

최근 부동산 시장불안의 원인과 대책

김현아

2005. 6. 24

▪ 문제 제기	3
▪ 10.29 대책 이후의 시장변화와 최근 가격 상승의 원인	4
▪ 규제 중심의 정부 부동산 대책의 효과와 한계	15
▪ 바람직한 부동산 정책의 방향	23

요 약

- ▶ 최근 서울 강남권과 판교 개발 주변 지역의 주택가격이 이상급등 현상을 보이면서 부동산 시장에 대한 논란이 다시 확대되고 있으며 새로운 정책대안에 대한 요구가 높아지고 있음.
 - 그 동안 집중적인 정부 정책에도 불구하고 가격 상승세가 진정되지 않자, 정부의 부동산 정책에 대한 실효성 논란이 제기되고 있음. 또한 가격 상승의 원인에 대한 진단이 새롭게 이루어져야 한다는 비판과 경제전반으로 확산되고 있는 양극화의 문제를 해결하기 위한 정책대안의 제시가 시급한 실정임.
- ▶ 10.29 대책 이후 부동산 시장은 잠시 하향 안정세를 보였으나, 시장의 양극화, 고소득가구의 부동산 수요 증대, 정책에 대한 불신과 내성 확대, 거래 적체에 따른 시장왜곡 등의 부작용이 나타나고 있음.
 - 10.29 대책의 주요 내용들이 대부분 시행되고 있으며 그 후에도 추가적인 대책이 발표되었지만, 정책의 효과가 아직 시장에 충분히 반영되고 있다고 보기는 어려움.
 - 장기적인 대책의 효과가 아직 가시화되지 않은 상황에서 단기정책의 부작용이 점차 확대되고 있으며, 이러한 현상이 결국 최근 국지적인 가격 상승의 원인이 되고 있음.
- ▶ 2005년 들어 가격 상승의 원인은 크게 매도자 우위의 호가 상승, 경기적·정책적 요인에 의한 매수세 자극, 저금리·대체 투자처 부재에 따른 시중 유동자금에 의한 것으로 판단됨.
 - 그 동안 정부 정책으로 강화된 양도세 부담 증가, 재건축 조합원 명의변경 금지 등으로 매도 가능한 물량이 절대적으로 부족한 상황에서 경기회복 및 규제 완화에 대한 기대감, 향후 공급부족에 대한 불안감이 매수 심리를 강하게 자극하고 있음.
 - 여전히 낮은 주택담보대출 금리와 금융기관들의 경쟁적인 대출세일로 자본조달비용이 높지 않은데다가 부동산 이외의 적정 투자처가 부재함으로써 유동자금이 계속 부동산 투자에 집중되고 있음. 정부의 각종 지역개발호재까지 겹쳐 개발주변 지역에 대한 투자수요가 높아지고 있음. 특히 각종 개발의 토지보상자금이 시중에 풀리면서 대체 부동산 수요(대토)도 가세하고 있는 상황임.
- ▶ 향후 정부 정책은 규제 중심에서 벗어나 시장기능 회복으로 정책전환이 필요하며, 시중 유동자금을 흡수할 수 있는 거시 경제적 차원의 대안마련이 병행되어야 할 것임.
 - 실거래가 신고를 추진하되 양도세 등 거래세 부담을 완화하여 원활한 부동산 거래를 유도하여야 할 것임.
 - 중·저소득층을 위한 공공주택정책을 강화하되, 중상층 이상의 주택에 대해서는 수요자 중심의 다양한 공급이 가능하도록 시장기능을 회복시켜야 할 것임.
 - 개인 단위의 부동산 투자를 기관을 통한 간접투자로 전환시키는 등 투명한 부동산 투자로 정착시킬 필요가 있으며, 시중 유동자금을 흡수할 수 있는 대체 투자처 마련방안이 병행되어야 할 것임.

■ 문제 제기

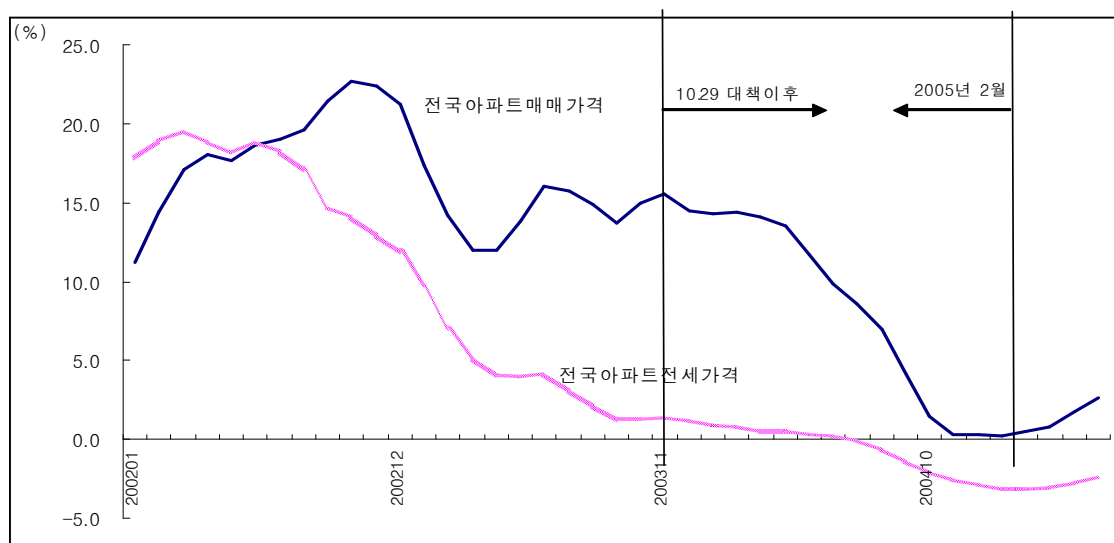
- 최근 서울 강남권과 판교개발 주변지역의 주택가격이 이상 급등현상을 보이면서 부동산시장에 대한 논란이 다시 확대되고 있음. 논란의 핵심은 크게 세 가지로 구분할 수 있음.
- 첫째, 그 동안 집중적인 정부의 부동산 가격 안정대책에도 불구하고 가격 상승세가 진정되지 않음에 따라 현행 부동산 정책의 실효성에 대한 논란이 일고 있음. 즉, 현행 부동산 정책에 대한 전면적인 재검토가 필요하며, 일부 수정이 필요하다는 의견이 확대되고 있음.
- 두 번째, 최근의 가격 상승의 원인이 무엇이나에 대한 논란임. 정부는 지속적으로 투기세력에 의한 가격 상승으로 판단하고 있으나, 최근의 가격 상승을 구체적으로 살펴보면 소득 증가에 따른 중대형 평형의 선호, 우수한 주거환경에 대한 선호 집중 등의 영향이 반영된 상황이라는 반론도 있음. 따라서 지금까지의 정부 정책에 대한 실효성 점검과 함께, 가격 상승의 근본적인 원인을 규명하는 것이 필요한 상황임.
- 세 번째, 부동산은 물론 경제전반으로 확산되고 있는 차별화·양극화의 해결방안에 대한 논란임. 부동산 시장 내에서도 이미 차별화·양극화가 심화되고 있는 것으로 나타나는 바, 이에 대한 해결방안을 두고, 시장기능에 맡기느냐, 정부의 적극적인 개입이 필요하냐는 논란이 일고 있음.
- 본 연구는 위에서 열거한 최근 부동산 시장에 대한 논란의 해결방안을 찾고자 하는 데 목적이 있음.
- 먼저 부동산 대책의 종합판이라고 할 수 있는 10.29 대책 이후의 시장상황을 살펴보고자 함. 그 다음으로는 각종 정부의 부동산 대책의 효과와 한계를 살펴보고 이로 인한 시장왜곡 등의 부작용을 문제점으로 도출하고자 함. 마지막으로 최근의 불안요인을 제거하고 향후 부동산 시장의 안정을 위한 바람직한 정부 정책의 방향을 제시하고자 함.

■ 10.29 대책 이후의 시장변화와 최근 가격 상승의 원인

(1) 주택가격 : 짧은 침체기를 지나 회복세

- 10.29 대책 이후의 시장 상황은 크게 1) 가격 하락기, 2)가격 회복기로 구분할 수 있음.
- 10.29 대책이 발표된 이후 2003년 11월부터 전국의 아파트 매매가격은 상승세가 둔화되면서 2004년 12월까지 가격의 하향 안정세가 지속되었음. 그러나 이러한 가격 안정세는 2005년 들어 감소세가 둔화되더니 2005년 2월부터 다시 상승세로 전환, 3월부터는 상승폭이 점차 확대되고 있음.
- 반면, 아파트 매매가격보다 먼저 하향 안정세를 나타낸 아파트 전세가격은 다소 하락폭이 둔화되고는 있으나 여전히 전년 동기 대비 마이너스를 기록하고 있음.
- 전세가격이 2여 년 동안 하향 안정세를 보이는 반면 매매가격이 소폭 조정 후 다시 반등함으로써 아파트 전세매매비율은 48.3%(5월)로 1999년 5월(48.5%) 이후 최저 수준을 나타내고 있음.
- 과거 전세매매비율이 가장 낮았던 시기는 1991년(6월) 30.5%였으며 40% 이하를 기록했던 경우는 1990년 5월~1993년 4월(36개월)과 1998년 5월~8월(4개월)이었음. 전자는 1980년대 말부터 시작된 가격 폭등이 절정을 이루던 시기였으며, 후자는 외환위기 상황임. 따라서 현재의 상황은 전자의 경우와 유사하다고 판단됨.

