

[진성준 의원실 정책연구보고서]

부동산 불평등 완화와 생산적 경제로의 전환

- 개인과 법인의 부동산 과다 보유 현실과 진단, 그리고 해법 모색 -

2025. 12.

- 목 차 -

<본 연구보고서의 정책 방향 제안>	1
<요약>	3
I. 서론	6
1. 연구의 필요성	6
2. 이재명 정부의 부동산 정책 평가	8
1) 6.27대책, 9.7대책, 10.15대책에 대한 개요	8
2) 이재명 정부가 발표한 대책에 대한 평가	11
3. 연구 개요	14
II. 부동산 투기와 불평등의 현실	16
1. 서울 아파트 불평등 분석 : 서울 자치구 간 아파트 가격 격차와 최근 10년간 자본이득 불평등 현황	16
1) 다주택자와 뜰뜰한 한 채	16
2) 왜 서울 아파트인가?	17
3) 서울 아파트값 산출 자료와 방법	19
4) 임금증가 속도보다 3배 이상 빨랐던 서울 아파트 가격 상승 속도	19
5) 서울 내 지역 격차는 점점 확대 : 시가총액점유율의 변화	27
6) 구별 아파트 평균 가격 변화와 격차	29
7) 소결	30
2. 법인의 토지투기 실태 : OECD와의 비교를 중심으로	31
1) OECD 평균의 8.94배나 많은 토지 순취득	32
2) 가계는 처분하고 기업은 매입하고	35
3) 소결	36

III. 이재명 정부가 나아가야 할 부동산 정책 방향과 방안	38
1. 세제와 주택공급의 관점에서 본 부동산 투기의 원인 진단	38
1) 세제 관점에서 본 서울 아파트 가격의 투기적 상승의 원인 진단	38
2) 집값의 투기적 상승과 불평등을 심화시키는 주택공급 방식	47
2. 부동산 세제개혁 방향 및 방안	48
1) 조세 원칙과 세제개혁의 방향	49
2) 부동산 투기를 차단하기 위한 세제개혁 방안	53
3) 부동산 세제개혁 요약 및 예상 효과	56
3. 불평등 완화를 위한 주택공급 방안	58
1) 토지임대부 분양주택의 필요성	58
2) 토지임대부 분양주택 국내 사례 검토	59
3) 토지임대부 분양주택의 개선안	61
4) 토지임대부 분양주택과 전세 주택과의 비교	62
4. 소결	63
IV. 요약 및 정책 제안	65
1. 요약	65
2. 정책 제안	68

<본 연구보고서의 정책 방향 제안>

□ 본 연구가 강조하고 싶은 문제의식 세 가지

- 첫째, 보유세 강화를 중심으로 하는 부동산 세제개혁을 단행하지 않으면 뚫뜻한 한 채 현상을 수반한 서울의 주택가격 폭등 혹은 상승을 차단하기 어렵고 부동산이 초래한 부당한 불평등을 완화하는 것도 어려움
 - 참여정부와 문재인 정부의 경험을 복기해보면 정책 실행의 적기는 집권 초기이고 (남기업 2025.11.5.), 금융 규제와 결합하면 효과가 더 크게 나타날 것으로 예상된다는 점
- 둘째, 법인(기업)의 토지투기는 기업이 보유한 부동산에 대한 세제 혜택이 중요한 원인 중 하나이고 이것이 경제 활성화에 부정적 영향을 준다는 점
 - 부동산 세제개혁을 통해 법인의 토지투기가 줄어들게 되면 AI 중심의 기술경제로 전환이 훨씬 용이해진다는 점
- 셋째, 서울 및 수도권에 종래와 같은 방식의 주택공급은 결국 고가(高價)이기 때문에 부채는 증가하고 개발이익을 초기 분양자가 독차지하기 때문에 불평등은 심화된다는 점
 - 민간의 재산권을 제약해서 조성한 공공택지와 도심 내 국공유지는 공공이 보유하면서 임대하고 건물만 분양하는 주택이 헌법정신에 부합한다는 것. 택지를 민간에 매각하면 토지 수용권의 근거가 되었던 헌법 제23조 3항의 “공공 필요”는 즉시 사라지게 된다는 점을 유념해야 함

□ 본 연구가 제안하는 세 가지 정책

- 부동산 세제개혁 정책의 방향은 다음과 같음
 - 보유세. 토지보유세와 건물보유세로 분리하고 토지보유세를 강화하되 모든 토지를 합산해서 과세하고 건물은 비례세로 하면서 완화하는 방향의 개혁 필요. 이렇게 보유세를 개편해야 ‘1주택주의’를 극복할 수 있음. 그리고 장기 목표를 설정하고 지속적이고 점진적으로 강화한 참여정부의 ‘장기주의’를 복원할 필요가 있음
 - 양도소득세. 1주택자에게 부여한 과도한 혜택을 축소하고 장기보유특별공제도 비주택과 동일하게 하는 방향으로 개혁해야 한다는 것
 - 취득세. 우리나라의 GDP 대비 취득세수가 OECD 국가에서 가장 높은 이유는 거래

가 빈번하고 부동산 가격이 다른 나라에 비해 높기 때문임. 따라서 보유세와 양도 소득세를 개혁하면 취득세수는 자연스럽게 줄어들게 됨. 취득세율 인하는 그 이후에 검토해야 한다는 것

- 둘째, 법인에게 제공한 양도소득세와 보유세의 과도한 혜택은 축소 내지 폐지해야 한다는 것
 - 법인의 부동산 양도소득세는 개인과 마찬가지로 분리과세 방향으로 개혁해야 함
 - 부동산 유형별 차등 과세가 초래한, 법인 부동산에 대한 낮은 보유세는 유형별 차등 과세를 폐지하여 바로잡을 수 있음. 이것이 공평 원칙과 경제성의 원칙에 부합
- 셋째, 제대로 설계된 토지임대부 분양주택을 서울과 수도권에 꾸준히 공급하면 자가 보유율과 주거 안정성을 높일 수 있고 개발이익을 꾸준히 환수하여 불평등을 완화할 수 있다는 점
 - 종래의 주택공급은 개발이익을 사유화하여 불평등을 심화시키고 엄청난 부채를 유발하는 주택이었다는 점을 명심해야 한다는 점
- ‘똘똘한 한 채 현상’을 수반한 서울 아파트 가격의 지속적 상승 문제는 보유세 강화 중심의 부동산 세제개혁과 주택공급 방식을 새롭게 전환한다면 해결이 가능함. 또한 법인에 대한 과도한 세제 혜택의 축소 내지 폐지는 법인의 토지투기를 완화할 수 있음. 이런 개혁을 통해 불평등을 심화시켜온 ‘자산경제’에서 불평등을 완화하는 AI 주도의 ‘생산경제’로의 이행이 촉진될 수 있을 것임(리사 앤킨스·멀린다 쿠퍼·마르티즌 코닝스 저·김현정 역 2021)

<요약>

- 이재명 정부의 부동산 정책은 강한 금융규제정책에도 불구하고 서울의 주택 가격 오름세를 진정시키지 못하고 있음. 대책이 발표될 때마다 상승세가 꺾였지만, 시간이 지나면 다시 상승률이 올라가는 모습이 반복되고 있음. 국민 주권정부를 자처한 이재명 정부가 민생의 대부분을 차지하는 집값을 포함한 부동산 문제를 해결하지 못하면 다른 부문의 개혁 동력도 확보하기도 어렵다는 것은 분명한 사실
- 한편 부동산 문제 해결은 AI 중심의 기술 경제로 전환하기 위해서도 매우 중요한 과제임. 그리고 경제의 가장 중요한 주체인 법인(기업)이 토지투기에 몰두하면 산업 전환도 더딜 수밖에 없기 때문에 법인의 토지투기도 가능한 차단하는 정책을 모색해야 함
- 본 연구는 이러한 문제의식으로 2장에서 서울의 아파트값 폭등과 법인의 토지투기 실상을 자세히 검토함
- 2장 1절에서는 주택 소유의 편중과 서울 아파트 자산 양극화 실태, 자본이득의 지역 간 격차를 분석하고 시각화함(본 연구를 통해 생산한 서울 아파트 불평등 지도는 seoul2025.landliberty.or.kr 웹사이트로 제작하여 인터랙티브 맵으로 조회 가능)
- 다주택자(14.8%)가 전체 개인 주택의 45%를 점유하고, 상위 10명이 평균 500 채 이상을 보유하는 등 주택소유 편중은 여전함. 최근에는 ‘똘똘한 한 채’ 선호가 강화되며 서울 고가 아파트로의 자산 쏠림이 더욱 두드러짐
- 지난 10년간 서울 아파트 시가총액은 2.6배(752조원→1,957조원) 급증했고, 평균 가격은 122% 상승하여 같은 기간 임금 상승률(38%)을 3배 이상 압도함. 노동 가치보다 자산 가치가 급격히 상승하여 근로소득만으로는 따라잡을 수 없는 불평등 구조가 고착화됨
- 강남3구 아파트 시가총액은 서울 전체의 39%(762조원)에 육박. 10년간 강남권과 마·용·성 등의 시가총액 점유율은 지속 확대된 반면 노·도·강 등 외곽 지역은 축소되었음. 이로 인해 자치구 간 가격 격차는 3.5배에서 4.9배로 벌어지는

등 서울 내에서도 지역별 양극화가 심해지고 있음

- 이런 현상의 원인으로서 부동산에 대한 금융의 과잉 공급이라는 금융적 요인과, 낮은 보유세, 1주택에 대한 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택이라는 조세적 요인을 들 수 있는데, 본 연구는 지금의 문제인 ‘똘똘한 한 채 현상’을 수반한 서울 집값 폭등의 주된 원인으로 조세적 요인에 주목하고자 함
 - 양도소득세 비과세·공제 확대가 매물 감소 압력으로 작용하는 것으로 볼 수 있음. 1주택자는 보유·거주 요건을 충족하면 양도소득세가 크게 줄거나 비과세되는데, 장기보유특별공제 등으로 최대 80%까지 비과세가 가능해 1주택을 팔지 않고 보유하는 인센티브가 강하게 작동함
 - 보유세 실효세율 자체가 낮고 1주택 종합부동산세에 대한 과도한 혜택 또한 보유 비용을 감소시키고 고가주택의 장기 보유 경향을 강화한 것임
- 2장 2절에서는 우리나라 법인의 총고정자본형성 대비 토지 순취득 비율을 OECD 국가들과의 비교를 통해 법인(기업)이 왕성한 토지투기를 한 실상을 밝힘
- 법인의 총고정자본형성 대비 토지 순취득이 OECD 국가 평균의 9배 가까이 이르는데, 충격적인 것은 이것이 50년 동안(1975~2025) 지속되어 왔다는 점. 이것이 우리나라가 토건국가, 부동산 공화국 불리는 중요한 원인임. 그리고 이것은 AI 중심의 기술경제로 전환하는 데 큰 장애요인이 된다는 것을 의미함
- 개별 기업이 토지 매입에 과도한 자금을 쏟아붓는 이유로 우리나라 은행의 기업 금융이 미래 수익성이나 사업성에 기반한 대출보다 부동산 담보를 중심으로 이루어지는 금융적 요인과, 토지 보유와 매각으로부터 발생하는 불로소득에 비해 이를 환수하는 보유세와 양도소득세 장치가 약한 조세적 요인 두 가지를 들 수 있는데, 본 연구는 두 번째 원인에 주목하여 해법의 방향과 방안을 모색하려고 했음
- 3장 1절에서는 위와 같은 현상의 중요한 원인 중 하나가 부동산 세제와 주택공급 방식에 있다는 점을 지적함
- 부동산 보유세 실효세율이 매우 낮고, 1주택에 대한 과도한 세제 혜택과 보유세와 양도소득세에서 법인에 대한 과도한 혜택이 중요한 원인
 - 보유세 실효세율이 ‘2022년(0.180%) → 2023년(0.151%) → 2024년(0.147%)’로 하락했는데, 이것을 OECD 국가와 비교하면 하위권에 속한다는 것을 알 수 있음

- 낮은 보유세 실효세율과 1주택자 보유세와 양도소득세의 혜택이 계속 커진 것이 뚫뚫한 한 채 현상을 수반하는 서울 집값 폭등의 중요한 원인이 됨
- 개인과 비교해서 법인(기업)에게 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택을 부여하고 있는데 이것이 법인(기업)의 왕성한 토지투기의 중요한 원인이 됨
- 공공택지에 공급하는 분양주택이 토지까지 분양하기 때문에 고가(高價)이고 가격이 투기적으로 상승해왔는데, 이것도 집값 상승과 불평등 심화의 중요한 원인임

- 3장 2절에서는 부동산 세제와 주택공급 방식의 방향과 방안을 제시함
- 부동산 세제는 공평의 원칙과 경제성의 원칙, 세무 행정상의 원칙 하에 개혁의 방향을 설정함
 - 취득세는 세율 자체가 높은 것이 아니라 부동산 가격 자체가 비싸고 거래 빈도가 높아 GDP 대비 취득세수가 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 보유세를 충분히 강화한 후에 완화하는 방향이 적절
 - 보유세는 토지와 건물을 분리하여 모든 토지를 합산해서 누진과세 하되 목표를 정하여 점진적이고 지속적으로 강화하고, 건물은 비례세로 하고 완화하는 방향으로 개혁해야 함. 이 방향이 조세 원칙에 부합함
 - 양도소득세는 1주택 비과세의 기준을 2년 보유에서 5년 실거주로, 비과세 기준 12 억 미만을 전국중위주택가격 배율로, 1주택 장기보유특별공제는 최대 80%는 비주택과 동일하게 15년 최대 30%로 전환할 것을 제안. 법인의 양도소득세는 개인과 동일하게 분리과세하는 것으로 전환. 이것이 세무 행정상의 원칙과 공평의 원칙에 부합함
 - 이렇게 전환하면 주택가격의 투기적 상승은 상당 부분 차단할 수 있고, 법인의 토지투기도 상당히 줄어들 것으로 예상됨
- 공공택지에는, 주택보유의 진입장벽을 낮추고 저렴성을 계속 유지할 수 있는 분양주택을 공급하는 것이 중요한데, 본 연구는 개선된 토지임대부 분양주택이 그런 역할을 할 수 있다고 제안함
 - 토지임대료를 시장 토지임대료의 70~80%를 유지하고, 재건축 시 토지를 건물 소유자에게 매각하지 않고 충분한 토지 사용권을 보장하는 것이 핵심임. 이렇게 하면 분양 초기부터 자유 거래를 허용해도 아무 문제가 없음
 - 또한 토지임대부 분양주택은 전세와 비용이 비슷하지만, 주거 안정성 면에서 크게 앞서기 때문에 수요가 충분할 것이라고 예상됨

I. 서론

1. 연구의 필요성

- 본 연구는 서울 아파트 가격의 투기적 상승과 서울 내에서도 강남 3구와 마포구, 용산구, 성동구의 급등 실태, 그리고 법인의 과도한 토지 순취득 실상을 드러낸 후 이것의 상당한 원인이 부동산 세제와 주택공급 방식에 있다고 보고 해법의 방향과 방안을 제시하는 것을 목표로 함
- 대한민국에서 부동산은 불평등의 주된 원인이고 부동산으로 인한 불평등은 부당한 원인에 의한 불평등이라는 것
 - 토지+자유연구소의 추산에 따르면 부동산 불로소득은 2021년(461.6조원), 2022년(415.3조원), 2023년(344.8조원), 2024년(334.9조원)이 발생했음¹⁾

<표 1> 주택 및 부동산 불로소득 추이 (단위 : 조원, %)

연도	2007	2010	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
주택	72.5	119.3	152.5	153.0	165.3	231.9	253.3	229.6	140.0	144.5
부동산 전체	161.4	216.9	283.1	315.9	351.9	436.3	461.6	415.3	344.8	334.9
GDP 대비 부동산 불로소득	14.8	16.4	17.1	16.6	18.3	22.5	22.3	17.9	14.4	13.1

자료 : 토지+자유연구소

- 여기서 핵심은 이 불로소득이 부동산을 보유하지 못한 주체에서 보유한 주체로, 또한 투기적 거래로 인한 높은 가격에 부동산을 매입할 수밖에 없는 개인 또는 법인에서 과도한 부동산을 보유한 개인이나 법인으로 소득이 이전한 것임
 - <표 1>에서 보듯이 매년 발생하는 300~400조원의 소득은 새로운 상품과 서비스 생산에 참여한 대가가 아니라 자산 가격 상승 과정에서 발생한 이전소득이라는 것임
 - 이런 불로소득을 ‘지대’라고 표현하기도 하는데, 스티글리츠(Stiglitz 2013, 433)는 “이런 지대는 하위계층으로부터 상위계층으로 돈을 이전시키고, 일부 성원에게는 이익을 주고 나머지 성원에게는 손실을 주는 방향으로 시장을 왜곡”한다고 말로 설명했음
- 불로소득은 그 성격상 정당화되기 어려운 소득이므로 부동산으로 인한 불평등은 부당한 원인에 의해 형성된 불평등에 해당하며, 능력·노력·혁신과 같은 정당

1) 2021년 이후 부동산 경기 침체로 불로소득의 규모가 줄었지만, 줄었어도 무려 300조원을 크게 상회한다는 것을 유념해야 함

한 요인에 따른 불평등이 사회적으로 수용되고 경제의 활력을 높이는 역할을 하는 것과 달리 이러한 부당한 불평등은 사회적 갈등을 심화시키고 소비 위축을 통해 경기 침체를 초래하는 주요 요인으로 작용함

- 불평등 연구의 대표적 학자인 토마 피케티는 자본 증가가 불평등의 주범이라고 주장했는데, 이와 관련해 러너(Rognlie, 2016)는 피케티가 말한 자본의 증가는 주로 주택가격 상승에서 비롯된 것이며 이러한 주택자산 가치의 상승이 자본 수익률 확대를 설명하는 핵심 요인이라는 점을 밝혔다는 점에 주목할 필요가 있음

□ ‘국민주권정부’로 명명한 이재명 정부에서 가장 중요한 과제는 부동산 문제임

- 부동산의 대표 유형인 주택은 거주의 대상이고 상업용 빌딩이나 공장건물은 경제활동의 장소이며 농지는 농업이 이루어지는 장소이고 그린벨트와 임야는 생태환경 보전을 위해 꼭 필요한 곳인데, 현재 이 모든 종류의 부동산에 투기 문제가 있고 이 문제들이 대한민국을 위기로 몰아가고 있다는 것을 ‘주권자’ 국민은 잘 알고 있음
- 특히 서울의 강남 3구와 마포구, 용산구, 성동구 등 소위 ‘한강 벨트’ 아파트 가격의 가파른 상승을 차단하지 못하면 과거 참여정부와 문재인 정부가 겪었던 지지율 하락과 다른 부문의 개혁 동력 상실이라는 위기 상황에 직면할 것이라는 점을 유념해야 함
- 한편 부동산 문제를 해결해야 자본의 흐름을 부동산에서 AI 등 첨단산업으로의 자연스러운 전환이 가능해짐. 다시 말해서 주거뿐만 아니라 생산경제의 활성화를 위해서도 부동산 문제를 해결해야 한다는 것

□ 현재 이재명 정부는 1장 2절에서 보듯이 과거 어떤 정부보다 금융 규제 정책에서 유능함을 보여주고 있지만, 부동산 투기, 특히 서울 한강 벨트의 아파트값 투기를 차단하면서 불평등을 완화하는 부동산 세제개혁은 주저하고 있고 저렴성이 계속 유지되는 분양주택을 공급하는 것에도 한계를 드러내고 있음

- 이런 관점에서 원칙에 입각한 부동산 세제개혁 방향과 방안을 제시해 서울과 수도권의 집값을 하향 안정화시키고,
- 저렴하면서도 저렴성이 계속 유지되는 분양주택, 다시 말해서 불평등을 초래하지 않는 분양주택을 공급하는 방안을 제안하는 것은 현 단계에서 꼭 필요하다고 생각됨

- 또한 기업이 지대추구가 아니라 생산경제의 주역이 되기 위해서는, 특히 AI 주도의 기술경제로 진화하기 위해서는 부동산 투기를 지양하고 기술개발과 혁신에 집중하는 것이 필요. 이를 위해서는 기업의 부동산 투기를 차단하는 정책이 필요
- 이런 관점에서 본 연구는 기업의 부동산 투기를 차단할 수 있는 세제개혁을 제시하려고 함

2. 이재명 정부의 부동산 정책 평가

1) 6.27대책, 9.7대책, 10.15대책에 대한 개요

(1) 6.27대책 주요 내용²⁾

- 6.27대책의 정식명칭은 ‘6.27 가계대출 관리방안’임. 이 대책은 이른바 ‘한강 벨트’를 중심으로 불타오르는 서울 아파트 시장을 진정시키기 위해서 이재명 정부가 긴급하게 투사한 대출 관리 대책이라 할 수 있음
- 대책 발표 전 서울 아파트 매매가격은 한국부동산원 기준 전주 대비 0.43% 올라 6년 9개월 만에 최대치를 기록하는 등 ‘패닉바잉’ 양상이 나타났음
- 6.27대책의 주요 내용은 수도권 및 규제지역에선 주택담보대출 상한을 6억 원으로 제한하고, 수도권 다주택자 주담대는 금지되며, 수도권 주택을 구입하고 주담대를 받은 경우 6개월 이내 전입의무가 부과된다는 것. 또한 전세 대출 보증을 축소하고 생애최초구입자에 대한 대출도 줄어듦
- 이를 좀 더 상술하면 수도권 및 규제지역에선 정부가 소득이나 주택가격과 상관없이 주택담보대출 총액에 6억원 한도를 최초로 부과함. 또한 수도권·규제지역 2주택 이상 보유자가 추가로 주택을 구입하는 경우에는 주택담보대출비율 (LTV) 0%가 적용됨
- 1주택자가 기존 주택을 처분하지 않고 추가 주택을 구입하는 경우에도 마찬가

2) 금융위원회(2025.6.27.) “『가계부채 관리 강화 방안』 보도자료”를 활용함

지. 다만 처분 조건을 지키면 규제지역 LTV 50%, 비규제지역 LTV 70%가 적용되는데, 그 조건이 2년 내 처분에서 6개월 내 처분으로 염격해짐. 캡투자에 쓰이는 조건부 전세대출 공급도 금지됨

- 아울러 생활안정자금 목적 주담대 한도를 최대 1억원으로 제한하고, 금융권대출은 실거주 목적에만 활용할 수 있도록 주택 구입시 주담대를 받은 경우 6개월 이내 전입 의무를 부과. 또한 '규제 사각지대'를 최소화하기 위해 수도권·규제지역 내 생애 최초 주택구입 목적 주담대(디딤돌·보금자리론 포함) LTV는 기준 80%에서 70%로 축소되고, 정책대출 중 비중이 큰 주택기금 디딤돌(구입)·버팀목(전세) 대출은 한도를 대상별로 최대 1억원 축소 조정
- 마지막으로 전세대출 보증 비율을 현재 90%에서 80%로 낮춤

