

토지·주택 공개념 실현을 위한 민주노동당 부동산정책 토론회	2
-------------------------------------	---

토지·주택 공개념

정책의 방향

2005. 8. 17(수) 10:00 ▪ 국회 의원회관 소회의실

민 주 노 동 당

부·동·산·대·책·위·원·회
문의: 2077-0542 정책위원회

토지·주택 공개념 실현을 위한
민주노동당 부동산정책 토론회

2

토지·주택 공개념

정책의 방향

2005. 8. 17(수) 10:00 ▪ 국회 의원회관 소회의실

■ 진행 순서 ■

□ 축사

김혜경 민주노동당 대표

□ 인사말

주대환 민주노동당 부동산대책위원회 위원장

□ 토론 진행

• 사회

심상정 민주노동당 국회의원

• 주제 발표

장상환 진보정치연구소 소장

• 토론

정장선 국회의원, 열린우리당

홍준표 국회의원, 한나라당

김남근 변호사, 참여연대 협동사무처장

김운상 교수, 토지정의시민연대 공동대표

□ 주제 발표

토지·주택 공개념 정책의 실현 방향

2005. 8. 17

장 상 환 진보정치연구소 소장

토지·주택 공개념 정책의 실현방향

국공유지 확대 / 1가구 1주택 / 공공주택 공급

장 상 환(진보정치연구소장)

<순서>

1. 주택가격 급등과 토지·주택 소유의 불평등
2. 여·야당 주택정책의 한계
3. 토지·주택 정책의 기본원칙 - 공개념 도입의 필요성
4. 진정한 토지·주택 공개념 도입정책

I. 토지·주택 가격 급등과 소유의 불평등

1. 토지·주택 문제의 실태

토지·주택의 가격 폭등과 소유 불평등이 심각한 수준에 이르렀다.

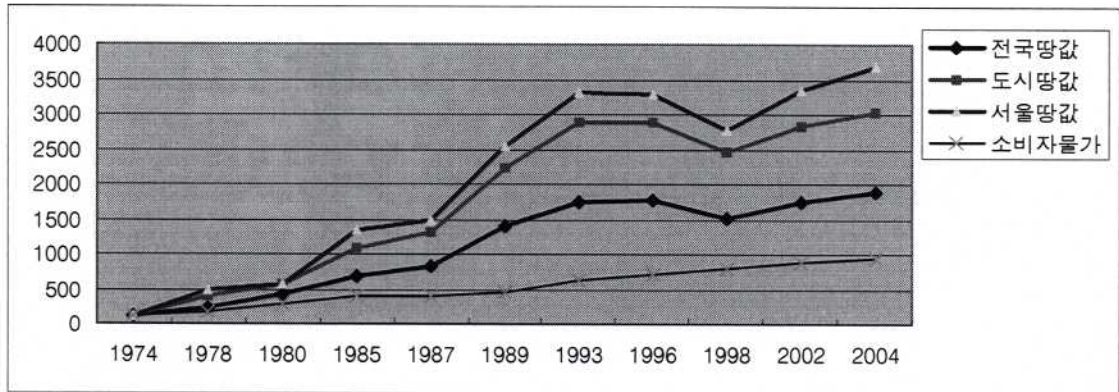
국토이용관리법 제28조에 따라 건설교통부가 1975년부터 작성한 전국 지가변동률 통계를 종합하면 전국의 땅값은 1974~2004년까지 30년 만에 19배로, 대도시 땅값은 30배 서울 땅값은 37배로 뛰어 올랐다. 같은 기간 동안 소비자 물가는 10배로 오르는 데 그쳤다(표 1; 그림 1).

<표 1> 1974~2004년간 부동산 가격지수(1974=100)

	1974	1978	1980	1985	1987	1989	1993	1996	1998	2002	2004	총증가율
땅 값	100.0	214.7	416.6	677.6	833.8	1402.6	1744.2	1760.3	1525.7	1745.9	1875.5	19배
6대도시땅값	100.0	387.4	552.9	1079.7	1308.6	2235.5	2884.6	2894.5	2451.3	2821.7	3018.0	30배
서울땅값	100.0	474.0	572.0	1353.5	1491.9	2551.3	3301.2	3292.9	2765.8	3351.1	3671.7	37배
집 값	100.0	184.7	378.8	541.7	564.9	732.2	813.2	823.0	735.4	977.6	1011.6	10배
소비자물가	100.0	181.7	276.6	389.8	412.7	467.5	617.8	719.8	807.9	890.7	956.1	10배

자료 : 건설교통부, 국민은행, 통계청.

<그림 1> 최근 30년간 땅값 동향



자료 : 건설교통부, 국민은행, 통계청

2000년부터 시작된 제4차 부동산경기 파동기의 특징은 다음과 같다. 첫째, 땅값 보다는 집값 특히 아파트값이 폭등하면서 부동산 가격 폭등을 주도하고 있다. 둘째, 서울지역의 가격 폭등이 두드러지고 그 중에서도 강남·서초·송파구의 강남권 부동산 가격이 가격 폭등을 주도해 ‘부동산 불패’에 이어 ‘강남불패’ 신화가 생겨나고 있다. 셋째, 그 결과 부동산 가격 상승을 둘러싼 수도권과 지방간 불균형이 심해지고 서울 안에서도 강남과 강북의 격차가 더 벌어지고 있다. 넷째, 전체적으로 강남을 중심으로 한 서울 아파트값 폭등이 주도하는 가운데 충청권과 경기도 일부 등 개발지역의 땅값이 도드라지게 오르고 있다(표 2).

1999년부터 2000년까지의 집값상승은 외환위기 때 집값 하락분을 만회하는 정도에 머물렀으나 2001년부터 전체 주택값이 9.9%, 16.4%, 5.7% 등 연속 3년 동안 높은 상승률을 기록했으며, 2003년 정부의 10.29 조치 후 잠시 수그러드는 듯하다가 2005년 2월부터 다시 뛰고 있다.

1999년 12월을 100으로 했을 때 2005년 4월까지 소비자 물가는 20% 올랐지만 집값은 1.5배인 34.4% 올랐다. 특히 주택 중에서도 아파트, 지역으로는 서울지역이 크게 올라 서울 아파트 값은 물가상승률의 4배가 넘는 81.6%가 올랐고, 강남아파트는 무려 5배가 넘는 103.2%가 치솟았다.

2002년의 경우 전국 땅값은 9.0% 올랐지만 서울은 두 배 가까운 15.8%가 올랐으며, 2001년 전국의 집값은 9.9%, 2002년엔 16.4% 올랐는데 서울은 각각 12.9%, 22.5%로 훨씬 많이 뛰었다. 2000년과 2001년에 강남 아파트는 그 보다 훨씬 높은 22.0%와 35.2%가 올랐다.

2005년 7월 1일 국세청이 발표한 자료에 따르면 서울 강남구 집값은 지난 5년 사이에 5배 이상 뛰어들었다. 6월 한달 동안 상승폭만 해도 10%에 달한다. 대치동 은마아파트는 지난 5년 사이에 2억5천만원에서 9억원으로 치솟았다. 주택가격은 크게 올랐지만 전세거나 월세는 그에 비례하여 오르지 않았다. 주택가격에 비한 전세가 비율은 50-60%가 정상적이거나 강남의 경우 현재 30% 선으로 내려갔다. 주택가격의 절반 정도가 거품임을 말해주는 것이다.¹⁾

1) 1985년 플라자합의 이후 본격화한 일본의 부동산 거품 발생과 붕괴의 사례를 교훈으로 삼아야 한다. 일본에서는 86년부터 89년까지 땅값이 올라 생긴 자본이득은 1452조 엔으로, 86년 일본 국내총생산(GDP)의 2.1배에 달했다. 도쿄에서는 1983년을 100으로 했을 때 상업지가가 1991년에 341.3으로 올랐고, 주택지가는 250.2로 올랐다. 86년 1월부터 87년 2월까지 다섯 차례에 걸쳐 5%대의 금리를 2.5%로 낮춘 초저금리와 지가의 120%까지 융자해준 부동산 담보대출의 급증이 주된 요인이었다. 정부는 80년대 중후반 양도세 인상, 토지거래 감시구역제도 등 각종 대책을 쏟아냈지만 별 소용이 없었다. 양도세를

<표 2> 제4차 부동산 투기 과동기 집값·땅값·물가지수(1999=100)

구 분			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005.4		
집값	매매가	전주 택	전 국	100	100.4	110.3	128.5	135.8	133.0	134.4	
			서 울	100	103.1	116.4	142.5	152.4	150.2	152.3	
			강 남	100	104.4	122.7	156.4	172.9	170.2	174.2	
		아파트	전 국	100	101.4	116.1	142.6	156.2	155.3	157.9	
			서 울	100	104.2	124.3	162.6	179.1	177.3	181.6	
			강 남	100	105.0	128.1	173.2	198.0	195.3	203.2	
	전세가	전주 택	전 국	100	111.1	129.4	142.5	140.5	133.5	134.2	
			서 울	100	113.8	135.0	149.6	143.8	133.4	132.7	
			전 국	100	112.2	134.6	151.0	150.5	146.3	148.2	
		아파트	서 울	100	112.1	138.3	154.1	149.1	142.6	142.9	
			땅 값	전 국	100	100.7	102.0	111.2	115.0	119.5	121.1
				서 울	100	100.1	102.0	118.1	124.2	129.3	131.2
소비자물가			전 국	100	102.3	106.5	109.4	113.3	117.4	120.0	

주 : 강남은 서울지역 중 한강이남 전체를 가리킴.

자료 : 국민은행, 건설교통부, 통계청, 한국은행

토지와 주택 소유의 불평등이 심각하다. 우선 토지소유의 불평등 정도를 보면, 2005년 7월 15일 행정자치부에서 발표한 전국 토지소유현황에 의하면, 면적기준으로 2004년말 현재 총인구의 상위 1%인 48만7천명이 전체 사유지 5만6천661km²(171억7천만평)의 51.5%에 해당하는 2만9천165km²(88억3천788만평)를 소유한 것으로 확인됐다. 또 총인구의 상위 5%가 82.7%인 4만6천847km², 상위 10%가 5만1천794km²인 91.4%를 각각 차지하고 있는 것으로 집계됐다. 이들이 보유한 땅을 2004년 말 현재 공시지가로 환산하면 상위 1%는 사유지 전체가액 1천145조원의 37.8%에 해당하는 433조원 어치를 갖고 있으며 상위 5%와 상위 10%는 사유지 전체가액의 67.9%인 777조원과 82.5%인 945조원 어치를 각각 보유하고 있는 것으로 추산됐다.

주택소유의 편중도 또한 심각한 수준이다. 2003년 10.29 조치를 마련하는 과정에서 행정자치부가 발표한 2002년 말 기준 세대별 주택소유현황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전국의 주민등록 세대는 1,673만 세대이고 개인이 소유한 주택 수는 1370만호이다. 둘째, 1370만호의 주택을 갖고 있는 총세대수는 832만 세대이다.(평균 1.65호 소유) 따라서 전체 세대의 절반이 넘는 841만 세대(50.3%)는 무주택자이다. 둘째, 자기 집이 있는 832만 세대 중 1세대 1주택은 556만 세대이다.(전체 세대의 34.1%) 셋째, 집을 두 채 이상 갖고 있는 1세대 다주택은 276만세대(전체 세대의 16.7%)로, 이들이 차지한 집은 모두 814만호(전체 아파트의 71%)이다. 집 부자들이 평균 집을 세 채(2.95호)씩 차지하고 있는 것이다. 넷째, 이들 집부자 중에서 집을 5채씩 차지한 세대는 11만5천세대, 6채~10채를 차지한 세대는 14만 세대에 이르고, 3만 세대는 11채에서 20채까지 독차지 하고 있다. 결국 전체의 절반이 넘는 사람들은 무주택자

울리자 매물이 줄어 오히려 부동산값을 부추겼다. 가게나 기업을 의식해 보유세 부담을 낮게 유지한 것도 거품을 촉진했다. 그러다가 1989년부터 90년 8월까지 금리를 6%로까지 올리고 1990년 4월 부동산용자 총량규제를 도입한 결과 거품은 붕괴했다. 2005년 현재 도쿄 상업지가는 104.2, 주택지가는 71.3로 거품이 완전히 건졌다(“거품 방지하다 허겁지겁 ‘뒷북 정책’”, “금리 뒤늦게 울리자 줄 파산”, 『중앙일보』 2005. 8. 12).

인데, 전체의 1.7%에 불과한 29만세대가 집을 5-20채까지 소유하고 있다(표 3; 표 4; 그림 2).

<표 3> 집있는 세대와 집없는 세대 (2002년 말 기준)

총세대수	집없는 세대수	집있는 세대수		
		1세대 1주택	1세대 다주택	
1,673만	841만	832만	556만	276만
100%	50.3%	49.7%	33.2%	16.5%
평균 보유 주택수	0채	1.65채	1채	3채

자료 : 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003.

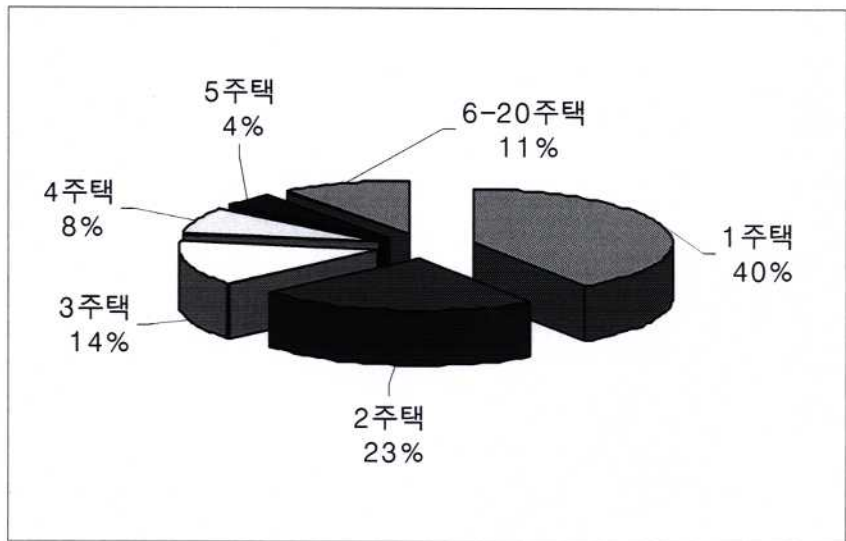
<표 4> 집있는 세대의 집 보유 현황 (2002년 말 기준)

총 계 (개인·세대합계)	주택 세대별		아파트 세대별	
	8,317,466호	100.00%	4,477,831호	100.00%
1세대 1주택	5,556,644	66.80	3,987,146	89.04
1세대 2주택	1,581,324	19.01	426,419	9.52
1세대 3주택	617,269	7.42	44,727	1.00
1세대 4주택	273,298	3.29	10,149	0.23
1세대 5주택	115,320	1.39	3,465	0.08
1세대 6~10주택	141,180	1.70	4,965	0.11
1세대 11~20주택	32,431	0.39	960	0.02
총 주택 수	13,700,331호		5,079,778호	

자료 : 행정자치부, 세대별 주택소유현황, 2003

<그림 2> 주택 소유의 편중 현황

주택 소유별	소유 주택수
1주택	555만6천
2주택	316만2천
3주택	185만1천
4주택	109만2천
5주택	57만5천
6~20주택	146만4천
총주택수 1370만331호	



자료 : 행정자치부

2. 토지·주택 문제 심화의 원인

부동산 가격 폭등의 원인에 대해서 '투기적 수요 및 정부 규제 취약 원인론' 대 '공급부족 및 정부의 반시장적 개입 강화론'이 대립해 있다. 부동산정책 대안도 이러한 원인 진단의 차이에 따라 '투기적 수요억제론' 대 '공급 확대론'이 대립되고 있다. 토지 주택가격이 폭등하고 토지 주택 소유가 불평등한 것은 근본적으로 공공재적 성격이 강한 토지·주택에 사적 자본운동이 자유롭게 허용되었기 때문이다.

주택 수요 측면에서 보면 강남지역 주택가격 폭등은 소수 부유층의 투기적 수요에서 비롯된 측면이 크다. 7월 1일 이주성 국세청장은 "최근 강남지역 재건축 아파트 등 부동산가격 급등지역 9개 단지의 2000년 이후 2005년 6월까지 아파트 거래동향 표본분석 결과 분석대상 아파트의 평균 가격이 2000년 1월 377백만원에서 2005년 6월 1,065백만원으로 2.82배 상승하였으며, 같은 기간동안 9개 아파트 단지의 전체 취득건수 총 26,821건 중 3주택 이상 보유세대가 취득한 건수가 15,761건으로 전체 취득건수의 58.8%에 이르는 것으로 분석되었는 바 투기적 가수요가 아파트가격 상승의 원인임을 극명하게 보여주는 것"이라고 밝혔다. 2주택 이상 보유세대가 차지하는 비중은 아마 80%에 달했을 것이다. 실제로 한국개발연구원의 김정호 연구위원의 분석에 의하면 지가 상승 요인으로서 투기적 전망의 비중이 63%에 이른다.

주택 공급 측면을 보면 최근의 부동산 투기 심화에는 민간 주택건설업체들의 과도한 분양가 인상도 한 몫 했다. 고급 자재를 쓴다는 명목으로 인근 아파트 시세보다 분양가를 훨씬 더 높여서 기존 아파트 가격까지 올리는 행태를 보였다. 최근 포스코 건설은 주상복합건물의 분양가를 평당 3450만원으로 책정했다가 여론이 나빠지고 지자체에서 인하를 권고하자 평당 500만원을 내려서 100평 아파트의 분양가를 5억원이나 낮췄다. 이런 일은 전국 각지에서 벌어지고 있다. 경북 포항시는 7월 14일에 장성동 재건축 아파트의 분양가격이 한 달 전에 분양된 다른 아파트보다 평당 100만원이상 올랐다면 분양승인 신청가격보다 68만원을 내릴 것을 권고했고, 시공 업체는 이를 수용할 수밖에 없었다. 업체로서는 올린 근거가 분명하다면 수용하지 않았을 것이고 시에서도 업체보고 손해를 보라고 할 수는 없었을 것이다.

