

주택·부동산 분야의 향후 정책 과제

2007. 12.

주택부동산 T/F 팀
(두성규, 김현아, 박용석)

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

제1장 서론	1
제2장 참여정부 부동산정책의 평가	5
1. 참여정부의 부동산대책 주요 내용	5
2. 부동산정책의 공과	8
(1) 전체적인 평가	8
(2) 평가항목 및 기준	9
(3) 부동산 가격안정측면	10
(4) 부동산거래의 투명성 제고측면	13
(5) 시장경제질서와의 조화측면	14
(6) 정부정책에 대한 신뢰도 측면	15
(7) 소득계층별·지역별 균형측면	18
3. 참여정부 부동산정책 평가의 시사점	20
제3장 차기정부의 정책과제	21
1. 국민주거의 질적 수준향상	21
(1) 택지공급 활성화	21
(2) 도시재생 및 재정비 촉진	30
(3) 신도시 개발 정책의 정비	36
2. 시장기능의 활성화	44
(1) 주택공급제도 개선	44
(2) 부동산세제 완화 및 부담금 제도 개선	50
(3) 주택대출관련 금융규제의 합리화	59
3. 서민주거의 안정	67
(1) 서민주거실태	67

(2) 문제점	68
(3) 개선방안	70
제4장 결론	75
참고문헌	77

<표차례>

<표 II-1> 시기별 부동산시장 안정대책의 주요 내용	6
<표 II-2> 참여정부 부동산정책 평가항목	10
<표 II-3> 부동산대책 발표와 재건축아파트 가격의 변화 추이	12
<표 II-4> 주택매매가 추이(2003.9=100)	13
<표 II-5> 참여정부 부동산정책의 평가 결과	19
<표 III-1> 지목별 토지이용 구성비('84-'04)	22
<표 III-2> 도시적 용지의 공급현황 및 전망	22
<표 III-3> 시행자별 공공택지 공급현황('06.1.24현재)	23
<표 III-4> 용적률 및 건폐율 규제 강화	24
<표 III-5> 도시 주거지역내 용적률 규제 현황	24
<표 III-6> 민간간 경쟁 입찰에 의한 공공서비스 제공 방식]	26
<표 III-7> 서울시 용적률 적용 차이에 따른 재건축 아파트 공급 현황	27
<표 III-8> 장래 전국 택지소요량 추정(소득탄력성 고려)	28
<표 III-9> 수도권 신도시 추진개요	37
<표 III-10> 현행 공공분양 주택정책의 개선방향	49
<표 III-11> 8. 31 부동산 종합대책의 주요 내용 : 주택세제 부문	52
<표 III-12> 주택가격별 보유세 부담액 추이(예상)	53
<표 III-13> 외국의 재산세 경감제도	55
<표 III-14> 양도소득세 및 기타비용 산정	56
<표 III-15> 주택담보대출의 약정만기 비중 추이(잔액 및 신규취급 기준)	60
<표 III-16> 잔존만기별 주택담보대출 비중	60
<표 III-17> 주택담보대출에서 변동금리대출이 차지하는 비율	61
<표 III-18> 주택담보대출 여신심사체계 전환 내용	63
<표 III-19> 은행권 LTV 적용 현황	64
<표 III-20> 투기지역 내 주택담보대출 건수 제한	64
<표 III-21> 투기지역 6억원 이상의 APT 담보대출 취급조건	65
<표 III-22> 2005년도 최저주거비 보장 현황	68
<표 III-23> 최저생계비 기준('04년 기준)	70
<표 III-24> 차기정부의 과제 종합	73

<그림차례>

<그림 II-1> 2000년 이후 주택부동산 가격의 변화 추이	11
<그림 III-1> 공공택지 개발밀도 추이('81-'05)	25
<그림 III-2> 향후 주택정책의 방향과 공급제도의 개선(안)	48
<그림 III-3> 전국과 서울의 주택구입능력 지수 추이	62

요 약

I. 서론

- 국내 부동산시장은 광범위한 부동산거래의 규제와 전반적인 부동산세제의 강화, 그리고 LTV, DTI를 통한 대출규모 제한 등으로 인해 거래심리의 실종으로 사실상 빈사(瀕死)상태에 놓여 있음.
 - 미분양과 입주지연 그리고 주택건설사의 부도 등에 따른 지방은 물론 최근 서울 및 수도권까지 부동산경기 침체가 확산되면서 부동산시장 외에 미국의 서브프라임 모기지 사태처럼 금융시장의 위기로까지 이어지지 않을까 우려스러운 실정임
- 이런 가운데 부동산시장의 안정을 위하여 쏟아낸 약 12차례 이상의 참여정부 부동산대책은 시장경제원리는 철저히 배제한 채 투기수요의 인위적 억제를 위한 규제강화 및 지속에 비중을 두고 있다는 점이 특징.
 - 정책의 논리적 정당성 확보를 위하여 이데올로기적 요소까지 포함시키다 보니 부동산문제가 사회·경제 전반의 복합적인 이슈와 섞이게 되어 그 해법을 찾기가 더욱 어려운 실정임
- 그러나 참여정부의 노력에도 불구하고 부동산정책의 효과에 대한 주택이나 부동산시장이나 전문가들의 시각은 참여정부 스스로 후한 점수를 주고 있는 것과 달리 부정적인 평가가 많음.
 - 정책수립 및 집행과정에서 드러난 여러 가지 문제점으로 인하여 실질적으로는 지역별·소득수준별 양극화를 심화시키는 등의 부작용만 양산함
- 본 연구는 부동산정책의 성패에 따른 결과가 고스란히 국민과 국내경제의 몫으로 돌아간다는 점에서 참여정부의 시행착오를 되풀이하지 않도록 현행 부동산정책을 간단한 평가를 통해 차기정부의 바람직한 부동산정책수립 및 추진과제를 모색하여 보았음.

II. 참여정부 부동산정책의 평가

1. 전체적인 평가

- 참여정부는 투기수요의 급증에 따른 가격 폭등, 개발이익의 사유화 또는 일부 소득계층에의 귀속, 소득 계층간 양극화 확대 등으로 야기된 부동산시장의 불안요소를 제거하고 개선하기 위하여 강도 높은 규제중심의 부동산대책의 불가피성을 내세우고 출발함.
- 그러나 수요가 있는 곳에서의 공급부족, 동시다발적인 전국토의 개발로 인한 토지가격 급등과 고분양가, 토지보상비와 저금리기조에 따른 부동산시장의 과잉유동성 등을 소홀히 하고, 투기적 수요의 억제라는 수요측면에만 정책역량을 집중함으로써 부동산시장의 교란요인을 제대로 짚어내지 못했다는 지적이 적지 않음.
- 정책적 수단이나 규제가 균형을 유지하지 못하고, 부동산정책의 오류나 시행착오를 최소화할 수 있는 제도변화의 속도 등 정책수립 및 집행과정의 정교성(精巧性) 측면에서 떨어지고 현실 반영 미흡

2. 평가항목 및 평가결과

〈 참여정부 부동산정책 평가항목 〉

구분	평가기준	평가 요소(시장·제도적 변화)
부동산 가격안정	o 부동산시장의 가격변화 o 참여정부 초기 가격유지 여부	- 정책발표 전후의 가격변화 폭 - 참여정부 출범당시 가격대비 상승률
부동산거래의 투명성	o 실거래가에 따른 거래 o 과표 현실화	- 실거래가 신고제도의 정착 - 공시가격과 과표와의 간극
시장경제질서와 의 조화	o 규제의 적정성 o 시장경제질서의 자생력	- 수요공급 법칙에 의한 가격결정 - 시장의 자율적 거래질서 형성여부
정부대책의	o 부동산대책간의 연계성	- 정책간의 조화

신뢰도	o 부동산시장의 가격변화	- 정책추진 주체의 전문성과 유연성 - 정책효과에 대한 시장의 반응
소득계층간 ·지역간 조화	o 소득계층별 정책의 균형감 o 지방과 수도권외의 특성반영	- 정책의 중심이 성장과 분배 - 지방의 부동산거래동향과 가격변동폭

〈 참여정부 부동산정책의 평가 결과 〉

구분	긍정적 평가 요소	부정적 평가 요소
부동산 가격안정	- '07년 들어 아파트 매매가격 안정세(특히 재건축, 중대형 시장의 안정세 뚜렷)	- '07년 이전 큰 폭의 가격 상승 - 금리상승, 대출강화로 인한 효과 - 실수요자 구매력 위축 부작용 - 안정기조 단정곤란(불안요인 상존) - 거래 대폭 감소, 전세시장 불안
부동산 거래의 투명성	- 실거래가와 시세간 간격 최소화 - 등기부에 거래가격 등재	- 공시가격 6억 이하 다운계약서 일부 성행
시장경제 질서와의 조화	- 부동산의 공공재로서의 특성 강조	- 분양가상한제, 원가공개 의무화 - 시장의 자율적 가격조절기능 상실 - 지나친 공공의 개입(공영개발 등)
정부 대책의 신뢰도	- 투기세력의 배제, 기득권층의 개 발이익 독점 해소, 중부세 부과 등 을 통한 소득계층간 형평성 제고	- 부동산가격안정 추진정책과 전국 토의 동시다발적 개발정책과 모순 - 주무부처 외 국무총리실, 청와대 등 핵심정책추진 주체의 변동으로 실무의견 반영 미흡 - 정책의 세부항목 중 구체적 타당 성 반영 미흡(실수요자도 규제) - 정책당국의 자신감 표현에도 불구하고 빈번한 후속대책 연이어 발표
소득 계층간 지역간 조화	- 저소득, 무주택자의 주거문제 해결에 주력 - 지방시장은 건설업체의 고분양가, 과도한 공급에 기인	- 소득계층간 대립·갈등 구조 형성 - 수도권과 지방간의 규제범위·정도 동일적용으로 지방시장 고사상태

3. 참여정부 부동산정책 평가의 시사점

- 참여정부의 부동산정책이 국민 대다수의 지지를 얻어내지 못하고 있는 것은 부동산시장의 해법을 경제문제로 접근하지 않고 소득 계층간 갈등구조의 해소 또는 투기세력과의 대결구도로 가져간 점에 근본적 시행착오임.
- 또한 저금리기조의 정책과 신도시 개발 등으로 인한 투지보상금의 환류는 시중에 과도한 유동성 증가를 초래하여 부동산과열을 야기시키는 또 하나의 중요한 요인으로 작용했다는 점도 무시할 수 없음.
- 결국 이러한 요인들이 합쳐져 부동산정책에 대한 국민의 불신 증가로 이어지고 전반적인 정책실패의 시각을 확산시키는 계기를 만들어주게 됨으로써 10여 차례가 넘는 부동산대책의 발표에도 불구하고 아직 부동산시장의 지속적 안정을 확신할 수없는 지경에 이르고 있다고 할 것임.
- 정책의 잘잘못은 고스란히 국민의 부담으로 돌아가게 되지만, 그 누구도 정책실패 혹은 시장실패로 인한 후유증이나 부작용을 책임지고자 하는 주체는 찾아보기 힘든 실정임
- 차기정부가 부동산시장에 활기를 불어넣고 부동산가격의 지속적인 안정을 확보하기 위해서는 부동산정책에 관한 참여정부의 시행착오를 비판의 대상이 아닌 반면교사(反面教師)의 사례로 삼아 시장질서의 회복과 국민의 신뢰와 지지를 획득할 수 있는 바람직한 정책 수립과 집행에 매진 필요.

Ⅲ. 차기정부의 정책과제

1. 국민주거의 질적 수준향상

(1) 택지공급 활성화

1) 국내 택지공급 현황 및 택지공급제도의 문제점

- 2020년까지 필요한 도시적 용지를 확보하기 위해서는 전국토의 3.3%인 총 3,254km² 규모의 신규 도시적 용지의 공급이 필요함.
- 현재의 가용토지 공급 추세로는 매년 75km²(22백만평, 여의도 면적(2.9km²)의 25배)의 토지가 부족할 것으로 전망됨.
- 공공택지 개발사업은 현재까지 토지공사와 주택공사 그리고 지자체에 의해 공급, 사실상의 과점 시장으로 구성되어 경쟁원리의 미반영으로 비효율적임.

2) 개선 방안

- 택지(가용토지)공급 활성화를 위해 도시용지 수요를 충족시킬 수 있는 개발 가능지를 확보할 수 있도록 토지이용규제를 합리화하고, 택지공급 촉진을 위해 기존의 과점(독점)적 공공택지 공급시장을 경쟁시장으로 전환.
- 시가지내에서는 입지특성 및 주택건설의 유형 등을 종합적으로 고려하여 개발밀도를 탄력적으로 적용함.
- 신도시개발 등 도시 외 지역의 택지개발시 주거 및 도시환경이 치명적으로 저해되지 않는 수준에서 개발밀도의 상향 조정(현행 용적률 140~180%보다 상향).

(2) 도시재생 및 재정비 촉진

1) 현황과 문제점

- '07.6월 현재 전국 총 35곳을 재정비촉진지구 지정하여 사업을 추진 중임.
- 도시재정비촉진특별법에 의하면 공공이 사업주체가 될 경우에만 다양한 incentive를 제공함으로써 재정비촉진사업의 실질적 사업주체는 사실상 공공위주로 추진될 우려가 높음.
- 일본 등과 비교할 때, 토지구제는 재정비사업지구 전체에 일괄 적용되거나 규제완화에 대한 명확한 기준·조건이 없고, 규제완화의 폭도 기존의 국토 관련 법령에서 정하는 용도지역별 허용기준을 초과할 수 없어 한정된 범위 내에서 운용하고 있음.

2) 개선방안

- 효율적 사업추진을 위해 명확한 목표설정과 지원조직 등의 재정비가 필요함.
- 재정비사업의 경직성을 제거하고, 고밀개발에 따른 자금부담 가중으로 개발사업지에 열악한 환경이 조성되지 않도록 개발이익환수를 다소 완화, 동시에 각종 기반시설의 확충 등은 정부가 직접적 시설투자하여 공공성을 확보함.
- 도시지역 내 산업기능의 쇠퇴, 특정 시설의 이전으로 인한 용도전환 가능토지 개발에 민간제안제도를 활용하고 '공공-민간 공동사업' 시행방식 도입이 필요함.

(3) 신도시 개발 정책의 정비

1) 현황 및 문제점

- 제1기 신도시보다 녹지율 증가, 인구밀도 감소 등 환경용량을 감안한 친환경 도시개발을 지향하는 제2기 수도권 신도시 개발 본격 착수함.
- 공공기관 지방이전계획 발표 및 10개 혁신도시 입지선정('05.6)을 발표한 이후, 혁신도시건설특별법령 제정 등 완료하고 현재 혁신도시의 건설도 본격 추진 중임.
- 문제점으로는, 공영개발 확대에 따른 공공주도의 사업추진, 공급규제에 따른 다양한 품질의 주택공급 저해, 다양한 사업방식의 부재, 혁신도시의 경우 동시 다발적 추진에 따른 부담 등을 들 수 있음.

2) 개선방안

- 문제점을 개선하기 위해서는 고급 민간 주택단지 개발 허용(분양가 상한제 적용 배제), 공공-민간 합동방식의 확대, 혁신도시 개발에 민간의 참여 및 투자를 위한 제도적 환경 구축, 혁신도시의 효율적 사업추진을 위해 기존 시가지 정비사업과의 연계, 민간참여 방식의 다양화 등이 필요함.

2. 시장기능의 활성화

(1) 주택공급제도 개선

1) 현황 및 문제점

- 현재 신규 주택공급은 20호 이상인 경우 공급방법(배분방식), 공급가격, 공급자 기준, 자격대상 등에 대해 정부가 정한 기준에 따르도록 규정하고 있음.

- 획일적인 주택공급방식의 규제는 부동산 경기 등이 호황인 경우 큰 영향이 없으나 경기 침체기에는 건설업계에 치명적인 경영악화 요인의 하나가 되기도 함.
- 주택공급은 현재 개인단위로 이루어지고 있어 개인이 아닌 사업자에 대해서는 공급 규정이 없다보니 전문임대사업자의 부재, 특수 목적사업에서의 주택공급, 지역외 거주자의 주거이동에 많은 제약을 주고 있음.
- 주택보급률과 국민소득수준을 감안할 때 현행 주택공급제도는 대부분 첫주택구매자와 무주택자에게 우선권이 부여되고 교체수요자의 참여는 제한되고 있으며, 분양가 상한제 등의 가격 규제로 다양한 주택공급을 원천적으로 봉쇄하고 있음.

2) 개선 방안

- 주택공급제도를 이원화하고 점차 중상위계층의 주택공급에 대해서는 정부 규제를 폐지하며 공급대상을 개인 외에 임대사업을 목적으로 하는 법인에 제도 확대함.
- 무주택자에 대한 주택공급도 신규 분양시장 중심에서 재고주택시장으로 확대하고, 소득수준 분위별로 효과적인 주거확보 정책을 추진함.
- 주택시장의 상황이나, 수급여건의 지역별 차이를 감안할 때 주택공급 관련 세부운영을 각 지자체 조례사항 또는 경제자유구역 등의 자치입법으로 위임토록 함.

(2) 부동산세제 완화 및 부담금 제도 개선

1) 현황 및 문제점

- '05년 831 대책에서 투기수요 억제를 위해 다주택 보유자의 양도소득세 및 고가 부동산에 대한 종합부동산세를 강화하고, 주택거래 활성화를 위해 취득세 및 등록세율을 분양주택은 기존 4%에서 2%, 기존 주택은 2.5%에서 2%로 인하함.
- 보유세 강화로 종합부동산세 납부대상자의 조세부담 급속한 증가 예상되는바, 투기세력이 아닌 실수요자인 1세대 1주택자와 노령층 및 은퇴자 등에 과도한 세부담이 될 개연성이 높음.
- 실거래가 신고제 정착과 양도소득세 강화로 주택거래의 부진을 초래하고 있는데, 특히 1세대 1주택으로 실거래가 6억원 이상 고가주택의 교체수요를 위축함.

2) 개선방향

- 1세대 1주택자로서 소득금액이 일정 수준이하의 노령자 등에 대해서 종합부동산세를 감면, 소득세법상 고가주택 기준을 실거래가격 9억원 이상으로 상향 조정 하도록 함.
- 고가주택을 보유하고 있지만 일정한 수입이 없는 고령자 등에 대해 상속·증여·매매 등 소유권 이전시까지 과세이연 형태의 제도적 보완이 필요함.

(3) 주택대출관련 금융규제의 합리화

1) 현황 및 문제점

- 외환위기 이후 기업대출은 줄어든 대신 가계대출 비중은 증가하여 '06년말 주택담보대출 잔액이 217조원에 달하고 있으며, 만기가 장기화되고 있으나 주택담보대출 가운데 변동금리 대출이 차지하는 비중이 높아 가계의 부담 증가 두드러짐.
- '02년 9월 주택담보대출에 대한 LTV 규제 도입, '07년 3월 2일부터채무상환 능력 위주의 소득부채비율(DTI; Debt to Income)제도 시행중임.
- 주택가격 안정을 실현하기 위해 주택관련 대출을 투기지역 및 투기과열지구를 대상으로 일률적으로 제한하여 서민층 부담을 가중시키는 부작용을 초래하고 있음.
- 변동부 금리가 대부분인 우리나라 주택담보대출의 특성상, 이자율이 상승하면서 주택실수요자들의 부담이 커지고 있음.

2) 개선방안

- 실수요자 구매력 향상 위해 지역별로 차등화된 LTV 및 금리 정책 구사하고, 상환기간 15년 이상 주택담보대출에 주는 세제혜택 기준을 고정금리의 주택담보대출에 한해 10년 이상으로 확대하도록 함(고정금리대출의 경우 LTV 상향조정).
- 장기주택금융 공급을 촉진하기 위한 MBS시장을 활성화할 필요가 있음.

3. 서민주거의 안정

(1) 서민주거 지원현황

- 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 지원은 주로 공공임대주택 건설과 전세자금 융자제도 등을 운영하고 있음.
- 영세민 전세자금 융자('90년 도입)와 무주택 세대주인 근로자전세자금 융자('94년 도입)제도는 가계의 소득보조에 있어 간접적 역할 수행
- '05년 국민주택기금 운영규모는 55조원 지출예산 20조원으로 수요자용자 2.9조원(14.5%), 임대(4.4조원) 및 분양(1.4조원)주택 건설용자 5.8조원 (29%)
- 국민기초생활보장법('00. 10월)에 따라 주거급여 항목을 신설하여 '05년 현재 792,024가구가 수혜를 받고 있으며, 월소득대비 임대료 비율을 14.7%로 감소시킴.
- 국민주택기금 가운데 서민 주거안정과 전월세 부담 완화를 위해 '06년 2조원에서 2.3조원으로 그리고 '07년에는 2.7조원으로 전세자금 지원규모를 추가 확대함.

(2) 문제점

- 공공임대주택 건설에 대한 정부 재정투자가 미미하여 소득 1분위 저소득층의 소득으로는 입주가 불가능한 실정임.
- 민간 임대시장과의 정책연계 미흡 등 임대주택간 체계적 연계가 되지 못하고, 임대료의 상이 등으로 인하여 수직적, 수평적 형평성도 증진시키지 못하고 있음.
- 공공임대주택이 절대적으로 부족하며, 구매력이 있는 사람들의 유효수요를 줄이게 됨에 따라 구매력 없는 서민을 위한 주택의 공급에도 차질을 초래하고 있음.

(3) 개선방안

- 실질적인 주거여건 개선이 달성될 수 있도록 주거비 보조정책을 개선하고, 민간임대사업자 활성화를 통해 임대주택 공급이 저렴하게 이루어지도록 함.
- 주거비보조를 받는 국민기초생활보급자(주로 소득1분위)를 포함한 차상위계층, 최저주거기준 이하의 주거빈곤층을 대상으로 임차료 지원(쿠폰)제도를 도입함.
- 주택재개발·재건축시 소형임대주택 의무 건설과 같이 물납형태로 개발이익을 환수하고 있는바, 개발이익 환수를 대금형태로 전환하여 이를 관련 예산으로 사용토록 하며, 음성적인 민간 임대주택 시장을 양성화할 필요가 있음.

제1장 서론

국내 부동산시장은 광범위한 부동산거래의 규제와 전반적인 부동산세제의 강화, 그리고 LTV, DTI를 통한 대출규모 제한 등으로 인해 거래심리의 실종으로 사실상 빈사(瀕死)상태에 놓여 있다. 특히 지방에서는 공급과잉상태에다 신규 분양주택의 미분양 급증과 입주지연 등이 겹쳐지면서 주택시장의 붕괴라는 표현마저 사용될 정도이다. 뿐만 아니라 지속적으로 증가추세에 있는 지방 건설업체의 연쇄부도사태는 주택시장의 어려움과 그 심각성을 단적으로 잘 나타내주고 있는 예이다.

최근에는 미분양 급증과 함께 기존 주택의 거래마저 거의 이루어지지 않아 잔금지불이 힘들어지면서 준공된 분양주택의 입주지연도 우려할 만한 수준으로 증가하고 있다. 즉, 전반적인 주택부동산시장의 거래 경색과 침체양상이 지속되고 있는 것이다. 이러한 상황은 이제 지방이나 일부 지역에 국한되지 않고 수도권을 포함한 서울에 이르기까지 전국적인 현상으로 확산되고 있다. 더욱 심각한 문제는 주택부동산경기의 급격한 위축이 부동산시장의 침체로 끝나지 않고 미국의 서브 프라임 모기지 사태처럼 주택담보대출의 부실로 이어질 수 있다는 점이다. 부동산시장의 향방에 따라 국내 금융시장도 상당한 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 국내 경기회복의 과정에 부담으로 작용하지는 않을지 우려가 커지고 있다.

부동산시장의 안정은 현재의 참여정부 이전부터 중요한 정책적 목표 중의 하나로 역점이 두어져 왔다. 하지만 정책추진의 이념적 바탕이나 목표달성을 위한 정책적 수단에 있어서 참여정부는 역대정부와 상당한 시각차를 노출하고 있다. 2003년 이후 5년 동안 12차례 이상 쏟아놓은 주요한 부동산대책에서도 알 수 있듯이, 참여정부는 부동산시장의 자율적인 조절기능은 철저히 배제한 채 정부의 개입과 제도적 장치마련을 통한 투기수요의 인위적 억제에 비중을 두고 있다는 점이 특징이기 때문이다. 이러한 정책 추진방식에는 논리적 정당성 확보를 위한 이데올로기적 요소까지 쟁점으로 포함시키는 전략을 채택하고 있다. 그러다보니 주택이나 부동산문제를 사회경제 전반의 복합적인 이슈로 내세우게 되어 그 해법을 찾기가 더욱 어렵다는 문제점을 노출시키고 있는 것도 사실이다.

부동산시장의 가격안정을 확보하기 위해 전방위적이고 복합적인 요소를 도입한 것은 정책효과의 극대화를 내심 기대한 측면이 클 것이다. 그러나 안타깝게도 정책시행의 결과에 대한 평가는 그다지 높은 점수를 얻었다고는 하기 힘든 편이다. 이러한 평가가 나오게 된 배경은 정책당국의 기대와 달리 부동산대책의 가격안정 효과가 대체적으로 발표를 전후하여 반짝 효과를 보이다가 곧이어 본래의 상태로 되돌아가버리는 사례가 많았던 데 기인한 것으로 보인다. 참여정부가 그 동안의 부동산정책 추진과 성과에 대하여 스스로 후한 점수를 주고 있는 것과 달리 주택이나 부동산시장이나 전문가들의 평가는 부정적인 목소리가 더 높다고 해도 과언이 아니다.¹⁾

참여정부가 중점을 두었던 무주택자나 저소득층을 위한 정책방안들도 정책간의 상호모순 등으로 인해 실질적으로는 지역별·소득수준별 양극화를 심화시키거나 소득계층별 갈등구조를 형성시켰으며, 부동산 획득을 위한 기회비용을 증가시키는 등 경제적 부담을 가중시킨 측면이 오히려 크다는 비판에서 자유롭지 못한 상태이다. 다만, 부동산거래로부터 발생하는 개발이익을 적정하게 환수하고 투기적 수요의 유입을 원천적으로 차단할 수 있는 환경을 만들기 위하여 부동산거래를 투명하게 만들려 한 부분은 그나마 거래질서의 공정화와 실질과세의 바탕이 되는 등 그 가치를 충분히 평가할 수 있을 것으로 보인다. 그 밖에 임대주택의 지속적인 공급을 위해 노력한 점 등도 비교적 긍정적인 측면에서 이해할 수 있을 것이다.

이처럼 참여정부 부동산정책에 대해서는 그 타당성 혹은 적정성 등을 둘러싸고 여러 시각에서 다양한 평가가 가능하겠지만, 중요한 것은 평가나 비판을 통해 지금까지의 참여정부가 시행한 부동산정책의 성적표를 만드는 작업이 아니라는 점이다. 또한 정책으로 인한 결과의 평가는 정책의 추진목표와 정치적인 이념에 따라서 또는 장·단기적인 관점에서 달라질 수 있는 가능성이 언제나 존재한다. 따라서 참여정부의 임기가 마무리되고 있는 현재 시점에서 지금까지의 부동산정책에 대하여 객관적이고 분명한 기준을 가지고 평가를 한다는 것은 결코 쉽지 않은 작업이다.

