

# 참여정부 정책보고서 목록 (77)

## I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

## II. 정책추진 관련 (47)

### 경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

### 사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

### 통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

## III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

## IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용



# 부동산시장 안정 및 주거복지

- 투명하고 공정한 시장질서와 안정적인 공급기반 확립 -

2008

대통령자문  
정책기획위원회

# 발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준



# - 목 차 -

<b>제1장 부동산정책의 필요성</b> .....	1
1. 필수품이자 투자재인 부동산 .....	1
2. 협소한 국토와 수도권 집중 심화 .....	2
3. 부동산불패 신화의 병폐, 자산양극화 .....	3
4. 부동산시장 안정은 경제발전과 사회통합의 필수조건 .....	6
<b>제2장 과거 부동산정책의 역사</b> .....	8
1. 1960-1970년대 : 부동산 투기의 시작 .....	9
2. 1980년대 : 부동산가격 폭등과 토지공개념 도입 .....	11
3. 1990-2000년대 : 규제 완화 .....	16
4. 과거 정책평가 .....	19
<b>제3장 참여정부의 부동산정책 형성과정과 추진경과</b> .....	23
1. 출범 당시의 국내외 부동산시장 상황 .....	23
2. 참여정부 부동산 정책형성과정 .....	29
3. 정책 추진경과 .....	34
<b>제4장 주요 정책내용</b> .....	43
1. 투기수요 억제 : 세제 및 금융정책측면에서의 보완 .....	43

2. 시장 투명성 제고 : 실거래가 신고, 공시제도 개선 .....	55
3. 안정적 주택공급 : 신도시 건설, 분양가 인하 .....	59
4. 서민·중산층 주거안정 : 장기임대주택 확충 .....	69

## **제5장 쟁점과 갈등의 극복과정** ..... 78

1. 세제개편과정에서의 논쟁 : 종부세 · 양도세 .....	78
2. 재건축 규제에 대한 반발 : 재건축 초과이익 환수 .....	91
3. 관치금융 논란 : 대출 규제 및 금리 .....	96
4. 공급제도 개혁에 대한 저항과 혼선 : 분양가 상한제 .....	99
5. 임대주택에 대한 부정적 인식 : 국민임대주택 .....	112
6. 신도시 개발과정에서의 애로 : 관련 기관과의 협조 .....	116
7. 언론의 정책무력화 시도 .....	118

## **제6장 참여정부 부동산정책의 성과와 한계** ..... 121

1. 참여정부 부동산정책의 성과 : 부동산시장 안정기반 마련 .....	121
2. 한계점 : 선제적 대응 및 유동성 관리 미흡 .....	125

## **제7장 향후 정책과제** ..... 128

1. 향후 전망 .....	128
2. 남겨진 정책과제 .....	128



<b>[별첨] 참여정부의 주요 부동산대책</b> .....	135
① 10·29 대책 (2003년) .....	135
② 8·31 대책 (2005년) .....	139
※ 제1단계 주택담보대출 리스크 관리강화방안(2005.6.30) .....	144
※ 제2단계 주택담보대출 리스크 관리강화방안(2005.8.30) .....	144
③ 3·30 대책 (2005년) .....	146
※ 주택담보대출 리스크 관리강화 추가조치(2006.3.30) .....	149
④ 11·15 대책 (2006년) .....	150
⑤ 1·11 대책 (2007년) .....	154
⑥ 1·31 대책 (2007년) .....	159



# 제 1 장 부동산정책의 필요성

주택, 토지 등 부동산은 삶을 영위함에 있어서 없어서는 안 될 필수재이다. 한편, 부동산은 고가의 자산이자 투자재로서의 성격으로 인해 투기의 대상으로 여겨져 왔다. 특히, 우리나라는 좁은 국토와 극심한 수도권 집중현상으로 주택 및 택지에서 만성적인 수급불균형을 겪고 있으며, 부동산 불패 신화로 인해 부동산 투기가 만연하여 가격불안이 주기적으로 반복되고 있다. 정부가 부동산정책을 통해 부동산시장을 안정시켜야 하는 것은 부동산이 우리 국민의 걱정거리이자 소망이기 때문이다.

## 1. 필수품이자 투자재인 부동산

사람이 사람답게 살기 위해서는 적어도 3가지 기본요소, 즉 의(衣), 식(食), 주(住)가 필요하다. 헐벗고 굶주리며, 안식처가 없으면 사람다운 생활을 기대하기 어렵다. 이와 같이 주택은 비·바람·대기 등 자연계의 위협으로부터 인간을 보호하는 안식처일 뿐만 아니라 아이를 낳아 키우고, 내일의 활기찬 노동을 위해 오늘밤 쉬는 휴식 공간이자 개인의 프라이버시를 보호해 주는 장이기도 하다. 따라서 주택은 보건·위생, 교육, 식품 등과 같이 누구에게나 주어져야 할 필수품, 즉 가치재<sup>1)</sup>의 성격을 지닌다. 이는 곧 주택이 사실상 공공재의 성질을 가지고 있다는 것을 의미한다.

이와 같이 주택은 인간의 기본적 권리이자 삶의 조건이기 때문에 국민들이 최소한의 주거수준을 영위할 수 있도록 국가가 개입하는 것이다. 특히, 자력으로 주택구입이 어려운 저소득층을 위한 주거복지는 국가의 기본적인 의무라고 할 수 있다. 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 임대주택을 공급하고 주거비를 지원하는 것은 이 때문이다.

한편, 부동산은 고가의 자산으로서 투자재적 성격을 갖는다. 주택은 주거서비스를 제공하는 동시에 자산증식수단이 되기도 한다. 토지도 공장·상가 등 경제활동의 기반이자 대표적인 실물자산이다. 이러한 부동산의 양면성, 즉, 필수재이자 투자재, 사용가치이자 교환가치를 함께 갖는 성격 때문에 부동산문제는 더욱 복잡해질 수밖에 없다. 투기적 가수요로 인해 수급불균형이 심화되고 부동산시장이 투기장화 되

1) 머스그레이브(Musgrave, R.A., 1984:78-79)는 주택이나 교육, 의료 등은 공공재의 특성인 소비의 비경합성, 비배제성의 성격을 갖지는 않으나 외부효과가 크고 사회적으로 중요성이 큰 준공공재적 성격을 가진다는 점에서 가치재(merit goods)로 명명하였다.

는 것이다.

또한 부동산은 위치가 고정되어 있고 이질적이며, 공급이 비탄력적인 특성으로 인해 일반 재화에 비해 수급조절이 어렵다. 특히, 부동산은 개발과정에서 가치증식이 일어나는데, 이로 인해 개발이익의 사유화문제가 야기되어 사회적 갈등의 원인으로 작용하기도 한다.<sup>2)</sup> 이러한 시장실패 현상에 대응하여 정부는 시장의 원활한 작동과 자원의 효율적 배분을 위해 직·간접적으로 시장에 개입하는 것이다.

## 2. 협소한 국토와 수도권 집중 심화

우리나라는 좁은 국토에 많은 인구가 살고 있어 인구밀도가 매우 높다. 특히, 산지를 뺀 도시면적이 전체국토의 6%에 불과하여 가용면적 기준으로 본 인구밀도는 세계 최고수준이라 할 수 있다. 더구나 국토면적의 11.8%에 불과한 지역에 인구의 반 가까이가 모여 사는 극심한 수도권 집중현상<sup>3)</sup>은 부동산문제를 더욱 어렵게 만들고 있다. 2005년 현재 수도권인구비중은 48.2%로서 일본(32.8%), 프랑스(18.7%), 영국(12.2%)<sup>4)</sup> 등과 비교해서도 매우 높은 수준이다.

수도권집중은 지역간 불균형 문제뿐 아니라 만성적인 주택 부족난과 교통 혼잡, 도시 과밀화, 환경 오염 등의 문제를 야기한다. 전국 주택보급률이 2006년 현재 107.1%로 높아졌으나, 수도권은 96.9%, 특히 서울은 91.3%로 여전히 절대적으로 부족한 상황이다.

그 결과 수도권 거주자의 주거비 부담도 매우 크다. 수도권의 PIR(소득대비 주택 가격 비율)은 2005년 5배로 전국 평균 3.8배보다 매우 높은 수준이다. 특히, 서울은 7.7배로 물가가 비싸다는 도쿄(5.6배: '03년), 런던(4.7배: '03년)보다도 높다. RIR(소득대비 임대료 비율)도 전국은 17.3%인데 비하여, 서울은 21.0%로 훨씬 높다.

한편 소득수준을 감안하여 세계 10대 도시 최고가 아파트와 비교할 때, 강남(삼성동 I파크) 아파트가격은 뉴욕·홍콩 등의 최고가 주택보다도 높은 것으로 나타났다.

---

2) 토지의 가치에는 개인의 노력과는 무관하게 희소성, 고정성에 기인하는 자연적 가치 또는 사회적 투자나 규제에 따른 불로소득이 포함되어 있다. 이런 점에서 헨리조지(Henry George)는 다른 모든 조세를 폐지하고 오직 토지세만으로 정부 재정을 운용하자는 토지단일세를 주장하였다.

3) 2005년 현재 수도권 국토면적은 11,730km<sup>2</sup>로서 전국토(99,646km<sup>2</sup>)의 11.8%이나, 수도권 인구는 22,767천명으로서 전국민(47,279천명)의 48.2%를 점하고 있다. 또한 공공기관의 80%, 제조업체의 57%, 10대기업 본사의 91%, 금융기관의 67%가 수도권에 집중되어 있다.(출처 : 통계청)

4) 2000년 기준(출처 : 통계청)

〈표 1- 1 지역간 주거현황 비교〉

(단위 : %, 배)

	전국	수도권	서울	경기	인천	지방
주택보급률	105.8	96.8	89.7	100.8	107.6	114.2
자가점유율	55.6	50.2	44.6	53.2	60.6	60.3
PIR(배)	3.8	5.0	7.7	4.5	4.2	3.1
RIR(%)	17.3	17.5	21.0	15.6	14.4	15.5

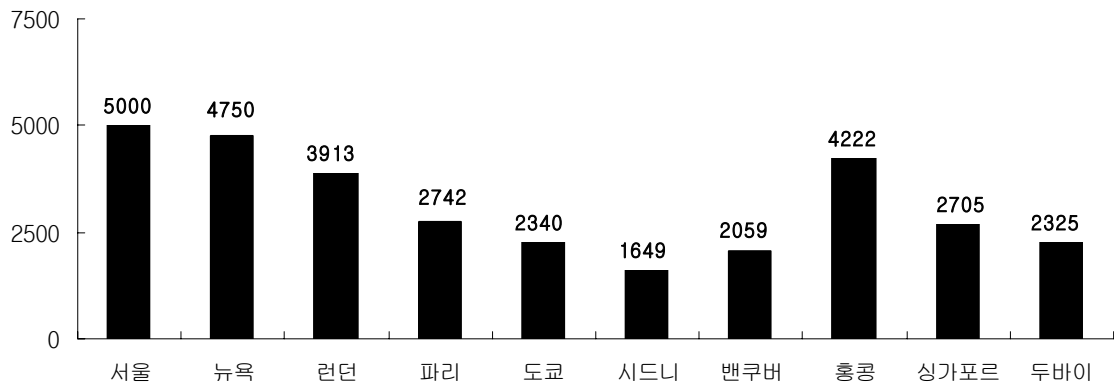
주 : PIR(Price to Income Ratio : 연소득 대비 주택가격 배율)

RIR(Rent to Income Ratio : 월소득 대비 임대료 비율)

출처 : 통계청 2005년 인구주택총조사, 국토연구원 “지역간·계층간 주거서비스격차 완화방안 연구” 2005(중위수 기준)

〈표 1- 2 세계 도시별 최고가 아파트가격(국민소득 감안\*)〉

(단위 : 만원/평)



주 : 국가별 국민소득을 감안하여 조정한 값. 예를 들어 비교대상국 1인당 국민소득이 우리나라의 2배라면 집값을 2로 나누는 방식으로 환산.

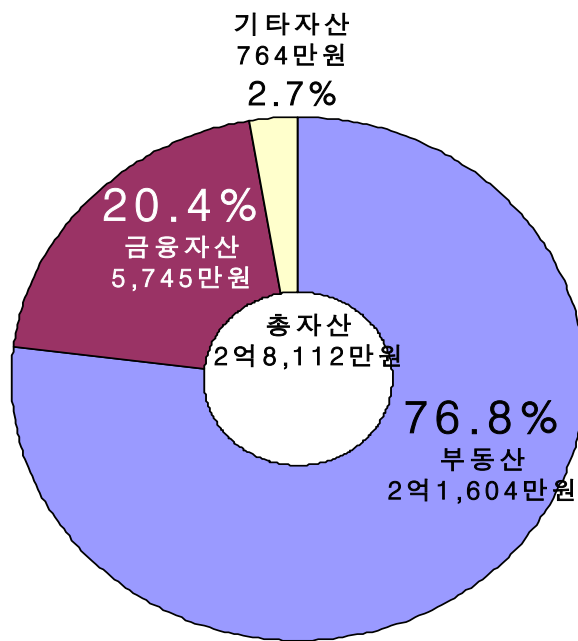
출처 : 매일경제신문(2006.3.13)

### 3. 부동산불패 신화의 병폐, 자산양극화

우리나라는 근대사의 격변기를 겪으면서 부동산과 같은 안전자산에 대한 선호가 어느 나라보다 높은 상황이다. 특히, 70년대 이후 반복된 부동산가격 급등으로 인해 ‘부동산 불패 신화’라는 잘못된 믿음이 뿌리 박혀있다.

부동산투기로 인해 가계자산의 대부분이 부동산에 잠겨있다. 통계청의 가계자산

조사에 따르면 2006년 6월 현재 우리나라 가구당 평균 총자산은 2억8112만원이며, 이중 부동산자산은 76.8%인 2억1604만원에 달한다. 이 같은 부동산자산의 비중은 삼성금융연구소가 발표한 미국 39%(2005년 기준), 일본 42%(2004년 기준)에 비해 매우 높은 수준이다. 전 재산이 걸린 문제이니, 그야말로 온 국민이 사생결단 부동산에 매달리지 않을 수 없는 것이다.



출처 : 통계청, 2006년 가계자산조사결과

<그림1- 1 2006년 가구당 평균자산 및 구성비(단위 : 만원, %)>

부동산소유의 편중문제도 심각하다. 2005년 말 현재 우리나라 국민 중 1%에 해당되는 50만여명이 전체 개인소유토지의 57%(가액기준으로 39.6%)인 27,821km<sup>2</sup>(501조 원)를 소유하고 있다. 이는 서울시 전체면적(605km<sup>2</sup>)의 46배에 달하는 넓이다. 또한 개인 소유 토지의 절반가량은 지역 주민이 아닌 외지인들의 땅이며, 수도권 거주자가 전체 사유지 면적의 35.2%(금액 63.4%)나 차지하고 있다.

〈표 1- 3 개인별 사유지 소유현황〉

(단위 : km<sup>2</sup>, 조원)

구 분	상위 10만명	상위 50만명	상위 100만명	상위 500만명
면 적	14,199 (29.1%)	27,821 (57.1%)	35,045 (71.9%)	47,946 (98.3%)
가 액	247 (19.6%)	501 (39.6%)	655 (51.8%)	1,087 (86.1%)

출처 : 행정자치부(보도자료 2006.10.2)

개인별·가구별 소유 편중도 문제지만, 지역간 편중문제도 매우 심각하다. 6억원 이상 고가주택은 서울, 경기, 인천 등 수도권지역에 전체의 99.5%인 158,639호가 집중되어 있으며, 지방에서는 825호로 고가주택을 거의 찾아보기 힘들다. 수도권 내에서 서울 강남3구에만 전체 고가주택의 62.1%인 98,954호가 집중되어 있어 수도권 내의 편중현상도 매우 심각하다.

〈표 1-4 6억원 초과 고가주택 분포현황〉

(단위 : 호, %)

	전국	수도권 (비중)				지방 (비중)
			서울	경기	인천	
전 체	159,464	158,639 (99.5)	124,906	33,541	192	825 (0.5)
공동주택	140,740	140,329 (99.7)	109,456	30,727	146	411 (0.3)
단독주택	18,724	18,310 (97.8)	15,450	2,814	46	414 (2.2)

출처 : 건설교통부(보도자료 2006.4.27), 행정자치부

이런 상황에서 고가주택의 가격이 서민주택보다 빠른 속도로 오른다면, 이는 곧 부동산 양극화가 치유하기 어려울 정도로 심해지는 것을 의미한다. 2006년 공시가격 기준으로 1억원 이하 주택(전체주택의 71.3%)은 2005년 평균 8.1% 상승한 반면, 6억원 초과주택은 27.4%나 상승하였다.

이와 같은 부동산 양극화는 상속이라는 절차를 통해 대물림되는 데에 문제의 심각성이 있다. 자산양극화로 인해 빈부격차가 세대를 이어 확대되는 것이다. 부동산 불패 신화의 고리를 끊어 더 이상 부동산이 재산증식 또는 소유의 개념이 아닌 거

주사용의 개념으로 바뀌지 않고서는 해결이 불가능한 상황이 되었다.

#### 4. 부동산시장 안정은 경제발전과 사회통합의 필수조건

부동산시장의 불안은 장기간에 걸쳐 많은 문제들을 초래한다. 무엇보다도 부동산 가격 급등은 서민들의 내집 마련을 어렵게 하고, 주거여건이 좋은 보다 크고 좋은 지역으로 이주하는 데 장애요인으로 작용한다. 주택가격 상승은 궁극적으로 임대료 상승으로 이어져 세입자의 주거비 부담도 가중시킨다. 그만큼 국민들의 삶의 질은 떨어질 수밖에 없다.

소득계층별 주거비 부담 추이를 보면, 고소득층에 비해 저소득층의 부담이 실제로 해가 갈수록 커지고 있음을 알 수 있다. 이러한 높은 주거비 부담은 사교육비와 함께 결혼이나 출산을 망설이게 하는 주된 원인이 되기도 한다. 우리나라 여성의 출산율은 평생 1.1명<sup>5)</sup>으로 세계 최저 수준을 나타내고 있다.

〈표 1-5 소득계층별 주거비부담변화〉

(단위 : 배, %)

구분	소득대비 주택가격(PIR)			소득대비 임대료(RIR)		
	저소득층 (1~4분위)	중소득층 (5~8분위)	고소득층 (9~10분위)	저소득층 (1~4분위)	중소득층 (5~8분위)	고소득층 (9~10분위)
2001	6.1	5.8	4.5	21.7	22.5	18.8
2005	7.5	4.3	4.2	29.4	18.1	15.4

출처 : 국토연구원 “지역간 계층간 주거서비스격차 완화방안 연구” 2005(중위수 기준)

부동산가격 급등은 국민경제에도 적지 않은 부담을 주고 있다. 부동산가격이 상승하면 너무 많은 자원이 부동산에 잠기게 되고, 가계도 용자금을 갚느라 허덕이게 되어 소비도 위축된다. 높은 부동산가격은 기업의 생산원가를 높일 뿐만 아니라 고임금을 지급해야 되는 원인이 되기 때문에 기업의 경쟁력을 떨어뜨리게 된다. 땅값이 비싸 공장을 세우기 힘들고, 높은 임금에 공장을 운영하기 힘들다면 국내 산업기반은 더욱 위축될 수밖에 없다.

특히, 부동산가격 급등은 가격폭락으로 이어질 가능성이 많은데 일본의 부동산버블 붕괴 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 버블 붕괴 이후 일본은 10년 이상 장

5) 미국 인구조회국(PRB), ‘2006 세계인구통계표’, 2006.



기불황에 빠졌으며, 부동산가격도 이전의 1/3 수준으로 폭락하였다. 자산가치 하락으로 금융기관의 부실채권이 급증하였고 자금중개기능이 위축되면서 실물경제도 동반 침체하는 악순환이 지속되었다.

※ 일본 정부가 인식한 버블의 교훈('93 경제백서, 일본 경제기획청)

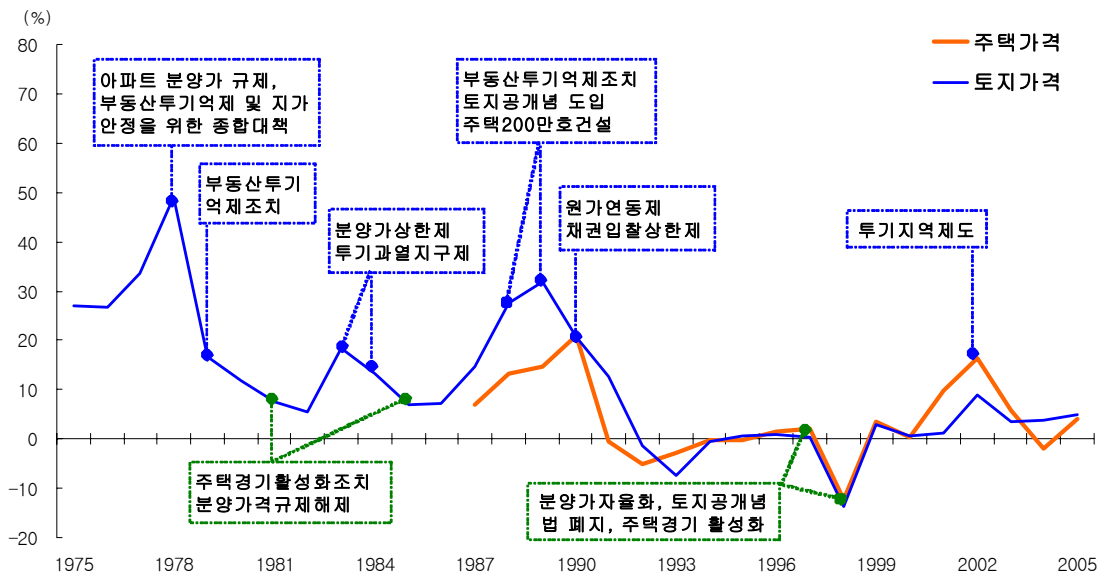
거품은 한번 발생하면 자산 분배를 불평등하게 하고 자원배분을 왜곡하는 등 경제적으로 큰 비용을 발생시킨다. 거품의 발생은 ..... 성장률을 높이는 효과는 있지만 이것은 일시적인 것에 지나지 않고 반드시 반동적인 디플레이션 효과를 동반한다. 거품의 생성과 붕괴의 과정을 통하여 보면 거품에는 경제적 장점은 없고, 폐해만 존재한다는 것이 이번 경험이 가르치는 바이다

결론적으로 부동산 가격급등과 이에 따른 자산양극화는 경쟁력을 떨어뜨리고, 소비를 위축시켜 경제의 선순환 구조를 가로막으며, 미래세대의 희망을 빼앗아 왜곡된 사회구조를 고착시킨다. 따라서 부동산시장은 조속히 안정되어야 한다. 더 이상 국민들이 부동산 문제로 고통받지 않도록, 경제발전과 사회통합의 걸림돌이 되지 않도록 정부는 노력해야 하는 것이다.

## 제 2 장 과거 부동산정책의 역사

우리나라 부동산시장은 1970년대 이후 10년 주기로 세 차례의 가격폭등을 경험하였다. 1970년대 말에는 주택공급이 부족한데다 중동특수에 따라 시중에 통화가 풀리면서 토지가격이 크게 올랐고, 1980년대 말에 주택수급 불안에다 3저 호황에 따른 통화량 증가로 집값이 크게 상승하였다. 이후 1990년대 들어 장기 안정세를 보이던 부동산가격은 1997년말 외환위기로 폭락한 바 있으나, 2001년 하반기부터 다시 과거와 같은 양상을 보이기 시작하였다. 저금리에 따른 부동자금이 부동산시장으로 몰리면서 주택가격이 급등하였던 것이다.

역대 정부의 부동산 정책은 경제상황과 맞물려 움직였다. 부동산 가격이 크게 오르면서 경기가 과열되면 강력한 규제강화 정책을 내세워 시장을 진정시키는 데 주력했다. 그러나 경기가 부진에 빠지면 다른 정책수단 보다 약효가 빨리 나타나는 부동산시장 활성화 대책을 통해 위기국면을 돌파했다. 이 과정에서 투기를 억제하고 시장을 투명화 할 수 있는 부동산 제도 전반의 본질적 정비와 개혁은 차일피일 미뤄져왔다.



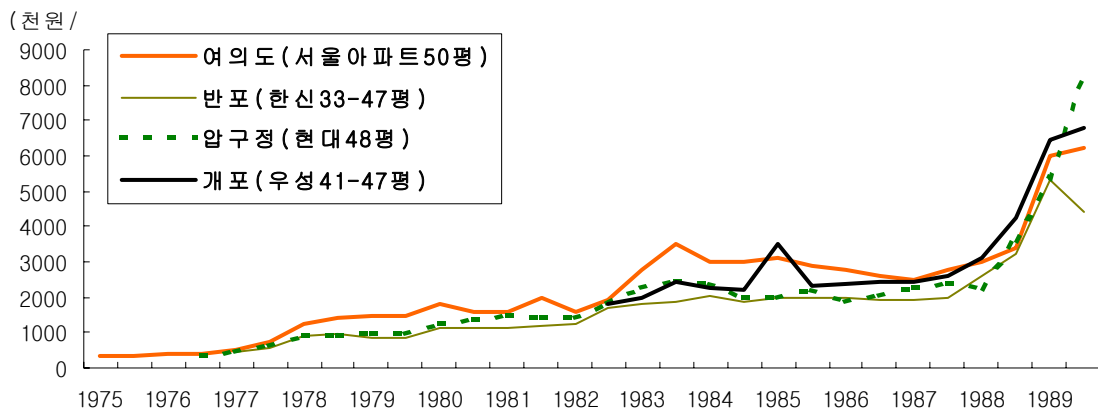
출처 : 재정경제부 · 건설교통부 · 국정홍보처(2006), 『투기시대의 종말』 p.20 참조

<그림 2- 1 : 참여정부 이전 역대 주요 부동산정책>

# 1. 1970년대 : 부동산 투기의 시작

## 가. 부동산 투기의 시작

우리나라에서 부동산투기가 최초로 발생하게 된 것은 1960년대 말이다. 제1차 경제개발5개년계획이 시행된 후 각종 개발사업<sup>6)</sup>이 추진되었고, 월남 특수로 인한 외화유입, 경부고속도로 건설계획과 서울 강남지역 개발계획 발표 등으로 강남지역을 중심으로 부동산투기가 발생한 것이다. 이에 따라 1967년 11월 29일 최초의 부동산 투기억제책으로 ‘부동산 투기억제에 관한 특별조치법’이 제정되었다. 주요 내용은 서울, 부산 및 대통령령이 정하는 지역을 과세대상지역으로 지정하여 부동산 양도시 차액의 50%를 양도소득세로 징수하는 규정 등이 포함되었다.<sup>7)</sup>



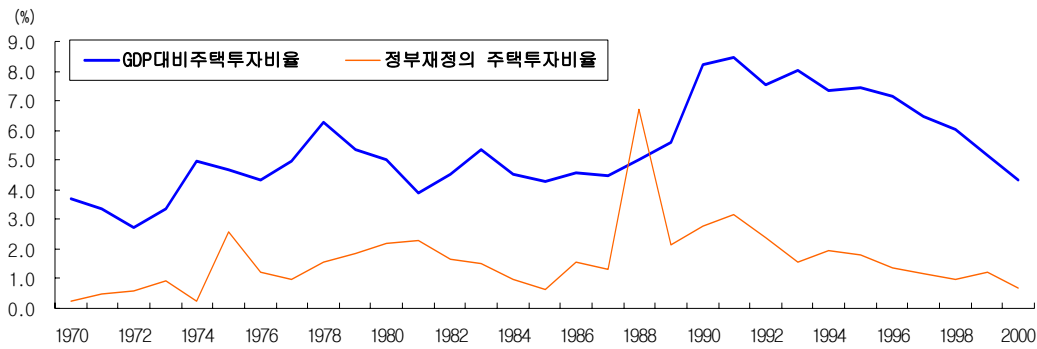
출처 : 임서환, 『주택정책 반세기』, 기문당, 2005

<그림 2-2 : 서울 강남지역 아파트가격 추이(1971년부터 1990년까지)>

1970년대는 중화학공업 주도의 고도성장의 시기이면서 인플레이션 압력이 가중되던 시기였다. 또한 자금유통시장의 팽창과 함께 중산층이 크게 늘어나면서 주택, 특히 아파트에 대한 수요가 급증하였다. 그러나 주택건설실적은 연평균 20만호 수준으로 여전히 부진하였다. 당시 정부는 경제발전전략상 공업화에 재정을 우선 배분하였기 때문에 주택부문에 대한 투자를 크게 확대하기 어려운 상황이었다.

6) 1968년 경인고속도로, 1969년 제3한강교(현 한남대교), 1970년 경부고속도로 개통, 1972년 영동 신시가지 개발 등이 이루어 졌다.

7) 임서환(2005), 『주택정책 반세기』 p.49



출처 : 건교부, 한국은행

<그림 2-3 : 주택투자율 추이>

## 나. 정부개입의 본격화

1970년대 초, 중반은 정부가 주택건설촉진을 위하여 각종 유인책을 펼치던 시기였다. 정부는 250만호 주택건설계획('72~'81)의 수립과 함께 1972년 주택건설촉진법을 제정하였다. 이 법은 공공자원의 배분에서 후순위로 밀릴 수밖에 없었던 주택 부문으로 민간자금을 최대한 동원하여 주택건설을 촉진하되 그 주택의 배분과정을 효과적으로 관리하기 위한 법적 장치였다. 이 법은 정부로 하여금 공공주택은 물론 공공자금의 지원을 받는 민간주택에 대해서도 개발계획, 시공계획 및 분양까지 관리할 수 있도록 권한을 부여하였다.

그러나 1970년대 후반 연평균 13%(1976~1978년)의 고도성장, 중화학공업 설비투자 급증에 따른 통화 팽창, 자금유통시장의 급격한 성장 등을 배경으로 1970년대 말 부동산 가격이 치솟자 부동산시장 안정을 위한 정부의 시장개입이 본격화된다. 1978년 7월 발생한 현대아파트 부정분양사건<sup>8)</sup>은 부동산투기에 대한 국민적 분노를 불러일으킨 대표적 사건이다.

정부는 1977년 아파트 분양가격 규제를 실시하는 한편, 1978년 8월 8일에는 '부동산투기억제 및 지가안정을 위한 종합대책'을 발표하였다. 주요내용은 지정된 지역 내에서의 토지거래 신고 및 허가제 도입, 모든 도시계획구역 내에서의 기준지가제 적용, 부동산중개업 허가제 실시, 법인의 비업무용 토지에 대한 중과세, 부동산 양도소득세의 증액 등이다. 8·8대책은 사상 전례 없이 강력한 투기억제대책으로 평가된다.

8) 현대건설은 주택건설촉진법상의 규정(50호 이상 주택건설시 공개 분양)을 무시하고 압구정동에 건설한 아파트 600호중 265호를 정부관리, 국회의원, 언론인 및 대학교수 등 상류층 인사들에게 분양하였다. 당시 이 아파트의 시장가격은 분양가격의 2배에 달하였다.(조선일보 1978.7.7 및 8일자)

## 2. 1980년대 : 부동산가격 폭등과 토지공개념 도입

### 가. 경기상황에 따라 흔들린 부동산정책

그러나 1970년대말의 2차 오일쇼크, 극도로 고조된 정치적 긴장관계 등의 영향으로 1980년대 들면서 경제는 전반적 침체상태에 빠졌다. 8·8대책의 영향에다 이러한 정치, 경제적 위기상황이 겹치면서 부동산가격은 급락하고 주택공급이 감소하는 등 부동산 시장도 침체기로 접어들자 정부는 정책기조를 부동산경기 활성화로 바꾸었다. 분양가규제를 완화하는 한편 양도세율을 내리고 투기지역을 해제하고 자금출처 조사를 배제하는 등의 규제완화 조치가 잇따랐다.

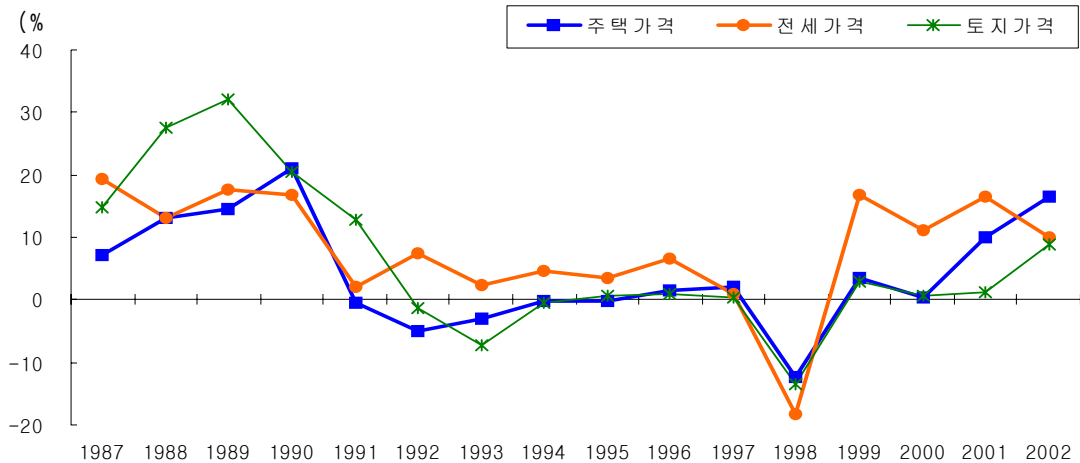
경기활성화대책과 부동산시장의 규제완화를 배경으로 유동자금이 부동산 시장으로 몰리면서 1983년에 다시 부동산가격이 급등하는 등 투기가 재연되는 조짐을 보이자 정부는 다시 강력한 긴축정책(토지 및 주택문제종합대책, 1983년)을 폈다. 대기업의 비업무용 부동산취득을 제한하고, 투기과열지구 도입, 분양가 상한제 및 채권입찰제 적용 등이 그것이다.

1980년대 초는 정부가 중·저소득층 주거안정의 정치적 필요성을 인식하고 여러 가지 대책을 강구했던 시기이기도 하다.(임서환 2005, p.106) 택지확보 및 주택공급을 확대하기 위한 대책으로 택지개발촉진법 제정(1980년), 국민주택기금 설립(1981년), 공영개발에 의한 대규모 신시가지 개발(1983년 목동, 1985년 상계동) 등이 대표적인 예이다. 또한 공공임대주택 건설 및 세입자보호대책도 강구되었다. 1981년 임대기간 및 소액보증권우선변제권 등을 규정한 주택임대차보호법이 제정되었으며, 1984년에는 임대주택건설촉진법이 제정되면서 5년형 임대주택<sup>9)</sup>이 건설되기 시작하였다.

1980년대 중반을 넘어서면서 부동산가격은 다시 급등하였다. 3저 호황(저유가, 저가의 국제원자재, 원화의 저평가)에 힘입은 국제수지 흑자와 88 올림픽 특수 등을 배경으로 한 통화팽창의 영향으로 촉발된 부동산투기가 전국적으로 확산되었다. 지가상승률은 1988년 27.5%, 1989년 32%, 1990년 20.6%로 급등하였다. 서울 강남지역 아파트 가격은 1988-1989년 사이 1년간 2배 이상 상승하였다. 무엇보다도 전세가격이 전국적으로 지가 및 주택매매가격보다 훨씬 빠른 속도로 상승하면서 오른 전세

9) 이전까지 임대주택은 1년 임대 후 분양 전환되는 것이 보통이었으며, 입주대상이 근로자로 제한되었다.

값을 마련하지 못해 일가족이 자살하는 사례도 생겨났다.<sup>10)</sup> 계층간 위화감은 극도로 심화되어 당시 최고조에 달했던 국민들의 정치적 민주화 요구와 맞물려 정치적 위기감을 불러일으켰다.



\* 출처 : 국민은행, 건교부

<그림 2-4 : 부동산가격 변동률 추이>

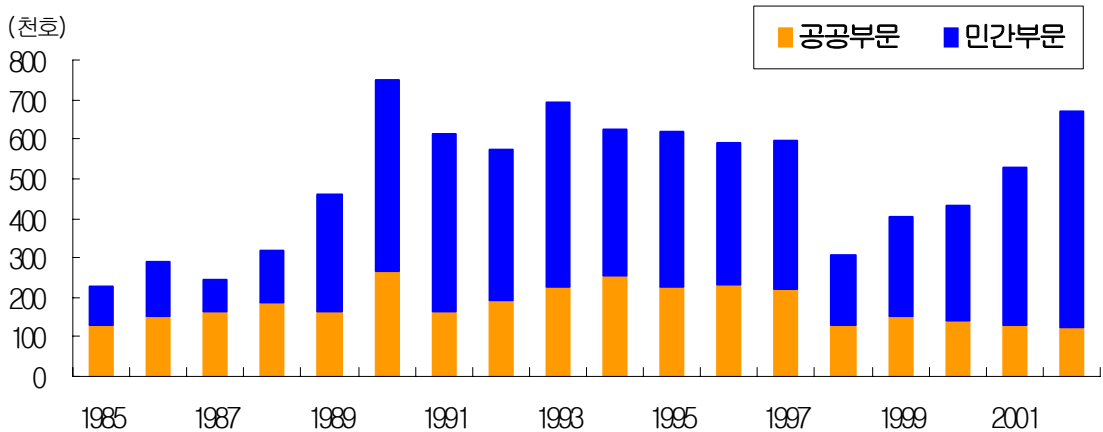
사태가 이렇게 되자 정부는 가격안정과 민심안정 차원에서 긴급조치를 취하기 시작했다. 1988년 8·10 종합대책을 통해 총통화 증가 억제, 투기억제지역 확대, 양도세 증과, 투기꾼 및 부동산업자에 대한 세무조사 강화 및 토지공개념의 도입 등이 추진되었다. 1989년 12월에는 토지이용의 공공성과 사회성을 강조하는 토지공개념 3법이 시행되었다. 1990년 5·8 조치는 대기업의 과다보유 부동산은 처분하도록 하고 신규취득을 억제하기 위한 특별보완대책이었다.

## 나. 부동산가격 폭등과 주택 200만호 건설

1980년대 전반기는 기본적으로 경제안정화가 정책기조였고 주택시장이 전반적으로 침체되었기 때문에 주택공급도 저조하였다. 연간 주택건설은 1978년 30만호를 기록한 이후 감소하기 시작하여 1981년에는 15만호에도 미치지 못하는 수준으로 급감하였다. 이후 1987년까지 연평균 주택건설은 22만호로 1978년 수준을 회복하지

10) 1989년 12월 세입자 지원차원에서 임대차보호법을 개정하여 전세계약기간을 1년에서 2년으로 늘렸는데 그 결과 전세값 2년치가 한꺼번에 오르는 부작용이 발생하였다.(임서환 2005 ; p.150-152)

못하였다. 1980년에서 1987년까지 총 185만가구가 증가하였으나 주택은 약 100만호 증가에 그쳤다. 이처럼 수급불균형이 심각한 상황과 투기성 자금이 유입되도록 한 거시경제적 환경에서 투기수요억제를 위한 행정적 조치는 일시적 효과를 거두었을 뿐 근본적인 안정대책이 되지 못하였다.



\* 출처 : 건교부

<그림 2-5 : 주택건설실적 부문별 추이>

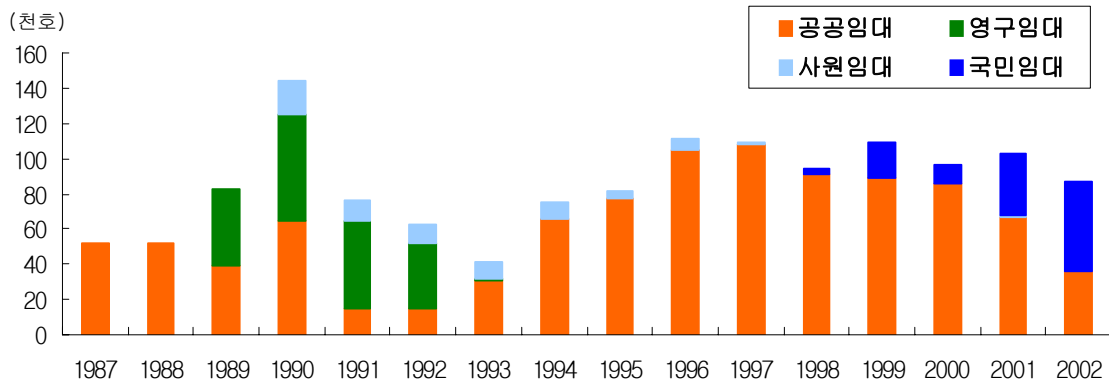
6공화국은 1988년 정권인수와 더불어 선거공약인 주택 200만호 건설(1989-1992년)<sup>11)</sup>에 착수하였다. 특히 부동산가격 급등의 진원지가 되어온 수도권 주택공급을 획기적으로 늘리는 대책으로 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 수도권 5개 신도시건설을 추진하였다. 또한 민간부문의 주택공급을 촉진하기 위해 1989년 분양가상한제를 원가연동제<sup>12)</sup>로 변경·완화하였다. 그 결과 주택건설량이 1988년 32만호, 1989년 46만호로 급증하였고 1990년에는 사상 최대인 75만호를 기록하였다. 연평균 20~30만호에 불과하던 주택건설물량이 60만호대로 크게 늘어난 것이다.

그러나 200만호 건설 추진은 당시 우리나라의 주택공급능력에 비하여 단기간에 너무 급속하게 추진됨으로써 노임상승과 자재난에 따른 부실공사 등의 사회문제가 대두되었으며, 분당과 일산 등 신도시 건설은 청약 과열로 이어져 1989년 분당 시범

11) 주택200만호계획(1989-1992년)은 GDP대비 주택투자율을 6.5%로 높이고 연평균 주택건설호수를 40만호 수준으로 제고한다는 계획이다.

12) 1989년 11월 정부는 1977년부터 행정지도를 통해 일률적으로 분양가의 상한가격을 규제해 오던 것을 택지비와 건축비에 연동시키는 원가연동제로 변경하였다. 택지비가 구입가격에 연동되고 건축비도 매년 물가상승 등을 고려하여 조정토록 하여 분양가격이 다소 상승하는 효과가 있었다.

단지 분양에 무려 10만명이 몰려들기도 하였다.



\* 출처 : 건교부

<그림 2-6 : 공공임대주택 유형별 건설실적(1982~2002년)>

한편 이 시기는 도시 빈곤층을 위한 영구임대주택이 역사상 최초로 도입된 시기이다. 정부는 주택 200만호 중 90만호를 저소득층 주택으로 배정했는데, 이 중 일부를 최저소득계층(소득10분위중 1분위에 해당하는 생활보호대상자, 의료부조자, 원호대상자 등)을 위한 영구임대주택으로 계획하였다. 정부재정으로 건설재원의 90% 이상을 충당하여 임대료를 낮췄으며, 무엇보다도 임대기간을 영구화하였기 때문에 진정한 의미에서 사실상 최초의 공공임대주택이었다. 공급물량은 당초 계획했던 25만호보다 적은 19만호였으나, 저소득층 주거향상에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다. 이 밖에 저소득근로자를 위한 근로복지주택, 사원임대주택 등도 공급되었다.

#### 다. 토지소유의 편중과 토지공개념 도입

부동산 가격이 급등하면서 토지개발로 인한 불로소득이 사회문제로 대두되면서 1989년 토지공개념 3법이 도입되었다. 1989년 당시 전국적으로 상위 5%의 토지소유자가 전체 민간소유 토지의 65.2%를 차지하고 있었다. 반면 서울, 부산 등 대도시에서 전 가구의 70% 정도는 한 평의 땅도 갖지 못하고 있었다.(토지공개념연구위원회, 1989) 토지공개념 3법의 도입이 가능했던 것은 1980년대말 부동산가격 폭등과 망국적 부동산 투기로 인한 정치권의 위기의식에서 시작되었고 여론의 압도적인 지지가 있었기 때문이다.



## 토지공개념 제도의 개요

- 택지소유상한제(택지소유상한에관한법률, '89.12)
  - 과다 소유한 택지의 처분과 이용개발 촉진을 통하여 택지공급을 원활히 할 목적으로 초과소유 택지에 부담금을 부과
  - 부과대상 및 부담률 : 초과소유택지(6대도시 가구당 200평, 기타 시 300평 등)에 대해 매년 주택부속토지는 택지가격의 7%, 나대지는 11%부과
- 토지초과이득세제(토지초과이득세법, '89.12)
  - 지가상승을 기대하여 보유하고 있는 유휴토지에서 발생하는 토지초과이득을 조세를 통하여 환수
  - 부과대상 및 세율 : 유휴토지, 3년마다 토지초과이득×30%(1천만원 이하), 50%(1천만원 초과)
- 개발부담금제(개발이익환수에관한법률, '89.12)
  - 막대한 개발이익(불로소득)의 사유화를 막기 위하여 토지개발에서 발생하는 자본이득을 환수
  - 부과대상 및 부과율 : 택지개발 등 30여 개발사업에 대해 개발이익의 25% ~ 50%를 환수('90 ~ '97년 50%, '98 ~ '99년 면제, '00 ~ '03년 25%)

그러나 토지공개념 제도의 시행과정에서는 저항과 부작용도 잇따랐다. 토지초과이득세에 대해서는 미실현 이득에 대한 과세라는 위헌시비가 제기되었으며, 토초세를 회피하기 위한 목적으로 빈 땅에 마구잡이식으로 건물을 신축하는 현상이 발생하여 효율적 토지이용을 오히려 저해하는 부작용도 있었다.

### 3. 1990~2000년대 : 규제 완화

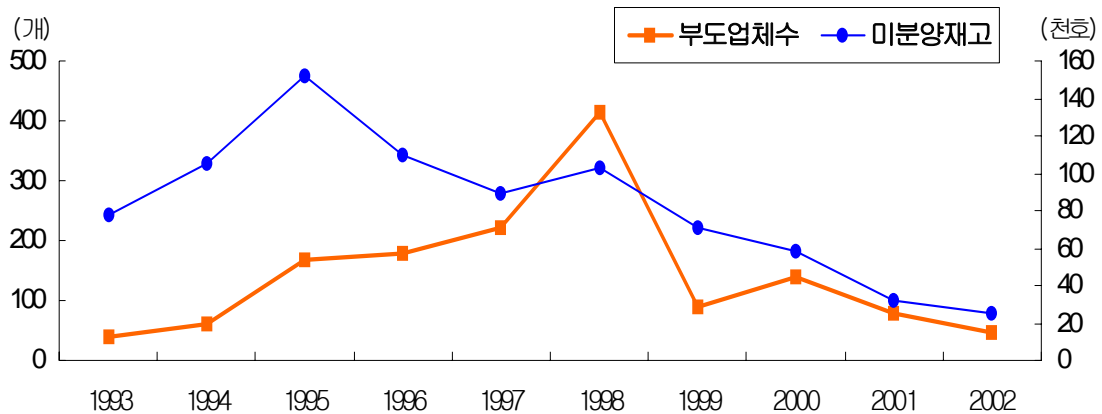
#### 가. 공공개입의 축소와 규제완화

토지공개념 입법을 비롯한 강력한 투기억제대책과 주택 200만호 건설 추진의 영향으로 1990년대 중반까지는 전반적인 경제성장의 기조 속에서도 부동산 시장은 평균 지가상승률이 마이너스를 기록하는 등 안정세를 찾았다.

그러나 5대 신도시 건설 등 200만호 주택건설계획(1989-1992년)은 주택난을 해소하는데 큰 도움이 되었지만 자재, 인력 및 자금시장에서의 수급불균형을 야기하였다. 건설경기 과열로 자재, 인력 및 자금이 건설에만 몰려 여타 산업분야에 부정적 영향을 미치고 특히 자재수입의 급증이 무역수지에 악영향을 미치는 등 경제에 큰 부담으로 작용한 것이다. 이에 정부는 연간 주택건설량 제한(1992년의 경우 연간 총 50만호), 아파트 분양 연기조치 등을 포함한 건설경기 진정대책을 추진하게 된다.

한편 1990년대 들어 국제화·자유화라는 대내외적 경제환경의 변화, 한국경제가 직면한 저성장, 설비투자 감소, 국제수지적자 등에 대응하여 문민정부는 신경제 5개년 계획('93~'97) 등 기업친화적인 정책을 추진하였다. 신경제는 공공부문의 직접적인 개입을 줄이고 민간부문의 지원을 통해 경제활성화를 도모하는 것을 정책기조로 하였다. 부동산정책에서도 예외는 아니었다. 공공개입 축소방침에 따라 영구임대주택은 이미 계획된 부분만 예산을 지원하고 종료하였으며, 5년 및 50년 공공임대주택은 당초 10만호 공급을 목표로 잡았으나 추진과정에서 3만호로 축소되었다. 이처럼 공공부문 주택건설의 축소 조정 등 주택건설경기 진정대책이 지속되는 가운데, 1993년 금융실명제에 이어 1995년 부동산 실명제를 실시하는 등 거래의 투명성 제고 및 투기억제를 위한 제도적 개선이 병행되었다.

1990년대 중반 들면서 주택업체들의 규제완화요구가 거세졌다. 200만호 건설 등 1980년대말~1990년대초의 건설붐으로 주택건설규모가 크게 늘어난 상황에서 경제성장 둔화와 금융 및 부동산 실명제의 실시로 부동산수요가 크게 위축되면서 미분양이 급증하고 주택업체의 자금난이 심화되었기 때문이다. 1995년 전국 미분양아파트가 15만호를 넘어섰고, 부도주택업체수도 1990년 통상 30개 정도에서 1993년 354개, 1995년 912개로 급증하였다.