주택가격 상승에는 김대중 정부가 외환위기 극복과정에서 도입한 다양한 부동산 규제 완화에 의한 주택경기 부양책의 효과가 크게 작용했다. 1998년 5.22 주택시장 안정정책을 시작으로 2001년 7.26 전월세 안정대책에 이르기까지 정부는 모두 21차례의 주택시장 안정, 주택건설 촉진대책, 건설 및 부동산경기 활성화대책을 내놓았다. 이러한 부양책은 신축주택 구입에 대한 양도소득세 한시적 면제, 주택에 대한 양도소득세 비과세 요건 완화 및 세 부담 완화, 취득세 및 등록세 부담 완화 등 수요자에 대한 세제 지원, 국민주택기금 지원자금의 대출금리 인하, 호당 지원금액 인상, 지원대상 주택규모 확대 등 수요자 금융지원, 그리고 주택분양가 자율화, 건축규제 완화, 임대주택사업 및 재개발사업 지원 등 공급자 지원, 그리고 주택청약 예금 및 적금 가입대상 확대를 통한 수요 진작 등 다양한 내용에 걸쳐 있다. 다양한 세제 혜택과 금융지원 확대는 실수요를 넘어서 투기적인 주택 수요를 부추겼고, 분양가 자율화와 임대주택사업 지원은 주택공급자의 투기적 가격 인상을 조장한 것이다.

II. 여야당 주택정책의 한계

정부와 열린우리당은 '헌법의 테두리 내에서 토지 공개념을 적극 적용하는 대책'을 마련하고 있다. 열린우리당 정장선 제4정책조정위원장은 7월 18일 부동산 대책에 대해 언급하며, "상위 1%가 사유지의 50% 이상을 소유하고 있는 상황에서 토지 과다 소유자에 대한 중과세 조치 등을 검토 중"이라고 말했다. "안병엽 부동산정책기획단장도 "토지과다 소유자에 대한 보유세 양도세 인상과 함께 땅 개발로 인한 이익 환수를 위한 방안 등이 검토되고 있다. 기반시설부담금제 보완 등을 생각하고 있다"고 말했다. 또한 안병엽 기획단장은 19일 "토지투기 대책 중 가장 실효성 있어 보이는 것은 기반시설부담금제"라며 "제도시행을 앞당길 방침"이라고 말했다. 또 그는 "강남지역에 중대형아파트 공급을 늘리는 문제를 당에서 적극 검토했다"며 "재건축 기준 완화, 중대형 건설 비율 확대 등의 방안을 검토하고 있다"고 말했다. 강남지역 재건축과 관련해 용적률, 소형아파트 의무건설 비율, 안전진단 기준 등 각종 규제에 대한 완화를 본격적으로 검토하겠다는 것이다.

재정경제부의 박병원 차관은 18일 방송 인터뷰에 투기이익을 마지막 한 푼까지 환수할 수 있도록 하는 방안을 마련 중이며, 개발부담금제 등 위헌소지가 없는 여러 방안이 검토될 수 있을 것"이라고 말했다. 오는 2007년부터 '기반시설부담금제'를 도입해 모든 건물의 신축증축 및 개발행위에서 발생하는 이익을 환수해 도시 인프라 건설에 힘쓰겠다는 방침이다. 또한 종합부동산세의 연간 인상을 150% 상한선을 없애고 적용기준을 9억원에서 6억원으로 내리는 방안을 검토 중인 것으로 알려지고 있다. 정부와 열린 우리당은 19일 국회에서 당 부동산대책기획단과 재정경제 행정자치 건설교통부 실무자들이 참석한 가운데 정책협의회를 열어 토지개발이나 용도변경시 개발부담금을 물리는 개발이익 환수제를 부활하고 지역별 토지가격에 비례하는 개발부담금 차등화 부과 방안을 검토했다. 그러나 최근에 들어와서 개발이익 환수방법으로 개발부담금 부과계획은 철회되었고, 기반시설부담금제로 축소되었다.

열린우리당과 정부간의 수차례 협의를 거쳐 윤곽이 드러난 정부여당의 부동산종합대책은 다음과 같다(『중앙일보』, 2005. 8. 12).

<기본원칙>

- 부동산 실거래가 파악 등 거래 투명화, - 세제 보완을 통한 투기이익 철저 환수,
- 중대형 아파트 공급 확대, - 서민주거안정을 위한 공공부문 역할 강화

<수요억제>

- 종합부동산세: 기준시가 6억원 이하로 확대, 세부담 상한선 상향 또는 폐지
- 보유세 강화: 실효세율 선진국 수준(1%) 조기 달성
- 거래 투명화: 실거래가 신고 의무화, 등기부에 실거래가 기입,
- 기반시설 부담금제 도입: 개발이익 환수
- 주택채권입찰제 부활(시세차익 환수), 분양권 전매제한 강화(과밀억제 및 성장관리권역 5년→10년)
- 양도소득세 강화: 산정기준을 실거래가로 전환, 다주택자 과세 강화

<공급 확대>

- 정부 보유 토지에서 분양·임대주택 공급 - 강북지역 등 광역 개발

- 임대주택 활성화, 무주택 서민 지원 강화
- 판교에서 중대형 아파트 중심으로 10% 이상 공급 확대
- 공영개발 확대 및 공영개발지역 내 전세형 임대주택 공급

한나라당 부동산대책특위는 7월 20일 중간결산회의를 열고 '부동산 안정 정책제안서'를 확정, 발표했다. 내용을 보면 개인·항목별로 부과되는 종합부동산세를 가구별로 합산해 부과하고 1가구 2주택자에게도 양도세 적용세율을 높여 중과세하는 방안을 부동산대책으로 내놨다. 종합부동산세에 대해 가구별로 합산 과세해 그동안 개인별·항목별 과세로 인해 1가구 다주택자 규제에 실효를 거두지 못한다는 지적을 받아 온 이 세목의 누진세적 성격을 강화하기로 했다. 현재 종합부동산세는 개인별 보유 부동산을 합해, 주택은 9억원(국세청 기준시가 기준) 이상; 나대지와 잡종지는 6억원(개별 공시지가) 이상; 사업용 토지는 40억원 이상일 경우, 부과토록 규정돼 있어 보유 부동산이 많더라도 각각의 기준에 미달하면 세금이 부과되지 않는 허점이 있다. 또 1인당 적용되는 투기지역의 주택담보대출 한도를 세대별로 합산해 대출을 억제하는 효과를 거두는 방안도 제시했다.

주택 공급측면에서는 추가로 신도시를 건설하고 공공택지의 중대형 공급을 확대하는 한편 뉴타운사업 활성화를 지원기로 했다. 개발부담금제를 부활시켜 해당 지역뿐 아니라 주변 지역까지 개발이익 산정에 포함하는 방식으로 재도입토록 하고 기반시설부담금제는 개발이익과 필요한 기반시설의 연관관계에 대한 충분한 검토를 거쳐 구체적 기준을 마련할 방침이다. 부동산 투기 억제를 위해 현재 투기지역에만 적용되고 있는 분양권 전매 제한은 전국으로 확대하고 상가와 오피스텔에만 실시되던 후분양제는 주공이 건설하는 공공부문 아파트부터 시작해 단계적으로 확대하기로 했다.

서민주거 안정을 위해서는 1개 신도시 대부분을 크고 작은 임대 아파트로 이뤄지는 '렌탈타운' 시범지역으로 조성하고 공공의 연기금과 민간 재무적 투자자를 참여시켜 임대주택 건설사업의 재원으로 활용하며 부도 임대주택을 정부가 매입해 국민임대로 활용토록 할 예정이다. 한나라당 홍준표 의원은 1인1주택을 입법화하자는 주장을 했으나 당론으로 채택되지는 않았다. 이 제안은 주택 소유를 제한한다는 측면에서 의미가 있으나 한 가구가 여러 주택을 소유할 수 있게 해준다는 의미에서 한계를 가진다.

열린우리당과 한나라당의 부동산정책 대안에서 공통되는 것은 기본적으로 조세를 통해서 투기적 수요를 규제하자는 것이고 토지공개념을 도입하더라도 합헌의 테두리 내에서 하고, 개발부담금이 아닌 기반시설부담금을 부과하는 차원에 머무른다는 것이다. 기본적으로 조세를 통해서 토지·주택의 소유불평등과 투기적 가격 상승을 규제하는 것은 한계가 있다. 양도소득세 부과는 투기적 개발이익의 일부만 과세할 수 있고, 또한 사후적 조치로서 개발이익의 발생과 향유를 기본적으로는 보장한다는 한계를 가진다. 양도소득세는 투기이익을 일부 환수하는 것에 불과하다.²⁾ 종합부동산세는 민주노동당이 제기한 부유세의 일종으로서 소득세를 보완하는 것일 뿐, 불로소득을 환수할 수 있는 것은 아니다. 종합부동산세의 강화로 부족한 이유는 당초 과세 대상자가 10만명이었으나 5-6만명으로 줄어들었고, 서울도 크게

2) 일본의 버블 형성에 대한 세제 특히 양도소득세의 한계에 대해서 일본의 관련 관료는 다음과 같이 말하고 있다. "강에 비유하자면 세제를 통한 규제는 하류다. 사후적인 것이 될 수밖에 없다. 개인에 대해 실거래가에 의한 양도이익의 60%까지 세금으로 징수했지만 별 효력이 없었다. 근본적으로는 상류에서 돈이 흘러 내려가는 것을 막아야 했다. 부동산대책은 홍수대책과 마찬가지로 뒤늦게 알았다(수도 국토교통성 토지정보과장), "거품 방지하다 허겁지겁 뒷북에 터져", 『중앙일보』, 2005. 8. 12

높이기가 어렵다는데 있다. 한편 토지정치의시민연대에서 주장하는 지대조세제의 도입, 즉 모든 투기이익과 불로소득을 조세로 환수하는 정책은 취지는 타당하나 실행상의 어려움이 있다. 따라서 토지·주택에 대한 공적 규제가 실효성을 가지려면 공적 소유, 사적 소유의 제한 등 소유의 차원에까지 정책이 확대되어야 한다.

Ⅲ. 토지·주택 정책의 기본원칙 - 공개념 도입의 필요성

1. 토지·주택 공개념 도입의 경제적 근거

1) 토지소유와 이용에 대한 공적 규제의 필요성

토지문제는 토지가 가지고 있는 특성 때문에 다른 일반적 상품에서는 볼 수 없는 형태로 나타난다. 토지의 특성에 대한 인식은 토지문제 중 어느 면을 중시하는가와 관련을 가지고 있다. 즉 토지의 특성을 어떻게 이해하는가에 따라 토지문제에 대한 인식도 달라지는 것이다. 토지가 다른 자원이나 상품과는 근본적으로 다르다고 생각하는 학자들은 토지이용과 결부된 형평성을 강조하는 경향이 있고, 이에 비해 토지의 특수성을 별로 인정하지 않는 학자들은 토지이용의 효율성을 중요시하는 경향을 보인다.

토지는 소재로서 본원적 생산력, 부증성(不增性), 부동성(不動性)과 같은 특성을 가지고 있다.³⁾ 첫째, 토지는 본원적 생산력을 가지고 그 내용연수는 무한이다. 토지는 일조, 대기, 해양과 함께 지구 자연환경의 가장 기본적인 구성요소이다. 토지는 자연생태계를 지탱하는 기반이며 인간 활동의 장이다. 인간은 농경과 건설 등의 노동을 토지에 가함으로써 자연으로서의 토지를 농지, 택지, 공장용지로 전환하여 이른바 토지이용을 행하는 것이지만 이러한 토지이용도 토지의 본원적 생산력이 있기 때문에 가능한 것이다. 둘째, 토지는 노동에 의하여 생산할 수 없다. 간척 및 매립에 의한 육지의 증가는 토지 그 자체의 생산이 아니라 해수면 아래에 있는 토지의 형상 변경이다. 셋째, 토지는 이동할 수 없다. 다른 상품과 생산요소와는 달리 토지는 공간적으로 이동할 수 없다. 서울중심부의 토지가 부족하더라도 경남 함양 오지의 땅을 서울 명동에 옮겨놓을 수는 없는 것이다. 최근 토지문제와 농업문제에 관한 논의 중에는 이렇게 상식이 되고 있는 토지의 특성을 무시한 논의가 적지 않다. 예컨대 도시지가를 안정시키기 위해서는 농지전용을 완화하여 토지공급을 확대해야 한다고 하지만 농지전용이 도시중심부에 대한 토지공급을 확대할 수는 없는 것이다.

이러한 토지의 소재적 특성으로부터 다음과 같은 경제적 토지문제가 발생한다. 첫째, 토지는 본원적 생산력이 있어서 다양한 용도에 이용될 수 있고, 따라서 용도 간에 경합이 있다. 토지의 이용을 위해서는 플로우의 증가는 불가능하고, 스톡의 이전이 필요하다. 스톡의 이전에는 용도전환이나 권리이동(소유권이전, 임대차 등)이 필요하다. 이 스톡의 이전에는 사회적 마찰이 따른다. 토지의 이러한 특성은 토지를 기본적 생산요소로 하는 농업부문, 특히 곡작 및 사료작물 등 토지이용형 농업부문의 발전에 큰 제약조건이 된다. 규모 확대에는 마찰을 수반하는 스톡의 이전이 불가결하기 때문이다. 이러한 용도간 경합문제의 해결, 즉 토지용도의 결정은 기본적으로 시장거래를 통하여 이루어져야 한다는 논리가 도출된다. 그러나 이 경우에도 토지상품에 있어서 시장기능을 제약하는 요인이 있다. 각종 규제, 정보에 대

3) 토지의 소재적 특성에 관해서는 土地問題研究會・日本不動産研究所 編, 『土地問題事典』, 東洋經濟新報社, 1989, pp.53-61을 참조.

한 접근능력의 불균형, 지역적 불균형 등으로 전국적인 단일 토지시장이 될 수 없다.

둘째, 토지는 내구성이 있기 때문에 미래의 예상되는 변화가 미래의 지가만이 아니라 현재의 지가에도 영향을 주게 되는데 이 결과 토지의 용도를 완전히 시장에 맡길 경우 사회적으로 바람직한 장기성 토지투자가 이루어지기 어려운 경향이 있게 된다. 여기에 국토이용을 완전히 시장기구에 맡길 것이 아니라 장기계획에 입각해서 정부가 적극 국토이용에 개입해야 할 필요성이 인정된다. 또 이러한 내구성으로 인해 토지는 생산요소로서의 기능과 함께 자산으로서의 가치도 가지게 된다. 미래의 지대가 현재의 지가를 결정한다.

셋째, 토지는 비이동성 및 이질성으로 인해 특정장소에서는 독점재로서의 성격을 가지고 이에 따라 토지투자가 지가상승을 더욱 부채질하는 악순환이 반복된다. 특정지점에서의 독점재를 둘러싼 경쟁이 지가를 상승시키고, 다시 과급효과에 의하여 주변택지를 포함하는 지가를 전반적으로 상승시키는 작용을 한다. 어떤 재화의 특정지역에서의 수급불균형을 다른 지역으로부터의 공급에 의하여 시정하는 것이 곤란한 경우 지가의 동향이나 수급관계를 조정하는 기능으로서 일반적 시장 매카니즘에는 큰 한계가 있다. 지가 양등 때 제출된 많은 토지대책의 제안 가운데는 이러한 토지문제의 특성을 충분히 고려하지 않은 주장도 적지 않다.

넷째, 토지의 가치는 공공의 노력 또는 사회전체의 노력의 산물이다. 지하철이 건설되어 교통이 편리해지면 자연히 지하철역 주변의 지가가 상승한다. 따라서 토지가격 상승에 따른 수익은 소유자가 차지해서는 안 되고 상당부분은 사회에 귀속되어야 한다는 논리가 나온다.

위와 같은 특징은 토지에 관한 시장 매카니즘의 제약요인이라고 해야 할 것으로 토지상품의 경우는 시장 실패의 중요한 사례로 간주해야 한다. 국가가 공적 소유와 소유제한, 이용 규제 등 다양한 공적인 규제를 해야 하는 근거는 여기에 있다.

2) 주택 공개념 도입의 필요성

왜 주택에도 공개념이 도입되어야 하는가. 주택은 공공재적 성격이 강한 재화이기 때문이다. 부유층을 중심으로 우리 사회의 많은 사람들은 주택을 사유재산의 핵심으로 본다. “주택은 거의 모든 면에서 시장에서 거래되는 다른 상품과 똑 같다. 개인이 사적으로 소유할 수 있고, 사고 팔수 있으며, 무엇보다 시장의 수급에 따라 가격이 결정된다는 점에서 자동차나 가구와 별반 다를 게 없다”는 것이다. 그러나 주택은 공공재적 성격이 강한 재화이다.

완전한 공공재는 국방, 행정, 공원, 물 등과 같이 누구나 편익을 누리지만 그것에 필요한 비용을 부담하려고 하지 않음으로서 공급이 원활하게 이루어지지 않는 재화와 서비스를 말한다. 당연히 정부나 공공기관이 강제로 징수한 세금을 재원으로 해서 공급해야 하는 것이다. 이렇게 볼 때 주택은 완전한 공공재가 될 수는 없다. 그러나 주택은 공공재적 성격이 강한 재화이다. 주택은 다른 일반적인 상품과는 다른 특성을 가지고 있다.

첫째, 주택은 토지와 마찬가지로 필요하다고 무한정 생산, 공급할 수 없다. 토지보다는 덜 하지만 제한이 존재한다. 주택은 재생산 불가능한 토지를 기반으로 건설된다. 따라서 공급이 제한되어 있다. 물론 고층 아파트를 지으면 소요대지 면적을 줄일 수는 있다. 그러나 과밀을 막고 주거의 질을 충족시키기 위해서는 일정한 토지 면적이 반드시 필요한 것이다. 특히 한국처럼 국토가 좁고 산이 많아 택지로 가용한 면적이 좁은 나라에서는 양적, 질적으로 충분한 주택의 공급은 어려운 과제이다.

