

경제포커스

국제금융도시, 서울을 위하여

정 창 무 (서울시립대학교 도시공학과 교수)

최근 부동산 문제와 정책방향

김 현 아 (한국건설산업연구원 부연구위원)



최근 부동산 문제와 정책방향

김현아 · 한국건설산업연구원 부연구위원
hakim@cerik.re.kr

문제제기

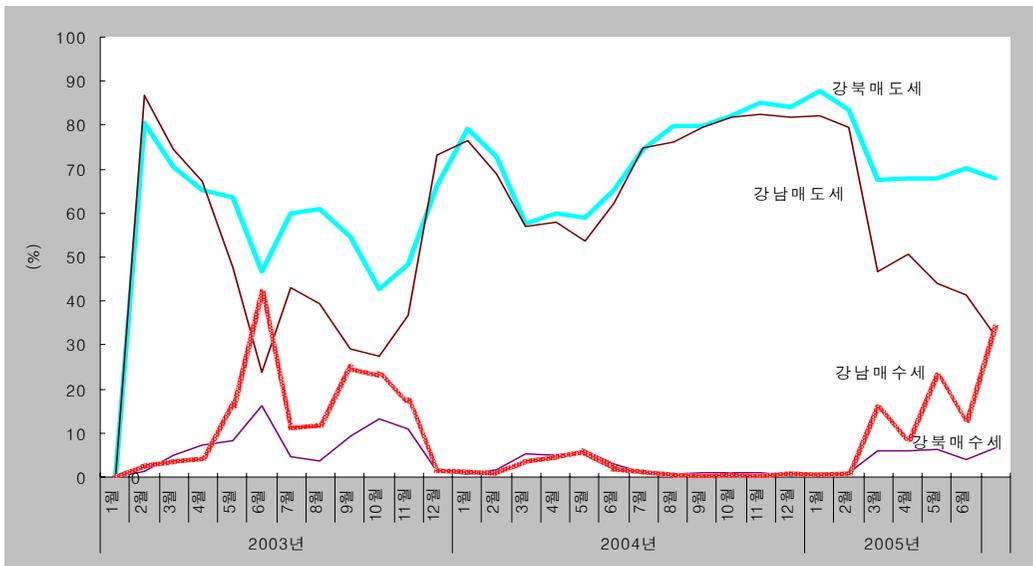
- 최근 서울 강남권과 판교개발 주변지역의 주택가격이 이상 급등 현상을 보이면서 부동산 시장에 대한 논란이 다시 확대되고 있음. 논란의 핵심은 크게 세 가지로 구분할 수 있음
 - 첫째, 그 동안 집중적인 정부의 부동산 가격 안정대책에도 불구하고 가격 상승세가 진정되지 않음에 따라 현행 부동산 정책의 실효성에 대한 논란이 일고 있음. 즉, 현행 부동산 정책에 대한 전면적인 재검토가 필요하며, 일부 수정이 필요하다는 의견이 확대되고 있음
 - 둘째, 최근 가격 상승의 원인이 무엇이나에 대한 논란임. 정부는 지속적으로 투기세력에 의한 가격 상승으로 판단하고 있으나, 최근의 가격 상승을 구체적으로 살펴보면 저금리에 의한 투지수요와 소득 증가에 따른 중대형 평형의 선호, 우수한 주거환경에 대한 선호 집중 등의 영향이 반영된 상황이라는 반론도 있음
 - 셋째, 부동산은 물론 경제전반으로 확산되고 있는 차별화양극화의 해결방안에 대한 논란임. 이에 대한 해결방안을 두고, 시장기능에 맡기느냐, 정부의 적극적인 개입이 필요하냐는 논란이 일고 있음

