

주택정책을 통한 실물경기 활성화방안에 관한 연구

Feasible Housing Policy Directions to Stimulate the Real Economy

박재룡 삼성경제연구소 공공정책실 수석연구원(제1저자)
Park Jaeryong Research Fellow, Public Policy Research Department,
Samsung Economic Research Institute(Primary Author)
(SERIPJR@seri.org)

유정석 단국대학교 도시계획부동산학부 전임강사(교신저자)
Yu Jungsuk Full-Time Instructor, School of Urban Planning &
Real Estate Studies, Dankook Univ.
(Corresponding Author)
(jsyu@dankook.ac.kr)

목 차

- I. 서론
- II. 선행연구의 검토 및 주택시장과 실물경기와의 관계
 - 1. 선행연구의 검토
 - 2. 주택시장과 실물경기와의 관계
- III. 정부 정책의 실효성 평가
 - 1. 외환위기 시기와의 비교
 - 2. 정부 정책의 실효성 평가
- IV. 주택정책 추진 방안
 - 1. 정책방향
 - 2. 정책추진 방안
- V. 결론

※ 본 논문은 “박재룡·신창목·유정석·이동원, 2009. 경기부양에 기여하는 주택정책의 추진방안, 삼성경제연구소”의 일부를 재편집 및 발전시켜 논문화한 것임.

I. 서론

글로벌 경제위기의 영향으로 실물경기뿐만 아니라 주택시장까지도 가격의 약세 속에 거래량이 크게 위축되고, 미분양 급증과 주택건설 급감 등 불안한 모습을 지속하고 있다. 이런 여건 속에서 정부는 실물경기 부양의 일환으로 규제완화를 통한 주택경기 활성화 대책을 추진 중이지만 아직 그 성과는 미흡하다. 한편 1998년 외환위기 이후 실물경기 회복과정에서 경험했던 주택가격의 급등 때문에 정부나 국민은 주택경기 활성화에 부담을 가지고 있다.

정부는 글로벌 경제위기에 따른 실물경기 부양의 일환으로 2008년 6월부터 2009년 3월까지 수요 촉진을 위한 세제 감면, 미분양 주택 매입 지원 등 각종 규제완화를 통한 주택경기 활성화 대책을 본격적으로 추진했다. 그러나 2009년 7월부터는 기존의 경기활성화 정책에서 수도권 지역을 대상으로 하는 대출규제 강화 정책으로 전환했는데, 2009년 10월부터는 비은행권에도 규제를 적용했다.

최근 정부의 대출규제 강화¹⁾ 정책은 정책조합(policy mix)의 성격을 지닌다. 즉, 2009년 3월까지 추진되었던 각종 경기활성화 대책들은 2010년까지 한시적으로 유효한 상황이었기 때문에 시장 안정 정책기조로의 전환으로 보기는 곤란하기 때문이다. 또한 그동안 정부 정책의 추진시기를 보면, 매우 적시적이었던 것으로 파악된다. 정부의 경기활성화 정책들은 아파트 가격의 상승세와 미분양 주택의 감소세가 나타나기 직전인 2009년 3월까지만 추진되고 4월까지지는 없었기 때문이다.

특히, 2010년 부동산 시장은 경기회복에 걸림돌로 작용할 요인들이 많아 2009년에 비해 더딘 회

복세가 예상되고 있다. 실물경기 회복은 부동산 시장에 긍정적 요인이지만, 경기 회복에 따른 시중금리 상승은 오히려 시장의 회복을 저해하는 요인으로도 작용한다. 약 13만 호에 달하는 미분양 주택의 적체로 인해 시장의 회복속도가 지연될 가능성도 매우 높은 편이다. 현재의 미분양 주택은 재고주택의 0.9% 수준으로 절대량이 많고, 또한 2006년부터 적체되어 왔기 때문에 단기간에 해소는 곤란하기 때문이다.

또한 민간택지에 대한 분양가 상한제의 폐지 지연으로 민간의 주택투자도 위축될 전망이다. 2009년 7월부터 추진하고 있는 대출규제는 중장기적으로 금융시장의 건전성 제고와 부동산 시장의 안정 등에 긍정적인 측면도 상존하지만, 단기적으로는 부동산 수요를 확대하는 데 제약요인으로 대두될 전망이다.

주택정책 측면에서도 기존의 경기활성화 정책이 급작스럽게 중단되지는 않을 전망이다. 2008년 6월부터 추진된 부동산 경기활성화 대책들은 대부분 2010년까지 한시적 시효를 전제로 하고 있기 때문에 인위적으로 중단할 필요성이 적으며, 출구전략의 논의가 제기되는 상황이지만 실물경기의 본격적 회복에 대한 확신이 없는 상태에서 기존 정책의 중단은 오히려 부담으로 작용할 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 실물경기 부양을 목적으로 추진 중인 주택경기 활성화 대책이 주택가격 급등과 같은 부작용을 최소화하면서 실물경기 부양에 기여할 수 있는 정책방안을 모색하는 데 목적이 있다. 따라서 주택정책이 경기활성화에 미치는 효과를 분석하고 정책적 시사점을 도출하기 위

1) 2009년 7월부터 적용되고 있는 LTV 규제 내용으로 수도권 지역을 대상으로 하되, 5천만 원 이하 소액대출이나 집단대출(이주비, 중도금, 잔금대출)에 대해서는 적용을 배제했음.

해 본 연구는 크게 5장으로 구성된다. II장에서는 주택시장과 실물경기와의 상관관계를 분석하고, III장에서는 최근 정부 정책의 주요 내용을 살펴본 후 실효성 여부를 평가한다. IV장에서 향후 정책 추진방안을 최적의 정책조합(policy mix) 전개, 세제대책, 금융대책, 시장의 투명성 제고 대책, 민간 투자 유도를 위한 규제완화 등 5가지 측면에서 살펴본 후 V장에서는 정책적 시사점을 도출함으로써 결론을 제시하였다.

II. 선행연구의 검토 및 주택시장과 실물경기와의 관계

1. 선행연구의 검토

부동산시장을 안정시키기 위한 정부 정책은 그 종류와 유형이 다양했음에도 불구하고 이러한 정책들이 과연 부동산시장 안정에 어느 정도 기여하였는지, 정책효과는 당초 정책취지와 부합하였는지에 대한 연구는 다소 부진한 편이다. 대다수의 선행연구들은 부동산시장의 안정이라는 정책목표를 달성하지 못하고 시장의 반응이 긍정적이지 못했던 것으로 분석하고 있다.

예를 들면, 이영범·윤윤석·박종구(2010)²⁾는 참여정부의 부동산정책이 부동산가격 안정기조를 위해 부동산시장 투명화와 투기수요억제 정책이라는 두 가지 목표에 지나치게 집착하여 모든 정책역량을 쏟아 부은 결과 오히려 정책경직 현상을 초래했다

고 주장했다. 또한 전광섭(2010)³⁾은 1987년부터 2007년까지 주택시장에서 분양가를 규제했던 정부의 주택가격 안정정책들이 주택가격을 안정시키는 정책적 효과가 다른 경제적 요인에 비해 작다는 것을 실증적으로 분석했다.

정재호(2007)⁴⁾는 주택시장(강남, 대전, 전국)과 토지시장을 참여정부 이전과 참여정부로 구분하여 VAR 모형에 의한 충격반응분석으로 부동산정책이 부동산시장에 미치는 영향을 분석했는데, 분석결과 참여정부 이전의 주택시장은 부동산정책 충격이 있는 2~3개월 이후 정책기조에 순응하여 전반적으로 부동산 억제정책이 부동산가격을 안정시키는 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 하지만 참여정부에서는 주택시장의 반응이 7개월 정도 지난 후에야 정책방향으로 12개월 동안 미미하게 효과가 유지되어 정책효과가 긍정적이지 못한 것으로 분석되었다.

또한 IMF 이후 부동산정책들이 아파트매매가격에 미친 영향을 검증한 오정석(2005)⁵⁾은 부동산정책이 아파트가격에 미치는 영향이 지역에 따라 상이함을 보였으며, 이승우·김현아(2005)⁶⁾는 부동산대책이 시장에 미치는 파급효과를 주택경기 활성화대책, 서민주거 안정대책, 투기 억제대책으로 나누어 분석했는데 외환위기 이후 시행된 각종 부동산정책이 시장에 미친 영향은 단기적으로 큰 영향을 미치지 못하였던 것으로 평가했다. 과거의 토지정책들이 토지가격과 거래량에 미치는 영향을 분석한 김용구(2003)⁷⁾는 가격을

2) 이영범·윤윤석·박종구. 2010. “참여정부의 부동산시장 투명화와 투기수요억제 정책 평가”. 한국부동산학보 제40집. 서울 : 한국부동산학회. pp270-284.

3) 전광섭. 2010. “주택가격 안정정책의 효과에 관한 연구: 분양가규제정책을 중심으로”. 한국부동산학보 제40집. 서울 : 한국부동산학회. pp254-269.

4) 정재호. 2007. “부동산정책에 대한 부동산시장 반응”. 한국부동산학보 제29집. 서울 : 한국부동산학회. pp99-110.

5) 오정석. 2005. “부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향”. 한국부동산학보 제24집. 서울 : 한국부동산학회. pp88-98.

6) 이승우·김현아. 2005. 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향. 서울 : 한국건설산업연구원.

안정시키고자 하는 조세정책은 거래를 동결시켜 공급을 감소시키므로 오히려 가격을 상승시키는 것으로 해석했다.

2. 주택시장과 실물경기와의 관계

주택가격 변화가 소비에 미치는 효과는 주택소유 여부에 따라 상이하다. 주택가격의 상승은 주택보유가구의 자산수입(임대수입 및 주택처분 등)을 증대시켜 소비를 증가시키는 효과가 있으나, 무주택가구의 경우 주택가격의 상승은 주거비 지출을 늘려 소비여력을 축소시키기도 한다. 따라서 주택가격의 변화가 실물경기에 미치는 영향의 양면성으로 인해 주택경기를 주택가격만으로 파악할 경우 주택경기와 실물경기 간의 관계가 불분명해지는 문제점이 발생한다.

주택가격 변화의 효과는 단기적 또는 장기적 변화 여부에 따라 상이하다. 서승환(1996)⁸⁾은 주택가격의 상승은 일반물가를 상승시키고 장기적으로는 설비투자를 위축시키는 효과가 있음을 밝혔으며, 이영수(2008)⁹⁾는 주택가격의 상승이 단기적으로는 생산을 증대시키나 약 7개월 이후부터는 생산에 부정적인 효과가 있음을 밝혔다. 따라서 주택경기는 주택가격과 거래량을 모두 고려해서 판단할 필요가 있다.

특히 가계소비함수 추정 결과 가계 소비는 주택매매가격과 주택거래량을 동시에 고려할 경우 주택경기와 가계

소비 간 정(+)의 관계가 확인되었다. 다음 회귀방정식에서 모든 변수는 계절조정되었으며, 2005년 2/4분기 값을 기준치로 하여 지수화한 후 1계 차분한 변수이며, GNI는 1분기의 시차를 두고 분석(분석기간: 1991년 3/4분기~2008년 4/4분기)하였다. 주택경기는 주택매매가격지수와 토지거래량의 평균이 0, 표준오차가 1이 되도록 표준화한 후 합산하여 지수화한 변수다.

$$\ln C_t = \alpha + \beta_1 \ln GNI_{t-1} + \beta_2 \ln(\text{주택경기})_t + \beta_3 KOSPI_t + \epsilon_t$$

이항용(2004)은 주택경기가 소비에 미치는 자산효과를 분석하기 위해 주택경기를 주택매매가격지수와 토지거래량의 평균이 0, 표준편차가 1이 되도록 표준화한 후 합산하여 지수화한 변수로 파악했을 경우 주택매매가격과 주택호수를 이용하여 계산한 주택자산과 비내구재 소비 사이에 정(+)의 관계가 있음을 밝혔다.¹⁰⁾ 그러나 주택가격만을 고려할 경우 주택가격과 가계소비 간에 통계적으로 유의한 결과를 도출하기가 용이하지 않았다.¹¹⁾

표 1 _ 가계소비함수 추정결과

변수	추정계수	t-statistics
상수	26.97**	2.17
GNI(-1)	0.14*	2.77
주택경기	0.01**	2.55
KOSPI	0.03***	1.70
R-squared=0.26, F-statistics=0.00, DW statistic=2.26		

주: *, **, ***는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의함을 의미함.