둘째, 주택은 생활에 필수적이다. 물의 경우와 같다고 할 수 있다. 물론 생수도 시장에서 유통되지만 생수는 비싸다. 생활에 이용되는 모든 물을 시장에서 사서 쓴다면 아마 살아가기 어려울 것이다. 소득이 낮아서 물을 마시지 못하면 안 되기 때문에 물을 정부나 공공기관에서 저렴하게 공급한다. 또한

주택은 교육과 의료와 마찬가지로 할 수 있다. 자신의 소득으로 인간다운 삶을 누릴 수 있는 주택을 구입할 수 없는 다수의 저소득층에게 주택은 공공재이다. 그들은 주택이 투자의 수단이 아니고 주거의 수단으로서 적절한 비용으로 이용할 수 있어야 한다고 생각하고 이를 원한다. 국민의 46%를 차지하는 전세입자, 13만 가구에 달하는 단칸방 거주자를 비롯한 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 다수의 국민들에게 주택은 공공재인 것이다.

주택이 갖는 공공재적 성격을 부정한다면 재건축 허가제, 소형평형 의무제, 분양권 전매제한 내지 금지와 같은 주택정책은 존립 근거를 상실한다. 제빵업자에 대해 식빵, 도너츠, 단팥빵의 생산비율을 정해주는 것이 어이없는 일로 그야말로 반시장적인 정책이 될 것이지만 소형평형 의무제는 소득이 낮은 서민에게도 주택을 공급해야 한다는 목적 때문에 도입이 허용되는 것이다. 주택 분양권 전매 제한 내지 금지는 상품의 자유로운 유통을 금지하는 일종의 경제통제이지만 투기와 이에 따른 가격 앙등을 막기 위해 시행되고 있는 것이다. 주택거래 허가제도 주택 공개념을 전제로 한 제도이다. 현재 토지거래 허가제의 경우 60평 이상의 땅을 사고팔 때 자치단체의 허가를 받아야 하듯이 주택거래도 허가를 받도록 한다는 것이다. 대지거래 허가 기준을 낮추면 대지지분이 기준을 넘는 중대형 아파트는 대부분 사고팔 때 허가를 받아야 한다. 집을 파는 사람이 시세보다 훨씬 낮은 가격으로 신고하면 정부가 신고가격으로 주택을 강제로 매입하는 방안도 있다. 이렇게 되면 세금 부담을 줄이기 위한 이중계약서 작성이 원천적으로 차단되고 투기적 거래도 억제할 수 있다.

2. 토지소유권과 토지이용

토지는 소유권이 헌법에 보장되고, 그 이용과 처분도 기본적으로는 개인의 자유로운 의사에 맡겨지고, 또 그 거래는 시장에서 이루어지고 가격은 수급을 반영하여 결정된다(이하 절대적 소유권 이라 함). 그러나 토지에는 위에서 본 것과 같은 특성 때문에 시장의 실패가 필연적이고, 따라서 공공주체에 의한 제한, 개입, 유도 등이 필요하다. 공공주체에 의한 제한, 개입, 유도는 물론 공공복리를 실현한다는 원칙에 입각해서 이루어져야 한다. 이러한 토지소유권 개념의 내용은 각국마다 다른데 이를 표로 제시하면 다음과 같다.

<표 5> 각국의 부동산과 토지소유권의 개념

	일본	미국	영국	독일	프랑스
부동산의 개념	토지와 건물은 별개의 부동산	토지와 건물은 동일한 부동산			
토지소유권의 개념	절대적 소유권	프리홀더(상대적소유권) 리스홀더	절대적 소유권		
토지소유권과 이용의 관계	소유권 우선	이용 우선			

자료 : 野村綜合研究所, 『地價와 土地시스템』, 1988. 土地問題研究會·日本不動産研究所 編, 『土地問題事典』, 東洋經濟新報社, 1989에서 재인용.

토지소유권과 이용의 관계에서는 일본만이 소유 우선이고 다른 나라는 모두 이용 우선이다. 절대적 소유권의 국가라고 하는 독일과 프랑스에서는 왜 이용이 소유에 대해서 우선하는가. 바이마르헌법은 “소유권은 헌법에 의하여 보장된다. 그 내용 및 한계는 법률에 의하여 정해진다”(제153조 1항)고 하고,

계속해서 “소유권은 의무를 수반하고 그 행사는 동시에 공공의 복지에 봉사해야 한다”(동 제3항)고 정의했다. 이 정의는 2차대전 후 본(Bonn)헌법에 그대로 계승된다. 소유권은 절대적 자유가 아니고 그 권리의 안에 의무가 포함되어 있다. 요컨대 권리와 의무가 동시에 존재하는 체계인 것이다.

일본의 토지소유권에 관한 정의는 명치헌법(1889년)과 명치민법에서 출발했다. 명치헌법 제 27조 ‘1. 일본신민은 그 소유권을 침해당하지 않는다. 2.공익을 위해 필요한 처분은 법률의 정하는 바에 의한다.’ 명치민법제 206조 ‘소유자는 법령의 제한 내에서 자유롭게 그 소유물의 사용, 수익 및 처분을 할 권리를 가진다.’ 이 명치헌법 및 명치민법의 소유권 정의는 독일이나 프랑스의 절대적 소유권사상을 채용했으며, 명치시대의 지주적 토지소유, 기생지주제의 확립을 배경으로 하여, 이들 계급의 세력을 확보하는데 적합했다. 이 정의는 사법(私法)에서 용익권(임차권 등)에 대한 소유권 우위를 규정했다. 제2차대전 후 일본사회는 완전히 변모했지만 소유권에 대한 맥락은 법조문으로는 거의 변화하지 않았다. 헌법에서는 ‘1.재산권은 이것을 침해해서는 안된다. 2.재산권의 내용은 공공의 복지에 적합하도록 법률에 이를 정한다. 3.사유재산은 정당한 보상 하에 이를 공공을 위해 사용할 수 있다.’(제29조)고 했고, 민법은 명치민법을 그대로 답습했다. 일본은 독일이나 프랑스처럼 절대적 소유권의 국가에 속하는데 독일이나 프랑스에서는 권리와 의무의 동시존재인데 반해 일본에서는 ‘재산권은 침해할 수 없다’고 하여 권리가 앞에 나오고 다음에 ‘재산권은 공공의 복지에 따른다’고 하여 의무를 뒤에 배치함으로써 권리가 의무에 앞서는 구성이 되고 있다.

이러한 일본의 토지소유권과 독일과 프랑스 등의 토지소유권의 차이는 고도성장과 그에 따른 인구 집중, 산업집중에 의한 도시문제 발생을 계기로 드러나게 되었다. 서구 각국에서는 1960-70년대의 도시문제를 배경으로 토지소유권 중에서 건축권을 분리하고 그 자유를 부정하는 법이 제정되었다. 소유에 대한 이용의 우위를 확립한 것이다. 그러나 일본에서는 반대로 건축의 자유를 강화함으로써 소유권을 더 강화했다. 이 토지소유권의 우위를 경제적으로 본다면 여러 외국의 도시에서는 미리 도시법에 의해 ‘토지의 이용가능성’이 엄격히 규제되고 있기 때문에 토지이용의 가능성을 경제적으로 평가한 액(수익환원)의 범위 안에서 밖에 지가상승이 일어나지 않는다. 이에 대하여 일본에서는 광대한 토지이용의 가능성, 말하자면 무한의 개발가능성을 제공하고 있기 때문에 인근토지가격(거래가격), 투기, 나아가서 도시집중에 의한 공급의 팽박에 의한 가격상승 가능성 등 지가양등의 요인을 많이 포함한 구조이다. 토지소유권의 우위라고 하는 도시법의 구조는 이렇게 지가양등에 직접적인 관계를 가진다.⁴⁾

3. 한국의 토지소유권 절대주의

토지이용에 대한 토지소유권의 우위는 한국의 경우 일본과 다름없고, 일본보다 소유권 우선이 더 심하다고 할 수 있다. 우리나라에서 토지소유권 절대주의의 역사는 토지조사사업으로 거슬러 올라간다. 조선민사령은 민사에 관한 사항은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일본의 민법 등에 의하는 것으로 되어 있어서 일본의 민법이 이른바 의용(依用) 민법으로서 일제하 조선사회의 재산과 가족과 관련된 문제를 규정하고 있었다. 프랑스 민법학자 보아소나드(Boissonade)에 의해서 만들어진 일본의 구(舊)민법(1890년에 공포되어 1893년 시행되도록 되어 있었는데 이에 대하여 일본사회의 미풍양속에 맞지 않는다고 하여 반대론이 일어나 시행이 무기 연기되었다가 결국 시행되지 못하였음)은 임차권에 물권으로서의 위치를 부여했다.⁵⁾ 그러나 1899년부터 시행된 명치민법은 임차권을 채권으로 규정했다. 그 후 토지소유자가 제3자에게(위장인 경우도 많았다) 토지를 매각하고 제3자는 임차인에게 건물 회수와

4) 토지소유권과 이용의 관계에 관한 각국의 비교는 土地問題研究會 日本不動産研究所 編 『土地問題事典』, 東洋經濟新報社, 1989, pp.3-27 을 참조.

토지 명도를 요구하는 행태가 빈발했다. 이에 토지 임차인층 사이에 입법운동이 일어나서 의원입법의 형식으로 성립한 것이 「건물의 보호에 관한 법률」이다. 이 법률에 의하면 토지임차권의 등기를 하지 않더라도 임차인이 소유하는 건물의 보존등기를 해두면 신토지소유자에 대항할 수 있다는 것이었다. 1921년에는 차가법(借家法)과 함께 차지법(借地法)도 만들어졌다.

토지조사사업은 1912년 제령 2호로 공포된 토지조사령에 기초하였는데 토지조사령의 내용은 토지를 조사하고, 소유자를 사정(査定)하고 재결(裁決)하는 것이었다. 사정은 토지소유자로 하여금 신고를 하게 하여 사정했다. 소유권의 신고업무와 신고서의 접수권과 사정권을 갖고 있었던 것은 각 지방의 행정기관장을 위원장으로 하여 지반관청의 하급관리, 면 동 이장, 지주총대로 구성된 지주위원회였다. 여기서 지주총대의 역할은 토지조사요원에 대한 뒷바라지에 불과하였고, 사정을 주도한 것은 일제 총독부 행정기관이었다. 재결은 토지소유권의 사정에 불복하는 자를 위한 일종의 구제절차였는데 사법기관에서 한 것이 아니고 행정적 처분으로 하였고, 모든 절차가 무장한 헌병경찰이 동원된 가운데 이루어졌다. 이것은 토지조사사업에 대한 농민들의 저항이 강하였음을 의미한다고 할 수 있다. 조선에 있는 전답의 소유 내지 이용구조가 일제가 예정하는 이른바 근대제도만으로는 정리할 수 없는 다원적인 것이었음을 입증한다.

한국에서는 18세기 이래 지주와 소작인 사이에 신분적 종속관계가 없었으며, 또한 지주의 권리가 강하게 제한되는 이른바 영구적인 소작관계가 존속하고 있었다. 이러한 것을 특수소작으로 부를 수 있는데 이 특수소작제도는 처음에는 궁방전이나 역둔토에서 발생하였다가 점차 사유지에까지 확대되었다. 이러한 것들은 일제의 한국강점을 전후하여 취해진 갖가지 법적인 조치로 강제로 소멸되었고, 남은 것들은 식민지시대의 각종 조작으로도 손을 대기 어려운 초기에는 정무총감도 타인의 미간지를 지주의 승낙을 얻어 개간하여 영구히 소작권을 취득하는 관습이 있다고 하는 등 그 관습성을 인정할 정도이다. 토지소유자의 권리를 소작인으로부터의 공조징수권으로까지 축소시킨 이 관습상의 물권이 얼마나 강하였는가를 알 수 있다. 소작인은 소작권을 자유로 처분할 수 있었고, 지주가 바뀌어도 소작권자는 영향을 받지 않으며, 소작권은 영원히 상속되며, 토지소유권자라도 이 소작권을 돈으로 사들이지 않으면 없앨 수 없었는데 '소작인은 소유권자의 매수에 응하지 않을 수 있다'는 정도였다. 소작권의 가치는 그 권리가 설정된 토지의 가치와 대략 동일하며, 그 두 가지 가격을 합산한 것이 보통 토지의 가격과 같았다(당시의 조사기록에 의함). 예컨대 압록강 하구의 밭을 왕자제지회사가 사들일 때도 지주에게는 그 대가의 3분의 2만 주고, 나머지 3분의 1은 소작인에게 주었다고 한다. 이 특수소작은 통일적인 명칭도 없이 원도지, 전도지, 도지, 중도지, 영세(永費) 등으로 지역마다 달리 불리웠다. 식민지 당국은 일괄적으로 소작권으로 이름을 붙였고, 결국 당시의 관례와 학설에 의해 관습물권으로서의 성격은 부정당하고, 일본민법상의 기간제한이 있고, 소작인의 권리를 크게 축소시킨 영소작권으로 흡수되어 버렸다.

임대차는 임대인이 임차인에게 어떤 물건의 사용 수익을 시킬 것을 약속하고 임차인이 임대인에게 임차료를 지불할 것을 약속함으로써 성립하는 계약이다(민법 618조). 임대차계약은 채권으로서 물권이 우선된다. 가옥임대차에는 전세라는 방법도 있는데 부동산의 이용권자의 지위를 불안정하게 하고 사회적으로 커다란 문제가 되었으므로 임차인의 이용권을 강화하기 위해 주택임대차보호법, 상가임대차보호법 등의 특별법으로 임차권의 강화가 부분적으로 이루어지고 있다. 그 내용은 소유자가 바뀔 때의 새 소유자에의 대항력 부여와 존속기간의 보장, 일정액까지의 보증금 반환 등이다. 부동산 임대차는 등기함으로써 제 3자에게 효력이 있고 이렇게 되면 임차권에 자유로운 양도성이 없다는 것을 제외하면 거의 물권에 가까운 것이 되었으므로 부동산 임차권의 물권화라고 부르고 있다.

5) 土地問題研究會 日本不動産研究所 편 『土地問題事典』, 東洋經濟新報社, 1989, 31면; 정봉휴, 『역사속의 민법』, 과학교육사, 1994.

4. 토지·주택 공개념 도입 정책의 경과

이렇게 토지는 시장기구에 맡겨 두면 지대, 지가의 상승에 의해 여러 부작용을 초래하므로 토지에 대한 공적 규제가 필요한데 그 방법은 '공적 소유'와 '공적 이용', 그리고 '사적 소유와 이용에 대한 공적 규제'로 나눌 수 있다. 여기서 제기되는 것이 토지공개념이다. 토지공개념이란 토지의 공익성과 사회성을 강조하는 개념으로서 토지소유권에 대해 그 자체의 성격상 제한가능성을 가진 권리로서 인식하려는 사고라고 할 수 있다. 토지소유권은 점유·사용·처분권을 포함하는데 토지공개념이란 소유권은 인정하는데 사용권과 수익권 나아가서는 처분권까지도 국가가 관리하겠다는 것이다.

1980년대 말의 지가폭등 사태를 겪으면서 국가도 총자본의 입장에서 토지공개념 도입 등 토지투기 억제정책을 폈다. 토지정책에 대한 토지공개념연구위원회의 문제의식은 토지로 인한 불평등요소를 제거하는데 있었다. 즉 이제까지의 토지정책이 효율성과 생산성을 주된 이념으로 삼았다면 이제부터는 계층간, 개인간 부와 소득의 분배기능으로서의 토지정책이 부각되어야 한다는 것이다. 당면한 토지문제로서는 소유의 편중과 서울 등 외지거주인의 토지보유문제를 들었다. 그리고 해결책은 토지의 수급체계를 재조정하여 토지의 활용도를 높이는 한편 토지에 대한 투기적 가수요를 제거하고 소유의 편중을 시정하여 안정된 토지수급시장을 유지하는 것에 두었다. 토지정책의 목표는 효율적 이용, 지가의 안정(투기의 억제), 토지보유의 저변 확대에 둔다. 공개념의 확대방안으로는 토지의 소유제한(택지소유상한에 관한 법률로 나타남), 토지거래의 규제(토지거래 허가 및 신고제), 개발이익의 환수제도(개발이익 환수를 위한 토지초과이득세법으로 구체화), 기업에 의한 토지투기억제대책 등의 네 가지를 들었다. 정부가 토지공개념 도입을 앞장서서 시도한 것은 부동산투기의 만연이 생산적 투자를 저해하고 계층간 격차를 확대시켜 체제를 불안정하게 하는 요인으로 되었다는 인식을 가졌기 때문이다.

1989년에 국회에서 통과된 '택지소유 상한에 관한 법률', '개발이익 환수에 관한 법률' 등은 공적소유의 실현 대신에 사적 소유권 이용의 이득에 대한 조세징수 증대가 그 핵심적 내용으로서 명백한 한계를 갖는다.⁶⁾ 우선 택지소유 상한제의 경우 소유상한이 5대도시는 2백평, 중소도시는 3백평으로 너무 넓으며, 또 무엇보다도 소유상한 초과면적을 소유하고 있을 때 2년 이내에 처분하지 않을 경우에 부과되는 초과소유 부담금은 공시지가를 기준으로 연간 6%로서 과거의 지가상승분에 비해서 소액에 불과하고 택지소유자는 이것을 낸 후 토지구입자에게 이것을 전가할 수 있다. 또 이것은 택지의 과다소유를 억제한다는 소극적 목적만 있을 뿐 토지나 집이 없는 사람에게 토지와 주택을 보장해준다는 적극적 목적과 방법은 불분명하다. 개발부담금제와 개발이익세제의 경우에도 토지소유자가 사적 소유의 힘을 이용하여 부담금이나 세금을 토지구입자나 세입자에게, 또는 토지소유자가 생산하는 재화와 서비스 가격의 인상으로 소비자에게 전가시킬 수 있으며, 결과적으로 물가양등과 토지투기만 더욱 부채질할 가능성이 있는 것이다. 결국 노태우 정부의 토지공개념 확대 도입은 토지문제로 인해 발생하는 민중들의 생존권 위기를 해소하는 것이 아니라 토지투기의 결과 생길 수 있는 자본축적의 장애, 정치적 불안정을 사전에 예방하는 것을 목표로 한다. 따라서 그 정책수단도 극히 미봉적이어서 독점재벌에 의한 토지의 독점적 소유가 아니라 극히 부분적인 택지의 과다소유만을 문제삼고, 지가폭등을 유발하는 근본적 원인

6) 노태우 정부 당시 청와대 경제수석을 지낸 민주당 김종인 의원도 2005년 7월 20일에 세계 중심의 토지공개념은 실효성이 없었다고 비판했다. 토지 및 주택소유에 대한 재산세 증과, 양도소득과 임대료수입에 대한 조세 증과는 필요한 조치이지만 공시지가가 비현실적으로 낮은 상황에서는 실효성이 없고 조세부담을 전가하거나 음성거래가 행해질 가능성이 있기 때문이라는 것이다.

