



## 1. 연구 개요

### □ 연구 배경과 목적

- 부동산(토지) 관련 핵심 주제가 투기에서 투자처로, 건설에서 금융으로 중심이 옮겨가고 있으며, 최근에는 재생, 문화, 주거 등이 부상함
- 부동산 정책도 효율성 제고(시장 활성화)와 형평성 확보(토지의 공공성)라는 정책 목표를 시대적, 사회경제적 요구에 따라 반복적으로 채택하였음(채미옥·송하승, 2007, 1)
- 정책의 성공은 이를 받아들이는 국민 의식과 행태에 의해 좌우될 수 있으므로 국민의 토지에 대한 가치관과 그 변화를 파악하는 것은 중요함
- 이 연구는 부동산 정책 수립과 효과적인 집행을 위한 기초로서 부동산 문제와 정책에 대한 국민 인식과 태도를 조사하는 데에 그 목적이 있음

### □ 연구 방법: 조사 설계

- 「토지에 관한 국민의식조사(2020)」는 대국민 설문조사로서 1979년, 1985년, 2000년, 2006년에 부정기적으로 4차례 실시한 조사의 연장선에 있음
  - 조사의 주요 내용은 ① 부동산(투자)에 관한 인식, ② 부동산 문제와 정책에 관한 인식, ③ 부동산 정책 방향에 대한 의식 등임
  - 2,000명을 대상으로 세대(世代), 지역, 소득, 부동산자산 등으로 구분하였음
- 집단심층토의는 ① 부동산 투자에 관한 인식, ② 부동산을 통한 부의 축적 행태, ③ 토지 문제와 정책에 관한 인식을 주제로 실시하였고, 설문조사를 보완하였음
  - 집단을 세대와 부동산자산 유무에 따라 6개로 구분하였음
- 빅데이터 분석에서는 언론 기사를 통해 시대별 키워드 순위와 특정 정책에 대한 긍정과 부정 경향을 조사하였음
  - 긍정과 부정 경향은 딥러닝 모듈을 활용하여, 개발이익, 종합부동산세, 공시 가격 현실화, 부동산 감독 등과 같은 주제를 분석하였음

## 2. 국민의식 I : 부동산 투자와 시장

### □ 자본은 부동산 투자로, 그 투자는 아파트와 수도권으로

- 주거 안정 목적 외에 투자자산으로서 부동산을 인식하는 경향이 높았음
  - 이는 다른 금융 등 자산과 비교해서 부동산은 가격 상승으로 인한 자본이득, 임대료 수익 등 투자 안정성이 높기 때문이었음
  - 여유자금을 개인사업에 투자하겠다는 응답이 1990년대 이전에는 30% 이상이었으나, 2020년 1.4%로 감소하였음
  - 반면 부동산 투자가 2020년에 47.7%로 1순위였음

표 1 | 여유자금의 투자처에 관한 선호 변화 - 1979년, 1985년, 2006년, 2020년

(단위: %)

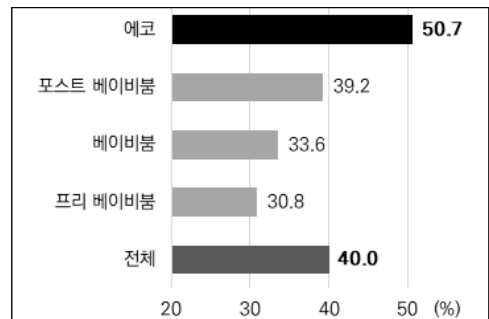
구분	1979	1985	2006	2020
예금	15.1	32.8	18.8	26.3
주식	5.3	3.6	9.4	22.4
<b>부동산</b>	<b>28.6</b>	<b>21.2</b>	<b>57.4</b>	<b>47.7</b>
토지	17.8	11.7	29.9	17.2
주택과 건물	10.8	9.5	27.5	30.5
개인사업	39.9	34.7	7.5	1.4

자료: 국토개발연구원, 1979, 1985; 채미옥·송하승, 2007; 이 연구에서 시행한 「토지에 관한 국민의식조사(2020)」.

- 투자대상으로서 아파트 선호가 40.0%로 가장 높았음

- 에코 세대에서 아파트 선호가 50.7%로 앞으로 아파트에 더 많은 투자 풀림이 예상됨

그림 1 | 투자대상으로서 아파트 선호 - 2020년



자료: 이 연구에서 시행한 「토지에 관한 국민의식조사(2020)」.

