8.31 부동산대책의 평가와 향후 과제

변창흠(세종대학교 산업경영대학원 부동산경영학과 교수)

1. 8.31 대책의 평가

가. 대책의 의의

o 이번 대책의 의의는 부동산 시장을 정상화하고 안정화할 수 있는 제도적 기반을 조성한 데 있음
- 이번 대책은 부동산의 정보관리, 거래, 보유, 개발, 택지 공급 및 주택분양, 주택금융 등 부동산 관련 제도 전반에 대해 문제진단과 개선방안을 폭넓게 제시하였음
- 이를 통해 그동안 부동산 각 분야에서 비정상적으로 수행되었던 관행을 개선하여 투명성을 제고하고자 하였으며, 부동산에 대한 조세와 부담금 체계를 개편하여 과잉수요를 억제하고 부동산이 실수요자에게 활용될 수 있도록 개발 및 분양제도를 개편하였음

o 이번 대책은 현안 문제 해결을 위한 임시응변식 대처를 넘어 장기적이고 종합적인 부동산 정책방안을 제시했다는 것이 특징임
- 총리실, 재경부, 건교부, 행자부, 국세청, 국정홍보처 등 정부부처뿐만 아니라 한국은행, 금융감독원 등 부동산 문제와 관련된 거의 모든 부처가 원인을 진단하고 공동으로 문제해결을 위한 정책방안을 마련하였음
- 또한 정책형성과정에서 청와대와 행정부처외에 당정협의체를 통해 정책을 조정하고 발표하였으며, 야당에서도 이 문제에 대해 적극적으로 정책대안을 제시하여 정책의 집행성을 높일 수 있는 계기가 되고 있음
- 부동산 정책방안을 도출하는 과정에서 다양한 여론조사와 국내 최초의 공론조사, 네티즌 참여 등을 통해 부동산 정책에 대한 국민참여의 폭을 넓혔음

나. 정책의 주요 개선 내용

o 부동산 보유와 거래에 대한 투명성 확보
- 이번 대책을 마련하는 과정에서 토지와 주택에 대한 자료를 재구축한 것은 매우 의미있는 작업임. 지역별, 세대별, 소득별 토지와 주택의 보유 현황, 가격 현황, 과세현황 등의 자료가 새롭게 구축되었고 이번 정책 방안 마련에 활용되었음
- 부동산의 실거래가 신고 및 등기기재의 의무화로 거래의 투명성이 확보되었으며, 향후 국세와 지방세의 과표와 향후 부동산 대책을 위한 기초자료로 활용가능하게 되었음

o 재산가치와 부합하는 과세 부담체제 정립
- 부동산에 대한 과표현실화율과 실효세율의 인상에 대한 장기 계획을 미리 제시하고, 세대별 합산에 의한 과세제도를 마련함으로써 재산세 부담에서 수직적, 수평적 형평성을 제고하였음

o 투기적 이익의 환수
- 소유과정의 불로소득은 다주택에 대한 양도소득세 강화를 통해, 개발과정의 불로소득은 기반시설부담금과 개발부담금을 통해 환수하는 제도를 마련하였음.
- 근로소득 및 사업소득, 기타 소득에 비해 낮은 세율(9~36%)로 부과되던 1가구 다주택자에 대한 양도소득세를 50% 이상으로 부과함으로써 불로소득에 대한 환수체계를 정립하였음
- 용도변경, 공공투자, 개발계획의 발표 등으로 인한 개발이익을 기반시설부담금과와 개발부담금을 통해 환수함으로써 과도한 개발을 억제하고 개발에 따른 사회적 비용을 부담시킬 수 있는 제도를 마련하였음

o 투기적 수요 억제와 실수요 중심의 공급체계 마련
- 고가주택 및 다주택보유자에 대한 과세를 확대하고, 주택담보대출을 세대별로 강화함으로써 투기적 수요를 억제하기 위한 기반을 마련하였음
- 공공개발사업에서 주택공급 조건을 강화하고 분양권 양도시 선매권 제도를 도입함으로써 실수요 중심의 공급 체계를 구축하였음

o 서민주거 안정 지원 확대
- 무주택자를 위한 최초주택구입자금 대출제도를 부활하였으며, 전세자금의 대출금리를 인하하여 서민주거안정을 위한 지원제도를 마련하였음
- 다가구주택 등의 매입임대주택을 확대하고, 공공에 의한 전세임대제도를 새롭게 마련하는 등 세입자 지원을 위한 새로운 방안을 제시하였음

o 신도시 개발 및 광역개발 등 주택공급 확대
- 송파거여 신도시의 추가 건설, 기존 신도시와 국민임대주택단지의 주택공급량 확대, 광역개발에 대한 규제완화 등을 통해 주택공급 확대정책을 강력하게 추진
- 주택공급을 확대하되 공공부문이 주도적인 역할을 담당함으로써 개발이익을 환수하고 공급가격을 인하하여 실수요자에게 접근이 가능하도록 함

