

기본 | 23-30

부동산시장 정책에 대한 시장참여자 정책대응 행태 분석 및 평가방안 연구

A study on policy evaluation methods considering the behavior of real estate market participants in response to government policies

전성제, 이수욱, 김지혜, 황관석, 최진, 최진도

기본 23-30

부동산시장 정책에 대한 시장참여자 정책대응 행태 분석 및 평가방안 연구

A study on policy evaluation methods considering the behavior of real estate
market participants in response to government policies

전성제, 이수욱, 김지혜, 황관석, 최진, 최진도

■ 저자

전성제, 이수욱, 김지혜, 황관석, 최진, 최진도

■ 연구진

전성제 국토연구원 연구위원(연구책임)

이수욱 국토연구원 선임연구위원

김지혜 국토연구원 부연구위원

황관석 국토연구원 부연구위원

최진 국토연구원 전문연구위원

최진도 국토연구원 전문연구위원

■ 외부연구진

김지환 한양대학교 교수

손경환 前LH토지주택연구원장

이동주 드림부동산투자자문 대표

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 부원장

박천규 국토연구원 선임연구위원

최명식 국토연구원 연구위원

김민철 국토연구원 연구위원

이길제 국토연구원 부연구위원

진창하 한양대학교 교수

김의연 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 가격상승기 부동산시장 정책에 시장참여자들의 실제 어떻게 대응하는지 행태를 밝혀내고 이를 바탕으로 정책효과를 높이기 위한 시장참여자 행태를 고려한 정책 평가방안을 제시
- 2 주택가격 상승기 시장참여자들은 다음과 같은 행태를 보임
 - 상승 초기에는 매도(공급)와 매수(수요)가 모두 증가하나 후기에는 가격상승 기대가 확산·공유, 수요는 유지 혹은 소폭 감소하는 반면 매도가 크게 감소하며 가격이 급등
 - 주택가격 상승기 정부 정책은 매수(수요)·매도(공급)측면에 복합적으로 작용함으로써 주택가격 변화에 영향을 미침
 - 매물이 크게 감소하는 주택가격상승 후기의 양도세 강화는 매도 위축이나 호가 상승과 같은 매도자의 대응행태를 유발시켜 정책목표 달성에 어려움을 야기
 - 종부세·취득세·금융규제 등은 수요 감소를 통한 시장안정에 일부 효과가 있었으나 시장참여자들의 적극적 규제 회피를 위한 대응으로 그 효과가 반감
- 3 주택가격 상승기 시장참여자 행태분석 결과를 토대로 국민 수용성, 효과성, 제도 지속성을 기준으로 한 주요 부동산정책별 평가 항목을 포함하는 행태기반 정책평가·개선 프로세스를 제안

본 연구보고서의 정책제안

- 1 시장참여자 행태를 고려한 주택가격 상승기 바람직한 부동산 정책방향으로 ①수요·공급 측면에 대한 종합적 고려, ②규제 회피 가능성(행태)에 대한 사전 검토, ③자금·금융지원의 오용을 방지하는 세밀한 설계, ④주택가격기대가 높을 경우 앞의 세가지 정책방향에 대한 보다 엄밀한 검토 필요 등을 제시
- 2 기본방향을 바탕으로 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀과 「정책 입안 → 사전평가 및 평가결과 반영 → 정책수정 → 정책시행 → 사후효과평가 → 개선방안 도출 → 정책개선」으로 이어지는 시장참여자 행태 기반 평가 프로세스 구축을 제안



1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 목적

- 정부는 주택가격 상승기 부동산시장 불안을 최소화하고자 금융, 조세 등 다양한 대응 정책을 도입·시행하였으나 충분한 정책 효과를 달성하지는 못함
- 관련 논의에서는 정부의 정책목표 달성에 어려움을 야기하는 시장참여자들의 행태들이 포착되었으며, 이러한 대응 행태가 정책이 소기의 목표를 달성하는데 비효율성을 야기하는 원인 중 하나라고 지적
- 이러한 논의는 정책 수립 시 시장참여자들의 정책 대응 행태에 대한 고려 필요성이 매우 높음을 시사하지만 이와 관련한 연구는 부재
- 본 연구의 목적은 부동산시장 정책의 효과를 반감시키는 실제 시장참여자들의 대응 행태를 구체적으로 분석하여 체계적으로 정리하고, 이를 바탕으로 정책효과를 극대화하기 위한 정책의도-예상 대응행태 기반 정책평가 틀과 방안을 제시하는 것임

□ 연구의 방법

- 연구방법론으로 질적·양적 연구방법론의 장점을 모두 활용하여 보다 견고한 결론을 낼 수 있는 혼합방법론(Mixed methods)를 이용
 - (심층인터뷰) 시장참여주체들에 대한 심층인터뷰를 통해 부동산시장 참여자의 구체적인 정책대응 행태와 프로세스를 탐색하여 도출
 - (언론기사 빅데이터 분석) 언론 빅데이터 기사 정보를 활용한 부동산시장 분석을 통해 정책별 정책의도가 적절하게 시장에 전달되었는지에 대한 시장 반응을 분석
 - (통계 및 계량분석) 인터뷰, 문헌연구, 기사 빅데이터 분석 등을 통해 도출된 결론을 통계 및 계량분석을 통해 검증하여 결론의 신뢰성을 높임

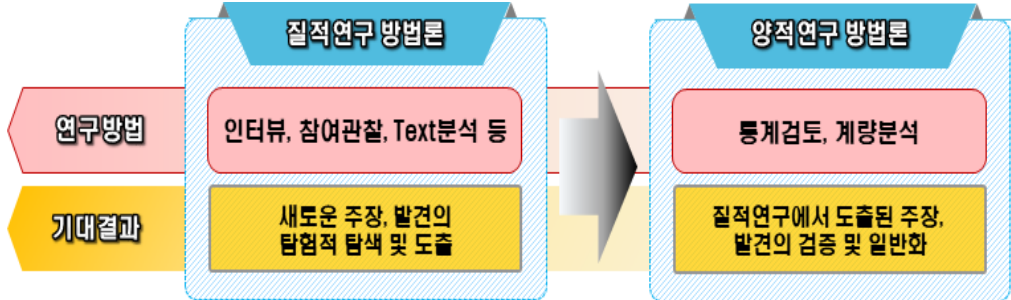
- (전문가 협동 연구 및 자문) 부동산시장 정책 의도와 시장참여자 대응 전략 및 행태, 관련 이론 및 정책대응 방안 등에 대한 전문가 자문 및 협동연구 수행
- (문헌검토) 부동산시장 참여자 행태와 시장 변동, 사용자비용 이론과 소비자 선택, 부동산 관련 제도 및 정책, 양적·질적 행태분석 등에 대한 문헌 고찰
- (전문가 설문) 시장참여자 행태를 고려한 보다 바람직한 정책 방안 관련 전문가 의견을 설문을 통해 조사함으로써 연구의 완성도를 제고

2. 관련 이론 검토 및 연구방법론 정립

□ 혼합 연구방법론을 활용한 주택시장 분석

- 본 연구는 연구방법론으로 질적·양적 연구방법론의 장점을 모두 활용하여 보다 견고한 결론을 낼 수 있는 혼합방법론(Mixed methods)를 이용

그림 1 | 순차적 탐구적 연구전략 흐름도



자료: 연구진 작성

- (질적 연구방법론) 새로운 정책 시행 시 주택시장 참여자의 대응 행태를 파악하기 위해 인터뷰, 문헌고찰 및 텍스트 분석 등 질적 연구방법을 활용
- (양적 연구방법론) 질적 연구방법론을 통해 도출된 규제지역 지정, 금융정책 및 세제정책에 대응한 시장참여자 행태의 예상되는 영향력과 실제 시장 변화가 일치하는지 여부에 대한 통계분석을 통해 위에서 제시한 목적을 달성하고자 함

□ 주요 개념 정리

- (부동산시장의 주요 참여자) 수요자(주택을 구매하거나 임차하는 개인 혹은 법인), 공급자(주택을 판매하는 개인/법인, 민간/공공 개발업자), 중개인(부동산 거래과정을 중개하는 사람/법인), 대출기관(부동산 구매 및 공급과정에서 자금을 투입하는 기관), 정부, 정보제공자(언론사, 부동산전문가, 인플루언서 등) 등으로 구분
- (부동산시장 정책) 부동산시장의 다양한 행태와 성격을 종합하여 부동산시장에서 나타나는 시장실패를 바로잡고 부동산시장과 시장참여자들의 안정적 활동을 보장하기 위한 정부의 공적 개입 활동으로 정의

3. 주택시장 작동 프로세스: 시장참여자 행태를 중심으로

□ 주택시장 상승기 매도매수 행태

- 2016년 이후 주택가격 상승기 가격급등을 겪은 수도권 지역 내 선호도 높은 아파트 단지들에 대한 사례조사 결과, 주택가격 상승 전반기에는 수요와 공급이 모두 증가하면서 가격상승과 거래량 상승
 - 가격상승 전반기에는 가격상승기대가 높아진 초기 투자적 시장참여자들과 주거상향 이동 등 주거이동 수요 등 실수요자들 중심으로 거래량이 증가하고 가격이 상승
- 가격상승기 후반기에는 가격이 상승하지만 거래량이 줄어드는 결과가 나타남
 - 인기 아파트단지 사례 검토 결과, 가격상승 후반기에는 매수자의 추격매수가 이루어지나 매도자의 판매희망가격이 높아지면서 매물 회수 등으로 매도(공급)가 크게 감소하면서 가격은 높아지나 거래량은 줄어드는 현상이 나타남

□ 주택가격 변동의 공간적 확산 패턴

- 주택가격 상승기 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴을 분석
 - 가격변동의 공간적 확산패턴은 선호되는 지역에서 상대적으로 덜 선호되는 지역으로 주택가격 상승이 확산되는 것으로 시장참여자들이 명확하게 인식하고 있었으며, 대응행태도 이러한 인식에 기초하여 선호되는 지역이 오르면 이어서 그 다음 지역이 따라 오르는 패턴이 나타남

4. 정부의 주택시장 관련 정책

□ 주택시장변동과 정부의 정책 대응: 2010-현재

- 2010년 이후 국내의 주택시장 관련 정책은 시장 활성화 및 안정화를 달성하기 위한 대책 위주로 수립되어 왔으며 정책의 방향은 시기별 주택시장의 상황과 밀접하게 관련이 있음
 - 2010년부터 2016년까지 약 6년간은 경기회복과 부동산시장 정상화를 목표로 규제 완화 중심의 정책이 주로 이루어져 왔으며 2016년부터 부동산가격이 상승함에 따라 시장안정화와 투기수요 차단을 위한 규제강화 중심의 정책이 입안되었음
- 2010년 이후 최근까지 국내 주택정책은 복합적인 이슈에 대응하고자 다양한 접근법을 동원해 정책 수단을 집행하였으며 그동안 사용해 온 주요한 정책전략은 크게 3가지 범주로 요약할 수 있음
 - **(조세정책)** 금융정책과 마찬가지로 주택의 취득·보유·판매 등 의사결정과정에서 부과되는 세금을 통해 주택 수요를 조정하는 정책으로 활용되었으며 부과되는 세금의 크기를 조절하는 방식이 주요 수단으로 사용
 - **(금융정책)** 금융을 통한 주택 수요조절 정책으로 고가주택에 대한 대출 금지 및 LTV·DTI·DSR 등 금융규제의 강도를 조절하는 정책, 임차인에 대한 금융지원 강화 등이 주요 수단으로 사용
 - **(규제지역)** 지역별로 차별화된 시장 상황을 보이는 주택의 특성에 따라 과도한 투기가 우려되는 지역을 지정하여 세제·금융 등 주택 관련 의사결정 전 과정에서 부담을 가중시켜 지정구역에 한정하여 주택수요를 조절하는 정책으로 활용

□ 정책범주별 구체적 시행 내용 검토

- 조세정책은 세금별 강화 및 완화를 통해 주택 수요를 변화시켜 시장 안정화를 달성하기 위한 목적으로 활용
 - 금융정책과 유사하게 조세정책도 시장 하락기에는 세율을 인하하고, 보유부담을 낮추는 방식의 개편을 통해 주택구매를 장려하고 수요를 진작하기 위한 목적으로 사용되었으며, 시장 과열기에는 보유부담을 강화하고 처분소득에 대한 과세를 강화하여 투기적 수요를 근절하는 것에 목표를 두고 정책이 수행

- 2010년 이후 조세정책의 흐름은 2016년까지 규제완화 기조가 이어짐에 따라 세제 감면 및 증과배제, 세율인하, 과세방식의 정비, 주택수·거주요건 등 세금 부과 기준의 완화 등 세제혜택을 부여하는 정책이 주로 추진되었음
- 2017년 이후에는 주택시장 안정을 위해 부동산 관련 세금이 전반적으로 강화되었으며 특히 다주택자에 대한 세금을 중심으로 세제가 강화되었으나 민간임대사업 육성을 위한 양도세 중부세 등의 조세감면 등의 일부 감면 정책도 시행
- 금융정책은 기금 등을 활용해 저리의 모기지를 지원하여 주택구입 및 임차를 지원하는 금융지원정책과 LTV, DTI, DSR로 대변되는 주택금융규제 수준을 조절하여 주택구매력에 영향을 주는 금융규제 정책으로 구분 가능
 - 금융지원정책은 주로 주택경기 안정 및 하락국면에 실수요자를 중심으로 저렴한 이자의 대출지원확대를 통해 시장을 활성화가 필요한 국면에서 주로 활용되었으며, 이 정책은 크게 주택구매를 지원하는 모기지과 전세자금 등 임차 시 필요한 자금을 지원하는 모기지 상품으로 구분
 - 규제지역을 통해 금융규제가 강화될 경우 조정대상지역(LTV 60%, DTI 50%), 투기과열지구 및 투기지역(LTV 40%, DTI 40%)의 규제를 받으며 고가주택에 대해서는 추가규제(고가주택 9억 초과분의 20%)가 적용
- 규제지역제도는 지역별로 과열 및 위축되어 있는 주택시장을 대상으로 해당지역의 시장안정을 달성하기 위해 운영하는 정책으로 지구지정을 통해 세제, 금융, 청약 등 다양한 부동산시장 행위 수반에 있어 혜택 및 제한내용이 적용
- 조정대상지역 지정, 투기과열지구로 지정, 투기지역 지정 등이 주요한 규제지역제도로 활용됨

□ 주택가격 상승기 범주별 주요 정책과 행태적 관점의 평가

- 시기별·정책 범주별 주요 정책내용과 흐름, 정책의 시장영향과 관심도 등을 고려하여 정책 범주별로 시장참여자의 대응 행태 파악이 필요한 부분을 도출
- 조세정책: 조세 책은 세율의 강화 혹은 완화가 주택매수 및 보유 비용부담에 직접적으로 영향을 미치며 부동산의 취득·보유·매각단계에서 발생하는 취득세, 보유세(종합부동산세), 양도소득세에 대한 대응 행태 파악이 필요
- 금융정책: 금융정책은 금융지원정책과 금융규제정책 중 규제지역과 연계된 금융규제정책에 대한 관심도가 높으며 시장참여자들의 금융 이용에 핵심적인 영향을 미

치는 LTV·DTI·DSR과 대출한도규제와 전세대출 등 금융지원정책에 대한 대응 행태 파악이 필요

- 규제지역: 규제지역은 지정된 지역에 금융·조세를 포함한 광범위한 제한이 적용되며, 시장참여자들은 지정된 지역에 대한 부동산 관련 의사결정에 해당 정책내용을 필수적으로 고려해야 함에 따라 해당 정책에 대한 대응행태 파악이 필요
- 해당 범주를 대상으로 정부정책이 시행되었을 때 시장참여자들의 대응 행태가 실제 어떤 방식으로 나타났는지를 상세히 검토하여 행태와 정책의 실질효과를 도출

5. 주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과

□ 정책 대응 시장참여자 행태분석의 개요

- 주요 정책에 대한 시장참여자의 대응 행태를 부동산전문가 및 공인중개사 심층 인터뷰, 관련 부동산서적, 13개 주요 언론사 기사 빅데이터 분석 등 질적 방법론을 활용하여 분석하고, 이러한 대응행태에 따라 예상되는 시장효과가 발생했는지를 데이터 검토 및 계량 분석을 통해 검증
 - 부동산 중개사 15인, 부동산 전문가 5인에 대한 심층 인터뷰 수행
 - 부동산 정책 행태 관련 서적의 내용과 인터뷰 결과를 연계하여 대응행태 도출
 - 13개 주요 언론사 기사 빅데이터에 대한 텍스트 분석을 통해 워드 클라우드, 의미망 분석 등 질적 방법론 기반 분석 수행
 - 데이터를 활용한 정책 범주별 통계 및 계량 분석 수행

□ 조세정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석

- 주택가격 상승기 양도세 강화 정책은 이론적으로 매도시 수익의 일정 부분을 세금이라는 비용으로 추정한다는 점에서 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높이고 미래 기대수익을 낮추어 주택시장에서 매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있음
 - 주택가격 상승기 양도세 강화 정책에 대응하여 시장참여자들은 주택공실, 매도철회 및 계속 보유, 임대사업자 및 법인 활용, 가구분리, 합가보류, 증여 등의 전략에 기반한 대응행태를 보임
 - 양도세 강화 정책의 경우 주택 수요자에게 추가 비용으로 인식되는 부분보다 매도

자의 매도 유인을 줄여 매도 감소로 이어지는 동결효과를 야기함으로써 정책 목표의 효과적 달성에 부정적 영향을 미친 것으로 나타남

- 주택가격 상승기 도입된 종부세 관련 정책은 세율을 강화하는 정책이었으며, 이는 주로 고가주택과 다주택자에 적용되는 형태로 도입
 - 기본적으로 종부세 강화 정책은 투자적 목적으로 주택을 여러 채 보유하고 있을 가능성이 높은 다주택자를 주요 정책 대상으로 하여 보유비용을 높임으로써 사용자비용을 높여 매도 증가와 매수 감소를 유도
 - 주택가격 상승기 종부세 강화 정책은 부분적으로 효과가 있었으나, 시장참여자들의 증여 등 명의 분산 전략과 저가주택 투자 확대 등의 대응 행태로 정책 효과가 반감
- 주택가격 상승기 도입된 주요한 취득세 관련 정책은 대부분 취득세율을 강화하는 정책이었으며, 이는 주로 다주택자에게 적용되는 형태로 도입
 - 다주택자에 대한 취득세 증과는 위에서 살펴본 바와 같이 이들의 신규주택매수를 억제하는 효과가 있었다는 점에서 일부 정책효과가 있었던 것으로 볼 수 있으나, 가구 분리를 통해 일부 회피할 수 있는 경우 회피하거나 1주택자나 무주택자의 경우 증과 대상이 아니기 때문에 이들의 신규주택매수를 줄이는 것에는 일부 한계를 노정

□ 주택금융정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석

- 주택가격 상승기 도입된 주요한 금융관련 정책은 주택자금 대출규제 강화 및 취약계층 금융지원 강화 정책이었음
- 대출규제강화 정책은 주택가격, 소득 등을 감안하거나 주택담보대출 뿐 아니라 신용대출 등 모든 대출을 총합한 규제 등을 포함하여 도입
 - 주택가격 상승기 금융규제 강화 정책은 이론적으로 주택시장에서 매수자의 주택자금 마련에 제한을 두거나 비용을 늘리는 방향으로 작용하여 주택매수 수효를 줄이는 효과를 일부 달성
 - 그러나 금융규제 강화에 대응하기 위해 1주택자나 무주택자들은 전세자금대출을 활용하거나 개인 간 차용 및 증여 등의 대응행태로 귀결
- 금융지원 강화정책은 전세자금대출 강화 등의 정책으로 시행
 - 전세자금대출 및 지원 강화는 시장참여자들의 대응 행태로 투자적 주택시장 참여자의 자금조달 통로로 활용되거나 전세가 상승을 쉽게 수용하는 대응 행태로 나타나면서 가격 상승을 가속화시키는 요인 중 하나로 작용

□ 규제지역정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석

- 주택가격 상승기 규제지구·지역 지정은 보유 및 양도세, 금융규제 등이 모두 강화되기 때문에 이론적으로 규제지역 내 주택시장에서 매수자의 미래 사용자비용을 증가시켜 주택매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있음
- 주택가격 상승기 규제지구·지역 지정에 대응하여 시장참여자들은 규제지역 인접 지역의 주택을 적극적으로 매수하거나 규제지역 내 규제가 강하지 않을 경우 규제지역을 가격상승기대가 높은 상품으로 인식하고 규제지역 내 주택을 구매하는 방식으로 대응
- 특히, 규제지구·지역 지정에 대응하여 가장 활발하게 나타난 시장참여자 대응행태는 규제지역으로 지정된 지역의 인근지역 주택을 매수하는 행태임
- 또한 규제지구·지역으로 지정된 지역을 좋은 상급지, 즉 투자가치가 높은 지역으로 인식하고, 규제가 강하지 않은 시기에는 지구지정 된 지역에 주택을 구매하는 대응행태도 일부 나타남

6. 시장참여자 행태의 시장 영향력 분석

□ 부동산세제 강화에 따른 시장 영향력 분석

- (통계분석) 다주택자에 대한 양도소득세 중과 및 종합부동산세 강화 정책이 발표된 2020년 7월 이후 증여거래 비중이 증가한 것으로 나타났으며, 비수도권의 3억 이하 저가주택에 대한 거래 비중도 증가한 것으로 분석
- (통계분석) 주택시장 확장기 임대사업자 육성방안이 임대사업자 및 임대등록 주택수에 영향을 미쳤는지, 개인에 대한 양도세 및 종부세 부담 강화 정책으로 법인의 매수거래 비중이 증가했는지를 분석한 결과 유의미한 영향을 미친 것으로 분석됨
- (계량분석) 2018년 1월~2022년 12월까지 수도권 71개 시군구를 대상으로 아파트매매가격변동률 및 거래량변동률에 양도소득세 및 취득세 강화정책이 미친 영향에 대해 패널분석을 수행
 - 주택가격 상승기에 양도세율을 인상하면 거래량의 변동률은 감소하고 가격의 변동률은 증가하는 것으로 나타났으며, 취득세율을 인상하면 거래량 변동률과 가격 변동률이 모두 감소하는 것으로 분석

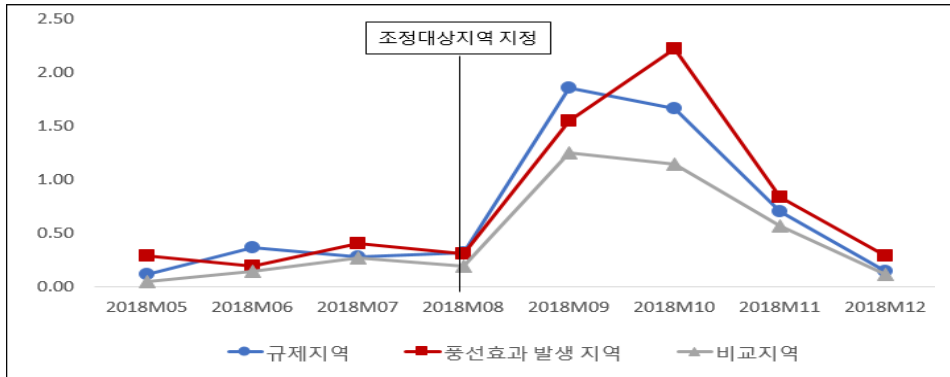
□ 주택금융정책 강화에 따른 시장 영향력 분석

- (통계분석) 고가주택에 대한 대출규제가 강화된 2019년 12월 이후 3억 원 이하 아파트 거래 비중이 크게 증가하면서 9억 원 이하 아파트의 거래 비중이 전체적으로 증가하는 경향을 보여 고가주택에 대한 주택담보대출 규제가 고가주택의 거래 비중 감소에 영향을 미친 것으로 나타남
- (계량분석) 실거래 자료를 활용해 고가주택 대출규제가 거래량에 미친 영향과 고가주택가격선 맞춤형 거래가 이루어졌는지를 실증 분석하였으며, 분석 결과 2019년 12.16 대책이 발표된 이후 9~15억 및 15억 초과 아파트 단지의 거래량이 모두 감소하였고, 9억 원에서 가격 맞춤형 거래가 이루어졌던 것으로 분석

□ 규제지역 지정에 따른 시장 영향력 분석

- (계량분석) 규제지역 지정에 따른 거래량 변화, 인접 지역에 대한 전이효과 및 풍선효과를 이중차분법을 활용해 수도권 지역을 중심으로 분석
 - 2016년 11월과 2018년 8월 경기도 지역에 대한 조정대상지역 지정 정책은 아파트매매거래량을 각각 13.7%와 32.5% 감소시켰던 것으로 나타남
 - 전이효과 분석에서는 규제지역 지정 시 강남구와 분당구의 영향력은 감소하고 자체지역 또는 인근지역의 영향력이 확대되는 것으로 분석
 - 규제지역 지정으로 인근지역에 대한 대체효과가 발생해 주택가격이 상승하게 되는 풍선효과의 경우 조정대상지역으로 지정된 지역은 2018년 10월 가격변동률이 하락세로 전환되었고 비교지역은 상승폭이 둔화된 반면 인근지역의 가격변동 폭은 확대된 것으로 분석되어 풍선효과가 있었던 것으로 해석

그림 2 | 조정대상지역 지정에 따른 풍선효과



자료: KB부동산, KB통계 자료실, 주간시계열. (<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>, 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

7. 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축

□ 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향

- 시장참여자 행태를 고려한 정책평가 틀 구축의 기본방향은 국민수용성 확보, 정책 회피 최소화, 자금 유입 최소화, 속도성 확보임
- 정책평가 틀은 정책 분석 및 평가에서 활용되는 Dunn의 기준과 Nakamura & Smallwood의 연구에서 분석한 시장참여자들의 정책 대응 행태를 통합적으로 고려하여 도출
- 정책 평가 및 분석 기준에 대한 이론적 논의와 이 연구의 분석결과를 통합적으로 고려한 결과 시장참여자 행태를 고려한 정책평가 틀의 기본방향은 수용성, 효과성, 지속성이란 평가 기준 하에서 각 정책 항목을 평가하는 것으로 도출

□ 주택가격 상승기 주택정책 평가 방안

- 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀을 도출하고, 도출된 틀을 바탕으로 구체적인 정책평가 프로세스를 제시하여 실제 시장참여자들의 행태를 고려하여 효과성과 수용성, 지속성이 높은 부동산정책 수립 및 집행이 가능한 평가방안을 제시

- 주택가격 상승기 주택정책 평가 틀은 앞서 도출된 평가 기준을 기반으로 하여 실제 특정 조세·금융·지구지정 정책 방안에 대한 사전적 평가를 부동산정책 수립자가 시행할 수 있도록 구성

표 1 | 행태기반 주택가격 상승기 양도세정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
조세 정책	양도세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?		- 수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높은가?		- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토
		효과성	증여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?		- 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우 이를 통한 회피를 최소화 할 수 있는 제도 개선 병행
			매수자 매수의를 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?		- 양도세 정책의 매수의향 감소 효과와 다른 부정적 영향의 효과에 대한 종합 평가
			매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이고 있는가?		- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토
			(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?	

자료: 연구진 작성

- 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀을 활용하여 실제 정책 수립 및 집행 시 이를 평가·개선할 수 있는 정책 평가 프로세스를 제시
- 주택가격 상승기의 시장참여자 행태 기반 정책 평가 프로세스는 아래 그림에서 보여주는 바와 같이 정책 입안 → 사전평가 및 평가결과 반영 → 정책수정 → 정책시행 → 사후효과평가 → 개선방안 도출 → 정책개선의 순서로 진행

그림 4 | 주택가격 상승기 부동산정책 평가 프로세스



자료: 연구진 작성

□ 주택가격 상승기 주택정책 평가 활용 사례

- 앞서 도출한 평가 틀을 활용하여 미래 특정 시점에 주택가격 상승기 정부가 대응 정책 시행을 검토할 때 구체적으로 어떻게 활용될 수 있는지를 시나리오 형태로 제시

표 2 | 2028년 00월 부동산 정책 사전평가 결과표

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	추가검토사항	
조세 정책	양도세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?	△	- 매도자 수용성에 대한 모니터링 지속	
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높이는가?	O	- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토	
		효과성	중여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?	O	- 중여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립 방안 검토	
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?	O	- 중여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립 방안 검토	
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?	△	- 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우 이를 통한 회피를 최소화 할 수 있는 제도 개선 병행	
			매수자의 매수의를 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?	△	- 매도매수동향 모니터링 지속	
			매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이고 있는가?	O	- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토	
	(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?	△	- 국민들이 새로운 정책이 지속성이 높다고 인식할 수 있도록 정책 조정 및 홍보 지속		
	지구 지정	지구 지정	효과성	지구지정 될 지역의 인근지역으로의 수요전이 가능성이 큰가?	O	- 수요적인 가능성을 사전적으로 감안한 지구지정범위 조정 검토
				지정된 지역 내 투자로 인한 수익가능성이 높은가?	△	- 지구지정 후 주택가격 상승 가능성에 대한 검토 및 지구내 규제 조정 여부 추가검토

자료: 연구진 작성

8. 결론

□ 연구의 결론

- 최근 부동산시장 급등기에 정부의 노력에도 불구하고 정책효과가 충분히 달성되지 못하였는데, 이에 대한 주요한 이유 중 하나가 실제 시장참여자의 행태를 고려하지 못했기 때문임
- 이에 이 연구는 첫째, 최근 주택가격 상승기 정책에 대응한 시장참여자 행태를 가능한 한 상세히 파악하여 기록함으로써 미래 정책 수립 시 정책 대응 시장참여자 행태를 종합적으로 검토할 수 있는 자료집 또는 아카이브를 구축하고, 둘째, 시장참여자 행태를 고려하여 정책효과를 극대화하기 위한 정책수립을 가능하게 하는 정책의도-예상대응행태 기반 정책평가틀 및 방안을 제시하여 시장참여자의 행태를 고려한 보다 효과적인 정책안이 체계적으로 검토, 도출될 수 있는 정책 도구를 제안
- 결론적으로 주택가격 상승기 주요 부동산시장 정책들은 부분적으로 정책효과를 달성하기도 하였으나 정책을 회피하거나 정책목표와 다른 의도로 활용하는 시장참여자들의 대응행태로 인하여 많은 부분에서 정책효과가 희석되거나 양도세 정책 등 일부 정책은 부정적 영향을 미치게 된 것으로 분석됨
- 이러한 분석 결과를 바탕으로 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 바람직한 정책 방향과 주택가격 상승기 주요정책별 시장참여자 대응행태기반 검토항목 등을 포함한 정책 평가 틀과 프로세스를 도출

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 연구의 흐름	10
4. 선행연구 검토 및 차별성	13
5. 연구의 기대효과	15

제2장 관련 이론 검토 및 연구방법론 정립

1. 선행연구 및 사용자비용 이론 검토	19
2. 혼합 연구방법론을 활용한 주택시장 분석	26
3. 연구 관련 주요 개념	33

제3장 주택시장 작동 프로세스: 시장참여자 행태를 중심으로

1. 주택시장 상승기 매도매수 행태	43
2. 주택가격 변동의 공간적 확산 패턴	57
3. 소결	68

제4장 정부의 주택시장 관련 정책

1. 주택시장 변동과 정부의 정책 대응: 2010년-현재 73
2. 정책 범주별 구체적 시행 내용 검토 80
3. 분석 대상 정책 도출 94

제5장 주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과

1. 정책 대응 시장참여자 행태분석의 개요 99
2. 조세정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석 103
3. 주택금융정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석 128
4. 규제지역정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석 136
5. 소결 141

제6장 시장참여자 행태의 시장영향력 분석

1. 부동산세제 강화에 따른 시장영향력 분석 147
2. 주택금융정책 강화에 따른 시장영향력 분석 164
3. 규제지역 지정에 따른 시장영향력 분석 175

차례

CONTENTS

제7장 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축

- 1. 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 정책방향 189
- 2. 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향 191
- 3. 주택가격 상승기 주택정책 평가 방안 197
- 4. 주택가격 상승기 주택정책 평가 활용 사례: 주택가격상승 후반기 양도세 및
규제지구지정 정책 사례를 중심으로 208

제8장 결론

- 결론 221

참고문헌 229

SUMMARY 240

부 록 247

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 연구차례 (안)	12
〈표 1-2〉 선행연구 요약 및 차별성	14
〈표 2-1〉 심층인터뷰 수행 계획	29
〈표 2-2〉 양적 분석 방법 및 자료	32
〈표 2-3〉 국내 주택정책의 유형과 수단	38
〈표 3-1〉 지역별 분석대상 아파트 단지그룹	52
〈표 3-2〉 지역별 분석대상 아파트 단지그룹 세부정보	53
〈표 3-3〉 관련 선행연구	59
〈표 3-4〉 분석 대상 지역	63
〈표 4-1〉 시기별 주요 부동산정책의 내용과 흐름	76
〈표 4-2〉 규제지역 관련 법령과 지정기준 및 절차	82
〈표 4-3〉 투기과열지구 및 조정대상지역 지정 및 해제연혁	83
〈표 4-4〉 시기별 금융정책 변화 현황	87
〈표 4-5〉 시기별 조세정책 변화	92
〈표 5-1〉 부동산 중개사 인터뷰 리스트	100
〈표 5-2〉 부동산 전문가 인터뷰 리스트	100
〈표 5-3〉 부동산 관련 서적 리스트	101
〈표 5-4〉 시장참여자 대응행태 및 정책에 대한 의견조사	101
〈표 5-5〉 정책 범주별 기사 발췌 키워드	102
〈표 5-6〉 양도세 관련 주요 정책	103
〈표 5-7〉 양도세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	113
〈표 5-8〉 종부세 관련 주요정책	116
〈표 5-9〉 종부세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	120
〈표 5-10〉 시기별 조세정책 변화	123
〈표 5-11〉 취득세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	126
〈표 5-12〉 시기별 금융정책 변화 현황	129

표차례

LIST OF TABLES

〈표 5-13〉 금융규제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	134
〈표 5-14〉 경기도에서의 지구지정 및 해제 추이	137
〈표 5-15〉 규제지역 지정에 대한 시장참여자들의 대응행태	139
〈표 6-1〉 부동산세제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	148
〈표 6-2〉 아파트의 분기별 지역별·가격대별 거래 비중	152
〈표 6-3〉 분석 자료	154
〈표 6-4〉 수도권 아파트 매매가격 변동률 분석결과	156
〈표 6-5〉 수도권 아파트 거래량 변동률 분석결과	157
〈표 6-6〉 민간임대사업자(개인+법인) 추이	160
〈표 6-7〉 민간임대주택 재고(개인+법인) 추이	161
〈표 6-8〉 주택금융규제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태	164
〈표 6-9〉 변수 및 자료의 출처	167
〈표 6-10〉 기초통계	168
〈표 6-11〉 분석 결과	169
〈표 6-12〉 변수 및 자료의 출처	171
〈표 6-13〉 분석 결과	174
〈표 6-14〉 규제지역 지정에 대한 시장참여자들의 대응행태와 분석대상 검토	175
〈표 6-15〉 분석대상 및 시점별 처치군 및 대조군 설정	177
〈표 6-16〉 조정대상지역 지정 효과의 평균차이 분석결과(2016년 11월 기준: 2015. 11~2018. 7)	178
〈표 6-17〉 조정대상지역 지정효과의 회귀분석 결과(2016년 11월 기준: 2015. 11 ~2018. 7)	178
〈표 6-18〉 조정대상지역 지정효과 평균차이 분석결과(2018년 8월 기준: 2017.8 ~2020.1)	179
〈표 6-19〉 조정대상지역 지정효과의 회귀분석 결과(2018년 8월 기준: 2017.8 ~2020.1)	179

〈표 6-20〉 조정대상지역 지정 전후 전이효과 비교	181
〈표 6-21〉 풍선효과 분석대상 지역 설정	183
〈표 6-22〉 풍선효과 분석결과	184
〈표 7-1〉 주택가격 상승기 시점에 적절한 주택정책의 방향 설문조사 결과	191
〈표 7-2〉 행태기반 주택가격 상승기 양도세 정책 평가 틀 (예시)	199
〈표 7-3〉 행태기반 주택가격 상승기 보유세 정책 평가 틀 (예시)	201
〈표 7-4〉 행태기반 주택가격 상승기 취득세 정책 평가 틀 (예시)	202
〈표 7-5〉 행태기반 주택가격 상승기 지구지정정책 평가 틀 (예시)	204
〈표 7-6〉 행태기반 주택가격 상승기 금융규제정책 평가 틀 (예시)	205
〈표 7-7〉 행태기반 주택가격 상승기 금융지원정책 평가 틀 (예시)	206
〈표 7-8〉 2028년 00월 양도세 정책 사전평가(예시)	211
〈표 7-9〉 2028년 00월 지구지정 정책 사전평가 (예시)	212
〈표 7-10〉 2028년 00월 주택가격 상승기 대응정책 사전평가 리포트(예시)	213
〈표 7-11〉 2028년 00월 부동산 정책 사전평가 결과표	214
〈표 8-1〉 행태기반 주택가격 상승기 양도세정책 평가 틀 (예시)	226
〈참고자료1〉 2028년 00월 지역별 주택가격상승 확산의 공간적 패턴 기반 현재 시장상황 분석 Report(예시)	215
〈참고자료2〉 2028년 00월 지역별 주요아파트단지 매도매수 동향 Report(예시) ..	216
〈참고자료3〉 예상 대응행태 FGI 및 IDI 결과 Report(예시)	217

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 순차적 탐구적 연구전략 흐름도	7
〈그림 1-2〉 연구흐름도	11
〈그림 2-1〉 주택시장에서의 참여자 간 상호관계	33
〈그림 3-1〉 연구대상지 내 주요 아파트 단지 거래가격 및 거래량 추이	46
〈그림 3-2〉 주택가격 상승 초기 수요공급 변화에 따른 거래량 및 가격변화	49
〈그림 3-3〉 주택가격 상승 후기 수요공급 변화에 따른 거래량 및 가격변화	51
〈그림 3-4〉 아파트 단지 그룹별 가격 및 거래량 추이	54
〈그림 3-5〉 아파트 단지 그룹별 상관관계 변화 분석결과	56
〈그림 3-6〉 분석 대상 지역	67
〈그림 4-1〉 주택가격지수 추이 및 시기별 정책기조	75
〈그림 4-2〉 시기별 부동산대책 키워드 검색빈도	95
〈그림 5-1〉 양도소득세 관련 워드클라우드 분석결과	114
〈그림 5-2〉 양도소득세 관련 의미망 분석결과	115
〈그림 5-3〉 종합부동산세 관련 워드클라우드 분석결과	121
〈그림 5-4〉 종합부동산세 관련 의미망 분석결과	122
〈그림 5-5〉 취득세 관련 워드클라우드 분석결과	126
〈그림 5-6〉 취득세 관련 의미망 분석결과	127
〈그림 5-7〉 주택금융규제 관련 워드클라우드 분석결과	135
〈그림 5-8〉 주택금융규제 관련 의미망 분석결과	135
〈그림 5-9〉 지구지정정책 관련 워드클라우드 분석결과	140
〈그림 5-10〉 지구지정정책 관련 의미망 분석결과	141
〈그림 6-1〉 아파트 증여거래 비중 변화	150
〈그림 6-2〉 민간임대사업자 수 추이	160
〈그림 6-3〉 부동산관련 법인사업자수 추이	162
〈그림 6-4〉 법인매수 비중 추이	163
〈그림 6-5〉 가격구간별 아파트 거래 비중	165

〈그림 6-6〉 기준가격별 오목볼록비율($CR_{i,t}$)의 평균	173
〈그림 6-7〉 조정대상지역 지정에 따른 풍선효과	184
〈그림 7-1〉 Dunn의 소망성부분의 정책분석 기준	193
〈그림 7-2〉 Nakamura & Smallwood의 정책분석 기준	194
〈그림 7-3〉 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향	197
〈그림 7-4〉 주택가격 상승기 부동산정책 평가 프로세스	207



CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 연구의 흐름	10
4. 선행연구 검토 및 차별성	13
5. 연구의 기대효과	15

01 서론

이 장에서는 왜 이 연구가 필요하며 이 연구를 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지를 제시하고, 연구 목적을 달성하기 위해 이 연구에서 채택한 연구 방법론과 연구의 범위를 기술하였다. 이를 위해 최근 부동산시장 현황 검토를 바탕으로 현재 문제점과 정책 측면의 보완 필요성을 도출하고, 이에 부응하는 연구 목적을 제시하였다. 그리고 기존 연구 검토를 바탕으로 본 연구의 차별성을 제시하였으며, 연구 목적을 달성하기 위한 최적의 연구 방법론으로 질적 연구방법과 양적 연구방법을 결합한 혼합연구방법론을 채택하였음을 설명하고 연구의 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

우리나라는 1970년대부터 최근까지 주기적으로 부동산시장의 급등락과 그로 인한 주거 불안 문제를 겪어왔다. 1980년대 후반 시장 불안, 1990년대 후반 외환위기에 따른 시장의 급락과 2000년대 초 급등, 2006년 급등과 2008년 글로벌 금융위기에 따른 급락 등 부동산시장 불안과 그에 따른 주거문제 심화가 반복되어왔다.

정부에서는 부동산시장 불안을 최소화하고자 금융, 조세, 공급 등 다양한 대응 정책을 도입·시행하였으나 시장 불안을 해소하는 데는 어려움을 겪었다. 정부의 부동산정책은 부분적으로 소기의 목적을 달성하기도 하였으나, 일부는 충분한 정책효과를 얻지 못했다는 평가도 받고 있으며, 정부의 다양한 정책적 노력에도 불구하고 일부에서는 시장 불안 완화에 효과적이지 못했다는 비판이 제기되고 있다.

이와 관련하여 부동산시장에서는 정부의 정책목표 달성에 어려움을 야기하는 시장참여자들의 행태들이 포착되었으며, 이는 정책이 소기의 목표를 달성하는데 어려움을 야기한 원인 중 하나로 지목되고 있다. 예를 들어 주택가격 급등기 청약조정대상지역 지정을 통해 해당 권역의 규제가 강화되자 규제지역으로 지정되지 않은 인근지역으로 수요자들이 집중되어 청약경쟁률이 급등하는 결과가 야기되는 사례가 나타나거나,¹⁾ 주택담보대출에 대한 금융규제 강화는 개인 신용대출과 사업자 대출 등을 통해 주택을 구매하는 우회대출이 증가하는 대응 행태로 효과가 반감되는 등²⁾ 정책효과를 반감시키는 시장참여자 대응 행태로 인하여 정부의 부동산정책이 실제 현장에서 효과적으로 작동하지 못하는 사례들이 빈번하게 나타나고 있다.

시장참여자의 정책 대응행태에 대한 위와 같은 사례들은 정책을 수립할 때 실제 시장참여자들의 정책 방안에 대한 대응 행태를 미리 고려할 필요성이 매우 높음을 시사하나 이와 관련한 연구는 매우 부족한 실정이다. 시장참여자 대응 행태가 부동산정책의 목표를 달성하는 데 어려움을 야기하는 문제를 해소하기 위해서는 “어떤 종류의 시장참여자 행태가 정부정책에 대응하여 나타나는가?”, 만약 정부정책이 의도한 바와 다른 행태가 나타난다면 “왜 시장참여자들은 정부정책이 의도한 바와 다르게 행동하는가?”, 그리고 “어떻게 시장참여자들의 대응 행태를 정부 정책목표와 일치하는 방향으로 유도할 것인가?”라는 연구질문에 답을 찾기 위한 연구가 필요하다. 그러나 대부분의 정책효과 관련 연구들은 정책효과에 대한 사후적인 통계적 검증 위주로 이루어지는 경향이 있었으며, 행태적 관점에서 정책효과를 반감시키는 시장참여자 대응 행태 발생 및 해소를 위한 연구는 없으며, 시장참여자들의 대응 행태를 고려한 정책적 대응전략에 대한 연구 또한 거의 없는 실정이다.

만약 이러한 시장참여자들의 정책대응 행태에 대한 경험적 연구를 통해 시장참여자의 구체적 대응 행태와 그러한 행태가 나타나는 원인을 종합적으로 정리하고 이를 정책적으로 활용할 수 있는 체계를 제시한 결과물이 있다면, 이는 향후 유사한 시장 상황에

1) 한국경제TV. 2017.03.02. “11.3 대책 풍선효과? 1순위 청약자들 영종으로 밀려온다.”

2) 연합뉴스. 2017.09.17. “금융당국, 풍선효과 확산 차단.. LTV·DTI규제 우회대출 점검중”

서 관련 정책을 수립하는 데 매우 유용한 도구가 될 수 있을 것이다. 향후 유사한 상황에서 정책을 수립해야 할 때, 대부분의 정책이 시간적 여유 없이 빠르게 시장변화에 대응하여 수립되는 상황에서, 정책 수립 주체가 관련 시장참여자 행태를 일일이 다시 파악하고 이를 체계적으로 정책 수립에 반영하는 것은 연구를 통해 사전적으로 정리된 결과와 이를 활용할 수 있는 체계적 틀 없이는 매우 어렵기 때문이다.

2) 연구의 목적

이 연구는 첫째, 주요 부동산시장 정책의 효과를 반감시키는 실제 시장참여자들의 대응 행태가 왜, 어떤 방식으로 나타나는지를 구체적으로 파악하여 일목요연하게 정리하고, 둘째, 이를 바탕으로 정책효과를 극대화하기 위해 어떻게 정책을 수립해야 하는지에 대해, 정책의도-예상대응행태 기반 정책의 평가 틀을 포함하는 시장참여자 행태 기반 정책평가 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

시장참여자들의 실제 행태에 근거한 사전적 정책평가방안은 이 연구를 통해 도출된 부동산시장정책 유형별 시장참여자들의 대응 행태와 이들 행태가 정책효과에 미친 영향을 종합적으로 검토한 결과를 바탕으로 새롭게 도입되는 정책에 대한 시장참여자들의 예상되는 반응을 분석하고, 정책의 개선이 필요한 부분을 파악할 수 있도록 구성하고자 한다. 이를 위해 신속한 현장 조사 등에 기반하여 정책 시행 전 개선 필요성이 높은 부분을 반영하여 정책을 평가·개선하여 입안할 수 있는 평가 틀과 프로세스를 포괄하는 평가방안을 제시한다.

이를 바탕으로 주택가격 상승기 정책에 대응한 시장참여자 행태를 상세히 파악하여 일목요연하게 정리하고, 이러한 행태를 고려하여 보다 효과적인 정책 수립이 가능하도록 하는 지원 도구를 개발·제공하여 보다 안정적인 부동산시장 조성에 기여하는 것이 이 연구의 궁극적 목표이다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

기존의 부동산시장 관련 연구는 전국단위, 수도권, 비수도권 또는 광역지자체 단위의 분석 등이 많이 이루어졌다. 그러나 이러한 공간단위 분석은 하위지역 부동산시장에서 실제로 발생하는 행태적 변화를 식별하기에는 어려움이 있다. 왜냐하면 부동산시장은 지역별로 세분화된 공간적 하위시장으로 구분되며, 하위시장별로 매우 다른 특성을 지니기 때문에 이를 광역단위와 같이 큰 공간적 단위로 분석할 경우 시장변화를 정확히 파악하기 어렵기 때문이다.³⁾

따라서 이 연구에서는 최근 부동산시장의 변화가 선명하게 나타났고 공간적으로 대표성을 가지는 지역을 선정하여 미시공간단위로 분석을 수행한다. 구체적으로는 서울 송파, 경기 광명, 화성 동탄, 안양 평촌(인덕원 포함), 세종, 인천 송도 등 지역 대표성을 지니고 시장변화가 선명하게 드러났던 지역을 분석 대상으로 하되, 필요시 아파트 단지 단위의 실거래 패턴 분석 등 공간 단위를 탄력적으로 조정하여 최적의 연구 결과가 도출될 수 있도록 하였다.

이 연구의 시간적 범위는 부동산시장의 상승기를 온전히 포함할 수 있는 시기를 연구의 시간적 범위로 설정하여 상승기 정책 방안과 시장참여자 대응을 살펴보고자 하였다. 이에 이 연구에서 시간적 범위는 2016년부터 2021년까지로 설정하였다.

내용적 범위의 경우 부동산시장은 통상적으로 주거용 부동산, 비주거용 부동산, 토지 등을 포괄하는 개념으로 사용되고 있으나 이 연구에서는 주거용 부동산을 대상으로 한 주택시장에 한정하되, 가격변화 관련 풍부하고 정확한 데이터가 축적되어 있는 아파트 시장을 중심으로 하여 연구를 수행하고자 한다. 이는 국민의 가장 큰 관심사가 주택시장의 변동이며 부동산정책 또한 주택시장, 특히 아파트 관련 정책 중심으로 이루어지고 있음을 고려하여 설정한 것이다.

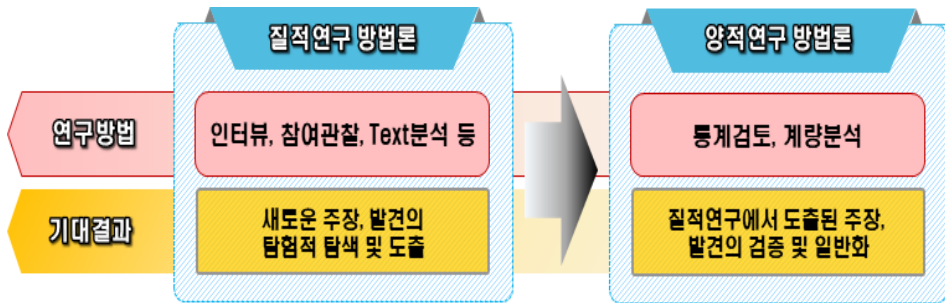
3) 박천규 외. 2011. 지역별 부동산시장 분석 및 정책방안 연구(1). 국토연구원

2) 연구 방법

(1) 연구방법론

본 연구에서는 현장 시장참여자 행태 파악에 가장 적합하며 연구결과의 객관성 담보에도 장점이 있는 연구방법론으로 질적·양적 연구방법론의 장점을 모두 활용하여 보다 견고한 결론을 낼 수 있는 혼합방법론(Mixed Methods)을 채택한다.⁴⁾ 혼합방법론은 연구주제에 대한 보다 종합적인 설명을 가능하게 하며, 한가지 연구방법론을 통해 도출된 결론을 다른 방법론을 통해 재검증함으로써 연구 결과에 대한 신뢰성을 보다 더 높일 수 있다.⁵⁾

그림 1-1 | 순차적 탐구적 연구전략 흐름도



자료: 연구진 작성

혼합방법론의 여러 연구전략 중 이 연구에서는 순차적인 탐구적 전략(Sequential Exploratory Strategy)을 채택한다.⁶⁾ 순차적인 탐구적 전략(Sequential Exploratory Strategy)은 인터뷰, 참여관찰 등 질적 연구방법론을 통해 연구주제에 대한 탐구적 과정을 바탕으로 연구의 주요한 발견을 제시하고 양적 연구방법론을 추가하여 이를 검증

4) Creswell, J.W. 2009. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3rd ed. London: Sage.

5) Bryman, A. 2012. Social Research Methods, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

6) Creswell, J.W. 2009. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3rd ed. London: Sage.

함으로써 보다 신뢰성 있는 연구결론을 제시할 수 있는 전략이다. 이는 현장 중심의 질적 연구를 통해 도출된 탐구적 발견을 양적 연구방법론으로 재검증하는 형태로 이 연구에 가장 적합한 전략으로 판단되었기 때문이다.⁷⁾

(2) 주요 연구방법

이 연구의 주요 연구방법으로는 심층인터뷰, 언론 기사 빅데이터 분석, 통계 및 계량 분석, 전문가 협동 연구 및 자문, 문헌 검토 등을 채택하여 활용하였다.

① 심층인터뷰

이 연구에서는 시장참여주체들에 대한 심층인터뷰를 통해 부동산시장 참여자의 구체적인 정책대응 행태와 프로세스를 탐색하여 도출하였다. 구체적으로는 부동산시장 전문가, 연구대상지역 내 부동산중개인 등 시장참여자 행태를 직접 경험하였거나, 이와 관련한 많은 정보를 구득하고 있는 그룹에 대한 개별 심층인터뷰를 통해 부동산시장 참여자의 구체적인 정책 대응 행태와 그런 행동전략을 선택하게 되는 프로세스를 탐색·도출하였다.

② 언론 기사 빅데이터 분석

언론 빅데이터 기사 정보를 활용한 부동산시장 분석을 통해 부동산시장 정책에 대응한 시장참여자 행태가 심층인터뷰 데이터 분석 결과와 일치하는지 여부 등을 추가로 검증하였다. 분석대상 데이터는 2008년~2023년까지 13개 언론사에서 발행된 2천만 건의 전수 기사 빅데이터 정보를 바탕으로 비정형 데이터 분석방법론을 사용하여 정책별 시장 반응을 탐색하고 지표화하여 분석하였다. 비정형 데이터 분석 방법론으로 의미망 분석(Semantic Network Analysis)을 통한 주요 이슈에 대한 연관어 탐색 등을 활용하였다.

7) 이와 대비되는 Mixed method 연구전략으로 순차적인 설명적 전략(Sequential Explanatory Strategy)이 있으며, 이는 통계분석 등 양적 연구방법을 통해 연구의 새로운 발견을 제시한 후 이를 인터뷰 등 질적 연구방법을 통해 설명해나가는 방식임

③ 통계 및 계량 분석

인터뷰, 문헌연구, 기사 빅데이터 분석 등을 통해 도출된 결론을 통계 및 계량분석을 통해 검증하여 결론의 신뢰성을 높이고 연구결과의 일반화를 도모하고자 하였다. 구체적으로는 규제지구 지정, 금융정책 및 세제정책 등의 효과를 분석하였다. 규제지역 지정에 따른 시장 영향 분석의 직접효과는 이중차분법(DID; Differences in Differences)을 적용하여 분석하고, 규제지역 지정이 인근지역에 미치는 영향은 전이효과와 풍선효과로 구분하여 살펴보았다. 금융정책에서는 단지단위 실거래 패널 자료를 활용하여 고가주택에 대한 대출규제가 거래량 변동률에 미치는 영향을 패널이중차분법으로 분석하는 한편 실거래 원자료를 기반으로 고가주택 가격선에 대한 맞춤형 거래가 있었는지도 실증분석 하였다. 마지막으로 세제정책의 시장 영향력 분석에서는 수도권권을 중심으로 양도소득세 및 취득세율의 강화가 거래량 및 가격 변동률에 미친 영향을 패널모형을 이용해 분석하였다.

④ 전문가 협동 연구 및 자문, 문헌 검토

부동산시장 정책의 의도와 시장참여자들의 대응전략 및 행태, 관련 이론 및 정책대응 방안 등에 대한 전문가 자문 및 협동연구를 통해 이 연구의 내용에 대한 전문가 의견 및 자문을 받아 현장에서 나타나는 행태에 대한 해석과 정책적 의의를 보다 명확하게 도출하였다. 이에 더하여 언론 보도 빅데이터 텍스트 마이닝 분석을 위한 전문가 자문 및 협동연구를 수행하였다.

또한 부동산시장 참여자 행태와 시장 변동에 대한 문헌, 사용자비용 이론과 소비자 선택에 대한 문헌, 부동산시장 관련 제도 및 정책에 대한 문헌, 부동산시장 행위자 행태의 양적·질적 분석에 대한 문헌 등을 고찰하여 이 연구와 관련한 이론 검토, 방법론 정립, 분석결과 해석의 틀 등을 정립하였다.

⑤ 전문가 설문조사

이 연구에서는 주택가격 상승기 부동산시장 정책이 시행될 때 실제 시장에서는 시장

참여자들이 어떤 행동을 하였으며, 그로 인해 정책효과가 어떻게 나타나는지를 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 정책효과를 높이기 위해 주택가격 상승기 부동산 정책 수립의 바람직한 방향을 제시하기 위해 전문가 설문을 병행하였다. 특히, 각 구체적 정책방안(양도세, 취득세, 전세자금지원 등)에 대해 시장참여자 대응행태를 감안한, 즉 대응행태로 나타나는 정책효과 반감을 최소화하기 위한 구체적 정책 방안에 대해 다양한 의견을 설문을 통해 조사함으로써 정책방안의 완성도를 높이고자 하였다.

3 연구의 흐름

이 연구의 흐름은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 이론적 논의, 연구방법론, 주요 용어 개념 정의 등을 포괄적으로 검토하여 연구의 기초를 확립하였다. 구체적으로는 첫째, 관련 이론적 논의를 검토하여 이 연구의 이론적 배경, 연구 필요성 및 기대되는 학술적·정책적 기여를 도출하고, 둘째, 혼합연구방법론이 왜 이 연구에 적합한지 타당성을 도출하고 구체적인 연구 방법을 제시하였으며, 셋째, 연구 관련 용어의 개념을 정리 또는 정의하여 명확히 하였다.

3장에서는 주택가격 상승기 부동산시장의 공간적 확산과 가격 급등 관련 현상을 행태를 중심으로 심층 고찰하여 시장참여자들의 정책 대응행태 분석을 위한 기반을 도출하였다. 시장 급등기 이례적인 시장 수요와 공급(매수와 매도) 변화 프로세스와 주택 가격변동의 공간적 확산에 대한 정확한 이해는 급등기 정부 정책에 대응한 시장참여자들의 대응 행태를 보다 명확하게 이해하는데 중요한 기초자료로서 고찰되었다.

4장에서는 주택시장 관련 주요 정책의 흐름과 내용, 의도를 살펴보고 카테고리화 하여 시장참여자들의 정책 대응 행태분석을 위한 정책 측면의 연구 기초를 제시하였다.

으로 밝히고, 이들 행태를 통계 및 계량분석을 통해 검증하여 신뢰성 있는 결론을 제시하였다. 5장에서는 이 연구가 기존연구와 차별되는 지점인 질적 연구방법론을 활용한 주택시장 접근법을 바탕으로 정책 도입 시 예측하지 못했던 시장참여자 행태가 실제 왜, 그리고 어떻게 나타나는지를 분석·도출하였으며, 6장에서는 혼합연구방법론

의 연구 절차에 따라 계량분석 방법론을 통해 질적 연구방법으로 도출된 내용의 논거를 확고히 하여 이 연구 결과의 신뢰성을 확보하였다.

그림 1-2 | 연구흐름도



자료: 연구진 작성

5장과 6장에서는 주택가격 상승기 주택정책에 대응한 시장참여자들의 행태를 살펴 보고, 특히 정책효과를 반감시키는 행태들이 왜, 어떤 방식으로 나타나는지를 구체적 7장에서는 정책평가를 위한 가격 상승기 주요정책별 시장참여자 행태 기반 검토 항목 및 내용을 구성하고, 수용성, 효과성 등 정책평가체계가 갖추어야 할 요소를 정책평가 이론에 기반하여 제시하였으며, 이를 바탕으로 주택가격 상승기 부동산시장정책 평가 틀과 프로세스를 도출하였다.

표 1-1 | 연구차례 (안)

구분	목차	주요 내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> • 연구의 배경 및 목적 • 연구의 범위와 방법 • 연구의 틀 및 주요개념 • 선행연구와의 차별성
제2장	관련 이론 검토 및 연구방법론 정립	<ul style="list-style-type: none"> • 시장참여자 행태 기반 주택시장과 정책에 대한 연구 필요성 • 사용자비용 이론과 시장 참여자 행태 • 혼합연구방법론(Mixed Methods)을 활용한 주택시장 분석 • 주요 개념 정립
제3장	주택시장 작동 프로세스	<ul style="list-style-type: none"> • 주택가격 상승기 주택가격 급등 및 공간적 확산 프로세스를 시장참여자 행태 중심으로 분석
제4장	정부의 주택시장 관련 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 주택시장 변동에 대응한 정부의 정책 방안의 유형화를 위해 내용을 분석·정리
제5장	주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과	<ul style="list-style-type: none"> • 지구지정정책, 주택금융정책, 조세정책 변화에 대응한 시장참여자 대응 행태 분석
제6장	시장참여자 행태의 시장 영향력 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 지구지정정책, 주택금융정책, 조세정책 변화에 대응한 시장참여자 대응 행태가 주택시장에 미친 영향 분석 및 이를 통한 시장참여자 행태의 정책효과에 대한 영향력 도출
제7장	주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 행태를 고려한 정책 방향 제시 • 정책평가를 위한 주요정책별 시장참여자 대응행태기반 검토 항목 및 내용 구성 • 정책평가 프로세스 제안 • 시나리오 기반 실제 활용 사례 제시
제8장	결론	<ul style="list-style-type: none"> • 요약 및 주요 결론

자료: 연구진 작성

4. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 검토

부동산시장정책 관련 연구들은 부동산시장 관련 통계자료를 활용한 계량 분석과 그에 기반한 정책효과 분석 및 방안 제안 연구가 다수이다. 예를 들어 국토교통부(2016) 연구⁸⁾에서는 다양한 거시경제지표와 부동산 통계자료 분석을 바탕으로한 조기경보시스템 고도화 방안을 제시하였으며, 변세일 외(2017) 연구⁹⁾에서는 주택시장 관련 통계자료에 근거한 분석을 바탕으로 시뮬레이션 모형을 구축하고 정책을 제안하였다.

이러한 통계분석 기반의 연구들은 부동산시장의 이해를 크게 높였음에도 부동산시장의 실제 작동방식을 이해하는 데 한계가 있다. 기존 방식의 연구는 통계자료에 드러나지 않는 시장참여자들의 행태와 행동전략 등에 대한 부분은 다루어지지 못함으로써 부동산시장 현장에서 매도와 매수가 이루어지는 의사결정 과정과 그 결과로 나타나는 시장변화에 대한 이해와 설명이 부재하다. 따라서 주택가격 급변기 정부의 부동산정책 도입 시 이에 대응한 시장참여자들의 대응 행태가 나타나고, 이러한 대응행태가 정책 효과에 영향을 어떻게 미치고 있는지, 또는 어떻게 정책이 효과적으로 목적을 달성하는 것을 어렵게 만드는지에 대한 정확한 이해와 대안 제시에는 이르지 못하는 측면이 있다.

이에 이 연구는 통계자료 기반 분석과 질적 연구방법을 모두 활용하는 혼합연구방법을 통해 주요 부동산시장정책에 대한 시장참여자들의 인식과 실제 대응 행태를 분석, 이를 바탕으로 수용성 및 효과성이 높은 정책 수립을 위한 평가 및 정책 개선 프로세스를 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다.

8) 국토교통부. 2016. 부동산시장 조기경보시스템 고도화 연구. 국토연구원

9) 변세일 외. 2017. 부동산시장 이슈 분석과 정책방안(II). 국토연구원

표 1-2 | 선행연구 요약 및 차별성

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산시장 조기경보시스템 고도화 연구 연구자(연도): 박천규 외(2016, 국토교통부) 연구목적: 여건변화 대응 위한 부동산 조기경보시스템 고도화 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 연구 통계 분석 협동 연구 	<ul style="list-style-type: none"> EWS 발전과정 및 사례 시스템 고도화 방향 및 방법론 정립 계량분석에 기반한 모형 개발과 적용 시스템 구축 및 운영 방안
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 부동산시장 이슈 분석과 정책방안(II) 연구자(연도): 변세일 외(2017) 연구목적: 전월세시장 구조변화의 양상과 원인을 분석하고 지역별 영향을 고려한 정책방향을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 조사 통계 및 계량 분석 전문가 자문 시뮬레이션 모형 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 전월세시장 구조변화 양상·원인 분석 임대차시장 구조변화의 영향 임차가구 주거안정 방안
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 유동성이 주택시장에 미치는 영향과 정책방안 연구 연구자(연도): 황관석 외(2021) 연구목적: 유동성의 부동산시장 영향을 분석하고 시장 안정 위한 유동성 관리방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 및 이론 연구 통계 및 계량 분석 협동 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 유동성 위험지표 분석 유동성과 거시경제 및 주택가격 간 관계 분석 주택금융규제 효과 분석 유동성 관리 방안 제언
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 기존 주요 부동산시장정책에 대한 시장참여자 반응을 분석하여 기존 정책 평가를 통한 보완점(사후평가)을 찾고, 향후 부동산시장정책 수립 논의 시 사전적으로 시장 반응 등을 평가(사전평가)하여 실효성 높은 정책을 설계할 수 있는 체계를 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 국내외 문헌 검토 언론기사 빅데이터 분석 심층인터뷰 및 FGI(질적 연구) 통계 및 계량 분석(양적 연구) 전문가 자문 및 협동 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 개념정리 및 정책 유형화 부동산시장정책에 대한 시장참여자 인식과 대응 행태 분석 정책별 작동 매커니즘 도출 부동산시장정책의 시장 영향 분석 시장참여자 심리 및 행태 기반 부동산시장정책 평가체계 구축방안 도출 	

자료: 연구진 작성

5. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

이 연구는 실제 도입된 정책 또는 도입 예상되는 정책들에 대한 시장참여자들의 인식과 예상되는 대응 방식 등을 사전적으로 분석하여 이를 기반으로 정책을 평가하고 실효성 높은 정책을 설계할 수 있는 틀을 도출하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 이 연구는 일차적으로 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 사전적으로 고려하여 효과성과 수용성 높은 정책을 수립하는 데 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다. 그리고 궁극적으로는 부동산시장 정책의 사각지대와 부작용을 최소화하면서 정책 효과를 높이는 틀을 정립함으로써 부동산시장 안정을 통한 국민 주거비부담 완화와 이에 기반한 주거안정성 강화에 기여할 수 있을 것이다.

2) 학술적 기대효과

이 연구는 부동산연구 분야에서 기존에 연구되지 않았던 정책목표의 효과적 달성을 위해 고려해야 할 시장참여자 행태를 밝히고, 기존 연구에서 상대적으로 간과되었던 시장에 영향을 미치는 구체적인 시장참여자들의 행태를 밝힘으로써 부동산시장과 관련한 새로운 사실을 밝혀낸다는 점에서 학술적으로 기여 할 것으로 기대된다. 이에 더하여 기존 부동산시장 관련 연구에서 활용되지 않았던 새로운 방법론인 Mixed Method를 활용함으로써 학술적으로 부동산시장 연구분석 방법론의 확장에도 기여할 것으로 기대된다.



CHAPTER 2

관련 이론 검토 및 연구방법론 정립

1. 선행연구 및 사용자비용 이론 검토 19
2. 혼합 연구방법론을 활용한 주택시장 분석 26
3. 연구 관련 주요 개념 33

02 관련 이론 검토 및 연구방법론 정립

이 장에서는 본 연구의 수행을 위해 필요한 이론적 기반을 도출하고자 하였다. 이를 위해 첫째, 관련 이론적 논의를 검토하여 이 연구의 이론적 배경을 포함한 연구 필요성 및 타당성과 기대되는 학술적·정책적 기여를 도출하고, 둘째, 혼합연구방법론이 왜 이 연구에 적합한지를 검토하여 연구 방법론의 타당성을 확인하고 구체적인 연구방법을 제시하며, 셋째, 연구 관련 용어의 개념을 정리 또는 정의하여 명확하게 하였다.

1. 선행연구 및 사용자비용 이론 검토

1) 시장참여자 행태 기반 주택 시장 및 정책 연구 필요성

2008년 주택시장의 서브프라임 모기지 사태로부터 촉발된 금융위기는 국가경제에서 주택시장의 중요성을 재인식되는 계기가 되었다. 많은 학자들이 글로벌 금융위기 이후 국가경제에서 주택시장의 중요성을 언급하였으며, 이를 캠브리지 대학의 Smith 교수는 그의 저서에서 “House price and mortgage debt have moved to centre stage in the management of national economies. : 주택가격과 주택담보대출 부채가 국가 경제 관리의 중심으로 이동했다. (Smith and Munro, 2009, in prologue)”¹⁰⁾라고 표현하기도 하였다.

이 과정에서 주택시장의 변화 양상이 전통적 경제이론과 주택시장 분석으로 이해하기에는 한계가 있음을 지적하며 행태적 접근의 필요성을 강조하는 주장들이 제기되었

10) Smith, S. J. and Munro, M. 2009. The microstructures of housing markets. Routledge. p.15

다. 예를 들어 캠브리지 대학의 Smith, 예일대학의 Shiller, 웨필드 대학의 Hickerman, 요크 대학의 Wallace¹¹⁾ 등이 행태적 관점에서 주택시장 연구가 매우 중요함을 지적하며 관련 논의를 전개하였다.

우리나라 주택시장참여자들의 행태에 대한 실험적 연구에서도 행동경제학 등 시장 참여자 행태 기반 분석의 적합성이 높다는 연구 결과가 도출되기도 하였다. 이와 관련하여 김진환·정준호(2018)¹²⁾의 연구에서는 경제실험을 통해 손실회피성향과 처분효과가 나타나는 것을 확인하였으며, 전통경제학적 설명보다 행동경제학적 설명이 실험 결과를 더욱 잘 설명한다고 결론 내렸다. 이처럼 행태적 측면의 중요성이 제기되면서 행태에 기초하여 주택시장을 이해하기 위한 많은 연구들이 수행되었으며, 이들 연구의 주요 주제로는 주택가격 변동 프로세스에 대한 연구, 주택시장의 버블 형성과정에 대한 연구 등이 포함 되었다.

공급자·매도자·수요자 행태변화를 포함한 주택가격 변동 프로세스에 대한 행태적 측면의 연구들은 기존 전통경제학적 이론으로는 충분하게 설명되지 않는 주택시장의 여러 현상들에 대한 경험적 연구 또는 시론적 연구들로 수행되었다. 예를 들어 부동산 시장 참여자의 전반적 행태에 대한 연구로는 Salzman and Zwinkel(2017)¹³⁾의 문헌 검토 연구 등이 있으며, 주택시장 참여자의 행태에 대한 질적 연구로는 Wallace(2008)¹⁴⁾, Smith(2011)¹⁵⁾ 등의 연구가 수행되었다. 특히 Smith의 연구는 질적 방법론을 활용한 주택시장 작동 프로세스에 대한 연구의 필요성과 가능성을 검토하는 시론적 연구로서 관련 연구의 유용성을 강조하고 있다.

11) Wallace, W. 2008. Knowing the Market? Understanding and Performing York's Housing. *Housing Studies*, 23(2), pp.253-270

12) 김진환, 정준호. 2018. 처분효과가 주택가격과 거래량에 미치는 효과. *주거환경*, 16(4). pp.105-122

13) Salzman, D and Zwinkels, R. 2017. Behavioral Real Estate. *Journal of Real Estate Literature*. 25(1), pp.77-106

14) Wallace, W. 2008. 위의 책

15) Smith, S.J. 2011. Home price dynamics: a behavioural economy?. *Housing, Theory and Society*. 28(3). pp.236-261

공급자 또는 매도자 행태와 관련한 연구로는 Cheng et al. (2020)¹⁶, Payne(2020)¹⁷ 등의 연구가 있는데, 예를 들어 Payne(2020)은 신규주택공급자의 행태가 주택 시장에서 주요한 행위자임에도 이들이 급등락하는 주택시장에서 어떤 행태를 보이는지에 대한 연구는 놀라우리만치 부재함을 언급하며, 투기적 특성을 가진 시행사의 행태가 시장 변화에 큰 영향을 받고 있음을 밝히고 있다. 우리나라에서는 김진환·정준호(2018)¹⁸, 박동하·박인권(2022)¹⁹, 이용만(2012)²⁰, 진창하·Gallimore(2012)²¹ 등의 연구가 수행되었으며, 이들 연구는 주택시장 변동에서 시장 참여자 특성에 따른 상이한 행태 등을 분석하였고, 특히 이용만(2012)의 연구는 주택시장에서 나타나는 전통적 경제학의 기본가정인 합리적 경제인의 행태로는 이해하기 어려운 현상을 이례현상으로 정의하고, 이러한 현상들에 대한 여러 이론적 논의를 검토하였다.

