

• 문재인 정부의 주택 · 부동산 정책 평가

허윤경 한국건설산업연구원 연구위원(ykhur@cerik.re.kr)



■ 정부, 3년여간 24번째 대책 발표

지난 8월4일 문재인 정부의 24번째 부동산 대책인 수도권 주택공급 확대 방안이 발표되었다. 2017년 8·2대책, 2018년 9·13대책, 2019년 12·16대책 등 매년 굵직한 대책 발표와 중·소 규모의 정책을 지속적으로 발표했음에도 서울을 중심으로 수도권 주택가격 상승세는 가팔랐다. 2020년 들어 코로나19 여파에도 집값 상승세가 오히려 거세짐에 따라 6·17대책, 7·10대책에 이어 8·4대책까지 등장하기에 이르렀다. 3년

여 간의 정부 정책은 3기 신도시와 금번 8·4 대책을 제외하면 강력한 수요 억제 및 규제 강화를 통해 주택가격 안정을 도모코자하였다. 그러나 저금리 상황에서 정책 효과보다는 규제 정책의 부작용이 두드러지게 나타나고 있다. 대표적인 정책인 수요자 부문의 금융 규제와 공급 정책을 중심으로 평가하고 향후 정책 방향을 모색해보자.

■ “LTV · DTI 강화 → 다주택자 · 고가주택 주담대출 금지 → 전세대출 강화” 확대

먼저, 금융 규제를 통해 수요를 억제하고 집값 안정을 도모코자 한 정책을 확인하고 평가해 보자. 2017년부터 현재까지 규제 지역에 대한 금융 규제는 지속적으로 강화되었다. 초기에는 주택담보대출에 대한 LTV, DTI 강화로 시작되었으나, 아파트 가격 상승세가 이어지자 다주택자와 고가주택에 대한 주택담보대출 금지로 이어

졌고, 전세자금 대출 규제 강화로 확대되는 양상이다.

8·2대책 이전 투기과열지구 및 투기지역의 LTV는 40~70% 수준이었으나, 8·2대책을 통해 주택담보대출 미보유 세대의 LTV, DTI를 40%, 주택담보대출 1건 이상 보유 세대는 30%로 크게 축소시켰다. 2018년 들어 아파트 가격



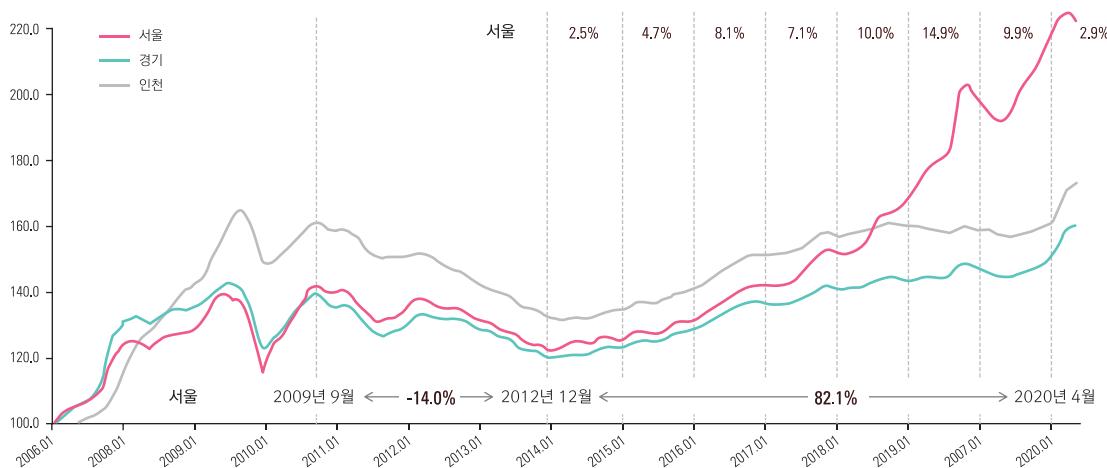
상승세가 더욱 가팔라지자 9·13대책에서는 주택 보유수를 기준으로 적용하기 시작하였다. 다주택 보유 세대의 신규주택 구입을 위한 주택담보대출을 금지하였고 공시가격 9억원 초과 주택은 1주택 보유 세대라 하더라도 실거주 목적 이외의 구입용 주택담보대출을 금지하였다. 또한, 전세자금 대출 규제 기조도 9·13대책부터 시작되었다.

