

□ 부동산 대책, 어떤 효과가 있을까?

- 8.31 부동산 대책의 영향과 전망

1. 8.31 부동산대책의 핵심 내용과 문제점

가. 핵심 내용

- 그동안 정부의 투기억제 노력에도 불구하고 부동산가격 급등 현상이 멈추지 않자 지난 8월 31일 강력한 부동산종합대책을 발표하였음
 - 이번 정부의 부동산 종합대책의 주요 내용은 기본적으로 투기적 수요 억제와 중대형아파트 공급확대에 역점을 두고 있음¹⁾
- (투기적 수요억제) 보유세 및 양도세 강화 등으로 고가·다주택자에 대한 세금을 증과하는 부동산 과세체계 개편이 핵심임
 - (보유세 강화) 고가·다가구 주택에 대한 세금 부담을 강화하는 한편 6억 원 이하의 실수요형 1주택자에 대해서는 가급적 기존 틀을 유지하여 타격을 최소화한다는 이원적인 운용 방향을 정함
 - 기준시가 6억원 이상(기존 9억원 이상)의 주택 보유에 대해서는 재산세 외에 종합부동산세가 세대별로 부과
 - 종부세의 과세표준 적용률이 현행 50%에서 내년부터 70%로 높아지고 2009년까지 매년 10%포인트씩 100%로 인상
 - (양도소득세 강화) 1가구 3주택자에게만 적용하던 증과세를 2주택자(나대지 포함)에도 적용 (1가구 1주택자에 대해서는 기존 세율을 그대로 적용)
 - 서울, 경기도, 6대 광역시에선 모든 주택이 2 주택 증과세(50% 단일 세율) 대상이 되나, 기준시가 1억원 이하의 주택은 제외
 - 기타 지역의 경우 기준 시가 3억원 초과 주택의 경우 2 주택 여부를 판정

1) 이의 이번 대책에는 서민주거안정으로 무주택서민에 대한 전세금대출금리 인하, 생애 최초 주택구입 자금, 저소득층 모기지론 우대 등과 임대주택활성화 방안도 포함되어 있음

< 8.31 부동산 대책 중 투기적 수요 억제 대책 >

구 분	주 요 내 용
보유세 (2006년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종합부동산세 <ul style="list-style-type: none"> - 과표적용률 : 기준시가의 50% → 2006년 70%, 이후 매년 10%p씩 상향 조정하여 2009년 100% 도달 - 과표방법 : 개인별 합산 → 세대별 합산 - 기준금액 인하 : (주택) 9억원 초과 → 6억원 초과 (나대지) 6억원 초과 → 3억원 초과 - 보유세 세부담 상한 : 전년대비 1.5배 → 3배 ○ 재산세 <ul style="list-style-type: none"> - 과표적용률 : (주택) 2006년부터 5%p씩 상향 → 2008년부터 5%p씩 상승 (토지) 50% → 2006년부터 5%p씩 상향과
양도소득세 (2007년 시행)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양도소득세 <ul style="list-style-type: none"> - 종과대상 : 1가구 3주택 → 1가구 2주택 - 세율 : (2주택자) 9~36% → 50% 단일과세 (토지) 9~36% (2년 이상 보유) → 50% 단일과세 - 장기보유 특별 공제 : 1가구 2주택 이하 → 부재지주 농지 등엔 60% 단일과세
기타 (~ 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지 거래 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 토지에 대해 거래허가제, 부담금, 보상금제도 등을 강화 ○ 거래관련제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 실거래가 신고 의무화 및 실거래가 등기부 기재 - 투기상시감시 조직 강화 - 부동산 통계 정비

자료 : 재경부

○ (공급 확대) 2006년부터 향후 5년간 수도권에 연간 900만평씩 4천500만평을 개발, 150만가구를 공급하기로 함 (이중 41만5천가구 가량은 중대형 아파트를 공급)

