



기본 | 20-20

사회통합을 위한 부동산자산의 불평등 완화방안 연구

Policies to Reduce Inequalities in Real Estate Assets for Social Cohesion

이형찬, 송하승, 오민준, 김지혜, 최수

기본 20-20

사회통합을 위한 부동산자산의 불평등 완화방안 연구

Policies to Reduce Inequalities in Real Estate Assets for Social Cohesion

이형찬, 송하승, 오민준, 김지혜, 최수

■ 저자

이형찬, 송하승, 오민준, 김지혜, 최수

■ 연구진

이형찬 국토연구원 연구위원(연구책임)

송하승 국토연구원 부연구위원

오민준 국토연구원 연구원

김지혜 국토연구원 부연구위원

최 수 국토연구원 선임연구위원

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장

이수욱 국토연구원 주택·토지연구본부장

박천규 국토연구원 부동산시장연구센터장

김승종 국토연구원 연구위원

김근용 국토연구원 선임연구위원

문영훈 국토교통부 사무관

박 준 서울시립대학교 교수

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 사회 이동의 제약으로 사회통합을 저해하는 불평등, 특히 부동산자산으로부터 발생하는 경제적 불평등을 통계와 실증분석, 정책 평가, 인식조사를 통해 정책 방안을 제시
- 2 자산에서 발생하는 불평등(지니계수)은 총자산(0.5836), 금융자산(0.6402), 실물자산(0.6491) 순으로 높으며, 부동산자산(0.6655)에서 상대적 불평등 기여는 74.6%로 거주주택 자산(37.4%)과 거주주택 이외 자산(37.2%)의 기여는 비슷하나 거주주택 자산의 불평등 기여 비중이 증가
- 3 부동산자산을 구매, 축적하는 과정에서 베이비부머 세대는 근로소득을 기반으로 하였으나, 에코 세대는 대출과 상속 또는 증여 등에 의존이 높아 세대별로 상이
- 4 전문가들은 주요 부동산정책이 시장의 경기변동에 대응하기 위한 수단으로 활용되었으며, 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책으로써는 한계가 있음을 인식

본 연구보고서의 정책 제안

- 1 (조세정책) 양도소득세는 공제와 감면 제한, 상속세와 증여세제는 급격한 누진세율 적용과 공제범위 제한, 종합부동산세제는 공정시장가액비율 일치와 공시가격 현실화 추진
- 2 (재정정책) 공급 확대를 위해 지속적인 저렴주택 공급, 사회적 협동조합이나 사회적 경제 등을 통한 운영 확대
- 3 (금융정책) 저소득층이나 저자산층을 위한 금리나 세제 지원 확대, 지속적인 부동산시장 안정화 대책 마련
- 4 (이익환수정책) 법취지에 맞게 부과 범위 확대, 부과 대상 사업을 포괄적으로 전환, 환수금의 가금화 방안 마련



1. 서론

□ 연구 배경과 필요성

- 불평등은 사회 이동을 제약, 자원과 재능을 왜곡, 지속가능한 사회를 통제하며, 특히 최근 부동산자산에 따른 불평등이 주요 관심사
- 불평등도를 측정, 부동산자산 불평등의 원천 요인에 따라 분석, 이에 대한 인식과 행태 조사, 그간 부동산정책의 성과와 한계를 통해 부동산자산 불평등에 따른 정책 방안 도출 필요

□ 연구 범위와 방법

- 전국 대상 가계금융복지조사 자료는 2012년부터 2019년까지 자료를, 주거실태조사 자료는 2019년 자료를 활용, 부동산자산 불평등의 추정과 요인 분해
- 문헌조사를 통해 최근 이론과 연구동향을 고찰, 불평등의 추정과 요인분해를 위해 통계분석과 실증분석을 수행, 집중면담조사로 부동산자산의 불평등에 대한 인식과 행태를 진단, 전문가 자문을 통해 부동산정책의 성과와 한계를 진단

□ 선행연구와 차별성

- 경제적 불평등을 소득 중심으로 살펴본 선행연구와 달리 최근 집중되고 있는 부동산자산을 중심으로 불평등의 추정과 요인분해를 집중적으로 접근
- 부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 지니계수로 추정, 이를 Shorrocks분해와 Shapley값 분해를 통해 요인별로 분석
- 부동산자산 보유 여부와 세대별(베이비부머, 포스트베이비부머, 에코 세대)로 분류, 집중면담조사를 통해 부동산 불평등에 대한 인식과 행태로부터 시사점

2. 불평등 관련 이론과 연구 동향

□ 불평등을 측정하는 지표

- 불평등도의 변화와 국가 간, 지역 간 차이를 규명하기 위해 N분위 배율, 파레토 계수, 대수 분산, 변동계수, 타일지수, 지니계수, 앳킨슨 지수 등을 소개
- 불평등 추정에 일반적으로 활용하고 있는 지니계수로 불평등을 측정하고, 이를 Shorrocks분해와 Shapley값 분해를 통해 원천별 기여 분석

□ 최근 연구 동향과 사회통합

- 최근 불평등 관련 연구는 부동산 소유와 자산 선택, 부동산 소유와 자산 이전, 자산 불평등, 주택자산과 소득, 자산 불평등의 추정 등으로 이루어지고 있으며, 특히 사회통합을 저해하는 불평등의 원천에 대한 논의를 진행
- 경제적 불평등, 특히 부동산자산의 대물림과 사회경제적 지위의 고착화는 사회 계층화를 불러일으켜 사회적 이동을 가로막고 사회통합을 저해
- 사회통합을 “공동체 내외부의 위협으로부터 사회적 배제와 소외를 기각하여 사회적 이동을 보장함으로써 공동의 목표를 통해 새로운 사회질서를 지속가능하도록 모색하는 과정”으로 정의
- 이 연구에서는 사회적 포용(social inclusion), 사회적 자본(social capital)과 사회적 이동(social mobility)이라는 삼각축으로 구성된 사회통합(social cohesion)이 한국 사회에서 경제성장과 부동산자산을 통한 자본 축적 과정을 거치면서 지속 가능하게 전개되고 있는지를 규명

□ 부동산자산 불평등 완화 정책을 마련하기 위한 정책 규범

- 사회통합 위한 기존 경제적 불평등 해소 방안을 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 접근을 위한 규범으로 접근

3. 부동산자산 불평등의 추정과 분해

□ 자산 불평등 현황

- OECE(2015)에 따르면 한국은 2015년 저네 가계 자산 구성 중 비금융자산 비중이 73.3%로 거주주택 36.3%, 기타 부동산 31.4%로 대부분 부동산
- 주택소유통계(2020)에 따르면 주택을 소유한 개인은 전년 대비 3.8% 증가, 이중 다주택 소유자는 전년 대비 4.3% 증가
- 가계금융복지조사(2019)에 따르면 부동산자산 규모(3억 원 기준) 대비 임대소득은 3~6억 원 가구는 8.2배, 6~9억 원 가구는 18.2배, 9~12억 원 가구는 38.0배, 12~15억 원 가구는 56.4배 15~30억 원 가구는 88.4배, 30억 원 이상 가구는 255.1배로 부동산자산 규모가 클수록 임대소득 배율이 증가
- 희소성, 영속성, 비탄력성, 부동성이라는 부동산의 특질에 따른 독점적 지배는 사적 소유를 통해 경제적 지대를 추구, 시장의 신호만으로 효율성을 담보할 수 없으므로 불평등을 해결하기 위해 비시장적 규제

□ 부동산자산 불평등의 추정

- 지니계수를 통해 불평등도를 측정하고, 불평등지수 분해 방법을 활용하여 원천별 불평등 기여도 분석
- 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행)와 주거실태조사(국토교통부·국토연구원)를 바탕으로 부동산자산 불평등도를 측정한 결과 2012년 이후 총 자산과 부동산자산 모두 꾸준히 증가
- 자산 불평등 관점에서 총자산(0.5836)보다는 금융자산(0.6402)이, 금융자산보다는 실물자산(0.6491)의 불평등이 크게 나타나고 있으며, 부동산자산(0.6655)에서 상대적 불평등 기여는 74.6%로 거주주택 자산(37.4%)과 거주주택 이외 자산(37.2%)의 기여는 비슷하나 거주주택 자산의 불평등 기여 비중이 증가
- 지역별로는 수도권이 비수도권보다 상대적으로 부동산 불평등도가 높으며, 특히 거주주택 자산 불평등도는 수도권에서 0.6586~0.7069, 비수도권에서 0.5960~0.6328로 다른 자산보다 거주주택자산의 지역 간 불평등도가 증가

- 차가주택에 거주하는 가구(실물자산 불평등도 0.8517~0.8793)는 자가주택에 거주하는 가구(실물자산 불평등도 0.4819~0.5292)보다 상대적으로 자산 불평등이 큼
- 자가주택 보유 기간에 따라 불평등도는 평균 0.4491, 1년 보유 0.3840, 1~5년 보유 0.4131, 5~10년 보유 0.4341, 10~20년 보유 0.4700, 20년 초과 0.5004로 부동산자산의 자산가치가 상승에 따라 자가주택 보유기간이 길수록, 불평등도가 높게 나타남

□ 자산 원천별 부동산자산 불평등의 기여

- 자산이나 소득을 구성하는 각 구성 항목을 대상으로 불평등에 대한 기여도를 알아보기 위해 총자산 불평등에 대해 자산 원천별로 어느 자산 항목이 불평등 심화에 기여하였는지를 Shorrocks 분해와 Shapley값 분해로 분석
- Shorrocks 분해에 따르면 거주주택 이외 부동산(50.2%), 실물자산 중 거주주택 자산(25.2%) 순으로 불평등도 기여가 높으며, 특히 자산 격차에 거주주택자산의 영향이 높아지고 있음(2012년 20.6% → 2019년 25.2%)
- Shapley값 분해에 따르면 거주주택자산(37.4%)과 거주주택 외 자산(37.2%)에서 불평등도 기여가 높으며, 최근 자산 격차에 거주주택 자산의 기여도(2012년 33.7% → 2019년 37.4%)가 높아지고 있어 앞선 분석과 동일한 결과
- 부동산자산에 따른 불평등을 완화하기 위해 거주주택자산에 대한 정책적 수단이 필요함을 시사
- 주거실태조사를 바탕으로 Shapley값 요인 분해 결과, 총자산 불평등도에서 거주주택 자산이 약 65% 기여, 특히 거주주택의 구매 당시 가격 외에 자본차익도 약 22% 기여함으로써 주택가격 상승에 따른 자본차익이 불평등을 심화

4. 부동산자산 불평등에 대한 인식조사

□ 부동산자산 불평등에 대한 인식조사를 위한 집단 분류

- 부동산자산 유무와 세대에 따른 자산 축적의 과정과 결과의 차이, 자산과 부동산자산 운용 행태, 부동산 관련 제도와 정책에 대한 인식 등을 진단하기 위해 세대별 집단심층 토의 조사
- 세대는 문헌조사와 전문가 자문을 통해 베이비부머 세대(1955~1963년생 현재 57~65세), 포스트베이비부머 세대(1964~1978년생 현재 42~56세), 에코 세대(1979~1992년생 현재 28~41세)로 분류

□ 부동산자산을 통한 부의 축적 행태

- 부동산자산 구매(임차)을 위한 초기 자본을 베이비부머 세대는 근로소득 기반으로 축적한 금융자산과 현금, 에코 세대는 대출과 더불어 상속, 증여 등과 같은 부모 세대(베이비부머 세대)에 의존이 높아져 세대 간 차이

□ 부동산을 통한 자산 증식에 관한 인식

- 부동산을 통한 자산 증식에 대해 에코 세대는 적극적이지만, 포스트베이비부머와 베이비부머 세대는 소극적(보수적)인 성향
 - 에코세대는 현실적으로 부동산 투자에 적극적이지만 과도한 초기 비용으로 주식과 같은 다른 투자처로 자산 증식을 선호하기도
 - 포스트베이비부머와 베이비부머 세대는 주택연금, 주택 다운사이징 후 현금화 등 부동산자산을 활용하여 노후 생활 자금 마련을 계획

□ 부동산자산의 대물림을 통한 불평등

- 베이비부머 세대가 부동산자산을 통해 축적한 부가 상속과 증여를 통해 유형의 자산으로, 교육 등을 통한 인적 자산으로 다음 세대인 에코 세대로 부가 전이
- 부모 세대로부터 직접 지원받는 자본과 인적 자산을 통한 높은 임금을 통해 에코 세대 내에서 부동산자산을 통한 부의 불평등이 심화할 우려

- 부동산자산의 불평등 완화를 위해서는 세대 간 부동산자산 축적의 순환 사슬을 절연하는 것이 필요하지만, 이에 대한 저항이 높은 편

5. 주요 부동산정책의 전개와 한계

□ 주요 부동산정책의 전개

- 부동산정책이 경기변동에 대응하기 위한 수단으로 조세, 금융, 공급을 중심으로 활용되면서 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책으로써 한계

□ 주요 부동산정책의 한계와 전환

- 부동산정책 평가 결과, 대다수 전문가는 부동산자산의 소유 불평등 현상이 심화하고 있어, 이를 완화하기 위해 부동산정책의 활용이 필요하다고 평가
- 그간 부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책의 효과성을 평가한 결과, 효과적이지 않았다는 평가가 대부분이지만, 각 부동산정책 수단을 부동산자산 불평등 완화를 위해 활용하는 것은 적절하다고 평가
- 향후 경제적 불평등과 이에 따른 심화 과정에서 사회통합을 도모하기 위해 불평등을 완화할 수 있는 부동산정책으로 전환 필요

6. 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 과제

- 부동산자산으로부터 발생한 불평등을 완화하기 위해서 부동산의 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책과 개발이익환수정책 등 부동산 관련 정책을 유형화하여 접근
- 불평등 완화를 위한 부동산 조세정책으로 양도소득세제는 조세 연기에 대한 이자 부과방안과 공제와 감면을 제한하는 방안, 상속세와 증여세제는 개인소득세 과세 대상으로 전환하되, 급격한 누진 세제를 적용하고 공제범위를 제한하는 방안, 종합부동산세제는 공정시장가액비율을 일치하고 일관되고 예측 가능한 공시가격 현실화를 추진하는 방안을 제안

- 부동산 재정정책, 즉 공급정책으로 공공임대주택 등 저렴주택을 지속해서 공급 확대하는 방안, 융자나 기금 등을 사회적 협동조합이나 사회적 경제 등을 통해 운영하는 방안 제안
- 부동산 금융정책으로 저소득층이나 저자산층을 위한 금리나 세제의 지원, 지속적인 부동산시장 안정화를 위한 대책 방안 제안
- 개발이익환수정책으로 법률에 부합하도록 개발이익의 범위를 검토하는 방안과 부과 대상 사업을 포괄적으로 규정하고, 환수금을 기금화하는 방안 제안
- 그밖에 종합부동산세를 보완하는 국토보유세, 토지배당에 관한 논의의 필요성을 지적하였으며, 공동에서 창출한 공통부를 통해 무조건적이고 보편적이며 개별적인 분배방식을 원칙으로 하는 기본소득(또는 기본자산)을 향후 부동산자산 불평등을 완화하는 대안으로 검토할 것을 제안

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책 제언	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구 범위와 방법	6
3. 주요 개념과 연구 흐름	7
4. 선행연구 검토와 차별성	9

제2장 불평등의 사회적 이슈와 정책 규범

1. 불평등 관련 이론	15
2. 최근 관련 연구 동향	19
3. 사회통합과 불평등	24
4. 정책 규범	27

제3장 부동산자산 불평등의 추정과 분해

1. 자산 불평등 현황	35
2. 부동산자산 불평등의 추정	44
3. 부동산자산 불평등도 분해	57
4. 소결: 불평등을 심화시키는 부동산자산	65

제4장 부동산자산 불평등에 대한 인식조사

1. 집단심층토의 개요	69
2. 부동산자산을 통한 부의 축적 행태	73
3. 부동산을 통한 자산 증식에 대한 태도	77
4. 부동산자산의 대물림을 통한 불평등	80
5. 소결: 부동산자산을 통한 부의 대물림과 격차 심화	85

제5장 주요 부동산정책의 전개와 한계

1. 부동산정책의 유형	91
2. 부동산정책의 평가	108
3. 소결: 불평등 완화를 위한 부동산정책의 전환 필요	118

제6장 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 과제

1. 부동산자산 불평등 완화 정책 방안 마련을 위한 정책 유형화	127
2. 부동산 조세정책	129
3. 부동산 재정정책(공급정책)	134
4. 부동산 금융정책	137
5. 개발이익환수정책	138

차 례

CONTENTS

제7장 결론

1. 종합	143
2. 기대효과와 향후 과제	145
 참고문헌	 147
SUMMARY	154
부 록	156

〈표 1-1〉 선행연구와 차별성	11
〈표 3-1〉 주요 국가의 자산과 부채 구성 비교표	36
〈표 3-2〉 가계금융복지조사와 주거실태조사의 자산구분 비교	46
〈표 3-3〉 가계금융복지조사의 자산관련 분류표	47
〈표 3-4〉 가계금융복지조사의 자산 종류별 자산액과 비중	49
〈표 3-5〉 자산 불평등도(지니계수)	52
〈표 3-6〉 지역별 자산 불평등도(지니계수)	53
〈표 3-7〉 자가주택 거주여부별 자산 불평등도(지니계수)	54
〈표 3-8〉 시도별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수)	55
〈표 3-9〉 자가주택 보유 기간별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수)	56
〈표 3-10〉 자가주택 자본차익 규모별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수)	56
〈표 3-11〉 자산의 Shorrocks 분해	60
〈표 3-12〉 원천자산의 샵플리 값 분해(2012년, 일부)	62
〈표 3-13〉 연도별, 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 한계효과(절대적 기여도) ..	63
〈표 3-14〉 연도별, 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 상대적 기여도	63
〈표 3-15〉 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 기여도	64
〈표 3-16〉 자본차익을 고려한 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 기여도	64
〈표 4-1〉 집단심층도의 대상 집단 설계를 위한 세대 구분	70
〈표 4-2〉 집단심층도의 대상 집단 구분	72
〈표 4-3〉 부동산자산이 있는 집단의 세대별 부동산자산 형성 과정	74
〈표 4-4〉 부동산자산이 없는 집단의 세대별 부동산자산 형성 과정	76
〈표 4-5〉 향후 부동산 투자에 적극적인 태도를 보이는 이유	78
〈표 4-6〉 다른 투자처로 자산 증식을 선호하는 이유	78
〈표 4-7〉 향후 부동산 투자에 소극적인 태도를 보이는 이유	79

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-8〉 부동산 투자에 대한 개인적 제약	79
〈표 4-9〉 부동산자산의 대물림으로 인한 상대적 박탈감-एको 세대	81
〈표 4-10〉 상속과 증여에 대한 인식	82
〈표 4-11〉 상속과 증여세 완화 필요 이유	83
〈표 4-12〉 상속과 증여세 강화 필요 이유	84
〈표 4-13〉 상속과 증여세 부과 예	84
〈표 5-1〉 8·13 부동산대책 양도소득세율	95
〈표 5-2〉 7·10 대책 취득세율 인상(안)	98
〈표 5-3〉 9·13 대책의 주택구매 목적과 지역별 LTV, DTI 비율	104
〈표 5-4〉 개발이익환수 제도의 주요 연혁	106
〈표 5-5〉 주요 부동산정책과 불평등 완화 관련 정책 점검	121

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 저소득가구가 평균 소득 가구로 이동하는데 소요되는 시간	4
〈그림 1-2〉 부동산자산의 개념	7
〈그림 1-3〉 연구 흐름	8
〈그림 2-1〉 사회통합의 요소	26
〈그림 3-1〉 주택자산 소유의 변화	38
〈그림 3-2〉 부동산자산 보유 규모별 (평균) 가수 소득 분포	40
〈그림 3-3〉 부동산자산 보유 규모별 임대소득 분포와 배율	40
〈그림 3-4〉 거주 주택가격별 (평균) 가구소득 분포	41
〈그림 3-5〉 거주 주택 가격대별 임대소득 분포와 배율	41
〈그림 3-6〉 총자산 10백분위, 90백분위의 평균값과 90/10백분위 배수	42
〈그림 3-7〉 총자산 10백분위, 90백분위의 중위수와 90/10백분위 배수	43
〈그림 3-8〉 로렌츠 곡선	45
〈그림 3-9〉 연도별 자산 종류별·지역별 자산 지니계수	51
〈그림 3-10〉 연도별 자산 격차에 대한 자산 원천별 기여도	59
〈그림 4-1〉 초기 부동산자산 소유를 위한 자본 마련 방식	73
〈그림 4-2〉 세대별 30세 시기에 사회경제적 여건	77
〈그림 4-3〉 부동산 투자에 대한 태도	80
〈그림 4-4〉 부동산자산을 통한 부의 대물림과 격차 심화 구조	87
〈그림 5-1〉 재산세 부동산분 과세액 추이	92
〈그림 5-2〉 종합부동산세 과세 인원과 결정 세액	93
〈그림 5-3〉 부동산 거래세액 추이	93
〈그림 5-4〉 부동산정책의 필요성에 대한 응답 분포	111

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 5-5〉 부동산정책의 효과성에 대한 응답 분포	113
〈그림 5-6〉 부동산정책의 적절성에 대한 응답 분포	115
〈그림 5-7〉 부동산자산 불평등 완화를 위한 향후 정책 방향에 대한 응답 분포	117
〈그림 6-1〉 부동산 불평등 완화를 위한 정책 유형 도출	128

CHAPTER 1

서론

1. 연구 배경과 목적	3
2. 연구 범위와 방법	6
3. 주요 개념과 연구 흐름	7
4. 선행연구 검토와 차별성	9

01 서론

불평등은 사회적 이동을 가로막아 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 경로를 통해 부정적인 영향으로 사회통합을 저해한다. 최근 들어 경제적 불평등 논의 영역 중 부동산자산은 사회적 이슈이며, 그 격차에 따른 불평등은 심화되고 있다. 이 연구는 부동산자산에 따른 불평등의 현황을 살펴보고, 이론을 기반으로 불평등을 추정하며, 불평등도를 요인 분해하여 어느 요인이 경제적 불평등에 얼마나 영향을 미치는지를 규명한다. 이 장에서는 연구 수행 배경과 목적, 분석범위와 방법을 제시하고, 기존 수행한 연구와 비교하여 부동산자산에 따른 불평등을 측정, 요인 분해, 인식조사, 정책 평가 등을 통해 차별성을 부각하고자 한다.

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

(1) 왜 불평등이 문제인가?

불평등은 역사적으로 항상 존재하였으며 최근 ‘기울어진 운동장’이나 ‘사다리 걷어차기(kicking away the ladder)’는 사회적 이동성(social mobility)을 제약하고 경제적 활력(economic vitality)을 떨어뜨려 공동체를 붕괴시킬 우려가 있다. 불평등의 관점은 다양하지만, 사회구조(또는 체제)에 따른 불평등¹⁾과 제도와 정책에 따른 불평등으로

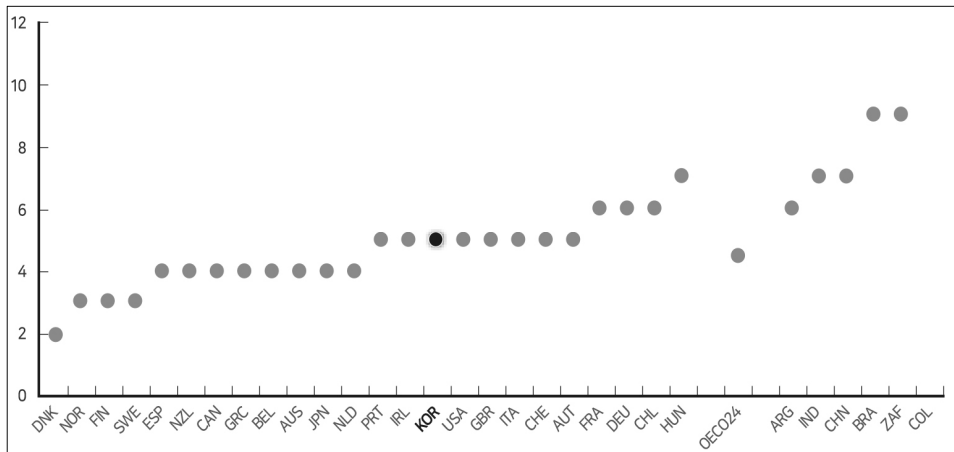
1) 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 ‘인간불평등기원(1778)’에서 인간 불평등의 기원을 사유재산의 소유로 보고 개인의 자유와 평등을 확보하기 위해 공동의 이익을 지키기 위한 약속을 ‘사회계약’을 통해 이루어야 한다고 주장하였다.

구분할 수 있으며, 특히 부동산자산은 부동산의 비탄력성, 고정성 등 고유한 특징으로 인해 경제적 불평등을 심화시킬 수 있다.

OECD(2012)는 사회 이동이 어려워질수록 재능과 자원 배분의 왜곡을 가져와 경제 성장을 저해하고, 삶에 대한 만족도나 사회통합을 감소시킨다고 지적한다. 한국 사회에서 이른바 ‘굳어진 바닥(sticky floors)’은 소득 하위집단이 소득 상위집단으로 이동할 확률이 낮아졌지만, ‘굳어진 천장(sticky ceiling)’이 더 견고해져 소득 상위집단이 소득 하위집단으로 이동할 확률 역시 낮아진다. 실제로 한국은 부모와 자녀 간 경제적 지위의 상관관계가 상당히 높은 것으로 보고되고 있다. 한국의 소득 불평등 현황과 세대 간 사회 이동 추세를 고려하면 한국의 소득 하위 10%에 속하는 가구가 평균 소득 가구로 이동하는 데 다섯 세대의 시간이 소요되며, 이 소요 기간은 OECD 평균인 4.5 세대에 비해 약간 길다.

따라서 사회 이동을 제약하는 불평등, 특히 부동산자산으로부터 발생하는 경제적 불평등을 고찰하여 제도나 정책으로 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 불평등 원인을 개인의 게으름이나 건강 등 결과론적 접근이나 사회구조에 따른 체제론적 접근이 아니라, 제도나 정책으로부터 발생하는 불평등을 해결할 방안을 도출할 필요가 있다.

그림 1-1 | 저소득(소득하위10%)가구가 평균 소득가구로 이동하는 데 소요되는 시간(예상소요세대)



자료: OECD, 2018a, 27.

(2) 부동산자산의 특징과 불평등

부동산은 어느 상품이나 서비스와는 다른 특질(희소성, 영속성, 비탄력성, 부동산성 등)을 지니고 있다. 부동산은 독점적 지배가 가능하고 사적 소유를 통해 경제적 지대를 추구할 수 있다. Stiglitz(2013)는 지대추구행위가 “파이의 크기를 키우기보다는 더 큰 조각을 차지하려는 경향”으로 노력한다고 지적하였다. 부동산은 영속적이지만 본질적으로 부족하므로 가치를 저장하기 쉬운 시장에서 담보물로 활용하기에 좋은 자산이다. 한편 부동산을 가장 적절하게 이용할 수 있는지를 결정하는 데 시장의 가격신호만으로 효율적 선택을 할 수 없다는 주장이 존재한다. 결국 시장 지향적인 정부에서조차 토지 이용에 대한 비시장적 규제를 적용하는 것으로 확인된다.

부동산자산의 불평등이 소득의 불평등보다 더 높은 경향이 있음에도 불구하고, 부동산자산 불평등에 대한 논의는 소득 불평등에 대한 논의보다 활발하지 못하다. 따라서 경제적 불평등을 분석할 때 소득에 따른 불평등과 함께 부동산자산을 포함하여 논의되어야 올바른 진단과 함께 실효성 있는 정책방안을 도출할 수 있다.

부동산자산의 불평등을 완화하기 위한 부동산정책 방안을 시급히 마련해야 한다. 따라서 부동산자산 불평등 문제의 원천을 살펴보고 이에 대한 문제해결 방안을 도출하기 위해서는 그간 정부가 추진해 온 부동산정책을 부동산자산 불평등 완화의 관점에서 살펴보고 이에 따른 정책방안을 제안할 필요가 있다.

2) 연구 목적

이 연구에서 부동산자산의 불평등 완화방안을 마련하기 위해 다음과 같은 목적을 설정하였다. 첫째, 선행연구를 통해 부동산 불평등을 이론적으로 고찰하고 이를 정리하였다. 둘째, 부동산의 불평등도를 추정하고, 요인 분해를 통해 분석하였다. 셋째, 심층면담조사를 통한 정성적 분석을 통해 부동산 불평등의 사회적 인식을 진단하였다. 넷째, 불평등 완화를 위한 부동산정책을 살펴보고 정책을 분석하고 평가하였다. 다섯째, 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 방향을 마련하고 정책과제를 제안하였다.

2. 연구 범위와 방법

1) 연구 범위

이 연구의 공간적 범위를 전국으로 하여 부동산자산에 따른 불평등의 추정과 요인 분해 등의 분석을 시행한다.

부동산자산 보유의 불평등도 추정은 최근 10년간을 분석의 시간적 범위로 하였다. 부동산자산 불평등도 추정은 구득 가능한 한 최근 통계자료를 바탕으로 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2012~2019)는 2012년부터 2019년까지를 활용하였으며, 주거실태조사(국토교통부·국토연구원, 2019)는 2019년을 활용하였다.

이 연구에서는 불평등 관련 이론을 고찰하고 부동산자산의 불평등도를 추정하고 불평등에 대한 요인 분해를 시행하였다. 또한 부동산자산의 불평등에 대한 인식조사를 시행하였고, 부동산자산의 불평등 완화를 위한 부동산정책을 분석하였다. 이러한 연구를 통해 부동산자산의 불평등 완화를 위한 정책방향과 과제를 제안하였다.

2) 연구 방법

이 연구의 목적을 달성하기 위해 문헌조사, 통계분석, 실증분석, 인식조사, 전문가 서면조사 등의 연구 방법과 전문가 세미나와 자문회의를 실시하였다.

먼저 문헌을 통해 부동산자산의 불평등 이론 고찰과 최근 연구 동향, 부동산자산의 불평등 추정을 위한 연구 동향 등과 부동산자산의 불평등 완화 관련 정책과 제도 등을 조사하였다. 부동산자산 불평등 현황과 실태를 살펴보기 위해 통계분석을 실행하였으며, 실증분석을 통해 부동산자산의 불평등도를 추정하고 불평등 요인을 분해하여 불평등에 기여하는 바를 분석하였다. 또한 부동산자산 불평등에 대한 인식과 문제의식, 전망 등을 정성적으로 접근하기 위해 일반인을 대상으로 세 가지 세대(베이비부머 세대, 포스트베이비부머 세대, 에코 세대)로 분류하고 부동산자산 보유 여부에 따라 여섯 집단으로 나누어 심층 집단토의(focus group interview) 또는 심층 면접조사(in-depth

interview)를 실시하였다. 부동산자산의 불평등 현황과 이에 따른 부동산정책의 성과를 평가하기 위해 부동산 관련 전문가(대학교수, 연구원 등)를 대상으로 서면 자문하였으며, 정책의 필요성과 공론화를 위한 전문가 세미나를 개최하였다. 마지막으로 이상의 연구 결과를 종합하여 전문가 자문회의 등을 통해 정책 방향과 정책과제를 제안하였다.

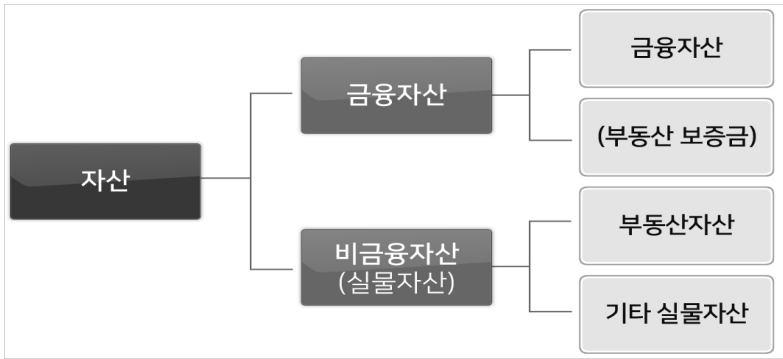
3. 주요 개념과 연구 흐름

1) 주요 개념

자산은 일반적으로 금융자산과 비금융자산으로 구분하며, 비금융자산을 실물자산이라고도 부른다. 비금융자산은 주택, 토지, 건물 등 부동산자산과 기타 실물자산으로 구성된다. 이 연구에서는 부동산자산을 주택과 토지에 한정²⁾하였다.

불평등은 사회, 문화, 교육 등 다양하게 접근하여 분석할 수 있으나 이 연구에서는 경제적 불평등, 특히 부동산자산 불평등에 초점을 두고 접근한다.

그림 1-2 | 부동산자산의 개념

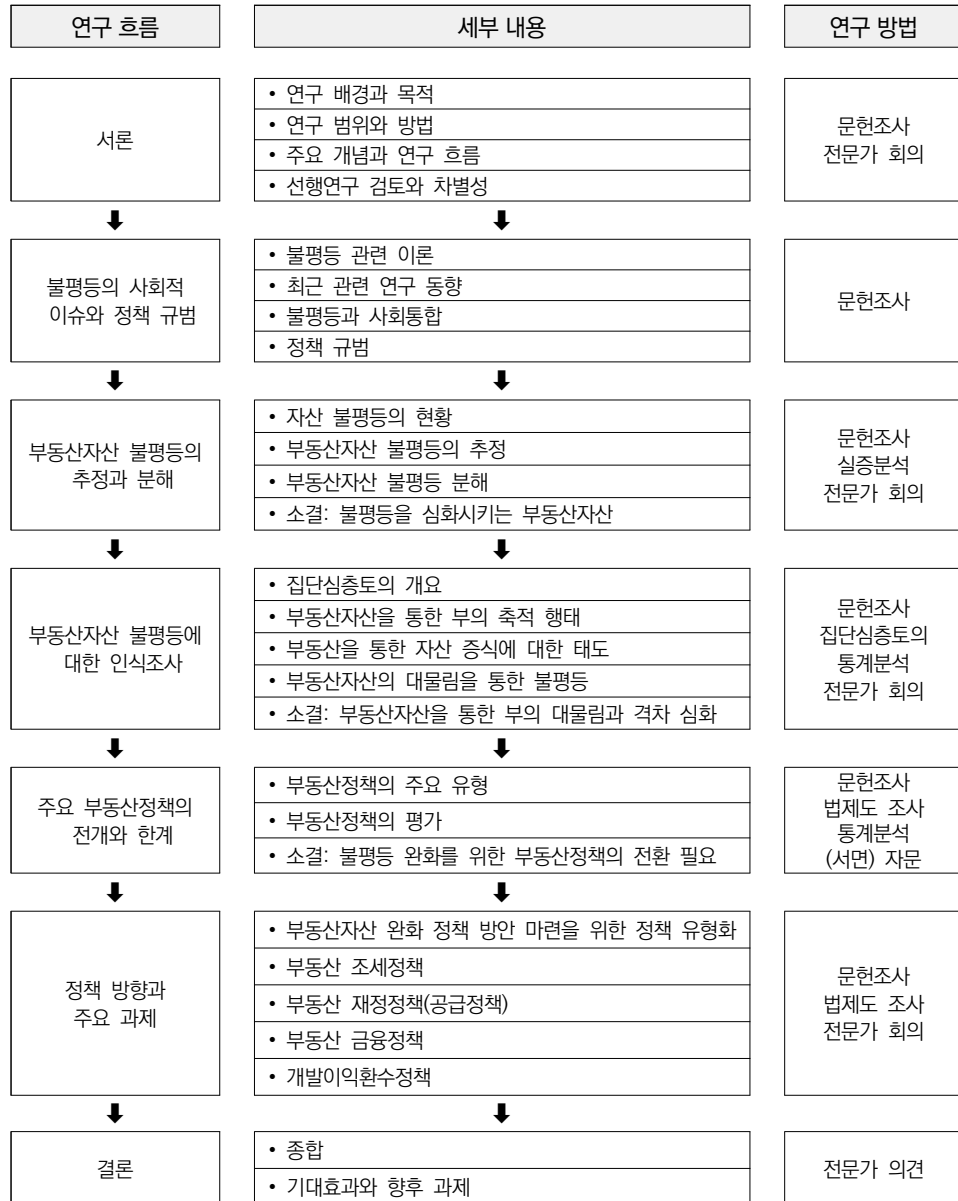


자료: 연구진 작성

2) 비주거용인 건물, 또는 상업용 건물에 대한 자료 접근이 현실적으로 어려우므로 이에 대한 분석은 향후 과제로 수행하도록 한다.

2) 연구 흐름

그림 1-3 | 연구 흐름



4. 선행연구 검토와 차별성

1) 주요 선행연구 정리

남기업(2016)은 취득세 자료를 통해 민간영역에서 발생하는 부동산소득을 매매차익과 귀속임대료의 합으로 추산하였다. 부동산 매매차익과 귀속임대료를 부동산소득에 포함해 계산하여야만 소득분배의 불평등한 현실을 반영할 수 있고, 그래야만 부동산정책 수립의 장애를 극복할 수 있음을 설명하였다. 추산 결과 실질 자본이득은 연간 200조 원 안팎으로 GDP 대비 15% 내외를 차지하고, 임대소득은 연간 250조 원 안팎으로 GDP 대비 연간 16% 내외를 차지하여, 이를 합하면 GDP에서 연간 30% 정도 차지하는 것을 확인하였다. 사회통합을 위해 소득 불평등을 완화하는 방안으로 부동산 불로소득을 환수할 것을 제안하였다.

전해정(2014)은 한국노동패널을 이용하여 지니계수를 분해하였고, 패널분석을 통해 부동산소득이 가구소득 불평등에 미치는 영향을 수도권과 비수도권, 글로벌 금융위기 이전과 이후로 분석하였다. 전 기간에 걸쳐 지니계수 분해를 이용하여 소득 원천별로 분석하였을 때, 총소득에서 부동산소득이 차지하는 절대적, 상대적 기여도가 전국과 수도권에서 크게 나타났으며, 총소득에서 근로소득이 차지하는 기여도는 비수도권에서 크게 나타났다. 글로벌 금융위기 이후에 부동산소득이 가구소득 불평등에 미치는 영향이 줄어드는 결과는 금융위기 이후 가격하락으로 수익성이 악화하여 영향력이 일시적으로 줄어든 것으로 판단하였다. 수도권과 비수도권으로 구분한 가구소득 결정요인을 패널 분석한 결과, 부동산소득의 영향은 수도권이 비수도권보다 높게 나타났다. 반면, 근로소득, 금융소득과 기타소득의 영향은 비수도권이 수도권에 비해 높게 나타났다. 이 연구에서 부동산소득에 따른 소득 불평등을 완화하기 위해서 정부는 고소득층에 세금을 강화하고 저소득에 대한 세금을 감면하는 정책적 배려를 제안하였다. 또한 자산보유를 통해 창출하는 소득 비중이 높아질수록 소득 불평등이 심화하는 경향이 관찰되기 때문에 부동산가격 안정화에 중점을 두어 지역별 차별성 있는 정책을 수립할 것을 제안하였다.

정의철·김진옥(2009)은 한국노동패널을 이용하여 1998년부터 2004년까지 소득 불평등 수준과 변화를 지니계수를 통해 측정하고, 소득원천별로 지니계수를 분해하였다. 주택과 토지의 매매가격뿐 아니라, 주택 전세가격이 급격하게 상승하여 부동산소득의 절대 크기와 총소득에서 차지하는 비중이 점차 증가하고 있음을 규명하였다. 근로소득이 전체 불평등에 미치는 영향력이 점차 확대되고 있으며 또한 부동산소득의 총소득 불평등에 대한 기여도도 지속해서 증가하는 것을 확인하였다. 부동산소득의 총소득 불평등에 대한 상대적 기여도, 상대적 불평등, 상대적 한계효과 등을 결합하여 보았을 때 전반적으로 부동산소득의 총소득 불평등에 대한 영향력은 높아지고 있다. 이 연구에서는 사회보험소득과 이전소득의 총소득 불평등 완화효과가 나타나고 있고, 또한 증가하고 있어서 향후 소득안정과 재분배 정책의 일부 성과가 가시화될 것으로 판단했다.

2) 선행연구와 차별성

이 연구는 자산의 주요 구성요소인 부동산자산을 중심으로 불평등의 이론을 고찰하고 불평등도를 측정하였다. 가계금융복지조사와 주거실태조사 자료를 통해 부동산자산의 불평등도를 시계열적으로 추정, 이를 요인분해하여 어느 유형의 자산이 불평등도 심화에 기여하였는지 분석하였다. 또한 부동산자산 불평등의 사회경제적 영향을 알아보기 위해 세대별 심층면담조사를 통해 행태와 인식을 진단하였다. 부동산자산 불평등과 관련한 부동산정책의 성과와 한계를 짚어보고, 부동산자산의 불평등을 완화하는 방안으로 부동산조세정책, 부동산재정정책(공급정책), 부동산금융정책과 개발이익환수정책을 중심으로 제시하였다.

표 1-1 | 선행연구와 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구 목적	연구 방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 제목: 부동산소득과 소득 불평등 • 연구자: 남기업(2016) • 연구목적: 부동산이 소득불평등의 주요 원인임을 규명하기 위해 전체 부동산소득을 추정	• 문헌조사 • 통계조사	• 소득 불평등 심화와 부동산 • 소득 이론과 사회경제적 현실 • 부동산소득 추산 • 부동산소득과 불로소득, 그리고 소득 불평등
	2	• 제목: 부동산소득이 지역별 가구 소득불평등에 미치는 영향에 관한 실증연구 • 연구자: 전해정(2014) • 연구목적: 한국노동패널을 이용하여 지니계수 분해와 패널 분석을 통해 부동산소득이 가구소득 불평등에 미치는 영향을 실증 분석	• 문헌조사 • 실증분석: 한국노동패널 1차 ~13년차 자료를 이용 지니계수를 소득원천별 분해, 각 소득원천이 가구소득 불평등에 미치는 영향과 가구의 인적 특성과 원천별 소득이 가구소득에 미치는 영향을 분석	• 지니계수분해와 패널분석 모형 구축 • 지역별-소득원천별-연도별 지니계수 분해 결과 • 인적특성별-소득원천별 패널분석 결과
	3	• 제목: 부동산소득이 소득불평등에 미치는 영향 분석 • 연구자: 정의철 외(2009) • 연구목적: 가구 총소득의 불평등도 변화를 지니계수를 통해 분석, 소득원천별 불평등도의 변화 추이와 부동산소득의 불평등도가 가구 총소득의 불평등도에 기여도 정도를 실증 분석하여 시사점을 제시	• 문헌조사 • 통계분석 • 모형 구축을 통한 실증분석	• 이론적 모형 구축: 지니계수, 지니분해 방법과 활용, • 통계분석을 통한 자료 분석: 소득유형과 균등화 소득, • 소득 불평등 추이와 소득원천별 분해 • 정책효과 평가
이 연구		• 연구목적: 부동산자산의 불평등을 분석하기 위해 불평등도를 추정하여 요인을 분석하고, 부동산자산이 사회경제적으로 미치는 영향은 인식조사를 통해 진단하고, 부동산정책의 성과와 한계를 정리하여 부동산자산의 불평등을 완화할 수 있는 정책방향과 정책 방안 도출	• 문헌조사: 이론, 제도, 사례 • 통계분석: 현황과 소득원천별 통계조사 • 실증분석: 부동산자산 불평등도 측정과 요인분해 • 인식조사(FGI)와 전문가 서면 자문 • 부동산 관련 전문가 자문회의를 통한 의견 수렴	• 부동산자산 불평등의 이론 고찰 • 부동산자산 불평등 구조의 추정과 요인분해 • 부동산자산 불평등에 따른 행태와 인식조사 • 부동산자산 불평등과 부동산정책의 성과와 한계 • 정책 방향과 방안 도출



CHAPTER 2

불평등의 사회적 이슈와 정책 규범

1. 불평등 관련 이론	15
2. 최근 관련 연구 동향	19
3. 사회통합과 불평등	24
4. 정책 규범	27

02 불평등의 사회적 이슈와 정책 규범

불평등도를 측정하는 지표는 다양하다. 이 연구에서는 보편적으로 활용하는 지니계수를 통해 부동산자산에 따른 불평등을 측정한다. 불평등 관련 연구는 부동산, 특히 주택 소유와 자산 선택, 자산 이전이나, 자산 불평등, 주택자산과 소득, 자산 불평등 등으로 수행되고 있으며, 상대적으로 부동산자산 불평등과 관련한 연구는 활발하지 못한 편이다. 이 장에서는 불평등을 측정할 수 있는 지표와 관련 이론을 고찰하고, 불평등의 요인을 진단하는 요인분해를 설명한다. 또한 사회통합의 요소를 사회 포용, 사회 자본, 사회 이동으로 풀이하면서 불평등을 극복하기 위한 정책 규범을 고찰한다.

1. 불평등 관련 이론

1) 불평등 측정 지표

불평등¹⁾이 시간에 따라 어떻게 변하고, 국가 간, 지역 간 비교를 위해서는 지표가 필요하다. 여기서는 불평등 지표인 N분위 배율, 파레토 계수, 대수 분산(또는 표준편차), 변동계수, 타일지수, 지니계수, 앳킨슨 지수를 설명²⁾한다.

-
- 1) 유경준(2007)은 선행연구를 통해 불평등도의 공리체계를 익명성(anonymity), 소득동차성(income homogeneity), 인구동차성(population homogeneity), 이전 원칙(transfer principle), 분해성(decomposability)으로 제시한다.
 - 2) 불평등을 해소하기 위해 상위 계층에서 하위 계층으로 이동하더라도 이른바 중산층이 소멸하여 오히려 양극화(bi-polarization)를 초래할 수 있으며 지니계수가 갖는 모순을 해결하기 위해 ER 지수(Esteban-Ray Index)와 울프슨 지수(Wolfson Index) 등의 양극화 지수가 개발되었다.

(1) N분위 배율

N분위 배율은 백분율을 바탕으로 최저 10% 또는 최고 20%처럼 일정 비율로 나타내는 방식이다. 예를 들어 10분위 배율은 전체를 10%씩 나누어 나타내는 방식이고, 5분위 배율은 전체를 20% 나누어 나타낸다. 이 지표는 계산이 간단하며, 직관적인 비율을 제시함으로써 유용한 정보를 제공한다는 장점이 있지만, 하나의 숫자로 나타낼 수 없어 간편성이 다소 떨어진다는 단점이 있다. 한편 N분위 배율은 최고와 최저 비중 사이의 비율, 즉 상위 10%와 하위 10% 간의 배수를 불평등 지표로 사용할 수 있다.

(2) 파레토 계수(Pareto Coefficient)

파레토 계수(Pareto Coefficient)는 일정 소득과 그 이상의 소득을 가진 사람의 수를 비율적으로 계산한다. 그 계산식은 아래와 같다.

$$N = AY^{-\alpha}, \log N = \log A - \alpha \log Y$$

여기에서 Y 는 소득, N 은 Y 이상 소득을 가진 사람의 수이다. α 의 절댓값이 커질수록 직선의 기울기가 가팔라져(고소득 계층이 상대적으로 줄어들면서) 소득분배는 더욱 평등해진다. 파레토 계수는 고소득 계층의 분배에 관해 설명한다는 장점이 있지만, 소득의 최빈값 왼쪽(최저소득에서 최빈값까지)에 있는 부분에서 도수가 상승하는 부분을 설명하지 못한다는 단점이 있어, 종모양(bell-shaped curve)의 소득 분포를 설명하지 못한다.

(3) 대수 분산(log standard variance) 또는 대수 표준편차(log standard deviation)

대수 분산(log standard variance) 또는 대수 표준편차 지표는 다음과 같이 측정한다.

$$V = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log Y_i - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log Y_i)^2$$

소득이 낮아질수록 가중치가 상대적으로 증가하여 저소득층의 소득에 민감하게 반응한다. 예를 들어 저소득층과 고소득층에 동일한 금액만큼 정부가 보조할 때 저소득층에 분배되는 효과를 더욱 잘 반응한다. 대수 분산(또는 표준편차)은 소득의 측정 단위에 영향을 받지 않고, 불평등의 분해(decomposition)가 용이하다는 장점이 있지만, 피구-달톤의 원칙(Pigou-Dalton principle)³⁾에 위배된다는 단점이 있다.

