Economic Issue Brief No.6
경 제 현 안 분 석 제6호

2005. 12

주택가격 안정을 위한 정책 현황 및 과제

송원근

주택부문이 국가경제에서 차지하는 비중으로 인해 주택가격에 거품이 형성되어 있는 경우 거품붕괴로 인한 경제 불안의 가능성이 높아진다. 최근 수 년간 나타난 주택가격 급등의 거품 여부와 관련하여 외환위기 이후 부동산시장과 자본시장의 연계, 주택시장의 세분화에 따른 시장 기본가치의 변화 등을 고려할 때 강남 등 일부 지역에서 가격거품 존재의 가능성을 의심해 볼 수 있다.

강남 등 일부 지역 주택가격 거품 가능성의 원인으로는 상대적으로 낮았던 부동산 보유세 실효세율, 조세수출의 향유, 그리고 지속적인 주택공급의 부족에 대한 기대를 들 수 있다. 주택가격 안정을 위한 정책은 이와 같은 거품 형성 원인의 제거라는 측면에서 평가되어야 하며, 현재의 정책은 공급탄력성 증대방안으로 보완할 필요가 있다.

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 주택시장의 변화와 주택가격 추이

Ⅲ. 주택가격 안정을 위한 정책 현황

Ⅳ. 8.31 종합부동산정책의 주택가격 안정 효과

Ⅴ. 결론

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

집 필

송원근

경제분석실 경제정책분석팀 경제분석관

(02)2070-3081

wsong@nabo.go.kr

이 보고서의 내용은 집필진의 개인적 견해이며,

국회예산정책처의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

ⓒ국회예산정책처, 2005 (2005. 12. 16.발간)

요 약

□ 외환위기로 급락했던 주택가격은 2000년 이후 급등세를 보여 이에 따른 서민 주거생활 안정의 위협, 가격거품의 붕괴로 인한 금융기관 부실, 실물경제 침체 등 전반적인 경제위기로 이어질 수 있다는 우려가 확산됨.

○ 주택가격 안정을 위해 정부는 2001년 하반기 이후 2005년 8.31 종합부동산 정책에 이르기까지 지속적으로 부동산대책을 발표하였음.

□ 주택부문이 국가경제에서 차지하는 비중으로 인해 주택가격에 거품이 형성되어 있는 경우 거품붕괴의 결과로 인한 경제 불안정의 가능성이 높음.

○ 따라서 주택가격의 거품 여부를 판명하는 것이 주택가격 안정 정책의 평가를 위한 전제조건임.

□ 2000~2004년간의 주택가격 변동 추이를 실질GDP 성장률, 인플레이션과 같은 주요 거시경제변수의 변화와 비교해보면 주택가격이 상승한 것은 사실이나 전국적으로 주택가격의 거품이 존재한다는 결론을 내리기는 어려움. 반면 강남을 비롯한 일부 지역의 주택가격 급등은 이 지역 가격거품 존재를 의심해볼 수 있음.

○ 같은 기간 전국 주택가격 상승률은 연평균 7.4%이고 연평균 실질GDP 성장률은 4.6%임. 반면 강남지역 연평균 주택가격 상승률은 13.7%로 실질GDP 성장률의 3배에 달해 이 지역 가격거품 존재의 가능성을 의심해볼 수 있음.

○ 같은 기간 소비자물가지수의 상승률은 연평균 3.5%로 전국적인 실질주택가격의 상승을 확인해볼 수 있으나 1986~2004년간의 장기간 추이를 비교해보면 실질주택가격은 상승하지 않았음.

○ 반면 2000~2004년간의 강남지역의 연평균 주택가격 상승률은 같은 기간 물가 상승률의 4배에 달해 가격거품 존재의 가능성을 의심해볼 수 있음.

□ 외환위기를 전후한 주택시장의 구조적 변화를 고려해볼 때, 최근 몇 년간의 주택가격 상승을 거품으로 단정하기는 어려움. 다만 2002년 이후 강남 등 일부 지역의 전세가격 대비 매매가격 비율의 상승 수준은 이 지역 주택가격 거품을 의심해볼 수 있음.

- ○ 외환위기를 전후한 주택시장 구조적 변화의 특징은 이자율이 주택가격의 결정에 중요한 역할을 하게 되었다는 것임. 따라서 이자율의 하락에 따른 전세가격을 포함한 주택가격의 상승을 거품의 증거로 보기는 어려움.
- ○ 지역, 소득, 인구통계학적 특성에 따라 차별화된 주택수요의 양상과 이에 대응한 공급 측면의 변화로 인해 지역별, 규모-유형별로 차별화된 하위시장의 형성이 두드러짐. 이에 따라 지역별, 규모별로 차별화된 가격변동의 추이가 나타남.
- ○ 강남 등 일부 지역 주택가격 거품 가능성의 원인이 될 수 있는 것은 첫째, 이 지역 부동산의 가격 대비 보유세 실효세율이 상대적으로 낮았던 점, 둘째, 이들 지역이 막대한 액수의 조세수출을 향유하고 있는 점, 셋째, 지속적인 주택공급의 부족에 대한 기대 등을 들 수 있음. 주택가격 안정정책은 이 세 가지 원인의 제거라는 측면에서 평가되어야 함.

□ 2001년 이후 부동산 관련 정책은 부동산 및 주택시장 안정을 위한 투기수요억제에 초점을 맞춘 대책들이 주를 이룸.

- ○ 참여정부 출범 이후에도 투기수요억제책이 강화되었고 이와 더불어 뉴타운 개발 및 신도시 건설을 통한 주택공급확대정책, 부동산거래 투명화, 그리고 종합부동산세 도입 등의 부동산세제 개편안이 제시됨.

□ 8.31대책은 부동산 보유세 및 양도세 강화를 통한 투기수요억제, 공공택지 공급 및 재개발 확대를 통한 주택공급확대, 그리고 주택공급의 공공성 강화를 통해 부동산시장의 안정을 강력하게 도모하려는 정책임.

□ 강남 등 일부 지역의 보유세 실효세율이 상대적으로 낮았던 점에 기인한 조세형평성의 문제점은 시가에 근거한 과세표준의 확립으로 완화되었음. 보유세제의 개편에 따른 보유세 강화정책은 8.31대책으로 그 방침이 보다 확고히 되었음.

○ 이는 정책신뢰성과 시장에서의 예측가능성의 제고라는 측면에서 긍정적임.

○ 가격하락으로 인한 장기적인 주택공급의 감소, 특히 정책의 초점인 고급주택의 장기적인 공급부족에 대한 지속적 기대심리 확산 등의 파급효과도 나타날 수 있음을 고려해볼 필요가 있음.

□ 부동산 보유세체계가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화됨으로써 국세인 종부세가 조세수출 억제의 기능을 담당하게 됨.

○ 종합부동산세의 범위 확대는 조세수출에 기인한 우수한 주거환경의 지속적 구축과 이로 인해 형성될 수 있는 가격거품의 가능성을 차단하는 조세수출 억제의 효과가 클 것으로 예상됨.

□ 8.31 대책 중 주택공급정책은 강남을 비롯한 일부 지역의 중대형 주택의 공급부족에 대한 시장참가자의 우려를 완화하는데 기여할 수 있는 대책임.

○ 보유세 강화정책의 파급효과인 공급부족에 대한 보완책이라는 측면에서 긍정적임.

□ 중장기적인 주택가격의 안정을 위해서는 공공개발에 의한 공급확대정책이 탄력적인 주택공급에 의해 보완이 되어야 함.

○ 탄력적인 주택공급에 필수적인 탄력적인 택지공급을 위해 민간택지개발의 활성화가 필요함.

차 례

요 약 / iii

I. 서 론

II. 주택시장의 변화와 주택가격 추이

1. 주택가격 추이와 주요 거시경제변수의 변화 ····· 5
   가. 성장률과 주택가격 추이 ····· 5
   나. 물가상승률과 주택가격 추이 ····· 7

2. 주택가격 추이와 시장 기본가치의 변화 ····· 9
   가. 주택매매가격과 전세가격의 비율 변화 추이 ····· 9
   나. 주택시장의 세분화와 시장 기본가치의 변화 ····· 13
   다. 하위시장의 거품 존재 가능성의 원인 ····· 27

III. 주택가격 안정을 위한 정책 현황

1. 8.31 종합부동산정책 이전의 주택가격 안정 대책 ····· 31

2. 8.31 종합부동산정책 중 주택가격 안정 관련 대책 ····· 35
   가. 주택 수요정책 ····· 35
   나. 주택공급 확대방안 ····· 36
   다. 주택공급제도 개편 ····· 37

IV. 8.31 종합부동산정책의 주택가격 안정 효과

1. 부동산 보유세 강화의 효과 예측 및 평가 ·····38

2. 부동산 보유세 이원화와 조세수출 억제효과에 대한 평가 ·····42

3. 주택공급정책의 효과 예측 및 평가 ·····47

V. 결 론

참고문헌 / 59

표 차례

[표 1] 주요국별 주택가격지수(전년 동기 대비 % 변화) ····· 3
[표 2] APT 매매가격/전세가격 ····· 12
[표 3] 건설업 및 부동산 관련 서비스업의 국내총생산에서 차지하는 비율 ····· 14
[표 4] 가계대출과 주택자금대출의 변화 ····· 16
[표 5] 주택보급률 및 자가주택비율의 국제비교 ····· 19
[표 6] 지역별 주택가격 및 전세가격 상승률 ····· 25
[표 7] 2002년의 주택시장 안정대책 ····· 31
[표 8] 참여정부의 부동산정책 ····· 34
[표 9] 보유세 연도별 과표적용율 ····· 35
[표 10] 종합부동산세 강화 효과 ····· 40
[표 11] 서울시 재산세 및 종합토지세 징수 현황 ····· 43
[표 12] 서울시 종합토지세 구별 징수 현황 ····· 43
[표 13] 부동산 관련 재산세수 ····· 44
[표 14] 종합부동산세 세수 예측 ····· 45
[표 15] 주택가격 급등 지역의 전세가격지수 추이 ····· 48
[표 16] 서울시 재건축 실적 ····· 51
[표 17] 택지개발방식별 주택공급 비중 ····· 52

그림 차례

[그림 1] 실질 GDP와 주택매매가격의 변동추이 ····· 6
[그림 2] 전국, 서울, 강남의 주택가격 변동추이 ····· 7
[그림 3] 소비자물가지수, 전국, 서울, 강남 주택가격 ····· 8
[그림 4] APT매매가격 대비 전세가격 비율 ····· 10
[그림 5] 소비자물가지수, 주택매매가격, 전세가격 ····· 11
[그림 6] 건설업, 부동산 관련 서비스업 성장률 ····· 14
[그림 7] 가계대출과 이자율 ····· 17
[그림 8] 주택담보대출과 이자율 ····· 17
[그림 9] 시장금리,주택가격,전세가격 ····· 18
[그림 10] 전국, 서울, 수도권 ,6대광역시의 주택가격 추이 ····· 21
[그림 11] 강남3구(강남,서초,송파)와 강북3구(강북,노원,도봉)의 주택가격 추이 21
[그림 12] 수도권 지역별 주택가격추이 ····· 22
[그림 13] 규모-유형별 주택가격 추이 ····· 22
[그림 14] 규모별 주택 건축실적 ····· 23
[그림 15] 전국, 서울, 강북, 강남, 6대광역시 전세가격 추이 비교 ····· 24
[그림 16] 강남지역 주택가격과 전세가격 추이 ····· 26

I. 서 론

정부는 2005년 8월 31일 부동산 시장에 대한 근본적인 개혁을 통해 경제체질을 개선하고 지속가능한 경제성장의 기반을 마련한다는 취지 아래 '서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안'을 발표하였다. 2003년 10.29 주택시장 안정대책 발표 이후 안정세를 보였던 주택가격이 2005년 2월부터 강남, 분당 등 일부 지역에서 다시 급등세를 보이자 이들 지역에서 촉발된 주택가격 급등세가 다른 지역으로 확산되어 서민의 주거생활 안정을 위협하고 가격거품의 붕괴에 따른 금융기관 부실, 실물경제 침체 등 전반적인 경제위기로 이어질 수 있다는 우려가 확산되었다.

정부의 8.31 부동산 종합정책은 이러한 우려에 대한 정책적 대응이라고 할 수 있다. 2000년 이후 전반적인 주택가격이 상승하고 그 상승세가 멈추지 않고 이어지면서 부동산가격, 특히 주택가격의 안정을 위한 정부의 정책도 2001년 하반기 이후 2005년 8.31 종합부동산정책이 나오기까지 지속적으로 발표되었다. 문제는 지속적인 가격의 안정을 위한 정책이 시행되었음에도 주택가격의 상승에 따른 우려가 사라지지 않고 있다는 점이다.

본보고서에서는 최근 수년간의 주택가격의 급등 현상으로부터 가격에 거품이 존재한다는 결론을 이끌어낼 수 있는가에 초점을 맞추어 논의를 전개한다. 자산가격의 거품이 존재할 경우 필연적으로 거품붕괴의 과정을 거친다. 주택은 가계자산의 가장 중요한 부문으로서 우리나라 가계의 자산에서 80% 이상을 차지하고 있고[1], 주택투자가 GDP의 5%[2]에 이르며, 2004년 말 현재 전국 아파트 시가총액이 946조원에 달하는 등 주택부문이 국가경제에서 차지하는 비중이 작지 않기 때문에 주택가격의 변동은 거시경제 전체에 중요한 영향을 미친다. 즉, 주택가격에 전반적으로 거품이 형성되어 있는 경우 거품 붕괴의 결과로 가계자산의 가치가 크게 떨어지고 이에 따라 소비, 투자가 위축될 것이며, 외환위기 이후 가계신용[3]이 크게 늘어난 금융

1) 유경원(2004)의 [표 1] 및 [표 2] 참조

2) 2003년 주택투자율은 4.94%이다. 「주택도시통계편람」(2005), 대한주택공사 참조.

기관이 부실화하고 경제가 불안정해질 가능성이 높아진다. 따라서 현재의 주택가격의 거품 존재 여부를 판명하는 것이 주택가격 안정을 위해 내놓은 정부의 정책들을 평가하기 위한 전제조건이면서 평가의 기준이 될 것이다.

제2장에서는 주택가격의 거품 존재 여부를 판정하기 위해 먼저 실질GDP, 인플레이션과 같은 주요 거시경제변수와 주택가격의 장기적 변화 추이를 비교해보고, 주택시장의 기본가치(market fundamental)의 척도가 되는 주택전세가격과 주택가격의 변화 추이를 비교해본다. 일반적으로 자산가격의 거품[4]은 현재의 높은 자산가격이 시장의 기본가치를 반영하는 것이 아니라 미래에 이 자산의 가격이 높을 것이라는 기대 때문인 경우에 존재한다. 그러나 자산시장의 근본적 변화로 인해 시장의 기본가치가 변하고, 이런 변화가 자산가격의 상승을 결과하는 경우, 자산시장의 근본적 변화를 파악하지 못한다면, 거품이 아닌 것을 거품으로 간주하는 문제점이 나타날 수 있다.[5] 이런 문제의식 하에서 제2장에서는 최근 몇 년간의 주택가격 급등을 단순한 거품으로 간주하는 것이 아니라 외환위기를 전후한 부동산시장, 주택시장의 변화를 살펴봄으로써 주택시장의 기본가치의 변화 여부와 이러한 변화가 주택가격의 변동에 미친 영향을 알아본다. 이를 통해 주택가격의 거품 존재 여부와 주택시장의 세분화에 따른 하위시장에서의 가격거품의 존재 가능성을 파악해보고 그 원인이 될 수 있는 몇 가지 요인들을 제시해본다. 이러한 요인들로는 부동산보유세의 실효세율의 차이, 조세수출, 그리고 세분화된 일부 하위시장(sub-market)에서의 지속적인 주택공급 부족의 우려 등이 제시된다. 제3장에서는 8.31 종합부동산정책까지를 포함한 주택가격 안정을 위한 정부의 정책현황에 대해 살펴본다. 제4장에서는 주택가격의 안정을 위한 정책이 앞에서 제시한 가격거품의 형성 원인들을 제거하는데 초점을 맞춰야 한다는 기본 전제 아래 8.31 종합부동산정책을 평가하고 앞으로의 과제를 제시한다.

---

3) 한국은행의 경제통계에 따르면 금융기관의 가계대출총액은 1996년 151조원에서 2004년에는 450조원으로 약 3배 가량 증가했다.

4) 자산가격의 거품에 대한 정의는 Flood and Garber(1980)를 참조.

5) Garber(1990)는 가격거품의 예로 자주 인용되는 Dutch Tulipmania, Mississippi Bubble과 South Sea Bubble이 거품이라고 할 수 없고 시장의 기본가치에 의해 설명된다는 것을 논증하였다.

II. 주택시장의 변화와 주택가격 추이

최근 수년 간의 주택가격을 비롯한 부동산가격의 상승으로 부동산가격의 거품논란이 일고 있으나 이는 우리나라만의 문제는 아니고 대부분의 선진국에서 나타나고 있는 세계적인 현상이다. [표 1]에 나타난 바와 같이 독일, 일본 등을 제외한 대부분의 국가들이 1990년대 중반부터 최근까지 급격한 주택가격의 상승을 경험하였다.

[표 1] 주요국별 주택가격지수(전년 동기 대비 %변화)

구분	2005년 1사분기	2004년 1사분기	1997-2005
남아프리카	23.6	28.1	244
홍콩	19.0	17.4	-43
스페인	15.5	17.2	145
프랑스	15.0	14.7	87
뉴질랜드	12.5	23.3	66
미국	12.5	8.4	73
덴마크	11.3	6.0	58
스웨덴	10.0	7.7	84
중국	9.8	7.7	n/a
이탈리아	9.7	10.8	69
벨기에	9.4	8.8	71
아일랜드	6.5	13.2	192
영국	5.5	16.9	154
캐나다	5.2	5.7	47
싱가포르	2.0	-1.5	n/a
네덜란드	1.9	5.5	76
스위스	1.0	3.4	12
호주	0.4	17.9	144
독일	-1.3	-0.8	-0.2
일본	-5.4	-6.4	-28

자료: The Economist, 2005.6.18

주택가격 관련 자료를 살펴보면 [표 1]에 나타난 국가들에 비해 우리나라의 주택가격이 상대적으로 더 급등세를 보였다고 할 수 없고 오히려 상승세가 미미했다고 할 수 있다[6]. 1990년대 중반 이후 저금리에 따른 부동산 가격 상승은 세계적인 현상이고 이런 가운데 우리나라의 주택가격의 상승률이 상대적으로 높지 않다는 것은 주택가격의 거품논란에 던져주는 함의가 분명히 있다. 그러나 각국의 주택가격은 기본적으로 그 나라의 수급조건에 의해 결정되므로 국가간의 비교로 가격거품의 존재 여부를 판단할 수는 없다. 한 나라의 주택가격은 성장률, 물가수준 등의 지표로 나타나는 그 나라의 거시경제와 밀접한 관련이 있다. 즉 주택가격은 인플레이션, 가처분소득, 실질금리 등에 영향을 받고[7] 또한 소비와 투자에 영향을 미친다. 따라서 주택가격의 장기적 추이와 실질 GDP성장률, 인플레이션 등의 주요 거시경제변수의 장기적 흐름을 비교해보는 것이 주택가격의 거품 형성 여부를 판단하는 데 좋은 지표가 될 것이다.

6) 국민은행 주택가격지수 시계열자료에 의하면 1997년 대비 2005년 현재 주택가격지수는 약 23% 가량 상승했다.

7) Tsatsaronis and Zhu(2004)에 따르면 주택가격은 인플레이션, GDP, 실질금리, 은행신용, 주택대출제도 등에 의해 결정된다.

1. 주택가격 추이와 주요 거시경제변수의 변화

가. 성장률과 주택가격 추이

경기상황에 비해 주택가격의 상승률이 지나치게 높을 경우, 특히 경기침체에도 불구하고 주택가격이 상승세를 보이는 경우, 이를 주택가격의 거품의 증거로 볼 수 있다. 전국적인 주택매매가격지수에 대한 자료가 존재하기 시작한 1986년부터 2004년까지의 실질GDP와 주택매매가격지수[8]의 변동을 비교해보면, 실질GDP는 연평균 6.8%의 성장률을 보인 반면 주택매매가격지수는 연평균 4%의 상승률을 보였다. [그림 1]에서 보는 바와 같이 한국은 1986년 이후 두 차례의 주택가격 급등을 경험했다.

