

주택경기 활성화 정책의 평가 및 개선방안

권 오 현

목 차

1. 주택경기 활성화 정책의 배경	1
2. 주택시장의 구조적 문제	2
3. IMF사태 이후 주택시장의 교란	9
4. 주택경기 활성화 정책의 내용	15
5. 주택경기 활성화 정책의 평가	24
6. 주택정책의 새로운 전개	31
< 참 고 문 헌 >	36
< 부 록 > IMF사태 이후 주요 주택경기 활성화 대책	37

< 표 차 례 >

<표 1> 건설업과 제조업의 금융환경 비교	2
<표 2> 각국의 LTV비율 비교(1994년)	3
<표 3> 주택 건설 및 취득단계의 공적부담금	6
<표 4> 1998년도 주택건설 실적	11
<표 5> 주택규모별 미분양 현황	12
<표 6> 1998년도 주택자금 지원실적	18
<표 7> 주택금융 지원 내용	19
<표 8> 주요 조세감면 내용	20
<표 9> 주택 관련 주요 규제완화 내용	21
<표 10> 부동산 금융 유동화 준비 내용	22
<표 11> 공급자 지원 내용	23
<표 12> 주택수요 탄력성 추정결과 비교	25

< 그 림 차 례 >

<그림 1> 1998년도 주택건설 실적	10
<그림 2> 98년도 미분양주택 현황	12
<그림 3> 전년동기 대비 98년도 주택건설 추이	13
<그림 4> IMF이후 주택가격 지수	14

주택경기 활성화 정책의 평가 및 개선방안

1. 주택경기 활성화 정책의 배경

이제까지 우리나라의 주택정책은 부동산 투기억제에 가장 큰 비중을 두고 있었다. 이러한 투기억제책은 조세·금융 정책수단보다는 직접규제 위주로 이루어졌다. 규제가 단기적으로는 효과가 크기 때문에 선호되었으나 다양해지는 투기형태에 대응하는 과정에서 규제의 내용도 갈수록 복잡해졌다. 최근 규제완화의 추세 속에서 몇몇 규제들은 사라졌으나 근본적인 변화는 없었다. 주택을 시장에 맡기는 것은 너무 위험하다는 것이 정책당국의 기본적인 입장이었다.

그러나 IMF는 전혀 다른 상황을 가져 왔다. 강력한 투기억제 기능을 가진 정책수단들이 급격한 자산디플레이션 상황에서는 자기 복원력을 가진 정서적 안정장치로서의 기능은 발휘하지 못하고 침체된 시장을 더욱 빠른 속도로 마비시켰다. 실제로 IMF 사태 이후 정부의 별다른 대책이 없었던 약 6개월 동안 주택시장은 급격히 붕괴되고 있었다. 다행히 작년 5월 이후 연이어 나온 정부의 활성화 대책으로 주택시장은 최악의 상황에서 벗어나고 있다.

주택시장의 회복은 거시경제의 회복이 전제되어야 하겠으나, 주택시장은 경제전반에 활력을 불어넣는 촉매로서의 역할을 하기도 한다. 이러한 관점에서 정부가 지난 해 말 발표한 '99년도 경제정책방향'에서 금년도 경제정책의 최대목표를 경제 활성화에 두고 이를 내수진작과 고용흡수 능력이 큰 주택부문을 통해 달성하기로 하였다. 따라서 주택시장의 활성화는 주택시장 자체를 위한 것이 아니라 60년대 이후 최대 위기를 맞고 있는 한국경제의 회생을 위해 반드시 해결해야 할 과제가 되었다. 그러나 주택경기 활성화에 대한 사회적 중요성에도 불구하고 투기억제 위주의 정책적 관행, 관계 부처간의 이해대립 등으로 효과적으로 정책수립을 하지 못한 것이 사실이다.

본고에서는 우리나라 주택시장을 장기적으로 왜곡시켜 온 구조적 문제점을 살펴보고, 이러한 모순 위에 새롭게 가해진 IMF충격으로 말미암아 주택시장이 어떻게 교란되었는지를 정리한 후, 이러한 사태발전에 대한 정부의 대책을 검토하고, 이들 대책의 한계와 정책개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 주택시장의 구조적 문제

우리나라의 주택시장은 이미 오래 전부터 내부적으로 많은 구조적인 문제를 안고 있었던 것으로 지적되어 왔다. 주택금융의 부족, 주택관련 조세체계의 불합리, 과도한 직접규제 등이 그것이다. 그리하여 주택 공급구조가 취약하였고, 투기적 수요에 의한 경기불안과 수요구조의 왜곡이 심화되어 왔다. IMF사태는 취약한 주택시장을 크게 교란하여 정상적인 거래를 마비시키는 상황으로까지 악화되었다. 본 절에서는 그동안 우리나라 주택시장을 왜곡시켜 왔던 구조적인 문제점들을 점검함으로써 IMF의 여파에 주택시장이 붕괴직전에 이르게 된 근본 이유를 이해하는 데 도움을 주고자 한다.

1) 주택금융의 미숙

주택금융은 공급자금융과 소비자금융으로 구분할 수 있다. 공급자금융의 경우 대형 건설업체는 제도권 금융으로부터 필요자금의 일부를 용자받을 수 있는데 반해, 대개의 중소건설업체는 비제도권 금융으로부터 고율의 이자를 지급하면서 자금을 조달한다. 주택건설에는 토지매입, 자재구입 등에 일시적으로 대규모의 자금이 소요되나 이에 대한 금융공급의 부족으로 사업의 불안정성을 가중시키고, 분양가격을 상승시키는 요인으로 작용하였다. 이는 주택부문에 대한 정책 우선순위가 낮아 주택건설업체가 제조업체에 비해 불리한 대우를 받았을 뿐만 아니라 산업특성상 담보 및 재무구조가 취약한 건설업체가 금융기관으로부터 신용대출을 받기 어려웠기 때문이다. 따라서 금융비용 부담이 상대적으로 큰 제2금융권 및 사채시장으로부터 조달함으로써 건설업체 평균 대출금리는 제조업체에 비해 1% 가량 높았다.

<표 1> 건설업과 제조업의 금융환경 비교

단위 : %

	제조업	건설업
차입금 평균 이자율	11.39	12.36

자료 : 왕세중, 『건설업 부도 실태연구』, 한국건설산업연구원, 1997, p. 59

건설업체의 금융비용 부담을 경감하기 위한 방편으로서 공정의 20% 정도만 진척되면 주택을 선분양 하도록 하고 있다.¹⁾ 그런데 선분양 제도하에서는 주택경기가 침체 국면으로 전환될 때, 중도금의 연체, 금융기관의 자금회수 등으로 건설업체의 자금사정의 악화로 부도업체가 속출하였고 또한 연대보증으로 인해 연쇄부도 사태로 발전한 것이 이제까지 주택산업의 실상이었다.

한편 소비자금융 역시 낙후한 상태에 머물러 있었다. 일반적으로 주택관련 대출은 상환기간이 짧고 용자액 또한 주택가격에 비해 매우 낮은 실정이다. 따라서 주택시장에서 소비자금융의 가장 큰 자금원은 전세자금이었다. 전세자금은 임대보증금으로서 뿐만 아니라 임대인의 주택자금 및 임차인이 향후 자신의 주택을 마련할 때 중요한 자금원이 되고 있다. 집주인의 경우 54%가 전세보증금을 주택구입자금으로 활용하는 것으로 밝혀졌고,²⁾ 주택은행 용자가구를 대상으로 한 조사에 따르면 주택구입자금의 약 70%가 자기자금으로 조달하였는데 이 중에서 전세금에 의한 자금조달이 주택가격의 40.5%에 이르는 것으로 나타났다.³⁾

이러한 사실들은 소비자주택금융이 매우 미흡한 상황에 있음을 입증하는 것이다. 그 결과 주택가격 대비 대출금(LTV ; Loan to Value)비율은 20% 대에 머물러 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이 선진 외국의 경우와 비교하여 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

<표 2> 각국의 LTV비율 비교(1994년)

단위 : %

	한국	미국	영국	일본
LTV 비율	21.5	95.9	72.9	35.2

자료 : 대한주택공사, 『주택통계편람』, 1997.

이중희조사형, “도시근로자가구의 주택취득비용 지불능력”, 『주택금융』, 1997. 2.

1) 건설업체는 선분양제도를 통해 입주예정자로부터 전체 자금의 37%를 조달하고, 32%는 자기자본으로 충당하며, 18%는 제1금융권에서, 9%는 제2금융권에서 조달하는 것으로 밝혀짐. 손경환천현숙 외, 『주택산업 발전방안 연구』, 국토개발연구원주택산업연구원, 1996, p. 67.
 2) 윤주현손경환 외, 『주택시장구조 변화와 신주택정책 방향』, 국토개발연구원, 1998. p.53.
 3) 한국주택은행, 『1997년도 주택금융수요실태조사』, 1997.

전세자금에 의존도가 큰 주택금융구조는 IMF체제하에서 주택시장의 붕괴를 가속화시키는 요인이 되었다. IMF 이후 전세가격이 폭락하면서 전세가구의 전세금 차액에 따른 주거의 하향이동 수요가 증가하였으나 고금리 하에서 주택소유자의 상환능력 부족으로 전세금반환 분쟁이 빈발하였다.⁴⁾ 이러한 문제는 법정소송으로 이어져 주거이동을 연쇄적으로 제약하면서 주택거래가 마비되는 상황으로까지 악화되었다.

2) 조세제도의 불합리

주택관련 조세로는 거래단계에서 부과되는 취득세, 등록세, 상속세, 증여세, 양도소득세 등이 있고 보유단계에서 부과되는 재산세와 종합토지세 등이 있다. 그 동안 정부는 주택보급율을 제고하고 부동산 투기를 방지하기 위한 목적으로 주택세제를 정비해 왔으나, 투기 억제를 위해 거래를 제약하는 경향이 컸다.

투기 억제를 위한 조세정책수단으로 양도소득세가 주로 활용되어 왔다. 그 동안 양도소득세는 1가구1주택에 대해 3년 이상 보유할 경우 그로부터 발생하는 양도차익에 관계없이 비과세되지만 1가구2주택 이상에 대해서는 초과누진 과세하였다. 1가구 다주택 보유를 억제하는 것은 주거목적 이외의 주택수요를 억제하기 위한 취지에서 나왔지만, 주택의 가격과 질의 차이를 간과함으로써 효율성과 형평성 측면에서 많은 문제점을 야기하였다.

우선 자원배분의 효율성 측면에서 살펴 볼 때 1가구1주택의 비과세 조치는 주택의 과잉소비, 과잉투자를 유발한다. 만약 1가구1주택의 비과세 대신에 보유주택의 수와 관계없이 양도차익의 크기에 따라 양도소득세가 부과된다면 주택소유자는 자신의 소득과 가족상황에 따라 거주할 주택규모를 선택하고 나머지 여유자금은 다른 자산에 투자하든지 아니면 임대용 주택을 구입하여 임대소득을 획득하는 합리적인 방안을 강구할 것이다. 그러나 1가구1주택 비과세 제도하에서는 비과세 조치가 보조금을 지급하는 것과 같은 성격⁵⁾을 갖기 때문에 값싼 소형주택보다는 자금조달 능력 범위내에서 가능한 큰 규모의 주택을 선호하도록 유도하게 된다. 예를 들어 정상적인 상황에서는

4) 97년 기준으로 우리나라의 총 전세금 규모는 107.6조 원으로 추산되는데 전세 계약기간을 2년으로 볼 때 약 50조원의 전세자금 이동이 이루어져야 할 것이며, 전세가격 하락을 30%로 가정할 경우 주택 소유자가 세입자에게 반환해야 할 전세보증금 차액은 15조 원에 이른다. 윤주현손경환 외, 전게서, p.62.

5) 특정활동을 장려하기 위해 비과세, 감면, 공제, 세율인하 등 세제상의 유인장치를 통해 징수해야 할 조세를 포기하는 것은 보조금을 지출하는 것과 같은 효과를 지녀 이를 조세지출(tax expenditure)이라 함. 미국 등에서는 조세지출을 예산의 지출항목으로 계상하기도 함.

30평과 20평짜리로 나타날 주택수요가 1가구1주택 비과세 조치 하에서는 50평짜리 주택 한 채에 대한 수요로 바뀌게 된다. 이러한 경향은 평균적인 주거비 부담을 증가시킬 뿐만 아니라 주택에 대한 과도한 투자를 야기하는 등 자원의 비효율적인 배분을 초래하게 되는 것이다.

한편 1가구1주택 비과세 조치는 형평성 측면에서도 문제가 있다. 현재의 양도소득세는 예를 들어 5천만원짜리 주택을 두 채 보유한 경우에는 중과세하고 2억원짜리 주택을 한 채 보유한 경우에 대해서는 비과세하고 있는 것이다. 천원짜리 지폐 한 장보다 백원짜리 동전 다섯 개를 가진 것이 불리하게 대우받는 것이다. 가지고 있는 돈의 액수가 아니라 돈의 갯수를 위주로 조세를 부과하고 있는 것과 마찬가지로인 셈이다.