(4) 변동계수(Coefficient of Variation)

변동계수는 대수 분산의 약점을 보완한 지표로, 아래와 같이 표준편차(σ)를 평균(μ)으로 나누어 변동계수(C)를 계산한다.

$$C = \frac{\sigma}{\mu}$$

변동계수는 계산이 간단하며, 피구-달톤의 이전 원칙을 충족, 소득 단위와 무관(unit-free)하다는 장점이 있지만, 모든 소득에 대해 산술적으로 같은 비중을 두어 대수 분산과 비교하여 상대적으로 고소득 계층에 큰 가중치를 두게 된다는 단점이 있다.

(5) 타일 지수(Theil Index)

타일 지수는 정보이론의 엔트로피(entropy) 개념을 불평등 지표에 활용하여 아래와 같이 계산한다.

$$T = \log N - H(x) = \sum x_i \cdot \log N \cdot x_i$$

여기에서 T 는 타일 지수, N 은 사람 수, x_i 는 i 번째 사람의 소득 몫(즉 전체 소득 중에서 i 번째 사람의 소득이 차지하는 비중($0 < T < \log N$))이다. 타일 지수는 피구-달톤의 원칙을 충족하고 분해 분석에 용이하다는 장점이 있지만, 직관적 설득력이 약하고, 상당히 자의적 지표라는 비판이 있다.

3) 이전 원칙이라고도 하며 고소득 계층으로부터 저소득 계층으로 소득이 조금이라도 이전된다면 불평등은 반드시 감소해야 한다는 원칙이다.

(6) 지니계수(Gini Coefficient)

지니계수는 불평등 정도를 구체적이고 객관적인 수치로 나타낼 수 있는 대표적 지표이다. 모집단을 평균 소득으로 정규화(normalized)하고 전체 인구(n)를 둘씩 조합(${}_nP_2$)을 통해 구해진 소득 격차의 합을 조합 수의 두 배로 나누어 계산한다.

$$G_1 = \frac{1}{2n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

여기에서 y_i 는 i 번째 사람의 소득을 나타낸다. 지니계수가 0에 가까울수록 평등한 분배를, 1에 가까울수록 더욱 불평등한 분배를 나타낸다.

지니계수는 모든 사람의 소득에 대해 조합을 만들어 서로 비교하여 그 차이를 평균 소득(μ)으로 나누어 만들며, 피구-달톤의 원칙을 충족하고, 소득 측정 단위와 무관(unit-free)하다는 장점이 있다. 반면, 상대적으로 중위 계층의 변화에 민감하며, 그 결과 값을 직관적으로 해석하기 어렵다는 단점이 있다.

(7) 앳킨슨 지수(Atkinson Index)

앳킨슨 지수는 불평등 지표가 지니는 가치판단 문제를 정식으로 취급한 새로운 지표이다. 앳킨슨 지수는 다음과 같이 측정한다.

$$I = 1 - \frac{Y_e}{\mu}$$

여기에서 Y_e 는 완전히 평등하게 분배된 소득, μ 은 현실의 평균 소득이다. 앳킨슨 지수는 0과 1 사이의 값을 가지며, 현실의 소득이 완전히 평등한 소득으로 실현된다면 I 는 0, 반대로 극단적으로 소득분배가 완전 불평등으로 이루어진다면 I 는 1로 나타난다.

이 앳킨슨 지수를 수정한 수정 앳킨슨 지수는 다음과 같이 계산한다.

$$I = 1 - \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_i}{Y} \right)^{1-\epsilon} f_i \right]^{\frac{1}{(1-\epsilon)}}$$

엡킨슨 지수는 기존 불평등 지표에서 암묵적으로 가정하고 있는 사회후생함수를 사회 가치관에 따라 ϵ 값을 다르게 가정할 수 있다는 장점이 있다. 반면, ϵ 값에 따라 지수가 상이하게 나오므로 계산이 번거롭고, 사회후생함수의 설정이 제한적이라는 단점이 있다.

2) 불평등 분해

불평등 분해 방법⁴⁾은 대표적으로 지니계수 요인 분해(Lerman and Yitzhaki, 1985)와 샤플리(Shapley, 1953) 값이 있다.

샤플리 값은 협조적 게임을 통해 얻은 이익을 기여가 높은 사람에게 더 많이 배분하는 것을 목적으로, 기여도에 따른 한계적 기여(marginal contribution, 이하 MC)를 측정한다. 샤플리 값 분해는 샤플리 값을 이용하여 소득이나 자산의 원천별 불평등 분해를 하는 데 활용된다. 샤플리 값 분해⁵⁾에는 기존의 Zero Shapley 분해와 점유율을 고려하는 Equalized Shapley 분해가 있다.

2. 최근 관련 연구 동향

1) 부동산(주택) 소유와 자산 선택에 관한 연구

Beracha and Johnson(2012)은 주택 소유와 자산 간의 인과관계를 규명하였다. 1978년과 2010년 기간에 걸쳐 주택 구매와 임차가 가구의 부 축적에 어떠한 영향을 주는지를 분석하여 주택 소유자와 주택 임차인의 부의 축적 방식이 다름을 설명하였다. 즉, 주택 소유자는 주택의 가치를 통해, 주택 임차인은 초기자금 투자, 비용 축소 등을 통해 부를 축적하는 것을 규명하였다.

4) 지니계수 분해는 제3장 제3절, 불평등의 분해를 참고하길 바란다.

5) 자세한 설명과 이해는 Sastre and Trannoy(2002)를 참고하길 바란다.

Cheung and Miu(2015)은 주택 소유에 따른 이득을 분석하였다. 주택 소유는 자본 이득을 통해 부를 증대시키는 것과 함께 자산의 포트폴리오를 통해 위험을 분산하여 다양한 투자 형태를 가능하게 한다. 주택 소유는 위험이 낮은 자산에 투자하는 것이며, 주택 소유를 통해 포트폴리오 분산 효과를 개선할 수 있음을 설명하였다.

2) 부동산(주택) 소유와 자산 이전에 관한 연구

Mathä et al. (2017)은 유럽 15개 국가와 지역을 통해 자가주택 보유율, 주택가격, 세대 간 자산 이전이 가구의 자산 축적에 중요한 요소임을 확인하였다. Piketty(2011)는 프랑스의 1820년 이후 소득, 상속, 증여 등의 자료를 통해 21세기에 들어서면서 상속과 증여의 비율이 높게 증가하기 시작한 사실을 규명, 세대 간 자산 이전이 자산 축적에 상당한 영향을 미침을 설명하였다. Cigdem and Whelan(2017)에 따르면, 상속과 증여를 받은 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 자가주택을 구매할 확률이 높음을 확인하였다. 특히 전기에 상속을 받은 가구가 현재 주택 보유자가 될 확률은 2.1%~3.7% 증가하였으며, 전기에 증여를 받은 가구가 현재 주택 보유자가 될 확률은 3.5%~5.2% 증가하는 것을 확인하였다.

Lux et al. (2018)은 세대 간 자산 이전을 통해 자가주택 거주 가구의 자녀가 자가주택을 거주하는지를 확인하였다. 부모가 주택을 자가로 소유하면 자녀가 자가주택에 거주할 확률이 증가하고, 자녀의 자가주택 마련에 부모의 세대 간 자산 이전이 주요 요인임을 규명하였다.

3) 자산 불평등에 관한 연구

Piketty(2014)는 소득 대비 자본비율이 2010년을 전후하여 역사적 최고 수준에 이르며, 이를 경제성장률과 자본수익률 사이의 관계로 설명하였다. Piketty의 장기 통계 자료에 따르면, 역사적으로 자본수익률은 특정 기간을 제외하고는 경제성장률보다 높게 형성($r > g$)된다고 주장하였다. 자본소유자들은 시간이 흐름에 따라

부유하게 될 뿐 아니라, 자본소득 중 소비하지 않은 소득을 재투자하여 더욱 부유해질 개연성이 크다고 주장하였다.

Stiglitz(2015)는 토지가격의 상승이 소득 대비 자본비율을 증가시켰음을 입증하였다. 지위재(positional goods)⁶⁾로서 토지는 생산적인 경제성장 없이 그 가치의 상승을 의미하고, 부의 증가는 주로 토지 가치의 증가 때문이며, 이러한 토지 가치의 증가가 불평등 심화를 유발한다.

주상영(2015)에 따르면, 주요국의 소득 대비 자본비율을 비교하였을 때 연구 대상 6개국 중에서 한국이 가계 순자산을 기준으로 3위이며, 가계와 정부의 순자산을 기준으로 1위를 차지한다. 이 연구에서는 소득 대비 자본비율이 다른 선진국보다 이렇게 높은 이유를 국민소득에서 토지자산이 차지하는 비율이 높기 때문으로 설명하였다.

Lee and Yoon(2015)은 자본성장률(8.3%)을 저축에 따른 성장률(3.9%)과 자본이득에 따른 성장률(4.8%)로 분해하였다. 특히 자본이득에 따른 자본 성장이 전체 성장의 55%를 차지하게 되는 원인을 소득수준에 비해 높은 주택가격과 토지가격으로 설명하였다.

백가현·홍백의(2015)는 재정패널조사 자료를 이용하여 지니계수 요인분해를 통해 세대 간 자산의 이전이 불평등에 영향을 미친다고 분석하였다. 특히 가계 자산이 상위 20%인 가구의 세대 간 자산 이전이 부의 불평등을 심화하는 방향으로 작동하였다. 이는 자산 소유의 최상위층으로 이동할수록 자산의 세대 간 이전 규모가 커지면서 동시에 부의 불평등을 심화한다고 설명하였다.

4) 주택자산과 소득에 관한 연구

Bezrukovs(2013)는 유럽 15개 국가에서 주택이 자산 불평등에서 어떠한 역할을 하는지 규명하였다. 이 연구에서는 가구주 나이, 교육 수준, 종사상 지위 등의 인구통계

6) 재화나 서비스 자체의 기능이나 품질보다는 그 재화나 서비스가 가지는 이미지나 정황 등에 따라 소비되는 상품으로 고급주택, 골동품, 사치재 등이 이에 해당하며, 한편 가격이 올라가는데 해당 재화의 구매가 늘어나는 현상을 '베블런 효과(Veblen Effect)'라 한다.

학적 변수 외 주택보유 상태와 소득수준이 높은 자산 수준과 관련이 있다는 것을 확인하였다. 자산이 적은 가구가 주택자산과 순자산 간의 상관관계가 낮는데, 이는 주택자산이 다른 자산에 비해 더 중요하기 때문으로 설명하였다. 또한 주택을 소유한 가구가 주택을 소유하지 않은 가구에 비해 순자산이 훨씬 균등하게 분배된다고 주장하였다.

5) 자산 불평등 추정

남상호(2008)는 노동패널 자료를 활용하여 2006년 한국의 순자산(0.731)과 총소득(0.438)의 지니계수를 계산하였다. 그 결과, 총소득과 순자산 간의 상관관계는 0.313으로 미국의 0.49보다 낮았다. 계층별로는 상위 1%가 순자산의 16.7%, 상위 5%는 39.8%, 상위 10%는 54.3%를 소유하였고, 최근 가구의 순자산 불평등도를 요인 분해한 결과, 부동산자산의 불평등 기여도가 가장 높게 나타났다.

김경아·강성호(2008)는 타일의 엔트로피 지수(Theil's Entropy Index) 분해 방법을 통해 50세 이상 가구의 자산 불평등도가 소득 불평등보다 높으며, 소득이나 자산이 낮은 가구의 불평등도가 악화하고 있음을 밝혔다.

신진욱(2013)은 주택자산 소유의 불평등이 소득불평등에 악화를 가져오며, 자산 불평등과 소득 불평등이 함께 상승하여 소득과 자산의 이중적 불평등 구조가 굳어지고 있음을 고찰하였다.

이성재·이우진(2017)은 샤플리 값을 이용하여 자산 불평등을 분해하였다. 2008~2013년의 재정패널 자료를 이용하여 자산을 부동산자산, 금융자산, 기타자산으로 구분해 자산별 불평등의 기여도를 계산한 결과, 자산 불평등도가 소득 불평등도보다 크고 순자산 불평등도가 총자산 불평등도보다 더 크다고 밝혔다. 특히 자산 불평등에는 부동산자산의 기여도가 가장 높았고, 특히 거주 주택자산의 기여도가 가장 높게 작용함을 규명하였다.

최근 연구 동향에서 보듯이 경제 불평등을 규명하기 위해서는 소득의 불평등과 함께 부동산자산의 불평등을 관찰하여야 한다.

홍민기(2015)는 최상위 소득 계층의 장기 추세 연구를 통해 최상위 소득 계층이 1960년부터 1970년대까지는 경영 위계 확대와 임금분배 위계 확대로 급증하기 시작하다가 1980년대에는 노정 간 협상력 작용과 수평적 분배 형성을 정제하였으며, 2000년대 들어 다시 급증하기 시작하였다고 설명하였다. 특히 한국은 해방 이후 재산소득이 형성될 기반이 없었으므로 상대적으로 최상위 소득 계층 가운데 근로소득이 대부분을 차지하였다. 자본소득이 소득불평등에 미치는 영향이 서구에 비해 적는데, 이는 해방 이후 적산 몰수와 불하, 한국전쟁으로 인한 대량파괴와 농지개혁에 따른 토지 소유의 분산으로 자산의 소유분포가 하향 평준화되었다고 보았다.

구인회(2019)는 Piketty의 자본 불평등을 설명하면서 인구가 감소하고 경제성장이 정제하는 시기에 특히 자본 소유의 불평등이 악화하는 경향이 있다고 지적했다. 한편 서구의 전후 시기처럼 한국은 한국전쟁과 농지개혁을 거치면서 자산의 파괴와 더불어 자산 소유의 분산이 이루어진 상황을 경험하였다. 그러나 자산 소유의 집중에 따른 자산 불평등이 본격화되는 데 장기간이 필요로 하므로 소득 불평등이 자산 불평등을 악화시키는 면이 강하다고 주장하였다.

그러나 한국에서 도시화와 산업화가 진행되어 자본이 집중되면서 법의 테두리를 넘어서는 상속과 증여가 이루어졌고, Piketty가 말한 ‘상속자본주의’의 단계로 진행되었다. 소득의 불평등보다 부동산자산의 불평등이 더 높은 경향이 있음에도 불구하고, 부동산자산 불평등에 대한 논의는 소득 불평등보다 활발하지 못하다. 따라서 소득에 따른 불평등과 함께 부동산자산을 포함한 경제적 불평등을 논의하여 현실을 진단하여야 실효성 있는 정책방안을 도출할 수 있다고 판단된다.

3. 사회통합과 불평등

1) 사회통합의 조작적 정의

사회통합이 쟁점이 되고 사회통합의 필요성이 대두되는 때는 소득불평등의 격화, 사회적 배제의 심화, 전통적 가족의 와해 등 새로운 위협요인으로 전통 질서가 지속가능하지 않거나 기존 사회 체계의 변화를 요구하는 시점이다(김미곤 외, 2014, 33).

사회통합에는 다양한 개념이 존재한다. 노대명(2009)에 따르면, 사회통합은 빈곤, 불평등, 차별 등의 사회적 배제(social exclusion)에 대응하는 개념으로 사회적 포용(social inclusion)으로 각종 사회적 제도의 적용을 통해 사회적 위험으로부터 보호를 받을 수 있는 상태를 말한다. 또한 협력적 활동을 촉진함으로써 사회의 효율을 제고할 수 있는 신뢰, 규범과 관계 등 사회적 조직의 특성을 의미하는 사회적 자본(social capital)을 사회통합의 하나의 요소로 인식한다(Putnam, 1993, 167). 노대명 외(2010, 38)에서는 사회통합을 한 사회가 그 사회를 구성하는 개인의 다양성을 존중하면서 조화롭게 살아가는 상황으로 정의하였다. 또한, 사회구성원 간에 신뢰하고, 협력할 의지가 있으며, 공동의 정체성과 소속감을 공유하고 주관적 느낌이 객관적 행동을 통해 발현되는, 특정한 상황을 말한다. OECD(2012)에서 사회통합은 모든 구성원의 안녕을 위해 일하고, 배제와 소외에 맞서 싸우고, 소속감을 통해 신뢰를 증진하고, 구성원들에게 사회적 이동의 기회를 제공하는 상태로 포용적 발전을 위한 목적이자 수단으로 정의한다. Beauvais and Jenson(2002, 2)는 공통된 가치와 시민문화, 사회질서와 사회통제, 사회적 연대와 부의 격차 감소, 사회적 관계와 사회적 자본, 지역적 소속감과 정체성을 사회통합의 조건으로 제시하였다.

이 연구에서는 사회통합을 “공동체 내외부의 위협으로부터 사회적 배제와 소외를 기각하여 사회적 이동을 보장함으로써 공동의 목표를 통해 새로운 사회질서를 지속가능하도록 모색하는 과정”으로 보았다.

2) 사회 이동과 사회통합

사회의 사회 이동 가능성이 클수록 사회통합의 인식은 증가한다(여유진 외, 2015, 128). 반대로 한 사회의 사회계층이 고착될수록 사회통합인식을 저해하는 요인으로 작동하여 사회 전반의 창조적이며 혁신적인 주도권의 선도에 부정적으로 작동하므로 공정한 과세 체계를 통해 근로소득과 재산에 대한 세금 부과와 형평성을 제고 해야 한다(여유진 외, 2015, 129). Causa *et al.* (2010)은 세대 간 사회 이동을 강화하기 위해 과세 정책의 개혁을 주장하였으며, OECD(2012)는 거시적 조세정책의 역할을 강화하는 재정적 여력, 사회보장제도를 포함하는 지출의 우선순위, 그리고 조세개혁을 통한 공정성과 투명성 등의 확보가 필요하다고 제시하였다.

주택 점유형태는 모든 세대에서 사회통합인식에 유의미한 영향을 미친다(여유진 외, 2015, 124). 고도 경제성장 시기였던 산업화 세대(1960년 이전 출생자)와 민주화 세대(1960~1975년 출생자)는 산업화와 도시화 등으로 주택의 수요와 공급이 급증하면서 상대적으로 주택 구매에 걸리는 기간이 짧았지만, 정보화 세대(1975년 이후 출생자)는 주택가격 급등으로 주택 구매에 걸리는 기간이 길어지거나 주거비용이 증가하면서 주택의 보유 또는 소유 형태가 사회통합에 커다란 영향을 미친다고 인식한다.

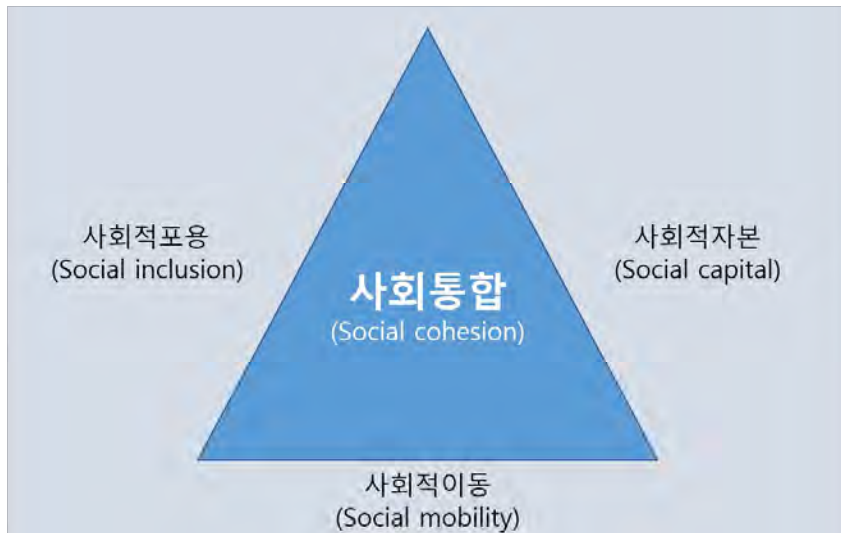
OECD(2012, 54)는 사회통합(social cohesion)이 사회적 포용(social inclusion)과 사회적 자본(social capital), 사회적 이동(social mobility)이라는 세 가지 요소로 구성된다고 제시하였다. 사회적 포용은 빈곤, 불평등, 사회적 양극화라는 사회적 배제로, 사회적 자본은 신뢰와 다양한 형태의 시민참여로, 사회적 이동은 사회 내에서 지위를 이동할 수 있거나 있다고 믿는 정도를 의미하며, 이 요소들이 제도적으로 잘 보장된 사회일수록 사회통합의 정도가 높다고 평가하였다.

부동산자산 불평등과 사회통합의 관계를 OECD가 제시하고 있는 사회통합의 세 가지 요소를 준거로 한다면 한국적 맥락으로 이해할 수 있다. 먼저 한국에서는 소득(특히, 임금소득)을 중심으로 부동산자산(주택)을 취득할 수 있는 모델이 작동하였던 시기가 있었는데, 이는 경제의 고성장, 지속적인 임금소득 증가, 낮은 소득 불평등, 낮은

소비자물가, 상대적으로 안정적인 주택가격 등을 통해 가능하였다. 즉, 누구나 열심히 일해 (임금소득을 통해) 저축하면 자기 집을 살 수 있다는 희망이 사회 전반에 널리 인식되었으며(social capital), 주거 사다리가 작동하여 주거 지위의 상향이동이 가능했고(social mobility), 임금소득 축적에 따른 부동산자산 취득이라는 모형이 포괄할 수 있는 범위가 넓었다(social inclusion).

최근에는 임금소득 축적에 따른 부동산자산 취득의 모형의 사회경제적 기반이 급격히 붕괴하면서 부동산자산 불평등이 사회통합을 저해하는 요인으로 작동하고 있다. 우선, 나도 열심히 일해서 (임금소득을 통해) 저축하면 내 집을 마련할 수 있다는 믿음이 사라진 가운데, 아예 내 집 마련을 포기하는 세태가 만연하고(social capital), 주거 지위의 상향이동 가능성은 대출 상환 가능성을 통해 미래를 낙관할 수 있는 소수에게 국한되고 있으며(social mobility), 결국 임금소득 축적에 따른 부동산자산 취득 모형이 대출 주도 부동산취득이나 상속과 증여를 통한 주택취득으로 전환되면서 포괄성에 형질 변화를 초래하고 있다(social inclusion).

그림 2-1 | 사회통합의 요소



자료: OECD(2012, 54)

한국 사회에서 불평등의 대물림 현상 또는 사회경제적 지위의 고착화에 대한 우려는 부모 세대의 사회경제적 지위로부터 발생한다고 판단된다. 특히 부동산자산과 연계된 불평등은 사회 계층화를 불러일으켜 사회적 이동을 가로막고 결국 사회통합을 저해할 수 있다.

4. 정책 규범

1) 불평등 완화 정책 방안 마련을 위한 고찰

부동산자산의 불평등을 완화하기 위한 정책방안을 도출하기 위해 먼저 경제적 불평등을 진단하고 이에 대한 정책 방향을 제시한 사례를 살펴보았다.

Piketty(2014)는 자본주의 발달의 장기간 통계를 바탕으로 자본수익률이 경제성장률보다 높다는 사실($r > g$)을 밝혔으며, 이를 통해 불평등이 심화할 것을 예측하였다(세습자본주의). 불평등을 완화하기 위해서는 우선적으로 세금을 통해 자본수익률을 낮추어야 하며, 이를 위해서는 소득세와 상속세에 대해 높은 한계세율을 적용하는 조세개혁과 국제적 공조를 통해 자본과세를 도입할 것을 주장한다. 즉 누진세와 자본세를 통해 경제적 불평등을 완화할 수 있음을 제안하였다.

Atkinson(2015, 165-289)은 사회적으로 불평등을 줄이는 방안으로 기술변화에 따른 대항력으로 IT가 불평등을 반전시킬 힘을 제공할 것으로 예측하면서, 최저임금과 윤리적 임금정책, 국부펀드 등 자본의 공유, 글로벌 과세와 기업의 최저한세 등의 누진과세와 상속, 부동산에 대한 과세, 그리고 기본소득과 자녀수당 등의 모두를 위한 사회보장을 제안하였다.

Stiglitz(2013, 431-462)은 경제의 효율성과 형평성을 개선하기 위해 금융 부문의 규제, 기업 지배구조의 개선, 파산법의 총체적 개혁, 정부의 무상공여 중단과 공공 자산의 배분과 정부 조달 사업 관리의 강화, 기업 지원금의 폐지, 사업개혁 등 7가지 개

혁안을 제출하였다. 그밖에 사회 불평등을 해소하기 위해 공공 투자와 기타 공적 수요에 필요한 재원을 확보하려는 방안으로 누진적 조세 제도를 마련하고 조세 회피 통로를 차단하는 것을 제안하였다. 또한, 그리고 중하위 계층에 대한 지원 강화를 위해 교육 접근권 개선, 서민 저축 지원, 전 국민 의료 보장, 사회 보호 프로그램 강화 등을 제안하였다. 특히 국민 대다수에게 고통을 주는 원천을 노동시장과 주택시장으로 진단, 주택소유자보다 은행의 편익을 우선시하는 게임 규칙이 바뀌어야 한다고 주장하였다.

Alvaredo *et al.* (2018, 380-436)은 소득과 자산의 집중과 이에 따른 경제적 불평등을 다루기 위해 민주적으로 토론할 수 있는 네 가지 정책 방안을 집중적으로 논의할 것을 제시하였다. 먼저, 소득 분배구조에서 상위를 점유하고 있는 계층에 대한 누진과세를 도입하여 세후소득 불평등뿐만 아니라 탐욕을 억제함으로써 세전소득 불평등도 감소시키도록 하였다. 둘째, 국제적 공조와 협의를 통해 부동산 등기와 유사하게 금융증권을 등록하는 글로벌 금융등록제도를 도입하여 글로벌 금융의 불투명을 제거하며, 글로벌 자본세(global wealth tax)를 확립하기 위한 정보 기반을 제공할 수 있도록 하였다. 셋째, 하위 계층에 대한 평등한 교육 기회 확대와 일자리 창출은 소득이 정체되거나 둔화로부터 탈출할 수 있도록 하였다. 넷째, 이를 위해 정부의 역할을 확대하는 방안을 모색해야 함을 제안하였다.

도시의 불평등을 분석한 Florida(2018, 295-320)에 따르면 자본과 사람이 집중되는 도시에서 집적에 따른 성과로 효율성을 바탕으로 성장하지만, 그에 따른 편익은 동일하게 배분되지 않음을 지적하면서 도시 불평등에 대한 문제를 해결하기 위한 정책 방안을 제시하였다. 첫째, 유익한 일자리 클러스터를 창출하려면 밀도가 높고 집적된 개발을 유발하기 위해 재산세를 토지가치세로 전환하여 토지를 가장 효율적인 용도로 활용할 수 있도록 유인하자고 제안하였다(Florida, 2018, 293). 둘째, 사회기반시설의 투자를 통해 마구잡이로 도로를 확충하거나 교량을 건설하면 오히려 문제를 심화시킬 것이므로 시민을 분산시키는 도로가 아니라 교외와 도심을 연결하고 경제활동을 집중시킬 수 있는 대중교통의 확충을 제안하였다. 셋째, 도시에서 생활하는 소방관이나 경찰관, 병원 노동자, 교사, 소매점 노동자, 서비스 종사자들이 거주할 공간을 위해

가격이 적당한 임대주택을 확충하도록 제안하였다. 넷째, 도시의 중산층을 재건하기 위해 저임금 직업을 중산층 직업으로 전환할 수 있도록 제안하였다. 결국 도시공간의 불평등을 해소하기 위해 일자리, 사회기반시설 투자, 임대주택, 중산층 확충 방안으로 요약할 수 있다.

Josh Ryan-Collins et al. (2017, 281-325)은 주택과 토지의 불평등을 해소하기 위해 소유 형태의 다양화와 조세개혁, 대출과 관련한 금융시스템의 개혁, 다양한 주택보유 형태 마련, 개발계획 시스템의 개혁을 제안하였다. 여기에서 소유 형태의 다양화와 조세개혁은 토지의 공적 소유와 대여, 토지의 강제 수용에 따른 토지가치 증가분의 사회기반시설이나 서비스에 재투자, 지방자치단체와 신탁단체 등 비시장 단체와 비영리 단체의 공동체 토지신탁(Community Land Trusts; CLT) 등을 의미한다. 조세개혁은 토지가치세와 이에 따른 현실적 문제를 해결할 필요가 있다고 제안하였다. 대출과 관련한 금융시스템의 개혁을 위해 금융규제와 신용규제, 은행 부문의 구조적 개혁, 정부 주택과 주택투자은행 확대, 은행 부채 금융의 대체 수단 마련 등이 필요하다고 주장하였다. 다양한 주택보유 형태 마련은 차별화된 보유 형태(소유, 점유, 사용 등)를 시행, 판매 가치(자본이득)를 제한할 수 있는 주택보유 형태 마련, 저비용 임대주택의 보급 등을 말한다. 그리고 개발계획 시스템의 개혁을 위해 개발사업자에게 개발이익에 따라 발생한 이득 일부를 지역 공동체의 이익을 위해 투자하도록 책임을 부과, 시장을 성장시킬 수 있는 개발계획 수립 등을 제안하였다.

주병기(2019, 24)는 불평등이 지속적인 경제성장을 가로막는 요인으로 작동하기 때문에, 정부의 재분배 기능은 효율성의 상실보다는 사회적 편익을 창출함으로써 경제성장을 추동할 수 있음을 보여주었다. 특히, 복지와 사회안전망을 강화하고, 정부의 재분배 기능을 확대함으로써 공정한 시장 질서를 확립하여야만 소득 양극화를 개선할 수 있다고 지적한다. 또한 정부의 재정지출은 사람 중심으로 투자해야 하며 교육투자, 아동수당과 같은 현금지원을 강화하는 것이 시급한 과제임을 주장하였다. 결국 복지와 사회안전망, 재분배, 재정지출 등 정책적 과제를 제시하였다.

이원재(2015, 28-31)는 경제적 불평등을 해결하기 위한 세 가지 논리를 ‘성장을 통한 불평등 해소’, ‘분배론’ 또는 ‘경제민주화론’, ‘재분배론’ 또는 ‘복지국가론’으로 설명한다. 첫째, Angus Deaton으로 대변되는 ‘성장을 통한 불평등 해소’는, 예를 들어 ‘경제성장을 통해 인류의 빈곤과 질병을 퇴치했다’라는 주장에 맞닿아 있다. 그러나 이원재(2015)는 자본주의 성장이 인류가 지속해서 지녀온 빈곤과 궁핍으로부터 탈출할 수 있었던 점은 인정하지만, 문제는 성장잠재력과 역동성이라는 자본주의의 긍정적 요인이 아니라, 성장이 더는 불평등을 해결할 수 없다는 우려와 증거들이라고 지적한다. 둘째, 장하성(2014)은 근본적이고 급진적인 대안보다는 당장 임금 불평등을 해소하기 위한 ‘분배론’ 또는 ‘경제민주화론’을 주장한다. 그러나 분배를 통한 불평등 해법이 현실성 있고 정치적 폭발력도 있지만, 공공의 영역뿐만 아니라 기업이라는 민간의 영역도 함께 작동해야 하는 현실적인 어려움도 있다고 지적한다. 셋째, 장하준(2012)은 기업에서 생산한 부가가치를 임금으로 분배하는 1차 분배뿐만 아니라, 정부가 세금으로 거둬 필요한 곳에 배분하는 2차 분배에 해당하는 복지를 강조하는 ‘재분배론’ 또는 ‘복지국가론’을 주장한다. 다만 그가 주장하는 보편적 복지를 실현하기 위한 재원을 마련하기 위해서 증세론과 연계되어 국민적 합의를 하는 데 시간과 노력이 요구된다.

2) 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책적 접근의 필요성

이우진(2018, 40)은 자산소득의 불평등도는 노동 소득의 불평등도보다 크며, 전체 소득불평등에서 자산소득 불평등이 기여하는 비중이 점차 증가하는 추세이므로 자산소득의 불평등 문제를 집중할 필요가 있음을 지적하였다. 또 Piketty(2014)와 Zucman(2014) 연구를 바탕으로 자본-소득 비율을 저축에 따른 증가분과 자본이득에 따른 증가분으로 분리해서 분석하고, 영국이나 프랑스, 이탈리아처럼 자본이득이 상당한 부분 비정상적으로 높은 원인을 부동산가격으로 추론한다. 결국 부동산가격 상승에 따른 자산소득의 불평등이 한국에서도 유효함을 주장하였다.

이정우·이성립(2001, 50)은 대우경제연구소의 가격경제활동 패널자료를 이용, 가계 자산의 분배구조를 분석하여, 소득뿐만 아니라 자산 분배의 문제를 지적, 최하층의 부채 급증과 부유층의 자산 증가에 따른 순자산 증가가 상당한 부분 부동산 보유에 따른 것으로 해석하고 있다. 당시 자료의 한계가 있기는 하지만 소득분배 중심의 불평등과 더불어 부의 분배, 특히 부동산자산의 분배구조에 따른 정책적 관심을 기울일 필요성을 제시한 것으로 평가된다.

이진순(2014, 190)은 피케티가 이야기하고 있는 불평등에서 핵심은 자본이며, 노동으로부터 발생하는 소득과는 달리 자본으로부터 나오는 소득은 상대적으로 부유한 소수에게 집중됨을 강조한다. 또한 자본을 상속받은 자녀 세대는 자신의 능력이나 노력과는 무관하게 대를 이어 부를 이어가고, 이들은 다시 사회적 주류 또는 지배계층으로 이어지는 이른바 ‘세습자본주의’의 모습을 자본주의의 본질이라고 주장한다. 요컨대, 부동산자산에 대한 불평등과 세습자본주의에 대한 우려는 능력에 따른 보상, 기회의 평등을 통해 지속가능한 자본주의를 근본적으로 위협할 수 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

CHAPTER 3

부동산자산 불평등의 추정과 분해

- 1. 자산 불평등 현황 35
- 2. 부동산자산 불평등의 추정 44
- 3. 부동산자산 불평등도 분해 57
- 4. 소결: 불평등을 심화시키는 부동산자산 65

03 부동산자산 불평등의 추정과 분해

부동산자산 불평등도를 지니계수로 측정(2019년 기준)하였더니, 자산 불평등은 총자산(0.5836)보다 금융자산(0.6402)에서, 금융자산보다 실물자산(0.6491)에서 더 크게 나타났고, 부동산자산(0.6655)은 거주주택(0.6684)보다 거주주택 이외(0.8700)에서 높게 나타났다. 자산 불평등의 요인을 Shorrocks 분해한 결과, 부동산자산의 기여가 75.9%로 가장 높았으며, 특히 거주주택 이외 자산의 기여가 50.2%로 가장 크게 나타났다. Shapley값 분해에 따르면 부동산자산의 (상대적) 불평등 기여는 74.6%며, 이중 거주주택자산(37.4%)과 거주주택 이외 자산(37.2%)은 비슷하나, 거주주택자산의 불평등 기여 비중이 증가하면서 자산 격차에 미치는 영향 또한 높아졌다.

1. 자산 불평등 현황

1) 비금융자산의 비율 증가

OECD(2015)¹⁾에 따르면, 한국은 2015년 현재 가계 자산 구성 중 비금융자산의 비율이 73.3%로 대부분 부동산(거주 주택 36.3%, 기타부동산 31.4%)이 차지²⁾하고 있다. 특히 주택가격의 지속적 상승으로 발생하는 주택자산 총액은 매년 증가, 이로부터 발생하는 이득은 소수에게 집중되고 있다. 이러한 경향은 가계 부채를 늘리고 부동산자산의 편중을 심화시켜 가계 소득과 재산의 불평등을 초래하는 원인이 되고 있다.

1) OECD. 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/888933209098> (2020년 3월 2일 검색)

2) 한국이 실물자산의 비중이 매우 높은 것으로 알려진 사실과는 조금 다른 결과(표 3-1 참조)이며, 미국(48.5%)은 실물자산의 비중이 가장 낮은 국가이며, 핀란드(81.7%)와 노르웨이(73.2%) 등은 실물자산의 비중이 상당히 높게 나타난다. 또한, 한국은 다른 나라보다 전세와 월세 보증금의 비중이 높으며, 이러한 보증금은 금융자산으로 분류된다. 따라서, 부동산 관련 자산은 실물자산보다 높게 나타날 수 있다.

표 3-1 | 주요 국가의 자산과 부채 구성 비교표

(총자산 대비 비중, %)

구분	OECD18	한국	영국	미국	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	핀란드
비금융자산	74.1	73.3	79.7	48.5	80.7	59.1	66.6	62.9	81.7
거주주택	51.2	36.3	54.8	31.5	51.0	43.7	51.6	43.1	54.6
기타부동산	17.4	31.4	9.3	12.8	17.8	10.9	11.9	12.3	22.4
자동차	3.2	2.5	2.3	3.4	2.9	3.5	2.3	3.3	4.7
기타비금융자산	4.5	3.0	13.3	0.8	9.1	1.1	0.8	4.1	0.0
금융자산	25.9	26.7	20.3	51.5	19.3	40.9	33.4	37.1	18.3
보증금	7.6	NA	9.7	7.0	5.7	10.4	11.4	4.6	7.8
채권과 증권	0.9	NA	2.0	2.0	0.0	1.3	4.3	0.3	0.1
뮤추얼펀드	2.0	NA	1.1	7.6	3.7	2.0	3.8	3.2	1.7
순자산	6.7	NA	NA	4.5	2.8	24.3	4.3	2.7	3.3
주식	2.3	NA	2.9	5.7	2.5	0.5	3.0	2.7	3.9
비상장주식	2.1	NA	0.6	14.2	4.4	0.2	0.5	8.7	NA
연금	0.9	NA	0.8	1.1	0.1	0.7	1.3	2.2	NA
보험	4.2	NA	3.3	9.4	NA	1.5	4.9	12.7	1.4
부채	14.1	17.9	15.7	18.7	17.9	5.9	8.2	14.0	18.4
거주주택담보대출	8.4	4.1	12.1	13.0	10.3	4.3	6.6	10.9	13.2
기타부동산대출	2.0	1.8	2.2	2.9	5.8	0.7	0.8	2.8	NA
기타대출	2.4	12.0	1.5	2.8	1.8	1.0	0.9	0.3	5.1
구분	프랑스	독일	그리스	이탈리아	룩셈부르크	네덜란드	노르웨이	포르투갈	스페인
비금융자산	72.2	65.8	88.3	81.7	85.9	71.2	73.2	75.6	80.7
거주주택	47.6	40.9	55.9	60.8	51.9	61.3	60.9	47.8	53.9
기타부동산	20.0	20.5	27.8	16.4	30.2	6.4	10.2	23.0	23.7
자동차	NA	3.3	4.3	3.0	2.6	2.9	2.1	4.0	2.6
기타비금융자산	4.7	1.0	0.3	1.5	1.2	0.6	0.1	0.9	0.4
금융자산	27.8	34.2	11.7	18.3	14.1	28.8	26.8	24.4	19.3
보증금	6.5	9.4	5.6	4.7	4.9	9.0	12.5	8.8	5.3
채권과 증권	0.3	1.2	0.2	2.0	0.7	1.2	0.1	0.2	0.2
뮤추얼펀드	1.1	2.2	0.2	1.0	2.3	1.7	1.3	0.5	0.8
순자산	8.4	13.0	4.8	8.3	3.0	2.2	0.8	11.9	9.0
주식	2.2	1.4	0.2	0.5	0.8	0.9	9.6	0.8	0.9
비상장주식	0.9	0.2	0.0	0.4	0.1	0.0	NA	0.0	0.8
연금	0.7	1.2	0.2	0.6	0.3	0.7	1.8	0.8	0.7
보험	7.5	5.7	0.5	0.9	2.1	13.1	0.6	1.3	1.6
부채	9.6	12.2	7.5	4.1	10.3	32.5	36.2	10.2	10.1
거주주택담보대출	5.0	7.1	4.5	2.7	7.0	25.0	NA	8.2	6.1
기타부동산대출	2.3	3.5	1.3	0.3	2.3	2.0	NA	1.2	2.6
기타대출	2.4	1.5	1.6	1.1	1.0	5.5	NA	0.8	1.4

자료: OECD, 2015. <http://dx.doi.org/10.1787/888933209098> (2020년 3월 2일 검색)

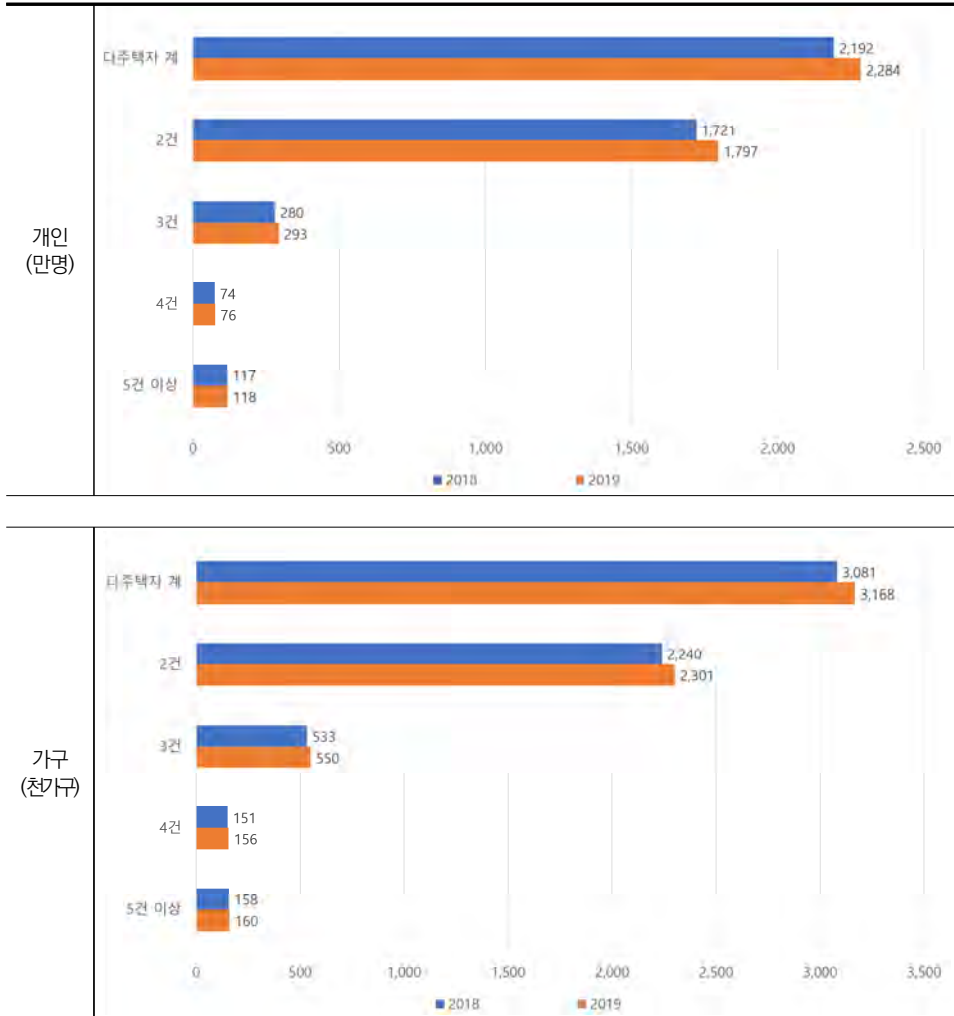
2) 부동산자산의 집중화

주택소유통계(통계청, 2020)에 따르면, 2019년 기준으로 주택을 소유한 개인은 1,434만 명이며 전년(2018년) 대비 3.8% 증가하였다. 1주택 소유자는 1,205만 명으로 84.1%, 2주택 이상 다주택 소유자는 228.4만 명으로 15.9%를 차지하고 있으며, 특히 다주택 소유자는 전년(2018년, 219만 명) 대비 4.3% 증가하는 등 다주택 소유자는 매해 꾸준히 증가하고 있다(전년 대비 0.3%p 증가).

전국 기준으로 주택을 소유한 가구는 1,146만 가구로 전년(2018년 1,123만 가구) 대비 2.0% 증가하였으며, 가구의 주택 소유율은 56.3%로 전년(2018년, 56.2%) 대비 0.1%p 증가하였다. 1주택 소유가구는 828.8만 가구로 72.3%, 2주택 이상 다주택 소유가구는 316.8가구가 27.7%를 차지하고 있으며, 특히 다주택 소유가구는 전년(2018년, 308만 가구) 대비 2.8% 증가하는 등 다주택 소유가구는 매해 꾸준히 증가하고 있다(전년 대비 0.2%p 증가). 전 지역에서 가구의 주택 소유 증가보다 개인의 주택 소유 증가가 더 빠르게 이루어졌다. 주택소유자는 2018년보다 34.7만 명 증가하였지만, 1주택 소유자의 전체 비중은 오히려 전년 대비 0.3%p 감소한 84.1%로 나타났다. 신규 공급된 주택의 61%는 신규 소유자가 구매했지만, 39%는 기존 다주택자들이 구매한 것으로 추정되며, 다주택자들의 약 절반은 서울 등 수도권에 거주하는 것으로 나타났다.

토지소유현황(국토교통부, 2017)에 따르면, 국민의 32.6%인 1,690만 명이 토지를 소유하고 있는데, 이는 2012년 토지소유자 1,532만 명 대비 158만 명(10.3%) 증가한 것이다. 또한, 가구의 토지 소유 비율도 60.9% 수준이며 개인 토지소유자 중 35.2%는 수도권에 거주하는 것으로 나타났다.

그림 3-1 | 주택자산 소유의 변화(소유물건수별, 개인/가구별)



자료: 주택소유통계(통계청, 2020)

가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019년)를 바탕으로 부동산자산을 보유한 규모에 따라 평균 가구소득의 분포를 살펴보면, 부동산 총자산 규모가 3억 원 미만인 가구의 평균 경상소득은 4,367만 원으로 이 중 임대소득은 21만 원이다. 부동산 총자산 규모가 3~6억 원인 가구의 평균 경상소득은 7,619만 원으로 이 중 임대소

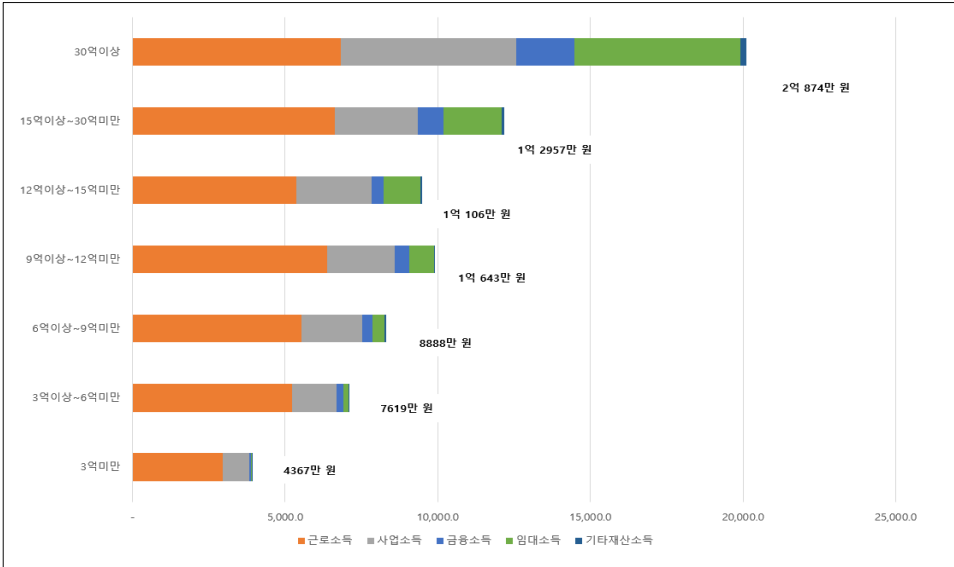
득은 176만 원, 6~9억 원인 가구의 평균 경상소득은 8,888만 원으로 이 중 임대소득은 388만 원이다. 부동산 총자산 규모가 9~12억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 643만 원으로 이 중 임대소득은 812만 원, 12~15억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 106만 원으로 이 중 임대소득은 1,206만 원이다. 부동산 총자산 규모가 15~30억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 2,957만 원으로 이 중 임대소득은 1,887만 원, 30억 원 이상인 가구의 평균 경상소득은 2억 874만 원으로 이 중 임대소득은 5,449만 원이다.

임대소득의 상대적 비교를 살펴보기 위해 부동산자산 보유 규모 3억 원 미만을 기준으로 살펴보면, 3~6억 원인 가구는 8.2배(부동산자산 보유가 3억 원 미만인 가구보다 임대소득이 8.2배 많음), 6~9억 원인 가구는 18.2배, 9~12억 원인 가구는 38.0배, 12~15억 원인 가구는 56.4배, 15~30억 원인 가구는 88.4배, 30억 원 이상인 가구는 255.1배이다. 부동산자산 보유 규모가 클수록 임대소득 배율이 급격히 증가한다.