주택시장 버블 형성과정에서 행태적 측면의 연구들은 기존 전통경제학적 이론으로는 충분히 설명되지 않는 주택시장의 여러 현상들에 대한 경험적 연구 또는 시론적 연구들이 수행되었다. 주택시장 버블과 관련한 시장참여자 행태 연구로는 Brzezicka(2021)²², Shiller(2015)²³, Haurin et al. (2013)²⁴ 등 다수의 연구가 수행되었으며, 주로 관련 이론 및 문헌 검토와 그에 기반한 버블 형성기 가격 형성과 관련한 시장참여자

-
- 16) Cheng, p. Lin, Z and Liu, Y. 2020. Price Discovery with Heterogeneous Sellers in Real Estate. *Journal of Real Estate Research*. 42(3), pp.341-364
 - 17) Sarah Payne. 2020. Advancing understandings of housing supply constraints: housing market recovery and institutional transitions in British speculative housebuilding. *Housing Studies*, 35(2), pp.266-289
 - 18) 김진환, 정준호. 2018. 앞의 책.
 - 19) 박동하, 박인권. 2022. 주택 소유상태에 따른 주택가격 변동 인식과 전망 간 관계의 차이 분석: 주택가격변동과 거래량의 동조화는 누가 일으키는가?. *국토계획*, 57(5), pp.199-214
 - 20) 이용만. 2012. 부동산시장의 이례현상들. *주택연구*. 20(3), pp. 5-40.
 - 21) 진창하·Gallimore. 2012. 신문기사 내용과 주택가격: 인식, 사유, 그리고 투자심리. *부동산학연구* 제18집 제2호. pp 125-142
 - 22) Brzezicka, J. 2021. Towards a Typology of Housing Price Bubbles: A Literature Review. *Housing, Theory and Society*, 38(3). pp.320-342.
 - 23) Shiller, R. J. 2015. *Irrational Exuberance: Revised and Expanded Third Edition*. Princeton University Press.
 - 24) Haurin, D et al.. 2013. List price and sales prices of residential properties during booms and busts. *Journal of Housing Economics*. 22(1), pp.1-10
-

행태 등을 연구하였다.

한편, 주택정책은 주택시장 변동에 큰 영향을 미치는 요인 중 하나로 인식되고 있으며, 이에 주택정책이 시장에 미친 영향에 대한 많은 분석 연구들이 수행되었다. 대부분의 관련 연구들은 통계 및 거시 데이터를 활용하여 정책 변화가 주택시장에 미친 영향을 분석하는 형태로 수행되었는데, 공간 스케일 측면에서 이들 연구들은 대부분 광역 지자체 단위 이상의 공간단위 데이터를 활용하여 수행되었으며, 일부 연구들만 기초지자체 수준의 보다 세밀한 공간단위 분석이 수행되었다.

이처럼 주택시장에 대한 주택정책과 시장참여자 행태의 중요성이 크게 인식되고 있으며 그 필요성이 높음에도 불구하고 주택정책과 주택시장참여자 행태의 상호작용에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 정책과 시장참여자 행태가 주택시장의 변동에 중요한 요소이기 때문에 이들 사이의 상호작용 또한 주택시장변화에 매우 중요한 요소이므로 이에 대한 정확한 이해는 주택시장 변화를 이해하는 데 매우 중요한 부분이다. 그러나 대부분의 연구는 주택정책의 주택시장에 대한 영향과 시장참여자 행태의 주택시장에 대한 영향을 개별적으로 분석하는 데 집중하고 있으며, 주택정책이 시장참여자 행태에 미치는 영향과 시장참여자의 대응 전략에 따른 주택정책의 효과에 미치는 영향 등 주택정책과 주택시장참여자 행태의 상호작용에 대한 연구는 거의 없는 실정이다.

따라서 주택정책과 시장참여자 행태 간 상호작용에 대한 연구가 이루어진다면 주택시장 변화에 대한 정책의 역할에 대한 학술적 연구로서, 그리고 정부정책의 효과성과 그에 따른 주택시장 변화 양상에 대한 정책적 연구로서 매우 중요하고 의미 있는 연구 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 사용자비용 이론과 시장 참여자 행태

사용자비용은 주택시장에서 시장참여자들의 행태를 이론적으로 설명하는 데 매우 중요한 개념으로 활용되고 있다. 주택시장의 참여자들이 주택을 매수 또는 매도 할 때나 거주유형(자가 혹은 임차)을 선택 시 중요하게 고려되는 요소는 주택시장 참여를 통해

발생하는 비용이며 이러한 비용은 자가 및 임차 사용자비용으로 측정할 수 있다.

사용자비용은 기본적으로 주택소유 과정에서 발생하는 비용 또는 주택소유자가 자가 주택에서 제공받는 주거서비스를 위해 지불하는 가격으로 볼 수 있으며, 이는 주택의 소유에 따른 비용 및 가격의 변동에 의한 수익 또는 손실로 이루어진다. 구체적으로 사용자비용은 주택의 유지관리비용, 보유세금, 매입자금 대출비용 등으로 구성되며, 여기에 소유주택의 거래에서 발생하는 수익을 포함한 것이 실질 사용자비용으로 이해되며, 실질 사용자비용의 크기에 따라서 주택의 소유 혹은 임차 그리고 주거서비스의 사용량에 대한 의사결정이 이루어지는 것으로 이해되고 있다.

국내의 대다수 연구에서는 주택점유형태 결정 등 참여자들의 주거 관련 의사결정(행태)을 분석할 때, 사용자비용 및 사용자비용과 임차비용간의 상대적 주거비용을 중요한 영향요인 중 하나로 포함하여 분석하고 있다(마승렬 2019, 이수욱 외 2015; 한지혜 외 2015; 정의철 2017 등). 따라서 사용자비용에 대한 정확한 이해는 시장참여자 행태를 이해하고 설명하는 데 매우 유용한 이론적 바탕이 될 수 있다. 이에 이 절에서는 사용자비용 이론에 대해 살펴보고, 이를 시장참여자 행태를 이해하는 이론적 기초로서 어떻게 활용될 수 있는지를 검토하고자 한다.

사용자비용이란 주택 소유 비용에 주택 판매 시 얻는 예상자본이득을 차감한 금액을 말한다.²⁵⁾ 주택 소유에 따른 비용은 주택구매자의 투입된 자기자본의 기회비용, 차입한 타인 자본에 대한 금융비용, 주택의 감가상각비 및 유지보수비, 세금 비용 등이 있으며 주택가격 변동에 따른 자본이득을 제하여 사용자비용을 추정할 수 있다. 동일 규모 주택의 사용자비용은 주택의 가격 차이로 인해 서로 상이할 수 있다. 자가 소유의 사용자비용 기본식은 주택가격을 기초로 i_0 (이자율), d_0 (감가상각률), m_0 (유지비용비율), g_0 (자본이득률) 등을 고려하여 산정²⁶⁾되며, 기초적인 사용자비용식을 바탕으로 연구자별로 수식을 개량하여 활용하고 있다.

25) 박천규·이수욱·손경환. 2009. 가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구

26) 이변승. 2009. 오설리반의 도시경제학 제5판.

$$(1) C_0 = V(i_0 + d_0 + m_0 - g_0) \quad \text{--- 주택 소유 비용}$$

임차 가구의 경우 사용자비용으로 임차 비용이 발생하며 이론적으로 임대료의 결정 수준은 임대주택소유주가 연간 부담하는 비용과 일치하는 지점에서 결정된다. 임대주택소유주가 연간 부담하는 금액은 주택 보유 시 사용자비용과 유사하게 자본비용, 감각상각비용, 유지비용, 자본이득 비용이 발생하게 된다.

$$(2) C_r = V(i_r + d_r + m_r - g_r) \quad \text{--- 임대 비용(소유주 측면)}$$

주택 소비자는 자가 소유에 따른 사용자비용과 임차 비용을 비교하여 주택 구매 및 보유를 선택하며 시장에서 사용자비용이 임차 비용보다 크다면 주택 매입에 대한 수요는 감소하며, 반대로 사용자비용이 임차 비용보다 낮으면 주택 매입에 대한 수요는 증가한다.²⁷⁾

주택의 사용자비용 중 이자비용은 금융비용으로 이해될 수 있으며 외부로부터 차입한 자금을 대해 지급하는 이자 부담 등의 비용을 의미한다. 주택 금융비용의 경우 주택 담보대출을 포함한 주택 구매 시 활용한 대출금이 있으며 이자 비용이 발생하게 되는데, 금리 하락은 주택담보대출의 금리 하락으로 이어져 주택의 기대가격이 상승하고 대출 이자 등의 비용이 감소해 주택소유자의 사용자비용을 감소시키는 유인으로 작용하게 된다.

주택의 사용자비용 중 유지비용비율은 세금 비용 등을 포함하며, 세금비용은 주택 소유에 따라 발생하는 세금을 의미하는데, 주택의 세금 비용의 경우 주택의 취득 직후, 소유 중, 주택 판매 후 시기에 따라 취득세, 보유세, 양도소득세 등이 존재한다. 이들 각각을 간략히 살펴보면, 취득세의 경우, 주택 등의 취득에 대한 세금을 의미하고, 보유세의 경우, 실제로 존재하는 세목이 아니라 보유 중인 주택의 가격에 비례해 납부

27) 마승렬. 2019. 사용자비용과 임차비용의 격차와 주택가격 간의 장기적 관계에 관한 연구.

하는 세금 등을 통칭하는 용어이며 재산세와 종합부동산세 등이 속한다. 양도소득세의 경우, 개인이 토지, 건물 등 부동산이나 주식 등과 파생상품의 양도 또는 분양권과 같은 부동산에 관한 권리를 양도함으로써 발생하는 소득을 과세 대상으로 하여 부과하는 세금이다.

이러한 주택의 사용자비용의 변화에 따라 주택소유자의 행태가 달라지는데, 주택의 사용자비용은 주택 소유 중에 발생하는 비용으로 비용의 증감에 따라 주택소유자는 주택을 계속 보유하거나 매매하는 등의 행위를 보이게 된다. 사용자비용이 감소하면 주택소유자는 주택을 구매하여 시장에서의 주택 물량이 감소하고 이는 주택가격의 상승으로 이어지는 구조를 보이며, 사용자비용이 증가하면 주택소유자는 주택을 판매하여 시장에서의 주택 물량이 증가하고 이는 곧 주택가격의 하락으로 이어지게 된다.

이러한 개념을 바탕으로 주택시장 경기의 상황에 따라 시장 안정화를 달성하기 위해 정부는 다양한 부동산시장 관련 정책을 발표하며 주택수요를 조절하기 위한 목적으로 금융완화(강화) 및 세제완화(강화) 방안을 활용하고 있다. 금리인상 및 세율 강화는 사용자비용을 상승시켜 주택 구매 및 보유에 대한 유인을 약화시켜 주택수요를 감소시키려는 효과를 기대하고자 수행된 정책이다. 다만, 비용 부담이 증가하여 수익률이 감소하여도 주택가격 상승 기대가 높아 다른 자산 대비 기대수익률이 높을 경우 비용을 감수하면서 주택을 구매하려는 수요가 유지될 수 있으며, 특히 과거에는 이자율과 부동산 자산의 가격상승률이 높아 세제 등 비용 측면의 변수 효과가 크지 않았다.²⁸⁾

위에서 살펴본 바와 같이 사용자비용은 자가 보유에 따른 사용자비용과 임차에 따른 임차비용 간 비교를 통해 주택시장 참여자들의 행태에 영향을 미치며 이는 주택시장의 수요·공급 및 가격변화로 이어진다. 따라서 사용자비용 이론을 기반으로 해석한다면, 정부의 주택시장 정책은 사용자비용 변화에 따른 시장 참여자들의 행태 변화를 이끌어내기 위한 의도로 수립·집행되었으며, 정책이 사용자비용에 미치는 영향 그리고 주택시장 참여자들의 정책반응에 따라 정책의 효율성과 목표 달성 여부가 결정되는 것으로 이해될 수 있다.

28) 김경포. 2016. 세제개편이 주택자산의 자본의 사용자비용에 미치는 효과

이와 같이 사용자비용 이론은 정책 의도별 정책 수단이 사용자비용에 미칠 것으로 기대했던 영향과 시장참여자들의 반응에 대한 각각의 이론적 해석을 가능하게 하는 이론적 틀로서 부동산시장 변동과 정책효과와 관련한 연구의 분석 결과를 해석하거나 검증하는 데 유용한 이론적 기반으로 활용될 수 있다.

2. 혼합 연구방법론을 활용한 주택시장 분석

본 연구는 연구방법론으로 질적·양적 연구방법론의 장점을 모두 활용하여 보다 견고한 결론을 낼 수 있는 혼합방법론(Mixed Methods)을 이용하였다.²⁹⁾ 혼합방법론은 연구주제에 대한 보다 종합적인 설명을 가능하게 하며, 한 가지 연구방법론을 통해 도출된 결론을 다른 방법론을 통해 재검증함으로써 연구 결과에 대한 신뢰성을 보다 더 높일 수 있다.³⁰⁾ 이 연구는 혼합 연구방법론의 여러 연구전략 중 순차적인 탐구적 전략(Sequential Exploratory Strategy)을 채택하여 구체적 연구 흐름을 구성하였다.³¹⁾ 순차적인 탐구적 전략은 인터뷰, 참여관찰 등 질적 연구방법론을 통해 연구주제에 대한 탐험적이고 실험적인 발견을 주요 연구결과로 제시하고 양적 연구방법론을 통해 이를 검증하여 보다 신뢰성 있는 연구결론을 제시하는 전략이다.³²⁾ 요컨대 이 연구는 질적·양적 방법론의 장점을 극대화하기 위해 혼합방법론을 채택하되, 구체적 연구전략으로는 순차적인 탐구적 전략하에 혼합방법론을 채택하여 연구를 수행하였다.

29) Creswell, J.W. 2009. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3rd ed. London: Sage.

30) Bryman, A. 2012. Social Research Methods, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

31) Creswell, J.W. 2009. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 3rd ed. London: Sage.

32) 이와 대비되는 Mixed method 연구전략으로 순차적인 설명적 전략(Sequential Explanatory Strategy)이 있으며, 이는 통계분석 등 양적 연구방법을 통해 연구의 새로운 발견을 제시한 후 이를 인터뷰 등 질적 연구방법을 통해 설명해나가는 방식임

1) 질적 연구방법론을 활용한 부동산시장 시장참여자 행태분석

(1) 부동산시장 시장참여자 행태분석의 중요성

2008년 금융위기를 거치며 학계에서는 새로운 주택시장 연구방법론의 필요성이 강하게 제기되기 시작하였다. 이런 흐름 하에서 주택시장을 포함한 부동산시장 관련 연구에서도 기존 연구 방법의 한계와 이를 극복하기 위한 대안에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 기존 부동산시장 관련 연구들은 장기 가격 변동 요인 분석 및 헤도닉 분석 등에 있어 주거환경, 교통인프라, 소득증가, 인구변화, 공급량 및 이자율 등이 미치는 영향을 다양하게 분석하는 등 시장변화에 대한 이론적 설명력을 높여왔었다.³³⁾ 그러나 주택은 내구재이며, 위치가 고정되어 있고, 모든 주택은 이질성을 가지고, 공급에 시간이 많이 걸리는 등 타 재화와 구분되는 독특한 속성을 가지고 있어 관련 분석에 주의를 요하며³⁴⁾, 특히 투기적 행태의 확산에 기인한 2000년대 중반 주택가격 급등과 그에 따른 금융위기의 발발은 주택가격 변화에 인간의 감성을 고려하는 행태적 관점의 중요성과 전통적 설명방식의 한계를 보여주는 사례로 이해되었다.³⁵⁾³⁶⁾ 이에 따라, 앞서 언급한 한계를 극복하기 위해서는 부동산시장 참여자들의 행태의 중요성을 인식하고 이에 초점을 맞춘 연구의 필요성이 강하게 제기되기 시작하였다.³⁷⁾³⁸⁾

(2) 행태분석을 위한 질적 연구방법론의 필요성

질적 연구는 특정 사회현상이 생성되는 과정과 이러한 현상이 어떻게 경험, 인식,

33) Smith, S.J. 2011. Home price dynamics: a behavioural economy?. *Housing, Theory and Society*. 28(3). pp.236-261

34) 김경환, 서승환. 2001. 도시경제 제3판. 홍문사

35) Shiller, R.J. 2015. 앞의 책.

36) Smith, S.J. 2011. 위의 글.

37) Smith, S.J. 2011. 위의 글.

38) Wallace, W. 2008. Knowing the Market? Understanding and Performing York's Housing. *Housing Studies*, 23(2), pp.253-270

이해되는지를 밝히는 것에 목적을 둔 방법론으로, 지역적·사회적 맥락, 복잡성, 세부 사항을 중시하는 특성을 가진다. 39)40) 이는 주로 현장조사, 인터뷰, 참여관찰 등의 방법을 통해 연구주제와 관련한 맥락, 관련 주체의 인식과 행태, 반응과 상호작용 등 세부적인 사회·공간적 과정과 관련된 내용을 연구 자료로 확보하고, 이러한 자료를 바탕으로 특정한 사회적 현상에 대한 완숙한 이해를 창출해 내는 것이 목표이다. 이와 같은 방법을 사용하기 때문에 질적 연구방법론은 연구주제와 관련한 행위자들의 인식, 실제 의사결정과정 및 행태와 행위자들 간 상호작용 등을 밝히는데 유용하다고 볼 수 있다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 투기를 포함한 부동산시장의 작동 과정과 변화에 대한 통계자료 분석이나 수리적 모델링에 기반한 연구들은 부동산시장의 작동원리에 대한 이해를 넓히는데 크게 기여하였으나, 그 한계도 명확하게 노정되어 있다. 41)42)43) 따라서 인터뷰와 현장 참여관찰 등 질적 연구방법을 활용한 새로운 부동산시장 연구의 필요성이 대두되었으며, 영국 등에서는 실제 질적 방법론에 기반한 주택시장 분석 연구가 활발하게 수행되었다. 예를 들어, Wallace (2008)는 질적 방법론을 통해 영국 York의 주택시장의 역동성을 분석하였으며, Christie et al. (2008)은 영국 Edinburgh 주택시장 참여자에 대한 질적 연구를 통해 부동산 자산의 거래는 경제적 활동일 뿐만 아니라 매우 감정적인 활동이라는 점을 밝혀내었다. O'hman et al. (2013)의 연구에서는 질적 연구방법을 통해 부동산 투자자들의 의사결정과정을 행태적 관점에서 분석하였으며⁴⁴⁾, Gallagher et al. (2018)은 북아일랜드 자산시장위기를 질적 연구방법을 통해 그 과정을 이론적으로 설명하였다. 45)

39) Mason, J. 2002. *Qualitative Researching*. London: Sage

40) 김영천. 2011. *질적연구방법론(1)*. 서울:아카데미프레스

41) Christie, H., Smith, S.J. and Munro, M. 2008. The Emotional Economy of Housing. *Environment and planning. A*, 2008-10, Vol.40 (10), p.2296-2312

42) Smith, S.J. 2011. 위의 글

43) Wallace, W. 2008. 위의 글

44) O'hman, P., Söderberg, B., and Westerdahl, S. 2013. Property investor behaviour: Qualitative analysis of a very large transaction. *Journal of Property Investment & Finance*, 31(6), pp.522-544.

45) Gallagher, E.M., Ramsey, E. and Bond, D. 2018. Northern Ireland's property market crisis: insights from Minsky's Financial Instability Hypothesis. *Cambridge Journal of Economics*, 42(4), pp.901-916.

(3) 질적 연구방법론을 활용한 주택시장 참여자의 정책대응 행태 분석 수행 개요

질적 연구방법론을 활용한 주택시장 참여자의 정책대응 행태 분석은 기존 연구의 한계를 극복할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다. 특히 위에서 살펴본 외국의 실제 연구 사례들을 통해 이러한 유용성은 더욱 선명하게 드러나고 있다. 따라서 이 연구에서는 새로운 정책 시행 시 주택시장 참여자의 대응 행태를 파악하기 위해 인터뷰, 문헌고찰 및 텍스트 분석 등 질적 연구방법을 활용하였다.

먼저, 심층인터뷰 (IDI: In-Depth Interview)는 시장 참여자의 구체적인 대응 행태와 이러한 대응 행태가 나타나게 된 배경으로서 지역적·사회적 맥락을 파악하기 위해 인터뷰를 통하여 연구대상지역 시장참여자에 대한 폭 넓은 질적 데이터를 수집하였다. 심층인터뷰는 면담 대상자와 관련하여 구체적이고 폭넓은 정보를 구득할 수 있으며, 인터뷰 주제와 관련한 맥락, 대상자의 인식, 정부정책에 대응한 의사결정 및 특정 행태 선택의 의도 등을 심층적으로 파악할 수 있는 장점이 있다.

표 2-1 | 심층인터뷰 수행 계획

공간스케일	대상인원	주요 질문 내용
연구대상 지역	부동산 중개사: 대상지역 별 2-3인 내외 (대상지역: 송파, 광명, 동탄, 송도, 평촌·의왕, 세종)	- 주택가격 상승기 시장참여자들의 전반적인 투자전략과 구체적인 행태 - 주택가격 상승기 새로운 정부 정책 시행 시 시장참여자들의 대응 전략 및 행태
전국	주택시장 전문가: 5인	- 시장참여자들의 대응 행태가 정책목표 달성에 미친 영향과, 시장변화 - 정부정책 - 시장참여자 대응 간 관계성과 상호작용 프로세스

자료: 연구진 작성

심층인터뷰는 많은 시장참여자와의 상호작용을 바탕으로 정보를 보유하고 있는 대상지역 공인중개사를 대상으로 시행하되, 주택시장 대응 행태를 보다 일반화하여 이해하고 있는 주택시장 전문가도 대상으로 시행하였다.

다음으로 관련 문헌을 검토하였다. 시장 참여자의 구체적인 대응 행태, 그러한 대응

행태가 나타난 이유와 시장 영향에 대한 설명 자료 등 시장참여자 행태에 대한 전문가들의 인식과 해석, 언론사의 취재 등을 포함한 질적 데이터를 문헌을 통해 수집하였다. 즉, 주택가격 상승기에 대한 부동산시장 관련 서적을 광범위하게 검토하여 시장참여자 행태에 대한 전문가들의 인식과 해석, 또 현장에서 발생한 사례들에 대한 폭넓은 자료를 수집하였으며, 부동산시장 관련 신문기사를 검토하여 주택가격 상승기에 나타난 시장참여자들의 행태에 대한 구체적 현황 등의 데이터를 수집하였다.

마지막으로, 텍스트 분석을 수행하였다. 텍스트 마이닝 기법을 활용한 빅데이터 분석으로 부동산 관련 주요 언론사 기사 전수를 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 분석하였다. 텍스트 마이닝 기법을 활용한 빅데이터 분석의 경우, 부동산시장 및 정책 관련 언론 기사 전수 데이터와 결합하여 활용하게 되면, 당시의 주요 이슈, 이에 대한 시장참여자의 대응 행태 등에 대한 실제 현상, 관련 맥락 및 관련 주요 이슈 등에 대한 분석이 가능하다. 이에 주요 언론사의 부동산 관련 기사 전수 데이터를 워드클라우드 등을 포함한 텍스트 마이닝 기법을 통한 분석을 통해 분석 대상 정책과 관련한 실제 현상, 주요 관련 키워드를 통한 연관 이슈, 당시의 시장 및 정책 관련 맥락 등에 대한 논거자료를 도출하고 연구에서 활용하였다.

2) 양적 연구방법론을 활용한 부동산시장 시장참여자 행태분석

(1) 양적 연구방법론을 활용한 부동산시장 투기행태 분석 필요성

혼합연구방법론에서 양적 연구방법을 활용한 연구결과 검증 및 일반화는 질적 연구방법론을 통해 도출된 결론의 신뢰성을 높이는 매우 유용한 수단이다. 이와 관련하여 Bryman(2012)은 혼합방법론의 순차적 탐색적 연구전략에서 질적 연구방법론을 통해 도출된 결론을 양적 연구방법을 통해 재검증함으로써 연구결과에 대한 신뢰성을 확보하는 것이 중요한 장점으로 제시한 바 있다.⁴⁶⁾ 결과적으로 양적 방법론으로서 계량 분석을 통한 연구결과 검증이 질적 방법론을 통해 도출된 연구결론의 신뢰성 제고에

46) Bryman, A. 2012. Social Research Methods, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

크게 기여하게 된다. 이에 이 절에서는 어떻게 양적 연구방법을 활용하여 질적 연구를 통해 도출된 결과를 검증·일반화하는지를 제시하고자 한다.

(2) 양적 연구방법론을 활용한 부동산시장 투기행태 분석 수행 개요

양적 연구방법론을 활용한 주택시장 참여자의 정책대응 행태 영향에 대한 검증은 신뢰성 높은 새로운 발견을 도출할 수 있는 유용한 도구인데, 특히 앞서 설명한 바와 같이 질적 연구방법과 결합한 혼합방법론 활용에 그 중요성은 선명하게 드러난다. 따라서, 이 연구에서는 질적 연구방법을 통해 도출된 결론을 양적 연구방법을 통해 검증하여 결론의 신뢰성을 높이고 연구결과의 일반화를 도모하고자 한다.

구체적으로는 질적 연구방법론을 통해 도출된 규제지역 지정, 금융정책 및 세제정책에 대응한 시장참여자 행태가 양적 분석방법을 통해서도 확인되는지, 또는 정책당국이 예상한 정책효과와 실제 시장 변화가 일치하는지를 통계나 계량분석으로 검증함으로써 질적 연구에서 도출된 결론을 일반화하는데 활용하고자 한다.

먼저 세제정책에서는 다주택자나 법인 등에 대한 양도소득세 및 취득세 강화가 주택 거래량과 가격에 미친 영향을 분석하여 질적 분석 결과의 신뢰성을 검증하고, 양도소득세 및 종합부동산세 강화 등이 지방의 저가주택 또는 증여거래를 증가시켰는지에 대해 통계 분석을 통해 살펴본다. 또한 임대사업자 육성정책으로 임대사업자 수가 증가했는지, 법인의 수나 법인의 주택매수비중이 증가하였는지 통계분석을 통해 살펴본다.

금융규제 정책과 관련해서는 고가주택에 대한 대출규제가 해당 주택에 대한 거래와 가격에 미친 영향을 분석하여 질적 분석의 결과로 나타난 고가주택가격을 기준으로 한 맞춤형 거래가격 형성 현상이나 고가주택 거래량 감소 현상 등을 검증한다.

마지막으로 규제지역 정책에서는 이중차분법을 활용하여 규제지역 지정이 해당 지역과 인접지역의 거래량 변동에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고, 서울 또는 경기도 일부 지역을 대상으로 규제지역 지정으로 인한 전이 또는 풍선효과가 발생했는지를 동태적으로 분석하여 정책의 유용성을 검토하고자 한다.

표 2-2 | 양적 분석 방법 및 자료

구분	검증가설	분석방법	분석범위 및 자료
세제정책	<ul style="list-style-type: none"> 다주택자 등에 대한 양도소득세 강화 및 취득세 강화가 거래량과 가격에 미친 영향은? - 양도소득세 : 동결효과 및 가격 상승효과가 발생하는가? - 취득세 : 거래량 감소 및 가격 안정 효과가 발생하는가? 	계량분석 (패널모형)	아파트(2018.3~2022.2분기) 국토교통부. 실거래 자료
	<ul style="list-style-type: none"> 다주택자 등에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 강화가 증여거래를 증가시켰는가? 	통계분석	아파트(2016~2023.07) 국토교통부 거래원인별 아파트 거래량
	<ul style="list-style-type: none"> 다주택자 등에 대한 양도소득세 및 취득세 등이 지방의 저가주택 투자를 확대하였는가? 	통계분석	수도권 아파트(2018.1~2022.12월) 국토교통부. 실거래 자료
	<ul style="list-style-type: none"> 임대사업자 육성을 위한 세제혜택으로 임대사업자 및 임대등록주택수가 증가하였는가? 	통계분석	국토교통부 임대주택통계 (2016~2021)
	<ul style="list-style-type: none"> 개인에 대한 양도소득세 및 종합부동산세 강화 정책의 영향으로 법인사업자 수가 증가했는가? 또는 법인의 주택매수비중이 증가했는가? 	통계분석	고용진 의원실 보도자료 (2010, 2023) 한국부동산원 주택매매거래 (2015.1~2023.7)
금융규제 정책	<ul style="list-style-type: none"> 고가주택에 대한 대출규제가 거래량 및 가격에 미친 영향은? - 거래량 : 고가주택의 거래량이 감소했는가? - 가격 : 고가주택가격을 기준으로 한 맞춤형 거래가격이 형성되었는가? 	계량분석 (패널 이중차분법)	국토교통부. 실거래 자료
규제지역 정책	<ul style="list-style-type: none"> 조정대상지역 지정이 아파트매매거래를 감소시키는가? 	계량분석 (이중차분법)	일부 경기지역 아파트(2016.11~2020.1) 한국부동산원 아파트매매거래
	<ul style="list-style-type: none"> 조정대상지역 지정으로 인한 전이효과가 발생하는가? 	계량분석 (일반화 예측오차 분산분해)	서울 및 경기 일부 지역 (2015.5~2018.4) 한국부동산원 아파트매매거래
	<ul style="list-style-type: none"> 조정대상지역 지정으로 인해 아파트 가격 변동에 풍선효과가 발생하는가? 	계량분석 (이중차분법)	경기 일부 지역(2018.5~2018.12) KB부동산 아파트매매가격지수, 부동산114 아파트시세 자료

자료: 연구진 작성

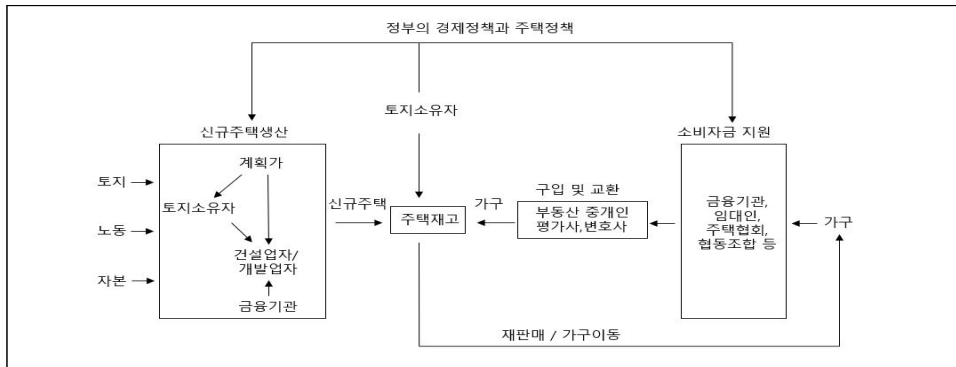
3. 연구 관련 주요 개념

부동산시장 정책이 시장에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 정책별로 효과를 거두고자 하는 정책의 의도와 정책수단이 무엇이 있는지, 그리고 부동산시장에 속한 참여자들의 행태와 관련한 개념은 어떻게 정립되어야 하는지에 대한 사전적 검토가 필요하다. 이 절에서는 본 연구에서 분석하는 주요한 부동산시장 참여자와 부동산정책의 개념을 명확하게 도출하여 연구의 목적 및 범위, 분석내용에 대한 이해를 높이고자 한다.

1) 부동산시장 참여자 행태

부동산시장 그중에서도 주택시장에는 직·간접적으로 관여하는 많은 기관, 조직, 개인들이 있으며 가구의 주거결정, 주거선택, 주거계약이 부과되는 제반 환경은 시장 참여자들 사이의 상호관계를 통해 창출된다.⁴⁷⁾ 그림 <2-1>은 부동산시장 참여자 유형에 따라 주택의 생산, 주택의 소비, 소유주간의 주택거래 과정에서 참여하는 위치와 관계를 나타낸다.

그림 2-1 | 주택시장에서의 참여자 간 상호관계



자료: 케이트바셋-존쇼트(1994), p82 그림 재인용

47) 케이트바셋-존쇼트. 1994. 도시주택연구. 한울공간환경시리즈

부동산시장의 주요 참여자는 수요자(주택을 구매하거나 임차하는 개인 혹은 법인), 공급자(주택을 판매하는 개인/법인, 민간/공공 개발업자), 중개인(부동산 거래과정을 중개하는 사람/법인), 대출기관(부동산 구매 및 공급과정에서 자금을 투입하는 기관), 정부, 정보제공자(언론사, 부동산전문가, 인플루언서 등)⁴⁸⁾ 등으로 구분할 수 있다.

각 참여자별 개념과 특성을 살펴보면, 첫째, 주택구매자는 주택시장의 주택수요자로 주택은 수요자에게 주거와 동시에 투자자산으로서의 목적을 지니며,⁴⁹⁾ 주거의 목적을 위한 주택을 제외하면 나머지 주택은 투자대상으로 이해되고 있다. 일부 주택은 구입 여력과 의사가 없는 사람들에게 임대주택으로 공급되며,⁵⁰⁾ 다주택자는 주택수요자이자 임대주택 공급자로 다중적 역할을 하기도 한다.

주택수요자의 주택구매 행위에 미치는 요인은 실거주 혹은 투자목적 등 주택구매의 목적에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 주택수요자들은 주택 구입 시 방의 개수, 주차장 유무 등 주택 자체의 물리적 특성, 주택구입자의 소득, 가족 수, 교육수준 등 사회경제적 특성, 인근의 편의시설 존재 유무, 교통 편리성, 교육환경 등 주거입지조건 등 다양한 요인을 고려⁵¹⁾하여 주택구매 의사결정을 수행하며, 사용자비용 또한 중요한 영향요인이 된다. 투자적 목적으로 주택을 구입 시에는 물리적, 사회·환경적 특성에 대한 고려와 함께 향후 가격상승에 따른 투자수익창출의 가능성이 매우 중요한 요인이 될 수 있다.

둘째, 주택공급자는 신규주택을 생산·공급하는 역할을 하는 민간 및 공공 개발업자와 재고주택 매도를 통해 주택을 공급하는 개인 혹은 법인으로 구분할 수 있으며 이들은 주택시장에 주택을 공급하는 역할을 수행한다. 신규주택공급은 토지, 노동, 자본을

48) Shiller 교수는 그의 저서 'Irrational Exuberance'의 6장에서 주택시장 변동에서 언론의 역할도 매우 크다는 점을 지적하며 정보를 제공하고 확산시키는 역할을 하는 행위자의 중요성을 강조. 이에 이 연구에서는 케이트 바셋과 존 쇼트(1994)의 개념에서 제시된 주요 시장참여자에게 미디어를 추가하였음.

49) 김현아. 2008. 주택 구매 패턴으로 본 수도권 주택 수요 특성 분석. 월간건설경기동향. CERIC

50) 현호상 외. 2014. 국내 주택시장 참여자의 거래의사 결정과정 및 시장 파급효과의 동태적 분석 -금융위기 이후의 주택시장 침체원인 및 주택정책을 중심으로-. 한국선설관리학회 논문집. 제15권 5호. pp147-159

51) 이주석. 2008. 퍼지다기준 의사결정법을 이용한 주택수요자의 주거입지조건 선택에 대한 연구. 주택연구. 제16권 3호. pp 65-81

활용하여 토지소유자, 계획가, 금융기관, 민간 및 공공 개발업자 등 다양한 주체의 연계 활동의 결과물로서 주택이 공급되며 가장 주요한 참여자는 민간 및 공공 개발업자로 볼 수 있다.⁵²⁾ 신규주택을 공급하는 민간 개발업자의 목적은 이윤 창출에 있으며 이윤 최대화를 목표로 시장, 정책, 금융환경 등을 고려하여 주택생산(공급)을 결정한다. LH, SH 등으로 대변할 수 있는 공공개발업자는 이윤극대화를 추구하는 민간개발업자와 달리 국민주거생활을 향상하고 주거복지를 실현하기 위한 목적으로 상대적으로 저렴한 임대주택, 분양주택 등을 공급하고 있다.⁵³⁾ 특히, 매매시장에서 기존 주택 매도는 거래 과정에서 주택을 판매하는 개인 혹은 법인이 시장에 재화를 매도하는 공급자로서의 역할을 수행하게 되며 매도자는 주택수요자와 마찬가지로 주거환경, 사용자비용, 가격수준과 가격기대, 보유주택의 특성, 정책 환경 등 주택시장과 관련된 다양한 요인을 고려하여 판매 의사결정을 수행한다.

셋째, 공인중개사는 주택을 구매 및 판매하는 교환과정에 주요 참여자로 이해될 수 있다. 공인중개사는 집을 사려는 사람에게 정보를 제공함으로써 집을 팔려는 사람을 돕고, 장래 구매자를 위한 대출알선, 주택의 가치와 관련된 정보 제공, 주변 환경을 포함한 담당 지역의 시장 및 정책 정보 제공 등 다양한 역할을 수행한다.⁵⁴⁾ 공인중개사는 중개수수료를 통해 수입을 발생시키며 더 많은 거래를 성사시킬수록 높은 수입을 얻을 수 있다. 이에 다양한 서비스 및 거래 과정의 편의를 제공하여 궁극적으로 많은 거래를 성사시키는 것을 목표로 행동한다. 부동산정책이 다양화되며 부동산 거래가 점차 복잡해지고 고도화됨에 따라 부동산 중개 과정에 대한 소비자의 이해와 직접적인 참여가 어려워지면서 부동산시장 현장에서 중개업과 전문적인 중개인의 중요성이 점차 증대되고 있다.⁵⁵⁾

넷째, 대출기관의 개념이다. 민간 및 공공 금융기관은 주택의 생산과 소비과정에서

52) 케이트바셋·존쇼트. 1994. 도시주택연구. 한울공간환경시리즈

53) 한국토지주택공사 경영목표. <https://www.lh.or.kr/contents/cont.do>(홈페이지 열람일 2023년 3월 3일)

54) 케이트바셋·존쇼트. 1994. 도시주택연구. 한울공간환경시리즈

55) 권양선·정재호. 2022. 부동산 중개업의 개선방안에 관한 연구-제도적 측면과 실무적 측면을 중심으로-. 부동산 학보. 제88호. pp 50-69

부동산시장 참여자들에 대한 자금 대출을 통해 신규공급과 주택거래를 원활하도록 지원한다. 56) 국내 민간대출기관은 시중은행과 저축은행 등이 있으며 공공대출기관은 한국주택금융공사, 주택도시보증공사(HUG) 등 금융공기업 등이 있다. 대출기관은 자금 지원을 통한 이자수익을 통해 수입을 창출하며 주택의 구매와 건설은 많은 자금이 필요함에 따라 부동산시장의 안정적 운영과정에서 꼭 필요한 매개자 역할을 수행한다. 세 부적으로 부동산 생산과정에서는 PF 대출, 기업대출 등을 통해 공급자에게 자금을 공급하고, 부동산 거래과정에서는 주택담보대출, 전세자금대출 등을 통해 수요자에게 자금을 공급한다. 특히, 금리, 부동산시장 환경, 정책요인에 더해 대출기관의 방침에 따라 주택관련 대출 가능성과 대출비용이 달라지며, 이는 주택시장 참여자들의 행태에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

다섯째, 정보제공자는 부동산시장상황·정책현황 등 정보를 생산 유통하는 기능을 하며 언론사, 부동산시장 전문가, 유튜브 등 SNS를 이용하여 활동하는 인플루언서 등 정보의 전달 방식이 매체의 다변화와 기술 발전에 힘입어 점차 다양화되고 있다. 주택 시장은 수요·공급, 시장 여건 등 다양한 요인에 영향을 받으며 이 중 주택시장 참여자들의 심리도 시장참여여부에 영향을 미치는 주요한 요인 중 하나로⁵⁷⁾ 참여자들의 심리와 언론의 관계를 규명하는 연구들이 진행되어왔다(Shiller 2015; 우윤석·이은정 2011; 서정석·오지훈·김정석 2021 등). 언론은 보도 자체를 통해 대중들이 비슷한 생각을 할 수 있는 핵심 전파자 역할을 할 수 있으며 주택가격 기대심리를 자극하는 등 심리적인 영향을 미칠 수 있다. 58) 부동산은 위치에 따라 특성이 달라지며 지역적 특수성도 존재하여 정보의 비대칭성이 존재하는 시장으로(김진유 2006; 김경환·손재영 2015 등) 정보의 불완전성과 비대칭에 따른 시장실패가 발생할 수 있는 영역에 해당한다. 부동산 정보는 관련 의사결정 시 매우 중요한 요인으로 전통적인 TV, 기사 등 언

56) 케이트바셋·존쇼트. 1994. 도시주택연구. 한울공간환경시리즈

57) 서정석 외. 2021. 부동산 뉴스와 주택경기의 동적 관계에 대한 고찰: 언론보도노조지수 개발을 중심으로. 한국지역개발학회지 제 33권 1호. pp 89-112

58) Shiller, R. J. 2015. Irrational exuberance: Revised and expanded third edition. Princeton university press

론 보도부터 유튜브 등 정보제공 매체가 다변화되고 있으나 정보 정확성, 객관성 등에 대한 검증시스템이 존재하지 않아 공정성과 신뢰성에 일부 한계도 존재한다.⁵⁹⁾

이 연구에서는 주택시장 참여자 중 정부가 도입한 정책에 대한 수요자이자 공급자로서 주택을 구매하거나 판매하는 개인 혹은 법인의 대응 행태 분석을 위해 공인중개사(부동산 거래과정을 중개하는 사람 혹은 법인)와 정보제공자(언론사, 부동산전문가, 인플루언서 등)⁶⁰⁾를 중심으로 질적 자료를 수집, 분석하고 양적 자료를 검토하여 보다 나은 정부정책 수립 방안을 제시하기 위한 평가 틀을 제시하고자 한다. 단, 이 연구에서 공급자(주택을 판매하는 개인 혹은 법인, 민간 혹은 공공 개발업자), 대출기관(부동산 구매 및 공급과정에서 자금을 투입하는 기관)은 연구목적 달성을 위한 대상에 포함되지 않으므로 이 연구에서는 다루지 않기로 한다.

2) 부동산시장 정책

부동산시장의 문제들은 부동산시장의 불완전성, 외부효과의 존재, 부동산의 공공재적 성격 등으로 인해 시장실패 등으로 인해 발생하는데⁶¹⁾ 부동산시장 정책은 이러한 부동산 문제를 해결 또는 개선하기 위한 정부의 지침 또는 행동방안을 의미한다.⁶²⁾

부동산 정책의 개념은 다양하게 정의할 수 있는데 김영진(1980)은 부동산문제의 해결이나 개선을 통해 부동산과 인간과의 관계를 개선하는 공적인 노력으로 정의하였으며, 이창석(2007)은 부동산 문제 해결을 통해 부동산 관련 인과관계를 개선하기 위해 정부가 만든 지침이나 행동 방안으로 정의하였다. 또한, 방경식·장희순(2009)은 관료나 정부기관 같은 공적 행위자가 부동산 문제를 취급하는 목적지향 활동 과정을 부동산

59) 이동주·김준형. 부동산 미디어와 정보에 관한 연구: 공정성과 신뢰성을 중심으로. 부동산분석학회 학술발표논문집. 2021권. pp 173-193

60) Shiller 교수는 그의 저서 'Irrational Exuberance'의 6장에서 주택시장 변동에서 언론의 역할도 매우 크다는 점을 지적하며 정보를 제공하고 확산시키는 역할을 하는 행위자의 중요성을 강조. 이에 이 연구에서는 케이트 바셋과 존 쇼트(1994)의 개념에서 제시된 주요 시장참여자에게 미디어를 추가하였음.

61) 권호근. 2021. 유형별 부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향에 대한 비교연구. 부동산학보. 제84권. pp 34-48

62) 권호근 외. 2015. 부동산 경제학 개정판. 형설출판사

정책으로 정의하였다.

표 2-3 | 국내 주택정책의 유형과 수단

구분		주요정책수단	
주택시장안정화 정책	수요조절	거래규제	주택거래신고제, 규제지역지정, 청약자격제한 및 우선공급대상지정, 분양권 전매제한, 실거래가 신고 의무제, 임대사업자 관련 규제 등
		조세강화	거래세·보유세·양도소득세 등 세제강화, 개발이익 환수제, 채권입찰제, 주택구입자금 출처 조사, 과표 현실화 등
		주택금융규제	LTV, DTI, DSR 등 금융규제 강화 등
	공급조절	주택공급확대	분양·임대주택·저가소형주택 등 공급 확대 등
		재건축 등 공급규제 강화	재건축 관련 규제강화, 임대주택 의무공급비율 확대 등
		분양가 규제	분양가 상한제 강화 등
주택시장활성화 정책	수요조절	거래규제완화	주택거래신고제 폐지, 규제지역해제, 청약자격 완화, 분양권 전매제한 완화 등
		조세감면	거래세·보유세·양도소득세 등 세제완화 및 감면 등
		주택금융 규제완화 및 지원	LTV, DTI, DSR 등 금융규제 완화 등
	공급조절	재건축 등 공급규제 완화	재건축, 다가구주택 등에 대한 주택건설 규제 완화 등
		분양가 자율화	분양가 상한제 폐지 혹은 완화 등
		건설사 지원	자금 지원 및 신용보증 지원, 금리인하 등

자료: 송경희·이인혁(2009) 부동산정책의 방향과 대응방안. p20 재인용

이러한 개념 정의를 종합하여 이 연구에서는 부동산시장 정책을 부동산시장에서 나타나는 시장실패를 바로잡고 부동산시장과 시장참여자들의 안정적 활동을 보장하기 위한 정부의 공적 개입 활동으로 정의하고자 한다. 부동산정책은 부동산의 종류에 따라 분류하는 방법으로 토지정책과 주택정책으로 구분이 가능하다.⁶³⁾ 2000년대 이후 우리나라의 부동산정책은 주택정책이 근간이라고 이해해도 무리가 없을 정도로 주택정책 중심으로 이루어지고 있으며,⁶⁴⁾ 국민적 관심과 사회적 파급효과도 주택이 가장 크기 때문에 본 연구에서는 주택정책을 중심으로 연구를 진행하였다.

주택시장에 영향을 미치는 정부정책은 수요와 공급을 조절하기 위한 정책으로 크게 구분할 수 있다.⁶⁵⁾ 주택경기는 일반적인 경기변동과 유사한 상승·하락의 순환 국면을 보이며, 정부에서는 주택경기변동에 대응한 안정화 정책을 수립 및 집행하여 왔다. 시장상승기에는 주택시장 안정화에 초점을 두고 거래규제, 세제 강화, 금융 규제 강화와 같은 수요 억제정책과 분양주택, 임대주택 공급 확대 및 재건축 규제 강화 등 공급확대 및 투기수요유입 차단을 위한 정책이 주로 활용되었고, 반면 시장 침체 시기에는 시장 활성화를 위해 거래 규제 완화, 조세감면, 금융규제 완화 등 수요증대정책과 건설경기 부양을 위한 주택사업 지원 등의 정책이 주로 활용되었다. 이 연구에서는 한정된 연구 기간에 구체적이고 실질적 연구결론을 도출하기 위해 주택가격 상승기 수요 정책에 초점을 맞추어 연구를 수행하였다.

63) 권호근 외. 2015. 위의 책.

64) 류해웅. 2007. 참여정부의 부동산정책과 제도. 한국부동산연구원

65) 배진희·이재수. 2022. 부동산 수요 조절 정책이 서울시 아파트 매매가격에 미치는 효과: 2019년과 2020년 주택시장 안정화 방안 사례. 부동산학연구. 제28집 3호. pp59-79



CHAPTER 3

주택시장 작동 프로세스: 시장참여자 행태를 중심으로

1. 주택시장 상승기 매도매수 행태 43
2. 주택가격 변동의 공간적 확산 패턴 57
3. 소결 68

03 주택시장 작동 프로세스: 시장참여자 행태를 중심으로

시장 급등락기에는 일반적인 수요-공급과 다른 형태로 시장 수요와 공급(매수와 매도)이 변화하는 양상을 보인다. 이러한 시장 변화 프로세스에 대한 정확한 이해는 급등락기 정부 정책에 대응한 시장 참여자들의 대응 행태를 보다 명확하게 이해하는 단단한 기초를 제공할 수 있다. 한편, 주택가격변동의 공간적 확산 패턴을 정확하게 이해하는 것 또한 규제지역 지정과 그에 대응한 시장참여자 행태 등과 같은 정책과 대응 행태를 이해하는데 중요한 기초를 제공한다. 이 장에서는 가격 급등기와 급락기의 시장 변화 양상과 주택가격변동의 공간적 확산 패턴을 명확히 밝혀 시장 참여자들의 대응행태 분석 및 이해를 위한 기반을 제공하고자 한다. 이는 최종적으로 정책에 대한 시장참여자 대응행태 분석결과와 연계하여 정책방안을 도출하는 데 기초자료 중 하나로 활용될 수 있다.

1. 주택시장 상승기 매도매수 행태

1) 주택시장 급등락기 수요·공급(매도매수) 행태에 대한 이론적 논의

주택시장 급등락기 수요(매수) 부문과 공급(매도) 부문 행태에 대한 이론적 논의는 Shiller(2015)⁶⁶⁾, Brzezicka(2021)⁶⁷⁾, Smith and Munro(2009)⁶⁸⁾ 등에 의해서 활발하게 이루어졌다. 특히 주택시장의 버블 형성기, 즉 주택가격이 급등락하는 시기에

66) Shiller, R. J. 2015. Irrational Exuberance: Revised and Expanded Third Edition. Princeton University Press.

67) Brzezicka, J. 2021. Towards a Typology of Housing Price Bubbles: A Literature Review. Housing, Theory and Society, 38(3). pp.320-342.

68) Smith, S. J. and Munro, M. 2009. The microstructures of housing markets. Routledge.

주택시장 내 행태는 전통적인 수요-공급 이론과는 상이한 형태로 나타난다는 사실이 강조되고 있다. 그러나 관련 이론적 논의에서도 주택시장의 수요(매수)-공급(매도) 행태 중 수요 행태에 논의가 집중되고 있으며, 상대적으로 공급(매도)측면에 대한 논의는 부족한 실정이다. 일부 신규공급 행태와 관련된 논의가 이루어졌으나, 신규공급에 대한 연구들조차도 “놀라우리만큼 부재”⁶⁹⁾하며, 매도 측면의 시장공급에 관한 논의 또한 거의 없는 실정이다.⁷⁰⁾

우리나라에서 또한 부동산시장 매수매도 행태에 대한 이론적 논의와 학술적 연구가 이루어졌으나, 질적 방법론을 활용한 매도매수 행태에 대한 연구는 전무한 실정이다. 대부분의 관련 연구들이 데이터 분석에 기반하여 연구를 수행하였으며, 시장 전문가와 관련 텍스트 자료를 포함하여 분석하는 질적 연구는 부재하였다.

2) 우리나라 주택가격 상승기 거래행태에 대한 기존 논의와 최근 시장 실태

우리나라의 주택가격 변동기 매도매수 행태에 대한 연구는 주로 통계데이터를 활용하여 가격상승 시 거래행태, 즉 거래량이 어떻게 변화하는지에 대한 분석 연구에 초점을 맞추어 수행되었다. 이러한 맥락 하에서 수행된 주택가격과 거래량의 상관관계에 대한 기존 연구들의 대체적인 연구 결과는 주택가격과 거래량 간 양방향의 상관관계가 존재하며, 특히 가격상승률과 거래량 사이에 양의 상관관계가 있음을 결론으로 도출하고 있다.

주택가격과 거래량과의 관계를 분석한 연구들은 그랜저 인관관계, ARCH·GARCH 모형, 충격반응 분석 등 다양한 시계열 분석 방법론을 활용하여 가격과 거래량과의 인과관계 여부, 가격과 거래와의 동조화 현상, 가격과 거래량의 지역적 시·공간 파급효과의 존재여부 등에 대한 분석결과를 제시하고 있다(허운경 외 2008; 임재만 2011;

69) Sarah Payne. 2020. Advancing understandings of housing supply constraints: housing market recovery and institutional transitions in British speculative housebuilding. *Housing Studies*, 35(2), pp.266-289

70) Cheng, p. Lin, Z and Liu, Y. 2020. Price Discovery with Heterogeneous Sellers in Real Estate. *Journal of Real Estate Research*. 42(3), pp.341-364

정주희·유정석 2011; 정홍일 외 2012; 임대봉 2014; 전해정 2012; 오윤경 2020 등). 가격과 거래량의 상관성 존재 여부의 경우 두 지표간 양(+)의 상관성이 존재함을 제시하고 있다(박동하 2020; 김종선 2019; 허윤경 외 2008; 임재만 2011; 정주희·유정석 2011; 정홍일 외 2012 등). 특히, 가격과 거래량 지표에 대한 그랜저 인과관계 분석 수행 시 대부분의 연구에서 상호 인과관계가 있는 것으로 나타나 가격의 상승이 거래량의 증가를, 거래량의 증가가 가격의 상승에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편, 가격과 거래량의 지역적 영향 효과의 경우 매매가격의 상승이 거래량 상승에 미치는 영향은 대부분의 지역에서 유의한 것으로 나타났으나 거래량의 상승이 매매가격에 미치는 영향은 일부 지역에 국한되거나 제한적인 것으로 나타났다(오윤경 2020; 정주희 2011). 또한, 가격상승기의 가격과 거래량의 동조화 현상 이외에도 주택가격 하락기에는 가격하락 시 거래량이 줄어드는 효과가 있어 가격 하락기에 손실을 회피하기 위해 거래를 줄이는 손실회피 효과가 주택시장에 나타나는 현상도 존재한다(정홍일 외 2012).

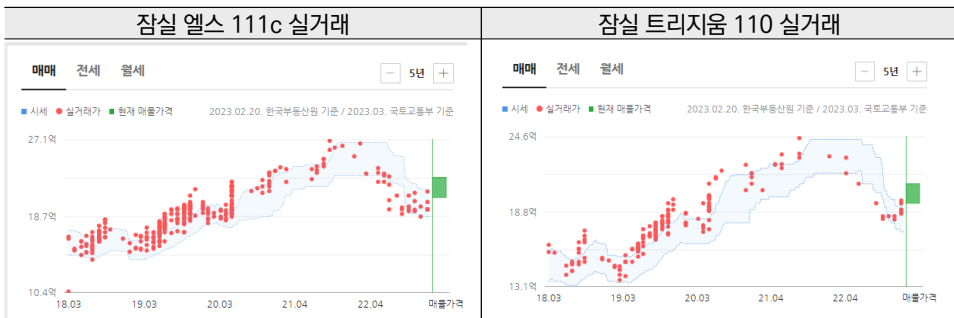
이들 연구는 공통적으로 가격상승률이 높아지면 거래량도 늘어나는 상관관계가 있음을 결론으로 제시하고 있으나, 최근 2020년을 전후하여 실제 시장에서 나타나는 가격 급등기에 시장참여자 행태의 관계를 온전히 설명하지 못하는 한계가 있다. 이어지는 절에서 제시되는 바와 같이 최근 급등기 주택가격 변동폭이 큰 지역에서 가격상승을 주도하는 아파트 단지들 사례를 살펴보면, 주택가격 상승 초기에는 가격과 거래량이 동시에 증가하나 후반기로 가면서 주택가격은 급등하는 반면 거래량은 유지되거나 감소하는 모습을 보이는 것으로 나타나 기존 연구결과와 부분적으로 불일치되는 결과를 보여주고 있다.

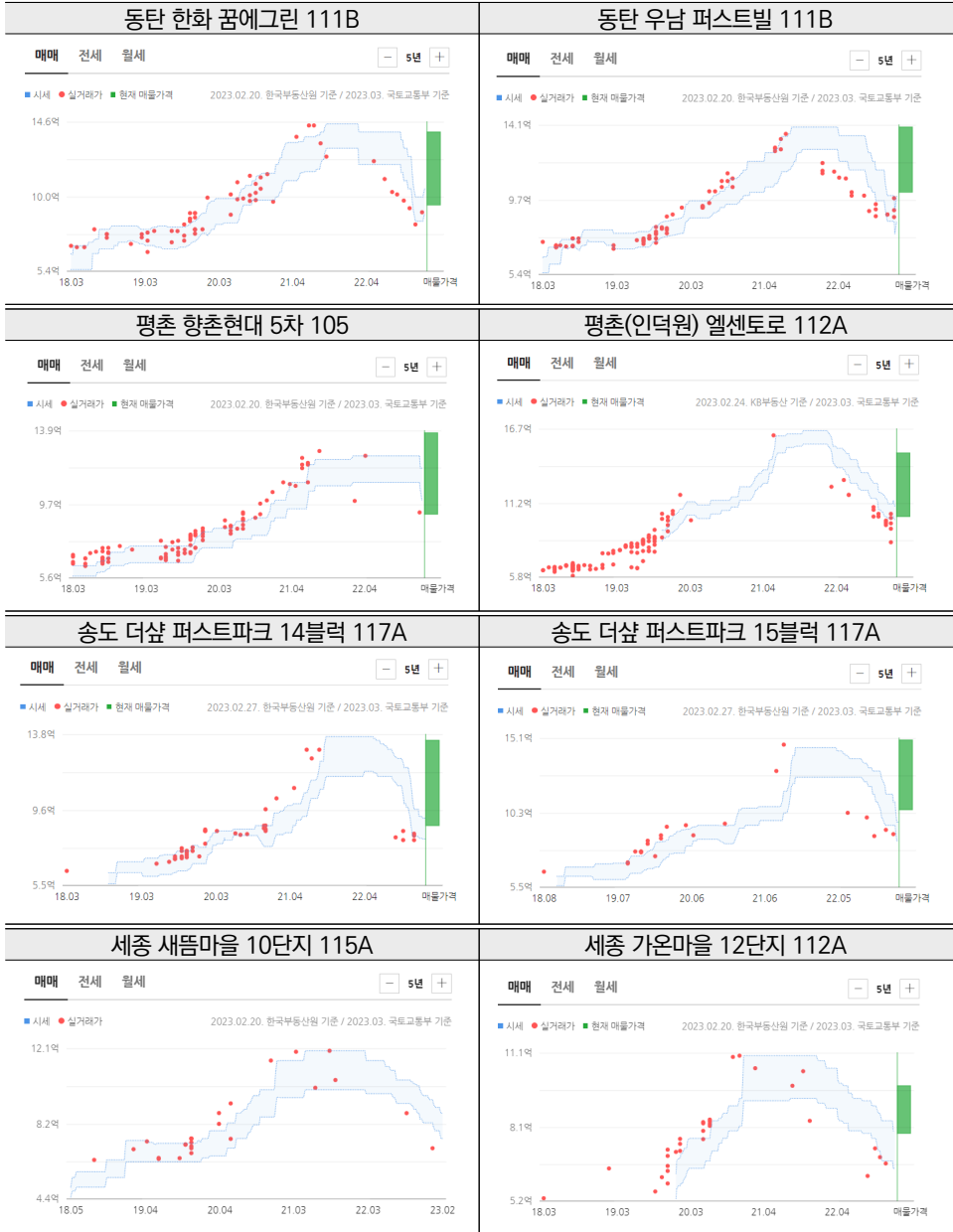
이는 기존 연구의 경우 시군구단위 아파트 데이터 전체를 분석함으로써 단지별, 혹은 주택가격 상승기별로 차별화되어 나타날 수 있는 부분들이 드러나지 않았을 수 있기 때문이다. 기존 연구에서는 주로 시·군·구 단위 규모의 데이터를 활용하여 분석을 수행하였기 때문에 특정 단지 등 세부 지역 단위의 차별화된 패턴은 파악하기 어려운 한계가 있을 수 있다. 예를 들어, 특정 단지나 지역에서는 가격 상승과 거래량 감소가

동시에 일어나는 패턴이 있을 수 있지만, 이것이 전체 데이터에서는 잘 드러나지 않을 수 있기 때문이다. 왜냐하면, 다음 절에서 살펴보는 바와 같이 주택가격 상승은 소위 말하는 상급지(주택가격 상승을 선도하는 아파트 단지 혹은 지역)에서 하급지로 순차적으로 확산되는 패턴을 가지고 있으며, 이는 시군구 내에서도 지역 내 가격상승을 선도하는 단지와 후행하는 단지가 있음을 뜻한다. 따라서 단지별로는 주택가격 상승 초기와 후기 패턴이 명확하게 드러나나 시군구로 분석할 경우 선행단지와 후행단지들이 혼합되면서 패턴이 드러나지 않을 수 있다. 즉, 구 단위 또는 광역단위 분석에서 다른 결론이 도출되는 이유는 단지별 순차적 가격변화로 인해 입지가 좋은 대규모 단지가 거래량도 늘고 가격도 상승할 시점에서 볼 때, 선행단지는 계속 가격이 높아지고 있으나 후행단지는 가격상승이 시작될 시점이기 때문에 가격 상승률이 높을 때 거래량도 많은 것으로 분석될 수 있기 때문이다.

아래 <그림 3-1>에서 나타난 바와 같이 지역별 주요 선행단지 실거래가 점도표에서 나타나듯 단지단위 분석에서 보면 2017년 이후 약 2021~2022년까지 주택가격이 오랜 기간 상승하였으며 일부 기간 가격상승률이 급등하는 시기를 겪음에 따라 해당 기간 가격과 거래량이 지속적으로 서로 동일한 영향관계를 주기보다 가격상승의 시기별로 차별화된 영향이 나타나는 현상이 관측되는 등 기존 연구의 결론과 일부 상이한 패턴이 관찰된다.

그림 3-1 | 연구대상지 내 주요 아파트 단지 거래가격 및 거래량 추이





※ 1차 급등기(17.2-18.2)도 위 그림의 2차 급등기(19.1-21.11)와 유사한 결과 도출
 자료: 네이버 부동산 시세 실거래가(<https://new.land.naver.com/complexes?ms=36.4978229,127.3071422,16&a=APT:ABYG:JGC:PRE&e=RETAIL>, 검색일: 2023.6.8) 자료를 기반으로 연구진 작성

이 절에서는 가격상승기 시장참여자 행태에 기반한 작동 프로세스를 밝힌다는 측면에서 이러한 현상이 나타나는 원인과 과정을 밝히기 위해 다수의 주요지역 아파트에서 나타나는 위와 같은 현상의 발생과정과 원인 등을 인터뷰 중심으로 분석하고, 이를 실제 데이터 분석을 통해 보다 명확하게 결론으로 도출하는 프로세스로 연구를 진행하였다.

3) 주택가격 변동과 거래량의 관계에 대한 실증분석

(1) 질적 데이터 기반 실증분석

이 절에서는 앞서 설명한 사례와 논의를 바탕으로 대상지역 내 공인중개사와의 인터뷰를 통해 가격 상승기 매도·매수행태에 대한 질적 데이터를 수집, 분석하여 주택가격 급등기 주택가격 변동 폭이 큰 지역 내 가격 선도 아파트단지 현장에서 나타나는 구체적인 행태와 가격상승 및 거래량 변화 프로세스를 파악하였다.

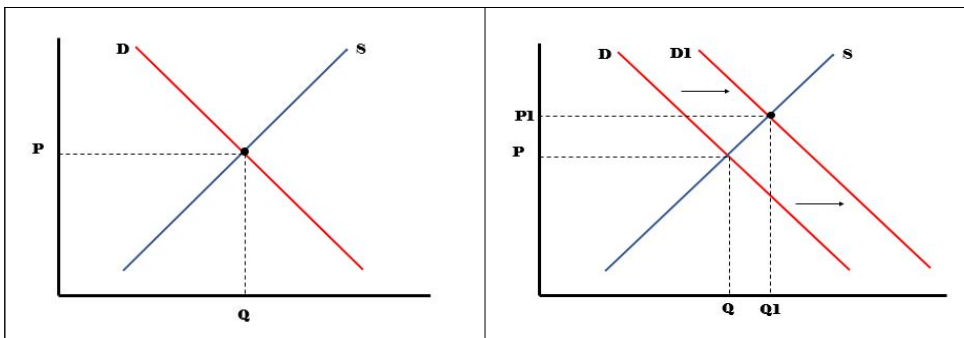
인터뷰를 통해 확보된 질적 데이터 분석 결과 가격변동이 큰 지역의 아파트 단지에서는 가격상승 전반기에는 주로 가격상승 기대가 높아진 초기 투자적 시장참여자들과 주거상향이동을 포함한 주거이동 수요 등 실수요자들 중심으로 거래량이 증가하고 가격이 상승하는 행태를 보인 것으로 나타났다. 이때는 가격상승 기대가 높아지고 있는 반면 그러한 기대가 광범위하게 확산되기 전으로, 가격이 상승하면서 매도자의 매물회수가 명확히 나타나지 않고 투자적 매수자들이 적극적으로 매수에 나서 거래가 이루어진 것으로 나타났다. 또한 주거상향이동을 계획하던 가구들도 상승 초기에는 비용 측면과 향후 가격상승 기대 측면에서 거주주택을 처분하고 보다 나은 지역, 평형의 주택으로 이사하기에 적기라고 여겨지면서 수요가 증가하는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 현장 부동산중개사 모두 인터뷰에서 상승 초기에는 시장변화에 민감한 투자자들이 적극적으로 매수에 나서면서 시장 거래가 이루어지면 실수요자들도 투자적 기대를 포함하여 주거상향이주목적 등으로 수요가 증가한다고 설명하였으며, 예를 들어 한 공인중개사(R1)⁷¹⁾는 다음과 같이 이야기 하였다.

71) 부동산 중개사 인터뷰(2023.05.03. 시행)내용을 기반으로 작성

상승 초기에는 즉 좋은 사람들이 항상 먼저 움직여요. 딱 알고는 와서 집도 제대로 안보고 사시는 분들도 있어요. 여러 채씩... 거래가 이루어지면 이제 사람들이 집값이 움직이나 보다 하고 상급지로 옮기려는 사람, 하급지에서 이리로 이사를 사람, 집 장만 하려는 사람들도 집 보러 다니기 시작해요... 그때 거래가 잘되죠. (R1)

이와 같은 과정을 통해 주택가격 변동폭이 큰 지역 내 가격 선도 아파트단지 현장에서 상승 사이클 초기에는 수요가 증가하면서 아래 그림에서 나타나는 바와 같이 거래량은 증가하고 가격은 높아지는 결과로 귀결된다.

그림 3-2 | 주택가격 상승 초기 수요공급 변화에 따른 거래량 및 가격변화



자료: 연구진 작성

그러나 급등기 후반기에는 수요측면에서 매수자의 추격매수수요가 존재하는 반면 공급측면에서 매도자의 판매희망가격이 높아지면서 매물 회수 등으로 매도(공급)이 크게 감소하면서 가격은 상승하는 반면 거래량은 줄어드는 현상이 나타났다. 이 시기에는 매도자와 매수자 모두 가격상승 기대가 높고 공고해지기 때문에 매수자의 추격매수가 이루어짐에도 불구하고 매물회수가 광범위하게 나타난다. 이에 따라 공급(매도)이 크게 줄어들면서 가격은 오르나 거래량이 줄어드는 결과로 귀결된다. 이는 사용자비용 이론으로도 잘 설명될 수 있다. 가격상승기대가 높아질수록 사용자비용의 (-)가 더 커

지기 때문에, 즉 주택보유에 따른 비용보다 수익이 더 클 것으로 판단하기 때문에 시장 참여자들의 계속 보유 또는 추가매수 유인이 강해지므로, 자금조달만 가능하면 계속 보유 또는 추가 보유를 할 가능성이 커지고 매도 유인은 낮아져 매도(공급) 감소로 인한 거래량 감소 및 가격 급등을 야기한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 현장 부동산중개사 대부분이 인터뷰에서 상승 후반기 매도자들이 매물을 회수하거나 더 높은 가격으로 조정하는 사례가 매우 빈번하게 나타나며, 이러한 행태는 주택가격 급등 및 거래 감소에 주요한 요인 중 하나라고 설명하고 있다.

한편, 이 시기 수요와 관련해서는 여전히 수요자들이 있음에도 매도자들이 높은 가격에 매도하려고 하기 때문에 거래성사가 어려워지는 현상이 나타나고 있었으며, 이와 관련하여 한 공인중개사(R2)⁷²⁾는 다음과 같이 이야기 하였다.

가격 좀 많이 오른다 싶으면 집주인들이 가격을 올려버려요. 00억에 내 놓고 살 사람 나와서 전화하면 그 가격엔 안판다고 해요. 그러고는 더 높여서 다시 내놓고. 그래서 이런 시기는 거래하나 성사시키기가 너무 어려워요.. 근데 사람 맘 다 같죠. 더 오를 거 같으면 아까워서 못 팔죠. (R2)

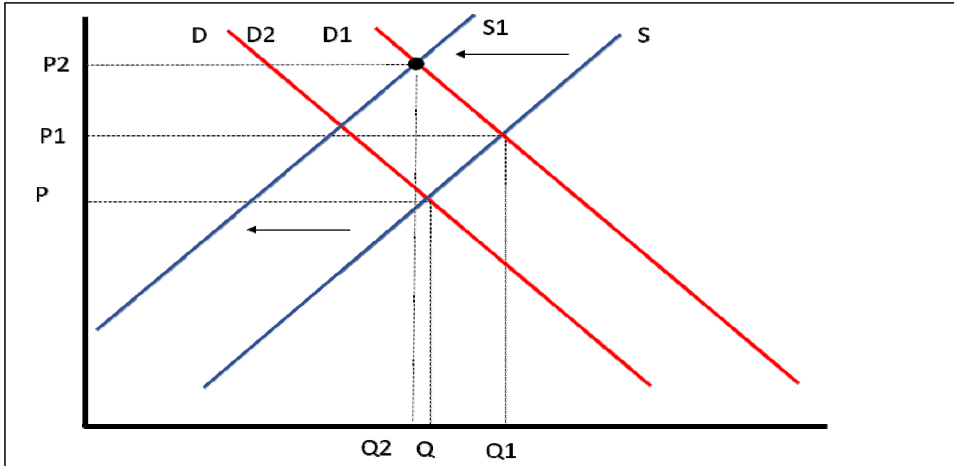
이와 같은 과정을 통해 다음 <그림 3-3>에서 나타나는 바와 같이 상승사이클 후기에 는 공급(매도) 부분에서 가격을 상승시키는 결과, 같은 가격대 매물이 감소하는 공급 감소로 이어지면서 가격은 높아지면서 거래량은 줄어드는 결과로 귀결된다.

이러한 주택가격 상승기 시장참여자 행태는 사용자비용이론과도 부합하는 것으로 판단된다. 주택가격 상승 초기에는 주택가격 상승 기대가 높지 않을 가능성이 높으므로 매도자의 경우 해당 가격에 매도가 합리적 선택이고 매수자의 경우 소폭 상승하였으므로 기대가격이 마이너스가 아닌 상황에서 사용자비용 측면에서 주택 매수가 합리적 선택으로 해석될 수 있다. 반면, 주택가격 상승 후기에는 주택가격 상승기대가 높아졌을 가능성이 높으므로 해당 시점 시장참여자들의 체감 사용자비용은 마이너스, 즉 비용이 아니라 수익으로 판단하여 매도 의사결정이 크게 줄어들어 공급이 크게 위축되는 반면

72) 부동산 중개사 인터뷰(2023.05.03. 시행)내용을 기반으로 작성

수요자는 더 높은 가격을 지불하더라도 사용자비용 측면에서 합리적인 선택을 하는 것으로 해석될 수 있다.