<그림-1> 전국 아파트 매매 및 전세가격 변동 추이



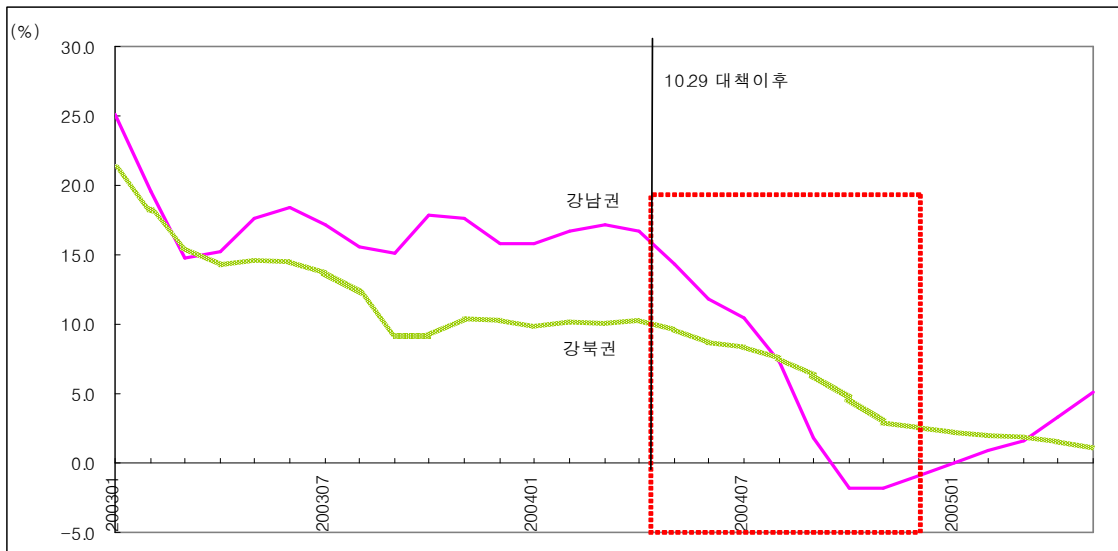
주 : 전년동기대비 증감률임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

- 10.29 대책이 주택가격에 본격적으로 영향을 미치기 시작한 것은 2004년 하반기부터 나타나고 있음. 이는 정부 정책의 주요 대상인 강남권의 아파트 가격이 강북지역에 비해 상대적으로 크게 하락하였기 때문임.
- 10.29 대책 발표 이후 해당 대책들이 2004년 상반기까지 법제화를 거쳐 구체화된 이후에 2004년 하반기부터 시행되고 있음.
- 그 당시 관련 연구기관들은 10.29 대책 등의 영향으로 2004년 주택가격이 3~5% 정도 하락할 것으로 전망하였으나 실제 가격 하락폭은 2.1%(국민은행, 주택종합)에 그침.
- 2004년 하반기 주택가격의 하락세가 지속되자 관련 연구기관들은 2005년에도 아파트 가격이 3~5% 정도 하락할 것으로 전망하였음.
- 그러나 2005년 5월 말 현재 전국의 주택가격은 1.6%가 상승, 그 중에서 아파트는 4.2% 상승하였음. 따라서 10.29 대책 등 일련의 정부 부동산 정책의 효과는 현재로서는 2004년 하반기 가격 안정에 그쳤다고 볼 수 있음.

- 10.29 대책 이후의 아파트 가격 변동을 서울지역 강남권과 강북권으로 구분하여 살펴보면 10.29 대책 이후 강남권, 강북권 모두 가격 상승세가 크게 둔화되었음. 특히 2004년 하반기 강남지역은 매매가격이 전년 동기 대비 마이너스를 기록하면서 강북지역에 비해 가격 하락폭이 컸음.
- 그러나 강북권 지역이 지속적으로 가격 하락세를 보이는 반면, 강남권의 경우 2004년 12월 이후 하락세가 상승세로 반전되었고 2005년에도 상승세가 지속되고 있음.

<그림-2> 10.29 대책 이후 서울 강남권/강북권의 아파트 매매 변동 추이



주 : 전년동기대비 증감률임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

(2) 정책동향 : 10.29 대책의 법제화 및 확대시행과 추가 대책

- 주택가격 안정대책의 종합판이라고 할 수 있는 10.29 대책 발표 이후에도 정부는 크고 작은 부동산 대책을 발표하였음.
- 대책의 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있음. 첫째, 10.29 대책에서 발표한 내용들이 구체화되면서 법령 및 세부기준을 발표하고 정식 시행된 것임. 예를 들어, 주택거래신고제, 1가구 3주택 양도세 중과, 재건축 개발이익환수제 등이 해당됨.

·두 번째, 2004년 하반기 가격이 하향 안정세를 보이면서 기존의 투기억제 대책을 일부 완화한 조치임. 구체적인 예로는 투기과열지구 및 투기지역의 일부 해제임.

·세 번째는 기존에 발표된 대책 이외에 추가대책을 들 수 있음. 행정중심 복합도시, 기업도시 등 지역개발 예정지역에 대한 토지거래 허가구역 지정 등의 투기억제 대책, 종부세 시행대상 조정, 2005년의 2.17 대책, 5.4 대책, 5.6 대책 등

- 2005년 6월 현재 그 동안 정부가 발표하였던 정책들을 대부분 시행되고 있으며 아직 시행되지 않고 있는 대책은 중개업법 개정에 따른 실거래가 신고임. 그러나 이도 올 하반기 국회 상정을 거쳐 2006년부터 시행될 예정임.

·종합부동산세 부과는 금년 12월에 부과통지 될 예정이며, 재건축 개발이익환수방안은 지난 5월 18일 이미 시행되었음.

- 최근 정부 정책의 내용을 분석해보면, 대부분의 대책이 기 발표된 내용을 구체화하거나 혹은 기존 대책의 강도를 높이는 정도임.

·이처럼 기 시행된 정책의 범위가 확대되고 강도 조절이 잦아지면서 시장에서 정부정책에 대한 강한 내성을 보이고 있음. 또한 향후에 정책이 또 변화할 것이라고 기대하면서 정책의 효과를 가격에 반영하지 않고 유보시키고 있음.

<표-1> 10.29 대책 이후 부동산 관련 정부 주요 대책 및 제도 변화

일자	주요 대책	세 부 내 용
2003.10.31	보유세 중과 대상 확대	소유자 비거주 주택, 미성년자 명의 주택 포함
2003.11.4	임대사업자 등록요건 강화	- 임대사업자 등록시 임대주택 5가구 이상으로 강화 - 5가구 이상 10년 이상 임대일 경우에만 과세 특례허용
2003.11.12	서울, 과천, 5대 신도시 양도세비과세 거주요건 강화	종전의 3년 이상 보유, 1년 이상 거주에서 거주기간이 2년 이상으로 강화(2004년 1월 시행)
2003.11.18	투기과열지구 지정	부산, 대구, 광주, 울산 전역, 경남 창원시, 양산시
2003.11.21	토지거래허가구역 지정	- 판교 신도시 및 수도권 개발제한구역 재지정 - 인천, 부산, 진해경제자유구역, 수원 이의동 일대 지정
2003.11.25	「주택법」 시행령 확정	리모델링 기준 완화(단지별 또는 동별 소유자의 5분의 4동)
2003.12.31	재건축 조합원 명의변경 제한	투기과열지구 내 재건축 조합설립인가 후 조합원 명의변경 금지
2004.1.14	주택재건축 정비구역 지정 및 정비계획 수립 지침발표	500가구 이상 재건축 시 공원 설치 의무화 (세대당 2㎡ 이상 공원부지 확보를 의무화)
2004.1.14	무주택 우선공급비율 확대	종전 50%에서 75% 확대(서울2차 동시 포함)
2004.2.4	부동산시장 안정대책발표	- 주상복합아파트 분양권 전매 제한(20가구 이상 주상복합아파트 분양보증 의무화, 청약통장가입자를 대상으로 공급) - 주택거래신고제, 주택거래허가제, 재건축개발이익 환수 등 부동산 공개념 제도 도입 검토 - 토지거래허가요건 대폭 강화 / 투기지역 추가 지정
2004.3.30	주택거래신고제 시행	신고지역으로 지정된 지역 내에서 주택을 거래할 때 계약 체결 후 15일 안에 거래내용을 관할 구청에 신고해야 함
	주택거래신고 지역 지정(4곳)(4.21)	서울 강남구, 강동구, 송파구, 용산구, 경기 성남시 분당구, 과 천시(4/28일 적용)
2004.4.28	아파트 기준시가 인상	전국 아파트, 연립주택의 기준시가 6.7% 인상
2004.5.17	경기도 도시 및 주거환경 정비 조례 시행	준공연도에 따라 재건축 연한 강화
2004.5.19	서울시 재개발절차 간소화	용도지역 변경과 정비구역 지정으로 이원화된 재개발 사업 절차 통합
2004.6.1	단독주택지 재건축 사업 요건 완화	- 구역내 상가나 연립주택도 포함 허용 - 노후 건축물 판단 기준 완화(상점이나 조적직 주택은 안전 진단 없이 판정 가능)
2004.6.3	소형주택 양도세 중과 대상에서 제외	소형주택(18평 이하)은 1가구 3주택 양도세 중과세 대상에서 제외(「소득세법」 시행규칙 개정안 시행)
2004.6.7	서민 주거복지 확대방안	다가구 매입 임대주택 공급
2004.6.18	주택투기지역 선정	대전중구
2004.7.19	토지거래허가구역 지정	충북 제천시 봉양읍 일대
2004.8.8	토지거래허가구역 지정	인천 송도