- (주택공급확대) 송파신도시개발, 기존택지지구 확대, 판교의 중대형 공급 물량 확대 등 중대형아파트 위주의 공급을 확대함
 - 송파 거여동에 200만평 신도시 건설(중대형아파트 2만가구 포함 5만가구)
 - 판교 신도시의 공급물량은 2,700가구 정도가 늘어나면서 중대형 가구 수는 6,343가구에서 9,000여 가구로 확대

- 재개발법제정추진 (주민동의요건, 소형의무비율, 용적률, 층고제한등 완화)으로 강북 등 도심광역 개발
- 재건축 아파트에 대한 규제 완화는 집값 불안을 야기할 수 있다는 이유로 이번 대책에서 제외

- (공급관련 제도 개선) 공영개발을 확대하고 분양권 전매제한 강화 강북 재개발 및 미니 신도시 건설 등으로 수도권에 대한 공급 증가

- 공공택지 내 모든 주택 원가연동제 적용, 전용면적 25.7평 초과는 주택제 도입철폐도 도입
- 25.7평 이하 분양권 전매제도 강화 (수도권 10년, 지방 5년)
- 판교 공급 개발방식 및 분양시기 변경

< 8.31 부동산 대책 중 공급확대 대책 >

구 분	주 요 내 용
주택공급확대 (2006년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 송파신도시 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 송파 거여 국공유지 200만평을 택지지구로 개발 - 중대형아파트 2만가구 포함 5만가구 ○ 기존 택지지구 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 김포 신도시, 양주옥정지구 등 4-5개 지구 주변 확대 개발 (1,000만평) - 14만가구, 중대형 6만가구 공급 ○ 중대형아파트 건설 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 인천 청라지구, 판교 등 수도권 공공택지 내 중대형아파트 건설비중 확대 ○ 수도권내 공공택지 비중 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 매년 300만평씩 5년간 1,500만평 추가 개발 ○ 강북 등 도심광역 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 재개발법제정추진 (주민동의요건, 소형의무비율, 용적률, 층고제한등 완화)
공급관련 제도 개선 (2006년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주택공영개발 방식 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 공공택지 내 모든 주택 원가연동제 적용, 전용면적 25.7평 초과는 주택제 도입철폐도 도입 ○ 분양권 전매제한 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 25.7평 이하 분양권 전매제도 강화 (수도권 10년, 지방 5년) ○ 판교 공급 변경 <ul style="list-style-type: none"> - 개발방식 : 25.7평형 초과는 공영개발(주공), 건설물량 10% 확대 - 분양시기 : 25.7평 이하는 06년 3월, 25.7평 초과는 06년 8월

자료 : 재경부

나. 문제점

○ 8.31 부동산 대책은 다양한 정책들의 조합으로 구성된 '부동산 대책 종합 세트'이지만 많은 문제점도 내포하고 있는 것으로 평가됨

- (목표의 불확실) 8.31 대책의 목표가 주택가격 안정을 통한 국민 주거환경 개선과 경제의 생산성 제고인지, 또는 특정 지역의 가격 하락 유도인지가 불분명함

- 대책의 목표가 불분명하기 때문에 '용단 폭격' 식의 정책이 쏟아지면서 정책 수단이 낭비되어 향후 추가 정책이 무력화될 우려 존재
- 오히려 더욱 시급한 서민주택안정 대책은 그 효과가 매우 의문시되는 '구색 맞추기' 인상이 짙음
- 특히, 송파지역의 신도시 개발은 강남지역의 집값에는 영향을 줄 수 있겠으나, 판교와 같이 가격 급등 현상을 유발할 수 있음

- (미흡한 원인 분석) 현재의 부동산 문제가 저금리와 과잉유동성에 의한 가수요 증가 때문인지, 아니면 중대형 아파트에 대한 근본적인 공급부족인지에 대한 정확한 분석이 부족함

- 저금리에 의한 투기적 수요 증대가 원인이라면 150만 가구의 공급확대는 향후 주택의 초과공급 사태를 유발할 수 있음
- 공급확대 정책에서도 중대형 아파트가 부족한지, 중소형 아파트가 부족한지 중장기적인 시각에서의 분석이 부족함

