

전환기 주택정책의 과제

2013. 6.19

허 강 무

(재)한국부동산연구원 / 연구조정실장

목차



주택시장 동향



주택시장 환경의 구조적 변화



4·1 부동산 대책의 주요 내용



주택정책의 향후 과제

I. 주택시장 동향

1. 주택시장을 바라보는 두 가지 관점

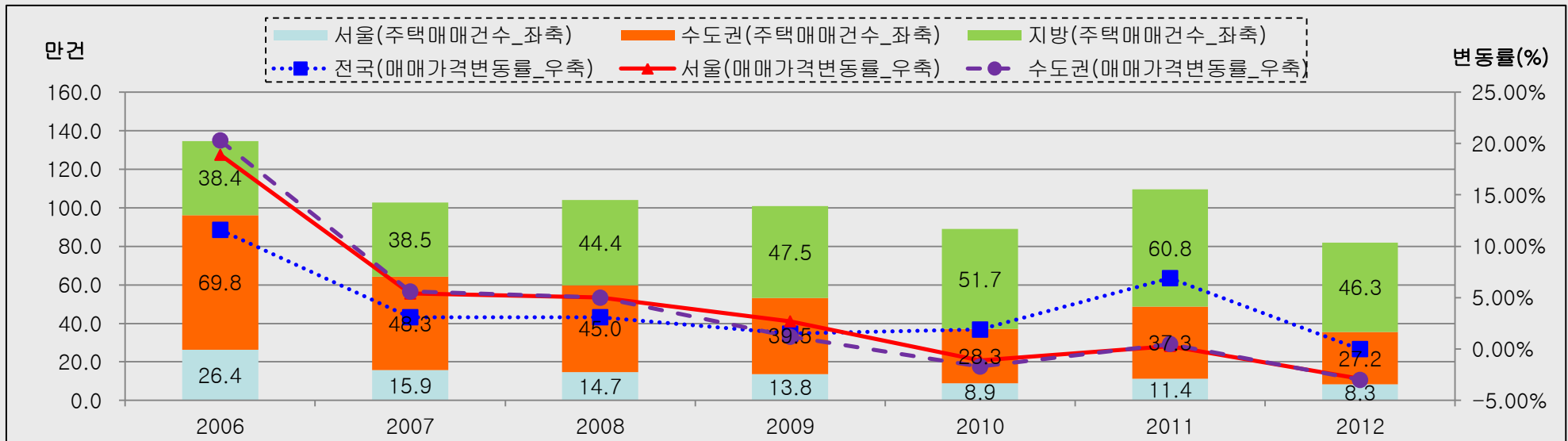
- 현재의 주택시장을 어떠한 관점에서 이해하느냐에 따라 대책의 필요성 상반
- 먼저 부동산이 우리경제에 차지하는 비중(부동산 연관 산업 : GDP 16%, 건설산업 : GDP 5.25%)이 높은 상황에서 지금과 같이 거래가 침체되면 경제전반에 악영향을 초래하기 때문에 활성화 대책이 필요하다는 주장
- 반면, 2000년대 부동산 상승기에 과도하게 오른 가격이 자연스럽게 조정국면에 들어 대책수립이 불필요하다는 주장
- 둘 다 일리 있는 주장이지만, 그간 전자의 주장에 힘이 실려 정부는 지난 5년간 18번의 부동산대책을 발표. 그러나 여전히 침체국면을 벗어나지 못하고 있음
- 지난 대선과정을 거치면서 우리사회는 거래침체를 해결하는 것에 중지를 모음. 이러한 의견수렴의 결과, 새 정부가 4.1 부동산대책 수립·발표

2. 주택시장 동향

□ 주택 매매 시장 동향

- 최근 주택 매매 건수가 감소하고 있으며 주택매매가격 역시 하락하는 추세에 있음. 다만 미분양주택은 감소하는 추세임

<주택 매매 건수 및 매매 가격 변동률>



<미분양주택 현황>

(단위 : 호)

