

건설산업동향

8.31 부동산종합대책 파급 효과 및 정책 제언

이상호·백성준·강민석

2005. 9. 12

▪ 연구의 배경 및 목적	3
▪ 부동산대책의 주요 내용	4
▪ 부동산대책의 파급 효과	7
▪ 부동산대책의 평가	18
▪ 정책 제언	24

요 약

▶ 8-31 부동산종합대책

- 종합대책의 주요 기조는 ①부동산 거래시장 투명화, ②투기수요 억제와 시장 안정화, ③ 개발이익 환수 및 토지 공공성 강화로 설정됨.
- 종합부동산세 강화, 다주택자 양도세 중과, 수도권 택지 및 주택공급, 국세청 관련 조직 신설 등을 담고 있음.

▶ 예상되는 파급 효과

- 종합부동산세 및 양도세 중과 조치는 다주택 보유자에 상당한 세부담 증가를 초래할 것으로 예상되며, 단기적으로 주택매매 수요 위축과 가격 하락 및 전세가격의 국지적 상승을 초래할 것으로 전망됨.
- 신규 분양시장이 크게 위축될 것으로 전망되며, 비인기지역 및 비아파트를 우선 처분할 가능성이 있어 주택시장의 지역별·상품별 양극화와 차별화가 가속될 것으로 예상됨.
- 건설경기는 종합대책의 영향으로 2005년 하반기부터 주거용 건설수주 감소가 본격화되고, 상업용 건물 등 건축경기의 장기침체로 건설투자도 계속 부진할 것으로 전망됨.

▶ 주요 대책에 대한 평가

- 이번 대책은 수요억제방안과 공급확대방안을 포괄한 광범위한 내용으로 구성되어 있어 단기적으로나 중장기적으로도 부동산시장 및 주택 건설산업에 중대한 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 1가구 2주택에 대한 왜곡된 시각과 양도세 중과, 단기간의 지나친 세금 부담 강화는 부작용을 초래할 우려가 있고, 현안과제인 강남분당 지역의 부동산 가격을 안정시키는데 한계가 있음.
- 공영개발의 급격한 확대는 주택품질을 저하시킬 우려가 있고, 시장수요를 반영하지 못할 경우 미분양 사태를 초래할 수도 있음.
- 토지 및 주택공급확대 방안은 장기계획인 데다가 그린벨트 해제, 군부대 이전 같은 복잡한 과정이 요구되어 단기적인 주택시장 안정대책으로서는 실효성을 기대하기 어려울 것임.

▶ 정책 제언

- 향후 국회 논의 과정에서 건설적인 보완 및 개선을 통해 실효성있는 대책이 시행되어야 함.
- 조세정책은 부동산대책의 보완적 역할에 그쳐야 하며 시장원리에 따른 수요공급원칙을 살려야 함.
- 1가구 2주택에 대한 양도세 중과, 과도한 세금 및 과표 인상 등은 완화할 필요가 있음.
- 공영개발 확대 정책은 재고할 필요가 있으며, 시장수요에 걸맞는 주택공급 대책의 실효성 확보가 필요함.
- 건설경기 침체 및 내수 부진을 막기 위해서는 민간 건축부문의 위축을 만회할 수 있도록 지원된 국책사업을 조기 시행하고, 민간투자사업 활성화를 통해 SOC 투자를 확대해야 함.

■ 연구의 배경 및 목적

부동산종합대책 수립의 배경

- 2003년 10·29 부동산대책 이후 하향안정 추세를 보이던 부동산가격이 2005년부터 다시 반등하게 되면서 종합적인 부동산 대책의 수립이 추진되었음.
- 경기회복에 대한 기대, 주택가격 추가상승 기대, 부동산 펀드 등 자금 유입, 대체 투자처의 부재 등으로 인해 아파트 매매가격이 다시 급등함.
- 종합부동산세, 실거래가 적용 등 내년부터 도입될 제도들이 시장에 미칠 효과가 불충분하다고 판단, 부동산 세제 강화 등을 중심으로 「8·31 부동산 종합대책」을 수립함.
- 「8·31 부동산종합대책」은 부동산 대책의 완결판이 아니라 또 다른 시작이며, 향후 부동산 시장의 동향에 따라 추가적인 대책도 마련될 전망이다.

부동산 및 건설시장에 대한 영향분석 및 대책마련 필요

- 부동산종합대책이 부동산 투기억제를 주요 목표로 하고 있으나 실질적으로 조세, 금융 등 시장에 광범위한 영향을 미칠 것으로 보이며 향후 주택 및 부동산시장은 단기 및 중장기적으로 크게 위축될 전망이다.
- 종합대책의 파급효과로 주택매매 수요가 감소하는 경우, 신규 분양시장 특히 비수도권 및 비인기지역의 주택공급에 차질이 발생할 것으로 예상됨.
- 부동산종합대책으로 인한 부동산 경기 위축이 건설시장과 내수경기에 미칠 영향을 분석하고, 이에 대한 평가 및 정책제언을 하고자 함.
- 종합부동산세 도입의 영향을 시뮬레이션을 통해 분석하였으며, 보유세와 양도세 부담 증가에 따른 다주택 보유자들의 선택을 중심으로 주택매매시장 및 임대시장의 가격변화를 전망함.
- 아울러 세제 및 금융대출 규제로 인한 신규 주택분양시장과 건설경기 및 소비 등의 파급효과를 도출함.
- 1가구 2주택에 대한 시각의 전환, 수요에 맞는 공급, 근로소득세 등에 대한 감세조치 등 향후 주택산업의 건전한 발전과 건설경기 및 내수 안정화를 위해 보완해야 할 정책들을 제언함.

■ 부동산대책의 주요 내용

종합대책의 기초

- 종합대책의 주요 기초는 ①부동산 거래시장 투명화, ②투기수요 억제와 시장 안정화, ③개발이익 환수 및 토지 공공성 강화로 설정됨.
·2005년 7월 6일 1차 당정협의회를 시작으로 8월 24일까지 7차례에 걸친 정부와 여당 간의 정책대안 조율을 거쳐 8·31 부동산종합대책이 마련됨.
- 정책 수단으로는 부동산 관련 세제 강화에 큰 비중을 두고 있으며 ‘부의 균형적 배분’에 기반을 두고 있음.
·종합부동산세 강화, 다주택자에 대한 양도세율 대폭 인상 등은 상대적으로 부유계층의 세부담 강화를 의미함.
·세제강화 및 개발이익 환수를 통해 늘어난 세수입을 낙후지역 및 저소득층의 삶의 질 향상에 활용함으로써 국가 균형발전을 도모할 구상임.

종합대책의 내용

- 부동산 거래시장 투명화를 위해 실거래가 신고 의무화, 실거래가 등기부 기재 등이 2006년 중에 도입될 예정임.
·국세청에 투기 상시감시 조직인 「부동산거래관리국」을 설치하고, 부동산 통계를 정비하여 거래시장의 질서를 확립시키고자 함.
- 주택 투기수요 억제를 위해서 다주택 보유자의 양도세, 고가 부동산에 대한 종합부동산세를 강화함.
·다주택 보유자에 대한 양도소득세 강화를 포함하였으며 2주택 소유자는 양도차익의 50%(2007년부터), 3주택이상 소유자는 60%의 양도세율을 부과하기로 정함.
·보유세 강화를 통해 주택소유를 통한 경제적 이득 향유 기회를 축소시키고자 주택과 토지에 대해 세대별로 합산 과세하고, 과세기준액은 주택의 경우 기존 9억원에서 6억원으로, 나대지는 6억원에서 3억원으로 하향하여 과세 대상을 확대하였음.
·2004년도 세부담 상한을 조정하여 종합부동산세 대상은 현행 전년도 세액의 50%이던 상한 기준을 200%로 조정하고, 기타 주택은 현행대로 50% 상한선을 유지함.