그러나 지금까지의 역대정부가 행한 부동산정책의 공과는 고스란히 국민의 재산권행사

1) 참여정부 부동산정책에 대한 경제전문가들의 평가는 다른 경제정책을 포함하여 사실상 꼴찌에 가까운 편임. 서울경제신문이 창간 47주년을 맞이하여 참여정부 경제정책 평가의 전문가설문조사에서 참여정부 경제정책 항모별 평점에서 부동산정책은 10점 만점에 3.3점을 획득하는데 그치고 있으며, 참여정부 경제정책 중 최대 실책 가운데는 28.1%를 얻어 단연 불명예스러운 1위로 나타나고 있음(서울경제신문 2007.8.1).

와 주거생활, 그리고 국내경제에 직접적이고도 지대한 영향을 주고 있는 것이 사실이다. 이로 인해 국민은 행복과 고통의 양면을 경험하지 않을 수 없었던 것이다. 이러한 지난 과거의 경험을 감안할 때, 국내 경제의 새로운 성장이 가능할 수 있는 바탕을 구축하기 위해서는 무엇보다 국민의 경제적 부담을 최소화하고 시장경제질서를 회복하는 것이 시급하다고 할 것이다. 이를 위해 간략하게나마 최소한의 참여정부 주택부동산정책에 대한 평가가 요구되는 것이다. 물론 본 연구의 핵심적인 작업은 참여정부의 공과를 거울삼아 차기 정부가 추진하고 검토해야 할 과제라고 할 것이다. 이에 주택부동산 T/F 팀은 참여정부 이후 발표된 부동산대책발표 내용의 주요 사항을 중심으로 현재 시점에서의 기초적 평가와 각 부문별 검토를 바탕으로 보다 미래지향적인 부동산정책의 건설적인 대안을 제시해보고자 한다.

4 . 주택·부동산 분야의 향후 정책 과제

제2장

참여정부 부동산정책의 평가

1. 참여정부의 부동산대책 주요 내용

부동산시장의 안정을 정책의 최우선 목표로 삼아 온 참여정부는 부동산과 직·간접적으로 관련이 있는 다양한 수단을 부동산정책의 수단으로 사용해왔다. 직접적 개입성격의 부동산대책으로는 원가연동제, 분양가상한제, 주택거래신고제, 토지거래허가제, 조세부과, 재건축요건 강화 등을 들 수 있으며, 간접적 개입성격의 부동산대책으로는 시중 유동성 조절, 주택대출금리 변경, 주택담보대출 요건변경 등이 대표적이다. 그 외 임대주택 공급 확대나 주거보조금 지급 등은 무주택자나 저소득층의 주거복지 향상을 위한 사회의 형평성 제고차원에서 개입하는 정책이라고 분류할 수 있을 것이다.

그러나 부동산과의 직·간접적 관련성에 상관없이, 참여정부의 대부분 부동산대책은 투기적 세력의 개입을 방지하기 위한 투기적 수요 억제책과 분양가 상한제 등 공급억제의 효과를 나타낼 수 있는 방안과 같이 거래전반을 억누르는 내용으로 구성되어 있다. 즉, 부동산시장의 수요공급에 의한 자율적 조절기능은 사실상 도외시되고 있다는 특징을 보여준다. 공급 확대방안은 참여정부 후반에 와서야 부동산대책에 포함되기 시작하였는데, 그 까닭은 부동산시장의 불안정을 초래하게 된 중요한 이유로 수요가 있는 곳에서의 공급부족이라는 원인분석이 2006년의 '3.30 대책(2005년의 8.31대책의 후속)에 와서야 비로소 받아들여지게 되었기 때문이다.

〈표 II-1〉 시기별 부동산시장 안정대책의 주요 내용

년 도	부동산 대책	구체적 내용
2003	5.23 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 투기과열지구(분양권 전매금지) 확대 : 수도권 전역, 충청권 5개 시·군으로 - 투기과열지구내 주상복합 사업승인 대상 : 주택연면적 90%이상 or 세대수 300 이상 - 재건축 80% 공정 후분양제 도입, 안전진단기준 강화(7.1 시행) - 투기과열지구내 사업승인이후에도 지역·직장조합 주택의 조합원 지위 전매 금지
	9.5 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축 소형 평형 의무비율 강화 : 60% 이상을 국민주택(전용 85㎡ 이하)으로 의무화 - 투기과열지구내 재건축 조합원 지위양도 금지 : 2004년부터
	10.29 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 투기과열지구 확대 : 6대 광역시와 도청소재지 - 투기지역 아파트에 대한 주택담보인정비율 하향조정 (50% → 40%) - 300세대 미만(건축허가 대상) 주상복합아파트도 사업승인 대상 - 종합부동산세 조기 도입 추진('06년 → '05년) - 1세대 다주택자 양도세 강화 <ul style="list-style-type: none"> o 투기지역 2주택이상자 양도세 탄력세율(75%~주민세 포함 82.5%) 우선 적용 o 1세대 3주택이상자 양도세율 60%로 인상 - 준비 중인 2단계 대책 <ul style="list-style-type: none"> o 주택법 개정을 통한 분양권 전매 금지 전국으로 확대 계획 o 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수방안 검토 o 일정기간 제한적으로 주택거래허가제 도입 검토 o 토지거래 허가대상 강화(주거지역(180→ 90㎡), 녹지지역(200→ 100㎡), 공업지역(660→330㎡), 상업지역 (200→100㎡))
2005	2.17 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 판교 택지 및 아파트 공급관리대책(일괄분양, 채권·분양가 병행 입찰로 분양가 상승 억제) - 재건축 안정대책(개발이익 환수 시행, 안전진단 절차 강화, 층고제한 강화, 초고층 불허)
	5.4대책	<ul style="list-style-type: none"> - '08년까지 '03년의 2배수준으로 보유세 강화 <ul style="list-style-type: none"> o 보유세 실효세율 '03년 0.12% → '08년 0.24% → '13년 0.5% → '17년 1.0% o 보유세 강화수준에 맞추어 거래세 완화 - 양도소득세의 실거래가 과세 확대
	8.31 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 양도세 강화 <ul style="list-style-type: none"> o 실거래가 과세 : 1가구 2주택 비거주('06년), 거주('07년), 나대지('07년) o 양도세 중과 : 2주택자 50%, 3주택 이상 60%, 나대지 60%('07년) - 종부세 강화(개인별 → 가구별, 주택 6억원 이상[나대지 3억원 이상] 대상 확대) - 모든 부동산 실거래가 과세('06년)

		<ul style="list-style-type: none"> - 기반시설부담금 도입, 개발부담금 부활 - 실거래가 신고의무화, 실거래가 등기부 기재('06년)
2006	3.30 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축 안전진단 강화(재검토 의뢰권한 시·도지사로 상향, 건교부도 재검토 요청, 객관적 평가항목의 비중 확대 및 재건축 판정요건 강화) - 재건축 개발이익 환수 <ul style="list-style-type: none"> o 개발부담금 = [종료시점 주택가격-(착수시점 주택가격 +개발비용 +정상 집값상승분)] × 부담률 - 택지공급가격 인하 <ul style="list-style-type: none"> o 25.7평 이하 공급가격 : 감정가격 → 「조성원가 + α(수도 10%, 광역 0%, 지방 -10%)」 - 용지보상 합리화 <ul style="list-style-type: none"> o 감정평가 기준 강화, 행위제한 시점 조기화(지구지정일→공람공고일) o 주민추천/시행자추천 평가사의 평가액 차이 110%를 넘을 경우 재평가 의무화
	11.15 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 주택공급 확대 <ul style="list-style-type: none"> o '07년 분당급신도시 추가개발(개발밀도(118인/ha→136인/ha), 용적률(175%→191%)) o 주상복합 연면적 비율 상향 조정, 소규모 오피스텔의 바닥난방 허용 - 투기지역 LTV(주택담보비율)강화 : 은행·보험(일괄 60%→40%), 비은행(60~70%→50%) - 투기지역 6억원 이상 아파트 신규구입 DTI(총부채상환비율) 수도권 투기과열지구까지 확대
2007	1.11 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 분양가상한제 : 택지비+기본형 건축비+가산비, 9월부터 민간택지로 확대 - 원가공개 확대 : 공공택지 원가항목 확대(7개→61개), 수도권 및 투기과열지구내 민간택지 - 토지임대부 및 환매조건부 분양 시범실시 - 분양주택 전매제한 강화 <ul style="list-style-type: none"> o 공공택지 25.7평 이하 10년, 초과 7년/ 민간택지 25.7평 이하 7년, 초과 5년 - 민간택지 내 공공·민간 공동사업 : 토지 50% 이상 매수시 공공부분이 잔여 토지 수용권 - 토지보상제도 개선(보상금 산정기준시점 변경(개발계획승인시점→예정지구 지정시점))
	1.31 대책	<ul style="list-style-type: none"> - 장기임대주택 공급 확대, 수요자 중심의 임대정책 추진 - 분양주택 공급확대 위해 공공역할 강화

2. 부동산정책의 공과

(1) 전체적인 평가

참여정부는 ‘부동산투기와의 전쟁’이라는 표현에서도 알 수 있듯이, 투기수요의 급증에 따른 가격 폭등, 개발이익의 사유화 또는 일부 소득계층에의 귀속, 소득 계층간 양극화 확대 등으로 야기된 부동산시장의 불안요소를 제거하고 개선하기 위하여 강도 높은 규제 중심의 부동산대책의 불가피성을 내세우고 출발하였다. 그러나 수요가 있는 곳에서의 공급부족, 동시다발적인 전국토의 개발로 인한 토지가격 급등과 고분양가, 토지보상비와 저금리거조에 따른 부동산시장의 과잉유동성 등을 소홀히 하고, 투기적 수요의 억제라는 수요측면에만 정책역량을 집중함으로써 부동산시장의 교란요인을 제대로 짚어내지 못했다는 지적이 적지 않다. 즉, 참여정부의 경제정책 가운데 부동산정책은 그 출발점부터 근본적인 결함을 내포하고 있었다는 것이다.

부동산시장의 안정을 위한 근본적인 대책과 구체적인 처방에 있어서 앞서와 같은 시장 분석이나 시각자체가 다를 경우 그 해법이 큰 차이를 보일 수 있다. 하지만, 지금 현재 시점에서 참여정부의 부동산정책이 전개되어온 바를 되돌아볼 때, 대체적으로 부동산시장의 현실이 제대로 반영되지 못한 일방적이고 급진적인 측면이 두드러진다는 평가에 무게가 실리고 있음을 부인하기 어렵다. 그 이유는 참여정부의 정치적 성향 등을 감안하더라도 부동산시장의 왜곡을 바로잡고 안정으로 정착시키기 위한 정책적 수단이나 규제가 균형을 유지하지 못하고, 부동산정책의 오류나 시행착오를 최소화할 수 있는 제도변화의 속도 등 정책수립 및 집행과정의 정교성(精巧性) 측면에서 미흡했기 때문인 것으로 보인다.

물론 참여정부의 부동산정책 가운데 부동산거래의 투명성을 제고하고 저소득·무주택자의 주택문제에 비중을 확대하였다는 점 등은 긍정적인 성과로 평가될 수 있다는 점은 앞서 언급한 바 있다. 그러나 개발이익환수제도의 정비와 같이 긍정적 평가를 받을 수 있는 항목에 있어서도 목적의 타당성만을 지나치게 강조하다보니 이를 뒷받침할 수 있는 정책수단이 제대로 갖추어지지 않아 부동산시장의 혼란과 반발만을 초래하는 등 실제 적용에 있어서는 정부나 시장참여자 모두가 만족하지 못하고 평가 절하되어버리는 안타까운 부분도 적지 않았다. 정책목표의 당위성이 인정된다 할지라도, 비현실적인 개발이익의

산정기준이나 지나친 단기간내 과표 현실화와 같이 부동산보유나 거래과정에서의 가파른 경제적 부담증가는 부동산시장 전체의 반발을 초래하고 국민 전체에 개혁피로감과 경제적 부담감을 동시에 안겨주는 부작용이 더욱 크다는 점을 참여정부는 간과하고 있었던 것이다.

(2) 평가항목 및 기준

참여 정부 부동산정책을 평가하는 목적은 단순한 정책의 공과를 가늠하기 위한 것이 아니라 차기 정부의 정책방향과 부동산시장의 선진화된 거래질서를 구축하기 위한 발전적인 생산적인 정책대안을 제시하기 위한 것이어야 하는 것이 바람직하다. 이러한 취지에서 정책평가의 방법은 다양하게 존재하고 접근방법에 따라 여러 가지 검증수단이 있을 수 있겠지만, 여기서는 편의상 부동산시장 및 시장참여자의 반응을 중심으로 다음과 같은 측면에서 참여정부의 부동산정책을 평가해보고자 한다.

부동산정책평가의 기준으로서, i)참여 정부가 가장 비중을 둔 부동산가격의 안정이 달성되었는지 여부, ii)새로운 부동산거래질서의 구축을 위한 투명성 확보 정도, iii)시장경제질서의 기본적 원리에의 부합성, iv)정부대책에 대한 부동산시장 및 국민의 신뢰도, v)정부정책의 소득계층간·지역간 균형과 조화를 이루고 있는지 등에 관한 측면을 중심으로 살펴보았다. 이러한 평가항목의 선정과 평가방법은 정치적 이데올로기에 의한 불필요한 논쟁을 피하고 보다 생산적이고 미래지향적인 대안 제시와 현재의 문제점을 개선하는데 보다 많은 에너지를 쏟아야 한다는 점에서 정량적인 분석이 아닌 정부의 발표 자료와 이후의 시장반응 및 전문가들의 언론기고 등의 자료를 통하여 개략적인 분석을 하는 것으로 하였다.

〈표 II-2〉 참여정부 부동산정책 평가항목

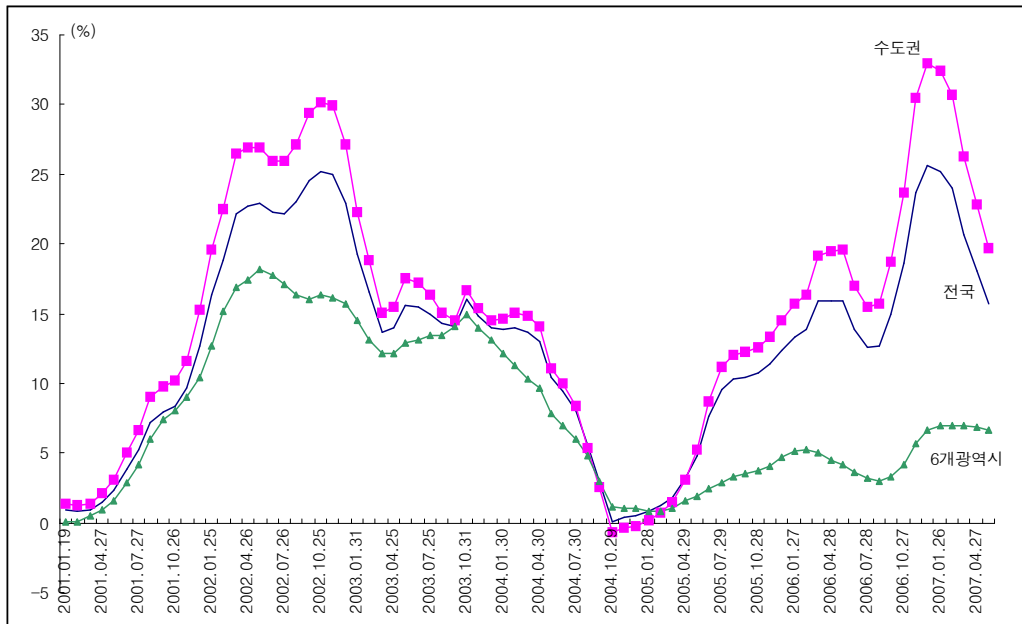
구분	평가기준	평가 요소(시장·제도적 변화)
부동산 가격안정	○ 부동산시장의 가격변화 ○ 참여정부 초기 가격유지 여부	- 정책발표 전후의 가격변화 폭 - 참여정부 출범당시 가격대비 상승률
부동산거래의 투명성	○ 실거래가에 따른 거래 ○ 과표 현실화	- 실거래가 신고제도의 정착 - 공시가격과 과표와의 간극
시장경제질서와의 조화	○ 규제의 적정성 ○ 시장경제질서의 자생력	- 수요공급 법칙에 의한 가격결정 - 시장의 자율적 거래질서 형성여부
정부대책의 신뢰도	○ 부동산대책간의 연계성 ○ 부동산시장의 가격변화	- 정책간의 조화 - 정책추진 주체의 전문성과 유연성 - 정책효과에 대한 시장의 반응
소득계층간 ·지역간 조화	○ 소득계층별 정책의 균형감 ○ 지방과 수도권의 특성반영	- 정책의 중심이 성장과 분배 - 지방의 부동산거래동향과 가격변동폭

(3) 부동산 가격안정 측면

참여정부의 본격적인 부동산대책 발표의 실질적 서막인 2003년 5월 이른바 ‘5.23대책’의 공식적인 제목이 ‘주택가격 안정 대책’인 점에서도 알 수 있듯이, 참여정부는 각종 부동산대책을 통하여 부동산 가격안정이라는 정책목표에 방점을 두고 전력투구하여 왔다. 이에 따라 참여정부의 부동산정책에 대한 가장 간단하고 명확한 평가는 정책의 목표였던 부동산시장의 가격안정이 각종 부동산대책 발표를 통하여 달성되었는지 여부라고 할 수 있을 것이다.²⁾

2) ‘노무현 정부는 이렇게 많은 부동산 대책 폭탄을 서울의 부동산시장에 투하했다. 하지만 서울 강남권과 강북권의 평당 아파트값 추이를 살펴보면 정책이 실패했음을 알 수 있음’(이창원, [경제특집] 노무현 경제정책 3년 6개월, 월간조선 2006년10월호)

〈그림 II-1〉 2000년 이후 주택부동산 가격의 변화 추이



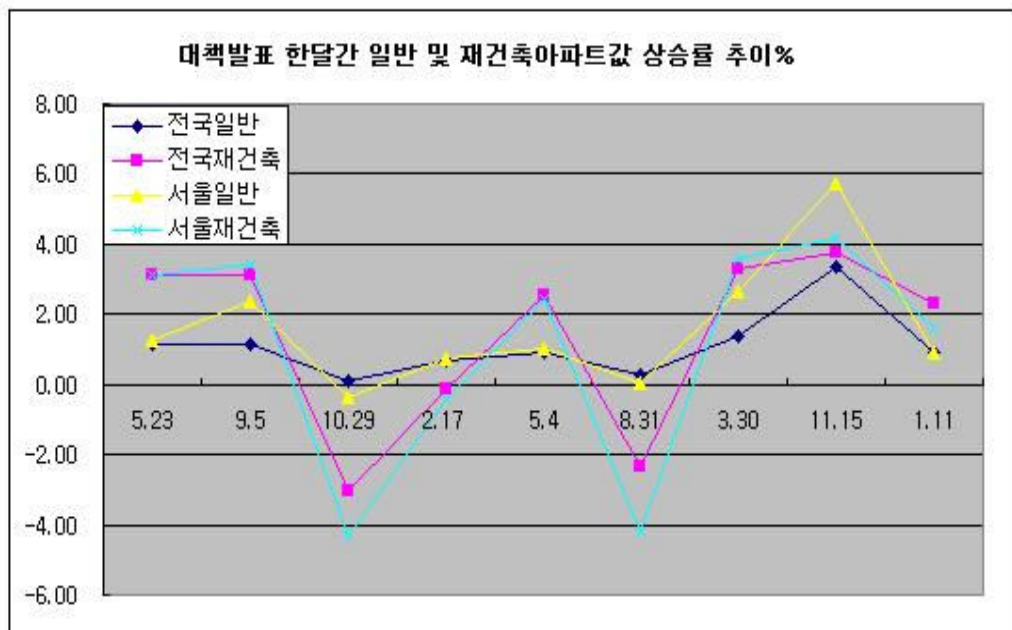
그 동안의 각종 부동산대책 발표와 해당 시점을 전후한 주택가격의 변화 추이를 살펴 보면, 대책이 발표된 직후에는 부동산가격의 상승세가 일시적으로 중단되는 효과가 있기도 했지만, 1개월 내외의 기간이 지나면 충격이 부동산시장에 흡수된 탓인지 다시 재반등하는 양상이 반복되고 있음을 잘 알 수 있다. 이러한 결과는 참여정부가 부동산투기의 주범이라고 하는 정책의 주요 대상으로 삼은 재건축아파트의 가격변화에서도 잘 나타나 있다.

〈표 II-3〉 부동산대책 발표와 재건축아파트 가격의 변화 추이

부동산대책	전국 일반apt	전국 재건축	서울 일반apt	서울 재건축
2003년 5.23대책	1.14	3.12	1.25	3.15
2003년 9.5 대책	1.14	3.12	2.34	3.39
2003년 10.29 대책	0.10	-3.06	-0.34	-4.33
2005년 2.17 대책	0.67	-0.13	0.77	-0.41
2005년 5.4 대책	0.92	2.51	1.04	2.44
2005년 8.31 대책	0.25	-2.35	0.02	-4.23
2006년 3.30 대책	1.37	3.31	2.67	3.58
2006년 11.15 대책	3.38	3.76	5.72	4.16
2007년 1.11 대책	0.92	2.31	0.89	1.61

* 자료출처 : 텐커뮤니티(www.ten.co.kr)

(단위 %)



이렇듯 가격변동만을 가지고 보더라도 참여정부의 부동산대책이 당초 의도한 가격안정이라는 정책목표를 충분하게 달성했다고 보기 어렵고, 정책의 실효성도 미흡한 것으로 보지 않을 수 없다. 수차례의 부동산가격 안정대책이 쏟아졌음에도 불구하고 가격안정이 달성되지 못한 원인은 지역균형개발이나 신도시개발 등의 호재에 따른 토지가격의 상승이 전반적인 부동산가격의 상승으로 이어졌기 때문인 것으로 보인다. 그 밖에도 수요자들의 선호 지역이 각종 규제 등으로 인하여 주택공급이 제한되자 수급불균형이 발생하면

서 가격불안요인으로 작용한 점도 간과할 수 없다.

최근에 부동산시장의 가격약세가 일정기간 이어지고 있는 것을 두고 정부는 참여정부 부동산정책의 분명한 성과라고 적극적으로 홍보하고 있다. 하지만, 현재 시장은 안정기에 접어든 것이라기보다는 과도하고 중첩적인 각종 부동산규제로 인해 부동산거래가 사실상 실종됨으로 인한 일시적인 반사효과에 불과하다고 보는 것이 적절할 것이다. 참여정부 이후에 부동산시장을 정상화시키기 위해 정책당국의 인위적 개입보다 시장원리를 반영한 다소간의 규제완화가 있지 않을까라는 기대심리가 확산되어 있는 상태라는 점을 감안하면 현재의 부동산가격 변동이 미미하다고 해서 그것을 정책성공의 결과로 바로 연결 짓는 것은 무리라고 하지 않을 수 없다. 결과적으로 부동산대책 발표를 전후하여 일부 조정이 있기도 하였지만 주택매매 가격지수 추이를 볼 때 국지적인 가격불안 외에도 부동산가격의 전반적인 상승추세를 쉽게 확인할 수 있으며, 특히 서울이나 수도권의 경우 그 변화가 더욱 뚜렷하다는 것을 주목할 필요가 있다.

〈표 II-4〉 주택매매가 추이(2003.9=100)

구분	2003년말	2004년말	2005년말	2006년말	2007년 9월
전국	99.8	97.7	101.7	113.5	116.2
서울	100.1	98.7	105.0	124.8	130.0
수도권	100.2	97.2	102.2	123.0	128.3
6대 광역시	99.2	97.1	99.2	103.2	105.0

* 자료 : 국민은행 홈페이지(www.kbstar.com)

(4) 부동산거래의 투명성 제고측면

그 동안 부동산거래의 가장 중요한 요소인 가격은 실제 시장가격과 계약서상의 거래가격 사이에 상당한 괴리가 존재하였으며, 이로 인해 이중계약서의 작성이나 관련 세금의 면탈 등의 수단으로 이용되는 등 문제점이 적지 않았다. 참여정부는 부동산 실거래가의 신고, 부동산등기부에 권리관계 외 거래가격 의무등재, 부동산조세 부과 기준이 되는 과표 현실화의 단계적 시행 등을 통하여 기존의 편법·탈법적인 거래행태를 방지할 수

있는 제도적 환경을 조성하였다. 이러한 정책수단들은 부동산거래의 투명성을 제고하는 기반이 되고 있으며, 선진화된 부동산시장 구축을 위해 나아가는 밑거름이 된다고 해도 과언이 아니다. 역대 정부가 쉽게 접근하지 못했던 부동산시장의 투명화노력과 일정부분 제도화 한 것은 분명히 긍정적인 평가를 내릴 수 있는 부분이다.³⁾

(5) 시장경제질서와의 조화측면

부동산시장은 규모면에서나 중요도에서 국내 경제 분야의 상당한 비중을 차지하고 있으며, 수요·공급의 원리에 따른 가격결정구조에 의존하는 시장경제질서를 표방하고 있다. 물론 부동산시장 내에서도 시장경제질서가 제 기능을 다하지 못하거나 저소득층의 주거문제 해결을 위한 임대주택의 공급 등 공공성이 요구되는 부문에서는 정부의 적절한 개입이 필요하다. 하지만, 이때에도 경쟁체제 및 수급균형을 바탕으로 하는 시장의 본질적인 기능을 훼손하지 않아야 한다는 본질적인 한계점은 존재한다고 할 것이다.

그러나 참여정부의 부동산정책은 시장경제질서를 주축으로 한 부동산시장의 자생력 회복을 도외시하고, 지속적인 규제를 중심으로 한 부동산시장의 안정화에만 치중함으로써 시장의 요구와 정책의 지향점이 조화를 이루지 못했다는 평가가 크다.⁴⁾ 즉, 시장의 수요를 정확히 파악하지 못하고 투기수요의 억제책만을 추진한 결과 중대형 공급부족 우려로 인한 주택가격의 폭등, 지역별 공급과잉과 수요부족 혼재 등의 문제점을 야기했다는 측면이 크기 때문이다. 또한 시장의 가격기능·시장참여자의 반응을 경시하는 등 시장경제적 측면을 도외시하고 부동산시장의 수요분석이나 전망 등에 있어 편향적 시각을 가지고 있었다는 점도 정책실패를 초래한 원인으로 볼 수 있을 것이다. 수요측면은 투기적 수요만 억제하면 부동산시장의 안정을 확보할 수 있을 것으로 보고, 공급측면은 소형주택의 공급만 중점적 유도하면서 저소득층 주거복지와 중산층 주거안정 위한 임대주택의 공급확대에만 관심을 쏟는 등 경제성장과 소득수준의 향상을 고려한 중대형 공급은 소

3) 서강대 시장경제연구소가 경제전문가 385명을 대상으로 실시한 ‘참여정부 시장친화도 평가’에서도 참여정부 부동산정책의 시장 친화도는 매우 낮게 나타났으나 주택거래 실거래가신고제(5점 만점에 3.06점)나 양도세 실거래가 과세(5점 만점에 2.71점) 등은 상대적으로 시장친화도가 높은 것으로 조사되었음(문화일보 2007년 1월 17일자)

4) 경제학자 100명과 부동산학자 153명 등 경제 및 부동산 분야 전문가 253명을 대상으로 한 설문조사에서도 노무현정부가 강조하는 정부의 시장개입 확대정책에 대해 동의하는 견해는 40%에 불과하고 동의하지 않는 견해가 45%로 많았음(이창원, [경제특집] 노무현 경제정책 3년 6개월, 월간조선 2006년 10월호). (이창원, [경제특집] 노무현 경제정책 3년 6개월, 월간조선 2006년 10월호)

홀히 했다는 지적이 적지 않다.