7) 김용구. 2003. “토지정책이 토지가격과 거래량에 미치는 영향에 관한 연구”. 단국대학교 박사학위논문.
 8) 서승환. 1996. “부동산의 거시경제적 역할”. 연세경제연구 제3권. 서울 : 현세대학교 경제연구소. pp447-486.
 9) 이영수. 2008. “한국의 주택가격과 거시경제: SVAR 분석”. 부동산학연구 제14권. 서울 : 한국부동산분석학회. pp127-147.
 10) 이항용. 2004. “주택가격 변동과 부의 효과”. 금융경제연구 제181호. 서울 : 한국은행 금융경제연구원.
 11) 이지훈. 2005. “주택가격과 소비”. 경제포커스 제67호. 서울 : 삼성경제연구소; 신창목. 2008. “최근 소비동향과 향후 전망”.

이상에서 살펴본 바와 같이, 주택경기는 최종수요 부문인 수출, 민간소비 및 정부지출과 비교 시에도 생산유발계수와 취업유발계수가 가장 높을 정도로 경제과급효과가 크다. 이를 증명하듯 한국은행(2009)이 발표한 2005년 산업연관표에 의하면, 주택건설의 부가가치유발계수는 0.83으로 민간소비(0.84)에 버금가는 수준이며, 수입유발계수는 0.17로 민간소비(0.23)보다 적다.

이와 같이 주택경기는 주거용 건물건설투자와 가계소비를 통해 실물경기와 밀접한 관계를 형성하고 있다. 주택경기는 주거용 건물건설투자¹²⁾와 직접적인 관계가 있으며, 이는 다시 생산유발효과와 고용창출효과를 통해 고정투자와 민간소비와 연계된다. 주택건축 투자가 1조 원 증가할 경우 국내 생산이 약 2조 원, 부가가치가 약 8,300억 원 증가하는 데 반해 수입은 약 1,700억 원만 증가하여 내수경기에 크게 영향을 미칠 뿐만 아니라 약 1조 원의 건설투자 증대는 직·간접적으로 약 1만 8,400명의 취업유발효과가 있으며, 이는 곧 소비

여력의 확대를 의미한다.

주택경기는 주택자산 외에도 매매 및 임대 소득 변화를 통해 금융자산의 변화에도 영향을 미치므로 자산효과¹³⁾를 통해 소비에도 직접적인 영향을 미치게 된다.

최근 주택경기 부진은 가격 하락보다 거래량 부진이 더 큰 문제인데, 과거 경험상 주택경기의 과열 및 냉각기에는 주택가격과 주택거래량 모두 크게 변동하는 것이 일반적이다. 주택경기 과열 시에는 가격과 거래량 모두 급등하는 경향이 있다. 실제로 주택경기 침체를 극복하기 위해 1998~2000년에 시행된 정부의 주택경기부양책으로 인해 2002년에는 가격과 거래량이 모두 급등하는 주택경기 과열을 초래했다. 하지만, 주택시장 침체기에는 가격 하락과 거래량 감소가 동반되면서 침체의 골이 깊어질 우려가 높다. 2002년부터 주택경기 과열을 조정하기 위해 실시된 정부의 주택시장 안정대책 등으로 주택가격 상승세가 진정되었으나 거래량도 급감하는 부작용을 초래하였다.

2008년 하반기부터 최근까지 대두되는 주택경기 부진의 문제는 가격의 하락보다 거래량 급감이 더 큰 원인으로 작용하고 있다. 주택거래량의 감소세가 실질주택가격의 감소세를 크게 초과하고 있는 등 주택시장의 안정 여부는 가격안정(필요조건)과 원활한 거래(충분조건) 수준으로 파악할 필요가 있다.

표 2_ 주요 부문의 유발계수

구분	주택 건설	수출	민간 소비	정부 지출
생산유발계수	2.45	1.98	1.75	1.57
부가가치유발계수	0.83	0.62	0.84	0.90
수입유발계수	0.17	0.38	0.23	0.10
취업유발계수 (명/10억 원)	18.4	10.8	18.2	17.3

주: 표준산업 소분류 중 주택건축업 및 최종수요 부문 기준.
자료: 한국은행, 2009. 2005년 산업연관표.

경제포커스 제212호, 서울 : 삼성경제연구소; 신창목 외, 2008. “장기적 소비부진의 원인분석”. CEO Information 제669호, 서울 : 삼성경제연구소.

12) 주거용 건물건설투자 즉 주택투자는 주거용 건물의 신축비용(토지 제외)과 기존 주택의 개보수 가치를 모두 포함한 변수로 이는 신규 주택건설 경기뿐만 아니라 기존의 주택경기도 포함함.

13) 민간이 보유한 실물자산의 가치 변동이 소비에 영향을 주는 효과를 의미함.

표 3_ 외환위기 시기와의 여건 비교

구분		1997~1998(A)	2008~(B)	비교(A, B차이)	
경제 여건	경제규모 (국내총생산, 명목)	506.3조 원	1,026.4조 원	2.0배	
	경제성장률(실질)	-5.7%(1998)	2.3%(2008)	-	
	대출규모 ¹⁾	기업	200.3조 원	917.1조 원	3.7배
		가계	55.5조 원	388.6조 원	7.0배
	대출금리 ²⁾	기업	11.7%	7.1%	-4.6%p
		가계	12.3%	7.1%	-5.2%p
	대출 연체율 ³⁾	기업	8.0%	0.9%	-7.1%p
		가계	7.9%	0.6%	-7.3%p
	소비자 물가 상승률	4.4%(1997) → 7.5%(1998)	2.5%(2007) → 4.7%(2008)	-	
원/달러 환율 ⁴⁾	1,695.0원	1,259.5원	-435.5원		
외환보유액	204.1억 달러	2,012.2억 달러	9.9배		
주택 시장 여건	아파트가격 증감률 ⁵⁾	4.7%(1997) → -13.6%(1998)	2.1%(2007) → 2.3%(2008)	전국 기준	
	미분양 주택	88,869호(1997) → 102,701호(1998)	112,254호(2007) → 165,599호(2008)	-	
	건설업체 부도율	4.8%(1997) → 7.0%(1998)	0.5%(2007) → 0.8%(2008)	-	
	주택건설	595,792호(1997) → 306,031호(1998)	555,792호(2007) → 371,285호(2008)	-	
	주택보급률	92.0%(1997) → 92.4%(1998)	99.6%(2007) → 100.7%(2008)	-	

주: 1) 대출규모는 예금은행 기준(단, 1997년의 대출규모는 1998년 기준)
 2) 대출금리는 예금은행 가중평균금리 기준
 3) 대출 연체율은 은행 전체(일반은행, 특수은행) 기준(단, 1998년과 2007년 기준)
 4) 환율은 원/달러 증가 기준(말일자료)
 5) 아파트가격 증감률은 전년 말 대비 기준

출처: 국민은행, 한국은행, 국토해양부, 통계청의 해당연도 자료를 이용하여 재작성.

III. 정부 정책의 실효성 평가

1. 외환위기 시기와의 비교

외환위기 당시와 현재는 주택경기 침체로 인해 경

제 여건과 주택시장 여건이 악화되는 유사한 상황을 보이고 있다. 외환위기 당시와 현재는 표면적으로 유사하지만 가계부채, 금융부실 우려 등으로 구조적으로는 현재 상황이 더 나쁘다는 주장¹⁴⁾도 일각에서는 제기되고 있다.

14) 김현아. 2009.3.18. "IMF 직후와 비교해본 2009년 주택시장 위기진단". 위기의 주택시장 진단과 정상화 방안 세미나. 한국건설산업연구원·주택산업연구원 공동주최. 서울 : 건설회관.

경제여건상 외환위기와 주요 차이점은 가계 대출 규모와 대출금리 등이다. 2008년의 경제규모(국내총생산, GDP)는 1,026.4조 원으로 1997년에 비해 2.0배 증가한 반면, 가계대출규모의 경우는 1997년에 비해 7.0배나 증가하였다. 저금리 영향으로 GDP나 기업대출 증가에 비해 가계대출이 큰 폭으로 늘어났기 때문이다(가계대출액: 1997년 55.5조 원 → 2008년 388.6조 원).

대출금리나 연체율 등은 오히려 1997년에 비해 낮은 수준이고, 외환보유액 역시 1997년보다 무려 약 10배나 늘어난 상태다. 대출금리는 1997년에 비해 4~5%p 낮은 상태이고, 대출 연체율 역시 7%p 이상 낮다. 주택시장 여건에서는 주택가격과 건설사 부도율에서 차이가 나지만 주택수급에서는 유사성을 보이고 있다. 1997~1998년 당시의 주택가격(아파트 기준)은 급락했고, 건설사의 부도율도 높았지만 2007~2008년에는 가격 및 부도율이 안정세를 유지하고 있다.

외환위기 당시의 주택가격은 무려 13.6%나 급락했지만 2007~2008년에는 오히려 2.3% 상승의 안정세를 유지했다. 건설업체의 부도율은 외환위기 시기(1997~1998년)에 7.01%나 되었지만 2007~2008년에는 0.8%에 불과하다¹⁵⁾. 다만, 미분양 주택의 급증과 주택건설의 급감은 외환위기 시기와 매우 유사한 편이다. 2008년 미분양 주택의 급증은 1997~1998년의 15.6%(8만 8,869호 → 10만 2,701호)보다 훨씬 높은 47.5% 수준(11만 2,254호 → 16만 5,599호)으로 사상 최고치를 기록하였다. 주택건설의 감소폭은 외환위기 시기가 -48.6%(59만 5,792호 → 30만 6,031호)로써 2007~2008년의 -33.2%(55만 5,792호 → 37만

1,285호)보다 더 컸고, 주택보급률의 경우에는 99.6%(2007년) → 100.7%(2008년)에 도달함으로써 92% 수준이던 외환위기 당시보다 높아졌다.

현재는 1997년에 비해 가계대출이 큰 폭으로 늘었기 때문에 가계부실의 우려에 주목해야 되는 상황이기 때문에 한계 대출자 및 기업의 연쇄부도 차단이 필요하다. 주택담보대출금의 상환 부담 증가와 변동금리에 편중된 대출형태도 가계부채의 취약성을 노출시킬 우려가 있으며, 2005년 이후 경기 민감업종(부동산 및 임대업, 건설업 등)에 대한 은행권의 대출증가율이 은행권 전체 대출총액 증가율을 크게 상회하고 있다.

특히, PF(Project Financing) 부실 우려가 지속적으로 제기되는 등 건설사 자금조달 환경의 양극화도 심화되고 있다. 은행권 부동산 PF 대출이 총대출에서 차지하는 비중은 낮은 편이나, 향후 건설경기 및 대내외 경제여건에 따라 신용위험이 확대될 가능성이 있으며, 글로벌 금융위기 이후 PF 대출을 통한 자금조달의 어려움으로 분양계획 축소가 잇따르고 있고, 미분양 증가로 건설사의 신규 물량도 대폭 축소되고 있는 현실이다.

부동산 경기침체 및 시공사의 자금사정 악화로 국내은행 부동산 PF 대출의 연체율이 0.48%(2007년 말)에서 2배 이상 급등함에 따라, 은행들은 적정 수준의 BIS 비율을 유지하거나 대손충당금을 적립해야 하는 등의 이유로 부동산 관련 PF 대출을 기피하고 있는 실정이다. 특히, 많은 건설사가 속해 있는 BBB- 등급 이하¹⁶⁾의 회사채 금리가 여전히 높은 수준을 유지하고 있어 자본시장을 통한 자금조달도 곤란한 처지이며, 건설사의 PF 관련 자금조달 수단 중의 하나인 ABCP¹⁷⁾의 경우 단기(보통 3

15) 건설업체 부도율이 낮아진 원인으로 개발사업구조의 변화에도 일부 기인함. 건설업체의 자체사업뿐 아니라 프로젝트 파이낸싱을 통한 금융권의 투자가 증가하면서 건설업체 부도율이 감소하는 효과를 나타냈으며, 특히 외환위기를 겪으면서 위험에 대처하는 건설업체의 경험도 축적되었기 때문임.