- 종합부동산세 부과대상이 아닌 일반 주택과 토지의 재산세도 크게 강화하기로 하고, 현재 0.15%인 보유세 실효세율을 조기에 합리화하여 종합부동산세 적용대상은 2009년까지, 나머지는 2017년까지 1%를 달성토록 함.
- 개발이익 환수와 토지공공성 강화를 위해 기반시설부담금제 및 개발부담금제를 도입하며 토지 수용시 현물 및 채권보상을 확대하기로 함.
 - 기반시설부담금제는 정기국회에서 통과되는대로 시행령, 시행규칙을 마련해 부과기준 및 부과액 등을 정해 2006년 하반기부터 적용할 계획임.
 - 기반시설부담금제가 정착되기까지는 개발부담금을 부활시켜 개발사업 시행자에게 부과하기로 함.
- 한편, 시장 안정화 대책으로서는 주택공급확대, 무주택서민에 대한 주택구입자금 지원, 판교신도시 주택공급 개선, 토지거래허가 강화 등을 포함함.
 - 강북지역의 공영개발방식을 통한 광역개발, 정부보유 토지에 분양임대주택 공급 확대 등 주택공급대책을 포함하고 있음.
 - 생애 최초 주택구입자금 지원을 재개하고 고정금리 4.5%를 적용, 상환부담을 줄임.
 - 판교개발은 공영개발 추진 및 전면적인 원가연동제 도입으로 분양가를 낮추고 중·대형 평형 주택은 채권입찰제까지 병행하여 최초 분양자의 이익을 환수함. 동시에 25.7평 미만 평수의 전매제한 기간을 기존 5년에서 10년으로 연장함.
 - 토지거래허가 강화를 위해 거래허가 요건을 6개월 이상 거주에서 1년 이상 거주로 강화하며 허가일로부터 일정기간 의무사용 및 전매제한(농지 6개월→2년, 임야 1년→3년, 개발사업용 6개월→4년, 이외 기타 토지 6개월→5년) 기준을 마련함.
 - 수도권 신규 택지확보 방안으로 2010년까지 주택 연간 30만호, 총 150만호 건설을 목표로 하고 있으며 이를 위해 2010년까지 연간 300만평, 총 1,500만평의 택지를 추가 조성, 총 4,500만평의 토지를 공급할 계획임.
- 8·31 대책에 직접 포함되지는 않았으나, 대책과 맞물려 부동산 시장에 영향을 미칠 정책이 '주택담보대출 리스크관리 2단계 강화방안'임.
 - 투기지역에서의 주택담보대출을 1인 1건으로 강화하면서 다시 가구별 규제도 강화됨.
 - 배우자나 자녀명의로 대출받으려면 총부채상환비율 40% 한도, 소득증빙 등의 조건을 충족시켜야 하기 때문에 사실상 여러 건의 대출을 받기는 어려워짐.

< 8-31 부동산종합대책의 주요 내용 >

구분	대 책	내 용
세제 개편	양도소득세 강화	<ul style="list-style-type: none"> 과표 : 1가구 2주택의 비거주주택은 2006년부터 실거래가 기준 과세 나머지 주택은 2007년부터 실거래가 과세 모든 나대지(토지)는 2007년부터 실거래가 과세 세율 : 2주택자도 양도세율 50% 종과세(2007년) ※제외: 지방 3억원미만 주택 / 서울, 경기, 6대광역시는 1억원 미만, 농가주택, 결혼·이사취업·노부모봉양 등 일시적 2주택 3주택 이상 보유자 양도세율 60% 종과세 나대지에 대한 양도세율 : 60% 단일세율로 인상(2007년)
	보유세 강화	<ul style="list-style-type: none"> 종합부동산세 합산방법 : 개인별에서 가구별 합산과세 부과대상 : 주택분 기준시가 6억원 이상, 나대지분 3억원 이상으로 대상확대 실효세율 1% 도달시기 : 종합부동산세 대상은 2009년까지 도달 재산세 대상은 2008년 이후 인상 2017년까지 도달 세부담상한선 : 종합부동산세 대상은 기존 50%에서 200%(3배) 재산세 대상은 50% 세부담상한선 유지 과표 : 종합부동산세 대상은 2006년 공시가격의 70%, 2009년 100% 재산세 대상은 2008년부터 5%씩 인상 2017년 100%
	취득세 등록세 강화	<ul style="list-style-type: none"> 모든 부동산 실거래가 과세 (2006년) 세율인하 : 개인간 주택거래 3%, 개인간 토지거래 3.5%, 개인과 법인간 4%
	개발이익 환수	<ul style="list-style-type: none"> 기반시설부담금 도입 : 일정규모 이상 주택, 상가, 오피스빌딩, 재건축재개발 개발부담금 부활
토지 및 주택 공급	수도권 신규주택 및 택지 공급	<ul style="list-style-type: none"> 2010년까지 주택 연간 30만호, 5년간 150만호 건설 2010년까지 택지 연간 300만평 추가 (기존 600만평+추가 300만평 = 900만평), 5년간 총 4,500만평 조성(추가 1,500만평) : 국공유지, 택지지구 확대
	토지비축	토지공사 연간 1,500만평 비축(2006년부터)
	중대형 주택공급 확대	택지지구 중대형 비율 확대 : 현행 40%에서 50%로 상향
	분양권 전매제한 강화	수도권 5년에서 10년, 지방은 3년에서 5년으로 강화(원가연동제 적용지역)
	판교개발	<ul style="list-style-type: none"> 중대형 평형 : 공영개발 추진 및 원가연동제와 주택채권입찰제 동시 적용 전매제한 기간 연장 : 5년에서 10년으로
	서울 강북 주거환경 개선	공영개발에 의한 뉴타운 조성
금융 대출	주택담보대출 제한	개인별 제한에서 가구별 제한(투기지역 주택담보대출)
	서민주거안정 대출	<ul style="list-style-type: none"> 생애 최초 주택구입자금 부활 : 고정금리 4.5% 적용 저소득층 모기지론 우대(6.25%→5.25%), 모기지 보험 도입(2006년 중)
기타	투기조사 전담기관 신설	국세청에 상습투기자 상시 감시체계 확립위해 관련 조직 신설
	거래시장질서 확립	실거래가 신고의무화, 실거래가 등기부 기재(2006년 중)
	토지거래허가제 강화	<ul style="list-style-type: none"> 전매제한 기간 2~5년으로 연장 : 농지 6개월→2년, 임야 1년→3년, 개발사업용 6개월→4년, 기타 토지 6개월→5년 토지거래허가 지역내 농지·임야 구입요건 : 6개월 이상 거주→1년 이상으로
	토지보상 방식 개편	<ul style="list-style-type: none"> 현금 대신 현물(대토(代土) 또는 아파트)로 보상 3,000만원 초과하는 모든 보상비는 채권으로 보상, 부채지주 범위 확대

■ 부동산 대책의 파급효과

부동산 시장

○ 다주택 보유자의 세금 부담 증가

- 보유세, 즉 종합부동산세와 재산세 인상 조치는 과표 인상 및 과세 대상확대가 병행되면서 단기적으로 부동산 시장에 큰 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- 2005년 재산세는 지방세법 개정으로 부동산 보유세제 체계가 개편됨.
 - 기존의 재산세(7월)와 종합토지세(10월)가 재산세로 단일화되어 과세되며, 개인별 기준시가(공시가격)가 9억원, 나대지가액이 6억원(업무용 건물 부속 토지가액 40억원)을 초과하는 경우 12.1~12.5일 기간에 국세인 종합부동산세를 자진 신고납부하게 됨.
 - 2005년 단일화된 재산세의 과세표준은 공시된 주택가격(공시가격)의 50%를 과표로 과세됨. 또한 재산세 인상액은 전년도 재산세·종합토지세 합계세액의 50%(1.5배)를 초과할 수 없도록 세부담 상한제가 도입됨.
- 2006년 재산세는 8·31 종합대책으로 종합부동산세 적용범위가 확대되면서 세금 인상폭이 커지고 세부담 상한선이 높아짐.
 - 공시가격(기준시가)의 50%이던 과세표준이 종합부동산세 부과대상은 2006년에는 70%, 2009년에는 100%로 높아지며 재산세 부과 대상은 2008년부터 5%씩 올려 2017년에 100%에 도달하게 됨.
 - 보유세 상한선은 기존 50%에서 종합부동산세는 200%(3배), 재산세는 50%(1.5배)로 조정됨.
 - 고가 주택 및 다주택 보유자의 세금 증가와 실효세율의 증가가 빠르게 나타날 것이며, 실제 기준시가 10억원인 1주택 보유자보다 기준시가 5억원인 주택을 2채 보유한 사람의 세금 부담이 상대적으로 더 크게 나타남.