부동산시장이나 전문가들의 평가는 참여정부의 부동산시장에 대한 시각이 ‘시장가격(市場價格) 기능의 회복’에 중심을 두지 않고 ‘이념적 가치(理念的 價值)개념의 반영’에 정책의 구심점을 두는 등 경제논리에 정치논리가 우선되는 데 따른 것에 근거하고 있는 점도 무시할 수 없다.⁵⁾ 부동산시장을 경제적 가치가 있는 재화의 교환공간으로 보지 아니하고 소득계층간 갈등과 대립관계의 구도로 양극화시키고, 나아가 부동산 등의 보유와 자산증가를 반도덕적인 시각에서 바라보는 사회적 분위기를 조성하여 시장경제질서를 규범적 기준에 의해 평가함으로써 이질적 요소의 혼재로 인한 부동산정책의 정체성 혼란이 적지 않기 때문이다. 요컨대 정치적 논리를 앞세운 참여정부의 부동산정책은 전체 국민의 공감대를 끌어내지 못한 채 계층간·지역간 양극화를 초래하는 등 사회 갈등구조를 심화시킨 부작용이 적지 않았다고 할 것이다.

(6) 정부정책에 대한 신뢰도 측면

1) 정책간의 부조화

수도권과 지방의 균형발전을 위한 정책목표로 추진된 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 각종 신도시 개발계획은 해당 지역 및 그 인근 지역을 개발호재에 따른 토지 가격의 급상승과 토지보상가의 환류로 인한 과잉 유동성 증가 등 부동산가격 안정을 저해하는 주요 원인이 되고 있다. 전국토의 동시개발에 따른 토지가격의 상승은 택지비 인상과 분양가 인상요인으로 작용하여 토지보상가를 증가시켰으며, 저금리 정책기조가 이어지고 있는 국내 금융시장의 환경과 맞물려 시중의 과도한 유동성 증가를 불러와 부동산가격의 상승압박을 더욱 강하게 만드는 악순환의 고리를 형성시켰다.

기업도시나 혁신도시의 경우 해당 지역의 산업별·지역별 특성 외에 지역간 주민의 이해관계나 정치적 요소들이 가미되면서 본래의 개발계획이 당초 추진하던 내용과 달라짐으로써 개발의 당위성과 현실성 여부에 대한 회의를 불러일으키는 경우도 적지 않다. 또한 여러 가지 형태의 신도시개발이 동시에 추진됨으로써 생겨나는 토지가격의 상승문제

5) 서강대 시장경제연구소가 경제전문가 385명을 대상으로 실시한 ‘참여정부 시장친화도 평가’에서도 5점 만점에 2.31점에 불과한 것으로 나타났다(문화일보 2007년 1월 17일자)

뿐만 아니라 이러한 개발정책의 결과가 해당지역의 발전과 경쟁력확보라는 소기의 성과를 거두지 못할 경우에는 부작용도 만만찮을 것으로 보인다. 이러한 현상들은 부동산정책의 평가에 부정적 영향을 주는 요인도 되지만, 앞으로 장기간 부동산시장의 불안요인으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다. 그 외 일부지역의 집값을 안정시키고 부동산거래를 활성화시키기 위한 보유세 강화 및 거래세 인하정책도 당초 정책목표와 달리 결과적으로 전체 부동산시장의 거래를 경직시키는 부작용이 크다는 비판에서 벗어나지 못하고 있다. 부동산세금 체계가 부동산시장의 변화를 충분히 반영하지 못하는 가운데 단기간 내 과표 현실화가 급격하게 진행된 후유증 탓이다.

2) 정책추진 구심점의 변경과 미숙한 정책추진

국민과 부동산시장에서의 신뢰형성 및 정책의 소기목적을 달성하기 위해서는 부동산정책이 기본적인 원칙을 바탕으로 일관성 있게 추진되는 것이 매우 중요하다. 참여정부의 경우에는 부동산정책의 중심주체가 건교부재정부 등 주무부처를 비롯하여 국무총리실과 청와대 등으로 옮겨가고 다원화됨으로써 부동산대책의 성격이나 내용이 중복되거나 중심 과제가 변경되는 경우가 적지 않았다. 이로 인해 부동산시장에서는 정부의 부동산정책에 대한 전문성에 회의론적 시각을 갖게 되거나 정책의 지속성과 효과를 그다지 신뢰하거나 기대하지 않는 경향이 대두되었다. 부동산정책의 수립 및 추진과 관련하여 주거복지, 개발이익에 대한 과세 및 환수 강화처럼 정책목표에 정당성이 있을 경우에는 수단이 다소 무리가 따르더라도 충분히 상쇄시킬 수 있다는 정부의 시각도 국민과 부동산시장의 인식과는 거리감이 있다고 하지 않을 수 없다. 시장경제질서를 표방하고 민주주의 국가에서는 목표의 정당성 외에 수단과 정책집행과정의 적정성도 당연히 대등할 정도의 중요성을 갖고 주의 깊게 살펴보는 것이 보편적인 가치다. 이러한 부분이 취약하게 보인 점도 전체 국민의 신뢰와 지지를 떨어뜨리는 하나의 요인이었다고 할 수 있다.

규제강화 일변도의 부동산정책에 대한 정부의 지나친 의지나 자신감의 표출 등이 여과 없이 대외적으로 공표되거나 또는 부동산대책마련과 정책집행에서 서울의 강남지역을 대상으로 비이성적으로 대응하는 모습을 보여 준 점도 전반적인 정책신뢰도를 떨어뜨리는 주요 요인이 되었다. ‘8.31 부동산정책은 만드는 것이 어려웠던 만큼 무너뜨리기도 어려울 것’, ‘강남이 불패라지만 대통령도 불패다’, ‘하늘이 무너져도 부동산 가격은 꼭 잡는다’, ‘이제 부동산 투기는 끝났다’, ‘지금 부동산을 매입하는 사람들은 낭패를 볼 것’ 등의

표현들은 국민에서 정책신뢰도를 심어주기 위해 사용되었는지 모르지만 결과적으로 정반대의 효과를 가져왔다. 물론 참여정부의 의도는 부동산시장을 안정시키겠다는 정책적 의지가 분명하고 강하다는 시그널(signal)을 국민과 부동산시장에 전달하려는 것이었지만, 참담하게도 정부의 의도와는 달리 오히려 정책의 지속성에 의문이 들게 하고 정책효과에 대한 정부의 조급성 또는 초조함을 드러내는 것으로 이해하는 경향이 강하게 나타났기 때문이다. 국민이나 시장참여자들은 정책에 대한 지나친 과신의 표현들이 정부가 정책의 현실성에 대한 입체적 검토가 부족결여된 데 따른 결과로 받아들이고 있는 것 같다. 부동산정책 전반에 대한 국민의 불신 증가는 정책의 실효성을 확보하기 어렵게 만들고, 시장의 불안만을 증가시키는 또 다른 문제점을 잉태시키는 결과로 이어졌다.

3) 정책효과에 대한 자신감 결여

부동산대책도 언제나 완벽할 수는 없고 시장상황의 변화에 따라 일부 조정할 필요도 있을 수 있기 때문에 얼마든지 추가적인 대책발표나 보완도 가능하다. 그러나 참여정부의 경우 대책 발표 때마다 지나친 자신감을 보인 후 얼마 지나지 않아 또 다른 대책을 발표함으로써 이전 대책의 효과에 대한 검증도 제대로 이루어지지 않은 채 규제의 강도만 높아진다는 시장에서의 불만이 쏟아지는 경우가 적지 않았다. 특히 참여정부는 부동산대책 발표 이후의 부동산가격 변동에 지나칠 정도로 민감하게 반응한 측면이 확연하였다. 이로 인해 기존 발표된 정책의 효과 여부에 대한 검증도 없이 다음 대책을 준비하거나 발표한 경우가 많았다. 즉, 장기적인 부동산대책의 성격보다 단기적인 대중요법에 의존하는 측면이 강하게 보인다는 것이다. 임기응변식의 숨 가쁜 부동산대책의 양산은 오히려 부동산시장의 내성만을 키우는 부정적 학습효과로 이어지고, 정책불신 풍조 만연의 주요 원인으로 작용하였다. 이러한 부분들이 참여정부 부동산대책의 한계를 반증하는 것이라 해도 과언이 아닐 것이다. 이전 대책의 효과에 대한 충분한 검토 없이 연이어 쏟아내는 정부의 태도는 발표된 부동산정책에 대하여 정책당국 스스로도 자신감을 가지지 못하거나 불안감을 가진 것으로 비추어진다는 점에서 정책의 실효성을 반감시키는 요소로 작용한 것이다.

정부의 부동산정책이 수차례 이어진 부분의 당위성을 인정한다고 해도 그와 같은 연이은 대책 발표는 대책 남발의 오해를 불러오기 쉽다. 이러한 비판을 피하기 위해서는 기존 대책과 그 이후의 시장상황 변화에 따라 어떠한 조정 필요성이 생기게 되었는지를 부

동산시장 참여자들이 공감할 수 있도록 설명할 필요가 있었다. 그러나 참여정부는 부동산정책의 추진과정에서 일방통행적 성격이 강하였고, 기존 대책에 대한 평가와 새로운 정책의 추가추진 필요성을 부동산시장에 충분히 납득시키지 못하였다. 그러다보니 정부가 부동산시장을 투기적 수요 억제와 관련하여 모든 정책적 수단을 시험해보는 실험대상으로 삼고 있는 것은 아니냐는 불멘소리까지 등장하기도 한 것이다.

또한 부동산대책을 발표하고도 스스로 자신감이 결여되어 있다 보니 이전의 정책적 수단을 대체하는 새로운 제도를 도입하면서도 이전의 정책을 그대로 함께 존속시키는 경우도 적지 않다. 이 때문에 중복규제에다 과잉규제를 벗어나지 못하고 있다는 비판을 끊임없이 듣고 있는 것이다. 투기적 세력에 의한 시장왜곡은 개발이익의 귀속을 방지함으로써 근본적인 해결이 된다. 그러나 재건축규제에서도 잘 알 수 있듯이, 재건축사업으로 인한 개발이익을 환수하기 위하여 재건축 초과이익 환수를 위한 법령이 마련되어 시행되고 있음에도 불구하고 이전부터 유사한 기능을 가진 증가된 용적률만큼의 임대주택의무건설이나 양도세제의 강화 등도 여전히 수정되지 않고 함께 유지되고 있다. 부동산시장의 중복과잉 규제는 국민의 재산권행사 제약을 담보로 정책의 자신감 결여를 은폐시키고 있는 것과 다름없다. 정책당국의 이러한 태도는 부동산시장의 안정을 규제강화로만 겨우 버티고 있다는 인상마저 심어주기 쉽고, 정책효과에 대한 정책당국의 자신감 부족과 불안감으로 연결 짓게 만들고 있다.

(7) 소득계층별·지역별 균형측면

정책은 국민 다수의 행복을 추구할 수 있는 방향으로 수립되고 시행되어야 하지만, 참여정부의 경우 부동산문제의 해법을 국민경제적 시각에서 뿐만 아니라 분배구조의 모순에서 찾고자 함으로써 소득 계층간 갈등을 조장시킨 측면도 적지 않았다. 특히 사실상 서울의 강남지역 등 특정지역의 일정한 소득계층에 초점을 둔 부동산정책은 보편성 상실과 편향적 한계로 인해 부동산소유자들의 거센 반발을 초래하기도 하였다. 또한 행정중심복합도시·기업도시·혁신도시 등 수도권과 지방의 균형발전을 위한 각종 개발 사업들이 동시다발적으로 행해지면서 토지가격이 급상승하여 국민들의 주택마련을 위한 비용부담이 급증하고, 토지대금이 부동산시장에 다시 환류됨으로써 분양가 상승의 주원인으로 작용하는 악순환을 초래한 점도 지적하지 않을 수 없다. ⁶⁾

6) 경제학자 100명과 부동산학자 153명 등 경제 및 부동산 분야 전문가 253명을 대상으로 한 설문조사에서

참여정부가 지나치게 분배와 균형을 추구하다보니 시장경제원리가 적용되어야 할 민간 부문에서도 주택시장 안정을 위한 공영개발에 지나치게 의존하여 민간의 창의성을 충분히 반영시키지 못하고 경쟁을 통한 부가가치의 창출을 제한하게 되는 문제점도 노출하고 있다. 지역적 특성을 감안하지 않고 획일적으로 집행된 부동산정책은 수도권과 지방에 대한 부동산규제가 동일하게 적용됨으로써 매수기반이 취약한 지방에서 거래위축에 따른 미분양 양산과 주택건설업체의 연쇄부도를 초래하기도 하였다. 거래위축에 따른 주택시장의 붕괴조짐마저 등장하고 있는 실정이다. 이러한 정책집행과정에서의 문제점은 국민들로 하여금 경제적 부담을 증가시키는 결과를 초래하여 소득계층별·지역별 특성에 상관없이 부동산정책에 대한 불신을 갖게 되는 원인으로 작용하였다.

〈표 II-5〉 참여정부 부동산정책의 평가 결과

구분	긍정적 평가 요소	부정적 평가 요소
부동산 가격안정	- '07년 들어 아파트 매매가격 안정세 (특히 재건축, 중대형 시장의 안정세 뚜렷)	- '07년 이전 큰 폭의 가격 상승 - 금리상승, 대출강화로 인한 효과 - 실수요자 구매력 위축 부작용 - 안정기조 단정곤란(불안요인 상존) - 거래 대폭 감소, 전세시장 불안
부동산거래의 투명성	- 실거래가와 시세간 간격 최소화 - 등기부에 거래가격 등재	- 공시가격 6억 이하 다운계약서 일부 성행
시장경제질서와의 조화	- 부동산의 공공재로서의 특성 강조	- 분양가상한제, 원가공개 의무화 - 시장의 자율적 가격조절기능 상실 - 지나친 공공의 개입(공영개발 등)
정부대책의 신뢰도	- 투기세력의 배제, 기득권층의 개발 이익 독점 해소, 중부세 부과 등을 통한 소득계층간 형평성 제고	- 부동산가격안정 추진정책과 전국 토의 동시다발적 개발정책과 모순 - 주무부처 외 국무총리실, 청와대 등 핵심정책추진 주체의 변동으로 실무의견 반영 미흡 - 정책의 세부항목 중 구체적 타당성 반영 미흡(실수요자도 규제) - 정책당국의 자신감 표현에도 불구하고 빈번한 후속대책 연이어 발표
소득계층간·지역간 조화	- 저소득, 무주택자의 주거문제 해결에 주력 - 지방시장은 건설업체의 고분양가, 과도한 공급에 기인	- 소득계층간 대립·갈등 구조 형성 - 수도권과 지방간의 규제범위·정도 동일적용으로 지방시장 고사상태

수도권 및 강남지역의 아파트 가격 상승원인에 가장 많은 영향을 미친 요인으로는 '시중 유동자금의 건전한 투자를 유도하는 적절한 투자처가 없다'와 함께 '정부의 무분별한 전국적 개발'을 가장 높은 비중의 원인으로 들고 있다(이창원, [경제특집] 노무현 경제정책 3년 6개월, 월간조선 2006년 10월호).

3. 참여정부 부동산정책 평가의 시사점

참여정부의 부동산정책이 국민 대다수의 지지를 얻어내지 못하고 있는 것은 부동산시장의 해법을 경제문제로 접근하지 않고 소득 계층간 갈등구조의 해소 또는 투기세력과의 대결구도로 가져간 점에 근본적 문제점이 있다고 할 것이다. 또한 참여정부 초기에는 공급대책이 도외시된 채 투기적 수요억제에만 부동산정책의 모든 역량을 집중하다보니 수급불안에 따른 가격의 이상변동을 초래하기도 하였다. 이처럼 참여정부의 부동산정책에 대한 부정적 평가는 수요요인과 공급요인에 대한 충분한 분석을 소홀한 채 규제 중심으로 정책을 이끌고 나간 것에 기인한다고 볼 수 있다.⁷⁾ 균형과 분배를 중시하였지만 부동산정책의 결과는 오히려 부동산시장의 양극화를 심화시키는 등 부작용이 적지 않았으며, 이러한 과정에서 시장 전반의 불신과 전반적인 정책의 실효성 추락이 초래된 것으로 짐작된다. 또한 부동산문제는 단순한 주택이나 토지의 거래에 그치지 아니하고 구매력을 뒷받침하는 유동성 변동과도 밀접한 연관성을 가지는데, 저금리기조의 정책과 신도시 개발 등으로 인한 투기보상금의 환류는 시중에 과도한 유동성 증가를 초래하여 부동산과열을 야기시키는 또 하나의 중요한 요인으로 작용했다는 점도 무시할 수 없다.

결국 이러한 요인들이 합쳐져 부동산정책에 대한 국민의 불신 증가로 이어지고 전반적인 정책실패의 시각을 확산시키는 계기를 만들어주게 됨으로써 10여 차례가 넘는 부동산대책의 발표에도 불구하고 아직 부동산시장의 지속적 안정을 확신할 수없는 지경에 이르고 있는 것이다. 이제 참여정부가 고수하고 있는 규제강화 일변도의 정책은 국민들의 실질적인 경제적 부담을 증가시켰으며, 부동산시장의 불안정을 해소하지도 못하였다. 정책의 잘잘못은 고스란히 국민의 부담으로 돌아가게 되지만, 그 누구도 정책실패 혹은 시장실패로 인한 후유증이나 부작용을 책임지고자 하는 주체는 찾아보기 힘들다. 차기정부가 부동산시장에 활기를 불어넣고 부동산가격의 지속적인 안정을 확보하기 위해서는 부동산정책에 관한 참여정부의 시행착오를 비판의 대상이 아닌 반면교사(反面敎師)의 사례로 삼아 시장질서의 회복과 국민의 신뢰와 지지를 획득할 수 있는 바람직한 정책 수립과 집행에 매진해나가야 할 것이다.

7) 경제학자 100명과 부동산학자 153명 등 경제 및 부동산 분야 전문가 253명을 대상으로 한 설문조사에서 노무현정부의 부동산정책에 대해 전문가들은 100점 만점에 47.2점으로 응답하여 매우 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다(이창원, [경제특집] 노무현 경제정책 3년 6개월, 월간조선 2006년 10월호).

제3장

차기정부의 정책과제

국내 부동산시장은 참여정부시절의 가격상승과 그로 인한 부동산규제의 지속, 차기정부에 대한 규제완화의 기대감 등이 복합되어 실제 거래를 찾아보기가 쉽지 않을 정도로 거래심리가 냉각되어 있는 상태이다. 그 만큼 차기정부의 부동산정책은 상당한 부담을 안고 출발할 수밖에 없는 실정이다. 또한 역대 정부의 각종 부동산정책과 그에 따른 효과 등을 참고해볼 때, 참여정부의 정책적 시행착오를 최소화하고 부동산시장에 활기와 가격안정을 동시에 가져올 수 있는 획기적인 대안을 모색한다는 것도 결코 쉽지 않은 작업이다. 그러나 국민에게 주거부문의 새로운 희망을 안겨줄 수 있도록 하기 위해서는 합리적인 원칙을 세우고 그에 따른 세부적 방안들을 하나씩 살펴나가는 작은 걸음걸이부터가 중요하다. 본 연구에서는 국민 주거의 질적 수준향상, 규제위주가 아닌 자율적 시장기능의 활성화, 서민주거의 안정을 위한 공공의 역할 등을 중심으로 차기정부가 관심을 두어야 할 정책과제들을 정리하여 보았다.

1. 국민주거의 질적 수준향상

(1) 택지공급 활성화

1) 국내 택지공급 현황

우리나라의 도시적 용지는 총 5,966km²(’04년기준)으로 전국토의 6%(1인당 37.4평)을 차지하고 있어 영국 13%(1인당 161평), 일본 7%(1인당 65평) 등 주요국에 비해서도 도시적 용지 비율이 낮은 수준이다. 그런데 제4차 국토종합계획에서는 2020년경의 도시용지 규모는 전국토의 9.3%인 총 9,220km²에 이를 것으로 추정하고 있는데⁸⁾. 이는 2020년까지 필요한 도시적 용지를 확보하기 위해서는 전국토의 3.3%인 총 3,254km² 규모의 신규 도시적 용지의 공급이 필요⁹⁾한 상태이다.

8) 제4차 국토종합계획, 채미옥, 「가용토지 공급의 원활화」, 『월간 국토』, 국토연구원, 통권271호, 2004. 5, p.16 재인용

즉, 2005~2020년간 매년 203km²(6천1백만평)의 규모의 도시용지를 지속적으로 공급해야지만 2020년까지의 토지수요를 충족시킬 수 있다. 하지만, 2004년도의 도시적 용지는 2003년도 대비 104km²(1.8%) 증가하였는데, 이는 당초 계획의 51.2%(104km²/203km²)의 공급에 불과한 실정이다. 이와 같은 가용토지 공급 추세로는 매년 75km²(22백만평, 여의도 면적(2.9km²)의 25배)의 토지가 부족할 것으로 예상된다.

〈표 III-1〉 지목별 토지이용 구성비('84-'04)

(단위: km², %)

구 분	1984년	1990년	2000년	2003년	2004년
전 국	99,117(100)	99,274(100.0)	99,461(100.0)	99,600(100.0)	99,617(100.0)
도시적 용지 ·대지·공장 ·공공용지	3,784(3.8)	4,763(4.8)	5,372(5.4)	5,862(5.9)	5,966(6.0)
농 지	21,921(22.1)	21,855(22.0)	21,043(21.1)	21,379(21.5)	21,296(21.4)
임 야	65,910(66.5)	65,571(66.0)	65,139(65.5)	64,948(65.2)	64,885(65.1)
기타 토지	7,502(7.6)	7,085(7.1)	7,907(7.9)	7,411(7.4)	7,470(7.5)

자료 : 대한민국 정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』, 2005, 건설교통부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2005 참조

〈표 III-2〉 도시적 용지의 공급현황 및 전망

도시적 용지 현황과 전망			도시적 용지 공급 증가		
2004 (A)	2020 (B)	토지수요 (B-A)	연평균('96~'00)	공급규모('05~'20)	공급부족 면적
5,966km ² (6.0%)	9,220km ² (9.3%)	3,254km ² (3.3%)	128km ² /년	203km ² /년	75km ² /년

자료 : 재정경제부 보도자료('04.2.23), 제4차 국토종합계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서(건교부) 등 참조

국토의 선계획 및 후개발 전환, 준농림지 폐지, 재건축 요건 강화, 기성시가지의 나대지 고갈 등으로 민간의 택지개발은 상당히 위축된 상황이다. 특히, 국토계획법상의 관리

9) 제4차 국토종합계획에서는 2000년(5,372km²)을 기준으로 2020년까지 필요한 도시용지 규모(9,220km²)를 추정하여 총 3,848km²의 도시용지의 공급이 필요할 것으로 보고 있는데, 세부적으로 2020년까지 추가로 필요한 도시용지 규모는 공공용지 2,016km²(52.3%)로 가장 많고, 다음으로 주거용지 1,378km²(35.8%), 상업용지 276km²(7.1%), 공업용지 178km²(4.6%)로 분석

지역에 대한 토지적성평가와 제2종 지구단위계획 수립 등 민간의 자율적인 택지개발에는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

한편, 공공택지의 공급주체별로 보면 토지공사와 주택공사의 공공택지 공급규모는 전체 공급량의 72.3%를 점유하고 있다. 토지공사와 주택공사가 지자체와 공동으로 개발하고 있는 면적을 양 공사의 실적으로 포함할 경우 토지공사와 주택공사의 공급규모는 전체의 78.5% 수준에 이르고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 시행자별 공공택지 공급현황('06.1.24현재)

구 분	지정면적 (천평)	구성비(%)	지구수 (개)	구성비(%)	평균규모 (천평)	비고
지자체1)	47,328	27.7	219.0	33.4	216	
지자체+주공+토공 / 지자체+주공 / 지자체+토공	10,546	-	10	-	1,055	성남판교, 파주운정 등
주택공사	40,421	23.6	207.52)	31.7	195	
토지공사	83,412	48.7	228.52)	34.9	365	
총 계	171,161	100.0	655.0	100.0	261	

주 : 1) 지자체+주공+토공, 지자체+주공, 지자체+토공 등 공동개발은 지자체 실적으로 배분

2) 제주삼화지구는 주공 및 토공이 공동 개발, 면적 및 건수를 1/2씩 각각 배분

자료 : 건설교통부

택지개발촉진법¹⁰⁾에 의한 공공택지 개발사업의 시행자는 국가지자체, 한국토지공사 및 대한주택공사, 지방공기업법에 의한 지방공사 등이 될 수 있다. 또한 국가지자체·한국토지공사·대한주택공사와 주택건설사업자가 택지개발사업을 목적으로 공동으로 출자하여 설립한 법인이 공공택지개발사업의 시행자가 될 수 있는데, 이때에는 주택건설사업자의 출자법인에 대한 출자 비율은 50% 미만(동법 시행령 제6조의3)이어야만 한다. 이와 같은 사업시행자의 규제에 의해 민간에 의한 공공택지 공급은 사실상 불가능하다.

한편, 주택건설, 재건축, 재개발 등에 있어 개발 밀도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)에서 가이드라인을 설정하면, 지자체는 조례를 통해 구체적인 개발 밀도를 정하고 있다. 그런데 2002년부터 기존의 국토이용관리법과 도시계획법 등을 통합

10) 택지개발촉진법은 1980년 12월31일에 제정된 특별법으로서 도시지역의 시급한 택지난을 해소하기 위해 주택건설에 필요한 택지의 취득, 개발공급 및 관리 등에 관한 특례를 규정하고 있음. 이 법은 국민주거생활의 안정과 복리향상에 기여함을 목적으로 두고 있음.

하여 국토계획법을 제정하면서 개발밀도(용적률)에 대한 규제를 대폭 강화하였다.