을 해결하는 것이 아니라 독점적 소유에서 필연적으로 발생하는 막대한 개발이익과 자본이익의 일부를 조세로 흡수하는데 머물고 있다.

이렇게 한계가 뚜렷한 정부구상의 토지공개념 도입에 대해서조차 독점재벌들과 토지소유자는 큰 위협으로 받아들이고 '사유재산권 침해이다' 등의 이유를 달아 반발하고 정치인들은 이들의 이익을 대변하는 행태를 보였다. 토지공개념 도입의 전제조건이 될 공시지가의 현실화도 중산층의 세금부담가중과 조세저항 가능성을 이유로 행정당국의 반대에 부딪쳐서 지지부진한 실정이다.

정부의 토지공개념 확대도입정책이 발표된 후 「경제정의실천 시민연합」은 토지에 대한 경제적 정의로서 다섯가지 원칙⁷⁾을 제시하고 토지에 대한 세금부과 강화를 기본으로 하면서 토지소유 제한제도를 병행하고 근본적으로는 국토의 계획적 이용으로 토지를 적절히 공급하고 대도시화를 억제하여 지나친 토지수요를 억제하는 것을 내용으로 하는 대안을 발표했다. 구체적으로는 토지공개념 관련 3개 법안의 강화 즉 소유제한 대상토지의 확대, 과세표준의 조속한 현실화와 종합토지세의 강화 등 강력한 세제개혁을 통한 개발이익과 토지이익의 철저한 환수를 주로 주장하고 있다. 이것은 실질적으로는 독점재벌들의 토지소유를 인정한 위에서 문제의 완화를 시도하는 정책이며 그 한계는 정부의 토지공개념 도입의 한계와 본질적으로 같다고 할 수 있다. **조세에 의한 방법은 그 부담이 결국 도시무주택 무토지 계층에 전가되게 되거나, 과표현실화를 · 세율 · 특정과세대상에 대한 예외조치 등으로 한계를 가지고 있다.**

1989년 정부의 토지공개념 제도 도입은 세제를 중심으로 했다는 한계와 토지소유자의 저항으로 실효성을 거두지 못했다. 「토지초과이익세 제도」는 각종 개발사업의 시행, 기타 사회경제적 요인으로 인해 유희토지의 지가가 평균 지가상승률의 150% 이상 상승할 경우 그 소유자가 얻는 토지초과이익을 세금으로 환수하는 제도로서 유희토지 등의 소유지에 대해 3년 단위로 과세하며 지가상승액의 30%(100만원 이하), 50%(1000만원 초과)의 세금을 물렸다. 1993년 이후에는 과세실적이 없다. 토지초과 이익세제에 대해 1994년 7월 29일 헌법재판소는 목적의 정당성은 인정하면서 입법기술상의 이유를 들어 헌법불합치(한정합헌) 판결을 내렸다. 이에 따라 1994년 12월 22일 법개정이 이루어졌으나 1998년 12월 부동산정책 활성화시책의 일환으로 폐지했다. 그러나 지가상승분의 공적 환수를 위한 정책수단이 결여되는 문제를 초래하게 되었다. 헌법재판소는 논란이 된 미실현 이익을 과세대상으로 하는 것은 논란의 대상이 아니라고 했다. 그러나 입법기술상 국민에 대한 납세의무의 부과 여부 자체가 입법권에 의한 아무런 통제 없이 행정권에 의하여 좌우되도록 한 것이 헌법상의 위임원칙 및 조세법률주의와 충돌한다고 본 것이다. 즉 토초세법 상의 기준시가는 국민의 납세의무의 성부 및 범위와 직접적인 관계를 가지는 중요한 사항이므로 이를 하위법규에 백지 위임하지 아니하고 그 대강이라도 토초세법 자체에서 직접 규정해 두어야만 함에도 불구하고 토초세법 제 11조 제2항이 그 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨두고 있는 것은 헌법상의 조세법률주의에 위배되었다는 것이다. 또한 전국의 표준지 수가 적어 표준지 선택의 폭이 지나치게 좁고, 개별 토지 지가의 조사 산정업무를 전문적 지식이 없는 하부 행정기관의 공무원이 담당하도록 되어 있는 현행의 행정실태 하에서는 토지초과이익 계측수단의 구조적 미비

7) 첫째, 누구나 주거에 필요한 최소한의 토지를 보유할 권리가 있다.
둘째, 토지는 생활과 생산을 위해서만 사용되어야 하며 재산증식의 목적으로 소유되어서는 안된다.
셋째, 토지투기를 척결하여 땅값을 안정시켜야 한다.
넷째, 토지로부터 발생한 불로소득은 사회에 환원되어야 한다
다섯째, 토지는 본인명의로 거래되어야 하고 등록되어야 한다.

점으로 인해 토초세가 이득에 대한 과세가 아니라 원본에 대한 과세로 되어버릴 위험 부담률이 높아져 결국 헌법이 보방하고 있는 국민의 재산권을 부당하게 침해할 개연성이 크기 때문에 이에 대해 개선책을 촉구한 것이다. 또 헌법재판소는 토초세는 어느 의미에서 양도소득세의 예납적 성격을 띠고 있음에도 불구하고 굳이 토초세의 세율체계를 단일비례세로 한 것은 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해하는 것이라는 지적도 하고 있다.

「택지소유상한제도」는 가구당 200평 이상을 소유한 택지소유자에게 2년 이내에 처분을 요구하고 불이행시 7%(주택 부속토지), 11%(나대지)의 세금을 부과하고 법인은 원칙적으로 택지를 소유할 수 없도록 한 제도이다. 1998년 하반기에 폐지되었고 1999년 4월 29일 헌법재판소의 위헌 결정을 받았다. 그러나 그 판결내용을 들여다보면 택지소유상한을 정한 것 그 자체가 위헌판결을 받은 것은 아니다. 1999년 4월 29일 헌법재판소는 택지소유상한제 위헌소송에 대해 택지소유 상한에 대해 ‘입법 목적 자체, 즉 택지소유 상한이 필요하고 법으로 규정하는 것 자체는 위헌이 아니며, 다만 200평이라는 소유상한과 처분 불이행시 지가의 4-11%에 이르는 부담금을 매긴 것이 수단의 적정성과 권리의 최소 침해성을 갖지 못해 입법목적에 비해 침해받는 사익이 과도하기 때문’이라는 이유로 위헌판결을 내렸다. “택지의 사회적 기능, 택지소유권의 사회적 심각성, 도시에서의 택지 및 주택문제의 심각성 등을 종합하여 판단할 때, 택지소유 상한제도 그 자체는 국민이 받아들여야 하는 사회적 제약의 범위를 넘는다고 볼 수 없고, 재산권의 제한을 통하여 공익의 비중과 택지소유 상한제도에 의해 발생하는 토지재산권의 침해 정도 사이에 적정한 비례관계가 성립한다고 보이므로 법익균형성의 요건이 충족되었다고 할 수 있다.” 그러나 “소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 일률적으로 200평으로 소유상한을 제한함으로써 어떠한 경우에도, 어느 누구라도 200평을 초과하는 택지를 취득할 수 없게 한 것은 적정한 택지공급이라고 하는 입법목적 달성을 위하여 필요한 정도를 넘는 과도한 제한으로써, 헌법상의 재산권을 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라고 할 수 있다.” 또한 소유상한을 초과하는 택지에 대한 처분 및 이용 개발의무를 이행하지 않을 때 부담금을 부과하는 것도 위헌은 아니라고 하였다. 다만 “10년만 지나면 그 부과율이 100%에 달할 수 있도록 아무런 기간의 제한도 없이 매년 택지가격의 4% 내지 11%에 해당하는 부담금을 계속적으로 부과할 수 있도록 하는 것은 짧은 기간 내에 토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져오는 것이 되어 재산권에 내재하는 사회적 제약에 의하여 허용되는 범위를 넘는 것이다”라고 판시하여 원본 침식 가능성을 고려하지 못한 법제의 기술적인 사항을 문제로 삼은 것이다(김용창, 2004).

「개발이익환수에 관한 법률」에 따라 택지개발, 공단조성, 골프장 건설 등 29개 개발사업에 대해 개발이익의 일정비율을 부과하는 「개발부담금 제도」는 이것은 개발이익의 일부만 부과하는 것으로 토지소유자에게 큰 부담이 되지 않으므로 토지 공개념 도입의 의의가 약하다. 「개발부담금제도」는 1998년에 법을 개정하여 1999년말까지 한시적으로 시행이 유보되었다가 2000년 이후 부과율을 50%에서 25%로 인하하여 재시행한 후 2002년 초에 수도권 이외 지역에서 경제활성화를 이유로 시행을 중지했고, 수도권도 2004년 1월이후 시행이 중단된 상태이다. 그동안 택지초과소유부담금은 1997년까지 55,691건에 대하여 1조 3천5백81억원을 징수하였고, 개발부담금은 1998년 4월말 현재 8,143건에 대하여 1조 2천1백86억원을 징수하였다. 한편 토지초과이득세의 총과세실적은 99,720명에 대하여 1조 818억원을 징수하였다.

박헌주 외(1998)는 토지공개념 관련제도의 계량적 평가를 시도하였다. 첫째, 지가안정 효과는 백터

자기회귀(Vector Autoregression : VAR)모형을 이용한, 충격반응 분석에 의하면, 토지세 변동율 1% 상승은 1년후에 1.94%, 2년후에 2.12%의 자가상승을 초래하지만, 3년후에 0.91%, 4년이후 -0.48%, 5년후에 -0.95%로 영향력이 떨어져 약 7년 후에는 영향력이 0%가 되는 것으로 밝혀졌다. 즉 토지공개념 관련제도의 지가안정 효과는 매우 낮은 것으로 분석되었다. 둘째, 지니계수로 분석한 토지 소유의 불평등도는 전체적으로 많이 완화되었다. 예를 들어 개인종합합산의 경우 1990년 0.146909, 1991년에 0.126362, 1993년에 0.119482, 1996년에 0.08194로 감소되었다. 주택분 재산세에 대한 지니계수도 내려가 불평등도가 완화되었다. 그런데 토지공개념 확대시행과 주택 200만호의 건설이 거의 같이 이루어짐으로써 그 효과가 중복되었다. 실제로 1990년 이후 주거용 건축허가가 증가하고, 특히 아파트 등 공동주택의 건설이 크게 증가하여 과세대상이 늘어남으로써 지니계수의 저하를 촉진했다. 셋째, 토지이용의 효율화에 대해서는 시계열자료를 이용하여 간단히 통계분석을 행한 결과 토지세는 토지이용의 효율화에 긍정적으로 나타났다.

IV. 진정한 토지·주택 공개념 도입 정책

토지 주택 소유에 대한 공적 통제의 필요성은 토지 주택이 갖는 경제적 특성과 함께 현대적 공공복리를 중시하는 헌법상 이념에서 도출된다. 헌법 제23조 2항은 '재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다'고 명시돼 있다. 헌법 제 122조는 "국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형적인 이용 개발을 위해 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정하고 있다. 또 헌법 제123조는 "국가는 토지소유권에 대해 법률이 정하는 바에 따라 제한과 의무를 과할 수 있다"고 규정하고 있다. 투기는 재산권 행사의 공공복리에 적합하지 않기 때문에 법률적 제한이 얼마든지 가능한 것이다. 뿐만 아니라 민법 제2조는 "개인의 소유권이라도 권리는 남용하지 못한다"고 규정하고 있으며 동법 제212조에서는 "개인의 소유권이라도 정당한 이익이 있는 범위 내에서만 행사하여야 한다"고 규정하고 있다. 그리고 국토이용관리법 제 1조 2항은 "국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공동기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고, 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다"고 하고 있다.

1. 실수요자 위주의 토지·주택 수요정책

1) 국공유지 확대

토지의 국공유화 필요성에 대해서는 다음과 같이 그 정당함을 주장하는 논리가 제출되고 있다. "토지의 특성을 감안하여 일정한 형태의 토지의 국공유화가 오히려 토지소유권 절대성 제한의 이론적 귀결이다. 전국토의 국공유화는 논리적으로는 부분적인 국공유화와 질적인 차이가 아닌 양적인 차이밖에 없다고 할 수 있으나, 재원의 부족, 관리상의 문제, 사유재산제를 보장하는 헌법제도적인 문제 때문에

가능하지 않다. 국토의 균형적인 발전과 주택문제의 원천적 해결을 위해 토지의 부분적 국공유화는 가능하며 공정한 토지문제의 해결을 위해 토지에 대한 부분적 국공유화는 허용된다. 여기서 말하는 국공유화는 물론 보상을 전제로 한 것이다. 그것은 재산권보장 원리의 당연한 귀결이다.”⁸⁾

이러한 맥락에서 토지법의 기본이념은 토지의 가치, 즉 경제적 수익(지대)은 사회의 발전으로 증가하므로 토지가치 중 불로소득적인 증가분은 사회에 환수하여 국민 모두 골고루 혜택을 받을 수 있는 방향으로 사용하자는 것에 있다. 토지관련 법제의 공익적 사항은 소유제한, 토지이용 규제, 토지이용 강제, 계획적인 토지개발, 개발이익 환수, 토지거래 규제, 등기의무 및 부동산 실명, 시장질서의 확립 등이며, 사익 관련 사항은 재산권 보장, 주민참가(의견제출, 의견청취), 매수청구권 보장, 보상, 이의신청, 청문, 행정소송 등이다(류해웅·성소미, 2000; 77).

토지로부터 엄청난 자본이득이 발생하는 것은 지가폭등 때문이고 지가폭등은 토지의 독과점적 소유에서 기인된다. 근본적으로 공급이 제한되어 있고 생산할 수 없는 토지를 소수의 사람이 편중되게 소유하고 있으면 이러한 독점적 소유의 힘을 이용하여 지가상승을 강요할 수 있고 이것은 곧바로 주택가격 상승과 전월세값 인상으로 연결되는 것이다. 따라서 토지문제의 해결을 위해서는 부동산가격 상승 제한, 조세징수에 의한 개발이익 자본이득의 환수 등에 의한 것으로는 명백한 한계가 있으며 그러한 불로소득의 원천인 토지소유(권) 그 자체에 대한 직접적 조치가 필요한 것이다.

토지소유권은 생존권적 소유권, 자산적 소유권, 투기적 소유권으로 나뉘어서 생각해야 한다. 중대한 문제는 인간에게 있어서 필수불가결한 유한한 토지가 투기의 대상으로서 소유되어 재벌의 자본축적 수단으로 되고 있으며, 정부 계획의 이름으로 강행적으로 이용 전환되거나 소유권 이전을 강요당하는 점이다. 이것에 대해서 농민의 농지와 시민의 택지 등의 생존권적 소유권과 이용권을 단호히 지켜내는 것이 오늘날의 가장 큰 과제이다. 이를 위해서는 토지와 주택이 더 이상 사적 자본의 이익추구의 대상이 될 수 없도록 한다는 원칙적 방향이 정립되어야 한다. 그리고 그 구체적 방안으로서 **경자유전의 원칙에 입각한 농지법에 의한 농민적 토지소유를 확립함과 동시에 토지기본법 제정으로 농지 이외의 토지를 국공유지화하는 조치가 강구되어야 한다.** 노동자들이 요구하는 공공임대주택의 대량 공급과 산업자본가를 위한 공장용지의 원활한 공급을 위해서는 국공유지가 많아야 한다. 도시 토지가 국공유화되면 사적 매매에 의한 투기가 근절되어 지대부담이 감소 내지 철폐되어 사회는 큰 이득을 얻게 된다.

토지국유화가 사유재산권 부정으로서 자본주의 기본질서를 위협하는 것이 아니냐는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이론적으로 토지국유화는 자본에게 필요한 조치이고 역사적으로도 급진적 부르주아들은 토지국유화를 요구해왔다. 토지국유화는 토지소유의 독점=지대를 지양하는 것을 의미한다. 여기에는 절대지대를 폐절하는 부르주아적 토지국유화와 차액지대를 지양하는 전인민적 소유의 두 가지 범주가 있지만 후자가 최종형태이다. 부르주아적 토지국유화는 자본주의가 발전해서 농업부문까지도 장악하기에 이르면 농업자본가는 봉건적 지주 및 근대적 지주의 토지소유 독점에서 생기는 절대지대를 폐절하고 또 차액지대부분을 자기에 이전하는 것을 통해 이윤을 확보 내지 증대시키려고 한다. 이러한 이유에서 지주의 사유지를 국가 공공단체의 소유로 이전하려는 여러가지 이론이 나왔는데 리카아도의 지대학설 이전과 이후에는 이론적 근거가 다르다. 예컨대 18세기말의 영국의 토지공유론자 스펜스와 페인은 지주의 토지소유를 논란하고 그 독점이 그들에게 주는 불로소득=지대를 국가·공공단체(교구 등)에 집중시키려고 하지만 그 주장의 근거는 토지는 본래 인류의 공동재산이라고 하는 록크류의 자연법사상에서 찾았다. 이에 반해 19세기 후반의 토지사회주의자, J.S. 밀, 헨리 쥘지, 윌레스는 지대가 지주자신의 노동 및 비용부담에 의해서 발생한 것이 아니라 일반적으로 경제사회의 발전에 수반해서 생기는 불로소득이라고 하는 리카아도 지대이론의 결론을 원용하여 토지독점의 폐지에 의해서 노동자계급의 궁핍상을 해결하려고 생각했다. 이렇게 자본주의의 원활한 발전을 위해서도 토지국유화가 주장되었지만 다만 토지

8) 민경식, “토지공개념에의 헌법적 접근”, 『인권과 정의』, 대한변호사협회, 1989. 7.

라고 하는 하나의 생산수단에 대한 사유의 부정이 생산수단 일반에 대한 부정으로 이어질 위험성 때문에 자본주의 하에서는 자본가계급에 의해서 전면적으로 추진되기 어려웠을 뿐이다.

자본주의하에서 부분적으로 도시 토지 국유화를 실시하고 있는 나라도 있다. 싱가포르의 경우 7할 정도가 토지가 국유지이다. 선진 자본주의 국가들도 국공유지의 비율이 30-50%에 달한다. 우리나라는 국공유지 비율이 30%로 낮은 편이다.