이러한 양도소득세 제도는 단기적으로는 주택의 소유를 분산시키는 효과가 있겠지만, 장기적으로는 주택수요를 왜곡시켜 여러 채의 소형주택을 소유하기보다는 한 채의 대형주택을 소유하는 방향으로 유도하게 된다. 그 결과 임대주택의 공급을 저해하고 아파트의 대형화를 유도했으며, 단독주택은 다가구주택 등으로 변형되면서 주거 프라이버시를 악화시키게 된 요인으로 지적되고 있다.⁶⁾

주택관련 조세제도가 안고 있는 또 다른 문제점은 거래단계에서 과도한 조세부담으로 원활한 거래를 저해하고 있다는 점이다. 보유단계에서는 조세부담이 매우 작지만 거래단계에서는 매우 큰 조세부담을 주어⁷⁾ 주거이동과 노동이동을 제약하여 생산요소의 효율적 배분을 저해하는 폐단을 초래한다.

거래단계에서 부과되는 조세로는 주택취득 시에 취득세 2%, 등록세 3% 및 부가세로 농어촌특별세 0.2%, 교육세 0.6% 등 기본적으로 5.8%의 높은 조세부담을 안게 된다. 또한 주택의 건설과정에서 개발부담금을 비롯하여 수많은 준조세를 납부해야 한다.⁸⁾ 준조세 부담에 대한 사례조사⁹⁾를 이용하여 주택건설과정의 준조세부담을 추정해보면 약 3.2~7.5만원/평으로써 주택가격의 1.0~2.5%에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 그 외에 건축허가나 소유권보전, 이전등기에 대해서도 주택가격의 2~7%에 해당하는 국민주택채권을 매입해야 한다. 국민주택채권을 30%의 금액으로 할인하여 현금화할 수 있다고 할 때, 주택의 건설 및 취득단계에서 부담해야 하는 조세 및 준조세는 주택가격의 약 8~13%에 달하는 높은 수준이다.

6) 김정호, 『우리나라 주택시장의 구조와 주택정책의 방향』, 한국경제연구원, 1991, p.80.

7) 취득단계의 실효세율은 연간 단위의 보유과세 실효세율의 16~22배에 이르는 것으로 조사됨. 국토개발연구원, 『주택관련조세에 관한 연구』, 1989, p.22.

8) 주택건설과 관련된 준조세로는 개발부담금, 택지초과소유부담금, 교통유발부담금, 농지전용부담금, 대체농지조성비, 산림전용부담금, 대체조림비, 대체초지조성비, 학교용지부담금 등이 있음.

9) 한국건설업체인협회, 『토지관련부담금제도의 개선방안』, 1997. 11. pp.52~55 참조.

<표 3> 주택 건설 및 취득단계의 공적부담금

단위: %

내 용		주택가격 대비 부담 비율
조 세	취득세	2.0
	등록세	3.0
	농어촌특별세	0.2
	교육세	0.6
준 조 세	주택 건설과정 준조세 ¹⁾	1.0~2.5
	국민주택채권 ²⁾	1.4~4.9
총 부 담		8.2~13.2

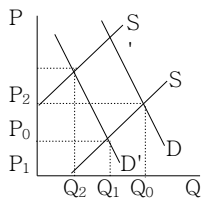
주 : 1) 용적율을 250%, 주택 분양가격을 평당 300만 원으로 가정

2) 30% 비율로 현금화 가정

그리고 주택양도 시에도 역시 1가구1주택의 비과세 대상을 제외하고는 양도차익의 30~50% 범위에서 초과 누진과세를 하며, 2년 미만의 보유에 대해서는 50%의 단일과세를 적용하고 미등기 전매에 대해서는 무려 75%에 이르는 고율과세를 하였다. 이와 같이 양도단계에서 높은 세율의 적용은 양도소득세를 회피하기 위해 주택의 처분을 연기함으로써 주택거래가 둔화되는 동결효과(lock-in effect)를 유발한다. 그 결과 주택공급량을 감소시키고 주택가격을 인상시키는 방향으로 작용한다. 그리고 주택수요를 감소시켜 주택거래량을 더욱 감시킨다. 이와 같이 주택투기를 방지하기 위한 고율 과세가 주택시장을 위축시키고 가격을 오히려 인상시킬 수도 있는 것이다.¹⁰⁾

또한 거래단계에서 높은 조세부과는 이러한 조세수입에 대한 의존도가 높은 지방

10)



다음 그림에서와 같이 양도소득세의 부과로 주택수요가 D에서 D'으로 감소하면 주택시장의 균형점은 Q_0, P_0 에서 Q_1, P_1 으로 이동하여 주택의 거래량과 가격이 동시에 줄어들며, 여기에 공급측면에서의 동결효과로 공급곡선이 S에서 S'으로 이동할 경우, 거래량은 Q_2 까지 감소하지만 주택가격은 오히려 P_2 까지 상승할 수 있음.

재정을 불안정하게 만드는 요인이 된다. 즉, 지방재정 중에서 부동산관련 취득등록세가 차지하는 비중이 32%(96년 기준)에 이르고 있어 부동산거래의 침체는 곧바로 지방재정에 심각한 문제를 초래하는 경향이 있다. IMF 이후 나타난 지방재정 위기의 가장 큰 원인 역시 부동산경기 침체에 따른 취득등록세 수입이 20% 이상 감소한데서 찾을 수 있다.¹¹⁾ 그리고 취득등록세에 대한 지방재정의 의존도가 매우 높기 때문에 주택정책의 차원에서 이들 조세에 대한 조정의 필요성이 인정되어도 좀처럼 조정하기 어려운 실정에 있다. 거래과세를 낮추고 보유과세를 높이는 것이 바람직하다는 주장이 이제까지 수없이 나왔음에도 불구하고 아직 개선되지 못하고 있는 이유는 지방재정의 부동산관련 조세에 대한 높은 의존성이 걸림돌로 작용하기 때문으로 풀이된다.

낮은 보유과세의 비중은 주택가격의 안정화에 기여하지 못하는 단점을 갖고 있다. 보유과세가 클 경우, 누진세 체계에서 가격이 상승하면 조세부담의 가중으로 수요를 감소시킴으로써 가격상승을 억제시키는 반면, 가격이 하락할 때는 조세부담이 작아져 수요를 촉진시켜 가격상승을 유도하는 소위 ‘정식적 안정장치(built-in stabilizer)’로서의 기능이 발휘된다. 그러나 우리의 주택관련 조세체계에서 이것을 기대하기에는 무리이다.

그리고 주택에 관한 각종 조세금융상의 지원기준을 단지 주택의 물리적 규모를 기준으로 정해왔다.¹²⁾ 그 결과, 예를 들면 서울에 있는 1억원짜리 60㎡ 규모의 주택에 대해서는 각종 조세감면이 이루어지지만, 지방에 있는 8천만원짜리 85㎡ 이상의 주택에 대해서는 아무런 제도적 지원이 이루어지지 않는 것이다.

11) 98년도 지방세 수입의 감소는 평균 7.4%로 나타났으나, 등록세 21.7%, 취득세 26.4%, 종합토지세 86.1%의 감소를 보여 부동산관련 조세수입의 감소가 매우 심하게 나타남.

행정자치부, 『1998년도 지방자치단체 예산개요』 및 행정자치부 내부자료 참조.

12) 주택규모에 따른 조세감면 내용

	감면대상 및 내용
취득세등록세	- 근로자가 40㎡ 이하의 공동주택을 최초로 분양취득하는 경우 취득등록세 면제 - 근로자가 40~60㎡ 이하의 공동주택을 최초로 분양취득하는 경우 취득등록세 50% 경감
소득세	- 무주택자 및 전용면적 60㎡ 이하의 1주택 소유자가 불입하는 주택마련저축의 40%에 해당하는 금액을 72만원 한도내에서 소득공제 - 전용면적 85㎡ 이하의 주택을 구입하기 위해 대출받은 주택마련저축의 원리금상환액의 40%를 연 72만원 한도내에서 소득공제

3) 과도한 직접규제

일반적으로 주요한 경제정책수단으로는 금융정책수단과 조세정책수단이 중심이 되고 있으나 앞에서 언급했듯이 주택문제에 있어서 이들 두 정책수단은 주변적인 역할 밖에 할 수 없었다. 그 대신 단기적 효과가 큰 직접규제가 양산되었다. 직접규제로 분양가통제, 청약제한, 전매금지 등이 있으나 그외에도 수많은 직접규제들이 있다. 이들 직접규제의 대부분은 '주택공급에 관한 규칙'¹³⁾에서 집중적으로 다루어지고 있다.

직접규제 중에서 가장 큰 영향을 미친 것은 분양가통제¹⁴⁾로서 수많은 비판에도 불구하고 주택가격의 단기 상승을 우려하는 사회적 분위기에서 20년 이상 주택시장을 통제하는 강력한 수단이 되었다. 분양가통제로 인해 기존시장에서 형성된 중고주택가격보다는 원가개념으로 공급되는 신규주택가격이 저렴하게 되는 우리나라 특유의 이상현상을 낳았다. 신규주택의 구입은 커다란 자본이득을 가져다주었고 따라서 대형주택을 선호하는 방향으로 수요가 왜곡되면서, 결과적으로 신규주택시장에서 투기행위가 관행화되는 폐단을 낳았다.

대형고급 주택일수록 자본이득이 커지면서 소득계층간 부익부빈익빈 현상을 심화시켰다. 대부분 도시근로자의 자산구성 중에서 주택이 차지하는 비중이 매우 높고 또한 이것의 상당부분이 신규주택 구입에 따른 자본이득에 의해 이루어졌다고 할 때, 신규주택 구입기회를 많이 가진 계층과 그렇지 못한 계층간에 富의 불균등분배를 심화시키는 방향으로 작용했을 것이다. 그리고 공간적으로도 부의 불균형이 심화되었을 것으로 판단된다. 즉, 대도시와 지방간 매매차익의 편차로 인해 대도시 지역주민들이 지방도시주민들보다 부를 확대함으로써 지역간 부의 불균등분배를 심화시키는 요인으로 작용하였을 것이다.¹⁵⁾ 또한 추첨식으로 이루어지는 주택청약제도 하에서 신규주택수요자들은 주거보다는 자본이득을 획득하려는 투기적 목적에서 청약에 참여하는 경향이 컸다.

신규주택의 분양뿐만 아니라 주택임대에 대해서도 많은 규제가 가해졌다. 임대주택은 '임대주택법'의 적용을 받는 제도권 임대주택¹⁶⁾과 전통적인 방식으로 임대가 이루어지는 전세, 월세 등 보통의 셋집으로 구분할 수 있다. 제도권 임대주택은 임대료 및 임대보증금의 규제를 받는 대신 여러 가지 세제금융상의 혜택을 받지만, 통상적인 셋

13) 주택건설촉진법에 따라 사업계획승인을 받아 공급되는 20세대 이상의 모든 주택에 적용.

14) 분양가통제는 주택가격의 안정과 실수요자의 주택구입을 확대하고, 호화사치주택의 건설을 억제할 목적으로 77년 '상한가격제' 도입으로 시작하여, 82년에는 '규모별 차등 상한가격제'로 바뀌고 다시 89년부터는 '원가연동제' 형태로 변경되었음.

15) 불행히도 분양가통제가 소득계층간, 지역간 부의 분배에 미친 영향에 대한 실증연구는 없음.

16) 임대주택법에서는 '건설임대주택'과 '매입임대주택'으로 구분하며, 건설임대주택은 다시 '공공건설임대주택'과 '민간건설임대주택'으로 구분하며 의무임대기간을 5~50년으로 규정하고 있음.

집은 보증금 반환의무, 임대료상승률 제한 등 몇 가지의 규제만 받으면 되지만 그 대신 어떠한 세제금융상의 지원도 받을 수 없다.

따라서 임대주택사업을 하기 위해서는 국민주택기금으로부터 임대주택자금 용자를 받아 임대주택을 건설한 후 임대주택법에 의거하여 임대사업을 하거나, 자기자본으로 여러 채의 주택을 구입하여 임대사업을 하는 방법을 택할 수 있다. 하지만 어떠한 방식을 택하더라도 채산성에 문제가 있는 것으로 지적되어 왔다.¹⁷⁾

우선 첫번째 경우에는 임대료 및 임대보증금에 대한 규제 때문이고, 두번째 경우는 하나의 사업자가 1주택 이상을 소유할 경우 적용되는 양도소득세, 소득세, 부가가치세, 법인세 때문이다. 임대사업의 채산성 저하는 임대주택의 공급감소와 초과임대수요를 초래하여 결국 사회적 후생을 감소시키는 결과를 낳는다. 그리고 임대사업 채산성의 저하는 주택의 유지보수 유인을 감소시켜 임대주택의 질적 수준을 떨어뜨리는 역할을 한다. 외국의 경우에도 임대료규제로 인해 임대주택의 질적 수준을 크게 저하시킨 것으로 밝혀지고 있다.¹⁸⁾

3. IMF사태 이후 주택시장의 교란

1) IMF사태와 주택시장

주택산업에 대한 IMF사태의 영향은 종합금융사가 주택할부금융사에 대해 자금공급을 중단하고 기존 대출금을 회수하는 것으로부터 시작되었다. 97년말 기준으로 주택할부금융에 11만가구가 대출계약을 체결하고 있었는데 이러한 대출금은 3.5조 원에 달해 전체 주택대출의 약 6.4% 정도를 차지했다. 그러나 IMF 구제금융 신청 이후 정부가 종합금융사에 대해 영업정지를 내리거나 자구책을 마련하라고 지시하자 이들은 주택할부금융사들에 대한 대출을 일제히 중단한 것이다. 이에 따라 중도금을 마련하지 못한 입주예정자들의 계약해지와 미분양 주택의 누적으로 인해 주택건설 업체의 자금난이 심화되었다.