〈표 Ⅲ-4〉 용적률 및 건폐율 규제 강화

종 전 (2002년 이전)			개 정 (현 재)		
용도지역	건폐율	용적률	용도지역	건폐율	용적률
주 거	70%이하	700%이하	주 거	70%이하	500%이하
준도시	60%이하	200%이하	관리	계획	40%이하 100%이하
준농림	40%이하	80%이하		생산	20%이하 80%이하
				보전	20%이하 80%이하
농 립	60%이하	400%이하	농 립	20%이하	80%이하
자연환경보전	40%이하	80%이하	자연환경보전	20%이하	80%이하

주 : 준도시지역과 준농림지역을 통합한 관리지역의 경우 제2종 지구단위계획으로 지정될 경우 1.5배(60%, 150%)까지 허용

자료 : 장성수 외, 『개발법제 변화가 주택산업에 미치는 영향』, 주택산업연구원, 2003, p.48

도시 내 주거지역의 경우 기존 용적률이 700% 이하였지만 500% 이하로 강화하였고, 제2종 일반주거지역의 경우 기존 용적률이 375%이하였지만, 관련법에서 250%이하로 강화하였고, 서울시는 조례를 통해 200%이하로 강화¹¹⁾하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 도시 주거지역내 용적률 규제 현황

세 분	도시계획법 시행령 (2002년 이전)	국토계획법 시행령 (2005.1.15)	서울시 도시계획조례 (2005.9.30)
제1종일반주거지역 (저층 주택지)	150 ~ 275%	100 ~ 200%	150% 이하
제2종일반주거지역 (중층 주택지)	200 ~ 375%	150 ~ 250%	200% 이하
제3종일반주거지역 (중고층 혼재)	350 ~ 400%	200 ~ 300%	250% 이하

자료 : 윤주현외, 『국토정책 변화에 따른 주택시장 전망 및 대책』, 국토연구원, 2000, p.17

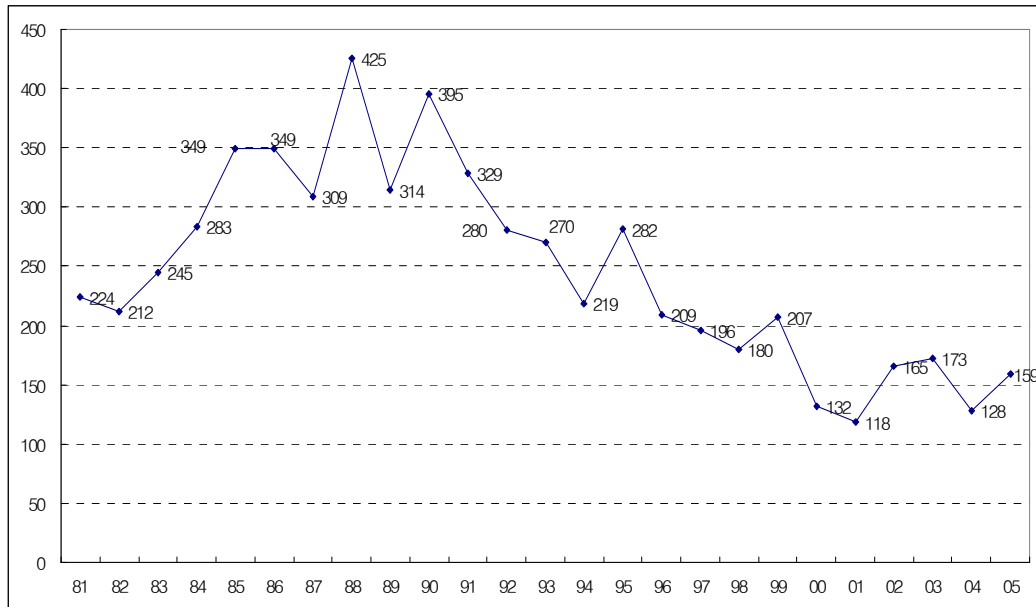
공공택지의 개발밀도는 1988년(425인/ha)을 정점으로 점차 하락하는 추세이다. 공공택지는 '85~'91년에는 300~420인/ha 수준의 고밀개발에서 '00년대에는 180인/ha 이하의 저

11) 대도시 내부의 인구밀도에 대한 적정성 논란이 있음. 대도시 내부 시가지는 기반시설이 부족하여 인구를 효율적으로 수용할 수 있는 기반이 취약하고, 우리나라 대도시의 인구밀도가 외국의 대도시 보다 높은 편 등의 이유로 가급적 개발밀도(용적률)를 억제하려는 경향이 높음.

밀개발을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 Ⅲ-1〉 공공택지 개발밀도 추이('81-'05)

(단위 : 인/ha)



자료 : 건설교통부

2) 현행 택지공급제도의 문제점

가. 공공택지 공급 부문

현재의 공공택지 개발사업은 현재까지 토지공사와 주택공사 그리고 지자체에 의해 공급, 사실상의 과점 시장으로 볼 수 있다. 일반적으로 과점경제는 소수의 기업이 공급량의 대부분을 장악하고 있으므로 가격경쟁 보다는 카르텔이나 각종 협정으로 공존을 꾀하려는 특성이 있다. 또한 가격 수준은 과점기업에 의해 결정되기 때문에 가격하락 요인이 있어도 가격을 내리지 않고 반대로 원가 및 임금 상승과 같이 가격인상 요인이 발생할 때에는 가격을 인상하려는 유인이 큰 특성을 갖고 있다. 최근 25.7평 이상의 공공택지가

격이 지속적으로 상승함에 따라 토지공사, 주택공사 등 공기업의 개발이익이 큰 폭으로 상승한 것으로 언론 등은 보도하고 있다.¹²⁾

택지개발 및 이용환경의 구조는 산업재구조화에 따른 새로운 유형의 택지수요에 신속히 대응하기 위해서 다음과 같은 사항들이 필요하다. 첫째, 다품종 소량 생산과 같은 택지상품의 차별화와 같은 유연한 택지공급체계 확립 필요하다. 둘째, 인구구조의 변화, 소비자의 생활양식 변화는 기본적으로 택지수요 패턴에 영향을 줄 수 있는데 이에 따라 주문형 주택상품, 기능통합형 공간 등의 검토가 필요하다. 셋째, 부동산 증권화 및 다양한 금융기법의 고도화에 따라 도시 및 지역개발 방식에도 이들 금융기법의 활용도가 증대될 것으로 보인다. 이에 따라 택지개발 및 이용환경의 구조적 변화에 대해 택지 공급도 탄력적으로 대응할 필요성이 높아지고 있는바¹³⁾, 이에 대한 다각적인 대응 방안의 마련이 필요하다.

〈표 Ⅲ-6〉 민·관간 경쟁 입찰에 의한 공공서비스 제공 방식

구 분	개요/상이점	적용 도시 / 정부	적용 정부계층
공공·민간경쟁입찰제도 (Public/Private Competitive Process, Managed Competition)	공공, 민간간 경쟁입찰에 의한 서비스 공급자 선정	미국, 피닉스시, 프레즈노시 등	지방정부 (1979~)
강제경쟁입찰제도 (Compulsory Competitive Tendering, CCT)	지방정부법에 의해 강제 실시, 신공공관리론에 입각한 공공부문 개혁 수단	영국, 보수당 정부	지방정부 (1980년대초)
시장성테스트 (Market Testing)	품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)의 일환으로 도입된 정부개혁 프로그램	미국 산마테오시 등	중앙정부 (1991~1997)
최고가치 (Best Value)	노동당 정권 집권 이후('97) 강제경쟁입찰제도 대체	영국 노동당 정부	지방정부 (1997~)
서비스 품질제고 (Better Quality Services)	다양한 서비스 제공방식 중 선택 서비스 품질과 효과성 강조		중앙정부 (1997~)

자료 : 이종규, 『민관경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 2003, p.42

12) 공공택지의 공급가격은 토공이 지난해 5월 농업기반공사로부터 매입할 당시 가격(평당 25만3300원)의 32배 수준. 토지공사는 인천 청라지구 중대형 아파트용 택지 3필지 4만3000여 평에 대한 경쟁입찰에서 GS건설 등 3개 업체가 낙찰업체로 선정('05.11.28). 이 중 'A21'블록 1필지의 낙찰가는 평당 814만원이었으며, 이는 공급예정가(감정가) 평당 430만원의 188% 수준. 1필지(2만3800평) 전체의 가격은 예정가 1,029억 원보다 900억원이 많은 1,936억원. 건설업계 관계자는 "170% 전후인 용적률을 감안하면 이 일대 중대형 아파트의 공급가격은 송도신도시와 비슷한 평당 1000만~1100만원대가 될 것"이라며 "결국 정부가 고분양가를 부추기는 셈"이라고 말함(조선일보, '05.12.1자)

13) 한국토지공사, 『택지백서』, 2004 참조

한편, 세계적으로 정부 부문은 작은 정부, 업무 효율성 제고를 위한 구조조정, 다운사이징, 행정업무 재설계, 민간화 등을 추진하고 있다. 이러한 노력의 하나로 공공서비스의 민간위탁(contracting out) 등장하고 있는데, 민간위탁은 정부 직영에 비해 장점이 많은 반면 공익성 저하와 같은 문제점이 있다. 하지만, 누가 더 질 좋은 서비스를 효율적으로 제공할 수 있는지는 정부와 민간부문이 공정한 상황에서 경쟁해 보는 것도 의미가 있을 것으로 생각된다. 이러한 취지를 시장성 검증(market testing)이라 하며, 이를 위해 개발된 공공서비스 위탁방법이 민·관경쟁입찰제도(public-private competitive process)로 주요국에서는 관련 제도를 도입·추진하고 있다¹⁴⁾.

나. 용적률 규제 부문

용적률의 변화에 따라 주택공급량에는 많은 차이가 날 수 밖에 없다. 서울시내 재건축 사업으로 '91~'02년 6월까지 88,238세대를 공급하였는데 이는 서울시 주택수 191만 6천 5백 세대의 4.6%를 차지하고 있다. 용적률 400%시기('91~'98)에는 주택증가율이 2.11배 증가하였으며, 300%시대에는 1.73배, 250%로 강화되면서 증가율은 1.22배로 축소하는 것을 볼 때 용적률의 강화와 주택공급간에는 반비례하는 인과관계가 있는 것으로 보인다. 2006년에 서울시는 2종 일반주거지역내 아파트 용적률을 210%로 제한함에 따라 주택공급수는 더욱 축소될 것으로 예상되고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 서울시 용적률 적용 차이에 따른 재건축 아파트 공급 현황
(2002.6 현재)

구 분	계	1991-1998 (용적률 400%시기)	1999-2000 (용적률 300%시기)	2001-2002.6 (용적률 250%시기)
기존세대수	102,889	50,159	33,388	19,342
건립세대수	191,127	105,793	58,635	26,699
증가율(계)	1.86	2.11	1.76	1.38
증가율(APT)	1.59	1.76	1.56	1.22
증가율(연립)	2.31	2.65	2.15	1.63

자료 : 서울시 주택국, <http://www.archforum.com/main/korea/practice/law/yoonaaw/law1.html> 재인용

14) 윤경준 외3인, 『벤치마킹을 통한 공공부문 생산성 향상방안』, 경기개발연구원, 2004, p.31

용적률의 변화에 따른 택지수요 전망에 관한 분석자료¹⁵⁾에 따르면 2020년까지 택지수요를 소득탄력성을 고려하여 추정하였다. 택지개발시 용적률을 150%로 할 경우에는 전국적으로 총 306백만평으로 '82~'00년간 공급된 택지면적 148백만평의 2.1배 공급 필요할 것으로 추정되고 있다. 택지개발시 용적률을 200%로 할 경우에는 전국적으로 총 229백만평으로 '82~'00년간 공급된 택지면적의 1.6배 공급 필요하다. 즉, 용적률을 상향하여 공급할 경우 공급 택지가 적게 소요되고, 주택공급량 목표도 조기에 실현될 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 III-8〉 장래 전국 택지소요량 추정(소득탄력성 고려)

(단위 : 천평)

용적률	2005	2010	2015	2020(A)	'82~'00 공급택지면적(B)	A/B
150%	210,514	241,904	274,074	306,329	148,237	2.07
200%	157,886	181,428	205,555	229,747	148,237	1.56

자료 : 한국토지공사, 『택지백서』, 2004

3) 개선 방안

가. 공공택지 공급부문

택지(가용토지)공급 활성화를 위해서는 우선 도시용지 수요를 충족시킬 수 있는 개발가능지의 확보를 위해 토지이용규제를 합리화해야 한다. 정부는 '토지이용규제기본법'을 제정하고 관련 시행령 및 시행규칙을 입법예고('06년 6월 시행)하였고, 개발가능지의 확보 및 가용용지 공급절차 등의 각종 규제완화를 추진¹⁶⁾하고 있다.

이와 함께 택지공급 촉진을 위해 기존의 과점(독점)적 공공택지 공급시장을 경쟁시장으로 전환하는 방안의 검토가 필요하다. 경쟁시장으로의 전환은 우선 민·관간의 경쟁을

15) 한국토지공사, 『택지백서』, 2004

16) 현재 택지개발지구, 도시·비도시지역 등에 규제가 가해지고 있는 지역·지구외에 새로운 토지 이용을 제한하는 각종 지역·지구 등의 신설이 원칙적으로 제한되고, 지역·지구의 행위제한 내용을 정기적으로 평가해 불합리한 규제는 통·폐합. 가용용지 확보 및 개발사업 추진상의 규제완화에 관한 사항은 장성수 외2인(2003)을 참조 바람.

촉진하기 위해 택지예정지구 고시 후 사업시행자를 경쟁 입찰방법에 의해 선정하되, 택지 최저가 공급업체를 사업시행자로 지정하여야 한다. 민간사업자도 택지개발 사업을 제안할 수 있도록 관련 제도의 개선이 필요하다. 이러한 제도개선이 이루어질 경우 다음과 같은 효과를 기대해볼 수 있다. 첫째, 택지공급 가격의 인하를 통해 궁극적으로 주택분양원가 인하가 가능하다. 이는 민간기업이 공기업 또는 민간기업간의 경쟁으로 택지가격 인하 유인 발생하기 때문이다. 특히, 공공택지 사업시행자 지정시 공급가격에 대한 기준을 사업시행자 지정 조건으로 제시할 경우 택지가격 인하 경쟁은 불가피할 것으로 판단된다. 둘째, 적시적소(適時適所)에 택지공급을 보다 효과적으로 할 수 있다. 이는 민간기업은 수요의 변화에 매우 민첩하게 대응하는 특성을 갖고 있기 때문이다. 즉, 소비자가 어느 위치에 어떤 주택을 원하는지를 신속히 파악하여 적절한 공급을 추진하여 이윤을 극대화 하려는 속성을 갖고 있어 토지의 최적 활용이 가능하다. 셋째, 공공택지 개발사업의 효율성을 도모할 수 있다. 지구지정부터 준공까지 평균 소요기간이 5~7년 수준, 경쟁시장의 전환은 민간기업과 공기업간의 경쟁 등으로 개발기간을 단축시키는 효과를 발생시킬 수 있을 것으로 판단된다.

나. 용적률 규제 부문

시가지내에서는 입지특성 및 주택건설의 유형 등을 종합적으로 고려하여 개발밀도의 탄력적인 적용방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 대도시 내부 시가지 역세권 지역을 국민주택 규모 이하 주택을 중심으로 개발하되, 개발밀도를 상향 조정하는 것이 필요하다. 오재학·민범식(2004)¹⁷⁾의 연구에 따르면, 직주근접 및 토지이용 효율화를 위해 대도시 내부시가지 역사 보행권내의 고밀개발을 유도해야 하는데, 우선 역세권중 노선의 수용능력을 고려하여 수용능력에 여유가 있는 노선이나 일조권 및 경관상 문제가 없는 지역의 역세권을 중심으로 토지의 고밀도 이용을 고려할 필요가 있는 것으로 주장하고 있다.

그리고 주택건설의 유형에 따라 적용 용적률을 탄력적으로 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 민범식 외4인(2004)¹⁸⁾의 연구에 따르면 주거환경기준에 따라 개발밀도를 산출한

17) 오재학·민범식, 「대도시 공간구조 및 토지이용 효율화 방안」, 『도시용지 공급체계 개선방안에 관한 Workshop』, 국토연구원, 2004. 6.2

18) 민범식 외 4인, 『주거지역 개발밀도 설정방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2004

결과 남향기준 판상형의 경우 용적률을 160 - 190%, 타워형의 경우 200 - 240% 정도 수준에서 개발밀도 설정이 적정할 것으로 보고 있다. 신규 택지개발은 선계획-후개발이 계획적으로 관리되기 때문에 이전의 난개발 문제는 발생하기 어려울 것으로 신도시개발 등 도시 외 지역의 택지개발시 주거 및 도시환경이 치명적으로 저해되지 않는 수준에서 개발밀도의 상향 조정을 검토할 필요가 있다. 개발밀도 상향으로 주택공급의 확대가 가능해 지므로 중장기적으로 수급불균형으로 인한 주택시장 불안정성 해소 가능하다. 또한 주택건설시 '규모의 경제' 실현으로 분양원가 인하의 대안이 될 수 있다.

(2) 도시재생 및 재정비 촉진

1) 현황

현재 우리나라의 도시 재생 및 재정비 사업은 기존 「도시및주거환경정비법」에 의한 재건축, 재개발, 주거환경개선사업과 「도시재정비촉진을위한특별법」에 의한 재정비 촉진사업으로 구분되어 있다. 재개발 재건축 사업은 주로 개별단위와 단지규모의 주거지 정비 수법으로 사용되고 있으며 광역적 의미의 도시재생사업 등은 「도시재정비촉진을위한특별법('05.12.30)」에 의해 수행될 것으로 예상된다. 이 법은 도심지 정비사업(재개발 등)의 광역개발의 제도적 기틀마련하고 있다. 특히 재정비촉진지구 지정시 각종 건축규제 완화 및 특례(용도지역 상향조정, 용적률 및 층수규제, 소형의무비율 완화, 기타 세제감면 및 학교설치·부지 장기임대 등)와 지원¹⁹⁾을 하고 있다. '07.6월 현재 전국 총 35곳이 재정비촉진지구 지정되어 사업을 추진 중에 있다. 이 중 서울시 뉴타운지구가 21개 지구(재정비촉진지구로 의제('06.12)), 기타 지자체에서 14곳을 지정하였다. 특히 재정비촉진사업은 효과적인 사업시행을 선도하기 위하여 시범지구²⁰⁾ 선정 추진(3.30대책에 포함), 일부 지역에 용적률 이전제(TDR)개념 등 새로이 도입된 제도를 적용(서울시 이문·회경지구)할 예정이다.

19) '정부 예산으로 시범지구 기반시설 비용 지원, 건설교통 R&D 10대(VC-10) 과제로 도시재생 R&D(7년, 1500억)를 선정하고 도시재생사업단을 출범('07.1.23)

20) '06.10월 서울 3곳(성북 장위·영등포 신길·종로중구 세운)을 시범지구로 지정, '07. 6월에 지방을 대상으로 시범지구를 추가 선정할 예정

2) 문제점

가. 지나친 공공주도의 형식

「도시재정비촉진을위한특별법」 제15조에 의하면 도시재정비촉진사업은 공공이 사업주체가 될 경우에 한해 많은 인센티브를 제공함으로써 사실상 재정비촉진사업의 실질적 사업주체는 공공위주로 추진될 가능성이 높다. 도시및주거환경개선법」에 의한 재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「재래시장육성을위한특별법」 시장재건축 사업, 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 도시계획시설사업의 시행자가 수행한다고 명기되어 있다. 다만 노후 불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구는 「도시 및 주거환경정비법」의 규정에 불구하고 토지등소유자의 과반수의 동의가 있는 경우에는 시장·군수·구청장이 직접 시행하거나 대한주택공사, 지방공사 한국토지공사[이 경우 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 라목의 규정에 의한 도시환경정비사업(공장이 포함된 구역에서의 도시환경정비사업의 경우를 제외한다)한한다] 중에 지정할 수 있다²¹⁾. 또한 재정비 사업에서는 지방자치단체 장이 기반시설의 확충을 촉진하기 위하여 일단의 기반시설 부지를 대상으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조의 규정에 의한 민간투자사업으로 기반시설을 설치할 수 있도록 하고 있다(법 제16조). 이로써 도시재정비 사업에서의 민간의 역할은 1) 민간투자사업 형태의 기반시설 확충사업과 2) 브랜드 인지도를 바탕으로 한 주택건설의 시공부문에 국한될 것으로 예상된다. 이는 우리보다 앞서 도시재생사업을 추진하고 있는 일본의 사례와 대조적인 현상이다.

일본의 도시 재생정책의 구조는 크게 「도시재생본부」와 「도시재생특별조치법(이하 특별법)」에 의한 “도시재생종합정비사업”과 일련의 규제(도시개발법 및 건축법)완화를 통해 기존의 도시개발사업을 활성화 하려는 것으로 구분할 수 있다. 특별법에 의한 “도시재생종합정비사업”은 도시의 국제기능 강화, 도시 인프라 시설 정비를 통한 핵심 산업의 육성을 목표로 하며 대규모의 민간자본투자를 요구하는 사업이어서 PFI(Project Financing Investment) 기법 도입 등 민간참여를 유도하고 있다. 도시개발법 및 건축법

21) 제1항 단서의 규정에 의하여 시장·군수·구청장이 재정비촉진사업을 직접 시행하거나 제1항 각 호에 해당하는 자가 사업시행자로 지정되는 경우에는 사업시행자는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조의 규정에 불구하고 「도시 및 주거환경정비법」 제26조의 규정에 의한 주민대표회의가 대통령령이 정하는 방법에 따라 추천한 시공자와 수의 계약을 할 수 있음.

에 의한 도시개발사업은 지역단위별로 도심의 재생사업이 인근 지역에 개발욕구를 자극할 것을 염두에 두고 재생사업의 파급효과를 확산시키려는 것이다. 일본의 도시재생사업은 구조적으로 민간의 자본투자를 전제로 하고 있어, 주요 사업지구가 사업성이 있는 대도시 지역(기존의 공장 이전 적지 및 역주변 등)에 집중되고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 민간의 배제하고 공공이 주도로 이러한 재생사업을 추진하려고 한다는 데 큰 특징과 차이가 있다.

나. 경직된 규제운용

일본의 도시재생사업은 대대적인 규제완화로 기존의 토지이용 규제를 매우 융통적으로 운용하면서 민간 자본 활용, 도시재생의 효과를 극대화하려는데 정책적 지원이 집중되고 있다. 총리 산하의 「도시재생본부」가 지정하는 “도시재생긴급정비지역”으로 지정되면 「민간도시개발추진지구(이하 민도지구)」는 출자, 채무보증, 무이자 용자 등 금융지원을 제공하게 된다. 또한 “도시재생긴급정비지역”내 도시계획 특례조치로 「도시재생특별지구(이하 재생특구)」가 지정되며 재생특구에 대해서는 기존의 용도지역에 기초한 토지이용 규제가 완화²²⁾된다.

그러나 우리나라의 경우 토지이용의 규제가 재정비사업지구 전체에 일괄되게 적용되거나 규제완화에 대한 명확한 기준이나 조건이 부재한 상황이다. 또한 규제완화의 폭도 기존의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 용도지역별 허용기준을 초과할 수 없어, 대부분의 규제완화 수법이 용도상향조정(up zoning)에 국한될 수 없는 실정이다.

3) 개선방안

가. 도시재생정책의 목표설정과 조직 정비

첫째, 우리나라의 도시재정비 사업은 이제 특별법과 재생본부라는 조직을 구성한 시초

22) 일본의 상업지역은 기준 용적률이 600~800%이나 최근에 이루어진 대부분의 복합개발은 “재생특구”로 지정되어 최고 1600%까지 용적률을 허용 받아 건설된 사례도 있음.

단계로 볼 수 있으나, 효율적인 사업추진을 위해서는 명확한 목표설정과 지원조직 등의 재정비가 요구된다. 먼저 도시재정비사업은 단순히 물리적 공간의 재정비를 넘어서 지역경제를 활성화시키는 차원까지 확대되어야 한다. 따라서 관련법령에 각종 경제적 인센티브 및 지역경제 및 산업유치 등을 포괄할 수 있는 조항의 삽입이 요구된다.

둘째, 국무총리 산하의 도시재정비 사업을 총괄하는 별도의 조직²³⁾을 두어, 도시재정비사업에 대한 종합적이고 전폭적인 지원과 관리가 필요하다. 전담조직은 크게 중앙정부 차원에서의 전담조직으로서 사업의 일관성 유지, 국토 전반을 고려한 계획의 수립을 유도하고 중앙정부의 지원과 협조를 이끌어 낼 수 있어야 할 것이다. 이 조직은 단계적으로 먼저 서울 및 수도권 지역의 재정비 사업추진에 대한 기본적인 추진방향과 재정비사업을 목표설정, 정부의 지원사항 등에 대한 결정권한이 부여되어야 할 것이다.

셋째, 사업집행기구로서의 전담조직의 설립이 필요하다. 일본의 경우에도 기존의 조합, 지방자치단체, 사업대행자 등의 주체에 재개발주식회사를 추가하고 있다. 미국이나 영국의 경우에도 대규모 개발사업 추진지 별도의 개발주체인 ‘개발공사’를 설립한 바 있다. 우리나라의 경우에도 이러한 조직의 필요성은 매우 크다. 나날이 증가하고 있는 개발사업 관련 민원의 증가, 관련 이해단체들 간의 갈등의 문제를 민간사업자가 모두 감당하기는 현실적으로 어려움이 많기 때문이다. 또한 장기간에 걸쳐 추진되는 개발사업의 특성상 제도 등의 변화에 따른 리스크를 최소화하고 효율적 사업추진을 위해서는 관련 인허가 등에 대한 리스크를 공공부문의 개발공사 등이 분담해 줄 필요가 있다. 한편 민간부문에 대해서는 최근 사업별 특수목적회사 설립이 점차 늘어나고 있는 추세인데 이러한 특수목적회사 설립에 있어 불필요한 절차나 규제를 정비할 필요성이 있을 것이다. 「간접자산운용법」에 의한 간접투자기구의 경우에 비해 「부동산투자회사법(REITs)」에 의한 사업추진이 상대적으로 불리한 만큼 사업추진을 위한 부동산투자회사에 대한 규제를 정비할 필요성이 있다.

23) 현재 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의하면 총괄계획가, 총괄사업자, 사업협의체 등 매우 다양한 사업 참여자 제도를 두고 있음. 그러나 이러한 방식은 참여 주체간의 유기적인 협조가 이루어지지 않으면 사업이 장기화되고 명확한 책임과 역할 부재로 효율적인 사업성과를 거두기 어렵게 됨. 외국의 사례에서 보면 이러한 대규모 개발사업은 공공부문의 개발사업 전담조직이 설립되어 개발사업에 대해 주도적인 역할을 수행하고 있음. 따라서 우리나라의 경우에도 재정비 사업을 전담할 수 있는 전담기구의 설립이 필요함.

<참조 : 일본의 사례>

- 2001년 고이즈미(小泉) 정부가 ‘구조개혁’의 일환으로 발표한 도시재생 정책의 주요 목표는 크게 두 가지로 구분할 수 있음.
- 첫째, “민간의 자금과 노하우 등 민간의 힘을 끌어 들여 새로운 수요를 창출하고 경제재생으로 연결”시키려는 경제 정책의 일환임.
- 일본은 80년대 버블 붕괴이후 토지에 묶인 불량채권의 처리 문제가 지속적으로 핵심 이슈였으나 부동산 경기 침체로 불량채권의 처리가 어려운 상황이었음. 따라서 이러한 불량채권을 처리하기 위해 토지가격을 상승시킬 수 있는 자극제가 필요하였음.
- 둘째, “일본의 낙후된 도시환경을 개선한다”는 도시정책적 목표를 제시하고 있음.
- 버블 붕괴이후 일본의 공공투자는 저소득 농촌지역에 집중되었으며 상대적으로 도시는 만성적인 인프라 부족문제를 겪고 있었음.
- 따라서 일본의 도시재생정책은 민간의 ‘도시 지역내 개발’을 촉진시키기 위해 대대적인 규제완화와 금융·행정지원을 내용으로 담고 있음.

나. 개발이익환수의 완화와 공공지원 강화

현행 재정비 사업은 개발사업의 공공성 확보를 강조하면서 공공부문의 개입확대와 함께 개발이익의 환수에 대한 규제 사항이 많다. 재정비 사업은 용도지역 변경 등의 특례를 적용하는 대신 증가하는 용적률의 75%를 임대주택으로 건립토록 하고 있다. 그러나 이러한 사업의 구조는 사업 내용의 경직성을 가져올 뿐만 아니라 고밀개발에 따른 각종 기반시설에 대한 자금소요는 증가하는 반면 개발이익의 환수장치가 강력해져 자칫 개발사업지의 열악한 환경을 조장할 가능성이 있다. 외국 사례의 경우 개발이익에 대한 부문은 우리보다 훨씬 융통적이다. 즉 각종 개발부담금 및 공공성 확보에 대한 조건을 충족한다면 별다른 개발이익의 환수가 이루어지지 않고 있다. 따라서 현행 재정비 사업에서

의 개발이익 환수는 다소 완화될 필요성이 있으며, 대신 공공성 확보 즉 각종 기반시설의 확충 등을 위해서는 정부의 직접적인 시설투자가 이루어져야 할 것이다.