개월)로 운용되는 특성상 유동성 위협에 취약하기 때문에 중소 건설업체를 중심으로 부동산 ABCP의 신용경색 해소가 시급하다. 결국 현 상황에 맞는 정책적 목표는 주택가격의 하락 방지가 아닌 금융 부실에 따른 한계대출자나 건설업체 연쇄 부도를 차단하여 경기 급락을 막는 것이다.

2. 정부 정책의 실효성 평가

정부의 주택정책은 ‘시장기능의 정상화와 글로벌 경제위기에 따른 ‘실물경기부양 지원(주택경기 활성화)’의 두 가지 방향에서 추진되고 있다. 시장기능의 정상화 정책은 그 동안 시장안정을 목적으로 추진했던 일련의 정책들이 과도하게 시장기능을 억제하고 있다는 판단에서 규제강화를 통한 시장안정보다는 규제완화와 공급확대의 병행으로 시장기능을 정상화하기 위해 추진된 것이다.

실물경기 부양을 위한 주택정책은 글로벌 경제 위기의 영향으로 국내 실물경기가 크게 위축되자

이를 부양하기 위한 여러 가지 대책 중 하나로 주택정책을 추진하였다. 정부는 재정지출 확대와 금리인하, 각종 규제완화 등을 통해 금융시장 안정, 일자리 창출, 부동산 경기 활성화, 서민생활 안정 등을 도모하였다.

정부는 2008년 하반기부터 본격적으로 정책수단들을 강구하여 추진하였는데, 초기에는 주로 시장기능 회복 차원에서 건설 및 부동산 대책이 중심이었으나 2008년 11.3대책부터는 실물경기 부양을 위한 종합적인 대책의 일환으로 추진되었으며, 6.11대책, 8.21대책, 10.21대책 등은 지방 미분양 대책과 건설경기 대책에 중점을 둔 반면, 11.3대책은 금융대책 등도 포함된 종합적인 경제난 극복대책 차원에서 주택정책을 추진하였다. 최근에는 경제활성화 지원 차원에서 종합적인 세계개선책들(부동산 세제 개선도 포함)이 추진되고 있으며, 특히 2009년 2.12대책(2월 입법추진 세계개편안) 중 부동산 분야는 미분양 주택에 대한 양도소득세 감면에 초점을 맞추었고, 2009년 3.13대

그림 1_ 정부의 주택정책 추진방향

	2008년	2009년
거래활성화	일시적 1가구 2주택 기간 연장 다주택자의 양도소득세 증가 한시적 감면 수도권 전매 제한 완화(3~7년)	다주택자의 양도소득세 증가 폐지 (일반 세율 적용) 수도권 전매제한 추가 완화(1~5년)
미분양 해소	지방 미분양에 대한 세제 혜택 (양도소득세, 취득소득세 감면)	수도권 미분양에도 세제 혜택 (단, 서울은 제외)

16) 한신평(한국신용평가주식회사)이 2008년 12월 현재 신용등급을 보유하고 있는 건설사 47개에 대한 리뷰를 실시한 결과 장기등급(회사채 및 Issuer Rating) 기준으로 BBB 이하는 34개사로 72.3%에 달함. 한신평. 2008.12.9. “한신평, 건설사 및 관련기업 신용등급 변경”. 공사 보도 참고자료.

17) 유동화전문회사(SPC)가 매출채권, 리스채권, 회사채 등 자산을 담보로 발행하는 자산담보부기업어음(Asset Backed Commercial Paper)임. 일반적으로 SPC는 유동화 자산을 기초로 회사채 형태의 자산유동화증권(ABS)을 발행하지만 ABCP는 회사채가 아닌 CP형태로 ABS를 발행함. ABCP와 ABS는 모두 자산을 담보로 한 채권이라는 점은 동일하나 ABS의 발행형태가 채권인 만큼 유동성이 있는데 비해 ABCP는 지급보증보다 확실한 어음 형태여서 채권위험이 더 낮음.

책(경제활성화 지원 세제 개편안) 중 부동산 분야는 양도소득세 중과제도의 폐지에 중점을 두었다. 결국 정부의 주택정책은 각종 규제완화를 통해 미분양 주택 해소와 거래활성화에 역점을 두고 있었던 것이다.

정부 정책은 주택시장의 문제(거래 위축, 미분양 주택 증가) 해결에 정책적 초점을 맞추면서 실물경기 부양에도 기여할 수 있는 정책을 시행하는 등 주택시장 문제를 제대로 인식하고 올바른 방향으로 추진했다는 판단이다. 2008년까지는 거래활성화보다 지방 미분양 대책 중심으로 이루어졌으나 2009년부터 거래활성화 대책이 본격적으로 추진(예: 수도권 전매제한 추가 완화, 다주택 보유자의 양도소득세 중과 폐지 조치)되었기 때문이다.

그러나 주택(아파트 기준)가격은 2006년 11월, 거래량은 2006년 10월을 정점으로 하향 추세였으나 정부는 약 2년 후인 2008년 하반기부터 정책 대응에 나섬으로써 주택시장이 크게 위축된 이후에 대응하는 등 정부의 정책추진 속도가 시장 흐름에 뒤처지면서 정책적 성과가 제대로 나타나지 못하였다.

또한, 강남 3구 투기지역 해제와 민간택지의 분양가 상한제 폐지 지연 등은 시장의 안정 저해보다는 상징성 때문에 정책추진 속도가 늦어지는 등 주택정책의 특성상 정서적 문제(특정지역에 대한 반감, 투기 우려 등)에 봉착하여 신속하고 과감한 정책 추진이 지연되었다. 1998년 외환위기 극복과정

에서 활용했던 주택경기 활성화 대책이 결과적으로 주택가격 급등을 초래했다는 경험도 크게 작용하였다.¹⁸⁾

그동안 정부의 부동산정책이 여건에 따라 자주 변경된 탓에 시장 내에서 정부 정책의 신뢰도가 추락하는 등 부동산시장의 안정을 위해 추진했던 각종 정책들이 경제 및 시장여건에 따라 너무 자주 변경됨에 따라 정부 정책에 대한 내성과 불신을 초래한 점도 정부 정책의 실효성을 반감시킨 요인으로 지적될 수 있다¹⁹⁾.

또한 부동산대책 중 국회 동의를 필요로 하는 경우(법률 개정)가 많아서 제도 개선에 일정 시간이 소요되고, 정치권 내 입장 차이가 클 때는 추진 자체가 어려워지는 경우도 발생하는 등 정부의 대책발표 시점과 실제 추진시점 간에 시차가 커져 오히려 시장 내 혼란을 야기했다. 특히 세제 대책의 경우 세율이 낮아질 때까지 부동산 거래가 끊기는 부작용이 발생하기도 하였다.

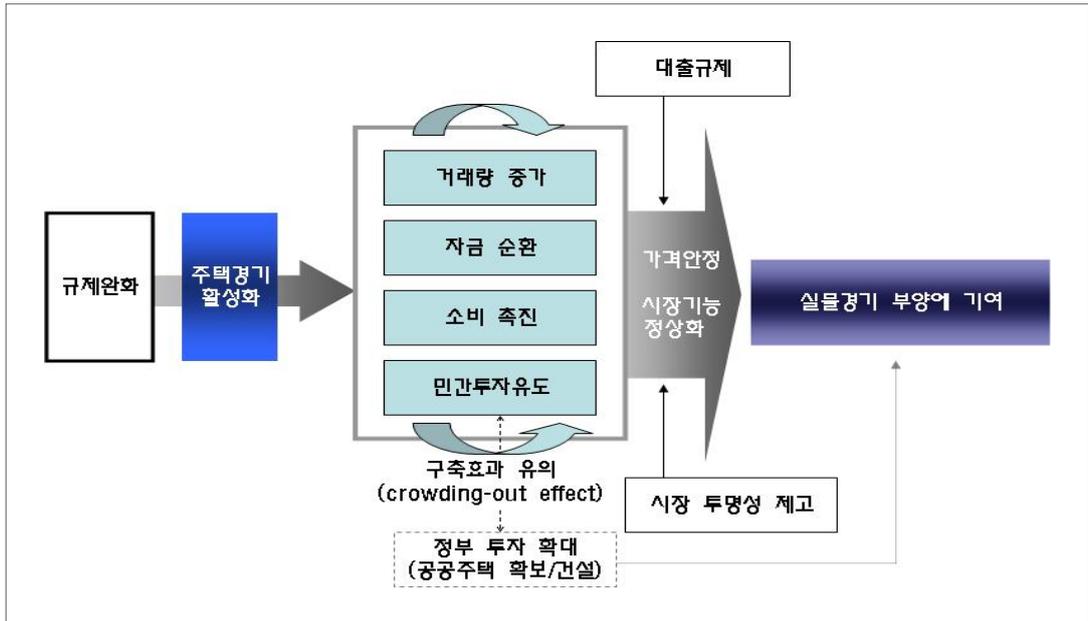
마지막으로 부동산시장은 과거 외환위기를 겪으면서 실물경기과 뚜렷하게 동행성²⁰⁾을 보이고 있다. 따라서 주택시장 위축이 시장 외적요인(글로벌 경제위기에 따른 실물경기 침체)에 의한 것이기 때문에 부동산정책만으로 시장활성화는 한계가 불가피하다.

18) 외환위기 극복을 위해 추진했던 주택경기 활성화 대책이 가격 급등을 초래했다는 이유 때문에 부정적 평가를 많이 받고 있지만 이에 대한 선택은 오히려 정당했다고 보는 것이 타당함. 그리고 가격 급등의 원인은 이 같은 대책의 선택 자체에 있는 것이 아니라 선택된 주택경기 부양대책의 속도 조절에 있었던 것임(박재룡, 2009. 주택정책의 이해와 진실. 서울 : 삼성경제연구소, pp116-127)

19) ① 분양가 규제: 1970년 도입 → 1981년 폐지 → 1989년 재도입 → 1999년 폐지 → 2005년 재도입 → 2009년 폐지 논의
② 재건축 소형평형의무비율: 1978년 도입 → 1998년 폐지 → 2001년 재도입 → 2005년 규제강화 → 2008년 규제완화 추진

20) 외환위기를 전후하여 부동산 시장과 실물경기 간의 상관계수를 산출하면 1987~1997년에는 0.5 정도이지만 1998~2008년의 경우는 0.8 수준에 달함.

그림 2_ 정책의 추진 방향



IV. 주택정책 추진 방안

1. 정책방향

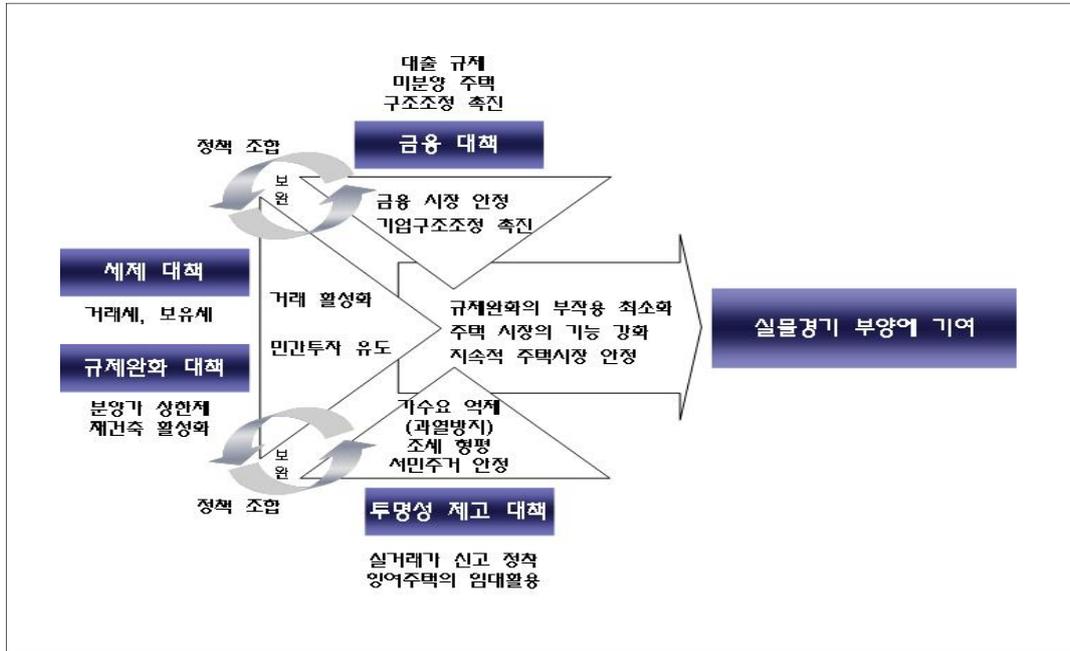
‘거래량은 늘리되 가격은 안정시켜 부작용을 최소화하면서 실물경기 부양에 기여’하도록 정부 정책의 틀을 만들어야 한다. 주택 관련 규제완화를 통해 크게 위축된 주택의 거래량을 늘려 시장의 기능 회복과 경기부양 효과를 극대화(시장의 경직성 해소)해야 한다. 이를 위해서는 주택 관련 세제, 시장 규제, 거래규제 등을 과감하고 신속하게 완화하여 시장 기능의 회복과 민간 투자 증대를 유도해야 하는데 주택시장의 규제완화는 정부의 재정투자 없이 시장기능을 회복하고 민간투자를 늘릴 수 있기 때문이다.