한편 IMF체제하의 산업구조 조정과정에서 실업증가와 임금수준의 감소, 고금리 등으로 주택수요가 급격히 감소하였다. 주택수요의 위축으로 주택가격은 폭락하였고 전세가격 역시 동반 하락하여 전세금의 반환이 어려워지면서 주거이동은 제약을 받게

17) 김정호, 전계서, p.20.

18) 이중희, 『주택경제론』, 박영사, 1997, p.425.

되었다. 이것은 다시 주택가격을 더욱 하락시키는 요인이 되었고 주택시장은 더욱 마비되는 악순환에 빠지게 되었다.

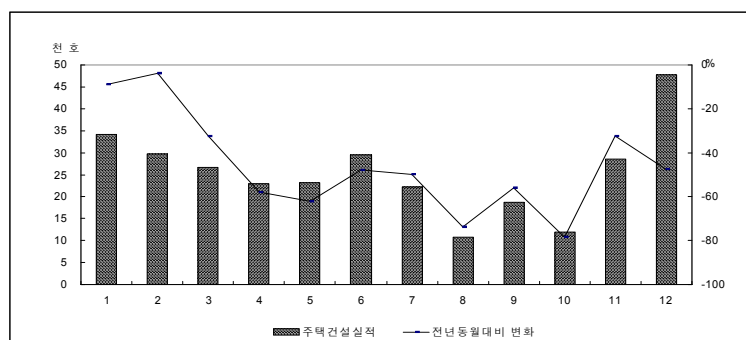
또한 주택건설업체들은 분양계약의 해지, 중도금의 연체, 미분양 주택의 누적 등과 함께 금융기관들로부터 기존 대출금의 회수 및 고금리 적용으로 자금난이 심각해졌다. 그리고 환율 상승에 따른 자재비의 인상과 금융비용의 증가로 주택건설비는 10% 이상 인상했으나 주택경기의 침체로 이를 가격에 반영하지 못해 수익성은 점차 악화되었다. 수도권지역의 경우 건축비는 평균적으로 22~26%의 인상요인이 있었으나¹⁹⁾ 분양율이 저조하여 분양가가 자율화되었음에도 불구하고 이를 반영할 수 없었다.

이처럼 주택시장 여건이 악화됨에 따라 주택건설 업체의 도산도 크게 늘어 98년 1년 동안 주택업체의 12%에 해당하는 416개 업체가 도산하여 전년도에 비해 1.9배나 증가하였다. 설령 부도가 나지 않은 업체라도 건설활동을 중단한 경우가 많아 1년 동안 20호 이상 주택을 건설한 업체는 전체의 10%에도 미치지 못하였다.

2) 주택건설

외환위기 이후 신용경색, 경기침체, 소득감소 등으로 주택시장은 급격히 위축되었다. 작년 한해 동안 건설된 주택 수는 총 30.6만 호로 97년에 건설된 59.6만 호에 비해 48.7%나 감소한 물량이다. 이러한 건설량은 80년대 중반의 실적에도 미치지 못하는 것이다. 이러한 주택건설 물량의 감소는 98년 4월부터 두드러지기 시작하여 전년 동기에 비해 50% 이상씩 감소하여 10월에는 80%까지 감소한 후 연말부터 다소 둔화되고 있다.

<그림 1> 1998년도 주택건설 실적



자료 : 건설교통부

19) 윤주현순경환 외, 전계서, p. 64.

주택건설을 공급주체별로 보면 민간부문은 업계의 심각한 자금난으로 인해 53.6%나 감소한 17.5만 호를 건설하는데 그친 반면, 공공부문은 주택자금의 지원에 힘입어 97년에 비해 40.2% 감소한 13.1만 호를 건설하였다. 한편 주택건설 활동을 지역별로 구분해 보면 수도권에서 14.9만 호가 건설되어 97년보다 35.2% 감소한데 반해, 지방에서는 15.7만 호로 57.1%나 감소해 상대적으로 커다란 영향을 받았다. 특히 대구지역은 90% 이상, 광주지역은 70% 이상 감소하는 등 심한 위축을 보였다.

<표 4> 1998년도 주택건설 실적

단위 : 호, %

		1997년	1998년	증감율
건설주체	민 간	377,410	174,982	-53.6
	공 공	219,025	131,049	-40.2
건설지역	수도권	229,370	148,669	-35.2
	지 방	367,065	157,362	-57.1
합 계		596,435	306,031	-48.7

자료 : 건설교통부, 주택건설실적, 99. 3.

97년 12월 8.9만 호이던 미분양 주택 수는 98년 3월부터 급증하기 시작하여 7월에 11.6만 호까지 이르고 나서 그 이후부터는 감소세가 줄어들어 12월에는 10.3만 호로 되었다. 이러한 미분양 감소추세는 주택경기의 회복보다는 기본적으로 신규 분양주택의 감소에 기인한 것으로 분석되고 있다. 또한 실업 증가 및 소득 감소 등에 따른 주택 구매력의 저하, 그리고 세제 및 금융지원이 소형주택에 집중되어 있어 소형주택의 미분양은 97년보다 오히려 7.5%(2,663호) 감소한 반면, 85㎡ 초과 주택은 58.4%(9,722호)나 증가하여 주택규모에 따라 명암이 크게 엇갈렸다.

미분양 주택의 감소추세에도 불구하고 준공후 미분양 주택은 주택경기의 장기 침체현상을 반영하여 97년 말에 8천 호에서 계속 증가하여 98년 12월에는 이보다 2배 이상 증가한 18.1천 호를 기록하였다.

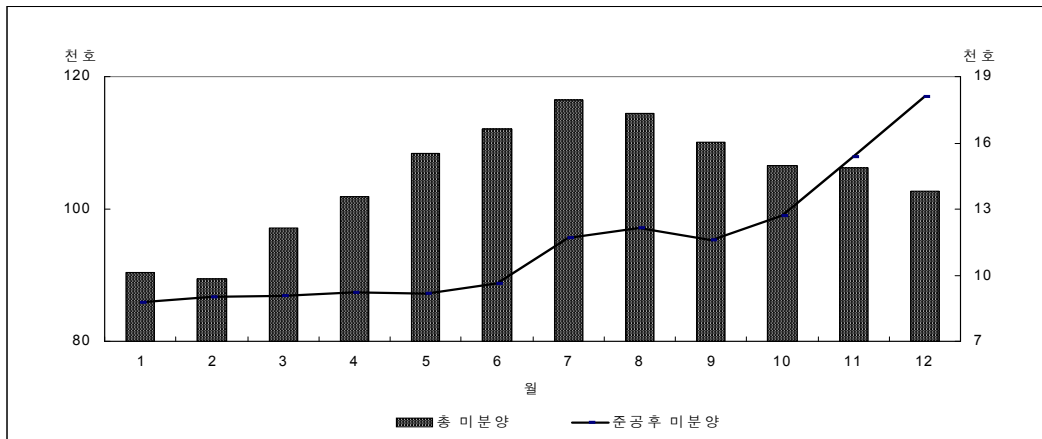
<표 5> 주택규모별 미분양 현황

단위 ; 천호

	미분양 합계	60m ² 이하	60-85m ²	85m ² 이상
97년 12월	88.9	35.2	37.0	16.7
98년 12월	102.7	32.5	43.7	26.4
증 감	+13.8	-2.7	+6.8	+9.7

자료 : 건설교통부

<그림 2> 98년도 미분양주택 현황



자료 : 건설교통부

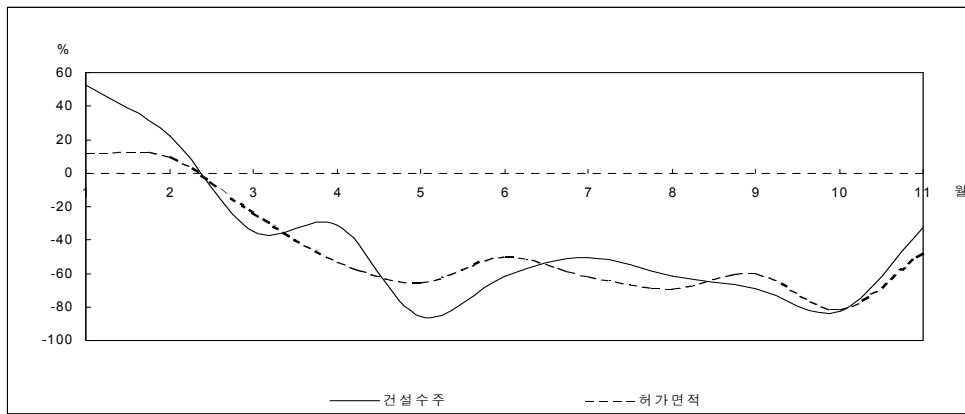
3) 주택수주 및 건축허가

주택건설 수주는 IMF사태가 시작된 97년 12월에는 전년 동월 대비 64%로 크게 감소했으나 곧 회복되어 2월까지의 약 30%의 증가세를 보이기도 했다. 그러나 98년 3월부터 본격적으로 수주가 줄어들기 시작하여 5월에는 86%의 감소를 기록하기도 하였다. 그 이후에도 계속 60% 정도의 수주량의 감소를 보이다가 10월에 -83%까지 떨어진 후 감소세가 둔화되고 있다.

한편 건설경기의 심한 침체로 98년도의 총 건축허가 면적은 51.0km²로, 97년도의

113.3km²에 비해 55.0% 감소하였는데, 이 중에서 주거용 건축물의 허가면적은 31.1km²로, 97년에 비해 50.3% 감소하였다. 주거용 건축허가는 98년 2월까지의 별다른 변화를 보이지 않다가 3월부터 급격히 감소하여 -24%로 떨어지기 시작하여 10월에는 -81%까지 이른 후 최근에는 감소세가 둔화되고 있다. 감소 폭이 큰 것은 상업공업용 건축물로서 허가면적은 97년에 비해 약 70% 정도 감소를 보여 주거용 건축물보다 크게 위축되고 있음을 보여주고 있다.

<그림 3> 전년동기 대비 98년도 주택건설 추이



자료 : 건설교통부

4) 주택가격

98년도는 부동산 가격이 사상유례 없이 폭락하여 소위 '부동산 신화'가 무너진 해였다. 지가의 경우 13.6% 하락하여 지가조사가 시작된 75년 이래 가장 큰 폭으로 하락하였다. 이러한 지가의 하락 추세는 98년 2/4분기를 기점으로 하락 속도가 점차 둔화되고 있다. 즉 4/4분기에 -0.2%를 기록, 2/4분기의 -9.5%, 3/4분기의 -3.1%에 비하여 하락 폭이 완연하게 둔화되고 있다.

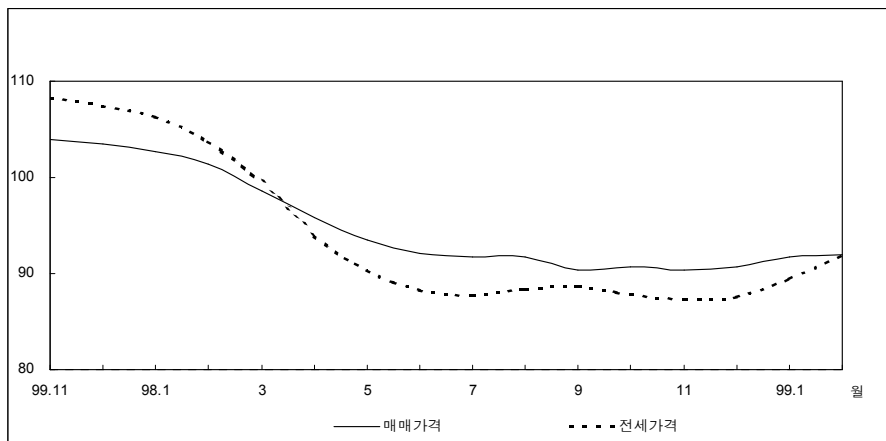
한편 주택가격은 지가보다 더욱 크게 하락했다. 특히 매매가격보다는 전세가격의 하락 폭이 상대적으로 심해 98년 봄에는 주택소유자들의 전세금 반환능력 상실로 주택시장이 일시적으로 마비되는 소위 '전세대란'의 사태가 발생하기도 했다. 서울과 주변 신도시의 경우 98년 상반기에 아파트 매매가격은 22%, 전세가격은 40% 이상 폭락

하였다. 주택시장이 거의 마비되는 사태에 이르자 정부는 98년 5월부터 주택자금융자, 양도소득세 감면을 비롯한 각종 대책을 서둘러 마련하였다. 이러한 정부의 적극적인 대처와 경기회복에 대한 기대감, 주택가격 수준이 저점에 달했다는 인식 등에 힘입어 98년 7월부터 하락세가 둔화되었다.