<표-2> 10.29 대책 이후 부동산 관련 정부 주요 대책 및 제도 변화

일자	주요 대책	세 부 내 용
2004.8.20	주택투기지역 해제	부산 북구, 해운대구/대구 서구, 중구, 수성구/강원도 춘천시/경남 양산시
2004.11.10	주택거래신고지역 해제	송파구 풍납거여-마천동, 강동구 하일-암사길동, 강남구 세곡동
2004.11.19	수도권 토지거래허가구역 추가지정	도시지역 내 용도미지정 지역 222.37km ² 에 대해서도 1년간 한시적으로 토지거래허가구역으로 추가지정
2004.12.8	「주택법」 개정안 통과	채권입찰제, 원가연동제 시행 확정
2004.12.13	양도세 종과세 내년 1월 시행 확정	1가구 3주택 보유자에 대한 양도세 종과세 1월 1일부터 시행 (양도세율 60%로 인상 / 장기보유 특별공제 혜택 제외)
2004.12.23	주택투기지역 11곳 해제	부산, 대구, 광주, 울산, 창원 양산 등
2004.12.28	투기과열지구 규제완화	대상 : 부산과 대구, 광주, 울산, 창원, 양산 등 지방 6곳 투기과열지구 변경 1. 분양권 전매제한 기간을 '소유권 이전 등기시까지'에서 '분양계약 후 1년 경과시까지' 로 완화 2. 재건축 후분양(80%공정후 일반분양)제 : 지방도시를 제외한 수도권과밀억제권역에 한해 적용 3. 청약 1순위 자격제한, 무주택 우선공급, 주상복합아파트 공개분양, 지역조합, 재건축 조합 조합원 지위 양도금지 등 다른 투기과열지구 관련 규제는 그대로 유지
2004.12.30	「주택법」 시행령, 시행규칙 개정안 입법예고	- 무주택 우선순위 자격 변경/ 해당점 제한 부활 - 1순위 자격 제한 요건 강화/ 전매제한 강화
2005. 1. 1	양도세 종과세 시행 / 종부세 시행 국회 의결/등록세율 인하 적용 결정	
2005. 1. 1	상가, 오피스텔 기준시가 고시	
2005. 1. 14	표준 단독주택 가격 공시	표준 단독주택 13만 5천여 가구의 가격 공시
2005. 1. 15	토지거래허가구역 내 농지 취득요건 강화 시행(「국이법」 시행령 규칙 개정 내용)	
2005. 1. 26	8개 주택투기지역 해제	서울 광진구, 경기 광명, 부천, 성남시 중원구, 인천 서구, 충북 청주시, 대전 동구, 중구
2005. 1. 26	서울시 재건축 안전진단 간소화	- 서울시 예비 평가제도 폐지 방침 발표(2월부터) - 안전진단 사전 평가제도 잠정 중단(2월부터)
2005. 2. 4	판교 1순위 자격 제한 완화 조치	- 과거 5~10년 사이 아파트 당첨경력이 있는 사람들도 청약 1순위 자격을 그대로 유지 - 건설교통부에 따르면 규제개혁위원회는 분양가 상한제(원가연동제) 아파트의 청약 1순위 자격 강화 조치를 '과도한 규제'로 판단, 이 조항을 삭제해 「주택법」 시행령 및 시행규칙 개정안을 통과(「주택법」 시행령 및 시행규칙 개정안)

<표-3> 10.29 대책 이후 부동산 관련 정부 주요 대책 및 제도 변화

일시	주요 대책	세 부 내 용																								
2005. 2. 4	서울 2종 일반주거지역 층수 제한 폐지 예정	올 하반기부터 서울 고덕, 개포 지구 등 제2종 일반주거지역 내 아파트의 층고 제한이 폐지될 예정																								
2005. 2. 17	2.17 주택시장 안정대책 발표	<table border="1"> <tr> <th>구분</th><th>세부내용</th><th>세부추진계획</th></tr> <tr> <td rowspan="3">판교 대책</td><td>분양시기조정</td><td>11월 2만1천가구 일괄분양, 택지는 6~7월</td></tr> <tr> <td>택지 채권입찰제 보완(25.7평 초과)</td><td>채권, 분양가 병행심사, 6월 세부안 마련 응찰자격 강화(300가구 이상 시행실적+시공 능력)</td></tr> <tr> <td>청약과열 대책 (25.7평 이하)</td><td>인터넷 청약 접수, 모델하우스 분산 배치, 청약기간 연장, 예약접수제 검토, 3월 시행 청약통장 불법거래 단속포상금제, 즉시시행 홍보강화(국정 홍보처와 공동시행)</td></tr> <tr> <td rowspan="4">재건축 대책</td><td>도정법 개정</td><td>도정법 개정 추진(4월 시행 목표)</td></tr> <tr> <td>층고제한 완화</td><td>신규 임대주택 한정, 국토계획법 시행령 개정시 검토</td></tr> <tr> <td>안전진단절차 구청 위임</td><td>시기 조정위 재가동 및 구청위임 환원, 3월 까지 서울시와 협의 조정</td></tr> <tr> <td>중고층 재건축</td><td>층고, 구역 합리적 조정, 3월까지 협의 조정</td></tr> <tr> <td rowspan="2">근본적 안정대책</td><td>주택거래신고제</td><td>허위신고 집중 점검(관계기관 합동)</td></tr> <tr> <td>운영 내실화</td><td>2월 및 3월 중 시행</td></tr> </table> <p>판교급 3개 택지지구 개발: 양주 옥정, 고양 삼송, 남양주 별내</p>	구분	세부내용	세부추진계획	판교 대책	분양시기조정	11월 2만1천가구 일괄분양, 택지는 6~7월	택지 채권입찰제 보완(25.7평 초과)	채권, 분양가 병행심사, 6월 세부안 마련 응찰자격 강화(300가구 이상 시행실적+시공 능력)	청약과열 대책 (25.7평 이하)	인터넷 청약 접수, 모델하우스 분산 배치, 청약기간 연장, 예약접수제 검토, 3월 시행 청약통장 불법거래 단속포상금제, 즉시시행 홍보강화(국정 홍보처와 공동시행)	재건축 대책	도정법 개정	도정법 개정 추진(4월 시행 목표)	층고제한 완화	신규 임대주택 한정, 국토계획법 시행령 개정시 검토	안전진단절차 구청 위임	시기 조정위 재가동 및 구청위임 환원, 3월 까지 서울시와 협의 조정	중고층 재건축	층고, 구역 합리적 조정, 3월까지 협의 조정	근본적 안정대책	주택거래신고제	허위신고 집중 점검(관계기관 합동)	운영 내실화	2월 및 3월 중 시행
구분	세부내용	세부추진계획																								
판교 대책	분양시기조정	11월 2만1천가구 일괄분양, 택지는 6~7월																								
	택지 채권입찰제 보완(25.7평 초과)	채권, 분양가 병행심사, 6월 세부안 마련 응찰자격 강화(300가구 이상 시행실적+시공 능력)																								
	청약과열 대책 (25.7평 이하)	인터넷 청약 접수, 모델하우스 분산 배치, 청약기간 연장, 예약접수제 검토, 3월 시행 청약통장 불법거래 단속포상금제, 즉시시행 홍보강화(국정 홍보처와 공동시행)																								
재건축 대책	도정법 개정	도정법 개정 추진(4월 시행 목표)																								
	층고제한 완화	신규 임대주택 한정, 국토계획법 시행령 개정시 검토																								
	안전진단절차 구청 위임	시기 조정위 재가동 및 구청위임 환원, 3월 까지 서울시와 협의 조정																								
	중고층 재건축	층고, 구역 합리적 조정, 3월까지 협의 조정																								
근본적 안정대책	주택거래신고제	허위신고 집중 점검(관계기관 합동)																								
	운영 내실화	2월 및 3월 중 시행																								
2005. 2. 22	「재건축 개발이익환수법」 법안소위 통과	「도시 및 주거환경 정비법」 시행령 개정, 공포(5.18 시행)																								
2005. 3. 17	토지거래허가구역 추가 지정	전남 해남, 영암, 무안군 일대(26일부터 2009.8.20일까지) 충남 천안, 아산 일대 연장(2008.2.16일까지)																								
2005. 3. 23	연기, 공주 투기대책 발표	행정중심복합도시 예정지역 및 주변지역 개발, 건축행위 금지 등 투기 방지 대책 발표																								
2005. 3. 24	주택거래신고지역 추가 지정	서울 서초구(3/28일 시행(내곡, 염곡, 원지, 신원동 등은 제외))																								
2005. 3. 24	토지투기지역 추가 지정	강원도 원주시 추가 지정(총 41개)																								
2005. 3. 31	상가/오피스텔 후분양제 시행	「건축물분양에관한법률」 4/23일부터 시행(분양 연면적 3천㎡ 이상 상가 등 건축물)																								
2005. 3. 31	동시 분양제 폐지 결정	세부 행정지침 미결																								
2005. 4. 11	강남 재건축 규제 강화	구조안전 이상 없는 중고층 재건축 억제, 저층 재건축 35층이하 제한 / 재건축추진상황점검반 구성, 부실안전진단 직권조사																								
2005. 4. 18	주택거래신고지역 추가 지정	웅인 신봉, 죽전, 성북, 풍덕천, 동천동 등 추가 지정. 4월 21일부터 시행, 적용																								
2005. 4. 22	강남권 재건축 일반분양가 규제 강화	잠실주공2단지 분양가 조정 권고, 세무조사 등 사후조치 예고																								
2005. 4. 23	상가, 오피스텔 후분양 적용																									
2005. 4. 26	주택투기지역 추가 지정	경기 광명(4. 29일 시행)																								
2005. 4. 30	주택가격 공시제도	전국 단독, 다가구, 연립 가격 공시																								

