

부동산시장 현황과 정책과제

서강대학교 경제학과 김경환
kyungkim@ccs.sogang.ac.kr

I. 서론

토지와 주택, 비주거용 건물을 포함하는 부동산은 나라 경제의 중요한 부문이다. 우리나라의 경우 2003년 1월 현재 토지 자산은 건설교통부가 발표하는 공시지가 기준으로 1,830조원 (과세대상 토지), 한국감정원의 추정치는 2,368조원 (모든 토지)에 달한다. 2003년말 현재 서울의 아파트 시가총액이 354조원에 달하는 것으로 추산된다 (김경환 2003). 주택은 가계자산의 가장 중요한 항목으로서 1993~2001년 중 우리나라 가계 자산의 80% 이상을 차지하였다 (유경원 2004). 1970년 이후 주택 투자는 총고정자본 형성의 21%, GDP의 5.6%에 달하였다. 이처럼 부동산 부문이 나라경제의 큰 부문이기 때문에 부동산 가격의 변동은 거시경제 전체에 중요한 영향을 미친다. 반면에 경제성장률, 물가, 금리 등 거시경제 여건 변동은 부동산의 시장수요와 공급, 부동산 금융을 통해 부동산 가격에 영향을 미친다.

1991년 이후 안정세를 유지하던 우리나라의 주택 가격은 1997년말에 시작된 경제 위기의 여파로 1998년에 급격히 하락하였다. 이후 정부가 도입한 다양한 세제, 금융 지원을 통한 부동산 경기 부양 정책의 효과와 전반적인 경기 회복, 저금리, 가계대출의 급속한 증가 등으로 주택수요가 증가한 반면 경제 위기 이후 신규 주택의 공급이 감소한 결과 2001년부터 강남 지역 아파트를 중심으로 주택 가격이 상승하기 시작하였다. 2002년에 들어 주택 가격 상승이 가속됨에 따라 정부는 주택 가격을 진정시키기 위해 네 차례의 주택 시장 안정 대책을 동원하였다. 그러나 강남 아파트 가격의 상승세는 2003년에도 지속되었으며 이에 따라 정부에 의한 시장 개입 빈도와 강도도 높아졌다. 10.29 주택시장 안정 종합대책은 가장 강력하고 포괄적인 개입이었으며 이를 계기로 주택가격이 안정되었다.

2004년 들어서는 취득세 등록세가 실거래 가격을 기초로 부과되는 주택거래신고제가 일부 지역에 지정되었다. 이에 따라 주택가격은 하락세를 유지하였으나 가격 변동폭은 지역별, 주택규모별로 상당한 차이가 있었다. 한편 경기침체와 정부의 강력한 시장개입으로 거래가 위축됨에 따라 주택 미분양이 늘고 신규주택의 입주가 차질을 빚는 등 부작용이 나타났다. 뿐만 아니라 주택신규 건설이 큰 폭으로 감소하고 주택건설회사들의 부실 가능성이 높아져 2-3년 후의 공급애로로 작용할 것이라는 우려도 제기되고 있다.

이처럼 주택시장이 침체된 반면 토지시장은 지역적으로 활발한 움직임을 보였다. 특히 신행정수도 건설이 위헌판결을 받기 전까지는 행정수도에 대한 기대를 바탕으로 충청권 일부지역에서 지가가 크게 올랐다. 한편 비주거용 건물에 대한 시장 자료는 제한적이지만 서울 업무용 건물시장을 보면 전반적인 경기침체로 공실률이 높아지고 임대료가 하락하였으나 지역적 차별화가 나타났다.

최근 들어 부동산 금융과 세제에도 중요한 변화가 있었다. 2004년 3월에 한국주택금융공사가 출범하고 장기 고정금리 주택대출인 모기지론이 도입되었다. 부동산투자회사법의 개정으로 명목회사형 일반 부동산투자회사의 설립이 가능해 졌으며 간접투자자산운용법에 따라 부동산 펀드가 도입되어 부동산 간접투자 시장이 활성화되게 되었다. 재산보유과세의 과표가 대폭 상승하고 국세인 종합부동산세가 도입됨에 따라 전반적인 보유세 부담은 2005년부터 크게 높아질 것이다. 보유과세 인상과 함께

거래세인 등록세는 1.5% 포인트 인하되지만 과표 인상이 동시에 이루어짐에 따라 신규 아파트를 제외한 일반 주택에 대한 실제 거래세 부담의 저감효과는 분명하지 않다. 이밖에도 분양원가 공개 및 국민주택규모 이하의 아파트에 대한 분양가격 상한제 도입, 재건축 아파트 개발이익 환수 및 임대주택 건설 의무화, 소형평형 의무비율 적용, 도시정비법 개정 등 2005년부터 시행될 제도 개편들은 부동산 시장에 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다.

이 글의 목적은 주택, 토지, 업무용 건물을 중심으로 부동산시장의 현황을 살펴보고 정부의 정책개입과 그 효과를 설명한 다음 향후 정책과제를 제시하는데 있다. 이를 위해 제 II장에서는 부동산시장 분석의 기본틀을 소개하고 III장에서는 부문별 부동산시장의 현황을 개괄한다. IV장에서는 주택시장을 중심으로 부동산정책의 주요 내용과 효과를 평가하며 V장에서는 정책과제를 도출한다. VI장은 이 글의 결론이다.

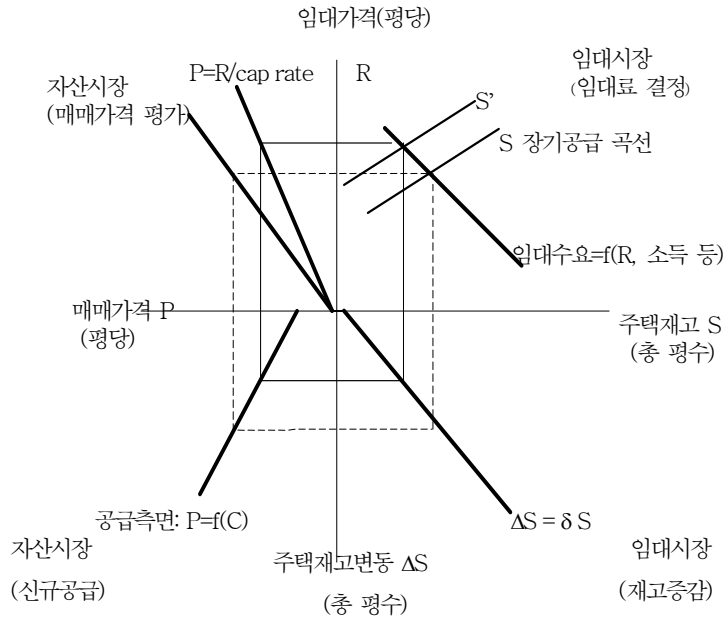
II. 부동산시장과 정책효과 분석의 이론적 틀

1. 모형의 개요

부동산은 토지와 건물로 구분되며 두 부문의 작동은 기본적으로 수요와 공급의 원리에 의해 설명될 수 있다. 그러나 토지와 건물은 공급측면에서 근본적인 차이가 있다. 토지의 경우 한 나라 또는 한 도시 전체의 토지공급은 고정되어 있는 반면 주거용지나 상업용지 등 특정용도의 토지공급은 농지 또는 임야의 전용을 통해 늘릴 수 있다. 건물의 공급은 토지에 비해 훨씬 더 탄력적이다. 건물을 신축하는데 시간이 소요되므로 단기에는 건물공급량이 고정적이지만 중장기적으로 건물의 공급은 신규 건축에 의해 증가하고 멸실에 의해 감소할 수 있다. 건물의 공급은 자본을 필요로 하므로 신규 건축은 건물과 다른 투자 대상과의 수익률에 의해 결정되며 건물 내에서도 주택과 비주거용 건물의 상대적 수익률에 따라 자본 투입량이 달라진다.

부동산은 생산요소 또는 소비의 대상인 동시에 중요한 투자자산이다. 따라서 토지와 건물로 구성된 주택 또는 상업용 부동산시장은 임대시장과 매매시장으로 구성되며 한 시장에 영향을 미치는 변화는 다른 시장에도 파급된다. 따라서 부동산시장의 작동과 부동산 정책 효과를 분석하기 위해서는 두 시장을 동시에 고려해야 하며 DiPasquale-Wheaton-Colwell 모형이 널리 사용된다. 이 모형은 네사분면 그래프를 이용하여 설명할 수 있다(DiPasquale-Wheaton 1996, Colwell 2002). 여기서는 편의상 주택시장을 지칭하지만 동일한 원리가 상업용 건물시장에도 적용된다.

<그림1> 주택 임대시장과 매매시장의 균형모형



먼저 그래프를 통해 모형의 구조를 설명하기로 한다. <그림 1>에서 I사분면은 주택 임대 시장의 균형을 나타내며 주택 연면적에 대한 임대 수요와 주어진 주택 재고에서 나오는 주택 서비스 공급량이 일치하는 수준에서 임대 가격이 결정된다. 임대 수요는 소득(y)과 임대료(R)의 함수이다. II사분면은 임대 가격으로부터 매매 가격(P)이 결정되는 과정, 즉 자산 가치 평가 과정을 보여준다. 여기서 임대료/매매 가격의 비율을 capitalization rate(cap rate)이라고 하는데 이것은 투자자들이 주택을 보유하기 위해서 요구하는 수익률을 말한다. cap rate는 실질 금리, 임대료의 예상 상승률, 위험 수당, 그리고 세제 등에 의해 결정된다. III사분면은 매매 가격과 주택 신규 공급량의 관계를 나타낸다. $f(C)$ 는 신규 주택 C평을 건설할 때의 생산비용(replacement cost)을 의미하며 신규 주택 공급량은 주택 매매 가격과 생산비용이 같은 점, 즉 $P=f(C)$ 되는 점에서 결정된다. 다시 말하면 신규 공급량 C는 매매 가격 P의 증가함수이다. 마지막으로 IV사분면은 신규 공급량과 기존 주택 재고 증감을 연결시켜 준다. 기존 주택 재고의 변동은 신규 공급에서 기존 주택의 감가상각분을 뺀 것과 같다. 장기 균형에서는 주택 재고의 변동이 없어야 하므로 신규 공급과 감가상각은 같아야 한다. 장기 공급 곡선은 이러한 조건을 충족하는 임대료와 주택 스톡의 관계를 나타낸다. 수요 곡선과 장기 균형 곡선이 만나는 점은 네 사분면의 균형을 동시에 만족시키는 장기 균형점이 된다.

이상의 설명을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$D(y, R)=S$	임대 수요=임대 공급
$R="cap"P$	"cap" rate = 임대 가격/매매 가격
$C = c_0 + c_1P$	신규 공급: 매매 가격의 증가함수
$\Delta S = \delta S$	재고 변동=감가상각 (δ : 감가상각률)

장기균형함수는 감가상각으로 인한 재고 변동이 신규 공급량과 같다는 조건, 즉 $\Delta S=C$ 에 두 번째, 세 번째 식을 대입하여 S에 대해 풀어서 구할 수 있다. 즉

$$LRS = \frac{c_0}{\sqrt{\delta}} + \frac{c_1}{\delta "cap"} R \text{ 로 표시된다.}$$

이 모형을 이용하면 소득이나 금리, 그리고 다른 금융자산의 수익률 등의 변동이 주택 매매 가격, 임대 가격, 그리고 장기 균형 주택 재고에 미치는 영향을 분석할 수 있다. 예컨대 소득이 증가하면 I사분면의 임대 수요 곡선이 오른쪽으로 이동하여 임대료가 상승하며 이에 따라 매매가격이 상승한다. 매매가격이 오르면 신규주택의 공급이 늘어 장기적으로 주택재고가 증가한다. 한편 금리가 하락하면 임대료는 당장 변하지 않지만 "cap"rate이 하락하여 II사분면의 직선이 시계 반대방향으로 회전하여 매매가격이 상승한다. 이에 따라 주택 신규공급이 증가한다. 동시에 I사분면에 표시한 장기 공급 곡선이 아래로 이동한다. 따라서 장기적으로 주택재고가 늘고 임대 가격은 하락한다. 한편 주택금융의 양적확대는 이 그래프를 통해 직접 나타낼 수는 없지만 매매가격의 상승과 장기적으로 주택재고 증가를 가져온다. 따라서 최근 우리나라에서 나타난 저금리와 가계대출의 급격한 증가가 주택가격의 상승의 중요한 원인이 된다는 사실을 이 모형을 통해 설명할 수 있다. 또 하나 주목할 점은 주택수요가 증가할 때 가격이 얼마나 오를지는 공급곡선의 기울기에 달려있다는 사실이다. 공급이 가격변화에 대해 탄력적이어서 가격이 오를 때 공급이 큰 폭으로 늘면 가격은 소폭 상승하지만 공급이 비탄력적이면 가격은 큰 폭으로 오른다는 것이다.