그후 지난 12월부터 주택가격이 서서히 반등하여 매매가격과 전세가격이 전월대비 0.3%씩 상승하기 시작하였다. 이것은 98년 말부터 경기회복에 대한 자신감이 커지고 이자율은 사상 최저수준으로 떨어지면서 고금리 금융상품에 있었던 유동자금의 일부가 부동산시장으로 유입되면서 주택경기에 긍정적인 영향을 미쳤기 때문이다. 이에 따라 주택가격은 금년 2월까지 3개월 연속 상승세가 이어져 IMF 침체를 벗어나고 있다는 기대를 갖게 하였다. 특히 지난 2월말부터 수도권을 중심으로 청약열기가 가열되고 있으며, 경매 낙찰률도 계속 상승하고 있다. 하지만 거시경제 회복에 대한 불안감과 단기 급등에 대한 경계로 부동산시장에 근본적인 변화는 아직 나타나지 않고 있다.

금년 2월 현재 전국의 주택 매매가격 지수²⁰⁾는 92.0, 전세가격은 91.9로서 IMF사태 이전인 97년 11월과 비교하여 매매가격은 11.5%, 전세가격은 15.1% 하락하였음을 나타내고 있다. 이러한 가격수준은 매매가격의 경우 89년 수준이며, 전세가격은 92년 수준으로 돌아간 것이다.

<그림 4> IMF이후 주택가격 지수



자료 : 한국주택은행, 『도시주택가격동향조사』

20) 한국주택은행, 『도시주택가격동향조사』, 1995년 말을 기준으로 함.

4. 주택경기 활성화 정책의 내용

1) 활성화 정책의 성격

IMF사태가 발생하기 이전 주택정책의 기조는 부동산 투기의 억제와 공평한 분배에 맞추어져 있었다. 이것은 80년대 후반 이후 토지 및 주택가격의 급격한 상승으로 엄청난 사회적 비용을 지불한데 따른 귀결이었다. 따라서 IMF 이전까지는 분양가격 통제, 재당첨 금지기간 규정, 소형주택 의무공급 비율 설정, 양도소득세 등 주택관련 조세의 강화를 통해 주택가격을 안정화시키는 데 주안점을 두었다.

그러나 IMF사태로 인해 98년 봄부터 신규 건설활동은 거의 중단되다시피 하고, 주택가격이 폭락하는 상황에서 시장은 마비상태에 빠졌고 또한 수많은 주택건설 업체들은 연쇄 부도를 일으키는 최악의 상황을 맞게 되었다. 이러한 사태는 기업과 금융기관의 구조조정 과정에서 쏟아져 나오는 부동산의 처분을 어렵게 하여 구조조정을 지연시킬 뿐만 아니라 자칫 복합불황으로 이어질 경우 우리 경제의 회생 자체를 어렵게 만드는 요인이 될 수도 있다는 우려를 낳았다. 따라서 정부는 5월부터 주택시장의 활성화를 위한 여러 가지 조치를 강구하게 되었다.

우선 단기적으로는 거래를 활성화시키기 위해 효과가 직접적으로 나타나는 조세·금융상의 지원이 중심을 이루는 한편, 보다 근본적으로는 시장의 효율성을 제고하기 위해 가격 결정 등에 대한 정부규제를 과감하게 철폐하기 시작했다. 정부의 주택경기 활성화 조치의 주요 내용은 크게 조세감면의 확대, 중도금대출 지원, 주택 구입제한 완화, 주택대출채권의 유동성 증대 등이 있다. 이들 정책은 기본적으로 수요확대에 최대의 노력을 기울이면서 다른 한 편에서는 공급기반의 와해를 최소화시키기 위한 노력도 병행시키는 수요중심의 정책이었다. 이러한 주택경기 활성화 조치가 갖는 기본적인 성격을 정리하면 다음과 같다.

(1) 거시경제 회복

외환위기 이후 지난 1년 동안 주택정책은 거래 활성화를 통해 내수를 회복하는데 초점이 맞추어졌다. 1970년대 이후 투기억제를 위한 수요억제에 비중을 두던 것으로부터 정책 패러다임이 완전히 바뀐 것이다. 정부가 이처럼 정책 방향을 급선회한 이유는 주택가격이 계속 하락할 경우 내수가 감소하고 그로 인해 생산과 고용이 감소하여 주택수요는 줄어들고 주택가격은 더욱 하락하는 악순환에 빠질 우려가 있기 때문이었다. 또한 극심한 신용경색 하에서 진행된 주택가격의 하락은 전세거래를 마비시켜 주택시장 전체가 붕괴될 수도

있었다. 그리고 주택시장의 마비는 미분양 주택을 누적시켜 건설업체의 연쇄부도를 초래함으로써 주택산업의 기반 자체가 무너질 수도 있었다.

따라서 주택시장을 활성화시키는 것은 IMF의 충격으로 침체에 빠진 우리 경제가 장기 복합불황으로 진행되는 것을 막기 위한 불가피한 선택이었다. 이것이 98년 5월 22일 발표된 주택경기 활성화 조치의 배경이다.

한편 IMF 이후 -5.9%까지 떨어진 경제성장률을 높이기 위해서는 수출을 확대하거나 소비를 촉진해야 했다. 그런데 원화 환율의 절상추세와 원자재 재고 확충으로 수입 증가요인이 있으며 수출의 경우 역시 미국을 제외한 일본과 동남아 등 주요 수출 대상국의 경제상태가 매우 좋지 않기 때문에 경상수지는 98년도의 400억불에서 금년도에는 200~230억불로 감소할 것으로 전망되고 있다. 따라서 경제회복을 위해서는 내수를 촉진해야 하는데 주택건설은 수입유발효과는 작지만 자산효과 등을 통해 내수를 촉진하는 효과가 크기 때문에 경제회복의 수단으로 주택경기 활성화 정책이 채택된 것이다.

(2) 실업흡수

IMF 사태로 인한 대량실업을 조기에 흡수할 수 있는 방법으로 주택건설의 확대가 유효한 수단으로 지목되었다. 그 이유는 작년의 주택건설실적이 97년에 비해 49%나 감소하여 주택건설 부문에서만 약 19.2만 명의 실업²¹⁾이 발생하였다. 따라서 노동집약적인 주택건설을 확대하는 것이 최근 8.7%까지 육박한 실업문제를 해소하는 주요 대안으로 부상한 것이다. 이러한 관점에서 당초 금년에는 40만 호의 주택을 건설할 예정이었으나 고용확대를 위해 금년 3월에 1조 7,522억원 규모의 주택자금을 추가 배정하여 50만 호의 주택을 건설하기로 하였다.

(3) 수요증시

주택경기의 침체는 공급측면에 문제가 있는 것이 아니라 수요부족에 근본적인 원인이 있다는 판단에 따라 이를 해결하기 위해 금융지원, 조세감면을 통해 주택수요를 직접 확대하는 한편 청약제한에 대한 규제완화 등을 통해 수요를 간접적으로 촉진시키는 방향으로 정책이 이루어졌다. 반면에 신용경색으로 극도의 자금난에 처한 건설업체에 대한 자금제공 등 공급자 지원정책은 상대적으로 제한적인 범위 내에서 이루어졌다.

(4) 재정상의 제약

조세감면과 저리융자 등 정부의 지원정책은 재정에 추가적인 부담을 준다. IMF 관리체

21) 노동부, 일자리 창출과 실직자 보호를 위한 실업대책 강화방안, 1999. 3.

제하에서 실질소득 및 거래활동의 감소에 따른 세입감소²²⁾와 실업대책 및 부실채권 정리를 위한 재정지출이 막대한 상황에서 주택경기 활성화를 위한 정책수단의 선택과정에서 재정상 많은 제약이 있었다. 특히 주택관련 조세의 의존도가 심한 지방재정의 경우 IMF 이후 재정적자 폭이 크게 확대²³⁾되어 취득등록세 등 거래단계에 부과되는 조세부담을 대폭 경감시키는 것이 바람직함에도 불구하고 85㎡ 이하의 신축주택에 대해서만 제한적으로 경감해주는 것으로 그쳤다. 그외에도 재정상의 제약으로 부처간 정책협의 과정에 많은 시간이 소요되어 타이밍을 잃는 경우도 있었다.

(5) 규제완화

IMF하의 긴축재정 상태에서 재정에 추가적인 부담을 주는 조세감면이나 금융지원보다는 이러한 부담이 없는 규제완화가 상대적으로 선호되었다. IMF사태는 그동안 거론되어 오던 대부분의 주택관련 정부규제를 일거에 철폐하는 계기를 마련하였다. 이제까지 주택정책은 투기억제와 가격안정, 富의 공평분배에 우선순위를 두고 이를 위해 분양가규제, 주택공급비율, 재당첨금지 등과 같은 형태의 직접규제가 중심이 되었다. 그러나 이러한 정책수단들은 시장의 가격기능을 왜곡시켜 자원의 효율적 배분을 저해하고 주택업체간의 가격경쟁을 약화시켜 장기적으로는 주택산업의 효율성을 저해시키는 요인으로 지적되어 왔다. 이러한 문제인식에도 불구하고 IMF 이전까지는 투기적수요가 상존해 온 상황에서 규제 철폐가 자칫 투기 붐을 일으켜 주택시장을 교란할 우려가 크다는 판단에 따라 종전의 체제가 유지되어 왔다. 그러나 IMF 사태의 도래는 투기에 대한 우려를 불식시켰고, 따라서 그동안 미루어 왔던 경쟁을 저해하고 산업의 효율성을 약화시켰던 분양가규제를 비롯한 각종 규제의 철폐가 활발히 일어났다.

2) 활성화 정책의 주요 내용

(1) 수요확대

① 금융지원

정부는 주택경기의 활성화를 통해 내수를 진작하고 신규 고용을 촉진하기 위해 98년도에 총 7조 5,922억 원의 주택자금을 지원하였다. 아파트 당첨자에 대한 중도금 대출, 전세 분쟁을 원만히 해결하도록 주택 소유자에 대한 전세자금의 대출, 미분양 주

22) 잠정 집계된 98년도 국세징수 실적은 67.8조 원으로 전년 대비 3.1% 감소.

23) 행정자치부의 내부자료에 따르면 98년도 지방세 수입의 감소는 13.5%로 추정.

택 건설업체에 대한 자금지원 등이 금융지원 정책의 주요 내용이다.

이러한 주택자금의 지원이 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 5월부터이다. 98년 2월부터 주택가격이 급격히 하락하면서 우선 전세시장에서 거래가 중단되기 시작하였다. 이러한 전세시장의 마비는 매매시장까지도 파급되었고, 아파트 입주예정자들의 중도금 조달을 차단하여 미납율이 급상승하였고 주택업체의 자금사정을 악화시켜 연쇄 부도가 초래되기 시작하였다. 만약 이러한 상황이 심화되면 장기 복합불황으로 진행될 가능성이 큰 것으로 판단되었다.

따라서 98년 5월 15일 정부와 여당은 고위 당정회의를 개최하여 강도 높은 주택경기 활성화 대책을 강구하게 되었고, 그 결과 5월 18일부터 전세 반환자금의 대출과 미분양 주택 건설업체에 대한 자금지원을 시작하였다. 98년도에 이루어진 자금지원의 구체적인 내역을 보면 24만 3천 호의 주택에 대해 6조 440억 원의 중도금대출이 이루어져 전체 자금지원의 79.6%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 그 다음으로 미분양주택에 대해서 15.5%에 해당하는 1조 1,770억 원의 대출이 이루어졌다.

<표 6> 1998년도 주택자금 지원실적

단위 ; 억원(%)

	지 원 내 역	지 원 실 적
수 요 촉 진	중도금 대출(24만 3천 호)	60,440 (79.6)
	전세 반환금(1만 5천 호)	1,554 (2.0)
	중형 임대주택 자금	401 (0.5)
	소 계	62,395 (82.1)
공급자 지원	미분양 주택 자금(7만 5천 호)	11,770 (15.5)
	부도사업장 인수촉진 자금	719 (0.9)
	중소업체 운전 자금(227건)	526 (0.7)
	재개발사업 자금	552 (0.7)
	소 계	13,567 (17.9)
	합 계	75,962 (100)

자료 : 건설교통부, 『99 주택건설종합계획』, 1999. 2.

주택경기를 활성화하기 위한 정책 가운데 가장 직접적인 것이 수요자에 대한 중도금대출 지원이다.²⁴⁾ 주택자금 지원중에서 가장 큰 비중을 차지한 중도금 대출은 주택

24) 한국주택협회가 지난해 말 실시한 설문조사에 따르면 전체 응답자의 94%가 중도금대출지원이 주택경기

가격의 폭락으로 급격히 경직된 주택시장에 자금을 긴급 지원함으로써 시장의 마비를 막는 동시에 중도금 미납에 따른 건설업체의 연쇄도산을 최소화하기 위한 것이다.