<표-4> 10.29 대책 이후 부동산 관련 정부 주요 대책 및 제도변화

일시	주요 대책	세 부 내 용
2005. 5. 1	임대사업자 종부세 과세 확대	2005년 6월1일 기준 전용면적 25.7평, 공시가격 3억원 초과시 종부세 과세
2005. 5. 6	토지시장안정대책	토지거래허가구역 내 임야 취득 규제 강화(6개월 이상 거주민만 가능)
2005. 5. 9	토지거래 허가구역 지정 예정	전주 법조타운, 송천동 향토사단 등 향후 5년간 토지거래 허가 구역 지정 예고 (~2010.5)
2005. 5. 12	양도세 실거래가 과세 확대 (한 부총리)	양도세 실거래가 기준 과세 2007년부터 전면 확대, 「소득세법」 개정안 국회 제출 계획 시사
2005. 5. 13	건교부, 전국 토지 투기단속	행정중심복합도시, 기업도시 후보지 등 주요지역 중심 투기행위 집중단속 예정
2005. 5. 16	국세청 투기 조사	작년 투기지역 부동산 공익목적 양도, 실거래가 예정신고자 기준시가 적용 / 양도세 불성실 신고 혐의 대상 중점관리
2005. 5. 19	판교신도시 실시계획 변경	주택 수 29,700→26,804(2,896 감소)
2005. 5. 25	투기지역 5곳 추가지정	경기도 의왕시, 대전 중구서구유성구대덕구
2005. 5. 25	정비사업의 임대주택 및 주택 규모별 건설비율 확대	서울에 적용하고 있는 재개발 사업시 임대주택 17% 의무건설을 전국으로 확대 예정
2005. 5. 30	광역시 군지역 농지 취득요건 대폭 강화	「국이법」 시행규칙(개정안 마련, 6월말 시행예정)
2005. 6. 1	취·등록세 법개정 검토	등록세 올해 3%에서 2%로 인하, 0.5% 추가 인하예정 - 인하 시기 내년 1월 예정
2005. 6. 3	주택거래신고지역 지정	창원시 6/7일부터 적용

(3) 최근 가격 상승의 원인

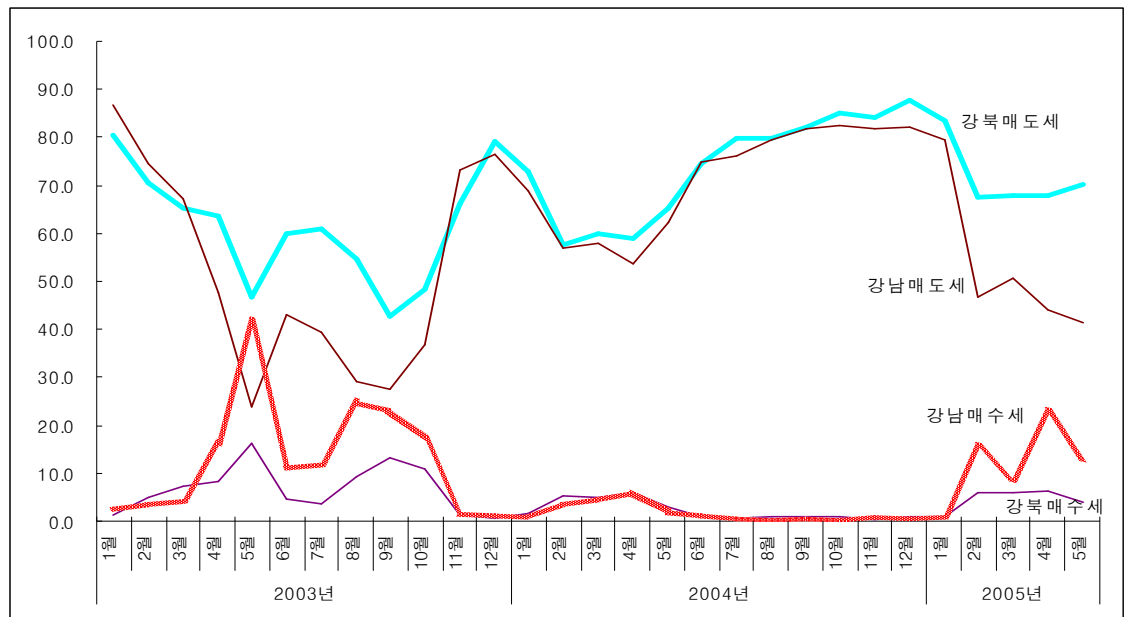
- 매도자 우위의 호가 상승
- 경기적·정책적 요인에 의한 매수세 자극
- 저금리, 대체 투자처 부재에 따른 시중 유동자금의 부동산 투자

•매도자 우위의 호가 상승

- 국민은행에서 조사하고 있는 매월 부동산 시장동향에 의하면 10.29 대책 이후 매도세가 증가하고 매수세가 감소하던 시장 상황이 2004년 말부터 급격히 반전하고 있음.

·매도세는 급격히 감소하는 반면 매수세가 회복되면서 매도자 중심의 시장이 되어 호가 중심의 가격 상승으로 나타나고 있음. 특히 이러한 상황은 최근 가격 상승의 폭이 큰 강남지역에서 더욱 두드러지고 있음.

<그림-3> 강남권과 강북권의 부동산 거래 동향



자료 : 국민은행

- 매도세 감소의 원인으로는 그 동안 정부의 정책으로 강화된 양도세 부담 증가, 재건축 조합원 명의변경 금지 등이 원인으로 지적됨.
- 최근 주택가격 상승지가 대부분 투기지역으로 지정되어 양도세가 실거래가로 과세되고 있으며, 1가구 1주택 비과세에서 제외되는 고가 주택(기준시가 6억 원 이상)이 많은 지역임.
- 주택거주의 특성 중 동일 지역 내 재거주하려는 관성이 높은¹⁾ 점을 감안할 때, 이들 지역의 1가구 1주택보유자들의 주택교체가 사실상 불가능한 실정임.
- 최근 규제 강화로 재건축 사업의 용적률 증가분 감소, 소형의무비율 적용 등으로 일반분양분의 평수가 극소형이거나 극대형만 남는 상황이어서 조합원 지분 매수에 대한 수요가 높은 상황임. 그런데 조합설립인가 이후 조합원 명의 변경을 금지하면서 거래 가능한 재건축 아파트 물량이 급격히 감소하였음.

1) 한국건설산업연구원(2002)이 실시한 강남지역 주택수요 설문조사 결과 강남지역에서 이사계획이 있는 가구의 56%가 강남지역에 재거주를 희망하는 것으로 조사되었음(김현아, 2002).

• 경기적·정책적 요인에 의한 매수세 자극

- 매수세의 증가요인은 경기적 요인과 정책적 요인에 의한 선매수 수요의 급증에 있음.

·먼저, 경기적 요인은 2005년 2월 이후 소비자 기대심리가 회복되면서 부동산 수요 역시 회복기미를 보이고 있음. 또한 최근 가격 급등으로 불안해진 주택 수요자들이 가격이 더 오르기 전에 선매수 의사를 보이고 있음(통계청의 소비자 기대지수 및 한국은행의 소비자 전망지수의 부동산구입계획 비중이 올해 들어 일제히 상승세를 기록함).

·정책적 요인으로서 내년 지방선거 및 경기회복을 위해 정부 규제가 완화될 것이라는 막연한 기대감이 팽배해지면서 다시 가격이 오를 것에 대비해 선매수를 시도하고 있음. 또한 정부의 재건축 사업 및 공공택지에서의 소형주택 공급 확대가 향후 중대형 공급 부족을 가져올 것이라는 불안 심리를 자극, 중대형 평형에 대한 선매수 수요가 나타나고 있음.

·2005년 5월 말 현재 전국의 아파트 중 40평 이상의 중대형 아파트는 10.5%인 62만호에 불과하며, 대규모 재건축 사업으로 대형 아파트 공급이 늘어난 강남지역도 대형 아파트가 전체 아파트의 26.3%에 불과함. 특히 강남지역은 저밀도 재건축 사업이 종료되는 2009년 이후 대형 아파트 공급이 사실상 불가능한 실정임.

<표-5> 서울 및 전국 아파트 재고와 40평 이상의 대형 아파트 비중(2005년 5월 기준)

구 분	아파트 수(합계)	40평 이상 아파트	
		호수	비중(%)
전 국	5,966,684	624,621	10.5
서 울	1,192,216	192,976	16.2
강남	255,022	66,971	26.3
비강남	937,194	126,005	13.4

주 : 강남은 강남구, 서초구, 송파구를 합한 수치임.

