<td>6,403</td>
<td>2,874</td>
<td>776</td>
<td>534</td>
<td>152</td>
<td>2,067</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2001</td>
<td>8,001</td>
<td>7,431</td>
<td>3,670</td>
<td>2,151</td>
<td>502</td>
<td>639</td>
<td>419</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2002</td>
<td>20,172</td>
<td>19,140</td>
<td>8,311</td>
<td>1,347</td>
<td>584</td>
<td>1,363</td>
<td>4,102</td>
<td>3,223</td>
<td>110</td>
<td>1,032</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2003</td>
<td>63,529</td>
<td>55,228</td>
<td>22,329</td>
<td>5,080</td>
<td>3,750</td>
<td>4,456</td>
<td>10,843</td>
<td>8,608</td>
<td>102</td>
<td>8,266</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2004</td>
<td>2003</td>
<td>18,203</td>
<td>14,390</td>
<td>7,175</td>
<td>712</td>
<td>698</td>
<td>1,139</td>
<td>2,132</td>
<td>2,534</td>
<td>3,349</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>86,839</td>
<td>78,440</td>
<td>40,745</td>
<td>11,867</td>
<td>5,965</td>
<td>1,901</td>
<td>7,388</td>
<td>10,089</td>
<td>495</td>
<td>8,299</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>합계</td>
<td>197,763</td>
<td>177,309</td>
<td>86,185</td>
<td>23,100</td>
<td>11,484</td>
<td>7,720</td>
<td>23,338</td>
<td>24,725</td>
<td>757</td>
<td>20,419</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

전국 주택수급 현황 추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>연도</th>
<th>전국</th>
<th>91-95</th>
<th>96-00</th>
<th>91-00</th>
<th>01-03</th>
<th>04-05</th>
<th>06-10</th>
<th>91-00</th>
<th>01-10</th>
<th>91-10</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공급측면</td>
<td>연립 주택</td>
<td>606,422</td>
<td>548,665</td>
<td>623,538</td>
<td>599,150</td>
<td>459,940</td>
<td>483,910</td>
<td>6,235,389</td>
<td>4,956,925</td>
<td>11,192,305</td>
</tr>
<tr>
<td>연립실</td>
<td>276,408</td>
<td>181,559</td>
<td>229,013</td>
<td>205,792</td>
<td>123,548</td>
<td>141,198</td>
<td>2,290,130</td>
<td>1,810,462</td>
<td>4,100,592</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수요측면</td>
<td>가구증가</td>
<td>336,687</td>
<td>235,738</td>
<td>250,599</td>
<td>230,240</td>
<td>3,996,972</td>
<td>2,359,612</td>
<td>6,326,582</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>절개연 0.1%</td>
<td>7,491</td>
<td>6,985</td>
<td>9,156</td>
<td>13,533</td>
<td>74,910</td>
<td>106,932</td>
<td>181,842</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택연소요</td>
<td>606,868</td>
<td>469,410</td>
<td>375,535</td>
<td>398,577</td>
<td>6,068,680</td>
<td>4,152,185</td>
<td>10,220,865</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수급측면</td>
<td>주택총수급차</td>
<td>16,670</td>
<td>69,748</td>
<td>84,414</td>
<td>85,333</td>
<td>166,708</td>
<td>804,737</td>
<td>971,437</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

- 360 -
### 수도권, 서울시, 경기도 주택수급 현황 추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>수급</th>
<th>91-95</th>
<th>96-00</th>
<th>91-00</th>
<th>01-03</th>
<th>04-05</th>
<th>06-10</th>
<th>91-00</th>
<th>01-10</th>
<th>91-10</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>수도권</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공급 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연입주</td>
<td>304,245</td>
<td>234,272</td>
<td>269,258</td>
<td>340,033</td>
<td>275,504</td>
<td>261,781</td>
<td>2,692,584</td>
<td>2,880,014</td>
<td>5,572,598</td>
</tr>
<tr>
<td>연말실</td>
<td>90,471</td>
<td>59,023</td>
<td>74,747</td>
<td>107,065</td>
<td>45,356</td>
<td>51,835</td>
<td>747,470</td>
<td>671,082</td>
<td>1418352</td>
</tr>
<tr>
<td>수요 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가구 연증가</td>
<td>198,961</td>
<td>173,286</td>
<td>177,650</td>
<td>169,398</td>
<td>1,989,610</td>
<td>1,722,148</td>
<td>3,711,761</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>질개선 0.1%</td>
<td>3,810</td>
<td>4,164</td>
<td>4,878</td>
<td>9,123</td>
<td>38,097</td>
<td>67,962</td>
<td>105,939</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>사회적 이동</td>
<td>2,683</td>
<td>4,515</td>
<td>151</td>
<td>_</td>
<td>26,828</td>
<td>13,847</td>
<td>40,675</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택연소요</td>
<td>247,460</td>
<td>311,475</td>
<td>218,020</td>
<td>233,580</td>
<td>2,474,506</td>
<td>2,388,364</td>
<td>4,862,960</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수급 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택총수급차</td>
<td>21,799</td>
<td>78,559</td>
<td>57,485</td>
<td>57,485</td>
<td>2,179,888</td>
<td>491,651</td>
<td>709,638</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>서울시</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공급 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연입주</td>
<td>110,647</td>
<td>77,731</td>
<td>94,189</td>
<td>128,506</td>
<td>85,690</td>
<td>941,890</td>
<td>1,942,233</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연말실</td>
<td>50,139</td>
<td>34,154</td>
<td>42,146</td>
<td>56,588</td>
<td>24,757</td>
<td>424,168</td>
<td>360,748</td>
<td>782,208</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수요 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가구 연증가</td>
<td>46,527</td>
<td>22,755</td>
<td>40,807</td>
<td>24,906</td>
<td>465,270</td>
<td>274,539</td>
<td>738,289</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>질개선 0.1%</td>
<td>1,916</td>
<td>2,028</td>
<td>2,834</td>
<td>5,665</td>
<td>19,160</td>
<td>40,077</td>
<td>592,37</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택연소요</td>
<td>81,439</td>
<td>91,627</td>
<td>71,100</td>
<td>65,809</td>
<td>814,393</td>
<td>746,126</td>
<td>1506516</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수급 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택총수급차</td>
<td>12,750</td>
<td>36,878</td>
<td>14,500</td>
<td>22,880</td>
<td>127,497</td>
<td>254,214</td>
<td>381,714</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>경기도</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공급 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연입주</td>
<td>146,807</td>
<td>131,021</td>
<td>138,414</td>
<td>181,041</td>
<td>163,804</td>
<td>104,305</td>
<td>104,384</td>
<td>1,04305</td>
<td>1,04305</td>
</tr>
<tr>
<td>연말실</td>
<td>35,902</td>
<td>20,406</td>
<td>28,154</td>
<td>37,338</td>
<td>14,850</td>
<td>18,757</td>
<td>281,540</td>
<td>226,572</td>
<td>506,114</td>
</tr>
<tr>
<td>수요 측면</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가구 연증가</td>
<td>122,615</td>
<td>130,735</td>
<td>131,855</td>
<td>126,453</td>
<td>1,236,150</td>
<td>1,315,181</td>
<td>2,541,331</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>질개선 0.1%</td>
<td>1,617</td>
<td>1,617</td>
<td>1,617</td>
<td>2,425</td>
<td>16,170</td>
<td>20,210</td>
<td>36,380</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택연소요</td>
<td>133,372</td>
<td>147,734</td>
<td>136,193</td>
<td>148,213</td>
<td>1,333,717</td>
<td>1,557,928</td>
<td>2,810,370</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수급 측面</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택총수급차</td>
<td>3,042</td>
<td>33,307</td>
<td>4,572</td>
<td>15,591</td>
<td>30,423</td>
<td>187,020</td>
<td>217,444</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
4) 광역시 주택수급(서울제외) 현황 추정

<table>
<thead>
<tr>
<th>광역시</th>
<th>91-95</th>
<th>96-00</th>
<th>91-00</th>
<th>01-03</th>
<th>04-05</th>
<th>06-10</th>
<th>91-00</th>
<th>01-10</th>
<th>91-10</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공급내용</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>연합주</td>
<td>187,501</td>
<td>154,379</td>
<td>170,940</td>
<td>118,021</td>
<td>133,702</td>
<td>152,147</td>
<td>1,709,400</td>
<td>1,382,202</td>
<td>3,091,602</td>
</tr>
<tr>
<td>연별임</td>
<td>36,867</td>
<td>44,194</td>
<td>40,531</td>
<td>64,977</td>
<td>28,427</td>
<td>32,488</td>
<td>405,310</td>
<td>414,225</td>
<td>819,535</td>
</tr>
<tr>
<td>수요 내용</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>가구증가</td>
<td>113,125</td>
<td>42,897</td>
<td>42,214</td>
<td>42,175</td>
<td>1,131,250</td>
<td>423,994</td>
<td>1,535,244</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>정책전 0.1%</td>
<td>2,016</td>
<td>1,915</td>
<td>3,220</td>
<td>2,999</td>
<td>20,160</td>
<td>27,180</td>
<td>4,7340</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택연소요</td>
<td>159,433</td>
<td>103,388</td>
<td>77,351</td>
<td>75,320</td>
<td>1,594,335</td>
<td>841,466</td>
<td>2,435,796</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수급내용</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택총수급차</td>
<td>11,506</td>
<td>14,634</td>
<td>56,351</td>
<td>76,827</td>
<td>115,065</td>
<td>540,739</td>
<td>655,799</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>광역시</td>
<td>91-95</td>
<td>96-00</td>
<td>91-00</td>
<td>01-03</td>
<td>04-05</td>
<td>06-10</td>
<td>91-00</td>
<td>01-10</td>
<td>91-10</td>
</tr>
<tr>
<td>--------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
<td>-------</td>
</tr>
<tr>
<td>서울</td>
<td>연 입 주</td>
<td>110,647</td>
<td>77,731</td>
<td>94,189</td>
<td>128,506</td>
<td>85,690</td>
<td>88,689</td>
<td>94,189</td>
<td>1,000,343</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>46,527</td>
<td>22,755</td>
<td>40,807</td>
<td>24,906</td>
<td>46,527</td>
<td>274,559</td>
<td>739,829</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>12,750</td>
<td>36,675</td>
<td>14,500</td>
<td>22,880</td>
<td>12,750</td>
<td>254,214</td>
<td>381,714</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>연 입 주</td>
<td>44,255</td>
<td>55,963</td>
<td>50,104</td>
<td>31,972</td>
<td>36,973</td>
<td>36,912</td>
<td>50,104</td>
<td>354,422</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>20,412</td>
<td>606</td>
<td>1,631</td>
<td>2,925</td>
<td>20,412</td>
<td>19,975</td>
<td>224,095</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>-8,876</td>
<td>2,487</td>
<td>21,789</td>
<td>16,676</td>
<td>-88,760</td>
<td>134,419</td>
<td>134,419</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>연 입 주</td>
<td>34,963</td>
<td>35,332</td>
<td>30,697</td>
<td>23,900</td>
<td>23,972</td>
<td>23,250</td>
<td>30,897</td>
<td>291,534</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>20,533</td>
<td>8,419</td>
<td>8,345</td>
<td>7,693</td>
<td>20,533</td>
<td>80,412</td>
<td>285,742</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>7,354</td>
<td>3,087</td>
<td>15,563</td>
<td>24,633</td>
<td>7,354</td>
<td>163,552</td>
<td>237,092</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>연 입 주</td>
<td>47,792</td>
<td>25,519</td>
<td>36,655</td>
<td>34,783</td>
<td>27,628</td>
<td>28,555</td>
<td>36,655</td>
<td>302,380</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>28,430</td>
<td>10,795</td>
<td>11,924</td>
<td>12,570</td>
<td>28,430</td>
<td>119,083</td>
<td>403,383</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>-6,007</td>
<td>12,670</td>
<td>9,925</td>
<td>14,326</td>
<td>6,007</td>
<td>129,490</td>
<td>189,560</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>연 입 주</td>
<td>22,133</td>
<td>18,237</td>
<td>20,185</td>
<td>11,227</td>
<td>16,783</td>
<td>25,428</td>
<td>20,185</td>
<td>193,487</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>17,214</td>
<td>6,808</td>
<td>5,320</td>
<td>5,770</td>
<td>17,214</td>
<td>59,914</td>
<td>232,054</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>2,733</td>
<td>1,550</td>
<td>7,253</td>
<td>14,755</td>
<td>2,733</td>
<td>93,231</td>
<td>120,561</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대전</td>
<td>연 입 주</td>
<td>28,098</td>
<td>17,237</td>
<td>22,667</td>
<td>9,409</td>
<td>12,523</td>
<td>17,425</td>
<td>22,667</td>
<td>140,398</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>16,862</td>
<td>9,936</td>
<td>9,253</td>
<td>7,927</td>
<td>16,862</td>
<td>88,239</td>
<td>254,869</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>4,117</td>
<td>1,367</td>
<td>1,440</td>
<td>5,710</td>
<td>4,117</td>
<td>35,531</td>
<td>76,701</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>연 입 주</td>
<td>10,360</td>
<td>10,901</td>
<td>10,630</td>
<td>8,730</td>
<td>10,003</td>
<td>10,756</td>
<td>10,630</td>
<td>99,976</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가구 연증가</td>
<td>9,674</td>
<td>6,813</td>
<td>5,741</td>
<td>5,579</td>
<td>9,674</td>
<td>59,816</td>
<td>156,556</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택총 수급차</td>
<td>171</td>
<td>-6,628</td>
<td>379</td>
<td>469</td>
<td>171</td>
<td>-16,781</td>
<td>-15,071</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
부록 2 : 시민단체의 부동산정책 입장

(참여연대와 경제정의실천연합의 부동산정책 문건)

■ 참여연대의 부동산정책 관련 입장

1. 25.7평 초과 민간건설아파트 제외한 분양원가공개 실효성 의문 /7.14

부분 민간이 건설하는 중대형 평형도 원가 공개해야.

1. 정부와 열린우리당이 오는(7/14) 오전 아파트 분양원가공개 관련 당정협의 결과를 발표하였 다. 25.7평 이하의 경우 분양원가연동과 공개를 하고, 25.7평 초과의 경우 공공주택에 한정하여 분 양원가를 공개하겠다는 내용이다. 공공택지에 지어지는 25.7평 이하 아파트에 대하여 분양원가연동과 공개를 하겠다는 것은 기존 정부안보다 일조적인 것으로 긍정적으로 평가한다. 그러나 가격상승을 주도하는 25.7평을 초과 하는 아파트의 경우 공공기관에 한정하여 분양원가를 공개하겠다는 방침은 그 실효성에 의문을 제기하지 않을 수 없다. 공공택지에 지어지는 25.7평 초과 아파트의 경우 대부분 민간건설회사가 짓고 있다는 점을 고려하면 공공기관이 짓는 아파트의 분양원가공개만으로 파급효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 25.7평 초과의 경우 민간건설의 경우도 채권입찰제를 도입하겠다고 하나, 이는 택지공급 과정에서의 개발이익 일부를 환수하는 방안이며, 25.7평 초과 민간건설 아파트의 경우 분양과정에서의 공공성은 전혀 발현될 수 없게 된다. 반면에 공공택지를 제공받아 아파트를 짓는 민간건설회사간의 차이가 없으며, 공공분양과정에서 공공의 이익을 기여해야 할 책임을 갖고 있다. 따라서 25.7평을 초과하는 경우에도, 공공과 민간 구분 없이 분양원가를 공개하는 것이 마땅하다.

2. 참여연대는 25.7평 이하의 경우 분양원가연동과공개를 실시하고, 25.7평 초과의 경우 채권입찰제와 함께 공공, 민간구분 없이 분양원가를 공개하는 것이 타당하다고 주장했다. 당정협의 결과는 결국 중대형아파트의 대부분을 차지하는 민간건설 아파트에 대한 분양원가공개를 포기함으로써 분양원가공개의 실효성을 담보할 수 없는 부실한 안이 되고 말았다. 정부와 여당은 건설경기 부양과 주택가격안정 중 무엇이 주택정책의 최우선적 목표인지 분명히 하여야 한다. 주택가격안 정이 결정 최우선의 목표라면 이에 합당한 대안을 내놓아야만 한다.

2. 주택가격안정을 위한 대안 제시해야 /6.10
분양가원가연동제 전립형으로 확대시행할 것 등 검토 필요

1. 어제(6/9) 노무현 대통령이 시장 원리에 맞지 않는다는 분양가 공개에 반대한다는 입장을 밝혔다. 그렇다면 2003년 말 주택공개단의 원칙 하에 주택정책을 수립하겠지만 대통령의 주택가격 안정정책이 무엇인지 국민이 납득할 수 있는 대안을 내놓아야 한다.

국민들의 원하는 것은 ‘주택가격을 안정시키기 위해 정부가 무엇을 할 것인가’이다. 따라서 분양가원가공개가 불가하다면 분양가원가연동제를 확대시행하겠다는 것인지, 또다른 대안이 있는 것인지, 주택가격안정을 위한 구체적인 정책대안을 밝혀야 한다.

2. 참여연대는 공공택지에서 지어지는 주택의 경우 서민층의 주거안정을 위해 가격안정정책이 우선적으로 취해져야 하는 대상이며, 이의 내용으로 분양가원가연동제나 분양가원가공개가 필요하다고 주장한다. 분양가원가연동제의 경우 서민층의 내 집 마련을 위한 보다 강력한 가격안정 정책이며, 분양가원가공개는 주택에 대비한 공공기관과 공공택지를 공급받은 민간건설설계공사가 주택의 분양가격을 결정하는 데에 통행성을 확보하여 간접적으로 분양가의 거품을 제거할 수 있는 방안이다.

3. 따라서 분양가원가공개를 할 것인가 아니면 연간식도는 국민주택규모 이하에서 채택하기로 한 분양가원가연동제를 공공택지에서 지어지는 주택 전체로 확대시행하거나, 소형평형에 있어서는 분양가원가연동제를 실시하고 국민주택규모를 초과할 경우에는 분양가공개를 하는 등의 가격안정 정책의 범위와 내용에 대한 구체적 논의를 시작해야 한다. 대통령과 정부가 주택가격안정 목표를 펼기한 것이 아니라면 분양가공개여부에 대한 논란을 둘어넘어 정책의 적정범위와 구체적 방안에 대한 생산적 논의로 나아가야 한다.

3. 공공택지에 짓는 주택, 분양가 규제해야 /6.2
주택분양가원가연동 및 원가공개 방안 난은 주택법개정안 입법운동 벌일 것

참여연대는 6월 2일, 최근 논란이 되고 있는 주택분양제도에 대한 참여연대의 입장을 밝혔다. 참여연대는 공공택지는 공익적 사용을 전제로 하여 적절히 토지를 수용하여 개발된 것이므로, 택지개발 단계뿐 아니라 주택을 건설하여 분양을 하는 과정까지 공익적 목적이 실현되어야 한다고 지적하고, “서민층에게 적절히 주택을 공급”하기 위한 분양가 규제 등이 이루어지는 것이 타당하다고 주장했다.

이의 구체적 방법으로 ▶ 공공택지에 건설되는 국민주택규모(25.7평) 이하의 주택은 대안주택공사, 도시개발공사 등 공기업이 주택분양가원가연동제에 따른 분양가 규제를 받는 형태로 아파트를 공급하는 공영개발방식을 택할 것, ▶ 공공택지에 민간이 주택을 건설하더라도 주택분양가원가연동제에 따른 분양가 규제를 받는 형태로 아파트를 공급하도록 할 것, ▶ 국민주택규모를 초과하는 주택에 대하여는 개발이익이 민간건설협회의 지나친 독립으로 귀결되지 않도록 체납금환담을 통하여 개발이익을 환수하도록 하고 분양가를 공개하도록 할 것을 제안했다.

참여연대는 공공택지에서 건설되는 주택의 분양가 규제 및 분양가공개의 구체적 방안을 담은
주택법 개정안을 마련하였으며, 17대 원구 성과 동시에 이를 엄범화하는 운동을 전개할 계획이다.
이번 주택법개정청원안에는 ▶ 국민주택규모 이하 아파트의 분양가 규제(제38조제2항 신설), ▶ 국민주택규모 이상 아파트의 공개(제38조제3항 신설), ▶ 분양가 규제 적용 주택의 분양 자격 (과거 5년 무주택자) 제한(제38조제4항 신설), ▶ 분양가 규제를 받는 국민주택규모 이하 아파트의 5년간 전매금지 및 전매금지기간 내매에 환매제도(제41조의2 신설) 등을 포함되어 있다.
열린우리당과 정부에서 분양가공개 불가방침을 밝힌바 있다. 참여연대는 이와 관련하여 참여연 대가 제안한 바와 같이 관할관청에 분양가검토위원회를 구성하여 분양가의 적정성을 검토하여 그 적정여부를 공개하고, 분양가를 공개하지 않거나 허위로 공개하는 경우에는 형사처벌보다는 관할관청이 일반 분양자 모집승인을 거부하는 행정적 제재의 방식으로 적정공개를 강제하도록 할 경우 분양가 공개와 관련한 위헌지시 등은 충분히 분석할 수 있다고 주장했다.
주택공급제도에 있어서의 또 하나의 장점은 개발로 인해 발생한 이익의 환수 문제이다. 지난 16대 국회에서 수도권에 개발부담금을 부과가 2004년으로 종료됨으로 인해 이와 관련한 법률의 개정(부담금관리기본법-법률6589호 부칙 제2조 개정)을 추진하였으나 무산된 바 있다. 따라서 참여연대는 17대 국회에서 다시 개발발 등을 인한 개발이익의 환수와 관련한 법률의 개정이 이루어져야 한다고 강조했다. 또한 현재 발생은 이익이 발생하는 개발이익이 환수되지 못하고 있는 채전축의 경우 연면적 증가분에 대해 임대아파트를 의무적으로 짓도록 하는 임대주택건설부담금을 부과하거나 그 규모가 1,000세대 이하의 경우 임대아파트 부담금을 현금으로 부과하는 방안이 적절 보석되어야 한다고 주장한다.

4. 지속가능한 사회발전을 위한 6대 분야 22가지 분배구조개혁과제 발표 /6.1

참여연대(공동대표 박상중 이선홍 최영도)는 6월 1일 (화) 오전 10시, 철학마당 느티나무에서 지속가능한 사회발전을 위한 6대분야 22가지 개혁과제를 밝히는 기자회견을 개최했다.
참여연대는 교육, 의료, 주거 등 가구지출비용의 과도한 시장·가족 의존, 정규직-비정규직 및 대 기업-중소기업 노동자의 적자를 분배구조개선을 통해 해소하지 않으면 경제성장은 물론 지속가 능한 사회발전의 위기에 봉착할 것이다고 지적하고, 이를 해결하기 위한 6대 분야 22가지 분배구 조개혁과제를 제시했다. 아울러 이러한 경제·사회정책을 합리적이고 효율적으로 해결하기 위한 사회적 합의의 필요성을 강조하고, 정부와 정당, 기업과 노동자, 자영자, 시민사회단체 등이 참여하는 (가칭) 경제사회협의회의 구성을 제안했다.
참여연대는 "이제는 분배구조 개혁에 사회적 관심과 총력을 기울일 때"라며, "과거 지속적 경제 성장이 시장과 가족에 의존적 사회구조를 유지시키고 상장경영의 정책기조를 고착화시키려는, 구 시대적 사회정책 패러다임은 소득분배 악화와 사회갈등을 유발하여 사회의 지속가능한 성장에 걸 림돌이 되고 있다"고 지적했다.
이에 따라 ▶ 최저임금 상향 조정과 사회적근로복지기금의 사회화 등을 통한 비정규직 보호대책 마련, ▶ 공공임대주택 제고 20% 확보 및 주거보조제도 확충을 통한 주택정책 개선, ▶ 조세방 식에 의한 기초연금제 도입 적극 점검과 기초생활보장제도 개선을 통한 민주총 보호강화, 사회보 험 부과현수 기금 국세청이관을 통한 사회보험 사각지대 해소를 비롯한 소득보장제도 개선, ▶ 공
공의료기관 및 공공 노인요양시설 대폭 확충, 진료비충액예산제 도입과 본인부담증액상한제 확대 시행, ▶ 공공보육시설 대폭확대와 자활지원 강화를 통한 일자리 창출, ▶ 보유재산실화와 상장주식 고려 양도차익에 대한 과세, 근로소득과 사업소득간의 조세평형 실험을 통한 조세개혁 과제 등 총 6대 분야 22가지 분배구조개선 과제를 제시했다.

참여연대는 이러한 경제·사회정책은 기업과 노동자, 자영주와 정부 등 다양한 사회주체들과 밀접히 연관되어 있고 사안별로 각 주제들의 이해관계가 극각히 대립하고 있어, 개별 부처나 분야의 약간이나 개별 정책적 수준, 일부 주제간의 힐의만으로는 해결할 수 없는 사안들이므로, 이러한 의제들을 종합적으로 다루 사회적 합의기구의 구성이 필요하다고 강조했다. 따라서 노사정위원회를 발족적으로 확대하고 참여 범위를 확대, 의제의 범위도 분배구조 전반으로 확대하는 (가칭) 경제사회협의회의 구성을 제안하였다.

참여연대는 사회적 합의기구의 구성을 비롯한 분배구조 개선은 우리 사회의 가장 주요한 현안이며, 따라서 향후 이를 위한 정책과제를 보다 구체화하고 입법운동을 포함한 다양한 활동을 지속적으로 벌여나갈 것임을 밝혔다.

5. 분양원가 공개, 뭐가 그리 어려운가? /5.20

<주택공급제도검토위원회> 결과 외국에 대한 시민단체 공동성명

주택공급제도검토위원회의 논의결과가 외국 보도되고 있어 위원회에 참여하고 있는 시민단체 공동의 입장을 밝한다.
보도에 따르면 주택공급제도검토위원회에서 1) 25.7평 초과 주택용지는 채권입찰제를 도입하고 2) 25.7평 이하 주택용지에 대해서는 채권입찰제, 공영개발, 원가연동제 도입의 3가지 대안을 제시했으나 원가연동제가 가장 유력하며 3) 주공아파트의 건축비는 공개하지 않는 것으로 간주한다고 한다.
특히 주공아파트 원가공개와 관련해 주공아파트 건축비 공개시 잡가가 안정된다는 효과가 입증되지 않았음을 뿐만 아니라 기술적으로도 어려움이 많아 있다. '법률전문단도 주공아파트 건축비 공개 자체가 무리라는 의견을 제시하였다,' 25.7평 이하 주택용지에 대한 원가연동제가 도입될 경우 주공아파트의 건축비를 공개하는 것은 큰 의미가 없다며 주공아파트 원가공개에 대해 위원회에서 공개하지 않기로 결정하고 건교부에 제출한 것처럼 보도되고 있다.
이러한 보도는 위원회의 논의결과를 왜곡하는 중요한 문제이기에 위원회에 참여하고 있는 시민단체에서는 다음과 같이 공동의 입장을 밝한다.