다. 정책의 한계

o 이번 대책에서 수요억제정책과 주택공급 확대정책을 동시에 포함함으로써 부동산 시장에 대해 명확한 시그널을 제시하지 못했음.
- 이번 대책의 배경이 된 국지적 부동산 가격 폭등의 원인으로 부동산 시장의 투명성 부족과 투기적 주택수요를 지목하였으나, 실제 정책에서는 투기적 수요를 억제하기 위한 제도와 주택공급 확대 방안이 지나치게 강조되고 있음
- 그 결과 이번 대책의 성격이 희석되어 정책에 대한 신뢰도를 떨어뜨리고 실망감을 확대시키게 되었음. 많은 국민과 시민단체 등이 수요관리 방안에 대해서는 찬성하고 있으나 공급 확대정책에 대해서는 비판적으로 평가하고 있음
- KBS 열린토론에서 실시한 여론조사에서도 이번 대책이 미흡하다는 답변이 46.3%에 이르며 대부분은 당초 구상에 비해 낮은 세율, 신도시 건설 등에 대한 실망으로 평가됨

o 이번 대책을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표가 무엇이며, 최종적인 수혜자가 어떤 집단인지에 대해 명확하게 제시되지 않아서 이번 정책의 의미가 반감되고 있음
- 이번 대책문건에서 가장 전면에 부각하고 있는 것은 '서민주거 안정' 대책이나 정작 '서민'의 기준이 애매모호함. 가령, 정책의 대상집단인 서민이 구체적으로 1가구 1주택자인지, 고가주택 보유자를 제외한 1가구 1주택자인지, 무주택 세입자인지, 일반적인 중산층인지, 강남지역을 제외한 지역의 주택보유자인지가 불명확함
- 주택을 보유를 통해 자본이익을 남겨주는 투자자산이 아니라 실수요자에게 주거서비스를 제공하는 하는 공간으로 자리매김하고자 하는 명확한 정책의도가 보이지 않음. 여전히 투기적 수요가 아니면 주택소유를 위한 수요를 창출하고 또한 이를 확대하는 것을 주택정책의 주된 방향으로 설정하고 있음.
- 이에 따라 이번 대책에도 불구하고 부동산을 투기적 자산으로 인식하고 있는 국민이 82.7%에 이름(KBS 여론조사 결과)
- 주택을 순수히 주거서비스 공간으로만 안정적으로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 풍부하고 다양한 공공임대주택의 건설 및 공급, 주택을 소유하되 자본이익을 사유화할 수 있는 환매조건부 공공분양 주택의 공급 등을 시도해 볼 수 있음

o 이번 대책이 지나치게 부동산 가격 안정에 무게를 둠에 따라 기존 주택보유자에 대한 조세강화와 신규 주택수요자를 위한 주택공급 확대에 정책의 주안점이 두어져 있음
- 이에 따라 주택정책의 궁극적인 수혜자가 되어야 할 주거수준 최하위 계층의 주거안정 문제를 위한 종합적인 지원 대책이 부재함. 다만, 매입임대주택 확대와 공공부문의 전세형 임대주택 제도의 도입 등은 매우 의미있는 시도로 할 수 있음

2. 8.31 대책으로 인한 부동산 가격 하락 효과

가. 부동산 가격의 폭등의 원인

o 이번 대책이 마련된 계기가 되었던 국지적인 부동산가격의 폭등에는 여러 가지 원인이 혼합되어 작용하였음. 부동산외적인 요소로는 지속적인 저금리 기조와 풍부한 유동성 때문에 부동산에 투자자금이 몰린 점을 들 수 있음.
- 부동산 시장에서 개발이익 및 자본이익의 환수제도가 불비한 상태에서 경기의 침체, 주식시장의 불안정 등으로 인해 부동산 시장외에 가계나 각종 기금이 마땅한 투자처를 찾기 어려운 상황이었음. 금융기관에서도 위험도가 낮은 가계대출의 비중을 확대함으로써 자금 유입을 조장하였음

