

# 참여정부 부동산정책의 이념평가와 향후 정책과제

변창흠

(세종대학교 행정학과 교수)

- I. 참여정부 부동산정책에 대한 평가의 관점
- II. 참여정부 부동산정책에서 이념적 지향
- III. 공급확대정책의 한계와 정책의 수정
- IV. 여전히 남는 부동산 문제와 향후 정책 방안

## I. 참여정부 부동산정책에 대한 평가의 관점

국가균형발전정책과 함께 부동산제도 개혁정책과 시장안정화 방안은 노무현정부가 가장 역점을 두어온 분야 중의 하나였다. 그동안 노무현정부는 가장 최근에 발표된 1.31 대책까지 적게는 8개, 많게는 30여 차례의 부동산정책을 발표해 왔다. 그러나 부동산정책에 대한 일반인이나 전문가의 평가는 싸늘하다 못해 다른 부문정책에 대한 부정적인 평가로까지 영향을 미치고 있다.

대부분의 설문조사와 평가 등에서 참여정부가 가장 실패한 정책 중의 하나로 부동산정책을 들고 있고, 부동산가격의 폭등을 정책 실패의 증거로 들고 있다. 또한 대다수의 국민들이 여전히 부동산을 가장 안정적인 투자재로 인식하고 있다는 점에서 참여정부의 부동산정책이 국민들의 인식자세를 변경하는 데도 실패했다. 부동산 가격안정과 투기억제를 정책의 목표로 설정했지만 어느 것도 달성하지 못했다는 것이다.

그러나 최근 들어 전국적으로 부동산가격이 안정되고 있으며, 그동안 급등하였던 수도권 주요 지역의 주택가격마저도 하락 조짐마저 보이고 있다. 그동안 시행해 온 참여정부의 부동산정책이 드디어 효과를 나타내고 있는 것일까? 만일 가격 안정이나 하락이 지속된다면 부동산을 투자재로 인식하는 국민들도 대폭 줄어들 것이기 때문에 부동산 문제에 대한 인식전환도 이루어지지 않을까? 그렇다면 참여정부의 부동산정책은 결과적으로 성공했다고 평가할 수 있을까?

참여정부의 부동산정책은 부동산 가격 안정이라는 현안문제 해결을 위한 임시응변적인 대책과 부동산시장 개혁이라는 장기적인 정책프로그램으로 구성되어 있다. 임시응변적인 대책에 대한 평가는 단기적인 가격 안정이나 투기심리의 억제 등의 정책효과를 통해 이루어지는 반면, 장기적인 정책 프로그램에 대한 평가는 정책의 기반이 되는 근본적인 이념과 궁극적으로 달성하고자 하는 정책 비전에 대한 이해에 기초할 수밖에 없다. 즉, 참여정부 부동산정책에 대한 객관적인 평가를 위해서는 정책효과의 단기적인 측면과 장기적인 측면을 동시에 고려하여 균형있는 시각을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다.

## II. 참여정부 부동산정책에서 이념적 지향

우선, 참여정부 부동산정책을 장기적인 정책패러다임 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 과연 참여정부는 토지나 주택문제에 대해 어떠한 관점에서 정책을 구상해 왔는가에 관한 문제이다. 토지문제를 이해하고 정책방안을 구상하는 각 국가의 접근방법은 크게 시장원리에 따른 토지이용과 규제완화를 주장하는 신자유주의 패러다임부터, 국가의 계획기능을 강조하는 계획주의 패러다임, 토지의 공공성과 건축의 자유를 강조하는 조지스트 패러다임, 토지와 주택의 국공유화를 주장하는 마르크스주의 패러다임으로 구분할 수 있다. 토지문제에 대한 인식의 차이는 주택문제에 있어서도 그대로 연결되고 있다. 자본주의 국가에서 주택문제 해결을 위한 시장과 국가의 역할정도에 따라 Bourne(1981)은 자유주의, 국가개입형, 사민주의형, 권위주의형으로 구분하고 있다.

서구 자본주의 국가에서 주택정책의 방향은 시장과 국가의 역할을 둘러싸고 보수주의 정당과 개혁정당간의 논쟁을 통해 정립되어 왔다. 그러나 한국에서는 그동안 주택정책이 정치의 주요 쟁점이 되지 못했을 뿐만 아니라 정당간 주택정책의 이념이 차별화되지 못했다. 그동안 한국의 주택정책은 양적인 주택공급 확대나 경기조절을 위한 정책수단으로서 부동산 투기억제 등에 치중하여 경제정책의 일환으로 추진되어 왔을 뿐이었기 때문이다.

참여정부의 주택정책은 기존의 주택공급 확대나 경기조절 수단으로서의 한계를 극복하고 토지문제에 대해서는 계획주의, 주택문제에 대해서는 개입주의적 성격을 분명히 띠었다는 점에서 의미가 있다. 이러한 정책지향은 참여정부가 선거과정에서부터 기존의 지역구도를 넘어서서 보수와 진보라는 이분법적인 정책경쟁 구도를 통해 출범한 데서부터 기인한다. 때문에 부동산정책 뿐만 아니라 국가균형발전정책, 산업정책, 노동정책, 통일정책 등에서 치열한 이념적인 논쟁을 거쳐 정책의 틀이 형성되어 왔다고 할 수 있다.