다. 민간자본의 적극적 활용

다양한 개발 사업들이 일체적이고 통일성을 유지하도록 사업지구 단위의 통합개발계획(Master plan)의 수립과 이러한 방침을 일관성 있게 유지하는 일이 필요하다. Master plan의 수립에는 민간사업시행자 및 해당 공공기관 등 지역내 지권자 등 다양한 이해관계자를 참여시켜야 하며, 사업의 목적을 달성할 수 있는 제안에 대해서는 좀 더 적극적인 인센티브의 부여가 요구된다. 민간부문의 개발이 정부가 추구하는 개발목표에 가장 근접할 수 있도록 세부 도시개발지침이나 도시설계지침 등을 통해 민간사업의 형태와 내용을 유도하는 방법이 요구된다. 또한 도시설계지침에서는 특정 구역의 경우 지역경제 활성화 및 공간 마케팅 차원에서 민간이 다양한 사업계획을 제안할 수 있는 “백지 제안 제도”를 적용할 필요성이 있다. 그리하여 전체 재정비 사업지구의 활력을 불어넣을 수 있는 다양한 민간제안을 수용해야 할 것이다.

기존의 토지이용 규제에 대한 융통적인 대응 요구된다. 무분별한 용도의 상향조정과 용적률 완화는 도시환경을 저해하므로 일본의 도시재생특구와 같이 특례를 적용할 수 있는 사업지구를 별도로 지정하고 이를 계획적으로 관리할 필요성이 있다. 도시지역에는 산업기능의 쇠퇴, 특정 시설의 이전(예를 들어 미군부대, 공장, 공공기관의 지방 이전 등)으로 인해 기존의 용도에서 다른 용도로의 전환이 가능한 토지 등의 개발에 민간제안제도의 활용이 필요하다. 그런데 용도전환에 대한 성공적 추진을 위해서는 개발권 양도제(TDR)²⁴⁾ 등 관련 제도의 정비도 병행되어야 할 것이다.

민간사업자의 지분투자 등을 활용한 공공-민간 공동사업 시행방식의 도입 필요하다. 현재 민간 건설업체들은 도시 재정비 사업에서 공동 사업시행자의 자격을 얻을 수 없다. 그러나 지금까지 재정비 사업에서 건설업체들은 민간 조합과 함께 공동사업시행자의 역

24) 'TDR(Transfer Development Right)'이란 개발권을 거래하는 제도로서 특기 공공시설물(철도기지, 공공청사)등의 잔여 용적률 등을 인근 민간개발사업자에게 매각하여 민간사업자의 사업성을 확보해 줌과 동시에 공공기관들은 개발권 거래에 따른 채원수입이 발생하게 됨. 최근 일본에서는 개발권을 매각하여 일부는 해당 개발 사업에 지분참여자로 참여하는 경우도 있어 이러한 TDR의 활용은 다양한 개발방식의 수단으로 활용될 수 있을 것임.

할을 수행하여 왔다. 비록 부정적인 영향도 있었으나 다년간의 사업추진 경험에서 축적된 노하우도 많을 것이다. 건설회사 및 금융기관, 기타 투자전문회사들로 하여금 일정 부문의 지분투자를 유도하여 공공사업 시행자로 참여토록 하는 것은 기존의 축적된 노하우를 활용하고 사업비 분담 및 조달에 유리할 것으로 판단된다.

현행 택지개발사업에서 허용하고 있는 사업대행자 방식을 재정비 촉진사업에서 활용될 필요가 있다. 이미 민간건설업체들이 선정되어 사업이 추진 중이던 재개발(혹은 재건축)지구가 재정비 촉진지구로 지정되었을 경우에 적용이 가능하다. 기존 민간사업자의 기득권을 인정하면서 동시에 사업추진의 경험을 살려 효율적으로 사업을 추진할 수 있기 때문이다. 또한 전국적으로 재정비 촉진사업이 증가할 때 공공부문의 부족한 전문인력을 민간부문에 위탁함으로써 무분별한 공공부문의 확대를 방지할 수 있는 이점도 있다.

(3) 신도시 개발 정책의 정비

1) 현황

가. 수도권 신도시

교외지역의 계획적 개발, 주택공급확대 방안으로서 신도시개발에 대한 사회적 공감대가 형성되어 제2기 수도권 신도시 개발이 본격적으로 착수되고 있다. 특히 제1기 신도시보다 녹지율 증가, 인구밀도 감소 등 환경용량을 감안한 친환경 도시개발을 지향하고 있다. 수도권 신도시 건설은 공공택지 공급 확대를 통한 안정적인 주택공급의 기반을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 주택공급기준 등의 제도 강화로 민간부문의 주택공급 감소가 불가피한 상황에서 수도권의 주택시장 안정을 위해 공공택지를 통한 안정적인 주택공급 필요한 시기에 추진되고 있다.

판교, 동탄, 송파, 광교 등 수도권 신도시 개발을 통해 3,810만평의 부지에 58만호(153만명)의 주택건설을 추진하고 있다. 판교는 '06.3월·8월 주택분양을 완료하였고, 파주는 '06.9월부터 주택분양에 착수하였다. 김포는 개발계획이 수립중에 있으며, 양주는 '06.5월 개발규모를 확대하여 지정되었다. 광교는 개발계획수립('05.12)후 보상을 착수('06.3)하였고, 송파 및 평택은 '06.7월 및 '09.9월에 각각 지구지정을 완료한 상태이다. 동탄은 '07.1

월 입주를 시작하였고, 검단과 파주(3지구)는 '06.6월중 지구지정이 예정되었으며, 동탄 2 지구는 '07.6월 신도시 발표 후 관계기관 협의중이며 '08.2월까지 지구지정(개발계획 포함)할 예정이다.

〈표 Ⅲ-9〉 수도권 신도시 추진개요

구 분	합 계	판 교	동 탄	동 탄 2지구	김 포	파 주	광 교	양 주 (옥정)	양 주 (화전)	송 파	평 택	검 단
면적(ha) (만평)	12,593 (3,809.9)	929.4 (281.2)	903.6 (273.3)	2,180.0 (660.0)	1,171.5 (354.4)	1,655.6 (500.8)	1,124.8 (340.3)	639.5 (193.4)	441.7 (133.6)	676.8 (204.7)	1,746.1 (528.2)	1,123.9 (340.0)
주택건설 (천호)	578	29	41	105	59	80	31	31	24	49	63	66
수용인구 (천인)	1,526	88	124	280	163	217	78	80	61	123	157	177
개발기간	'01~'15	'03~'09	'01~'07	'08~'12	'06~'12	'03~'13	'05~'11	'06~'11	'07~'13	'07~'13	'07~'13	'08~'15
주택분양	-	'06. 3.24	'04. 6.25	'10. 2	'08. 6	'06.9.15	'08. 9	'08. 3	'08. 12	'09. 9	'09. 6	'09. 6
주택입주	-	'08. 12	'07. 1.31	'12. 9	'10. 12	'09. 6	'10. 9	'10. 6	'10. 12	'11. 12	'11. 6	'11. 12
추진현황	-	주택 건설중	주민 입주중	지구지정 추진중	실시계획수 립중	주택 분양중	실시계획 수립중	실시계획 수립중	개발계획 수립중	개발계획 수립중	개발계획 수립중	지구지정 추진중

나. 혁신도시

공공기관 지방이전계획 발표 및 10개 혁신도시 입지 선정(05.6)을 발표한 이후, 혁신도시건설특별법령 제정 등을 완료하고 현재 혁신도시 건설이 본격적으로 추진 중에 있다.

·'03.6월 국정과제회의(대구)에서 공공기관 지방이전 방침 발표

·'05.6월 공공기관 지방이전계획 확정·발표 : '05.12월 10개 혁신도시의 입지 선정

·수도권 소재 175개 공공기관을 '12년까지 지방이전하고 이전공공기관의 수용을 위해 10개 혁신도시 건설 추진

·혁신도시별 특성을 반영하여 기본구상(안) 마련('06.10)

·혁신도시 건설 및 지원의 법적기반으로 혁신도시건설특별법령을 제정('07.2 발효)

·특별법에 따라 10개 혁신도시 개발예정지구 지정 완료('07.4)

※ 경북, 강원, 충북, 광주·전남, 경남, 부산 대연지구(07.3.19)

대구, 울산('07.4.13), 제주, 전북, 부산(07.4.16)

10개 혁신도시가 지역성장거점으로 형성될 수 있도록 5개 정책과제를 추진 중에 있다.

- 공공기관별 이전계획 수립 추진 : 이전범위·규모, 자원조달방안 등을 포함한 공공기관별 이전계획 수립을 위한 지침 마련 및 이전계획 수립
- 중전 부동산 처리 및 활용방안 마련 : 공공기관의 이전재원을 조달하고, 수도권의 삶의 질 및 경쟁력 제고 등을 위해 합리적 처리 및 활용방안을 마련
- 혁신도시내 산학연 유치 및 협력방안 마련 : 혁신도시별 혁신환경 조성을 위해 지역전략산업과 연계한 유관기관 및 기업 유치, 이들간 협력 방안 도출

- `05. 6.24 : 공공기관 지방이전계획 확정·발표
- `05.12.23 : 시도별 혁신도시 입지선정 완료
- `06. 2. 7 : 사업시행자 내정(토공 6개, 주공 3개)
- `06. 3.16 : 혁신도시건설지원특별법 입법예고
- `06. 5. 2 : 지구지정 제안을 위한 기본구상용역 착수
- `06. 6.20 : 혁신도시 국제세미나 개최
- `06. 7.10 : 강원·경북혁신도시 지정제안
- `06. 9.19 : 혁신도시 계획기준(안) 제정을 위한 토론회를 개최
- `06. 9.19 : 혁신도시건설지원특별법 국회 공청회 개최
- `06. 9.28 : 혁신도시 기본구상(안) 노조 설명회 개최
- `06. 10.17 : 혁신도시 건설 실행전략 보고회 개최
- `06. 10월 중 : 혁신도시 지구 지정 완료
- `06. 12월 중 : 혁신도시 건설지내 토지보상 착수
- `07. 상반기 : 혁신도시 개발계획 완료
- `07. 9월 중 : 혁신도시 사업 착공
- `10. 하반기 : 토공, 주공, 도공 등 선도 기관 이전 완료
- `12. 하반기 : 기타 공공기관 이전 완료

2) 문제점

가. 수도권 신도시

① 공영개발 확대에 따른 공공주도의 사업추진

도시개발법에 의한 민간택지개발사업이 분양가 상한제의 적용으로 사실상 무력화되면서 신도시 개발은 택지개발촉진법에 의한 공공주도의 사업으로 축소될 전망이다. 민간의 사업 축소에 대한 대응으로 정부는 공공택지의 공급규로를 확대하고 있어 공공주도의 신도시 개발은 향후 지속될 전망이다. 최근 1~2년 동안 민간에 의한 도시개발사업에서 공공시설의 확보, 주택의 품질등의 긍정적인 측면이 크게 나타나고 있으나 부동산가격 안정화 정책의 일환으로 민간참여의 긍정적 효과를 지속시키기 어려운 실정이다.

② 공급규제에 따른 다양한 품질의 주택공급 저해

공공주도의 신도시 개발 및 저렴한 가격과 무주택자 중심의 주택공급제도는 신도시에서 공급되는 주택의 품질을 하향 안정화시키며 균질화 시킬 우려가 있다.

③ 다양한 사업방식의 부재

도시개발법에서는 환지, 수용 방식등의 다양한 사업방식이 이루어지는 것에 반해, 택지개발촉진법에 의한 신도시 개발은 대부분 “전면 수용방식”으로 원주민들의 재정착 문제, 토지보상에 따른 문제등이 향후 계속 사회문제화될 가능성이 크다. 신도시 개발 역시 인근 기존 시가지의 재정비사업과의 연계, 지방정부의 적극적 참여, 민간참여, 토지소유자 및 지역주민의 참여를 통한 다양한 사업방식의 도입이 요구된다.

나. 혁신도시

① 지나친 공공주도의 사업추진

현재 혁신도시 건설사업은 공공주도의 개발사업으로써 사업시행자로서 민간의 참여가

원천적으로 배제되고 있다. 「공공기관지방이전에 따른 혁신도시건설지원 특별법(안)」 제 27조에 규정하고 있는 사업시행자는 1) 국가지방자치단체 2) 대통령령이 정하는 정부투자기관 3) 「지방공기업법」에 의한 지방공기업 중에서 건교부 장관이 지정토록 되어 있다. 다만 각호의 자가 개발 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 부지조성공사 등 혁신도시개발사업의 일부를 「주택법」 제9조의 규정에 의한 등록업자(이하 “주택건설 등 사업자”라 한다)로 하여금 대행하게 할 수 있다. 여기에서의 부지 조성공사사업은 단순한 토목공사에 불과한 것으로 민간부문의 참여라고 보기는 어렵다. 다만 “혁신도시 개발사업의 일부”라고 제시하고 있는 부분의 해석에 따라서 민간참여의 범위가 정해질 수 있을 것으로 판단된다²⁵⁾.

공공주도의 사업추진은 다양한 사업방식의 도입에 걸림돌이 되고 있다. 기존 시가지와의 연계정비(기존 도심의 재개발 및 재정비 사업)에 대한 고려가 미흡하다. 또한 대부분 수용방식으로 추진함으로써 원주민들의 문제와 지역간의 갈등문제가 우려되고 있다.

② 동시 다발적 추진에 따른 부담

현재 정부는 혁신도시 이외에도 행정중심복합도시건설을 짧은 시기 동안에 동시 추진함으로써 재정 부담이 커 효율적인 재정집행에 한계가 있을 것으로 우려되고 있다. 지방을 중심으로 부동산 경기가 침체되어 기존의 부동산 경기에 의존²⁶⁾하는 외부 사업비 조달에 어려움이 예상된다.

혁신도시는 공공기관의 이전 부지를 매각한 대금과 정부의 기반시설 보조금으로 추진될 계획이나 주요 재원은 혁신도시 개발지구내 택지매각 수익금이 될 것으로 예상된다. 그러나 최근 지방 부동산 경기 침체로 지방에서의 택지개발사업의 리스크가 증대되고 있어 사업자금 조달에 어려움이 예상되며 이는 결국 혁신도시 건설의 지연으로 나타날 가능성이 크다.

25) 그러나 혁신도시 건설사업의 주체인 한국토지공사와 대한주택공사의 사업추진 기본방향에 의하면 향후 혁신도시 건설이 진전이 되면 인근지역의 2단계 사업에 민간을 유치하겠다는 계획을 갖고 있음. 혁신도시의 미래상¹⁾은 혁신도시를 지역발전을 선도하는 거점도시로 육성하려고 하는 계획을 담고 있음. 이는 향후 혁신도시를 중심으로 인근지역의 다양한 개발의 전개가 가능함을 시사하는 표현임.

26) 정부가 추진하는 개발사업의 주된 재원조달방안은 정부가 조성하는 택지의 판매대금임. 이러한 사업비 조달의 구조는 정부가 행정력을 동원해 수용을 통해 저렴한 택지확보가 가능하며, 도시계획 등의 지구 지정 변경 등을 통해 토지의 부가가치를 창출할 수 있기 때문임. 그러나 이러한 사업비 조달구조는 정부가 조성한 택지가 시장에서 모두 판매된다는 가정에서 이루어지므로 사업시점의 부동산 경기가 침체될 경우 사업비 조달의 어려움이 불가피한 실정임.

3) 개선방안

가. 수도권 신도시

① 고급 민간 주택단지 개발 허용 : 분양가 상한제 적용 배제

최근 정부가 추진하고 있는 분당급 신도시를 두고 많은 논란이 제기되고 있다. 그러나 분당급 신도시, 강남대체 신도시 등은 공공부문이 아닌 민간부문에 의해 건설되어야 할 신도시라고 판단된다. 분당급 신도시, 강남대체 신도시가 신도시 규모로서가 아닌 신도시의 구성요인으로서의 의미를 갖는다면, 이러한 신도시는 공공주도가 아닌 민간주도로 이루어지는 것이 바람직하다. 현재 강남으로의 집중수요 및 강남거주자를 분산시키고자 한다면 이러한 주택공급은 분양가 상한제 적용 등의 저렴한 주택공급이 불필요한 사업이다. 따라서 이러한 신도시의 경우 민간의 창의와 재원을 동원하여 시장논리에 의해 제공되는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 현재 전국적으로 적용되고 있는 분양가 상한제 등의 신규 주택가격 규제가 적용되지 않는 순수 민간도시개발사업의 허용이 필요하다.

② 공공-민간 합동방식의 확대

정부는 1.11대책 등으로 민간부문의 택지개발사업이나 주택개발사업이 위축될 것을 감안하여 택지개발촉진법상에서의 민간-공공 합동개발방식을 도입하였다. 현행 도시개발법상의 도시개발사업에서도 민간-공공 합동개발방식을 마련하여 택지개발촉진법 상의 인센티브 및 지원이 요구된다.

나. 혁신도시

① 민간투자를 위한 공공 지원

먼저 혁신도시의 특성에 따라 민간참여가 가능한 지역, 민간참여가 전혀 불가능한 지역, 활발한 민간참여가 예상되는 지역 등으로 구분하고 단계적 차별적 접근이 요구된다. 민간참여가 전혀 불가능한 지역은 현행 계획과 같이 공공주도로 1단계 사업을 우선 추진하고 사업추진 경과에 따라 2단계 사업을 추진하는 것이 필요하다. 민간참여가 가능한

지역은 다시 참여 정도 및 가능성에 따라, i) 공공의 선투자로 민간투자를 유치할 수 있는 지역, ii) 규제완화 및 세제 및 금융지원 등의 인센티브를 통해 민간투자를 유치할 수 있는 지역으로 구분하여 지역 특성에 맞게 사업 참여 방식을 다양화 할 필요성이 있다. 활발한 민간참여가 예상되는 지역은 오히려 사업자 선정 기준에 상세한 도시설계지침을 연계하여 정부가 확보하고자 하는 개발의 공공성을 확보하고 개발의 시너지 효과를 창출할 수 있는 개발사업의 추진을 유도해야 한다.

② 기존 시가지 정비사업과의 연계

혁신도시 건설 사업은 기존 도시의 시가지 정비사업과의 연계된 사업방식을 강구할 필요가 있다. 혁신도시는 대부분 낙후지역이나 기존 도심의 외곽 지역에서 추진될 전망이다. 이러한 사업방식은 해당지자체의 요구사항 등 매우 다양한 정치적 문제 및 이해관계자의 요구 사항을 절충한 결과이기도 하나 지방 도시들의 경우 대부분 인구가 유출되어 감소하고 있어 기존 도시의 공동화가 빠르게 진행되고 있어 이에 대한 대비가 병행되어야 할 것이다. 특히 이러한 상황에서 도심 외곽에 또다시 혁신도시가 건설될 경우 기존 도시의 공동화 및 침체는 더욱 악화될 가능성이 크다.

③ 민간참여 방식의 다양화

i) 민간-공공 합동형 프로젝트 파이낸싱

기존의 공모형 프로젝트 사업 방식과 동일한 방식이다. 주로 상업용지, 주상복합용지, 업무용지, 고급주택지 등을 중심으로 사업계획과 택지가격을 공모하는 방식이다. 사업지의 특성에 따라, 공공과 공동시행, 민간 단독 시행 등으로 구분하고, 발주자가 명확한 RFP(Request for Proposal, 이하 제안요청서)를 제시해야 할 것이다. 한편, 공모형 사업 방식은 현행보다 좀 더 다양한 선택사항(option)을 구비할 필요성이 있는데, 미국에서 두루 적용되고 있는 연계 프로그램(Linkage Program)방식의 활용, 용도 미지정 토지에 대한 용도제한공모, 기존 용도의 전환에 대한 새로운 용도 공모 등이 그것이다.

ii) BTL-BTO 방식에 의한 특정시설물 건설 및 운영에 대한 참여

임대수입 및 통행료 수입 등 일정한 현금 흐름이 발생하는 시설에 대하여 민간이 선투자하여 시설을 건설하고 향후 운영수입으로 공사비를 충당하게 하는 사업구조를 활용할 필요가 있다. 혁신도시내 복합 상업시설 혹은 청사 시설, 주차장 및 체육시설 등에도 적용할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 혁신도시 주변의 교통인프라(도로, 철도 등)사업의 민간참여 방식으로 활용이 가능하다.

iii) 사업대행자 방식

혁신도시 일부 사업지에 대하여 부지조성 및 분양에 대해 민간 사업자에게 대행²⁷⁾을 시도(부지조성사업의 대행)할 필요가 있다. 이는 「혁신도시건설특별법」에 「택지개발촉진법」의 규정을 준용할 수 있도록 함으로써 가능하다. 이러한 방식은 민간의 특별한 아이디어가 필요한 방식은 아니며 단순히 공공부문에 집중되는 물량을 민간과 분담하는 방식이다. 그러므로 지방 중소기업들에게 사업기회를 확대하는 방안으로 활용이 가능할 것으로 판단된다. 기존의 택지조성에 대한 대행 방식을 확대하여 혁신도시개발사업의 일체를 대행(도시개발사업의 대행)하는 방식이다. 대행의 범위에 따라 이 사업방식은 소규모에서 대규모로 다양하게 구성할 수 있다. 예를 들어 작게는 부지조성에 한정될 수도 있으며 넓게는 택지 및 주택의 분양과 일부 시설에 대해서는 사업 후 유지관리 및 운영까지 포함할 수도 있을 것이다. 도시개발사업의 대행방식은 택지개발사업의 대행방식보다는 좀 더 사업의 범위가 크기 때문에 민간의 다양한 아이디어를 수용하는 것도 가능할 것이다. 사업 초기에는 비교적 사업규모가 100만평 내외의 소규모 사업지에 이러한 대행개발방식이 적합할 것으로 판단되나 개발사업의 규모가 계속 커지고 있는 점을 감안할 때, 시행실적이 축적된 이후에는 규모를 점차 확대하는 것도 가능할 것이다.

27) 「택지개발촉진법」 제7조 2항에 의하면 “공공시행자는 택지개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 설계·분양 등 택지개발사업의 일부를 주택건설 등 사업자로 하여금 대행하게 할 수 있다.”라고 명시되어 있음. 주택건설 등 사업자에게 대행하게 할 수 있는 택지개발사업의 범위는 i)설시설계, ii)부지조성공사, iii)기반시설공사, iv)조성된 택지의 분양사업임. 법 제7조제2항의 규정에 의하여 택지개발사업의 일부를 대행하고자 하는 주택건설등사업자는 택지개발사업대행신청서에 건설교통부장관이 정하는 서류¹⁾를 첨부하여 공공시행자에게 제출하여야 함. 공공시행자는 법 제7조제2항의 규정에 의하여 택지개발사업을 대행하게 하고자 하는 경우에는 주택건설 등 사업자와 택지개발사업의 대행에 관한 계약을 체결하여야 함.

2. 시장기능의 활성화

(1) 주택공급제도 개선

1) 현황

현재 우리나라에서 신규 건설주택의 공급은 20호 이상을 건설하는 경우에는 공급방법(배분방식), 공급가격, 공급자 기준, 자격대상 등에 대해 반드시 정부가 정한 기준²⁸⁾에 따르도록 되어 있다. 「주택공급에관한규칙」은 사업승인 대상(20호 이상의 주택)과 건축법에 의한 건축허가를 받아 주택외의 시설과 주택을 동일건축물로 일정 호수 이상 건설하여 공급하는 주택에 적용된다. 공급대상은 개인(세대주)에게 공급하는 경우에 한하여, 입주자 모집조건, 방법, 절차, 입주금의 납부방법, 시기, 절차, 주택공급계약의 방법 및 절차 등에 따라야 한다. 주택공급에 관한 규칙에서는 주택공급을 크게 “특별공급”과 “일반공급”으로 구분하고 있으며, 청약자격은 당해주택건설지역에 거주하는 20세 이상의 자로 청약관련 예금에 가입한 자로 제한하고 있다.

2) 문제점

가. 포괄적 적용범위

다른 국가와는 달리 신규 건설되는 주택의 대부분(2006년 90%가 아파트)이 공동주택인 우리나라의 경우, 주택법 등 주택공급에 관한 규칙의 적용대상은 사실상 모든 신축 주택에 해당된다고 볼 수 있다. 모든 민영주택의 공급에 정부가 정한 규칙과 기준을 적용해야 하며, 판매방식 역시(공개청약 등) 정부가 정한 기준에 의해 시행하여야 하는 것이다. 1.11대책이 입법 완료되면서 지난 9월부터는 전국의 모든 민간택지사업에까지 분양가 상한제와 채권입찰제 등이 적용된다. 따라서 거의 모든 신축 주택의 판매가격이 정부의 제한을 받는다. 부동산 경기 등이 호황인 경우에는 이러한 제한의 효과가 사업자 등 공급자 등에 미치는 영향이 크지 않으나, 경기 침체기에는 매우 치명적인 경영악화의 요인이 된다.

28) 주택법 제9조(주택건설사업자 등), 「주택법」 제38조(주택의 공급), 제38조의 2(주택의 분양가격 제한 등)의 규정과 「주택공급에관한규칙」을 적용받고 있음.

나. 개인 단위의 주택공급²⁹⁾

현행 「주택공급에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 주택의 공급대상은 개인이며 1세대 1주택, 지역거주 우선자임. 즉 개인이 아닌 사업자에 대해서는 공급 규정은 없다. 다만 특정 목적(조합원, 특정대상)을 위해 공급되는 사업에 대하여 한하여 기존의 주택공급규칙의 적용을 배제하고 있다. 이처럼 사업자에 대한 규정 부재는 전문임대사업자 부재, 특수목적사업에서의 주택공급, 지역 외 거주자의 주거이동에 많은 제약을 주고 있다. 사업자에 대한 주택공급규정이 없어, 임대사업을 영위하고자 하는 자는, 반드시 주택의 건설 단계부터 참여하여야 한다(현재 건설임대 경우 가능). 경제자유구역, 지방이전 기업 등에 있어서 관련기업이 종업원들에게 공급(임대 혹은 분양)을 목적으로 신규 아파트를 공급 받고자 하는 경우(현재 규정상으로는 경제자유구역에 입주하려고 하는 외국인 투자의 종사자 개인만 가능하고 법인 차원에서의 공급은 택지를 직접 매입하여 사업시행자가 되어 건설·공급하여야만 함), 직접 건설하여 공급하는 방법밖에는 없다(다른 사업자가 건설한 공동주택 등을 기업이 매수하여 종업원들에게 공급할 수 있는 규정이 없음).

지역우선 공급제의 경우 주택의 공급이 전국적으로 동일하게 비슷한 규모로 이루어진다면 큰 문제가 없었으나, 주택의 수요나, 공급이 전국적으로 동질적이지 않기 때문에 지역별로는 외부인들의 주택구입이 역차별을 받는 문제점이 나타난다. 즉 개발이 빈번한 지역의 경우 지역주민들이 상대적으로 신규 주택의 공급기회가 많아지며, 기타 지역으로부터 이주하려는 경우는 상대적으로 공급기회를 박탈당하게 되는 것이다. 이는 결국 주민등록상의 주소의 불법 이전 등의 부작용을 초래하며, 주택부족지역의 수급불균형이 계속 심화될 수밖에 없는 구조적 모순을 갖게 되는 것이다.