< 보유세 과세표준의 기준시가 반영률 >

구 분	2005	2006	2007	2008	2009
재산세 적용	50%	50%	50%	55%	60%
종합부동산세 적용	50%	70%	80%	90%	100%

- 3주택 이상 보유자에게 상대적으로 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨.
- 3주택보유자(총 13억원, 3주택(7억원, 4억원, 2억원)을 1명이 보유)의 실효세율을 2009년까지 1%로 높이는 시뮬레이션에 의하면, 보유세는 2005년 447만원에서 2009년에는 1,362만원으로 증가하며 2006년에는 세금 증가율이 90.6%로 약 2배 가량 증가함.¹⁾ 단, 3주택을 세대원 간에 나누어 보유하고 있으면 2005년에는 종합부동산세가 부과되지 않으므로 2006년 세금은 3배 이상 증가할 수 있음. 실제 납부하는 세금은 상한선을 적용하여 3배까지 납부하게 됨.

< 종합부동산세 적용 효과_시뮬레이션 >

(단위 : 만원, %)

구 분		기 존	2006	2007	2008	2009
종부세 미적용 : 4억원 (1채)	과표	20,000	20,000	20,600	23,340	26,225
	재산세	74	74	74	81	89
	종부세					
	계	74	74	74	81	89
	실효세율	0.15%	0.15%	0.15%	0.15%	0.16%
	증가율		0.0%	0.0%	10.0%	9.1%
종부세 적용: 8억원 (1채)	과표	40,000	56,000	65,920	76,385	87,418
	재산세	174	174	180	205	231
	종부세	0	90	123	155	192
	계	174	264	303	360	423
	실효세율	0.17%	0.26%	0.29%	0.34%	0.39%
	증가율		51.7%	14.8%	18.8%	17.4%
종부세 적용: 13억원 (3채)	과표	65,000	91,000	107,120	124,125	142,055
	재산세	247	247	256	292	330
	종부세	200	605	737	878	1,031
	계	447	852	993	1,170	1,362
	실효세율	0.26%	0.52%	0.59%	0.68%	0.77%
	증가율		90.6%	16.5%	17.8%	16.4%

주 1) 도시계획세, 지방교육세, 농어촌특별세는 고려하지 않음.

2) 실효세율은 보유세(재산세+종부세)를 시가(시가는 기준시가의 1.25배)로 나눈 값

3) 기준시가는 2007년 이후 3%씩 인상하는 것으로 가정함.

- 한편, 종합부동산세 적용대상 확대 조치는 고가 주택 비중이 높은 서울 강남권, 용산, 분당 지역에 직접적 영향을 줄 것으로 예상됨.
- 종합부동산세의 주택분 기준금액을 6억원으로 낮추면, 서울시의 경우(2005년 7월8일 조사시세 기준) 강남구(39.1%), 서초구(31.3%), 용산구(27.2%), 송파구(25.6%) 거주자 중 상당수가 과세 대상이 됨.²⁾

1) 종합부동산세율은 기준시가 6억~9억원분은 1.0%, 9억~20억원분은 1.5%의 세율을 적용함.

2) 노영훈, 부동산관련 세제개편 및 개발이익 환수방안, 열린우리당 공청회(2005.8).

- 정부 발표에 의하면 과표 기준으로 6억원 이상 주택은 1.7%에 불과하며 2006년에 과표를 인상해도 3%를 넘지 않고 세대별 합산시 18만 가구로 2%미만이라고 함.
 - 종합부동산세 대상 주택에 대한 보유세 실효세율이 단기간에 1%까지 상승하는 경우, 늘어난 세금부담으로 인해 가처분소득이 감소하면서 소비를 줄이게 될 것임.
 - 또한 소득 대비 세금 부담이 많아지는 종합부동산세 과세대상자들을 중심으로 조세저항이 발생할 수도 있음.
- 1가구 2주택에 대한 2006년의 실거래가 기준 양도차익 산정, 2007년의 양도세율 50% 중과까지 실행되면 주택매매에 따른 비용 부담이 매우 커짐.
- 2주택 보유자는 722,054세대, 3주택 이상 보유자는 165,126세대로 높아진 보유세 부담을 피해 1주택만을 보유하고 나머지 주택을 처분하고자 하는 경우, 시장에 최대 1,486,732호의 주택이 매물로 나올 수 있음. 하지만 다주택 보유자에 대한 예외조치를 적용하면 실제 중과 대상이 되는 2주택 이상 보유세대는 28만으로 추정함³⁾.

< 다주택 보유자 현황 >

구 분	세대수	주택수	세대당 평균 주택수	세대수 기준 비중	주택수 기준 비중
1주택 보유	8,819,690	8,819,690	1.00	90.9	78.8
2주택 보유	722,054	1,444,108	2.00	7.4	12.9
3주택이상 보유	165,126	929,804	5.63	1.7	8.3
합 계	9,706,870	11,193,602	1.15	100.0	100.0

주 : 건설교통부 주택통계로는 2004년말 주택수는 1,298만호, 가구수는 1,271만가구

국세청 통계로는 1가구 2주택보유자 가구수는 158만 가구

자료 : 행정자치부 세대별 주택 및 토지보유현황 발표(2005.8.29)

- 다주택 보유자에 대한 양도세 중과 조치는 단기적으로 주택매매 자체를 동결시킬 가능성이 큼.
- 보유세 강화를 피해 주택을 처분하고자 해도 다주택 보유자에 대한 양도세 중과에 따라 진퇴양난 상황에 빠지게 됨.
- 매도자는 실거래가 적용 및 중과세를 피해 2006년내에 처분을 희망하더라도 매수자가 없어 당분간 주택거래는 동결될 것으로 예상됨.

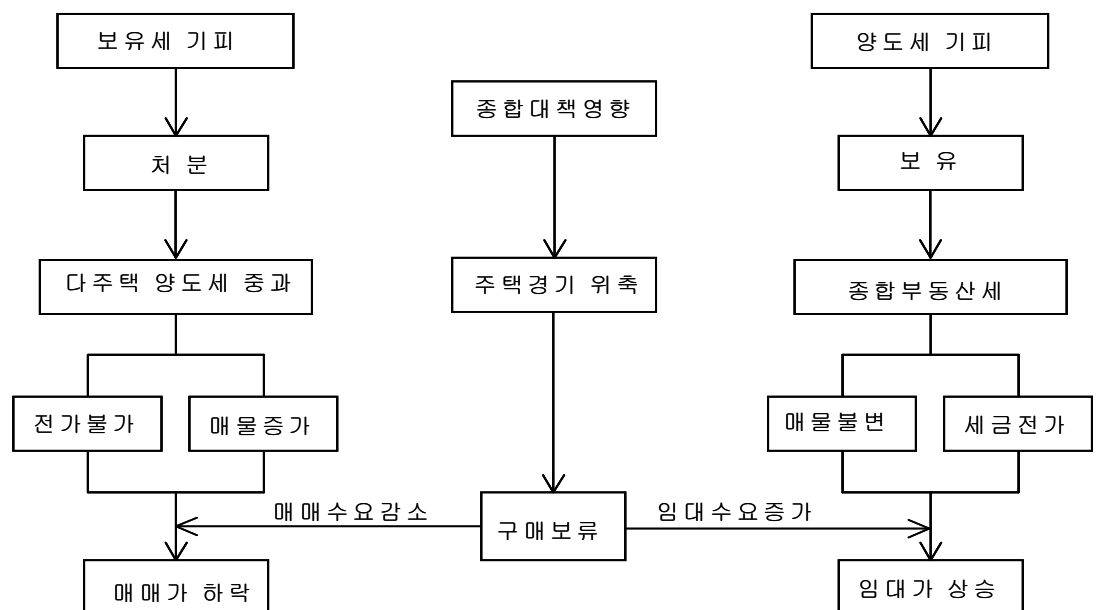
3) 최근 발표된 행정자치부 통계는 재건축 사업이 진행중인 주택(입주권)을 멸실주택으로 간주하여 주택수에 포함하지 않은 것으로 판단됨. 즉, 공사중인 재건축 주택외에 다른 주택을 보유한 세대는 2주택 보유로 간주되지 않음. 또한 다가구 주택은 세법에서는 독립거주가 가능한 각 세대를 하나의 주택으로 간주하여 다주택에 해당되지만, 매매 단위로 한 사람에게 양도하는 경우에는 단독주택으로 간주하기 때문에 행정자치부와 국세청의 통계 불일치를 초래하는 원인이 됨.

- 또한 처분하는 경우에도 높은 양도세 부담, 주택경기 침체로 인한 매도까지의 소요기간 장기화, 주택가격 하락 등의 손실을 입게 될 것이므로 매도세도 줄어드는 것임.
- 보유하려는 경우에는 높은 보유세 부담을 안게 되며, 세입자에게 전가시키는 경우에는 전세가격 등 임대료 상승을 초래할 것임.