- 본고에서는 위에서 열거한 최근 부동산 시장에 대한 논란을 하나씩 분석해 보고 그 해결방안을 도출하고자 함

최근 가격 상승의 원인

매도자 우위의 호가 상승

- 국민은행에서 조사하고 있는 매월 부동산 시장동향에 의하면 10.29 대책 이후 매도세가 증가하고 매수세가 감소하던 시장 상황이 2004년 말부터 급격히 반전하고 있음
 - 매도세는 급격히 감소하는 반면 매수세가 회복되면서 매도자 중심의 시장이 되어 호가 중심의 가격 상승으로 나타나고 있음. 특히 이러한 상황은 최근 가격 상승의 폭이 큰 강남지역에서 더욱 두드러지고 있음



자료 : 국민은행

<그림 1> 강남권과 강북권의 부동산 거래 동향

- 매도세 감소의 원인으로는 그 동안 정부의 정책으로 강화된 양도세 부담 증가, 재건축 조합원 명의변경 금지 등이 원인으로 지적됨
 - 최근 주택가격 상승지가 대부분 투기지역으로 지정되어 양도세가 실거래가로 과세되고 있으며, 1가구 1주택 비과세에서 제외되는 고가 주택(기준시가 6억원 이상)이 많은 지역임
 - 주택거주의 특성 중 동일 지역 내 재거주하려는 관심이 높은¹⁾ 점을 감안할 때, 이들 지

1) 한국건설산업연구원(2002)이 실시한 강남지역 주택수요 설문조사 결과 강남지역에서 이사계획이 있는 가구의 56%가 강남지역에 재거주를 희망하는 것으로 조사되었음(김현아, 2002)

역의 1가구 1주택 보유자들의 주택교체가 사실상 불가능한 실정임

- 최근 규제 강화로 재건축 사업의 용적률 증가분 감소, 소형의무비율 적용 등으로 일반 분양분의 평수가 극소형이거나 극대형만 남는 상황이어서 조합원 지분 매수에 대한 수요가 높은 상황임. 그런데 조합설립인가 이후 조합원 명의 변경을 금지하면서 거래 가능한 재건축 아파트 물량이 급격히 감소하였음

경기적·정책적 요인에 의한 매수세 자극

- 매수세의 증가요인은 경기적 요인과 정책적 요인에 의한 선매수 수요의 급증에 있음
 - 먼저, 경기적 요인은 2005년 2월 이후 소비자 기대심리가 회복되면서 부동산 수요 역시 회복기미를 보이고 있음. 또한 최근 가격 급등으로 불안해진 주택수요자들이 가격이 더 오르기 전에 선매수 의사를 보이고 있음(통계청의 소비자 기대지수 및 한국은행의 소비자 전망지수의 부동산구입계획 비중이 올해 들어 일제히 상승세를 기록함)
 - 정책적 요인으로는 내년 지방선거 및 경기회복을 위해 정부 규제가 완화될 것이라는 막연한 기대감이 팽배해지면서 다시 가격이 오를 것에 대비해 선매수를 시도하고 있음. 또한 정부의 재건축 사업 및 공공택지에서의 소형주택공급 확대가 향후 중대형 공급 부족을 가져올 것이라는 불안 심리를 자극, 중대형 평형에 대한 선매수 수요가 나타나고 있음

저금리, 대체 투자처 부재에 따른 시중 유동자금의 부동산 투자

- 2005년 소폭 상승세 <2004.12(5.41%)→ 2005.2(5.53%)>를 나타내던 주택담보대출 금리는 은행간 경쟁적 대출금리 인하조정 등으로 3월 이후 2개월 연속 하락세를 나타내면서 연 5.43(4월) 수준을 기록
 - 지속적인 금리 하락으로 주택담보대출액은 2005년 3월부터 월평균 2조원 이상 증가하고 있음(이는 2003년 12월 이후 최고 수치임)
- 저금리 현상이 지속되고 있는데다가 주식시장이 조정기에 진입하면서 대체 투자처를 찾지 못한 시중 유동자금이 여전히 풍부한 상황임
 - 단기자금 성격의 M1²⁾ 증가율은 2005년 들어 8~9% 내외의 증가세를 기록하고 있음