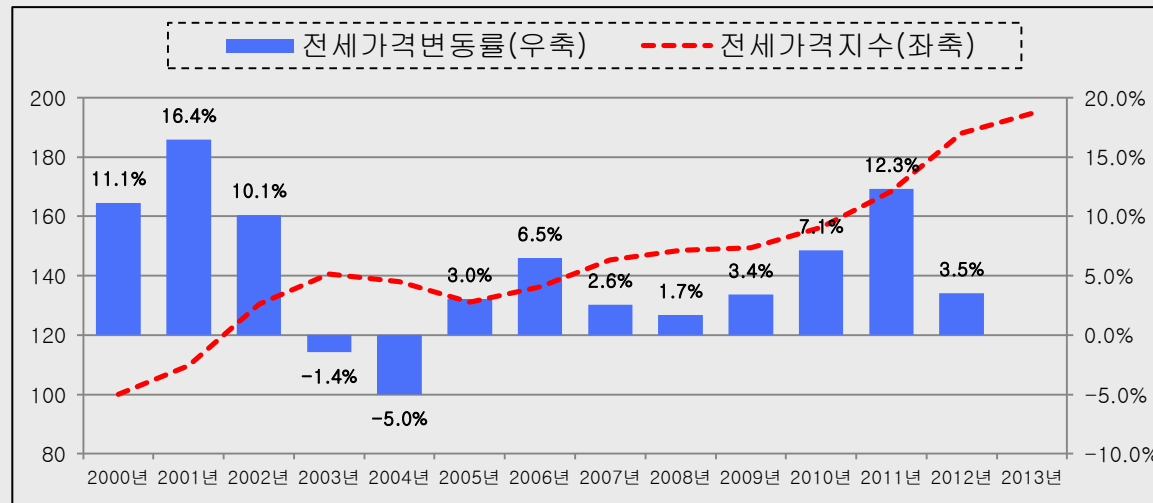
연도	2008.12.	2009.12.	2010.12.	2011.12.	2012.12.	2013.1.	2013.2.	2013.3.	2013.4.
전국	165,599	123,297	88,706	69,807	74,835	75,180	73,386	70,633	70,201
서울	2,486	1,803	2,729	1,861	3,481	3,415	3,308	3,168	3,035
수도권	26,928	25,667	29,412	27,881	32,547	33,784	33,674	32,759	33,267
지방	138,671	97,630	59,294	41,926	42,288	41,396	39,712	37,874	36,934

자료 : 국토교통부 온나라부동산정보시스템

2. 주택시장 동향

□ 주택 전세 시장 동향

○ 전세가격변동률은 줄어 들고 있으나, 전세가격지수는 지속적으로 상승하고 있음



○ 2012년 전세가격 평균: 1억 2천 245만원(수도권 1억 4천 379만원)

□ 통계청의 “2010 인구·주택 총조사” 결과에 따르면 전국 총 1,734만 가구 중 43%에 달하는 749만 가구가 임차가구이고, 임차가구 중 전세와 월세의 비중은 2000년 초반까지는 3:1 수준이었으나 최근에 와서는 1:1 수준(전세 21.7%, 보증부 월세 18.2%, 순수월세 3.3%)으로 월세비중이 지속적으로 증가 추세임

II. 주택시장 환경의 구조적 변화

1. 주택시장환경의 양적 변화

□ 대규모 개발사업의 완료, 새정부 SOC 예산 축소

○ 그 동안 축적된 SOC 스톡, 최근 몇 년간 경제위기 극복 과정에서 SOC 부분에 집중 투자된 점 등이 고려되어 예산 축소

* 국토면적대비 연장(OECD 30개국) : (고속도로) 5위, (국도) 7위

* SOC예산(조원) : ('07)18.4 ('08)20.5 ('09)25.5 ('10)25.1 ('11)24.4 ('12)23.1 ('13)25.0

○ 신규사업은 공약 및 필수사업 중심으로 절차에 따라 추진하고, 기존 투자계획은 투자 적정성 등을 검토해 재점검

< 연차별 세출절감 추진계획 >

(조원)						
구 분	합계	'13	'14	'15	'16	'17
▪ SOC 분야	11.6	-	1.7	2.7	3.5	3.7
▪ 복지 분야	12.5	-	2.2	4	3.4	2.9
(주 택)	(9.5)	-	(2.1)	(2.9)	(2.5)	(2.0)

