

# 새 정부의 주택·부동산정책에 대한 제언

한국건설산업연구원 연구위원 두 성 규

## I. 서론

## II. 분야별 정책과제

1. 부동산시장 안정을 위한 기초환경의 조성
2. 시장기능의 회복과 거래활성화
3. 서민주거의 안정을 위한 정책적 지원

## III. 결론

## <차 례>

I. 서론 .....	1
II. 분야별 정책과제 .....	3
1. 부동산시장 안정을 위한 기초환경의 조성 .....	3
(1) 택지공급 활성화 .....	3
(2) 기부채납 등 사실상의 강제적 원가부담 제거 .....	7
(3) 도시재생 및 재정비촉진 .....	10
(4) 주택재건축의 중복규제 완화 .....	12
2. 시장기능의 회복과 거래활성화 .....	15
(1) 시장환경 변화를 반영한 주택공급제도 .....	15
(2) 보유세의 감면추진 및 양도소득세의 현실화 .....	18
(3) 주택대출관련 금융규제의 합리화 .....	20
3. 서민주거의 안정을 위한 정책적 지원 .....	23
(1) 서민주거지원 및 보조 현황 .....	23
(2) 소득계층별 맞춤형 정책부재와 임대주택정책의 비현실성 .....	24
(3) 임차료 지원 및 임대시장의 활성화 .....	26
III. 결론 .....	27

## I. 서론

현재 국내 부동산시장은 참여정부의 집권동안 실시된 광범위한 부동산거래의 규제와 전반적인 부동산세제의 강화, 그리고 LTV(담보가치비율 : Loan to Value), DTI(소득부채비율 : Debt to Income)를 통한 대출규제로 거래심리가 냉각되는 등 빈사(瀕死)상태에 놓여 있다. 특히 지방에서는 공급과잉상태로 접어들었지만 수도권과 큰 차이가 없는 각종 규제의 시행과 지방경제의 침체로 거래심리 냉각에 따른 신규 분양주택의 미분양 급증과 입주 지연 등이 초래되어 주택시장의 붕괴와 다름없을 지경이다. 2007년에 신일이나 세종 등 지방 건설업체의 연쇄부도사태는 최근 주택·부동산시장의 심각성을 단적으로 잘 나타내주고 있다. 또한 미국의 서브프라임 모기지 사태로 인한 부동산시장 및 금융시장의 불안요인이 아직도 완전히 해소되지 않고 있어 향후 국내 경제 및 부동산시장에 상당한 부담으로 작용할 소지가 적지 않다.

부동산시장의 안정은 국내 경제의 안정과 성장의 기틀을 마련하는 데 있어 중요한 버팀목이다. 이에 따라 참여정부도 이전의 정부와 마찬가지로 부동산시장의 안정을 중요한 정책적 목표 중의 하나로 설정하고 역량을 총집결시킬 정도로 강한 관심을 보였다. 하지만, 2003년 이후 5년 동안 12차례 이상 쏟아낸 부동산대책은 분양원가공개나 분양가상한제 등 시장경제원리를 철저히 외면한 규제강화와 조세를 가지고 투기적 수요를 억누르는 데만 전력을 기울이다보니 결과적으로 대다수 국민들로부터 외면을 받는 결과를 초래하게 되었다. 물론 참여정부의 정책 가운데 부동산거래의 투명화와 실거래정착 등 긍정적인 측면도 없지 않다. 그러나 부동산시장의 안정을 목표로 한 정부의 과도한 시장개입은 규제편의주로 인해 부동산시장의 자율적 조절기능을 완전히 상실시키고, 정책의 향방에 시장이 종속할 수밖에 없는 구조로 변질시켰다는 비판에서 자유롭지 못한 상태이다. 또한 부동산시장의 문제를 경제논리가 아닌 사회적·정치적 이데올로기와 연결 지으면서 바람직한 해법 찾기를 더욱 어렵게 만들었다는 점도 간과할 수 없다. 이런 점들이 모여 결국 참여정부하의 부동산정책은 그 시행과정에서 당초 정책적 의도와 달리 부동산가격의 양등을 비롯하여 실수요자의 거래심리마저 위축시키는 부작용을 낳게 된 것이다. 이러한 문제점에 대한 국민과 부동산시장의 반발은 제17대 대통령선거에 고스란히 반영되었다고 해도 무리는 아닐 것이다.

이제 곧 출범할 이명박 당선자의 실용정부는 이미 대선공약에서 ‘시장자유와 규제 철폐’를 근간으로 하는 ‘친시장정책’을 표방한 바 있어, 부동산정책의 기조에도 새로운 변화가 있을 것임을 예고하고 있다. 참여정부의 부동산정책 가운데 새로운 정책기조를 반영하여 손질이 필요한 부분은 사실상 참여정부 시절의 정책 대부분이라고 해도 과언이 아니다. 하지만, 대통령당선자가 거듭 강조하는 바와 같이 이러한 규제완화의 정책 선회가 결코 투기적 수요의 부활을 허용하겠다는 의미로 받아들여져서는 안된다는 점은 분명하다. 부동산시장에 대폭적인 규제완화를 추진하는 것으로 단순히 비추어진다면 또 다른 혼란이 초래할 것임은 명약관화하기 때문이다. 따라서 부동산정책 가운데 어떤 규제를, 어느 정도로, 어느 시점에서 완화하고, 그 완화에 따른 새로운 시장불안요인이 발생할 위험성은 없는지를 고심하여 부동산시장이 안정궤도에 부드럽게 진입할 수 있는 방안과 로드맵을 체계적으로 마련하는 것은 실용정부의 당면과제가 되지 않을 수 없다. 이를 둘러싼 우리 사회의 각계각층의 의견은 상당히 다양한 편이다. 하지만, 어쨌든 실용정부가 추구해야 할 부동산정책의 새로운 밑그림은 부동산시장의 가격안정을 바탕으로 불필요한 규제의 철폐를 통해 시장기능을 회복토록 하고, 거래를 활성화시켜 대다수의 국민들에게 내 집 마련의 꿈과 주거복지의 수준을 높이는 데 그 의미를 두어야 한다는 것만은 틀림없을 것이다.

부동산정책의 공과는 국민의 기본적 권리인 주거권에 영향을 미치며, 재산권행사는 물론이고 주거생활에 직접적 영향을 줄 뿐만 아니라 국내경제에 미치는 파급효과도 대단히 크다고 할 수 있다. 실제로 부동산정책의 향방에 따라 느끼는 국민의 체감정도는 정부 정책에 대한 신뢰성을 가늠하게 하는 중요한 척도가 될 수 있기에 실용정부의 출범초기에 거는 국민의 기대는 어느 때보다 클 것으로 예상된다. 이에 따라 상당한 의욕을 갖고 출범하게 될 실용정부는 어찌면 출발점에서부터 마치 큰 시험대를 통과해야 하는 것과 같은 부담감을 안을 수도 있을 것이다. 바람직한 부동산정책방향의 선정과 시행과정에서 시행착오를 최소화하는 노련함을 보여야 하기 때문이다. 지난 과거의 경험을 감안할 때, 실용정부의 역할은 국내 경제의 새로운 성장 가능성이 있는 바탕을 구축할 수 있도록 대선과정에서 누누이 언급한 바와 같이 국민의 경제적 부담을 최소화하고 시장경제질서를 회복하는 방향으로 부작용없이 나아가도록 하는 데 있다. 이를 위하여 실용정부가 검토해볼 수 있는 몇 가지 주택·부동산관련 정책 대안을 정리해본다.

## II. 분야별 정책 과제

국내 부동산시장은 참여정부시절 부동산시장 규제지속에 대한 반감으로 실용정부에 대한 규제완화의 기대감이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그만큼 실용정부의 정책추진은 부담을 안고 출발할 수밖에 없는 실정이다. 그렇지만 역대 정부의 시행착오를 참고해볼 때 부동산시장에 활기와 가격안정을 동시에 가져올 수 있는 획기적인 대안을 모색한다는 것이 결코 쉬운 작업은 아니다. 그러나 국민에게 주거부문의 새로운 희망을 안겨줄 수 있도록 합리적인 원칙을 세우고 그에 따른 세부적 방안들을 하나씩 살펴나갈 수 있게 분야별로 몇 가지 정책방안은 제시해본다.

