

요약

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 성과에 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(시장제도적 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
시장경제질서와 의 조화	○ 규제의 적정성 ○ 시장경제질서의 자생력	- 수요공급 법칙에 의한 가격결정 - 시장의 자율적 거래질서 형성여부
정부대책의	○ 부동산대책간의 연계성	- 정책간의 조화

신뢰도	○부동산시장의 가격변화	- 정책추진 주체의 전문성과 유연성 - 정책효과에 대한 시장의 반응
소득계층간 지역간 조화	○ 소득계층별 정책의 균형감 ○ 지방과 수도권의 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, 증부세 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 불구 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 저금리구조의 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 개발가능지를 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 기준조건이 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, 지역의 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 예상되는 바, 투기세력이 아닌 실수요자인 1세대 1주택자와 노령층 및 은퇴자 등에 과도 과도한 세부담이 될 개연성이 높음.
- 실거래가 신고제 정착과 양도소득세세 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.