또한, 규제완화 과정에서 일시적인 주택가격의 상승 우려는 대출규제와 시장의 투명성 제고를 통해 해결(시장의 과열 우려 해소)해야 한다. 최근 실

물경기 침체가 글로벌 금융위기에서 비롯된 만큼 주택과 관련된 금융시장의 건전성 확보가 중요하다. 주택시장의 투명성을 높여 시장 교란이나 왜곡 등을 차단함으로써 주택시장의 지속적인 안정을 도모하는 것도 중요하다.

마지막으로 주택시장 내 직접적인 정부투자는 최소화하고, 재정여력을 타 분야(기업구조조정, 녹색성장산업 등)에 투자하도록 유도(구축효과 최소화)할 필요가 있다. 정부가 주택경기 활성화를 위해 공공투자를 너무 확대할 경우 오히려 규제완화에 의한 효과(민간의 투자확대)를 저해하는 구축효과(crowding-out effect)가 발생할 수 있기 때문이다. 다만, 여기서의 공공투자는 미분양 주택의 구입, 공공 임대주택의 건설 등을 뜻하며, 이러한 투자를 하지 말라는 것이 아니라 너무 과도할 경우 오히려 민간의 주택투자를 저해할 수 있다는 의미다.

그림 3_ 정책 추진방안의 구조도(framework)



2. 정책추진 방안

1) 최적의 정책조합(policy mix) 전개

정부대책은 대위법(對位法, counterpoint)²¹⁾적 사고로 접근하는 것이 필요하다. 정부 정책의 성과를 높이려면 다각적인 정책수단들의 조합(policy mix)이 중요하다. 특정한 한두 가지 대책을 전가보도(傳家寶刀) 식으로 인식하여 모든 주택시장의 문제를 해결할 수 있다고 기대하는 것은 곤란²²⁾하다.

즉, 개별 대책수단의 정합성(整合性)도 중요하지만 타 대책과의 보완적 병행(정책 조합)을 통해

정책의 시너지 효과를 제고하는 것이 바람직하다. 정부의 각종 규제완화 대책으로 인한 일시적인 부작용(가격 급등, 투기 유발 등) 우려는 금융대책과 투명성 제고대책의 조합을 통해 해소할 필요가 있다. 특히 금융대책의 경우 각종 규제완화 과정에서 한계기업의 희생이 없도록 기업 구조조정을 촉진하는 역할도 담당할 수 있다.

2) 세계 대책

주택경기를 조절하기 위한 과거의 세계정책은 당초 의도와는 다른 결과를 초래했다. 불황기에는 세율 인하와 세계 감면을, 과열기에는 세율 인상과

21) ‘음표 대 음표’를 뜻하는 라틴어 폰크투스 콘트라 폰크툼(punctus contra punctum)에서 유래하는 말로 음계들이 서로 독립적인 선율로 출발했지만 모두 합쳐져서 조화를 이루면서 오묘한 화음을 만들어내는 것을 의미함(송하진·김영평, 2006. 정책 성공과 실패의 대위법, 서울 : 나남출판).

22) 예를 들면 다른 정책들과의 병행보다는 조세정책 중심(양도소득세, 보유세 등의 부담 증가) 또는 공급확대 정책 중심으로만 대책을 세워 주택시장을 안정시키려 하는 경우 등이 해당함.

표 4_ 양도소득세 증가 전후 주택가격 변화율과 주택거래 증가율 추이

(단위: %)

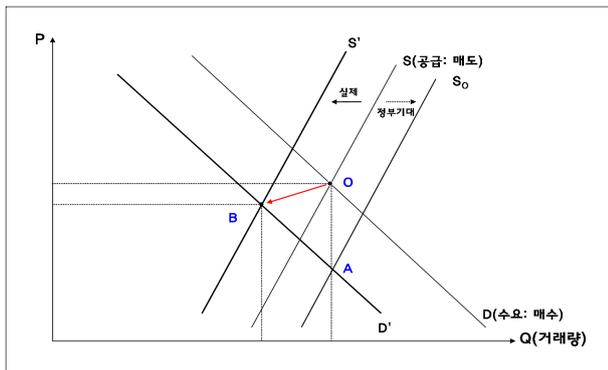
구분	주택가격 변화율	주택거래 증가율
1999~2003	4.3	17.8
2004	-5.1	-27.7
2005~2006	5.5	12.9
2007	-0.5	-23.1
2008	-1.0	1.1

주: 1) 주택가격변화율 = 주택가격상승률 - 소비자물가상승률

2) 주택거래증가율은 주거용 토지거래 기준

출처: 국민은행, 온나라 부동산, 한국은행. ECOS DB를 토대로 작성.

그림 4_ 양도소득세 증가와 주택시장의 반응



감면 축소가 반복되었으나 결과적으로 주택가격이 급등하거나 거래량이 감소되는 부작용을 초래하는 등 주기적인 세제정책의 반복은 시장에 내성과 자율적인 시장조정 기능의 위축²³⁾을 유발했다.

특히 양도소득세의 경우 가격안정보다는 오히려 거래를 크게 축소시켰고, 종합부동산세 역시 가격안정 및 조세형평성 제고 효과가 미흡했다. 과거

두 번에 걸친 양도소득세 강화²⁴⁾로 인해 주택가격은 소폭 하락했지만 주택거래량은 대폭 감소했는데, 1가구 3주택 양도소득세율이 60%로 인상된 2004년의 경우 주택가격 증감률은 전년에 비해 7.8%p 낮아진 반면, 거래량은 27.7% 감소했다. 또한 1가구 2주택 양도소득세율이 50%로 강화된 2007년에는 주택가격 증감률이 8.5%p 낮아졌지만 거래량은 23.1% 감소했다. 이는 당시 정부가 1가구 다주택에 대한 양도소득세의 증가가 거래량의 큰 감소 없이 주택가격을 안정시킬 것이라고 기대했던 것과는 다른 결과다.

정부는 양도소득세 증가가 세후자본이득을 줄여 수요를 낮추며, 단기적으로는 투기세력들이 주택을 매도하여 주택가격이 하락할 것으로 예상했지만, 시장의 반응은 양도소득세 부담을 기피하고 향후 가격인상을 기대하는 주택 소유주들이 주택 매도를 꺼리면서 주택거래가 크게 감소했기 때문이다.²⁵⁾ 즉, 결과적으로 다주택 보유자에 대한 중과세로 주택가격 증가율은

다소 감소했으나, 거래량이 더 큰 폭으로 감소하는 결과를 초래했다.

양도소득 증가세는 세후자본이득을 축소시켜 주택수요를 감소시켰고(D → D'), 거래세의 증가로 주택의 공급(매물)이 감소(S → S')함으로써, 양도소득 증가세 결과(O → B) 가격은 기대보다 소폭 하락했지만, 거래량은 대폭 감소했다. 정부기대(O

23) 이국철, 2008. “새 정부의 부동산정책 로드맵 진단 및 평가”. 감정평가회보 제84호. 서울 : 한국감정평가협회. pp28-41.
 24) 2003년 10.29대책의 일환으로 1가구 3주택에 대한 양도소득세율을 60%로 인상(2004년부터 시행)하였고, 2005년 8.31대책의 일환으로 양도소득세 증가대상을 1가구 3주택에서 1가구 2주택으로 확대하고 50%로 과세했음(2007년부터 시행).
 25) 손경환, 2001. “양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과”. 국토연구 제32권. 경기 : 국토연구원. pp159-170; 김명숙, 1989. “양도소득세의 공급동결효과와 개선방향”. 한국개발연구 제11호. 서울 : 한국개발연구원. pp3-20.

→ A)로서는 양도소득 중과세를 피하기 위해 투기 세력들이 단기간에 주택을 시장에 매도할 것이라고 전망(S → S₀)했으나 주택시장은 반응하지 않았기 때문이다.²⁶⁾

2004년과 2007년 모두 양도소득세 강화로 가격증가율이 감소된 것은 주택의 수요가 공급에 비해 세제정책에 더 민감하다는 의미다. 다주택의 경우 주거보다는 투자의 측면의 크고, 투자수요는 세후자본수익에 민감하기 때문이다.

외국의 경우에도 양도소득세 신설 혹은 강화가 주택가격을 안정시키는 효과는 불확실하기 때문에 결국 양도소득세와 주택가격의 관계는 시장 상황과 정책에 대해 수요자 및 공급자가 반응하는 정도에 달려 있다. 실제로 영국에서는 효과가 있었으나, 호주, 중국, 일본 등에서는 역효과가 발생하기도 했다.²⁷⁾

종합부동산세(이하 종부세)는 투기수요를 억제하기 위해 2005년부터 시행되었으나 헌법재판소의 위헌판결(2008.11.13)로 인해 대폭 축소된 상태다. 2006년부터 기준 시가 6억 원 이상의 고가주택에 세대별로 부과²⁸⁾해왔으나 헌법재판소의 결정을 반영하여 과세기준 등을 변경²⁹⁾했다(과세기준:

세대별 6억 원 → 인별 6억 원³⁰⁾, 서울: 5개 구간 1~3% → 6개 구간 0.5~2%).

종부세의 기본취지는 가격 안정과 더불어 부의 재분배이지만 그 역할을 제대로 수행하지 못했다는 판단이다. 주택가격 상승률이 보유세 부담에 비해 월등히 높은 상태이므로 세후수익률을 낮추기가 곤란했는데, 종부세 최고세율은 2%(과세기준은 9~12억 원을 초과하는 주택가격)이나, 지난 4년간 주택가격 상승률은 연평균 5.5%에 달했다. 또한 가구의 경상소득과 가구가 소유한 주택자산 간의 관계는 일대일이 아니기 때문³¹⁾에 주택자산에 대한 과도한 세부담은 형평성에도 어긋난다. 소득수준이 높을수록 세부담도 증가하는 것이 조세부담의 형평성에 부합하나, 주택자산의 가격이 높다고 반드시 가구소득이 많은 것은 아니기 때문이다.³²⁾

정부가 발표한 세계개편안(2009.3.13)을 예정대로 국회에서 통과시켜 정부 정책의 신뢰도 제고와 거래활성화를 도모할 필요가 있다. 3.13 세계개편(안)은 1가구 다주택자에 대한 양도소득세 중과세를 폐지하는 것으로 아직 법 개정이 되지 않은 상태다³³⁾. 양도소득세 중과 폐지는 경기부양뿐 아니라 형평성 측면에서도 바람직하다. 양도소득세

26) 10.29대책 시점에는 부동산 부자들이 매도하는 대신 숨고르기 전략을 구사하다 12월 이후 오히려 재건축단지를 집중 매수하고 있으며(오윤섭, 2005. “10.29대책 vs 8.31대책 1개월 효과 따져보기”. 서울경제, 5월 29일자), 8.31대책 이후 전문가는 향후 부동산 시장이 반등하면 아파트가격이 더욱 상승할 가능성이 높기 때문에 매도결정은 신중히 해야 할 필요가 있다고 조언했음(하나은행, 2006. “8.31 대책에 따른 부동산시장 전망과 대응”. PB talk 10월 12일자 (http://www.hanabank.co.kr/online/contents/life/pb/pb_02/1183952_1865.jsp)).

27) 영국은 수요억제를 위해 Stamp Duty Land Tax를 도입한 것이 해외자본의 투기수요를 낮추는 원인이 되었고, 호주는 2000년 도입한 Goods and Services Tax로 인해 주택가격이 오히려 상승했음(박신영 외, 2008. 주요국의 부동산가격 급등현상과 정책 대응에 대한 비교 연구. 경기 : 주택도시연구원).