- (선의의 피해자 문제) 세금 강화는 부동산투기와 관련 없는 선의의 거래자 및 주택보유자 등에게 피해를 줄 수 있음

- 주택 공급자에 대한 세금 강화는 특정지역 주택에 대한 수요가 근본적으로 줄어들지 않는다면, 세금은 수요자에게 전가되면서 가격 상승 요인으로 작용할 수 있음
- 높은 세금은 주택 한 채 가진 것이 유일한 자산인 수많은 노후생활자들의 생활 부담을 크게 증가시킬 수 있으며, 주거이전을 원하는 사람이 높은 양도소득세로 인하여 이전의 자유를 제한받을 수도 있음

- (정책의 일관성 부재) 과세체제 개편에 의한 부동산 대책은 중장기적으로 일관성이 유지되기 어려우며, 공급확대 대책 또한 조기 실현 가능성 문제가 있음
 - 세금에 의한 부동산정책은 정권이 바뀌거나, 부동산시장의 침체와 경기침체 현상이 지속될 경우 다시 조정될 가능성이 높음
 - 토지수용 과정에서 신도시 개발 사업기간의 장기화 가능성이 우려되며, 아파트 전매제한 강화, 토지거래 요건 강화, 표준건축비 차등 적용 여부 등 대책 발표 후 입법과정에서 위헌 시비와 규제 수위 등을 놓고 여·야간 대립 등 상당한 진통이 불가피
 - 신도시 개발 사업기간 중 주택수요 부족 현상이 나타날 경우 사업의 존속 여부에 대한 재검토 문제도 나타날 가능성이 높음

2. 영향과 경기 전망

가. 영향

○ 긍정적 측면

- (투기수요 억제) 세계적으로 부동산 거품의 붕괴 가능성이 높아지고 있는 가운데 8.31 부동산 대책의 단기적인 효과가 클 것으로 판단됨
 - 투기적 목적으로 고가의 다주택 보유자들이 세금부담을 회피하고자 매물을 쏟아낼 것으로 전망됨
- (부동자금의 선순환) 그동안 부동산 시장으로 몰렸던 자금들이 자본시장으로 회귀되면서 자금난에 빠진 중소기업들의 회생 가능성 증대
 - 400조원이 넘는 부동자금이 일시에 자본시장으로 회귀할 경우 외국인에 의해 주도되고 있는 국내 주식시장이 정상화될 가능성이 높음
 - 그동안 부동산 버블로 인한 개인들의 투자 및 저축 의욕이 위축된 상황이 개선되면서 자본시장으로 자금 유입이 확대되면 기업에 대한 투자여력이 증가할 수 있음

· 그러나 고유가 등으로 경기 침체가 지속되면 다시 부동산으로 회귀할 가능성은 상존함

- (고비용 경제 해소) 부동산 가격 하락으로 우리 경제의 고질적인 고비용 구조가 개선되면 국내 경제의 경쟁력이 증가할 수 있음
 - 주택 및 토지가격 하락 → 임대료 하락 → 고비용 구조 개선 → 투자증가 → 경쟁력 증가

○ 우려되는 측면

- (중소 건설업체의 어려움 가중) 부동산수요 억제 등으로 중소 건설업체의 도산이 증가할 것으로 예상
 - 공영개발 확대, 전매제한 강화, 양도세 중과 등 부동산수요억제 방안은 분양시장에서 미분양사태를 유발시킬 가능성이 증가
 - 특히, 수요측면에서 가수요는 물론 실수요자들까지 자산증식 기회가 약화되면서 분양시장의 참여를 꺼리게 될 가능성이 높음
 - 2003년 10.29 대책 전후 각각 5분기를 비교하였을 경우 건설투자 증가율은 평균 약 5.1%p 하락, 건설업 생산 증가율도 약 4.4%p 감소하였음