다. 사회·경제 환경변화에 따른 시장 대응의 곤란

이미 국내 주택보급률이 106%를 넘어섰고, 소득수준도 2만불 수준에 이르면서 주택 수요의 특성도 양적 개념에서 질적 개념으로 변화되고 있다. 주택보유율이 대략 50%³⁰⁾

29) 본문에서 '주택공급'이라 함은 신규로 건설하여 최초로 판매·공급(분양 및 임대를 포함)하는 주택을 의미함.

30) 도시가구 조사에 의하면 62%로 조사되었으나, 2005년 이후 해당 조사항목은 신빙성을 문제로 삭제되었음. 2005년 인구주택 센서스에 의해 자가주택거주율도 대략 50%를 넘어서고 있어 이러한 추측이 가능하다고 판단됨.

를 상회하고, 인구증가세가 크게 둔화되고 있는 가운데 신규주택에 대한 수요는 첫주택 구매자 보다는 주택교체자 수요가 점차 확대될 것으로 예상된다. 그러나 우리나라의 주택공급제도는 대부분 첫주택구매자와 무주택자에게 우선권을 부여하고 있으며, 청약가점제를 통해, 유주택자의 주택청약을 사실상 제한하고 있어 교체수요자의 참여를 어렵게 하고 있다.

또한 소득증가, 관련 기술의 발달로 주택에 대한 품질수준과 요구 기능은 과거보다 크게 높아졌으나 분양가 상한제 등의 가격 규제는 다양한 주택공급을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 분양가 상한제 시행 하에서 공급 기업은 이윤 극대화를 위해, 다양한 품질향상 및 기능 확대에 대한 유인이 없다. 특히 여전히 주택수요가 풍부한 수도권 지역의 경우에는 더욱 그러하다. 1998년 이후 분양가 자율화를 경험하면서 분양가 상승의 부작용을 겪었으나, 최근 공급되는 주택의 품질은 과거보다 크게 향상되어 소비자들의 눈높이와 요구수준은 매우 높아졌다는 점은 긍정적으로 평가해야 할 것이다.

3) 개선 방안

가. 주택공급제도의 현실화

주택공급제도를 이원화하고 점차 중상위계층의 주택공급에 대해서는 정부 규제를 폐지하여야 한다. 현재 20호 이상의 모든 주택공급에 적용되고 있는 주택공급제도를 이원화하여, 7분위 이상의 중상위 계층에게 공급되는 주택과 그 이하 계층에게 공급되는 주택으로 구분하여 기준 적용을 차별화 할 필요성이 있다. 1~4분위에게는 국민임대 주택 등 정부의 임대주택공급의 혜택을 부여하되 소득향상이 이루어질 경우 공공분양주택시장에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 주택재고량의 절대부족에서 벗어나고 있으므로 무주택자에 대한 주택공급을 신규 분양 시장이 아닌 재고주택시장으로 확대시켜야 한다.

중서민층의 무주택자의 주택공급을 위한 수단으로서의 주택공급정책은 대량의 값싼 주택의 생산이 불가피하다. 주택의 교체 수요 및 리모델링(주택구조 개선 및 기능 업그레이드 요구)에 대한 수요가 높은 현재의 상황에서 중저가 주택의 신규 공급은 기존 재고주택의 대량적인 리모델링과 재건축을 유발할 수 밖에 없다. 주택의 필터링 기능을 감안할 때, 신규 분양주택의 일정부분은 첫구매주택으로 구성하되 대부분의 물량은 주택교체

수요자들에 대한 상품으로 구성할 필요성이 있다.

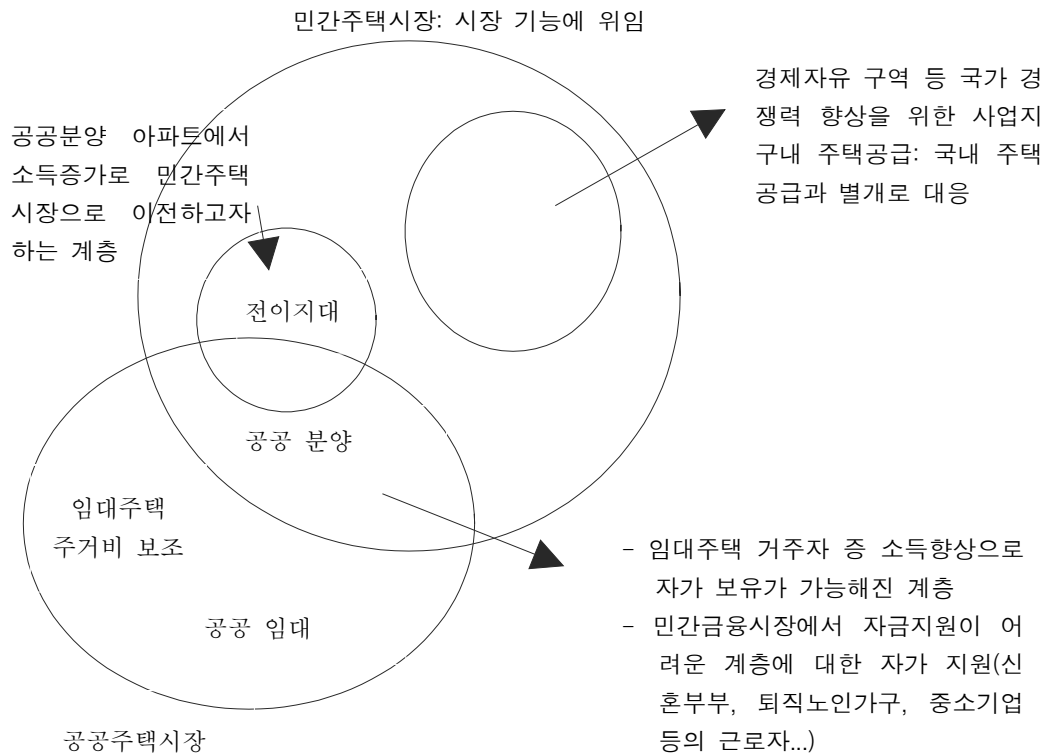
따라서 현행 주택공급에 관한 규칙은 임대주택의 거주 자격 기준 및 공공분양주택의 공급기준으로 한정하여 새롭게 정비할 필요성이 있다. 정부의 재정 부담으로 건설·공급되는 공공임대주택의 입주가격은 엄격하게 관리하여 올바른 정책대상자에게 공급하여야 할 것이다. 또한 복지부의 최저생계보장대상자 등의 수혜자 및 각 시군구의 신청과 입주 자격 평가 및 관리를 통해 입주자를 선정하고 관리할 필요성이 있다. 그리고 현행 주택 공급에 관한 주택은 정부의 재정이 투입되는 임대 및 분양주택에 대한 공급방법과 기준 등의 설정하는 내용으로 축소되어 운영되어야 할 것이다.

나. 공공분양주택 공급을 통한 중서민층의 자가 보유 확대

현재에는 20호 이상의 모든 공동주택은 모두 분양가 상한제의 적용을 받으며 청약저축 등의 가입자에게 공급하여야 한다. 이러한 포괄적인 적용범위를 갖는 정책은 운용에 대한 행정비용 등이 증가하고 정책의 효율성을 기대하기도 어려우므로 정책의 대상을 재조정하고 가장 효율적인 정책집행이 가능한 범위로 축소할 필요성이 있다. 1~4분위까지는 공공임대주택 및 임대료 보조등의 주거지원정책을 수립하되, 5~6분위의 경우에는 저렴한 분양주택을 공급해야 할 것이다. 거주자의 안정성, 자산증식의 수단 등 주택보유에 대한 기본적 욕구를 충족시켜줄 필요가 있으므로 현행 분양가 상한제등의 가격 정책의 범위를 축소하되 저렴한 가격의 주택은 이들 5~6분위 정도의 소득계층에게 공급하여야 한다. 저렴한 분양가격만큼, 공급자격에 대한 기준을 제시하고, 거주목적인 자에게 공급할 수 있는 공급기준이 요구된다.

한편, 7분위 이상의 경우에는 정부가 특별한 공급기준이나 배분 기준을 정하지 않고 시장기능에 위임하여야 할 것이다. 즉, 7분위 이상의 소득계층에 대해서는 주택공급의 경우, 청약저축 등의 가입조건, 주택소유 여부, 지역우선제, 분양가 규제 등의 규제를 폐지하여야 한다. 다만 선진국에 비해 아직 미흡한 주택금융(장기 모기지 상품의 다양화)을 수요자 수준에 맞는 다양한 상품으로 활성화될 수 있도록 하는 여건조성이 요구된다. 예를 들어 모기지 상환금의 소득공제 확대, 모기지 보험, 모기지 보증 등의 금융지원과 MBS의 활성화 정책이 그것이다. 또한, 주택공급의 대상을 개인(가구)에 국한하지 않고, 임대사업 등을 목적으로 하는 법인에게도 공급할 수 있도록 하여야 한다.

〈그림 Ⅲ-1〉 향후 주택정책의 방향과 공급제도의 개선(안)



〈표 III-10〉 현행 공공분양 주택정책의 개선방향

	현행	추진 방향	
수요자 관리	주택청약저축, 청약 예금 등 가입(무주택기간, 부양가족 등에 대한 가점제 적용)	청약제도의 대대적인 개편 - 4·7분위만을 대상(공공분양 주택의 청약 리스트 관리) - 청약관련 저축 가입조건 강화(소득, 세금 납부 실적, 자산보유 상황 등) ※ 기타 1·3분위, 8분위 이상은 별도의 청약관리 하지 않음. 단 임대주택의 경우 소득 증빙만 있으면 대상으로 심사	
공급 방식	신규 아파트로 공급	[신규 아파트] 청약통장가입후 → 청약대기자로 등재 → 거주 희망지역 신청 → 직장위치 등을 감안하여 심사 → 해당지역에 건설시 공급	[일반 재고 주택] 청약통장가입후 → 청약대기자로 등재 → 매입 희망주택을 선정하여 금융지원 신청 → 금융공사에서 DTI 등 심사 → 주택구입 지원
금융 지원	생애 첫주택마련 자금 지원(3억원 이하의 주택에 한해 주택자금의 70%를 저리 융자(주택금융공사))	금융공사 등 활용하여 집값의 80%까지 장기 융자, 할부 주택형식으로 판매(초기 구입부담 경감, 집값의 10%만 있으면 구입시도 가능)	금융공사 등 활용하여 집값의 80%까지 장기 융자, 할부 주택형식으로 판매 + 재고주택의 리모델링 등 수선비에 대한 추가 융자
특별 지원	국가 유공자, 공영개발사업지내 토지소유자 및 세입자 등	기존 특별지원자에 대한 재정비 일정 소득 미만의 신혼부부 / 퇴직 노인가구 / 1인가구 등	

다. 주택공급기준설정의 지자체 위임

지방자치제도가 정착되면서 주택정책의 추진도 해당 지방정부가 지역실정에 맞게 수립하여 운영할 필요성이 높아지고 있다. 최근 경제자유구역 내에서의 주택공급이나, 수도권 내 신도시의 지역우선제공급, 서울시의 장기전세주택의 공급 등 기존의 주택공급에 관한 규칙으로는 운용하기 어려운 지자체 차원의 주택공급에 대한 수요가 높아지고 있다. 주택시장의 상황이나, 수급여건이 지역별로 차이가 크게 나타나고 있기 때문에 현재와 같은 중앙정부 주도의 획일적인 공급기준이나 정책의 집행에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 그러므로 주택공급에 관한 규칙은 총체적인 공급기준이나, 방향등을 명시하는 가이드 라인으로 재편하고, 세부운영에 대해서는 각 지자체의 조례사항으로 위임할 필요가 있다. 특히, 중서민층을 위한 공공주택(임대, 분양포함)의 경우에는 주거서비스 혹은 주거복지가 지역공공서비스와 연계되므로 지역별로 운영기준을 수립하여 운영하여야 할 것이

다.

또한 경제자유구역, 기업활성화 존³¹⁾ 등 특수목적으로 시행되는 개발사업지의 주택공급에 대해서는 해당 사업주체와 지자체가 사업의 목적되는 공급대상자에게 신규 건설되는 주택을 공급할 수 있도록 공급기준의 제안 및 별도 수립권을 부여하여야 할 것이다. 외국인 유치를 위한 사업장의 경우 외국인 전용 임대사업자에게 주택을 직접 공급할 수 있어야 할 것이다. 기업유치지역의 경우 본사 등을 이전하는 기업의 종업원들에게 주택청약 등의 우선권을 부여할 수 있는 재량을 해당 지자체 장에게 위임하여야 할 것이다. 관광지역의 경우 기존 주택을 보유하고 있는 사람들의 세컨드 하우스, 투자목적의 용도로 판매 및 구입이 가능할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 과거 중서민층을 위한 물량위주의 주택공급정책 및 공급기준은 새롭게 정비될 필요성이 있다.

(2) 부동산세제 완화 및 부담금 제도 개선

1) 현황

참여정부는 '03년 10.29 대책과 '05년 8.31 대책에서 부동산 투기수요 억제를 위해 다주택 보유자의 양도소득세 강화와 고가 부동산에 대한 종합부동산세를 도입하였다. 10.29 대책이 이러한 부동산 세제의 골격을 제시한 것이라면 8.31대책은 부동산 가격 안정을 위해 세제부문의 각종 기준을 강화하는 내용을 담고 있다.

먼저 보유세 강화는 주택소유를 통한 경제적 이득을 축소시키고자 주택과 토지에 대한 과세기준을 기존의 인별 합산에서 세대별 합산으로 전환하였다. 과세 기준액은 주택의 경우 기존 9억 원에서 6억 원으로 하향하여 과세 대상을 확대하였다. 종합부동산세의 세 부담 상한을 현행 전년도 세액의 1.5배(50%)에서 3배(200%) 한도로 조정, 기타 주택은 현행대로 50% 상한을 유지하여 중저가 주택보유자들의 급격한 세부담을 완화시키는 조치를 취하였다. 그러나 종합부동산세 부과대상이 아닌 일반 주택과 토지의 재산세도 과표가 상향조정됨으로써 부담이 크게 증가하였으며 중국에는 부동산 자산가치의 0.15%

31) 영국의 엔터프라이즈 존 등.

수준의 보유세 실효세율³²⁾을 목표로 하기 때문에 당분간 부동산 세부담의 증가는 계속될 것으로 예상된다.

한편 10.29대책에서 3주택 이상의 다주택자에게 부과되었던 중과조치가 8.31대책부터는 2주택이상 보유자에게도 중과되어 세율을 기존 9~36%에서 50%로 강화, 장기보유특별공제 적용도 배제되고 있다. 그러나 '06년에 들어 정부는 과도한 재산세 증가에 따른 중산층의 부담을 완화하기 위해 공시가격 3억 원 이하의 주택에 대해서 재산세 상승률이 전년도 재산세의 5%를 넘지 않도록 하고, 3억 원 초과 6억 원 이하의 주택은 10%를 넘지 않도록 재산세 상승률 상한 기준을 조정하였다. 아파트 등 공동주택이 총 870만호 중 98.5%(855만 가구)가 공시가격 6억 원 이하이기 때문에 많은 서민들에게 혜택이 돌아 갈 것으로 예상되나 공시가격 6억 원 초과 고가주택은 재산세 완화 대상에서 제외되어 세부담이 클 것으로 예상된다.³³⁾

또한 주택거래 활성화를 위해 취득세 및 등록세율을 분양주택의 경우 기존 4%에서 2%, 기존 주택도 2.5%에서 2%로 인하하였다. 정부는 법인과 개인간 거래(분양주택)는 취득등록세율이 4%이고, 개인간 거래는 2.5%인바, 조세형평성 개선 및 세수 중립적(보유세 증가에 따른 거래세 인하) 차원에서 거래세율을 인하하였다. 이와 같은 실질적인 보유세 및 거래세 인하 추진 외에도 정치권에서는 고령층 보유세 경감을 위한 입법 추진 및 거래세 부담 경감 대책 논의 중에 있다. 종합부동산세 완화를 위한 의원입법이 발의된 상태로 1세대 1주택자인 고령자들의 세제 완화를 추진 중에 있으나 국회 재정경제위원회에서 계류되어 있는 상태이다.

32) 종부세 적용대상은 '09년까지, 나머지는 '17년까지 1% 실효세율 달성을 목표로 하고 있음

33) '05년 공시가격 2억원인 주택의 경우 '06년 재산세 평균 상승률 14%로 재산세액이 24만원에서 31만원으로 상승될 예정이었으나, 급변 조치로 1만2천원(전년 대비 5% 상한) 상승한 25만2천원으로 세부담이 감소(이데일리 2006. 6.30자 참조)

〈표 Ⅲ-11〉 8. 31 부동산 종합대책의 주요 내용 : 주택세제 부문

구 분	주요 내용																								
양도소득세 강화	<div>◦양도소득세 과세를 실거래가 기준으로 전환<ul style="list-style-type: none">- 1세대 2주택은 '06년 부터, 나머지 주택은 '07년부터 실거래가 과세</div> <div>◦1세대 2주택에 대한 양도소득세 과세 강화<ul style="list-style-type: none">- 세율 : 9~36% → 50%- 장기보유특별공제 적용 배제- 대상 : 수도권·광역시 소재 기준시가 1억원 초과 주택, 기타지역 소재 기준시가 3억원 초과 주택- 1세대 1주택자에 대한 양도세 강화는 '07년부터 실시</div> <div>◦ 장기보유 특별공제를 상향 조정<table><tr><th>보유기간</th><th>현행</th><th>개선</th></tr><tr><td>3~5년</td><td>10%</td><td>10%</td></tr><tr><td>5~10년</td><td>15%</td><td>15%</td></tr><tr><td>11~15년</td><td rowspan="2">30%</td><td>30%</td></tr><tr><td>15년 이상</td><td>45%</td></tr></table></div>	보유기간	현행	개선	3~5년	10%	10%	5~10년	15%	15%	11~15년	30%	30%	15년 이상	45%										
보유기간	현행	개선																							
3~5년	10%	10%																							
5~10년	15%	15%																							
11~15년	30%	30%																							
15년 이상		45%																							
보유세 강화	<div>◦종합부동산세 개편<ul style="list-style-type: none">- 과세방법 : 인별 합산에서 세대별 합산- 기준금액 : 공시가격 9억원에서 6억원 초과로 확대- 세율구간 신설 및 세율조정<table><tr><th colspan="2">현 행</th><th colspan="2">조 정</th></tr><tr><th>공시가격</th><th>세율</th><th>공시가격</th><th>세율</th></tr><tr><td></td><td></td><td>6~9억원</td><td>1%</td></tr><tr><td>9~20억원</td><td>1%</td><td>9~20억원</td><td>1.5%</td></tr><tr><td>20~100억원</td><td>2%</td><td>20~100억원</td><td>2%</td></tr><tr><td>100억원 초과</td><td>3%</td><td>100억원 초과</td><td>3%</td></tr></table></div> <div><ul style="list-style-type: none">- 세부담 상한 조정 : 전년대비 1.5배 → 3배 한도- 종합부동산세 대상자에 대한 평균 실효세 부담률을 '09년까지 1% 수준 도달</div> <div>◦주택분 재산세 개편<ul style="list-style-type: none">- 과표적용율 : '08년부터 5%p씩 상향 조정하여 '17년까지 평균 실효세율 부담률 1% 도달- 세부담 상한 기준 : 기존의 전년대비 1.5배(50%) 유지↳ 재산세 상승률 상한 기준을 공시가격 3억원 이하 주택은 전년 대비 5%, 6억원 이하 주택은 전년 대비 10% 이하로 하향 조정 추진</div>	현 행		조 정		공시가격	세율	공시가격	세율			6~9억원	1%	9~20억원	1%	9~20억원	1.5%	20~100억원	2%	20~100억원	2%	100억원 초과	3%	100억원 초과	3%
현 행		조 정																							
공시가격	세율	공시가격	세율																						
		6~9억원	1%																						
9~20억원	1%	9~20억원	1.5%																						
20~100억원	2%	20~100억원	2%																						
100억원 초과	3%	100억원 초과	3%																						
취득·등록세 완화	<div>◦개인간 주택거래시 거래세(취득세 및 등록세) 1%p 인하 (3.5%→2.5%)</div> <div>↳ 법인 및 개인간 주택거래시 거래세(취득·등록세) 2%p 인하(4%→2%)</div> <div>↳ 개인간 주택거래시 거래세(취득·등록세) 0.5%p 인하(2.5%→2%)</div>																								
기 타	<div>◦부동산 거래시 실제 거래가격을 사·군·구 신고 의무화</div> <div>↳ '06. 1. 1부터 시행(부동산중개업법 개정),</div> <div>◦부동산 등기부에 사·군·구에 신고된 실거래가 기재</div> <div>↳ '06. 6. 1부터 시행(부동산등기법 개정)</div>																								

2) 문제점

가. 보유세 강화에 따른 문제점

831 대책에 의한 보유세 강화로 주택보유세 부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 특히 종합부동산세 납부대상자의 세부담이 급속히 증가할 것으로 예상된다. LG경제연구원('05.10)³⁴⁾에 따르면 주택보유세 부담은 지속적으로 증가하여 '05년에 비해 '17년에는 2.5배 가중되고, 다주택보유자의 경우 '09년에 약 3배가 증가할 것으로 예상되고 있다. 공시가격 10억 원 주택 2채를 보유한 가구의 보유세는 '05년에 비해 '06년에는 2.94배, '09년 4.17배 증가 될 것으로 예상된다. 공시가격 5억 원인 주택과 종합부동산세 납부대상인 공시가격 10억 원인 주택을 대상으로 '05년과 '10년간의 보유세 부담증가를 비교하면, 5억원 주택은 36.5% 증가하는 반면, 10억 원 주택은 124.6% 증가하는 것으로 예측된다.

〈표 III-12〉 주택가격별 보유세 부담액 추이(예상)

주택가격	2005년	2010년	2015년	2017년
2억원	44만원	66만원	104만원	119만원
5억원	156만원	213만원	306만원	344만원
10억원	374만원	840만원	968만원	1,019만원
20억원	1,049만원	2,738만원	2,903만원	2,969만원

주 : 재산세 및 종합부동산세에 부가세인 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세를 포함한 금액, 공동시설세는 세액이 상대적으로 적고 전체 주택가액 중 건물가액에만 과세되기 때문에 제외, 주택의 공시가격은 2005년 이후 일정하다고 가정, 2005년 보유세액은 전년도 세액의 150%인 세부담 상한을 감안하지 않은 금액

자료 : LG경제연구원

그런데 보유세 강화정책은 투기수요자 뿐 아니라 실제 거주목적의 수요자로 볼 수 있는 1세대 1주택자와 노령층 및 은퇴자 등에게도 과도한 세부담이 될 개연성이 높다³⁵⁾는 데 문제가 있다. 831대책의 보유세 강화의 대상은 그 정책적 필요성에도 불구하고 일

34) 조영무, 「부동산세금 얼마나 늘어나나」, 『LG주간경제』 LG경제연구원, 2005.10.26 참조

35) 국회 재정경제위원회, 『종합부동산세법 일부개정법률안 검토보고서(김종률의원 발의 : 2725호)』, 2005.11 참조

정 기준 이상의 일반 국민(자산보유자) 모두를 대상으로 하고 있기 때문이다. 이에 따라 은퇴노인과 같은 고령자 가구의 경우 재산은 많은 반면 소득이 적어 보유세 강화에 따라 생활난이 가중될 위험에 처할 수 있다.³⁶⁾ 만일 1세대 1주택자에게 담세능력을 초과한 조세를 부과할 경우 이는 조세저항을 유발하게 되고, 정부가 바라는대로 다주택 보유자들의 순조로운 주택처분으로 이어지기는 어려울 것으로 판단된다.

특히 과다한 보유세 부담은 유동수입이 부족한 고령자에게 더 큰 부담을 주게 되고, 부담의 정도는 소득에 비해 주택가격이 높을수록 더 커지게 된다.³⁷⁾ 미국의 재산세 실효세를 평균은 약 1.5%이며 소득 중 재산세 납부율(재산세 납부액/소득)은 약 3.2% 수준, 소득 중 주택가격(주택가격/소득)은 3.7인 반면, 서울의 이 비율은 8.9에 달하고 있다. 즉, 우리나라 소득수준에 대비한 미국의 소득수준(미국의 1인당 소득/한국의 1인당 소득)이 2.85임을 감안할 때 서울의 재산세율을 1% 인상하는 것은 소득 대비로 볼 때 미국의 재산세율 6.9%에 해당하는 등 지나치게 과도한 조치로 해석된다. 또한 미국의 경우 고령자에 대한 다양한 지원제도³⁸⁾를 두고 있다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 미국 이외의 국가에서도 일반적으로 보유세 부과시 고령자 등에 대해서는 다양한 배려가 이루어지고 있다는 것을 우리 현실에서 반영해야 할 것이다.