28) 과표적용률: 2006년 70%에서 매년 10%p 상승하여 2009년 100%에 이룸.

29) 기타사항: 과표적용률 80% 동결, 세부담상한 전년도 세액의 150%, 고령자세액공제(10~30%), 장기보유세액공제(20~40%)

30) 단독명의로(1세대 1주택자)의 경우는 부부 공동명의 시 12억 원까지 종부세를 면제받기 때문에 형평성 측면에서 9억 원으로 상향 조정했음.

31) 김현숙, 2006. “우리나라 가구의 소득과 주택자산보유 분포분석”. 여성경제연구 제3권, 서울 : 한국여성경제학회, pp73-108.

32) 노영훈, 2007. 부동산시장과 부동산 조세정책과제. 서울 : 한국조세연구원.

33) 1가구 2주택자: 50%(2010년까지 한시적으로 기본세율) → 기본세율(6~33%, 2010년 기준)
3주택 이상자: 60%(2010년까지 한시적으로 45%) → 기본세율(6~33%)

중과는 양도차익이 큰 주택을 낮게 팔도록 유도하여 주택공급을 왜곡시킬 우려가 있으며,³⁴⁾ 양도소득세는 주택 소유 기간 중 얻은 자본이득에 과세함으로써 소득의 형평성을 추구하는 것이기 때문에 다주택 소유자에게 차별적으로 중과하는 것은 형평성에 어긋난다.³⁵⁾

특히 가구당 보유 주택수에 따라 차등 과세하는 국가는 한국과 네덜란드가 유일한 현실이다.³⁶⁾ 3.13대책의 시행을 계기로 다주택자가 일정 조건을 충족한 실제 거주 주택을 매각 시에 양도소득세 면제 혜택을 부여하여 주택거래 촉진을 유도할 필요가 있다. 현재는 다주택자가 양도소득세 면제 혜택을 받으려면 주택수를 1채(1가구 1주택자 자격획득)로 줄여야만 가능하지만 선택의 폭을 넓혀주자는 의미다. 즉, 다주택자가 일정 조건(예: 5년 보유 3년 거주)³⁷⁾을 충족한 실제 거주 주택을 매각하는 경우에는 주택수를 줄이지 않은 상태에서 양도소득세 면제 혜택을 부여할 필요가 있다.

그러나 다주택자의 양도소득세 중과 폐지는 거래량 증가 외에 주택가격의 상승을 초래할 우려도 있으니 조세 이외의 대책과 보완할 필요가 있다. 양도소득세 중과 폐지는 세후자본이득을 높임으로써 주택에 대한 현재수요(주택 매수)를 높임과 동시에 거래이득의 증

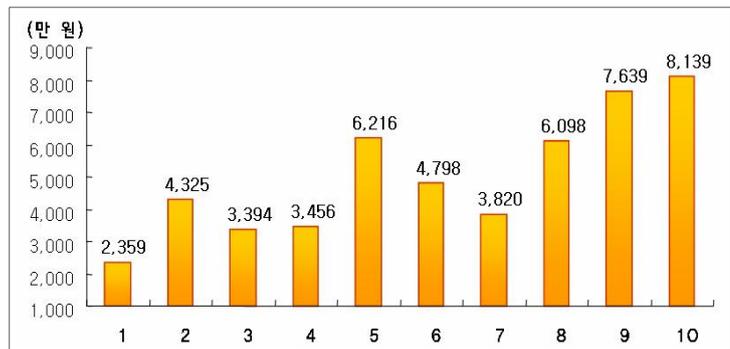
가로 공급(주택 매도)도 확대시킨다. 양도소득세는 수요에 영향을 끼치는 자본이득세와 공급에 영향을 주는 판매자 부담 거래세의 성격을 동시에 가지기 때문이다.

특히 투자가 목적일 경우 양도소득세 중과 폐지는 주택수요가 공급보다 세제정책에 더욱 민감하고 단기간에 반응하므로 거래량과 가격이 동시에 증가할 전망이다. 따라서 양도소득세 중과 폐지에 따른 가격불안을 방지하기 위해서는 세제수단이 아닌 시장의 투명성 대책이나 대출규제 등과 연계가 필요하다.

투기수요의 억제를 위한 또 다른 세제인 종합부동산세는 거래가격을 안정시키는 효과가 미흡할 뿐만 아니라 과도한 부동산 세금은 국내자본의 해외 부동산 투자로 이어질 우려도 제기된다.³⁸⁾

장기적으로는 양도소득세를 다른 소득과 함께 종합소득세로 과세하는 것이 바람직하다. 가구의

그림 5_ 소득분위별 평균(미실현) 양도차익



출처: 노영훈. 2007. 부동산시장과 부동산 조세정책과제. 한국조세연구원.

34) 최경환. 2003. “투자지역 내 주택거래 시 세금줄이기”. 부산은행 8월호. pp18-19.

35) 서울 강남의 20평대 아파트 3채를 소유한 총 7~8억 원 소유자와 서울 강남의 60평대 아파트 1채를 소유한 30억대 소유자의 양도소득세가 같거나 강북 3채 소유자가 많음(1주택 장기보유자에 대한 조세혜택. 이종표세무사사무실(www.wintax.co.kr). [2009.3.12]).

36) 김경환 외. 2008. 재산권·규제·주택시장. 서울 : 자유기업원.

37) 1가구 1주택자의 양도소득세 면제 기준보다는 강화된 조건을 충족하는 경우만 허용하는 것이 바람직함.

38) 이국철. 2008. pp28-41.

경상소득과 (미실현)양도차익³⁹⁾의 규모 간 상관관계가 낮기 때문이다. 동일한 금액의 양도소득이라도 납세자의 소득수준을 감안하여 과세할 필요가 있다. 소득은 적지만 주택을 소유한 가구들이 저소득층에 많이 존재하며 고소득자도 주택보다 양도소득세가 적은 다른 자산을 소유할 수 있다.⁴⁰⁾⁴¹⁾

주요국⁴²⁾들은 주택에 대한 양도소득세를 다른 소득과 함께 종합과세하고 있다.⁴³⁾ 미국은 주택 양도로 인해 발생하는 이득 혹은 손실을 연방소득세에 합산하여 과세하고 있으며(부부합산 50만 달러 공제), 영국은 양도소득을 일반소득과 합산(3년 보유 5%, 10년 보유 40% 공제)하고 있다. 프랑스는 2년 미만 소유한 주택의 양도소득을 6단계 8~53.2%로 종합과세(2년 이상 보유 시 매년 5%씩 공제)하고 있다.

단기적으로는 중부세를 폐지하여 민간소비를 진작시킬 필요가 있다. 중부세 폐지는 현재소득을 증가시켜 주택 이외의 민간소비지출을 직접적으로 늘리는 효과가 있다. 중부세를 폐지할 경우 2008년도에 비해 민간소비가 최대 약 1.74조 원 상승하는 효과가 있을 것으로 전망된다. 인별 합산방식으로 과세된 2008년 중부세 고지세액(2조 8,803억 원)과 소득 5분위(고소득) 계층의 한계소비성향(0.60)⁴⁴⁾을 고려한 수치다. 2008년 12월 합의된 중부세 세율인하를 고려하면 중부세를 폐지할 경우 민간소비는 최대 약 1.1조 원 상승하는 효과가

전망된다.⁴⁵⁾

중장기적으로는 재산세 부담을 점진적으로 높이는 것이 바람직하다. 거래세와 보유세를 동시에 완화할 경우 장기적으로 주택시장의 과열이 예상되고 부의 불균형 또한 심화될 전망이다. 특히 한국과 같이 자산이 주택에 집중된 사회에서는 부동산 관련 세금 인하가 부의 편중 현상을 높이기 쉬운 편이다. 따라서, 보유세인 재산세를 단계적으로 높여 주택시장으로 민간투자가 과다하게 집중되는 것을 막을 필요가 있다. 그러나 중요한 것은 조세대책만으로 시장의 안정과 건전성을 모두 유지하기는 어렵기 때문에 다른 대책들과의 조화가 중요하다.

하지만 조세감면을 너무 자주 사용할 경우 조세 체계에 구멍(loophole)이 생기고 정책효과도 감소하게 된다. 과다하고 빈번한 비과세 감면은 시장을 왜곡시켜 장기적으로 조세제도의 효율성을 저해하게 되며, 추가조치의 기대감으로 정책효과가 떨어지고 기대와 다른 결과가 발생하기 때문이다.

최근 미분양 주택의 수요 진작을 위한 세제 감면혜택은 단기적 성과를 위한 불가피한 측면이 있으나 추가적인 연장 등에는 신중할 필요가 있다. 정부의 세제 감세내용이 자주 변경(세제혜택 추가 축소, 기간 연장·단축)된다면 정책의 실효성이 저하되어 정책목표 달성이 곤란하게 된다. 한시적인 감세는 감세기간 내 소비하려는 강한 유인을

39) 노영훈, 2007.

40) 김현숙, 2006. pp73-108.

41) 현재 주식의 양도차익은 3% 또는 시가총액 100억 원 이상을 소유한 대주주를 제외하고는 비과세임.

42) 일본은 5년 이하 보유 부동산의 경우, 종합과세(종합소득세액 증가분의 110%)와 분리과세(양도소득의 40%)한 세액 중 큰 금액으로 과세함(노영훈, 2006).

43) 박용석, 2006. "주택거래 활성화를 위한 양도소득세 개편 방향: 고가주택 기준 및 장기보유특별공제를 조정". 건설산업동향 2006-11호. pp1-23; 노영훈, 2006.

44) 노영훈, 2006.

45) 2009년 중부세 세입전망치는 1.8조 원(기획재정부, 2009. 2009년 국세세입 예산(안) 및 중기 국세수입 전망)

줄 수 있어 효과가 빨리 나타나고, 정부로서는 재정적자의 부담도 그 기간만으로 한정해야 한다.

따라서 미분양 주택에 대한 한시적 세제감면(취·등록세, 양도소득세 등)은 예정대로 적용 후 기간 연장 없이 폐지하는 것이 바람직하다⁴⁶⁾. 특히 최근 일부에서 제기되고 있는 지방 미분양 물량 해소를 위한 상속세·증여세의 한시적 감면은 득보다 실이 많은 정책이다. 상속세·증여세 감면은 미분양 주택의 수요를 단기적으로 촉진할 수 있으나, 장기적으로 조세체계 전체의 왜곡이나 투명성을 해칠 수 있기 때문이다. 시장기능 강화를 위한 세제개선이 추진 중인 상황에서 시장의 투명성을 저해하는 조치는 시장기능 회복이나 안정에도 바람직하지 못하다.

3) 금융 대책

저금리 기조에서의 과잉유동성은 2002년 이후 국내 부동산가격 상승의 주요 원인이었음을 명심할 필요가 있다. 투기적 버블 확대를 억제하고, 과잉유동성에 의한 과도한 수요를 차단하기 위해서는 철저한 감시와 감독이 중요하다. 과잉유동성이 발생할 경우 단기적으로는 주택가격이 장기 추세선 이상의 과잉상승 현상을 유발하는 것이 일반적이다.⁴⁷⁾ 특히 세금과 금융정책(금리, 대출규제 등)의 적절한 정책조합으로 시장의 투기적 가수요를 차단하면서 실수요 기반의 거래는 활성화시켜야 한다.

따라서, LTV, DTI 등 대출규제의 완화는 신중하게 추진해야 한다. IMF 시기와 달리 가계대출 급증, 각종 규제완화에 따른 시장불안 우려, 저금리로 인

한 과잉유동성 등을 고려 시 대출규제에 신중할 필요가 있다. 따라서 대출규제가 투기지역과 투기과열지구의 지정과 연동·운영되는 것을 분리·운영함으로써 금융시장의 건전성을 지속적으로 유지할 필요가 있다. 현행 투기지역 내 6억 원 이상 주택 구입 시에는 LTV와 DTI 40% 비율을 적용받고 있는데, 이를 투기지역 해제여부와 무관하게 유지하자는 의미이며, 이를 준용 시 정부는 강남 3구의 투기지역 해제에 부담을 덜 수 있고, 거래활성화 및 금융시장 안정을 동시에 추구할 수 있을 것이다.