<표 6> 각국의 소유주체별 토지소유 현황

(면적 기준, %)

	국·공유			민간			기타	연도
	중앙정부	지자체	합계	법인	개인	합계		
일 본	27.7	6.9	34.6			65.4		1993
미 국	29.2	6	35.2			64.8		1989
영 국	4.4	11.0	15.4	19.1	65.5	84.6		1985
프랑스	19	13	32	14	54	68		1993
구서독	2.8	24	32.8	3.1	64.7	67.8	5.1	1973
스웨덴	21	2	23	26	42	68	9	1993
한 국	22.8	7.0	29.8	5.0	57.4	62.4	7.8	2003

주: 기타는 중증, 종교단체 등 비법인 민간인단체 및 기타를 말한다

자료: 김영표·권태형, 1995, 『국공유지 관리 및 효과적 활용방안』, 국토연구원

① 국공유지 확대

한국의 경우 국공유지 면적 비율은 2004년 현재 30%로 낮고 그것도 오지에 있는 산림 등에 집중되어 있고, 도시 시가지에서 국공유지는 거의 없는 편이다. 국가가 소유, 관리하고 있는 국유지는 2004년 말 현재 22,833km²로 국토 면적의 22.9%를 차지하고 있으며, 이는 2000년(22.3%) 이후 거의 변하지 않았다. 2004년 현재 국유지 가액은 81조386억원으로 2005년 사유지(국공유지 및 비과세 제외 전체공시) 총액 2176조원의 4%에 불과했다. 전체 국유지의 대부분은 행정재산이고, 나머지 보존재산과 잡종재산으로 국유지의 대부분은 임야이기 때문이다. 수익재산인 잡종재산은 2000년의 6억9080만평에서 2004년 5억1826만평으로 오히려 감소했다. 지방자치단체가 관리하고 있는 공유지는 2004년말 현재 6,845km²로 국토면적의 6.9%를 차지하고 있다. 가액으로는 122조 9119억원이다. 2000년의 6,647km²에서 미미하게 증가했다. 대지는 102km², 30조원, 임야가 4,984km², 9조5197억원, 기타가 1,374km², 73억 3656억원 등이다.

<표 7> 최근 5년간 국유지 면적 현황 (단위 : 만평)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
행정재산	377,127	381,958	388,845	395,603	401,088
보존재산	22,642	23,756	24,078	24,912	26,310
잡종재산	69,080	64,940	59,479	54,724	51,826
합 계	468,849	470,654	472,402	475,239	479,224

주: 상기 자료는 매년 국회에 제출하는 「국유재산 증감 및 현재액 총계산서」에서 추출한 자료임
 자료: 재정경제부, 국유재산 자료, 2005.

<표 8> 최근 5년간 국유지 가액 현황

(단위 : 억원)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
행정재산	671,350	671,344	629,418	628,274	617,483
보존재산	40,424	40,041	40,487	41,879	40,490
잡종재산	150,234	144,080	140,921	138,038	152,413
합 계	862,008	855,465	810,826	808,191	810,386

주: 상기자료는 매년 국회에 제출하는 「국유재산 증감 및 현재액 총계산서」에서 추출한 자료임
 자료: 재정경제부, 국유재산 자료, 2005.

따라서, 공공용도로 사용할 가용 토지가 절대적으로 부족한 현실이다. 국공유 가용 토지의 부족은 정부가 공공주택을 원활하게 공급할 정책의 장애가 되고 있다. 주택의 공급은 가용토지의 일부분인 택지의 공급이 전제가 되어야 하는데, 현재의 상황은 민간보유 토지 보상하여 수용하여 택지를 조성하거나 그린벨트를 해제하여 택지로 변경하고 있는 상태이다. 이미 가격이 큰 폭으로 상승한 민간보유 토지에 대한 수용이나 재건축과 재개발을 통한 택지의 공급은, 수용되는 토지에 대한 보상금액이 주택의 건설비용에서 큰 비중을 차지하는 만큼 저렴한 주택공급에 부정적 영향이 매우 크다. 또한 그린벨트를 해제하고 택지를 조성하는 것은, 그나마 공공복리의 목적으로 이용을 규제하여 왔던 녹지부분을 개발함으로써 환경훼손과 보존영역의 축소라는 단점이 있는 방법이다.

그러므로 현재의 전체 가용토지에 대한 국공유 비율을 장기적 정책으로써 높일 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 이를 위해서 민간보유분 토지에 대하여 국공유 토지로 자연스럽게 전환할 수 있는 제도의 도입이 시급하다. 택지소유의 상한을 정하고 상한이상의 토지 보유분에 대하여 국가나 공공이 선매수할 수 있는 토지선매제 등을 정책 실행 수단으로서 고려하여 합리적인 기준으로 국공유 보유 토지 비율을 높여야 한다.

② 토지기본법 제정

국공유지 확대와 소유에 대한 이용의 우위 원칙을 규정하기 위하여 「토지기본법」을 제정한다. 토지기본법은 토지에 대한 국민의 공통인식을 확립하고 이를 바탕으로 토지정책의 기본방향을 확립하는 법률이다. 토지기본법은 토지공개념을 바탕으로 둔 관련시책을 제도적으로 정착시키고, 미래지향적인 토지정책을 모색하기 위해 필요하다. 토지기본법은 토지정책의 기본원리로서 공공성, 사회성의 확립과 국민생활안정, 공평부담과 공평 배분의 원리 등을 규정하고, 토지국공유제의 원칙을 명확히 하고 사유토지에 대한 제반 공적 규제의 내용을 규정해야 할 것이다(류해웅, 1999).

일본에서는 부동산 버블이 크게 문제가 되고 있었던 1988년에 토지기본법을 제정하였다. 3장 부칙 20개조로 된 토지기본법은 초지관련법상 토지에 관한 헌법적 존재라고 할 수 있다. 토지기본법은 토지의 기본이념으로 '토지에 대한 공공복지의 우선', '적정한 이용 및 계획에 따른 이용', '투기적 거래의 억제', '가치의 증가에 수반되는 이익에 따른 적절한 부담'을 규정하고 있다. 그리고 이를 실현하기 위해 국가 지방공공단체, 사업자 그리고 국민의 책무를 규정하고 있다. 토지에 관한 기본시책으로 토지이용 계획의결정, 적절한 토지이용의 확보를 도모하기 위한 조치, 토지거래의 규제 등에 대한 조치, 사회자본 정비에 관련하는 이익에 부응하는 적절한 부담, 세제상의 조치, 공적 토지평가의적정화, 조사의 실시, 시책의 일체성 확보 및 행정조직의 정비 등을 규정하고, 그리고 토지정책심의회를 설치하고 매년 국회에 연차보고서를 제출하도록 하고 있다.

③ 토지수용제도의 개선

토지수용제도가 있지만 토지수용 후 매각절차를 밟음으로써 토지공유제를 위한 제도로 기능하지 못하고 있을 뿐만 아니라 매각 차익을 획득하는 수단으로 변질 운용되어 왔다. 토지수용법을 토지공유제의 제도적 기초가 될 수 있도록 개선해야 한다. 특히 수용토지의 공급관련 규정에서 불가피한 경우를 제외하고는 매각을 제한하는 동시에 토지공유에 기초한 장기임대제를 채택해야 한다.

국공유지를 확보하는 방법은 농지 등을 매수하는 경우 팔지 않고 보유하고 있으면서 직접 개발하거나 민간에 임대해주는 것이다. 국공유지로 수용할 경우 보상지가는 현재의 지대를 기초로 한 이론적 지가로 보상하고 투기적 가격상승분은 보상하지 않도록 한다. 이렇게 함으로써 투기적 이익의 특권적인 향유를 전제로 형성되어서 많은 거품이 포함된 현실지가를 현실에서의 지대(임대료)를 이자율로 자본환원한 가치인 이론지가로 하향 안정화시킬 수 있다.

그린벨트제 개선: 그린벨트 해제시 개발행위 제한과 병행하여 토지주택 선매수제 도입

④ 국공유지 관리제도의 개혁

2) 1가구 1주택 소유/ 택지소유 제한

투기적 수요를 억제하기 위해서는 재산세와 종합토지세의 과세표준 현실화 등을 통한 세금 징수 강화는 물론 시행해야 하지만 이것만으로는 한계가 있다. 근본적으로는 개인이 소유할 수 있는 주택수를 제한해야 한다. 1가구 1주택만 소유를 허용하고, 2주택이상의 소유를 제한한다. 또 이에 상응하여 택지소유도 적절한 규모 이내로 제한한다.

왜 1가구 1주택이어야 하는가. 주택의 무제한 소유 허용이 부동산투기의 가장 큰 원인이기 때문이다. 실수요가 아닌 가수요, 투기적 수요를 불러일으킨다. 실제로 김대중 정권 하에 부동산가격 폭락과 미분양사태 급증 등으로 건설업체가 도산하는 등으로 어려움에 처한 건설 경기를 활성화시켜주기 위해 한 가구가 여러 채의 주택을 쉽게 분양받을 수 있게 허용한 후부터 부동산투기 주택 열풍이 가속하기

시작했다. 신규 주택을 분양할 경우 무주택자에게만 청약할 자격을 주는 경우 집값이 폭등할 수 없다.

① 합리적인 주택 소유/ 택지소유 상한 기준 설정

첫째, 주택 소유 상한 기준에 대해서 타당한 예외를 인정한다. 1가구 1주택을 기본으로 하더라도 다음의 경우에는 관련 주택당국의 허가를 얻어 2주택 소유를 허용한다.

- 학업, 취업, 질병치료 등 생활상의 필요가 있을 경우(다만, 사유가 종료한 경우에는 일정한 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)
- 문화재 내지 제사 등의 이유로 보유할 필요성이 있는 주택
- 영농 또는 영어의 목적으로 취득한 귀농주택
- 주말농장용 주택
- 일정면적 이하이거나, 기준시가가 일정액수 이하인 경우(이 경우 목적을 불문하고 2주택을 취득할 수 있기 때문에 규제가 용이함)
- 상속받은 주택(일정 기간이 지나면 처분의무를 지고, 이에 대한 부담금 부담)
- 기타 적절한 사유가 있을 경우 관계 주택당국의 허가를 얻어서

둘째, 택지소유 상한의 경우, 형평성을 고려해 1주택이라고 하더라도 처분의무는 부과하지 않더라도 저율의 부담금을 부과한다. 소득세법 상 고가주택으로서 부지가 일정면적 이상(예컨대 400평, 또는 해당 지역 평균 택지면적의 3배)인 경우에는 그 부지의 초과부분에 대해서 부담금 부과(자가주택에 대해서는 부담금의 요율을 낮은 것으로 적용)

② 기존 보유자에 대한 합리적 규제

- 기존 2주택 이상 보유자에 대해서는 택지소유상한에 관한 법률의 예처럼 유예기간을 두고 처분하도록 하고 유예기간을 지날 경우 부담금을 부과하되 그 부담금의 세율이 과도하지 않아 원본을 잠식하지 않도록 약 3~5% 정도로 한다. 2주택 소유자는 5년의 유예기간을 두고, 3주택 이상 소유자에 대해서는 2년간의 유예기간을 두고 처분하도록 한다.

- 처분할 경우 양도소득세 부과시 부담금 부과분을 공제한다. 또는 양도소득세 세율 인하 또는 보유세 인하 등 혜택을 부여한다. 일정 기간이 지나 계속 보유하는 경우에는 양도소득세 세율을 높여 적용한다.

- 기간 중 매각하지 못한 주택에 대해서는 주택소유자가 요청하는 등 필요가 있을 경우 정부가 공사가격으로 이것을 매입한다. 보상은 분할 보상으로 한다.

③ 신규 분양 무주택자에 한정, 분양권 전매 및 재당첨 금지

1가구 1주택을 실현하기 위해 우선 신규 주택 구입자격을 무주택자에게 한정하도록 한다. 공공주택의 경우는 물론이고 민간주택의 경우에도 신규 분양은 무주택자에게만 허용해야 한다.

주택 분양권 전매 금지를 일부 투기지역에서만이 아니라 전국적으로 전면적으로 시행해야 한다. 임대사업자에 대한 세제 등 제반 혜택을 폐지해야 한다. 20호 이상의 공동주택에서 세입자들의 권익을 대표할 수 있도록 입주자(임차인)대표회의의 민주적 구성과 권한을 강화해야 한다.

재당첨 금지를 공공택지 내 아파트뿐만 아니라 모든 평형의 아파트를 대상으로 시행해야 한다. 재당첨 금지제도는 아파트를 분양받으면 일정 기간 다른 아파트에 청약(당첨)할 수 없도록 제한하는 수단이다. 정부는 2005년 3월부터 분양가상한제가 적용되는 공공택지 내 전용 25.7평 이하 아파트에 한해 △과밀억제·성장관리권역은 당첨 후 10년 △기타 지역은 5년간 다른 아파트를 분양(순위 내 청약)받을 수 없도록 했다.

주택 거래는 공공주택 보유자는 이사할 경우 주택공사가 환매하도록 한다. 민간주택의 경우 1가구 1주택 소유자의 주택 거래는 자유롭게 허용하되, 다주택 소유자에 대해서는 주택거래 허가제를 도입한다.

④ 1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입의 합헌성

1가구 1주택 소유제한/ 택지소유 상한제 도입이 헌법에 위배되는 것이 아니냐는 문제 제기가 있을 수 있다. 그러나 지금까지의 관련 헌법 판례를 분석해보면 소유제한의 방법을 합리적으로 하면 합헌의 범위 내에서 이 제도를 도입할 수 있다. 자세한 내용은 아래 분석자료를 참고할 수 있다.

** 1가구 1주택 소유제한/ 택지 소유 상한제 도입의 합헌성

1. 현행 헌법의 내용

현행 헌법은 모든 국민의 재산권은 보장하면서, 그 내용과 한계는 법률로써 정하도록 하고 있다. (제22조제1항) 내용과 한계는 법률로써 정하도록 하면서도 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다는 의무조항(제22조 제2항) 또한 두고 있다. 그리고, 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하도록 되어있다.(동조 제3항) 그 외 토지에 대해서는 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다고 되어 있으며(제120조 제2항), 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다.(제122조 제2항) 토지에 대해서는 특별한 규제가 가능함을 규정하고 있다. 특히, 주택개발정책 등을 통하여 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다는 조항 또한 두고 있다.(제35조 제3항)

그러나, 재산권도 국민의 기본권이기 때문에 이에 대해서 제한을 가하기 위해서는 기본권제한의 일반조항인 헌법 제37조 제2항의 기준에 또한 부합하여야 한다. 재산권의 범위를 법률로써 정하도록 하고

있지만, 여전히 제37조 제2항도 적용된다고 보는 것이다. 헌법 제37조 제2항은 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해할 수 없도록 하고 있다.(제37조 제2항)

헌법재판소는 다수의 판례에서 제37조 제2항을 다음과 같이 해석하고 있다. 첫째, 기본권을 제한하기 위해서는 입법목적이 정당하여야 한다(입법목적의 정당성). 즉, 입법목적이 국가안전보장, 질서유지, 공공복리에 해당하는 목적이어야 한다는 것이다. 둘째, 수단이 목적에 적합하여야 한다는 것이다. 즉, 수단이 목적 달성을 위해서 아무런 관련이 없는 경우는 위헌이 된다는 것이다(수단의 적정성). 셋째, 수단이 기본권을 침해하더라도 최소한만 침해하여야 한다는 것이다(침해의 최소성). 넷째, 최소한만 침해하더라도 달성하려고 하는 목적 내지 공익의 실현이 침해하는 권리와 적절한 비례관계가 있어야 한다는 것이다(법익의 균형성).⁹⁾ 이는 독일에서 발전되어 온 이론으로 헌법재판소는 법률에 대하여 위헌을 할 때 대개 이 네 가지 기준에 의하여 판단하고 있다.

2. 헌법재판소 판례의 해석

(1) 토지에 대한 헌법재판소의 일반적인 입장

헌법재판소는 토지공개념 등 토지관련 사건에 대해서 구체적으로 어떠한 입장을 보여왔는지 검토해보자.

토지에 대해서는 헌법 제122조 등을 근거로 광범위한 제한이 가능한 것으로 해석해 왔는데, 헌법재판소는 “토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철될 것이 요구된다”¹⁰⁾고 판시하였고, “입법자는 중요한 공익 상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용한 권리를 제한할 수 있다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지재산권의 강한 사회적 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대해서는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다”¹¹⁾고도 판시하였다.

(2) 택지소유상한에 관한 법률 위헌심판¹²⁾

택지소유상한에 관한 법률에 대해서는 헌법재판소는 위헌결정을 하였다.

헌법재판소는 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 넘는 택지를 소유하고 있지 않은 경우와 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 넘는 택지를 소유하고 있는 경우를 나누어서 판단하였다. 첫 번째의 경우는 주로 수단의 최소침해성에 반하여 위헌이라고 결정하였다.

이러한 취지에 택지소유상한에 관한 법률에 대해서도 택지의 소유한계를 정하는 입법목적은 실수요자

9) 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214등

10) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13

11) 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214)

12) 헌재 1999. 4. 29. 94헌바37

가 아님에도 지가상승을 기대하고 토지투기 등의 목적으로 토지를 필요 이상으로 보유함으로써 실수요자의 토지소유와 이용을 가로막는 사회적, 국민경제적으로 유해한 행위를 방지하여 궁극적으로 택지의 적정한 공급을 가능하게 하고, 이로서 국민의 주거생활의 안정을 꾀하고자 하는데 있다고 하면서 이는 헌법 제35조 제3항의 주택개발정책을 통한 국가가 국민의 쾌적한 주거생활을 보장할 권리와 헌법 제122조의 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보존조항에 비하여 목적은 정당하다고 판단하였다.

수단의 적정성에 대해서는 규제대상을 택지로 제한함으로써 사무실이나 점포 등과 같은 비주거용 건축물이 건축되는 경우에는 아무리 불필요한 것이라고 하더라도 규제할 수 없기 때문에, 부담금의 부과를 피하기 위하여 나대지를 불필요하게 비주거용 용도로 저밀도 개발을 하거나 기존의 택지를 다른 용도로 전용을 하는 등의 현상을 초래하는 결과 택지의 공급촉진이라는 목적이 제한적으로 가능하다는 점을 지적하기는 하나, 이는 정책수단 선택의 문제로써 수궁하면서도 규제대상 토지를 택지로 제한하는 것의 문제점은 택지소유의 상한이나 부담금 부과율 조정의 문제로 해결하여야 한다고 판단하였다.