2018년 12·16대책에서는 시가 9억원을 기준으로 LTV 차등 규제를 도입하였다. 9억원 이하 분에 대해서는 기존과 동일하게 40%를 적용하나, 초과분에 대해서는 20%로 축소시켰다. 또

한, 15억 이상의 아파트는 주택구입용 주택담보대출을 금지시켰다. 전세대출 규제도 더욱 강화하였다.

2020년 들어서는 조정대상지역에 대해서도 시가 9억원을 기준으로 LTV를 50%와 30%로 차등 적용하는 방안을 발표하였고 6·17대책을 통해 주택담보대출을 받은 경우는 모든 규제지역에서 6개월 내 기존주택 처분 및 신규주택 전입 의무를 부과하였다. 전세대출도 기존 9억원 초과 주택 보유자의 보증 제한을 3억원 초과 신규 구입하는 경우로 강화하였고 전세대출 즉시 회수 조건도 3억원 초과 아파트로 조정하였다.

서울 아파트 실거래가격 지수 및 연간 상승률 추이



주 : 2006년 1월=100으로 변환하여 도식화하였고 2020년 4월까지 발표된 지수 기준임.
자료 : 한국감정원, 아파트 실거래가격지수

■ 초저금리시대, 금융 규제 주택가격 안정 효과 낮고 오히려 부작용 많아

2017년부터 시작된 금융 규제 이후 서울 아파트 시장의 거래량은 감소하였으나, 실거래가격은 매년 10%를 상회하는 상승세가 이어지며 2020년 8월 현재까지 주택가격 안정 효과는 나

타나지 않고 있다. 전 세계적인 초저금리 상황이 장기화되고 있고 앞으로도 금리 인상에 대한 가능성성이 낮은 것에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 시중에 풀려 있는 자금의 규모가 절대적

으로 크다 보니, 금융 규제를 강화하더라도 과거와 달리 규제의 주택가격 안정 효과는 낮고 오히려 다양한 부작용이 양산되고 있다.

먼저, 금융 규제는 대출이 불필요하거나 용이한 고소득, 고자산 계층만이 주택시장에 진입케 한다는 측면에서 사회적 불만이 확대되는 양상이다. 규제 강화 이후 고소득 무주택자의 고가주택 구입 비중이 확대되는 양상이 확인되고 있다. KCB(2019)¹⁾에 따르면 2015년 1분기 고소득자의 고가주택 구매 비중은 63%였으나 2019년 3분기에는 71%까지 확대되었다. 서울시 주택 구매자 중 비서울 외지인 비중은 확대되고 외지인의 대출을 활용한 주택구매 비율은 오히려 낮아진 것으로 확인되었다. 둘째, 특정 가격대를 기준으로 규제를 적용함에 따라 문턱효과에 따른 수요 쓸림 현상으로 오히려 가수요를 촉발시켰다. 시가 9억원, 15억원을 기준으로 금융 규제를 차등 적용함에 따라 9억원 이하, 9~15억 원 사이의 아파트 가격이 차등적으로 상승하는 양상이 나타났다. 특히, 2020년 들어서는 9억 원 이하 아파트 재고가 다수 존재하는 서울의

강북 지역과 서남부 지역의 아파트 가격 상승률이 높은 현상이 목격되고 있다. 셋째, 전세대출 규제 강화로 실수요자의 시장 진입도 어려워졌다. 우리나라 주택시장은 1세대 1주택임에도 전세제도를 활용하여 보유와 거주를 분리하는 경우가 많다. 그러나 갭투자 차단의 목적으로 전세대출을 규제함에 따라 보유와 거주가 분리된 다수의 세대들이 투기수요로 규제를 적용받을 소지가 커졌고, 주거 이전의 어려움이 확대되었다. 신규 주택시장 진입자들의 구매에서 이러한 패턴이 많아 30대를 중심으로 젊은 계층의 불만이 크게 확대되었다. 다섯째, 단기간의 잊은 정책 변화로 주택구입에 대한 예측 가능성을 낮춰 정책과 시장에 대한 불신을 키웠다. 주택구입은 개인이나 가계가 장기 소득과 소비를 고려하여 장기적 계획으로 의사결정을 내린다. 그러나 최근 3년간의 금융 규제 변화는 실수요자 관점에서 주택구입의 장기적 안정성을 확보하기 어려워졌다. 지금 아니면 시장 진입이 어려울 수 있다는 수요자들의 불안감 확대로 이어져 시장 변동성이 커진 것으로 판단된다.