○ 주택가격 하향 안정

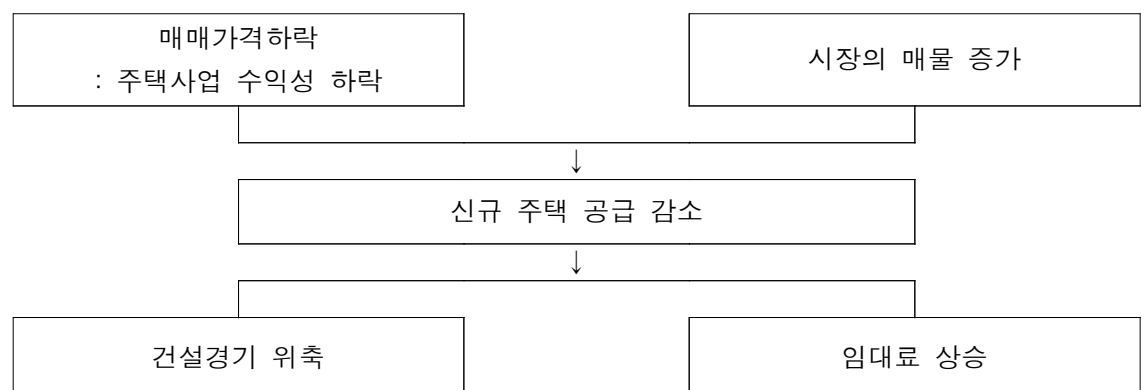
- 단기적으로는 세금 부담 강화 및 주택경기 위축으로 매매 수요가 줄고 임대 수요는 증가하면서 매매가격 하락과 임대가격 인상을 초래할 전망이다.
- 다주택 보유자들이 양도세 중과와 종합부동산세 영향을 동시에 받게 될 경우, 기존 주택을 보유하거나 처분하는 선택을 해야 함.
- 보유세 부담을 피해 처분하는 경우에는 시장에 주택매물이 증가하여 주택가격 하락을 야기하고, 여기에 주택경기위축에 따른 주택구매 보류 경향이 가세하면 매매가격은 하락하게 될 것임.
- 다른 한편, 양도세 부담을 기피하거나 주택경기 위축으로 거래가 어렵게 되어 주택을 보유하는 경우, 종합부동산세 적용에 따라 많은 보유세 부담을 안게 되는데 세금부담을 임대료에 전가하는 경우 전세가격이 상승하게 됨. 특히 인기지역과 전세매물이 부족한 지역에서는 조세 전가 현상이 상대적으로 심하게 나타날 우려가 있음.

< 세제개편에 따른 다주택보유자의 선택과 주택가격 >



- 중장기적으로는 시장 참여자들의 기대심리 회복 여부가 중요한데, 전반적으로 강남권과 개발호재가 있는 지역을 제외하고는 가격이 하향 안정화되는 추세에 진입할 것으로 예상함.
- 실거래가 과세, 높아지는 실효세율 등으로 주택보유에 대한 부담이 늘고 주택가격 상승에 따른 자산이득(capital gain)에 대한 기대감이 줄어드는 경우, 주택소유 의욕이 크게 저하되어 특별한 개발호재가 없는 비강남권을 중심으로 전반적으로 주택가격이 하락할 것임.
- 반면, 강남권은 대기수요가 존재하고 재건축 규제로 인해 공급이 제한되어 있기 때문에 가격이 완만하게 상승할 여력이 남아 있고, 강북 뉴타운 개발지역이나 지방의 행정중심복합도시 및 기업도시 등 개발지역을 중심으로 한 국지적 가격 상승이 예상됨.
- 한편, 강남권을 제외한 전반적인 주택 매매가격 하락은 장기적으로는 신규 주택공급을 감소시킬 가능성이 높음.
- 단기적으로 주택 매매가격 하락에 따른 주택 공급은 비탄력적이지만, 장기적으로는 탄력적임.
- 주택 매매가격 하락으로 인한 주택사업의 수익성 감소와 세제강화 영향으로 인한 기존 주택 매물 증가로 신규주택 공급이 위축될 것임.
- 주택공급의 감소는 장기적으로 건설경기 위축과 임대료 상승으로 이어질 개연성이 매우 높음.

< 보유세 상승의 장기적 효과 >



건설 시장

○ 신규 분양시장 내각

- 1가구 2주택 이상 보유자에 대한 양도세 중과 및 보유세 강화로 인해 신규 분양시장이 크게 위축될 것으로 전망됨.
 - 분양시장은 실수요자 중심의 시장 개편이 가속화되면서 소강상태를 보일 것임.
 - 다주택 보유자들의 주택 처분 매물이 늘어날 경우 신규 분양시장은 더욱 위축될 수 있음.
 - 지역적으로는 수도권 비인가지역과 지방 도시를 중심으로 우선 처분할 가능성이 높기 때문에 지역별·상품별 주택시장의 양극화와 차별화가 심화될 전망이다.
 - 주택보유에 대한 부담 증가로 분양계약 해지가 발생할 경우, 건설업체들은 중도금, 잔금 등의 회수 불가로 자금흐름이 불안정해질 가능성이 존재함.
- 한편, 투기지역에서 세대별 1건만 허용하는 주택담보대출 제한 조치는 주택매매시장에 투입된 자금을 회수하거나 투입될 자금을 동결시키는 효과를 가져와 신규 주택분양 시장에 대한 투자의욕의 저하를 가져올 것임.
 - 투기지역 내 신규 아파트 담보대출은 실수요가 아니면 사실상 불가능하게 됨.
 - 한국은행은 2006년도 가계대출규모가 올해보다 5조원 가량 줄 것으로 추정함.
- 분양권과 토지전매제한 및 토지거래허가 강화로 인해 투자된 자금의 유동성이 저하되고 장기간 묶일 가능성이 커짐에 따라 부동산펀드나 부동산 개발금융의 투자 및 대출심사가 엄격해지고 전반적으로 투자의욕도 저하될 것임.
- 개발부담금 부활 및 기반시설부담금제 도입 등으로 개발이익과 수익성이 줄면서 부동산 개발사업을 통한 투자이익도 축소될 것임.
 - 수익성 저하 및 미분양에 대한 부담으로 주택 개발사업이 크게 위축될 것임.
 - 시행사나 시공사에게 부과되는 개발부담금과 기반시설부담금은 2중 부담으로 분양가 상승요인으로 작용하면서 주택업체들의 수익성을 크게 악화시킬 것임.
- 분양시장 위축과 수익성 저하로 인해 지방 중소 주택전문업체들이 입는 타격은 심각할 것으로 예상됨.

- 대형업체들은 기존 재건축 재개발 등의 주택수주물량 및 토목사업 물량을 상당량 확보하고 있고 갈수록 브랜드 경쟁력이 강화되어 가는 주택시장에서 우월한 입지를 구축하고 있어 8·31 대책에 따른 충격여파를 견뎌 낼 수 있을 것으로 보임.
- 그러나 지방의 신규 분양시장 위축에 따라 지방 중소 주택전문업체들은 물량감소와 자금압박으로 심각한 경영위기에 봉착할 가능성이 높음.

○ 주택수주 및 주거용 건설투자 장기 침체

- 주택건설경기는 선행지표와 동행지표로 구분할 수 있음.
 - 선행지표에는 주거용 건축허가면적과 주거용 건설수주가 있으며 허가면적은 허가받은 사업의 전체 면적을, 건설수주는 총 계약금액을 총괄적으로 나타냄.
 - 동행지표에는 주거용 건축착공면적과 건축 건설기성, 주거용 건설투자 등이 있으며 착공면적은 허가면적과 동일한 기준으로 착공에 들어간 사업의 전체 면적을 표시하나, 건설기성과 건설투자는 사업의 진행정도를 반영하여 실제 발생한 공사대금과 투입된 공사비(예산)를 기준하여 산정됨.⁴⁾
 - 주거용 건설경기 지표를 가용한 통계자료를 기준으로 시간의 흐름대로 나열한다면, 주거용 건축허가면적→ 주거용 건설수주→ 주거용 건축착공면적→ 건축 건설기성→ 주거용 건설투자 순으로 정리될 수 있음.
- 2005년 하반기부터 선행지표인 주거용 건설수주와 건축허가면적의 감소세를 전망함.
 - 주거용 건설수주(경상가격 기준)는 재건축 개발이익환수의 영향으로 7월까지도 증가세를 보이고 있으나 8월 이후 하반기에는 당초 예정된 판교·용인·파주 등의 분양이 연기되면서 수주가 감소할 것으로 전망되며, 8·31 대책의 영향으로 신규 분양시장은 더욱 위축될 것임.
 - 주거용 건축허가면적은 상반기에 시행된 재건축 개발이익환수방안의 영향으로 5월까지 증가하였으나 지난 6월과 7월에 감소세를 보였고, 상업용 허가면적의 감소세는 장기간 지속되고 있음.