수단의 최소침해성에 대해서는 부동산 문제의 심각성을 고려하여 볼 때 상한을 설정하는 것은 헌법적으로 허용된다고 하더라도, 이 때의 상한의 정도가 지나치게 낮아 최소침해성의 원칙에 위반될 소지가 있다고 지적하였다. 서울시의 경우 200평인데, 개인이 자신의 인격실현과 불가분의 관계에 있는 경우 200평 이상의 소유를 금지시키는 것은 소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 않는 상태에서 상한을 지나치게 낮게 잡아 수단의 **최소침해성에 어긋나 위헌적인 규정**이라는 것이다.

법익의 균형성에 대해서는 택지소유상한제도 그 자체는 국민이 수인하여야 하는 사회적 제약의 범위를 넘는다고 볼수 없고, 토지재산권의 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 택지소유상한제도에 의하여 발생하는 토지재산권 침해의 정도 사이에 적정한 비례관계가 성립한다고 보이므로 **법익의 균형성은 충족된다.**

두 번째, 법 시행 이전에 법이 정한 상한을 초과하여 토지를 보유하고 있는 경우에는 이는 소급입법에 의한 재산권 침해는 아니라고 판단하면서, 법이 정한 상한을 초과하여 토지를 보유하고 있는 자에 대해서도 상한제도를 도입하는 것이 불가피하다고 하면서도 택지소유의 경위나 그 목적에 관계없이 소유상한을 적용하는 것은 **신뢰보호의 원칙 및 평등원칙에 반하여 위헌**이라고 판단하였다. 특히 몇 대에 걸쳐 자가 주택으로 소유하고 있는 주택에 대해서조차 택지소유상한을 적용하는 것은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진 개인의 행복을 추구할 권리를 실현할 장소로서만 소유하는 자의 재산권을 침해하는 것이고, 택지를 주거용으로 보유하는 자와 투기용으로 보유하는 자를 동일하게 취급하고 있어 위헌이라는 것이다.

즉, 결론적으로 택지소유상한제는 택지소유상한을 적정하게 조정하거나 자기주택과 같이 보유목적에 따른 적정한 예외를 인정할 경우에는 현행헌법 하에서도 충분히 합헌이라는 것이다.

한 가지 지적할 것은 택지소유상한에관한법률에 대한 위헌심판은 이미 법률이 폐지된 상태에서 위헌결정을 받은 것이라는 점이다. 특히, 택지소유상한에관한법률의 위헌성을 시정하는 것이 위에서 보는 바와 같이 비교적 용이하다는 점에서 볼 때, 이 법률이 궁극적으로 폐지된 것은 김대중 정부 시절의 부동산정책의 변동 때문이라고 보아야 할 것이다.

(3) 토지초과이득세법 위헌심판¹³⁾

13) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49결정

토지초과이득세에 대해서는 헌법재판소는 헌법불합치결정을 하였다.

토지초과이득세는 이른 바 미실현 이익에 대해서 과세하는 조세로써 토지가 양도되지 않은 상태에서 이익을 계산하여 소정의 세율을 과하는 것이다. 이는 연혁적으로 1966년 부동산투기에관한특별조치세법에 의하여 공지(空地)에 대해서 과세한 것에 그 연혁이 있다.

헌법재판소가 이에 대해서 위헌결정을 한 주요사유는 아래와 같다.

① 미실현이익에 대해서 과세하는 문제에 대해서는 이는 입법정책의 문제가 아니고, 입법정책의 문제라고 판단하였다. 이는 조세원리에 의하여 보더라도 소득의 개념에 실현이 필수불가결한 요소가 아니기 때문에 당연한 것이다.

② 다음으로 토초세의 과세기준은 기준시가인데, 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨두고 있는 것이 조세법률주의와 위임입법의 범위를 벗어난다고 하였으나, 다른 법률도 그러한 입법방식을 썼기 때문에 이는 이에 대해서는 위헌결정을 하지 아니하고 개선을 촉구하였다.

③ 또한 기준시가 산정방식이 일부 하위공무원에 맡겨져 있어 전문성이 떨어지므로 국민의 재산권을 침해할 우려가 있어 이에 대해서 개선책을 촉구하였다.

④ 토지를 장기 보유하는 경우 양등이 반복될 때, 최초의 과세기간 개시일의 지가와 비교할 때 아무런 이익이 없는데도 과세하게 되면, 이는 원본자체를 잠식하여 소득세인 토초세의 본질에 반하며 헌법 제23조가 정하는 사유재산권 보장 취지에 위반된다.

⑤ 토초세는 단일세율을 취함으로써 소득이 많은 납세자와 소득이 적은 납세자 사이의 실질적인 평등을 저해한다.

⑥ 택지소유상한제 범위내의 토지인지 아닌지를 불문하고 토초세를 과세하고 있는 바 이는 입법체계적으로 맞지 않고, 인간다운 생활을 할 권리, 헌법 상의 국가의 사회보장, 사회복지 증진의무 및 국가의 쾌적한 주거생활 보장의무에 배치된다.

⑦ 임대에 쓰이고 있는 토지를 유희토지로 과세대상으로 하고 있는 바, 대통령령이 정하고 있는 바를 일괄적으로 제외시켜 조세법률주의와 헌법상의 위임원칙에 반한다.

⑧ 토초세는 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있는데 토초세액 전액을 양도소득세액에서 공제하지 않는 것은 조세법률주의 상 실질과세원칙에 어긋난다.

그러나, 결론적으로 말하면 위와 같은 사유들은 합헌적으로 개정하는 것이 불가능하지도 않을 뿐만 아니라 그것을 합헌적으로 고치는 것이 전혀 어렵지 않은 것이다. 특히 ②③의 지적사항은 토지초과이득세만의 문제가 아니라 상속세, 증여세, 재산세 등에서 과세표준으로 쓰는 기준시가의 문제에 대한 일반적 지적이고, 현재에도 개선은 점진적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 실제로 1994. 12.22 법률이 개정되면서 위 ⑦을 제외하고는 헌법재판소가 지적한 사항은 거의 대부분 합헌적으로 개정이 되었다. ④의 경우에도 전전기 과세기관에는 토지가격이 상승하고 직전과세기간에 토지가격에 하락한 경우, 직전과세기간의 토지가격 하락분을 당해 과세기간의 과세표준에서 공제하도록 하여 원본잠식의 우려를 불식시켰다. ⑤의 경우에는 과세표준이 1천만원 이하의 경우에는 30%의 저율로 과세하도록 개정하였다. ⑧의 경우에도 토지초과이득세 결정일부터 3년 이내에 양도하는 경우에는 양도소득세액에 100% 세액공제하는 것으로 개정되었다.

토지초과이득세법은 김대중 정부 시절 폐지되었는데, 이는 부동산정책에 의한 변화에 의한 것이지만 법률의 위헌 때문이라고 보기는 어렵다고 할 것이다.

(4) 도시계획법제21조에 대한 위헌소원¹⁴⁾(이른바 그린벨트 사건)

이 사건은 이른바 토지공개념에 해당되는 법률은 아니나, 사실상 한국에서 가장 오래되고 강력한 사유재산권 행사에 대한 규제인 그린벨트에 대한 헌법소원 사건이다. 이에 대해서는 헌법재판소는 헌법 불합치결정을 하였는데, 그린벨트 제도 전반이 아니라 예외적인 경우에 한하여 위헌결정을 하였고, 현행법은 이 취지대로 개정되어 그린벨트 제도는 현재에도 시행 중이다.

개발제한 구역으로 지정되어도 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 있는 경우, 예를 들어 원래 건물 이 있어 그 건물을 그대로 사용하는 경우에는 목적의 정당성, 수단의 적정성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 모두 어긋나지 않아 토지의 이용을 금지하지 않고 개발만을 금지하는 개발제한구역은 합헌이라고 판단하였다. 그러나, 예외적으로 나대지나 사정변경으로 인한 용도의 폐지 경우에는 아무런 토지이용을 할 수 없기 때문에 이는 사회적 제약을 넘어 과도한 위헌부담이라고 결정하였다.

이 후, 관련법은 이러한 취지로 개정되어 현행 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 의하면, 종전의 용도대로 사용이 불가능한 경우에는 국가 매수하여 보상하도록 하는 조항을 두었다.

(5) 정책적 시사점

헌법재판소의 판례에 의하면 토지에 대해서는 광범위한 규제가 가능하고, 또한 헌법 제35조 제2항을 근거로 주택에 대해서도 해석 상 가능하다고 할 것이다. 특히, 과거 토지공개념에 관한 법률은 일부분이 위헌결정을 받았으나, 합헌적으로 개정될 수 있었거나 개정되었음에도 불구하고 김대중 정부의 부동산정책으로 말미암아 법률이 폐지된 것이기 때문에 현재에도 도입하는 데에는 아무런 제한이 없다고 할 수 있다.

특히, 택지소유상한에 대해서는 합리적 예외를 설정하고 상한 범위를 탄력적으로 조정한다면 헌법을 바꾸지 않고도 재도입하는 것이 불가능하지 않다는 것이다.

이를 주택에 확대하면 주택의 경우에도 택지소유 상한과 같은 방식의 규제가 가능하며, 1세대 1주택 소유제한을 다양한 기준과 결합시킬 경우 합헌성 기준을 충족시킬 수 있다.

3. 주택, 토지 공개념의 헌법적 근거

주택, 토지 공개념은 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 주택에 대해서는 국가의 국민의 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다는 의무만 규정되어 있으나, 국민의 생활기반이 되는 국토의 효율적인 이용 중에 가장 중요한 것은 주택 용도로 쓰이는 토지라고 할 때 헌법 제122조와 헌법 제35조 제3항에서 주택공개념까지 도출된다고 할 것이다.¹⁵⁾

14) 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214

15) 헌법재판소는 택지소유상한에 관한 법률에 대한 위헌소원심판에서 택지소유상한제의 “택지를 고유할 수 있는 면적의 한계를 정하여 국민이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고, 택지의 공급을 촉진함으로써 국민의 주거생활의 안정을 도모함을 목적으로 한다”는 입법목적에 대해서 헌법 제35조 제3항에 규정된 국가의 의무(주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 할 의무)이며 헌법 제122조에 의한 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위하여 그에 필요한 제한과 의무를 과할 수 있는 권한에도 그 헌법적 근거를 두고 있는 것이라고 판시하였다. 헌재 1999. 4. 29. 선고 94헌바37결정

3) 합리적 조정을 통한 양도소득세의 강화 및 임대소득 과세

- 실거래가에 의한 과세 원칙 확립
- 실수요자에 대한 주택양도소득공제제도 도입
- 다주택 소유자의 양도 및 투기지역에 대한 증과세
- 1가구 이상의 모든 임대소득에 대해 과세

① 실거래가 과세 원칙 확립

- 실거래가 과세 원칙 명시(소득세법 개정안, 2004. 11.9 발의)
- 등기부등본에 실거래가 명시 및 검인계약서 허위 기재 금지(부동산 등기법, 부동산등기특별조치법 개정안 2004. 11. 9 발의)

양도소득세의 과세 표준 산정의 기준이 되는 '기준시가'가 시장가격을 제대로 반영하지 못하는 문제는 오랫동안 지적되어온 사안으로서 이는 과표현실화율을 지나치게 낮게 만들어 실질과세와 공평과세 원칙을 크게 훼손하고 있다. 또한 부동산 취득시에도 취득세와 등록세 과세표준을 실거래가로 양도소득세를 계산하는 것과 보조를 맞추어 유상으로 취득하는 부동산에 대해서도 취득세 및 등록세도 실거래가를 기준으로 계산하도록 하고 추후 국세와 지방세 과세당국 양쪽에서 신고가액을 상호 대사할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

취득세 및 등록세의 과세표준을 실거래가 기준으로 할 경우 현재보다 과세표준이 급상승해 세 부담이 크게 증가하는 문제에 대해서는 실거래가에 의한 과세와 보유세 제도 정비를 전제로 유상 취득하는 부동산에 대한 취득세 및 등록세 세율의 인하를 검토할 수 있다.

또한 부동산 관련 조세의 실거래가액 과세원칙이 제대로 정착되려면 과세당국이 큰 비용을 들이지 않고 실거래가액을 포착할 수 있어야 하는데 이는 부동산 이전 등기시 부동산 등기부에 실제계약서에 의한 실거래가액을 공시하도록 하는 방법이 매우 유효하다.

이같은 방안을 위해서는 민주노동당이 지난해 11월 발의한 소득세법 부동산등기법, 부동산등기특별보치법 개정안이 시급히 통과되어야 한다. 소득세법 개정안은 현행 소득세법 94조 "자산의 양도가액은 당해 자산의 양도당시의 기준시가에 의한다"는 조항을 "자산의 양도가액은 양도자와 양수자간에 실제로 거래한 가액에 따르고 등기부에 기재된 거래가액을 실거래가액으로 추정한다"는 내용으로 개정하는 것이다. 또한 부동산 등기법도 "부동산을 유상취득할 경우 실거래가를 등기부에 기재"하는 조항을 신설하는 내용이며 부동산등기특별조치법 개정안에서는 검인계약서에 대해서도 허위 내용 기재 금지 및 벌칙조항을 신설했다.

② 실수요자를 위한 주택양도소득공제제도 도입

- 주택양도소득공제제도 도입, 1가구 2주택 이하 3년이상 보유시 2억원 세액공제(소득세법 개정안)

실거래가 과세 원칙을 확립하기 위해서는 실효세율을 낮출뿐 아니라 실거래가 파악을 어렵게 하고 있는 1세대 1주택 비과세 제도를 주택양도소득공제제도로 전환해야 한다. 공제제도가 도입될 경우 실거래가 파악에 기여할 뿐 아니라 대부분의 서민은 사실상의 비과세 혜택을 유지할 수 있게 된다.

주택양도소득공제제도는 2이하의 주택을 보유한 세대가 3년 이상 보유한 주택을 양도할 경우 2억원을 소득공제하는 제도이다. 1년 이상 3년 미만 보유한 경우에도 2억원에 보유개월수/36개월을 곱한 금액을 소득공제함으로써 1세대1주택의 가장 큰 문제점으로 지적됐던 보유기간에 따른 지나친 세부담 차이로 인한 충격(1세대1주택 비과세는 3년 이상 보유의 요건을 갖추어야 하는 바, 2년11개월 보유와 3년 보유의 보유기간차이는 1개월에 불과하지만 세부담은 비과세와 정상과세로서 크게 차이나는 문제점)을 어느 정도 완화한 것이다.

또한 2000년부터 2003년까지 주택양도소득현황을 파악한 결과 양도차익이 2억원을 초과하는 양도건수는 전체의 1%에 불과한 반면 1%가 차지하는 양도차익은 전체의 30%에서 90%를 차지하고 있다. 이는 주택양도소득공제액의 도입이 99%의 납세자에게는 실질적인 비과세 혜택을 주면서도 나머지 1%를 대상으로 양도소득의 상당부분을 과세할 수 있음을 보여주는 것이다. 이와 관련해서도 지난해 11월 발의한 소득세법 개정안은 1가구 1주택에 대한 양도소득세 비과세 제도를 2 이하의 주택을 소유한 1세대에 대하여 보유기간에 따라 최고 2억원까지 혜택을 주는 주택양도소득공제제도로 전환하는 내용을 담고 있다.

③ 다주택 소유자 및 투기지역 중과세 등 세율 상향 조정

- 1가구 2주택 최고세율 36% → 50%, 3주택 이상 60% → 70%, 투기지역 36% → 50%

현행 양도소득세율에 대해서도 시대변화에 따른 합리적 조정이 필요하다. 현행 체계에서도 일부 형태에 대해서는 세율이 비교적 높은 편이고, 소득세법에도 15%의 할증세율을 부과할 수 있으나 이러한 권한을 정부가 제대로 행사하지 않고 있다.

따라서, 실거래가 과세를 확대하는 전제 하에, 투기 지역에 있어서는 현행 최고세율 36%를 최고세율 50%로 확대하고, 1세대 3주택 이상의 양도에 대해서도 현행 60%에서 70%로, 1세대 2주택의 양도에 대해서는 현행 36%에서 50%로 세율을 인상하는 등 양도소득세가 강화되어야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 소득세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 예정이다.

④ 임대소득 과세

양도소득세에 대한 합리적 조정과 함께 임대소득에 대한 과세도 보다 철저히 이뤄져야 한다. 주택에 대한 소유집중의 주된 이유는 자산가치 상승에 따른 수익과 임대수익 때문이다. 그러나 임대수익의 규모에 비해 실제 부과되는 세금은 매우 적은 상태이며 이는 3주택 소유자의 임대소득부터 과세하는 데다 임대사업자에게 폭넓은 세금감면 혜택을 주고 있기 때문이다.

이에 따라 1가구 이상의 모든 임대소득에 대한 과세를 원칙으로 하고 고액 임대 소득에는 15%까지 단력세율을 적용하는 방안이 검토되어야 하며 임대사업자에 대한 세금감면 혜택도 축소되어야 한다. 또한 임대사업자의 세부담이 임차인에게 전가되지 않도록 하는 제도적 보완도 병행되어야 한다.

4) 보유세 강화

- 3년 내 선진국 수준인 실효세율 1% 수준 목표로 보유세 강화
- 과세기준 인하
- 합산과세의 원칙 강화
- 거래세 인하

올해부터 투기 및 과다보유 억제를 위해 종합부동산세가 도입됐다고는 하나 우리나라의 보유세 실효세율은 0.15%로 여전히 매우 낮은 수준이다. 이는 공시지가 10억원의 부동산에 150만원의 세부담을 의미한다. 이에 대해 정부는 지난 5.4 대책에서 보유세 실효세율을 2008년까지 0.24%로 늘리고 이후에도 지속적으로 확대해 2017년에는 선진국 수준인 1%로 높이겠다고 밝혔다.