그림 3-3 | 주택가격 상승 후기 수요공급 변화에 따른 거래량 및 가격변화



자료: 연구진 작성

(2) 실측 데이터 기반 실증분석

다음으로 주택가격 상승기 시장참여자들의 행태가 실제로 통계 데이터와도 부합하는 결과가 나타나는지를 확인하기 위하여 다음과 같이 실측 데이터를 활용한 실증분석을 진행하였다. 지역별 선도 단지를 대상으로 실거래가격 데이터를 활용하여 가격 상승기의 시기별 가격과 거래량 변화양상을 파악하였으며, 가격 상승 시기별 가격과 거래량의 상관관계 분석을 통해 예측되는 시장참여자들의 행태가 실제로 발생하고 있는지 확인하였다.

분석 대상은 서울지역 및 수도권 남부지역을 대상으로 해당 구역의 전문가 자문회의 등을 통해 확인한 대표 아파트단지 및 그 주변 아파트 단지를 하나의 그룹으로 묶어 가격과 거래량 분석을 수행하였다. 분석 지역은 서울 잠실, 경기도 동탄, 경기도 평촌·인덕원, 인천 송도, 세종시 지역을 대상으로 지역별 전문가 자문회의를 통해 선정한

대표 아파트와 그 주변단지 실거래현황 자료를 활용하였다. 특정 하나의 단지만을 분석 대상으로 할 경우 가격과 거래량과의 상관관계를 분석할 만한 충분한 샘플을 확보할 수 없을 가능성이 있어 특정 단지 아파트와 바로 주변 아파트를 그룹화하여 분석(세종시는 대표 단지 간 거리가 멀어 2개 구역으로 구분)하였다.

표 3-1 | 지역별 분석대상 아파트 단지그룹

구분	서울 잠실	경기도 동탄		경기도 평촌
단지명	잠실엘스	동탄역시범 우남퍼스트빌		향촌현대5차
		동탄역시범 리슈빌		
	잠실트리지움	동탄역시범 예미지		향촌현대4차
		동탄역시범 반도유보라		
	잠실리센츠	동탄역시범 호반써밋		향촌롯데
		동탄역시범 칸타빌		
	잠실파크리오	동탄역시범 한화꿈에그린		향촌롯데
		동탄역시범 더샵센트럴시티		
구분	경기도 인덕원	인천 송도	세종시1	세종시2
단지명	푸르지오엘센트로	송도더샵퍼스트파크13	새뚝10단지	가온12단지
	푸른마을인덕원대우	송도더샵퍼스트파크14	새뚝4단지	가온10단지
	동아에코빌아파트	송도더샵퍼스트파크15		세종지웰푸르지오

자료: 연구진 작성

분석대상 아파트 그룹별 분석 기간은 각 지역의 아파트 단지별 준공 시점에 차이가 있어 아파트 준공 이후 거래자료가 확보 가능한 시기부터 2022년 12월까지의 데이터를 활용하여 분석을 수행하였다. 대상지역은 잠실(2007년 8월), 동탄(2015년 2월), 평촌(2006년 1월), 인덕원(2006년 1월), 송도(2017년 8월), 세종1(2017년 7월), 세

종2(2018년 3월)부터 2022년 12월까지 월 단위 가격 및 거래량 자료를 활용하였다. 해당 기간 각 지역별 대표 아파트 단지 그룹의 월평균 거래 건수는 잠실이 89.2건, 동탄 50.7건 순으로 높게 나타났으며 세종2 지역이 5.6건으로 가장 적은 거래건수가 나타났으며, 평촌, 인덕원, 송도, 세종1은 12~17건으로 평균 20건 내외의 거래가 발생하였다.

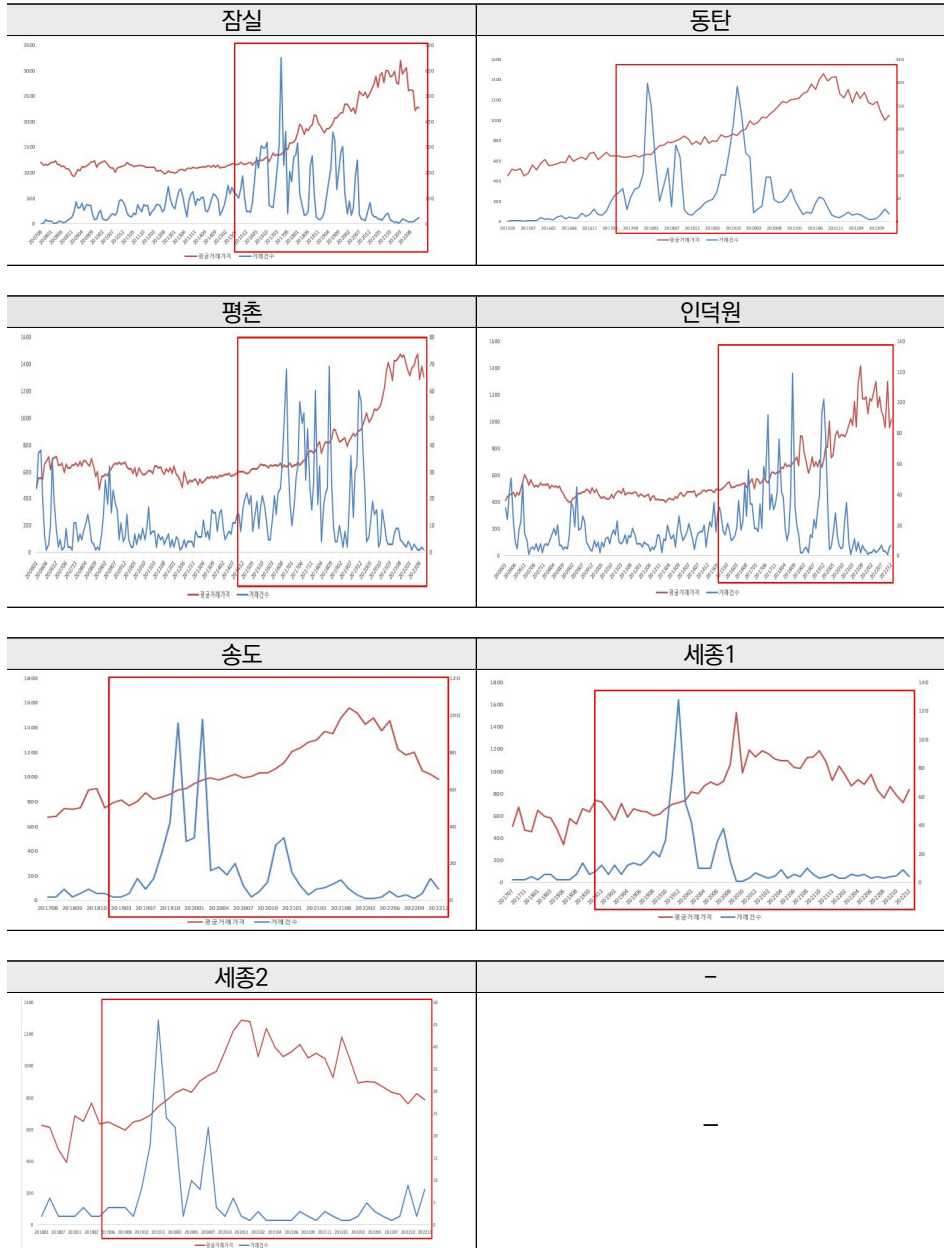
해당 기간 동안 m²당 평균 거래가격은 잠실 1,556.3만원, 송도 1,048.7만원, 동탄 874.9만원, 세종2 873.6만원, 세종1 823.3만원, 평촌 747.3만원, 인덕원 608.2만원 순으로 나타났다. 또한, 각 지역별 대표 아파트 단지의 최소 및 최대 거래가격 차이는 단지별로 130.1~257.0% 수준으로 나타났다.

표 3-2 | 지역별 분석대상 아파트 단지그룹 세부정보

구분	기간	월평균 거래건수	m ² 당 월평균 거래가격 (전용면적 기준)	최소 거래가격	최대 거래가격
잠실	2007.08~2022.12	89.2	1,556.3만원	920.1만원	3,195.5만원
동탄	2015.02~2022.12	50.7	874.9만원	452.5만원	1,457.1만원
평촌	2006.01~2022.12	13.3	747.3만원	470.6만원	1,475.3만원
인덕원	2006.01~2022.12	17.8	608.2만원	397.2만원	1,417.9만원
송도	2017.08~2022.12	13.4	1,048.7만원	678.1만원	1,560.3만원
세종1	2017.07~2022.12	12.2	823.3만원	342.1만원	1,527.7만원
세종2	2018.03~2022.12	5.6	873.6만원	392.7만원	1,285.5만원

자료: 국토교통부 아파트 실거래가 자료(<https://rt.molit.go.kr/>, 검색일: 2023.6.20) 참고하여 연구진 작성

그림 3-4 | 아파트 단지 그룹별 가격 및 거래량 추이



자료: 국토교통부 아파트 실거래가 자료(<https://rt.molit.go.kr/>, 검색일: 2023..9.12) 참고하여 연구진 작성

지역별 아파트 단지 그룹의 평균 거래가격과 거래량 추이를 살펴보면 평균 거래가격이 상승하는 초반기에는 거래량이 급등하는 모습을 보이고 있으며, 가격 상승 후반기에 접어들수록 거래량은 감소하나 가격은 지속적으로 상승하는 패턴이 나타났다. 시계열 확보량이 긴 편에 속하는 잠실, 동탄, 평촌, 인덕원 아파트 그룹에선 가격이 점차 상승하는 시기인 2015~2016년부터 거래량이 기존 시기 대비 점차 증가하며 본격적인 상승 초반 시기 거래량이 급증하는 모습이 나타났다. 이후 모든 지역에서 가격은 지속적인 상승세를 보였으나 초반 거래량 대비 중·후반 거래량이 크게 감소하였다. 또한 확보된 시계열이 짧은 세종, 송도의 경우도 가격 상승 초기 거래량 증가와 후반기 거래량 감소패턴은 동일하게 나타났다.

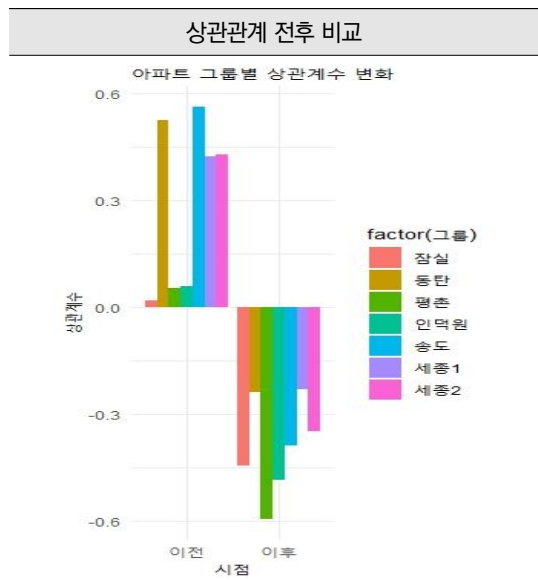
이러한 탐색적 데이터 분석 결과를 바탕으로 기존 선행연구들에서 결론 내린 바와 같이 가격과 거래량의 상관관계가 일정한 양(+)의 관계가 유지되는지 아니면 가격상승기 내 시기 따라 거래량과 가격 간 상관성에 변화가 발생하는지 여부를 통계적으로 검증하였으며, 이를 규명하기 위해 지역별 아파트 단지 그룹의 가격은 지속 상승하나 거래량의 변화가 나타나는 시기를 기점으로 거래량과 가격 간 상관관계의 변화를 분석하였다. 분석시점은 아파트 단지 그룹별로 확보할 수 있는 시계열의 차이와 거래량 증가 이전 가격 상승의 초반 범위까지 포함해야하는 점 등을 고려하여 동탄 신도시 아파트 단지 그룹의 시계열 확보범위인 2015년 이후의 가격과 거래량 자료를 활용하여 상관관계를 분석하였다. 가격 상승이 지속되는 상황에서 가격과 거래량간 상관성의 변화 여부를 측정하기 위한 시기 구분은 각 아파트 단지 그룹별로 가격 상승기에 거래량이 급증한 후 가격 상승기 이전 수준의 거래량으로 돌아가는 지점을 기준으로 상관관계의 변화 분석을 수행하였다. 예를 들면 각 아파트 단지별로 잠실(2019.12), 동탄(2020.03), 평촌(2020.01), 인덕원(2020.01), 송도(2020.03), 세종(2020.03)을 기점으로 가격과 거래량의 상관관계 분석을 수행하였다.

상관관계 변화 분석결과 기준 시점 전·후 모든 아파트 단지 그룹에서 가격과 거래량의 상관관계가 (+) 방향에서 (-) 방향으로 전환되는 것으로 나타났다. 가격이 상승하는 초기 및 중반 시기까지는 가격과 거래량 사이에 양의 상관관계가 나타났으며, 이는

가격 상승 초·중기에 많은 매수자들이 시장에 진입하면서 거래량이 증가하며 가격 상승이 거래 활동을 촉진할 것이라는 기존 예상과 선행연구들의 결과에 부합한다고 볼 수 있다. 가격상승 후반 시기에는 가격과 거래량 사이의 상관관계가 (-)으로 전환되었으며 가격이 지속적으로 상승하는 동안 거래량은 감소하는 경향이 통계적으로 나타났다. 이는 가격이 높아지면서 매수자들의 관심이 줄어들고 거래량이 감소하였거나 매수자들의 추격매수가 이루어져도 공급자의 매물회수가 발생하면서 거래량이 감소하는 양상이 발생한 것으로 해석할 수 있다.

즉, 주택가격 상승기 시장참여자들의 거래 행태는 주택가격 상승기의 전반과 후반기에 다르게 나타나는 것으로 분석되었다. 주택가격 상승 전반기에는 수요와 공급이 모두 증가하면서 가격상승과 거래량이 상승함에 반해, 가격상승 후반기에는 매도자와 매수자 모두 가격 상승 기대가 높고 공고해짐에 따라 매수자의 추격매수가 이루어짐에도 불구하고 매물회수가 발생하며 공급이 줄어들면서 가격이 상승하지만 거래량이 줄어드는 결과가 나타났다. 이러한 현상은 구단위나 광역단위 분석에서는 하급지의 가격상승과 거래량 증가 등과 연계되어 잘 드러나지 않을 수 있으나 아파트 단지 수준의 공간단위에서 주택가격이 급등하는 지역 내 선도단지를 중심으로 세부적으로 살펴볼 경우 명확하게 드러나는 것으로 분석되었다.

그림 3-5 | 아파트 단지 그룹별 상관관계 변화 분석결과



자료: 연구진 작성

2. 주택가격 변동의 공간적 확산 패턴

주택가격 변동의 공간적 확산 패턴을 정확하게 파악하는 것은 주택정책에 따른 시장 참여자 대응행태 분석을 위한 중요한 기초를 제공할 수 있다. 주택시장은 공간시장으로써 지역 수요의 대체효과가 어느 정도 존재한다. 다시 말해, 한 지역의 공간시장에 정책이나 거시경제적 요소가 변화하게 되면 다른 지역으로 수요가 전이되어 궁극적으로는 다른 지역의 주택가격에 영향을 미치게 된다(이용만·이상한 2004). 이는 정책의 변화뿐만 아니라 시장환경의 변화에 대한 공간적 측면에서 시장 참여자들의 반응을 확인할 수 있는 수단이 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴이라 할 수 있으며, 이를 파악함으로써 중심지역에 적용되는 정책이나 충격에 따라 주변지역의 주택가격이 어떻게 변화할지를 먼저 예상할 수 있게 되므로 선제적인 정책대응이 가능하다는 장점이 있다. 또한 이러한 현상의 근본 원인을 파악해야만 그 원인을 해소할 수 있는 정책수단의 적용과 운영 방향이 적절히 설정될 수 있으며, 정부의 시장개입 부작용 등을 최소화하고 실효성 있는 정책 운영이 가능하다(이용만·이상한 2004).

이처럼 주택시장이 가지는 공간시장으로서의 특성을 감안하여 Holly et al. (2011)은 영국 주택시장을 대상으로 런던의 주택가격이 다른 지역의 주택가격에 영향을 미치는지를 실증분석한 바 있다. 또한, 국내에서도 과거 주택가격이 급등했던 시기 전국의 주택가격 상승을 주도한 지역으로 강남3구가 언급되면서 관련 연구가 활발히 진행되어 왔으며, 다수의 연구가 강남3구가 주택가격 상승의 선도지역으로 초점을 맞추어 수행되었으나 공간적 확산 패턴과 관련해서는 일관된 결과를 도출하지 못한 실정이다.

따라서 이 절에서는 주택가격 변동의 공간적 확산 패턴을 정확하게 파악하여 정책에 대한 대응행태 분석 결과와 연계하여 사전사후 정책평가 틀 구축 및 정책대응 방안 수립의 기초자료를 제시하고자 한다. 구체적으로 이 연구의 사례지역과 관계성이 높으며, 선호되는 주거지로 높은 가격변동성을 보이는 수도권 남부지역을 사례지역으로 하여 이를 파악하고자 하였다.

1) 주택가격 변동의 공간적 확산에 대한 기존 논의

주택가격 변동의 공간적 확산 패턴에 대한 기존 연구는 국내에서 다양한 통계분석 기법을 활용하여 수행되어왔다. 예를 들어 정준호(2022) 연구는 네트워크 분석 방법을 활용해 수도권 아파트 시장의 매매가격 확산효과를 분석하였으며, 전체기간(2008년 4월~2021년 8월)과 가격 급등기 이전(2008년 4월~2018년 10월) 기간에서 서울 강남이 수도권 아파트 매매가격 변동의 준거가격(reference price) 역할을 하는 것으로 확인하였다. 전형철·형남원(2018)은 VAR 모형에 기반을 둔 확산효과지수(Spillover Index)를 활용하여 매매와 전세를 포함한 주택시장의 지역 간 가격변동 확산효과를 검증하였다. 분석 결과에 따르면, 전체 주택시장의 가격변동 확산지수가 67% 수준을 나타냈으며, 특히 강남의 영향력이 큰 것으로 분석하였다. 이러한 ‘강남 효과’는 시기에 따라 상이한데 1997년 이후에는 강남의 영향력이 급등하였으나 글로벌 금융위기(2008년) 이후 지속적으로 하락하여 2011년 이후에는 안정세를 보이는 것으로 나타났다. 김현학(2017)은 가격확산 모형(Price Difussion Model)을 활용해 중심지역에 대한 가격 충격이 주변지역으로 확산되는지를 수도권 및 전국 아파트 시장을 대상으로 분석하였다. 분석결과 수도권의 경우 서울 동남부 지역의 아파트 가격 변화가 거리에 상관없이 대부분의 수도권 아파트 가격 변화에 영향을 미치는 것으로 나타나 가격 확산 효과가 있음을 확인하였다. 또한, 정주희·유정석(2011)은 벡터자기회귀 모형(VAR)을 바탕으로 수도권 주택시장에서 지역간 인과관계 및 시·공간적 파급효과가 있는지를 주택가격과 거래량 측면에서 실증 분석하였다. 연구 결과 주택가격 측면에서는 강남3구와 버블세븐 경기도가 선도하고 강북과 인천이 후행하는 것으로 나타났으며, 강남3구의 가격 충격이 타 수도권 지역의 주택가격에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 거래량 측면에서는 강남이 선도하고 인천과 경기북부 지역이 후행하며, 강남의 거래량 충격이 타 수도권 지역에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 결과를 도출 하였다. 한편, 박해선·김승년(2014)은 방향지시 비순환성 그래프(DAG)와 충격반응함수 등의 분석 방법을 활용해 서울 및 인근 경기 지역의 8개 시군구를 대상으로 주택가격의 지역간

의존성을 분석하였다. 분석 결과 강남구의 주택가격이 서초구와 송파구를 거쳐 타 지역으로 전달되는 것으로 분석하였다. 서승환(2007)은 벡터오차수정모형(VECM)과 그랜저 인과관계 분석을 통해 매매시장과 전세시장에서 강남구를 중심으로 한 물결효과가 나타나는지를 실증분석하고, 그 원인이 축적 수요소진 가설에 부합하는지를 검증하였다. 실증분석 결과에 따르면, 분석방법에 따라 다소 차이는 있으나 강남구의 주택가격이 일부 시군구 주택가격에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 강남구와 과천시의 경우 축적 수요소진 가설이 적합한 것으로 분석하였다. 마지막으로 이용만·이상한(2004)은 그랜저 인과관계 분석과 공적분 검정을 통해 강남 아파트 가격이 인근 아파트 가격에 영향을 미치는지 등을 분석하였다. 그랜저 인과관계 분석에서는 강남 주택가격이 비강남 주택가격을 선도하는 것으로 나타났으나 공적분 검정에서 장기 균형관계가 성립하지 않는 것으로 분석되어 강남 주택가격이 비강남 주택가격의 진정한 원인이라고 보기는 어려운 것으로 확인하였다.

표 3-3 | 관련 선행연구

구분	목적	분석방법	결과
정준호(2022)	시기별 수도권 아파트 매매가격 변동의 확산효과 분석	네트워크 분석	<p>(전체기간 : '08.4~'21.8)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서울 강남구가 서울 양천구, 서울 광진구, 서울 용산구, 서울 마포구, 서울 영등포구, 서울 서초구 경기 성남 분당구, 경기 과천과 동시에 아파트 매매가격이 변동 - 서울 강남구가 수도권 아파트 매매가격의 준거 가격(reference price) 역할을 하는 것으로 확인 <p>(가격급등기 이전 : '08.4~'18.10)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 서울 강남구가 서울 광진구, 서울 양천구, 서울 마포구, 경기도 과천, 서울 강동구가 경기 과천, 서울 송파구, 서울 서초구 등과 가격 변동이 동시에 나타남 - 서울 강남구와 인근 지역 및 경기 광명·수도권 아파트 가격의 중심 역할 <p>(가격급등기 : '18.11~'21.8)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 경기 안성이 경기 평택, 경기 오산, 경기 이천, 인천 중구 등의 아파트 매매가격 변동과 연계성이 높음 - 경기 안성이 수도권 아파트 매매가격의 준거 가격 역할

구분	목적	분석방법	결과
전형철·형남원(2018)	권역* 간, 부문 간 매매 및 전세가격 변동의 확산효과 분석 * 권역은 서울 강남, 서울 강북, 6대 광역시로 구분	벡터자기회귀 모형(VAR)에 기반한 확산효과지수(spillover index) 분석	(전체 주택시장: 매매&전세) - 확산효과지수가 67%로 매우 높은 수준이며, 서울 강남의 영향력이 두드러짐 (시기별) - 1997년 이후 서울 강남의 영향력이 급증하였으나 2008년 이후 지속 감소하고 있으며, 2011년 이후 안정세를 보임
김현학(2017)	중심지(서울/서울 동남*)에 대한 가격충격의 확산효과 분석 * 서울 동남 지역은 강남 3구와 강동구를 의미	가격확산 모형(price diffusion model)	(전국 : 서울) - 서울의 아파트 가격 변화는 수도권에만 한정하여 영향을 미침 (수도권 : 서울 강남) - 서울 동남지역의 아파트 가격 변화는 수도권 전역에 영향을 미쳐 가격 확산 효과가 뚜렷
정주희·유정석(2011)	수도권 주택가격과 거래량에 대해 지역 간 인과관계 및 시·공간 파급효과 분석	벡터자기회귀 분석(VAR) 등	(주택가격) - 강남3구와 버블세븐 경기도가 수도권 주택가격을 선도하며, 강북과 인천은 타 지역의 영향을 가장 많이 받음 - 강남3구의 주택가격이 타 수도권 지역 가격에 양(+)의 영향을 미치며 대부분 5-6개월 후 안정 - 후행 지역인 강북과 인천은 강남3구의 영향을 장기간에 걸쳐 가장 많이 받음 (주택거래량) - 강남이 선도하고, 인천 경기북부는 타 지역으로부터 영향을 가장 많이 받음 - 강남의 거래량 충격이 타 수도권 지역에 양(+)의 영향을 미침 - 후행 지역인 인천과 경기북부는 강남의 거래량 충격에 가장 큰 영향을 받음
박해선·김승년(2014)	8개 시군구* 주택가격의 지역간 의존성 분석 * 강남구, 서초구, 송파구, 양천구, 강동구, 영등포구, 용산구, 과천시	방향지시 비순환성 그래프(DAG: Direct Acyclic Graphs) 충격반응함수 예측오차분산분해	(전이효과) - 강남구는 서초, 송파, 양천, 용산에 영향을 미치며, 서초구는 영등포와 과천, 송파는 강동, 영등 또는 용산과 양천에 영향을 미침 → 강남구의 주택가격 흐름이 서초구와 송파구를 통해 타 지역으로 전달됨 (시차) - 강남구가 7개 지역에 가장 큰 영향을 미치며 1년 가량 지속 (설명력) - 강남구는 1년 시차를 두고 지역 가격 변동성의 40% 이상을 설명
서승환(2007)	강남구를 중심으로 매매 및 전세시장에서	그랜저 인과관계	(물결효과) - (VECM) 강남구에서 분당 및 과천지역으로 영

구분	목적	분석방법	결과
	물결효과와 축자적 수요소진 가설을 검증	벡터오차 수정모형 (VECM) 분석	<ul style="list-style-type: none"> 향을 미침 - (그랜저 인과관계) 강남구가 용산구, 마포구, 서울시 전체, (종로구)의 매매가격을 선도 (축자적 수요소진 가설) - 강남구와 과천시 경우 물결효과와 원인으로 축자적 수요소진 가설이 확인 - 강북 등은 축자적 수요소진 가설이 적합하지 않은 것으로 분석
이용만·이상한 (2004)	강남 아파트 가격이 인근 아파트 가격에 미치는 영향과 강남 재건축 아파트 가격이 인근 아파트 가격에 미치는 영향 분석	그랜저 인과관계 공적분검정	<ul style="list-style-type: none"> (주택가격) - (그랜저 인과관계) 강남 주택가격이 비강남 주택 가격에 영향을 미침 - (공적분검정) 장기 균형관계는 성립하지 않음 (원인) - 금리와 임대료가 주택가격의 원인으로 확인

주1: 정준호(2022)의 연구결과 중 비대각 원소 값을 기준으로 결과를 제시

주2: 서승환(2007)의 연구결과 중 매매시장과 관련된 내용만 정리한 것이며, 종로구의 경우 1차 차분변수에 대한 분석결과를 의미함

주3: 이용만·이상한(2004)의 연구결과 중 주택가격과 관련된 내용을 기준으로 정리함

자료: 표의 출처를 참고하여 연구진 작성

그러나 이러한 방식의 연구들은 실제 시장에서 나타나는 공간적 확산 패턴과 정합성이 일부 부족하며, 정확한 공간적 확산 패턴 분석 및 원인 규명에 일부 한계를 보이고 있다. 정준호(2022)의 연구 결과에서는 최근 주택가격이 급등한 시기 경기 안성의 주택가격 변동이 경기 평택, 경기 오산, 경기 이천, 인천 중구 등에 영향을 미친 것으로 나타났는데, 이는 주택가격 상승기 강남구의 주택가격 변동이 타 지역의 주택가격 변동으로 이어진다는 기존 연구의 결과 및 실제 시장에서의 언급되는 공간적 확산패턴과 정확히 일치하지는 않는다. 박해선·김승년(2014)에서는 강남구의 주택가격이 서초구를 거쳐 과천시에 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 서승환(2007)의 그랜저 인과관계 분석에서는 강남구의 주택가격이 용산구나 마포구 등의 주택가격을 선도하고 서초구나 과천시의 주택가격은 선도하지 않는 것으로 분석되어 공간적 확산 패턴은 시기별·분석 방법별로 서로 상이하게 나타나고 있다.

또한 공간적 확산 패턴을 분석한 대부분의 연구가 패턴을 확인하는데 초점을 맞추고 있어 원인 규명과 관련된 연구는 서승환(2007), 이용만·이상한(2004)에 그치고 있다.

서승환(2007)에서는 주택가격의 공간적 확산 현상이 수요증가 원인이 시차를 두고 다른 지역으로 이동하기 때문에 나타나는 것으로 보았으며, 이용만·이상한(2004)에서는 비강남 지역 주택가격 상승의 진정한 원인이 강남지역의 주택가격 상승은 아니라고 보았다.

이에 이 연구에서는 부동산 투자 컨설턴트 및 해당 지역 공인중개사 등 현장 전문가 인터뷰를 통해 실제 시장에서 나타나는 공간적 확산 패턴을 파악하고 이를 데이터를 통해 사후적으로 검증하는 방식으로 주택가격변동의 공간적 확산 패턴을 밝혀내고자 하였다. 실제 이 연구의 인터뷰 결과에서 주택가격 상승은 정해진 패턴에 따라 소위 말하는 상급지에서 하급지로 공간적 확산 패턴을 형성하는 것으로 나타났는데, 이러한 공간적 확산 패턴이 실증적으로도 확인되는지 살펴보고자 하였다.

2) 주택가격 변동의 공간적 확산에 대한 실증분석: 경기 남부지역 사례

(1) 질적 데이터 기반 실증분석

현장 전문가 인터뷰를 통해 확인된 각 지역별 확산 패턴은 권역별로 다음과 같다. 먼저, 수도권 남부지역의 1패턴(경부라인)은 강남3구 - 판교·분당·동탄 - 용인수지-용인기흥 - 용인 처인 지역이고, 2패턴(과천평촌라인)은 강남3구 - 과천·판교 - 평촌·인덕원 - 산본 지역이다. 수도권 서남부지역은 양천구 목동·과천·판교 - 광명·송도 - 수원·시흥 지역으로 구분되었다.

이들 인터뷰 과정에서 지역적 확산 패턴에 대해 모든 전문가들과 중개사들이 주택가격상승의 확산은 상급지에서 하급지로의 정해진 패턴에 따르며, 반대 방향으로 확산되는 경우는 거의 없다고 언급하였다. 또한, 특정 지역에 지역 차원의 주택가격 상승에 영향을 미치는 큰 사건, 즉 시장에서 소위 매우 큰 호재라고 부를 수 있는 이슈가 없을 경우에는 정해진 패턴을 벗어나는 경우는 없다고 설명하였다. 이와 관련하여 현장의 공인중개사들은 다음과 같이 이야기하고 있다.

00이랑 00에서 움직임이 있다 싶으면 딱 2-3주 뒤에 여기도 사람들이 찾아와요... 사람들이 축을 딱 세우고 있는 거 같아요. 귀신같이 알고 상급지가 오르면 딱 움직여요. (R1)

하급지가 먼저 움직이는 경우는 없어요. 절대. 무조건 상급지 오르면 하급지가 좀 지나면 따라 올라요. 반대로 진행되는 경우는 보지 못했어요. (R4)

(2) 가격통계 기반 탐색적 데이터 분석

현장 전문가 인터뷰에서 도출된 주택가격의 공간적 확산 패턴을 확인하고자 KB 주택가격동향의 아파트매매가격지수 변화율(전월대비)의 지역별 확산 패턴을 살펴보았다. 분석기간은 최근 주택가격이 상승했던 기간을 고려하여 2017년 1월~2022년 6월로 설정하였으며, 2017년 1월~2018년 12월을 1차 상승기, 2019년 7월~2021년 12월을 2차 상승기로 명명하였다. 분석 대상 지역은 현장 전문가 인터뷰에서 거론된 지역이 포함된 17개 시군구로 설정하였으며, 구체적인 분석 대상지역은 아래와 같고, 공간적 확산 패턴은 해당 지역의 아파트매매가격지수 변화율이 0.2를 초과하기 시작하는 시점을 기준으로 분석하였다.⁷³⁾

표 3-4 | 분석 대상 지역

구분	지역
서울	강남3구(강남구, 송파구, 서초구), 양천구
경기	광명시, 과천시, 성남시 분당구(판교), 화성시(동탄), 용인 수지구, 용인 기흥구, 용인 처인구, 안양시 동안구(평촌, 인덕원), 군포시(산본), 수원시 영통구(광교), 수원시 장안구, 의왕시, 시흥시

자료 : 연구진 작성

73) 가격 상승기라도 아파트매매가격지수 변화율이 0.0~0.2인 경우 (+)에서 (-)로 전환되는 사례가 있고, 상승률이 지나치게 낮은 경우 가격의 변화추이를 뚜렷하게 확인하기 어려운 점을 감안하여 0.2 초과를 기준으로 설정

분석 결과, 1차 상승기의 공간적 확산 패턴과 2차 상승기의 공간적 확산 패턴은 일부 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 지역 간 확산 시차는 2차 상승기가 더 짧은 것으로 분석되었다. 서울의 강남3구와 양천구, 광명시, 과천시, 분당구는 1차 상승기와 2차 상승기 간 확산 패턴에 있어 큰 차이를 보이지 않았으나, 그 외 지역의 공간적 확산 패턴은 큰 차이를 보였다. 즉, 가격 상승을 주도하는 중심지를 제외한 타 지역의 경우 지역의 개발 호재 등이 영향을 미쳐 공간적 확산 패턴에 차이를 보이는 것으로 예상된다. 1차 상승기와 2차 상승기의 차이점으로는 1차 상승기에는 주택가격 상승률이 가장 높았던 시점이 대부분의 지역에서 2018년 9~10월로 나타났으나 2차 상승기에는 지역에 따라 상이한 것으로 분석되었으며, 서울의 강남3구와 양천구가 다른 지역에 비해 빠른 것으로 확인되었다. 또한 서울의 강남3구와 양천구, 광명시, 과천시, 분당구는 1차 상승기의 최대 상승률이 2차 상승기의 최대 상승률보다 높았으나, 그 외 지역은 1차 상승기보다 2차 상승기의 최대 상승률이 더 높게 분석되었다.

구체적인 확산 패턴과 관련하여 가격 상승이 가장 먼저 시작되는 1그룹은 강남3구이며, 다음으로 주택가격이 상승한 2그룹은 양천구, 과천시, 분당구, 광명시로 구분할 수 있으며, 1차 상승기보다 2차 상승기에 두 그룹간 가격 변동의 확산 시차가 줄어드는 것으로 분석되었다. 주택가격이 1차 상승기와 2차 상승기 모두 가장 먼저 상승했던 지역은 서울 강남구, 송파구, 서초구로 나타나, 현장 인터뷰에서 수도권 남부지역의 최초 주택가격 상승지역과 일치하였다. 다음으로 주택가격이 상승한 지역은 양천구, 과천시, 광명시, 분당구인데, 양천구와 과천시, 광명시는 2차 상승기와 달리 1차 상승기에 강남3구보다 1개월 늦게 주택가격이 상승한 것으로 나타나 2그룹으로 분류하였으며, 분당구는 1차 상승기에 양천구 등과 동일한 시기에 주택가격이 상승하기 시작했다는 점 등을 감안하였다. 분당구를 제외한 2그룹의 주택가격 상승 시점을 살펴보면, 1차 상승기에는 강남3구와 1개월의 시차를 보였으나 2차 상승기에는 동일한 시점에 가격이 상승한 것으로 나타나 시점에 따라 확산 속도는 차이를 보이는 것으로 분석되었다.

3~4그룹은 1차 상승기와 2차 상승기의 가격 변동의 확산 시점에 3개월(1분기) 이상

차이나는 그룹으로 1차 상승기에는 의왕시, 안양시 동안구, 군포시, 시흥시가 3그룹, 영통구, 수지구, 기흥구, 화성시, 장안구, 처인구가 4그룹으로 구분되고, 2차 상승기에는 영통구, 수지구, 의왕시, 기흥구, 화성시가 3그룹, 동안구, 군포시, 장안구, 시흥시, 처인구가 4그룹으로 구분되었다. 1차 상승기의 경우 3그룹에는 의왕시, 안양시 동안구, 군포시, 시흥시가 속하는데 동안구와 시흥시의 경우 2그룹인 양천구, 광명시 등과 동일한 시점에 가격이 상승한 것으로 나타났는데, 이는 해당 지역의 부동산 개발 호재 등이 영향을 미친 결과로 볼 수 있다. 예를 들어, 안양시 동안구의 경우 수원-인덕원 간 복선전철 착공 및 제3차 국가철도망 계획에 따른 월곶판교선이 추가되면서 인덕원역 중심의 개발계획이 잇따라 발표되면서 주택가격이 상승하였다. 1차 상승기의 4그룹은 영통구, 수지구, 기흥구, 화성시, 장안구, 처인구가 속하는데 이들 그룹의 주택가격 상승 시점은 1그룹과 최소 10개월 이상 차이가 나며 2차 상승기의 주택가격 상승 시점이 더 빨라지는 지역을 의미한다. 특히, 장안구의 경우 1차 상승기에 대부분의 수도권 남(서)부 지역에서 최대 상승률을 나타낸 시점(2018년 9-10월)이 되어서야 아파트매매가격지수 변화율이 0.2를 초과한 것으로 나타났으며, 처인구는 1차 상승기 동안 지속적으로 아파트매매가격이 하락하여 타 지역과의 가격 상승 패턴이 확연한 차이를 보였다. 2차 상승기에 3그룹으로 구분된 지역은 영통구, 수지구, 의왕시, 기흥구, 화성시로 의왕시를 제외하면, 1차 상승기에 4그룹에 속했던 지역이 대부분임을 알 수 있다. 이처럼 2차 상승기에 주택가격 변동 확산 패턴이 달라진 것은 지역적 요인이 가장 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있는데, 영통구의 경우 광교 신도시가 2020-2021년 완공될 것으로 전망되면서 주택가격이 크게 상승하였으며, 화성시는 동탄 지역의 GTX-A노선이 착공에 들어가면서 교통 여건 개선 및 개발호재가 있어 주택가격이 큰 폭으로 증가하게 되어 2차 상승기에 주택가격 변동이 1차 상승기에 비해 더 빠르게 나타났다. 2차 상승기에 4그룹으로 분류된 지역은 동안구, 군포시, 장안구, 시흥시, 처인구로 동안구, 군포시, 시흥시는 1차 상승기보다 가격 상승 시점이 다소 늦어졌으며, 장안구와 처인구는 1차 상승기에 비해 가격 상승 시점이 빨라졌으나 다른 지역에 비해서는 가장 늦게 아파트매매가격이 상승하기 시작하였다.

이상의 분석결과를 종합해볼 때 현장 인터뷰에서 확인된 아파트매매가격 상승의 공간적 확산 패턴은 실제 주택가격변동 통계에 기반한 탐색적 데이터 분석 결과와 대부분 일치하는 것으로 나타났다. 수도권 남부지역의 경우 경부라인을 중심으로 살펴보면, 강남3구(1그룹) - 성남시 분당구(판교, 2그룹) - 용인수지(3그룹)⁷⁴⁾ - 용인기흥(3그룹) - 용인처인(4그룹) 순으로 아파트 매매가격 상승이 확산된 것을 알 수 있다. 과천 평촌라인의 경우도 경부라인과 마찬가지로 강남3구(1그룹) - 과천시·성남시 분당구(판교)(2그룹) - 안양시 동안구(평촌·인덕원, 4그룹) - 군포시(산본, 4그룹) 순서로 아파트매매가격 상승 패턴이 확산되었다.⁷⁵⁾ 또한 수도권 서남부지역의 경우 (강남3구) - 양천구(목동)·과천시·성남시 분당구(판교)(2그룹) - 광명시(2그룹) - 영통구(광교, 3그룹) - 시흥시(4그룹) 순서로 확산 패턴이 이루어짐을 알 수 있다.

74) 용인 수지구의 경우 2차 상승기를 기준으로 그룹을 명시

75) 과천·평촌라인의 경우 2차 상승기를 기준으로 그룹 작성

그림 3-6 | 분석 대상 지역

구분	강남구	송파구	서초구	영선구	광명시	과천시	분당구	영등구	수지구	익왕	기흥구	화성시	동안구	군포시	장안구	시흥시	치안구
2017.1	-0.2	-0.2	-0.3	0.0	0.1	-0.2	0.1	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.1
2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.0
3	0.2	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
4	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0
5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
6	1.1	0.7	0.9	0.8	0.5	1.0	0.8	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.6	0.0	0.1	0.4	0.0
7	0.7	0.5	0.9	0.7	0.4	1.1	1.0	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.9	0.1	0.1	0.3	0.0
8	1.0	1.1	1.2	0.9	0.4	0.6	1.2	-0.1	-0.1	0.7	0.1	0.1	1.0	0.5	0.0	0.2	-0.1
9	0.0	-0.1	0.0	0.2	0.3	-0.3	0.6	0.1	0.0	0.2	0.2	0.1	0.7	0.2	0.0	0.4	-0.2
10	0.5	0.8	0.4	0.2	0.3	0.0	0.6	-0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.5	0.2	-0.1	-0.1	-0.3
11	1.1	1.2	0.5	0.8	0.4	0.0	0.8	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.5	0.1	-0.1	0.0	-0.3
12	1.2	1.3	0.8	1.3	0.3	0.0	0.6	-0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0	-0.1	0.0	-0.2
2018.1	2.5	2.7	1.0	1.9	0.6	1.0	1.7	-0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.1	0.2	0.1	0.0	-0.1	-0.2
2	2.1	2.6	0.9	1.3	0.3	1.1	1.7	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
3	2.2	1.7	1.4	0.8	0.3	0.3	2.4	0.3	0.7	0.1	0.2	-0.1	0.5	0.1	0.0	0.0	-0.1
4	1.3	1.1	0.6	0.4	0.3	0.1	1.6	0.4	0.7	0.3	0.2	0.0	0.3	0.0	0.0	-0.1	0.0
5	0.6	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	0.8	0.2	0.6	0.2	0.2	-0.1	0.0	0.1	-0.1	-0.1	-0.1
6	0.3	0.1	0.0	0.2	0.4	0.2	0.5	0.7	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.3
7	0.2	-0.1	0.0	0.5	1.0	0.0	0.4	0.0	0.5	0.3	0.6	0.2	0.5	-0.1	0.1	-0.3	-0.2
8	1.3	0.8	1.0	1.7	3.2	1.1	0.8	0.0	0.2	0.3	0.4	0.1	0.6	0.0	0.2	-0.2	-0.1
9	3.1	3.0	4.2	5.2	7.0	4.9	5.9	1.2	2.6	1.8	1.0	0.6	2.5	2.3	0.2	-0.1	-0.1
10	0.7	1.7	1.4	2.1	1.8	0.7	2.8	0.7	3.5	2.0	2.4	0.6	2.6	1.6	0.3	-0.1	-0.3
11	0.1	0.1	0.0	0.5	0.2	0.1	0.7	0.4	0.7	0.9	1.0	0.1	1.0	0.4	0.3	-0.2	-0.1
12	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	-0.5	0.0	-0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	-0.1	-0.1
2019.1	-0.2	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2	-0.5	-0.3	-0.1	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.1	0.0	0.0	-0.1	0.0	-0.1	0.0
3	-0.7	-0.4	-0.3	-0.1	-0.5	0.0	-0.2	0.0	-0.1	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	-0.2	-0.1
4	-0.4	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.3	-0.1	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.2	-0.3
5	-0.1	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	0.0	0.0	-0.1	-0.2
6	-0.2	-0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	-0.3	0.0	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.3	-0.4
7	0.6	0.8	0.7	0.7	0.4	0.4	0.7	0.0	-0.1	0.0	-0.2	-0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0
8	0.5	0.5	0.9	0.4	0.7	0.6	0.5	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.2	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
9	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.7	0.4	0.3	0.1	0.1	0.0	-0.5	0.0	0.1	0.0	0.0	
10	1.2	1.2	0.4	1.2	0.5	0.3	0.6	0.5	0.3	0.1	0.0	-0.5	0.0	-0.1	0.1	0.0	
11	0.5	1.1	0.5	0.9	0.7	0.6	0.6	1.1	0.2	0.3	0.2	-0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	
12	2.4	1.9	0.8	1.5	1.4	1.5	1.4	2.8	0.5	1.3	0.3	0.3	0.1	0.0	0.2	-0.1	0.0
2020.1	0.5	0.5	0.5	1.6	0.6	1.0	0.9	3.1	1.1	0.5	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5	0.1	0.1
2	0.3	0.3	0.4	1.1	0.7	0.4	0.6	3.3	2.5	1.2	1.1	1.3	0.9	0.6	2.5	0.4	0.1
3	0.2	0.8	0.1	1.7	1.8	0.0	1.4	2.5	2.9	2.1	2.5	1.7	1.6	4.4	2.1	0.4	0.4
4	-0.2	-0.1	-0.3	0.4	0.3	-0.1	0.0	0.5	1.1	0.6	0.4	0.4	1.1	1.4	1.0	0.6	0.1
5	-0.4	-0.1	-0.1	-0.1	0.2	-0.2	0.0	0.1	0.1	0.4	0.5	0.1	0.2	0.6	0.5	0.1	0.0
6	0.3	0.3	0.1	0.7	0.6	-0.1	0.2	0.6	1.2	0.7	0.7	1.1	0.5	0.8	1.0	0.8	0.7
7	2.0	2.9	1.2	2.1	3.2	0.5	2.2	1.9	1.9	1.1	2.0	1.3	2.6	1.7	1.2	0.5	0.5
8	1.5	1.9	1.6	2.2	2.3	0.9	1.8	2.0	1.6	0.9	1.1	0.7	1.1	0.6	0.5	0.5	0.1
9	1.6	1.8	1.2	1.6	3.2	0.7	1.6	2.6	1.1	0.8	0.7	1.6	1.2	0.9	1.0	0.6	0.1
10	1.0	0.7	0.4	0.5	1.3	0.4	0.8	0.7	0.8	0.8	0.4	0.8	1.0	0.4	0.4	0.5	0.2
11	0.7	1.2	1.0	0.9	1.2	0.0	1.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.8	1.7	1.0	0.9	1.0	0.3
12	1.4	1.4	1.0	1.2	0.9	0.0	1.7	2.1	2.2	2.6	2.0	1.7	2.4	1.0	1.1	0.5	1.7
2021.1	0.9	1.7	1.8	0.8	1.2	1.6	2.1	2.1	2.9	2.2	1.9	1.8	1.7	1.0	1.5	2.5	0.8
2	1.1	1.0	0.9	1.6	2.9	3.1	3.9	3.2	4.1	3.5	3.4	2.4	3.0	1.1	2.6	2.5	1.7
3	0.8	1.0	0.4	1.2	2.3	0.4	1.5	2.8	2.1	3.4	1.9	2.5	2.7	2.5	4.3	3.9	1.9
4	0.6	0.6	0.3	0.8	1.3	0.8	1.8	2.1	1.4	2.7	1.4	2.3	1.3	2.7	2.6	3.9	2.9
5	0.9	1.1	0.9	1.2	1.0	0.7	1.0	1.5	0.5	2.3	1.2	1.8	1.3	2.3	2.4	4.1	1.3
6	1.0	1.3	2.3	1.4	1.5	1.3	1.5	3.0	1.1	3.4	2.5	2.8	2.6	4.0	3.4	5.5	4.0
7	0.9	1.3	1.1	1.0	1.6	1.0	1.1	2.5	1.0	2.5	2.3	2.7	2.2	3.1	2.7	3.1	4.0
8	1.1	2.1	1.8	1.2	2.3	1.8	1.3	3.1	2.0	3.1	2.5	4.0	4.0	4.4	3.3	3.3	3.3
9	1.2	1.5	1.7	1.2	2.5	1.1	1.2	2.3	2.4	3.8	2.2	3.1	3.4	3.6	2.8	3.7	3.3
10	1.0	1.2	1.0	1.0	1.4	0.7	0.5	1.7	1.3	1.6	1.7	2.1	1.2	2.7	2.1	1.6	1.9
11	1.5	1.0	1.8	1.0	0.7	1.7	0.7	1.8	0.8	2.4	1.1	1.3	1.2	1.5	2.0	1.6	2.0
12	0.7	0.5	1.0	0.3	0.0	0.7	0.6	0.2	0.4	0.6	0.7	0.5	0.1	0.7	0.7	0.9	0.5
2022.1	0.5	0.3	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	-0.5	0.1	0.3	0.4	0.4	0.4
2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1	-0.4	-0.1	0.0	0.0	-0.3	-0.1	-0.1	0.3	0.4	0.2
3	0.2	0.0	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.1	-0.2	-0.1	-0.2	0.1	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.2
4	0.3	0.1	0.3	0.1	-0.1	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.3	-0.2	0.1	0.0	0.0	0.4
5	0.2	0.3	0.7	0.3	-0.1	0.2	0.4	-0.6	-0.3	-0.2	0.1	-0.2	-0.3	0.5	-0.2	-0.2	1.0
6	0.4	0.0	0.4	0.3	-0.4	0.0	0.2	-0.6	-0.3	-0.4	-0.1	-0.6	-0.4	0.1	-0.2	-0.3	0.3

자료: KB부동산 KB통계자료실. KB주택가격동향 아파트매매가격지수
 (https://kbland.kr/c/11338?ctype=01&xy=36.7720390,127.0601524,17, 검색일: 2023.3.16)를
 바탕으로 연구진 작성

3. 소결

이 장에서는 주택가격 상승기 시장 참여자들의 매도매수행태를 거래량과 가격과의 관계를 중심으로 분석하고, 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴을 분석하였다. 이를 통해 주택가격 상승기 시장 참여자들의 매도매수행태와 관련해서 투자적 측면에서 높은 관심을 받으며 높은 가격 상승률을 보인 지역에서 선도적으로 가격이 상승하는 단지들에서는 일반적인 수요-공급 법칙과 다른 형태로 시장 수요와 공급(매수와 매도)이 변화하는 양상을 보이며, 주택가격 급등기 가격상승의 공간적 확산에는 일정한 패턴이 있다는 결론을 도출하였다.

부동산시장에서 투자수요가 높은 것으로 인식되는 지역의 대표 아파트단지들에 대한 사례분석 결과, 상승 초기에는 가격과 거래량이 모두 증가하나 후기에는 가격은 급등하는 반면 거래량은 급감하는 것으로 나타났다. 이는 주택가격 상승 후기에는 주택소유자들 사이에서 주택가격 추가상승기대가 강하게 형성되기 때문에 사용자비용 측면에서 계속 보유하거나 더 높은 주택가격에 매도하는 것이 이익으로 판단하여 공급(매도) 물량이 크게 줄어드는 것에 기인하는 것으로 분석되었다. 따라서 정책 측면에서 볼 때 주택가격 상승기 시장참여자의 이와 같은 행태는 매도를 위축시킬 수 있는 정책의 경우 신중하게 시행 여부를 결정해야 함을 시사하고 있다.

한편, 주택가격변동의 공간적 확산 패턴이 실제로는 매우 정형화되어 나타나고 있음을 질적 연구와 양적 연구를 결합한 혼합방법론을 통해 제시하였다. 부동산시장에서 강남지역을 선도지역으로 하는 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴은 시장참여자들에게 매우 명확하게 인식되어 있으며, 이러한 인식은 매우 공고하게 선도지역에서 주변지역으로 순차적으로 확산된다는 점이 시장참여자들 사이에 공유되고 있었다. 이는 지구지정 등과 같은 공간정책에 따른 예상 파급효과를 시장참여자들이 사전에 명확하게 인식하고 있을 가능성이 높음을 시사하는 바, 부동산시장과 관련한 공간적 정책방안 시행 시 이러한 시장참여자들의 인식과 대응에 대한 고려가 반드시 필요함을 보여준다고 볼 수 있다.

이 장에서 살펴본 주택가격 상승기 시장 참여자들의 매도매수 행태에 대한 거래량-가격 관계 중심 분석과 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴 분석은 향후 주택정책 평가 틀 구축에 중요한 기초자료로 활용 가능하다. 특히, 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴을 정확하게 파악하는 것은 시장의 움직임을 선제적으로 파악하거나 부동산정책 도입 시 예상되는 지역 간 확산 등의 공간적 변화를 사전에 예상하는 등 정책 도입 후 대응 행태의 징후를 빠르게 파악하는 데 중요한 기초를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어 가격 상승기 매도매수 중심의 시장참여자 행태는 조세정책에 따른 매도자-매수자 대응행태와 연계한 정책평가 및 추가 개선 방안 도출이 가능할 것으로 기대되며, 공간적 확산 패턴의 경우 규제지구지정정책의 기대효과와 지구지정 범위의 적합성 등의 정책평가에 중요한 기초자료로 활용 가능할 것이다.



CHAPTER 4

정부의 주택시장 관련 정책

1. 주택시장 변동과 정부의 정책 대응: 2010년-현재 73
2. 정책 범주별 구체적 시행 내용 검토 80
3. 분석 대상 정책 도출 94

04 정부의 주택시장 관련 정책

본 장에서는 정부의 정책에 대한 시장참여자 행태를 분석하기 위한 기초자료로서 부동산시장 정책의 주요 유형, 유형별 구체적 정책방안, 행태 측면에서 이들 정책 시행에 따른 전반적인 영향과 문제점에 대한 논의를 다루고자 한다. 이를 위해 먼저 2010년 이후 우리나라 주택시장의 변화 양상과 그에 대응한 정부의 주요 부동산정책 내용과 달성하고자 하는 목표를 개괄적으로 검토하고, 정책 카테고리별 부동산정책의 구체적인 내용을 고찰하여 최종적으로 2010년 이후 주택가격 상승기 부동산시장 정책을 유형화하였다. 이후 행태 측면에서 이들 정책 시행에 따른 전반적인 영향과 문제점을 서술하였다.

1. 주택시장 변동과 정부의 정책 대응: 2010년 - 현재

주택정책은 국민의 주거안정을 달성하고자 정부가 주택시장의 실패를 보완하기 위해 사전·사후적으로 취하는 방침을 의미한다. 주택정책은 관련 제도와 정책을 포괄하며 주로 주택수요, 주택가격, 주택거래, 주택금융, 주택조세 등과 같은 관련분야의 방침을 명시한 각종 법령이나 대책으로 실행된다.⁷⁶⁾ 정부의 주택정책은 주택시장에서 나타나는 시장의 실패를 교정하고 주택시장의 안정과 주거복지의 실현을 목표로 시행되며 정책목표를 달성하기 위해 조세, 금융정책 등 다양한 수단을 활용한다. 이러한 주택정책 수립과정에서 주택시장의 상황과 정부의 인식은 정책 수단 선택에 있어 매우 중요한 요소이며 시장이 과열될 경우에는 규제중심의 안정화 정책이 시행되는 반면 주택경

76) 김주영 2010. 정부 주택정책의 특성과 시장안정 효과 분석. 감정평가학논집. 한국감정평가학회. pp.191-233

기 침체기에는 규제완화와 활성화 중심의 정책이 입안되어 왔다.

2022년 주택업무편람에서는 주택정책의 방향으로 내집마련 기회 확대, 쾌적한 주거 환경 조성, 주택공급 시차 축소, 주거사다리 복원, 주택품질 개선 5가지 추진전략을 제시⁷⁷⁾하였으며 목표달성을 위한 정책수단으로 규제지역지정 제도, 세제 제도, 주택 공급 제도 등의 방안을 제시하고 있다.

주택시장과 관련된 정부의 정책은 크게 주택수요와 주택공급을 조절하여 시장안정화를 달성하는 것을 목적으로 한다. 주택수요정책은 실거주, 투자수요 등 다양한 동기에 기반하여 주택을 구매하고자 하는 사람들의 수요에 영향을 미치는 정책 수단을 이용하여 주택시장을 안정화시키는 데 초점이 맞추어져 있다. 주택공급의 경우 공공주택, 임대주택 등 공급량을 확충하여 국민들이 안정적인 거주를 달성하는 것을 목표로 한다. 주택수요정책은 세제, 금융 등 관련 수단을 이용하여 규제를 완화 및 강화함에 따라 사람들의 주택수요에 직접적으로 영향을 미치며 공급정책대비 보다 단기적인 주택경기 조절 수단으로 활용되고 있다. 주택공급정책의 경우 주택이라는 재화의 특성상 단기간에 공급이 어렵기 때문에 다양한 정책수단 및 지원책을 활용하여 장기적인 관점에서 공급을 확충해 나가는 것에 중점을 두고 있으며 단기적인 주택경기 조절 수단으로 활용은 상대적으로 어려운 특성을 가진다.

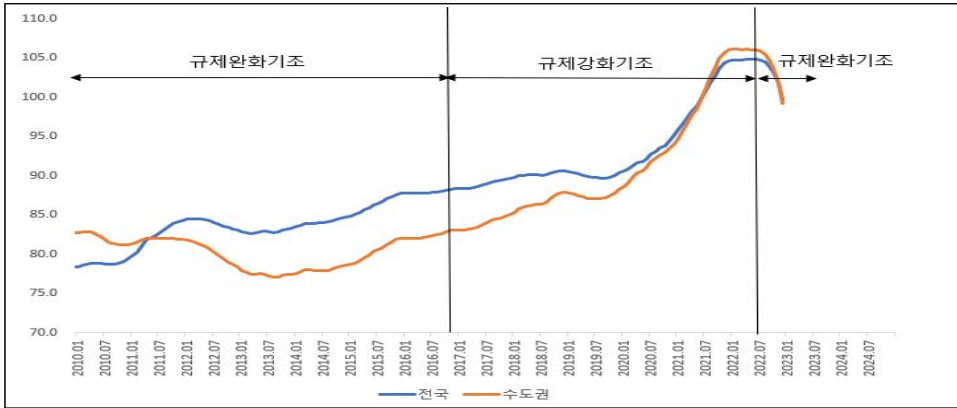
주택시장과 관련한 정부 정책은 기본적으로 주택가격 변동성을 낮추는 것을 목표로 입안·추진되었기 때문에 정책 방향은 시기별 주택시장의 상황과 밀접한 연관성을 가지고 있었다. 2010년부터 2016년까지 약 6년간은 2008년 글로벌 금융위기 이후 수도권 중심으로 위축된 부동산시장 정상화를 목표로 규제 완화 중심의 정책이 주로 이루어졌으며, 2016년부터 부동산가격이 상승함에 따라 시장안정 및 투기수요 차단을 위한 규제강화 중심의 정책이 입안되었다.

시기별로 구분하여 추진 된 정책을 중심으로 살펴보면 2010년부터 2015년까지는 규제완화와 탈규제 정책을 통한 부동산 경기 활성화를 목표로 정책이 추진되었다. 정책 수단으로는 취득세 인하, LTV 및 DTI 비율 조정 등 다양한 혜택을 제공하였으며

77) 2022년 주택업무편람. 국토교통부

2015년에는 저금리 기조 속에서 전세가격 및 신규 분양가 상승이 주택구매 심리를 개선시키며 주택시장이 활성화되었다. 또한, 주택 3법을 통한 재건축 연한 단축, 재건축 등의 요건 완화 등을 통해 주택공급도 동시에 활성화되었다.

그림 4-1 | 주택가격지수 추이 및 시기별 정책기조



자료: 한국부동산원 R-ONE 주택가격지수 통계(<https://www.reb.or.kr/r-one/main.do>, 검색일: 2023.9.8.)를 바탕으로 연구진 작성

2016년부터 규제완화정책 등의 영향으로 주택시장은 상승국면으로 전환되고 저금리 지속, 가계부채 문제 대두, 전월세가격 급등 등 주택시장에서 복합적인 문제가 나타나며 이후 정부의 부동산정책은 규제강화 방향으로 기조를 선화하였다. 2016년 이후 정부는 주택시장 과열을 막기 위해 '6.19 대책', '8.2 대책' '10.24 대책' 등 여러 대책을 통해 시장 과열을 막고 안정화를 달성하기 위한 정책을 지속적으로 추진하였다. 정책 수단으로는 LTV·DTI 등 금융규제 강화, 다주택자와 정비사업에 대한 규제 강화, 종합부동산세와 양도소득세 등 세제 강화, 규제지역 지정을 통한 투기수요 차단 및 실수요자 위주 시장 유도 등의 정책을 통해 투기수요를 억제하고 실수요자 중심의 시장으로 재편하기 위한 노력을 경주하였다. 이와 동시에 실수요자 중심의 주택공급을 확대하고 등록 주택임대사업자 확대를 통한 안정적 임대차 시장을 달성하기 위한 정책도 동시에 추진되었다.

표 4-1 | 시기별 주요 부동산정책의 내용과 흐름

발표시기	주요정책수단	정책목표
2013	4.1 -공공분양 물량 축소(연 7만호→연 2만호) -생애최초 주택구입시 취득세 면제 -신규분양주택 구입시 양도소득세 5년간 면제 -장기주택 모기지 공급 확대 -하우스푸어, 렌트푸어 지원방안	주택시장활성 (수요관리)
	8.28 -주택 취득세율 인하, 장기모기지 공급 확대 -전월세부담 완화(전세보증금 한도 70%까지) -준공후 미분양 주택 임대주택 활용	주택시장활성 (수요관리)
	12.3 -주택구입자금 지원 확대 -공유형모기지 본사업 시행 -리츠를 통한 하우스푸어주택 매입 (희망임대주택리츠) 확대 -행복주택 활성화	주택시장활성 (수요관리)
2014	2.26 -공공임대주택 공급 확대 : 공공임대리츠 -기업형 임대사업자 육성 -주택임대관리업 육성 및 임대사업자 지원 -노후주택 재건축을 통한 임대주택 공급 -매입임대사업자 규제 완화	주택시장활성 (주택공급)
	9.1 -재정비 규제 합리화 : 재건축 가능연한을 40년에서 30년으로 단축, 재건축 안전진단 시 주거환경비중 강화, 재건축시 85㎡이하 의무비율 완화 등 -청약제도 개선 : 민영주택 가점제 완화, 입주자선정 절차 간소화, 청약 통장 유형 단순화, 수도권 청약 1~2순위 통합 및 기간 단축 등 -기부채납 관련 제도 개선 -공급방식 개선 : 대규모 택지공급 억제 등	주택시장활성 (주택공급)
	10.30 -매입 및 전세임대 집중 공급 -도시규제 개선을 통한 장기민간임대 공급 -민간건설 10년 공공임대 자금 지원 강화 -준공공임대 활성화 및 세제지원(소득세, 법인세) 취약계층 대상 월세 대출 실시	주택시장활성 (주택공급)
2015	1.13 -임대사업 관련 규제혁신(핵심규제 6개→2개) : 분양전환의무, 임차인 자격, 초기임대료, 임대주택 담보권 설정제한 등 4개 규제 폐지 -임대사업자 기업형, 일반형으로 단순화 -기업형 임대사업자 육성 : 주거서비스, 택지지원, 자금지원, 세제지원, 종합금융보증 도입, -일반형 임대사업자 장기(8년이상) 임대 유도	주택시장활성 (임대사업육성)
	4.6 -임차보증금에 대한 반환보증 지원 -월세대출 지원요건 강화 -구입자금 지원 강화	주택시장활성 (수요관리)
	9.2 -리모델링 임대 도입 및 전세임대 공급확대 -가을 이사철 매입·전세임대 조기 공급 -공공실버주택 도입	주택시장활성 (주택공급)
2016	4.28 -행복주택 및 기업형 민간임대주택 확대	주택시장활성

발표시기	주요정책수단	정책목표	
	<ul style="list-style-type: none"> - 전세임대 및 특화임대(청년전세임대, 창업지원주택(신설), 신혼부부 매입임대리츠(신설), 공공실버주택 등 공급 - 집주인 매입임대, 공공임대리츠, 근로자 임대주택 등 공급방식 다양화 - 전세 및 구입자금 주거비 지원 - 임대차시장 통계 및 인프라 개선 	(주택공급)	
8.25	<ul style="list-style-type: none"> - 공공택지 공급 축소 - PF대출 심사 및 HUG 분양보증 강화 - 미분양관리지역 확대 : 분양보증 예비심사 - 집단대출 심사 강화 - 가계대출 분할상환 유도 	주택시장안정 (주택공급)	
11.3	<ul style="list-style-type: none"> - 조정대상지역 지정: 단기 투자수요 유입 차단 - 실수요자 금융지원 : 정책모기지 지속 공급 - LH 공공분양주택 중도금 지원 - 정비사업 제도개선 - 청약시장 불법행위 근절 	주택시장안정 (수요관리)	
2017	6.19	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적·맞춤형 대응방안 - 조정대상지역 추가 지정 및 전매제한 기간 강화 - 대출규제(LTV, DTI) 10%p 강화, 잔금대출 DTI 50% 신규 적용 - 재건축 조합원 주택 공급수(3주택→2주택) 제한 	주택시장안정 (수요관리)
	8.2	<ul style="list-style-type: none"> - 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안 - 다주택자 및 정비사업 규제 본격화 - 투기지역·투기과열지구 지정으로 3중 규제제도 운영 개시 - 특별사법경찰제도 도입, 양도세 강화, 중도금대출 강화 	주택시장안정 (수요관리)
	10.24	<ul style="list-style-type: none"> - 가계부채 종합대책 - 신DTI, DSR 조기도입, 상업용 부동산 규제 완화 - HUG 중도금대출 보증한도 하향 조정 	주택시장안정 (가계부채)
	11.29	<ul style="list-style-type: none"> - 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 - 2022년까지 무주택 서민·실수요자를 위한 - 공적(공공임대, 공공지원, 공공분양)주택 100만호 공급 	주거복지 서민주거안정
	12.13	<ul style="list-style-type: none"> - 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안 - 양도세, 종부세 등 세제혜택 통한 임대주택 등록 활성화 	주택시장안정 (등록임대)
2018	2.20	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축 안전진단 기준 강화 - 평가항목중 구조안전성 비중 상향 	주택시장안정 (주택공급)
	9.13	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장 안정 방안 - 조정대상지역 2주택자 이상 보유자 종부세율 최고 3.2%로 강화 - 주택임대사업자 등록제도 보완 : 최고 임대임무기간 종료 시 자동말소 - 다주택자 주택담보대출 강화 	주택시장안정 (수요관리)
	9.21	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 주택공급 확대 방안 - 1차 신규택지 17곳(3.5만호), 대규모 택지(20만호), 소규모택지(6.5만호) 등 수도권 공공택지 30만호 공급계획, 전매제한 8년, 거주 의무기간 5년 - 도심 내 주택공급을 위해 용적률 상향, 기부채납 개선, 역세권 종상향 등 	주택시장안정 (주택공급)
	12.19	<ul style="list-style-type: none"> - 2차 수도권 주택공급 계획 및 수도권 광역교통망 개선방안 	주택시장안정

발표시기	주요정책수단	정책목표	
	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 택지 4곳(남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 과천) 12.2만호, 중소규모 택지 37곳 3.3만호로 15.5만호 입지 확정 - 대규모 택지는 도을 도심까지 30분내 출퇴근 가능한 거리 - 중소규모 택지는 장기미집행 공원부지, 균유휴부지 등 다양한 부지 활용 - 광역교통 통합 조정 전담기구 「대도시권광역교통위원회」설치 	(주택공급)	
2019	5.7	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 주택 30만호 공급방안에 따른 제3차 신규택지 추진계획 - 3차 신규택지 28곳 11만호 발표, 신규 공공택지 5곳(고양창릉, 부천 대장, 안산 장상, 안산 신길2, 수원 당수2)과 기존택지지역 1곳 토지 거래허가구역 지정 	주택시장안정 (주택공급)
	8.12	<ul style="list-style-type: none"> - 민간택지 분양가상한제 적용기준 개선 추진 - 5년 만에 민간 분양가상한제 부활, 지정요건 설정 	주택시장안정 (수요관리)
	12.16	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장 안정화 방안 - 투기적 대출수요 규제 강화(시가 9억 LTV 20%, 15억 대출 금지) - 종부세 세율 강화 및 2주택자 세 부담 300% 인상, 공시가격 현실화 - 양도소득세 장기보유특별공제 거주요건 추가, 분양권 주택수 포함 - 조정대상지역 10년 이상 보유주택 2020년 6월말까지 한시적 중과 배제 - 민간택지 분양가 상한제 적용지역 확대, 자금조달계획서 구체화 - 실수요자를 위한 도심주택공급 지속 	(수요관리)
2020	2.20	<ul style="list-style-type: none"> - 투기 수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리 기조 강화 - 투기지역 16개, 투기과열지구 31개, 조정대상지역 44개로 규제지역 확대 - 조정대상지역내 주담대 LTV 60%→시가 9억원 기준 30-50% 차등 적용 - 조정대상지역내 사업자 주택구입목적 주담대 취득 금지 	주택시장안정 (수요관리)
	3.20	<ul style="list-style-type: none"> - 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방안 - 주거복지로드맵 2.0 - 2025년까지 장기공공임대주택 240만호 달성 	주거복지 서민주거안정
	5.6	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 주택공급 기반 강화 방안 - 공공재개발, 소규모정비 등 공공성 강화한 정비사업 활성화 - 「주택공급활성화지구」 신설하여 사업기간 단축 및 금융지원 강화 - 「지분형주택», 「수익공유형 전세」 개념 도입 	주택시장안정 (주택공급)
	6.17	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장 안정을 위한 관리방안 - 조정대상지역(69곳), 투기과열지구(48곳) 지정, 토지거래허가구역 지정 - 규제지역 주담대 및 보증자리론 실거주 요건 강화, 전세대출보증 강화 - 주택 매매·임대사업자의 주담대 전면 금지, 법인 과세체계 정비 	주택시장안정 (수요관리)
	7.10	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장 안정 보완대책 - 서민·실수요자를 위한 생애최초공급 확대, 취득세 감면, 중저가 주택 재산세율 인하 및 신혼부부 특별공급 소득기준 완화 - 12.16대책에 이어 다주택자 종부세율 최대 6%, 양도소득세 최고 70%, 취득세 최대 12%까지 상승, 신탁 시 보유세 납부단기임대(4년) 및 아파트 장기일반매입임대(8년) 폐지, 신규등록임대주택 최소 10년 임대 의무 등 - 주택공급확대TF 및 국토부내 실무기획단 구성 	주택시장안정 (수요관리)

발표시기		주요정책수단	정책목표
	7.30	- 계약갱신청구권, 전월세상한제 시행 - 집주인 실거주 등 계약갱신청구권 거절 예외조항	주거복지 서민주거안정
	8.4	- 서울권역 등 수도권 주택공급 확대방안 - 13.2만호 추가공급을 위한 신규택지 발굴(군부지, 이전기관 부지 등), - 3기 신도시 용적률 상향, 정비사업 공공성 강화, 공공참여형 고밀재 건축 도입, -노후 공공임대 재정비, 공사 상가·오피스 주거전환 등 - 수도권 127만호 주택(아파트) 공급계획 완성	주택시장안정 (수요관리)
2021	2.4	- 「공공주택 3080+」대도시권 주택공급 획기적 확대방안 - '25년까지 서울 32만호, 전국 83.6만호 주택 부지 추가 공급 - 재개발·재건축 공공직접시행 정비사업 및 도심공공주택복합사업 신설, - 소규모 정비절차 신설 및 정비 및 도시재생(주거재생혁신 지구 도입)	주택시장안정 (주택공급)
	3.29	- 부동산 투기근절 및 재발방지대책 - 예방대책, 적발대책, 처벌대책, 환수대책 발표 - 공직자 이해충돌 방지 제도화, 부동산거래분석 전담조직 신설 - 부동산시장 4대 교란행위(내부정보 이용한 부당거래, 시세조작행위, 하위계약신고 등 불법중개 및 교란행위, 불법전매 및 부당 청약행위) 형사처벌 강화 및 부동산시장에서 퇴출	주택시장안정 (부동산투기)
2022	5.10	- 다주택자 양도소득세 중과 1년간 한시 배제 - 1세대 1주택 양도소득세 비과세 보유·거주기간 재기산 제도 폐지 - 이사 등으로 인한 일시적 1세대 2주택 비과세 요건완화	주택시장활성 (수요관리)
	7.20	- 생애최초 주택구매자 LTV 상한 80% 적용 - 규제지역 주택담보대출 기준주택 처분기한 2년 완화, 신규주택 전입 의무폐지 - 생활안정자금 목적 주택담보대출 한도 2억원으로 완화 - DSR 적용이 배제되는 긴급생계용도 주택담보대출 한도 1.5억원으로 확대	주택시장활성 (수요관리)
	12.8	- 재건축 안전진단 합리화 - 평가항목 배점 비중 개선 - 조건부재건축 범위 축소 - 적정성 검토 개선 - 안전진단 내실화 병행 - 재건축 시기 조정제도 보완	주택시장활성 (주택공급)
2023	1.3	- 강남3구, 용산구 제외 주택 투기지역 해제 - 전매제한 기간 완화 및 규정 간소화 - 수도권 분양가 상한제 주택 실거주 의무 폐지 - 중도금대출 보증 분양가 기준 폐지 - 특별공급 분양가 기준 폐지 - 1주택 청약 당첨자 기준주택 처분 의무 폐지	주택시장활성 (수요관리)
	2.2	- 전세금 보증대상 전세가율 90%로 하향 - 전세금 저리대출 보증금 요건 3억원까지 완화, 대출액 한도 2.4억원 까지 확대	주택시장활성 (수요관리)
	4.27	- 전세사기 피해자, 거주 중 주택 경·공매 시 우선 매수권 부여 - 거주 중 주택 경·공매 시 금융·세제 지원 - 기존 임차주택 공공임대로 제공 - 전세사기 피해자 생계 지원	주거안정성강화

자료: 경제인문사회연구회. 2021. 부동산시장질서 확립을 위한 중점 대응전략. p91, p104 표 인용 및 보완

위 표에서 정리된 바와 같이 2010년 이후 최근까지 국내 주택정책은 복합적인 이슈에 대응하고자 다양한 접근법을 동원해 정책 수단을 집행하였으며, 이들 정책을 구성하는 주요한 정책전략은 크게 금융정책, 조세정책, 규제지역정책 등 3가지 범주로 요약될 수 있음을 알 수 있다. 금융정책은 금융을 통한 주택 수요조절 정책으로 고가의 재화인 주택 구매와 판매에 대출이 필수적으로 요구됨에 따라 고가주택에 대한 대출 금지 및 LTV·DTI·DSR 등 금융규제의 강도를 조절하는 정책을 주요 수단으로 사용하였다. 조세정책은 금융정책과 마찬가지로 주택의 취득·보유·판매 등 의사결정과정에서 부과되는 세금을 통해 주택 수요를 조정하는 정책이며 주로 부과되는 세금의 크기를 조절하는 방식을 주요 수단으로 사용하였다. 규제지역지정정책은 지역별로 차별화된 시장 상황을 보이는 주택의 특성에 따라 과도한 투기가 우려되는 지역을 지정하여 세제·금융 등 주택 관련 의사결정 전 과정에서 부담을 가중시켜 지정구역에 한정하여 주택수요를 조절하는 정책이다.