### 1. 부동산시장 안정을 위한 기초환경의 조성

#### (1) 택지공급 활성화

##### 1) 국내 택지공급 현황

우리나라의 2020년경 도시용지 규모는 전국토의 9.3%인 총 9,220km<sup>2</sup>에 이를 것으로 추정되고 있는 바, 이는 2020년까지 필요한 도시적 용지를 확보하기 위해서는 전국토의 3.3%인 총 3,254km<sup>2</sup> 규모의 신규 도시적 용지의 공급이 필요한 상태이다<sup>1)</sup>. 즉, 매년 203km<sup>2</sup>(6천1백만평)의 규모의 도시용지를 지속적으로 공급해야지만 수요를 충족시킬 수 있는 것으로 보이는데, 현재의 가용 토지 공급 추세로는 매년 75km<sup>2</sup>(22백만 평, 여의도 면적(2.9km<sup>2</sup>)의 25배)의 토지가 부족할 것으로 예상된다.

〈표 II-1〉 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 <sup>2</sup> (6.0%)	9,220km <sup>2</sup> (9.3%)	3,254km <sup>2</sup> (3.3%)	128km <sup>2</sup> /년	203km <sup>2</sup> /년	75km <sup>2</sup> /년

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

1) 제4차 국토종합계획에서는 2000년(5,372km<sup>2</sup>)을 기준으로 2020년까지 필요한 도시용지 규모(9,220km<sup>2</sup>)를 추정하여 총 3,848km<sup>2</sup>의 도시용지의 공급이 필요할 것으로 보고 있는데, 세부적으로 2020년까지 추가로 필요한 도시용지 규모는 공공용지 2,016km<sup>2</sup>(52.3%)로 가장 많고, 주거용지 1,378km<sup>2</sup>(35.8%), 상업용지 276km<sup>2</sup>(7.1%), 공업용지 178km<sup>2</sup>(4.6%) 등의 순서임.

국토의 선계획 및 후개발 전환, 준농림지 폐지, 재건축 요건 강화, 기성시가지의 나대지 고갈 등으로 민간의 택지개발은 상당히 위축된 상황이며, 공공의 경우 토지공사와 주택공사의 공공택지 공급규모는 전체의 78.5% 수준에 이르고 있다. 특히 택지 공급은 주로 토지공사 등의 공기업에 의한 대단위 신규택지 또는 신도시 개발 위주로 진행되어 오고 있다.

〈표 II-2〉 택지공급 및 재개발실적 비교

(단위 : 천㎡, %)

구분	'81~'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	누계
택지공급실적(A)	489,178	28,023	29,437	24,367	41,536	40,384	46,357	699,282
재개발시행면적(B)	18,504	471	137	615	670	912	3,411	24,719
B/A×100	3.8	1.7	0.5	2.5	1.6	2.3	7.4	3.5

자료 : 건설교통부

## 2) 현행 택지공급제도의 문제점

### 가. 공공택지 공급의 과점화

현재의 공공택지 공급시장은 토지공사와 주택공사 그리고 지자체에 의해 이루어지는 사실상의 과점 시장으로 볼 수 있다. 가격 수준은 과점기업에 의해 결정되기 때문에 가격하락 요인이 있어도 가격을 내리지 않거나 반대로 가격인상 요인이 발생할 경우 즉시 가격을 인상하려는 유인이 큰 특성을 갖고 있는데, 최근 25.7평 이상의 공공택지가격이 지속적으로 상승함에 따라 토지공사, 주택공사 등 공기업의 개발이익이 큰 폭으로 상승한 것이 대표적 예라고 할 수 있다.

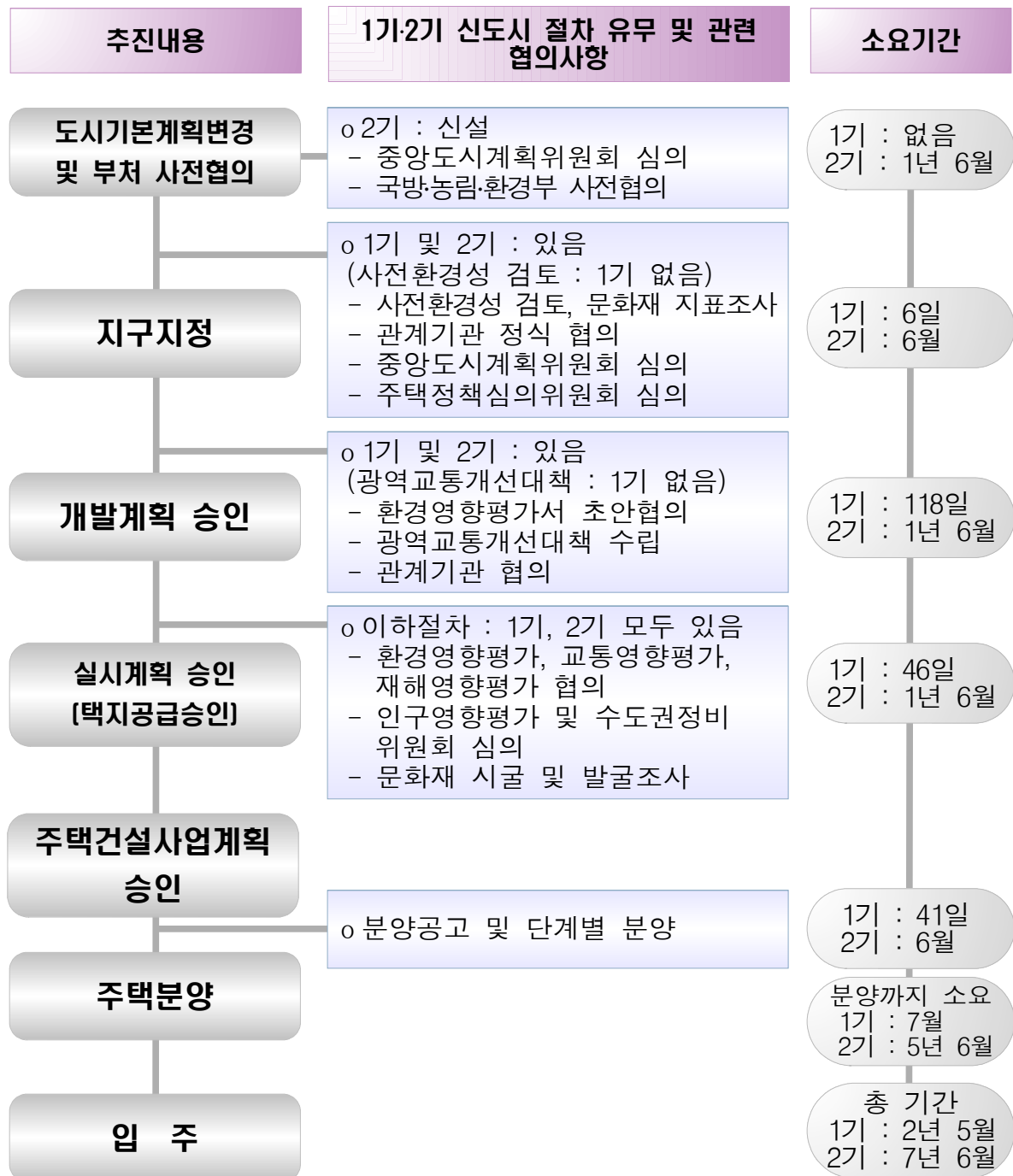
### 나. 사업절차의 비효율성

각종 개발사업은 사업기간의 장단에 따라 사업성 여부가 결정되는 경우가 적지 않다. 특히 택지개발사업의 경우 사업기간은 토지보상과정에서의 원소유자와의 협의를 비롯하여 교통영향평거나 사전환경성평가 등 각종 사업단계별 위원회의 심의절차의 진행상황에 의존하는 측면이 크다. 이러한 절차의 필요성은 인정하지만 절차의 지연이나 중복 등의 비효율적 요소가 적지 않아 i)사업기간의 장기화에 따른 적기 공급이 곤란해지거나, ii)사업기간에 비례한 금융비용이나 사업비의 증가로 분양가격의 상승요인으로 작용하고 있다. 나아가 정부의 부동산정책의 적시 시행의 효과를 반감시켜 부동산시장

안정화에도 역행하는 등의 문제점이 적지 않은 실정이다.