2) 협의통화 = 현금통화 + 요구불예금 및 수시입출식 저축성 예금(MMF 포함)

- 수도권 신도시의 토지보상(김포, 과주)에 이어 올 연말 행정중심복합도시의 토지보상이 착수될 예정이어서 부동산 시장의 유동자금은 계속 증가될 전망이다
 - 일반적으로 토지보상자금은 부동산 시장 내 재정착하려는 습성이 높아(대토수요) 외부인들의 부동산 투자수요와 함께 부동산 수요를 가중시키는 효과가 있음
- 주택담보대출 금리가 계속 하락세를 보이고 있는데다가 일부지역에서는 추가적으로 주택의 자산가치가 계속 상승하고 있어 대출자의 금융부담이 크지 않은 상황임. 그러나 주택을 처분하게 되면 세금부담이 높아 보유세 부담이 증가함에도 불구하고 대부분 보유 쪽을 택하고 있음

규제 중심의 정부 부동산 대책의 효과와 한계

부동산 시장의 차별화 · 양극화 심화

- 정부의 부동산 대책의 효과 중에서 두드러지게 나타나고 있는 특징은 차별화양극화임
- 먼저 지역별로 재건축, 개발예정지역 등 특별한 호재가 있는 지역과 기타 지역간의 가격 격차가 심화되고 있음
 - 상품별로는 여전히 아파트와 비아파트 간의 가격 격차가 크게 벌어지고 있음. 또한 아파트 가격도 평형간의 격차가 심화되고 있는데 중 소형 평형은 하향 안정세를, 중대형 평형은 상대적으로 높은 상승세를 나타내고 있음

〈표 1〉 주택 유형별 매매가격 변동 추이(2003-2005년 6월)

(단위 : %)

구분	전국			서울		
	단독	연립	아파트	단독	연립	아파트
2003년	0.8	2.3	14.4	5.2	1.3	13.6
2004년	-3.6	-5.5	0.3	0.0	-4.1	0.3
2005년상반기	0.4	0.0	6.5	1.3	0.2	9.0

주 : 전년말 대비 증감률임.

자료 : 단독 및 연립주택은 국민은행, 아파트는 한국건설산업연구원, 부동산114(주)

- 대형 평형 아파트 가격의 급등세는 특정지역의 문제가 아니라 주요 대도시의 공통적인 특성으로 도시가구의 소득 증가에 따른 주택규모 확대 수요가 큰 것으로 판단됨

- 10.29 대책의 영향으로 잠시 가격 하락세를 보였던 2003년 11월에서 2004년 12월까지 전국 주요 대도시의 평형별 아파트 가격 상승률을 살펴보면 41평 이상의 중대형 아파트의 가격이 지역 평균 가격 상승률을 크게 웃도는 높은 상승률을 기록하였음
- 2005년 상반기에도 역시 이러한 중대형 평형 위주의 가격 상승세는 지속되고 있음

〈표 2〉 평형별 아파트 매매가격 변동 추이

(단위 : %)

구분		서울	경기	부산	대구	인천	광주	대전	울산
10.29이후 ~2004년 12월	41-45평	6.0	8.7	5.2	9.5	3.6	9.6	5.9	14.7
	46-50평	7.5	10.4	3.5	12.3	2.3	10.5	7.8	18.6
	51-55평	9.8	7.4	6.0	17.2	2.9	9.1	11.7	28.7
	56-60평	11.7	12.4	6.9	21.0	1.9	9.7	9.2	-
	61평 이상	11.4	12.8	6.1	20.3	3.3	11.3	30.5	6.4
	전체	2.4	2.2	1.6	7.4	-0.3	6.1	5.7	10.2
2005년 1월~6월	41-45평	6.2	7.7	1.2	4.4	1.1	1.2	5.6	0.3
	46-50평	12.5	17.9	2.8	3.5	0.7	1.3	4.4	5.0
	51-55평	12.3	15.5	2.4	8.7	2.1	-0.2	4.9	10.3
	56-60평	11.3	18.4	0.9	2.1	2.2	-0.4	8.5	-
	61평 이상	12.0	20.4	2.9	8.9	1.5	0.8	0.6	3.2
	전체	9.0	7.9	0.9	3.5	0.1	1.5	3.9	2.0