하나는 1986년부터 1991년까지의 기간에 일어났던 주택을 포함한 부동산가격의 급등으로, 이 시기의 실질GDP는 연평균 9.6%의 성장률을 보인 반면, 주택가격은 연평균 11.8%의 상승세를 나타냈다. 외환위기 이후 건설경기 진작을 위한 정부정책에 힘입어 2000년 이후 나타난 주택가격의 상승세는 2004년까지 연평균 7.5%로 같은 시기 실질GDP의 연평균 성장률 4.6%를 2배 가까이 상회하고 있다.

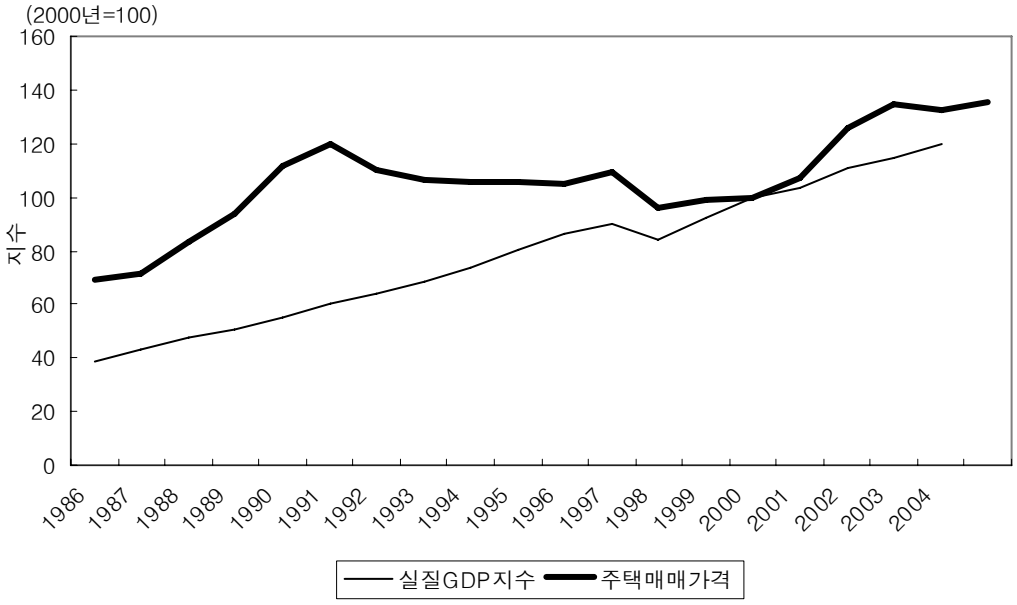
두 시기 모두 실질GDP 성장률을 상회하는 주택가격상승률을 주택가격에 거품이 있다는 증거로 받아들일 수도 있으나 그 내용에 있어서는 본질적인 차별성을 내포하고 있다. 첫 번째 시기는 3저호황과 88올림픽을 전후한 시기로 한국경제가 급속히 성장하던 시기였다. 이 시기의 부동산가격의 폭등은 급격한 소득의 증대에 따른 주택수요의 급증에 기인했다고 볼 수 있다. 전국적, 무차별적으로 진행된 이 시기 부동산가격의 폭등은 무주택 저소득층 서민들에게 특히 큰 고통을 주는 결과를 가져왔으나, 이후 대규모 신도시 건설 등으로 아파트의 대량공급이 이루어졌음에도 가격의 소폭하락 후 급락으로 이어지지 않고 외환위기 직전까지 안정된 것으로 보아 가격거품이 존재했다고 단정짓기는 어려워 보인다.

반면 2000년 이후의 주택가격의 급등은 한국경제의 성장둔화현상에도 불구하고

8) 실질GDP는 한국은행 「조사통계월보」의 각호, 주택매매가격지수는 국민은행 「전국주택가격동향조사」의 각호 자료를 이용.

나타난 현상으로 가격거품의 존재를 의심해 볼 여지가 충분히 있다. 1980년대 말의 가격급등과의 또 다른 차이점은 주택가격의 급등이 전국적인 현상이기 보다는 서울 강남 지역을 비롯한 일부 지역에 국한해서 나타난 현상이라는 것이다. [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 1986~1991년 사이의 주택가격의 변동 추이는 전국, 서울, 강남이 매우 유사함을 알 수 있다. 반면 2000~2004년간의 주택가격의 변동 추이는 [그림 2]에서 보듯이 서울 강남지역의 주택가격의 상승이 전국적인 주택가격 상승을 훨씬 상회함을 알 수 있다. 서울 지역의 주택가격 상승률은 이 기간 동안 연평균 10.3%에 달하고, 특히 강남지역의 주택가격 상승률은 연평균 13.7%에 달해 같은 기간 실질 GDP 성장률의 3배에 이른다. 따라서 주요 거시경제변수 중의 하나인 실질GDP 성장률과 비교해볼 때, 2000년 이후 수도권 일부 지역을 중심으로 한 주택가격의 상승은 가격거품의 존재를 의심해볼 수 있다.

[그림 1] 실질 GDP와 주택매매가격의 변동추이



자료: 1. 한국은행, 『조사통계월보』, 각호
2. 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 2] 전국, 서울, 강남의 주택가격 변동추이

자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

나. 물가상승률과 주택가격 추이

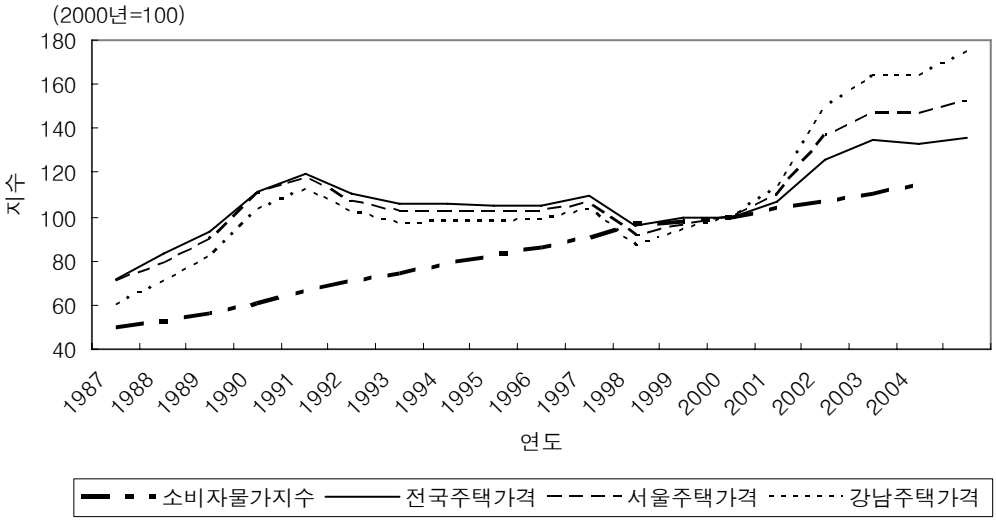
주택 등 부동산의 공급은 단기적으로 비탄력적이므로 경제성장, 이자율의 하락과 같은 거시경제적 요인에 의한 부동산수요의 증가는 부동산가격을 상승시킨다. 따라서 여타 부문의 공급이 부동산에 비해 수요에 탄력적으로 대응한다는 전제 하에 부동산가격의 상승은 인플레이션의 선행지표로 간주될 수 있다. 반면 일반 물가의 상승, 즉 인플레이션도 부동산가격의 상승을 유발한다. 선진국의 경험을 볼 때, 장기적으로 인플레이션과 부동산가격, 특히 주택가격은 비슷한 상승세를 보여 왔으며, 한국의 경우도 전국적인 주택가격의 상승은 주로 인플레이션에 의한 것으로 볼 수 있었다.

1986~2004년의 기간에 전국의 주택가격은 92% 가량 상승해 연평균 4%의 상승률을 보인 반면 소비자물가지수는 같은 기간 138.5% 상승해서 연평균 약 5%의 상

승률을 보였다. 즉 이 기간 동안 전국적인 실질주택가격은 상승하지 않았다고 할 수 있고 장기적으로 주택가격의 상승이 인플레이션에서 크게 벗어났다고 할 수 없다. 그러나 역시 문제가 되는 것은 2000년 이후의 주택가격의 상승세이다. 2000년 이후 2004년까지의 전국 주택가격은 32.8%가 올라 그 상승률이 연평균 7.5%를 보여 같은 기간 14.7%가 올라 연평균 약 3.5%인 소비자물가지수 상승률을 두 배 이상 상회하고 있다.

이러한 주택가격과 인플레이션간의 괴리는, [그림 3]에 나타난 바와 같이, 서울, 강남 지역의 주택가격의 경우, 더욱 커져 강남지역의 연평균 주택가격 상승률은 같은 기간 연평균 소비자물가지수 상승률을 네 배 가까이 상회하고 있다. 그렇다면 이러한 현상을 주택가격에 거품이 존재한다는 증거로 볼 수 있는가 하는 것이 문제의 핵심이다. 2000년 이후 최근까지의 실질주택가격이 급등한 것은 명백한 사실이나 이를 가격거품의 증거로 단정하기에는 관찰기간이 너무 짧다. 또한 주택경기의 과열이 일부 특정 지역에 국한되어 나타났다는 점도 전국적인 주택가격의 거품이 존재한다는 결론을 내리기보다는 가격거품은 강남을 비롯한 일부 지역에 한정된 현상이라고 이야기 할 수 있는 근거가 된다.

[그림 3] 소비자물가지수,전국,서울,강남 주택가격



자료: 1. 한국은행, 『조사통계월보』, 각호
2. 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

2. 주택가격 추이와 시장 기본가치의 변화

가. 주택매매가격과 전세가격의 비율 변화 추이

주택가격거품을 측정하기 위해 자주 이용되는 지표로 주택의 전세가격 대 매매가격의 비율이 있다. 이는 주식시장의 수익 대비 주가 비율(price-earnings ratio: PER)과 유사한 개념이다. 주택을 자산으로 간주할 경우, 전세가격은 자산으로부터 발생하는 수익으로 볼 수 있고 매매가격은 자산의 시장가격으로 볼 수 있기 때문이다. 자산으로서의 주택의 근본적인 시장가치는 주택으로부터 발생하는 미래 수익의 흐름의 현재가치에 근거한다. 일반적으로 부동산소유에서 발생하는 수익은 월세수입의 형태로 나타나지만 한국에서는 여타 국가에서는 찾아보기 힘든 전세제도가 월세의 역할을 대신하고 있다.[9)]

전세가격은 이미 월세의 미래흐름을 시장에서 현재가치로 자본화한 가격을 나타내고 있으므로 시장의 평가를 반영한 지표로 활용될 수 있다. 전세가격은 주거서비스에 대한 가격인 반면 매매가격에는 소유권에 귀속되는 자본이득에 대한 기대가 반영되는 차이가 있다. 즉 전세가격은 현재의 주택시장 수급상황을 반영[10)]하는 반면 매매가격은 미래의 주택시장 수급상황에 대한 기대도 반영된다. 이런 차이점이 일반적으로 주택의 매매가격이 전세가격보다 높은 수준에서 형성되는 근본적인 원인이다. 미래 매매가격의 상승에 대한 기대는 현재의 매매가격을 상승시키게 되는데 만일 현재의 주택 매매가격이 미래 주택가치의 상승에 대한 기대로 주택의 '시장 기본가치(market fundamental)'에 비해 훨씬 높게 형성된다면 이는 자산가격에 발생하는

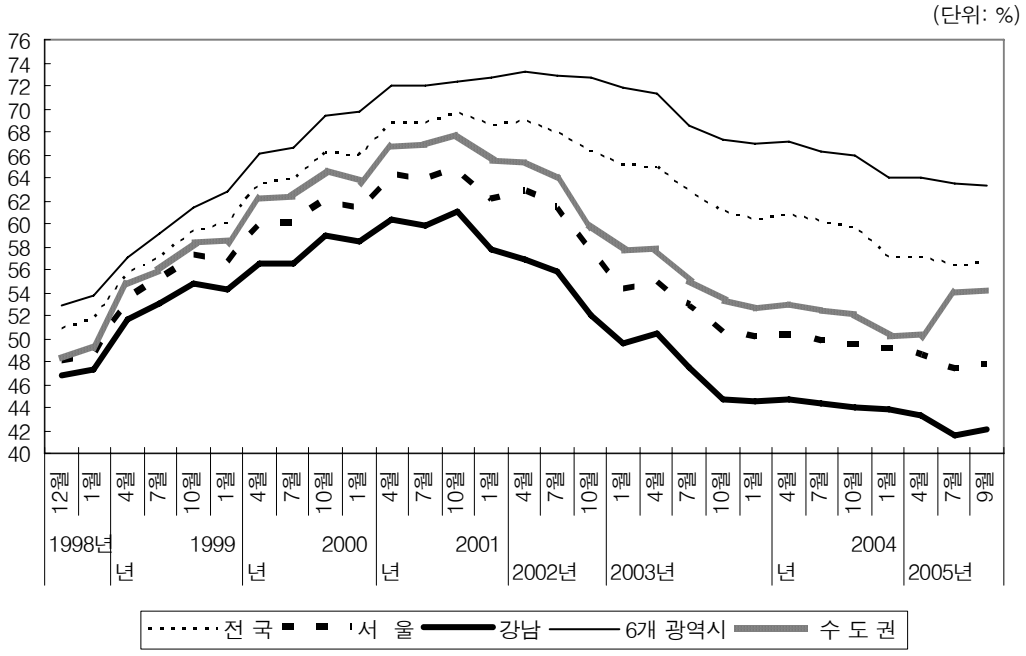
---

9) 주택임대차시장에서 수요가 공급을 초과하고, 주택금융이 부족한 현실에서 임대주와 임차주의 교섭력의 차이로 전세계약에 따른 모든 위험부담을 임차주가 지면서 임대주는 큰 금액의 전세보증금을 요구하는 형태가 전세제도라고 할 수 있다. 전세제도에 대한 자세한 설명은 박원암-김관영(1993)을 참조.

10) 통계청 「인구주택총조사」에 따르면 2000년 현재 전체 가구 중 29%가 전세형태로 거주하고 있고, 도시지역에서는 32.3%, 그리고 서울에서는 34.3%가 전세계약하에 거주하고 있다. 도시지역, 특히 서울의 주택가격이 다른 지역의 가격을 크게 상회하는 상황에서, 전세가격에는 자본이득의 가능성이 전혀 없다는 점을 고려할 때, 위와 같은 통계는 전세가격이 현재의 주거서비스에 대한 수급조건을 반영하고 있음을 보여준다.

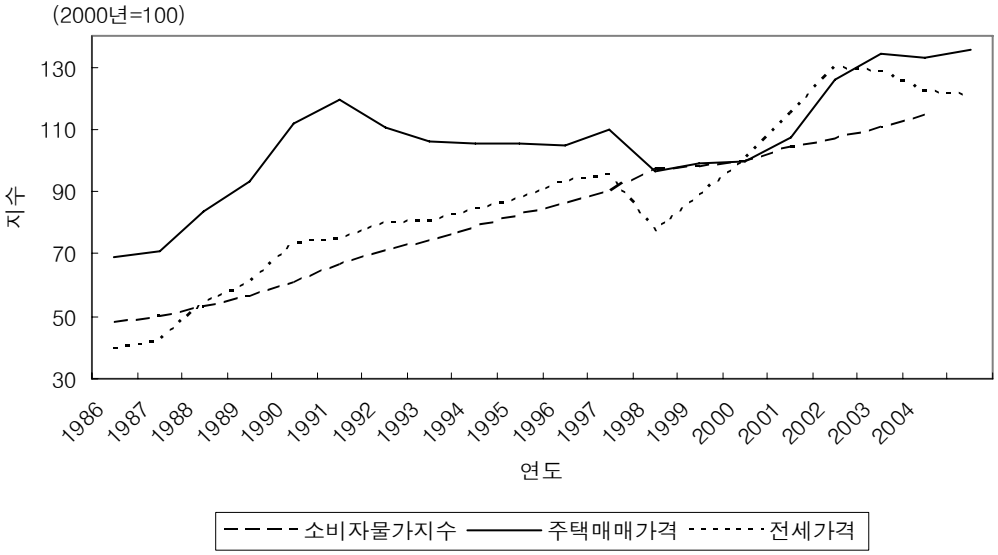
투기적 거품(speculative bubble)이라고 할 수 있다. 따라서 투기적 거품이 형성될 여지가 없는 전세가격보다 매매가격이 매우 높은 경우, 주택가격에 투기적 거품이 존재할 가능성을 의심해볼 수 있다. 이용 가능한 자료가 있는 1999년에서 2005년 9월까지의 아파트의 전세가격 대 매매가격 비율을 그래프로 나타낸 것이 [그림 4]이다. [그림 4]에서 보듯이 2002년을 정점으로 전세가격 대 매매가격 비율은 점차 하락하고 있고 기왕에 여타 지역에 비해 낮게 형성되어 있던 서울, 강남 지역의 비율이 더 큰 폭으로 하락함을 볼 수 있다.

[그림 4] APT매매가격 대비 전세가격 비율



자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 5] 소비자물가지수,주택매매가격,전세가격



자료: 1. 한국은행, 『조사통계월보』, 각호
2. 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

이러한 전세가격 대 매매가격 비율의 최근 현상의 원인을 설명하기 전에 먼저 [그림 5]를 통해 매매가격과 전세가격의 장기적인 추이를 살펴보도록 하자. [그림 5]에서 보듯이 1986~2005년의 기간 동안 소비자물가지수는 완만하게 안정적으로 상승한 반면 주택의 매매가격지수와 전세가격지수는 여러 차례의 급등락을 거듭했던 사실을 알 수 있다. 1980년대 후반 주택가격의 급등시기에는 매매가와 전세가가 동반 폭등하였고, 전세가가 안정된 이후에도 매매가의 상승은 1992년까지 계속되어 매매가와 전세가의 차이가 크게 확대되었다. 이는 이 시기 주택가격에 투기적 거품이 존재했을 가능성을 강하게 시사하고 있다. 이후 외환위기 전까지 매매가격은 하향 안정세를 보인 반면 전세가격은 완만하게 상승해 그 격차가 큰 폭으로 축소되었고 외환위기 이후 1999년부터 전세가격의 폭등으로 그 격차가 더욱 축소되었다가 2002년을 정점으로 다시 매매가와 전세가의 차이가 확대되고 있다.

다시 [그림 4]를 보면 2002년 이후 전세가 대 매매가의 비율이 하락하는 것은 전국적인 현상이다. 그러나 하락의 정도는 지역별로 차별성을 보이고 6개 광역시나

전국의 전세가 대 매매가 비율은 1999년의 비율을 상회하고 있기 때문에 이 비율을 근거로 최근의 주택가격에 투기적 거품이 존재한다고 단언하기는 어렵다. 그러나 서울 강남권의 경우 그 하락폭이 커 최근의 비율은 전세가격의 급등현상이 나타나기 전인 1998년 수준보다도 낮음을 볼 수 있다. 강남지역의 전세가 대 매매가 비율은 [그림 4]에서 보듯이 서울, 6개 광역시와 전국의 각각의 비율에 비해서 낮은 수준이며 특히 전국, 6개 광역시의 전세가 대 매매가 비율과의 격차는 점점 확대되고 있는 상황이다. <표 2>에 나타난 바와 같이 현재 강남지역 아파트의 매매가격은 전세가격의 약 2.4배에 달하고 있다. 이와 같은 결과는 역시 강남지역을 중심으로 한 일부 지역의 아파트가격에 투기적 거품이 존재할 가능성을 시사해준다.

<표 2> APT 매매가격/전세가격

	99년6월	00년6월	01년6월	02년6월	03년6월	04년6월	05년6월	05년9월
전국	1.76	1.57	1.46	1.47	1.58	1.66	1.76	1.77
서울	1.83	1.67	1.56	1.61	1.89	2.05	2.09	2.10
강남	1.90	1.76	1.66	1.77	2.09	2.26	2.37	2.38
6광역시	1.70	1.51	1.39	1.37	1.44	1.50	1.57	1.58
수도권	1.80	1.61	1.50	1.55	1.79	1.91	2.01	2.01

자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

주택가격의 거품 존재 여부를 추정하기 위한 지표로 주요 거시경제변수인 GDP 성장률, 인플레이션과 주택가격의 관계를 살펴보았고, 또한 투기적 거품의 존재를 확인하기 위해 전세가격 대비 매매가격 비율의 변동추이를 살펴보았다. 위의 지표들을 분석한 결과를 종합적으로 볼 때, 2000년 이후 부동산가격, 특히 주택가격의 급등 현상이 전국적인 차원에서의 투기적 수요의 급증에 의한 거품현상으로 볼 수 있는가의 여부는 의심의 여지가 있으나 서울 강남권을 비롯한 일부 특정지역의 경우 주택가격에 투기적 거품이 존재하고 있을 가능성이 높다고 할 수 있다.