- 수도권에 토지 구매 의향이 36.5%였음

- 수도권 내 주택이나 건물을 구매하고 싶은 지역은 강남을 제외한 서울이 2006년 26.8%에서 2020년 40.5%로 증가했음

## □ 부동산시장의 공정성 요구

- ‘부동산 공시가격 현실화 계획(국토교통부, 2020. 11. 3)’에 따라 공시가격은 시장가치의 90% 수준에 점진적으로 도달될 예정임
  - 공시가격 현실화는 조세와 부담금의 형평성과 복지제도의 공정성을 담보(이형찬·송하승·이운상·고영화, 2020, 4)하는 첫 단추로서 중요한 역할을 함
- 2020년 조사 결과, 현실화율 수준을 현재 계획에서 설정하고 있는 90% 이상으로 해야 한다는 의견이 34.3%였음
  - 연령이 낮을수록, 부동산이 없는 응답자에게서 더 높았음

표 2 | 공시가격 현실화율에 대한 의견 - 2020년

구분	전체	세대				부동산 보유	
		프리 베이비붐	베이비붐	포스트 베이비붐	एको	있다	없다
90%	15.2	10	15.8	15.7	17	14.8	15.6
100%	19.1	12.5	18.3	20.6	21.6	14.9	24.9
90% 이상	34.3	22.5	34.1	36.3	<b>38.6</b>	29.7	<b>40.5</b>

자료: 이 연구에서 시행한 국민의식조사(2020)。

- 부동산 정보의 생산, 유통, 관리 등과 관련한 부동산시장을 교란하는 행위에 대해서 적극적으로 대처하여 시장 질서를 바로잡기를 국민이 바라고 있음
  - 재산권 침해, 지나친 시장개입 등 부정적 측면이 있음에도 부동산 감독기구를 통해 부동산시장의 교란 행위를 바로잡기를 원하는 의견이 75.4%였음

## 3. 국민의식II: 부동산을 통한 부의 축적

### □ 부동산 불로소득으로 인한 부의 불평등 완화를 위한 개발이익 환수와 누진 보유세

- 부동산을 통한 부의 불평등이 발생하는 원인으로 개발이익을 개인이 누리는 것과 부동산 소유 편중이 있음
  - 2020년 조사에서 토지로부터 발생한 불로소득을 개인이 누리는 것이 문제라는 의견이 87.7%였고, 토지 소유 편중의 문제는 88.5%였음

- 불로소득 환수와 관련 있는 개발이익 환수와 양도소득세에 대해서는 의견이 달랐음
  - 개발이익을 환수해야 한다는 의견이 1985년 84.4%, 2000년 84.7%, 2006년 81.4%, 2020년 86.0%로 높았음
  - 반면 양도소득세가 높다는 의견이 2006년 54.9%, 2020년 58.7%였음
- 개발이익 환수와 토지 소유 문제를 해결하는 제도로써 토지의 소유권과 개발권 분리와 토지 공공임대에 대해서 긍정적이지만, 그 정도는 과거보다 줄었음
  - 토지의 소유권과 개발권 분리에 찬성하는 의견이 2000년 86.8%, 2006년 63.3%, 2020년 59.5%로 과반이 넘으나, 감소하는 추세였음
  - 토지 공공임대 의향이 2020년 49.3%로 그렇지 않겠다는 의견 30.0%보다 높았으나, 1985년 63.4%, 2006년 84.1%보다 낮았음
- 보유세인 종합부동산세 강화 의견이 2006년에 반대에서 찬성으로 전환되었음
  - 2006년 조사에서 부과 기준과 세율이 높다는 의견이 각각 38.8%, 36.0%로 낮다는 19.6%, 22.7%보다 더 높아, 종합부동산세가 과하다고 보았음
  - 반면 2020년 조사에서 과세 대상(부과 기준)을 확대하고, 세율을 높이는 것에 69.4%와 63.9%가 찬성하였음

#### □ 부의 대물림에 대한 이율배반적 인식

- 2020년 조사에서 부동산을 통한 부의 세습을 88.9%가 문제로 인식하였음
  - 12개 부동산 관련 문제 중 가장 심각한 것으로 인식하였고, 특히 에코 세대가 부동산자산의 대물림으로 인한 상대적 박탈감을 더 크게 체감하였음
- 부의 대물림을 가장 큰 사회문제로 인식하는 것과 달리 부동산 구매(임차)를 통해서 다음 세대로 부가 이전되는 현상은 젊은 세대에서 더 높았음
  - 첫 부동산 구매(임차) 자금을 부모로부터 지원받은 경험은 에코 세대가 32.5%로 프리 베이비붐 세대의 15.8%, 베이비붐 세대의 18.0%, 포스트 베이비붐 세대의 26.8%보다 높았음
  - 부모로부터 주택 자금 지원 계획은 에코 세대가 16.3%로 포스트 베이비붐 세대의 6.6%보다 높았음