위원회의 논의결과는 1) 25.7평 초과 주택용지는 채권입찰제를 도입하고, 2) 25.7평 이하 주택용지에 대해서는 채권입찰제, 공영개발, 원가연동제 도입의 3가지 대안을 검토하며 3) 주공아파트 원가공개는 참의의견이 없어지는 몇 해 간의 의견을 공정회에 제시하는 것이었다. 즉 위원회의 공식논의에서는 3개의 대안중 원가연동제가 가장 바람직한 것으로 논의되지 않았으며 주공의 건축비를 공개하지 않기로 결정을 내린바 없다.
시민단체들은 25.7평 이하 공공주택의 경우 공영개발방식이 적극 검토되어야 하며, 원가공개에 대해서는 1) 민간기업에 우선해 주공공공기업의 원가공개가 이루어져야 하며 2) 택지개발자
구의 민간아파트의 경우도 원가공개가 추진되어야 하며 3) 민간건설업체의 경우는 계약과정에서 토지비와 주요건축비 내역을 계약서에 명시하며 소비자의 권리를 보장하는 방안이 필요함을 지속적으로 주장해 왔다. 이에 따라 주택공사가 건축비를 공개하기 어려다는 입장은 명확한 것에 대한 절차적인 문제제기가 이루어지기도 했다.

그러나 주택공급제도검토위원회는 애초부터 원가공개에 대해 의견이 다를 위한 찬반동수로 구성되어 있어 이 문제와 관련한 합의가 이루어지기 어려운 구조이다. 따라서 주택공사 원가공개에 대해서는 위원회에서 결론이 내려지지 않았고 공청회에 찬반의견을 그대로 제시, 시민들의 의견을 듣기로 했다.

 만약위원에서 주공의 건축비공개를 하지 않기로 결정한다면 당연히 원가공개를 요구했던 위 원을 대표해 누군가가 위원회 결과를 발표하는 기자간담회 자리에 참석하는 것이 상식임에도 이에 기자간담회에는 원가공개를 주장했던 위원은 누구도 참석하지 않았고 보도를 통해서만 이러한 사실을 알게 되었다. 또한 이에 회의에서는 건교부에 제출한 주택공급제도검토위원회의 논의결과가 확정되지거나 의결로 작성되지 않았고 다만 공청회의 발표자료에 관한 2차 검토가 있었을 뿐이다.

 이에 위원회에 참여했던 시민단체는 다음과 같이 공동의 입장을 표명한다.

 첫째, 건설교통부는 위원회의 논의 결과를 정확히 해석, 제시하지 말고 잘못된 보도내용을 시정하라.
 둘째, 택지공급가를 공개하고 택지개발사업의 취지에 반하는 택지공급체계를 개선하라.
 셋째, 민간기업이 우선해 공기업의 분양가를 공개하고 아파트분양과정에서 소비자의 권리를 보장할 개선책을 제시하라.
 넷째, 후분양제와 개발이익환수 장치 등 부동산투기 용기를 위한 근본적 대책을 마련하라.

6. 제대로 된 분양가를 공개하라 / 2.13

실속 없는 평당 공공택지 가격 공개 의무화

1. 건설교통부는 2월 12일 공공택지의 공급가격에 대한 정보공개를 의무화하겠다고 발표하였다. 그러나 이는 기존에 공고하던 총액을 평당 가격으로 환산하여 공개한다는 것에 지나지 않아, 실제 분양가에 택지가격이 얼마나 반영되었는지에 대한 정보로서의 가치가 없는 것이다. 정부는 ‘눈가리고 아웅’식의 방법이 아니라, 택지조성원가 및 분양가에 포함된 택지가격, 건축비를 정확히 공개하며 과도한 개발이익을 막는 대책을 세워야 한다.

2. 대한주택공사나 한국토지공사가 주택법, 택지개발촉진법에 근거하여 콘텐츠를 강제로 수용하도록 하는 근거는 시민들의 내집마련 등의 공공적 역할에 기여하도록 하기 위함이다. 그러나 서울도시개발공사의 분양가공개에서 드러나듯이 공공기관조차도 분양과정에서 폭리를 취해 왔고, 이에 국민들은 공공기관이 우선하여 택지조성원가과 건축비 등을 소상히 밝혀야만 계시하려고 하는 것이다. 건교부의 2.12 발표는 이런 점에서 시민의 따가운 눈총을 피하려는 미봉책이라 하지 않을 수 없다. 또한 공공택지 지역에서의 분양가 공개는 대한주택공사나 도시개발공사뿐만
아니라 공익적 혜택을 누리고 있는 민간건설업체에 대하여도 적용되어야 한다.

3. 대한주택공사의 분양가 공개도 무르고 말 일이 아니다. 이미 서울 신림동, 중계동 아파트의 원가공개소송에서 벌어진 판결이 있었고, 원가공개에 대한 국민적 요구는 한계가 없고 검토위원회를 구성, 검토해야 할 수준을 넘어선 것이라는 점을 분명히 인식해야 한다.

4. 공공택지공사의 분양제도도 채권입찰제 정도가 아니라 분양받은 공공택지를 되팔아 전매 차익만을 취한 건설업체에 대하여는 공공택지를 반영하고 차원 공공택지의 입장에 참가하지 못하도록 하는 특단의 대책이 있어야 한다. 아무런 제약이 없다보니 아파트 건설능력도 없는 부실기업이 공공택지를 공급받아 다른 건설업체에 전매하여 엄청난 프리미엄을 취하고 대기업들도 수십개의 페이퍼 컴퍼니(Paper Company)를 만들어 경쟁적으로 공공택지를 분양받으려 함으로써 엄청난 투기이익이 반영되어 택지비가 건교부장관의 승인을 받아 공공주택의 몇 배가 되어 고스란히 분양가를 상승시키는 악습이 근절되지 않고 있는 것이다.

5. 분양가를 공개하면 투기수용폭, 공급위축, 품질저하로 오히려 수요자에게 불이익이 돌아가므로 분양가를 할 수 없다는 건교부의 주장도 설득력이 없다. 분양가를 규제하거나 공개하는 경우 아파트의 품질이 떨어진다고 하는데, 이러한 주장과 관련된 것은 주로 마감재 부분으로 주택 분양가 원가가부등지침에 의하여 분양가를 규제하는 시점에서 표준분양가에 이르고 원가선정을 허용하여 정은 마감재를 사용하는 것을 허용한 것과 같이 소비자의 다양한 수요를 감안하여 윤선을 한 두개가 아니라 10-20개로 다양하게 마련하면 구조가 되므로, 분양가 공개로 인해 주택공급이 줄지 못한 경우에 상관없이, 공공택지 공개로 인해 주택공급이 줄어드는 우려 역시 근거가 없다.

그리고, 분양가와 시가와의 차액을 노리고 가수요자들이 분양시장에 뛰어들어 투기자가 더욱 만연할 것이라는 반론도 있는데, 이러한 점 때문에 분양가규제를 하던 시기에는 실수요자인 무주택 대주에게 우선분양권을 주고(현재는 20세이상이면 분양권이 있어 550만명의 분양자격권자가 있는 데, 이중 무주택세대는 180만만이다.) 국민주택규모(공급면적 33평형 이하)의 경우에는 5년간, 다른 아파트의 경우에는 소유권이전동기시까지 분양권차산을 금지하여 투기적인 전매를 해치는 제도를 운영하였다. 시가와 분양가의 차액을 건설업체가 독점하는 것보다는 기존주택가격이 너무 높아 짜를 마련하기 어려운 서민들이 낮은 분양가로 집을 마련하여 그 차액의 혜택을 보도목 하는 것이 훨씬 정당성이 높은 주택정책이라 할 것이며 근본적으로 개발이익환수제도를 통해 그 차액을 사회적으로 환수해야 할 것이다.

6. 분양가와 택지공급료의 공개는 점 값만은 잡겠지만 하면 정부의 공언을 지키기 위한 기본적 조치이다. 그럼에도 불구하고 정부의 212 발표는 대단히 미흡하고, 국민을 기만하고자 하는 것이 아닌가 의심할 정도의 내용을 담고 있다. 분양가 공개와 더불어 서민들의 내집 마련을 위한 공공기관들의 역할을 보다 강화하기 위해 정부가 무엇을 해야 하는지 더욱 깊이 고민해야 한다. 끝.

7. 개발이익 환수제도 관련 법안 제시의의해야 /03.12.10

1. 국회 운영위원회는 12월 1일 전체회의를 열어 수도권 지역의 개발부담금 부과기간을 연장하지 않기로 의결하였다. 이는 개발이익 환수를 통해 부동산 투기를 막아야 한다는 국민들의 이해에
반하는 것이며, 정부가 부동산투기억제의 일환으로 추진하려는 토지공개념제도에 대해 국회가 발
복을 참고 나선 것으로 국회가 누구를 위하여 이런 결정을 내린 것인지 묻지 않을 수 없다.

국회 운영위는 개발이익환수의 사회적 필요성과 국민의 요구를 더 이상 무시하지 말고, 임시국
회 회기 동안 이를 즉각 재심의하여야 하며, 정부도 관련 법령을 조속히 제발의하여야 한다.

2. 개발이익환수제도는 토지공개념의 조치로 도입된 것으로 토지개발로 인한 과도한 이익이 발
생할 경우 이를 국가가 환수하여 이를 적정하게 배분하여 사회적인 재원으로 활용, 제투자를 제
도한다. 특히 골프장, 온천 등의 개발로 인해 토지가격이 상승하면 정부가 개발이익의 25%를 환
수하는 것으로 이는 사회정의에도 부합하며 부동산 부기의 억제책으로써 효과를 발휘할 수 있다.

3. 이번 운영위의 결정으로 당장에 정부의 10.29 부동산 종합대책에 제도가 정리게 되었다. 이러
한 결과는 사실상 정부가 자초한 것 같다. 정부는 개발이익환수에관한법령 등 토지공개념 관련
정책을 일관되게 지속적으로 추진하지 못하고, 건설경기 활성화가 필요하다는 이유로 개발이익환
수에관한법령의 본래의 목적에 부합하지 않는 형태로 제도를 한정적으로 축소운영 해 왔다. 정부
가 개발이익환수제도의 일관된 운영에 대한 의지가 있다면, 임시국회에 관련 법령을 즉각 제발의
해야 할 것이다. 특히 수도권 이외 지역과의 형평이 문제될 만한 개발부담금제도의 본래 취지를
살리기 위하여 수도권 이외의 지역이나 개발·재건축 사업 등으로 대상범위를 확대하는 법률개
정안을 발의할 필요성이 있음을 강조하는 바이다. 끝.

8. 노무현 대통령의 토지공개념 도입 의지를 환영한다 /03.10.14

유한한 공공재의 과점과 막기 위한 제한적 토지공개념 도입 필요

1. 노무현 대통령은 13일 국회 시정연설을 통해 '강력한 토지공개념 도입' 의지를 밝혔다. 그동
안 수 차례에 걸쳐 정부가 부동산 대책을 발표했으나 한시적인 반짝 효과만 거두었을 뿐, 모두 근
본적 치명이 되지 못한 채 매번 주택 가격 상승의 결과만 가져왔다. 이로 인해 정부가 개발이익환수에관한법령을 재발의할 필요성을 인정한 바 있다. 끝.
으로 분양가원가연동제시행지침 등을 폐지하자 주택 가격은 계속 상승해왔으며, 결국 서민들의 내집 마련이 더욱 힘들어지게 되었다.

4. 정부는 지금까지 시장질서 유지에만 치중하여 부동산 문제를 시장에만 맡겨왔다. 노무현 대통령의 발언에 "주택가격 안정은 서민생활의 근본"이라며 정부는 주택보급에만 역점을 둔 결과로 2000년 인구주택총조사에 의하면 우리나라 전체 가구 중 54.2%만이 자가소유로 나타나고 있다. 이를 거꾸로 뒤집어보면 우리 나라 인구의 절반 이상은 자가소유를 갖고 있지 못한다는 것이다. 우리 주택시장은 현재 유한한 자원을 소수에 과점하고 있어 실수요자에게 주택이 원활하게 공급되지 못하고 있는 현실이다. 따라서 공정한 시장 경쟁을 생각하더라도 같은 맥락을 택한 유동자금의 부동산 시장의 유입으로 인한 고부과실이 퇴출야 하며, 정부가 그 동안 추진해왔던 보유세, 양도세 강화 등과 함께 토지와 주택 보급을 하여야 할 수 있는 강력한 토지공개제도 도입해야 한다.

9. 정부는 과연 보유세 개편 의지가 있는가?

핵심 사안 바로 정책 도입목적 의문스러움

1. 정부는 지난 31일 논란을 거듭하던 종합부동산세의 도입방향을 발표했다. 비록 최종 결정된 것과는 다르다고 하더라도, 정부발표로 볼 때 정부의 종합부동산세 도입취지가 과연 무엇인지 의문스럽기만 하다.

참여연대 조세개혁센터(소장: 최영태)는 그동안 스스로 밝혀 왔던 도입방향조차 모호하게 하는 이번 종합부동산세 안이 조세형평성의 제고와 망국적인 부동산 무기대책을 해결할 수 있는 실효성 있는 대책인지 묻지 않을 수 없다. 참여연대는 정부가 보유세 강화, 조세형평성 제고, 부동산 무기근절이란 예초의 정책목표를 실현하겠다는 의지가 있다면, 공정회에 공을 떠넘기고 물리서어서 관망하겠다는 무책임한 태도를 비판하고 그 의지에 부합하는 분명한 입장을 촉구한다.

2. 정부는 부동산 보유세 개편안이 최종 결정되지 않았다고 한다. 이것이 각계의 의견을 최대한 수렴하기 위해서라고 할 지 모르나, 보유세 강화효과를 좌우할 핵심적인 내용들이 빠져 정부안을 가지고 공청회를 하는 것이 무과미가 있는지 알 수 없다.

그리고 종합부동산세 신설 등 보유세 개편을 공안한 지 반년도 훨씬 지난 이후에 나온 정부안이 거꾸로 동러나 실망스럽기만 하다. 보유세 현실파, 조세형평성 제고, 투기억제라는 제도도입의 목표에 관한 분명한 대책을 어느 것도 아니라 시원스레 제시한 것이 없다.

이와 같이 하순세월을 보낸 것이 참여정부의 정책의지가 보이지 않았기 때문인가, 아니면 취임전 공개운동이 반영된 바 있는 이현제 경제부총리의 경우처럼 보유세 강화에 반대하고 있는 일부 관료들의 방해 때문인지 정부에 묻지 않을 수 없다.

3. 좀더 구체적으로 정부안의 문제점은 살펴보면, 토지 관련 종합부동산세의 경우 정작 중요하다고 할 수 있는 고액토지 보유세에 대한 대책조차 빠져 있다. 어느 보유세를 고액토지부적자로 봄 것인지, 고액토지부적자에 대하여는 어느 정도 실효성 부담을 시킬 것인지가 명확히 제시되지 않았다.
신문보도에 의하면 막연히 세부담이 2배 정도 인상될 것이라고 한다. 국민들의 혼란을 막고 정책의지를 분명히 하기 위해서는 누구를 대상으로, 얼마의 세부담을 할 것인지가 분명히 제시되어야 할 것이다. 그리고 그 부담은 정부가 종전에 약속한 대로 “보유가 부담이 될 정도”의 수준이어야 한다.

또한 고액토지 보유자 외에 일반토지 보유자에 대하여도 보유세를 어느 정도 수준으로 강화할지에 대해 분명한 안을 제시하지 않고 있다. 이러한 대로는 국민을 혼란스럽게 한다. 전문가들이 제시한 보유세 강화 방안은 도입하고자 하였던 지방의 부담을 파기하는 것이 아니라, 정부의 부담을 파기하는 것이라는 점에서 국민들은 혼란스럽게 할 것이다.

건물 관련 종합부동산세 과세 방안 또한 문제이다. 다주택 보유자에 대한 증세가 이루어지지 않는다면, 여러 가지 난관을 무릎쓰고 제도를 도입하고자 한 취지를 정부 스스로가 포기하는 것이나 바란다. 다주택 보유자에 대한 종합부동산세는 종합부동산세 도입을 위한 가장 원초적인 목적이 시기에도 추가적으로 다른 안을 놓고 고민해 볼 수 있지만 다주택 보유자에 대한 종세는 움직일 수 없는 상담이다. 이러한 당초 취지가 흐려져서는 안 될 것이다.

정부는 아울러 토지와 건물 관련 과표를 각각 개별공시지가와 국세청 기준시가로 단일화해야 한다. 이로 인해 가중되는 세부담을 세율을 통해 조정하면 된다. 전근대적인 고정세가 이를 못하는 것이다. 공표체계의 개선은 국민들에게 별도의 세부담을 시키는 것도 아니다. 세율과 함께 조정하면 단지 기술적인 문제에 불과하다. 국민들로 하여금 보유세에 대해 관심을 가지고 정부의 부담을 해야 한다는 점에서 그나마 흐려져서는 안 될 것이다.

정부는 아울러 토지와 건물 관련 과표를 각각 개별공시지가와 국세청 기준시가로 단일화해야 한다. 이로 인해 가중되는 세부담을 세율을 통해 조정하면 된다. 전근대적인 고정세가 이를 못하는 것이다. 공표체계의 개선은 국민들에게 별도의 세부담을 시키는 것도 아니다. 세율과 함께 조정하면 단지 기술적인 문제에 불과하다. 국민들로 하여금 보유세에 대해 관심을 가지고 정부의 부담을 해야 한다는 점에서 그나마 흐려져서는 안 될 것이다.

1. 정부는 지난(22일) 2004년 건물 과표개편안을 확정 발표했다. 이 개편안에 의하면 재산세는 서울 강남의 경우 당초 정부 인상안인 7배보다 다소 낮은 평균 5∼6배로, 강북의 경우 30∼30%에서 20∼30%로 하향 조정된다. 참여연대 조세개혁센터(소장: 최영태)는 이번 확정 정부안이 일부 지방자치단체의 심한 저항에도 불구하고 국세청 기준시가 3억원 이하 아파트에 대해서는 조세부담 증가로 인한 서민층의 부담과 지자체의 과세자율성을 고려한 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐려진다는 점에서 그나마 흐리
을 고수, 지역간 과세 불평등 해소하겠다는 개편안의 큰 골격은 비교적 유지하고 있다고 볼 수 있다.

이제 서울 강남지역 자치단체들을 비롯해 이번 정부 재산세 인상 방안에 반대해 왔던 지역 자치단체들은 명분 없는 재산세 과세현실화에 대한 반대 논리를 그만 거두고, 수십 년 동안 해묵어 왔던 재산세 과세체계를 바로 잡기 위한 법안개정 노력에 동참해야 할 것이다. 그렇지 않고 반대입장을 계속 고수할 경우, 지역이기주의에 사로잡혀 부동산 보유세 강화와 지역간 공정과세라는 시대적 요구를 외면했다는 비난을 면치 못할 것이다.

3. 정부 또한 부동산 보유과세를 강화하고 지역간 과세 불균형을 해소하겠다는 애초의 취지에서 더 이상 홀들𝒟barang는 안 된다. 이번 개편안을 출발점으로 삼아 시가에 기반한 과세체계를 구축하기 위해 박차를 가해야 할 것이다. 이는 혼란을 없어하고 다수의 의지가 맞춰질 때야 가능하다는 것을 정부는 명심해야 할 것이다. 또한 종합부동산세 도입 등 부동산 보유과세 전면 개편을 취한 준비 박차를 가하는 것이 역사적 시급하다. 재산세 인상을 둘러싼 현재의 논란을 종식시키기 위해서라도 종합부동산세 도입 등의 합리적인 내용을 하루 빨리 마련해 입법 절차를 시작해야 한다. 짐.

11. 재산세 인상 방침, 후퇴는 있을 수 없다 /03.12.12

공평과세는 정치적 고려의 대상 될 수 없어

행정자치부의 재산세 인상안에 대해 최근 자치단체들의 반대 음직임이 거세지고 있다. 강남지역 자치단체들을 중심으로 행자부 권고의 절반에는 못 미치는 선에서 시가를 제조해 줄 것을 요구하고 나섰고, 받아들여지지 않을 경우 50% 범위 안에서 세율을 조정할 수 있는 자체부담의 범위 권한을 최대한 활용할 것이라고 밝혔다. 이에 서울시는 12일 이들을 둘러싼 협의와 합의를 통해 행자부 안에 협상 못 미치는 아파트의 경우 평균 30%, 전체적으로는 20% 수준에서 재산세를 인상해 줄 것을 행자부에 건의할 예정이라고 밝혔다.

참여연대 조세혁신회의(소장: 최영태, 회계사)는 이들 지역의 요구가 민선 자치단체장이 선거 등 정치적 고려 때문에 현 부동산 문제의 심각성을 외면한 것으로 보고, 이를 강력 비판하는 바이다.

강남·서초·송파구 등 강남 지역 자치단체에서 시작된 행자부의 재산세 인상안 거부 음직임은 이제 강북 등 서울 전역으로 전진해 이어, 수도권 및 지방 대도시로 확산될 조짐을 보이고 있다. 정부의 부동산시장 안정 대책이 시행조차 되지 못한 채 좌초될 위기에 처한 것이다. 그러나 행자부의 재산세 인상 방안은 그동안 시가를 제대로 반영하지 못했던 웨곡된 과세체계를 바로잡기 위한 최소한의 조치이다. 재산세와 종토세를 합한 보유세의 2003년 부과현황을 보면 지역별로 엄청난 불균형을 양산하고 있다. 강남의 경우 보유세가 시가대비 0.63%~0.65%에 불과한 반면, 강북의 대형아파트는 0.3%~0.4%로, 그 형평성이 심각하게 해손되어 있다.

또한 한꺼번에 세금을 최고 7배까지 올리는 것은 있을 수 없는 일이라고 이야기하지만, 부동산 가격 폭등으로 오른 집값에 비하면 세금 인상분은 그리 크지 않다. 2002년 재산세의 부과현황을 보면 93.7%가 10만원 이하로 납부했고, 종토세 납부금액도 91.4%가 10만원 이하였다. 원금과 자동차세 등과 비교할 때 지나치게 낮은 금액으로 세금으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있었다.
다. 행자부 안대로 재산세가 인상되더라도 실효세율이 여전히 낮음에도 불구하고 산술적인 수치
에 매달려 행자부의 재산세 인상방침을 무효화시킬 경우, 최근 가까스로 안정화 기미를 보이고 있
는 부동산 시장이 다시 소용돌이질 수 있는 결과를 보듯 변한 일이다.
따라서 행자부 재산세 인상안에 대한 거부 움직임을 보이고 있는 서울 강남 등 일부지역 자치단체
장들은 지역주민들의 반발을 두려워한 나머지, 지역간에 심각한 과세 불평등을 낳고 있는 허물
된 현행 재산세 과세체계의 정상화라는 중대한 시대적 요구를 외면해서는 안 될 것이다. 같은 입
장을 표명하고 있는 서울 강북 및 여타 지역 또한 수많은 시가에서 현안 멀어진 아파트에서 사는 주민들
이 원하는 부동산에 살고 있는 서울 강남지역 주민들보다 더 많은 세금을 내고 있다는 현실
은 용인하고 둔시하는 것이며 분명한 입장은 밝혀야 할 것이다.
행자부 또한 자치단체들의 세율인상폭 재조정 압력에 흔들려서는 안 된다. 과세형평성 제고와
부동산시장 안정은 일관된 의지 없이는 불가능하다. 우리나라의 부동산시장 상황이 이렇게까지
약화된 것은 건전한 부동산시장을 만들겠다는 의지가 왜곡되면 안 되고, 이에 반박해 나가는 정부
정책이 중대한 원인이었음을 잊어서는 안 될 것이다. 끝.

12. 정부주택종합대책, 무기근절책으로 미흡 /03.10.29

- 실망스러운 소형아파트 분양가원가연동제 포기
- 공급확대만으로 가격안정 어려워

1. 정부는 오늘(29일) 주택공급 푸랑 확대와 조세제도 정비를 주 내용으로 하는 「주택시장안정
종합대책」을 발표했다. 참여연대(공동대표 : 박상증, 최영도)는 정부의 발표 내용이 무기근절을
위한 과세제도를 강화했음에도 불구하고 소형아파트 분양가원가연동제 포기 등 주택가격안정대
책의 측면에서 실효성 있는 대책이라고 평가한 후 보기에 부족하다고 평가한다.
2. 정부는 현재의 부동산 가격 상승을 수도권의 주택공급부족과 부동자금 유입으로 진단하고 있
고, 이를 해결하려는 방안으로 강남뷰타운 추가 지정 등 주택 공급룹 확대를 그 대책으로 내놓았
다. 이는 공개 논의을 기본방향으로 주택과 토지정책을 강화하겠다는 정부의 기존 방침과는 상반된
해법이다. 더욱이 최근 3년간 매년 50만호 이상의 주택이 공급되고 있어도 가격이 폭등하고 있
는 점에 비추어 볼 때, 주택공급을 늘이는 것이 부동산가격 안정을 이룰 수 있는 것은 매우안이한 발상이
다.
3. 주택가격상승의 가장 큰 피해자는 무주택 세대이다. 무주택 세대주 우선공급비용을 50%에서
75%로 상향조정한다는 것은 환영할 만한 일이나, 우선권이 부여된다 하더라도 분양가를
포기한다면 여전히 무주택 세대에게 내담마련은 요원한 일이 될 것이다. 따라서 정부의 25.7평
이하 주택에 대한 분양가원가연동제가 이번 대책에 포함되지 못한 것은 주택가격안정의 실효성을
저해할 뿐 아니라, 주택정책의 핵심이 되어야 할 무주택 세대주에 대한 무주택공급의 필요성을 정부
가 여전히 인식하지 못하고 있음을 드러내 주는 것이다.
4. 조세 관련 대책에서는 종합부동산세 도입시기를 1년 단축하고, 다주택 소유자에게 양도소득세
과세를 강화하는 등 기존의 정부정책에 일정 정도 진전된 부분이 보인다. 다만 종합부동산세의 경
우 ‘과다·고액보유’의 기준이 무엇인지, ‘보유가 부담이 되는 수준’이란 무엇을 말하는 지에 대한 구체적 내용이 빠져 있다. 양도소득세 강화 내용이 비교적 구체적으로 제시된 것과는 대조적이다.