나. 주택시장의 세분화와 시장 기본가치의 변화

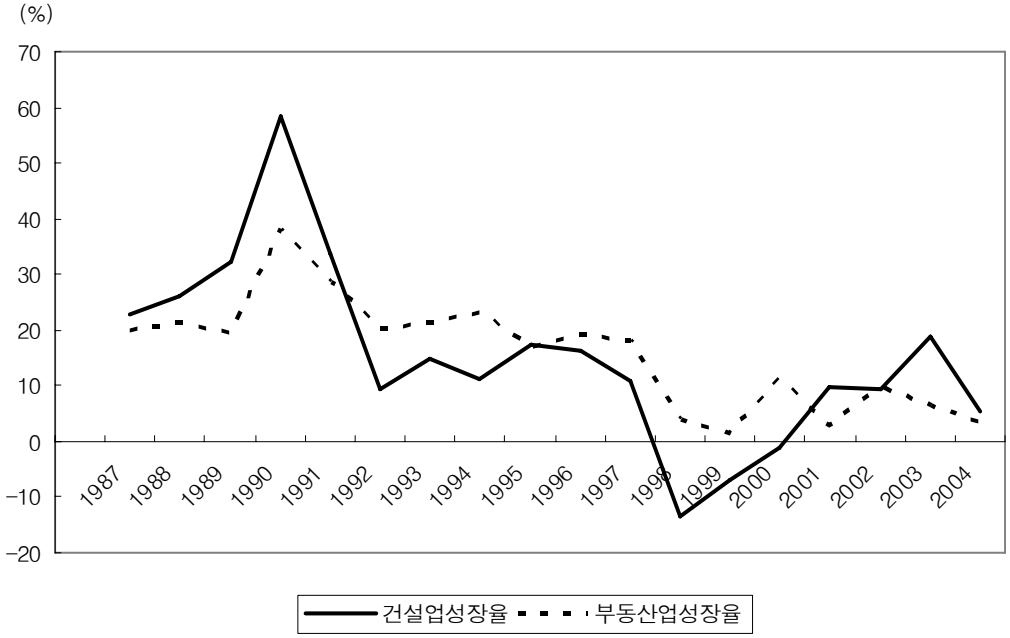
자산가격에 거품이 존재하는가를 판정하는 것은 어려운 일일 뿐만 아니라 논란의 여지를 많이 남긴다. 자산가격이 시장의 기본가치(market fundamental)를 반영하지 못하고 지속적인 가격상승의 기대심리로 인해 높은 수준에 형성되어 있다면 거품이 있다고 판단할 수 있을 것이다. 문제가 발생할 수 있는 경우는 자산시장의 근본적인 변화로 인한 시장의 기본가치의 변화가 정확히 관찰되지 않아 이를 거품으로 판단하게 될 때이다.[11] 부동산가격의 거품 존재 여부도 성장률, 인플레이션 등 주요 거시경제변수의 변화 추이와 부동산가격의 변화 추이와의 관계를 통해 판단할 수도 있으나 부동산시장을 둘러싼 내외적인 조건의 근본적인 변화에 따라 시장 기본가치의 변화가 있는 경우 이를 거품으로 잘못 판단할 가능성도 있다. 따라서 2000년 이후 부동산가격, 주택가격의 급등이 투기적 수요에 의한 거품에 기인해 나타난 현상인가를 가려내기 위해서는 외환위기 이후의 부동산시장의 구조변화에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

1997년 11월 21일 IMF에 구제금융을 신청하면서 시작된 경제위기는 부동산 부문에도 많은 변화를 가져오게 만들었다. 일본의 경우 90년대 부동산 거품의 소멸로 금융부문의 대량의 부실채권이 발생했고 실물경제의 장기침체가 뒤따랐다. 반면 우리나라는 외환위기에 따른 실물경제의 침체가 부동산시장의 침체를 가져와 1998년에 지가는 13.6%, 주택가격은 12.4% 하락하였고 건설업과 부동산 관련 서비스업의 성장률도 [그림 6]에서 보는 바와 같이 1998년에 −13.5%, 4.1%를 기록하였다. 건설업의 경우 이전 기간(1986~1997)의 연평균 성장률이 23%, 부동산 관련 서비스업의 연평균 성장률도 22.5%에 달했던 사실을 고려해보면 외환위기에 따른 경기침체가 부동산 관련 산업에 미친 파급효과의 심각성을 짐작해볼 수 있다. 건설업과 부동산 관련 서비스업의 국내총생산에서 차지하는 비중이 [표 3]에서와 같이 약 20%에 달하고 전후방 연관효과가 큰 이 부문의 활성화를 통해 외환위기로 인한 경제위기

11) Flood and Hodrick(1990)은 자산가격의 거품에 대한 실증분석에 있어서 미래수익에 대한 정확한 예측의 어려움으로 잘못된 모형의 설정을 배제할 수 없기 때문에 자산가격의 거품을 증명한 연구들의 설득력이 높지 않다고 주장한다. 우리나라 주택시장의 경우 전세가격을 미래수익의 자본화된 현재가치를 나타내는 시장 기본가치로 간주할 수 있으나 주택가격의 변화와 전세가격의 변화의 시차(time-lag) 등으로 인해 주택가격의 거품 여부를, 특히 단기적인 거품 여부를 판정하는 것은 매우 어려운 일이다.

를 극복하려는 전략이 추진되었다.

[그림 6] 건설업,부동산 관련 서비스업 성장율



자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

[표 3] 건설업 및 부동산 관련 서비스업의 국내총생산에서 차지하는 비율

(단위: %)

연도	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
건설업/GDP	5.9	6.2	6.6	7.7	10.2	11.2	10.8	11.0	10.5	10.5	10.8	10.9	9.6
부동산업/GDP	6.4	6.6	6.7	7.1	8.1	8.6	9.1	9.8	10.3	10.3	10.9	11.8	12.5

자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

이 전략에 따른 부동산 및 건설 경기의 진작을 위한 정부의 정책 변화와 외환위기 이후 금융기관의 자율적 기능 확대 및 가계대출위주로의 대출전략 수정 등의 행태 변화가 부동산시장에 이전과는 다른 근본적인 변화를 가져왔다. 정부의 대책은

부동산시장에 대한 규제의 대폭적인 완화로 표현될 수 있다. 토지거래신고-허가 구역 해제, 외국인에 대한 부동산시장 개방조치 이외에도 주택과 관련한 중요한 조치로 분양가 자율화, 분양권의 전매 허용 등이 있었다. 외환위기 이전 시기에는 부동산시장과 금융시장이 절연되어 있었다고 해도 과언이 아니다. 특히 주택금융의 경우 일부 서민들을 위한 국민주택기금을 제외하고는 주택금융을 전문으로 하는 금융기관이 존재하지 않았고 대부분의 시중은행들도 주택대출을 거의 취급하지 않는 등 주택금융시장의 성숙도가 매우 낮은 상황이었다고 볼 수 있다. 그러나 외환위기 이후 risk-management의 중요성이 부각되면서 금융기관들이 기업대출에 비해 안전하고 수익성이 높은 가계대출의 비중을 높였고 주택금융시장에 적극적으로 참여하게 되었다. [표 4]에 나타난 바와 같이 가계대출과 주택담보대출은 외환위기 이후와 최근의 실적을 비교해보면 3배 이상 증가한 것을 알 수 있다.[12)]

12) 이러한 주택자금 대출의 증가는 주택시장으로 유입되는 자금의 양이 큰 폭으로 증가하였음을 보여준다. 또한 주택자금 대출에 어려움을 겪던 자금수요자의 차입기회가 확대되었음을 보여준다. 그러나 우리나라에서 이뤄지는 대부분의 주택담보대출은 주택금융시장이 발달한 국가에서 행해지는 주택장기대출, 즉 일명 모기지론(mortgage loan)과는 다른 성격을 지니고 있다. 모기지론은 대출기간이 15년 이상인 장기인 반면 주택담보대출은 만기가 3~5년의 단기 차입금이고, 모기지론은 상환방식이 원리금의 균등 분할 상환인데 반해 주택담보대출은 대부분 만기까지 이자만 상환하다 만기가 도래하면 원리금을 일시에 상환하는 구조를 가지고 있다. 만기가 단기인 주택담보대출 위주의 대출 증가는 가계대출 채권이 경기변동이나 단기적인 신용경색에 매우 취약한 구조를 가지는 원인이 되고 따라서 주택경기의 하강으로 은행권의 부실비율이 높아질 우려가 있다. 2000년에 처음 발행된 주택대출채권유동화증권(Mortgage backed securities: MBS)의 도입은 선진국형 장기대출상품인 주택모기지론의 보급과 이를 통한 장기주택금융시장의 발달로 금융시장, 주택시장의 안정에 기여할 것으로 기대된다.

[표 4] 가계대출과 주택자금대출의 변화

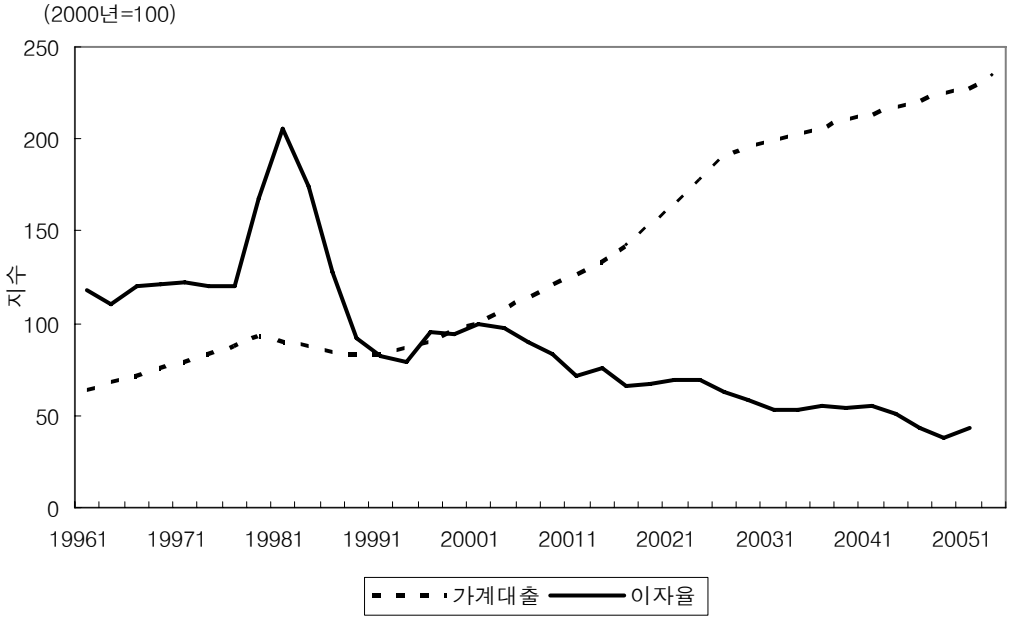
(단위: 십억원)

	가계대출	주택자금대출
1996	151,029.7	18,868.8
1997	184,964.5	21,084.3
1998	165,825.5	21,241.5
1999	191,941.2	22,747.7
2000	241,068.8	27,744.4
2001	303,519.3	31,562.9
2002	391,119.3	45,678.8
2003	420,938.3	54,425.3
2004	449,398.2	60,296.0
2005	468,678.1	61,360.3

자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

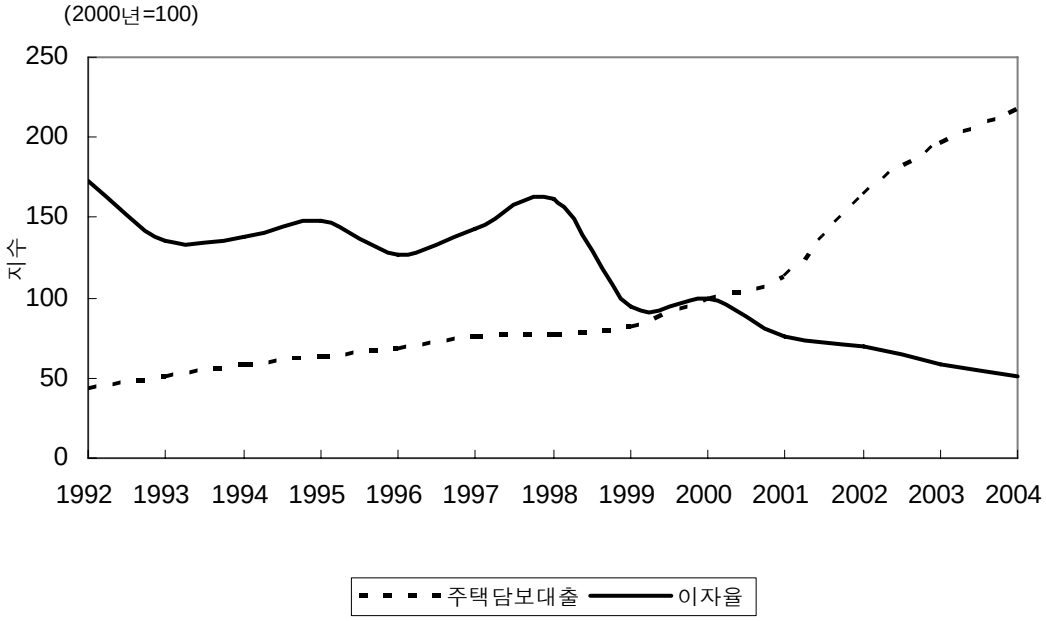
주택대출의 급증은 주택금융시장의 여건 변화에 기인하지만 이를 촉발시킨 것은 역시 이자율의 지속적인 하락이다. 가계대출, 주택담보대출과 이자율의 관계는 [그림 7]과 [그림 8]에서 보는 바와 같이 외환위기 이전에는 유의미한 관계를 보이지 않으나 외환위기 이후에는 이자율의 하락과 가계대출, 주택담보대출의 증가라는 부의 관계를 명확히 보여준다. 금융기관들의 주택담보대출에 대한 영업 강화와 저금리의 결합은 금융기관으로부터의 대출을 통한 주택구입을 용이하게 만들어 주택수요를 증가시켰고 주택수요의 급증은 주택가격의 상승으로 이어졌다고 볼 수 있다. [그림 9]에서 보듯이, 주택매매가격과 시장금리, 전세가격과 시장금리와의 관계도 외환위기를 기점으로 그 이전은 부의 관계를 보이지 않으나 외환위기 이후로는 명백한 부의 관계를 갖는다. 이는 금리가 부동산시장에서 시장조절기능을 하기 시작했다는 것을 보여준다. 즉 부동산시장과 자본시장의 관계가 밀접해졌음을 나타낸다.

[그림 7] 가계대출과 이자율



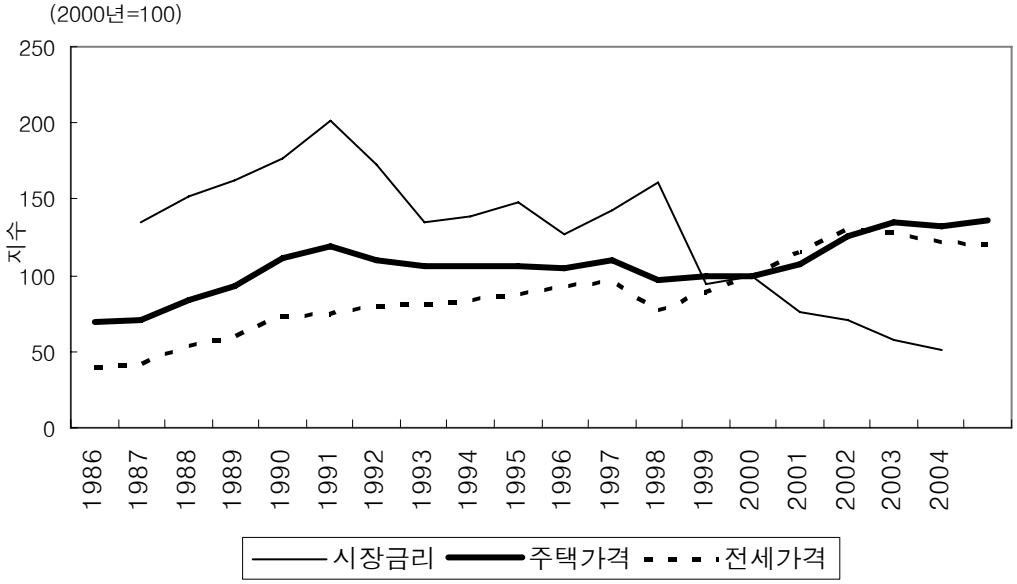
자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

[그림 8] 주택담보대출과 이자율



자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

[그림9] 시장금리,주택가격,전세가격



자료: 1. 한국은행, 『조사통계월보』, 각호
2. 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

주택시장의 또 다른 특징은 지역, 소득, 인구통계학적 특성에 따라 차별화된 주택수요의 양상이 나타나고 있는 점이다. 90년대 이후 외환위기 이전까지의 주택 200만호 건설사업을 비롯한 양적 공급확대에 따라 [표 5]에 나타난 바와 같이 주택보급률이 선진국 수준에 달함에 따라 주택의 수요 변화가 양적인 측면보다 질적으로 세분화된 시장에서의 수요 변화의 형태로 나타나고 있다.

공급측면에서도 외환위기로 인한 경제위기를 경험한 건설업체들의 행태변화가 나타났다. 외환위기 이전 정부주도의 택지개발공급과 분양가규제가 이루어지던 시기에는 주택의 생산 및 유통단계가 여러 기업들로 세분화되지 않고 택지개발에서 시공, 분양판매의 모든 단계를 한 기업에서 수행해왔으나 외환위기로 인한 극심한 경기침체의 경험은 건설업체들로 하여금 사업위험을 분산시킬 유인을 제공했다. 그 결과 주택산업 구조는 택지개발과 기획의 능력을 갖춘 시행사가 토지매입, 상품구성, 금융조달, 마케팅을 담당하고, 건설업체들은 시공만을 책임지는 역할분담 구조가 형성되었다. 시행사들은 분양가 자율화, 소형평형 의무건설 비율의 폐지 등 규제완화

에 힘입어 수요자의 취향, 지역, 소득, 인구통계학적 특성에 맞는 주택상품을 개발, 공급[13]하여 차별화되고 세분화된 부동산시장, 주택시장의 창출에 크게 기여하였다.

[표 5] 주택보급률 및 자가주택비율의 국제비교

(단위: %)

	주택보급률	자가주택비율
한국	102.2	65.07
일본	109.3	61.2
미국	108.5	59.8
영국	105.2	69.8
독일	100.6	40.9
프랑스	120.5	54.0

자료: 대한주택공사, 『2005 주택도시통계편람』, 2005,

이러한 변화는 결과적으로 지역별, 규모별, 유형별로 차별화된 주택시장의 발달, 즉 하위시장(sub-market)의 발달로 나타났고 이에 따라 주택가격도 금리, 조세 등의 외생적 변화에 대해 하위시장별로 차별적 변화의 양상을 보이게 되었다. [그림 10]은 최근의 광역적인 주택가격의 추이를 보여준다. 6대 광역시와 전국평균 주택가격에 비해 서울과 수도권의 주택가격이 더 높은 상승세를 보임을 알 수 있다. 또한 서울을 비롯한 수도권에서도 지역별로 주택가격의 변동양상이 차별적으로 나타남을 [그림 11]을 통하여 알 수 있다.