가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019년)를 바탕으로 거주 주택가격별로 평균 가구소득의 분포를 살펴보면, 거주 주택가격이 3억 원 미만인 가구의 평균 경상소득은 4,897만 원으로 이 중 임대소득은 99만 원이다. 거주 주택가격이 3~6억 원인 가구의 평균 경상소득은 8,631만 원으로 이 중 임대소득은 326만 원이고, 6~9억 원인 가구의 평균 경상소득은 9,981만 원으로 이 중 임대소득은 766만 원이다. 거주 주택가격이 9~12억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 34만 원으로 이 중 임대소득은 1,183만 원, 12~15억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 1,609만 원으로 이 중 임대소득은 1,313만 원이다. 거주 주택가격이 15~30억 원인 가구의 평균 경상소득은 1억 5,360만 원으로 이 중 임대소득은 2,319만 원, 30억 원 이상인 가구의 평균 경상소득은 4억 8,257만 원으로 이 중 임대소득은 3,078만 원으로 나타났다.

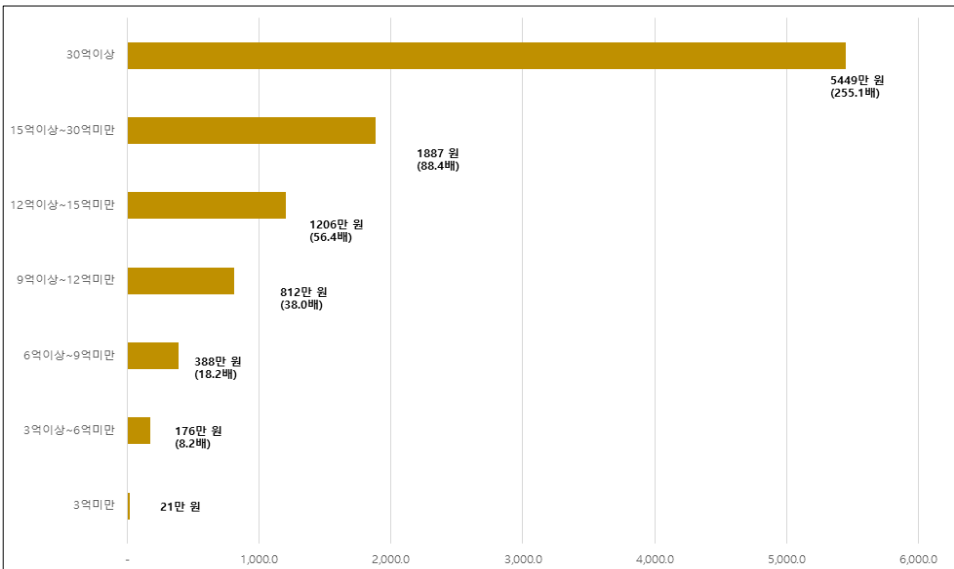
거주 주택가격별로 임대소득의 상대적 비교를 위해 최하위의 구간인 3억 원 미만을 기준으로 살펴보면, 3~6억 원인 가구는 3.3배(거주 주택가격이 3억 원 미만인 가구보다 임대소득이 3.3배 많음), 6~9억 원인 가구는 7.8배, 9~12억 원인 가구는 12.0배, 12~15억 원인 가구는 13.3배, 15~30억 원인 가구는 23.5배, 30억 원 이상인 가구는 31.2배였다. 거주 주택가격이 높을수록 임대소득 배율이 증가하는 것으로 나타났다.

그림 3-2 | 부동산자산 보유 규모별 (평균) 가수 소득 분포



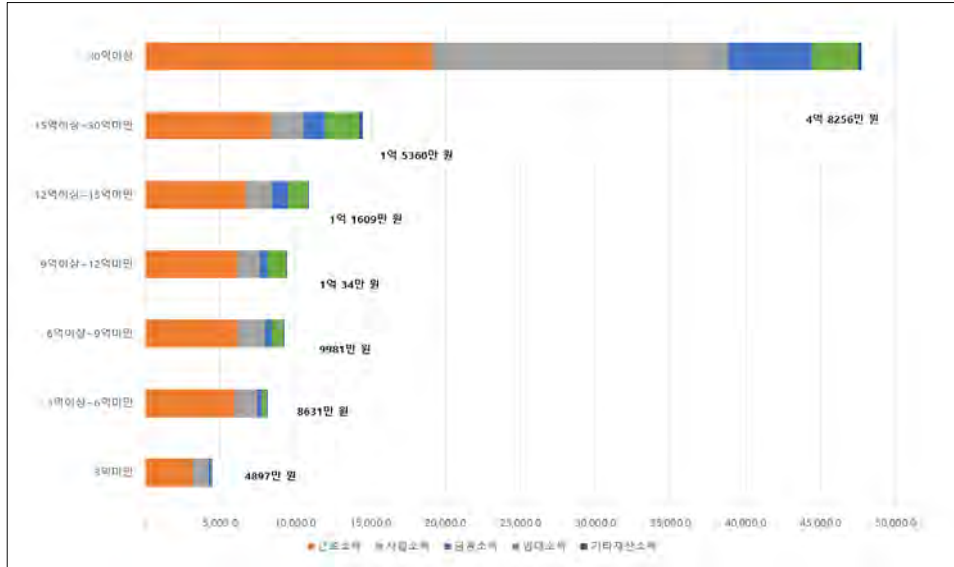
자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

그림 3-3 | 부동산자산 보유 규모별 임대소득 분포와 배율



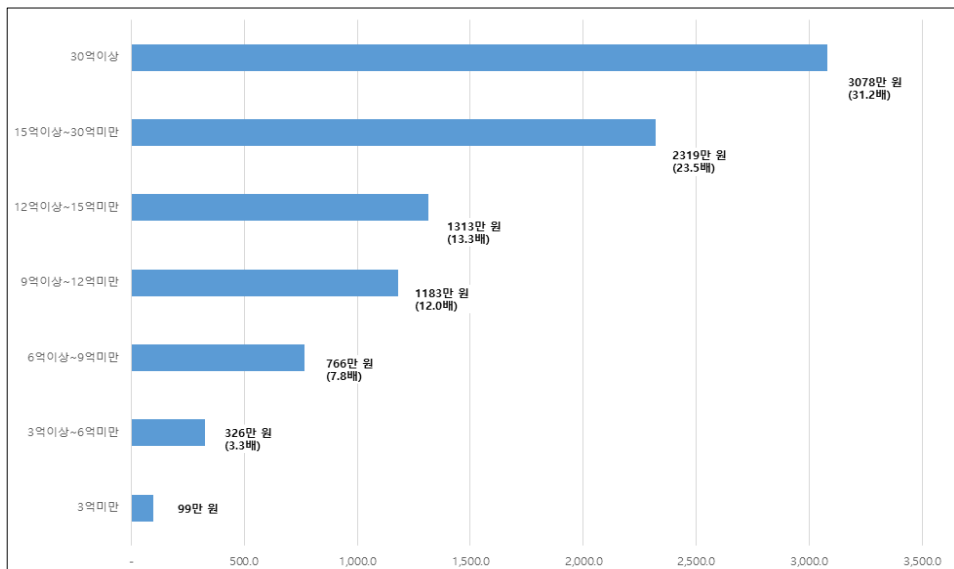
자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

그림 3-4 | 거주 주택가격별 (평균) 가구소득 분포



자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

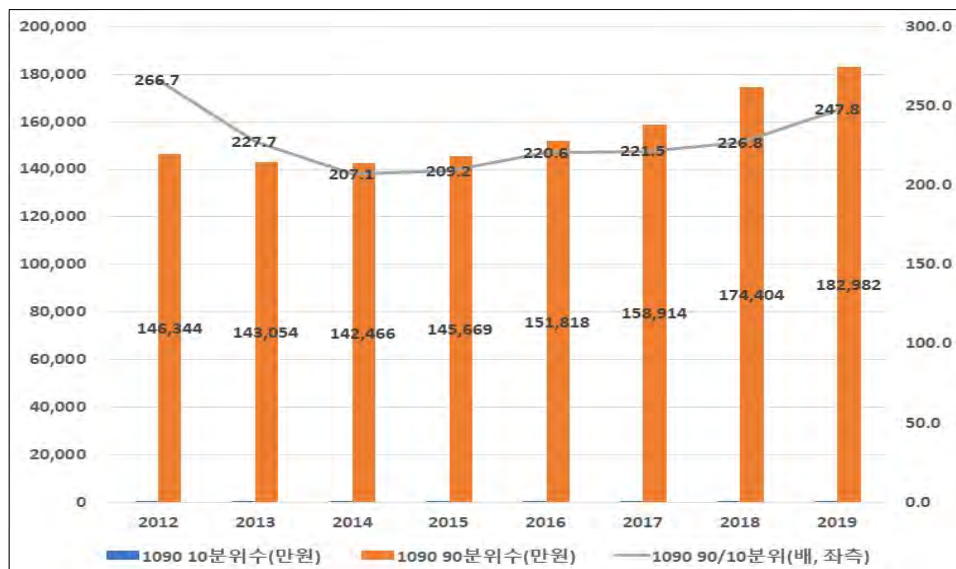
그림 3-5 | 거주 주택 가격대별 임대소득 분포와 배율



자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

2012년부터 2019년까지 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행)에 따라 총자산 백분위별 평균값과 배율의 변화를 살펴보면, 총자산 10백분위의 평균값은 2012년 548.7만 원에서 2019년 738.5만 원으로 같은 기간 동안 34.6% 증가하였다. 그리고 90백분위 평균값은 2012년 14억 6,343.8만 원에서 2019년 18억 2,982.4만 원으로 같은 기간 동안 25.0% 증가하였다. 90/10백분위 배율은 2012년 266.7배에서 2014년 207.1배로 가장 낮았으며, 2019년 247.8배로 증가하는 것으로 나타났다.

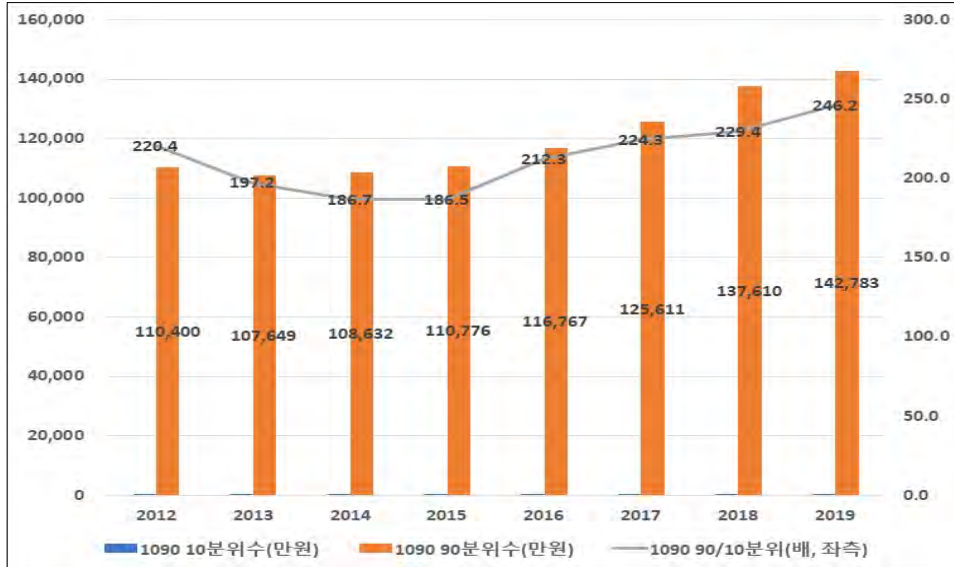
그림 3-6 | 총자산 10백분위, 90백분위의 평균값과 90/10백분위 배수



자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

총자산 백분위별 중위값과 배율의 변화를 살펴보면, 총자산 10백분위 중위값은 2012년 501.0만 원에서 2019년 580.0만 원으로 같은 기간 동안 15.8% 증가하였고, 90백분위 평균값은 2012년 11억 400.0만 원에서 2019년 14억 2,783.0만 원으로 같은 기간 동안 29.3% 증가하였다. 그리고 90/10백분위 배율은 2012년 220.4배에서 2015년 186.5배로 가장 낮았으며, 2019년 246.2배로 증가하는 것으로 나타났다.

그림 3-7 | 총자산 10백분위, 90백분위의 중위수와 90/10백분위 배수



자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)를 바탕으로 연구진 작성

3) 부동산자산의 특징과 불평등

부동산은 어느 상품이나 서비스와는 다른 특질(희소성, 영속성, 비탄력성, 부동산성 등)을 지니고 있다. 부동산은 독점적 지배가 가능하고, 사적 소유를 통해 경제적 지대를 추구할 수 있으며, Stiglitz(2013)는 지대추구행위가 “파이의 크기를 키우기보다는 더 큰 조각을 차지하려는 경향”으로 노력한다고 지적하였다. 부동산은 영속적이지만 본질적으로 부족하므로 가치를 저장하기 쉬워 시장에서 담보물로 활용하기에 좋은 자산이다. 한편 부동산을 가장 적절하게 이용할 수 있는지를 결정하는 데 시장의 가격신호만으로 효율적 선택을 할 수 없다는 주장이 존재한다. 결국 시장 지향적인 정부에서도 조차 토지이용에 대한 비시장적 규제를 적용하는 것으로 확인할 수 있다.

Josh, Toby Lloyd and Laurie(2017, 284-285)은 주택과 토지가 경제적 불평등을 심화시키는 주요 요인임을 역사적 고찰을 통해 설명하였다. 영국에서는 15세기부터 이전에 공유지였던 땅이 거래가 가능한 사유재산이라는 개념이 등장하면서 사유화가 시작되었다. 20세기 초반 신고전학과 경제학이 등장하면서 모든 생산요소에 소득이 어떻게 분배되는지 규정하는 보편적 사회과학원리가 발달하였고, 생산과정에서 역할이 모호해진 땅과 지대가 관심에서 제외되었다. 이러한 경제이론의 흐름에 따라 정부는 땅과 부동산에 부과하는 세금을 소득과 지출의 흐름에 따라 부과하는 경향이 강해졌다. 20세기 후반에는 주택담보대출과 이에 기반한 주택 소유 가능성이 폭넓게 증가하면서 ‘주거 자본주의’가 등장하였다. 정부는 주택공급을 중단하는 대신, 개인이 지대를 지불하거나 시장에서 주택을 구매할 때 보조금을 지급하는 정책 방향을 내세웠다. 금융 부문에서 규제가 완화되면서 금융혁신이 일어나 은행이 생산 활동에 투자하는 것보다 부동산을 담보로 대출해 주는 업무를 선호하면서 주택과 토지 등 부동산 전반이 경제적 불평등을 심화시켰다.

2. 부동산자산 불평등의 추정

1) 부동산자산 불평등도 측정 방법

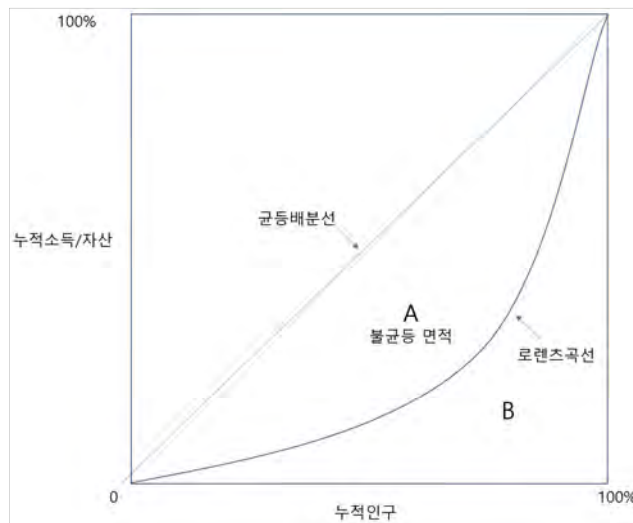
앞서 살펴보았듯이 불평등도를 측정하는 방식은 현실의 불평등도를 반영하기 위해 다양하게 제시된다. 불평등도는 원론적으로는 불평등 공리체계를 만족하면서, 실용적으로는 지수 측정의 정확성, 해석의 용이성, 요인 분해의 설명력 등을 통해 접근할 필요가 있다.

이 장에서는 지니계수 측정과 불평등지수 분해 방법을 활용하여 부동산자산 불평등도를 측정하고 이를 분해하는 과정을 통해 원천별 불평등 기여도를 분석한다. 불평등지수는 크게 두 가지 방법으로 분해할 수 있는데, 하나는 하위그룹 간, 하위그룹 내

불평등도로 분해하는 방법이고, 다른 하나는 자산의 구성항목별로 자산 불평등 기여도의 상대 비중으로 분해하는 방법이다. 이 장에서는 부동산자산, 주택자산 등 각 자산이 총자산 불평등에 미치는 영향을 살펴보기 위해 불평등을 자산 원천별 분해³⁾로 활용하였다.

지니계수는 완전 평등 분포를 나타내는 45도 대각선과 로렌츠 곡선(Lorenz curve)이 이루고 있는 면적을 나타내며, 누적 분포가 완전 균등선(균등 배분선)에서 얼마만큼 떨어져 있는지를 나타낸다. 지니계수 값이 0일 경우 모든 구성원이 완전하게 평등한 경우를 나타내고 1에 가까울수록 불평등도가 높음을 의미한다. 로렌츠 곡선은 소득·자산분포자료에서 인구의 누적 점유율과 소득이나 자산의 누적 점유율 사이의 관계를 그림으로 나타낸다. <그림 3-8>에서 대각선 아래 삼각형은 로렌츠 곡선에 의해 A와 B 두 구역으로 나뉘며, 지니계수(Gini coefficient)는 A의 넓이를 A와 B를 합친 구역의 넓이로 나눈 비율과 같은 값($\frac{A}{A+B}$)을 가진다.

그림 3-8 | 로렌츠 곡선



3) 총자산 불평등도를 총자산을 구성하는 원천별 자산(즉, 요인)별로 구분하여, 원천별 자산의 불평등도가 총자산 불평등도에 각각 얼마나 기여하는지를 분석하고자 한다.

2) 부동산자산 불평등도 측정 자료

불평등도 측정을 위해 활용한 자료는 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행)와 주거실태조사(국토교통부·국토연구원)이다. 가계금융복지조사는 조사 목적이 소득과 자산을 조사하는 데 있어 자산 구분이 상세하고 자산 조사 결과를 다른 조사보다 더 신뢰할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 주거실태조사는 조사 목적이 가구의 물리적·경제적 주거 현황을 파악하는 데 있다. 따라서 거주주택 등 주택자산의 자산 조사 결과를 신뢰할 수 있고, 주택 구매 시점의 가격을 알 수 있어 주택 자본 이득별 불평등도를 측정할 수 있다는 장점이 있다. 또한 가계금융복지조사보다 표본 수가 많아 지역을 보다 세분화하여 불평등도를 분석할 수 있다.

자산 불평등도는 총자산 불평등도, 순자산 불평등도, 부동산자산의 불평등도, 거주주택 자산 불평등도, 주택자산(거주주택 이외) 불평등도를 각각 측정하였다. 특히, 가계금융복지조사 자료를 통해 2012년~2019년 가계 자산과 불평등도의 변화를 살펴보고, 2019년 주거실태조사자료를 통해 시도별 불평등도와 자본차익별(현재 주택가격에서 주택을 구매할 당시의 주택가격의 차액) 불평등도 등을 측정하였다.

표 3-2 | 가계금융복지조사와 주거실태조사의 자산구분 비교

구분	가계금융복지조사				주거실태조사		
자산액	금융자산	저축액		금융자산(전·월세 보증금 포함)			
		전·월세 보증금					
	실물자산	부동산	거주주택	부동산자산	주택자산	거주주택	
			거주주택 이외 계약금·중도금			거주주택 이외	
		기타 실물자산	자동차, 기타	기타자산	주택 외 자산 자동차, 기타		
부채액	금융부채	담보대출		금융기관 대출금			
		신용대출					
		신용카드 관련 대출		비금융기관 대출금			
		외상 및 할부					
		기타부채					
	임대보증금 (부동산 소유자)	거주주택 임대		임대보증금(부동산 소유자)			
		거주주택 이외 임대					

$$\text{순자산} = \text{자산액} - \text{부채액}$$

자료: 2019년 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019),
2019년 주거실태조사(국토교통부·국토연구원, 2019)

가계금융복지조사의 부동산자산 관련 분류와 세부 항목은 다음 <표 3-3>과 같다.

표 3-3 | 가계금융복지조사의 자산관련 분류표

대분류	중분류	세분류	세세분류	세부 항목
자산액	금융 자산	저축액	적립·예치식 저축	• 현금과 입출금이 자유로운 저축(당좌수표 포함) • 적립식 및 예치식 형태의 저축 • 적립식 및 예치식 형태의 펀드 • 저축성 보험 또는 만기에 일정금액을 받는 보장성 보험 • 주식, 채권, 선물, 옵션 등
			기타저축	• 빌려준 돈, 임차보증금, 낸 갯돈
		전월세 보증금	전세보증금	• 전세보증금
			월세보증금	• 월세보증금
	실물 자산	부동산	거주주택	• 단독, 아파트, 연립 및 다세대, 기타
			거주주택 이외 부동산	• 단독, 아파트, 주거용 건물(연립, 다세대 등), 비주거용 건물(상가, 빌딩 등), 토지, 해외부동산, 기타 부동산
			계약금·중도금	• 단독, 아파트, 주거용 건물(연립, 다세대 등), 비주거용 건물(상가, 빌딩 등), 토지, 해외부동산, 기타 부동산
		기타 실물 자산	자동차	• 자동차
			기타	• 자영업자 설비와 재고자산, 건설용과 농어업용 장비, 동물과 식물, 회원권(골프, 콘도 등), 귀중품, 고가 내구재(현재 시가 300만 원 이상), 차량(오토바이, 보트 등), 권리금, 기타(지적 재산권 등)
부채액	금융 부채		담보대출	• 형태: 거주주택, 거주주택 이외 주택, 주택 이외 부동산, 예금·적금·보험·펀드·채권, 기타(전세권, 자동차 등)
			신용대출	• 마이너스통장 포함
			신용카드 관련 대출	• 현금서비스, 카드론, 대환대출 등
			외상 및 할부	• 외상, 할부, 카드 선포인트 할부 등 미결제 잔액(일시불 신용카드 미결제액 제외)
			기타부채	• 갯돈을 탄 후 낼 금액 • 개인, 직장 등으로부터 빌린 돈
	임대 보증금		거주주택 임대	• 거주주택의 일부를 임대
			거주주택 이외 임대	• 거주주택 이외 주택이나 건물, 토지 임대
순자산 = 자산액 - 부채액				
가구소득		근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적 이전소득, 사적 이전소득		
비소비지출		세금, 공적연금 기여금·사회보험료, 가구 간 이전지출, 비영리단체 이전지출, 이자비용 등		
처분가능소득		가구소득 - 비소비지출		

자료: 2019년 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 2019)

가계금융복지조사에서 자산 종류별 자산 금액과 비중을 살펴보면(<표 3-4>), 총자산은 2012년 32,324만 원에서 2019년 43,190.8만 원으로 꾸준히 증가하였다. 금융자산도 2012년 7,802만 원에서 2019년 10,570만 원으로 지속하여 증가하였다.

실물자산액은 2012년 24,522만 원에서 2013년 24,231만 원으로 소폭 감소한 이후 꾸준히 증가하여 2019년 32,620만 원을 나타냈다. 실물자산에 속하는 부동산자산액은 2012년 22,504만 원에서 2013년 22,055만 원으로 소폭 감소한 이후 꾸준히 증가하여 2019년 30,378만 원을 나타냈다. 그리고 부동산자산 중 거주주택 자산액은 2012년 12,194만 원에서 2013년 11,769만 원으로 소폭 감소한 이후 꾸준히 증가하여 2019년 17,932만 원으로 5천만 원 이상 증가한 것으로 나타났다. 또한 부동산자산 중 거주주택 이외 부동산자산액은 2012년 10,120만 원에서 2013년 10,065만 원으로 소폭 감소하였고, 2019년 12,043만 원으로 약 2천만 원 증가하였다. 부동산 계약금과 중도금 납입액은 2012년 190만 원에서 꾸준히 증가해 2018년 450만 원을 나타냈다가 2019년 402만 원으로 소폭 감소하였다.

기타 실물자산은 2012년 2,017만 원에서 등락을 반복하여 2019년 2,241만 원으로 나타났다. 총자산에서 총부채를 차감한 순자산은 2012년 26,874만 원에서 꾸준히 증가하여 2019년 35,280만 원으로 나타났다.

2012년 대비 2019년 자산 금액이 증가한 수준을 살펴보면, 총자산은 7년간 33.6% 증가한 가운데, 금융자산은 35.5%, 실물자산은 33.0% 증가해 자산 유형 간 증가 수준은 큰 차이가 없다. 그러나 자산에서 큰 비중을 차지하는 거주주택 자산액이 47.1% 증가하여 주택을 보유한 가구의 경우 총자산이 증가하는 데 거주주택 자산이 크게 기여했을 것으로 판단⁴⁾된다.

4) 7년간 상승률이 가장 큰 자산은 계약금과 중도금 등 납입금액으로 111% 상승하였으나, 자산에서 차지하는 비중은 매우 적다.

표 3-4 | 가계금융복지조사의 자산 종류별 자산액과 비중(2012~2019)

(단위: 만 원)

자산종류		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
		금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)	금액	비중 (%)
자 산 액	총계(총자산)	32,324.3	100.0	32,688.4	100.0	33,539.0	100	34,685.3	100	36,637.2	100	38,671.2	100	42,035.8	100	43,190.8	100
	금융자산	7,802.3	24.1	8,456.6	25.9	8,645.9	25.8	8,913.5	25.7	9,278.8	25.3	9,721.7	25.1	10,346.3	24.6	10,570.2	24.5
	총계(실물자산)	24,522.0	75.9	24,231.8	74.1	24,893.2	74.2	25,771.8	74.3	27,358.4	74.7	28,949.6	74.9	31,689.5	75.4	32,620.5	75.5
	부 동 산																
	소계	22,504.9	69.6	22,055.1	67.5	22,678.2	67.6	23,648.8	68.2	25,236.9	68.9	26,834.8	69.4	29,380.5	69.9	30,378.6	70.3
	거주주택	12,194.2	37.7	11,769.7	36.0	12,364.5	36.9	13,165.9	38.0	14,236.5	38.9	15,416.5	39.9	16,893.5	40.2	17,932.7	41.5
	거주주택 이외	10,120.3	31.3	10,065.7	30.8	10,088.7	30.1	10,212.7	29.4	10,665.2	29.1	11,009.7	28.5	12,036.7	28.6	12,043.5	27.9
	중도금 등*	190.4	0.6	219.7	0.7	225.0	0.7	270.2	0.8	335.2	0.9	408.6	1.1	450.3	1.1	402.4	0.9
	기타 실물자산	2,017.2	6.2	2,176.7	6.7	2,215.0	6.6	2,123.0	6.1	2,121.5	5.8	2,114.8	5.5	2,309.0	5.5	2,241.9	5.2
	총부채	5,449.6	16.9	5,857.8	17.9	6,051.0	18.0	6,256.2	18.0	6,718.9	18.3	7,099.1	18.4	7,668.2	18.2	7,910.2	18.3
순자산 = 자산액 - 부채액		26,874.7	83.1	26,830.6	82.1	27,488.1	82.0	28,429.2	82.0	29,918.3	81.7	31,572.2	81.6	34,367.6	81.8	35,280.6	81.7

주1: 자산(거주주택 자산 포함), 부채 등이 0원인 경우도 포함한 평균임. 주2: 중도금 등은 계약금과 중도금 납입액

자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 각 년도)

3) 부동산자산 불평등도 측정 결과

(1) 연도별 지역별 주택보유별 불평등도 측정 결과(가계금융복지조사)

자산 불평등은 총자산보다 금융자산, 금융자산보다 실물자산이 더 크다(〈표 3-5〉 참조). 총자산 불평등도는 2017년 최저 0.5722, 2012년 최고 0.6087이고, 2019년 현재 0.5836이다. 금융자산 불평등도는 2014년 최저 0.6183, 2012년 최고 0.6472, 2019년 현재 0.6402이고, 실물자산 불평등도는 2017년 최저 0.6392, 2012년 최고 0.6794, 2019년 현재 0.6491이다. 2019년 현재 부동산자산, 거주주택 자산, 거주주택 외 부동산자산 불평등도는 각각 0.6655, 0.6684, 0.8700⁵⁾으로 나타난다. 7년간 최저 불평등도와 최고 불평등도의 차이는 실물자산이 금융자산보다 더 크며, 실물자산 중 특히 거주주택 자산의 불평등도 변동 폭이 가장 크다.

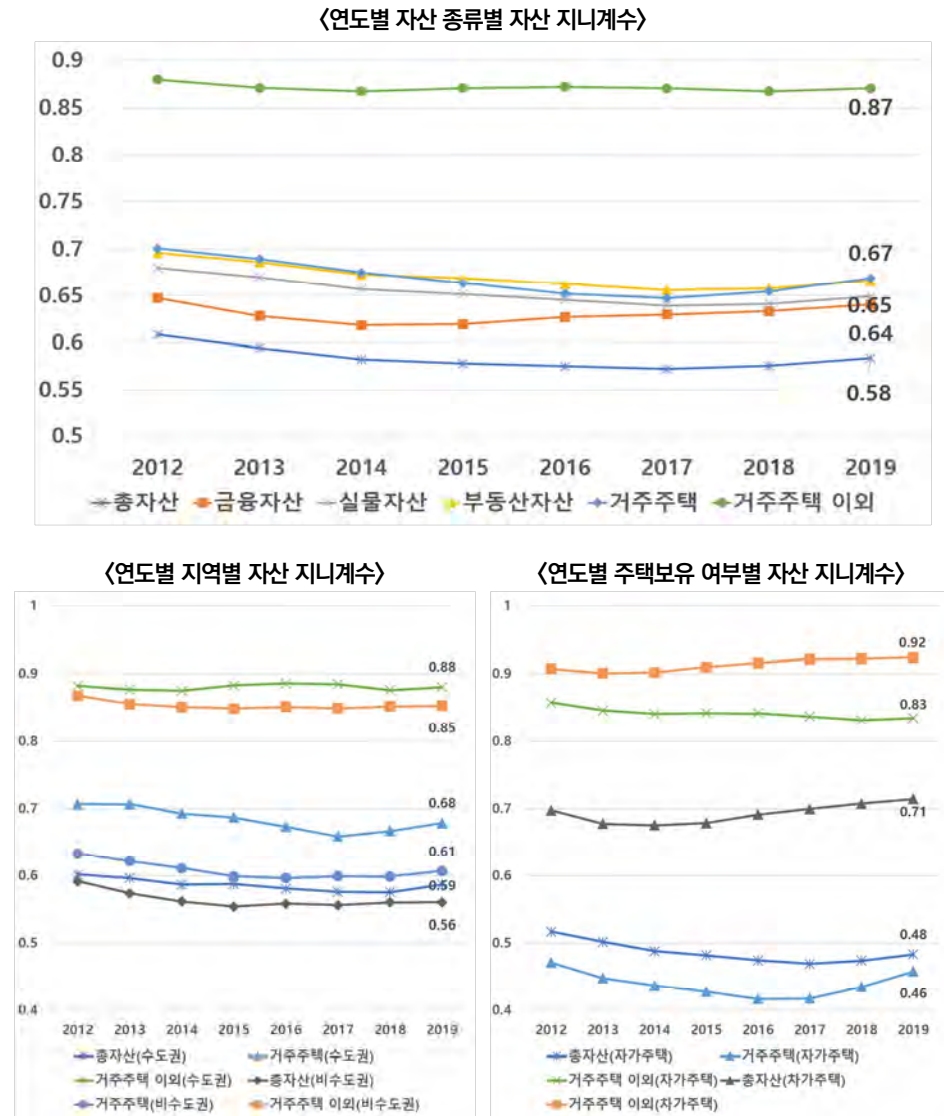
수도권과 비수도권으로 구분하였을 때도 자산 불평등도의 차이가 있다(〈표 3-6〉 참조). 수도권 자산 불평등도는 비수도권보다 상대적으로 높는데, 이러한 현상은 금융자산, 실물자산, 부동산자산, 거주주택 자산 등 대부분 항목에서 동일하게 나타난다. 특히 거주주택 자산 불평등도는 수도권에서는 0.6586~0.7069, 비수도권에서는 0.5960~0.6328로 나타나 다른 자산 항목보다 거주주택 자산 불평등도의 지역 간 차이가 상대적으로 크다.

자가주택 거주 여부에 따른 불평등도 차이는 수도권, 비수도권 불평등도 차이보다 더 크다(〈표 3-7〉 참조). 총자산 불평등도는 자가주택에 거주하는 경우 0.4690~0.5172이지만, 차가주택에 거주하는 경우 0.6751~0.7145로 차가주택 거주가구의 불평등도가 더욱 크다. 특히, 지역과 무관하게 총자산 불평등도는 2012년의 불평등도가 가장 높았던 것과 달리, 차가주택 거주가구 불평등도는 2019년 현재 가장 높게 나타나 2019년 현재는 주택을 보유하고 있지 못한 가구의 총자산 불평등도가 매우 심한 것으로 확인된다. 이러한 차이는 부동산자산 등이 포함된 실물자산에서 비롯된 것으로 보

5) 거주주택자산과 거주주택 외 부동산자산은 자산을 보유하고 있지 않은 경우가 포함되어 있어 불평등도가 상대적으로 크게 나타나며, 특히 거주주택 외 부동산자산 보유 비중은 매우 낮아 불평등도가 매우 크다.

이는데, 자가주택 거주가구의 실물자산 불평등도는 0.4819~0.5292이고, 차가주택 거주가구의 실물자산 불평등도는 0.8517~0.8793이다.

그림 3-9 | 연도별 자산 종류별·지역별 자산 지니계수



자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 각 년도)를 바탕으로 연구진 작성

표 3-5 | 자산 불평등도(지니계수, 2012~2019)

자산종류			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
자산액	총계(총자산)		0.6087	0.5942	0.5821	0.5779	0.5750	0.5722	0.5755	0.5836	
	금융자산		0.6472	0.6281	0.6183	0.6194	0.6270	0.6296	0.6332	0.6402	
	실물자산	총계(실물자산)	0.6794	0.6696	0.6568	0.6516	0.6453	0.6392	0.6411	0.6491	
		부동산	소계	0.6955	0.6856	0.6722	0.6684	0.6623	0.6558	0.6577	0.6655
			거주주택	0.7003	0.6891	0.6746	0.6633	0.6521	0.6469	0.6544	0.6684
			거주주택 이외	0.8794	0.8705	0.8669	0.8702	0.8718	0.8701	0.8669	0.8700
			중도금 등*	0.9922	0.9891	0.9865	0.9866	0.9812	0.9805	0.9807	0.9827
		기타 실물자산		0.7866	0.7804	0.7778	0.7626	0.7556	0.7493	0.7587	0.7549

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 중도금 등은 계약금과 중도금 납입액

자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 각 년도)

표 3-6 | 지역별 자산 불평등도(지니계수, 2012~2019)

자산종류			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
수도권	자산액	총계(총자산)		0.6014	0.5960	0.5861	0.5871	0.5805	0.5753	0.5749	0.5865	
		금융자산		0.6291	0.6158	0.6147	0.6160	0.6239	0.6289	0.6331	0.6470	
		실물자산	총계(실물자산)		0.6815	0.6835	0.6722	0.6748	0.6664	0.6549	0.6513	0.6598
			부동산	소계	0.6949	0.6959	0.6844	0.6894	0.6822	0.6692	0.6649	0.6729
				거주주택	0.7069	0.7068	0.6927	0.6869	0.6730	0.6586	0.6664	0.6786
				거주주택 이외	0.8820	0.8767	0.8749	0.8828	0.8859	0.8846	0.8760	0.8804
				중도금 등*	0.9907	0.9897	0.9865	0.9867	0.9813	0.9811	0.9788	0.9807
			기타 실물자산		0.7885	0.7912	0.7848	0.7595	0.7523	0.7443	0.7585	0.7526
비수도권	자산액	총계(총자산)		0.5914	0.5730	0.5610	0.5534	0.5577	0.5558	0.5595	0.5601	
		금융자산		0.6501	0.6260	0.6076	0.6087	0.6176	0.6162	0.6158	0.6147	
		실물자산	총계(실물자산)		0.6468	0.6309	0.6202	0.6089	0.6092	0.6074	0.6118	0.6141
			부동산	소계	0.6615	0.6465	0.6341	0.6227	0.6233	0.6228	0.6277	0.6300
				거주주택	0.6328	0.6215	0.6109	0.5984	0.5960	0.5989	0.5986	0.6064
				거주주택 이외	0.8677	0.8551	0.8509	0.8488	0.8514	0.8489	0.8521	0.8528
				중도금 등*	0.9928	0.9883	0.9864	0.9862	0.9806	0.9792	0.9811	0.9836
			기타 실물자산		0.7847	0.7704	0.7707	0.7622	0.7559	0.7511	0.7565	0.7549

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 중도금 등은 계약금과 중도금 납입액

자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 각 년도)

표 3-7 | 자가주택 거주여부별 자산 불평등도(지니계수, 2012~2019)

자산종류			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
자가주택	자산액	총계(총자산)		0.5172	0.5020	0.4879	0.4818	0.4744	0.4690	0.4833
		금융자산		0.6656	0.6387	0.6196	0.6148	0.6136	0.6137	0.6269
		실물자산	중계(실물자산)		0.5292	0.5165	0.5043	0.4974	0.4888	0.4819
			부동산	소계		0.5358	0.5219	0.5090	0.5037	0.4962
				거주주택		0.4709	0.4477	0.4366	0.4273	0.4163
				거주주택 이외		0.8573	0.8459	0.8406	0.8419	0.8418
				중도금 등*		0.9931	0.9901	0.9892	0.9874	0.9806
			기타 실물자산		0.7612	0.7571	0.7525	0.7387	0.7246	0.7185
차가주택	자산액	총계(총자산)		0.6973	0.6775	0.6751	0.6787	0.6911	0.6996	0.7075
		금융자산		0.6189	0.6108	0.6114	0.6192	0.6370	0.6442	0.6476
		실물자산	중계(실물자산)		0.8663	0.8539	0.8517	0.8569	0.8626	0.8685
			부동산	소계		0.9040	0.8959	0.8946	0.9025	0.9067
				거주주택		-	-	-	-	-
				거주주택 이외		0.9071	0.9005	0.9016	0.9097	0.9154
				중도금 등*		0.9911	0.9878	0.9828	0.9851	0.9812
			기타 실물자산		0.8104	0.7918	0.8004	0.7791	0.7926	0.7866

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 중도금 등은 계약금과 중도금 납입액

자료: 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행, 각 년도)

(2) 시도별, 주택 자본차익 규모별 불평등도(2019, 주거실태조사)

시도별(시도 내 가구의) 자산 불평등은 서울, 대전 지역에서 높은 것으로 나타난다. 2019년 시도별 자산 불평등도(시도 내 가구의 자산 불평등도)는 서울, 대전, 제주지역이 각각 0.5993, 0.5881, 0.6027로 전국(0.5612)보다 높았다. 실물자산 불평등도는 서울과 대전이 각각 0.7074, 0.6596으로 전국(0.6504)보다 높고, 부동산자산 불평등도도 서울과 대전이 각각 0.7110, 0.6661로 전국보다 높고, 특히 거주주택자산의 경우 서울의 불평등도가 0.7311로 매우 높다.

표 3-8 | 시도별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수, 2019)

자산종류	총계 (총자산)	금융자산	실물자산	부동산자산	주택자산		기타실물자산
					거주주택 자산	거주주택 외 부동산자산	
전국	0.5612	0.6701	0.6504	0.6601	0.6704	0.9556	0.8143
서울	0.5993	0.6858	0.7074	0.7110	0.7311	0.9515	0.8864
부산	0.5282	0.6300	0.5926	0.5997	0.5932	0.9561	0.8133
대구	0.5206	0.5917	0.6031	0.6125	0.6004	0.9683	0.7571
인천	0.5145	0.6988	0.5973	0.6043	0.5888	0.9541	0.8108
광주	0.5125	0.5795	0.5849	0.5960	0.5741	0.9695	0.7341
대전	0.5881	0.7443	0.6596	0.6661	0.6466	0.9479	0.8812
울산	0.4789	0.5712	0.5472	0.5559	0.5617	0.9564	0.7400
세종	0.4940	0.6411	0.5940	0.6025	0.6252	0.9066	0.7618
경기	0.5246	0.6506	0.6276	0.6359	0.6438	0.9461	0.8124
강원	0.5091	0.5979	0.5901	0.6045	0.5853	0.9620	0.7800
충북	0.5372	0.6384	0.6057	0.6195	0.5883	0.9462	0.7509
충남	0.5263	0.6530	0.5846	0.5940	0.5749	0.9429	0.7849
전북	0.5273	0.6459	0.5876	0.5973	0.5803	0.9651	0.8107
전남	0.4799	0.6474	0.5336	0.5427	0.5291	0.9696	0.8197
경북	0.4872	0.5836	0.5509	0.5678	0.5544	0.9626	0.7456
경남	0.4546	0.5792	0.5234	0.5331	0.5379	0.9482	0.7903
제주	0.6027	0.6579	0.6395	0.6477	0.6198	0.9291	0.7986

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 자산유형별 불평등도가 전국보다 높은 시도는 볼드체로 표기

자료: 2019년도 주거실태조사(국토교통부·국토연구원, 2019)

자가주택 보유기간이 길수록 부동산자산, 거주주택 자산 불평등도가 높으며, 이는 주택자산의 자산가치 상승에 기인한 것으로 예상된다.

표 3-9 | 자가주택 보유 기간별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수, 2019)

자산종류	총계 (총자산)	금융자산	실물자산	부동산자산			기타실물 자산
				부동산자산	거주주택 자산	거주주택 외 부동산자산	
자가	0.4313	0.6383	0.4440	0.4491	0.4280	0.9525	0.7887
1년 이내 (2019년 구매)	0.3701	0.6794	0.3792	0.3840	0.3466	0.9378	0.7746
1년 초과 5년 이내 (2015~2018년 구매)	0.4011	0.6552	0.4086	0.4131	0.3855	0.9461	0.7662
5년 초과 10년 이내 (2010~2014년 구매)	0.4183	0.6266	0.4296	0.4341	0.4097	0.9487	0.7861
10년 초과 20년 이내 (2000~2009년 구매)	0.4491	0.6210	0.4640	0.4700	0.4441	0.9555	0.7879
20년 초과 (1999년 이전 구매)	0.4770	0.6269	0.4948	0.5004	0.4897	0.9674	0.8326

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 자산유형별 불평등도가 전국보다 높은 시도는 볼드체로 표기

자료: 2019년도 주거실태조사(국토교통부·국토연구원, 2019)

자가주택 자본차익 규모를 4분위로 구분하였을 때, 자본차익 규모가 클수록 부동산 자산과 거주주택자산의 불평등도가 낮은 것으로 확인된다.

표 3-10 | 자가주택 자본차익 규모별 주거실태조사 자산 불평등도(지니계수, 2019)

자산종류	총계 (총자산)	금융자산	실물자산	부동산자산			기타실물 자산
				부동산자산	거주주택 자산	거주주택 외 부동산자산	
자가	0.4313	0.6383	0.4440	0.4491	0.4280	0.9525	0.7887
자본차익 1/4분위 (500만원 이하)	0.4083	0.6588	0.4159	0.4205	0.3858	0.9472	0.7836
자본차익 2/4분위 (500만원 초과 4,000만원 이하)	0.3738	0.6009	0.3882	0.3933	0.3619	0.9638	0.7777
자본차익 3/4분위 (4,000만원 초과 10,000만원 이하)	0.3460	0.5897	0.3604	0.3632	0.3374	0.9560	0.7854
자본차익 4/4분위 (10,000만원 초과)	0.3484	0.6426	0.3571	0.3599	0.3281	0.9359	0.7975

주: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

자료: 2019년도 주거실태조사(국토교통부·국토연구원, 2019)

3. 부동산자산 불평등도 분해

1) 불평등도 요인 분해

불평등지수는 크게 두 가지로 방법으로 분해할 수 있는데, 하나는 하위그룹 간, 하위그룹 내 불평등도로 분해하는 방법이고, 다른 하나는 자산의 구성항목별로 자산 불평등 기여도의 상대 비중으로 분해하는 방법이다.

Pyatt 분해와 Yitzhaki 분해는 하위그룹 간, 하위그룹 내 불평등도 분해는 분배격차의 변화를 요인별 또는 원천별로 구분하여 각각의 기여도를 분해하는 방법이다. 이 방법은 특성별로 관측치를 그룹화하여 분할을 이루도록 표본을 재구성하고, 그룹별 상대 분포와 그룹 간 평균의 차이 등을 고려하여 지니계수를 그룹 특성별로 구분하여 분류함으로써 특성을 기준으로 분류한 그룹들 각각의 상대 격차와 그룹 간 상대 격차 등의 기여도를 추론할 수 있도록 지니계수를 분해하는 방법이다.

Shorrocks 분해⁶⁾와 샤플리 값 분해⁷⁾는 자산이나 소득을 구성하는 각 구성 항목을 대상으로 기준소득 혹은 기준자산의 상대 불평등도에 대한 기여도를 분해하는 방법이다. 불평등도 원천별 분해를 통해 자산 구성항목 중 어떠한 자산이 자산 불평등 심화에 더 많이 기여하는지를 파악하는 것이 가능하다. Shorrocks 분해는 이러한 불평등도 원천별 분해가 가능하게 하는 가장 전통적인 방법으로, 불평등을 나타내는 가장 대표적인 지표인 분산이 단위(scale)가 커짐에 따라 분산이 함께 커지는 문제를 우회하는 방법인 변이계수(coefficient of variation)를 이용하기 때문에 개념상 매우 편리하다는 장점이 있다. 또한 회귀기반 샤플리 값을 이용한 원천별 분해는 Zero Shapley 값 분해 방법이나 Equalized Shapley 값 분해방법과 같이 다양한 분해방법이 존재하여, 분석 목적에 맞게 기여도를 분석할 수 있다는 장점이 있다.

이 장에서는 총자산을 구성하는 자산 중 부동산자산, 주택자산 등이 총자산 불평등에 미치는 영향을 살펴보는 데 목적이 있으므로, 원천별 불평등 기여도 요인 분해를

6) 자세한 내용은 부록 1을 참고하길 바란다.

7) 자세한 내용은 부록 1을 참고하길 바란다.

하는 것이 바람직하다. 따라서 가계금융복지조사 자료와 주거실태조사자료를 바탕으로 원천별 불평등도 요인 분해의 대표적 방식인 Shorrocks 분해와 샤플리 값 원천별 분해를 시행하였다.

2) 부동산자산 불평등도 분해 결과

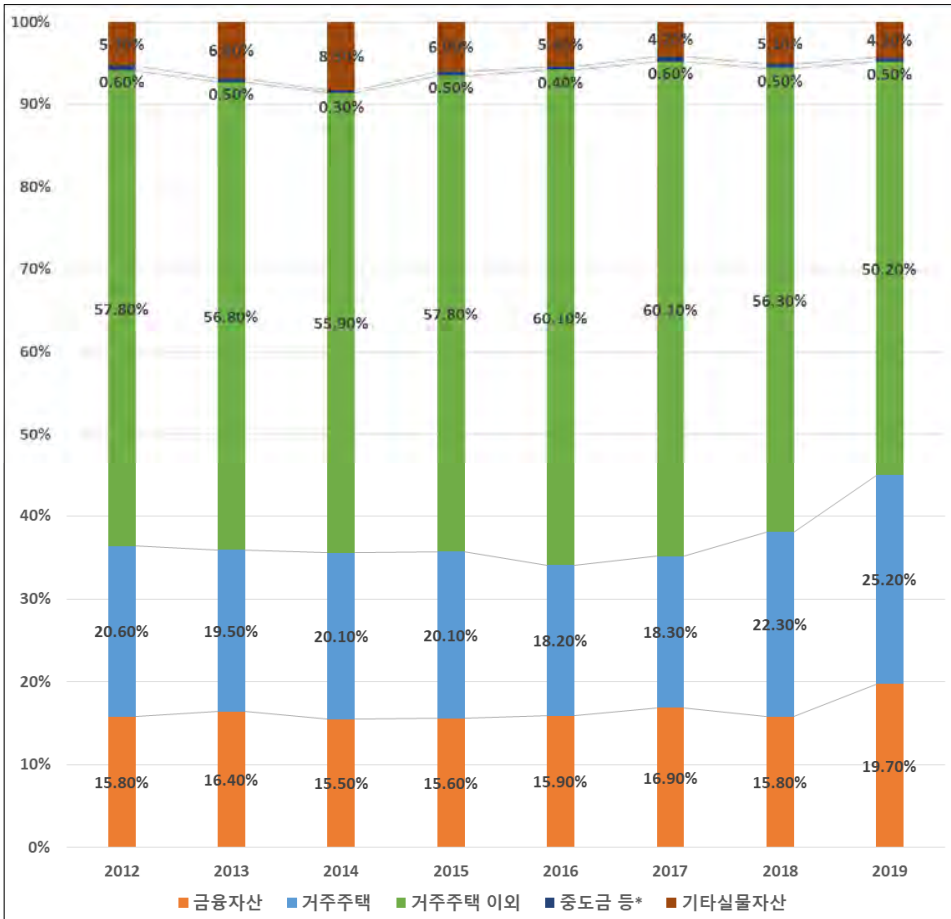
이 장에서는 자산을 구성하는 개별항목으로 5개를 설정하여, Shorrocks 분해와 샤플리 값 요인 분해를 실행하였다. 총자산을 구성하는 항목은 금융자산과 실물자산으로 분류할 수 있으며, 실물자산은 다시 부동산자산과 기타 실물자산으로 구분하고, 부동산자산은 거주주택자산과 거주주택 외 부동산자산, 계약금과 중도금 납입액으로 구분된다. 즉 총자산은 금융자산, 거주주택 자산, 거주주택 외 부동산자산, 계약금과 중도금 납입액, 기타 실물자산으로 분해 할 수 있다.