다만 주택금융의 건전성 제고를 도모하는 과정에서 상대적으로 소외될 수 있는 저소득층 대상의 금융지원(micro-finance)은 확대할 필요가 있다. 국민주택기금의 근로자·서민용 주택구입자금 지원 규모를 추가 확대하여 가계의 주택 구매력을 간접적으로 지원해야 한다.

중장기적으로는 주택담보대출 시장(만기구조, 대출금리 형태 등)에 대한 지속적인 모니터링을 강화함으로써 리스크 관리능력을 배양해야 한다. 개인별 자산현황, 주택보유의 목적, 고용형태, 대출금 실질상환여력 등 주택수요자의 재무상황에 초점을 맞출 필요가 있으며, 국내 금융기관의 경우 대출소비자별 재무상황에 대한 충분한 자문 및 평가를 통한 쌍방향 여신결정이 아직까지도 정착되지 못하고 있는 현실이다.

특히 LTV는 개인별 자산현황이나 주택보유의 목적 등에 상관없이 부채비율 및 담보가치를 일률적으로 적용하는 형태다. 따라서 개인별 실질상환여력을 평가하여 한계대출자를 선별할 수 있는 대출구조를 갖출 수 있도록 재무관리서비스 측면의

46) 2009년 2월 12일 현재 미분양으로 2010년 6월 30일까지 준공되는 주택에 대해 각각 1%에서 0.5%로 취·등록세 감면. 2009년 2월 12일부터 2010년 2월 11일까지 취득하는 미분양 주택에 대해 지방(수도권 일부) 100%, 수도권(과밀억제권역)의 양도소득세를 60% 감면한다.

47) 물론 장기적 부동산가격 수준은 통화정책과 경제성장, 인구구조 및 산업구조 변화에 따른 부동산의 수요에 의해 결정됨.

표 5_ 잔존만기별 주택담보대출 비중 추이

(단위: %)

기준 시점	3년 이내	3년 이내		3~5년	5년 초과	5년 초과		잔액
		1년 이내	1~3년			5~10년	10년 초과	
2005년 말	57.1	35.2	21.9	9.1	34.6	8.9	24.9	190.2조 원
2006년 말	41.7	23.9	17.8	7.4	50.9	11.5	39.4	217.0조 원
2007년 말	37.8	21.0	16.7	6.9	55.3	14.4	40.9	221.6조 원
2008년 6월 말	35.6	20.1	15.6	6.5	57.9	13.4	44.5	229.5조 원

출처: 금융감독원. “주택담보대출 만기구조 및 리스크 수준” 정례브리핑 자료. [2008.9.30].

표 6_ 미분양 아파트 P-CBO 및 REITs의 특징

구분	P-CBO 발행	CR-REITs 설립
상품 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 미분양 아파트 보유 건설회사가 발행한 회사채를 기반으로 ABS(P-CBO) 발행 • 증권의 신용등급 향상을 위해서 주택금융공사가 신용보증 • 주택금융공사는 신탁회사로부터 미분양 아파트에 대한 1순위 우선수익권 보유 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설사와 기관투자자 등이 출자하여 CR-REITs 설립, REITs가 미분양 아파트 분양가 100%에 매입 • 건설사는 REITs 운용비용으로 추가 출자 • 매입된 아파트는 AMC에 의해 전세로 운용 후 매각하여 청산 • 기관투자자들에 선순위로 배당, 건설사는 후순위 배당
상품 운용	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 건설사가 아닌 여러 건설사들이 발행한 채권을 pool화하여 P-CBO 발행 • 만기는 3년, 건설사의 부담 이자율은 8% 후반으로 예상 • 담보 미분양 아파트 가격대비 채권발행액 비율은 평균 55% 수준 	<ul style="list-style-type: none"> • 매입 아파트의 전세금 + 추가출자금 운용으로 투자자에 확정수익 지급 • 운용 후 청산기간 동안 시가로 매각, 시세차익 확보 • 시기에 매각되지 않을 경우, 주택공사의 할인매입 협약 체결
추진 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 2008년 12월 18일 3년 만기 P-CBO 발행(선순위 3,983억 원, 후순위 61억 원 등 총 4,044억 원 발행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3월 3일 REITs 출시(만기 3년 6개월, 대구, 경기, 충남 등 6개 단지 481가구 1,581억 원 설정)

출처: 메리츠증권 부동산금융연구소. 2009. Real Estate Market Report 3월호.

역할을 강화할 필요가 있다. 차주(借主)의 금리위험이 높은 변동형이 고정형에 비해 연체율이 2~3배 높은 것이 일반적이기 때문에 고정금리부 대출의 비중도 점차 확대할 필요가 있다. 국내 은행들은 금리변동에 따른 위험을 대출자에게 전가시킬 수 있어 변동금리부 주택담보대출 관행에 지나치

게 의존하고 있는 현실이다.⁴⁸⁾ 20~30년 만기의 장기대출이 일반화된 선진국과 달리 국내의 경우 만기가 10년 이내인 은행권 주택담보대출 비중이 55.6%로 여전히 절반을 상회하고 있다.

미분양 주택 문제는 정부의 직접매입보다는 간접지원 형태로 추진하는 것이 바람직하다. 정부의

48) 국내 전체 주택담보대출에서 변동금리형의 비중은 90% 이상임(미국과 프랑스: 30%, 독일: 16% 수준).

미분양 주택 매입은 지난 2008년 10.21대책⁴⁹⁾에서 발표한 2조 원 범위 내에서만 하고 추가적인 재정 투입은 지양해야 한다. 정부가 미분양 주택 매입에 추가적인 재정 투자 시 오히려 구축효과(crowding-out effect)의 우려로 실효성이 낮아질 수 있기 때문이다. 미분양 주택 매입에 정부가 직접 나서지 말고 미분양 주택펀드 등에 대한 신용보강이나 매입확약 등의 간접적인 지원형태로 전환하는 것이 바람직하다.

미분양 펀드는 주택경기 침체로 투자자 유치가 곤란해져 신용보강이나 매입확약 등 정부보증을 얻지 못해 성공여부가 불투명한 상황이다.⁵⁰⁾ 따라서 정부기관이 신용을 보강해줌으로써 미분양 아파트의 유동화를 위한 P-CBO⁵¹⁾ 발행 및 CR-REITs⁵²⁾ 설립 등을 적극적으로 모색해야 한다. 미분양 유동화 상품은 2008년 12월 18일 최초로 출시된 P-CBO와 2009년 12월 도입된 CR-REITs인 우투하우징 제3호⁵³⁾를 통해 일부 구체화되고 있다. 따라서 미분양 주택으로 일시적인 유동성 위기에 몰린 건설업체의 경우 미분양 아파트의 유동화를 통해 심각한 자금난에서 벗어날 수

있을 것이다.

잠재 부실기업에 대한 구조조정을 신속하게 추진하여 일시적인 유동성 위기를 겪고 있는 우량기업의 회생을 지원하는 것도 고려해야 한다. 회생 가능성이 없는 부실기업들을 시장에서 조기 퇴출시키고, 일시적 유동성을 겪는 건설한 기업들에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 구조조정 지연으로 시장의 불확실성이 커질 경우 은행권의 대출기피 현상이 심화되면서 건설기업의 금융대출까지 위축되는 부작용이 우려되기 때문이다.

PF 대출 부실 확산 및 단기 충격요법의 병폐인 ‘요요현상’을 미연에 방지하기 위해 명확한 구조조정 가이드라인 정립 및 은행의 역할을 제고해야 한다. 은행들의 구조조정 실적과 은행채 및 후순위채

표 7_ 재산세 납부 개선 방안(공시가격 6억 원 주택기준)
(단위: 천 원)

구분	현행		개선(안)	
	매도자	매수자	매도자	매수자
5.31 매도 시	-	2,163	895	1,268
6.30 매도 시	2,163	-	1,073	1,090

주: 1) 2008년 공시가격과 재산세 과세 기준 적용(지방교육세, 도시계획세 포함).
2) 매도일을 잔금 지급일 또는 등기 이전일로 간주하여 계산한 것임.
3) 재산세액 계산은 국세청의 세액간편 프로그램(2008)을 활용.

49) 2008년 10.21대책에서 정부는 대한주택보증을 통해 2조 원 한도 내에서 지방의 미분양 주택(공정률 50% 이상)을 환매조건부 형태로 구입하겠다고 발표했다.

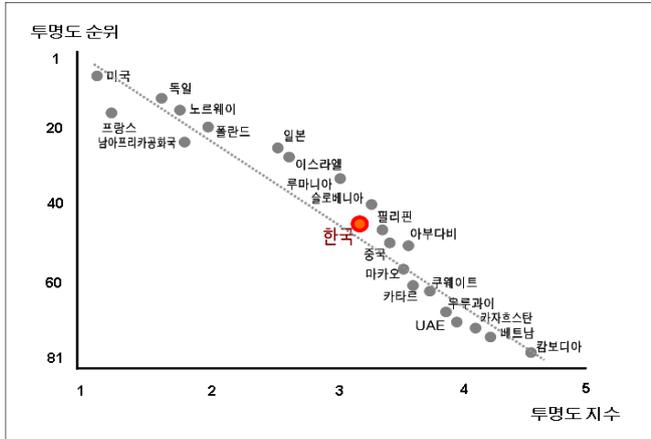
50) 최근 들어 정부의 보증이 없는 유동화 상품 도입이 일부 추진되고 있는데, 국민은행이 2008년 9월 1조 원 규모의 미분양펀드 조성을 검토한 바 있고, GS건설의 경우 2009년 6월 반포자이클 미분양펀드인 ‘다올랜드칩사모부동산투자신탁 24호’에 매각(매각대금 1,405억 원 수준)한 사례가 있음. 또한 정부의 보증상품이 사실상 대출성격을 띠고 있다는 점에서 준공 후 미분양을 담보로 한 담보대출도 이루어지고 있는 상황임.

51) P-CBO(Primary Collateralized Bond Obligation)는 여러 건설사가 발행한 회사채를 기반으로 ABS(P-CBO)를 발행하는 방안으로 증권사의 신용등급 향상을 위해서 주택금융공사가 신용보강을 하는 구조임.

52) CR-REITs(Corporate Restructuring Real Estate Investment Trusts)는 건설사와 투자자가 CR-REITs를 설립하고 매입된 아파트를 전세로 운용한 뒤 대한주택공사가 매입할 수 있으며, 운영수익의 배당과 청산 시 시세차익에 의한 수익을 투자자 및 건설사도 향유할 수 있도록 구조화했음.

53) 국토해양부는 2009년 12월 민간자본을 활용하여 미분양을 해소하고 건설사의 자금난을 완화하기 위해 준공 전 미분양아파트에 투자하는 CR-REITs인 ‘우투하우징 제3호’를 도입했음. 우투하우징 제3호는 인천, 충남 천안, 경남 진주지역에서 건설 중인 4개 단지의 미분양아파트 651가구를 2,584억 원에 매입해 3년 6개월간 운용한 뒤 청산할 예정임.

그림 6_ 한국 부동산 시장의 투명도 순위(2008)



출처: Jones Lang LaSalle. 2008. *Real Estate Transparency Index 2008*. Global Foresight Series. Chicago : Jones Lang LaSalle.

매입, 자본확충방안 등 지원 조치를 연계해 은행들의 구조조정 추진을 유도해야 하며, 옥석을 가리는 선별화된 구조조정 시행 및 은행협업체 구성을 통한 상생적 차원에서 대출지원 등 금융권 내 공조 체제(coordination) 강화도 필요하다.

4) 시장의 투명성 제고 대책

우리나라는 부동산 시장의 투명도가 낮아 시장의 변동성이 높고 정부 정책의 실효성도 낮은 편이다. 2007년부터 본격적으로 부동산 실거래가 신고제가 운영되고 있으나 부동산 시장에서 아직도 이중 계약서나 다운 계약서 등의 작성을 통해 세금 탈루나 미등기 전매 등이 나타나고 있는 등 아직까지

완벽하게 정착되지 못한 상황이다.