(2) 9.7대책 주요 내용³⁾

- '9.7공급대책'은 이재명 정부의 첫 주택공급 대책. 이재명 정부는 2030년까지 수도권에 매년 신규주택 27만 가구 착공을 추진. 매년 수도권에 1기 신도시가 하나씩 생기는 셈. 정부는 한국토지주택공사(LH)가 주택용지를民間에 매각하지 않고 직접 시행하는 방식으로 공급 속도를 늘리겠다고 공언. 아울러 수요자들이 선호하는 도심 공급 확대를 위해 노후시설과 유휴부지 등을 최대한 활용할 계획을 천명함. 6.27대책에 이어 대출 규제도 더 강화
- 이를 자세히 들여다보면, 정부는 이번 공급대책을 통해 2030년까지 수도권에서 연평균 27만 가구, 5년간 총 135만 가구 규모의 신규주택 착공을 목표로 함
 - 특히 정부의 9·7공급 대책이 주목받는 대목은 공급방식의 전환. 정부는 수도권 공급의 주요 수단인 공공택지를 LH가 직접 시행하는 방향으로 전면 전환할 예정. LH가 조성한 주택용지는民間에 매각하지 않고, 직접 시행해 주택 공급 속도를 높이고 물량을 늘리면서 공공이 개발이익을 환수하는 체계로 탈바꿈한다는 계획임.
- 아울러 수도권 공공택지 사업 속도를 높여 공급을 조기 달성하는 방안도 추진. 서울 서초구 서리풀 등 지구 지정이나 계획 수립을 준비 중인 지구를 대상으로 인허가 절차를 간소화해 기존 지구는 6개월 이상, 신규 지구는 1년 6개월 이상 사업 기간을 단축. 지구 지정 이후 보상에 착수하는 지구는 조사·협의 기간 단축을 통해 1년 이상 사업을 조기화하고, 인허가와 보상 마무리 단계인 지구는 부지확보와 조성 기간을 6개월 이상 축소. 정부는 LH 직접 시행 전환 등 수도

3) 국토교통부(2025.9.7.)의 「주택공급 확대방안」 보도자료”를 활용함

권 공공택지 주택공급 확대책을 통해 2030년까지 애초 계획보다 12만 1000가구 많은 37만 가구를 착공할 수 있을 것으로 전망

- 9.7대책의 특징은 수요자들의 선호도가 높은 도심 내 노후 시설과 유휴부지 등을 활용한 주택공급에도 주력할 계획
- 서울 주요 입지에 있는 준공 30년 이상 경과 노후 영구임대 등 공공임대주택을 전면 재건축해 2030년까지 수도권에서 2만 3000가구를, 노후 공공청사와 국유지 재정비 등으로 2만 8000가구를 각각 착공할 예정. 재개발·재건축 등 정비사업 활성화를 통한 공급 확대책도 발표
- 대출도 더 조여. 무주택자의 규제지역 주택담보인정비율(LTV) 상한이 40%로 강화되고, 수도권·규제지역에서 주택매매·임대사업자는 주담대 대출을 받을 수 없으며, 1주택자의 전세대출 한도는 2억원으로 일괄 축소

(3) 10.15대책 주요 내용⁴⁾

- 6.27대책과 9.7대책에도 불구하고 시장이 안정되지 않자 이재명 정부는 '10.15 주택시장 안정화 대책'을 발표함. 이 대책에는 주택수요 관리 강화, 부동산 금융 규제 강화, 부동산 거래 질서 확립, 부동산 세제 합리화 등의 방안들이 망라됨.
- 우선 서울 전역과 경기도 12곳이 조정대상지역 및 투기과열지구와 동시에 토지 거래허가구역으로 지정됨. 또한 주택가격 수준에 따른 주택담보대출 여신한도 차등 적용, 스트레스 금리 상향 조정, 전세대출 DSR 적용 등의 금융 규제도 시행. 아울러 부동산 세제 강화도 충분 수준으로 공표됨. 이재명 대통령도 강조한 부동산 거래 질서 확립을 위해 부동산 거래 감독기구 설치 등의 대책들도 포함됨
 - 좀 더 구체적으로 살펴보면 서울과 경기도 일부 지역의 집값 과열에 대응하고자 현행 서울 강남 3구(서초·강남·송파구)와 용산구를 포함한 서울 25개 자치구 전체와 경기도 12개 지역(과천시, 광명시, 성남시 분당구·수정구·중원구, 수원시 영통구·장안구·팔달구, 안양시 동안구, 용인시 수지구, 의왕시, 하남시)을 조정대상지역과 투기과열지구로 묶었음
 - 규제지역에서는 주택담보대출비율(LTV)이 종전 70%에서 40%로 강화되고, 총부

4) 국토교통부(2025.10.14.) “『주택시장 안정화 대책』 보도자료”를 활용함

채상환비율(DTI)도 40%로 축소돼 대출을 통한 주택 구입자금 마련이 그 전보다 어려워짐. 다주택자에 대한 취득세·양도소득세 중과, 분양권 전매 제한, 청약 재당첨 제한 등의 규제도 수반됨

- 아울러 전세대출을 보유한 차주는 규제지역 내 3억원이 넘는 아파트를 새로 살 수 없고, 규제지역 내 3억원 초과 아파트를 취득한 사람도 전세대출을 받을 수 없게 됨. 또 1억원이 넘는 신용대출을 보유한 차주는 대출 실행일로부터 1년간 규제지역 내 주택을 구입할 수 없음

○ 또한 이를 규제지역은 캡투기 수요를 차단하고자 2년 실거주 의무가 발생하는 토지거래허가구역으로도 동시에 둑임. 해당 지역 아파트 및 ‘동일 단지 내 아파트가 1개 동 이상 포함된 연립·다세대주택’이 대상임

□ 6.27대책에 이어 대출을 더 강하게 규율. 6.27대책으로 수도권 및 규제지역의 주택 구입 목적 주담대 한도는 일률적으로 6억원이었지만, 주택가격 구간 별로 차등 적용해 고가일수록 한도를 줄이는 방식으로 변경.

○ 15억원 이하 주택은 6억원, 15억~25억원 이하는 4억원, 25억원 초과 주택은 2억원으로 한도가 설정됨.

○ 또한 1주택자가 수도권·규제지역에서 전세대출을 받을 경우 그 이자 상환액을 DSR 산정 시 포함하게 됨

○ 차주별 대출한도를 산정할 때 금리 변동 위험을 반영하는 ‘스트레스 금리’의 하한도 현행 1.5%에서 3%로 상향. 주택담보대출 위험가중치 하한을 기준 15%에서 20%로 높이는 시점은 당초 내년 4월에서 내년 1월로 앞당기기로 결정

□ 끝으로 정부는 부동산 거래 관련 불법행위와 투기수요 유입 근절을 위해 국무총리 소속으로 전담 감독기구를 신설하는 등 시장 거래질서 확립을 위한 범정부 대응체계도 강화할 방침

2) 이재명 정부가 발표한 대책에 대한 평가

□ 이재명 정부가 출범한 후 내놓은 6.27대책과 10.15대책은 부동산 관련 대출을 최대한 막았다는 점, 캡투기를 최대한 차단했다는 점 등에서 높은 점수를 줄 수 있음. 특히 전세대출에 대한 규제시행을 시작했다는 점과 주택담보대출 위험가중치 하한을 상향해 부동산 금융 공급자에 대한 규제를 본격화했다

는 점은 획기적이라 할 수 있음

- 그러나 이재명 정부가 발표한 대책들은 다음과 같은 근본적인 한계를 내장하고 있음
 - 지금 문제가 되는 서울아파트 가격이 유의미하게 하락하기 위해서는 급매물이 대거 시장에 나와야 함. 급매물이 대거 시장에 출회될 상황 가운데 부정적인 상황을 생각해보면 파산 등의 개인적 사정, IMF외환위기 등의 메가톤급 경제위기의 습격 등을 꿈을 수 있음. 한편 보유세 강화 및 전세대출 축소 등의 정부 정책에 의해 역전세장의 도래, 시세차익을 실현할 마지막 타이밍이라는 생각의 대대적인 전파, 부동산 시장이 기조적으로 안정국면에 진입했다는 컨센서스 등이 있어도 시장에 급매물이 대거 출회될 것
 - 하지만 이재명 정부가 발표한 세 번의 대책들에는 특히 서울 등의 아파트 소유자로 하여금 시장이 하향안정 국면에 돌입했다는 신호는 물론이거니와 비정상적인 부동산 가격상승은 없을 것이라는 시그널을 주는 재료가 포함되었다고 보기 어려움
- 한국부동산원이 매주 발표하는 서울 아파트 주간 매매가격 변동률⁵⁾을 보면 이런 사실이 확인됨
 - 서울 아파트 주간 매매가격 변동률은 대책을 발표한 직후에는 상승률이 둔화되다가 다시 상승세가 가팔라지는 모습을 반복해서 보여주고 있음
 - 6.27대책이 발표되기 전 서울아파트 가격 상승률은 ‘2025년 6월 2일(0.19%)→2025년 6월 9일(0.26%)→2025년 6월 16일(0.36%)→2025년 6월 23일(0.43%)’로 상승하다가 발표된 이후에는 ‘2025년 6월 30일(0.40%)→2025년 7월 7일(0.29%)→2025년 7월 14일(0.19%)’로 하락했음
 - 10.15대책을 내놓기 전에도 ‘2025년 10월 6일(0.54%)→2025년 10월 13일(0.54%)’ 이렇게 급등하다가 대책 후에는 다시 ‘2025년 10월 20일(0.50%)→2025년 11월 10일(0.17%)’로 상승세가 꺾이다가, 다시 ‘2025년 11월 24일(0.18%)→2025년 12월 1일(0.17%)→2025년 12월 8일(0.18%)’로 등락을 거듭 중임
 - 결론적으로 이재명 정부가 미중유의 대출규제책을 쏟아 냈지만, 서울 아파트 가격상승 흐름은 지속되는 중임

5) 한국부동산원, 주간 아파트 가격동향 조사(<https://www.reb.or.kr/r-one/portal/bbs/pres/searchBulletinPage.do>)

- 이재명 정부가 서울 등의 아파트 시장을 하향 안정화시키기 위해서는 보유세를 중심으로 하는 부동산 세제개혁을 통해 기대수익률을 꺾었어야 함. 아울러 최근 '한강벨트'를 불태우는 주된 요인 중 하나인 '똘똘한 한 채' 현상을 가능케 하는 1주택자에 대한 과도한 각종 혜택을 추소 내지 폐지해야 함
- 공급대책도 아쉬운 대목이 많음. 지금 가장 필요한 건 서울에 저렴한 분양주택을, 단기간에, 대규모로 공급하는 것
 - 하지만 9.7공급대책은 이를 충분히 충족시키지 못함. 차제에 용산공원예정부지, 태릉골프장 등을 위시해 서울 노른자위에 위치한 국공유지에 대량의 저렴하고 개발이익을 지속적으로 환수하여 저렴성을 유지할 수 있는 토지임대부 분양주택을 이재명 정부 임기 내에 준공하는 걸 목표로 공급계획을 새롭게 설계할 필요가 있음
- 근본적으로 이재명 정부의 부동산 대책들이 명확한 철학과 분명한 청사진에 기초해 설계되고 발표된다고 보기 어렵다는 점도 지적해야 함
 - 최근까지 나온 이재명 정부의 부동산 대책들을 보면 시장흐름에 수동적으로 대응한다는 느낌이 역력함
 - 보편적이고 타당한 철학과 이론에 바탕을 둔 정책 목표를 설정하고 추진하는 모습은 찾아보기 어려움. 한 마디로 부동산 정책의 로드맵을 찾기 어려움
- 한편 이재명 대통령이 취임 이후에 부동산에 대해서 한 발언들을 살펴보면 부동산에 대한 대통령의 문제의식은 명확한 것으로 보임
 - 이재명 대통령은 취임 28일을 맞은 7월 1일 국무회의에서 "대한민국의 투자 수단이 주택 또는 부동산으로 한정되다 보니까, 자꾸 주택이 투기수단이 되면서 주거불안정을 초래했다."(경향신문 2025.7.1.)며 부동산이 투기수단이 된 현실을 직시함
 - 또한 7월 3일 취임 30일 기자회견에서 "이번 (부동산) 대출 규제는 맛보기에 불과하다. 수요 억제책은 아직도 엄청나게 많이 남아있다."(동아일보 2015.7.3.)며 시장에 강한 경고 메시지를 투사함
 - 아울러 9월 11일 취임 100일 기자회견에서 "부동산 가격 안정을 위한 대책은 앞으로도 계속 수요 측면, 공급 측면에서 계속될 수밖에 없다."(동아일보 2025.9.11.)며 부동산 투기를 막고 시장을 안정시키기 위한 정부의 지속적이고

반복적인 개입의지를 강조. 특히 같은 날 "대한민국의 경제 구조가 기본적으로 부동산 투기 중심이다... 새 정부의 기본적인 방향은 부동산에서 첨단산업 분야로 자금을 옮기는 소위 '금융의 대전환'을 하는 것이다."(헤럴드경제 2025.9.11.)라는 대통령의 발언은 자본의 흐름을 부동산에서 AI 등 첨단산업으로 돌리겠다는 뜻으로 해석할 수 있음

- 그리고 대통령은 10월 14일 열린 국무회의에서 “부동산 투기를 통해 재산을 늘린다는 건 이제 과거 생각이며, 언젠가는 반드시 사고가 나게 돼 있다. (부동산 가격 과대평가에 대해 경고하며) 일본처럼 될 가능성이 매우 크다.”(조선일보 2025.10.14.)며 강력하게 경고함
- 이재명 대통령의 부동산을 바라보는 인식은 매우 정확해 보임. 그러므로 이제 남은 건 부동산에 대한 이러한 인식이 상호 보완적인 정책 패키지 제시로 이어지고 실천으로 옮겨지는 것이라 할 수 있음

3. 연구 개요

- 이런 문제의식과 목적의식을 가지고 본 연구는 서울의 아파트 가격의 투기적 상승과 서울 내에서도 강남 3구와 마포구, 용산구, 성동구 등의 급등 현상, 그리고 법인의 과도한 토지투기 실상을 드러낸 후 이것의 상당한 원인이 부동산 세제와 주택공급 방식에 있다고 보고 해법의 방향과 방안을 제시하는 것을 목표로 함
- 우선 서울의 아파트 가격 통계를 통해서 아파트 투기의 실상을 보여줌
 - 첫째, 서울 자치구 간 아파트 가격 격차와 최근 10년간 자본이득 불평등 현황
 - 이를 통해 서울에서도 강남과 한강 벨트의 아파트값 상승이 두드러지고 있다는 점을 드러냄
 - 서울과 한강 벨트의 아파트 가격 폭등의 중요한 원인 중 하나를 부동산 세제와 아파트 공급방식에서 찾으려고 함
 - 둘째, 법인의 토지투기 취득 실태를 OECD와 비교해서 드러냄
 - OECD 국가와 비교해서 우리나라의 토지투기가 극심한 주된 원인을 부동산 세제에서 찾고 대안을 제시하려고 함
- 이런 부동산 불평등을 완화하고 경제 효율을 높일 수 있는 방안으로 다음을

제시하려고 함

- 첫째, 부동산 전반의 기대수익률을 낮추고 나아가서 서울, 더 구체적으로 한강 벨트의 뜰뜰한 한 채 현상을 완화하며, 법인의 토지투기를 억제할 수 있는 부동산 세제개혁 방향과 방안 제시
- 둘째, 불평등 완화를 위한 대안적 주택공급 방식 제안

II. 부동산 투기와 불평등의 현실

1. 서울 아파트 불평등 분석 : 서울 자치구 간 아파트 가격 격차와 최근 10년간 자본이득 불평등 현황

1) 다주택자와 뜰똘한 한 채

- 2024년 현재 주택보유 현황은 다음과 같음
 - 전체 가구의 56.9%가 주택을 소유하고 있으며 다주택 가구는 전체가구의 14.8%, 유주택 가구 중 26.0%임
 - 개인이 소유한 총 주택 수는 1,706만호인데 그 중 1주택 가구가 소유한 주택은 938만호, 다주택 가구(330만 가구)가 소유한 주택은 765만호로 전체 개인 주택의 44.9%를 다주택 소유 가구가 소유하고 있음
 - 전체 가구의 14.8%에 해당하는 다주택 가구가 전체 개인 주택의 44.9%를 소유하고 있는 형국임
 - 상위 주택 소유자를 보면 가장 주택을 많이 소유하고 있는 10명은 평균 521채의 주택을 소유하고 있으며 평균 688억원(공시가격 기준)의 주택을 소유하고 있고, 주택 소유 상위 100명은 평균 201채의 집을 소유하고 있음

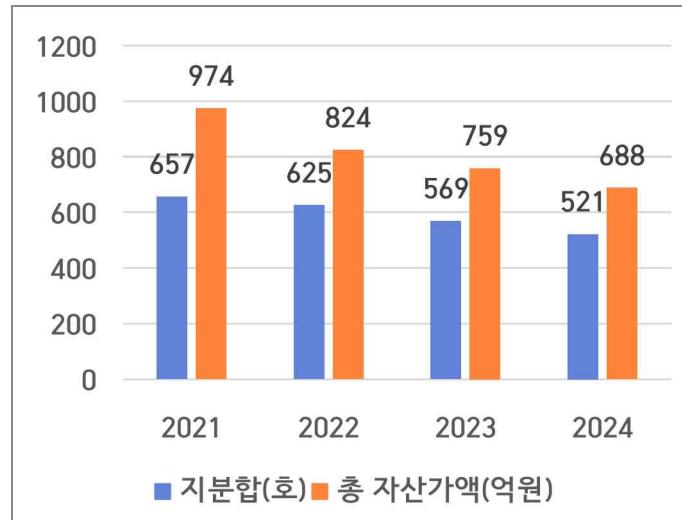
<표 2> 상위 주택 소유 10위, 100위 소유현황 (2024)

구분		개인		가구	
		평균 소유채수	평균 소유금액 (억원)	평균 소유채수	평균 소유금액 (억원)
호수(지분) 기준	상위 10위	521	688	529	705
	상위 100위	201	—	217	—
가액 기준	상위 10위	423	830	391	840
	상위 100위	—	321	—	348

자료 : 국가데이터처 제출자료 분석

- 한편 아래 <그림 1>에서 보듯 최상위 주택소유자의 주택 소유는 점점 감소 추세이며 다주택자 비율 또한 감소하고 있음

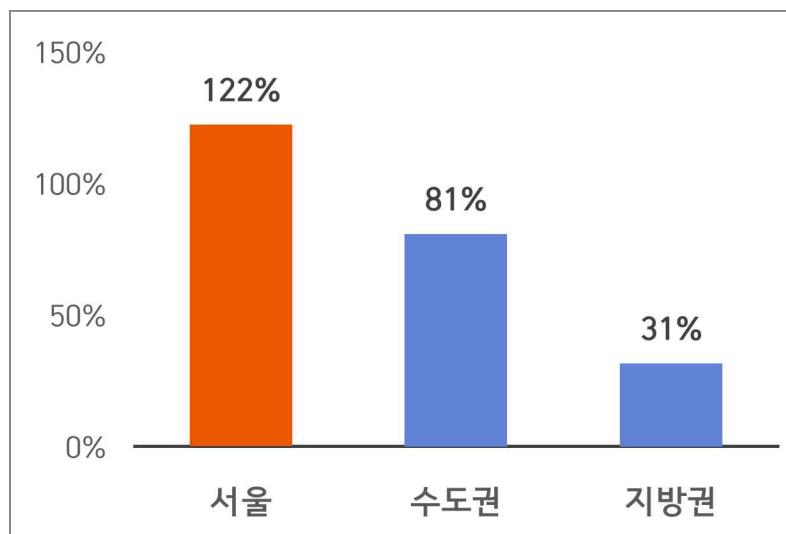
<그림 1> 상위 주택 소유 10인의 평균 소유 호수 및 가액 추이



2) 왜 서울 아파트인가?