\* 출처 : 건교부

<그림 2-7 : 미분양 및 부도주택업체수 추이>

문민정부의 부동산정책기조는 투기와 건설경기 과열을 억제하면서 주택은 안정적으로 공급해나가겠다는 것이었다. 그러나 투기억제는 부동자금이 부동산시장으로 유입되는 것을 차단하겠다는 것인데, 그 동안 민간자금에 크게 의존해 온 주택공급 시스템은 그대로 둔 채, 투기를 억제하면서 주택공급을 계속한다는 것은 모순된 정책이라 할 수 있다.(임서환 2005, p.271) 이에 따라 주택건설을 위한 민간부문 유인책으로 토지이용, 주택공급 및 건축과 관련된 각종 규제가 완화되었다. 1993년 민간업체의 준농림지역 개발<sup>13)</sup> 허용, 1995년부터 점진적으로 추진된 분양가 자율화<sup>14)</sup>, 건축규제 완화 등이 대표적이다. 이밖에도 중소형 주택의무건설비율의 대폭 축소, 미분양아파트 용자지원, 비업무용토지보유기간 5년 연장 등 미분양지원책이 추진되었다.

## 나. 외환위기 극복수단으로 부동산정책 활용

안정세를 보이던 부동산시장은 1997년말 외환위기를 맞으면서 급격히 침체되기 시작하였다. 1998년 지가는 13.6%, 주택가격은 12.4%의 하락률을 기록하였고, 전세가격도 18.4% 급락하여 역전세난이 심화되었다. 미분양이 급증하였고 건설업체의 경영난은 더욱 심화되어 부도 도미노 현상이 발생하였다. 건설업체의 부도는 1998년 연간 2,103건에 달하였다. 주택건설 위축은 실업 증가 및 연관 산업의 침체로 이

13) 이는 2000년대 초반 사회적 이슈로 대두된 수도권 난개발의 주범으로 나타났다.

14) 당시 분양가자율화는 자율화에 따른 시장충격을 최소화하기 위해 주택보급률이 높고 미분양이 많은 지역, 민간 및 중대형아파트를 우선적으로 자율화하였다.

어졌으며, 부동산 자산가치 하락으로 금융부실이 심화되면서 자산디플레이션 우려까지 제기되었다. 부동산시장 살리기가 시급한 정책현안과제로 대두된 것이다.

국민의 정부는 국가경제의 총체적 위기상황에 직면하여 부동산 관련 규제를 대폭 완화하는 조치를 취하게 된다. 분양가규제·소형의무건설비율·분양권 전매제한·청약자격기준 등을 대폭 완화하였다. 토지공개념 3법도 이 때 폐지 및 부과중지<sup>15)</sup>되었다. 또한 수요자 및 공급자에 대한 지원책으로 양도소득세 감면, 취득세 및 등록세 감면, 주택자금 소득공제 확대, 주택구입자금 출처조사 중단, 서민층 주택자금 지원 확대, 중도금 대출 등이 추진되었다.

그러나 이러한 부동산규제의 대폭 완화는 침체된 경기를 되살리는 데는 어느 정도 기여하였으나 그 후유증도 만만치 않았다. 우선 2001년 하반기부터 다시 재연되기 시작한 부동산투기를 억제할 마땅한 정책수단이 없어진 것이다. 또한 불로소득을 환수할 장치가 없어 소득구조의 양극화가 심화되는 것을 지켜볼 수밖에 없었다.

부동산 투기가 재연되자 정부는 2002년부터 정책기조를 시장안정대책으로 선회하였다. 저금리를 배경으로 월세비중이 확대되고 전세가격이 급등하는 등 서민 주거불안이 사회이슈로 대두되자 국민임대주택 공급 확대, 소형의무비율 부활 등의 대책을 추진하였다. 세무조사 강화, 투기과열지구제도 실시 등 수요억제대책도 강구하였으나 투기열풍을 잠재우는 데는 한계가 있었다. 정책의 신뢰성이 상실되고 근본적인 제도개선이 이루어지지 못하였기 때문이다.

---

15) 택지소유상한제('99.4 위헌결정 : 택지면적 제한은 국민재산권 침해)와 토지초과이득세제('94.7 헌법불합치 판정 : 미실현이득인 토지초과이득 계층의 정확성과 원본(元本)잠식 가능성, 양도소득세와의 중복과세문제 등)는 1998년12월 법률을 폐지하였으며, 개발부담금은 외환위기 이후 경기활성화, 기업부담경감 등의 이유로 비수도권에 대해서 '02년부터, 수도권에 대해서는 '04년부터 부과를 중지하였다.

## 4. 과거 정책평가

과거 부동산정책은 주택의 절대부족문제를 해결하기 위해 주택건설 촉진에 주력하였으며, 그 결과 2002년 전국 주택보급률이 100%를 넘어서는 등 수급완화에 크게 기여하였다. 그러나 서울 등 수도권지역의 주택부족문제는 여전히, 주거의 질적 문제와 저소득층의 주거복지 성과는 매우 미흡한 수준이다. 정부의 예산제약과 관심부족으로 주거환경개선 및 공공임대주택 정책이 지속되지 못하였기 때문이다.

또한 경기 의존적이고 임기응변적인 정책추진, 개발·투기이익의 방치, 재정 및 공공의 역할 미흡 등이 과거 부동산 정책의 한계로 지적되고 있다. 물론 토지공개념 3법, 부동산실명제 등 혁신적인 대책들도 추진되었으나 일관성 있게 추진되지 못하였다. 부동산정책이 '투기억제'와 '경기 활성화'라는 두 목표사이에서 오락가락하였으며, 이 과정에서 보유세, 양도소득세, 분양가 규제, 전매제한, 재건축 규제는 강화와 완화를 반복했다. 오락가락한 정책은 부동산 시장에 왜곡된 기대를 형성하는 원인을 제공했다. 정책이 일관성을 유지하지 못한 채 경기대책으로 활용되면서 시장에서의 신뢰성도 잃었다. 시장이 정책을 신뢰하지 않으면서 시장의 투명성도 약화됐다. 정책의 신뢰성 상실은 정책수단이 아무리 적합하다고 하더라도 정책의 효과를 떨어뜨릴 수밖에 없으며, 일정기간이 지나면 경기활성화조치로 인해 가격이 다시 상승할 것이라는 기대감을 주게 되는 학습효과로 투기심리를 지속적으로 부추기게 되었다.

부동산시장 불안은 2000년대 들어서도 여전히 재연되었다. 정책의 일관성이 없었기 때문에 부동산가격은 오를 수밖에 없다는 믿음, 즉 '부동산불패'라는 그릇된 신화가 형성되었던 것이다.

### 가. 주택의 절대부족으로 인한 공급중심의 정책

과거 부동산정책은 주택 200만호 건설, 신도시 건설 등과 같이 양적 확대를 통한 시장안정에 초점을 맞추었다. 그 결과 1990년대 초반 80%에도 못 미치던 주택보급률이 2002년 100%를 넘어서는 등 전반적으로 주택부족문제는 크게 완화되었다. 그러나 수도권지역은 여전히 만성적인 주택부족 상황에 놓여있는 등 주택부족문제는 지속되고 있다. 2005년 현재 서울의 주택보급률은 89.7%에 불과한 상황이다.

질적인 측면에서도 주택 부족문제는 여전히 지속되고 있다. 독신가구의 증가, 편

부모 가구·노인가구의 증가 등 인구·가구구조가 급격히 변화하고 있으나 현재의 주택보급률 지표는 이를 적절히 반영하지 못하고 있기 때문이다. 2000년 현재 최저주거기준<sup>16)</sup> 가구는 334만가구로서 전체가구의 23%에 이르고 있는 등 여전히 저소득층의 주거문제는 심각한 상황이다.

불량주거지 개선을 위한 재건축·재개발사업도 주택의 양적 확대에만 초점을 맞추다 보니, 도시과밀화와 난개발, 철거 세입자문제, 부동산가격 상승 등이 끊임없이 제기되고 있다. 1980~90년대의 대대적인 불량주거지 재개발로 인해 많은 저소득 가구들이 도시 변두리로 내몰렸으며, 여전히 다세대주택 지하셋방, 비닐하우스, 쪽방 등 열악한 주거에 거주하고 있다. 특히, 2000년대 급격히 늘어난 재건축사업은 고밀도 개발로 인해 도시공간을 왜곡시키고 주거환경을 악화시켰으며, 투기이익을 노린 관리소홀로 주택자원의 조기노후화와 불량화를 촉진시키기도 하였다.

## 나. 개발이익 환수장치 미흡

부동산가격 불안이 지속되는 데는 민간자금에 의존한 주택공급체제에도 기인한다. 공업화 과정에서 정부재정은 생산부문에 우선적으로 배분되어야 했고, 결국 주택 건설은 가계저축과 투기자금에 의존해야 했다. 투기성 자금의 유입을 허용하거나 나아가 조장하기까지 하였던 것이다. 이는 가계 여유자금이나 심지어 기업의 운영자금까지도 비생산적 부문에 집중시키는 문제를 초래하였다. 자본이득을 노린 투기자금이 부동산시장에 유입되고, 그 결과 주택과 토지의 거품가격을 조성하여 사회불안을 야기한 것이다.

주택공급 촉진을 위해 민간부문의 자발적 참여를 유도할 수밖에 없었으며, 이 과정에서 정부는 분양주택 위주의 주택공급정책을 추진할 수밖에 없었다. 공공부문도 공적 자금 부족을 이유로 자금회수가 용이한 분양주택 혹은 5년 임대 후 분양 전환되는 주택에 주력하였다. 그 결과 주택은 투기의 대상이 되었으며, 주택소유욕을 자극하여 소유 위주의 주택문화가 자리 잡는 원인으로 작용하였다. 물론, 지속적인 주택가격 상승에 따른 자본이득과 주택임차시 안정성 부족 등 상대적 불이익이 전통

16) 최저주거기준이란 “쾌적하고 살기 좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준”으로서 주택법 제5조의 2 및 동법 시행령 제7조에 의거 2004년 6월 15일 건교부장관은 가구구성별로 최소 주거면적 및 방의 개수, 입식부엌 등 필수설비의 기준과 구조·성능 및 환경기준 등을 설정·공고하였다.

적인 소유선호 의식을 더욱 강화하기도 하였다.

이와 같이 민간 의존적이고 양적 확대를 위한 개발논리는 개발이익의 사유화와 도시 불균형을 심화시킨 것이다. 물론 1990년 정부는 개발이익 환수와 토지소유 집중 억제에 대해 부동산공개법 3법을 도입하였다. 이는 부동산 정책사의 획을 긋는 중요한 사건이었다. 그러나 이마저도 2005년 8·31 대책으로 부활한 개발부담금을 제외하고는 모두 역사 속으로 사라졌다. 경기부양을 위해 정부가 개발이익 사유화를 방치 혹은 조장하였던 것이다.

#### **다. 경기대책으로 활용되면서 정책의 일관성 결여**

과거 부동산정책은 경제정책의 하부수단으로 활용되었으며, ‘침체기 규제 완화, 과열기 규제 강화’를 주기적으로 반복하여 국민들에게 부동산정책은 상황에 따라 변할 수밖에 없다는 잘못된 인식을 심어주었다. 부동산정책은 장기적인 관점에서 일관성 있게 추진되어야 함에도 불구하고, 단기적인 경기대책으로 활용되면서 시장에서 정부 정책의 일관성에 대한 신뢰를 잃어버렸던 것이다.

양도소득세를 비롯한 조세제도, 분양가자율화 및 청약제도, 재건축제도 등 주요 부동산정책들은 투기억제와 경기활성화라는 두 목표 사이에서 규제 강화와 완화의 냉·온탕을 오갔다. 그러는 사이 부동산 시장은 내성을 갖게 되었다. 정부가 아무리 강도 높은 대책을 내 놓아도 ‘그래봤자 또 바뀔 것’이란 기대심리가 시장에서 생겨난 것이다. 이는 곧 부동산불패라는 그릇된 신화로 이어졌다. 결국 정책의 일관성 부재는 투기심리를 부추겨 부동산시장 불안을 가중시키는 요인으로 작용한 것이다.

#### **라. 예산제약으로 인한 주거복지 소홀**

중산·서민층을 위한 임대주택 등 주거복지에 대한 정부의 관심도 부족하였다. 1980년대 후반 영구임대주택이 공급되고, 국민의 정부 때 국민임대주택이 공급되기는 하였으나, 대부분 장기 비전 없이 단발적으로 추진되어 임대수요를 충족시키는데는 한계가 있었다. 건설계획은 의욕적으로 제시되더라도 재정여건 등이 악화되면 가장 먼저 사업이 축소되거나 조정되는 경우가 그 동안의 임대주택정책이었다.

또한, 임대주택정책은 주택공급정책의 종속적인 수단으로 활용되었으며, 분양위주의 자가 축진으로 임대재고 확충에 기여하지 못하였다. 주공, 지자체 등 공공부문도 임대주택 공급보다는 분양주택 공급에 치중하였으며, 공공임대주택도 대부분 5년 후 분양 전환되어 임대재고 확충효과는 극히 미미하였다, 2004년 말 기준으로 10년 이상 장기공공임대주택은 전체 주택재고의 2.7%에 불과하며, 20~30%에 달하는 선진국과 비교할 때 절대 부족한 상황이었다.

이와 같은 주거복지에 대한 정책의지 부족으로 인해 서민들의 주거불안은 여전한 상황이다. 주택보급률이 100%를 넘어섰다고는 하지만 여전히 무주택 가구가 전체 가구의 절반에 육박하고 있으며, 이들 무주택 서민들은 전·월세 시장에 내몰려 주기적인 임대료 상승에 시달리고 있다.



# 제 3 장 참여정부의 부동산정책 형성과정과 추진경과

## 1. 출범 당시의 국내외 부동산시장 상황

### 가. 국내 거시경제 여건

참여정부 출범 전후의 경제상황은 카드채 부실 등 이전 정권시절부터 누적된 위  
기요인과 이라크전쟁, 북핵문제 등 지정학적 위협으로 대내외적 불확실성이 대두되  
던 시기였다.

대내적으로는 신용카드 남발에 따른 신용불량자 급증으로 금융시장이 불안감에  
휩싸이기 시작하였다. 국민의 정부 시절인 1999년부터 정부는 내수 진작을 위해 신  
용카드 현금서비스한도를 폐지하였고 신용카드사들도 카드발급과 대출확대 등 무  
분별한 영업경쟁에 나서, 카드사의 자금조달 규모가 1999년 17.8조원에서 2002년 말  
에는 무려 87.6조원으로 5배 이상 늘어났다.

또한 외환위기 극복 과정에서 구조조정을 경험한 기업들은 신규투자에 매우 소극  
적이었다. 2000년 7.4조원에 이르던 설비투자가 2003년 7.2조원 수준으로 오히려 감  
소하였다. 정규직 신규채용은 줄고 비정규직 근로자만 크게 늘고, 소득의 양극화가  
심화되면서 사회·경제적 불안심리도 커졌다. 이런 불안 요인으로 인해 내수 경기도  
급격히 위축되어 경기가 활력을 잃고 있다는 우려가 확산되었다.

〈표 3-1 : 주요 거시경제지표〉

	1999	2000	2001	2002	2003
GDP 성장률(%)	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1
민간소비	11.5	8.4	4.9	7.9	-1.2
설비투자	36.8	33.6	-9.0	7.5	-1.2
경상수지(억달러)	245	123	80	54	119
수출증가율(%)	8.6	19.9	-12.7	8.0	19.3
수입증가율(%)	28.4	34.0	-12.1	7.8	17.6
회사채수익률(%)	8.86	9.35	7.05	6.56	5.43

\* 출처 : 한국은행

한편, 9.11테러 이후 미국경기 침체, 이라크 전쟁, 국제유가 급등 등으로 인해 2000년 4.9%에 이르던 세계경제 성장률이 2001년 2.6%, 2002년 3.1%로 크게 둔화되었다.( IMF, World Economic Outlook) 특히, 북핵문제가 대두되면서 한반도에 대한 지정학적 위협이 대두되어 국가신인도 회복에 걸림돌로 작용하였다. 이러한 대외여건의 악화는 대외 의존도가 높은 우리나라 경제에 부정적 영향을 주었다. 그 결과, 수출증가율은 2001년 감소세를 보였으며, 2002년에는 IT경기 호황에도 불구하고 8.0% 증가에 그쳤다.

금융시장은 기업 설비투자 부진에 따른 자금수요 감소와 국제금리의 하락기조로 인해 금리 인하압력이 큰 상황이었으며, 정부도 침체된 내수회복을 위해 저금리정책을 추진하였다. 한편, 은행 등 금융권은 기업대출보다는 안전자산인 가계의 주택담보대출 경쟁에 몰려드는 쏠림현상이 나타나면서 부동산가격 상승의 원인을 제공하였다.

## 나. 국내 부동산시장 상황

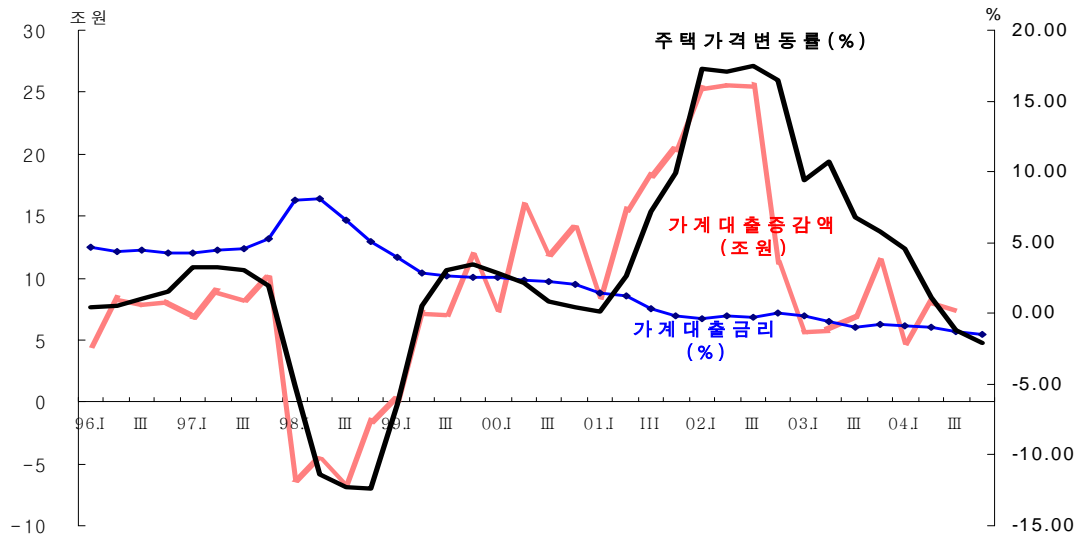
부동산시장은 IMF 경제위기 극복과 함께 저금리기조로 투자자금이 유입되면서 2001년 하반기부터 과열양상을 보이기 시작하였다. 서울 강남 아파트를 중심으로 주택가격이 급등하였으며, 다가구·다세대 건설 붐에 힘입어 주택건설실적도 예년 수준으로 회복되었다. 청약경쟁률이 사상 최대치를 기록하고 미분양아파트가 급감하는 등 분양시장이 과열양상을 보였으며, 토지시장도 개발제한구역 해제, 신도시건설 추진 등으로 급등세를 보였다.

〈표 3-2 : 부동산가격 변동률 추이(%)〉

		1999	2000	2001	2002	2003
매매가격	전국평균	3.4	0.4	9.9	16.4	5.7
	서울아파트	12.5	4.2	19.3	30.8	10.2
전세가격	전국 평균	16.8	11.1	16.4	10.1	-1.4
	서울아파트	32.5	12.1	23.4	11.4	-3.2
토지가격	전국	2.94	0.67	1.32	8.98	3.43
	서울	2.66	0.05	1.89	15.81	5.23

\* 출처 : 국민은행, 건교부

이는 저금리기조 하에서 막대한 시중 부동산금이 마땅한 투자처를 찾지 못하여 부동산시장으로 대거 유입되었기 때문이다. 재건축, 행정수도 건설, 신도시 개발 등 각종 개발호재도 투자심리를 자극하는 요인으로 작용하였다. 이러한 부동산투자열기로 인해 은행의 가계대출 및 주택담보대출 규모도 크게 증가하였다. 2002년 1년 동안 61.6조원, 45.5조원이 각각 증가하였으며, 2003년에도 30.6조원, 20.7조원이 증가하였다.



자료 : 가계대출 및 금리는 한국은행, 주택가격변동률은 국민은행

<그림 3-1 : 우리나라 주택가격 및 가계대출, 금리 추이>

또한 각종 규제완화로 투기수요를 차단할 수 있는 정책수단이 사라진 것도 시장 불안을 심화시킨 것으로 판단된다. IMF 외환위기 극복과정에서 분양가 자율화, 분양권 전매 허용, 양도세 완화, 청약자격 완화 등 규제가 대폭 완화되었던 것이 시장 불안을 가중시켰다. 특히, 토지공개념 폐지는 정책적 선택의 폭을 좁혀 경기회복기 부동산가격을 사전에 제어하지 못하는 결과를 낳았다. 물론, 재건축 규제 강화, 투기과열지구 지정 등 일부규제가 도입되기는 하였으나, 당시 시장흐름을 막기에는 역부족이었다.

전세가격도 1999년 이후 급등세를 보이고 전세의 월세전환이 증가하면서 무주택 서민들의 주거불안도 가중되었다. 공공임대주택 재고가 절대 부족한 상황에서 전·월 세가격의 급등은 무주택 서민의 주거불안을 더욱 가중시켰다.

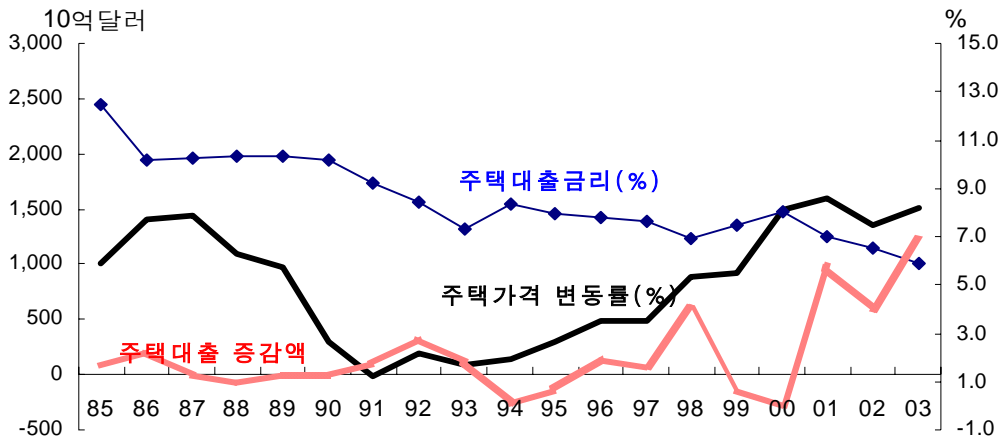
이와 같이 참여정부 출범 당시의 시장상황은 각종 개발호재 등에 따른 가격상승 기대심리는 여전한 반면, 투기이익을 환수하고 거래투명성을 높여 부동산 시장의 선진화를 달성할 수 있는 제도적 장치는 미흡하였다. 더욱이 부동산 가격에 거품이 발생할 경우 금융기관의 부실, 가계파산, 소비침체 등 경제에 부담으로 작용할 수 있어 신속하고 적절한 정책대응을 통해 부동산 가격의 안정을 유도할 필요가 있었다. 부동산 시장의 안정은 중산서민층의 생활안정과 경제의 선순환 구조를 정착시키기 위한 필수적 과제였다.

#### 다. 외국의 부동산시장 상황

1990년대 말부터 전 세계적으로 주택가격이 급등하였다. 미국, 영국, 잉글랜드, 네덜란드, 스웨덴, 호주 등은 대표적인 사례이다. 특히 미국, 영국 등에서는 실물경제의 침체에도 불구하고 주택자산가치의 상승을 토대로 소비가 유지됨으로써 경기의 급랭이 억제되었다는 순기능과 더불어 버블 붕괴의 우려가 동시에 제기된 바 있다. 네덜란드는 전통적으로 사회임대주택이 전체 주택재고의 40%이상을 점할 정도로 주택의 공공성을 강조해온 국가이나 스웨덴 등과 더불어 주택가격의 비정상적인 급등현상에 직면하였다. OECD 국가의 '인구 1,000명당 주택수'는 평균적으로 431호(1991~1995년 기준 ; Wilcox, 2001) 수준으로 총량적으로 보아 주택수는 결코 부족한 것은 아니나, 1990년대 중후반부터 전 세계적인 저금리와 주택금융의 확대가 주택가격의 급등 요인으로 지적되고 있다.

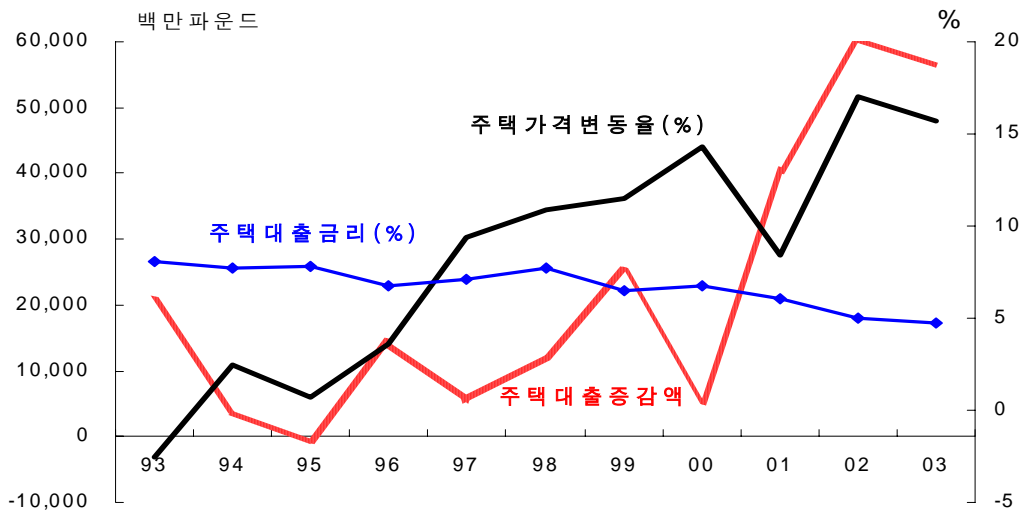
미국의 주택시장은 이제껏 여타 국가에 비하여 상대적으로 안정적인 것으로 인식되었다. 주택점유구조에서 30% 정도의 안정적인 임대주택비율이 유지됨으로써 주택시장의 완충역할을 하였고, 주택금융정책에서 공공부문의 광범위한 개입<sup>17)</sup>을 통하여 장기, 고정금리부의 안정적인 주택금융 기반이 형성되어 있어 일반 금융시장 상황의 변화에 의하여 큰 영향을 받지 않았다는 점 등이 지적되어 왔다.(MacLennan et al, 1998) 그러나 미국에서도 1999년 이후 장기적인 저금리와 주택대출의 급증을 배경으로 연평균 6% 이상의 급등세를 보였다.

17) 미국은 중저소득층을 대상으로 하는 주택저당대출에 대하여 FHA(Federal Housing Authority), VA(Veteran Affairs)등이 대출보증 서비스를 제공하며, FHA 보증부 대출채권에 대해서는 FNMA(Federal National Mortgage Association)가 MBS 발행을 통해 유동성을 부여하고, GNMA(Government National Mortgage Association)는 FNMA가 발행하는 MBS에 대하여 지급보증 서비스를 제공하고 있다.



자료 : 주택대출 증감 및 금리는 Fannie Mae, Freddie Mac, 주택가격은 Office of Federal Housing Enterprise Oversight

<그림 3-2 : 미국의 주택가격 및 주택대출, 금리 추이>



자료 : Housing Statistics 2004, ODPM

<그림 3-3 : 영국의 주택가격 및 주택대출, 금리 추이>

영국은 토지사용규제로 인하여 주택공급이 비탄력적인 상황에서, 1980년대 금융 규제완화와 부동산관련 세율 및 금리의 하락을 배경으로 1980년대말에 부동산 버블의 형성과 붕괴를 경험한 적 있다. 그러나 1990년대 말 들면서 저금리와 주택대출의 급증을 배경으로 부동산가격이 다시 급등하기 시작하였으며 2002년, 2003년에는 각

각 17%, 22%까지 급등하였다.

이처럼 2000년대 들어 우리나라뿐만 아니라, 주요 선진국들을 비롯하여 전 세계적으로 저금리 추세와 과잉유동성을 배경으로 부동산가격이 급등하는 모습을 보여 주었다.

이러한 부동산가격 급등에 대응하여 미국에서도 정책논쟁이 있었다. 부동산 등 자산가격의 버블 발생 가능성을 초기에 낮추기 위하여 물가불안이 없더라도 선제적이고 적극적인 통화정책이 필요하다는 견해(Kent & Lowe 등)가 있었던 한편, 통화정책으로 대응할 경우 거시경제에 부담을 주고 경제의 불확실성을 심화시킬 우려가 있으므로 물가불안이 있을 경우에만 제한적으로 대응하여야 한다는 견해(Greenspan, Benanke 등)이다.<sup>18)</sup>

이후 미국은 2005년 들어 전반적인 거시경제여건의 회복세를 바탕으로 미국 연방준비은행의 선제적인 금리인상을 단행하였다. 그 영향으로 2006년 이후 주택가격의 거품이 급격히 빠지는 경향을 보이고 있다. 한편 영국도 영란은행이 수차례 금리 인상을 한 바 있으며, 2006년에도 8월, 11월에 걸쳐 금리를 인상한 바 있다.

한편, 우리나라도 거시경제여건이 호전된 2005년 하반기부터 2006년 상반기까지 5차례에 걸친 금리인상을 단행한 바 있으나 이 기간을 제외하고는 거시경제여건이 어려움을 보이고 있었기 때문에 부동산가격안정을 위하여 금리 등 통화정책을 함부로 운용할 수 없는 제약조건을 당초부터 갖고 있었다. 이는 과거 1980년대말 일본, 스웨덴 등이 부동산 버블을 억제하기 위하여 금리인상으로 대응하였다가 급격한 버블붕괴와 더불어 장기침체에 빠진 역사적 경험을 잘 알고 있기 때문이다.

---

18) 이종권, '저금리하에서 주택가격의 국내외 추이와 최근 논의', 『주택도시』, 주택도시연구원, 2004

## 2. 참여정부 부동산 정책형성과정

### 가. 정책형성과정

참여정부는 출범 전부터 부동산시장 안정의 중요성을 인식하고 제16대 대선공약으로 “가수요 차단과 불로소득 과세 강화를 통한 부동산투기 억제”, “공공임대 확충 등을 통한 서민주거 안정” 등을 제시하였다.

인수위 시절에도 부동산정책을 주요 정책과제로 선정하였으며, 참여정부 12대 국정과제 중 하나인 「참여복지와 삶의 질 향상」의 일환으로 “주택가격 안정과 주거의 질 개선”을 선정하였다. 부동산시장 안정을 통해 무주택서민의 주거안정과 중산서민층의 내집마련에 대한 위화감을 해소하여 국민통합을 실현하고, 부동산이 생산적 부문으로 흘러가도록 경제의 선순환 구조를 정착시키기 위한 노력이었다.

※ 대선주자 정책점검/부동산 정책(매일경제, 2002.10.31)

노 후보의 기본 정책은 공급확대보다는 가수요 차단과 불로소득 과세 강화 등 투기 억제에 초점을 두고 있다. (중략) 주택공급 정책도 서민에 초점을 두고 있다. “중대형 아파트 등 민간 부문은 시장에 맡기고 투기는 억제하되 서민을 위한 임대주택 등은 재정투입을 대거 확대해서라도 정부가 책임져야 한다.” 는 것이다. (중략) 노 후보는 특히 “정권의 명운을 걸고 서민을 울리는 부동산투기를 잡겠다” 며 “전월세 가격을 통제해서라도 집 없는 사람들의 고통을 줄이겠다” 고까지 강조하고 있다.

※ ‘주택가격 안정과 주거의 질 개선’ 내용(참여정부 12대 국정과제 中)

- 수도권에 5년간 150만호 주택 건설, 보유세 강화로 주택시장 불안요인 해소
- 국민임대주택 50만호 건설을 통해 저소득층 주거안정 도모
- 최저주거기준 미달 가구에 대한 실태조사와 임대아파트 우선공급, 주거환경정비 사업 등을 통해 주거여건 개선

참여정부 출범 초기의 부동산문제는 ‘빈부격차·차별시정기획단’에서 담당하였다. 청와대 정책실장 주도로 관련 비서관이 실무책임을 맡고 재경부, 건교부에서 인력을 파견받아 임대주택 확충, 보유세 강화, 부동산통계시스템 구축 등의 전략과제를 검토하였고 대통령주재 국정과제회의에 보고되었다. 관련부처 협의와 국정과제

회의 검토를 거쳐 2003년 5월 28일 '참여정부 주거복지 로드맵'이 처음 발표되었다.

참여정부의 부동산대책 중에서도 세제, 금융, 주택공급 등 수요관리와 공급확대를 아우르는 근본적이고 종합적인 대책은 2005년의 8·31 대책이라 할 수 있다. 2003년의 10·29 대책 이후 잠잠하던 부동산가격이 2005년 초부터 판교 분양계획을 계기로 다시 급등함에 따라 2005년 6월 17일 대통령 주재 부동산정책간담회를 통해 부동산정책 전반에 대한 근본적 재검토를 통해 종합적인 대응방안을 강구하기로 하였다. 이후 당정협의 및 여론수렴 과정을 거쳐 8·31 대책으로 발표되었다.

8·31 대책의 수립과정에서는 원활한 당정협의 및 관련부처 협의, 여론수렴을 위하여 부동산정책 당정협의회 및 부동산정책 실무기획단이 구성되었다. 또한 정책결정과정에 국민참여를 촉진하고 정책투명성을 획기적으로 제고하기 위하여 당정협의 등 논의의 전 과정을 부처 홈페이지 등 인터넷으로 실시간 공개하거나, 그것이 여의치 않을 경우에는 정책발표와 동시에 정책형성과정을 일괄 공개토록 하였다.

부동산정책 당정협의회는 2005년 7월 6일 1차 회의를 시작으로 총 8회에 걸친 정례회의(매주 수요일)를 통해 6개의 과제를 순차적으로 논의하였으며 정책방향을 최종적으로 결정하는 역할을 하였다. 6개의 과제는 세계개편, 주택공급 및 개발이익환수, 서민주거 안정대책, 주택공영개발 확대 및 판교 개발, 토지시장 안정화 대책, 신규택지 공급 확대이다. 국무총리가 회의를 주재하는 부동산정책 당정협의회에는 당측에서 원내대표, 정책위 의장, 정책위 수석부의장, 건교위 위원장, 부동산 기획단장, 부동산기획단 간사, 제3정조위원장, 제4정조위원장 등이, 정부측에서는 경제부총리, 건교부장관, 행자부장관, 국무조정실장, 금감위원장, 국정홍보처장 등이, 청와대에서는 정책실장, 경제정책수석, 경제보좌관 등이 참석하였다.

#### ※ 부동산정책 당정협의회 구성

- 열린우리당 : 원내대표(丁世均), 정책위 의장(元惠榮), 정책위 수석부의장(康奉均), 건교위 위원장(金한길), 부동산 기획단장(安炳燁), 부동산기획단 간사(蔡秀燦), 제3정조위원장(文錫鎬), 제4정조위원장(鄭長善)
- 정부 : 국무총리(회의주재), 경제부총리, 건교부장관, 행자부장관, 국무조정실장, 금감위원장, 국정홍보처장
- 청와대 : 정책실장, 경제정책수석, 경제보좌관



당정협의회 이전에 체계적인 부동산시장 상황분석과 정부내 정책협의를 위하여 부동산정책 실무기획단이 구성, 운영되었다. 청와대 경제보좌관 주재로 국민경제비서관, 국무조정실 정책차장, 재정경제부 차관보, 건설교통부 정책홍보관리실장, 행정자치부 지방지원본부장, 기획예산처 재정정책기획관, 금융감독위원회 상임위원, 국세청 차장, 국정홍보처 차장 등 관련부처의 1급 실무자들이 참여하였다. 그 밑에 별도로 재경부 차관보가 주도하는 실무작업반이 꾸려졌다. 8·31대책을 준비하는 과정에서 부동산정책 실무기획단 회의는 매주 열렸으며 여기서 논의된 결과는 대통령에게 보고된 후, 고위당정협의회와 관련부처회의를 가지는 일정이 계속되었다. 이 과정에서 관계부처간 정보가 공유되고 이견이 집중적으로 조율되었다.

부동산정책 실무기획단에서는 대통령이 제시한 3대 원칙 즉, 부동산거래 투명화, 투기이익 환수, 공공부문의 역할강화를 통한 공급확대를 기본방향으로 설정하였으며, 이를 실현하기 위한 근본적인 대책으로 부동산 실거래가 등기부 기재제도 도입, 보유세 및 양도세 강화, 주택담보대출 규제강화, 송파신도시 개발 등이 결정되었다. 다만 금리를 부동산대책으로 활용하는 것은 거시경제에 큰 부담을 준다는 점에서 논외로 하였다.

이러한 과정을 거쳐 조율되고 형성된 정책방향에 대해서 대책을 발표하기 전에 국내 최초로 국민참여형 여론조사인 공론조사('05.7.21 ~ 8.24)를 실시하였다. 1차 설문조사, 자료집 배포, 전체토론, 2차 설문 등의 과정을 거쳐 파악된 공론은 매 단계별로 부동산정책 실무기획단 회의에 반영되었다. 이와 더불어 대책 발표일(8.31) 전에 전국단위 여론조사(1차 ; 8.2, 2차 ; 8.29)를 실시하였고, 인터넷 포털사이트인 다움(Daum)과 네이버(Naver)에 토론방 및 블로그를 개설(8.16, 주제 : 부동산정책 희망의 백년대계 만들기)하여 정책발표 전후단계에서 네티즌 여론을 수렴하였다.

재경부, 건교부 등 관련부처에서는 출입기자 워크숍, 전문가회의 등을 수차례 가졌으며, 국민경제자문회의는 부동산정책 관련 자문회의, 전문가회의를 10여차례 이상 진행하였다. 열린우리당에서는 부동산관련 세제개편 및 개발이익환수방안, 주택공급제도 개선방안에 대하여 두차례의 공청회(8.10, 8.12)를 개최하였다.

한편 8.31대책의 수립과정에서는 야당인 한나라당 부동산대책특별위원회의 제안도 반영되었다. 주택공영개발을 판교로부터 시행하여 확대, 임대주택단지 개발 활성화를 위한 국민임대주택 의무비율 조정, 세대별 합산 종부세 부과, 부동산 실거래가 등기 의무, 기반시설 부담금제 도입 등은 한나라당의 제안도 반영된 예이다.

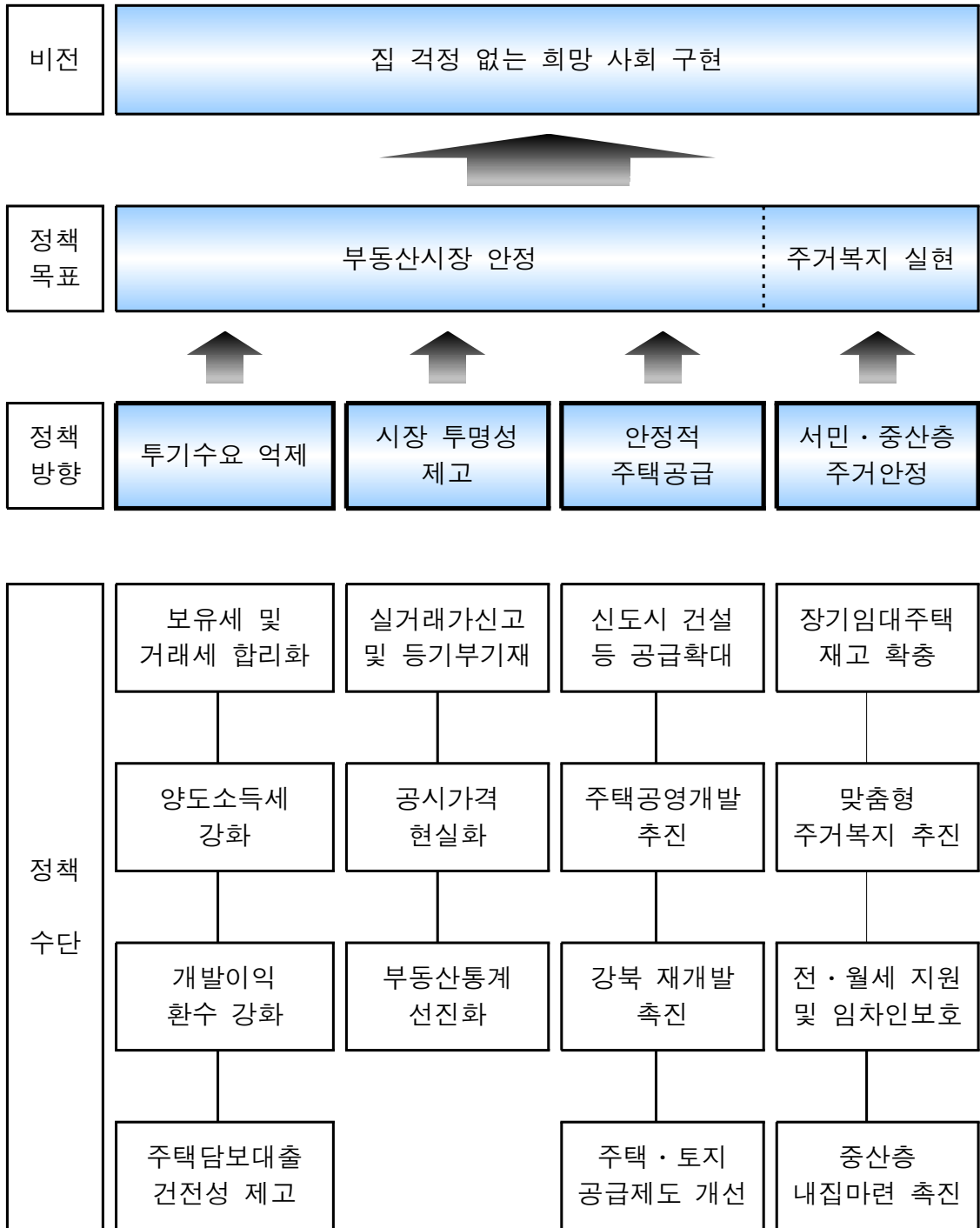
부동산정책 실무기획단은 이후 2006년 3·30 대책을 거쳐 2006년 말까지 계속 운영되었다. 2006년 하반기 부동산가격이 재차 급등하는 위기적 상황에 대응하여 획기적인 공급확대 및 분양가 인하 등 공급대책과 더불어 주택담보대출규제 강화, 유동성관리 등 금융면에서의 수요관리대책을 강화한 2006년 11·15 대책 및 2007년 1.11 대책을 준비하는 과정에서 회의는 청와대 정책실장 주재로 격상되었다. 실무작업은 재경부 차관이 주도하고 건교부, 금감위, 국세청 등 관련부처 1급 및 국장급 실무자로 구성되는 부동산대책반에서 담당하였다.

이후 부동산시장이 안정세로 돌아서면서 재경부차관이 주재하는 부동산대책반을 유지하면서, 청와대 경제보좌관실에서 금융·부동산 상황에 대해서 지속적으로 점검하는 체제로 전환되었다. 부동산대책반 등 관련부처 뿐만 아니라 한국은행, 관련 연구기관(금융연구원, 국제금융센터 등)에서 자체 점검회의를 통해 도출된 주요 안건을 경제보좌관실에 수시 보고하도록 하고, 경제보좌관 주재로 관련부처 1급 실무자 및 한국은행이 참여하는 금융 부동산 상황·의제점검회의가 매주 개최되었다.

## 나. 비전 및 정책목표

참여정부는 출범 초기부터 과거 부동산정책의 한계를 극복하고 잘못된 믿음과 관행을 없애고자 노력하였다. 먼저 부동산경기를 자극하여 전체 경기를 살리겠다는 생각을 버리는 데서 출발했다. 이는 정책의 일관성을 유지해 시장의 잘못된 믿음을 제거하는 것이 정책의 성패를 가른다는 판단에서였다.

아울러 과거 경기대응 위주의 단편적인 대책에서 벗어나 부동산시장의 투명성을 제고하고, 투기이익을 철저히 환수하는 동시에 주택공급 확대를 통하여 장기적인 시장안정 기조를 유지하고자 하였다. 이러한 시장안정을 바탕으로 주거복지 실현을 위한 서민·중산층 주거안정정책을 추진함으로써 “집 걱정 없이 살 수 있는 희망사회”를 구현하고자 하였다.

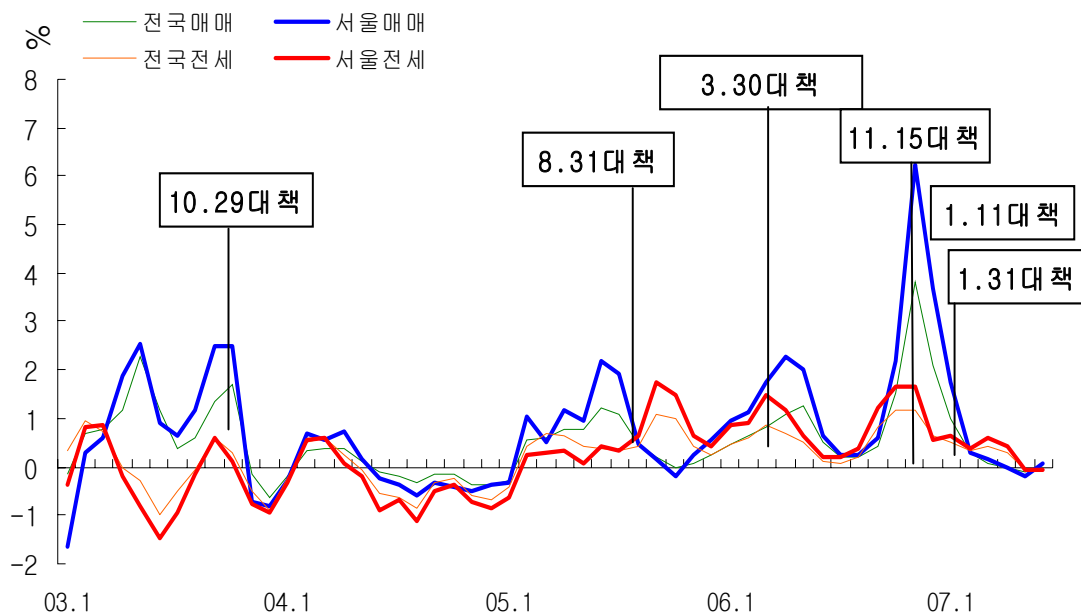


〈그림 3-4 : 참여정부의 부동산정책 비전 및 목표〉

### 3. 정책 추진경과

참여정부는 출범 초기인 2003년 5월 주택가격 안정대책과 더불어 주거복지 로드맵을 통해 계층별 서민주거안정 방안을 구체화하였다.

이후 2003년 10.29대책, 2005년 8.31대책, 2006년 3.30대책, 11.15대책, 2007년 1.11대책, 1.31대책 등으로 이어지는 주요 대책을 통하여 △투기수요 억제, △시장 투명성 제고, △주택공급 확충, △서민주거 안정 정책이라는 4대 정책기조를 일관되게 추진하여 왔다.



<그림 3-5 : 참여정부의 주요 부동산대책과 아파트가격 추이>

#### 가. 서민주거안정을 위한 주거복지 로드맵 제시

참여정부는 출범 초기인 2003년 5월 주택가격 안정대책을 발표하면서 계층별로 구체화된 주거복지 로드맵을 제시하고 이를 토대로 서민주거안정을 위해 국민임대 및 도심내 매입·전세임대주택을 공급하고 서민 전세·주택구입자금 확충 등의 방안을 마련하였다.



〈표 3-4 : 10·29 대책 주요 내용〉

분야	내용
주택공급	- 강북 뉴타운 12~13개 지구 추가 선정 - 광명·아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발
금융정책	- 투기지역 아파트 주택담보인정비율 하향조정(50% → 40%) - 투기지역 및 과열지구 주택담보대출 실태 점검 - 주식연계증권(ELS) 개발 및 판매 활성화 - 주택담보대출 총량제 실시 검토(중장기)
세제개편	- 종합부동산세 시행시기 단축(2006 → 2005) - 투기지역 2주택이상 양도세 탄력세율 적용 - 1세대 3주택 이상 양도세 60% 인상 - 투기지역 6억원이상 주택 취득시 실취득가로 거래세 과세(중장기)
주택제도	- 6대 광역시 및 도청소재지 전역조사 투기과열지구 확대 지정 - 개발부담금 제도 연장 및 비수도권으로 확대 - 20세대 이상 주상복합 아파트 분양권 전매 금지 - 분양권 전매금지 전국 실시(중장기) - 재건축 아파트 개발이익 환수방안 검토(중장기) - 투기지역 주택거래허가제 도입 검토(중장기)
시장단속	- 강도 높은 세무조사 계속 - 투기혐의자 금융재산 일괄조회 허용 - 급등한 아파트 기준시가 재고시

#### 다. 근본적 제도 개혁을 위한 8·31대책

10·29대책으로 안정되어 가던 주택시장은 2005년 초 판교 소형주택 분양을 앞두고 다시 불안해지기 시작하였다. 판교특수를 노린 투기적 가수요는 인근 분당·용인에서 강남 및 수도권 남부지역으로 확산되었다. 잠잠하던 토지시장도 4월부터 행정중심복합도시, 기업도시 등 개발예정지역을 중심으로 가격이 급등하였다.