o 2004년 이후 일시적인 중대형 아파트에 대한 공급 부족현상이 발생하였음.
- 재건축사업에 대해 임대주택 건설과 소형아파트 건설 의무화에 따라 사업성이 취약하여 공사 착공이 지연된 반면, 잠실, 반포 등의 재건축 대상 아파트가 본격적으로 철거되기 시작하면서 이주보상금을 활용한 주택매입세가 두드러지면서 가격 상승을 주도하였음

o 주택의 공급량은 절대 부족 상태가 아니었음.
- 2000년 기준으로 서울의 주택보급률은 실질기준이나 주거단위 기준으로 산정할 때 거의 100%에 근접하는 수준이었으며, IMF 이후 서울에서만 매년 12-15만호의 주택이 공급되었기 때문에 국지적인 주택공급 부족에도 불구하고 전체적인 주택 스톡은 풍부한 상태였음

o 가격이 폭등한 강남지역에서도 주거서비스에 대한 수요보다는 투기적, 투자적 주택 보유수요가 대부분이었음.
- 2005년 6월 기준 강남지역의 매매가격 대비 전세가격은 42.2%에 불과했던 점은 주거서비스의 댓가로 지불하고자 하는 주택의 가치에 비해 자본이익을 위한 주택보유수요가 과다하여 주택가격을 상승시켰다는 점을 보여주고 있음. 이에 따라 강남지역의 9개 단지의 신규 주택구입자의 58.8%가 1가구 3주택 이상의 주택보유자였다는 조사가 이러한 사실을 보여주고 있음

나. 부동산 가격의 하락의 근거

o 인구와 가구구조에 대한 장기전망을 고려할 때 중대형 부동산에 대한 장기적 수요는 크게 증가하지 않을 것이므로 부동산 가격의 안정세가 지속될 것임
- 이혼, 미혼, 만혼, 사별, 유학 등으로 독신가구가 확대되면서 서울시의 경우 2020년 전체 가구 중 2인 이하 가구의 비중이 45%에 이를 전망임. 보유세와 양도소득세의 강화에 따라 중대형 아파트 보유로 인한 부담이 증가되면 중대형 아파트에 대한 수요는 크게 위축될 것으로 판단됨
- 현재 중대형 아파트 보유자의 대부분을 차지하고 있는 40대 이상의 인구계층이 조기퇴직, 경기침체 등으로 소득에 비해 주택보유에 대한 부담이 과다하게 되므로 중대형 아파트에 대한 수요는 크게 증가하지 않을 것으로 평가됨

o 이번 부동산 대책으로 인해 신규 주택구입 수요는 격감한 가운데 내년도 중대형 아파트의 분양과 입주물량이 충분하여 부동산 가격은 하향 안정화될 것으로 판단됨
- 내년도 강남지역의 아파트 입주예정 물량은 15,000여 세대로 2000년 이래 최대 규모이고 판교신도시와 수도권 대규모 택지개발 사업의 분양이 예정되어 있기 때문에 공급물량은 충분한 상태임
- 여기에 이번 부동산 대책으로 다주택보유자와 고가주택보유자의 자산매각을 고려하면 시장에 주택공급량이 과다할 것으로 예측됨

o 다주택보유자 및 고가주택 보유자의 주택 매각이 확대되면서 부동산 가격의 극심한 하락이 예상됨
- 이번 대책에서 1가구 다주택자의 주택담보대출이 제한되면서 대출만기 도래시 상환에 따른 부담으로 주택 매각이 불가피하게 되었음
- 장기보유에 대해 다주택자의 양도소득세 감면혜택이 폐지되고 주택보유세가 매년 인

상됨에 따라 다주택자와 고가주택보유자의 자산매각이 확대될 예정임
- 다주택자의 양도소득세 중과가 유예되는 2006년 이내에 다주택자의 주택매각이 확대됨에 따라 주택가격이 하락할 것으로 예상됨