외환위기 이후 지역별로, 특히 서울 강남지역을 중심으로 한 특정 지역의 주택가격의 상승이 전국평균을 상회한다는 사실은 이미 앞에서 확인되었다. [그림 11]은 서울의 강남 3구(강남, 서초, 송파)와 강북 3구(강북, 노원, 도봉)의 2003년 이후의 주택가격을 나타내고 있다. 그림에서 보듯이 이 기간 동안 강남지역의 주택가격은 상승

13) 이와 같은 현상은 2000년대에 들어서면서 주택건설업체들이 주택의 차별화를 위해 브랜드를 도입한 것을 통해서도 확인해볼 수 있다. 한국주택협회와 대한주택건설협회 소속 회원사를 대상으로 조사한 결과 107개 업체 중 78개 업체가 주택의 자체 브랜드를 사용하고 있는 것으로 나타났고 자체 브랜드를 사용하고 있지 않은 업체 중 24개 업체가 자체 브랜드 개발을 계획하고 있는 것으로 나타났다. (“주택산업 발전 방안 연구 II”, 주택산업연구원, 2004. 12)

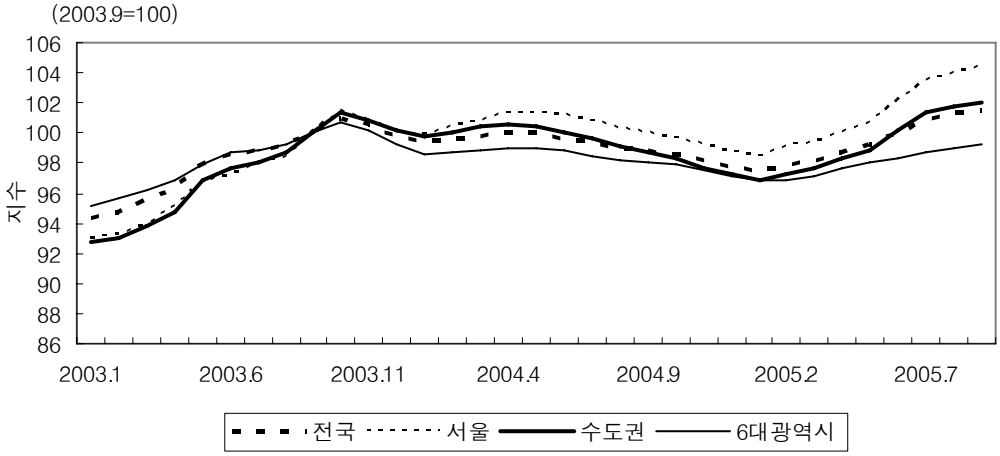
세를 보여 강남구는 46%, 서초구는 42.5%, 송파구는 48%의 급등세를 보인 반면, 강북구는 1.4% 하락했고, 노원, 도봉구는 각각 0.7%, 0.2% 상승하여 이 지역의 가격은 큰 변동이 없었음을 알 수 있다.

서울 이외의 수도권 일부 지역의 주택가격의 변동추이를 살펴보아도 이와 같은 지역별로 차별화된 주택시장의 상황을 쉽게 찾아낼 수 있다. 주거환경이 양호해서 강남의 대체지역으로 거론되는 분당, 용인, 과천 지역과 수도권 서부와 북부를 대표하는 부천, 안산, 의정부 지역의 주택가격 변동 양상이 판이하게 나타나고 있음을 [그림 12]를 통하여 확인해볼 수 있다.

규모-유형별 주택가격의 추이를 살펴보아도 [그림 13]에서 보듯이 규모가 대형일수록, 그리고 연립이나 단독주택보다는 아파트에서 가격상승현상이 주로 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 주택수요의 증가가 연립주택과 같은 서민주거유형의 주택에서 나타나는 것이 아니라 주거수준의 질적 향상을 추구하는 수요의 증가로 아파트, 특히 중대형 아파트와 같은 고급주택에 수요가 집중되고 있다는 것을 설명해준다.

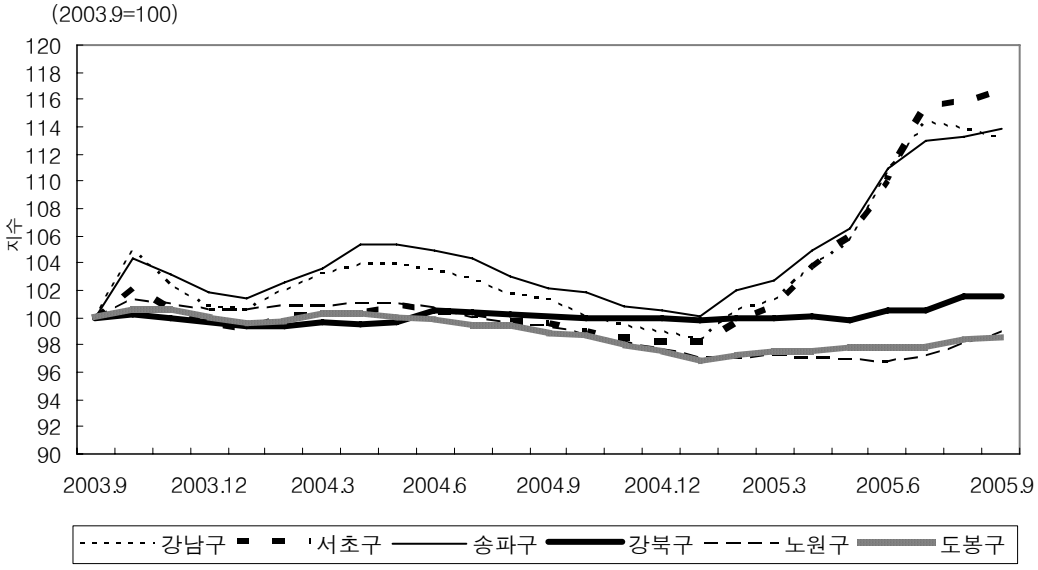
2005년 2월 이후 규모별 주택가격의 변화와 그 이전의 규모별 주택건축실적을 비교해보면 2004년 중대형 주택의 건설이 크게 줄고 2005년 2월 이후 중대형 아파트의 가격이 크게 오르는 현상을 볼 수 있다. 따라서 중대형 아파트의 가격상승에 의해 주도된 2005년 2월 이후의 주택가격 급등 현상의 원인을 중대형 주택의 공급 감소에서 찾는 견해도 가능하다. 그러나 [그림 14]에서 보듯이 2004년도에 나타난 주택건설의 위축은 중대형의 경우보다 상대적으로 소형주택의 경우에 더 컸다고 말할 수 있다. 그럼에도 이후 중대형 아파트의 가격상승이 소형의 가격상승에 비해 그 폭이 훨씬 컸다는 사실은 중대형 아파트와 같은 고급주택에 대한 수요가 상대적으로 급증하였음을 보여준다. 이를 종합해보면, 외환위기 이후의 부동산시장, 특히 주택시장은 차별화된 하위시장에서 하위시장별 수요, 공급의 조건에 따라 가격변화가 차별적으로 나타나는 형태로 시장의 구조가 변화했다고 할 수 있다. 그렇다면 수도권의 일부 특정지역, 특히 서울 강남지역의 주택가격이 다른 지역과 비교해볼 때 최근 수년간 상식을 뛰어넘을 정도로 폭등한 사실을 강남지역의 교육여건과 같은 우수한 주거환경, 그리고 그에 기인한 주택수요의 급증과 늘어나는 수요에 대한 주택공급의 부족 등 하위시장의 수요, 공급조건에 그 원인이 있다고 결론을 내릴 수 있는 여지는 존재한다.

[그림 10] 전국, 서울, 수도권, 6대광역시의 주택가격 추이



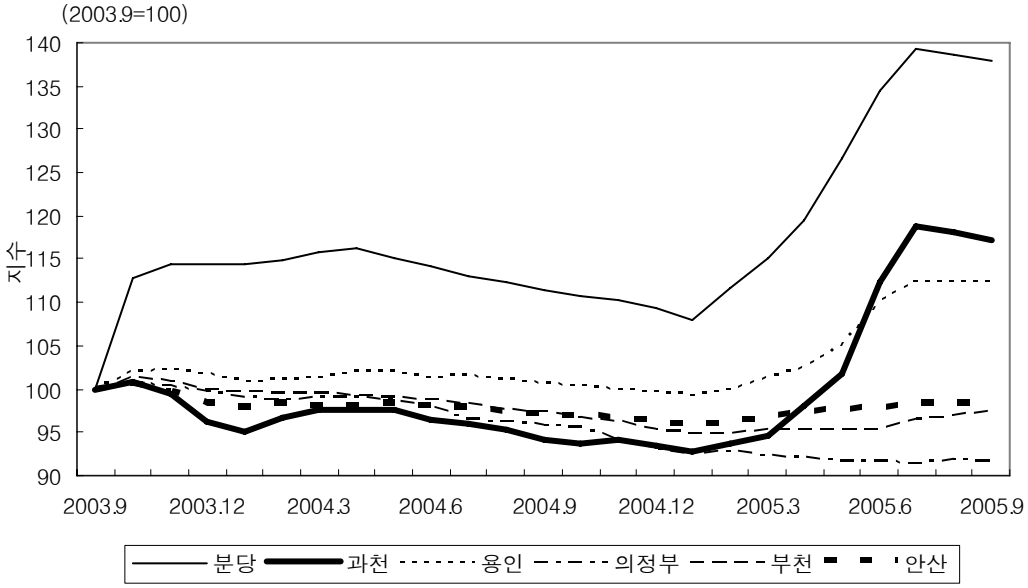
자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 11] 강남 3구(강남,서초,송파)와 강북 3구(강북,노원,도봉)의 주택가격 추이



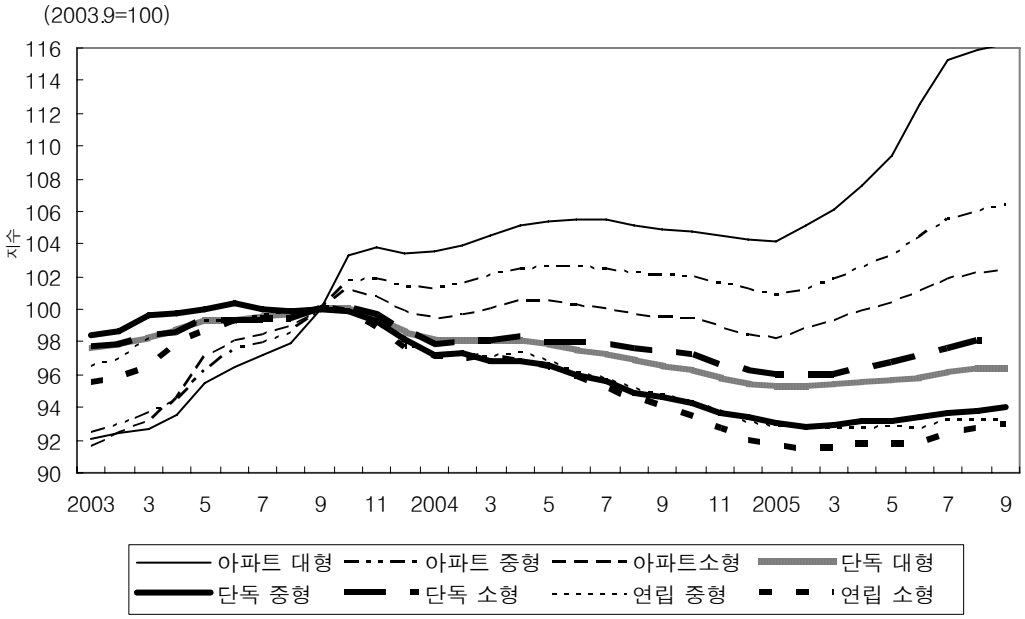
자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 12] 수도권 지역별 주택가격추이



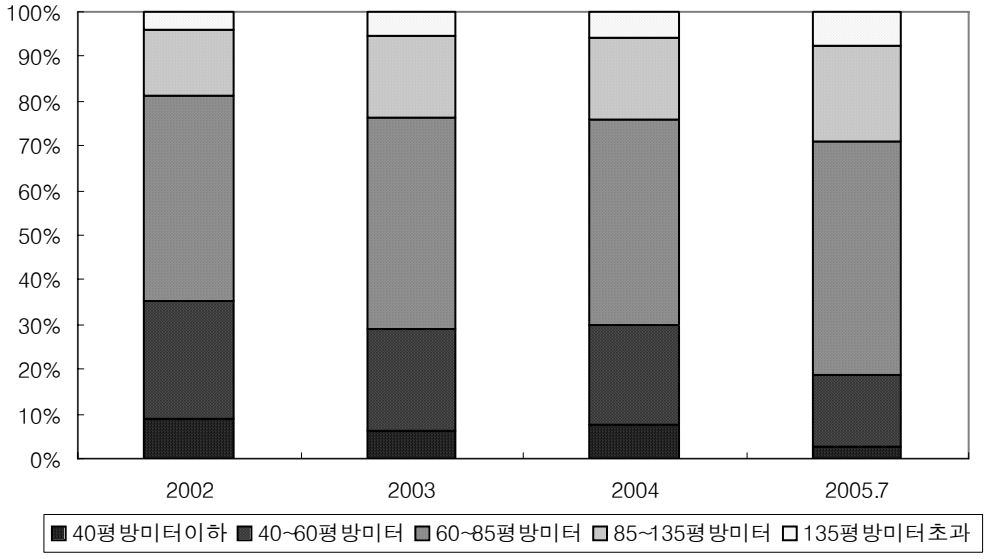
자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 13] 규모-유형별 주택가격 추이



자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[그림 14] 규모별 주택 건축실적



자료: 건설교통부, 『월별 주택건설사업계획승인 및 건축허가 현황』, 각호

지금까지 살펴본 외환위기를 전후한 부동산시장, 주택시장의 구조변화의 특징을 크게 두 가지로 요약하면, 첫째는 주택가격의 결정에 있어 이자율이 중요한 역할을 하고 있다는 점이고, 둘째는 주택시장에 있어서 지역별, 규모-유형별로 차별화된 하위시장의 형성이 두드러졌다는 점이다. 이자율의 지속적인 하락에 따른 주택가격의 상승은 앞서 살펴본 바와 같이 1990년대 중반 이후 세계적인 현상이고 우리나라에서 그 정도가 더 심했던 것은 아니다. 부동산시장이 자본시장과 연계됨에 따라 이자율이 주택가격에 영향을 미치는 것은 자연스런 현상이고 이자율의 지속적 하락으로 인한 주택가격의 상승을 주택가격의 거품의 증거라고 단정하기는 어렵다.14)

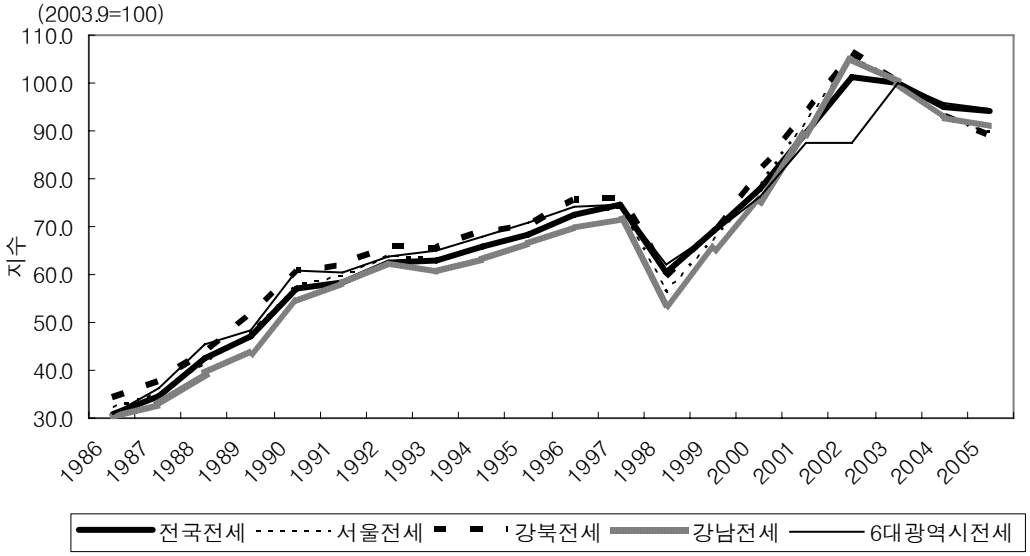
반면 지역별, 규모별로 차별화된 주택가격의 변화 추이를 보이고 있는 것, 특히 강남 등 일부 지역의 주택가격의 이상적인 급등현상을 하위시장의 형성과 그 시장

14) 저금리에 의한 주택가격의 지속적 상승을 주택가격의 거품의 증거로 간주한다고 해도 그에 대한 정책적 대응인 중앙은행의 금리조절이 정당화되는 것은 아니다. Bernanke and Gertler(2001)에 따르면 자산가격에 영향을 미치는 중앙은행의 시도는 그것이 시장심리에 미치는 효과가 예측불가능하기 때문에, 자산가격의 변동이 인플레이션에 큰 영향을 주지 않는 한, 이러한 시도를 해서는 안된다고 주장한다.

의 수요-공급 조건의 변화에 어느 정도 기인하는 것은 사실이나, 이들 하위시장에서의 투기적 수요에 의한 주택가격의 거품의 존재 여부를 판단하기 위해서는 각 시장별 전세가격의 변화 추이를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 전세가격은 앞서 언급한 바와 같이 현재 시장의 수급상황을 반영하고 있으므로 시장 기본가치(market fundamental)의 변화를 반영하는 지표로 볼 수 있다.

외환위기 이후 전세가격의 변화를 보면, [그림 15]에 나타난 바와 같이 2002년까지 전국적으로 전세가격은 급등세를 보였고 그 이후 하락세를 보였다. 1998년 이후 2005년 현재까지 전국의 전세가격은 55% 상승했고, 이를 지역별로 보면 6대광역시는 52%, 서울지역 59%, 서울의 강북지역은 49% 상승한 반면, 서울의 강남지역은 약 70%에 가까운 상승률을 보이고 있다. 강남지역을 제외한 여타지역은 전세가격이 비슷한 상승세를 보인 반면 강남지역이 차별적으로 더 높은 상승세를 보였다. 외환위기 이전인 1986년부터 1997년까지 전세가격의 변화를 보면, 전국의 전세가격은 142% 상승했고, 6대 광역시 141%, 서울지역 130%, 서울의 강북지역 123%씩 각각 상승했으며, 강남지역의 전세가격은 136% 상승했다. 외환위기 이전의 전세가격을 보면, 강남지역의 전세가격이 강북지역보다 높은 상승세를 보였으나 전국평균이나

[그림 15] 전국, 서울, 강북, 강남, 6대광역시 전세가격 추이 비교



자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

6대광역시의 전세가격 상승률보다 낮았다. 이를 종합하면 외환위기를 기점으로 서울지역, 특히 강남지역의 주택시장의 기본가치(market fundamental)가 상대적, 차별적으로 높아졌음을 전세가격의 변화를 통하여 확인해볼 수 있다. 문제는 이러한 시장 기본가치의 변화를 주택가격이 어떤 식으로 반영하고 있는가이다. 외환위기 이후 서울지역의 주택가격은 65%가량 상승해 전세가격 상승률 59%와 크게 차이가 나지 않는 반면, 강남지역의 주택가격은 같은 기간 100% 이상 상승해 [그림 16]에서 보듯이 전세가격의 상승률 70%를 훨씬 상회하고 있다. 이는 강남지역의 주택을 대상으로 하는 하위시장의 기본가치의 변화에 비해 강남지역 주택가격의 상승속도가 훨씬 빨랐음을 보여준다.

[표 6] 지역별 주택가격 및 전세가격 상승률

(단위: %)

	전국		서울		강남		6대광역시	
	주택가격	전세가격	주택가격	전세가격	주택가격	전세가격	주택가격	전세가격
98-99	3.1	14.4	4.9	19.0	8.7	21.9	2.0	10.7
99-00	0.8	12.6	4.0	16.4	5.8	14.8	-0.5	11.0
00-01	7.1	14.7	9.9	17.0	12.8	18.6	7.3	14.6
01-02	17.6	13.1	24.4	15.4	32.2	17.4	12.9	0
02-03	6.7	-1.2	7.0	-5.3	9.7	-4.5	6.7	14.4
03-04	-1.2	-4.7	0.0	-7.3	0.2	-7.5	-1.9	-4.3
04-05	2.1	-1.0	3.5	-3.2	6.4	-2.0	0.6	-1.3
연평균	5.17	6.84	7.67	7.43	10.83	8.38	3.87	6.44

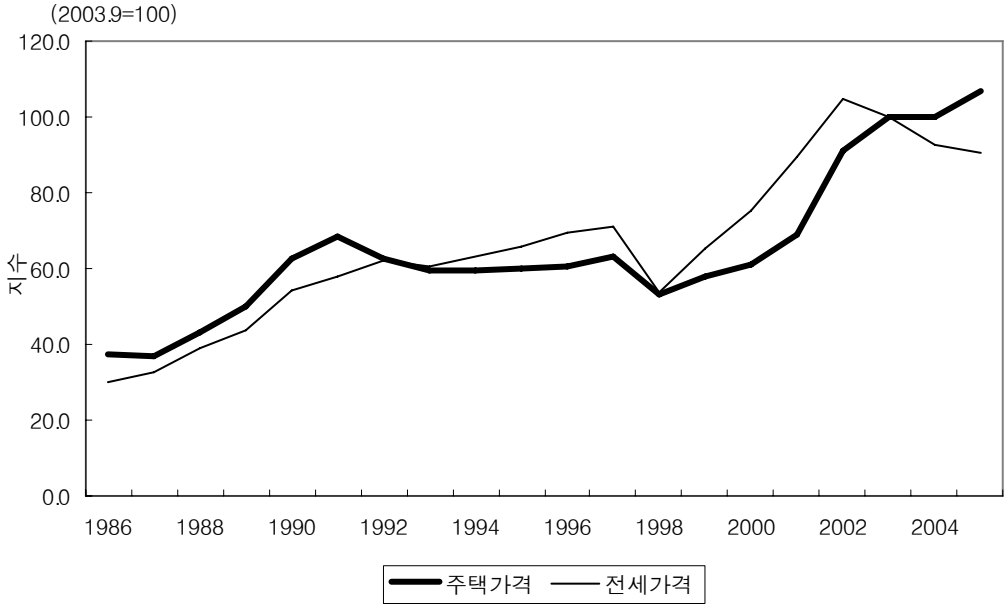
자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

[표 6]에 나타난 바와 같이 강남지역을 제외한 나머지 지역에서는 외환위기 이후 주택가격의 상승률이 전세가격의 상승률을 상회하지 않는다. 이와 같은 차이는 강남지역을 제외하고는 주택의 소유에 의해 발생되는 미래의 자본이득에 대한 기대가 크지 않음을 나타낸다고 할 수 있다. 반면 강남지역의 경우 미래의 강남지역 주택가격 상승률이 인플레이션이나 여타 지역의 주택가격 상승률을 크게 상회할 것으로 기대되고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 외환위기 이후 현재까지의 강남지역

전세가격과 매매가격의 변화 추이로부터 강남지역 주택가격에 시장의 기본가치를 상회하는 투기적 거품이 있는 것으로 추론해볼 수 있다.