이러한 시장불안은 2004년 건설경기연착륙 방안, 종합부동산세 등 개혁법안의 입법지연 등으로 정부정책에 대한 신뢰성이 약화되어 촉발되었다. 또한 저금리에 기초한 시중부동자금이 부동산시장으로 대거 유입된 것도 주된 요인으로 인식되고 있다. 한편, 판교개발과정에서 당초 예상과 달리 중대형 평형 물량이 축소되어 중대형 주택가격이 상승할 것이라는 기대감도 높아졌다. 정부는 가격불안이 주택 수요·공급

측면과 심리적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 판단하였으며, 경제체질 개선과 지속 가능한 경제성장 기반 구축을 위해 보다 근본적인 제도개혁 방안을 강구하였다. 이에 따라 2005년 6월 17일 부동산정책간담회를 통해 부동산정책에 대한 전반적인 재검토를 통해 종합적인 대응방안을 강구하기로 하였다.

이후 당정협의, 여론수렴 과정을 거쳐 8월 31일 서민주거안정, 세제합리화, 주택 및 토지공급 확대, 주택공급제도 개선, 부동산거래 투명화 등을 내용으로 하는 “서민주거 안정과 부동산 투기 억제를 위한 부동산 제도 개혁방안”을 발표하였다.

<표 3-5 : 8·31 대책 주요 내용>

분야	내용
주거안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택구입자금 5,000억원 증액(1조 5천억원 → 2조원)</li> <li>- 생애최초 주택구입자금 지원 재개</li> <li>- 저소득층 전세자금 대출금리 인하 (영세민 3.0→2.0%, 근로자 5.0→4.5%)</li> <li>- 개발제한구역 해제 예정지 국민임대주택 단지 추가 확대</li> <li>- 10년 장기 민간건설임대 주택 활성화</li> </ul>
거래 투명화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실거래가격 신고 의무화 및 등기부 기재</li> </ul>
주택시장안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합부동산세 세대별 합산, 기준금액 6억원 이상 조정</li> <li>- 주택분 재산세 과표적용률 2008년부터 5%씩 상향조정</li> <li>- 양도소득세 실거래가 과세 및 1가구 2주택 중과(50%)</li> <li>- 취·등록세 1% 인하</li> </ul>
주택공급	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 송파거여지구 국공유지 200만평 개발</li> <li>- 김포신도시, 양주옥정 지구 등 추가 개발</li> <li>- 공공택지 주택공영개발 확대</li> <li>- 원가연동제 및 주택채권 입찰제도 도입(공공택지)</li> </ul>
토지시장안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지거래 허가 신청시 자금조달 내역 제출 의무화</li> <li>- 개발부담금 재부과 및 기반시설부담금제 도입</li> <li>- 비사업용 토지 종합부동산세 부과 공시지가 6억원 → 3억원</li> <li>- 양도세 실거래가 과세로 전환(2007)</li> </ul>

8·31대책의 핵심은 종합부동산세, 양도소득세 등을 강화하여 부동산투기를 억제하고, 실거래가격 신고의무화 및 등기부기재 등을 통해 부동산시장 투명성을 제고하는 것이었다. 아울러 이전의 수요억제 위주의 대책에서 벗어나 송파신도시 건설 등 안정적인 주택공급방안을 마련하여 중장기적인 수급안정을 도모하였다.

## 라. 재건축제도와 주택담보대출제도를 집중 보완한 3·30대책

8·31대책 발표 이후 부동산 시장은 전반적으로 안정세를 유지하며 실수요자 중심으로 재편되었다. 그러나 2006년 들어 강남지역 재건축 아파트를 중심으로 국지적인 가격불안이 재현되었다. 8·31대책의 효과가 아직 본격화되지 않은 상황에서 막연한 규제완화 심리와 이사철을 앞둔 계절적 요인이 겹쳐 재건축 시장을 중심으로 주택가격이 상승하기 시작한 것이다.

이 같은 시장 불안을 해소하기 위해서는 재건축제도와 주택담보대출방식의 변화가 필요했다. 이에 정부는 8·31대책에서 미진했던 재건축제도와 주택담보대출제도를 보완하는 3·30대책을 마련하였다. 재건축이 투기의 수단이 아니라 주거환경개선의 본래 취지대로 운영될 수 있도록 관련 제도를 합리화했다. 이를 위해 재건축 과정에서 발생하는 초과이익을 환수하고 안전진단을 강화하는 방안이 마련되었다.

또한 과도한 주택담보대출로 인한 위험을 줄이기 위해 채무상환능력을 종합적으로 평가하도록 대출제도를 바꿨다. 투기지역 내 6억원을 초과한 아파트를 구입할 때 기존 담보인정비율(LTV)과 함께 총부채상환비율(DTI)을 적용하기로 한 것이다.

〈표 3-6 : 3·30대책 주요 내용〉

분야	내용
서민 주거복지	- 영세민 전세자금 수혜가구 연간 2만 5000~3만호로 확대 - 도심 내 다가구 매입 임대주택 연간 4,500호 공급 - 서민·중산층 아파트(전용면적 25.7평형) 분양가 인하 추진
금융정책	- 투기지역 6억원 초과 아파트 구입시 LTV와 DTI 적용
재건축 제도	- 안전진단 강화 - 재건축 부담금 등 개발이익환수제도 도입
주택거래 투명화	- 거래신고지역 내 주택 취득시 자금조달계획 신고 의무화

한편 토지 등의 수용으로 받은 보상금이 부동산 투기자금으로 합류되는 것을 방지하기 위하여 지방세법상 대체부동산 취득시 취·등록세 비과세 지역범위를 전국 모든 지역에서 대체부동산 소재 시·도 및 연접 시·군·구, 연접 시·도(투기지역은 제외)로 제한하였다. 다만, 농지는 투기지역을 제외한 전국 모든 지역으로 허용하였다.



## 마. 수도권 주택공급 로드맵을 제시한 11·15대책

5월 이후 안정되던 주택시장은 가을 이사철을 맞아 전세 및 매매가격이 급등하는 등 다시 불안해지기 시작하였다. 이는 공급부족에 따른 수급불균형과 은평·과주 등의 고분양가 논란으로 불안심리가 확산되었기 때문이다.

이에 정부는 11·15 부동산시장 안정화방안을 발표하여 주택공급물량을 조기에 확대하고, 택지비 절감 등을 통해 실질적으로 분양가격을 인하함으로써 주택가격 안정기반을 공고히 하고자 하였다.

11·15대책은 수도권 주택공급 로드맵을 제시하여 ‘질 좋은 주택을 최대한 빨리, 많이, 저렴하게’ 공급함으로써 부동산가격 안정기조를 조기에 정착하는데 초점을 맞추었다. 최근 시장불안의 실질적 원인인 수급불균형 문제를 해결하여 무주택 서민들의 내집 마련 기회를 확대하고 가격불안심리를 해소하자는 것이다.

또한 투기지역 LTV 예외적용을 폐지하고 비은행권으로까지 LTV규제를 강화하는 한편, DTI 규제대상을 수도권 투기과열지구로 확대하는 등 주택담보대출에 대한 관리를 더욱 강화하고 종부세, 양도세 중과, 실거래가 제도 등 기존의 투기억제 시스템의 차질 없는 운용과 집행을 통해 수요측면의 불안요인도 억제해나가는 것을 정책방향으로 설정하였다.

〈표 3-7 : 11·15대책 주요 내용〉

분야	내용
공급확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '06~10년간 수도권에 총 164만호 공급</li> <li>· 공공택지내 주택의 조기공급 및 물량확대(신도시 및 국민 임대단지 개발밀도 상향조정 등) ⇒ 86.7만호 공급</li> <li>· 민간택지내 주택공급물량 확대 ⇒ 77.3만호 공급</li> </ul>
분양가 인하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 택지조성비 절감</li> <li>- 중소형 주택용지 공급가격 인하</li> </ul>
수요관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기지역 LTV 예외 적용 폐지 및 비은행권 LTV규제 강화</li> <li>- DTI 규제 대상 지역을 수도권 투기과열지구로 확대</li> </ul>
서민주거안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기임대주택 비축 공급 확대 및 서민 주택금융지원 강화</li> </ul>

## 바. 주택공급제도 개편 및 유동성관리를 강화한 1·11대책

11·15대책 발표이후 주택공급 조기 확대에 대한 기대감이 형성되면서 공급부족에 대한 불안심리는 해소되었으나 공급자 중심의 시장구조하에서 신규주택 고분양가 책정에 따른 시장불안 가능성은 여전히 남아 있었다.

이에 정부는 1·11 대책을 통해 분양가의 실질적 인하를 유도하고 투명성을 제고할 수 있도록 민간택지에 대한 분양가 상한제와 원가공개를 확대하여 적용하는 등 주택공급제도의 종합적인 개선방안을 마련하였다. 다만, 이 과정에서 분양가 규제에 따른 기업의 부담과 공급위축이 최소화될 수 있도록 정책적으로 배려하였다. 즉 개별 기업이 원가를 직접 공개하지 않고 「분양가심사위원회」의 검증을 거쳐, 지자체장이 (간접)공개토록 하도록 하는 한편, 추정원가의 특성상 원가공개시의 분쟁소지를 없애기 위해 원가공개 내용의 법적 효력을 제한 등 기업부담을 최소화하고자 하였다. 한편, 11·15방안에서 제시한 주택공급 계획을 조기에 가시화할 수 있도록 후분양제 1년 연기, 알박기 행위 차단을 위한 공공·민간 공동사업제도 등 공급측면의 추가적인 보완책도 마련하였다.

〈표 3-8 : 1·11대책 주요내용〉

분 야	주요 내용
주택공급 제도 개편방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양가 상한제를 민간택지까지 확대 적용</li> <li>- 공공택지 아파트 원가공개 확대(7개 → 61개) 및 민간택지 아파트 원가공개(7개 항목)</li> <li>- 토지임대부/환매조건부 분양 시범실시, 마이너스 옵션제 제도화, 채권입찰제 상한 상향조정(90%→80%), 분양주택 전매제한 강화</li> <li>- 후분양제 실시 1년 연기, 민간택지내 공공·민간 공동사업제도 도입</li> </ul>
서민주거 안정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전·월세 안정대책으로서 국민임대 등 입주시기 조기화, 전세자금 지원 및 임차인 지원센터 설치 등</li> </ul>
유동성 관리방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복수 주택담보대출 보유자에 대한 주택담보대출 규제 강화 (동일 차주가 투기지역내 아파트 담보대출 2건 이상 받고 있는 경우 건수를 1건으로 제한)</li> <li>- 채권보상 확대 유도, 보상기준시점 조기화 등 토지보상제도 개편</li> </ul>

한편 시중 유동성의 부동산 시장 쏠림 현상 등 수요측면의 시장 불안요인을 해소

하기 위해 동일 차주에 대한 아파트담보대출 건수 규제를 더욱 강화하여 1건으로 제한하는 한편, 택지보상제도를 개편하여 토지보상비를 현금이 아닌 채권으로 보상하도록 유도하는 방안을 추가로 제시하였다.

아울러, '07년 봄 이사철 전·월세 시장의 불안요인을 제거하기 위해 국민임대주택 조기입주, 국민주택기금의 저리 전세자금 지원 확대, 임차인 지원센터 설치 등을 내용으로 하는 전·월세 시장 안정대책을 선제적으로 마련하였다.

### 사. 공공부문 역할강화를 제시한 1·31대책

그간의 대책을 통해 구축한 부동산시장 안정의 제도적 기반 위에서 이제 부동산 정책의 중심을 서민의 주거복지 안정으로 전환해 나갈 필요가 있었다. 그러나 '06년 말 우리나라 장기임대주택의 재고비율은 총 주택의 3% 수준에 불과하여 서민 주거 불안을 해소하고 중장기적인 시장안정 기반을 구축하기에는 크게 미흡한 상황이다. 이에 정부는 장기임대주택 비중을 선진국 수준('17년 총 주택수의 20%)까지 확대하기 위한 1·31 대책을 발표하였다.

<표 3-9 : 1·31대책 주요내용>

분야	내용
장기임대주택공급	- 장기임대주택 공급확대('07~'17년간 총 260만호 추가공급, '17년까지 총 주택수의 20%까지 확보)
임대주택펀드조성	- 비축용 임대주택 공급(2017년까지 50만호)을 위해 토공·주공 공동으로 임대주택 펀드설립(90조원 규모)
공공분양주택확대	- 주공 등 공공부문의 분양주택 공급을 확대(연간 35천호→50천호) - 재건축·재개발 등 정비사업에 공공부문 참여 확대
서민주거안정	- 장기고정 모기지론 공급 활성화 및 서민층 임차자금 보증지원 확대 등 - 국민임대주택 커뮤니티 조성 및 주택바우처 제도 검토

1·31대책에서는 비축용 임대주택 50만호 건설('07~'17년), 국민임대주택 추가건설 등 다양한 유형의 장기임대주택 공급을 획기적으로 확대하고, 민간주택 공급 차질이 우려되는 경우 주공 등 공공부문이 즉시 보완할 수 있는 시스템을 구축하는

한편, Social Mix 강화와 주거환경개선 등 사회 친화적이고 수요자를 중시하는 방향으로 임대주택 정책을 강화하고, 주택금융 지원기능을 강화하였다.

## 제 4 장 주요 정책 내용

### 1. 투기수요 억제 : 세제 및 금융 정책측면에서의 보완

참여정부는 부동산시장 불안의 근본 원인인 불로소득을 철저히 환수하여 부동산투기를 억제하고자 하였다. 그 일환으로 부동산 과세체계를 정비하고, 개발이익 환수장치를 마련하였다. 과도한 주택담보대출 억제를 위해 금융건전성 강화방안을 추진하는 한편, 부동산시장으로의 자금쏠림을 억제하기 위한 유동성관리도 병행하였다.

#### 가. 보유세 및 거래세 합리화

부동산 세제 개편의 기본방향은 '보유세는 강화하고 거래세는 완화한다'는 데 있다. 아울러 형평성에 맞지 않는 세금 부과체계를 합리적으로 개선하고자 하였다.

과거 우리나라 부동산세제의 가장 큰 문제점은 부동산 보유에 부과하는 재산세·종합토지세 등 보유세 비중은 매우 낮고, 거래단계에 부과하는 취득세·등록세 등 거래세 비중은 매우 높다는 것이었다. 지나치게 낮은 보유세로 말미암아 자본이득을 목적으로 부동산을 불필요하게 많이 보유하여도 부담이 거의 없어, 부동산에 대한 선호도를 높이는 원인으로 작용하고 부동산투기 억제기능도 매우 미흡한 수준이었다. 대부분 선진국들의 경우 보유세와 거래세 비율이 9:1 수준인데 비해 우리의 경우에는 2:8 수준으로 선진국과는 정반대의 부동산 제도를 운영하고 있었던 것이다.

<표 4-1 : 주요국 GDP대비 부동산 보유세 및 거래세 비율(2003년 기준, %)>

	한국	미국	영국	일본
보유세(A)	0.6	2.8	3.3	2.1
거래세(B)	1.9	0.1	0.5	0.1
소계(C=A+B)	2.4	2.9	3.8	2.2
보유세 비중(A/C)	23.4	98.3	88.5	95.2

출처 : Revenue Statistics(OECD, 2005.10)

<표 4-2 : 보유세제 개편 이전의 자동차세와 부동산 보유세 비교('04년)>

구 분	시가	연간세금	실효세율
강남소재 40평형대 아파트	6억7,000만원	54만원	0.08%
2000CC 자동차	1,900만원	52만원	2.7%

주 : 아파트의 연간세금은 재산세, 종토세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세, 농어촌특별세액의 합계금액이고, 자동차 연간세금은 자동차세 및 지방교육세의 합계금액임

이러한 낮은 보유세 부담은 부동산 과다 보유를 촉진시켜 부동산투기를 심화시키며, 높은 거래세 부담은 시장거래를 위축시키고 이중계약서가 관행화되는 부작용을 낳았다.

이러한 과거의 불합리한 세제를 개선하기 위해 참여정부는 우선 보유세제 개편을 통해 형평성에 어긋나는 세금체계를 바로잡고, 투기수요를 억제하려 하였다. 재산세 과표를 현실화하고, 건물과 토지로 각각 분리하여 과세하던 주택에 대한 보유세를 2005년부터 통합평가하여 통합과세하게 되었다. 종전에는 건물면적과 건축연도 등을 기준으로 재산세를 부과했으나 이를 시가기준으로 변경해 세 부담의 형평성을 높인 것이다. 이는 비싼 집에 사는 사람이 더 많은 세금을 내도록 하기 위한 현실적 조치였다. 지자체가 자율적으로 결정 고시하던 개별공시지가 적용률도 통합평가한 주택 공시가격의 50%로 통일시켰다.

아울러 고가의 부동산이나 부동산 과다 보유에 대해서는 재산세 외에 추가로 종합부동산세를 과세하여 세부담의 형평성을 도모하였다.

#### ※ 종부세 도입 관련 증언

2003년2월 빈부격차·차별시정기획단은 보유과세 정상화를 국정과제로 선정한다. 당시 빈부격차·차별시정 기획단 시절부터 8·31 대책까지 종부세의 처음과 끝 모두 관여했던 김수현 비서관의 증언이다. “인수위 시절에 논의한 보유세 강화는 원론적 수준을 넘지 못했다. 같은 해 7월 대통령 주재 비공개회의에서 종부세 도입이 처음 보고되었다. 사실 처음에는 종부세까지 생각하지 못했다. 지방세인 보유세를 강화하려고 했더니 강남구 등 일부 지역은 돈이 넘쳐나서 세금을 올릴 필요를 못 느꼈다. 이를 어떻게 하면 좋을까 고민하던 중 김대영 행자부 지방세제관과 김기태 재경부 세제실 과장을 만나면서 종부세 개념이 만들어졌다. 보유세를 올려도 지방세로 다 나가니 지방세의 윗부분을 국세로 돌리자는 거였다.”

그러나 2005년 도입 초기 과세기준금액이 너무 높아 과세대상이 소수(주택 3.9만 명, 토지 4.3만명)에 불과하였고, 과표 적용률과 세부담상한도 낮아 실효성이 낮다는 지적이 제기되었다. 인별 합산과세는 조세회피 목적으로 가구 내에서 부부나 자녀 등에게 부동산 소유를 분산시키는 문제점도 양산시켰다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 정부는 8·31대책을 통해 과세기준을 대폭 강화하여 실효성을 제고하였다. 주택의 경우 공시가격 9억원 초과에서 6억원 초과로, 비사업용 토지의 경우 6억원 초과에서 3억원 초과로 과세기준을 대폭 강화하였다. 과표 적용률도 당초 공시가격의 50%에서 70%로 높였으며, 부과방법도 종전 '인별 합산'에서 '세대별 합산'<sup>19)</sup>으로 바꾸었다. 궁극적으로 2009년 종합부동산세 대상자가 부담하는 평균 실효세율을 1% 수준에 이르게 할 계획이다.

〈표 4-3 : 종합부동산세 개편〉

구 분	2005년	2006년
주택	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준금액 9억원 초과</li> <li>• 인별 합산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준금액 6억원 초과</li> <li>• 세대별 합산</li> </ul>
비사업용 토지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준금액 6억원 초과</li> <li>• 인별 합산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준금액 3억원 초과</li> <li>• 세대별 합산</li> </ul>
사업용 토지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준금액 40억원 초과</li> <li>• 인별 합산</li> </ul>	좌동

한편 주택 거래의 활성화를 위해 취득세·등록세 등 부동산 거래세를 지속적으로 인하하였다. 2004년까지 취득세 2%, 등록세 3%를 합쳐 거래세가 5%에 달했으나, 단계적 인하를 통해 2006년 9월부터는 개인 및 법인 거래 모두 2%까지 낮아졌다.

〈표 4-4 : 주택에 대한 거래세율 변화〉

구 분	2004	2005		2006(1~8월)		2006(9월 이후)	
		일반	개인 간	일반	개인 간	일반	개인 간
계	5.0%	4.0%	3.5%	4.0%	2.5%	2.0%	2.0%
취득세	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%	1.0%
등록세	3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%	1.0%

19) 본인 및 배우자와 동일한 주소에서 생계를 같이하는 가족(직계존비속, 형제자매)들이 보유한 부동산을 합산하여 과세한다.

한편 거래세 인하로 인해 일부 지자체에서 나타나는 재원부족을 보전하기 위해 부동산 교부세를 신설하였다. 거래세 감소분을 종합부동산세 등 보유세 증가분으로 전액 보전해 지방재정의 안정성을 확보한 것이다.

## 나. 양도소득세 강화

양도소득세는 부동산 가격 상승에 따른 초과이익을 환수하기 위한 세금이다. 그러나 그동안 실거래가의 80% 정도를 반영한 공시가격을 기준으로 부과되어 초과이익을 환수하기 미흡하다는 지적이 있어 왔다.

### ※ ‘토지에 대한 국민의식조사’ (국토연구원, 2006.9)

국토연구원이 2006년 9월, 전국의 30세 이상 70세 이하의 국민 1,800명을 대상으로 조사한 ‘토지에 대한 국민의식조사’에 따르면 67.5%는 “재산증식을 위해 땅, 주택, 건물 등을 사고 파는 것이 사회적으로 문제가 되지 않는다”는 생각을 가지고 있는 반면, 불로소득에 대해서는 81.4%가 경중의 차이는 있지만 환수하는 것에 공감하는 것으로 나타났다

이러한 점을 감안하여 양도세는 과세기준을 실거래가로 전환하면서 2주택 이상 보유자에 대해 중과하는데 초점을 맞추었다. 1세대 3주택 이상 보유자는 2002년 10월부터 실거래가 과세가 이루어지고 서울도 2005년부터는 양도차익의 60%로 중과되었다. 1세대 2주택자 보유자는 831 대책에 의해 2006년부터 실거래가 과세가 이루어졌으며, 서울도 9~36%에서 2007년부터는 50%로 높아졌다. 한편 2007년부터는 모든 부동산에 대해 실거래가 과세가 이루어진다.

중과조치를 받는 대상은 수도권과 광역시의 경우 기준시가가 1억 원이 넘는 주택, 그 외 지역은 3억원이 넘는 주택이다. 그러나 이사, 근무, 혼인, 부모 봉양 등 불가피한 이유로 1세대 2주택자가 됐다면 중과세 대상에서 제외된다.

이와 함께 15년 이상 1세대 1주택자는 장기보유특별공제를 45%까지 받을 수 있도록 하여 실거주자의 세부담을 최소화하도록 하였다. 다만 1가구 1주택이라 하더라도 실거래가 6억원을 초과하는 고가주택은 비과세 대상에서 제외된다.



<표 4-5 : 양도소득세 변화내용>

- 실거래가 기준 과세
  - 1세대 2주택자 실거래가 과세(2006년부터)
  - 모든 주택 실거래가 과세(2007년부터)
- 1세대 2주택자 양도소득세 과세 강화(2007년부터 시행)
  - 세율 9 ~ 36% ⇒ 50%
  - 장기보유특별공제 적용에서도 배제  
(수도권·광역시 소재 기준시가 1억원 초과, 기타지역 3억원 초과 주택)
- 1세대 3주택자 60% 중과(2005년부터 시행)
- 미등기 양도자산 70% 중과(2004년부터 시행)

## 다. 토지개발 및 재건축 등에 따른 개발이익의 환수 강화

부동산 투기는 주택을 건설하기 위한 토지개발 단계에서부터 시작된다. 특정 지역이 개발된다는 소문은 땅값 상승을 낳고, 투기수요를 유발하게 되기 때문이다. 이러한 악순환이 반복되면서 최종 분양단계에 이르면 개발이익이 크게 불어나고, 그만큼 분양가격도 상승하게 된다. 결국 투기를 막기 위해서는 개발 초기단계에서부터 개발이익을 환수할 수 있는 장치가 필요하다. 이런 이유로 과거 토지공개념 3법이 만들어졌으며, 참여정부는 8·31 대책을 통해 개발부담금제도를 부활시켰다.

개발부담금제도는 토지개발사업으로 인한 지가상승 등 개발이익 일부를 환수해 적절히 활용함으로써 투기를 방지하고 토지의 효율적 이용을 촉진하기 위한 제도이다. 1989년에 토지공개념의 일환으로 도입되었으나 기업의 각종 부담금 경감 차원에서 비수도권 지역은 2002년부터, 수도권 지역은 2004년부터 부과가 중지되었다. 그러나 지가불안으로 인해 토지개발로 인한 이익을 직접 환수할 수 있는 장치가 필요하다는 지적에 따라 8·31 대책을 통해 다시 부활되어 2006년 1월부터 시행되고 있다.

개발부담금 부과대상은 일정 규모 이상의 토지개발사업이며, 특별·광역시 도시지역은 200평, 기타 도시지역은 300평, 도시 외 지역은 500평 이상의 토지를 개발하는 경우에 부과된다. 부담금액은 사업 전후의 지가상승분에 개발비용과 정상적인 지가상승분을 차감해 개발이익을 계산하고, 이에 일정한 부과율을 적용해 산정한다. 부과율은 당초 50%를 적용해 왔으나, 2000년 이후 25%를 적용하고 있다. 부담금 수입

의 50%는 당해 시·군·구에 배분하고, 나머지 50%는 국가균형발전특별회계에 배분해 지역균형개발사업에 사용된다.

한편 2001년 이후 강남 5개 대규모 저밀도개발이 본격화되면서 재건축시장 불안이 지속되어 왔다. 재건축대상단지는 용적률 증가 등 개인 노력과는 무관한 요인으로 가격이 큰 폭으로 상승하였다. 개발이익이 전적으로 사유화됨으로써 투기수요도 유입되었다. 이 같은 과정에서 재건축아파트는 부동산시장 불안을 심화시키는 주범으로 인식되었다. 또한 투기이익을 노린 무분별한 재건축<sup>20)</sup>으로 관리에 소홀하여 자원낭비는 물론 도시환경을 훼손하는 문제를 야기하였다.

### ※ 재건축 폐해에 대한 언론보도 및 시민단체 주장

- 서울신문(2005년 4월28일자) 기사에 따르면 “강남 압구정동 일대 한강변 아파트에 초고층 재건축을 허용하겠다는 소문은 지난해 말부터 솔솔 피어나기 시작했다. 불씨는 강남구가 지폈다. 올 2월에는 그럴듯한 그림까지 제시하면서 초고층 아파트 건립 분위기를 띄웠다. 강남구는 압구정동 일대 현대·한양·미성 아파트 11개 단지 1만여 가구가 오는 7월쯤부터 30~60층의 탑상형 초고층 아파트로 재건축된다고 밝혔다. (중략) 시장은 요동쳤다. 압구정동 구현대 1차 65평형 시세는 연초 12억 5000만원했던 것이 초고층 재건축 허용 발표 이후 꺾충꺾충 올라 4개월 동안 1억 2000만원이나 폭등했다.”
- KBS(2003년 11월 ‘한국사회를 말한다’)에 따르면 2002년 9월 잠실 주공 2·3단지 총 7,730채의 등기부등본을 떼어 분석한 결과, 실제 거주자는 13.9%에 불과하며, 특히 비거주 소유자 중 59%가 강남권 거주자인 것으로 나타났다. 강남에 살면서 재건축 아파트를 또 소유하고 있는 셈이다.
- 경실련(2005년 5월)은 강남지역 5개 재건축 아파트 단지에서 생길 총 개발이익이 6조5000여억원에 이른다는 주장을 제기했다. 경실련은 “단지당 1조원 이상의 개발이익이 발생해 한 가구당 3억400만원, 평당 2200만원의 개발이익이 생기며, 이 개발이익은 아파트 소유자와 시공사 등 사업주체에게 고스란히 돌아갔다”고 말했다.

주택시장 안정을 위해서는 주택공급 확대가 필요하나 서울 등 대도시의 경우 가용택지의 부족으로 인해 재건축을 통한 공급량 확보가 불가피한 상황이다. 그러나 서울의 경우 대형평형 위주로 재건축이 이루어지다 보니 주택공급효과가 저조하였다. 강남 5개 저밀도지역의 경우 용적률이 100%에서 280%로 약 3배 증가하였으나,

20) 재건축 추진연수 : 한국 20년, 프랑스 85년, 독일 79년, 일본 30년

주택수는 16% 증가에 불과하였다.

이에 따라 정부는 단기차익을 노린 투기수요를 차단하기 위해 조합원의 명의변경을 금지하였으며, 2003년 5·23 재건축시장안정대책을 통해 재건축 후분양제도도 도입하였다. 투기과열지구 내에서 재건축을 할 경우에는 80%이상 시공 후에 일반분양이 가능해진 것이다. 또한 재건축을 통한 주택공급증대효과를 제고하기 위해 2003년 9월 5일부터 수도권 과밀억제권역 안에서 20세대 이상으로 주택재건축사업을 하는 경우 전체 건설예정 세대수(조합원분양 + 일반분양)의 60% 이상을 전용면적 25.7평(85㎡) 이하의 국민주택으로 건설하도록 의무화하였다.

아울러 재건축 개발이익 환수를 위해 10·29대책의 일환으로 부동산공개념위원회의 논의를 거쳐 임대주택 의무건설방안을 도입하였다. 이는 재건축가격 안정은 물론 재건축지역 내 무주택 세입자들의 주거안정을 도모하고 도심내 임대주택을 활성화하기 위한 다목적의 대책이었다. 수도권 과밀억제권역에서 2005년 5월 19일 이후 재건축 사업을 시행할 경우 증가되는 용적률 중 100분의 25에 해당하는 면적을 임대주택으로 건설하도록 하였다. 물론 임대주택을 지은 재건축 아파트는 그만큼 용적률을 완화 받고 건축비를 보상받게 하였다.

이러한 조치들로 인해 재건축으로 발생하는 기대이익이 크게 줄어들면서 재건축 시장은 한동안 안정을 유지하였다. 그러나 2006년 초 재건축시장이 다시 불안해지자 재건축제도의 합리화와 함께 보다 근본적인 개발이익 환수장치의 필요성이 대두되었다. 이에 정부는 3·30대책을 통해 '재건축 초과이익 환수방안'을 발표하였다.

재건축부담금 신설에 따른 위헌시비를 고려해 정부는 국내 유수의 법무법인, 헌법학회, 공법학회 등 전문기관의 면밀한 법률 검토를 거친 후 '재건축초과이익환수에 관한 법률'을 마련, 2006년 5월 국회를 통과하여 9월 25일 시행하였다. 재건축 초과이익 환수로 인한 부담금은 종료시점의 신규주택가격에서 개발비용과 정상 집값 상승분 및 착수시점의 주택가격을 제외한 금액에 부담률을 곱한 금액이다.

이와 더불어 정부는 안전진단이 형식적으로 추진되는 등 재건축제도가 혼탁해지는 부작용을 막기 위해 3·30 대책의 일환으로 안전진단 강화 조치를 실시하였다. 건교부장관의 안전진단 결과 검증기능을 강화하고, 안전진단 시 구조안전성을 강화하도록 재건축 판정기준을 합리화하였다. 이는 재건축승인규정을 명확히 함으로써 지자체와 평가기관간 업무 혼선을 방지하고, 재건축사업이 재산증식의 목적으로 무분별하게 행하여지는 것을 방지하기 위한 목적이다.

기반시설부담금제도는 원인자 및 수익자부담의 원칙에 따라 건물을 짓는 등의 건축행위로 인해 유발되는 기반시설 설치비용의 일부를 건축행위자가 부담하는 제도이다. 주민들의 쾌적하고 편리한 생활을 위해서는 적정 수준의 도로, 공원, 녹지 등 기반시설이 필수적이지만 이를 자치단체와 정부의 일반 재정에 일방적으로 의존하기에는 한계가 있다. 따라서 개발 이후 혜택을 보는 사람이 기반시설비용의 일부를 부담하게 하는 제도이다. 8·31 대책에서 도입방침이 결정되었고, 2006년 ‘기반시설 부담금에관한법률’이 제정되어 7월부터 시행되었다.

부과대상 기반시설은 도로, 공원, 녹지, 수도, 하수도, 학교, 폐기물 처리시설 등 일곱 가지이며, 신축·증축 등 모든 건축행위에 적용된다. 다만 건축연면적 200㎡를 초과하는 경우에 부과하기 때문에 일반적인 단독주택을 건축할 때에는 부과되지 않으며, 기존 건축물을 헐고 같은 용도로 새로 짓는 경우에는 초과부분에 한해서만 적용된다. 부담금은 30%를 중앙정부가, 70%가 자치단체가 관리하며, 중앙정부 관리분은 균형발전특별회계를 통해 자치단체의 기반시설 설치비용 지원 등에 활용된다.

〈표 4-6 : 개발이익환수를 위한 부담금 요약〉

	개발부담금	재건축 부담금	기반시설부담금
근거	개발이익환수법	재건축초과이익환수법	기반시설부담금법
목적	토지개발이익 환수	재건축 초과이익 환수	기반시설 비용부담
대상	30개 토지개발행위	도시및주거환경정비법상의 재건축행위	연면적 200㎡를 초과하는 모든 건축행위
부과 시점	준공후 3개월이내	사업종료후 3개월이내	건축허가후 2개월이내
부과 기준	(사업기간중 지가상승 - 개발비용 - 정상지가 상승) × 부과율	(사업기간중 주택가격 상승 - 개발비용 - 정상 주택가격상승) × 부과율	원단위비용×건축연면적 × 부담률 - 공제액
부과율	20%	0~50%	25% (15~30%)
부담금 배분	50% 시군구 50% 국가	50% 지자체 50% 국가	70% 지자체 30% 국가
시행일	2006.1.1.(재부과)	2006.9.25	2006.7.12

## 라. LTV·DTI 규제 등 주택담보대출 건전성 제고

2003년 이후 둔화되던 주택담보대출 증가세가 2005년 들어 주택가격이 불안해지면서 다시 급등하기 시작하였다. 이는 우리 경제와 금융시장 전반에 잠재적인 불안요인으로 대두되었다. 부동산가격 급등 현상에 대해 선제적으로 대응하지 못할 경우, 향후 부동산가격 급락시 금융기관의 건전성이 심각하게 훼손될 가능성이 커진 것이다.

〈표 4-7 : 은행 가계대출 및 주택담보대출 증가액 추이〉

(단위 : 조원)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006
가 계 대 출	61.6	30.6	22.5	29.4	40.9
주택담보대출	45.5	20.7	16.4	20.6	26.8

출처 : 한국은행

이에 금융감독당국은 2005년 6월 30일 '주택담보대출 리스크관리 강화방안'을 마련하였다. 투기지역내 신규 아파트 담보대출 취급 건수를 1회로 제한하고, 담보가액이 6억원을 초과하는 만기 10년 초과 투기지역 아파트에 대한 LTV(Loan-To-Value; 주택담보인정비율)를 60%에서 40%까지 낮추었다. 집을 옮기는 과정에서 불가피하게 2주택자가 된 이들에 대해서는 1년 이내 기존주택 처분조건으로 대출취급이 가능하도록 했다. 그러나 가족명의로 대출, 미성년 대출 등이 문제점으로 제기되자 2005년 8월 30일 '제2단계 주택담보대출 리스크관리 강화방안'을 마련하였다. 소득이 없는 배우자나 미혼자녀 명의로 대출을 받아 투기지역 아파트를 구입하는 것을 사실상 금지시켰다. 또한 투기지역 내에서 이미 3건 이상 아파트담보대출을 받고 있는 차주의 경우 만기 도래시 1년 이내에 2건 이하로 축소토록 하였다.

LTV규제에도 불구하고 금융기관들의 과당경쟁으로 주택담보대출 급증세는 지속되었다. 이에 정부는 2006년 3·30대책을 통해 채무상환능력을 종합적으로 평가할 수 있도록 대출제도를 개선하였다. 투기지역 내에서 6억원을 넘는 고가 아파트를 새롭게 구입하는 경우 대출자의 소득범위 내에서 정상적인 원리금 상환이 이뤄질 수 있도록 기존의 LTV규제 외에 DTI(Debt-To-Income; 총부채상환비율)<sup>21)</sup> 40% 한도 내

21) DTI=(주택담보대출 원리금상환액+기타부채 이자상환액)/총소득

에서 대출이 이루어지도록 조정하였다. 예컨대 연간 소득이 7천만원이고, 다른 금융 부채가 없는 사람이 투기지역의 시가 8억원 상당의 아파트를 구입하는 경우 종전에는 만기 15년으로 최대 4억 8천만원까지 받을 수 있었으나, 앞으로는 최대 2억 8천만원까지만 가능해졌다. 이는 투기목적의 과도한 담보대출을 억제하여 가계의 상환 불능 위험을 완화함으로써 금융기관의 건전성을 높이기 위한 조치였다.

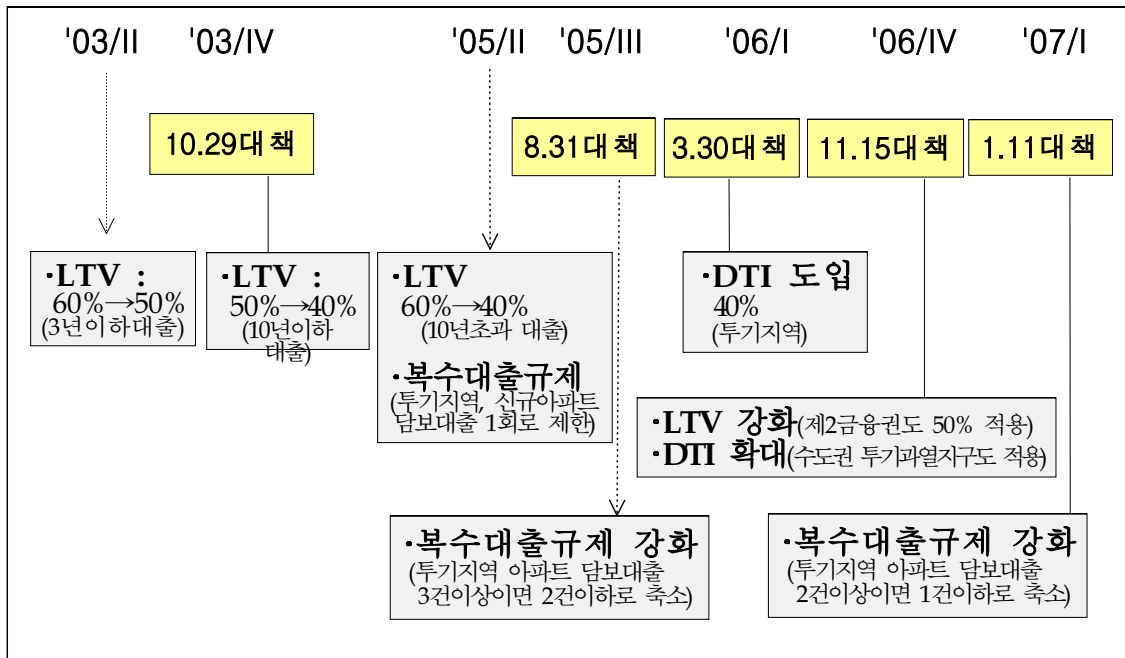
〈표 4-8 : 조건별 주택담보대출 예시〉

(단위 : 원)

구분	DTI 40% 적용시			LTV 60% 적용시	
	연소득 5,000만원	연소득 7,000만원	연소득 1억원	시가 6억원 주택	시가 8억원 주택
대출가능금액	2.0억	2.8억	4.1억	3.6억	4.8억

\* 가정 : 만기 15년, 고정금리 5.58%, 기타부채=0, 원리금균등분할상환방식

그러나 주택담보대출 증가세는 더욱 심화되었다. 2006년 가을 주택가격 폭등과 함께 주택담보대출규모도 급증하여 11월 대출금액이 2002년 9월의 5조7천억원 이래 가장 많은 4조2천억원을 기록하였다.



〈그림 4-1 : 참여정부 시기별 주택담보대출규제 추이〉

이에 정부는 11.15대책을 통해 투기지역 아파트 담보대출에 대한 LTV 예외 적용을 폐지하고 비은행 금융기관의 LTV 규제를 강화하기로 했다. 그동안 은행, 보험권의 만기 10년 초과 6억원 초과 아파트 담보대출의 경우 거치기간 1년 미만이고 중도상환 수수료가 있는 원리금분할상환방식의 상품에 대해서는 예외적으로 LTV를 60%까지 인정해줬지만 이를 폐지한 것이다. 저축은행, 신협 등 비은행금융기관의 투기지역 LTV도 종전의 60~70%에서 50%로 하향 조정하였다. 또한 투기지역의 6억원 초과 신규구입 아파트에 대해 적용되던 DTI 40% 규제의 대상 지역을 서울, 경기, 인천 등 수도권 투기과열지구로 확대 적용하여 투기수요를 원천적으로 차단키로 하였다.

2007년 1·11대책에서는 동일 차주에 대한 대출건수 규제를 더욱 강화하여 투기지역내 2건 이상의 아파트 담보대출을 받고 있는 경우 건수를 1건으로 제한하였다.

## 마. 부동산부문 유동성 관리

참여정부 출범을 전후하여 대내적으로는 카드채 부실에 따른 신용경색이 심화되면서 민간소비가 빠르게 위축되는 한편, 외환위기 극복 과정에서 구조조정을 경험한 기업들의 신규 설비투자도 부진하였으며, 비정규직이 확대되는 등 소득의 양극화가 심화되면서 내수 경기도 급격히 위축되는 상황이었다. 대외적으로는 세계경제 성장률이 크게 둔화되고, 북핵문제로 인하여 지정학적 위험이 대두되는 등 대외여건 역시 악화되어 우리 경제에 부정적 영향을 주는 상황이었다.

이러한 대내외적 여건을 감안하여 2003년 이후 금리정책은 완화기조로 전화되었다. 2003년 5월, 7월에 콜금리는 각각 0.25% 인하되었으며, 2004년 8월, 11월에도 각각 0.25%씩 인하되었다.

그러나 신축적인 통화정책과 금리완화기조를 배경으로 시중 유동성이 주택담보대출로 쏠림현상이 나타나면서 부동산가격 상승의 원인을 제공하였다. 그러나 경기상황 등을 감안하여 금리정책을 포함한 거시정책의 확장적 운용은 그대로 유지할 수밖에 없었다. 그 대신 부동산가격 상승에 대해서는 종합부동산세 도입, 양도소득세 강화 등 세제대책과 강북뉴타운 개발, 신도시개발, 국민임대주택 100만호 건설 등 주택공급정책을 위주로 대응하였다. 금융정책면에서는 LTV 규제 등 주택담보대출을 억제하는 미시적 수단을 활용하였다.

10.29대책 이후 안정세를 보이던 부동산가격은 2005년 초반부터 다시 급등하는

양상을 보였다. 이와 더불어 확장적 통화정책 기조하에서 생성된 초과유동성 상태에서 주택담보대출로의 유동성 쏠림현상이 가속화되었다. 다행히 2005년부터는 경기가 회복기에 들어서고 있었기 때문에 이를 감안하여 2005년 4/4분기부터 금리정책은 인상기조로 전환되어 2005년 10월, 12월에 콜금리는 각각 0.25%씩 인상되었다.

2006년 하반기에 부동산가격이 다시 급등하는 상황이 발생하였다. 그러나 이 때는 유가상승 등 교역조건 악화로 경기회복이 지연되고 있었기 때문에 금리의 추가 인상과 같은 거시차원의 대응은 곤란하였다. 특히 이 시기에는 해외 단기유동성 유입이 빠르게 증가하는 상황이어서 금리인상으로 단기 유동성 유입이 더욱 확대될 가능성을 고려하지 않을 수 없었다. 이러한 대내외 거시경제여건을 감안하여 정부는 11.15대책에서 유동성관리방안으로 기준율 인상 및 LTV, DTI 등 주택담보대출 규제를 강화하는 한편, 공공부문 중심의 주택공급확대로 대응하였다.

한편 정부는 부동산부문 유동성관리의 일환으로 토지보상체계의 개편방안을 마련하였다. 택지개발사업에 수반되는 토지보상자금이 부동산시장으로 재유입되는 것을 억제하기 위한 것이다.

우선 토지평가기준을 강화(2006.3.17 토지보상법 시행규칙 개정)하여 하는 한편, 부채지주 토지보상금 중 1억원 초과분에 대해서는 채권보상을 의무화(2006.3.24 토지보상법 시행령 개정)하였으며, 채권보상에 대한 양도소득세 15% 감면시한을 3년 연장하여 채권보상 확대를 유도(2007.1.1 조세특례제한법 개정)하였다. 또한, 보상금 수령자(가족포함)의 부동산 거래내역을 국세청에 통보하여 과세자료로 활용함으로써 보상자금의 관리·감독을 강화하였으며, 대체부동산 취득시 취득등록세 비과세 지역을 연접 시도 및 시·군·구로 제한하여 보상금의 전국 투기자금화를 방지(2006.12.28 지방세법 개정)하였다. 이 밖에 토지보상 기준시점의 조정 등 다각적인 토지보상제도의 합리적인 개선을 통해 토지보상금의 과도한 부동산시장 유입을 억제하고자 하였다.

또한 2007년 1.31 대책에서 제시된 임대주택펀드('07~'19년간 연평균 7조 규모)는 비축임대주택 건설에 민간자금을 유치함으로써 시중 유동성의 장기화와 부동산 시장 안정에 기여할 것이다.



## 2. 시장 투명성 제고 : 실거래가 신고, 공시제도 개선

우리나라의 경우 부동산 시장에서 불로소득을 취할 수 있었던 밑바탕에는 부동산 거래 내역이 공개되지 않아 불법·편법이 동원될 수 있는 환경에 그 주요한 요인이 있었다. 특히, 이중계약서의 관행은 거래 투명성을 저해하는 주된 요인이었다. 집을 사는 사람은 취득세와 등록세를 줄이고, 파는 사람은 양도소득세를 적게 내기 위해 실제 거래 계약서와는 별도로 허위로 실거래가격보다 가격을 낮춘 이중계약서를 관행적으로 활용해온 것이다. 이중계약서로 탈세를 해도 과세표준 금액과 비슷하게 적어내면 이를 검증할 수 있는 방법이 없었던 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2003년 10·29 대책을 통해 실거래가 신고제도 도입을 검토하게 되었다. 2003년 11월 부동산전산망구축 T/F를 구성, 부동산정보관리센터를 구축하였으며, 8·31 대책을 통해 실거래가 신고를 의무화하고 실거래가를 부동산 등기부에 기재하도록 하였다. 또한 시장투명성 제고를 위해 부동산가격을 시가에 근접하도록 주택가격 공시제도를 개선하였으며, 부동산정보 확대를 위해 부동산 통계 선진화방안을 추진하였다.

### 가. 실거래가 신고 및 등기부 기재

실거래가 신고는 특정지역에 제한되기는 하나 주택거래신고지역<sup>22)</sup>을 대상으로 2004년부터 시행되어 왔다. 그러나 이러한 제도는 서울, 경기 등 일부지역에 제한되어 시장투명성을 높이는 데 한계가 있었기 때문에 정부는 2005년 8·31 대책을 통해 실거래가 신고를 전국적으로 확대 실시하기로 하였다. 그 결과 2006년 1월 1일부터 실거래가 신고제가 전국적으로 시행되었으며, 6월 1일부터는 등기부 기재가 의무화되었다.<sup>23)</sup>

---

22) 투기지역 내에서 주택에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역 중 일 정요건에 해당되는 경우 실거래가에 기초하여 취득·등록세를 부과하는 주택거래신고제를 2004년 3월 30일부터 실시하였다.

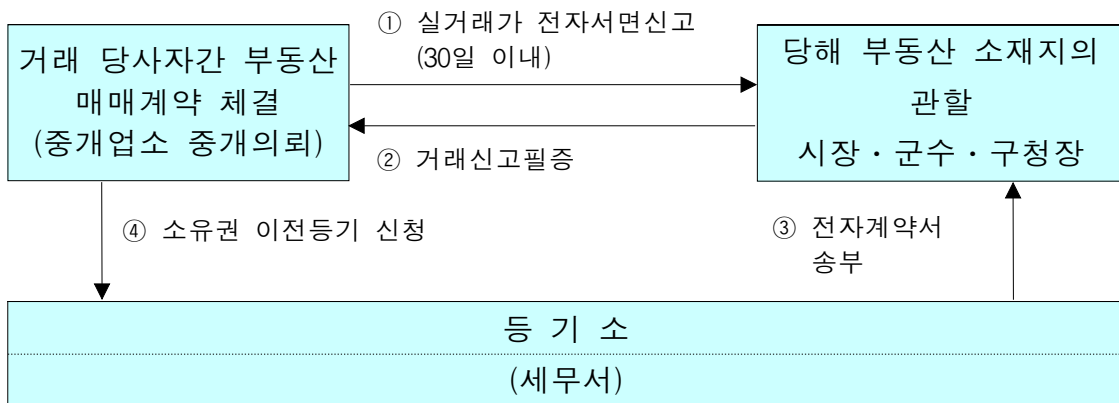
23) 미국, 영국, 프랑스, 싱가포르, 홍콩, 호주(퀸즈랜드주) 등 대부분의 국가에서는 부동산거래금액을 등기부에 기재하고 있으며, 독일은 등기부에는 기재하지 않으나 토지감정위원회에 제출하여 공개하고 있다.