특히 샤플리 값은 불평등도를 원천별 자산의 기여 수준으로 분해할 때도 유용하게 사용할 수 있다. 예를 들어 자산의 원천으로 금융자산, 거주주택 자산, 거주주택 외 부동산자산, 계약금과 중도금 납입액, 기타 실물자산 다섯 가지가 있는 경우를 고려하면, 각 자산 원천을 게임 참여자로, 각 자산 원천의 다양한 조합을 부분집합으로 원천 자산의 다양한 조합과 그에 따른 불평등도를 연결하는 함수를 특성함수로 연결할 수 있다.

(1) Shorrocks 불평등도 분해 결과

자산의 분산에 대한 기여도를 백분율로 표시하였을 때 금융자산과 실물자산은 2019년 현재 각각 19.7%와 80.3%를 차지하고 있으며, 실물자산 중 거주주택 자산은 25.2%, 거주주택 이외 부동산자산은 50.2%를 차지한다. 자산의 분산에 대한 거주주택자산의 기여도는 2012년 20.5%에서 2016년 18.2%까지 하락하였다가 2019년 현재 25.2%로 가장 높은 수준을 나타낸다. 이는 자산 격차에 거주주택 자산이 미치는 영향이 최근 매우 높아졌음을 시사한다.

그림 3-10 | 연도별 자산 격차에 대한 자산 원천별 기여도



자료: 연구진 작성

표 3-11 | 자산의 Shorrocks 분해(2012~2019)

자산종류			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
자산액	총계(총자산)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	금융자산		15.8%	16.4%	15.5%	15.6%	15.9%	16.9%	15.8%	19.7%
	실물자산	총계(실물자산)	84.2%	83.6%	84.5%	84.4%	84.1%	83.1%	84.2%	80.3%
		부동산	소계	78.9%	76.8%	76.3%	78.4%	78.8%	79.0%	75.9%
			거주주택	20.6%	19.5%	20.1%	20.1%	18.2%	18.3%	25.2%
			거주주택 이외	57.8%	56.8%	55.9%	57.8%	60.1%	60.1%	50.2%
			중도금 등*	0.6%	0.5%	0.3%	0.5%	0.4%	0.6%	0.5%
		기타 실물자산		5.3%	6.8%	8.3%	6.0%	5.4%	4.2%	4.3%

주1: 자산액이 0원인 경우를 포함하여 분석

주2: 중도금 등은 계약금과 중도금 납입액

자료: 연구진 작성

(2) Shapley 값 분해 결과

여기에서는 샤플리 값 분해 방법을 통해 총자산 불평등도를 자산 원천별로 분해하였다. 각 자산 원천을 게임 참여자로 간주하면 공집합을 포함한 부분집합(S)은 $2^5 = 32$ 개이고, 총자산은 금융자산(A), 거주주택 자산(B), 거주주택 외 부동산자산(C), 계약금과 중도금 납입액(D), 기타 실물자산(E)으로 구성된다. 부분집합에 포함되지 않는 자산을 모두 평균값으로 대체하는 Equalized Shapley 값 분해를 활용하여, 부분집합 32개의 지니계수 도출된다. 자산 원천의 부분집합 32개는 각기 순서를 고려하지 않았으므로 순서를 고려한 부분집합은 326개(${}_5P_5 + {}_5P_4 + {}_5P_3 + {}_5P_2 + {}_5P_1 + 1$)이며, 부분집합 원소의 순서만 변경되면 지니계수 값은 동일하다.

부분집합의 지니계수를 토대로 각 자산의 원천별 한계적 기여도를 다음과 같은 순서로 계산할 수 있다. 예를 들어, 총자산을 구성하는 금융자산(A), 거주주택 자산(B), 거주주택 외 부동산자산(C), 계약금과 중도금 납입액(D), 기타 실물자산(E)을 {A, B, C, D, E} 순서로 배열한 부분집합을 생각해 보자. 먼저 부분집합 {A}의 지니계수는 다른 4종류의 자산 각각의 평균을 모든 관측값에 대입하여 계산한 총자산 지니계수를 말하며, 이때 계산된 지니계수는 A에 의해서만 영향을 받으므로⁸⁾ A의 한계효과(MC)이다. 다음으로 {A, B}의 지니계수는 나머지 3종류의 자산 각각의 평균을 모든 관측값에 대입시키고 계산한 총자산 지니계수이며, 이 지니계수에서 ①에서 계산한 {A}의 지니계수를 빼면 B의 한계효과이다. 동일한 계산을 C, D, E를 대상으로 순차적으로 추가하여 각 자산의 총자산 지니계수에 대한 한계효과를 구할 수 있다. 앞서 계산을 모든 순서쌍(${}_5P_5$, 120개)에 대해 반복하여 순서쌍별로 자산 원천별 한계효과를 계산한다. 이를 자산 원천별로 평균하여 지니계수에 대한 각 자산 원천별 한계효과를 계산한다. 마지막으로 이를 백분율로 환산하여 총자산 지니계수에 대한 각 자산 지니계수의 기여도를 측정한다.

〈표 3-12〉는 2012년 가계금융복지조사를 바탕으로 여러 순서쌍 중 A(금융자산)를

8) 다른 네 종류의 자산에 모두 평균값을 대입하였으므로 다른 네 종류 자산의 지니계수는 0이다.

가장 먼저 선택한 다음 나머지 네 가지 자산을 조합 가능한 순서쌍으로 배열하여 각각의 한계효과를 나타내고 있다. 즉 {A}의 지니계수는 0.1546이며, {A, B}의 지니계수는 0.3437로, 이때 B의 한계효과는 0.1892, {A, B, C}의 지니계수는 0.5700, C의 한계효과는 0.2262, {A, B, C, D}의 지니계수는 0.5738, D의 한계효과는 0.0038, {A, B, C, D, E}의 지니계수는 0.6087, E의 한계효과는 0.0349이다.

표 3-12 | 원천자산의 샵플리 값 분해(2012년, 일부)

한계적 기여(MC)	A의 MC	B의 MC	C의 MC	D의 MC	E의 MC	합계
〈A, B, C, D, E〉	0.1546	0.1892	0.2262	0.0038	0.0349	0.6087
〈A, B, C, E, D〉	0.1546	0.1892	0.2262	0.0038	0.0349	0.6087
〈A, B, D, C, E〉	0.1546	0.1892	0.2262	0.0039	0.0349	0.6087
〈A, B, D, E, C〉	0.1546	0.1892	0.2285	0.0039	0.0326	0.6087
〈A, B, E, C, D〉	0.1546	0.1892	0.2285	0.0038	0.0326	0.6087
〈A, B, E, D, C〉	0.1546	0.1892	0.2285	0.0039	0.0326	0.6087
〈A, C, B, D, E〉	0.1546	0.1694	0.2460	0.0038	0.0349	0.6087
〈A, C, B, E, D〉	0.1546	0.1694	0.2460	0.0038	0.0349	0.6087
〈A, C, D, B, E〉	0.1546	0.1690	0.2460	0.0042	0.0349	0.6087
〈A, C, D, E, B〉	0.1546	0.1686	0.2460	0.0042	0.0353	0.6087
〈A, C, E, B, D〉	0.1546	0.1689	0.2460	0.0038	0.0353	0.6087
〈A, C, E, D, B〉	0.1546	0.1686	0.2460	0.0042	0.0353	0.6087
〈A, D, B, C, E〉	0.1546	0.1885	0.2262	0.0046	0.0349	0.6087
〈A, D, B, E, C〉	0.1546	0.1885	0.2285	0.0046	0.0326	0.6087
〈A, D, C, B, E〉	0.1546	0.1690	0.2457	0.0046	0.0349	0.6087
〈A, D, C, E, B〉	0.1546	0.1686	0.2457	0.0046	0.0353	0.6087
〈A, D, E, B, C〉	0.1546	0.1859	0.2285	0.0046	0.0351	0.6087
〈A, D, E, C, B〉	0.1546	0.1686	0.2458	0.0046	0.0351	0.6087
〈A, E, B, C, D〉	0.1546	0.1866	0.2285	0.0038	0.0352	0.6087
〈A, E, B, D, C〉	0.1546	0.1866	0.2285	0.0039	0.0352	0.6087
〈A, E, C, B, D〉	0.1546	0.1689	0.2462	0.0038	0.0352	0.6087
〈A, E, C, D, B〉	0.1546	0.1686	0.2462	0.0042	0.0352	0.6087
〈A, E, D, B, C〉	0.1546	0.1859	0.2285	0.0045	0.0352	0.6087
〈A, E, D, C, B〉	0.1546	0.1686	0.2458	0.0045	0.0352	0.6087

주: 금융자산(A)을 먼저 선택하였을 때의 2012년 한계효과로, 금융자산 외 자산을 선택하였을 때의 한계효과와 2013년 이후 분석 결과는 부표로 제시

자료: 연구진 작성

이렇게 계산한 각 연도의 자산 원천별 지니계수 한계효과와 기여도는 <표 3-13>, <표 3-14>와 같다. 지니계수의 각 자산 원천별 기여는 거주주택 자산과 거주주택 외 자산이 가장 높다. 특히 2019년 이전까지는 거주주택 외 자산의 기여도가 가장 높았으나, 2019년 거주주택 자산의 기여도가 거주주택 외 자산의 기여도보다 높아진다. 금융 자산의 기여도, 중도금과 계약금 납입액의 기여도는 연도에 따라 변동은 있으나 큰 차이가 없으며, 기타 실물자산 기여도는 2013년 이후 감소하는 추세이다.

표 3-13 | 연도별, 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 한계효과(절대적 기여도)

지니계수 한계효과	금융자산 (A)	거주주택 자산 (B)	거주주택 외 자산 (C)	중도금과 계약금 납입액 (D)	기타 실물자산 (E)	총자산
2012	0.1172	0.2052	0.2441	0.0043	0.0379	0.6087
2013	0.1201	0.1916	0.2382	0.0046	0.0397	0.5942
2014	0.1171	0.1907	0.2308	0.0042	0.0392	0.5821
2015	0.1159	0.1939	0.2281	0.0050	0.0350	0.5779
2016	0.1152	0.1949	0.2271	0.0057	0.0321	0.5750
2017	0.1147	0.1989	0.2226	0.0065	0.0295	0.5722
2018	0.1128	0.2035	0.2226	0.0067	0.0300	0.5755
2019	0.1144	0.2181	0.2172	0.0058	0.0281	0.5836

자료: 연구진 작성

표 3-14 | 연도별, 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 상대적 기여도

지니계수 기여도	금융자산 (A)	거주주택 자산 (B)	거주주택 외 자산 (C)	중도금과 계약금 납입액 (D)	기타 실물자산 (E)	총자산
2012	19.3%	33.7%	40.1%	0.7%	6.2%	100.0%
2013	20.2%	32.2%	40.1%	0.8%	6.7%	100.0%
2014	20.1%	32.8%	39.7%	0.7%	6.7%	100.0%
2015	20.0%	33.6%	39.5%	0.9%	6.1%	100.0%
2016	20.0%	33.9%	39.5%	1.0%	5.6%	100.0%
2017	20.1%	34.8%	38.9%	1.1%	5.2%	100.0%
2018	19.6%	35.4%	38.7%	1.2%	5.2%	100.0%
2019	19.6%	37.4%	37.2%	1.0%	4.8%	100.0%

자료: 연구진 작성

2019년도 주거실태조사자료를 기반으로 총자산 불평등도를 자산 원천별로 분해하였다. 각 자산 원천을 게임 참여자로 간주하면 공집합을 포함한 부분집합(S)은 $2^4 = 16$ 개이며, 총자산은 금융자산(A), 거주주택 자산(B), 거주주택 외 부동산자산(C), 기타 실물자산(D)으로 구성된다. 여기에서도 부분집합에 포함되지 않는 자산을 모두 평균값으로 대체하는 Equalized Shapley 값 분해를 활용하여, 부분집합 16개의 지니계수를 도출하였다. 자산 원천의 부분집합 16개는 각기 순서를 고려하지 않았으므로 순서를 고려한 부분집합은 65개이다. 이렇게 계산한 거주주택자산의 총자산 불평등도(지니계수)에 대한 기여는 약 65%로 나타나 가장 높았다.

표 3-15 | 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 기여도(2019 주거실태조사)

지니계수 기여도	금융자산 (A)	거주주택 자산 (B)	거주주택 외 부동산자산 (C)	기타 실물자산 (D)	총자산
절대적 기여도	0.0946	0.3623	0.0861	0.0144	0.5573
상대적 기여도	17.0%	65.0%	15.5%	2.6%	100.0%

자료: 연구진 작성

거주주택 자산을 구매 당시 가격과 현재까지 자본차익으로 구분하면, 거주주택자산의 구매 당시 가격뿐 아니라 자본차익이 총자산 불평등도에 기여하는 바가 크다. 총자산 불평등도에 구매가격은 약 45%, 자본차익은 22%를 기여하는 것으로 나타난다.

표 3-16 | 자본차익을 고려한 자산 원천별 총자산 지니계수에 대한 기여도(2019 주거실태조사)

지니계수 기여도	금융자산 (A)	거주주택 자산 (B)		거주주택 외 부동산자산 (C)	기타 실물자산 (D)	총자산
		구매가격	자본차익			
절대적 기여도	0.0885	0.2509	0.1224	0.0824	0.0132	0.5574
상대적 기여도	15.9%	45.0%	22.0%	14.8%	2.4%	100.0%

주: 자본차익은 거주주택의 현재 가격과 구매 당시 가격의 차이로 계산하였고, 이 과정에서 구매 당시 가격이 누락된 경우가 있어, <표 3-15>의 결과와 다소 차이가 있음

자료: 연구진 작성

4. 소결: 불평등을 심화시키는 부동산자산

지금까지의 불평등도 측정과 불평등 요인 분해 결과를 요약하면 다음과 같다.

2012년 이후 총자산과 부동산자산(거주주택 자산, 거주주택 이외 부동산자산)은 꾸준히 증가하고 있다. 자산에서 큰 비중을 차지하는 거주주택 자산액이 2012년 대비 2019년 47% 이상 증가하여 주택을 보유한 가구의 총자산이 증가하는 데 거주주택 자산이 크게 기여했을 것으로 예상된다.

거주주택자산의 불평등도 변동 폭은 확대되고 있다. 자산 불평등 관점에서 총자산보다는 금융자산에서, 금융자산보다는 실물자산에서 불평등도가 더 크게 나타난다. 7년간(2012~2019년) 불평등도 변동 폭은 실물자산이 금융자산보다 더 크며, 실물자산 중 특히 거주주택자산의 불평등도 변동 폭이 가장 크다. 이는 주택자산 가격 변동성이 커짐에 따라 총자산 불평등도의 변동이 클 수 있음을 의미한다.

지역에 따른 부동산자산 불평등도 차이가 나타났다. 수도권이 비수도권보다 총자산 불평등도가 상대적으로 높고, 수도권 불평등도가 높은 현상은 부동산자산, 거주주택 자산 등에서도 동일하게 확인되었다. 특히, 서울의 거주부동산자산, 거주주택자산의 불평등도가 높았다.

자가주택 보유기간이 길수록 불평등도가 높은 것으로 확인되었다. 자가주택 보유기간이 길수록 부동산자산과 거주주택 자산 불평등도가 높는데, 이는 주택자산의 자산가치가 상승한 데서 기인한 것으로 설명된다. 자산가치 상승분(자본차익) 규모가 클수록 부동산자산과 거주주택 자산 불평등도가 낮은 것으로 확인된다.

자가주택에 거주하는 가구의 자산 불평등도가 자가주택에 거주하는 가구의 자산 불평등도보다 크며, 이러한 주택보유별 불평등도 차이는 지역별 불평등도 차이보다 크게 나타난다. 즉, 자산 불평등에 주택보유 여부가 수도권 여부보다 더 큰 영향을 미친다.

자산의 분산으로 측정한 자산 불평등도에 대한 자산 원천별 기여는 거주주택 이외 부동산이 가장 높고, 다음으로 거주주택 자산이 높았다. 자산의 분산에 대한 거주주택 자산의 기여도는 분석 기간에 2019년 현재 가장 높은 수준을 나타내, 자산 격차에 거주주택 자산이 미치는 영향이 최근 높아졌음을 시사한다.

샤플리 값 요인 분해를 통해 계산한 총자산 불평등도에 대한 자산 원천별 기여는 거주주택자산과 거주주택 외 자산이 가장 높았다. 특히 2019년 이전까지는 거주주택 외 자산의 기여도가 가장 높았으나, 2019년에는 거주주택자산의 기여도가 거주주택 외 자산의 기여도보다 높아졌다.

주거실태조사 기반의 샤플리 값 요인 분해를 통해 계산한 총자산 불평등도에 대한 자산 원천별 기여는 거주주택 자산이 약 65%를 기여하였다. 특히 거주주택의 구매 당시 가격 외에 자본차익도 약 22%를 기여하였다.

가구의 자산 불평등은 부동산자산 특히 거주주택자산으로부터 비롯되는 점이 확인되었다. 거주주택 자산 불평등도의 변동 폭이 다른 자산 불평등도의 변동 폭보다 크기 때문에 주택자산 가격의 변동성이 커짐에 따라 불평등도 변동이 커질 수 있음을 예상할 수 있다. 특히 자가주택으로부터 발생한 자산가치 상승이 자산 불평등을 높이는 것으로 확인되었다. 또한 자산 불평등도에 자산 종류별 원천이 미치는 영향을 살펴본 결과, 거주주택자산과 거주주택 외 자산이 가장 높았으며, 2019년 이전까지는 거주주택 외 자산의 기여도가 가장 높았으나, 2019년에는 거주주택자산의 기여도가 거주주택 외 자산의 기여도보다 높아졌다. 총자산 불평등도에 대한 자산 원천별 기여는 거주주택 자산이 약 65%이고, 자본차익도 약 22%를 기여하는 것으로 보아 주택 자산가치뿐만 아니라 주택 가격상승이 불평등을 심화하는 것으로 확인되었다. 따라서 주택자산 가격의 상승은 자산 불평등도를 심화시킬 우려가 있으므로 주택시장 안정을 위한 정책을 지속해서 추진할 필요가 있다.



CHAPTER 4

부동산자산 불평등에 대한 인식조사

- 1. 집단심층토의 개요 69
- 2. 부동산자산을 통한 부의 축적 행태 73
- 3. 부동산을 통한 자산 증식에 대한 태도 77
- 4. 부동산자산의 대물림을 통한 불평등 80
- 5. 소결: 부동산자산을 통한 부의 대물림과 격차 심화 ... 85

04 부동산자산 불평등에 대한 인식조사

부동산자산을 소유하고 형성, 축적하는 과정은 세대별로 다르게 나타났고, 부동산자산을 통한 부의 상속과 증여는 불평등을 심화할 수 있다고 인식하고 있다. 이 장에서는 일반인을 대상으로 베이비부머 세대, 포스트베이비부머 세대, 에코 세대 등으로 분류하여 부동산자산 형성과 불평등에 대해 집단 심층토의한 내용을 보고한다. 부동산자산을 통한 부의 축적행태, 부동산자산 증식에 대한 인식 또는 태도, 부동산자산의 대물림으로부터 발생하는 불평등에 대한 인식조사를 통해 한국 사회에서 부의 불평등 해소를 위한 공감대 형성이 우선할 필요가 있음을 밝힌다.

1. 집단심층토의 개요

앞 장에서는 부동산자산 불평등 현상(결과)을 정량적으로 추정, 분해하였고, 이 장에서는 부동산자산을 통한 불평등의 과정과 그 결과를 집단심층토의(focus group interview)를 통해 정성적으로 분석하였다. 집단심층토의의 목적은 ① 부동산자산 유무와 세대(世代)에 따른 자산 축적의 과정과 결과의 차이, ② 자산과 부동산자산 운용행태, ③ 부동산 관련 제도와 정책에 대한 인식 등을 분석하는 것이다. 그리고 이 같은 행위자들의 행태 분석에 기초하여 부동산자산의 불평등 현상이 심화하거나 완화될 것 인지를 살펴보았다.

조사대상 집단을 연령대별, 부동산자산 소유 유무별로 구분하였다. 다만 연령대를 10년의 기간으로 설정하는 대신에 사회적 범주(social category)와 개인적 성장(individual aging)을 고려(조성남·박숙미, 2002, 50-55)하는 “사회적 위치(social location)”인 세대(Mannheim, 1952; 박재홍, 2005a, 172, 재인용)로 분류하였다.

- 박재홍(2005b, 84-86)은 세대(generation)를 다음과 같이 규정하였는데,
- i) 특정 사회에서 비슷한 시기에 출생하여 역사적·문화적 경험을 공유하고,
 - ii) 그로 인해 상대적으로 유사한 사고방식이나 행위 양식이 어느 정도 지속되는 경향을 보이며,
 - iii) 동일시기 출생 집단(birth cohort)에 대하여 느슨한 수준에서의 동류의식(同類意識)을 가진 사람들로 규정하였다.

이 장에서는 나이뿐만 아니라 사회경제적, 역사적, 정치적 범주를 적용한 세대 구분을 집단심층토의 대상 집단 설계에 적용하였다. 세대 집단의 출생년도, 주요 사회경제적, 역사적, 정치적 사건, 특징 등 자세한 내용은 다음 <표 4-1>에 나타난다.

표 4-1 | 집단심층토의 대상 집단 설계를 위한 세대 구분

세대 구분		프리 베이비부머	베이비부머	포스트 베이비부머	एको	밀레니엄	
연도		1950	1960	1970	1980	1990	2000
시대 구분		해방과 전후 복구 시대		산업화, 민주화 운동 시대		정보화, 탈냉전 시대	
세대 이름		• 해방 전후, 한국전쟁 전후 복구 세대	• 산업화 세대	• 산업화-민주화 세대 • 민주화세대/ 86세대(61-72) • X세대(71-76) • 자율화 세대 (70-79) • 정보화 세대 (70-)	• 에코세대 (77-87) • N세대 (88-94) • 신인류 세대 (80-90)	• 밀레니엄 세대 (94-97) • 스마트세대 (98-2010)	
출생년도		- 1954	1955 - 1963	1964 - 1978	1979 - 1992	1992-	
나이(20년)		66-	57-65	42-56	28-41	-27	
사건	사회/경제				• 88 올림픽 • 인터넷 대중화 • IMF 경제위기 (1998)	• 2002 월드컵 • 금융위기 (2008)	
	역사/	• 식민지	• 4·19 혁명	• 유신체제('72)	• 12·12 사태	• 남북정상회담	

세대 구분		프리 베이비부머	베이비부머	포스트 베이비부머	에코	밀레니엄
연도		1950	1960	1970	1980	1990 2000
시대 구분		해방과 전후 복구 시대		산업화, 민주화 운동 시대		정보화, 탈냉전 시대
	정치	• 한국전쟁	• 5·16 쿠데타		• '80 광주민중 항쟁 • '87 6·29 선언	• 촛불문화 • 대통령 탄핵, 파면
	주요 도시개발			• 강남개발	• 목동, 과천 개발(80년대) • 1기 신도시 (90년대)	• 도심 뉴타운 (2000년대) • 혁신도시 • 2기 신도시 • 도심 재생 (2010년대)
	시기 구분				• 산업기	• 금융기
	세대 특징	• 60년대 후반-80년대 초중반 경제 발전의 원동력 • X세대와 에코 세대의 부모세대	• 독재체제에서 젊은 시절을 보낸 세대 • 근대화 발전을 체감한 첫 세대 • 고속성장 • 높은 교육열 • 1974년 첫 고교평준화 입학 • 서구문화동경 • G세대와 N세대의 부모세대	• 세대내 구성이 매우 이질적 • 기존 가치나 관습에서 자유롭고 개인주의적 경향 • 감성과 패션에 중시 • 소비 지향적 • 20-30대 아날로그 시대에서 40-50대에 디지털세대로 전환 [민주화/86세대] • 민주화 세대 • N세대와 밀레니엄 세대의 부모세대 [X세대] • 급격한 경제 발전 시기에 태어나 자람 • 후반세대는 IMF 외환위기 이후 대학 졸업	• 역사상 가장 부유한 청년기 • 안정적 사회적 분위기와 경기 호황, 소비성향이 높은 베이비붐 세대의 자녀세대 • 사회 전반적으로 극단적인 변화가 많아 개인주의 경향이 심함 • 민주주의 시대에 태어나 정치적 자유와 탈개입화 경향 • 학력인플레, 저성장으로 높은 청년실업률 • 캣워크족, 파퓰러 세대 등 결혼과 출산의지 감소	[밀레니엄 세대] • 지나친 과열 경쟁, 세대 간 소통부재와 불화로 우울한 세대 • 일자리 부족으로 비정규직, 청년실업을 겪고 있음 [스마트세대] • 스마트화된 기술을 먼저 접하는 세대 • X세대의 자녀 세대

세대 구분	프리 베이비부머	베이비부머	포스트 베이비부머	에코	밀레니엄
연도	1950	1960	1970	1980	1990 2000
시대 구분	해방과 전후 복구 시대		산업화, 민주화 운동 시대		정보화, 탈냉전 시대
			• 90년대 후반-2010년대 초반 태생의 부모세대	• 디지털 통신에 대한 의존도가 높음	

자료: 조현승·이동화·고대영·김승민, 2017, 37; 박재홍, 2005a, 183; 송하승·이형찬·김선영, 2017, 25; 이은희 외, 2015, 202; 송하승·이형찬·김승중·조정희, 2021(발간 예정) 재인용.

이에 따라 집단심층토의¹⁾는 베이비부머 세대(57~65세), 포스트베이비부머 세대(42~56세), 에코 세대(28~41세)로 대상 집단의 연령대(3개)를 구분하였다. 이와 함께 각 세대의 부동산자산 소유 여부(2개)도 반영하여 대상 집단을 총 여섯으로 구분하였다.

표 4-2 | 집단심층토의 대상 집단 구분

구분		세대	부동산자산 유무 ¹⁾
대상자 유형	A-0 그룹	베이비부머 (1955년-1963년; 57세-65세)	●
	A-1 그룹		×
	B-0 그룹	포스트베이비부머 (1964년-1978년; 42세-56세)	●
	B-1 그룹		×
	C-0 그룹	에코 (1979년-1992년; 28세-41세)	●
	C-1 그룹		×

주: 초기 부동산자산 보유 방법을 별도로 구분하지는 않음. 부동산자산의 유무를 현재 부동산자산이 없거나 소유하고 있더라도 자가 부동산을 소유하는 것으로 정의하였음.

자료: 연구진 작성

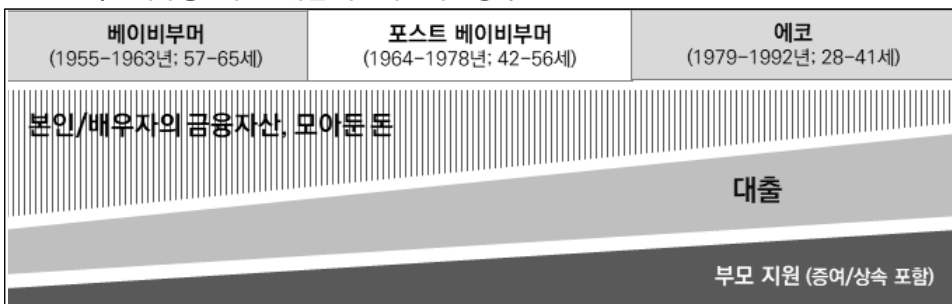
1) 집단심층토의는 총 여섯 그룹(그룹 당 7~8명, 수도권 거주)을 대상으로 2020년 10월 13일부터 2020년 10월 15일까지 실시하였으며, 자세한 집단별 응답자 구성은 부록을 참조하길 바란다.

2. 부동산자산을 통한 부의 축적 행태

부동산자산을 소유하는 과정, 특히 초기 자본 마련 방식에서 세대별로 차이가 있었다. 베이비부머 세대는 본인(배우자)의 금융자산, 근로소득 등 자신들이 축적한 금융자산과 현금으로 부동산자산 구매(임차)를 위한 초기 자본을 마련하였다. 반면 에코 세대는 부동산자산 구매(임차)를 위해 대출과 더불어 상속, 증여 등과 같은 부모 세대(베이비부머 세대) 의존이 높아졌다.

베이비부머 세대의 부동산자산 형성에는 본인이 축적한 금융자산 이외에 사회경제적 여건과 구조가 일정 부분 일조한 것으로 보인다. 베이비부머 세대는 경제적인 호황기인 80년대와 90년대 초반에 30세에 진입하여 근로소득, 1기 신도시 등 대규모 주택공급, 청약 제도, 전세 등을 통해 부동산자산 취득과 이를 통한 부의 축적이 다음 세대보다 상대적으로 용이했던 것으로 보인다. 특히, <그림 4-2>에서 보듯이 90년대 중반까지 소득 상승이 아파트 가격 상승을 상회하였다. 세계금융위기(2008년) 이후 2009년에 30세에 진입한 에코 세대는 저성장이 새로운 일상으로 자리 잡으면서 청년 실업률이 높았다. 그리고 소득 성장 없이 주택가격이 상승함에 따라 에코 세대는 이전 세대와 달리 일정 부분 부모의 지원이 전제되지 않은 채 본인의 소득으로 부동산자산, 특히 주택을 구매하는 것이 어렵다는 것을 보여준다.

그림 4-1 | 초기 부동산자산 소유를 위한 자본 마련 방식



자료: 연구진 작성

에코 세대가 부동산자산을 취득하기 위해서는 부모 세대인 베이비부머 세대의 자산과 부동산자산이 중요한 역할을 하는 것으로 보인다. 부동산자산의 대물림으로 새로운 세대 내의 불평등이 심화할 수 있음을 보여준다.

표 4-3 | 세대별 부동산자산 형성 과정에 대한 집단심층토의 내용: 부동산자산이 있는 집단

▶ 베이비부머세대

Case 1) 근로소득 등을 축적하여 부동산 구매, 이후 부동산 가격 상승

“93년에 분양할 때 분당 50평 아파트 분양가가 1억 2천이었어요. 지금은 10억 이상 가죠. 그때는 제가 1년에 저축한 돈으로 50평 아파트를 살 정도는 됐어요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ② 62세 남성)

“저는 충주 사람인데 그 당시 8학군 바람이 불어서 딸 교육 때문에 강남에 입성했어요. 그때는 강남 아파트가 지금만큼 비싸진 않았거든요. 충주 집 처분한 거에 모은 돈을 보태서 샀고, 애들이 커가는 과정에 여기가 편하니까 다른 데 가지 않고 여기서 평수를 넓히자 해서 47평으로 이사를 하여서 계속 살고 있어요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ② 62세 남성)

“맞벌이했어요. 맞벌이하고 애는 6시에 제가 퇴근할 때까지 뽕뽕이 돌렸어요. 유치원 끝나자마자 다른 걸 다 시켜서 6시에 끝나서 내가 픽업하게끔 했어요. 그러면서 현금을 모을 수 있었어요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ⑥ 63세 여성)

Case 2) Gap 투자를 통한 자산 증식

“청약예금에 가입해서 분양을 받는데 잔금을 치를 여유가 안 돼서 전세를 놓고 대출도 받았어요. 전형적인 갭투자였죠. 세월이 어느 정도 지나서 오르면 팔고, 경매시장 가서 경매 낙찰받으면 대출이 90%가 나왔어요. 내 돈 10%만 들어가고 거기에 전월세를 놓고 그렇게 스텝 바인 스텝으로 다양한 시도를 했어요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ① 61세 남성)

Case 3) 여러 채의 소형 부동산 구매와 임대

“처음 내 집을 마련하고 조금 더 큰 데 살고 싶어서 당첨되면 옮겨 가고 그랬는데 먼저 가진 걸 팔아서 그 돈이 있어야 옮겨 가니까 결국 살 집 한 채밖에 안 되겠다라고요. 그때부터 아파트에 관심을 두고 티끌 모아 태산이라고 모은 돈으로 11평, 13평 소형 아파트들을 하나둘씩 샀어요. 예전에는 2, 3천만 원짜리 아파트가 천지였거든요. 지금 와서 보면 그게 아주 큰 부가 됐어요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ⑧ 64세 여성)

▶ 포스트베이비부머세대

Case 1) 모아둔 돈과 대출, 부모/조부모 지원으로 구매, 이후 시세차익

“결혼 전에 살던 원룸 보증금이랑 부모님 지원 일부 받아서 전셋집에 들어갔어요. 단지 내에서만 20평대에서 30평대, 30평대에서 40평대로 2번 옮겼어요. 아마 제가 직장생활만 해서는 구매를 못 했을 거예요. 아내가 4년 단위로 전세 두 번 갱신하고 매수 시기를 정확히 알더라고요. 시세차익 날 때 노려서 팔고...” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ② 47세 남성)

“양가 부모님의 전세보증금 지원받아서 빌라 전세로 거주하다가 대출을 받아서 분양받은 아파트로 입주했어요. 시세차익으로 대출금 갚고 더 넓은 아파트로 이사를 하였고, 또 한 번 시세차익으로 지금 전셋집 보증금이랑 토지 구매자금을 마련했어요.” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ⑤ 43세 여성)

Case 2) 모아둔 돈과 대출로 구매

“둘이 벌어서 1명은 대출금에 올인하고 1명은 생활비에 올인했어요. 집을 물려받은 사람과 다르게 항상 타이트하게 관리하고 힘들었어요.” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ⑥ 47세 여성)

▶ 에코세대

Case 1) 모아둔 돈과 대출, 부모/조부모 지원으로 구매

“30%는 저희 모은 돈이고 30%는 부모님께서 주신 거고 40%는 대출받아서 하고 있어요.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ⑥ 31세 여성)

“제가 모아둔 돈과 조부모님이 물려주신 토지를 담보로 대출을 받아서 구매했어요.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ③ 41세 남성)

Case 2) 모아둔 돈과 대출로 구매

“저도 반 정도는 각각 서로 대출받아 왔고 마이너스통장 같은 걸로 해서 60%가 대출이고 40%는 지원받은 거 같아요.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ⑤ 31세 여성)

“제가 결혼을 늦게 했거든요. 결혼하기 전까지 일을 되게 많이 했어요. 지금 전셋집은 대출 없이 둘이 모은 돈으로 했어요. 청약되어서 이 전셋집이랑 차액이 20% 정도 되거든요. 그거는 지금 돈을 모으고 있고 결국 1억 정도는 대출을 일으킬 거 같아요.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ⑧ 38세 여성)

“맞벌이하면서 저희가 모은 걸로 들어갔고요. 집이 아무래도 서울에서 외곽 지역이다 보니까 집 자체가 조금 더 저렴한 편이었고 대출이 오래 살다 보니까 40%대밖에 안 나와서 나머지 60%는 저희 부부가 모은 돈 퇴직금 미리 당겨서 했습니다.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ② 35세 남성)

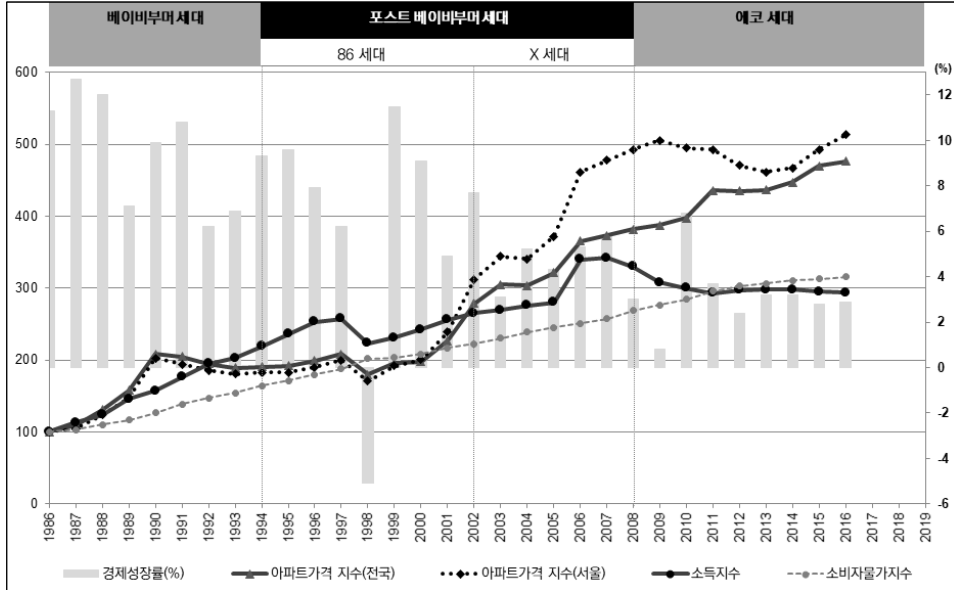
자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

표 4-4 | 세대별 부동산자산 형성 과정에 대한 집단심층토의 내용: 부동산자산이 없는 집단

▶ 베이비부머세대
Case 1) 부동산 가격 하락을 기대하며 매매 시점을 기다리고 있음 “저는 집을 살 생각을 원래 가지고 있었거든요. 정부 말 듣고 집값이 폭락할 줄 알고 기다리면서 계속 전세로 살고 있었는데 집값은 계속 오르더라고요. 지금 안양에 온 지 20년 됐는데 집값이 3, 4배 뛰었어요. 집을 진작 살 걸 그랬어요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ⑤ 58세 여성)
▶ 포스트베이비부머세대
Case 1) 부동산 투자를 위한 자본 부족 “돈 여유 자금만 있으면 부동산 투자하는 것도 나쁘지 않다고 생각하거든요. 돈에 여유가 있다면 대출 없이 아파트 매매를 고려해 볼 수 있겠지만 요즘 부동산정책이 대출 규제가 심해서 집을 얻기 힘들더라고요.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ④ 50세 남성) Case 2) 다른 부동산 구매를 위해 보유하고 있던 부동산 처분 “처음에 지방에서 올라오면서 부모님이 대주신 금액이랑 은행에서 대출을 받아서 10년 정도 된 아파트를 1억에 구매했고, 5년 사이에 8천 정도 올라서 팔고 마포 쪽에 단독 주택으로 이사했어요. 7년 정도 거주했는데 가격이 오르지 않고 시설 관리가 어려워서 신축 아파트를 분양받는 게 좋을 것 같아서 처분하고 홍제동에 전세로 거주하고 있어요.” (B-1, 6번)
▶ 에코세대
Case 1) 부동산 투자를 위한 초기 자본 부족 “아직은 그 정도의 여유가 없으므로 부동산 투자 자본을 모아가는 과정인 거 같아요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ① 35세 남성) “저도 4인 가구인데 애들 들어가는 비용도 만만치 않고 지금 생활도 빠듯해서 은행 펀드나 소액으로 하면서 자금을 모으고 있어요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ⑦ 40세 여성) “부동산 가격이 올라서 기존 아파트를 거래하는 건 애매하고 가장 좋은 게 청약이 되는 건데 청약 시 필요한 돈을 최소 기준 1억으로 보고 있거든요. 계약금 잔금 해서 1억 5천 정도에 계약금 5천은 신용대출로 받으면 잔금은 대출이 안 되는 거니까 최소 1억을 모아야 해요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ④ 38세 남성) “저도 비슷한데 아파트 청약을 하려면 2, 3억 정도 있으면 할 것 같아요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ⑤ 29세 여성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

그림 4-2 | 세대별 30세 시기에 사회경제적 여건



자료: 국민은행, 1986-2016. 주택가격동향; 통계청a. 1986-2016. 가계동향조사; 통계청b. 1986-2016. 소비자물가지수; 한국은행, 1986-2019. 경제성장률. 송하승·이형찬·김승중·조정희, 2021(발간 예정), 재인용.

3. 부동산을 통한 자산 증식에 대한 태도: 젊은 세대가 적극적

현재 부동산시장 상황을 고려할 때 에코 세대는 앞으로도 적극적으로 부동산에 투자할 것으로 보인다. 이는 에코 세대를 중심으로 향후 부동산 투자에 적극적인 태도를 보이는 것은 부동산 가격 상승을 전망하면서 ‘부동산만큼 자산을 증식시킬 수 있는 투자 대안이 없다’고 인식하기 때문이다. 보다 현실적으로는 부동산 투자에 대해 적극적인 태도를 보이고 있음에도 불구하고 많은 초기 비용으로 인해 주식과 같은 다른 투자처로 자산 증식을 선호하기도 하는 것으로 나타난다.

표 4-5 | 향후 부동산 투자에 적극적인 태도를 보이는 이유

▶ 부동산만 한 자산 증식 수단이 없음
“주변 친구한테 얘기한다면 ‘늦지 않았어. 어쨌거나 오를 거 같으니까 영끌해서 그냥 지금이라도 사’라고 얘기할 거 같아요.” (C-0 부동산 보유 예코세대, ④ 41세 남성) “앞으로도 10년은 부동산이 제1의 투자처가 될 것 같아요. 전에 들었을 때도 무시했어요. 답정너처럼 요즘에 젊은 사람들은 집에 투자 안 한다. 차에 투자하지라고 했는데 그게 지금 와서 너무 후회되네요.” (C-1 부동산 미보유 예코세대, ⑦ 40세 여성) “본인들이 시드머니를 갖고 있다고 한다면 과감하게 정확한 정보를 가지고 좋은 지역에 투자하는 게 그냥 맨땅에 헤딩하듯 매달 받는 월급을 가지고 생활해 나가는 사람보다 재산을 증식하기가 훨씬 더 충분한 방법이라고 조언을 할 수 있겠죠.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ③ 48세 남성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

표 4-6 | 다른 투자처로 자산 증식을 선호하는 이유

▶ 지금 여력 상 부동산 투자 대비 주식 투자 선호
“자기 자본으로 부동산 투자를 하면 가격이 올랐을 때 충분히 수익 대비 효과를 낼 수 있어요. 하지만 대출이 많으면 이자를 갚아야 하므로 그 돈으로 주식 투자를 하는 것이 기회비용 측면에서 오히려 수익 내는 데 조금 더 효과적이라고 생각해요.” (C-1 부동산 미보유 예코세대, ② 36세 남성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

반면 부동산자산이 있는 포스트베이비부머와 전체 베이비부머 세대는 부동산시장의 현 상황 유지 또는 하락세를 예측하여 부동산 투자에 소극적(보수적)인 태도를 보인다. 이는 ‘가격이 폭등한 상태로 향후 가격 변동에 대한 불확실성’이 크고, ‘장래 인구 감소 시 수요 감소로 부동산 가격 하락이 예상’되기 때문이다. 이와 같은 부동산시장의 전반적인 여건 변화 전망과 더불어 여유 자금이 없는 개인적인 제약도 소극적인 부동산 투자 태도에 영향을 미치는 것으로 보인다.

표 4-7 | 향후 부동산 투자에 소극적인 태도를 보이는 이유

▶ 가격이 폭등한 상태로 향후 가격 변동에 대한 불확실성이 큼
“시세가 이미 너무 많이 올라왔고 올라온 시세가 언제 무너질지 모르기 때문에 지금은 부정적이예요. 아파트를 구매해서 자금을 묶어 두지 말고, 임대주택에서 거주하면서 요새 시대에 맞는 투자수단을 찾는 게 나을 것 같아요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ① 57세 남성) “계속 거품이라고 나오니까. 보유세 문제도 있고 취·등록세가 많이 올라서 수익이 날지는 장담 못 해요. 과거처럼 확실히 난다는 세상이 아닌 거죠. 지금처럼 묶어서 사지도 팔지도 못 하면서 폭탄 돌리면서 마지막에 폭탄 맞는 거처럼 그렇게 될 수 있어요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ④ 64세 남성) “부동산 투자하는 것은 앞으로 모르지 않습니까? 올라갈지도 확실치 않아 어떤 조언을 못하겠네요.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ④ 50세 남성) “지금 시점에 자기 대출을 무리해서 집을 사라고 하는 건 위험해요. 너무 올라서.” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ① 43세 남성)
▶ 장래 인구감소 시 수요 감소로 부동산 가격 하락이 예상됨
“인구절벽이라고 하잖아요. 앞으로 인구가 줄어들 거니까 주택이 여러 채 있으면 하나만 두고 나머지는 전부 현금화를 하라고 할 거 같아요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ⑤ 59세 여성) “우리나라 부동산이 버블인데, 일본 경제에서 보듯이 인구 수가 점점 줄어들면서 향후 10년 내 수요가 역전돼서 가격이 내려갈 수밖에 없어요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ③ 62세 남성) “일본은 거의 다 임대한대요. 갖고 있으면 보유비용이 많이 나와서. 앞으로 우리나라도 인구가 줄면 뭔가 바뀔 거 같아요.” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ④ 53세 남성) “5,100만 명에서 줄어드는 상황에서 10~20년 후에는 공급이 6만 호 8만 호가 들어온다니까 수도권 집값이 계속 오를 거냐? 의문이죠.” (B-0 부동산 보유 포스트베이비부머, ② 47세 남성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

표 4-8 | 부동산 투자에 대한 개인적 제약

▶ 부동산 구매자금 마련할 여력 부족
“지금은 경제적으로 이미 상당히 여력을 상실한 상태로 자금을 모아서 부동산을 구매하거나 투자를 하는 게 거의 불가능해요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ① 57세 남성) “수도권에 투자하려면 자금이 최소한 10억 20억 가까이 있어야지 움직이는데, 제 나이 60 넘어서 예전처럼 과감하게 투자할 수 있는 상황은 아닌 거 같아요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ③ 62세 남성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

전반적으로 부동산을 통한 자산 증식에 대해 에코 세대는 적극적이지만, 포스트베이비부머와 베이비부머 세대는 소극적(보수적)인 성향을 보였다. 특히 포스트베이비부머와 베이비부머 세대는 주택연금, 주택 다운사이징 후 현금화 등 부동산자산을 활용하여 노후 생활 자금을 마련할 계획을 보였다. 주택연금으로 인한 부동산 매물 지연으로 주택 필터링 효과 감소(공급 측면), 주택 다운사이징, 에코 세대의 적극적 부동산 투자 태도 등으로(수요 측면) 특정 유형의 재고 주택에 대한 수요가 증가할 수도 있다.

그림 4-3 | 부동산 투자에 대한 태도

베이비부머 (1955-1963년; 57-65세)		포스트 베이비부머 (1964-1978년; 42-56세)		에코 (1979-1992년; 28-41세)	
 부동산 자산 보유	적극적 < 소극적 (단, 실거주용 주택 1채는 필수)				적극적 > 소극적
 부동산 자산 비보유	적극적 = 소극적				

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

4. 부동산자산의 대물림을 통한 불평등

1) 상속과 증여로 인한 부의 불평등 체감

같은 세대 내에서 부동산자산의 상속과 증여, 즉 대물림을 받은 사람과 받지 못한 사람은 부의 축적의 출발선상에서부터 차이가 발생한다. 본인이 자산을 축적한 베이비부머 세대와 달리 자산 축적에 상속, 증여 등 부모 지원이 큰 비중을 차지하는 에코 세대에서 상대적 박탈감을 보다 직접적으로 느끼고 있다.