다만 강남지역의 주택가격에 투기적 거품이 존재한다는 결론은 부분적으로 유보적인 결론이다. 결론이 유보적인 이유는 다음과 같다. [그림 16]에서 보듯이 전세가격이 급등 기조에서 하락세로 접어든 것이 2002년 이후이고, 강남지역의 경우 주택매매가격과 전세가격의 격차가 본격적으로 벌어진 것도 2002년 이후이다. 주택매매가격의 변동 추이가 항상 전세가격의 변동 추이에 후행했던 역사적 경험[15]에 비추어 볼 때 현재와 같은 가격상승률이 앞으로도 지속될 수 있는지의 여부가 강남지역 주택가격의 거품 존재 여부를 결정할 것이고, 따라서 2002년 이후 2년여의 기간만을 고려해서 거품 존재의 여부를 판정하기는 어렵다고 할 수 있다.

[그림 16] 강남지역 주택가격과 전세가격 추이



자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

15) 앞의 『그림 5』에 나타난 바와 같이 1980년대 후반부터 시작된 주택가격의 급등은 1991년 전세가격부터 안정되기 시작하였으나 매매가격은 급등세를 지속하다 1992년에 하락하여 외환위기 직전까지 안정세를 보였고 외환위기 이후에도 전세가격은 1999년부터 급등한 반면 매매가격의 급등은 2000년 이후 2001년부터 시작되는 등 역사적으로 전세가격의 변동이 매매가격의 변동을 선행하는 모습을 보이고 있다.

다. 하위시장의 거품 존재 가능성의 원인

외환위기와 함께 찾아온 부동산시장의 침체와 더불어 2000년 이후 나타난 부동산(주택)가격의 급등현상은 앞의 두 가지 기준으로 볼 때 거품이 형성되어 있다고 보기는 어렵고 다만 강남 등 일부 지역의 경우 하위시장에서의 거품 존재 가능성은 있다고 할 수 있다. 이와 같은 결론을 통해 우리가 예상할 수 있는 문제점과 이에 대한 정책과제, 그리고 최근의 부동산 관련 정책에 대한 평가를 할 수 있다.

먼저 최근의 주택가격의 변화 추이와 관련된 문제점으로 주택가격 급등에 따른 부의 재분배의 문제를 들 수 있다. 일반적으로 부동산가격이 상승하게 되면 부동산 소유자로의 부의 편중이 심화되고 소득분배가 악화된다. 또한 전세가격에 대비한 주택가격의 상대적 상승도 주택소유자로의 부의 이전효과를 가져와 분배에 부정적인 영향을 미친다. 소득분배 외에도 주거서비스의 측면에서 전세가격의 상승을 포함한 주택가격의 상승은 저소득 무주택자의 주거수요를 충족시키기 어렵게 만든다. 이 경우 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 정책이 필요하다. 이에 대한 정책현황과 과제는 다른 기회에 살펴보도록 한다.

앞서 살펴본 부동산(주택)시장과 관련된 특징은 하위시장의 형성과 그에 따른 하위시장별 차별적인 가격 변화에 있었고 주거환경이 우수한 강남 등 일부 지역의 가격급등은 물가상승률, 전세가 대 매매가 비율 등의 지표에 비추어 거품의 가능성을 보였다. 외환위기 이후 부동산가격의 결정에 있어 이자율의 역할이 커진 것은 앞의 [그림 8]에서 확인해볼 수 있다. 따라서 부동산(주택)가격의 급등으로 인해 소득분배의 악화가 문제가 된다면 그 해결책으로 우선 금리인상을 고려해볼 수 있을 것이다. 그러나 주택가격의 진정을 위한 금리인상은 소비와 투자를 감소시켜 경기회복을 어렵게 할 수 있으므로 금리인상 여부는 정책목표의 우선순위에 따르는 것이 바람직하고 주택가격의 거품이 전국적인 현상이 아닌 일부 지역의 하위시장에서 나타나고 있을 가능성으로 존재한다면 경제전체에 영향을 미치는 금리정책의 사용에는 신중을 기해야 할 것이다.

일부 지역을 중심으로 한 하위시장에서의 주택가격의 지속적 상승 현상은 동일한 이자율 하에서 그 시장에서의 지속적인 주택공급의 부족이 예측되거나 부동산 보유세의 실효세율이 상대적으로 낮을 경우 높은 기대수익에 기인해 나타날 수 있

다. 외환위기 이후 지역별, 규모-유형별로 주택시장이 세분화되었음은 앞에서 지적한 바 있고, 세분화된 하위시장에서의 주택수요의 증가와 이에 미치지 못하는 주택공급이 주택가격의 상승으로 이어짐은 시장의 수요, 공급 조건에 따라 균형가격이 결정되는 것으로 그 자체가 문제가 될 수는 없다. 그러나 특정 하위시장에서의 주택공급의 상대적 부족이 지속될 것이라는 기대심리가 장기간 형성된다면 이에 따라 이 시장의 주택가격의 상승이 지속되면서 다른 하위시장에서의 주택이나 주택 이외의 자산에 비해 높은 기대수익으로 인해 가격거품이 형성될 가능성이 높다. 이 경우 가장 적절한 정책적 대응은 이 시장에서 원하는 유형의 주택의 공급을 확대하는 것이다. 10.29대책 이후 안정되었던 주택가격이 2005년 초부터 강남, 분당, 용인 등 일부 지역에서 급등하기 시작했던 가장 큰 원인은 이 지역에 수요가 많은 중대형아파트의 공급부족에 대한 우려에 있었다고 할 수 있다. 시장에서 수요가 많은 유형의 주택 공급의 확대를 위한 정책과제는 현재의 부동산정책에 대해 설명하면서 논의하도록 하겠다.

특정지역 혹은 특정 유형의 부동산에 대한 보유세의 실효세율이 상대적으로 낮은 경우 부동산소유에 의한 기대수익도 높아지므로 가격의 급등으로 이어질 가능성이 높다. 이 경우 조세의 형평성 측면에서 보유세의 실효세율이 상대적으로 낮은 부동산의 세율을 높일 필요가 있다. 또한 조세의 형평성뿐만 아니라 부동산보유세의 실효세율 인상은 가격안정의 효과도 가져올 수 있다.

조세이론에 비추어 볼 때, 자산의 보유에 대한 세금은 상대적으로 다른 경제적 행위의 왜곡을 가져올 소지가 적은 것으로 알려져 있다. 주택의 경우 보유세가 부과되면 세후수익의 하락으로 수요가격은 보유세액의 현재가치만큼 하락한다. 따라서 공급이 완전 탄력적이지 않으면 주택가격은 하락한다. 또한 보유세의 부과 혹은 기존 보유세의 강화는 주택 수요자는 물론 주택보유자들의 경제적 행위에도 영향을 미쳐 주택공급 측면의 변화를 가져온다. 허석균(2004)에 따르면 주택보유세의 인상은 주택보유자의 매도유인을 높여 주택공급증가의 효과가 있다. 주택에 대한 보유세 인상은 수요 감소와 공급 증대의 효과가 있어 결과적으로 주택가격을 하락시킨다.

재산세변동이 주택가격에 자본화되는 정도에 관한 Palmon and Smith(1998)의 실증적 연구에 따르면 예측이 어려운 과세의 변동의 경우를 제외하고는 재산세의 변동은 그만큼의 주택가격의 변동을 가져온다. 따라서 정책의 신뢰성을 바탕으로 한

부동산(주택)보유세의 강화는 가격안정의 효과도 가져온다고 할 수 있다. 실제로 종합부동산세의 신설 등의 부동산보유세제 개편이 있기 전까지, 즉 극히 최근까지 재산세는 실제 시장가격에 기초하여 부과되지 않고 건물의 이론적인 건축비에 기초하여 부과[16]되었으므로 시장가격이 높은 지역일수록 가격대비 실효세율이 낮아지게 하는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다. 따라서 타 지역에 비해 가격수준이 높았던 강남지역의 경우 기존의 보유세제는 가격대비 실효세율이 타 지역에 비해 상대적으로 낮았음은 자명한 사실이고 이는 강남지역 주택에 대한 기대수익을 높이는 주요 요인 중의 하나였다고 할 수 있다. 앞의 [그림 2], [그림 11], [그림 16] 등에서 보듯이 강남지역의 주택매매가격의 상승률이 다른 지역의 주택가격 상승률뿐만 아니라 강남지역 전세가격의 상승률도 훨씬 상회하는 현상은 보유세의 실효세율이 타 지역에 비해 상대적으로 낮았던 것에도 상당 부분 기인했다고 볼 수 있다. 따라서 부동산보유세 과표의 현실화와 고액의 부동산소유자에게 부과되는 종합부동산세의 도입은 상대적으로 낮았던 강남지역의 부동산보유세의 가격대비 실효세율을 높이는 효과와 더불어 강남지역 주택에 대한 기대수익을 기존에 비해 상대적으로 낮춰 가격안정의 효과를 가져올 것으로 예상된다.

주택가격에 영향을 미치는 조세체계는 부동산보유세의 실효세율 외에도 조세수출의 문제가 있다. 기존의 부동산보유세(재산세, 종합토지세)의 경우 법인에 부과시 법인이 위치한 기초자치단체가 세금을 전액 징수했다. 따라서 서울 강남지역 등 법인의 수가 상대적으로 많은 특정 지역의 경우 막대한 액수의 조세수출을 향유하게 되고, 이러한 조세수출로 확보한 재원으로 양질의 교육-주거환경이 구축되며, 이는 다시 주택가격의 상승으로 이어진다. 강남 등 일부 지역의 우수한 주거환경의 구축과 그에 따른 주택가격의 상승 및 지속적 상승에 대한 기대심리의 형성에 이 지역

16) 주택에 대한 재산세 과세표준은 2005년 1월 5일 지방세법의 개정 이전까지 다음과 같은 공식으로 결정되었다.
(신축건물가액) × (구조-용도-위치지수) × (잔가율) × (가감산율) × (면적)
2004년에는 가감산율 적용기준이 면적에서 가액으로 변경되어 재산세 과표의 시가반영률이 제고되었고 2005년 1월 5일 지방세법 개정으로 지방세법 제111조 2항에 따라 재산세 과세표준은 부동산가격공시및감정평가에관한법률에 의하여 가격이 공시되는 토지 및 주택에 대하여는 공시된 가액으로 하고 개별공시지가 또는 개별주택가격이 공시되지 아니한 경우에는 시장·군수가 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표 또는 주택가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 하게 되어 주택 및 토지의 시가가 과세표준이 되었다고 할 수 있다.

의 조세수출이 일부 기여한 측면이 있었을 것이라고 추측된다. 지방자치단체의 입장에서는 이러한 조세수출이 예산의 확보를 원활하게 해서 재정의 방만한 운영, 주민부담의 최소화로 이어질 가능성이 높다. 조세수출은 조세부담의 형평성의 문제와 더불어 해당지역의 주택가격의 상승을 초래한다. 이런 문제점을 치유하기 위해서는 부동산보유세의 지방세와 국세로의 이원화가 도입되어야 하는데, 국세인 종합부동산세의 도입은 조세수출을 억제하기 위한 한 방편이라고 볼 수 있다.

2000년 이후 주택가격의 전반적인 급등현상은 외환위기 이후 부동산시장과 자본시장이 밀접하게 연관되면서 저금리의 지속에 기인한 바가 크고, 지역별-규모별 차별적인 주택가격의 변화는 세분화된 시장의 기본가치의 차별적 변화에 주로 기인했다고 볼 수 있다. 앞에서 검증한 바와 같이 전반적인 주택가격의 투기적 거품의 증거는 찾기 힘들었고 단지 서울의 강남권 등 일부 지역에서 투기적 거품이 의심되는 상황이다. 시장의 효율성(market efficiency) 측면에서 일부 지역 혹은 하위시장의 투기적 거품이 의심되는 상황이 정책개입의 필요조건이 되는 것은 아니다. 다만 이런 현상의 지속은 분배구조를 악화시킬 뿐만 아니라 투기 등 지대추구행위의 확산으로 인한 자원배분의 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 이런 상황에서 주택가격의 안정을 위한 최적의 정책조합(policy mix)은 주택시장 전반에 영향을 미치는 정책보다는 일부 지역의 주택가격의 거품의 원인을 제거함으로써 분배구조의 악화를 막고 자원배분의 효율성을 높이는데 초점을 맞춰야 할 것이다. 앞에서 제시한 일부 지역 주택공급의 지속적 부족에 대한 기대, 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 부동산보유세의 실효세율, 그리고 조세수출의 문제는 강남 등 일부 지역의 주택가격의 상승률이 상대적으로 높은 원인이라고 할 수 있다. 다음 제3장에서는 2001년 이후 현재까지 주택가격 안정을 위해 제시된 정책 현황을 살펴보고 제4장에서는 주로 위의 세 가지 원인의 제거라는 관점에서 현재까지 제시되어 있는 부동산정책, 특히 8.31 종합부동산정책을 평가하고 정책과제를 제시하고자 한다.

III. 주택가격 안정을 위한 정책 현황

1. 8.31 종합부동산정책 이전의 주택가격 안정 대책

2001년 이후 정부의 부동산관련 정책은 외환위기 직후 부동산경기의 부양을 위한 정책방향과는 달리 부동산 및 주택시장의 안정을 위한 투기수요억제에 초점을 맞춘 대책들이 대부분이다. 2002년에만 부동산 및 주택시장 안정대책이 4차례에 걸쳐 나왔고 서민주거안정대책을 포함한 대책의 내용은 [표 7]과 같다.

[표 7] 2002년의 주택시장 안정대책

투기수요억제 및 분양질서 확립	재건축 관련 규제	세제 및 금융 대책	서민주거안정대책
분양권 전매 제한 분양권전매 세무조사 투기과열지구 지정 투기조장행위 단속 강화 분양 및 청약제도 실수요자 중심 개선 부동산중개업소 지도-단속 강화	재건축 요건 강화 재건축 절차 강화(안전진단 강화) 재건축 추진 아파트에 대한 자금출처 조사	양도소득세 기준시가 상향 조정 양도소득세 불성실신고 혐의자 세무조사 양도소득세 강화 주택담보대출 축소 유도 부동산 투자자금의 주식시장으로의 유입 유도	국민임대주택 100만호 건설추진 무주택 영세민 - 근로자 등을 위한 주택자금 및 세제지원 강화 노후불량주택 주거환경 개선

2002년의 대책들의 특징을 보면 서민주거안정대책을 제외한 부동산시장 안정대책이 주로 행정적 조사 및 단속 강화 등을 통해 불법적인 부동산 투기 행위를 막음으로써 부동산가격의 안정을 도모하려 했던 데에 있다. 탈세 등을 이용한 불법적인 부동산 투기 행위는 부동산가격의 급등현상이 나타나지 않은 경우라도 단속이 이루어져야 하는 부분이다. 그러나 불법적인 부동산 투기 행위에 대한 단속 및 대대적인 세무조사에도 불구하고 2002년 그리고 그 다음 해에도 부동산가격의 상승이 지속된 것은 그 원인이 다른 곳에 있었음을 말해준다.

2003년 참여정부가 출범한 이후의 부동산정책은 2002년의 정책기조였던 투기수요억제책을 강화하는 동시에 수도권 주택수요의 충족을 위한 강북 뉴타운개발 및 수도권 4개 신도시 개발 등의 공급확대정책을 본격화했고 부동산시장의 근본적인 제도개선책으로 부동산거래 투명화를 위한 방안 및 부동산세제 개편안 등이 제시되었다. 2005년 8월 31일 종합부동산대책이 나오기 이전까지 참여정부가 내놓은 부동산정책을 순차적으로 살펴보면 다음과 같다.

2003. 5. 23 주택시장 안정대책

- ○ 부동산 투기방지를 위한 대대적 세무조사
- ○ 투기과열지구 및 투기지역의 확대지정
- ○ 재건축 아파트 선분양 요건 강화: 80% 이상 시공 후 분양가능, 안전진단기준 강화 등
- ○ 주상복합아파트 분양권 전매금지
- ○ 조합아파트 분양권 전매금지
- ○ 부동산 보유과세 강화 계획
- ○ 주택담보대출 비율 인하(투기과열지구 내 3년 이하 신규대출 50%로 하향조정)

2003. 9. 5. 주택시장 안정대책

- ○ 재건축에 대한 소형주택 의무비율 확대(중소형 평형 60% 건설 의무화)
- ○ 재건축조합 조합원의 지위 양도 금지

2003. 10.29 주택시장 안정 종합대책

○ 주택공급확충 및 수요분산: 강북 뉴타운개발사업 적극 지원추진, 수도권 4개 신도시 및 고속철 역세권 개발, 신행정수도건설 및 공공기관 이전계획 지속 추진
○ 투기과열지구확대, 토지거래허가구역 연장
○ 무주택세대주 우선공급비율 확대, 주상복합 청약자격 강화, 전매 제한
○ 주택담보대출 비율 인하
○ 양도소득세 강화, 보유세제 개편(종합부동산세 도입 추진)
○ 주택거래신고제 도입

10.29 대책은 단기간 내에 제도도입이 가능한 1단계 대책과 중장기적으로 도입을 검토할 2단계 대책으로 구성되어 있다. 1단계 대책은 주택공급의 지속적 확충, 자금흐름의 선순환 구조 정착, 투기근절을 위한 단속 강화, 부동산 세제 개선, 주택공급 제도 보완 등 5개 분야, 30개 시책, 40개 세부추진과제가 포함되어 있고 2단계 대책은 자금흐름의 선순환 구조 정착, 부동산 세제 개선, 주택공급 제도 보완 등 3개 분야, 9개 시책이 포함되어 있다.

2004년의 부동산 대책은 10.29 대책의 시행 및 보완에 목적이 있다.

○ 아파트 후분양 활성화 방안 확정(2004.2.3)
○ 공공택지 공급가격 공개 의무화(2004.2.12)
○ 주택거래신고제 시행(2004.3.30)
○ 재건축사업에 임대주택 공급 의무화(2004.7.13)
○ 부동산거래 투명화를 위한 부동산중개업법 개정안 국무회의 의결(2004.7.27)
○ 부동산 보유세제 개편방안(종합부동산세 관련) 확정(2004.11.4)

[표 8]은 8.31대책 이전까지 참여정부가 내놓은 부동산정책을 유형별로 나타내고 있다.

[표 8] 참여정부의 부동산정책

재건축 대책	세제 개편 및 거래제한 대책	주택공급정책	주택금융정책
안전진단기준의 강화 및 재건축 가능 연한 연장 재건축 아파트 선분양 요건 강화(80% 이상 공정 진행 후 분양) 재건축에 대한 소형주택 의무비율 확대 재건축조합 조합원의 지위 양도 금지 재건축사업 임대주택 공급 의무화	보유세제 개편 (종합부동산세 도입) 및 양도세 강화 투기과열지구 및 투기지역 확대지정 토지거래허가구역 연장 및 허가요건 대폭 강화 주택거래신고제 도입 및 주택거래신고 지역 지정 거래투명화를 위한 부동산중개업법 개정	국민임대주택 100만호 건설의 지속 추진 매입형국민임대주택제도 도입 강북 뉴타운개발사업 지원추진 수도권 4개 신도시 및 고속철 역세권 개발	주택담보대출 비율 인하(투기과열지구 내 3년 이하 신규대출 50%로 하향조정) 장기주택금융인 모기지론제도 도입

[표 8]에 나타난 바와 같이 참여정부는 재건축 규제와 토지 및 주택의 거래 규제, 부동산 보유과세 및 양도소득세 과세 강화, 그리고 주택담보대출 비율 축소를 통해 부동산 투기를 억제하는 한편 서민주거안정을 위한 임대주택 건설, 신도시 및 뉴타운개발을 통한 주택공급의 확대를 병행 추진해왔다고 할 수 있다. 주목할 만한 것은 부동산 보유과세 강화의 일환으로 종합부동산세의 도입을 추진한 점이다.[17]

17) 2005년 1월 5일 공포된 「종합부동산세법」은 제1조에서 고액의 부동산 보유자에 대한 과세로 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성의 제고, 부동산의 가격안정 도모를 통해 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지한다는 목적을 분명히 하고 있다.