- 지난 10년간 집값의 상승은 지역별로 편차가 컸는데 수도권, 특히 서울 아파트의 상승폭이 가장 컼고 서울 아파트의 상승률은 지방권의 상승률의 3.9배에 달했음

<그림 2> 지역별 10년간 아파트 평균가격 증가율
(2015.10~2025.10)



자료 : 공동주택 개별공시가격에 시가반영율 반영하여 계산

<표 3> 서울과 지방의 상승률 격차

구분	2015 평균가격	2025 평균가격	상승액 (억)	상승률
서울	4.9	10.8	5.9	122.10%
수도권	3.5	6.2	2.8	80.60%
지방권	1.8	2.3	0.6	31.40%

자료 : 공동주택 개별공시가격에 시가반영율 반영하여 계산

- 지방권의 아파트 가격 상승률(36%)은 동 기간 임금 증가율(38%, 경제활동 인구조사)과 거의 같은 수준이었음
- 앞서 살펴보았듯 다주택자는 줄면서 서울 중심부 집값은 올라가는 ‘똘똘한 한 채’ 현상이 지속되고 있는 것인데 이는 다주택에 대한 종합부동산세 중과와 더불어 1주택에 대한 양도세 및 종부세의 과도한 혜택이 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있을 것임
- 지방보다 수도권, 수도권보다 서울의 아파트 가격이 더 크게 상승하고, 서울 내에서도 강남 3구와 마포·용산·성동 등 핵심 지역의 상승폭이 특히 두드러진 현상은 단순한 지역 선호의 차이만으로 설명되기 어려움
- 이와 같은 가격상승의 공간적 집중은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과이지만, 그중에서도 1주택에 대한 양도소득세 비과세와 종합부동산세 완화라는 과도한 세제 혜택이 주된 원인 중 하나로 작용했을 가능성이 높음
 - 1주택에 대한 종합부동산세와 양도소득세의 과도한 혜택 구조는 다주택 보유나 주택 간 분산 투자보다 고가의 핵심 입지 1주택을 장기간 보유하는 것이 세후 수익률 측면에서 가장 유리하도록 유도했고, 그 결과 수요가 대체 가능성이 낮은 서울 핵심 지역으로 집중되는 경향을 강화했다는 것을 충분히 유추할 수 있음
 - 특히 보유세 부담이 크게 낮아진 상황에서 양도 시 세금 부담까지 내려가면서 고가 1주택 보유자의 매도 유인이 줄었고, 이는 매물 감소와 가격상승 압력을 동시에 초래하며 서울과 그중에서도 강남 3구 및 마포·용산·성동 지역의 가격상승을 상대적으로 크게 만드는 방향으로 작용했음
- 아래에서는 서울 아파트의 10년간의 가격상승액, 가격 격차를 구별/동별/단지별로 살펴보아 과거 10년간 서울에서 얼마나 많은 불로소득이 발생하였는지, 그리고 지역 간 가격의 격차는 어떤 양상을 보여왔는지, 고가 아파트 집 중 현상이 어떻게 나타나고 있는지 등을 지도, 시각화를 통해 살펴보자 함

3) 서울 아파트값 산출 자료와 방법

- 국토교통부에서 제공하는 서울특별시 공동주택 가격정보(개별공시가격)⁶⁾에 해당연도 시가반영율을 적용하여 서울 시내 모든 개별 아파트에 시가를 추산(2015~2025년 10개년)
 - 개별공시가격은 해당년도 1월 1일 가격을 기준으로 함
- 추산한 개별 아파트의 시가를 구별, 동별, 아파트 단지별로 구분하여 평균, 총액을 산출하여 분석
- 연도별 시가 반영률은 아래와 같이 적용

<표 4> 연도별 시가 반영률

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
비율	69.0%	69.0%	69.1%	68.1%	68.1%	69.0%	70.2%	71.5%	69.0%	69.0%	69.0%

4) 임금증가 속도보다 3배 이상 빨랐던 서울 아파트 가격 상승 속도

(1) 서울 전체

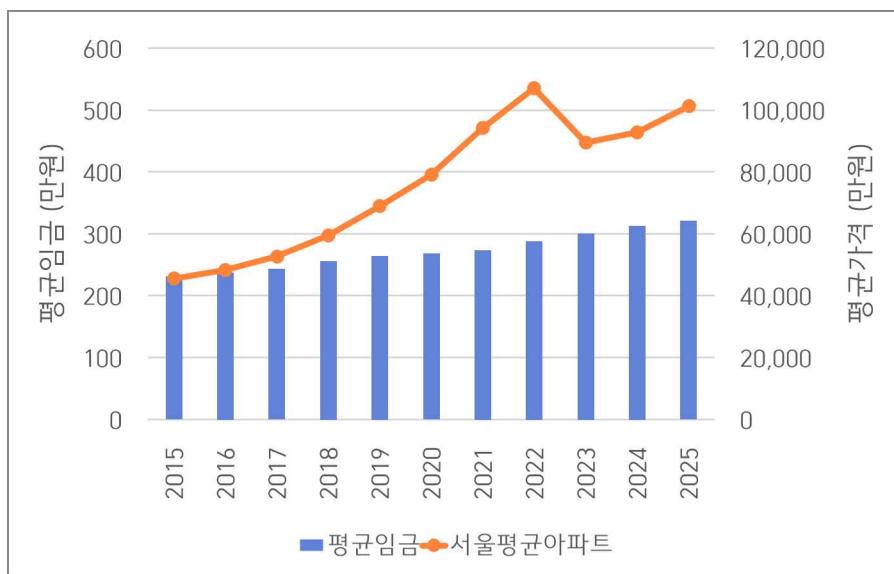
- 지난 10년간 서울 아파트 평균가격은 4.9억원에서 10.8억원으로 122% 증가
 - 같은 기간 임금근로자 평균임금은 230만원에서 321만원으로 38% 증가(경제활동인구조사)
 - 서울 아파트의 평균가격은 122% 증가하여 같은 기간 임금근로자 평균임금 증가율 38%에 비해 3배 이상 증가
 - 같은 기간 서울 아파트의 시가총액은 160% 증가(2.6배가 됨)
 - 2015년 752조원에서 2025년 1,957조원으로 1,205조원 증가

6) 국토교통부 브이월드(vworld.kr)사이트에서 다운로드

<표 5> 서울 아파트 2015~2025년 가격 증가액

항목	시가총액 (조원)	세대수 (만)	평균가격 (억원)	월평균임금 (만원)
2015년도	752.0	154.5	4.9	230
2025년도	1,957.5	181.1	10.8	321
증가	1,205.5	26.6	5.9	90
증가율	160%	17%	122%	39%
2015년 대비	2.6배	1.17배	2.2배	1.4배

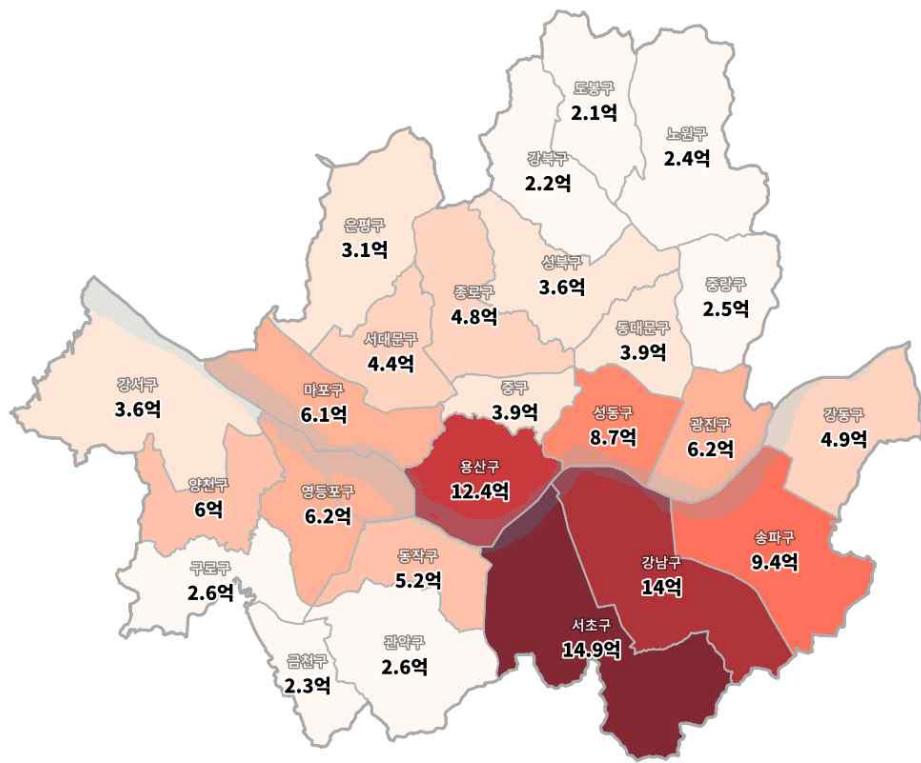
<그림 3> 서울 아파트 평균 가격과 평균임금의 추이



(2) 구별 상승액

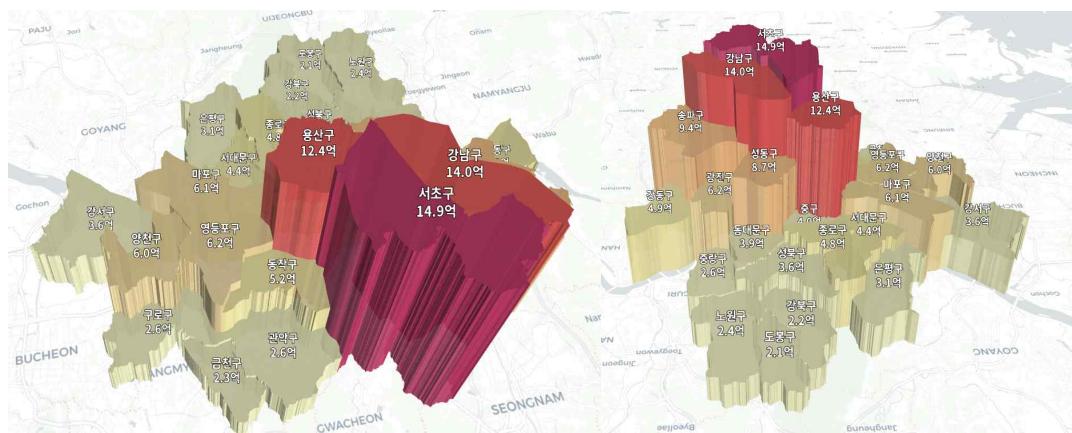
- 서초, 강남, 용산구는 10년간 평균 아파트 가격 상승액이 10억을 초과하였음. 가장 상승액이 큰 서초구는 평균가격이 14.9억 상승함. 서초구 아파트 보유자는 연평균 1.5억의 자본이득이 발생하였다고 할 수 있음
- 이는 같은 기간(2015~2025) 임금근로자의 평균임금 3,266만원(2024년, 경제 활동인구조사, 각 년도 8월 기준)의 4.5배에 해당하는 크기임 강남구 아파트 1채의 연평균 자본이득 1.4억은 같은 기간 평균임금의 4.3배에 해당
- 서울에 아파트를 소유하고 있는 것만으로 같은 기간 평균임금의 4배 이상의 불로소득을 누리는 것은 노동 가치의 심각한 평가절하 문제를 야기

<그림 4> 10년간(2015–2025년) 구별 아파트 평균가격 상승액



□ 서울 다수의 구에서 같은 기간의 총 평균임금(3억3천만원)을 상회하는 자본 이득이 발생

<그림 5> 10년간(2015–2025년) 구별 아파트 평균가격 상승액 (3D)



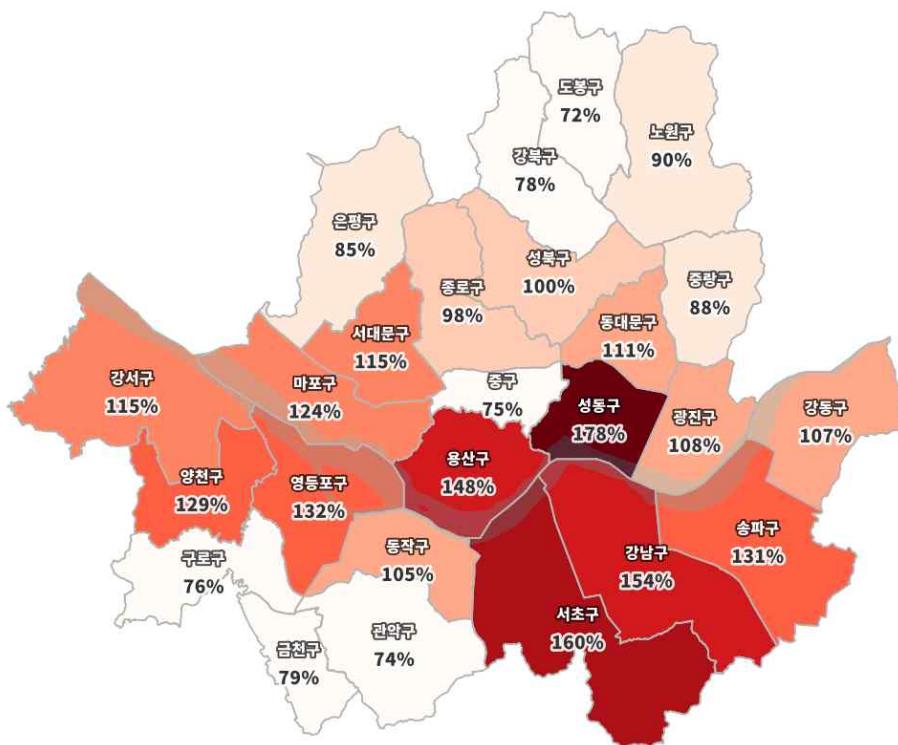
높이 : 1억원 = 1km

* 위 입체지도는 seoul2025.landliberty.or.kr 사이트로 구축하여 인터랙티브 맵으로 이용할 수 있음

(3) 구별 상승률

- 구에 따라 10년간 평균 아파트 가격 상승률은 2배 이상 차이가 났고, 서울 대부분의 구의 아파트 가격 상승률은 같은 기간 임금 상승률에 비해 2배 이상 높았음
- 같은 기간 임금근로자의 월평균 임금은 232만원에 320만원으로 38%(88만원) 상승(경제활동인구조사)

<그림 6> 서울 아파트 10년간 평균 상승률 - 구별



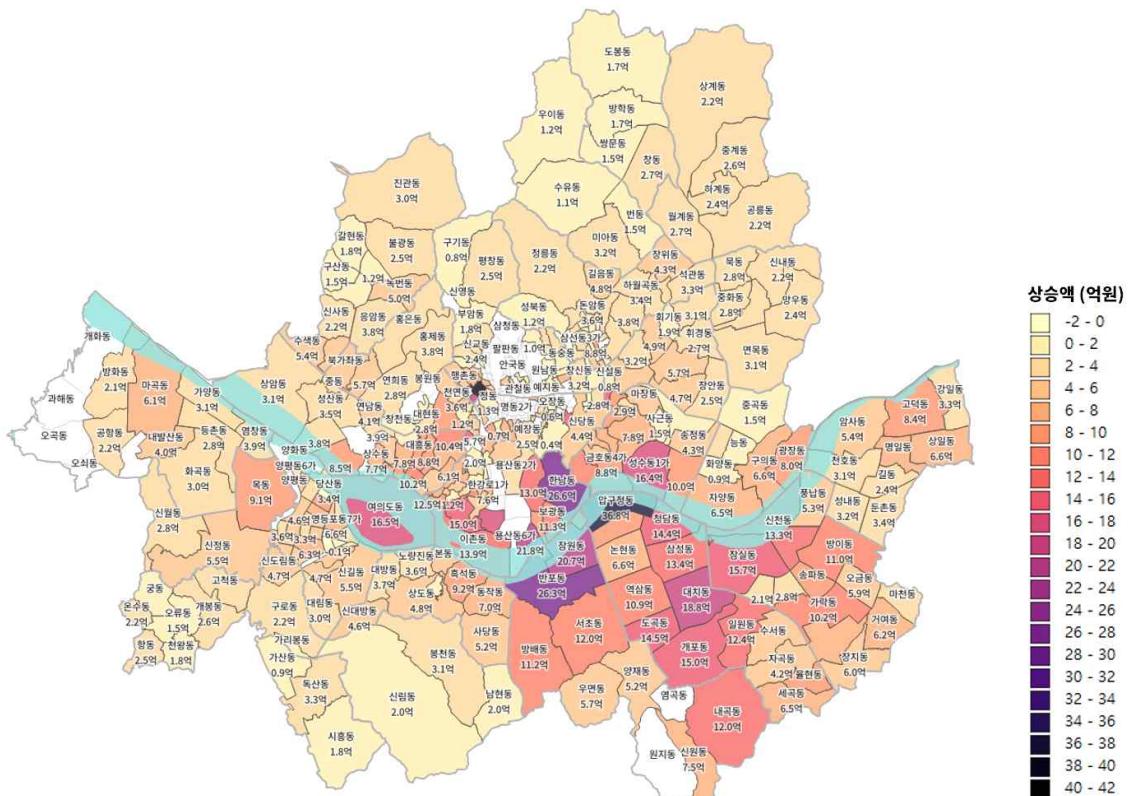
- 가장 상승률이 높았던 구는 성동구(178%)(같은 기간 임금 상승률의 4.7배)이고, 가장 상승률이 낮았던 도봉구도 같은 기간 임금 상승률에 비해 약 2배 가량 평균 아파트 가격이 증가
- 서울의 아파트 가격 상승률이 가장 낮은 지역에서조차 임금 상승 속도에 비해 아파트 가격 상승 속도가 2배 빠르고 서울 전역에서는 2~5배 가량 아파트 가격 속도가 빨랐던 것임

- 집값의 상승 속도가 임금의 상승 속도를 아득히 뛰어넘는 현실에서는 노력과 창의는 외면받고 자금이 서울 부동산으로 더 몰릴 수밖에 없을 것임

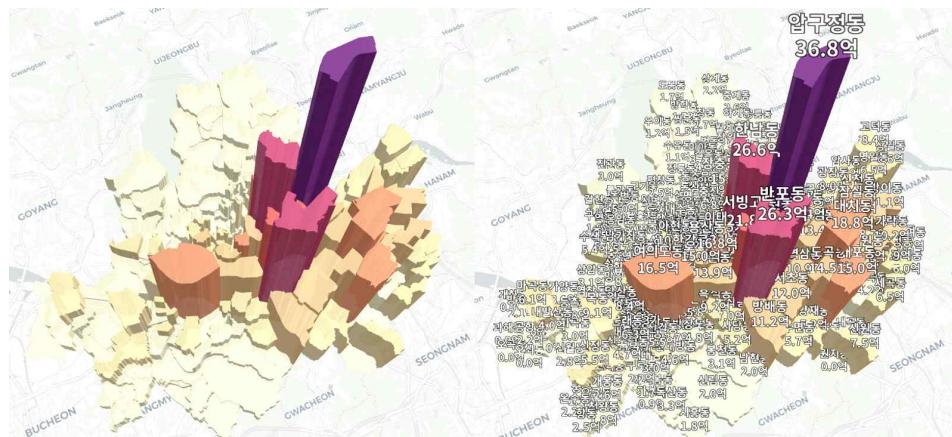
(4) 동별 상승액

- 더 작은 단위인 동 단위로 쪼개어 10년간의 가격 상승액을 살펴보면 그 격차는 더욱 커짐
- 10년간 강남구 아파트의 평균 상승가격은 14억원이었지만 그 안에서 압구정동은 무려 37억이 상승하였음. 연평균 3억7천만원이 상승으로 같은 기간 평균임금의 10배 이상 자본이득이 발생한 것

<그림 7> 동별 아파트 평균가격 상승액



<그림 8> 10년간 아파트 평균각격 상승액 - 동별 (3D)



*위 지도는 seoul2025.landliberty.or.kr 사이트로 구축하여 접속 가능

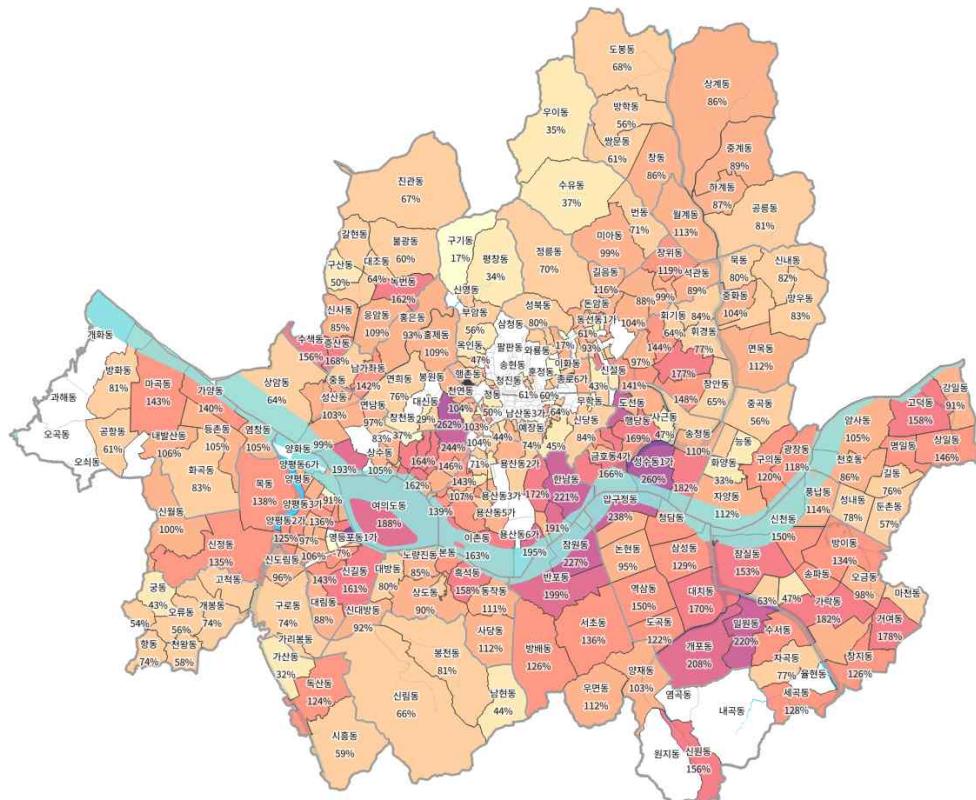
<표 6> 동별 가격상승액 상위 15개 동

	구	동	2015 평균가격 (억)	2025 평균가격 (억)	10년 상승액 (억)	10년 상승률
1	강남구	압구정동	15.5	52.2	36.8	238%
2	용산구	한남동	12.0	38.6	26.6	221%
3	서초구	반포동	13.2	39.4	26.3	199%
4	용산구	서빙고동	11.2	33.0	21.8	195%
5	서초구	잠원동	9.1	29.8	20.7	227%
6	강남구	대치동	11.0	29.8	18.8	170%
7	용산구	용산동5가	14.6	31.4	16.8	115%
8	영등포구	여의도동	8.8	25.3	16.5	188%
9	성동구	성수동1가	6.3	22.7	16.4	260%
10	중구	장충동1가	19.1	35.0	15.9	83%
11	송파구	잠실동	10.3	26.0	15.7	153%
12	강남구	개포동	7.2	22.3	15.0	208%
13	용산구	한강로3가	10.3	25.2	15.0	146%
14	강남구	도곡동	11.9	26.4	14.5	122%
15	마포구	합정동	4.4	13.0	8.52	192%

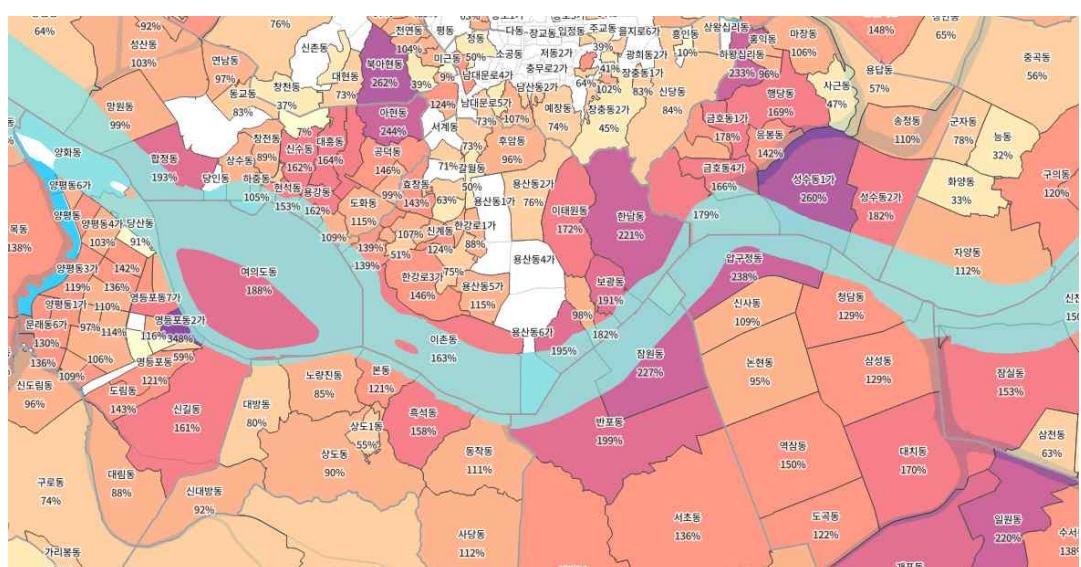
(5) 동별 상승률, 평균가격

□ 금액으로 보면 압구정동이 압도적인 1위이지만 상승률로 보면 압구정동과 유사한 200%대 또는 그 이상의 지역이 존재

<그림 9> 동별 아파트 평균가격 상승률 (2015–2025)