< 10.29 부동산대책 전후의 건설투자 및 건설업 생산 변화 >

	2002 3/4 ~ 2003 3/4	2004 1/4 ~ 2005 1/4
건설투자	5.8%	0.7%
건설업	5.5%	1.1%

자료 : 한국은행

- (부동산시장의 양극화) 전반적인 가격 하락 현상 속에서도 현재의 부동산 가격 양극화 현상을 더욱 심화시킬 가능성
 - 2가구 이상 되는 세대들이 비강남권 또는 저렴한 아파트부터 팔 것으로 예상되기 때문에 '강남권 vs 비강남권' '고가 vs 저가' 아파트의 가격 격차는 심화될 가능성 (역 그래삼의 법칙)

- (경기회복 지연) 건설경기 냉각과 함께 전반적인 소비가 위축되면서 건설 경기는 물론 국내 경기 전반의 침체현상이 장기화될 가능성이 존재
 - 주택경기 침체 속에 건설 투자가 더욱 위축되면, 집값 하락에 따르는 역 자산효과로 내수가 더욱 침체될 것임
 - 더욱이 부동산 버블 붕괴는 이미 취약해진 가계의 부실을 심화시켜 내수를 더욱 위축시킬 가능성이 높음

- (금융시장 경색) 부동산시장의 침체가 지속될 경우 그동안 경쟁적으로 가계 대출을 증가시킨 금융기관들이 건전성을 우려하면서 신용공급을 위축시킬 가능성이 높음
 - 이에다 최근 금융감독당국은 주택투기지역 아파트 담보대출 제한 조치를 개인별에서 세대별로 확대하고 투기지역담보대출 2건 초과분에 대한 상환 조치를 취함

나. 향후 경기 전망

- 부동산 대책에 따른 향후 경기전망은 이번 대책이 부동산시장의 어떻게 영향을 미치는가에 따라 시나리오별로 분석할 수 있음
 - (시나리오 1 : 부동산시장의 연착륙) 정부가 기대하고 있는 대로 부동산 대책의 긍정적인 효과가 실현됨
 - 특정 지역의 부동산가격이 안정되면서 국민 계층간 위화감을 해소시켜 근로의욕을 증대
 - 부동산 가격이 완만하게 하향 조정되면서 시중자금을 자본시장으로 유도하여 자금의 선순환 구조 회복
 - 실수요자 위주의 부동산 거래가 정착되면서 견실한 건설경기 회복을 유도하고 이를 내수회복으로 연결

 - (시나리오 2 : 부동산시장 침체) 이번 대책을 계기로 부동산시장의 버블이 붕괴되면서 일본형 장기불황 가능성도 상존

- 단기적으로 매물 공급이 증가하나 토지가격 급등, 재건축비용 상승 등 주택비용의 상승으로 주택가격은 높은 수준을 유지할 것으로 전망되나, 주택수요의 부진으로 주택공급 및 주택거래가 극도로 침체될 가능성이 높음
 - 중장기적으로 인구 및 가구 감소 현상이 빠르게 진행되면서 주택시장의 초과수요 현상이 완화되고 있는 가운데 주택공급이 크게 늘어날 경우 주택시장의 초과공급 현상이 일어날 것으로 전망됨
 - 부동산버블 붕괴가 취약한 가계 재무구조를 더욱 악화시키고, 이는 다시 소비부진으로 이어지는 악순환이 지속
 - 본원의 분석에 의하면, 8.31 부동산 대책으로 인한 건설투자, 고용, 민간소비 감소 등으로 2006년 경제에 최대 1.0%p 성장률 감소 요인이 발생한 것으로 추정됨 (<보론 1> 참조)
- (시나리오 3 : 부동산버블 확산) 단기적으로는 투기적 수요 억제로 가격이 하락할 것이나 신도시 개발 등으로 부동산버블이 확산될 가능성
- 400조원 이상의 부동자금이 투자처를 찾지 못할 경우 신도시 개발 등으로 유입되면서 '제 2의 판교' 사태가 우려됨(부동산 가격의 풍선 효과 실현)
 - 주택공급 확대가 이루어지기까지 예상되는 주택공급 물량 부족은 주택가격을 매우 불안정하게 만들 가능성이 높음