※ 부동산 실거래가 신고 의무화 관련 대통령 어록 및 언론보도

- “부동산 정책의 답이 없는 것이 아니다. 어디로 가야 하는지 어떤 정책이 필요한 지에 대해서 답이 다 있다. 그런데도 이러한 정책이 채택되지 못한 것은 우리 사회의 뿌리 깊은 이해관계와 잘못된 관행 때문이다. 부동산 정책의 방향은 첫째, 모든 거래가 투명하게 이루어져야 하고…” (2005년 6월20일 청와대 수석·보좌관 회의에서 대통령 어록 )
- “정부가 지난해부터 전국 모든 부동산에 대해 실거래가를 신고하도록 법을 바꾼 일은 간단해 보이면서도 엄청난 사건이다. 유사 이래 우리나라에서 부동산에 관한 한 단일가격이 한번도 없었기 때문이다. 신고할 때 따로, 세금 낼 때 따로, 대출받을 때 따로 하는 식으로 그때그때마다 다른 가격을 쓰던 관행이 반만년 역사를 이어왔다.” (매일경제 2007년 2월2일)

부동산을 거래하는 경우 매도자와 매수자, 또는 중개업자는 매매계약을 체결한 후 30일 이내에(2007년 6월28일부터 60일, 단 주택거래신고지역은 여전히 15일 이내) 실거래가액을 시·군·구에 신고해야 하며, 시·군·구에서 교부한 거래신고필증을 소유권 이전등기 신청 때 등기소에 제출하도록 하였다. 즉, 등기부에 실거래가액을 기재하도록 한 것이다.

만약 등기부 기재금액이 지자체 또는 세무관서 조사 결과 허위로 밝혀지는 경우 관련 법률에 의해 거래 당사자에게 취득세 3배(주택거래신고지역 내는 5배) 이하의 과태료가 부과된다. 이중계약서를 작성한 공인중개사는 등록취소나 6개월 이내 자격정지 조치를 받게 된다.



<그림 4-2 : 실거래가 전자신고 시스템>

실거래가 신고제도가 정착되면 부동산 거래는 투명화되는 것은 물론 조세 형평성도 높아질 것이다. 과표의 기준이 되는 공시가격이 실거래가격을 기초로 산정되기 때문에 종합부동산세, 재산세 등의 세부담은 그만큼 형평성이 높아지게 되며, 상속세·증여세, 취득세·등록세 등도 정상화될 것으로 기대된다. 또한 일반 국민들도 실거래가가 기재된 부동산등기부를 자유롭게 열람할 수 있고, 이중계약서 작성에 대한 처벌 등을 통해 세금 탈루, 기업 분식회계 등에 대한 사회적 견제가 가능하게 될 것이다.

## 나. 부동산가격 공시제도 개선

과거 주택에 대한 과세표준은 토지에 대해서는 공시지가, 건물에 대해서는 시가표준액(지방세) 및 기준시가(국세)가 기준이 되었다. 즉, 토지와 건물을 분리하여 평가하는 방식이었다. 특히, 건축물 재산세는 면적을 기준으로 평가·과세됨으로써 주택가액이 시가와 괴리되고 지역간 불형평을 초래하게 되었다. 또한 행정기관에 따라 시가표준액(행정자치부) 및 기준시가(국세청)를 적용함에 따라 동일한 주택에 세목별로 다른 과세표준이 적용되는 불합리한 면이 있었다.

〈표 4-9 : 종전 재산세 부과 사례〉

구 분	면적	기준시가	'04년 세액
대전 APT	75평	3.2억원	79만원
강남 APT	26평	3.6억원	17만원

따라서 과세표준 산정기관을 일원화하고 과표현실화를 통한 보유세 강화를 위해 2005년 주택가격 공시제도를 도입하여, 주택의 경우 부속토지와 건물을 일체로 평가하도록 하였다. 단독주택의 공시가격은 건교부장관이 제시하는 표준주택가격 비준표를 적용하여 자치단체에서 개별주택가격을 공시하며, 공동주택은 건교부장관이 부동산가격 전문조사기관인 한국감정원에 위탁 전수조사를 실시하여 산정 공시한다.

아울러 그동안 파행적으로 운영되어 오던 공시지가<sup>24)</sup>도 현실화하였다. 공시지가

24) 지가의 활용성 및 신뢰도를 제고하기 위해 1989년 “지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률”을 제정, 당시 다원화되어 있던 공적지가체계(건교부 기준지가, 내무부 과세시가표준액, 국세청 기준시가, 재무부 감정시가)를 건교부의 공시지가로 일원화하였다.

는 제도도입 초기부터 급격한 조세부담 등을 우려하여 낮은 지가수준으로 출발하여 줄곧 보수·안정적으로 공시되어 왔으나, 2000년대 들어 지가의 급격한 상승으로 공시지가와 현실지가와의 격차가 크게 벌어지자, 시민단체 등에서 공시지가가 현실지가를 제대로 반영하지 못해 형평과세를 저해한다고 비판하였다.

이에 정부는 2003년부터 공시지가 현실화방안을 강도 높게 추진해 왔으며, 그 결과 공시지가의 시세반영률이 많이 제고되었다. 그러나 그동안 낮게 공시되어 왔던 공시지가 수준을 단기간에 현실화하는 과정에서 공시지가 상승률이 급격히 높아지기도 하였다.

〈표 4-10 : 최근 4년간의 표준지 공시지가 상승률과 현실화 반영분 현황〉

연 도	표준지상승률(A)	지가상승률(B)	현실화 반영분(A-B)
'02년('03.1.1 기준)	15.47%	8.98%	6.49%
'03년('04.1.1 기준)	19.34%	3.43%	15.91%
'04년('05.1.1 기준)	15.09%	3.86%	11.23%
'05년('06.1.1 기준)	17.81%	4.98%	12.83%

주 : 공시지가 상승률은 실제 지가상승분(지가변동률로 파악) 외에 현실화 반영분이 많은 부분을 차지하고 있다. 공시지가 상승률 = 지가상승분 + 현실화 반영분

그러나 시민단체나 언론 등은 여전히 시세와의 격차가 크다는 지적이다. 따라서 정부는 실거래가 신고제도에 의해 필지별 실거래가격정보가 축적되면 이를 바탕으로 그 격차를 더욱 축소할 방침이다. 특히, 상가, 오피스텔 등 비주거용 건물에 대해서도 2008년 이후 가격을 공시할 예정이다.

#### 다. 부동산통계 선진화 추진

정부는 각 부처별로 보유하고 있는 부동산관련 정보를 상호 연계하여 종합부동산세 과세지원 등 부동산정책에 필요한 정보를 관리하여 부동산대책에 효율적으로 대응하기 위해 부동산정보관리센터를 구축하였다. 2003년 10·29 대책의 일환으로 행정자치부에 부동산정보관리센터를 구축하였으며, 구축을 완료한 2005년 2월 이후 부동산관련 정책정보를 제공하고 있다. 특히, 부동산정보관리시스템은 2005년 5월 정부와 UN이 공동개최한 국제혁신박람회에 참가하였으며, 8·31 대책의 수립과 2005년 처음 시행된 종합부동산세 과세를 성공적으로 지원하였다.

2005년 8·31 대책을 통해 한 단계 더 업그레이드된 부동산통계 선진화방안이 추진되었다. 그동안 부동산관련 각종 통계를 부처별로 생산·발표하였으나 원천자료의 부실과 통계의 기준이 상이하고 임의적·부정기적으로 발표함에 따른 국민의 불필요한 오해와 불신 등을 초래하기도 하였다. 이에 행자부, 재경부, 건교부, 국세청, 통계청 등 관련부처들은 2005년 11월 29일 다음과 같은 부동산통계 선진화 방안을 마련하였다.

부동산통계 선진화 방안은 부동산통계관리 및 연계체계 강화, 통계의 정기적 발표 및 투명성 확보, 원천 기본정보의 정비 등을 주요 내용으로 하고 있다. 부동산 통계 관리·운영 역량 제고를 위해 전담조직 설립 및 인력을 확대하고, 정보망 공동 활용 및 실시간 연계기능을 제고하며, 국민에게 빠르고 정확한 부동산정보를 제공하여 잘못된 정보에 기인하는 투기를 근원적으로 예방해 나갈 계획이다.

### **3. 안정적 주택공급 : 신도시 건설, 분양가 인하**

주택시장 안정을 위해서는 투기수요의 억제와 함께 주택의 원활한 공급이 필수적이다. 이러한 인식 하에 참여정부는 8·31 대책을 통해 신규 공급 확대와 수요 분산을 통한 수급안정방안을 마련하고, 공영개발 확대, 강북 광역재개발 촉진 등을 통해 2010년까지 주택공급 확대를 위한 청사진을 제시하였다.

그러나 민간부문의 주택공급 위축으로 인해 신규주택 공급계획에 차질이 발생하면서 수급불균형 해소가 정책이슈로 대두되었다. 이에 정부는 11·15대책을 발표하면서 주택공급 확충을 통한 근본적인 주택가격 안정대책을 발표하였다. 양질의 주택을 저렴한 가격으로 보다 많이, 그리고 빨리 공급하는데 정책의 역량을 집중키로 한 것이다. 아울러 개발밀도 확대 등을 통해 신규분양가격을 대폭 인하하기로 하였다. 특히, 1.11대책을 통해 민간택지에 대한 분양가상한제와 원가공개를 확대 적용할 예정으로 앞으로는 신규 주택의 고분양가 문제가 근원적으로 해결될 것이다.

〈표 4-11 : 참여정부의 주요 공급확대 정책〉

'03년 10.29대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 판교·김포·파주 등 수도권 4개 신도시에서 19만호 공급</li> <li>- 광명·아산 등 역세권 주변을 주거단지로 개발</li> <li>- 국민임대 100만호 등 장기임대주택 150만호 건설추진</li> </ul>
'05년 8.31 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 송파 신도시 등 수도권 공공택지 1,500만평 추가확보</li> <li>- 강북 등의 광역적 재정비 추진</li> </ul>
'06년 8.31 대책 1주년 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '06-'12년까지 총 116.8천호의 장기 공공임대주택을 신규 비축하여 전체주택수의 12% 수준으로 확충</li> </ul>
'06년 11.15대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신도시 및 국민임대주택단지의 개발밀도 상향 조정</li> <li>- 신도시 녹지면적의 합리적 조정</li> <li>- 택지개발 기간단축을 통한 주택공급의 조기화</li> <li>- 계획관리지역내 주택건설규제 합리화(용적률 150→180%)</li> <li>- 다세대·다가구·오피스텔·주상복합의 규제개선</li> </ul>
'07년 1.11대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간택지내 공공·민간 공동사업 제도 도입</li> <li>- 다세대·다가구 기반시설부담금 경감(최대 62.5%)</li> <li>- 계획관리지역내 규제 추가완화(180→200%)</li> </ul>
'07년 1.31대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '07년~'17년까지 총 260만호의 장기임대주택을 추가공급하여 장기임대주택의 비중을 선진국 수준으로 제고('17년 20%)</li> </ul>

이와 더불어 정부는 국민임대 100만호 건설을 추진하였다. 2003년부터 매년 10만호씩 건설하여 2012년까지 100만호를 공급한다는 것이었다. 그러다 2007년 1·31대책을 통하여 장기임대주택 공급목표를 구체화하여 장기임대 재고비율을 2012년까지 15%, 2017년까지 20% 달성하는 것을 목표로 제시하고, 이를 달성하기 위하여 비축용 임대주택을 매년 5만호씩 2017년까지 50만호를 건설하는 계획을 추가하였다.

### 가. 신도시건설 등 주택공급 확대

2000년대 들어 국토의 '선계획-후개발' 방식 전환, 난개발 방지를 위한 준농림지의 폐지, 기성시가지의 가용토지 고갈 등으로 민간의 택지 확보가 어려워졌으며, 그 결과 2003년 들어 신규주택 건설이 크게 위축되었다. 특히, 수도권은 주택이 절대 부족한 상황에서 신규주택공급이 2002년 정점 이후 감소세로 돌아서 시장불안이 지속되었다.

〈표 4-12 : 주택건설 추이(단위 : 호)〉

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	연평균
전 국	433,488	529,854	666,541	585,382	463,800	463,641	523,784
수도권	240,985	304,396	376,248	297,289	205,719	197,901	270,423
(서울)	(96,936)	(116,590)	(159,767)	(115,755)	(58,122)	(51,797)	(99,828)

출처 : 건설교통부

이에 정부는 8·31 대책을 통해 당초 계획보다 수도권 주택공급물량을 대폭 확대 하였다. 가구증가추이 등을 감안하고 주택보급률을 제고하기 위해 2010년까지 연 30만호<sup>25)</sup> 정도의 주택을 공급하기로 한 것이다. 당초 연 24만호 수준에서 연 6만호 정도 늘어난 물량이다. 이를 위해 송파·검단 신도시 개발 및 김포·양주·옥정·파주 등 기존택지의 확대 개발 등을 추진하였다.

그러나 공공택지 확보부터 주택건설까지 상당한 시차가 존재하여 아직까지 연 30만호 공급에는 미치지 못한 상황이다. 또한 친환경적 개발 강조로 인해 개발밀도가 감소하여 충분한 공급물량 확보가 쉽지 않은 상황이다. 이에 정부는 11·15대책을 통해 현재 조성 중인 김포 파주 등 2기 신도시를 포함해 신도시를 추가적으로 개발하며, 신도시 및 국민임대주택단지의 개발밀도와 용적률을 상향 조정하고 녹지율도 합리적으로 조정하여 12만5000가구를 추가로 공급기로 하였다. 특히, 택지개발절차를 간소화하여 현행 7.5년인 신도시 개발 기간을 5년~6.5년으로 1년여 정도 단축해 주택공급기간을 단축할 계획이다.

아울러 친환경적 국토·도시관리를 전제로 도시 건축규제 및 비도시지역 토지이용규제를 합리적으로 조정하여 민간주택공급도 촉진키로 하였다. 우선 계획관리지역 내에서 2종 지구단위계획 구역은 용적률을 현행 150%에서 200%로 확대하고, 다세대·다가구 주차장 기준 완화, 주상복합·오피스텔 건축규제 완화 등을 추진키로 하였다.

이와 같은 주택공급 확대정책을 통해 오는 2010년까지 수도권에서 총 164만호의 주택을 공급할 계획이다. 신도시 등 공공택지에서 86.7만호, 민간택지에서 77.3만호가 공급된다. 이에 따라 내년 이후 4년간 수도권 내 연평균 주택공급 물량은 36만호로 늘어나 수도권의 연간 총 소요량 30만호를 대폭 웃돌 것으로 예상된다.

25) 가구 증가 15만호, 소득 증가 5만호, 기존 주택밀실 6만호 등 총 26만호가 기본적인 수요이다. 여기에 주택보급률을 2012년까지 112%로 제고시키기 위하여 추가적으로 연 4만호가 필요하다.

〈표 4-13 : '06 ~ '10년간 수도권 주택건설 물량추정 (단위 : 천호)〉

	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	총계	연평균
합계	184	297 (26.9)	392 (57.1)	364 (32.8)	403 (8.1)	1,640 (124.9)	328 (25)
공공택지	76	155 (26.9)	229 (57.1)	201 (32.8)	206 (8.1)	867 (124.9)	173 (25)
민간택지	108	142	163	163	197	773	155

\* ( )은 11.15대책으로 인한 물량증가 효과

\* 민간택지는 재개발·재건축 등의 사업추진 속도와 계획관리지역의 용적률 조정효과 등에 따라 건설물량 변동 가능

## 나. 주택공영개발 추진

정부는 831 대책을 통해 그동안 논란이 되어 왔던 공공택지에서 주택건설업체의 폭리를 막기 위해 주택공급방식을 개선하기로 하였다. 개발이익을 철저히 환수하고 공공주택 재고를 확충하기 위해 공영개발방식을 추진기로 한 것이다. 특히, 사회적 관심이 높은 판교, 송파신도시의 경우 공영개발방식으로 주택을 공급하기로 하였다. 주택공영개발이란 공공택지 내에서 주택공사 등 공공기관이 주택 건설 및 분양임대까지 일괄 담당하는 주택개발방식을 말한다.

공영개발방식이 확대되면 주택업체가 높은 분양가를 책정해 이익을 보는 문제점을 막을 수 있고, 개발이익을 공적으로 환수해 국민임대주택 건설 등에 활용할 수 있다. 시장여건을 감안해 분양임대 물량을 탄력적으로 조정할 수 있고, 동시에 공공보유 임대주택의 분양전환 등을 통해 주택의 수요-공급을 조절하는 부가적 효과도 얻을 수 있다.

다만, 전면적인 공영개발은 주택 공공부문의 비대화를 초래하고, 과중한 재원부담 등의 부작용도 없지 않다. 그래서 이는 투기가 우려되거나 주택정책 목적상 공공의 주도적 역할이 필요한 지역을 중심으로 제한적으로 시행된다.

아울러 공영개발에 따른 주택품질의 획일화, 공공부문 비대화 등의 부작용을 보완하기 위해 설계·시공 일괄입찰, 시공사 브랜드 인정 등을 추진하고, 경영감독 강화, 독립회계제도 도입으로 경영의 건전성을 지속적으로 높여갈 계획이다.



## 다. 강북재개발 촉진을 통한 수요분산

가용택지 부족으로 인해 기존 도시 내에서는 주택공급을 재개발·재건축 등에 많이 의존할 수밖에 없으나, 강북 등 기성시가지 재개발을 통한 주택공급은 전체 주택공급의 10% 수준으로 매우 미미한 수준이다. 또한 기성시가지 개발의 부진으로 신시가지와 구시가지간 지역불균형도 더욱 심화되고 있다.

이러한 문제인식에 따라 서울시는 기성시가지 재개발 촉진책의 일환으로 2002년부터 뉴타운 사업과 균형발전촉진지구를 추진해 왔다. 뉴타운개발은 노후 불량주택 밀집지역 등을 포함한 적정규모의 생활권역에 대한 종합개발계획 수립, 도시기반시설 설치 등 공공부문의 역할 강화 등을 골자로 하는 기성시가지 개발방식이다. 2006년 현재 지정된 뉴타운지구는 25곳이며, 균형발전촉진지구는 8개로 총 33곳에 이른다. 그러나 일관된 법체계의 부재로 사업시행이 부진하고 개발단위사업 추진과 공공부문의 역할 부족으로 광역기반시설 설치가 곤란하며, 용적률 규제, 층수제한 등으로 주택공급효과도 미미한 상황이었다.

이에 정부는 2005년 5월 4일 부동산정책회의에서 도심지 정비사업을 광역개발로 추진키로 하고, 8·31 대책을 통해 특별법 제정을 추진키로 하였다. 이는 도시및주거환경정비법, 도시개발법 등 개별법에 의한 사업이 독자적으로 시행되어 도로 등 기반시설간의 연계성이 부족하고, 기존법 개정으로는 광역개발 추진이 어려웠기 때문이다. 2005년 12월 '도시재정비촉진을위한특별법'을 제정하였다. 특별법은 도시재정비촉진지구 지정 및 촉진계획 수립, 지방세면제, 과밀부담금 감면, 특별회계 설치 등의 특례규정을 부여하고, 용적률, 층수, 소형주택의무비율 등 건축규제도 완화하고 있다. 아울러 정부는 재정비사업을 촉진하기 위해 시범지구를 선정하여 교육환경 개선은 물론 기반시설 설치를 국가 예산 등을 통해 지원할 계획이다.

정부는 2006년 9월 서울시가 제출한 은평 등 16개 뉴타운지구(13개) 및 균형발전지구(3개)를 재정비촉진지구 또는 재정비촉진계획으로 인정하고 10월 19일 고시하였다. 아울러 12월에 추가 지정하여 2007년 3월 현재 22개 지구를 지정하였다. 이들 지구는 특별법상 각종 인센티브를 받게 되어 개발에 탄력을 받게 되나, 투기억제 차원에서 토지거래허가구역으로 지정된다. 또한 정부는 이들 지구 중 성북 장위, 영등포 신길지구와 종로·중구 세운(지구지정 예정) 등 3곳을 재정비촉진 시범지구로 선정하여 추가지원을 할 계획이다.

## 라. 분양가 인하방안 추진

1998년 분양가 자율화 이후 분양가격 상승세가 지속되면서 서민들의 내집 마련이 어려워지고, 기존 아파트가격에도 영향을 주어 주택가격 불안의 주된 요인으로 지적되어 왔다. 특히, 공공택지의 경우 민간업체가 폭리를 취한다는 주장까지 제기되어 원가공개 주장은 참여정부 출범 초부터 끊임없이 제기되었다. 그러나 원가공개는 공급자 위주의 주택시장에서 소비자에게 정확한 정보를 제공하고 분양가격 안정에 기여한다는 장점이 있는 반면, 정확한 원가산출이 어렵다는 한계와 함께 기업의 원가절감 노력을 저해하고 시장원리와 기업의 자율성을 침해한다는 반론이 제기되면서 찬반 논쟁이 심화되었다.

이에 정부는 2004년 3월 민간전문가로 구성된 주택공급제도 검토위원회를 구축하여 공공택지내 주택공급제도에 대한 근본적인 개선방안을 검토하였다. 2004년 7월 당정협의를 통해 원가공개방안을 포함한 분양가 인하방안을 확정하여 2005년 3월 9일부터 공공택지에서 건설되는 25.7평 이하 중소형주택에 대하여 분양가 상한제를 도입하였다. 아울러 공공건설주택의 모든 평형과 25.7평 이하 중소형 민영주택에 대해 5개 주요 원가항목을 공개토록 하였다.

### ※ 분양가 상한제의 재도입 배경 관련

당시 주택국장이었던 권도엽에 따르면 “당시 분양원가를 공개하라는 목소리가 높았습니다. 주장의 중심은 높은 분양가를 낮추라는 것이었죠. 하지만 원가공개를 한다고 해서 반드시 분양가가 떨어진다는 보장은 없습니다. 그래서 분양가상한제를 도입하기로 했습니다. 대신 분양가를 충분한 수준으로 책정하고 물가에 연동시켰습니다. 과거 분양가상한제가 도입됐을 때 분양가를 올려주지 않아 건설사가 아파트 건설을 기피했던 점을 고려했던 것입니다. 당시 분양원가 공개 문제는 경제적인 문제에서 정치적인 문제로 변한 상태라는 의견이 많았습니다. 그래서 주요 항목에 대해 원가공개를 하게 됐습니다.” (국정브리핑, 「부동산정책 40년사」 중)

그러나 25.7평 초과 중대형주택에 대해서는 여전히 분양가가 자율화되어 있어 가격불안요인으로 작용함에 따라 정부는 8·31 대책을 통해 분양가상한제를 공공택지내 모든 평형의 공동주택으로 확대 적용하기로 하였다. 25.7평(85m<sup>2</sup>) 초과 중대형평형에 대해서는 원가연동제와 함께 채권입찰제를 적용하였다.

〈표 4-14 : 공공택지 분양가상한제 변경현황〉

구 분	2005.3월 이후	2006.2월 이후
25.7평(85m <sup>2</sup> )이하	원가연동제	원가연동제
25.7평(85m <sup>2</sup> )초과	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반지역 : 분양가 자율, 택지채권입찰</li> <li>■ 투기우려지역 : 택지채권+분양가 병행 심사</li> </ul>	원가연동제 + 주택채권입찰제

분양가 규제로 시세차익을 노린 청약과열을 차단하고 시세차익을 환수하여 공공재원으로 활용하기 위한 조치였다. 따라서 공공택지내 25.7평(85m<sup>2</sup>) 이상 중대형 주택에 대해서는 청약자가 신청한 채권매입금액이 많은 순위로 당첨자가 결정된다. 매입상한액은 건설업체의 분양가격과 채권매입으로 인한 손실액을 합한 금액이 인근시세의 90%이상이 되도록 책정하였다.

한편, 원가공개에 대한 사회적 요구나 관심을 반영하여 8·31 대책을 통해 원가공개항목도 당초 5개에서 7개 항목으로 세분화되었다. 종전에는 원가공개 대상에서 제외되었던 공공택지내 25.7평(85m<sup>2</sup>) 초과 민영 중대형주택도 택지비 및 택지매입원가를 공개하도록 하였다.

〈표 4-15 : 공공택지 분양원가 공개현황〉

구분		2005.3월 이후	2006.2월 이후
공공건설주택		5개항목 공개	7개항목 공개
민영주택	25.7평(85m <sup>2</sup> ) 이하	5개항목 공개	7개항목 공개
	25.7평(85m <sup>2</sup> ) 초과	공개안함	택지비, 택지매입원가 공개

\* 5개 항목 : 택지비, 공사비, 설계감리비, 부대비용, 가산비용

\* 7개 항목 : 택지비, 직접공사비, 간접공사비, 설계비, 감리비, 부대비용, 가산비용

분양가상한제 확대 시행으로 분양가격 상승과 건설업체의 폭리는 상당부분 해소되었으나, 여전히 공공택지의 분양가격이 높다는 지적이 계속되었다. 특히, 판교와 같이 택지가격이 높은 지역의 분양가격은 자금 여력이 부족한 서민들의 입장에서는 여전히 부담하기 어려운 수준이었다. 이 때문에 택지조성원가 산정기준과 적용방법을 개선하는 공공택지 공급체계 개편방안을 3·30대책을 통해 발표하였다.

이에 따라 전용면적 25.7평(85m<sup>2</sup>) 이하 공동주택지의 조성원가기준 변경과 시기를 맞춰 택지조성원가도 공개하게 되었다. 2006년 7월부터 소형분양주택(전용

18(60m<sup>2</sup>) ~ 25.7평(85m<sup>2</sup>)의 택지공급가격이 종전 감정가격에서 조성원가의 90 ~ 110% 수준으로 낮춰 공급하게 되었다. 그리고 주공, 토공 등 택지개발주체는 단위면적당 택지조성원가와 이를 구성하는 주요 7개 항목별 총액을 공개하도록 하였다.

〈표 4-16 : 공공택지 중소형주택(85m<sup>2</sup>이하) 분양가 인하효과(추정)〉

항 목	분양가 인하비율
① 택지공급가 인하 - 감정가→조성원가 90%~110% ('06.7시행, 수도권 110%)	10% 내외
② 사업기간 단축 및 조성비 절감 (지구지정·개발계획 병행 추진, 관계기관 협의기간 단축)	6% 내외
③ 용적률 조정 및 녹지확보 합리화 - 용적률 175%(현행) → 191%, 녹지율 31.6%(현행) → 27.2%	8% 내외
④ 광역교통시설설치비 분담 (지구별 여건에 따라 결정되므로 인하비율은 유동적)	a
계	25% 내외

\* 실제 분양가 인하효과는 지구별 토지이용계획에 따라 변동 가능

\* 중대형(85m<sup>2</sup>초과) 주택은 ②③④에 의한 효과로 분양가 인하 [채권입찰제가 적용된 중대형 주택의 경우에는 實구입비용(분양가+채권손실액)에 직접적 변동이 없음]

아울러 정부는 11·15대책을 통해 분양가를 낮추기 위해 합리적이고 객관적인 분양원가 공개 확대방안과 함께 분양가 제도 전반에 대한 종합적인 개선방안을 마련키로 하였다. 신도시 등 공공택지의 택지비 절감방안을 강구해 저렴한 주택을 공급한다는게 정부의 확고한 의지다. 채권입찰제 뿐 아니라 종합적인 분양가 제도 개선방안을 강구해 청약과열, 시세차익 등 예상되는 문제점에 대한 근본적인 보완대책까지 함께 검토키로 하였다. 아울러 2007년중으로 최근 고분양가 논란이 제기된 도시개발사업과 경제자유구역 개발사업에도 분양가 상한제를 적용키로 하였다.

이와 함께 신도시 인근에 정부의 중기교통시설 투자계획이 확정돼 있거나 설계 등 사업이 추진 중인 경우 우선적으로 재정을 투입해 기반시설을 확보키로 했다. 광역 교통시설의 경우에도 신도시 건설로 유발되는 교통량 처리를 위해 중앙정부와 지자체, 사업시행자간 합리적 분담방안을 마련키로 했다. 이를 통해 실질적으로 25% 안팎의 분양가 인하 효과가 있을 것으로 예상된다.

11.15대책의 연장선상에서 민간주택에 대한 분양가 상한제 도입 및 분양원가 공개를 중심으로 한 1.11 부동산시장 안정을 위한 제도개편 방안을 발표하여 항구적인 주택시장 안정 기반을 조성하기 위해 노력하였다.

공공택지의 경우 이미 분양가 상한제 적용, 택지공급가 인하 등을 통해 저렴한 분양가를 책정하고 있으나 민간택지에서 공급되는 공동주택의 경우에도 택지비는 감정가격을 기준으로 인정하여 과도한 택지비 인상을 방지하고, 건축비도 기본형건축비 체계를 적용하여 실질적인 분양가 인하를 유도하였다. 또한 채권입찰제를 민간택지까지 확대시행함으로써 분양가 인하에 따른 청약과열을 방지하면서, 채권상한액을 하향조정(주변시세의 90% → 80%)하였다. 이와 더불어 마이너스 옵션제 전면 도입, 토지임대부 및 환매조건부 분양제도 시범사업 실시 등 새로운 제도도 도입하기로 하였다.

이러한 대책내용을 담은 주택법개정안이 국회 표결절차에서 국회의원 76% 이상 찬성하여 2007월 4월 2일 통과, 4월 20일 공포되었다.

주택법 개정으로 제도화된 민간택지내 분양가상한제의 내용을 살펴보면 택지비는 감정평가가액 및 그에 따른 가산비를 원칙으로 하되, 경·공매, 공공기관 매입가격 등 객관적 입증이 가능한 경우에는 대통령령이 정하는 범위내로 매입가를 인정하고, 건축비는 기본형 건축비와 가산되는 비용으로 정하였다. 분양원가 공개와 관련해서는, 공공택지내에 기 시행 중인 원가공개 항목을 확대하기 위해 4개 대분류(택지비, 공사비, 간접비, 그 밖에 건설교통부령이 정하는 비용)를 정하고, 하위법령에 그에 따른 세분류를 규정하도록 하였다. 민간택지내 원가공개는 수도권 등 분양가상승 우려가 큰 지역 중 일정기준에 해당하는 지역을 대상으로 7개 항목(택지비, 직접·간접공사비, 설계·감리비, 부대비, 가산비)의 내역을 지자체장이 공개하도록 하였다. 이러한 분양가상한제 및 원가공개 관련한 사항을 심의하기 위해 시·군·구 분양가심사위원회를 설치하도록 하였다. 그 밖에 내부 마감재를 소비자가 선택하는 마이너스 옵션제 의무화, 토지임대부/환매조건부 주택분양의 시범사업 근거 등을 마련하였다.

## 마. 토지공급제도 개선

정부는 1978년 12월 토지거래허가제<sup>26)</sup>를 도입하여 개발사업 등으로 투기가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역에 대해 토지거래를 제한하였다. 그러나 사후관리인력 부족, 토지분할규제 미흡 등으로 인해 허가구역 내에서도 토지가격 불안이 계

26) 2005년 말 현재 발효 중인 토지거래허가구역은 21,578km<sup>2</sup>(57개 구, 52개 시, 30개 군)로써 전국토(남한면적 99,892km<sup>2</sup>)의 21.6%를 점하고 있다.

속되어 왔다. 이에 대응하여 정부는 8·31 대책을 통해 토지거래허가제의 실효성 제고방안을 강구하게 되었다. 농지 및 임야에 대한 거주지 요건 강화, 토지거래 허가신청시 자금조달내역 제출 의무화, 허가받은 토지의 의무이용기간 연장 및 위반시 과태료 현실화(취득가액의 10%), 비도시지역의 개발행위 제한 등이 주요내용이다.

한편 택지보상가격 상승에 따른 문제점을 해결하기 위해 공공택지 보상제도도 개선하였다. 토지보상비 급증에 따른 대체토지수요 증가로 인근지역 지가가 상승하는 악순환을 차단하기 위한 조치였다. 우선 토지평가기준을 강화하도록 2006년 3월 17일 토지보상법 시행규칙을 개정하였다. 보상 평가시 감정평가사간 최고평가액과 최저평가액 차이가 10%(종전에는 30%)를 초과하는 경우에는 사업시행자는 다른 평가업자에게 재평가를 의뢰하도록 한 것이다. 이는 일부 감정평가업자가 토지소유자의 추천을 받기 위해 부당경쟁 및 선심성 평가로 보상금이 부당하게 높아지는 것을 막기 위한 조치였다.

※ 토지보상액 추이

'02 : 6조6,589억원 ⇒ '03 : 8조3,461억원 ⇒ '04 : 14조583억원 ⇒ '05 : 15조1,425억원

또한 2005년 8·31 대책과 2007년 1·11 대책의 일환으로, 매년 집행되는 막대한 보상금이 다시 부동산시장으로 유입되어 인근지역의 지가가 상승되는 부작용을 완화하기 위하여 부채지주 토지보상금 중 1억원 초과분에 대해서는 채권보상을 의무화('06.3.24 토지보상법 시행령 개정)하였으며, 채권보상에 대한 양도소득세 15% 감면시한을 3년 연장하여 채권보상 확대를 유도('07.1.1 조세특례제한법 개정)하였다. 보상금 수령자(가족포함)의 부동산 거래내역은 국세청에 통보하여 과세자료로 활용함으로써 보상자금의 관리·감독을 강화하였으며, 대체부동산 취득시 취득등록세 비과세지역을 연접 시도 및 시·군·구로 제한하여 보상금의 전국 투기자금화를 방지('06.12.28 지방세법 개정)하였다. 택지개발사업의 토지보상금 산정 기준시점을 '개발계획 승인시점' 단계에서 '예정지구 지정단계'로 앞당겨 보상을 실시('07.4.2 택지개발촉진법 개정안 국회통과)하여 개발이익을 배제할 예정이다. 택지개발시 수용이외에 환지 및 입체환지 방식을 확대하는 한편, 현금·채권 보상 이외에 소유자가 원하는 경우 당해 사업시행으로 조성된 '토지'로 보상('07.4.11 토지보상법 개정안 국회제출)하는 등 현금보상을 축소할 계획이다.

이와 같은 다각적인 토지보상제도의 합리적인 개선으로, 앞으로는 토지보상금의 과도한 부동산시장 유입이 차단되어 부동산시장 안정에 도움이 될 것으로 보인다.

## 4. 서민·중산층 주거안정 : 장기임대주택 확충

주택재고의 확충에도 불구하고 무주택서민의 주거불안은 여전히 심각한 상황이다. 2005년 인구센서스에 따르면, 전체가구의 40%인 631만 가구는 비제도권 전·월세 주택에 거주하고 있다. 또한 전체가구의 16%인 255만 가구는 최저주거기준<sup>27)</sup>에도 못 미치는 등 주거의 질적 수준도 매우 열악한 실정이다.

따라서 정부는 주택시장 안정기조의 정착과 함께 소득수준별 맞춤형 주거복지정책을 통해 서민·중산층 주거안정을 도모하려 하였다. 국민임대주택 건설, 다가구매입임대, 전세자금 지원 등을 통해 시장에서 소외된 취약계층의 주거안정망을 구축하고, 청약제도 개선과 모기지론, 생애최초 주택구입자금 지원 등을 통해 무주택서민과 중산층의 내집 마련을 촉진하였다.

### 가. 장기임대주택 재고 확충

2006년 말 기준으로 10년 이상 장기임대가 가능한 공공임대주택(영구·50년·국민 등)은 40.3만호로 전체주택재고의 3.0%(건설중인 주택 포함시 5.9%)에 불과하여 주요 선진국의 20~36%와 비교할 때 매우 부족한 상황이다. 그 결과 대부분의 무주택가구는 전세가격 급등에 무방비로 노출되어 있는 실정이다.

<표 4-17 : 장기임대주택 재고 현황(2006년 말 현재, 단위 : 만호, %)>

구분	계	영구	50년	국민	전세임대 등
호수	40.3	19.0	9.3	11.1	0.9

27) 최저주거기준이란 “쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준”을 의미하며, 주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조에 의거 건설교통부장관이 설정·공고(‘04.6)하였다. 가구구성별 최소 주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수설비 기준 및 주택의 구조·성능 및 환경기준 등을 제시하고 있다.

〈표 4-18 : 주요 선진국들의 공공임대주택 비중( '99~' 00년 기준, %)〉

국가	자가보유율	임대주택 거주비율		
		공공	민간	합계
영국	68	22	10	32
네덜란드	50	36	13	49
독일	40	20	40	60
프랑스	56	17	21	38

출처 : '05.4.27 국정과제회의자료(빈부격차차별시정위원회), 「임대주택 개편방안」

이에 정부는 공공임대주택재고를 선진국 수준으로 확대하기 위하여 국민임대 100만호 건설을 추진하였다. 2003년부터 매년 10만호씩 건설하여 2012년까지 100만호를 공급한다는 것이다. 100만호 건설계획의 차질 없는 추진을 위해 2003년 12월 '국민임대주택건설등에관한특별조치법'을 제정하여 사업절차를 단축하였으며, 원활한 택지 확보를 위해 8·31 대책을 통해 국민임대주택단지의 면적기준을 당초 30만평에서 최대 60만평 규모로 확대하였다.

한편 저소득층 입주자의 임대료부담을 완화하기 위해 정부지원을 확대하였다. 재정을 현행 11조 4천억원에서 13조 1천억원으로 확대하였고, 기금도 22조 4천억원에서 31조원으로 8조 6천억원을 추가하였다. 이는 입주자의 임대료부담을 종전 건설비의 10~40%에서 10~30%로 경감하는 효과가 있을 것으로 추정된다.

또한 국민임대정책의 실효성을 제고하기 위해 제59회 국정과제회의('05.4.27)에서 국민임대주택 입주자격 및 임대료체계를 개선하였다. 우선, 1인가구 사용평형 제한과 4인 이상 입주자격 완화를 통해 입주자의 여건을 반영하였고, 토지과다보유자나 고급승용차보유자의 입주를 제한하기 위해 소득·자산심사제도를 강화하였다. 아울러 자격상실자의 자진퇴거를 유도하기 위해 당초 기간별 할증제도를 소득초과 정도에 따른 할증제도로 변경하였다.

국민임대주택 건설은 공급 당위성에도 불구하고 환경단체의 반대와 주민·지자체의 기피로 인해 사업추진이 여전히 쉽지 않은 상황이다. 이에 정부는 지역커뮤니티 시설 확충, 주택품질 향상, 전용홈페이지 및 홍보관 개설 등을 통해 국민임대에 대한 부정적 인식을 전환시키기 위해 노력하고 있다.

또한 재정지원 단가를 현실화하여 지자체의 협조를 유도하면서도 입주자 수요에 부응하는 평형을 공급하는 건설체계를 구축할 계획이다. 아울러 2005년 인구주택총



조사 및 2006년 주거실태조사 결과를 바탕으로 수요변화를 면밀히 분석하여 2007년 국민임대주택 공급계획을 포함하여 주거복지 정책방향을 재정립할 계획이다.

국민임대주택 정책과 함께 10년 장기 임대주택사업도 추진하였다. 그 일환으로 2003년 9월 기존의 5년 임대주택제도를 폐지하고 2012년까지 50만호의 10년 장기임대주택 건설계획을 수립하였다. 건설업체의 참여를 유도하기 위해 취득등록세 감면, 공공용지 우선공급, 용적률 인센티브 등의 활성화대책을 강구하였다. 그러나 2006년 4월까지 건설실적은 주공 4,944호, 민간 1,898호로 저조하게 나타났다. 이는 임대기간의 장기화, '임대주택=열등재'라는 인식, 전세 중심의 시장구조 등으로 사업성이 떨어져 민간의 참여가 저조하였기 때문이다. 2006년 판교의 민간임대 분양시에는 주공임대보다 임대료가 1억 이상 높아 10년 장기임대주택에 대한 불신을 심화시키기도 하였다.

#### ※ 2006년 4월 25일 주거복지정책 토론회에서 대통령 지시

2006년 4월 25일 주거복지정책 토론회에서 노 대통령은 건교부·주공으로부터 임대주택건설계획 등을 보고받은 뒤 “주택공사 사장님한테 내가 화끈하게 밀어드리겠다고 몇 번이나 얘기를 했는데, 돈 빌려다 쓰십시오. 정부가 뒷감당 해 주겠습니다...(중략).. 재정능력에 따른 공급정책이 아니라 수요에 맞춘 공급대책으로 전환합시다” 며 공급확대를 독려했다.

이에 정부는 당초 공급계획을 차질 없이 추진하기 위하여 공공의 역할을 강화하는 한편, 2007년 1.31 대책을 통하여 장기임대주택 공급목표를 구체화하여 장기임대 재고비율을 2012년까지 15%, 2017년까지 20% 달성하는 것을 목표로 제시하였다.

1.31 대책에서 제시된 비축용 임대주택은 2007년 5천호 규모의 시범사업을 시행한 후 매년 5만호씩을 건설하여 2017년까지 50만호를 건설할 계획이다. 비축용 임대주택은 평균 30평 수준으로 건설하고 10년 이상 임대한 후 시장상황에 따라 매각이 가능하여 도시근로자 등 서민의 양질 임대주택에 대한 수요충족과 더불어 중장기적인 주택시장 수급안정에 기여할 것으로 전망된다.

정부는 비축용 임대주택의 재원확보를 위하여 국민연금 및 보험사 등 장기투자자의 여유재원을 활용하고자 '임대주택펀드'설립 관련법령 개정 등 제도개선을 추진 중이다.

아울러 소득계층 1~4분위를 대상으로 공급하는 국민임대주택도 2013년부터 2017년까지 매년 10만호씩 총 50만호를 추가 공급할 계획이며, 같은 기간에 10년임대·전세임대 등 30만호, 국민주택기금의 지원을 받는 기존 5년 민간임대사업을 기금거치기간 연장(10년→15년) 등을 통하여 10년 장기임대주택으로 유도하여 25만호를 공급하는 등 다양한 장기임대주택 공급을 추진할 예정이다.

이와 같은 장기임대주택 공급 확대로 공공이 임대 및 매매시장에 영향을 미칠 수 있는 20% 수준의 충분한 재고가 확보될 경우 공공이 낮은 임대료를 유지하여 민간 임대시장의 임대료 인상 압력에 대한 견제가 가능하여 임대료 안정대책을 실시할 수 있는 환경이 조성되고, 임대주택의 가용성을 획기적으로 제고하여 저소득층 뿐만 아니라 전 국민의 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 주거비에 대한 가계지출이 축소되어 국민의 삶의 질이 제고되고 주택을 소유하지 않더라도 주거불안이 없게 되어 '소유 중심'에서 '거주 중심'으로 주거문화가 전환될 것이다.

## 나. 맞춤형 주거복지 추진

참여정부는 다가구 매입임대사업, 기존주택 전세임대사업, 소년소녀가정임대(무이자 전세지원) 등 다양한 주거복지 정책을 추진하고 있다. 이러한 사업은 도심내 사회취약계층에게 필요한 곳에 부담 가능한 가격으로 공급하는 수요자 위주의 맞춤형 주거복지사업이다.

다가구 매입임대사업은 도심내 다가구 주택 등을 매입하여 기초생활수급자, 차상위계층 등에게 시세의 30% 수준으로 저렴하게 재임대해 주는 사업이다. 2004년 시범사업으로 503호, 2005년에는 4,539호를 공급하였다. 입주자에 대한 만족도 조사결과, 주거여건이 전반적으로 크게 향상된 것으로 평가되었다. 특히, 매입한 주택의 일부를 장애인 등 취약계층을 위한 그룹홈(사회복지사와 함께 거주하며 자활지원)으로 운영하여 취약계층에 대한 실질적인 주거지원으로 평가받고 있다.

기존주택을 전세로 얻어 수급자 및 차상위계층 등에게 시세의 30% 수준으로 재임대하는 전세임대사업도 시행하고 있다. 수요자를 먼저 선정한 후 본인이 원하는 지역과 주택유형을 우선적으로 고려하여 주택을 공급한다는 점에서 대표적인 '맞춤형 주거복지'사업으로 평가받고 있다.

한편, 무이자전세지원사업은 무주택 소년소녀가정·대리양육가정·친인척위탁가정 및 교통사고 유자녀가정에 무이자로 전세주택을 지원하는 제도이다. 수도권과 광

역시는 최대 5천만원, 기타지역은 3천만원씩 20세가 될 때까지 무이자로 지원하며, 2005년 1,504가정을 지원하였다. 수혜자들은 임대료 부담 감소 등 경제적 이점뿐 아니라 수혜아동들의 정서적·심리적 안정에도 기여한 것으로 나타났다.

정부는 2006년 4·25 주거복지토론회를 통해 도심 저소득층의 주거안정 효과가 큰 것으로 나타난 맞춤형 임대주택사업을 더욱 확대기로 하였다. 이는 그 동안의 정책 성과에도 불구하고 여전히 저소득층의 주거문제가 심각하기 때문이다. 2005년 주택 수요조사 결과, 아직도 전국적으로 최저주거기준 미달가구가 255만가구나 존재하며, 이중 31%는 수도권에 집중되어 있어 다가구 매입임대 등 맞춤형 주거지원이 더욱 확대될 필요가 있기 때문이다.

〈표 4-19 : 맞춤형 임대주택 공급계획('06~12년)〉

구 분	당 초	확 대	추가물량
합 계	70천호	92천호	22천호
매입임대	31,500	45,000	13,500
전세임대	31,500	40,000	8,500
소년소녀가정	7,000	7,000	-

이와 같은 주거복지사업의 확대가 도심내 저소득계층이 빈곤의 대물림 현상을 겪지 않도록 하는 주거분야의 '촘촘한 사회안전망' 구실을 충실히 할 것으로 기대된다. 앞으로도 정부는 도심 내 주거빈곤층을 위한 주거 복지사업이 보다 큰 결실을 맺어 선진국 수준의 주거복지를 달성하도록 정책적인 노력을 기울일 것이다.

#### 다. 전세자금 지원 및 임차인 보호

정부는 8·31 대책에 따라 2005년 11월 7일 전세자금 대출금리를 인하했다. 영세민 전세자금은 종전 3.0%에서 2.0%로, 근로자 서민 전세자금은 5.0%에서 4.5%로 각각 낮추었다. 이는 금리인하를 통해 수혜계층의 주거비 부담을 낮추기 위한 조치였다. 이로 인해 전세자금 지원액이 2004년 8,648억원에서 2005년 1조 5,242억원, 2006년 2조 934억원으로 늘어났으며, 2007년에는 2조7천억원으로 더욱 확대할 계획이다.

한편, 신용도가 낮아 지원을 받지 못하는 영세민들이 전세지원자금을 보다 원활히 받을 수 있도록 지원제도를 개선하였다. 2005년 9월 주택금융공사의 보증대상기

준을 당초 1~6등급에서 1~8등급까지 확대하였으며, 9~10등급의 영세민도 대출이 가능하도록 전세보증금 반환채권의 은행양도방식<sup>28)</sup>을 2006년 7월 도입하였다. 아울러 11·15 대책을 통해 주택금융신용보증기금의 임차보증금 보증한도를 8,000만원에서 1억원으로 확대하기로 했으며, 신용평가등급 평가기준을 조정해 기금의 보증승인율도 72%에서 80%까지 높이기로 했다.

부도임대주택 임차인에 대한 보호대책도 강구하였다. 1998년 외환위기로 민간건설 임대사업자의 부도가 급증하면서 임차인의 보증금 피해문제가 이슈화되어 왔다. 특히, 2005년 5월 18일 KBS-2TV를 통해 부도임대 실상이 보도되자, 정부는 2005년 6월 국무회의를 통해 부도임대 대책을 마련하게 되었다. 분양전환·경락자금 저리 대출(총 16,212세대), 우선매수청구권 인정, 퇴거자 전세임대 지원, 임대사업자에 대한 보증가입 의무화 방안이 마련되었다. 그러나 여전히 부도 임대주택의 분양전환·경락 등 구입을 원하지 않는 임차인의 임대보증금 손실문제는 지속되고 있다. 이에 정부는 주공이 부도 임대주택을 경매를 통해 매입하여 국민임대주택으로 전환·운영하는 방안을 강구하기 위하여 부도공공임대주택 임차인 보호를 위한 특별법을 제정('07.4.20 시행)하였다.

## 라. 전월세 지원센터 설치

정부는 전월세시장 안정화 대책의 일환으로 전월세 지원센터를 2007년 1월 15일 수원시 조원동 국민임대주택 홍보관에 개소하여 운영 중에 있다. 동 센터는 공공 및 민간의 전월세 거래시세, 가격시세 등의 매물정보, 임대차 관련 법률정보 및 상담, 전세자금 대출과 관련된 금융정보 등 전월세와 관련된 각종 정보를 무료로 제공하고 있으며, 방문상담뿐만 아니라 인터넷([www.bogeumjari.com](http://www.bogeumjari.com)) 및 대표전화(1577-3399)를 통해 운영되고 있다.

〈표 4-20 : 전월세 지원센터 운영현황(단위 : 명)〉

	계	센터장	운영요원	전문요원	상담요원
운영현황	15	1	2	2( 변호사,은행원)	10

\* 운영시간 : 09:00 ~ 18:00(월~금)

28) 전세계약과 동시에 차입자인 임차인이 대출은행에 전세금 반환채권을 양도하여 차입자의 대출금 유용 가능성을 차단함으로써 은행이 안전하게 대출할 수 있게 된다.

동 센터는 정보제공을 통하여 임대차관련 문제가 발생 시 전문지식 부족 및 절차 미숙 등에 따른 불이익을 사전에 방지하고 임차인들이 임대차 관련문제를 최대한 신속, 편리하게 해결할 수 있도록 하는 도우미 역할을 담당하게 될 것으로 기대되며, 실제로 개소이후 일 평균 300여건의 상담을 실시 중에 있어 전월세를 구하고자 하는 임차인들에게 전월세 도우미 역할을 톡톡히 해내고 있는 것으로 보인다. 특히 금융 및 법률관련 상담이 전체상담 중 80%이상으로, 그 동안 임대차관련 문제 발생 시 전문지식 부족 등에 따라 임차인들이 상당히 어려움을 느끼고 있었음을 간접적으로 확인할 수 있었다.

향후 전월세 지원센터는 법률 및 금융관련 상담의 증가를 대비하여 전문상담 인력을 확충하는 방안을 모색하는 한편, 매물정보의 정확성 및 신뢰성을 높이고, 보다 풍부한 전월세 관련 정보를 제공하고자 독립된 인터넷 포털사이트를 구축할 예정이다. 또한 부동산시장 안정 및 임차인들의 주거복지 향상을 위해 동 센터의 운영성과 등에 대하여 검토한 후 서울, 인천 등 주요지역에 센터를 확대 설치할 계획이다.