- 부의 대물림 완화를 위한 상속·증여세 강화에 대해서도 부정적이었음
  - 상속·증여세가 부의 대물림 완화에 도움이 되지 않는다는 의견이 65.1%였음
  - 그런데도 상속·증여세 수준이 높다는 의견이 60.8%였음
  - 집단심층토의 결과, 개인 노력으로 축적한 자산을 자식에게 상속·증여하는 것은 문제가 되지 않고, 더군다나 유교 전통에서 보편적인 것으로 인식하였음
  - 현재 사회경제적 상황에서 자녀가 경제적으로 독립하기 위해서는 부모로부터 지원, 즉 증여와 상속이 없이는 어려운 것으로 인식하였음

#### 4. 국민의식Ⅲ: 토지의 공공성

##### □ 토지는 공공성과 규제에 대한 이원적 인식

- 토지 공공성에 대한 인식 부족이 사회문제라는 의견(75.5%)이 많았고, 환경적·공익적 가치가 높은 토지를 적극적으로 보전해야 한다는 데도 공감하였음
  - 자연경관과 생태적 가치가 높은 토지, 역사적 가치가 있는 건물 등을 매입하여 보전하기 위한 조세 부과 필요성에 87.6%가 공감하였음
- 토지의 공공성과 보존에 대한 인식이 높고, 투기에 대한 문제 인식이 강함에도 토지 규제가 심하다는 인식이 절반 이상(56.6%)이었음
  - 이는 과거 조사에서 공익을 위해서 적극적인 규제로 토지거래허가제도 도입 찬성이 72.9%이었던 것과 대비됨
- 토지 공공성을 강조하는 보편적 인식과 함께 그 규제에 대해서는 사적 가치를 중시하는 이원적 인식이었음
  - 주택 용지 확보를 위해 신도시 공급 의견이 절반을 넘었으나, 반면 그린벨트, 산지, 농지 등에 대해서는 보존 의견도 높았음

## □ 도시용 토지 공급의 대안적 접근

- 주택 건설을 위한 토지 공급 방식으로 신도시 개발 의견이 52.4%로 기존 도심 활용의 47.6%보다 다소 높았음
  - 설문조사와 집단심층토의에서 연령이 낮을수록 신도시 개발을 지지하였으나, 공통으로 그린벨트 해제를 통한 신도시 개발에는 부정적이었음
- 기존 도시의 재건축과 재개발에 대해서는 현재 고밀도 방식에 대한 개선 의견이 61.7%이고, 전면 중단도 5.9%였음
  - 이와 비슷하게 1기 신도시도 고밀도 재건축보다는 주택의 개·보수를 유도하는 것이 바람직하다는 응답이 61.7%였음
- 고밀도 개발 방식을 지양하고, 토지의 환경적 가치를 중시하는 인식조사 결과는 도시용 토지 공급의 대안적 접근이 필요한 시점임을 시사함

## 5. 부동산 정책에 관한 풍향계 필요

- 이 연구에서 시행한 「토지에 관한 국민의식조사(2020)」와 언론 기사 빅데이터 분석의 결과 간에 격차가 있음을 확인하였음
  - 국민이 종합부동산세, 공시가격 현실화, 부동산 감독기구, 개발이익 등에 관해 인식하고 있는 방향과 강도가 언론과는 사뭇 달랐음
  - 정책 의사결정자는 목소리가 큰 소수와 침묵하는 다수의 의견 중에 어느 것에 더 귀를 기울일지 고민에 빠질 수 있음
- 「토지에 관한 국민의식조사」와 같은 부동산 정책에 대해 일관성 있고, 체계적인 풍향계는 정책에 대한 저항을 줄여 목표 달성도 높이는 데에 기여할 수 있음
  - 이 같은 조사는 정기와 상시(부정기) 조사로 이원화하여 운영할 수도 있음
  - 정기조사는 3~5년 주기의 패널조사 형태로 시계열적으로 연속성을 확보하여

부동산 관련 이슈, 여건 변화, 정책 등에 관한 국민 인식과 의식과 그 변화를 추적하여 살펴볼 수 있음

- 상시(부정기) 조사는 부동산 관련 주요 현안에 대해서 반기로 국민 인식을 조사하는 것으로서 정책 홍보의 역할도 동시에 수행할 수 있음
- 참고로 일본 국토교통성은 매년 「토지 문제에 관한 국민의식조사」를 실시하여 정책 자료로 활용하고 있음