자료 : 한국건설산업연구원, 부동산114(주)

소득 중상위 계층 이상의 주택수요 증대

- 앞서 살펴본 바와 같이 중대형 평형에 대한 대도시 지역의 가격 강제는 이미 주택을 보유한 가구들의 규모 확대형 교체수요에 기인한 것으로 판단됨
- 최근 소득분위별 소득 증가에 있어 저소득층과 고소득층간의 격차가 심화³⁾됨을 감안할 때 상대적으로 소득 증가율이 높은 중상위 계층의 중대형 평형 수요가 늘어나는 것으로 해석됨
- 한국은행의 소비자 전망 조사의 소득별 부동산 구입계획 비중 역시 100만원 이하의 저소득층은 수요가 감소하는 반면, 300만원 이상의 고소득 가구는 꾸준히 부동산 수요가 증가하고 있음

3) 통계청에서 발표되고 있는 「2004년 중 가계수지동향」에 의한 소득 5분위별 소득 증가율을 살펴보면 1분위 소득 증가율이 전년 동기 대비 4.7% 증가한데 반해 5분위 소득은 6.3% 증가하여 가구 소득의 격차가 나타나고 있음

- 특히, 현재 중상층 이상의 고급 주거지로 지목되고 있는 서울 강남권, 분당지역 아파트 스톡의 60% 이상이 10년 이상된 주택이어서 주택교체에 대한 수요가 높은 것으로 판단됨(강남구, 서초구, 송파구 전체 아파트의 48%가 20년 이상된 노후 주택임)

규제 중심의 재건축 정책에 대한 내성과 시장 왜곡

- 현재 재건축 사업에 대해서는 개발 후의 모습을 제어하는 ‘계획규제’와 개발 행위 자체를 규제하는 ‘개발규제’가 중복 적용되고 있으며⁴⁾ 제도 내용이 서로 상충되는 등 제도의 일관성이 떨어짐
 - 재건축 사업은 이미 「국토의계획및이용에관한법률」과 「도시및주거환경정비법」에 의해 용적률, 정비기본계획수립의무, 세대당 공원부지 확보 의무 부여 등의 난개발 방지를 위한 ‘계획규제’를 적용하고 있으며, 이 외에도 재건축 대상 아파트 가격 급등으로 인해 개발 자체를 규제하는 소형의무비율 적용, 일반분양분 후분양, 임대주택의무건설 등의 ‘개발규제’를 적용하고 있음⁵⁾
 - 특히, 재건축 개발이익환수 차원에서 적용되고 있는 임대주택 의무 건설 조항은 임대주택의 바닥 면적을 연면적에서 제외함으로써 임대주택 건설을 위해 계획규제에서 규정된 용적률을 초과할 수 있는 여지를 허용하고 있음
 - 따라서, 현재의 재건축 정책은 바람직한 재건축 사업의 유도가 아닌 일방적인 재건축 억제에 초점이 맞추어져 있음
- 특히, 소형주택건설 의무비율은 정부의 개입이 주택규모별 하위시장의 수급 불균형을 초래하고 있음
 - 정부는 강남 재건축 사업 단지에 소형의무 비율을 강제함으로써 사회적 통합(social-mix)을 추구하고 있으나, 이들 지역은 토지가격이 상대적으로 비싸 20평 아파트의 가격이 2억원을 넘고 있어 소형 아파트가 중서민층의 주택으로는 적절하지 못한 실정임. 따라서 정부가 추구하는 사회적 통합의 실현도 어려워면서 상대적으로 중대형 수요가 높은 해당 지역의 중대형 공급을 억제하는 부작용을 낳고 있음