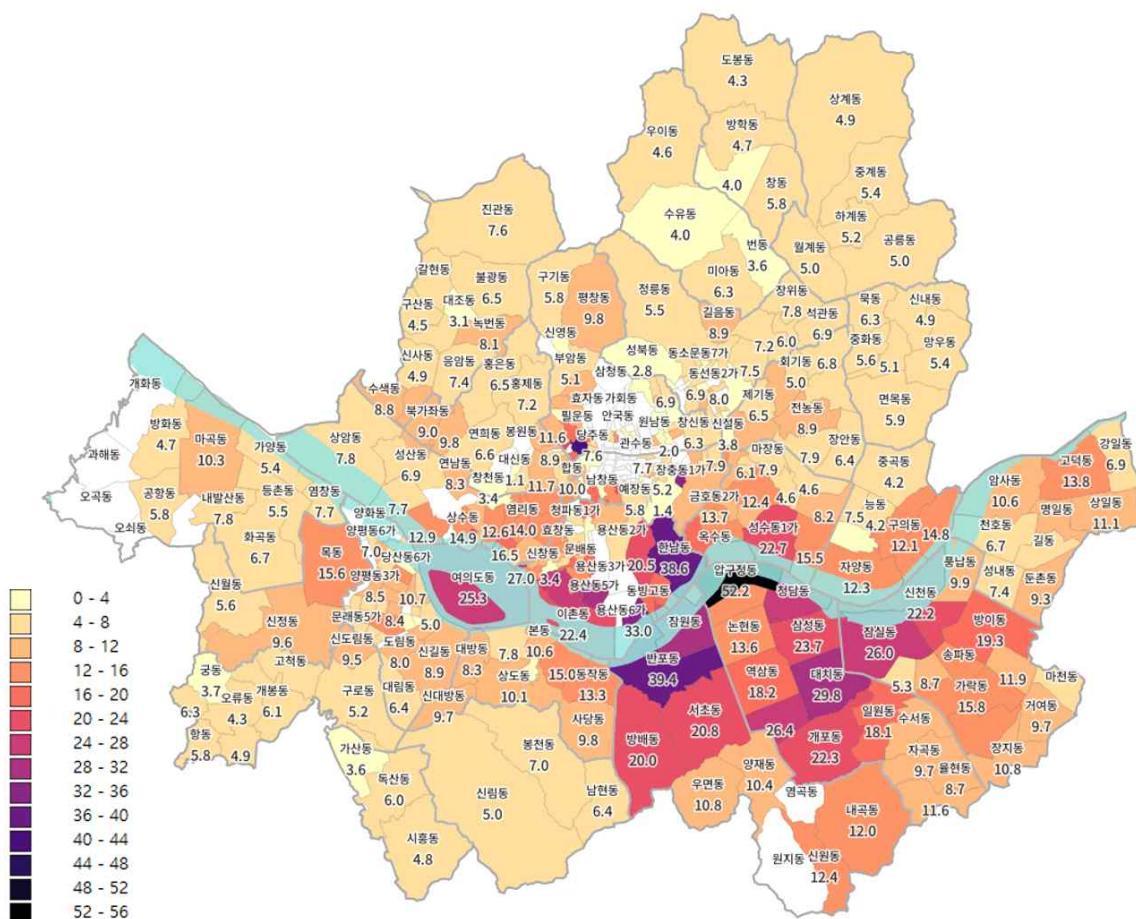


<그림 10> 동별 아파트 평균가격 상승률 - 중심부 확대 (2015–2025)



- 가격상승률이 높은 지역은 재개발이 되어 새로운 아파트가 생겼거나 재건축이 예정되어 있는 지역이 많음
 - 재개발 또는 재건축은 새 집을 공급하고 주택수를 약간 늘릴 수는 있지만 그 지역의 주택가격을 크게 밀어올린다는 것을 알 수 있음
 - 한편 압구정동, 한남동, 잠원동, 반포동 등 기존에 이미 최고가였던 지역이 상승률 또한 높았는데 이들 지역의 상승률은 200% 내외로 10년간 가격이 3배 또는 그 이상이 되었음

<그림 11> 동별 아파트 평균가격(2025)

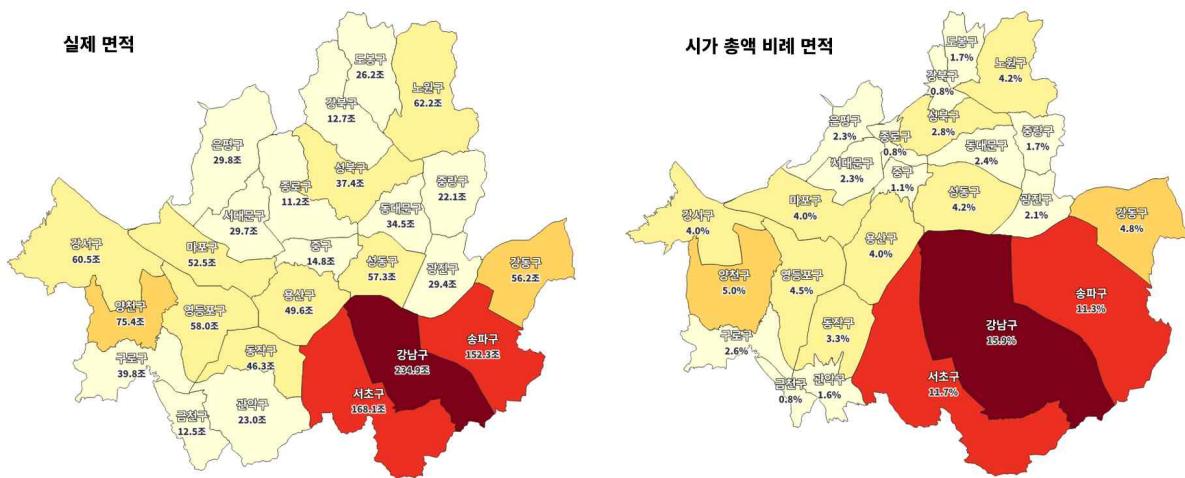


* seoul2025.landliberty.or.kr 사이트에서 확대조회 가능

5) 서울 내 지역 격차는 점점 확대 : 시가총액점유율의 변화

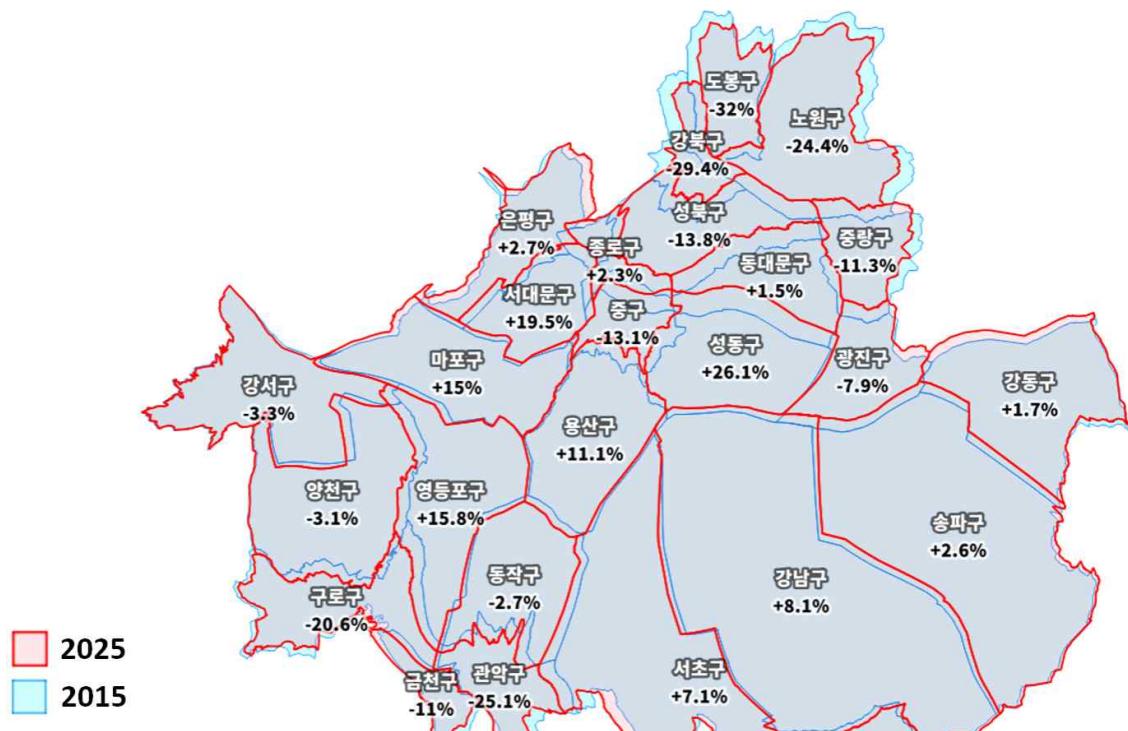
- 아파트 시가총액으로 보면 1~3위를 강남 3구가 차지하고 있음. 강남구, 서초구, 송파구 순으로 시가총액이 큼
 - 강남 3구의 시가총액을 합하면 762조원으로 서울 아파트 시가총액 1,957조원의 39%를 강남 3구가 차지. 용산구를 더하면 42.9%

<그림 12> 구별 아파트 시가총액(%) : 점유율) : (좌)실제면적 지도, (우)시가총액에 비례하도록 면적을 조정(카토그램)



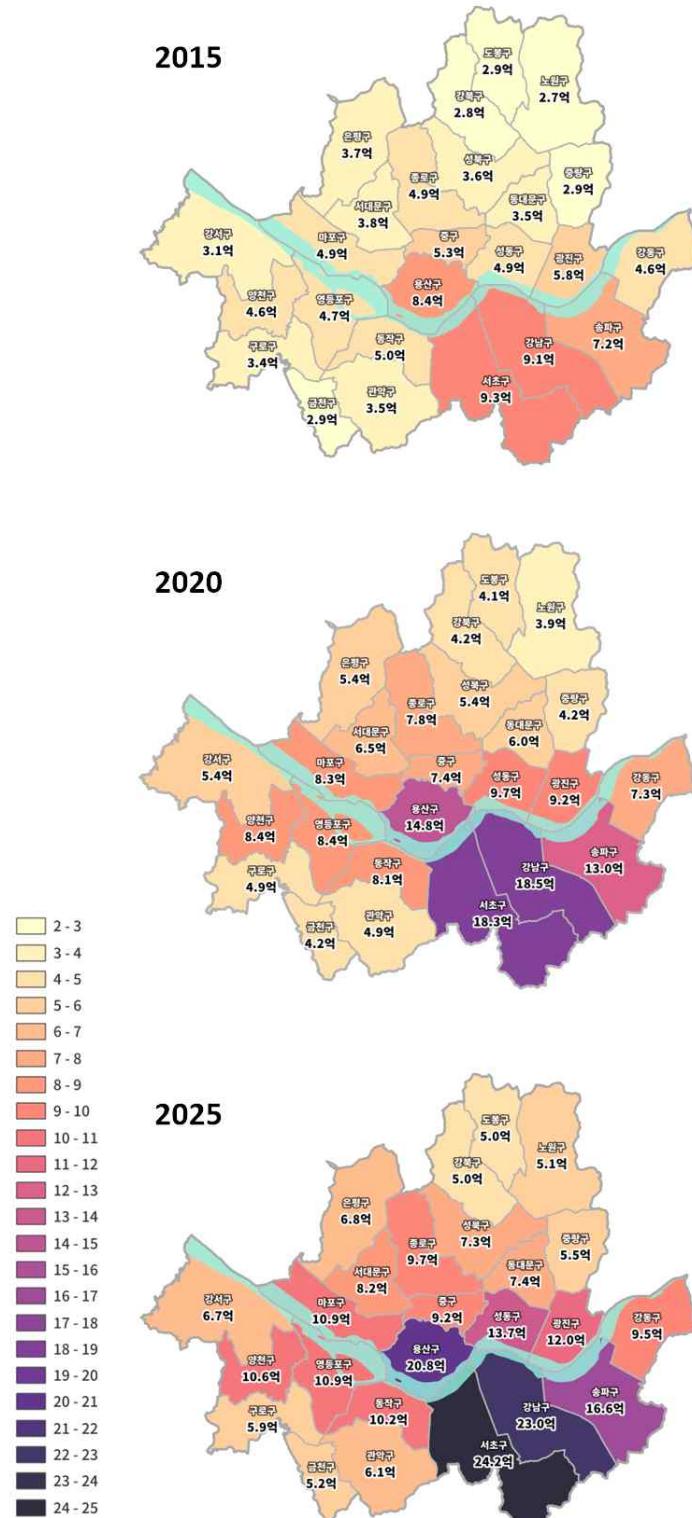
- 아래 그림에서 보면 지난 10년간 서울에서 아파트 가격이 높은 곳의 점유율은 더 오르고 낮은 곳의 점유율은 더 낮아지는 양극화가 더 심해진 모습을 볼 수 있음
 - 도봉, 노원, 강북구 등은 시가총액 점유율이 많이 감소한 것을 볼 수 있고 반대로 성동, 마포, 용산, 강남 등지의 점유율은 크게 상승한 것을 볼 수 있음

<그림 13> 구별 아파트 시가총액 점유율의 변화 (2015~2025, 총액 비례 면적 카토그램)

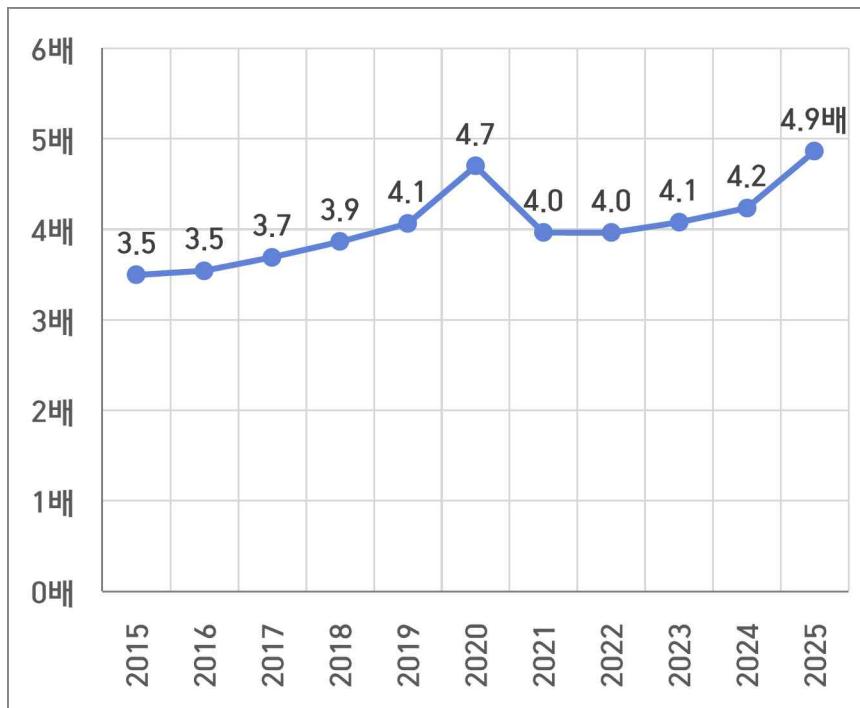


6) 구별 아파트 평균 가격 변화와 격차

<그림 14>구별 아파트 평균 가격의 변화 (2015-2025)



<그림 15> 구별 아파트 평균가격 최고, 최저 배수 추이



- 가장 낮은 구와 가장 높은 구의 평균가격 격차는 2015년 3.5배에서 지속적으로 증가하여 2020년에 4.7배로 정점을 찍고 하락하였다가 다시 증가하여 2025년 4.9배까지 그 격차가 확대되었음

7) 소결

- 지난 10년간 서울 아파트 가격은 122% 폭등하여 임금 상승률(38%)을 3배 이상 상회했으며, 강남 3구와 용산 등 주요 지역의 상승세가 두드러짐. 이로 인해 자치구 간 가격 격차가 3.5배에서 4.9배로 확대되는 등 자산 양극화가 심화되고, 근로소득을 압도하는 불로소득이 만연해짐
- 이런 현상의 원인으로 부동산에 대한 금융의 과잉 공급이라는 ‘금융적 요인’과 낮은 보유세와 1주택에 대한 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택이라는 ‘조세적 요인’을 들 수 있는데, 본 연구는 지금의 문제인 ‘똘똘한 한 채 현상’을 수반한 서울 집값 폭등의 주된 원인으로 조세적 요인에 주목하고자 함

- 양도소득세 비과세·공제 확대가 매물 감소 압력으로 작용하는 것으로 볼 수 있기 때문. 1주택자는 보유·거주 요건을 충족하면 양도소득세가 크게 줄거나 비과세되는데, 장기보유특별공제 등으로 최대 80%까지 비과세가 가능해 1주택을 팔지 않고 보유하는 인센티브가 강하게 작동함
- 보유세 실효세율 자체가 낮고 1주택 종합부동산세에 대한 과도한 혜택 또한 보유 비용을 감소시키고 고가주택의 장기 보유 경향을 강화한 것임

2. 법인의 토지투기 실태 : OECD와의 비교를 중심으로

- 지금까지 부동산 투기와 그로 인한 불평등에서 주로 문제 삼는 경제주체는 가계(개인)였음. 2장 1절도 주로 가계를 대상으로 한 것임. 대다수 국민에게 부동산은 주택 혹은 아파트로, 주거 문제로 인식되고 주택을 주로 가계가 소유하고 임대하기 때문임⁷⁾
- 그러나 부동산 보유는 가계만 하는 것이 아니라 경제의 한 주체인 법인도 하고 있음. 부동산은 주택에만 한정되지 않으며, 상가·업무용 빌딩과 공장용지 등 비주택 부동산도 중요한 구성 요소임. 비주택 부동산 부문에서도 투기적 거래가 활발하게 이루어지고 있음. 이러한 투기적 거래는 불평등을 심화시키는 주요 요인으로 작용함. 경제의 주요 행위자인 법인 역시 상당한 규모의 부동산을 보유하고 있음
- 한국은행 통계를 통해서 확인해보면 2024년 현재 민간이 보유한 부동산 중에 주택 이외의 부동산이 53.3%이고 그중에 66.7%를 법인, 즉 법인의 대표인 기업이 보유하고 있음
- 그러므로 경제의 핵심 주체가 법인(기업)임을 감안하고 이들의 생산적 투자가 경제 전체에 미치는 영향이 지대하다면 기업의 부동산 투기를 실태를 파악하고 해법을 찾아야 함⁸⁾
- 이런 관점에서 본 절에서는 기업의 부동산 투기의 현황을 다른 나라와 비교 해서 보여주고 원인을 진단하는 것을 목표로 함

7) 2024년 현재 민간보유 주택에서 93.9%를 가계 및 비영리단체가 소유하고 있음(한국은행 경제통계시스템 ecos.bok.or.kr).

8) '법인'의 대표가 주식회사인데, 편의상 여기에서는 '기업'과 혼용함

1) OECD 평균의 8.94배나 많은 토지 순취득

- 개인이 보유한 부동산, 특히 주택은 주로 쉼과 생활의 공간인 반면 기업이 보유한 부동산은 생산 활동을 위한 공간이며 국민경제의 핵심 주체인 기업이 생산을 수행하기 위해서는 부동산, 보다 구체적으로는 토지 사용이 필수적이어서 결국 기업은 생산 활동을 위해 토지를 매입하거나 임차할 수밖에 없음
- 이와 관련해서 한국은행은 기업이 매해 토지 순취득(매입-매각)에 얼마의 자금을 투입했는지를 ‘비생산비금융자산(non-produced non-financial asset)순취득’⁹⁾이라는 지표로 생산·공개하고 있음. 아래 <표 7>은 토지를 직접 사용하는 비금융법인의 토지 순취득 추이를 보여주고 있음

<표 7> 비금융법인의 토지 순취득 추이(1975~2024)

단위 : 십억 원

연도	1975	1980	1990	2000	2010	2015	2017	2019	2021	2022	2023	2024
토지 순매입	127.5	650.1	5,482.4	7,972.6	36,026.7	43,206.4	48,326.6	73,572.2	126,869.9	119,012.0	81,579.9	68,008.6

자료 : 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr : 제도부문별 자본계정)

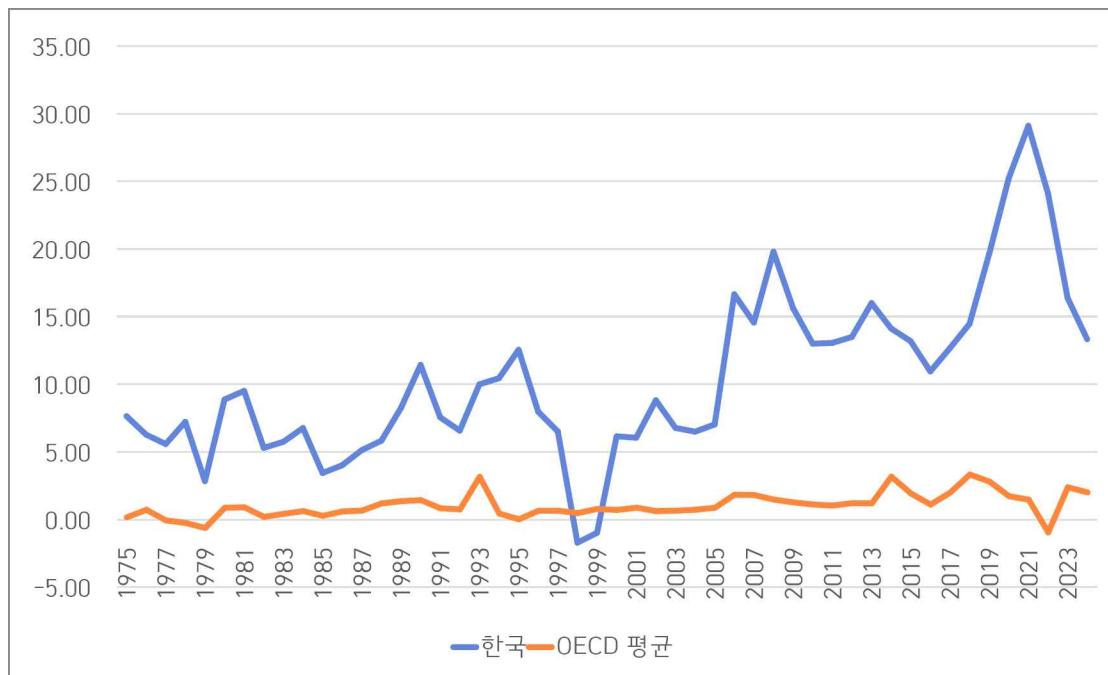
- <표 7>에 의하면 1975년에는 1,275억 원, 1980년에는 6,501억 원, 1987년에 애 1조 원을 초과했고 1990년에는 5조 4,824억 원, 2000년에는 7조 9,726억 원이었음. 또한 2002년부터 10조 원을 초과하더니 2010년에는 36조 267억 원, 2021년에는 126조 8,699억 원, 2024년에는 68조 86억 원을 순취득에 이르게 됨
- 그런데 여기서 단순한 ‘취득’이 아니라 ‘순취득’이라는 것에 유의해야 함. 기업이 토지를 팔기도 하고 사기도 하는데, ‘순취득’이 0보다 크다는 것은 매각한 액수 보다 매입한 액수가 많다는 것을 뜻함
 - 물론 통계가 생산된 지난 50년 동안 기업의 토지 보유가 항상 순취득이었던 것은 아니며 1998~1999년에는 외환위기 직후 기업들이 부채비율을 줄이기 위해 자산