### 택지개발사업 추진 절차 [현황]

\* 1기 신도시 : 분당 시범단지 기준, 2기 신도시 : 현재 제도기준



#### 다. 용적률 규제 부문

용적률의 변화에 따라 주택공급량에는 많은 차이가 날 수 밖에 없다. 서울 시내 재건축 사업으로 1991~2002년 6월까지 88,238세대를 공급하였는데, 용적률 400%시기(1991~1998)에는 주택증가율이 2.11배, 300%시대에는 1.73배였으나, 250%로 강화되면서 증가율이 1.22배 증가에 그치는 것을 보면 용적률의 강화와 주택공급량 사이에 반비례의 인과관계가 있음을 알 수 있다. 따라서 2006년에 서울시는 2종 일반주거지역내 아파트 용적률을 210%로 제한함에 따라 주택 공급 수는 더욱 축소될 것으로 예상되고 있다. 참여정부의 경우 주로 주택공급수단을 신도시개발방식에 역점을 두어왔는데, 신도시 위주의 택지공급은 기성시가지 및 내부시가지의 노후화로 이어져 도시의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 적지 않다. 현재 도심 또는 도시와 접근성이 높은 지역에 대한 주거선호가 증가하는데 비해 가용 토지는 매우 부족한 실정이며, 용적률 제한 등으로 인해 도심지의 토지이용상황은 상당히 비효율성을 면치 못하고 있다.

### 3) 개선 방안

#### 가. 공공택지 공급부문

택지공급 촉진을 위해 기존의 과점(독점)적 공공택지 공급시장을 경쟁시장으로 전환하는 방안의 검토가 필요하다. 경쟁시장으로의 전환은 우선 민·관간의 경쟁을 촉진하기 위해 택지예정지구 고시 후 사업시행자를 경쟁 입찰 방법에 의해 선정하되, 택지 최저가 공급업체를 사업시행자로 지정하여야 한다. 민간사업자도 택지개발 사업을 제안할 수 있도록 관련 제도의 개선이 필요하다.

#### 나. 사업절차의 간소화

택지개발을 비롯하여 각종 개발사업의 절차를 최대한 간소화할 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있다. 앞서 택지개발사업 추진절차도에서도 알 수 있듯이 신도시개발사업의 경우에도 1기와 2기 신도시사업의 경우를 비교해 볼 때 약 3배에 가까운 소요기간의 증가되었다. 따라서 이러한 절차와 사업진행과정을 현장의 실정을 바탕으로 점검하여 중복되거나 유사한 절차는 통폐합하고, 가장 많은 기간이 소요되는 도시기본계획변경이나 개발계획의 승



인절차에서 부처간 또는 관계기간 협의과정도 기간을 현재보다 50% 이상 단축할 수 있도록 시스템화할 필요가 있다. 적시에 저렴한 주택공급이 가능할 수 있도록 사업절차에 있어 군살 제거는 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

#### 다. 용적률 규제 부문

시가지내에서는 입지특성 및 주택건설의 유형 등을 종합적으로 고려하여 개발밀도의 탄력적인 적용방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 서울, 광역시 등은 대도시 내부 시가지 역세권 지역을 국민주택 규모 이하 주택을 중심으로 개발하되 개발밀도를 상향조정하도록 하고, 기타 지방 중소도시의 경우는 개발밀도를 상향조정하면서 기성시가지의 재정비를 통해 지역발전과 도심활력을 증진시키는 것이 함께 병행되어야 할 것이다.

### (2) 기부채납 등 사실상의 강제적 원가부담 제거

#### 1) 현황

도로, 공원, 철도, 항만, 학교, 상·하수도 시설 등 기반시설의 설치 의무는 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 현실적으로는 국가 재정의 부족으로 주택사업 등에 따르는 모든 기반시설의 설치 수요를 충당할 수 없는 실정이며, 원인자(原因者) 부담 또는 수익자(受益者) 부담의 원칙에 입각하여 주택건설사업자에게 기반 시설의 설치 또는 그 비용을 충당하기 위한 일정한 부담을 부과하고 있는 실정이다. 주택사업 등의 추진과 관련한 사업자가 부담하는 기반시설 설치 부담은 크게 사업 승인(인가)의 조건으로 사업자가 직접 설치 또는 용지를 확보하여 무상 귀속시키는 경우와 기반시설부담금 등 부담금의 형태로 비용을 부담하는 경우가 있다.

국민고충처리위원회와 건설산업연구원의 기부채납 실태파악 조사(2007.9.20~10.10일)결과에 따르면 2004년 1월 1일부터 현재까지의 주택건설사업계획의 승인을 위해 승인권자로부터 기부채납을 요구받은 주요 시설로는 도로, 공원(어린이 공원 포함), 공공공지, 녹지, 학교의 순서로 나타났다. 도로에 대한 기부채납 요구가 전체의 57%, 공원에 대한 요구가 19%에 달해 주택계획사업 승인의 조건으로 지자체가 기부채납을 요구하는 대상 시설은 도로와 공원이 약 80%정도를 차지하는 것으로 조사되었다. 또한 2004년부터 현재까지 기부채납 요구 비용은 총사업비의 6.1%로 조사되어 그 비중이 비교적 높게 나타

났다. 이러한 결과는 주택사업계획 승인의 조건으로 부과된 사업자의 기부채납 비용 부담이 분양가격 상승에 많은 영향을 미치고 있음을 반증하고 있으므로 기부채납 부분을 적절한 수준으로 축소할 경우 분양가격 인하 효과가 발생하게 된다는 의미로 해석할 수 있을 것이다.

〈표 II-3〉 사업자의 기부채납 비용 부담 실태

구분	평균총사업비(억원)	기부채납비용(억원)	비율(%)
2004	1233.0	80.7	6.3
2005	2213.2	141.2	4.8
2006	2316.0	132.4	4.2
2007	2657.0	236.0	8.3
총평균	2094.5	150.1	6.1

## 2) 문제점

사업승인의 조건으로 승인권자가 사업자에게 기부채납을 요구하여 관리청에 무상 귀속시키는 경우 사업자 부담의 증가, 사업승인 기간의 장기화, 사업 추진이 중단되는 등의 부작용이 발생하고 있어 과도한 기부채납 요구가 주택사업 추진에 장애요인이 되고 있다. 첫째, 학교시설 설치에 대한 지자체 등의 무리한 요구가 문제이다. 2007년 3월 교육인적자원부는 ‘개발사업 지구 내 학교신설 협의 지침’을 마련 사업승인의 조건으로 법률에서 정한 학교용지의 확보 외에 학교신설 및 증축을 부담하게 요구하고 이에 응하지 않을 경우 사업 승인의 부동의 의견을 제시한 바 있어 심각한 문제로 떠오르고 있다. 개발사업의 추진으로 인해 사업자에게 요구되는 기반시설 설치비용 부담은 형식적으로는 사업자가 부담하지만 실제로 분양원가에 전가되어 분양가상승의 요인이 될 수 있다는 점에서 개선이 필요한 실정이다. 둘째 관련 법령이 미비한 상태라는 점이다. 주택사업자의 사업계획승인과 관련하여 공기관이 요구할 수 있는 기부채납 요청 행위는 「주택법」에서 당해 사업과 직접적으로 관련이 없는 용지 또는 시설의 기부채납을 사업계획에 포함할 것을 요구하지 못하도록 규정하고 있으나 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 없어 과도한 기부채납요구는 근절되지 않고 있다. 셋째 지방자치단체로서도 기반시설설치 자원확보에 어려움을 겪고 있어 근본적 해결책이 없다는 현실이다. 기반시설부담금과 같이 기반시설의 설치 재원으로 활용할 수 있는 특별재정 수입의 경우 기초 지자체에서 징수하여 배분되는 과정에서

국가균형발전예산과 광역자치단체에 각 30% 배분되고, 기초 지자체에 배분되는 부담금은 40%에 불과하다. 그러다보니 부담금의 기본원칙인 수익자부담의 원칙을 훼손하는 결과로 이어져 실제로는 부담금이 지자체의 기반시설 설치에 큰 도움을 주지 못하고 있다. 넷째, 무상귀속 부분의 원가인정 여부에 관한 명확한 규정이 없다. 2007년 8월 경기도 용인지역에 새롭게 공급되는 아파트의 분양가에서 기반시설 설치비가 과도하여 분양가 상승의 주요 원인으로 지적된 바가 있는데, 현재 분양원가 산정의 기준이 되는 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 등에 사업자 기반시설 설치 비용을 원가로 인정하는 명확한 규정은 없다.