1. 주택시장환경의 양적 변화

- 우리나라의 도시화율은 1960년 39.1%에 불과하였으나, 2011년말 91.1%의 도시화율을 기록

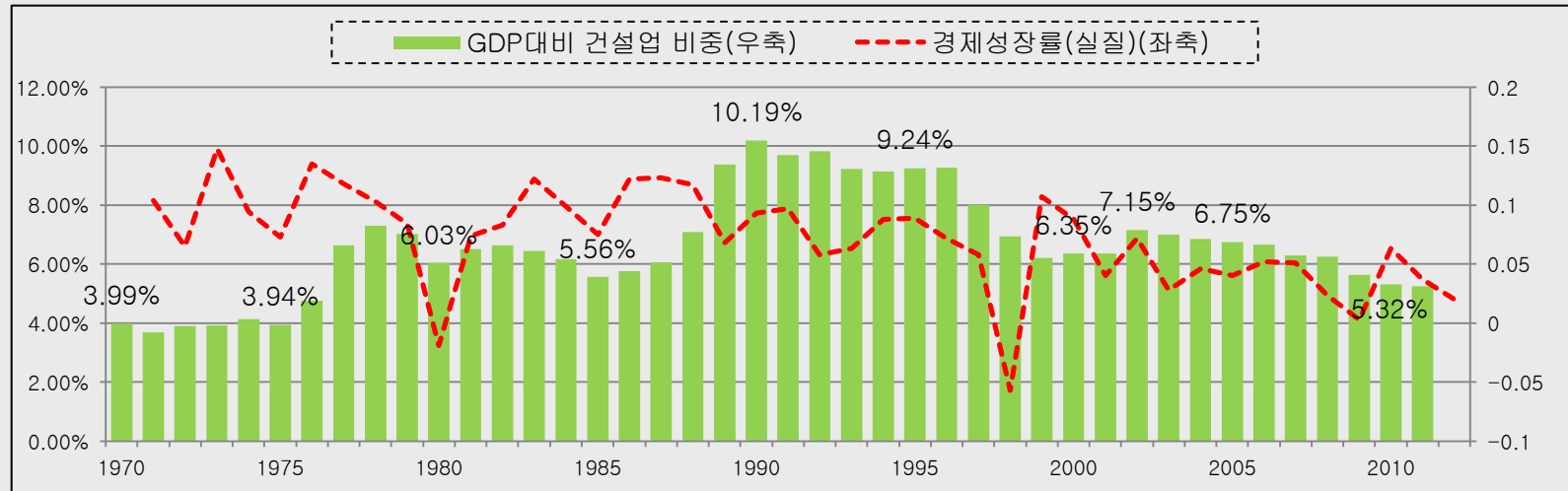
<도시화 추세>

연도별	1960	1970	1980	1990	2000	2008	2009	2010	2011
도시화율	39.1	50.1	68.7	79.6	88.3	90.5	90.8	90.9	91.1

단위 : %

- 경제성장률은 낮아지고 있으며, 2000년 이후 건설업은 2003년 GDP 대비 7.15%를 정점으로 지속적으로 감소되어 2012년 5.25% 유지

<경제성장률 및 건설업 비중>



1. 주택시장환경의 양적 변화

□ 주택보급률은 100%를 상회하며, 선진국 수준 도달

○ '11년 주택보급률은 전국 102.3%로 '10년에 비해 0.4%p 상승

<OECD국가의 주택보급률 및 천명당 주택수>

(단위: 명, 호, %)

구분		(신)주택 보급률	평균 가구 구성원수	가구 구성원수에 따른 천명당 주택수요(A)	실제 발표한 천명당 주택수(B)	천명당 주택수의 초과 비율 (C=B/A)
한국 (2010년)	기존	101.9	2.69	371.7	363.8	97.9
	재산정	105.7			377.2	101.5
	공동화장실 포함시	107.8			384.6	103.5
미국(2010년)		111.1	2.59	386.1	409.0	105.9
일본(2008년)		115.2	2.55	392.2	438.7(2009년)	111.9
독일(2009년)		99.0	2.1	476.2	488.0(2008년)	102.5
네덜란드(2009년)		97.8	2.2	454.5	431.0(2008년)	94.8
프랑스(2009년)		115.3	2.3	434.8	503.0(2003년)	115.7