2. 정책 범주별 구체적 시행 내용 검토

본 절에서는 그동안 발표된 주요 정부정책 현황을 세부적으로 파악하였다. 구체적으로는 앞서 제시한 정부정책의 주요 범주인 규제지역지정정책, 금융정책, 조세정책을 중심으로 정부의 세부적인 정책내용을 검토하였다. 정책현황 파악을 위한 기간설정엔 시장활성화를 위한 정책과 안정화를 위한 규제정책 양방향 모두를 살펴보기 위해 가격 상승 및 하락기를 포함할 수 있는 범위를 고려하여 2010년 이후부터 최근 2023년까지 13년 동안 발표된 정책을 중심으로 검토하였다.

1) 규제지역지정 정책의 구체적 시행 내용

규제지역지정은 지역별로 과열 및 위축되어 있는 주택시장을 대상으로 해당지역의

시장안정을 달성하기 위해 운영하는 공간정책으로, 규제지역지정을 통해 세제, 금융, 청약 등 다양한 부동산시장 행위에 대한 규제가 적용된다. 규제지역지정제도의 도입 목표는 시장의 과도하게 과열된 지역에 대해 규제를 강화함으로써 해당 지역의 시장과 함께 전반적인 주택시장 안정 도모를 목표로 한다. 규제지역 종류는 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역이 있다. 이 중 조정대상지역과 투기과열지역은 국토교통부 장관이 심의를 거쳐 지정하며, 투기지역은 기획재정부 장관이 심의를 거쳐 지정한다.

주택시장 정상화를 위해 시장 과열시기에 도입된 과도한 규제가 어려움을 가중시킬 우려가 있어 규제를 완화하고자 한다. (2011. 12. 07. 주택시장 정상화 및 서민주거안정 지원 방안 보도자료 中)

투기수요가 다수 유입되는 곳을 투기과열지구·투기지역으로 지정하여 시장 불안을 조기 진화하고 집값 급등으로 서민 가계와 경제 전반의 부담이 커지지 않도록 선제적으로 관리한다. (2017. 08. 02. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안 보도자료 中)

조정대상지역은 주택 분양 등이 과열되어 있거나 과열될 우려가 있는 지역(과열지역)과 주택의 분양 매매 등 거래가 위축되어 있거나 위축될 우려가 있는 지역(위축지역)을 지정하며 국지적 과열 확산을 막고 실수요자 중심의 청약시장 질서 마련을 위해 2016년 11월 3일 발표한 「실수요 중심의 시장형성을 통한 주택시장의 안정적 관리방안」을 통해 처음 도입되었다. 투기과열지구는 주택가격이 급등하거나 주택에 대한 투기수요로 청약경쟁이 과열되어 무주택자 등 실수요자의 내집 마련 기회가 어려운 지역을 투기과열지구로 지정하며 1983년 4월 신설되어 1999년 7월 폐지되었다가 2002년 4월 투기목적의 주택수요를 억제하고자 재도입되었다. 투기지역은 부동산 가격이 급등하거나 급등할 우려가 있는 지역에 대하여 부동산 투기에 효율적으로 대처하기 위해 2005년 도입되었다.

규제지역의 지정요건은 물가상승률 대비 주택가격 상승률 기준을 만족한 상태에서

선택요건 중 1개 이상을 충족할 경우에 지정이 가능하며 규제지역 종류별로 세부적인 차이가 있으나 주택가격, 청약경쟁률, 분양권 전매 거래량 등 시장상황과 주택공급 등의 지역여건을 고려하여 지정한다. 규제지역의 지정은 지역별 부동산시장 상황에 따라 국토부 및 기재부를 통해 지정 및 해제되어 왔으며 2010년 이후로는 2011년 서울 강남, 송파, 서초구가 투기과열지역에서 해제된 이후 2017년부터 국지적으로 부동산시장이 과열조짐을 보이는 곳을 중심으로 순차적으로 지정되어왔다.

투기과열지구는 2017년 8월 서울 전역과 경기 일부(과천)를 시작으로 수도권 및 일부 지방지역을 중심으로 지구지정이 확산되어 22년 9월 기준 총 39개의 투기과열지구 지정되었으며, 2022년 이후 부동산시장이 급격히 하락함에 따라 2023년 현재 서울 강남3구와 용산구를 제외하고 모두 해제되었다. 조정대상지역은 2016년 11월 서울을 시작으로 수도권 및 지방지역으로 확산 적용되었으며 22년 9월 기준 총 60개 지역이 조정대상지역으로 지정되었고 2023년 현재 투기과열지구와 마찬가지로 강남3구와 용산구를 제외하고 모두 해제되었다. 78)

표 4-2 | 규제지역 관련 법령과 지정기준 및 절차

구분	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
법령	주택법 제63조의 제2항·시행규칙 제25조의2	주택법 제63조, 시행규칙 제25조	소득세법 제104조의2, 시행령 제168조의3
지정 기준	<p>정량적 요건: 공통요건 + 선택요건 중 1 이상 충족</p> <p>(공통요건) 직전 월부터 소급하여 3개월간 해당지역 주택가격상승률이 시도 소비자물가 상승률의 1.3배를 초과한 지역으로서 다음 중 하나에 해당하는 지역</p> <p>(선택요건)</p> <p>① 직전 월부터 소급하여 주택공급이 있었던 2개월간 청약경쟁률이 5:1을 초과(국민주택규모 10:1)</p>	<p>정량적 요건: 공통요건 + 선택요건 중 1 이상 충족</p> <p>(공통요건) 해당지역 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역(내부기준 150%)</p> <p>(선택요건)</p> <p>① 직전 2개월 월평균 청약경쟁률 모두 5:1 초과</p> <p>② 주택분양계획이 전월대비 30% 이상 감소</p>	<p>정량적 요건: 공통요건 + 선택요건 중 1 이상 충족</p> <p>(공통요건) 직전월 당해 주택가격상승률 > 전국소비자물가상승률 *130%</p> <p>(선택요건)</p> <p>① 직전 2개월 당해 주택 평균가격상승률 > 전국 주택가격상승률*130%</p> <p>② 직전 1년간 당해 주택가격상승률 > 직전 3년간 연평균 전국 주택가</p>

78) 국토교통부 보도자료, 2022. 지방 광역시도 조정대상지역 전면 해제(2022.9.21.)

구분	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
	② 직전월부터 소급하여 3개월간 분양권 전매거래량이 전년동기대비 30% 이상 증가 ③ 시도별 주택보급률 또는 자가주택 비율이 전국평균이하 정성적 요건 : 주택가격, 청약경쟁률, 분양권 전매량 및 주택보급률 등을 고려하였을 때 주택 분양 등이 과열되어 있거나 과열될 우려가 있는 지역	③ 주택건설사업계획승인이나 주택건축허가 실적이 지난해보다 급격하게 감소(내부기준 50%) ④ 신도시개발이나 전매행위 성행 등으로 주거불안 우려가 있는 경우로 주택보급률 또는 자가주택 비율이 전국 평균 이하이거나, 주택공급물량이 청약1순위자에 비해 현저히 적은 경우 정성적 요건 : 지역주택시장 여건 등을 고려하였을 때 주택에 대한 투기가 성행하고 있거나 우려되는 지역	격 상승률 * 단, 물가상승률*130%, 소비자물가상승률*130%가 0.5% 미만인 경우 0.5%로 함 정성적 요건 : 정량적 요건을 갖추고 당해 지역의 부동산 가격 상승이 지속될 가능성이 있거나 다른 지역으로 확산 우려가 있다고 판단되는 경우
지정절차	· 지자체 의견 청취 및 검토의견 회신, 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 지정 · 국토부장관이 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 지정	· 지자체 의견 청취 및 검토의견 회신, 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 지정 · 국토부장관 : 시도지사의 의견을 들어 지정·해제 · 시도지사 : 국토부장관과 협의를 거쳐 지정·해제	· 국토부장관이 요청하면 기획재정부장관이 부동산가격안정심의위원회를 거쳐 지정 및 해제(필요시 재정부장관이 직접 위원회 회부)

자료: 국토교통부, 2022년 주택업무편람. p.95

표 4-3 | 투기과열지구 및 조정대상지역 지정 및 해제연혁

지역	투기과열지구		조정대상지역	
	지정일자	해제일자	지정일자	해제일자
서울 25개구 전역	17.8.3	23.1.5 (강남3구, 용산구 제외)	16.11.3	23.1.5 (강남3구, 용산구 제외)
과천시	17.8.3	23.1.5	16.11.3	23.1.5
성남시 분당구	17.9.6	23.1.5	16.11.3	23.1.5
광명시, 하남시	18.8.28	23.1.5	16.11.3(17.6.19)	23.1.5
고양시, 남양주시	-	-	16.11.3	19.11.8
구리시, 안양시 동안구, 광교지구	-	-	18.8.28	22.11.14
수원시 팔달구, 용인시 기흥구·수지구	-	-	18.12.31	22.11.14
고양시, 남양주시, 화성시, 군포시, 부천시, 안산시, 시흥시, 용인 처인구, 오산시,	-	-	20.6.19	22.9.26 22.11.14

지역	투기과열지구		조정대상지역	
	지정일자	해제일자	지정일자	해제일자
광주시, 의정부시, 안성시, 양주시, 평택시				
김포시	-	-	20.11.20	22.11.14
파주시	-	-	20.12.18	22.9.26
동두천시	-	-	21.8.30	22.9.26
인천 중구, 동구, 미추홀구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구	-	-	20.6.19	20.12.18 22.11.14
부산 기장군, 부산진구	-	-	17.6.19	
해운대구, 동래구, 수영구, 연제구, 남구	-	-	20.11.20	22.9.26
서구, 동구, 영도구, 금정구, 북구, 강서구, 사상구, 사하구	-	-	20.12.18	22.9.26
대구 수성구, 중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 달서구, 달성군	-	-	20.11.20 20.12.18	22.7.5 22.9.26
광주 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구	-	-	20.12.18	22.9.26
대전 동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구	-	-	20.6.19	22.9.26
울산 중구, 남구	-	-	20.12.18	22.9.26
충북 청주시	-	-	20.6.19	22.9.26
충남 천안시 동안구, 서북구, 논산시, 공주시	-	-	20.12.18	22.9.26
전북 전주시, 완산구 덕진구	-	-	20.12.18	22.9.26
전남 여수시, 순천시, 광양시	-	-	20.12.18	22.7.5
경북 포항시 남구, 경산시	-	-	20.12.18	22.9.26 22.7.5
경남 창원시 성산구	-	-	20.12.18	22.9.26
성남시 수정구, 수원시, 안양시, 안산시 단원구, 구리시, 군포시, 의왕시, 용인시, 수지구, 기흥구, 동탄2	20.6.19	22.7.5 22.11.14	-	22.7.5 22.11.14
인천, 연수구, 남동구, 서구	20.6.19	22.9.26	-	-
대구 수성구	17.9.6	22.7.5	-	-
대전 동구, 중구, 서구, 유성구	20.6.19	22.7.5	-	-
경남 창원시 의창구	20.12.18	22.7.5	-	-
세종시	17.8.3	22.9.26	16.11.3	22.11.14

자료: 국토교통부 보도자료(2022.9.21.) 등을 기반으로 연구진 작성

규제지역으로 지정될 경우 대출, 세금, 임대사업, 정비사업, 거래, 청약 등 해당지역 내 부동산 관련 활동을 합에 있어 광범위한 규제가 적용⁷⁹⁾된다. 2021년 6월 부동산대책 기준으로 조정대상지역에 대한 주요 규제내용은 ① 주택담보대출 규제 강화, ② 자금조달계획서 제출대상 확대, ③ 주택매매, 임대사업자 대출규제 강화, ④ 법인 종합부동산세 강화, ⑤ 다주택자 양도소득세 중과, ⑥ 2주택 이상 보유자 증부세 추가 과세, ⑦ 다주택자 장기보유특별공제 적용 배제, ⑧ 1세대 1주택 양도세 비과세 요건 강화, ⑨ 분양권 전매시 양도소득세 강화, ⑩ 강화된 LTV·DTI 규제비율 적용, ⑪ 청약제도 강화 등의 내용이 적용된다.

투기과열지구의 경우 세금을 제외하고 조정대상지역의 규제 내용과 같거나 일부 요건이 더욱 강화되어 규제가 적용되며 정비사업 부분에 대한 규제가 추가적으로 적용된다. 구체적으로 ① 주택담보대출 규제 강화, ② 전세자금대출보증 이용제한, ③ 주담대 대출 비율 제한 강화, ④ 전세자금대출보증 이용제한 강화, ⑤ 자금조달계획서 증빙자료 제출 의무화 대상 확대 등 조정대상지역의 정책내용이 강화되는 부분과 추가적으로 ⑥ 정비사업 조합원 지위양도 제한 및 분양재당첨 제한, 조합원 자격 취득 시 거주 의무 추가 등이 적용된다. 투기지역은 조정대상지역 및 투기과열지구의 정책에 더해 양도세를 부과하기 위한 ① 주택수 산정 시 농어촌 주택을 포함, ② 주택과 조합원 분양권 또는 비사업용 토지보유시 양도세 가산, ③ 취득등록세 중과대상 특례 배제 등의 규제가 추가된다.

2) 금융 정책의 구체적 시행 내용

국내 주택금융정책은 기금 등을 활용해 저리의 모기지를 지원하여 주택구입 및 임차를 지원하는 금융지원정책과 LTV, DTI, DSR로 대변되는 주택금융규제 수준을 조절하여 주택구매력에 영향을 주는 금융규제 정책으로 구분해 볼 수 있다.

국내의 주택담보대출은 공공영역에서 공급하는 정책모기지와 시중은행 등 민간 금융

79) 국토교통부, 2022년 주택업무편람

기관에서 공급하는 대출상품으로 구분할 수 있으며 이 중 정책모기지 지원 수준을 조절하는 방식으로 부동산시장 관련 정책이 시행된다. 정책모기지 종류는 크게 주택구매를 지원하는 모기지와 전세자금 등 임차 시 필요한 자금을 지원하는 모기지 상품으로 구분할 수 있으며 주택구매를 지원하는 상품은 디딤돌대출, 보금자리론, 적격대출 등이 있고, 임차자금을 지원하는 상품은 버팀목전세자금, 주거안정 월세 대출 등이 있다.

주택금융규제 정책으로는 LTV·DTI·DSR을 수단으로 하고 있으며 LTV는 2002년, DTI는 2005년, DSR은 2018년에 도입되었음, 국내 주택금융규제는 LTV가 도입된 이후 주택정책의 목표에 따라 규제 강화 및 완화를 반복해왔다. LTV·DTI 등의 주택금융규제는 금융시스템의 안정성을 확보하기 위해 활용되며 기본적으로 거시경제적 충격 혹은 부동산시장의 이상 현상이 금융시장에 미치는 영향을 차단하기 위한 금융규제의 성격을 지닌다.⁸⁰⁾ 금융지원정책과 금융규제는 주택시장 상황에 따라 강화 및 약화를 반복하였으며 시장 하락기에는 금융지원 확대 중심의 정책을 통해 실수요자의 내집마련을 장려하고 주택수요를 진작시키는데 초점을 두었고 시장 과열기에는 실수요자를 보호하면서 투기적 수요를 근절하는 데 초점을 두고 정책을 수립·집행하였다.

2010년 이후 주택시장이 안정적인 모습을 보여줌에 따라 규제 완화 및 금융지원정책 강화가 주요한 정책 방향이었으나, 2016년 말부터 시장이 점차 과열됨에 따라 정책 기조가 선회되어 LTV·DTI 등 금융규제를 강화하는 정책이 지속적으로 발표되었다. 2022년 이후에는 주택시장이 상승국면에서 하락국면으로 급변하면서 규제지역이 대부분 해제되었으며 이에 규제지역과 연계된 금융규제 또한 큰 폭으로 완화되었다.

정책모기지를 통한 금융지원정책은 주로 주택경기 안정 및 하락국면에 실수요자를 중심으로 저렴한 이자의 대출지원확대를 통해 시장 활성화가 필요한 국면에서 주로 활용되었다. 지원방식은 시기별 정책모기지의 기본 규정에서 소득기준의 완화, 대출규모의 확대, 금리인하, 장기 분할상환 대출 신설, 신규 유형의 대출 신설 등의 형태로 주택 구입 및 임차를 지원하였다.

80) 김상엽·엄수원·윤만식. 2020. 주택금융규제정책이 공동주택가격에 미치는 영향 연구

장기 모기지 일원화 및 공유형 모기지 확대시행 등으로 무주택 서민들이 저렴한 장기 고정금리 대출을 활용할 수 있어 내집 마련의 기회가 크게 확대되고 전세 값 안정에도 기여할 전망이다. (2013. 12. 03. 4. 1, 8. 28 부동산 대책 후속조치 추진 보도자료 中)

투기수요 근절, 실수요자 보호라는 원칙이래 규제지역의 주택담보대출 실수요 요건 및 전세자금대출 규제를 강화하고 주택담보대출 레버리지를 활용한 투자유인을 억제 (2020. 06. 17. 주택시장 안정을 위한 관리방안 보도자료 中)

금융규제정책은 주택경기 상황을 고려한 정부정책의 목표에 따라 LTV·DTI의 수준을 강화 혹은 완화함으로써 주택구매력과 주택수요에 직접적인 영향을 미치는 방식으로 활용되었다. LTV·DTI 등 금융규제정책은 규제지역의 지정과 밀접하게 연관되어 있어 지정여부에 따라 기본수준에서 해당 지역의 LTV·DTI 한도가 추가 제한되는 형태로 작용한다. LTV는 비규제지역 기준 12년 이전 50~70% 수준에서 14년 규제가 완화됨에 따라 70%로 유지되어왔으며 DTI는 12년 이전 서울지역 50% 기타 지역 60%에서 14년에 전국적으로 60%로 유지되고 있다. DSR은 2018년 제1금융권에 도입되었고 2019년 제2금융권까지 확대되었으며 규제비율은 40%가 적용되고 있다.

금융규제 강화를 위해 규제지역을 지정할 경우 LTV·DTI는 비규제지역 기준대비 더 강한 제한을 받는다. 17년 이후 규제지역에 대한 LTV·DTI 규제 수준이 강화되어 조정대상지역은 LTV 60%, DTI 50%, 투기과열지구 및 투기지역은 LTV 40%, DTI 40%의 규제를 받으며 고가주택에 대해서는 추가규제(고가주택 9억 초과분 20%)가 적용된다.

표 4-4 | 시기별 금융정책 변화 현황

일자	금융지원정책	금융규제정책	규제방향
10.8.29	· 신규주택 분양자의 기존주택 구입자에 대한 구입자금 지원요건 완화(연소득 4천 이하→5천 이하) · 생애최초 주택구입자에 대해 주택기금	· 실수요자 주택매입 시 DTI 적용 한시적 자율심사	완화

일자	금융지원정책	금융규제정책	규제방향
	<ul style="list-style-type: none"> 에서 구입자금 한시적 지원(호당 2억한도 5.2%) · 저소득층 대출 시 1억원까지 소득 증빙 면제 · 주택기금 서민 저소득층 전세자금 지원 확대(대출한도 확대 및 가산금리 인하) · 주택금융신용보증기금의 전세자금 대출 지원 확대 · 전세금 반환자금 대출보증 지원 		
11.3.22.	-	· DTI 자율적용 종료	강화
11.8.18	· 생애최초 주택구입자금 금리 인하	-	완화
11.12.7	· 생애최초 주택구입자금 지원확대 연장	-	완화
12.5.10	<ul style="list-style-type: none"> · 생애최초 구입자금 지원 · 무주택자 우대형 보금자리론 지원대상 및 한도 확대(소득 4천→5천, 주택 3억→6억 한도1억→2억) 	· 규제지역 해제에 따라 LTV:DTI 50% 적용	완화
13.4.1	<ul style="list-style-type: none"> · 30년 분할상환 대출 신설 · 무주택자 주택구입자금 금리 인하 · 주택기금을 통한 저리 대출 확대 	· 생애최초 주택구입자금 DTI 자율, LTV 70% 완화	완화
13.8.27	<ul style="list-style-type: none"> · 장기 고정금리 분할상환 방식의 주택 모기지 공급 확대(주택가액기준 상향) · 수익공유형, 손익공유형 2가지 신규유형 대출 시행 	-	완화
13.12.3	<ul style="list-style-type: none"> · 정책 모기지 통합 · 리츠를 통한 하우스푸어주택 매입 확대 	-	완화
14.8.31	-	· 유한책임대출 제도 시범 도입 및 LTV, DTI 합리화	완화
14.10.31	<ul style="list-style-type: none"> · 보증부 월세가구 주거비 부담 완화(보증금이 낮을수록 지원금리 우대) · 디딤돌 대출 금리 소득요건 만족 시 0.2%p 추가 인하 	-	완화
15.4.6	<ul style="list-style-type: none"> · 버팀목 대출 금리 0.2%p 인하 · 월세대출 금리 0.5%p 인하 · 디딤돌 대출 금리 0.3%p 인하 	-	완화
16.4.27	<ul style="list-style-type: none"> · 전세가구에 대한 버팀목 대출 지원 강화 확대 · 생애최초주택구입자에 대한 한시적 대출지원 강화 	-	완화
17.6.19	-	· LTV, DTI 강화(조정대상지역 10% 강화)	강화

일자	금융지원정책	금융규제정책	규제방향
17.8.2	· 다주택자 금융규제 강화(투기지역 내 주택담보대출 세대당 1건 제한,	· 규제지역 지정에 따른 LTV DTI 강화 · 주택1채 보유세대 추가대출 LTV·DTI 30% 제한) · LTV·DTI 투기 및 투기과열지구 40%로 강화	강화
17.9.05	-	· 투기지역 및 투기과열지구 추가지정에 따른 LTV·DTI 강화	강화
17.10.24	-	· 신 DTI 제도 도입(산정 시 모든 보유주택에 대한 원리금 상환액 고려) · DSR 단계적 정착 제고	강화
18.8.27	-	· 규제지역 추가지정에 따른 LTV·DTI 강화 및 주택담보대출 세대당 1건 제한,	강화
18.9.21	-	· 2주택 이상 보유세대는 규제지역 내 주택 신규 구입 시 주택담보대출 금지 · 1주택 세대는 규제지역내 신규구입을 위한 주택담보대출 원칙적 금지 · 임대사업자의 규제지역 내 대출규제 강화(LTV 40%)	강화
19.10.01	· 고가주택(시가 9억)을 보유한 1주택에 대하여 전세대출 공적보증 제한	· 규제지역 내 개인사업자, 법인, 주택임대업 주택담보대출 LTV 규제 확대(LTV 40%)	강화
19.12.16	-	· 시가 9억원 초과 주택에 대한 담보대출 LTV 추가 강화(9억 이하 40%, 9억 초과 20% 적용) · 전세대출 후 고가 신규주택 매입 제한	강화
20.2.20	· 규제지역 내 사업자 대출을 통한 주택구입목적 주택담보대출 취급 금지 · 조정대상지역 내 1주택세대 주택담보대출 시 실수요 요건 강화	· 조정대상지역의 주택담보대출 규제 강화(시가 9억 원 이하 50%, 9억원 초과 30% 적용)	강화
20.6.17	· 무주택자가 규제지역 내 주택담보대출 시 6개월 이내 전입	· 규제지역 추가지정에 따른 LTV·DTI 및 세제규제 적용	강화
20.7.10	-	· 무주택 세대에 대한 LTV·DTI 10%p 우대 시 서민·실수요자 소득기준 완화	완화
21.5.28	-	· 서민 실수요자 LTV DTI 완화(20%)	완화
23.1.12	· 시중 주담대보다 낮은 금리로 장기 고정 금리 대출지원	-	완화

자료: 국토교통부 보도자료(11.12.7 등)를 기반으로 연구진 작성

3) 조세 정책의 구체적 시행 내용

부동산 관련 조세는 크게 취득, 보유, 처분단계에서 발생하며 정부 재정의 주요한 재원으로 활용될 뿐 아니라 해당 부동산을 거래하거나 보유하는 경제주체의 의사결정에 영향을 미쳐 시장 전체에서 거래되는 재고 공급량에 영향을 미친다.⁸¹⁾ 부동산 조세는 주요 세원일 뿐 아니라 정부가 제공하는 각종 공공서비스에 대한 대가로 간주될 수 있다. 보유와 거래에 부과되는 부동산 조세는 더 비싼 부동산에 대해 더 높은 세금이 부과되는 누진적 특징이 있어 소득재분배 기능을 수행하고 투기억제와 가격 안정화 효과의 역할을 수행한다.

취득단계에서 부과되는 세금은 취득세가 있으며 주택 취득 가격 및 주택 수에 따라 1~12%의 세율(22년 8월 기준)이 부과되며 관련 부가세로 농어촌 특별세와 지방교육세가 추가되어 부과된다.

보유단계에서 부과되는 세금은 재산세, 종합부동산세, 임대소득세가 있다. 재산세는 토지, 주택 등 재산을 소유하고 있는 자에게 부과하는 세금으로 물건별로 0.1~0.4%(22년 8월기준)의 세율이 누진적으로 적용된다. 종합부동산세는 보유주택의 공시가격 합산 금액이 6억 원을 초과하는 세대에게 부과하는 세금으로 0.6~6.0%(21년 1월 이후)의 세율⁸²⁾이 부과된다. 임대소득세는 임대사업자를 통해 소득을 창출하는 국내 거주자에게 부과되는 세금으로 모든 소득에 대해 6~45%(종합소득 세율 적용 시)의 세율이 부과되며 연 2천만원 이하의 임대소득일 경우 분리과세를 적용받아 14% 단일 세율을 적용한다.

처분단계에서 부과되는 세금은 양도소득세가 있으며 자산의 이전으로 양도차익이 발생한 경우, 양도차익에 따라 기본적으로 6~45% 세율로 양도소득세가 부과된다. 1주택자의 경우 규제지역여부 등을 고려하여 요건을 만족할 경우 비과세가 가능하며 주택수, 주택가액, 보유기간 등에 따라 다양한 공제 및 세율 체계가 적용된다.

81) 박진백·이영. 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과-보유세와 거래세를 중심으로-

82) 다만 1세대 1주택자는 11억원을 초과하는 경우에 종합부동산세 부과

부동산 관련 조세에 대한 정책적 활용의 경우 세금별 강화 및 완화를 통해 주택 수요를 변화시켜 시장 안정화를 달성하기 위한 목적으로 사용된다. 금융정책과 유사하게 조세정책도 시장 하락기에는 세율을 인하하고, 보유부담을 낮추는 방식의 개편을 통해 주택구매를 촉진하고 수요를 진작하기 위한 목적으로 사용되었으며, 시장 과열기에는 보유부담을 강화하고 처분소득에 대한 과세를 강화하여 투기적 수요를 근절하는 것에 목표를 두고 정책을 집행하고 있다.

주택시장 침체로 전세수요로 머물러 있는 주택구입 가능계층의 주택 구입을 촉진하기 위해 취득세 인하 및 저리의 장기모기지 공급을 확대. (2013. 08. 28. 전월세시장 안정을 위한 대응방안 보도자료 중)

종합부동산세, 공시가격 등을 개선하여 주택 보유부담의 형평성을 제고하고, 실거주하지 않는 주택의 양도차익에 대한 과세체계를 강화(2019. 12. 16. 주택시장 안정화 방안 보도자료 중)

2010년 이후 조세정책의 흐름은 2016년까지 규제완화 기조가 이어짐에 따라 세제감면 및 중과배제, 세율인하, 과세방식의 정비, 주택수·거주요건 등 세금 부과 기준의 완화 등 세제혜택을 부여하는 정책이 주로 추진되었다. 2010년~2013년의 조세정책은 지방 미분양주택 취득에 따른 세제감면, 지방 등 특정 주택 취득시 양도세 중과 배제 및 거주요건에 대한 완화, 한시적인 취득세·양도세 감면 및 면제, 임대사업자에 대한 세제지원 요건에 대한 주택수 규정 완화 등 세제혜택 부여를 통해 주택구매를 촉진하고 부동산시장을 활성화하기 위한 목적의 정책이 추진되었다.

2013~2017년의 조세정책은 정책의 완화 기조가 이어져 양도세 면제가 되는 주택유형을 기존주택까지 확대하였으며 취득세를 영구 인하하였고, 임대사업자의 경우 과세방식 정비(분리과세)로 인한 세제 혜택, 임대주택 등록 시 세제 지원 등의 정책이 추진되었다.

2017년 이후에는 주택시장 안정을 위해 부동산 관련 세금이 전반적으로 강화되었으 며 특히 다주택자에 대한 세금을 중심으로 세제가 강화되었다. 취득세의 경우 다주택 자가 주택 구입 시 취득세율 인상, 보유세의 경우 다주택자에 대한 종합부동산세 세율 및 세부담 상향 요건 강화 등의 적용, 양도소득세의 경우 다주택자와 신규취득 주택에 대한 세금 중과, 비과세 요건 강화, 세금 감면 혜택요건 강화, 주택 수 산정 기준 강화 등이 적용되었다.

표 4-5 | 시기별 조세정책 변화

일자	조세정책	규제방향
10.8.29	· 다주택자 양도세 중과 완화제도 2년 연장 · 수도권 매입임대사업자에 대한 양도세 중과 완화, 종부세 비과세 및 법인세 추가과세 면제요건 완화 · 취득세 50% 감면시한 1년 연장	완화
11.3.22	· 취득세 50% 감면	완화
11.8.18	· 매입임대주택 사업자 주택 1호 양도세 비과세 · 오피스텔 세제혜택 부여 · 양도세 중과배제, 종부세 비과세 요건 추가 완화 · 전월세 소득공제 확대	완화
11.12.7	· 전월세 소득공제 적용대상 확대	완화
12.5.10	· 규제지역 해제에 따라 임대사업용 주택 취득세 감면 혜택 · 주택단기보유후 양도에 따른 양도세 중과세율 완화(50%→40%, 1년이상 40%→기본세율) · 다주택자 양도세 중과폐지	완화
13.4.1	· 생애최초 구입자 취득세 한시면제 · 연말까지 양도세 한시감면 · 취득 후 5년간 양도소득 세액 전액 면제 · 신규 구입주택 주택수 산정 제외 · 다주택자 양도세 중과 제도 폐지 및 양도세율 인하(50%→40%, 1년이상 40%→기본세율) · 법인 부동산 양도세 추가과세(30%)제도 폐지	완화
13.8.27	· 취득세율 영구인하(6억 1%, 9억이하 2%, 9억초과 3%(기존 2%, 4%))	완화
14.2.26	· 준공공임대주택에 대한 세제 금융지원 강화, 재산세 감면을 확대, 소득법인 세 감면을 확대. 준공공임대주택 임대시 양도세 면제 · 임대사업자 분리과세 도입	완화
14.10.31	· 미분양 임대주택에 대한 세제지원 강화(준공 후 미분양 주택 임대시 양도세 50% 감면)	완화

일자	조세정책	규제방향
17.8.2	<ul style="list-style-type: none"> · 다주택자 양도소득세 종과(2주택자 기본세율 10%, 3주택자 20% 강화) · 장기보유특별공제 배제 · 1세대 1주택 양도세 비과세 요건 강화 · 분양권 전매시 양도소득세 강화 	강화
17.12.13	<ul style="list-style-type: none"> · 다주택자가 임대사업자로 등록시 세제혜택부여 - 21년까지 취득세·재산세 감면 - 1주택 이상 등록 시 임대소득세 감면 및 필요 경비율 차등 - 8년 장기임대시 양도세 종과배제 - 8년 장기임대세 종부세 산정시 주택수 합산 배제 	완화
18.8.27	<ul style="list-style-type: none"> · 세제강화(양도세 종과 등)적용 	강화
18.9.21	<ul style="list-style-type: none"> · 종합부동산세 강화(3주택이상, 조정대상지역 2주택 이상 보유자에 종부세 최고 3.2% 종과, 세부담 상향(150% → 300%)) · 1주택자 양도소득세 비과세 요건 강화(장기보유특별공제 요건 강화 및 일시적 2주택 양도세 비과세 요건 허용기준 단축) · 임대사업자의 조정대상지역 신규 취득 임대주택 양도세 종과 	강화
19.12.16	<ul style="list-style-type: none"> · 양도세 1주택자 장기보유특별공제에 거주요건 추가 · 등록 임대주택 양도세 비과세 요건에 거주요건 추가 · 조정대상지역 다주택자 양도세 종과 시 주택수에 분양권 포함 · 조정대상지역 내 한시적 다주택자 양도세 종과 배제 · 종부세 세율 강화 및 2주택자 세부담 300% 인상, 공시가격 현실화 	강화
20.7.10	<ul style="list-style-type: none"> · 주택 이상 및 조정대상지역 2주택에 대해 과세표준 구간별로 1.2~6% 세율 적용 · 2년미만 단기 보유 주택에 대한 양도세율 인상(1년 70%, 2년 60%) · 다주택자 양도세 종과세율 인상(2주택 20%, 3주택 이상 30%) · 다주택자 취득세 인상(2주택 8%, 3주택 이상 12%) 	강화
21.5.28	<ul style="list-style-type: none"> · 1주택 양도세 비과세 기준 상향(12억) · 임대사업자 혜택 중지 	완화, 강화
22.6.21	<ul style="list-style-type: none"> · 상생임대주택에 대한 양도세 특례 확대 · 미분양 주택 세부담 경감 및 매입약정 활성화 · 종부세 부담완화 및 개편안 마련 예고 · 생애최초 주택구입자 취득세 감면 확대 	완화

자료: 국토교통부 보도자료(22.6.21 등)를 기반으로 연구진 작성

3. 분석 대상 정책 도출

주택시장 관련 정부정책은 시장참여자들의 수요와 공급에 영향을 미쳐 시장 안정화를 달성하기 위한 목적으로 수행되며 주요한 정책수단으로 구분할 수 있는 3가지 범주(규제지역, 금융, 조세)의 정책수단을 살펴본 결과 시장 상황에 따라 규제의 강화·완화를 반복해왔으며 규제 강도와 방법도 다양하게 변화되어왔다.

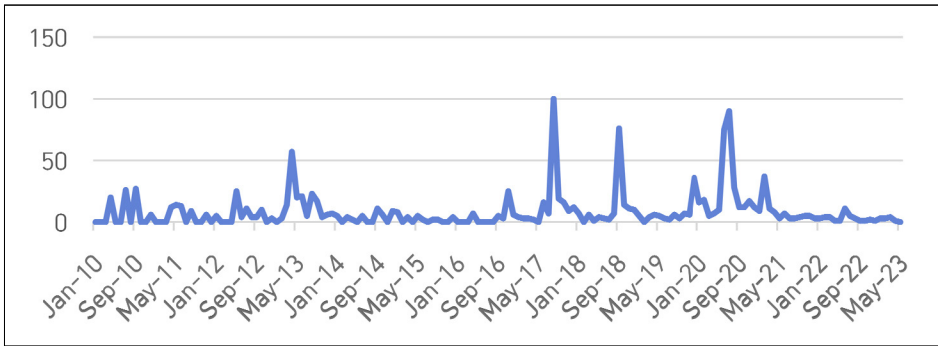
정부의 주택시장 정책은 공급에 장기간이 소요되는 주택의 특성에 따라 주택공급 확대 정책을 장기간에 걸쳐 집행하는 가운데 주택시장 과열·위축 구간별로 시장안정화를 달성하기 위한 수요조절정책을 주로 활용하였다. 규제지역정책은 상승기 주택시장 과열을 막기 위해 주로 사용되었으며 조정대상지역 등 새로운 내용을 담은 규제지역의 신설, 규제지역이 포함하는 규제 내용과 강도의 변화 등 시장 상황별 정부정책 목적에 따라 관련 내용이 변화하며 적용되고 있다. 금융정책은 주택보유 및 임차과정에서 저리의 대출 지원 등 금융지원정책과 LTV·DTI·DSR로 대변되는 금융규제정책으로 구분될 수 있으며 상황별 시장안정을 달성하기 위해 규제 강화·완화가 적용되고 있다. 조세정책은 세금 부담을 증가·완화 시켜 시장참여자가 직면하는 비용부담에 변화를 통해 수요·공급을 조절하는 방식으로 활용되었다.

이 연구의 큰 틀이자 목적은 각 범주별 정책이 시장참여자들에게 미치는 영향을 검토하고, 특히 정책 중 유효성이 높고 시행 빈도가 높으며 시장참여자의 행태에 큰 영향을 미친 정책을 선별하여 해당 정책에 대한 시장참여자의 대응 행태를 파악하는 것이다. 따라서 이 절에서는 구체적 정책내용 검토를 바탕으로 이 연구에서 다루어야 할 주요 정책내용을 도출하였다. 보다 구체적으로는 이 연구에서 다루어야 할 주요 정책내용 도출을 위해 시기별 부동산대책에 대한 시장참여자들의 검색 빈도 파악을 통해 파급력이 큰 정책을 선별하고 해당 정책이 포함한 대책 내용이 무엇인지 살펴보았다.

먼저 구글 트렌드를 활용한 부동산대책 키워드 검색빈도를 분석한 결과 2013년, 2017년, 2018년, 2020년에 나온 부동산 대책들에 대한 검색빈도가 다른 시기의 부동산 대책들보다 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 해당 시기에 발표된 대책의 주요

내용을 요약하면 취득세율 영구인하, 신규 규제지역의 지정, LTV·DTI 등 금융규제의 강화와 종합부동산세, 양도소득세 등에 대한 강화정책, 임대사업자 등록 활성화 대책 등으로 구분 가능하다. 다양한 대책 중 시장참여자들은 직접적인 수요의 제한과 금융 및 세제 비용 측면에 영향을 미치는 정책에 대한 관심도가 높은 것을 알 수 있었다.

그림 4-2 | 시기별 부동산대책 키워드 검색빈도



자료: 구글트렌드(2023.06.02.일 검색)를 활용하여 “부동산 대책”키워드로 분석한 내용, 연구진 작성

이러한 관심도와 함께 시기별·정책 범주별 주요 정책내용과 흐름, 정책의 시장영향과 등을 종합적으로 고려하여 정책 범주별로 시장참여자의 대응 행태 파악이 필요한 핵심 정책 수단을 다음과 같이 도출하였다. 첫째, 규제지역은 지정된 지역에 금융·조세를 포함한 광범위한 제한이 적용되며 시장참여자들은 지정된 지역에 대한 부동산 관련 의사결정에 해당 정책내용을 필수적으로 고려해야 하는 정책이므로 해당 정책에 대한 대응행태 파악이 필요하다. 둘째, 금융정책은 금융지원정책과 시장참여자들의 금융이용에 핵심적인 영향을 미치는 LTV·DTI·DSR과 대출한도규제에 대한 대응 행태 파악이 필요하다. 셋째, 조세정책은 세율의 강화 혹은 완화가 주택매수 및 보유 비용부담에 직접적으로 영향을 미치며 부동산의 취득·보유·매각단계에서 발생하는 취득세, 보유세(종합부동산세), 양도소득세에 대한 대응 행태 파악이 필요하다.

이들 정책수단의 경우 구글 트렌드에서 분석에 도출된 국민 관심도가 높은 대책에

포함되며 앞의 절에서 살펴본 주요 정책 카테고리별 정부 정책의 구체적 내용을 구성하는 핵심 수단에 해당한다. 이들 정부정책은 사용자비용 이론을 바탕으로 본다면, 사용자비용을 증가시켜 수요를 감소시키고 공급(매도) 증가를 의도한 것으로 이해될 수 있다. 예를 들어 취득세, 양도세, 보유세 등 관련 조세 강화는 대표적으로 사용자비용을 높여 수요를 감소시키는 정책들이며, 금융 규제 등도 자금조달 비용을 높이는 사용자비용 증가 정책으로 해석할 수 있다.

다음 장에서는 이 장에서 제시한 범주별 정책 방안에 기반하여 구체적 정책 방안별 시장참여자 대응 행태와 그로 인한 문제점을 보다 상세히 분석하고, 정부정책 시행 시 시장참여자들의 대응 행태가 실제 어떤 방식으로 나타났는지를 상세히 검토하여 정책 시행에 대한 시장참여자의 대응 행태와 그 영향을 파악하고자 한다.



CHAPTER 5

주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과

1. 정책 대응 시장참여자 행태분석의 개요 99
2. 조세정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른
정책 효과성 분석 103
3. 주택금융정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른
정책 효과성 분석 128
4. 규제지역정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른
정책 효과 분석 136
5. 소결 141

05 주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과

이 장에서는 주요 정책들이 실제 부동산시장 참여자들의 행태를 어떻게 변화시켰으며, 이는 부동산시장 변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하고자 한다. 결과적으로 정책에 대응한 시장참여자 행태가 주택가격 변화에 어떻게 작용하였는지를 도출하고자 하였다. 이를 위해 이 장의 각 절에서는 먼저 카테고리별 주요 정책이 시장참여자 행태에 미친 영향을 인터뷰, 전문가 설문, 문헌자료 및 언론기사 텍스트 분석을 바탕으로 추출하여 제시하고, 정책에 대응한 시장참여자 행태가 시장에 미친 영향은 어떠한지를 질적 연구결과 중심으로 제시했다. 마지막으로 소결에서는 이러한 시장참여자의 행태가 정부 정책 목표 달성에 어떤 영향을 미쳤는지를 간략하게 정리하여 제시하였다

1. 정책 대응 시장참여자 행태분석의 개요

이 장에서는 조세, 금융, 규제지역 관련 주요 정책수단의 도입 및 강화에 대한 시장참여자들의 구체적 대응 행태를 분석하고자 한다. 이를 위해 주요 정책에 대한 시장참여자의 대응 행태를 부동산전문가 및 공인중개사 인터뷰, 관련 부동산서적, 13개 주요 언론사 기사 빅데이터 분석 등을 포괄하되, 인터뷰 및 문헌연구를 포함한 질적 방법론을 중심으로 주요 결론을 도출하였다.

정책 대응행태 관련 인터뷰는 15인의 부동산 중개사와 5인의 전문가를 대상으로 실시하였으며, 분석에 활용된 서적은 6권의 부동산 행태 관련 문헌을 참고하였다. 또한 문헌조사를 통해 검토한 시장참여자 행태에 대한 내용을 인터뷰 결과와 연계하여 구체적인 대응 행태 실태를 도출하였으며, 대응행태와 연계하여 전문가 52인에게 정책의 영향에 대한 설문조사를 시행하여 이 연구 결과의 강건성을 높이는 자료로 제시하였다.

표 5-1 | 부동산 중개사 인터뷰 리스트

대상자 기호	인터뷰 날짜	지역
R1	2023. 05	서울 송파
R2	2023. 05	경기 평촌·의왕
R3	2023. 05	경기 광명
R4	2023. 05	경기 광명
R5	2023. 08	서울 송파
R6	2023. 10	인천 송도
R7	2023. 10	인천 송도
R8	2023. 10	경기 동탄
R9	2023. 10.	경기 동탄
R10	2023. 10	세종
R11	2023. 7	경기 평촌·의왕
R12	2023. 12	세종
R13	2023. 12	세종
R14	2023. 12	서울 송파
R15	2023. 12	경기 평촌·의왕

자료: 연구진 작성

표 5-2 | 부동산 전문가 인터뷰 리스트

대상자 기호	인터뷰 날짜	지역
E1	2023. 2	서울
E2	2023. 5	서울
E3	2023.12	서울
E4	2023.12	서울
E5	2023.12	서울

자료: 연구진 작성

표 5-3 | 부동산 관련 서적 리스트

저자	발간물
손재영 외	부동산 정책, Why & How
채상욱	대한민국 부동산, 지난 10년 앞으로 10년
김인만	윤석열 정부 5년, 오르는 아파트는 정해져 있다: 수요와 공급은 정책이 결정한다.
이현철	전세가를 알면 부동산 투자가 보인다.
자유몽	직장인 부동산 투자, 오늘부터 1일
우병탁	아파트 한 채부터 시작하는 부동산 절세

자료: 연구진 작성

표 5-4 | 시장참여자 대응행태 및 정책에 대한 의견조사

구분	설문조사 개요
조사기간	'23.9.15 ~ '23.10.15
조사대상	부동산 관련 학계, 연구기관, 공사 및 금융계, 기타민간 등 52인
조사내용	정책별(조세, 금융, 규제지역) 효과성 및 개선필요성

자료: 연구진 작성

2015~2021년 기간 발행된 13개 언론사⁸³⁾의 뉴스데이터를 활용하여 주택정책과 연계된 키워드로 워드클라우드 분석과 의미망 분석을 수행하였다. 해당 기간 동안 발행된 전체 기사 중 4가지 주요 범주(규제지역, 금융, 세금, 임대사업자)에 대한 키워드를 선정하고 해당 키워드가 포함된 기사를 발췌하였다.

이후 발췌된 기사의 기사 전문에 대한 텍스트 데이터 전처리를 통해 기사가 포함된 단어의 빈도를 계산하였으며, 기사에 포함된 단어 빈도를 통해 시각적으로 크기가 조

83) 13개 언론사는 동아일보, 경향신문, 국민일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 매일경제, 서울경제, 한국경제, 머니투데이, SBS, YTN임

정된 워드클라우드를 생성하였고, 의미망 분석을 통해 단어간/의미간 연계성을 확인하여 핵심단어와 행태관련 단어 간 연계성을 확인하였다.

데이터 활용한 계량분석의 경우 각각의 방법론이 상이하므로 분석이 시행되는 해당 절에서 분석 내용 및 결과와 함께 분석개요를 개별 파트별로 제시하였다.

표 5-5 | 정책 범주별 기사 발췌 키워드

구분	기사 발췌 키워드
규제지역관련	조정대상지역
	투기지역
	투기과열지역
	부동산 규제지역
주택금융관련	고가주택대출금지
	전세자금대출
	전세대출
	갭투자
주택세금관련	양도세, 양도소득세
	보유세, 종합부동산세, 재산세
	취득세
	임대사업자 등록제도

자료: 연구진 작성

2. 조세정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석

1) 질적 방법론을 활용한 금융규제 강화정책에 대한 시장참여자 대응행태와 영향

(1) 양도세 강화 정책에 대한 시장참여자 대응 행태

주택가격 상승기에 도입된 주요한 양도세 관련 정책은 양도세율을 높이거나 중과하는 정책이었으며, 이는 주로 다주택자에 적용되는 형태로 도입되었다. 2017년 8·2대책에서 다주택자 양도세 중과, 장기보유특별공제 배제 등 양도세 강화 정책을 도입하였으며, 이러한 양도세 강화 기조는 2018년 9.21대책, 2019년 12.16대책 및 2020년 7.10대책 등을 통해 지속적으로 양도세를 강화하여 최대 82%의 양도세 부과가 가능하도록 양도세율이 강화되었다. 2017년 12월 임대사업자 활성화 대책을 통해 임대사업자에 대한 양도세를 감면하는 등의 완화 정책 도입도 시장참여자 행태에 주요한 영향을 미친 정책으로 판단되어 이 절에서 다루었다.

표 5-6 | 양도세 관련 주요 정책

일자	조세정책	규제방향
'17.8.2	<ul style="list-style-type: none"> · 다주택자 양도소득세 중과(2주택자 기본세율 10%, 3주택자 20% 강화) · 장기보유특별공제 배제 · 1세대 1주택 양도세 비과세 요건 강화 · 분양권 전매시 양도소득세 강화 	강화
17.12.13	<ul style="list-style-type: none"> · 임대주택 등록 활성화 방안(양도세, 종부세 등 세제혜택과 자금지원을 통한 임대주택 등록 활성화) 	완화
'18.9.21	<ul style="list-style-type: none"> · 1주택자 양도소득세 비과세 요건 강화(장기보유특별공제 요건 강화 및 일시적 2주택 양도세 비과세 요건 허용기준 단축) · 임대사업자의 조정대상지역 신규 취득 임대주택 양도세 중과 · 임대사업자의 조정대상 지역 신규 취득 임대주택 과세 	강화
'19.12.16	<ul style="list-style-type: none"> · 양도세 1주택자 장기보유특별공제에 거주요건 추가 · 등록 임대주택 양도세 비과세 요건에 거주요건 추가 · 조정대상지역 다주택자 양도세 중과 시 주택 수에 분양권 포함 	강화
'20.7.10	<ul style="list-style-type: none"> · 2년미만 단기 보유 주택에 대한 양도세율 인상(1년 70%, 2년 60%) · 다주택자 양도세 중과세율 인상(2주택 20%, 3주택 이상 30%) 	강화

자료: 국토교통부 보도자료('17.8.2 등) 등을 기반으로 연구진 작성

주택가격 상승기에 양도세 강화 정책은 이론적으로 매도시 수익의 일정 부분을 세금이라는 비용으로 추정한다는 점에서 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높여 미래 기대수익을 낮추어 주택시장의 매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 실제로도 양도세 강화정책은 종부세 강화와 함께 적용되면서 주택자산의 기대수익률을 낮춤으로써 주택가격 상승기 후반에 신규수요자의 진입을 어렵게 만드는 데 일부 영향을 미치는 등 정책이 의도한 효과를 일부는 달성하였다.

그러나 다음에서 살펴볼 다양한 투자적 시장참여자들의 대응 행태와 1주택자 및 무주택자에게는 적용되지 않는 점 등으로 인해 수요억제 효과는 제한적인데 반해 매도 측면에서 매도 감소로 이어지는 동결효과를 야기함으로써 공급(매도) 위축으로 인한 주택가격을 상승을 야기하는 등 정책목표 달성에 부정적 영향도 동시에 미쳤다.

다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 당시 시장참여자들은 양도세 증가에 매우 예민하고 민감하게 반응하였으며 관련 정보 수집과 회피수단에 대하여 많은 관심과 노력을 기울였음을 이야기하고 있으며, 부동산 관련 서적에서도 지방 저가 주택 매수, 법인 활용 등이 주요한 대응 전략임을 설명하고 있다. 이러한 행태를 보이는 이유는 서울 등 지역과 달리 광역시의 군 지역, 경기도의 읍·면과 특별자치시의 지역은 3억 초과인 주택에 대해서만 중과 대상이 되기에 지방 저가주택을 매수하면 2채 이상의 주택을 소유해도 다주택자 규제를 회피할 수 있었기 때문이다.

양도세 중과 여부를 판단할 때는 주택수를 고려해야 한다... 이런 지역에 있는 집들은 기준시가에 따라 주택수에 포함되기도 하고 포함되지 않기도 한다... 바로 이 기타지역에 양도세 중과의 포인트가 있다. 집이 여러 채인 상태에서 양도하더라도 순서를 맞추면 작게 중과되거나, 중과되지 않고 기본세율로 세금을 낼 수 있다. 84)

작년부터 정부가 세금을 올리면서 서울, 수도권에서 매수하기 어려워진 다주택

84) 우병탁. 2020. 아파트 한 채부터 시작하는 부동산 절세. 서울: 도서출판 길벗. p.201~202

자와 법인이 1억 이하 아파트를 집중적으로 사들였다. 거래가 많이 이뤄지긴 했지만, 사실 불법이 아니고 정상적인 거래가 대부분이었다⁸⁵⁾.

000의 경우, 비싼 매매가 임에도 불구하고 다주택자, 법인 등이 임대사업자 등록을 통해 양도세, 취득세 혜택을 보는 사례가 종종 있었어요. 이에 대해 무주택자 등 실수요자는 불공평하다고 느끼는 경우가 많았어요. (R5)

주택가격이 오르기 시작하면서 1인 법인투자자가 급증하기 시작했었잖아요. 1인 법인으로 등록하면 대출이 쉽게 되니까 집을 막 사들이고 (R7)

주택가격 상승기 양도세 강화 정책에 대응하여 시장참여자들은 주택공실, 매도철회 및 계속 보유, 가구분리, 합가보류, 증여 등의 전략에 기반한 대응행태를 보였다. 기본적으로 양도세 강화 정책은 투자 목적으로 주택을 여러 채 보유하고 있을 가능성이 높은 다주택자를 주요 정책 대상으로 하고 있다. 최근과 같은 주택가격 급등기에 양도소득세 증과는 투자 목적 등으로 여러 채 주택을 소유한 가구의 주택 매도 시 매우 큰 비용을 발생시키게 되므로 투자목적의 다주택자들이 이러한 규제 강화에 대응하여 변화된 행태를 보였다. 양도소득세 강화정책에 대응한 시장참여자 행태변화는 다주택자 중심의 강력한 증과제도를 회피하기 위해 매도 자체를 하지 않거나 세금 부담을 최대한 완화할 수 있는 방향으로 나타난다.

양도세 정책은 공급자 측면에서 매도를 못하고 매물의 회수하게 만드는 결과로 나타났어요... 수요초과시기인 가격상승기에 양도세 강화는 가격을 더 높을 유인으로 작용할 가능성이 높아요. (E3)

85) 데일리한국(2021.11.16.). 1억 이하 주택 거래 조사 '뒷북?'... "매물유도 제한적일 것"
<https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=764944> (2023년 7월 14일 검색)

양도세 증과(23년 5월까지 유예)를 피하기 위해 파는 사람들이 있었던 반면, 정부정책변화를 기대하고 버티는 집주인들이 늘어나기 시작하였으며, 조세에 대한 내성이 점차 생기는 등 조세정책에 대한 반응이 점차 무뎠던 사람들이 늘어나기도 했어요. (R5)

00의 경우, 가격이 너무 올랐을때는 가격상승에 비해서 이제 세금부담이 그렇게 부담이 되는 상황이 아니었던 적도 있었어요. 그리고 금리 부분이나 이런 것들도 워낙에 부담이 없었던 시기였기 때문에 다들 그래서 더 많이 살 수 있었던 것 같기는 하거든요. 그때 법인도 많이 나왔고(R7)

가격이 오를때는 매도자들이 매물을 모두 걸어 들어가지고 거래가 불발이 된 적이 많았어요. 계약금 일부가 들어가더라도 거래를 중단시키고 계약금 배상해주는 경우도 많았어요(R8)

다주택자들은 예전 시장과 지금 시장을 비교를 많이 해요... 그런 사람들은 매도 타임을 안 잡죠. 내가 10억에 매매를 해서 양도소득세를 4억 내느니 2년을 참아가지고 10억짜리를 1억만 내겠다라는 확신이 선다면 너나 할 것 없이 어떤 식으로라도 내가 좀 어렵더라도 돈을 융통을 해가지고 버티겠죠. (R12)

다주택자 양도세 증과 정책에 대응하여 가장 활발하게 나타난 시장참여자 대응행태는 인위적 가구 분가나 합가 보류 등을 통해 다주택자 적용을 받지 않고 1가구 1주택자 적용을 받도록 회피하는 행태이다. 가구분리는 위장이혼, 자녀 주소지 분리 등을 통한 가구당 합산 주택수 저감을 위한 대응 행태로 나타났으며 자녀 주소지 분리는 성인 자녀가 있는 다주택자 가구에서 나타난 행태로, 성인 자녀를 주소지 분리하고 세대주로 변경하여 자녀 명의로 신규로 주택을 구입하거나, 증여하는 형태로 이루어졌다. 위장이혼은 1가구 2주택 이상 보유가구에서 높은 양도세 부담을 회피하기 위한 대응 행태로 일부에서 나타났다.

이러한 대응 행태를 보이는 이유는 1가구 2주택 이상 보유가구가 가구당 주택수를 줄여 양도세를 절감하거나, 세대분리를 통해 자녀 명의로 양도세 및 취득세 등의 중과 없이 신규로 투자목적의 주택을 취득할 수 있기 때문이다. 또한 아래에서 살펴본 증여와 연계한 형태로 가구분리를 활용하여 양도세 중과를 회피하고 세율이 훨씬 낮은 증여세만 내는 대응 행태를 보였다.

이러한 시장참여자들의 대응 행태와 관련하여 시장전문가와 공인중개사들은 모두 이러한 행태가 매우 빈번하게 활용되고 있었다고 설명하고 있다. 예를 들어 공인중개사(R4, R5)와 시장전문가(E2)는 이러한 행태와 관련하여 다음과 같이 설명한다.

집값 오를 때 가구분리 많이 했죠... 자녀들 집에 같이 사는데도 서울에 저렴한 반지하 방 싸게 세 구해서 비워두고 주소지만 옮겨서 가구분리 해서 자녀명의로 집사고, 또 집사주고... 증여랑 같이 많이 했죠.. 위장 이혼은 많지는 않았지만 있었어요.. 그만큼 양도세 액수가 너무 크니까 그런 사람들까지도 나오죠.. 몇억이면 사람들 진짜 눈돌아 가져드요(R4)

위장이혼이 많이 늘어났고, 양도세 중과를 피하기 위해 자녀랑 같이 살지만 주택을 구입하고 독립세대로 분리하여 전세나 월세로 주는 사람도 늘어났고(위장 증여), 결혼 후 혼인신고를 하지 않고 사실혼관계에서 각자 분양권을 노리는 사람들도 많이 늘어났었어요 (R5)

가구 분리는 원래 30세 이상만 가능한데, 30세 이하는 결혼으로 분가를 했다거나 취직으로 인해서 73~74만원 이상의 월소득이 있거나 하면 가구 분리가 되요. 그래서 나가서 원룸에 살거나 해서.. 청약에 받기 위해서 했던 거죠 (R12)

자녀들 많이 분가시켰었죠. 그때 부동산 컨설팅 한다는 전문가들 그때 전부 다 그런 식으로 대응하라고 이야기 했었어요. 할수 있으면 가구분가하고 증여 같은 거 잘 활용하라고 (E2)

부동산 관련 서적에서도 가구분가가 주요한 대응 전략임을 설명하고 있었으며 예를 들어 관련 부동산서적과 언론 기사는 이런 행태를 아래와 같이 설명한다.

집값이 계속 오르다 보니 다주택자가 양도소득세나 종합부동산세 등의 중과를 피하기 위해 세대분리하는 사례가 많다. 86).

합가보류는 2030 신혼부부들 중 주택투자에 관심이 높은 커플의 경우 활용된 전략으로, 각기 1주택씩 분양을 받고 양도세 감면 요건을 확보할 때 까지 사실혼임에도 법적 혼인신고를 미루거나, 혹은 투자 목적의 추가주택 매수 시 1가구 1주택 지위를 유지하기 위해 혼인신고를 미루는 행태로 나타난다.

이러한 대응 행태를 보이는 이유는 주택가격 상승기대로 주택투자를 통한 기대수익이 높은 상황에서 양도세 중과 등에 따른 경제적 손실이 매우 높다고 판단하여 이를 회피하기 위한 수단으로 법적 혼인신고 연기 행태를 보인 것이다. 이러한 행태는 인터뷰를 진행한 모든 현장 공인중개사들이 실제 사례가 있었다고 응답하였으며, 일부는 상당히 많은 사례를 경험했다고 다음과 같이 설명하였다.

심지어 신혼부부들은 결혼도 미뤘어요... 아파트 투자하는 데 혼인신고 해서 가구 합치면 세금이 너무 높아지니까 전략적으로 혼인신고만 미루더라고요... 나도 이 정도로 하나 싶었는데, 한두 사례가 아니니까 꽤 있었어요. 한창 아파트 잘나갈 때는 (R2)

지속적인 양도세 강화에 대응한 또 다른 주요한 시장참여자들의 대응 행태는 매도 철회 및 계속 보유 행태이다. 이러한 대응 행태를 보이는 이유는 주택가격이 급등한 시기 높은 수준의 양도세가 부과될 경우 매도시 너무 큰 사용자비용이 발생하는 상황에서 부동산관련 조세 정책의 연속성에 대한 신뢰가 낮은 환경에서 매도를 하지 않고

86) 중앙일보(2021.05.21.) 세대분리 1년만에 청약 당첨...미친 집값이 만든 230만 K싱글
<https://www.joongang.co.kr/article/24053433#home> (2023년 8월 2일 검색))

계속 보유하는 것이 합리적 대응 전략으로 받아들여지기 때문이다. 이와 관련하여 손재영 외(2022)에서는 선거로 정부가 선출되는 민주주의 국가에서는 새로운 정부가 선출될 시 조세변화에 대한 기대를 할 수 있는 상황에서는 세금 인상을 일시적 현상으로 받아들여 시장 참여자들의 원하는 반응을 이끌어내기 어렵다는 점을 설명한다.

세금이 50% 안되고 1억원대까지는 사람들이 양도세 내고 팔겠다고 해요. 그런데 그게 2억이 넘고 세율도 더 높아지면 절대 못판다, 안판다고 바뀌더라구요. 양도세가 너무 높아지면 매물을 도로 회수하거나 팔 생각을 하지 않더라구요. 차라리 증여를 하고 (E2)

양도세 높이고 버티가 많이 들어갔죠... 정부정책이 연속적이지 않다는 걸 시장 참여자들이 다 알고 있어요. 언젠가는 풀릴거라 생각하는거죠 (E5)

시간이 지나면 (주택)세금제도가 바뀔 것이라는 기대를 다들 가지고 있었어요... 그러니 세금으로 다 낼 바에야 버티기가 낫다고 봤죠 (R5)

또한, 관련 기사에서는 양도세 최대 75% 강화 정책과 관련하여, 주택을 보유하고 있어도 종부세가 크게 오르기 때문에 다주택자 입장에선 집을 매도하든 안하든 어느 쪽이든 부담이 큰 상황이나 다주택자들에 대한 인터뷰 결과 매도하기보다는 일단 종부세를 내면서 버티거나 증여를 하겠다 반응이 많았던 자료를 보도하기도 하였다.⁸⁷⁾

누가 팔아요. 안 팔지. 어차피 세금으로 뜯길 바에야 그냥 일단 계속 갖고 있겠다. 그런 생각이 큰 거죠 (JTBC 뉴스보도기사 중 정모 씨/다주택자 인터뷰 내용)

거래가 거의 없어요. 파는 사람은 세금이 많이 부담되니까 내놓지 못하고요.

87) JTBC NEWS (2021.06.11.) 다주택자 양도세 최대 75%...현장선 “버티거나 증여”
https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=nb12007873 (2023년 07월 21일 검색)

사는 사람은 그 와중에 사려는 물건이 귀하다 보니까. (JTBC 뉴스보도기사 중
서울 반포동 공인중개사 인터뷰 내용)

특히 부동산시장 상승 후기 매도(공급)측면에서 매물이 크게 감소하는 시기 양도세 강화는 매도를 더욱 위축시키거나 매도 가격을 더 높이는 행태를 야기하여 정책 목표 달성을 어렵게 만드는 결과로 귀결되었다. 주택가격 상승 후기에는 주택소유자들 사이에는 주택가격 상승 기대가 광범위하게 확산되어 있어 사용자비용 측면에서 높은 가격에 매도하는 것이 아니면 보유하는 것이 이득이라고 판단하는 경향이 있어 매도가 크게 감소하는 경향이 나타남을 3장에서 고찰한바 있다. 이런 특성으로 인해 주택가격 상승 후기 추가적인 양도세 강화는 매도를 더욱 위축시키고 매도 가격을 상승하는 요인으로 작동하였다.

그렇지 않아도 가격이 더 오를 거라 기대해서 안파는데 양도세를 더 높이니 더 안팔려고 하죠 ... 일부 팔려는 사람들은 가격을 더 높여서 다시 매물로 내요. 양도세 오른 만큼 매수자에게 전가하는 거죠. (R10)

위에서 살펴본 바와 같이 양도세 강화에 대한 시장참여자의 대응 행태는 공급(매도) 위축으로 인한 주택가격 추가 상승으로 이어지면서 정책목표 달성에 부정적 영향을 미친 것으로 이해되고 있다.

양도소득세 중과 외 1주택자 장기보유특별공제에 대한 거주요건 추가에 대해서는 실거주 및 주택공실 등의 대응 행태를 보였다. 실거주 요건을 충족하기 위해 1가구 1주택자의 경우 실제 거주하려는 행태가 강화되었다는 측면에서 효과가 있었다. 그러나 일부 고가 아파트 밀집지역에서는 실제 거주가 어려움에도 양도세 공제를 받기 위해 거주요건 충족을 위한 세입자 전출을 유도하거나 주택을 공실로 유지하면서 전입신고만 하는 행태도 발생하여 임차시장 매물을 줄이는 결과로 귀결되는 경우도 전문가 인터뷰에서 언급되었다. 또한 임대사업자 육성을 위한 혜택 중 양도세 감면의 경우 투자적

주택시장 참여자들이 가격상승기대가 높은 다주택을 매수하는 유용한 통로로 인식하면서 적극 활용하는 행태가 나타났다. 임대사업자 정책을 활용한 투자 사례와 관련해서 많은 현장 전문가들이 주택가격 상승에 중요한 영향을 미친 것으로 판단하고 있었으며, 언론 보도에서도 아래 사례에서와 같이 관련 사항을 보도하였다.

취득세, 재산세는 감면 혜택은 물론 8년 이상 장기임대하는 경우 종합부동산세 계산에서 빼줍니다. 집을 팔 때는 양도차익의 최대 70%까지 깎아줍니다. 그러자 2017년 약 26만 명이던 임대사업자는 올해 2배 가까이 급증했습니다. 다주택자들의 절세 수단으로 애용된 겁니다. ... 전·월세 시장이나 집값 안정의 효과는 내지 못하고 매물잠김 현상만 심화시켜 집값만 끌어올린 요인으로 지목됐습니다. 그래서 일부 학계와 시민단체에서는 투기의 꽃길, 주택시장의 암 덩어리라고 비판해 왔습니다. 88)

실제 부동산 관련 전문가 52인에게 설문을 통해 조사한 결과, 주택가격 안정차원에서 가장 효과적이었던 양도세 정책으로 다주택자 양도세 증가 강화정책을 꼽았으며, 반면 가장 부정적인 정책으로도 임대사업자 양도세 감면과 함께 다주택자 양도세 증가 강화를 꼽았다. 주택가격 상승기 시장안정차원에서 가장 효과적이었던 양도세 정책이 무엇이라는 질문에 대해서 40%가 다주택자 양도세 증가 강화라고 응답하였으며, 양도세 비과세 요건 강화 21%, 1주택자 장기보유특별공제 거주요건 추가라고 응답한 비율이 12%로 나타났다. 주택가격 상승기 시장안정차원에서 상대적으로 부정적 효과가 크게 나타난 정책이 무엇이라는 질문에 대해서는 다주택자 양도세 증가 강화 40%, 임대사업자 양도세 감면 40%로 응답비율이 나타났다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 다주택자 양도세 증가가 이론적으로 수요를 위축시키는 형태로 작용할 수 있으며 이러한 이론적 논리가 실제로도 부분적으로 작동한 것으로

88) SBS NEWS(2020.07.06.) 정부가 꽃길 깔아준 임대사업 제도, 책임론만 남겼다.
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005870779&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH (2023년 7월 18일 검색)

이해하는 전문가들도 많은 반면, 이 연구에서 밝혀낸 바와 같이 실제 현장에서 공급 측면의 매도 위축에 따른 가격상승 가속화라는 측면이 있었다고 평가하는 전문가 비중 또한 거의 절반에 달한다는 점에서 이 연구의 연구 내용과 부합하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 더해 임대사업자 양도세 감면이 주택가격 안정에 악영향을 미쳤다고 보는 비율 또한 40%에 달한다는 점에서 이 연구에서 밝혀낸 관련 내용 또한 다수의 전문가 그룹 의견과 일치하는 것으로 나타났다.

주택경기의 급격한 변동에 대응하여 양도세를 탄력적으로 이용하는 것은 불가피하나, 투자자들이 미래의 불확실성(하락 혹은 상승 가능성)에 미리 대응(공급 동결)하고, 가격 및 임대료 인상 등을 통해 조세 부담은 전가하므로 정책 효과는 제한적일 수밖에 없다. 양도세는 다주택이나 고가주택에 중과하되, 안정적인 세율 운영이 더 바람직하다고 생각한다. (설문, 연구기관 종사자)

가격 상승기에는 매도자의 집값 상승기대가 커서 양도세 강화하면 매물동결효과로 오히려 매물감소 - 공급부족 - 가격상승 부작용 발생할 수 있다. 상승기에는 양도세는 그대로 두어 출구를 만들어주고 취득세와 보유세를 올리는 것이 더 효과적일 수 있다. 보유세도 강남잡기 고가주택 순이 아니라 지방주택 포함 주택수가 많을수록 강화되는 것이 바람직하다고 생각한다. (설문, 민간)

주택가격 상승기에 부동산시장을 안정화시키기 위해서는 거래가 잘 일어나도록 해야 한다. 이를 위해서는 본인 거주 주택의 양도세는 약화시키고, 2주택부터 양도세를 강화하여 투자 수요를 제거하는 것이 좋을 것으로 보인다. 이는 싱가포르에서 실행하는 양도세 전략이다. (설문, 학계).