경쟁사회에서 기회의 형평에 어긋난다고 인식하고 있어, 자산 역진적 형평²⁾을 검토

할 필요가 있다. 이전 세대처럼 주택을 통한 부의 축적의 기회를 제공하기보다는 안정적인 주거서비스를 제공하는 방향으로 전환을 검토할 필요가 있다.

표 4-9 | 부동산자산의 대물림으로 인한 상대적 박탈감-에코 세대

▶ (에코 세대 중심) 상대적 박탈감 느낌
“아무래도 먼저 가지고 시작하는 거랑 정말 달라요, 우리는 10년 죽어라 일해서 거기에 조금만 맞춰 간다면 개는 10년 앞서 가 있는 거예요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ⑦ 40세 여성)
“딱히 어떻게 좋다 나쁘다고 생각을 안 하는데 그렇게 해줄 수 있으면 받으면 좋고 받는 과정에서 세금 같은 거를 내니까 크게 별로 문제 될 거는 없는 것 같아요.” (C-1 부동산 미보유 에코 세대, ⑥ 29세 여성)
“그들이 사는 세상이죠, 비슷하게 결혼한 친구가 있었는데 그 친구는 부모님이 마포에다 집을 얻어 줬어요, 그 친구는 그렇게 시작해서 돈을 버는 방법에 대해서 깨우친 거 같았어요, 투자 방법이나 집을 사서 불리면서 넓혀가는 재미 이런 거를 경험해서 배운 거 같아요, 그게 부럽더라고요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ③ 36세 남성)
“저는 졸업하고 지방에서 올라와서 월세부터 시작해서 기회비용에 대한 비용이 많이 나갔는데 그 친구는 서울 전세로 시작해서 결혼할 때 아파트를 분양받고 집에서 그런 부분에서 다른 세상으로 많이 좀 느낌을 받더라고요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ② 36세 남성)
“부럽다는 생각밖에 안 들었고 실제로, 되게 선택의 폭도 넓고 출발선 상이 다른 거 같아요, 너무 유리하죠.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ① 34세 남성)
“지금 20대는 그들의 구매력보다는 물려받은 재산이 있는지 어떤 집안에서 태어났는지에 따라서 부동산을 시작조차 불가능할 수도 있으니까, 어쨌든 자기의 소득으로 구매가 가능한 부동산이 없으니까 더 힘들어질 것 같아요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ⑤ 29세 여성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

2) 불평등 체감과 상반되는 조세정책에 대한 인식

개인이 축적한 자산의 상속과 증여는 문제가 되지 않으며, 특히 부모와 자식 간의 상속과 증여는 보편타당하다고 인식된다. 오히려 현재 사회경제적 여건에서 부모 지원 없이 자녀가 경제적으로 자립하기 어려워 상속과 증여가 필요하다고 인식하고 있다.

- 2) 형평은 동일한 성격의 대상에 대해 동일하게 대우하고, 상이한 성격에 대해 상이하게 비례적으로 대하는 것으로(김태수, 1987) 비례적 평등, 상대적 평등을 의미함(정일호, 2011, 42). 여기서 자산 역진적 형평은 사회적 불평등을 완화하기 위해서 자산 소유에 반비례하여 사회적 혜택을 더 많이 주는 것으로 규정한다.

표 4-10 | 상속과 증여에 대한 인식

▶ 자본주의 사회에서 개인이 축적한 자산을 자식에게 상속/증여하는 것은 문제없음
“부모님들이 자기들의 노력에 대한 대가로 이룬 것들에 대해서 정당하게 세금을 내고 물려주는 건 문제가 없다고 봐요.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ② 35세 남성) “부모님이 열심히 사셨기 때문에 생긴 결과물 아니에요. 그 부분을 자녀에게 주는 거는 당연한 거고.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ① 42세 남성) “제가 볼 때는 부모가 자식한테 물려주는 게 나쁘다고 생각하지 않거든요. 그러면 부모 재산을 누구한테 물려주겠습니까. 모르는 사람한테 줄 수 없고 부모가 자식에게 줘야지.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ④ 50세 남성)
▶ 현재 사회적 특성상 부모의 지원 없이 자녀의 경제적 독립이 어려운 상황임
“우리 때는 대학 나오면 바로 취직되고 모으면 집도 마련하는데 요새 젊은 사람은 그렇게 할 수가 없어요. 왜 금수저가 나왔겠어요? 둘이 대출받은 거 갚으면서 사는 거 보면 이건 사는 게 사는 게 아니에요. 부모님께 뭐라도 받은 애들은 정말 즐기면서 행복하게 살아요. 여력이 돼서 집도 마련해 주고 하면 그걸 받아서 알뜰살뜰 살 수 있어서 훨씬 더 좋을 거 같아요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ⑤ 58세 여성) “요즘 애들이 정상적으로 서울 안에서 집 갖는 거는 어려운데, 부모가 있어서 못 본 척하는 것도 그렇고요. 내가 여유 되면 도와주고 싶어요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ④ 64세 남성) “우리 시절에 열심히 하면 집 샀는데 애들이 아무리 봉급 받아서 대기업 다녀도 집 사는 게 힘들죠. 집값이 너무 올라가고 전세금 올라가니까 아이들이 너무 안 된 마음도 들어요. 있으면 기본은 해주고 싶을 거 같아요.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ⑦ 64세 여성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

불평등을 완화하기 위해 상속과 증여세를 전반적으로 축소해야 한다는 의견은 과도한 증여세 부과는 자본주의 사회의 기본 이치에 부합하지 않으며, 오히려 편법을 조장하는 부작용을 초래하기 때문이다. 반면, 불로소득에 대한 과세, 부의 불평등 완화 등에 도움이 되기 때문에 상속과 증여세를 강화할 필요가 있다는 의견도 나타난다.

표 4-11 | 상속과 증여세 완화 필요 이유

▶ 자본주의 사회에서 과도한 증여세는 불합리함

“증여세도 상당히 높아요. 개인 재산인데 증여하거나 국가에서 세금을 너무 많이 매기면 자본주의 사회에서 불합리하다고 생각해요. 개인이 평생 모은 재산인데...” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ⑥ 58세 여성)

“부의 대물림된다고 해서 그 자산을 뺏을 수 없는 거예요. 자본주의 사회에서 노력하면 부를 누릴 기회들이 많아졌으면 좋겠다는 게 제 생각이예요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ④ 38세 남성)

“이미 그 정도의 부를 가지고 계신 분들은 돈을 벌 때도 더 많은 세금을 내고 계시잖아요. 제가 내는 세금보다 그분들이 내는 세金的 금액 자체가 크잖아요. 증여세를 낼 때까지 굳이 세율까지 바뀌서 해야 하나라는 생각이 들어요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ⑥ 29세 여성)

“증여세를 안 내는 게 아니니까 여기에 또다시 징벌적인 세금을 매기는 건 자본주의에 역행하는 거라고 보고 있습니다.” (C-0 부동산 보유 에코세대, ② 35세 남성)

▶ 과도한 세금 부과가 편법을 조장함

“우리나라 상속세가 OECD 국가 중 거의 탑이라고 들었어요. 상속세가 너무 높으니까 편법을 써서 상속세 피하려고 미성년자에게 미리 증여하잖아요. 국가가 세금을 너무 많이 부과니까 범법자를 오히려 양성하는 거죠.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ⑥ 58세 여성)

“집 한 채 달랑 있는데 물려주려니까 정부에서 다 가져가면 정상적으로 증여가 될 수 없죠. 근저당 설정하거나 제삼자 앞으로 해놓고 편법을 써요. 세무사 사무실 가서 증여세 내고 아들에게 ‘집 주세요.’ 하는 사람은 하나도 없을 거예요.” (A-1 부동산 미보유 베이비부머, ③ 62세 남성)

“최근 들어서 다주택자들 대상으로 보유세가 강화되었잖아요. 그거를 피하려고 증여를 하는 사람들이 있더라고요. 편법으로 세금을 안 내려고 머리 쓰는 사람들에게 세금을 많이 물어야 한다고 생각하고 자기가 가지고 있는 단 하나의 주택을 자식한테 물려주고 이런 거는 나쁘다고 생각하지 않아요.” (B-1 부동산 미보유 포스트베이비부머, ⑥ 47세 여성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

표 4-12 | 상속과 증여세 강화 필요 이유

▶ 불로소득에 합당한 과세가 필요함
“저는 세율을 더 올려야 한다고 생각해요. 그냥 공짜로 받는 거잖아요. 재벌들 주식 증여세도 굉장히 높아요. 그 정도 수준으로 올려야 해요. 부의 세습을 바람직스럽지 않다고 봐요. 본인이 지금 이 좋은 세상에서 조금만 노력하면 살아갈 수 있는데, 충분히.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ① 61세 남성) “상속세를 올리는 게 맞는다고 봐요. 자녀들이 부모님 재산이 많으면 일을 안 하려고 하고 그거만 바라보고 부모님 돌아가실 때만 생각하는 경우도 많을 거예요. 결과적으로 다른 일을 안 하고 도태되니까.” (A-0 부동산 보유 베이비부머, ④ 64세 남성)
▶ 부의 불평등 완화를 위해 필요함
“저는 그 사람들이 세금을 많이 내야 한다고 생각을 하고요. 그 사람들이 동일선상에서 출발한 게 아니라 사회적으로 많은 지원을 해 줬기 때문에 그 사람이 큰 거라고 생각해요. 노블레스 오블리주 같은 정신이 잘 돼야 그 사람들이 성공하기 위해서 노력하고, 또 성공해서 사회에 환원하고 그 돈이 불평등 약자 소수자한테 다시 가기 때문이라고 생각해요.” (C-1 부동산 미보유 에코세대, ③ 36세 남성)

자료: 「부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의」를 발췌하여 연구진 작성

일반적인 통념과 달리, 부동산자산을 보유하지 않은 응답자들이 상속과 증여세 축소를, 부동산자산을 보유하고 있는 응답자들은 상속과 증여세의 필요성을 인식하고 있다. 상속과 증여세율은 보통 10~50%로 인식하고 있으나, 공제 등이 적용되기 때문에 실제 체감되는 세액과의 괴리가 있다. 예를 들어 상속액이 5억 원 미만일 때 상속세는 없으며, 10억 원일 때 9% 수준인 9천만 원이다.

표 4-13 | 상속과 증여세 부과 예

[상속세 부과 예]						
• 배우자가 없고 자녀에게만 상속(일괄 공제 적용)						
부동산 포함 상속 가격	1억 원	5억 원	10억 원	20억 원	30억 원	
상속세액	0만 원	0만 원	9천만 원	4억 2천만 원	8억 1천만 원	
[증여세 부과 예]						
• 부모가 자녀에게 증여						
부동산 포함 증여 가격	1억 원 미만	5억 원	10억 원	20억 원	30억 원	
증여세액	485만 원	8천만 원	2억 2천만 원	6억 원	9억 9천만 원	

5. 소결: 부동산자산을 통한 부의 대물림과 격차 심화

부동산자산을 소유하는 과정이 세대 간에 차이가 있었다. 특히 초기에 부동산자산 관련 자본을 마련하는 방식이 젊은 세대로 갈수록 소위 말하는 자수성가형보다는 부모 세대에 의존하는 캔거루형에 가까워졌다. 이러한 경향의 차이는 단순히 세대의 개인적 역량의 차이로 치부하기는 어렵다. 각 세대가 거쳐 온 사회경제적 여건과 구조의 차이도 간과할 수 없어 보인다.

부동산 자금으로 자기 자본보다는 부모로부터 지원을 받는 경향이 높음에도 불구하고 젊은 세대는 부동산 투자에 더 적극적이었다. 이는 부동산만큼 자산을 증식시킬 수 있는 투자 대안이 없다고 인식하고 있기 때문이다. 반면 베이비부머와 포스트베이비부머 세대는 가격이 폭등한 상태로 향후 가격 변동에 대한 불확실성이 크고, 장래 인구 감소에 따른 수요 감소로 부동산 가격 하락을 예상하여 부동산 투자에 소극적(보수적)인 태도를 보였다. 그리고 이미 부동산자산을 보유하고 있으므로 보다 안정적으로 자산을 운용하려는 경향을 보였다.

본인의 자산 축적에 상속, 증여 등 부모 지원이 큰 비중을 차지하는 에코 세대에서 상대적 박탈감을 보다 직접적으로 체감하고 있었다. 즉 부모 세대에서 축적된 부는 대물림의 여부에 따라 부를 축적하는 출발선이 달라진다. 경쟁사회에서 기회의 형평성에 어긋난다고 인식하고 있어, 자산 역진적 형평에 기초한 정책적 접근을 검토할 필요가 있어 보인다.

불평등 체감과 상반되게 상속과 증여세를 통한 부의 대물림에 대해 상반된 의견을 나타냈다. 부모와 자녀 간의 상속과 증여는 보편타당한 것으로 인식하며, 현재 사회경제적 여건에서 부모의 지원 없이 자녀가 경제적으로 자립하기 어려우므로 상속과 증여가 필요하다고도 인식한다.

제3장에서 사플리 값 요인 분해를 통해 부동산자산이 총자산 불평등에 가장 크게 기여하고 있음을 확인하였다. 이 같은 부동산자산 불평등의 과정과 결과를 집단심층토의를 통해 살펴보았다. 그리고 집단심층토의 분석의 근본적인 한계에도 불구하고, 부동산자산의 불평등이 완화 또는 강화될 것인가에 대한 실마리를 찾고자 하였다.

부동산자산 축적 행태: 부동산자산의 축적 행태가 세대에 따라 차이가 있는데, 베이비부머 세대는 부동산자산 구매(임차)를 위한 초기 자본을 근로소득을 기반으로 축적한 금융자산과 현금으로 충당하였다. 30세에 진입한 80년대와 90년대 초반 경제 호황에 따른 근로소득, 1기 신도시 등 대규모 주택공급, 청약 제도, 전세 등 사회경제적 여건으로 부동산자산을 통한 부의 축적이 다음 세대들보다 용이한 측면이 있었다. 반면 에코 세대는 부동산자산 구매(임차)를 위해 대출과 더불어 상속, 증여 등과 같은 부모 세대(베이비부머 세대) 의존이 높아졌다.

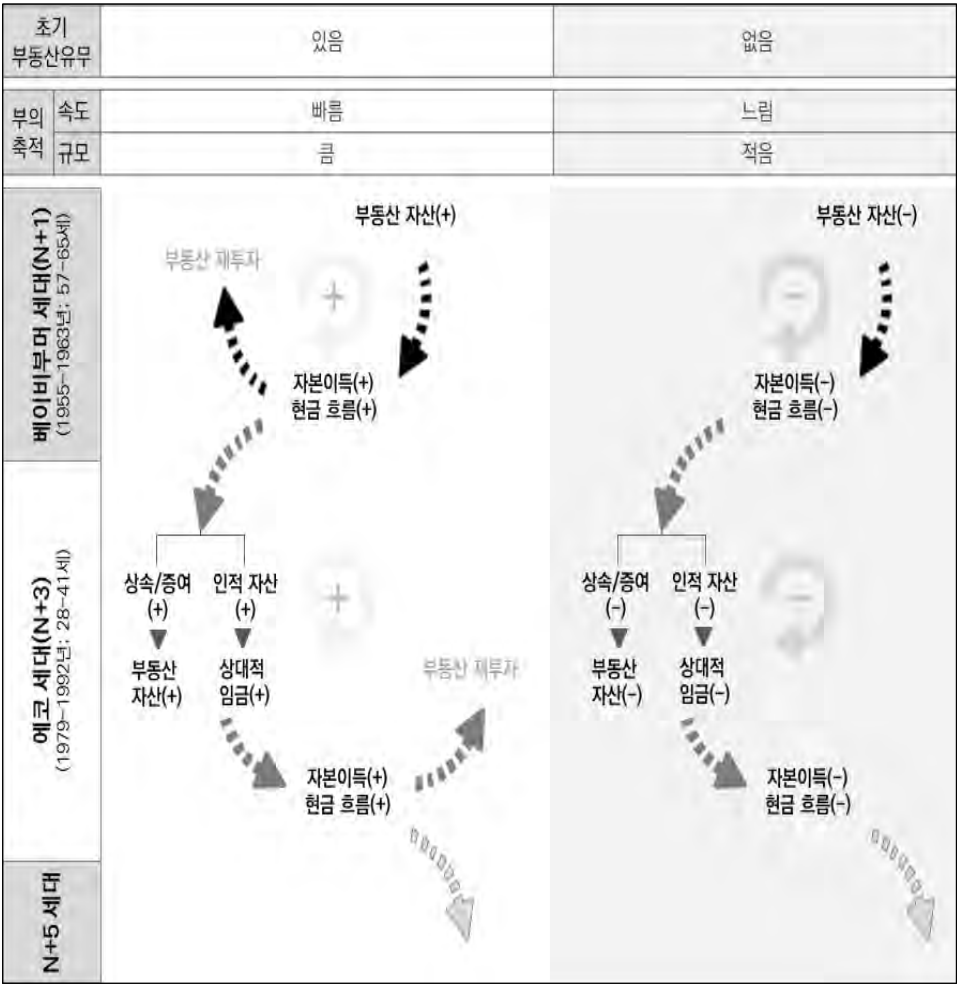
대물림에 따른 출발선의 격차: 베이비부머 세대가 부동산자산을 통해 축적한 부가 상속과 증여를 통해 유형의 자산으로, 교육 등을 통한 인적 자산으로, 다음 세대인 에코 세대로 부가 전이되고 있는 과도기로 보인다. 부모 세대로부터 직접 지원받는 자본과 인적 자산을 통한 높은 임금을 통해 에코 세대 내에서 부동산자산을 통한 부의 불평등이 더 심화할 우려가 있다. 이 같은 순환 사슬이 N+1 세대(베이비부머)에서 시작해서 N+3 세대(에코)를 거쳐 N+5로 지속될 수 있다.

순환 사슬³⁾ 절연에 대한 저항: 부의 불평등 완화를 위해서는 세대 간 부동산자산 축적의 순환 사슬을 절연하는 것이 필요하지만 이에 대한 저항이 높은 편이다. 부모와 자식 간 상속과 증여를 보편적인 현상으로 인식하고, 대물림을 통한 불평등 완화를 목적으로 하는 상속과 증여세에 대한 저항이 높으므로 향후 불평등이 심화할 우려가 있다. 종합부동산세⁴⁾ 논란을 참고하여 향후 한국 사회가 부의 불평등 해소에 대한 공감대를 우선적으로 형성할 필요가 있다.

3) 순환 사슬은 부동산자산이 세대 내, 세대 간 순환과 전이를 통해서 자본 축적이 연속적으로 연계되어 발생하는 것을 의미한다.

4) 종합부동산세는 주택은 시세 약 15억 원(공시가격 9억 원), 토지는 45억 원 이상일 때 초과하는 금액에 대해 0.6%에서 3.2%를 과세하는 제도임. 2018년 현재 전체 주택소유자의 3.3%(46만 명)가 과세 대상자, 즉 96.7%가 대상자가 아님에도 불구하고 종합부동산세에 대한 부정적인 견해가 팽배한 실정이다.

그림 4-4 | 부동산자산을 통한 부의 대물림과 격차 심화 구조



자료: 연구진 작성



CHAPTER 5

주요 부동산정책의 전개와 한계

- 1. 부동산정책의 유형 91
- 2. 부동산정책의 평가 108
- 3. 소결: 불평등 완화를 위한 부동산정책의 전환 필요 118

05 주요 부동산정책의 전개와 한계

그간 부동산정책은 주택 또는 토지시장의 경기변동에 대응하기 위한 수단으로 활용되어 오면서 부동산자산에 따른 불평등 완화 또는 해소와 관련한 정책으로서는 한계가 있다. 이 장에서는 부동산 자산의 불평등과 관련한 부동산정책을 살펴보기 위해 부동산정책의 주요 유형을 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책, 개발이익환수정책으로 분류하여 주요 내용과 변천 과정을 고찰한다. 전문가들로부터 부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책 활용의 필요성, 효과성, 적절성, 그리고 향후 정책 방향에 대한 평가와 한계를 분석하여 시사점을 도출한다.

1. 부동산정책의 유형

부동산자산 불평등을 완화·해소하기 위한 정책들은 대체로 부동산정책에서 다루어져 왔다. 물론 부동산정책이 부동산시장의 경기변동에 대응하기 위한 수단으로 활용됐다는 점에서 정책의 1차 목표가 자산의 불평등 완화나 해소에 있다고 보기에는 한계가 있다. 그러나 금융정책이나 개발이익 환수제도 등의 강화는 부동산 투기를 억제하고 주택가격을 안정화하는 동시에 간접적으로 부동산자산 불평등 현상의 심화를 막는 정책 수단으로 활용된다. 또한 부동산을 기초로 부과되는 각종 세제와 재정투입을 통해 이루어지는 주택공급제도 등도 자산 분위가 높은 계층의 과도한 자산 점유를 억제하거나 자산 분위가 낮은 계층의 자산형성에 기여한다는 점에서 자산 불평등을 완화·해소하기 위한 정책의 하나로 볼 수 있다. 따라서 그동안 추진해 온 부동산정책 중 자산 불평등 완화·해소와 관련된 정책을 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책, 개발이익환수정책으로 유형화하여 살펴보고자 한다.

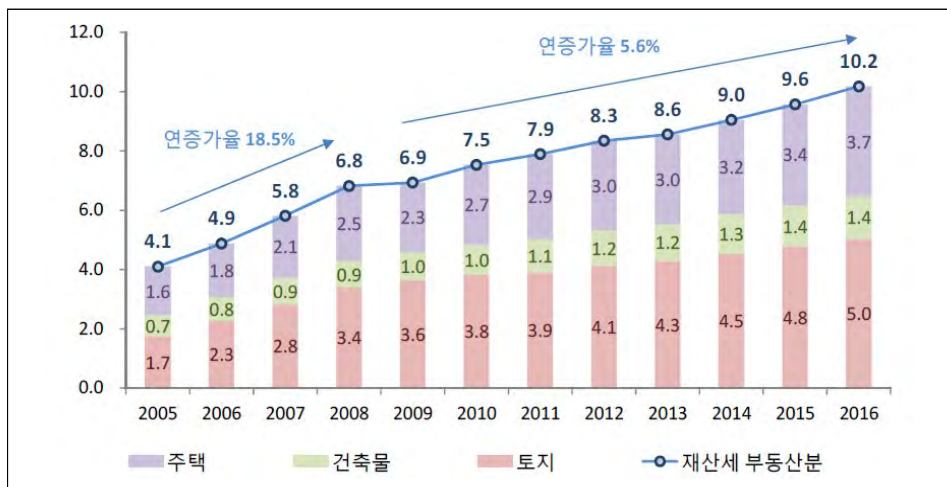
1) 부동산 조세정책

부동산 관련 세제는 부동산의 취득, 보유, 처분 과정에 부과하며 현행 세목 분류 기준으로 단계마다 4~5개의 세목을 적용하고 있다. 보유세에는 재산세, 종합부동산세, 지역자원시설세, 지방교육세, 농어촌특별세가 있고, 거래세로는 취득세, 등록면허세, 인지세, 지방교육세, 농어촌특별세가 있으며, 이전세는 양도소득세, 상속세와 증여세, 지방소득세 등이 있다(단, 지방교육세, 농어촌특별세는 부가세임).

(1) 부동산 관련 조세의 개요

보유세는 정부의 필요에 따라 여러 차례 개정과정을 거치면서 과세 항목별, 정책 목적별로 세율을 차등적용하고 있어 복잡한 구조를 띤다. 부동산 관련 보유세 중 재산세는 2005년부터 2008년까지 매년 18.5%씩 증가하다 2008년 글로벌 금융위기, 2010년 세 부담 상한제 도입과 공시가격 현실화 정책의 지체 등으로 2009년 이후 2016년까지 5.6%로 증가 속도가 둔화하고 있다.

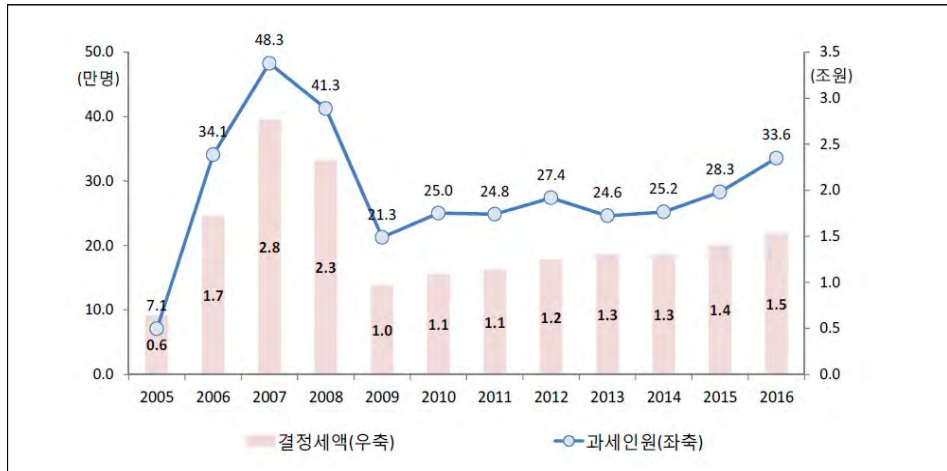
그림 5-1 | 재산세 부동산분 과세액 추이(2005~2016년)



자료: 국회예산정책처. 2018. 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향: 27.

한편 종합부동산세는 2005년 도입되어 2.8조 원까지 증가하다 2009년 인별 과세 전환과 세율 인하 등으로 1조 원 규모로 감소한 후, 최근 들어 점진적으로 증가하는 추세이다.

그림 5-2 | 종합부동산세 과세 인원과 결정 세액(2005~2016년)



자료: 국회예산정책처. 2018. 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향: 28

취득세(이전 등록세 포함)는 2013년까지 그 규모가 감소하다가 2014년 취득세율을 인하하고, 부동산 대책으로 거래량이 증가하면서 취득세 규모가 증가하고 있다.

그림 5-3 | 부동산 거래세액 추이(2005~2016년)



자료: 국회예산정책처. 2018. 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향: 31.

(2) 부동산 조세 정책의 변천

종합부동산세 도입과 양도소득세로 대표되는 부동산 조세정책의 경우 강화(2003~2008), 완화(2009~2016), 강화(2017년~)되는 추세를 보인다. 부동산 조세정책이 강화된 시기의 대표적 부동산 대책으로는 10·29 주택시장 안정 종합대책(2003)과 8·31 부동산종합대책, 12·16 주택시장 안정화 방안(2019)이 있으며, 완화 시기의 대표적 대책으로는 6·11 지방 미분양 대책 추진(2008), 3·22 주택거래 활성화 방안(2011) 등이 있다.

2003년에 발표된 10·29 주택시장 안정 종합대책에서는 1가구 3주택 이상자에 대한 양도소득세의 세율을 최고 75%까지 대폭 강화하였으며, 종합부동산세의 조기 시행을 위한 구체적 계획을 마련하였고, 그에 대한 후속대책을 통해 2004년 보유세제 개편방안을 확정하였다.¹⁾ 이후 8·31 부동산종합대책에서는 강남이나 분당 등 일부 지역을 중심으로 주택가격이 급등하면서 이에 대한 대응책으로 종합부동산세와 양도소득세 과세 강화 대책을 마련하였다.

양도소득세는 양도차익과 보유기간에 따라 세율을 차등 적용하되, 실거래가 6억 원 이하의 1세대 1주택자를 제외한 모든 거래에 대해 양도세를 부과하며, 1세대 1주택자라 하더라도 고가주택(실거래가 6억 원 초과)에 대해서는 양도세를 부과하였다. 양도세 산정기준은 공시가격(실거래가의 80% 수준)을 기준으로 과세하던 기존의 체계가 과세의 실효성이 낮고 가격 급등 시 발생하는 이득에 대해 제대로 환수하기 어렵다는 점을 들어 실거래가 기준으로 양도세 산정기준을 전환하였다. 양도소득세의 과세표준은 양도차익(양도가액-취득가액-필요경비)에서 장기보유특별공제와 양도소득 기본공제를 제외한 금액이고, 과세 대상은 원칙적으로 실거래가 6억 원 이하의 1세대 1주택자를 제외한 모든 주택거래이다. 양도소득세의 세율은 보유기간, 자산의 종류, 보유 주택 수에 따라 차이가 있으며, 보유기간 2년 이상이면 과세표준에 따라 9~36%의 세

1) 국세청. 10.29 주택시장 안정 종합대책으로 강화된 부동산 세제. 보도자료(2003.10.30.) https://www.nts.go.kr/news/news_01.asp?minfoKey=MINF7620080211201947&mbsinfoKey=MBS20080308120741564&type=V [2020년 6월 20일 검색]

율이 적용되고, 1세대 2주택자는 과세표준의 50%, 3주택자는 과세표준의 60%가 적용되었다.

표 5-1 | 8·13 부동산대책 양도소득세율

구 분	세 율
보유기간: 2년 이상	1천만 원 이하: 과세표준의 9%
	1천만 원 초과~4천만 원 이하: 90만 원+초과 금액의 18%
	4천만 원 초과~8천만 원 이하: 630만 원+초과 금액의 27%
	8천만 원 초과: 1,170만 원+초과 금액의 36%
보유기간: 1년 이상~2년 미만	과세표준의 40%
보유기간 1년 미만 (1세대 2주택자)	과세표준의 50%
1가구 3주택	과세표준의 60%
미등기 양도	과세표준의 70%

자료: 조경엽, 2006. 참여정부의 부동산정책평가와 향후 전망: 41

종합부동산세는 전국의 부동산 유형별로 세대별 또는 인별로 합산한 금액이 일정 기준을 초과하는 보유자에게 부과하는 세제로 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성 제고 차원에서 도입되었다. 종합부동산세 과세표준은 부동산 유형에 따라 상이한데, 주택분은 세대별 전국 합산 공시가격에서 6억 원을 차감한 금액에 과표적용률을 곱해준 금액이다. 종합합산토지분은 세대별 전국 합산 공시가격에서 3억 원을 차감하고, 별도합산토지분은 인별 전국 합산 공시가격에서 40억 원을 차감한 금액에 과표적용률을 적용하여 과세표준을 산정하였다.

2005년 과세표준 적용률이 50%였던 것을 2006년 20%P 인상하고 이후 매년 10%씩 상향 조정하여 2009년 100% 적용을 목표로 추진하였다. 종합부동산세의 과세 대상은 주택, 종합합산토지, 별도합산토지로 구분하여 과세 기준 금액을 초과하는 경우 과세 대상이 되는데, 부속 토지를 포함한 주택은 세대별 합산하여 개별주택공시가격이 6억 원 이상인 경우, 종합합산토지는 세대별 합산 방법을 적용하며 개별공시지가 3억 원 이상인 경우, 빌딩이나 상가 등의 별도합산토지는 인별 합산하여 개별공시지가가

40억 원 이상이면 과세하였다. 종합부동산세의 세율 또한 부동산 유형에 따라 차이를 보이는데, 주택의 경우 3억 원 이하는 1%, 3억 원 초과~14억 원 이하는 1.5%, 14억 원 초과~94억 원 이하는 2%, 94억 원 초과는 3%의 세율을 적용하도록 설정하였다.

이러한 부동산 조세정책의 강화 기조는 글로벌 금융위기의 영향으로 국내 주택시장이 침체하기 시작하면서 완화 기조로 전환되었다. 정부는 2008년 현 지방 미분양 상황 평가와 정책 대응 방향(6·11)을 통해 지방 미분양주택 해소를 위해 한시적(2009년 6월)으로 취득세 감면과 1가구 2주택 기준 등을 완화하는 조치를 취하기도 하였으며, 지방 비투기지역 미분양주택을 취득하면 지방재정 등을 고려하여 취득세를 50% 감면하였다. 일시적 1세대 2주택자 요건의 경우 지방 비투기지역 미분양주택을 취득하는 자에 대해 중복보유 허용 기간을 1년에서 2년으로 연장하였다. 전국 모든 임대주택을 대상으로 양도세 중과배제 대상 임대주택 가액요건을 양도가액 기준에서 취득가액 기준으로 변경하였다.

2011년 주택거래를 활성화하기 위해 정부는 부동산거래와 관련된 세제를 대폭 개선하였다. 그해 3월 22일 발표된 주택거래 활성화 방안에서 취득세를 2011년 말까지 50%를 감면하기로 함에 따라 9억 원 1인 1주택의 경우 취득세율이 2%에서 1%로 인하되고, 9억 원 초과 1인 1주택 또는 다주택의 경우는 4%에서 2%로 인하하였다.

2013년 주택매매 거래량이 감소하고 주택경기 활성화의 필요성이 제기됨에 따라 4·1 주택시장 정상화 종합대책과 8·28 전월세 대책을 통해 각종 부동산 관련 조세 제도를 완화하였다. 4·1 주택시장 정상화 종합대책에서는 생애 최초 주택구매의 경우 2013년 말까지 취득세를 면제하도록 하였으며, 9억 원 이하 신규분양주택이나 미분양 주택 또는 1세대 1주택자가 보유하고 있는 9억 원 이하 85㎡ 이하 주택을 구매하는 경우, 5년간 양도소득세를 전면 면제하여 세부담을 완화하였다. 8·28 전월세 대책에서는 당시 9억 원 이하 주택에 대해 2%, 9억 원 초과 다주택자에 대해 4%를 부과하던 취득세를 6억 원 이하 1%, 6~9억 원 2%, 9억 원 초과 3%로 인하하였다. 또한, 매입 임대사업자가 5년 이상 임대할 때 6년째부터 장기보유특별공제율을 현 3%에서 5%, 10년간 30%에서 40%로 확대 적용하였다.

2014년 발표된 2·26 임대차시장 선진화 방안에서는 민간 임대주택의 공급을 활성화하기 위해 민간임대사업자에 대한 세부담을 완화하였다. 재산세의 경우 40~60㎡인 경우 감면율을 50%에서 75%, 60~85㎡는 25%에서 50%로 인상하였으며, 소득세와 법인세 감면율도 20%에서 30%로 확대하였다. 신규 미분양주택 또는 기존주택을 구매하여 향후 3년간 준공공임대주택으로 활용할 경우, 임대 기간에 발생하는 양도소득세는 면제하였다. 소규모 월세 임대소득의 경우 2주택 이하 보유자이면서 주택임대소득이 연간 2천만 원 이하 인자에 대해 단일세율로 소득세를 분리과세하고 사업자 등록 의무를 면제한다.

이후 부동산 조세정책은 2017년 이후 다시 강화되기 시작하였으며, 8·2 주택시장 대책에서 다주택자에 대한 양도세 중과와 취득세율 구조개선 등이 추진되었는데, 취득세는 2020년 1월 이후 기존의 계단형 세율구조에서 사선형 구조로 개편되었다. 이에 1~3주택자는 취득금액에 따라 1~3%의 세율이 적용되고 4주택 이상자는 4%의 일반 취득세율이 적용된다.

또한 12·16 주택시장 안정화 방안(2019)에서 종합부동산세율 인상, 다주택자 양도세 중과 등의 정책을 추진하였다. 종합부동산세의 과세표준은 인별 합산한 주택의 공시가격에서 기준금액을 공제한 후 85%를 곱한 금액이고, 기본적으로 과세표준 금액에 따라 0.6~3.0%의 세율이 차등 적용되며, 3주택 이상인 자와 조정대상지역 2주택자는 0.8~4.0%의 세율이 적용된다.

양도소득세는 8.2 주택시장 안정 대책에서 조정대상지역 내 다주택자에 대한 양도세를 중과한 이후 12·16대책에서 더욱 강화되었다. 과세표준은 양도소득금액(=양도가액-취득가액-필요경비-장기보유특별공제) - 소득감면대상 소득금액 - 양도소득 기본공제(연 250만 원)로 강화되었고, 양도소득세의 세율은 과세표준 금액과 보유기간 등에 따라 차등 세율 적용되며 1세대 2주택자와 3주택 이상자는 기본세율이 적용되나 조정대상지역일 때 각각 10%p, 20%p 가산되었다. 비과세 요건도 1세대 1주택자로 실거래가 9억 원 이하로 2년 이상 보유한 주택을 양도할 경우이며, 조정대상지역은 2년 이상 거주해야 하는 것으로 강화되었다. 1주택자 장기특별공제에 거주기준 요건을 추가하였으며, 2년 이상 거주자에만 1주택자 장기특별공제가 적용되었다.

또한 부동산 관련 세제 부과에 기준으로 활용되고 있는 공시가격의 현실화율을 단계적으로 높이고 부동산 유형별로 제각각인 현실화율의 상향 평균화를 시행하였다. 12·16 대책에 따르면, 주택유형별 부동산 공시가격의 현실화율은 2019년 기준으로 공동주택 68.1%, 단독주택 53.0%, 토지 64.8%인 것으로 나타난다. 이를 주택유형별로 시세에 따라 현실화율을 차등 적용하는 방식을 통해 현실화율의 단계적 상향을 추진하였다. 예를 들어, 공동주택은 시세 9억 원 미만(시세 변동률 적용), 9~15억(70% 수준까지 제고, 상한 8%P), 15~30억(75% 수준까지 제고, 상한 10%P), 30억 이상(80% 수준까지 제고, 상한 12%P)이며, 단독주택은 시세 9억 원 미만(시세 변동률 적용), 9~15억(55% 수준까지 제고, 상한 6%P), 15억 이상(55% 수준까지 제고, 상한 8%P)이다.

2020년 발표된 7·10 대책에서는 다주택자에 대한 취득세, 종합부동산세, 양도소득세 등을 전면 강화하였으며, 특히 다주택자에 대한 취득세를 최고 12%까지 인상하였다는 것이 특징이다. 취득세는 2주택자에 대해 8%, 3주택 이상이거나 법인에 대해 12%의 세율을 적용하도록 세율 인상을 추진하였으며, 부동산 매매·임대업 법인으로 전환하면 현물출자에 따른 취득세 감면 혜택을 배제하기로 하였다.

표 5-2 | 7·10 대책 취득세율 인상(안)

현 재			개 정		
개인	1주택	주택 가액에 따라 1~3%	개인	1주택	주택 가액에 따라 1~3%
	2주택		개인	2주택	8%
	3주택			3주택	12%
	4주택 이상	4%		4주택 이상	
법 인		주택 가액에 따라 1~3%	법 인		

자료: 관계부처 합동. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일 보도자료: 5.

종합부동산세는 3주택 이상 또는 조정대상지역 2주택에 대해 과세표준 구간별로 1.2%에서 6.0%까지의 세율을 적용하도록 하여 현행보다 0.6%P에서 2.8%P 인상하거나 세율을 적용하였다. 다주택 법인이면 중과세율 중 최고세율인 6%를 적용하도록 하여 법인에 대한 종합부동산세도 인상하였다. 양도소득세는 단기 보유 거래를 통한 양도차익을 환수하기 위해 보유기간에 따라 차등적인 세율을 적용하였다. 1년 미만 보유하면 70%, 1년~2년 미만 보유하면 60%, 그 외에는 기본세율을 적용하도록 하였으며, 분양권의 경우 1년 미만 70%, 그 외에는 60%를 적용하였다. 규제지역의 다주택자면 양도소득세 중과세율을 2주택 20%P, 3주택 이상 30%P 인상하여 적용한다.

2) 부동산 공급정책(재정정책)

(1) 부동산 공급정책의 개요

정부의 공급정책은 부동산시장의 경기 변화에 따라 확대되거나 축소됐으며, 특히 일반주의 모델²⁾로 평가되는 한국의 공공임대주택 공급정책 또한 시기에 따라 공급량을 조절해왔다. 부동산 경기가 위축국면일 때는 재정이 투입되는 공공임대주택의 공급보다 상대적으로 공공지원 민간임대주택이나 분양주택 공급정책에 초점을 두고 정책을 추진하였다. 반면 부동산 경기가 확장국면일 때는 주택가격의 상승으로 증가한 주거비 부담을 완화하고 서민의 주거 안정성을 확보하고자 공공임대주택의 공급을 확대한 측면이 있다.

대표적인 대책으로는 10·29 주택시장 안정 종합대책(2003)과 11·15 부동산대책, 9·19 도심 공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안(2008), 7·24 수도권 주택공급 조절 방안(2013), 4·28 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안(2016), 11·29 주거복지 로드맵(2017), 9·13 주택시장 안정 대책(2018) 등이 있다.

2) 봉인식, 최혜진(2019, 34-41)에서 Ghekière의 유형론에 따르면 소셜하우징의 정책 모델은 보편주의, 일반주의, 잔여주의로 구분할 수 있으며, 한국의 공공임대주택 정책은 서민의 주거 안정을 정책목표로 하며 사회경제적으로 배제된 일부 계층만을 대상으로 하지 않는다는 점을 고려할 때 일반주의 모델의 특성을 가진다고 평가하였다.

(2) 부동산 공급정책의 변천

주택가격의 변동성이 확대되고 부동산시장의 경기가 상승 국면에 있던 2003년, 정부는 10·29 주택시장 안정 종합대책(2003)과 11·15 부동산대책을 발표하여 재정투입을 통한 주택공급 확대 방안을 제시하였다. 해당 대책은 서울에 집중된 주택수요를 지방으로 분산시키고 부족한 공급을 해소하기 위해 민간과 공공의 주택공급을 지원하는 것을 주요 내용으로 한다. 주택공급 확대 방안 중 민간 부분에 대한 지원은 개발사업에 드는 대지조성과 기반시설 구축 자금을 국민주택기금에서 융자 지원한 것이 대표적이며, 공공 부분에 대한 지원은 장기공공임대주택 150만 호 공급계획을 예로 들 수 있다.

2008년 정부는 9·19대책을 통해 중장기 주택공급계획을 수립하였다. 수도권에 100만 호, 지방에 50만 호를 공급하고, 서민을 위한 보금자리 주택 70만 호를 공급하는 것이 주요 내용이다. 수도권에서 주택 수급과 가격 문제를 해결하기 위해 10년간 연평균 50만 호 주택을 건설하는 계획을 수립하였다. 또한 민간공급을 활성화하고 도심, 도시 근교 대량 공급을 통해 시장안정을 도모하고자 하였다. 지역별로는 수도권은 도심 내 재건축, 재개발, 역세권개발 등을 통해 연평균 18만 호, 개발제한구역 조정 등을 통해 도시 근교에 연평균 4만 호, 2기 신도시 등 택지개발을 통해 8만 호 공급을 계획하였다. 지방은 도시지역과 시가화 예정 용지 등을 활용하여 연평균 20만 호 공급을 계획하였다. 유형별로는 분양주택이 연평균 41만 호, 임대주택이 9만 호 수준이며, 규모별로는 중소형 주택이 연평균 30만 호, 중대형 주택이 연평균 20만 호 수준이다.

2013년 주택공급 과잉에 대한 우려가 지속해서 제기되면서 기존주택의 거래 활성화에 초점을 두고 수도권 공급물량을 조절하기 위해 신규분양 공급을 억제하였다. LH공사 등이 추진 중인 보금자리, 택지개발지구 등 공공개발사업은 사업성 등을 고려하여 지구 지정 해제, 규모 조정 등을 통해 공급물량 축소하였다. 지구 지정 해제와 규모 축소를 통해 공공분양주택 2.9만 호를 축소하였으며 공공분양 비중 축소와 주택 사업 승인 시기 조정을 통해 2016년까지 공공·민간분양주택 9만 호를 추가로 축소하였다. 또한 민간공급의 경우는 보증요건을 강화하고, 후분양을 유도하여 임대주택으로 전환, 리츠(REITs) 매입을 통해 주택공급 조절을 유도하였다.

이처럼 분양주택의 공급물량은 축소했지만, 4·28 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안(2016)을 통해 저소득·서민을 위한 임대주택 공급은 확대하였다. 행복주택의 경우 공급물량을 14만 호에서 15만 호로 1만 호를 확대하였으며 대학생·신혼부부 특화 단지를 각각 5개에서 10개로 확대하였다. 기업형 임대주택(이른바 ‘뉴스테이’)은 사업 부지를 추가로 확보하여 공급물량을 13만 호에서 15만 호로 2만 호를 확대하기로 하였으며 공급방식은 토지를 저렴하게 임대하는 토지지원 리츠 방식을 활용하였다. 전세 임대의 경우도 3.1만 호에서 4.1만 호로 공급물량을 1만 호 늘렸다.

2017년 주거복지 로드맵을 통해 생애 단계별, 소득 계층별 공급방안을 마련하였으며, 청년주택 30만 실, 신혼부부 임대주택 20만 호, 고령층 임대주택 5만 호, 저소득·취약계층 41만 호 공급계획을 수립하였다. 청년주택은 일자리 연계형 임대주택 25만 실과 5만 명 수용이 가능한 기숙사를 포함하여 총 30만 실의 주택을 공급하고, 신혼부부에 대해 임대주택 20만 호와 시세 대비 80% 수준의 신혼희망타운 7만 호 공급을 계획하였다. 고령층에게는 무장애 설계와 복지서비스가 연계된 임대주택을 5만 호 공급하고, 저소득·취약계층에게는 임대주택 41만 호를 공급하는 계획을 수립하였다.

2018년 9·13 주택시장 안정 대책을 통해 2018~2022년 수도권에 양질의 저렴한 주택을 지속해서 공급하기 위한 수도권 30만 호 공급계획을 마련하였다. 수도권에서 신규 택지를 확보하여 30만 호를 추가로 공급하고, 신혼희망타운은 2018년 분양을 시작으로 2022년까지 수도권 5.4만 호를 조기 분양할 계획이다. 이후 9월 21일 1차로 3.5만 호, 12월 19일 2차로 15.5만 호, 2019년 5월 7일 3차로 11만 호 신규 택지 공급지역과 계획을 발표하였다. 서울 도심까지 30분 안으로 출퇴근이 가능한 도시를 대상으로 선정하고 지구 지정 제안단계부터 교통 대책을 마련하여 입주 시 교통 불편을 최소화하기 위한 대책을 추진했다는 점이 특징이다.

3) 부동산금융정책

(1) 부동산금융정책의 개요

정부는 고자산 계층에 부동산자산이 집중되는 것을 억제하고 저자산 계층의 부동산 자산 보유를 지원하기 위해 부동산금융정책에 대한 규제와 지원 정책을 동시에 추진하였다. 부동산금융 규제정책은 주로 주택담보대출과 관련된 LTV, DTI 기준 등이 해당하며, 금융지원 정책은 정부에서 운용하는 기금을 활용한 대출 지원을 확대하는 방안을 예로 들 수 있다.

부동산금융정책 또한 부동산조세정책이나 재정정책과 마찬가지로 주택시장의 경기 상황에 따라 구체적인 규제의 내용은 변화해 왔으며, 주택시장 안정 종합대책(2003)과 8·31 부동산종합대책, 11·15 부동산대책, 6·11 지방 미분양 대책 추진(2008), 8·29 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거 안정 지원방안(2010) 7·24 새경제 팀 경제정책 방향(2014), 9·13 주택시장 안정 대책(2018), 12·16 주택시장 안정화 방안(2019) 등이 대표적이다.

(2) 부동산금융정책의 변천

김영도(2014, 13)에 따르면, 정부는 10·29 주택시장 안정 종합대책(2003년)을 통해 주택시장을 안정화하고자 투기지역에서 만기 10년 이하의 은행과 보험사의 대출에 대한 LTV 상한을 40%로 강화하였다. 2005년에는 은행 건전성 관리 차원에서 DTI 규제를 시행하기 시작하였으며, 30세 미만 미혼자에 대해 40%를 적용하였다. 이후 본격적으로 DTI 규제를 적용한 2006년에는 투기지역의 6억 원 초과 아파트에 대해 DTI 40%를 적용하였고, 추후 투기지역 모든 아파트에 확대 적용하였다.

그러나 글로벌 금융위기로 지방의 미분양 주택이 증가하면서 주택시장의 침체가 우려되었다. 결국 지역경제를 활성화하고 서민의 일자리 창출을 명분으로 2008년 지방 미분양 주택에 대한 금융규제를 완화한다. 구체적으로 LTV 상한을 분양가를 10% 내

리면 60%에서 70%로 상향 조정하고, 비투기지역 소재 국민주택규모 이하에 한정하여 모기지보험에 가입하면 기존 LTV(60%)를 최대 80%까지 적용하였다.

2010년에는 수도권 주택가격의 안정세를 유지하면서 위축된 주택거래와 주택산업 활성화를 위해 주택구매 관련 금융 규제를 완화하였다. 무주택자 또는 1가구 1주택자가 주택(투기지역 제외, 9억 원 이하)을 구매하는 경우 한시적으로 금융회사가 DTI 적용을 자율적으로 결정할 수 있도록 완화하였다.