36) 집 한 채만 갖고 있는데, 최근 집값 급등으로 보유세 부담이 크게 높아지는 '고가 1주택 보유자', 특히 특별한 소득이 없는 고령자들의 경우 갑자기 늘어난 보유세 부담을 견디지 못해 살고 있는 집을 팔고싼 집으로 옮겨야 할지도 모른다는 지적에 대해 “투기근절이란 정책목표를 위해 보유세 강화를 다주택자에 집중할 필요성”이 제기됨. 하지만, 고가 1주택자를 보유세 중과대상에서 제외하면 시가 20억원짜리 집 한 채를 가진 사람이 5억원짜리 집 세 채(총 15억원)를 가진 사람보다 세금을 적게 내는 형평성에 문제가 있다는 정책의 딜레마 존재

37) 서승환, 「참여정부의 부동산 정책에 대한 평가」, 『참여정부 부동산 정책 제대로 가고있나?』, 바른사회시민회의, 세미나 자료, 2006.6.15, pp.16~20 인용

38) ①가산공제 및 신용(homestead exemption and credits)제도 : 장애인, 노령자 및 퇴역군인 등에 대한 재산세 공제제도로서 미국내 49개주에서 시행, ②서킷 브레이커(circuit breakers)제도 : 소득수준에 따른 세금공제로서 미국내 34개주 시행, ③재산세 연기(property tax deferral) : 연령과 소득수준을 결합하여 재산세 납부를 연기해 주는 제도로서 미국내 25개주 시행, ④재산세 동결(property tax freeze) : 주택소유자의 나이가 65세 이상인 경우 재산세가 더 이상 증가할 수 없도록 하는 제도로서 미국 내 12개주 시행

〈표 III-13〉 외국의 재산세 감면제도

구 분	대 상 자	감 면 내 용
뉴욕시	노인 (65세이상, 연소득 29,900불이하)	주거주주택에 대하여 소득의 규모에 따라 5% ~ 50% 과표(평가액) 감면
	퇴직군인, 배우자, 생존자녀	거주주택에 대하여 1,980달러, 과표의 15%와 6,600달러, 과표×불구비율 중 적은 금액 감면 (교육용 재산세는 납부, 98기준)
	불구자(연소득 29,900불이하)	거주주택에 대하여 세액 일부 감면
워싱턴	노인(61세 이상), 장애 퇴직자 (소득 3만불이하)	주택특별부과세 비과세 (정규부과분은 과세)
프랑스	노인 (소득 과세최저한 미만 소득자)	주거주주택에 대하여 비과세
	저소득층 (정부보조)	15년간 비과세
호주/ 캐나다	노인 등	노인, 장애인, 저소득자 등에 대하여 감면

자료 : 국회 재정경제위원회, 『종합부동산세법 일부개정법률안 검토보고서(김종률의원 발의 : 2725호)』, 2005.11

나. 양도소득세 강화에 따른 문제점

과도한 양도소득세의 부담은 주택거래를 위축³⁹⁾시키며, 특히 1세대 1주택으로 실거래가 6억 원 이상 고가주택 소유자들의 주택교체를 위축⁴⁰⁾시키게 될 것이다. 기존의 중대형 주택을 처분하고, 다른 지역(신규주택)으로 이전하려는 주택 교체수요의 경우 양도소득세 부담으로 인해 주택 처분의 경제적 유인이 매우 적기 때문이다. 예를 들어 1세대 1주택으로서 서울 강남의 46평형 아파트를 '95년 초에 3억 원에 구입하여 '06년에 17억원이 되었을 경우, 이는 고가주택에 해당되어 1세대 1주택 3년이상 보유(거주기간 2년이상)에 따른 양도소득세 비과세 혜택을 받을 수 없게 된다. 그리하여 주택 처분시 양도소득세를 2.5억 원을 납부해야 하는데, 기존 주택(17억 원)을 처분하고 신규 주택(14억 원)을 구입할 경우 취득등록세, 중개수수료 등 약 6천 만원의 비용이 추가로 소요된다. 따라서 가구주는 자산가치 17억원 수준에서 특별한 대가 없이 3억 원이 감소하는 것을 감내하면서 타 지역으로 이주하려는 경제적 유인은 없어지는 것이다. 또한 1세대 1주택자로 장기주택소유자노령자(장기연금 수령자) 등이 기존 주택을 처분하고, 타지역(신규 주택)으로

39) 중앙일보, 8.4, 8.9일자, 파이낸셜뉴스 8.4일자 등

40) 서울 강남구의 경우 최근 2개월 동안 주택거래 신고건수가 2006년 초의 3분의 1수준, 매일경제 2006.8.9일자

이주하려고 해도 양도소득세 부담으로 인해 주택 처분을 쉽게 결정하지 못하는 거주 이전의 제약 유발할 우려가 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 양도소득세 및 기타비용 산정

(단위 : 백만원)

구 분	금 액	비 고																											
양도가액(A)	1,700	'06년 매각, 11년 소유																											
취득가액(B)	300	'95년 매입																											
양도차익(D=A-B)	1,400																												
장기보유특별공제액(E')	176	$D' = D \times ((A-6\text{억원})/A)) \quad * 906 = 1,400 \times (1,700-600)/1,700$ $E = D' \times 30\% \quad * 272 = 906 \times 30\%(11\text{년 보유})$ $E' = E \times ((A-6\text{억원})/A)) \quad * 176 = 272 \times (1,700-600)/1,700$																											
양도소득기본공제(F)	2.5																												
과세표준(D'-E'-F)	727.5																												
산출세액(G) (세율 : 9 ~ 36%)	250.2	<table><tr><td>양도차익</td><td>세율</td><td>적용금액</td><td>세액</td></tr><tr><td>1,000만원이하</td><td>9%</td><td>10백만원</td><td>0.9백만원</td></tr><tr><td>1,000 ~ 4,000만원</td><td>18%</td><td>30백만원</td><td>5.4백만원</td></tr><tr><td>4,000 ~ 8,000만원</td><td>27%</td><td>40백만원</td><td>10.8백만원</td></tr><tr><td>8,000만원초과</td><td>36%</td><td>647.5백만원</td><td>233.1백만원</td></tr><tr><td colspan="2">계</td><td>727.5백만원</td><td>250.2백만원</td></tr></table>				양도차익	세율	적용금액	세액	1,000만원이하	9%	10백만원	0.9백만원	1,000 ~ 4,000만원	18%	30백만원	5.4백만원	4,000 ~ 8,000만원	27%	40백만원	10.8백만원	8,000만원초과	36%	647.5백만원	233.1백만원	계		727.5백만원	250.2백만원
		양도차익	세율	적용금액	세액																								
		1,000만원이하	9%	10백만원	0.9백만원																								
		1,000 ~ 4,000만원	18%	30백만원	5.4백만원																								
		4,000 ~ 8,000만원	27%	40백만원	10.8백만원																								
		8,000만원초과	36%	647.5백만원	233.1백만원																								
계		727.5백만원	250.2백만원																										
신규주택매입시 각종 비용(H)	64.1	주택(주택가격 14억원 가정) 매입시 추가 비용 - 각종 세제 : 44.1백만원 신규주택 매입에 따른 세제 : 취·등록세(2.5%), 농특세(0.15%), 지방교육세(0.2%) 등 총 3.15% - 기타 비용 : 20백만원 부동산중개료(0.9%가정) 및 이사 비용 등																											
총비용(G+H)	314.3																												

이러한 거래 위축은 결국 공급동결(lock in effect)⁴¹⁾효과를 유발하여 부동산 투기억제라는 당초 정책 목적과 달리 주택거래를 감소시키고, 주택가격을 오히려 높이는 결과를 초래할 가능성도 있다.

41) 양도소득세의 부과 또는 강화가 가격이 상승한 자산의 처분을 저지하는 것으로 이로 인해 자산의 거래량이 감소하고, 부동산 자본이득을 실현기준에 따라 과세할 경우에는 가격이 상승된 자산의 실현을 단념하거나 가능한 한 연기함으로써 자본적 자산의 유동화를 저해하게 되는데, 이를 공급동결효과라고 함.

3) 개선방향

가. 보유세 개편방향

보유세는 세부담의 경감하여 조세저항을 최소화하고 납세 순응도를 제고할 수 있는 방안을 모색하는 차원에서 이루어져야 할 것이다.

첫째, 1세대 1주택자로서 소득금액이 일정 수준이하의 노령자 등에 대해서 종합부동산세를 감면하거나 면제하는 방안의 강구가 필요하다. 이와 같은 과세특례는 주거 등 보유 목적을 고려하지 않는 종합부동산세의 자가점유자에 대한 문제를 부분적으로 해소할 수 있을 것이다. 특히, 1세대 1주택자이더라도 고가주택 소유자의 경우 처분단계에서 양도소득세 과세 대상이 된다는 점을 감안할 때 보유단계에서 노령자 등에 대한 세부담 경감은 필요하다.

둘째, 고가주택을 보유하고 있지만 일정한 수입이 없는 고령자 등에 대해 상속증여때매 등 소유권 이전시까지 과세이연 형태의 제도적 보완을 검토할 필요성이 높다. 그런데 고령자 등에 대한 종합부동산세의 감면 또는 과세이연 등의 보완장치가 제대로 운영되기 위해서는 적용 대상자의 합리적 선정 및 관리가 필수적이다. 그러므로 적용대상자 소득의 파악과 주택담보대출(또는 역모기지론) 등의 부채 파악과 같은 다양한 요소에 대한 평가 시스템이 구축⁴²⁾이 선행되어야 할 것이다.

나. 양도소득세 개편방향

양도소득세의 개편방안은 아래 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 소득세법상 고가주택 기준을 실거래가격 9억 원 이상으로 상향 조정하는 것이다. 현재의 고가주택의 기준인 실거래가격 6억 원은 '99년에 설정한 것으로 '06년 6월까지 주택가격은 연평균 5.5%, 총 45.6% 상승하였다. 따라서 고가주택에 대한 기준을 과거의 기준으로 준용하는 것은 현실성이 떨어진다.

42) 국회 재정경제위원회(2005.11)을 참조하여 작성.

소비자물가지수 반영 : 주택가격은 '99년 6억원은 '06년 전국 7.4억원, 서울 7.5억원 수준
주택매매가격지수 반영 : 주택가격은 '99년 6억원은 '06년 주택 8.7억원, 아파트 10.6억원 수준

특히, 현재 6억 원 수준의 주택(특히, 아파트)은 1세대 1주택으로 중산층이 거주하는 경우가 상당수이다. 따라서 당초 고가주택 기준(사치재)취지 및 중산층 지원 등을 종합적으로 감안하여 고가주택 기준을 상향 조정해야 할 것이다. 소득증가에 따라 중대형 주택에 대한 국민의 선호도가 증가하고 있지만 이들 주택의 분양가격은 수도권외의 경우 대체적으로 6억 원을 초과하고 있다. 그러므로 선량한 국민들이 부적절한 고가주택 기준으로 인한 불이익을 방지하는 것이 필요하다.

정부는 고가주택(공시지가)이 전국 공동주택에서 차지하는 비중이 1.6% 수준으로 보고 있음
하지만, 실거래가격 6억 원 이상의 고가주택 비중은 전국 공동주택의 3.9% 이상, 전국
아파트의 4.9% 이상으로 추정

둘째, 1세대 1주택으로 장기 주택보유자의 경우 장기보유특별공제율 범위를 세분화하고, 특별공제율의 상향 조정해야 할 것이다. 장기보유특별공제율은 양도소득세 부과에 따른 결집효과(bunching effect)⁴³⁾를 완화함으로써 장기 주택보유자의 세부담을 경감하는 제도이다. 1세대 1주택자로 기존 주택을 처분하고 새로운 주택으로 이전하려는 교체수요의 경우 양도소득세 과다 부가는 주택 교체자금을 부족하게 하여 주택 실수요자의 주거수준 향상을 저해할 수 있다. 그러므로 해외 주요국은 장기 주택보유자에 대해서 대체적으로 양도소득 감면 및 양도소득 경감을 위한 다양한 장치(5분 5승법 등)를 두고 있다. 이에 따라 주택 보유기간을 현재의 4단계(3~15년)에서 5단계(3년 이상, 5년 이상, 10년 이상 15년 이상, 20년 이상)로 세분화하고, 장기보유특별공제율을 상향 조정해야 할 것이다.

43) 실현기준에 따라 자본이득세를 과세할 경우, 자산의 보유기간 중에 발생·집적된 자본이득은 당해 자산을 처분하는 연도에 일시에 실현됨. 보유기간이 장기인 자산의 양도로 인하여 발생하는 소득에 높은 초과누진세율을 적용하여 자본이득세를 과세하게 되면 발생기준에 따라 매년 증가한 자본이득에 대하여 자본이득세를 과세하는 경우보다 세부담이 증가하게 되는데, 이를 '결집효과'라고 함.

(3) 주택대출관련 금융규제의 합리화

1) 현황

가. 주택관련 대출 동향

① 만기구조

외환위기 이후 본격적인 저금리 시대의 도래와 함께 주택경기가 회복되면서 주택담보대출의 증가, 주택가격 상승이 서로 상승효과를 나타내게 되었다. 금융기관들은 외환위기 축소된 기업대출 대신 가계대출 비중을 늘려나갔다. 특히 주택을 담보로 하는 대출이 주택경기 호황과 함께 급증하여 2006년말 주택담보대출 잔액은 217조원에 달하게 되었다. 2000년대 초에는 주택담보대출이 대부분 단기 일신상환의 구조로 이루어졌으나 최근들어 주택담보대출 약정·잔존 만기가 급속히 장기화되고 있다. 이는 2002년 이후 감독당국의 LTV 및 DTI 규제에 있어, 대출만기가 장기일수록 대출금액 측면에서 유리하게 되어 차주가 장기대출을 선호하고 있기 때문이다. 만기장기화와 함께 분할상환방식 주택담보대출 비중도 2004년 말 23.2%에서 2005년 말에 36.3%로 2006년 말에는 52.4%로 그 비중이 점차 증가하고 있다.

현재 만기 도래와 관련한 위험요인은 크지 않은 것으로 보이며, 대내외 시장 불안요인 발생 시 만기 일시 도래에 따른 상환금액 급증에 의한 가계 및 금융기관 건전성에도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 이는 정부가 주택담보대출의 구조를 단기에서 점차 장기로 전환을 유도한 것과 주택담보가치비율을 40~50%로 낮추었기 때문이다. 약정만기 기준(잔액)으로 10년 이상 장기 대출의 비중이 증가하고 있는데 3년 이하 대출 비중은 2004년 말 60.1%에서 2006년 말 현재 30.0%로 하락한 반면, 10년 초과 대출 비중은 2004년 말 20.7%에서 2006년 말 현재 51.0%로 2배 이상 상승하였다. 특히, 신규취급액 기준으로는 2006년 중 전체 취급액의 71.2%가 약정만기 10년 초과로 취급되었다.

〈표 Ⅲ-15〉 주택담보대출의 약정만기 비중 추이(잔액 및 신규취급 기준)

(단위: %)

기준 시점	3년 이하			3-5년	5년 초과			잔 액 (조원)
		1년이하	1~3년			5 ~ 10년	10년초과	
'04년말	60.1 (36.0)	12.2 (7.0)	47.9 (29.0)	15.7 (11.3)	24.2 (52.7)	3.5 (2.0)	20.7 (50.7)	169.8
'05년말	43.9 (26.6)	15.4 (6.9)	28.5 (19.6)	16.7 (13.0)	39.5 (60.4)	5.1 (3.0)	34.4 (57.4)	190.2
'06년말	30.0 (15.3)	11.1 (3.9)	18.9 (11.4)	12.6 (9.2)	57.4 (75.5)	6.4 (4.3)	51.0 (71.2)	217.0

주 : () 내는 신규취급액의 비중

자료 : 금융감독원

잔존만기(만기도래)별 대출 현황도 10년 이후 만기도래 대출 비중이 늘어나고 있는 추세이다. 잔존만기 1년 이하 대출 비중은 2004년 41.7%에서 2006말 23.9%로 하락한 반면, 잔존만기 5년 초과 대출 비중이 2003년 13.1%에서 2006년말 50.9%로 큰 폭 상승하는 등 만기구조가 대폭 장기화되고 있다. 특히 10년 이후 만기 도래 대출은 39.4% 수준에 이르고 있다. 중단기적인 주택담보대출 만기규모를 볼 수 있는 잔존만기 3년 이하 대출 비중도 2003년 77.7%에서 2006년 말 41.7%까지 하락하여 주택담보대출 부실에 따른 금융기관의 부실가능성은 낮다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-16〉 잔존만기별 주택담보대출 비중

(단위: %)

기준시점	3년			3-5년	5년			잔액 (조원)
	이내	1년이내	1~3년		초과	5 ~ 10년	10년초과	
'03년말	77.7	27.7	50.0	9.1	13.1	-	-	152.4
'04년말	70.8	41.7	29.1	6.5	22.7	-	-	169.8
'05년말	56.1	35.1	21.0	9.3	34.6	9.2	25.5	190.2
'06년말	41.7	23.9	17.8	7.4	50.9	11.5	39.4	217.0

자료 : 금융감독원

② 적용 금리 및 주택구입능력

우리나라의 주택담보대출은 변동금리 대출이 차지하는 비중이 월등히 높아서 금리 상승시 가계의 이자부담이 커질 수밖에 없다. 한국은행에 의하면, 한국의 변동금리 대출비율은 93.8%에 달하며 미국의 31%, 독일의 16% 등에 비해 높은 수준이다. 금리가 1%p 상승할 경우 가계의 이자부담은 연 2조 6,000억원(2007년 5월말 주택대출 잔액 279.2조원 기준), 차주당 연간 64만원 증가하는 것으로 분석되고 있다.

〈표 III-17〉 주택담보대출에서 변동금리대출이 차지하는 비율

(단위 : %)

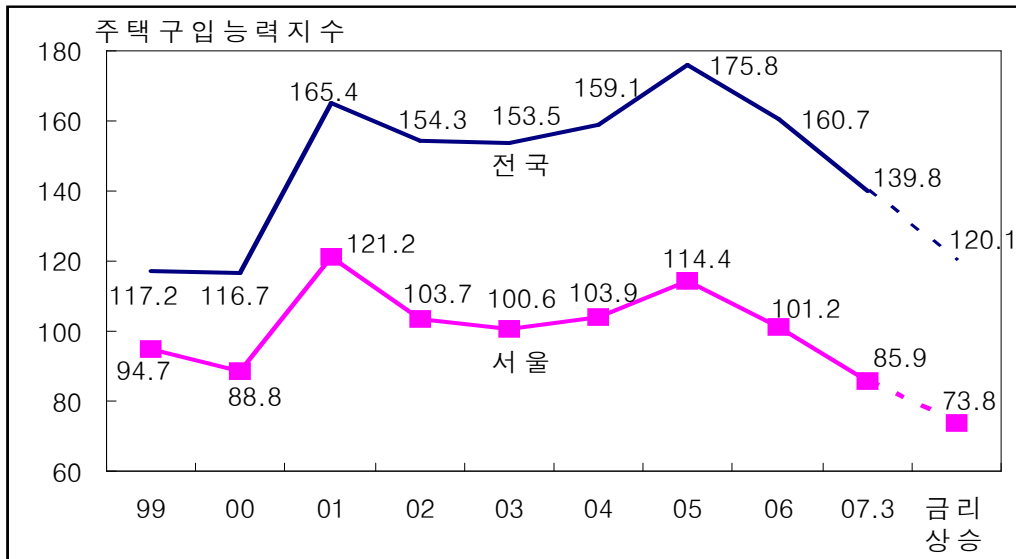
구 분	한국	독일	미국	프랑스	영국	EU국가평균
변동금리 대출비율	93.8	16.0	31.0	32.0	72.0	46.0

자료 : EU집행위, 국제결제은행

가계의 주택 구입 능력 또는 주택담보대출 상환 부담을 나타내는 지표인 ‘주택 구입 능력 지수’(HAI)⁴⁴⁾가 2007년 서울 지역에서 크게 하락하며 7년만에 100아래로 떨어졌다. 2007년 7월 18일 한국은행의 ‘주택 금융의 현황과 발전 방향’에 의하면, 서울 지역의 주택구입능력 지수는 2005년 말 114.4에서 2006년 말 101.2로 떨어진데 이어 올해 3월 말에는 85.9까지 하락하였다. 서울 지역의 주택구입능력 지수는 2000년(88.8) 이후 줄곧 100 이상에서 머물렀으나 올해 들어 100 밑으로 내려오기 시작한 것이다. 지수 산출에서 가장 큰 영향변수는 금리이며 현재 주택대출의 93.8%가 변동 금리부 대출이기 때문에 향후 금리가 1%포인트 상승하면 서울 지역의 주택구입능력지수는 73.8까지 내려가게 되어 가계의 원리금 상환 부담이 가중될 것으로 예상된다.

44) 주택구입능력 지수(HAI:Housing Affordability Index)는 ‘평균 가구 소득/상환 요구 소득 * 100’(기준치 100)으로 산출함. 주택구입능력지수가 100 이하일 때는 가계의 주택 대출이 소득에 비해 과중함을 의미함. ‘상환 요구 소득’은 평균 주택 가격, 주택 가격 대비 대출금액 비율, 원리금 균등분할 상환 계수, 월 소득 대비 월 상환 가능금액 비율(25%로 설정) 등으로 도출됨. 가구 소득은 근로소득을 기준으로 하는데, 가구 소득이 일정할 경우 주택 가격이 올라가고 금리가 상승하고 대출 상환 기간이 짧을수록 주택구입능력 지수는 낮아지게 됨. 지수가 낮아진다는 것은 아직 집을 못 산 사람은 앞으로 구입이 더 어려워지고 있다는 것을, 이미 대출을 받아 집을 산 사람은 대출금 상환 부담이 커지고 있다는 것을 의미함.

〈그림 Ⅲ-2〉 전국과 서울의 주택구입능력 지수 추이



자료 : 한국은행

나. 주택관련 금융규제 현황

① 담보가치비율(LTV; Loan to Value)

2002년 9월 금융관리당국은 주택담보대출에 대한 LTV 규제를 본격적으로 도입한 이후, 지속적으로 장기대출에 대한 LTV를 우대하여 왔다. 현재도 투기지역의 경우 원칙적으로 40%의 LTV가 적용되나, 만기 10년을 초과하는 대출(6억원 이하)에 대해서는 60%를 적용하고 있다. 만기에 따른 최대 대출 가능 금액(시가 5억원 기준)은 만기 15년인 경우 3억원이나, 만기 5년이면 2억원에 불과하다.

② 소득부채비율(DTI; Debt to Income)

주택금융 선진화차원에서 2007년 3월 2일부터 “주택담보대출 여신심사체계 선진화 방안”이 시행되었다. 이는 기존의 대출방식을 담보위주에서 채무상환능력 위주로 전환하는 시도이다.

〈표 III-18〉 주택담보대출 여신심사체계 전환 내용

구분	담보위주	채무상환능력위주
특징	<ul style="list-style-type: none"> - 담보물의 가치 상승시에는 위험이 낮음 - 담보물의 가치하락에 따라 대출 위험이 증가함 	<ul style="list-style-type: none"> - 담보물의 가치가 하락하더라도 차입자의 상환능력이 유지되므로 대출부실 증가를 선제적으로 억제
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 담보설정으로 리스크 축소 - 소득이 낮은 실수요자도 주택구입자금 조달 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 차입자의 상환능력을 초과한 주택담보 대출 방지 - 투기적 거래와 가수요 억제
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 주택가격 하락 위험에 과도하게 노출됨 - 투기적인 주택거래 발생 - 주택에 대한 가수요 유발 - 주택가격 급락시 차입자의 상환불능으로 인한 금융기관 부실 초래 - 부동산 가격 추가하락 유발 	<ul style="list-style-type: none"> - 자영업자의 사업자금 조달 및 서민들의 주택구입자금 조달이 어려워짐
주요 지표	LTV(Loan to Value)	DTI(Debt to Income) 신용평가등급
시행되는 국가	신용평가등급에 의한 리스크 관리 능력이 부족한 나라	선진국 보편화

DTI 적용은 연 소득 대비 「연간 원리금 상환액 + 기타 부채이자상환액」을 일정 비율 이하로 규제하는 제도이다. 만기가 길수록 연간 원리금 상환액이 줄어들게 되어 대출 가능금액은 커지게 된다. 만기에 따른 최대 대출 가능 금액(기타 부채 없이 연소득 5,000만원, 5% 고정금리에 분할상환 방식 기준)은 만기 3년인 경우 약 5,300만원이지만, 만기 15년이면 약 2억 1,000만원까지 가능하다. 이러한 기준적용의 배경에는 LTV규제에도 불구하고 여전히 주택담보대출에 대한 수요가 높아 대출이 증가세를 나타내고 있고, 이로 인해 주택가격 상승세가 이어지고 있었기 때문이다.

〈표 III-19〉 은행권 LTV 적용 현황

구 분		투기지역		투기과열지구		기타	
		주택	아파트	주택	아파트	주택	아파트
3년이하		50%	40%	50%	50%	60%	60%
3년초과 ~ 10년이하		60%	40%	60%	60%	60%	60%
10년 초과	담보가액 6억원초과1)	60%	40%	60%	60%	60%	60%
	담보가액 6억원이내2)	60%	60%	60%	60%	60%	60%
10년이상 분할상환3)		70%	70%	70%	70%	70%	70%

주 : 1) 담보가액 6억원 초과 아파트에 대한 거치기간 1년미만, 중도상환수수료가 부과된 원리금분할상환 주택담보대출은 제외

2) 주1)에 해당하는 대출 포함

3) 한국주택금융공사에 매각 또는 자체 유동화계획이 있는 고정금리부 대출(1년거치 이내, DTI 40% 이하)에 한함

그리하여 정부는 투기지역의 경우에는 기존의 LTV규제와 담보대출 건수 제한 및 소득대비 대출제한을 병행하고 있다. 이미 대출을 받고 있는 사람은 투기지역 내에서 추가 담보대출이 불가능하다. 또한 신규로 취득하는 고가 아파트의 경우에는 소득부채비율(DTI ; Debt to Income)이 40%내에서 대출 이 가능하므로 소득 수준이 높지 않은 대출자의 경우 구매하고자 하는 주택의 가치와 상관없이 대출가능금액이 줄어들게 된다..

〈표 III-20〉 투기지역 내 주택담보대출 건수 제한

현재 주택담보대출 취급여부	현재 보유하고 있는 주택의 위치	주담보를 받아 구매하려는 APT 위치	
		투기지역	비투기지역
○	투기지역	담보대출 불가	담보대출 가능
	비투기지역	담보대출 불가	담보대출 가능
×	투기지역	담보대출 가능	담보대출 가능
	비투기지역	담보대출 가능	담보대출 가능

〈표 Ⅲ-21〉 투기지역 6억원 이상의 APT 담보대출 취급조건

	시가 6억원 이하	시가 6억원 초과
소유권 취득 후 3개월 이내인 APT* * 건물멸실후 취득하는 재건축(재개발) 지분 포함2)	LTV (40% 또는 60%)	LTV(40% 또는 60%*) * 실수요 조건1) 충족시 DTI 40% 이내
소유권 취득 후 3개월이상 경과 APT* * 건물멸실후 취득하는 재건축(재개발) 지분 포함2)	LTV (40% 또는 60%)	LTV(40% 또는 60%*) * 실수요 조건1) 충족시
신규취득 APT분양권3)	LTV(40%)	LTV(40%) DTI 40% 이내

주 : 1) 만기10년초과, 거치기간 1년이내, 원리금균등분할상환방식, 중도상환수수료 부과 조건

2) 보유중인 주택이 재건축(재개발)됨에 따라 받는 이주비·추가분담금대출은 제외

3) 시행일 이전 이미 분양권을 보유하고 있는 경우는 적용 배제

2) 문제점

주택가격 안정을 실현하기 위해 주택관련 대출을 투기지역에 일률적으로 제한함으로써 주택교체 수요자 및 소득수준이 낮은 서민층의 주택구입부담을 가중시키는 부작용을 초래하고 있다. 특히 투기지역에 사는 소득이 낮고 자금여력이 부족한 서민들에게 동일한 LTV 및 DTI를 적용함으로써 대출한도를 지나치게 제한하는 결과를 초래하고 있다. 그리하여 주택구입자금이 부족한 서민들은 2차 금융기관에서 일반 은행보다 높은 금리로 추가대출을 받을 수밖에 없게 되었다. 변동부 금리가 대부분인 우리나라 주택담보대출의 특성상, 이자율이 상승하면서 주택실수요자들의 부담이 커질 수밖에 없다. 2005년 이후 주택구입능력지수가 크게 하락하고 있는데, 이는 봉급만으로 집을 사기가 점점 어려워지고 있는 현실을 반영하는 것이다. 이미 대출을 받아 집을 산 사람들의 원리금 상환 부담이 커지면서 연체율의 상승가능성도 함께 커지고 있어 금융권에도 부정적인 영향을 미칠 우려도 제기되고 있다.

한편, 금리가 인상되는 경우, 고금리 부담으로 경제력이 떨어지는 서민층부터 연체 가능성이 높아지고 대출 상환율이 낮아지면서 주택담보대출유동화증권(MBS; Mortgage Based Securities) 후순위채의 부실을 초래할 우려도 있다. 최근 미국에서도 신용도가 낮은 고객에게까지 주택담보대출(서브프라임 모기지)이 이루어졌고 이처럼 파산위험이 높

은 대출을 포함한 대출자산을 기초로 선순위채와 후순위채를 발행하였는데 대출 상환율이 낮아지면서 후순위채권의 수익률이 급락하게 된 것이다. 금리가 올라가고 상황이 나빠지면서 신용도가 떨어지는 대출 고객들이 원금을 못 갚게 되면 그 위험이 결국 후순위채 매수자들에게 전가되는데, 미국의 베어스턴스의 헤지펀드도 후순위채 매입을 통해 고수익을 노리다가 상황이 악화되어 파산 직전에 이르게 된 것이다.

3) 개선방안

LTV, DTI, HAI 등을 종합적으로 고려하여 금융대책을 수립함으로써 실수요자들의 주택구매력을 높이고 대출상의 애로점을 최소화할 필요성이 있다. 그러기 위해서는 실수요자의 구매력을 높일 수 있도록 HAI를 고려하여 지역별로 차등화된 LTV 및 금리 정책을 구사해야 할 것이다. HAI가 지나치게 낮은 경우 높일 수 있는 방안을 강구해야 하며 소득의 증가는 단기간에 이루어지기 어려우므로 금리 및 세제 상의 조치를 통해 원리금상환 부담을 경감시켜야 할 것이다.