4) 건설기성(통계청, 월별 발표)은 주거용 구분이 없고 건축, 토목, 기타 공종으로 구분됨.

< 건설수주 및 건축허가면적 동향 >

(단위 : 전년 동기 대비, %)

구 분	2004.1/4	2/4	3/4	4/4	2005.1/4	2/4	상반기	7월
건 설 수 주	-2.5	-26.7	-23.4	20.0	7.8	36.4	22.9	5.2
(주 거 용)	-33.0	-30.7	-39.8	24.7	24.0	36.1	31.3	57.1
건축허가면적	-27.7	-34.0	-15.0	14.7	0.6	-0.6	-0.1	-20.2
(주 거 용)	-37.4	-42.1	-22.0	31.4	28.1	9.4	16.5	-16.2

- 한편, 동행지표인 주거용 건축착공면적과 건축 건설기성 및 주거용 건설투자는 2005년 상반기 동안 다소 상이한 양상을 보이고 있으나 하반기 이후에는 주거용 건축착공면적의 지속적인 부진으로 건설기성 및 건설투자도 미미한 증가에 그칠 것으로 전망함.
- 건축착공면적은 주거용 및 상업용 착공면적의 감소로 상반기 동안 7.5% 감소하면서 6분기 연속 감소함.
·주거용 착공면적은 6월과 7월에 크게 감소하면서 1~7월 동안 11.7% 감소하였고, 상업용은 같은 기간에 25.4%나 감소함.
- 건설기성(경상가격 기준)은 토목과 건축기성의 고른 증가로 상반기에 6.8% 증가세를 보였음.
·2001년부터 2003년 상반기에 걸쳐 크게 늘었던 주택사업 수주물량이 2003년부터 2005년 상반기까지 동안 입주시점에 근접하면서 기성액도 증가함.
·그러나 7월 전체 기성액 증가율은 5.3%로, 건축 기성은 4.1%로 크게 둔화되었고 착공면적이 6분기 연속 주거용 및 비주거용 모두 감소세를 벗어나지 못하고 있어 건축기성의 증가율도 계속 둔화되는 양상을 보일 것으로 전망됨.

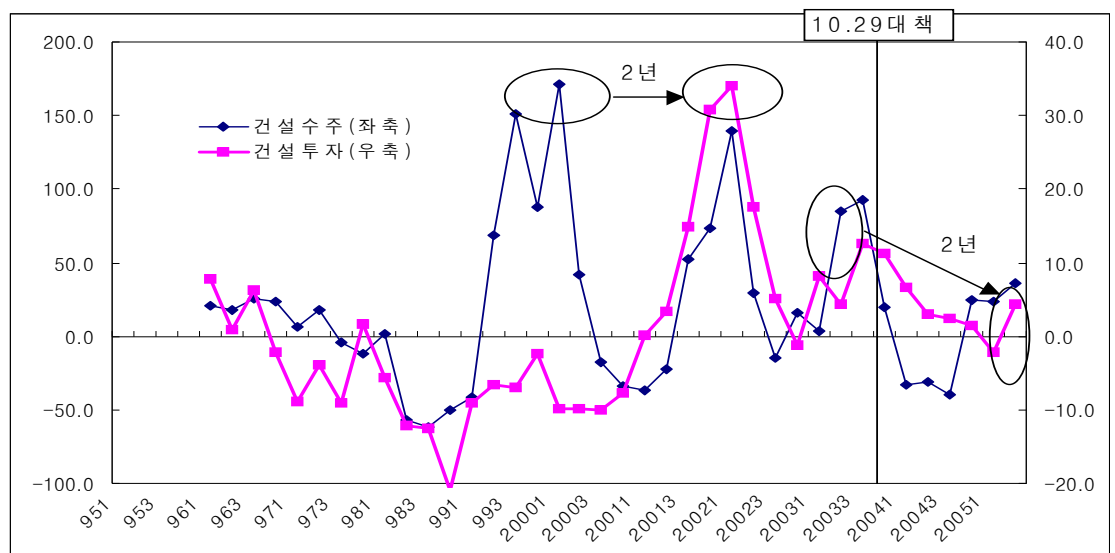
< 건설투자·건설기성 및 착공면적 동향 >

(단위 : 전년 동기 대비, %)

구 분	2004.1/4	2/4	3/4	4/4	2005.1/4	2/4	상반기	7월
건 설 투 자	4.9	3.6	1.3	-3.4	-2.9	1.7	-0.2	-
(주 거 용)	6.6	3.0	2.3	1.4	-2.2	5.8	2.2	-
건 설 기 성	14.7	12.3	14.8	4.4	2.8	10.1	6.8	5.3
(건축 기성)	17.7	14.8	17.1	8.3	1.1	10.2	6.0	4.1
건축착공면적	-5.7	-20.9	-14.5	-20.6	-9.9	-5.7	-7.5	-24.6
(주 거 용)	3.9	-16.5	-18.5	-32.3	-8.5	-4.0	-5.8	-45.6

- 건설투자(불변가격 기준)는 2004년 4/4분기와 2005년 1/4분기에 감소세를 보인 후 2/4분기에는 증가세로 반전되었으나 하반기 이후 증가세는 미미할 것으로 예상됨.
- 주거용 건설투자는 2/4분기에 전년 동기 대비 5.8% 증가하면서 상반기 동안 2.2% 증가하였으나 주거용 착공면적 및 허가면적의 부진이 지속되고 있어 증가세는 미미할 것으로 예상됨.
- 한편, 내수경기 회복 부진으로 인해 비주거용 건설투자의 감소세가 심화되고 있는 가운데, 주거용 건설투자도 재건축 사업의 위축과 세제 및 금융대출 억제 등 부동산 규제 강화로 부진할 것으로 전망됨에 따라 향후 건축 건설투자를 비롯한 전체 건설투자는 부진할 것으로 예상됨.
- 주거용 건설투자(t기)는 주거용 건설수주의 8~10분기 선행시차(t-8기~t-10기)에서 가장 높은 연관성(회귀계수 기준)을 보임.
- 2002년 1/4분기 전후의 건설투자 증가는 2000년 1/4분기 전후의 건설수주 증가와 밀접한 관계를 보이고 있음.
- 특히 재건축사업은 사업의 특성상 수주와 기성 간에 2년 이상의 시차가 존재함. 2005년 2/4분기의 건설기성 및 건설투자 증가는 2003년 2/4분기와 3/4분기의 도시및주거환경정비법 시행에 따른 재건축수주 급증효과를 반영한 것으로 판단됨.

< 주거용 건설수주와 주거용 건설투자와의 관계 >



- 2006년에는 2004년 건설수주 감소물량이 반영되어 건설투자의 감소가 예상됨.
·지난 10·29 부동산대책 이후 2004년 1/4 ~ 3/4분기까지 감소한 주거용 건설수주는 2006년의 건설투자로 반영될 것으로 추정됨.
- 2006년에는 주거용 건설투자의 감소와 비주거용 건설투자의 지속적인 감소로 전체 건설투자도 계속 감소할 것으로 전망됨.
- 8·31 부동산종합대책 이후 주거용 건설수주 감소가 2006년 상반기까지 진행되는 경우, 2007년까지도 건설투자의 침체가 장기화될 가능성이 있음.
- 토지 및 주택공급확대 방안이 실현되기까지는 5년 정도의 장기간이 소요되며, 가용토지 및 자금 확보 등의 불확실성이 존재하여 단기간의 건설투자 감소를 막기에는 역부족임.