2. 정책 효과 분석: 수요억제 정책과 공급확대 정책

우리나라 부동산정책의 가장 큰 관심사는 부동산가격의 안정이다. 부동산가격 안정을 위한 정책은 크게 수요억제 정책과 공급확대 정책으로 구분할 수 있다. 전자는 부동산의 보유, 거래, 양도차익에

대한 과세와 각종 직접규제를 통해 부동산에 대한 수요를 줄이는 정책이며 후자는 택지와 기반시설 공급을 통해 건물의 공급을 늘리는 정책이다. 물론 수요를 증대하거나 공급을 억제하는 정책도 있다. 전자에는 세제 감면과 주택금융의 확대 등이 있고 후자에는 분양가 규제 등 공급관련 규제가 있다.

가. 수요억제 정책

먼저 보유세 인상으로 대표되는 수요억제 정책의 효과를 분석해 보자. 보유세 부담은 이 모형에서 "cap"rate을 결정하는 변수 중의 하나이다. 보유세 부담이 증가하면 "cap"rate이 상승하여 II사분면의 직선이 시계 방향으로 회전한다. 임대료는 임대계약이 만료되기 전에는 당장 조정이 되지 않으므로 재산세 부담이 높아지면 현재 임대료 수준에서 매매가격이 더 낮아져야 하기 때문이다. 매매가격이 하락하면 주택의 신규공급이 줄고 I사분면에 표시한 장기 공급 곡선이 위로 이동한다. 따라서 궁극적으로 <그림 1>에 표시된 것처럼 임대료가 상승하며 주택 재고가 감소한다. 보유과세를 인상하면 주택 매매가격의 안정에 기여할 수 있겠지만 임대료가 상승하고 전체 주택재고가 줄어들어 전반적인 주거수준은 하락하게 된다.

여기서 주목할 점은 주택보유과세 인상에 따른 주택가격 하락현상은 한번에 그친다는 사실이다. 주택보유과세가 인상되면 그 시점에서 주택보유자들의 세금 부담은 늘지만 그 이후에 주택을 구입하는 사람들의 주택보유 수익률은 불변이다. 그 이유는 보유과세가 인상되면 장래 세금부담의 현재가치 만큼 매매가격이 하락하기 때문이다. 이를 負의 자본환원 (Negative capitalization)이라고 한다. 결국 보유세 인상 이후 주택을 구입하는 사람들은 장래 세금부담이 반영된 낮은 가격에 집을 사서 거주하는 동안 매년 보유과세를 더 내면 되므로 주택매입가격과 세금부담의 합은 변하지 않는다. 따라서 보유과세가 인상되면 주택의 투자수익률이 낮아져 주택에 대한 (투기적) 수요가 줄어들 것이라는 주장은 이론적으로 옳지 않다. 한편 1가구 다주택 보유에 대해 과세를 강화하면 더 많은 사람들이 내집을 마련할 수 있을 것이라는 주장도 주택재고가 고정되어 있는 단기에는 성립할 수 있지만 장기적으로는 전체적인 주택재고가 감소하기 때문에 임대료가 상승할 가능성이 높다.

나. 공급확대 정책

다음으로 공급확대 정책의 효과를 살펴보자. 택지공급의 확대 등을 통해 주택 신규공급이 늘면 위의 그림에서 III사분면의 신규공급 곡선은 아래쪽으로 이동하며 I사분면의 장기 공급곡선은 오른쪽으로 이동한다. 이에 따라 주택재고가 늘고 임대료는 하락하며 매매가격도 하락한다. 반면에 아파트 분양가 규제 등 공급억제 정책은 주택가

격의 상승과 주택재고의 감소를 가져온다.

Ⅲ 부동산시장 현황

이 장에서는 부동산시장의 최근 동향을 부문별로 살펴보기로 한다. 각 시장에 대해 가격과 거래 동향을 중심으로 설명한다.

1. 주택시장

가. 가격

2004년 주택가격은 1999년 이후 처음으로 하락세를 보였다. 국민은행이 발표하는 전국주택가격동향조사결과에 따르면 전국 매매가격 지수는 1998년 12.8% 하락한 이후 1999년 3.4% 상승으로 반전한 다음 2000년 0.4% 소폭 상승하였다. 2001년부터 상승률이 높아져 2001년에는 9.9%, 2002년에는 상승폭이 가장 높아 16.4%를 기록하였으며, 2003년에는 5.7% 상승하는데 그쳤으며 2004년에는 11월까지 1.7% 하였다. 한편 전세가격 지수는 1998년에 18.4% 하락한 이후 1999년에 16.8%로 크게 상승하였으며 2000년과 2001년, 2002년에도 각각 11.1%, 16.4%, 10.1% 상승하였다. 그러나 매매가격이 하락세로 반전하기 이전인 2003년에 전세가격은 1.4% 하락하였으며 2004년 들어 11월까지 4.2% 하락하여 매매가격보다 큰 폭의 하락세를 나타내었다.

주택 유형별, 지역별 가격 변동률을 정리한 <표 1>을 보면 유형별, 지역별로 가격 변동폭에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 2004년 매매가격 하락폭은 전국 평균 1.7%인데 반해 서울은 1.0%, 수도권은 2.4%로 수도권의 하락폭이 컸으며, 유형별로는 연립주택의 하락률이 4.7%로 아파트에 비해 하락폭이 더 컸다. 한편 전세의 경우는 지역별로 서울의 하락폭이 전국평균에 비해 컸으며 유형별로는 단독주택이 가장 큰 폭으로 하락하였다. 이러한 지역별, 유형별 차이를 가격 상승기와 비교해보면 서울과 아파트의 가격 상승폭이 가장 큰 반면 하락폭은 가장 작은 것으로 나타났다.

이상의 분석은 명목 주택가격 자료를 기초로 한 것이다. 그러나 주택가격 변동 추이를 정확하게 파악하려면 일반 물가수준이나 소득의 변동을 함께 고려해야 한다. <그림 2>와 <그림 3>은 각각 전도시 주택가격지수와 서울 주택가격지수를 명목지수와 소비자물가 상승을 감안한 실질가격 지수로 구분하여 표시한 것이다. 이 그림을 2003년 전도시 실질주택가격은 1990년대 초에 비해 더 낮은 수준이고 서울은 1990년대 초와 비슷한 수준임을 알 수 있다. 그러나 서울 아파트 평당 가격과 물가를 감안한 실질가격을 표시한 <그림 4>를 보면 강남 아파트 가격은 물가수준을 감안하더라도 1988년 이후 최고 수준임을 확인할 수 있다.

한편 소득수준을 감안한 주택가격 추이를 국민은행 주택금융 수요실태 조사(국민은행 2004) 결과를 토대로 살펴보면 2004년 연소득 대비 주택가격의 배율(Price-income ratio: PIR)이 전도시 5.5, 서울 7.0(강북 5.1, 강남 9.0)으로 2001년의 4.6과 7.5에 비해 전도시는 낮아졌으나 서울, 특히 강남은

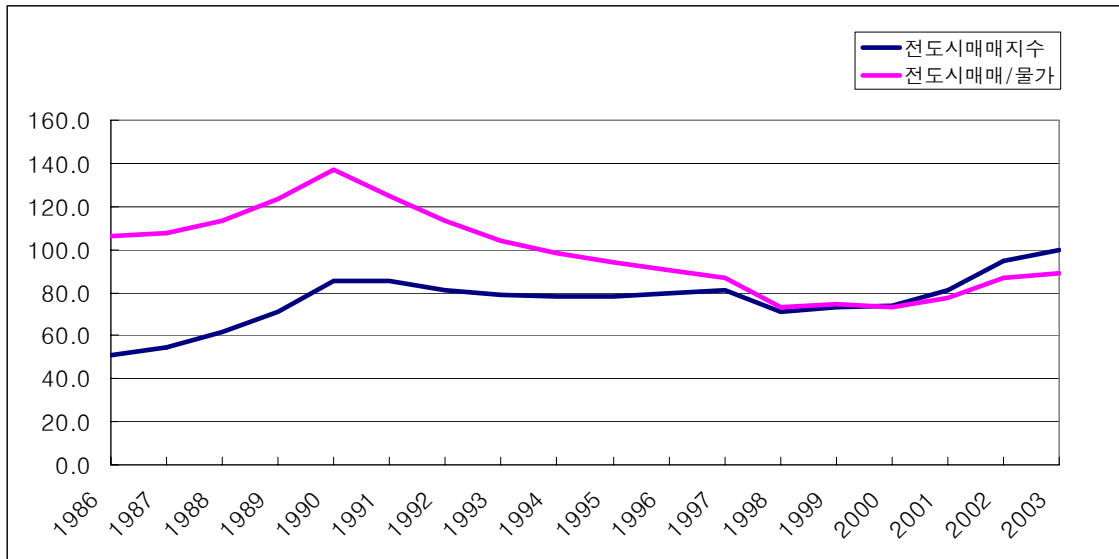
높아져 주택구입 능력이 저하된 것으로 나타났다. 그러나 1990년~2004년 자료를 보면 도시근로자소득이 3.4배로 증가한 반면 서울 아파트 가격은 1.7배, 강남 아파트 가격은 1.96배 상승하는데 그쳐 아파트 가격 상승률이 소득증가에 비해 훨씬 낮았다 (건설교통부 2004).

<표 1> 주택가격 변동률 추이: 2000-2004

구 분		매매가격				전세가격			
		종합	단독	연립	아파트	종합	단독	연립	아파트
2000년	전 국	0.4	-1.3	0.8	1.4	11.1	8.2	13.4	12.2
	수도권		1.0	1.7	3.1		14.7	15.0	13.1
	서 울	3.1	1.7	2.2	4.3	13.8	15.0	15.8	12.1
2001년	전 국	9.9	3.3	8.0	14.5	16.4	10.8	14.7	19.9
	수도권		7.0	9.1	19.3		14.2	14.8	24.7
	서 울	12.9	6.3	8.7	19.3	18.7	13.7	15.7	23.2
2002년	전 국	16.4	7.8	10.7	22.8	10.1	8.0	6.7	12.2
	수도권		13.1	11.9	29.3		9.4	6.7	10.6
	서 울	22.5	15.1	12.6	30.9	10.8	11.8	7.8	11.5
2003년	전 국	5.7	0.8	2.3	9.6	-1.4	-3.1	-2.3	-0.3
	수도권		4.5	2.7	10.1		-4.4	-3.2	-2.8
	서 울	6.9	5.2	1.3	10.2	-3.9	-5.9	-3.0	-3.2
2004년 11월	전 국	-1.7	-3.2	-4.7	-0.2	-4.2	-7.4	-6.9	-2.1
	수도권	-2.4	-1.4	-4.7	-2.0	-6.1	-9.7	-7.9	-4.2
	서 울	-1.0	0.4	-3.5	-0.6	-6.3	-9.8	-8.7	-3.6