9) 비생산비금융자산은 말 그대로 인간이 생산하지 않은 자산이면서 금융자산이 아닌 것을 의미하는 데 토지, 지하자원, 입목이 여기에 속함. 한국은행이 통계를 제공하는 1995년부터 2024년까지 민간이 보유한 비생산비금융자산에서 토지자산이 차지하는 비중이 99.7~99.4%이므로 여기에서는 비생산비금융자산은 토지자산으로 간주

을 매각하면서 순매각이 나타났으나, 이러한 특수한 시기를 제외하면 한국의 기업은 전반적으로 50년 이상 토지를 지속적으로 순취득해 온 것으로 볼 수 있음

- 그러나 토지 매입액이 매각액을 상회하는 경향만을 근거로 이를 토지투기라고 단정하기는 어렵고 50년간 지속된 이러한 현상의 원인을 규명하기 위해서는 국가 간 비교가 필요하며 이때 절대액 비교보다는 생산적 투자 지표인 총고정자본형성 대비 비율을 비교하는 것이 현실을 보다 잘 보여줄 수 있음
- ‘총고정자본형성 대비 토지 순취득비’는 생산적 투자로서의 총고정자본형성에 투입된 규모와 비교해 토지 순취득에 얼마를 투입했는지를 보여주는 지표임
 - 예를 들어 ‘총고정자본형성 대비 토지 순취득비’가 10%라면 생산적 투자 100억원에 비해 토지 순취득에 10억원을 투입했다는 의미이며 이 비율이 다른 나라에 비해 현저히 높다면 기업의 토지투기 성향이 상당했다고 해석할 수 있음
- 이 비율의 추이를 한 눈으로 보여주고 있는 것이 바로 아래 <그림 16>
- <그림 16>은 한국의 비금융법인이 생산 설비나 시설 투자보다 토지 취득에 훨씬 더 많은 자금을 배분해 왔음을 보여주며 1975년부터 2024년까지 총고정자본형성 대비 토지 순취득 비율이 OECD 평균을 지속적으로 크게 상회해 많게는 20배에 이르고 외환위기 직후인 1998~1999년을 제외하면 장기간에 걸쳐 기업의 토지투기 성향이 구조적으로 강했음을 시사함
- 1975~2024년 동안 한국의 총고정자본형성 대비 토지 순취득비는 평균 13.36%로 OECD 평균인 1.49%를 크게 상회해 약 8.94배에 이르며 이는 지난 50년간 한국 기업이 다른 OECD 국가의 기업들에 비해 토지 매입에 압도적으로 많은 자금을 배분해 왔음을 보여주고 국내 지가가 상대적으로 높은 점이 일부 요인일 수는 있으나 이를 감안하더라도 설명이 충분하지 않아 결과적으로 한국 기업의 토지투기 성향이 구조적으로 강했다고 해석하는 것이 타당함
- 한국의 ‘총고정자본형성 대비 토지 순취득비’가 국제적으로 유난히 높은 현상을 현재 법인인 한국토지주택공사(LH)의 대규모 토지 수용으로 설명하려는 견해가 있으나 2019~2024년 3기 신도시 수용 비용을 반영해도 해당 비율은 약 5% 포인트 낮아지는 수준에 불과하고 수용된 토지의 상당 부분이 최종적으로 개인에게 분양된다는 점을 감안하면 LH 요인은 이 지표를 설명하는 핵심 변수로 보기 어려움

<그림 16> 총고정자본형성 대비 토지 순취득 비율(%) 추이(1975~2024)



자료 : stats.oecd.org

- <그림 16>은 말 그대로 ‘평균’이므로 글로벌 금융위기 직후인 2010년 이후 OECD 주요국가들의 개별적 추이를 살펴보도록 함
- 아래 <표 8>는 우리나라와 OECD 주요국을 비교한 것으로 이를 통해 확인할 수 있는 핵심적인 사실은 OECD 주요국 가운데 우리나라처럼 장기간에 걸쳐 총고정자본형성 대비 토지 순취득비가 지속적으로 높은 수준을 보인 사례는 없다는 점
- 네덜란드와 일본처럼 변동 폭이 큰 일부 국가를 제외하면 OECD 주요국의 총고정자본형성 대비 토지 순취득비는 대체로 -2.5%에서 +2.5% 범위 내에서 움직여 연도별로 순매도와 순매입이 교차하는 모습을 보이는 반면 한국은 같은 기간 동안 해당 비율이 10%에서 29% 사이를 오가며 현저히 높은 수준을 지속하고 있음

<표 8> 주요국의 ‘총고정자본형성 대비 토지 순취득’ 비율(%) 추이(2010~2024)

국가	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
호주	-0.89	-0.93	0.84	-0.26	0.48	-1.10	0.78	-0.90	-0.75	-0.31	-1.59	-0.33	-1.41	-0.56	N/A
덴마크	0.74	0.29	0.42	0.78	0.38	0.64	0.28	0.62	0.31	0.87	0.70	0.91	0.09	-0.47	-0.54
핀란드	0.37	-0.20	1.04	-0.37	0.17	-1.13	0.17	0.05	0.36	0.65	0.22	0.45	0.83	-0.48	-0.93
프랑스	-0.33	0.00	0.03	-0.18	0.08	-0.01	-0.01	0.12	0.02	0.13	0.02	-0.01	0.05	0.01	-0.04
독일	-0.06	0.22	0.23	0.51	-0.02	0.14	-0.03	0.43	0.74	-0.53	-0.23	-0.47	1.39	1.60	1.11
이탈리아	0.24	0.15	-0.91	1.61	0.28	0.48	0.93	0.56	0.70	1.08	0.54	1.42	0.79	1.51	0.75
일본	-1.51	4.09	-2.64	-1.75	-0.36	-0.99	0.67	1.22	1.61	1.80	2.17	2.11	3.26	2.84	N/A
한국	13.03	13.08	13.53	16.03	14.15	13.21	10.97	12.70	14.49	19.66	25.27	29.14	24.15	16.41	13.36
네덜란드	1.45	2.06	14.96	1.02	25.31	24.01	2.15	3.08	14.35	3.07	1.79	0.81	-107.6	0.39	0.33
노르웨이	0.70	0.40	0.17	0.28	-0.15	0.16	0.01	-0.31	0.57	-0.45	1.24	-0.48	0.57	N/A	N/A
스페인	-0.16	0.22	-2.72	-2.20	-0.48	-0.17	-0.37	-0.44	-0.80	-0.43	-0.73	-1.08	-1.50	-1.29	-0.90
스웨덴	0.35	-0.58	0.47	0.53	0.03	-0.47	-1.10	-0.44	-1.01	-2.55	-0.23	0.41	1.15	2.00	0.23
스위스	1.63	2.86	0.65	-0.34	16.49	9.11	1.27	-0.44	-4.52	0.90	0.23	5.31	-0.06	-1.05	N/A
영국	0.83	0.82	1.21	1.12	1.39	1.52	1.64	1.05	0.90	0.80	1.01	0.69	0.81	0.91	0.14
미국	-0.62	-0.55	-0.41	-0.33	-0.32	0.78	-0.15	-0.44	-0.50	-0.48	-0.46	-0.21	2.74	-0.38	N/A

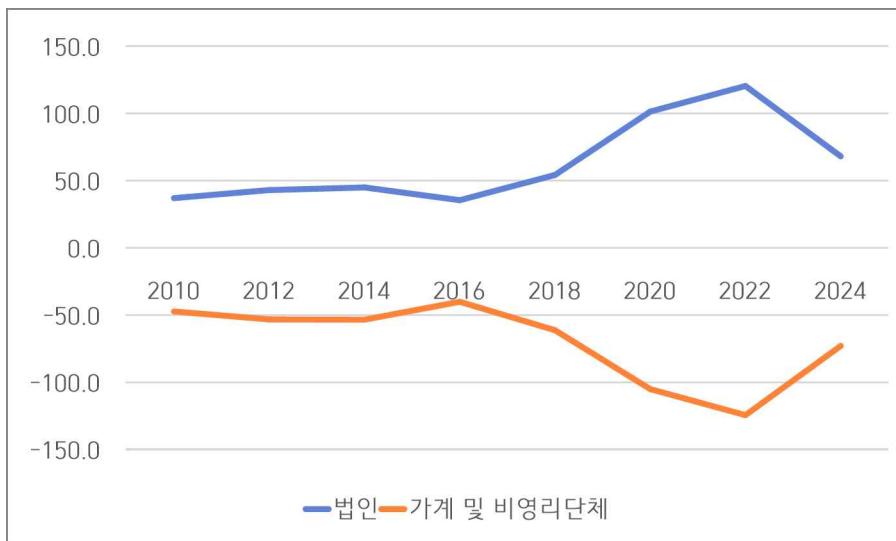
자료 : stats.oecd.org

2) 가계는 처분하고 기업은 매입하고

- 기업의 토지 순취득 규모가 크다는 것은 토지의 절대량이 고정되어 있다는 것을 유념하면 필연적으로 경제 내 다른 주체가 그만큼 토지를 순매도했음을 뜻하며 그 매도 주체는 가계(개인)나 정부일 수밖에 없음
 - 국토교통부 발표에 따르면 토지 중 개인과 법인이 소유하고 있는 비율의 변화는 다음과 같음
 - 개인의 가액기준의 점유율은 2005년 61.3%에서 2024년 55.4%로, 면적 기준은 56.7%에서 49.6%로 줄어들었음
 - 반면 법인(기업)의 점유율은 가액기준으로 2005년 13.6%에서 2024년 22.5%로, 면적 기준으로 5.2%에서 7.6%로 증가
 - 가액과 면적으로 보면 개인은 순매도하고 법인은 순매입했다는 것임을 알 수 있음
- 이것은 한국은행이 발표하는 가계 및 비영리단체의 순매도와 법인의 순매입을 비교한 <그림 17>에서 정확히 드러남. 가계 및 비영리단체의 토지 순매

도가 2014년엔 53.2조원, 2020년 104.9조원, 2022년엔 124.2조원, 2024년엔 72.7조원에 달했고, 기업은 반대로 비슷한 규모의 순취득을 보였음¹⁰⁾

<그림 17> 법인과 가계 및 비영리단체의 토지 순취득액
추이(2010~2024)(조원)



자료 : 한국은행 통계시스템(ecos.bok.or.kr)

- 한국은행 자료에 따르면 이러한 흐름은 2010년 이전에도 동일하게 나타나며 이는 1975~2024년 50년 동안 기업 부문이 가계 부문으로부터 토지를 지속적으로 순취득해 왔음을 의미함

3) 소결

- 우리나라 법인의 토지 순취득 수준을, 총고정자본형성과의 비율을 통해 OECD 국가들과 비교해보면 법인(기업)이 왕성한 토지투기를 했다는 것을 제외하고 설명할 방법이 없음을 알게 됨
- 이런 현상이 일시적이 아니라 50년 이상 이어져 왔다는 것도 충격적임. 따지고 보면 이것이 토건국가, 부동산 공화국으로 불리는 중요한 원인임
- 기업은 국민경제에서 가장 중요한 경제주체. 기업이 생산적 투자를 얼마나 왕성하게 하느냐가 생산과 고용에 미치는 효과가 막대하다는 걸 감안하면,

10) 법인과 가계 및 비영리단체의 '순취득'을 합하면 제로가 되지 않는 것은 정부 부문이 빠졌기 때문. 정부 부문도 가계 및 비영리단체로부터 도로 등의 기반시설을 목적으로 매년 토지를 순취득함

그리고 한국 경제가 AI가 주도하는 기술경제로의 전환이 필수적 과제라면 이 문제를 간과하면 안 됨

- 개별 기업이 토지 매입에 과도한 자금을 쏟아붓는 이유를 두 가지로 볼 수 있음
 - 첫째는 금융적 요인. 우리나라 은행의 기업 금융은 여전히 미래 수익성이나 사업성에 기반한 대출보다 부동산 담보를 중심으로 이루어지는 경향이 강한데, 이러한 금융 관행은 기업으로 하여금 토지를 생산 요소라기보다는 신용을 확보하기 위한 담보 자산으로 인식하도록 유도. 그 결과 기업은 토지를 보유할수록 금융 접근성이 개선되고 자금 조달이 용이해지는 구조 속에서 실제 사업 필요를 넘어선 토지 매입에 나설 유인을 갖게 됨
 - 두 번째는 조세적 요인. 기업이 토지를 과도하게 매입하는 배경에는 토지 보유 와 매각에서 발생하는 불로소득에 비해 이를 환수하는 보유세와 양도소득세 장치가 약하기 때문.
 - 본 연구는 두 번째 원인에 주목하여 해법의 방향과 방안을 모색하려고 함
- 이런 관점에서 3장에서는 법인이 보유한 부동산 세제의 문제를 다루고 개혁 방향과 방안을 제시함

III. 이재명 정부가 나아가야 할 부동산 정책 방향과 방안

- 3장에서는 서울 아파트 가격의 투기적 상승과 법인의 토지투기의 주된 원인 중 하나가 부동산 세제와, 대규모 부채를 일으켜야 하는 고가(高價)이고 불평등을 심화시킬 수 있는 주택공급이라는 점을 밝히고 부동산 세제개혁의 방향 및 방안과 새로운 주택공급 방식을 제안함

1. 세제와 주택공급의 관점에서 본 부동산 투기의 원인 진단

1) 세제 관점에서 본 서울 아파트 가격의 투기적 상승의 원인 진단

- 부동산 세제를 논하기 전에 불평등을 초래하는 부동산 불로소득을 정리할 필요가 있음. 그래야 부동산 세제의 역할을 알 수 있기 때문임
- ‘불로소득’도 소득이므로 수입에서 지출을 뺀 것으로 정의할 수 있음
 - 여기서 수입은 매각가와 보유기간 동안의 임대소득의 합이고
 - 그 수입을 낮는데 지불해야 하는 비용은 매입가와 매입가의 이자임
 - 그러므로 부동산 불로소득은 매입가의 이자를 초과하는 임대소득과 매각가와 매입 가의 차인 차본이득의 합으로 정의할 수 있음

$$\begin{aligned}\text{부동산 불로소득} &= \text{수입} - \text{비용} \\ &= (\text{매각가} + \text{보유기간 동안의 임대소득}) - (\text{매입가} + \text{매입가격의 이자}) \\ &= (\text{보유기간 동안의 임대소득} - \text{매입가의 이자}) + (\text{매각가} - \text{매입가}) \\ &= \text{매입가의 이자를 초과하는 임대소득}^{11)} + \text{차본이득}\end{aligned}$$

- 부동산 불로소득을 이렇게 정의했을 때 부동산 보유세는 ‘매입가의 이자를 초과하는 임대소득’에 부과되는 것이고 양도소득세는 차본이득에 부과되는 세금임

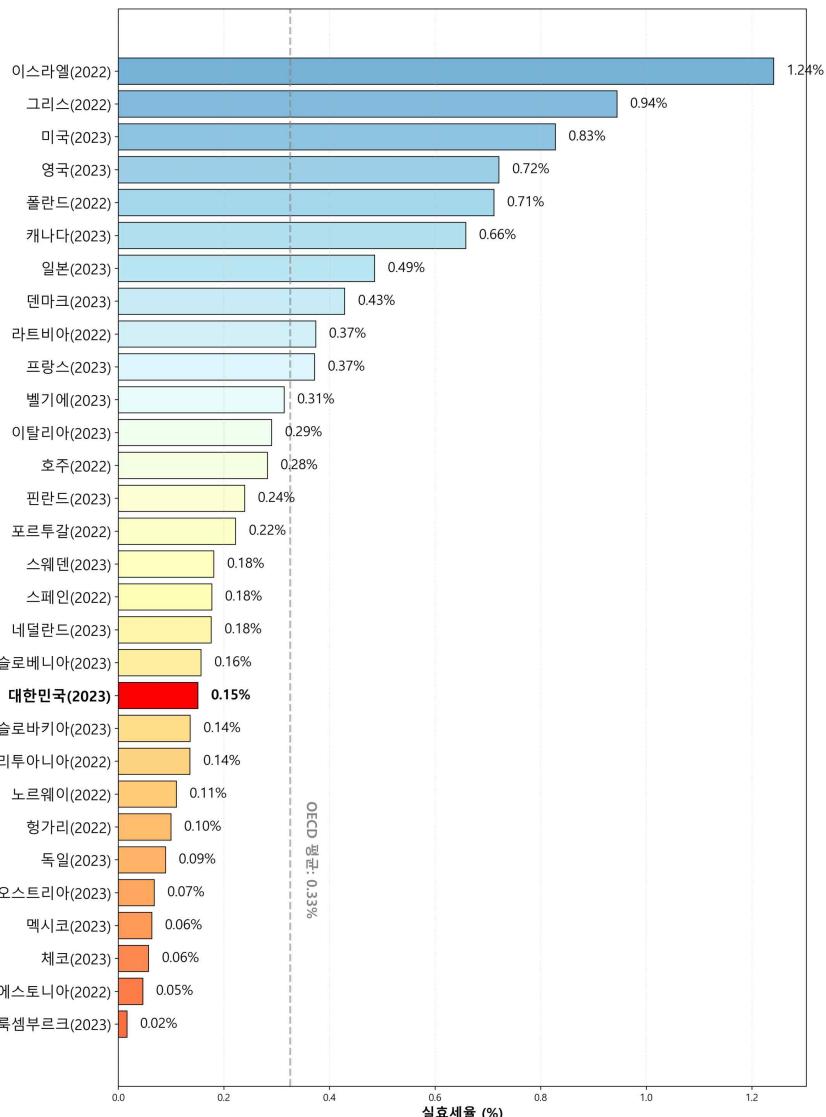
11) ‘임대소득’은 흔히 타인에게 임대했을 경우에 생기는 소득으로 간주하지만 소유자이면서 사용자가 누리는 소득도 임대소득이고 이것을 가리켜 ‘귀속(imputed)’ 임대소득이라고 함. 따라서 임대소득에는 귀속 임대소득이 포함되어 있다는 걸 전제하고 있음

- 부동산 불로소득을 위와 같이 정의했을 때 보유세와 양도소득세의 관계를 파악하는 것이 중요
 - 여기서 가장 중요한 것은 보유세를 강화하면 부동산 소유자가 차지하는 임대소득이 줄어들 뿐 아니라 부동산 가격을 안정시켜서 자본이득도 줄이는 역할을 한다는 점
 - 왜냐면 원리상 자본이득은 매입 자금의 이자를 초과하는 임대소득이 누적되어서 발생하는 이익이기 때문. 미래에 발생할 초과 이익이 결국 현재 시점으로 할인이 되는데, 할인율이 결국 이자율이기 때문에 이자율이 낮아지면 매각가가 올라가게 됨
 - 이것이 중요한 이유는 부동산 개혁을 주창하는 그룹 안에서도 부동산 불로소득을 자본이득으로만 보기 때문에 그에 대한 대책으로는 부동산 양도소득세를 떠올리는 경향이 있음
 - 양도소득세는 부동산 불로소득을 일부 환수하는 기능을 하지만, 공급을 위축시키는 동결 효과와 상승기에 조세 전가 등의 부작용이 있음. 그뿐 아니라 (귀속) 임대소득을 환수하지 못하는 한계가 있다는 점을 유념해야 함(전강수 2011, 76)
 - 그러므로 매매차익은 발생 후 양도소득세로 환수하기보다 아예 발생하지 않도록 차단하는 것이 현명한 데, 가장 좋은 정책 수단이 보유세 강화임. 요컨대 부동산 불로소득은 보유세 강화가 정책의 주된 수단이어야 하고 양도소득세는 보조 수단이란 점을 유념해야 함
- 부동산 불로소득을 환수할 수 있는 보유세와 양도소득세의 역할이 위와 같은데, 현재 한국은 부동산 세제에서 다음과 같은 세 가지 치명적인 문제가 있고 이것이 서울 아파트 가격의 가파른 상승과 불평등 심화에 중요한 원인이 되고 있음

(1) 첫째, 낮은 보유세 실효세율

- 보유세가 부동산 불로소득 환수하고 차단하여 불평등을 완화하는 데 가장 중요한 정책임에도 우리나라는 보유세 실효세율 자체가 매우 낮다는 것이 큰 문제임
- OECD 자료를 통해 산출한 우리나라의 부동산 보유세 실효세율은 2023년 현재 0.15%. 이는 OECD 평균인 0.33%에 절반에도 못 미치고 OECD 30개 나라에서 20위이고 미국(0.83%)·일본(0.49%)·영국(0.72%) 등 주요국의 1/3에서 1/6 정도밖에 안 되는 수준. GDP 대비 보유세 비율은 1.0%

<그림 18> OECD 국가들의 보유세 실효세율 현황(2023)



자료 : stats.oecd.org

- 더 큰 문제는 보유세 실효세율이 ‘2022년(0.180%)→2023년(0.151%)→2024년(0.147%)’로 점점 낮아지고 있다는 것. 이렇게 실효세율이 하락하자 GDP 대비 보유세 비율도 2023년 1.0%에서 2024년 0.88%로 하락했는데, 그 원인은 윤석열 정부의 부동산 감세 정책 때문임
- 윤석열 정부는 고가주택 소유자와 다주택자의 세 부담을 경감시키는 데 초점을 맞춰 전방위적인 부동산 세제 완화했음
 - 2022년에는 주택분 종부세 공정가액시장비율을 기존 95%에서 60%로 낮췄고,

2023년에는 다주택자 과세 기준액을 6억원에서 9억원으로 상향했으며, 1주택자의 과세기준액을 11억원에서 12억원으로 낮췄음

- 이런 까닭에 주택분 종부세 결정세액은 ‘2021년(4.41조원) → 2022년(3.30조원) → 2023년(0.95조원) → 2024년(1.09조원)’의 변화를 보였음. 2024년의 주택분 종부세는 2021년의 24.7%밖에 되지 않음

○ 그뿐 아니라 2021년부터 1주택 재산세를 다음과 같이 완화했음

- 2021년에는 1주택자 공시가격 6억원 이하의 경우에 과세표준 구간별 세율을 0.05% 포인트 내렸고,
- 2022년 공정시장가액비율을 60%에서 45%로 내렸으며,
- 2023년부터는 3억원 이하는 43%, 3~6억원은 44%, 6억원 이상은 45%를 적용하 였음

□ 이렇게 보유세 실효세율이 낮은 까닭에 경제성장률이 높거나 기준금리를 낮추거나 부동산으로 금융이 과다하게 공급되면 부동산 가격이 급등하고 부동산으로 인한 격차가 커질 수밖에 없는 것임

○ 미국은 지역마다 보유세 실효세율이 다른데, 부동산 실효세율이 높을수록 부동산 가격 변동성이 작다는 것을 유념할 필요(Tigran Poghosyan 2016)

○ 가격 변동성이 작다는 것은 결국 투기가 잘 일어나지 않았다는 뜻임

(2) 둘째, 1주택자에 대한 과도한 세제 혜택

□ 보유세 실효세율이 낮은데 1주택자에게 과도한 세제 혜택이 주어지기 때문에 주택시장은 더 크게 왜곡됨. 그 결과로 나타난 것이 ‘똘똘한 한 채 현상’

□ 1주택자에 대한 과도한 보유세 혜택

- 재산세 혜택. 앞서 설명했듯이 2021년부터 1주택 재산세의 경우엔 세율과 공정 가액시장비율을 통해서 완화했음
- 종합부동산세 혜택. 종부세 1주택자에 대한 혜택은 2008년 11월 헌법재판소에서 ‘세대별 합산 과세’ 방식이 위헌 판결로 인해 인별 과세로 전환되면서 시작되었는데, 이것을 과세기준 금액 혜택, 고령자와 장기보유자 혜택, 세율 혜택으로 나눠볼 수 있음

- 과세기준금액 혜택

- 2009년 1세대 1주택자의 과세 기준 금액이 6억원에서 9억원으로 상향
- 2021년 다주택자의 과세 기준 금액은 6억원으로 그대로인데 1주택자의 과세 기준 금액을 11억원으로 완화
- 2023년 다주택자 과세 기준 금액을 9억원으로 상향하면서 1주택자의 과세 기준 금액을 12억원으로 완화

- 고령자·장기보유자 혜택

- 2009년 만 65세 이상 1주택자에게 10% 세액공제, 70세 이상에게는 20% 세액공제. 5~10년 장기보유자에게는 10% 세액공제, 10년 이상은 20% 세액공제 적용
- 2021년 만 60세 이상은 20% 세액공제, 65세 이상은 30% 세액공제, 70세 이상은 40% 세액공제율 적용. 5~10년 장기보유자에게는 20%, 10년 이상은 40%, 15년 이상은 50%의 세액공제율 적용
- 2025년 현재 1주택 종부세의 경우 장기 보유와 노령자는 종부세 산출세액의 최대 80%까지 공제 가능

- 서울 혜택

- 2019년부터 1주택자와 다주택자의 세율을 차등화하는 제도 도입. 2019년 전에는 1주택자에 대한 과세 기준 금액만 낮고 고령자·장기보유자 혜택을 보장하다가 이때부터 서울에서도 1주택자 보호 다주택자 중과 구도가 설정된 것임

- 이 결과 <표 9>에서 보는 것처럼 같은 가액이라 하더라도 1주택의 재산세는 3주택의 85.6%이고 종부세는 15.5%밖에 되지 않으며, 보유세 전체는 48.4%로 절반에도 미치지 못하고 있음

<표 9> 1주택자와 다주택자의 보유세 비교(원, %)

구분	1주택(A)1)	3주택(B)2)	배율(A/B)
재산세액3)	7,614,000	8,892,000	85.6%
종부세액4)	1,549,440	10,027,134	15.5%
보유세액5)	9,163,440	18,919,134	48.4%

1) 공시가격 30억원 1주택 보유. 2) 공시가격 10억원 주택 3채 보유

3) 재산세 = 재산세 + 도시지역세 + 지방교육세

4) 종부세 = 종부세 + 농어촌특별세. *1주택에는 80%의 세액공제 적용

5) 보유세 = 재산세 + 종부세

□ 1주택자 양도소득세의 과도한 혜택

- 물가상승분 보전 등의 이유로 1989년 최대 30%로 도입된 장기보유특별공제는 2008년 개정에서 15년 보유 최대 80%까지 확대 적용되다가 2021년 10년 최대 80%(보유와 거주 매년 4%씩)로 조정

- 이런 까닭에 실제로 2006년에 17.6억원을 주고 매입한 압구정동 현대 7차 아파트 245.2m²형을 2025년 4월에 130.5억원에 거래가 되었고 전체 양도차익이

112.9억원이 발생했고 장기보유특별공제 80% 공제하여 양도세는 8.5억원만 부담했으며 104.4억원의 시세차익을 누림(금융경제신문 2025.5.21.)