종합부동산세가 부기대책으로 개편하기 위해서는 조속한 기간 안에 실효세율을 1% 수준으로 끌어올려야 한다. 이를 통해 정부는 종합부동산세 추진과 관련해 좀 더 구체적인 내용을 제시하고, 과세체계 또한 시가과세 및 토지·건물 합산과세를 기본으로 삼아 추진해야 한다.

또한 발표된 대책에는, 부기지역 내 고가주택을 실제취득가액으로 취득세를 과세하고 양도세 제를 설계보다로 전면 개편하는 것을 “항후 시장동향에 따른 추가대책”으로 봐 놓았다. 그러나 이는 시장동향을 왜 가며 시행할 것이 아니라, 지급 즉시 개편작업에 착수해야 하는 내용들이나, 부기지역 내 고가주택에 대한 실제취득가액 과세도 6억 원 이상에 대해서만 적용할 게 아니라 모든 주택에 적용해야 할 문제다.

5. 정부가 부기지역 다주택보유자에 대한 과세를 강화하는 등 부기대책을 제시하고 있지만, 분양 가설가연동제를 포기하고 재건축허가와 개발이익환수 및 양도세 설계가 과세체계 확립 등도 후속조치를 빠는 등 여전히 정부의 부동산가격 안정 의지를 외면하게 하는 점들이 보인다. 이는 시장에 타격을 줄 수 있다는 이유로 시장상황을 우선적으로 고려하겠다는 말이다. 이러한 안이한 발상이 강남불패신화를 빼앗고 있는 것이다. 지금의 주택가격 상승은 인한 수익들의 상실감과 고통은 ‘처처히’ 대처할 상황이 결코 아니다. 따라서 정부는 이번 대책의 미흡한 부분을 조속히 보완하고 후속 조치의 시행시기를 앞당겨야 한다. 끝.

13. 참여연대, 부동산 관련 조세 및 주택정책 의견 발표 /03.10.27
- 정부의 종합부동산 대책 발표에 앞서, 강력한 조세 및 주택정책 제시 요구
- 부동산 보유세 및 1가구가구주택 과세강화, 분양권전매금지 강화 및 주택환매제 도입 촉구
- 토지공개 논에 근거한 일관된 조세 및 주택정책 강조

참여연대는 오늘(27일) 최근 심각한 사회갈등을 야기하고 있는 부동산 문제와 관련해, 이번 주 20일에 개정된 정부의 부동산종합대책 발표에 앞서 부동산투기차단, 서민주거안정화 및 조세형평성 제고를 위한 ‘부동산 관련 조세 및 주택정책에 대한 참여연대 의견’을 발표하고 관련 부처에 이를 전달했다.

의견서에서 참여연대는 참여연대는 참반말란이 일고 있는 토지공개제 도입과 관련해 정부가 뒤늦게나마 토지·주택 관련 정책을 공공적 성격에 입각한 방향으로 전환하고 토지·주택정책의 이념적 목표를 명확히 했다는 점에서 토지공개제 및 토지공개법에 찬성한다고 밝혔다. 참여연대는 정부에 제출한 의견서에서 ‘토지공개’ 혹은 ‘토지공개법’의 찬성에 찬성한다고 밝혔다. 참여연대는 정부에 제출한 의견서에서 ‘토지공개’ 혹은 ‘토지공개법’은 참여연대가 새롭게 제안한 이념이나 정책이 아니라, 부동산투기억제를 근본적으로 해결했던 1960년대 말부터 정부가 취지한 토지·주택 정책방향으로, 토지와 주택의 공급·배분과 관련한 우리 헌법(56조, 119조, 122조)의 이념이나 원리에 충실한 정책이라는 점에서 찬성한다고 밝혔다.

참여연대는 그러나 정부의 토지·주택정책은 토지와 주택의 공공적 성격에 맞도록 충실하고 일관되게 집행되지 못했음을 지적하고, 참여연대가 이를 반복해서는 안 된다고 요구했다. 즉 부동
산투기가 심각한 상황에서는 공개념적인 정책을 추진하다가 점점이 안정되고 경기가 어려우면 경기부양 수단으로 부동산투기를 부추기는 정책을 펼치는 등, 토지와 주택을 둘러싼 이념과 정책이 오락가락했던 점이 문제였다. 특히, 국민의정부는 IMF 사태로 어려워진 경기를 부양한다

이는 참여연대는 1가구 다주택 보유자에 대한 종과세 등을 포함한 종합부동산세 2004년내 조기 도입 제산세·종합토지세 등 보유세 과세표준 현실화를 통한 부동산 보유세 강화 1가구 다주택 소유자에 대한 양도소득세 증과세 등 기존의 공개념 정책을 조속하게 추진해 정책의 일관성 및 신뢰성을 보여주는 것이 급선무라고 말했다.

참여연대는 또한 조세정책뿐만 아니라, 주택의 실수요자인 무주택자들에게 안정적으로 주택을 공급하기 위한 주택분양가격제시행지침의 부분적 부활과 주택분양가격에 대한 우선분양권 부여와 부양분양가격의 강화 등 기존 공개념정책의 복원과 부활을 요구했다. 아울러 주택건설에 공공개발 태지와 공공자금 지원이 이루어진 경우, 의무기부 기간을 두어 일정 기간 내에 주택을 매도할 때 이를 공공기관이 예초 분양가로 환매하는 주택환매제도를 도입함으로써, 주택의 투기적 거래를 근절하는 등의 대책 마련이 시급하다고 밝혔다.

참여연대는 따라서 정부가 발표한 예정인 부동산종합대책에 경기부양 논리에 밀려 후퇴했던 제도들을 좀더 공공적 성격에 맞춰 강화하는 한편, 부동산투기를 잠재울 수 있는 강력한 대안 제시가 병행되어야한다고 강조했다. 특히 정부대책의 강도가 예상만큼 세지 않을 것이란 관측이 나오면서 이에 부동산 가격 하락이 초래한 저감, 정부가 내놓는 대책이 실제로 미미할 경우 강남 아파트 시장은 또다시 급등할 것이 우려되고 있는 상황에서, 참여연대는 정부가 이번만큼은 부동산 투기차단 및 서민주거안정, 그리고 조세형평성제고를 달성하기 위한 실질적인 정책을 제시해줄 것을 촉구했다. 끝.
■ 경제정의실천연합의 부동산정책 관련 입장

1. 주택공사는 국민주거안정을 위한 공기업으로 거듭나야

[성명] 주택공사 김진사장 구속에 대한 경실련 입장

김철은 성역없는 수사로 공기업의 투명성을 확립하라.

1. 연이은 사장 구속 등 주택공사의 부정부패를 개탄한다.

- 대한주택공사 김진 사장이 감사 시절부터 최근까지 하도급업체 등에서 억대가 넘는 금품을 떡값과 휴가비 명목으로 받아온 사실이 밝혀져 특가법상 뇌물수수 혐의로 구속되었다. 김사장이 주택공사 지도 구조의 부패와 거액의 수수료를 받기 위한 기회가 있었다는 것이다.

- 대한주택공사는 부실한 주택건설업체 위탁관리를 해온 것으로 밝혀졌다. 총리의 지시에 따라 공기업의 통합관리가 필요하다는 구호로 주택공사의 비리에 대한 조치가 본격화하였다.

- 경실련은 질병 사장의 구속에 이어 1년여만에 또다시 사장이 구속되는 사태에 대해 개탄을 금할 수 없다. 또한 지금까지 주택공사의 임직원들이 건설업자로부터 뇌물을 받아 부실공사를 방치하는 등 부패가 더 심각하다. 따라서, 경실련은 주택공사의 이사와 사장에 대한 감찰을 강화할 것을 촉구한다.

2. 검찰은 연이은 공기업 비리에 대해 성역없게 수사하여야 한다.

- 국민의 세금으로 설립된 공기업이 본연의 역할을 수행하지 못하고 부정부패에 얼룩진다면 공기업의 존경을 잃어버린다. 따라서 경실련은 정부가 모든 사정기관과 경찰이 성역없는 수사를 통해 공기업의 부정부패를 척결하고 투명성을 확립할 것을 촉구한다. 특히 대선비자금 관련 수사나 군인공제회의 문제들, 건설업자와 하도급업체 관련 사례 등에서 보여진 부패사례는 매우 심각한 상태이다. 따라서 경실련은 주택공사와 관련한 공기업의 개발공사, 그리고 국가기관이라는 이유로 독특한 특혜를 강제수용하고 독점개발할 수 있는 특혜와 특권을 위임받은 국가기관에 대한 철저한 조사를 통해 공기업 비리를 척결하고 투명성을 확립할 것을 촉구한다.

3. 주택공사는 국민주거안정을 위한 공기업으로 환골탈태하라.

- 최근 몇 년간 아파트값 폭등의 원인은 부동산정책의 잘못에 기인한다. 이로 인해 주택공사의 역할이 완전히 빈번해졌고, 이로 인한 부정부패가 고발된다. 따라서 경실련은 주택공사의 본연 역할을 수행할 수 있도록 정부가 주택공사의 비리를 척결하고 투명성을 확립할 것을 촉구한다.

- 경실련은 공공택지의 원가공개를 통해 부정부패를 척결하고 공공개발의 확대를 통해 국민주거안정을 위한 공기업 본연의 역할을 수행할 것을 정부와 주택공사에 촉구한다.
그러나 주공은 이러한 요구에 대해 원가공개는 반시장적 정책이고 입주자들의 집단민원만 야기할 뿐이라며 강하게 거부해왔다. 또한 주택건설업체의 폭리에 반한 것을 반성하고 공영개발의 확대를 통해 국민주거안정에 기여하는 요구에 대해서는 시대착오적인 원가연동제를 일부 부활하는 것으로 답하였다.

더군다나 취임시 백범 김구선생의 손자로서 "할아버지의 이름에 먹칠을 하지 않도록 노력하겠다"며, "단순한 주택 건설기관이 아닌 주택정책에 대한 실질적 조언자 역할을 하도록 노력하다"며 창립한 공기업사장의 표상인 듯 자처했던 김진 사장이 하청업체의 뇌물을 수수로 구속되면서 시민들에게 실망감과 분노를 안겨주었다.

김진 사장의 구속은 공공아파트 원가공개가 결국 공급자 집단의 명분없는 반대였다는 사실의 일중이며, 주공이 국민주거안정이라는 본연의 역할보다는 주택공사와 주택건설업체의 이해만을 추구하는 감장기관으로 전락한 것이 아니냐는 시민들의 의혹을 받기에 충분하다.

경실련은 이번 사태를 계기로 주택공사가 부정부패를 일소하고 주택과 국민주거안정을 위한 공기업으로 환골탈태하고, 정부는 주택공사가 본연의 역할을 담당할 수 있도록 근본적 대책을 마련할 것을 촉구한다.

### 2. 무늬만 원가공개, 국민을 기만하는 미봉책에 불과하다 /7.15

[공영개발, 후분양제 확대 등 주택정책을 근본적으로 전환해야]

경실련 아파트값거품빼기 운동본부(본부장 김헌동)는 15일 오전 기자회견을 열고 최근 정부와 열린우리당이 원가연동제를 중심으로 분양원가 공개를 추진한 합의결과에 대해 "국민을 기만하는 미봉책"이라고 강하게 비판하고, 공영개발 확대, 후분양제 확대, 개발이익의 환수, 보유세 강화 등 주택정책의 근본적인 전환을 위한 지속적인 운동을 전개해나갈 것을 밝혔다.

경실련은 먼저 당정협의의 결과에 대해 "최근 몇년간 유지된 공급자 위주의 주택정책으로 인한 시민과 소비자의 불만을 잠재우는 한편 단기간의 분양가 인하에 초점을 맞춘 미봉책"임을 지적하였다.

경실련은 후분양제로의 전환이 이루어지지 않은 현 상태에서 소비자 보호와 분양가 책정의 두명성을 보장하는 원가공개가 되기 위해서는 ▲ 원가공개의 범위를 시행령이 아니라 모범인 주택법 개정내용에 포함시킬 것 ▲ 건축비의 경우 공공설 공사비 내역을 공개할 것 ▲ 분양계약시 대지비와 건축비를 구분하여 계약하고 공공설 전체공사비내역서 등을 반드시 첨부할 것 ▲ 99년 분양가 자율화 이후 5년간 공급된 공공택지의 공급가격, 택지조성원가를 공개할 것을 요구하였다.

김헌동 본부장은 "분양계약서에 공공설 전체공사비내역서를 첨부되어야 소비자들이 계약내용대로 아파트가 지어지지 않았을 경우 법적으로 구제받을 수 있을 것"이라며 "이러한 내용들이 보장되어야 원가공개의 효과가 나타날 수 있을 것"이라고 말했다.

원가연동제는 국민을 기만하는 미봉책 정부여당이 내놓은 원가연동제에 대해 경실련은 "99년 분양가 자율화이전 채권임차제와 함께 20
년동안 시행한 결과 주택의 질을 저하시키는 등 부작용이 많아 정부 스스로 폐기했던 반시장적인 정책"이라며 "원가연동제의 부활은 정부 스스로가 창조하고 있는 시장원리를 부정하고 다시 과거의 주택정책으로 회귀하는 시대에 뒤떨어진 정책"이라고 강하게 비판하였다.

김헌동 본부장은 "원가연동제를 다시 시행하게 되다면 공공택지와 공영개발 등 주택정책을 근본적으로 전환해야 한다. 경실련은 원가공개나 원가연동제에 머물러 있을 것이 아니라 공영개발 확대, 후분양제의 확대 등 주택정책을 근본적으로 전환할 것을 정부여당에 요구하였다.

또한 "최소한 25평이하 국민주택규모의 아파트는 원가연동제가 아니라 공영개발방식을 확대 도입하고, 공영개발을 통해 임대평형을 다양화하는 한편, 낮은 분양가로 무주택자들에게 임대주택을 제대로 공급하는 것이 시민주거안정에 기여하는 가장 합리적인 방법"이라고 강조하였다. 아울러 경실련은 "공영개발에 제재된 후 분양가를 투자금을 투자하면 안정적 사용을 높일 수 있을 것"이라고 지적하였다.

2004년을 부동산문제 해결 원년으로

박병옥 경실련 사무총장은 "이제 당정협의결과 발표에 이어 오늘 열린우리당 의원총회에서 원가 공개에 대한 입장이 최종확정되면서 여러 정황으로 보일대 그 입장을 그대로 관철시키려 하고 있지 않음을 깨달아야 한다"며 "그동안 주택시장개혁에 대해 시민단체 입장에서 여러 제안을 했고, 그 입론의 하나로 원가공개를 요구했지만 정부여당이 원가연동제와 혼합된 희한한 방안을 내놓으면서 마치 이것이 제대로 된 원가공개였던 것처럼 이해하고 있어 긴급하게 기자회견을 열게 되었다"고 밝혔다.

아파트값거품빼기 운동의 향후 일정에 대해 박완기 시민감시국장은 ▲ 공영개발확대를 통한 임대주택 대폭 확대 ▲ 분양가 자율화 이후 정부가 약속했던 후분양제의 전면확대 ▲ 개발부담금제
부활 등 종합적인 개발이익환수방안 마련 ▲ 보유세강화 등 4가지 정책기조를 제시하고 구체적인 대안마련과 이를 입법화하는데 힘을 쏟을 것이라고 밝혔다.

박완기 국장은 "주택건설업체가 아닌 주택 소비자인 시민을 위한 주택시장을 만들고, 부정부패의 온상이 되어 온 건설시장은 개혁해야가겠다는 것이 우리의 목표"라고 강조하고 "올해가 시민의 입장에서 부동산문제를 해결하는 원년이 될 수 있도록 정설련 전체가 역점을 두고 모든 노력을 경주해가겠다"고 밝혔다.

3. 건설업체 폭리를 계속 방치하고 있는 정부 /7.13

[건교부는 공공택지 공급과 개방적으로 후분양제를 도입하라]

건교부는 대통령까지 약속했던 공공택지 공급과 개방적으로 후분양제를 도입하라

지난 4월 건교부와 열린우리당이 당정협의를 통해 7월 중에 공개하겠다고 발표한 공공택지의 공급가격이 7월 중반에 이르기까지 발표되지 않고 있다. 공공택지 공급방식의 문제는 이미 지난 2002년 12월 감사원이 건교부에 공동주택건설용지 공급제도의 개선방안을 장려하다는 조치에서 도 드러나 있으며, 건교부는 2003년 1월 감사원의 조치를 받아들이며 택지공급방식을 개정하는 시행령을 입법예고하였다. 그러나 이후 차관회의에서 무슨 이유에서인지 삭제되어, 지금까지 택지공급방식의 문제가 방치되고 있다.

지금처럼 주택건설업체가 정부로부터 공공택지 독점공급과 '선분양 특혜'와 분양가 자율결정 특혜를 받고 있는 상황에서 공공택지개발지구는 주거안정이라는 본래의 공공택지 조성목적과는 달리 주택건설업체들의 막대한 폭리가 가능하게 하는 수단으로 악용되고 있다. 그 결과는 용인동백, 용인죽전, 남양주 구간 4개 지구에서 3조3천억원 이상의 개발이익을 주택건설업계가 독점한 것으로 나타났으며, 화성동탄 지구에서는 공영개발 하지 않고 민간건설업체 주도로 아파트 분양사업이 진행됨으로써 2조6천억원 이상의 불로소득을 창계하게 될 것이다.

이에 경실련은 주택건설업체들이 온갖 특혜를 누리며 만든 최소한의 소비자의 온바른 판단과 최소한의 권리확보를 위해 택지공급가 공개, 공공아파트 분양원가 공개를 촉구하였으며, 건교부도 이른바 '아파트를 분양받으면 이와 이해관계인의 알권리가 보장되는 등 소비자보호를 위해서라도 공공택지의 공급가격 정보공개를 의무화 했다'고 발표하였다. 그럼에도 불구하고 아직까지 택지공급가 조공하지 않는 이유는 무엇이며, 정부는 택지공급가 공개를 하지 않음으로써 공공택지 건설업체의 폭리를 방치하고 있는 이유가 무엇인지 대답해야 할 것이다.

또한, 공공택지의 택지공급가는 건교부 뿐 아니라 열린우리당, 대통령까지 택지를 세게 공급받은 건설업체가 분양가를 높게 정하여 개발이익을 독점하는 문제를 해결하기 위해 반드시 공개하였다고 약속한 것으로 공개를 미루거나 거부할 명분이 없다.

경실련은 정부가 99년 분양가율화 조치 이후 공급한 모든 공공택지의 택지공급가(공급면적, 공급받은 업체, 공급방식, 추첨, 수의계약 등을)를 즉각 공개하고 공공택지 공급방식의 입찰참가제 폐지를 강력히 촉구한다. 또한, 지금처럼 택지조성공사도 끝나지 않은 상태에서 택지를 분양
하고 주택건설업체들이 선분양받은 택지를 아파트도 건설하지 않고 다시 소비자에게 선분양하는 경향을 주택시장구조를 개선하고 주택의 질향상과 수면연장을 위해 시장원리에 입각하여 완공 후 분양제가 공공택지 내 모든 아파트는 전면 확대되어야 한다. 나아가 공기업이 토지 강제수용권과 독점개발권을 위임받아 택지개발사업을 추진하여 공공택지조성원가와 공공아파트 분양원가도 공개되어야 하며, 공공택지의 선진국형 공영개발을 통해 무주택자들을 위한 아파트와 저렴한 가격의 소형아파트 공급을 보다 확대해야 할 것이다.

<택지공급가 공개 관련 발언모음>
2002. 12 : 감사원의 건교부 조치사항 '국민주택규모 초과 공동주택지를 경쟁입찰방식 등으로 공급하고 개발이익은 국민임대주택 건설재원 등 공익을 위해 사용하는 방안을 강구하기 바람'
2003. 1 : 건교부 택지개발촉진법 시행령 입법예고 '국민임대주택 초과 주택건설용지를 경쟁입찰로 공급할 수 있는 근거를 마련함(안 제13조의2제2항제3호)'
2003. 5. 31 : 차관회의 논의결과 '개정안 삭제의결'
2004. 2. 12 : 2004년도 건교부 업무계획 대안보고서 '공공택지 공급가격 공개의무회' 발표
2004. 2. 16 : 노무현 대통령 총장발표 홍석현 회장과의 인터뷰 '공공, 공영개발 토지에 관해서만 가격을 공개했다'
2004. 3. 17 : 건교부 발문 '토지공사와 주택공사가 공급한 공공택지 중 공동주택용지의 명을 놓여도 이달 말까지 공개할 방침'
2004. 3. 29 : 열린우리당 17대 총선 헌정공약 발표 '주택주분양제 도입, 공공주택의 분양원가 공개'
2004. 4. 22 : 열린우리당 정책위의장 발언 '주택가격 억제를 위해 공공아파트 분양원가를 7월부터 공개하였으며 공공택지에 있는 민간아파트에 대해서도 분양가격을 입법화 하겠다'
2004. 4. 26 : 건교부와 열린우리당 당정협의의 결과 '아파트 분양 원가 공개와 관련해 우선 공공택지의 공급가격부터 7월중에 공개하였음'
2004. 6. 11 : 정의대 브리핑 '중앙일보에 실린 노태동의 발언 가운데 공개하겠다고 한 것은 "공영개발 하는 아파트의 분양"이 아니라 "공영개발 토지의 가격이었다"'

4. [성명]정부의 건설경기 연착륙방안에 대한 경실련 입장 /7.6
[하용준 경기부부, "건설업체 연착륙방안"에 불과하다]
건설경기 부양과 부동산투기를 통한 경제활성화 정책은 중단되어야 한다.

지난 7월 2일 건교부는 건설경기의 규제계 하락을 방지하기 위한 연착륙 방안을 발표하였다. 주요내용은 SOC 투자확대, 중형임대주택에 대한 지원, 관리지원의 아파트개발 허용기준 완화, 국민 주택기금 지원확대, 투기억제제도의 탄력적 운영 등 주택건설과 수요를 촉진시키는데 중점을 두고 있다.
이번 연착륙 방안은 아파트값에 거품이 상당하고, 거품제거를 위한 근본적인 대책이 마련되지
없는 상태에서 ‘건설경기 부양을 통한 경제활성화 정책’으로 또 다시 부동산투기 조장, 난개발 확대, 서민주거불안과 도시환경 파괴만을 야기시킬 것이 명확하다.

이에 경실련은 정부가 단기적인 효과만을 노린 건설경기 부양 정책을 즉시 중단하고, 부동산 안정화를 위한 근본대책과 건설산업의 경쟁력 강화와 체질개선, 서민들의 내집마련 희망을 이룰 수 있는 방안을 제시할 것을 촉구한다.

첫째, 건설경기 회복을 발미로 부동산안정 대책과 주거안정대책이 후퇴해서는 안 된다.

지난해 정부는 지속적으로 주택시장 안정대책을 발표했지만 지급까지도 부동산투기는 지속되고 있고 서민들의 내집 마련은 요청하기만 하고 있다. 이는 정부가 냉온탕식 정책만 남발한 뿐 근본적인 대책을 시행하지 않은 결과이다. 이런 상황에서 정부는 최근 재벌도시(기업도시) 추진, 소형주택 다가구보유에 대한 증과세 폐지, 농지소유제도 개악, 토지규제완화 등 부동산 투기를 조장하는 정책들을 연달아 발표하였다. 이번 건설경기 연착륙 방안도 결국은 건설업체 지원을 통한 부동산경기 활성화에 초점을 두고 있어 정부의 부동산안정화 기조가 제대로 시행되지도 못한 채 후퇴하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하지 않을 수 없다.

다구나 열린우리당 홍재형 정책위의장의 ‘부산, 대구, 광주 등 대도시의 투기과열지구 해제적극 점도 발언’은 주택보유세 강화 등의 근본적인 대안이 부재한 상태에서 부동산투기와 과도한 집값 상승을 막을 수 있는 최소한의 장치를 없애고 부양마련을 통한 가수요를 초래하는 것으로 정부와 집권여당 스스로 부동산투기 영풍을 조장하는 것이다. 따라서 부동산경기 활성화를 통한 경기 부양은 단기적 효과는 얻을 수 없고 주택보유세 강화 등의 정책이 부재한 정체적으로는 건설업체의 경쟁력을 더 약화시키고 건전한 국가경쟁력 회복에 걸림돌로 작용할 것이다.

둘째, 택지공급체계 개선없는 무분별한 택지개발과 공급은 전국토의 투기장화 와 난개발을 초래할 것이다.

정부는 택지공급 방안으로 공공택지 공급을 확대하고 민간택지개발 활성화를 위해 관리지역에서 아파트단지 건설을 위한 최소면적 기준을 현 30만㎡에서 10만㎡ 이상으로 완화할 것이고 공공택지공급을 통한 사회주택 공급을 확대한다. 그러나 택지공급체계의 개선을 통해 공공택지 조성목적을 충족하지 못한채 이루어지는 공공택지공급만의 확대는 서민주거 안정에 기여하기보단 건설업체의 부동산투기 활성화를 초래할 것이다.

경실련의 검토결과 용인동백, 용인죽전, 파주 교하, 남양주 호평 등 4개 공공택지에서 3조3천억원 이상의 이익을 건설업체가 가져간 것으로 추정된 반면 부양마련을 위해 주택공급을 맞추려고 시민들의 주거 안정에 기여하지 못한 것으로 나타났다. 이렇게 공공택지가 도시주택난 해소와 주거안정이라는 추진목적과는 달리 주택건설업체의 별로소득 수단으로 자극되는 상황에서 이에 대한 근본적인 해결방안 없이 공급확대에만 치중하는 것은 정부가 전국토를 투기장으로 만들겠다는 것이다.

아울러 민간택지개발을 위해 최소면적을 완화하는 것은 불과 1년 전에 나홀로아파트 건설로 인한 난개발 방지를 위해 대폭 강화한 아파트개발 허용기준을 정부 스스로 다시 완화시키는 것으로 정책추진의 일관성을 상실한 것이며 도시환경만 파괴한 뿐이다. 또한, 정부의 추진하겠다는 표준 건축비의 현실화는 원가연동제 시행을 전제로 서면에 건설업체의 과도한 이윤추구를 보장해주기 위한 것이 아닌가 하는 의문이 제기된다.