국토연구원 자료⁵⁴⁾에 따르면 국내 부동산 시장의 투명도가 과거에 비해 개선되고 있지만 여전히 낮은 수준이라고 평가하고 있다. 2004년과 2008년에 실시된 전문가 설문조사 결과, 투명성이 매우 낮다는 응답률은 2004년 27.2%였으나 2008년에 3.4%로 크게 감소했다. 부동산 거래 자금흐름의 파악은 아직 미흡한 수준이고⁵⁵⁾, 일반인의 부동산 거래 판단은 공공기관보다 민간 정보의 의존도가 높은 현실이다.⁵⁶⁾ 외국계 부

동산컨설팅회사인 Jones Lang LaSalle가 발표한 국제적인 투명성 비교 자료를 통해 우리나라의 투명도 수준을 살펴보면 전 세계 81개국 중 44위 수준에 불과하다. 미국, 영국, 프랑스 등 선진국들은 대부분 투명도 상위권에 있는 반면 저개발국인 베트남, 캄보디아 등은 낮은 순위에 머물러 있다.

따라서 부동산 시장의 투명도를 높여야 정부 정책의 실효성이 극대화되고 궁극적으로 지속적인 시장안정을 기대할 수 있을 것이다. 투명도지수가 부동산 가격에 미치는 영향이 높기 때문에 투명도가 낮을수록 시장안정을 위한 정부 정책 성과는 상대적으로 낮을 수밖에 없다.⁵⁷⁾ 시장의 투명성 제고는 부동산정책의 가장 기본적인 인프라를 구축하는 셈이며, 정부 정책의 신뢰도를 높일 수 있는 첩

54) 손경환. 2008. 부동산 시장의 선진화를 위한 정책방안 연구. 경기 : 국토연구원.

55) 미국의 경우 에스크로우 제도를 통해서 금융기관에 계약금을 예치함으로써 부동산 거래의 사고를 방지하면서도 자금 흐름을 파악할 수 있게 하고 있음.

56) 일반인들이 부동산 거래 시 판단기준이 되는 정보는 공공기관(통계청, 국토해양부 등)의 정보 비중이 13.3%인 반면, 민간 정보(부동산 중개업소, 인터넷 사이트 등에서 얻은 정보) 비중은 25.4%에 달함.

57) 시장이 투명할수록 합리적인 장기 예측이 가능할 수 있다는 점에서 부동산 가격은 시장이 불투명한 상황에서 심한 변동을 보이는 경향을 가짐. 특히 한국의 투명도 지수가 부동산 가격에 미치는 영향을 살펴본 결과 투명도 지수는 가격 변동성에 통계적으로 유의하게 추정되었음(손경환, 2008).

경이다. 특히 경기부양을 위해 각종 규제완화 대책들이 추진되는 과정에서 투기우려와 같은 부작용(side effect)을 최소화하기 위해서도 반드시 필요하다.

또한 주택 실거래가 제도의 조기 정착을 추진해야 하며, 주택 거래 시 불법적인 행위가 없도록 실거래가 신고에 대한 검증을 강화할 필요가 있다. 현재 주택 거래량이 크게 줄어 오히려 실거래가 검증이 용이한 상황이며, 실거래가 신고를 유도하기 위해서는 취득·등록세를 공시가격으로 부과해야 한다. 현재 주택 거래 시 다운 계약서가 나타나는 이

유는 매수자의 경우 취득·등록세 절감, 매도자의 경우 양도소득세 절감 등 쌍방의 이익에 부합되기 때문이다. 즉, 매수자의 실거래가 신고 유도를 위해 취득·등록세를 실거래가가 아닌 공시가격으로 낮추어 거래활성화에도 기여하도록 유도(간접적 거래세 인하)할 필요가 있다.

단, 양도소득세는 실거래가로 부과하여 자본이득에 대한 철저한 과세를 도모해야 한다. 중개수수료의 카드결제 의무화를 추진하여 중개시장의 투명성을 확보해야 하며, 주택 거래 시 일정하게 부과되는 중개 수수료를 모두 카드결제 형태로 전

표 8 _ 서울시 장기전세 아파트와의 비교

구분	서울시 장기전세주택 (시프트)	신 매입임대사업자 (인여주택 활용방안)	현행 매입사업자
사업주체	서울시	개인(매입임대사업자)	좌동
확보방식	신규 건설	기존 주택 활용	좌동
재원	서울시 예산	개인자금	좌동
소유권	서울시	개인(매입임대사업자)	좌동
임대형태	전세	전세	좌동
임대료	주변 전세시세의 80%	공시가격 40% 또는 전세가격 80% 수준 중 낮은 것(지자체가 통제)	임대사업자 자율
주택 규모	소형에서부터 중대형까지 다양(60㎡ 미만~85㎡ 이상)	제한 없음	제한 없음
입주자격	60㎡ 미만: 소득기준 적용 60㎡ 이상: 소득기준 없음 무주택자	전세 수요자 (주택유무와 무관, 무주택자, 저소득층 우선권)	임대사업자 자율
임대기간	2년 기본으로 하되 희망 시 10~20년 장기 거주도 가능	최소 3년	5년
세제혜택	-	임대료 통제에 따른 추가적인 취득·등록세, 보유세, 양도소득세 감면 부여	취·등록세, 보유세, 양도소득세 감면(주로 85㎡ 이하 규모에 지원) 단, 지방 미분양 주택의 경우 149㎡까지 지원

출처: SH공사 홈페이지(<http://www.i-sh.co.kr>); 국토해양부, 2008. 2008년도 주택업무편람.

환함으로써 실거래가 신고의 간접적인 검증자료로 활용해야 한다. 특히 중개시장의 투명성 제고를 위해 카드결제한 수수료의 일정 비율(예: 1%)을 일정 기간 소득공제해주는 방안도 고려할 필요가 있다.

획일적인 재산세 부과기준을 조세형평과 투명성 제고에 기여하도록 변경해야 한다. 주택 매매 시 해당 주택의 재산세 부담을 매수자와 매도자가 보유 기간만큼 분담하도록 재산세 납부 방식을 변경할 필요가 있다. 현재 주택의 재산세는 매년 6월 1일을 기준으로 소유권을 보유한 사람이 1년분 재산세를 모두 부담하고 있다. 따라서 재산세를 보유한 기간만큼만 부담하도록 납부방법을 개선해야 한다.⁵⁸⁾

잉여주택을 임대주택으로 양성화하여 주거안정 및 투명성 제고를 유인할 필요도 있다. 다주택자의 잉여주택(공가 개념이 아니라 소유자가 거주하지 않는 주택)을 임대주택으로 양성화하여 임대소득에 대한 투명한 과세기반을 확립해야 하며, 잉여주택을 시세보다 저렴한 임대주택으로 활용 시(가칭 ‘신 매입임대사업자’) 추가적인 세제혜택을 부여하여 다주택보유자들의 참여를 유도해야 한다. 현행 매입임대사업자는 임대료 통제에 대한 사항이 없는 반면, 신 매입임대사업자의 경우는 임대료 통제의 대가로 추가적인 세제혜택(취·등록세, 양도소득세, 보유세 등의 감면)을 부여⁵⁹⁾하는 것이다. 이럴 경우 교육문제 등 주거서비스 때문에 특정 지역

(예 : 강남)으로 진입을 원하는 서민들도 자유롭게 진입할 수 있을 것이다. 이밖에 1인 가구 증가 등을 고려하여 주거용 오피스텔의 활용 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

5) 민간 투자 유도를 위한 규제 완화

주택시장의 경우 정부의 한정된 재원 등을 고려할 경우 과감한 규제완화를 통해 민간 투자를 유도하는 것이 필요하다. 주택 관련 가격 규제와 재건축 규제 등을 완화함으로써 정부의 재원 투자 대신 민간의 투자를 늘리고 경기부양에도 기여하는 것이 효과적이다.

분양가 상한제의 개선으로 민간의 주택 투자 확대를 유도해야 한다. 단기적으로는 공공택지에 대한 분양가 상한제를 유지하되 민간택지에 대한 분양가 상한제는 폐지하여 민간의 주택공급 확대를 도모할 필요가 있다. 민간택지의 분양가 상한제 폐지에 따른 분양가격 상승 우려⁶⁰⁾는 분양가격이 저렴한 공공택지와 경쟁과 시장의 투명성 제고로 해소해야 한다. 공공택지와 민간택지 간의 경쟁이 본격화되고 시장의 투명성이 높아질 경우 민간 택지의 주택분양가격이 과도하게 상승할 가능성은 높지 않다.

또한 재건축 사업의 활성화 측면에서도 재건축에 적용된 분양가 상한제 폐지도 필요하다. 중장기적으로는 공공택지의 분양가 상한제도 폐지하여

58) 주택 공시가격은 매년 1월 1일 기준으로 4월 30일까지 공시되는데, 해당 연도의 공시가격이 확정되기 전에 매매할 경우 전년도 기준을 적용함.

59) 신규 임대주택건설을 위한 재정투자자와 다주택 보유자의 잉여주택을 저렴한 임대주택으로 활용하는 데 따른 세제지원은 궁극적으로 ‘zero-sum’ 개념임.

60) 민간택지에 대한 분양가 상한제 폐지는 이미 일부지역을 제외하고 유명무실한 수준(지방은 투기과열지구가 없어 분양가상한제를 적용받는 해당지역이 없음)이며, 민간택지의 경우 증빙될 경우 감정가의 120%까지 택지비를 인정하고, 건축비도 원가연동 방식이어서 분양가상한제를 폐지할 경우 택지가 상승(건축비 상승) → 가격상승의 고리가 형성된다는 우려가 존재함. 물론 건설 업계에서는 주택의 질적 향상과 공급확대의 순기능을 강조하고 있음.

표 9_ 재건축 사업 활성화를 위한 주요 규제완화(안)

구분	현행	개선(안)
소형평형의무비율 ¹⁾ (단기 대책)	정부와 지자체 간 협의 중(지자체는 규제 완화에 소극적)	정부 의도대로 완화
재건축초과이익부담금 ²⁾ (중장기 대책)	수도권 재건축에 부과(지방 재건축 면제)	완화 또는 점진적 폐지(시장 투명성 제고와 양도소득세로 대체)

주: 1) 재건축사업 활성화를 위해 의무비율을 60㎡ 이하 20%, 60~85㎡ 40%에서 85㎡ 이하 60%로 완화했음(정부의 규제완화를 지자체가 조례에 반영하여 추진할 예정).

2) 현재 재건축 부담금은 재건축초과이익환수에 관한 법률에 의거하여 최초로 조합설립추진위원회가 승인된 날부터 재건축 사업의 준공인가일까지를 기준으로 조합원 1인당 평균이익이 3천만 원 이하는 면제하지만 3천만 원 이상의 경우는 이익 규모에 따라 차등적으로 부담금을 부과하고 있음.

경쟁을 통한 가격 조절을 추구하면서 주택의 품질도 제고시켜야 한다. 분양가 규제 전면 폐지 시의 우려(분양가격의 급등, 업체의 과도한 이익 부풀리기 등)는 택지 간 경쟁, 기업의 회계기준 강화 등을 통해 해결할 수 있다.

재건축 사업의 조기 활성화로 실물경기 부양에 일조할 필요가 있다.⁶¹⁾ 재건축 사업은 일반 SOC 사업과 달리 정부의 재정투자 없이 사업화 유도(주택건설)가 용이하고, 경제적 파급효과도 상대적으로 크기 때문이다. 특히, 재건축 사업은 양호한 입지적 특성과 조합원을 수요자로 하기 때문에 미분양의 우려도 없어 원활한 주택건설 추진이 가능하다. 이를 위해서는 재건축 관련 규제들을 보다 신속히 완화하는 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 주택경기 활성화가 실물경기 부양에 기여하는지를 파악하기 위해 주택경기와 실물경기간의 관계모색에서부터 출발하였다. 그 결과 주택경기는 자산효과를 통해 소비에 직접적인 영향을 미치고, 최종 수요인 수출, 민간 소비 및 정부지출과 비교

시에도 생산유발계수와 취업유발계수가 가장 높을 정도로 경제파급효과가 큰 것으로 파악되었다. 또한 본 연구는 2008년 하반기부터 대두된 주택경기 부진의 문제는 가격 하락이 아닌 거래량 급감이 더 큰 원인으로 작용하고 있다는 점에서 주택거래 활성화를 통한 정책방안의 모색을 중요한 화두로 제기했다. 그리고 최근의 주택시장을 세제 측면, 금융 측면, 투명성 측면, 규제완화 측면 등에서 문제점을 파악한 후, 이를 근간으로 주택정책의 방향과 구체적인 정책방안들을 모색하였다.