참여정부의 부동산정책의 성격은 2003년 10월 29일에 발표된 [주택시장 안정 종합대책]에서부터 기존 정책과 차별화되기 시작하였다. 이 대책에서는 국세로서 종합부동산세를 도입하고 1가구 다주택 보유자에 대한 양도소득세를 강화하였으며, 개발부담금 제도를 전격적으로 부활하기로 하였다. 이러한 정책기조는 2005년의 8.31대책에서 더욱 구체화되어 부동산 실거래가 신고제 도입과 부동산 과표 현실화 등 부동산시장 투명성 제고 방안이 추가되었으며, 부동산의 보유와 개발로 인한 자본이익을 환수하기 위해 다주택자에 대한 양도소득세 증가와 개발부담금제도의 재부과 방침이 확정되었다. 2006년의 3.30대책에서는 공공임대주택 공급 확대와 재건축 규제 강화를 위주로 기존의 정책을 보완하였으며, 1.31대책에서는 전체 주택 재고의 20%에 이르는 공공임대주택 정책을 발표하기에 이르렀다.

### III. 공급확대정책의 한계와 정책의 수정

참여정부의 부동산정책은 기존의 부동산시장에 대한 개별적인 대책 수준을 넘어 부동산 관련 세제개편, 주택금융 규제, 주거복지 확대 등으로 정책 등 전범위에 걸친 종합정책의 성격을 띠게 되면서 부동산정책이 사회전반의 문제와 연계되어 있음을 확인시켜주는 계기가 되었다. 때문에 부동산정책의 수립과정에서 각 이해집단과 정당, 전문가 등을 중심으로 진행된 치열한 논쟁은 한국의 부동산정책에서 이념적인 갈등이 처음으로 표면화된 것이라 할 수 있다.

그러나 부동산정책이 단기적인 부동산 가격 폭등을 억제하기 위한 정책수단을 마련하는 과정에서 주택수요의 억제와 주택공급의 확대 중 어디에 초점을 맞출 것인가 새로운 쟁점으로 등장하게 되었다. 수요관리중심주의와 공급확대중심주의 간의 갈등이라 할 수 있다. 수요관리중심주의는 부동산가격 폭등의 원인을 과도한 투기수요에 있다고 보고 정책수단으로 투기수요 억제를 위한 세제 개편 등에 초점을 맞추고 있는 반면, 공급확대중심주의에서는 부동산 가격 폭등의 원인을 부동산의 공급 부족에서 찾고 정책 수단으로 공급 확대를 위한 규제 완화를 주장하게 된다.

참여정부의 부동산정책은 2003년 10.29대책까지는 수요관리중심주의에 치중해 왔지만, 2005년 8.31대책에서는 수요관리 외에 주택공급 확대정책을 본격적으로 시행하게 된다. 8.31대책에서는 수도권외의 공공택지 공급 물량을 2003년 주택종합계획(2003-2012)의 연간 700만평보다 200만평이 많은 연간 900만평으로 확대하고 연간 30만호의 주택을 건설하는 계획을 제시하였다.

그러나 주택공급 계획과 실제 주택공급 물량간의 시차, 3.30대책 등에서 주택수요 억제 및 주택가격 안정을 목적으로 한 재건축 규제의 강화, 신규 공공택지 개발과정에서 발생하는 지가상승과 보상비를 이용한 주택구입의 확대, 높은 분양가 수준 등 때문에 주택공급 확대정책의 시행에도 불

구하고 주택가격 상승을 막을 수 없었다. 특히 2006년 말의 수도권 일부지역의 주택가격 폭등은 단기적으로는 역대에서 가장 극심한 수준이었다.

이러한 문제에 대응하기 위한 대책으로 정부는 마침내 2006년 11.15대책을 발표하고 공급확대를 더욱 강력하게 추진하되, 분양가격의 인하를 위한 구체적인 방안을 마련하게 되었다. 공공택지와 민간개발에 관한 규제를 완화하고 절차를 간소화하여 수도권의 주택공급량을 기존의 연간 30만호에서 연간 41만호로 확대하되 분양원가를 획기적으로 떨어뜨린다는 것이 주요내용이었다. 이러한 계획은 2007년 1.11대책으로 이어져 민간택지에서 분양가 상한제와 분양원가공개정책, 청약제도의 개편으로 구체화되었다.

#### IV. 여전히 남는 부동산 문제와 향후 정책 방안

주택공시가격의 공개로 종합부동산세 등 보유세 부담이 증가하면서 주택수요가 급감하고 주택가격이 단기적으로 안정세를 유지하고 있다. 이러한 가격 안정은 부동산시장에 대한 정책수단의 개입으로 인해 인위적으로 조성되었다는 점에서 앞으로 부동산정책의 방향을 어떻게 설정할 것인가에 따라 여전히 향후 가격의 향배가 급변할 수 있음을 직감할 수 있다. 따라서 향후 부동산정책의 방향은 단기적인 가격의 안정이라는 목적이 아니라 현재의 부동산이 지니고 있는 문제점을 재확인하고 이를 해소할 수 있는 방향으로 설정될 필요가 있다.