그러나 부동산 투기에 의해 천문학적인 불로소득이 부유층에 집중되고 있는 상황에서 이같은 속도로는 투기 및 과다보유 억제 기능을 수행할 수 없다. 따라서 향후 3년안에 보유세 실효세율 1%를 목표로 보유세에 대한 전반적인 개혁이 이뤄져야 한다. 이를 위해 낮은 실효세율의 원인이 되고 있는 현행 부동산법의 문제점들을 시급히 개혁해야 하며 그 토대위에서 과세구간 조정 및 세율 인상 문제가 논의되어야 한다.

① 종합부동산세 과세기준의 인하

- 현행 주택 과세기준 9억원 → 6억원, 나대지 6억원 → 3억원

종합부동산세에서 주택에 대한 과세기준인 9억원은 지나치게 높다. 이는 소득세법에서 고가주택으로 구분되는 6억원으로 과세기준을 낮추어야 한다.

나대지에 대한 과세기준 6억원도 나대지의 성격과 토지의 실제지가 반영률을 볼 때 너무 높게 책정돼 있다. 나대지는 대부분 투기목적으로 보유하는 노는 땅일 뿐 아니라 토지의 공시지가가 상대적으로 높은 주택의 기준시가와 달리 실제지가의 50%에도 미치지 못하고 있다. 6억원의 과세기준은 투기목적의 노는 땅을 주택과 같이 취급하겠다는 것으로 사실상 부동산 투기를 방치하겠다는 것에 다름 아니다. 따라서 나대지에 대한 과세기준은 3억원으로 낮추어져야 한다.

② 세대별 합산 기준 마련

- 개인별 합산과 별도로 50%를 추가한 세대별 합산기준 마련

종합부동산세의 과세기준을 낮추는 문제와 함께 세대별 합산과세를 도입해야 한다. 현행 종합부동산세는 개인별 합산과세를 기반으로 하고 있어 부부 공동명이나 과세기준 이하의 주택을 각각의 명으로 할 경우 과세대상에서 제외되는 문제를 낳게 된다. 현행 9억원의 과세기준으로 볼 때 부부공동명의로 할 경우 18억원 이상이 되어야 과세가 가능한 셈이다. 더구나 주택은 개인보다는 세대별 주거기능을 가지고 있는 재화라는 점을 고려할 때 주택에 대한 과세는 당연히 세대별 기준에 의해 이뤄져야 한다.

특히 지난 2002년 부부합산과세에 대한 위헌 판결에 따라 세대별 합산에 대한 위헌논란을 제기하고 있으나 당시 판결은 개인세대에 비해 부부가 손해를 볼 수 있다는 취지이며 이같은 문제는 개인별 과세기준과 별도의 세대별 기준을 만들어 해결할 수 있다.

이에 따라 주택에 대한 과세기준을 9억원에서 6억원으로 낮출 경우 세대별 과세 기준은 9억원으로 정하는 등 개인별 과세기준에 50% 추가해 세대별 과세기준을 마련해야 한다.

③ 주택과 나대지 합산과세

- 주택과 나대지에 대한 합산과세

주택과 나대지에 대한 분리 과세도 합산과세로 전환되어야 한다. 현행 종합토지세에서도 주택용 건물의 부속토지와 나대지를 합산하여 과세대상으로 삼고 있는 바, 이러한 취지를 종합부동산세에서도 살려야 한다. 별도합산과세를 하는 대상이나 분리과세를 할 정책적 필요가 있는 토지 외에는 모두 합산해 과세하도록 하는 것이 응능부담의 원칙에 비추어도 타당하다.

주택과 나대지, 상가 부속토지를 분리 과세하는 것은 부동산에 대한 보유자산을 통합해 종합과세하겠다는 종합부동산세의 근본취지에도 맞지 않는 것이다. 상가 부속토지를 합산하는 데 따른 행정적인 문제와 경제정책적 문제가 있다하더라도 사실상 합산의 아무런 장애가 없는 주택과 나대지는 우선적으로 합산과세가 이뤄져야 한다. 또한 장기적으로는 상가 부속토지 등 모든 부동산을 합산과세해 사실상 부동산부유세로 나아가야 하며 이러한 개편을 통해 종합토지세로 출발해 종합부동산세를 과도기로 하는 부동산보유세제 개혁을 마무리 할 수 있다.

④ 사업용 건물의 포함

이와 함께 현행 종합부동산세가 부과되지 않고 있는 사업용 건물에도 세금 부과 방안이 모색되어야 한다. 이는 주택과 비주택의 경계가 모호해 지기 때문에 종합부동산세 과세대상에 사업용 건물을 제외하는 것은 적정하지 않다.

⑤ 재산세 누진율 강화

- 1억원 이상 주택 재산세에 대한 과표 분할 및 누진율 적용(지방세법)

종합부동산에 대한 개혁과 함께 현행 재산세의 과표도 재정비할 필요가 있다. 현행 재산세는 0.15%(4,000만원 이하), 0.3%(1억원이하), 0.5%(1억원 이상)의 세 구간으로 부과되고 있으나 1억원 이상부터 종합부동산세가 적용된 4.5억원(과세표준 적용)까지 0.5%의 단일 세율이 적용되고 있다. 이는 1억원 미만의 과표구간과 비교할 때 지나치게 넓은 것으로 실제시가 2억원대와 9억원대의 주택에 대해 단일 세율을 적용하는 것이다.

이에 따라 종합부동산세의 과세기준을 3억원 낮출 경우 1.5억원 이하 0.7%의 과표를 적용하고 현행 4.5억원을 유지할 경우 1.5억원 0.7%, 3억원 0.9% 등 과표구간을 세분화해 차등세율을 적용해야 한다.

민주노동당은 이같은 내용을 담은 종합부동산세법 개정안과 지방세법 개정안을 이번 정기국회에 제출할 것이며 세계개혁을 위해 지속적으로 노력해 나갈 것이다.

5) 다주택자 대상 부동산 금융의 억제

- 1가구 2주택자 신규 주택담보대출 제한
- 투기지역 내 3억원 이상 고액대출자 담보/주택가(LTV, Loan to Value) 비율 40% 미만으로 축소
- 민간건설임대아파트에 대한 직접적인 국민주택기금의 대출지원 중단.

6) 부동산 실명제 강화

부동산거래와 관련된 정보가 정확하고 투명하게 관리되어야 한다. 우선 부동산실명제를 강화해야 한다. 1995년부터 부동산실명제가 실시되었지만 종중(宗中)재산 및 배우자의 재산에 대해서는 명의신탁 금지의 예외를 인정하는 등 예외조항이 많고, 임직원 등의 명의로 신탁돼 있는 기업의 비업무용 부동산은 토지구모에 관계없이 유예기간에 업무용으로 실명화하면 취득세 증가를 면할 수 있게 되어 실질적 효력이 약화되었다.

2. 공공적 토지·주택 공급 확대

1) 공공 주택의 전면적 확대

현재 우리나라의 공공주택 보유율은 2.5%로서 서유럽의 30~40%의 비율에 훨씬 못 미치는 수치를 보이고 있다. 그동안의 공공주택 공급은 영구임대주택과 50년 장기임대주택의 경우 전체 주택재고의 2%에 불과하여 선진국의 10~20%에 비해 매우 낮다. 공공임대주택정책은 입주대상자들의 경제생활권과 유리된 물량중심의 공급정책에서 벗어나지 못했고 정부의 재정분담금도 낮았고, 일정기간 후 분양조건의 민간건설업체 공급 임대주택 비율이 높았다.

진정한 공공주택을 대폭 늘려야 한다. 주택공급의 주도권을 민간 업체에 맡겨두면 부당한 부동산 가격 상승을 막을 수가 없기 때문이다. 분양가 원가연동제나 원가공개제도를 시행해도 건설업체들이 갖가지 명목으로 원가가 올랐다고 역지를 부릴 수 있기 때문이다. **주택 공급의 주도권을 공공부문이 가지고 있어야 민간 자본의 투기적 행위를 견제할 수 있는 것이다.**

①싱가포르 방식의 공공주택 공급 정책 전면 도입

싱가포르 주택정책의 특징은 크게 네 가지로 요약할 수 있다. **철저한 공공주택정책; 선저소득층 후 중산층의 소득계층별 주택공급정책, 주택개발청(Housing Development Board)과 같은 법적 경제적 힘을 갖춘 주택전담기구에 의한 주거관련업무의 총괄; 체계적인 주택금융제도의 구축 등이다.**¹⁶⁾

16) 전정식, "싱가포르 주택정책의 정치경제학", 『경제와 사회』 16호, 1992 참조.

싱가포르 주택은 크게 세 가지 종류로 나누어진다. 첫째, 주택개발청 주택(Housing Development Board flat)은 싱가포르를 대표하는 가장 보편적인 주거 형태이다. 싱가포르는 국공유지를 67%까지 확대하면서 공공집단 아파트 위주로 주택을 건설하여 전체 주택의 80% 이상이 공공주택으로 되어 있다. 전체 주택 건설물량 중 매년 약 95% 정도를 공공부문에서 지원해주고 있으며 이를 주택개발청이 전담하고 있다. 초기에는 중산층 이상을 대상으로 하고 고급 아파트 부문은 민간건설부문에 맡겼으나 1973년 이후에는 그 부분도 공공부문으로 흡수하여 주택개발청에서 담당하고 있다. 주택개발청은 수요자의 소득수준에 맞는 주택을 공급하고 언제든지 소득수준이 상승하면 그 수준에 맞는 새로운 아파트를 구입할 수 있도록 해준다. 월평균소득 4,000 싱가포르달러 이하의 계층에 대해서는 임대주택을 제공한다. 월평균소득 4,000달러 이상이어야 방 세 이상 규모의 주택을 분양받을 수 있다. 공공주택 구입자가 이사할 경우에는 주택개발청이 환매권을 가진다. 그러므로 주택을 대상으로 한 투기는 원천적으로 불가능한 것이다. 공공주택 입주자는 주택가격의 80%까지 주택개발청으로부터 최장 20년 기간으로 대출을 받을 수 있다. 또한 주택구입자는 부족한 재원조달과 주택개발청 대출금에 대한 원금, 이자 상환을 위해 중앙준비기금(Central Provident Fund, CPF)으로부터 적립자금을 인출할 수 있다. 중앙준비기금은 1955년 7월에 설립된 노후생계보장제도이면서 동시에 주택금융조달기구이다. 중앙준비기금은 법령에 따라 노동자와 고용주로부터 월급여의 일정 비율을 강제로 징수하여 재원을 조달하고 근로자의 안정된 생활 보장을 위한 재산형성 역할을 한다. 주택을 분양받은 노동자는 바로 이 기구에서 자신이 그동안 조성한 자원을 주택구입과 대부상환금을 위해 사용할 수 있다. 둘째, 콘도(Condo)는 공공주택과 같이 아파트이나 시설이 고급이고 임대료가 더 비싼 편이며, 전체 주택 중 차지하는 비중은 약 7-8% 정도이다. 셋째, 5-10세대의 연립주택 형태인 일반주택(Private Apt)은 공공주택 다음으로 보편적 주거형태로서 전체 주택 중 약 10-12% 정도를 차지한다.

싱가포르는 인구가 400만명도 되지 않는 도시국가이고 국토가 좁아서 어쩔 수 없이 그랬던 것이 아니라, 한국은 사정이 다르다고 생각할지 모른다. 그러나 우리나라도 국토 가운데 산림을 빼고 또 식량 안보를 위해 일정한 규모의 농경지를 보존해야 한다면 주택용지로 사용할 수 있는 면적은 제한되어 있다. 2004년 9월 현재 국토 전체 면적 996만 1026ha 가운데 임야는 649만ha로 64.4%를 차지하고 있고, 전답, 과수원 목장용지 등 농업용지가 213만1500ha(21.3%)로 둘을 합치면 86.4%로 대부분이다. 대지는 겨우 24만 8915ha로 국토의 2.5이다. 여기에 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지 등 건축물이 있는 곳을 합쳐도 33만8700ha로 3.4%에 그친다. 인구 1인당 대지면적은 52제곱미터, 15.7평에 불과하다. 4인가족의 경우 대지가 208제곱미터(63평)에 불과한 것이다. 이에 따라 인구밀도를 보면 서울의 경우 30,067명/km²으로 싱가포르의 9,376명/km²보다 3배에 달할 정도로 아주 과밀한 것이다.

그리고 싱가포르는 주택이 모자랄 때 공공주택을 공급하기 시작하여 주도권을 가질 수 있었는데 지금 한국은 이미 주택보급률이 100%를 넘었고 민간주택이 지배적인 위치를 차지하고 있는데 공공주택 중심으로 가는 것이 가능할까 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 현재 자가보유율은 농촌지역을 제외하고 수도권 도시에서는 자가 보유율이 아직 40-50% 정도로 낮다. 따라서 자가 보유에 대한 수요가 있는데 부유층들이 다가구를 소유하면서 집값과 임대료를 올리는 상황이므로 공공주택을 확대 공급하여 이러한 수요에 부응할 필요가 있는 것이다. 필요한 경우 민간건설업자가 건설한 주택을 점차적으로 공공부문이 인수하여서 공공주택으로 전환할 수 있다. 또한 현재 한국의 주거 사정은 1인당 주거면적이

6.1평으로 선진국의 12평 내외의 절반에 불과하여 주택의 질 개선의 요구가 높으므로 공공주택 확대를 통해 이것을 빠른 시일 내에 해결해야 한다.

공공주택 확충은 우선은 저소득층의 주거문제 해결에 주력하면서 중산층을 위한 주택도 공급하도록 한다. 2000년 인구주택 센서스에 의하면 전국 1천4백31만2천가구 중 23.1%인 3백30만6천가구가 최저 주거기준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이들을 위한 영구임대주택과 장기임대주택은 전체 주택재고의 2%에 불과하여 선진국의 10-20%에 비해 매우 낮다. 국민임대주택은 입주대상자들의 경제생활권과 유리된 물량중심의 공급정책에서 벗어나지 못했고 정부의 재정분담금도 낮고, 일정기간 후 분양조건인 민간건설업체 공급 임대주택 비율이 높다. 따라서 진정한 공공주택을 선진국 수준으로 크게 늘려서 이러한 무주택자들의 수요에 부응해야 하는 것이다.

판교 개발은 본격적인 공공주택 공급의 시작이 되어야 할 것이다. 공영개발을 한다고 하면서도 택지를 민간에게 임대하여 민간건설업체가 주택을 지어서 분양하는 반쪽짜리 공영개발이 아니라 주택공사가 공공주택을 지어 환매조건으로 분양하거나 임대하도록 해야 할 것이다.

②재개발사업은 공공개발을 통해 공공주택을 공급

주택공급가격은 자가 소유자의 경우 순 건축비에서 할인된 가격으로 공급하되 선매수권제도를 도입하고, 세입자에 대해서는 공공분양주택의 우선 입주권을 부여하거나 장기공공임대주택을 공급하도록 해야 한다. 한편 민간 건설업체가 분양하는 주택의 경우에도 원가 공개, 무주택자에게만 분양 허용, 분양권 전매 금지 등으로 부당한 가격 인상과 투기적 수요를 막아서 상당한 정도로 공공성을 갖도록 해야 할 것이다.

③국민주택기금의 조성 운영

공공주택을 대량 공급하는 데는 물론 대규모 공공자금이 필요하다. 이것은 예산중액과 함께 현재 매년 20조원씩 증가하고 있고 2004년 현재 219조원에 달하는 연금기금의 일부분을 공공주택채권을 발행하여 조달할 수 있다. 국민주택기금의 여유자금 10% 정도(2004년 기준 13조원)를 국민주택기금에 국민주택채권 이자율로 예탁 의무화 및 국민연금의 이자손실분 정부 재정에서 보조를 의무화한다(재정 부담금 2004년 기준 약 4,000억원 수준).

민간건설임대아파트에 대한 직접적인 국민주택기금 대출 중단 및 시공 후 이를 매입하여 공공 국민 임대주택으로 공급하기 위한 자금으로 대출 전환.

2) 건축후 분양 제도

주택가격 거품을 빼기 위해 '선분양제도'를 '건축 후 분양제도'로 전환해야 한다.

3) 분양원가 전면 공개 및 원가연동 분양가 제도

투기를 조장한 분양가 자율화를 폐지하고 분양가 공개와 함께 원가연동분양가제도, 즉 분양가 허가제를 실시해야 한다. 건설교통부는 2004년 2월 12일 대통령에 대한 새해 업무보고에서 공공택지 공급가격의 총액과 평당 가격의 공고를 의무화되 80% 이상의 주택을 건립하는 민간업체의 분양원가 공개는 민간자율에 맡긴다고 했다. 그러나 공공택지 공급가격은 현재 이미 공개되고 있는 것이다. 또 공공택지 시세차익 환수를 위한 채권 경쟁입찰제를 도입하겠다고 하지만 이것은 아파트 분양가를 상승시킬 가능성이 크다. 「소비자를 위한 시민의 모임」이 2004년 2월에 분양되는 1차 서울 동시분양 5개 아파트 분양가격을 평가한 결과 건축비가 건설교통부의 원가계산 기준보다 1백80~3백62%나 높게 책정돼 있는 것으로 조사됐다.

4) 개발이익 환수장치 재정비 - 개발부담금제 확대 제도입

부동산 투기 근절과 불로소득 환수를 위해서는 부동산 세제 정비 뿐 아니라 개발이익 환수장치를 아울러 종합재정비해야 한다. 특히 환수해야 할 개발이익의 개념은 폭넓게 정의하면서도 환수대상은 최소화시키고 있는 현행 개발이익환수제도를 전면 재정비하여 불로소득을 제대로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

이를 위해서는 개발부담금제의 확대 제도입을 중심으로 한 개발이익환수장치를 종합 재정비해야 한다. 이 과정에서 위헌판정 내용을 보완해 일정기간 시행되다 폐지된 토지초과이득세법의 기본 취지를 되살려 개발사업 주변지역에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 보완도 필요하다.

일부에서는 양도소득세만 강화만으로 불로소득을 환수할 수 있다는 견해가 있으나, 양도소득세만으로는 공공사업으로 인한 증가를 직접 개발이익으로 환수할 수 없는 명백한 한계가 있다. 또 정부에서 검토하고 있는 기반시설부담제 도입은 꼭 필요한 일이나, 개발부담금제 확대 도입을 중심으로 한 개발이익 환수제도 전반을 재정비하는 가운데 기반시설부담제의 실효성을 높여야만 개발이익 환수장치로서의 제 기능을 할 수 있을 것이다.