내수 경기

○ 건설투자 감소로 인한 영향

- 2005년도 국내경제는 원화 강세로 수출여건이 나빠지고, 배럴당 60달러 이상의 고유가로 교역조건이 악화되면서 증가율이 크게 둔화된 반면, 내수회복은 부진하여 연간 4% 미만의 성장률에 그칠 것으로 예상됨.
- 내수 회복이 지연되고, 설비투자 증가율도 3% 내외에 그치고 있으며 건설투자도 전체 경제성장률에 미치지 못하는 저조한 수준임.
- 수출 기여도가 크게 둔화된 반면 내수 기여도가 늘고 있으나 당초 기대한 만큼의 소비회복 및 설비투자의 증가는 보이지 않고 있음.

< 지출항목별 성장기여율 >

(단위 : %, %p)

구 분		2002년	2003년	2004년	2005년 1/4	2/4
GDP 증가율 (전년동기비)		7.0	3.1	4.6	2.7	3.3
기여도	내수 기여도	6.8	0.5	1.5	0.9	2.6
	(최종 소비)	(5.0)	(-0.2)	(0.1)	(1.1)	(1.9)
	(설비 투자)	(0.8)	(-0.1)	(0.4)	(0.3)	(0.3)
	(건설 투자)	(0.9)	(1.3)	(0.2)	(-0.4)	(0.3)
	통계상 불일치	0.4	0.0	-0.3	0.2	0.2
	수출 기여도	-0.2	2.5	3.4	1.7	0.5

자료 : 한국은행

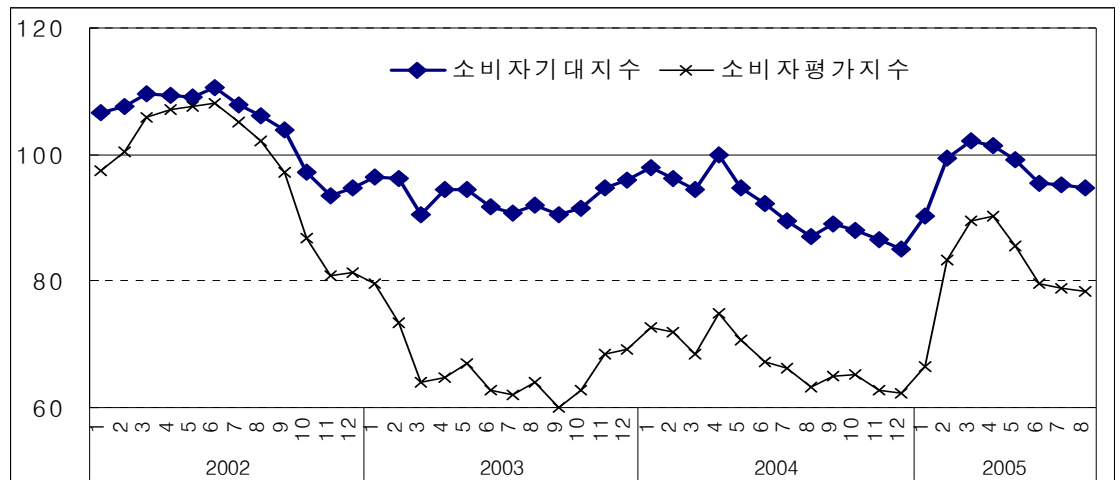
- 부동산 종합대책으로 건설투자가 계속 침체되는 경우에는 소비 및 GDP 증가율도 하락할 것으로 예상됨.
- 한국경제연구원 자료에 의하면, 건설투자가 1% 하락하면 민간소비와 설비투자, GDP는 각각 0.1%p 씩 감소하는 것으로 나타남.

○ 세금증가 및 자산가치 하락으로 인한 소비 위축

- 부동산의 자산가치 하락은 소비자의 구매력을 감소시킬 것임.
- 자산가치의 변화에 따른 소비의 변화는 i)자산가치 변화에 따른 소비의 변화(wealth effect channel), ii)자산가격변화에 따른 대출여력 변동에 의한 소비의 변화(balance sheet effect channel)로 나타남.
- 자산의 가치에 따른 소비의 변화를 자산효과(wealth effect)라고 하며, 자산가치의 하락에 따른 역자산효과(negative wealth effect)가 상승에 따른 순자산효과(positive wealth effect)보다 크게 나타남.
- 부동산에 의한 자산가치의 변동이 주식에 의한 자산가치 변동에 비해 소비에 미치는 영향은 10배 정도 큰 것으로 나타남.⁵⁾
- LG경제연구원의 조사결과에 따르면, 2005년 2/4분기 현재 주식과 주택가격의 1% 상승시 민간소비는 각각 0.11%, 0.011% 증가하는 것으로 나타남.
- 한편, 소비자의 체감경기를 나타내는 소비자 기대지수 및 소비자 평가지수는 최근 다시 둔화되는 모습을 보이고 있음.
- 민간소비와 설비투자 및 건설투자 등 내수 회복이 부진한 국내 경제의 문제점을 탈피하기 위해서는 일자리 창출 및 소득 증가가 필수적으로 요구됨.
- 부동산 경기가 위축되고 보유세가 강화되면 소비심리는 더욱 냉각될 가능성이 큼.

5) 송태정, '소비의 자산효과 줄어 들고 있다', LG경제연구원, 2005.8.

< 소비자대지수 및 소비자평가지수 추이>



■ 부동산대책의 평가

8.31 대책에 대한 총평

- 주택거래 위축 및 매매가격 하락과 전세가격 상승 : 세제, 금융 등을 통한 주택수요 및 투기억제 정책은 단기적으로 상당한 효과를 발휘할 것이기 때문에 주택거래를 위축시키고, 주택매매 가격의 단기적인 하락과 전세가격의 상승을 초래할 것으로 예상됨.
- 장기적인 주택공급확대 구체화 필요: 수요억제 정책외에 공급확대 정책이 포함된 것은 바람직하지만, 장기적인 주택공급 물량의 확대를 위해서는 택지 및 자금확보 계획이 보다 구체화될 필요가 있음.
- 보유세의 급격한 상승으로 인한 부작용 : 보유세의 강화는 바람직한 정책방향이지만, 종합부동산세의 경우 급격한 과세표준 상향조정 및 높은 세율로 인한 세금부담 충격이 커서 소비위축 등 경제 전반에 부정적인 영향을 끼칠 소지도 있음.
- 부동산시장 거래 투명화 촉진 : 국세청에 투기수요 근절을 위한 전담 조직을 신설하는 조치는 부동산시장 거래의 투명화와 과표 현실화를 촉진하는데 기여할 것으로 예상됨.

1가구 2주택에 대한 과도한 규제와 왜곡된 시각

- 1가구 2주택 보유자에 대한 양도세 중과 조치는 예외조항 및 유예기간을 두고 있으나, 인위적인 기준이 많고 실행에도 용이하지 않을 것으로 보임.
 - 중과 예외 기준인 이사, 결혼, 노부모 봉양합가, 근무상, 상속주택 등으로 인한 일시적 2주택 보유를 일일이 구분해내기 쉽지 않을 것임.
 - 지방지역 공시지가 3억원 이하, 수도권과 광역시 1억원 이하의 기준도 인위적임.
 - 향후 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 주5일제 실시 이후 여가 및 휴양생활을 위한 주거수요의 증가로 1가구가 2주택을 소유할 기회는 더욱 늘어날 것으로 예상됨.
- 1가구 2주택 양도세 중과는 단기적으로는 주택매매 시장을 동결시키고, 신규 분양시장의 위축을 초래할 것으로 예상됨.
 - 실거래가 과세와 더불어 세율인상은 주택거래 위축을 가져올 것임.
- 1가구 2주택에 대해서는 사회변화에 따른 인식의 전환이 요구됨.
 - 공공 임대물량이 전체 주택물량의 2.5% 정도에 불과한 우리나라 실정상, 민간 임대주택의 충분한 공급이 있어야만 임대시장 안정이 달성될 수 있을 것임.
 - 모든 국민이 100% 주택을 보유하게 되는 상황은 기대할 수 없고, 국가나 국민중 누군가 보유한 주택을 임대할 수밖에 없다는 현실을 인정한다면, 1가구 2주택 보유자를 무조건 투기꾼으로 간주하여 징벌적 성격의 세금 부담을 강화하는 것은 바람직하지 않음.
 - ※ 자가주택비율 : 미국 60.7%('01), 일본 59.8%('98), 영국 71.0%('02), 프랑스 54.0%('99), 독일 40.9%('01), 한국 54.2%('00)
 - 또한 주택보급률을 120% 수준으로 높이기 위해서는 건전한 투자가 뒷받침되어야 하고, 공공 임대주택이 부족한 국내 실정을 감안한다면 2주택 이상 소유자들의 임대물량이 뒷받침되어야 함.
- 종합부동산세 적용대상이 아닌 1가구 2주택에 대한 양도세 중과조치는 완화해야 함.

