

부동산시장 현황과 정책과제

I. 부동산시장 현황판단

- 2003년 상반기 중 과열양상을 보이던 부동산시장은 일단 진정되고 있는 것으로 평가
- 그러나 현재의 진정국면은 단기적 대응에 의한 것이므로 시장불안요소가 완전히 제거되지 않은 것으로 판단
- 따라서 부동산시장 안정화를 위한 대한 근본적 대책이 필요함

II. 부동산 가격급등의 원인

1. 부동산시장의 내부적 원인: 공급부족 문제가 지속
 - 사회·문화적 거주형태의 변화로 인한 주택부족 문제
 - 또한, 주택공급의 주류를 이루는 아파트의 공급량이 충분치 않아 초과수요를 발생시킴
 - 한편, 주택가격급등의 진원지인 수도권/서울, 특히 강남지역의 경우 수급 불균형 문제가 매우 심각
 - 결국 부동산가격상승의 내부적·근본적 원인은 지속적인 공급부족에 기인하는 바가 큼
2. 거시경제 차원의 원인: 경기침체, 저금리 기조의 지속, 투자처의 제한
 - 잠재적 가수요의 급증
 - 경기침체로 인한 투자제한 상황의 지속
3. 정부정책에서 기인한 원인
 - 경기침체 극복을 위한 인위적 경기부양의 부작용
 - 경기흐름과 적절히 조화를 이루지 못한 부동산정책
 - 실수요와 투기적 수요의 차별화 실패
 - 실효성이 낮은 과세시스템 및 조세행정
 - 상황파악을 위한 모니터링 시스템의 부족
 - 한편, 최근에는 정책에 대한 부동산시장의 반응도가 과도하게 민감해져 정부의 주요 정책들이 의도되지 않은 신호를 보내 투기적 심리를 자극

III. 정책 대안

- 정책의 기본기조는 시장기능을 활성화 시키는 데 있음
- 안정적인 공급확대를 통하여 수급불균형 문제를 해소
- 자금운용의 선순환이 가능하도록 투자환경을 조성
- 부동산 과세시스템의 합리적 개선
- 이자율 상향조정 등 거시경제 전반적인 정책은 불필요

I. 부동산시장 현황판단

□ 2003년 상반기 중 과열양상을 보이던 부동산시장은 일단 진정되고 있는 것으로 평가

－ 주택가격은 2002년 급등을 거친 후 2003년 상반기 다시 과열양상을 보였으나,

• 주택매매가격은 서울 및 수도권 재건축대상 아파트를 중심으로 상승추세를 지속하여 2003년 들어 오름세가 확대되었음.

※2003년 주택매매가격 상승률(전월대비): 2월 0.5% → 3월 0.7% → 4월 0.9% → 5월 1.6

※전국: 4월 1.2% → 5월 1.5%, 서울 강남: 4월 1.8% → 5월 2.4%

－ 정부의 강력한 의지표명과 5.23 대책 등 고단위 정책대응으로 매수관망세가 확대되면서 과열양상을 보이던 시장은 일단 진정되는 것으로 평가

• 투기과열지구 및 투기지역의 확대지정, 강력한 세무조사 실시, 주택담보대출비율의 하향조정 등 고강도·전방위 대응으로 과열국면을 보이던 시장은 진정되는 모습

<5.23 대책의 주요내용>

- 투기수요차단을 위한 대대적인 세무조사 실시(세무조사 동원인력 3천명)
- 투기과열지구(분양권전매제한) 및 투기지역(실거래가 과세)의 확대지정
- 주상복합아파트의 분양권전매 제한(300세대 이상)
- 조합아파트의 분양권전매 금지
- 재건축 안전진단 기준의 강화
- 주택담보대출 비율의 인하(담보인정비율의 하향조정: 70% → 60%)

<표 1> 최근 아파트가격 변동추이

(단위: %, 전주대비)

	2003년 5월				2003년 6월	
	1주	2주	3주	4주	1주	2주
아파트가격 증감률	0.3	0.4	0.5	0.3	0.2	0.1

자료: 주간아파트 가격동향리포트, 각호, 국민은행

□ 그러나 현재의 진정국면은 단기적 대응에 의한 것이므로 시장불안요소가 완전히 제거되지 않은 것으로 판단

- 현재의 진정국면은 정부의 고강도 대응에 의해 거래자체가 급감한 데에서 오는 일시적 시장급랭 현상일 수 있고,
- 보다 근본적으로 부동산시장 불안의 원인인 초과수요문제가 여전히 지속되고 있기 때문에 언제든지 다시 재연될 가능성 상존
 - 주택은 단기에 대량적으로 공급될 수 없고, 거주목적의 수요이외에도 잠재적 투기수요가 상존하고 있기 때문에 수급불균형 문제는 단기에 근본적으로 해소되기 어려움.
- 따라서 현재의 상황은 시장불안문제가 근본적으로 제거되지 않은, 일시적 진정으로 평가

□ 따라서 부동산시장 안정화를 위한 대한 근본적 대책이 필요함.