■ 3기 신도시(9·13대책) → 서울 중심 주택 공급 방안(8·4대책)

다음으로 공급 정책을 살펴보자. 2018년 9·13 대책에서 현 정부 들어 처음으로 3기 신도시를 포함한 수도권 30만호 주택공급 정책이 발표되었다. 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 과천 3기 신도시에서 20만여호, 서울을 포함한 중·

소규모 택지에서 10만여호 공급 계획을 밝혔다. 공급 시기를 앞당겨 2021년부터 순차적으로 주택을 공급하는 한편, 전매제한을 최대 8년, 거주의무기간 5년으로 강화하여 투기수요 차단에 대한 의지도 밝혔다. 그러나 서울 아파트 가격의

1) 권순신, 최성호, KCB Market Brief 2019-4, 서울지역 주택가격 상승과 구매자 특성 변화



급등이 이어지며 이후에도 서울 주택공급 부족 논란이 지속되었다. 2020년 들어 서울을 중심으로 신규주택 13.2만호 공급을 주요 내용으로 하는 8·4대책을 발표하기에 이른다. 8·4대책에서는 신규택지 발굴, 3기 신도시 등 기존사업 고밀화, 정비사업 공공성 강화, 규제 완화 통한 도심공급 확대 방안 등이 포함되었다. 군부지(태릉CC, 용산 캠프킴), 공공기관 이전·유류부지·미매각 부지(정부 과천청사, 서울지방조달청 등), 공공시설 복합개발로 신규택지를 발굴하여 3.3만호를 공급하고 기발표한 3기 신도시의 용적률 상향, 기존사업 확장 및 고밀화를 통해 2.4만호를 추가 공급할 예정이다. 재개발·재건

축 부문은 공공의 역할을 강화하여 공급 유도 방안을 발표하였다. 도심 주택공급 확대를 위해 고밀 재건축은 LH·SH 등 공공 참여시 용적률 및 층수를 완화하고 증가 용적률의 50~70%를 임대주택 기부채납 방식으로 환수하여 공급 여건을 마련할 계획이다. 공공 재개발도 정비계획이 수립되지 않은 정비예정구역과 해제구역에서도 사업이 가능할 수 있도록 대상 범위를 확대하였다. 이외에도 노후 공공임대 재정비, 공실 비주거용 건물의 주거전환, 도시계획 기준 완화 등을 통해 주택공급 여건 개선을 통해 정부는 추가 주택 공급을 예상하였다.

■ 서울 내 분양주택 공급 확대하고 시장 친화적 정책으로 재설계해야

2018년 3기 신도시 등 대규모 물량 계획에도 주택가격 안정 효과는 나타나지 않았고 8·4대책의 13만여호 공급도 녹록해 보이지는 않는다. 최근 정부의 공급 정책의 문제점을 짚어보자. 먼저, 입지적 요인을 들 수 있다. 수요자들의 도심 선호 현상은 더욱 강력해지면서 도심과 외곽의 가격 격차는 확대일로다. 글로벌 금융위기 이후 서울 내 아파트 공급이 원활하게 이루어지지 않아 신축 아파트 재고가 감소한 상황에서 재개발·재건축 규제는 지속되어 서울 아파트의 희소성은 더욱 높아졌다. 집값 상승을 주도하는 중산층이 원하는 서울 아파트 공급의 70% 이상은 재개발·재건축이 담당해 왔고 서울 아파트의 안정적 공급을 위해서는 재개발·재건축 시장의 정상화가 절대적이다. 그러나 지금까지 공급 정책은 외곽과 소규모 단지에 집중되었다. 둘째, 사람들은 임대주택이 아니라 내 집 마련