〈표 II-4〉 용인지역 아파트 분양가와 기반시설설치비(3.3㎡ 기준)

	분양가	기반시설비	분양가/기반시설비
S아파트	1790만원	560만원	31.2%
H아파트	1549만원	330만원	21.3%
G아파트	1468만원	308만원	20.9%

자료 : 한국경제신문, 2007. 8. 19일자(인터넷 판) 참조(S, G 아파트는 분양승인 신청가격).

### 3) 개선방안

첫째, 분양가상한제 하에서 주택건설사업자의 일방적 부담귀속이 되지 않도록 ‘공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙’에 사업계획승인권자의 기부채납 요구로 주택건설사업자가 설치하여 무상귀속시키는 시설설치비용을 분양원가로 인정하도록 관련 규정을 명확하게 하여야 한다. 둘째, 단기적으로는 건설교통부의 지도·감독을 강화하고, 중장기적으로는 주택사업계획 승인 시 승인권자가 사업자에게 요구하는 기부채납의 적정성을 평가할 수 있는 가칭‘공공성 평가제’(또는 기부채납 합리적 수준 평가제)를 제도화하는 방안의 추진이 필요하다. ‘공공성 평가제’의 주요 내용은 승인권자의 기부채납 요구 기준과 범위, 그리고 공공성을 벗어난 기부채납 요구 시의 처리 방법 등이 포함되어야 할 것이다. 셋째, 현재 기반시설부담금의 배분비율을 국가 30%, 기초자치단체 70%로 바꾸어 기반시설부담금의 취지와 기초자치단체의 기반시설 설치 예산의 확보의 실효성을 제고하여야 한다.

### (3) 도시재생 및 재정비 촉진

#### 1) 현황

현재 우리나라의 도시 재생 및 재정비 사업은 기존 「도시및주거환경정비법」과 재정비촉진지구 지정시 각종 건축규제 완화 및 특례(용도지역 상향 조정, 용적률 및 층수규제, 소형의무비율 완화, 기타 세제감면 및 학교설치·부지 장기임대 등)와 지원<sup>2)</sup>을 하고 있는 「도시재정비촉진에관한특별법」에 의한 재정비 촉진사업으로 구분되어 있다. '07.6월 현재 전국 총 35곳이 재정비촉진지구로 지정되어 사업을 추진 중에 있으며, 이 중 서울시 뉴타운지구가 21개 지구('06.12일자로 재정비촉진지구로 의제), 기타 지자체에서 14곳을 지정한 상태이다.

#### 2) 문제점

##### 가. 지나친 공공주도의 형식

도시재정비촉진사업은 공공이 사업주체가 될 경우에 한해 많은 인센티브를 제공함으로써 사실상 재정비촉진사업의 실질적 사업주체는 공공위주로 추진될 가능성이 높다. 민간은 재정비 사업에서 지자체자이 기반시설의 확충을 촉진하기 위하여 일단의 기반시설 부지를 대상으로 민간투자사업으로 기반시설을 설치할 수 있도록 하고 있는 경우에만 가능하다. 결국 민간은 도시재정비 사업에서 i) 민간투자사업 형태의 기반시설 확충사업과 ii) 브랜드 인지도를 바탕으로 한 주택건설의 시공부문에 국한될 수밖에 없다.

##### 나. 경직된 규제운용

국내에서는 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.<sup>3)</sup>

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

3) 일본의 도시재생사업은 대대적인 규제완화로 기존의 토지이용 규제를 매우 융통적으로 운용하면서 민간 자본 활용, 도시재생의 효과를 극대화하려는데 정책적 지원이 집중되고 있음. 총리 산하의 「도시재생본부」가 지정하는 “도시재

### 3) 개선방안

#### 가. 도시재정정책의 목표설정과 조직 정비

첫째, 도시재정비 사업의 효율적 사업추진을 위해서 명확한 목표설정과 지원조직 등의 재정비가 요구된다. 둘째, 도시재정비 사업을 총괄하는 전담조직<sup>4)</sup>을 두어, 도시재정비사업에 대한 종합적이고 전폭적인 지원과 관리가 필요하다. 셋째, 증가추세에 있는 개발사업 관련 민원의 증가, 관련 이해단체들 간의 갈등의 문제를 민간사업자가 모두 감당하기는 현실적으로 어려움이 많으므로 사업집행기구로서의 전담조직의 설립이 필요하다. 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.

#### 나. 개발이익환수의 완화와 공공지원 강화

현행 재정비 사업은 개발사업의 공공성 확보를 강조하면서 공공부문의 개입확대와 함께 개발이익의 환수에 대한 규제 사항이 많아 사업 내용의 경직성을 가져올 뿐만 아니라 고밀개발에 따른 각종 기반시설에 대한 자금소요는 증가하는 반면 개발이익의 환수장치가 강력해져 자칫 개발 사업지의 열악한 환경을 조장할 가능성이 많다. 따라서 현행 재정비 사업에서의 개발이익 환수는 다소 완화될 필요가 있으며, 대신 공공성 확보 즉 각종 기반시설의 확충 등을 위해서는 정부의 직접적인 시설투자가 이루어져야 할 것이다.

#### 다. 민간자본의 적극적 활용

첫째, 다양한 개발 사업들이 일체적이고 통일성을 유지하도록 사업지구 단위의 통합개발계획(Master plan)의 수립과 이러한 방침을 일관성 있게 유지하는 일이 필요하다. 둘째, 기존의 토지이용 규제와 관련하여, 도시지역에는

---

생긴급정비지역"으로 지정되면 「민간도시개발추진기구(이하 민도기구)」는 출자, 채무보증, 무이자 융자 등 금융지원을 제공하게 됨. 또한 "도시재정비지역"내 도시계획 특례조치로 「도시재정비특별지구」가 지정되며 이에 대해서는 기존의 용도지역에 기초한 토지이용 규제가 완화됨.

4) 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 사업성장을 거두기 어렵게 됨. 외국의 사례에서 보면 이러한 대규모 개발사업은 공공부문의 개발사업 전담조직이 설립되어 개발사업에 대해 주도적인 역할을 수행하고 있음(일본의 경우, 국무총리실 산하의 「도시재생본부」와 공기업인 「도시재정비기구」가 있음). 따라서 우리나라의 경우에도 재정비 사업을 전담할 수 있는 전담기구의 설립이 필요함.

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 활용과 개발권 양도제(TDR)<sup>5)</sup> 등의 도입이 필요하다. 셋째, 재정비 사업의 다년간 경험에서 축적된 노하우를 활용하고 사업비 분담 및 조달과 관련하여 민간사업자의 지분투자 등을 활용한 공공-민간 공동사업 시행방식의 도입 필요하다. 넷째, 현행 택지개발사업에서 허용하고 있는 사업대행자 방식을 재정비 촉진사업에서 활용될 필요가 있다.

#### (4) 주택재건축의 중복규제 완화

##### 1) 현황

도심지내 신규 주택공급은 택지개발 등이 현실적으로 곤란하기 때문에 도시정비사업에 의한 재개발과 재건축이 주된 수단이라고 할 수 있다. 서울을 비롯한 수도권의 경우 '80년대 건설된 아파트와 '90년대 신도시 아파트 공급 이후 상당한 기간 경과에 따른 노후 아파트 비중 증가로 보수 및 대체 필요성도 높아지고 있는 실정이다. 서울 강남지역 3개구(강남구, 서초구, 송파구)의 경우 최근 10년간('96~'05) 아파트 재고 증가는 1.9만호에 불과하며, 집값상승을 주도한 곳으로 지목된 서울 강남지역의 아파트 공급은 80% 이상 재건축을 통해 이루어졌다는 점에서 재건축의 의존도는 매우 높다고 할 수 있다.