3. 8.31 대책의 향후 개선 과제

가. 쟁점의 명료화

o 이번 대책에 대한 평가가 엇갈리고 있는 가운데 이번 대책의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 명확하게 구분하여 쟁점을 분명히 설정할 필요가 있음.
- 이번 대책에 대한 여론조사 결과 '적절하다'는 의견은 32.3%에 불과한 반면, '미흡하다'는 의견이 46.3%에 이르고 있으나, 미흡하다는 의견에는 대책의 강도가 미약하다고 보는 입장과 너무 강하다는 입장이 중복되고 있음
- 대책의 기본 방향에 대한 비판과 국지적이고 특수한 부문에 대한 문제제기가 결합되어 부동산 시장의 정상화를 위한 전체적인 제도의 취지가 훼손될 우려가 있음

o 이번 대책을 둘러싼 쟁점은 크게 다섯 가지로 정리할 수 있음
- 우선, 지금까지 부동산 시장의 불합리적인 관행을 지속함으로써 투기적 이익을 앞으로도 계속 보장해 줄 것인가, 시장을 투명하게 함으로써 실수요자를 중심으로 시장을 재편할 것인가의 선택 문제임. 이 문제는 여야가 동일한 인식을 보유하고 있고 시민단체에서도 전적으로 동의하고 있는 부분이므로 정책의 원안이 쉽게 통과될 것으로 판단됨
- 둘째, 부동산에서 조세부담수준을 어느 정도로 설정할 것인가의 문제임. 부담수준은 부동산의 자산의 가치에 상응하도록 설정하되, 실수요에 비해 투기적 수요에 대해서는 차별하여 부과해야 한다는 원칙은 견지할 필요가 있음. 특수한 개인이나 주택의 사례를 들어 예외를 과도하게 인정하는 경우 당초 제도 마련의 취지가 퇴색될 우려가 있으며, 이러한 문제점은 지난 2003년 10.29 대책에서 재현된 바가 있음
- 셋째, 부동산 소유와 개발로 인한 불로소득에 대한 적정한 환수비율의 문제임. 부동산의 보유로 인해 발생하는 불로소득에 대해서는 다주택자와 비사업용 토지 보유자에 대한 양도소득세율 인상을 통해 환수를 강화하였음. 반면, 개발로 인한 불로소득은 개발부담금과 기반시설 부담금제도를 통해 환수하게 되었음. 불로소득에 대해 일반 근로소득이나 사업소득보다는 높은 세율을 부과하는 것이 정당하다면, 이번 대책에서 마련된 세율은 적정수준으로 평가될 수 있음
- 넷째, 주택공급 확대정책을 통해 신규로 공급되는 주택을 실수요자에게 전달될 수 있도록 하는 공급체계를 구축하는 문제임. 지금까지 공급된 주택이 투기적 이익을 노리는 수요자들에게 배분되어 과열청약을 유발하였던 점을 고려하면, 이번 대책에서 분양가 연동제와 분양권 전매의 금지, 의무보유기간의 확대정책은 매우 필요한 조치라 할 수 있음.

나. 향후 개선 과제

o 주택공급 확대정책을 재평가하고 사업 추진 시기를 조정할 필요가 있음

- 이번 대책의 문제인식은 주택에 대한 초과수요에서 부동산 가격 폭등의 원인을 찾고 이를 해소하기 위한 제도적 방안을 모색한 데 있음. 때문에 주택공급 확대정책은 이 대책이 어느 정도 정착하여 투기적 수요와 실수요가 분명히 구분되는 시점에 추진되는 것이 바람직함
- 신규 주택의 공급을 위한 입지 측면에서도 강남권의 과도한 개발로 서울의 공간구조가 왜곡되어 교통혼잡, 환경오염, 직주 불일치의 문제점을 유발하고 있으므로, 강남지역에 추가적인 개발을 통해 이러한 불균형을 심화시키기보다는 강북지역을 체계적으로 육성하여 양호한 주거여건을 조성하는 데 노력하여야 함. 수도권 차원에서도 서울 남부지역을 과도하게 개발하여 강남과 거여-판교-분당-용인을 연계하는 거대한 도시벨트를 확장하기보다는 서울에서 충분히 떨어진 기존 도시 인접지역을 체계적으로 개발하여 수도권 차원의 다핵공간구조를 형성하는 것이 바람직함