- 종합부동산세 적용대상인 기준시가 6억원 이상 주택을 포함한 2주택 보유 가구만 증가하고, 나머지 2주택 보유가구에 대해서는 현행대로 양도세를 부과하는 것이 바람직함. 이 경우 2주택에 대한 양도세 증가 대상은 28만 가구(정부 예상)에서 7만 가구 내외로 크게 줄어들게 됨.⁶⁾
- 적용대상 축소와 같은 정책은 지나치게 작위적이어서 조세정책의 형평성 및 실행가능성을 저하시키고, 보유세 부담을 피하기 위해 주택을 처분하려는 사람들의 퇴로를 막아 주택매매 위축 및 임대시장의 불안을 초래할 것이기 때문에 재고되어야 함.

공영개발 확대시 민간주택 시장 위축과 주택 품질 저하

- 공영개발을 통한 지나친 공공부문의 확대는 민간 주택시장의 위축을 초래하고, 주택 품질 저하를 가져올 것임.
- 2001~2005. 7월까지 수도권 주택건설실적을 보면, 민간부문 비중이 80%를 상회하는 높은 비중을 나타내고 있음.
- 정부계획에 의하면 공공택지에서 연간 15만호 정도 공급될 예정이며, 이중 주택공영개발에 의한 공급비중을 확대할 계획임.⁷⁾
- 주택공영개발의 목적이 공공택지의 개발이익환수에 있다면 분양제도가 원가연동제, 채권입찰제로 바뀌면서 개발이익환수 장치가 마련되었으므로, 주택공영개발제도의 시행은 이중규제, 옥상옥이 될 수밖에 없음.
- 주택공급 확대와 함께 주택공영개발의 지나친 비대화는 주택 품질을 저하시키고, 시장 수요를 반영하기 어려움.
- 설계·시공 일괄입찰, 시공사 브랜드 등을 통해 주택품질 향상을 꾀하고자 하나 수익성이 담보되지 않은 상태에서 대형 브랜드의 유인은 쉽지 않을 것임.

6) 한국조세연구원의 공동주택 기준시가 계급별 분포에서 6억원 이상 주택이 68,000호인 것을 고려, 최대로 추정된 규모임.

7) 2000~2004년 기간중 공공택지에서 공급된 20만호중 7만 5천호, 약 38% 정도가 주택공사에 의해 공급됨.

< 수도권 주택건설 실적 >

(단위 : 호, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005.7
수도권	304,396(100.0)	376,248(100.0)	297,289(100.0)	205,719(100.0)	93,458(100.0)
공공부문	35,490(11.7)	47,765(12.7)	52,426(17.6)	71,221(34.6)	11,758(12.6)
민간부문	268,906(88.3)	328,483(87.3)	244,863(82.4)	134,498(65.4)	81,700(87.4)

- 선별적으로 공영개발을 추진하는 것이 바람직함.
- 재개발에 대한 공영개발과 인센티브 부여는 분양가를 낮추고 추가적인 투기과열을 막는 면에서 도입의 당위성이 있다고 할 것이지만, 판교와 송파의 공영개발은 제한적으로 추진할 필요가 있음.
- 근본적으로 분양가를 낮추는 것이 공영개발의 목표라면, 택지를 분양하지 않고 장기 임차하는 방안도 검토할 필요가 있음.

수요에 걸맞는 공급 대책 미흡

- 세제 강화만으로 주택 및 부동산 문제 해결이 어렵기 때문에 근본적인 처방으로 토지와 주택 공급을 확대하는 것은 필수적임.
- 8·31 주택공급 대책은 수도권 지역의 주택공급 확대에 초점이 맞추어져 있음.
- 수도권 주택소요 호수를 연간 30만호로 추정하고, 현재 소요를 충족시키기 위해 연 5만호(택지기준 연 3백만평)를 추가 건설할 계획임.
- 이를 위해 강남지역 국공유지 개발, 기존 택지지구 주변 개발을 확대하여 자족적 기반시설을 갖춘 수도권내 거점도시로 육성할 계획임.
- 주택 및 토지 공급이 수요가 없는 지역에 공급하는 경우 미분양 등의 문제가 발생할 것도 대비해야 함.
- 경기 위축으로 매매수요가 감소한 가운데 수요가 없는 지역에 신규 공급하는 것은 미분양을 양산할 우려가 있음. 특히 행정복합도시이전, 기업도시, 혁신도시 등으로 수도권의 수요가 감소하는 경우 비인기지역에서는 미분양이 증가할 수도 있음.

- 과거 주택건설 200만호 건설시 임대주택 50만호 건설이 목표였으나 수요자의 욕구를 반영하지 못한 입지선정으로 인해 목표를 달성하지 못한 경험 있음.
- 한편, 우리나라 주택문제의 핵심인 서울시의 주택부족을 해소하기 위해서는 재개발·재건축 규제완화가 필수적임.
- 2000~2004년까지 서울시에서 신규 공급된 주택의 64.58%가 재개발·재건축에 의한 신규 공급이었음.

< 서울시 재개발·재건축 아파트의 일반분양물량 추이 >

연도	총 신규 주택수	재개발·재건축 신규주택 수	비율
2000	57,221	38,891	67.97%
2001	63,187	39,068	61.83%
2002	52,012	29,692	57.09%
2003	46,155	28,133	60.95%
2004	45,890	35,006	76.28%
계	264,465	170,790	64.58%

자료 : 부동산 114

- 하지만 이번 대책에서는 재건축 규제 완화에 대한 어떤 정책도 포함되지 않았을 뿐만 아니라 시장을 더욱 위축시키는 조치를 발표함.
- 재개발·재건축 입주권까지 주택으로 간주하여 보유세 및 양도세 부담을 가중시킴.
- 재건축사업에 대해 개발이익환수 장치를 마련한 후 복합적인 규제들을 완화하여 정상적인 사업진행이 가능토록 해야 함.
- 기성 도심지 내에서의 주택공급은 기성 시가지에서 택지를 확보할 수 있는 방안과 지가에 비례한 밀도있는 개발을 통해 이루어질 수밖에 없고, 재개발·재건축을 통한 주택공급은 불가피함.
- 소형의무비율, 후분양제, 개발이익환수 등 다중적인 규제를 합리적으로 개선함으로써 정상적인 사업진행이 가능하고 도심지내 주택부족문제 해결을 도모해야 함.
- 다만 규제완화로 인한 기존 재개발·재건축 대상 주택의 가격상승을 예방할 수 있는 개발이익환수 조치가 병행되어야 할 것임.

주택시장의 양극화에 따른 ‘부익부 빈익빈’ 현상 초래

- 8·31 종합대책에 따른 신규 분양시장 경기는 지역별, 상품별, 기업규모별로 위축 정도에서 차별화 내지는 양극화가 심화될 것으로 전망됨.
 - 다주택 보유자들의 경우 지역적으로는 수도권 비인기지역과 지방 도시를 중심으로, 상품별로는 비아파트를 우선 처분할 가능성이 높기 때문에 지역별·상품별 주택시장의 양극화와 차별화가 심화될 것임.
 - 주택가격도 강남, 분당 지역보다 지방 및 비인기지역을 중심으로 가격이 먼저 하락할 가능성이 있어, 강남지역의 부동산 가격 안정이라는 8·31 부동산종합대책 수립의 목표와 다른 결과를 초래할 수도 있음.
 - 기업규모별로는 민간시장에서 브랜드 경쟁력을 갖춘 대형업체의 지위가 강화될 것이며, 지방의 신규 분양시장 위축에 따라 지방 중소 주택전문업체들이 심각한 경영위기에 봉착할 가능성이 높음.
- 금융대책도 실수요자 중심의 대출을 유도하는 대책이지만 신규 대출뿐만 아니라 이미 대출된 자금도 회수하는 고강도 처방으로 양극화를 부추길 가능성이 큼.
 - 수도권 외곽과 지방 등의 분양시장을 급속히 냉각시킬 것으로 예상되며, 수익성이 낮은 주택담보대출을 먼저 상환하기 위해 보유주택을 처분할 가능성이 커짐에 따라 지역별·상품별 양극화와 차별화가 심화될 것으로 판단됨.
- 신규 주택공급의 급격한 감소를 줄이고 주택산업의 정상적인 발전을 위해서는 금융대출 규제 완화와 사업여건의 개선이 필요함.
 - 기존 대출까지 회수하는 것은 바람직하지 않고, 기 분양된 주택은 제외하거나 유예기간을 충분히 연장하여 정상적으로 중도금 및 잔금의 납입이 이루어져 사업 완공에 차질이 발생하지 않도록 해야 함.