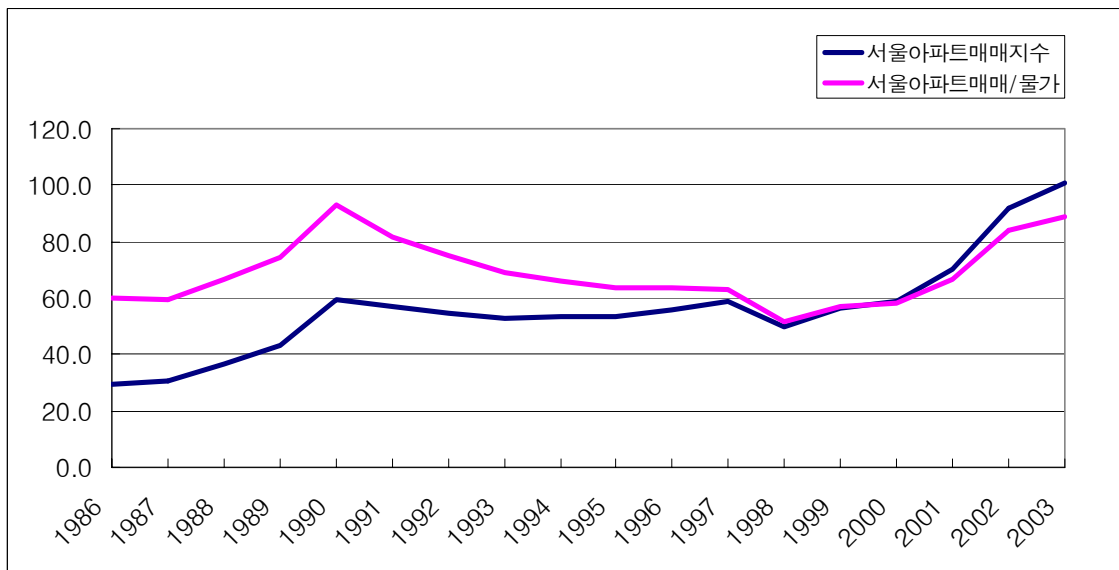
자료: 국민은행, 전국주택가격 동향조사

<그림 2> 전도시 주택가격 추이: 명목지수와 실질지수



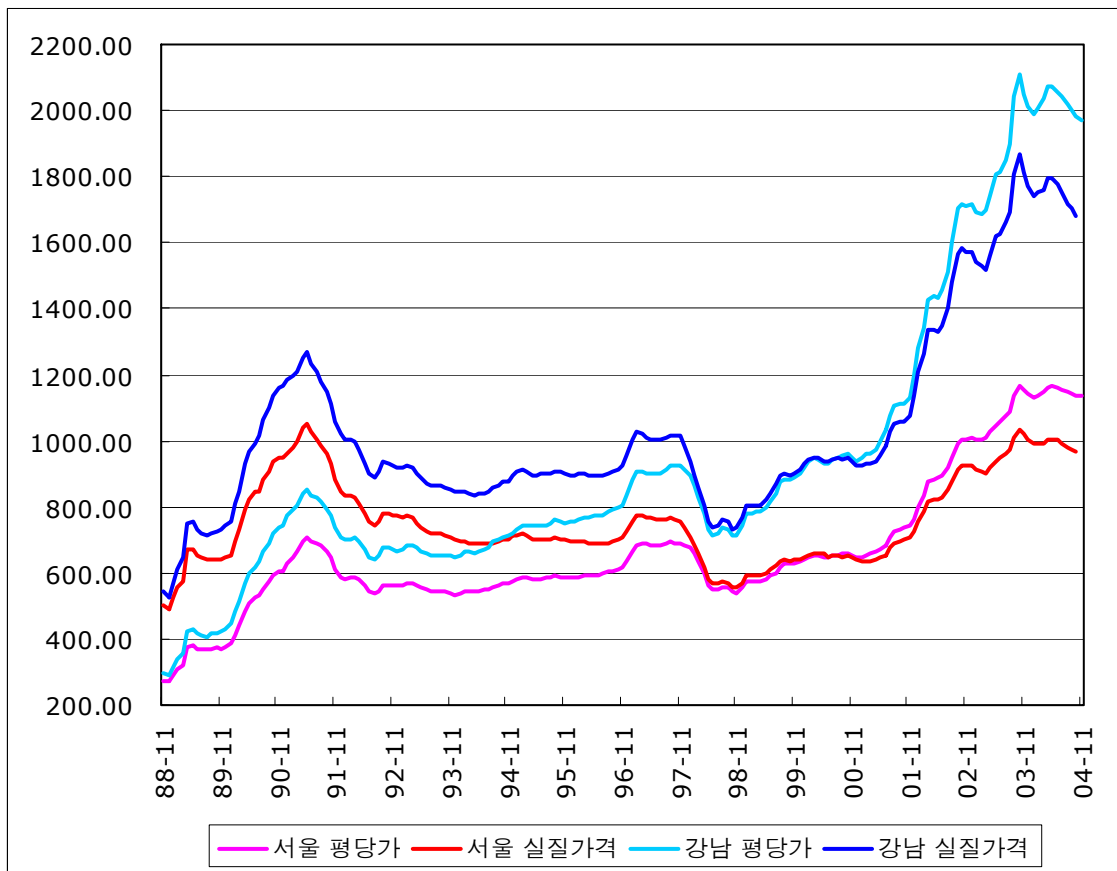
자료: 국민은행 전도시 주택가격지수를 전도시 소비자물가지수로 나누어 계산

<그림 3> 서울 주택가격 추이: 명목지수와 실질지수



자료: 국민은행 서울 주택가격지수를 서울 소비자물가지수로 나누어 계산

<그림 4> 서울 아파트 평당 평균가격 추이: 명목가격과 실질가격



자료: Neonet 평당가격을 서울 소비자물가로 나누어 계산.

나. 거래

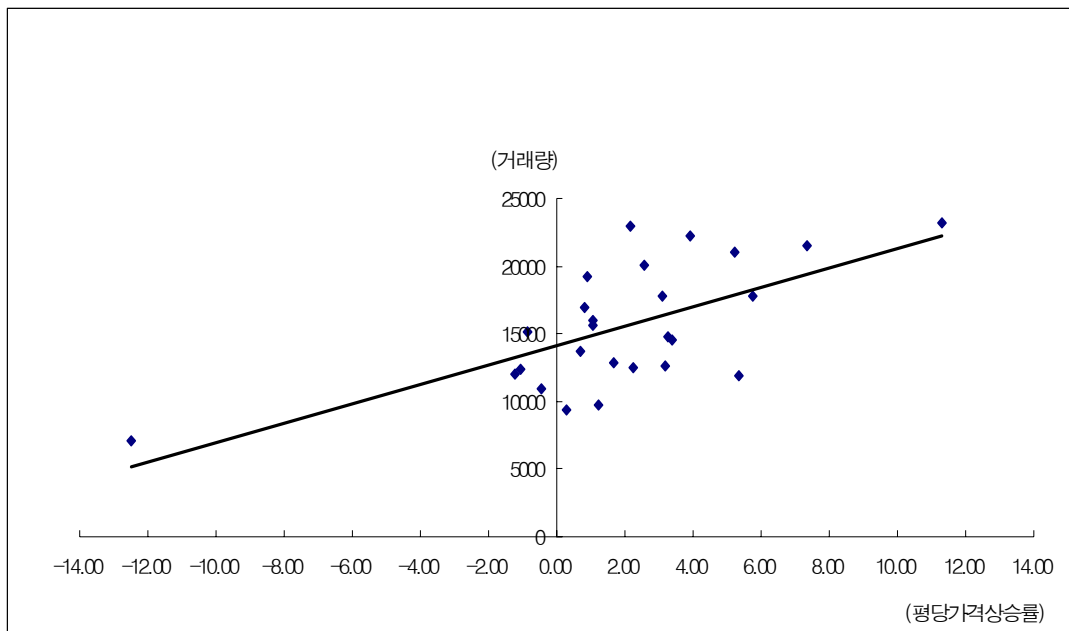
2004년 들어 주택가격이 하락하면서 거래가 크게 줄었다. 토지공사가 발표하는 토지거래 실적 중 아파트 거래 건수 통계를 정리한 <표 2>에 따르면 아파트 거래가 2001년에는 전국 86.1만 건, 수도권 53.5만 건, 서울 20.4만 건이었다. 아파트 가격 상승이 가속화된 2002년에는 거래 건수가 전국 111.7만 건, 수도권 67.6만 건, 서울 21.2 건 으로 증가하였으며 2003년에는 거래가 다소 진정되어 전국 108.6만 건, 수도권 59.3만 건, 서울 20.3만 건을 기록하였다. 그러나 2004년 들어 주택거래신고제가 도입되고 시장이 침체됨에 따라 거래건수가 급감하여 10월까지 거래 건수가 전국 62.5.0만 건, 수도권 32.42만 건, 서울은 12.1만 건에 불과하였다. 2003년이 거래가 매우 활발했던 시기임을 감안할 때 2004년 전국 수치는 2001년과 비슷한 수준이라고 볼 수 있으나 서울의 경우는 거래 침체가 심각하다. 한편 거래건수와 가격변동 사이의 양의 상관관계는 서울 아파트 평당가격과 아파트 거래건수 변동률을 정리한 <그림 5>를 통해 확인할 수 있다.

<표 2> 아파트 거래 건수: 2001-2004

연도	전국	수도권	서울
2001	861,365	534,617	204,258
2002	1,117,476	676,226	212,610
2003	1,086,167	593,039	202,951
2004. 1~10	624,533	324,177	121,231

자료: 건설교통부

<그림 5> 서울아파트 평당가격상승률과 거래량과의 관계 : 1998Q2~2004Q3



거래량의 감소와 함께 신규주택의 미분양이 크게 늘고 있다. <표 3>을 보면 전국 미분양 주택 수가 2000년말의 58.6천 호에서 2001년말에는 31.5천 호, 2002년말에는 24.9천 호로 줄었으나 2003년말에는 38.3천 호로 54% 증가하였다. 2004년 들어서도 미분양 증가세가 지속되어 2004년 11월말 현재 64.7천호를 기록하였다. 이는 2002년말 수치의 2.6배에 달하며 주택가격이 안정되어 있던 2000년말 이래 최고 수준이다. 미분양의 증가세는 특히 수도권에서 두드러지게 나타나 2002년말 에 1,400호에 불과했던 미분양 주택 수가 2003년말에는 7,400호, 2004년 10월에는 17,300호에 달하였다.

<표 3> 주택 미분양 추이:2000-2004

구 분	2000.12	2001.12	2002.12	2003.12	2004.06	2004.11
전 국	58,550	31,512	24,923	38,261	50,097	64,660
수도권	19,785	9,360	1,387	7,370	10,464	17,288

다. 신규 건설

최근 4년 간 주택건설 실적은 급격한 증가와 감소를 나타내었다. 전국과 수도권 지역 주택건설 실적을 정리한 <표 4>를 보면 전국 주택건설 호수는 2000년의 43.4만 호에서 2001년 53.0만 호, 2002년에는 66.7만 호로 크게 증가하였다, 이후 2003년에는 58.5만 호로 소폭 감소하였으며 2004년 들어서는 10월까지 건설 실적이 30.1만 호로 전년 동기 대비 32.4% 감소를 보였다. 수도권 주택 건설 실적은 2002년 37.6만 호를 정점으로 2003년에는 29.7만 호, 2004년 10월까지 12.6만 호로 급격히 감소하였다. 2004년 주택건설 감소율을 보면 전국이 32.4%인데 반해 수도권은 57.5%, 서울은 62.3%로 서울의 주택건설이 가장 큰 폭의 감소를 나타냈다.

<표 4> 전국 및 수도권 주택건설 추이: 2000-2004

(단위: '000호, %)

구 분	수 도 권				전 국
	소계	서울	인천	경기	
2000년	241.0	96.9	20.5	123.6	433.5
2001년	354.4	166.6	54.5	133.3	529.9
2002년	376.3	159.8	55.0	161.5	666.5
2003년 (증감률)	297.3 (-21.0)	115.8 (-27.5)	29.4 (-46.6)	152.1 (-5.8)	585.4 (-12.2)
2004년 10월 누계 (증감률)	126.4 (-57.5)	36.3 (-62.3)	14.4 (-42.8)	75.7 (-32.1)	301.1 (-32.4)

자료: 건설교통부

2. 토지시장

가. 가격

주택시장에서 가격이 하락세로 반전한 것과는 달리 토지시장의 가격은 일부 지역을 중심으로 상승세를 유지하고 있다. 전국 및 지역별 지가지수 변동률을 정리한 <표 5>를 보면 전국 지가지수는 2000년에 0.67% 상승하는데 그쳤으나 2001년 1.32%로 상승률이 다소 높아졌고 2002년에는 9.0의 상승률을 보였으며 이후 2003년에 3.4%로 증가세가 둔화되고 2004년 들어서도 상승률이 지속적으로 하락하여 안정세를 유지하고 있다. 지역별로는 2003년까지는 7대 도시의 증가율이 가장 높았으나 2004년 들어서는 중소도시와 군 지역의 지가 상승률이 7대 도시보다 높았다. 이는 신행정수도 건설이 가시화되면서 충청권 군 지역 토지가격이 큰 폭으로 상승한 데 기인한 것이다. 또한 신도시 및 지방산업단지 건설, 기업도시 건설에 대한 기대심리도 작용한 것으로 분석된다.