표 5-7 | 양도세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자 특성	대응행태	이유	대응행태의 시장에서의 영향
다주택자 양도소득세 증가	투자수요자 (다주택자)	가구 분리 (위장이혼, 자녀 조기 독립세대 분리 등)	가구당 주택 수 감소 통한 다주택자 양도세 비용 절감	회피수단의 존재로 투자적 시장참여자의 매수 감소 효과 축소
		합가 보류 (사실혼 후 혼인 미신고)		
		증여 (독립세대 자녀에 대한 증여, 부부간 증여)	양도세보다 세율이 낮은 증여세 부담	매도물량의 증여로 매물 감소
		지인 간 특수거래 (시장가보다 낮은 가격 거래)	양도세 부담 경감	정상 매물 감소
임대사업자 양도세 감면	투자수요자	임대사업자 등록 (임대사업자로 등록하여 시세차익 노린 투기적 주택 매수 활동 강화)	다주택을 매수하면서 양도세를 감면받을 수 있는 매우 유용한 통로로 인식	투자적 매수수요 증가
1주택자 장기 보유특별공제 거주요건 추가	투자수요자	주택공실 (세입자 전출유도 및 주택공실 확보 후 주민등록주소 이전)	장기보유특별공제 대상으로 큰 폭의 양도세 감면 가능	일부 전세 매물 감소
다주택자 양도소득세 증가 추가 강화	투자수요자	매물회수 및 매도회피 강화	너무 높은 거래비용 절감 및 양도세의 장기적 완화 기대	매물 감소
		지방 저가주택 매수	다주택자 등 규제 회피를 통한 세금비용 절감	저가주택 수요 증가

자료: 연구진 작성

양도소득세 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 및 의미망 분석 결과도 이러한 질적 분석 결과를 일부 뒷받침하는 것으로 나타났다. 워드 클라우드 분석은 가격이 안정적인 수준을 유지한 2015~2018년과 가격이 상승하였던 2019~2021년으로 구분하여 분석을 수행하였다. 분석 결과 두 기간 모두 다주택자에 대한 양도소득세 증가가 주요 키워드로 도출되었으며 2019~2021년에는 세금 관련 키워드인 종합부동산세 및 취득세의 단어 중요도가 크게 상승하는 것을 확인할 수 있었다. 시장참여자의 대응 행태 관련 키워드의 발생 빈도도 2019~2021년에 상대적으로 상승하여 회피행태에 해당하는 “증여”의 출현 빈도가 주요 키워드로 나타나는 것을 확인하였다.

이외에도 그래프에 나타나지 않으나 “편법증여”의 키워드 중요도가 상승하였으며

2015~2018년에 등장하지 않던 “위장이혼”, “가구분리”, “특수거래” 등의 키워드도 2019~2021년에 나타나는 것을 확인하였다.

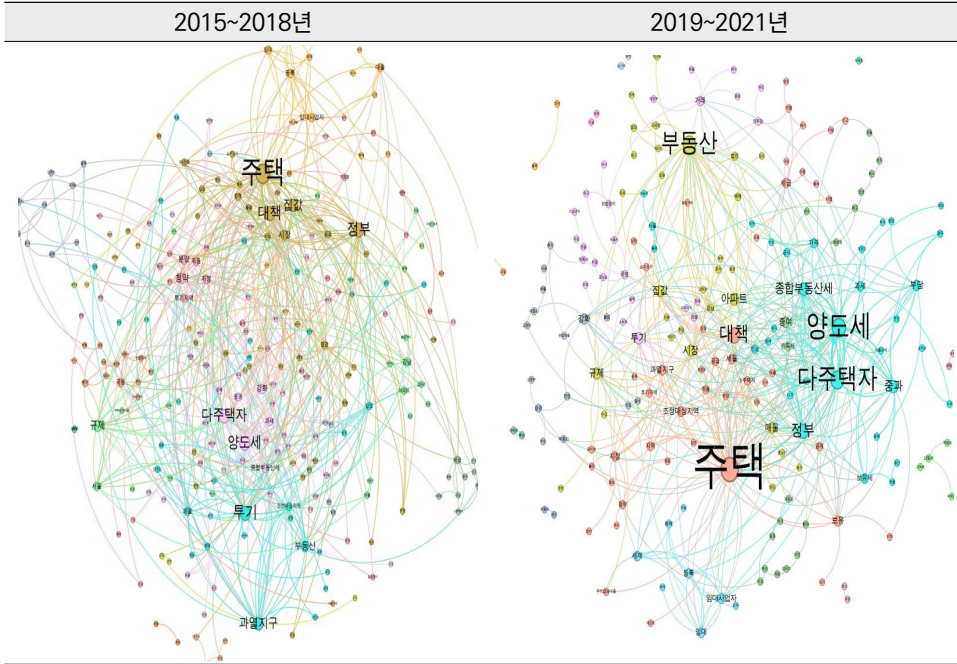
그림 5-1 | 양도소득세 관련 워드클라우드 분석결과



자료: 연구진 작성

양도소득세 관련 기사에 대한 의미망 분석결과 양도세, 다주택자, 주택, 부동산을 핵심 키워드로 높은 세부담과 관련된 단어들과 행태 측면을 설명하는 “증여”, “매물”, “보유” 등 단어가 핵심 키워드와 연계되어 나타나는 것으로 분석되었다. 2019~2021년에 “양도세”와 “다주택자”를 중심으로 “중과”, “부담”, “과세”, “증여”, “증여세” 등이 연계성이 높은 밀접 키워드로 나타났으며 “주택”은 “조정대상지역”, “과열지구”, “대책”, “1주택자” 등 강화된 세금이 부과되는 규제지역에 대한 내용과 특히 행태 관련 단어 밀접 키워드로 “보유”가 나타났다. “부동산”은 “아파트”, “집값”, “시장” 등 주택시장 관련 키워드와 주택과 마찬가지로 보유 행태에 해당하는 “매물” 키워드가 연계성 높은 단어로 등장하였다.

그림 5-2 | 양도소득세 관련 의미망 분석결과



자료: 연구진 작성

양도세 강화정책과 관련한 질적 분석 결과 주택 수요자에게 추가 비용으로 인식되는 부분보다 매도자의 매도 유인을 줄여 매도 감소로 이어지는 동결효과를 야기함으로써 정책 목표의 효과적 달성에 부정적 영향을 미친 부분도 있는 것으로 나타났다. 사용자 비용 측면에서 볼 때 양도세 강화는 매도자 입장에서 매우 높은 거래비용을 발생시키기 때문에 매도자는 비용을 최소화하기 위한 다양한 시장참여자 대응행태를 선택하는 것이며, 이런 측면에서 증여, 매도 보류 및 매물 회수 등 공급 측면에서 주택가격 상승 요인으로 작용할 수 있는 시장참여자 대응 행태가 나타난 것으로 이해할 수 있다. 또한 높은 수준의 양도세율에 대해서는 지속가능성이 높지 않다는 인식 하에 제도 변화 이후 매도를 계획하여 사용자비용을 낮추고자 하는 행태가 나타난 것으로 이해된다.

(2) 보유세 강화 정책에 대한 시장참여자 대응 행태

주택가격 상승기 도입된 주요한 종부세 관련 정책은 종부세율을 강화하는 정책이었으며, 이는 주로 고가주택과 다주택자에 적용되는 형태로 도입되었다. 2018년 9.13 대책에서는 조정대상지역 2주택자 이상 보유 종부세율 3.2%로 강화하였으며, 2019년 12.16 대책에서는 종부세 세율 강화 및 2주택자 세부담 인상, 공시가격 현실화(다주택자, 고가주택소유자에 큰 영향을 미침)등을 시행하였고, 2020년 7.10 대책에서는 종부세율을 최대 6%까지 적용하는 등 조세부담을 강화하였다. 2017년 12월 임대사업자 활성화 대책을 통해 임대사업자에 대한 종부세를 감면하는 등의 완화 정책도 일부 도입되었는데, 이러한 정책 효과는 임대차 관련 정책 효과분석에서 다루었다.

표 5-8 | 종부세 관련 주요정책

일자	조세정책	규제방향
17.12.13	· 주택임대사업자 종부세 합산배제	완화
18. 9.13	· 종합부동산세 강화(3주택이상, 조정대상지역 2주택 이상 보유자에 종부세 최고 3.2% 중과, 세부담 상향(150%~)300%)	강화
19.12.16	· 종부세 세율 강화 및 2주택자 세부담 300% 인상, 공시가격 현실화	강화
20. 7.10	· 종부세 강화(3주택자 이상 최대 6% 세율 적용)	강화

자료: 국토교통부(17.12.13 등), 기획재정부(18.9.13 등) 보도자료 등을 기반으로 연구진 작성

주택가격 상승기 종부세 강화 정책은 이론적으로 주택을 보유하는 기간만큼 매년 부과되는 세금, 즉 주택 소유의 비용이라는 점에서 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높이고 기대수익을 낮추는 방향으로 작용하여 주택시장에서 매수수요를 줄이고 매도를 증가시키는 효과를 기대할 수 있다. 종부세 강화정책은 취득세 및 양도세 강화와 함께 적용되면서 주택자산의 기대수익률을 낮춤으로서 주택가격 상승기 후반에 신규수요자의 진입을 어렵게 만들었고, 한편으로는 보유부담을 높임으로써 매도물량을 증가시키는 데 영향을 미치는 등 정책이 의도한 효과를 일부 달성하였다. 다수의 시장전문

가와 부동산중개사들은 증부세의 경우 다주택자의 매도 유도 등 부분적으로 정부가 의도한 효과를 거둔 정책이었음을 언급하였다. 그러나 다음에서 살펴볼 다양한 투자적 시장참여자들의 대응 행태와 1주택자와 무주택자에게는 적용되지 않거나 낮은 세율이 적용됨으로 인해 가구당 보유주택수를 낮추거나 저가주택으로 투자 확대 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 정책효과가 일부 반감되는 결과로 귀결되었다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 양도세율이 매우 높아지면서 증부세 부담에도 불구하고 매도에 따른 비용이 더 크다고 판단한 시장참여자들로 인하여 매도물량을 늘이는 것에는 제한적 효과가 나타난 것으로 나타났다. 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 당시 양도세 증가에 대하여는 매우 예민하고 민감하게 반응하였으며 관련 정보 수집과 회피수단에 대하여 많은 관심과 노력을 기울였음을 이야기하였다.

9. 13 대책 때는 3주택 이상 보유자와 조정대상지역 주택 보유자 추가과세와 맞물리면서 증부세에 대한 관심 더 높아졌고, 그래서 증부세를 줄일 수 있는 전략이 많이 논의되고 또 알려졌었죠. 투자자들 사이에서... '19년 12. 16대책 때에는 2주택자도 대상이 되면서 전문가들 상담하러 많이 왔었어요. 피할 방법 물어보러. (E2)

보유세 강화 자체는 효과가 있었어요. 그런데 양도세 증가와 보유세 강화가 동시에 이루어지면서 정책효과가 크게 반감되었어요. (E3)

다주택자들은 양도세 부담이 시세차익의 최대 60% 이상으로 늘었기 때문에 팔아도 실익이 없다. 양도소득에 대한 세금 부담이 클수록 증여를 선택하는 사람이 늘어날 수 있다. 자산가들은 어떻게든 세금을 아끼는 것을 1순위로 삼는다. 그동안 증여에 관심이 없던 중산층 직장인까지 아파트 증여에 대한 관심이 높아진 상황이다. 89)

89) 매일경제(2019.05.13.) 파스니 물러줄까? 부동산 증여-분양권은 공동명의...부담부증여 적극 활용

주택가격 상승기 종부세 강화 정책에 대응하여 시장참여자들은 증여 등 명의 분산 전략과 저가주택 투자 확대 등의 대응행태를 보였다. 기본적으로 종부세 강화 정책은 투자적 목적으로 주택을 여러 채 보유하고 있을 가능성이 높은 다주택자를 주요 정책 대상으로 하고 있다. 이에 부부간 증여와 같은 인당 보유주택수를 낮추는 대응 행태로 다주택자 종부세 강화 정책을 회피하는 현상이 두드러지게 나타났다. 예를 들어 과거 2019년 12.16 대책이 도입되었을 때 서울의 2주택 보유자에 대한 시장전문가의 상담 사례에서는 다음과 같이 부부 간 증여가 매우 좋은 회피 수단임을 제시하는 등 시장참여자들은 적극적으로 종부세 부담을 완화하기 위한 대응 행태를 개발하고 이와 같은 행태가 확산되었다.

“부부간 증여방식 활용해볼 필요가 있다. 부부간 증여는 6억까지 증여세가 없다. 또한 증여가액은 증여부동산의 취득가액이 되기 때문에 향후 양도세를 납부할 때도 유리하게 작용한다. 그리고 명의 분산에 따른 종부세 절감도 가져갈 수 있다. 임대등록으로 피해갈 수 없다면 명의분산을 최대한 활용하는 전략을 취하면 된다.” (한경TV, 상담사례)⁹⁰⁾

또한 고가주택에 대한 종부세 강화 정책은 투자적 시장참여자들이 상대적으로 세 부담이 적으면서 향후 상승기대가 높은 저가주택시장에 대한 매수를 높이는 대응행태로 귀결되었다.

고가주택에 대한 강화는 그에 대한 회피지역과 가격대를 찾아서 시장 참여자들을 움직이게 하는 요인으로 작용했어요... 결과적으로 규제가 시장의 풍선효과를 더욱 높인거죠. (E2)

<https://www.mk.co.kr/economy/view/2019/312041>(검색일: 2023.7.31.)

90) 한국경제TV, 11.3대책 풍선효과? 1순위 청약자들 영종으로 밀려온다.

(<https://n.news.naver.com/mnews/article/215/0000532795?sid=101>, 검색일: 2023.8.1.)

00도 택지 지역만 투기지역으로 묶이고 택지 지역을 벗어난 지역은 안됐단 말
이예요. 풍선효과는 이런 쪽(택지 지역 외곽)에서... 거래가 됐죠. 그거는 어느
쪽을 누르면 어느 쪽은 풍선 효과 형식으로 올라오는 거 000도 올라갔었고 주
변이 올라 갔었죠 (R12)

한편, 양도세와 종부세가 동시에 강화되면서 양쪽 세부담에 따라 다주택자의 대응
행태가 결정되었는데, 양도세율과 액수가 너무 커지게 되면서 실제 종부세의 매물 유
도 효과가 반감되는 결과로 귀결되었음을 많은 시장 전문가와 중개사들이 지적하였다.

종부세가 부담이 되도 양도세가 2억 3억 넘어가면 집주인들 꿈쩍 하지 않더라
구요... 종부세로 집 여러 채 가진 사람들 중에 집을 내놓는 분도 일부 있었어
요. 그래도 대부분은 양도세가 워낙 높으니 그냥 버티기 들어갔죠. 안팔아
요. (R4)

또한 부동산 관련 전문가 52인에게 설문을 통해 조사한 결과, 주택가격 안정차원에
서 가장 효과적이었던 보유세 정책으로 다주택자 종부세 증과 강화정책(40%)을 꼽았
으며, 반면 가장 부정적인 정책으로는 임대사업자 세제감면 축소정책(25%)을 꼽았다.
이는 다주택자의 순기능(임대주택공급)은 강화하고 역기능(투기수요)은 보유 부담을
높여 최소화하는 방향으로 제도 시행이 필요하다는 관점이라 해석되며, 보유세의 경우
정책이 의도한 효과를 일부 달성하였다는 이 연구의 질적 데이터 분석 결과와도 일치한
다. 또한 다수의 전문가들은 투기 목적의 다주택 보유자에 대한 종부세 부과 필요성
에는 동의하는 급격한 세제감면 축소는 오히려 임차인들에게 전가될 수 있다고 판단하
여 시장안정에 가장 부정적인 정책으로 임대사업자 세제감면 축소정책이라 응답하였
다. 이러한 결과를 앞서 살펴본 양도세와 관련한 연구 및 전문가 설문 결과와 통합하여
살펴보면 임대사업자에 대한 양도세는 정상적으로 부과되 종부세는 부분적으로 감면
하는 방향이 바람직하다는 것으로 해석될 수 있다.

경기변동을 고려하지 않고 집값 급등기 만들어 놓았던 공시가격에 대한 빠른 실거래가 반영비율 로드맵과 종부세 등의 보유세율, 공정시장가액 수준이 집값 조정기엔 과세부담을 키우거나 조세저항 등을 불러오고 있다고 생각한다. 집값 급등기는 일시적으로 다주택자에 대한 종부세 종과를 하는 방향도 고가 주택 등 집을 추가로 구입하지 못하게 만드는 기재라고 보지만 근본적으로 집값 급등기든 조정기든, 시장 수요자가 받아들일 수 있는 적정수준의 보유세 부담에 대한 고민이 필요하다고 본다. (설문, 민간)

보유세(재산세, 종합부동산세) 강화를 통해 보유에 대한 부담을 늘리는 정책이 필요하나, 이 부분을 급진적으로 다룰 경우 조세 전가를 통해 우회하여 임차인 혹은 매수자에게 세금 부담을 지우는 부작용이 유발됩니다. (설문, 민간)

종부세는 세법에서 정하는 기본적 목적에 부합하지 않는다. 즉, 소득이 있는 곳에 세금이 있어야 하지만 종부세는 소득이 없는 곳에 세금이 발생하기 때문이다. 더욱이 종부세 상승은 잠재적 매도자로 하여금 비용 인상 요인으로 작용하여 추가적인 주택가격 상승을 유발할 수 있으며 전세, 월세 임차인에게 전가될 소지도 있으므로 신중한 접근이 요구된다. (설문, 학계)

표 5-9 | 종부세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자 특성	대응행태	이유	대응행태의 시장에서의 영향
다주택자 종부세 강화	투자수요자 (다주택자)	증여 (독립세대 자녀에 대한 증여, 부부간 증여)	종부세 부담 완화	매도물량의 증여로 매물 감소
고가주택 종부세 강화	투자수요자 (다주택자)	저가주택 투자 확대	종부세 부담 회피를 통한 보다 높은 투자수익 확보	저가주택시장 매수 증가
양도세 강화 + 종부세 강화	투자수요자 (다주택자)	매물회수 및 매도회피 강화	종부세 부담보다 더 큰 양도세 부담 회피와 향후 양도세 완화 기대	기대보다 낮은 매도물량 증가

자료: 연구진 작성

종합부동산세 관련 검찰 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과도 이러한 질적 분석 결과를 일부 뒷받침하는 것으로 나타났다. 종합부동산세 관련 검찰 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 양도소득세와 마찬가지로 부동산 관련 연관 세금과 증여 등 회피행태에 대한 키워드 중요도가 상승하는 것으로 나타났다. 두 기간 모두 다주택자, 취득세와 양도세 등 연관 세금 등이 주요 키워드로 나타났으며 특히 2019년~2021년 양도세 단어의 중요도가 크게 상승하였는데, 이는 종부세와 양도세 동시 강화로 시장참여자들이 두 세제를 통합적으로 고려할 필요성이 높아진 영향으로 판단된다. 시장참여자의 행태 측면에서도 세 부담 회피와 관련된 “증여” 관련 키워드가 2019~2021년 시기에 빈도가 증가하는 것으로 나타났다.

그림 5-3 | 종합부동산세 관련 워드클라우드 분석결과

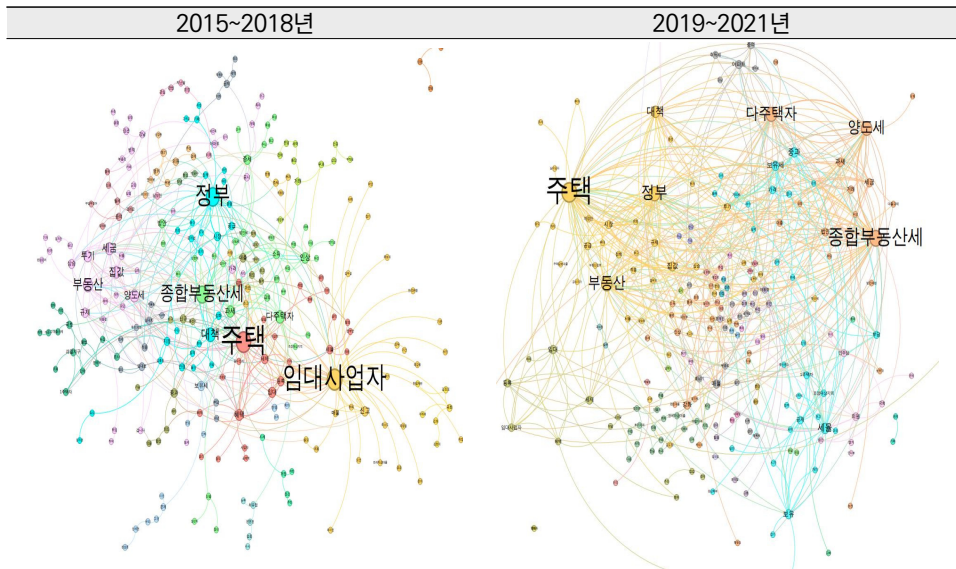


자료: 연구진 작성

종합부동산세 관련 기사에 대한 의미망 분석결과 종합부동산세, 주택, 보유세 등 각 연계 그룹을 대표하는 키워드로 나타났으며 시장참여자의 행태를 설명하는 세금은 “보유세”를 중심으로 풍선효과, 보유 등의 단어가 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

2019~2021년에 “종합부동산세”는 “양도세”, “다주택자”와 가장 밀접한 연계성을 가지는 것으로 나타났으며 개인이 아닌 “법인”, “법인세” 등의 키워드도 등장하였다. “주택”은 “정부”, “부동산”, “집값”, “상승” 등 일반론적인 부동산 키워드와 그룹화되어 나타났으며 “보유세”는 “중과”, “보유”, “풍선효과”, “1주택자”, “세율” 등과 연계되어 하나의 그룹으로 묶여 나타나 보유세와 관계되어 시장참여자들의 행태 관련 키워드들이 등장하는 것으로 분석되었다.

그림 5-4 | 종합부동산세 관련 의미망 분석결과



자료: 연구진 작성

(3) 취득세 강화 정책에 대한 시장참여자 대응 행태

주택가격 상승기 도입된 주요한 취득세 관련 정책은 대부분 취득세율을 강화하는 정책이었으며, 이는 주로 다주택자에게 적용되는 형태로 도입되었다. 2020년 7.10 대책에서 다주택자의 취득세를 대폭 인상하여 3주택 이상 보유 가구의 경우 취득세가 12%까지 증가하였다.

표 5-10 | 시기별 조세정책 변화

일자	조세정책	규제방향
20.7.10	· 다주택자 취득세 인상(2주택 8%, 3주택 이상 12%)	강화

자료: 국토교통부 보도자료('20.7.10)를 기반으로 연구진 작성

주택가격 상승기 취득세 강화 정책은 이론적으로 투자적 목적일 가능성이 높은 다주택자의 주택 매수비용을 높여 사용자비용 측면에서 다주택자의 사용자비용을 높이고 기대수익을 낮추는 방향으로 작용하여 주택시장에서 다주택자의 매수 수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다.

취득세 강화정책은 종부세 및 양도세 강화와 함께 적용되면서 다주택자의 주택자산 사용자비용을 높여 기대수익률을 낮춤으로서 주택가격 상승기 후반에 신규수요자의 진입을 어렵게 만들어 매수수요를 줄이는 결과를 가져왔다는 점에서 정책이 의도한 효과를 일부 달성하였다. 또한, 다주택자의 저가주택에 대한 투자적 매수, 법인명의 등을 활용한 투자 등에도 큰 영향력을 발휘하여 신규 매수수요 감소라는 효과를 일부 달성할 수 있었다. 다수의 시장전문가와 부동산중개사들은 취득세의 경우, 다주택자의 주택 매수를 어렵게 만들어 일정 부분 정부가 의도한 효과를 거둔 정책이었음을 언급하고 있다.

취득세는 확실히 다주택자들이 집을 못사게 만드는 효과는 있었어요. 집 사는데 거의 몇천에서 억 가까운 세금을 내야하는데 누가 사겠어요. 못사죠. 집값 웬만큼 올라도 양도세랑 사고 팔 때 비용 생각하면요. (R3)

그러나 다음에서 살펴볼 다양한 투자적 시장참여자들의 대응 행태와 1주택자와 무주택자에게는 적용되지 않거나 낮은 세율이 적용됨으로 인해 가구당 보유주택수를 낮추는 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 정책 효과가 일부 반감되는 결과로 귀결되었다.

공시가격 1억원 이하 주택은 취득 시 지역과 상관없이, 그리고 개인 또는 법인 여부와 관계없이 취득세는 1%의 일반세율로 적용받는다. 91)

공시가격 1억 원이 안 되는 주택을 구입하는 외지인들은 투자목적일 가능성이 크다. 실수요자가 아닌 만큼 주택가격 상승 등으로 해당 지역 거주민들은 어려움을 겪을 수 있다⁹²⁾

주택가격이 고점을 찍었을 때, 일부 참여자들이 분양권거래시 다운계약서를 작성한 사례도 있었고, 양도세 중과로 인한 절세방안으로 1인법인 설립을 통해 법인세 20%만 내도록하여 취득세, 양도세를 절감을 많이 했어요. (R13)

주택가격 상승기 취득세 강화 정책에 대응하여 시장참여자들은 증여 등 명의 분산 전략과 저가주택 투자 확대 등의 대응행태를 보였다. 기본적으로 취득세 강화 정책은 투자적 목적으로 주택을 여러 채 보유하고 있을 가능성이 높은 다주택자의 신규주택매수를 줄이고자 하는 목적으로 도입되었다. 다주택자에 대한 취득세 중과는 위에서 살펴본 바와 같이 이들의 신규주택매수를 억제하는 효과가 있었다는 점에서 일부 정책효과가 있었던 것으로 볼 수 있으나, 가구분리를 통해 일부 회피할 수 있는 경우 회피하거나 1주택자나 무주택자의 경우 중과대상이 아니기 때문에 이들의 신규주택매수를 줄이는 것에는 한계가 있다.

또한 부동산 관련 전문가 52인에게 설문을 통해 조사한 결과, 주택가격 상승기 시점에 주택가격 안정차원에서 가장 효과적이었던 취득세 정책으로 응답자의 35%가 다주택자/고가주택 취득세 강화 정책을 꼽았으며, 반면 가장 부정적인 정책으로는 응답자의 44%가 장기임대사업자 취득세 감면 정책을, 27%가 규제지역 취득세 강화를 꼽았다. 이는 다주택자의 취득등록세 중과도 주택 수에 따라 차등 중과 되어야 하며 이는 투기세력에게 기회비용이 커지게 되면서 투기수요 억제 측면에서 효과적이라고 판단한 것과 투기지역에만 적용할 경우 풍선효과의 위험성을 감안한 것으로, 위에서 제시한 이 연구의 질적연구 분석 결과와도 일치한다.

91) 자유몽. 2022. 직장인 부동산 투자 오늘부터 1일. 스마트북스.

92) 서울경제(2020.12.21.) 공시가 1억 이하 '씩씩이'...한달새 전체 가구의 10% 팔려
<https://www.sedaily.com/NewsView/1ZBRQBY5UE> (2023년 8월 1일 검색)

과열 시점에 적절한 시장 개입은 시장 참여자의 의사결정에 영향을 주어 시장의 흐름에 영향을 줄 수 있다. 특히 취득세 중과처럼 특정 계층을 타겟으로 한 경우 실수요를 훼손하지 않고 가수요만 정밀하게 규제할 수 있다. (설문, 민간)

취득세 강화는 시장참여자들이 이를 피해가는 현상을 유발했다(지역, 가격). 이로 인해 철저히 실수요로 구성된 시장(지방)까지도 가수요로 인한 왜곡현상이 발생하였다. 주택 취득을 줄이려는 것이 목적이라면 이러한 차이를 두지 말아야 할 것으로 보여진다. 다만, 지방재정에서 차지하는 취득세율의 비중이 높아, 지방 세수 전반에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 것이다. (설문, 민간)

취득세 강화는 투자 수요 유입을 제어하는 요소이기 때문에 필요한 정책이라 판단된다. 대신 다른 명의를 통한 대체 투자가 증가하는 부작용 발생하기 때문에 가격상승에 대한 기대감 낮추는 것이 필요하므로 공급 정책과 병행해야 한다. (설문, 민간)

주택가격 상승기 취득세 강화 정책에 대응하여 시장참여자들은 합가보류, 가구분리 등 명의 분산을 활용하거나 다주택자 주택수 기준을 회피하는 저가주택 구입 등의 대응행태를 보였다. 기본적으로 취득세 강화 정책은 투자적 목적으로 주택을 여러 채 보유하고 있을 가능성이 높은 다주택자를 주요 정책 대상으로 하였으며 이에 다주택자 규제를 회피하면서 주택을 취득하기 위한 방식으로 사실상 후 혼인신고를 미루고 주택을 부부가 각각 취득하여 합가하여 취득세 중과를 회피하였다. 또한, 자녀의 조기 분가 후 주택취득자금을 증여하는 형태로 신규주택을 취득하여 취득세 중과를 회피하는 대응행태도 나타났다. 다주택자 기준을 회피할 수 있는 지방의 저가주택 매수에 집중하는 방식으로 다주택자 취득세 강화정책에 대응하였다.

표 5-11 | 취득세 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자 특성	대응행태	이유	대응행태의 시장에서의 영향
다주택자 취득세 증과	투자수요자 (다주택자)	합가 보류 (사실혼 후 혼인 미신고) 가구 분리 (자녀 조기 독립세대 분리)	가구당 주택 수 저감을 통한 취득세 증가 회피	회피수단의 존재로 매수수요 감소 효과 일부 축소
		지방 저가주택 매수	다주택자 규제 회피를 통한 세금비용 절감	저가주택 수요 증가

자료: 연구진 작성

취득세 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 및 의미망 분석 결과도 이러한 질적 분석 결과를 일부 뒷받침하는 것으로 나타났다. 취득세 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 2019년~2021년에 다주택자에 대한 세금 증과 관련된 키워드의 증가와 다른 세금과 마찬가지로 “증여”에 대한 키워드가 대폭 확대되는 것으로 분석되었다. 시장참여자의 행태 측면에서도 “증여”, “증과”, “부담”, “1주택자” 등 강화된 정책 방향과 연계된 키워드의 빈도가 확대되는 것으로 나타났다.

그림 5-5 | 취득세 관련 워드클라우드 분석결과

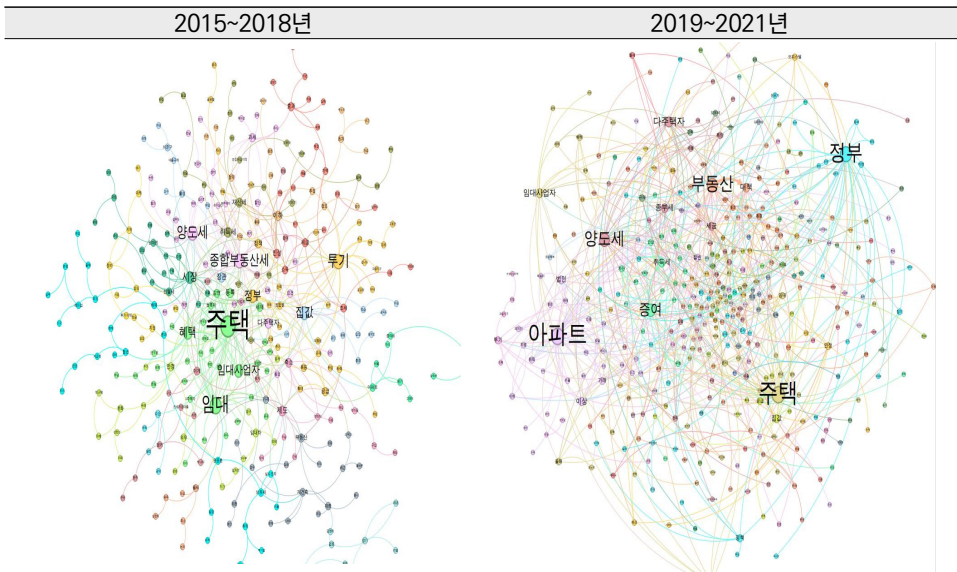


자료: 연구진 작성

취득세 관련 기사에 대한 의미망 분석결과 양도세, 다주택자, 주택, 아파트, 부동산 등이 핵심 키워드로 나타났으며, 취득세는 증여, 우회로, 꼼수 등 회피 행태를 설명하는 단어와 연계성이 높은 것으로 분석되었다.

취득세 관련 기사는 취득세보다 양도세, 다주택자, 주택, 아파트, 부동산 등 다른 세금과 일반적 단어들이 더 빈도가 높은 단어로 나타났다. “취득세”는 관련 기사 내에서 빈도 비중은 작으나 “증여”, “꼼수”, “우회” 등 직접적인 세금 회피 행태에 해당하는 단어들과 하나의 그룹으로 묶여 의미망을 형성하는 것으로 분석되었다.

그림 5-6 | 취득세 관련 의미망 분석결과



자료: 연구진 작성

부동산 세제와 관계된 기사들을 대상으로 텍스트 기반 키워드 분석을 수행한 결과 인터뷰 등에서 제시된 바와 같이 2019년 이후 강화된 정책의 주요 대상인 다주택자를 중심으로 세금 정책에 대한 주요 회피 행태로 볼 수 있는 “증여”와 관련된 키워드 비중의 확대가 언론 데이터에서도 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

3. 주택금융정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과성 분석

1) 질적 방법론을 활용한 금융규제 강화정책에 대한 시장참여자 대응행태와 영향

주택가격 상승기 도입된 주요한 금융관련 정책은 주택자금 대출규제를 강화하는 정책이었으며, 이는 주택가격, 소득 등을 감안하거나 주택담보대출 뿐 아니라 신용대출 등 모든 대출을 총합한 규제 등의 형태로 도입되었다. 2017년 8·2대책에서 규제지역 내 LTV, DTI 규제를 강화하였으며, 이러한 금융규제 강화 기조는 2018년 921대책, 2019년 12.16대책 등을 통해 지속적으로 강화되었다. 대출규제 또한 다주택자 중심으로 규제를 더욱 강화하는 모습을 보였으며, 고가주택에 대해서도 보다 강한 규제가 적용되는 방향으로 도입되었다.

주택가격 상승기 금융규제 강화 정책은 이론적으로 주택시장에서 매수자의 주택자금 마련에 제한을 두거나 비용을 늘리는 방향으로 작용하여 주택매수 수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 특히 주택가격이 높아진 주택가격 상승기 후반에 주택대출을 통한 자금조달계획을 가진 신규수요자의 진입을 어렵게 만드는 데 영향을 미쳐 수요를 억제시키는 등 정책이 의도한 효과를 일부는 달성하였다. 또한, 월세수익에 의존하는 임대사업자의 대출을 통한 임대주택 확보에도 영향을 미쳐 이들의 추가 주택매수를 줄이는 효과가 발생하기도 하였다.

그러나 다음에서 살펴볼 다양한 시장참여자들의 대응 행태로 인하여 실제 시장에서 수요억제 효과는 일부 제한적이었던 것으로 판단된다. 실제 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 당시 금융규제의 경우 투자적 시장참여자들에 미치는 영향은 제한적이었으며, 여러 회피수단이 적극적으로 활용되었다고 언급하였다.

실제 주택가격 급등기 금융규제 강화는 1주택 또는 무주택 수요자들의 주택자금 마련에 영향을 끼쳐 시장수요 감소에 일부 효과가 있었으나, 투자목적의 다주택자들은 전세제도 활용을 통해 회피가 가능했으며 특히 전세가격이 급등하는 시기에는 전세를 통한 자금조달이 용이하여 이들에 대해서는 금융규제 효과가 일부 반감된 것으로 조사되었다.

표 5-12 | 시기별 금융정책 변화 현황

일자	금융규제정책	규제방향
17.8.2	<ul style="list-style-type: none"> · 규제지역 지정에 따른 LTV·DTI 강화 · 주택1채 보유세대 추가대출 LTV·DTI 30% 제한 · LTV·DTI 투기 및 투기과열지구 40%로 강화 · 다주택자 금융규제 강화(투기지역 내 주택담보대출 세대당 1건 제한) 	강화
17.10.24	<ul style="list-style-type: none"> · 신 DTI 제도 도입(산정 시 모든 보유주택에 대한 원리금 상환액 고려) · DSR 단계적 정착 제고 	강화
18.8.27	<ul style="list-style-type: none"> · 규제지역 추가지정에 따른 LTV·DTI 강화 및 주택담보대출 세대당 1건 제한, 	강화
18.9.21	<ul style="list-style-type: none"> · 2주택 이상 보유세대는 규제지역 내 주택 신규 구입 시 주택담보대출 금지 · 1주택 세대는 규제지역내 신규구입을 위한 주택담보대출 원칙적 금지 · 임대사업자의 규제지역 내 대출규제 강화(LTV 40%) 	강화
19.10.01	<ul style="list-style-type: none"> · 규제지역 내 개인사업자, 법인, 주택임대업 주택담보대출 LTV 규제 확대(LTV 40%) 	강화
19.12.16	<ul style="list-style-type: none"> · 시가 9억원 초과 주택에 대한 담보대출 LTV 추가 강화(9억 이하 40%, 9억 초과 20% 적용) · 전세대출 후 고가 신규주택 매입 제한 	강화
20.2.20	<ul style="list-style-type: none"> · 조정대상지역의 주택담보대출 규제 강화(시가 9억 원 이하 50%, 9억원 초과 30% 적용) · 규제지역 내 사업자 대출을 통한 주택구입목적 주택담보대출 취급 금지 · 조정대상지역 내 1주택세대 주택담보대출 시 실수요 요건 강화 	강화
20.6.17	<ul style="list-style-type: none"> · 규제지역 추가지정에 따른 LTV·DTI 및 세제규제 적용 · 무주택자가 규제지역 내 주택담보대출 시 6개월 이내 전입 	강화

자료: 국토교통부 보도자료('17.8.2 등)를 기반으로 연구진 작성

기본적으로 주택금융규제 강화 정책은 주택자금조달을 어렵게 하거나 비용을 높이는 방향으로 정책이 강화되었으며, 다주택자와 고가주택에는 더 강한 규제를 적용하는 방식으로 시행되었다. 이에 주택가격 상승기 금융규제 강화 정책에 대응하여 시장참여자 들은 전세 갭투자, 높아진 전세가 활용, 전세자금대출, 개인간 차용 및 증여, 고가주택 기준선 맞춤 거래 등의 전략에 기반한 대응행태를 보였다.

중개사 사무소 손님 중에서는 여유자금이 있어도, 전세대출을 받는 사람이 종종 있었는데 이런 사람들은 향후 기회를 보고 주택을 사려는 사람들이고, 젊은 사람들을 중심으로 대출금으로 갭투자하는 사람도 역시 늘어났었어요(R5)

금리가 낮았던 시기에 젊은 층의 갭투자가 활발했어요. 한때 부동산 투자 붐이

일어나던 시기라 투자동호회 이런 활동도 활발해서 젊은 층이 투자를 많이 했던 것 같아요(R7)

다주택자 양도세 중과 정책에 대응하여 가장 활발하게 나타난 시장참여자 대응행태는 전세를 활용하여 금융규제를 회피하는 전세 깎투자 활용과 높아진 전세가를 통한 자금조달 등의 행태이다. 전세 깎투자의 경우 이미 전세라는 사적금융을 통해 주택가격의 40~80%에 달하는 자금을 조달하는 행태로 공적 금융에 적용되는 금융규제 강화에 영향을 거의 받지 않는다. 이러한 행태는 정확히 금융규제를 회피하기 위해 선택되었다기 보다 수익률 향상을 위해 광범위하게 투자목적의 시장참여자들에 의해 활용되는 방식이었으며, 결과적으로 이러한 방식은 금융규제의 영향을 받지 않는 방식이기 때문에 금융규제의 회피 방식으로도 이해될 수 있다고 보는 것이 타당하다. 이와 관련하여 시장전문가 및 공인중개사들 모두가 전세를 활용한 투자 행태로 인해 금융규제의 투자적 시장참여자에 미치는 영향은 제한적인 부분이 있었다고 이야기하였다.

금융규제는 실제 시장에서 큰 효과가 없어요. 다들 전세끼고 사는데요. 며, 깎투자 다 하는데 금융규제가 무슨 소용이 있겠어요?... 실제 집값 더 오를 거 같아서 겁먹은 실수요자들이 돈 마련하기 어려워져서 집 사기 어려워진 거죠 (R1)

또한 전세가가 상승하는 시기였기에 투자목적의 매수를 원하는 다주택자의 경우 기존 전세금을 높여 확보한 자금으로 추가 투자를 단행하는 형태로 금융규제를 회피했으며, 이에 대해 한 공인중개사(R3) 및 부동산 전문가는 다음과 같이 이야기하였다.

집 다섯 채 가진 다주택자가, 한 채당 1억씩만 (전세를) 올려도 5억이라는 추가 자금이 확보되요. 이걸로 깎투자 하면 2~3채는 대출 안 받고도 살 수 있죠. (R3)

2017년 이후 주택가격이 상승하자 종부세에 부담을 느끼기 시작하는 사람들이

늘어났지만, 버티는 사람이 살아남는다는 생각에 그 부담을 전세보증금이나 월세를 올리는 등 임차인에게 전가하는 임대인이 늘어나는 추세를 보였어요.
(R5)

그런데 8.2대책을 통해 LTV가 40%로 강화되자, 반대로 구매력이 낮아질 수밖에 없었다. …구매력이 위축된 실수요자들이 주택 구입을 원할 때 취할 수 있는 방안은 둘 중 하나다. 청약에 받으면서 기다리거나, 아니면 전세가율이 LTV 40%보다는 높았으므로 전세를 끼고 주택을 사는 것이었다. ∴ 예를 들어 집값이 9억 원인데, 대출은 3.6억(LTV 40%)만 나오기 때문에 그 부동산을 매수하려면 자기자본 5.4억 원이 필요하다. 그런데 9억원의 집에 전세가 6억 원인 상황이라면 전세 끼고 매수하면 자기 자본 3억 원만 있으면 가능하다.⁹³⁾

다주택자 양도세 중과 정책에 대응하여 1주택자나 무주택자들은 전세자금대출을 활용하거나 개인 간 차용 및 증여 등을 통해서 자금을 마련하였다. 전세자금 대출 활용의 경우 무주택자가 전세자금에 충분히 있음에도 전세를 들어간 후 전세자금대출을 받아 그 자금으로 갭투자 형태로 투자가치가 높다고 판단되는 지역의 주택을 매수하는 행태가 광범위하게 나타났다.

7월부터 강화된 대출 규제에 전세자금대출이 포함되지 않는 점을 악용한 갭투자도 늘어나고 있다. 이달부터 금융당국은 차주별 총부채원리금상환비율(DSR)을 강화했는데 전세대출은 제외됐다. 전세대출을 아무리 많이 받더라도 1년치 이자를 뺀 원금은 DSR 계산시 '값아야 할 빚'으로 보지 않기 때문에 집주인이 세입자로 들어가 사는 조건으로 실제 매매대금 규모를 줄인 '주인전세(주전세)' 거래가 늘고 있는 것이다.⁹⁴⁾

93) 채상욱, 2020. 대한민국 부동산 지난 10년 앞으로 10년. 라이프런.p.132~134

94) 아주경제(2021.07.14.). 정부규제 바웃는 갭투자…조건만 맞으면 '틈새 투기'

또한 앞서 살펴본 조세강화 회피와 연계한 증여의 방식으로, 주택을 직접 증여하는 방식 외에 자녀분가 후 향후 시세차익이 높을 것으로 예상되는 주택을 구매하도록 자금을 지원하는 방식, 지인으로부터 금전을 빌리는 방식, 제2금융권 등 금융규제 사각지대 활용 등도 금융규제 회피를 위한 방식으로 활용되었다.

대출규제가 심하던 시기에, 주택구입을 목적으로 사업자 대출을 해서, 소위 영끌해서 집을 사는 사람들이 꽤 있었어요. 집은 사고 싶은데 그게 1금융권에서 이런 저런 규제 때문에 안 되니까 어쩔 수 없이 2금융권에서 빌리더라고요. 집없는 사람들은 그렇게 해서라도 집을 사자는 분위기 였어요. (R7)

한편 고가주택 대출 강화 정책은 시장에서 고가주택에 해당하는 주택 중 기준가격과 유사한 가격대의 주택가격을 기준 이하로 형성시키는 대응행태로 귀결되었다. 고가주택의 경우 자기자금이 풍부한 수요층 중심의 강남지역을 제외하면 주택거래에 실질적인 영향을 미쳤으며, 기준가격과 유사한 가격대의 주택가격을 기준에 매우 근접한 수준으로 형성시키는 대응행태가 나타났다.

강남은 돈 많은 사람들이 자기자본으로 거래 하는 경우가 많으니 영향은 덜 받았다고 하더라고요. 그런데 여기선 영향이 있었어요. 15억 기준이 되니 그 이상 주택은 거래가 아예 안됐어요. 그 가격대 주택은 기준에 맞춰서 거래되었으며, 14억 9천 9백만 원으로 거래되는 걸 봤어요.. 무슨 흡소핑 39,900원도 아니고 (R4)

이와 관련하여 부동산 관련 전문가 52인 설문조사 결과 절반이 넘는 54%의 응답자가 주택가격 상승기 시점에 주택가격 안정차원에서 가장 효과적이었던 금융규제 정책으로 규제지역지정에 따른 LTV, DTI, DSR 강화 정책을 꼽았으며, 반면 가장 부정적인 정책으로는 응답자의 38%가 고가 주택(예: 15억 원 초과)에 대한 금융규제 강화 정책을 꼽았다. 이는 가계부채 수준이 매우 높고 최근 연체율도 상승하고 있는 상황에

(<https://www.ajunews.com/view/20210712142531262>, 검색일: 2023.7.25.)

서 LTV, DTI, DSR 등 부채 상환 능력에 따른 대출 기조가 지켜질 필요 있다고 보고 있음을 의미하며, 이는 금융정책의 경우 시장안정에 일부 효과적이었다는 이 연구의 질적 데이터 분석 결과와도 일치한다. 반면, 그러나 고가주택에 대한 규제에 대한 부정적인 의견은 고가주택이라 하더라도 아예 대출이 불가능하게 되면 연쇄적으로 시장에 영향을 미치므로 바람직하지 않다고 보는 시각이 많았다.

무주택자 저소득층의 서민들에겐 LTV, DTI의 조건을 완화시켜 주세요. 거주지 이외의 주택을 매입 시엔 강화된 LTV, DTI의 금융정책을 펴서 부동산 투기로 돈 벌 생각을 아예 못하도록 해주세요. (설문, 민간)

LTV, DTI는 적정한 범위(예: 60% ~80%)를 정하여 관리가 필요하다고 생각합니다. 그러나 과도한 규제는 실수요자의 주택 구입도 어렵게 하는 문제가 발생하며, 규제지역에 LTV, DTI를 강화하면 풍선효과 또한 발생할 수 있어요 (설문, 연구계)

전세자금대출의 경우, 시장에 유동성을 공급한다는 측면에서 역시 주택가격 상승에 영향을 준다. 이 제도 또한 서민 주거 안정에 꼭 필요한 제도이지만, 악용하는 사례(고가주택 소유, 전세 임차하면서 전세 대출, 혼인신고하지 않고 남편 집에 아내가 전세 대출 등)에 대한 지속적인 관리가 필요하다. (설문, 민간)

자가를 지원하는 담보 대출은 지지하나 전세자금 대출을 통해 너무 많은 대출이 시행되고 있고 보증과 연관되어 전세 사기의 빌미를 제공하였다. 전세보다는 보증금을 줄이는 월세 방식의 활용을 유도해야 한다고 생각한다. (설문, 학계)

특례보증금자리론은 꼭 필요한 제도라고 생각되지만 시행 초기 제도의 허점을 노린 세력들로 인해 원래 취지와는 다른 방향으로 간 부분이 있다. (주택가격 상승, 대출 증가). 따라서 이 부분을 보완하여 실제 필요한 부분에 사용한다면 꼭 필요한 제도라고 생각된다. (설문, 학계)

표 5-13 | 금융규제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자 특성	대응행태	이유	대응행태의 시장에서의 영향
LTV·DTI·DSR 규제 강화	투자수요자 (다주택자)	전세 깎투자 활용	주택금융규제 회피 및 조달비용 저렴	투자적 주택수요 지속
		높아진 전세가를 통한 자금조달	주택금융규제 회피 및 조달비용 저렴	투자적 주택수요 지속
	실수요자 (무주택자, 1주택자)	전세자금대출 활용 (실수요와 투자수요 혼재)	주거수준을 유지하면서 대출규제 회피	(투자적) 주택수요 지속
		제2금융권, 개인 간 차용 등 비규제 금융 활용	주택금융규제 영향 하에서 자금 마련	주택수요 지속
고가주택 대출규제 강화	실수요자 (무주택자, 1주택자)	고가주택기준선 맞춤형 거래가격 형성	거래 가능성을 높이기 위한 매도자와 매수자의 이해 일치	규제제한선의 가격설정 효과

자료: 연구진 작성

금융규제 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 및 의미망 분석 결과도 이러한 질적 분석 결과를 일부 뒷받침하는 것으로 나타났다. 주택금융규제 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 “깎투자”, “전세자금대출” 등 강화된 정책에 대한 대응행태로 지적된 주요 시장 참여자들의 행태반응과 연계된 키워드 발생빈도가 2019~2021년 확대되는 것으로 나타났다. 금융과 관련된 기사는 주택 구매의 핵심인 대출과 규제에 대한 키워드가 주된 키워드로 나타나고 있으며 2019~2021년 들어 기존에 잘 나타나지 않았던 “깎투자”, “풍선효과”, “증여” 등 행태적 단어의 빈도도 소폭 증가하는 것으로 나타났다.

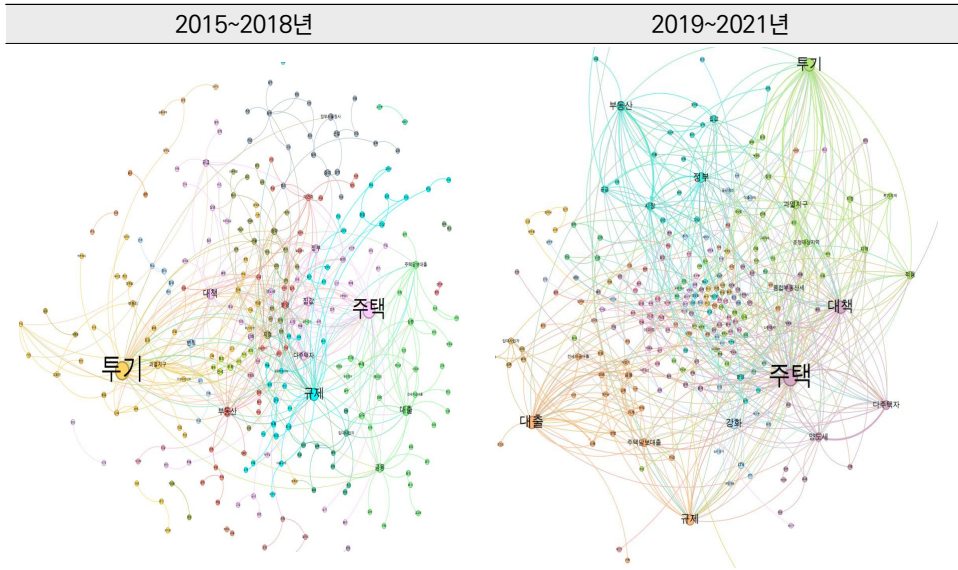
주택금융규제 기사에 대한 의미망 분석결과 금융규제와 연관성이 높은 규제지역, 대출, 투기 관련 단어들을 중심으로 관련된 키워드들이 나열되고 있으며, 전세자금대출과 풍선효과, 편법대출 등의 회피 행태 키워드도 밀접 연계 키워드로 등장하였다. “규제”, “대출” 키워드를 중심으로 “주택담보대출”과 “전세자금대출”이 핵심 연계 키워드로 등장하여 “DSR”, “보증”, “상환” 등 금융 이용 가능성과 관련된 단어들이 핵심 내용을 구성하였으며 “강화”를 핵심 키워드로 “실수요자”, “편법대출”, “풍선효과”, “대출규제” 인접 키워드를 형성하고 있어 규제 강화에 따른 영향과 회피 행태 등도 연계성이 높은 의미망 그룹으로 나타났다.

그림 5-7 | 주택금융규제 관련 워드클라우드 분석결과



자료: 연구진 작성

그림 5-8 | 주택금융규제 관련 의미망 분석결과



자료: 연구진 작성

4. 규제지역정책 변화와 시장참여자 대응, 그에 따른 정책 효과 분석

1) 질적 방법론을 활용한 지구지정정책에 대한 시장참여자 대응행태와 영향

주택가격 상승기 규제지구·지역 지정 정책은 상승 초기 서울과 과천, 세종시 등 일부지역 지정에서 시작하여 주택가격 급등기에는 전국 주요지역을 모두 지정하는 형태로 규제정책이 시행되었다. 2017년 6. 19, 8. 2대책 등을 통해 서울 및 세종시 등 주요지역에 대한 조정대상지역 및 투기지역 및 투기과열지구 지정이 이루어졌으며, 이후 2020년 하반기까지 여러 차례에 걸쳐 전국 주요 광역시 및 수도권 지역이 조정대상지역, 투기지역 및 투기과열지구로 지정되었다.

주택가격 상승기 규제지구·지역 지정은 보유 및 양도세, 금융규제 등이 모두 강화되기 때문에 이론적으로 규제지역 내 주택시장에서 매수자의 미래 사용자비용을 증가시켜 주택매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 규제지역 지정은 조세, 금융 규제 등이 모두 강화되기 때문에 앞서 살펴본 조세 강화 및 금융규제 효과가 모두 해당 지역 내에서 발생하는 것으로 이해할 수 있으며, 이는 이론적으로 규제지역 내 주택시장에서 매수자의 미래 사용자비용을 증가시켜 주택매수수요를 줄이는 효과로 귀결된다.

이론적으로 볼 때 공간적 측면에서 규제지역으로 지정된 지역의 경우 다층적 규제가 동시에 적용됨으로써 해당 지역 내 주택매수 및 보유의 사용자비용이 크게 증가하므로 해당 지역 내 매수수요를 감소시키는 영향을 기대할 수 있다. 그러나 다음에서 살펴볼 다양한 시장참여자들의 대응 행태로 인하여 실제 규제지역으로 지정되지 않은 지역의 주택가격 변화까지 고려한다면 보다 넓은 공간범위의 주택시장 전체로 볼 때 수요억제 효과는 일부 제한적이었던 것으로 판단된다. 실제 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 규제지역 지정의 경우 투자적 시장참여자들의 매수 대상을 변경시키는 결과로 귀결되어 보다 넓은 공간적 범위에서 수요를 억제하는 효과가 크지 않았다고 이야기하고 있다.

표 5-14 | 경기도에서의 지구지정 및 해제 추이

지정 및 해제일	조정대상지역		투기과열지구	
	지정	해제	지정	해제
2016년 11월	- 경기 성남시 3개 구, 고양시 3개 구, 과천시, 남양주시, 하남시, 동탄2(화성시)		-	
2017년 6월	- 광명시		-	
2017년 8월	-	-	- 서울 25개구 - 경기 과천	-
2017년 9월	-		- 경기 성남시 분당구	
2018년 8월	- 수원시 영통구, 안양시 동안구, 구리시		- 경기 광명, 하남시	
2018년 12월	- 용인시 기흥구, 수지구, 수원시 팔달구		-	
2019년 11월	-	- 고양시 3개구	-	-
2020년 2월	- 안양시 만안구, 의왕시	-	-	-
2020년 6월	- 고양시 3개구, 부천시, 의정부시, 평택시, 안산시 2개구, 용인시, 시흥시, 군포시, 오산시, 안성시, 양주시, 광주시, 화성시	-	- 경기도 성남 수정구, 수원시(3개구), 안양시(2개구), 안산단원구, 구리시, 군포시, 의왕시, 용인 수지구, 기흥구, 동탄2(화성시)	-
2020년 11월	- 김포		-	
2020년 12월	- 파주		-	

주: 동탄2는 화성시로 가정하였으며 자치구 일부가 지정되더라도 규제지역 지정으로 간주. 투기과열지구 중 일부지역의 경우 투기지역으로 지정됨

자료: 국토교통부 보도자료('22.6.30 등)를 이용하여 연구진 작성

주택가격 상승기 규제지구·지역 지정에 대응하여 시장참여자들은 규제지역 인접 지역의 주택을 적극적으로 매수하거나, 규제지역 내 규제가 강하지 않을 경우 규제지역을 가격상승기대가 높은 상품으로 인식하고 규제지역 내 주택을 구매하는 방식으로 대응하였다.

정부가 부동산 규제 지역 지정할 때마다 거기 포함되지 않은 인근 지역이 들쭉이는데, 이번에 김포와 부산이 조정대상지역으로 묶이면서 파주, 울산 집값이 크게 오

르고 있습니다. 이 여파가 서울에 다시 영향을 미친다는 분석도 나옵니다. . . 한 1억 원 정도 올랐죠 경기도에서도 제일 외지여서 많이 안 올랐었는데, 규제지역이 아닌 데가 파주밖에 없으니까 이번에 많이 오른 거죠. 95)

특히, 규제지구·지역 지정에 대응하여 가장 활발하게 나타난 시장참여자 대응행태는 규제지역으로 지정된 지역의 인근 지역 주택을 매수하는 행태이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 주택시장은 강남을 중심으로 순차적으로 주택가격이 상승하는 패턴을 명확히 보여주고 있으며, 이러한 흐름을 최근에는 시장 참여자들도 충분히 인지하고 있다. 이런 상황에서 일정 수준의 주택가격 상승으로 규제지역으로 지정되면 투자적 시장참여자들은 인근 지역이 순차적으로 오를 것이라는 기대를 가지고 규제로 인한 비용을 회피하면서 높은 수익률을 얻을 수 있는 인근 지역의 주택을 매수하는 대응행태를 보인 것이다. 또한 규제지역으로 지정된 지역을 좋은 상급지, 즉 투자가치가 높은 지역으로 인식하고, 규제가 강하지 않은 시기에는 지구지정이 되었던 지역에 주택을 구매하는 대응행태도 있었다.

규제지역이 딱 지정되면, 사람들 반응은 딱 두 개로 나뉘어요. 아! 저기가 집 사기 좋은 지역, 상급지구나! 라고 생각하는 사람들과, 아, 이제 여기 규제가 들어왔으니 이 지역 바로 하급지인 옆 동네 집을 사면 되겠구나! 하는 두가지 부류로요... 결국 (규제지역 지정은)정부가 투자지역을 찍어주는 모양새로 보이기도 해요. (E2)

규제지역이 전국을 동시에 다 지정하는게 아니었자나요. 그러니 비규제지역으로 수요가 이동하는 패턴이 나타났어요. 마치 두더지잡기 게임 같은 모습이었어요. (E5)

95) SBS NEWS(2020.11.30.) 김포 묶으니, 파주 집값 급등...덩달아 서울도 '들쭉'
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006099136&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH (2023년 7월 26일 검색)

이와 관련하여 부동산 관련 전문가 설문 결과 주택가격 상승기 주택가격 안정차원에 서 가장 효과적이었던 지구지정 관련정책으로 응답자의 46%가 주택담보대출 규제강 화 등 규제지역 내 강화된 LTV·DTI 규제비율 적용 정책을 꼽았으며, 반면 가장 부정 적인 정책으로는 응답자의 27%가 규제지역 내 다주택자 양도소득세 중과 및 종부세 추가과세 정책을 꼽았다. 이는 앞서 양도세와 금융규제 관련 분석에서 도출된 결론과 일치하는 결과로, 규제지역 내 금융규제의 경우 일부 효과가 있었던 반면, 양도세의 경우 공급 측면에서 매물 감소라는 부정적 효과를 가져왔기 때문으로 이해된다.

투기지역 등에 대해서는 필요성이 일부 인정되나 사실상 풍선효과로 인해 특정 지역을 정하는 것으로 전반적인 가격 상승 기조를 막는 것은 한계가 있다고 생각 된다. 전반적으로 가격 상승기에 투기적인 주택 매수세를 제어하는 것은 거주하 지 않는 2번째 주택부터 취득세를 상승시켜 추가적인 주택구입을 감소시키는 것 이라 사료된다. (설문, 학계)

주택가격 상승기 지구지정정책은 확대적용할 필요가 있다. 지금까지의 지구지 정정책은 핀셋과 같은 형태여서 풍선효과 등 부작용이 있었다. 다만, 지구지정정책 을 통해 다주택자들의 투기를 억제할 필요가 있으나 무주택자의 수요를 억제하는 것 은 너무 강화된 조치로 사료된다. 지정구역 내 금융규제 강화가 현재는 너무 강력하 며, 이에 대한 조절을 통해 실수요자의 수요를 유지시킬 필요는 있다. (설문, 연구계)

표 5-15 | 규제지역 지정에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자 특성	대응행태	이유	대응행태의 시장에서의 영향
투기지역·투기 과열지구·조정대상지역 지정	투자수요자 (다주택자)	규제지역 인접지역의 주택 매수	규제지역 인근지역이 순차적으로 가격이 상승할 것이란 기대와 규제지역의 높아진 비용 회피	투자적 주택수요 지속
		규제지역을 적극 투자지역으로 활용 (규제지역 규제가 추가 강화되기 이전)	규제지역을 앞으로 주택가격이 크게 상승할 지역으로 해석	투자적 주택수요 지속

자료: 연구진 작성

규제지역지정 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 및 의미망 분석 결과도 이러한 질적 분석 결과를 일부 뒷받침하는 것으로 나타났다. 규제지역지정 관련 검출 기사를 기반으로 워드 클라우드 분석 결과 규제지역 지정과 관련된 키워드가 중점적으로 나타났으며 참여자 반응 관련 키워드로는 2019~2021년에 회피 관련된 행태인 “풍선효과” 키워드의 빈도수가 2015~2018년 대비 대폭 증가하였다. 2019~2021년에는 규제지역 중 주요한 수단으로 활용된 “조정대상지역” 키워드 빈도의 확대가 나타났으며 지역적으로는 “서울”, “인천”, “성남” 등 추가적인 규제지역이 적용된 곳에 해당하는 지역명 키워드가 새로 나타났다. 규제지역지정 기사에 대한 의미망 분석결과 “지역”, “규제”를 핵심 키워드로 “규제지역”, “조정대상지역”, “과열지구” 등 규제지역에 해당하는 키워드와 “수원”, “성남” 등 지역명과 “풍선효과” 등이 핵심 키워드와 밀접한 연계키워드로 나타났다.

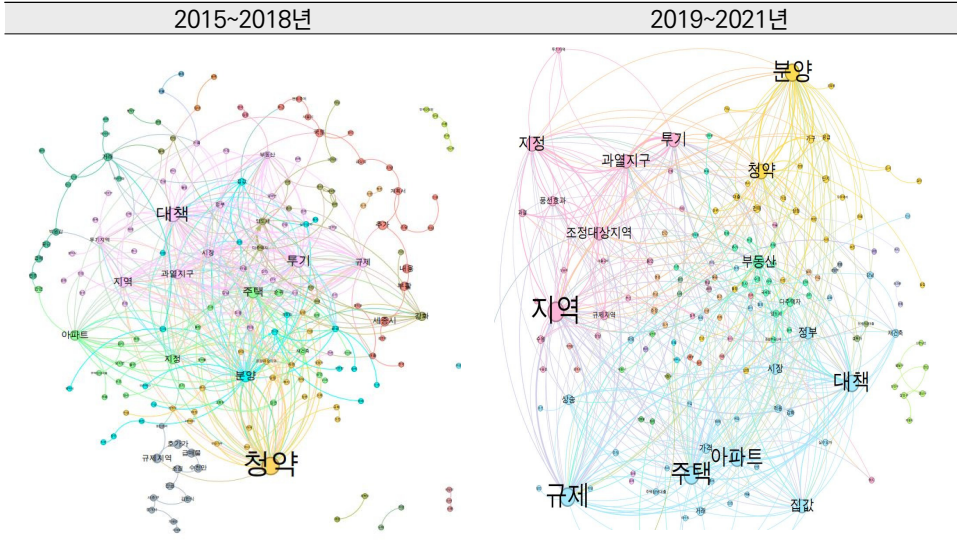
그림 5-9 | 지구지정정책 관련 워드클라우드 분석결과



자료: 연구진 작성

의미망 분석 결과 “지역”은 “조정대상지역”, “규제지역”, “풍선효과”, “수원”, “성남” 등이 밀접한 연계 키워드로 나타나, 규제지역에 대한 관심이 규제가 적용되는 지역과 그 주변 지역에 대한 투자 관심 등과 연계된 것으로 분석되었으며 “대책”, “규제”, “주택”, “아파트”, “청약” 등 그 외 핵심 키워드들은 세금, 가격, 집값 등 일반적인 키워드들과 연계성이 높게 형성되어 있음이 나타났다.

그림 5-10 | 지구지정정책 관련 의미망 분석결과



자료: 연구진 작성

5. 소결

이 장에서는 주택가격 상승기 조세, 금융, 지구지정 관련 주요 정책 수단의 도입 및 강화에 대한 시장참여자들의 구체적 대응 행태와 그 영향을 분석하였다. 이를 위해 주택가격 상승기 양도세, 보유세, 취득세 등 조세정책, LTV·DTI 등 금융규제, 조정대상지역 등 지구지정정책에 대한 시장참여자의 대응 행태와 그 영향력에 대해서 살펴보았다.

주택가격 상승기 조세정책 중 양도세 강화 정책은 이론적으로 매도시 수익의 일정 부분을 세금이라는 비용으로 주장한다는 점에서 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높임으로써 미래 기대수익을 낮추어 주택시장에서 매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 시장참여자들의 대응 행태로 인해 수요억제 효과는 제한적인 반면 매도자의 매도 유인을 줄여 매도 감소로 이어지는 동결효과를 야기함으로써 공급(매도)

위축으로 인한 주택가격 상승을 야기하는 등의 부정적 효과를 확인 할 수 있었다. 특히 임대사업자 육성을 위한 양도세 감면 혜택은 주택가격 상승기 양도세 및 종부세 회피를 위한 주요한 방식으로 활용되면서 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다.

주택가격 상승기 종부세 강화 정책은 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높이고 기대수익을 낮추는 방향으로 작용하여 주택시장에서 매수수요를 줄이고 매도를 증가시키는 효과를 기대할 수 있다. 종부세 강화정책은 취득세 강화와 함께 적용되면서 주택 자산의 기대수익률을 낮춤으로서 주택가격 상승기 후반에 신규수요자의 진입을 어렵게 만들고 보유부담을 높임으로써 매도물량을 증가시키는 데 영향을 미치는 등 일부 효과를 달성하였다. 그러나 가구당 보유주택수를 낮추거나 저가주택으로 투자 확대 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 정책효과가 일부 약화되는 결과로 귀결되었다.

양도세와 종부세 강화가 결합된 효과의 경우 양도세율이 매우 높아지면서 종부세 부담에도 불구하고 매도에 따른 비용이 더 크다고 판단한 시장참여자들로 인하여 매도물량을 늘이는 것에는 제한적 효과가 나타난 것으로 판단된다. 실제 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 당시 양도세 증가에 대하여는 매우 예민하고 민감하게 반응하였으며 관련 정보 수집과 회피수단에 대하여 많은 관심과 노력을 기울였음을 이야기하고 있다.

취득세 강화 정책은 종부세 강화와 함께 적용되면서 다주택자의 주택자산 사용자비용을 높여 기대수익률을 낮춤으로서 매수수요를 줄이는 결과를 가져왔다는 점에서 정책이 의도한 효과를 일부 달성하였다. 또한 다주택자의 저가주택에 대한 투자적 매수, 법인명의 등을 활용한 투자 등에도 큰 영향력을 발휘하여 신규 매수수요 감소라는 효과도 일부 달성할 수 있었다. 그러나 종부세 정책과 마찬가지로 가구당 보유주택수를 낮추는 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 정책효과가 일부 반감되는 결과로 귀결되었다.

주택가격 상승기 금융규제 강화 정책은 대출을 통한 자금조달계획을 가진 신규수요의 진입을 어렵게 만드는 데 영향을 미쳐 일부 수요를 억제시키는 등 정책이 의도한 효과를 부분적으로는 달성하였다. 그러나 투자 목적 다주택자의 경우 전세제도 활용을

통해 회피가 가능했으며, 특히 전세가격이 급등하는 시기에는 전세를 통한 자금조달이 용이하여 이들에 대해서는 금융규제 강화의 효과가 크지 않는 등 시장참여자 대응행태로 인해 정책효과가 반감되었다.

주택가격 상승기 지구지정 정책은 조세, 금융 규제 등이 모두 강화되기 때문에 앞서 살펴본 조세 강화 및 금융규제 효과가 모두 해당 지역 내에서 발생하는 것으로 이해할 수 있으며, 이는 이론적으로 규제지역 내 주택시장에서 매수자의 미래 사용자비용을 증가시켜 주택매수 수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴을 이미 인식하고 있는 시장참여자들이 많은 상황에서 규제지구 지정을 주변 지역 투자기회로 인식하는 시장참여자 대응 행태로 인하여 주변지역 주택거래가 늘고 가격이 상승하는 풍선효과가 발생했다는 점에서 주변지역 주택가격 변화까지 고려한다면 보다 넓은 공간범위의 주택시장 전체로 볼 때 수요억제 효과는 제한적인 것으로 나타났다. 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 규제지역 지정의 경우 투자적 시장참여자들의 매수 대상지역을 변경시키는 결과로 귀결되어 보다 넓은 공간적 범위에서 수요를 억제하는 효과가 크지 않았다고 설명하였다.

결론적으로 주택가격 상승기, 주요 부동산시장 정책들은 부분적으로 정책효과를 달성하기도 하였으나 정책을 회피하거나 정책목표와 다른 의도로 활용하는 시장참여자들의 대응행태로 인하여 많은 부분에서 정책효과가 희석되거나 양도세 정책 등 일부 정책은 부정적 영향을 미치는 것으로 분석된다.

이러한 분석 결과는 향후 보다 효과적인 주택가격 상승기 부동산정책 시행을 위해서는 주요 정책 카테고리별로 행태 측면에서 추가적으로 고려해야 할 사항과 다음 장에서 구축할 주택가격 상승기 주택정책 평가 틀 구축을 위한 핵심적 고려사항을 제공한다.



CHAPTER 6

시장참여자 행태의 시장영향력 분석

1. 부동산세제 강화에 따른 시장영향력 분석 147
2. 주택금융정책 강화에 따른 시장영향력 분석 164
3. 규제지역 지정에 따른 시장영향력 분석 175

06 시장참여자 행태의 시장 영향력 분석

이 장에서는 5장에서 질적 연구방법을 통해 도출한 주택가격 상승기 정부정책에 대응한 부동산 시장 참여자들의 대응 행태에 대한 주장을 뒷받침하기 위해 통계 및 계량분석 등 양적 연구방법을 활용하여 5장의 주요 결론에 부합하는 분석 결과를 도출하였다. 통계 데이터의 한계 등으로 5장에서 도출된 모든 주장을 통계 및 계량적 방법으로 검토하기에는 한계가 있어 검토 가능한 사항에 대해서만 선별적으로 양적 방법을 통해 분석 결과를 도출하였다. 검토 결과 5장의 질적 연구의 결론 중 양적 방법론으로 검토 가능한 사안들의 경우 대부분 통계 및 계량분석 결과와 잘 부합하는 것으로 나타났다.

1. 부동산세제 강화에 따른 시장영향력 분석

1) 분석대상

이 절에서는 제5장에서 언급된 부동산 관련 세제 강화로 나타난 시장참여자의 대응 행태 중 통계자료 또는 계량분석을 통해 확인할 수 있는 3가지 사항을 주요 분석대상으로 한다.