장기적인 주택공급 확대정책의 실현가능성 의문

- 세제 및 금융을 포함한 수요억제정책과는 달리 공급확대 정책은 장기간이 소요되며, 군부대 이전이나 그린벨트 해제 등을 통해 택지를 확보하는 방안은 환경단체 및 여론의 반발에 부딪힐 가능성이 커서 계획대로 실행이 어려울 것으로 예상됨.
- 송파 신도시의 경우 주변 지역의 가격상승, 반대 여론 등으로 논란이 큼.
- 토지 및 자금 확보가 공급대책 실행의 관건인데 구체적인 방안이 마련되지 않은 것도 큰 부담으로 작용함.

■ 정책 제언

조세정책, 부동산대책의 보완적 역할에 그쳐야

- 조세정책 위주의 부동산 정책은 주택시장을 위축시키고, 급격한 세금 부담 증가로 인한 소비 위축과 내수 침체 등 부작용을 양산할 우려가 있음.
- 시장 동향과 과급효과를 보면서 주택시장이 극도로 위축되는 경우에는 어느 정도 완화할 수 있는 여지를 두어야 하며, 주거안정을 위한 정책수단마저 ‘헌법처럼’ 바꾸기 어려워서는 곤란함.
- 향후 조세정책은 부동산 거래를 활성화시킬 수 있도록 지속적으로 개선되어야 함.
- 부동산 시장의 안정을 위해서는 거래가 활성화되고 투명해져야 하는데, 조세정책은 이를 지원하는 차원에서 개선이 필요함. 특히 등록세, 취득세 등 거래세는 보유세 강화 및 실거래가 적용에 따른 세수확보를 감안하여 대폭 인하하는 것이 바람직함.
- 장기적으로 보유세의 이원화된 구조도 일원화할 필요성이 있음. 고가 주택 및 다주택 보유자를 겨냥한 징벌적 종합부동산세 부과라는 이미지를 불식시키고, 조세행정의 합리성을 제고하는 차원에서 재산세와 종합부동산세로 분리된 것을 일원화하고, 일관성 있는 누진세율을 도출·적용해야 할 것임.

- 보유세 실효세율의 인상 속도를 늦추고 거래세율을 대폭 완화해야 함.
 - 연간 200%에 달하는 세금 증가는 조세 저항 및 조세 전가로 다른 부작용을 양산함.
 - 종합부동산세의 2006년에 적용되는 과표 반영률을 70%에서 60%로 낮추거나, 상한선을 100%(2배) 정도로 낮추어야 함.
 - 특히 2006년부터 실거래가 적용이 이루어지는 거래세의 세율은 인하가 필요함.
- 세제 강화로 인한 주택공급의 감소를 막을 수 있도록 장기적인 주택공급대책을 실효성 있게 진행해야 함.
 - 임대시장 위축에 대비하여 임대시장을 활성화시키되, 저소득층을 위한 임대주택뿐 아니라 중산층을 위한 중대형 임대시장의 확대가 필요함.
 - 신규 주택공급 감소로 인한 건설경기 위축이 고용 악화, 내수 위축으로 이어질 수 있음을 감안하여 적극적인 대책수립이 요구됨.

1가구 2주택에 대한 인식의 전환과 양도세 중과 조치 완화 필요

- 1가구 2주택에 대해서는 인식의 전환이 필요함.
 - 향후 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 주 5일제 실시 이후 여가 및 휴양 생활을 위한 주거수요의 증가로 1가구 2주택은 더욱 늘어날 것으로 예상됨.
 - 주택보급률을 120%까지 높이기 위해서는 건전한 투자가 뒷받침되어야 하고, 공공 임대주택이 부족한 국내 실정을 감안한다면 2주택 이상 소유자들의 임대물량이 뒷받침되어야 함.
- 종합부동산세 적용대상이 아닌 1가구 2주택에 대한 양도세 중과조치는 완화하는 것이 바람직함.

주택공영개발 방식, 선별적 추진이 바람직

- 주택공영개발의 확대는 선별적으로 추진해야 함.
 - 원가연동제, 채권입찰제 실시로 개발이익환수가 가능하게 되었으므로 그 필요성이 없어졌음.
 - 민간주택시장의 위축과 주택 품질 저하를 초래할 것이고 양질의 주택을 원하는 시장 수요를 반영하기 어렵기 때문에 선별적으로 추진하는 것이 바람직함.
 - 향후 주택공급은 수요자의 니즈와 선호를 반영하여 다양한 선택의 기회를 제공하는 방향으로 추진되어야 하며, 공영개발은 임대주택건설이나 재개발 사업 등에 국한하는 것이 바람직함.
 - 표준건축비를 현실화하고 인프라 비용 부담 및 재원확보 방안에 대한 실질적인 방안 마련을 조속히 하여 건설업체들의 사업 불투명성을 제거해야 함.

시장수요에 걸맞는 주택 공급정책 필요

- 주택 및 토지 공급은 수요가 있는 지역에 공급해야 함.
 - 경기 위축으로 매매수요가 감소한 가운데 수요가 없는 지역에 신규 공급하는 것은 미분양 사태를 초래하게 될 것임.
 - 우리나라 주택문제의 핵심인 서울시의 주택부족을 해소하기 위해서는 개발이익 환수 장치의 마련을 전제로 한 재개발·재건축 규제완화가 불가피할 것임.
 - 계획된 목표를 달성하기 위한 무분별한 주택 공급은 지양해야 함.

건설경기의 장기 침체 및 내수 위축 대비

○ 건설경기 전망

- 2005년 하반기부터 건설수주는 위축될 전망이다, 건축허가면적 및 건축착공면적은 지속적으로 감소하고 있고, 특히 비주거용 건축의 감소가 심화되어 향후 건설투자는 장기적으로 부진을 면하기 어려울 것으로 전망됨.

- 8·31 대책으로 민간 주택경기가 더욱 침체되고, 신규 주택수주 및 주택분양이 이루어지지 못하는 경우에는 건설경기 뿐만 아니라 소비 등 내수시장의 위축도 불가피할 전망이다.
- 2005년 3/4분기 이후부터 건설수주 위축이 예상되는데, 이는 2007년도까지 건설투자의 위축을 가져올 가능성이 있음.

○ 지연된 국책사업 등 SOC투자 늘려 보완해야

- 내수에서 중요한 비중을 차지하는 건설투자의 감소로 인해 성장률이 둔화될 것이므로 건설투자의 일정한 유지가 필요하고, 민간 건축 경기의 위축을 막을 수 있도록 공공 건설경기를 진작해야 함.
- 공영개발에 의한 판교 및 강북개발 등 주택건설계획을 조속히 시행해야 함.
- 현재 지연되고 있는 경부고속철도 등 주요 국책사업과 수도권 공장건설 허용 등을 정부차원에서 전향적으로 타결, 조속히 사업이 진행될 수 있도록 해야 함.
- 예산 부족으로 인해 SOC 예산 배정을 획기적으로 늘리기는 힘들다면, SOC 민간투자사업과 BTL 사업의 사업자 선정 및 착공이 조속히 추진되도록 지원해야 함.

○ 근로소득세 등 감세조치로 가처분소득 감소 줄여야

- 세금부담 증가와 주택가격 하락에 따른 소비감소를 완화시킬 대책이 요구됨.
- 종합부동산세나 다주택자 양도세 증과는 부유층에만 영향을 미치는 정책이기 때문에 전 국민의 세 부담 증가와 소비하락이 발생하지 않을 것이라는 정부의 예측이지만, 실거래가 과세 등 과표 현실화와 실효세율 증가는 전 국민에게 영향을 미치게 될 것임.
- 부동산보유 관련 세금을 올린만큼 소비세, 부가가치세, 유류세, 근로소득세 등을 인하하여 가처분소득 감소 충격을 완화시킬 필요가 있음.

이상호 (선임연구위원·shlee@cerik.re.kr)

백성준 (부연구위원·sjjly@cerik.re.kr)

강민석 (책임연구위원·mksang@cerik.re.kr)