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

•저금리, 대체 투자처 부재에 따른 시중 유동자금의 부동산 투자

- 2005년 소폭 상승세(2004.12(5.41%)→ 2005.2(5.53%))를 나타내던 주택담보대출 금리는 은행간 경쟁적 대출금리 인하조정 등으로 3월 이후 2개월 연속 하락세를 나타내면서 연 5.43(4월) 수준을 기록.
- 금융기관별로 우수 고객에 대하여 실시하고 있는 주택담보대출금리는 4.6% 까지 하락한 상황임.
- 지속적인 금리 하락으로 주택담보대출액은 2005년 3월부터 월평균 2조원 이상 증가하고 있음(이는 2003년 12월 이후 최고 수치임.)
- 저금리 현상이 지속되고 있는데다가 주식시장이 조정기에 진입하면서 대체 투자처를 찾지 못한 시중 유동자금이 여전히 풍부한 상황임.
- 단기자금 성격의 M1(협의통화 = 현금통화 + 요구불예금 및 수시입출식 저축성 예금(MMF 포함) 증가율은 2005년 들어 8~9%내외의 증가세를 기록하고 있음.
- 수도권 신도시의 토지보상(김포, 파주)에 이어 올 연말 행정중심복합도시의 토지보상이 착수될 예정이어서 부동산 시장의 유동자금은 계속 증가될 전망이다.
- 일반적으로 토지보상자금은 부동산 시장 내 재정착하려는 습성이 높아(대토 수요) 외부인들의 부동산 투자수요와 함께 부동산 수요를 가중시키는 효과가 있음.
- 주택담보대출 금리가 계속 하락세를 보이고 있는데다가 일부지역에서는 추가적으로 주택의 자산가치가 계속 상승하고 있어 대출자의 금융부담이 크지 않은 상황임. 그러나 주택을 처분하게 되면 세금부담이 높아 보유세 부담이 증가함에도 불구하고 대부분 보유 쪽을 택하고 있음.

■ 규제 중심의 정부 부동산 대책의 효과와 한계

- 부동산 시장 차별화 양극화 심화
- 규제 중심의 재건축 대책에 대한 내성과 시장왜곡
- 시장 거래 및 주택 필터링 저해
- 저금리 지속과 대체 투자처의 부재

(1) 부동산 시장의 차별화양극화 심화

1) 가격변화

- 정부의 부동산 대책의 효과 중에서 두드러지게 나타나고 있는 특징은 차별화양극화임.
- 먼저 지역별로 재건축, 개발예정지역 등 특별한 호재가 있는 지역과 기타 지역간의 가격 격차가 심화되고 있음.
- 상품별로는 여전히 아파트와 비아파트 간의 가격 격차가 크게 벌어지고 있음. 2003년 부동산 경기 호황기에도 아파트에 비해 상대적으로 가격 상승폭이 적었던 단독 및 연립주택은 2004년 이후 아파트보다 가격 하락폭이 커, 아파트와 비아파트 간의 자산 가격 격차가 확대되고 있음.
- 또한 아파트 가격도 10.29 대책 이후에는 평형간의 격차가 심화되고 있는데 중소형 평형은 10.29 대책 이후 하향 안정세를, 중대형 평형은 상대적으로 높은 상승세를 나타내고 있음.

<표-6> 주택 유형별 매매가격 변동 추이(2003~2005년 5월)

(단위 : %)

구분	전국			서울		
	단독	연립	아파트	단독	연립	아파트
2003년	0.8	2.3	14.4	5.2	1.3	13.6
2004년	-3.6	-5.5	0.3	0.0	-4.1	0.3
2005년1~5월	0.2	-0.2	4.2	0.8	-0.1	6.0

주 : 전년말 대비 증감률임.

자료 : 단독 및 연립주택은 국민은행, 아파트는 한국건설산업연구원, 부동산114(주)

- 대형 평형 아파트 가격의 급등세는 특정지역의 문제가 아니라 주요 대도시의 공통적인 특성으로 도시가구의 소득 증가에 따른 주택규모 확대 수요가 큰 것으로 판단됨.
- 10.29 대책의 영향으로 잠시 가격 하락세를 보였던 2003년 11월~2004년 12월 까지 전국 주요 대도시의 평형별 아파트 가격 상승률을 살펴보면 41평 이상의 중대형 아파트의 가격이 지역 평균 가격 상승률을 크게 웃도는 높은 상승률을 기록하였음.
- 2005년 1~5월 동안에도 역시 이러한 중대형 평형 위주의 가격 상승세는 지속되고 있음.

<표-7> 평형별 아파트 매매가격 변동 추이

(단위 : %)

구분		서울	경기	부산	대구	인천	광주	대전	울산
10.29이후 ~2004년 12월	41-45평	6.0	8.7	5.2	9.5	3.6	9.6	5.9	14.7
	46-50평	7.5	10.4	3.5	12.3	2.3	10.5	7.8	18.6
	51-55평	9.8	7.4	6.0	17.2	2.9	9.1	11.7	28.7
	56-60평	11.7	12.4	6.9	21.0	1.9	9.7	9.2	-
	61평 이상	11.4	12.8	6.1	20.3	3.3	11.3	30.5	6.4
	전체	2.4	2.2	1.6	7.4	-0.3	6.1	5.7	10.2
2005년 1월~5월	41-45평	4.0	3.8	0.8	3.5	0.4	1.3	5.0	0.7
	46-50평	7.9	10.1	2.0	3.2	0.6	1.1	3.9	4.5
	51-55평	8.6	6.1	1.4	7.5	1.7	-0.3	3.6	6.9
	56-60평	8.3	9.6	0.4	2.1	1.7	0.5	7.3	-
	61평 이상	8.4	10.2	2.8	7.0	3.1	0.2	0.6	3.2
	전체	6.0	4.3	0.5	2.7	0.0	1.1	3.3	1.9

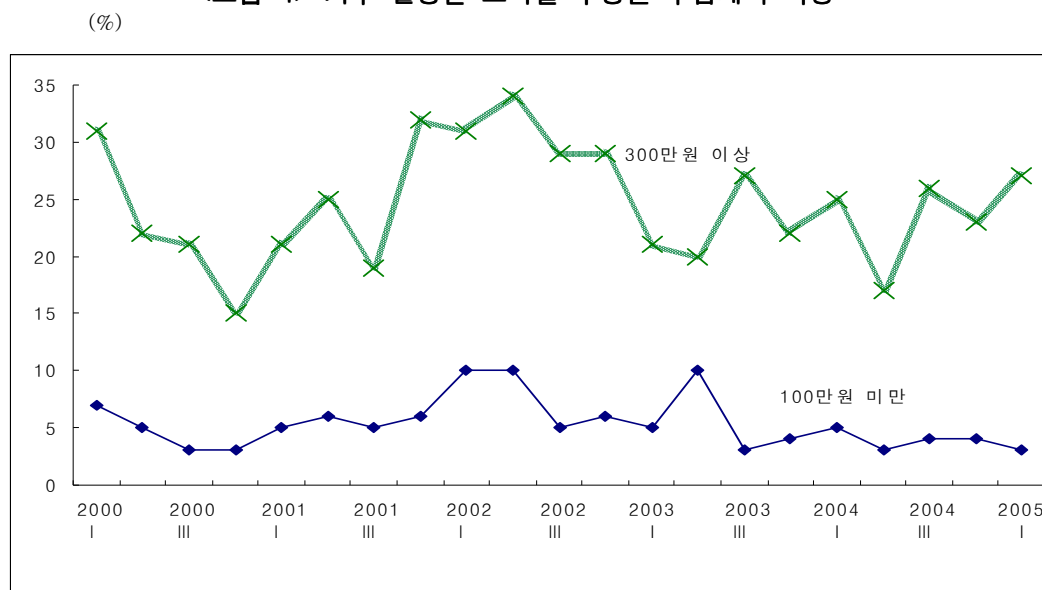
자료 : 한국건설산업연구원, 부동산114(주)

2) 소득 중상위 계층 이상의 주택수요 증대

- 앞서 살펴본 바와 같이 중대형 평형에 대한 대도시 지역의 가격 강세는 이미 주택을 보유한 가구들의 규모 확대형 교체수요에 기인한 것으로 판단됨.

- 최근 소득분위별 소득 증가에 있어 저소득층과 고소득층간의 격차가 심화²⁾됨을 감안할 때 상대적으로 소득 증가율이 높은 중상위 계층의 중대형 평형 수요가 늘어나는 것으로 해석됨.
- 한국은행의 소비자 전망 조사의 소득별 부동산 구입계획 비중 역시 100만원 이하의 저소득층은 수요가 감소하는 반면, 300만 원 이상의 고소득 가구는 꾸준히 부동산 수요가 증가하고 있음.
- 특히 현재 중상층 이상의 고급 주거지로 지목되고 있는 서울 강남권, 분당지역 아파트 스톡의 60% 이상이 10년 이상된 주택이어서 주택교체에 대한 수요가 높은 것으로 판단됨(강남구, 서초구, 송파구의 전체 아파트의 48%가 20년 이상된 노후 주택임).

<그림-4> 가구 월평균 소득별 부동산 구입계획 비중



자료 : 한국은행

2) 통계청에서 발표되고 있는 「2004년 중 가계수지동향」에 의한 소득 5분위별 소득 증가율을 살펴보면 1분위 소득 증가율이 전년 동기 대비 4.7% 증가한데 반해 5분위 소득은 6.3% 증가하여 가구 소득의 격차가 나타나고 있음.