3. 보완 과제

- 이번 부동산대책이 부정적 영향을 최소화하여 앞서 본 시나리오 1의 방향으로 이끌기 위해서는 다음과 같은 보완적 정책 과제 수행이 필요함
- (조세·금리정책의 조합) 선의의 피해자를 구제하고 특정 지역의 가수요를 철저히 차단하기 위해서는 세금과 금리 정책이 적절히 조합되어야 하며 자금의 선순환 구조 확립도 매우 절실한 상황임
 - 노후생활자의 주택에 대해서는 보유세 또는 양도소득세 등의 세금 감면이 필요

- 정책 금리의 점진적 인상과 규제완화 등 획기적인 자본시장 개혁으로 자금의 선순환 구조를 확립하여 시중 부동산자금을 자본시장으로 유도하는 것이 시급
 - 위축이 예상되는 건설업과 국내경기 회복 지연에 대비하여 추경 등을 통한 SOC 투자 확대
- (탄력적 주택정책) 향후 주택공급의 증대는 국내 경제상황에 맞춰 탄력적으로 공급할 필요가 있음
- 그 동안의 공급확대 위주의 정책에서 벗어나 주택수요자의 '삶의 질'을 향상하는 방향으로의 정책 전환이 필요
 - 강남권 등 특정 지역을 선호하는 수요자의 요구에는 신도시 개발 보다 이 지역 내 적절한 용적률 증가를 통해 이를 충족해 줄 필요가 있음
 - 리모델링을 통한 노후주택 개선, 교통 교육 등 입지 여건 개선이 포함된 재개발을 통한 단계적 서민 주거환경 개선 등에도 역점을 두어야 함
 - 한편 장기적인 수요 증가와 소비자 니즈에 맞춰 주택공급 정책을 추진해야 하며, 특히 고령화와 핵가족화 등 가구 변화 추이를 보면서 중대형과 함께 고정화된 중소형 주택 공급 증대책도 강구해야 할 것임 (<보론 2> 참조)
- (서민금융 시스템 보완) 중산층 이하 계층의 재정상태가 극도로 취약해질 수 있으므로 이에 대비하여 그 기능이 위축된 서민금융 시스템의 복원이 필요함
- 향후 금리 상승이 이루어질 경우 이자부담이 급등하면서 가계의 재정상태가 취약해질 것으로 전망 (고소득층의 재정 상태는 더욱 건전해지는 반면 중산층 이하 계층의 재정 상태는 더욱 취약)
 - 주택을 담보로 과도하게 대출받은 사람의 경우 개인 파산할 가능성이 높아짐에 대비한 사회 안전망 구축
 - 공영개발에 따른 이익금을 서민주거안정이나 사회안전망 구축 등에 투입

< 보론 1 > 8·31 부동산 종합 대책의 경기 효과

- 시나리오 2 : 부동산 시장 침체의 경우

○ (가정) 2003년 10·29 부동산 대책이 시장 및 국내 경제에 미쳤던 충격과 동일한 수준을 가정함

- 10·29 부동산 대책 직전 기간(2002년 3/4분기~2003년 3/4분기) 과 직후(2004 1/4분기~2005년 1/4분기) 의 실질 건설투자액 및 건설업 생산액 변화를 고려함
 · 2003년 10·29 부동산 대책 전후 각각 5분기를 비교한 결과, 건설투자(2000년 불변 가격 기준) 증가율은 평균 약 5.1%p 하락, 건설업 생산 증가율도 약 4.4%p 감소한 것으로 나타남

< 10.29 부동산 대책 전후의 건설투자 및 건설업 생산 변화 >

(단위 : 전년동기대비, %)

	2002 3/4~2003 3/4	2004 1/4~2005 1/4	차이
건설투자	5.8%	0.7%	- 5.1%p
건설업	5.5%	1.1%	- 4.4%p

자료 : 한국은행.