<표 5> 지가지수 추이: 2000-2004

(%)	2000	2001	2002	2003	2004		
					1/4	2/4	3/4
전국평균	0.67	1.32	8.98	3.43	1.36	1.09	0.77
7대도시	-0.09	1.36	10.79	3.71	1.45	0.77	0.48
중소도시	1.49	1.53	7.84	3.53	1.41	1.47	1.05
군 지역	1.73	0.49	3.20	1.43	0.77	1.35	1.29

나. 거래

토지거래 건수를 정리한 <표 6>을 보면, 전국 토지거래 건수는 2001년 131.5만 건에서 2002년에 175.1만 건으로 크게 증가하였으며 이후 2003년에는 166.9만 건으로 다소 줄었으며 2004년에는 10월 까지 89만 건으로 대폭 감소하였다. 토지거래 실적의 변동률을 요약한 <표 7>을 보면 2004년 3/4분기 거래량이 전년 동기 대비 필지수는 14.6% 감소한 반면 면적은 20.6% 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 토지거래 중에서 주택거래가 줄고 비도시지역에서 대규모 면적의 토지 거래가 증가한 데 기인한 것으로 분석된다.

<표 6> 토지 거래 건수: 2001-2004

연도	전국	수도권	서울
2001	1,315,294	816,149	324,263
2002	1,751,916	1,092,133	396,935
2003	1,669,435	938,492	369,691
2004. 1~9	890,662	490,963	485,369

자료: 건설교통부

<표 7> 토지거래 실적 변동률: 2000-2004

(%)	2000	2001	2002	2003	2004		
					1/4	2/4	3/4
필지수	-5.2	21.2	33.8	3.6	-0.5	-11.7	-14.6
면적	-7.3	-0.7	22.5	10.8	28.5	29.1	20.6

자료: 건설교통부, “2004년도 3/4분기 토지시장 동향”

3. 오피스시장

우리나라 오피스시장에 대한 기초 자료는 매우 부족하다. 여기서는 한국 감정원의 “서울지역 업무용빌딩 임대동향지표”에 수록된 자료를 중심으로 서울시 오피스시장의 임대료와 공실률 추이를 살펴보기로 한다). <표 8>은 서울 오피스 시장 주요지표를 도심권, 마포-여의도권, 강남권 등 3개 권역으로 나누어 정리한 자료이다. 2004년 10월 현재 전세금은 평당 759만원, 공실률은 3.09%로 나타났으며 도심권의 임대료가 가장 높고 공실도 가장 많았다.

<표 8> 서울 권역별 오피스 시장의 주요지표 2004.3/4

(단위, 천원/평, %)

항목 \ 권역	도심권	마포·여의도권	강남권	전체
전세금	7,589	5,166	5,567	6,131
월임대수익	71.9	48.6	58.1	59.9
월관리비	29.1	23.6	25.8	26.6
공실률	3.73	3.55	2.18	3.09
전.월세 전환율	12.8	12.84	17.03	14.22

자료: 한국 감정원, “서울지역 업무용빌딩 임대동향지표”, 2004.10

- 1) 조사 대상 건물은 10층 이상 또는 연면적 3,000평 이상의 우량 오피스 빌딩 총 150동이며 수치는 기준층 기준이다.

한편 2000년 이후 서울 오피스시장의 임대료와 공실률 추이를 정리한 <표 9>를 보면 전세금은 2003년 2/4분기 이후 지속적으로 완만한 상승세를 보이고 있는 반면 공실률은 2003년 2/4분기부터 상승하다가 2004년 3/4분기에는 하락한 것으로 나타났다²⁾.

<표 9> 서울 오피스 시장 임대료 및 공실률 추이: 2000-2004

연도	월 전세금 지수				공실률(%)			
	도심	마포·여의도	강남	전체	도심	마포·여의도	강남	전체
'00 1/4	100.0	100.0	100.0	100.0	6.5	0.8	0.2	2.39
2/4	100.0	100.1	101.2	100.5	4.1	0.1	0.1	1.4
3/4	100.8	100.9	106.9	102.9	3.9	0.3	0.2	1.41
4/4	102.0	101.2	107.4	103.6	1.7	0.1	0.5	0.78
'01 1/4	102.3	105.1	109.4	105.7	2.4	0.7	0.3	1.09
2/4	103.9	105.8	110.4	106.8	3.2	0.6	0.9	1.55
3/4	104.0	106.3	100.5	107.0	3.3	0.9	1.2	1.78
4/4	104.6	107.9	111.0	107.8	3.9	0.5	1.0	1.77
'02 1/4	105.0	109.7	113.2	109.3	3.5	0.5	0.7	1.55
2/4	105.3	111.4	113.7	109.9	2.5	0.2	0.6	1.09
3/4	106.8	113.0	114.8	111.4	2.8	0.7	1.0	1.47
4/4	106.8	113.3	115.4	111.7	3.7	0.3	1.6	1.9
'03 1/4	108.3	115.6	119.9	114.4	2.0	0.9	1.1	1.3
2/4	109.9	117.3	121.0	115.8	3.6	2.0	1.5	2.33
3/4	109.8	117.5	121.2	116.0	2.8	2.3	0.9	1.93
4/4	109.8	117.7	121.5	116.1	3.5	3.3	1.7	2.74
'04 1/4	111.0	118.4	124.5	117.8	4.1	3.3	2.1	3.1
2/4	111.4	119.1	124.9	118.3	5.2	3.1	2.7	3.61
3/4	111.8	119.4	125.6	118.7	3.7	3.6	2.2	3.09

자료: 한국 감정원, “서울지역 업무용빌딩 임대동향지표”, 2004.10

4. 부동산 금융

가. 주택금융

(1) 1차시장

우리나라 주택금융의 정확한 규모는 파악하기 어렵다. 주택구입자금 대출과 주택담보 가계대출이 구분되지 않고 있으며 일부 대출기관의 통계가 포착되지 않고 있기 때문이다. 먼저 가계대출 중 주택

2) 서울에 소재 하는 연면적 2,000평 이상 또는 10층 이상의 632개 오피스 빌딩을 대상으로 한 부동산투자자문회사 JustR의 조사에 따르면 2004년 4/4분기 공실률은 5.0%로 2003년 동기 대비 1.5% 포인트 상승하였으며 전세가는 하락한 것으로 나타났다.

담보대출은 2004년 들어 완만한 증가세를 보였다. 예금은행의 가계대출 잔액은 2004년 6월말 현재 264.3조원이며 이중 주택관련 대출이 161.5조원으로 가계대출의 63% 를 차지하고 있다. 이 수치는 2001년의 52 %에서 크게 높아진 것이다. 가계대출 및 주택관련 대출 금리는 2000년 이후 지속적으로 하락하고 있다. 가계대출 평균금리는 2000년의 9.88%에서 2002년 6.92%, 2003년 6.5%, 그리고 2004년 9월에는 5.66%로 하락하였다. 주택담보대출 금리는 2002년 6.67%에서 2003년 6.21%, 2004년 9월 5.63%로 낮아졌다.

다음으로 한국주택금융공사법에 따라 주택자금으로 분류된 금액을 주택금융으로 정의하고 그 추이를 <표 10>에 정리하였다. 이 표를 보면 지난 4년 동안 주택금융 대출잔액은 66.4조원에서 100조원으로 증가하였으며 국민주택기금이 전체 잔액의 44%인 43.9%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이 기간동안 신규 대출액은 2002년을 정점으로 2003년과 2004년에는 감소추세를 보였다.

<표 10> 주택금융 신규대출액 및 대출잔액 추이: 2000-2004

(단위: 10억원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004.09
국민주택기금					
대출액	11,636.8	9,986.8	8,081.0	8,611.4	4,329.8
잔 액	39,428.0	41,750.0	41,156.2	42,939.2	43,924.0
시중 은행					
대출액	13,509.3	17,353.2	30,770.5	21,471.6	14,050.3
잔 액	25,773.7	29,598.8	43,141.8	49,260.2	52,075.9
기타 은행					
대출액	680.5	885.7	887.7	1,666.7	2,149.4
잔 액	1,190.2	1,188.9	1,361.1	2,241.8	4,133.8
합 계					
대출액	25,826.6	28,225.8	39,739.2	31,750.0	20,529.5
잔 액	66,391.9	72,537.7	85,659.2	94,441.1	100,133.7

자료: 한국주택금융공사

(2) 2차시장

2004년 3월에 한국저당채권유동화주식회사 (KoMoCo)와 주택보증신용기금을 통합, 확대한 한국주택금융공사가 출범하였다. 한국주택금융공사법은 이전의 자산유동화관련 법에 없었던 특례조항을 추가하여 공사의 자산유동화 기능을 강화하였다. KoMoCo와는 달리 한국주택금융공사의 자본금은 정부와 한국은행이 전액 출자하였으며 영업 손실이 발생할 경우 정부가 보전하도록 되어 있다. 공사

의 유동화증권(MBS) 발행에 대한 지급보증한도가 자기자본의 50배로 확대되었고 시장여건에 따라 유동화증권 발행 시기를 조절할 수 있도록 저당채권의 매입 후 보유 (buy and hold)를 허용하였다.

주택금융공사의 가장 중요한 기능은 시중은행과 일부 생명보험회사를 통해 대출되는 모기지론을 매입하여 유동화증권(MBS)을 발행하는 것이다. 모기지론은 평가금액이 6억원 이하인 주택에 대해 최대 2억원까지 제공된다³⁾. 용자비율은 최고 70%까지 허용되지만 소득 대비 원리금 상환비율이 30% 이내로 제한되어 있다. 2004년 3월부터 12월까지 3조 6,700만원의 모기지론이 대출되었으며 이를 기초로 7차에 걸쳐 3조 160억원의 MBS가 발행되었다. 모기지론의 판매실적은 하나은행이 1조 1,471억원으로 가장 많았으며 외환은행이 4,670억원, 제일은행 2,901억원, 국민은행 2,569억원, 우리은행 1,967억원을 판매하였다

나. 부동산투자회사

부동산투자회사는 주식을 발행하여 조달한 자금으로 부동산을 매입, 운용하여 수익을 창출하고 이윤을 주주들에게 배당하는 부동산 간접투자 기구이다. 부동산투자회사법이 2001년 7월 1일부터 시행된 이후 2004.년까지 9개의 기업구조조정부동산투자회사(CR-REITs: 기업 구조조정 관련 부동산에만 투자하는 회사)가 설립되어 운영되고 있으며, 그 중 7개가 한국증권거래소에 상장되어 주식시장에서 거래되고 있다. 반면에 일반-REITs(모든 부동산에 투자할 수 있는 회사)는 하나도 없는데 이는 세제혜택 면에서 CR-REITs가 일반-REITs보다 유리하기 때문이다.

2004년 10월 현재 국내 REITs시장의 총 자산규모는 1조 3,900억원, 총 자본금 규모는 7,568억원이다. 자산 규모가 가장 큰 리츠사는 코크랩1호로 약 2,318억원이다. 케이원은 최초 자본금 500억원으로 설립되어 3개 빌딩을 취득하고 수차례 유상증자를 통해 현재 자본금 1,475억원이다. 서울 도심권에만 총6개 업무용 빌딩을 소유하여 자본금 규모면에서 가장 큰 리츠사로 성장하였다.

REITs는 주가 상승으로 인한 자본이득보다는 안정적인 배당수익을 중시하는 투자방식이다. 상장된 7개 REITs사 주식 중 코크랩2호를 제외한 주식들이 소폭이지만 액면가 이상의 주가를 유지하고 있으며 종합주가지수에 비해 가격이 안정되어 있다. 이와 동시에 임대와 관리수입을 바탕으로 평균 약 8%의 안정적인 배당을 지급하고 있어 1년 만기 일반 정기예금의 두 배 이상 높은 수익률을 내고 있다.

2004년 10월에 부동산투자회사법이 개정되고 12월에 시행령이 입법예고됨에 따라 2005년 4월부터 법이 발효될 예정이다. 개정법률에서는 명목회사(상근인 임직원과 지점이 없어 자산의 투자·운용 및 일반적인 사무 등을 제3자에 위탁하는 paper company) 형 위탁관리REITs를 도입하였다. 종전에는 명목회사형 일반 REITs 설립이 불가능하였고 상근 임·직원과 지점을 갖춘 “실체회사형”으로 한정되어 법인세 감면을 받을

3) 2004년 12월에 법이 개정되어 2005년부터는 용자한도가 3억원으로 증액된다.