- 보유세와 양도세의 1주택에 대한 과도한 혜택으로 서울과 수도권에 ‘똘똘한 한 채 현상’ 강화
 - 똘똘한 한 채 현상이란 다주택자가 세 부담(종부세·양도세 강화 등)을 피하거나 실수요자 또는 시세차익이 커질 가능성이 높은 고가·핵심 입지 주택으로 쓸리는 현상인데, 이 현상은 1주택자에 대한 과도한 혜택이 주된 원인 중 하나임
 - 이로 인해 서울 강남권을 포함한 한강 벨트 지역의 아파트 가격 상승률이 전국 대비 과도하게 높아지고, 고가 아파트(상위 5% 또는 10%)의 가격 상승률이 전체 평균보다 훨씬 큰 것임
 - 또한 서울과 수도권 주요 지역 가격폭등이라는 부작용은 물론 가격·거래·보유 구조의 왜곡도 초래함

(3) 셋째, 법인(기업)에 대한 과도한 혜택

- 2장 2절에서 확인한 바와 같이 기업의 토지투기 행태를 분석한 선구적 연구인 오지윤·조덕상(2019)은 한국과 유사한 사례가 다른 국가에서는 발견되지 않으며 토건국가의 전형으로 평가되는 일본에서만 1960년대부터 부동산 거품 붕괴 직후인 1990년대 초반까지 약 30년간 법인의 토지 순취득이 크게 나타났음을 보여주고 있음
 - 해당 연구는 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 산업구조가 전환되면서 토지 수요가 확대되었을 가능성도 토지 순취득의 원인으로 검토했으나 이러한 요인만으로는 한국 기업에서 장기간 지속된 토지 순취득 현상을 설명하기 어렵다고 판단했으며 만약 산업구조 전환이 핵심 원인이라면 OECD 주요국에서도 유사한 패턴이 관찰되어야 하지만 실제로는 그러한 사례가 전혀 확인되지 않았음을 지적함(오지윤·조덕상 2019, 24~25; 42~43)
- 이런 까닭에 본 연구는 기업의 지나친 토지 순취득비 지출의 원인이 토지투기라고 보고 중요한 원인 중 하나를 토지의 기대수익률이 높은 데서 찾으려고 함
 - 앞서 살펴본 바와 같이 토지의 기대수익률을 좌우하는 핵심 요인은 경제성장률,

이자율, 그리고 보유세·양도소득세와 같은 세금인데 이 가운데 경제성장률과 이 자율은 모든 경제주체에 동일하게 작용하는 반면 세제는 기업과 가계에 서로 다르게 적용된다는 점에서 차이가 있음

- 이러한 시각에서 보면 한국의 부동산 세제는 가계보다 기업에 유리하게 설계되어 보유세와 양도소득세 측면에서 상대적으로 큰 혜택을 제공해 왔음을 확인할 수 있으며, 기업이 보유한 부동산에 대한 낮은 보유세는 가계 부동산보다 더 큰 지대소득과 가격 상승 여력을 허용하고 양도소득세 부담의 경감은 매각 차익에 대한 기대를 키워 결과적으로 기업의 적극적인 토지 취득과 투기 행태를 유발했을 가능성이 큼
- <표 11>을 보면 보유세 측면에서 법인이 보유한 상업용 부동산이나 산업용 부동산에 대한 세 부담이 개인이 보유한 주택에 대한 보유세 부담보다 오히려 낮게 나타남
- 반면 다수의 해외 국가에서는 우리나라와 달리 주거용 부동산에 대해 상대적으로 낮은 세율을 적용하는 것이 일반적인 관행임(이진순 2005, 72)
 - 예를 들면 미국에서는 2020년 기준 상업용 부동산과 산업용 부동산의 실효세율이 각각 1.95%와 1.61%로 주택의 1.38%보다 높게 적용되고 있으며(Lincoln Institute of Land Policy & Minnesota Center for Fiscal Excellence 2021) 스웨덴 역시 주택과 아파트에는 0.75%와 0.4%의 낮은 세율을 적용하는 반면 기업이 보유한 상업용·산업용 부동산에는 각각 1.0%와 0.5%를 부과하고 있고 (UN-HABITAT 2013, 33) 이러한 구조는 영국·호주·프랑스 등에서도 공통적으로 나타나 결국 다수의 국가에서는 담세능력이 높은 기업 보유 부동산에 더 높은 보유세를 부과하는 것이 일반적임(박준 2018, 282~283)
- 실제 개인이 보유한 주택과 기업이 보유한 부동산의 가액이 동일할 때 보유세액은 기업이 보유한 영업용 빌딩의 부속 토지의 보유세는 개인이 보유한 주택의 65.9%이고 공장용지는 23.7%에 불과(<표 10> 참조)

<표 10> 부동산 종류별 보유세부담 비교(2025년)

보유 주체	개인	기업	기업
가격(시가)	주택 50억원 (=20억원+30억원)	영업용 빌딩의 부속 토지 50억원	공장용지 50억원
재산세	594만원	956만원	459만원
재산세 도시지역분	217만원	321만원	—
종부세	1,127만원	—	—
총보유세액	1,939만원	1,277만원	459만원
보유세 실효세율	0.39%	0.26%	0.09%
배율	100%	65.9%	23.7%

주 : 2025년 기준 주택 공시가격의 시가반영률 69%이고 공정시장가액비율 45%. 영업용 빌딩의 부속토지의 시가반영률은 68.5%이고 공장용지의 시가반영률은 68.5%이며 공정시장가액비율은 70% 적용

<표 11> 가계와 기업이 보유한 부동산 보유세 체계 비교

보유 주체	개인		법인(기업)	
	주택		업무용 빌딩의 부속토지	공장용지
부동산 유형	재산세	과표 세율(%)	과표 세율(%)	
	~ 0.6억원	0.1	~ 2억원	0.2
	~ 1.5억원	0.15	~ 10억원	0.3
	~ 3억원	0.25	10억원 ~	0.4
	3억원 ~	0.4		0.2%
종합 부동 산세	세율 체계	2주택 이하	3주택 이상	
		과표 세율(%)	세율(%)	
		~ 3억원	0.5	0.5
		~ 6억원	0.7	0.7
		~ 12억원	1	1
		~ 25억원	1.3	2.0
		~ 50억원	1.5	3.0
		~ 94억원	2.0	4.0
		94억원 ~	2.7	5.0
과세 기준 금액	9억원 초과분(1주택은 12억원)		80억원 초과분	없음

□ 가계는 부동산 양도차익을 별도로 분리해 과세하는 반면 법인은 양도소득을 법인소득에 합산해 법인세로 부담하게 되며 그 결과 개인과 법인의 양도소득세율은 <표 12>에서 보듯이 뚜렷한 차이가 나타남

○ <표 13>에서 보는 것처럼 개인과 법인 모두 50억원의 양도차익이 발생하고

기본세율을 적용받는다고 가정할 경우 개인은 약 21.8억원의 양도소득세를 부담하는 반면 법인은 최소 9.8억원에서 최대 12.5억원에 그쳐 법인의 세 부담은 개인의 44.9%~57.2% 수준에 불과함. 이를 달리 표현하면 법인은 실현된 불로 소득인 양도차익을 개인보다 약 두 배 가까이 더 많이 향유하게 된다는 것

- 한편 주요국들은 양도소득세를 자본이득세로 운용하면서 국가에 따라 분리과세를 택하거나 종합소득세 또는 법인소득세에 포함해 과세하고 있으나 개인에게는 분리과세를 적용해 중과세하고 법인에는 법인세에 합산해 상대적으로 낮게 과세하는 우리나라와 같은 구조는 국제적으로도 매우 드문 사례임

<표 12> 개인과 기업의 양도소득세 과세체계 비교

개인 양도소득세 기본세율	기업 양도소득세 기본세율
과표	세율(%)
~ 1,200만원	6
~4,600만원	15
~8,800만원	24
~1억 5천만원	35
~3억 원	38
~5억 원	40
~10억 원	42
10억 원~	45
과표	세율(%)
~ 2억 원	9
~ 200억 원	19
~ 3,000억 원	21
3,000억 원~	24

<표 13> 개인과 법인의 양도소득세 부담 비교

분류	개인	법인
양도차익	50억 원	50억 원
양도소득세	21억 8,460만원	9억 3천만원1) ~ 12억 원2)
배율	100%	48.3%~62.3%

주1) 법인소득이 '0'인 경우 양도소득세 부담액

주2) 법인소득이 3,000억원 이상일 경우 양도소득세 부담액

- 이러한 세제 환경하에서는 법인의 세 부담이 가장 낮으면서도 불로소득 기대가 큰 토지에 자금을 집중 투입해 보유하려는 유인이 강해질 수밖에 없음
- 세 부담이 가장 낮은 토지는 기업의 공장용지가 포함된 분리과세대상 토지. 다른 부동산과 양도소득세 부담은 같지만 보유세가 0.2%로 비례세이고 더구나 종합부동산세 대상에서도 제외됨
- 아래 <표 14>에 따르면 2005~2024년 19년 동안 법인이 보유한 토지 면적은 2,870.5km² 증가했으며 이 가운데 분리과세 대상 토지의 증가분이 1,175.9km²로

전체 증가 면적의 41.0%를 차지하고 있음을 확인할 수 있음¹²⁾

<표 14> 법인의 토지유형별 소유 면적 변화 추이(2005~2024)

연도	2005년	2024년	증가면적	증가비율(%)
종합합산토지(km ²)	1,291.9	2,126.6	834.7	29.1
별도합산토지(km ²)	141.4	1,001.2	859.8	30.0
분리과세토지(km ²)	2,467.7	3,643.6	1,175.9	41.0
합계(km ²)	3,900.9	6771.4	2,870.5	100

자료 : kosis.kr

2) 집값의 투기적 상승과 불평등을 심화시키는 주택공급 방식

- 지금까지 공공택지에서 공급되는 분양주택은 고가(高價)이면서 투기적 상승을 초래하는 방식이었는데, 그 원인은 토지에서 발생하는 개발이익을 초기 분양자가 누리기 때문임. 이로 인해서 주택 소유자와 비소유자 간의 격차는 커지게 되었음. 아래의 사례에서 이것을 확인함
- 대전 노은, 천안 백석, 청주 하복대 지구(이창무·나강열·구자훈 2004)
 - 이 지구에서 토지 개발이익은 택지개발자 1~6%, 건설사 19~72%, 최초 분양자 22~78%를 향유하는 것에서 알 수 있듯이 최초 분양자가 개발이익인 불로 소득을 차지함
- 부천상동택지개발지구(권용희 2008, 17)
 - 1990년대 말에 개발하여 2002년 하반기에 입주한 ‘부천상동택지개발지구’의 개발에서 아파트(115m²) 1가구를 기준으로 총 1억 7,680만원의 개발이익이 발생했는데, 여기에서 택지개발자(LH)가 환수한 개발이익은 470만원, 주택건설업자가 누린 개발이익은 1,034만원, 최초 분양자가 누린 개발이익은 1억 6,180만원
 - 따라서 개발이익 분배율은 택지개발자 2.7%, 건설사 5.8%, 최초 분양자 91.7%임. 여기서도 최초 분양자가 대부분의 개발이익을 차지하고 이것은 아파트의 투기적 상승과 불평등의 원인이 됨

12) 이에 대해서 이선화(2016, 23)는 “2000년대 중반 이후 법인은 토지에 대한 보유비중을 지속적으로 증가시켜 왔으며 특히 분리과세대상토지에 대한 지분을 가장 크게 증가”시켰다는 점을 지적하면서 “이러한 변화의 배경에 크게 증가한 법인 소득과 이에 따른 현금 유보금이 종부세 부과에서 자유로운 분리과세대상 토지로 몰렸다는 해석이 가능하다는 점을 지적”함

□ 광교지구(경실련 2019)

- 총사업비는 9조 4천억원, 조성원가는 평당 798만원이었으며 2019년 현재 전체 개발이익은 14조 2,626억원이 발생한 것으로 추정되는데,
- 여기서 발생한 개발이익의 분배율은 택지개발자 5.1%(7,248억원), 건설사 13.5%(1조 9,305억원), 초기 분양자 81.4%(11조 6,072억원). 마찬가지로 초기 분양자가 대부분의 불로소득을 차지하고 보유자와 비보유자간의 불평등을 심화시키고 있음

□ 별내·항동·진건·갈매 지구(고윤석·안정근·배민철 2022)

- 개발이익 분배율은 택지개발자 (-)3.6~12.1%, 건설업자 4.7~57.3%, 초기 분양자 20.5~98.9%. 앞의 예와 동일하게 초기 분양자가 대부분의 개발이익을 차지하고 불평등을 심화시키고 있음

□ 이를 통해서 확인할 수 있는 것은 투기적 상승의 원인이 되는 개발이익을 온전히 환수하고 차단하는 방식으로 주택을 공급해야 한다는 것

- 이것이 가능한 이유는 공공택지이기 때문. 공공택지는 개인의 재산권을 제약하는 개발행위인 '수용'을 통해서 조성하는 것이기 때문에 택지를 다시 건설사와 개인에게 매각하는 것은 원칙에 부합하지 않음(남기업 2021)
- 왜냐면 민간에 택지를 매각함과 동시에 토지수용의 헌법적 근거¹³⁾인 "공공 필요"가 사라지기 때문

2. 부동산 세제개혁 방향 및 방안

□ 서울 아파트 가격의 투기적 상승과 기업의 왕성한 토지투기의 중요한 원인 중 하나를 부동산 세제의 세 가지 문제를 지적했음. 첫째, 낮은 보유세 실효 세율 문제, 둘째, 1주택자에 대한 과도한 혜택 문제, 셋째, 법인에 대한 과도한 혜택 문제. 아래에서는 바람직한 조세 원칙을 통해서 부동산 세제개혁 방향과 방안을 제시함

13) 헌법 23조 제3항 : 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

1) 조세 원칙과 세제개혁의 방향

- 세계에 있어서 무엇이 정의롭고 공정한 세금인지에 대한 일치된 의견은 사실상 부재한 것이 현실. 일반적으로 “소득이 있는 곳에 세금이 있다”는 원칙이 대중에게 호소력이 있지만 이것 역시 모호하기는 마찬가지. 모든 소득을 똑같이 볼 수가 없기 때문임. 근로소득과 법인소득과 지대추구를 통한 소득을 동일하게 볼 수는 없다는 것
- 이런 까닭에 아래에서는 가능한 동의를 끌어내기 위해서 3가지 조세 원칙인 공평의 원칙, 경제성의 원칙, 세무 행정상의 원칙을 제시하고 앞에서 앞서 제기한 문제를 해소할 수 있는 부동산 세제개혁의 구체적 방향을 도출하도록 함

(1) 공평의 원칙

- 공평의 원칙은 조세 원칙 중 가장 중요한 고전적 원칙 중 하나이며 이를 실현하기 위한 구체적인 기준으로 ‘편의 원칙(Benefit Principle)’과 ‘능력 원칙(Ability-to-Pay Principle)’이 있음
 - 편의 원칙이란 개인이 정부 서비스나 공공재로부터 얻는 편의(혜택)의 정도에 비례하여 세금을 부담해야 한다는 원칙
 - 능력 원칙이란 개인이 세금을 부담할 수 있는 경제적 능력(소득, 재산 등)에 따라 세금을 부담해야 한다는 원칙
 - 능력 원칙에는 같은 재산을 보유하고 있는 사람은 비슷한 능력을 가졌기 때문에 같은 세 부담을 해야 한다는 의미를 지닌 ‘수평적 공평성’과,
 - 더 많은 재산을 보유하고 있는 사람은 더 많은 능력을 가진 것이기에 더 많은 세 부담을 해야 한다는 의미의 ‘수직적 공평성’이 있음
 - 여기서 중요한 것은 공평의 원칙에서 편의 원칙이 능력 원칙에 우선한다는 것. 왜냐면 사회나 정부로부터 누리는 개별적 혜택은 노력의 결과가 아니라 불로소득이기 때문임. 관점에 따라 다르게 볼 수 있지만, 능력 원칙에서 ‘능력’에는 불로소득을 얻는 것도 포함하는 것은 곤란

- 공평의 원칙에 우선적으로 적용되어야 할 편의 원칙에서 보자면 토지보유세가 정확히 부합
 - 왜냐하면 부동산에서 건물분이 아닌 토지분의 가치는 근원에서 보자면 사회가 만든 가치이고, 건물 가치는 사회가 창출한 것이 아니라 특정 생산자의 노력에 의해 창출된 가치이기 때문
 - 토지가치는 위치가 결정하는데, 좋은 위치와 나쁜 위치, 중심지와 변두리는 사회 혹은 정부가 결정한다는 것을 생각하면 쉽게 이해할 수 있음
 - 토지보유세 자체가 편의 원칙에 부합하고 사회가 창출한 토지가치를 보유세로 더 많이 환수할수록 편의 원칙에 충실하다고 할 수 있음. 결론적으로 토지보유세 강화는 편의 원칙에 정확히 부합
- 능력 원칙에서 보면 같은 부동산을 보유한 사람은 같은 세 부담을(수평적 공평성), 더 많은 부동산을 보유할수록 더 많은 세 부담을 하는 것(수직적 공평성)으로 정리할 수 있음
 - 이런 관점에서 보면 1주택 보유세 혜택은 수평적 공평성을 저해하고 이로 인해 뜰뜰한 집 한 채 현상이라는 부작용 초래. 용도별 차등 과세(주택, 별도합산토지, 종합합산토지, 분리과세대상 토지) 또한 여러 유형의 부동산을 두루 많이 보유한 자들에게 유리한 구조가 형성되기에 수평적·수직적 공평성을 훼손하는 결과를 야기
 - 1주택 양도소득세 혜택도 노력 소득에 대한 과세인 근로소득세에 비해 현저히 낮다는 점, 심지어 고액 양도차익에도 비과세·과소과세가 적용된다는 점에서 공평 원칙에 위반된다고 할 수 있음
 - 그리고 법인에 대한 양도소득세 혜택도 공평 원칙에 부합하지 않음
- 결론적으로 공평의 원칙에서 보면 지금의 보유세는 토지 중심의 보유세 강화로 전환해야 하고, 1주택자에 대한 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택은 대폭 축소 혹은 폐지해야 하며, 법인에 대한 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택도 축소 내지 폐지하는 방향에서 개혁해야 한다는 점이 도출됨

(2) 경제성의 원칙

- 경제성의 원칙이란 조세가 경제활동을 불필요하게 왜곡하지 않도록 설계되어야 한다는 것을 의미. 이런 관점에서 보면 지금의 부동산 보유세는 다음과 같은 문제가 있음
 - 현재의 주택 보유세는 주택의 공시가격이 5억원으로 같으면 보유세액도 동일. 그러나 같은 가액의 주택이라 하더라도 <건물 1억 + 토지 4억>과 <건물 4억 + 토지 1억>의 보유세액이 똑같은 건 토지의 효율적 사용 혹은 건물의 신축·개축·증축에 부담의 관점에서 보면 경제성의 원칙을 충족시키지 못한다고 평가할 수 있음
 - 경제성의 원칙에 비춰보면 토지분 보유세는 강화하고 건물분 보유세는 완화하는 것이 옳은 방향. 이런 방향이 토지의 효율적 사용을 촉진하고 건물의 신축·개축·증축을 활성화하는 데 도움이 됨
- 한편 경제성의 원칙에서 거래에 부담하는 취득세는 자원 배분의 효율성을 낮추기 때문에 세율을 낮추는 것이 원론에 부합. 그러나 현재 취득세율 인하는 아래와 같은 이유로 현실을 살펴볼 필요가 있음
 - 우리나라의 취득세는 OECD 국가들과 비교하면 보통 2~4% 수준의 표준세율. 다주택의 경우 8%, 12%와 같은 중과가 다른 나라도 존재. 미국 대부분 지역은 0~2% 수준(카운티/주별 매우 다양). 영국은 0~12%이고 고가주택·투자용일수록 높음. 프랑스와 독일은 5~6.5%
 - 그럼에도 우리나라의 '취득세수'는 OECD에서 가장 높은 수준에 속함. 2023년 기준 GDP 대비 취득세는 1.66%로, 관련 통계가 있는 36개국 중 가장 높은 수준. OECD 평균(0.35%)의 4.7배(중앙일보 2025.10.22)
 - '취득세 총액 = 취득가액×세율×거래량'이므로 세율이 높지 않음에도 취득세수가 높은 이유는 다음과 같이 설명할 수 있음
 - 첫째, 거래량이 매우 많기 때문. 도시 재개발·재건축이 빈번하고 가격 상승기에 '갈아타기' 혹은 '똘똘한 한 채' 전략으로 매매가 증가하기 때문. 또한 신축 공급 비중이 높아 신규 분양·입주를 동반한 거래가 증가하기 때문. 특히 '서울 수도권 신축 아파트 분양 → 입주 시점에 대규모 취득세가 한꺼번에 발생 → 세수 증가' 현상 발생