(2) 규제 중심의 재건축 정책에 대한 내성과 시장 왜곡

- 현재 재건축 사업에 대해서는 개발 후의 모습을 제어하는 ‘계획규제’와 개발 행위 자치를 규제하는 ‘개발 규제’가 중복 적용되고 있으며³⁾ 제도 내용이 서로 상충되는 등 제도의 일관성이 떨어짐.
- 재건축 사업은 이미 「국토의계획및이용에관한법률」과 「도시및주거환경정비법」에 의해 용적률, 정비기본계획수립의무, 세대당 공원부지 확보 의무 부여 등의 난개발 방지를 위한 ‘계획규제’를 적용하고 있으며, 이 외에도 재건축 대상 아파트 가격 급등으로 인해 개발 자체를 규제하는 소형의무비율 적용, 일반분양분 후분양, 임대주택의무건설 등의 ‘개발규제’를 적용하고 있음⁴⁾.
- 특히 재건축 개발이익 환수 차원에서 적용되고 있는 임대주택 의무 건설 조항은 임대주택의 바닥 면적을 연면적에서 제외함으로써 임대주택 건설을 위해 계획규제에서 규정된 용적률을 초과할 수 있는 여지를 허용하고 있음.
- 따라서, 현재의 재건축 정책은 바람직한 재건축 사업의 유도가 아닌 일방적인 재건축 억제에 초점이 맞추어져 있음.
- 특히, 소형주택건설 의무비율은 정부의 개입이 주택규모별 하위시장의 수급 불균형을 초래하고 있음.
- 정부는 강남 재건축 사업 단지에 소형의무 비율을 강제함으로써 사회적 통합(social-mix)을 추구하고 있으나, 이들 지역은 토지가격이 상대적으로 비싸 20평 아파트의 가격이 2억원을 넘고 있어 소형 아파트가 중·서민층의 주택으로는 적절하지 못한 실정임. 따라서 정부가 추구하는 사회적 통합의 실현도 어려우면서 상대적으로 중대형 수요가 높은 해당 지역의 중대형 공급을 억제하는 부작용을 낳고 있음.
- 2005년 전국 아파트의 80%가 국민주택규모(전용면적 25.7평)이하이며, 4월 말 현재 전국의 미분양 아파트 5만 6,460호 중 78.6%가 국민주택규모 이하 주택임.

3) 최막중(2005.5), “재건축 규제의 허와 실”, 「주택가격 안정 정책 토론회」, 대한 국토·도시계획학회 세미나 자료집 참조

4) 이외에도 정부는 지난 2005년 5.4 대책에서 재건축 사업에 기반시설 연동제를 추가로 적용하는 방안을 검토 중이라고 발표하였음.

·정부는 과거 ‘중·서민층의 주택’은 ‘중소형 주택’이라는 고정관념에서 중소
 평형 아파트 공급을 강제하고 있으나, 중·서민 주택의 기준은 규모가 아닌
 가격 수준이 되어야 할 것이며 결국 충분한 공급이 이루어져 가격이 안정되
 면 중대형 아파트도 중·서민 주택이 될 수 있을 것임.

- 재건축 사업의 개발이익환수제도 역시, 단순히 용적률 증가로 개발이익을 판단
 하는 것과 세입자가 우선시되지 못하는 임대주택 공급에는 문제가 있음.
- 재건축 사업은 조합원들이 기존 지분의 축소와 추가부담금을 신축의 대가로
 지불하는 것임에도 불구하고 용적률의 증가분을 모두 개발이익으로 간주하
 는 것에는 문제가 있음. 또한 임대주택 의무 건설 이전에 재건축 수익성을
 낮추려고 적용했던 소형의무비율, 일반분양분 후분양 등과 중복된 규제임.
- 현재 재건축 단지의 임대주택의 수급자격은 무주택기간과 재건축사업이 위치
 한 지역(시·도 단위)에 거주한 기간이 각각 1년 이상인 범위 안에서 오래된
 순으로 입주 우선권이 부여됨. 이는 재건축 사업으로 현재의 거주지를 이전
 해야 하는 세입자를 직접적 대상으로 하지 않고 있음. 재개발 사업의 임대주
 택이 세입자에게 우선권이 주어지는 것에 비해 형평성에 어긋남.
- 위와 같이 재건축에 적용되고 있는 각종 규제가 일방적인 재건축 사업 억제
 및 불합리한 점을 내포하면서 재건축 대책은 재건축 대상 아파트 가격하락에
 도 기여하지 못하고 재건축 사업만 위축시키고 있음.
- 각종 재건축 억제 대책을 적용할 경우 사업의 수익성이 저하되어 조합원들의
 추가부담금 증가가 불가피한 실정임. 추가부담금의 증가는 결국 현재 재건축
 대상 아파트의 수익이 감소하는 것이므로 현재의 가격이 추가 부담금만큼 하
 향 조정되어야 마땅함. 그러나 시장에서는 과도한 정부의 정책에 대한 내성
 과 향후 변경 가능성을 믿고 가격이 하락하지 않고 있음.

<표-8> 재건축 관련 규제 주요 내용(2001 ~ 2005)

재건축 관련 대책	주요 내용
소형주택 건설 의무비율 부활 (2001.7)	과밀억제권역내 재건축 및 민영주택건설사업 중 300세대 이상 건립하는 경우 전용면적 18평 이하의 소형주택을 의무적으로 20% 건설(1:1 재건축 사업에는 적용 배제)
재건축 일반분양분 후분양 (2003.5.23)	투기과열지구에서 추진되는 재건축 사업의 일반분양분은 80% 공정이 진행된 후 분양하도록 함.
재건축 조합원 명의변경 제한 (2003.5.23)	조합설립인가를 받은 조합원은 지위 양도 금지 (법 시행전 인가를 받은 경우 1회 양도 허용)
「도시 및 주거환경정비법」 시행 (2003. 7. 1)	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축 사업 조합-시공사 공동 추진 불허(사업승인 취득 후 시공사 공개경쟁입찰) - 예비 안전진단, 본 안전진단의 절차 및 기준 강화 - 주거환경정비 기본계획에 의해 재건축 사업에 대한 기본계획 수립(일부 지구단위계획으로 대체 가능)
일반주거지 세분화 시행(2003.7.1) 및 재건축 허용연한 강화	1~3종 일반주거지별로 허용 용적률 차등화(150%~250%) 재건축 허용 연한 20~40년으로 강화
소형주택 건설 의무비율 확대 (2003.9.5)	과밀억제권역내 20 세대 이상 건립하는 재건축 사업의 경우 총 건립세대의 60%를 국민주택규모(전용면적 25.7평)이하로 건설
주택 재건축 정비구역 지정 및 정비계획 수립지침 (2004년 1.14)	500가구 이상 재건축시 공원설치 의무화 세대상 2㎡ 이상 공원부지 확보 의무화
재건축 개발이익환수제도 도입 (2004. 7)	늘어나는 용적률의 25%를 의무적으로 임대주택으로 건설
2종 일반주거지 층수 제한 유지 (2005. 2. 17)	재건축 개발이익 환수에 의한 임대주택건설에만 층수 제한 폐지, 기타 건설분에는 층수 제한 유지
소형의무비율이 연면적 기준 추가 적용(2005. 5.18)	가구수 기준 소형의무비율에 연면적 50% 국민주택규모 의무화 추가 (「도시 및 주거환경정비법」 시행령 개정 공포)

(3) 시장거래 및 주택필터링 저해

- 현재 시장에서는 과도한 정책으로 인해 주택거래가 크게 위축되고 있으며 거래 없는 호가 중심의 이상 급등 현상이 지속되고 있음.
- 높은 양도세 부담은 물론 취득세 과표 현실화(2005년 1월부터 시가표준액에서 기준시가로 상향 조정) 이후 세율 인하가 진행되지 않아 매도자, 매수자 모두 세부담이 크게 증가한 실정임.

- 양도세 부담이 과중한 가운데 저금리로 주택담보대출에 대한 금융비용 부담이 크지 않은데다가 향후 가격 상승에 대한 기대감이 있어 처분해야 할 주택을 대부분 보유로 전환하고 있음.
- 소득이 증가함에 따라 가구는 주택에 대한 소비를 확대해 나가는 것이 일반적인 현상임.
- 과거 분양가를 제한하는 경우에는 신규 분양 아파트는 시세보다 저렴하므로 무주택자에게 저렴한 주택을 우선 공급하는 적절한 수단이었음. 그러나 분양가가 자율화되고 주택보급률이 100%를 넘어선 지금 신규 아파트는 더 이상 서민 혹은 무주택자에게 우선 공급되는 주택으로서의 의미가 상실되었음.
- 따라서 신규 주택을 대상으로 하는 무주택자 주택공급방식은 기존 주택을 포함한 모든 주택으로 확대되어야 함.
- 무주택자는 첫 주택을 비싼 분양가의 신규 주택이 아닌 기존 재고 주택으로 유도, 소득 증가에 따라 주택의 규모를 확대하거나, 높은 가격 수준의 주택으로 옮겨가게 하는 주택 필터링 기능이 작동하도록 하여야 함.
- 대신 기존 재고 주택의 주택개량 자금에 대한 정부 지원을 통해, 상대적으로 신규 주택에 비해 떨어지는 주거 서비스를 보완할 수 있도록 하여야 함.
- 현재와 같이 신규 고가 분양주택을 중·서민층 혹은 무주택자에게 우선 공급하는 주택공급제도는 주택시장의 효율성을 저하시킴.
- 일부 청약자격을 제한하는 규정이 있으나, 전반적으로 청약통장 가입자격이 대폭 확대(20세 이상 모든 국민)된 상황이므로 선호도가 높은 지역의 경우 청약경쟁률이 매우 높아 무주택의 당첨 가능성이 낮음.
- 무주택자에게 우선 청약의 기회를 부여하고 있으나, 분양가격 수준이 높아 구매가 어려운 주택이 많음. 결국 무주택자 역시 실제 거주 목적보다는 당첨 후 분양권 전매를 목적으로 주택청약에 참여하게 할 가능성이 높음.