수 없었으나 법 개정으로 이 문제가 해결되어 일반 REITs 설립이 가능하게 되었다. 또한 REITs의 최저자본금이 종전 500억원에서 250억원으로 인하되고, 1인당 주식소유한도도 종전 10%에서 30%로 확대되어 REITs 설립이 쉬워질 것으로 기대된다. 또한 설립시 또는 설립후 현물출자를 총자본금의 50%까지 허용하고, 기존에 금지되었던 차입 및 사채발행도 자기자본의 2배까지 허용하여 회사운용의 자율성을 제고하였다. 다음으로 부동산개발사업에 관한 인가를 폐지하고, 주주총회의 특별결의로 사업을 추진토록 하였으며 자기자본의 30% 이내로 제한되었던 투자규모도 총자산의 30%까지 확대하고, 임대주택, 도시개발사업 등 공공성이 큰 사업과 투자안전성이 보장된 사업에 대해서는 총자산의 100%까지 개발사업을 허용하였다. 이와 함께 투자자 보호를 위한 투명성 제고조치도 포함되었다. 이번 법 개정으로 향후 부동산투자회사를 통한 부동산 간접투자 기회가 확대될 것으로 예상된다.

IV. 정부개입의 주요 내용과 효과: 10·29 주택시장 안정정책과 부동산 세제개편

1. 정책의 주요내용

가. 10.29 주택시장안정 종합대책

10.29 주택시장안정 종합대책에는 분양권 전매제한 확대, 주택거래 신고제 도입, 수상복합 아파트에 대한 분양권 전매 금지 등 거래관련 규제와 아파트 가격 상승의 주범으로 지목된 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수제 도입 검토, 당초 2006년으로 예정되어 있던 종합부동산세의 2005년 도입, 보유세 과세표준 인상, 1가구 다주택 보유자에 대한 양도세 증과 등 부동산 과세 강화, 주택담보 인정비율 하향 조정 및 적용대상 확대 등 주택금융 제한조치 등이 망라되었다.

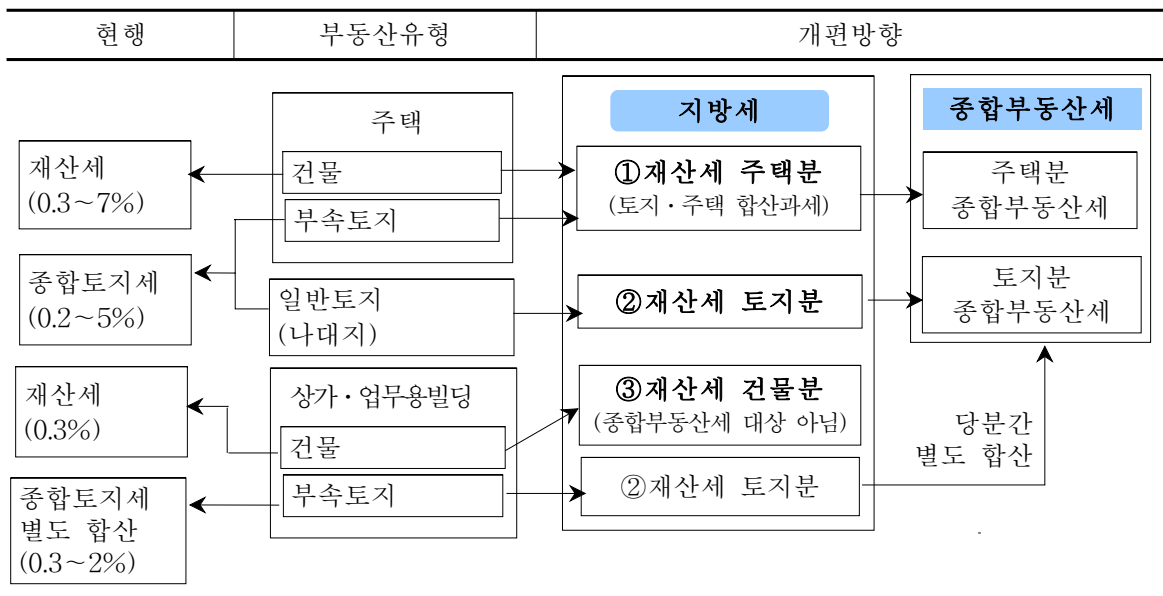
나. 부동산 세제 개편

정부의 보유과세 개편 작업은 2003년부터 시행되어 왔다. 2003.9.1 부동산 보유세 개편방안에 따라 2004년부터 공동주택 과표 결정에 적용되는 가감산 비율 결정 방식을 종전의 전용면적기준에서 국세청 기준시가 기준으로 개편하였다. 이와 함께 m²당 기준가액도 17만원에서 18만원으로 5.9% 인상하고 2004년에는 국세청 기준시가 (46만원)로 대폭 인상한다는 계획을 발표하였다. 이후 2003.10.29 주택시장안정 종합대책에서는 종합부동산세 도입을 2006년에서 2005년으로 앞당기고 종합토지세 과표 현실화율을 50%로 법정화하기로 하였으며 이에 따라 2003년 12월에 지방세법을 개정하여

종전에 지방자치단체장이 결정 고시하던 과세표준액 적용비율을 시행령에 규정하여 2006년부터 시행하도록 하였다. 2004년 9월 15일에는 보유과세의 세율체계 조정과 국세인 종합부동산세 도입을 통한 보유과세의 이원화 등 보유과세 개편의 기본방향이 확정되었고 2004년 11월 11일에는 그 세부 내용이 발표되었다.

<그림 2>는 이 두 안건을 토대로 개편안을 정리한 것이다.

<그림 6> 부동산 보유세제 개편방안



자료: 노영훈, 종합토지세의 경제적 효과 분석, 한국조세연구원, 2004.12

한편 주택에 대한 보유과세의 구체적인 내용은 <표 11>에 정리되어 있다. 종전에는 건물과 토지에 대해 각각 재산세와 종합토지세가 부과되었으나 개정 법안에 따라 건물과 토지를 통합한 주택가액에 대해 과세되며 과표는 공동주택의 경우 국세청 기준시가의 50%이고 단독주택에 대해서는 건설교통부가 2005년 4월에 발표할 공시주택가격을 기준으로 결정된다. 1차적으로 지방세가 부과되고 고과표가 4.5억원을 넘는 주택에 대해서는 그 초과분에 대해 국세인 종합부동산세가 부과된다. 서울은 종전의 재산세 6단계와 종합토지세 9단계에서 재산세 3단계(0.15%, 0.3%, 0.5%), 종합부동산세 3단계(1.0%, 2.0%, 3.0%) 로 단순화된다. 종합부동산세 징수액은 전액 지방자치단체에 양여된다.

<표 11> 주택에 대한 보유과세 개편안

현 행		개 편 안	
재산세(건물)	종합토지세(토지)	(건물+토지)	
~1,200만원 0.3%	~2,000만원 0.2%	4,000만원이하 0.15%	재산세
~1,600 " 0.5			
~2,000 " 1.0			
~3,000 " 3.0			
~4,000 " 5.0			
4,000 초과 7.0	~ 1억원 0.5	4,000만원 ~ 1억원 0.3	종합부동산세
	~ 3 " 0.7	1억원초과 0.5	
	~5 " 1.0	4.5억원 ~ 10억원 1.0	
	~10 " 1.5		
	~30 " 2.0		
	~50 " 3.0	10억원 ~ 50억원 2.0	
	50억원~ 5.0	50억원초과 3.0	
0.3% ~ 7%(6단계)	0.2% ~ 5%(9단계)	1차(시?군?구):0.15~0.5%(3단계) 2차(국 가): 1.0 ~ 3%(3단계)	

2. 정책의 평가

가. 10.29 주택시장안정 종합대책

10.29 종합대책이 시행된 지 1년이 경과한 시점에서 정책효과를 평가해보면 가격 안정에 어느 정도 기여했지만 부작용도 나타나고 있다. 재정경제부가 홈페이지를 통해 실시한 사이버 여론조사의 중간 결과를 보면 “주택가격 안정에 기여하였으나 2002년말부터 10.29 대책 시까지 아파트 매매가격 (전국)이 10.4% 상승한 데 비하여 10.29 대책 이후 0.35% 하락한데 그치고 있어 지속 추진 필요”에 동의한 응답자가 전체의 23%인 반면 “주택가격 안정에 기여하였으나, 주택공급과 거래가 감소하면서 역전세난이 야기되는 등 실수요자인 서민들까지 어렵게 하고 있어 건설경기 활성화 등 보완책 필요”하다는 견해가 73%를 차지하였다. 한편 동아일보가 주택산

업연구원과 공동으로 25명의 주택전문가들에 대해 실시한 설문조사 결과를 보면 10.29 대책으로 혜택을 본 계층이 없다는 응답자가 72%인 반면 무주택 서민층이 혜택을 보았다는 응답은 16%에 불과하였다.

10.29 대책 이후 1년간 주택가격은 분명히 안정되었다. 부동산정보업체인 Neonet 시세자료의 분석 결과 전체적으로 서울 아파트 가격은 평균 2.8%, 수도권 아파트는 1.5% 하락하였으며 수도권 신도시 아파트만이 2.0% 상승한 것으로 나타났다. 그런데 주목할 점은 이 기간 동안 서울의 20평 이하 소형아파트 가격은 10.9%나 떨어진 반면 50평을 초과하는 대형아파트 가격은 6.0% 올랐고 강남구의 대형 아파트 상승률은 7.9%에 달하였다는 사실이다. 즉 소형주택 구입은 쉬워졌지만 평수를 늘리기는 더 어려워졌다는 것이다.

이 결과는 1가구 다주택 보유자들이 양도소득세 부담을 피하기 위해 작은 아파트부터 처분했기 때문에 가격이 떨어진 반면 인기지역의 중대형 아파트는 앞으로 공급이 점점 어려워질 것이라는 전망과 양도소득세 부담 때문에 매물이 상대적으로 적어서 가격이 강세를 보인 것으로 해석할 수 있다. 이상의 분석은 주택시장에서 수요공급의 원리가 작동하고 이에 따라 정부의 의도와 다른 효과가 나타날 수 있으며 단기적인 효과와 함께 장기적인 효과도 감안해야 한다는 사실을 시사하고 있다.

<표 1>

서울

월-년	전체		20평이하		21-30		31-40		41-50		50평초과	
	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률
2003년 10월말	1169.777		1795.548		905.6271		1081.728		1205.808		1576.985	
2004년 10월말	1137.633	-2.75%	1600.397	-10.87%	885.708	-2.20%	1080.634	-0.10%	1243.881	3.16%	1671.628	6.00%

강남권(강남, 서초, 송파)

월-년	전체		20평이하		21-30		31-40		41-50		50평초과	
	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률
2003년 10월말	2110.282		3146.137		1700.822		1746.324		1868.012		1905.623	
2004년 10월말	1980.795	-6.14%	2789.445	-11.34%	1564.992	-7.99%	1680.102	-3.79%	1894.031	1.39%	2042.545	7.19%

신도시

월-년	전체		20평이하		21-30		31-40		41-50		50평초과	
	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률
2003년 10월말	826.201		658.0636		766.4314		922.2098		944.6041		874.5926	
2004년 10월말	842.5755	1.98%	630.7332	-4.15%	765.2228	-0.16%	951.4778	3.17%	1006.039	6.50%	952.43	8.90%

수도권(경기, 인천)

월-년	전체		20평이하		21-30		31-40		41-50		50평초과	
	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률	평당매매가	변동률
2003년 10월말	615.8192		680.9543		541.198		635.9934		715.6602		703.653	
2004년 10월말	606.8414	-1.46%	632.2811	-7.15%	527.7872	-2.48%	638.4615	0.39%	744.2519	4.00%	749.5051	6.52%

나. 부동산 보유세제 개편

1) 세제개편의 목적과 그 실현 가능성에 대한 평가

이번 세제개편의 본질적인 문제점은 그 목적이 불분명하고 실현 가능성이 낮다는데 있다. 발표문건에 따라 부동산 과다보유 및 투기 억제, 조세 형평성 제고, 보유세 강화를 통한 부동산 가격 안정, 지역균형 발전까지 한 가지 세금에 다양한 목표가 부여되어 있고 발표 때마다 강조점도 달라져 왔다.