이를 다시 지원대상에 따라 구분해 보면 주택수요자에 대한 지원이 전체 자금지원의 82.1%에 해당하는 6조 2,355억 원이었으며, 건설업체에 대해서는 전체 자금지원의 17.9%인 1조 3,567억 원이 지원되었다. 이것은 IMF 하에서의 주택시장의 문제는 기본적으로 수요측면에 있으며 따라서 정책방향도 수요촉진에 초점을 맞추었고, 공급자 지원은 부도 등에 의한 기반붕괴의 방지 등 제한적인 범위에서 실시되었음을 의미한다.

<표 7> 주택금융 지원 내용

시 기	내 용
5. 18	전세 반환자금 대출
5. 20	60㎡ 이하 주택 중도금 대출
7. 1	85㎡ 이하 주택 중도금 대출
12. 12	99년도 아파트 중도금 대출 4조원 책정
12. 12	60㎡ 이하 분양주택 용자한도 상향 조정
99. 3. 2	99년도 주택경기활성화자금 9.42조
3. 22	99년도 주택자금 1.75조 추가배정 계획

② 조세감면

주택경기 활성화를 위한 조세감면은 양도소득세, 취득세, 등록세에 대한 감면이 있고 그 외에도 제1종 국민주택채권 매입에 대한 감면 및 개발부담금의 면제가 있다. 우선 양도소득세의 경우, 작년 5월 22일부터 금년 6월30일 사이에 고급주택을 제외한 신축주택²⁵⁾을 취득하면 이 주택에 대해서는 양도소득세를 5년간 한시적으로 면제받도록 했다. 주택을 몇 채를 취득하든 관계없이 5년 안에 팔면 양도소득세 면제혜택을 받을 수 있고 5년 이후에 팔 경우에는 5년간의 양도차익에 대해서는 과세하지 않는다. 당초에는 국민주택 규모 이하의 주택에 대해서만 감면혜택을 부여하려 했으나 정책효과가 미흡할 수 있다는 지적에 따라 2개월 후 고급주택을 제외한 모든 주택으로 감면범위를 확대했다.

하지만 이러한 감면조치는 기존의 주택을 제외함으로써 전체 주택거래의 활성화에

부양에 효과가 있다고 응답함으로써 가장 효과가 큰 것으로 평가.

25) 신축주택은 자기가 건설한 주택 또는 최초로 분양받은 신규분양 주택을 말함.

는 별다른 도움을 주지 못해, 수혜범위를 기존 주택에까지 확대해야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 정부는 12월에 1가구1주택에 대한 양도소득세의 비과세 요건을 완화하면서 기존 주택까지 그 범위를 넓혔다. 양도소득세 비과세 요건의 완화에 따르면 무주택 가구주나 1가구1주택자가 금년 중에 신축주택이든 기존 주택이든 관계없이 주택을 취득하면 잔금을 지불한 날로부터 1년 이상 보유했다가 이를 팔 경우 양도소득세가 비과세 된다. 이제까지는 1가구1주택 소유자에 대한 양도소득세 비과세 요건은 보유기간이 3년이었으나 주택거래를 활성화시키기 위해 이를 금년도에 한해 1년으로 단축시킨 것이다. 또한 금년부터는 양도소득세를 모든 과세구간에 대해 10%씩 인하하였다.

그리고 작년 5월 22일부터 금년 6월30일 이전에 구입한 60㎡ 이상 85㎡ 이하의 신축주택에 대해서 취득세와 등록세를 25%감면해 주는 동시에 제1종 국민주택채권의 매입도 50% 감면해준다.

<표 8> 주요 조세감면 내용

시 기	내 용
5. 22	85㎡이하 신축주택 양도세 한시적 감면, 취득등록세 25%감면
7. 20	고금주택제외, 양도세 한시적 감면대상 확대
8. 14	제1종 국민주택채권 매입 경감(85㎡이하 주택)
9. 19	택지초과소유부담금 폐지(98.1.1 소급 적용)
12. 12	양도세 비과세 요건 완화
99. 3. 2	채권입찰제 폐지

(2) 시장의 효율성 제고

① 규제완화

주택관련 제도 중에는 투기억제 등 단기적인 목적을 위해 도입한 이후 존속되고 있는 것들이 많다. 이들을 철폐했을 경우 부작용을 야기할 우려가 있다는 판단에 따라 새로 생긴 규제들은 소멸되지 않고 계속 누적되어 왔다. 그러나 규제가 누적됨에 따라 제도가 더욱 복잡하게 되어 거래의 효율성이 저하되는 한편 탈법과 부조리의 발생 가능성이 커지면서 산업의 발전을 저해하였다. 그렇지만 IMF 사태 이후 취해진 경기 활성화 조치는 그 동안 철폐의 필요성이 인정되었음에도 불구하고 이제까지 잔존해 온

각종 규제들을 일시에 철폐하는 계기가 되었다.

최근에 이루어진 수많은 규제완화 조치 중에서 가장 중요한 의미를 지니는 것은 분양가 규제 철폐이다. 주택 분양가 규제는 이제까지 주택시장에 대한 가장 강력한 개입수단이었으나, 금번 분양가 규제철폐에 따라 국민주택기금을 지원받아 건설되는 국민주택을 제외한 모든 민영주택의 분양가가 전면 자율화되었다. 분양가 규제 철폐가 현재의 시장상황에서 단기적으로 주택거래를 활성화시키는 역할을 하지는 못하지만 장기적으로는 주택시장의 경쟁을 제고시켜 효율성을 제고시키는 효과가 있을 것으로 기대된다.

그리고 최근에 주택시장의 거래를 활성화시키는데 가장 큰 기여를 한 것은 신규 분양주택에 대한 전매제한 규정의 철폐이다. 종전에는 입주후 일정기간 동안은 전매가 금지되었으나 지난해 9월부터 수도권외의 경우 중도금을 두 번 이상 낸 아파트 입주예정자가 잔금을 내기 전까지만 분양권을 사고 팔 수 있도록 하였다. 그러다가 주택건설촉진법의 개정으로 지난 3월부터는 계약금만 내면 언제든지 분양권을 매매할 수 있도록 전매규제를 대폭 완화하였다. 이러한 분양권 전매허용은 동호수 추첨에 대한 리스크를 줄여줌으로써 청약가입자들을 분양시장으로 유인하였고, 또한 청약통장이 없는 수요자들에게 주택매입기회를 확대함으로써 주택수요를 증가시키는 효과가 있다.

<표 9> 주택 관련 주요 규제완화 내용

시 기	내 용
2. 1	85㎡ 이상 분양가 자율화(민간택지)
4. 1	1세대 1주택 대체취득기간 연장
5. 1	건물 분양공급 및 임대업 외국인에게 개방
6. 15	주택청약규제 완화
8. 14	청약예금 변경제한 완화
8. 27	수도권 분양권 거래 부분 허용
9. 28	85㎡ 초과 분양가 자율화(공공택지)
11. 13	재당첨제한제도 폐지 등 청약규제 완화
11. 24	그린벨트제도 개선안 발표
12. 12	85㎡ 이하 분양가 자율화(공공택지)
12. 28	주택 분양가 자율화(국민주택 제외)
99. 3. 2	분양권 전매제한 전면 폐지
3. 22	재당첨금지 및 청약배수제한 폐지

주택청약과 관련된 각종 규제들도 대폭 폐지되었다. 주택을 분양받은 경우 국민주택에 대해서는 5년, 민영주택에 대해서는 2년간 신규 분양을 금지한 재당첨제한 규제도 없어졌고, 가입 후 5년이 경과한 이후 1회에 한하여 청약예금을 변경할 수 있도록 했던 것을 2년이 지나면 언제든지 증액할 수 있도록 완화했다. 그리고 기당첨자와 2주택 소유자 등은 청약1순위 자격에서 제외시켰던 규제를 없앴고, 청약예금 가입 후 2년이 지나야 2순위가 되던 것을 6개월로 단축시켰으며, 수도권 전입자에 대해 2년간 청약을 제한하던 것도 폐지했다. 또한 청약과열 예상지역에서 민영주택 청약자를 청약통장 가입순서에 따라 20배수로 제한하던 청약배수제가 없어지고 민영주택 분양 때 1순위자 가운데 35세 이상된 5년 이상 무주택세대주로 제한했던 무주택 우선공급제도도 폐지된다.

② 부동산의 유동화

부동산경기의 활성화를 위해서는 과거에 만들었던 투기억제 조치를 철폐하는데 그치지 않고 부동산의 소액화, 유동화를 통해 부동산을 상품화하고 새로운 수요처를 발굴하여 잠재수요를 현실화하는 것이 필요했다. 뿐만 아니라 IMF 사태 이후 누적된 부실채권의 신속한 처리를 위해서도 이들 조치가 요구되었다. 이에 따라 지난해 9월에는 자산담보부채권(ABS)과 주택저당채권(MBS)을 발행할 수 있도록 관계법을 제정하였다. 그리고 연말에는 ‘주택저당채권 유동화 회사법’에 의해 MBS의 활성화를 위한 보증기관 설립의 법적 근거를 마련했다. 또한 금년 중에 부동산투자회사(REITs) 제도의 도입을 목표로 준비가 이루어지고 있어 제도상으로는 부동산의 유동화가 가능토록 되었다.

<표 10> 부동산 금융 유동화 준비 내용

시 기	내 용
98. 9.	자산유동화에 관한 법률 제정
99. 1.	주택저당채권 유동화 회사법 제정

부동산의 유동화는 부동산에 대규모의 자금이 묶이는 것을 방지하여 자금의 효율적 이용을 도모하고 또한 부동산시장과 금융시장의 연계성을 높여 부동산시장에 풍부

한 자금을 공급하여 보다 유리한 조건으로 금융을 조달할 수 있으며, 따라서 부동산부문이 보다 합리화되는 계기를 마련할 것으로 기대하고 있다. 그리고 소규모 자본도 부동산 투자에 참여할 수 있는 길을 제공함으로써 부의 공평한 분배에도 이바지할 수 있도록 하였다.

이러한 유동화제도가 정착되기 위해서는 1차 저당시장이 발달해 있고, 신뢰할 수 있는 중개기구의 존재와 부동산의 투자와 수익에 관한 정확한 정보가 제공되어야 한다. 하지만 우리나라의 실정은 이에 훨씬 미치지 못하여 자산유동화가 본격적으로 이루어지기까지는 많은 시간이 소요될 것으로 보인다.

(3) 공급기반의 보호

금리가 20%를 상회하는 신용경색 하에서 입주예정자의 중도금 연체와 금융기관의 자금회수로 건설업체의 자금사정은 극도로 악화되어 부도업체가 속출하였다. 그리고 미분양 주택이 10만 호를 넘어서면서 여기에 묶인 건설업체의 자금이 4~5조 원에 이르게되었다.

이처럼 사태가 계속 악화되자 정부는 주택산업의 기반붕괴를 막기 위해 주택업체들에게도 1.2조원에 이르는 대규모의 자금지원을 실시하게 되었다. 하반기부터는 정부의 경제정책의 방향이 부동산시장의 활성화를 통한 내수진작으로 전체경제를 회복시키는 쪽으로 선회하면서 보다 적극적인 지원이 이루어졌다. 또한 개발사업을 활성화시키기 위해 그 동안 개발사업에 따른 개발이익의 50%에 해당하는 개발부담금을 부과 하던 것을 98년 6월 18일부터 99년 말까지는 전액 면제키로 했으며 2000년 이후부터는 개발부담금 요율을 50%에서 25%로 인하키로 하였다.

<표 11> 공급자 지원 내용

시 기	내 용
5. 18	미분양주택 건설업체에 운전자금대출
7. 9	부도 사업장 인수촉진자금 대출
7. 9	재개발 사업자금 융자
9. 8	준공후 미분양 아파트 주공 매입계획
9. 19	금년말까지 개발부담금 면제 및 그 이후 개발이익의 25%로 경감

하지만 이러한 공급자 지원정책은 정책은 심각한 침체상황에서 공급기반이 급격히 붕괴되는 것을 막는 수준에서 소극적으로 이루어졌다. 이러한 사실은 앞에서도 살펴보았듯이 전체 금융지원의 80% 이상이 소비자금융으로 쓰여졌고 공급자 지원금융은 18%에 불과하다는 것에서도 쉽게 알 수 있다. 또한 조세지원에 있어서도 수요촉진을 위해서는 양도소득세, 취득소득세의 경감 수혜 폭이 넓었던데 비해 공급자 지원측면에서는 개발부담금감면 정도만 있었을 뿐이다.