2014년에는 주택시장 정상화를 목표로 LTV와 DTI 등 시장 과열기에 도입된 금융정책들을 완화하기 시작하였다. 특히 지역(수도권, 비수도권)과 대출기관의 종류(은행·보험사, 기타 비은행권)에 따라 상이하게 적용되던 LTV 비율을 70%로 통일하여 적용하였으며, DTI 또한 수도권에 대해 60%를 적용하였다. DTI를 산정할 때 고려하는 소득인정액의 범위를 청장년층 차주의 경우 당시 10년에서 대출만기 범위 내 60세까지로 확대하고 은퇴자에 대한 순자산 소득환산 상한을 폐지하는 등 주택담보대출 관련 규제를 완화하였다.

그러나 2017년 이후 주택가격이 지속해서 상승하면서 부동산금융 규제정책을 다시 강화하기 시작하였다. 대표적으로 2018년 발표된 9·13 대책에 따르면, 투기지역과 투기과열지구는 공시가격 기준 9억 원 이하 주택에 대해 LTV 40%, 9억 원 초과 주택에 대해서는 대출을 원칙적으로 봉쇄하였다. 또한 DTI는 40%가 적용되며 고가주택과 1주택 이상 보유 세대가 추가로 주택을 구매하기 위한 주택담보대출은 허용하지 않았다. 조정대상지역에서 LTV 상한은 공시가격 9억 원 이하에 대해 40%, 9억 원 초과는 0%를 적용하며, DTI는 40%를 적용하였다. 조정대상지역 외 수도권에서 LTV는 고가주택 여부와 상관없이 서민·실수요자와 무주택 세대에 대해 70%, 1주택자나 2주택 이상 보유자에 대해 60%를 적용하며, DTI는 서민·실수요자 60%, 1주택자나 2주택 이상 보유자는 50%를 적용하였다. 그 외 비규제 지역에서 서민·실수요자와 무주택 세대는 LTV 70%, 1주택 이상 보유자는 60%를 적용하고 있으며, DTI는 별도의 기준을 적용하지 않는다. 다만, 투기지역과 투기과열지구와 조정대상지역의 서민·실수요자인 경우 LTV와 DTI는 10%p 추가된 기준을 적용하였다.

표 5-3 | 9·13 대책의 주택구매 목적과 지역별 LTV, DTI 비율

주택가격	구 분		투기과열지구와 투기지역		조정대상지역		조정대상지역 외 수도권		기타	
			LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI	LTV	DTI
고가주택 기준 이하 주택 구매시	서민·실수요자		50%	50%	70%	60%	70%	60%	70%	없음
	무주택세대		40%	40%	60%	50%	70%	60%	70%	없음
	1주택 보유 세대	원칙	0%	-	0%	-	60%	50%	60%	없음
		예외	40%	40%	60%	50%	60%	50%	60%	없음
	2주택이상 보유세대		0%	-	0%	-	60%	50%	60%	없음
고가주택 구매시	원 칙		0%	-	0%	-	고가주택기준 이하 주택구매시 기준과 동일			
	예 외		40%	40%	60%	50%				

자료: 관계부처 합동, 2018. 주택시장 안정 대책, 9월 13일 보도자료: 5.

9·13 대책에도 불구하고 주택시장이 좀처럼 안정세를 보이지 않자, 정부는 고가주택의 판단기준을 공시가격 9억 원에서 시세 9억 원으로 변경하는 것을 주요 내용으로 하는 12·16 주택시장 안정화 방안(2019)을 발표하였다. 따라서 시세 9억 원 이상 고가주택을 구매하기 위해 주택담보대출을 이용하려면 9억 원 이하분은 기존과 동일한 LTV 40%를 적용하며, 9억 원 초과분은 LTV 20%를 적용하였다. 또한 시세 15억 원 초고가 주택에 대해서는 주택담보대출을 전면 금지하였으며, 시가 9억 원을 초과하는 주택에 대해 차주 단위로 DSR 규제를 적용하도록 대출 관련 기준을 강화하였다.

부동산금융지원정책과 관련하여 11·15 부동산대책(2006)을 통해 장기 모기지 상품에 대한 금리를 0.15%p 인하하기도 하였으며, 2017년 주거복지로드맵을 마련하여 20.9만 가구에 대한 금융지원을 계획하기도 하였다. 계층별로 살펴보면, 청년층에서만 29세(군 복무기간 가산 가능) 이하 연 소득 3천만 원 이하 근로자를 위해 청년 우대형 청약통장을 신설하여 최고 3.3%의 금리를 적용하고, 비과세·소득공제 혜택을 부여하는 정책을 추진하였다. 또한 기금 전세자금 대출을 받지 못했던 25세 이하 단독 세대주는 2천만 원 한도로 대출이 가능해졌고, 월세 자금 한도를 월 30만 원에서 40만 원으로 확대되었다. 신혼부부 전용 대출을 도입하여 지원 대상을 연평균 2.8만 가구에서

4.3만 가구로 확대하고, 금리 부담도 대폭 경감하였다. 고령자 버팀목전세대출은 0.2%P 금리 우대를 시행하고 LH·SH 임대주택에 입주하면 계약금 대출 지원도 강화하였다. 금융위원회 주택금융개선 TF(2019)에서는 전세금을 돌려받지 못하는 위험을 방지하고 저소득 또는 실수요자를 중심으로 지원하기 위해 한국주택금융공사(HF)를 통해 전세보증금 보증료 부담이 낮은 전세금 반환보증을 출시하였고, 다가구나 빌라 거주자도 전세금 반환보증 상품에 가입하는 방안을 마련하였다.

4) 개발이익 환수정책

(1) 개발이익환수정책의 개요

개발이익환수제도는 경제개발정책에 따라 도시화와 산업화가 진전되면서 토지개발 사업으로 발생하는 이익 중 일부를 공적 영역에서 환수하여 토지 투기를 방지하고 토지의 효율적 이용을 촉진할 목적으로 도입되었다(이형찬 외, 2018). 개발이익의 환수 장치로서 개발부담금 제도는 1998년 외환위기에 따른 IMF 구제금융, 2008년 세계금융 위기에 따른 경기침체 등 경제 상황의 변화와 정부 정책 등에 따라 개발부담금 부과(면제, 경감) 대상, 부과기준 면적 등을 조정해 왔다. 개발이익과 관련한 이익환수제도는 양도소득세, 간주취득세³⁾, 토지초과이득세⁴⁾ 등의 조세형 환수제도와 수익자부담금제와 재건축부담금, 개발부담금 등 부담금형 환수제도, 기반시설부담금제도와 그 밖에 공공시설 기부채납과 감보 제도 등으로 다양하게 존재한다(이형찬 외, 2017).

여기서는 개발이익의 환수정책을 개발이익 환수에 관한 법률에 따른 개발부담금제도와 재건축 초과 이익환수에 따른 개발이익을 함께 다루고자 한다. 8·31 부동산종합대책(2005), 3·30 부동산종합대책(2006), 8·2 주택시장 안정화 방안(2017) 등이 대표적인 정책이다.

3) 지목의 변경에 따른 취득세는 개발이익환수제도의 하나이지만 그 실적이나 효과가 아주 적기 때문에 개발이익환수 제로서의 실효성이 없다.

4) 원본 잠식, 미실현 이득 과세라는 비판을 받아가 1994년 헌법불합치 결정을 받았으며, 이후 1998년 외환위기 극복과정에서 경제구조조정을 지원하기 위해 추진한 부동산시장 활성화 시책으로 폐지되었다.

(2) 개발이익환수정책의 변천

표 5-4 | 개발이익환수 제도의 주요 연혁

시기	주요 변천내용
1980.12	• 개발이익의 50% 개발부담금 부과
1998.9-1999.12	• 개발부담금 부과 면제
2000.2	• 재부과와 부담률 인하(50%→ 25%)
2002.1-2005.12	• 수도권(서울, 경기, 인천) 이외의 지역 부과 중지 ※ 부담금관리 기본법 제정
2004.1-2005.12	• 수도권 지역 부과 중지
2006.01	• 전국 재부과, 부담률 25%
2011.11	• 표준개발비용제도 도입(2,700㎡ 이하에 적용) (수도권 : 57,730원/㎡, 비수도권 : 40,830원/㎡)
2014.01.01	• 단위면적당 표준개발비용을 2개에서 8개로 세분화 (시·구/군 구분, 산지/산지 외로 구분, 세종시 추가)
2014.07.15	• 계획입지사업 부담률을 20%로 하향 조정(개별 건축행위가 이뤄지는 개별입지 사업의 경우 25%) • 1년간 한시적 감면(수도권 50% 경감, 지방 100% 면제)
2015.08.11	• 계획입지사업에 대하여 2015년 7월 14일까지 개발부담금을 경감 또는 면제하는 규정의 효력을 2018년 6월 30일까지 연장
2016.12.30.	• 개발부담금 부과 대상 사업의 토지 면적에 관한 임시 특례(3년간): 특별시·광역시·특별자치시의 지역 중 도시지역 1,000㎡ 이상, 이외 도시지역 1,500㎡, 도시지역 외의 지역 2,500㎡
2017.12.30	• 감정평가업자의 종료시점지가 검증 제도 도입

자료: 이형찬 외. 2018. 개발부담금 징수를 제고 방안 연구. 국토교통부: 12.

개발부담금제도는 토지개발에 대한 이익환수와 투기 방지를 목적으로 도입되었으나 비수도권은 2002년 이후 수도권은 2004년 이후 부과가 중지되었다. 그러나 8·31 부동산종합대책(2005)과 그 후속대책을 통해 개발부담금 재부과 정책이 발표되면서 2006년부터 재부과하기 시작하였다. 부과 대상은 도시지역 660㎡와 990㎡ 이상, 비도시지역 1,560㎡ 이상의 토지개발사업이며, 토지개발이익에 일정 부과율을 적용하여 산정한다. 이때 토지개발사업은 단지개발, 공업단지, 관광단지 등을 포함하며 재건축, 재개발, 기업도시 등은 부과 대상에서 제외된다. 토지개발사업에 따른 이익은 사업종료 시

점 지가에서 사업 착수 시점 지가와 개발비용, 정상 지가상승분을 제한 금액을 말하며, 부과율은 부과 대상 사업에 따라 20%와 25%를 적용한다.

재건축초과이익 환수제도는 강남 등 주택수요가 많은 지역의 가격 급등 현상이 지속 되는 요인에 재건축 규제 완화에 대한 기대심리가 있다고 보고, 이에 대한 규제를 강화하는 차원에서 3·30 부동산종합대책을 통해 도입되었다. 이를 위해 재건축에 대한 안전진단 기준을 강화하는 한편, 재건축 개발이익을 환수하는 방안으로 재건축부담금을 부과하도록 하였으며, 종료 시점 주택가격-(착수 시점 주택가격+개발비용+정상 주택가격 상승분)×부담률로 산출된다.

그 외 10·29 주택시장 안정 종합대책에서 도입된 재건축사업 임대주택 공급 의무화 방안도 개발이익을 환수하기 위한 것으로, 증가한 용적률의 25% 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상에 해당하는 면적의 임대주택을 의무적으로 공급하도록 규정하기도 하였다. 그러나 재건축초과이익 환수제도는 서민 주거 안정지원방안(2011)으로 2년간 부과를 중지하도록 하였으며, 특히 2014년 12월 31일까지 관리처분계획의 인가를 신청한 재건축사업에 대해서 재건축부담금을 면제하는 법 개정이 이루어졌다.

2013년 이후 유예되었던 재건축 초과이익 환수제도를 2017년 8.2 주택시장 안정화 방안을 계기로 재시행하기로 하였으나, 재건축 초과이익 환수에 관한 법률이 재산권과 행복추구권, 평균권 등을 침해한다는 이유로 헌법소원이 제기⁵⁾되는 등 현재까지 징수한 사례는 없다. 그러나 2020년 6월 17일 주택시장 안정을 위한 관리방안을 통해 본격적으로 재건축 초과이익 환수제를 시행할 것을 예고하였다.

5) 관계부처합동. 2020. 주택시장 안정을 위한 관리방안. 6월 17일. 보도자료에 따르면, 재건축초과이익 환수제도는 합헌(2019년 12월 27일)으로 결정되었다.

2. 부동산정책의 평가

일반적으로 정책평가는 집행된 정책에 결과나 정책집행 과정을 사후적으로 검토하는 것을 말하며, 최근에는 계량분석기법을 활용하여 평가가 이루어지고 있다. 그러나 이 연구에서 다루고 있는 부동산자산의 불평등 완화에 부동산정책이 미치는 영향을 계량적으로 측정하기에는 몇 가지 한계점이 있다.

먼저 정책의 대리변수 설정과 관련해서는 연구주제를 고려할 때 종속변수를 부동산 자산 불평등 지표 또는 자가 소유율을 고려해 볼 수 있다. 그러나 두 변수 모두 분석자료가 제한적이라는 한계가 있다. 다시 말해, 부동산정책의 경우 1년에도 여러 차례 발표되고 변화한다는 점을 고려하면, 월간 자료를 기준으로 정책을 평가하는 것이 적절하나, 부동산자산 불평등도나 자가 소유율의 경우 연간 단위의 자료만 이용할 수 있어서 정책의 효과를 추정하기에 어려움이 있다.

또한 부동산조세나 재정정책 등은 정책 시차와 관련된 문제가 있다. 부동산정책에 변화가 있으면 정책발표 후 일정 시점이 지나서 시행되거나 실질적으로 부동산시장에 영향을 미치는 데 일정 기간이 소요되므로 정책효과를 측정하거나 해석하는 데 한계가 있다. 그 예로 7·10 대책에서 발표된 양도소득세 중과정책의 경우 실제 시행은 2021년 6월에 이루어지므로 정책발표와 정책 시행 사이에 1년의 기간이 소요된다. 또한 재정정책의 경우 주택이 공급되는 데 최소한 2~3년의 기간이 필수적으로 필요하므로 정책 발표 후 2~3년이 지난 시점에 자산 불평등도나 자가 소유율이 개선되었다 하더라도 시차가 너무 길어 그 효과가 재정정책의 결과라고 해석하기에는 무리가 있다. 따라서 이 연구에서는 부동산정책을 평가하기 위해 관련 분야 전문가들을 대상으로 정성적 평가를 수행하였다.

1) 평가내용

부동산정책의 평가는 관련 분야 전문가들 10인을 대상으로 부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책의 필요성, 효과성, 적절성과 향후 정책 방향에 대해 검토하였다.

‘필요성’은 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책을 활용할 필요가 있는지를 평가하였다. ‘효과성’은 그동안 시행되었던 부동산정책이 부동산자산 불평등 완화 측면에서 효과적이었는지를 평가하였다. ‘적절성’은 일반 국민의 정책 수용가능성과 정책집행에 따른 부작용(시장 왜곡 등)을 고려할 때 부동산자산 불평등 완화를 위해 부동산정책을 활용하는 것이 적절한가를 평가하였다. 향후 정책 방향은 부동산정책의 필요성, 효과성, 적절성을 고려할 때 향후 부동산정책의 방향이 강화되어야 하는지 또는 완화되어야 하는지를 평가한다.

정책평가 항목은 기존의 선행연구와 부동산자산 불평등 완화 측면에서의 정책 방안 도출의 기초자료 확보를 위해 부동산정책의 필요성, 효과성, 적절성, 향후 정책 방향으로 선정하였다. ‘효과성’은 일반적으로 많이 사용되는 정책평가 기준으로 소망성, 즉, 해당 정책이 바람직한가를 판단하기 위한 것이며, ‘적절성’과 ‘필요성’은 정책의 실현 가능성을 측면에서 정치적 실현 가능성을 평가하기 위한 기준⁶⁾이다. 향후 정책 방향은 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 방향 설정과 대안을 도출하기 위한 기초자료로 활용하고자 평가하였다.

정책의 필요성, 효과성, 적절성, 향후 정책 방향 평가의 항목은 크게 금융정책, 조세정책, 재정정책(공급정책), 개발이익환수정책으로 구분하여 각 정책 수단별로 평가하였으며, 금융정책의 경우 규제정책과 지원 정책으로 구분하여 검토하였다. 정책평가 방법은 정성평가에 초점을 두되, 보조적 수단으로 각 정책 수단별 필요성, 효과성, 적절성, 향후 정책 방향을 5점 척도로 평가하였다.

6) 정치적 실현 가능성은 대부분 정책의 경우 일부 집단에게는 피해를 주고 다른 집단에게는 혜택을 주는 것이 일반적인데 두 집단 간 대립이나 갈등의 발생으로 정책이 실현되지 못할 가능성이 있으며, 이를 평가하는 기준이 정치적 실현 가능성이라 할 수 있다. 이에 이 연구에서는 정치적 실현 가능성을 적절성이라는 항목으로 고려하였다(정정길 외, 정책학 원론, pp386-403).

2) 평가 결과

(1) 필요성

부동산자산의 불평등 현상이 심화되고 있으며, 이를 완화하기 위해 적절한 정책개입이 필요한 것으로 나타난다.

전문가 A는 부동산자산 불평등의 정도가 점차 심화되고 있으며, 정부 차원의 대책을 활용할 필요가 있다고 판단하였고, 전문가 B는 시장이 합리적으로 작동하는 어려운 한계가 있는바, 적절한 정책개입 필요하다고 의견을 제시하였다. 전문가 C는 부동산자산 불평등 완화를 위해서는 부동산정책을 활용할 필요가 있음을 강조하였다.

부동산정책 수단별로는 금융지원정책과 개발이익환수정책은 활용 필요성이 높다는 의견이 많았고, 다음으로 조세정책과 재정정책(공급정책)의 필요성이 높다는 의견이 많았으며, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 차원에서는 그 필요성이 낮다는 의견이 다수였다.

금융지원정책은 부동산정책 수단 중 부동산자산 불평등 완화를 위해 활용 필요성이 높은 것으로 나타났으며, 무주택자나 보유자산이 충분하지 않은 계층 또는 주거 이동이 필요한 계층을 대상으로 한 금융지원은 해당 계층의 주택 소유를 활성화하여 부동산자산 불평등 완화하는 데 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

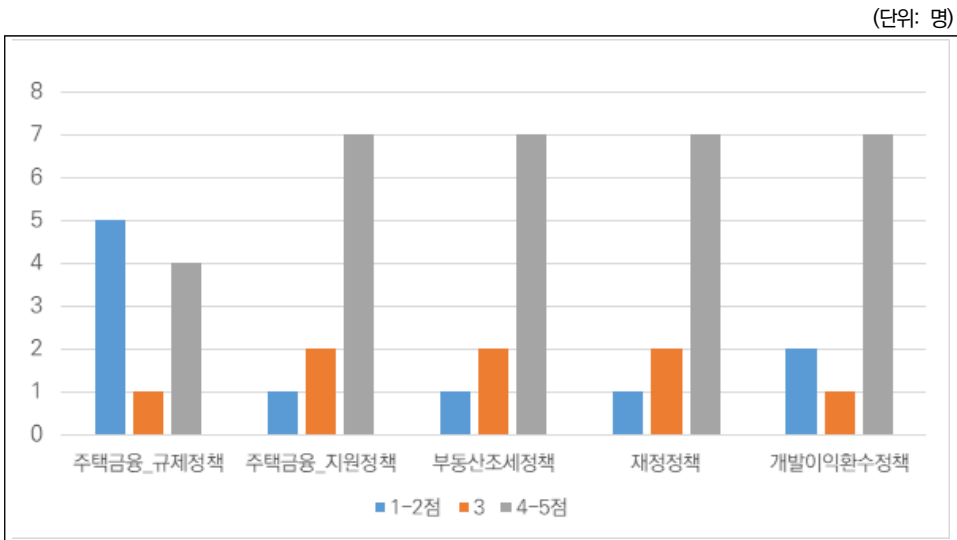
개발이익환수정책 또한 필요성이 높은 것으로 나타났다. 해외 선진국에서도 개발이익환수정책은 보편적이고 유용한 공공주택 또는 공공환경 조성을 위한 방법이라는 평가와 함께 임대주택 재고를 확보한다는 측면에서 부동산자산 불평등 완화에 간접적으로 기여할 수 있다는 의견이다. 다만 개발이익환수가 주택보유자의 개발이익을 줄이는데 일정 부분 기여하는 바가 있으나, 주택공급이 감소하여 가격을 상승시키는 측면도 있으므로 부동산자산 불평등 완화에 커다란 기여를 하기는 어려울 것이라는 의견도 제시되었다.

조세정책은 그 기본원칙인 응능응익의 원칙에 따라 부과해야 하는 것으로, 궁극적으로 부의 재분배에 기여할 수 있고, 다주택자들에 대한 과세 강화와 무주택자에 대한

과세 완화는 다주택자들의 주택보유 의향을 낮추고 무주택자들의 세부담 경감을 통해 부동산자산 불평등을 완화할 수 있을 것이라 평가된다. 재정정책은 정부 재정으로 무주택자에게 저렴하게 주택을 공급할 수 있다는 측면에서 부동산자산 불평등 완화에 기여할 것이라는 의견이 다수였다. 반면 금융규제정책은 다주택자들을 대상으로 금융규제를 통해 필요하다는 의견도 소수 있었으나, 지나친 규제 정책은 가구의 경제활동에 제약을 줄 뿐 아니라, 임차시장에 부정적 영향(전세가격 상승 등)을 줄 수 있다는 점에서 필요성이 낮은 것으로 평가되었다.

종합하면, 대다수 전문가는 부동산자산의 소유 불평등 현상이 심화되고 있으며, 이를 완화하기 위해 부동산정책의 활용이 필요한 것으로 평가하고 있다. 단, 개별 정책 수단별로는 부작용 등에 대한 우려를 이유로 활용 필요성에 대한 평가가 상이하게 나타나기도 하였다.

그림 5-4 | 부동산정책의 필요성에 대한 응답 분포



자료: 『사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구』 전문가 서면 자문을 기초로 연구진 작성

(2) 효과성

그간 시행된 부동산정책이 부동산자산 불평등 완화에 효과적이었는지에 대해서는 대체로 효과적이지 않았다는 평가가 많았다. 전문가 C는 부동산자산 불평등 완화를 위해서는 부동산정책을 활용할 필요가 있으나, 결론적으로 효과적이지 못했다고 평가하였고, 전문가 D는 정부가 부동산시장의 안정화를 위해 시도한 정책이었지만, 시장에서의 반응은 반대로 나타나 부익부 빈익빈 현상으로 불평등은 더 커졌다는 의견을 제시하였다.

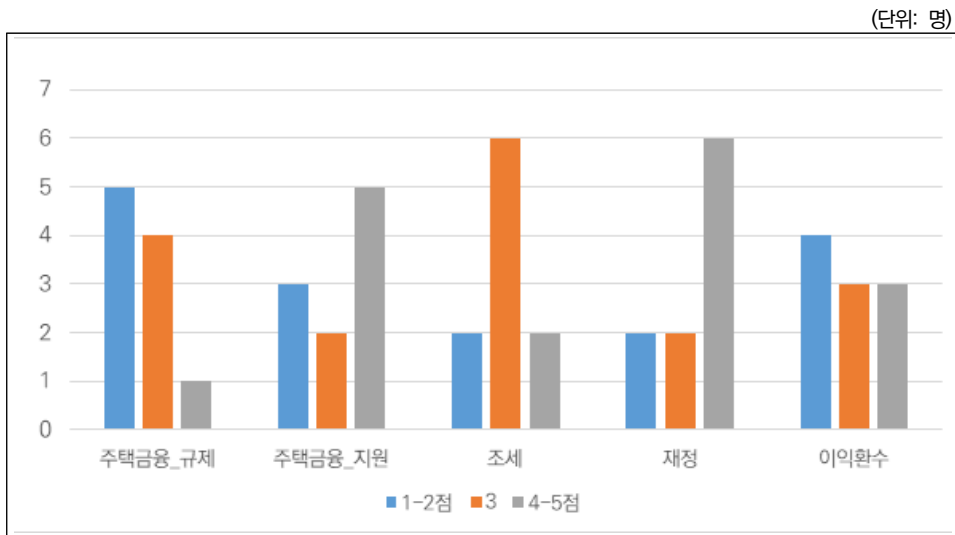
부동산정책 수단별로는 재정정책(공급정책)과 금융지원정책이 효과성이 높았다는 의견이 많았지만, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 측면에서는 효과가 낮다는 의견이 다수였다. 금융지원정책은 현금자산 보유가 적은 가구에 대한 금융지원은 경제 활동을 더 활발히 할 수 있도록 한다는 점에서 자산형성에 기여하며, 주택마련을 위한 모기지 지원과 전세자금 지원은 다수의 연구 결과를 통해 자산형성에 매우 유의미한 효과를 지니는 것으로 확인되었다. 재정정책(공급정책)의 경우 무주택자들의 자산형성에는 효과가 큰 것으로 평가되고 있으며, 특히 공공임대주택과 같은 사회적 현물이전을 고려하면 소득재분배 효과가 향상되므로 자산 불평등에도 긍정적인 효과를 미칠 것으로 평가하였다. 다만, 재정정책(공급정책)이 부동산자산 불평등 완화에 미치는 영향을 계량적으로 추정하기에는 한계가 있다는 의견이 있었다.

조세정책은 부동산자산 불평등 완화를 위해 정책 활용의 필요성은 인정되나, 그동안 부동산가격 안정을 위한 정책 수단으로 활용되었다는 점과 부동산에 대한 과세 강화가 주택가격 상승으로 이어질 수 있다는 점에서 그 효과가 명확하다고 보기 어렵다는 평가가 공존하고 있다. 개발이익환수정책은 개발의 이익을 환수하는 데는 기여하지만 부동산자산의 불평등 자체를 해소하는 데는 한계가 있으며, 실제 재건축부담금 등 실현이 되어야 주택시장 안정과 부동산자산의 불평등 완화에 기여할 것이라는 평가가 대부분으로 그 효과가 다소 미미한 것으로 나타난다.

금융규제정책은 규제대상이 되지 않은 현금성 자산 비중이 높은 가구에 대한 자산 증식의 기회를 제공할 수 있다는 측면에서 차별적 시장을 형성할 가능성이 있고, 규제 지역과 연동하여 적용되는 금융규제 특성을 고려할 때 일부 무주택 서민들의 내 집 마련을 저해하는 부작용도 나타나 그 효과성이 낮다고 평가되었다.

그간 시행된 부동산정책의 효과성과 관련하여 상당수의 전문가가 부동산자산 불평등 완화에 기여하지 못하고 있다는 평가를 제시하였다. 특히, 부동산정책 방향과 목표가 일관되지 않고, 경기변동이나 외부적 요인들에 따라 급격히 변화하는 측면이 있으며, 제도 시행에 따른 부작용 등을 평가 근거로 제시하였다.

그림 5-5 | 부동산정책의 효과성에 대한 응답 분포



자료: 『사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구』 전문가 서면 자문을 기초로 연구진 작성

(3) 적절성

일반 국민의 정책 수용가능성과 정책집행에 따른 부작용(시장 왜곡 등)을 고려할 때 부동산자산 불평등 완화를 위해 부동산정책을 활용하는 것이 적절한가에 대해서는 대체로 긍정적으로 평가하였으나, 적용대상, 정책의 강도나 적용 시기, 부작용 등에 대한 고려도 필요하다는 지적이 있었다. 전문가 C는 부동산자산 불평등 완화를 위해서는 부동산정책을 활용하는 것이 적절하다는 의견을 제시하였다. 전문가 E는 재정정책(공급정책)을 통해 공공임대주택 공급을 확대하고 주택금융과 조세정책을 통해 투기수요를 억제하는 등의 성과도 있었으나, 주택공급 축소 등으로 인한 부동산시장의 양극화

심화와 갭투자 확대 등 부작용을 고려할 때 한계점도 있어 이에 대한 고려가 필요한 것으로 평가하였다.

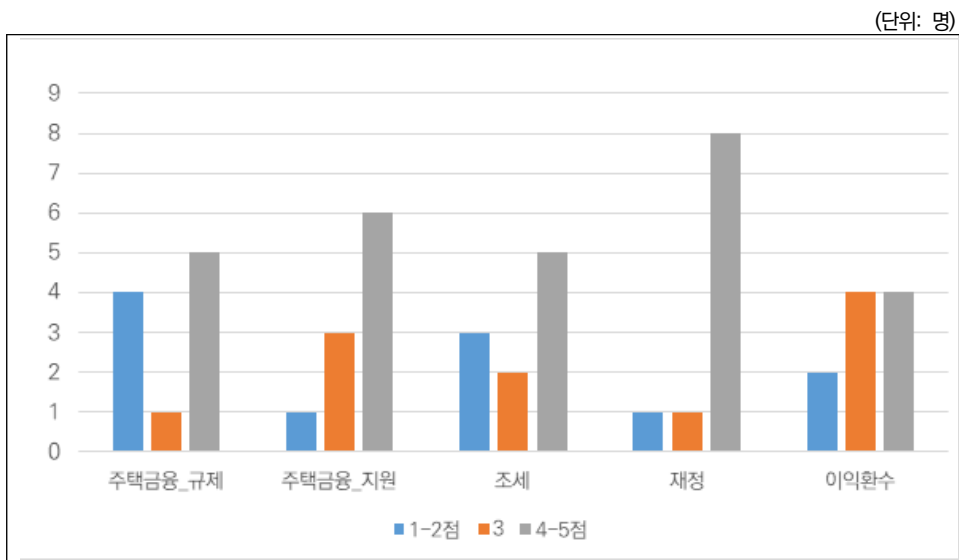
부동산정책 수단별로는 재정정책(공급정책)과 금융지원정책이 적절성 측면에서 높게 평가되지만, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 수단으로 활용하는 것이 적절하지 않다는 의견이 대다수인 것으로 나타났다. 재정정책(공급정책)의 경우 무주택자들에 대한 재정지원은 수용할 수 있고, 부작용도 크지 않을 것으로 평가되며, 사회주택의 공급이 많은 유럽 등에 비해서 민간 임대주택의 안정성이 부족한 시장 상황을 고려할 때 재정을 활용한 공급 확대와 지원의 유지와 확대는 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 방안으로 적절하다고 평가한다. 다만, 공공임대 주택을 위해 필요한 재원을 지속해서 확보하는 데 현실적 제약이 있으므로 부족한 재정을 대신하여 민간임대주택사업으로 안정화할 수 있는 서구식 임대시장에 관한 연구가 필요하다는 의견도 제시하였다. 금융지원정책은 가구의 생애 주기적 관점에서의 주택금융지원체계를 마련·정비하는 것이 필요하며, 내 집 마련 가구는 청약저축을 통해 자산형성기능을 강화하는 것이 적절하다고 평가하였다. 또한 무주택자들에 대한 금융지원 강화는 일반 국민에게도 수용 가능한 정책이며, 부동산시장이 완전히 시장기능에 의존하는 것은 아니기 때문에 다소의 부작용은 있을 수 있으나 그 규모는 크지 않을 것이라고 평가되었다.

조세정책과 관련해서는 다주택자들에 대한 과세를 강화하는 방안은 수용가능성은 있으나 부작용이 클 것으로 예상되며, 임대차시장에도 부정적 영향을 미칠 수 있어 정책 활용 시 면밀한 검토가 전제될 필요가 있다는 평가가 많았다. 또한 계층별 특성을 고려하여 균형 잡힌 조세정책을 추진하는 것이 적절하다는 의견이 있었다. 개발이익환수정책은 개발이익의 발생 수준에 따라 적절히 환수하는 방안이 마련된다면 부동산자산 불평등 완화를 위해 활용하는 것은 적절한 것으로 평가되나, 현행 제도는 수용가능성이 크다고 보기 어려우며, 부작용도 있다는 의견이 제시되었다. 따라서 개발이익환수정책은 미실현이익에 대한 환수라는 측면을 고려하여 조세정책과 연계하여 최소화할 필요가 있다.

금융규제정책은 주택을 투기목적으로 구매하는 다주택자를 규제하기 위한 정책은 필요하나, 현금자산 가구에 유리한 구조로 시장이 재편되거나 대출기반으로 주거 이동이 필요한 가구는 오히려 주거 이동에 어려움 발생하는 등의 부작용이 커 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 방안으로 활용하기에는 적절하지 않다는 평가가 다수였다.

대부분 전문가는 정책의 수용가능성과 부작용을 고려하더라도 각 부동산정책 수단을 부동산자산 불평등 완화를 위해 활용하는 것은 적절한 것으로 평가하였다. 단, 정책 시행으로 인한 부작용을 최소화하고 정책의 효과를 확보하기 위해서는 정책의 적용대상, 정책의 강도나 적용 시기, 예상 부작용 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다는 지적이 있었다.

그림 5-6 | 부동산정책의 적절성에 대한 응답 분포



자료: 『사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구』 전문가 서면 자문을 기초로 연구진 작성

(4) 향후 정책 방향

부동산정책의 필요성, 효과성, 적절성을 고려할 때 향후 부동산정책의 방향에 대해서는 정책 수단별로 차이가 있는 것으로 나타났으며, 각 정책 수단의 강화 또는 완화보다 정책목표 실현을 위해 더 정교한 제도적 기반을 형성하는 것이 중요하다고 평가된다. 전문가 C는 부동산자산 불평등 완화를 위해서는 부동산정책 수단별 정책 방향의 설정뿐 아니라 정교한 정책을 마련하여 시행해 나가는 것이 중요하다고 하였으며, 전문가 F는 현행 부동산정책의 경우 상당한 부분 강화된 정책 수단이 활용되고 있어 당분간 현재 정책의 실행과 관리에 역량을 집중할 필요가 있음을 이야기하였다.

부동산정책 수단별로는 재정정책(공급정책)과 금융지원정책을 강화해 나갈 필요가 있는 것으로 나타났으며, 금융규제정책은 완화할 필요가 있다는 평가가 대다수이다. 재정정책(공급정책)의 경우 무주택자를 위한 재정지원은 필요성, 효과성, 적절성이 모두 적절하며 강화할 필요가 있다고 평가되며, 부동산, 특히 주택 부문에 투입되는 전체 재정예산의 확대도 중요하다는 의견이 상당수 나타났다. 금융지원정책과 관련하여 무주택자에 대한 금융지원은 필요성, 효과성, 적절성 모두 긍정적인 것으로 평가되며, 앞으로는 지원을 강화하되, 특히 한계 차입자, 소외계층의 금융접근을 강화하는 데 중점을 둘 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 조세정책은 부동산자산 불평등 완화에 간접적으로 기여한다는 점과 재정정책(공급정책)을 위한 재정확보의 수단이 된다는 점에서 부동산조세의 강화나 감면이 필요한 것으로 판단되나, 효과성과 적절성 측면을 고려할 때, 조세부담률이 과도하게 증가하지 않도록 조세 강화 속도 조절이 필요하다고 평가되었다.

이 연구에서 정책평가 시 고려한 조세정책은 부동산의 취득, 보유, 처분과 관련된 세제로 보유세와 관련해서는 강화해야 한다는 의견이 제시되었다. 그러나 실제 부동산자산의 불평등이 심화하는 데 상속이나 증여를 통한 부동산자산의 세대 간 이전이 큰 영향을 미칠 수 있어, 이를 고려하면 향후 정책 방향에 대한 평가는 달라질 가능성이 있다. 개발이익환수정책은 부동산자산 불평등 완화 측면에서 정책의 필요성, 효과성, 적절성이 크다고 보기 어렵고 부작용도 있어 정책 방향을 설정하기보다 합리적 수준의

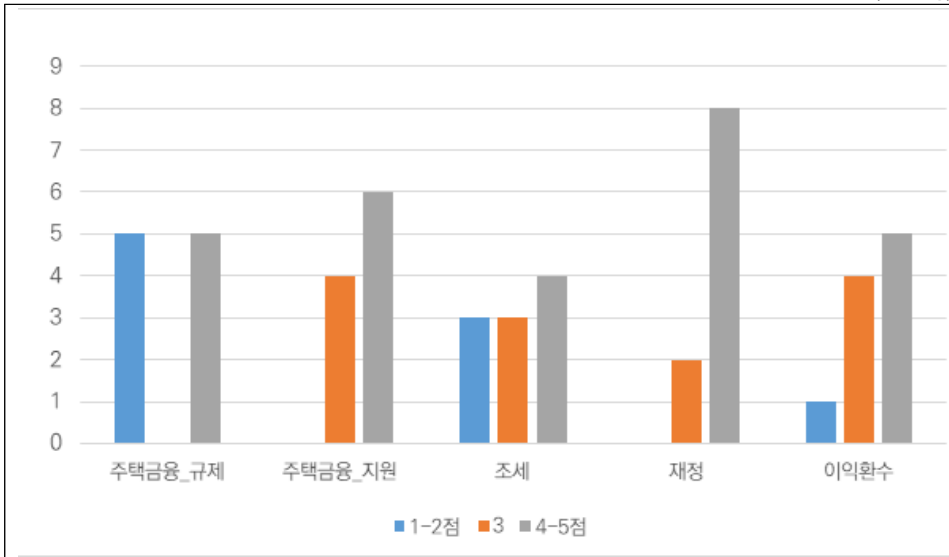
개발이익 환수정책을 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련·정비할 필요가 있다는 평가가 있었다. 즉, 순수 민간사업에 과도한 개발이익 부과하는 것은 사업 지연 등의 부작용 초래할 수 있으므로 사익과 공익의 균형점을 고려할 필요가 있다.

금융규제정책의 경우 다주택자에 대한 금융 제한은 필요성이 있지만, 효과성은 그다지 크지 않다는 의견이 있고 지나친 규제 일변의 주택금융은 지양해야 할 필요가 있다는 의견이 다수 있었다. 그러나 부동산시장을 교란하거나 부동산자산의 불평등을 심하게 심화시킬 수 있는 계층에 대해서는 규제가 필요하다고 평가되었다.

향후 정책 방향은 현재의 부동산정책 강도를 기준으로 평가한 것으로, 대다수 전문가가 금융지원정책과 재정정책(공급정책)은 강화하는 것이 적절하다고 평가하였으며, 금융규제정책에 대해서는 서민·실수요자는 완화하고 다주택자 중심으로 규제를 유지 또는 강화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

그림 5-7 | 부동산자산 불평등 완화를 위한 향후 정책 방향에 대한 응답 분포

(단위: 명)



자료: 『사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구』 전문가 서면 자문을 기초로 연구진 작성

3. 소결: 불평등 완화를 위한 부동산정책의 전환 필요

부동산의 주요 정책은 수단별로 금융정책, 조세정책, 재정정책(공급정책), 개발이익환수정책으로 구분할 수 있다. 금융정책과 개발이익환수정책은 부동산 투자를 억제하고 주택가격을 안정화하는 동시에 간접적으로 부동산자산 불평등 현상의 심화를 막는 정책 수단으로 활용된다. 부동산을 기초로 부과되는 각종 세제와 재정투입을 통해 이루어지는 주택공급제도 등도 자산 분위가 높은 계층의 과도한 자산 점유를 억제하거나 자산 분위가 낮은 계층의 자산형성에 기여한다는 점에서 자산 불평등을 완화·해소하기 위한 정책의 하나로 볼 수 있다.

금융정책은 크게 주택담보대출과 관련된 규제정책과 서민·실수요자에 대한 지원 정책으로 크게 구분할 수 있다. 규제정책의 경우 주택담보대출에 대한 규제 강화가 대표적이며, 투기지역 등의 규제지역과 수요자 특성을 고려하여 규제대상이 설정된다. 지원 정책의 경우 일정한 기준에 부합하는 대상에게 금리나 대출한도 등을 완화하거나 저축상품 등을 통해 자산형성을 지원한다.

조세정책은 부동산의 취득, 보유, 처분단계에서 부과되는 세제로 주택시장의 경기변동에 따라 세율이나 과세 구간 등을 조정하여 완화 또는 강화한다. 조세 제도의 특징은 조세 제도의 변화가 잦다는 점과 세제 부과 기준이나 중과기준이 규제지역과 연동하여 적용된다는 점을 들 수 있다.

재정정책(공급정책)은 정부의 재원을 활용하여 주택 등의 공급을 조절하는 정책으로 일정 소득과 자산 기준을 충족하는 대상에 대해 공공임대주택 등을 제공한다. 그간 재정정책(공급정책)을 꾸준히 시행해왔고 그 효과도 인정되고 있으나, 저소득층을 위한 저렴주택의 규모는 아직 부족한 상황으로 앞으로도 지속해서 정책을 추진할 필요가 있다.

개발이익환수정책은 토지개발로 발생하는 이익을 개발부담금이나 임대(수형)주택 의무화 등의 제도를 통해 환수하는 정책이다. 재건축 초과 이익에 따른 환수금은 아직 제도가 정착되지 않아 부동산자산 불평등 완화 측면에서 그 실효성을 언급하기에는 어려움이 있다.

이상의 부동산정책에 대해 부동산자산 불평등 완화 측면에서의 정책 활용 필요성, 효과성, 적절성, 향후 정책 방향에 대한 평가를 수행하였다. 필요성은 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책을 활용할 필요가 있는지를 평가하였고, 효과성은 그동안 시행되었던 부동산정책이 부동산자산 불평등 완화 측면에서 효과적이었는지를 평가하였다. 또한, 적절성은 일반 국민의 정책 수용가능성과 정책집행에 따른 부작용(시장 왜곡 등)을 고려할 때 부동산자산 불평등 완화를 위해 부동산정책을 활용하는 것이 적절한가를 평가하였다.

향후 정책 방향은 부동산정책의 필요성, 효과성, 적절성을 고려할 때 부동산정책의 방향이 강화되어야 하는지 또는 완화되어야 하는지를 평가하였다.

부동산자산의 불평등 현상이 심화되고 있으며, 이를 완화하기 위해 부동산정책이 활용되어야 한다는 점에는 대부분 전문가와 정책 의사결정자들이 공감대를 형성하고 있는 것으로 확인되었다. 부동산정책 수단별로는 금융지원정책과 개발이익환수정책은 활용 필요성이 높다는 의견이 많았고, 다음으로 조세정책과 재정정책(공급정책)이 필요성이 높았으며, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 차원에서는 그 필요성이 낮다는 의견이 다수였다. 단, 정책 수단별로는 부작용 등에 대한 우려를 이유로 활용 필요성에 대한 평가가 상이하게 나타나기도 했다.

그러나 부동산자산의 불평등 완화 정책의 효과성에 대한 평가 결과를 고려할 때 그 간의 부동산정책은 부동산자산 불평등 완화·해소에 크게 기여하지 못한 것으로 분석되었다. 전문가들은 그 이유로 부동산정책 방향과 목표가 일관되지 않고, 경기변동이나 외부적 요인들에 의한 급격한 정책변화 등을 제시하였다. 또한 부동산정책 수단별로는 재정정책(공급정책)과 금융지원정책이 효과성이 높았다는 의견이 많지만, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 측면에서는 효과가 낮다는 의견이 다수이다.

부동산자산 불평등 완화를 위해 정책 수단의 적절성 평가 결과, 적절성과 관련해서는 정책의 수용가능성과 부작용을 고려하더라도 각 부동산정책 수단을 부동산자산 불평등 완화를 위해 활용하는 것은 적절한 것으로 평가된다. 부동산정책 수단별로는 재정정책(공급정책)과 금융지원정책이 적절성 측면에서 높게 평가되지만, 금융규제정책

은 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 수단으로 활용하는 것이 적절하지 않다는 의견이 대다수인 것으로 나타났다.

정책 시행으로 인한 부작용을 최소화하고 정책의 효과를 확보하기 위해서는 정책의 적용대상, 정책의 강도와 적용 시기, 예상 부작용 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다는 지적이 있었다. 향후 정책방향과 관련해서는 대다수 전문가가 금융지원정책과 재정정책(공급정책)은 강화하는 것이 적절하다는 평가가 많았으며, 금융규제정책에 대해서는 서민·실수요자는 완화하고 다주택자 중심으로 규제를 유지 또는 강화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

요컨대 부동산정책은 그간의 경기변동에 따른 조절 수단으로 주로 활용됐으나 향후 경제적 불평등과 이에 따른 심화 과정에서 사회통합을 도모하기 위해서는 불평등 완화 정책으로 전환할 필요가 있다.

표 5-5 | 주요 부동산정책과 불평등 완화 관련 정책 점검

시기와 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2003.10.29. 주택시장 안정 종합대책	만기 3년 이하 LTV 50% 만기 10년 이하 은행 및 보험사 대출 LTV 40%	양도세 중과 총부세 도입계획 마련	장기공공임대 150만 호 민간부문 용자지원(강북 뉴타운)	재건축사업 임대주택 공급 의무화
2005.8.31. 부동산종합대책		양도소득세 세율 인상 총부세 도입		기반시설부담금제도 도입 개발부담금 재부과
2006.11.15. 부동산대책	DTI 적용 - 투기지역 6억 원 초과 아파트 DTI 40% 장기모기지 금리 0.15%P 인하			
2008.6.11. 지방 미분양 대책 추진	지방 미분양주택 LTV 60%에서 70% 상향 모기지보험 가입 활성화	지방 미분양주택 취득세 50% 감면 일시적 1세대 2주택자 요건 완화 양도세 중과배제 가액기준 취득가액으로 변경		
2008.9.19. 도심공급 활성화 및 보금 자리 주택 건설방안			수도권 100만, 지방 50만, 보 금자리주택 70만, 장기임대주 택 80만 호 공급계획	
2010.8.29. 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 자원방안	무주택자, 1가구 1주택자(투기지역 제외, 9억 원 이하) 한시적 DTI 적용기준 자율화			
2011.3.22. 주택거래 활성화 방안		취득세율 절반 수준으로 인하		
2011.12.7. 서민주거지원방안				재건축초과이익 환수제 면제
2013.4.1. 주택시장 정상화 종합대책		생애 최초 주택구매 취득세 면제 5년간 양도소득세 면제 - 9억 원 이하 신규분양주택이나 미분양주택 또는 1세대 1주택자가 보유하고 있는 9억 원 이하 85㎡ 이하 주택		
2013.7.24. 수도권 주택공급 조절방안			수도권 신규주택 공급물량 축소 - 공공 및 민간분양 공급물량 조절	

시기와 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2013.8.28. 전월세 대책		취득세 인하 - 6억 원 이하 1%, 6~9억 원 2%, 9억 원 초과 3% 매입임대사업자 장기보유특별공제 확대		
2014.2.26. 임대차시장 선진화 방안		민간임대사업자 세제 혜택 제공 - 재산세 감면율 인상 - 소득세 및 법인세 감면율 인상 - 주택구매 후 3년간 준공공임대로 활용하면 임대 기간에 양도소득세 면제 - 2주택 이하 임대소득 2천만 원 이하 소득세 분리과세		
2014.7.24. 새경제팀 경제정책 방향	LTV 70%, DTI 수도권 60% 적용			
2016.4.28. 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안			저소득·서민을 위한 임대주택 공급은 확대 - 행복주택: 14만 호→15만 호 - 뉴스테이: 13만 호 → 15만 호 - 전세임대: 3.1만 호→4.1만 호	
2017.8.2. 주택시장 안정대책		취득세율 구조를 사선형으로 개편 중부세 세율 인상 다주택자 양도세 중과		재건축초과이익 환수 재시행 예고
2017.11.29 주거복지 로드맵	주택금융지원 확대 - 청년 우대형 청약통장 - 신혼부부 전용 대출 등		생애 단계별·소득 계층별 주택 공급 계획 수립 주거급여 136만 가구 지원계획 마련	
2018.9.13. 주택시장 안정대책	다주택자 및 규제지역에 대한 주택담보 대출 강화 - 투기과열지구 및 투기지역 LTV, DTI 40% - 조정대상지역 LTV 60%, DTI 50% - 조정대상지역 외 수도권 LTV 70%, DTI 60% - 그 외 지역 LTV 70%		수도권 신규 주택 30만 호 공 급계획(3기 신도시) 수립	

시기와 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2019.12.16. 주택시장 안정화 방안	투기과열지구 및 투기지역 LTV 규제 강화 - 공시가격에서 시세 사용 - 15억 원 이상 초고가주택 주택담보대출 전면 금지	공시지가 현실화를 상향 분양권 전매 시 양도세율 인상		
2020.6.17 주택시장 안정을 위한 관 리방안				재건축초과이익 환수 본격 시행 예고 - 2019년 12월 27일 합헌 결정에 따라 재건축부담금 본격 징수를 예고
2020.7.10. 주택시장 안정 보완대책		다주택자에 대한 취득세, 종합부동산세, 양도 소득세 등을 전면 강화 - 취득세: 2주택자 8%, 3주택 이상 및 법인 12% - 종합부동산세: 3주택 이상 및 조정대상지역 2주택 이상에 대해 1.2%~6.0% 적용 - 양도소득세: 단기보유 거래에 대해 최고 70%P 증가, 다주택자 종과세율 20% (2주택자), 30%(3주택 이상) 인상		

자료: 건설교통부, 2003. 주택시장안정대책, 10월 29일, 보도자료; 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회, 2005. 부동산제도 개혁방안, 8월 31일, 보도자료; 조경업, 2006. 참여정부의 부동산정책 평가와 향후 전망, 서울 한국경제연구원; 국토해양부, 2008. 현 지방 미분양 상황평가 및 정책 대응방향, 6월 11일, 보도자료; 국토해양부, 2008. 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안, 9월 19일, 보도자료; 하나금융경영연구소, 2009. 부동산정책의 방향과 대응방안, 금융연구 시리즈 제 11호; 기획재정부, 국토해양부, 금융위원회, 2010. 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안, 8월 29일, 보도자료; 금융위원회, 2011. 주택거래 활성화 방안, 3월 22일, 보도자료; 국토해양부, 2011. 주택시장 정상화와 서민주거안정 지원방안, 12월 7일, 보도자료; 관계부처합동, 2013. 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책, 4월 1일, 보도자료; 관계부처합동, 2013. 수도권 주택공급 조절방안, 7월 24일, 보도자료; 기획재정부, 법무부, 안전행정부, 국토교통부, 금융위원회, 2013. 전월세시장 안정을 위한 대응방안, 8월 28일, 보도자료; 국토교통부, 2014. 서민 중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안, 2월 26일, 보도자료; 김영도, 2014. LTV, DTI 규제의 경제적 효과에 대한 고찰, 포커스 기획특집2: 관계부처합동, 2014. 새 경제팀의 경제정책방향, 7월 24일, 보도자료; 관계부처합동, 2016. 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안, 4월 28일, 보도자료; 관계부처합동, 2017. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안, 8월 2일, 보도자료; 국토교통부, 2017. 주거복지로드맵, 11월 29일, 보도자료; 관계부처합동, 2018. 주택시장 안정대책, 9월 13일, 보도자료; 관계부처합동, 2019. 주택시장 안정화 방안, 12월 16일, 보도자료; 관계부처합동, 2020. 주택시장 안정을 위한 관리방안, 6월 17일, 보도자료; 관계부처합동, 2020. 주택시장 안정 보완대책, 7월 10일, 보도자료를 참고하여 연구진 작성



CHAPTER 6

부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 과제

1. 부동산자산 불평등 완화
정책 방안 마련을 위한 정책 유형화 127
2. 부동산 조세정책 129
3. 부동산 재정정책(공급정책) 134
4. 부동산 금융정책 137
5. 개발이익환수정책 138

06 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 과제

부동산자산 불평등 완화 정책을 마련하기 위해 부동산의 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책과 개발이익환수정책 등으로 유형화하여 제안하고자 한다. 즉 양도소득세의 연기에 대해 이자를 부과하고 공제나 감면을 제한하는 방안, 상속세·증여세의 개인소득세 과세 대상으로 전환하거나, 공제범위를 제한하는 방안, 공정시장가액비율 일치와 공시가격 현실화로 종합부동산세를 정상화하는 방안, 지속적인 저렴주택 공급과 융자나 기금 등을 사회적 경제조직으로 확대 운영하는 방안, 저자산층이나 저소득자에게 금리와 세제를 지원하고 지속해서 부동산시장 안정화를 도모하는 방안, 개발이익의 범위를 재정의하고 대상 사업을 포괄적으로 적용하는 방안 등이 그것이다. 그밖에 향후 국토보유세나 부동산 공통부를 고려한 정책 대안을 다룰 것을 제안한다.