가) 조세 형평성의 제고

유세제 개편의 가장 중요한 목적은 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성 제고에 있다. 조세 형평성에는 다양한 측면이 있으며 부동산의 시장가치 대비 보유세 부담액의 지방자치단체 간 격차 해소는 한 측면에 불과하다. 더 비싼 아파트에 대한 보유과세 부담이 더 싼 아파트에 비해 높은 사례가 발생한 이유는 보유과세가 토지와 건물에 대해 별도로 과세되었고 평가 기준이 시가를 제대로 반영하지 못한 데 있었다. 따라서 이번 세제개편에서 주택에 대해 토지와 건물을 통합 과세하고 아파트의 경우 국세청 기준시가를 과표로 사용하기로 한 것은 옳은 방향이다.

그러나 지방세인 재산세에 대해 누진세율 구조를 유지하고 별도의 국세를 도입하는 것은 다른 측면의 형평성 문제를 초래한다. 서울이 단일세율이 아닌 누진세율 구조로 되어 있기 때문에 시가 2억원짜리 아파트 두 채를 보유한 사람이 4억원짜리 한 채를 보유한 사람보다 세금을 덜 낸다. 이는 동일한 재원을 지닌 사람들의 세금 부담이 같아야 한다는 수평적 형평성의 원리에 위배된다. 또한 종합부동산세 과세 대상에 국세청 기준시가 9억을 넘는 주택은 포함되는 반면 비주거용 건물은 완전히 배제되고 6억원 미만의 나대지와 40억원 미만의 건물 부속토지는 제외되므로 실제 거주하는 주택 한 채만 소유한 사람이 부동산을 훨씬 많이 가진 사람보다 세금을 더 많이 내게 되어 수직적 형평성에 위배된다.

결국 종합부동산세는 모든 보유 부동산의 시가총액을 기준으로 과세되는 ‘부동산 부자’에 대한 과세도 아니고 자의적인 기준에 의해 특정한 유형의 부동산을 보유한 사람들에게만 부과되는 선별적인 부유세로서 조세이론의 수평적, 수직적 형평성을 만족하지 못한다고 볼 수밖에 없다. 최근 IMF mission의 한국경제 보고서에서 종합부동산세를 wealth tax (부유세)로 표기한 것은 새로 도입되는 세금이 통상적인 재산세 (property tax)와 본질적으로 다르다는 점 때문인 것으로 보인다.

나) 부동산가격 안정

보유과세 강화가 부동산가격의 장기적 안정을 달성하는데 한계가 있으며 오히려 건물 재고의 감소를 가져온다는 사실은 앞에서 이미 지적한 바 있다. 부동산 보유세가 인상되면 그 부담은 전적으로 인상 당시 부동산 소유주에게 귀착되며 그 후에 구입하는 사람의 투자수익률에는 아무 변화가 없다는 것이다. 부동산 가격은 그 자산에서 기대되는 순 수익의 현재가치와 같으며 보유세가 인상되면 순 수익이 보유세 추가부담만큼 하락하므로 가격도 그 현재가치 만큼 하락한다. 따라서 보유세 인상 당시 부동산 소유자는 세금 부담을 피할 수 없다. 그러나 그 이후에 부동산을 구입하는 사람은 미래 세금부담이 할인된 금액에 부동산을 구입하여 보유하는 동안 세금을 내면 되기 때문에 추가부담이 없다. 실제 미국의 50개 주 가장 큰 도시들의

재산세 실효세율과 최근 주택가격 상승률 사이의 상관관계를 보면 재산세 부담이 높은 도시의 주택가격 상승률이 오히려 높은 것으로 나타났다(김경환 2004).

주택은 토지와 건물의 결합체이다. 토지의 공급은 비탄력적이지만 건물의 공급은 자본의 투입여하에 달려 있으므로 탄력적이다. 즉 건물의 공급은 장기적으로 증가할 수도 있고 감소할 수도 있다. 주택 등 건물에 대한 보유세가 인상되면 주어진 임대료에 대해 매매가격이 하락하고 이에 따라 건물의 신규공급이 감소하여 장기적으로 임대료가 상승하고 건물 스톡이 줄어든다. 즉 보유과세 강화는 국민들의 평균적인 주거면적의 감소를 초래한다는 것이다. 2000년 현재 우리나라 1인당 주거면적은 6.1평으로 일본의 9.9평, 영국의 13.3평, 프랑스의 12.0 평 등에 비해 훨씬 작다. 소득이 증가하면 주거수요는 증가하는데 보유세 강화는 이러한 수요증가에 대응하여 국민들의 주거수준을 제고하는데 도움이 되지 않는다.

보유과세를 강화하고 종합부동산세를 도입하면 1가구 다주택자들이 주택을 매각하여 주택가격이 하락하고 일부 세입자들이 주택을 구입할 수 있게 된다는 논리 역시 주택스톡이 고정되어 있는 단기에는 성립할 수 있지만 장기적으로는 주택공급의 감소로 세입자들 역시 피해를 볼 가능성이 있다.

다) 지방재정의 균형발전

종합부동산세를 통한 재원의 재분배를 통한 지역균형 발전 효과가 얼마나 클지는 종합부동산세 징수액과 징수액의 배분방식에 달려 있다. 그러나 이론적으로나 대부분의 선진국의 사례로 보나 이상적인 지방세인 보유과세 수입의 일부를 국세로 징수하여 재정이 열악한 자치단체에게 배분하는 것은 지방재정의 분권화 원리에 맞지 않고 효율적인 지방재정 조정방식도 아니다.

우리나라 지방세는 엄격한 의미에서 진정한 지방세라고 할 수 없다. 세목과 과세 대상, 세율, 과표 등 모든 중요한 내용이 지방세법에 규정되어 있기 때문이다. 정부는 2003년 건물분 재산세 과표 인상 방침에 대해 서울 일부 자치구들이 반발한 것을 계기로 지방세법 개정을 통해 종전에 지방자치단체의 과표 조정권을 박탈한 바 있다. 이번 세제개편을 통해 지자체들의 반대에도 불구하고 보유과세 수입의 상당부분을 국세로 징수하여 중앙정부가 정한 기준에 따라 재분배하겠다는 것은 지방재정 자율권에 대한 명백한 침해이다. 정부는 지방정부의 과세 자율권보다 재정이 취약한 자치단체에 대한 재정확충이 효과적인 지방자치에 더 필요하다고 주장한다. 만일 지방재정 확충이 진정한 정책목표라면 종합부동산세의 도입보다는 일부 국세의 지방이양이나 지방재정 조정 재원 확충이 더 효과적인 대안이다.

2) 세제 개편 추진 절차의 문제점

가) 지자체 및 여론 수렴 노력 미흡

보유세제 개편의 직접적인 당사자는 지방자치단체와 납세자들이다. 세제 개편의 결과 재정상태에 중대한 영향이 있을 뿐 아니라 납세행정과 납세자들의 민원 처리 등을 감당해야 하는 기초자치단체 협의회와 광역자치단체 협의회 모두 정부의 세제개편안에 대한 문제를 제기해 왔다. 그러나 지자체들의 주장은 반영되지 않았다.

정부는 보유세제 개편안에 대한 세 차례의 공청회를 통해 전문가들의 의견을 충분히 수렴했다고 주장한다. 그러나 이 세 차례 공청회에서 발제된 제도개선 안은 조세연구원 연구진의 안이었고 공식적인 정부 안은 한번도 제시된 일이 없어 이에 대한 토론이 사실상 불가능하였다. 최종 법률안도 법제처 심의와 입법예고 과정을 거쳐야 하는 정부입법 대신 2005년 1월 시행을 목표로 신속한 입법을 위해 의원입법 방식으로 추진함으로써 충분한 의견 수렴 기회가 제한된 것도 문제이다.

나) 납세자에 대한 설득 노력 및 정보제공 부족

지방세인 재산보유과세는 지방자치단체가 주민들에게 제공하는 서비스의 대가라는 성격을 지니고 있다. 금년도 재산세와 종합토지세 부담의 급격한 증가에 이어 내년에는 보유과세 개편을 통해 서울의 경우 주택의 60%가 세금부담이 늘고 54만 가구는 100% 이상 추가부담을 지게 될 것으로 전망된다. 그러나 그 대가로 주민들이 받게 될 혜택은 분명히 제시되지 않고 있다. 서울시의 시뮬레이션 분석에 따르면 주민부담이 늘어남에도 불구하고 자치단체 세수는 감소하여 결국 납세자들은 세금이 더 내고 공공서비스는 덜 받게 될 것으로 우려된다. 정부는 여기에 대해 충분한 설득노력을 기울여야 한다.

정부는 예측 가능한 세제를 만든다고 주장하지만 지금까지 발표해 온 세금 부담 증감 자료에는 재산세에 부가되는 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세 등 지방세와 국세인 농특세 부담을 포함시키지 않았다. 작년의 경우 보유과세의 실제 증가액은 정부 발표의 1.5배에 달했다. 이번 세제개편 과정에서도 재경부 소관의 종합부동산 세법안과 행정자치부 소관의 지방세법 개정안을 포괄하는 종합적인 정보가 제대로 제공되지 않고 있다.

거래 과세의 인하 역시 뒤늦게나마 정부가 신규 주택을 포함한 모든 주택에 대한 등록세 세율을 인하하기로 한 것은 다행이지만 작년부터 진행된 과표 인상과 내년 부터 도입될 실거래가 거래세의 효과를 감안하면 실질적인 인하효과가 얼마나 될지 의문이다.

V. 정책과제

1. 부동산시장의 정상화와 연착륙 유도

2003년 이래 도입된 강력한 투기억제 정책으로 부동산가격은 안정되었으나 모든 유형의 부동산 거래가 격감하고 건설경기는 크게 위축되었다. 따라서 정부도 부동산 정책의 기초를 유지하는 범위 내에서 지나친 규제를 완화하고 건설경기의 연착륙을 유도하기 위한 대안들을 모색하고 있다. 그러나 정부는 주택보다는 토목 및 SOC 투자를 통한 경기부양에 역점을 두는 듯한 인상을 주고 있다. 정부의 시각은 주택경기를 부양하려다 가격안정세가 깨질지도 모른다는 우려를 반영한 것으로 보인다. 그러나 주택건설은 건설 중에서도 고용 및 전후방 산업연관효과가 큰 부문이다.

<표 12>는 주택산업연구원이 2004년 한 해 동안 주택건설이 생산과 부가가치, 취업 및 고용에 미치는 파급효과를 정리한 것이다. 주택산업연구원에 의하면 주택건설업에 대한 1조원의 투자효과가 생산 2조 848억원, 부가가치 8,309억원, 고용 23,602명에 달하는 것으로 추정된다⁴⁾. 이 표에 나타난 수치는 2004년도 9월까지 주택건설실적을 기준으로 연간 건설 호수를 추정하고 그 추정치를 기준으로 주택건설투자가 19조 9,327억이 된다는 가정 하에 계산된 것이다⁵⁾. 추정 결과 생산은 41.5조원, 부가가치는 16.5조원 창출되며 고용유발효과는 47만명에 달하는 것으로 나타났다.

<표 12> 2004년도 주택건설의 파급효과

(단위: 억원, 명)

구분	직접효과	간접유발효과	총효과
생 산	199,273	216,106	415,379
부가가치	82,574	82,968	165,542
고 용	332,110	138,128	470,238

자료: 주택산업연구원, 2004, p.12

이러한 주택건설업의 경제파급효과를 감안할 때 주택건설의 급격한 감소는 향후 공급 감소로 인한 시장 수급불안 문제는 물론 거시경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려된다. 정부가 인위적으로 주택경기를 부양할 필요는 없다 하더라도 주택건설업이 안정적으로 작동할 수 있는 규제환경을 보장하는 것은 중요한 과제이다.

4) 주택건설업의 생산유발 효과는 자동차 다음으로 크고 부가가치 유발효과는 3대 제조업보다 높으며 고용창출 효과도 제조업의 2~4배 높다.

5) 실제 건설호수는 이 예측치보다 많기 때문에 이 표에 나타난 수치는 과소평가되어 있다.