#### 마. 서민과 중산층의 내집 마련 촉진

정부는 831 대책을 통해 2005년 11월부터 1년간 생애최초주택구입자금 지원을 재개하여 무주택가구의 내집마련을 지원하였다. 종전과는 달리 소득을 5천만원 한도로 지원자격을 제한하는 한편, 가구당 대출한도를 1억 5천만원까지 확대 하였으나, 주택가격 상승에 따른 기대심리와 콜금리 상승에 따른 시중대출금리 인상 등의 영향으로 생애최초주택구입자금에 대한 대출수요가 급증함에 따라 대출재원을 5.5조원으로 증액함과 동시에 대출요건도 두 차례에 걸쳐 강화하였다. 부족한 재원을 실수요층에게 우선 공급하기 위한 교육책이었다.

〈표 4-21 : 생애최초 주택구입자금 재개 지원내용〉

구 분	주택규모	대출이자	대출한도	소득제한	지원기간
종전 ('01.7~'03.12)	85㎡이하	5.2%	1억원	없음	'01. 7~'03.12
재개 ('05.11~'06.12)	상동	상동	1억5천만원	5천만원 이하	'05.11~'06.11

한편, 정부는 2004년 3월 한국주택금융공사를 설립하여 장기저리 주택자금을 지

원하여 중산층의 내집마련 부담을 완화하였다. 특히, 8·31 대책을 통해 연소득 2천만원 이하 저소득층에 대해서는 일반대출보다 1~0.5%p 낮은 금리우대 보금자리론을 출시('05.10.31)하여 저소득가구의 금융부담을 완화하였다. 이러한 노력으로 주택금융공사는 2006년 6월까지 총 11.1만 가구에 8조원의 주택자금을 지원하였다.

또한 주택이 실수요자들의 손에 들어가게 하기 위한 안전장치도 마련하고 철저히 이행하였다. 투기과열지구 도입, 무주택자 우선 공급, 전매제한 강화, 재당첨 금지 등 청약과열과 투기수요 유입을 원천적으로 차단하기 위한 대책을 추진한 것이다.

청약제도 개편은 실수요자의 청약기회를 확대하는 방향으로 이루어졌다. 현행 추첨식에서 무주택기간, 부양가족수, 청약통장 가입기간을 점수화하여 합산점수가 높은 순으로 입주자를 선정하는 청약가점제를 도입하여 '07.9.1부터 시행할 계획이다. 이는 현행 청약제도가 집을 가장 필요로 하는 가구보다는 운에 의해 공급되어 청약과열과 투기를 조장하는 문제를 해소하기 위한 조치이다. 전용 25.7평(85㎡) 이하 중소형 민영주택(청약예·부금가입자 대상)은 현행 추첨식에서 가점제 75%, 추첨제 25%를 병행 실시하고, 25.7평(85㎡) 초과 모든 중대형주택(청약예금가입자 대상)은 채권입찰제를 우선 적용하되 채권응찰금액이 같을 경우 가점제 50%, 추첨제 50%를 병행 실시하여 당첨자를 결정할 계획이다.

〈표 4-22 : 신규분양주택 투기억제제도〉

구 분	수도권	지방
무주택 우선공급	투기과열지구(*)내 공급물량의 75% (25.7평이하) * 수도권은 전역(일부 도서지역 제외)	
전매제한	25.7평 이하 : 10년 25.7평 초과 : 5년	25.7평 이하 : 5년 25.7평 초과 : 3년
재당첨금지	전매제한기간과 동일	

〈표 4-23 : 청약제도 개편방안〉

구 분		공공택지				민간택지	
		공공주택		민영주택		민영주택	
85㎡ 이하 주택	저축종류	청약저축		청약예·부금		청약예·부금	
	청약방법	순차제 <현행유지>		가점제 (75%)	추첨제 (25%)	가점제 (75%)	추첨제 (25%)
85㎡ 초과 주택	저축종류	청약예금					
	청약방법	채권응찰금액이 같은 경우 (채권입찰제 우선적용)					
		가점제 (50%)	추첨제 (50%)	가점제 (50%)	추첨제 (50%)	가점제 (50%)	추첨제 (50%)

☞ 가점제에서 탈락한 청약자는 자동으로 추첨대상에 포함

※ 청약제도 개편배경 관련

2005년 7월 막 부임한 강팔문 건설교통부 주택국장은 “주택청약제도에서 운에 기초한 추첨방식에 대해 우리 안에서도 문제의식이 많았습니다. 가입한 지 2년만 지나면 모두 같은 자격을 얻어 누가 더 필요하냐를 따지지 않고 추첨하는 것이 맞느냐는 논의가 많았습니다.” (국정브리핑, 실록 부동산정책 40년사 中)

# 제 5 장 쟁점과 갈등의 극복과정

## 1. 세제개편과정에서의 논쟁 : 종부세 · 양도세

### 가. 종합부동산세의 이중과세 논란

정부가 2003년 9월 보유과세 개편방안의 일환으로 종합부동산세를 도입키로 하자, 언론 등은 종합토지세와 과세대상이 동일하다는 점에서 이중과세가 된다는 주장을 제기하였다<sup>29)</sup>. 과거 토지초과이득세가 이중과세로 인해 위헌으로 결정된 것과 마찬가지로 종합부동산세도 위헌 가능성이 높다는 것이다.

#### ※ 종합부동산세 위헌성 주장 사례

- 종합부동산세는 토초세와 마찬가지로 위헌 시비에 휘말릴 것이 분명해 ..... 이미 지방세인 종토세를 납부하고 있는데 국세인 종합부동산세를 또 과세하겠다는 것은 처음부터 무리한 발상...(한국경제신문, 2003.9.3)

그러나 이러한 주장은 토지초과이득세의 위헌내용을 잘못 이해한데서 출발한다. 과거 헌법재판소가 토지초과이득세에 대하여 헌법불합치 판정<sup>30)</sup>을 내린 이유는 중복과세 자체의 문제가 아니라 토지초과이득세를 과세한 토지에 대해 사후 양도시 토지초과이득세의 일부만 양도소득세에서 공제하였고 일부는 공제하지 않았기 때문이었다.

이러한 점을 고려하여 종합부동산세법을 제정하면서 이중과세문제가 발생할 여지가 없게 했다. 종부세액 산정시 시·군·구에서 재산세로 과세된 부분 중 과세기준금액(공시가격 6억원)을 초과하는 부분에 대해서는 기 납부 세액으로 보아 전액을 공

29) 헌법상 이중과세의 의미는 동일한 납세의무자가 동일한 과세대상에 대하여 이중의 납세의무를 부담하는 것으로 다른 납세자에 비하여 세법상 차별적인 처우를 받는 것으로서 평등의 원칙에 반하여 위헌이라는 점이다.

30) “토지초과이득세는... 양도소득세 과세대상의 일부와 완전히 중복되는 자본이득에 대한 과세이고, 위 두 가지 조세가 지향하는 목적과 기능의 상당부분이 겹치고 있어 어느 의미에서는 토초세가 양도소득세의 예납적 성격을 가지고 있다 봄이 상당하므로, 결국 위 중복부분은 이중과세에 해당하여 조세법률주의 상의 실질과세 원칙에 반한다.” (헌재 1994.07.29. 92헌바49등, 판례집 6-2,64,116-116)



제토록 규정한 것이다. 현재 종부세법의 위헌성 문제를 제기하는 일부 학자<sup>31)</sup>들도 종부세가 이중과세금지 원칙에 위반되는 것은 아니라는 점을 인정하고 있다.

실제 법원<sup>32)</sup>에서도 “종부세는 사유재산권을 침해하거나 재산권 등 헌법상 기본권을 침해하는 것이 아니다”라는 판단이 나왔다. 법원은 서울 강남구 도곡동 타워팰리스, 대치동 동부센트레빌 등 주민 85명이 제기한 종합부동산세법 위헌법률심판 제청 신청을 기각하였다. 재판부는 위헌제청신청 기각 결정문에서 “종부세법은 불필요한 부동산 보유를 억제함으로써 주택가격을 안정시켜 국민 대다수에게 생존권과 인간다운 생활을 할 권리를 보장한다”고 밝히면서 △사유재산 침해 △평등·형평원칙 위배 △이중과세 문제 △서울·수도권과 비수도권 차별 △소급과세 금지원칙 위배 등 원고측 모든 주장을 일축하였다.

#### 나. 종합부동산세의 지방분권원칙에 반한다는 주장

종합부동산세 도입방침에 대해 언론 등에서는 지방세인 재산세의 일부를 국세인 종합부동산세로 중앙정부가 징세하는 것은 지방재정의 중앙정부 의존도를 증가시켜 지방분권원칙에 어긋난다고 주장하였다. 지방자치단체의 반발도 매우 컸다. 2005년 7월에는 서울시내 22개 구청이 “종합부동산세가 헌법, 지방자치법, 지방세법, 지방분권특별법 등으로 부여된 지방자치단체의 과세주권을 침해한다”며 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하기도 하였다. 2005년 말 종합부동산세가 부과될 때에도 서울 강남구 등 일부 지자체에서는 납부거부 움직임까지 있었다.

서울 강남구는 종합부동산세의 자진신고 납부기간(‘05.12.1 ~ 12.15)을 앞두고 2005년 11월 28일 구정신문 「강남까치소식」에 “종부세 자진신고 납부자는 소송 등 법률적 권리구제 신청을 할 수 없다”며 사실과 다른 위법한 내용을 게재, 구 전체 193,611세대에 배포함으로써 사실상 납세거부를 조장하였다. 이에 대해 행정자치부에서는 강남구에 대한 특별감사를 실시하여 위법사항에 대한 시정·주의조치와 함께 관련 공무원의 징계를 요구하는 내용의 감사처분을 한 바 있다.

31) 최명근·김상겸, ‘우리나라 보유세제 개편을 위한 연구 : 종합부동산세 도입정책에 대한 평가 및 정책제언을 중심으로’, 한국경제연구원, 2005, p156

32) 서울행정법원 행정14부(신동승 부장판사), 종합부동산세법 위헌법률심판 제청신청, 2006. 12.17

※ 종합부동산세가 지방분권원칙에 반한다는 주장의 사례

“종합부동산세를 중앙정부가 거둬 지자체에 나눠준다는 발상도 지방분권 원칙에 어긋나 ....” (동아일보, 2003.9.2)

“전국 234개 기초자치단체장들이 정부가 내년부터 종합부동산세를 도입하려는데 대해 지방재정의 중앙정부 의존도 증가 등의 이유를 들며 공식적으로 반대 입장을 밝혀 ....” (조선일보, 2004.8.7)

한편, 정부는 종합부동산세를 국세로 도입한 것은 인별 및 전국 합산 과세에 따른 문제점을 해결하기 위한 불가피한 선택임을 강조하였다. 우선, 종합부동산세는 전국 234개 시·군·구에 소재하고 있는 모든 부동산을 인별로 합산하여 과세하므로 과세주체도 전국을 관할하는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 만약, 전국합산과세를 지방세로 할 경우 과세권의 관할구역 문제로 인해 지방자치의 내재적 한계를 벗어나 오히려 헌법불합치 문제가 발생할 우려가 있었다.

종전의 종합토지세도 전국합산과세였으나 지방세로 부과함에 따라 과세권자의 세액 산출 및 오류수정 기능이 불가능하게 되는 문제가 발생하였다. 또한 서울 강남구, 중구 등 일부 지자체의 세입초과 현상으로 지자체간 재정불균형 현상이 심화되기도 하였다. 이에 대해 조세학자들은 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하거나 국세로 징수한 후 재배분하는 것이 바람직하다고 주장하여 왔다.

지방분권의 핵심은 과세권을 누가 행사하는가라는 문제보다는 지방재정재원을 어떻게 안정적으로 확보하는가에 있으며, 특히 지방재정이 취약한 지방자치단체에 대해 우선적으로 고려할 필요가 있다. 따라서 정부는 종합부동산세를 국세로 징수 하되 징수된 세금 전액을 지방재정으로 이양하여 부동산 세제개편으로 인한 지자체의 재산세 감소분을 우선적으로 보전하고 나머지는 거래세 완화로 감소되는 재원보전과 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 배분해 주도록 하였다. 이를 위해 2005년 말 지방교부세법 개정시 ‘부동산 교부세’를 신설하였다. 이와 같은 종합부동산세의 도입필요성에 대해 지방자치단체의 이해를 돕기 위해 정부는 수차례의 설명회를 개최하기도 하였다.

## 다. 종합부동산세의 세대별합산 과세에 대한 위헌성 주장

정부가 종합부동산세의 실효성을 제고하기 위해 8·31 대책을 통해 과세방식을 당초 인별 합산에서 세대별 합산 과세로 변경<sup>33)</sup>하자, 언론 등에서는 위헌소지가 있다고 주장하였다. 그 근거로 2002년 8월 금융소득종합과세에서 부부간 합산에 대한 헌법불합치 결정을 들었다. 이는 합산과세를 통해 혼인한 부부 및 세대 안에 있는 가족에게 가하는 조세부담의 증가라는 불이익은 혼인을 통해 세대를 구성한 가족을 독신자에 비해 불리한 차별취급을 하는 것으로 이는 헌법 제36조 제1항에 위배된다는 법 해석에 따른 것이다.

한나라당에서도 주택분 종합부동산세의 과세방법을 세대별 합산에서 인별 합산으로 변경하고 과세기준도 공시가격 9억원 초과로 완화하자는 개정안(김애실의원, '06.8.17)을 제출하였다. 세대별 합산과세는 자산소득 부부합산과세의 위헌판결 예에 비추어 위헌소지가 있을 뿐 아니라 가정해체의 위험이 있다고 주장하였다.

이러한 지적에 대응하여 정부는 법개정 과정에서 위헌성 여부를 면밀히 검토하였다. 법률자문 결과, 세대별 합산과세에 위헌소지는 없는 것으로 판단하였다. 주택은 1가구의 생활근거이므로 종합부동산세 과세단위는 주거단위인 “세대”로 보는 것이 제도의 본질이며 주거현실 측면에서도 잘 부합한다는 견해가 대다수였기 때문이다. 부동산 투기로 인한 서민 주거안정 침해, 자원배분의 왜곡, 국가 경쟁력 약화 방지 등 공익목적을 위해서는 합리적 차별이 정당화될 수 있다는 의견이 지배적이었다.

또한 인별 합산방식으로 변경할 경우 정책실효성 약화, 조세형평성 저해 등의 문제가 발생하므로 정부는 부동산세제 정책을 일관성 있게 집행해 나가기로 하였다. 인별 합산방식은 세대원간 분산등기를 통해 세부담을 회피하는 문제를 야기하고, 규제완화에 대한 기대심리를 자극하여 시장불안이 재현될 소지가 크다고 할 수 있다. 아울러 분산 소유를 통한 역차별로 인해 조세형평성을 저해할 우려가 크다. 예를 들어 6억원짜리 아파트 두 채를 각각 소유한 부부는 종부세 대상에 포함되지 않는 반면 10억원짜리 1채를 보유한 부부는 과세대상에 포함되기 때문이다.

33) 다만 △30세 이상인 경우 △배우자가 사망하거나 이혼한 경우 △혼인으로 1세대 구성한 경우 혼인한 날로부터 2년 △부모님을 모시기 위해 합가로 1세대 구성한 경우 합가한 날로부터 2년 등과 같은 세대합산 배제 조항을 두었다.

## 라. 보유세 부담 증가에 따른 세금폭탄론

정부가 보유세부담을 강화하자, 언론 등 일각에서는 세금폭탄론을 주장하며 정부 정책에 반대해 왔다. 특히, 징벌적 과세, 편가르기, 서민피해론 등을 내세우며 지속적인 정책 흔들기를 시도하였다.

그러나 세금폭탄 주장은 과장된 측면이 많다. 종합부동산세의 도입으로 일부 고가주택 혹은 다주택 보유자의 보유세 부담이 크게 증가한 것은 사실이나, 대다수의 중산·중산층은 보유세부담이 크게 증가하지 않았기 때문이다.

### ※ 보유세부담 증가에 따른 세금폭탄론 사례

세금이 한 번에 몇 배씩 오를 경우 엄청난 조세저항을 초래하고, 선의의 피해자가 생길 수 있으므로 세율 등을 합리적으로 조정할 필요가 있다.....(중앙일보, 2004.7.24)  
종합부동산세와 양도소득세를 함께 인상한 것은 징벌적 성격을 띠고 있다. 또 서울 강남에 오래 살다 보니 자신의 의지와 상관없이 고가 아파트를 갖게 된 주민들에 대해서까지 투기꾼과 한통속인 양 ‘조정밀 유도 세금폭탄’을 때리는 것이 정당하지 의문이다.... (동아일보, 2005.9.1)

서민·중산층이라 할 수 있는 공시가격 6억원 이하 주택 소유자들은 종합부동산세 과세 대상이 아니며, 재산세도 세율과 과표적용율을 동결하여 조세부담이 급증하지 않도록 하였다. 재산세 과표적용율(현행 50%) 인상을 2년간 유예하였으며, 2008년부터 점진적으로 인상하여 2017년에나 100%가 되도록 하였다. 아울러 공시가격 상승으로 인한 재산세의 급격한 인상을 억제하기 위해 2006년 재산세 인상한도를 공시가격 3억원 이하의 경우 5%로, 3억원 초과 6억원 이하의 경우 10% 이내로 제한하였다.

2006년 종합부동산세 과세대상자는 35만1천명이며, 이 가운데 주택관련 개인 납부대상자는 23만7천세대로 나타났다. 전국 주택보유 971만세대의 2.4%(전국 주민등록세대 1,777만 세대의 1.3%) 수준에 불과하나, 2005년 3만7천명의 6.4배로 늘어났다. 2006년 주택부문 중부세 대상자 중에서 71.3%는 2채 이상 다주택 보유자로 나타났다. 지역별로는 개인 주택의 경우 서울이 15만4300명으로 65.2%를 차지해 가장 많았고, 경기 지역이 6만4000명(27%), 대전 2만7000명(1.2%) 순으로 나타났다. 특히 강남구는 4만5000명에 달해 전체 중부세 대상자 중 19%가 한 곳에 몰려있다

〈표 5-1 : 2006년 종합부동산세 신고대상〉

단위 : 천세대(명), %

구분	' 05년(①)			' 06년(②)			증감(②-①)		
	계	개인	법인	계	개인	법인	계	개인	법인
계	74	65	9	351	337	14	277	272	5
주택	39	37	2	240	237	3	201	200	1
토지	43	34	9	132	119	13	89	85	4

\* '06년 주택분과 토지분 중복 보유자는 약 2만 1천 세대(명)

1세대 1주택자로서 장기보유 실수요자 또는 고령자가 보유한 고가주택에 대하여 종부세를 경감하자는 견해가 있으나, 재산세는 장기보유여부, 소득의 유무, 재산가액의 대소에 관계없이 부과하는데 종부세에 대해서만 경감하게 되면 재산세 과세대상자와의 과세불형평 문제가 발생한다. 또한 저가주택 2채를 소유한 사람과의 형평성을 저해할 우려가 있다. 예를 들어 같은 고령자가 15억원 주택 1채를 보유하면 감면되고, 5억원짜리 2채를 보유하면 종합부동산세가 과세될 경우 또 다른 형평성문제를 야기할 것이다.

외국의 경우에도 소득금액이 일정금액 이하인 저소득층이 보유한 소규모 주택 등에 대하여는 재산세를 경감하는 제도가 있으나, 고가주택 보유자에 대한 재산세 경감제도는 없다. 예를 들어 미국 뉴욕 주의 경우 고령자에 대한 재산세 감면요건으로 총가구 소득 18,000\$이하, 주택 시가 85,000\$이하인 경우에만 예외적으로 허용하고 있다.

종합부동산세 도입과 재산세 과표 현실화로 보유세 부담이 늘어난 것은 사실이다. 그러나 그 부담비율은 여전히 낮다고 할 수 있다. 부동산실거래가격과 비교해 현실적으로 납세자가 부담하는 세금의 비율인 '실효세율'은 2007년에 0.2% 수준에 불과하기 때문이다. 그나마 실거래가의 70~80% 수준에서 정해지는 공시가격기준으로 6억원초과 주택을 소유한 종부세 대상자의 보유세 실효세율은 2007년 시가 대비 0.5%로 높아졌지만 아직 선진국에 비해서는 턱없이 낮다. 한국은행이 2005년 9월 내놓은 '주요국 부동산 세제비교' 자료에 따르면 각 주(州)의 카운티와 지역별로 부동산세제가 다른 미국은 50개주 대표 도시 실효세율이 1.54%이고, 영국은 1.0~1.2%, 일본 1% 수준으로 대부분 우리나라보다 약 5~7배 가까이 높다.

〈표 5-2 : 부동산보유세 실효세율(공시가격대비%)〉

	2005	2006	2007	2008	2009	2017
전체	0.20 (0.16)	0.27 (0.22)	0.28 (0.23)	0.32 (0.26)	0.36 (0.29)	0.61 (0.49)
재산세 대상자	0.19 (0.15)	0.21 (0.17)	0.21 (0.17)	0.24 (0.19)	0.28 (0.22)	0.54 (0.43)
종부세 대상자	0.58 (0.46)	0.65 (0.52)	0.71 (0.57)	0.80 (0.64)	0.89 (0.71)	1.04 (0.83)

출처 : 재정경제부, 8.31대책(( )내는 시가대비)

이와 같이 보유세 강화는 세금폭탄이 아니며, 일부 고가주택 소유자들의 보유세 부담 증가도 '보유세 강화, 거래세 인하'라는 부동산세제의 선진화 과정으로 이해되어야 할 것이다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 일부지역에서는 종부세를 거부하자는 조직적인 움직임이 있었다. 일부 지방자치단체들은 "이의제기를 하지 않으면 나중에 위헌판결이 나더라도 구제받을 수 없다"며 납부거부를 선동하기도 하였다. 강남구, 분당구를 중심으로 과세대상 납세자들과 보수단체에서도 집회 등을 통해 종부세 납부거부를 선동하기도 하였다.

#### ※ 종합부동산세 납부거부 언론보도 사례

보수단체, 종부세 거부 국세청 앞 시위 "처벌할테면 해라" (조선일보 2006.12.5)  
 종부세 대상자 '과도하다' 불만·문의쇄도 (연합통신, 06.11.28)

이에 정부는 납세거부에 단호히 대처하기로 하였다. 국세청도 2006년 12월 4일 언론보도를 통해 "납세의무는 헌법이 정한 국민의 신성한 의무이며, 이를 방해하거나 왜곡하는 행위는 어떠한 명목으로도 용납 될 수 없다"면서 2005년 세금거부를 선동한 지자체 공무원 3명을 고발 조치한 예를 들며 최근의 납세거부를 선동·교사하는 행위에 대해서는 조세범처벌법 등 관계법에 의해 고발 등 엄정 대응할 것임을 분명히 했다. 국무총리도 2006년 12월 5일 국무회의에서 종부세 납부방해에 법적 대응을 주문하였다.

보수단체와 일부 언론의 저항에도 불구하고, 그 해 12월 19일까지 국세청이 잠정 집계한 종부세 납세 신고율은 97.7%였으며 최종집계는 98.2%였다.

## ※ 종합부동산세 관련 ‘납세자에게 드리는 글’

2006년 12월19일 국세청은 ‘납세자에게 드리는 글’을 발표했다. “참으로 어려운 여건 속에서 시작된 종합부동산세 신고가 마무리되었습니다. 신고실적은 97.7%에 이른 것으로 잠정 집계되었습니다. 대상자가 7만여 명이었던 작년의 최종 신고율이 96%이고 도입한지 30년이 되는 부가가치세와 소득세 신고율이 90% 내외인 점을 감안한다면 기대 이상의 성실한 신고율이라 할 수 있습니다. 미국의 보유세 실효세율이 1.6%, 일본이 1%인데 우리나라는 이제 겨우 0.4~0.6%가 되었습니다. 주택을 여러 채 갖고 있어도 추가적인 부담이 없고 대표적인 불로소득인 부동산 양도소득의 환수시스템이 미약하던 시대를 지나서 내년의 보유세 부담은 좀더 현실화될 것입니다.”

### 마. 재산세 완화조치에 대한 비판

주택공시가격 상승으로 서민주택까지 재산세 부담이 가중되자 정부는 당정 협의(’06.6.30)를 통해 재산세 완화방안을 마련하였다. 6억원 이하 주택의 경우 인상한도를 전년대비 5~10%로 제한한 것이다. 이러한 정부방침에 대해 일부언론에서는 지자체의 탄력세율의 효과를 넘지 못하는 탁상정책에 불과하다고 우려하였다.

그러나 이는 탄력세율제도에 대한 오해에서 비롯된 것이다. 저가주택에 대한 재산세 상한제를 완화하는 것은 탄력세율을 일률적으로 적용하여 재산세를 깎아주는 것과는 근본적으로 그 성격이 다르기 때문이다. 정부의 이번 조치는 비교적 투기와는 무관한 서민들의 과도한 조세부담을 전국적으로 공평하게 완화해 주는 것이다. 따라서 일부 지자체의 탄력세율과 비교하며 ‘누가 더 많이 깎아주었는가’와 맞비교하는 것은 옳지 않다.

수도권의 일부 자치단체에서 세부담 증가를 이유로 탄력세율을 적용하여 일률적으로 재산세를 깎아주는 조치는 도덕적 해이(Moral Hazard)라 할 수 있다. 탄력세율을 적용하지 못하는 다른 자치단체와 조세 불형평을 야기할 뿐만 아니라 『동일가격, 동일세부담』 원칙을 위반함으로써 공평과세를 저해하여 조세정의에도 어긋나는 조치이다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 정부는 탄력세율의 적용요건과 기준을 강화하는 내용으로 법 개정을 함께 추진하였다.

## ※ 재산세 완화조치에 대해 우려한 사례

“당정 재산세 상승률 제한조치는 「탁상행정」 - 수도권 지자체의 탄력세율이 20%를 넘으면 지방자치단체의 실제 부과액이 더 적은 것으로 드러나 정부의 재산세 부담 완화방침은 「탁상행정」.....” (내일신문, 2006.7.4)

정부는 재산세 인하방침을 차질 없이 추진하기 위해 8월 지방세법 개정 입법의 불가피성을 강조하며 국회를 설득하였다. 9월에 납부하는 재산세 고지서에 인하부분을 반영하여야 했기 때문이다. 입법이 지연될 경우 주택분 재산세 부과대상중 721만건(1천108억원)이 혜택을 받지 못하게 될 뿐 아니라 지방자치단체의 세정운영의 혼란 야기 등 여러 가지 문제점 발생이 예상되는 시급한 상황이었다. 국회 법제사법위원회 심의 및 본회의 의결 과정에서 일부 반대의견도 있었으나, 표결을 통해 찬성 218, 반대 11로 본회의에서 의결되어 인하를 추진할 수 있었다.

### 바. 거래세 인하에 대한 지자체의 반발

정부는 8.31 부동산대책에서 「보유세 강화, 거래세 완화」 방침에 따라 주택에 대하여 취득세와 등록세를 지속적으로 인하하여 왔다. 특히, 2006년 8월 3일 당정협의를 통해 그동안 문제점으로 지적되어온 개인간 거래세와 법인과의 거래세 불형평성을 해소하고, 주택거래 활성화 및 국민주거 안정을 지원하기 위한 조치였다. 개인간 거래(당초 2.5%)와 법인과의 거래(4.0%) 모두 2%로 인하하였다.

그러나 거래세 인하발표에 따라 이미 취득·등록세를 납부한 납세자들의 소급적용요청이 끊임없이 제기되었다.<sup>34)</sup>

이에 정부는 거래세는 취득·등록 당시의 법률을 적용하는 것이 원칙이므로 소급적용은 조세원리상 부적합하며, 이미 적법하게 납세의무가 성립된 세금을 개정 법률에 의하여 소급경감토록 하는 것은 법적 기속력 및 안정성을 저해할 우려가 크고, 소급 적용시 자칫 자치단체 재정부담을 가중시킬 우려가 있어 불가입장을 밝혔다.

거래세 인하방침이 지연될 경우 국민 불만이 심화되고 주택거래가 위축될 우려가 컸던 만큼 범정부 차원의 종합적이고 통괄적인 의사결정을 통해 신속히 추진되었

34) '정부가 내달 초부터 그동안 논란이 된 개인-법인간(신규분양) 주택 거래세를 개인-개인간 거래세 수준으로 낮추기로 한 가운데, 개인-법인간 거래세 인하를 올해 초부터 소급적용해 달라는 요구가 잇따르고 있다....' (연합, 2006.8.7)



다. 거래세 인하 정책이 9월초에 시행될 수 있도록 정책실행의 당위성 및 사안의 시급성을 근거로 여·야 의원 설득과 함께 협조요청으로 8월 임시국회 소집을 이루어냄으로써 가능하였다. 이는 국민주거안정 지원 및 주택거래 활성화라는 확고한 정책철학을 바탕으로 신속하고 능동적인 정책을 추진한 혁신적인 부동산정책의 대표적 사례라 할 수 있다.

그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 새로 구성된 시도지사협의회에서는 지방자주재원 감소를 이유로 청와대 및 국회 방문 등을 통해 강력히 반발하였다. 거래세 인하에 따른 감소재원을 종합부동산세로 보전할 것이 아니라 지방자주재원 확충을 위하여 국세와 지방세 조정을 통한 항구적 조치가 필요하다는 성명발표('06. 8. 8)와 함께 청와대, 총리실, 당, 기타 관련기관을 방문 협조요청을 하기에 이르렀다.

이에 정부는 2005년말 지방교부세법을 개정하여 보유세인 종합부동산세를 재원으로 부동산세제 개편에 따른 지방자치단체의 세수감소분을 보전하도록 이미 법제화하였음을 시도지사 협의회 및 국회 등에 설득하였다. 또한 입법 지연시 거래세 경감혜택을 위해 잔금지급을 미루어 온 거래세 관련 납세자들의 불만이 폭증할 것이라는 문제점을 제기하여 개정필요성을 강조하였다. 아울러 추후 지방자치단체의 자주재원 확충문제를 논의하기로 대타협을 이룸으로써 법개정안이 2006년 8월 29일 본회의를 통과할 수 있었다. 법안 통과 이후 임시국무회의 개최 등 신속한 사후조치를 통해 당초 예정한 9월 1일 거래세 감면적용을 전격적으로 시행할 수 있도록 하였다. 시장의 혼란을 최소화하기 위한 신속한 대응이었다.

## **사. 1세대 2주택에 대한 양도소득세 중과 반대 주장**

정부는 주택투기억제를 위해 다주택자에 대한 양도소득세 중과를 추진하였다. 2005년 1세대 3주택 이상 보유자에 대하여 양도소득세를 중과한데 이어, 8·31대책을 통해 1세대 2주택자에 대한 양도세를 강화하기로 하였다. 그러나 이러한 정부정책에 대해 선의의 피해자가 발생할 우려가 있다는 지적이 제기되었다.

※ 양도소득세 관련 언론보도 사례

- ‘자본주의 사회에서 공권력에 의한 사유재산의 강제매각조치(재벌의 비업무용 부동산 강제매각 조치 ; 1990. 5·8조치)가 불합리한 줄은 알지만 보편적인 자로 재기에는 한국의 국토는 너무 좁고 인구는 많으며 또 한국의 재벌 형성, 나아가 자본축적과정이 다른 선진국이나 경쟁국과는 다르다’ (1992.5.6 동아일보 사설, ‘땅투기 억제는 절대 선이다’ )
- ‘새로운 부가가치를 창출하지 않고 기존의 부가가치를 나눈다는 점에서 부동산 투기 소득이나 주식투자 이익이나 크게 다를 바 없다. 시장경제에서 투자와 투기를 명확하게 구분하는 것이 가능하지도 않다.....(중략).....집을 팔아 남긴 이득을 모두 세금으로 환수하는 정책을 동원하는 것은 시장을 이념이나 정치적 포퓰리즘의 실험장으로 삼는 행위’ (2005.4.29 동아일보 사설)
- “...빚 부담에 세금 부담까지 겹치게 되면 이들 중 상당수는 집을 내놓고 이주할 수밖에 없는 처지에 놓이게 된다. 하지만 집을 팔려고 해도 막막하다. 양도소득세를 물게 되면 오히려 손실이 발생하기 때문이다. 세금 때문에 주택재산 원본을 까먹는 셈이다....” (조선일보, 2005.8.24)
- “세금 핵폭탄 선의의 피해자 나올 수도.... 정부와 여당이 마련 중인 부동산대책의 핵심은 주택을 2채 이상 보유하면 투기 목적으로 간주해 세금을 무겁게 매기겠다는 것이다. 세금 인상에 따른 선의의 피해자를 막기 위해 이런저런 장치를 만들겠다고 하지만 적지 않은 진통이 예상된다. (동아일보 2006.8.19)

정부도 주택시장을 안정시키고 재산증식 목적의 주택 소유를 억제하기 위해 실시하는 제도인 만큼 서민들의 세부담이 증가하지 않고, 이사·혼인 등으로 일시적으로 2주택이 된 경우를 포함하여 주택의 실수요자에 대해서는 양도소득세를 중과하지 않도록 하려는 대안을 이미 가지고 있었다.

그 일환으로 수도권과 광역시에 소재하는 공시가격 1억원 이하의 주택과 그 외 지역에 소재한 공시가격 3억원 이하의 주택은 양도소득세 중과세 대상에서 제외하였다. 또한, 주말부부, 결혼하거나 부모를 모시기 위한 합가 및 이사 등 불가피한 사유로 1세대 2주택이 되는 경우도 양도세 중과 대상에서 제외하도록 하였다. 아울러 양도세 중과제도가 1세대 2주택자에게 갑자기 충격을 주지 않고 단기적으로 주택매물이 증가할 수 있도록 1년의 유예기간을 두어 2007년부터 시행하도록 하였다.

일부 국회의원은 1세대 2주택 중과제도로 인해 선의의 피해자가 생길 수 있으므로 ‘투기자’에 대해서만 중과하자는 의원입법안을 제안하기도 하였다. 국회논의 과정에서 정부는 8·31대책이 이미 선의의 피해자가 발생하지 않도록 서민주택과 실수

요자에 대하여는 양도소득세를 중과하지 않는 방안을 포함하고 있으며, 과세대상으로 '투기자'라는 불확정 개념을 세법에 규정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 제시하였다. 또한 동 제도가 부동산의 투자수익율을 다른 자산의 세후수익율과 비슷한 수준으로 떨어뜨리는 목적이 있으므로 실수요자가 아닌 경우에는 중과한다는 것이 타당하다는 점을 강조하여 8·31대책의 내용대로 입법을 완료하였다.

### 아. 1세대 1주택 중 고가주택 양도세 과세에 대한 반대 주장

2006년 양도세 중과방침이 확정되자, 일부 언론에서는 1세대 1주택자에 대한 양도소득세 중과로 실수요자의 세금부담이 급증하였을 뿐 아니라, 이로 인해 공급동결효과가 발생하여 주택가격이 상승하고 주거이동을 제약하는 등 부작용이 발생한다고 보도하였다. 따라서 고가주택 보유자라 하더라도 장기주택보유자에 대해서는 비과세혜택을 주어야 한다고 주장한다.

그러나 이는 양도세 제도를 잘못 이해하는 것이다. 참여정부는 실수요자인 1세대 1주택자에 대해 특별히 양도소득세를 중과하지 않았다. 다만 1세대 1주택이더라도 일정규모를 초과하고 고가인 고급주택에 대하여는 1977년부터 이미 양도소득세를 과세하여 왔는데, 참여정부에서는 고급주택의 면적기준을 폐지하고 6억원을 초과할 경우에는 모두 고가주택으로 보아 양도소득세를 과세하는 것으로 확대하였을 뿐이다. 또한 1세대 1주택은 고가주택이더라도 장기보유특별공제가 계속 유지되며 15년 이상 보유시 공제율은 기존 30%에서 45%로 높임으로써 실거주자의 세부담을 최소화하도록 하였다.

#### ※ 고가주택 양도세 과세 배경 관련

2005년 8·31대책 수립시 재경부에서 실무를 담당했던 김용민(당시 세제실장)의 증언이다. “1가구1주택에 관한 비과세는 문제가 있다는 게 세제실의 오랜 과제였다. 자본이득에 대해 과세하지 않는다는 건 1억원이든, 2억원이든 과세 형평성에 문제가 있는 것이다. 2002년 재산소비세 심의관으로 있을 때, 고급주택에 대해서는 1가구1주택이더라도 비과세 대상에서 제외시켰는데 가만 보니까 전용면적 45평 이상이면서 그리고 6억원 초과되는 주택이라는 두 가지 동시충족 조건에서 다 빠져나가고 있었다. 타워팰리스의 십억대 주택도 세금 한 푼 안내고 다 빠져나갔다.”

1세대 1주택자중 양도소득세가 과세되는 실거래가 6억원 이상인 고가주택은 전체 주택의 2~3%에 불과하여 적용대상이 많지 않다. 또한 6억원 초과분에 해당하는 양도차익만 양도소득세가 과세되기 때문에 실질 양도세 부담률은 10% 안팎 수준으로 종합소득 실효세율과 비교할 때 높지 않은 편이다. 예를 들어 한 세대가 10년 보유한 주택을 10억원(4억 6,300만원에 구입, 연평균 8% 상승 가정)에 양도할 경우 양도세 부담은 3천8백만원으로 양도차익 5억1천만원의 7.5%에 불과하다.

<표 5-3 : 기준시가 4~5억원 이상 주택 현황(06.4월)>

구 분	전체 주택수 (만호)	기준시가 5억원 이상 주택		기준시가 4억원 이상 주택	
		주택수(만호)	비율(%)	주택수(만호)	비율(%)
주택 전체	1,297	27.3	2.1	42.3	3.3
공동주택	871	23.7	2.7	35.7	4.1
단독주택	426	3.6	0.3	6.6	1.6

출처 : 건교부, 국세청

최근 양도소득세 부담이 증가하게 된 것은 제도변화 때문이 아니라 주택가격 상승으로 양도차익이 많이 발생하였기 때문이다. 따라서 1세대 1주택 중 고가주택에 대한 양도세 부담을 추가로 경감하는 것은 최근 주택가격이 급등한 수도권 고가주택에 혜택을 주게 되어 상대적으로 가격상승율이 낮은 지방주택과 소형주택 등과의 과세형평성을 저해하게 된다. 또한 사업소득 등 다른 소득과의 과세형평을 감안할 때 양도소득세를 인하하는 것은 신중할 필요가 있다. 양도소득세는 부동산을 팔아 실현되는 양도차익에 과세하는 것으로 땀 흘려 번 개인의 근로소득이나 사업소득과 비슷한 수준으로 과세하는 것이 과세형평상 타당하다고 할 수 있다.

1세대 1주택 중 고가주택에 대한 양도세 비과세는 시장에 공급물량을 늘리는데 기여하지 못하면서 부동산 시장의 불안을 초래할 수 있다. 특히, 양도세 완화 움직임은 정부의 부동산정책의 일관성과 실효성 및 신뢰성을 상실하여 시장에 부동산세제 전반의 완화로 비춰져 부동산시장의 불안을 오히려 가중시킬 우려가 있으므로 신중한 접근이 필요하다. 이에 정부는 정책의 일관성 측면에서 현재의 양도세 정책 기조를 유지하기로 하였다.

## 2. 재건축 규제에 대한 반발 : 재건축 초과이익 환수

### 가. 재건축 임대주택 의무건설제도에 대한 저항

정부는 재건축시장 불안이 지속됨에 따라 투기 억제와 개발이익 환수 등을 위해 10·29대책 후속조치의 일환으로 재건축 임대주택 의무건설제도를 도입하려 하였다. 재건축 추진시 증가된 용적률에 비례하여 임대주택 건설을 의무화하는 것이었다. 그러나 언론은 물론 재건축단지주민들과 지방자치단체 등에서는 조합원부담증가, 주택공급 위축 등을 들어 집단적으로 반대하였으며, 위헌성을 제기하며 헌법소원을 내기도 하였다.

#### ※ 재건축 임대주택 의무건설제도에 대한 반발 사례

- “바른재건축실천전국연합은 27일 오후 과천 정부종합청사 앞에서 서울·수도권 200여개 조합 2000여명의 조합원이 모여 ‘재건축 임대주택 강제건설 철폐를 위한 총궐기대회’를 열었다...” (서울신문, 2004.7.28)
- “재건축 개발이익환수제가 도입되면 재건축 시기가 지연되면서 주택공급이 감소해 결국 일반 주택가격 상승을 초래할 것이라는 주장...” (매일경제 2004.7.19)
- “서울 강남구가 내년 초 도입예정인 재건축 개발이익 환수제에 반발, 위헌소지가 있다며 공식적으로 이의를 제기하고 나서 정부와 정면 충돌하고 있다.” (한국경제, 2004.8.4)
- “재건축악법저지투쟁위원회는 도시및주거환경정비법 개정안중 재건축 임대주택 의무건설조항을 담은 개발이익환수제에 위헌소지가 있다며 3일 헌법소원을 제기했다. 개발이익환수제가 사유재산 침해, 평등권 침해, 소급입법 등 크게 3부분에서 위헌 소지가 있다고 지적...” (매일경제, 2005.5.3)

이러한 반대주장에 대해 정부는 2004년 7월 30일 보도해명자료를 통해 “조합원 부담분등 조합측이 주장하는 내용이 크게 과장됐다”며 예정대로 내년 초 시행할 방침임을 거듭 밝혔다. ‘조합원 부담액이 평균 1억원 이상 늘어난다’는 주장은 임대주택을 짓는 만큼 용적률을 완화해주므로 조합원의 기대이익은 크게 하락하지 않으며, 강남의 경우 이익감소분이 평균 1~2천만원 정도에 불과하다. 그리고 슬럼화문제도 임대주택건설비중이 높은 재개발사업과 비교할 때 우려되는 수준은 아닌 것으로 판단된다. 재건축개발이익 환수제를 도입하지 않을 경우 재건축시장불안이 지속

될 수 있으므로 예정대로 재건축개발이익 환수제를 도입할 방침을 확고히 했다.

아울러 재건축 임대주택 의무건설방안은 재건축 투기억제는 물론 재건축지역내 거주하는 무주택 세입자들의 주거안정을 도모하고 임대주택 수요가 높은 도심지에서 임대주택 공급을 확대하여 도심지내 주택가격 안정을 도모할 수 있는 유용한 대책이다. 또한 재건축조합원의 대지지분 감소와 임대주택 건설로 인한 재건축 개발이익에 대한 기대심리가 줄어들어 무분별한 재건축의 추진이 억제될 것이고 그로 인한 자원낭비 방지와 환경보호를 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

## 나. 재건축 규제강화로 인한 공급감소론

소형의무비율, 조합원지위 전매제한, 임대주택의무건설, 재건축초과이익 환수 등 지속된 재건축규제방침이 시행되자, 언론과 야당에서는 주택공급 감소로 시장불안만 가중시킬 것이라고 주장하였다. 재건축을 통한 주택공급 의존도가 높은 서울의 경우 재건축규제가 강화될 경우 주택공급이 크게 위축된다는 것이다. 일부 전문가들도 개발이익 환수장치가 마련된 만큼 층고 및 용적률 완화를 통해 주택공급을 늘려야 한다고 주장하기도 하였다.

재건축규제가 강화될 때마다 제기되었던 주장이다. 강남 재건축 규제와 관련해서도 교육과 교통 여건이 좋은 입지의 아파트에 대한 수요가 큰 것은 당연한 일인데, 재건축을 통한 공급 확대를 묶기만 하면 주택가격은 오히려 오를 수밖에 없다는 것이다. 재건축을 어렵게 해 결국 강남지역의 아파트 공급은 더욱 위축될 것이라는 논리로 또다시 '공급확대론'을 주장하고 있다.

그러나 우리나라의 주택시장에서 이러한 주장은 문제가 많다. 기본적으로 재건축 아파트에 몰리는 수요가 투기목적에 의한 측면이 강하고 이로 인해 집값이 오르고 거품이 형성되고 있기 때문이다. 또한 재건축 규제를 완화하여도 주택공급증대효과는 미미한 상황이다. 특히, 강남의 경우 노후 저밀도 아파트들은 대부분 재건축이 추진되었거나 추진 중에 있어 현재로서는 중·고밀도 단지만 남아있는 상황이다. 재건축으로 인한 주택의 순증효과는 약 5~10% 수준에 불과한 것으로 추정되고 있다. 더욱이 중소형평형 의무비율을 폐지할 경우 대형 위주로 재건축되어 주택공급 순증효과는 거의 없을 것으로 판단된다.

## ※ 재건축을 바라보는 상이한 시각

- “서울에 보편적으로 존재하는 아파트 단지들은 강력한 권위주의 정부가 재벌과 손을 잡고 급격한 성장을 추구하면서 만들어낸 한국형 발전모델의 압축적 표상..”, “서울의 가옥 갱신 주기는 서구 도시보다 훨씬 짧다”, “도시가옥을 소모품으로 취급하는 한국인 대다수의 무심함...”(프랑스 지리학자 발레리 줄레조, 『아파트 공화국』 (길혜역역), 2007)
- “강남에 대한 주택수요는 이제 지역적인 부분에 국한된 시장이라기보다는 서울과 수도권, 더 나아가서 지방의 돈 있는 사람들까지도 모두 투자를 하려는 그런 특성을 가진 시장이기 때문에 재건축 규제를 풀어 공급을 조금 늘려서 집값을 잡는 긍정적인 측면보다 오히려 재건축으로 인한 시세차익 기대가 훨씬 커지기 때문에 투기적인 수요가 대거 유입되는 부정적인 측면이 더 크다”(박선호 주택정책과장, 국정브리핑 「실록 부동산정책 40년사」 中)
- “새로운 택지를 찾기 어려운 강남지역에서 재건축은 주택공급을 늘릴 수 있는 유일한 방법이다. 어떤 이유에서든 이를 막는 것은 신규 주택공급을 줄이는 일이다. 수요는 많은데 공급이 줄면 가격이 오르는 것은 당연한 이치다.”(중앙일보, 2004.4.26)
- “과도한 재건축 규제는 푸는 게 옳다... 정부는 초고층 재건축이 집값 불안, 일조권 침해, 주거환경 악화, 배타적 주거사회 형성 등의 부작용을 낳는다고 주장하지만 반론도 만만치 않다. 정부는 초고층 재건축을 도시 외곽과 주거의 질을 개선하는 계기로 활용해야 한다” (동아일보, 2005.2.18)

용적률을 높여 주택공급을 늘려야 한다는 주장도 있으나, 실질적인 주택공급효과는 없는 가운데 투기심리만 자극할 우려가 크다. 현재와 같이 중·고밀의 아파트 단지가 대부분인 상태에서 밀도를 더 높일 경우 주거환경만 더욱 악화시킬 수도 있다. 강남에 도로, 학교, 공원 등 도시기반시설을 추가로 설치할 수 없는 현실을 고려하면 용적률의 확대는 곧 지금도 과밀화된 강남을 교통지옥, 과밀학급 등 도시계획 차원에서 주거환경을 더욱 악화시킬 것이다. 그리고 그렇게 지은 아파트들이 노후화 될 20년쯤 후면 아무도 살려고 하지 않는 슬럼가로 전락시키는 결과를 가져올 우려가 있다.

뿐만 아니라 도시 전체의 주거환경이 급속히 악화되는 ‘외부 불경제’가 발생하지만, 그 이득은 기존 소유자에게 사유화되고, 도시환경의 악화로 인한 비용은 후대가 부담하는 ‘세대간 불형평성’ 문제가 발생하게 된다. 또한, 용적률을 증가시킬 수 없는 단독주택, 다세대 주택 등의 소유자는 도시환경 악화로 인한 피해만을 고스란히 부담해야 하는 또 다른 불공평과 억울함을 감내해야 한다.

참여정부의 부동산정책 방향은 명확하다. 투기적 수요는 억제하되, 실수요를 위한 공급은 꾸준히 한다는 것이다. 송파신도시 건설 등을 조기에 차질 없이 추진함으로써 공공택지 공급을 확대하고 강북 등 기존 시가지의 광역적 재개발을 원활히 추진해 향후 5년간 수도권에 연평균 30만 가구 이상의 주택을 짓는 등 공급을 늘릴 계획이다. 다만, 재건축 규제 완화는 부동산시장 안정을 위한 제반 제도가 정착된 뒤 순차적으로 진행시킨다는 것이 정부의 일관된 입장이다.

#### 다. 재건축 초과이익환수제의 위헌논란

2006년 3·30 대책의 일환으로 재건축 초과이익환수제도가 도입되자, 언론은 물론 국회 공청회 과정에서 위헌성 시비가 제기되었다. 재건축초과이익 환수는 사유재산권의 본질 침해나 과잉규제금지원칙에 위배된다는 것이다. 또한 개발부담금은 양도소득세와 비슷하기 때문에 양도소득세의 예납적인 성격이 강해서 미실현이득에 대한 부담금 부과라고 지적하였다. 소급입법의 문제도 제기되었다. 주택가격의 상승은 이미 형성된 과거의 사실관계에 해당하기 때문에 이에 대해 부담금을 부과하는 것은 문제가 있다는 것이다.<sup>35)</sup>

정부는 위헌성 논란을 불식시키기 위해 재건축 초과이익 환수제도에 관한 법률자문을 수행하여, 그 결과를 토대로 제도의 골격을 마련하였다. 법률자문에는 법무법인, 변호사 등 6개의 전문기관 또는 전문가들이 이익 환수 자체의 합헌성 여부는 물론, 부담금의 산정방법 등까지 자문하였다. 또한, 정부는 당·정 협조를 통해 '재건축 초과이익 환수에 관한 법률' 및 하위법령 제정 과정에서도 관련분야의 법률 및 실무 전문가들을 지속적으로 참여시켜 정책실효성을 제고하였다.