셋째, 재개발, 재건축의 확대에 앞서 개발이익수당장치가 마련되어야 한다.

정부는 강북재개발사업 조기 추진, 뉴타운 추가 지정, 재건축아파트 공급 확대, 그린벨트 해제 및
완화 등을 하기에 앞서 개발이익환수방안을 마련해야 한다. 서울의 아파트값 폭등의 진원지가 강남재건축 단지라는 것은 공공연한 사실이다.

또한, 경실련이 2003년 서울시 동시분양아파트의 건축비를 조사한 결과 감리자지정단계와 입주자모집공고단계에서 사업주체의 혜택으로 평당 200만원, 총 1조4천억원의 차액이 발생하였고, 사업주체로 재건축조합이 80% 정도 차지하는 것으로 나타난 만큼 정부는 재건축추진과정에서 발생한 개발이익에 대해 철저히 환수해야 할 것이다. 이런 시점에서 정부가 내놓은 조례들 중 증가분의 25%를 임대주택 건설로 제한하는 것에 부정적 반응을 부여하였다는 것은 임대주택 공급방안이 개발이익 환수방안이라고 보기는 어렵다.

또한, 강북재개발 사업, 뉴타운 추진 등의 대규모 사업에 대해서도 얼마의 개발이익이 발생하고 있으며 환수할 것인지만 이에 대한 구체적인 방안없이 사업추진을 강행하다가는 강남재건축단지처럼 부동산투기만 재현될 우려가 높다. 따라서 정부는 개발부담금제를 부활하고 개발이익환수를 위한 종합적 대책을 제시해야 한다.

넷째, 중소형임대아파트 지원에 앞서 제대로 된 중소형임대아파트 정책이 제시되어야 한다. 정부가 다양한 주거수요에 부응하기 위해 중소형임대아파트 공급확대를 위해 택지, 세제, 금융지원 등을 강화하겠다는 것은 공공성이 우선하는 임대아파트 시장에 수익성을 우선하는 민간건설업체의 참여를 유도하기 위해 각종 특혜를 제공한다는 것으로 실행에 의문이 제기된다.

더군다나 현 주택시장에서 내집 마련이 어려운 계층의 대부분이 서민들임을 비추어 볼 때 정부가 개혁까지 제공하면서 40평형 내외의 중소형임대아파트를 건립하는 것보다는 서민주거 안정을 위한 중소형규모의 30년이상 임대아파트 공급을 확대하는 것이 정립하다. 따라서 택지개발지구에서 공급되는 중소형아파트를 공급개발하고 임대주택을 대폭 확충하는 정책을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 또한, 민간지원에 대한 사후관리감독체제가 미흡한 상태에서 각종 지원은 오히려 민간특혜만 이루어지고 실질적인 주거안정화 효과는 미미한 결과로 이어질 수도 있음을 유념해야 할 것이다.

경실련은 지금까지 아파트값 폭등과 주택시장 불안정이 정부가 신분양제도에서 건설업체의 과도한 개발이익을 방치한 결과에 기인한 것이며, 이에 대한 근본적인 해결방안으로 정부가 연기금과 부동산공급을 흡수하여 후반방향을 시행하고 이외에도 공영개발 확대, 택지공급제계 개선을 통한 개발이익 환수, 아파트분양원가 공개 등이 반드시 이루어져야 함을 지속적으로 주장해왔다. 그러나 정부는 주택시장의 안정화를 위한 근본대책은 제시하지 않은 채 오히려 재벌도시 추진, 소형주택 다가구보유에 대한 증가세 폐지, 분양원가 공개가, 환경부지, 토지제도개혁 등 건설업체 대변인 노릇만 자처하며 단기적인 건설경기 부양에만 치중하고 있다. 그 결과 여전히 아파트값은 높아가고 등부동산가격은 전해 제거되지 않고 있다.

경실련은 정부가 더 이상 부동산경기 활성화를 통한 경제회복에 집착하여 불필요한 건설업체 특혜만 남발하지 말고 대형국책사업의 개선과 건설산업의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안 등을 제시해야 하며, 택지공급 확대와 분양공급에만 치중할 것이 아니라 공공아파트 분양원가 공개, 공공주택의 임대주택 확대, 공공개발 확대, 후분양 이행, 개발이익 환수, 토지보유세 강화 등 근본적인 주택, 부동산 안정화 대책을 시행할 것을 촉구한다.
5. [성명]화성동탄 시범단지 무주택 우선청약 대거 미달사태를 보며 /7.2
[무주택시민에게 외면받는 택지개발사업은 이제 그만!]

무주택시민에게 외면받는 택지개발사업은 중단되어야 한다
- 공공아파트 원가공개하고 공공택지 아파트는 공영개발하라!

화성동탄지구 시범단지가 무주택우선 청약에서 대거 미달된 것으로 나타났다. 6월 29일 실시된 특별공급분 청약이 0.22대 1에 그친 데 이어 무주택 시민들에게 공급되는 우선청약의 경쟁률도 0.88대 1에 집계되었다. 특히, 3,427가구 중 58%나 되는 1,971가구가 미달된 것으로 나타났다.

경실련은 국민주거안정을 위해 정부가 땅을 강제로 수용한 화성동탄지구에서 여러 가지 사유로 택지를 헐값에 수의계약받은 국내 굴지의 주택건설업체가 적정분양가 책정을 통해 시민들의 주거 안정에 기여해 줄 것을 촉구해 왔다. 그러나 건설교통부는 3월말까지 공개요청 후 때문에 건설업체에 택지공급가 조차 공개하지 않아 주택건설업체의 독리기 증상을 방지하지 않고 국내 굴지의 주택건설업체가 품질고금화 등 을 통해 분양가를 주변세대 보다도 높게 책정하였다. 그결과 무주택 시민들에게 우선 공급되어야 할 아파트의 절반 이상이 실수요자들로부터 외면받아 택지개발사업을 하는지에 대한 근본적 의문을 자아내고 있다.

경실련은 고분양가로 실수요자들에 외면받는 택지개발사업은 전면적으로 개선되어야 한다고 주장한다. 공공택지에서 무주택시민들에게 우선 공급되는 국민주택규모 이하의 아파트 조차 높은 분양가로 '그럼의 떡'이 된다면 택지개발사업은 국민주거안정이라는 목적을 상실한채 주택건설업체의 독리기 방지하기로 전면적으로 개선되어야 한다.

경실련 추정에 따르면 동탄지구를 공영개발했을 경우 분양가를 평당 268만원, 시범단지 전체에 서 5,702억원의 분양가를 낮출 수 있는 것으로 나타났다. 이렇게 될 경우 택지개발사업이 지금과 같이 무주택시민들에게 외면받는 결과는 초래될 수 없을 것이다. 정부와 건설업체는 최근의 주택문제를 해결하기 위해서는 공급량을 대폭 늘리어야 한다며 민사리와 높이고 있다. 그러나 경실련은 주택보급률을 높이지만 저가소유율은 낮아지는 기현상을 시정하지 않은 채 이루어지는 공급확대는 시민들의 주거안정에 기여할 수 없음을 명확히 한다.

경실련은 택지공급가,택지조성원가,공공아파트 분양원가를 공개하고 공공택지내 아파트는 공영 개발, 후분양하여 무주택 시민들에게 싸고 질 좋은 아파트를 공급할 것을 다시한번 강력히 촉구한다.

6. [성명]청와대의 분양원가공개 입장 해명에 대한 경실련 입장 /6.12
[장사의 원리에 따라 분양원가공개를 반대한다면, 후분양제를 즉각 시행할 용의는 있는가]

청와대는 11일 경실련이 발표한 노무현 대통령의 원가공개 불가 발언 규탄성명과 관련하여, 대통령이 공공아파트 분양원가 공개에 대해서 찬성에서 반대로 입장을 바꿨다는 시민단체의 주장은 사실과 다르다고 해명했다. 경실련은 대통령이 중앙일보와의 인터뷰에서 “공영개발하는 아파트
의 원가는 공개하는 쪽으로 방향을 잡았다”고 말한 지 불과 4개월 만에 임장을 변복했다고 주장한 적이 있다. 이에 대하여 정희대는 녹취기록을 확인한 결과 ‘공영개발하는 아파트의 원가’ 가 아니라 ‘공영개발하는 토지의 가격’이었다고 밝혔다.

정희대의 이러한 행태에 대해 검찰은 우선 안타까움을 드러내고 있다. 정희대가 이른바 공기업의 원가공개여부에 대해, 주택공사가 사업자의 원리에 의해 움직이는 한 원가공개는 장사의 원리에 맞지 않는다는 대통령의 기본적인 인식에 대해 문제를 제기하지 않을 수 없다.

첫째, 대통령이 국민에게 약속한 공공택지공급가격 공개조치 도 하지 않는 이유는 무엇인가?

건교부는 충신 전액 3월 말까지 택지공급가격을 공개하여 아파트가격을 안정화시키겠다고 약속한 적이 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지도 공개하고 있지 않다. 정희대의 행태대로 공영아파트 원가가 아니라 공영개발하는 토지의 가격이었다고 하자. 그러면 대통령도 약속하고, 건교부도 약속한 택지공급가격을 아직도 공개하지 않는 이유가 무엇인가? 그리고 국가자산인 공공택지를 가지고 택지를 사는 토공의 택지공급가격은 공개하겠다고 하고 집장사하는 주택공사의 원가공개를 하지 못하는 이유는 무엇인가? 또한 공공택지를 3년 동안 시세의 40%에 팔아 수조원의 국가 재정손실을 초래한 것에 대해 감사원과 국회가 지적했음에도 불구하고 방치하는 이유가 무엇인가?

둘째, 주택공사가 장사의 원리에 따라 움직인다면 당장 민영화해야 한다.

주택공사는 국민의 주거안정과 공공복리 증진을 목적으로 특별법을 제정해 토지 수용권과 택지개발특종권을 부여 받아 운영하는 공기업으로서, 값을 고정하는 아파트를 공급하여 시민의 주거안정에 힘써야 한다. 그런데 대통령은 ?사업에서 남는 부분을 모두 공개하는 것도 좋지만 적어도 주택공사가 사업자의 원리에 따라 움직이는 한 원가공개는 장사의 원리에 맞지 않는다. 그렇다면 공기업이 적절한 택지공급가격을 지키고 택지공급가격을 공개시키고, 주택가격을 지키고 택지공급가격을 공개시키면 주택공사가 장사의 원리로 움직하고 있으면 주공을 민영화하면 될 이유는 민간기업보다도 비효율적인 공기업을 존속시킬 이유가 있는가? 당연히 해제하고 민간기업에게 그 업무를 이양해야 한다.

셋째, 분양원가공개를 요구하는 시민들의 진위를 제대로 알고 있지 못한다는 점이다.

경실련이 공기업의 분양원가공개를 요구하는 이유는 회계감사를 하자는 것이 아니라 주택시장에서 정보의 비대칭성을 보완하기 위해 소비자의 알권리확보와 택지공급체계의 정상화를 목표로 하는 것이다. 99년 1월 분양가 자료화 이후 신분양제도는 유지하면서 아파트가격은 관리에 의할 수 있게 하고, 국가자산인 공공택지를 시세의 30-40%수준으로 공급받으면서도 막대한 개발이익을 독점적으로 창기계함으로써 공급자에게만 특혜를 주고 소비자는 임의적으로 불리한 현실 택지 및 주택공급제도의 문제점을 아니다. 따라서 공기업이 먼저 택지공급가격 및 분양원가를 공개하되 공공택지공급가격에 대한 정책성을 가늠하는 것대로 활용할 수 있도록 공기업 본연의 기능을 회복시켜가자는 것이다.

그러나 대통령이 "이것은 경제계나 건설업계의 압력이 있어서가 아니라 대통령의 소신”이라고 강조하면서 "포괄적으로 주택공사 사업은 결과를 공개하고 철저히 감사받고 기획예산처의 평가도 받는다. 특별하게 부정이 있는 경우가 아니면 가격을 갖고 주택사업에서 돈을 내겠다고 부담하게 쓰지 않는다."고 언급한 점은, 시민들이 원가공개를 요구하는 진위를 공기업의 회계감사로부터 평가하는 발언이다. 이것은 대통령의 정책 보조하는 건교부 정희대 참모관의 무능으로 왜곡된
정보를 제공한 것으로 볼 수밖에 없다 할 것이다.

넷째, 장사원리에 따라 원가공개를 못하겠다며 선분양제와 태지를 주택건설업체에게 독점적으로 값싸게 공급하는 것은 시장의 원리에 맞는가?

그동안 영업기밀 침해와 자유시장정신이라는 명분으로 분양원가공개를 반대해온 주택건설업체가 태지개발지구에서 담합행위 등 불공정행위를 시주하지 않고 진행하면서 시장원리를 유지하는 것은 앞 다르고 속 다른 비열한 행동으로 비난받아 마땅하다. 특히 정부는 99년 분양가 전면 자유화이후에도 공공택지를 저렴하게 공급해 주택가격을 안정화시킨다는 차원에서 공공택지를 시세의 40% 수준인 감정가격에 공급해왔다. 그런데 분양가 자율화이후 주변시세에 따라 분양가가 결정되는 시장구조에서 수백억의 투자가공공택지를 분양받기 위해 불리해도 경쟁입찰을 도입하지 않았다. 그래서 2001년 이후 주택가격은 급등하면서 시공사나 시행사가 부당해 개발이익을 챙기고 있는 것을 방치하고 있기에 원가공개를 요구하는 것이다.

이러한 결과가 발생하게 된 근본적인 원인은 토지수용과 택지조성과정은 토지공개밖에 기타지 못하고 있는 차원에서, 공공택지판매는 개발자에게 어느 정도 이윤을 보장하는 시장경제원리가 반영된 것이라. 택지공급은 주택건설업체에게 복권추첨식으로 시세보다 저렴한 가격으로 독점적으로 공급하고 있어서 아파트분양과정에서는 공급자에게 절대적으로 유효한 선분양제는 고수한 체 분양가만 자율화한 절대적인 시장원리가 도입되었기 때문이다. 시장의 원리라면 택지공급도 절대적인 경쟁입찰을 도입하여 택지를 이 이상 값싸게 공급해선 안 되는 것이 아닌가?

다섯째, 분양원가를 공개하지 못한다면 전면적인 후분양제를 시행할 수 있는가?

선분양제도는 분양가를 규제하던 시기에 정부가 원활한 주택공급을 하기 위해 소비자로부터 재원조달을 할 수 있도록 공급자가 주택건설업체에게 인증의 특혜를 주 것이다. 그 후 주택건설업체들은 후분양제를 시행한다는 명분으로, 분양가와 건설비를 정부에 요구하였다. 그런데 선분양제는 그대로 유지한 체 분양가만 자율화해도 소비자에 대한 의견을 반영하고 있다. 그래서 분양원가를 공개하는 것도, 장사의 원리대로선 선분양제하에서는 분양원가를 공개해도 시공사나 시행사가 이윤을 챙기지 않고 분양가를 공개해도 후분양제를 도입해야 되는 것 아닌가?

현재의 공기업과 공급자들만을 위한 각종 특혜제도 중 하나인 선분양제의 모습과 폐단을 극복하려면 아파트를 완공 후에 분양하는 제도를 전면적으로 시행하거나 아니면 도공과 주공공공아파트 공급원가를 통해 민간아파트의 원가를 가늠하는 잣대를 제시해야 한다.

결론적으로 아파트에 대한 정보가 생산자 한편에 치우쳐 있는 상황에서 선분양제는 유지하고 원가공개를 하지 않는다면 소비자가 품질을 억제하여 소비가 불가능할 수 있는 최소한의 기회마저 박탈하는 것이다. 분양원가공개 요구는 소비자의 최소한의 권리이다. 정부는 주택소비자가 공공아파트의 원가공개를 통해 민간아파트의 원가를 추정할 수 있도록 하여야 한다. 정부는 더 이상 소비자를 기만하는 행위를 중단하고 왜곡된 주택시장구조를 바로잡아 폭등하는 아파트가격의 상승을 막고 주택건설업체의 폭리를 막는 일부터 시작해야 한다.

7. (성명)노무현 대통령의 원가공개 불가 발언을 규탄한다. /6.10

- 주공은 집장사, 도공은 땅장사, 정부는 건설경기 부양만 하려는가? -

- 388 -
노무현 대통령이 어제 민주노동당 대표 및 의원들과의 간담회에서 ‘적어도 주택공사가 사업자 원리에 의해 움직이는 한 원가공개는 장사의 원리에 맞지 않는다’며 원가공개는 개혁이 아니라라는 발언을 했다.

경실련은 민생정책을 책임지겠다는 노무현정부가 국민의 세금으로 운용되는 공기업을 한낱 장삿꾼으로 바라보며, 공기업이 국민들로부터 부담한 개발이익을 취하도록 하는 것은 정부가 나서서 조장하는 것에 대해 깊은 우려를 표한다.

첫째, 주택공사는 국민의 주거안정과 공공복리 증진을 목적으로 설립된 공기업으로 설립된 공기업으로 보다 저렴한 가격에 질 좋은 아파트를 공급하기로써 서민주거안정에 기여하고 건전한 주택시장이 형성될 수 있도록 최선을 다하려는 것이 당연하다.

그러나 합리적인 분양가 산정으로 주택시장안정화를 목표로 하는 공기업이 오히려 건설업체의 개발폭리에 편승하여 분양가대비 3~40%의 폭리를 취하는 것이 현실이다. 경실련 추정결과 용인동백지구에서 토공 1,961억원, 주공 686억원, 한국토지신탁 1,660억원, 경기지방공사 325억원 등 공기업이 총 4,600억원 정도의 부당한 개발이익을 독점한 것으로 나타났다.

또한, “전체적 사업의 여건으로 남는 곳이 있고, 밑지는 사업도 있다. 지금하고 있는 임대사업은 무조건 밑지라는 것보다는 발언과 관련해서도 이미 임대아파트 건립비용으로 국가재정 및 국민주택기금을 지원받으면서도 다시 부당하게 얻은 분양수익으로 임대아파트 수익을 매일마다는 것은 바람직하지 않으며, 주공이 정상 분양수익을 임대아파트 건립에 사용한다면 더욱 소비자에게 임대아파트의 분양원가를 공개하여 공기업의 도덕성과 투명성을 보장해야 할 것이다.

둘째, 공기업의 분양원가 공개는 5개 정당의 총선공약으로 노대통령의 개인소신에 좌우될 수 없는 정책이 결정될 수 없다.

공기업의 아파트 분양원가공개는 이미 지난 17대 총선에서 5개정당이 핵심공약으로 약속하였고, 이후 여론조사에서도 국민들의 90%정도가 찬성하여 사회적 합의가 이루어진 것으로 노무현 대통령의 개인적 생각을 토대로 홀로 디지털하거나 후퇴할 수 없는 국민과의 약속이다.

더군다나 대통령이 지난 2월중앙일보 홍석현 장관의 인터뷰에서 ‘부동산 가격만큼은 확실히 잡을 것이며, 공영개발하는 아파트의 원가는 공개하는 데으로 방향을 잡았다’라고 말한 지 불과 4개월만에 ‘공기업의 아파트 분양원가 공개불가’라고 변경한 상황에서 노무현 대통령의 발언이 과연 개인적 소신에서 비롯된 것인지 전설운동의 대변인은 제청부와 건교부의 입장에서 비롯된 것인지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

또한 이런 노대통령의 오락가락 소신에 집권여당의 핵심공약이 전면재검토 되는 것은 결코 바람직하지 않다.

셋째, 경실련은 아파트분양가 공개를 위한 본격적인 입법운동을 전개할 것이다.

최근 5년간 서울의 아파트분양가격이 2배로 폭등했다. 부동산투기로 돈버는 사람이 없겠다고 공언했던 노무현 대통령이 당선된 이후에도 서울의 아파트분양가는 2002년 평균 822만원에서 2004년 평균 1,332만원으로 상승하여 62%가 폭등했다.
아울러 시민들의 주거안정을 위해 정부가 강제로 땅을 수용한 택지개발지구에서조차 많은 건설업체에 편중 공급되는 반면 개발이익은 공기업과 주택건설업계가 독점하면서 분양가를 올리는 폐단이 지속되고 있고, 이는 공정거래위원회에서도 ‘동백·죽전지구의 담합판정’으로 확인되었다.

경실련은 지금처럼 건설업체들이 선분양특혜, 택지가공급특혜, 택지조합특혜, 분양가작용 장단특혜 등을 갖가지 특혜를 받고 있는 이상 주택시장에 공정한 시장메커니즘이 존재하지 않는다고 규정한다.

따라서, 공공아파트 분양원가 공개는 공기업의 투명성 확보, 소비자권리확보, 건설업체의 합리적인 발전과 경쟁력강화뿐 아니라 부동산투기에 의해 불로소득의 비자금화 등으로 인한 우리사회의 부패를 없애고 진정 소비자가 중심이 되는 주택정책과 문화가 뿌리내리기 위해서 반드시 필요한 계획정책이며, 부동산 안정화를 위한 정책추진의 시발점이 될 것이다. 이에 경실련은 공공아파트 분양원가 공개를 위한 본격적인 입법운동을 전개할 것이다.

경실련은 공공아파트 분양원가공개와 관련한 노무현대통령의 발언은 매우 부적절하다고 규정한다. 이에 노무현대통령과의 면담을 공식적으로 요청한다. 아울러 경실련은 공공아파트 분양원가 공개뿐 아니라 택지공급가 공개·택지조성원가 공개, 공영 개발방식의 택지공급체계 개선 및 후분양제 즉각 도입 등을 토대로 국민과 후손을 위해 본격적인 입법운동과 시민행동을 전개할 것이다.

8. [성명] 부동산공개검토위의 재건축개발이익환수 방안에 대한 경실련 입장  /6.9

[개발이익환수제 왜곡을 규탄한다.]

정부의 재건축개발이익환수제 왜곡을 규탄하며 재대로된 개발이익환수방안 제시를 촉구한다. 정부가 지난 7일 부동산공개검토위원회를 열어 재건축개발이익환수방안을 제시하였다. 경실련은 정부가 제시한 방안은 개발이익환수의 취지가 없다. 오히려 개발업체가 이익을 취하는 조치로 규정 받아 마땅하며 재대로 된 개발이익환수 방안을 마련할 것을 촉구한다.

최근 5년간 서울의 아파트분양가격이 2배~3배로 폭등했고 분양가 폭등의 주범은 개발자가 중심으로 하는 재건축 아파트 단지에서였다. 재건축 아파트의 경우 일반에게 분양되는 아파트의 가격을 지나치게 높게 책정하여 기존 조합원들이 정부가 늘려준 용적률에 따라 재건축의 개발이익을 양수하면서 이익을 전가해왔다. 이렇게 전가된 일반분양뿐만 아니라 아파트 분양가의 인근 기존아파트시세를 끌어올리는 결정적 원인이 되었다. 이에 따라 무분별한 재개발에 따른 개발이익 환수 장치의 필요성이 강력하게 제기되어 왔으며 정부는 뒤늦게 형식적인 재개발이익환수방안을 제시한 것이었다. 그러나 지난 몇일 지방정부의 재건축관련 발표와 7일 정부가 제시한 개발이익환수방안은 개발이익환수제 도입을 앞두고 그간 대통령에서 국민과의 약속을 저버리는 기존의 방향을 완전히 왜곡하는 것으로 지탄 받아 마땅하다.

첫째, 대통령과 참여정부가 공유한 토지공개법과 개발이익환수라는 정책기조와 근본적으로 배치된다.
재건축개발이익환수제도는 지난해 10.29대책 발표 이후 노무현 대통령이 직접 토지공개를 강조하여 부랴부랴 토지공개위원회를 구성하였고, 10.29대책의 2단계 조치로 시행방안이 논의되기 시작했다. 이후 정부는 연내에 재건축개발이익환수제도를 시행할 것임을 지속적으로 공언해왔고 최근에는 7월부터 임대주택 택임부과 방안을 시행하는 것으로 여러 차례 언론에 보도되도록 하여 재건축개발이익환수제도의 시행이 기정사실화 해왔다. 그러나 7일 제시된 재건축개발이익환수방안은 정부 스스로 간접적인 '개발이익조정'이라는 표현을 쓸 정도로 토지공개 및 개발이익환수 등 경제적 정책취지를 전혀 반영하지 못하고 있다.

둘째, 개발이익환수제도를 빙자한 임대주택공급정책으로 변질되고 있다.
7월 제시된 정부안은 재건축사업시 임대주택공급을 의무화하면서 재건축사업의 위축을 방지한 다며, 임대주택지만을 용적율 인센티브를 더 부여하고 표준건축비로 적정 보상하겠다고 하였다. 이것은 재건축단지내에 용적율 인센티브로 임대주택을 건설하므로 사업시행자들의 추가적인 부담은 없는 것이다. 따라서 재건축사업을 통한 개발이익은 고스란히 사업시행자들의 몫으로 남게 되고, 정부가 주장하는 개발이익환수를 통한 집값안정은 어렵도 쉽게 되는 것이다. 재건축개발이익환수용환수를 공언한 정부의 대책은 이제 개발이익환수라는 애초의 취지는 사라지고 강남 재건축단지에 용적률을 늘려준 맥락으로 임대주택을 끼워 넣는 정책으로 전락하고 있다.

셋째, 시행시기를 명시하지 않아 정부의 정책의 지가 의심된다.
보도에 따르면 재건축개발이익환수제도와 관련, 하반기에 제도개선 사항만 하되 시행 시기는 집 값추이를 본 뒤 결정하는 것이 정부의 방침이라 한다. 이는 그간 정부가 공언한 부동산가격안정 대책이 무ulerAngles를 의심케 하며 당초의 연내시행 및 7월 1일 시행플랜과 배치하는 것으로 정부가 과연 개발이익과 같은 불조직적 원가환수 조항의 요소가 있는지에 의심을 해야 하는 일이다. 이러한 방침은 공공택지공급, 공기정, 분양원가 공개불가, 건설경기안정화책 마련 등 최근 일련의 움직임과 함께 정부가 과연 부동산시장에 억제할 의사가 있는지에 대한 근본적 의문을 자아내게 하고 있다.