4) 최막중(2005.5), “재건축 규제의 허와 실”, 「주택가격 안정 정책 토론회」, 대한 국토도시계획학회 세미나 자료집 참조

5) 이외에도 정부는 지난 2005년 5.4 대책에서 재건축 사업에 기반시설 연동제를 추가로 적용하는 방안을 검토 중이라고 발표하였음

- 2005년 전국 아파트의 80%가 국민주택규모(전용면적 25.7평 이하)이며, 4월말 현재 전국의 미분양 아파트 5만 6,460호 중 78.6%가 국민주택규모 이하 주택임
- 위와 같이 재건축에 적용되고 있는 각종 규제가 일방적인 재건축 사업 억제 및 불합리한 점을 내포하면서 재건축 대책은 재건축 대상 아파트 가격하락에도 기여하지 못하고 재건축 사업만 위축시키고 있음

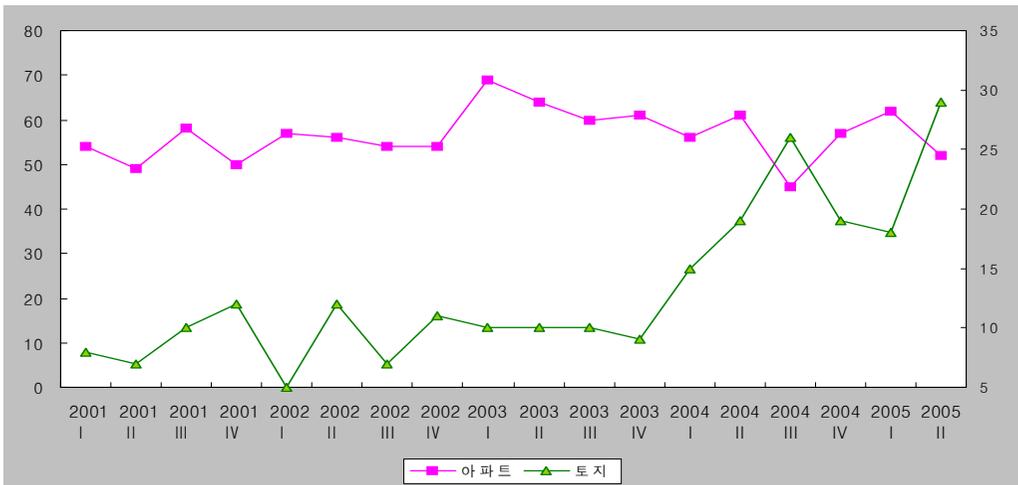
시장거래 및 주택필터링 저해

- 현재 시장에서는 과도한 정책으로 인해 주택거래가 크게 위축되고 있으며 거래 없는 호가 중심의 이상 급등 현상이 지속되고 있음
- 과거 분양가를 제한하는 경우에는 신규 분양 아파트는 시세보다 저렴하므로 무주택자에게 저렴한 주택을 우선 공급하는 적절한 수단이었음. 그러나 분양가가 자율화되고 주택보급률이 100%를 넘어선 지금 신규 아파트는 더 이상 서민 혹은 무주택자에게 우선 공급되는 주택으로서의 의미가 상실되었음
- 따라서 신규 주택을 대상으로 하는 무주택자 주택공급방식은 기존 주택을 포함한 모든 주택으로 확대되어야 함
- 무주택자는 첫 주택을 비싼 분양가의 신규 주택이 아닌 기존 재고 주택으로 유도, 소득 증가에 따라 주택의 규모를 확대하거나, 높은 가격 수준의 주택으로 옮겨가게 하는 주택 필터링 기능이 작동하도록 하여야 함
- 대신 기존 재고 주택의 주택개량 자금에 대한 정부 지원을 통해, 상대적으로 신규 주택에 비해 떨어지는 주거 서비스를 보완할 수 있도록 하여야 함