법률 검토 결과, 실현된 이득에 대해서만 과세할지, 혹은 미실현 이득에 대해서도 과세할지 여부는 입법정책적인 문제이지 그 자체로 헌법상 조세원리에 위배되는 것은 아니라는 의견이었다. 헌법재판소는 1994년 토지공개념 3법 중 하나로 도입됐다 가 헌법불합치 판정을 받았던 '토지초과이익세'에 대해서도 이러한 입장을 밝힌 바 있다. 당시 현재의 판결내용은 다음과 같다.

35) 헌법소원심판청구서가 제출된 부동산 관련 법안은 '임대주택 의무건립제'(개발이익환수제)와 '재건축 조합원지위 양도금지'(조합원 전매금지), '개발부담금제'(초과이익환수제) 등 재건축 관련 3건이 있다.



## ※ 미실현이득의 위헌성 여부 관련 현재의 판결내용

- (1) 과세대상인 자본이득의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현이득을 포함시킬 것인가 여부는 과세목적, 과세소득의 특성, 과세기술상의 문제 등을 고려해 판단할 입법정책상의 문제일 뿐, 헌법상의 조세원리에 위배되는 것은 아니다.
- (2) 하지만 미실현이득의 과세에 있어서는 원본으로부터 아직 소득이 분리되지 않았기 때문에 더욱 더 과세대상 소득의 공정한 측정이 담보돼야 재산권 침해의 위헌성을 제거할 수 있을 것이다.

다시 말해 과세대상인 미실현이득을 측정하는 것은 자칫 재산권 침해의 우려가 있어 고도의 객관성이 요구되지만, 만약 공정한 측정이 이루어진다면 입법정책상의 판단에 따라 충분히 과세할 수 있다는 것이다.

소급입법에 따른 위헌성 문제도 결론적으로 부진정 소급입법이므로 위헌이 아니라는 결론을 얻었다.<sup>36)</sup> 재건축 부담금은 준공시점에 부과되기 때문에 준공 이전 사업장에 부담금을 부과하더라도 소위 '부진정 소급'에 해당돼 위헌가능성이 없다는 것이다. 또한 이번 부담금은 2006년 8월 관련 법 시행일 이후 관리처분계획 인가 신청분부터 적용된다. 따라서 전체 사업기간의 재건축 부담금을 산정한 뒤 시행일 이후 기간 발생분에 대해서만 부과한다면 역시 위헌가능성은 없다.

사유재산권 침해와 관련하여, 재건축 개발이익은 용적률 증가라는 행정행위에 의해 발생하는 불로소득이므로 환수대상이 될 수 있다는 것이다. 즉, 지자체의 도시계획에 의해 특정지역의 종 구분이 변하거나 용적률이 높아지면 재건축을 통해 막대한 개발이익이 발생하게 되는데, 이러한 개발이익은 개인의 노력과는 전혀 관계없이 발생하는 불로소득이므로 환수하는 것은 당연하다. 이는 불로소득인 로또 당첨금에 대해 일정부분 세금을 물리는 것과 같은 원리이다. 또한 재건축 개발이익을 산정할 때 정상 집값상승분과 각종 비용(개발비용, 양도소득세 등)을 뺀 초과이익의 일부를 환수하는 것이기 때문에 원본잠식 또는 양도소득세와의 중복과세 가능성은 없다.

36) 소급입법은 크게 '진정소급입법'과 '부진정소급입법'으로 구분된다. 진정 소급입법이란 원래 처벌할 수 없는 것을 새로 법을 만들어 법 제정 이전 행위까지 처벌할 수 있도록 하는 것이다. 또한 공소시효가 끝나 처벌할 수 없는 행위를 공소시효기간을 연장함으로써 처벌할 수 있도록 하는 것도 여기에 포함된다. 따라서 진정 소급입법은 소급입법 금지원칙에 위배된다. 반면 부진정 소급입법이란 아직 공소시효가 진행 중인 범죄의 공소시효기간을 연장하는 것이기 때문에 소급입법 금지원칙에 위배되지 않는다.

과잉규제 금지원칙 위배 주장도 각 제도의 추진 목적이 다르기 때문에 중복규제로 볼 수 없다. 재건축 개발부담금은 불로소득인 개발이익 환수를 목적으로 하나 임대주택의무건립, 소평평형 의무비율 제도는 각각 임대주택 및 서민주거 확충이라는 고유한 목적을 가지고 있다.

### 3. 관치금융 논란 : 대출 규제 및 금리

#### 가. 주택담보대출 건전성 제고에 대한 관치금융 논란

금융감독원이 LTV·DTI 등을 통해 시중은행의 주택담보대출에 대한 규제에 나서자 ‘관치금융의 부활’이라는 논란이 제기되었다.

#### ※ 금융건전성 강화에 대한 관치금융 논란 사례

- “집값대책 이번엔 관치금융인가” 금감원이 시중은행들에 주택담보대출 신규 대출을 제한하는 창구지도에 나섰다 고 한다. 그것도 당장 이달부터 5월대비 절반으로 줄이라고 했더니 은행들의 신규여신은 올스톱 상태가 됐다.... 금융당국에선 권고사항이라고 하지만 은행입장에선 사실상 명령이니 외환위기 이전이나 보던 관치금융의 부활이나 다름없다. (매일경제, 2006.6.22)
- “되살아난 관치금융” 전문가들은 “1980년대식 ‘관치(官治)금융’ 이 부활했다” 고 입을 모은다. 법적 근거도 없는 이른바 ‘창구지도(비공식적인 행정지도)’ 지만, 은행들은 밭보였을 때의 ‘후환’ 이 두려워 지침을 따르고 있다. 하지만 우격다짐식 대출봉쇄는 엉뚱한 피해자를 양산하고 있다. (조선일보, 2006.6.24)
- “관치금융 부활 논란” 금융감독당국이 17일 또 창구지도라는 형식으로 사실상 주택담보대출의 총량규제에 나선에 따라 시중은행을 통한 주택자금 마련에 일단 제동이 걸릴 전망이다....사실상의 총량규제와 관치금융의 부활인 셈이다.(한국경제, 2006.11.17)

이에 대해 금융감독원은 보도해명자료 등을 통해 “금융감독당국은 2002년 이후 지속적으로 금융기관의 주택담보대출 관련 리스크 관리를 강화하여 왔으며, 금번 지도 내용도 주택담보대출이 급증한 일부 금융회사에 대해 건전성 감독차원에서 무리한 과당경쟁이나 무분별한 대출증가를 자제하도록 당부한 것”이라는 취지로 대

응하였다. 또한 이는 금융회사들이 과도한 금리할인 등을 통해 경쟁적으로 대출을 늘림으로써 주택담보대출규모가 급증하여 향후 집값하락이나 금리상승시 차주의 상환능력 저하로 가계의 부담을 초래하는 요인이 될 뿐 아니라 금융회사의 건전성을 저해할 우려가 있기 때문이었다.

감독당국은 금융회사에 대하여 경쟁적인 대출증가를 자제하고 차주의 채무상환 능력에 맞게 합리적으로 대출이 이루어지도록 당부한 것이지, 대출총량제나 대출한도설정과 같은 직접적인 창구지도를 실시한 것은 아니었다. 다만, 2006년 11월 일부 은행이 금융당국의 지도내용을 일선 점포에 전달하는 과정에서 주택담보대출 전산 차단, 대출창구 상담 중단 등으로 실수요자의 불편과 불만을 초래한 사례가 제기되어 감독당국은 실수요자의 불편을 초래하는 일이 없도록 유의할 것을 재차 당부하였다.

#### ※ 금융에 대한 정책당국자의 견해

‘금융은 금융시장 동향이나 금융 메커니즘으로 돌아가야 하고 금융건전성 감독 측면에서 봐야지 금융을 경제정책의 수단으로 활용하는 것은 금융이 자율화되지 않았다는 의미가 되고 어떻게 보면 IMF 위기가 온 것도 금융이 경제정책의 수단화되었기 때문이라고 볼 수 있다. (부동산정책 TF 회의 논의내용 중)

### 나. 한은의 통화정책에 대한 관치금융 논란

한국은행의 통화정책에 대해서도 관치금융론이 제기되었다. 대표적으로 청와대 비서관이 한은총재에게 금리인상 압력을 가했다는 추측기사가 있었다. 한국은행이 11월 23일 시중유동성을 관리하기 위해 기준율 인상방침을 발표할 때도 언론 등에서 다시 관치금융론을 제기하기도 하였다.

## ※ 한국은행 통화정책에 대한 관치금융 논란 사례

- “금통위 앞두고 청와대 비서관 한은 총재 방문 - 이날 김 비서관의 한은 총재 면담은 국정홍보처가 운영하는 국정브리핑이 '부동산 가격 상승 원인이 저금리로 인한 과잉 유동성'이라고 지적, 사실상 콜 금리 인상 필요성을 언급한 가운데 이뤄진 것이어서 금리 인상 요청을 위한 방문일 것이란 추측을 낳고 있다.” (중앙일보, 2006.11.8)
- “16년만에 지준율 5%에서 7%로 인상, 부동산광풍 잡기 깜짝쇼 - 한국은행이 부동산 광풍을 잡기 위해 16년 만에 지급준비율 인상이라는 초강력 카드를 내놓았다. 하지만 이번 조치는 규제 완화와 간접규제 활성화라는 최근 시대적 흐름에 어긋나는 것으로 '관치금융의 재현'이라는 비판과 함께 가뜩이나 위축되고 있는 경기에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 우려도 나오고 있다.” (서울경제, 2006.11.23)

그러나 정부가 한은의 금리결정에 개입했다는 추측보도는 사실이 아니다. 우리나라 금리결정은 철저히 한은의 금융통화위원회에서 이루어지며, 법으로도 이를 보장하고 있다. 물론 재정부장관과 한은총재가 정례적인 회동을 하지만 한은의 금리 결정에는 직접적인 영향을 주지 않는다. 청와대 비서관이 금리인상을 요청한다는 것은 성립이 불가능한 얘기다. 한은총재를 만난 비서관의 소관업무는 복지, 환경, 교육 등으로 금리 문제에 대해서는 실무적으로라도 책임 있는 얘기를 할 입장이 아니다.

근거 없는 추측보도로 인해 한때 금융시장이 요동쳤다. 한은이 결국 금리를 동결했지만, 동결이든 인상이든 한국은행은 '청와대의 입김을 받았다'는 억울한 누명을 쓰게 됐다. 한은의 정책결정 입지는 좁아지고, 독립성과 전문성에 대한 신뢰가 훼손된 것이다. 현재 한국은행의 독립성은 확고하다. 청와대의 압력이나 언론 보도에 휘둘리는 수준의 기관이 아니다. 한국은행의 금리결정이 부동산 요인에 의해 좌지우지되는 것도 아니다.

그리고 한은이 지급준비율을 인상한 것은 2005년 10월 이후 다섯 차례의 콜금리 목표 인상에도 불구하고 민간신용의 급증으로 통화증가율이 가파르게 상승한데 따른 대응조치였다. 특히, 대외금융거래로 인한 해외자금 유입으로 금융기관의 보유 유동성이 크게 늘어나고 이로 인해 여신공급이 지속적으로 팽창하고 있는 상황에서 금리정책의 유효성을 보완하기 위한 조치였던 것이다.

## 4. 공급제도 개혁에 대한 저항과 혼신 : 분양가 상한제

### 가. 분양가 상한제로 인한 주택공급 위축 주장

1·11대책이 발표된 후 언론 및 건설업체 등에서는 분양가상한제가 민간택지까지 확대 적용될 경우 민간부문의 이윤 축소로 인해 주택공급이 위축되어 앞으로 공급부족에 의한 부동산시장의 불안이 야기될 수 있다며 문제점을 제기하였다. 그러나 이번에 도입되는 분양가 상한제 등의 구체적인 내용과 과거 이와 유사한 제도가 운용되었을 때 결과 등을 볼 때 분양가상한제로 인해 주택공급이 위축될 것이라는 일각의 우려는 기우에 그칠 것이다.

우선, 분양가상한제 등의 구체적인 운용내용을 볼 때, 현재 공공택지에 실시하고 있는 분양가상한제('05.3, 도입)에 적용되는 건축비에는 이미 걱정이윤이 반영되어 있는 바, 주택법 개정 후 새롭게 책정되는 건축비도 이를 기초로 보완할 계획이므로, 업체의 걱정 이윤추구 행위가 가능하다. 또한, 정부는 1·11대책을 마련하면서 민간택지비를 감정가 원칙으로 하면서, 경·공매 낙찰 등 객관적인 입증이 가능한 경우에는 매입가를 인정하였고, 원가공개가 분양가 상한제와 동시 도입되므로 양 제도가 상호 보완·조화될 수 있도록 공개 항목 및 대상, 주체 등을 한정하였으므로 민간 주택 공급이 영향받지 않도록 세심한 방안을 마련하였다.

과거 유사한 제도 운용사례 결과를 검토해 볼 때, 분양가상한제와 유사한 과거 원가연동제 시행시('89~'97) 전국에 연간 61만호 수준의 주택이 건설되었으나, '99.1월 분양가 전면 자율화 이후 연간 48만호('99~'05)로 오히려 주택공급이 감소되었고, 공공택지로서 분양가상한제와 원가공개가 시행된 판교의 택지공급 경쟁률이 30대 1에 달하는 등 민간업체 참여가 적극적이었던 것을 고려해 볼 때 실증적으로도 분양가상한제로 인해 공급위축이 없다는 점이 뒷받침되고 있다.

이렇게 분양가상한제로 인해 민간 공급의 위축 가능성은 거의 없다고 판단되나, 만일에 대비하여 주택공급을 확대하기 위한 충분한 대책을 1.11대책에서 동시에 마련하였다. 우선 감정가를 넘어서는 고가의 알박기 등으로 인한 민간택지 확보의 애로에 대처하여 택지개발촉진법을 개정하여 공공·민간 공동사업제도를 도입하였다. 또한 11·15 및 1·11대책 등을 통해 계획관리지역내에서 용적률을 150%에서 200%로 확대하였고, 도심내 주택건설 활성화를 위해 다세대·다가구, 주상복합, 오피스텔 건축규제를 완화하는 등 민간택지내에서 토지이용 및 건축규제의 합리화를 통

해 민간의 주택사업을 활성화하기 위한 조치를 취하였다.

## 나. 기본형 건축비의 적정성 문제

일부 시민단체와 언론에서는 원가연동제가 건축비의 과다책정으로 오히려 분양가 상승을 조작하고 있다고 지적하였다. 정부가 통상적인 건축비보다 2배나 높은 가격으로 표준형 건축비를 책정하여 업체의 폭리를 합법화하고 있다는 것이다.

일부에서는 건축비가 평당 250만원 수준이면 충분하다는 주장도 있었다. 그러나 이는 건축비의 기준 면적이나 공사비 항목을 잘 못 계산한데서 나온 오해이다. 주택공사가 용인보라에서 분양한 32평형 아파트의 실제 공사비가 215만원 수준이라고 하였으나, 이는 건축·토목·옥내기계부문만 포함된 비용으로서, 옥외기계, 전기, 통신, 조경, 설계·감리비, 부대비용을 모두 포함(지하층 제외)하면 320만원 수준으로 증가하게 된다. 또한, 주공의 표준도면과 표준시방에 따라 공사한 가격이 평당 250만원 수준이라는 것도 지하주차장, 복리시설 등을 모두 포함한 연면적을 기준으로 산정된 것으로 보이며, 정부에서 고시한 기본형건축비는 지하주차장, 관리사무소, 노인정 등 기타공용을 제외한 공급면적(전용+주거공용)을 기준으로 산정되므로 과소평가한 것이다. 이처럼 일부에서 오해를 갖는 것은 정부에서 고시한 기본형건축비(공사비+설계감리비+부대비용)를 정확히 이해하지 못한데서 기인한다.

### ※ 기본형 건축비에 대한 적정성 논란 사례

- 건축비 거품, 정부가 부풀린다 - 건설교통부는 지난해 3월 ‘새 건축비’ 라는 이름을 붙여 기본건축비만 평당 3백39만원으로 책정했다. 여기에 지하주차장 공사비 등 가산비용을 인정, 건설업체가 5백만원 안팎의 건축비를 받을 수 있도록 했다.... 결국 원가연동제가 도입되면서 2년 만에 아파트 건축비는 2배가 넘게 오른 셈이다.(경향신문, 2006.2.21)
- 건축비 거품도 제대로 따져봅시다 - 판교새도시 등 공공택지에서 분양값상한제를 적용하는 전용면적 25.7평 이상의 중대형 공동주택의 기본형 건축비를 평당 369만원(소형은 339만원)으로 지난 9일 고시했다. 이에 대해 경실련은 “기본형 건축비는 실제 건축비의 2배 이상” 이라고 반박하고 나섰다.(한겨레신문, 2006.3.22)

공인건축비가 2년만에 2배나 인상했다는 주장도 과장된 표현이다. 분양주택의

건축비가 소형임대주택에 적용되는 표준건축비(288만원)<sup>37)</sup>보다 높게 산정된 것은 분양주택에는 마감수준 향상과 모델하우스 설치비용 등 부대비용이 추가적으로 포함되고, 임대주택에는 주택공사 낙찰률(88%)이 고려된 것과 달리 분양주택에는 낙찰률이 고려되지 않았기 때문이다. 이와 같이 면적확대에 따른 평당 골조물량 차이, 마감수준 차이, 욕실 추가 등 중대형 주택의 특징을 반영하여 기본형건축비를 마련하였다. 또한 499만원은 동탄에서 지하주차장 비용 등 가산비용을 합산한 실제 건축비<sup>38)</sup>로서, 이를 지하주차장 비용 등이 합산되지 않은 임대주택의 표준건축비와 단순히 비교하는 것은 전혀 맞지 않다. 따라서 ‘공인건축비’가 2년만에 2배 인상되었다는 것은 전혀 근거가 없는 주장이다.

아울러 일부에서 제기한 건설업체와 이를 대변하는 학자들이 건축비를 산정하였다는 주장은 사실과 다르다. 기본형건축비 수준은 전문가 자문 및 공청회 등 폭넓은 의견수렴을 거쳐 산정되었고, 특히 자문회의에는 주택·건축분야의 교수뿐만 아니라 참여연대, 소비자시민모임 등 시민단체도 참여시켜 객관성을 높이려 노력하였다. 이러한 과정을 통해 산정된 건축비 수준에 대해 오히려 건설업계 등에서는 너무 낮은 수준이라는 의견이다. 실제 판교 중대형 공사입찰에서 주택공사가 370만원 수준을 기준건축비로 제시했으나, 대형건설업체(삼성, GS, 포스코 등)는 품질에 비해 기준가격이 높아 손실이 우려된다면서 입찰참여를 주저하기도 하였다.

#### 다. 분양권 전매 제한으로 인한 시장위축 주장

정부는 1998년 외환위기 극복과정에서 폐지했던 분양권전매 제한규정을 2002년 다시 도입하였다. 2002년 9·4 부동산안정대책에서 서울 등 투기과열지구에 한해 아파트 분양계약 후 1년이 지나고 중도금을 2회 이상 납부할 때까지만 분양권전매를 제한하기로 하였다. 이후에도 분양권 전매차익을 노린 투기수요가 지속되자 정부는 2003년 5·23대책의 일환으로 분양권전매허용시점을 소유권 이전등기 이후로 강화하였다. 조합주택이나 주상복합아파트에 대한 분양권전매금지도 강화하였다.

그러나 2004년 건설경기가 침체양상을 보이자 정부는 11·7 ‘지방도시 투기과열지

37) 소형임대주택 표준건축비는 '02.12월 이후 조정이 이루어지지 못하다가 철근, 골재, 노임 등 건설원가를 제대로 반영하지 못한다는 지적에 따라 '04.9월 주공의 공사비 기준을 토대로 당초 평당 229만원에서 288만원으로 조정하였다.

38) 건축비 산정시 지하주차장 비용 등을 가산비로 별도 인정하는 것은 단지마다 지하주차장 면적에 차이가 커 일률적으로 규정하기 곤란하기 때문이다.

구 탄력운용방안'을 발표하면서 지방대도시의 분양권 전매제한기간을 분양계약후 1년 경과시까지로 완화하였다.<sup>39)</sup>

2005년 들어 주택시장불안과 청약과열이 심화되면서 분양권 전매제한을 강화하는 주장이 다시 대두되었다. 이에 정부는 8·31대책을 통해 분양가규제 적용 주택 중 채권매입의무가 없는 25.7평(85㎡) 이하 주택의 전매 제한기간을 수도권 과밀억제 및 성장관리권역의 경우 분양계약일로부터 종전 5년에서 10년으로 그 외 지역은 3년에서 5년으로 전매제한을 더욱 강화하였다.

이러한 정부의 방침에 대해 주택업체, 민간연구소 등에서는 "공공택지 아파트 분양권 전매제한 기간은 현행대로 수도권 5년, 지방 3년을 유지해야 한다"며 "정부 대책안대로 수도권 10년, 지방 5년으로 전매제한기간을 각각 연장할 경우 재산권과 주거이전의 자유도 침해할 수 있다"고 주장하였다. 특히, 2006년 들어 지방을 중심으로 미분양이 급증하는 등 침체양상을 보이자 전매제한 완화를 요구하였다.

그러나 정부는 최근 일부 지방에서 발생하고 있는 미분양 증가는 공급과잉, 수요감소 및 고분양가 등에 기인하는 것으로 판단하여 현재의 정책기조를 유지하기로 하였다. 오히려 미분양 증가는 현재 이슈화되고 있는 고분양가가 자율적으로 조정되는 효과가 있을 것으로 기대하고 있다. 특히 시장이 안정되고 있는 상황에서 단기적 경기부양을 위해 투기수요를 다시 끌어들이는 대책은 바람직하지 않으므로, 정책기조의 유지를 통해 투기수요의 재연 가능성을 원천 차단하고 정책일관성에 대한 신뢰를 확고히 할 필요가 있다. 따라서 일부에서 제기되고 있는 전매제한 완화 요구는 받아들이기 어려운 상황이다.

## 라. 주택공영개발 확대에 따른 민간부문 위축 주장

정부는 8·31대책을 통해 판교 등에서 주택공영개발을 추진하기로 하였다. 과거 공공택지를 민간에 분양하여 주택을 건설·공급해 왔으나 공영개발지구에서는 주택공사 등 공공기관이 주택을 건설해 분양임대하게 된다. 이는 공공택지의 개발이익을 적절히 환수하고, 공공주택 재고확보를 통해 서민주거안정을 지원하기 위한 조치였다.

39) 이에 대해 경실련은 분양권 전매제한 완화가 투기적 가수요를 더욱 부추길 수 있다는 우려를 표명한 바 있다. 경실련(2004.11.10)은 '정부는 건설업자를 위한 주택정책만 유지하려 하는가?'라는 제목으로 '이번에 투기과열지구 완화대상 도시는 부산, 대구, 광주, 울산, 창원, 양산 등 지방대도시이고, 지방대도시의 고분양가 책정은 여전히 계속되고 있다.... 이러한 상태에서 분양권전매 제한기간을 1년으로 완화한다면 투기적 가수요를 부추겨 지방의 아파트 분양가를 폭등시키고 부동산투기를 재연할 것이다.'



물론 경실련 등에서 주장하는 전면 임대공영개발방식과는 다른 방식이다. 자칫 분양물량 감소로 인해 시장불안이 심화될 수 있다는 우려에서 분양공영개발방식이 도입되었다. 소비자 및 시민단체들은 공영개발을 통해 분양가를 낮추고 주변 주택 가격도 끌어내릴 수 있어 애초 택지개발 취지에 부합한다며 적극 찬성하였다. 업체가 높은 분양가를 책정해 이익을 보는 문제점을 막을 수 있고, 개발이익을 공적으로 환수해 국민임대주택 건설 등에 활용할 수 있다는 것이다. 또한 시장여건을 감안해 분양임대 물량을 탄력적으로 조정할 수 있고, 동시에 공공보유 임대주택의 분양전환 등을 통해 주택의 수요·공급을 조절하는 부가적 효과도 있다고 주장하였다.

그러나 건설업체와 일부 민간연구소에서는 민간주택산업 위축과 그로 인한 주택 공급 감소로 인해 주택가격 불안을 오히려 심화시킬 수 있다고 주장하였다.<sup>40)</sup> 특히, 전면적인 공영개발은 주택 공공부문의 비대화를 초래하여 민간산업 기반이 위축되고, 공공부문의 과중한 자원부담 등의 부작용을 지적하는 주장이 제기된다.

이에 정부는 공영개발은 투기가 우려되거나 주택정책 목적상 공공의 주도적인 역할이 필요한 지역을 중심으로 제한적으로 시행키로 하였다. 아울러 공영개발에 따른 주택확일화 등의 부작용을 보완하기 위해 판교개발시 설계·시공 일괄입찰, 시공사 브랜드 인정 등을 추진하였으며, 경영감독 강화, 독립회계제도 도입 등을 통해 공기업의 경영 건전성도 지속적으로 높여갈 예정이다.

## 마. 후분양제 도입을 둘러싼 논쟁

선분양제도는 주택건설자금의 조기 확보를 통해 주택공급을 촉진시키는데 기여하여 왔으나, 분양가 자율화, 분양권 전매허용 이후 부동산투기를 부추기는 주범으로 지목받아 왔다. 특히, 2003년 분양가 상승이 이슈화되자 시민단체들은 부동산시장 안정대책으로 후분양제 실시를 강력하게 요구하였다.

이에 정부는 정부도 소비자 중심의 주택공급 질서를 만들기 위해서 연구용역, 공청회 등을 통해 2004년 2월 공공부문 주도의 단계적 시행방안을 담은 '후분양 활성화 로드맵'을 마련하였다.

40) 한국건설산업연구원과 주택산업연구원 공동으로 2일 개최한 '8.31 부동산제도 개혁과 대응방안' 세미나에서..... "공영개발 확대시 민간업체는 주택건설용지 부족으로 사업추진이 곤란해 채산성 및 재무건전성 악화가 우려된다"며 "주공이나 토공 등 공공기관 역시 공영개발 확대에 따른 사업비 조달능력의 한계로 부채비율이 증가하는 등의 위협성에 노출되고 있다"고 지적했다. (머니투데이, 2005.11.2)

정부가 단계적 시행방안을 마련한 것은 당시 건설금융기반이 취약한 상황에서 자칫 주택공급이 크게 위축될 것으로 우려하였기 때문이다. 전면 시행할 경우 주택공급이 일시적으로 중단되고, 건설자금 부담으로 주택건설이 위축될 우려도 있다. 특히, 업체는 늘어난 금융비용을 분양가에 전가할 수도 있으며, 주택공급 감소로 주택가격이 상승할 가능성도 있었다.

그러나 경실련 등 시민단체들은 고분양가 해소와 소비자 중심의 주택공급 제도의 정착을 위해 후분양제를 조기에 전면 시행할 것을 지속적으로 요구하였다. 특히, 서울시가 2006년 9월 25일 은평뉴타운 고분양가 논란에 대응하여 후분양 조기시행 방침<sup>41)</sup>을 발표하자, 후분양 논란은 더욱 확대되었다.

정부는 업체 및 소비자의 자금조달 등을 위한 시장여건을 만들어 나가면서 현재의 로드맵에 따라 단계적으로 후분양제를 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 물론 후분양제로 인해 소비자 권익강화, 분양권 전매차단 등 투기억제 등 긍정적 효과가 기대되는 것은 사실이다. 그러나 후분양제의 급격한 시행은 소비자 및 업계 모두에 부담을 주고 오히려 집값 상승요인으로 작용할 가능성이 있으므로 동 제도의 장점을 살리면서 부작용을 최소화하기 위해서는 현재처럼 공공부문부터 단계적으로 시행하는 것이 바람직하기 때문이다.

이러한 가운데 후분양 시행으로 인해 11·15대책에서 제시한 수도권 주택공급계획이 차질을 빚을 것이라는 지적이 제기되었다.

#### ※ 후분양제로 인한 주택공급계획 차질 우려

“택지개발업무처리지침 개정으로 내년부터 사업승인을 받는 공공택지 내 아파트는 후분양제가 적용돼 공정을 40%가 넘어야 분양이 가능할 듯.... 송파, 인천 검단, 파주 3단계, 평택 등 신도시 분양일정은 2010년 정도로 늦어질 전망...” (연합뉴스, 2006.11.20)

물론 후분양제를 시행하더라도 주공 등 공공기관이 건설하는 주택 중 분양주택 물량에 대하여 단계적으로 적용될 뿐이며, 공공택지내 건설되는 민간업체의 주택에는 후분양 의무화가 적용되지 않아 당초 11·15대책에서 제시한 수도권 주택공급 로드맵은 차질없이 이행될 수 있다. 다만, 최근 주택공급의 시차 등으로 수도권의 주

41) 오세훈 서울시장은 기자회견을 통해 은평뉴타운을 포함하여 서울시가 건설하고 공급하는 모든 아파트에 대해 2007년부터 후분양을 전면 실시할 것이라고 발표하였다.

택공급이 원활하지 않은 상황에서 수급불균형으로 인한 시장 불안요인을 선제적으로 제거할 필요성이 제기되었다.

이에 따라 정부는 열린우리당 부동산특위와 당정회의 등을 통해 후분양제의 단계적 도입원칙은 유지하되, '07년 중 분양물량 확대를 통한 시장수급 여건 개선을 위해 도입시기를 당초 '07년에서 '08년으로 1년간 순연하기로 결정하기에 이르렀다.

## 바. 공공택지 원가공개 논란

분양가의 고공행진이 지속되면서 언론, 시민단체 등에서 공공택지분양가격 적정성 등에 거품 논란을 제기하였다. 이들이 주장하는 거품 논란의 근간에는 아파트를 건설하기 위해서는 땅이 필요한데 토공 등 택지개발주체가 택지비를 높게 책정하여 땅장사를 하기 때문이라는 것이다. 이에 토공 등은 땅 값이 높아서가 아니라 아파트 건설업체가 원가개념을 도입하지 않고 주변시세에 맞춰 분양가를 책정하기 때문이라고 주장<sup>42)</sup>하는 등 국가 경제에 도움이 되지 않는 소모적 논쟁이 계속 되었다.

정부는 비생산적인 소모적 논쟁을 종식시키고 앞으로 주택시장의 안정 및 아파트 분양가 인하를 위해서는 토공 등 택지개발주체가 조성원가 인하노력을 통해 택지비 상승을 최대한 억제하고, 아파트 건설업체는 합리적인 분양가 책정노력이 필요하다고 판단되어 8·31 대책을 통해 택지조성원가공개 방침을 마련하였다.

### ※ 택지비 과다산정 논란 사례

- 수도권 택지지구에서 공급된 아파트의 분양가에서 땅값(택지비)이 차지하는 비중이 29%로..(조선일보, 2006.5.2)
- 토지공사가 땅장사를 하고 있다는 비난에 휘말린 것은 택지개발원가를 투명하게 공개하지 않기 때문... (경향신문, 2006.7.7)
- 토지공사가 성남판교 등 각종 택지개발사업을 통해 총 5조7000억원대의 토지판매 이익을...(조선일보, 2006.8.14)

2005년 10월 국정감사에서 건교부 장관은 '택지비 과다 산정' 논란을 해소하고, 토공 등의 투명성을 제고하기 위해 택지조성원가의 주요항목을 공개할 것임을 발표하였다. 이는 2005년 11월 3일 서울행정법원이 '과주출판단지의 토지조성원가 공개

42) 토공 국토도시연구원의 '전국 택지지구 아파트 택지비와 분양가 실태조사 연구'에 의하면 아파트 분양가중 택지비가 차지하는 비중이 수도권은 29%, 지방은 15%로 조사

‘를 결정한 것도 자극이 되었다. 서울행정법원은 조성원가 산출내역 비공개에 따른 편익보다 정보공개에 따른 공기업의 투명성 확보, 행정편의주의 극복 등의 이익이 크다고 판시하였다. 이후 정부는 심도 있는 검토와 입법과정을 거쳐 2006년 2월 공공택지 조성원가를 주요 7개 항목(용지매입비, 조성비, 직접 인건비, 이주대책비, 판매비, 일반관리비, 기타비용)으로 세분하여 공개하는 제도를 도입하였다.

그러나 공공택지 조성원가를 공개시 주공, 토공 등 공기업간 비용산정기준이 일부 상이해 불필요한 논란이 야기될 소지가 있어 통일된 기준을 마련하여 고시하였다(‘06.8.2). 이에 따라 2006년 11월 30일 토지공사는 강원도 원주시 무실2지구 공동주택 택지를 분양하면서 조성원가를 항목별로 공개하게 되었다. 처음으로 공개함에 따라, 공공택지에서 분양되는 아파트 분양가 가운데 택지비가 얼마인지 투명하게 드러나게 된 것이다. 이와 같이 앞으로 토공 등 택지개발주체가 조성원가를 투명하게 공개됨에 따라 건설업체의 과도한 시세 위주의 분양가 책정경향은 막을 수 있을 것으로 기대된다.

## 사. 시민단체의 분양원가 공개주장과 수용과정

1998년 아파트 분양가 자율화 이후 분양가격이 급등함에 따라 분양원가 공개 등이 사회이슈로 대두되었다. 2003년 하반기 들어 주택가격 불안이 심화되자 소비자 및 일부 시민단체를 중심으로 건설업체의 과도한 분양가 산정이 최근의 기존주택 가격 상승의 주된 원인이며, 주택건설업체들이 공공택지에서 과도하게 개발이익을 향유하고 있으므로 분양원가 공개를 통해 분양가 인하를 유도해야 한다고 주장하였다. 이러한 원가공개 주장은 2004년 2월 4일 서울시의 상암지구 분양원가 공개 결과, 분양차익이 40% 수준인 것으로 나타남에 따라 더욱 확대되었다.<sup>43)</sup>

이에 정부는 원가공개 및 공공택지 개발이익 환수를 검토하기 위하여 관련 전문가로 구성된 「주택공급제도 검토위원회」(위원장 김정호 KDI국제대학원 교수)를 설치(‘04.2.21)하여 개선방안 도출에 들어갔다. 검토위원회는 총 7차에 걸친 회의와 공청회(‘04.6.4)를 통해 원가공개에 따른 파급효과를 다각도로 분석하여 원가공개는

43) 민간 부동산정보업체인 닥터아파트가 네티즌을 대상으로 실시한 설문조사 결과(‘04. 2.16 ~ 3.01, 2,440명 대상)에 따르면, ① 분양원가공개 : 찬성 75%, 반대 25% ② 분양원가공개시 이에 대한 신뢰도 : 믿을만 하다 25%, 믿지 못한다 75% ③ 분양원가공개시 기존 주택가격 영향 : 기존가격 현행 유지 48%, 가격하락 46% ④ 분양가인하에 효과적 대안 : 분양가규제 28%, 주택공급확대 26%, 원가공개 21% 등으로 나타난 바 있다.

제한적으로 실시하되 공공택지내 소형아파트에 분양가 상한제를 도입하는 것으로 방침을 정하였다. 이러한 개선방안은 입법과정을 거쳐 2005년 3월 9일 공공택지에서 분양가 상한제와 채권입찰제 및 원가공개제도를 시행하게 되었다.

분양가 상한제가 시행됨에 따라 실제 화성 동탄에서는 약 10%, 판교에서는 약 30%의 분양가 인하효과가 있었던 것으로 분석되었다.

또한 정부는 8·31 대책을 통해 2006년 2월부터 공공택지 분양원가 공개항목을 당초 5개에서 7개 항목으로 더욱 세분화하였으며, 종전에는 원가공개 대상에서 제외되었던 공공택지내 25.7평(85㎡) 초과 민영 중대형주택도 택지비 및 택지매입원가 등 2개 항목을 공개토록 하는 등 국민적 공감대가 바탕이 되는 객관적이고 적절한 방식으로 분양원가 공개를 확대하기로 결정하였다.

그러나 여전히 분양원가 공개를 둘러싼 논쟁이 대립되어 있는 상황이었다. 일반 시민 및 사회단체들은 국민의 알권리 충족, 분양원가 산정의 투명성 확보 및 분양가의 실질적 인하를 들어 원가공개를 전면적으로 실시할 것을 주장하는 반면, 건설업계와 일부 전문가들은 경영권 침해, 주택공급 위축으로 인한 부동산시장의 불안 확대 우려를 들며 반대 입장을 제기하였다.

〈표 5-4 : 원가공개의 장·단점 분석〉

구 분	찬성론	반대론
집값안정 효과	- 사업자를 압박하여 간접적으로 분양가 하락 유도	- 원가공개가 분양가인하로 연결된다고 보기 어려움 - 기본적으로 집값은 원가가 아닌 수급에 의해 결정
알권리	- 소비자에게 원가정보를 제공하여 합리적 판단 유도	- 정보제공차원에서 긍정적 측면이 있으나, 그로 인한 편익보다 사회적 비용이 큼
기업 투명성	- 주택업계의 건전하고 투명한 경영유도	- 기업공시 및 회계감사제도로 해결할 문제 - 사업장별 원가를 공개해도 비주택부문의 존재 등으로 투명성 제고에 한계
영업비밀	- 원가내역은 원가 항목의 단순합계이며, 비밀이 아님	- 영업정책상 원가내역은 비밀성이 인정되며, 제조원가공개를 강제하는 해외사례 없음
주택의 공공성	- 주택은 공공재적 성격이 강하므로 정부의 적극 개입 필요	- 이미 분양가규제, 전매제한, 재당첨제한 등 다양한 규제정책 시행 중
회계적 측면	- 정부가 사업장별 원가작성 지침을 마련하여 공개	- 사업장별·업체별로 원가내역이 상이하므로 보편적 원가산정방식은 불가능 - 선분양제도에서 추정원가를 공개하는 것은 불필요한 논란만 야기할 뿐

이에 정부는 다시 관계부처와 민간전문가, 시민사회단체, 업체 등 각계각층으로 구성된 「분양가제도개선위원회」를 구성('06.11.3)하여 수차례의 회의를 통해 분양원가 공개 확대, 채권입찰제 보완, 분양가 인하 등을 검토하였고, 당 부동산대책 특위와의 협의 과정, 총리 주재 부동산 관계 장관회의 등을 통한 심도 있는 논의를 거쳤다. 이러한 공동의 심층적인 논의와 별도의 전문 연구용역 등을 통해 분양원가 공개 및 분양가상한제 확대를 내용으로 하는 2007년 1월 11일 '부동산 시장 안정을 위한 제도개편 방안'을 발표하게 되었다.

1·11 대책에서는 공공택지의 경우 원가공개 항목을 종전 7개에서 61개로 확대하고, 민간택지에 대해서도 원가공개를 확대하여 적용하기로 결정하였다. 다만, 민간택지의 경우 7개 항목으로 공개하고, 수도권 등 분양가 상승의 우려가 있는 지역에만 한정하여 '07.9월부터 시행될 예정이다. 또한 분양가 상한제도 민간택지까지 확대하여 일반에게 공급하는 모든 분양주택이 저렴한 가격으로 실수요자에게 공급될 수 있는 기반을 구축하였다. 이처럼 정부는 분양원가공개의 장단점을 면밀하게 분석한 결과로 주택공급의 투명성을 제고하고 분양가를 인하하는 효과는 거두면서도 기업의 부담과 부작용을 최소화 할 수 있는 방안을 도출하고자 노력하였다.

이와 관련하여 일부 언론 및 건설업계에서는 원가공개를 민간택지까지 확대적용하는 것은 과잉금지 원칙과 평등의 원칙 등에 위배되어 위헌의 소지가 있다고 주장하였다.

그러나 정부는 원가공개의 위헌여부에 대한 충분한 법률자문을 거친 결과를 토대로 제도를 도입하였고, 1·11대책에 의한 민간택지의 원가공개는 우리 헌법 질서에 부합하는 것이라는 결과를 도출하였다.

우선, 우리 헌법상의 경제질서는 공공복리를 위해 국가의 규제와 조정이 가능한 사회적 시장경제질서의 성격을 갖고 있다. 특히, 정부가 제시한 원가공개 방안은 대상지역, 주체, 범위를 제한하는 등 기업 부담을 완화하고 있어 과잉금지원칙에 위배되지 않는다.

일부에서는 원가공개가 헌법 제119조제1항에서 밝히고 있는 “개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중”하는 시장경제질서와 배치된다고 주장하고 있으나, 동조제2항에서는 “시장지배와 경제력 남용 방지, 경제의 민주화를 위해 국가가 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있으며, 실제 憲裁도 헌법상 경제질서를 사회복지 등을 위해 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로 판시한 바 있다. ('01.6.28 백화점 셔틀버스 운행 관련 사건 등)

이는 시장경제체제에서도 시장실패로 인한 국가 개입이 정당하다는 것을 우리 헌법이 명문화한 것이며, 주택시장에서 원가공개와 같은 규제수단이 필요한 이유도 선분양하에서 주택을 소비자들이 직접 관찰해볼 수 없기 때문에 업체와 소비자들간에 정보가 비대칭적이고, 신규 분양주택의 가격이 인근의 주택가격을 끌어 올리는 부정적 효과가 발생하여 주택시장의 실패를 야기하는 등 주택시장의 불완전성으로 인한 시장실패에 기인하는 바, 원가공개는 주택시장의 실패를 치유하고 시장의 투명성 및 안정성을 제고하기 위한 것이므로 헌법상 경제질서와 부합되는 것이다.

또한, 원가공개가 침해의 최소성이나 방법의 적정성 등 과잉금지원칙을 위반하여 기업의 영업의 자유 등을 본질적으로 침해한다고 주장하고 있는 바, 1·11대책에 의해 도입되는 분양가격 내역공시는 항목 및 대상지역을 한정하고 공개주체를 업체가 아닌 지자체장으로 하여, 기업의 영업활동에 가장 침해가 적은 방법으로 설계되었다. 또한, 분양가 상한제와 병행 실시함으로써 분양가 인하를 위한 보완적 장치로서 적절한 수단이라고 볼 수 있어 1·11대책상의 분양가 공개방안은 과잉금지원칙에 부합된다고 평가받고 있다.

아울러, 주택의 경우 재산권의 향유대상이라기 보다는 헌법 제35조제3항에 명시된 바와 같이 쾌적한 주거환경을 보장하는 공공적 성격을 가지고 있으므로, 민간 아파트의 원가공개를 실시하더라도 이는 합리적인 차별로서 평등원칙에 반한다고 볼 수 없다.

결론적으로 1·11대책에 의한 분양원가 공개방안은 기업의 부담을 최소화시키면서 과잉금지원칙과 평등원칙에 부합되는 등 우리 헌법질서내에 있는 것이므로 위헌성에 대한 일각의 주장은 크게 잘못된 것이며, 오히려 주택시장이 보다 투명해 질 수 있는 중대한 계기로 작용할 것이다.

## **아. 야당이 제기한 반값 아파트 논쟁과 수용과정**

1.11 대책에서는 새로운 주택공급방식으로서 토지임대부 및 환매조건부 주택분양 방식을 도입하고 시범사업을 추진하기로 하였다.

토지임대부 분양방식은 당초에 한나라당 홍준표 의원이 서울시장 후보 경선타부터 본격 제기한 것으로 2006년 11월29일 한나라당 당론으로 전격 채택되었다. 주택건물은 분양하되, 토지는 임대하는 방식이다. 이를 통해 토지가격만큼 주택구입자의 자금부담이 완화될 수 있다는 점에서 반값 아파트라는 수식어가 붙었다.

그러나 토지를 임대하면 초기의 주택구입자금 부담은 완화될지 몰라도 장기에 걸

쳐 토지임대료를 납부해야하기 때문에 수요자의 실질적인 부담이 완화된다고 보기는 힘들다는 점에서 반값아파트의 실효성을 두고 논란이 계속되었다.

한편 환매조건부 분양방식은 토지와 건물을 나누지 않고 한꺼번에 분양하되 시세의 60~70%로 싸게 공급하는 대신 팔 때는 반드시 주공 등 공공기관에 팔도록 하는 방식으로 열린우리당 김태년, 이계안 의원이 발의하였고 2005년 12월11일 열린우리당의 당론으로 결정되었다. 환매조건부로 주택을 분양하면 분양가격을 낮추는 한편 시세차익을 환수하는 효과를 거둘 수 있다.

그러나 환매조건부 주택공급은 현행 제도인 '원가연동 분양가 상한제 및 전매제한제도'와의 차별성이 불분명하다는 한계를 갖고 있었다.

새로운 주택공급방식을 둘러싼 논쟁은 결국 정부와 여당이 고위당정회의를 통해 토지임대부와 환매조건부 분양방식 둘 다 시범적으로 실시하기로 함으로써 일단락 되었다. 비록 예상되는 부작용이 있다 하더라도 집값을 안정시키고 서민들에게 양질의 주택을 저렴하게 공급할 수 있다면 시도해볼 일이라고 판단했던 것이다.

〈표 5-5 : 토지임대부 및 환매조건부 주택분양 시범사업 개요〉

주택규모		토지임대부 주택	환매조건부 주택
공급 호수	전용 74㎡	101세대	65세대
	전용 85㎡	288세대	350세대
	계	389세대	415세대
분양가격		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 455만원/3.3㎡ (세대당 1.3억~1.5억원)</li> <li>*상한제적용 일반분양아파트 대비 약 55% 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 740만원/3.3㎡ (세대당 2.2억~2.5억원)</li> <li>* 상한제 적용 일반분양아파트 대비 90% 내외</li> </ul>
토지임대조건		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지임대료 : 월37.5~42.5만원</li> <li>* 토지임대료 = 택지공급가(조정원가 110%) × 자본비용률</li> <li>• 임대기간 : 30년</li> <li>• 임대료 갱신 : 매 2년 (2년간 최대 5%이하)</li> </ul>	-
환매조건		-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전매제한기간내(질병치료·해외이주 등 특정사유에 한해 환매가능) ; 공급가격+이자</li> <li>• 전매제한기간~20년 ; '공급가격+이자' 또는 '공시가격' 중 낮은 가격</li> <li>• 20년 이후 : 자유거래</li> </ul>
공급대상		청약저축 가입자	

\* 대상지역 : 경기도 군포 부곡 택지개발지구내 804세대



## 5. 임대주택에 대한 부정적 인식 : 국민임대주택

### 가. 지자체의 국민임대주택 건설 기피

주택문제는 지역적 특수성에서 발생하며, 지역의 주거여건과 지역주민들의 요구 및 의지에 따라 달리 취급해야 할 문제이므로 지자체의 관심과 협력 없이는 해결이 곤란하다. 이에 따라 선진국의 경우 지자체나 비영리 주택조합 등이 공공임대주택을 건설하고 중앙정부는 재정을 지원하는 체계이나, 우리나라는 중앙정부가 직접 재정을 투입하여 건설하고, 지자체는 건설 자체를 반대하거나 기피하고 있는 실정이다. 국민임대주택의 경우도 2002년 지자체의 참여가 허용된 이후 건설된 국민임대주택 31만호 중 지자체가 직접 건설한 물량은 3.3만호(10.6%)에 불과하다. 당초 20%를 공급하기로 했던 것에 비해 크게 미흡한 수준이다.

〈표 5-6 : 주체별 국민임대주택 건설 추이(단위 : 호)〉

	'02	'03	'04	'05	계
전체	50,819	71,791	91,423	96,183	310,216
주공	48,617	63,501	85,315	79,866	277,299
지자체	2,202	8,290	6,108	16,317	32,917

출처 : 건설교통부

지자체의 참여가 저조한 것은 다양한 이유가 있다. 첫째, 국민임대주택 건설의 필요성에 대한 공감대가 형성되지 않고 정부정책이기 때문에 어쩔 수 없이 수행한다는 인식이 팽배하다는 점이다. 둘째, 국민임대주택 건설을 위한 조직, 인원, 자원 부족과 관리부담, 지역주민 반발 등으로 참여를 기피하고 있다. 셋째, 도로 등 지역숙원 사업해결을 위해 의도적으로 반대하는 경우도 있다.

정부는 지자체의 참여와 협조를 유도하기 위해 지자체의 반대사유별로 대책을 강구하여 추진하고 있다. 먼저, 지자체 참여의 필요성 등에 대한 교육을 위하여 국민임대주택건설 관련 지자체 공무원 연찬회를 매년 개최하고 있으며, 건설교통인재개발원의 교육과정에 주거복지업무과정을 개설('06.6.26 ~ 6.30)하였다. 또한 지자체 공무원 및 주민들을 초청하여 홍보전시관 견학을 실시하고 있으며, 국민임대 홈페이지, 방송매체를 통한 홍보활동도 강화하고 있다.

둘째, 지자체의 재정부담 완화를 위해 평당 예산지원 단가를 2003년 평당 324만원에서 2006년 평당 375만원으로 확대하는 등 단가 현실화를 위해 지속적으로 노력하고 있다. 특히, 큰 평수 건설 요구에 부응하여 건설평형도 기존의 14~20평형에서 11~24평형으로 다양화하였다. 또한 지자체의 국민임대주택 건설실적 평가결과 등을 토대로 특별교부세와 재건축 부담금 등을 차등적으로 지원하는 방안도 추진 중에 있다.

끝으로 국민임대주택단지 예정지구 지정시 해당 지자체장의 의견수렴을 의무화('05.12.6)하는 등 지자체의 합리적인 요구사항에 대해서는 적극적으로 수용하고 있다. 그러나 무조건적인 반대에 대해서는 단호하게 대처해 나갈 계획이다.

## 나. 국민임대주택 공급계획의 적정성

2003년 정부가 국민임대주택 100만호 건설계획을 발표할 당시만 해도 열악한 무주택 서민들의 주거여건 개선을 위해 필요성을 공감하는 견해가 많았다.