5. 주택경기 활성화 정책의 평가

정부의 적극적인 주택경기 활성화 정책에 힘입어 깊은 침체에 빠졌던 주택시장이 최근 회복조짐을 보이고 있다. 폭락하던 주택가격이 지난 98년 말을 고비로 안정된 상태에 있고 토지가격도 지난 해 4/4분기중 전국의 지가 하락률이 전 분기에 비해 0.20% 떨어지는데 그쳐 사상 최대 하락율을 기록했던 지난 해 2/4분기(-9.49%) 및 3/4분기(-3.12%)에 비해 하락 폭이 많이 줄었다. 깊은 침체상태에 빠졌던 주택시장이 지난 2월말부터 수도권 일부 지역에서 회복국면을 보이고 있다. 한마디로 정책효과가 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 그 동안 주택시장의 발전을 저해하는 요인으로 지적되었던 분양가규제 등 각종 규제의 철폐는 장기적으로 주택시장의 효율성 제고에 커다란 기여를 할 것으로 기대된다. 그러나 주택경기 활성화정책의 추진과정에는 다음과 같이 미흡했던 점도 있었고 또한 앞으로 우려되는 점도 많이 있다.

1) 조세감면의 효과

주택경기를 활성화시키기 위한 조세부담의 경감은 조세 감면액만큼 지불가격을 낮춰 주택수요를 증가시키는 효과를 갖는다. 주택수요에 관한 기존의 연구결과를 보면 가격탄력성은 다음의 표에서 보듯이 -2.42부터 0.76에 이르기까지 분석방법과 분석시점에 따라 커다란 편차를 보이면서 일관성을 결하고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 추정결과는 0.5 이하로 나타나 주택수요는 주택가격의 변화에 대해 매우 비탄력적

임을 보여주고 있다. 특히 IMF 사태 이후의 주택시장에 대한 분석결과에 따르면 가격 탄력성이 자가의 경우 -0.03으로 나타나 IMF 이전에 비해 크게 낮아진 것으로 분석되고 있다.²⁶⁾ 이것은 주택수요가 가격보다는 소득변화에 큰 영향을 받는 것으로서 주택거래에서 투기적 요소가 점차 사라졌기 때문으로 해석된다.

<표 12> 주택수요 탄력성 추정결과 비교

연구자	자료연도	가격탄력성	소득탄력성
Song/Struyk	1970	-2.42	0.91
Mills/Song	1975	-0.13	0.027
Follain/Lim/Renaud	1976	-0.05 ~ -0.21	0.02 ~ 0.20
송병락/김사현	1962 ~ 75	-0.13	0.03
김정호	1982	-0.48	0.24
김중수	1982	-0.46 ~ 0.76	1.01 ~ 1.18
정희수	1982	-0.48	0.58
김관영	1986	-1.52	1.73
손경환	1993	-0.09	0.69
황태원	1987 ~ 97	-0.002	-0.021 ~ 0.018
윤주현/손경환 외	1998	-0.034	0.479

자료 : 이중희, 전게서, p.28.

정희수, “한국의 주택건설 경기변동과 주택가격 상승”, 『주택금융』, 1985. 4. pp. 1-15.

국토개발연구원, 『주택정책의 평가와 방향』, 1990. p.137.

손경환, “주택수요와 주택관련세제의 운용방향”, 『주택금융』, 1997, 4. p.21.

황태원, “한국 주택가격 결정요인에 관한 연구”, 『주택금융』, 1999, 봄호. p.90.

윤주현손경환 외, 전게서, p.89.

이처럼 주택수요의 가격탄력성이 비탄력적임에 비추어 볼 때 최근의 조세경감 조치가 주택경기 활성화에는 별다른 기여를 하지 못했을 것으로 판단된다. 그 이유는 우선 주택수요의 가격탄력성이 작을 뿐만 아니라 조세경감 조치가 일정 규모 이하의 신축주택만을 대상으로 제한²⁷⁾되어 있다는 점이다. 예를 들어 가격탄력성이 0.03이라고

26) 윤주현손경환 외, 전게서, p.89.

27) 98년 5월 22일부터 99년 6월 30일 사이에 60~85㎡ 이하의 신축주택을 최초 구입한 경우에 대해서는 취득세, 등록세의 25% 감면.

할 때, 60~85㎡ 사이의 신축주택에 대한 취득등록세 감면의 경우, 해당 규모의 신축주택의 수요는 고작 0.0435% 증가하는데 그칠 것으로 보인다.²⁸⁾ 따라서 전체 주택시장에 대한 취득등록세의 감면효과는 거의 무시할 정도로 작을 것으로 판단된다.

둘째, 조세감면 조치 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 양도소득세 감면의 경우, 현재의 구입비용을 낮추는 것이 아니라, 양도시점에서의 조세부담을 낮추는 것이기 때문에 수요증가 효과는 작을 수밖에 없다. 특히 양도소득세 한시적 감면의 경우는 신축주택의 최초 분양자만을 대상으로 하기 때문에 수혜 대상이 매우 제한적일 뿐만 아니라, 1가구1주택 비과세 요건의 경우는 기존 주택까지 포괄하지만 보유기간을 3년에서 1년으로 단축시키는 것에 불과하기 때문에 실질적인 감면혜택은 그리 크지 않다. 따라서 양도소득세 감면 조치로 인한 주택수요의 증가 역시 별로 크지 않을 것으로 판단된다.

또한 <표 5>에서 보듯이 미분양 주택은 85㎡를 초과하는 규모에서 집중적으로 발생하였다. 이것은 IMF이후의 실질소득의 감소와 주택경기의 침체로 중·대형 평형의 수요가 감소했기 때문으로 해석된다. 그러나 그 동안의 취득등록세 및 국민주택채권 매입 등에 대한 경감조치는 85㎡ 이하의 주택을 대상으로 함으로써 정책효과를 약화시키는 결과를 초래했다. 특히 취득등록세의 감면은 무주택자가 60~85㎡ 규모의 신축주택을 최초 구입하는 경우로 국한되어 있어 경기 진작효과는 크지 않을 것으로 판단된다.

2) 금융지원을 통한 시장 안정

중전의 부동산경기 활성화 조치와 IMF 이후의 활성화 조치의 가장 큰 차이점은 금융지원 여부에 있다고 하겠다. 중전까지는 주로 규제완화 중심의 소극적인 정책을 실시한데 비해 최근에는 경기침체의 정도가 너무 심하고 또한 부동산 경기 활성화를 통해 전체 경기를 회복시킨다는 전략 하에서 지난 한해 동안 7조 6천억에 이르는 대규모 금융지원을 실시하였다. 금융지원 중에서도 중도금 대출이 가장 큰 역할을 한 것으로 보인다. 중도금 대출은 7월, 9월, 11월 세 차례에 걸쳐 자금지원이 이루어졌는데 두 번째 까지는 대출 개시 후 곧 소진될 정도로 수요가 컸다. 지원규모도 가장 커서 총 6조원에 달해 전체 금융지원의 79.6%를 차지했다.

28) $5.8\% \times 0.25 \times 0.03 = 0.0435$

한편 지난 5월부터 가장 먼저 지원이 이루어진 전세 반환자금 대출 역시 주택시장을 활성화하는데 큰 기여를 했던 것으로 평가된다. 지원규모는 1천 5백억원에 불과하지만 소위 '전세대란'의 위기감 속에서 거의 마비상태에 빠져있던 전세시장을 일단 진정시켜 주택시장의 대세를 전환시키는 데 큰 역할을 했다. 더욱이 전세 반환자금 지원 등은 지원규모 그 자체보다도 정부의 주택문제에 대한 적극적인 인식을 나타내는 효과도 있었다.

그러나 지난해 연말부터 시장 이자율이 급격히 하락하여 각종 주택자금지원의 금리 이하로 떨어지기 시작했다. 대출금리 역시 시차를 두고 인하되고 있으나 양자간의 격차가 존재하면서 주택금융수요도 많이 줄고 있다. 따라서 지난해 고금리 상황하에서는 주택금융의 지원이 매우 큰 기여를 한 것이 사실이지만 사상 초유의 저금리 상태로 전환된 이후부터는 대출금리의 신속한 조정이 이루어지지 않는 이상 10%대의 주택금융에 큰 기대를 걸기에는 한계가 있을 것으로 평가된다.

3) 주택공급 목표의 비현실성

현재의 시장 여건에 비추어 볼 때 금년에 50만 호의 주택을 공급한다는 것은 자칫 과잉공급 사태를 야기할 수도 있다고 판단된다. 지난해 30.6만 호의 물량을 겨우 소화한 처지에서 금년에 50만 호의 주택건설은 겨우 회복 조짐을 보이고 있는 주택시장에 과중한 부담을 줄 수 있기 때문이다. 현재 미분양주택이 9.4만 호나 적체되어 있다는 점을 감안하면 올해 실질적으로 공급되는량은 지난해의 2배가 되는 60만 호가 되기 때문이다. 과잉공급은 주택가격의 추가 하락을 야기하고, 이것은 주택수요에 부정적인 영향을 미쳐 공급과잉 상태를 더욱 가속화시키는 동시에 미분양 주택을 누적시켜 건설업체의 경영 악화와 공급능력을 축소시킬 가능성이 크다.

정부의 이러한 주택건설 목표는 최근의 건축허가 통계추이를 살펴보면 비현실적인 면이 있어 보인다. 즉 주거용 건축허가 면적은 98년도에 50.3% 감소한 이래 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 지난 1월에는 67%, 2월에는 58% 감소함으로써 좀체로 침체를 벗어나지 못하고 있다. 건축허가 면적이 3~4개월 이후의 부동산경기를 예측하는 지표로 활용된다는 점에서 당분간 건설경기 회복을 기대하기 어렵고 따라서 정부의 의도대로 주택공급 물량이 배가되는 상황을 기대하기에는 역부족일 것으로 보인다.

4) 정책시행의 실기

불황 하에서 경기회복을 위한 정책적 자극은 일종의 충격요법을 이용하는 것이 효과적이는데 최근의 주택경기 활성화 정책을 보면 같은 내용을 몇 차례에 걸쳐 단계적으로 완화하였다. 결과적으로 타이밍을 놓치고 정책효과를 반감시키는 시행착오를 하였다. 효과를 극대화할 수 있는 시점보다 한 템포 늦게 나왔기 때문이다.

양도소득세 경감의 경우, 작년 5월에 85㎡ 이하의 신축주택만 감면 대상으로 한다고 발표했다가, 별다른 효과가 없자 7월에는 고급주택을 제외한 신축주택으로 범위를 확대하였다. 그럼에도 불구하고 주택시장이 회복되지 않자, 12월에는 양도소득세의 비과세 요건을 3년 보유에서 1년 보유로 단축시키면서 신축주택은 물론 기존주택까지 범위를 확대하였다.

처음부터 조세경감의 대상을 늘렸으면 경기부양 효과가 더 있었을 것을 하나씩 단계별로 확대함으로써 효과를 반감시킨 사례이다. 물론 감세정책을 추진함에 있어 세수 감소를 고려해야 하지만 심각한 복합불황이 우려되는 상황에서는 거둬들이는 시행착오보다는 시장동향을 정밀하게 분석한 후 신뢰성 있는 정책대안을 내놓는 주도면밀함이 아쉬웠다.

5) 부처간의 협조 미흡

부처간의 협조체제 미흡으로 효과적인 정책대안을 적기에 도출하는데 실패한 경우가 많았다. 재정경제부 및 건설교통부 등 거시경제의 회복에 주안점을 두고 있는 경제부처에서는 취득세, 등록세 등 주택 거래단계에 부과하는 조세부담을 완화하여 경기를 활성화시키려는데 반해 행정자치부에서는 지방재정의 감소를 이유로 이에 반대하여 결국 60㎡ 이상 85㎡ 이하의 신축주택에 대해서만 25% 감면해주는 것으로 합의한 것으로 전해진다. 이와는 반대로 양도소득세 경감에 대해서는 재정경제부의 동의를 얻는 것이 어려웠던 것으로 보도된 바 있다.

그리고 주택경기 활성화를 위해 중앙정부 차원에서는 주택관련 조세 경감하는 상황에서 일부 지방자치정부에서는 지방세 수입을 증대시키기 위해 취득세 및 등록세의 과세표준을 상향 조정하거나, 경감대상을 2001년 6월 이내에 취득하는 경우로 제한하

고 있다. 한쪽에서는 조세를 경감하고 다른 한쪽에서는 조세 부담을 증가시키거나 경감대상에 임의로 제약을 가하는 모순된 상황인 것이다. 그외에도 농특세의 부과, 임대주택사업 범위의 조정 등에 대해서도 부처간의 이견으로 타이밍을 놓쳐 정책효과가 반감된 것으로 평가되고 있다.

6) 정책의 효율성 미흡

부동산시장은 일반경제에 후행하며, 또한 현재의 부동산 경기침체는 IMF사태에 따른 실물부문의 충격으로부터 왔기 때문에 실물경제가 호전되지 않는 한 본격적인 부동산경기 회복을 기대하기 어렵다는 견해가 있다. 따라서 실물경제가 회복되지 않는 상황에서 주택경기 활성화에 많은 재원을 투입해봐야 단기적인 성과는 있을지 몰라도 전체 경기를 살리는데는 한계가 있다는 것이다. 한마디로 헛수고할 가능성도 크다는 이야기이다.