넷째, 경실련은 정부가 애초 취지에 맞게 제대로 된 재건축개발이익환수방안을 제시할 것을 강력히 촉구한다.
7일 발표된 정부의 재건축개발이익환수방안은 토지공개론과 개발이익환수의 취지를 전혀 살리지 못한 무지막간 개발이익환수제이다. 경실련은 용적율 완화특혜, 시행시기 미확정과 함께 공시지가와 표준건축비에 따른 적정보상과 과밀억제개선토지에 실시지를 제한하는 등의 조치가 검토되고 있는 것은 명백히 개발이익환수제도의 취지에 반하는 것으로 규정한다.
개발이익이라고 하는 것은 말 그대로 국민적 협의를 통하여 특정지역의 개발로 인한 지가상승을 통한 이익을 말하며, 이 이익의 일정부분은 당연히 공공에 환원되어야 하는 것이다. 경실련은 정부의 정책대책은 개발이익환수방안이 아닌 개발이익환수를 빙자한 건설경기안정책으로 전락한 것으로 규정한다. 따라서 경실련은 정부가 토지공개론 및 재건축개발이익환수의 기본취지를 충족하는 근본적 대안을 제시할 것을 강력히 촉구한다.
마지막으로 경실련은 정부가 재건축뿐만 아니라 용도변경에 따른 개발이익, 재개발, 택지개발 등 각종개발사업에 대한 종합적인 개발이익환수방안을 마련할 것을 촉구한다.
9. [성명] 아파트분양원가 공개논란에 대한 경실련 입장 /6.8

[아파트 분양원가, 반드시 공개되어야 하는 이유]

분양원가 왜 공개 되어야 하는가?
지난 6월 1일 열린우리당은 건교부의 당정협의에서 17대 혁신토로 약속했던 ‘공공아파트 분양원가 공개’를 택지화하기로 합의한 후 시민들의 거센 저항에 직면하자 발표 하루 만에 반복 하였다.

오랫동안 건설업계 및 건설단체 등과 긴밀한 관계를 유지 해온 정부관료들, 이들에게 휘둘려 온 건교부, 건설경기부양에 의존해온 재경부는 여론에 밀려 부라부라 구성했던 주택공급위원회의 분양원가 공개와 택지공급체계 개선방안에 대한 공청회 개최를 앞두고 분양원가 공개 불가, 원가연동제 도입 등 업계의견을 미리 확정 발표함으로써 공청회의 의미를 왜곡시켰다.

이들은 분양원가 공개는 입주자의 집단민언이 예상되는 반면 원가연동제를 실시하면 분양가 인하효과는 물론 간접적인 분양원가 공개효과를 얻을 수 있으므로 국민 90%가 원하는 분양원가 공개가 의미가 없다는 왜곡된 논리로 국민과 언론을 혼란스럽게 하고 있다.

경실련은 이렇게 무책임한 집권여당과 건설업체의 대변인을 자처하고 있는 건교부 재경부가 과연 대통령이 여러 차례 국민과 약속한 부동산안정화를 위한 근본적인 대책을 마련할 의지가 있는지 심도 우려하며, 원가연동제와 상관없이 분양가 거품빼기, 소비자권리는 보호, 공기업투명성 확보 등을 위해 ‘아파트 분양원가공개’는 반드시 이루어져야 한다고 주장한다. 민일 원가공개를 반대한다면 공급자에게 주어진 각종특혜도 공급에 택지공급가 공개와 택지공급가 공개를 7월까지 미룬 것은 어떠한 이유로도 납득할 수 없다.

따라서 정부와 정당은 분양원가 공개의 得失를 따지고 있는 동안에 고양풍동, 화성동탄지구에서

- 392 -
는 여전히 헐값에 공급받은 공공택지에서 담합과 고분양가 책정을 통한 건설업체들의 양심차익 독점이 반복되고 있음을 유념해야 하며, 즉각 택지개발주체(토공 및 주공, 지자체 개발공사 등)와 택지를 분양받은 주택건설업체, 분양받은 방식(추첨분양, 경쟁입찰, 수의계약 등) 및 택지공급가를 공개함으로써 합리적인 분양가가 책정될 수 있도록 유도해야 할 것이다.

둘째, 공공택지의 택지조성원가도 공개되어야 한다.

20-30만원대의 논밭이 택지가 되고 택지가 다시 아파트용지가 되어 소비자에게 분양되기 까지 발생한 개발이익은 택지개발주체인 공기업(토공, 주공 등)이 택지를 조성해서 건설업체에 헐값에 공급하는 단계와 아파트건설주(건설업체)가 아파트 건설되지도 않은 아파트용지를 소비자에게 분양하는 단계에서 아무런 노력도 없이 챙기고 있다.

실제로 경실련이 용인동백, 용인죽전, 괴주, 남양주호평 등 4개 지구의 개발이익을 추정한 결과 택지를 개발한 토지공사는 평당 원가 244만원(택지조성원가)의 택지를 건설업체에 평당314만원(택지공급가)에 판매하여 평당 70만원, 총 5,217억원의 개발이익을 챙긴 것으로 나타났다.

따라서, 택지개발주체가 어떤 단계에서 얼마나의 개발이익을 가져갔는지 정확히 알기 위해서라도 택지조성원가는 반드시 공개되어야 하며, 이는 택지개발주체인 공기업의 투명성 확보에도 반드시 필요하다.

셋째, 공공아파트의 분양원가는 공개되어야 한다.

주택공사, 토지공사, 지방자치단체의 개발공사 등 공기업의 분양원가는 조건 없이 즉시 공개되어야 한다. 주택공사, 토지공사, 지자체 개발공사는 기업가격을 강제로 실시한 기업이 아니어야 국민들의 주거안정과 공공복리의 증진을 위해 국민의 세금으로 설립된 공기업이다. 또한 이들 공기업은 택지개발촉진법에 따라 택지를 장래 분양하는 택지개발지구에서 독점적으로 사업을 진행한다.

이미 서울시 도시개발공사가 상암지구 아파트 분양원가를 발표하였고, 이후에도 대구, 대전, 부산, 광주, 전북 등 지자체개발공사가 아파트 분양원가를 공개하였다. 이런 상황에서 유독 수십년 동안 주택을 건설 해 온 주택공사만이 분양가와 입주자 민원제기 등을 이유로 아파트 분양원가 공개를 거부하는 것은 주택 스스로 도덕성과 투명성 확보에 실패하였음을 인정하는 것이며 공급저부의 명분이 될 수 없으며 주공은 이미 여러 차례 소송에서도 분양원가를 공개하라는 판결을 받은 상태이다.

또한 국민의 86%, 열린우리당 의원들의 87%가 분양원가 공개에 찬성하였고(KBS 여론조사, 열린우리당 자체 조사, 5대 정당이 17대 협약공약으로 공기업 분양원가 공개를 제택한 만큼 사회적 합의도 형성되어 있다.

또한, 공공기업 분양가공개는 민간건설업체가 협약에 공급받은 택지에서 아파트 건설도 하지 않고 시행만 하여 수수료·수수료의 합을 아무런 노력 없이 챙기는 것을 방지하고 비자금을 조성하여 기업의 이익을 빼낸다는 공공의 비밀을 밝혀내는 한편 부당이득에 대한 세금환수를 가능케 하는 일이다. 따라서, 공기업이 분양원가 공개를 미루어야 할 이유는 없으며, 주공, 도시개발공사, 공무원연금관리공단, 국민공제회, 재양군인회 등의 공기업은 분양원가를 반드시 공개해야 한다.

넷째, 공공택지를 공급받아 분양하는 민간건설업체의 분양원가도 공개되어야 한다.
현 택지개발지구의 공급체계는 택지개발촉진법에 따라 공기업이 논밭을 강제 수용하여 택지를 조성한 뒤 시세보다 저렴한 가격으로 건설업체에게만 제한적으로 공급하는 특혜분양이다. 이는 과거 분양가규제 시 택지개발지구 지정목적인 도시주택난 해소와 서민주거안정을 위해 시세보다 저렴한 가격으로 택지를 공급해서 저렴한 분양가의 아파트를 소비자에게 공급하기 위해서 만들어진 제도로 정부가 지금까지 운영해오고 있기 때문이다.

결과적으로 이러한 제도운영은 분양가 자용화 이후 건설업체들에게 엄청난 명차익을 독점하게 해주는 결과로 나타나왔다. 실제로 경실련 추정결과 용인동백, 용인죽전, 파주 교하, 남양주 호평 등 4개지구에서 건설업체는 택지판매 차익 평당 388만원, 총 2조8천억원 이상의 개발이익을 창출 것으로 나타났다.

따라서, 지급의 신분과 시세보다 저렴하게 택지를 공급받는 등에 여러 가지 특혜를 받는 건설업체가 분양원가를 공개하는 것은 당연하며 이들이 셋간 이익에 대한 세금환수와 비자금조성을 통한 우리사회에의 부패방지를 위해서도 정부가 반드시 실천해야 할 최소한의 조치이다.

따섯째, 일반지역에서 분양하는 민간건설업체는 분양받은 소비자에게 공개 해야한다. 수도권의 아파트값은 공공택지 내에서의 분양가 폭등의 영향을 받지만 대규모 공공택지 공급이 없는 서울의 경우 부분별로 재건축사업에 의한 신규아파트 공급이 대부분을 차지하고 있고, 이들이 공급받는 분양가가 주변지역 아파트값을 끌어올리고 있다. 또한, 일반 분양분양가의 아파트의 분양가에는 조합원들이 부담해야 할 재건축비용도 포함되어 있다는 주장을 제기하고 있으나, 재건축 토지소유자가 직접 시행한다는 이유로 엄청난 개발이익에 대한 환수방안은 전부한 설정이다.

따섯째, 공정한 계약문화를 형성하고 재건축 아파트의 개발이익이 드러날 수 있도록 아파트를 분양받는 소비자에게 분양계약 시 건축비와 토지비에 대한 정확한 계약내용과 내력을 약정하는 소비자 입장의 원가공개를 시행해야 한다.

여섯째, 원가연동제는 근본적인 부동산안정화 대책이 될 수 없다. 정부와 열린우리당이 검토하고 있는 원가연동제는 일시적인 분양가 인하의 효과를 볼 수 있을지 인정 민간에 대한 시장규제에 연계된다. 그러나, 민간이 분양가를 고갈하는 것을 고갈해도 변화된 물가가 높은 양급 중장기적인 관점에서의 근본적인 부동산안정화 대책은 될 수 없다. 좋은 아파트도 재건축분양가가 조금씩 오르는 것, 그리고 아파트의 재건축비가 계약내역은 공개되지 않으며, 원가연동제가 도입되었다면 관련법 개정 후 시행까지는 1년여의 시간의 소요되는 만큼 분양해경인 최정동안, 고양동등의 대규모 택지지구에서 발생하는 고분양과 건설업체의 개발이익 독점 등을 방지할 수 없다.

이런 상황에서 원가연동제는 임기 끝서값으로 모든 아파트 분양원가 공개를 거부한다는 정부입장은 타당하지 않으며, 오히려 공공택지 민간연동제를 통해 규제하고 일반지역의 민간아파트에 대해서는 자율화시킴으로써 엄청난 괴과 사회적 혼란을 발생시킬 것이 분명하다.

따섯째, 정부가 택지개발조성에 대해서는 최고가 완전경쟁공급 또는 재공업설계를 도입하여 수수료 개발이익을 임대주택 건립 등
에 사용하여야 할 것이다. 보다 근본적으로는 주택의 질향상과 수명연장 등을 위해 국제표준인 완공 후분양제를 도입하여 주택시장 안정화와 부동산 투기방지에 힘써야 할 것이다.

최근 이현제 부총리의 '분양원가 공개 반대, 원가연동체의 탄력적인 운용' 발언, 재정부의 18평 아파트(강남권 시가 7억원 정도)에 대해 1가구 3주택 보유증과 세 펨지 등 정부의 부동산 대책은 시민주거안정과 부동산안정화가 아닌 부동산 투기조장과 건설업체 살리기에 편중되어 있어 정부가 건설업체의 대변인을 자처하고 있음을 여실히 보여준다.

이런 상황에서 아파트 분양원가 공개는 단순히 분양가 인하뿐 아니라 수십 년 동안 우리 도시와 주택을 망가트리고 운 국민을 투기꾼으로 만들고 우리나라를 부동산 투기공화국으로 만든 주택인 신분양제라는 공급자위주 주택정책을 폐기하고, 경영비용이 비밀스러웠던 공기업의 투명성 확보, 소비자권리확보, 건설업체의 합리적인 발전과 경쟁력강화 건전성향보 등과 건설과 주택 택지 등 부동산투기로 인한 불로소득의 비지급 방과 부동산 투기방지에 힘써야 할 것이다. 경실련은 아파트분양원가 및 택지공급가·택지조성원가 공개, 공영개발방식의 택지공급체계 개선, 채권입찰제를 통한 개발이익 실현, 후분양제 적용 부담금 토대로 국민과 후손을 위해 본격적인 입법운동과 시민행동을 전개할 것이다.
계 개선방안은 [주택공급제도검토위원회]의 의견을 토대로 공청회를 거쳐 최종확정된 것으로 일부 부분적인 안에 대해 당정이 미리 결정하는 것은 적정하지 않다.

둘째, 25.7평 이하의 중소형아파트에 대해서는 공영개발을 도입해야 한다.

25.7평 이하 아파트는 서민주택으로서 서비스가 아닌 공공재의 일환으로 접근되어야 하며, 정부가 정책적으로 서민주거 안정을 위해서는 25.7평 이하 아파트는 주택조성에서부터 아파트분양까지 공공이 주도하는 공영개발로 진행되어야 한다.

당정이 25.7평 이하 아파트에 대해 도입하겠다는 원가연동제는 분양가 규제의 일환으로 일시적인 분양가 인하 효과를 얻을 수 있으면서 근본적인 부동산안정화대책이 될 수 없다. 또한, 무주택자들에게 지속적으로 공급될 수 있으며 소수 부동산투기꾼들의 투기장으로 악용될 수 없도록, 원가 연동제를 도입하더라도 최초 구매자의 경우 5년 이상 임대를 금지하고 공공·지자체개발공사·공무원연금관리공단·건물공사재정공단 등 공공이 공급하는 아파트에 대해서도 체계적이고 종합적인 관리체계가 필요하다.

셋째, 택지개발지구내 모든 아파트는 부분양제를 시행해야 한다.

25.7평 초과 아파트에 대해 도입되는 공공택지 경쟁입찰제는 지금처럼 건설업체가 시세보다 낮은 택지를 분양받아 소비자에게는 시세수준으로 분양하면서 발생하는 개발이익을 가져가는 택지 공급체계를 개선하여 정부가 개발이익을 환수하여 민간주택 건립 등의 서민주거안정제를 조성해야 한다. 그러나 현재의 아파트값 폭등은 분양가가용화에 맞춰 개정되지 못한 현 택지공급체계와 선분양제에 기인하는 것인데, 앞으로 택지공급체계 개선을 통한 개발이익환수 뿐 아니라 부분양제 도입이 절실하다. 따라서 공기업이 분양하는 모든 아파트 뿐 아니라 공공택지에서 분양하는 아파트의 부분양제가 조속히 이루어져야 한다.

경실련은 지금처럼 소비자에게 불리한 선분양 주택시장에서 택지개발지구내 공공아파트 분양원가 공개는 부동산안정화 뿐 아니라 공기업의 투명성 확보와 소비자 권익보호를 위해서도 원가연동체제 시행과 상관없이 반드시 시행되어야 한다고 주장한다. 그러나 정부는 이미 3월에 공개하기로 한 택지공급가격은 공개하지 않고 있어 공개예정인 화성동탄, 고양동 등 대규모 택지개발 지구에서 분양가 폭등과 건설업체의 영업차익 독점이 반복될 것으로 예상된다.

따라서, 정부는 공공아파트 분양아파트를 분양받은 소비자에게 반드시 분양원가를 공개해야 하며, 택지공급가 뿐 아니라 택지조성원가도 공개하여 건설업체의 개발이익을 환수해야 할 것이다. 또한, 25.7평 이하 중소형 아파트는 공급개발을 시작하고 택지개발지구내 모든 아파트에 대해 후분양제를 도입하여 근본적인 주택시장 안정화에 힘써야 할 것이다.

11. [공동성명]<주택공급제도 검토위원회> 결과에 대한 시민단체 공동성명 /5.20
[주택가격안정을 요구하는 시민의 목소리를 왜곡하지 말라]

<주택공급제도검토위원회> 결과에 대한 시민단체 공동성명
주택공급제도검토위원회의 논의결과가 왜곡, 보도되고 있어 위원회에 참여하고 있는 시민단체 공동의 입장을 밝한다.

보도에 따르면 주택공급제도검토위원회에서 1) 25.7평 초과 주택용지는 채권입찰제를 도입하고 2) 25.7평 이하 주택용지에 대해서는 채권입찰제, 공영개발, 원가연동제 도입의 3가지 대안을 제시했으나 원가연동제가 가장 유력하며 3) 주공아파트의건축비는 공개하지 않는 것으로 기각이 잡혔다고 한다.

특히 주공아파트 원가공개와 관련해 ‘주공아파트 건축비 공개시 집값이 안정된다는 효과가 입증되지 않았을 뿐만 아니라 기술적으로도 어려움이 많다’, “법률자문관도 주공아파트 건축비 공개 자체가 무리라는 의견을 제시했다”, “25.7평 이하 주택용지에 대한 원가연동제가 도입될 경우 주공아파트 건축비의 공개하는 것은 큰 의미가 없다”며 주공아파트 원가공개에 대해 위원회에서 공개하지 않기로 결정하고 건교부에 제출한 것처럼 보도되고 있다.

이러한 보도는 위원회의 논의결과를 왜곡하는 중요한 문제이기에 위원회에 참여하고 있는 시민단체에서는 다음과 같이 공동의 입장을 밝힌다.

위원회의 논의결과는 1) 25.7평 초과 주택용지는 채권입찰제를 도입하고, 2) 25.7평 이하 주택용지에 대해서는 채권입찰제, 공영개발, 원가연동제 도입의 3가지 대안을 검토하며 2) 주공아파트 원가공개는 찬반의견이 합의되지 못해 각각의 의견을 공청회에 제시하는 것이었다. 즉 위원회의 공식논의에서는 3개의 대안중 원가연동제가 가장 바람직한 것으로 논의되었지 않았으며 주공의 건축비를 공개하지 않기로 결정을 내린바 없다.

시민단체들은 25.7평 이하 공동주택의 경우 공영개발방식이 적극 검토되어야 하며, 원가공개에 대해서는 1) 민간기업에 우선해 공동공급의 원가공개가 이루어져야 하며 2) 저가개발지구의 민간아파트와의 경우도 원가공개가 추진되어야 하며 3) 민간건설업체의 경우는 계약과정에서 토지비와 주요건축비 내역을 계약서에 명시하여 소비자의 권리를 보장하는 방안이 필요함을 지속적으로 주장해 왔다. 이에 따라 주택공사가 건축비를 공개하기 어렵다는 입장을 표명한 것에 대해서 입증적인 문제제기가 이루어지기도 했다.

그러나 주택공급제도검토위원회는 예외적으로 원가공개에 대해 의견이 다른 위원 단일 동수로 구성되어 있어 이 문제와 관련한 합의가 이루어지지 어려운 구조이다. 따라서 주택공사 원가공개에 대해서는 위원회에서 결정이 내려지지 않았고 공청회에 찬반의견을 고려하여 제시, 시민들의 의견을 듣기로 했다. 만약 위원회에서 주공의 건축비공개를 하지 않기로 결정했다면 단연히 원가공개를 요구했던 원가공개 대표 선양요원을 대표해 누구가가 의견을 발표하는 기자를단합회에서 참석하는 것이 상식임에도 이에 기자단합회는 원가공개를 주장했던 위원은 누구도 참석하지 않았고 보도를 통해서만 이러한 사실을 알게 되었다. 또한 어제 회의에서는 건교부에 제출한 주택공급제도검토위원회의 논의결과가 확정되거나 합의적으로 작성되지 않았고 다만 공청회의 발표자료와 관련한 1차 검토가 있었을 뿐이다.

이에 위원회에 참여했던 시민단체는 다음과 같이 공동의 입장을 표명한다.

첫째, 건설교통부는 위원회의 논의결과를 자의적으로 해석, 왜곡하지 말고 잘못된 보도내용을 시정하라.

둘째, 택지공급기준을 공개하고 택지개발사업의 취지에 반하는 택지공급계획을 개선하라.
셋째, 민간기업에 우선해 공기업의 분양원가를 공개하고 아파트분양과정에서 소비자의 권리를 보장할 개선책을 제시하라.
넷째, 후분양제와 개발이익쇄차 정지 및 무분배수기 억제와 주택가격 안정을 위한 근본적 대책을 마련하라.
경제정의실천시민연합/ 마산창원도시연대/ 서울YMCA/
소비자문제를 연구하는 시민의 모임/ 참여연대

12. [성명] 건교부의 공공주택용지의 택지공급가격 공개 방침 관련 /3.17
[택지공급가격의 택지조성원가, 건축비도 공개해야]

건교부는 17일 택지공사와 주택공사가 공급한 공공택지 중 공공주택용지의 택지공급가격을 늦어도 이달 말까지 공개할 방침이라고 밝혔다. 택지개발지구에서 택지공급가격이 공개되면 아파트분양원가를 추정하는데는 어느 정도 도움이 될 것으로 보인다.
그러나 택지공급가격은 사실상 이미 공개되고 있는 내용을 정리하여 발표해주는 것 이상의 내용이 아니다. 택지공급가격뿐 아니라 공기업의 아파트분양원가(건축비), 택지조성원가 공개가 반드시 필요하다.
경실련은 3월 초 용인동백지구 등 4개 택지개발지구에서 공기업 및 민간 주택건설업체가 택지개발지구에서 3조3천억원에 이르는 택지개발이익을 독점함으로서 아파트분양가 상승의 주요 원인이 되고 있음을 지적하였다. 특히 공기업의 택지개발사업을 통해 형성되는 개발이익이 어떻게 사용되며, 부분별한 택지개발사업이 주변의 명값상승에 미치는 영향을 간접적으로 유추하기 위해서는 택지수용비(용지비), 택지조성원가를 밝혀야 한다. 아울러 민간 주택건설업체가 분양가를 미리 결정하고 건축비를 주택구구식으로 짜 맞추는 행태를 계속하고 있는 상황에서 건축비를 공개하여 아파트분양원가에 대한 논란을 불식시켜야 한다.
경실련은 공기업 및 택지개발지구의 촉각적인 원가공개를 촉구한다. 보다 근본적인 대책으로 개발이익을 건설업체가 모두 가져가 폐기를 하는 현행 택지공급체계를 개혁하여, 택지개발지구 취지에 맞게 공영개발 방식을 도입함으로써 신규분양가 인하를 통해 아파트가격의 거품을 제거할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

13. [논평] 한국토지공사 해명자료에 대한 경실련 입장 /3.4
[문제점 개선 언급없이 해명만 언연하는 토지공사]
경실련은 어제 발표한 4개택지개발지구(용인죽전, 용인동백, 파주교하, 남양주호평지구)에서 발생한 택지개발이익 산출근거에 대해 한국토지공사가 해명자료를 발표하였다. 경실련은 토지공사가 해명자료를 발표한 것에 대해 유감을 표하며 아래와 같은 입장을 발표한다.
첫째, 어제 경실련 기자회견의 핵심은 ‘택지를 분양받아 아파트를 건설하면서 발생하는 엄청난 개발이익을 건설업체가 독점하면서 분양가를 올리고 국민들의 주거안정에 역행하는 현 택지공급
체계의 문제점의 지적하고 이에 대한 개선을 촉구하는 것이었다. 따라서 토지공사와 정부가 이러한 문제점에 대한 적극적 대안을 마련하는 것이 우선적으로 요구된다. 경실련은 민간건설업체가 억지차액을 통해 개발이익을 독점하는 현실을 정확히 알고 있는 토지공사가 이러한 문제점을 해결하기 위해 적극적으로 노력하고, 정부가 즉각적인 개선책을 마련하는 것이 요구됨에도 이에 대한 언급없이 해명에 연연하는 토지공사에 유감을 표한다.

둘째, 경실련은 기자회견에서 개발이익 추정은 일반분양이지만 아파트용지에 국한된 것임을 미리 밝혔다. 이에 대해 토지공사는 '경실련이 산출한 개발이익 5,217억원에 조성원가의 70%로 공급하는 임대아파트 용지가 절대적이며, 이를 감안할 경우 발생이익은 3,852억원일 것'이라고 발표하였다. 그러나 임대아파트용지를 공급하면서 발생하는 손실을 감안한다면, 상업용지 등 조성원가 이상으로 판매되는 용지를 분양하면서 얻은 개발이익까지 함께 고려되는 것이 합당하다. 실제 용인죽전지구의 경우 용도별 평당공급가는 일반분양 아파트 용지 356만원, 임대아파트 용지 188만원이며, 상업용지는 681만원을 넘는 것으로 추정된다. 상업용지 681만원은 토지공사가 정해 공시한 가격으로 실제 가격은 경쟁입찰방식을 통해 현저히 높게 결정된다. 용인죽전지구 조성원가는 평당 292만원이며, 각 용도별 평당공급가는 일반분양아파트 64만원, 임대아파트 (~ 104만원), 상업용지가 평당 389만원이상으로 상업용지의 개발이익이 가장 높게 나타난다. 더군다나 용도별 공급면적은 일반분양 21%, 임대 5%, 상업업무 5.1%이므로 임대아파트 용지와 상업용지에 함께 고려하면 개발이익은 현저히 높아진다.

셋째, 택지조성원가의 세부자료도 공개되어야 한다. 택지개발촉진법 시행규칙에서 규정하고 있는 택지조성원가식정표에는 용지비, 조성공사비, 설계비 및 부대비용, 직접인건비, 관리비, 일반관리비 등이 포함되어 있다. 그러나 토지공사는 용지비와 조성원가만을 공개하고 있어 조성원가에서 용지비를 제외한 조성공사비 등에 대한 시민들의 의혹을 불러일으키고 있다. 따라서, 토지공사는 조성원가의 항목별 소요비용도 공개함으로써, 공기업이 막상사한다는 국민들의 의혹을 해소해야 할 것이다.

경실련은 택지개발지구에서 발생한 개발이익을 현행 복권추첨식 택지공급체계로 인해 몇몇 주택건설업체가 독식하고 있는 것에 근본적 문제점이 있음을 토대로 핵심이다. 경실련은 이러한 구조를 방치한 정부와 공기업의 반성과 제도개선을 위한 적극적 노력을 촉구한다. 또한 현행 택지공급체계는 공영개발방식으로 전환되어 주택건설업체의 불공정성을 환상화하고, 주변시세보다 높은 분양가가 다시 주변아파트 가격의 뒷받침으로 습득한 고리를 차단해야 한다.