- 둘째, 부동산 가격, 즉 취득 가액이 상대적으로 높음. 우리나라의 부동산 가격은 2022년 현재 GDP 대비 7.87배이고 주요국 프랑스(6.57), 독일(5.22), 캐나다(4.32) 1.5~2배 정도 높음
- 요컨대 우리나라의 취득세수가 상대적으로 높은 것은 세율 자체보다 거래 건수와 거래 가액의 영향에 기인하는 것이기 때문에 취득세율을 낮추기보다 보유세가 충분히 강화된 후에 세율 인하를 검토하는 것이 원칙에 부합하는 방향이라 할 수 있음

(3) 세무 행정상의 원칙

- 세무 행정상의 원칙은 납세자가 세제에 대해서 이해하기 쉽고 징수가 용이해야 한다는 원칙. 이것은 세무 구조가 복잡하지 않아야 한다는 단순성의 원칙, 언제 얼마를 누가 부담하는지가 명확해야 하는 확실성의 원칙, 납세자가 쉽고 편안하게 부담할 수 있어야 한다는 편의성의 원칙, 세금 징수가 쉬워야 한다는 비용 최소화의 원칙으로 구성됨
- 과세 구조의 단순성 측면에서 보면 현행 보유세(재산세, 종합부동산세)와 양도 소득세 체계는 지나치게 복잡
 - 똑같은 30억 부동산이라도 1주택인지, 2주택인지, 조정대상지역인지, 고령자인지, 장기보유자인지, 합산배제 대상인지에 따라 세금 차이가 크게 발생. 이것은 과세 구조의 단순성을 심각하게 해손하고 있는 것
 - 납세자 입장에서 보유세의 국세/지방세 구조도 지나치게 복잡. 부동산 유형별·용도별 차등 과세도 과세구조의 단순성을 해치고 있음
 - 그뿐 아니라 부동산 유형별·용도별 차등 과세로 세율이 낮은 분리과세 토지나 별도합산토지로 전환하려는 정치적 압력이 작동하여 유형별·용도별 차등 과세가 처음 도입된 종합토지세(1990년) 이후 별도합산, 분리과세 대상 토지로 간주하는 법안이 계속 늘어나고 있음
- 따라서 세무 행정상의 원칙에 따르면 보유세는 보유 주택수 기준이 아니라 가액기준으로, 유형별·용도별 차등 과세는 차등의 수준을 완화하거나 폐지하고 1주택 양도소득세의 장기보유특별공제는 다른 부동산과 동일하게 하는 방향으로 개혁해야 함

2) 부동산 투기를 차단하기 위한 세제개혁 방안

(1) 보유세 개혁 방안

□ 보유세 개혁의 원칙

- 첫째, 보유세 실효세율 장기 목표 설정. 예컨대 실효세율 1%를 목표로 점진적 강화하는 것도 대안이 될 수 있음
 - 과표적용률(공정시장가액비율)과 건물의 공시가격과 공시지가의 시가 반영률의 점진적 상향을 통해 보유세의 점진적 강화가 가능
- 둘째, 토지와 건물 차등 세율 적용
 - 경제성의 원칙을 적용하여 주택의 경우 토지건물 합산 과세에서 토지건물 분리하여 차등 과세로 전환
- 셋째, 공평의 원칙과 경제성의 원칙을 적용하여 개인과 법인이 보유한 모든 토지의 합산 과세
- 넷째, 경제성의 원칙을 적용하여 건물보유세는 비례세로 하고 점진적 완화
- 다섯째, 개혁 이전의 지자체 재정은 그대로 분배하고 초과분은 기본소득의 재원으로 활용
 - 건물보유세는 기초 지자체의 재정 수입으로 삼고, 토지보유세에서 과거 재산세에 해당하는 만큼은 기초 지자체의 분배. 종래 징수했던 종합부동산세만큼도 지방 교부금으로 사용
 - 토지보유세에서 기존 보유세액을 초과하는 부분은 기본소득의 재원으로 사용. 이것이 토지 공공성 차원에서 바람직하고 대다수에게 직접적 혜택을 제공하기 때문에 정책 지속성 관점에서 효과적. 기본소득의 재원으로 사용하면 역진은 거의 불가능에 가까움(남기업·이진수·채은동 2003, 121~133)

□ 토지보유세 강화 방안 예시

- 토지보유세 = 토지 과세표준×세율
 - 세율 단순화: 6단계 최고세율 1.8% 초과 누진세율로 개인, 법인, 비법인을 하나의 세율 적용
 - 토지유형별로 과표적용률(20~100%)을 적용한 후 전체 합산하여 과세표준을 산정하고, 과세표준에 초과 누진세율 적용
 - 과표적용률의 점진적 상향과 공시지가의 시가 반영률을 꾸준히 높여 보유세 강화의 장기주의 복원

<표 15> 토지보유세 계산 과정

공시가격		과표적용률	과표	세율
분리과세 대상 토지2)	논, 밭, 과수원, 임야(0.07%)	20%	전국 토지 모두 합산	누진세율 3)
	대지, 공장용지, 잡종지(0.2%)	50%		
	골프장, 유흥시설 등(4.0%)	100%		
	별도합산과세대상토지(0.2~0.4%)	50%		
	종합합산과세대상토지(0.2~0.5%)	80%		
	주택부속토지(0.05~0.35%/0.1~0.4%)	70%		

- 1) 괄호() 안은 현재 재산세율
- 2) 분리과세대상토지는 종합부동산세 과세 대상이 아니지만 토지보유세에서는 과세 대상
- 3) 골프장 등의 토지는 특례세율 적용

<표 16> 과표적용률 상향 로드맵

연도		T년	T+1년	T+2년	T+3년	T+4년	...	T+9년
주택용지		70%	75%	80%	85%	90%	...	100%
종합합산토지		80%	85%	90%	95%	100%	...	100%
별도합산토지		50%	55%	60%	65%	70%	...	80%
분리과세 대상토지	재산세 저율세율 대상	20%	24%	28%	32%	36%	...	50%
	재산세 일반세율 대상	50%	60%	70%	80%	90%	...	100%
	재산세 고율세율 대상	100%	100%	100%	100%	100%	...	100%
재산세 감면대상 토지		20%	24%	28%	32%	36%	...	40%

<표 17> 공시지가의 시가 반영률 상향 로드맵

연도		T년	T+1년	T+2년	T+3년	T+4년	...	T+9년
공동주택의 토지		71%	75%	79%	83%	87%	...	100%
단독주택의 토지		55%	60%	65%	70%	75%	...	100%
토지		66%	70%	74%	78%	82%	...	100%

<표 18> 명목세율

2억원 이하	2~10억원 이하	10~20억원 이하	20~50억원 이하	50~100억원 이하	100억원 초과
0.3%	0.5%	0.8%	1.0%	1.5%	1.8%

□ 토지보유세 시산(試算)

- <표 18>의 명목세율에 따라 시산하면 토지보유세 총액은 2024년 토지 공시지가로 24.7조원이고 토지보유세 실효세율은 0.26%
- 공정시장가액비율과 공시지가의 시가 반영률을 활용해서 점진적으로 강화하면 보유세 실효세율은 계속 높아질 수 있음
- 아래 <표 19>는 시가 반영률 로드맵을 적용하여 시산한 토지보유세 실효세율과 세액 증가 추이를 보여줌. 여기에 건물 재산세는 미포함되었음

<표 19> 토지보유세 실효세율과 세액의 추이(2024년 기준, 조원)

연도	T년	T+1년	T+2년	T+3년	T+4년	...	T+9년
토지보유세액	24.7	27.6	33.4	36.3	39.1		49.9
토지보유세 실효세율	0.26%	0.29%	0.36%	0.39%	0.42%	...	0.53%

(2) 양도소득세 개혁 방안

- 양도소득세의 비과세 기준과 비과세 기준 가액 설정, 그리고 장기보유특별공제 방안은 다음과 같이 개정함
- 첫째, 양도소득세 비과세 기준은 현행 1세대 1주택에서 '실거주' 1세대 1주택으로 전환. 최소 거주 기간 2년에서 5년으로 상향
- 둘째, 비과세 기준 가액은 현행처럼 자의적으로 12억원으로 설정하지 않고 전국중위주택가격의 배율로 결정
 - 지금의 양도소득세 비과세는 서울 및 수도권의 집값 상승을 사후적으로 따라간 측면이 강함. 다시 말해서 서울 아파트 중위가격이 급등하자 과세 대상이 급격히 늘어나는 정치적 부담을 완화하기 위해 사후적으로 상향 조정된 것에 가까움

- 전국중위주택가격 배율로 결정하면 자의성도 제거하고 값이 오르면 기준도 자연스럽게 상승. 집값이 안정되거나 하락하면 기준도 정체되거나 하락. 지금처럼 '집값 폭등→여론 악화→뒤늦은 기준 상향'이라는 사후적 땀질을 피할 수 있음
 - 그뿐 아니라 '전국 중위'로 하면 지역 갈등도 최소화할 수 있고 중산층 보호라는 정책 논리와도 정합
- 셋째, 장기보유특별공제는 비주택에 적용하는 15년 이상 보유 최대 30% 공제로 동일
- 과세체계 단순화 측면에서는 옳은 방향이고 주택·비주택 간 형평성을 회복할 수 있으며, 뜰뜰한 한 채 현상을 완화할 수 있고, 세무 행정에 도움이 되고 납세자 이해도도 높아질 수 있음
- 넷째, 법인과 개인에게 동일 세율 적용하고 동일하게 분리과세 적용
- 전술했듯이 현재의 법인 양도소득 과세 방식은 토지에서 발생하는 불로소득인 양도차익을 노력 소득, 즉 생산소득처럼 취급하면서 낮은 법인세율을 적용하는 구조이고, 이는 기업에게 토지 보유·매입을 과도하게 유리한 선택으로 만들어 결과적으로 기업의 토지투기를 구조적으로 유인했음
 - 개인처럼 법인의 양도소득세도 분리과세를 적용하는 것이 세무 행정상의 원칙이나 공평의 원칙에 부합함

3) 부동산 세제개혁 요약 및 예상 효과

- 위와 같이 부동산 세제개혁을 정리하면 다음과 같음

<표 20> 부동산 세제개혁 방안 정리

세목	현행	개혁안	적용된 조세 원칙
취득세	주택 수, 주택 가액, 부동산 종류에 따라 차등 세율	현행 유지 후 보유세를 충분히 강화한 후 세율 완화	- 경제성의 원칙
보유세	국세 종부세/지방세 재산세 이원 구조	토지보유세/건물보유세 이원 구조	- 경제성의 원칙 - 세무 행정상의 원칙
	용도별 차등 과세	- 모든 토지 인별 합산 누진 과세 - 건물분 보유세 비례세	- 경제성의 원칙 - 세무 행정상의 원칙 - 공평의 원칙
	주택 수에 따른 차등 과세	폐지. 가액 기준	- 공평의 원칙
	장기 목표 부재	장기 목표 복원	- 공평의 원칙 - 경제성의 원칙
양도소득세	1주택 비과세 기준 : 2년, 보유, 12억원	5년, 실거주, 전국주택중위가격 배율로 결정	- 공평의 원칙
	법인과 개인에 대한 차등 세율	폐지. 법인도 개인처럼 분리 과세	- 공평의 원칙 - 세무 행정상의 원칙
	1주택 장기보유특별공제	비주택과 동일하게 15년 최대 30%로 통일	- 경제성의 원칙 - 공평의 원칙

□ 위와 같은 부동산 세제개혁은 다음과 같은 효과가 예상됨

- 첫째, 집값은 장기적으로 하향 안정 가능성이 큼. 한국의 집값이 높은 이유 중 핵심은 ‘부동산 보유에 대한 낮은 비용 + 1주택 양도차익에 대한 강한 인센티브’ 때문인데 세제개혁은 다음과 같은 메커니즘이 작동할 것으로 예상됨
 - 부동산 보유 비용 증가 → 기대수익률 하락 → 투기적 가수요 차단
 - 재건축·재개발 등의 ‘토지 프리미엄’에 대한 기대가 낮아져 주택가격 하방 압력 증가
 - 다주택 또는 대규모 토지 보유자의 매물 출회 → 주택가격과 지가의 하향 안정화

○ 둘째, ‘똘똘한 한 채’ 현상 완화

- 1주택 양도세·보유세에 대한 과도한 혜택이 완화 혹은 폐지되면 ‘고가 1주택에 몰리는 자산 쏠림 현상 완화 → 강남 3구와 마포구 용산구 성동구를 포함한 한강 벨트 집값의 하향 안정화’의 메커니즘이 작동할 수 있음
- 같은 이유로 지방의 수도권·서울·강남 선호 현상 감소할 것임

- 셋째, 기업의 토지투기는 억제되고 생산적 투자 확대됨
 - 법인에 대한 보유세와 양도소득세에 대한 과도한 혜택을 축소 내지 폐지하면 기업의 토지투기는 줄어들고 생산적 투자는 늘어날 것으로 예상 됨
 - 한편 한국은 GDP 대비 건설 투자 비중이 주요 선진국의 1.5배에 이르고 있는데,¹⁴⁾ 이는 막대한 부동산 불로소득 발생이 만들어 낸 현상임. 풀어 말하면 부동산 불로소득의 규모가 크다는 것은 건설산업 입장에서 초과이윤이 확보된다는 것이므로 건설 부문에 과잉투자가 일어났다는 것임. 그런데 불로소득의 규모가 줄게 되면 사회 전체적으로 건설업에 투자되었던 자금의 일부가 제조업이나 신성장 산업, 서비스업 확장으로 이동하는 산업 전환 혹은 투자 분산이 가능해질 수 있음
- 넷째, 부동산이 초래한 불평등 완화

3. 불평등 완화를 위한 주택공급 방안

- 새로운 신규주택은 주거 안정성을 획기적으로 높이고 가격이 투기적으로 상승하지 않아 불평등 완화에 도움이 되는 주택이어야 하는데, 기존의 분양주택은 고가(高價)이고 가격이 투기적으로 상승하여 불평등을 심화시키는 유형이었음. 이런 문제의식으로 아래에서는 저렴하게 내 집을 마련하고 개발이익의 지속적 환수로 시세차익이 차단되어 불평등 완화에 기여하는 대안적 주택공급 유형인 토지임대부 분양주택 공급방안과 운영원리를 제시함

1) 토지임대부 분양주택의 필요성

- 서울 등 수도권의 주택 문제는 최근 10년 동안 집값이 과도하게 올라갔으며 이를 매입하기 위해서 대출 규모도 커지고 있다는 것
- 아래 <표 21>에서 보듯이 2025년 11월말 기준 최근 1년간 신규로 분양된 민간 아파트의 평당 평균 분양가격은 서울이 5,034.8만원이고 수도권이 3,089.8만원이며 5대 광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종)은 2,154.6만원이고 기타지방은 1403.5만원임
- 2024년 평균가구소득이 7427만원이므로 세전 소득을 모두 저축한다고 하더라도 평균 가구가 공급면적 32평 아파트를 분양받기 위해서는 서울의 경우 21.7년이 소요되고,

14) 2024년 현재 우리나라의 GDP 대비 건설투자 비중은 14.2%이고 OECD 평균은 11.5%임

수도권의 경우에는 13.3년, 5대 광역시는 9.3년, 기타지방은 6.0년 소요됨

<표 21> 민간 아파트 분양가격(평당)

지역명	서울	수도권	5대 광역시	기타지방
가격	5,034.8	3,089.8	2,153.6	1,403.5

자료 : HUG. 2025.12.15. “민간아파트 분양가격 동향”

- 두 번째 문제는 분양가를 낮춰서 공급한 주택도 결국 시장가격으로 수렴하여 개발이익을 초기 분양자가 독식함으로써 결국 주택소유자와 비소유자 간의 격차(불평등)가 커진다는 것
- 이런 까닭에 신규 주택공급의 주거 안정에 대한 기여도가 떨어지게 됨. 그러므로 주거 안정을 높이기 위해서는 다음의 조건을 갖춘 분양주택 공급이 필요함
 - 첫째, 분양가가 부담 가능한 수준이어야 하고,
 - 둘째, 공급된 주택의 개발이익을 꾸준히 환수하여 부담 가능한 가격 수준으로 계속 시장에 남아있도록 해야 한다는 것
- 이런 면에서 위 조건을 만족시킬 수 있는 개선된 토지임대부 분양주택이 대안이 될 수 있음

2) 토지임대부 분양주택 국내 사례 검토

(1) 군포 토지임대부 분양주택

- 군포 토지임대부 분양주택 개요

<표 22> 경기 군포에 공급된 토지임대부 분양주택의 개요(2007년)

구분	군포	
시행자	LH공사	
규모	389세대(일반분양전환)	
면적	74m ²	84m ²
분양가(억원)	1.29~1.39	1.47~1.59
토지임대료	37.5천원	42.5천원
토지임대기간	30년	
전매제한	-	

□ 좋은 않은 위치와 높은 토지임대료로 인해 실패

- 2007년에 분양한 경기 군포 사례는 좋지 않은 입지(수도권 외곽), 높은 토지임대료로 인해 6.9%의 저조한 청약률을 보였고 결국 모두 일반분양으로 전환
- 경실련(2018)의 분석에 따르면 토지임대부 분양주택의 가격을 주변 전세주택과 비교할 경우 가격 경쟁력이 오히려 떨어졌으며 당시 인근 지역의 매매가는 평당 1,076만원, 전세가는 472만원이었고 인접한 산본지역 역시 매매가 1,231만원, 전세가 539만원 수준이었음
- 반면 토지임대부 분양주택을 토지임대료까지 포함해 환산하면 분양가는 평당 1,075만원으로 주변과 큰 차이가 없었고 전세가는 평당 771만원에 달해 주변 전세가보다 약 300만원이나 높게 나타났으며 이로 인해 주택수요자 입장에서는 토지임대부 분양주택을 선택할 유인이 사실상 존재하지 않았다는 점이 확인됨

(2) 강남·서초 토지임대부 분양주택(2011~2012)

□ 강남·서초 토지임대부 분양주택 개요

<표 23> 강남·서초 토지임대부 분양주택 개요

구분	강남(2012)		서초(2011)	
시행자	LH공사		LH공사	
규모	402세대		358세대	
면적	74m ²	84m ²	59m ²	84m ²
분양가(억원)	1.94~1.96	2.2~2.22	1.3~1.44	1.84~2.02
토지임대료	30.8~31.2만원	35.1~35.3만원	31.9만원	45.2만원
토지 임대기간	40년 (40년 연장 가능)		40년 (40년 연장 가능)	
전매제한	5년 (거주 5년)		5년 (거주 5년)	

- 저렴한 가격으로 분양엔 성공했으나 집값의 투기적 상승 차단에는 실패
 - 토지임대부 분양주택의 목적 중 하나가 지속적인 개발이익 환수를 통한 주택가격의 저렴성 유지지만, 강남·서초의 토지임대부 분양주택은 이 부분에서 실패
 - 2025년 현재 84㎡의 경우 강남은 12.5억원, 서초는 11.3~13.3억원. 분양가 대비 6배 수준 상승. 주변 일반분양아파트 거래 시세(15~17.3억원) 대비 65~90% 수준
- 이렇게 가격이 크게 오른 이유는 토지임대료가 지나치게 낮고 재건축 시기가 도래하면 토지가 분양될 수 있다는 기대가 있기 때문임
 - 현재 토지임대료는 시장 토지임대료의 20~25% 수준이고, 재건축 시기의 토지는 건물소유자와 협의를 통해서 매각 여부를 결정하는 것으로 되어 있음¹⁵⁾

3) 토지임대부 분양주택의 개선안

- 군포와 강남·서초의 양극단의 실패 경험을 통해서 다음과 같은 원칙으로 새로운 개선된 토지임대부 분양주택 유형을 제안함
- 첫 번째 원칙 : 토지임대료 수준
 - 토지임대료는 시장임대료의 70~80% 수준이 적절
 - 만약 '부담' 토지임대료를 '시장' 토지임대료의 100%로 하면 건물가격으로만 이루어진 토지임대부 분양주택의 가격은 경향적으로 저하될 수밖에 없고 결과적으로 제로(0)로 수렴되는데, 이렇게 되면 작금의 주택시장의 현실을 고려하면 시장 수요가 사라지기가 쉬움. 반면 '부담' 토지임대료를 '시장' 토지임대료의 70~80% 수준이라면 여간해서 주택가격이 분양가에서 크게 올라가지 않게 됨.
 - 임대료는 토지가격(land price)을 택지의 조성원가나 감정가에 이자율을 곱해서 산출하는 종래의 방식이 아니라, 시장의 임대 가치(land rent)에 일정한 비율을 곱해서 산출하고 '부담' 토지임대료는 정기적으로 평가해서 재조정
 - 단, '부담' 토지임대료는 입주 가구의 소득에 연동하여 감면하여 적용하는 방식을 통해 주거비 부담을 줄여줄 수 있음.
- 두 번째 원칙: 토지의 매각 가능성 차단하고 토지 사용권 충분한 보장

15) 제79조(토지임대부 분양주택의 재건축) ④ 제3항에도 불구하고 토지소유자와 주택소유자가 합의한 경우에는 토지임대부 분양주택이 아닌 주택으로 전환할 수 있다.

- 토지임대부 분양주택에서 재건축 시점에 주택소유자에게 토지 소유권 매각을 허용하지 않음에 대한 명시 필요
- 토지임대부 분양주택도 공동주택이기 때문에 재건축 이후의 사용권을 당 시점 주택소유자에게 보장하는 것이 중요. 건물이 다 낡아 재건축 시기가 되면 토지 사용권도 종료되는데, 건물 소유자가 동의하면 재건축이 가능하도록, 즉 토지 사용권의 자동 연장을 선택할 수 있도록 해야 함
- 이렇게 해서 토지임대 기간 종료 후 불확실성을 제거하는 것이 중요. 핵심은 사용권을 충분히, 확실하게 보장해야 한다는 것

□ 세 번째 원칙 거래의 자유 보장

- 기존 토지임대부 분양주택은 부담 토지임대료가 시세에 크게 미치지 못하기 때문에 전매 제한 기간을 두었으나, ‘부담’ 토지임대료를 ‘시장’ 토지임대료의 70~80% 정도로 유지할 경우 투기 이익이 거의 차단되기 때문에 전매제한을 둘 이유 소멸
- 분양 시부터 소유권의 3요소 중 하나인 처분권을 온전히 부여할 필요.