1. 부동산자산 불평등 완화 정책 방안 마련을 위한 정책 유형화

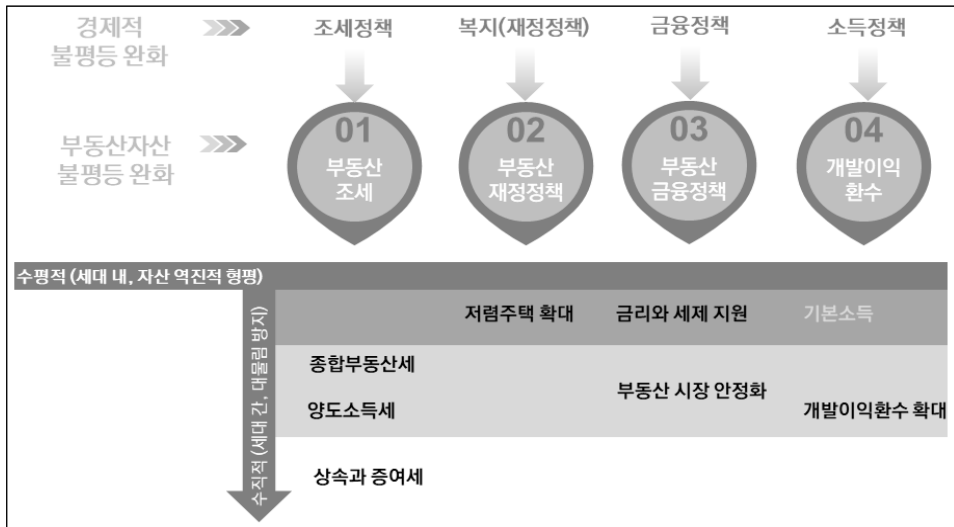
부동산자산에 따른 불평등은 현재 진행형이다. 부동산자산 축적과 형성은 세대별로 차이를 보이고 있으며, 특히 불평등이 심화할 것으로 인식하고 있다. 한편 그간의 부동산정책은 경기조절 수단으로 부동산시장 안정화 대책 또는 활성화 대책으로 활용됐으나, 전문가와 일반인은 향후 부동산자산 불평등을 완화할 수 있는 부동산정책을 주문하고 있다.

제2장에서 밝혔듯이 부동산자산 불평등으로부터 사회적 이동, 사회적 자본, 사회적 포용을 통한 사회통합의 삼각축(그림 2-1)을 실현하기 위해서는 세대 간 불평등과 세대 내 불평등을 완화할 수 있는 정책적 수단을 강구해야 한다.

경제적 불평등을 완화하기 위한 여러 가지 제언을 통해 부동산자산의 불평등을 완화하기 위한 정책방안을 다음과 같이 유형화할 수 있다. 즉 불평등 완화를 위한 정책은 생산한 부가가치 또는 경제적 부를 ‘우선적으로 배분’ 할 수 있도록 규정함으로써 불평등을 해소할 수 있는 ‘소득 정책’, 즉 임금 불평등 해소정책이 대표적이다. 이후 부가가치 또는 경제적 부를 국가 세금을 통해 불평등을 완화할 수 있는 ‘조세정책’ 과, 1차 배분 이후 국가가 공적 재원으로 직접 지원하거나 재분배하는 ‘재정정책 또는 복지정책’ 과 간접적으로 지원 또는 규제하는 ‘금융정책’ 으로 분류할 수 있다.

정책 유형을 바탕으로 부동산자산 불평등을 완화하기 위한 정책 방안을 부동산조세정책, 재정정책(공급주택), 부동산금융정책, 개발이익환수정책(과 기본소득정책) 등으로 제시한다. 앞서 제5장의 주요 내용에 따르면 일반적으로 정부가 부동산시장에 개입할 수 있는 정책 수단은 조세, 금융, 공급 등으로 요약된다. 전문가 대상 설문에 따르면, 부동산정책 수단별로 금융지원정책과 개발이익환수정책은 활용 필요성이 높다는 의견이 많았고, 다음으로 조세정책과 재정정책(공급정책)이 필요성이 높았던 반면, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 차원에서는 그 필요성이 낮다는 의견이었다.

그림 6-1 | 부동산 불평등 완화를 위한 정책 유형 도출



자료: 연구진 작성

이러한 정책을 통해 부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 수평적 또는 수직적으로 완화할 수 있다. 예를 들면 종합부동산세, 양도소득세, 상속과 증여세는 결과적으로 세대 간 격차와 부의 대물림을 방지할 수 있는 수직적 완화 수단이다. 또한 저렴주택 공급의 확대, 금리와 세제 지원, 또는 궁극적인 부동산시장 안정화는 세대 내, 그리고 자산 역진적 형평을 개선할 수 있는 수평적 완화 수단이다.

2. 부동산 조세정책

부동산 조세 중 주택과 관련한 세제는 그간 보급률을 제고하고, 주택 건설을 촉진하며, 투기를 방지할 목적으로 활용되었으며, 주택시장 안정을 유지하고 저소득층의 주거 부담 능력을 제고하는 수단으로 사회적 관심이 집중되었다(손경환 2001, 169). 특히 주택 관련 세제의 기능을 크게 정부 재정의 확보, 주택경기 조절, 자원의 효율적 배분, 그리고 소득분배의 형평성으로 보았다(손경환 2001, 160). 따라서 다주택자들에게 과세를 강화하거나 무주택자에게 과세를 완화하는 정책은 다주택자들의 주택보유 의향을 낮추고 무주택자들의 세부담 경감을 통해 부동산자산 불평등을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

부동산자산 불평등을 해소 또는 완화하기 위한 부동산 조세정책 수단으로 양도소득세, 상속세와 증여세, 종합부동산세 제도의 개선 과제를 다음과 같이 제시한다.

1) 양도소득세의 연기에 대한 이자 부과와 공제, 감면의 제한

양도소득세는 이른바 ‘양날의 검’으로 비유한다. 그간 양도소득세는 부동산자산의 투기 또는 불평등에 대해 자본이득과 직결되어 주요 정책 수단으로 활용됐다. 그러나 잘 알려져 있듯이 부동산자산의 장기보유에 따른 공급동결의 문제로 시장에서 부동산의 가격을 상승시키는 부작용을 불러일으킬 수도 있다. 즉 주택의 양도소득세 부과

로 주택 보유자가 주택 처분을 연기하도록 함으로써 거래 감소를 초래, 주택시장에서 공급이 위축되어 주택가격이 상승하는 결과를 초래한다.

양도소득세제를 통한 부동산자산 불평등 완화 정책 제언은 다음과 같다.

조세 연기에 대한 이자 부과방안: 양도소득세는 자산을 처분하여 자본이득(capital gain)이 실현되었을 때 부과되므로 명목세율이 일정하더라도 납세자가 자산을 처분하지 않고 계속 보유함으로써 세부담을 연기하는 만큼 실질 세율이 하락하기 때문에 세부담의 수평적, 수직적 형평을 저해시킨다(김명숙, 1990, 13). 따라서 보유기간 장기화에 따른 실질 세율이 크게 하락하지 않도록 조세 연기에 대해 이자를 부과하는 방안을 제안한다(김명숙, 1990, 20). **공제와 감면의 제한:** 현행 양도소득세는 공제와 감면 등으로 납세자의 부담 능력에 따라 적정하게 과세하여 조세부담의 형평성을 도모하기 위한 취지¹⁾를 제대로 실현하지 못하고 있다. 따라서 1가구 1주택자도 자본이득이 발생하면 과세하는 방안, 공제 또는 감면 대상을 일생 주기를 통해 1회로 제한하는 방안 등을 제안한다.

2) 상속세·증여세의 개인소득세 과세 대상으로 전환, 공제범위 제한

상속세와 증여세를 통해 불평등을 완화, 즉 소득분배를 개선할 수 있다는 것이 일반적인 인식이나 역효과도 지적된다(Gale and Slemrod, 2000, 931). 첫째, 저축의 감소로 자본이 감소하고, 실질임금이 하락하여 노동 소득 비중의 감소로 소득분배의 악화를 가져올 수 있다. 둘째, 세대 내 자산 이전은 대체로 자신보다 소득이 적은 사람에게 이루어지는데, 이러한 자산 이전이 감소하면 상대적으로 형평성이 악화할 수 있다. 셋째, 상속인으로 하여금 부의 축적을 줄이고 소비를 유도함으로써 부의 형평성은 개선하지만, 소비의 형평성은 악화시킬 수 있다.

그런데도 일반적으로 상속세를 누진적으로 징수하고 형평성을 개선을 위해 세수를 사용한다면 자산 불평등을 개선할 수 있다(이영 외, 2008, 650). 상속세와 증여세는

1) 소득세법(법률 제16568호, 2019. 8. 27 개정) 제1조 목적

자산 이전 가치에 대한 과세로 전체 세수에서 차지하는 비중은 작으며, 이를 통한 경제적 효과와 조세귀착 관련 실증적 연구가 부족한 편이다(이영 외, 2008, 653).

한국의 상속세는 낮은 소득세 실효세율과 공제제도로 실제 상속세를 실제 납부하는 인원은 사망자 대비 2.45%이며, 상속세 과세액 대비 결정세액인 담세율과 과세표준 대비 결정세액인 실효세율이 담세율은 16.7%, 실효세율은 28.6%로 명목세율에 대비하여 낮은 수준이다. OECD(2018b, 101)는 총 세수에서 소득세와 상속세를 합한 비율이 OECD 평균 24.3%이며 한국은 17.6%로 보고하고 있으며, GDP 대비 소득세와 상속세 비중은 OECD 평균 8.5%에 비교하여 한국은 4.3%로 나타난다. 결국 상속세 공제제도로 배우자 공제를 제외하더라도 일괄공제로 5억 원이 공제되어 상속세 과세액 중 40%에 달하는 상속재산이 과세 대상에서 제외되고 있음을 지적한다. OECD(2018b, 101)는 세계적인 자산 불평등과 관련하여 상속 세제를 강화해야 한다고 제안하였다.

상속세와 증여세를 통한 부동산자산 불평등 완화 정책 제언은 다음과 같다.

개인소득세 과세 대상으로 전환: 상속과 증여에 따른 세금을 개인소득세로 통합하여 부과하는 방안이다. 다만, 일시에 큰 규모로 증가한 소득으로부터 발생하는 세부담을 줄이기 위해 여러 기간에 걸쳐 소득이 발생한 것으로 간주, 이를 평균화하여 장기간 부과하는 방식을 고려할 수 있다. 부담을 완화하되 개인소득세와 합산하여 부과할 수 있다. **공제범위를 제한하는 방안:** 상속세나 증여세의 조세 기능을 강화하여 부동산자산 불평등을 완화하기 위한 가장 확실한 해결책은 공제금액을 대폭 제한하는 방안이다. 상속세 개편을 위해 상속세 일괄공제 금액을 현행 5억 원에서 3억 원으로 적용 범위를 확대하고 기업상속 공제 한도를 축소할 것을 제안한다(참여연대(2019, 15)).

3) 종합부동산세 정상화

종합부동산세는 조세의 여러 기능 중 경기부양이나 과열 억제 등의 정책적 수단으로 활용됐다. 차병섭·박성욱(2011, 223)은 종합부동산세와 관련하여 과도한 세부담 문제, 국세로서의 타당성 문제, 도입목적의 불명확성 문제 등을 지적한다. 부동산시장의 과열을 억제하기 위한 정책적인 조세임과 동시에 지방재정의 불균형 문제를 해소하기

위한 재정 목적의 조세를 들어 종합부동산세의 제정 취지²⁾에 문제가 있음을 지적한다. 따라서 종합부동산세는 정책기능의 조세보다는 장기적으로 부동산보유세제가 정상화 되고 재원 조달기능에 충실한 보유세제가 될 수 있도록 개편해 나갈 것을 주문하기도 한다.

또한 이영 외(2008, 691)는 종합부동산세제의 문제점을 다음의 세 가지로 지적하였다. 첫째, 보유세를 통해 부동산가격을 안정화할 수 있는지 의문을 제기하였다. 둘째, 종합부동산세는 세수입의 전액을 교부금의 형태로 지방정부에 나누어 주고 있어 응익 원칙(benefit-received principle)에 따르면 지방자치단체의 책임과 자율을 훼손할 수 있음을 지적하였다. 셋째, 종합부동산세에 다른 자산의 재분배 효과가 미흡할 할 수 있음을 지적하였다.

한편 전강수(2015, 464)는 헨리 조지와 토마 피케티의 불평등을 비교 분석하면서, 불평등을 해소하기 위한 정책으로, 다른 나라에 비해 부동산으로부터 발생하는 불평등이 심각한 한국에서 종합부동산세가 불평등을 해소할 수 있는 유력한 대안으로 제시하였다. 그는 토지로부터 발생한 가치에 세금을 부과하여 중립성, 투명성, 공정성, 경제성을 담보하는 ‘우수한’ 세금으로, 실물 자본에 과세하지 않고 불로소득의 원천인 토지에 과세하는 ‘정의로운’ 세금으로, 한국판 토지가치세인 종합부동산세의 필요성을 강조하였다(전강수, 2015, 475). 결국 종합부동산세를 통해 부동산으로부터 발생하는 불로소득을 차단하고 이를 환수함으로써 경제적 불평등을 해소할 수 있다고 주장한다.

정부의 부동산 관련 세제는 구조적인 개편 방향을 제시하지 않은 상황에서 부동산시장 상황에 따라 정책 수단으로 여러 차례 변경됐다(국회예산정책처, 2018, 24).

종합부동산세를 통한 부동산자산 불평등 완화 정책 제언은 다음과 같다.

공정시장가액비율의 일치: 종합부동산세 기능을 강화하려는 방안으로 부동산자산 불평등을 완화할 수 있다. 2009년 당시 공시가격 현실화와 함께 급격한 세부담을 완화하기 위해 보유세인 재산세와 종합부동산세를 산정할 때 공정시장가액비율 제도를 도

2) 종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에 대하여 세금을 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형 발전과 국민경제의 건전한 발전을 위해 도입(종합부동산세법(법률 제17478호) 제1조)하였다.

입하여 세부담을 완화하였다. 부동산자산의 시장가치를 공시가격으로 평가, 산정(1차 할인)한 다음 다시 공정시장가액비율을 적용(2차 할인)하여 과세표준을 결정함으로써 논란이 되었다.

공정시장가액비율은 2017년까지 100%까지 인상할 계획이었으나, 2009년 이후 종합부동산세는 80%, 재산세의 주택은 60%, 토지와 건축물은 70% 수준으로 머물렀다. 2018년 9·13 주택시장안정대책에서 종합부동산세의 공정시장가액비율을 당시 80%에서 매해 5%p씩 인상하여 2019년 85%, 2020년 90%, 2021년 95%, 2020년 100%로 책정하였다. 따라서 동일한 목적으로 도입된 재산세와 공정시장가액비율 간의 격차가 발생하므로 이를 일치하는 방안이 모색되어야 한다. 현재 부동산 보유세는 공시가격을 기준으로 현실화율에 따라 시장가치 일부(2020년 현재 공동주택은 69.0%, 단독주택은 53.6%, 토지는 65.5%)만을 반영한 후 다시 공정시장가액비율로 60%에서 90%까지 적용한 후 개별 부과세율을 적용하여 산정한다.

즉, 애초 시장가치에 대해 공시가격 현실화율로 1차, 공정시장가액비율에 따라 2차 할인한 후 세율을 적용하고 있으므로 시장에서 가격을 왜곡하여 반영하는 문제점이 있다. 따라서 장기적으로 시행령에서 규정하고 있는 공정시장가액비율을 없애거나, 단기적으로 종합부동산세의 공정시장가액비율을 적용한 사례처럼 일정 기간을 두고 단계적으로 그 비율을 상향 조정하는 방안을 제안한다.

일관되고 예측 가능한 공시가격 현실화 추진 방안: 부동산자산의 보유세(재산세나 종합부동산세)나 이익세(양도소득세) 등의 조세 형평성과 균형성을 제고하기 위해서는 이들 조세의 기준(baseline)이 되는 부동산 공시가격의 현실화를 지속해서 일관성 있게 추진하여야 한다.³⁾

부동산의 공시가격 제도는 1989년 토지공개념의 도입에 따라 기준지가, 시가표준액, 기준시가 등 다원화된 지가체계를 공식화하기 위해 공시지가를 도입하면서 시행되었다. 이후 2005년 주택에 대해서도 가격공시제도를 도입하였다. 부동산 공시가격은

3) 부동산 가격공시에 관한 법률(2020년 4월 개정, 10월 시행) 제26조의2에 따라 적정가격을 반영하는 계획수립을 통해 제도화하였다.

재산세와 종합부동산세 등 부동산자산의 보유세나 양도소득세 등의 이익세, 기초연금과 각종 부담금 등의 산정기준으로 활용되면서 국민경제 생활 전반에 영향을 미친다.

그러나 앞서 논의한 공정시장가액비율의 적용과 공시가격의 낮은 시세 반영으로 부동산 공시가격제도의 신뢰성에 대한 문제 제기가 있었다. 또한 부동산자산의 가치 또는 가격에 대한 평가 또는 산정을 다른 자산에 비해 저평가하여 조세 형평성과 균형성에 논란을 불러일으켰다.

부동산 조세정책을 통해 부동산자산 불평등을 완화하기 위한 선결 요건은 부동산자산에 대한 시장에서 합리적인 가치 측정이다. 부동산 공시가격 현실화 제도의 안정적인 운영과 계획 관리의 체계성을 바탕으로 가격체계를 지속적으로 현실화한다면 부동산 불평등을 완화할 수 있는 기반을 마련할 수 있다.

3. 부동산 재정정책(공급정책)

부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 완화하려면 부동산 가격 안정화를 위한 정책과 가계의 주택 구매 부담을 완화할 수 있는 정책이 우선적으로 마련되어야 한다.

이우진(2016, 40)은 한국의 소득유형별 분배구조 변화를 노동 소득, 자산소득, 기타소득에 따라 전체 소득불평등에서 어떤 요인이 주로 기여하였는지 분석을 통해 자산 불평등을 완화하기 위해서 부동산자산 불평등 완화에 집중할 것을 주문하였다. 특히 은퇴와 관련하여 중고령자 집단의 소득 불평등 완화를 위해서는 상대적 빈곤층을 위한 지원이나 일자리 사업 확산을 주장하였다. 부동산자산에 따른 불평등을 완화하기 위해 주택금융을 통한 지원과 재정을 통한 지원, 일자리 창출 정책으로 요약할 수 있다. 특히, 거주주택 외 주택자산에 대한 불평등 기여도가 큰 것으로 나타나 이에 대한 규제 또는 지원을 통해 부동산자산에 대한 불평등을 완화할 수 있는 정책 방안이 필요하다.

정의철 외(2009)는 부동산소득이 총소득의 불평등에 대한 기여가 높아지고 있으며 이는 정부가 분배정책으로 추진하였던 부동산정책이 소득재분배에 기여하지 못하고 있

음을 지적하면서도 사회보험소득이나 이전소득 등은 총소득의 불평등을 완화하는 데 효과를 보이고 있음을 설명한다.

정준호·전병유(2017, 159)는 국가 간 자산 불평등 결정 요인을 주택자산을 통해 분석하여, 한국의 주택자산 불평등이 심화되고 있으며, 특히 주택소유자와 주택비소유자 간의 불평등이 전체 순자산 불평등에 대한 기여도가 현저히 높음을 설명한다. 또한 거주주택과 비주거부동산 등 부동산자산의 불평등 기여도가 크게 나타나 자산 불평등을 완화하기 위해 부동산정책이 중요하며, 주택 비소유자 내부의 격차를 줄이는 부동산정책보다는 주택소유자와 비소유자 간의 격차를 완화하는 부동산정책을 제안한다.

1) 지속적인 저렴주택 공급과 사회적 경제조직의 운영 확대

전문가 의견에 따르면, 재정정책(공급정책)의 경우 무주택자들의 자산형성에 큰 효과가 있을 것으로 평가하며, 특히 공공임대주택과 같은 사회적 현물이전을 고려하면 소득재분배 효과로 부동산자산 불평등에도 긍정적인 효과를 미칠 것으로 평가한다. 다만, 재정정책(공급정책)이 부동산자산 불평등 완화에 미치는 영향을 단기간에 계량적으로 추정하기에는 한계가 있음을 지적한다. 따라서 부동산자산 불평등 완화를 위해 주택의 소유 또는 이용의 재정정책(공급정책)은 임대주택 또는 공공주택을 지속해서 다루어져야 할 것이다.

공공임대주택 등 저렴주택을 지속해서 공급 확대하는 방안: 여러 연구에서 부동산자산 불평등을 완화하기 위해 주거 안정화를 통한 방안을 제시하고 있으며, 시장에서 소득이나 자산이 낮은 계층이 보유 능력을 벗어나 살 수 있는 공간을 제공하도록 한다. 주택보유 여부는 자산 불평등을 결정하는 데 큰 역할을 하며, 다주택자 집단으로 인해 자산 불평등도가 더욱 커진다.⁴⁾ 지금까지 공공임대주택을 지속해서 공급하여 주거 안정화를 도모하고 있으나 부동산자산 불평등에 따른 사회적 문제를 해결하려는 방안으로써 공공임대주택을 지속해서 확대하여 OECD 평균 수준까지 공급할 필요할 필요가

4) 오민준. 2020. 자산 불평등에서 주택의 역할. 세종: 국토연구원.

있다. 지속적인 공공임대주택 공급으로 무주택자의 주거안정성 향상과 주택가격 상승 억제로 부동산자산 불평등을 개선할 수 있다.

용자나 기금 등을 사회적 협동조합이나 사회적 경제 등을 통해 운영하는 방안: 주거 안정화를 통해 부동산자산 불평등을 해소하려면 사회주택을 확대 공급하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 사회주택의 공급 주체로서 사회적 경제조직은 재정확보가 어려운 현실이며, 지방정부로부터 지원을 받으며 사업을 진행해왔다. 특히 최근에는 중앙정부를 통해 용자나 보증 등이 이루어져 다각도의 지원방안이 진행되고 있다. 앞으로도 공적 기금인 주택기금이나 용자를 통해 사회적 경제조직이 사회주택 등을 활발히 공급, 운영할 수 있는 다양하고 장기적인 수단을 발굴할 필요가 있다.

2) 주거취약계층을 위한 지원 확대

경제적 불평등 또는 격차는 저소득층 또는 저자산층을 지원하여 기본적인 완화를 도모할 수 있다. 앞서 살펴본 바 부동산자산에 따른 불평등은 진행 중이며 향후 심화할 것으로 전망된다.

부동산자산은 특성상 사용가치의 관점에서 접근이 필요하며 이는 저소득층 또는 저자산층의 주거 문제와 연계된다. 이에 따라 주거취약계층을 위해 정부는 주거복지 로드맵을 바탕으로 기존 공공임대주택 공급이라는 물리적 지원과 더불어 주거급여 지급 등 주거복지정책을 추진하고 있다. 향후 주거취약계층의 지원으로 부동산자산의 불평등 완화를 실현하여 포용 주거정책, 주거복지 실현, 사회안전망 구축할 수 있는 정책수단으로 기대된다.

4. 부동산 금융정책

저소득이나 저자산 계층이 주택을 보유할 수 있도록 금융지원과 세제 지원 등은 부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 완화할 수 있다.

장영은 외(2017)는 가계금융복지조사 자료를 이용하여 주택자산이 자산 불평등에 미치는 실증분석을 통해 순자산 불평등을 완화하기 위해서는 거주주택의 보유를 장려하는 정책을 마련할 것을 제시한다.⁵⁾

부동산자산 불평등 완화를 위한 부동산 금융정책은 저소득이나 저자산 계층이 거주할 수 있는 주택을 보유할 수 있는 금융지원 정책과 세제 지원 정책을 중심으로 제안한다. 전문가 의견에 따르면, 현금자산 보유가 적은 가구에 대한 부동산금융지원 정책은 경제활동을 더 활발히 할 수 있도록 한다는 점에서 자산형성에 기여하며, 주택마련을 위한 모기지 지원과 전세자금 지원은 다수의 연구 결과를 통해 자산형성에 매우 유의미한 효과를 가지는 것으로 확인된다. 반면 부동산금융규제정책의 경우 다주택자에 대한 금융 제한은 필요성이 있지만, 효과성은 그다지 크지 않을 수 있다는 의견이 있고 지나친 규제 일변의 부동산금융정책은 지양할 필요가 있다는 의견도 있다.

부동산금융정책을 통한 부동산자산 불평등 완화 정책을 다음과 같이 제안한다.

저소득층이나 저자산층을 위한 금리나 세제의 지원: 현행 청년층, 신혼부부 등에 지원되고 있는 금리나 세제 지원을 저소득층이나 저자산층으로 확대하는 방안을 검토할 수 있다. **지속적인 부동산시장 안정화를 위한 대책:** 부동산 가격의 상승 시기에는 상대적으로 부동산자산에 따른 불평등이 증가할 수 있으므로 지속적인 부동산시장 안정화 정책을 마련하여 시행할 필요가 있다.

5) 장영은, 이강용, 정준호. 2017, 30.

5. 개발이익환수정책

전문가 의견에 따르면, 개발이익환수정책은 부동산자산 불평등 완화 측면에서 정책의 필요성, 효과성, 적절성이 크다고 보기 어렵고 부작용도 있어 정책 방향을 설정하기보다 합리적 수준의 개발이익환수정책을 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련·정비할 필요가 있다. 이는 사회적 이슈가 되는 재건축 초과이익 환수제도와 관련한 논의에서 시작하고 있다. 개발이익은 일반적으로 토지 개발사업에 따라 여러 요인으로 증가한 토지가치 상승분을 의미하는데, 이는 공공투자로 발생하는 편익 증진(betterment), 개발사업의 인허가 과정에서 발생하는 계획이익(planning gains), 토지개발이나 건축행위에서 발생하는 개발이익(development gains), 기타 사회경제적 여건이나 환경 변화에 따라 얻은 자본이득이나 우발이익(capital gain and windfalls) 등을 포괄하는 개념이다(이형찬 외, 2017, 9).

즉 개발이익은 토지가치 증진에 따른 개발이익은 공공투자 사업으로 사업 지구와 주변 지구에서 발생한 지가 상승분, 도시 용지의 공급을 위한 도시 계획이나 토지 용도변경 등 토지이용계획의 결정과 변경으로 발생한 지가 상승분, 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가 상승분 등으로 세분할 수 있다. 이러한 기준에 따라 개발이익을 최협의 개발이익, 협의 개발이익, 광의 개발이익의 개념으로 구분할 수 있으며, 지가상승분에서 토지 소유자가 직접 투자로 얻은 지가 상승분을 제외하고는 개발이익의 환수 대상으로 분류한다. 따라서 최협의 개발이익의 환수 대상은 공공투자에 의한 토지가치 상승분이며, 협의의 개발이익 환수 대상은 공공투자와 토지이용계획 등의 변경에 따른 토지가치 상승분, 광의의 개발이익 환수 대상은 협의의 대상과 기타 사회경제적 요인에 따른 상승분까지 포함한다.

토지개발사업에 따른 개발이익을 환수하는 제도의 모법인 개발이익 환수에 관한 법률⁶⁾에 따른 개발이익은 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유

6) 개발이익 환수에 관한 법률 제2조(정의) 제1항

자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”으로 규정하고 있다. 따라서 앞서 설명한 바에 따르면, 개발이익 환수에 관한 법률의 정의에서 개발이익은 광의의 개발이익을 포괄하고 있다. 반면 법 제8조에 따르면 개발이익으로부터 개발부담금을 산정하여 부과하기 위해 부과 종료 시점의 부과 대상 토지의 가액에서 개시시점지가와 정상지가 상승분, 개발비용의 차감한 금액으로 규정하고 있어 ‘협의의 개발이익’으로 적용하고 있다.

개발이익환수를 통한 부동산자산 불평등 완화 정책은 다음과 같이 제언한다.

법률의 정의에 따라 대상 범위의 확대: 개발이익환수를 위해 법 정의에 따른 개발이익을 환수할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있으며, 특히 토지이용계획의 변경이나 용도변경에 따른 이익, 즉 계획이익 환수에 대한 폭넓은 논의가 필요하다. 또한 환수한 이익을 통해 마련한 재원을 본래 취지에 맞도록 사용하기 위해 ‘기금화’를 의무화하거나 중앙정부와 지방정부 간의 합의를 규정화할 필요가 있다. 이로부터 개발사업으로부터 발생한 개발이익을 균분함으로써 부동산자산의 불평등에 따른 지역의 불균형 성장을 제어할 수 있을 것이다.

대상 사업의 포괄적 적용 검토: 개발이익 환수에 관한 법률 제5조에 따르면, 개발부담금 대상 사업을 열거하고 있다. 이러한 열거식 규정은 개발사업으로 발생한 개발이익을 모두 적용하여 환수하는 것이 아니라, 일부만 환수하는 결과를 가져와 개발사업에 따른 이익을 환수한다는 법 취지에 완전히 부합하기 어려움이 있다.

한국의 전체 토지가격 상승에 대비하여 개발부담금이 낮은 이유 중 하나는 이렇게 대상 사업을 특정하여 규정하기 때문이다. 따라서 모든 개발사업에 대해 개발이익환수의 대상으로 하되 행정 비용이나 민원을 줄이기 위해 일정 규모(예를 들어 면적 등) 이상을 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.



CHAPTER 7

결론

- 1. 종합 143
- 2. 기대효과와 향후 과제 145

07 결론

1. 종합

불평등은 사회적 이동을 가로막아 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 경로를 통해 부정적인 영향으로 사회통합을 저해한다. 최근 들어 경제적 불평등 중 부동산자산은 사회적 이슈가 되고 있으며, 그 격차에 따른 불평등은 심화하고 있다. 이 연구는 부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 분석하기 위해 불평등의 현황을 살펴보고, 이론과 최근 연구 동향을 고찰, 불평등을 추정하여, 요인 분해를 통해 어느 자산이 불평등에 기여했는가를 분석하였다. 세대별 인식과 행태분석을 통해 부동산 불평등에 대한 현주소를 규명하였으며, 부동산정책의 성과와 한계를 통해 불평등을 완화할 수 있는 정책 방안을 제시하였다.

다양한 불평등도를 측정하는 지표를 소개하고, 보편적으로 활용하고 있는 지니계수를 통해 부동산자산에 따른 불평등을 측정하였다. 불평등 관련 연구는 부동산, 특히 주택 소유와 자산 선택이나, 자산 이전, 자산 불평등, 주택자산과 소득, 자산 불평등 등으로 수행되고 있으며, 상대적으로 부동산자산 불평등과 관련한 연구는 활발하지 못한 편이다. 불평등을 측정할 수 있는 지표와 관련 이론을 고찰하고, 불평등의 요인을 진단하는 요인분해를 설명하였다. 또한 사회통합의 요소를 사회 포용, 사회 자본, 사회 이동으로 풀이하면서 불평등을 극복하기 위한 정책 규범을 고찰하였다.

부동산자산에 따른 불평등과 불평등의 기여를 분석하였다. 가계금융복지조사(통계청·금융감독원·한국은행)와 주거실태조사(국토교통부·국토연구원)를 바탕으로 부동

자산 불평등도를 지니계수로 측정하였더니, 2019년 기준으로 자산 불평등은 총자산(0.5836)보다 금융자산(0.6402)에서, 금융자산보다 실물자산(0.6491)에서 더 크게 나타났고, 부동산자산(0.6655)은 거주주택(0.6684)보다 거주주택 이외(0.8700)에서 높게 나타났다. 자산 불평등의 요인을 Shorrocks 분해한 결과 부동산자산의 기여가 75.9%로 가장 높았으며, 특히 거주주택 이외 자산의 기여가 50.2%로 가장 크게 나타났다. Shapley 값 분해에 따르면, 부동산자산의 (상대적) 불평등 기여는 75.6%며, 이 중 거주주택자산(37.4%)과 거주주택 이외 자산(37.2%)은 비슷하지만, 상대적으로 거주주택자산의 불평등 기여 비중이 증가하면서 자산 격차에 미치는 영향 또한 높아졌다.

부동산자산을 소유하고 축적하는 과정과 형성은 세대별로 다르게 나타났다. 부동산자산을 통한 부의 상속과 증여는 불평등을 심화할 수 있다고 인식하고 있다. 일반인을 대상으로 베이비부머 세대, 포스트베이비부머 세대, 에코 세대 등으로 분류하여 세대별 부동산자산 형성과 불평등에 대해 인식과 행태를 분석하였다. 그 결과, 부동산자산을 통한 부의 축적행태, 부동산자산 증식에 대한 인식 또는 태도, 부동산자산의 대물림으로부터 발생하는 불평등으로부터 한국 사회에서 부의 불평등 해소를 위한 공감대 형성이 우선할 필요가 있음을 밝혔다.

그간 부동산정책은 주택 또는 토지시장의 경기변동에 대응하기 위한 수단으로 활용되어 오면서 부동산자산에 따른 불평등 완화 또는 해소와 관련한 정책으로써는 한계가 있었다. 부동산자산의 불평등과 관련한 부동산정책을 살펴보기 위해 부동산정책의 주요 유형을 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책, 개발이익환수정책으로 분류하여 주요 내용과 변천 과정을 고찰하였다.

부동산정책 전문가들은 부동산자산의 불평등 현상이 심화되고 있으며, 이를 위해서는 부동산정책이 활용되어야 한다는 공감대를 형성하고 있다. 부동산정책 수단별로는 금융지원정책과 개발이익환수정책은 활용 필요성이 높다는 의견이 많았고, 다음으로 조세정책과 재정정책(공급정책) 필요성이 높았으며, 금융규제정책은 부동산자산 불평등 완화 차원에서는 그 필요성이 낮다는 의견이 다수였다. 다만 개별 정책 수단별로는 부작용 등에 대한 우려를 이유로 활용 필요성에 대한 평가가 상이하게 나타나기도 하였다.

부동산자산 불평등 완화 정책을 마련하기 위해 앞선 논의와 분석 등을 통해 부동산의 조세정책, 재정정책(공급정책), 금융정책과 개발이익환수정책 등으로 유형화하여 제안하였다. 즉 양도소득세의 연기에 대해 이자를 부과하고 공제나 감면의 제한하는 방안, 상속세·증여세의 개인소득세 과세 대상으로 전환하거나, 공제범위를 제한하는 방안, 공정시장가액비율 일치와 공시가격 현실화로 종합부동산세를 정상화하는 방안, 지속적인 저렴한주택 공급과 융자나 기금 등을 사회적 경제조직으로 확대 운영하는 방안, 저자산층이나 저소득자에게 금리와 세제를 지원하고 지속해서 부동산시장 안정화를 도모하는 방안, 개발이익의 범위를 법률에 따른 정의와 적용을 일치시키고, 대상은 네거티브 시스템을 도입하여 실효성 있는 개발이익환수 제도를 시행하는 방안을 제안한다. 그밖에 향후 국토보유세나 부동산 공통부를 고려한 정책 대안을 다룰 것을 제안한다.

2. 기대효과와 향후 과제

이 연구를 통해 다음과 같은 정책적, 학술적 효과를 기대해본다.

첫째, 실효성 있는 정책과제의 발굴과 추진이다. 부동산자산의 불평등을 추정하고, 이에 따른 효과 분석으로 정책대상 계층을 위한 정책 마련의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

둘째, 사회적 갈등 비용 감소다. 불평등 완화 정책과 이의 실행으로 경제적, 사회적 비용을 감소시킬 수 있으며, 또한 이를 통해 사회적 이동성(mobility)을 제고하여 경제 활성화를 도모할 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 부동산자산으로부터 발생한 불평등 추정과 불평등의 요인별 기여도 분석이다. 기존 소득 중심의 불평등 연구에서 벗어나 부동산자산의 불평등을 추정하여 부동산자산이 불평등에 주요한 요인임을 분명히 하였다.

넷째, 부동산자산의 불평등도에 따른 사회경제적 행태와 인식 진단이다. 부동산자산을 불평등에 따른 세대별 행태와 인식조사를 통해 향후 학술적 기초자료를 제공하였다.

이 연구는 부동산자산으로부터 발생하는 불평등을 중심으로 통계, 실증분석과 인식조사, 정책 평가 등을 통해 실행 가능한 정책적 방안을 제시하였다. 향후 제안한 정책방안을 보다 실효성 있게 수행하기 위해서는 구체적인 과제를 발굴하거나 우선순위 등을 사회적으로 폭넓게 논의하여 중장기 정책 로드맵을 수립하여 시행할 필요가 있다.

마지막으로 남기업 외(2017, 107-140)는 종합부동산세를 보완하는 국토보유세 도입과 추가 세수로 모든 국민이 토지배당을 받는 정책 방안을 제시한다. 국토보유세와 토지배당의 도입으로 전체 가구의 95%가 순수혜를 받을 수 있어 부의 재분배 효과를 통해 보유세 정책에 새로운 지평을 열 수 있으리라 전망한다.

코로나 확산이라는 새로운 사회 환경 속에서 소득 불평등과 지역경제 활성화 등을 위해 가구 단위로 도입되었던 재난소득을 기본소득으로 이해하기에는 한계가 있는 것이 사실이다.¹⁾ 그러나 자산 불평등에 따른 소득 격차를 해소하고 지속가능한 사회경제를 위한 대안으로 기본소득에 대한 논의가 폭넓게 시작되고 있다. 특히 재원 마련을 위한 다양한 방안이 제시되고 있는데, 기본소득과 관련하여 재원 마련을 위한 수단으로써 국토보유세나 부동산 공통부(common wealth)를 고려한 정책 대안을 고민할 필요가 있다.

즉 공동체 사회에서 창출한 공통부를 통해 무조건적이고 보편적이며 개별적인 분배방식을 원칙으로 하는 기본소득은 향후 부동산자산 불평등을 완화할 대안으로써 심도 있게 다루어져야 할 것이다.

1) 기본소득추진자들에 따르면 기본소득은 공통부를 무조건적, 보편적, 개별적으로 지급하는 배당이다.

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 건설교통부. 2003. 주택시장안정대책. 10월 29일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2013. 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책. 4월 1일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2013. 수도권 주택공급 조절방안. 7월 24일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2014. 새 경제팀의 경제정책방향. 7월 24일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2016. 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안. 4월 28일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2017. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안. 8월 2일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2019. 주택시장 안정화 방안. 12월 16일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일. 보도자료.
- 관계부처합동. 2020. 주택시장 안정을 위한 관리방안. 6월 17일. 보도자료.
- 구인회. 2019. 21세기 한국의 불평등: 급변하는 시장과 가족, 지체된 사회정책. 서울: 사회평론아카데미.
- 국민은행. 1986-2016. 주택가격동향. 서울: 국민은행.
- 국세청. 2003. 주택시장 안정 종합대책으로 강화된 부동산 세제. 10월 29일. 보도자료.
- 국토교통부. 2014. 서민 중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안. 2월 26일. 보도자료.
- 국토교통부. 2017. 주거복지로드맵. 11월 29일. 보도자료.
- 국토교통부. 2017. 토지소유현황. <http://stat.molit.go.kr> (2020년 3월 3일 검색).
- 국토교통부, 국토연구원. 2019. 주거실태조사. 세종: 국토연구원.

-
- 국토해양부. 2008. 도심공급 활성화 및 보금자리 주택 건설방안. 9월 19일. 보도자료.
- 국토해양부. 2008. 현 지방 미분양 상황평가 및 정책 대응방향. 6월 11일. 보도자료.
- 국토해양부. 2011. 주택시장 정상화와 서민주거안정 지원방안. 12월 7일. 보도자료.
- 국회예산정책처. 2018. 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향. 서울: 국회예산정책처.
- 금융위원회. 2011. 주택거래 활성화 방안. 3월 22일. 보도자료.
- 금융위원회. 2019. 주택금융지원 강화 TF. 7월 23일. 보도자료.
- 기획재정부, 국토해양부, 금융위원회. 2010. 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안. 8월 29일. 보도자료.
- 기획재정부, 법무부, 안전행정부, 국토교통부, 금융위원회. 2013. 전월세시장 안정을 위한 대응방안. 8월 28일. 보도자료.
- 김경아, 강성호. 2008. 우리나라 중·고령자가구의 자산 및 소득불평등도 분해에 관한 연구. 재정학연구, 1(3), 21-52.
- 김영도. 2014. LTV, DTI 규제의 경제적 효과에 대한 고찰. 부동산 포커스, 76호, 12-22. 대구: 한국부동산원.
- 김미곤, 여유진, 김태완, 정해식, 우선희, 김성아. 2014. 사회통합 실태진단 및 대응방안 연구-사회통합과 국민행복을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 김명숙. 1990. 양도소득세의 공급동결효과 개선방향. KDI 연구. 제11권 제4호, 3-22.
- 남기엽. 2016. 부동산소득과 소득불평등. 토지+자유 리포트 2016-1(11호). 서울: 토지+자유연구소.
- 남상호. 2008. 가계자산 분포와 불평등도의 분해: 노동패널 자료를 중심으로. 한국노동패널 학술대회.
- 노대명. 2009. 사회통합의 현황과 향후 정책과제. 보건복지포럼, 2009(4), 6-19.
- 노대명, 강신욱, 김호기, 이동원, 유진영. 2010. 한국사회통합 의식에 대한 연구. 사회통합위원회, 한국보건사회연구원.
- 박재홍. 2005a. 한국 사회의 세대 구성. 문학과 사회, 18(3), 172-186.
- 박재홍. 2005b. 한국의 세대 문제: 차이와 갈등을 넘어서. 나남.

- 백기현, 홍백의. 2015. 세대 간 이전이 부의 불평등에 미치는 영향: 연령·소득집단별 영향력 분석. 사회보장연구. 제31권 제3호: 93-117.
- 봉인식, 최혜진. 2019. Ghèkière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구. 주택연구. 27(1). 31-51
- 손경환. 2001. 양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과. 국토연구 제32권: 159-170.
- 송하승, 이형찬, 김선영. 2017. 부동산산업의 구조변화에 따른 정책 대응 방안 연구. 국토연구원. 세종: 국토연구원.
- 송하승, 이형찬, 김승중, 조정희. 2021(발간예정). 토지에 관한 국민의식조사 (2020). 세종: 국토연구원.
- 신진욱. 2013. 한국에서 자산 및 소득의 이중적 불평등: 국제 비교 관점에서 본 한국의 불평등 구조의 특성. 민주사회와 정책연구, (23), 41-70.
- 여유진, 정해식, 김미곤, 김문길, 강지원, 우선희, 김성아. 2015. 사회통합 실태진단 및 대응방안 II-사회통합과 사회 이동. 한국보건사회연구원. 세종: 한국보건사회연구원.
- 오민준. 2020. 자산 불평등에서 주택의 역할. 국토연구원 Working paper. 세종: 국토연구원.
- 유경준. 2007. 소득불평등 개념과 실태. 노동경제논집. 제30권 제3호: 103-138.
- 이성재, 이우진. 2017. 샐러리 갭을 이용한 한국의 소득 및 자산 불평등의 원천별 기여도 분석. 한국경제의 분석, 23(1), 57-109.
- 이우진. 2018. 한국의 소득 및 자산의 불평등. 정부학연구 제24권 제2호: 29-59.
- 이원재. 2015. 이따위 불평등: 99퍼센트가 반드시 알아야 할 불평등에 관한 모든 것. 서울: 북바이북.
- 이은희, 김경자, 이성립, 유현정, 차경욱, 이영애, 이준영. 2015. 세대별 가계경제구조 비교분석. 한국소비자정책교육학회 소비자정책교육연구 제11권 2호. 197-227.
- 이정우, 이성립. 2001. 한국 가계자산 불평등의 최근 추이. 노동정책연구 창간호: 39-51.
- 이진순. 2014. 피케티의 21세기 자본과 한국경제. 재정학연구. 7권 4호: 183-217.

-
- 이형찬, 최명식, 손은영, 김승중, 안승만. 2018. 개발부담금 징수율 제고 방안 연구.
세종: 국토교통부.
- 이형찬, 최명식, 최수, 송하승, 손은영. 2017. 개발부담금 제도 실효성 제고 방안 연구.
세종: 국토교통부.
- 장영은, 이강용, 정준호. 2017. 부동산자산과 금융자산 불평등 요인에 관한 연구. 부동산학보 69권: 87-101.
- 장하성. 2014. 한국 자본주의. 성남: 헤이박스.
- 장하준, 정승일, 이종태. 2012. 무엇을 선택할 것인가. 서울: 부키.
- 재정경제부, 행정자치부, 건설교통부, 금융감독위원회. 2005. 부동산제도 개혁방안. 8월 31일. 보도자료.
- 전강수. 2015. 헨리 조지와 토마 피케티, 그리고 종합부동산세. 한국행정학회 학술발표논문집: 463-476.
- 전해정. 2014. 부동산소득이 지역별 가구 소득불평등에 미치는 영향에 관한 실증연구. 한국경제지리학회지 17권 3호: 502-516.
- 정의철, 김진욱. 2009. 자가주택소유의 목시적 소득을 고려한 소득불평등 연구. 부동산학연구(한국부동산분석학회) 15집, 3호: 37-50.
- 정준호, 전병유. 2017. 국가 간 비교 관점에서 본 한국의 자산 불평등—한국, 미국, 스페인 주택자산의 불평등 효과를 중심으로. 국토지리학회지 51권, 2호: 149-164.
- 조경엽. 2006. 참여정부의 부동산정책 평가와 향후 전망. 서울 한국경제연구원.
- 조성남, 박숙미. 2002. 한국의 세대관련 연구에 나타난 세대개념의 구분과 세대갈등을 이해하는 방법에 관한 일 고찰. 사회과학연구논총, 9, 39-68.
- 조현승, 이동희, 고대영, 김승민. 2017. 우리나라 각 세대의 특징 및 소비구조 분석: 포스트베이비부머를 중심으로. 산업연구원. 세종 : 산업연구원.
- 주병기. 2019. 공정한 사회와 지속가능한 경제발전: 우리의 현실과 바람직한 정책 방향. 한국경제포럼 12권 2호. 한국경제학회: 1-32.
- 주상영. 2015. 피케티 이론으로 본 한국의 분배 문제. 경제발전연구, 21, 21-76.