II. 부동산 가격급등의 원인

1. 부동산시장의 내부적 원인: 공급부족 문제가 지속

□ 사회·문화적 거주형태의 변화로 인한 주택부족 문제

－ 근래의 주택공급은 핵가족화·단일가족화 등 사회적 선호를 반영하여 아파트건설 중심으로 이루어지고 있으나, 가구수용의 효율성면에서 평가할 때 아파트의 공급은 단독주택에 비하여 비효율적

• 독립주택 1채의 공급은 1.8가구에 영향을 미치는 반면, 아파트의 경우 1가구에 영향을 미쳐 주택문제 해결의 정도가 상이

※단독주택의 경우 가옥 1채에 평균 1.8가구가 거주하는 반면, 아파트의 경우 97%가 1채에 1가구가 거주하는 것으로 분석(2002, 주택시장의 문제점과 조세정책 방향, 조세연구원, 노영훈)

□ 또한, 주택공급의 주류를 이루는 아파트의 공급량이 충분치 않아 초과수요를 발생시킴.

－ 아파트공급량은 외환위기 이전 평균적으로 연간 50만호가 공급되었으나 1998년~2001년 동안에는 연간 30만호 수준으로 하락.

• 아파트 가격이 급등했던 2002년에도 아파트 공급량은 40만호 정도에 그쳐 공급부족 문제를 심화

<표 2> 최근 10년간 아파트 건설실적

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
호수	540,006	521,322	497,273	462,548	484,949	265,701	345,345	331,579	267,401	384,692

자료: 도시가격주택가격동향조사, 국민은행

□ 한편, 주택가격급등의 진원지인 수도권/서울, 특히 강남지역의 경우 수급불균형 문제가 매우 심각

－ 전국의 주택보급률은 2002년을 기점으로 1가구 1주택(보급률 100%)을 넘어섰으나, 수도권 및 서울지역의 주택보급률은 전국평균치를 하회

• 2002년 주택보급률: 전국 100.6%, 수도권 91.6%, 서울 82.4%

－ 이러한 초과수요문제는 재건축 아파트수요로 전이되어 가격급등을 선도함.

• 강남지역의 경우 높은 수요에도 불구하고 대규모 주택공급이 현실적으로 어렵기 때문에 재건축 대상 주택으로의 수요전이 상황이 발생

－ 수익성을 노린 투기적 수요까지 가세하여, 초과수요문제를 심화시킴.

• 재건축 아파트는 조합원의 부담을 일반분양분에 전가함이 가능하여 사업추진으로 인한 수익성이 높고, 투기에 대한 적정과세가 미흡하여 안전하고 확실한 투자처로 인식

□ 결국 부동산가격상승의 내부적·근본적 원인은 지속적인 공급부족에 기인하는 바가 큼.

2. 거시경제 차원의 원인: 경기침체, 저금리 기조의 지속, 투자처의 제한

□ 잠재적 가수요의 급증

－ 사상 유례가 없는 저금리 기조의 지속으로 금융권에서 이탈한 자금이 부동산 시장으로 유입됨.

<표 3> 금리변동 추이

연 도	2000				2001				2002				2003
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1
국고채 (3년)	9.11	8.86	7.94	7.31	5.75	6.36	5.26	5.34	6.10	6.23	5.48	5.32	4.82
회사채 (3년)	10.09	9.87	9.04	8.42	7.24	7.62	6.61	6.74	7.00	7.01	6.29	5.93	5.39

자료: 한국은행

- 가계대출의 증가, 주택담보 대출의 증가 역시 시중 자금의 부동산 시장 유입에 일정부분 영향을 미친 것으로 평가
 - 1998년 15% 수준이었던 가계 대출금리가 최근 6%대로 하락하고, 금융기관 역시 기업대출보다는 가계대출을 선호하는 양상을 띠.
 - 가계대출자금의 주택자금 전용(규모: 2002년 146.5조원)을 고려하면, 주택시장으로 유입된 자금 규모는 100조원 이상으로 추정(삼성경제연구소)