4) 토지임대부 분양주택과 전세 주택과의 비교

- 토지임대부 분양주택은 기존 일반분양주택보다 부담 가능 측면에서 월세가 아니라 목돈이 들어가는 전세와 비교할 수 있는데, 아래에서는 동일한 지역, 동일한 크기의 토지임대부 분양주택과 신축 전세 주택을 비교함
- 3기 신도시인 고양창릉, 남양주왕숙, 부천대장의 신축 토지임대부 주택의 분양가격은 공급면적 25평 기준으로 했을 때 2억 4천만원이고, 고양창릉의 경우 신축 일반분양주택은 5억 6천이고 시세는 6억 4천이며 전세가율 65%를 적용하여 신축 전세는 4억 2천임. 이를 ‘초기비용’, ‘주거 안정성’, ‘자산형성 기회’라는 세 가지 측면에서 비교해봄

<표 24> 토지임대부 분양주택과 전세 주택의 비교(만원)

구분	건물 분양가 (초기 토지임대료)	신축 일반분양주택	시세	신축 전세주택
고양창릉(59m ²)	24,121(63.1)	56,742	63,971	41,581
남양주왕숙(59m ²)	24,121(41.2)	45,433	47,674	30,988
부천대장(59m ²)	24,121(46.5)	51,292	55,451	36,043

자료 : 감정가와 조성원가, 신축 일반분양주택 가격과 시세 반영률은 LH가 제공한 데이터임

주 1 : 초기임대료 = [(감정가+조성원가)/2] × (3년 만기 정기이자율 + 0.5%)¹⁶⁾

주 2 : 신축 분양은 공공분양이고 시세는 공공분양 아파트의 시세 반영률을 통해서 구했으며, 전세가는 전세가율 65%를 적용

- (초기비용) 토지임대부 분양주택의 초기비용이 신축 전세가의 각각 58%(고양 창릉), 78%(남양주왕숙), 67%(부천대장)여서 신축 전세보다 진입장벽이 낮지만, 전체 유지비용은 토지임대부 분양주택이 전세 주택보다 약간 비쌈. 토지임대료를 전월세전환율 4%를 적용하면 창릉의 경우 1,470만원이, 왕숙의 경우 5,490만원이, 대장의 경우 2,028만원이 더 높은 것으로 나타남. 초기비용은 전세 주택이 경쟁력이 있다고 할 수 있음
- (주거 안정성) 토지임대부 분양주택이 전세보다 비교도 할 수 없을 정도로 높음. 건물 소유권 확보로 사실상 무기한 거주가 가능하기 때문. 장기 거주가 중요한 취학 전 어린이를 둔 가구의 수요가 있을 것으로 판단. 반면 전세는 2년마다 갱신이 불확실하고 4년이 되면 대부분 이사해야 하므로 토지임대부 분양주택과 비교해서 주거 안정성은 매우 낮음
- (자산형성 기회) 토지임대료 책정에 따라 토지임대부 분양주택의 경우 최초 분양자는 약간의 자산형성 기회가 생김. 물론 그 이후 소유자는 작은 시세차익을较大 누릴 수도 있고 그렇지 않을 수도 있음. 반면 전세는 자산형성의 기회가 전혀 없음. 이런 까닭에 토지임대부 분양주택은 전세와 마찬가지로 실수요자만 시장에 진입하게 됨
- 이와 같은 주택을 꾸준히 공급하면 불평등을 완화하면서 주거 안정성을 높이는 것이 가능함

4. 소결

- 본 연구가 최근 10년 동안 서울이 다른 지역에 비해서 집값이 크게 오르고

16) 토지임대료는 지가에서 이자율을 곱해서 구하는 것보다 임대 가치를 평가해서 하는 것으로 제안했으나, 현재 3기 신도시의 토지임대가치를 평가한 자료가 없기 때문에 지가를 활용해서 적정한 임대료를 결정했음

서울에서도 한강 벨트 지역의 상승률이 더 많이 오른 원인 중 하나는 부동산 세제에 있다고 할 수 있음. 또한 집값의 투기적 상승은 공공택지를 결국 민간에 매각하는 방식을 기초로 한 주택공급 방식에도 문제가 있음. 그리고 지난 50년 동안 법인(기업)의 토지투기가 OECD 국가들과 비교해서 왕성하게 한 중요한 원인 중 하나도 부동산 세제에 있음. 이런 관점에서 3장에서는 대안의 방향과 방안을 제시함

- 부동산 세제는 공평의 원칙과 경제성의 원칙과 세무 행정상의 원칙 하에 다음과 같이 제안함
 - 취득세는 서울 자체가 높은 것이 아니라 가격이 비싸고 거래 빈도가 높아 GDP 대비 취득세수가 OECD 국가 중 가장 높은 것이므로 보유세를 충분히 강화기 전엔 서울을 유지하다가 후에 완화하는 방향이 적절
 - 보유세는 모든 토지를 합산해서 누진 과세하되 점진적으로 강화하고, 건물은 비례세로 하고 완화하는 방향으로 개혁해야 함. 이것이 조세 원칙에 부합함
 - 양도소득세는 1주택 비과세의 기준을 2년 보유에서 5년 실거주로 하고, 1주택 비과세 기준을 자의적으로 12억 미만으로 하는 것이 아니라 전국중위주택가격 배율로 결정하고, 1주택 장기보유특별공제는 최대 80%에서 비주택과 동일하게 15년 최대 30%로 전환하고, 법인의 양도소득세는 개인과 동일하게 분리과세하는 것으로 전환할 것을 제안함. 이것이 세무 행정상의 원칙과 공평의 원칙에 부합함
 - 이렇게 전환하면 주택가격의 투기적 상승은 상당 부분 차단할 수 있고, 법인의 토지투기도 상당히 줄어들 것으로 예상됨
- 공공택지나 국공유지에 가구 평균 소득의 3~5배 수준에서 자가 보유가 가능하도록 하고 개발이익을 지속적으로 환수하여 저렴성을 유지하는 주택을 공급하는 것이 중요한데, 본 연구는 이런 목적을 달성할 수 있는 주택 유형으로 개선된 토지임대부 분양주택을 제안함
 - 토지임대료를 시장 토지임대료의 70~80%를 유지하고, 재건축 시 토지를 매각 하지 않고 충분한 사용권을 보장해야 하는 것이 핵심임. 이렇게 하면 분양 초기부터 자유 거래를 허용해도 아무 문제가 없음
 - 또한 토지임대부 분양주택은 전세와 비용이 비슷하지만, 주거 안정성 면에서 크게 앞선 주택이기 때문에 수요가 충분할 것이라고 예상됨

IV. 요약 및 정책 제안

1. 요약

- 이재명 정부의 부동산 정책은 강한 금융규제정책에도 불구하고 서울의 주택 가격 오름세를 진정시키지 못하고 있음. 대책이 발표될 때마다 상승세가 꺾였지만, 시간이 지나면 다시 상승률이 올라가는 모습이 반복되고 있음. 국민 주권정부를 자처한 이재명 정부가 민생의 대부분을 차지하는 집값을 포함한 부동산 문제를 해결하지 못하면 다른 부문의 개혁 동력도 확보하기도 어렵다는 것은 분명한 사실
- 한편 부동산 문제 해결은 AI 중심의 기술 경제로 전환하기 위해서도 매우 중요한 과제임. 그리고 경제의 가장 중요한 주체인 법인(기업)이 토지투기에 몰두하면 산업 전환도 더딜 수밖에 없기 때문에 법인의 토지투기도 가능한 차단하는 정책을 모색해야 함
- 본 연구는 이러한 문제의식으로 2장에서 서울의 아파트값 폭등과 법인의 토지투기 실상을 자세히 검토함
- 2장 1절에서는 주택 소유의 편중과 서울 아파트 자산 양극화 실태, 자본이득의 지역 간 격차를 분석하고 시각화함(본 연구를 통해 생산한 서울 아파트 불평등 지도는 seoul2025.landliberty.or.kr 웹사이트로 제작하여 인터랙티브 맵으로 조회 가능)
 - 다주택자(14.8%)가 전체 개인 주택의 45%를 점유하고, 상위 10명이 평균 500 채 이상을 보유하는 등 주택소유 편중은 여전함. 최근에는 ‘똘똘한 한 채’ 선호가 강화되며 서울 고가 아파트로의 자산 쏠림이 더욱 두드러짐
 - 지난 10년간 서울 아파트 시가총액은 2.6배(752조원→1,957조원) 급증했고, 평균 가격은 122% 상승하여 같은 기간 임금 상승률(38%)을 3배 이상 압도함. 노동 가치보다 자산 가치가 급격히 상승하여 근로소득만으로는 따라잡을 수 없는 불평등 구조가 고착화됨
 - 강남3구 아파트 시가총액은 서울 전체의 39%(762조원)에 육박. 10년간 강남

권과 마·용·성 등의 시가총액 점유율은 지속 확대된 반면 노·도·강 등 외곽 지역은 축소되었음. 이로 인해 자치구 간 가격 격차는 3.5배에서 4.9배로 벌어지는 등 서울 내에서도 지역별 양극화가 심해지고 있음

- 이런 현상의 원인으로서 부동산에 대한 금융의 과잉 공급이라는 금융적 요인과, 낮은 보유세, 1주택에 대한 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택이라는 조세적 요인을 들 수 있는데, 본 연구는 지금의 문제인 ‘똘똘한 한 채 현상’을 수반한 서울 집값 폭등의 주된 원인으로 조세적 요인에 주목하고자 함
 - 양도소득세 비과세·공제 확대가 매물 감소 압력으로 작용하는 것으로 볼 수 있음. 1주택자는 보유·거주 요건을 충족하면 양도소득세가 크게 줄거나 비과세되는데, 장기보유특별공제 등으로 최대 80%까지 비과세가 가능해 1주택을 팔지 않고 보유하는 인센티브가 강하게 작동함
 - 보유세 실효세율 자체가 낮고 1주택 종합부동산세에 대한 과도한 혜택 또한 보유 비용을 감소시키고 고가주택의 장기 보유 경향을 강화한 것임
- 2장 2절에서는 우리나라 법인의 총고정자본형성 대비 토지 순취득 비율을 OECD 국가들과의 비교를 통해 법인(기업)이 왕성한 토지투기를 한 실상을 밝힘
- 법인의 총고정자본형성 대비 토지 순취득이 OECD 국가 평균의 9배 가까이 이르는데, 충격적인 것은 이것이 50년 동안(1975~2025) 지속되어 왔다는 점. 이것이 우리나라가 토건국가, 부동산 공화국 불리는 중요한 원인임. 그리고 이것은 AI 중심의 기술경제로 전환하는 데 큰 장애요인이 된다는 것을 의미함
- 개별 기업이 토지 매입에 과도한 자금을 쏟아붓는 이유로 우리나라 은행의 기업 금융이 미래 수익성이나 사업성에 기반한 대출보다 부동산 담보를 중심으로 이루어지는 금융적 요인과, 토지 보유와 매각으로부터 발생하는 불로소득에 비해 이를 환수하는 보유세와 양도소득세 장치가 약한 조세적 요인 두 가지를 들 수 있는데, 본 연구는 두 번째 원인에 주목하여 해법의 방향과 방안을 모색하려고 했음
- 3장 1절에서는 위와 같은 현상의 중요한 원인 중 하나가 부동산 세제와 주택공급 방식에 있다는 점을 지적함
- 부동산 보유세 실효세율이 매우 낮고, 1주택에 대한 과도한 세제 혜택과 보유세와 양도소득세에서 법인에 대한 과도한 혜택이 중요한 원인

- 보유세 실효세율이 '2022년(0.180%) → 2023년(0.151%) → 2024년(0.147%)'로 하락했는데, 이것을 OECD 국가와 비교하면 하위권에 속한다는 것을 알 수 있음
- 낮은 보유세 실효세율과 1주택자 보유세와 양도소득세의 혜택이 계속 커진 것이 뚜렷한 한 채 현상을 수반하는 서울 집값 폭등의 중요한 원인이 됨
- 개인과 비교해서 법인(기업)에게 보유세와 양도소득세의 과도한 혜택을 부여하고 있는데 이것이 법인(기업)의 왕성한 토지투기의 중요한 원인이 됨
- 공공택지에 공급하는 분양주택이 토지까지 분양하기 때문에 고가(高價)이고 가격이 투기적으로 상승해왔는데, 이것도 집값 상승과 불평등 심화의 중요한 원인임

- 3장 2절에서는 부동산 세제와 주택공급 방식의 방향과 방안을 제시함
- 부동산 세제는 공평의 원칙과 경제성의 원칙, 세무 행정상의 원칙 하에 개혁의 방향을 설정함
 - 취득세는 세율 자체가 높은 것이 아니라 부동산 가격 자체가 비싸고 거래 빈도가 높아 GDP 대비 취득세수가 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 보유세를 충분히 강화한 후에 완화하는 방향이 적절
 - 보유세는 토지와 건물을 분리하여 모든 토지를 합산해서 누진과세 하되 목표를 정하여 점진적이고 지속적으로 강화하고, 건물은 비례세로 하고 완화하는 방향으로 개혁해야 함. 이 방향이 조세 원칙에 부합함
 - 양도소득세는 1주택 비과세의 기준을 2년 보유에서 5년 실거주로, 비과세 기준 12 억 미만을 전국중위주택가격 배율로, 1주택 장기보유특별공제는 최대 80%는 비주택과 동일하게 15년 최대 30%로 전환할 것을 제안. 법인의 양도소득세는 개인과 동일하게 분리과세하는 것으로 전환. 이것이 세무 행정상의 원칙과 공평의 원칙에 부합함
 - 이렇게 전환하면 주택가격의 투기적 상승은 상당 부분 차단할 수 있고, 법인의 토지투기도 상당히 줄어들 것으로 예상됨
- 공공택지에는, 주택보유의 진입장벽을 낮추고 저렴성을 계속 유지할 수 있는 분양주택을 공급하는 것이 중요한데, 본 연구는 개선된 토지임대부 분양주택이 그런 역할을 할 수 있다고 제안함
 - 토지임대료를 시장 토지임대료의 70~80%를 유지하고, 재건축 시 토지를 건물 소유자에게 매각하지 않고 충분한 토지 사용권을 보장하는 것이 핵심임. 이렇게 하면 분양 초기부터 자유 거래를 허용해도 아무 문제가 없음

- 또한 토지임대부 분양주택은 전세와 비용이 비슷하지만, 주거 안정성 면에서 크게 앞서기 때문에 수요가 충분할 것이라고 예상됨

2. 정책 제안

□ 본 연구가 강조하고 싶은 문제의식 세 가지

- 첫째, 보유세 강화를 중심으로 하는 부동산 세제개혁을 단행하지 않으면 뜰뜰한 한 채 현상을 수반한 서울의 주택가격 폭등 혹은 상승을 차단하기 어렵고 부동산이 초래한 부당한 불평등을 완화하는 것도 어려움
 - 참여정부와 문재인 정부의 경험을 복기해보면 정책 실행의 적기는 집권 초기이고 (남기업 2025.11.5.), 금융 규제와 결합하면 효과가 더 크게 나타날 것으로 예상된다는 점
- 둘째, 법인(기업)의 토지투기는 기업이 보유한 부동산에 대한 세제 혜택이 중요한 원인 중 하나이고 이것이 경제 활성화에 부정적 영향을 준다는 점
 - 부동산 세제개혁을 통해 법인의 토지투기가 줄어들게 되면 AI 중심의 기술경제로 전환이 훨씬 용이해진다는 점
- 셋째, 서울 및 수도권에 종래와 같은 방식의 주택공급은 결국 고가(高價)이기 때문에 부채는 증가하고 개발이익을 초기 분양자가 독차지하기 때문에 불평등은 심화된다는 점
 - 민간의 재산권을 제약해서 조성한 공공택지와 도심 내 국공유지는 공공이 보유하면서 임대하고 건물만 분양하는 주택이 헌법정신에 부합한다는 것. 택지를 민간에 매각하면 토지 수용권의 근거가 되었던 헌법 제23조 3항의 “공공 필요”는 즉시 사라지게 된다는 점을 유념해야 함

□ 본 연구가 제안하는 세 가지 정책

- 부동산 세제개혁 정책의 방향은 다음과 같음
 - 보유세. 토지보유세와 건물보유세로 분리하고 토지보유세를 강화하되 모든 토지를 합산해서 과세하고 건물을 비례세로 하면서 완화하는 방향의 개혁 필요. 이렇게 보유세를 개편해야 ‘1주택주의’를 극복할 수 있음. 그리고 장기 목표를 설정하고 지속적이고 점진적으로 강화한 참여정부의 ‘장기주의’를 복원할 필요가 있음

- 양도소득세. 1주택자에게 부여한 과도한 혜택을 축소하고 장기보유특별공제도 비주택과 동일하게 하는 방향으로 개혁해야 한다는 것
 - 취득세. 우리나라의 GDP 대비 취득세수가 OECD 국가에서 가장 높은 이유는 거래가 빈번하고 부동산 가격이 다른 나라에 비해 높기 때문임. 따라서 보유세와 양도소득세를 개혁하면 취득세수는 자연스럽게 줄어들게 됨. 취득세율 인하는 그 이후에 검토해야 한다는 것
- 둘째, 법인에게 제공한 양도소득세와 보유세의 과도한 혜택은 축소 내지 폐지해야 한다는 것
- 법인의 부동산 양도소득세는 개인과 마찬가지로 분리과세 방향으로 개혁해야 함
 - 부동산 유형별 차등 과세가 초래한, 법인 부동산에 대한 낮은 보유세는 유형별 차등 과세를 폐지하여 바로잡을 수 있음. 이것이 공평 원칙과 경제성의 원칙에 부합
- 셋째, 제대로 설계된 토지임대부 분양주택을 서울과 수도권에 꾸준히 공급하면 자가 보유율과 주거 안정성을 높일 수 있고 개발이익을 꾸준히 환수하여 불평등을 완화할 수 있다는 점
- 종래의 주택공급은 개발이익을 사유화하여 불평등을 심화시키고 엄청난 부채를 유발하는 주택이었다는 점을 명심해야 한다는 점
- ‘똘똘한 한 채 현상’을 수반한 서울 아파트 가격의 지속적 상승 문제는 보유세 강화 중심의 부동산 세제개혁과 주택공급 방식을 새롭게 전환한다면 해결이 가능함. 또한 법인에 대한 과도한 세제 혜택의 축소 내지 폐지는 법인의 토지투기를 완화할 수 있음. 이런 개혁을 통해 불평등을 심화시켜온 ‘자산경제’에서 불평등을 완화하는 AI 주도의 ‘생산경제’로의 이행이 촉진될 수 있을 것임(리사 앳킨스·멀린다 쿠퍼·마르티즌 코닝스 저·김현정 역 2021)

<참고문헌>

- 경실련. 2018. 9. 28. “백년주택 공급 확대 방안 : 토지임대부 건물분양 주택공급방식을 중심으로.” 정동영의원실 연구용역.
- 고윤석·안정근·배민철. 2022. “택지개발지구 개발이익 분배실태 분석 : 수도권 공공택지지구 공동주택을 중심으로.” 《주거환경》. 제20권 1호(통권 55호) pp. 73~84.
- 권용희. 2008. “개발이익은 누구의 뜻인가? 공공택지 개발사례를 통한 시장참여자별 내부수익률 비교 : 부천상동택지개발지구를 중심으로.” 《부동산포커스》. Vol. 4. pp. 8~21.
- 남기업·이진수·채은동. 2023. 『땅에서 온 기본소득, 토지배당』. 이상북스.
- 남기업. 2021. 『불로소득 환수형 부동산체제론』. 개마고원.
- 남기업. 2025.11.5. “박주민 전현희 같은 괜찮던 민주당 의원들까지 왜 이럴까.” 오마이뉴스.
- 리사 앳킨스·멀린다 쿠퍼·마르티즌 코닝스 저·김현정 역. 2021. 『이 모든 것은 자산에서 시작되었다』. 사이.
- 박준. 2018. “비주거용 부동산 종합부동산세 개선방안.” <공간과 사회>. 통권 63호. pp. 267~299.
- 오지윤·조덕상. 2019. “토지구매의 거시경제적 함의 : 법인의 토지 순구매에 대한 연구.” KDI(한국개발연구원). 연구보고서 2019-11
- 이선화. 2016. “부동산 자산 분포 및 재산과세 부과 특성 분석.” 한국지방세연구원.
- 이진순. 2005. “부동산세제의 근본적 개혁방안.” 한국조세연구원.
- 이창무·나강열·구자훈. 2004. “아파트 분양가조정과 개발이익분배.” 《주택연구》. 12 (2). pp. 89~110.
- 전강수. 2011. “공공성의 관점에서 본 한국 토지보유세의 역사와 의미.” 《역사비평》. No. 94. pp. 68~103.
- Lincoln Institute of Land Policy & Minnesota Center for Fiscal Excellence. 2021. “50-State Property Tax Comparison Study For Tax Paid In 2020”
- Rognlie, Matthew. 2016. “Deciphering the Fall and Rise in the Net Capital Share.”

Brookings papers on economic activity.

Stiglitz, J.E.·이순희 역. 2013. 『불평등의 대가』 . 열린책들.

Tigran Poghosyan 2016. “Can Property Taxes Reduce House Price Volatility? Evidence from U.S. Regions.”IMF Working Paper WP/16/216

국토교통부. 2025. 9.7 새정부 「주택공급 확대방안」 보도자료

국토교통부. 2025. 10.14 「주택시장 안정화 대책」 보도자료

금융위원회. 2025.6.27. 「가계부채 관리 강화 방안」 보도자료

경향신문. 2025.7.1. “한국은 투자 수단이 부동산에 한정... 주거 불안정 초래”

금융경제신문. 2025.5.21. “압구정 현대7차 245㎡, 130억5000만원 거래... ‘역대 최고가’ 경신”

동아일보. 2025.7.3. “李대통령 ‘이번 대출규제는 맛보기... 수요 억제책 엄청 남았다.”

동아일보. 2025.9.11. “李 ‘부동산 투기 멈추려면 끊임없이 대책 내놔야.”

조선일보. 2025.10.14. “李대통령 ‘부동산 시장 폭탄돌리기... 日처럼 될 것.”

중앙일보. 2025.10.22. “한국 보유세 부담 낮다?...거래세 포함하면 조세 부담 OECD 2배”

헤럴드경제. 2025.9.11. “‘주식시장 정상화가 새정부 과제 핵심 중 핵심.”

HUG. 2025.12.1. “민간아파트 분양가격 동향”

브이월드(vworld.kr) : 공동주택개별공시가격

통계청(kosis.kr)

한국부동산원, 주간 아파트 가격동향 조사(<https://www.reb.or.kr/r-one/portal/bbs/pages/searchBulletinPage.do>)

한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

OECD(stats.oecd.org)