14. 정부의 ‘분양원가 공개 반대 7가지 이유’에 대한 반론 /3.2

[정부의 반대 이유는 주택의 특성과 현재의 주택시장구조를 제대로 파악하지 못한 데서 비롯된 것] 임덕호(한양대학교 디지털경제학부 교수)

지난 2월 18일 정부는 ‘분양원가 공개와 관련한 정부의 기본 입장’이라는 내용 보고서를 통해 분양원가 공개에 반대하는 7가지 경제적 근거를 제시했다(매일경제, 2004년 2월 19일자). 그러나 최근 불법공급 위반을 하고 있는 분양원가 공개요구를 바라보는 정부의 시각이 근시안적이고 너무 안이하다는 생각에 실망을 넘어 허탈감을 급할 수 없다.
정부는 분양원가 공개가 경제적 논리에 반하며 매우 위험한 정책수단이라고 입장을 정리한 것으로 알려지고 있다. 정부가 생각하는 소위 "매우 위험한 정책수단"이란 분양원가를 공개할 경우 주택업계의 폭리가 사실로 입증되고, 그 결과 분양가 규제가 붕괴하다는 것을 의미하는 것으로 생각된다. 그렇다면 정부는 공급자에게 일방적으로 유리한, 그래서 폭리를 취할 수 있는 현재의 주택시장구조가 경제적 논리에 합당하다는 것인지에 대한 질문에 답을 해야 한다. 그동안 소비자들은 참을 만큼 참아왔다고 생각한다. 정부가 경제적 논리를 주장하기 전에 충족하면 소비자들이 원가공개를 요구하고 나섰겠는가, 그리고 이 경제에 이르기까지 정부는 무엇을 했는지 스스로 반성부터 해야 옳다고 생각한다. 백면면 양보를 하더라도 "분양원가 공개가 위험한 발상"이라고 성급히 결론부터 내려가 전에 적절히 비정상적인 주택시장구조를 정?단기적으로 어떻게 개선할 것인가에 대한 청사진을 먼저 제시하는 것이 옳다고 생각한다.

정부가 인식하고 있는 '경제적 논리'라는 것도 따지고 보면 주택을 일반 상품과 동일시하는 데서 비롯된 것처럼 보인다. 주택은 국민들이 누려야 할 기본권과 연결되는 상품이고, 평생 저축해도 구매하기 어려운 고가 내구재이며, 더욱이 주택매매가격의 폭등은 평행로의 폭등으로 이어져 저소득층의 생계를 위협한다는 것을 항상 명심해야 한다. 주택을 전공하지 않은 대다수의 경제학자들이 주택을 일반 상품 보듯이 취급한다면 이유가 또아질 수 있을 것이다. 따라서 이와 같은 주택의 특성을 무시한 대서 비롯된 것이다. 소비자들이 주택을 일반 상품 보듯이 취급한다면 돌이킬 수 없는 오류에 빠질 수 있는 것도 바로 이와 같은 주택의 특성을 무시한 대서 비롯된 것이다. 소비자들이 주택을 일반 상품 보듯이 취급한다면 돌이킬 수 없는 오류에 빠질 수 있는 것도 바로 이와 같은 주택의 특성을 무시한 대서 비롯된 것이다. 소비자들이 주택을 일반 상품 보듯이 취급한다면 돌이킬 수 없는 오류에 빠질 수 있는 것도 바로 이와 같은 주택의 특성을 무시한 대서 비롯된 것이다.

정부가 소위 '경제적 논리'라고 내세운 '분양원가 공개 반대 7가지 이유'도 주택의 특성과 현재의 주택시장구조를 제대로 파악하지 못한 대서 비롯된 것처럼 보인다. 우선 정부가 주장하는 7가지 부작용의 대부분은 분양원가 공개가 분양가 규제로 이어진다는 전제가 성립될 때만 타당성이 있다. 상당수의 국민들은 과거 20여 년 동안 시행했던 분양가 규제가 어떠한 폐해(부실아파트 양산, 주택공급 위축, 투기조장, 불로소득 발생, 환경파괴, 주택과소비, .......)를 초래했는가를 잘 알고 있다. 따라서 정밀한 과학적 사전단계들이 분양원가 공개를 요구하면서도 분양가 규제는 반대하는 이유도 여기에 있는 것으로 알고 있다. 소비자들은 시공사나 시행사가 손해를 보고 분양가를 원하는 것이 아니라 현재와 같은 비정상적인 주택시장구조를 악용하여 폭리를 취하는 것을 막아달라는 것이다. 분양원가 공개에 따른 부작용을 최소화하고 소비자를 설득하려는 노력을 하기도乔야 그곳아비려리는 정부의 발상이야말로 '경제적 논리'에 반하는 처사라고 생각한다. 정부가 주장하는 분양원가 공개에 따른 7가지 부작용은 다음과 같은 이유로 동의할 수 없다.

첫째, 부동산 투기 재연?
정부는 분양원가 자율화제도가 폐지되면 부동산 투기가 다시 점화될 수 있다고 주장한다. 그러나 정부의 주장은 분양원가 공개 이후 분양가 규제가 전체로 하기 때문에 이 전체가 성립되지 않는다면 그 주장 또한 설립되지 않는다. 더욱이 부동산 투기는 현재와 같이 분양가 자율화가 시행되고 있는 상태에서도 발생하고 있다는 것을 정부는 밝히고 있는 모양이다. 부동산 투기는 가격규제도 중요하지만 더 큰 원인은 정부가 주장하는 '경제적 논리'를 무시하고 분양원가를 고수하기 때문에 발생한다는 것을 간과해서는 안될 것이다.

둘째, 신규아파트 공급 차질?
정부는 분양원가를 공개하면 들끓는 여론으로 분양가 규제가 끊기고, 이로 인해 신규아파트 공급이 줄어들면 내담자권 기회는 더욱 더 밀어질 수밖에 없다고 주장한다. 우선 정부가 여론에 밀려 분양가 규제를 우려할 정도라면, 주택업계는 분명 폭리를 취하고 있으며 이러한 사실을 정부도 충분히 인지하고 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 분양원가가 공개되더라도 소비자와 시민단체들은 난항한 판단력을 잃거나 부정적인 관점을 뿌리.AUTO correcting on 6152/6158 may be a result of a common language error.
여섯째, 주택시장 왜곡?

아파트도 시장에서 거래되는 상품이기 때문에 가격도 원가개념이 아니라 시장수급에 따라 결정되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 정부가 주택에 한해서는 소비자보다 공급자 편익이 높게 나타나는 대목이라고 생각한다. 정부는 친절하게도 국산 휴대폰이 해외시장에서 비싼 가격에 팔리고 있는 것은 원가가 높기 때문이 아니라 국산 휴대폰을 찾는 수요자가 많기 때문이라고 주장한다. 그렇다면 정부는 아직까지도 휴대폰시장과 주택시장구조가 어떻게 다른지조차도 모르고 있다는 말인가? 소비자가 휴대폰을 살 때 아파트처럼 실물을 보지도 않고 단지 광고를나 샘플에서 정보를 얻은 채 내 돈 미리 다 지불하고 나서 3년 뒤에나 휴대폰을 인수하고 있다는 말인가? 정부는 공급자가 중심의 주택시장이 정상적인 주택시장이라고 생각하고 있고 따라서 현재의 주택시장구조는 계속 유지되어야 한다고 생각하고 있는가? 현재 신분양제도하에서 주택시장의 악순환(분양주택가격 인상 ⇒ 분양가는 인상 ⇒ 주택시장가격 인상 ⇒ 분양가 인상)이 반복되면서 폭리를 제대로 보장하는 현재의 주택시장구조가 정상적이라고 생각하는가?

정부가 후분양제도를 조속히 도입하여 신가래그간에, 세아파트중고가래그간에, 그리고 매매가래그와 임대가래그간에 정리한 경쟁체제가 도입되어 현재와 같은 폭리를 제도적으로 방지하는 것이 아닐까? 정부가 이를 취할 올바른 자세가 아닐까?

일곱째, 기업경영 자율성 침해?

정부는 분양원가가 공개되면 노조의 경영간섭 등으로 기업환경이 더욱 어려워질 수 있다고 주장한다. 더 나아가 ‘작은 구멍가게’라도 영업의 비밀은 보장해야 하며 이는 시장경제가 원활하게 돌아가기 위한 필수적인 요소라고 주장한다. 그러나 정부의 이러한 인식은 분양가공개를 주장하는 현상을 제대로 파악하지 못한 참으로 안이한 태도라고 생각한다. 우선 정부는 기업의 입장은 무시하고 전에 그동안 주택업체가 비정상적인 주택시장구조를 이용하여 어떤 행포를 부렸기에 오층하면 소비자가 분양가공개를 요구하고 나섰음을부터 생각하게 된 온바른 자세라고 생각한다. 그 과정에서 비정상적인 시장구조를 하나씩 개선해 나가고 국민들 설득해 나가는 것이 정부가 취할 올바른 자세가 아닐까?

장제원리를 무시하는 처사라며 비난하고 있다. 그렇다면 주택업체가 바라보는 진정한 시장경제원리란 무엇인지 확실히 정의함으로써 대응해야 할 것이다.

현재의 폭리를 잠재울 수 있는 것은 왜곡된 주택시장구조를 바로 잡는 정부의 노력과 허위된 가격을 거부할 수 있는 소비자의 합리적인 소비라고 생각한다. 우리 소비자들은 세차가 중고차보다 다른 것은 당연하고 생각하지 않고 새로운아파트가 중고아파트보다 비싼 것은 당연할 수 있다고 생각한다. 만약 새아파트가 터무니없이 비싸다고 생각한다면, 그래서 분양가가 대폭 인하되는 것이 있잡하다고 생각한다면 현재 거래되고 있는 중고아파트 가격은 훨씬 더 큰 거품이 가져온다는 것을 깨달아야 한다. 그리고 공공아파트의 분양원가를 공개하고 요구하는 것은 타당하다.

이에 경실련은 분양원가 공개와 공급원가의 핵심이 어디에 있는지를 비교, 검토하여 시민들에게 적정한 분양원가가 산정되었는지를 알리고자 한다. 또한 경실련은 차제에 공기업이 정확한 원가를 공개하여 투명경영과 국민을 위한 기업이라는 사실을 알리고 불필요한 논란을 종식시킨 후 공기업 본연의 역할을 회복하기를 촉구한다.

15. [성명] 공개된 아파트 분양원가 논란에 대한 경실련 입장 /2.19

공개된 아파트 분양원가 논란에 대한 경실련 의견
경실련은 공기업과 택지개발자들 내에서 분양되는 아파트의 분양원가 공개와 공급원가 제도의 근본적 개선을 통해 아파트의 거품을 제거하기 위한 활동을 우선적으로 전개하고 있다.

1. 택지개발자에게는 아파트 값 거품의 주범은 택지비용과 택지공급 체계 속에 있다. 분양원가의 구성은 택지비용과 건축비, 기타비용으로 구성된다. 일반분양아파트의 경우 택지공사가 택지개발촉진법 시행규칙 별표 [택지조성원가 산정표]와 택지개발업무처리지침 별표3 [택지공급가격기준]에 따라 산정가로 주택건설업자에게 전달방식으로 공급한다.

따라서, 택지공사 등 공기업이 주택건설업자에게 공급한 분양총액을 분양면적으로 나누면 택지개발자구의 평당 택지원가가 된다. 즉, 공급면적 x 평당공급가격 = 공급가격총액이므로 분양건의 드러나며 공급가격총액을 분양면적(아파트평면+세대수)으로 나눈 값이 평당 택지원가이다.

반면 택지조성공사와 아파트분양을 함께 하는 지자체 개발공사의 경우 택지비 공급시에 토지구입비와 택지조성원가를 근거로 한 감정가격 산출근거를 함께 공개해야 한다. 서울시의 사례에서 보면 평당 택지 토지구입비와 아파트 분양면적을 분양면적으로 나타낸다. 따라서 평당 택지비가 확인
된 경우( 건교부는 대통령 업무보고에서 택지개발지구에서 업체별 평당 택지비를 공개키로 한 바 있다) 평당 택지비에 0.58을 곱하면 분양 평당 택지원가가 산출된다.

이미 발표된 내용 중 토지비와 관련 간략히 논평하면 다음과 같다. 첫째, 서울시는 택지조성원가와 토지구입(수용)비를 추가로 공개해야 하며 택지공사의 원가산정에 준하는 감정가산정기준에 따라야 한다. 둘째, 택지원가의 상세내역을 밝혀야 한다. 셋째, 평당 주공아파트의 택지비와 관련해서는 택지공사가 공급한 평당 택지비와 택지면적을 공개하여 불필요한 논쟁을 막아야 한다. 넷째, 주택협회가 말하는 택지비 470만원은 어느 지역인가를 밝혀야 한다.

2. 건축비는 표준건축비를 참고해야 한다.

건축공사비(이하 건축비)는 통상 소형평형의 가격이 대형평형보다 10%가량 비싸고 건교부 발표 표준건축비를 참고하되 실제 건축비는 이보다 10-15% 낮게 건설회사에 납찰이 되며, 평형이나 하계의 점에 따라 약간(10%내외)의 변동폭이 있을 수 있다.

건축비는 아파트를 건설하는 공사비용으로 건교부장관은 매년 물가상승률 등을 고려해 적정기준에 의거 표준건축비를 결정 발표하고 있다. 2003년 표준건축비는 전용면적 18평 기준으로 230만원이다.

그러나 실제 건축비는 아파트면적과 지역에 관계없이 대체로 210-240만원 내외라는 것이 건설업 종사자와 전문가들의 의견이다. 따라서 이와 발표된 내용에 대해 약평하면 첫째, 서울시 발표에 따르면 상암지구 아파트의 건축비는 표준건축비 보다 110만원이 비싸 340만원으로, 일반 민간 아파트 220만원 보다 120만원이 비싸고, 동동아파트 185만원 보다는 155만원이 비싸며, 실제 상암 아파트 건설공사를 도중 받아 공사를 하는 단가가 190만원 수준임을 감안할 때 신뢰할 수가 없다. 따라서 서울시는 보다 상세한 내역을 밝혀야한다. 둘째, 주택협회가 밝힌 평당 470만원은 표준 건축비 보다 두 배 이상이고 실제 건축비 보다 230-240만원이 비싼 것을 감안하면 앞 원가공개를 반대하는 지가 극명하게 드러나 이들의 주장은 설득력이 없다.

3. 기타비용에 금융비용은 포함시키지 말아야 한다.

기타비용과 관련해서는 서울시, 대전시, 주택협회가 차이가 상당히 존재한다. 이와 관련된 해명이 필요하다. 특히 경실련은 금융비용은 기타비용에 포함되지 않아야 한다고 본다. 금융비용은 원가에서 제외되어야 한다. 만약 이런 비용을 원가에 포함시킨다면 원 산업연제 특혜제도에서 산업연제를 통하여 얻어진 금융소득을 공개해야 한다. 전부 부품된 분양가를 통하여 분양되는 순간까지 부품판진 분양가를 낙하하기 위해 소비자가 부담하고 있는 금융비용을 감안할 때 최소한의 양식이 있다면 금융비용은 제외 시켜야한다.

4. 분양가대비 이윤은 적정이윤을 유지해야 한다.

서울시 도시개발공사가 서울지구에서 얻은 40%의 분양수익은 대전 도시개발공사의 89%에 비해 지나치게 높은 폭이며, 주택협회에서 밝힌 2%의 수익률은 전문에 공개된 내용과 엄청난 격차가 있다. 만일 실제 이득이 2%라면 이는 원가까지 부풀려 비슷금까지도 포함했다는 반증으로 세무당국의 확정한 조사가 필요하다고 판단된다. 경실련은 서민들이 10-20년 동안 아끼고 절약하며 한푼 두푼 모아 아파트를 한 채를 분양 받는 것이 소중이며 이렇게 터무니없이 부풀려 아파트 가격을 폭등시켜 했는지 묻는다. 공기업이 적정분양가를 산정하여 아파트가격을 안정시키거나 아파트가격 거품을 빼는 노력을 하지 않고 아파트를 팔아서 폭리를 취하고 주변 아파트가격이...
지 천정부지로 뛰게 만들어 놓고 원가공개까지도 안하겠다고 버티는 태도를 규탄한다. 따라서 공
기업은 말할 것도 없거나 민간기업도 적정이윤을 유지해야 한다.
경실련은 위와 같은 형태로 분양원가가 공개되고 검증되어야 하며 불필요한 논란을 종식시키기
위해 하루빨리 보다 투명하고 세부적인 원가를 공개해야 한다고 주장한다. 아울러 택
지개발지구에서 공공택지를 로또복권 추첨방식으로 주택건설업체만 독점적으로 공급을 받아 폭
리를 취하는 현 택지공급체계는 하루속히 전면 개편되어야 하며 택지개발과 신도시건설 취지에
맞게 공영개발방식을 도입하여 택지개발지구의 신규아파트부터 분양가 거품을 제거하는 것이 정
부가 할 일임을 다시 한번 촉구한다. (문의: 경실련아파트값거품빼기운동본부 3673-2141)

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>택지개발촉진법 시행규칙</th>
<th>서울지</th>
<th>대전지</th>
<th>한국주택협회</th>
<th>고양시 주택 계약자협의회</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>토지비</td>
<td>용지비, 조성비, 직접인건비, 이상배치비, 일반관리비, 그밖에 비용</td>
<td>평당 306만원 (토지 구입가 평당 61% 원가의 42%)</td>
<td>평당 76만원 (감정평가액 원가의 20%)</td>
<td>평당 470만원 원가의 43%</td>
<td>평당 88만원 원가의 26.7%</td>
</tr>
<tr>
<td>건축비</td>
<td>표준건축비 2003년 230만원 -18평 기준</td>
<td>평당 340만원 원가의 46%</td>
<td>평당 274만원 원가의 72%</td>
<td>평당 470만원 원가의 43%</td>
<td>평당 185만원 원가의 56%</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td>평당 90만원 원가의 12% 토지비 이자, 건축자금이자, 판매비 및 일반관리비, 부가가치 세 포함</td>
<td>평당 32만원 원가의 8% 업무관리비, 일반관리비, 이자비용, 법인세 등 포함</td>
<td>기타비용 123만원 원가의 11% 보증수수료, 종부담금, 기부채납 및 금융비용 등 포함</td>
<td>일반관리비 55 만원 원가의 17% 순사업비의 20% 수준</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

16. [논평] 건교부의 ‘택지 및 주택공급제도 개선방안’에 대한 경실련 입장 /2.12
[건교부는 미봉책으로 더 이상 국민을 속이지 마라]

건교부는 미봉책으로 더 이상 국민을 속이지 마라

경실련은 서울도시개발공사의 상암지구 원가공개 이후 온라인 시위 등 시민들과 함께 아파트
값거품빼기운동을 본격적으로 전개해 왔으며 오늘 아파트값거품빼기운동본부를 출범했다.
이런 가운데 건설교통부는 정확한 업무보고에서 공공택지 공급가격은 곧바로 공개하고, 주공아
파트 건축비 공개와 공공택지 개발이익환수제도 여론을 수렴하여 6월까지 확정할 예정이라고 한
다. 그러나 발표내용을 검토해보면 건설교통부가 과연 아파트값거품을 제거하고 태지공급체계를 그 취지에 맞게 개선하려는 의지를 가지고 있는지 의심하지 않을 수 없다.

첫째, 토지공사와 주택공사의 토지비 공개는 사실상 이미 공개되고 있는 내용을 정리, 발표해 주는 것 이상의 내용이 아니다. 정작 중요한 정보는 택지조성원가를 공개하는 것이다.

둘째, 주공아파트 건축비 공개를 6월까지 미룰 이유가 없으며 기 분양원 아파트의 원가도 공개되어야 한다.

셋째, 채권입찰제도입을 통한 공공택지 개발이익환수제도는 1) 감사원 시정지시에 의해 지난해 건설교통부가 시행령 개정을 추진했던 내용으로 새로운 내용이 없으며 2) 채권입찰제도는 택지개발지구의 취지에 부합하지 못하며 오히려 아파트분양가의 상승으로 작용할 우려가 있다.

경실련은 공기업 및 택지개발지구의 취약적인 원가공개를 촉구한다. 아울러 개발비익을 건설업체가 모두 가지려는 욕구를 위한 현재의 택지공급체계는 근본적으로 개선되어야 한다. 택지개발 지구는 그 취지에 맞게 공공개발 방식을 도입하여 신규분양가 인하를 통해 아파트가격의 거품을 제거해야 한다. 건설교통부는 시민들의 분노에 미봉책으로 눈가림할 것이 아니라 아파트값의 거품을 제거하기 위한 근본대책을 마련해야 한다.

17. (성명) 주공 등 공공부문이 공급하는 아파트는 후분양제를 즉각 전면 도입해야 한다 /2.4

건설교통부는 2003년 3월 대통령의 지시에 따라 주택시장을 안정시키고 소비자 중심의 주택공급 정책을 확립해 나가기 위해 후분양제 활성화 방안을 마련하라는 지시를 받아 마지못해 2004년 2월 3일 국무회의에서 정부안을 확정했다고 3일 밝혔다. 건교부는 주공 등 공공기관이 짓는 공공 부문은 금년부터 후분양 시범사업을 실시하며 2011년에 전체사업장에서 의무화하기로 하고, 민간 부문은 후분양시 국민주택기금을 우대 지원하는 인센티브제를 도입하여 2006년부터는 신분양 주택은 지원을 중단하기로 한다는 내용이 그 주요 골자다.

현재의 주택(아파트)분양제도는 1977년 아파트분양가규제를 전제로 공급자에게 신분양 특혜를 주기 시작하였으나 1998년 2월 1일 부로 분양가가 완전공시화 된 이후에도 그대로 유지되고 있다. 신분양제도의 존립근거가 이미 실현되었음에도 불구하고 아파트의 신분양제도는 급격히 비정상적이고 후속적인 특혜 제도를 존속시킴으로써, 주택건설업체들은 분양가 자율화로 큰 폭의 이익을 창출하면서도 소비자의 주택선택권은 제한을 받는 공급자 중심의 시장을 보장하는 결과를 가져왔다.

경실련에서는 그동안 주택시장 불안과 주택수급불균형 등 주택시장을 왜곡하고 있는 신분양제의 문제점을 지적하고 후분양제를 도입할 것을 지속적으로 주장해 왔다. 결국 참여정부출범 당시 3월 대통령이 도입방안에 대한 검토를 지시하였고, 몇 차례 논의를 거쳐 마지못해 후분양제도입에 대한 시금만 낼 것에 대하여 매우 실망스럽다.

정부안을 보면 공공주택은 2007년부터 공정성을 높여가며 2011년에 완전후분양제를 도입하고, 민영주택은 국민주택기금 우대지원과 공공택지 우선 공급 등과 같은 인센티브로 자율적인 후분양
제를 유도한다는 것은 결국 아직도 공급주에게 특혜를 주겠다는 발상에서 벗어나지 못한 것이며 대통령령시지로 마저못해 하는 형식으로 보인다.

우선, 지금부터 10여 년 이내나 수도권의 주택보급률이 110%에 이르는 2012년까지 공급을 80%의 주택 후분양제도를 공기업만 도입을 계획하고 있는 심은 건교부가 진정으로 후분양제도입에 대한 의지가 있는지를 의문이 든다. 건교부는 이미 지난 95년에 선분양제도의 문제점을 인정하고 97년 이후 후분양제도로 전환하겠다는 스스로의 약속을 지키지 못한 전력을 갖고 있다. 더욱이 후분양제도 도입은 분양주택시장에서 미분양이 발생하고 있는 현 시점에서 적기에 있을 것을 감안하면 균년부터 공공부문은 즉각 적인 시행하고 민간부문도 약 30년간의 특혜를 감안하여 향후 5년에 걸쳐 단계적으로 도입하는 것이 바람직하다. 최근 2~3년 동안 주택가격이 수백조원 폭등을 했음에도 실 효성 없는 대책으로 일관했던 정부가 여론에 밀려 발표한 2003년도 10.29 대책에서도 후분양제도 도입을 거부한 것을 보더라도 공급자 위주의 경제를 유지하겠다는 것으로 보인다.

둘째, 분양가가 완전 자율화되어 있는 상황에서 부실한 주택건설업체의 재산성액화를 근거로 주택공급을 강조하는 것은 시장원리에도 맞지 않는다. 후분양제도 하에서는 2~3년 후의 시장황을 정확히 예측한 능력이 있는 기업은 재산성이 오히려 개선되려고 노력할 것이 정부의 의지가 있는지 의문이 든다. 그리고 건교부가 하에서 브랜드 파워와 실리 체제로 본의 아니게 후분양제도를 선발하고 있는 회생업체를 감안한다면, 주택가격상승을 우려하여 후분양제도 도입을 장기적으로 검토하는 것도 문제가 있다. 후분양제도 도입하면 분양주택 제도에서 기존주택시장과 분양주택시장을 오가면서 주택시장이 악순환에 빠지도록 했던 연결고리가 차단되기 때문에 주택시장이 자극보다도 절차 더 안정적인 구조를 갖게 된다. 또한 주택현점을 관리하기 위해 복잡공주택뿐만 아니라 기존주택과도 상호 경쟁을 해야 하기 때문에 제제가 개선되어야 수요를 타당성이 증가하고 소비자에게 금융비용의 전가가 더욱 어려워지므로 주택가격의 상승을 단정 짓는 것은 잘못된 것이다.

셋째, 주택가격상승을 우려하여 후분양제도 도입을 장기적으로 검토하는 것도 문제가 있다. 후분양제도 도입하면 분양주택 제도가 기존주택시장과 분양주택시장을 오가면서 주택시장이 악순환에 빠지도록 했던 연결고리가 차단되기 때문에 주택시장이 자극보다도 절차 더 안정적인 구조를 갖게 된다. 또한 주택현점을 관리하기 위해 복잡공주택뿐만 아니라 기존주택과도 상호 경쟁을 해야 하기 때문에 제제가 개선되어야 수요를 타당성이 증가하고 소비자에게 금융비용의 전가가 더욱 어려워지므로 주택가격의 상승을 단정 짓는 것은 잘못된 것이다.