주 : 1. 한국의 "공동화장실 포함 시"의 경우 일본의 경우와 같이 공동화장실 등을 사용하고 있는 고시원 등을 포함하여 산정한 수치임

2. "실제 발표한 천명당 주택 수"의 발표 연도가 국가별로 기준 연도와 다를 경우 () 안에 표시하였음

자료 : 구 국토해양부 자료 재구성

□ (신)주택보급률(101.9%)도 독일(99%), 네덜란드(97.8%)보다 높은 것으로 나타나는 등 우리나라 주택보급률 등이 선진 외국 수준에 도달함

2. 주택시장환경의 사회적 변화

□ 2~3명의 소규모 가구 중심으로 분화

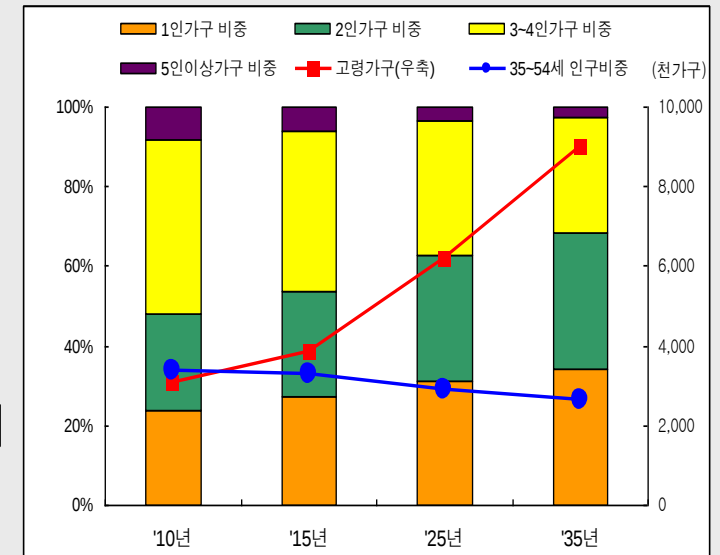
○ 수도권외의 가구 중 1-2인 가구의 급속한 증가

- 현재는 40%, 2030년 60% 육박

○ 합계출산율은 1980년 2.82에서 2010년 1.23명으로 감소하였으며, 2030년에도 1.41로 추정되어 출산율이 증가하지 않는 한 인구증가는 둔화 전망

□ 인구구조의 고령화 급 진전

< 가구원수별 및 연령별 가구.인구 추계 >



<주요국의 인구고령화 속도>

구 분	도달년도			증가요소년수	
	7%(고령사회)	14%(고령사회)	20%(초고령사회)	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2019	115	40
미 국	1942	2014	2030	72	16

자료 : 통계청, "장래인구특별추계", 2005; 일본 국립사회보장인구문제연구소, "인구통계자료집", 2003.

3. 가계부채 및 주거비 부담 증대

- 우리나라 국민의 가계부채(가계신용 기준)는 2008년 국제금융위기 이후 2013년 3월 현재 961조 원으로 지속적으로 증가 추세
- 가계자산의 대부분이 주택 등 부동산으로 구성(2011년 말 74%)되어 있어 주택 가격의 급격한 하락이 자산가치 하락으로 이어질 경우, 금융기관의 부실 및 실물경제의 동반 침체 등 악순환이 발생할 가능성 존재. 이에 대한 대책 마련 시급
- 수도권외의 경우 2010년 기준 PIR(연소득 대비 주택가격 배율)이 6.9배에 달하여 주택 구입에 장기간이 소요되고, 주택구입가격 중 대출액이 차지하는 비중이 40% 정도에 이르는 등 금융권 대출 없이 자력으로 주택을 구입하는 것이 어려운 실정

<주택구입능력 및 주거비 부담 현황>

(단위: 배, %)