〈표 II-5〉 전국 연도별 재건축 추진현황

(단위 : 호)

년도	2002	2003	2004	2005	2006
재건축(A) (사업계획승인)	43,375	108,260	55,734	62,684	53,579
총APT	412,891	418,511	404,878	468,763	384,692
A/B(%)	10.5	25.9	13.8	13.4	13.9

그러나 현재 재건축사업이 부동산시장의 주된 교란요인으로 지목되면서 각종 규제가 중첩되어 있어 사업성이 크게 제약을 받고 있기 때문에 서울시내의 경우 도시정비사업의 제도변화에 따라 사업추진실적이 상당한 출렁임을 보이고 있다. 과거 3년간(2004년~2006년) 전국 재건축 아파트는 전체 아

5) '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 재원수입이 발생하게 됨. 최근 일본에서는 개발권을 매각하여 일부는 해당 개발 사업에 지분 참여자로 참여하는 경우도 있어 이러한 TDR의 활용은 다양한 개발방식의 수단으로 활용될 수 있을 것임.

파트 건설 물량의 14%를 차지하고 있지만, 서울지역만 두고 본다면 재개발의 경우는 36%에 달하고 있다. 서울지역의 경우 과거 5년간(2002~2006) 사업계획승인 물량 가운데 재건축으로 건설되는 아파트가 전체 아파트 건설물량의 40% 수준에 달할 정도로 그 비중이 큰 편이다.

〈표 II-6〉 서울시 연도별 재건축추진현황 및 비중

(단위 : 호)

년도	2002	2003	2004	2005	2006
재건축(A) (사업계획승인)	18,852	43,589	19,897	8,709	14,744
총APT	51,815	83,611	49,587	44,084	30,351
A/B(%)	36.4	52.1	40.1	19.8	48.6

향후 도심지의 주택 수요는 노후 주택의 본격적 교체 시기인 2010년을 전후하여 멸실 대체수요의 급증이 예상된다. 특히 서울지역의 경우 규제 강화 여파로 2010까지 멸실 수요가 연평균 2만5천호 수준으로 감소한 후, 2011년 이후에 노후주택 증가에 따라 연평균 5만1천호 수준까지 증가할 것으로 예상된다.

〈표 II-7〉 서울 등 주요 지역의 멸실주택 통계

(단위 : 호)

	2006~2010	2011~2015	10년간 합계	재건축을 통한 순증분	공급배수(1.2)로 본 향후 주택공급 증가예상분
서울	125,385	256,681	382,066	76,413	458,479
수도권	248,763	589,950	838,713	167,743	1,006,456
전국	624,352	1,216,899	1,841,251	368,250	2,209,501

\* 권오현·최민수, 한국건설업 미래시장, 한국건설산업연구원, 2006에서 발췌

## 2) 문제점

현재 재건축사업에는 투기수요의 재건축시장 진입을 방지하기 위하여 2006년에 제정한 ‘재건축 초과이익환수에 관한 법률’을 통해 개발이익의 환수장치가 마련되어 있지만, 여전히 기존의 각종 규제들이 그대로 존치되고 있어 제대로 사업추진이 이루어지지 못하고 있다. 또한 과거 조합원의 주된 수익원이라고 할 수 있는 일반분양분의 분양가격도 분양가상한제의 적용을 받도록 되어 있어 재건축사업에 대한 과거와 같은 개발이익의 향수는 어려운 실정이다.

〈표 II-8〉 재건축 관련 규제현황

규제	내용
기반시설부담금	기존 건축연면적을 초과할 경우 기반 시설부담금 부과
학교용지부담금	추가 세대수가 300세대 이상일 경우 학교용지 조성, 일반분양분에 대해서는 학교용지부담금 부과
광역교통시설 부담금	대도시권의 경우 기존 건축연면적을 초과할 경우 광역교통시설부담금 부과
정비계획의 허가조건	허가조건에 의해 기반시설의 기부체납
용적률규제	지구계획에 의해 각 지역 및 지구별로 용적률과 건폐율 규제
소형 주택의무비율	수도권과밀억제권역에 소형주택(85㎡)을 일정규모 이상 건설
재건축 시점 및 안전진단규제	준공 후 20년 이상 경과한 안전진단 통과주택에만 재건축 허가
재건축부담금	재건축 개발이익을 부담금 형태로 최대 50% 까지 누진 부과
임대주택의무건설	과밀억제권역에서 용적률 증가분의 25% 이상을 임대주택으로 건설
조합원 지위양도제한	투기과열지구내 조합설립인가 후 조합원 지위를 양수받더라도 조합원 지위 불인정
입주권 1주택 간주	입주권을 1주택으로 간주하여 양도소득세 등에서 불이익
일반분양분의 후분양	수도권과밀억제권역 중 투기과열지구 내 일반분양분은 공정률 80% 이상일 때 분양 가능
일반분양분의 분양가 상한제	일반분양분의 분양가격은 분양가 상한제의 적용대상에 포함

\* 재건축 정책을 둘러싼 이슈와 쟁점(이용만, 한국주택학회 2007년 추계학술 대회)에서 발취

### 3) 개선방안

첫째, 재건축사업의 현안에 대한 해법은 이미 실용정부가 부동산정책 전반에 대해 천명하고 있는 바와 같이 ‘규제는 풀고, 개발이익은 철저히 환수한다’는 원칙 하에서 현행 각종 규제의 적정성과 필요성을 검토하는 방식으로 접근해야 할 것이다. 이러한 원칙의 분명한 적용을 통해 투기수요의 발생 또는 성급한 기대에 편승한 가격변동을 예방할 수 있기 때문이다. 구체적으로는 재건축사업으로 인한 개발이익의 환수장치를 보다 정교하게 다듬고, 재건축으로 인한 도심지 신규공급 순증분을 증가시킬 수 있도록 용적률을 획기적으로 제고하여야 할 것이다. 또한 소형주택비율과 임대주택건설 비율 등은 조합이 자율적으로 정할 수 있도록 하되, 공익적 차원에서 필요하다고 인정되는 지역이나 단지에 대해서는 인센티브와 연계하도록 방안을 모색할 필요가 있다. 둘째, 재건축대상 주민들의 사업방식 선택 폭을 확대하는 것이다. 주거환경의 개선이 시급하지만 규제나 사업성 등을 둘러싸고 주민간의 의견



통일이 용이하지 않아 사업추진에 애로를 겪고 있는 재건축단지의 경우 민간개발방식과 연계하여 사업방식의 선택 폭을 확대시켜 주는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 민간시행자에 의한 재건축대상 아파트의 ‘일괄 매수 후 개발 및 분양’하는 방안을 제도화하는 것이다.<sup>6)</sup>

〈표 II-9〉 기존 재건축방식과의 비교

	기존 재건축방식	새로운 방식
빠르게 (사업기간 단축)	6~10년	4~6년 (기존보다 2~4년 단축)
많게 (시장원리 적용)	-용적을 제한으로 사실상 1:1재건축으로 인한 순증공급분 극소	-용적을 완화로 중대형 공급증대 -소형주택의무비율 완화로 중대형 공급증대 -새로운 방식에 의한 사업 활성화
싸게 (주택가격 안정)	-조합원부담 경감위해 일반분양분 가격 상승압박	-경쟁입찰을 통한 시행자 선정시 업체브랜드 외에 가격요건 비중이 크기 때문에 건설업체는 최저분양가 공급 제시
쉽게 (개발이익 환수)	-조합(원)에 대한 개발이익 산정 및 징수시 저항, 민원 등 애로	-시행자에게 일괄 환수로 용이 -개발이익 독점화(조합중심 재건축) ⇒ 개발이익 분산(시행자)

## 2. 시장기능의 회복과 거래활성화

### (1) 시장환경변화를 반영한 주택공급제도

#### 1) 현황

현재 우리나라에서 신규 건설주택의 공급은 20호 이상을 건설하는 경우에는 공급방법(배분방식), 공급가격, 공급자 기준, 자격대상 등에 대해 반드시 정부가 정한 기준<sup>7)</sup>에 따르도록 되어 있다.