(4) 저금리 지속과 대체 투자처의 부재

- 최근의 가격 상승이 문제시되고 있는 일부 지역의 경우에는 담보대출에 의존하지 않고 자기자금 동원이 가능한 고소득층이 장기투자를 목적으로 부동산을 매입하는 경우가 대부분임.
- 이러한 판단은 아래 <표-9>에서 보는 바와 같이 최근 가격 상승이 문제시되고 있는 지역의 전세매매비율에 쉽게 유추할 수 있음.
- 강남, 분당, 용인 지역은 전세매매비율이 30~40% 수준으로 주택가격의 60% 이상의 자본투자가 필요함. 이들 지역의 LTV는 정부 규제에 의해 40~50%로 한정되어 있는 반면 실거래가로 취득신고를 해야 하기 때문에 취득세 부담도 높아 초기투자부담이 큰 편임.
- 또한 향후 재건축 사업의 단기추진이 불가능함에도 불구하고 중장기적 투자 관점에서 매수를 원하는 경우가 많음. 즉 과거 분양권 전매 등과 같이 단기 자본이득을 목적으로 하는 투자가 아닌 장기투자 목적의 수요가 많음.
- 이러한 계층에서 ‘저금리’는 자본조달비용의 기준이 아닌 투자수익률의 비교 기준에 불과함. 따라서 금리를 인상한다고 하여도 부동산의 투자수익률이 금융상품보다 높으면 여전히 부동산에 투자하게 됨.
- 따라서 정부의 단기 투기억제 차원의 정책은 실효성을 거두기 어려운 실정임.

<표-9> 수도권 주요 지역의 전세 매매비율

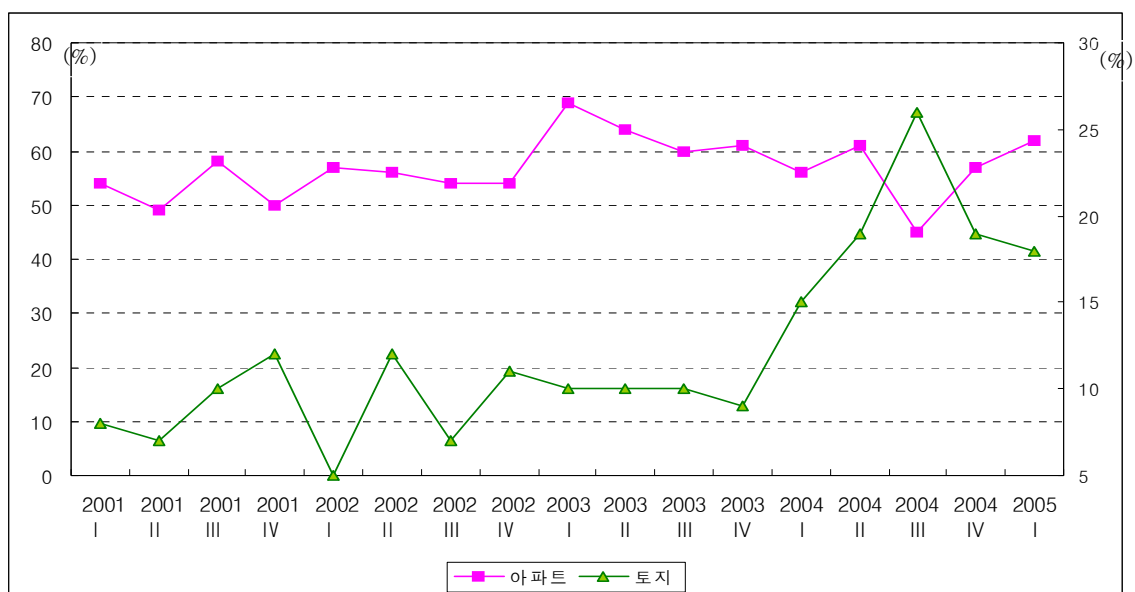
(단위 : %)

구분	서울			강남지역			판교개발 수혜지역	
	전체	재건축	일반	강남구	서초구	송파구	분당	용인
15평이하	15.3	11.1	51.4	13.8	54.0	9.9	52.0	25.4
16~20평	30.2	13.3	51.0	22.2	14.5	16.4	50.5	44.5
21~25평	49.9	21.8	54.9	33.8	26.8	43.3	49.0	51.2
26~30평	47.1	27.5	49.2	34.5	37.4	40.8	44.7	46.6
31~35평	44.0	26.7	47.2	33.3	36.3	35.4	40.2	39.9
36~40평	41.0	26.0	43.5	38.2	37.7	34.0	36.9	35.7
41~45평	42.5	30.9	43.5	36.8	36.1	35.2	35.7	32.7
46~50평	38.1	32.2	38.7	35.3	37.6	33.1	32.9	31.0
51~55평	34.9	30.1	35.6	32.2	37.3	32.3	34.9	28.3
56~60평	35.6	25.9	36.2	32.6	41.7	32.5	31.9	29.4
61평이상	38.9	27.0	39.6	35.0	43.1	36.3	31.9	25.0

자료 : 한국건설산업연구원·부동산114(주)

- 또한 최근 시중의 유동 자금은 주택부분의 규제를 피해 토지시장에 관심을 가지고 있으며 이로 인해 개발호재가 있는 지역은 지가 상승률이 계속 높은 수준을 유지하고 있음.

<그림-5> 부동산 구입예정 가구의 구매 예정 부동산의 종류



주 : 아파트는 좌축, 토지는 우축 참조

자료 : 한국은행

■ 바람직한 부동산 정책의 방향

(1) 기본방향의 재정비

규제 중심에서 시장 기능 회복과 공공주택정책의 재정립으로 정책 전환

- 최근 부동산 시장은 정부의 강력한 규제 정책에도 불구하고 좀처럼 안정되지 않을 뿐만 아니라 차별화·양극화가 심화되는 등 오히려 정책의 부작용이 커지고 있음.

- 또한 강남, 수도권 일부 지역에서는 규제 및 억제 정책을 시행하면서 반면에 전국적으로는 많은 개발계획들이 시행됨에 따라 부동산 시장에 대한 기대감을 불식시키기 어려운 현실임.
- 강북 뉴타운 사업, 청계천 복원 사업은 물론, 기업도시, 행정중심복합도시, 공공기관 이전, 송도 등 경제자유구역개발, 경전철 건설사업, 제주국제자유도시 개발사업 등 전국적으로 개발계획이 많은 실정임.
- 향후 공급이 감소할 것이라는 시장불안 심리를 안정시키고 수요자 중심의 공급이 이루어질 것이라는 장기 주택공급계획의 제시가 필요함.
- 재건축 억제 및 주택 규모별 공급제한 등은 주택의 하위 시장별 수급불균형을 심화시키고 향후 공급축소에 대한 불안감을 증폭시켜 선매수 수요를 더욱 자극시키고 있음.
- 다양한 수요를 수용할 수 있는 양질의 신도시 개발과 기존 주택지의 주거환경개선을 지원하는 프로그램이 필요함.
- 지금과 같이 강도를 점차 높여가는 규제 중심의 부동산 정책은 개발호재를 따라 물풍선 효과를 가져 올 수밖에 없음. 그러므로 규제중심에서 시장기능을 회복하는 정책으로의 전환이 필요함.
- 시장기능의 회복은 우선 투명하고 원활한 부동산 거래를 유도하여 거래 적체 등 시장의 순환문제를 해결하고, 수요자 중심의 공급을 저해하는 각종 공급규제를 정상화하여야 할 것임. 동시에 시장 소외계층에 대한 정책지원을 강화함으로써 시장실패를 보완하여야 할 것임.
- 향후 바람직한 정부의 부동산 정책의 방향은 수요 공급, 거래 측면으로 구분하여 대안을 제시하면 다음과 같음.

(2) 부문별 정책대안

수요 측면 : 유동자금의 흡수와 수요 조절

- 내수경기 진작을 위해 당분간 저금리 기조가 불가피한 상황에서 부동산 시장에 머무르거나 유입되고 있는 자금에 대한 대책이 필요함.
- 저금리 기조 하에서 세계적인 부동산 가격 상승의 추세로 볼 때 무조건 부동산 투자를 억제하거나 좌악시키는 것에는 문제가 있음.
- 우선 부동산 투자는 개인의 직접 투자보다는 기관을 통한 간접투자로 유도하되 모든 투자를 투명화하고 투자소득에 대해 적절히 과세하는 방안이 필요함.
- 각종 정부 개발사업의 재원 조달 및 건전한 부동산 투자 활성화를 위해 정부 개발사업에 대한 채권(부동산 개발과 연계한 수익채권 형식으로 발행)을 발행하여 시중의 유동자금을 흡수하여야 할 것임. 이러한 간접투자 방식은 중산층 이하에게도 참여가 가능하므로 부동산으로 발생하는 이득을 골고루 분산시킬 수 있음.
- 이러한 지역개발 채권에 각종 세제 혜택 및 개인들의 매입을 유도할 수 있는 유인책 마련이 필요함(종합소득세에 분리과세, 무기명 채권 등의 유인책 검토 필요).