한편 장기고정금리 주택담보주택에 대한 세제혜택을 확대함으로써 장기대출로의 전환을 유도해야 할 것이다. 상환기간 15년 이상 주택담보대출에 주는 세제혜택 기준을 고정금리의 주택담보대출에 한해 10년 이상으로 확대해야 할 것이다. 대출이자에 대한 연말소득공제한도를 장기고정대출에 대해서는 최대 250만원까지 상향조정할 필요성도 있다. 동시에 고정금리대출에 대해서는 LTV를 상향 조정하는 방안도 검토가 필요하다. 주택금융신용보증기금 출연요율을 고정금리 대출상품에는 낮게 부여하는 차등화 방안도 고정금리 대출로의 전환을 유도하는 유인책이 될 것이다.

그밖에 저리의 장기주택금융 공급을 촉진하기 위한 주택담보부증권(MBS; Mortgage Backed Securities) 시장의 활성화가 요구된다. 주택담보대출의 2차 시장인 MBS시장 활성화를 통해 1차 주택담보대출 시장의 대출여력을 확대할 수 있기 때문이다. 주택저당채권 담보부채권(MCB)⁴⁵⁾의 도입을 통해 저리의 장기주택금융 공급을 촉진할 수 있을 것이다.

45) MCB는 주택담보대출 채권을 담보로 발행되지만 유동화회사로 소유권을 넘기는 MBS와는 달리 은행 등 대출금융회사가 자기신용으로 발행하는 채권임.

3. 서민주거의 안정

(1) 서민주거실태

1) 서민주거지원 및 보조 현황

참여정부의 부동산 세금 정책은 강도와 방향성에서 다른 정부와 차별성이 있다. 종합부동산세의 신설로 주택보유비용을 높였고 다주택자에 대한 양도세 중과를 통해 거래비용도 증가시켰다. 또한 취득세와 등록세는 요율을 낮추었지만 적용기준 가격이 공시가격에서 실거래가로 바뀌면서 거래비용의 부담은 크게 줄지 않았다. 주택에 대한 보유비용과 거래비용의 증가는 주택에 대한 유효수요를 감소시킬 수 있다. 종부세는 공시가격 6억원 이상의 고급주택에 부과되는데 종부세는 일차적으로 고급주택의 유효수요⁴⁶⁾ 감소시킨다. 또한 1가구 2주택이상의 다주택보유자가 종부세 및 양도세 중과를 피하기 위해 상품가치가 낮은 주택을 먼저 처분하게 될 경우, 일반 서민용 주택의 유효수요도 감소한다. 결국 여유자금으로 주택에 투자하던 수요가 종부세 등 세금정책으로 감소할 수 있다.

서민 주거복지 향상을 위해 보조적 수단으로 주거비 보조도 적극적으로 개선할 필요가 있다. 현행 주거비 보조제도가 2003년부터 시행되고 있으나 수혜 대상의 폭 및 지원정도가 미미하므로 보다 강화할 필요가 있다. 현재, 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 지원은 주로 공공임대주택 건설과 전세자금 융자제도 등을 운영하고 있다. 영세민 전세자금 융자(1990년 도입)와 무주택 세대주인 근로자전세자금 융자(1994년 도입)제도는 가계의 소득보조에 있어 간접적인 역할을 수행하고 있다. 한편, 국민주택기금 운영규모 55조원('05년), '05년 지출예산 20조원으로 수요자용자 2.9조원(14.5%), 임대(4.4조원) 및 분양(1.4조원)주택 건설용자 5.8조원(29%) 수준이다.

생활보호법이 국민기초생활보장법('00. 10월)으로 전환되면서 주거급여 항목이 신설되었다. 주거급여는 수급자의 주거형태에 따라 임차료, 유지수선비, 전세자금 보조로 구분하고 있는데 매월 3~5만원 지급되어 아직 현실화 되지 못한 실정이다. '05년 현재, 주거급여 수혜가구는 792,024가구로 월소득대비 임대료 비율을 14.7%로 감소시킨 것으로 평가

46) 유효수요란 구매할 수 있는 능력이 뒷받침되는 수요를 의미하는 바, 구매력이 없는 무주택 서민은 유효수요에 해당되지 않음.

되고 있다.

〈표 III-22〉 2005년도 최저주거비 보장 현황

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	37,937	85,121	118,426	158,784	175,219	206,120
주거비	33,000		42,000		55,000	
자가가구(현물급여)	23,100		29,400		38,500	
계(최저주거비)	70,937	118,121	160,426	200,784	230,219	261,120

주 : 최저주거비는 가구별 최저생계비의 17.7%, 7인가구 이상의 경우 6인가구의 1인당 급여액에 당해 가구 원수를 곱하고 반올림하여 산출

자료 : 2005년 국민기초생활보장사업안내

2) 전세자금 지원

국민주택기금의 전세자금의 지원규모가 확대되었다. 서민 주거안정과 전월세 부담 완화를 위해 전세자금 지원규모를 추가로 확대('06년 2조원→2.3조원, '07년 2.7조원)⁴⁷⁾ 하였다. 그리고 한국주택금융공사의 서민에 대한 보증공급이 확대되었다. 전세가격 상승 등을 반영하여 주택신용보증기금의 임차보증금 보증한도를 확대(현행 8천만원 → 1억원)하였고, 신용평가등급(CSS) 상위등급자(1~5등급)에 대하여는 보증한도를 보다 확대(현행 연간소득 → 연간소득의 2배 한도)하였다⁴⁸⁾.

(2) 문제점

1) 1분위 저소득층의 주거비 지불능력을 고려한 정책 미흡

공공임대주택 건설에 대한 정부 재정투자가 미미하여 소득 1분위 저소득층의 소득으로 는 입주가 불가능한 실정이다. 소득 1분위의 주거비지불능력이 낮아 국민임대주택에 입주가 불가능하여 정작 임대주택이 필요한 계층인 저소득층에게는 혜택 수여가 곤란하다. 즉 현행 국민임대주택 건설예산으로는 정책의 효과성을 보장하는 것이 불가능하다. 주거

47) '06예산은 당초 1.6조원이었으나 수요증가에 따라 2조로 기 증액('06.9)

48) 현행 보증한도 : i) 8천만원 한도, ii) 연간소득 범위내 iii) 임차보증금의 70% 의 3가지 요건 중 작은 금액으로 보증

비 지불능력이 없는 1분위 가구를 위한 주거비 보조 등 다양한 주거복지 정책이 필요하나 임대주택 건설위주의 주택정책이 추진되었다. 즉, 국민주택기금 지원을 통해 공공임대주택을 건설해 왔으나 5년 임대 후 분양하는 식의 단기 임대주택공급이 주로 추진되었다.

2) 임대주택간 정책 연계 미비

공공임대주택간 정책 연계의 미비성도 많은 보완이 필요하다. 현행 임대주택간 임대료가 상이하여 수직적, 수평적 형평성을 증진시키지 못하고 있다. 어떠한 임대주택에 입주하더라도 가구소득 및 특성에 적합한 임대료를 부담할 수 있도록 하는 체계 마련이 필요하다. 또한 임대주택에서 퇴거시 민간 임대시장에서 부담가능한 주거를 마련할 수 있도록 하는 민간 임대시장과의 정책연계도 미흡한 실정이다. 국민의 절반 정도가 아직 차가에 임대로 살고 있는 점을 감안할 때 민간임대시장을 활성화하여 저렴한 주택이 공급되게 할 필요가 있으나 아직 충분하지 못한 상태이다. 민간임대주택은 공공주택입주민이 향후 공공주택에서 퇴거하여 입주할 수 있는 수단이나, 비용 면에서 지불부담이 크고 임대가 음성적으로 이루어지고 있어 파악이 어렵다. 민간 임대시장의 질서를 바로 잡고 민간 임대사업을 양성화하여 임대소득에 대한 적절한 과세가 이루어질 수 있도록 할 필요성이 크다.

3) 공공임대주택 공급 부족

공공임대주택이 절대적으로 부족한 우리나라의 현실에서는 구매력이 있는 다주택자들이 보유한 여유주택이 사적임대에 의해 구매력이 없는 서민을 위한 임대주택으로 활용되고 있다. 1가구 2주택이상의 다주택보유자에 의한 사적임대가 전세 및 월세시장에서 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 즉, 순수한 공공임대 주택은 전체 주택재고의 2.6%에 불과한 실정이다. 구매력이 있는 사람들의 유효수요를 줄이게 됨에 따라 구매력이 없는 서민을 위한 주택의 공급에도 차질이 초래되고 있다. 구매력이 없는 서민은 주택을 임대할 수밖에 없는데 임대주택의 공급이 원활치 않게 되면 임대주택 수급에 차질이 발생하게 되고 결국 전세 및 월세 등 임대주택가격에도 영향을 미치게 될 수 있다.

서울시 뉴타운 개발사업과 같이 기존도시를 정비하는 도시개발사업의 경우 임대주택공

급이나 소형주택의무비율에 대한 법률적인 의무조항이 미흡하다. 기존의 개발에서와 같이 주거환경은 물리적으로 개선시키나 주택의 고급화를 달성하더라도 서민들은 도시외곽으로 밀어내는 개발이 재현될 가능성이 높다.

(3) 개선방안

임대주택을 필요로 하는 서민의 주거문제 해결에서 가장 시급한 것은 임대주택공급이다. 이를 위해서 국민임대주택 등 정부의 장기임대주택 공급이 보다 활성화될 필요가 있다. 실질적인 주거여건 개선이 달성될 수 있도록 주거비 보조정책을 개선하고, 민간임대사업자 활성화를 통해 임대주택 공급이 저렴하게 이루어지도록 해야 한다. 또한 주택임대사업자의 기준을 완화하여 감소된 주택의 유효수요를 창출하면서 서민의 임대주택 공급부족 문제도 동시에 개선할 필요가 있다.

1) 임차료 지원(쿠폰)제도 도입 및 운영

임대료 지원금 지급대상자 선정은 다음의 방법을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 주거비보조를 받는 국민기초생활보급자(주로 소득1분위인 영세민층)를 포함하여 차상위계층, 최저주거기준 이하의 주거빈곤층을 포함한다. 둘째, 영구임대주택 입주자격에 포함되는 국가유공자, 모자부자가정, 북한이탈주민 등을 포함한다. 계략적으로 소득 4분위(가구 월평균 소득 194만원) 이하 가구를 대상으로 임대쿠폰 지급을 가정할 때 약 300만가구 수준으로 이는 주거급여 수인가구는 약 80만가구로 전체 1,300만가구중 6% 수준이다. 이럴 경우 임대지원금 관련 예산은 연간 약 1조 7천억원 규모로 추정된다⁴⁹⁾.

〈표 III-23〉 최저생계비 기준('04년 기준)

가구기준	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680

주택재개발·재건축시 소형임대주택 의무 건설과 같이 물납형태로 개발이익을 환수하고 있는데, 이와 같은 개발이익 환수를 대금형태로 전환하여 이를 관련 예산으로 사용하

49) ○ 각 가구별 소득의 30%로 주거비로 지출되는 것을 가정
○ 임대료 지원 예산 규모 산정 : 임대지원금 = 194만원×30%×300만가구

는 것을 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 임차료 지원방식의 도입에 따른 기대효과는 첫째, 적정 임대료 및 임대수요의 안정성 확보로 민간을 중심으로 임대주택 공급이 획기적으로 증가할 것으로 기대할 수 있다. 둘째, 저소득층은 생활기반이 있고 본인이 원하는 지역에 고루 분포하여 거주함에 따라 자연스럽게 social mix를 달성할 수 있다. 마지막으로 저소득층의 주거안정성 확보와 함께 부의 재분배에도 기여할 수 있다.

2) 주택임대사업자 양성화 및 정부지원 강화

음성적인 민간 임대주택 시장을 양성화할 필요가 있다. 공공임대주택 입주민이 저렴하게 입주할 수 있는 민간 임대주택시장을 보다 활성화하여 저렴한 주택의 공급이 이루어지게 해야 한다. 민간 임대사업자를 체계적으로 육성하여 서민들의 점유형태인 민간 임대시장의 질서를 바로잡을 필요가 있다. 민간임대업을 양성화하고 임대소득에 대한 과세와 임차인 권리를 명확히 해야 할 것이다. 이를 위해 주택임대 사업자의 기준을 완화하고 세제상의 혜택을 강화하여 감소된 주택의 유효수요를 창출하면서 서민의 임대주택 공급부족 문제도 동시에 개선할 필요가 있다. 미국에서 사용하고 있는 저소득 임대주택사업자에 대한 세액공제(LIHTC:Low-Income Housing Tax Credit)와 같은 방법을 통해 민간임대주택공급을 늘릴 수 있는 방안도 있다.

도시개발법에 의한 주택개발사업에 국민임대 의무조항 신설 및 용적률 인센티브제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 도시개발법에 의한 도시개발사업의 경우에도 국민임대주택 의무비율을 마련함과 동시에 민간주택개발에 동기를 유발시키는 차원에서 용적률 인센티브와 같은 탄력적인 방법을 활용토록 해야 할 것이다.

3) 전월세 시장 안정화(이차 보전 등)

제2종 국민주택기금 채권을 통한 전세 지원 자금의 확보를 고려해 볼 수 있다. 채권입찰제를 적용하는 중대형 주택 분양시 구입해야 하는 제2종 국민주택기금채권 발행을 통해 확보된 자금을 서민층의 전세금 대출로 활용하는데, 시중금리보다 낮은 금리로 대출하되, 이자 차이 만큼은 제2종 국민주택기금 채권에서 확보된 자금으로 보전할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

(참조)

주요국의 서민주거지원 정책 현황

- 대다수 서구국가들은 '50 ~ '60년대에는 주택 공급자 지원정책을 추진하였으나 '70년대 이후에는 수요자 지원으로 전환
 - o 영국의 주택수당(housing benefits), 독일과 네델란드의 주택수당(housing allowances), 미국의 바우처제도(housing vouchers) 등

<미국>

- 저소득층을 위한 주택건설 이외에 직접 보조금(주택 쿠폰)을 지급하고 자신의 주택을 스스로 선택할 수 있도록 운영
 - o 주택 쿠폰 프로그램은 임대증서(rent certificates)와 주택바우처(housing voucher)로 구분하여 운영하는데, 연방정부는 주택소유주들에게 연간 지급금액을 지불하는 장기계약을 체결
 - * 이 계약하에서 소유주는 보조대상가구들이 거주하는 모든 주택에 대해 공정시장 임대료를 보장받게 됨
- 민간소유주택에 대한 임대료 지불시 도움이 되는 임대증서(쿠폰)를 발급 ('97년 기준으로 약 92만가구에게 교부)
 - * 수혜대상가구는 주택임대시 소득의 30%만큼은 스스로 지불하고, 실제임대료와 가구의 지불액간의 차액에 해당하는 임대료증서를 발급
 - * 임대료증서(보조금) 산식 : 보조금 = 실제임대료 - $0.3 \times$ 소득
- 주택바우처는 특정 대도시지역내의 어디에서나 사용이 가능하다는 점에서 임대증서와 다름 ('97년 기준으로 약 40만가구에게 교부)
 - * 임대보증서(액면가격) 산식 : 액면가격 = 공정시장임대료 - $0.3 \times$ 소득

<네델란드>

- '97년 7월 임대보조금지원법(Dutch Rent Subsidy Act) 시행으로 저소득층에 대한 임대료 보조를 추진
 - o 가구를 1인가구, 2인가구, 다수인가구로 구분하고 임대료 상한(502.3굴덴, '99,7월기준) 보다 높은 주택에서 거주하는자는 보조금 수혜를 중단하고, 일정 수준의 임대료 한도내에서는 100%까지 보조
 - o 1~2인가구는 임대료의 75%수준(396.6굴덴)까지, 다수가구는 425.2굴덴까지 임대보조금 지급
- '98년이후 100만 가구 이상이 이 프로그램의 혜택을 받고 있으며, 연간 보조금으로 총 11억굴덴을 나눠 지급받고 있음

〈표 Ⅲ-24〉 차기정부의 과제 종합

구분	개선방안	구체적 내용
국민주거의 질적수준 향상	택지공급 활성화 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 공공택지 공급부문 <ul style="list-style-type: none"> o 기존의 독과점식 공공택지 공급시장을 경쟁시장으로 전환 (경쟁입찰방식 채택, 민간도 택지개발 사업제안 가능토록) - 용적률 규제부문 <ul style="list-style-type: none"> o 입지특성 및 주택건설의 유형을 종합적으로 고려하여 개발 밀도의 탄력적 적용
	도시재생 및 재정비	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생정책의 목표설정과 조직 정비 <ul style="list-style-type: none"> o 지역경제의 활성화차원까지 확대 o 국무총리 산하 재정비사업에 대한 별도 총괄조직 설치 o 사업집행기구로서의 전담조직 설립
	개발이익환수 완화와 공공지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 재정비사업에서의 개발이익환수는 완화, 각종 기반시설 확충을 위한 정부의 직접적인 시설투자 강화
	민간자본의 적극적 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 사업지구 단위의 통합개발계획 수립과 방침의 일관성 유지 - 토지이용규제의 계획적 관리 - 용도전환 토지에 민간제안제도 활용(개발권 양도제 정비) - 도시재정비사업에 공공-민간 공동사업 시행방식의 도입 - 사업대행자⁵⁰⁾ 방식을 재정비 촉진사업에서 활용
	신도시 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 신도시 : 고급 민간 주택단지 개발허용(분양가상한제 적용 배제), 공공-민간 합동방식의 확대 - 혁신도시 : i)민간참여의 가능 및 정도에 따라 투자를 위한 공공지원 확대, ii)기존 시가지 정비사업과 연계, iii)민간참여 방식의 다양화(민간-공공 합동 PF, BTL-BTO, 사업대행자방식)
시장기능의 활성화	주택공급제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 주택공급정책의 이원화(소득분위별), 중상위 계층에 대한 주택 공급규제 폐지, 무주택자에 대한 주택공급을 재고주택시장으로 확대 - 공공분양주택 공급을 통한 중서민층의 자가보유 확대 - 주택공급기준 설정권한의 지자체 위임(지자체 차원, 특수목적 개발사업지 등)
	부동산세제 및 부담금 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 보유세 <ul style="list-style-type: none"> o 1세대 1주택자로서 일정 소득 이하 노령자는 종부세 감면 o 고가주택 보유 고령자에 대한 합리적 평가를 통한 과세이연 제도 도입 - 양도소득세

서민주거 안정		<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득세법상 고가주택 기준을 실거래가격 9억원 이상 상향 ○ 1세대 1주택 장기보유자 특별공제율의 기간별 세분화 및 공제율 상향
	주택대출 규제 합리화	<ul style="list-style-type: none"> - LTV(담보가치인정비율), DTI(총부채상환비율), HAI(주택구입능력지수) 등을 종합적으로 고려하여 금융대책 수립 - 장기고정금리 주택담보대출에 대한 세제혜택 확대 - MBS(주택담보부증권) 시장의 활성화로 대출여력 확대
	임차료 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국민기초생활보급자, 차상위계층, 최저주거기준 이하 주거빈곤층에 대한 임차료지원(쿠폰) 또는 주택바우처제도 도입
	주택임대사업자 양성화 및 정부지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 음성적인 민간 임대주택 시장 양성화 - 주택임대 사업자의 기준 완화 및 세제혜택 강화(미국의 임대주택사업자 세액공제제도(Low-Income Housing Tax Credit) 도입 - 도시개발법상의 주택개발사업에 국민임대 의무조항 신설 및 용적률 인센티브제 도입
	전월세 시장 안정	<ul style="list-style-type: none"> - 제2종 국민주택기금 채권을 통한 전세자금 지원 자금 확보

50) 도정법 제9조 (사업대행자의 지정 등) ①시장·군수는 조합 또는 토지등소유자가 시행하는 정비사업을 당해 조합 또는 토지등소유자가 계속 추진하기 어려워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 때에는 당해 조합 또는 토지등소유자를 대신하여 직접 정비사업을 시행하거나 지정개발자 또는 주택공사 등으로 하여금 당해 조합 또는 토지등소유자를 대신하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

제4장

결론

참여정부는 여러 경제정책 가운데 부동산정책을 가장 우선순위에 두고 추진해왔다. 부동산시장의 안정을 위하여 10차례 이상 발표된 부동산대책은 부동산과 관련한 거의 모든 분야를 망라하고 있으며, 주로 규제강화를 근간으로 하고 있다. 이와 같은 부동산대책의 시행과 그 효과에 대하여 참여정부는 여러 차례 만족감을 표시하고 그 성과를 널리 홍보하여 왔다. 그러나 경제·부동산전문가나 부동산시장의 반응은 부동산규제 강화를 최대 실책으로 보고 있을 정도로 참여정부 스스로의 평가와는 상당한 거리감을 보이고 있다. 참여정부의 출범과 함께 부동산시장의 바람직한 변화에 대한 기대감이 상당히 컸었기에 일반 국민들이 피부로 느끼는 실망감도 전문가들과 평가와 큰 차이가 있는 것 같지는 않다.

이처럼 참여정부 5년이 마무리되고 있는 시점에서 지금까지의 부동산정책에 대한 평가는 굳이 전문가들의 시선이 아니더라도 일반 국민의 입과 눈을 통해서 충분히 확인할 수 있다. 부동산시장과 정책에 대하여 관심을 가지고 있는 국민이나 전문가 대부분도 규제 중심의 부동산정책만으로 부동산시장의 안정을 지속적으로 달성할 수 있으리라 기대하지는 않는다. 또한 실질적이고 지속적인 부동산시장의 안정은 국내 경제발전의 토대로서도 그 중요성이 크다. 따라서 차기정부도 국내 경기회복 및 안정적 발전을 이룩하기 위해서 실질적인 부동산시장의 안정과 거래활성화에 비중을 두지 않을 수 없을 것이다. 다만 참여정부의 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 정책주체로서 시장기능의 회복과 장기적인 안목에서 세부적인 정책방안들을 단계적으로 추진해 나간다는 마음가짐이 필요할 것으로 보인다. 정부의 인위적인 부동산시장 개입은 결코 부동산문제를 효과적으로 해결해주는 수단이 될 수 없다. 정부의 진정한 역할은 부동산시장에서 시장 기능만으로 한계가 있는 영역 즉, 무주택자나 저소득층과 같은 서민들의 주거문제에 보다 적극적인 관심을 가지고 지원하며 추진해나가는 데 국한하는 것이 바람직하다.

부동산시장은 단순한 경제적 가치만을 추구하는 영역으로 볼 수는 없지만 그렇다고 해서 정부 주도에 이끌려지는 공공부문의 특화된 영역만도 아니다. 부동산시장은 어쩌면 하나의 유기체처럼 정부와 국민과 함께 상호 영향을 주고받으면서 성장하고 변화하는 존

재라고 불려도 지나침이 없을 것이다. 이러한 특성을 감안하여 차기정부는 향후 국민주거의 질적 수준 향상을 위해 저렴하고 양질의 택지공급을 지속적으로 추진함으로써 분양가격의 실질적인 인하를 유도하고, 신도시를 포함한 도시재생 및 재정비사업을 추진하여 쾌적한 주거환경이 형성될 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해야 할 것이다. 이에 못지않게 시장기능의 회복을 위한 각종 제도도 중요한 비중을 갖고 새로이 정비할 필요가 있다. 부동산시장 및 주거문화의 변화를 충분히 반영하지 못하고 있는 주택공급제도도 전면적인 손질이 요구되고 있다. 내집 마련을 위한 금융지원과 세제혜택을 통하여 거의 고사상태에 있는 거래심리도 회복시켜야만 지방 부동산시장의 붕괴도 방지할 수 있다. 부동산시장의 가격안정은 규제 위주에서 수요가 있는 곳에 충분한 공급을 통한 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 이처럼 시장의 본래적 기능을 되살릴 수 있도록 하기 위해서는 불필요하고 과도한 규제의 개선이 따라야 하는 것은 물론이다. 이와 함께 소외 계층의 주거문제도 소홀히 하지 않도록 임대주택의 안정적 공급과 전월세 시장의 안정을 위한 제도적 개선에도 역점을 두어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회 재정경제위원회, 『종합부동산세법 일부개정법률안 검토보고서(김종률의원 발의 : 2725호)』, 2005.11
- 대한민국 정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』, 건설교통부, 『국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서』, 2005
- 문화일보, 『부동산·대기업정책 낙제점(서강대 시장경제연구소 참여정부 시장친화도 평가)』, 2007.1.17
- 민법식 외 4인, 『주거지역 개발밀도 설정방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2004
- 바른사회시민회의, 『참여정부 부동산 정책 의 문제점과 향후 개선방향』, 제51회 정책토론회 자료』 2004.9.
- 바른사회시민회의, 『참여정부 부동산 정책 제대로 가고있나?』, 제2회 정책간담회 자료, 2006.6.
- 서울경제신문, 『최대 실책은 부동산규제 강화(경제전문가 설문조사)』, 2007.8.1.
- 오재학·민법식, 『대도시 공간구조 및 토지이용 효율화 방안』, 『도시용지 공급체계 개선 방안에 관한 Workshop』, 국토연구원, 2004.6.
- 윤경준 외3인, 『벤치마킹을 통한 공공부문 생산성 향상방안』, 경기개발연구원, 2004
- 윤주현외, 『국토정책 변화에 따른 주택시장 전망 및 대책』, 국토연구원, 2000
- 이종규, 『민관경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 2003
- 이창원, 『노무현 경제정책 3년 6개월-부동산 정책(경제특집)』, 월간조선 2006년 10월호
- 장성수 외, 『개발법제 변화가 주택산업에 미치는 영향』, 주택산업연구원, 2003
- 재정경제부 보도자료('04.2.23), 『제4차 국토종합계획』, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서(건교부) 등 참조
- 제4차 국토종합계획, 채미옥, 『가용 토지공급의 원활화』, 월간 국토, 국토연구원, 통권 271호, 2004. 5
- 조영무, 『부동산세금 얼마나 늘어나나』, LG주간경제, LG경제연구원, 2005.10.
- 한국토지공사, 『택지백서』, 2004

○ 저자소개

두성규(skdoo@cerik.re.kr)

경북대학교 법학과 졸업(학사)
경북대학교 대학원 법학과 졸업(석, 박사)
현, 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

「임대보증금 보증의무제도의 문제점과 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2007
「건축물분양제도의 합리적 구축을 위한 정책제안」, 한국건설산업연구원, 2007
「건축물 분양보증제도의 합리화 방안 연구」, 한국건설산업연구원, 2006
「2005년 주택·부동산 관련 법령의 동향과 전망」, 한국건설산업연구원, 2005 외 다수

김현아(hakim@cerik.re.kr)

경원대학교 대학원 도시계획학 박사(도시개발 전공)
건교부 중앙건설기술심의위원회 심의위원
서울시 건설기술심의위원회 심의위원
건교부 주택정책과, 재경부 정책총괄과 자체업무평가위원
건교부 기업도시 실무지원위원회 위원
재경부 부동산 가격안정심의위원회 심의위원
현, 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

「부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향」(2005)
「주택공급체계의 국내외 비교분석」(2004) 외 다수

박용석(yspark@cerik.re.kr)

단국대학교 대학원 경제학과(경제학박사)
한국유통연구소 선임연구원
국무조정실 규제개혁기획단 전문위원
현, 한국건설산업연구원 연구위원