저금리와 유동자금의 부동산 투자 지속

- 최근의 가격 상승이 문제시되고 있는 일부 지역의 경우에는 담보대출에 의존하지 않고 자기자금 동원이 가능한 고소득층이 장기투자를 목적으로 부동산을 매입하는 경우가 대부분임
- 강남, 분당, 용인 지역은 전세 매매비율이 30~40% 수준으로 주택가격의 60% 이상의 자본투자가 필요함. 이들 지역의 LTV는 정부 규제에 의해 40~50%로 한정되어 있는 반면 실거래가로 취득신고를 해야 하기 때문에 취득세 부담도 높아 초기투자부담이 큰 편임

- 또한 향후 재건축 사업의 단기추진이 불가능함에도 불구하고 중장기적 투자 관점에서 매수를 원하는 경우가 많음. 즉 과거 분양권 전매 등과 같이 단기 자본이득을 목적으로 하는 투자가 아닌 장기투자 목적의 수요가 많음
 - 이러한 계층에서 '저금리' 는 자본조달비용의 기준이 아닌 투자수익률의 비교기준에 불과함. 따라서 금리를 인상한다고 하여도 부동산의 투자수익률이 금융상품보다 높으면 여전히 부동산에 투자하게 됨
 - 따라서 정부의 단기 투기억제 차원의 정책은 실효성을 거두기 어려운 실정임
- 또한 최근 시중의 유동 자금은 주택부분의 규제를 피해 토지시장에 관심을 가지고 있으며 이로 인해 개발호재가 있는 지역은 지가 상승률이 계속 높은 수준을 유지하고 있음



주 : 아파트는 좌축, 토지는 우축 참조
 자료 : 한국은행

<그림 2> 부동산 구입예정 가구의 구매 예정 부동산의 종류

바람직한 부동산 정책의 방향

기본방향의 재정비

- 규제 중심에서 시장 기능 회복과 공공주택정책의 재정립으로 정책 전환
 - 지금과 같이 강도를 점차 높여가는 규제 중심의 부동산 정책은 개발호재를 따라 물품선 효과를 가져 올 수밖에 없음. 그러므로 규제중심에서 시장기능을 회복하는 정책으로의

전환이 필요함

- 시장기능의 회복은 우선 투명하고 원활한 부동산 거래를 유도하여 거래 적체 등 시장의 순환문제를 해결하고, 수요자 중심의 공급을 저해하는 각종 공급규제를 정상화하여야 할 것임. 동시에 시장 소외계층에 대한 정책지원을 강화함으로써 시장실패를 보완하여야 할 것임
- 향후 바람직한 정부의 부동산 정책의 방향은 수요 공급, 거래 측면으로 구분하여 대안을 제시하면 다음과 같음

부문별 정책대안

○ 수요 측면 : 유동자금의 흡수와 수요 조절

- 내수경기 진작을 위해 당분간 저금리 기조가 불가피한 상황에서 부동산 시장에 머무르거나 유입되고 있는 자금을 대한 대책이 필요함
- 우선 부동산 투자는 개인의 직접 투자보다는 기관을 통한 간접투자로 유도하되 모든 투자를 투명화하고 투자소득에 대해 적절히 과세하는 방안이 필요함
- 각종 정부 개발사업의 재원 조달 및 건전한 부동산 투자 활성화를 위해 정부 개발사업에 대한 채권(부동산 개발과 연계한 수익채권 형식으로 발행)을 발행하여 시중의 유동자금을 흡수하여야 할 것임. 이러한 간접투자 방식은 중산층 이하에게도 참여가 가능하므로 부동산으로 발생하는 이득을 분산시킬 수 있음