2. 8.31 종합부동산정책 중 주택가격 안정 관련 대책

10.29대책 이후로 앞의 [그림 10]에 나타난 바와 같이 주택가격이 전반적으로 하향안정세에 접어들었다. 그러나 이는 주택거래의 급감과 함께 나타난 현상으로 거래의 규제에 따른 시장규모의 축소에 기인했을 가능성도 있다. 전반적인 하향안정세를 보이던 주택가격이 [그림 11], [그림 12] 등에서 보듯이 2005년 2월 이후 서울 강남지역과 분당 등 일부 지역에서 급등세를 보이면서 정부의 부동산정책에 대한 여론의 비판이 비등했고 이에 대응해 정부는 부동산시장의 불안 조기 진화 및 장기적인 시장의 안정을 도모하기 위해 2005년 8월 31일, 종합부동산세, 양도세 등 과세 강화 등을 통한 투기수요 억제, 공공택지의 공급 및 재개발 확대 등을 통한 공급확대 및 서민 주거안정을 위한 지원 강화를 주요 내용으로 하는 8.31 부동산 종합대책을 발표하였다. 8.31 부동산 종합정책의 내용은 다음과 같다.

가. 주택 수요정책

□ 주택에 대한 종합부동산세 과세를 과표적용율의 상향 조정(연도별 과표적용률은 [표 9]참조), 종합부동산세 과세시 세대별 합산, 기준금액을 현 9억원에서 6억원으로 하향 조정, 종합부동산세 세부담 상한 조정 (기존 50%에서 종합부동산세는 200%, 재산세는 50%로 조정) 등을 통하여 강화하였다.

[표 9] 보유세 연도별 과표적용률

	2005	2006	2007	2008	2009
재산세	50%	50%	50%	55%	60%
종합부동산세	50%	70%	80%	90%	100%

자료: 재정경제부, 『서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안』, 2005.08.31

□ 양도소득세 과세를 2007년부터 실거래가 기준으로 과세하고 (1가구 2주택의 비거주주택은 2006년부터 실거래가 기준 과세), 다주택 보유자에 대한 양도소득세를 강화하여 2주택 소유자는 양도차익의 50%(2007년부터), 3주택 이상 소유자는

60%의 세율을 부과하기로 정하였다. 단 매물유도를 위해 1가구 2주택에 대한 양도소득세 강화는 1년간 유예기간을 부여하기로 하였다.

□ 2006년부터 부동산거래 관련 과세를 실거래가 기준으로 하기로 정하였다. 이에 따른 거래세 부담 증가와 보유세 강화로 인한 부동산 관련 조세부담 증가 완화를 위해 개인간 주택거래시 거래세를 1%p 인하하기로 하였다.

나. 주택공급 확대방안

□ 공공택지 공급확대방안 (2010년까지 연 300만평 추가공급)

(1) 강남지역 주택수급을 위한 송파거여지구의 국공유지 택지지구 개발 (2백만평)

(2) 진행중인 기존 택지지구 주변 확대 개발

(3) 수도권 공공택지내 중대형 아파트 건설비중 확대 (현행 40%에서 50%로)

이 방안은 수도권 주택수요 전망에 근거하여 예상되는 택지공급부족을 해소하기 위한 것으로 특히 강남지역의 안정적 주택공급과 수도권내 중대형 주택수요 충족에 초점을 맞추고 있다.

□ 판교신도시 주택공급방안 개선

(1) 25.7평 초과하는 중대형 아파트는 주공이 공영개발 방식으로 건설, 분양(30% 임대 아파트) 및 원가연동제와 주택채권입찰제 동시 적용

(2) 건설물량 10% 확대하고, 이를 중대형으로 공급

□ 기존 시가지 주택공급 확대(재개발) 방안: 특별법 제정

(1) 재개발 사업시행시 광역적 공공개발 체계 확립

(2) 공공 시행시 규제완화 및 용적률 상향 조정

(3) 광역지구지정 추진 단계부터 토지거래 허가구역으로 지정

□ 재건축의 경우 투기수요에 대한 우려로 규제완화를 유보한 상태이다. 그러나 재

개발, 재건축으로 인한 개발이익의 환수를 위해 기반시설부담금제를 도입하였다. 또한 개발이익의 환수를 위해 개발부담금을 부활하였으나 재개발, 재건축은 개발부담금 부과에서 제외되었다.

다. 주택공급제도 개편

□ 주택공영개발 확대 방안

이 방안은 공공택지 내에서 주택공사 등 공공기관이 개발뿐만이 아니라 주택건설, 분양, 임대까지 하는 방식을 확대한다는 의미이다. 이는 공공택지의 개발이익을 공공부문으로 환수하려는 방안으로 주택공급의 공공성을 강화하려는 정책으로 평가할 수 있다.

□ 공공택지 내에서의 분양가 규제 방안

민간택지는 현행대로 분양가를 자율에 맡기고, 공공택지 내에서는 모두 원가연동제 방식으로 분양가를 규제하며, 공공택지 내 25.7평 초과 아파트에 대해서는 채권입찰제를 도입하여 시세차익을 환수하는 방안이다.

□ 분양권 전매제한 강화

투기과열지구내 아파트 분양권은 현행대로 소유권 이전 등기시까지 전매를 제한(수도권, 충청권을 제외한 지방은 분양계약일로부터 1년)하고, 분양가규제 적용 주택 중 25.7평 이하는 전매제한을 강화(수도권은 5년에서 10년으로, 그 외는 3년에서 5년으로)하는 것으로 요약된다.

이외에도 8.31대책에서는 국민주택기금을 통한 지원자금 확대, 개발이주자 전세자금 지원 확대, 저소득 무주택서민에 대한 모기지론 지원 확대, 공공임대주택 건설 확대 및 민간임대주택 활성화 등의 서민주거 안정과 관련된 정책을 볼 수 있고, 부동산거래 투명화를 위해 주택거래시 지자체에 실거래가 신고를 의무화하고 부동산등기부에 신고된 실거래가를 기재하도록 의무화하였다.

IV. 8.31 종합부동산정책의 주택가격 안정 효과

1. 부동산 보유세 강화의 효과 예측 및 평가

앞장에서 강남 등 일부지역의 주택가격에 거품이 존재할 가능성을 확인하였고 그 원인 중 하나로 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 부동산보유세의 실효세율을 언급했다. 이는 2005년 지방재산세가 전면 개편되기 이전의 상황을 말한다. 1990년 이래 부동산 보유세제는 재산세와 종합토지세의 두 가지 세제로 이루어져 있었다. 부동산 유형에 관계없이 건물에 대해서는 재산세가 부과되고 토지에 대해서는 인별 합산하여 누진과세하는 종합토지세가 부과되는 형태였다. 재산세는 건축물, 예를 들면 주택의 경우, 주택의 시장가격에 기초하지 않은 건물의 이론적인 건축비에 기초하여 부과되었기 때문에 시장가격이 높을수록 가격 대비 실효세율이 낮아져 시가 대비 조세부담의 형평성 문제가 항상 논란이 되어왔다.

가격 대비 보유세 실효세율이 낮은 주택일수록 다른 조건이 일정할 경우, 이 주택에 대한 투자의 기대수익이 높아진다. 주거환경이 우수하고 고급주택이 많은 강남 등 일부지역의 경우 위와 같은 부동산 보유세제 하에서는 다른 지역에 비해 상대적으로 주택의 재산세 실효세율이 낮고, 따라서 다른 지역의 주택에 비해 투자수익률이 높을 것이라는 기대가 지속되어 수요의 급증에 따른 가격의 급등현상으로 이어졌을 가능성이 높다. 기존의 부동산 보유세제 하에서는 주택의 경우 시장가격 대비 조세부담의 형평성의 문제와 그로 인한 고급주택을 중심으로 한 하위시장의 주택가격의 거품 형성의 문제가 발생할 가능성이 높다. 기왕의 주택가격이 높았던 지역이 차별적으로 더 가파른 가격의 상승세를 보인 것도 이러한 부동산 보유세제의 문제점에 상당 부분 기인한 것으로 추측된다.

2005년 지방세법 개정으로 부동산 보유세제 체계가 개편되어 기존의 재산세와 종합토지세가 재산세로 단일화되어 지방세로 과세되며, 개인별 기준시가가 주택은 9억원, 나대지는 6억원, 영업용 건물 부속토지는 40억원을 초과하는 경우 국세인 종합부동산세가 부과된다.[18] 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 통합 평가하여 시-

군-구별로 그리고 물건별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세한다. 문제점이었던 주택에 대한 시장가격 대비 조세부담의 형평성 논란은 토지-건물 통합재산세로 과세함과 동시에 과세표준을 시장가격에 근거함으로써 해결되었다고 볼 수 있다.

즉, 보유세제의 개편에 따라 주택가격이 높을수록 보유세 실효세율이 낮게 되는 조세부담의 형평성의 문제가 사라졌고 이에 상응해 고급주택을 중심으로 한 하위시장의 주택으로부터의 기대수익이 월등히 높아져 가격의 거품이 형성될 가능성도 낮아졌다고 할 수 있다. 오히려 보유세 과세표준의 기준시가 반영률 증가 및 종합부동산세의 도입은 고가 주택 및 다주택 보유자에 대한 세금 및 실효세율의 빠른 증가를 가져올 것으로 예상된다. 행정자치부의 발표(2005년 7월 16일 보도자료)에 따르면 2004년말 보유세제 개편 이후 처음 부과되는 2005년도 주택분 재산세의 경우 전국 주택의 68.6%가 2004년에 주택의 건물에 대한 재산세와 부속토지에 대한 종합토지세를 합계한 세액보다 줄어 든 반면 서울의 경우 62.2%의 주택의 재산세가 2004년의 주택분 재산세와 종합토지세 합계액에 비해 늘어났다. 이는 주택가격 대비 보유세 실효세율이 상대적으로 높았던 지방은 세부담이 낮아지고, 가격 대비 보유세 실효세율이 상대적으로 낮았던 서울은 세부담이 높아져 보유세제 개편으로 조세부담의 형평성 문제가 개선되었음을 보여준다.

보유세제 개편과 관련해 8.31 대책은 앞에서 살펴본 바와 같이 종합부동산세의 적용범위의 확대와 과표 인상을 통해 기존의 보유세 강화 방침을 더욱 확고하게 하였다고 평가할 수 있다. 특히 고가 주택 및 다주택 보유자의 보유세 부담을 증가시키는 효과를 볼 것이라는 예상은 다음 [표 10]을 통해서도 확인해볼 수 있다. [표 10]은 세 종류의 주택보유자의 보유세 부담과 실효세율을 연도별로 추정한 결과이다. 종합부동산세 과세 대상이 아닌 경우 보유세 부담 및 실효세율의 증가가 미미한 반면 보유주택이 종합부동산세 과세 대상인 경우, 특히 고가의 다주택 보유자의 경우 보유세 부담과 실효세율이 큰 폭으로 증가할 것임을 [표 10]의 예가 잘 보여주고 있다.

18) 8.31 대책에서는 이를 더 강화하여 주택은 6억원, 나대지는 3억원을 초과하는 경우 종합부동산세가 부과되도록 하였다.

[표 10] 종합부동산세 강화 효과[19)]

(단위: 만원, %)

		2005	2006	2007	2008	2009
공시가격 2억원 주택	과표	10,000	10,000	10,000	11,000	12,000
	재산세	24	24	24	29	34
	종부세					
	계	24	24	24	29	34
	실효세율	0.12%	0.12%	0.12%	0.145%	0.17%
공시가격 7억원 주택	과표	35,000	49,000	56,000	63,000	70,000
	재산세	149	149	149	163.9	178.8
	종부세	0	45	55	62.5	70.0
	계	149	194	204	226.4	248.8
	실효세율	0.21%	0.28%	0.29%	0.32%	0.36%
공시가격 10억+2억원 (주택 2채)	과표	60,000	84,000	96,000	108,000	120,000
	재산세	248	248	248	272.8	297.6
	종부세	125	320	380	430.0	480.0
	계	373	568	628	702.8	777.6
	실효세율	0.31%	0.47%	0.52%	0.59%	0.65%

정부의 부동산 보유세 강화정책의 목표는 부동산소유에 상응하는 보유세를 부과해 투기수요를 억제하고 이를 통해 부동산가격을 안정시키는 데 있음을 알 수 있다. 고가주택에 대해 상대적으로 낮은 보유세 실효세율의 적용이라는 조세부담의 형평성의 문제는 재산세제 개편으로 해결되었으나 가격안정을 위한 보유세 강화 방침은 기존의 가격상승이 지속될 것이라는 기대심리를 제거하기 위한 정책의지의 표현이라고 볼 수 있다.

앞서 언급했듯이 주택보유과세의 강화는 주택가격의 안정을 가져온다. King(1977)은 재산세의 자본화정도가 그 재산을 구매하는 사람에게 재산세의 가시성(visibility)과 확실성(certainty)이 어느 정도인가에 의존한다고 했다. 즉, 예측이 어려운 과세의 변동은 시장참가자들로 하여금 자산의 가치를 합리적으로 평가하는 것을 어렵게 만든다. 8.31 대책에서 주택에 대한 보유세 강화 방침을 명확히 하고 2017년까지의 과세표준 적용률을 밝힌 것은 장기적 세제의 방향을 명확히 했다는 측면에서 또 시장참가자에게 과세의 변화에 따른 주택의 현재가치의 변화에 대한 합리적

19) 재산세와 함께 부과되는 지방교육세, 도시계획세 그리고 종부세와 함께 부과되는 농특세는 계산의 편의상 고려하지 않았다. 실효세율은 보유세(재산세+종부세)를 공시가격으로 나눈 값이다. 공시가격의 연도별 인상도 고려하지 않았다.

예측을 가능하게 함으로써 시장의 불안정성을 제거하였다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

8.31 종합부동산정책에서 더욱 강조된 주택에 대한 보유세 강화정책은 정책신뢰성과 시장에서의 예측가능성의 제고, 그리고 그에 따른 주택가격 안정의 효과라는 측면에서 긍정적이나 보유세 강화정책의 장기적인 파급효과도 고려해볼 필요가 있다. 부동산세제의 개편 방향이 보유세 강화, 거래세 완화로 잡힌 것은 거래단계에서 부과되는 거래세는 자원의 배분과정과 조정과정에 왜곡을 가져오는 반면, 자산의 보유에 대한 세금은 상대적으로 다른 경제적 행위의 왜곡을 가져올 소지가 적다는 점에서 바람직하나 그 목적이 가격의 안정에 있을 경우 장기적인 목적달성이 어려울 가능성이 높다. 그 이유는 부동산 보유세의 강화에 의한 가격 안정은 단기에 그친다는 점이다.

주택에 대한 보유세부담의 증가는 자본환원화되어 단기적으로 가격수준을 하락시키는 효과가 있지만 중장기적으로는 주택재고의 감소로 임대료 상승, 가격 상승의 효과도 가져오게 된다. 8.31 대책에서 제시된 2017년까지의 주택에 대한 보유세 (재산세, 종합부동산세)의 세율과 과표적용율의 인상 계획은 시장참가자들에 의해 합리적으로 가격에 반영되지만 이는 현재의 가격을 할인시키는 것이지 미래의 가격에도 지속적으로 영향을 주는 것은 아니다. 보유세의 지속적이고 대폭적인 인상계획, 그에 따른 주택의 현재가치의 할인, 그리고 이에 상응하는 큰 폭의 가격하락이 이어지지만 가격하락에 따른 주택공급의 감소는 주택가격을 장기적으로 상승시킬 수 있는 잠재요인이 될 수 있다.

8.31 대책에서 보유세부담 증가의 주요 대상인 고급주택의 경우 세부담 증가가 상대적으로 커 단기적으로 더 큰 가격하락을 경험할 수 있으나 이러한 가격하락은 고급주택에 대한 공급 감소와 가격상승으로 이어지고 이에 상응하는 탄력적인 공급 증대가 없을 경우 공급 부족에 대한 지속적 기대로 다시 이어져 '고액 부동산보유자에 대한 세부담을 높여 조세부담의 형평성을 높인다' 고 기술한 종합부동산세 도입의 취지에도 불구하고 고급주택에 대한 기대수익이 높아져서 고급주택이 밀집한 강남 등 일부 지역에 투기적 수요의 증가와 가격거품을 형성시킬 가능성도 존재한다.

2. 부동산 보유세 이원화와 조세수출 억제효과에 대한 평가

앞에서 지적했듯이 기왕의 재산세와 종합토지세로 이루어진 부동산 보유세 체계에서는 조세수출의 문제가 발생하게 된다. 법인에 부과되는 재산세와 종합토지세의 경우 법인세와 달리 법인이 위치한 기초자치단체가 세금을 전액 징수하는 체계인데 법인에서 납부하는 세금의 납세자는 특정 지역에 거주하는 주민이 아닌 법인의 주주이므로 국세로 징수하는 것이 과다한 조세수출을 막을 수 있다.

서울시의 예를 보면, [표 11]에 나타난 바와 같이 재산세와 종합토지세 수납액 합계에서 법인이 차지하는 비중이 30~32% 가량 되고, 종합토지세의 경우는 법인납세액의 점유비가 약 40%에 가깝다. 많은 법인이 서울에 위치하고 있어 나타나는 조세수출의 현상이라고 볼 수 있다. 법인납세액의 점유비가 큰 서울시의 종합토지세 부과 현황을 각 구별로 보면 역시 법인이 몰려 있는 지역에서 해당 지역(구) 주민들이 과다한 조세수출을 향유하고 있는 것을 [표 12]에서 확인해볼 수 있다.

구체적으로 강남구의 경우 2004년도 종합토지세 세수 실적을 보면 법인으로부터의 세수가 약 510억원에 달해 서울시의 여타 구의 평균 89억의 6배에 달하고 강남구 전체 종토세 세수 1,352억원의 약 40%에 달한다. 이러한 사실은 강남구가 막대한 조세수출을 향유하고 있고 조세수출로 확보한 재원으로 우수한 주거-교육 환경을 구축하였으며 이로 인해 주택가격이 더욱 상승하였다는 추론을 가능하게 해준다. 이렇게 과다한 조세수출로 인해 다른 지역에 비해 양호한 주거-교육 환경의 지속적 구축이 가능했던 것이 강남 지역 주택가격의 급등에 기여했다고 할 수 있다. 이러한 현상은 역시 조세부담의 형평성의 원칙에 어긋나고 과다한 조세수출을 향유하는 지역의 주택가격에 투기적 거품이 형성되는 원인을 제공함으로써 분배구조를 악화시키고 비효율적인 투자자원배분에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

[표 11] 서울시 재산세 및 종합토지세 징수 현황

(단위: 백만원)

	수납액합계	비법인		법인	
		수납액	점유율(%)	수납액	점유율(%)
2000	644,403	434,728	67.5%	209,675	32.5%
2001	672,627	452,847	67.3%	219,780	32.7%
2002	685,990	463,818	67.6%	222,172	32.4%
2003	785,061	532,159	67.8%	252,902	32.2%
2004	1,030,823	719,868	69.8%	310,955	30.2%

자료: 서울특별시

[표 12] 서울시 종합토지세 구별 징수 현황

(단위: 백만원, %)

	개인수납액(A)	법인수납액(B)	B/(A+B)
종로구	19,658	22,883	53.8%
중구	23,846	45,992	65.8%
용산구	15,289	8,226	34.9%
성동구	12,137	3,379	21.8%
광진구	12,478	5,157	29.2%
동대문구	14,474	4,336	23.1%
중랑구	9,591	1,785	15.7%
성북구	16,748	3,271	16.6%
강북구	9,728	2,686	21.6%
도봉구	7,902	2,119	21.1%
노원구	11,611	3,553	23.4%
은평구	12,712	2,452	16.2%
서대문구	11,594	3,138	21.3%
마포구	16,100	5,415	25.2%
양천구	15,456	3,163	17.0%
강서구	17,081	6,173	26.5%
구로구	10,815	6,508	37.6%
금천구	6,527	1,217	15.7%
영등포구	20,946	16,629	44.2%
동작구	12,442	3,705	22.9%
관악구	12,683	1,844	12.7%
서초구	46,757	26,673	36.3%
강남구	84,298	50,995	37.7%
송파구	33,736	26,137	43.7%
강동구	20,766	4,567	18.0%
계	475,375	264,412	35.7%

자료: 서울특별시

부동산 보유세체계가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화된 것은 국세인 종합부동산세가 조세수출 억제의 기능을 담당하게 되었다는 점에서 긍정적이다. 종합부동산세의 다음과 같은 특징을 통해 조세수출 억제 기능의 한 측면을 살펴볼 수 있다.