○ (추정 결과) 만일 단기적으로 8·31 부동산 종합 대책으로 인해 10·29 대책 시와 같은 부동산 경기 위축 효과가 나타날 경우, 2006년에 경제성장률을 1.0%p 감소시키는 효과가 발생할 것으로 추정됨

- 건설투자 감소 효과 : 2006년 건설투자는 2005년 대비 6조 35억 원 감소 (5% 감소)

· 건설업 생산액은 2조 975억 원 감소 (4% 감소)

- 고용 감소 효과 : 건설업 부진에 따라 직간접적으로 약 4만 3,628명의 취업자가 감소

· 건설업 취업 유발 계수 : 20.8명/10억 원당 (2000년 기준)

- 민간 소비 감소 효과 : 실적에 따르는 구매력 감소 효과는 1조 586억 원으로 추정됨 (민간소비 -0.3%p 감소)

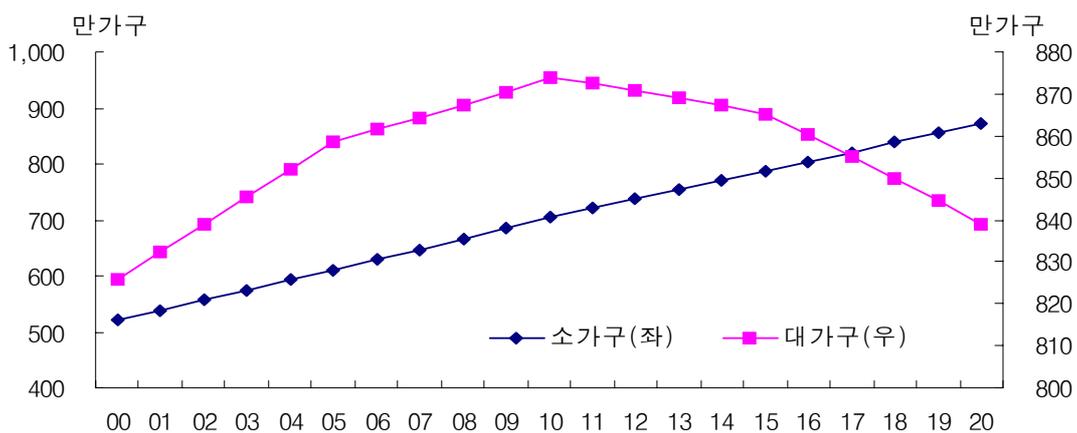
· 구매력 감소 = 취업자수 감소분 × 근로자 1인당 실질 임금

- 이에 따라 건설투자 감소의 직접적 효과와 고용 악화에 따르는 간접적 효과를 함께 고려할 경우 2006년 경제성장률은 1.0%p 감소할 것으로 전망됨

< 보론 2 > 장기 부동산 수요 전망

- 2000년대 이후 주택 실수요를 반영하는 가구의 증가율은 인구 증가율 둔화 내지 감소로 급격히 떨어지고 있어 잠재적 주택수요는 계속 감소할 전망
- 통계청의 가구 추계에 따르면 2000부터 20년간 전체 가구의 수는 증가율 둔화 추세 속에서 350만 가구가 증가하는 것으로 추계
 - 2000년 1,460만 → 2020년 1,816만 가구 (매년 평균 17.5만 가구 증가)
 - 통계청은 2002년 7월 국가 제반사업의 장단기 계획 및 공공단체나 민간기업 사업계획의 기초자료 사용을 위해 가구의 양적·질적 변화를 고려한 2000~2020 간의 가구추계 자료를 발표함
- 이중 중대형 가구는 2010년을 정점으로 하락세를 나타내고 있는 반면, 중소형가구는 빠르게 증가하고 있음²⁾
 - 중대형가구의 경우 동 기간 1만3,100 가구가 감소하고 (2006년 ~ 2020년 동안은 1만9,800 가구가 감소) 있는 것으로 추계
 - 소형가구의 경우 동 기간 351.6만 가구가 증가하고 (2005~2020년 동안은 262.5만 가구가 감소) 있는 것으로 추계

< 장래 가구 추계 >



자료 : 통계청

박덕배 연구위원 (3669-4009, dbpark@hri.co.kr)

2) 여기서 대형 가구는 부부+자녀 가구, 3세대 이상 가구로, 소형가구는 부부, 편부모+자녀, 독신가구 등으로 분류하였음