6) 구체적으로는 다음과 같음. 우선 일반 재건축사업과 유사하게 원활한 사업추진을 위하여 각 동별 구분소유자 및 의결권 각 2/3 이상 동의와 전체 구분소유자 및 의결권의 각 4/5이상 동의로 구역지정을 신청하고 사군구청장이 대상 단지를 가칭 ‘정비촉진구역’으로 지정함. 구역지정이 이루어지게 되면 지정고시일 현재의 소유자에게는 공급되는 주택의 우선분양권을 갖는 자격을 부여함. 이후 경쟁입찰을 통하여 시행자를 선정하고(선정시 경쟁요소로서는 기존주택의 매입가격, 분양주택의 공급가격기반시설 확보수준 등) 선정된 시행자에게는 신속하고 원활한 사업추진을 위해 구분소유권의 2/3 이상을 매입할 경우 잔여분에 대한 수용권을 부여함. 사업성이 확보될 수 있도록 현행 재건축관련 규제는 도시재정비촉진특별법 수준으로 완화토록 함. 또한 우선분양을 원하는 구분소유자에 대해서는 시행자의 환매채권 발행으로 매입비용을 대체할 수 있도록 하고 분양대금에 갈음할 수 있도록 함. 지자체는 시행자의 분양에 따른 사업수익의 중 일정부분을 개발이익 또는 조세로 환수토록 함.

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

## 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 대부분의 신축 주택에 해당된다고 볼 수 있다. 이로 인해 공급방법(배분방식), 공급가격, 공급자 기준, 자격대상 등을 제한받게 되는데, 부동산시장이 호황인 경우에는 사업자 등 공급자 등에 미치는 제한효과가 크지 않으나 경기 침체기에는 매우 치명적인 경영악화 요인이 된다.

### 나. 개인 단위의 주택공급

현행 「주택공급에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 주택의 공급대상은 개인이며 1세대 1주택, 지역거주 우선자 등이므로 개인이 아닌 사업자에 대해서는 공급 규정은 없다. 이처럼 사업자에 대한 규정 부재는 전문임대사업자 부재, 특수목적사업에서의 주택공급, 지역 외 거주자의 주거이동에 많은 제약을 주고 있다.

### 다. 사회·경제 환경변화에 따른 시장 대응의 곤란

이미 전국 주택보급률이 2006년 현재 107.1%에 이르고, 소득수준도 2만불 수준에 이르면서 주택 수요의 특성도 양적 개념에서 질적 개념으로 변화되고 있다. 그러나 우리나라의 주택공급제도는 대부분 첫주택구매자와 무주택자에게 우선권을 부여하고 있으며, 청약가점제를 통해, 유주택자의 주택청약을 사실상 제한하고 있어 교체수요자의 참여를 어렵게 하고 있다. 또한 소득 증가, 관련 기술의 발달로 주택에 대한 품질수준과 요구 기능은 과거보다 크게 높아졌으나 분양가 상한제 등의 가격 규제는 다양한 주택공급을 원천적으로 봉쇄하고 있다.

## 3) 개선 방안

### 가. 주택공급제도의 현실화

주택공급제도를 이원화하고 점차 중상위계층의 주택공급에 대해서는 정부 규제를 폐지하여야 한다. 소득 7분위 이상의 중상위 계층에게 공급되는 주택

과 그 이하 계층에게 공급되는 주택으로 구분하여 기준 적용을 차별화 할 필요성이 있다. 이에 따라 1~4분위에게는 국민임대 주택 등 정부의 임대주택 공급의 혜택을 부여하되 소득향상이 이루어질 경우 공공분양주택시장에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 주택재고량의 절대부족에서 벗어나고 있으므로 무주택자에 대한 주택공급을 신규 분양시장 외에 재고주택시장으로 확대시켜야 한다. 7분위 이상의 경우에는 정부의 관여보다 시장기능에 위임하는 것이 바람직하므로 청약저축 등의 가입조건, 주택소유 여부, 지역우선제, 분양가 규제 등의 규제를 폐지하여야 한다. 또한, 주택공급의 대상을 개인(가구)에 국한하지 않고, 임대사업 등을 목적으로 하는 법인에게도 공급할 수 있도록 하여야 한다.

#### 나. 공공분양주택 공급을 통한 중·서민층의 자가 보유 확대

현재에는 20호 이상의 모든 공동주택은 모두 분양가 상한제의 적용을 받으며 청약저축 가입자 중 당첨자에게 공급하여야 한다. 이러한 포괄적인 적용범위를 갖는 정책은 운용에 대한 행정비용 등이 증가하고 정책의 효율성을 기대하기도 어려우므로 정책대상을 재조정하고 가장 효율적인 정책집행이 가능한 범위로 축소할 필요성이 있다. 따라서 소득분위별로 1~4분위까지의 저소득층에게는 공공임대주택 및 임대료 보조등의 주거지원정책을 추진하고, 5~6분위의 경우에는 저렴한 공공분양주택을 공급하는 것이 바람직하다.

#### 다. 주택공급기준설정의 지자체 위임

주택시장의 상황이나, 수급여건이 지역별로 차이가 크게 나타나고 있기 때문에 현재와 같은 중앙정부 주도의 획일적인 공급기준이나 정책의 집행에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 주택공급에 관한 규칙은 총체적인 공급기준이나, 방향등을 명시하는 가이드 라인으로 재편하고, 세부운영에 대해서는 각 지자체의 조례사항으로 위임할 필요가 있다. 특히, 중·서민층을 위한 공공주택의 경우에는 주거서비스 혹은 주거복지가 지역공공서비스와 연계되므로 지역별로 운영기준을 수립하여 운영하여야 할 것이다. 경제자유구역, 기업활성화 존 등 특수목적으로 시행되는 개발사업지의 주택공급방식도 구역설정 목적에 부합하도록 공급기준의 제안 및 별도 수립권을 갖는 등 탄력적 운영이 필요하다.

〈표 II-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 리스크 관리) - 청약관련 저축가입조건 강화(소득, 납세실적, 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⇒거주희망지역 신청⇒직장위치 등 심사⇒해당지역에 건설시 공급	[일반 재고 주택] 청약통장가입⇒청약대기자 등재⇒매입 희망주택 선정, 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	

## (2) 보유세의 감면 및 양도소득세의 현실화

### 1) 현황

보유세는 주택소유를 통한 경제적 이득을 축소시키고자 주택과 토지에 대한 과세기준을 기존의 인별 합산에서 세대별 합산으로 강화했다. 종합부동산세의 세부담 상한을 현행 전년도 세액의 1.5배(50%)에서 3배(200%)를 넘지 못하도록 급격한 세부담 증가를 완화시키는 조치를 취하였다. 그러나 종합부동산세 부과대상이 아닌 일반 주택과 토지의 재산세도 과표가 상향조정됨으로써 전반적인 조세부담은 크게 증가하였으며 최종적으로 부동산 자산가치의 0.15% 수준의 보유세 실효세율<sup>8)</sup>을 목표로 하고 있어 조세부담의 증가는 계속될 것으로 예상된다. 한편 거래 활성화를 위해 취득세 및 등록세율도 분양주택은 4%에서 2%, 기존 주택도 2.5%에서 2%로 각각 인하되었다.

8) 중부세 적용대상은 '09년까지, 나머지는 '17년까지 1% 실효세율 달성을 목표로 하고 있음.

## 2) 문제점

## 가. 보유세 강화에 따른 문제점

현재의 주택가격이 그대로 유지된다면 주택보유세 부담은 2005년에 비해 2017년에는 2.5배 가중되고, 다주택보유자의 경우 2009년에 약 3배가 증가할 것으로 예상되고 있다. 공시가격 10억 원 주택 2채를 보유한 가구는 그 폭이 더욱 커진다. 연평균 주택가격 상승률을 고려할 경우의 주택보유세 부담은 더욱 급증한다.

〈표 II-11〉 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

자료 : LG경제연구원

그런데 보유세 강화정책은 투기수요자 뿐 아니라 실제 거주목적의 수요자로 볼 수 있는 1세대 1주택자와 노령층 및 은퇴자 등에게도 과도한 세 부담이 될 개연성이 높다는데 문제가 있다. 또한 주택가격이 안정한 상황에서 보유세의 증가는 전·월세시장의 가격증가로도 이어질 개연성이 크며, 주택보유자에 대한 소득수준에 비해 높은 보유세의 부담은 세입자에 전가될 가능성이 매우 높은 편이다.

〈표 II-12〉 외국의 재산세 경감제도

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) 저소득층 (정부보조)	주거주주택에 대하여 비과세 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 위축시키며, 특히 1세대 1주택으로 실거래가 6억 원 이상 고가주택 소유자들의 주택교체를 위축시키게 될 것이다. 사실상 거주이전의 자유가 제한되는 의미도 있다. 이러한 거래 위축은 결국 공급동결(lock in effect)<sup>9)</sup>효과를 유발하여 부동산 투기억제라는 당초 정책 목적과 달리 주택거래를 감소시키고, 주택가격을 오히려 높이는 결과를 초래할 가능성도 크다.