구분	2006년		2008년		2010년		2012년	
	전국	수도권	전국	수도권	전국	수도권	전국	수도권
PIR	4.2	5.7	4.3	6.9	4.3	6.9	5.1	6.7
RIR	18.7	22.3	17.5	22.3	19.2	20.9	19.8	23.3
LTV	36.5	35.7	36.9	36	38.1	37.4	35.8	34.8

주: PIR(Price to Income Ratio):연소득대비 주택가격 배율, RIR(Rent to Income Ratio):월소득 대비 임대료 비율(중위수 기준)

LTV(Loan to Value Ratio):주택구입가격 대비 대출금액(금융기관대출액/주택구입가격) 비율

자료: 구 국토해양부, "2012 주거실태조사 연구보고서", 2012.12

III. 4.1 부동산 대책의 주요 내용

1. 거래활성화를 위한 보조금 지원정책

□ 조세감면, 우대금리, 주택 바우처(현금지급) 등 보조금지원정책 위주 추진

□ 연말까지 주택 구입시 양도세 한시 감면(조세특례제한법 개정)
(국회 상임위 통과일로부터 연말까지 한시 적용)

○ (대상주택) 금년 말까지 매매계약을 체결하고 계약금을 지급한 주택

- 6억이하 신규·미분양주택 및 1세대 1주택자(일시적 2주택자 포함)가 보유한 85㎡ 또는 6억 이하 기존주택을 구입하는 경우

- (감면내용) 취득 후 5년간의 양도소득 세액 전액 면제

* 5년 이후 양도 시 취득일로부터 5년간 발생한 양도소득금액은 과세대상에서 공제

○ (특례) 종전 보유주택 양도 시 신규 구입주택은 주택 수 산정에서 제외

* 1세대 1주택 비과세요건을 충족하는 경우 양도가액 9억원까지 비과세

1. 거래활성화를 위한 보조금 지원정책

□ 주택 거래시 과도한 稅 부담 완화

- 부동산시장 과열 시 도입되었던 다주택자 양도세 중과(50~60%) 제도를 폐지하고 기본세율(6~38%)로 과세 전환(소득세법 개정 추진)

* 현재 '13년말까지 양도하는 주택은 중과 유예 중

- 1년 내 주택 단기양도는 50%→40%로, 2년 내 단기양도는 40%→기본 세율(6~38%)로 과세(소득세법 개정 추진)

- 법인의 부동산 양도소득에 대한 일반법인세 외 추가과세(30%) 제도를 폐지(법인세법 개정)

□ 생애최초 주택구입시 취득세 한시 면제(지방세특례제한법 개정)

- 부부합산 6천만원 이하 가구가 6억.85㎡ 이하 주택 구입시 취득세 전액 면제(4월 1일로부터 연말까지 한시 적용)

1. 거래활성화를 위한 보조금 지원정책

□ 주택기금의 생애최초 주택구입자금 지원 강화(기금운용계획 변경)

- 금년도 지원규모를 당초 2.5조원 → 5조원으로 대폭 확대
- 소득요건을 상향 조정(종전 부부합산 5.5천→6천 만원)하고, 지원금리도 인하(현 3.8% → 3.3~3.5%)하되 주택 면적별로 차등

< 현 행 >		➡	< 개 선 >		
면적	85㎡ 이하		면적·가액	60㎡ / 3억 이하	60~85㎡ / 6억 이하
소득			소득		
부부합산 5.5천만원	3.8. %		부부합산 6천만원 이하	3.30%	3.50%

□ 소득 대비 월 임대료 부담이 큰 저소득가구를 대상으로 월 임대료의 일부를 재정을 통해 지원

- 현행 주거급여 제도를 주택 바우처 제도로 확대·발전시켜 지급대상 확대, 임대료 지원 기능 강화 등 추진

* 수급자를 대상으로 지급되던 주거급여를 소득, 거주형태, 임대료 부담수준 등을 종합적으로 고려하여 지급하도록 바우처 제도로 전환

구 분	내 용
.지급대상	.소득·자산이 일정액 이하인 임차인 * (예) 월평균 소득이 최저생계비의 120% 이하 가구, 중위 소득의 40% 이하 가구 등
.지원금액	.지역별 기준임대료를 바탕으로 소득수준별로 차등 지급 * 산정기준(예) : 기준임대료 - [소득 × 자기부담율]
.지급방식	.임대인 계좌에 직접 입금하여 他용도 전용방지 .지역주민 주거지원을 위한 지자체 역할을 고려, 지자체 매칭 지급 * (예) (주거급여 국고보조율 참조) 서울 50%, 지방 80% 국고보조(재정자주도 등에 따라 조정)