부동산 시장은 아직 본격적으로 회복되지 못했기 때문에 국지적 문제보다는 실물경기 회복에 관심을 기울일 필요가 있다. 최근 부동산 가격의 상승세가 둔화되고, 강남 3구의 거래량이 급감하는 상황 속에서 부동산 가격 수준은 아직 전 고점(2008.9. 기준)에 미달하고 있으며, 특히 주택건설, 미분양 주택, 건축허가면적 등은 여전히 미흡한 상황이다. 따라서 현 상황에서 선부른 출구전략의 추진으로 경기회복을 지연시키지 않도록 유의할 필요가 있으며, 물론 일부지역의 현상(가격, 거래량)에 대해 지속적인 모니터링은 필요하다.

현재의 대출규제는 유지하되 부동산 가격 안정

61) 정부는 도심 재건축을 통한 경제위기 극복 및 일자리 창출 대책을 발표(2009.2.26)한 바 있는데, 이에 대한 신속한 추진이 필요하다.

참고문헌

만을 목적으로 하는 금리인상은 지양해야 한다. 대출규제의 유지는 한계 대출자의 부동산 시장의 진입을 사전적으로 억제하고 금융기관의 건전성을 지속적으로 제고하기 위함이며, 실물경기가 회복되면 시중금리는 자연스럽게 상승될 전망이다. 때문에 부동산 시장의 안정만을 위한 금리인상은 아직 시기상조이기 때문이다. 또한 주택수급의 불균형 해소, 서민들의 주거안정, 경기활성화에 기여 등을 위해 주택공급을 안정적으로 확대하기 위해 민간의 주택투자 확대 유도(민간 택지에 대한 분양가 상한제 폐지), 재건축 규제완화 등을 도모할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 정부 정책은 경기활성화와 부동산 시장안정 정책의 병행이 필요하다. 현재의 경기활성화 정책기조를 유지하되 시장안정을 동시에 도모하는 정책적 조합(policy mix)을 구사해야 하며, 정책조합은 다각적인 정책들의 비중을 시장 상황에 맞게 탄력적으로 조정하면서 정책적 실효성을 높이는 것이다.

이를 위해서는 특정한 한두 가지 대책만을 전가 보도 식으로 인식하여 모든 주택시장의 문제를 해결할 수 있다고 기대해서는 안 된다. 즉, 정책 조합이 이루어져야만 경기활성화와 시장안정의 병립이 가능하다는 의미다. 더욱이 주택경기 활성화가 주택가격 급등을 초래할 것이라는 막연한 우려 또한 바람직하지 못하다. ‘어떠한 정책적 수단을 어느 시기에 어떠한 정책과 결합하여 미세조정(finetuning)을 할 것인가’가 가장 중요한 정책적 판단 기준이 되어야 할 것이다. 이러한 점에서 보면 다양하게 제시된 정책방안들이 최적의 정책조합(policy mix)을 이룬다면 주택경기뿐 아니라 실물경기 부양에도 기여할 수 있을 것이다.

- 국토해양부. 2008. 2008년도 주택업무편람.
- 권주안. 2009.3.18. “주택시장 정상화를 위한 주택정책 제안”. 위기의 주택시장 진단과 정상화 방안 세미나. 한국건설산업연구원·주택산업연구원 공동주최. 서울 : 건설회관.
- 기획재정부. 2009. 2009년 국세세입 예산(안) 및 중기 국세수입 전망.
- 김경환 외. 2008. 재산권·규제·주택시장. 서울 : 자유기업원.
- 김명숙. 1989. “양도소득세의 공급동결효과와 개선방향”. 한국개발연구 제11권. 서울 : 한국개발연구원. pp3-20.
- 김법식 외. 2009. “소비침체와 Tax Rebate”. Issue Paper 519호. 서울 : 삼성경제연구소.
- 김용구. 2003. “토지정책이 토지가격과 거래량에 미치는 영향에 관한 연구”. 단국대학교 박사학위논문.
- 김현숙. 2006. “우리나라 가구의 소득과 주택자산보유 분포분석”. 여성경제연구 제3권. 서울 : 한국여성경제학회. pp73-108.
- 김현아. 2009.3.18. “IMF 직후와 비교해본 2009년 주택시장 위기진단”. 위기의 주택시장 진단과 정상화 방안 세미나. 한국건설산업연구원·주택산업연구원 공동주최. 서울 : 건설회관.
- 김혜승. 1994. 주택시장 모형연구. 서울 : 국토개발연구원.
- 노영훈. 2006. 주택에 대한 양도소득세제 개편연구. 서울 : 한국조세연구원.
- _____. 2007. 부동산시장과 부동산 조세정책과제. 서울 : 한국조세연구원.
- 메리츠증권 부동산금융연구소. 2009. Real Estate Market Report 3월호.
- 박덕배. 2005. 부동산 대책, 어떤 효과가 있을까?. 경제주평 193호. 서울 : 현대경제연구원.
- 박명호. 2009. “미분양 완화를 위한 양도소득세 한시적 감면에 대한 소고”. 재정포럼 제153호. 서울 : 한국조세연구원. pp26-41.
- 박신영 외. 2008. 주요국의 부동산가격 급등현상과 정책대응에 대한 비교 연구. 경기 : 주택도시연구원.
- 박용석. 2006. “주택거래 활성화를 위한 양도소득세 개편 방향: 고가주택 기준 및 장기보유특별공제를 조정”. 건설산업동향 2006-11호. pp1-23.
- 박재룡. 2009. 주택정책의 오해와 진실. 서울 : 삼성경제연구소.
- 박재룡 외. 1998. MF 충격에 따른 자산디플레이션 현상과 대책. 서울 : 삼성경제연구소.
- 서승환. 1996. “부동산의 거시경제적 역할”. 연세경제연구 제3권. 서울 : 연세대학교 경제연구소. pp447-486.

손경환. 2001. “양도소득세제 개편의 주택시장 파급효과”. 국토연구 제32권. 경기 : 국토연구원. pp159-170.

_____. 2008. 부동산 시장의 선진화를 위한 정책방안 연구. 경기 : 국토연구원

송하진·김영평. 2006. 정책 성공과 실패의 대위법. 서울 : 남출판.

신창목. 2008. “최근 소비동향과 향후 전망”. 경제포커스 제212호. 서울 : 삼성경제연구소.

신창목 외. 2008. “장기적 소비부진의 원인분석”. CEO Information 제669호. 서울 : 삼성경제연구소.

오정석. 2005. “부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향”. 한국부동산학회 제24집. 서울 : 한국부동산학회. pp88-98.

이국철. 2008. “새 정부의 부동산정책 로드맵 진단 및 평가”. 감정평가회보 제84호. 서울 : 한국감정평가협회. pp28-41.

이상영. 2002.8.13. “서울시 부동산시장 동향과 시사점”. 전문가 초청특강. 서울시정개발연구원. 서울 : 서울시정개발연구원.

이승우·김현아. 2005. 부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향. 서울 : 한국건설산업연구원.

이영범·윤윤석·박종구. 2010. “참여정부의 부동산시장 투명화와 투기수요억제 정책 평가”. 한국부동산학회 제40집. 서울 : 한국부동산학회. pp270-284.

이영수. 2008. “한국의 주택가격과 거시경제: SVAR 분석”. 부동산학연구 제14권. 서울 : 한국부동산분석학회. pp127-147.

이지훈. 2005. “주택가격과 소비”. 경제포커스 제67호. 서울 : 삼성경제연구소.

이항용. 2004. “주택가격 변동과 부의 효과”. 금융경제연구 제181호. 서울 : 한국은행 금융경제연구원.

전광섭. 2010. “주택가격 안정정책의 효과에 관한 연구: 분양가규제정책을 중심으로”. 한국부동산학회 제40집. 서울 : 한국부동산학회. pp254-269.

정재호. 2007. “부동산정책에 대한 부동산시장 반응”. 한국부동산학회 제29집. 서울 : 한국부동산학회. pp99-110.

최경한. 2003. “투자지역 내 주택거래 시 세금줄이기”. 부산은행 8월호. 부산 : 부산은행. pp18-19.

한국은행. 2008. 금융안정보고서 제12호.

_____. 2009. 2005년 산업연관표.

Jones Lang LaSalle. 2008. *Real Estate Transparency Index 2008*. Global Foresight Series. Chicago : Jones Lang LaSalle.

금융감독원. “주택담보대출 만기구조 및 리스크 수준” 정례브리핑 자료. [2008.9.30].

_____. “은행권 부동산 PF 대출 동향” 보도자료. [2009.2.3].

오윤섭. 2005. “10.29대책 vs 8.31대책 1개월 효과 따져보기”.

서울경제. 5월 29일자.

하나은행. 2006. “8.31 대책에 따른 부동산시장 전망과 대응”. PB talk 10월 12일자(http://www.hanabank.co.kr/online/contents/life/pb/pb_02/1183952_1865.jsp).

한신평. 2008.12.9. “한신평, 건설사 및 관련기업 신용등급 변경”. 공시·보도 참고자료

1주택 장기보유자에 대한 조세혜택. 이종표세무사사무실 (www.wintax.co.kr). [2009.3.12].

8.31 대책에 따른 부동산시장 전망과 대응. 하나은행 PB talk. (http://www.hanabank.co.kr/online/contents/life/pb/pb_02/1183952_1865.jsp). [2006.10.12].

SH공사 홈페이지(<http://www.i-sh.co.kr>)

-
- 논문 접수일: 2010. 7. 12
 - 심사 시작일: 2010. 7. 16
 - 심사 완료일: 2010. 8. 3

ABSTRACT

Feasible Housing Policy Directions to Stimulate the Real Economy

Keywords: Housing Policy, Crowding-out Effect, Policy Mix, Property Tax Laws, Deregulation, Unsold Housing

This study suggests the future direction of Korea's housing policy and specific policy measures based on an analysis of problems in taxes, housing financing, transparency and deregulation. The government should first take the most optimal policy mix or a counterpoint approach to maximize the effect of housing market policy. Second, the government should bolster transactions in the housing market by lowering the capital gains tax and abolishing the comprehensive real estate holding tax, which will be included in property taxes, and encourage people to consume more. Third, it is better to provide financial support to construction companies suffering from unsold apartment inventories rather than ease current regulation on home equity loans. Forth, the government should establish a report system for real transaction prices to make the real estate market more transparent. Fifth, reconstruction regulations and a ceiling on the price of newly-built apartments should be relaxed so that economic sentiment can improve without further fiscal spending.

주택정책을 통한 실물경기 활성화방안에 관한 연구

주제어: 주택정책, 구축효과, 정책조합, 부동산세제, 규제완화, 미분양주택

현재 주택시장은 가격의 약세 속에 거래량이 크게 위축되고 미분양의 급증과 주택건설의 급감 등 불안한 모습을 보이고 있다. 이런 여건 속에서 정부는 실물경기 부양의 일환으로 각종 규제완화를 통한 주택경기 활성화 대책을 추진 중이지만 아직 그 성과는 미흡한 실정이다. 따라서 주택정책이 실물경기 부양에 기여할 수 있으려면 정책 방향이 시장의 경직성 해소, 시장 과열 방지, 구축효과(crowding-out effect) 최소화에 맞추어져야 한다. 즉 각종 규제완화를 통해 거래량과 민간투자를 늘리되 가격불안을 사전에 억제하고, 정부의 재정투자가 오히려 민간투자를 억제하지 않도록 재정의 효율적 집행이 필요하다는 의미다.

이를 위해 본 연구에서는 최근의 주택시장을 세제 측면, 금융 측면, 투명성 측면, 규제완화 측면 등에서 문제점을 파악한 후, 이를 근간으로 주택정책의 방향과 구체적인 정책방안들을 모색하였다. 정책 방안으로는 첫째, 최적의 정책조합(policy mix) 즉, 대위법(對位法, counterpoint)적 접근을 통해 정책의 실효성을 극대화해야 한다. 예를 들면 각종 규제완화에 따른 부작용 우려를 금융 및 시장 투명성 제고 대책으로 보완하여 가격안정과 경기부양에 기여하는 것이다. 둘째, 조세감면을 통해 거래활성화와 소비진작을 유도하고, 셋째, 대출규제를 견고히 하되 미분양 주택 관련 금융지원을 하고, 넷째, 실거래가 신고를 촉진시켜 시장의 투명성을 높여야 한다. 다섯째, 재건축 규제 등을 완화하여 정부 재정투자 없이 경기부양에 기여할 수 있게 해야 한다.