첫째, 다주택자에 대한 양도소득세 증과 및 종합부동산세 강화 정책으로 증여거래가 증가하였는지를 통계분석을 통해 살펴본다. 분석에는 국토교통부의 월별 거래원인별 아파트거래량 자료를 활용하고 아파트 전체 거래 중 증여거래가 차지하는 비중이 2020년 7.10 대책 이후 증가하였는지를 분석한다.

둘째, 다주택자 등에 대한 양도소득세, 취득세, 종합부동산세 강화 정책이 지방 저

가주택에 대한 투자를 확대시키는데 영향을 미쳤는지를 살펴보기 위해 실거래 자료를 활용하여 통계분석을 수행한다. 주택거래량은 국토교통부의 주택거래량 통계를 통해 살펴보는 것이 일반적이거나 해당 통계는 가격대별 거래량이 제공되지 않고 있어 이 연구에서는 전체 실거래 건수 대비 거래가격의 구간대별 비중을 수도권과 비수도권으로 구분하여 거래량의 변화를 분석한다.⁹⁶⁾

표 6-1 | 부동산세제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자	대응행태	분석 여부 및 방법
다주택자 양도소득세 증가	투자수요자 (다주택자)	지인 간 특수거래 (시장가보다 낮은 가격 거래)	· 분석 여부 : X · 공식 통계 부재
다주택자 양도소득세 증가 · 다주택자 취득세 증가	투자수요자 (다주택자)	가구 분리 (위장이혼, 자녀 조기 독립세대 분리 등) 합가 보류 (사실혼 후 혼인 미신고)	· 분석 여부 : x · 가구 분리 원인 파악이 가능한 공식통계 부재 · 분석 여부 : x · 합가보류 관련 공식통계 부재
다주택자 양도소득세 증가 다주택자 종부세 강화	투자수요자 (다주택자)	증여 (독립세대 자녀에 대한 증여, 부부간 증여)	· 분석 여부 : O · 주택거래 통계를 활용해 증여 비중 분석
1주택자 장기 보유 특별공제 거주요건 추가	투자수요자	주택공실 (세입자 전출유도 및 주택공실 확보 후 주민등록주소 이전)	· 분석 여부 : X · 공식 통계 부재
다주택자 양도소득세 증가 추가 강화 양도세 강화 + 종부세 강화	투자수요자	매물회수 및 매도회피 강화	· 분석 여부 : X · 공식 통계 부재
양도소득세 증가 추가 강화 + 취득세 강화	투자수요자	매물회수 및 매도회피 강화 양도세 동결효과로 인한 가격 상승	· 분석 여부 : O · 주택가격과 거래량에 대한 영향 분석
다주택자 양도소득세 증가 추가 강화 · 고가주택 종부세 강화 · 다주택자 취득세 증가	투자수요자 (다주택자)	(지방) 저가주택 투자 확대	· 분석 여부 : O · 실거래가 자료를 활용해 분석
임대사업자 육성을 위한 지원강화 (양도세 감면 및 종부세 합산 배제)	투자수요자 (다주택자)	양도세 및 종부세 회피를 위한 주요한 주택투자 방식으로 활용 (제도도입 초기)	· 분석 여부 : O · 법인매수 통계 활용 분석 · 임대사업자 및 임대등록 주택수의 변화,

자료: 연구진 작성

96) 실거래가격의 공개 대상은 지자체에 신고된 토지, 주택(아파트, 다세대/연립, 단독/다가구), 오피스텔 등의 부동산 매매거래 및 아파트 분양/입주권의 전매거래로 증여 등의 포함된 주택거래량 자료와는 일부 차이가 있음(국토교통부. 실거래가 공개시스템 <https://rt.molit.go.kr/>, 검색일: 2023.9.21.)

셋째, 양도소득세 증가 및 취득세 강화가 주택가격과 거래량에 미치는 영향을 계량적으로 분석하고자 한다. 이는 질적 연구에서 살펴본 바와 같이 양도소득세 강화 정책에 대해 투자적 다주택자들이 매물 회수 및 매도회피 등의 형태로 대응하면서 시장의 매도물량이 감소하여 주택공급이 더욱 감소하고, 가격은 상승하는 현상이 발생하는지를 실증적으로 분석한다. 또한 취득세 증가로 인해 투자적 수요가 감소했다는 질적 분석의 결과가 실증분석과 정합하는지 확인해 본다.

2) 분석방법 및 결과

(1) 통계분석

① 증여거래 비중

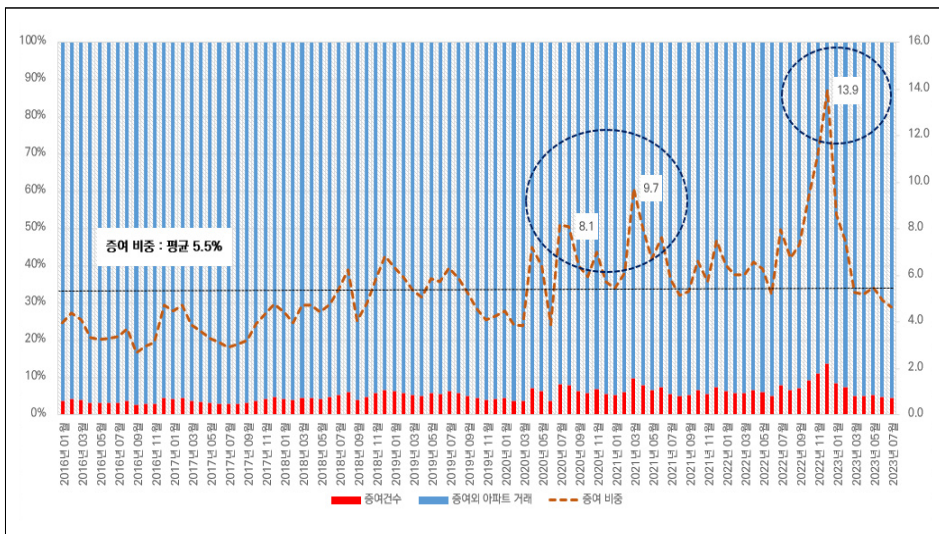
부동산세제 정책 중 다주택자 등에 대한 양도소득세와 종합부동산세가 강화된 정책은 2020년 7.10 대책으로 당시 양도소득세 증가세율 인상과 3주택 이상에 대해 최대 6%의 세율을 적용하는 중부세 강화 정책을 동시에 발표하였다.⁹⁷⁾ 실제 전체 아파트 거래량에서 증여거래가 차지한 비중을 살펴보면, 2020년 7월 이후가 이전 기간보다 증가한 것으로 나타났으며, 2020년 8월 8.1%, 2021년 3월 9.7%를 기록하는 등 양도소득세 증가가 발표된 시점 이후에 증여거래 비중이 높았던 것으로 나타났다.

구체적으로 2016년 1월~2023년 7월까지 아파트 거래 중 증여거래가 차지하는 비중은 평균적으로 5.5%였으며, 양도소득세 및 종합부동산세가 강화되기 전의 증여거래 비중은 평균적으로 4.6% 수준인 반면, 2020년 7월 대책발표 이후 기간의 증여거래 비중은 평균 6.9%로 전체적으로 증여거래의 비중이 증가하는 경향을 보였다. 특히,

97) 국토교통부(2020.7.10)에 따르면, 양도소득세 증가의 경우 단기 보유 주택에 대해 보유기간이 1년 미만이면 70%, 2년 미만이면 60%의 증가세율을 적용하도록 하였으며, 보유주택수에 따라서는 2주택 20%, 3주택 이상 30%의 증가세율을 적용하고, 종합부동산세는 당시 3주택 이상 및 조정대상지역 2주택 이상에 대해 0.6~3.2% 세율을 적용하던 것을 1.2~6.0% 세율을 적용하도록 세율을 인상하도록 함(국토교통부. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일 보도참고자료. (p.5)와 국토교통부. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일 보도참고자료.(p.4))

양도소득세 증가 정책이 발표되었던 시점 이후인 2020년 8월~2021년 6월까지의 증여 거래 비중이 그 이전에 기간에 비해 큰 폭으로 상승하여 2020년 8월 8.1%, 2021년 3월 9.7% 수준을 나타내기도 했다. 또한 2022년 12월에는 증여거래 비중이 13.9%를 나타내 역대 가장 높은 수치를 기록한 바 있는데, 이는 2023년부터 증여 주택의 가격 기준이 기존 시가표준액에서 시가 인정액으로⁹⁸⁾ 변경된 것의 영향도 복합적으로 미친 것으로 판단된다.

그림 6-1 | 아파트 증여거래 비중 변화



주: 한국부동산원, 부동산통계정보, 부동산거래현황통계
 (https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do, 검색일: 2023.9.8.)를 활용하여 작성
 자료: 연구진 작성

98) 취득세 과세대상의 실질가치를 반영하기 위한 목적으로 증여 취득세의 과세표준을 시가 인정액으로 변경하였으며, 시가 인정액이란 매매사례가액, 감정가액, 공매가액, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 시가로 인정되는 가액을 말함(국가법령정보센터. 지방세법 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정] 제10조의2. 2023년 9월 21일 검색)

② 지방 저가주택 거래 비중

질적 분석에서 2020년 7.10 대책이 부동산세제 정책 중 지방 저가 주택 거래 확대에 영향을 미친 정책으로 나타났다. 이와 관련한 통계분석 결과 7.10대책이 발표된 2020년 2분기 직후 전국 기준으로는 3억 원 이하의 주택거래 비중이 소폭 감소하는 것으로 분석되었다. 지역별로는 수도권 3억 원 이하는 대체로 거래비중이 감소하고, 비수도권의 거래비중이 증가하는 것으로 확인되었다. 수도권의 3억 이하 저가 주택의 거래 비중은 2020년 2분기 이전에는 23.7~15.6%수준을 나타냈으나 2020년 2분기부터 점차 감소하여 2021년 4분기 9.0% 수준을 보였다. 특히, 2021년 3분기부터 수도권의 아파트 거래량 비중이 큰 폭으로 감소하기 시작하는데, 이는 양도소득세 중과 및 종합부동산세 세율이 강화됨에 따라 수도권에서의 주택거래가 전체적으로 위축된 결과로 볼 수 있다.

반면, 비수도권의 3억 이하 저가 주택의 거래 비중은 2019년 1분기 54.1%를 나타냈으나 이후 감소하여 2020년 1분기 34.3%로 하락하였다. 그러나 2020년 7월 부동산세제 강화 정책이 발표되면서 비수도권 저가 주택의 거래량이 증가하여 2020년 4분기 42.7% 수준을 보였다. 이후에도 비수도권의 3억 이하 아파트 거래 비중은 계속 증가하여 2022년 1분기 60.1%까지 상승하였다. 또한 비수도권의 저가 주택 거래 비중은 수도권과는 반대로 유예되었던 양도소득세 중과제도 시행과 종합부동산세 부과일이 경과된 2021년 3분기부터 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다.

이상의 통계 분석결과를 종합하면, 비수도권 3억 원 이하 저가주택의 거래량이 2020년 7.10 대책이 발표된 이후 크게 증가한 것으로 나타났으며, 이는 5장에서 도출한 질적 연구 결과와 일치하는 것으로 이해할 수 있다.

표 6-2 | 아파트의 분기별 지역별·가격대별 거래 비중

구분	2018		2019				2020				2021				2022		
	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	
수도권	~3억	21.4	21.5	21.5	20.1	17.7	15.6	23.7	21.0	15.3	13.8	19.2	15.3	10.1	9.0	9.6	10.3
	~6억	27.2	17.0	12.5	15.7	18.5	20.9	23.8	17.5	15.7	13.7	15.3	13.7	13.2	9.1	8.8	10.0
	~9억	7.6	2.3	1.9	4.8	7.2	8.0	6.2	6.0	7.6	6.6	7.0	7.2	8.8	4.9	4.3	4.4
	~12억	2.4	0.6	0.5	1.9	2.9	2.6	1.3	1.7	2.6	2.1	2.2	2.2	3.1	1.8	1.4	1.6
	~15억	1.2	0.3	0.3	1.2	1.3	1.4	0.5	0.9	1.6	1.3	1.2	1.1	1.5	0.9	0.7	0.8
	15억~	1.5	0.4	0.5	1.8	2.0	1.6	0.4	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.7	1.1	0.9	1.2
	소계	61.2	42.1	37.2	45.4	49.6	50.1	55.8	48.3	44.1	38.9	46.4	41.0	38.2	26.9	25.7	28.4
비수도권	~3억	31.5	48.2	54.1	45.7	40.6	35.7	34.3	39.2	39.8	42.7	43.6	46.5	46.7	56.8	60.1	57.4
	~6억	6.5	8.9	8.0	8.0	8.9	12.2	8.7	10.7	13.0	15.4	8.6	10.5	12.6	14.0	12.3	12.3
	~9억	0.7	0.7	0.5	0.7	0.9	1.7	0.9	1.4	2.4	2.3	1.1	1.6	2.0	1.9	1.5	1.5
	~12억	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.5	0.5	0.2	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3
	~15억	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	15억~	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
	소계	38.8	57.9	62.8	54.6	50.4	49.9	44.2	51.7	55.9	61.1	53.6	59.0	61.8	73.1	74.3	71.6
전국	~3억	52.9	69.7	75.7	65.9	58.2	51.4	58.0	60.2	55.1	56.5	62.8	61.8	56.8	65.8	69.7	67.7
	~6억	33.6	25.9	20.5	23.8	27.4	33.0	32.5	28.2	28.7	29.0	23.9	24.2	25.8	23.0	21.2	22.3
	~9억	8.3	3.1	2.4	5.4	8.0	9.7	7.1	7.4	10.0	8.9	8.2	8.8	10.7	6.8	5.7	5.9
	~12억	2.5	0.6	0.5	2.0	3.0	2.8	1.4	2.0	3.0	2.6	2.4	2.5	3.4	2.1	1.7	1.9
	~15억	1.2	0.3	0.4	1.2	1.4	1.4	0.6	1.0	1.8	1.5	1.3	1.2	1.6	1.0	0.8	0.9
	15억~	1.5	0.4	0.5	1.8	2.0	1.6	0.4	1.2	1.3	1.4	1.5	1.5	1.7	1.2	0.9	1.3
	합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 아파트 실거래 자료를 바탕으로 지역별·가격대별 거래 비중을 산출

자료: 연구진 작성(국토교통부, 실거래가 공개시스템(<https://rtdown.molit.go.kr/> 2023년 9월 12~20일 검색)을 바탕으로 연구진 작성

③ 양도소득세 및 취득세 정책효과

□ 분석 자료 및 방법

분석 모형은 수도권의 시군구 아파트매매가격지수 변동률 또는 아파트매매거래량 변동률을 종속변수로 하는 패널모형으로 구체적 모형식은 아래와 같다.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta M_{i,t} + \gamma P_{i,t} + \delta L_{i,t} + \sigma S_{i,t} + \lambda R_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

여기서 i 와 t 는 각각 시군구와 연월을 나타내는 첨자이며, Y 는 종속변수인 아파트 매매가격 변동률 또는 아파트매매거래량 변동률, M 은 거시경제 변수(통화량(M2) 변화율, KOSPI200 수익률), P 는 정책변수(각 시군구의 LTV 수준, 취득세율, 양도소득세율 또는 규제지역(투기과열지구, 투기지역) 지정 더미), L 은 지역 주택시장 변수(입주물량, 전세가율, 외지인거래비율, 소비자물가상승률), S 는 심리 변수(주택매매 시장 소비심리지수), R 은 지역 더미를 나타낸다.

분석 모형은 고정효과 패널 모형에 지역 더미 변수가 추가된 모형으로 설명변수와 시간(연도)과 패널의 개체(지역)에 따라 변하는 오차항인 $\epsilon_{i,t}$ 로 구성되는 선형모델의 형태이며, λ 의 추정치는 패널 개체(지역)별로 달라진다. 패널 LSDV 모형도 회귀모형과 동일하게 연구에서 설정한 변수(M, P, L, S, R)들에 대한 회귀계수($\beta, \gamma, \delta, \sigma, \lambda$)를 추정하는 것으로 P 변수 중 양도소득세율과 취득세율에 대한 변수가 이 연구의 핵심변수에 해당한다.

분석에는 2018년 1월 ~ 2022년 12월까지 수도권의 71개 시군구(서울 25개 시군구, 인천 8개 시군구, 경기 38개 시군구) 자료가 활용되며, 종속변수인 아파트매매가격지수 변동률 또는 아파트매매거래량 변동률은 각각 KB 주택가격동향의 아파트매매가격지수 또는 한국부동산원의 아파트매매거래 자료의 전년동월대비 변동률을 사용하였다. 변수설정의 경우 양도소득세는 1가구 2주택자 이상을 대상으로 주택수별 기본세율의 평균값을 가중 평균하여 변수화 하였으며, 규제지역에 해당할 경우 일정한 비율로 중

과한 점을 고려하여 가산세율을 부여하여 산출하였다.

표 6-3 | 분석 자료

구분	변수명	지역	출처
종속변수	아파트매매가격지수 변동률	시군구	KB 주택가격동향
	아파트매매거래량 변동률	시군구	한국부동산원
거시경제적 요인	KOSPI200 수익률	전국	e-나라지표
	통화량(M2) 변동률	전국	한국은행 경제통계시스템
정책적 요인	투기지역 투기과열지구 더미	시군구	국토연구원
	LTV	시군구	
지역적 요인	지역별 소비자물가지수 변동률	시도	국가통계포털
	입주물량	시군구	부동산114
	외지인 거래비율	시군구	한국부동산원
	매매대비 전세가율	시군구	한국부동산원
심리적 요인	주택매매시장 소비심리지수	시군구	국토연구원

자료: KB부동산, 주택가격동향(2023년 6월 1일 검색); e-나라지표 주거지수-코스닥 종합지수. (<http://www.index.go.kr>, 2023년 6월 1일 검색); 국가통계포털. 소비자물가지수(시도). (<https://kosis.kr/index/index.do>, 2023년 6월 1일 검색); 한국은행 경제통계시스템. 통화 및 유동성지표. (<https://ecos.bok.or.kr/>, 2023년 6월 1일 검색); 한국부동산원. 아파트매매 거래현황 연도별 행정구역별. 연도별 세부항목. 거래주체별. 전국주택가격동향조사의 아파트 매매가격 대비 전세가격. (<https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 2023년 6월 1일 검색); 부동산 114 입주예정물량(2023년 6월 1일); 국토연구원(2016~2023). 부동산시장 소비심리지수 내부자료; 국토연구원(2020). 규제지역 더미 및 LTV 비율(황관석·박찬규·권건우(2019, 24~26)를 기반으로 작성); 김지혜·황관석 외(2021) 분석 자료를 참고하여 연구진 작성

취득세는 '20년 8월 주택 투기를 억제하고자 조정대상지역 내 2주택자에 대해서는 8%, 3주택자에 대해서는 12%의 세율을 적용한 바 있어 양도소득세와 마찬가지로 1가구 2주택자 이상을 대상으로 주택수별 기본세율의 평균값을 가중평균하여 변수화하고, 조정대상지역 등에 대해서는 가산세율을 부여하였다. 규제지역 지정 더미는 분석 기간 과 변수간의 다중공선성 문제를 고려하여 투기과열지구 또는 투기지역으로 지정된 경우로 설정하였다. 주택매매시장 소비심리지수는 국토연구원의 내부자료를 활용해 시군구 단위로 산출하였으며, 해당 지수는 전월(전분기) 대비 당월(당분기)의 가격에 대한 전망을 지수화한 것이므로 절대적인 속성을 가진 측면을 감안하여 수준 변수를 사용하였다. 그 외 외지인거래비율은 관할 시군구의 아파트매매거래량에서 관할 시도외 아파트매매거래량이 차지하는 비율로 설정하였다.

□ 분석 결과

정부는 주택가격이 증가하는 시기에 다주택자의 양도소득세율을 높이는 경향이 있는데, 분석결과에 따르면 다주택자의 양도소득세율이 증가할수록 아파트매매가격의 변동률도 상승하는 것으로 나타나 아파트 매매가격 안정 효과를 기대하기 어려운 것으로 분석되었다. 반면, 취득세는 세율이 증가할수록 아파트매매가격 변동률은 감소하는 것으로 나타났는데 이러한 결과는 현장 전문가 인터뷰 결과에서 제시되었던 바와 같이 다주택자에 대한 취득세율 인상이 주택 매수를 어렵게 하여 수요를 줄임으로써 아파트 매매가격의 상승 속도를 줄이는데 기여한 것으로 해석할 수 있다. 구체적으로 다주택자의 양도소득세율이 1% 증가하면, 아파트매매가격 변동률은 0.206% 증가하고, 취득세율이 1% 증가하면, 아파트매매가격 변동률은 0.341% 감소하는 것으로 나타났다.

정책변수인 규제지역(투기지역, 투기과열지구) 더미는 가격 안정 효과가 있는 것으로 나타났으나, LTV 비율의 경우 규제가 강화되면 주택가격이 상승하는 것으로 분석되었다. 이는 해당 분석이 상대적으로 주택가격이 높은 수도권 지역을 대상으로 주택가격이 높은 기간에 대해 이루어져 LTV 규제강화에 따른 가격 영향을 식별하기에는 어려움이 있는 것으로 해석된다. 지역변수 중 소비자물가상승률과 전세가율이 통계적으로 유의하게 추정되었는데, 특히 전세가율이 높을수록 아파트매매가격의 변동률도 증가하는 것으로 추정되어 겹투자가 용이한 지역일수록 아파트매매가격 변동률은 높아지는 것으로 이해된다.

거시경제 변수 중 통화량의 변동률은 수도권 아파트매매가격 변동률을 증가시키는 것으로 나타나 시중 자금의 유통량이 풍부해지면 아파트 수요가 증가하여 아파트 매매가격의 변동률도 커지는 것으로 확인되었다. 주가지수 수익률은 아파트매매가격 변동률을 증가시키는 것으로 분석되어 대체 관계가 성립하지 않는 것으로 나타났는데, 이는 유동성이 풍부했던 Covid-19 기간이 분석에 포함되어 있었기 때문으로 보인다.

마지막으로 각 변수의 베타계수를 살펴보면, 아파트 매매가격 변동률에 대한 영향력은 통화량의 변동률이 가장 컸으며, 양도소득세율과 취득세율은 각각 6번째와 7번째인 것으로 나타나 거시경제변수에 비해 영향력이 크지 않은 것으로 분석되었다.

표 6-4 | 수도권 아파트 매매가격 변동률 분석결과

변수명	Coef.	t	beta	순위
투기·투기과열지구 더미	-1.672***	-2.740	-0.089	8
양도세율	0.206***	4.890	0.160	6
취득세율	-0.341***	-4.930	-0.152	7
LTV	-0.278***	-9.660	-0.366	2
통화량(M2) 변화율	2.285***	31.270	0.542	1
KOSPI 수익률	0.064***	9.560	0.169	5
소비자물가상승률	1.290***	9.730	0.235	4
입주물량	-0.000	-0.910	-0.009	9
주택매매시장 소비심리	0.000	0.010	0.000	11
전세가율	0.264***	10.540	0.240	3
외지인거래비율	0.007	0.560	0.009	10
adj.R	0.8098			

주1: 지역더미의 추정값은 모두 통계적으로 유의하나 지면상의 이유로 별도 표시하지 않음

주2: ***, **, *는 1%, 5%, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미함

자료: 연구진 작성

수도권 아파트 매매거래량 변동률은 취득세율 또는 양도세율이 증가하면 감소하는 것으로 나타났으며, 양도세율보다는 취득세율의 증가가 매매거래량 변동률 감소에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 양도소득세의 경우 세율이 1% 증가하면 아파트 매매거래량 변동률이 6.879% 감소하는 것으로 분석되어 2018년 1월 이후 양도소득세 정책이 강화됨에 따라 동결효과가 발생한 것으로 추정되었다. 또한, 취득세도 취득세율이 1% 증가하면, 수도권 아파트 매매거래량의 변동률이 8.773% 감소하는 것으로 나타났다. 이를 통해 다주택자에 대한 취득세율 인상이 주택 매수를 어렵게 하여 수요를 줄이는 효과가 있음을 확인할 수 있었고, 추정계수의 크기를 고려하면 양도소득세의 세율 인상보다 취득세율 인상이 아파트 매매거래량 변동률 감소에 더 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

정책변수인 규제지역 더미는 아파트 매매가격 변동률에서와 마찬가지로 통계적으로 유의한 음(-)의 값을 나타내 아파트 거래량의 변동성을 감소시키는 효과가 있는 것으

로 분석되었고, LTV 비율은 가격 영향분석에서와 마찬가지로 거래 영향을 식별하는데도 어려움이 있었다. 지역변수 중에서는 입주물량과 외지인거래비율을 제외한 소비자물가상승률과 전세가율이 통계적으로 유의하게 추정되었다.

거시경제 변수의 경우 모두 통계적으로 유의하게 추정되었으며, 통화량의 변동률이 증가하면 시중 자금의 유통량이 풍부해지면 아파트 매매가격 변동률뿐 아니라 거래량의 변동률 또한 증가시키는 것으로 확인되었고, 주가지수 수익률은 수도권 아파트 매매거래량 변동률에 대해 음(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다.

수도권 아파트 매매거래량의 변동률에 대한 독립변수들의 베타계수를 살펴보면, 주택매매시장 소비심리지수의 영향력이 가장 크고, 다음으로 양도세율, LTV, 규제지역 더미, 취득세율의 순서인 것으로 분석되었다. 특히, 이 연구의 핵심 변수라 할 수 있는 취득세율과 양도세율의 경우 수도권 아파트 매매가격 변동률에 미치는 영향력의 크기는 취득세율보다 양도세율이 더 큰 것으로 나타났다.

표 6-5 | 수도권 아파트 거래량 변동률 분석결과

변수명	Coef.	t	beta	순위
투기·투기과열지구 더미	-80.784***	-6.300	-0.292	4
양도세율	-6.879***	-7.800	-0.368	2
취득세율	-8.773***	-6.240	-0.260	5
LTV	-3.716***	-6.150	-0.340	3
통화량(M2) 변화율	5.812***	3.930	0.093	8
KOSPI 수익률	-0.999***	-7.320	-0.176	7
소비자물가상승률	6.495***	2.550	0.080	9
입주물량	0.000	0.200	0.003	11
주택매매시장 소비심리	2.113***	19.270	0.373	1
전세가율	-3.961***	-7.570	-0.246	6
외지인거래비율	0.094	0.380	0.008	10
adj.R	0.2486			

주1: 지역더미의 추정값이 모두 통계적으로 유의하나 지면상의 이유로 별도 표시하지 않음

주2: ***, **, *는 1%, 5%, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미함

자료: 연구진 작성

이상의 분석결과를 종합할 때, 주택가격 상승기 양도세율 인상은 매물 감소와 주택 가격 상승에 영향을 미치는 반면 취득세율을 인상하는 정책은 주택 수요를 감소시켜 아파트 매매가격을 안정시키는 효과가 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 현장 전문가 인터뷰 결과에서 언급되었듯이 다주택자에 대한 취득세율 인상은 주택 매수비용을 높여 기대 수익을 낮춤으로써 매수수요 감소 효과와 가격 안정 효과를 기대할 수 있음을 의미한다.

④ 임대사업자 및 임대주택 등록 변화

주택시장 확장기에서의 임대사업자 육성 방안이 양도세 및 종부세 회피를 위한 주요 주택 투자수단으로 활용되었는지를 살펴보고자 한다. 임대사업자의 경우 장기임대를 통한 세제혜택이 크기 때문에 임대등록제도를 활용할 수 있으며 이는 임대사업자 및 임대등록주택수 통계분석을 통해서 확인할 수 있다.⁹⁹⁾ 또한 주택시장 확장기에서는 개인의 양도세 및 종부세 부담 회피를 위해서 법인을 통한 우회 거래를 활용할 수 있으며 이는 부동산 관련 법인사업자 수의 변화와 주택매매거래 중에서 법인매수비중 통계를 활용해 분석하고자 한다.

□ 분석자료

국토교통 통계누리의 임대주택통계를 기준으로 전체 임대주택에서 공공주택사업자를 제외한 민간임대주택 사업자와 민간임대주택 재고를 분석하였다. 이때 민간임대주택재고에는 단기민간임대주택, 장기일반민간임대주택(준공공임대 포함), 공공지원민간임대주택, 민간건설임대주택, 민간매입임대주택 등을 포함하며, 개인과 법인의 구분은 2020년 이후 자료부터 가능함에 따라 개인과 법인을 모두 포함한 값을 기준으로 분석하였다.¹⁰⁰⁾ 분석 시점은 2017년 12월 임대등록활성화 제도가 발표된 이후 민간임

99) 주택임대사업자 수 및 임대주택등록 수가 증가했던 부분과 등록임대주택을 주요 주택투자 수단으로 활용했는지에 대한 연관성은 통계적으로 분석하는 데 한계가 있기에 여기에서는 기초통계 중심으로 기술하고자 함

100) 참고로 2021년 기준 사업자의 경우 개인사업자는 346,030명, 법인은 5,374명으로 대부분 개인사업자로 볼 수 있으며, 임대주택재고의 경우 개인소유가 1,015,546호, 법인이 499,473호로 개인이 전체의 2/3 수준을

대주택사업자 및 임대주택재고가 크게 증가했던 것을 고려하여 2016년 이후 시점을 기준으로 설정하였다. 실제 정부는 공적임대주택을 2022년까지 200만 호로 확대하기 위해 민간임대등록 활성화를 위해 지방세 감면, 임대소득세 중과 배제, 양도세 감면, 종부세 합산 배제, 건보료 부담 완화 등의 정책을 추진한 바 있다.¹⁰¹⁾

□ 분석결과

민간임대사업자는 2016년 202,674명에서 2021년 351,404명으로 73.4% 증가하였는데, 동기간 수도권은 132,938명에서 265,333명으로 99.6% 증가했던 반면 지방은 69,736명에서 86,071명으로 23.4% 증가에 그쳐 수도권을 중심으로 민간임대사업자가 크게 증가한 것으로 나타났다. 특히, 민간임대사업자는 2018년과 2020년 크게 증가하였으며 순증 기준으로 2018년 93,947명, 2020년 73,300명이 증가하였으며, 지역별로는 2018년에는 수도권(+86,860명)과 지방광역시(+11,796명)를 중심으로 증가했던 반면, 2020년에는 서울(+40,599명)과 기타지방(+30,439명)을 중심으로 증가한 것으로 나타났다.

2019년과 2021년에는 민간임대사업자 수가 감소세를 보였는데 이는 2018년 9.13대책과 2020년 7.10대책으로 민간임대사업자에 대한 규제가 강화된 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 2018년 9.13대책¹⁰²⁾에서는 조정대상지역에 대해 1주택 이상에 대해서도 양도세 중과, 종부세 합산과세, 등록임대주택 양도세 감면요건에 주택 가액 기준 신설, 투기지역·투기과열지구에 대한 LTV 규제 강화 등이 추진하였고, 2020년 7.10대책¹⁰³⁾에서는 등록임대사업에 대해 단기임대(4년) 및 아파트 장기일반 매입임대(8년) 폐지를 추진한 바 있다.

차지(국토교통통계누리(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>, 검색일: 2023.9.11., 10.17))

101) 관계부처 합동. 2017. 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안. 12월 13일 보도자료.

102) 관계부처 합동. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일 보도자료.

103) 관계부처 합동. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일 보도자료.

표 6-6 | 민간임대사업자(개인+법인) 추이

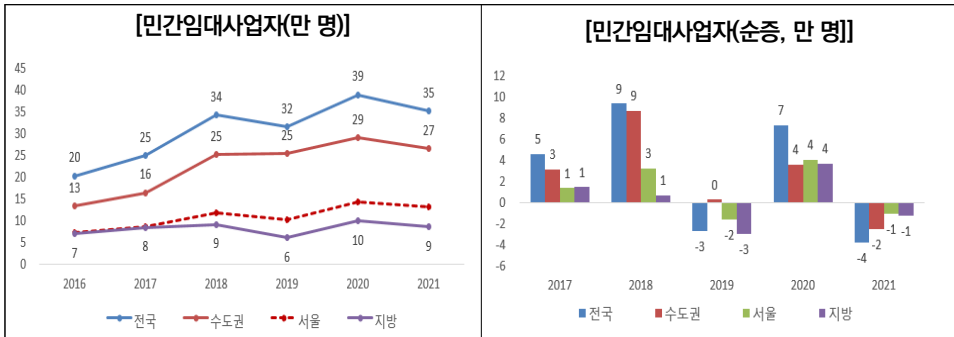
(단위: 명)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전국	202,674	248,793	342,740	315,596	388,896	351,404
수도권	132,938	164,245	251,105	253,880	290,079	265,333
서울	71,356	85,169	117,518	101,177	141,776	131,125
지방	69,736	84,548	91,635	61,716	98,817	86,071
지방광역시	35,970	41,252	53,048	41,989	48,651	42,206
기타지방	33,766	43,326	38,587	19,727	50,166	(43,865
		(9,560)	(-4,739)	(-18,860)	(30,439)	(-6,301)

주: ()는 순증을 의미

자료: 국토교통통계누리. 임대주택 통계. (https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=37&hFormId=6825&hDivEng=&month_yn=. 2023년 10월 17일 검색)

그림 6-2 | 민간임대사업자 수 추이



자료: 국토교통통계누리. 임대주택통계(https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=37&hFormId=6825&hDivEng=&month_yn=. 2023년 10월 17일 검색)

민간임대주택은 2016년 915,661호에서 2021년 1,515,019호로 65.5% 증가하였는데, 동기간 수도권은 467,967호에서 906,490호로 93.7% 증가했던 반면 지방은 447,694호에서 608,529호로 35.9% 증가하여 수도권을 중심으로 민간임대주택 수가 증가했던 것으로 나타났다.

표 6-7 | 민간임대주택 재고(개인+법인) 추이

(단위: 호)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전국	915,661	1,002,922 (87,261)	1,414,422 (411,500)	1,384,618 (-29,804)	1,532,547 (147,929)	1,515,019 (-17,528)
수도권	467,967	543,065 (75,098)	916,870 (373,805)	891,482 (-25,388)	941,852 (50,370)	906,490 (-35,362)
서울	226,924	249,833 (22,909)	430,596 (180,763)	423,955 (-6,641)	429,759 (5,804)	442,267 (12,508)
지방	447,694	459,857 (12,163)	497,552 (37,695)	493,136 (-4,416)	590,695 (97,559)	608,529 (17,834)
지방광역시	187,666	176,940 (-10,726)	207,456 (30,516)	204,067 (-3,389)	217,421 (13,354)	216,583 (-838)
기타지방	260,028	282,917 (22,889)	290,096 (7,179)	289,069 (-1,027)	373,274 (84,205)	391,946 (18,672)

주: ()는 순증을 의미

자료: 국토교통통계누리, 임대주택통계. (https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=37&hFormId=6825&hDivEng=&month_yn= 2023년 10월 17일 검색)

민간임대주택 재고는 2018년과 2020년 크게 증가하였으며 순증 기준으로 2018년 411,500호, 2020년 147,929호가 증가하였다. 지역별로는 2018년에는 수도권(+373,805호)과 지방광역시(+30,516호)를 중심으로 증가했던 반면, 2020년에는 기타지방(+84,205호)을 중심으로 증가하였다. 민간임대사업자 수 분석 결과에서와 마찬가지로 2019년과 2021년은 민간임대사업자에 대한 규제강화(2018년 9.13대책, 2020년 7.10대책)로 민간임대주택 재고는 감소세를 보였다.

분석을 종합해보면, 주택시장 확장기에서의 임대등록 활성화제도는 임대사업자 및 임대등록주택수를 크게 증가시켰으며, 이는 양도세 및 종부세 부담 회피를 위한 우회 통로로 임대사업자등록제도를 활용하는 행태가 있었음을 간접적으로 시사하는 결과로 판단된다.

⑤ 부동산 관련 법인사업자 및 법인거래 비중 변화

□ 분석자료

법인사업자 수의 변화에 대한 통계는 공식통계는 없으나 의원실에서 국세청에 요청하여 공표한 보도자료를 통해서 간접적으로 살펴보았다. 다만, 법인주택매수에 대한

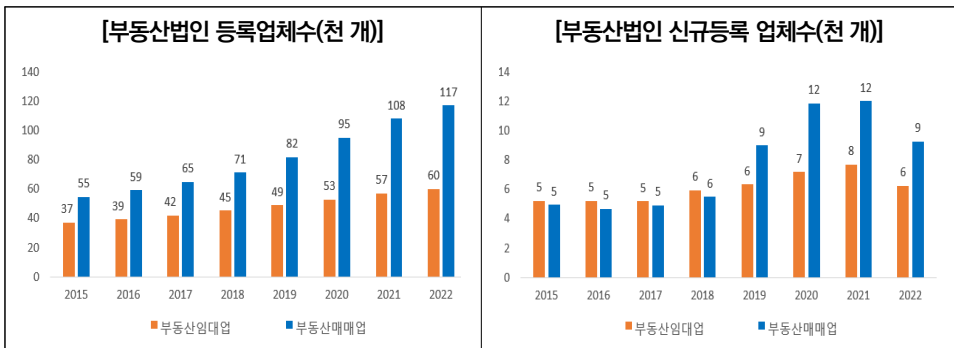
통계는 한국부동산원의 거래주체별 주택매매거래통계를 활용하여 분석하였다. 이때 거래주체별 주택매매거래는 개인, 법인, 기타를 중심으로 매도와 매수주체를 구분하여 산출한 통계로 법인매수에 대한 통계는 ‘개인→법인’, ‘기타→법인’으로 매수주체가 법인인 경우에 대한 통계를 의미한다.

□ 분석결과

① 부동산관련 법인사업자수 변화

주택시장 확장기에서는 부동산관련 법인사업자가 크게 증가하는 경향을 보이는데, 부동산매매업을 하는 법인사업자는 2015년 17,053개에서 2022년 57,092개로 226% 증가하였으며 부동산임대업의 경우 2015년 37,291개에서 2022년 60,182개로 61% 증가한 것으로 분석되었다. 신규법인 사업자수를 중심으로 살펴보면 부동산매매업의 경우 2020년과 2021년 각각 1만 2천 개로 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타났다. 그리고, 부동산임대업을 하는 법인사업자 또한 2020년과 2021년 각각 7천 개, 8천 개가 증가하였으나 매매업보다는 상대적인 증가폭이 크지 않았다. 즉, 부동산임대업보다는 부동산매매업을 중심으로 등록업체수가 크게 증가하였는데, 개인의 종부세 및 양도세 회피 목적으로 법인설립이 증가했음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

그림 6-3 | 부동산관련 법인사업자수 추이



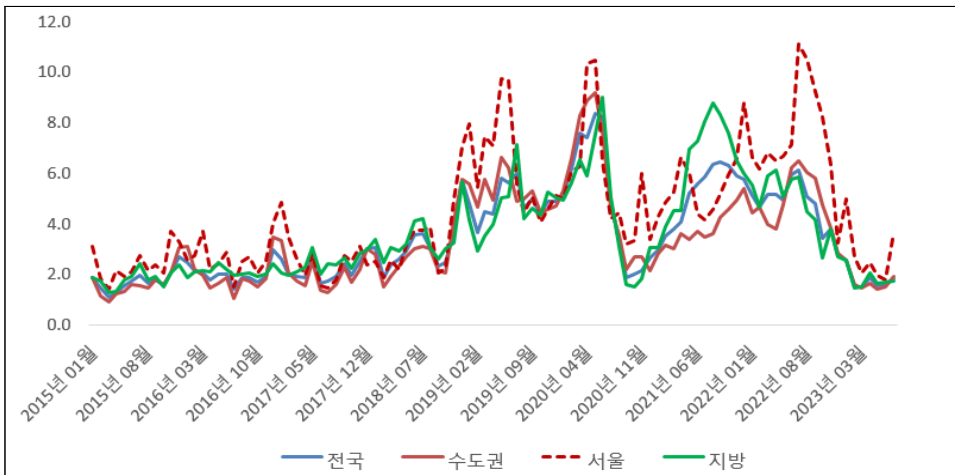
자료: 국회의원 고용진 의원실, 2023. 10.19 보도자료. 최근 5년 부동산 법인 2배 이상 급증, 2020. 10. 8 보도자료. 최근 5년 부동산 사고파는 법인 2.5배 급증 (<https://blog.naver.com/PostList.naver?blogid=kohyj64>, 2023년 10월 24일 검색)

② 법인매수 비중 변화

주택매매거래중에서 법인이 매수하는 비중은 장기평균으로 전국이 2.8%, 서울이 3.9%, 지방광역시 3.3%, 기타시도 2.5% 수준으로 분석되었다. 법인매수비중이 증가했던 시기는 2018년 11월부터 2020년 8월까지, 2021년 1월 ~ 2022년 11월 사이인데, 전국의 경우 법인 매수비중은 2019년 7월 6.0%까지 상승하였으며 2020년 5월에는 8.4%, 2022년 7월에는 6.1%까지 상승하였다. 서울의 경우 법인 매수비중은 2019년 5월 9.8%까지 상승하였으며 2020년 5월에는 10.5%, 2022년 7월에는 11.1%까지 증가하였다.

법인매수비중이 2020년 9월 이후 일시적으로 감소했던 이유는 2020년 6.17대책과 7.10대책에서 법인에 대한 중부세율 인상 및 중부세율 공제액 폐지, 주택매수에 대한 취득세율 12% 단일세율 부과 등 법인에 대한 규제정책을 크게 강화한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다. 2022년 하반기 주택시장 침체로 법인매수 비중은 2022년 7월 전국에서 6.1%를 고점으로 하락세로 전환되었으며 2023년 2월에는 1.5%까지 낮아진 것으로 확인되었다.

그림 6-4 | 법인매수 비중 추이



자료: 한국부동산원 통계정보시스템(R-ONE). 월별_거래주체별_주택매매거래_동호수 통계.
 (https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LHT_66010. 2023년 10월 17일 검색)

분석을 종합해보면, 주택시장 확장기에서의 개인에 대한 종부세, 양도세 부담 증가를 회피하기 위해서 법인을 설립하고 법인을 통해 주택을 매수하는 행태가 활발하게 나타났음을 간접적으로 시사하는 결과로 판단된다.

2. 주택금융정책 강화에 따른 시장영향력 분석

1) 분석대상

이 절은 주택금융규제를 강화함에 따라 나타난 시장참여자들의 다양한 행태 중 고가주택에 대한 대출제한 정책이 주택거래량 또는 고가주택가격선 맞춤형 거래에 영향을 미쳤는지를 분석하는데 중점을 두고 있다. 먼저 고가주택에 대한 주택담보대출을 제한한 2018년 9.13대책과 2019년 12.16 대책을 중심으로 해당 규제가 시가 9억 원 이하의 아파트 거래량에 영향을 미쳤는지를 확인하기 위해 아파트 가격의 구간을 6가지로 구분하여 2018년 1월~2020년 6월까지의 거래량 변화를 분석하였다. 또한 이층차분법을 활용하여 이를 실증적으로 분석하고, 고가주택 가격선에 맞춰 거래가격이 형성되었는지를 계량분석을 통해 확인하고자 한다.

표 6-8 | 주택금융규제 강화에 대한 시장참여자들의 대응행태

정책	시장참여자	대응행태	분석 여부 및 방법
LTV·DTI·DSR 규제 강화	투자수요자 (다주택자)	전세 갭투자 활용 높아진 전세가를 통한 자금조달	· 분석 여부 : x · 갭투자 비율에 대한 공식통계 부재
	실수요자 (무주택자, 1주택자)	전세자금대출 활용 (실수요와 투자수요 혼재) 제2금융권, 개인간 차용·증여	· 분석 여부 : x · 전세자금대출 규모 및 특성에 대한 통계자료 부재 · 분석 여부 : x · 개인간 차용 및 증여를 통한 자금조달 사항을 확인할 수 있는 통계 부재
고가주택 대출규제 강화	실수요자 (무주택자, 1주택자)	고가주택기준선 맞춤형 거래가격 형성	· 분석 여부 : O · 실거래 자료를 바탕으로 분석 (단, 주택구매자 특성은 반영하지 않음)

자료: 연구진 작성

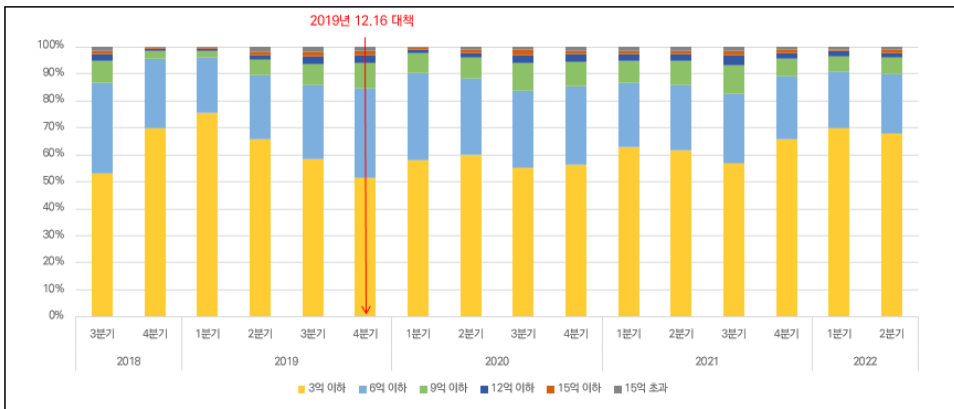
분석 자료는 거래회전을 등을 고려하여 국토교통부의 아파트 실거래 자료를 활용하고자 하며, 실거래 자료의 특성상 주택매수자에 대한 정보가 제공되지 않고 있어 실수요자 여부에 대한 사항은 고려하지 못하였다.

2) 분석방법 및 결과

(1) 통계분석

통계분석 결과를 살펴보면, 12.16 대책이 발표된 2019년 12월 이후 2020년 1분기를 제외하면, 9억 원 이하 아파트 거래가 전체 아파트 거래에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 것으로 나타나 5장의 질적 분석 결과를 지지하는 결과를 얻을 수 있었다. 시점별로 자세히 살펴보면, 2018년 하반기~2019년 하반기에는 3억 원 이하의 저가 아파트 거래 비중이 높게 나타났으나, 이후 3억 원 이하 아파트 거래 비중은 감소하고 3억 원 초과 아파트 거래 비중은 증가하였다. 2020년 1분기부터 3억 원 이하 아파트 거래 비중이 점차 증가하여 2022년 1분기에는 69.7%를 나타냈고, 3억~9억 원 이하 아파트 거래 비중은 소폭 감소하는 추세를 보여 전체적으로는 9억 원 이하 아파트 거래 비중이 증가한 것으로 분석되었다.

그림 6-5 | 가격구간별 아파트 거래 비중



자료: 국토교통부, 실거래가 공개시스템(<https://rtdown.molit.go.kr/>, 검색일: 2023.9.12.~20.)을 바탕으로 연구진 작성

전반적인 거래량 감소 등의 영향으로 최근에는 9억 원 초과 아파트의 거래 비중이 3% 이상을 나타내고 있으나 고가주택에 대한 주택담보대출 규제 정책이 발표된 직후인 2020년 1분기의 경우 5.9%에서 2.4%로 거래 비중이 급감한 것으로 미루어볼 때 정책이 발표된 직후 그 효과가 있었던 것으로 추정된다.

(2) 계량분석

① 고가주택 대출규제가 고가주택 거래량에 미친 영향

□ 분석 자료 및 방법

고가주택 대출강화 정책이 고가주택 또는 초고가주택의 거래량 감소에 영향을 미쳤는지를 살펴보기 위해 단지 단위의 패널자료를 바탕으로 이중차분법(Difference in Difference, DID)을 적용하여 정책 효과를 분석하였다. 분석 자료는 국토교통부의 아파트 실거래 자료를 기초로 구성된 단지 단위의 패널자료이다. 일반적인 패널자료는 동일 객체를 대상으로 매시점 자료가 구성되나, 장기간 주택 관련 정보가 변화하지 않는다는 가정은 비현실적일 수 있으며, 부동산의 특성 상 거래가 빈번하지 않다는 점을 고려하여 단지 단위의 패널자료를 구성하여 연구에 활용하였다. (송경호·권성오 2020; 최문규·성현곤 2022) 분석 기간은 2018년 9.13 대책이 시행된 이후 기간인 2018년 4분기~2021년 1분기(총 10분기)이며, 분석 지역은 서울 25개 시군구, 경기도 과천시, 광명시, 하남시와 대구 수성구 및 세종시로 설정하였는데, 이는 주택대출규제에 있어서는 투기지역과 투기과열지구가 동일한 기준을 적용받고 있고, 투기지역이 투기과열지구에 포함된다는 점을 고려한 것이다. 분석 대상 단지는 최문규·성현곤(2022)을 참고하여 해당 지역의 아파트 단지 중 1분기에 최소 2건 이상의 거래가 있는 단지로 설정하였다.

분석 모형은 이중차분법을 활용하였으며, 대조군은 2019년 12.16 대책의 규제대상 이 아닌 9억 이하 아파트 단지, 처치군은 9~15억 이하 단지와 15억 초과 단지로 구체적인 모형식은 아래와 같다.

$$Vol_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Time_t + \delta_1 Treat_{9_i} + \delta_2 Treat_{15_i} + \lambda_1 Treat_{9_i} \times Time_t + \lambda_2 Treat_{15_i} \times Time_t + \beta' X_i + e_{i,t}$$

여기서, α_1 은 9억 이하 아파트 단지에서 규제가 적용되지 않았던 시점과 규제가 적용된 시점 간의 아파트 거래량의 평균적인 차이를 의미하고, δ_1 과 δ_2 는 규제가 적용되지 않았던 시점에 9억 이하 아파트 단지와 9~15억 이하 아파트 단지, 9억 이하 아파트 단지와 15억 초과 아파트 단지 간의 평균적 거래량의 차이를 의미한다. λ_1 과 λ_2 는 정책 시행 효과를 나타내는 이중차분 추정치이며, β' 은 아파트 단지의 고유특성인 건축연령, 평균 전용면적, 평균 층수와 거시경제 변수인 CD(91일물) 금리 등을 나타낸다.

표 6-9 | 변수 및 자료의 출처

구분		정의	출처
종속 변수	거래량 ($Log(vol_{i,t})$)	Log(분기별 아파트 단지 거래량)	국토교통부. 실거래가 공개시스템 (https://rtdown.molit.go.kr/)
설명 변수	대조군	2018년 4분기 기준 9억 이하 거래비중 \geq 34%	실거래 자료를 활용해 연구진 추정
	처치군1 ($Treat_{9_i}$)	2018년 4분기 기준 9~15억 이하 거래비중 \geq 34%	
	처치군2 ($Treat_{15_i}$)	2018년 4분기 기준 15억 초과 거래비중 \geq 34%	
	통제변수 (X_i)	고용률(시도)	통계청. 경제활동인구조사 (https://kosis.kr/search/search.do)
		Log(Kospi 지수)	통계청. 코스피 주요주가지수 (https://kosis.kr/search/search.do)
M2 변화율 (말잔/원계열)		통계청. M2 상품별 구성내역 (https://kosis.kr/search/search.do)	
CD(91일물) 금리		한국은행. 경제통계시스템 (https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat)	
	입주물량	부동산114	

자료: 국토교통부. 실거래가 공개시스템 (<https://rtdown.molit.go.kr/>, 2023년 9월 12일~20일 검색); 통계청. 경제활동인구조사; 통계청, 코스피 주요주가지수; 통계청, M2 상품별 구성내역(<https://kosis.kr/search/search.do> 2023년 9월 25일 검색); 한국은행. 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat> 2023년 9월 25일 검색); 부동산114(2023년 10월 20일 검색)를 참고하여 연구진 작성

종속변수는 분기별 해당 아파트 단지의 총 거래량으로 설정하였으며, 주요 설명변수인 대조군과 처치군은 2018년 4분기를 기준으로 해당 단지의 전체 거래량 중 9억 원 이하의 거래량이 34% 이상이면 대조군, 9~15억 이하 또는 15억 초과 거래량이 34%

를 초과하면 각각 처치군 1($Treat_9$)과 처치군2($Treat_{15}$)로 정의하였다. 통제변수인 고용률은 통계청의 경제활동인구조사의 시도별 분기 자료를 적용하였고, 주가지수는 분기 평균에 로그를 취하여 사용하였다. 유동성의 대리변수인 M2 변화율은 통계청, CD(91일물) 금리는 한국은행의 경제통계시스템에서 구득한 자료를 반영하였으며, 입주물량은 부동산114의 해당 분기의 지역별 입주물량을 사용하였다.¹⁰⁴⁾

□ 분석 결과

주요 변수의 기초통계량을 살펴보면, 분석 표본은 총 120,232의 아파트 매매거래 자료를 바탕으로 417개 단지이며, 분기별 평균 거래량은 9억 이하 단지와 9~15억 이하 단지가 각각 2.96과 2.90, 15억 초과 단지가 3.15로 나타났다. 평균 건축연령은 9~15억 단지가 20.89년으로 가장 낮고, 15억 초과 단지가 27.61년으로 가장 높았으며, 전용면적은 고가단지일수록 넓은 것으로 확인되었다. 입주물량은 15억 초과 단지가 위치한 시군구가 평균적으로 812.98호 수준을 나타내 가장 많았던 것으로 나타났다.

표 6-10 | 기초통계

(단위: 건, 연, m², 층, 호, %)

구분	9억 이하 단지		9~15억 이하 단지		15억 초과 단지	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
Log(거래량)	2.96	0.88	2.90	0.92	3.15	1.01
평균 건축연령	24.38	8.61	20.89	10.47	27.61	12.99
평균 전용면적	69.72	19.32	84.09	18.96	106.23	30.92
평균 층	9.46	3.00	10.43	4.63	11.17	5.11
입주물량	643.73	1199.67	607.01	1301.55	812.98	1916.78
고용률	60.05	1.42	59.80	0.84	59.69	0.72
CD(91일물) 금리	1.30	0.47	1.30	0.47	1.30	0.47
Log(Kospi지수)	7.70	0.13	7.70	0.13	7.70	0.13
M2 변화율	8.42	1.51	8.42	1.51	8.42	1.51
Obs	3,490		450		230	
	서울 291단지, 경기 64단지, 대구 26단지, 세종 36단지					

주1: 분석에 활용된 전체 아파트 매매 실거래는 120,232건임

주2: 입주물량은 해당 단지가 위치한 시군구의 입주물량을 의미함

자료: 연구진 작성

104) 주택가격대별 비교그룹 설정의 어려움이 있어 단지별 해당 주택가격범위의 비중을 고려하여 대조군과 처치군을 설정하였다.

Pooled OLS와 패널 고정효과모형 분석 결과 모두에서 이중차분 추정치인 λ_1 과 λ_2 이 유의한 음(-)으로 추정되어 고가주택에 대한 대출규제 정책을 시행한 이후 9억~15억 이하, 15억 초과 단지의 거래량이 이전에 비해 감소한 것으로 나타났다. Pooled OLS 분석결과를 살펴보면, 9~15억 이하 단지의 거래량은 9억 이하 단지보다 평균적으로 11.0% 높은 것으로 나타났으며, 15억 초과 단지는 9억 이하 단지에 비해 거래량이 평균적으로 66.9% 많은 것으로 분석되었다. 또한 정책시점 더미는 각각 -1.005와 -0.966으로 추정되어 2019년 12. 16대책 시행 이후 9억 이하 단지의 거래량이 감소한 것으로 확인되었다.

표 6-11 | 분석 결과

구분		Model A Pooled OLS		Model B Fixed Effect	
		Coef.	t	Coef.	t
설명 변수	$\delta_1(Treat_9)$	0.110**	1.960		
	$\delta_2(Treat_{15})$	0.669***	8.410		
	$\alpha_1(Time_t)$	-1.005***	-15.840	-0.966***	-24.330
	$\lambda_1(Treat_9 \times Time_t)$	-0.186**	-2.380	-0.194***	-3.550
	$\lambda_2(Treat_{15} \times Time_t)$	-0.622***	-5.860	-0.624***	-7.100
통제 변수	β_1 (평균 건축연령)	0.002	1.250	0.192	0.990
	β_2 (평균 전용면적)	-0.005***	-7.160	-0.005***	-2.830
	β_3 (평균 층)	0.019***	4.730	-0.010	-1.570
	β_4 (고용률)	0.085***	8.460	0.163***	10.670
	β_5 (CD 금리)	-0.107	-1.140	-0.110	-1.600
	β_6 (Log(Kospi지수))	-5.781***	-30.230	-5.532***	-43.940
	β_7 (M2 변화율)	0.581***	16.010	0.564***	25.740
	β_8 (입주물량)	-0.000***	-2.960	-0.000***	-2.880
상수항	38.273***	24.750	27.524***	5.620	
Adj. R2		0.2458		0.3502	

주1: *는 p<0.1, **는 p<0.05, ***는 p<0.01

자료: 연구진 작성

이중차분 추정치 중 λ_1 은 Pooled OLS에서 0.186, 고정효과모형에서 0.194로 추정되어 고가주택에 대한 대출규제 정책이 시행된 이후 9~15억 이하 단지의 거래량이 정

책 시행 전에 비해 감소한 것으로 분석되었다. 또한 λ_2 도 각각 -0.644와 -0.624의 추정치를 나타내 정책시행 전에 비해 정책시행 후 15억 초과 단지의 거래량이 감소한 것을 알 수 있다. 그리고 두 모형 모두에서 λ_1 보다 λ_2 의 절대값이 더 큰 것으로 미루어 볼 때, 12.16 대책으로 인해 9~15억 이하 단지보다 15억 초과 단지의 거래 감소율이 더 높았던 것으로 나타났다.

요약하면, 고가주택에 대한 대출규제가 시행된 2019년 12.16의 경우 9억 이상 고가 아파트 단지의 거래량을 감소시키는데 영향을 미친 것으로 볼 수 있으며, 9~15억 이하 단지보다는 15억 초과 단지의 거래량 감소율이 더 컸던 것으로 분석되어 5장의 질적 연구결과를 뒷받침하는 실증분석 결과가 도출되었다.

② 고가주택 대출규제가 고가주택가격선 형성에 미친 영향

□ 분석 자료 및 방법

고가주택 대출강화 정책이 고가주택 또는 초고가주택가격 선에 맞춰 거래가격이 형성되는데 영향을 미쳤는지를 확인하기 위해 패널자료를 구성하여 Pooled OLS 및 패널 확률효과 분석을 수행하였다. 분석에는 국토교통부의 아파트 실거래가 자료로 투기지역 및 투기과열지구로 지정되었던 서울 25개 시군구, 경기도 과천시, 광명시, 하남시와 대구 수성구 및 세종시 지역의 아파트 실거래 매매자료 활용하였으며, 분석 기간은 2018년 3분기~2021년 4분기(총 14분기)로 설정하였다.

분석의 목적은 12.16 대책 시행으로 고가(9억 원) 또는 초고가(15억 원) 주택가격의 하단 구간 거래가 증가하였는지를 살펴보는 것으로 아래의 $CR_{i,t}$ 을 종속변수로 설정하였으며, 분석 방법으로는 Pooled OLS와 패널 확률효과 모형을 이용하였고, 구체적인 모형식은 아래와 같다.

$$CR_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Time_t + \delta_1 Treat_{9i} + \delta_2 Treat_{15i} + \lambda_1 Treat_{9i} \times Time_t + \lambda_2 Treat_{15i} \times Time_t + \beta' X_i + e_{i,t}$$

오목볼록비율($CR_{i,t}$)은 기준가격 상단 구간의 거래량 대비 기준가격 하단 구간의 거래량으로 해당 비율이 1을 넘을 경우 기준가격 상단 구간의 거래량보다 하단 구간의 거래량이 더 많다는 것을 의미한다. 예를 들어, 6억 원을 기준가격으로 할 때 상단 구간은 6억 ~ 6.2억 이하이며, 하단 구간은 5.8~6억 원 이하로 각 구간에서의 아파트 거래량을 비율로 표현한 것이고, i 는 기준가격으로 2~18억 원까지의 범위를 가지며, t 는 시점으로 2018년 3분기~2021년 4분기까지이다. 이때, 거래량이 매 분기 도출될 수 있어야 하며, 분석 대상이 아파트임을 고려하여 기준가격 1억 이하와 19억 이상은 분석에서 제외하였다.

표 6-12 | 변수 및 자료의 출처

구분		정의	출처
종속 변수	오목볼록비율 ($CR_{i,t}$)	기준가격별 상단 구간 거래량 대비 하단 구간 거래량	국토교통부. 실거래가 공개시스템 (https://rtdown.molit.go.kr/)을 활용하여 연구진 추정
설명 변수	기준가격 9억 원 더미 ($Treat_9$)	더미변수 : 기준가격 9억 원 = 1	연구진 작성
	기준가격 15억 원 더미 ($Treat_{15}$)	더미변수 : 기준가격 15억 원 = 1	
	정책시점 더미 ($Time_t$)	더미변수 : 2019년 4분기 이후 = 1	
	교차항 1 ($Treat_9 \times Time_t$)	더미변수 : 2019년 4분기 이후 = 1 & 기준가격 9억 원 = 1	
	교차항 2 ($Treat_{15} \times Time_t$)	더미변수 : 2019년 4분기 이후 = 1 & 기준가격 15억 원 = 1	
	통제변수 (X_i)	전년 동기 대비 변화율	한국부동산원. 공동주택실거래가 지수 (https://www.reb.or.kr/r-one/main.do)
	가격수준변수	연구진 작성	

자료: 국토교통부. 실거래가 공개시스템 (<https://rtdown.molit.go.kr/>, 2023년 9월 12일~20일 검색); 한국부동산원. 공동주택실거래가지수 (<https://www.reb.or.kr/r-one/main.do> 2023년 9월 25일 검색)를 참고하여 연구진 작성

여기서 α_1 은 9억 이하 아파트에서 규제가 적용되지 않았던 시점과 규제가 적용된 시점 간의 오목볼록비율($CR_{i,t}$)의 평균적인 차이를 의미하고, δ_1 과 δ_2 는 각각 규제가 적용되지 않았던 시점에 9억 이하와 9~15억 이하, 9억 이하와 15억 초과 아파트 간의 평균적인 오목볼록비율($CR_{i,t}$) 차이를 나타낸다. λ_1 과 λ_2 는 정책 시행 효과를 나타내는 추정치로, 고가주택에 대한 대출 규제 시행으로 인해 9억 원 또는 15억 원 하단 구간의 거래가 정책시행 전보다 증가하였는지를 확인할 수 있다. 이는 12.16대책이 고가주택가격선을 기준으로 맞춤형 거래가격이 형성되는데 영향을 미쳤다는 질적 분석의 주장을 뒷받침하는 결과로 볼 수 있다.

통제변수인 β 에는 거시경제 상황과 관련된 다양한 변수가 활용될 수 있으나 변수간의 다중공선성을 고려하여 주택시장 경기의 대응변수라 할 수 있는 전년 동기 대비 실거래가지수의 변화율을 반영하였으며, 가격대가 상승할수록 오목볼록비율이 증가하는지를 살펴보기 위해 가격수준 변수를 추가로 적용하였다.

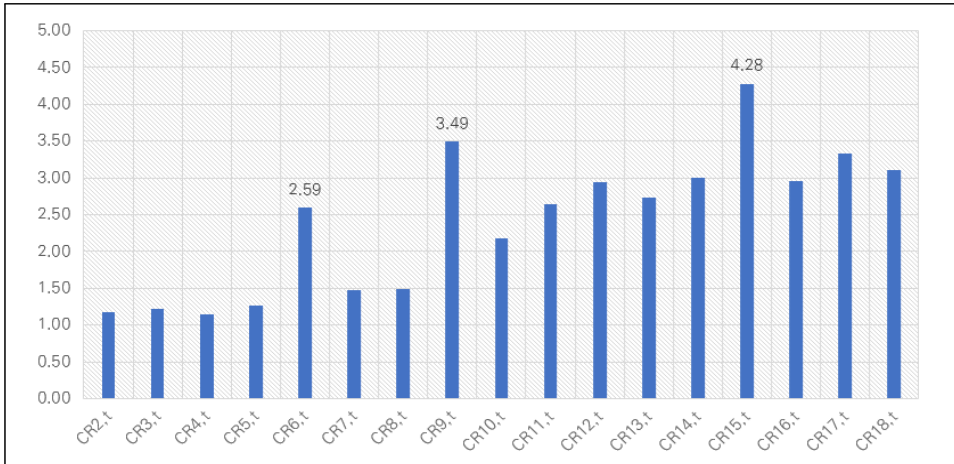
□ 분석 결과

2~18억 원까지 각 기준가격별 오목볼록비율($CR_{i,t}$)을 살펴보면, 평균적으로는 2.41 수준을 나타내고 있으며, 6억 원, 9억 원, 15억 원에서 그 비율이 크게 증가한 것을 확인할 수 있다. 전체적으로 기준가격이 상승할수록 오목볼록비율이 증가하는 경향을 보이고 있으며, 기준가격이 6억 원, 9억 원, 15억 원일 때 오목볼록비율이 각각 2.59, 3.49, 4.28로 다른 기준가격대에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다.

기준가격 6억 원에서 오목볼록비율이 증가한 것은 취득세율과 신혼부부 전용 주택담보대출과 같은 정책금융에서 주택가격 한도를 6억 원으로 설정한 것의 영향으로 볼 수 있다. 기준가격 9억 원에서 오목볼록비율이 증가한 것은 9억 원과 마찬가지로 9억 원을 초과할 경우 취득세율이 높아진다는 점과 고가주택에 대한 대출규제가 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 기준가격 15억 원에서 오목볼록비율이 증가한 것은 초고가주택에 대한 대출제한 정책이 영향을 미친 결과인 것으로 예상된다.

따라서 고가주택 및 초고가주택에 대한 대출제한 정책의 시행여부가 기준가격 9억 원과 15억 원의 오목볼록비율에 영향을 미쳤는지 실증분석하여 질적 분석에서 언급된 고각주택가격선 맞춰 거래가격이 형성되었는지를 확인할 필요가 있다.

그림 6-6 | 기준가격별 오목볼록비율($CR_{i,t}$)의 평균



자료: 국토교통부. 실거래가 공개시스템(<https://rtdown.molit.go.kr/>, 검색일: 2023.9.15)을 활용하여 연구진 작성

Pooled OLS와 확률효과모형 분석 결과에 따르면, 고가 및 초고가주택에 대한 대출 규제 시행으로 인해 기준가격 15억 원의 오목볼록비율이 증가한 것으로 나타났다. 기준가격 9억 원의 오목볼록비율은 다른 기준가격들의 오목볼록비율에 비해 평균적으로 2.831배(δ_1) 높은 것으로 나타나 기준가격이 9억 원 또는 15억 원이 아닌 경우에 비해 기준가격 하단 구간에서의 거래량이 상단 구간에서의 거래량보다 상당히 많은 것으로 분석되었다. 반면 기준가격 15억 원의 오목볼록비율에 대한 추정계수(δ_2)는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되어 다른 기준가격들의 오목볼록비율과 큰 차이를 보이지 않았으며, 정책 시점 더미에 대한 추정계수(α_1)도 유의하게 추정되지 않았다.

또한 교차항에 해당하는 λ_1 도 통계적으로 유의하지 않았게 나타났는데, 이는 정책 시행 전후 기준가격 9억 원의 상단 구간 거래량 대비 하단 구간 거래량의 비율에 큰

변화가 없었다는 것을 의미한다. 실제 12.16 대책의 내용을 살펴보면 9억 원 초과 주택에 대해서는 대출을 전면 제한하기보다 9억 원 초과분에 대한 LTV 비율을 40%에서 20%로 축소하였다. 기준가격 15억 원과 정책 시점 더미에 대한 교차항의 추정계수 (λ_2)는 2.482로 정책 시행 이전보다 정책 시행 이후 오목블록비율이 2.482배 증가한 것으로 나타났다. 이는 기준가격 15억 원을 중심으로 상단 구간의 거래량 대비 하단 구간의 거래량이 크게 증가하였음을 의미하는데, 실제 12.16 대책에서 15억 초과 주택에 대해서는 주택담보대출을 전면 금지한 영향으로 해석할 수 있다.

통제변수 중 주택가격지수 변화율에 대한 추정계수(β_1)는 유의하지 않게 나타났으나, 가격수준에 대한 추정계수(β_2)는 유의한 양(+)의 값을 보여 기준가격의 수준이 높아질수록 오목블록비율이 증가하는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 고려하면, 2019년 12.16 대책의 대출규제는 15억 원을 초과하는 고가주택의 거래가격 형성에 영향을 미친 것으로 볼 수 있으며, 질적 분석의 주장과 마찬가지로 대출이 가능한 15억 하단의 거래량이 증가하는 결과를 낳은 것으로 해석되는데, 이는 앞서 서술한 바와 같이 질적 분석의 결과와 정합한다고 볼 수 있다.

표 6-13 | 분석 결과

구분		Model A Pooled OLS		Model B Random Effect	
		Coef.	t	Coef.	t
설명 변수	$\delta_1(Treat_{9t})$	2.831***	9.530	2.831***	6.730
	$\delta_2(Treat_{15t})$	-0.294	-0.980	-0.294	-0.680
	$\alpha_1(Time_t)$	0.026	0.160	0.026	0.170
	$\lambda_1(Treat_{9t} \times Time_t)$	0.325	1.260	0.325	0.820
	$\lambda_2(Treat_{15t} \times Time_t)$	2.482***	9.460	2.482***	6.060
통제 변수	β_1 (주택가격지수 변화율)	-0.011	-1.320	-0.011	-1.430
	β_2 (가격수준)	0.149***	16.770	0.149***	8.900
상수항		0.841***	7.740	0.841***	4.560
Adj. R2		0.6821		0.8995	

주1: *는 $p < 0.1$, **는 $p < 0.05$, ***는 $p < 0.01$

자료: 연구진 작성

3. 규제지역 지정에 따른 시장영향력 분석

1) 분석대상

이 절은 규제지역(조정대상지역, 투기지역, 투기과열지구) 지정 정책이 해당 규제지역과 인근 지역에 미치는 영향을 동태적으로 분석하여 정책의 유용성을 평가하고 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다. 분석은 크게 규제지역 지정에 따른 아파트 매매거래량의 변동 효과를 분석하는 부분과 규제지역 지정으로 인한 전이 또는 풍선효과의 발생여부를 검증하는 부분으로 이루어져 있다. 규제지역 지정에 따른 거래량 변동 및 풍선효과 검증에는 이중차분법을, 전이효과 분석에는 일반화 예측오차 분산분해 방법을 적용하였다. 일반적으로 정책 효과 분석 시 아파트 매매거래뿐 아니라 거래가격의 변동에 대해서도 분석하는 연구가 많은데, 이 연구에서 다루고자 하는 규제지역 정책의 경우 규제지역 지정 시 지역요인과 거시경제요인 등 함께 영향을 미치게 된다. 특히 가격 변동의 경우 주택금융규제와 양도세나 취득세 등의 주택관련 세제 정책 등이 복합적으로 영향을 미치기 때문에 이러한 영향요인을 제어하기 어려운 한계도 존재한다. 또한 이중차분법을 활용할 경우 규제지역과 유사한 비규제지역 선정하는데 어려움이 있어 매매가격변동에 대해서는 풍선효과 분석에서 제한적으로 다루었다.