o 이번 대책은 주택가격 안정에 치중하여 분양 아파트를 정책의 주된 대상으로 설정함에 따라 단독주택과 세입자를 위한 지원 대책이 충분하지 못했음

- 단독주택은 광역개발, 단독주택 재개발 추진 등으로 철거와 주택공급 확대를 위한 입지로만 인식하고 있음. 주택유형의 50% 이상이 아파트인 점을 고려할 때 단독주택도 다양한 주택유형으로서 안정적인 주거공간으로서 역할을 할 수 있도록 적극적인 지원방안을 강구할 필요가 있음
- 이번 대책에서 전세 및 월세입자들을 위한 지원방안으로는 저소득층에 대한 전세금 대출확대와 금리인하, 임대주택 공급 등을 제시하였음. 그러나 정책의 대상을 저소득층에 한정할 것이 아니라 전세나 월세의 안정적인 보장을 통해 중산층도 주택구입보다는 전월세를 통해 주거안정을 도모할 수 있도록 지원방안을 마련할 필요가 있음. 중산층에게도 전세자금 대출자격을 확대하여 전세금 인상에 따른 부담을 경감할 수 있도록 유도하고 전세자금 대출이나 적립에 대해서도 소득공제를 확대하는 제도, 안정적인 전세권 보장을 위한 공공에 의한 전세임대제도의 확대 시행, 전세입자의 주거안정을 보장하기 위한 전세권 등기제도 강화 등이 추가적으로 고려되어야 함

o 주택공급 확대정책에 따라 주택이 실수요자에게 배분되고 주택분양에 따라 과도한 자본이익이 보장되지 않도록 주택분양 및 청약제도를 개선할 필요가 있음

- 공영택지개발 사업에서 25.7평 이상 주택에 대한 청약자격을 강화하여 장기무주택자에 대한 비중을 확대할 필요가 있음
- 분양권 전매에 대해서는 야당에서도 전면 금지를 주장하고 있으므로 투기과열지구에 한정하기보다는 전국적으로 분양권의 전매금지를 추진하여 지방에서 주택에 대한 과도한 청약열기를 떨어뜨릴 필요가 있음
- 민영주택에 대해서는 원가연동제나 채권입찰제 등이 전혀 적용되지 않기 때문에 과도한 주택분양가 상승의 원인으로 작용하고 있음. 직접적인 원가연동제나 원가공개가 민간주택 건설에 대한 과도한 규제로 인식될 수 있으므로, 과도한 분양가격 설정사업에 대해서는 정밀 세무조사를 확대하여 불로소득을 환수할 필요가 있음

o 개발단계의 개발이익을 환수하고 개발에 따른 기반시설 소요를 환수할 수 있도록 개발

부담금제와 기반시설부담금제를 도입하였으나, 이 두 제도간의 역할분담이 명확하지 않은 상태임

- 개발부담금의 부과대상에서 제외된 재건축 및 재개발 사업을 포함시켜 개발로 인해 발생하는 개발이익의 일부분은 반드시 공유화한다는 원칙을 정립할 필요가 있음. 또한 그 환수비율은 일률적으로 25%로 설정하고 있으나, 수도권과 같이 과도한 개발이 예상되는 지역에서는 50%까지 환수비율을 상향조정하고 지방의 낙후지역에서는 인하하는 차별화가 필요함
- 이번에 개발사업지역의 개발이익에 대해서는 환수의 기본적인 장치가 마련되었으나, 개발예정지역외에서는 개발로 인한 지가상승을 억제하기 위한 제도가 여전히 부재함. 따라서 신규 개발사업 추진시 개발영향권 제도를 도입하여 양도소득세를 통해 환수할 수 있도록 영향권 지역내 부동산 가격을 재평가하여 가격을 등기부에 등재하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음

o 이번 대책으로 실제 부동산 보유자들이 부동산을 매각한 자금을 투자할 수 있는 투자 출구를 안정적으로 확보하는 장치가 마련될 필요가 있음

- 이번 부동산 가격 폭등의 원인에는 저금리와 과도한 유동성이 큰 역할을 담당하였기 때문에 이번 대책이 실효성을 갖추기 위해서는 대체적인 투자처를 확보해 줄 필요가 있음
- 부동산 부문에서는 각종 연금, 기금과 금융기관이 재무적 투자자로서 참여할 수 있도록 임대주택사업 투자를 활성화할 필요가 있음. 재무적 투자자가 참여하는 시행사업에 대해서는 중대형 임대주택에 대해서도 임대주택 택지를 조성원가로 분양하고 각종 세제 혜택을 부여하여 참여를 활성화함. 임대주택을 일정 기간 운영 후 분양하는 경우 양도소득세를 면제해 줌으로써 임대주택의 안정적인 공급과 재무적 투자자의 안정적인 수익을 보장해 주는 방안을 강구할 필요가 있음
- 부동산 외 부문에서는 과학기술 분야나 사회간접자본 등에서 펀드 형태의 투자를 활성화할 수 있는 제도를 보완할 필요가 있음