<표 4> 은행권 가계대출 변화

(단위: %)

구분	2002년 평균	2003년			
		1월	2월	3월	4월
은행가계대출 월 증감액	5.1	-0.3	2.7	2.4	3.1
주택담보대출 월 증감액	2.7	0.1	0.2	0.4	0.5

자료: 월간 경제동향, KDI

- 경기침체에 동반한 증시침체로 말미암아 주식시장으로의 자금유입이 활성화되지 못한 점도 주택시장의 가 수요 증가의 한 원인으로 지적됨.

<표 5> 주식시장 거래 추이

(단위: 십억원)

연도 월	2002										2003				
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	
주가 지수	8940	8422	784.3	753.7	713.2	703.0	6422	679.7	699.8	631.0	591.6	550.8	585.9	613.5	
거래 대금	84815.2	69981.5	43623.7	65903.3	51164.5	42706.4	54392.1	51474.5	40590.6	36144.8	29335.7	39090.8	54875.7	40840.8	

자료: 한국은행

□ 경기침체로 인한 투자제한 상황의 지속

- 2002년부터 지속된 경기침체, 북핵문제 등으로 인하여 투자심리가 대폭적으로 위축되었고, 이러한 투자제한 상황이 지속
- 이라크전, SARS 등으로 우리나라 주요수출국가의 경기회복이 지연되고 있으며, 북핵문제 등 불안심리의 확산으로 투자가 저조

<표 6> 경제동향

연월	경제성장률		1인당 GNI	소비		투자		
	GDP	제조업		민간	정부	총고정 투자	설비	건설
	전년동기대비(%)		US \$	전년동기대비(%)				
2001년 1/4	3.8	4.6	-	1.9	0.6	-4.9	-9.7	1.0
2001년 2/4	3.0	2.5	-	4.4	1.0	-5.2	-11.0	0.1
2001년 3/4	2.1	-0.8	-	5.3	1.9	-2.5	-14.7	8.4
2001년 4/4	3.5	2.4	-	7.2	1.5	4.9	-2.2	10.0
2002년 1/4	6.2	4.2	-	8.9	5.3	6.6	3.8	9.7
2002년 2/4	6.6	6.6	-	7.9	4.4	5.4	7.5	3.8
2002년 3/4	5.8	5.5	-	6.2	1.5	0.5	7.8	-4.6
2002년 4/4	6.8	8.8	-	4.3	1.0	6.8	8.2	6.0
2003년 1/4	3.7	5.2	-	0.9	3.5	4.8	1.6	8.1

자료: 경제전망과 정책목표, 한국경제연구원

3. 정부정책에서 기인한 원인

□ 경기침체 극복을 위한 인위적 경기부양의 부작용

– 건설부문은 경기진작 효과가 상대적으로 크기 때문에 경기침체시 경기 부양을 위한 정책으로 애용되어왔음.

- 인위적인 경기부양의 단기적 효과는 인정되나, 시장경제기구의 자발적인 경기조절기능을 위축시키는 부작용이 있음.

□ 경기흐름과 적절히 조화를 이루지 못한 부동산정책

– 정책도입과 시행의 시차로 말미암아 자연스러운 경기진폭을 확대

- 경기활성화를 위한 신규주택구입관련 특례제도 등 주택시장활성화 대책들이 경기상승국면에 추진되어 부동산가격폭등 등 자연스러운 경기진폭을 확대

□ 실수요와 투기적 수요의 차별화 실패

– 그 동안의 대량주택공급 정책은 주택총량을 늘이는데 주력, 실제 수요자들에게 적절히 공급되지 못하는 문제를 발생

- 실수요보다 단기적 투기수요를 충족시켜 주택실수요가 시장에 그대로 대기하게 되는 초과수요문제를 지속

<표 7> 자가거주율 비중 추이

(단위: %)

	1990	1995	2000
아파트	66.1	64.6	61.9
연립 주택	77.1	72.1	68.7
다세대 주택	72.2	67.5	64.2
단독 주택	85.1	85.8	83.9

자료: 주택시장의 문제점과 조세정책방향, 노영훈, 재정포럼, 2002.8.