-
- 차병섭, 박성욱. 2011. 종합부동산세의 현황 및 개선방안. *세무와 회계저널*, 12(2), 199-227.
- 참여연대. 2019. 상속세에 대한 잘못된 편견들. 참여연대 이슈리포트, 5월 23일. 서울: 참여연대.
- 통계청. 2020. 주택소유통계. 세종: 통계청.
- 통계청. 1986-2016a. 가계동향조사. 세종: 통계청.
- 통계청. 1986-2016b. 소비자물가조사. 세종: 통계청.
- 통계청, 금융감독원, 한국은행. 2012-2019. 가계금융복지조사. 대전: 통계청 (2020년 3월 3일 검색).
- 한국은행. 1986-2019. 경제성장률. 서울: 한국은행.
- 홍민기. 2015. 최상위 임금 비중의 장기 추세 (1958-2013). *산업노동연구*, 21(1), 191-220.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. and Zucman, G. (Eds.). 2018. 세계 불평등 보고서. 장경덕 옮김. 파주: 글항아리.
- Anthony B. Atkinson. 2015. 불평등을 넘어. 장경덕 옮김. 파주: (주)글항아리.
- Beauvais, C. and Jenson, J. 2002. Social cohesion: Updating the state of the research (Vol. 62). Ottawa: CPRN.
- Beracha, E., and Johnson, K. H. 2012. Lessons from over 30 years of buy versus rent decisions: Is the American dream always wise? *Real Estate Economics*, 40(2), 217-247.
- Bezrukovs, D. and Haliassos, P. M. 2013. The role of housing in wealth inequality in Eurozone countries. In Online: https://www.ecb.europa.eu/events/pdf/conferences/131017/papers/Session_6_Bezrukovs.pdf.
- Causa, O. and Johansson, A. 2010. *Intergenerational Social Mobility in OECD Countries*. Paris: OECD.

-
- Cheung, C. S., and Miu, P. 2015. Home ownership decision in personal finance: some empirical evidence. *Financial Services Review*, 24(1).
- Cigdem, M. and Whelan, S. 2017. Intergenerational transfers and housing tenure- Australian evidence. *International Journal of Housing Policy*, 17(2), 227-248.
- Florida, R. 2018. 도시는 왜 불평등한가. 안종희 옮김. 서울: 매경출판(주).
- Gale, W. G. and Slemrod, J. B. 2000. A matter of life and death: reassessing the estate and gift tax. *Tax Notes*, 927-32.
- Josh, R. C., Toby, L. and Laurie, M. 2017. 땅과 집값의 경제학: 우리 삶의 불평등, 그 시작은 땅과 집에서 비롯되었다. 김아영 역. 서울: 사이.
- Lee, W. and Yoon, Y. (2017). Capital in South Korea: 1966-2014. *Social Choice and Welfare*, 49(3), 671-708.
- Lerman, R. and Yitzhaki, S. 1985. Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67(1), 151-156.
- Lux, M., Samec, T., Bartos, V., Sunega, P., Palguta, J., Boumová, I. and Kázmér, L. 2018. Who actually decides? Parental influence on the housing tenure choice of their children. *Urban Studies*, 55(2), 406-426.
- Mathä, T. Y., Porpiglia, A. and Ziegelmeyer, M. 2017. Household wealth in the euro area: The importance of intergenerational transfers, homeownership and house price dynamics. *Journal of Housing Economics*, 35, 1-12.
- OECD. 2012. *Perspectives on global development 2012: Social cohesion in a shifting world*. Paris: OECD.
- OECD. 2018a. *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. Paris: OECD.
- OECD. 2018b. The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD: 101. OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/888933209098> (2020년 3월 2일 검색).

-
- Piketty, T. 2014. 21세기 자본. 장경덕 외 옮김, 이강국 감수, 이정우. 파주: 글항아리.
- Putnam, R. 1993. The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13(Spring), Vol. 4.
- Rosen, Harvey S. and Ted Gayer. 2008. Rosen의 재정학. 이영, 전영준, 이철인, 김진영 편역. 서울: 교보문고.
- Sastre, M., & Trannoy, A. 2002. Shapley inequality decomposition by factor components: Some methodological issues. *Journal of Economics*, 77(1), 51-89.
- Shapley, L. S. 1953. A value for n-person games. *Contributions to the Theory of Games*, 2(28), 307-317.
- Stiglitz, J. 2013. 불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가. 이순희 옮김. 파주: 열린 책들.
- Stiglitz, J. 2015. The great divide. Penguin UK: Penguin UK.
- Zucman, G. 2014. Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits. *Journal of economic perspectives*, 28(4), 121-48.

SUMMARY



Policies to Reduce Inequalities in Real Estate Assets for Social Cohesion

Lee Hyungchan, Song Haseung, Oh Minjoon, Kim Jeehye, Choi Soo

Key words: Real Estate, Inequality, Social Mobility, Real Estate Policy

This study aims to analyze inequality arising from real estate assets, by exploring theories and research trends to measure the degrees of inequality. An analysis was conducted to identify which factors of assets gave rise to inequality. The current state of real inequality was identified by investigating the perception and behaviors of people from different generations, and a new policy direction for alleviating the inequality is suggested by looking at the achievements and limitations of the current real estate policies.

Chapter 2 studies quantitative indices and theories on how to measure the degree of inequality, in addition to explaining the factor analysis to diagnose the factors of inequality. The literature review broadly handles recently focused topics, including real estate ownership and asset choice, asset transfer, asset inequality, housing asset and income, and estimation of asset inequalities. Also, the chapter reviews various discussions undertaken to overcome such inequalities and achieve social cohesion.

Chapter 3 measures the degrees of real estate inequality using Household Financial Welfare Survey (by Statistics Korea, Financial Supervisory Service, and Bank of

Korea) and Residential Survey (by Korea Research Institute for Human Settlements). Asset inequalities were greater in financial assets than in total assets, and in real assets than in financial assets. Shorrocks decomposition and Shapley value decomposition were used to analyze the factors of real estate asset inequality, which indicated that the variance in the inequality of residential assets is growing, with their recent impacts on asset disparity also at their highest.

Chapter 4 categorizes the population into baby boomers, post-baby boomers, and the eco-generation to conduct in-depth discussions about inequalities arising from real estate assets. Each group discusses topics including wealth accumulation through real estate assets, perceptions or attitudes on real estate asset increase, and inequalities passed down from one generation to the next with real estate assets. The resulting report, including the surveyed opinions were use to provide implications for relevant policies.

Chapter 5 sets out to understand real estate policies related to real estate asset inequality. To this end, real estate policies are categorized into tax policies, fiscal policies (supply policies), financial policies, and development gain return policies. These factors are studied to reveal the trends in historical changes. Furthermore, experts are consulted in writing to analyze achievements and limitations of real estate policies regarding real estate asset inequalities, in addition to reporting their implications.

Chapter 6 looks at theories and research trends related to real estate asset inequality, analyze its measurement and factors, and research perceptions and behaviors through in-person surveys. In addition, the achievements and evaluations of real estate policies are used to develop real estate tax policies, fiscal policies (supply policies), financial policies, and development profit return policies that can be implemented by the government.

부 록

APPENDIX



- ▣ 부록 1: Shorrocks 분해와 샤플리 값 분해
- ▣ 부록 2: 부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의 내용
- ▣ 부록 3: 부동산정책 평가를 위한 전문가 서면 자문 내용

▣ 부록1: Shorrocks 분해와 샤프리 값 분해

□ Shorrocks 불평등도 분해 방법

Shorrocks(1982)는 소득 불평등 지수로서 분산에 초점을 맞추어 Shorrocks 분해를 고안하였는데, 이 연구에서는 이 Shorrocks 분해를 부동산자산 불평등 분해에 적용하였다. 총자산을 N개의 개별자산으로 구성된다면 자산 A는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$A = \sum_{k=1}^N a_k$$

여기에 분산을 취하면,

$$Var(A) = \sum_{k=1}^N Var(a_k) + \sum_{k=1}^N \sum_{j \neq k}^N Cov(a_k, a_j)$$

여기에서 자산 A와 자산의 k번째 구성 항목인 a_k 의 공분산은,

$$Cov(A, a_k) = Var(a_k) + \sum_{i \neq k} Cov(a_k, a_i)$$

편의상 k번째 자산 항목을 대상으로 S_k 을 아래와 같이 정의된다.

$$S_k = Var(a_k) + \sum_{i \neq k} Cov(a_k, a_i)$$

S_k 을 모든 k에 대해서 합산하면 다음과 같이 자산 A의 분산을 얻을 수 있다.

$$S = \sum_{k=1}^N S_k = \sum_{k=1}^N Var(a_k) + \sum_{k=1}^N \sum_{i \neq k}^N Cov(a_k, a_i) = Var(A)$$

S_k 을 자산 S의 분산으로 나눈 값을 s_k 로 정의하면,

$$s_k = \frac{S_k}{Var(A)}$$

$$\sum_{k=1}^N s_k = \frac{\sum_{k=1}^N S_k}{Var(A)} = \frac{S}{Var(A)} = \frac{Var(A)}{Var(A)} = 1$$

따라서 $s_k (k=1,2,3,\dots,N)$ 는 k 번째 자산 항목에 대한 상대 자산 불평등 기여도라고 할 수 있으며, 이를 Shorrocks 분해라고 한다.

□ 샤플리 값과 샤플리 값 분해 방법

샤플리 값은 협조적 게임(cooperative game)이론에서 게임 참여자 간 협조로 얻어진 총 이득을 각 참여자의 한계적 기여(marginal contribution)에 따라 배분하는 일종의 균형 배분 규칙이다. N 을 게임 참여자들의 전체집합이라 하고 임의의 부분집합(참여자 집단) $S \subset N$ 에 대해 실수 값을 부여하는 함수 $v: 2^N \rightarrow R$ 을 특성 함수(characteristic function)라 하면, 어떤 집단 S 에 대해 $v(S)$ 는 집단 S 의 협동으로 얻어진 총 이득이다. 협조적 게임 $\Gamma(N, v)$ 에서의 i 번째 참여자의 샤플리 값은 다음과 같이 정의된다.

$$Sh_i(N, v) = \sum_{S \subset N, i \notin S} \frac{(s)!(n-s-1)!}{n!} (v(S \cup \{i\}) - v(S))$$

만일 집합 S 안에 우리가 보고자 하는 참여자 i 가 포함되어 있으면 위의 식은 다음과 같이 바뀔 수 있다.

$$Sh_i(N, v) = \sum_{S \subset N, i \in S} \frac{(s-1)!(n-s)!}{n!} (v(S) - v(S - \{i\}))$$

예를 들어 참여자가 3명, 즉 $N = \{1, 2, 3\}$ 인 경우 집단 S 의 협동으로 얻어진 총 이득인 $v(S) = \prod_{i \in S} i$ 라 정의하면, 각 부분집합 S 의 $v(S)$ 는 다음 표와 같다.

부표 1-1 | 부분집합(S)의 $v(S)$

부분집합(S)	$v(S)$
$\emptyset$	0
$\{1\}$	1
$\{2\}$	2
$\{3\}$	3
$\{1,2\}$	2
$\{1,3\}$	3
$\{2,3\}$	6
$\{1,2,3\}$	6

자료: 이성재·이우진, 2017

이때 각 참여자의 한계 기여(marginal contribution)를 계산해보면, 3명의 참여자를 배열하는 방법은 총 $3! = 6$ 가지가 있으며, 우선 $\langle 1, 2, 3 \rangle$ 의 순서로 배열한 경우, 참여자 1의 한계적 기여는 가장 처음이므로 $v(\{1\}) - v(\emptyset) = 1 - 0 = 1$ 이고, 참여자 2의 한계적 기여는 $v(\{1, 2\}) - v(\{1\}) = 1 \times 2 - 1 = 1$, 참여자 3의 한계적 기여는 $v(\{1, 2, 3\}) - v(\{1, 2\}) = 1 \times 2 \times 3 - 1 \times 2 = 4$ 이다.

이와 같은 방법으로 각 참여자의 한계적 기여는 순열의 종류에 따라 다르므로 우리는 이 여섯 가지 한계적 기여의 평균을 취할 수 있으며, 이 평균값이 샤플리 값이다. 전체 집합에 대한 이익은 6이며, 이에 대한 참여자1의 기여도는 $2/6$, 참여자2의 기여도는 $14/6$, 참여자3의 기여도는 $20/6$ 로 나타난다.

부표 1-2 | 참여자 1, 2, 3의 샤플리 값 분해

한계적 기여(MC)	1의 MC	2의 MC	3의 MC	합계
〈1 2 3〉	1	1	4	6
〈1 3 2〉	1	3	2	6
〈2 1 3〉	0	2	4	6
〈2 3 1〉	0	2	4	6
〈3 1 2〉	0	3	3	6
〈3 2 1〉	0	3	3	6
합계	2	14	20	36
샤플리 값	2/6	14/6	20/6	6

자료: 이성재·이우진, 2017

주: MC는 한계 기여(marginal contribution)임

이러한 샤플리 값은 불평등도를 원천별 자산의 기여 수준으로 분해할 때도 유용하게 사용할 수 있다. 예를 들어 자산의 원천으로 금융자산, 거주주택 자산, 거주주택 외 부동산자산, 계약금과 중도금 납입액, 기타실물자산 다섯 가지가 있는 경우를 고려하면, 각 자산 원천을 게임 참여자로, 각 자산 원천의 다양한 조합을 부분집합 S 로 원천 자산의 다양한 조합과 그에 따른 불평등도를 연결해주는 함수를 특성 함수로 연결할 수 있다.

샤플리 값을 불평등도 분해에 적용하면 부분집합 S 에 속하지 않는 자산을 처리하는 방법에 따라 Zero Shapley값 분해와 Equalized Shapley값 분해로 나뉘는데 이 연구에서는 Equalized Shapley값 분해 방법을 활용한다. Equalized Shapley값 분해 방법은 부분집합에 속하지 않는 자산을 모든 가구의 자산 평균값으로 대체하는 방법이고, Zero Shapley값 분해 방법은 부분집합에 속하지 않는 자산을 0으로 대체하는 방법으로 두 방법의 분해 결과는 차이가 있다. 다만, Lerman and Yitzhaki(1985)의 지니계수 분해와 Equalized Shapley값 분해 결과가 유사한 점과 Equalized Shapley 분해는 기여도에 중점을 두지만, Zero Shapley값 분해는 불평등도 자체에 중점을 둔 점 등을 고려하여, 이 연구에서는 Equalized Shapley 분해 방법을 통해 지니계수를 분해한다.

Equalized Shapley값 분해는 부분집합 S 에 속하지 않는 자산을 모든 가구가 동일한 자산 값(예를 들어 평균값)을 갖는다고 가정한 후 부분집합 S 의 불평등도를 계산하는 방법이다. 가구집단을 $I = \{1, \dots, i, \dots, n\}$, 원천 자산의 집합은 $J = \{1, \dots, j, \dots, k\}$ 이라 하고, x_i^j 을 가구 i 의 j 번째 원천 자산이라 하면, 이 사회의 자산 분포는 $X = [x_i^j]$ 와 같이 행렬로 나타낼 수 있다. 전체 자산 원천 집단의 부분집단을 $S \subset J$ 라 할 때, k 개의 자산 원천에 대해서 부분집합 S 는 총 2^k 가 존재한다. 집단 S 에 속한 자산 분포는 다음과 같이 집단 S 에 있는 각 원천 자산의 합과 집단 S 에 속하지 않는 자산의 평균($\mu(x^j)$)을 더하여 나타낼 수 있으며,

$$y^e(S) = \left[\sum_{j \in S} x_1^j + \sum_{j \notin S} \mu(x^j), \dots, \sum_{j \in S} x_n^j + \sum_{j \notin S} \mu(x^j) \right]_{1 \times N}$$

여기서 자산 분포에 대한 불평등도를 $G(y(S))$ 로 나타낼 때, 샤플리 값 분해는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Sh_j^e(I, J, G) = \sum_{\substack{S \subset J \\ j \in S}} \frac{(s-1)!(k-s)!}{k!} [G(y^e(S)) - G(y^e(S - \{j\}))]$$

▣ 부록 2: 부동산자산 불평등의 인식에 대한 집단심층토의 내용

01 조사 설계

구 분	내 용		
조사 목적	토지 관련 주요 이슈에 대한 대상 집단별 인식의 동질성, 이질성, 특이성 등을 파악하고, 설문조사에서 조사하기 어려운 부분을 보완함 - 특히 부동산을 통한 부의 축적 과정과 이에 따른 부의 불균형을 세대(世代)별, 부동산자산 유무별로 정성적으로 비교 분석함		
조사 대상	서울 및 수도권에 거주 중인 만 28세~65세 일반 국민		
표본 크기	총 여섯 그룹 (그룹 당 7~8명)		
	구분	세대	부동산자산 유무
	A-0 그룹	베이비부머 (1955년~1963년; 57세~65세)	●
	A-1 그룹		×
	B-0 그룹	포스트베이비부머 (1964년~1978년; 42세~56세)	●
	B-1 그룹		×
	C-0 그룹	예코 (1979년~1992년; 28세~41세)	●
	C-1 그룹		×
조사 방법	FGD(Focus Group Discussion)		
조사 기간	2020년 10월 13일~15일		
조사 기관	(주)한국리서치		

02 응답자 구성

그룹		이름	성별	연령	결혼상태	보유 부동산	점유형태	직업
A-0 : 부동산 보유 베이비 부머	①	서OO	남	61세	기혼 유자녀	주택/토지	자가	파트타임
	②	김OO	남	62세	기혼 유자녀	주택/토지	자가	파트타임
	③	서OO	남	64세	기혼 유자녀	주택	전월세	무직
	④	최OO	남	64세	기혼 유자녀	주택	자가	파트타임
	⑤	조OO	여	59세	기혼 유자녀	주택	자가	전업주부
	⑥	윤OO	여	63세	기혼 유자녀	주택/상가	자가	자영업
	⑦	최OO	여	64세	기혼 유자녀	주택	자가	전업주부
	⑧	김OO	여	64세	기혼 유자녀	주택/상가/오피스텔	자가	전업주부
A-1 : 부동산 미보유 베이비 부머	①	전OO	남	57세	기혼 유자녀	-	전월세	파트타임
	②	최OO	남	59세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	③	이OO	남	62세	기혼 유자녀	-	전월세	자영업
	④	오OO	남	64세	기혼 유자녀	-	전월세	무직
	⑤	신OO	여	58세	기혼 유자녀	-	전월세	전업주부
	⑥	김OO	여	58세	기혼 유자녀	-	전월세	전업주부
	⑦	박OO	여	64세	기혼 유자녀	-	전월세	전업주부
B-0 : 부동산 보유 포스트 베이비 부머	①	이OO	남	43세	기혼 유자녀	토지	전월세	직장인
	②	조OO	남	47세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	③	주OO	남	51세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	④	안OO	남	53세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	⑤	양OO	여	43세	기혼 유자녀	토지	전월세	파트타임
	⑥	박OO	여	47세	기혼 유자녀	주택	전월세	직장인
	⑦	최OO	여	54세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	⑧	배OO	여	49세	기혼 유자녀	주택	자가	파트타임
B-1 : 부동산 미보유 포스트 베이비 부머	①	이OO	남	42세	기혼 유자녀	-	전월세	자영업
	②	이OO	남	47세	기혼 무자녀	-	전월세	자영업
	③	김OO	남	48세	기혼 유자녀	-	전월세	자영업
	④	이OO	남	50세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	⑤	박OO	여	43세	기혼 무자녀	-	전월세	프리랜서
	⑥	김OO	여	47세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	⑦	이OO	여	48세	기혼 유자녀	-	전월세	자영업

그룹		이름	성별	연령	결혼상태	보유 부동산	점유형태	직업
C-0 : 부동산 보유 에코세대	①	김OO	남	34세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	②	서OO	남	35세	기혼 유자녀	주택	자가	직장인
	③	전OO	남	41세	기혼 무자녀	주택/토지	자가	직장인
	④	윤OO	남	41세	기혼 유자녀	주택/토지	자가	직장인
	⑤	김OO	여	31세	기혼 무자녀	주택/오피스텔	자가	직장인
	⑥	이OO	여	31세	기혼 무자녀	주택	자가	직장인
	⑦	조OO	여	32세	기혼 무자녀	주택	자가	직장인
	⑧	심OO	여	38세	기혼 무자녀	주택	전월세 (입주예정)	직장인
C-1 : 부동산 미보유 에코세대	①	윤OO	남	35세	미혼	-	전월세	직장인
	②	김OO	남	36세	기혼 무자녀	-	전월세	직장인
	③	김OO	남	36세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	④	신OO	남	38세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	⑤	홍OO	여	29세	미혼	-	전월세	프리랜서
	⑥	최OO	여	29세	미혼	-	전월세	직장인
	⑦	이OO	여	40세	기혼 유자녀	-	전월세	직장인
	⑧	양OO	여	41세	미혼	-	전월세	직장인

03 심층토의 가이드라인

I. 소개

1. 좌담회 목적 설명

- 안녕하세요, 시장조사 전문회사 한국리서치의 000입니다.
- 오늘 좌담회는 향후 토지정책 방향을 수립하는 데에 참고자료로 활용하기 위해서 토지에 관한 국민의 인식을 듣는 자리입니다.
- 다소 어렵다고 느끼실 수 있는 주제일 수 있으나, 어렵게 생각하지 마시고, 평상시에 개인적으로 생각하셨던 점을 편하게 말씀하시면 됩니다.

2. 인터뷰 진행 방법 설명

- 정답/오답이 없으며, 분위기와 정반대의 말씀을 하셔도 괜찮습니다. 모든 질문에 관한 생각과 의견은 개인이 처한 상황에 따라 다르므로, 귀하의 개인적인 생각이 모두 소중한 의견입니다.
- 진행하는 좌담회 내용을 정리하기 위해 녹화와 녹음을 진행하오니 양해를 부탁드립니다.
- 개인 신상과 인적 사항의 비밀은 보장됩니다. 자유롭고 솔직한 말씀을 부탁드립니다.

3. 참석자 소개

- 그럼, 시작하기 전에 간단하게 성함 소개 부탁드립니다.

II. 부동산을 통한 부의 축적 행태

부동산과 관련한 귀하의 경험과 생각에 대해 여쭙보도록 하겠습니다.

[1, 2는 그룹 A-0, B-0, C-0에게만 질문]

1. [부동산자산 형성 과정] 현재의 부동산자산을 형성하신 과정을 간단히 말씀해 주시겠습니까?

(너무 길어지지 않도록 하기 질문 위주로 질문)

- 최초에 어떤 부동산을 어떻게 마련하시고, 어떻게 증식시켜 오셨습니까?

※ 너무 구체적인 사항은 생략하고, 최초에 어떤 부동산을 구매, 매도, 시세 차익 수준, 다시 어떤 부동산 구매 정도로 얘기하도록 진행

- 그 과정에서 투자 관점에서 가장 성공적이었던 점은 무엇이라고 생각하십니까?

• 즉, 어떤 점/어떤 상황이 부동산자산 증식에 도움이 되었다고 생각하십니까?

2. [본인 부동산 투자에 대한 소회] 귀하께서 그간 부동산에 투자한 비용, 노력을 생각해 보셨을 때 다른 방법으로 자산을 증식하지 않고 부동산에 투자하기를 잘했다고 생각하십니까?

- (긍정적으로 생각하는 경우) 자산 증식에 부동산이 어떤 점이 유리하다고 생각하십니까?

- (중립 혹은 일부 부정적으로 생각하는 경우) 어떤 점이 후회되십니까? 혹은 어떤 점이 아쉬운 점이십니까?

[3는 그룹 A-1, B-1, C-1에게만 질문]

3. [부동산자산 비형성 이유] 현재의 부동산자산을 크게 형성하지 않고 계신 이유를 간단히 말씀해 주시겠습니까?

※ 너무 길어지지 않도록 아래 질문 위주로 질문

- 부동산에 투자하지 않으셨다면, 그 이유는 무엇입니까?
 - 부동산에 일부 투자했었으나, 처분 혹은 현재 부동산을 보유하고 있지 않은 과정은 어떻게 되십니까?
- ※ 너무 구체적인 사항은 생략하고, 최초에 어떤 부동산을 구매, 매도/처분, 손해여부 정도로 얘기하도록 진행

[4~6은 모든 그룹에 질문] 추후 그룹 간 비교 분석

4. [부동산 투자에 대한 현재 태도 - 기본 태도] 만약, 과거로 돌아간다면 부동산자산 관리/투자를 어떻게 하시겠습니까?
 - 과거에 실제로 하셨던 것, 더욱더 적극적으로 하시겠습니까? 아니면, 부동산 투자를 줄이고 다른 재테크 방식에 더 투자하시겠습니까?
 - (과거 실제 행동보다 더 적극적으로 하겠다는 경우) 왜 더 적극적으로 투자하고 싶으십니까?
 - 어떤 점이 부동산 투자의 가장 큰 매력/장점입니까?
 - 주로 어떤 종류의 부동산에 투자하시겠습니까?
 - (과거 실제 행동보다 소극적으로 하겠다는 경우) 왜 더 소극적으로/줄여서 투자하고 싶으십니까?
 - 어떤 점이 부동산 투자의 맹점/단점입니까?
 - 부동산 대비 다른 투자처/금융상품의 장점은 어떤 점이 있다고 생각하십니까?
5. [부동산 투자에 대한 현재 태도 - 현재/미래 상황 관점] 그렇다면, 2020년 현재 시점에서 생각해 보셨을 때, 누군가(예를 들어, 자녀)가 앞으로 부동산자산 관리/투자를 어떻게 하는 것이 좋을지 물어본다면 어떻게 얘기하시겠습니까?
 - 재테크 방법 중 부동산에 우선순위를 두고 적극적으로 투자하라고 하시겠습니까?
 - 아니면, 부동산 투자보다는 다른 금융상품 등을 통한 자산관리에 더 초점을 두라고 얘기하시겠습니까?
 - (부동산 투자를 적극적으로 하는 것이 좋다는 태도인 경우) 부동산 중에서도 어떤 종류의 부동산에 투자하는 것이 좋다고 말씀하시겠습니까?

- [그룹 A-0, B-0, C-0에게만 질문] (부동산 투자를 적극적으로 하는 것이 좋다는 태도가 아닌 경우) 귀하께서는 부동산 투자를 적극적으로 하신 편이신데요, 왜 향후를 생각했을 때는 부동산 투자를 적극적으로 하는 것이 권하지 않으십니까?

6. [노후자금/은퇴준비에 대한 태도] 노후 생활자금, 은퇴 준비를 위해서는 어떤 계획을 세우고 계십니까?

- 즉, 노후 생활자금 마련/노후 대비의 가장 좋은 방법은 무엇이라고 생각하십니까?
- (부동산을 주로 응답하는 경우) 구체적으로, 부동산을 통해서 어떻게 노후 생활자금을 마련하는 것을 생각하십니까?
- 왜 부동산이 가장 좋은 노후 대비책이라고 생각하십니까?
- (다른 방식을 응답하는 경우) 왜 그 방식이 가장 좋은 노후 대비책이라고 생각하십니까?

[7은 그룹 A-0, B-0, C-0에게만 질문]

7. [노후/은퇴 시 부동산자산 활용에 대한 태도] 노후/은퇴 후를 생각해 보셨을 때, 현재 보유하고 계신 부동산은 어떻게 하고자 하십니까?

※ 너무 길어지거나 주변적인 얘기가 나오지 않도록

사망 때까지 보유하고 자녀 상속,

중도 처분하여 목돈 현금화하여 사용,

계속 보유하면서, 월세 수익이 가능하도록 부동산 구성

계속 보유하면서, 보유부동산을 기반으로 한 현금마련(담보대출, 주택연금) 정도로 구분되도록 진행

- (자녀 상속 의향의 경우) 왜 부동산을 처분하여 활용하지 않고 자녀에게 상속하려고 하십니까?
 - 자녀에게 부동산을 상속하는 것이 어떤 점에서 경제적으로 이익이라고 생각하십니까?
 - 그렇다면, 주택은 자녀에게 상속해 주기 위해 제외하고, 노후의 생활비는 어떻게 마련할 생각이십니까?
- (중도 처분/현금화 의향의 경우) 부동산을 계속 보유하면서 현금을 발생시킬 수 있도록 활용하지 않고 처분하고자 하는 이유는 무엇입니까?

- 부동산을 기반으로 현금을 발생시킬 수 있는 월세 수익이나 주택담보대출/주택연금은 어떤 점이 마음에 들지 않으십니까?
- (월세 수익 의향의 경우) 부동산을 통한 월세 수익을 선호하시는 이유는 무엇입니까?
 - 월세 수익을 창출하기 위해서는 현재 보유하고 있는 부동산을 사고 팔거나, 부동산 형태를 바꾸셔야 할 수 있으실 텐데요. (예를 들어, 현재 거주 주택을 처분하고 작은 집으로 이사하고, 작은 임대용 빌라 마련 등) 이런 점을 우려 하거나 번거로움은 없으십니까?
 - 혹은 그 외에 월세 수익을 위해 부동산을 활용할 시 걱정되는/우려되는 점이 없으십니까?
- (대출/주택연금 의향의 경우) 부동산을 기반으로 한 금융상품을 이용해서 현금을 마련하는 것을 선호하시는 이유는 무엇입니까?
 - 월세 수익을 노리는 것 대비 어떤 점이 장점이라고 생각하십니까?

8. **[부동산 상속]** 부모의 부동산을 자녀에게 상속하는 부동산 상속에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

- 상속/증여세의 수준, 현재 부동산시장의 상황, 부의 대물림이라는 인식 등 다양한 생각들이 있는데, 귀하의 생각은 어떠신지 간단히 말씀해 주시기 바랍니다.
- 부동산 상속과 관련하여 현재의 상속/증여세의 수준에 대해서는 어떻게 생각하십니까?
- 일각에서는 부동산을 상속하는 것이 부의 대물림, 사회적 불평등이라는 시각도 있습니다. 이 부분에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

[참고]

[상속세 부과 현황 (2018년)]

부동산 상속 가격	1억 원 미만	1~5억 원	4~20억 원	20억 원 초과
평균 상속세액	42만 원	165만 원	554만 원	1,508만 원

[증여세 부과 현황 (2018년)]

부동산 증여 가격	0.5억 원 미만	0.5~3억 원	3~10억 원	10~50억 원	50억 원 초과
평균 상속세액	18만 원	100만 원	401만 원	1,013만 원	4,018만 원

■ 부록 3: 부동산정책 평가를 위한 전문가 서면 자문 내용

「사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구」 전문가 서면 자문

안녕하세요.

현재 국토연구원에서는 『사회통합을 위한 부동산자산의 소유 불평등 완화방안 연구』를 수행 중입니다. 부동산정책은 부동산가격 안정 또는 부동산시장 정상화를 목표로 부동산시장의 여건 변화에 따라 완화되거나 강화됐습니다. 이러한 부동산정책의 변화는 다양한 경로를 통해 부동산자산 불평등이 완화·심화하는 데 영향을 미친 것으로 판단됩니다. 이에, 연구과제의 일환으로 전문가 여러분의 의견을 요청하오니, 바쁘시더라도 서면 자문에 참여해주시면 고맙겠습니다.

부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책을 평가하기 위하여 정책 수단별 필요성, 효과성, 적절성, 정책 방향에 대한 전문가 여러분의 고견을 듣고자 합니다. 답변해주신 소중한 의견은 자산 불평등 완화를 위해 부동산정책이 나아가야 할 방향을 설정하고 정책방안을 마련하는 데에 중요한 역할을 할 것으로 예상됩니다. 바쁘시더라도 시간을 내시어 의미 있는 응답을 해주실 것을 간곡히 부탁드립니다.

응답 소요 시간은 약 15~20분이며, 소정의 자문료가 지급될 예정입니다.

소속기관	① 학교 ② 연구소 ③ 정부기관 ④ 기타 단체
경력	① 5년 미만 ② 5~10년 ③ 10~15년 ④ 15년 이상

주요 부동산정책 중 불평등 완화와 관련한 정책수단은 크게 주택금융, 부동산조세, 재정, 개발이익환수 정책 등으로 구분할 수 있습니다

시기 및 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2003.10.29. 주택시장 안정 종합대책	만기3년 이하 LTV 50% 만기 10년 이하 은행 및 보험사 대출 LTV 40%	양도세 종과 총부세 도입계획 마련	장기공공임대 150만호 민간부문 융자지원(강북 뉴타운)	재건축 개발이익환수제 도입 - 재건축 시 임대주택 공급 의무화
2005.8.31. 부동산종합대책		양도소득세 세율 인상 총부세 도입		기반시설부담금제도 도입 개발부담금 재부과(25%)
2006.11.15. 부동산대책	DTI 적용 - 투기지역 6억원 초과 아파트 DTI 40% 장기모기지 금리 0.15%P 인하			
2008.6.11. 지방 미분양 대책 추진	지방 미분양주택 LTV 60%에서 70% 상향 모기지보험 가입 활성화	지방 미분양 주택 취득세 50% 감면 일시적 1세대 2주택자 요건 완화 양도세 종과배제 가액기준 취득가액 으로 변경		
2008.9.19. 도심공급 활성화 및 보급자리 주택 건설방안			수도권 100만, 지방 50만, 보급자리주택 70만, 장기임대주택 80만 호 공급계획	
2010.8.29. 실수요 주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안	무주택자, 1가구 1주택자(투기지역 제외, 9억원 이하) 한시적 DTI 적용기준 자율화			
2011.3.22. 주택거래 활성화 방안		취득세율 절반수준으로 인하		

시기 및 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2011.12.7. 서민주거지원방안				재건축초과이익 환수제 면제
2013.4.1. 주택시장 정상화 종합대책		생애최초 주택구매 취득세 면제 5년간 양도소득세 면제 - 9억원 이하 신규분양주택이나 미분 양주택 또는 1세대 1주택자가 보유 하고 있는 9억원 이하 85㎡ 이하 주택		
2013.7.24. 수도권 주택공급 조절 방안			수도권 신규주택 공급물량 축소 - 공공 및 민간분양 공급물량 조절	
2013.8.28. 전월세 대책		취득세 인하 - 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 9억원 초과 3% 매입임대사업자 장기보유특별공제 확대		
2014.2.26. 임대차시장 선진화 방안		민간임대사업자 세제혜택 제공 - 재산세 감면율 인상 - 소득세 및 법인세 감면율 인상 - 주택구매 후 3년간 준공공임대로 활용할 경우 임대기간 중 양도소득세 면제 - 2주택 이하 임대소득 2천만원 이하 소득세 분리과세		
2014.7.24. 새경제팀 경제정책방향	LTV 70%, DTI 수도권 60% 적용			개발부담금 1년간 한시적 감면 - 수도권 50%, 비수도권 100% 감면

시기 및 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2016.4.28. 맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감방안			저소득·서민을 위한 임대주택 공급은 확대 - 행복주택: 14만호→15만호 - 뉴스테이: 13만호 → 15만호 - 전세임대: 3.1만호→4.1만호	
2017.8.2. 주택시장 안정대책		취득세율 구조를 사선형으로 개편 종부세 세율 인상 다주택자 양도세 중과		재건축 초과이익 환수 재시행 예고
2017.11.29 주거복지로드맵	주택금융지원 확대 - 청년 우대형 청약통장 - 신혼부부 전용 대출 등		생애단계별·소득계층별 주택공급 계획 수립 주거급여 136만 가구 지원계획 마련	
2018.9.13. 주택시장 안정대책	다주택자 및 규제지역 주택담보대출 강화 - 투기과열지구 및 투기지역 LTV, DTI 40% - 조정대상지역 LTV 60%, DTI 50% - 조정대상지역 외 수도권 LTV 70%, DTI 60% - 그 외 지역 LTV 70%		수도권 30만호 공급계획(3기 신도시) 수립	
2019.12.16. 주택시장 안정화 방안	투기과열지구 및 투기지역 LTV 규제 강화 - 공시가격에서 시세 사용 - 15억원 이상 초고가주택 주택담대 전면 금지	공시지가 현실화를 상향 분양권 전매 시 양도세율 인상		
2020.6.17 주택시장 안정을 위한 관리방안				재건축 초과이익 환수 본격 시행 예고 - 2019년 12월 27일 합헌 결 정에 따라 재건축 부담금 본 격 징수를 예고

시기 및 대책	주택금융	부동산조세	재정	개발이익환수
2020.7.10. 주택시장 안정 보완대책		다주택자에 대한 취득세, 종합부동산세, 양도소득세 등을 전면 강화 - 취득세: 2주택자 8%, 3주택 이상 및 법인 12% - 종합부동산세: 3주택 이상 및 조정대상지역 2주택 이상에 대해 1.2%~6.0% 적용 - 양도소득세: 단기보유 거래에 대해 최고 70%p 증과, 다주택자 증과세율 20%(2주택자), 30%(3주택이상) 인상		

부동산자산 불평등을 완화하기 위한 부동산정책 평가의 i) 필요성, ii) 효과성, iii) 적절성, iv) 정책방향에 관한 질문입니다.

1. [필요성] 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책 평가

※ 다음은 **부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책의 활용 필요성**을 평가하기 위한 항목입니다. 다음 내용을 읽으시고 질문에 응답해주시기 바랍니다.

- (1) 주택금융정책: LTV, DTI 등의 규제정책과 금리우대 및 특정계층(신혼부부 등) 전용 대출 등의 지원정책
- (2) 부동산조세정책: 취득, 보유, 처분단계에서 부동산과 관련하여 부과되는 세제로 세율, 과세표준 등을 강화 또는 완화하는 정책
- (3) 재정정책(공급정책): 국가 재원을 활용하여 주택 등의 공급을 조절하는 정책
- (4) 개발이익환수정책: 토지개발로 발생하는 개발이익을 개발부담금, 임대(소형)주택 의무화 등을 통해 환수하는 정책

문1-1. 귀하께서는 **부동산자산 불평등 완화를 위해 부동산정책을 활용할 필요가 있다고** 생각하십니까?

	전혀 필요하지 않음				보통	매우 필요함	
부동산정책(종합)	①	②	③	④	⑤		
주택금융_규제정책							
주택금융_지원정책							
부동산조세정책							
재정정책(공급정책)							
개발이익환수정책							

문1-2. 문항 1-1(필요성)과 같이 답변하신 이유에 대한 설명 부탁드립니다.

[부동산정책(종합)]
[1-1. 주택금융_규제정책]
[1-2. 주택금융_지원정책]
[2. 부동산조세정책]
[3. 재정정책(공급정책)]
[4. 개발이익환수정책]

2. [효과성] 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책 평가

※ 다음은 **부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책이 효과적**인지를 평가하기 위한 항목입니다. 아래 내용을 읽으시고 다음 질문에 응답해주시기 바랍니다.

- (1) 주택금융정책: LTV, DTI 등의 규제정책과 금리우대 및 특정계층(신혼부부 등) 전용 대출 등의 지원정책
- (2) 부동산조세정책: 취득, 보유, 처분단계에서 부동산과 관련하여 부과되는 세율로 세율, 과세표준 등을 강화 또는 완화하는 정책
- (3) 재정정책(공급정책): 국가 재원을 활용하여 주택 등의 공급을 조절하는 정책
- (4) 개발이익환수정책: 토지개발로 발생하는 개발이익을 개발부담금, 임대(소형)주택 의무화 등을 통해 환수하는 정책

문2-1. 귀하께서는 그동안 시행되었던 부동산정책이 부동산자산 불평등 완화 측면에서 효과적이었다고 생각하십니까?

	전혀 필요하지 않음		보통		매우 필요함
부동산정책(종합)	①	②	③	④	⑤
주택금융_규제정책					
주택금융_지원정책					
부동산조세정책					
재정정책(공급정책)					
개발이익환수정책					

문2-2. 문항 2-1(효과성)과 같이 답변하신 이유에 대한 설명 부탁드립니다.

[부동산정책(종합)]
[1-1. 주택금융_규제정책]
[1-2. 주택금융_지원정책]
[2. 부동산조세정책]
[3. 재정정책(공급정책)]
[4. 개발이익환수정책]

3. [적절성] 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책 평가

※ 다음은 **부동산자산 불평등 완화**를 위해 **부동산정책을 활용하는 것이 적절한지**를 평가하기 위한 항목입니다. 아래 내용을 읽으시고 다음 질문에 응답해주시기 바랍니다.

- (1) 주택금융정책: LTV, DTI 등의 규제정책과 금리우대 및 특정계층(신혼부부 등) 전용 대출 등의 지원정책
- (2) 부동산조세정책: 취득, 보유, 처분단계에서 부동산과 관련하여 부과되는 세제로 세율, 과세표준 등을 강화 또는 완화하는 정책
- (3) 재정정책(공급정책): 국가 재원을 활용하여 주택 등의 공급을 조절하는 정책
- (4) 개발이익환수정책: 토지개발로 발생하는 개발이익을 개발부담금, 임대(소형)주택 의무화 등을 통해 환수하는 정책

문3-1. 귀하께서는 일반 국민들의 **정책 수용가능성과 정책집행에 따른 부작용(시장왜곡 등)**을 고려할 때, **부동산자산 불평등 완화**를 위해 **부동산정책을 활용하는 것이 적절하다고** 생각하십니까?

	전혀 필요하지 않음	_____	보통	_____	매우 필요함
부동산정책(종합)	①	②	③	④	⑤
주택금융_규제정책					
주택금융_지원정책					
부동산조세정책					
재정정책(공급정책)					
개발이익환수정책					

문3-2. 문항 3-1(적절성)과 같이 답변하신 이유에 대한 설명 부탁드립니다.

[부동산정책(종합)]
[1-1. 주택금융_규제정책]
[1-2. 주택금융_지원정책]
[2. 부동산조세정책]
[3. 재정정책(공급정책)]
[4. 개발이익환수정책]

4. [정책방향] 부동산자산 불평등 완화 관점에서 부동산정책 평가

※ 다음은 부동산자산 불평등 완화를 위한 부동산정책의 추진방향과 관련된 항목입니다. 아래 내용을 읽으시고 다음 질문에 응답해주시기 바랍니다.

- (1) 주택금융정책: LTV, DTI 등의 규제정책과 금리우대 및 특정계층(신혼부부 등) 전용 대출 등의 지원정책
- (2) 부동산조세정책: 취득, 보유, 처분단계에서 부동산과 관련하여 부과되는 세제로 세율, 과세표준 등을 강화 또는 완화하는 정책
- (3) 재정정책(공급정책): 국가 재원을 활용하여 주택 등의 공급을 조절하는 정책
- (4) 개발이익환수정책: 토지개발로 발생하는 개발이익을 개발부담금, 임대(소형)주택 의무화 등을 통해 환수하는 정책

문4-1. 귀하께서는 앞서 응답하신 **필요성, 효과성, 적절성** 측면을 고려할 때, 해당 부동산정책이 **강화 또는 완화**되어야 한다고 생각하십니까?

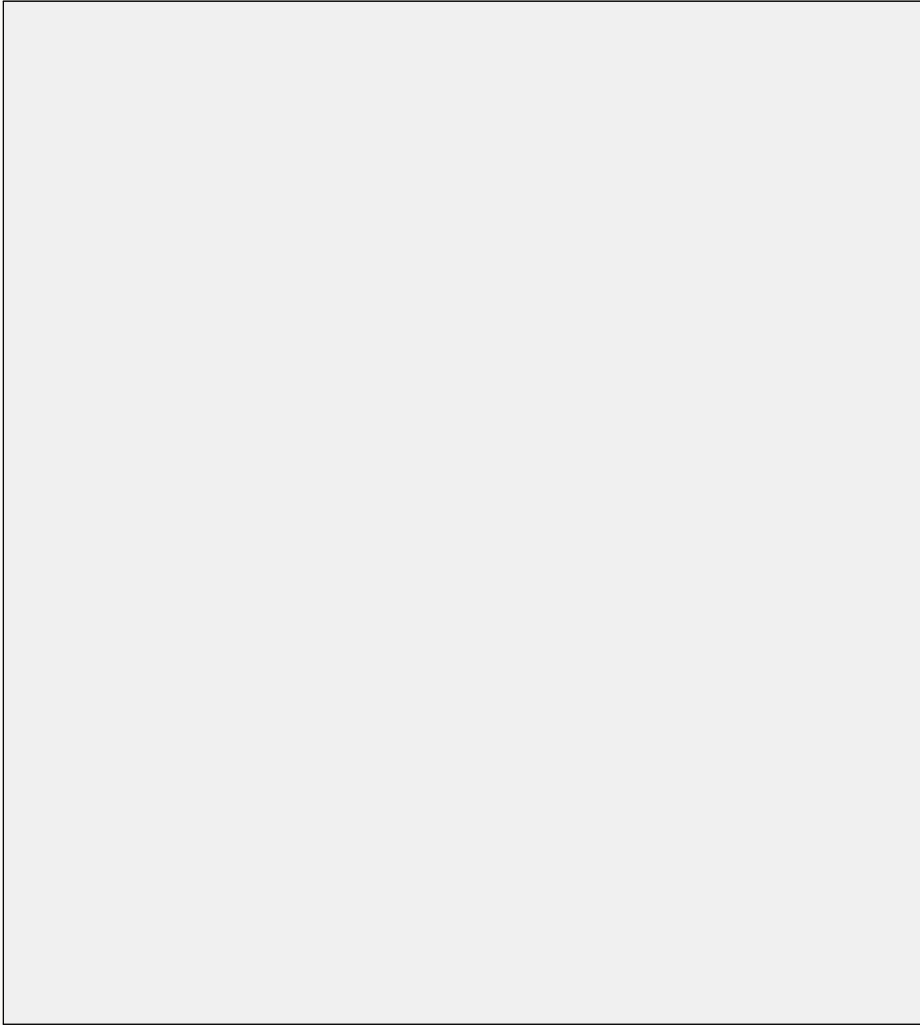
	전혀 필요하지 않음		보통		매우 필요함
부동산정책(종합)	①	②	③	④	⑤
주택금융 규제정책					
주택금융 지원정책					
부동산조세정책					
재정정책(공급정책)					
개발이익환수정책					

문4-2. 문항 4-1(정책방향)과 같이 답변하신 이유를 필요성, 효과성, 적절성 측면을 고려하여 설명해주시오

[부동산정책(종합)]
[1-1. 주택금융_규제정책]
[1-2. 주택금융_지원정책]
[2. 부동산조세정책]
[3. 재정정책(공급정책)]
[4. 개발이익환수정책]

5. [기타의견]

문5. 부동산자산 불평등 완화 측면에서 부동산정책이 추구해야할 방향, 정책수단 등에 대한 귀하의 의견을 자유롭게 적어주시기 바랍니다. 또한 부동산정책 이외에 실질적으로 부동산 자산 불평등 완화에 기여할 수 있는 정책은 무엇이라고 생각하시는지 설명 부탁드립니다.



기본 20-20

사회통합을 위한 부동산자산의 불평등 완화방안 연구

저 자 이형찬, 송하승, 오민준, 김지혜, 최 수

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2020년 12월 1일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 7,000원

I S B N 979-11-5898-585-1

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이형찬, 송하승, 오민준, 김지혜, 최 수. 2020. 사회통합을 위한 부동산자산 불평등 완화방안 연구.

세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

사회통합을 위한 부동산자산의 불평등 완화방안 연구

Policies to Reduce Inequalities in Real Estate Assets for Social Cohesion



제1장 서론

제2장 불평등의 사회적 이슈와 정책 규범

제3장 부동산자산 불평등의 추정과 분해

제4장 부동산자산 불평등에 대한 인식조사

제5장 주요 부동산정책의 전개와 한계

제6장 부동산자산 불평등 완화를 위한 정책 방향과 과제

제7장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760



공공누리



공공 저작물 자유이용허락