개발부담금제를 재도입하되 2004년 이후 부과 중지 상태를 단순히 연장하는 데서 그치는 게 아니라 기존 제도의 문제점을 수정 보완하는 다음과 같은 적극적인 대책이 필요하다.

① 대상지역을 수도권에서 전국으로 확대

신행정수도 추진에 따른 충청권 개발은 물론 각종 도시개발사업으로 지방 대도시권에서 개발이익이 발생하고 있다. 그러나 기존 개발부담금제는 적용대상지역을 수도권으로 한정돼 있으므로 이를 전국으로 확대해 모든 지역의 개발이익을 환수할 수 있게 해야 한다.

② 재건축 개발이익 환수장치 마련

재건축은 최근 서울과 수도권 집값 상승의 진원지로 막대한 개발이익이 발생하고 있으나 기존 개발 부담금제는 이를 포괄하지 못하고 있으므로, 용도변경과 재건축·재개발 등 일정규모 이상의 건축행위까지 포함하여 부과대상사업을 모든 개발행위로 확대해야 한다.

③ 부담금 비율 상향 조정

1990년 개발부담금제 도입 당시 부과율은 50%였으나 2000년에 25%로 인하되고 2004년부터는 부과가 중단된 상태이다. 현재 극심한 부동산 투기로 막대한 불로소득이 발행하고 있는 점을 감안하면 개발 부담금제를 재도입할 때는 25%가 아니라 개발이익을 제대로 환수하기 위해서는 최소한 애초 부과율인 50%로 상향조정해야 한다. 아울러 개발이익을 사업승인시점에서 산정해 부과토록 해야 한다.

3. 저소득층 주거권 보장과 주거 지원 확대

1) 저소득층에 대한 주거권의 보장

- 주거기본법 제정

주거는 경제적 소유욕구의 대상이 됨과 동시에 사회적·문화적 욕구의 대상이 된다. '경제적 소유욕구'는 소극적으로는 자신의 의사에 반하여 이용이 제한당하지 않는 것, 즉 집 없이 떠돌지 않게 되는 것을, 적극적으로는 자신의 의사에 따라 거주 공간자체와 공간의 향유 방식을 결정할 수 있는 배타적 권리로서의 점유·이용권을 말한다. 이것은 인간의 생존을 위한 기본적 조건을 확보하는 것을 말한다. 특히 한국의 경우는 4계절의 변화가 심하기 때문에 집이 없는 홈리스는 급속하게 건강을 잃고 생명을 위협당하게 된다. 주거에 대한 사회적·문화적 욕구는 각 개인의 주위에 있는 타인과의 관계 맺기를 위한 것이며, 그러한 관계는 자신의 의사에 반하여 강제로 이주되지 않는 안정적 거주조건 확보에서만 가능하다. 특히 거주 공간에서 이루어질 수 있는 문화적 욕구는 자가 공간을 확보하고 있어야만 향유되는 면이 강하다. 따라서 주거욕구의 충족을 위한 자가 공간의 확보는 기본적 권리의 실현이다.

유엔은 저소득층뿐만 아니라 모든 사람의 주거권을 경제 사회적 문화적 권리로서 보장되어야 한다고 선언하고 있다. 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약)」(1990년 7월 10일부터 국내에서 효력을 발함) 제 11조 1항은 "본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있으며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제 협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다."라고 규정하고 있다.

<표 11> 주거권 확보의 원칙과 정책적 함의

주거권 보장의 원칙	대상 계층	정책적 고려 부분
1. 점유의 안정성 (법적 대항력의 인정)	<ul style="list-style-type: none"> ● 세입자(민간임대주택 거주자 포함) ● 재개발 등의 공익사업수용지에 대한 철거 대상자 	<ul style="list-style-type: none"> ● 임대차 계약 갱신청구권 및 임대차 관련 제도 정비 ● 강제철거 금지, 질적 하락없는 대체 주거공간의 공급
2. 차별성 배제(성, 인종, 종교, 문화, 소득수준, 연령, 고용상태)	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 ● 통일 이후의 조선족과 북한의 남한 이주민 	<ul style="list-style-type: none"> ● 장애인, 노인, 아동 등 사회적 취약계층에 대한 적절한 주거공간의 공급
3. 접근-이용가능성	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 	<ul style="list-style-type: none"> ● 적정 주택가격 ● 투기 금지 ● 임대료, 주거보조비 등의 보조비 지급
4. 홈리스 우선	<ul style="list-style-type: none"> ● 홈리스(노숙인) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 임시거처 마련 ● 재활 프로그램 마련
5. 공공서비스(상하수도, 채광, 난방, 전기 등) 및 지역사회기반 편의시설(학교, 도로, 도서관, 육아공간, 의료 시설 등) 공급	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 	<ul style="list-style-type: none"> ● 서비스 미흡지역 및 낙후지역 ● 공공서비스 이용요금에 대한 보조비 ● 공공서비스를 주거공간이 제공해야 하는 것으로 포함.
6. 최저주거기준(면적, 환기, 채광, 기온, 습도) 확보	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층, 특히 주거빈곤가구 	<ul style="list-style-type: none"> ● 최저주거기준 명시 및 법적 의무화, 정책적 현실화 ● 최저주거기준 이하 가구에 대한 공공주택 보급
7. 문화적 특성 보호	<ul style="list-style-type: none"> ● 모든 계층 특히 소수자 및 빈민지역, 빈민주거 지역 ● 농어촌 및 도심의 역사적 공동체조직 기반 지역 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공간재편에서의 점진적 재편 방식 채택 ● 해당 지역의 재활성화 정책

자료: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," 1966. 한국도시연구소, 2004a에서 재구성

주택법은 최저주거기준을 설정하는 등 주거권의 일부라고 할 수 있는 부분을 포함하고 있다. 그러나 홈리스에 대한 정책, 도시 재개발사업시 강제철거의 금지와 대체주거 제공 등과 같은 저소득층의 중요한 권리는 확립되어 있지 않고 그에 따른 사회적 마찰이 끊임없이 벌어지고 있다. 따라서 「주거기본법」을 제정하여 주거권을 기본권으로 보장하도록 한다.

2) 최저 주거기준의 상향 조정 필요

현재 최저 주거기준은 면적에서는 4인 가족 기준 11.2평, 시설 면에서는 전용 입식부엌과 수세식 화장실, 목욕시설을 갖추는 것이다. 이것은 너무 열악하다. 상향 조정되어야 한다. 옥탑주택과 지하주택 등 인간다운 주거공간이 되기 어려운 곳에 대한 정확한 실태조사를 바탕으로 최저 주거기준을 상향조정해 새롭게 확립하도록 한다.

3) 공공임대주택 공급 확대

- 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급.
- 매입 국민임대주택 공급 확대

현재 한국에서 주거사정이 열악한 가구수를 보면 우선 2003년에 제정된 최저주거기준 미달가구수는 2000년 인구주택 총조사를 기준으로 할 경우 334만4천가구로 전체 가구의 23.4%에 달한다(면적 미달가구 130만6천가구 39.1%; 시설미달가구 238만3천가구 74.3%; 침실기준미달가구 49만6천가구 14.8%; 면적 시설 침실 모두 미달가구 17만6천가구 5.3%). 이들은 월 100만원-150만원 정도의 소득으로는 민간 분양주택을 구입하거나 비싼 전세금이나 월세를 낼 능력이 부족해서 그런 주거공간에 살고 있는 것이다. 또한 2000년말 현재 총가구 중 임차가구는 43%인 615만가구이며, 특히 수도권은 전월세로 거주하는 가구가 절반을 넘는다. 따라서 이들을 대상으로 공공임대주택을 확대 공급해야 한다.

공공건설임대주택에는 영구임대주택, 공공임대5년제주택, 공공임대 50년제 주택, 국민임대주택, 사원 임대주택 등이 있다. 그러나 공공건설 임대주택 중 건설재원을 정부의 재정지원 없이 국민주택기금 용자를 통해 마련하는 사원임대주택과 5년 공공임대주택, 민간건설 중형국민임대주택의 경우, 5년이 지나면 입주자들에게 주택을 분양하기 때문에 임대주택 재고로 기능하지 못하고 있다.

건교부에 따르면 2004년말 기준으로 우리나라 임대주택은 115만호로 전체 1299만호의 8.9%이다. 이 가운데 5년 이상 임대가 가능한 임대주택은 44만3000여호(영구임대 19만호, 50년 공공임대 9만3천호, 국민임대 4만7천호, 5년 공공임대 11만3천호)로 전체 주택재고의 2.5%에 불과하다. 취약계층 10가구중 1가구만 임대주택의 혜택을 볼 수 있는 셈이다. 정부는 1989~92년까지 재정에서 건설비의 85%를 지원해 영구임대주택을 건설했다. 그러나 이후 2002년까지 10년동안은 재정압박, 주택시장 안정을 이유로 정부의 장기 임대주택 공급이 사실상 거의 없었다. 도리어 임대주택 건설이 경기 조절수단으로 둔갑하기도 했다. 영구임대주택의 입주대상자는 국민기초생활 수급자, 저소득 국가유공자, 일본군 위안부, 저소득 모부자 가정, 북한 이탈 주민, 장애인, 65세 이상인 직계존속 부양자 중 소득평가액이 수급자 선정 기준 이하인 아주 제한된 사람만 해당된다. 지난 1984년 '임대주택건설촉진법'을 제정하는 등 임대주택 건설에 신경을 써왔지만 부족한 자원과 인식부족으로 인해 별다른 성과를 거두지 못했다. 이에 참여 정부는 지난 2003년 향후 10년 동안 2012년까지 연평균 10만가구씩 100만가구의 국민임대주택을 공급하기로 했다.(공공임대 50만가구는 별도로 공급할 계획)

① 10년 이내에 국민임대주택 200만호 공급

국민임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 주택법 제60조의 규정에 의한 국민주택기금을 지원받아, 30년 이상 임대할 목적으로 건설 또는 매입되는 주택을 말한다(국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법 제2조). 입주대상자는 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50%(146만9000원)~100%(292만9000원) 이하인 무주택 세대주이고, 임대조건은 시중 전세가격의 60%~85% 수준으로 임대한다. 건교부에 따르면 1998년부터 2004년말까지 사업 승인된 국민임대주택은 28만1996호로 이중 11만4117호가

착공되었고, 8만1751호는 입주자를 선정했으며, 4만6700호는 입주를 완료했다. 정부가 강조하는 것과는 달리 다소 부진한 상황이다.¹⁷⁾ 10년 이내에 국민임대주택을 200만호 공급해야 주거기준 미달 가구의 주거 수준을 높일 수 있다.

국민임대주택의 문제는 수익성을 감안해 임대료를 책정함으로써 저소득층이 입주하기에는 임대료가 상당히 부담이 된다는 것이다. 국민임대주택의 주거비는 15평형 308,500원(보증금 1200만원, 월 13.6만원), 19평형 397,500원(보증금 1520만원, 월 17.9만원), 21평형 457,500원(보증금 1720만원, 월 21.2만원) 등이다. 소득의 25%를 주거비로 지출한다고 가정할 경우 1분위 소득계층(월평균 소득 815293원, 『도시가계연보』 2004. 9)은 15평의 주거비도 감당할 수 없으며 2분위(월평균 소득 1,448,413원)도 19, 21평은 감당 못한다.(천현숙, 2005) 따라서 국민임대주택 공급과 함께 입주자의 소득에 따른 임대료 보조금제도가 병행되어야 한다.

한편 서울시가 '저소득층 거주지'라는 국민임대주택에 대해 부정적인 인상을 씻어내기 위해 18평(전용면적 12평) 이하의 공급을 중단하고 22~33평형의 중형 위주로 임대주택을 건설할 계획이라고 지난 8월 1일 밝혔다. 하지만 서울시가 정책전환의 근거로 내세운 논거들(중대형 수요 있고, 국민기초생활수급 가구 이상의 임대주택이 공급되어 있으며, 소형 평형 임대단지의 슬럼화 문제등이 있다는 것 등)은 결코 소형평형 국민임대주택 공급중단의 근거가 될 수 없다. 왜냐하면 이들 문제들은 계층별 특성에 상응하는 체계적이고 종합적인 국민임대주택 공급정책이 없기 때문에 비롯된 것이기도 하고, 소득별 주거비 보조제도의 확충등을 통해 국민임대주택 입주가구들의 소득수준 및 기타 사회문화 수준의 다변화를 꾀하지 않았기 때문이기도 하다. 서울시의 정책전환은 소형평형 국민임대주택에 대한 수요조차 체계적으로 파악하지 않은 것일 뿐만 아니라, 국민임대주택이라고 하더라도 소득수준 등에 비해서는 과도한 임대료·관리비 부담을 느끼게 될 수밖에 없는 저소득 계층의 고품질 국민임대주택에 대한 접근을 중장기적으로 봉쇄하겠다는 의미마저 담고 있다. 서울시의 임대주택 정책은 저소득 서민들을 위한 국민임대주택 정책을 포기하고 일정한 소득수준 이상 층의 욕구에만 부응하겠다는 것이다.

② 매입 국민임대주택 공급 확대

신규 건축부지난 등으로 국민임대주택의 신규 건설, 공급이 어려울 경우 매입을 통한 국민임대주택을 대폭 늘릴 필요가 있다. 정부는 다가구 매입임대 시범사업으로 2004년 503호를 매입하였고, 연간 200호씩 2008년까지 매입 국민임대주택을 1만호 공급할 계획이었는데 최근 2005년부터 매년 4,500가구씩 2015년까지 5만가구로 공급계획을 대폭 늘려 잡았다. 주공 또는 지자체가 기존 주택에 대해 전세

17) 대한주택공사와 국토연구원이 최근 전국의 일반 세입자(주택임차 가구) 3000가구를 대상으로 실시한 설문조사 결과 국민임대주택을 '잘 모르거나 전혀 모른다'는 응답이 무려 73.5%에 달했다. 이 같은 설문조사 결과는 참여정부가 서민주거 안정을 위해 국민임대주택 100만가구 건설을 핵심 전략 정책으로 설정하고 대국민 홍보를 해 온 것을 감안하면 의외의 결과이다. 반면 국민임대주택이 '필요하다'는 응답은 66.1%로 압도적이었고 입주 기회가 주어지면 국민임대주택에 살겠다는 응답도 59.6%로 수요는 충분한 것으로 분석했다. 입주하려는 이유는 저렴한 임대료와 장기 임대기간이 주로 꼽혔다. 희망주택 규모는 23평형(전용 18평) 이상이 77.5%이 이르러 비교적 큰 평형을 원했는데 소득이 낮을수록 일터 등 생활근거지와 가깝고 저렴한 국민임대주택을 원하고 있었다(『한국경제』, 2005. 7. 27).

약을 체결한 뒤 이를 저소득층에 재임대하는 전세형 임대방식을 도입하고 도심지내 소규모 노후 주택을 매입·철거한 뒤 국민임대주택을 신축하는 방식도 시행될 예정이다. 긍정적인 방향이라고 할 수 있고 규모를 더욱 늘릴 필요가 있다.

4) 기초생활보호대상자 이외에까지 독일식의 주거급여제도 도입

현재 저소득층의 주거비 부담은 과중하다. 우리나라의 집세는 소득의 20%를 넘어 선진국 평균 16%보다 훨씬 높다. 이 비율은 저소득층일수록 더 높다. 도시거주가구의 경우 월소득대비 월임대료 비율은 15.8%였으나 가구소득이 낮은 1-2분위 계층의 경우에는 20% 내외로 높다.

정부는 영세민인 기초생활수급자에게 주거급여를 지원하고 있지만 급여 대상자는 국민기초생활보장수급자로 한정되어 현재 72만 가구로서 전체가구의 4.2%에 지나지 않는다. 차상위 계층이나 최저주거기준 이하의 주거 빈곤층을 모두 포함하지 못하고 있다. 주거급여 또한 월 3만4000원에서 5만6000원으로 집세 부담을 줄이기에 미흡한 실정이다. 주거급여는 주거유형이나 설비 및 지역별 주거비를 고려하지 못하고 있으며, 위의 급여액은 그동안 주택가격 상승 및 전월세가격의 상승을 고려할 때 현실을 반영하지 못한 낮은 수준이다.

독일식의 보편적 성격의 주거급여제를 도입한다. 독일의 경우 2차 대전 이전부터 주택에 대한 공적 관리, 임대료 통제정책 등은 행해지긴 했으나 임대료 보조 형식의 주거급여는 1960년 규제 완화에 의해 주택사정이 나아진 지역에서부터 임대료 통제를 완화하기 시작한 데서 비롯되었다. 주거급여의 실질적 도입은 1965년부터이며 특히 민간 임대주택의 임대료가 급등하고 스스로 적절한 임대주택에 거주할 수 없는 저소득층의 주거비용 보조에 사용되었다. 주거급여의 목적은 가계지출 중 주거비 부담이 크지 않도록 지원하는 것으로 일정 소득 이하의 저소득층에게 지급된다. 세입자에 대한 임대료 보조와 함께 주택소유자에 대해서도 저소득층의 경우 주택금융 이자 비용 및 유지비를 보조한다. 주거급여액은 실제 세대 인원, 세대 총수입, 임대료(건축비부담)에 따라 차등 지급하고 장애인이 있는 경우에는 추가액을 지급한다. 기준은 가구가 적절한 주거를 확보하기 위해 소요되는 비용이 전체 가계비 지출의 15-25%를 넘지 않도록 보조하는 것이다. 1990년 기준으로 전체인구의 약 6%(10%의 세입자와 12%의 주택소유자)가 주거급여를 받고 있으며, 수급자의 평균소득이 전 가구 평균소득의 1/3에 불과할 정도로 대부분이 저소득층이다.

일차적으로 대도시 중소도시 농어촌 등 지역별 주거유형별 최저주거비를 충족하는 수준으로 급여액을 조정해야 하고, 최저 주거기준 이하의 계층 및 생활수준이 수급자와 유사한 차상위 계층, 노인, 장애인, 이들의 부양가구에까지 확대한다.

재개발 사업 등으로 인한 토지수용 대상지역의 차상위 계층 파악을 의무화하고, 토지수용지역 차상위 계층을 위한 가수용단지 설치를 의무화하고, 개발 후 국민임대주택 입주시 임대료 보조를 의무화한다.