○ 공급 측면 : 수요자 중심의 공급 여건 마련

- 최근 부동산 대책의 일환으로 공급확대에 대한 요구가 높으나 현재의 시장 상황은 총량적인 공급부족이 아닌, 하위시장별 수급불균형의 문제임
- 단기적으로는 규모별 공급제한 조치를 폐지하고 지역별 수요에 따라 공급 평형이 결정되도록 시장기능을 회복할 필요성이 있음
- 중장기적으로는 각종 공공 서비스 및 인프라 등에 대한 수요자들의 기대 수준이 높아진 만큼, 신도시 개발 및 택지공급에 각종 인프라 시설이 선투자 될 수 있도록 하여야 함
- 수요자가 원하는 양질의 주택공급을 위한 제도 개선이 필요함
- 현재 강남지역 등에 집중되고 있는 주택수요를 흡수하기 위해서는 강남의 재건축을 허

용하든지 아니면 이들 지역의 주택수요가 교외로 빠져나갈 수 있는 강남 수준의 신도시 개발이 필요함

- 단기적으로 기존 도시지역 내에서의 양질의 주택공급을 시도하고 동시에 기존에 확정된 신도시 후보지의 개발계획을 다소 수정하여 이러한 수요를 수용하여야 할 것임
- 한편, 최근 심화되고 있는 지역별, 주택 유형별 양극화 해소를 위해서는 주거환경에 대한 격차를 해소하는 정책이 필요함
- 단독주택 및 연립(다세대 포함) 밀집 지역, 소형 아파트 중심지역에 대해서는 각종 공공시설 및 지역편의시설(공원, 근린 체육시설 및 편의시설)을 설치해 주고, 주택개량 자금을 장기 저리로 융자하여 현재의 상태에서 주거환경을 개선시키려는 노력이 필요함 (최근 지역 내 쌈지공원의 조성이 지역주민에게 큰 편익을 주고 있음)

○ 공공주택 정책의 재확립

- 저렴한 가격의 공공분양 주택의 건설을 추진하되 현재의 청약제도를 재정비하여 중서민층의 공공주택 공급기회를 확대하여야 함
- 청약저축제도를 재정비하여 청약예금대상을 일정소득 이하(예: 연 3,000만원 이하)로 한정하고 가입대상자 중 근로소득자의 경우 국민연금 납입 회수에 따라 저리의 주택자금을 융자하는 등 구매능력을 지원할 필요성이 있음(국민주택기금 및 국민연금 활용)
- 공공주택의 원활한 공급에 정부의 정책을 집중하되 중산층 이상의 주택시장에 대해서는 시장기능에 맡기는 '정책의 이원화'가 필요함

○ 거래(유통)측면의 정책방향과 대안 : 투명하고 원활한 부동산 거래 유도

- 적체된 시장거래를 정상화하기 위해서는 현행 양도세의 부담을 완화해줄 수 있는 보완책이 필요함
- 먼저 고가주택에 대해서도 1가구 1주택일 경우 양도세 비과세를 적용하되 실거래가격 신고의무를 부여하여 실거래 가격 파악의 기초 자료로 활용할 필요성이 있음
- 또한 임대사업자 기준이 강화(2채 이상에서 5채 이상)된 상황에서 3주택 이상 보유가구에 대해서도 장기 보유한 주택에 대해서는 양도세를 감면해주는 장기보유 특별공제를 적용해주어야 함
- 중장기적으로는 이외에도 주택 교체의 목적일 경우 양도세를 최종 주택의 판매시까지

- 연기할 수 있는 과세 이연제도 등의 세금부담 완화를 위한 보완책이 필요함
- 거래세 부담을 낮추기 위한 취득등록세의 세율 인하를 신속하게 추진하여야 할 것임

참고문헌

- 통계청, 「2004년 중 가계수지동향」
최막중, 2005.5, 「재건축 규제의 허와 실」, 「주택가격 안정 정책 토론회」, 대한 국토·도시계획학회
세미나 자료집
한국건설산업연구원, 2002, 「강남지역 주택수요 설문조사」