막대한 재정지출과 금융지원에 의한 주택투자 확대가 단기적으로는 고용을 촉진시키고 장기적으로 국민의 삶의 질을 높이는 것은 사실이지만, IMF를 겪으면서 절감하고 있는 취약해진 우리 경제의 체질강화에 직접 기여하는 바는 크지 않다고 생각한다. 따라서 국가 경쟁력을 시급히 제고하는 것이 절실한 무엇보다 중요한 현 상황에서 기업의 생산활동을 지원해 줄 수 있는 방향으로 정책내용이 재검토될 필요가 있다.

7) 보완장치의 미흡

또한 주택시장 활성화를 위해 파격적인 조치를 취하는 정부 대처가 자칫 위험한 결과를 초래할 수도 있다. 우리나라 주택시장의 행태를 염두에 둘 때, 투기 제어수단들을 모두 폐기하다시피 한 현재의 상황에서 경제성장이 약간만 가속화되더라도 투기판으로 변질될 가능성도 있는 것이다.

일반적으로 정책수단에는 조세, 금융, 규제 등이 있는데 이제까지 우리나라의 주택정책은 투기억제를 위한 직접규제가 중심이 되어 왔다. 최근의 활성화 정책은 다른 정책수단의 보완 없이 일방적으로 규제를 해제하는 방향으로 진행되고 있다. 주택시장이 과열되었을 때 조세금융정책을 통해 주택시장을 바람직한 방향으로 유도한다는 것은

현재의 조세금융체제 하에서는 현실적으로 무리라고 판단된다. 따라서 직접규제를 대체할 수 있는 조세금융 정책수단의 보완이 조만간 이루어지지 않으면 시장왜곡에 대처할 방법이 없게 된다. 이럴 경우 IMF사태를 통해 어렵게 거두어낸 부동산시장의 거품이 다시 살아나 사회적 혼란을 야기할 수도 있다.

8) 제도의 혼선

유사한 내용에 대해 적용시점과 대상이 각각 달라 혼선이 빚어지기도 했다. 양도소득세 경감의 경우가 대표적인 사례이다. 작년 5월에 발표한 양도소득세 한시적 감면은 작년 5월 22일부터 금년 6월 30일 사이에 신축주택(고급주택 제외)에 대한 매매계약을 체결하여 취득한 주택을 5년 이내에 양도한 최초 분양자에 대해서는 취득한 주택 수에는 관계없이 양도소득세를 면제해 주는 것이다.²⁹⁾

이에 반해 12월에 발표한 양도소득세의 한시적 감면은 무주택자 또는 1가구1주택 소유자가 금년 1월 1일부터 12월 31일 사이에 신축주택 또는 기존주택에 대한 매매계약을 체결하여 1년 이상 보유한 경우 양도소득세를 비과세 한다는 것이다.³⁰⁾ 이때 주택 수는 하나의 주택에만 해당된다.

두 경우 모두 조세경감의 대상 여부는 해당 기간 내에 계약이 체결되었는지 여부로 판정하며, 조세감면의 기산 시점은 잔금 납부일로 한다. 매우 혼란스러운 기준이다. 또한 양도소득세 비과세요건 완화의 경우 분양권 또는 조합원지분을 매입하는 계약을 체결하고 해당기간 내에 잔금을 완납하지 못한 경우는 양도소득세 경감 혜택이 없으나 해당기간 내에 잔금을 납부했으면 경감 혜택을 받을 수 있다. 즉 이들 거래는 해당기간내에 매매계약과 잔금납부가 이루어져야 경감혜택을 받는 것이다. 세무당국의 설명은 분양권 또는 조합원 매매계약은 주택취득에 관한 계약이 아니라 권리양도에 관한 계약이기 때문이라고 한다. 이들 거래를 차별하는 이유가 납득하기 어려우며, 또한 이에 대해 관련 법규에도 아무런 명시가 없다.

29) 조세감면규제법 제67조의 3.

30) 소득세법 시행령 제 155조 제17항.

6. 주택정책의 새로운 전개

정부는 경제회생을 위해 주택경기 활성화를 중요한 정책수단의 하나로 선택했다. 전체 경제를 살리려는 목적에서 주택관련 제도들이 짧은 시간에 너무도 많이 바뀌었다. 다행히도 현재까지는 이러한 정책목표들이 순조롭게 이루어지는 듯하다. 그러나 문제는 지금부터라고 생각한다. 우리의 경험에 비추어 볼 때, 이제까지 주택시장에서 나타났던 경기변동의 폭과 그로 인한 부정적 파장은 매우 심했다. 만약 이러한 양상이 재연된다면 현재로서는 거의 무방비 상태이다. 따라서 조속한 시일 내에 다음과 같은 보완적인 조치가 뒤따라야 할 것이다.

1) '주택공급에 관한 규칙' 전체에 일몰조항 적용 검토

향후의 주택정책의 기초는 직접규제 방식 대신에 조세금융 수단을 이용해 가격 기구를 통한 수요관리에 초점을 맞추어야 할 것이다. 따라서 주택정책의 패러다임을 전면 개편해야 한다. 그러나 IMF 이후 수많은 규제를 완화했지만 아직도 주택관련 규제는 무수히 남아 있다. 아직 남아 있는 규제로는 청약관련 규제 또는 시설기준에 관한 것이 많다. 이러한 규제들 중 상당수는 '주택공급에 관한 규칙'에 담겨 있다. '주택공급에 관한 규칙'은 그 자체가 혼란스럽고 복잡한 규제 덩어리이다.

분양가격이 자율화되고 분양권 전매가 자유롭게 이루어지며, 청약규제가 대폭 사라진 상태에서 나머지 규제로 시장을 어설프게 통제하여 바람직한 결과를 얻는 것은 이제 불가능하다고 생각한다. 차제에 '주택공급에 관한 규칙' 전체에 일몰조항을 적용시켜 일정 기간이 경과되면 폐기시키는 방안을 장기적이고 대승적인 견지에서 검토할 필요가 있다고 생각한다. 이것이 규제의 악순환을 방지하는 방안이라고 생각한다.

아직도 일부 청약과열 지역에 위장전입 운운하는 보도가 있었다. 지역우선 분양제도뿐만 아니라 청약관련 예금은 꼭 필요한 것인지, 국민주택규모 85㎡가 갖는 의미가 무엇인지, 주택은 선분양할 수밖에 없는 것인지 되새겨 봐야 한다. 이러한 규제의 필요성과 규제의 실효성, 사회적 효과를 원점에서 철저히 재검토해야 할 시점이다. 정책이 시장에서 이루어지는 세부적인 거래절차, 방법까지 일일이 규정해서는 안 된다. 만성적인 공급부족 상태에서는 일종의 할당방법을 '주택공급에 관한 규칙'을 통해 규정해 놓은 것이라고 이해할 수 있지만, 이제부터는 바뀌어야 한다. 주택시장의 여건 변

화에 따라 그리고 주택시장의 발전을 위해서 ‘주택공급에 관한 규칙’은 장차 폐기하는 것이 바람직하다고 생각한다.

2) 주택조세에 대한 주택정책 부처의 영향력 강화

주택은 사회의 안정적인 발전을 위해서 국가의 개입이 필요한 부문이다. 문제는 이제까지 정책적 실효성이 약한 직접규제가 중심이 되었다는 데 있다. 앞으로 직접규제가 대폭 축소될 경우 바람직한 정책목표를 달성하기 위한 대체수단의 정비가 필요하다. 현재로서는 조세체계의 정비가 가장 시급한 것으로 판단된다.

주택관련조세는 취득세, 등록세, 재산세 등 본세 외에도 농특세, 교육세 등 다수의 부가세로 이루어진 복잡한 체계를 갖고 있다. 그러나 이들 조세는 조세수입의 안정성, 조세부담의 공평성, 시장관리의 효율성 등의 측면에서 매우 미흡한 실정이다. 특히 주택관련조세는 취득등록세, 양도소득세 등 거래단계에서 부과되는 조세부담은 과중한 반면 보유단계에서 부과되는 조세는 상대적으로 미미하기 때문에 원활한 거래를 방해한다는 점이 수없이 지적되어 왔으나 그동안 별다른 정책개선은 없었다.

가장 큰 이유는 주택관련 조세정책에 결정권을 가진 부서와 주택문제에 대해 책임을 지는 부서가 전혀 다르기 때문이다. 즉, 주택관련 조세수입을 관리하는 부처로서는 주택관련 조세의 개편으로 세입이 감소하는 것에 대해서는 강력히 반대하는 입장이므로, 아무리 주택문제의 해결을 위해 필요한 조세개편일지라도 그것이 모두에게 이득이 되는 경우가 아니면 실현되기 어려운 것이다.

예를 들어 거래과세인 양도소득세, 취득세, 등록세, 각종 부가세를 경감하고 보유과세인 재산세, 종합토지세 비중을 높일 필요가 있으나 관계 부처의 입장이 워낙 완강하여 일부에서 논의만 무성할 뿐 결실은 없다. 그 결과 조세금융 정책수단은 낙후한 상태로 계속 머물러 있었고, 규제만 왕성히 만들어졌다.

따라서 규제가 철폐되고 보다 세련된 방식으로 주택정책이 수행되기 위해서는 주택정책 부처에게 관련 조세들에 대한 정책결정권을 부여하거나 영향력을 행사할 수 있어야 한다고 생각한다. 결과에 책임지는 부처가 정책수단도 보유하는 것이 합당하다고 본다. 우리나라에서 주택은 단순한 재정수입원보다 훨씬 중요한 사회적 의미를 지니고 있기 때문이다.

3) 주택금융의 활성화

분양가자율화 조치로 주택기금의 조성이 과거에 비해 여의치 않을 것으로 보인다. 이제까지 주택기금의 자금조성에 대한 공공부문의 기여도는 20%정도로 미약한 실정이고 주로 분양조건부 계약저축 및 소액가계저축을 중심으로 이루어져 있다. 분양가격이 자율화되고 청약제도가 변경되어 청약통장의 보유가 별다른 메리트를 주지 못한다면 주택기금은 급격히 감소하게 될 것이다. 더구나 기존의 주택자금 조성은 경기에 민감한 청약통장 가입에 의존해 있어 매우 불안정한 상태이다. IMF 사태 이후 주택경기가 침체되자 청약통장 가입자는 크게 줄어 98년말 기준으로 전년에 비해 38%나 감소하기도 하였다.

따라서 주택금융제도에 새로운 전기를 마련해야 한다. 가장 중요한 것은 주택시장과 국내외 자본시장을 연계하는 대출채권의 유동화를 조속히 정착시키는 것이다. 정부도 최근에 주택저당채권의 유동화를 도입하기로 방침을 정하였으나, 실무적인 차원에서 준비는 미흡한 실정이다. 최근 유동화기구의 설립에 대해 기본적인 합의는 보았으나 아직 해결해야 할 난제들이 많이 있다. 예를 들어 대출금이 정상적으로 상환되지 않을 경우에 저당채권의 안정적인 운용에 문제가 발생할 수 있다. 또한 부동산의 수익에 관한 신뢰할 만한 정보가 매우 부족한 상황에서 유동화를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 외국 제도의 성급한 도입을 서두르기보다는 우리나라의 금융환경 및 부동산시장에 대한 면밀한 분석 위에서 시행착오를 최소화시켜 나가는 자세가 필요하다.

4) 주택수요의 질적 변화에 대응

압축성장 과정에서는 만성적인 도시주택 부족문제를 해소하는 것이 정책적 과제였다. 따라서 주택정책의 핵심은 공급확대와 수요억제에 맞추어져 왔다. 그 결과 80년대까지만 해도 70%에도 미치지 못했던 주택보급율이 지금은 92%로 크게 향상되었다. 그러나 앞으로는 우리 경제가 5% 이내의 안정성장을 하게 될 전망이며 또한 인구증가율 자체도 크게 감소하여 주택수요의 양적 증가는 크지 않을 것으로 보인다.

하지만 질적인 측면에서는 아직 매우 열악한 실정이다. 1인당 주거면적의 경우 서울은 13m²에 불과한데 반해, 다른 선진 외국의 경우 20~60m²에 이르고 있다. 소득수

준이 상승할수록 다양하고 고급화된 주택수요가 증가할 것이다. 따라서 양적인 측면만을 강조하는 주택정책에서 탈피하여 세분화된 주택수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 공급체계의 정비가 필요하다.

그리고 이제까지의 주택정책은 신축주택 건설에 치중해 왔으나, 앞으로는 기존 주택의 유지보수에 보다 많은 배려를 해야 할 것이다. 그 동안 도시인구의 증가에 따른 만성적인 공급부족을 해결하기 위해 단기간내에 공급물량을 늘리는 과정에서 신축주택의 대량 건설이 불가피했고, 또한 토지가격의 지속적인 상승에 따라 재개발재건축을 하는 것이 경제적으로 유리했으나, 이제는 여건이 바뀌었다. 인구증가 속도도 크게 줄었고, 재개발재건축에 따른 환경비용은 크게 증가했다. 따라서 신축주택의 건설보다는 유지보수시장을 효율화시키는 장치가 필요한 시점이다.