2. 임대주택 공급 확대

- 철도부지, 유휴 국·공유지, 미매각 공공시설용지 등 도심 내 공공이 보유한 저렴한 토지를 활용하여 임대주택을 공급
 - 업무·상업시설 등을 복합 개발함으로써 도심재생도 병행
- 향후 5년간('13~'17) 총 20만호를 공급(인허가 기준)
 - '13년에는 수도권 도심의 6~8개 지구에서 약 1만호를 시범사업으로 공급
- 공급물량 중 80%를 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등 사회활동이 왕성한 계층(60%)과 주거취약 계층(20%)에 우선 공급
 - 나머지 20%는 소득 수준에 따라 차등 공급
- 소득수준 등 적정 부담능력을 고려하여 주변 시세보다 저렴하게 공급
- LH, 지방공사(SH 등) 중심으로 추진하되, 공공-민간 공동사업시행 등 민간건설업체의 참여를 확대

2. 임대주택 공급 확대

- 기업형 임대사업자의 토지매입비, 임대관리 부담 완화
 - 택지비 부담 완화를 통한 민간 임대사업 활성화를 위해 「토지 임대부 임대주택」 제도 도입 추진(임대주택법 개정)
 - 민간 임대주택의 시설관리 및 임차인 관리 등 종합서비스를 제공하는 ‘주택임대관리업’을 신설하고, 세제혜택 강구(주택법 등 개정)
 - 임대주택 리츠, 펀드 등을 활용한 기업형 임대사업 육성
 - 임대주택 리츠의 1인당 주식소유한도, 공모의무 적용을 배제(부동산투자회사법 개정)

2. 임대주택 공급 확대

- 민간주택이면서도 임대료 인상 규제 등 공공성을 갖는 ‘準공공임대 주택’을 신설하여 세제혜택 부여
- 의무 임대기간 준수, 임대료 인상을 제한 요건을 충족하는 경우 준공공임대주택으로 등록, 세제감면 등 혜택 부여(임대주택법 개정)
 - 85㎡ 이하 주택, 10년 의무임대, 최초임대료(시세 이하) 및 임대료 인상을 제한 등 의무 부여
 - * 준공공임대주택 등록, 임대료 기준(최초임대료 및 인상률) 충족여부 등은 기초지자체에서 수행
 - 발표일 이후 신규 구입 주택에 한해 적용하고, 관리의 효율성을 위해 ‘주택임대관리업자’에게 위탁관리한 경우로 한정
 - 재산세를 공공임대주택 수준으로 감면하고, 양도세 장기보유 특별공제율 60% 적용 (현재 다주택자 최대 30%)

3. 규제 완화 추진

□ 시장과열기에 도입된 과도한 규제개선 지속 추진

- 분양가상한제는 시장상황에 따라 지정·해제할 수 있게 신축적으로 운영하는 방안 추진(주택법 개정)
- 그린벨트 등 중첩 규제로 국민불편이 과중한 지역을 중심으로 토지거래허가구역 해제
- 대규모 투자를 수반하는 계획입지 개발사업에 대한 개발부담금 한시감면
(향후1년간 수도권50%, 이외 지역100%감면, 개발이익환수법 개정)

□ 규제완화를 통한 주택정비사업 활성화(도시및주거환경정비법 개정)

- 소형주택 공급 확대를 위하여, 조합원에게 기존주택의 전용면적 범위 내에서 2주택 공급을 허용
 - * 현재는 기존주택의 종전가격 범위 내에서만 2주택 공급을 허용
- 조합의 금융비용 절감을 위해 주택 미분양자에 대한 현금청산시기를 사업 후반부로 늦출 수 있도록 개선
 - * 분양신청종료일 이후 150일 이내 → 관리처분계획 인가 이후 90일 이내