그러나 2006년 7월 20일 세곡2지구, 강일3지구에 대한 중앙도시계획위원회의 대책사업 인정부결을 계기로 언론 등에서는 국민임대주택 100만호 건설계획의 적정성에 대해 집중적으로 문제를 제기하였다. 건설계획이 졸속으로 마련되어 택지 및 자원부족 문제, 지자체 및 주민들의 반대에 직면하고 있다는 내용이었다.

### ※ 국민임대주택 공급계획의 적정성에 대한 비판 사례

- “노무현 정부의 '국민임대주택 100만 호 건설계획'이 흔들려, 지역주민과 지방자치단체의 반발로 어려움을 겪고 있는 가운데 중앙도시계획위원회마저 건설교통부의 그린벨트 해제 신청을 부결...” (중앙일보, '06.8.1)
- “지자체도 소비자도 외면... 걸도는 임대주택” (헤럴드 경제, '06.7.31)

그러나 국민임대주택 100만호 건설계획은 우리나라 최저주거기준 미달가구수 등 임대주택 수요를 기초로 마련된 계획으로 선진국 수준의 서민주거안정 달성을 위해서는 택지, 자원 등 여러 가지 장애요인을 효과적으로 극복해 나가면서 반드시 달성해야 할 과제이다. 2002년 주택보급률이 100%를 넘어서 주거의 양적·질적 문제가 크게 개선되었으나 여전히 무주택서민의 주거불안은 심각하기 때문이다.

2005년 현재 최저주거기준 미달가구가 전체가구의 16% 수준인 약 255만 가구에

이르고, 이중 112만 가구가 단칸방에 거주하고 있다. 반면, 그동안 재정여건 등 여러 제약으로 인해 무주택 서민들의 주거복지 향상을 위한 정부의 역할은 매우 제한적이었다. 단적으로 장기공공임대주택 재고율이 2.7%(2005년 기준)로서 주요 선진국들의 20% 안팎의 절반에도 못 미치는 실정이다.

정부는 국민임대주택 100만호 건설의 성공적 추진을 위한 핵심 관건인 원활한 택지 확보를 위해 “국민임대주택건설등에관한 특별조치법”을 제정하여 택지확보 절차를 간소화하는 등 최선의 노력을 기울이고 있다. 또한 도심내 가용택지가 고갈된 상황에서 저소득층의 출퇴근 등 생활 편의제고를 위해서는 대도시 인근의 개발제한구역 해제예정지를 활용하여 국민임대주택을 공급하는 것이 불가피하다.

이와 관련하여 일부 언론에서는 정부가 무리한 목표달성을 위해 아무 기준도 없이 개발제한 구역을 훼손하고 있는 것처럼 오도하고 있으나 이는 사실과 다르다. 정부는 개발제한구역 해제총량 범위 내에서 환경평가 결과 훼손정도가 심해 보전가치가 낮은 3~5등급 이상 면적이 일정비율 이상인 지역에 한해 지구 지정을 추진하고 있다. 또 이 과정에서 각종 환경영향평가 및 중앙도시계획심의위원회의 심의를 거치고, 선계획-후개발 원칙에 따라 체계적이고, 친환경적으로 택지를 개발하고 있다. 따라서 맹목적으로 정부 정책을 비판하기에 앞서 해제가 예정된 개발제한구역을 국민임대주택 건설용으로 활용할지 혹은 상업적인 용도로 활용할지 나아가 어느 쪽이 보다 체계적이고 친환경적 개발인지 진지하게 생각해 봐야 한다.

또한 정부가 줄속으로 국민임대주택 100만호 건설계획을 수립하고 무리하게 추진한 결과 수요자로부터 외면 받아 미분양이 크게 증가하고 있다고 보도하고 있으나 이 역시도 사실과 다르다. 이 계획은 2000년 인구센서스 조사결과 및 최저주거기준 미달가구수 등을 토대로 한 국토연구원의 지역별 임대주택소요에 기초해 수립됐으며, 이후 여건변화에 맞춰 끊임없이 계획이 수정되고 있다. 예컨대 당초 계획은 신규 건설 일변도였지만 2004년 도심 빈곤층이 저렴한 임대료로 생활권 내에서 거주할 수 있도록 매입임대방식을 도입했다. 2005년에는 지자체와 주민들의 평형확대 요구 및 1인 가구 증가 등을 감안해 건설평형을 14~20평형에서 11~24평형으로 다양화해 사회통합 효과를 높였다.

이러한 수요에 기초한 공급 노력의 결과, '06년말 현재 그동안 분양된 국민임대주택 15만 3천여가구 중 미분양물량은 4,439호로, 전체물량의 3%에 불과하다. 또한 준공후 미분양 물량은 0.5%(697가구)이다.

또한 고령화사회에 대비해 노인전용 국민임대주택 시범사업을 추진하고 있다. 수요에 부응한 임대주택 공급을 위해 2006년 연구용역을 통해 18개 지표로 구성된 전국 시군구별 사업 우선순위 평가기준을 마련하였고, 관계전문가로 구성된 수요평가위원회의 자문을 거쳐 수요가 있다고 판단되는 지역에 한해 사업을 추진하고 있다.

한편, 2007년 상반기 중 2005년 인구주택 센서스 조사결과와 2006년 주거실태조사 결과를 바탕으로 △지역별 공급물량 △신규건설 △매입임대 비중 등 국민임대주택 100만호 공급계획 후반기('08~'12년) 건설계획을 재검토할 예정이다.

#### 다. 판교 민간임대주택의 높은 임대료

정부는 서민주거안정을 위하여 무주택 서민이 장기간 임대할 수 있도록 10년 장기임대주택 50만호 공급계획을 수립('03.9)하여 추진하여 왔다.

그러나 민간업체의 참여 기피로 그 동안 부진하다가 2006년 판교신도시에서 주공과 민간업체에서 10년 장기임대주택을 공급하게 되었다. 그러나 민간부문의 임대보증금이 주공임대보다 1억원 이상 높게 책정되어 공급됨으로써 장기임대주택제도에 대한 불신이 심화되었다.

〈표 5-7 : 판교지구 민간과 주공의 임대조건 비교〉

구 분	전용 18평(60㎡)		전용 25평(85㎡)	
	민간임대	주공임대	민간임대	주공임대
임대 보증금(백만원)	160~178	45~57	216~247	126~141
월 임대료(만원)	36~42	31~39	50~62	48~58

이처럼 10년 임대주택 공급시 민간부문의 임대보증금이 주공에 비해 1억원이상 높게 책정된 이유는 표준임대보증금을 결정하는 기금융자금 투입여부와 전환이율 차이에 기인한다. 10년 임대주택의 경우 투자자금회수기간이 길어 영세 민간임대사업자가 임대사업초기에 자금을 회수하여 부담을 완화하고자 기금을 대출받지 않고 일반대출을 받음으로써 표준임대보증금이 높았던 것이다.

또한 임대료는 일정한 전환이율(정기예금이자율)에 따라 건설원가에서 기금융자액을 차감한 금액의 90%까지 보증금으로 전환이 가능한데, 주공의 경우 사업의 공공성을 감안하여 10%의 전환이율을 적용한 반면, 민간사업자는 4%인 정기예금이자

율을 적용하여 상대적으로 주공에서 공급한 임대주택보다 임대보증금이 1억원 이상 높게 책정되었다.

※ 판교 민간임대주택의 임대료 과다책정에 대한 언론보도사례

- ‘판교에서 민감 임대아파트가 간신히 미달 사태를 모면할 정도로 청약자들의 관심을 끌지 못한 것은 비싼 임대보증금과 월세가 주된 요인...’ (한국, 2005.4.14)
- ‘판교신도시 임대아파트를 배정 받고도 보증금이 너무 비싸 계약을 포기한 가정이 처지를 비관해 자살을 기도...’ (조선일보, 2005.5.30)
- ‘32평형 기준으로 보증금만 2억4600만원에 달하고, 월세도 50만원이 넘어 서울 강남이나 분당의 전세값을 뺄 수 있다’ (한겨레, 2005.5.30)

정부는 향후 임차인이 저렴한 임대료 및 임대보증금으로 장기간 안정적으로 거주할 수 있도록 하기 위하여 공공택지 내 전용면적 25.7평(85㎡) 이하 규모의 임대주택은 주공 등 공공기관이 공급하도록 할 것이며, 전용 25.7평(85㎡) 초과 공공택지 중 5%씩을 의무적으로 공급함으로써 민간의 임대사업 참여도 함께 지원할 계획으로 향후 임대주택 공급계획의 차질 없는 추진과 서민주거 안정을 위해 노력할 것이다.

## 6. 신도시 개발과정에서의 애로 : 관련기관과의 협조

정부는 서민주거 안정과 부동산투기 억제 등 부동산 시장에 대한 근본적인 개혁을 위하여 831대책을 발표하였으며, 주택공급 확대방안의 일환으로 송파거여지구 개발 및 김포·양주 등 신도시 확대개발을 추진하게 되었으나, 추진과정에서 여러 가지 어려움이 있었다.

특히, 송파거여지구의 경우 특전사기무사 등 군부대 이전문제 등으로 군은 물론 산하기관·예비역단체 등에서 “국가안보가 경제논리에 밀려남으로써 결국 빈대를 잡다가 초가삼간을 태우는 꼴이 될 것”이라며 강도 높은 비난이 있었으며, 서울시 등 지자체의 반대와 이에 대한 부정적 언론보도로 국민들은 혼란을 겪게 되었다.

또한 성남·하남시 등 기초지자체에서는 지역현안사업 해결을 전제조건으로 법령에서 규정하고 있는 주민공람을 거부하였으며, 사유지 제척을 요구하는 지역주민들의 반발도 국회·언론매체 등을 통하여 조직적으로 이어졌다.

이에 대해 건교부는 성남·하남시장 면담과 업무협의를 통해 설득작업을 계속하면서, 법률자문 등을 거쳐 경기도로 직무이행명령권 발동을 요청하는 등 필요한 모든 조치를 취하였다. 이에 따라 성남·하남시는 당초보다 1개월 정도 지연하여 주민공람을 실시하였다. 그러나 지역주민들은 ‘주민대책위원회’를 구성하여 사유지 제척 등을 요구하며 언론매체를 통하여 신도시개발에 대한 반대 광고와 집회·가두행진(’06.6.16, 400명)을 실시하였다.

### ※ 신도시 개발에 대한 서울시의 반대입장에 대한 언론보도 사례

- “서울시가 정부의 송파신도시 건설계획에 최소한 3년간 협조하지 않기로 방침을 정한 것으로 알려져...” (파이낸셜, 2005.9.15)
- “정부가 831 부동산 종합대책의 핵심으로 내놓은 서울 송파구 거여 신도시가 부처 간 이견과 지방자치단체와의 갈등으로 표류할 위기...” (동아일보, 2005.9.24)
- 서울시는 관계기관 협의의견을 통해 ‘강남지역 공급예정인 주택 10만호 건설로 신도시 대체가 가능하며, 신도시개발로 녹지벨트훼손, 교통문제, 주택가격불안 등의 문제가 있으므로 제반여건이 성숙될 때까지 유보되어야 함’을 공식적으로 표명(동아일보, 2006.1.5)

이러한 여러 가지 난관들을 극복하기 위하여 정부는 관계부처(국무조정실, 재정부, 국방부, 환경부, 건교부) 협의체를 구성(’05.9.9)하여 지구지정(’06.7.21) 이전까지

부처간 이견을 조정하였으며, 그린벨트해제와 관련한 환경문제에 대하여도 전문가 현장방문 및 사업설명 등을 통한 적극적인 설득으로 문제를 해결할 수 있었다. 지역 주민들에 대하여도 지역의원과의 간담회 등을 통해 보상협의체 구성, 주민의견 수렴방안 마련 등 사업추진을 위한 원만한 합의를 이루었다.

김포·양주신도시 등 기타 택지지구 확대를 통한 택지공급 확대와 관련해서도 국방, 환경, 농지 등 해결해야 할 많은 문제를 안고 있었으며, 그 해결과정도 상당히 어려움이 많았다. 예를 들면, 김포 신도시의 경우만 하더라도 과거 국방문제 등으로 인해 당초 계획보다 축소 개발기로 결정한 바 있어 확대개발 추진에 난항이 예상되었다. 이에 따라 철저한 사전협의를 위한 제도개선이 있었고, 사전협의 과정에서 국방부의 군사시설 보강 요청, 환경부의 철새서식지 조성 요구 등 관계기관 의견을 적극 검토·반영함으로써 원활히 확대개발을 추진 할 수 있었다.

## 7. 언론의 정책무력화 시도

조선, 동아 등 보수언론들은 정부가 부동산대책을 발표하면, 사설, 평론, 전문가인 용보도 등을 통해 정부대책을 비판하고, 집값은 절대로 떨어지지 않을 것을 장담하였다. 그리고 부동산 정책의 피해자가 '서민'이라고 강변하면서, 집값이 떨어질 기미가 보이면 경기하락을 우려하는 기사를 통해 정책을 무력화하고자 하였다.

### ※ 언론의 정책무력화 시도 사례

- 종합부동산세 전문가 진단 “납세자 소득능력 무시” (동아, 2004.10.28)
- 집값 잡는데는 세금밖에 없나 (조선, 2005.5.6)
- 친시장적 정책을 써야한다 (동아, 2005.5.11)
- 과도한 재건축 규제는 푸는 게 옳다 (동아, 2005.5.28)
- 부동산정책으로 국민 패싸움 불일 셈인가 (조선, 05.8.23)
- 세계는 집값 떨어진 이후를 걱정하는데 (조선, 2005.8.30)
- 부동산대책, 서민 부담도 늘어난다 (조선, 2005.9.1)
- 부동산대책, 코드가 病이다 (동아, 2006.3.31)
- ‘10·29’ ‘8·31’ ‘3·30’ 다음 부동산 정책은 뭔가 (조선, 2006.3.31)
- 위헌 논란 계속될 종합부동산세 (동아, 06.5.27)

언론의 정책무력화 시도는 종합부동산세 도입, 양도소득세 중과 등 세제강화로 국민들의 조세부담이 크게 증가할 것이라는 이른바 ‘세금폭탄론’, 재건축 규제 강화로 강남지역의 주택공급이 위축되어 가격불안이 지속된다는 ‘공급부족론’, 정부 규제 주태수요가 감소하여 미분양 증가, 건설업체 부도 등 내수침체가 심화된다는 ‘경기침체론’ 등 다양한 형태로 진행되었다. 심지어 수요억제위주의 정책, 정책의 일관성 부재 등을 지적하며 정부정책은 실패할 수밖에 없다는 ‘정책실패론’을 제기하며, 때로는 평가르기, 정치적 의도 등 ‘정책음모론’을 내세워 정부의 정책의지를 왜곡하기도 하였다.

이러한 보수언론의 보도행태는 정부의 정책효과를 반감시키는 역할만을 수행하였다. 정부정책 효과를 비판하는 보도를 보며 집값은 계속 오를 수밖에 없다는 그릇된 기대심리를 더욱 공고히 하고 결과적으로 부동산가격을 계속 오르게 하는 작용을 한다. 가격상승기대심리가 존재하는 한 세제강화 등 정부의 각종 투기억제 노력



에도 불구하고 다주택 소유자들은 보유주택을 시장에 내놓지 않을 것이기 때문이다. 소수가 여러 채의 주택을 소유하고 있는 현재의 부동산 실정에서는 이들이 정부 정책에 반응하지 않는다면 정부 정책이 효과를 발휘하기 힘든 것은 자명하다. 세금이 아무리 높아도 부동산 가격이 그보다 더 많이 오를 것이라는 믿음이 있는 한 이들은 집을 투자수단으로 계속 보유할 것이기 때문이다. 결국, 최근의 언론 보도행태는 사실의 전달이라기보다는 집값의 향배를 결정하는 예언적인 기능을 통해 시장을 왜곡하고 있는 것이다.

오죽하면 2005년 3월 시민단체가 주최한 어느 토론회에서 전강수교수(대구 카톨릭대 부동산통상학부)는 “정부가 부동산투기와 전쟁을 수행해 왔다면, 보수언론들은 정부의 부동산정책과 전쟁을 해왔다”고 주장하며 보수언론의 부동산 보도행태를 꼬집었겠는가.

〈표 5-8 : 조·중·동의 사설 및 칼럼 모니터 결과(단위 : 건)〉

	공급확대	규제완화	세금 폭탄론	후분양제 반대	정권 무능비판	금융정책	분양원가 공개반대	기타
사설 (총84건)	18 21.4%	23 27.4%	36 42.9%	0 0.0%	25 29.8%	6 7.1%	6 7.1%	30 35.6
칼럼 (총61건)	18 29.5%	15 24.6%	31 50.8%	3 4.9%	15 24.6%	8 13.1%	2 3.3%	7 11.5%

\* 민주언론시민연합·토지정의시민연대, “조선·중앙·동아의 부동산관련 사설 및 칼럼 분석 비평” 2006.12.9 (여러 가지 주장을 함께 제기한 경우 중복 체크)

최근 민주언론시민연합과 토지정의시민연대가 2006년 1월 1일부터 11월 30일까지 이른바 ‘조·중·동’의 부동산 관련 사설과 칼럼을 모니터링한 결과에도 보수언론의 이율배반적인 부동산선동이 잘 나타나고 있다. 보수언론의 사설과 칼럼에서 가장 자주 등장한 것은 정부의 보유세 정책을 비판한 ‘세금폭탄론’(5장 1절 참고)이었으며, ‘공급확대론’(5장2절, 3절 참고)과 ‘규제완화론’(5장 2절, 3절 참고)이 그 뒤를 이었다. ‘공급확대’와 ‘규제완화’를 제외하면 부동산문제에 대한 정책적 대안 제시는 거의 없었다. 천문학적인 불로소득과 투기적 수요를 방치하면서 공급을 확대할 경우 어떤 끔찍한 재앙이 닥칠 것인지에 대해서는 아무런 언급도 없었다.<sup>44)</sup>

이러한 언론의 잘못된 보도로 인해 야기된 시장왜곡을 최소화하고 정책실효성을

44) 한겨레21, 세금폭탄-공급확대-규제완화만 외친 조중동, 2006.12.9

제고하기 위해 대통령은 물론 관련 부처에서 일관된 정책추진 의지를 강조하였다. 8·31대책 수립 당시 범정부적이고 체계적인 홍보 추진을 위해 국정홍보처 차장을 중심으로 부동산정책 홍보 TF를 구성·운영하였으며, 3·30대책 때는 청와대브리핑 부동산특별기획을 연재하기도 하였다. 물론 언론의 잘못된 보도에 대해서는 즉각 해명하였으며, 2005년 9월 “부동산정책 갈등-청와대 초강경대책 준비, 재정부 불황 장기화될 것” 기사에 대해서는 언론중재신청을 하는 등 오보에도 적극 대응하였다.

**※ 청와대브리핑 특별기획 “부동산이제 생각을 바꿉시다.”**

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 통계로 보는 부동산에 대한 오해와 진실             <ol style="list-style-type: none"> <li>1-1. 잘못된 통계가 투기 부추긴다</li> </ol> </li> <li>2. 부동산 시장 전망 - 계속 오르는 어렵다</li> <li>3. 강남 아파트 값이 거품인 이유</li> <li>4. 다시, 집값을 생각한다</li> <li>5. 강남공급 확대론', 해답 아니다</li> <li>6. 쟁점정리-부동산 세금 정상화</li> <li>7. 이제는 주거의 질, 안정성, 형평성 높여야</li> <li>8. 주거복지정책, 이제 수요자 중심의 맞춤형으로</li> </ol> |
|--|

2006년 8월 31일 8·31대책 발표 1년을 맞이하여 국정홍보처에서는 「투기시대의 종말」이라는 책자를 발간하여 정부정책에 대한 국민들의 이해를 높였다. 또한 2007년 1.11 대책과 1.31대책을 통하여 부동산 시장이 안정세로 접어든 이후, 국정브리핑에서 총 21회에 걸쳐 「부동산정책 40년사」를 연재하여 1967년부터 2007년까지 부동산정책의 과거와 현재를 조망함으로써 지난 40여년간 우리 사회에 뿌리깊게 자리잡은 부동산에 대한 잘못된 이해와 잘못된 정책관행을 지적하고, 부동산에 대한 근본적인 인식의 전환과 더불어 정책의 일관성이 굳건히 견지되어야 함을 제시하였다.

## 제 6 장 참여정부 부동산정책의 성과와 한계

### 1. 참여정부 부동산정책의 성과 : 부동산시장 안정기반 마련

참여정부는 지난 4년 동안 부동산시장 안정을 위해 진력해 왔다. 이는 무엇보다도 부동산가격 불안이 국민경제는 물론 서민들의 살림살이에도 엄청난 악영향을 미치기 때문이다. 부동산의 자산격차가 확대되면 빈부격차를 심화시켜 사회통합을 가로막고, 상대적 박탈감으로 인해 근로의욕도 떨어뜨린다. 특히, 주택가격의 상승은 주거비 상승으로 이어져 서민 주거수준을 악화시키게 된다.

따라서 참여정부는 부동산가격 불안을 진정시키기 위해 과거정부와 달리 4대 원칙을 일관되게 추진해 왔다. 부동산시장의 투명성 및 조세형평성 제고, 주택공급의 지속적 확대, 투기수요 억제와 개발이익 환수, 서민 주거복지 확충 등이 그것이다.

#### ※ 정책평가 및 향후 과제 관련 전문가 의견

국정홍보처 <실록 부동산정책 40년사> 특별기획팀이 지난 2월 중순 ~ 3월 중순까지 학계, 언론계 등 전문가 17명을 대상으로 한 심층 설문조사 결과, 전문가들은 참여정부의 정책 중 △조세형평성·시장투명성 제고 △주거복지 분야에서 큰 진전을 이뤘다고 평가했다. 한편 다음 정부가 견지해야 할 부동산정책의 원칙으로 △정책 일관성 △전·월세 서민주거대책 △유동성 관리 △공공과 민간의 역할 재정립 등을 꼽았다.

#### 가. 부동산 시장안정 및 정상화를 위한 제도적 기반 마련

참여정부의 정책성과는 무엇보다도 부동산시장 안정과 정상화를 위한 제도적 기반을 구축하였다는 데 있다.

실거래가 신고제 및 등기부 기재 도입은 지난 수십년간 관행처럼 여겨왔던 이중계약서 관행을 근절하고 부동산시장의 투명성을 제고하는 근본적 정책이다. 이를 바탕으로 이제는 건전한 부동산거래 질서를 확립할 수 있게 되었으며 조세형평성도 제고시킬 수 있게 되었다. 이는 금융실명제에 버금가는 역사적 사건이다.

종합부동산세 도입, 다주택자에 대한 양도소득세 중과, 재건축 초과이익 환수제도 도입 등은 부동산 세제를 합리화하고 투기로 인한 불로소득을 환수할 수 있는 제도적 장치이다. 부동산투기의 가장 중요한 원인은 투기로 인한 초과이익이 환수되지 못하는데 있다. 참여정부는 부동산투기를 통한 초과이익을 철저히 환수하여 주택가격의 안정과 형평을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

## 나. 일관된 정책기조를 바탕으로 정책신뢰도 제고

정책의 성공여부는 궁극적으로 국민의 신뢰에서 좌우된다, 과거 냉·온탕을 반복한 부동산 대책이 일시적으로 효과를 나타냈으나 결국 부동산 시장의 근본적 개혁으로 이어지지 못했던 것도 바로 정책에 대한 국민의 신뢰를 잃었기 때문이었다.

그러나 참여정부 이후 다섯번의 부동산 대책들은 「투기수요 억제」, 「거래 투명성 제고」, 「공급 확대」, 「서민주거안정」이라는 기본원칙에 입각하여 일관성 있게 마련됨으로써 국민의 신뢰수준을 차근차근 높여왔다.

공급 시차 등을 감안하여 8·31 대책과 3·30 대책을 통해 투기억제 및 거래 투명성 시스템 구축 등 수요관리 체계를 마련하고, 06년 하반기 11·15 대책, 2007년 1·11 대책 등을 통해 “싸게 많이 빨리” 주택공급을 가시화 하는 방안을 마련하는 한편 1·31 대책을 통해 공공임대주택 공급 방안을 제시하였다.

이로써 참여정부가 제시한 부동산 정책의 4대 원칙이 실제 제도로 가시화·구체화됨으로써 부동산 시장의 중장기적 시장안정 기반을 구축하겠다는 국민과의 약속을 지킬 수 있었다.

그러나 정부는 11·15 대책 등에서 제시한 공급확대 계획 이행에 차질이 발생할 경우 싸고 많은 주택이 공급될 것이라는 시장의 신뢰가 깨지고, 어렵게 정착된 시장안정 기조가 다시 흔들릴 수 있음을 경계하고자 한다. 앞으로 정부는 시장 신뢰가 완전히 정착될 때까지 지속적 수요관리와 함께 택지확보 등 공급확대에 필요한 사항들을 꾸준히 점검·개선해 나갈 것이다.

## 다. 서민주거안정과 복지증진을 위한 인프라 구축

서민·중산층의 주거안정 및 복지 증진을 위한 인프라를 확고히 구축하였다. 국민임대주택 건설, 다가구매입임대 실시, 비축용 장기임대주택 건설, 임차가구 지원 등

맞춤형 주거복지정책을 적극적으로 추진하였던 것이다. 단순히 임대주택의 양적 확대만이 아니라 직주근접과 사회통합차원에서 다양한 주거복지정책을 추진하였다. 그 결과, 최저주거기준 미달가구가 크게 감소하는 등 국민 주거복지 수준이 과거에 비해 크게 향상된 것으로 평가되고 있다.

## 라. 부동산가격의 상대적 안정(국제비교)

참여정부의 부동산정책은 거래투명성을 확보하고 근본적인 시장안정과 서민주거안정의 기반을 구축한 점에서 큰 성과를 거두었음에도 불구하고, 부동산정책의 공과를 평가하는 우선적인 기준은 부동산가격의 안정 여부일 수밖에 없다.

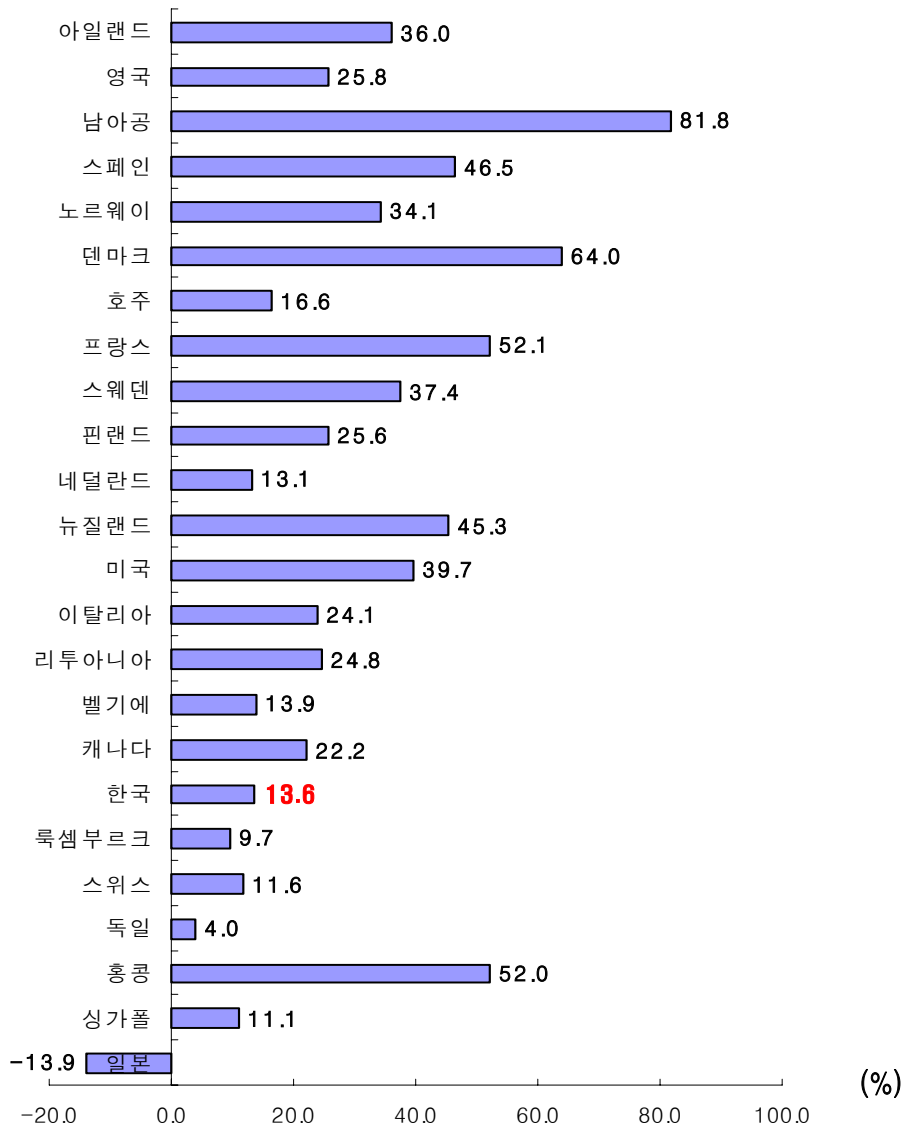
비록 2006말 11·15대책과 연이은 2007년 1·11대책, 1·31대책의 결과로 2007년 들면서 부동산가격이 안정세를 보이고 있으나, 참여정부가 출범한 이래 2003년의 10·29대책, 2005년 8·31대책, 2006년 3·30대책 등 기존의 강도 높은 대책에도 불구하고 부동산가격이 재상승하는 양상을 보여 왔기 때문이다.

그러나 우리나라의 상황만을 놓고 부동산가격안정 여부와 부동산정책의 성패여부를 판단하는 것은 문제가 있다. 이미 경제의 세계화가 큰 폭으로 진전되어 세계적인 저금리와 유동성의 팽창을 배경으로 부동산가격이 급등하는 현상이 전 세계적으로 나타난 현상이기 때문이다.

따라서 부동산가격 추이에 대한 국제비교가 중요한 의미를 가진다. <그림 VI - 1>은 2003년말에서 2006년말까지 주택가격 변동율을 국제비교한 것이다.

세계적으로 볼 때, 남아공화국이 81.8%로 가장 높은 상승세를 보였으며 프랑스, 홍콩, 덴마크도 50%를 상회하였다. 미국, 아일랜드, 스페인, 노르웨이, 스웨덴이 30%를 넘으며 영국, 핀란드, 이탈리아, 캐나다는 20%를 넘는다.

우리나라는 네덜란드, 호주, 벨기에, 스위스, 싱가포르와 더불어 10%대의 상승률 추이를 보였다. 독일만이 4%로 견조한 안정세를 유지하였으며, 일본은 복합불황의 장기침체에서 완전히 벗어나지 못한 양상을 보였다.



\* 출처 : Prince Christian Cruz, The Global property housing boom, Global Property Guide, Oct 02, 2006의 Table 1을 토대로 재작성  
(한국은 2003년말~2006년말의 국민은행 시세통계를 활용)

<그림 6-1 : 주택가격 변동률(2003년~2006년)의 국가별 비교>

결국 2003년 말~2006년 말의 부동산가격 추이를 놓고 국제비교를 하면, 우리나라의 부동산가격 상승률은 13.6%로 크게 상승한 것은 사실이지만, 같은 기간에 비슷한 상황에 처했던 여타 국가들의 상승률에 비해서는 상대적으로 안정세를 유지하는데 성공하였다고 평가할 수 있다.

## 2. 한계점 : 선제적 대응 및 유동성 관리 미흡

정부의 지속적이고 일관된 안정정책에도 불구하고 서울 등 수도권 지역을 중심으로 부동산시장불안이 쉽게 해소되지 못한 것은 20년 이상 지속되어온 부동산투자심리가 여전하고 저금리와 풍부한 유동성 등 시장불안요인이 여전히 내재하고 있었기 때문이다. 특히, 주택수급불균형이 여전한 상황에서 언론 및 이해관계자들의 반발과 정책무력화 시도로 규제완화에 대한 막연한 기대감이 형성된 것도 정책효과를 반감시킨 요인이다. 또한 공급확대의 효과가 가시화되기까지의 시차를 극복할 수 있는 제도적 장치가 미흡하였다는 점도 부동산가격 불안이 장기화되었던 요인이다.

### 가. 공급부족 가능성에 대비한 선제적 대응이 다소 미흡

참여정부가 직면했던 공급정책상의 가장 큰 애로는 과거의 각종 규제조치로 인해 공급이 위축되었다는 점이다. 실제 2000년부터 2005년까지 연평균 수도권에 27만호가 공급되었으나 2002년 37.6만호를 정점으로 감소하여 2006년에는 17.2만호에 그쳤다. 이는 도심내 주거환경개선을 위한 건축규제 강화, '선계획-후개발' 체계에 의한 토지이용규제 등에 따라 민간부문의 주택공급이 크게 감소하였기 때문이다.

참여정부는 민간부문의 공급위축에 대응하여 공공택지 개발 확대, 기존 도심의 광역적 재정비 등을 통한 공급확대정책을 추진하였다. 그러나 공공택지 확보부터 주택건설까지 상당한 시차(통상 4~5년)가 존재하고 친환경 개발기조로 개발밀도가 감소함에 따라 정부가 당초 계획한 연 30만호 공급에는 크게 못 미쳤다.

그러나 2004년 이후 공공택지 공급을 꾸준히 확대한 결과 양질의 저렴한 주택이 많이 공급될 수 있는 기반을 마련하였고, 이러한 그 동안의 공급 확대정책은 2007년 이후부터 본격 가시화될 예정이다. 2007년에는 수도권 주택공급이 주택소요와 비슷한 30만호 내외가 공급될 예정이고, 2010년까지 연 평균 36만 4천호의 주택이 수도권에서 공급될 예정이다. 더욱이 11·15 및 1·11대책의 영향으로 양질의 주택이 저렴하게 공급될 예정이다.

### 나. 부동산부문 유동성관리의 어려움

참여정부 출범 초기 금융시장은 기업 설비투자 부진에 따른 자금수요 감소와 국

제금리의 하락기조로 인해 금리 인하압력이 큰 상황이었으며, 정부도 침체된 내수 회복을 위해 저금리정책을 지속하고 있었다. 또한 은행 등 금융권은 기업대출보다는 안전자산인 가계의 주택담보대출 경쟁에 몰려들면서 부동산가격 상승의 원인을 제공하였다.

부동산시장은 IMF 경제위기 극복과 함께 저금리기조로 투자자금이 유입되면서 2001년 하반기부터 과열양상을 보이기 시작하였다. 참여정부 출범과 더불어 2003년 10·29대책 이후 안정세를 보이던 주택가격은 2005년 들어 서울과 수도권 신도시를 아파트를 중심으로 불안한 움직임을 보였고, 이에 대응한 정책금리의 선제적 인상 필요성에 대한 논의가 제기되었다. 그러나 정책금리 조정은 거시경제 전반에 영향을 미치기 때문에 경기전망이 여전히 불투명한 상황에서 부동산가격 안정을 위해 콜금리 목표를 조정하는 것은 바람직하지 않다는 것이 통화정책당국의 판단이었다.

#### ※ 유동성관리의 어려움

“지금은 심각한 경기침체와 부동산과열이 같이 왔기 때문에 현재 상황에서는 거시적인 방법으로 유동성을 줄여서 부동산투기를 막는 것은 부동산 투기 억제의 효과는 별로 없고 그 대신 경기를 죽이는 효과가 더 크게 나타날 우려가 있어...” (2003년 6월 17일 국회재정경제위원회 속기록)

실제로 주택가격 거품에 대응하기 위한 통화당국의 금리인상의 영향은 국가별로 상이하게 나타났다. 영국은 주택가격 거품붕괴로 인한 경기침체를 방지한다는 명목하에 2003년 11월부터 9개월 동안 5차례에 걸쳐 정책금리를 1.25%p 인상한 결과 주택가격 상승률이 2003년 19.6%에서 2005년 5.3%로 둔화되었다. 호주, 미국도 점진적 금리인상과 정책대응으로 연착륙에 성공한 것으로 평가받고 있다. 반면 일본과 스웨덴 등은 금리인상에 따른 버블붕괴로 장기간의 후유증을 경험한 바 있다.

장기간의 저금리구조는 부동산 등 자산가격 상승압력 증대 및 금융기관 수신구조 단기화 등의 부작용도 함께 수반하였다. 더욱이 2005년 8·31 부동산 종합대책 등으로 안정세를 유지하던 부동산가격이 다시 서울강남지역을 중심으로 재차 상승하는 움직임이 나타났다. 다행히 2005년 하반기 이후 수출신장세가 높아지는 가운데 민간소비와 설비투자를 중심으로 내수증가세도 확대되는 등 실물경제의 회복세가 가시화되면서 이러한 부작용을 점진적으로 해소함과 아울러 향후 경기회복과 고유



가에 따라 예상되는 물가상승압력에 선제적으로 대처할 필요성으로 한국은행은 2005년 10월 이후 2006년 8월까지 총 다섯 차례에 걸쳐 콜금리 목표를 단계적으로 인상하였다.(당초 3.25%에서 4.5%로)

그러나 2006년 하반기 들어 국내외 경제여건의 불확실성이 높아지면서 경기상승세 둔화우려 등으로 한은은 2006년 9월 이후 콜금리 목표를 연 4.5%에서 유지하였다. 금융시장에서도 정책금리 인상기조가 마무리되었다는 인식이 확산되었고, 금융기관간 외형확대 경쟁과 주택가격 상승기대 및 해외자금 차입 등에 따른 민간신용의 급증으로 통화증가율(M2)이 가파르게 상승하였다. 특히, 대외금융거래로 인한 해외자금 유입으로 금융기관의 보유유동성이 크게 늘어나고 이로 인해 여신공급이 지속적으로 팽창하는 상황이 나타났다. 이에 따라 한은은 부득이 지급준비율 인상 조치로 대응함으로써 금리정책의 유효성을 보완하고자 하였다.

주택담보대출에 대해서는 LTV, DTI, 대출 건수 규제 등을 통한 리스크 관리가 2003년 이후 꾸준히 강화되어 왔다. 그러나 주택담보대출의 증가규모(은행권)는 2004년 16.4조원, 2005년 20.6조원, 2006년 26.8조원으로 그 증가세는 오히려 확대되었다. 이는 은행들이 수익성이 좋고 영업이 손쉬운 주택담보대출에 대해 과열경쟁을 벌인 것에 기인하기도 하지만, 차주들 또한 주택가격상승 기대로 인해 대출을 통해 주택을 마련하거나 투자 목적으로 구입하였기 때문이기도 하다. 즉, 실수요 목적의 대출과 투기적 목적의 대출이 함께 증가한 것이었다. 따라서 주택담보대출에 대해 일률적으로 규제를 강화하는 경우, 뜻하지 않게 실수요자들이 피해를 볼 가능성도 있기 마련이어서 이를 방지하기 위한 보완방안을 항상 병행하여 마련하였다.

공적 토지보상금의 관리에 대해서는 2005년 8·31 대책과 2007년 1·11 대책의 일환으로 마련된 토지보상체계 전반에 걸친 개선으로 제도적인 관리방안이 마련되어 있으나, 토지보상금은 헌법상 보장되는 사적재산권과 공익사업을 위한 강제 수용의 관계 속에서 검토되어야 하고, 재산권 수용에 따른 정당한 보상과 이주·재정착을 위한 배려가 뒤따라야 하므로 공익과 사익의 조화라는 근원적인 문제가 있어 보상금관리의 한계가 존재하고, 공공보상의 경우와 달리 민간에서 이루어진 보상금은 성격상 국가에서 관리할 수 없기 때문에 전체적인 보상금의 관리대책을 마련하는데 애로가 존재한다. 따라서, 시중의 풍부한 유동성이 존재하는 현실 속에서 토지보상금의 효율적 관리를 위해서는 토지보상금만의 관리를 벗어나 거시경제적 측면에서 토지보상금이 생산적인 재원으로 활용될 수 있도록 다각적인 방안 마련이 필요한 실정이다.

## 제 7 장 향후 정책과제

### 1. 향후 전망

참여정부의 부동산정책은 더디지만 반드시 효과를 볼 것이다. 현재 추진 중인 수요관리 및 공급정책이 가시화되면 부동산시장은 안정될 수밖에 없다. 특히, 주택공급이 본격화되는 2008년 이후는 부동산가격이 크게 안정될 것으로 전망된다.

부동산 거품이 걷히게 되면 시장도 합리적 선택과 판단에 의해 움직이게 된다. 비싼 집은 비싼 집대로 그에 상응하는 비용을 부담하는 가운데 시장원리에 의해 공급되고, 서민주택은 정부가 필요한 지원을 하는 가운데 교통이 편리한 곳에 공급이 이루어질 수 있다.

이러한 과정을 거쳐 2012년이면 집값은 연소득의 4~5배 이내, 임대료는 월소득의 20% 이내를 달성하겠다는 것이 참여정부가 제시한 목표이자 비전이다. 장기임대주택도 2017년이면 선진국 수준인 20%로 늘어날 것이다. 시장임대료보다 훨씬 싸게, 안정적으로 거주하는 서민층이 늘어날 것이다. 부동산시장의 투명화·정상화의 기반위에서 부동산가격거품이 빠진다면 국민 모두가 “집 걱정 없는 사회”에서 살 수 있게 될 것이다.

### 2. 남겨진 정책과제

#### 가. 일관된 정책기조의 유지로 확고한 시장안정기조 확립

2007년 들면서 시장은 안정세를 보이고 있으나 부동산 정책에 대한 시장의 신뢰가 아직은 확고하지 않다. 막연한 규제완화 기대감 등을 바탕으로 부동산 불패신화에 대한 근거 없는 믿음이 아직 잔존하고 있다. 참여정부는 부동산을 투기수단으로 바라보는 인식을 불식하고 거주수단으로 부동산에 대한 가치관을 새롭게 정리하고자 노력하였으나, 참여정부 기간 중 부동산시장이 안정되지 않아 부동산 불패신화는 여전히 해소되지 못하였다. 부동산을 투기수단으로 바라보는 시각이 일반화되어 있는 한, 부동산 시장은 작은 자극에도 민감하게 반응할 수 있기 때문에 자칫 정책

의 신뢰성을 잃을 경우 부동산투기는 언제든지 재연될 수 있다는 점이 문제이다.

부동산시장 안정기조의 정착을 위해서는 무엇보다도 정책에 대한 신뢰성이 확보되어야 한다. 과거 정부의 냉온탕식 부동산 대책이 가져온 폐해를 인식하고 4대 원칙에 입각한 일관된 정책기조를 유지하여 부동산정책에 대한 예측 가능성 및 신뢰도를 제고할 필요가 있다. 부동산 정책의 흔들림 없는 추진을 통해 정책에 대한 신뢰성과 지지도를 제고하고 우리사회에서 집값 안정기조가 뿌리내릴 수 있도록 모든 정책 역량을 집중하여야 한다. 정책의 일관된 추진을 통해 어느 정부가 집권해도 쉽게 바뀔 수 없을 것이라는 정책의 지속성에 대해 신뢰가 구축되어야 한다.

무엇보다도 세제 및 금융면에서의 투기수요억제 시책을 지속적으로 견지하여 국민의식에 뿌리 깊게 남아있는 부동산 불패신화를 불식시킬 필요가 있다. 실거래가 과세, 종부세, 다주택 양도세 중과, 재건축 초과이익환수, DTI 도입 등은 향후 정치적 일정에 관계없이 일관되게 추진되어야 할 정책이다. 또한 서민·중산층 등 내집 마련이 절실한 실수요자를 위한 주택공급확대정책도 조속히 가시화하여 주택시장의 수급균형에 의한 가격안정기조를 구축하여야 한다. 매년 수도권 30만호, 전국기준 50만호 공급계획을 차질없이 이행하여 공급부족에 대한 시장의 우려를 해소하여야 할 것이다. 이를 위해 공공택지 확보에 주력하고, 주택공급 현황을 실시간으로 파악할 수 있는 모니터링 체제를 구축할 필요가 있다.

한편 2007년 9월부터 분양가상한제와 원가공개가 본격 시행되어 신규 주택의 고분양가 문제가 근본적으로 해결된다면 주택시장의 안정기조가 보다 공고해지고 서민·중산층의 내집 마련 기회도 확대될 것이다. 금년도 부동산 시장의 안정기조가 유지된다면, 집값의 변곡점이 안정쪽으로 기울어져 앞으로 우리사회에 집값 안정기조가 정착될 것으로 전망된다.

## **나. 공공주택 비축계획의 차질없는 추진으로 시장안정기반 구축**

1·31 대책에서 마련한 총주택 대비 20% 수준으로 공공주택을 비축하는 계획을 차질없이 추진하여 전월세 시장의 안정과 아울러 중장기적인 부동산 시장안정 기반을 공고히 할 필요가 있다.

장기적인 주택시장 안정과 전월세가격 안정을 위해서는 선진국 수준(총주택의 20%)의 장기임대주택 재고 확보가 시급하다. 어느 나라나 자가보유율은 60% 내외이며 전체 가구의 40% 정도가 임대주택에 거주한다. 이중 절반인 20% 정도를 공공

임대주택으로 확보하면 대부분의 국민이 기간에 구애받지 않고 급격한 임대료 인상 걱정도 없이 안정적으로 임대주택에 거주할 수 있다.

그러나 '06년말 현재 우리나라의 장기 공공임대주택 재고는 3%에 불과하며 '12년까지 국민임대주택 100만호를 공급하더라도 공공임대주택 20% 재고 확보는 불가능하다. 따라서 2007년부터 2017년까지 매년 5만호(총 50만호)의 비축용 장기임대주택을 공급하고, 2013년 이후에도 국민임대주택 사업을 계속 추진하는 등 총 260만호의 장기임대주택을 공급하여 2017년에는 340만호의 임대주택을 확보할 계획이다.

총 50만호 규모의 비축용 장기임대주택 공급을 위해 국민연금, 우체국, 농협, 생보사 등 풍부한 장기투자자금을 활용하여 임대주택펀드를 조성할 계획이다. 펀드를 재원으로 공급하는 비축용 장기임대주택을 10년 임대후 시장상황에 따라 순차적으로 매각하면 초기 소요재원을 충당하기 위해 투입된 재정투자를 나중에 회수할 수 있기 때문에 실질적인 재정부담은 거의 없도록 설계되어 있다. 또한, 비축용 장기임대주택 건설에 소요되는 200만평의 택지마련을 위하여 2010년까지는 이미 확보된 공공택지 여유분을 우선 활용하고 2011년 이후의 택지수요를 충당하기 위해 2008년부터 공공택지 지정을 연간 1,500만평에서 1,650만평으로 확대할 계획이다.

이와 같은 1.31대책이 차질없이 추진될 경우 서민의 주거불안이 근본적으로 해소됨과 동시에 부동산 시장의 안정기반도 중장기적으로 확고해질 전망이다. 아울러 공공부문이 임대 및 매매시장에 영향을 미칠 수 있는 20% 수준의 충분한 주택재고를 확보할 경우 민간 임대시장의 임대료 인상압력을 견제할 수 있게 될 것이다. 이처럼 집값 안정의 전제하에 공공임대주택 재고가 확보되면 진정한 '거주 중심의 주거 문화'가 정착될 것으로 기대된다.

## 다. 주택정책에서 주거복지수단의 강화

일관된 정책과 공급계획의 차질 없는 추진으로 형성된 시장안정세를 기반으로 앞으로는 서민주거안정과 주거복지 증진에 주력하여야 할 것이다.

먼저 취약계층의 주거불안이 해소될 수 있도록 국민임대주택 등 저소득층 용도의 공공주택을 충분히 공급하되, 임대주택단지에 교육·문화시설을 집중적으로 배치하는 등 거주환경을 획기적으로 개선하여 임대주택에 대한 부정적인 인식을 해소하여야 할 것이다.

한편 공급위주 임대주택정책의 문제점을 보완하기 위해 임대주택정책 자체의 보

완과 함께 임대료 보조 등 수요자 지원정책을 병행할 필요가 있다. 그 동안 우리나라의 저소득층 주거안정을 위한 주택정책은 임대주택을 건설·공급하여 장기임대해주는 공급위주의 정책이었다. 그러나 이러한 건설위주의 임대주택정책은 향후 가용택지의 고갈로 인해 한계에 봉착할 것이다.<sup>45)</sup> 대다수 선진국의 경우 주택부족 문제가 완화되고 공공임대주택 관리경험이 축적된 이후에는 임대료 보조제도를 도입하였다.

임대료 보조제도는 저소득층의 주거비 부담을 완화하고, 수요자의 선택권을 보장하기 위해, 소득 대비 주거비 부담이 큰 가구를 대상으로 월임대료의 일부를 재정을 통해 지원하는 제도이다. 임대료보조는 대부분의 복리증진적 정책들과 마찬가지로 소득 및 자산기준에 의해 수혜대상을 선정하는 선별적 형태를 띠므로 무엇보다 합리적 소득기준의 설정 및 활용 여부에 따라 그 성과가 가름될 수 있다. 정부는 2007년 연구용역을 통해 임대료보조의 일환으로 주택바우처 제도 도입계획안을 마련한 후 연구용역 결과에 따라 '08년 이후 시범사업 등을 통해 단계적으로 확대해 나갈 계획이다. 이러한 주택바우처 제도가 임대주택의 재고확충과 더불어 제 기능을 발휘한다면, 수요와 공급이 균형 잡힌 시장친화적 임대정책이 가능할 것으로 기대된다.

## 라. 부동산부문 유동성의 적절한 관리

거시적 측면에서 콜금리목표는 물가안정을 유지하는 가운데 실물경제의 개선추세가 이어질 수 있도록 유연하게 운영되어야 한다. 2007년 이후 물가안정과 잠재성장률 수준의 성장세 지속이 예상되지만 국제유가 재급등 및 북핵사태 악화 가능성, 글로벌 불균형 조정에 따른 영향 등 잠재적 리스크 요인이 존재하고 있기 때문이다.