2. 부동산 세제의 합리적 개편

국회에서 입법을 추진 중인 종합부동산세는 조세 형평성이 낮고 지방분권의 원리에도 맞지 않는다. 종합부동산세를 통해 정부가 추구하고 있는 정책목표는 실현가능성이 낮고 부작용이 우려된다. 보유과세를 지방세와 국세로 이원화하는 것은 지방분권과 지방재정에도 중대한 영향을 미치는 변화이므로 지방자치단체들의 의견을 존중할 필요가 있다. 따라서 종합부동산세 도입은 재고할 필요가 있다.

굳이 종합부동산세를 도입한다면 합산 범위를 토지로 최소화하고 건물은 배제하는 것이 바람직하다. 제안된 법률안대로 건물은 제외하고 주택에 대해서만 종합부동산세를 과세한다면 주택과 비주거용 건물에 대한 자본 배분이 왜곡될 것이다. 또한 종합부동산세를 국세로 하기 보다는 광역자치단체가 징수하는 시도세로 하여 같은 시도세인 거래과세 인하와 유기적으로 연계하는 것이 바람직하다.

종합부동산세 과세 대상인 1가구 1주택 보유자 중 65세 이상 노령층에 대해서는 세금 (재산세와 종합부동산세)을 감면해 줄 필요가 있다. 재산보유과세는 납세자의 소득과 무관하게 과세되므로 부동산 보유가액에 비해 소득이 낮은 노령 은퇴계층에게 큰 부담이 되고 갑작스런 세제 개편으로 노후 설계에 차질을 초래할 수 있기 때문이다. 미국의 많은 주들이 노년층 주택보유자 재산세 부담액 경감 제도를 두고 있다는 사실을 참고할 만하다.

지방세인 재산세는 궁극적으로 지방자치단체가 부담수준을 결정하는 진정한 지방세로 개편하는 것이 이상적이다. 현행 누진세율구조를 단일세율로 개편하는 것이 정부가 추구하는 1가구 다주택 보유 억제를 위해서도 바람직하다.

부동산 세제개편은 필요하다. 그러나 재산세를 투기억제 또는 주택가격 안정정책으로 사용하는 나라는 찾아보기 힘들다. 우리나라 부동산 세금부담은 OECD 최고 수준이다. 외국에 비해 보유과세가 낮다는 이유를 들어 보유과세의 인상을 강력하게 추진하면서 거래과세와 양도소득세 감면에는 소극적인 것은 문제가 있다. 거래과세는 대폭 낮출 필요가 있다.

세제를 통해 부동산가격을 안정시키려는 시도는 단기적으로는 효과가 있을지 모르지만 장기적으로 국민들의 주거수준을 높이는데 도움이 되지 않는다. 세제를 부동산 경기조절 수단으로 활용하고 수요를 억제하기 위해 거래를 규제하는 것은 정상적인 시장 육성을 위해 바람직하지 않다. 최근 몇 년 동안 미국, 영국 등 여러 국가와 그 주요도시의 주택가격이 급격히 상승했지만 우리나라처럼 광범위하고 강력한 시장억제정책을 도입한 나라는 없다. 부동산세제를 정상화하여 안정적이고 예측가능하게 운영해야 한다. 납세자인 국민들에게 세제개편으로 인한 세금부담 변동에 관한 정확한 정보를 제공하고 설득노력을 강화할 필요가 있다(Wachter 2004).

3. 장기 공급기반 확충

2002-03년에 승인, 허가된 주아파트건설 호수가 125.2만호에 달하여 2005년까지는 입주물량이 충분하여 가격 하락요인으로 작용할 것으로 전망된다. 그러나 2004년 주택건설 및 건축허가 물량이 급격히 감소함에 따라 2007년 이후 수급 괴리가 발생할 가능성도 있다. 특히 수도권외의 경우 수도권 전체 입주물량이 2004년 28.8만 호를 정점으로 2005년에는 20.9만 호, 2006년에는 16.2만 호로 감소할 전망이며 서울의 경우 2004년 입주물량은 11만 호인 반면 2006년에는 이 수치가 5.5만 호로 절반 수준으로 줄어들 것으로 예상된다.

그러나 총량보다 중요한 것은 수요가 있는 주택이 적기에 공급되는가의 여부이다. 소득과 인구가 증가하고 금융시장의 여건변화 등으로 주택이나 상업용 건물에 대한 수요가 증가할 경우 가격이 얼마나 안정될 수 있는지는 공급의 탄력성에 달려 있다. 수요가 늘어 가격이 오르기 시작할 때 공급이 신속적으로 증가할 수 있으면 가격은 곧 안정될 수 있지만 어떤 이유로든 공급이 따르지 못하면 가격은 훨씬 더 큰 폭으로 상승하게 된다. 따라서 정부의 중요한 역할은 수요가 있는 주택이나 상업용 건물이 탄력적으로 공급될 수 있는 기반을 조성하는 일이다. 여기에는 택지와 공공서비스의 원활한 공급이 필수적이다. 그러나 우리나라의 공급제도는 각종 규제로 비탄력적이고 정부의 공급확대 정책은 이러한 비탄력적인 공급제도를 그대로 둔 채 간헐적인 공급확대를 통해 가격을 안정시키려고 시도해 왔다. 실제로 지난 1980년대 말에 시작된 주택가격 폭등이 진정한 직접적인 원인은 주택공급의 획기적인 증대에 있었다.

우리나라 주택정책의 가장 기본적인 목표는 전체적인 공급확대를 통해 주택보급률을 높이는 것이다. 그러나 주택보급률이 전국적으로 100%를 넘은 후에도 국지적인 주택가격 상승은 가능하다. 이것은 부동산시장의 속성상 지극히 정상적인 현상이다. 미국이나 영국도 주택보급률이 110%를 넘지만 주요 도시의 주택가격은 최근 5년 사이에 두 배 이상 오른 예가 많다. 따라서 소비자들이 원하는 주택이 공급되도록 공급제도를 탄력적으로 운영하는 일이 매우 중요하다.

이와 관련하여 정부가 도입하려는 몇 가지 정책은 공급기반의 위축을 가져올 우려가 있다. 첫째는 재건축 규제이다. 재건축은 서울시 신규 공급의 상당한 물량을 담당해 왔다. 실제로 강남지역의 신규 주택공급에서 재건축이 차지하는 비중은 80%에 달한다. 그러나 2002-2003년 아파트 가격 상승을 주도한 재건축 아파트에 대해 소형주택 의무비율 규제, 후분양제로의 전환, 개발이익 환수 및 임대주택 건설 의무화 등 재건축 규제조치를 도입하였다. 이들 조치로 인해 재건축이 위축될 가능성이 높다. 먼저 수도권 과밀억제권역 내의 재건축 사업에 대해서는 건설 호수의 60% 이상을 국민주택규모(전용면적 85 m²) 이하로 짓도록 함으로써 사업성이 하락할 것으로 예상된다. 투기과열지구 내 재건축 사업에 대해 공정율이 80%를 달성한 이후부터 입주자를 모집하도록 후분양제도를 도입함에 따라 추가 자금조달로 인한 금융비용 증가가 예상된다. 재건축단지 개발이익을 임대주택부담금으로 환수하는 조치도 사업성을 저해할 것으로 우려된다. 이밖에 지구단위 계획의 수립 의무화 등을 골자로 하는 도시정비법의 개정으로 주택건설 사업이 지연될 것으로 예상된다. 이러한 정책은 모두 나름대로 좋

은 의도로 도입된 것이지만 시장원리에 비추어 볼 때 공급 불안요인으로 작용할 가능성이 높다. 가능한 한 이들 규제는 도입하지 않거나 과급효과를 최소화하도록 조정되어야 할 것이다.

4. 부동산시장 인프라 개선

우리나라 부동산 시장 인프라는 매우 미흡한 실정이다. 최근에 국제적인 부동산 서비스 회사인 Jones Lang Lasalle (JLL)이 발표한 주요국의 부동산 시장 투명성 지수를 보면 우리나라는 조사 대상 51개국 중에서 34위에 그친 것으로 나타났다 (JLL 2004). JLL 투명성 지수는 법적 요인 (재산권 보장 및 행사), 규제 요인 (조세, 도시계획, 건축허가 등), 시장기초자료 (수요, 공급, 공실, 임대료, 투자수익률 등), 부동산투자회사의 질 (회사 정보, 지배구조 등), 부동산투자 성과지표의 질 등 5개 분야를 종합한 수치이다. 이와 관련하여 우리나라의 경우 시장기초자료, 부동산투자 성과지표 등이 특히 부족한 것으로 판단된다.

시장동향을 이해하고 정책을 수립하는데 가장 기본적인 지표는 가격이다. 그런데 우리나라에는 실거래가격을 기초로 한 가격자료가 존재하지 않는다. 주택의 경우 대표적인 가격지수는 국민은행이 매월 발표하는 매매 및 전세가격 지수로서 1986년부터 데이터가 존재한다는 장점이 있으나 기본적으로 실거래가격이 아니고 그나마 가격수준이 아닌 지수만이 발표된다는 한계가 있다. 또한 조사대상 표본의 아파트 비중이 1995년 인구주택총조사 결과치인 37.5%인데 2000년에는 아파트 비중이 47.7%에 달하여 아파트가 가격상승을 주도하는 경우 국민은행 지수가 실제 가격 상승률을 과소평가할 우려가 있다 (박재룡 2002, p.19). 최근 들어 언론에서 많이 다루는 가격 자료는 부동산정보회사들이 주 단위로 발표하는 아파트가격이다. 이들 시세정보는 부동산중개업소가 제공하는 호가를 토대로 작성되는데 이 가격의 정확성을 검증하기 어려울 뿐 아니라 거래가 극도로 위축되어 있는 상황에서 발표되는 가격이 정상적인 시장상황을 대표한다고 볼 수 없다. 문제는 이러한 가격자료들이 수시로 발표되고 정부가 시장에 개입해야 한다는 압력으로 작용될 수 있다는 데 있다.

주택금융 통계도 정확성이 의문시된다. 우리나라 주택금융은 제도권과 비제도권으로 이원화되어 있다. 비제도권 주택금융의 규모는 전세보증금 총액과 입주자들이 주택분양업체에 납부하는 중도금 총액의 합으로 볼 수 있으나 정확한 통계는 현실적으로 기대하기 어렵다. 게다가 제도권 주택금융 중에서 은행, 여신전문금융회사, 생명보험회사 등으로 구성되는 민간 주택금융 대출 규모도 제대로 파악되지 않고 있다는 점이다. 국민은행의 주택금융 통계는 가계에 대한 수요자금융과 주택건설업체에 대한 국민주택기금 대출 즉 공급자금융을 포괄한 통계로서 널리 사용되어 왔다. 그러나 주택은행 민영화 이후 비은행 금융기관들과의 자료협조 문제로 이들의 대출이 누락되고 있다. 반면에 한국은행의 가계신용 중 주택자금 대출은 국민주택기금이 포함되지 않고 실질적인 주택자금인 일반자금 대출도 누락되어 있다. 이는 은행들이 주택금융신용보증기금 출연부담을 회피하기 위해 신규 주택자금 대출을

일반자금대출로 처리하고 기존 주택대출 자금을 재대출할 때 일반자금대출로 처리하기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 현행 통계는 주택금융 규모를 과소평가하고 있다 (이중희 2002).

부동산중개업법이 개정되어 2006년부터 시행될 경우 실거래가격에 입각한 계약서 작성이 의무화될 예정인데 이 제도를 통해 실거래가 파악이 얼마나 잘 이루어질지는 아직 알기 어렵다. 또한 2005년부터 시행되는 보유과세 개편에 따라 공동주택의 경우 국세청 기준시가, 단독주택과 연립주택에 대해서는 새로 마련될 공시주택가격이 과표로 활용될 예정인데 공시주택가격의 경우 토지에 대한 공시지가에서와 같이 평가를 둘러싼 이의제기의 소지가 크다. 앞으로 부동산 관련 기초통계의 확충과 함께 통계생산 기구의 정비를 동시에 추진해 나가야 할 것이다.