IV. 주택정책의 향후 과제

1. 국민 대타협 : 국회 여·야 ·정 부동산특별위원회 설치

- 부동산시장의 구조적 변화로 재정부담과 형평성 문제를 야기하는 한시적인 거래활성화를 위한 부동산보조금정책으로는 한계가 있음
- 향후 주택정책은 경제사회 환경의 전환기에 맞게 근본적인 주택법제의 재설계가 시급히 필요한 시점임
- 주택 및 부동산정책의 특성상 논란이 많고 복합적인 문제를 내포하고 있다는 점을 고려한다면 정부의 노력만으로는 한계가 있으며, 국회차원의 노력이 매우 중요함
- 4.1 부동산대책에서 경험했듯이 부동산 관련 대책은 법개정 사항이 대부분이라는 점에서, 입법기관인 국회에 ‘여야정 부동산위원회’를 특별위원회로 설치하여 대선 과정에서 국민적 합의가 모아진 ‘국민대타협안’을 일괄적으로 처리
- 국토교통위원회(주택공급), 기획재정위원회(부동산조세), 법제사법위원회(임차인보호) 등 다수의 상임위와 관련되어 있어 근본적 해결을 위해서는 특위설치가 불가피함

2. '주택공급'에서 '주거안정'으로 정책 전환

- 소유와 거주가 상존하는 시장환경의 변화에 맞추어 주택소유자와 세입자에 대한 중립적 정책, 임차인 주거안정 강화, 임대주택공급 확대 등이 필요
- 1세대 1주택 우대정책 폐지와 다주택자 양도세 중과 폐지 동시 추진, 주택거래비용부담 완화 등 주택조세 체계 개편
 - 국세와 지방세 조정, 지방세구조개편(재산중심과세에서 소득 및 소비과세로 전환)
- 저소득임차가구, 비주택 거주 가구에 대한 지원을 위해 매입임대주택 비중 확대
- 1, 2인 가구를 위한 도심내 중소형주택, 고령자 친화적 주택공급 확대
- 기존 주거지를 효율적으로 활용하는 도시재생사업을 통해 다양해지는 수요에 대응
 - 또한 신규 주택공급을 촉진하는 법령을 조정하여 과잉공급 구조를 개선
- 개발사업자에게 부과되는 기반시설 설치부담, 기부채납 등 합리적으로 재검토

2. '주택공급'에서 '주거안정'으로 정책 전환

□ 주거안정을 위해 주택임대차보호법 현실화

- 전월세 주거형태가 40% 이상인 점을 고려하여 주거안정 강화 필요
 - 임대차기간, 임대보증금 인상률 등 재검토

<시·도별 가구의 점유형태 비율>																	
(2010년, 단위 : %)																	
구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
자가	54.2	41.1	57.8	55.5	55.5	58.9	50.8	59.7	49.1	59.0	61.8	61.0	67.5	70.7	66.4	63.2	56.5
전세	21.7	32.9	18.8	20.0	23.0	15.3	19.6	14.8	28.0	13.5	14.1	15.1	10.5	11.8	10.7	12.8	5.8
월세	20.1	24.1	21.1	19.6	18.8	21.0	25.6	22.0	20.1	19.8	18.6	16.8	17.2	11.2	15.7	20.2	12.5

- 소액임차인의 범위 및 우선변제 받을 소액보증금을 현실에 맞게 개정
 - 2012년 전세가격 평균 1억2천245만원(수도권 1억4천379만원)

<「주택임대차보호법 시행령」상 소액임차인의 범위와 우선변제금액>		
	소액임차인의 범위(제4조)	우선변제 받을 소액보증금(제3조)
2010. 7. 21.	.서울특별시: 7,500만원 이하	.서울특별시: 2,500만원
6차 개정	.수도권 과밀억제권역: 6,500만원 이하	.수도권 과밀억제권역: 2,200만원
(현행)	.광역시, 안산시, 용인시, 김포시, 광주시: 5,500만원 이하	.광역시, 안산시, 용인시, 김포시, 광주시: 1,900만원
	.그 밖의 지역: 4,000만원 이하	.그 밖의 지역: 1,400만원

감사합니다