영업용 부동산은 토지와 건물 분리과세제도를 유지하면서 종합부동산세 과세대상에서 건물부분은 제외되고, 건물 부속토지에 대해서만 별도합산대상으로 토지분 종합부동산세가 과세된다. 반면 주택에 대해서는 보유세 부과시 토지와 건물을 일괄 평가하여 통합과세하는데 주택물건별로 지방세 과세하고 종합부동산세 과세단계에서 세대별 합산한 후 일정기준금액 이상 소유자만 대상으로 한다는 점이 특징이다. 영업용 건물과는 달리 주택에 대해서는 차별적으로 고가주택 소유자에 대해서 국세인 종부세가 부과되는데 이는 영업용 부동산의 건물을 일종의 생산적 목적으로 활용되는 건물자본(building capital)으로 간주하는 시각이 반영되었을 뿐만 아니라 조세수출을 그 지역의 고가주택 보유자들에 대한 국세 부과로 억제시키려는 목적이 있음을 알 수 있다.

[표 13] 부동산 관련 재산세수

(단위: 억원)

주택		주택외 건물		토지(주택부속토지외)		종합토지세
2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004
10,678	9,094	4,774	4,771	16,283	12,756	21,168

자료: 행정자치부

[표 13]은 2004년과 2005년의 부동산 관련 재산세수 규모를 비교한 것이다. 2004년의 경우 주택에 부과되는 보유세가 건물에 부과되는 재산세와 토지에 부과되는 종합토지세로 나뉘었던 반면 2005년에는 주택분 재산세로 통합 부과되었다. [표 13]에서 보듯이 주택에 대한 재산세는 2004년도 1조 678억원(주택분 재산세 + 종합토지세)에서 2005년도에는 9,094억원으로 14.8% 감소했고, 토지에 대한 재산세도 2004년도 1조 6,283억원에서 2005년도에는 1조 2,756억원으로 21.7% 감소했다. 즉 부동산 보유세 중 지방자치단체에 의해 지방세로 부과되는 부분은 지방세제의 개편

첫해인 2005년에 전년도에 비해 감소하였다. 그 원인은 과표의 현실화에 따라 세율을 대폭 인하했고 종합부동산세의 신설로 일부 세액이 국세로 전환되었기 때문이라고 할 수 있다. 종합부동산세액은 약 7000억원(국회예산정책처 추정)이 징수될 것으로 예측되는데 이 부분은 국세로 징수되고 또한 주택의 경우 고가의 주택이 많은 지역에서 상당 부분 징수될 것으로 예상되므로 조세수출 억제의 효과가 클 것으로 예상된다.

8.31 부동산종합정책에서 부동산 보유세제의 변화는 기존의 개편안의 틀을 유지하면서 지방세인 재산세의 범위를 축소시키고 대신 종합부동산세의 범위를 넓히는 방식으로 이루어졌다. 재산세와 종합부동산세는 과세 범위 뿐만 아니라 과표적용율에 있어서도 앞의 [표 9]에서 보듯이 재산세 과표는 2008년에 가서 5% 오르기 전까지는 50%로 고정되어 있을 예정이고 반면 종합부동산세 과표적용율은 매년 큰 폭으로 올라 2009년에는 100%가 될 예정이다. 이후의 가격변동과 물건 수에 따라 달라지겠지만 지방세인 재산세수는 과세 범위의 축소, 과표 적용과 세율의 변화가 없음을 고려할 때 커다란 변동은 없을 것으로 예상된다. 반면, 종합부동산세의 세수규모는 다음 [표 14]와 같이 당분간 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다.

[표 14] 종합부동산세 세수 예측

(단위: 억원, %)

	종합부동산세 세수규모	증가율
2005	7,000	
2006	10,200	45.71
2007	12,300	20.59
2008	14,900	21.14
2009	18,100	26.81

자료: 국회예산정책처, 『NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년』, 2005

이를 종합해보면, 일반 부동산 보유에 대한 과세는 크게 증가하지 않는 반면 고가 혹은 다수의 부동산 보유에 대한 과세는 종합부동산세로 인해 크게 증가할 것으로 보인다. 주택의 경우로 한정해서 보면, 고급주택이 많은 지역에서 종합부동산세의 세수규모가 클 것이므로 강남 등 주택가격의 상승률이 높았던 지역에서 조세수출 억제의 효과가 크게 나타날 것으로 보인다. 그러나 8.31대책에 발표된 종합부

동산세 과세 범위의 확대와 [표 14]에서와 같은 종합부동산세 세수규모의 지속적 증가는 조세수출 억제의 효과에 더해 고가의 부동산 보유에 대한 과세를 크게 강화해 특정 지역의 고급주택에 대한 수요의 억제와 부의 재분배의 효과를 극대화하려는 정책목표를 엿볼 수 있다.

이러한 정책은 조세수출에 기인한 주거환경 개선과 주택가격의 상승, 그리고 지속적인 가격상승에 대한 기대로 인해 형성될 수 있는 가격거품의 가능성을 원천적으로 차단할 수 있고 단기적인 가격의 하락을 가져올 것으로 예상할 수 있다. 그러나 종합부동산세의 도입에 의한 부동산 보유세 이원화 정책이 조세부담 형평성의 문제와 가격 거품의 원인이 될 수 있는 조세수출의 억제 이외에 고급주택의 가격 혹은 특정 지역의 주택가격 안정에 주된 목표를 두고 이들 주택에 대한 보유세를 크게 강화하는 형식으로 나타난 것은 역시 앞에서 지적한 보유세 강화에 따른 중장기적 파급효과도 예상되어 장기적인 정책비용이 생길 가능성도 언급할 필요가 있다.

이외에도 부동산 거래 단계에서의 조세에 관한 8.31 대책으로는 양도소득세의 강화와 거래세의 실거래가 과세 등이 있다. 양도소득세 과세를 실거래가 기준으로 전환하고 다주택보유자에 대한 양도소득세 중과 방안이 8.31 대책 중 양도소득세 관련 부분이다. 실거래가 과세를 통한 양도소득세의 정상화는 바람직하나 양도소득세를 시장대응수단으로 사용하는 것은 경제적 비효율성을 가져온다. 지금까지 양도소득세를 부동산시장 안정을 위한 대응책으로 빈번하게 사용함으로써 시장의 불확실성이 높아졌고 이로 인해 부동산시장의 효율성이 떨어졌다고 볼 수 있다.

양도소득세 중과 방안은 일단 투기적 수요에 의한 가격 거품의 형성을 막겠다는 정부의 강력한 의지 표명의 일환으로 정책신뢰성의 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 그러나 양도소득세의 세부담 강화는 동결효과로 인해 거래를 위축시키고 그 과정에서 급매물 중심의 낮은 가격의 형성으로 시장이 안정되나 장기적으로 주택공급의 감소를 가져오고 이는 자가보유 능력이 없는 사람들에게 임대료 상승 부담의 결과를 가져올 수 있음을 고려해야 한다. 또한 부동산에 대한 양도소득세는 자산으로부터의 소득에 대한 과세이므로 자산 간 투자의 왜곡을 초래하지 않게 양도세 부담수준을 다른 자산으로부터의 양도차익과 비슷하도록 하는 것이 최선의 방법이므로 이를 양도소득세제 개편시 고려할 필요가 있다.

3. 주택공급정책의 효과 예측 및 평가

일부 지역을 중심으로 한 하위시장에서의 주택가격의 지속적 상승 현상은 그 시장에서의 지속적인 주택공급의 부족이 예상되고 그러한 기대심리가 지속되는 것이 한 원인이 될 수 있다. 2003년 10.29 주택시장 안정대책 이후 하향안정세를 보였던 주택가격이 2005년 2월 이후 서울의 강남3구를 비롯한 분당, 용인, 과천 등에서 급등한 현상을 볼 수 있었다. [그림 11], [그림 12]에서 이런 현상을 확인해볼 수 있는데, 이들 지역은 주거환경이 다른 지역에 비해 우월하고 중대형의 고급주택에 대한 선호도가 높은 곳이다.

이들 지역의 가격급등은 소득의 증가, 특히 고소득층의 증가에 따른 중대형의 고급주택에 대한 수요의 증가와 그에 못 미치는 공급에 일차적인 원인이 있다고 할 수 있다. 이들 지역의 중대형 주택, 구체적으로는 수요가 많은 중대형 아파트에 대한 수요의 증가에 미치지 못하는 공급이 지속될 것이라는 기대심리가 형성, 유지된다면 지속적인 가격상승에 대한 기대로 투기적 수요가 증가하고 가격거품이 형성될 가능성이 높다. 같은 기간 이들 지역의 전세가격을 보면 [표 15]에 나타난 것과 같이 분당을 제외하고는 대부분 약보합 상태인 것을 알 수 있다. 이는 이들 지역의 주거서비스에 대한 실제 수요가 공급 대비 크게 증가하지 않았음을 보여준다. 즉, 최근의 이들 지역의 주택가격의 급등은 투기적 거품일 가능성이 크고 이는 주택공급의 부족에 대한 기대심리에 근거한다고 추측해볼 수 있다.

[표 15] 주택가격 급등 지역의 전세가격지수 추이

(2003.09=100)

	강남구	서초구	송파구	분당	과천	용인
2003.09	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2003.10	100.4	100.4	100.4	100.4	101.3	99.5
2003.11	100.1	98.7	99.9	100.2	99.8	98.6
2003.12	100.1	97.9	99.2	101.0	99.5	98.5
2004.01	100.4	98.4	98.5	101.0	99.2	96.1
2004.02	101.1	99.8	98.6	102.1	99.0	96.0
2004.03	100.7	100.6	99.1	104.0	99.9	97.3
2004.04	100.0	100.6	99.1	104.6	100.0	97.6
2004.05	99.0	99.6	98.7	104.2	99.6	97.7
2004.06	98.3	98.1	97.6	103.2	98.6	95.1
2004.07	96.8	96.4	96.7	101.4	98.9	93.4
2004.08	95.1	95.7	94.5	97.8	98.7	90.8
2004.09	93.9	95.3	93.1	96.7	99.0	90.1
2004.10	93.0	94.9	92.6	95.4	99.3	89.4
2004.11	92.4	94.1	91.5	94.5	98.5	88.9
2004.12	91.8	93.9	90.3	93.4	99.8	88.2
2005.01	91.1	93.5	89.6	92.7	100.5	87.7
2005.02	91.1	94.8	89.6	94.6	101.2	88.6
2005.03	90.9	95.3	89.2	97.6	104.3	91.1
2005.04	91.2	96.7	89.4	99.9	107.6	92.5
2005.05	91.2	97.5	89.6	102.5	109.3	94.0
2005.06	92.0	99.9	89.7	104.6	111.1	97.1
2005.07	92.8	101.0	89.5	106.8	108.1	98.0
2005.08	93.1	101.7	90.3	108.8	104.6	99.4
2005.09	95.8	104.0	92.4	115.5	105.1	102.4

자료: 국민은행, 『전국주택가격동향조사』, 각호

8.31 종합부동산정책 중 주택공급정책은 강남을 비롯한 일부 지역 주택가격의 거품 원인 제거에 초점을 맞추었다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 장기주택수급전망에 따르면 지속적인 공공택지개발사업의 추진 및 민간택지개발 활성화가 요구된다. 8.31 대책에서 주택공급정책은 수도권 주택수급을 위한 공공택지 공급확대를 주목적으로 설정하고 있고, 그 중에서도 강남지역의 안정적 주택수급과 중대형 주택에 대한 수요 충족을 위한 택지공급대책에 중점을 두고 있다. 이를 위해 송파거여 지구의 국공유지 총 2백만평 공급, 기존 신도시의 확대 개발을 통한 택지 1천만평 공급 방안과 중대형 주택수요 흡수를 위해 공공택지내 중대형 아파트 건설 비중의 확대 방안을 제시했다. 주택시장의 수급안정을 위해 체계적인 개발과 기반시설의 정비를 통한 신도시 건설 및 대규모 공공택지개발사업의 추진은 필수적이다. 이런 측면에서 8.31 대책은 시장이 원하는 지역과 유형의 주택공급을 확대하려는 정책 방향을 보여줬다고 할 수 있고 이는 강남을 비롯한 일부 지역의 중대형 주택의 공급부족에 대한 시장참가자들의 우려 내지는 기대를 완화시키는데 기여할 수 있는 대책이라고 평가할 수 있다.

8.31 부동산종합정책의 주목적의 하나인 투기수요 억제를 통한 주택가격의 안정을 위한 핵심적인 대책은 보유세 강화이다. 앞에서 지적했듯이 보유세 강화는 단기적으로 가격 하락의 효과가 있으나 장기적으로 주택공급의 감소와 가격상승을 유발할 수 있다. 보유세 강화는 종합부동산세의 범위 확대를 통한 고급주택 및 다주택 보유자들에 초점을 맞추고 있으므로 이는 강남 등 일부 지역의 주택가격 하락을 겨냥하고 있다고 할 수 있다. 따라서 강남지역과 중대형 주택의 수요에 대응하기 위한 공급정책은 보유세 강화의 파급효과로 나타날 수 있는 일부 지역별, 유형별 주택공급의 감소에 대한 보완책이라고 평가할 수 있다.

8.31 종합부동산정책 중 주택공급정책은 수도권 신규택지 확보를 통한 주택공급확대 방안 이외에도 주택공급제도의 공공성 강화 방안이 있다. 이 중 대표적인 것이 공공택지 내에서 주택공사 등 공공기관이 주택의 건설, 분양, 임대까지 책임지는 주택공영개발확대정책이다. 이 정책의 목적은 공공택지의 개발이익을 공공부문으로 적절히 환수하고 공공주택 재고확보를 통해 서민주거 안정에 기여하는 데 있다. 주택공영개발 방식의 확대는 민간 주택건설산업의 침체의 우려, 주택의 다양성 감소 및 소비자의 선택을 제약하는 문제와 공기업의 경영여건 악화 우려 등의 문제를 야

기할 수 있다는 비판이 있다.

이에 대해 정부에서는 주택획일화의 문제점은 설계, 시공의 일괄 입찰, 시공사 브랜드 인정 등을 통해 민간의 창의성을 반영함으로써 방지할 수 있고, 공공부문 비대화 및 그에 따른 경영여건 악화 우려는 경영감독 강화, 독립회계제도 도입 등으로 공기업의 경영 건전성을 제고하여 해소할 수 있다고 반론을 펴고 있다. 그러나 정부의 반론에도 불구하고 개발이익의 환수를 위한 공영개발 방식의 확대는 민간부문의 위축을 초래해 앞에서 지적한 정책비용을 수반하게 된다.

주택공급의 공공성 강화 방안에 대한 평가를 위해서는 택지공급체계의 변화, 그리고 그에 따른 택지공급의 부족과 비탄력적인 주택공급 등을 함께 고려해야 한다. 비탄력적인 주택공급, 즉 주택시장에서 가격상승에 대해 공급이 빨리 반응하지 못하는 가장 중요한 원인은 비탄력적인 택지공급에 있다.

택지공급체계에는 공영개발과 민간개발이 있고 우리나라의 택지개발은 1990년대 이전까지 주로 공영개발에 의해 이루어졌다. 1980년대의 택지개발은 주택난 해소라는 목표 하에 공영개발을 중심으로 중앙집중적으로 진행되었으나 1980년대 말의 주택공급의 부족과 가격의 급등이라는 결과를 가져왔고, 이후 주택 200만호 건설계획이 진행되면서 주택공급의 부족 해소와 규제완화를 통한 민간개발이 활성화되면서 90년대 하반기까지 주택가격이 안정되는 경험을 하였다. 즉 신도시 개발과 같은 광역기반시설을 갖추는 대규모 개발은 공영개발이 담당하고, 민간개발이 이를 보완해주는 체계가 주택공급 부족의 해소와 가격안정에 효과적이었다고 해석할 수 있다. 대규모 개발에 적합한 공영개발방식에만 택지의 개발과 공급을 의존하는 것은 택지공급을 비탄력적으로 만들고 더 나아가 주택의 건설, 분양 등에 이르기까지 공공부문에서 담당하는 것은 주택가격의 상승에 공급이 탄력적으로 대응할 수 있는 여지를 줄이는 것이라고 할 수 있다.

1990년대 주택가격 안정의 경험은 대대적인 신도시 건설에 의한 주택공급의 확대와 규제완화를 통한 민간개발의 활성화에서 비롯되었다. 규제완화를 통한 민간개발의 활성화는 재건축 활성화와 토지이용에 대한 규제의 완화를 들 수 있다. 재건축의 경우 90년대 초부터 노후 불량주택의 개선과 추가적인 주택공급효과를 얻기 위해 각종 규제를 완화해왔다. 규제완화의 내용은 재건축 대상의 확대, 소형주택의무건설비율의 하향조정(1998년 완전 폐지), 용적률 기준의 완화(1985년 300%에서

1990년 400%로 상승) 등이다. [표 16]에서 보듯이 서울시의 주택공급에서 재건축이 차지하는 비중이 1994년 2.6%에서 재건축 규제완화의 효과가 나타나기 시작한 1997년에는 17.3%로 급격히 상승하였고 주택공급이 극도로 부진했던 1998~1999년간에는 재건축에 의한 주택공급이 전체공급의 약 50%에 달했다. 2000년 이후에도 상대적으로 비중이 낮아지기는 했으나 평균 16.2%로 여전히 주택공급에서 재건축이 차지하는 비중이 높다고 할 수 있다.

[표 16] 서울시 재건축 실적

(단위: 호, %)

	주택공급(A)	재건축(B)	B/A
1994	86,220	2,246	2.6
1995	103,617	5,232	5.0
1996	104,801	3,761	3.6
1997	70,446	12,167	17.3
1998	28,994	19,268	66.4
1999	61,460	27,961	45.5
2000	96,936	18,964	19.5
2001	116,590	13,689	11.7
2002	159,767	19,334	12.1
2003	115,755	27,244	23.5

자료: 건설교통부, 『주택업무편람』, 2003

재건축 규제의 완화가 추가적인 택지공급이 용이하지 않은 서울과 같은 대도시에서의 주택공급 확대에 기여를 했다고 평가한다면 수도권 일대 혹은 전국적으로 비도시지역의 주택공급에 기여한 것은 토지이용규제의 완화였다고 볼 수 있다. 1993년 국토이용계획제도의 전면적 개편에 따라 준농림지역을 지정하여 농어촌지역에서 토지이용이 용이하도록 규제를 대폭 완화하였다. 준농림지역의 도입으로 공공의 개발사업자 이외에도 민간에서도 아파트 단지를 개발하고 주택을 건설하는 것이 가능해져 민간의 주택공급이 늘어나는 계기가 되었고 이에 더해 특히 수도권에서 준농림지역을 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 이루어지는 택지개발 및 주택건설이 활발해져서 [표 17]에서 보는 바와 같이 1994년에서 1999년까지의 주택공급 비중에서 민간택지개발에 의한 공급이 공공택지개발에 의한 공급을 앞지르는 결과를 초래하게 되었다.

[표 17] 택지개발방식별 주택공급 비중

(단위: %)

계	공공개발택지		민간택지개발			
	공영택지 개발사업	토지구획 정리사업 등	도시지역내		도시지역외	
			재개발·재건축	기 타	준농림지	기 타
100	36.5	6.5	8.0	19.0	11.5	18.5

주: 준농림지 주택공급실적은 1994~1999년 사이의 비중임
자료: 건설교통부, 『주택백서』, 2002

재건축에 대한 규제완화는 계속 유지되지 못하고 2000년 이후 주택가격의 급등이 지속되면서 재건축 사업규제로 다시 정책의 방향이 바뀌었다. 앞의 [표 8]에서 보듯이 재건축에 대한 규제는 안전진단 강화, 선분양 요건 강화, 소형주택 의무비율 확대 등 공급방식 규제의 형태로 강화되었다. 2003년 7월 1일 『도시및주거환경정비법』의 시행으로 안전진단이 더욱 강화되고 재건축 사업의 추진 절차가 복잡해져 사업기간의 연장과 2005년 『도정법』 개정에 따른 임대주택공급 의무화 등으로 인해 사업수익성이 악화되어 재건축사업이 크게 위축되었다.