5) 조세경감 조치의 합리적 운용

예측불허의 급박한 상황에서 쏟아져 나온 수많은 조치들을 차분히 정리할 필요가 있다. 예를 들어 양도소득세 경감의 경우 복잡하고, 혼란스러운 내용을 정리해야 할 것이다. 즉 적용기간과 대상 등에 대해 통일성 있는 정리가 필요하다. 유사한 내용들이 서로 중복되어 있거나 약간씩 상이하여 혼란을 줌으로써 정책효과를 약화시키기 때문이다.

그리고 한시적 조세 경감조치에 대한 보완책도 필요하다. 한시적 조치는 그 시한이 종료되었을 때 경기를 위축시키는 효과가 있기 때문이다. 양도소득세 한시적 감면의 경우 금년 6월 30일까지로 되어 있는데 그때까지만 주택경기 활성화의 필요성이 있고, 그 이후에는 그렇지 않다는 의미인지 불명확하다. 정책효과가 불확실할 때는 활성화조치의 단층적인 종료보다는 시간이 경과할수록 혜택 정도를 점진적으로 축소해 나가는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 일본의 ‘주택취득촉진세제’의 경우가 이러한 방식을 채택하고 있다. 즉, 주택취득을 촉진하기 위해 조기에 주택을 취득하면 대출금에 대한 소득세 공제율을 높이고 늦게 취득한 경우는 공제율을 낮추는 방식으로 되어 있다.³¹⁾ 우리도 이러한 방식을 검토해 볼 필요가 있다고 생각한다. 만약 금년 6월 또는 12월까지 주택시장이 부진을 면치 못했을 경우, 양도소득세, 취득등록세의 경감혜택 마저 없어진다면 시장은 더욱 침체될 것이다. 이에 대한 대비가 필요하다. 현재로서는 낙관

31) 住宅産業新聞社, 『住宅經濟 データ集』, 1997, pp. 149-150.

할 수 없는 상태이다.

또한 현실적으로 시장구매력이 크고 미분양 주택이 많은 85㎡이상의 중대형 평형에도 조세감면 혜택을 부여하는 것이 주택경기의 활성화와 건설업체의 자금난완화에 도움이 될 것으로 판단된다. 이제부터 정부는 40만호 공급이니 50만호 공급이니 하는 선언적 구호를 가지고 주택시장을 움직이려는 자세를 지양해야 할 것이다. 그 대신 조세금융수단 등을 보다 적극적으로 활용하여 주택의 수요와 공급을 조절해 나가는 것이 필요하다고 본다.

< 참 고 문 헌 >

- 국토개발연구원, 『주택관련조세에 관한 연구』, 1989.
- 국토개발연구원, 『주택정책의 평가와 방향』, 1990.
- 김정호, 『우리나라 주택시장의 구조와 주택정책의 방향』, 한국경제연구원, 1991.
- 대한주택공사, 『주택통계편람』, 1997.
- 손경환, “주택수요와 주택관련세제의 운용방향”, 『주택금융』, 1997, 4.
- 손경환천현숙 외, 『주택산업 발전방안 연구』, 국토개발연구원주택산업연구원, 1996.
- 왕세종, 『건설업 부도 실태연구』, 한국건설산업연구원, 1997.
- 윤주현손경환 외, 『주택시장구조 변화와 신주택정책 방향』, 국토개발연구원, 1998.
- 이중희, 『주택경제론』, 박영사, 1997.
- 이중희조상형, “도시근로자가구의 주택취득비용 지불능력”, 『주택금융』, 1997, 2.
- 정희수, “한국의 주택건설 경기변동과 주택가격 상승”, 『주택금융』, 1985, 4.
- 정희수김영봉, 『우리나라 주택조세의 과급효과 분석』, 국토개발연구원, 1991 .
- 한국건설업체연합회, 『토지관련부담금제도의 개선방안』, 1997.
- 한국주택은행, 『1997년도 주택금융수요실태조사』, 1997.
- 한국주택은행, 『도시주택가격동향조사』, 각호
- 행정자치부, 『1998년도 지방자치단체 예산개요』, 1998.
- 황태원, “한국 주택가격 결정요인에 관한 연구”, 『주택금융』, 1999, 봄호.
- 住宅産業新聞社, 『住宅經濟 データ集』, 1997

< 부 록 > IMF사태 이후 주요 주택경기 활성화 대책

1. 26 ; 토지매입, 부동산산업에 대한 여신금지 제도 폐지
1. 31 ; 60㎡ 이하 공동주택 의무공급비율 10~20% 축소
1. 31 ; 소도시 택지개발지구의 주택용지 배분비율 자율화
2. 1 ; 수도권 민간보유 택지에 건설되는 85㎡ 이상의 아파트 분양가 자율화
4. 1 ; 1세대 1주택 대체취득기간을 1년에서 2년으로 연장
4. 1 ; 서울시 주택조합 자격요건 완화 ; 2년 이상 무주택 세대주에서 1년 이상 무주택 세대주로
4. 30 ; 주상복합건물 사업계획 승인대상 배제 범위 확대 ; 주택부분이 70%에서 90%로
4. 30 ; 지역주택조합 설립요건 완화
5. 1 ; 건물 분양공급 및 임대업 외국인에게 개방
5. 18 ; 전세반환자금 국민주택기금에서 3000억 지원
5. 18 ; 미분양 건설업체에게 9000억 지원
5. 18 ; 신규 아파트 수요자에게 1인당 2500만원 대출
5. 20 ; 60㎡ 이하 분양주택 호당 1500만원 융자(98.12.12부터 2000만원)
5. 20 ; 60㎡ 이하 공공임대주택 호당 600만원 중도금 융자
5. 22 ; 85㎡ 이하 신축주택 양도소득세를 주택 수에 관계없이 5년간 한시적 감면(99.6까지)
5. 22 ; 85㎡ 이하 신축주택 구입시 국민주택채권 매입액 50% 감면
5. 22 ; 신축주택 구입 차입금을 소득공제대상에 포함(종전, 주택마련저축 연계 차입금만 인정)
5. 22 ; 임대주택 중도금 호당 600만원 대출
5. 22 ; 임대주택 재산세 50% 감면대상을 60㎡에서 85㎡로 확대
5. 22 ; 85㎡ 이하 준공후 미분양, 미임대 주택에 각 2500, 1000만원 이내로 건설업체 운전자금대출
5. 26 ; 신축주택 구입자금 출처조사 면제
5. 28 ; IBRD차관 2억불 주택신용보증기금 융자
6. 1 ; 오피스텔 건축기준을 전용면적중 주거부분비율을 종전 30% 미만에서 50% 미만으로 완화
6. 11 ; 재건축조합의 주택규모 제한 규제 폐지
6. 11 ; 직장 및 지역주택조합의 경우 전체 건설호수를 85㎡ 이하로 완화
6. 15 ; 기당첨자와 1주택 소유자도 청약 1순위 부여
6. 15 ; 청약저축 가입 후 6개월 후 2순위 부여(종전 1년)
6. 15 ; 수도권 전입시 청약제한 기간(2년) 폐지
6. 15 ; 재당첨 제한기간 단축 ; 민영주택 2년(종전 5년), 국민주택은 5년(종전 10년)
6. 15 ; 연대보증으로 입주자 모집시, 총 층수의 2/3이상 골조 완성시로 요건 강화(종전 1/2 이상)
6. 22 ; 신규주택 입주예정자에게 2조 9000억원 중도금 지원계획 발표

- 7. 1 ; 85㎡ 이하의 신축주택 중도금 호당 평균 3000만원 대출(7.1, 9.24, 11.11 3차례 실시)
- 7. 9 ; 85㎡ 이하 중형 공공임대주택 건설자금 2500~3500만원 용자
- 7. 9 ; 부도 사업장 인수촉진자금 호당 800만원 대출
- 7. 9 ; 주택금융신용보증 용자조건을 월급여 60만원에서 연간급여 6000만원 이내로 완화
- 7. 9 ; 재개발 사업자금 호당 2000만원 용자
- 7. 20 ; 양도소득세 한시적 감면 대상을 85㎡에서 고급주택을 제외한 모든 신축주택으로 확대
- 8. 4 ; 주택저당채권(MBS)유동화 99년부터 도입
- 8. 14 ; 청약예금 변경 시기를 가입 후 5년에서 2년으로, 변경회수 제한 폐지(중전 1회)
- 8. 14 ; 98.5.22~99.6.30에 매입한 85㎡ 이하의 신축주택에 대해 1종 국민주택채권 매입 50% 감면
- 8. 14 ; 입주자모집공고 후에 입주예정자가 없거나 입주예정자 전원의 동의시 사업계획변경 허용
- 8. 14 ; 공동주택의 전용면적을 외벽의 내부선을 기준으로 산정
- 8. 17 ; 주택사업공제조합에 2000억 지원
- 8. 27 ; 주택건설기준 완화 ; 공공복지시설 설치 의무기준 세대수 완화, 생활편의시설 업종확대
- 8. 27 ; 분양권 거래 허용 ; 분양계약 체결 후 2회 이상 중도금 납부한 경우
- 8. 27 ; 주택조합원자격 요건 완화 ; 무주택기간, 분양가족, 거주기간 등의 요건 폐지
- 8. 28 ; 수도권 국민주택 전매 제한기간 단축 ; 2년에서 6개월로
- 9. 8 ; 85㎡ 이하의 준공후 미분양 아파트 6000호 대한주택공사에서 매입 예정
- 9. 16 ; 자산담보부채권(ABS) 발행 허용
- 9. 19 ; 98.6.18~99년말까지 인가받은 사업에 대해 개발부담금 면제
- 9. 19 ; 2000년 이후부터 개발부담금율을 50%에서 25%로 하향 조정
- 9. 19 ; 개발부담금 납부기일 연기 1년에서 3년으로 연장
- 9. 19 ; 택지초과소유부담금 폐지(98.1.1 소급 적용)
- 9. 28 ; 수도권내 공공택지에 건설되는 85㎡ 초과 주택의 분양가 자율화
- 11. 13 ; 임대 의무 기간 1/2 경과 후 입주자 희망시 임대주택 조기분양 가능
- 11. 13 ; 사원임대주택 의무임대기간을 10년에서 5년으로 단축
- 11. 13 ; 국민주택 입주자격 완화 ; 분양전 1년간 무주택자에서 분양시 무주택자로
- 11. 13 ; 주택전매 제한제도(국민주택 6개월, 민영주택 60일) 폐지
- 11. 13 ; 유치원 설치기준 폐지
- 11. 13 ; 사업주체의 감리비 예치 및 지급보증제도 폐지
- 11. 20 ; 농림지에 도시기반시설 완비시 용적율 110%(법정기준 100%) 허용
- 11. 24 ; 그린벨트 내의 대지에 주택신축 허용(99년 4월부터) 등의 그린벨트제도 개선안 발표
- 12. 12 ; 양도소득세 1세대 1주택 비과세 요건을 3년 보유에서 1년 보유로 단축(99년도 한시적용)
- 12. 12 ; 수도권 공공택지에 건설되는 85㎡ 이하 주택의 분양가 규제 폐지
- 12. 12 ; 99년도 아파트 중도금 대출 4조원 책정

- 12. 12 ; 60m² 이하 분양주택 용자한도 1500만원에서 2000만으로 상향 조정
- 12. 12 ; 건축물 높이 도로너비에 관계없이 건축 허용(중전 도로너비의 1.5배)
- 12. 19 ; 분양주택 건설자금 호당 3000~1억원 이내 대출 재개
- 12. 21 ; 85m² 이하 중형 공공임대주택 대출한도 3000~5000만원으로 상향조정, 이자율 2% 인하
- 12. 21 ; 85m² 이하 신축주택 중도금 금리 12%에서 11%로 인하
- 12. 21 ; 99년도 주택경기 활성화를 위해 1200만평 택지공급계획 발표
- 12. 28 ; 국민주택을 제외한 모든 주택의 분양가 자율화
- 12. 28 ; 양도소득세율 과세단계별로 10%씩 하향 조정
- 99.1.11 ; 근로자주택의 규모제한 폐지 및 미분양시 일반분양 허용
 - 1. 28 ; 주택건설업자의 착공연기기간을 사업계획승인 후 1년까지 연장
 - 2. 8 ; 인접대지 이격거리 2~4m 제한규정 폐지
 - 2. 8 ; 330m² 이상 건축물 지하층 설치의무 폐지
 - 2. 8 ; 건축허가 유효기간 3개월에서 1년으로 연장
 - 2. 8 ; 상업지역내의 공동주택 일조권 적용 폐지
 - 2. 19 ; 99년도 전세자금 지원규모를 750억원에서 1500억원으로 확대
 - 3. 2 ; 분양권 전매제한 제도 폐지
 - 3. 2 ; 대한주택보증주식회사 설립
 - 3. 2 ; 채권입찰제 폐지
 - 3. 2 ; 재개발, 재건축 규제 완화
 - 3. 2 ; 중도금대출금리 인하
 - 3. 2 ; 주거환경개선사업 연장
 - 3. 22 ; 일자리 창출을 위한 주택건설 10만호 추가계획(주택활성화자금 1.75조 추가배정)
 - 3. 29 ; 민영주택 재당첨금지기간 폐지, 2주택 소유자 청약1순위 부여, 청약배수제한 폐지