을 할 수 있는 분양주택을 원하는데 임대주택 공급 중심의 정책이 다수였다. 서울 주택가격 상승은 20~30평형대의 아파트를 중심으로 나타나고 있으며 이는 중산층의 내 집 마련 수요 확대를 반증한다. 3기 신도시가 발표되었지만 공급 물량 중 절반까지 임대주택으로 계획이 가능하여 민간 시장에 미치는 공급 시그널이 미약 했던 것으로 판단된다.셋째, 시장의 작동 원리를 고려하지 않으면 정부가 원하는 수준의 공급은 일어나기 어렵다. 8·4대책을 통해 공공 주도형 정비사업 모델을 제시하면서 규제 완화로 발생하는 기대수익의 90% 이상을 환수 할 계획을 밝혔다. 정비사업은 토지주가 민간인 민간 사업이다. 사업성이 극히 저조한 사업장을 제외하고는 10% 이익을 위해 공공임대주택 공급 등 공공기여를 받아들일 조합은 많지 않다. 민간을 활용한 공급을 원한다면 민간 시장의 매커니즘

을 받아들여야 한다. 넷째, 청약제도의 문제점을 들 수 있다. 규제 강화로 분양 물량은 줄어드는 상황에서 분양가상한제 적용으로 청약 수요는 폭발적으로 증가하였고 당첨 가능한 가점도 상향되었다. 무주택기간이 짧은 젊은 계층들은 청약 포기로 이어지면서 재고시장으로 수요가 다시 옮겨가는 현상이 심화되었다. 분양가 상한제로 가수요가 확대되고 실수요자들의 청약포기에 따른 재고시장으로의 이동 현상이 나타난 것이

다. 다섯째, 공급 시장에서 발생하는 시차의 문제를 들 수 있다. 아무리 빠르게 사업 속도를 낸다 하더라도 실제 준공에 이르기까지는 최소 3년 이상의 시간이 소요됨에 따라 주택공급 시장은 안정적인 프로세스를 유지하는 것이 중요하다. 그러나 공급시장에 대한 지속적 규제 강화로 공급 물량은 줄었고, 정부가 이를 메우기 위한 새로운 계획을 세우더라도 공백은 불가피한 상황에 놓이게 되었다.

■ 규제 만능주의에서 벗어나.. 장기적 안정성 추구해야

최근의 부동산 정책은 규제 만능주의에 빠져있다. 규제로 민간의 역할을 축소했으면 이를 보완하기 위한 재정을 투입해야 한다. 재정 여력이 되지 않는다면 민간의 역할이 작동할 수 있는 시스템을 공고히 만들어야 한다. 현재 정책은 재정 투입도 없고 장기적 시스템 정비로 이해하기도 어렵다. 경기 사이클은 존재함에 따라 향후 주택가격이 안정될 수도 있을 것이다. 그러나 이는 정책 효과는 아니다. 최근 도입된 과도한 규제는 시장의 다양한 주체와 프로세스들에 영향을 미쳤고 오히려 장기적 변동성을 확대시켜 시장의 안정성이 상당히 저해된 것으로 판단된다. 부동산은 수요자나 공급자 모두가 장기 계획하에 시장에 참여한다. 정부는 이러한 특수성을 이해하고 규제 만능주의에서 벗어나 장기 안정성을 확보하는 쪽으로 움직여야 할 것이다.

초저금리 하에서는 수요자에게 언제든 시장에 진입할 수 있고 내가 사고 싶을 때 주택이 공급된다는 신뢰를 심어주고 불안감은 축소시키는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 통해 미래 수요가 현재 수요로 앞당겨지는 것을 막아야 한다. 우선적으로 자산을 갖추지 못한 젊은 세대들이 주택시장에 진입할 수 있게 LTV와 DTI를 정상화시켜야 한다. 현재 우리나라의 LTV는 사회주의 국가인 중국보다도 낮은 수준²⁾이다. 공급시장은 시장친화적 관점에서 공급 계획을 세우고 인센티브를 재설계해야 장기적 공급 안정성을 확보할 수 있다. 특히, 서울 내 재개발·재건축 사업에 대한 단기적 가격 상승 우려는 이해하나 안정적 공급을 통해 주택시장의 변동성을 줄이고 장기적 안정을 담보할 수 있는 정책 방향을 설정하기를 기대해 본다.

2) 중국의 일반적인 LTV는 80%이나 베이징, 상하이, 광저우 등은 30% 수준이나 그런데, 우리나라의 규제지역의 9억~15억은 20%이고 15억은 초과하면 대출이 불가능함.(Siying Jia, 2019, Supervision of and Response to China's Real Estate Bubble: The Effects of the Loan-to-Value Ratio Policy, King's Business School working paper.)