넷째, 주택가격상승을 우려하여 후분양제도 도입을 장기적으로 검토하는 것도 문제가 있다. 후분양제도 도입하면 분양주택 제도가 기존주택시장과 분양주택시장을 오가면서 주택시장이 악순환에 빠지도록 했던 연결고리가 차단되기 때문에 주택시장이 자극보다도 절차 더 안정적인 구조를 갖게 된다. 또한 주택현점을 관리하기 위해 복잡공주택뿐만 아니라 기존주택과도 상호 경쟁을 해야 하기 때문에 제제가 개선되어야 수요를 타당성이 증가하고 소비자에게 금융비용의 전가가 더욱 어려워지므로 주택가격의 상승을 단정 짓는 것은 잘못된 것이다.
민주 택 건설에만 지원되고 더욱이 브랜드파워가 큰 건설업체들은 주택의 특성상 큰 평수 일수록 평당 이윤이 더 크게 발생하는 중대형 위주의 주택건설에 치중하면서 신분양을 고수할 계획하기 때문이다. 또한 후분양시 엄청난 이익이 보장되고 있는 공공택지를 우선 공급하겠다는 특혜를 주면서 후분양을 유도한다는 방식으로 10년 후의 주택시장이 현재와 다를 바 없다는 정책하에서나 가능한 이야기다. 건교부의 주장대로 10년 후 수도권의 주택보급률이 110%에 도달한다면 신규주택 공급은 현재와 같은 소량공급 방식에서 대량공급으로 전환될 것이며 공공택지에 대한 수요는 주로 공공임대아파트 등의 건설에 필요한 공공부문에서 발생할 것이기 때문이다.

결론적으로 정부가 발표한 후분양제의 단계적 도입방안은 지나치게 형식적으로 계획되어 있어 정책의제에 의의가 가며 실효성에 있어서도 타당성을 없어지고 있다. 건교부가 정부로 후분양 제 도입으로 건전한 주택시장의 육성과 주택가격의 안정을 원한다면 민간부문은 5년 이내의 단계적 도입방안을 강제하는 정책을 다시 마련해야 하고, 주공 등의 공공부문이 공급하는 주택에 대해선 올해부터 전면적인 후분양제를 도입할 것을 촉구한다.

18. (성명)건교부의 기업도시 적극 추진에 대한 입장 /6.25
[기업도시, 제3의 부동산 투기수단이 되어서는 안된다]

건설교통부는 정부가 추진 중인 기업도시 건설을 적극적으로 지원하기 위해 ‘기업도시지원 실무위원회’를 구성하고 연내에 1~2개의 기업도시 사업사업을 추진키로 했다고 밝혔다.

정부의 기업도시 건설 제안은 한국건설산업연구원에 주택가격안정과 지방공공발전을 위한 기업도시 건설방안이란 용역을 준 것으로, ‘지방의 아파트 공급 확대를 통해 수도권 주택안정을 도모하고, 수도권 대기업의 지방분산을 통해 공공공공발전을 위해 제안된 것이다. 그러나 지역적인 경기력체와 청년실업이 사회적인 문제로 되면서 정부는 도지수용권 부여, 주택공급방법 자율경정, 학교, 병원 등 기업시설 설치 자유화, 조세 및 부담금 감면, 시설투자에 대한 세제공제 확대, 대기업 관리 규제(출자총액제한, 신용공여한도) 완화 등을 요구하면서 일자리 창출을 위한 대안으로 기업도시 추진을 제안하게 된 것이다.

한편, 지방자치단체들은 기업도시 건설을 새로운 지역발전의 수단으로 인식하고, 기업도시에 대한 투자조차 드러나지 않았지만 기업도시 유치에 원주, 의성, 군산, 무안, 광양, 포항, 진주, 서귀포 등 9개의 지자체위원에서 적극적으로 유치에 나서고 있는 현실이다.

경실련은 기업도시 건설을 민간자본을 통한 지역경제를 활성화, 기업경쟁력 강화, 일자리 창출, 지역경제의 활성화에 기여한다는 점과 기업이 국가사회, 지역의 발전을 위해 공헌하면서 기업의 이미지를 제고하고, 사회 각 부문과의 협력하는 미래지향적인 관점에서 균형적으로 인식한다. 그러나 정부의 기업도시 추진 의지를 밝힌 정책과 같은 기업도시 건설 방안은 대기업에 대한 규제완화, 개발이익을 통한 산업자본의 투자 및 위험보상 등이 포함되어 충분한 논의와 사회적 합의가 이루어진 후에 추진되어야 한다.

첫째, 기업도시 건설에 따르는 개발이익 환수, 출자총액제한제 폐지, 부채비율제한의 예외 인정은 안 된다.

- 408 -
우선, 기업도시 건설은 거대한 부동산 건설로 개발에 따른 이익 환수방안이 전혀 없는 상태에서 민간기업에게 토지 수용권, 조성된 토지의 처분과 주택공급의 자유권한을 부여하는 것은 타당하지 않다. 정부가 아닌 민간이 토지를 강제로 수용하는 것은 그 사업이 공공의 이익에 부합되고 사회적으로 합의될 때만 가능하다. 따라서 사적 이익을 추구하는 민간기업이 토지를 수용하고 임의의 거래로 처분하더라도, 주택 공급도 법률에 정해진 방식이 아닌 자유분양하는 것은 사회적 정의에 맞지 않다.

다음으로, 전경련은 기업도시 건설방안에서 기업의 출자총액제한제 폐지, 부채비율제한의 예외 인정 등을 요구하고 있지만, 이런 제도는 계열사간 자배구조를 개선하고 기업의 재무 건전성을 확보하기 위한 제도이지 기업의 투자를 가로막는 제도는 아니다. 기업의 투자를 어렵게 하는 잘못된 규제가 있다면 당연히 개선하겠지만, 기업도시 건설을 기회로 이와 같은 규제 완화와 특혜를 요구하는 것은 국민들이 혼혜를 동의하기 어려울 뿐만 아니라 반기업 정서만 확산 시킬 것이다.

둘째, 기업도시의 건설목적이 분명해야한다. 기업도시는 단일 또는 소수의 거대독점체제가 지역경제에 압도적인 지위와 영향력을 차지하고, 그 지역사회나 지자체에 대해 정치적, 사회문화적으로 지배력을 가질 수밖에 없다. 따라서 기업도시 건설은 목적이 명확히 설정되고 투명하게 진행되어야한다. 그러나 전경련의 제안에는 토지수용권 부여, 주택공급방법 자율규정, 학교, 병원 등 지원시설 설치 자유화, 조세 및 부담금 감면 등, 높은 규제완화와 특혜를 요구하는 것은 국민들이 혼혜를 동의하기 어려울 뿐만 아니라 반기업 정서만 확산 시킬 것이다.

셋째, 새로 건설된 기업도시와 기존 지역 산업과의 연계성이 제시되어야한다. 전경련이 제안한 기업도시의 내용에는 산업시설과, 토지공급, 교육 및 의료기관 설립, 문화 레져시설 등이 포함된 종합적인 신도시를 건설하는 것이다. 그러나 이는 지역에서 정상적인 경제활동을 하고 있는 산업과의 연계성이 점주되지 않는다는 단점이 있다. 이에 대한 극단적인 해결책은 쉽게 찾을 수 없다. 따라서 새로 건설된 기업도시와 기존의 지역 산업생산시설과의 연계성이 제시되어야한다.

넷째, 기업도시가 일자리 창출에 획기적으로 기여할 것인지에 대한 구체적인 방안이 제시되어야한다. 전반적인 경기침체와 산업구조의 고도화로 일자리 감소로 인해 일자리 창출은 정부의 최대의 과제이다. 그러나 도시개발의 주체가 정부가 아니고 기업이라면 일자리 창출의 규모가 더 확대 될 것이라는 주장은 구체적으로 검토되어야한다. 기업도시의 건설이 새로운 산업이 건설되기 보다는 이미 계획된 산업이 입주하거나 관련 산업의 부품기업 및 협력기업이 입주하여 전체적으로 기업이 지역을 이전하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 일자리 창출도 관련 대기업 중심으로 될 수 있으며, 건설도 중심으로 한 일자리 창출은 장기적 대안이 될 수 없다는 점에서 기업도시 건설의 효과는 예상만큼 크지 않을 수도 있다.

위와 같은 이유로 <경실련>은 정부가 경기 활성화를 이유로 성급히 추진하는 것은 반대한다.
아울러 경제활성화를 위해 근본적인 대책을 제시하지 못하면서 기업들이 제시한 제안만을 적극적으로 수용하려는 정부는 철저한 각시가 필요하다. 외국의 기업도시들은 해당 기업이 오랜 기간 그 지역에 뿌리를 내리고 경제활동을 하면서 지역사회에 기업의 이익을 환원하고, 지역 주민들은 기업 활동에 방해가 되는 장애물을 제거하는 데 자발적으로 나서면서 건설되었다.

따라서 현재 정책이 추진 중인 기업도시 건설이 계획에서부터 중앙 및 지방정부, 기업, 주민, 관련 분야 전문가 등과 함께 충분한 논의와 합의 속에 진행되지 않는다면, 기업 사회의 사회화, 주 민의 기업시민화, 도시기능의 공공성 상실, 투기유발 등의 많은 피해를 가져다 줄 것이다. 기업도시 건설은 합리적인 설계, 공정적인 타당성 검토, 그리고 사회적 협의에 신중히 추진되어야 한다. 다시 한 번 주장한다.

19. [성명] 정부의 농지제도 개선방안에 대한 경실련 입장 / 6.23
[농지 투기를 방지할 수 있는 근본적 방안을 제시하라]

정부는 농지 투기를 방지할 수 있는 근본적 방안을 제시하라.
장기적인 농업발전 전략을 수립하고 농업경쟁력을 강화할 수 있는 실질적 농지매입방안을 마련하라.

최근 농림부는 농업 경쟁력 강화를 목적으로 도시민 등에게도 농지 소유를 대폭 환원하는 내용의 농지법 개정방안을 발표했다. 이 개정방안에 따르면, 도시민과 비농업인이 영농의사가 있으며 영농계획서를 제출하고 농지자산증명을 받아 농지를 구입할 수 있으며, 농사를 짓지 않더라도 농지은행에 임대차를 놓아 농지를 대폭 소유할 수 있게 하였다.

그러나 이 개정방안은 도시 자본 유입과 농지 거래 활성화 등을 통해 영농을 대규모화하고 소유와 경영을 분리해 농업의 경쟁력을 높이겠다는 취지에서 검토하고 있으나 농림부가 장기적인 관점에서 농업 발전과 경쟁력 강화에 대한 의지가 있는지 근본적 문제를 갖지 않을 수 없다.

이 개정 방안은 첫째, 농지가 투기장이 될 것이다. 도시민이 최소 5년 동안 농지를 보유, 위탁영농을 할 경우 매매가 자유로워질 경우 농촌지역의 지가 상승이나 개발에 따른 시세차익을 노리며 투기가 일어난다. 농지를 대량 소유할 수 있는 상황에서 농지 매입 방안을 마련하려면 농지 이용제가 농사지이나 농지 소유자, 농지투기 등이 제한되어야 하며, 농지은행의 임대제가 강화되어야 한다. 실제로 2001년 1만 209 ha, 2002년 1만 3,275 ha, 2003년 1만 2,996 ha 등 매년 1만ha이상의 농지가 도시민에게 판매, 공업시설 등으로 전용되며, 농사를 짓지 않아도 농지를 소유할 수 있게 하였다.

둘째, 더욱 문제는 존립의 위협에 처해있는 농업 및 농촌 문제를 바라보는 정부의 단순한 시각과 일관성을 상실한 일방적 정부정책이다. DDA협상, FTA체결 등 우리 농업이 처한 현실을 고려할 때 우리 농업은 경쟁력의 갖추어야 한다. 이를 위해서는 장기적 시각을 가지고 기업농
동대규모 농가를 육성해야 하며, 이에 맞추어 농업 내지 농촌정책의 방향이 수립, 진행되어야 한다. 농지제도 개선 역시도 이러한 근본적이고 장기적 관점에서 농업의 경쟁력에 맞춰야 한다.

그러나 이번 개선방안은 우리 농업에 대한 장기적 전망과 전략 부재 상태에서 나온 것이며, 이는 결과적으로 우리 농업의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하게 될 것이고 정부가 나서서 부동산 투기를 부추기는 것에 다름 아니다.

<경실련>은 위와 같은 문제의식을 갖고 다음과 같이 촉구한다.

첫째, 정부는 우리농업 발전에 대한 전략적인 정책을 마련하라

정부는 '농업경쟁력 강화'를 목적으로 농지제도 개선방향을 제시하고 있으나, 현재 농지소유현황도 제대로 파악되고 있지 않는 등 농업현실에 대한 총체적 인식이 부족한 상황이다. 따라서 농업의 다원적 기능 강화 및 실질적 농업경쟁력 강화를 이룰 수 있는 근본적 농업정책을 수립하고 집행해야한다.

둘째, 현재의 농지소유 실태를 공개하라

비농업인들이 이미 농지를 상당한 정도로 소유하고 있다는 내용이 보도되고 있는 현실을 감안할 때 정부는 현재의 농지에 대한 소유실세 정보를 공개하고, 여기서부터 농지제도 개선을 논의해야 한다. 정부가 정보를 공개하지 않고 독점하면서 농지개선에 대한 이번 개선안을 마련하여도 국민들의 동의를 받지 못할 것이다. 이러한 상황에서 비영농인이 농지를 소유하게 되는 경우로 합법화하는 것 이며, 나아가 그들의 농지투기 이익을 보장해 주는 결과를 가져올 것이다.

셋째, 농지소유규제 완화로 인한 농지투기를 근본적으로 차단할 수 있는 개발이익환수 등 실질적인 방안을 마련하라

현재 정부는 이에 대해 5년의 무소유기간, 전용부담금 등을 도입하겠다고 하지만 이는 농지투기를 근본적으로 차단할 수 없다. 농지소유규제 완화에 따른 개발이익환수방안은 아직 논의되지 않고 있다. 개발이익환수방안을 마련하지 않고 농지소유규제를 완화한다면 모든 국토는 투기장화 될 것이며, 정부는 농지개선 대책의 목적이 실현하고 부동산 투기를 조장한다는 비판을 면치 못할 것이다.

<경실련>은 실질적 농지제도 개선 제안을 위해 먼저 농림부에 농지소유현황에 대한 정보공개를 청구할 예정이며, 우리농업의 향후 전망과 나아갈 방향과 관련한 구체적인 정책 제안을 제안할 계획이다.

20. [성명] 개발이익 환수방안 없는 삼성기업도시 계획은 철회되어야 한다 /5.13

[‘도시’는 특정기업의 자산이 될 수 없다]

지난 4월 19일, 삼성전자가 충청남도 아산시 탕정면 일대에 기업도시를 조성하기 위해 ‘탕정 제2 일반지방산업단지 지정요청서’를 충청남도에 제출했다. 요청서는 ‘탕정면 일대에 약 98만평의 부지에 대규모 주거단지와 산업시설, 그리고 공공시설(기반시설)을 갖춘 자족형’ 기업도시를 2009년
까지 건설하겠다는 내용으로 개발주체는 삼성이다. 경실련은 삼성의 기업도시 개발계획이 산업단지와 밀접한 개발개발사업에 불과하며, 개발이익 환수방안이 마련되지 않을 경우 삼성의 막대한 개발이익 독점을 정부가 부추기는 것으로 전면 재검토되어야 한다고 주장한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>택지 한평기준(만원/평)</th>
<th>총이익(억원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>아파트</td>
<td>211</td>
<td>410</td>
</tr>
<tr>
<td>상업용지</td>
<td>211</td>
<td>500</td>
</tr>
<tr>
<td>국고지원</td>
<td></td>
<td>5,502</td>
</tr>
<tr>
<td>기타</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 택지판매비 = (아파트분양가-건축비-광고비 등 기타비용)*용적률

특정업체의 막대한 개발이익 독점 발생...환수방안은 언급조차 없어
첫째, 특정업체의 막대한 개발이익 독점과 환수방안의 문제이다. 삼성은 기업도시 조성을 위해 1조4,675억원이 소요될 것으로 예상하고 정부에 5,502억원의 국고지원을 요청하였다. 따라서, 실제 삼상부담은 9,713억원이며, 토지수용은 평당 30~40만원대에서 진행될 예정이다. 수용된 토지에 삼상은 용적률 128%로 34평형 아파트 1만4,114가구를 건설하여 7,351가구를 일반분양할 예정이고, 상업용지는 경쟁입찰제로 공급할 예정이라고 밝혔다.

그러나 올해 아산신도시 배방면 지역에 분양 예정인 대형건설업체 아파트의 평당분양가는 최고 540만원 정도이다. 삼상이 계획한 부지별 사업비를 가용토지면적으로 나누면 보상비 평당43만원, 단지조성비 평당49만원, 기반시설비 평당7만원, 공급처리시설비 평당85만원, 기타비용 평당27만원 등으로 조성원가는 평당211만원이다. 따라서, 용적률 128%의 아파트를 지어야 평당 600만원정도의 분양가로 소비자에게 분양할 경우 건축비와 광고비 등 기타비용을 제외하고 삼상이 벌어들이는 막차익은 평당 198만원이 총 6천억원을 넘어설 것으로 예상된다.

산업단지 및 상업용지 판매과정에서도 막대한 추가적 개발이익이 예상되고 있다. 지난 2003년 주공이 조성하고 분양한 아산시 금곡지구의 경우 근린생활시설용지가 평당 511만원 이상이다. 따라서, 상업지구의 상업용지가 평당500만원으로 분양된다 하더라도 최소 1,181억원 이상의 수익이 보장된다. 또한, 상업용지가 경쟁입찰제로 공급될 경우 보통 분양가격의 몇배 이상에서 공급되고 있고, 현재 인근지역의 상업용지가 평당 1,000만원~2,000만원까지 거래되고 있는 실정을 감안할 경우 그 수익은 수천억원에 달하다.

더군다나 앞에서 추정한 평당211만원의 조성원가는 국고지원 5,502억원까지 포함되어 있는 것으로 삼상이 실제 투자비는 9,173억원이다. 결국 국고지원 전액이 삼상의 개발이익이 되며, 이를 감안할 경우 탕정2산업단지를 개발하면서 총질 개발이익은 1조원을 넘어설 것으로 추정된다. 따라서 막대한 개발이익에 대한 환수방안이 언급조차 되지 않은 세 특성기업의 도시를 건설한다는 것은 사회적 정의에 맞지 않는다.
'기업도시'가 아니라 '주거형 신도시'로 전락할 우려가 높다
둘째, '삼성기업도시' (탕정 제2산업단지)의 개발계획이 기업도시의 개념에 일치하는가이다. 기업도시는 특정기업 혹은 복수의 기업체가 기업의 운영에 필요한 제반시설(생산시설을 포함)을 건설하면서 고용인력의 정주에 필요한 주택, 의료시설, 학교 등까지 포함하여 커뮤니티 형태로 개발하는 신시가지로 일종의 자족도시이다. 그러나 삼성이 제안하고 있는 개발계획은 기업도시보다는 주거형 신도시 개념에 더욱 가깝다.

토지이용계획을 살펴보면, 주거용지는 30.9%, 상업용지는 4.1%인 반면 산업시설용지는 21.2%로 산업기능보다 주거기능의 확보에 우선하고 있으며, 학교, 광장, 도로, 공원 등의 공공시설 용지의 경우는 40%에 불과하다. 이는 주택난을 해결하기 위해 공급되고 있는 태우개발지구의 공공시설용지 확보비율(용인동백 53.7%, 화성동탄 62.4%, 용인죽전 51.1%, 파주교하 51.2%)보다 훨씬 낮은 것으로 탕정의 자족기능 수행여부에 대한 심각한 우려를 제기하며 삼성이 '기업도시 건설'이라는 미명하에 태우개발 사업을 하기 위한 것이 아닌지 의심할 수 있다.

또 기존 국토계획에서 이미 충남 천안시 백석 면 Burlington동과 아산시 탕정동은봉 면 일원을 중심으로 아산신도시 개발계획이 발표되었는데 개발계획은 총 876만평에 5만 5,000호의 주택을 건설하여 17만 5천명의 인구를 수용하는 것이며, 현재 사업 제1단계로 떨어지고 태우개발지구로 지정되어 주택공사가 12,500호의 주택을 공급할 예정이다. 이미 주변지역에 많은 주택 공급이 예정되어 있는 바, 탕정 지방산업단지 내에 과도한 주택 건설이 불필요하다고 할 수 있다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>면적(평)</th>
<th>구성비</th>
<th>비고</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>생산공간</td>
<td>209,436</td>
<td>21.2%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>생산지원공간</td>
<td>3,889</td>
<td>0.4%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공공지원시설</td>
<td>82,027</td>
<td>8.3%</td>
<td>연구시설, 배수지, 변전소 등</td>
</tr>
<tr>
<td>소재</td>
<td>443,347</td>
<td>45.4%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>교육문화</td>
<td>45,923</td>
<td>4.6%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>의료복지</td>
<td>9,123</td>
<td>0.9%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상업용지</td>
<td>40,855</td>
<td>4.1%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주거용지</td>
<td>305,404</td>
<td>30.9%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택공사</td>
<td>47,915</td>
<td>4.8%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>녹지공간</td>
<td>116,975</td>
<td>11.8%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공원녹지</td>
<td>127,250</td>
<td>12.9%</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>총계</td>
<td>988,267</td>
<td>100%</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

정부의 박대한 재정지원은 특정기업에 대한 명백한 특혜
셋째, 정부의 재정지원 및 사업 방식의 문제이다. 삼성측의 계획에 따르면 기업도시 조성에 총 1조 4,675억의 소요될 것으로 예상하고 이 중 5,502억의 공공 시설 건설비용은 정부 지원을 받을 예정이다. 삼성이 이 계획에 따라 아파트나 상업용지의 분할로 인해 얻을 수 있는 개방이익이 박대할 것으로 예상되는데 개발에 따른 이익의 환수 방안은 언급조차 하지 않은 채 특정기업
의 이윤추구를 위한 사업에 국가가 국민의 세금을 지원하는 것은 납득할 수 없는 일이다. 또한, 강제 수용 등에 따른 방식으로 사업이 진행되는데도 토지 등의 강제수용은 공익의 필요에 의해서 부득이한 경우에만 행해져야 한다. 부득이하게 행해졌을 때에는 철저히 공공에게 이익을 주어야 한다. 그런데 개발 사업의 성격이 짙은 사업을 '도시개발법'이 아닌 '산업입지개발에관한 법률'에 의해 민간시행자의 삼성이 지구 지정과 토지 수용 등 공공사업과 같은 절차로 진행할 수 있도록 된다면 이는 법 위기에 어긋날 뿐 아니라 특정 기업에 대한 명백한 특혜라고 할 수 있다. 마지막으로 기업도시의 삼이 아직 사회적으로 합의되지 않았다는 점이다. 지난 해부터 일부 개발기업들 위주로 외국 사례를 들며 기업도시 도입을 검토, 추진하고 있으나 외국의 경우, 삼성이 계획한 경우처럼 한 기업이 계획부터 개발까지 전 과정을 볼 수 있도록 하는 점에 맞기 어렵다. 그리고 국내에서도 이런 방식의 개발방식이 타당하고 효과적인가 혹은 부작용이 없는가에 대한 검토도 거의 이루어지지 않았다. 따라서 '기업도시'의 도입 필요성부터 차분하게 공론화를 모아가는 과정이 필요할 것이다.

또 현재 추진하려는 지방법률시는 법조문에서 '산업의 적정한 지방분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위해'도록 규정되어 있기 때문에 그 입지도 행정수도 이전과 고속도로 개통 등의 요소들을 고려해 새로운 집중 현상이 나타나지 않도록 여러 각도의 검토가 필요할 것이다.

국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 도시는 특정기업의 자산이 될 수 없으며 국민전체를 위해 조성되어 우리세대뿐 아니라 후세대까지 물려주어야 한다. 따라서, 도시개발이라는 사업은 특정기업이 아닌 공공투자에 의한 공공사업과 투명성 확보가 반드시 전제되는 것이 사회적 정의에도 합당한 것이다. 또한 우리사회내에서 기업도시의 데 대한 합의가 도출되고 개발이익에 대한 공공적 환수방안도 반드시 마련되어야 하며, 이러한 과정없이 사업이 계속 진행되면 정부는 검증되지 않은 사업을 무리하게 추진하려 한다는 비난을 면하기 어려울 것이다.

21. [성명]강남구의회의 ‘재산세율 50% 인하 조례안 가결’에 대한 경 실천 입장 /5.7

[강남구는 정부의 보유과세 정상화 정책에 협조해야 한다]

강남구는 정부의 보유과세 정상화 정책에 협조해야 한다.

행정자치부는 지난 2003년 12월 3일, 부동산 보유과세 정상화를 위해 면적이 아닌 국세청 기준시가 기준에 따른 가감산율을 적용한 건물과표 개편을 통해 새로운 재산세 인상안을 마련했다. 강남, 서초구 등 일부 지자체가 반발했으나 서울시의 조율과 각계의 의견수렴, 각종 공청회, 지자체의 의견, 여론조사 등을 충분히 거쳐 국민적 합의를 이루었고, 이를 토대로 요율을 조정하여 올해 1월 1일 최종안을 고시했다.

최종적인 재산세 인상안에 따르면 기존에는 강남에 소재하는 기준시가 5억300만원의 25평형의 아파트와 강북에 소재하는 기준시가 1억100만원의 25평형 재산세가 3만5천7백원과 3만7천9백원 (2003년 기준)이었던 것이 각각 10만9천5백원과 3만9천8백원으로 조정된 것이다. (행자부 발표자
료) 충분히는 않지만 보유재산의 가액에 따라 과세하는 보유세 정상화의 단초가 마련된 것이다. 이 같은 상황에서 서울 강남구의회는 지난 5월 3일 재산세율을 50%나 낮춰 재산세를 절반이량 인하할 수 있는 조례안을 전국 통과시켰다. 강남구의회는 “정부의 재산세 인상안에 따르면 재산세가 4~5배 가량 급격히 인상돼 주민들이 크게 반발하고 있고, 이에 따라 지방세법에 명시된 지방자치단체장의 권한을 이용해 재산세율을 50% 감면하는 것”이라는 주장이다. 지방세법을 거론하지 않더라도 지방자치의 이념에 비추어 행정가능한 권한임을 부정할 수는 없다.

하지만 부동산 보유과세 정상화는 과세 불평등을 시정하고 조세정의에 부합시키는 지극히 당연한 정부정책과제이다. 면적을 기준으로 일률적으로 적용하던 건물과표를 이제야 국세청 기준가를 준용하게 된 것은 어찌 보면 때늦은 일이지 않으며, 세율체계의 정상화 과정으로 이해해야 한다. 기준가시가 실제가격 대비 크게 미치지 못하는 허점을 틈타 부동산투기가 극성을 부리고 정부 당국에서도 뒤늦게 과표 현실화를 시도하고 있는 것이다.