5. 장기 주택금융의 정착

우리나라의 주택금융 규모는 1990년대 이후 급속하게 확대되었으며 주택금융 시장의 자율화로 대출이 쉬워지고 대출상품도 다양해졌다. 그러나 주택금융이 장기 주택대출이 아닌 단기 주택담보 가계대출 위주로 이루어져 주택시장의 안정성을 저해하고 있다. 1999년부터 2003년 사이에 가계대출 잔액은 192조원에서 421조원으로 증가하였으며 은행 가계대출 잔액의 59%가 주택담보대출이었다. 2003년말 현재 가계대출 잔액의 84%, 주택담보대출의 78%가 만기 3년 이하의 단기대출로 되어 있다. 한국주택금융공사에 따르면 주택대출 잔액 중 50.3조원과 46.5조원이 각각 2005년과 2006년 이후에 만기가 도래할 것으로 예상된다. 2003년에 만기가 도래한 대출 26.3조원 중 85%가 만기 연장된 것으로 보아 금융시장에 큰 충격이 되지는 않을 것으로 전망된다 (손욱 2004, p. 20). 그러나 앞으로 경기침체가 계속되고 금리가 상승하면 차입자의 대출 상환능력이 낮아져 재대출이 위축될 가능성이 있다. 따라서 만기가 도래하는 단기대출을 장기대출로 전환하도록 유도할 필요가 있다.

또한 IMF (2004)에 따르면 주택대출 잔액에서 장기고정금리 대출이 차지하는 비중이 높을수록 주택가격 등락의 변동성이 낮은 것으로 나타나 주택가격의 안정을 위해서 장기 주택금융의 확충이 중요함을 시사하고 있다. 실제로 주택대출의 대부분이 장기 고정금리 대출로 되어 있는 미국에 비해 변동금리 대출의 비중이 높은 영국의 주택가격의 단기금리 변동에 대한 민감도가 6배 높으며 지난 30년 동안 장기 모기지 시장이 확충됨에 따라 미국 GDP의 변동폭이 줄었다는 연구 결과가 있다 (Renaud 2004).

장기주택대출 시장을 활성화하기 위해서는 모기지론에 대한 수요를 개발하고 유동화를 통한 자금 조달체계의 효율을 높여가야 할 것이다. 수요와 관련하여 현재 모기지론 대출조건이 대상주택은 6억 원 이하, 최대 용자액은 2억원으로 되어 있는데 내년부터 최대 용자액이 3억원으로 인상되는 것은 바람직한 방향이다. 미국의 경우 주택금융감독청(OFHEO)이 정하는 기준에 따라 Fannie Mae와 Freddie Mac 등 두 정부후원 주택금융기관들이 매입하는 주택대출의 상한을 매년 조사된 주택가격 동향을 감안하여 조정하고 있다. 우리나라도 모기지론 대출상한 등을 한국주택금융공사법에 명문화

하기 보다는 주택금융 대출기관들이 주택시장과 금융시장 여건을 반영하여 신축적으로 작동하고 상품을 개발할 수 있도록 일정한 절차를 통해 조정할 수 있도록 하는 것이 좋겠다. 주택금융운영위원회의 승인을 얻어 주택금융공사가 조건을 변경하는 것이 하나의 대안이 될 것이다.

최근 주택시장 여건과 관련하여 주택가격이 하락하면 주택담보대출이 부실화될 것이라는 일부 우려는 실현 가능성이 낮다. 다만 경기 침체가 계속되고 소득 양극화가 심화되면 상대적으로 원리금 상환능력이 저하되는 서민 가구를 중심으로 연립주택 등의 제한적인 대출 부실화 우려는 전적으로 배제할 수 없을 것이다. 실제로 주택대출의 용자비율은 2004년 현재 36.94%, 2002-2004 평균 35.2%에 불과하다 (국민은행 2004, p. 31)에 불과하다. 한국은행 (2004, p. 28)에 따르면 시중은행의 주택담보대출에 대한 스트레스 테스트 결과 주택담보대출 중 3개월 이상 연체비율이 2004년 4월의 1.5%에서 5.0%로 상승하고 주택가격이 15% 이상 하락하는 경우에만 주택담보대출 손실율이 대출의 순이자 마진율을 초과하는 것으로 추정되었다. 또한 주택 담보가치 하락보다는 연체 정도가 은행 수지에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

VI. 결론

우리나라 부동산 시장은 최근 2년 동안 급격한 상승과 광범위한 정부개입, 그리고 그에 따른 가격안정과 경기침체를 경험하였다. 이 과정에서 얻을 수 있는 교훈 중의 하나는 경제주체들은 주어진 제도와 여건변화에 반응하며 그 결과로 정책이 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있으며 정책의 효과도 단기와 중장기에 다를 수 있다는 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 부동산 세제 개편은 앞에서 지적한 바와 같이 조세형평성을 추구하고 분배에 기여한다는 의도에도 불구하고 시장을 왜곡시킬 우려가 있다. 기본적으로 수요를 억제하는 방식으로 부동산가격을 안정시키는 데는 한계가 있다. 장기적으로 건물공급은 자본의 투입을 전제로 하기 때문에 보유과세나 양도소득 과세의 강화는 건물투자의 수익률의 저하를 가져오고 이에 따라 공급이 줄어들기 때문에 임대료가 상승하게 된다.

부동산금융의 확충은 바람직한 방향이고 앞으로도 부동산금융의 지속적인 발전에 필요한 제도개선이 필요하다. 그러나 부동산금융은 부동산 시장에서 비롯되기 때문에 실물시장의 원활한 작동 없이 금융만 확충될 경우 그 효과는 주로 가격상승으로 나타난다. 따라서 부동산 금융 확충과 함께 부동산의 원활한 공급이 함께 이루어질 수 있는 체제를 구축하는 일이 중요하다.

부동산시장에 대한 정부 개입은 효율성 제고에만 국한되지 않는다. 시장에서 주택문제를 스스로 해결하기 어려운 계층에 대한 지원 역시 정부의 중요한 기능이다. 정부는 2000년 인구주택 센서스 통계를 기준으로 최저주거기준 미달 가구가 330만에 달하는 것으로 추정하였다. 이들의 주거 안정성을 높이기 위한 가시적인 노력이 필요하다. 향후 10년간 국민임대주택 100만호 건설 계획은 이러한 맥락에서 추진되고 있다. 이와 함께 주택임대수당 등 수요측 보조금 도입도 검토할 필요가 있다.

참고문헌

김경환, “부동산 가격과 거시경제의 상호관계”, 2003년 한국은행 조사국 학술회의 『자산 가격 변동에 대응한 통화 정책 방향』 발표 논문, 서강대학교 경제연구소 편, 『한국경제 2003~2004 현황과 과제』, 서강대학교 출판부, 2004, pp. 11-63

김경환, “종합부동산세 도입과 부동산 세제개편”, 공공경제, 9(2), 한국재정·공공경제학회, 2004.11, pp.153-185

김관영·김경환, “장기주택금융시장의 도입과 주택금융시장의 전망”, 주택산업연구원 개원 9주년 세미나 발표논문, 2004.5.20

김현아, “2005년 부동산시장 전망과 정책과제”, 주택금융월보, 4, 한국주택금융공사, 2004.11, pp.14-36

박재룡, “주택시장 안정을 위한 정책제언”, 삼성경제연구소, issue paper, 2002.3

손욱, “최근의 주택시장에 대한 평가”, 주택금융월보, 3, 한국주택금융공사, 2004.10, pp.2-24

유경원, “우리나라 가계의 금융자산선택 결정요인”, 한국은행 금융경제연구원, 2004.6

이중희, “주택금융시장 변화동향과 발전방향”, 2002년도 한국주택학회 춘계학술대회 발표논문, 2002.5.29

이창무, 『재건축가능성이 아파트 가격형성에 미치는 영향』, 대한국토도시계획학회지, 2003.??

조동철·성명기, 『저금리 시대의 부동산가격과 통화 조세정책에 대한 시사점』, KDI 정책포럼 166호, 2003. 7. 4.

주택산업연구원, 주택건설의 경제적 파급효과 분석, 2004.11

한국은행, 금융안정보고서, 제4호, 2004.10

International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, September 2004

Kim, Kyung-Hwan, "Housing and the Korean Economy", *Journal of Housing Economics* 13, 2004, pp.321-341

Renaud, Bertrand, "Housing Finance in a Global Context: Mortgage Market Structure and Housing Price Stability", 서울 국제부동산 세미나 발표자료, 2004.12

Wachter, Susan, "Housing and Government Policy in the Global Economy: The Cases of Korea and the U.S.", 서울 국제부동산 세미나 발표자료, 2004.12

<부표 1> 2005년부터 시행되는 부동산 관련 제도 변화 및 기대효과

정책	내용	시행시기
원가연동제	분양원가 주요항목 공개 / 분양가 규제 -대상: 공공택지에 공급되는 전용면적 25.7평 이하 아파트 공공아파트는 분양원가 주요항목 공개, 민간아파트는 택지 가격만 공개 -효과: 단기적으로 중소형 아파트 분양가 하락, 장기적으로 공급 감소 우려	2월
채권입찰제	채권 입찰을 통한 분양 -대상 : 전용면적 25.7평 초과 아파트 -효과 : 대형 아파트의 분양가 인상	2월
재건축 개발이익환수제	임대주택 건설 의무 부과 -면적 : 재건축으로 인한 용적률 증가분의 25% 의무 건축 -인센티브 : 임대아파트 건설분만큼의 용적률 인센티브 -사업승인 받은 단지는 용적률 증가분의 10% 의무 건축 (인센티브 없음) -효과 : 재건축 아파트 가격 하락 및 재건축 사업 위축, 임 대주택 공급 증가	6~7월
상가/오피스텔 후분양제	대형 상가/오피스텔은 후분양 의무화 -면적 : 총면적 3000㎡(약 909평) 이상의 상가/오피스텔 -분양시기 : 골조공사 2/3 이상 공정 후, 시군구청의 신고 절차 거쳐 분양 -분양조건 : 분양신고 전까지 대지소유권 확보 -효과 : 사기 분양 및 입주 지연 해소, 분양가 다소 상승	4월
주택가격 공시 제	주택가격을 시가로 산정해 공시 -대상 : 단독, 다가구, 다세대, 연립주택 -효과 : 보유세 및 거래세 부담 증가, 주택가격의 표준화	4월
대형상가, 오피 스텔 기준시가 고시	대형 상가/오피스텔은 시세 감안한 기준시가 고시 및 적용 -대상 : 수도권 및 5대 광역시 소재 점포수/가구수 100개 이상의 상가 및 오피스텔	미정
리모델링 증축 제한 및 안전기준 강화	리모델링 증축 면적 규제 -면적 : 전용면적의 30% 이내, 최대 30㎡(약 9평) 이내 -계단실, 엘리베이터실, 복도, 주차장 등 공용면적과 발코니 등의 서비스 면적은 제한 대상에서 제외 -효과 : 건축의 리모델링 전환 구조 불량 주택의 재건축 의무화 -대상 : 구조안전진단 결과 재건축 판정 받으면 모델링 금지	4월
중개업소 실거 래가 신고 의무화	실거래가 통지 의무제도 -현행 시가표준액을 기초로 신고(실거래가의 30~40% 수 준) -효과 : 투기억제 및 가격 투명화, 세금의 급격한 증가	2006년으로 연기

<부표 2> 부동산투자회사법 개정에 따른 REITs 제도 변화

REITs종류	자기 관리REITs	위탁관리REITs	기업구조조정 REITs
투자대상	모든 부동산	모든 부동산	기업구조조정부동산
회사성립	건교부 인가	건교부인가	건교부 인가 * 금감위 의견청취
회사형	실체회사(상근 임·직원)	명목회사(비상근)	명목회사(비상근)
주식분산	1인당 30%이내	1인당 30%이내	제한없음
주식공모	자본금 30%이상	자본금 30%이상	의무사항 아님 * 사모(私募)가능
상 장	설립 후 즉시	설립후 즉시	의무사항 아님
자산구성	부동산 : 70%이상 부동산관련 유가증권: 10%이상	부동산 : 70%이상 부동산관련 유가증권: 10%이상	부동산:70%이상 * 유가증권 보유의무 없음
전문인력	3인	명목회사로 해당사항 없음 * 자산관리회사(5인)	명목회사로 해당사항 없음 * 자산관리회사(5인)
배당	90%이상 의무배당	90%이상 의무배당 * 초과배당가능	90% 이상 의무배당 * 초과배당 가능
회사존속	영속	영속	한시적
현물출자	자본금의50%내	좌동	좌동
최저자본금	250억원	좌동	좌동
설립주체	발기인	좌동	좌동
감 독	건교부·금감위	좌동	좌동
개발사업	총자산의 30% (임대주택사업 도시개발사업 등에 제한없음)	좌동	좌동
처분제한	3년	좌동	좌동
자금차입	자기자본의 2배내	좌동	좌동

자료: 건설교통부 토지국