표 6-14 | 규제지역 지정에 대한 시장참여자들의 대응행태와 분석대상 검토

정책	시장참여자	대응행태	분석 여부 및 방법
· 투기지역 · 투기과열지구 · 조정대상지역 지정	투자수요자 (다주택자)	규제지역 인접지역의 주택 매수	· 분석여부: O · 규제지역과 비규제지역의 아파트매매거래자료를 바탕으로 분석 · 규제지역과 비규제지역 간의 아파트매매가격 동향자료를 바탕으로 분석(풍선효과)
		규제지역을 적극 투자지역으로 활용 (규제지역 규제가 추가 강화되기 이전)	· 분석여부: X · 규제지역과 지역적 유사성이 있는 비규제지역을 선정하기 어려우며, 가격영향 요인 중에서 금융규제, 양도세 등의 복합적인 효과를 제어하는데 한계 존재

자료: 연구진 작성

2) 분석방법 및 결과

(1) 규제지역 지정의 아파트매매거래 변동효과

□ 분석 자료 및 방법

규제지역 지정에 따른 정책효과는 정책성과분석방법론에서 활발히 이용되고 있는 이중차분법(DID; Differences in Differences)을 적용하였다. 이중차분법은 노동 및 교육정책의 효과를 분석하는 데 주로 활용되었으나(Card and Krueger, 1994; Kang, Park and Lee, 2007)¹⁰⁵⁾¹⁰⁶⁾ 최근 부동산정책 분석에서도 활발하게 적용되어 오고 있다. 이중차분법 활용 시 정책이 적용되는 지역(처치그룹)과 정책이 적용되지 않는 지역(통계그룹)을 구분하여 정책 효과를 측정하게 되는데, 시간적인 추세와 지역 간의 차이를 통제할 수 있는 장점이 있다. 다만, 부동산이 갖는 고유한 특성(위치 고정성, 입지 특성)이 있어 그룹간의 유사성을 통제하는 데에는 일부 한계가 존재하므로 동일 특성을 갖는 지역을 선정하는 것이 효과분석에 있어 중요한 요소 중 하나이다.

이 연구에서 지구지정효과에 활용되는 이중차분모형은 강창희 외(2013), 문윤상(2019)의 모형을 적용하여 분석하였으며, 주택거래는 로그변환값을 이용하였다.

$$\ln AT_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 TREAT_i + \beta_2 TIME_{i,t} + \beta_3 TREAT_i \times TIME_{i,t} + e_{i,t}$$

여기서, $AT_{i,t}$ 는 t 시점에서의 i 지역의 주택거래, $TREAT_i$ 는 규제지역 여부더미변수, $TIME_{i,t}$ 는 정책전후 더미변수, $TREAT_i \times TIME_{i,t}$ 는 규제지역 여부, 정책전후 더미변수의 교호항을 의미한다.

105) Card, David and Alan B. Krueger (1994), "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania," *American Economic Review*, 84(4): 772-793.

106) Kang, Changhui, Cheolsung Park and Myoung-Jae Lee (2007), "Effects of Ability Mixing in High School on Adulthood Earnings: Quasi-Experimental Evidence from South Korea," *Journal of Population Economics* 20(2): 269-297.

(3) 분석범위 및 자료

분석을 위한 지역은 경기도 지역 중에서 공간적 유사성을 고려하여 서울 인근지역과 경기남부 지역을 중심으로 한정하였다.¹⁰⁷⁾ 분석기간은 2020년 팬데믹 이후 급격한 저금리와 유동성 확대로 대부분의 시군구 지역이 규제지역으로 지정되었던 점을 감안하여 분석이 가능한 2016년 11월 ~ 2020년 1월까지를 대상으로 설정하되, 2016년 11월과 2018년 8월을 기준으로 처치군과 대조군을 선정하였다. 규제지역 중 투기과열지구 또는 투기지역의 경우 조정대상지역과 중첩되어 지정됨에 따라 지역 구분의 한계가 있어 조정대상지역의 효과를 중심으로 분석하였고, 아파트매매가격변화율의 경우 규제지역과 비규제지역의 유사성의 한계, 금융규제 및 양도세 규제의 영향력 구분의 어려움이 존재하여 아파트매매거래 변화를 중심으로 분석하였다.

처치군은 2016년 11월(2015년 11월 ~ 2018년 7월)시점을 기준으로 성남시 수정구, 고양시 덕양구, 하남시, 화성시의 7개 구로 설정하였고, 대조군은 수원시 장안구 등 17개 구이며, 분석기간 중 투기과열지구로 지정된 분당구(2017. 9), 과천시(2017. 8)와 조정대상지역 지정시점이 다른 광명시(2017. 6)는 분석지역에서 제외하였다. 다음으로 2018년 8월(2017년 8월~2020년 1월) 시점에서의 처치군은 새롭게 규제지역으로 지정된 수원시 영통구, 안양시 동안구, 구리시 등 3개 구이고, 기 지정된 지역과 지정시점이 다른 수원시 팔달구(2018. 12), 용인시 기흥구·수지구(2018. 12)를 제외한 수원시 장안구 등 8개 구를 대조군으로 설정하였다.

표 6-15 | 분석대상 및 시점별 처치군 및 대조군 설정

구분	처치군	대조군
2016년 11월 기준 (2015년11월 ~ 2018년7월)	성남시 수정구, 중원구, 고양시 덕양구, 일산서구, 일산동구, 하남시, 화성시 등 7개구	수원시 장안구 등 17개 구
2018년 8월 기준 (2017년 8월 ~ 2020년 1월)	수원시 영통구, 안양시 동안구, 구리시 등 3개 구	수원시 장안구 등 8개 구

주: 지구지정 시점이 동일한 경우의 시군구를 처치군으로 설정

자료: 연구진 작성

107) 김포, 파주, 의정부, 동두천, 포천시, 양주시, 남양주시 등의 경기 북부지역과 서울 외곽지역인 평택, 안성, 양평, 광주, 이천, 가평 등을 지역 간 이질성이 있을 수 있어 분석에서 제외

□ 분석 결과

① 2016년 11월(2015년 11월~2018년 7월) 기준 분석결과

규제지역여부, 규제시점 전후의 평균값을 이용한 평균차이 분석결과, 2016년 11월 기준으로 조정대상지역 지정 전 월평균 367호에서 지정 후 295호로 72호가 감소했던 반면 비규제지역에서는 지정 전 413호에서 지정 후 393호로 20호가 감소하여 규제지역 지정으로 월평균 52호의 감소효과가 있는 것으로 나타났다.

표 6-16 | 조정대상지역 지정 효과의 평균차이 분석결과(2016년 11월 기준: 2015. 11~2018. 7)

구분	아파트매매거래(계절조정, 호)		
	규제지역(A)	비규제지역(B)	이중차분 추정치(A-B)
지정전(1)	367	413	413
지정후(2)	295	393	393
(2)-(1)	-72	-20	-52

주: 이중차분추정치는 시간적, 지역적 효과를 제제한 규제지역 지정의 순효과로 해석할 수 있음

자료: 한국부동산원. 부동산통계정보시스템(RONE). 아파트매매거래.

(https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LHT_67010. 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

통계적 유의성을 검증하기 위해 규제시점더미(TIME, 규제후:1, 규제전:0)와 규제지역 더미(TREAT, 규제지역:1, 비규제지역:0), 교호항을 이용하여 패널고정효과 모형을 통한 회귀분석 결과, 아파트매매거래는 월평균 13.7% 감소하였으며 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다.

표 6-17 | 조정대상지역 지정효과와 회귀분석 결과(2016년 11월 기준: 2015. 11~2018. 7)

구분	아파트매매거래(계절조정, 로그변환)		
	계수값	t통계량	
상수항	5.851	407.717	***
TIME(규제시점 더미)	-0.073	-3.402	***
TREAT*TIME (규제지역*규제시점 교호항)	-0.137	-3.449	***
R^2	0.85		

주: 각 지역을 더미변수로 적용한 패널고정효과 모형으로 분석하였으며 거래량은 로그 변환값을 적용

자료: 연구진 작성

② 2018년 8월 기준 분석결과(2017년 8월~2020년 1월)

규제지역여부, 규제시점 전후의 평균값을 이용한 평균차이 분석결과, 아파트매매거래량은 규제지역 지정 전 월평균 453호에서 지정 후 449호로 4호가 감소했던 반면 비규제지역에서는 지정전 307호에서 지정후 337호로 29호가 증가하여 규제지역 지정으로 월평균 33호가 감소하는 효과가 있었던 것으로 나타났다.

표 6-18 | 조정대상지역 지정효과 평균차이 분석결과(2018년 8월 기준: 2017.8~2020.1)

구분	아파트매매거래(계절조정)		
	규제지역(A)	비규제지역(B)	이중차분 추정치(A-B)
지정전(1)	453	307	145
지정후(2)	449	337	112
(2)-(1)	-4	29	-33

주: 이중차분추정치는 시간적, 지역적 효과를 제어한 규제지역 지정의 순효과로 해석할 수 있음

자료: 한국부동산원, 부동산통계정보시스템(RONE), 아파트매매거래.

(https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LHT_67010, 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

통계적 유의성을 검증하기 위해 규제시점더미(TIME, 규제후:1, 규제전:0)와 규제지역 더미(TREAT, 규제지역:1, 비규제지역:0), 교호항을 이용하여 패널고정효과 모형을 적용한 회귀분석 결과 아파트매매거래는 월평균 32.5% 감소하였으며 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다.

표 6-19 | 조정대상지역 지정효과의 회귀분석 결과(2018년 8월 기준: 2017.8~2020.1)

구분	아파트매매거래 (계절조정, 로그변환)		
	계수값	t통계량	
상수항	5.673	168.277	***
TIME(규제시점 더미)	0.178	3.480	***
TREAT*TIME (규제지역*규제시점 교호항)	-0.325	-3.321	***
R^2	0.63		

주: 각 지역을 더미변수로 적용한 패널고정효과 모형으로 분석하였으며 아파트매매거래는 로그변환값을 적용
자료: 연구진 작성

분석결과를 종합하면, 조정대상지역의 규제지역 지정으로 아파트매매거래가 위축되었던 것으로 나타났으며, 이는 신규주택 투자수요의 감소의 영향과 함께 양도세 동결 효과에 따른 기존주택의 매물 감소 등이 혼재되어 나타난 효과로도 볼 수 있다.

(3) 규제지역 지정의 전이 및 풍선효과 분석

규제지역 지정 후 주변지역에 미치는 영향에 대한 분석은 풍선효과, 전이효과를 통해 분석해 볼 수 있다. 김지혜 외(2021)는 아파트매매실거래가격자료를 이용하여 수도권 시군구별로 시점에 따른 핫스팟, 콜드스팟을 공간적으로 분석하여 지역별로 규제지역 지정에 대한 풍선효과, 지역별 전이효과를 분석하였다.¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾ 문윤상(2019)은 재건축안전진단 규제완화의 효과를 정책의 직접효과와 다른 지역의 아파트가격에 미치는 간접효과를 구분하여 전이효과를 분석하였다.¹¹⁰⁾ 해당 연구에서는 재건축 규제강화정책의 영향을 분석하기 위해 아파트실거래가격지수를 바탕으로 재건축대상단지과 그렇지 않은 단지를 이중차분법을 이용하여 비교하여 분석하였으며, 추가적으로 거리에 반비례하는 정책강도 변수를 활용하여 재건축대상단지의 아파트가격이 주변지역에 미치는 영향을 분석하였다.

① 규제지역 지정의 전이효과 분석

□ 분석자료 및 방법

규제지역 지정에 따른 전이효과 분석에서는 2016년 11월을 기준으로 규제지역으로 지정된 이후 시구별 아파트매매가격의 전이효과의 변화를 분석하였는데, 분석대상은

108) 김지혜, 황관석, 고영화, 박천규, 노민지. 2021. 주택시장의 국지적 불안 원인에 대한 진단과 해소방안 연구. 세종: 국토연구원.

109) 김지혜 외(2021)에서는 수도권을 대상으로 확장기와 수축기를 구분하고 거래발생포인트 분포를 토대로 대상지역에 걸친공간 밀도를 추정(Kernel Analysis)하여 주택거래 집중지역을 선택하고, 평균 주택가격을 이용하여 핫스팟(시장과열지역)과 콜드스팟(시장침체지역)을 분석하였다.

110) 문윤상. 2019. 주택시장의 가격전이효과: 공동주택의 재건축정책을 중심으로. 세종: KDI

강남구를 중심으로 성남시 분당구, 안양시 동안구(평촌), 수원시 영통구, 용인시 수지구 등 5개 구로 설정하였다. 이상의 5개 시군구를 분석대상으로 지정한 이유는 2016년 11월 기준 강남구, 분당구는 조정대상지역으로 지정되었으며 그 외 시군구는 비규제지역이었던 점을 감안한 것이다.

분석방법은 Pesaran and Shin(1998)의 일반화 예측오차 분산분해(Generalized Forecast Error Variance Decomposition) 방법을 이용한 전이효과(spillover)를 활용하였다. 일반화 예측오차 분산분해는 벡터자기회귀모형인 VAR(Vector AutoRegression) 모형은 변수구성의 순서(ordering)에 따라 분석결과가 달라지는 Cholesky 분산분해 방법을 보완한 모형으로 변수구성의 순서에 상관없이 강건성(robustness)을 확보하게 할 수 있다.¹¹¹⁾

□ 분석결과

강남구의 경우 자체 영향력은 규제지역 지정 전에는 70.8%로 높았으나 규제지역 지정 후 45.1%로 낮아졌다.

표 6-20 | 조정대상지역 지정 전후 전이효과 비교

구분	규제지역 지정전(2015.5~2016.10)					규제지역 지정후(2016.11~2018.4)				
	규제지역		비규제지역			규제지역		비규제지역		
	강남구	분당	평촌	영통구	수지구	강남구	분당	평촌	영통구	수지구
강남구	70.8	16.6	7.3	4.5	0.7	45.1	41.5	5.8	7.1	0.5
분당	63.2	31.6	1.7	3.3	0.2	52.9	37.2	3.0	6.0	0.9
평촌	46.8	22.8	26.7	2.6	1.1	35.1	8.8	50.9	1.6	3.5
영통구	46.4	5.5	17.6	27.9	2.5	17.4	42.1	23.2	12.3	5.0
수지구	28.4	37.0	11.2	3.8	19.5	16.0	15.0	37.7	14.2	17.1
유출전이	184.8	81.9	37.8	14.3	4.6	121.4	107.3	69.6	28.9	10.0

주1: 위 표에서 (i, j)요소는 지역 i의 예측오차 분산분해에 대하여 지역 j의 충격이 설명하는 비율을 의미. 자체 충격을 제외한 열의 합계는 타 지역에 미치는 유출전이효과를 의미(장병기, 2014)

주2: 예측오차 분산분해 결과의 1~6개월까지의 평균값을 적용

자료: KB부동산, KB통계 자료실, 월간시계열. (<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>, 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

111) 장병기, 2014. 주택가격의 지역 간 전이효과와 시간기변 특성. 주택연구 22(2), pp.5-30.

또한 규제지역 지정 후 다른 지역에 대한 강남의 영향력도 전반적으로 낮아진 것으로 나타났으나, 다른 지역의 경우 자체 지역 또는 인근지역의 영향력은 확대된 것으로 분석되었다. 이는 강남구와 분당구 등에 대한 규제지역 지정으로 강남구가 주변지역에 미치는 영향력은 약화되었던 반면, 비규제지역에 대한 풍선효과로 비규제지역의 영향력이 확대된 것으로 해석할 수 있고, 분당구의 경우 강남구의 영향력이 약화된 것에 대한 반작용으로 상대적 영향력이 확대된 것으로 볼 수 있다.

② 규제지역 지정의 풍선효과

□ 분석 자료 및 방법

규제지역 지정과 같은 장소기반 정책은 전이효과(spillover effect)와 함께 대체효과(displacement effect)가 발생하는데 규제지역 지정 정책의 경우 인근지역에 대한 대체효과로 풍선효과가 발생할 수 있다. 다시 말해, 규제지역 지정에 따른 주택수요 감소가 인근지역에도 영향을 미쳐 가격하락이 전이되는 것을 전이효과로 볼 수 있으며, 특정지역에 대한 규제는 대체지역에 대한 수요를 증가시켜 인근지역의 주택가격이 상승하는 것을 대체효과 또는 풍선효과로 볼 수 있다.¹¹²⁾ 따라서, 규제지역 지정으로 인근지역에 미치는 영향은 전이효과와 풍선효과가 동시에 발생하기 때문에 풍선효과를 분석하기 위해서는 규제지역의 영향을 받지 않는 비교지역을 설정하여 분석할 필요가 있다. 풍선효과 발생지역은 규제지역이 지정된 지역에 인접한 지역으로 후에 규제지역으로 지정된 지역으로 설정하며 비교지역의 경우 인근지역 중 규제지역으로 지정되어 있지 않은 지역으로 설정하였다.

분석시점은 2018년 8월 시점을 중심으로 하여 경기남부 지역의 도시를 분석대상으로 설정하였는데, 이는 2018년 8월에 수원 영통구(광교), 안양시 동안구, 구리시가 조정대상지역으로 지정되고, 2018년 12월 수원시 팔달구, 용인시 기흥구, 수지구가 추가적으로 조정대상지역으로 지정되었다는 점을 고려한 것이다. 비교지역은 앞서 언

112) 김하영. 2022. 토지거래허가제가 인근지역에 미치는 풍선효과. 재정포럼 313호. 세종: 한국조세재정연구원.

급했듯이 풍선효과 분석대상 지역과 유사한 특성을 가진 인근지역으로 설정할 필요가 있는데, 2020년 2월 조정대상지역으로 지정된 안양시 만안구, 장안구, 권선구, 의왕시로 설정하였다. 물론 2020년 6월 이후 코로나19 대응에 따른 저금리, 유동성의 영향으로 조정대상지역으로 지정되었던 안산시, 용인시 처인구, 시흥시, 군포시, 오산시 등도 비교지역으로 설정할 수 있으나 주택시장의 특성이 상이한 것으로 판단되어 분석에서 제외하였다.

표 6-21 | 풍선효과 분석대상 지역 설정

구 분	규제지역 지정	풍선효과 분석	
		풍선효과 발생지역	비교지역
해당 지역	수원시 영통구(광고), 안양시 동안구	수원시 팔달구, 용인시 기흥구, 수지구	안양시 만안구, 수원시 장안구, 권선구, 의왕시
조정대상지역 지정시점	2018년 8월 27일	2018년 12월 28일	2020년 2월

주: 2018년 8월에는 광고택지지구가 조정대상지역으로 지정되었는데 영통구로 가정하여 분석

자료: 연구진 작성

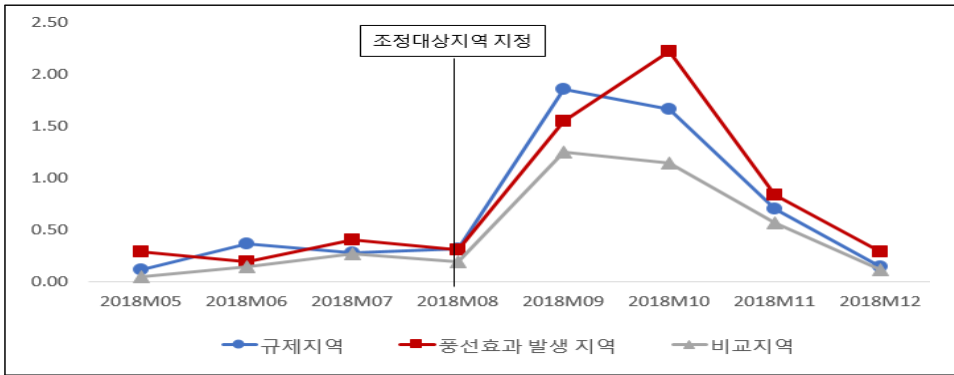
풍선효과 분석대상지역을 처치군으로, 비교지역을 대조군으로 하여 KB부동산의 아파트매매가격지수를 이용하여 이중차분추정치를 산출하게 되며, 분석기간은 규제지역이 지정된 시점인 2018년 8월을 기준으로 4개월 전과 4개월 후의 아파트매매가격 변동률을 분석하였다. 추가적으로 2018년 8월 수원시 영통구에서 규제지역으로 지정된 광고신도시와 그 외지역의 가격변화를 살펴봄으로써 풍선효과 발생가능성을 확인할 수 있다. 광고신도시는 행정구역으로 법정동인 이의동, 하동, 원천동이 포함되며 그 외 지역은 망포동, 매탄동, 영통동, 신동으로 구분할 수 있다.

□ 분석결과

아파트매매가격변동률 추이를 통해 직관적으로 살펴보면, 2018년 8월 조정대상지역 지정이 되면서 규제지역의 경우 2018년 10월부터 하락세로 전환되었던 반면, 인근지

역은 2018년 10월 상승폭이 확대된 이후 하락세로 전환되었다. 이러한 현상이 규제지역에서의 가격하락에 따른 동반하락인지, 풍선효과인지는 비교지역의 가격변동률을 통해서 살펴볼 수 있는데, 비교지역의 경우에도 2018년 10월에 상승폭이 둔화되었던 것을 통해 풍선효과가 있었던 것으로 판단할 수 있다.

그림 6-7 | 조정대상지역 지정에 따른 풍선효과



자료: KB부동산, KB통계 자료실, 주간시계열. (<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>. 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

실제 실증분석 결과에서도 2018년 8월 수원시 영통구, 안양시 동안구에 대한 규제지역 지정으로 인근 지역에 미치는 풍선효과는 월평균 0.32%p로 추정되었다.

표 6-22 | 풍선효과 분석결과

구분	2018.5~8월(4개월) 월평균 변동률(A)	2018.9~12월(4개월) 월평균 변동률(B)	B-A
풍선효과 발생 지역(①)	0.30%	1.22%	0.93%p
비교지역(②)	0.16%	0.77%	0.61%p
이중차분추정치(①-②)	0.14%p	0.45%p	0.32%p

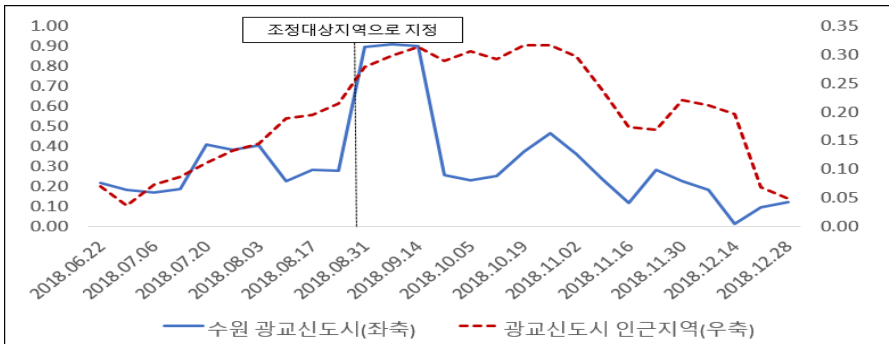
자료: KB부동산, KB통계 자료실, 주간시계열. (<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>. 2023년 10월 17일 검색)을 활용하여 연구진 작성

[참고]

2018년 8월 27일 수원시 영통구에서 조정대상지역으로 지정된 광고신도시와 그 외 지역의 가격변화를 살펴봄으로써 풍선효과 발생 가능성을 확인

- 광고신도시의 주간 가격변화율은 조정대상지역으로 지정된 이후 1개월후부터 가격변동률이 크게 하락하였던 반면, 조정대상지역으로 지정되지 않았던 인근 지역의 경우 2~3개월 동안 상대적으로 이전보다 높은 상승세를 보여 풍선효과가 있었다고 볼 수 있음

[조정대상지역 지정 전후 가격변동률 변화(광고신도시 vs 인근지역)]



주1: 광고신도시(이의동, 하동, 원천동)의 평균변화율과 영통구내 광고신도시가 아닌 지역의 읍면동(망포동, 매탄동, 영통동, 신동)의 평균변화율을 비교. 중간값을 기준으로 3주간 이동평균값을 적용하여 연구진이 분석한 자료

자료: 부동산114. 주간 읍면동 아파트매매가격지수. (2023년 10월 20일 검색, <https://www.r114.com/>)

이상의 분석결과를 종합해볼 때, 규제지역 지정은 인근 지역에 대한 전이효과 및 풍선효과를 발생시키는 것으로 분석되었으며, 이는 5장의 질적 연구에서 도출된 결과를 지지한다고 할 수 있다.



CHAPTER 7

주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축

1. 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 정책방향 · 189
2. 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향 191
3. 주택가격 상승기 주택정책 평가 방안 197
4. 주택가격 상승기 주택정책 평가 활용 사례:
주택가격상승 후반기 양도세 및 규제지구지정 정책을
사례로 208

07 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축

이 장에서는 앞서 살펴본 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 바람직한 정책 방향을 도출하였다. 이를 바탕으로 주택가격 상승기 부동산 정책평가 틀 구축을 위한 기본방향을 제시하고, 주요정책별 시장참여자 대응행태기반 정책 수립을 위한 검토 항목 등을 포함한 정책평가 틀과 프로세스를 도출하였다. 도출된 정책평가틀은 수용성, 효과성, 지속성이라는 기준을 중심으로 구성되었으며, 이 틀에 기반하여 예상되는 시장 상황 및 정책 대응방안에 대한 평가 시나리오를 보여줌으로써 도출된 부동산정책 평가 틀의 실제 활용의 예시까지 제시하였다.

1. 주택가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 정책방향

주택가격 상승기 부동산시장에서 나타나는 시장참여자 행태는 앞서 살펴본 바와 같이 정책시행시 기대했던 전통적인 이론적 행태와 다르게 나타나기도 하며, 이는 정책 목적을 달성하는 데 큰 영향을 미친다. 따라서 정책시행시 나타나는 부동산시장 참여자 대응 행태를 고려한 정책 수립은 정책효과를 높이고 의도한 목적을 달성하는데 있어 매우 중요한 요소이다.

이 절에서는 주택가격 상승기 시장참여자 대응행태를 고려하여 보다 효과적으로 정책목표를 달성하기 위해서 필수적인 정책수립 방향을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 주택가격 상승기 수요억제를 위한 정책 시행 시 수요(매수자)측면 뿐 아니라 공급(매도자)측면에 미치는 영향에 대한 고려도 병행되어야 한다. 왜냐하면, 부동산시장 규제 정책, 특히 조세정책은 시장수요 측면의 정책 효과(수요자의 사용자비용을 증가시켜

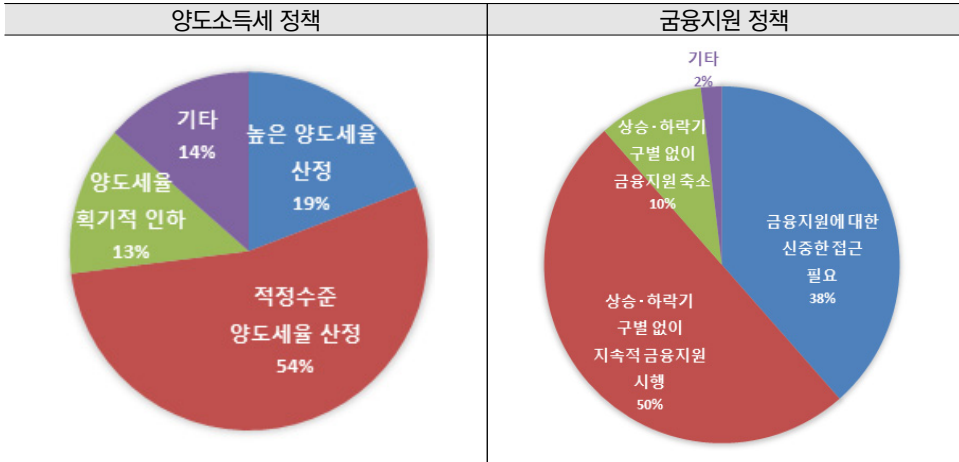
주택 수요를 감소시키는 효과)를 의도하여 시행되었으나 매도를 포함한 시장공급 측면에도 영향을 미침으로서 정책 효과를 반감시키기도 한다. 따라서 사용자비용을 높이는 등의 정책으로 수요를 억제하고자 할 때 이들 정책이 매도 측면에 직접적으로 미칠 수 있는 영향에 대한 면밀한 검토가 사전적으로 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 앞서 수행한 전문가 52인에 대한 설문조사에서도 주택가격 상승기 양도세 정책 방향으로 가장 적절한 정책에 대한 질의에는 주택가격 급등기(2020년 전후)에 적용된 너무 높은 양도세율은 동결효과 등 역효과가 크므로 적정수준의 세율 산정을 통해 정책효과를 높여야 한다는 의견이 가장 높게 나타나 주택가격 상승기 수요억제를 위한 정책 시행 시 수요(매수자)측면 뿐 아니라 공급(매도자)측면에 미치는 영향에 대한 고려가 중요한 정책 방향임을 알 수 있었다.

둘째, 주택가격상승기 부동산관련 규제강화 정책 수립 시 규제 회피 가능성에 대한 고려가 선행되어야 한다. 앞서 행태 관련 연구에서 살펴본 바와 같이 임대사업자 육성을 위한 지원, 법인 활용, 세대 분리 등 부동산시장 규제정책을 회피할 수 있는 통로가 있다면, 그 통로를 둔 의도와 관계없이 투자자들은 그 통로를 적극 활용하여 정책효과를 반감시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 시행되는 정책에 대응한 시장참여자들의 회피 여부를 사전적으로 점검하고 이를 최소화하는 방식의 정책 수립이 필요하다.

셋째, 주택 및 전세자금 지원 정책의 경우 주택가격 상승기에는 이들 자금이 주택시장 불안에 영향을 주지 않도록 세밀하게 설계하여 시행하여야 한다. 주택시장에 대한 금융지원의 경우 상승기에는 지원금의 투자재원으로 활용, 전세시장에 대한 유동성 공급에 따른 전세가격 상승 등 여러 방식으로 주택가격상승에 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 나타났다. 따라서 금융지원 등 자금지원에 대한 신중한 접근, 즉 시장으로 자금 유입을 최소화 할 필요가 있다. 이와 관련하여 앞서 수행한 전문가 52인에 대한 설문조사에서도 금융지원 정책 방향으로 가장 적절한 정책에 대한 질의에는 서민 주거안정 측면에서 필요성이 높으므로 주택가격 상승·하락기 구별 없이 지속적으로 시행되어야 한다는 의견이 50%로 가장 많았으나, 전세자금 대출의 경우 시장에 유동성을 공급한다는 측면에서 역시 주택가격 상승에 영향을 주기 때문에 주거 안정에 꼭 필요한 제도

이지만, 악용하는 사례(고가주택 소유, 전세 임차하면서 전세 대출, 혼인신고하지 않고 남편 집에 아내가 전세 대출 등)에 대한 신중한 접근과 지속적인 관리가 필요하다는 의견도 38%로 높게 나타나 이러한 정책적 고려의 필요성이 높음을 시사하였다.

표 7-1 | 주택가격 상승기 시점에 적절한 주택정책의 방향에 대한 전문가 설문조사 결과



자료: 연구진 작성

넷째, 주택가격 기대가 높으면 높을수록 위 3가지 행태 유인이 높아지므로 위 3가지 정책방향을 보다 엄밀하게 검토할 필요가 있다. 주택가격 상승기 부동산시장의 전반적 행태에서 제시한 바와 같이 주택가격 상승의 부정적 환류 고리가 형성되면 위 3가지 행태 유인이 더욱 강해질 가능성이 높다. 따라서 가격기대가 높을 때에는 행태를 고려한 정책의 사전점검이 더욱 중요하다.

2. 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향

시장참여자 행태를 고려한 정책평가 틀 구축의 기본방향은 국민 수용성 확보, 정책 회피 최소화, 자금 유입 최소화, 속보성 확보로 구분하였다. 이는 정책평가 틀의 기본

방향인 정책 분석 및 평가에서 활용되는 Dunn의 기준과 Nakamura & Smallwood의 연구에서 분석한 시장참여자들의 정책 대응 행태를 통합적으로 고려하여 도출한 결과이다.

정책 평가 등을 포함한 정책분석에서 가장 광범위하게 사용되는 기준은 Dunn의 정책분석 기준이다(권기현, 2010).¹¹³⁾ Dunn의 정책분석 기준은 크게 소망성(desirability)과 실현가능성(feasibility)으로 구분되며, 각각의 기준에 대한 세부기준이 보다 상세하게 제시되어 있다.

먼저, 소망성(desirability)은 특정 정책이 사회 전체 이익에 부합하는 바람직한 결과를 도출할 수 있는 정도를 측정하는 기준이며, 세부기준으로는 효과성, 능률성, 형평성, 대응성, 적합성, 적정성을 제시하였다.¹¹⁴⁾ 효과성(effectiveness)은 특정 정책이 시행될 때 정책이 의도한 목표를 얼마나 잘 달성할 수 있는지에 대한 세부 기준으로, 정책목표 달성 정도에 대한 기준으로 제시되고 있다. 능률성(eficiency)은 정책 의도 또는 목표를 성취하는 데 얼마나 많은 노력과 비용이 들었는지에 대한 세부 기준으로, 비용 대비 산출 기반의 효율성에 대한 기준으로 제시된다. 형평성(equity)은 사회를 구성하는 여러 집단들에 얼마나 균등하게 정책의 효용이 배분되었는지에 대한 세부 기준이며, 사회적 취약계층에 대한 효용을 우선적으로 고려해야 한다는 견해도 존재한다. 대응성(responsiveness)은 특정 정책이 국민 혹은 특정 수혜집단의 요구와 선호, 가치 등을 얼마나 잘 반영했는지에 대한 세부 기준으로, 정책에 대한 국민 만족도의 기준으로 제시된다. 적정성(adequacy)은 얼마나 적절한 시기에 적절한 강도 혹은 수준의 정책이 시행되었는지에 대한 세부 기준으로, 문제해결을 위한 시간적 적시성과 정책 강도의 적정성에 대한 기준으로 제시된다. 적합성(appropriateness)은 특정 정책이 지닌 가치, 철학, 비전 등이 얼마나 현실적으로 바람직한 규범성을 내포하고 있는지에 대한 기준으로, 정책의 방향과 철학 등의 가치 기준으로 제시된다.

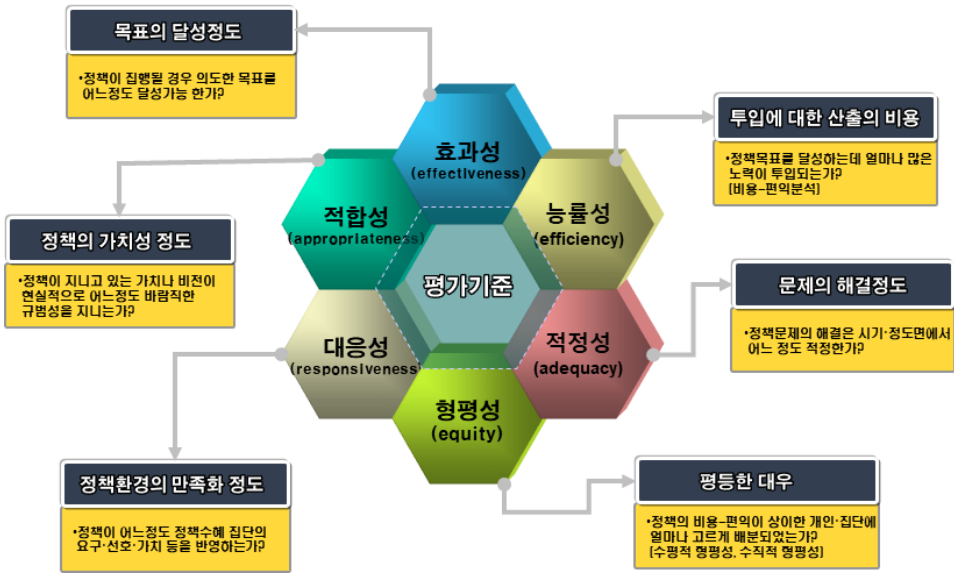
다음으로 실현가능성(feasibility)은 특정 정책이 실제 채택되고 집행되어질 가능성

113) 권기현. 2010. 정책분석론. 박영사:서울

114) 권기현. 2010. 위의책

을 뜻하는 것으로 정치적, 경제적, 사회적, 법적, 행정적, 기술적 가능성이 세부기준으로 제시되고 있다. 정치적 실현가능성은 특정 정책이 정치적으로 국민들에게 받아들여질 수 있는 지 여부에 대한 세부기준으로, 최소한 정치적으로 수용불가능하지 않아야 정책의 실현가능성이 있으므로 세부 기준으로 제시된다.

그림 7-1 | Dunn의 소망성부분의 정책분석 기준



자료: 권기현. 2010. 정책분석론. p.45에서 인용

경제적 실현가능성은 정책 집행을 위해 필요한 자원 조달에 대한 세부기준으로, 자원 조달이 가능해야 실제 정책의 시행이 가능하므로 세부기준에 포함된다. 사회적 실현가능성은 사회적으로 특정 정책이 수용될 수 있는지에 대한 세부기준으로, 행정적 실현가능성은 정책 집행을 위해 필요한 행정조직 및 가용 인력 등이 대응 가능한지에 대한 세부 기준으로 제시된다. 법적 실현가능성은 헌법 등의 기본적 이념과 여러 법률들에 저촉되지 않는지에 대한 기준으로, 기술적 실현가능성은 현존하는 기술로 실현 가능한 것인지에 대한 세부기준으로 제시된다.

다음으로, Nakamura & Smallwood의 정책분석 기준으로는 목표달성도, 능률성, 주민만족도, 정책수혜집단 대응도, 기관형성이 있다.¹¹⁵⁾ 먼저, 목표달성도는 정책 시행 시 정책이 의도한 목표를 얼마나 잘 달성했는지를 평가하는 기준으로 제시되며, 일반적으로 정책목표 대비 정책 산출물을 비교하는 형태로 평가된다.

그림 7-2 | Nakamura & Smallwood의 정책분석 기준



자료: 권기현. 2010. 정책분석론. p.52에서 인용

능률성은 목표달성도와 같이 폭넓게 활용되는 정책 분석 및 평가 기준으로, Dunn의 기준 중 능률성과 같은 의미로 비용 대비 성과 달성 정도를 의미한다. 주민만족도는 정책과 관련한 주민 그룹의 만족도를 의미하는 기준으로서, 효과성이나 능률성 기준의 경우 주로 계량지표를 통한 평가가 이루어지나 주민만족도의 경우 비계량적인 만족도

115) 권기현. 2010. 위의책.

라는 지표를 사용한다. 정책수혜집단 대응도는 정책에 적용을 받는 대상의 요구에 부응하는지 여부를 평가하는 기준으로, 이는 학교 등 사회적 서비스기관에서 제공하는 정책 프로그램 등과 밀접하게 연계되어 있다. 기관형성은 제도가 얼마나 안정적으로 지속될 수 있는지에 관한 기준으로, 국민의 가치와 요구에 잘 부합할수록 지속적인 제도적용이 가능한 지지를 얻게 되고 보다 안정적이고 지속적인 제도적 기반으로 정착할 수 있다는 점을 반영한 기준으로 제시된다.

한편, 이 연구 분석 결과에서 나타난 바와 같이 부동산정책 시행에 대응한 시장참여자 행태는 다음과 같은 주요한 특성을 보인다. 주택가격 상승기 주택시장 참여자들은 시장 규제정책을 회피할 수 있는 통로가 있다면 그 통로를 둔 의도와 관계없이 투자자들은 그 통로를 적극 활용하여 정책 효과를 반감시키는 결과를 초래하였으며, 이는 주택가격 상승기 정책 도입 전 정책에 대한 회피성 최소화에 대한 정밀한 검토 필요성이 높음을 의미한다. 예를 들면, 임대사업자 정책, 법인 활용, 규제지역 지정에 따른 풍선 효과 등이 있다. 또한, 주택가격 상승기 주택시장 규제정책(특히 조세정책)은 시장수요 측면의 정책 효과에 중점을 두고 시행되었으나 시장공급(매도자)의 수용성 측면에 영향을 미쳐 매도를 감소시킴으로써 정책 효과를 반감시키는 결과를 초래하였다. 이는 주택가격 상승기 수요관리 정책도 공급(매도자)측면의 영향을 사전에 고려해 시행할 필요가 있으며, 국민 수용성 확보에 대한 고려 또한 필요하다. 주택시장에 대한 금융지원의 경우, 상승기에는 여러 행태(예: 투자재원으로 활용, 전세시장에 대한 유동성 공급에 따른 전세가격 상승 등)로 주택가격상승에 영향을 미칠 가능성이 높으며, 이는 주택가격 상승기에는 금융지원 등 자금지원에 따른 유동성 변화를 고려하여 신중한 접근이 필요성을 의미한다.

이처럼 정책 평가 및 분석 기준에 대한 이론적 논의와 이 연구의 분석결과를 통합적으로 검토하여 시장참여자 행태를 고려한 정책평가 틀의 기본방향을 다음과 같이 도출하였다.

① 수용성 (만족성 및 대응성)

국민수용성은 이론적 정책분석 기준 중 Dunn의 만족성과 대응성, Nakamura & Smallwood의 주민만족도와 정책수혜집단 대응도를 포함하는 주택가격 상승기 정책평가기준으로 제시하였다. 이 기준은 넓은 의미에서 Dunn의 적합성 기준도 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 주택가격 상승기에는 국민 수용성을 고려한 주택시장 안정정책이 필요하다. 이 연구의 시장참여자 행태 분석 결과에서 나타난 바와 같이 너무 높은 수준의 조세부과 등의 정책은 주택공급, 즉 매도자 측면의 만족성 및 대응성에 부정적 영향을 미쳐 매물 동결 등 시장안정에 부정적 효과를 야기하기도 하였다. 따라서 국민들이 수용할 수 있는 범위 내에서 정책을 수립·집행하여 부정적 효과를 최소화하기 위해 국민 수용성을 주택가격 상승기 부동산정책 평가의 기준으로 도출하였다.

② 효과성 (회피성 최소화, 유동성 관리를 통한 능률적 목표달성도)

효과성은 이론적 정책분석 기준 중 Dunn의 효과성과 능률성, Nakamura & Smallwood의 목표달성도와 능률성을 포함하는 주택가격 상승기 정책평가기준으로 제시하였다. 이에 대한 근거는 첫째, 이 연구의 시장참여자 행태 분석 결과에서 나타난 바와 같이 주택가격 상승기의 경우 시장안정정책 수립 시 회피 통로를 최소화하면서 정책을 도입하는 것이 정책 효과성 측면에서 의도한 정책목표를 능률적으로 달성할 수 있기 때문이다. 특히, 가격상승기대가 높아질수록 회피통로 활용 유인이 매우 높아지므로, 사전적으로 이에 대한 검토와 함께 정책을 집행할 필요가 있다. 둘째, 주택가격 상승기의 경우 정책효과성 측면에서 금융지원 정책의 경우 금융지원 확대는 다양한 시장참여자의 활용 행태로 인해 주택가격 및 임대료 상승을 견인하는 결과로 귀결될 가능성이 높기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

③ 제도 지속성 (기관형성도, 제도의 영속성에 대한 기대)

제도 지속성은 정확히는 제도 지속성에 대한 시장참여자들의 예상 기대에 대한 내용으로 이론적 정책분석 기준 중 Dunn의 효과성과 능률성, Nakamura & Smallwood의

목표달성도와 능률성을 포함하는 주택가격 상승기 정책평가기준으로 제시하였다. 앞서 행태 분석 결과에서 나타난 바와 같이 제도의 지속 여부에 대한 의문 또는 제도 변화에 대한 기대가 클 경우 정책이 소기의 효과를 내기 어렵다는 점을 알 수 있었다. 이런 시장 참여자 행태를 고려하여 제도 지속적일 주택가격 상승기 부동산정책 평가의 기준으로 도출하였다.

그림 7-3 | 주택가격 상승기 정책평가 틀 구축의 기본방향



주: N&S: Nakamura & Smallwood

자료: 연구진 작성

3. 주택가격 상승기 주택정책 평가 방안

이 절에서는 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀을 도출하고, 이를 바탕으로 구체적인 정책평가 프로세스를 제시하여 실제 시장참여자들의 행태를 고려하여 효과성과 수용성, 지속성이 높은 부동산정책 수립 및 집행이 가능한 평가방안을 제시하고자 한다.

1) 주택가격 상승기 주택정책 평가 틀

주택가격 상승기 주택정책 평가 틀은 앞서 도출된 평가 기준을 기반으로 하여 실제 특정 조세·금융·지구지정 정책 방안에 대한 사전적 평가를 시행할 수 있어야 한다. 보다 구체적으로는 양도세 강화 정책과 같은 구체적 정책방안을 수립할 때 수용성, 효과성 및 지속성 확보 여부를 판단할 때 행태를 고려한 구체적 평가항목을 통해 사전에 점검하여 정책효과를 높일 수 있도록 개발하였다. 해당 평가항목에 해당될 경우 추가적으로 점검해야 할 내용을 추가검토사항으로 제시하여 평가과정에서 보다 수용성이 높은 정책으로 정책 목표를 더 잘 달성할 수 있도록 유도하는 방식으로 정책평가 틀을 구성하였다.

(1) 조세정책에 대한 평가 틀 구성

① 양도세 정책

주택가격 상승기 주요 양도세 정책으로는 다주택자 양도소득세 중과, 임대사업자 양도세 감면, 1주택자 장기보유특별공제 거주요건 추가, 다주택자 양도소득세 중과 추가 강화 등의 정책이 시행되었다.

양도세 강화 관련 정책들은 자녀조기 세대분리, 위장이혼 등 가구분리, 사실혼 후 혼인 미신고 등 합가보류, 자녀 및 부부간 증여 등을 통한 세 부담 회피라는 시장참여자들의 대응 행태를 야기하였으며, 이러한 행태는 정책효과를 반감시키는 결과로 귀결되었다. 또한 임대사업자 육성을 위한 세제 혜택을 활용한 양도세 회피도 주요한 대응 행태로 정책 효과를 반감시켰다. 주택가격 상승기 양도세 관련하여 부동산시장에서 나타난 시장참여자들의 대응행태를 종합적으로 고려하여, 이러한 대응행태를 정책 수립 과정에서 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준별 평가항목을 구성하여 정책평가 틀을 <표 7-2>와 같이 구성 하였다.

수용성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 정책의 가장 중요한 이슈는 매도 측면에서 양도세 강화로 인한 매물잠김으로 인한 매도(시장공급)물량 감소이며, 구체적인 시장

참여자 행태는 매도자의 매물회수 및 매도회피 행태가 그에 해당된다. 이에 국민들의 수용성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 관련 정책의 평가항목은 매도자의 매물회수 및 매도회피가 나타날 가능성에 대한 사전점검 질문으로 <표 7-2>와 같이 구성하였다. 평가항목에 해당 될 경우 추가검토사항으로 수용성을 고려한 양도세율 등 정책수준 재점검 등을 제시할 수 있다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 정책의 가장 중요한 이슈는 규제 회피를 위한 다양한 대응 행태의 출현이며, 구체적인 시장참여자 행태는 가구분리, 합가보류, 임대사업자 등록, 지방저가주택 매수 등이 해당된다. 이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 관련 정책의 평가항목은 회피행태 발생 가능성에 대한 사전점검 질문으로 <표 7-2>와 같이 구성하였다. 평가항목에 해당 될 경우 추가검토사항으로 수용성을 고려한 양도세율 등 정책수준 재점검 등을 제시할 수 있다.

표 7-2 | 행태기반 주택가격 상승기 양도세정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
조세 정책	양도세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?		- 수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높이는가?		- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토
		효과성	증여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?		- 임대사업자, 법인 등 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우 이를 통한 회피를 최소화 할 수 있는 제도 개선 병행
			매수자 매수의향을 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?		- 양도세 정책의 매수의향 감소 효과와 다른 부정적 영향의 효과에 대한 종합 평가
			매도(공급)이 줄어드는 모습을 보이고 있는가?		- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토
			(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?	

자료: 연구진 작성

지속성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 정책의 가장 중요한 이슈는 시장참여자들이 양도세 관련 제도가 장기적으로 지속될 것으로 기대하거나 예상해야 실제 정책이 의도한 목적을 달성할 수 있다는 점이다. 제도의 지속성에 대한 기대가 낮을 경우 이 연구 행태분석에서 나타난 바와 같이 제도변화까지 현상을 유지하려는 등의 정책효과를 반감시키는 행태 확산으로 정책목표 달성을 어렵게 할 수 있다. 지속성 측면에서 주택가격 상승기 양도세 관련 정책의 평가항목은 정책방안의 지속성에 대한 국민들의 기대여부에 대한 평가항목으로 <표 7-2>와 같이 구성하였으며, 평가항목에 해당될 경우 추가검토사항으로 제도 지속성에 대한 기대가 형성될 수 있는 정책수준 재검토를 제시하였다.

② 보유세 정책

주택가격 상승기 주요 보유세 정책으로는 다주택자 종합부동산세 증가, 다주택자 종합부동산세 강화, 고가주택 종합부동산세 강화 등이 시행되었다. 보유세 강화 관련 정책은 일부 효과도 있었으나 증여 및 저가주택 투자 확대 등의 증부세 회피, 증부세 부담보다 더 높은 양도세로 인한 계속 보유 등의 시장참여자 대응 행태를 야기하였으며, 이러한 행태는 정책효과를 반감시키는 결과로 귀결되었다.

주택가격 상승기 보유세 관련하여 부동산시장에서 나타난 시장참여자 대응행태를 종합적으로 고려하여, 이러한 대응행태를 정책 수립 과정에서 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준별 평가항목을 구성하여 정책평가 틀을 <표 7-3>과 같이 구성하였다.

수용성 측면에서 가격 상승기 보유세 정책의 중요 이슈는 매도 측면에서 보유세 강화에도 양도세를 포함한 높은 거래비용으로 인한 시장참여자 중 주택보유자의 계속 보유 행태이다. 이에 국민들의 수용성 측면에서 주택가격 상승기 보유세 관련 정책의 평가항목은 주택 보유자에게 매도 유인과 매도 요인의 상대적 수준에 대한 것으로, <표 7-3>과 같이 구성하였다. 평가항목에 해당될 경우 추가 검토사항으로 보유세와 양도세를 비교하여 정책목적에 맞는 세제 간 상대적 부담 조정을 제시하였다. 수용성 측면에서 주택보유자의 수용범위를 벗어나는 수준일 경우 그에 따른 행태적 측면에서의 부

작용을 검토할 수 있는 평가항목도 제시하였다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 보유세 정책의 가장 중요한 이슈는 강화된 보유세 회피를 위한 시장참여자 대응 행태의 출현이며, 구체적으로는 증여, 저가주택 투자 확대 등이 해당된다. 이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 보유세 관련 정책의 평가항목은 보유세 회피 및 절감을 위한 대응행태에 대한 점검 질문으로 <표 7-3>과 같이 구성하였다. 또한 시기상 주택가격 상승 초기를 지나 공급(매도)이 줄어들면서 가격이 급등하는 시기에는 양도세의 동결효과의 부정적 영향이 더 크게 나타날 수 있으므로 이에 대한 고려가 가능하도록 평가항목을 구성하였다.

지속성 측면에서 주택가격 상승기 보유세 정책의 가장 중요한 이슈는 시장참여자들이 보유세 관련 제도가 장기적으로 지속될 것으로 기대하거나 예상 여부이다. 제도의 지속성에 대한 기대가 낮으면 제도변화까지 현상을 유지하려는 등의 정책효과 반감 행태의 확산 가능성이 높다. 지속성 측면에서 주택가격 상승기 보유세 관련 정책의 평가항목은 정책방안의 지속성에 대한 국민들의 기대여부에 대한 평가항목으로 <표 7-3>과 같이 구성하였으며, 평가항목에 해당될 경우 추가검토사항도 제시하였다.

표 7-3 | 행태기반 주택가격 상승기 보유세 정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
조세 정책	보유 세	(국민) 수용성	주택보유자가 받아들이기 어려운 높은 수준인가?		-수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
		효과성	보유세 가격기준이 풍선효과를 유발할 가능성이 높은가?		-부동산 투기 관련 지구지정 현황과 보유세 정책을 종합적으로 감안한 풍선효과 대응 방안 검토
			매수자의 매수의를 낮추는데 유의한 영향이 크지 않은가?		-보유세 정책의 매수의향 감소 효과와 다른 부정적 영향의 효과에 대한 종합 평가
		(제도) 지속성	보유자가 매도보다 보유할 유인이 더 높은가?		-보유세와 양도세를 비교하여 정책목적에 맞는 세제 간 상대적 부담을 조정
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대하지 않는가?		-제도가 지속될 수 있을 것으로 기대하는 정책 수준에 대한 재검토

자료: 연구진 작성

③ 취득세 정책

주택가격 상승기 취득세 정책으로는 다주택자에 대한 취득세 중과제도가 시행되었으며, 취득세 강화 정책은 신혼부부의 합가보류, 자녀 조기 가구분리 및 저가주택 투자 확대 등의 시장참여자 대응행태로 귀결되었다. 따라서 주택가격 상승기 취득세 관련 시장참여자 대응행태를 정책 수립 과정에서 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준 별 평가항목을 <표 7-4>와 같이 구성하였다.

표 7-4 | 행태기반 주택가격 상승기 취득세정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
조세 정책	취득 세	(국민) 수용성	주택수요자가 받아들이기 어려운 높은 수준인가?		- 수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
		효과성	가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?		- 가구분리 등의 회피통로 활용 행태 대응 방안 검토
			취득세 강화가 풍선효과를 유발할 가능성이 높은가?		- 부동산 투기 관련 지구지정 현황과 취득세 정책을 종합적으로 감안한 풍선효과 대응 방안 검토
			매수자의 매수의향을 낮추는데 유의한 영향이 크지 않은가?		- 매수의향 감소 효과를 고려한 취득세 수준 재검토
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대하지 않는가?		- 제도가 지속될 수 있을 것으로 기대하는 정책 수준에 대한 재검토

자료: 연구진 작성

수용성 측면에서 가격 상승기 취득세 정책의 중요 이슈는 매수 측면에서 취득세 강화가 주택수요자들이 수용 가능하지 여부이다. 이에 국민들의 수용성 측면에서 주택가격 상승기 취득세 관련 정책의 평가항목을 아래 표와 같이 구성하고, 평가항목에 해당될 경우 추가검토사항으로 수용성을 고려한 정책수준 재점검을 제시하였다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 취득세 정책의 가장 중요한 이슈는 다주택자 규제 회피를 위한 가구분리 행태와 수요자의 매수의향에 미치는 영향 여부, 풍선효과 등을

제시하였다. 이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 취득세 관련 정책의 평가항목은 취득세 회피 및 절감을 위한 대응행태, 매수자에 미치는 영향 등에 대한 점검 질문으로 <표 7-4>와 같이 구성하였으며, 평가항목에 해당 될 경우 추가검토사항으로 취득세 수준 재검토 등을 제시하였다.

지속성 측면에서 주택가격 상승기 취득세 정책의 가장 중요한 이슈는 다른 조세정책에 대한 내용과 동일하다. 제도의 지속성에 대한 기대가 낮으면 정책효과 반감 행태의 확산 가능성이 높으므로 이에 대한 검토 필요성을 평가항목에 포함하였다.

(2) 지구지정정책에 대한 평가 틀 구성

주택가격 상승기 주요 지구지정 정책으로는 조정대상지역, 투기과열지구, 투기지역 지정 정책이 시행되었다. 지구지정 강화 관련 정책들은 조세·금융 정책과 밀접하게 연계되어 있어 이들 정책의 행태와도 연계된다. 공간적 측면에서 지구지정이라는 정책행위가 가져오는 직접적인 대응 행태는 규제지역 인근지역 매수 등의 시장참여자 대응행태를 야기하였으며, 이러한 행태는 정책효과를 반감시키는 결과로 귀결되었다.

이에 주택가격 상승기 지구지정 관련하여 부동산시장에서 나타난 시장참여자 대응행태를 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준별 평가항목을 구성하여 정책평가 틀을 <표 7-5>와 같이 구성하였다. 수용성의 경우 지구지정 행위 자체가 아니라 지구지정과 관련한 조세 및 금융 정책에 영향을 받으므로 지구지정 정책에서 수용성 기준은 제외하였으며, 지속성 기준 또한 지구지정 행위 자체가 시장 여건에 따라 지구지정 및 해제를 탄력적으로 시행하는 방식이므로 평가기준에서 제외하였다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 지구지정 정책의 가장 중요한 이슈는 규제 회피를 위해 풍선효과를 야기하는 대응 행태의 출현이다. 이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 지구지정 관련 정책의 평가항목은 회피행태 발생 가능성에 대한 사전점검 질문으로 <표 7-5>와 같이 구성하였다.

표 7-5 | 행태기반 주택가격 상승기 지구지정정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
지구 지정	지구 지정	효과성	지구지정될 지역의 인근지역으로의 수요 전이 가능성이 큰가?		- 수요 전이 가능성을 사전적으로 감안한 지구 지정범위 조정 검토
			지정된 지역 내 투자로 인한 수익가능성이 높은가?		- 지구지정 후 주택가격 상승 가능성에 대한 검토 및 지구내 규제 조정 여부 추가검토

자료: 연구진 작성

(3) 금융 규제 및 지원정책에 대한 평가 틀 구성

① 금융규제 정책

주택가격 상승기 주요 금융 정책 및 임대차시장 정책으로는 LTV·DTI·DSR 등 대출 규제 강화, 고가주택 대출규제 강화, 임대사업자 활성화 및 규제, 세입자 전세자금 지원 등의 정책 방안이 시행되었다. 금융규제 강화 관련 정책들은 전세를 활용한 자금조달, 전세자금대출 활용, 규제 미적용 금융대출 활용 등의 시장참여자들의 대응 행태를 야기하였으며, 이러한 행태는 정책효과를 반감시키는 결과로 귀결되었다.

이에 주택가격 상승기 금융규제와 관련하여 나타난 시장참여자 대응행태를 정책 수립 과정에서 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준별 평가항목을 구성하여 정책평가 틀을 <표 7-6>과 같이 구성하였다. 지속성 기준의 경우 금융규제정책은 시장 여건에 따라 규제수준이 변화하는 정책으로, 이들 변화 가능성 여부가 정책시행 당시 정책 효과에 미치는 영향이 미미하므로 평가기준에서 제외하였다.

수용성 측면에서 가격 상승기 금융 정책의 중요 이슈는 주택구입을 원하는 수요자 그룹에서 받아들이기 어려운 수준의 규제인가 하는 여부이다. 이에 국민들의 수용성 측면에서 주택가격 상승기 금융정책의 평가항목은 수요자 그룹의 규제수준에 대한 인식과 관련한 사항으로, <표 7-6>과 같이 구성하였으며, 평가항목에 해당 될 경우 추가

검토사항으로 수용성을 고려한 금융규제수준에 대한 재점검을 하되 실수요자 중심의 점검에 한정하는 것으로 제시하였다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 금융 정책의 가장 중요한 이슈는 전세를 활용한 금융규제 회피 행태와 비규제대상 금융기관을 활용한 규제 회피 행태의 출현이다.

이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 금융 정책의 평가항목은 <표 7-6>과 같이 구성하였으며, 평가항목에 해당 될 경우 추가검토사항으로 전세자금의 주택매매시장 유입 과정 검토 및 유입 최소화 위한 가용 방안 검토 등을 제시하였다.

표 7-6 | 행태기반 주택가격 상승기 금융규제정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
금융	금융 규제	(국민) 수용성	주택수요자가 받아들이기 어려운 수준인가?		- 실수요자 거래 제약과 관련한 금융규제 수준 재점검
		효과성	금융규제 회피를 위한 전세자금 활용 가능성이 높은가?		- 전세자금의 주택매매시장 유입 과정 검토 및 유입 최소화 위한 가용 방안 검토
			비규제 금융기관을 통한 금융규제 회피 수단이 있는가?		- 비규제 금융기관 대출로의 우회 통한 회피 최소화 방안 검토

자료: 연구진 작성

② 임차인 금융 지원 강화

주택가격 상승기 전세자금 대출 확대 및 지원 강화 등의 임차인 지원 강화 정책과 함께 임대사업자 육성을 위한 조세 감면 등의 임대사업자 육성 정책 방안이 시행되었다. 이러한 정책들은 양도세 및 보유세 회피 통로, 투자자금 마련을 위한 수단으로 활용되는 등의 대응행태를 야기하였으며, 이러한 행태는 정책효과를 반감시키는 결과로 귀결되었다.

이에 주택가격 상승기 임차인 금융 지원 등의 정책과 관련하여 나타난 시장참여자 대응행태를 정책 수립 과정에서 사전적으로 고려할 수 있도록 각 평가기준별 평가항목을 구성하여 정책평가 틀을 <표 7-7>과 같이 구성하였다. 이들 정책의 경우 정책 내용

이 규제가 아닌 정책 대상자에 대한 지원을 중심으로 하는 정책이라는 점에서 수용성 평가 대상에서는 제외하였다.

효과성 측면에서 주택가격 상승기 금융지원정책의 가장 중요한 이슈는 조세 및 금융 규제 회피 수단으로 활용하는 시장참여자 대응 행태의 출현이며, 구체적으로는 양도세 및 증부세 회피를 위한 임대사업자 등록, 전세자금지원 활용 주택 매수 등이 해당된다. 이에 효과성 측면에서 주택가격 상승기 임대차시장 관련 정책의 평가항목은 다주택자 규제 회피 수단으로의 활용과 저리 투자자금 확보수단으로의 대응행태에 대한 점검 질문으로 <표 7-7>과 같이 구성하였다. 평가항목에 해당될 경우 추가 검토사항으로 주택 매매 통한 이익보다 임대사업을 통한 이익 창출을 유도하는 인센티브 구조로 설계를 추구하고 실제 전세자금 활용 목적에 부합하도록 하는 대출조건 설정 등을 제시하였다.

표 7-7 | 행태기반 주택가격 상승기 금융지원정책 평가 틀 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
금융	임대사업자 육성	효과성	다주택자 규제 회피 수단으로 활용될 가능성이 높은가?		- 주택매매를 통한 이익보다 임대사업을 통한 이익 창출을 유도하는 인센티브 구조로 설계
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대하지 않는가?		- 제도가 지속될 수 있을 것으로 기대하는 정책 수준에 대한 재검토
	전세자금 지원	효과성	저금리 투자자금 확보 수단으로 활용될 수 있는가?		- 실제 전세자금 활용 목적에 부합하도록 하는 대출조건 설정
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대하지 않는가?		- 단기간 많은 지원 수요 발생 및 목적에 부합하지 않는 지원 가능성 사전 검토

자료: 연구진 작성

지속성 측면에서 주택가격 상승기 임대차시장 정책의 가장 중요한 이슈는 해당 제도의 지속가능성 여부이며, 지속가능여부에 대한 인식수준에 따라 대응 행태 등이 변화된다. 전세자금지원의 경우 지속성이 낮다고 인식할 경우 단기간 높은 수요에 직면하고 정책 목표 달성 여부에 영향을 미칠 수 있으며, 임대사업자 육성의 경우 제도의 지

속성에 대한 기대가 낮으면 임대시장 안정을 위한 임대사업 활성화보다 자본이익을 추구할 가능성이 높으므로 이들을 평가항목에 포함하였다. 평가항목에 해당될 경우 추가 검토사항으로 임대사업자 육성의 경우 제도가 지속될 수 있을 것으로 기대하는 정책 수준에 대한 재검토를, 전세자금지원의 경우 단기간 많은 지원 소요 발생 및 지원 목적에 부합하지 않을 가능성 검토 등을 제시하였다.

2) 정책 평가 프로세스

이 절에서는 앞서 도출된 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀을 활용하여 실제 정책 수립 및 집행 시 이를 평가·개선할 수 있는 정책평가 프로세스를 제시하였다. 부동산시장은 매우 빠르게 변화하며 부동산시장 참여자 행태 또한 계속 변화할 가능성이 높으므로 이러한 변화를 신속하게 평가하고 정책화하지 못하면 정책효과가 크게 반감될 것이다. 따라서 이러한 시장 및 참여자 행태를 신속하게 반영하여 평가하고, 이를 바탕으로 개선된 정책 방안을 집행할 수 있도록 프로세스를 구성하였다.

주택가격 상승기 시장참여자 행태 기반 정책 평가 프로세스는 아래 그림에서 보여주는 바와 같이 정책 입안 → 사전평가 및 평가결과 반영 → 정책수정 → 정책시행 → 사후효과평가 → 개선방안 도출 → 정책개선의 순서로 진행된다.

그림 7-4 | 주택가격 상승기 부동산정책 평가 프로세스



자료: 연구진 작성

이러한 프로세스를 바탕으로 작성한 각 단계별 구체적 정책평가방식은 다음과 같다.

① 사전평가 및 정책수정

이 연구를 통해 도출된 행태기반 주택가격 상승기 정책 평가 틀을 바탕으로 새롭게 도입되는 정책에 대한 시장참여자들의 예상되는 반응과 시장전문가 FGI 등을 통해 신속하게 파악하여 행태를 고려한 시행 예정 정책의 추가검토사항을 도출한다. 도출된 추가검토사항을 중심으로 정책 시행 전 개선 필요성이 높은 부분과 관련하여 수용성, 효과성, 지속성과 관련한 개선방안을 도출, 정책초안에 반영하여 정책을 입안하도록 구성하였다.

② 사후평가 및 개선방향 도출

사전평가를 거쳐 도출된 정책방안 시행 후 이들 정책에 대한 시장참여자들의 대응 행태와 그에 따른 정책 효과성을 파악하는 사후 평가를 통해 이 연구에서 도출된 평가 항목 및 추가검토사항 중 개선이 필요한 항목에 대한 업데이트를 시행하여 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀의 지속적 개선·향상을 도모한다. 이러한 지속적인 개선 및 업데이트 과정을 포함한 주택가격 상승기 부동산정책 평가 프로세스 구축을 통해 효과적인 부동산시장 안정 정책이 수립·집행될 수 있도록 지원하고, 이를 통해 주택가격 상승기 부동산시장참여자 행태를 고려한 새로운 정책 수립 지원 도구를 제시하여 보다 안정적인 부동산시장을 조성에 기여하도록 구성하였다.

4. 주택가격 상승기 주택정책 평가 활용 사례 : 주택가격상승 후반기 양도세 및 규제지구지정 정책 사례를 중심으로

이 절에서는 앞서 도출한 평가 틀을 활용하여 미래 특정 시점에 주택가격 상승기 정부가 대응 정책 시행을 검토할 때 구체적으로 어떻게 활용될 수 있는지를 시나리오 형

태로 제시하였다. 이를 통해 이 연구에서 도출된 정책평가 틀의 실제 활용 방안과 명확하게 이해시키고 평가 틀의 효용성을 부각시키고자 한다.

2028년 00월 시나리오 상에서 현재 수도권 부동산시장은 주택가격 상승기 초기를 지나 주택가격이 급등하는 국면에 진입하고 있는 것으로 가정하였다. 공간적으로는 강남4구에서 주변 부동산시장 선도지역인 마포, 용산, 성동, 목동, 분당, 과천까지 급등세가 확산된 상황으로 가정하였다.

<시나리오>

2028년 00월 수도권 주택시장 불안 확산에 대응한 주택정책 시행 준비 중 사전평가

<가정>

1. 2028년 00월 현재 주택가격 상승세가 본격화되고 수도권 주요 아파트 단지의 가격이 상승하면서 거래량이 늘어나는 시기를 지나 가격 상승폭이 높아지고 거래량이 줄어드는 시점
2. 공간적으로는 강남지역부터 상승폭이 높아지기 시작하여 현재 서울의 경우 마포, 용산, 성동, 목동, 경기도의 경우 과천, 분당지역까지 가격 상승폭 확대가 확산하는 추세
3. 정부는 양도세 강화와 투기지역 및 투기과열지구 확대 지정을 검토. 2028년 00월 현재 강남 4구 지역에 한정하여 투기 및 투기과열지구로 지정

1) 양도세 강화 정책 평가

2028년 00월의 부동산시장 시공간적 특성을 감안하면 양도세 강화정책 시행을 검토하는 과정에서는 다음과 같이 이 연구의 평가 틀을 통한 사전적 정책 평가가 가능하다.

수용성 측면에서 매도자의 수용 여부는 불투명하나 매도보다 보유할 요인이 높은 것으로 평가할 수 있다. 사용자비용 측면에서 주택가격이 급등하기 시작하는 시기에는 3장에서 살펴본 바와 같이 시장참여자들의 주택가격에 대한 높은 상승기대가 확산되면서 공유되고 있는 시점이므로 주택보유의 사용자비용은 음수, 즉 주택보유는 수익을 주는 것으로 인식되므로 매도유인이 낮을 가능성이 높다. 그로 인한 매물회수 및 지속 보유 행태로 공급(매도)급감으로 인한 주택가격 상승 가능성이 높은 시기이다. 이런 시기적 특성상 양도세 강화는 매도요인을 줄이고 보유요인을 더 높이는 방향으로 작용할 가능성이 높으므로, 관련 평가 항목과 관련한 추가검토 필요성이 제기된다.

효과성 측면에서 증여 대비 양도세 부담 증가, 가구분리 요인, 매도(공급) 위축 경향 등에서 추가 검토가 필요한 것으로 평가된다. 위에서 설명한 바와 같이 사용자비용 측면에서 주택가격이 급등하기 시작하는 시기는 매물회수 및 지속보유 행태로 매도(공급)급감이 발생하는 경향이 있으며, 이 시기에는 매도 측면의 민감도가 높은 시기로도 이해할 수 있다. 이러한 측면에서 2028년 00월 현재는 부동산시장의 주요 선도지역 아파트 단지에서 매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이기 시작하였으므로 매도측면의 민감성을 고려하여 양도세 강화 정책의 강도 조정의 재검토 필요성을 도출하였으며, 증여 대비 양도세 부담 증가, 가구분리 요인 등에 대한 평가항목에서 추가 검토 필요성을 제기하였다.

지속성 측면에서는 2028년 00월 현재는 평가가 모호한 상황으로 판단된다. 만약 이 시기 임대사업자 지원 정책 등을 통한 양도세 감면 등이 이루어지고 있다면 평가결과는 달라질 수도 있을 것이나, 미래 특정 시점의 양도세 관련 정책들까지 가정으로 제시하는 것에는 무리가 있어 여기서는 이를 다루지 않는 것으로 하였다.

표 7-8 | 2028년 00월 양도세 정책 사전평가(예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	추가검토사항
조세 정책	양도세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?	△	- 수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높이는가?	O	- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토
		효과성	증여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?	O	- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?	O	- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?	△	- 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우 이를 통한 회피를 최소화 할 수 있는 제도 개선 병행
			매수자의 매수의를 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?	△	- 양도세 정책의 매수의향 감소 효과와 다른 부정적 영향의 효과에 대한 종합 평가
			매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이고 있는가?	O	- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토
			(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?	△

자료: 연구진 작성

2) 지구지정 확대 정책 평가

2028년 00월의 부동산시장 시공간적 특성을 고려하면 지구지정 확대 시행을 검토하는 과정에서는 다음과 같이 이 연구의 평가 틀을 통한 사전적 정책 평가가 가능하다.