#### 3) 개선방향

보유세제의 개선은 조세저항을 최소화하고 납세 순응도를 제고할 수 있는 방안을 모색하는 차원에서 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 1세대 1주택자로서 소득금액이 일정 수준이하의 노령자 등에 대해서 종합부동산세를 감면하거나 면제하는 방안의 강구가 필요하다. 둘째, 고가주택을 보유하고 있지만 일정한 수입이 없는 고령자 등에 대해 상속·증여·매매 등 소유권 이전시까지 과세이연 형태의 제도적 보완을 검토할 필요성이 높다. 양도소득세제는 첫째, 현재의 고가주택의 기준인 실거래가격 6억 원은 '99년에 설정한 것으로 과거의 기준을 준용하는 것이 현실성이 떨어지므로 소득세법상 고가주택 기준을 실거래가격 9억 원 이상으로 상향 조정해야 한다.<sup>10)</sup> 둘째, 1세대 1주택으로 장기 주택보유자의 경우 장기보유특별공제율 범위를 세분화하고, 특별공제율을 상향 조정해야 할 것이다.<sup>11)</sup>

#### (3) 주택대출관련 금융규제의 합리화

##### 1) 현황

2007년 10월 주택담보대출 잔액은 220조원에 달하며, 10년 초과 대출 비중은 2004년 말 20.7%에서 2006년 말 현재 51.0%로 2배 이상 상승한 데서 알

9) 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.

10) 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

11) 장기보유특별공제율  
○ 3년~5년 미만 보유 : 양도차익 x 10%  
○ 5년~10년 미만 보유 : 양도차익 x 15%  
○ 10년 이상 보유 : 양도차익 x 30%(\*15년 이상 보유한 1세대 1주택은 양도차익 x 45%)

수 있듯이 장기대출이 주를 이루고 있다. 주택담보대출 비중도 2004년 23.2%, 2005년 36.3%, 2006년 말에는 52.4%로 그 비중이 점차 증가하고 있다. 특히 변동금리 대출이 차지하는 비중이 월등히 높아서(한국은행에 따르면 한국의 변동금리 대출비중은 93.8%) 금리 상승시 가계의 이자부담이 커질 가능성이 높은 구조를 갖고 있다.

〈표 II-13〉 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

이런 가운데 2002년 9월 금융관리당국은 주택담보가치비율(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. 그리고 2007년 3월 2일부터는 ‘주택담보대출 여신심사체계 선진화 방안’이 시행되어 기존의 대출방식을 담보위주에서 채무상환능력 위주로 전환하는 총부채상환비율(DTI)<sup>12)</sup>을 적용하고 있다. 이러한 기준적용의 배경에는 LTV규제에도 불구하고 주택담보대출에 대한 수요가 여전히 높아 대출 증가세 및 주택시장의 가격 상승세가 이어지고 있었기 때문이다. 현재 참여정부는 투기지역의 경우 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 경우 총부채상환비율 40% 내에서 대출이 가능하므로 소득 수준이 높지 않은 대출자는 구매하고자 하는 주택의 가치와 상관없이 대출가능금액이 줄어들게 된다.

## 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

12) DTI 적용은 연 소득 대비 「연간 원리금 상환액 + 기타 부채이자상환액」을 일정 비율 이하로 규제하는 제도임. 만기가 길수록 연간 원리금 상환액이 줄어들게 되어 대출 가능금액은 커지게 됨.

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 없는 실정이다. 또한 최근과 같이 금리인상추세가 두드러지는 경우 고금리 부담에 따른 서민층의 연체 가능성이 높아지고 대출 상환률 저하에 따라 ‘주택담보부증권(MBS : Mortgage Backed Securities)’ 후순위채의 부실을 초래할 우려도 있다. 최근 미국에서의 서브프라임 모기지사태가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

### 3) 개선방안

LTV, DTI, HAI(주택구입능력지수 : Housing Affordability Index) 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 안정성을 높여야 할 것이다. 상환기간 15년 이상 주택담보대출에 주는 세제혜택 기준을 고정금리의 주택담보대출에 한해 10년 이상으로 확대하고, 대출이자에 대한 연말 소득공제한도를 장기·고정대출에 대해서는 최대 250만원까지 상향조정할 필요성도 있다. 동시에 고정금리대출에 대해서는 LTV를 상향 조정하는 방안도 검토가 필요하다. 그밖에 저리의 장기주택금융 공급을 촉진하기 위한 MBS시장은 주택담보대출의 2차 시장으로서 1차 주택담보대출 시장의 대출여력을 확대할 수 있기 때문에 활성화시킬 필요가 있다.



### 3. 서민주거의 안정을 위한 정책적 지원

#### (1) 서민주거지원 및 보조

##### 1) 현황

서민 주거복지 향상을 위한 주거비 보조제도가 2003년부터 시행되고 있으며, 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 지원은 주로 공공임대주택 건설과 전세자금 융자제도 등이 있다. 영세민 전세자금 융자(1990년 도입)와 무주택 세대주인 근로자전세자금 융자(1994년 도입)제도는 가계의 소득보조에 있어 간접적인 역할을 수행하고 있다. 생활보호법이 국민기초생활보장법('00. 10월)으로 전환되면서 주거급여 항목이 신설되어 수급자의 주거형태에 따라 임차료, 유지수선비, 전세자금 보조가 이루어지고 있다. 2005년 현재 주거급여 수혜가구는 79만 2,024가구이다.

〈표 II-14〉 2007년도 최저주거비 보장 현황

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거비	44,025	96,767	129,901	171,012	193,329	229,413
주거급여	33,000		42,000		55,000	
계(최저주거비)	77,025	129,767	171,901	213,012	248,329	284,413

자료 : 보건복지부, 2007년 국민기초생활보장사업안내

##### 2) 전세자금 지원

서민 주거안정과 전월세 부담 완화를 위해 전세자금 지원규모가 추가로 확대 되었으며('06년 2조원→2.3조원, '07년 2.7조원)<sup>13)</sup>, 주택금융공사의 서민에 대한 보증공급도 확대되었다. 전세가격 상승 등을 반영하여 주택신용보증기금의 임차보증금 보증한도를 현행 8천만원에서 1억원으로 확대하고, 신용평가등급 상위등급자(1~5등급)에 대하여는 보증한도를 보다 현행 연간소득 기준에서 연간소득의 2배 한도 기준으로 확대하고 있다<sup>14)</sup>.

13) '06예산은 당초 1.6조원이었으나 수요증가에 따라 2조로 기 증액함('06.9).

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

### 3) 주택구입 간접지원

무주택자 및 소득이 낮은 서민의 주택구입을 용이하게 하고, 1가구 1주택의 상향이동을 용이하게 하기 위해서 지난 2004년 3월부터 장기의 저금리로 주택구입자금을 지원하고 있다. 일반 모기지의 6.55~7.00%의 금리로 지원하며, 금리우대의 경우 최근 연소득 2천만원 이하의 저소득자를 대상으로 일반 모기지보다 0.5~1.0%를 하락하여 지원한다.

#### (2) 소득계층별 맞춤형 정책 부재와 임대주택정책의 비현실성

##### 1) 1분위 저소득층의 주거비 지불능력을 고려한 정책 미흡

주거비 지불능력이 없는 1분위 가구를 위한 주거비 보조 등 다양한 주거복지 정책이 필요하나 5년 임대 후 분양하는 식의 단기 임대주택공급이 주로 추진되고 있어 정작 임대주택이 필요한 계층인 소득 1분위 저소득층은 주거비지불능력이 낮아 혜택이 실질적인 혜택이 돌아갈 수 없는 모순이 발생하고 있다.

##### 2) 임대주택간 정책 연계 미비

현행 임대주택간 임대료가 상이하여 수직적, 수평적 형평성을 증진시키지 못하고 있다. 또한 임대주택에서 퇴거시 민간 임대시장에서 부담가능한 주거를 마련할 수 있도록 하는 민간 임대시장과의 정책연계도 미흡한 실정이다. 민간임대주택은 공공주택입주민이 향후 공공주택에서 퇴거하여 입주할 수 있는 대상이지만 비용 면에서 지불부담이 크고, 임대도 음성적으로 이루어지고 있어 실태 파악도 어려운 실정이다.