2007년 들어 시중유동성은 주택담보대출을 중심으로 증가세가 다소 둔화되는 움직임을 보이고 있으나 주택담보대출을 중심으로 한 가계부채규모의 급증으로 금융시장의 안정성이 취약해진 만큼 이에 대한 상시점검체제를 구축하고 불안이 현재화

45) 임대주택정책이 안고 있는 문제점은 크게 두 가지이다. 첫째, 수요·공급간 괴리현상이다. 택지 확보의 어려움 때문에 임대주택이 수도권 외곽지역 위주로 건설됨에 따라 일부 지역에서는 미임대 현상(초과공급)이 발생하고, 서울 및 수도권지역 저소득층이 기존 생활권을 유지하며 거주할 수 있는 임대주택 공급은 부족(초과수요)한 실정이다. 둘째, 공급기반의 불안정성이다. 선계획·후개발 원칙과 함께 가용택지 고갈 및 친환경적 개발요구 등으로 소요택지 확보에 어려움을 겪고 있다. 또한, 빈곤층을 대상으로 건설하여 기피시설로 인식되어 인근 주민과 지방자치단체가 임대주택 입지를 반대하고 있다. 택지확보를 위해서는 개발제한구역 해제 예정지역의 활용이 필요하지만 환경단체들이 환경훼손을 우려하여 이를 반대하는 등 사회적 공감대가 부족한 실정이다.

될 조짐이 나타날 경우 신속히 대응할 필요가 있다. 향후 민간신용을 비롯한 통화 공급경로에 대한 모니터링을 강화하여 금리정책이 보다 원활히 작동할 수 있도록 하고 부동산시장 동향도 면밀히 점검하여 시중의 풍부한 유동성이 부동산시장 등 자산시장의 불안을 초래하는 일이 없도록 유의할 필요가 있다.

미시적으로 수요측면에서의 부동산가격 불안요인 중 하나인 주택담보대출 동향에 대해서도 지속적으로 모니터링을 강화하여야 할 것이다. 또한 부동산가격 급락이나 대출금리 인상 등 대내외 여건 악화시 가계와 금융기관에 미치는 충격이 최소화될 수 있도록 현행 주택담보대출 리스크 관리대책을 차질 없이 시행함과 동시에 DTI 등 차주 채무상환능력을 고려한 선진 대출심사 관행을 정착시키고 차주의 금리 위험을 줄일 수 있는 고정금리부 대출의 비중을 확대하는 노력도 필요할 것이다.

또한 2005년 8·31 대책과 2007년 1·11 대책의 일환으로 마련된 토지보상체계의 개선방안(보상기준 시점 조정, 채권보상 및 환지보상 확대 등)이 조기 시행 및 정착될 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 현재 국회에 계류 중이거나 법령개정이 필요한 사항은 조속히 완료되어야 할 것이며, 개선방안이 빨리 정착될 수 있도록 각종 공익사업의 보상사례 중 수범사례를 발굴하여 보상 매뉴얼을 제작·배포하여 사업시행자들로 하여금 적극 시행토록 독려하는 것도 필요하다.

## 마. 공공부문의 역할 확대

토지, 주택은 가치재로서 공공개입이 필수적이다. 자력으로 주거서비스를 받을 수 없는 저소득층에 대한 공공임대주택 공급, 금융·세제지원, 주거비보조는 반드시 필요하다. 나아가 토지, 주택으로부터 발생하는 불로소득은 환수하는 것이 정당하며 난개발, 교통혼잡 등 시장실패에 대해서는 정부가 지원 또는 규제하여야 한다.

우리나라는 비록 전국적 주택보급률이 100%를 넘어섰으나, 수도권은 96.9%(서울 91.3%, 2006년)로 여전히 주택이 부족한 상태이다. 특히 수도권지역은 민간부분에 의한 택지확보와 주택공급에 한계가 있다.

이러한 실정에서 주택공급을 민간부분에 의존하는 것은 시기상조이다. 민간의 창의성을 활용하여 시장효율성을 제고하기 위해서는 민간부분의 주택공급이 활성화될 필요가 있으나 우리 여건상 아직 공공부문의 광범위한 역할이 절대적으로 필요한 실정이다. 더욱이 택지공급 및 배분과정에서 민간에 의존할 수 없고, 공공택지공급에 따른 개발이익의 공공환수를 위해서는 공영개발이 여전히 유효한 수단이다.

민간택지에도 분양가 상한제를 적용하는 1·11대책에 따라 단기적으로는 민간주택 분양가 인하가 가시화될 전망이다, 중장기적으로는 민간부문의 공급에 애로요인으로 작용할 가능성도 상존한다. 1·11대책에서 민간부문의 공급위축이 발생하지 않도록 정책적 배려(민간택지 공급애로 해소, 분양가 상한제시 적정이윤 보장)를 하고 있으나, 만일 민간부문의 주택공급에 차질이 발생하면 즉시 이를 보완할 수 있는 공공부문의 공급능력 확충이 필요하며 이는 1·31대책으로 구현되었다. 즉 민간주택 공급 차질이 우려되는 경우 택지개발 규제완화, 주공의 민간택지 개발확대 등 공공부문이 즉시 보완할 수 있는 시스템을 구축한 것이다.

주거비보조 등은 지역실정에 정통하고 지역별 계층과약을 효과적으로 할 수 있는 지자체에서 큰 역할을 해주어야 할 것이나, 아직은 지자체 역량이 성숙되어 있지 않은 실정이며 주택관련조직, 전문인력 등 인프라가 미비하고 재원도 형성되어 있지 않은 실정이다.

참여정부 부동산정책은 투기수요 억제, 거래 투명화, 주택공급 확대, 서민 주거안정이라는 4대 기조 하에 일관되게 추진되어 왔다. 투기수요 억제와 거래투명화를 위한 시스템과 인프라는 거의 완비되어 있기 때문에 이제 남은 과제는 좋은 질의 주택을 많이, 빨리 공급하는 것이다.

장기적으로 시장효율성 제고를 위해 공공-민간 역할을 조정하는 것은 필요하나, 현재는 주택시장안정과 저소득층 주거지원을 위해 정부개입과 공공의 역할확대가 필요한 시점이라 하겠다.





## 1. 주택공급의 지속적 확충과 수요분산

- '03~'12년간 총500만호 건설('12년에 전국 주택보급률 115% 달성)
  - 수도권에 총 300만호(수도권 주택보급 '06년 100%, '12년 112% 달성)
  - 수도권 4개 신도시(화성, 판교 + 김포, 파주) 건설 추진
  - '03~'12년간 공공임대주택 150만호(국민임대 100만호) 포함
- 강북 뉴타운 12~13개 지역 추가 선정
  - \* 기존 3개지역(은평, 길음, 왕십리 ; '02.10)
  - 국민주택기금에서 건설자금지원
  - 국유지 분할상환조건 개선(연리 5%, 15년 → 연리 4%, 20년)
- 판교를 질 높은 주거단지로 조성
  - 교육인프라 집적단지 조성(특목고, IT 고교 포함)
  - 교통여건 개선(영덕~양재간 고속화도륙, 신분당선 전철)
- 광명, 아산 등 고속철도 역세권 주택단지 개발
  - 광명은 '05년부터 9천호, 아산은 '06년부터 13천호의 주택을 건설
- 공공임대주택 건설촉진을 위해 국민임대주택특별법 재입법 조속 추진
  - 민간 공공임대에 대해서는 택지공급가 인하 등 인센티브 제공
- 신행정수도 건설 및 수도권 공공 기관의 지방이전
  - '04년 하반기에 신행정수도 입지 확정
  - 수도권소재 공공기관(총 244개, 약64천명) 지방이전 추진
    - '03.12월중 제1차 이전계획 확정, 발표

## 2. 자금흐름의 선순환 구조 정착

- 투기지역 중심, 주택담보실태 종합 점검('03.11)
- 주택담보 인정비율 하향조정·적용대상 확대('03.11)
  - 투기지역·투기과열지구 신규대출 LTV 50% → 40%
  - 적용대상을 3년미만 → 10년이하 주택담보대출로 확대
- 주택담보 대출에 개인신용 평가 결과를 적극 반영 유도('03.11)
- 담보대출 규제강화로 인한 신용대출 증가 억제
  - 근거당 설정한도를 “담보인정비율×1.2” 이내로 제한 유도
- 주식투자 활성화
  - 원금보전형 주식투자 상품의 위험가중치 차별화
  - ELS 담보의 증권회사 투자자대출 허용
  - ELS에 대한 발행 및 감독분담금 면제
  - 일괄신고서 활용, ELS발행절차 간소화
  - 주식 투자 상품개발을 유도하고 배당제도 개선
- 장기주식투자 수요기반 확충을 위한 세제 유인 확대
  - 소액주주에게만 인정되는 배당소득 비과세 혜택 확대
- 기업금융 활성화를 위한 제도개선
  - 재무제표의 신뢰성 제고를 위한 제도 정비 추진
  - SOC 등 사업에 민자참여 원활화를 위해 프로젝트금융투자회사법 입법 추진
- 추가대책 검토
  - ① 주택담보대출 등 가계대출에 대한 개인신용평가 강화
  - ② 투기지역·투기과열지구의 LTV 하향조정을 만기연장분에도 적용
  - ③ 주택담보대출 총량제 실시방안 강구

### 3. 투기행위 근절을 위한 단속 강화

- 투기가 진정될 때까지 자금출처 등 강도 높은 세무조사 계속
- 투기혐의자에 대한 금융재산 일괄조회(계좌추적) 허용
- 가격급등지역의 아파트기준시가 재고시
- 분양가가 과다하게 높은 건설업체는 우선 세무조사
- 국세청·금감원·지차제 등 합동으로 불법투기행위 단속

### 4. 부동산관련 세제 개선

- 종합부동산세 조기 시행 추진(당초 '06년에서 →'05년)
- 보유과세 과표현실화 계획 구체화
  - '04년 적용 건물과표 조정방안 조기 확정
  - 서울경기 등 지가급등지역 토지와과표를 전국 평균보다 높은 수준으로 인상
- 투기지역내 1세대 2주택자에 대해 양도세 탄력세율(15%p범위내) 우선 적용
- 1세대 3주택자 이상 보유자에 대해 양도세율 60%로 인상
- 세대별 주택보유 현황 DB 구축
- 실거래가 과세를 위한 전자신고 시스템 구축
- 추가대책 검토
  - ① 투기지역내 실거래가 6억초과 주택 취득시 취득세율을 실거래가 기준으로 부과
  - ② 실거래가 과세기반 구축에 따른 양도세제 전면 개편 추진

## 5. 주택공급제도 보완

- 6대광역시와 도청소재지 대상으로 투기과열지구 확대 지정
- 토지거래 허가구역 확대(강북 뉴타운 추가지역, 고속철 중간역 등)
- 개발부담금(당초 '04년부터 부과중지 예정) 제도를 연장하고 비수도권으로 확대
- 무주택세대주 우선공급비율 확대
- 20년이상 장기저리 대출의 모기지 제도 도입
- 20세대 이상 주상복합아파트 분양권 전매금지
- 추가대책 검토
  - ① 분양권 전매금지 전국 실시
  - ② 소규모 토지도 허가대상으로 포함될 수 있도록 토지거래허가기준 강화 검토
  - ③ 재건축아파트 개발이익 환수방안 검토
  - ④ 주택거래허가제 도입 검토(투기지역 내 일정규모 이상아파트에 대해 한시적으로 시행)

## I. 서민주거 안정정책

### 1. 무주택 서민 주거안정지원

- 주택구입자금 예산 5천억원 증액(1.5→2조)
- 생애최초 주택구입자금 지원 재개
- 저소득층 전세자금 대출금리 인하(영세민 3.0→2.0%, 근로자 5.0→4.5%)
- 개발이주자 전세자금 지원확대(지방 3천만원, 수도권 4천만원 한도, 금리 3→2%)
- 저소득 무주택서민(연소득 2천만원이하) 모기지론 금리우대 및 우선지원
- 모기지보험제도 도입(무주택자 등의 비투기지역내 85㎡형 이하)
- 실수요자중심의 청약제도개편(무주택기간, 소득, 자산, 가구현황 등을 감안)

### 2. 공공임대주택 건설 확대

- GB 해제예정지를 활용, 국민임대단지(현재 60개소, 6,280만㎡) 추가 확대
- 국민임대주택특별법 적용지역의 면적기준 확대(최대 100만㎡ → 165만㎡)
  - 100만㎡ 초과분에 대해서는 국민임대주택 비중을 현행 50%에서 40%로 낮추고, 10%p 물량은 중형 임대 등으로 건설
- 국민임대주택에 대한 재정 및 기금지원 확대를 통한 입주자 부담 완화
  - 재정(11.4조원 → 13.1조원), 기금(22.4조원 → 31조원)
- 다가구 매입임대 공급 확대
  - '08년까지 1만호(연간 2,000호)→ '15년까지 5만호(연간 4,500호)
- 전세임대 도입, '15년까지 매년 1천호씩 총 1만호
  - 주공·지자체가 전세계약 체결 후 저소득층에게 재임대
  - 금년 500호 시범사업

### 3. 민간 임대주택 활성화

- 10년 장기 민간건설임대 활성화
  - 재무적 투자자가 중심이 되는 SPC에 대한 취득등록세 감면, SPC의 지급배당 소득공제 등 세제혜택 부여 추진
  - 장기임대주택 건설시 당해 용도지역 용적률의 20%까지 인센티브 제공
  - 공공참여확대를 위해 주공의 자체개발 택지에 85㎡ 초과 임대주택 건설 허용
- 민간 매입임대주택 등록요건 및 세제지원 요건을 강화
  - 등록요건 강화 : 매입주택수(2호 → 5호), 임대 의무기간(3년 → 5년)
  - 지방세 세제지원 요건 강화 : 임대기간 3년 → 5년
  - 매입임대 사업자가 주택거래신고지역내 아파트를 추가 취득시 취득등록세 감면혜택을 폐지

## II. 부동산거래 투명화정책

- 실거래가격 신고 의무화 및 등기부 기재
- 전자신고 시스템 구축(06년 시행)
- 부동산 보유·거래·과세관련 통계체제를 정비
  - 국세청 관련 조직 신설 및 행자부·건교부의 부동산정보기능 강화

## III. 주택시장 안정정책

### 1. 주택수요관리

- 주택에 대한 종합부동산세 과세 강화
  - 종부세 과표적용율을 '06년에 20%p, '07년부터는 매년 10%p씩 상향 조정하여 '09년에 100% 달성
  - 과세방법 : 인별 합산 → 세대별 합산
  - 기준금액 : 공시가격 9억원 → 6억원 초과
  - 종부세 세부담 상한 조정 : 전년대비 1.5배 → 3배 한도

- 주택분 재산세 과표적용율 '08년(당초계획은 '06년)부터 5%p씩 상향 조정
- 양도세 과세를 실거래가 기준으로 전환
  - '06년부터 1세대 2주택에 대해 실거래가 과세
  - '07년부터 모든 주택에 대해 실거래가 과세로 전면 전환
- 1세대 2주택에 대한 양도세 과세 강화
  - 세율 인상(9~36% → 50%), 장기보유특별공제 적용을 배제
  - 대상 : 수도권·광역시 소재 기준시가 1억원 초과 주택  
기타지역 소재 기준시가 3억원 초과 주택
  - ※ 중과세 제외 : 이사, 근무, 혼인, 노부모 봉양 등 불가피한 사유로 1세대 2주택이 된 경우
  - ※ 1세대 2주택자에 대한 양도세 강화는 1년간 유예
- 1세대 1주택 장기보유 특별공제율 상향 조정
  - 15년 이상 장기 보유자에 대해 45% 공제 신설
- 개인간 주택거래시 거래세 1%p(취득세 0.5%p, 등록세 0.5%p) 인하
  - 지방세수 감소분은 보유세 강화분으로 보전 (지방세법'06.1.1 시행)
- '06년부터 “부동산 지방교부세”를 신설하여 종부세 강화에 따른 세수가 지역 균형발전과 연계·운영될 수 있도록 시스템 구축
  - 추가 확보되는 종부세 재원을 거래세 감소분 보전과 재정력이 취약한 지자체의 재원확충을 위해 전액 교부

## 2. 주택공급확대

- 공공택지 공급확대 : 연 1,000만㎡(5년간 5,000만㎡)
  - 송파 등 국공유지 : 총 661만㎡(5만호, 중대형 2만호) 공급
  - 화성동탄2지구 등 기존 택지지구 주변 확대 개발 : 3,306만㎡(14만호, 중대형 6만) 공급
  - 수도권 공공택지내 중대형 아파트 건설 비중을 확대
    - 인천 청라지구(중대형 8천→16천), 판교(중대형 66백→97백)
- 기존 시가지 주택공급 확대(재개발)

- 도시재정비촉진특별법('05.12.30제정, '06.7.1시행)으로 광역적 공공개발체계 확립
- 공공이 시행하는 경우 규제완화 및 용적률 상향 조정
  - 사업시행자 지정요건을 완화(주민동의 2/3 → 1/2)
  - 소형의무비율 완화(85㎡이하 현행 80% → 60% 이상)
  - 층고제한(해발에 따라 5~25층)을 완화하고, 용적률을 현행(200~250%)보다 50~100%p 상향 조정
- 광역지구지정 추진단계에서부터 토지거래 허가구역으로 지정

### 3. 주택공급제도 개편

- 주택공영개발 확대
  - 주택품질이 획일화되는 문제점 보완을 위해 설계·시공 일괄입찰, 시공사 브랜드 인정
- 공공택지내 분양가 원가연동제 및 주택채권입찰제 도입

		분양가규제	
		현행	개선방안
공공택지	85㎡ 이하	원가연동제	원가연동제
	85㎡ 초과	(일반) 분양가 자율, 택지채권 입찰 (투기우려지역) 택지채권+분양가 병행 심사	원가연동제 +주택채권

- 공공택지내 분양권 전매제한 강화
  - 85㎡ 이하 : 수도권 10년, 그외 지역은 5년
  - 85㎡ 초과 : 현행유지(수도권 5년, 기타 3년)
  - 해당첨 금지기간은 전매제한 기간과 동일하게 설정
- 판교 주택공급방안 개선
  - 변경된 분양가 결정방식 및 전매제한 적용
  - 85㎡ 초과는 주공이 공영개발방식으로 건설·분양하되 공급물량의 30% 내외를 임대아파트(전세형 임대 포함)로 건설
    - \* 전세형 임대 : 임대기간2년(연장가능), 임대료는 시중전세가에 근접, 임대기간 완료후 분양전환 불허



- 건설물량의 10%(순증 26백호)를 확대하고, 이를 중대형(31백호)으로 공급
- 85㎡ 이하는 '06.3월, 85㎡ 초과는 '06.8월 분양

## IV. 토지시장 안정정책

### 1. 토지수요관리

#### □ 토지거래 허가제 실효성 제고

- 토지거래 허가 신청시 자금조달내역 제출 의무화
- 시·도지사에게 위임된 토지거래허가구역 지정권한을 건교부장관이 행사
- 농지 및 임야에 대한 토지거래 허가요건 강화
  - 농지 및 임야 취득을 위한 사전거주 요건 6개월 ⇨ 1년
  - 임야취득을 위한 거주지요건 : 토지소재+연접 시군 거주 ⇨ 토지소재 시군
- 허가 받은 토지의 의무이용기간 강화

	현행	개선		현행	개선
농지	6개월	2년	개발사업용	6개월	4년
임야	1년	3년	기타	6개월	5년

- 허가받은 토지의 이용의무 위반시 과태료 500만원 → 취득가액 10% 이내

- 토지분할을 통한 개발행위의 허가대상지역 : 도시지역 → 비도시지역 포함

#### □ 개발부담금 재부과('06년부터)

#### □ 기반시설부담금제 도입(기반시설부담금법 제정)

#### □ 토지보상자금 흐름관리

- 토지수용시 채권 및 현물보상 활성화(토지투기우려지역, 부채지주에 대해서는 보상액 중 1억원을 초과하는 부분을 전액 채권으로 지급)
- 부채지주 요건 강화(통작거리 요건 삭제)
- 농지 대토시 양도세 감면요건 완화

#### □ 비사업용 토지에 대한 종합부동산세 과세 강화

- 과표적용률 '06년에 20%p 상향조정하고, '07년부터 매년 10%p씩 상향조정
- 과세방법 : 인별 합산 → 세대별 합산
- 기준금액 : 공시지가 6억원 → 3억원 초과

- 중부세 세부담 상한 조정 : 전년대비 1.5배 → 3배 한도
- 토지 양도세 과세를 실거래가 기준으로 전환
  - '06년부터 : 비사업용 나대자잡종지 및 부재지주 소유 농자임야목장용지
  - '07년부터 : 실거래가 과세로 전면 전환
- 부재지주 소유 농지 등의 양도소득에 대해 1세대 3주택에 준한 양도세율 60% 적용, 장기보유특별공제(양도차익의 10~30% 공제) 적용 배제
- 법인부동산 양도시 법인세 특별부가세 30%부과
  - 1년간의 유예기간을 부여

## 2. 토지공급확대

- 토지공사의 비축기능 강화(연간 5,000만㎡)
- 선매제도 활성화
  - 매수가격을 현행 공시지가 → 감정평가가격 또는 허가신청서에 기재된 가격으로 개선

## ※ 주택담보대출 리스크 관리강화방안 (2005.6.30)

### 1. 제1단계 주택담보대출 리스크 관리강화방안(05.6.30)

- 투기지역내 신규 아파트 담보대출 취급 건수를 1회로 제한
- 투기지역 6억원 초과 아파트에 대한 만기10년 초과 주택담보대출의 LTV(주택 담보인정비율) 하향조정(60%→ 40%)

### 2. 제2단계 주택담보대출 리스크 관리강화방안(05.8.30)

- 배우자가 이미 주택담보대출을 받고 있는 차주 및 30세 미만의 미혼인 차주의 투기지역 주택담보대출시 확실한 소득증빙을 전제로 총부채상환비율(DTI) 40% 이

내로 제한

- 투기지역 내에서 이미 3건 이상 아파트 담보대출을 받고 있는 차주의 경우 만기 도래시 1년 이내에 2건 이하로 축소

#### 1. 서민 주거복지 증진

- 영세민 전세자금 대출방식 다양화
  - 세입자·은행 공동명의 전세계약 체결방식과 세입자의 전세금 반환채권을 은행에 양도하는 방식 등 도입 추진
- 다가구 매입임대의 수도권 배정물량을 늘리고 특수취약계층 우선 지원
- 전세임대를 연 4,500호 수준으로 확대 ('05년 503호)
- 분양가 인하방안
  - 용지보상 합리화 : 감정평가 기준을 강화하고, 행위제한 시점을 조기화  
(지구지정일→공람공고일)
  - 택지조성비 절감 : 합리적 녹지기준, 광역기반시설 비용 합리적 부담방안, 개발 밀도 기준 등을 마련하여 원가절감
  - 택지공급가격 인하 : 25.7평이하 서민용 분양주택 용지의 공급가격을 인하  
(현행 감정가격 → 「조성원가 + α」)  
\* α : 수도권 10%, 광역시 0%, 지방 -10%
  - 분양가 검증 : 분양가 상한제 적용주택에 대하여 지자체에서 건축·토목·회계 등 전문가 검토를 거쳐 분양승인
- 공공부문의 임대주택 비축 확대
  - 국민임대 등 소형임대주택 '06~12년까지 총 75만호를 추가 확보  
(국민임대 72만호(다가구매입 3.15만호 포함), 전세임대3.15만호)
  - 재건축·도시재정비사업 의무임대주택 '06~'12년까지 총 7.4만호 비축
  - 중대형 주택 비축 '06~'12년까지 총 4만호

#### 2. 재건축제도 합리화

- 재건축추진위원회에 대한 감독강화

- 추진위가 철거업자설계자 선정을 하지 못하게 하고, 감사제도 강화 및 중도해산요건 완화 등 추진
- 시공사 선정과정 투명화 ('06.3/4, 시공사선정기준 제정)
  - 입찰 최소참여업체(3~5개) 규정, 입찰·낙찰절차 투명화 등
- 재건축 사업과정에 대한 조사·감독 강화
  - 설계변경 등으로 공사비 증가시 조합원 동의 의무화, 조합임원 연임제한, 은행을 통한 동·호수 추첨 등
- 안전진단 절차기준 합리화
  - 예비평가의 신뢰도 제고를 위해 시설안전기술공단, 건설기술연구원 등 공적기관이 예비평가를 실시
  - 안전진단 결과 검증 강화를 위해 진단결과 재검토 의뢰권한을 시·도지사로 상향조정하고, 건교부도 재검토 요청할 수 있도록 개선
  - 안전진단시 재건축 판정기준 합리화를 위해 객관적 평가항목의 비중 확대 및 재건축 판정요건(성능점수) 강화
  - 공동주택 장기수선 내실화를 위해 지자체의 지도감독 강화 및 지자체 명령 불이행시 벌칙규정 신설
- 재건축 부담금 신설
  - 4월중 가칭 '재건축 초과이익환수에 관한 법률' 제정 추진

### 3. 지속적인 주택공급 확대

- 8.31 정책에 의한 수도권 공공택지 공급확대 차질 없이 추진
- 기존도심 광역적 재정비 촉진방안
  - ① 재정비촉진구역 지정요건 완화 : 호수밀도 등 개별구역 지정요건을 20% 범위 안에서 완화
  - ② 건축규제 등 완화 : 용도지역, 용적율, 층수 제한 등 완화
    - 용도지역 : 심의를 거쳐 전용주거지역 → 일반주거지역
    - 용적율 : 조례에도 불구하고, 국제법 상한까지 완화 가능
    - 층수 : 제2종일반주거지역의 15층 층수제한 규정 적용배제

- 85㎡이하 주택 의무건설 비율을 완화(80→60% 이상)

- ③ 병원·학원·본사사무소 등 생활권시설에 대한 취득세·등록세 등 감면, 본사유치 촉진을 위해 과밀부담금 면제
  - ④ 교육환경 개선을 위해 학교의 설치·부지매수에 대한 계획을 수립하고, 공영형 혁신학교 등을 적극 설립·유치
  - ⑤ 도시계획 전문 총괄계획가(Master Planner) 제도 및 주공 등 공공기관을 통한 사업추진 종합관리제도 활용
  - ⑥ 개발이익환수 및 투기방지 : 특별법에 의한 인센티브로 증가된 용적률의 일정 비율을 임대주택으로 건설
- 6월까지 하위법령 제정을 완료하고, '06.9월까지 서울 강북 2~3개를 포함, 총 3~4개의 시범지구를 지정

□ 중장기 주택공급전망 및 대책

- 송파 신도시 등 8.31 정책을 착실히 추진할 경우, 향후 5년간 수도권에 연평균 30만호 공급가능하나 정책효과가 '07년 이후에 집중되어 '06년은 주택공급물량이 상대적으로 적을 전망
- '06년 공급촉진방안 : 공공택지개발 촉진, 민간주택건설에 대한 규제개선 등  
\* 06 ~ ' 10년간 주택건설 물량추정(단위 : 천호)

구 분		'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	5년 평균
수도권	합계	253	302	362	305	332	311
	공공택지	109	165	225	150	150	160
	민간택지	144	137	137	155	182	151
서울	합계	108	94	105	99	122	106
	공공택지	25	17	10	24	28	21
	민간택지	83	77	95	75	94	85

※ 강남권에도 세곡·우면지구(2.2만호), 판교(2.9만호) 송파 (4.6만호) 등 신규택지에서만 향후 5년간 강남3구 전체 아파트 재고(24만호)의 40% 수준인 약 10만호 신규공급 가능

□ 주택거래신고제도 내실화

- 신고지역내에서 거래시 신고항목 추가(실거래가 외에 자금조달계획, 당해 주택에의 입주여부 등)

□ 균형발전 촉진을 통한 주택수요 분산

- (도시내 균형발전) 기존 도시내 낙후지역에 대한 광역적 재정비 등
- (수도권내 균형발전) 지역생활권 중심의 다핵분산형 공간구조로 개편

- (국가균형발전) 행정도시, 혁신도시, 기업도시 등

## **※주택담보대출 리스크관리강화 추가조치 (2006.3.30)**

- 투기지역내 시가 6억원초과 APT를 신규 취득하기 위한 주택담보대출 규모를  
총부채상환비율(DTI) 40%이내로 제한
- 적용대상 금융기관: 은행, 보험, 저축은행, 상호금융(농, 수, 산림조합 및 신협)

## I. 주택공급확대 및 분양가 인하방안

### 1. 주택소요 및 공급계획 수정

- 주택종합계획(~'12년) 수정('06.10착수, '07.6완료)
  - 총량 및 지역별·유형별·규모별 소요 및 공급계획 조정

### 2. 주택공급 확대방안

- 공공택지 물량의 조기확대
  - 8.31정책에 의한 추가소요 택지(5,000만㎡)의 확보와 장기 주택소요에 대비하기 위해 추가로 분당급 신도시 개발 추진
    - \* 기 확보 3,617만㎡ : 송파(678만㎡), 김포(+671만㎡), 양주(+443만㎡), 파주(+701만㎡), 검단(1,124만㎡)
  - 신도시의 개발밀도 및 녹지율의 합리적 조정으로 43천호 추가 공급 (367천호→410천호)
  - 국민임대단지(남양주별내 등 28개지구)의 용적률을 높여(150→180%, 서울 190→200%) 46천호 추가 공급(191천호→238천호)
  - 택지개발 기간단축(신도시 규모의 택지지구 지정시 도시기본계획에 우선하도록 법 개정)
  - 신도시 등 국책사업의 경우에는 건교부장관이 대도시권광역교통위원회 심의를 거쳐 직접 광역교통개선대책을 수립
  - 택지개발절차 단축 : 개발계획을 지구지정과 동시 수립하여 절차를 지구지정(개발계획 포함)·실시계획 승인의 2단계로 단축
  - 사전환경성검토 및 환경영향평가의 중복 개선
- 민간택지내 주택공급물량 확대
  - 수도권 기존 도심의 재정비촉진지구 및 서울 뉴타운에서 '12년까지 총 36만호



(임대주택 54천호 포함)의 주택을 건설

\* '06~'12년 수도권 기존도심 재정비사업 주택공급(사업시행인가 기준)

구 분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	합계
주택호수	9,693	34,165	45,903	49,106	69,028	69,865	81,886	359,646
(임대주택)	(1,454)	(5,125)	(6,885)	(7,366)	(10,354)	(10,480)	(12,283)	(53,947)

\* 서울 17개 재정비촉진지구, 17개 뉴타운 / 경기 10개, 인천 5개의 재정비촉진지구(추진예정) 포함

- 재정비촉진사업에서 임대주택 의무건설에 따른 인센티브로 증가된 용적률의 50~75%를 임대주택으로 건설하여 원주민의 재정착 유도
- 계획관리지역내에서 2종 지구단위계획구역 용적률을 현행150% → 180%까지 허용
- 다세대 다가구주택의 이격거리 및 층수제한 완화, 주차장 기준 완화
- 주상복합건축물 주택연면적 비율을 지자체와의 협의를 통하여 상향조정 검토
  - \* 현행 서울시 조례상 70%(4대문밖)→90%(국토계획법상 허용상한)
- 오피스텔은 소규모(예: 전용 50m<sup>2</sup>이하)에 한해 바닥난방을 허용

※ **향후 수도권 주택공급 로드맵** (단위 : 천호)

		'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	총계	연 평균
수도권	합계	184	297 (26.9)	392 (57.1)	364 (32.8)	403 (8.1)	1,640 (124.9)	328.0 (25)
	공공택지	76	155 (26.9)	229 (57.1)	201 (32.8)	206 (8.1)	867 (124.9)	173.4 (25)
	민간택지	108	142	163	163	197	773	154.6

\* ( )은 이번대책으로 인한 물량증가 효과

### 3. 분양가 인하방안

- 분양가제도개선위원회를 통한 분양원가공개방안 구체화
- '06년 중, 도시개발사업(수용방식) 및 경제자유구역 개발사업에도 분양가상한제 적용을 위한 제도적 기반 마련
- 택지조성비 절감
  - 개발밀도, 무상공급면적(녹지율)의 합리적 조정(공급확대방안에 포함)

- 광역교통시설설치비 합리적 분담방안 마련
- 택지공급가격 인하 및 조성원가 공개
  - 중소형(85㎡이하) 주택용지의 공급가격 인하
    - : 종전 감정가격 → 조성원가 기준(수도권 110% ~ 지방 90%)으로 변경
  - 공공택지 조성원가 7개항목 공개('06.7)
- 실수요자 중심의 공급을 위한 청약제도 개편 추진
- 수도권 투기과열지구내 주택분양시 인터넷 청약을 의무적으로 시행

※ **분양가 인하효과 종합**

항 목	분양가 인하비율
① 택지공급가 인하(85㎡이하) - 감정가→조성원가 90%~110% ('06.7시행, 수도권 110%)	10% 내외
② 사업기간 단축 및 조성비 절감 (지구지정·개발계획 병행 추진, 관계기관 협의기간 단축)	6% 내외
③ 용적률 조정 및 녹지확보 합리화 - 용적률 : 175%(현행) → 191% - 녹지율 : 31.6%(현행) → 27.2%	8% 내외
④ 광역교통시설설치비 분담	α
계	25% 내외

## II. 주택수요 관리방안

- 투기지역 아파트 담보대출에 대한 LTV(주택담보비율) 규제 강화
  - (은행·보험) 투기지역 LTV 규제 예외적용\* 대상 폐지(60% → 40%)
    - \* '만기10년 초과·6억원 초과 아파트 담보대출에 대해서는 LTV 40%를 적용중이나, 거치기간 1년미만·중도상환 수수료가 있는 원리금분할상환방식'의 경우 60% 예외 적용
  - (비은행 금융기관) LTV규제 강화(60~70% → 50%)
- 투기지역 6억원 초과 아파트 신규구입 대출시 적용되는 DTI(총부채상환비율) 규제를 수도권 투기과열지구\*에 대해서도 확대 적용
  - \* 서울특별시, 인천광역시, 경기도

## III. 서민주거 안정방안

- '06 ~ '12년까지 총 116만8천호의 장기 임대주택을 신규 비축하여, 전체 주택수의 12% 수준으로 확충 ('05년 68만호 → '12년 184만호, 건설기준)

〈국민임대주택 공급계획 : 사업승인 기준〉

	공급실적 (98~'05)	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 이후	'06이후 소계
소 계	365,943	104,259	110,740	127,056	113,534	104,060	200,463	760,112
수도권	180,823	57,482	54,376	75,816	62,294	52,820	97,983	400,771
(서울시)	17,119	16,752	32,197	49,276	29,270	29,270	58,540	215,305
지방	185,120	46,777	56,364	51,240	51,240	51,240	102,480	359,341

- 전세자금에 대한 국민주택기금 지원규모 확대('06년 2조원→2.3조원, '07년 2.7조원)
- 임차보증금에 대한 주택신용보증기금의 보증한도 확대 (현행 8천만원 → 1억원)
  - 신용평가등급 상위등급자에 대하여 보증한도를 연간소득의 2배까지 확대
  - 보증승인율을 80% 수준(현행 72%)으로 제고
- 주택금융공사 장기 모기지론 금리 인하(0.15%p 인하)

## I. 주택공급제도 개편

- 분양가 상한제 및 원가공개 확대
  - 분양가심사위원회를 전국 시·군·구에 의무적으로 설치
  - 분양가상한제 및 채권입찰제를 민간택지로 확대
    - 택지비는 감정평가 금액을 적용
    - '07. 9. 1일부터 시행 (주택사업계획 승인신청 기준)
  - 공공택지의 분양원가 세부항목 전면 공개(7개 → 61개)
  - 민간택지는 7개항목 공개, 수도권 전역 및 지방의 투기과열지역에 한정
    - 분양가 상한제와 같이 '07. 9. 1일부터 시행
- 내부 마감재 등에 대한 「마이너스 옵션제」 도입
- 토지임대부 및 환매조건부 분양 시범 실시('07년중)
- 채권입찰제 상한액 하향 조정(90% → 80%)
  - 채권입찰제를 재개발·재건축, 주상복합 등 민간택지 전반으로 확대 시행
- 분양주택에 대한 전매제한 기간 확대
  - 수도권 공공택지 : (85㎡ 이하) 10년, (85㎡ 초과) 7년
  - 수도권 민간택지 : (85㎡ 이하) 7년, (85㎡ 초과) 5년
- 실수요자에 유리한 방향으로 청약제도 개편
  - 「청약가점제」 실시 시기를 당초 '08년 하반기 → '07년 9월로 조기 시행
- 공공택지내 상업용지 공급방식 개편
  - 주상복합이 허용되는 상업용지 중 주거용은 감정가로 낮게 공급하되 「분양가 상한제」와 「채권입찰제」 적용
    - ※ 현행 택지 유형별 공급가격 기준 (수도권)

구 분		공급가격
조성원가 이 하	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 60㎡ 이하 임대주택 용지</li> <li>○ 60㎡ ~ 85㎡ 임대주택 용지</li> <li>○ 60㎡ 이하 국민주택 용지</li> </ul>	60%, 추첨 85%, 추첨 95%, 추첨
조성원가 이 상	○ 60㎡ ~ 85㎡ 국민주택 용지	110%, 추첨
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단독주택</li> <li>○ 85㎡ 이상 주택 용지</li> <li>○ 85㎡ ~ 149㎡ 임대주택 용지</li> </ul>	감정가, 추첨
	○ 상업용지 등	최고가 경쟁입찰

- 후분양제도 시행 연기('07년 → '08년)
- 「민간택지내 공공·민간 공동사업 제도」 도입
  - 매도거부·알박기 등 문제가 있는 경우 대상지 전체를 택지개발예정지구로 지정하여 공공부문과 공동사업 시행
    - 공공부문이 잔여토지에 대해 토지수용권을 실행하고, 수용토지 지분에 대해서는 주공 등 공공이 주택건설을 담당
- 「11.15 방안」상 민간주택 공급확대를 위한 제도개선
  - ① 다세대·다가구주택에 대한 기반시설 부담금을 최대 62.5%까지 경감
  - ② 계획관리지역내 2종 지구단위계획구역 용적률을 200%까지 추가 완화 ('06.11.15 방안」 150% → 180%)
    - 2종 지구단위계획 구역내 도로율 하한을 현행 20~30% → 15% 이상으로서 교통영향 평가결과에 따른 비율로 완화

## Ⅱ. 서민 주거안정

### 1. 서민주택공급 확대 및 주거비 부담 완화

- (국민임대주택 건설) '07년중 11만호(수도권에 5.6만호) 건설
  - '08~12년 동안의 연도별·지역별 국민임대 신규건설/ 매입임대 물량 계획을 재조정하여 수요에 부합하는 공급 시스템 구축('07년 하반기중 완료)

- (맞춤형임대주택) '07~12년간 도심내에 年1.3만호 이상 공급하여 무주택서민의 직주근접을 지원
  - 다가구 매입임대 6.5천호, 전세임대 5.8천호, 소년소녀가정 등 전세주택 지원 1천호 등
- 07년 하반기부터 부도임대주택 매입 착수
- 소득수준별 임대료 차등화 방안을 마련하여 '07년중 시범사업 실시
- '07년중 주택바우처 도입계획안을 마련하고, '08년 이후 시범사업 실시

## 2. 서민 주거단지의 주거환경 개선

- 2단계 주거환경개선사업지구('05~10, 451개 지구) 중 '07년중 262개 구역에 대한 사업을 추진하는 등 '10년까지 13만호의 주택개량 지원
  - 거점개발 확산형\* 시범사업구역을 선정('07년)하여 시행
    - \* 순환용 임대주택과 주민 공동시설이 확보된 거점을 형성하고, 현지주민의 자발적인 주택개량의 확산 유도
- '08년부터 영구임대·50년 임대 등 후 공공임대주택 시설개선 착수
- 국민임대 품질개선 추진
  - 사회통합형 단지 설계, 내부 통신망 구축, 발코니 확장, 다양한 평면 개발, 공동커뮤니티 시설의 확충 등

## 3. 이사철에 대비한 수도권 전, 월세 안정대책

- 입주시기 조기화
  - 4월 이후 입주예정인 수도권 국민임대주택 중 1,500세대를 2~3월로 앞당겨 입주
    - '07년 수도권 국민임대 분양시기도 봄이사철에 집중될 수 있도록 조정 ('07년 1~4월 물량 : (당초) 4.5천호 ⇒ (변경) 8.1천호)
  - 다가구매입 임대주택도 2~4월에 집중 입주조치
    - 2~4월중 입주계획 조정 : 700호(당초) → 1,740호(조정)

- 공공용지에 임대주택 건설
  - 우체국, 역사부지, 공공기관 종전부지, 택지개발지구내 장기미집행 도시계획 시설용지 등에 주공·지자체 등이 임대주택 건설
- 재개발 시기조정 등
  - 이주수요 분산을 위해 도심내 재건축·재개발 사업시기 조정 및 순환정비사업 확대 추진
- 임차인지원센터 설치
  - 전·월세주택 수급정보 및 법률·금융정보 등 제공

### Ⅲ. 유동성 관리방안

#### 1. 토지보상제도 개편

- 보상기준시점 조정
  - 택지개발사업 토지보상금 산정 기준시점을 ‘개발계획 승인시점’ 단계에서 ‘예정 지구 지정단계’로 앞당겨 보상
    - 11.15대책에서 택지개발절차 간소화를 위해 ‘예정 지구지정’과 ‘개발계획 승인’ 단계를 통합함에 따라 향후 택촉법 개정시 보상기준시점이 앞당겨짐
- 소유자가 원하는 경우 “토지”로 보상하는 근거 신설
- 보상금 수령자(가족 포함)의 부동산 거래내역을 국세청에 통보
- 채권보상에 대한 양도소득세 15% 감면시한('07년말 예정)을 3년 연장
- 대체부동산 취득시의 취·등록세 비과세 범위 축소 : 모든 부동산에서 연접 시·도 및 시·군·구로 제한 ('06.12.28. 지방세법 개정·시행)
- 보상금의 금융기관 예치시 인센티브 적용 범위 확대
  - 행복도시 건설사업시 적용되는 인센티브\*를 택지개발사업으로 적용 확대
    - \* 협의보상을 받은 현지인이 보상금 중 5,000만원 이상을 금융기관에 3년 이상 예치시 상업용지 우선입찰자격 부여

- 택지개발시 수용 이외에 환지 및 입체환지 방식을 제한적으로 확대
- 부실·허위 감정평가 개선
  - 감정업계의 전문화·대형화 유도
  - 부실·허위 감정평가사 감정평가사 등록 취소

## 2. 주택담보대출 규제 개선

- 복수 주택담보대출 규제 강화
  - 동일차주가 투기지역내에서 아파트담보대출을 이미 2건 이상 받고 있는 경우에는 건수를 1건으로 제한
    - 최초로 만기가 도래하는 시점으로부터 1년의 유예기간 부여
- 주택담보대출 여신심사체계를 담보가치 위주에서 차주의 실질 채무상환능력 위주로 전환(1월말까지 모범규준(best practice)을 마련)
- 주택담보대출 등 가계대출에 대한 대손충당금 설정 강화
- 주택담보대출 주택금융신용보증기금 출연료율 인상
  - 고정금리부 주택담보대출의 경우에는 현재의 낮은 출연료율을 유지하여 변동금리부 대출을 억제

## 3. 지속적인 시장상황 관리

- 관계부처 「부동산 대책반」(반장 : 재경부 1차관)을 지속 운영
- 건교부 및 주공내 「시장상황팀」을 설치하고 상시 가동



# 6

## 1.31대책(2007년) : 주택시장안정과 주거복지향상을 위한 공공부문 역할강화방안

### 1. 장기임대주택 공급확대 방안

□ '07년~'17년까지 총 260만호의 장기임대주택 추가공급

○ 임대주택재고비율 20% 달성

	'06년	'12년	'17년
▪ 임대주택수	80만호	230만호	340만호
(총주택대비)	(6%)	(15%)	(20%)
▪ 순 증	-	150만호	110만호

- ① 비축용 장기임대주택을 '07~17년간 연간 5만호씩 추가 공급(총 50만호)  
- 평균 99㎡ 수준으로 공급
- ② '13~'17년간 국민임대주택을 연간 10만호씩 지속 공급하고(총 50만호), 동 기간 동안 10년 임대, 전세임대 등도 30만호 추가공급
- ③ 국민주택기금 지원을 받는 기존 5년 민간임대사업을 10년 임대사업으로 전환 유도('17년까지 약 25만호 공급효과)

#### ※ 장기임대주택 비축계획('06~'17년까지)

단위 : 만호

구 분	'06년 재고		'06~'12	'13~'17	'17년 재고 (건설)
	완공	건설			
총계	40	79	235	105	<b>340</b>
영구+50년	28	29	29	-	29
국민임대	11	47	110	<b>50</b>	160
(다가구매입)	(1.1)	(1.1)	(5)	(3)	(8)
전세임대	0.6	0.6	4	<b>3</b>	7
재건축 재개발	-	0.8	6	<b>3</b>	9
도시재정비 등	0.3	1.7	36	<b>24</b>	60
(민간10년임대)	-	(0.1)	(3.2)	(1.5)	(4.7)
비축용 임대	-	-	<b>25.5</b>	<b>24.5</b>	50
5→10년 전환	-	-	<b>25.5</b>	-	25.5

□ 「임대주택펀드」를 설립하여 '07~'19년 중 연평균 7조원 조성

- 비축임대용 택지(연평균 660만㎡ 소요) 확보방안
  - 07~'10년까지는 旣 확보 공공택지 여유분을 우선 활용하고
  - '07년중 상반기중 민간택지 공동사업을 제도화하여 추가확보 추진
  - '11년이후 수요충당을 위해 '08년부터 매년 전국 5,000→5,455만㎡(수도권 3,000 → 3,223만㎡)으로 공공택지 확대 지정 추진
  - 국무조정실 산하에 “택지 확보 태스크포스”를 설치(국방·환경·농림부 등 택지 개발사업 협의 애로부처 참여)
- 국민임대 재정지원 기준단가를 현실에 맞게 단계적으로 상향조정
  - 409만원/3.3㎡('07년 기준) → 456만원/3.3㎡으로 단계적 상향조정
- 국민임대사업 등에도 BTL 등 민간재원 활용 방안을 강구
  - 금년중 시범사업 추진기반을 마련(연구용역 등)하고 08년 이후 본격 시행
- 주공 등의 회사채발행액 일부를 국민주택기금에서 지원하는 방안 검토
- 주공이 토공에서 인수하는 임대주택용지 매수비용 납부방법을 개선
- 전용 60㎡ 이상의 장기 공공임대주택에 민간참여 활성화
  - 국민주택기금 지원 및 공공택지 여유분 공급 활성화
  - 세제, 기금지원 등을 통해 민간 미분양 주택을 장기공공임대로 전환 촉진
  - 기존의 5년임대 주택을 10년이상 장기임대주택으로 전환할 수 있도록 기금 처치기간 연장(10→15년) 등 대책 강구

## 2. 분양주택 공급확대를 위한 공공부문의 역할강화

- 주공 등 공공부문 수도권 지역 분양물량을 연간 35천호 → 최소 50천호 수준으로 공급할 계획
- 재개발·재건축 등 정비사업에 공공부문의 참여 확대
  - 주공 등 공공기관 참여활성화를 위한 제도적 특례 추진
    - 구역 지정요건인 노후도를 20% 범위내에서 조례로 완화 등
- 계획관리지역내 2종 지구단위계획 구역의 용적율이 현행 150%→200%로 완화됨을

- 계기로 일부를 공공이 시범사업으로 활용
  - 주공 등이 지구단위계획 수립 및 사업 시행
    - 민간부문과 Joint Venture 형식의 사업추진도 검토
- 07년중 다세대·다가구 주택공급에 공공부문 참여 확대로 조기공급
  - 소규모 노후주택지를 주공 등이 소유주와 협의하여 다세대 등으로 재건축하고, 재개발시 순환형 임대주택으로 활용
- 민간택지의 「민간·공공 공동개발 사업」 추진
  - 매도거부·알박기 등으로 잔여지 매수가 어려운 경우, 대상지 전체를 택지 개발 예정지구로 지정하여 공공부문과 공동사업을 시행하는 방안을 제도화
- 국공유지·그린벨트·공공택지 등을 확보하여 시장상황에 따라 즉시 공급이 확대될 수 있도록 시스템 확립

### 3. 서민층의 주거안정을 위한 금융지원 확대

- 금융기관 주택담보대출에 대한 주택금융신용보증기금 출연요율을 상향조정
  - 변동금리대출에 대한 출연요율은 상향조정(최고 0.165% → 0.3%)하되, 장기고정금리대출은 현행 요율을 유지
- 저소득·무주택서민 대상으로 장기 저리의 '금리우대 모기지론' 공급을 재개하는 방안 검토
- 주택금융신용보증기금의 임차자금 보증대상 및 보증한도를 확대
  - ① 현재 신용평가등급 1~8등급까지만 보증하고 있으나, 보증대상을 9등급의 저소득층까지 확대
  - ② 신용등급 1~8등급까지는 임차자금 보증한도를 연간소득의 2배\*까지 확대
- 재정(금년 예산 500억원), 주택기금, 한은 등으로부터 추가출자를 통해 주택금융공사의 서민금융 지원 기능을 강화하는 방안 추진

#### 4. 사회 친화적 · 수요자 중심의 임대정책 추진

- 분양주택과 국민임대주택을 혼합 건설(Social Mix)하는 시범사업 실시
- '주택 바우처 제도' 등의 도입을 중장기적으로 검토