효과성 측면에서 지구지정된 지역 인근지역으로의 수요 전이 가능성이 높은 것으로 평가되어 이에 대한 추가 검토 필요성이 제기된다. 주택가격 상승의 공간적 확산 측면에서 3장에서 살펴본 바와 같이 시장참여자들은 매우 공고한 주택가격 확산 패턴에 대한 인식을 가지고 있음을 감안할 때, 2028년 00월 현재 상황에서 부동산시장 참여자들

은 현재 주택가격 상승세 확산이 서울 강북 및 강서지역, 송도, 용인, 광명, 평촌·의왕, 동탄 등으로 확산될 것이라는 강한 기대를 가지고 있을 것으로 판단되며, 이는 결국 이들 지역을 거쳐 수도권 주변지역으로 확산될 것이라는 인식이 공고히 형성되었을 가능성이 높다. 이러한 시장참여자들의 인식으로 인해 지구지정 확대는 지구지정될 지역의 인근지역으로의 수요전이 가능성이 클 것이라 판단되므로 보다 확대된 지역에 대한 지구지정 대안 검토 등 관련 평가 항목과 관련한 추가검토가 필요하다. 단, 지구지정된 지역 내 투자를 통한 수익가능성의 경우 이미 주택시장이 급등기에 접어들었으며, 지구지정에 따른 추가적인 금융·세제 규제로 인하여 수익성이 비규제지역에 비해 더 높다고 보기 어려운 것으로 판단된다.

표 7-9 | 2028년 00월 지구지정 정책 사전평가 (예시)

대분류	중분류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
지구지정	지구지정	효과성	지구지정 될 지역의 인근지역으로의 수요전이 가능성이 큰가?	O	- 수요전이 가능성을 사전적으로 감안한 지구지정범위 조정(보다 확대된 지역 적용) 검토
			지정된 지역 내 투자로 인한 수익가능성이 높은가?	△	- 지구지정 후 주택가격 상승 가능성에 대한 검토 및 지구내 규제 조정 여부 추가검토

자료: 연구진 작성

3) 부동산시장 정책에 대한 평가 결과 리포트

부동산시장 시행 예정 정책에 대한 위에서의 사전평가 결과를 바탕으로 <표 7-10> 과 같이 2028년 00월 부동산시장 정책에 대한 평가 리포트를 제시하였다. 평가 리포트는 단순히 평가 틀에 기반한 평가 결과만 제시하는 것이 아니라 정책 평가를 위한 중요 기초자료로서 해당 시기 부동산시장의 시공간적 특성을 보여줄 수 있는 수도권 지역 주요 단지 실거래가 및 거래 동향, 시군구 단위 주택가격 변동 데이터, 정책평가 위한 현장조사 및 전문가조사 결과를 참고 자료로 포함하여 작성, 제공할 수 있도록 구성하였다.

<2028년 00월 양도세 강화 및 규제지역 확대 정책 사전평가 Report>

- 2028년 00월 시나리오 상에서 현재 수도권 부동산시장은 주택가격 상승기 초기를 지나 주택가격이 급등하는 국면에 진입하는 국면
- 공간적으로는 강남4구에서 주변 부동산시장 선도지역인 마포, 용산, 성동, 목동, 분당, 과천까지 급등세가 확산된 상황
- 양도세 강화 정책은 사용자비용 측면에서 주택가격이 급등하기 시작하는 시기로 매물회수 및 지속보유 행태로 매도(공급)급감이 발생하는 경향이 있으며, 이 시기에는 매도 측면의 민감도가 높은 시기라는 점에서 정책 강도 및 수준에 대한 재검토 필요성이 높은 것으로 판단
 - 평가 기준별로는 수용성 측면에서 매도자의 수용 여부는 불투명하나 매도보다 보유 요인이 높고, 효과성 측면에서 증여 대비 양도세 부담 증가, 가구 분리 요인, 매도(공급) 위축 경향 등이 있어 양도세 강화 수준 재조정을 포함한 이들 항목에 대한 추가 검토가 필요
- 지구지정 확대 정책은 주택가격 상승세 확산이 서울 강북 및 강서지역, 송도, 용인, 광명, 평촌·의왕, 동탄 등으로 확산될 것이라는 강한 기대를 가지고 있어 지구지정 대상 지역 인근지역으로의 수요 전이 가능성이 클 것으로 판단되므로 관련 평가 항목과 관련한 추가 검토 필요성을 제기
 - 지구지정 대상 지역의 인근지역 뿐 아니라 최종적으로 수도권 주변 지역으로 주택가격 상승세가 확산 될 것이라는 인식이 공고히 형성되어 있으므로 이를 고려하여 보다 광범위한 지역에 대한 지구지정을 포함한 대안적 검토가 필요

표 7-11 | 2028년 00월 부동산 정책 사전평가 결과표

대 분 류	중 분 류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	추가검토사항
조세 정책	양도 세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?	△	- 매도자 수용성에 대한 모니터링 지속
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높은가?	O	- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토
		효과성	증여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?	O	- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립 방안 검토
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?	O	- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립 방안 검토
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?	△	- 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우 이를 통한 회피를 최소화 할 수 있는 제도 개선 병행
			매수자의 매수희망을 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?	△	- 매도매수동향 모니터링 지속
			매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이고 있는가?	O	- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?	△	- 국민들이 새로운 정책이 지속성이 높다고 인식할 수 있도록 정책 조정 및 홍보 지속
지구 지정	지구 지정	효과성	지구지정 될 지역의 인근지역으로의 수요전이 가능성이 큰가?	O	- 수요전이 가능성을 사전적으로 감안한 지구 지정범위 조정 검토
			지정된 지역 내 투자로 인한 수익가능성이 높은가?	△	- 지구지정 후 주택가격 상승 가능성에 대한 검토 및 지구내 규제 조정 여부 추가검토

자료: 연구진 작성

<참고자료 1: 2028년 00월 지역별 주택가격상승률의 공간적 확산의 공간적 패턴 기반 현재 시장상황 분석 Report>(예시)

<지역별 주택가격상승률의 공간적 패턴 기반 현재 시장상황 분석 Report>

o 수도권의 주요 주택가격상승률의 확산은 1차 선도지역인 강남권에서 시작하여 2차 선도권인 과천, 분당, 광명 등의 가격상승까지 확산된 상황

- 현재 강남구의 주택가격 상승률은 00%이며, 지역 내 주요 선도 아파트단지의 월간가격상승률은 00%를 기록
- 과천의 주택가격 상승률은 00%이며, 지역 내 주요 선도 아파트단지의 월간 가격상승률은 00%를 기록

o 3차 선도지역인 영동(광고), 수지, 의왕의 주택가격 상승률은 현재 00%~00% 내외로 안정적이나, 지역 내 선도 아파트단지의 경우 일부 이미 상승추세에 진입

- 영동(광고)의 주택가격 상승률은 0%이나 지역 내 주요 선도 아파트단지의 월간가격상승률은 00%를 기록하여 상승세가 이 지역으로 확산되는 초기로 판단
- 현장 중개사 확인 결과 실제 거래가 늘어나는 경향이 나타나고 있는 것으로 판단

o 주택가격상승률의 공간적 패턴 기반 시장상황 분석 결과에 비추어 볼 때, 규제 지역 지정시 2차와 3차 선도지역을 포괄적으로 지정하여 상승 초기 지역을 포함하는 것은 필수적이며,

- 패턴에 따른 확산 속도*를 볼 때 4차 지역도 시장참여자가 심리와 행태가 이미 변하기 시작했을 수 있으므로, 풍선효과 등을 고려할 때 이들 지역에 대한 지정 검토도 필요

* 현재 1차에서 2차까지 확산은 1개월이었으며, 현재 3차 선도지역까지 확산되었음을 고려할 때, 과거 분석사례에 비추어 4차 지역에서도 2개월 이내 선도단지, 3개월 이내 지역 전체 가격상승이 나타날 것으로 전망

구분	권역	주요	선도	지역	주택	가격	상승	률	2017.1	2017.2	2017.3	2017.4	2018.1	2018.2	2018.3	2018.4	2019.1	2019.2	2019.3	2019.4	2020.1	2020.2	2020.3	2020.4								
수도권	서울	강남	0.0	0.1	-0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1							
		강동	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1					
		강북	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1				
		강서	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1				
		구로	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1				
		금천	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1			
		노원	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1			
		동대문	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1			
		도봉	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
		영등포	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
		양천	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
		종로	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
		수도권	인천	강서	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1			
				동구	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
				남구	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
				서구	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
북구	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
중구	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
동부	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1		
남동	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
북동	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
중동	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
서부	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
북부	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
중부	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
남부	0.1			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	

<참고자료 2: 2028년 00월 지역별 주요아파트단지 매도매수 동향 Report> (예시)

<p><지역별 주요아파트단지 매도매수 동향 Report></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권외의 주요단지 매도매수 동향을 보면, 1차 선도시역의 경우 매물회수로 거래가 줄고 가격이 높아지는 가격상승후기 초입의 특성을 보임 - 현재 강남 주요단지의 주택가격 상승률은 00%이며, 거래량은 00건으로 전월대비 각각 00%p상승 및 00% 증가 ○ 분당, 과천 등 2차 선도시역의 경우 거래와 가격이 동반 상승중 - 현재 분당 주요단지의 주택가격 상승률은 00%이며, 거래량은 00건으로 전월대비 각각 00%p 상승 및 00% 증가, 과천의 주택가격 상승률은 00%이며, 거래량은 00건으로 전월대비 각각 00%p상승 및 00% 증가 ○ 3차 선도시역인 광명, 송도, 용인 수지지역의 경우 전월 각각 00% 가격이 상승하였음 ○ 수도권 선도시역들에서 매물 감소에 따른 거래 감소 및 가격 추가상승이 나타나고 있거나 나타날 가능성이 높은 구간으로, 공급(매도)을 위축시키는 방안에 대한 신중한 검토가 필요한 시점 	<p>강남 주요 00개 단지</p>	<p>송파 주요 00개 단지</p>	<p>분당 주요 00개 단지</p>
	<p>과천 주요 00개 단지</p>	<p>용인 수지 주요 00개 단지</p>	<p>광명 주요 00개 단지</p>
	<p>송도 주요 00개 단지</p>	<p>일산 주요 00개 단지</p>	<p>세종 주요 00개 단지</p>

<참고자료 3: 예상 대응행태 FGI 및 IDI 결과 Report>(예시)

<예상 대응행태 IDI 결과 Report>

- 긴급 FGI 및 IDI결과 현재 취득세 강화에 대해서는 중립적 의견이 우세하나, 이에 대응하여 분가 등을 통한 회피전략 선택 가능성도 높게 나타남
- 현재 양도세 강화에 대해서는 조세저항으로 구분되는 부정적 의견이 우세하며, 대응하여 매물 회수 및 지속 보유를 통한 회피전략 선택 가능성도 높게 나타남
 - 현재 1차 선도지역의 경우 상승 후반기 초입의 패턴으로 매물 감소로 인한 가격급등 가능성이 제기되는 바, 이러한 상황에서 양도세 강화 정책이 도입될 경우 공급(매도)부문의 감소로 인한 거래위축 및 가격 급등 심화 우려가 있음
 - IDI(In-Depth Interview)에서도 이와 유사한 우려가 제기되었으며, 특히 00, 00, 지역 등에서 해당 행태의 우려가 큰 것으로 나타남
- 규제지역에 대해서는 현재 검토 중인 대상지역에 한정하여 규제지역이 지정될 경우 이들 지역 주변으로의 수요 전이 가능성이 매우 높은 것으로 현장관계자 및 전문가들이 평가
 - 시장참여자들은 현재 규제지역 확대를 예상하고 있으며, 이에 대응하여 주택매수지역을 현재 검토되는 대상지역에서 그 주변지역까지 확대하는 모습이 이미 나타나고 있음
 - 과거 경험에 비추어볼 때 현재와 같은 규제지역 확대는 강하고 빠른 수요전이 및 풍신효과로 귀결될 가능성이 높은 것으로 판단



CHAPTER 8

결론

결론 221

08 결론

우리나라의 부동산시장 불안과 그로 인한 주거불안 문제는 계속 반복되어온 문제로, 정부에서는 부동산시장 불안을 최소화하고자 많은 정책적 노력을 기울였다. 이러한 정부의 정책적 노력의 일환으로 도입된 정부 정책은 일부 소기의 목적을 부분적으로 달성하기도 하였으나 일부 정책들은 충분한 정책효과를 얻지 못했다는 평가도 받았다. 최근 부동산시장 급등기 정부의 정책도 일부 정책들은 충분한 정책효과를 얻지 못했다는 비판적 논의가 있었으며, 이러한 비판적 논의 중 하나가 실제 시장참여자의 행태를 고려하지 못했다는 점을 지적하는 것이었다. 실제 최근 가격 급등기에 정부 정책목표를 시장에서 이행하는데 있어 어려움을 야기하는 시장참여자들의 행태들이 포착되었으며, 이는 정책이 소기의 목표를 달성하는데 어려움을 야기한 것으로 평가된다.

이는 정책을 수립할 때 실제 시장참여자들의 정책 방안에 대한 대응 행태를 미리 고려할 필요성이 매우 높음을 시사하나, 이와 관련한 연구는 거의 없는 실정이다. 이에 더해 시장참여자들의 대응 행태를 고려한 정책적 대응 방안에 대한 연구 또한 거의 이루어지지 못하였다.

따라서 이 연구에서는 첫째, 부동산시장 정책이 시행될 때 어떤 시장참여자들의 대응 행태가 나타나며, 이들 대응 행태는 왜, 어떤 방식으로 정책효과에 영향을 미치는지를 구체적으로 밝혀내었다. 이를 통해 2016-2021년 주택가격 상승기 정책에 대응한 시장참여자 행태를 가능한 한 상세히 파악하여 기록함으로써 미래 정책 수립 시 이에 대응한 시장참여자 행태를 사전적으로 검토할 수 있는 자료집 또는 아카이브를 구축하고, 또한 이 연구의 최종 목적인 행태기반 정책 평가 도구를 만드는 기초를 제시하고자 하였다. 둘째, 파악된 시장참여자 대응 행태를 바탕으로 정책효과를 극대화하기 위해

어떻게 정책을 수립해야하는지 제시할 수 있는 정책의도-예상대응행태 기반 정책의 평가 틀을 포함하는 시장참여자 행태기반 정책평가방안을 제시하여 시장참여자의 행태를 고려한 보다 효과적인 정책안이 체계적으로 검토, 도출될 수 있는 방안을 제시하였다.

이를 위해서 다음과 같이 연구를 수행하였다. 먼저 이론적 논의 및 방법론 검토를 바탕으로 연구방법론을 정립하여 연구의 기초를 확립하였다. 다음으로 주택가격 상승기 시장참여자 행태의 시공간적 특성과 주택가격 상승기 부동산정책을 고찰하여 시장 참여자들의 정책 대응행태 분석을 위한 기초를 도출하였다. 이를 바탕으로 주택가격 상승기 주택정책에 대응한 시장참여자들의 행태를 살펴보고, 특히 정책효과를 반감시키는 행태들이 왜, 어떤 방식으로 나타나는지를 구체적으로 밝혔으며, 주택시장에 미친 영향을 통계적으로 검증하여 신뢰성 있는 결론을 제시하였다. 또한, 정책평가를 위한 주택가격 상승기 주요 정책별 시장참여자 대응행태기반 검토 항목 및 내용 등을 포함한 정책평가 틀과 이를 활용한 평가프로세스를 도출하였다. 시장참여자 행태 기반 사전적 정책평가방안은 이 연구를 통해 도출된 부동산시장정책 유형별 시장참여자들의 대응 행태와 정책효과에 미친 영향을 종합적으로 검토한 결과를 바탕으로 새롭게 도입되는 정책에 대한 시장참여자들의 예상되는 반응을 사전적으로 검토하고 이를 고려하여 정책 시행 전 개선 필요성이 높은 부분을 반영하여 정책을 입안할 수 있도록 구성하였다.

이러한 틀을 바탕으로 이 연구를 통해 살펴본 주택가격 상승기 시장참여자들의 전반적인 매도매수행태와 주택가격변동의 공간적 확산 패턴에 대한 연구결과는 다음과 같다. 먼저 2016년 이후 주택가격 상승기 주택가격 급등을 경험한 주요 지역 선호도가 높은 아파트 단지들에서 나타난 시장참여자들의 매도매수행태를 살펴보면, 주택가격 상승 후기에는 주택소유자들 사이에서 주택가격 추가상승기대가 강하게 형성되어 있어 사용자비용 측면에서 계속 보유하거나 더 높은 주택가격에 매도하는 것이 이익으로 판단하여 공급(매도) 물량이 크게 줄어들게 됨에 따라, 상승 초기에는 가격과 거래량이 모두 증가하나 후기에는 가격은 급등하는 반면 거래량은 급감하는 것으로 분석되었다. 주택가격 상승기 시장참여자의 이와 같은 행태는 매도를 위축시킬 수 있는 정책의 경우

신중하게 시행 여부를 결정해야 함을 시사한다.

한편, 부동산시장에서 강남지역을 선도지역으로 하는 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴이 선도지역에서 주변지역으로 순차적으로 확산된다는 점이 시장참여자들 사이에 매우 공고하게 공유되고 있었다. 이는 지구지정 등과 같은 공간정책에 따른 예상 파급 효과를 시장참여자들이 사전에 명확하게 인식하고 있을 가능성이 높음을 시사하는 바, 부동산시장과 관련한 공간적 정책방안 시행 시 이러한 시장참여자들의 인식과 대응에 대한 고려가 반드시 필요함을 보여준다.

다음으로 주택가격 상승기 조세, 금융, 지구지정 관련 주요 정책 수단의 도입 및 강화에 대한 시장참여자들의 구체적 대응 행태와 그 영향을 분석한 결과는 다음과 같다. 주택가격 상승기 조세정책 중 양도세 강화 정책은 이론적으로 매도시 수익의 일정 부분을 세금이라는 비용으로 추정한다는 점에서 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높여 미래 기대수익을 낮추어 주택시장에서 매수수요를 줄이는 효과를 기대할 수 있다. 그러나 시장참여자들의 대응 행태로 인해 수요억제 효과는 제한적인 반면 매도자의 매도 유인을 줄여 매도 감소로 이어지는 동결효과를 야기함으로써 공급(매도) 위축으로 인한 주택가격 상승을 야기하는 등 정책목표 달성에 부정적 영향을 미칠 가능성은 높은 것으로 나타났다. 특히 부동산시장 상승 후기 매도(공급)측면에서 매물이 크게 감소하는 시기에 양도세 강화는 매도를 더욱 위축시키거나 매도 가격을 더 높이는 행태를 야기하여 정책 목표 달성을 어렵게 만드는 결과로 귀결될 수 있음을 알 수 있었다. 주택가격 상승기 임대사업자 육성을 위한 양도세 감면 등의 정책은 정책목표에 부합하는 사례도 있으나 많은 수의 시장참여자들은 주택가격 상승기 임대차시장 정책을 양도세 및 종부세 회피를 위한 주요한 주택 투자 방식으로 활용함에 따라 투자적 주택매수수요를 높여 주택가격을 높이는 부정적 영향을 야기할 가능성이 높다는 점을 알 수 있었다.

주택가격 상승기 종부세 강화 정책은 사용자비용 측면에서 사용자의 비용을 높이고 기대수익을 낮추는 방향으로 작용하여 주택시장에서 매수수요를 줄이고 매도를 증가시키는 효과를 기대할 수 있다. 종부세 강화정책은 취득세 강화와 함께 적용되면서 주택자산의 기대수익률을 낮춤으로서 주택가격 상승기 후반에 신규수요자의 진입을 어렵게

만들고 보유부담을 높임으로써 매도물량을 증가시키는 데 영향을 미치는 등 일부 효과를 달성하였다. 그러나 가구당 보유주택수를 낮추거나 저가주택으로 투자 확대 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 정책효과가 일부 약화될 가능성도 있음을 알 수 있었다.

양도세와 종부세 강화가 결합된 효과의 경우 양도세율이 매우 높아지면서 종부세 부담에도 불구하고 매도에 따른 비용이 더 크다고 판단한 시장참여자들이 인하여 매도물량을 늘리는 것에는 제한적 효과가 나타난 것으로 판단된다. 실제 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 당시 양도세 증가에 대하여는 매우 예민하고 민감하게 반응하였으며 관련 정보 수집과 회피수단에 대하여 많은 관심과 노력을 기울였음을 알 수 있었으며, 종부세가 높아질 경우 매도가 증가할 가능성이 있음에도 높은 양도세율이 중복되어 적용될 경우 매도 증가로 이어지기 어려움을 알 수 있었다.

취득세 강화정책은 종부세 강화와 함께 적용되면서 다주택자의 주택자산 사용자비용을 높여 기대수익률을 낮춤으로서 매수수요를 줄이는 결과를 가져왔다는 점에서 정책이 의도한 효과를 일부 달성하였다. 또한 다주택자의 저가주택에 대한 투자적 매수, 법인명의 등을 활용한 투자 등에도 큰 영향력을 발휘하여 신규 매수수요 감소라는 효과를 일부 달성하였다. 그러나 종부세 정책과 마찬가지로 가구당 보유주택수를 낮추는 등의 시장참여자 대응 행태로 인하여 거래위축 등 정책효과가 일부 반감되는 결과를 가져왔다.

한편, 주택가격 상승기 금융규제 강화 정책은 대출을 통한 자금조달계획을 가진 신규수요의 진입을 어렵게 만드는 데 영향을 미쳐 일부 수요를 억제시키는 등 정책이 의도한 효과를 부분적으로는 달성하였다. 그러나 투자 목적 다주택자의 경우 전세제도 활용을 통해 회피가 가능했으며, 특히 전세가격이 급등하는 시기에는 금융규제 강화의 영향을 받지 않는 전세를 통한 자금조달을 활용하는 투자자들의 대응행태로 인해 정책 효과가 반감되는 경향이 있었다. 규제강화 정책에 더해 주택가격 상승기 임차인 금융지원 강화 정책은 임차인 주거비부담 완화라는 정책목표 달성에 기여도가 크에도 불구하고 일부 시장참여자들은 전세자금대출을 깎투자 자금으로 활용하는 대응행태를 보여 투자적 주택매수수요를 높여 주택가격을 높이는 부정적 영향도 일부 야기하였다.

주택가격 상승기 규제지구 지정 정책은 조세, 금융 규제 등이 모두 강화되기 때문에 앞서 살펴본 조세 강화 및 금융규제 효과가 모두 해당 지역 내에서 발생하는 것으로 이해할 수 있으며, 이는 이론적으로 규제지역 내 주택시장에서 매수자의 미래 사용자 비용을 증가시켜 주택매수 수요를 줄이는 효과로 귀결되었다. 그러나 주택가격 상승의 공간적 확산 패턴을 이미 인식하고 있는 시장참여자들이 많은 상황에서 규제지구 지정 을 주변 지역 투자기회로 인식하는 시장참여자 대응 행태로 인하여 주변지역 주택거래 가 늘고 가격이 상승하는 풍선효과가 발생했다는 점에서 주변지역 주택가격 변화까지 고려한다면 보다 넓은 공간범위의 주택시장 전체로 볼 때 수요억제 효과는 제한적이었 다. 다수의 부동산시장 전문가와 현장 공인중개사들이 규제지역 지정의 경우 투자적 시장참여자들의 매수 대상지역을 변경시키는 결과로 귀결되어 보다 넓은 공간적 범위 에서 수요를 억제하는 효과가 크지 않았다고 설명하고 있다.

결론적으로 주택가격 상승기 주요 부동산시장 정책들은 부분적으로 정책효과를 달성 하기도 하였으나, 정책을 회피하거나 정책목표와 다른 의도로 활용하는 시장참여자들 의 대응행태로 인하여 많은 부분에서 정책효과가 희석되거나 양도세 정책 등 일부 정책 은 부정적 영향을 미치기도 한 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 주택 가격 상승기 시장참여자 행태를 고려한 바람직한 정책 방향과 주택가격 상승기 주요정 책별 시장참여자 대응행태기반 검토 항목 등을 포함한 정책 평가 틀과 프로세스를 도출 하였다.

행태를 고려한 바람직한 정책방향은 첫째, 주택가격 상승기 수요억제를 위한 정책 시행 시 수요(매수자)측면 뿐 아니라 공급(매도자)측면에 미치는 영향에 대한 고려도 병행되어야 하고, 둘째, 주택가격상승기 부동산관련 규제강화 정책 수립 시 규제 회피 가능성에 대한 고려가 선행되어야 하며, 셋째, 주택 및 전세자금 지원 정책의 경우 주 택가격상승기에는 이들 자금이 주택시장 불안에 영향을 주지 않도록 세밀하게 설계하 여 시행할 필요가 있고, 넷째, 주택가격 기대가 높으면 높을수록 위 세가지 행태 유인 이 높아지므로 위 세가지 정책방향을 보다 엄밀하게 검토해야 함을 제시하였다.

주택가격 상승기 부동산정책평가 틀은 수용성, 효과성, 지속성이라는 평가기준을 중

심으로 구성하되, 행태를 고려한 주요 평가 항목과 이에 해당될 경우 추가로 검토해야 할 사항을 포함하는 형태로 구성하였다. 예를 들어 양도세 정책에 대한 정책평가 틀은 아래 <표 8-1>에서와 같이 구성하여 정책시장 계획 시 시장참여자 행태를 반영한 사전 점검이 이루어질 수 있도록 구성하였다.

표 8-1 | 행태기반 주택가격 상승기 양도세정책 평가 틀 (예시)

대 분 류	중 분 류	평가 기준	평가항목	해당 여부 (O, △, X)	해당될 경우 추가검토사항
조세 정책	양도 세	(국민) 수용성	매도자가 받아들일 수 없는 수준인가?		- 수용성을 고려한 세율 등 정책 수준 재점검
			매도자가 매도보다 보유할 유인이 더 높이는가?		- 매물 축소를 최소화 할 수 있는 정책 수준 재검토
		효과성	증여세보다 양도세 부담의 차이가 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			가구분리(자녀세대 조기분리, 신혼부부 합가보류 등)의 유인이 큰가?		- 증여세 수준과 차이가 너무 크지 않은 수준에서 양도세 관련 정책 수립방안 검토
			양도세 관련 제도변화 시 양도세 회피 통로가 있는가?		- 양도세 관련 제도변화를 회피할 수 있는 통로가 있을 경우, 이를 통한 회피를 최소 화 할 수 있는 제도 개선 병행
			매수자 매수의향을 낮추는데 유의한 영향을 미칠 것인가?		- 양도세 정책의 매수의향 감소 효과와 다른 부정적 영향의 효과에 대한 종합 평가
			매도(공급)가 줄어드는 모습을 보이고 있는가?		- 양도세의 매도(공급)위축 효과를 고려한 정책 강도 조정 검토
		(제도) 지속성	국민들이 이 제도가 오래 지속될 것으로 예상 혹은 기대할 것인가?		- 제도가 지속될 수 있을 것으로 기대하는 정책 수준에 대한 재검토

자료: 연구진 작성

제시된 행태기반 정책평가 틀을 바탕으로 실제 정책 수립 및 집행 시 이를 평가·개선 할 수 있는 정책평가 프로세스는 앞의 <그림 7-4>과 같이 제시하였다. 부동산시장과 시장 참여자들의 행태는 계속 변화하기 때문에 신속하게 이를 반영하여 평가하고 정책 화하지 못하면 정책 효과가 크게 반감될 수 있으므로 빠르게 평가하고 이를 통해 개선

된 정책 방안을 집행할 수 있도록 프로세스를 구성하였다. 주택가격 상승기 시장참여자 행태 기반 정책 평가 프로세스는 정책 입안 → 사전평가 및 평가결과 반영 → 정책수정 → 정책시행 → 사후효과평가 → 개선방안 도출 → 정책개선의 순서로 구성하였다.

이 연구는 실제 도입된 정책 또는 도입 예상되는 정책들에 대한 시장 내 잠재되어 있는 참여자들의 인식과 대응 방식 등을 고려하여 정책을 평가하고 실효성 높은 정책을 설계할 수 있는 틀을 마련하고, 이를 바탕으로 부동산시장정책의 사각지대를 최소화하면서 실효성이 높은 정책 설계에 기여 할 것으로 기대된다. 또한, 최근 주택가격 상승기 정책에 대응한 시장참여자 행태를 가능한 한 상세히 파악하여 기록함으로써 미래 정책 수립 시 이에 대응한 시장참여자 행태를 사전적으로 검토할 수 있는 자료집 또는 아카이브로서도 향후 정부정책 수립에 큰 기여를 할 수 있을 것이라 생각한다. 학술적으로는 부동산연구 분야에서 기존에 연구되지 않았던 정책과 시장참여자 행태 간 상호작용을 밝힘으로써 부동산시장과 관련한 새로운 사실을 밝혀낸다는 점에서 기여할 것으로 기대된다.

그러나 다음과 같은 면에서 일부 한계가 존재하므로, 향후 연구를 통해 수정·보완·확장한다면 보다 효과적이고, 공간적으로는 전국을, 시기적으로는 주택가격 상승기와 하락기를 모두 포괄하는 평가 틀이 제시될 수 있을 것으로 기대된다. 공간적으로는 수도권 일부 지역만을 대상으로 연구를 수행한 바, 수도권 전체와 비수도권 지역까지 포괄하는 행태 연구가 이루어진다면 공간적으로 전국을 포괄하는 정책평가 틀 구축이 가능할 것으로 기대된다. 시간적으로는 주택가격 상승기에 한정된 연구를 수행하여 주택가격 하락기 시장참여자 대응행태를 고려한 정책평가를 통한 정책 개선 방안까지 제시하지는 못하였으므로 향후 이에 대한 연구가 추가적으로 이루어진다면 시간적으로 상승기 뿐 아니라 하락기까지 포괄하는 정책평가 틀 구축이 가능할 것으로 판단된다. 한편 관련 통계자료 부재 등으로 질적 연구에서 도출한 시장참여자들의 모든 행태에 대한 통계 및 계량적 분석은 이루어지지 못하고 부분적으로만 이루어졌다. 이에 지속적인 관련 통계 발굴 등을 통해 여기서 양적 방법론을 검증하지 못한 부분에 대한 추가적인 검증이 이루어진다면 이 연구의 결과가 보다 정확히 검증될 수 있을 것이다.

참고문헌

REFERENCE



【 인용문헌 】

- 강창희·이정민·이석배·김세움. 2013. 관광정책 및 관광사업 프로그램 평가방법. 문화체육관광부.
- 경제·인문사회연구회. 2021. 부동산 시장질서 확립을 위한 중점 대응전략. 한국형사정 책연구원 주관.
- 관계부처 합동. 2017. 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안. 12월 13일 보도자료.
- _____. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일 보도자료.
- _____. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일. 보도자료.
- 권기현. 2010. 정책분석론. 박영사:서울
- 권양선·정재호. 2022. 부동산 중개업의 개선방안에 관한 연구-제도적 측면과 실무적 측면을 중심으로-. 부동산학보, 제88호, pp. 50-69
- 권호근·민영기. 2015. 부동산 경제학 개정판. 형설출판사
- 권호근. 2021. 유형별 부동산정책이 부동산가격에 미치는 영향에 대한 비교연구. 부동산학보, 제84권, pp. 34-48
- 국토교통부. 2011. 주택시장 정상화 및 서민주거안정 지원방안. 12월 7일 보도자료.
- _____. 2013. 전월세시장 안정을 위한 대응방안. 8월 28일 보도자료.
- _____. 2013. 4. 1, 8. 28 부동산 대책 후속조치 추진. 12월 3일 보도자료.
- _____. 2016. 부동산시장 조기경보시스템 고도화 연구. 국토연구원
- _____. 2017. 실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안. 8월 2일 보도자료.
- _____. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵 발표. 11월 29일 보도자료.

-
- _____. 2017. 집주인과 세입자가 상생하는 임대주택등록 활성화 방안 발표. 12월 13일 보도자료.
- _____. 2019. 주택시장 안정화 방안. 12월 16일 보도자료.
- _____. 2020. 주택시장 안정을 위한 관리방안. 6월 17일 보도자료.
- _____. 2020. 주택시장 안정 보완대책. 7월 10일 보도자료.
- _____. 2022. 2022년 주택업무편람.
- _____. 2022. 지방 투기과열지구 해제 등 규제지역 조성. 6월 30일 보도자료.
- _____. 2022. 지방 광역 시도 조정대상지역 전면 해제. 9월 21일 보도자료
- 국토연구원. 2016~2023. 부동산시장 소비심리지수 내부자료. 세종
- _____. 2020. 규제지역 더미 및 LTV 비율(황관석·박천규·권건우(2019, 24-26).
세종
- 기획재정부. 2018. 주택시장 안정대책. 9월 13일 보도자료.
- 김경포. 2016. 세계개편이 주택자산의 자본의 사용자비용에 미치는 효과
- 김경환, 서승환. 2001. 도시경제 제3판. 홍문사
- 김경환·손재영, 「부동산 경제학」, 서울: 건국대학교 출판부, 2015
- 김상엽·엄수원·윤만식. 2020. 주택금융규제정책이 공동주택가격에 미치는 영향 연구
- 김승욱. 2022. 주택시장에서 공급과 생산의 의미에 관한 연구. 부동산학보. 87,
pp.137-147
- 김영진, 「부동산학총론」, 범문사, 1980
- 김영천. 2011. 질적연구방법론(I). 서울: 아카데미프레스
- 김인만. 2022. 윤석열 정부 5년 오르는 아파트는 정해져 있다. : 수요와 공급은 정책이 결정한다. 황금부엉이.
- 김주영. 2010. 정부 주택정책의 특성과 시장안정 효과 분석. 감정평가학논집. 한국감정평가학회. pp.191-233
- 김종선. 2019. 주택시장의 거래량 변동이 가격 및 가격변동성에 미치는 영향에 관한 연구. 재정정책논집 21(3): 35-61.

-
- 김지혜, 황관석, 고영화, 박천규, 노민지. 2021. 주택시장의 국지적 불안 원인에 대한 진단과 해소방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 김진유. 2006. 신문기사가 부동산가격변동에 미치는 영향- '투기'가 포함된 신문기사와 주택가격간의 그랜저인과관계분석을 중심으로. 「주택연구」제14권 제2호, pp. 39-63.
- 김진환, 정준호. 2018. 처분효과가 주택가격과 거래량에 미치는 효과. 주거환경, 16(4). pp. 105-122
- 김하영. 2022. 토지거래허가제가 인근지역에 미치는 풍선효과. 재정포럼 313호. 세종: 한국조세재정연구원.
- 김현아. 2008. 주택 구매 패턴으로 본 수도권 주택 수요 특성 분석. 월간건설경기동향. CERIC
- 김현학. 2017. 아파트 가격의 시공간 확산 효과 분석. 한국경제의 분석, 23(2), 89-135.
- 류해웅. 2007. 참여정부의 부동산정책과 제도. 한국부동산연구원
- 마승렬. 2019. 사용자비용과 임차비용의 격차와 주택가격 간의 장기적 관계에 관한 연구.
- 문윤상. 2019. 주택시장의 가격전이효과: 공동주택의 재건축정책을 중심으로. 세종: KDI
- 박동하. 2020. 주택 거래량의 행태 경제학적 분석. 부동산학연구 26(3): 121.
- 박동하, 박인권. 2022. 주택 소유상태에 따른 주택가격 변동 인식과 전망 간 관계의 차이 분석: 주택가격변동과 거래량의 동조화는 누가 일으키는가? . 국토계획, 57(5), pp. 199-214
- 박진백·이영. 2018. 부동산 조세의 주택시장 안정화 효과-보유세와 거래세를 중심으로-
- 박천규·이수욱·손경환. 2009. 가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구
- 박천규·권수연·손학기·이수욱·전성제·천현숙. 2011. 지역별 부동산시장 분석 및 정책 방안 연구(1). 국토연구원

-
- 박해선·김승년. 2014. 주택가격의 지역간 상호의존성에 관한 연구: 서울지역 아파트 매매가격을 중심으로. 산업경제연구, 27(2), 565-583.
- 방경식, 장희순, 부동산학총론, 부연사, 2009
- 배진희·이재수. 2022. 부동산 수요 조절 정책이 서울시 아파트 매매가격에 미치는효과: 2019년과 2020년 주택시장 안정화 방안 사례. 부동산학연구. 제28집 3호, pp59-79
- 변세일·박천규·전성제·노민지·최진·방보람·정경석·최진도·전석훈·이태리. 2017. 부동산시장 이슈 분석과 정책방안(II). 국토연구원
- 서승환. 2007. 주택가격 변화의 지역연관성에 관한 연구. 국토계획, 8(4), 1-13.
- 서정석·오지훈·김정섭. 2021. 부동산 뉴스와 주택경기의 동적 관계에 대한 고찰: 언론 보도논조지수 개발을 중심으로. 한국지역개발학회지 제 33권 1호. pp 89-112
- 손재영·남영우·황규완·이준용·황세진. 2022. 부동산정책 WHY & HOW. 매일경제신문사
- 송경희 · 이인혁, “부동산 정책의 방향과 대응방안”, 「금융연구 시리즈」, 하나금융경영연구소, 2009
- 송경호·권성오. 2020. 정부의 부동산 정책이 주택시장에 미친 영향 분석: 서울 주택시장, 8·2 대책, 9·13 대책을 중심으로. 재정포럼 299권. pp. 63-67.
- 신수호·김미옥·정형록. 2022. 다주택자 조세 제도 및 개편 현황이 주택처분 의사결정에 미치는 영향. 세무학연구 39(3), pp. 115-143
- 오윤경. 2020. 주택가격과 거래량의 동태적 인과관계에 관한 연구. 주거환경 18(1): 21-33
- 우윤석·이은정. (2011). 언론 보도와 시계열 주택가격 간의 관계에 관한 연구. 「주택연구」, 제19권 제4호, pp. 111-134.
- 우병탁. 2020. 아파트 한 채부터 시작하는 부동산 절세. 서울 도서출판 길벗.
- 이동주·김준형. 2021. 부동산 미디어와 정보에 관한 연구: 공정성과 신뢰성을 중심으로. 부동산분석학회 학술발표논문집. 2021권. pp. 173-193

-
- 이번송. 2009. 오설리반의 도시경제학 제5판.
- 이수욱·김태환·황관석·변세일·이형찬 외 2015. 저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방안 연구. 국토연구원 기본 15-03
- 이용만·이상한. 2004. 강남지역의 주택가격이 주변지역의 주택가격을 결정하는가. 국토계획, 39(1), 73-91.
- 이용만. 2012. 부동산시장의 이례현상들. 주택연구. 20(3), pp. 5-40.
- 이현철. 2018. 전세가를 알면 부동산 투자가 보인다. 매경출판
- 이주석. 2008. 퍼지다기준 의사결정법을 이용한 주택수요자의 주거입지조건 선택에 대한 연구. 주택연구. 제16권 3호. pp 65-81
- 이창석. 2007. 부동산학개론. 형설출판사.
- 임대봉. 2014. 주택거래량과 주택가격에 관한 연구 - 지방세(취득세)가 주택시장에 미치는 영향을 중심으로 -. 부동산학보 58: 195-208.
- 임재만. 2011. 주택거래량은 주택가격 변동을 설명할 수 있는가? . 국토연구 69: 3-18.
- 자유몽. 2022. 직장인 부동산 투자 오늘부터 1일. 스마트북스.
- 장병기. 2014. 주택가격의 지역 간 전이효과와 시간가변 특성. 주택연구 22(2). pp. 5-30.
- 전형철·형남원. 2018. 주택의 매매 및 전세가격의 확산효과에 대한 분석: 강남효과를 중심으로. 주택연구, 26(1), 63-88.
- 전해정. 2012. 주택가격과 거래량간의 동학적 분석 및 정책적 시사점에 관한 연구: 서울시 25개구를 중심으로. 정책분석평가학회보 22(4): 127-152.
- 정의철. 2017. 주택점유형태의 동태적 결정요인에 관한 연구. 주택연구. 제25권 4호. 한국주택학회. pp 181-209
- 정주희·유정석. 2011. 주택가격과 거래량의 지역 간 인과관계 및 시·공간적 파급효과 분석: 수도권 아파트시장을 중심으로. 주택연구, 19(4), 177-203.
- 정준호. 2022. 수도권 아파트 매매가격 변동의 확산효과. 한국경제지리학회지, 25(1), 147-170.

-
- 정홍일·이현석·이상선. 2012. 주택 거래량과 가격의 동조화 및 손실회피현상. 주택연구 20(2): 77-101
- 진창하·Paul Gallimore. 2012. 신문기사 내용과 주택가격: 인식, 사유, 그리고 투자심리. 부동산학연구 제18집 제2호. pp 125-142.
- 차학봉. 2004. 부자들만 아는 부동산시장의 법칙. 조선일보사.
- 채상욱. 2020. 대한민국 부동산 지난 10년 앞으로 10년. 라이프런.
- 최문규·성현곤. 2022. 서울시 고가주택에 대한 담보대출 규제가 주택가격 및 거래량 변화에 미치는 영향. 국토계획, 57(5), 174-187.
- 케이트바셋·존쇼트. 1994. 도시주택연구. 한울공간환경시리즈
- 한지혜·최승비·김갑성. 2015. 상대주거비용의 변화가 전세가구의 점유형태 및 주거이동에 미치는 영향. 주택연구 제23권 2호. 한국주택학회. pp. 5-29
- 현호상·이현수·박문서·황성주. 2014. 국내 주택시장 참여자의 거래의사 결정과정 및 시장 파급효과의 동태적 분석 -금융위기 이후의 주택시장 침체원인 및 주택정책을 중심으로-. 한국선설관리학회 논문집. 제15권 5호. pp. 147-159
- 황관석·김지혜·오민준·박진백·변세일·홍사흠·김진엽·유승동·정영식·최남진. 2021. 부동산성이 주택시장에 미치는 영향과 정책방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 황관석·박천규·권건우. 2019. 부동산정책의 효과분석모형 구축. 국회예산정책처
- 허윤경 외. 2008. 주택 거래량과 가격 간의 그랜저 인과관계 분석- 서울 아파트 시장을 중심으로. 주택연구 16(4): 49-70.
- Bryman, A. 2012. Social Research Methods, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.
- Brzezicka, J. 2021. Towards a Typology of Housing Price Bubbles: A Literature Review. Housing, Theory and Society, 38(3). pp. 320-342.
- Card, David and Alan B. Krueger. 1994. "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania,"

-
- American Economic Review, 84(4): 772–793.
- Cheng, p. Lin, Z and Liu, Y. 2020. Price Discovery with Heterogeneous Sellers in Real Estate. *Journal of Real Estate Research*. 42(3), pp.341–364
- Christie, H., Smith, S.J. and Munro, M. 2008. The Emotional Economy of Housing. *Environment and planning. A*, 2008–10, Vol.40 (10), pp.2296–2312
- Creswell, J.W. 2009. *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 3rd ed. London: Sage.
- Gallagher, E.M., Ramsey, E. and Bond, D. 2018. Northern Ireland’s property market crisis: insights from Minsky’s Financial Instability Hypothesis. *Cambridge Journal of Economics*, 42(4), pp.901-916
- Haurin, D et al. . 2013. List price and sales prices of residential properties during booms and busts. *Journal of Housing Economics*. 22(1), pp.1–10
- Holly et al. 2011. The spatial and temporal diffusion of house prices in the UK. *Journal of Urban Economics*, 2011, vol. 69, issue 1, 2–23
- Kang, Changhui, Cheolsung Park and Myoung–Jae Lee. 2007. “Effects of Ability Mixing in High School on Adulthood Earnings: Quasi–Experimental Evidence from South Korea,” *Journal of Population Economics* 20(2): 269–297.
- Mason, J. 2002. *Qualitative Researching*. London: Sage
- O’hman, P., Soderberg, B., and Westerdahl, S. 2013. Property investor behaviour: Qualitative analysis of a very large transaction. *Journal of Property Investment & Finance*, 31(6), pp.522–544.
- Pesaran, H. H., & Shin, Y. 1998. Generalized impulse response analysis in linear multivariate models. *Economics letters* 58(1). pp.17–29.
- Salzman, D and Zwinkels, R. 2017. Behavioral Real Estate. *Journal of Real Estate Literature*. 25(1), pp.77–106

-
- Sarah Payne. 2020. Advancing understandings of housing supply constraints: housing market recovery and institutional transitions in British speculative housebuilding. *Housing Studies*, 35(2), pp.266–289
- Shiller, R. J. 2015. *Irrational Exuberance: Revised and Expanded Third Edition*. Princeton University Press.
- Smith, S. J. and Munro, M. 2009. *The microstructures of housing markets*. Routledge. p.15
- Smith, S.J. 2011. Home price dynamics: a behavioural economy? . *Housing, Theory and Society*. 28(3). pp.236–261
- Wallace, W. 2008. Knowing the Market? Understanding and Performing York's Housing. *Housing Studies*, 23(2), pp.253-270

【 인용 URL 】

국가법령정보센터. 지방세법 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9.,
타법개정] 제10조의2

(<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%84%B8%EB%B2%95#liBgcolor6>, 검색일: 2023. 9. 21.)

국회의원 고용진 의원실. 2023. 10. 19 보도자료. 최근 5년 부동산 법인 2배 이상 급증;
2020. 10. 8 보도자료. 최근 5년 부동산 사고파는 법인 2.5배 급증
(<https://blog.naver.com/PostList.naver?blogId=kohyj64>, 검색일: 2023. 10. 24.)

구글트렌드 홈페이지. <https://trends.google.co.kr/trends>, 검색일: 2023. 06. 02.)

국가통계포털 소비자물가지수(시도)(<https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일: 2023. 6. 1.)

국토교통부 실거래가 공개시스템(<https://rt.molit.go.kr/>, 검색일: 2023. 9. 12. ~21)

국토교통통계누리(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>, 검색일:
2023. 9. 11., 10. 17)

네이버 부동산 시세 실거래가(<https://new.land.naver.com/complexes?ms=36.4978229,127.3071422,16&a=APT:ABYG:JGC:PRE&e=RETAIL>, 검색
일: 2023. 6. 8)

데일리한국(2021. 11. 16.). 1억 이하 주택 거래 조사 '뒷북? '...'매물유도 제한적일 것
(<https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=764944>, 검색
일: 2023. 7. 14)

머니투데이. 2021. 11. 21. 종부세 고지서 받고 떠는 다주택자? ...그들은 이미 '증여'
로 굳혔다

매일경제. 2021. 02. 14. 지방 저가 주택 매력...규제 묶인 청주 아파트 값 회복된 사연
(<https://www.mk.co.kr/news/realestate/9748052>, 검색일: 2023. 7. 31.)

_____. 2019.05.13. 파느니 물려줄까? 부동산 증여-분양권은 공동명의...부담부증여
적극 활용(<https://www.mk.co.kr/economy/view/2019/312041/>, 검색일:

2023.7.31.)

부동산114(<https://www.r114.com/>, 검색일: 2023. 6. 1., 10. 20)

서울경제. 2020. 12. 21. 공시가 1억 이하 '쌈썰이'...한달새 전체 가구의 10% 팔려
(<https://www.sedaily.com/NewsView/1ZBRQBY5UE>, 검색일: 2023. 8. 1.)

아주경제(2021. 07. 14.). 정부규제 비웃는 갭투자...조건만 맞으면 '틈새 투기'
(<https://www.ajunews.com/view/20210712142531262>, 검색일: 2023. 7. 25.)

연합뉴스. 2017. 09. 17. “금융당국, 풍선효과 확산 차단.. LTV·DTi규제 우회대출 점검
검중”

중앙일보(2021. 05. 21.). 세대분리 1년만에 청약 당첨...미친 집값이 만든 230만 K싱글
(<https://www.joongang.co.kr/article/24053433#home>, 검색일: 2023. 8. 2)

한국경제TV. 2017. 03. 02. “11. 3 대책 풍선효과? 1순위 청약자들 영종으로 밀려온
다”(<https://n.news.naver.com/mnews/article/215/0000532795?sid=101>, 검색
일: 2023. 8. 1.)

한국경제. 2020. 12. 19. "이럴 줄 알고 OO 아파트 샀어요"...뛰는 규제 위에 나는 시장
(<https://www.hankyung.com/realstate/article/202012183800e>, 검색일:
2023. 7. 31.)

한국토지주택공사 경영목표. <https://www.lh.or.kr/contents/cont.do>(홈페이지 열람
일 2023년 3월 3일)

JTBC NEWS. 2021. 06. 11. 다주택자 양도세 최대 75%...현장선 "버티거나 증여"
_____. 2021.06.11. 다주택자 양도세 최대 75%...현장선 "버티거나 증여"
(https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=nb12007873, 검색일:
2023.7.21)

SBS NEWS. 2020. 07. 06. 정부가 꽃길 갈아준 임대사업 제도, 책임론만 남겼다
(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005870779&link=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH, 검색일: 2023. 7. 18)

_____. 2020.11.30. 김포 묶으니, 파주 집값 급등...덩달아 서울도 '들썩'

-
- (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006099136&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH, 검색일: 2023.7.26.)
- _____. 2020.04.21. 은행 전세대출 매달 2조씩 급증... "규제 강화에 전세수요 늘어"
“(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005755268&plink=SEARCH&cooper=SBSNEWSSEARCH. 검색일: 2023.7.28.)
- 통계청. 경제활동인구조사; 통계청, 코스피 주요주가지수; 통계청, M2 상품별 구성내역
(<https://kosis.kr/search/search.do>, 검색일: 2023. 9. 25.).
- 한국은행 경제통계시스템. 통화 및 유동성지표(<https://ecos.bok.or.kr/>, 검색일: 2023. 6. 1.)
- 한국부동산원. 아파트매매 거래현황 년도별 행정구역별. 년도별 세부항목. 거래주체별. 전국주택가격동향조사의 아파트 매매가격 대비 전세가격.
(<https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 검색일: 2023. 6. 1.)
- 한국부동산원 부동산통계정보(R-ONE) (<https://www.reb.or.kr/r-one/main.do>,
https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=LHT_67010. 검색일: 2023. 9. 8. , 9. 25, 10. 17)
- 한국은행. 경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/#/SearchStat>, 검색일: 2023. 9. 25.)
- KB부동산 KB통계자료실
(<https://kbland.kr/c/11338?ctype=01&xy=36.7720390,127.0601524,17>,
<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>. 검색일: 2023. 3. 16. , 6. 1, 10. 17)
- e-나라지표 주가지수-코스닥 종합지수(<http://www.index.go.kr>, 검색일: 2023. 6. 1.)

SUMMARY



A study on policy evaluation methods considering the behavior of real estate market participants in response to government policies

Jeon Sungje, Lee Soowook, Kim Jihye, Hwang GwanSeok, Choi Jin, Choi Jindo

Key words: Real estate market policy assessment, market participants, tax policy, financial policy, regulatory region policy, rental market policy

From the 1970s to recent years, Korea has periodically faced great fluctuation in the real estate market and housing instability resulted from that. The government introduced and implemented various countermeasures, for instance, finance, taxes, or supply to minimize instability in the real estate market; however, it was not easy to resolve market instability. Through this process, in establishing policy, the need to examine the responsive behavior of market participants and reflect it was raised. It is because there have been cases in which market participants' responsive behavior to policies influences their effectiveness.

However, research on the behavior of market participants in establishing government policy is very scarce. To solve the problems that market participants' responsive behavior makes it difficult to achieve the goals of real estate policy, research is required to find answers to the following questions: 'what kinds of market participants' behavior appear in response to government

policy?', if there is any behavior not intended by government policy, 'why do market participants behave differently from the intention of government policy?', and 'how can we induce market participants' responsive behavior in a direction consistent with the goals of government policy?' Meanwhile, most of the studies on policy effects tended to focus on post-mortem statistical verification on policy effects, and there is lack of studies on the occurrence of market participants' responsive behavior that halves policy effects from a behavioral point of view and the resolution of it, and there are few studies on policy response strategies that take into account the responsive behavior of market participants.

This study aims to clarify why and how actual market participants' responsive behavior that halves the effects of major real estate market policies appears and suggest the method of policy assessment to maximize policy effects based on that. To that end, based on prompt on-site surveys, this study presents an assessment method that encompasses the assessment framework and process that can be devised by evaluating and improving policy reflecting areas with high need for improvement before implementing it. Grounded on that, this study is ultimately intended to contribute to the creation of a more stable real estate market by developing and providing a new support tool for policy establishment that considers market participants' behavior so that effective real estate market stabilization policies can be established and implemented.

Concerning research methodology, this study utilized mixed methods that can draw more robust conclusions by using the advantages of both qualitative and quantitative research methods. As specific research methods for that, such methods as in-depth interviews, big data analysis on media articles, statistical and quantitative analysis, experts' cooperative research and consultation, expert surveys, and literature review were employed.

The results of this study on the overall selling and buying behavior of market participants during the period of rising housing prices and the spatial diffusion patterns of housing price fluctuations are as follows. Looking at the overall selling and buying behavior of market participants, expectations for additional increase in housing prices are strongly formed among homeowners in the late stages of a rise in housing prices; therefore, the supply (selling) volume is greatly reduced as it is judged to be profitable to continue holding or sell at higher housing prices in terms of user costs. In other words, it was analyzed that both prices and transaction volume increased in the early stages of the rise while prices soared and transaction volume plummeted in the late stages. In addition, such behavior of market participants during the period of rising housing prices suggests that the implementation of policies that can dampen selling should be decided carefully.

Meanwhile, the fact that the spatial diffusion patterns of housing price increases in the real estate market spread sequentially from leading areas (Gangnam, etc.) to surrounding areas was shared very solidly among market participants. This suggests that market participants are likely to be clearly aware of the expected ripple effect of spatial policies such as district designation in advance; therefore, it indicates that it is essential to consider the perceptions and responses of market participants when implementing spatial policy measures related to the real estate market.

The results of analyzing market participants' specific response to the introduction and reinforcement of major policy measures related to taxes, finance, district designation, and leases during the period of rising housing prices are as follows. Among the tax policies in the period of rising housing prices, the policy to strengthen capital gains tax can be expected to reduce purchase demand in the housing market by increasing user costs and lowering

expected future returns in terms of user costs as theoretically, a certain portion of the profit is collected as a tax expense at the sale. However, while the effect of demand suppression is limited due to market participants' responsive behavior, a freeze effect leading to a decrease in sales is caused by reducing the seller's incentive to sell; therefore, it negatively affects the achievement of policy goals by causing housing prices to rise for a contraction in supply (sale) or such. In particular, strengthening capital gains tax when sales decline significantly in terms of selling (supply) in the late stages of rise in the real estate market results in further shrinking sales or raising sales prices, making it difficult to achieve policy goals.

The policy to strengthen comprehensive real estate tax during the period of rising housing prices can be expected to increase user costs and lower expected profits in terms of user costs, reducing purchase demand and increasing sales in the housing market. Applied with the strengthening of the acquisition tax, the policy to strengthen comprehensive real estate tax has achieved some effects such as making it difficult for new consumers to enter in the late stages of rising housing prices by lowering the expected rate of return on housing assets and increasing sale volume by adding the burden of ownership. However, some of the policy effects have been weakened due to market participants' responses like lowering the number of houses owned per household or expanding investment into low-cost housing.

In the case of the combined effect of strengthening transfer tax and comprehensive real estate tax, it is believed that there was a limited effect on increasing sale volume due to market participants who judged that the cost of selling was higher despite the burden of comprehensive real estate tax as the rate of transfer tax got very high. It can be seen that a number of real estate market experts and on-site real estate agents responded very sensitively to the

heavy transfer tax at that time and paid keen attention and endeavored to collect related information and find ways to avoid it.

Applied with the strengthening of comprehensive real estate tax, the policy to strengthen acquisition tax achieved some of the intended effects as it resulted in a reduction in purchase demand by increasing multi-homeowners' user costs on housing assets and lowering the expected rate of return. It also had a great influence on the investment purchase of multi-homeowners in low-cost housing and investment using corporate names or such, achieving some of the effects of reducing new purchase demand. Like comprehensive real estate tax policy, however, some of the policy effects were halved due to a downturn in trade resulted from market participants' responsive behavior like lowering the number of houses owned per household.

Meanwhile, the policy of strengthening financial regulations during the period of rising housing prices achieved the intended effects of the policy partially, for example, suppressing some of the demand by making it difficult for new demand with a financing plan through loans to enter the market. Yet, multi-homeowners with investment purposes could avoid it with the use of the jeonse system. Particularly, when jeonse prices soared, the effect of strengthening financial regulations was not significant on them for the ease of financing through jeonse. In other words, the policy effect was halved due to market participants' responsive behavior.

Concerning the policy of designating regulatory districts during the rise in housing prices, because both tax and financial regulations are strengthened, it can be understood that both the effects of tax strengthening and financial regulations examined earlier occur in the districts. This theoretically results in increasing the future user costs of buyers and reducing demand for housing purchases in the housing market within the regulatory district. In the situation

that there were many market participants already recognizing the spatial diffusion patterns of rising housing prices, because of the responsive behavior of market participants recognizing the designation of regulated districts as an investment opportunity in the surrounding area, there occurred a balloon effect that housing transactions in the surrounding area increased and prices rose. Therefore, when changes in housing prices in the surrounding area are considered, the effect of restraining demand in the entire housing market of the wider spatial range was limited.

In conclusion, major real estate market policies during the period of rising housing prices achieved policy effects partially, but the analysis showed that for market participants' responsive behavior to avoid policies or use them for intentions deviated from policy goals, policy effects were diluted in many parts or some policies like transfer tax policies had negative effects instead.

Regarding the desirable policy direction in consideration of these behaviors, first, when implementing policies to curb demand during the rise in housing prices, it is needed to consider the effects on not only demand (buyers) but also supply (sellers). Second, when establishing policies to strengthen real estate regulations during the rise in housing prices, it is necessary to consider the possibility of regulatory avoidance beforehand. Third, about housing and lease support policies, it is needed to design and implement those funds precisely so that they do not arouse housing market instability during the rise in housing prices. Fourth, the higher the housing price expectation, the higher the three behavioral incentives; therefore, this study suggests that it is needed to examine the three policy directions above more strictly.

The real estate policy assessment framework for the period of rising housing prices is organized around the evaluation criteria of acceptance, effectiveness, and sustainability; however, when major evaluation items considering behavior

corresponded to it, things to be examined additionally were included. Since the real estate market changes very rapidly, failure to evaluate it promptly and make policy may result in significantly low policy effect; therefore, the process was organized to evaluate it promptly and implement policy measures improved through that. The policy assessment process based on the behavior of market participants during the period of rising housing prices was organized in the order of policy making → pre-evaluation and reflecting evaluation results → policy revision → policy implementation → post-effect evaluation → deriving improvement measures → policy improvement.

This study is expected to contribute to evaluating policies in consideration of latent public perceptions and responses in the market to actual or expected policies, establishing the framework to design effective policies, and designing policies with great effectiveness while minimizing blind spots in real estate market policies based on that. Moreover, it is expected to contribute academically in that it reveals new facts related to the real estate market by clarifying the interaction between policies that have not been studied previously in the field of real estate research and market participants' behavior.

부 록

APPENDIX



부표: 규제지역 지정효과

	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
금융 가 계	<ul style="list-style-type: none"> · LTV 60%, DTI 50% · 주택담보대출 1건 이상 보유 시 LTV 50%, DTI 40% 	<ul style="list-style-type: none"> · LTV·DTI 40% · 대출건수 세대당 1건으로 제한 	<ul style="list-style-type: none"> · LTV·DTI 40% · 대출건수 세대당 1건으로 제한
	<ul style="list-style-type: none"> · 주택가격 9억원 이하 LTV 50% · 주택가격 9억원 초과분 LTV 30% 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택가격 9억원 이하 LTV 40% · 주택가격 9억원 초과분 LTV 20% 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택가격 9억원 이하 LTV 40% · 주택가격 9억원 초과분 LTV 20%
	<ul style="list-style-type: none"> · 15억 초과 아파트 대출금지(2019년 12월 17일) 	<ul style="list-style-type: none"> · 15억 초과 아파트 대출금지(2019년 12월 17일) 	<ul style="list-style-type: none"> · 15억 초과 아파트 대출금지(2019년 12월 17일)
	<ul style="list-style-type: none"> · 무주택세대주, 주택가격 8억원 이하, 부부합산 연소득 9천만원 이하(생애최초 1억)요건을 충족하는 서민 실수요자는 LTV 70%(5억이하), 60%(5~8억) (21년 6.3대책) 	<ul style="list-style-type: none"> · 무주택세대주, 주택가격 9억원 이하, 부부합산 연소득 9천만원 이하(생애최초 1억)요건을 충족하는 서민 실수요자는 LTV 60%(6억이하), 50%(6~9억) (21년 6.3대책) 	<ul style="list-style-type: none"> · 무주택세대주, 주택가격 9억원 이하, 부부합산 연소득 9천만원 이하(생애최초 1억)요건을 충족하는 서민 실수요자는 LTV 60%(6억이하), 50%(6~9억) (21년 6.3대책)
	<ul style="list-style-type: none"> · 조정대상지역 내 주택거래 시 거래가액 상관없이 자금조달계획서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> · 투기과열지구 지역 내 주택거래 시 거래가액 상관없이 자금조달계획서 제출 - 자금조달계획서 작성 항목별 증빙자료 첨부하여 제출(2020년 9월 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전세자금대출보증 이용 제한 - 시가 3억원 초과 아파트 신규구입 시 전세대출보증제한대상 추가 - 전세대출을 받은 후 3억초과 아파트 구입 시 기존전세대출 즉시 회수 및 만기연장 제한(2020년 7월 10일)
			<ul style="list-style-type: none"> · 투기지구 지역 내 주택거래 시 거래가액 상관없이 자금조달계획서 제출 - 자금조달계획서 작성항목별 증빙자료 첨부하여 제출(2020년 9월 시행)
	<ul style="list-style-type: none"> · 전세자금대출 받은 후 9억원 초과 구입 시 대출 즉시 회수 	<ul style="list-style-type: none"> · 전세자금대출보증 이용제한 - 시가 3억원 초과 아파트 신규구입 시 전세대출보증제한대상 추가 - 전세대출을 받은 후 3억초과 아파트 구입 시 기존전세대출 즉시 회수 및 만기연장 제한(20년 7월 10일) 	<ul style="list-style-type: none"> · 기존 주담대 보유세대에 대한 아파트담보 신규 주담대 금지 - 기존주택 2년 내 처분 약정시 예외허용 · 아파트 주담대 만기연장 제한 - 2건이상 아파트담보대출 보유시
<ul style="list-style-type: none"> · 중도금대출발급요건 강화 - 분양가격 10% 계약금 납부 - 세대당 보증건수 1건 제한 	<ul style="list-style-type: none"> · 중도금대출발급요건 강화 - 분양가격 10% 계약금 납부 - 세대당 보증건수 1건 제한 	<ul style="list-style-type: none"> · 중도금대출발급요건 강화 - 분양가격 10% 계약금 납부 - 세대당 보증건수 1건 제한 	
<ul style="list-style-type: none"> · 2주택이상 보유세대는 	<ul style="list-style-type: none"> · 2주택이상 보유세대는 	<ul style="list-style-type: none"> · 2주택이상 보유세대는 	

	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
임대사업	<ul style="list-style-type: none"> 주택신규구입을 위한 주담대 금지(LTV 0%) 1주택세대는 주택신규구입을 위한 주담대 원칙적 금지 - (예외) 기존주택 6개월 내 처분 조건, 무주택 자녀 분가, 부모 별거분양 등 고가주택(공시가격9억초과) 구입시 실거주목적 제외 주담대 금지 → 금액상관없이 무주택세대 6개월내 전입, 1주택자 6개월내 기존주택처분 및 신규주택 전입의무만 주담대 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 주택신규구입을 위한 주담대 금지(LTV 0%) 1주택세대는 주택신규구입을 위한 주담대 원칙적 금지 - (예외) 기존주택 6개월 내 처분 조건, 무주택 자녀 분가, 부모 별거분양 등 무주택자 6개월 이내 전입 및 주담대 시 6개월 이상 거주 고가주택(공시가격9억초과) 구입시 실거주목적 제외 주담대 금지 - (예외) 무주택세대가 구입 후 6개월 내 전입, 1주택세대가 기존주택 6개월 내 처분 시 	<ul style="list-style-type: none"> 주택신규구입을 위한 주담대 금지(LTV 0%) 1주택세대는 주택신규구입을 위한 주담대 원칙적 금지 - (예외) 기존주택 6개월 내 처분 조건, 무주택 자녀 분가, 부모 별거분양 등 고가주택(공시가격9억초과) 구입시 실거주목적 제외 주담대 금지 - (예외) 무주택세대가 구입 후 6개월 내 전입, 1주택세대가 기존주택 2년 내 처분 시
	<ul style="list-style-type: none"> 법인이 조정대상지역에 새로 임대주택 등록 시 종부세 합산과세(2020년 6월 18일 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> 주택임대사업자대출 LTV 40% - 고가주택(공시가격9억초과) 신규구입 주담대 금지 	<ul style="list-style-type: none"> 주택임대사업자대출 LTV 40% - 고가주택(공시가격9억초과) 신규구입 주담대 금지
	<ul style="list-style-type: none"> 매매·임대사업자 주택담보대출 금지(2020년 7월 10일) 	<ul style="list-style-type: none"> 매매·임대사업자 주택담보대출 금지(2020년 7월 10일) 민간임대매입(신규) 기금융자 중단 	<ul style="list-style-type: none"> 주택구입목적의 주택담보 기업자금대출 신규 취급 금지 - (기존) 임대사업자의 임대용 주택 취득 목적 허용 → (변경) 불허용 주담대 기보유 임대사업자는 주택취득 목적의 신규 주담대 금지 민간임대매입(신규) 기금융자 중단
세제	<ul style="list-style-type: none"> 다주택자 양도세 중과·장특공 배제 - 2주택 +10%p, 3주택 +20% → 2주택 +20%p, 3주택 +30%p(2020년 7월 10일 발표, 21년 6.1일 이후 시행) 다주택자 한시적 양도세 중과배제 10년이상 보유한 주택 2020년 6월 말까지 양도시 "양도세 중과배제" 및 "장특공 적용" 1세대1주택 양도세 비과세요건 강화 - 2년 이상 보유+거주, 9억원 이하 - 양도가액 9억 초과 시 9억 초과하는 양도차익에 대해 과세 분양권전매시 양도세율 50% 		<ul style="list-style-type: none"> 양도세 가산세율 적용 - 1세대가 주택과 조합원 분양권을 3개이상 또는 비사업용 토지를 보유한 경우 양도세율 +10%p

	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
	<ul style="list-style-type: none"> · 2주택이상 보유자 종부세 추가과세 - 현행대비 +0.6~2.8%p · 서울인상 · 과표구간별로 1.2~6.0%(2020년 7월 10일) · 2주택이상 보유자 · 보유세세부담 상한 상향 - 전년도 보유세 150% →300% · 일시적 2주택자의 종전주택 양도기간 3년→2년 이내로 강화 · 1주택이상자 신규 취득등록 임대주택 세제혜택 축소 - 양도세 중과, 종부세 합산과세 		<ul style="list-style-type: none"> · 양도세 주택수 산정시 농어촌주택 포함 - 3년 보유 및 이전주택 매각 시 1세대1주택 간주 배제 · 취득등록세 중과대상 특례 배제 - 중과대상인 별장에서 일정규모·가액이하 농어촌 주택 배제 제외
정비사업	-	<ul style="list-style-type: none"> · 재건축 조합원 주택공급수 제한(1주택) · 재건축 조합원 지위양도 제한 - 조합설립인가~소유권이전등기 · 재개발 조합원 분양권 전매제한 - 관리처분계획인가~소유권이전 등기 · 정비사업 분양 재당첨 제한 · 재건축 초과이익 환수제 · 재건축 조합원 자격 분양신청전까지 2년 이상 거주 필요(2020년 12월 이후) · 재건축사업 후분양 인센티브 배제 	-
전매제한	<ul style="list-style-type: none"> · 주택 분양권 전매제한 - 6개월~소유권이전등기 · 오피스텔 분양권 전매제한 - 소유권 이전등기 or 사용승인일로부터 1년 중 짧은 기간 	<ul style="list-style-type: none"> · 주택 분양권 전매제한 - 소유권이전등기(최대 5년) - 분양가상한제 적용주택 전매제한기간 강화(수도권은 비투기과열지구 대비 2년 가산) · 오피스텔 분양권 전매제한 - 소유권 이전등기 or 사용승인일로부터 1년 중 짧은 기간 	-

	조정대상지역	투기과열지구	투기지역
청약	<ul style="list-style-type: none"> · 1순위 자격요건 강화/일정분리 - 청약통장 가입후 2년 경과 + 납입횟수 24회 이상 - 5년 내 당첨자가 세대에 속하지 않을 것, 세대주 일 것 - 2주택 소유 세대가 아닐 것(민영) 	<ul style="list-style-type: none"> · 1순위 자격요건 강화/일정분리 - 청약통장 가입후 2년 경과 + 납입횟수 24회 이상 - 5년 내 당첨자가 세대에 속하지 않을 것, 세대주 일 것 - 2주택 소유 세대가 아닐 것(민영) 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 가점제 적용 확대 - 민영주택 공급 시 무주택실수요자에게 우선공급되는 주택에 대해 가점제 비율향상 - 85㎡이하 75% 85㎡이상 30% 	<ul style="list-style-type: none"> · 가점제 적용 확대 - 85㎡이하 100%, 85㎡이상 50% 	
	<ul style="list-style-type: none"> · 가점제 적용 배제 - 가점제 당첨된 자, 가점제 당첨된 세대에 속하는 자는 2년간 가점제 적용배제 		-
	<ul style="list-style-type: none"> · 민영주택 재당첨제한 - 85㎡이하 : 과밀억제권역 5년, 그 외 3년 - 85㎡초과 : 과밀억제권역 3년, 그 외 1년 · 오피스텔 거주자 우선분양 - 분양 100실 이상 : 20% 이하 - 분양 100실 미만 : 10% 이하 · 오피스텔 전매제한 기간 강화 - 오피스텔 전매제한 기간을 소유권 이전 등기시 까지 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 민영주택 재당첨제한 - 85㎡이하 : 과밀억제권역 5년, 그 외 3년 - 85㎡초과 : 과밀억제권역 3년, 그 외 1년 · 오피스텔 거주자 우선분양 - 분양 100실 이상 : 20% 이하 - 분양 100실 미만 : 10% 이하 · 9억초과 주택 특별공급 제외 	
기타	-	<ul style="list-style-type: none"> · 지역·직장주택조합원 지위양도제한/자격요건 강화 - (지위양도 제한) 사업계획승인 후 양도·증여·판결 등에 따른 입주자 지위 변경 제한 - (자격요건 강화) 조합설립인가신청일→신청일 1년 전 · 자금조달계획서 신고 의무화 - 기존 주택보유현황, 현금증여 등 신고항목 확대 · 민간분양가상한제 분양가 공시 - 수도권은 의무 공시, 지방은 별도 고시 · 공급질서 교란자 자격제한 (5년, 공공주택지구 10년) 	-

자료: 연구진 작성

기본 23-30

부동산시장 정책에 대한 시장참여자 정책대응 행태 분석 및 평가방안 연구

저 자 전성제, 이수욱, 김지혜, 황관석, 최진, 최진도

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2023년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-924-8

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2023, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시십시오.

전성제, 이수욱, 김지혜, 황관석, 최진, 최진도. 2023. 부동산시장 정책에 대한 시장참여자 정책대응 행태 분석 및 평가방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다. 이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

부동산시장 정책에 대한 시장참여자 정책대응 행태 분석 및 평가방안 연구

A study on policy evaluation methods considering the behavior of real estate market participants in response to government policies



제1장 서론

제2장 관련 이론 검토 및 연구방법론 정립

제3장 주택시장 작동 프로세스: 시장참여자 행태를 중심으로

제4장 정부의 주택시장 관련 정책

제5장 주택가격 상승기 정부정책에 대응한 시장참여자 행태와 정책효과

제6장 시장참여자 행태의 시장영향력 분석

제7장 주택가격 상승기 부동산정책 평가 틀 구축

제8장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