##### 3) 공공임대주택 공급 부족

10년 이상 장기임대주택 주택재고의 2.9%에 불과한 실정인데, 규제강화 등으로 인해 구매력을 갖춘 사람들의 유효수요가 줄어들고 이에 따라 구매력이 없는 서민을 위한 주택의 공급도 차질이 초래되고 있다. 결국 전세 및 월세 등 임대료 상승과 같은 부정적 영향을 가져올 수 있는 것이다.

〈표 II-15〉 임대주택 현황

	1990년	1995년	2000년	2005년
공공임대주택 비중(%) <sup>1)</sup>	5.7	8.1	11.5	13.2
10년 이상 장기임대주택 비중 <sup>2)</sup>	-	-	2.5	2.9

주 : 1) 임대주택건설실적 기준으로 산정

2) 10년 이상 장기임대비중=(영구임대+50년 공공임대+국민임대)/주택수×100

자료 : 건교부, 통계청

#### 4) 모기지 금리의 실효성 문제

현재의 일반모기지 금리의 경우, 일반 시중은행의 주택담보대출금리 6.59%와 별다른 차이가 없으며, 실질적으로 주택을 위해 지원받고자 하여도 지원 받을 수 있는 대상은 소득 7분위 이상만 가능하다.<sup>15)</sup> 저소득자를 위한 금리 우대모기지의 경우, 연소득 2천만원 이하의 사람들을 대상으로 하고 있으나 이는 소득 2분위 이하의 사람들만이 지원 받을 수 있다. 그러나 실질적으로는 소득 1, 2분위의 계층은 금융비용을 지출할 여유가 없는 계층이다.

〈표 II-16〉 가구소득과 가구지출

	월소득	월가계지출	여유자금
평균	3,282,413	2,685,216	597,197
1분위	539,383	1,056,123	-516,740
2분위	1,257,695	1,364,910	-107,215
3분위	1,767,047	1,782,670	-15,623
4분위	2,209,564	1,969,531	240,033
5분위	2,637,224	2,386,931	250,293
6분위	3,080,931	2,639,403	441,528
7분위	3,585,844	2,897,030	688,814
8분위	4,224,439	3,258,479	965,960
9분위	5,190,976	3,835,110	1,355,866
10분위	8,328,623	5,660,449	2,668,174

15) 만기일 지정상환비용별 매월 원리금 분할상환액

대출만기	10 년(75%)		15 년(60%)		20 년(50%)		30 년(30%)	
대출금리	6.35%	6.55%	6.45%	6.65%	6.55%	6.75%	6.60%	6.80%
2억원	1,374천원	1,404천원	1,357천원	1,384천원	1,309천원	1,337천원	1,236천원	1,263천원
1억원	687천원	702천원	678천원	692천원	654천원	669천원	617천원	632천원

### (3) 임차료 지원 및 임대시장의 활성화

#### 1) 임차료 지원(쿠폰)제도<sup>16)</sup> 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, 모자·부자가정, 북한이탈주민 등을 포함한다. 이러한 기준에 따르면 소득 4분위 이하의 약 300만가구가 대상이 되며, 임대지원금 관련 예산은 연간 약 1조 7천억 원 규모가 될 것으로 추정된다<sup>17)</sup>.

#### 2) 주택임대사업자 양성화 및 정부지원 강화

공공임대주택 입주민이 저렴하게 입주할 수 있는 민간 임대주택시장을 보다 활성화하여 저렴한 주택의 공급이 이루어지게 해야 한다. 이를 위해 민간임대업을 양성화하고 임대소득에 대한 과세와 임차인 권리를 명확히 해야 할 것이다. 미국에서 사용하고 있는 저소득 임대주택사업자에 대한 세액공제(LIHTC : Low-Income Housing Tax Credit)와 같은 방법의 도입도 검토할 만하다.

#### 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 대출하는 것이다.

#### 4) 모기지 금리인하와 저리지원 대상 확대

현재의 모기지는 시중은행 주택담보대출과 큰 차이가 없어 실질적인 지원의 의미가 감소함에 따라 시중은행 주택담보대출 금리보다 낮은 수준 금리로 지원이 필요하다. 또한 저리의 모기지는 지원대상을 4분위 이상이 지원 받을 수 있도록 확대하여 모기지의 실효성을 확보하는 것이 필요하다.

16) 일본 오사카시의 경우, 신혼부부에게 월 임대료의 10~20%정도의 임차료인 매월 15,000~20,000엔 지원(국토, 2007.12, p66)

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

### III. 결론

부동산시장과 정책에 대하여 관심을 가지고 있는 국민이나 전문가 대부분도 규제중심의 부동산정책만으로 부동산시장의 안정을 지속적으로 달성할 수 있으리라 기대하지는 않는다. 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. 또한 실질적이고 지속적인 부동산시장의 안정은 국내 경제발전의 토대로서도 그 중요성이 크기 때문에 실용정부가 향후 국내 경기회복 및 안정적 성장과 발전을 이룩하기 위해서 실질적인 부동산시장의 안정과 민간의 창의적이고 자율적인 참여, 거래활성화에 비중을 두지 않을 수 없다는 것은 확연하다. 다만 참여정부의 거울삼아 정책의 실패를 되풀이하지 않기 위해서는 시장 경제적 기능의 회복을 근간으로 장기적인 안목에서 부동산시장의 안정을 도모할 수 있는 세부적인 부동산정책 방안들을 수립하여 충분히 파악된 시장상황을 바탕으로 단계적으로 추진해 나간다는 것이 필요할 것으로 보인다.

이를 위하여 부동산가격의 상승요인으로 작용할 수 있는 실질적인 요소들에 대한 검토가 선행되어야 할 것으로 보인다. 불필요한 규제의 제거를 통하여 사업절차를 간소화함으로써 주택건설사업자나 분양계약자 모두에게 실질적인 경제적 이익을 안겨다줄 수 있다. 사업의 추진과정에서 부당치게 되는 각종 부담금 등의 장애물을 제거해줌으로써 추가적인 원가상승요인을 제거하는 것도 간과해서는 안되는 것이다. 택지공급단계에서부터 비효율적인 요소에 대한 실질적인 문제점의 분석과 개선이 요구된다. 현재의 택지공급시장의 공공독점형태가 과연 공익성을 담보하면서 주택공급가격의 안정에 기여하고 있는 것인지, 택지공급에서 주택분양단계까지의 과정에서 불필요한 절차의 중복이나 법적 근거가 없는 사실상의 부담전가는 없는지를 검토되어야 한다. 또한 시장경제원리에 입각한 규제완화는 부동산시장의 자율적 기능의 회복을 위하여 필요하다. 다만 이러한 규제완화의 분위기에 편승하여 과도한 개발이익을 추구하는 투기적 성격의 수요가 급증하지 않도록 규제는 풀되 개발이익은 적절하게 환수할 수 있도록 양도소득세나 개발이익환수와 관련된 각종 법령의 보완이 따라야 하는 것은 당연하다. 공급을 확대할 수 있는

실질적 방안들 가운데 용적률의 완화는 장기적인 도시계획의 관점에서 보다 전향적이고 획기적인 시각으로 접근되어야 할 것으로 보인다.

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 존재라고 불려도 지나침이 없을 것이다. 이러한 특성을 감안하여 실용정부는 향후 국민주거의 질적 수준 향상을 위해 저렴하고 양질의 택지공급을 지속적으로 추진함으로써 분양가격의 실질적인 인하를 유도하고, 도시재생 및 재정비사업을 추진하여 쾌적한 주거환경이 형성될 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해야 할 것이다. 침체에서 벗어나지 못하고 있는 지방주택시장에 대한 정책적 관심도 필요하며, 정책적 보완책을 마련하여 시행하는 시기의 중요성은 거듭 강조하더라도 지나침이 없을 것이다. 이와 함께 가시적 성과중심의 정책이 아닌 소외 계층의 주거문제도 소홀히 하지 않도록 임대주택의 안정적 공급과 전월세 시장의 안정을 위한 제도적 개선에도 역점을 두어야 할 것이다.