공급 측면 : 수요자 중심의 공급 여건 마련

- 최근 부동산 대책의 일환으로 공급확대에 대한 요구가 높으나 현재의 시장 상황은 총량적인 공급부족이 아닌, 하위시장별 수급불균형의 문제임.
- 따라서, 총량적인 공급확대정책이 아닌 하위 시장별 수요자 중심의 공급이 이루어질 수 있는 공급 확대 정책이 필요함.
- 단기적으로는 규모별 공급제한 조치를 폐지하고 지역별 수요에 따라 공급 평형이 결정되도록 시장기능을 회복할 필요성이 있음.

·중장기적으로는 각종 공공 서비스 및 인프라 등에 대한 수요자들의 기대 수준이 높아진 만큼, 신도시 개발 및 택지공급에 각종 인프라 시설이 선투자 될 수 있도록 하여야 함.

- 수요자가 원하는 양질의 주택공급을 위한 제도 개선이 필요함.

·현재 강남지역 등에 집중되고 있는 주택수요를 흡수하기 위해서는 강남의 재건축을 허용하든지 아니면 이들 지역의 주택수요가 교외로 빠져나갈 수 있는 강남 수준의 신도시 개발이 필요함.

·그러나 최근 택지개발방식에 의한 신도시 개발은 중소형 비중이 너무 높고 (70%) 원가연동제 등의 간접적인 분양가 규제로 중상층 이상의 고급주택의 공급수단이 되지 못하고 있음.

·단기적으로 기존 도시지역 내에서의 양질의 주택공급을 시도하고 동시에 기존에 확정된 신도시 후보지의 개발계획을 다소 수정하여 이러한 수요를 수용 하여야 할 것임.

·따라서, 신도시 개발을 통해 중상층 이상의 주택 공급을 위해서는 민간 택지 개발사업을 활성화시키거나 채권입찰제 방식으로 택지를 분양하고 분양가 규제를 적용하지 않는 등의 방안이 필요함.

- 한편, 최근 심화되고 있는 지역별, 주택 유형별 양극화 해소를 위해서는 주거 환경에 대한 격차를 해소하는 정책이 필요함.

·현재 서울시에서는 강북 뉴타운 개발을 지역 격차 해소의 주요한 방안으로 해소하고 있으며 건교부도 뉴타운을 확대한 광역도시개발제도를 도입할 예정이다.

·그러나 이러한 지역은 대부분 획지규모가 협소하고 인구 밀도가 높아 대규모 개발을 위한 조합원 동의 및 의견합의에 어려움이 있고, 개발 후 재정착률도 낮을 뿐 아니라 자칫 개발에 대한 기대감으로 가격 상승을 부추길 가능성이 높음.

- 따라서, 단독주택 및 연립(다세대 포함) 밀집 지역, 소형 아파트 중심지역에 대해서는 각종 공공시설 및 지역편의시설(공원, 근린 체육시설 및 편의시설)을 설치해 주고, 주택개량 자금을 장기 저리로 융자하여 현재의 상태에서 주거환경을 개선시키려는 노력이 필요함(최근 지역내 썸지공원의 조성이 지역 주민에게 큰 편익을 주고 있음).
- 위와 같은 지역의 초등학교 및 구민회관을 복합시설로 리모델링하여 지역 커뮤니티 시설로 활용해야 할 것임. 이들 지역의 최대 현안은 협소한 주차공간임. 이는 인근 초등학교 지하를 주차장으로 활용하고 운동장에 근린 체육시설을 설치하여 수업 시간 이외에는 지역주민에게 적극적으로 개방하여야 함. 또한 이들 지역에 대한 각종 공교육 지원 서비스를 제공함으로써 교육 여건을 개선해주어야 할 것임.

공공주택 정책의 재확립

- 저렴한 가격의 공공분양 주택의 건설을 추진하되 현재의 청약제도를 재정비하여 중·서민층의 공공주택 공급기회를 확대하여야 함.
- 현재 청약저축제도만을 남겨 두고 청약부금 및 예금제도는 시한을 두고 점차 폐지하여야 함.
- 청약저축제도를 재정비하여 청약예금대상을 일정소득 이하(예: 연 3,000만원 이하)로 한정하고 가입대상자 중 근로소득자의 경우 국민연금 납입 회수에 따라 저리의 주택자금을 융자하는 등 구매능력을 지원할 필요성이 있음(국민주택기금 및 국민연금 활용).
- 위의 대상자들에 한해 공공택지 내 원가연동제로 공급되는 주택에 우선 청약할 수 있는 제도 마련(대신 싱가포르의 경우와 같이 공공 택지내 주택분양의 청약기회를 생애 2회로 제한)
- 공공주택의 원활한 공급에 정부의 정책을 집중하되 중산층 이상의 주택시장에 대해서는 시장기능에 맡기는 ‘정책의 이원화’가 필요함.

거래(유통)측면의 정책방향과 대안 : 투명하고 원활한 부동산 거래 유도

- 적체된 시장거래를 정상화하기 위해서는 현행 양도세의 부담을 완화해줄 수 있는 보완책이 필요함.
 - 먼저 고가주택에 대해서도 1가구 1주택일 경우 양도세 비과세를 적용하되 실거래가격 신고의무를 부여하여 실거래 가격 파악의 기초 자료로 활용할 필요성이 있음.
 - 또한 임대사업자 기준이 강화(2채 이상에서 5채 이상)된 상황에서 3주택 이상 보유가구에 대해서도 장기 보유한 주택에 대해서는 양도세를 감면해주는 장기보유 특별공제를 적용해주어야 함.
 - 중장기적으로는 이외에도 주택 교체의 목적일 경우 양도세를 최종 주택의 판매시까지 연기할 수 있는 과세 이연제도 등의 세금부담 완화를 위한 보완책이 필요함.
 - 현재 정부가 추진하고 있는 부동산 조세정책은 단기적 투기억제의 수단이 아닌 조세형평성 차원에서 추진해야 할 것임. 따라서 급격한 세부담의 증가보다는 일관되고 지속된 정책실천이 중요함.
- 거래세 부담을 낮추기 위한 취득등록세의 세율 인하를 신속하게 추진하여야 할 것임.
 - 취득등록세의 과표가 시가표준액에서 기준시가로 2~3배 증가하였기 때문에 세율이 1.5% 정도 인하되었어도 세부담이 과거에 비해 높은 상황임. 따라서 추가적인 세율 인하가 필요함.
 - 높은 주택가격 수준, 담보대출인정비율의 축소, 거래세 부담 증가 등의 원인으로 시장에서의 거래가 원활하지 못하고 자금부담능력이 있는 계층에 한해 부동산 거래가 이루어지고 있음. 따라서 최근 정부가 검토 중인 LTV(주택담보비율) 축소는 신중한 접근이 필요함. 오히려 중산층 이하의 실수요자의 주택구매능력을 축소시키는 부작용을 가져 올 수 있기 때문임.
 - 거래세 부분 역시 조세부담의 증가보다는 정확한 실거래가격 파악에 초점이 맞추어져야 할 것임.

<표-10> 향후 부동산 정책의 장·단기적 대안제시

구 분		단기적 처방	중·장기적 처방
수요 측면	기대심리 안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제 중심의 공급정책 재정비로 향후 공급 감소에 대한 불안 해소 ○ 중·서민층의 내집 마련 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택청약제도 등의 재정비로 공공주택정책대상 보호(중·서민층의 원가연동제 대상 주택 공급기회 확대) ○ 주거환경에 대한 지역별 격차 해소
	유동자금의 흡수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부 개발사업과 연계된 국고채 발행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금리인상 ○ 산업투자 등으로의 투자자금 유도
공급 측면	수요자 중심의 공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규모별 공급제한 조치 완화(지역별 수요 반영)로 대형 평형 공급 - 기 확정된 신도시계획의 개발계획 수정 및 보완 - 개발이익환수제도 보완 후 일부 도심 재건축 용적률 완화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역별 주택수요에 부응하는 양질의 신도시 개발 ○ 주거지역내 양질의 공공인프라시설 구축 ○ 단독 노후 주택단지 내 주택개량자금의 저리 융자 및 지원
	공공주택 공급의 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원가연동제가 적용된 분양 아파트의 청약자격 강화(청약1순위+소득수준) ○ 공공분양 아파트 공급의 다변화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택의 필터링 기능 활성화 - 공공임대 → 공공분양 → 민영 분양주택
거래 측면	투명하고 원활한 부동산 거래 유도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존주택의 거래원활화를 위한 거래세(취·등록세) 부담 완화 ○ 양도세 제도 보완 - 1가구 1주택 비과세 고가주택에도 적용(대신 실거래가 신고는 의무화) - 다주택보유자에게도 장기보유 특별공제 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - 실거래 가격 신고 정착 - 양도세 비과세 범위 조정하고 양도세 공제 및 이연제도 도입 - 중개법인 활성화

김현아 (부연구위원·hakim@cerik.re.kr)