[표 16]에서 보듯이 재건축에 의한 주택공급이 서울 등 수도권 대도시 지역의 주택공급에서 차지하는 비중이 높기 때문에 재건축에 대한 위와 같은 규제, 즉 재건축 사업추진에 대한 규제와 더불어 소형주택 및 임대주택 공급비율 확대 의무화와 같은 규제는 수도권 지역의 중대형주택에 대한 공급부족 우려를 더욱 심화시켰다고 볼 수 있다. 재건축에 대한 규제강화는 수도권 주택공급에서 재건축이 차지하는 비중으로 인해 원활한 주택공급에 어려움을 가져오는 문제점이 있다. 재건축은 비교적 단기간에 많은 주택의 공급이 가능하며, 주택수요가 많은 지역에다 주택을 직접 공급하는 효과가 있고 따라서 신규택지가 고갈된 서울 등 수도권 대도시의 주택공급의 탄력성을 높이기 위해서는 재건축 규제완화를 통한 공급기반 정비가 필요하다.

8.31 종합부동산정책에서는 규제완화가 개발이익[20] 기대로 인해 주택가격 상승

20) 김현아(2003)에 따르면 재건축 대상 아파트의 가격 상승에 의한 개발이익은 대략 3단계로 나누어볼 수 있다. 1단계는 재건축 추진이 시작되면서 기존 용적률과 허용용적률의 차

으로 이어질 우려 때문에 개발이익의 환수가 전제되고, 주택가격의 안정세가 정착된 이후 재건축에 대한 규제완화를 신중하게 검토하겠다고 하였다. 그러나 재건축 규제로 인한 주택공급부족에 대한 우려의 지속도 심각한 문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 개발이익 기대로 인한 주택가격 상승은 주택공급이 탄력적이라면 가격 상승에 따른 주택공급의 증대로 일시적이고 단기적인 현상에 그치지만 주택공급부족에 대한 우려의 지속은 장기적이고 지속적으로 가격상승의 기대를 높일 수 있고 가격 거품의 형성에 기여할 수 있기 때문이다. 따라서 기반시설부담금제의 도입으로 개발이익의 환수가 가능해진 상황에서는 단기적 가격안정의 조건이 충족되면 재건축 규제완화에 대해 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

준농림지역의 도입으로 대표되는 토지이용규제의 완화는 1990년대 말 난개발이 사회문제로 대두되면서 정부는 국토의 난개발 방지를 위해 국토이용 및 관리체계를 '선계획 - 후개발' 체계로 전면 개편하는 것을 골자로 하는 『국토의 난개발방지 종합대책』을 1999년에 발표하였다. 이를 제도화하여 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 2003년 제정 - 시행하게 되었는데, 이 법에서는 기존 국토이용계획상의 5개 용도지역 (도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역)을 4개의 용도지역 (도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 개편하였다.

결과적으로 준도시지역과 준농림지역이 폐지되어 관리지역으로 통합되었고, 관리지역은 토지적성평가의 결과에 따라 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분화되어 과거에는 준농림지역 전체에서 시행될 수 있었던 민간개발사업이 계획관리지역에서만 시행될 수 있게 되었다. 이에 따라 개발가능 대상지가 크게 축소될 것으로 예상된다. 또한 관리지역 내에서의 주택개발에 있어서도 3만 제곱미터 이하의 소규모 개발에서는 아파트 건설이 불가능해졌고 아파트단지 개발도 30만 제곱미터 이상으로 강화되었으며[21] 기반시설의 설치비용도 개발업자에게 부과됨에 따라

이에 의해 재건축 대상 아파트 가격이 상승하게 되고, 2단계는 안전진단통과 이후 사업추진이 본격화되면서 불확실성의 제거에 따른 가격 상승이 나타나며, 3단계는 사업 착공 후 일반분양분을 분양하는 시점에 형성되는 것으로 향후 가격에 대한 기대감이 높을수록, 시공사의 브랜드 이미지가 높아 향후 자산가치 상승이 기대될수록 높은 가격 상승 현상을 보인다. 따라서 재건축에 대한 개발이익 환수를 정책적으로 추진하는 경우 개발이익의 발생시점에 대한 논란이 제기될 가능성이 있다.

21) 이러한 내용들은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 시행령 제44조 1항과 제55조 1항에 규정되어 있다.

소규모 개발을 추진해 온 민간부문의 개발이 매우 어려워져 민간부문의 택지개발이 크게 위축될 것으로 예상된다. 앞의 [표 17]에서 확인해볼 수 있듯이 1994년에서 1999년까지의 주택공급의 비중에서 택지공급의 57%는 민간부문, 43%는 공공부문이 담당하였다. 따라서 민간택지개발의 감소는 곧 주택공급의 감소로 이어진다고 볼 수 있다.

체계적인 개발과 기반시설의 정비를 갖춘 신도시 건설 및 대규모 공영택지개발 사업의 추진을 통한 주택공급의 확대는 주택수요에 부응한 안정적인 주택공급에 필수적인 대책이다. 그러나 주택가격의 안정을 위한 탄력적인 주택공급과 이에 필수적인 탄력적인 택지공급은 민간택지개발에 의해 보완이 될 경우에만 가능하다고 할 수 있다. 따라서 택지공급의 확대를 위해, 즉 민간택지개발의 활성화를 위해 관리지역 내 택지개발사업에 대한 규제완화를 고려할 필요가 있다.

8.31 종합부동산정책 중 주택공급정책은 수도권 주택수급을 위한 공공택지 공급확대, 특히 강남지역의 안정적 주택수급과 중대형 주택에 대한 수요 충족을 위한 공공택지공급대책에 중점을 두고 있어 강남을 비롯한 일부 지역의 중대형 주택의 공급부족에 대한 시장참가자의 우려를 완화하는데 기여할 수 있는 대책이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 중장기적인 주택가격의 안정을 위해서는 공공개발에 의한 주택공급 확대정책이 탄력적인 주택공급에 의해 보완이 되어야 하고 이를 위해서는 탄력적인 택지공급을 위한 민간택지개발의 활성화가 필요하다고 할 수 있고 수도권 주택공급의 탄력성 증대를 위해 재건축에 대한 규제완화도 단기적 가격안정이라는 조건이 충족되면 신중히 검토할 필요가 있다.

V. 결 론

전국적인 주택가격의 급등은 서민의 주거생활 안정을 위협하고 인플레이션을 촉발시킬 수 있으며, 주택가격에 거품이 형성될 경우 거품의 붕괴에 따른 금융기관의 부실화와 소비, 투자의 부진에 따른 실물경제의 침체 등 전반적인 경제위기로 이어질 수 있다는 우려를 낳는다. 1990년대 부동산가격의 거품 붕괴로 시작된 일본경제의 장기침체는 이러한 우려가 현실화될 수 있다는 것을 보여준 대표적인 사례이다. 외환위기로 폭락했던 주택가격이 2000년 이후 지속적으로 상승하면서 우리나라도 주택가격의 거품 존재 여부에 대한 논란이 있었고 또한 정부도 주택가격의 안정을 위한 정책을 지속적으로 시행해왔다. 2005년 8월 31일에 발표된 부동산제도 개혁방안은 투기수요의 억제를 통해 주택가격을 안정시키기 위한 정부의 강력한 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

본 보고서에서는 주택가격의 안정을 위해 정부가 내놓은 정책들을 평가하고 대안을 제시하기 위한 목적으로 먼저 최근 수년간의 주택가격의 급등 현상을 주택가격에 거품이 존재한다는 증거로 받아들일 수 있는가에 초점을 맞추어 논의를 전개했다. 주택가격의 거품 존재 여부를 판정하기 위해 다음의 두 가지 척도를 이용하였다. 첫째는 주택가격의 변화 추이를 실질GDP, 인플레이션과 같은 주요 거시경제변수의 변화 추이와 비교해봄으로써 주택가격이 장기적으로 거시경제의 fundamental로부터 벗어나는가의 여부로 가격거품을 판단해보는 방법이다. 주요 거시경제변수인 실질GDP, 그리고 인플레이션의 추이와 주택가격을 비교해본 결과 2000년 이후 서울의 강남 등 일부지역의 주택가격 급등 현상은 가격거품의 존재를 의심해볼 수 있으나 전국적인 주택가격이 거시경제의 fundamental로부터 벗어났다고 하기에는 관찰기간이 길지 않고 가격상승의 폭도 실질GDP 성장률이나 인플레이션에 비해 상대적으로 크게 높은 수준이 아니었다.

두 번째 방법은 자산시장의 기본가치(market fundamental)인 자산의 미래수익의 현재가치와 자산가격을 비교하여 자산가격의 거품 여부를 판정하는 방법이다. 이를 주택시장에 원용하면 주택보유로 인한 수익인 월세의 미래흐름을 시장에서 현재가

치로 자본화한 전세가격이 주택시장의 기본가치에 근접한 개념이라 할 수 있다. 이 방법을 이용하기 위해서는 외환위기 이후 주택시장의 변화에 따른 시장의 기본가치의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 외환위기 이후 주택시장의 구조변화의 특징은 첫째, 주택가격의 결정에 있어 이자율이 중요한 역할을 하고 있다는 점이고, 둘째는 주택시장의 수요-공급 측면의 변화로 인한 지역별, 규모별, 유형별로 차별화된 하위시장의 발달로 주택가격도 외생적 변화에 대해 하위시장별로 차별적 변화의 양상을 보이게 되었다는 점이다. 주택가격의 전반적 급등 현상은 외환위기 이후 부동산시장과 자본시장의 연계가 커지면서 이자율이 주택가격의 결정에 중요한 역할을 하게 되고 따라서 이자율의 지속적인 하락으로 주택수요의 증가에 따라 전세가격의 급등과 함께 나타난 현상이라고 할 수 있다.

즉 2000년 이후 주택가격의 전반적인 급등 현상은 주택시장의 기본가치의 변화와 일관된 흐름을 가지고 있다고 할 수 있다. 지역별, 규모별, 유형별 하위시장의 발달로 주택가격이 하위시장별로 차별적 변화의 양상을 보이게 된 점도 하위시장별 수급조건의 차별적 변화와 그에 따른 시장 기본가치의 차별적 변화에 기인했다고 할 수 있다. 그러나 강남 등 일부 지역에서 2002년 이후 나타난 전세가격과 매매가격 격차의 지속적 상승은 이들 지역 주택가격에 거품이 형성되었을 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

최근의 주택가격이 전세가격에 비해 상대적으로 상승한 사실을 가격거품의 증거로 받아들이는 경향이 있으나 비교적 매매가격이 큰 폭으로 상승한 아파트의 경우도 강남 등 일부 지역을 제외하고는 아직도 매매가격 대비 전세가격 비율이 주택매매-전세가격이 급등하기 이전의 수준보다 높은 수준을 유지하고 있다. 따라서 주택시장의 기본가치와의 비교를 통해 강남 등 일부지역을 제외하고 전반적인 주택가격에 투기적 거품이 존재하고 있다는 결론을 내리기는 어렵다. 따라서 주택가격의 안정을 위한 정책은 전국적인 주택시장에 영향을 미치는 정책보다는 강남 등 일부 지역의 주택가격 거품 형성의 원인을 제거하는데 초점을 맞춘 정책조합이 필요하다고 할 수 있다.

본보고서에서는 강남 등 일부 지역을 중심으로 한 하위시장에서의 주택가격의 지속적 상승 현상의 원인으로 첫째, 그 시장에서의 지속적인 주택공급의 부족, 특히 중대형아파트와 같은 고급주택의 공급부족이 지속될 것이라는 기대, 둘째, 가격거품

의 존재 가능성이 보이는 이들 지역의 부동산에 대한 보유세의 실효세율이 상대적으로 낮아 이들 지역 고가주택에 대한 투자수익률이 지속적으로 높을 것이라는 기대, 그리고 마지막으로 이들 지역이 막대한 액수의 조세수출을 향유하고 있어 이를 통해 확보한 재원으로 우수한 주거-교육 환경을 지속적으로 구축하고 있는 점 등을 들었다. 따라서 본고에서는 주택가격의 급등이 시작된 이후 8.31 종합부동산정책이 발표되기까지의 주택가격 안정정책을 요약, 정리한 후 앞서 제시된 강남 등 일부 지역 가격거품의 세 가지 원인의 제거라는 측면에서 8.31 종합부동산정책을 중심으로 한 주택가격 안정정책을 평가하였다.

강남 등 일부 지역의 주택가격의 거품 존재 가능성의 원인 중 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 부동산보유세의 실효세율의 문제는 2005년 지방세법 개정에 따라 주택에 대해 토지-건물 통합재산세로 과세함과 동시에 과세표준을 시장가격에 근거함으로써 해결되었다고 볼 수 있다. 즉 보유세제의 개편에 따라 가격 대비 보유세 실효세율이 낮게 되는 조세부담의 형평성의 문제가 사라졌고 보유세 과세표준의 기준시가 반영률 증가 및 종합부동산세의 도입으로 고가 주택 및 다주택 보유자에 대한 세금 및 실효세율의 빠른 증가가 예상된다.

보유세제 개편과 관련해 8.31 종합부동산정책은 종합부동산세의 적용범위의 확대와 과표 인상을 통해 기존의 보유세 강화 방침을 더욱 확고하게 하였다. 주택에 대한 보유세 강화정책은 8.31 대책에서 더욱 강조되었고 이는 정책신뢰성과 시장에서의 예측가능성의 제고, 그리고 그에 따른 주택가격의 안정의 효과라는 측면에서 긍정적이나 가격하락에 따른 장기적인 주택공급의 감소, 특히 정책의 초점인 고급주택의 장기적인 공급 부족에 대한 지속적 기대 등의 파급효과도 나타날 수 있다는 점을 고려해볼 필요가 있다.

법인으로부터의 막대한 액수의 지방세수입, 즉 과다한 조세수출로 인해 다른 지역에 비해 양호한 주거-교육 환경의 지속적 구축이 가능했던 것이 강남 지역 주택가격의 급등에 기여했다고 할 수 있다. 지방세법 개정과 종합부동산세법의 신설에 따라 부동산 보유세체계가 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화된 것은 국세인 종합부동산세가 조세수출 억제의 기능을 담당하게 되었다는 점에서 긍정적이다. 8.31 대책에서는 기존의 개편안의 틀을 유지하면서 지방세인 재산세의 범위를 축소시키고 대신 종합부동산세의 범위를 넓히는 방식으로 보유세 강화가 이루어

졌다. 이와 같은 종합부동산세의 과세 범위 확대와 그에 따른 세수규모의 지속적 증가로 조세수출에 기인한 우수한 주거환경과 주택가격의 상승, 그리고 지속적인 가격상승에 대한 기대로 인해 형성될 수 있는 가격거품의 가능성을 차단하는 조세수출 억제의 효과가 예상된다. 특히 고급주택이 많은 지역에서 종합부동산세의 세수규모가 클 것이므로 강남 등 주택가격의 상승률이 높았던 지역에서 조세수출 억제의 효과가 크게 나타날 것으로 보인다.

앞서 지적했듯이 강남 등 일부 지역을 중심으로 한 하위시장에서의 주택가격의 지속적 상승 현상은 그 시장에서의 지속적인 주택공급의 부족이 예상되고 기대심리가 지속되는 것이 한 원인이 될 수 있다. 8.31 대책 중 주택공급정책은 특히 강남지역의 안정적 주택수급과 중대형 주택의 수요 충족을 위한 공공택지 공급대책에 중점을 두고 있어 강남을 비롯한 일부 지역의 중대형 주택의 공급부족에 대한 시장참가자의 우려를 완화하는데 기여할 수 있는 대책이고 이는 또한 보유세 강화 정책의 부정적 파급효과에 대한 보완책이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 중장기적인 주택가격의 안정을 위해서는 공공개발에 의한 공급확대정책이 탄력적인 주택공급에 의해 보완이 되어야 하고 이를 위해서는 탄력적인 택지공급을 위한 민간택지개발의 활성화가 필요하고 단기적인 가격안정의 조건이 충족되면 재건축에 대한 규제완화도 신중히 검토할 필요가 있다. 따라서 8.31 대책에 나타난 공급확대방안과 주택공공성의 강화라는 정책조합보다는 공급확대방안을 민간택지개발의 활성화를 위한 관리지역 내 택지개발사업에 대한 규제완화 등의 공급탄력성 증대방안으로 보완하는 것이 중장기적인 주택가격 안정을 위해 더 효과적일 것이다.

참고문헌

건설교통부, 「월별 주택건설사업계획승인 및 건축허가 현황」, 건설교통부, 각호.

건설교통부, 「주택백서」, 건설교통부, 2002.

건설교통부, 「주택업무편람」, 건설교통부, 2003.

국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 국민은행, 각호.

국회예산정책처, 「NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년」, 2005.

김경환, "재산세가 부동산가격과 임대료에 미치는 효과분석," 「재정논집」, 제5집, 1991.

김찬호 · 한예진 · 홍재훈, 「주택산업 발전방안 연구(I) -재무분석을 통한 주택산업 특성 연구-」, 주택산업연구원, 2003.

김찬호 · 홍재훈, 「주택산업 발전방안 연구(II) -주택시장 환경변화에 따른 경영전략방안-」, 주택산업연구원, 2004.

김현아, "정책변화가 재건축·재개발 시장에 미치는 파급효과와 향후 전망," 「건설산업동향」, 한국건설산업연구원, 2003.

노영훈, "종합부동산세의 쟁점사항과 향후 정책과제," 「재정포럼」, 2월호, 한국조세연구원, 2005.

대한주택공사, 「2005 주택도시통계편람」, 2005.

박원암 · 김관영, "전세의 경제적 효과와 개선방안," 「한국개발연구」, 제15권 제1호, 한국개발연구원, 1993.

서승환, "외환위기와 부동산가격의 행태변화," 「주택연구」, 제7권 제2호, 한국주택학회, 1999.

손재영, "부동산시장과 정책과제," 「한국경제의 분석」, 제10권 제1호, 한국금융연구원, 2004.

유경원, "우리나라 가계의 금융자산선택 결정요인 분석," 한국은행 금융경제연구원, 2004.

이용만, "재건축 개발이익 환수제도가 재건축 시기와 가격에 미치는 영향," 「주택연구」, 제13권 제1호, 한국주택학회, 2005.

이용범 · 손재영, "택지공급체계 개선 방안 연구," 「주택시장 분석과 정책과제 연구」, 차문중 편, 한국개발연구원, 2004.

조동철 · 성명기, "실질금리, 부동산가격과 통화정책," 「KDI 정책연구」, 제26권 제1호, 한국개발연구원, 2004.

통계청, 「인구주택총조사」, 통계청, 2000.

한국은행, 「조사통계월보」, 한국은행, 각호.

허석균, "주택 및 토지 관련 세제의 현황과 이론적 고찰," 「주택시장 분석과 정책과제 연구」, 차문중 편, 한국개발연구원, 2004.

Bernanke, Ben S. and Mark Gertler, "Should Central Banks Respond to Movements in Asset Prices?," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 2, 2001.

Catte, P., N. Girouard, R. Price and C. Andre, "The Contribution of Housing Markets to Cyclical Resilience," *OECD Economic Studies*, No 38, 2004.

Diba, B. T., and H. I. Grossman, "The Theory of Rational Bubbles in Stock Prices," *Economic Journal*, Vol. 98, 1988.

Evans, George W., "Pitfalls in Testing for Explosive Bubbles in Asset Prices," *American Economic Review*, Vol. 81, No. 4, 1991.

Flood, Robert P. and Peter M. Garber, "Market Fundamentals versus Price-Level Bubbles: The First Tests," *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 4, 1980.

Flood, Robert P. and Robert Hodrick, "On Testing for Speculative Bubbles," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 2, 1990.

Garber, Peter M., "Famous First Bubbles," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 2, 1990.

Kim, Kyung-Hwan, "Housing and the Korean Economy," *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 2004.

King, A. Thomas, "Estimating Property Tax Capitalization: A Critical Comment," *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 2, 1977.

Palmon, O. and B. A. Smith, "New Evidence on Property Tax Capitalization," *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, 1998.

Stiglitz, Joseph E., "Symposium on Bubbles," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 2, 1990.

Terrones, Marc, "The Global House Price Boom" in Chapter II of *World Economic Outlook -September 2004*, International Monetary Fund, 2004.

Tsatsaronis, K. and H. Zhu, "What drives housing price dynamics: cross-country evidence," *BIS Quarterly Review*, March, 2004.

National Assembly Budget Office

발 간 등 록 번 호
31-9700231-000266-14

ISBN 89-91444-63-6 93320