정부의 재산세 인상안 발표 당시 강남구 등 재산세가 크게 오른 자치단체의 반발이 거세져 다시 여론수렴을 통해 받은 이런 최종안에 또 다시 뒤늦게 강남구가 반색을 겪고 있는 모습은 국민적 성서에도 반하며, 결국 용납하기 어려하다. 주민들이 세율체계에 대한 이해부족에서 이의를 제기한다면 자치단체나 지방의회 모두 충분한 설득과 이해를 구하며 정상적인 집행이 가능하도록 노력해야지, 이런 노력 없이 혹한 법률을 의심하여 지역주민들과 부하뇌동해서 문제를 확대시키고 국민적 갈등을 촉발시키는 행위를 전개한 것은 쉽게 이해할 수 없다.

정부 주무부처인 행자부나 정부여당에도 아쉬움이 크다. 이번 사태가 충분히 예측되었음에도 불구하고 충분한 국민적 설득 노력 없이 발판하다가 문제가 발생하자 대중요법으로 지방세법 개정과 재산세의 국세전환을 기존하는 정부의 당당한 인상은 정책집행의 치밀함이 결여된 태도이다. 자치단체의 권한을 축소하는 재산세의 지방세법개정이나 재산세의 국세전환은 그 타당성이 있고 의도가 있음이 있으나, 조세체계의 근본적인 변화를 요구하는 것이어서 법적, 제도적 측면에서 중장기적으로 신중하게 논의될 사안이므로 즉각적인 감정으로 추진할 사안이 아니기 때문에 더욱 그렇다. 이러한 대응은 문제를 해결하기보다 또 다른 새로운 갈등을 일으킬 뿐이다.

이제라도 행자부, 서울시, 강남구 등은 서로간의 적극적인 대화와 협상을 통해 합리적으로 문제를 풀어야 한다. 무엇보다 강남구는 이기적 태도를 버리고, 국민적 요구인 부동산 투기근절과 조세정의차원에서 변화된 태도를 보여야 한다. 행자부가 서울시에 재의요구를 전달하고, 서울시는 이를 받아들여 강남구에 재의요청을 할 예정이라 한다. 따라서 강남구는 이를 법적 절차에 따른 형식적인 재의 요구로 인식하며 기계적으로 처리해는 안 될 것이다. 이 기회에 강남구와 강남구의회가 자치단체의 권한을 남용해 일부 기득권층의 이해를 대변하고 있다는 의혹을 밀고해 해소시켜 주어야 한다. 지방분권 시대에 조정하는 정정 성숙한 자세로 지혜를 발휘해야 한다. 강조건 당 강남구의회는 이번 재의 요구가 보유과세 정상화를 통해 조세정의를 실현해야 한다는 국민적 요구에 따른 재의요구하는 점을 명심하고 전형적인 자세를 취해야 할 것이다.

22. [성명] 모기지론 시행에 대한 경실련 입장 /3.26
[신중한 정책집행을 통해 모기지론의 부작용을 최소화하라]
재정경제부에서 서민·중산층의 내집마련을 촉진하고 가계대출의 연착륙을 유도하기 위해 제정을 추진한 한국주택금융공사법이 지난해 12월에 공포되고, 동 법에 의거 올해 3월에 설립된 한국주택금융공사가 마침내 이재(25일)부터 9개 금융회사 창구를 통해 모기지론을 출시하기에 이르렀다.

서민·중산층의 내집마련을 위한 선진국형 대출 제도 도입, 장기 금융시장 형성 등 모기지론의 시행은 환영할만한 하다. 그러나 <경실련>은 모기지론 시행과정에서 다음과 같은 사항들에 대한 우려를 갖지 않을 수 없다.

첫째, 모기지론은 그 만기가 최소 10년 이상 20년에 달하는 장기주택담보대출이므로 상환이 불가능하게 되는 서민이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

정부는 부채상환능력을 기준으로 대출을 하며, 월소득 등에서 모기지 상환액(DTI1)이 33%이내 모기지 상환액과 다른 부채 월이자액의 합(DTE2)이 40% 이하일 때 최대 주택가격의 70%까지 대출해 준다는 기준을 세워놓고 있다. 이처럼 다른 주택담보대출과 비교할 때 부채상환능력을 철저하게 사전 심사하기 때문에 채무불이행의 위험은 상대적으로 적을 것으로 예상하고 있다. 그러나 현재 한국의 고용현황은 매우 불안정하여 10년 이상의 장기에 걸쳐 안정된 소득을 유지하지 못하는 서민이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 정부는 이러한 가능성에 대해 철저히 대비해야 할 것이다.

둘째, 재정부의 정책실패, 불안한 경제운용, 부동산 가격폭락 가능성 등은 향후 모기지론을 받은 서민·중산층에게 심각한 피해를 초래할 수 있다.

최근 2-3년간의 재정부의 정책실패로 인한 부동산가격 폭등으로 인해 현재 주택가격은 매우 높은 수준에서 형성되어 있다. 또한 한국의 경제 운용은 매우 불안정하여 10년 이상의 장기간 중에 한 번에 부동산 가격폭락이 발생할 가능성성이 선진국에 비해 매우 높은 상황이다. 이러한 상황이 발생할 때 모기지론을 받은 서민·중산층은 피해를 입을 수 있으므로 정부는 이같은 상황이 발생하지 않도록 신중하게 정책을 운용해야 할 것이다.

셋째, 현재 모기지론은 고정금리대출인데 금리가 하향추세일 때는 문제가 없으나 금리가 상향변화하는 경우에는 장기 채권인 모기지론 채권에 투자한 투자자는 커다란 손해를 볼 수 있다. 자산유동화증권시장이 발달하지 못한 우리나라에서는 금리상승에 대한 위험회피가 제대로 이루어지지 않고 있는데, 대규모 대출이 이루어진 후 급격한 금리상승이 발생하면 부실한 투자기관의 가능성이 높으므로, 투자자에게는 큰 피해를 입을 수 있으므로 정부는 이 문제 역시 간과하면 안 될 것이다.

따라서 <경실련>은 현재 이와 같이 예상되는 문제점에 대해 다음과 같은 구체적인 보완을 요구한다.

첫째, 모기지론은 경제의 안정적 운영이 확실시되기 전까지는 매우 조심스럽게 대출을 증가시켜야 한다. 조반에 무리하게 모기지론을 늘리기 위해 무리하게 대출을 증가시키는 정책을 취하는 것은 절대 긍정되어야 한다. 자영업자에 대한 소득인정은 엄격한 기준 하에 심사되어야 한다.

둘째, 한국주택금융공사는 공적자금 투자가능성에 대해 상시적인 점검을 통해 사전에 예방하는 체제를 갖추어야 한다. 독립된 기구에서 이자율상승에 따른 부실위험과 그에 따른 공적 자금
소요 가능성에 대해 상시 점검하는 체계를 갖추어야 한다.

셋째, 선진국형 주택대출이 정착되기 위해서는 선진국형 금융이용자보호제도가 필수적이다. 현재 미국의 경우 모기지론에 대한 상환이 불가능한 경우 매우 극단한 재산법 하에서 주택이나 개인재산에 대해 창법위한 면책을 허용하여 회생을 가능하게 하고 있다. 또한 임금에 대한 압류도 25% 이내로 제한하여 모기지론을 받은 직장인들을 외부적 충격으로부터 보호하고 있다. 선진국 수준의 금융이용자보호제도가 확립되기까지 모기지론은 시험적으로 소규모로 이루어져야 한다. 아울러 한국주택금융공사는 금융이용자보호제도의 시행을 위해 적극적으로 나서야 한다.

결론적으로 <경실련>은 모기지론 시행에 있어 그 긍정성을 인정하면서도 위에서 언급한 문제 점들을 정부가 충분히 인식하여, 향후 신중한 정책집행을 통해 모기지론의 부작용을 최소화할 것을 다시금 촉구한다.

23. [성명]농지매매를 조장하는 농림부 행태에 대한 경실련 입장 /3.17
[정부는 농지규제 완화로 인한 투기조장과 장기적 전망에 근거한 농업정책을 수립, 집행하라]

 최근 정부는 '농업경쟁력 강화'와 '농촌의 활성증진'을 뒷받침하기 위해 농지의 소유제한을 최대한 완화하여 비농업인의 소유가능을 확대하는 농지제도 개선안을 발표했다.

한편, 얼마 전 각종 일간지에 새로 조성된 간척지를 도시민들에게 세대당 30평씩 분양하는 광고가 연일 게재되고 있다. 이 광고내용에는 "영농의 규모화를 촉진하고 도시의 자본을 끌어들이기 위해 농지소유 및 이용제도를 혁신할 계획이다"라는 허상만 농림부 장관의 발언까지 언급되고 있다.

간척지 분양광고에 현직 농림부 장관의 발언이 언급되고, 이런 사실에 대해 정부가 아무런 조치를 취하지 않으면서 이와는 별도로 정부가 계속 농지완화 정책을 발표하는 것을 보면, 마치 정부가 농지매매를 조장하고 있는 것과 같은 효과를 낼 수 없다. 과연 정부가 농업대책을 제대로 수행할 수 있는지 의구심을 갖기에 충분하다.

먼저, 최근 농지매매와 관련해서 다양한 형태의 광고가 무차별적으로 행해지고 있는 내용들은 최근 정부가 우리농업의 경쟁력을 높이기 위해 우량농지를 보호하고 기업농 위주의 대규모 농업을 육성하자는 방침과 정면으로 배치되는 것이다.

DDA협상, FTA체결 등 우리 농업이 현저한 현실을 고려할 때 우리 농업은 경쟁력을 갖추어야 한다. 이들 위해서는 장기적 시각을 가지고 기업농 등 대규모 농가를 육성해야 하며 이에 맞추어 농업 내지 농촌정책의 방향이 수립, 진행되어야 한다. 최근 정부가 발표한 농지규제 완화대책은 우리 농업에 대한 장기적 전망과 전략 부재 상태에서 나온 것이며, 이는 결과적으로 우리 농업의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

최근의 농지에 대한 대책 없는 무분별한 규제완화와 그로 인한 농지매매는 난개발과 부동산투기 부추기는 것이며 나아가 정부가 이를 조장하고 있는 쟁점에 다름 아니다.

정부는 '농업경쟁력 강화'와 '농촌의 활성증진'을 목적으로 하는 내용의 농지제도 개선방향을
제시하고 있으나, 현재 능지소유현황도 제대로 파악되고 있지 않는 등 농업현실에 대한 총체적 인식이 부족한 상황이다. 이러한 현실인식 부족 속에서 이루어지는 막연한 규제완화 정책은 난개발과 부동산 투기 유발 등의 부정적인 결과를 가져오게 될 것이다.

<경실련>은 현재 농지규제 완화와 농지매매 등으로 인해 발생하고 있는 모든 문제의 근원은 농업정책의 전반적인 안정성에 대한 인식과 정부의 정책주도력 부재에 있다. 지금의 문제를 개선하기 위한 다음과 같은 조치를 즉각 실시할 것을 촉구한다.

먼저, 정부는 현재 일간지를 통한 농지매매 광고에 현직 농림부 장관의 언급이 인용되는 것을 즉각 시정하라. 그 일간지 광고에 현직 장관의 언급이 농지매매 광고를 부추기는 의구심을 갖게 할 뿐 아니라, 농업정책에 대한 신뢰성을 저하시키기 때문이다.

둘째, '농지제도' 개선 추진은 무엇보다 현재의 능지소유현황에 대한 정확한 파악으로부터 시작되어야 한다. 특히 도시근교 비농업인의 능지소유 현황을 먼저 파악하여 공개해야 한다. 이미 편법을 동원하여 비농업인이 능지를 상당한 정도로 소유하고 있다는 내용이 보도되고 있는 현실을 감안할 때 정부정책의 실효성과 적절성을 확인하기 위해서도 소유현황이 먼저 파악되어 공개되어야 한다.

셋째, 정부는 농지정책에 대한 정책실명제를 즉각 도입해야 한다. 현재와 같은 농업정책을 실패하는 것은 당시 정책을 시행하던 담당자들이 명확히 파악되지 않고 이들에 대한 책임규명이 이루어지지 않았기 때문이다. 따라서 정부는 정책결의의 정책조치를 위해 반드시 농지정책 실명제를 도입함으로써 정책 책임자에 대한 책임규명과 개선이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로, 만약 정부가 적절한 정책의 개선없이 농지규제완화를 추진하여 무분별한 농지매매가 능지소유현황을 파악하여 부동산 투기를 유발시킬 뿐 아니라, 나아가 기득권층을 옹호하는 것이 아닌가의 의구심을 갖게 한다.

정부가 추진 중인 재산세 개편안은 현재의 불합리한 보유세제를 고착화시키며 부동산 투기를 유발시킬 뿐 아니라 나아가 기득권층을 옹호하는 것이 아닌가의 의구심을 갖게 한다.

정부가 추진 중인 재산세 개편안은 현재의 불합리한 보유세제를 고착화시키며 부동산 투기를 유발시킬 뿐 아니라 나아가 기득권층을 옹호하는 것이 아닌가의 의구심을 갖게 한다.

24. [성명]서초구청의 재산세 인상 반대에 대한 경실련 입장 /03.12.8

[서초구청의 재산세 인상 반대 명분은 설득력 없다]
케 해 궁극적으로 적정한 재산세 산정을 위한 것이다. 그간 재산세는 불합리한 산정방식으로 인해 서울 강남과 강북간, 서울과 지방간 재산세 부담의 불평등 문제가 제기되어 왔다.

따라서 이번 기회에 과표현실화 등 부동산 보유세 강화를 통해 보유세제의 정상화가 필요하다.

서초구청이 재산세 개편안에 반대하는 중요한 이유 중 하나는 재산세 인상에 따른 임대료 전가이다. 하지만 정부안대로 재산세가 부과되어도 재산세 절대액은 많지 않다는 점에서 임대료에 전가될 정도인지는 의문이 아닌 수 없다. 재산세가 7배로 올라 증가율이 가장 높을 것이라는 강남구 대치동 38평형 아파트의 경우 세금이 12만6천원에서 92만6천원으로 80만원 가량 올른다. 시가 9억원 가량인 이 아파트 보유자가 현재 재산세가 이 정도 오른다고 해도 실리적으로 오는 건인가 하는 개연성이 전혀 없지는 않겠지만, 부동산시장 구조로 빠르면 재산세가 임대로 산정에 큰 변화가 되는 여 MEP. 이런 점에서 서초구청의 이 같은 주장은 그 명분이 약하다.

특히 최근 1~2년 사이에 강남의 경우 아파트 가격이 두배 이상 폭등한 것을 감안하면 원칙적으로 세금을 통해 이들 불법소득을 완수하는 것은 나무가 당연한 조치이며, 오른 가격은 생각하고 임대료 상향만을 탓하는 것은 옳지 않은 태도이다. 이들은 이미 폭등한 가격에 의해 동시에 전세가도 오를 만큼 올랐기 때문에 일부 세금이 조금 올랐다고 하여 임대료 걱정을 하는 것은 과도한 조바심에 불과하다.

재정자립도가 다른 지자체에 비해 월등히 높은 서초구의 재산세 인상 반대는 또 다른 의구심을 갖게 한다.

2003년 구별 재정자립도 현황을 살펴보면, 전체 자치구의 올해 평균 재정자립도는 지난해 52.4%보다 0.3% 떨어진 52.1%에 그쳐 예산의 짠반 이상을 교부금에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 이번에 재산세 개편안을 반대한 서초구의 재정자립도는 89.8%로 전체 자치구 중 2위를 차지했다.

이같은 상황에서 서초구 재산세 개편안 반대는 자칫 조세저항항의 명분으로 기득권층의 반발을 우려해 이들에 감싸는 것은 아니라는 의구심을 갖게 충분하다.

나아가 부동산 투기가 강남지역이라는 특수상황에서 일어나고 있는 것을 감안한다면 해당 지자체도 무Leaks 재산세 인상에 반대할 것이 아니라, 불합리한 재산세를 개선하고 부동산투기를 근절시킬 수 있는 합리적 대안을 먼저 제안하는 것이 설득력 있다.

결론적으로 이번 기회에 불합리한 부동산 보유세는 정상화되어야 하며, 특히 지방세인 재산세의 과과 세금에 대한 최저절정권한을 가진 지자체는 정부의 이같은 개편안에 적극 협조해야 할 것이다. 이를 통해 부동산투기근절과 서민주거안정이라는 정책적 목표를 이루어야 할 것이다.

25. [성명]행정수도이전에 대한 경실련 성명 /11.10

[행정수도는 건설 논의가 정쟁의 수단으로 악용되는 것을 경계하며 지방분권 및 국가균형발전전략과 연계되어 추진되어야 한다]
집중되어 있다. 용역 수수인의 67%가 수도권에서 이루어지는 등 경제력 또한 수도권이 독차지하고 있다.


경실련은 중앙부처 일부와 공공기관의 지방이전을 요구하고 있다. 이러한 수도권 과밀화와 국토불균형 문제, 그에 따른 사회적 병폐는 누구도 부인할 수 없는 국가적 난제로 부각 되었다. 정부는 지난 30년 이상동안 국가균형발전을 도모하고자 각종 정책을 추진해 왔으나 어느 하나도 성공을 거두지 못하고 문제는 갈수록 심각해져 온 것이다. 지방을 살리기 위한 수도권 규제는 공정적 효과와는 거리도 한참 워커 수도권의 국제적 경쟁력을 약화시킨다는 여론에 밀려, 그나마 명맥을 이어오던 수도권 규제마저 최근 들어 약간씩 완화되고 있다.

경실련은 수도권 과밀화와 국토불균형 문제의 심각성을 수년전부터 지속적으로 지적하고, 수도권 신도시 건설, 수도권 공정관리제 및 공업배치법 위반 등 관련의 수도권 규제완화정책을 요구하게 됐다. 동시에 경실련은 수도권 과밀화와 국토불균형 문제의 해결책은 본질적으로 수도권규제보다 지방육성정책에 초점을 두어, 수도권과 지방이 함께 발전할 수 있는 성장(win/win)전략을 구사할 것을 제안했다. 그 구체적인 대안은 다음과 같다. 수도권의 일부를 지역의 특성에 맞춰 분산배치하고 중앙부처 산하기관과 공공기관의 지방이전을 수년전부터 요구하고 있다.

신행정수도 건설은 국가균형발전을 위한 고육책으로 이해된다. 현 정부가 추진하고 있는 신행정수도 건설로 수도권 과밀화와 국토불균형 문제를 모두 해결하려고 하는지는 보지 않는다. 국가균형발전을 위해서는 중앙부처와 같은 물리적 시설의 이전보다는 지방 분권이 더 중요하다는 견해, 신행정수도 건설을 통해 행정이 풍부하게 발전할 수 있는 상생(win/win)전략을 구사한 것을 제안했다. 각 구체적인 대안의 하나로 중앙부처의 일부를 지역 특성에 맞춰 분산배치하고 중앙부처 산하기관과 공공기관의 지방이전을 수년전부터 요구하고 있다.

신행정수도 건설은 국가균형발전을 위한 고육책으로 이해된다. 현 정부가 추진하고 있는 신행정수도 건설로 수도권 과밀화와 국토불균형 문제를 모두 해결하려고 하는지는 보지 않는다. 국가균형발전을 위해서는 중앙부처와 같은 물리적 시설의 이전보다는 지방 분권이 더 중요하다는 견해, 신행정수도 건설을 통해 행정이 풍부하게 발전할 수 있는 상생(win/win)전략을 구사한 것을 제안했다. 각 구체적인 대안의 하나로 중앙부처의 일부를 지역 특성에 맞춰 분산배치하고 중앙부처 산하기관과 공공기관의 지방이전을 수년전부터 요구하고 있다.

신행정수도 건설은 국가균형발전을 위한 고육책으로 이해된다. 현 정부가 추진하고 있는 신행정수도 건설로 수도권 과밀화와 국토불균형 문제를 모두 해결하려고 하는지는 보지 않는다. 국가균형발전을 위해서는 중앙부처와 같은 물리적 시설의 이전보다는 지방 분권이 더 중요하다는 견해, 신행정수도 건설을 통해 행정이 풍부하게 발전할 수 있는 상생(win/win)전략을 구사한 것을 제안했다. 각 구체적인 대안의 하나로 중앙부처의 일부를 지역 특성에 맞춰 분산배치하고 중앙부처 산하기관과 공공기관의 지방이전을 수년전부터 요구하고 있다.
폭넓게 수용하여야 한다. 아울러 공공기관의 지방이전 일정, 지방분권화 일정, 수도권 규제완화를 포함한 동북아경제중심을 지향하는 정책수행 일정 등, 관련 국가요정책을 신행정보도 건설계획에 연동하여 진행함으로써 정책의 실효성과 정책간의 시너지 효과를 높이는 지혜를 발휘하기를 촉구한다.

따라서 신행정보도특별법을 심의·의결하는 국회 내 각 정당은 신행정보도 건설을 지나치게 당리 당략적으로 취급하는 일이 없어야 한다. 경실련은 국민과 함께 이 역사적 과업이 정책적으로 결정되는 과정, 관련 특별법을 다루는 과정, 그리고 신행정보도의 임기가 결정되고 정부기관의 이전이 시행되는, 일련의 신행정보도 건설과정을 지켜보면서 당리당략적 차원이 아닌 국가와 국민을 위한 국토의 균형발전이라는 차원에서 이 과업을 다루어주기를 다시 한번 촉구하는 바이다.

26. [성명] 10·29 부동산종합대책에 대한 경실련 입장 / 03. 10. 29
[부동산 문제에 대한 정부의 근본적 인식변화가 필요하다]

지난 17일 노 대통령이 국회 시정연설에서 서민생활과 우리 경제를 위해서 부동산 투기는 용납하지 않겠다며 강력한 토지공개제도의 도입을 검토하겠다고 밝힌 이후 정부는 오늘(29일) 그에 따른 부동산 종합대책을 발표했다. 그러나 이번 정부의 대책 역시 이전에 발표되었던 대책과 별반 차이가 없으며 세금제 추가된 내용이 있으면서 기존 대책의 장도나 수위를 조금 높인 정도의 내용이어서 그 실효성에 여전히 의문을 갖지 않을 수 없다.

더욱이 이번 종합대책은 노 대통령이 토지공개제도를 연급할 정도로 부동산투기척결에 대한 강한 의지를 보였음에도 제한부, 건교부 등 정책담당자들은 문제의 본질을 인식하지 못한 채 단기적, 대증적 처방에만 집착하고 있음을 그대로 보여주고 있다.

이번에 발표된 내용을 보면 다주택 보유자에 대한 양도세 대폭 강화 및 재산세 실효세율 인상, 종합토지세 과표 현실화 및 종합부동산세 조기 도입 등 정책담당자들이 전반적인 부동산과 재산세제 강화, 재산세제 강화는 단기적 관점에서 긍정적이지만, 현재 부동산 가격 폭등의 원인은 주택부동산 가격 폭등의 원인도 있긴 하지만 근본적으로는 부동산 투기세력이 존재하는데서 기인한 것이다. 따라서 투기세력의 잠재가 토지공개제도 강화나 보유세 제고와 같은 정책 과제를 택하는데 그 문제의 심각성이 있다.

먼저, 이번 대책은 다주택자에 대한 세금강화가 그 주요내용이다. 그러나 이러한 대책은 정책담당자들의 근본적 인식 부재에서 오는 단기적 대책이라고 잘라 말할 수 있다. 다주택자들에 대한 부동산세제 강화는 단기적 관점에서 긍정적이지만, 현재 부동산 가치 폭등의 원인은 주택부동산 가격 폭등의 원인도 있긴 하지만 근본적으로는 부동산 투기세력이 존재하는데서 기인한 것이다. 따라서 투기세력의 잠재가 토지공개제도 강화나 보유세제 강화 등 실질적으로 실효성이 있는 정책을 택해야 한다.

정부가 보유세인 종합토지세의 과표를 현실화하겠다고 하지만 실적이 확보되지 않을 것으로 보아 실적에 의하여 보유세 강화에 대한 효과가 미약하다는 점에서 이번 정부의 대책은 분실적 차원이 될 수 있다.

무엇보다 아파트 가격을 잠재하고, 투기세력을 배제하고 실수요자 중심으로 분양정책이 진행되기 위해서는 분양가 완가공개와 후분양제와 같은 근본적 대책이 제시되어야 하지만 이러한 분양
정책에 대한 대책도 누락되어 있다.

다구나 정부가 이번 발표로도 부동산 가격이 안정되지 않을 때 그때 가서 토지공개제도 입
각한 정책을 검토하겠다고 이야기하고 있는데 이는 대단히 잘못된 발상이다.

정부정책은 그 상황에 맞게 최적의 대안을 제시하는 것이 무엇보다 중요하다. 최선의 대안은 제
시하지 않은 채 단계적으로 대처하겠다는 것은 국가정책을 실험하겠다는 발상에 다름 아니다. 이
번 발표에도 불구하고 또 다시 부동산가격이 폭등한다면 그 피해는 고스란히 국민들이 진다는 점
을 감안하면 정부가 그 피해를 보상해 주겠다는 것인지 한심한 태도이다.

<경실련>은 정부의 이러한 안이한 자세에 대해서 계속적으로 문제 제기해 왔으며, 지금의 부
동산투기 문제를 근본적으로 해결할 수 있도록 하기 위해서는 토지공개제도의 강화로서 토지
거래허가제 및 개발부담금제 확대, 강화 소유세율이 1%가 되도록 선진국수준으로 인상, 약도세
비과세 과세폭등 제한 등 부동산 관련세제 강화, 분양제 실시, 분양권공개, 분양권 전매 금지 등
분양제도 개선, 부동산실명제의 올바른 실시, 소득에 따른 대출한도 규제 조기도입 등 금융대책이 필요하다고 제안한 바 있다.

결론적으로 정부는 지금과 같은 단기적, 대증적 처방으로는 부동산 문제를 근본적으로 해결할
수 없다는 것을 다시금 인식해야 할 것이다. 나아가 정책담당자들은 현재 부동산 투기 문제로 인
해 서민들이 계속해서 고통받고 있는 현실을 직시하고, 부동산투기방지와 서민주거안정을 위한
근본적 대책을 제시해야 할 것이다.