□ 실효성이 낮은 과세시스템 및 조세행정

- 거주목적의 소유와 투기목적의 소유를 구분하지 못하여 적정과세가 이루어지지 못함.
- 1가구 1주택의 양도소득 비과세 제도는 바람직한 취지에서 도입되었으나, 소유목적의 차별이 적절히 이루어지지 않아 투기적 소유에까지 비과세하는 부작용을 가져왔음.
- ※1세대 1주택 양도소득비과세로 인한 조세지출의 규모는 최대 연간 4조 원 규모로 추정(노영훈, 2002)

□ 상황파악을 위한 모니터링 시스템의 부족

- 시장상황을 파악할 수 있는 데이터베이스 구축이 미흡하여, 적기에 시장조정 기능을 수행할 수 없었음.
- 특히, 투기지역이나 투기과열지구 등의 지정요건이 시장과열이후 지정되도록 되어있어 선제적 정책시행의 한계가 존재

□ 한편, 최근에는 정책에 대한 부동산시장의 반응도가 과도하게 민감해져 정부의 주요 정책들이 의도되지 않은 신호를 보내 투기적 심리를 자극

- 행정수도이전, 신도시건설, 서울 강북지역 뉴타운조성 계획, 투기지역 지정 등 부동산과 무관한 또는 부동산시장의 안정대책들 까지 가격상승을 부추기는 비정상적 현상이 발생

III. 정책대안

□ 정책의 기본기조는 시장기능을 활성화 시키는 데 있음.

- 불필요한 정책적 간섭을 배제하여 시장의 자율적 조정기능을 활성화
 - 건설경기 진작을 통한 경기부양 정책을 지양
 - 정부의 정책은 시장질서가 유지되도록 노력하되, 시장의 자율적 기능이 정상적으로 작동하도록 분위기를 조성하는데 주력

□ 안정적인 공급확대를 통하여 수급불균형 문제를 해소

- 주택보급률 등 의미가 충실하지 않은 지표에 연연하기 보다는, 수요가 있는 곳에 적절한 공급이 이루어질 수 있도록 실질적인 정책을 추진
 - 주택보급률 100%가 모든 가구가 주택을 소유하는 상황을 의미하지 않음.
- 공급확대와 수요조절 정책을 병행
 - 초과수요가 존재하는 지역 또는 대체가능한 지역에 주택공급을 확대하고, 공급계획 및 일정을 구체적으로 밝혀 시장의 자율적 조정능력을 제고.
 - 공급확대가 현실적으로 어려운 지역에는 적극적 수요조절 정책을 병행하여 수급불균형 문제를 완화

□ 자금운용의 선순환이 가능하도록 투자환경을 조성

- 투자를 활성화시킬 수 있는 환경을 조성하여, 시중부동자금이 부동산 시장으로 과다유입되는 것을 방지
- 기업의 불안심리를 제거하여 투자를 늘릴 수 있도록 정책적으로 배려
 - 현재 또는 미래에 대한 불안감이 기업투자의 발목을 잡고 있음을 직시, 정부가 적극적으로 불안심리를 없애는데 주력
 - 법과 원칙에 입각한 정책을 추진하여 불안심리를 해소

□ 부동산 과세시스템의 합리적 개선

- 기본적으로 부동산과세를 시장조절용 정책으로 활용함은 바람직하지 않으나, 시장질서 및 조세형평성을 확보하기 위하여 부동산 과세시스템의 합리화가 필요
 - 투기목적의 초과수요를 방지하기 위한 과표현실화 등 보유세·양도세 강화 방안을 추진하되, 세율조정 및 과세요건(소유 및 거주요건 등)의 보완 등을 병행하여 실무담면에서 단기적 충격을 피할 수 있는 정책을 추진.
 - 예컨대 세율조정 및 과세요건의 보완없이 과표현실화만 추진되는 경우 동결효과(lock-in effects)를 강화시켜 시장급랭 및 불안요인의 차기이월 등의 부작용을 심화시킬 것으로 예상

□ 이자율 상향조정 등 거시경제 전반적인 정책은 불필요

- 국지적 부동산가격의 급등문제를 거시경제정책으로 대응하는 것은 불필요

- 현재의 부동산시장 불안의 문제는 전국적이라기보다는 국지적 현상으로 판단되므로, 시장안정을 위한 이자율 상향조정 등 거시경제정책측면의 대응은 불필요함.