현재 우리나라 부동산 현황이 지닌 문제점은 크게 다음의 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 부동산 가격이 지나치게 높은 수준이다. 이 문제는 소득 대비 주택가격지수나 전세 대비 주택가격 수준 등을 통해 누구나 확인할 수 있다. 둘째, 주택공급을 확대하여도 무주택자에게 제대로 공급되지 못한다. 전체 가구 중 자가주택 점유율은 55.6%에 머물고 있는 반면, 1가구 다주택보유 가구가 105만 가구로 이들이 소유한 주택은 전체 주택 1,322만 호의 36%에 해당하는 477만호에 이르고 있다. 셋째, 여전히 부동산 개발과 소유를 통해 발생하는 개발이익을 환수하는 장치가 부족하다. 그동안 1가구 다주택자에 대한 양도소득세의 중과, 개발부담금제의 재도입과 재건축 개발이익 환수제도의 도입에도 불구하고 여전히 부동산의 소유와 개발 과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 데는 한계가 있다. 넷째, 전체 가구의 40% 정도가 여전히 주거불안정 상태를 유지하고 있다. 무주택가구 중 3.1%만이 공공주택 등 무상주택에 거주하고 있어서 나머지 가구는 임대료 상승과 잦은 이주의 주거불안정이 있는 민간임대주택에 거주하고 있는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 정책의 방향은 분명하다. 최우선적으로, 현재의 부동산 가격이

지나치게 높아서 정상적인 경제활동, 주거활동을 하기 힘든 수준임을 인식하고 이를 절반 수준으로 인하하는 것을 부동산정책의 목표로 설정하여야 한다. 농지, 공장용지, 택지, 상업용지 등이 본래적인 기능을 수행할 수 있도록 토지와 주택가격을 획기적으로 인하하기 위한 방안을 마련하여야 한다. 다만, 부동산의 단기간 폭락은 사회경제 전반에 미치는 파급효과가 크기 때문에 범국가적인 차원에서 장기적인 연착륙 대책을 마련하여야 한다.

둘째, 주택정책의 기본방향은 1가구 1주택의 실현으로 설정하고 주택의 공급, 세제, 금융 등에 동일하게 이 원칙을 적용하여야 한다. 공공택지에서 건설하는 주택은 반드시 무주택자에게 공급하도록 하고, 기존 주택보유자가 신규 분양주택을 분양받는 경우에는 기존 주택을 매도하도록 의무화하여야 한다. 또한 1가구 다주택자에 대해서는 보유세와 대출금리를 차등적용하여야 한다. 최근 논의되고 있는 환매조건부 주택제도는 서민들이 저렴한 금액으로 내집 마련을 할 수 있도록 지원하는 방안으로 신속히 도입해야 한다.

셋째, 부동산의 개발, 건축, 보상, 소유, 이전과정에서 발생하는 개발이익은 철저히 환수할 수 있는 제도적 장치를 확대하여야 한다. 각종 공공개발사업 추진 이전부터 공공토지 보유를 확대하고, 개발권을 공유화하여 개발계획의 발표 후 지가가 과도하게 상승하지 않도록 유도하여야 한다. 토지 보상기준과 방식을 개선하여 보상시 감정평가시점을 개발계획 발표 이전으로 설정하도록 하고, 환지보상을 통해 생활권을 보상하되 주변지역의 부동산 투기로 확산되는 것을 최소화하여야 한다.

마지막으로 민간임대주택 시장의 불안정성 문제를 해소하기 위해서는 공공임대주택의 공급을 확대하는 노력 외에도 기존의 전세와 월세 주택의 주거불안정을 완화할 수 있는 대책을 마련하여야 한다. 전월세 주택의 안정적인 거주권을 보장하기 위하여 전세금 보증센터를 설치하여 전세금의 안정적인 반환을 보장하여야 하며, 기존 세입자의 안정적인 재계약권을 보장하여야 한다. 임대료 지불 능력이 부족한 계층을 위해 소득수준을 고려하여 임대료를 책정하거나 주거비 보조제도를 확대하여야 한다.

현재의 부동산 가격 상승은 부동산 공급부족에 대한 잘못된 신념과 부동산 가격 상승에 대한 오랜 학습경험, 정부정책에 대한 불신, 저금리와 풍부한 유동성 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 때문에 정부가 현재의 부동산 문제를 해소하기 위한 분명한 원칙과 방향을 다시 확인하고 일관성 있게 추진하는 경우 정상적인 수준으로 되돌아올 수밖에 없다. 때문에 일시적인 부동산 가격변화와 정책에 대한 부정적인 평가에 정책이 흔들리기 보다는 오히려 부동산의 공공성을 확대하는 정책을 추진하는 것이 정도이다. (2007/03/28)

