

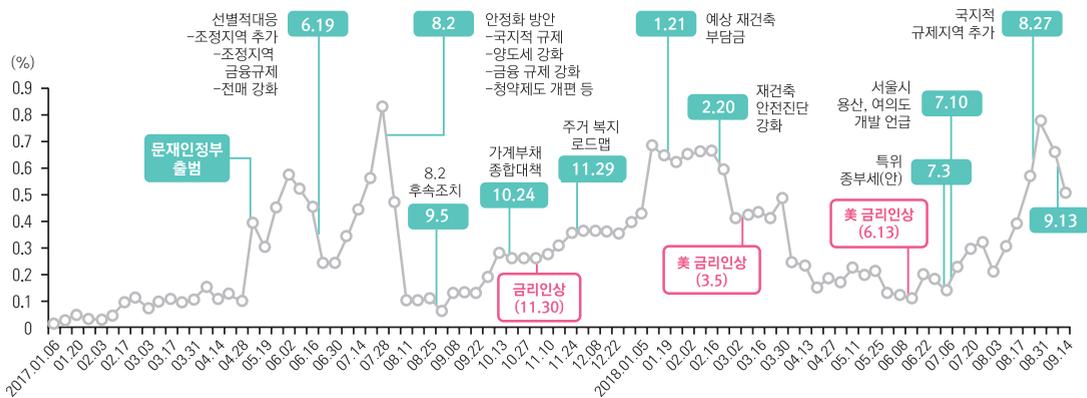
## 9·21 주택공급대책과 주택건설시장

허윤경 한국건설산업연구원 연구위원(ykhur@cerik.re.kr)



지난해 5월 문재인 정부가 출범한 이후 8.2 대책, 가계부채종합대책, 재건축안전진단 강화 등 1년 4개월 동안 11차례 부동산 관련 정책이 발표되었다. 하지만, 서울 아파트 가격은 수직 상승했고 9.13 대책과 9.21 대책이 발표되는데 이르렀다.

부동산 대책과 서울 아파트 매매가격 주간변동률 추이



주 : 주간 서울 아파트 매매가격 변동률이며, 전월 대비임.  
자료 : 부동산114(주)

### 9.13 대책과 9.21 대책 내용

9.13 대책은 앞선 대책과 동일한 선상에서 수요 억제, 세제를 중심으로 세제, 금융, 청약제도가 망라되었다.

종합부동산세의 세율을 당초(안)보다 강화시켰고 세 부담 상한은 1.5배에서 3배로 확대하였다. 공정시장



가액비율은 연 5%p씩 인상시켜 2022년에는 100%까지 상향시킬 계획이다. 다주택자에 대한 규제를 강화하여 양도소득세 장기보유특별공제의 보유요건을 강화하고 한시적 2주택에 대한 비과세 보유기간을 2년으로 축소했다. 더불어 주택임대차정보시스템(RHMS)을 활용하여 다주택자의 임대소득원을 확보하고 세무조사를 강화하겠다고 밝혔다. 다주택자의 LTV 0%라는 상징성이 보여주듯, 다주택자에 대해서는 전방위적으로 규제를 강화하였다. 규제지역 내 고가주택 신규취득 주택담보대출 금지, 전세자금 공적보증 금지 등이다. 논란이 계속되었던 민간임대사업자에 대한 혜택도 조정하였다. 신규 취득하여 등록하는 경우에는 양도세 중과 및 종합부동산세를 과세하는 방향으로 선화하였다. 양도세 감면 가액 기준도 6억 이하로 제한하였다.

그리고 일주일 만에 후속대책인 9.21 대책이 발표되었다. 새 정부 들어 주거복지로드맵 등 공공부문의 공급정책은 존재했지만, 민간시장에 대한 공급 정책은 부재했다. 9.21 대책은 새 정부 들어 민간시장에 대한 첫 공급 시그널로 평가된다. 수도권에서 내년 상반기까지 30만호 수준의 공공택지를 확보하여 2021년부터 순차적으로 주택을 공급하겠다는 계획이다. 신혼희망타운의 조기 공급 의지도 밝혔다. 서울 도심 내 주택공급 확대를 위해 용적률 상향, 기부채납시설 포함, 주차장 설치기준 완화 등이 포함되었다. 소규모 정비 활성화를 위해 요건을 완화하고 인센티브를 확대할 계획이다. 또한, 일반분양분 전량을 매입하고 기금융자 조건을 개선할 계획이다.

## ■ 최근 주택공급시장 동향

현재의 주택공급시장을 확인해보자. 서울의 뜨거운

열기와 주택건설시장의 온도는 사뭇 다르다. 1~7월 까지 민간 주택 수주는 전년 동기 대비 20.3%, 인허가 5.5%, 분양은 7.5% 감소하였다. 반면, 준공은 38.1% 증가하였다. 이러한 지표는 공사는 완료되는데 수주 잔고는 줄어가고 있음을 의미한다. 20%를 상회하는 현재의 감소세가 이어지면 올 주택 수주는 60조원을 하회할 가능성이 높다.

이러한 수주 감소세는 전반적인 주택경기 약화에 원인이 있다. 서울은 뜨겁지만, 전국 상황은 다르다. 1~8월까지 전국 아파트 매매가격은 0.1%, 전세가격은 2.3% 하락하였다. 5월부터의 하락세가 이어지고 있다. 서울을 제외하고 1~8월까지 2% 이상 상승한 시도는 한 곳도 없다. 서울이 분양시장에서 차지하는 비중은 13.7%에 불과하다. 절대적으로 높은 주택가격으로 수주에서 차지하는 비중은 이보다 높겠지만, 서울의 나 홀로 호조세가 전반적인 경기를 견인하기에는 역부족이다. 더욱이, 가용토지의 부족, 다양한 규제가 실행되면서 경기가 좋은 서울에서도 주택공급이 원활하지 않다.

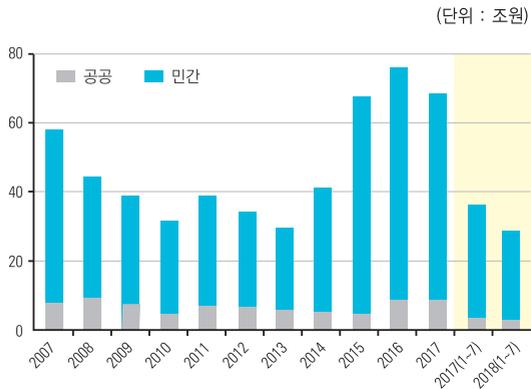
최근의 주택수주 약화는 전반적인 건설시장 규모 축소로 이어질 가능성이 높다. 2015년에서 2017년까지 3년간 건설수주에서 주택수주가 차지하는 비중이 40%를 넘어섰다. 또한, 7월까지 비주거용 수주가 증가세를 유지하고 있지만 선도시장인 주택시장의 영향을 크게 받는다. 비주거용도 후행하여 감소세로 돌아설 것이다. 토목 증가세가 유지되고 있지만 이러한 영향으로 전체 건설수주는 전년 동기 대비 5.1% 감소하였다.

또한, 주택공급시장의 변동성이 확대되는 점도 리스크다. 주택경기 약화와 더불어 분양가통제, 금융규제, 청약제도 강화 등 신규분양시장에 적용되는 정책 변화로 공급물량의 변동성도 키우고 있다.

2015년 분양물량은 51.9만호였지만 2017년은 32.7만호로 급변했다. 2년 만에 37.0% 감소하였고 20만호에 달하는 물량이 줄었다. 주택건설수주도 분양과 유사한 추이다. 다만, 2017년 분양 감소에도 수주가 유지된 것은 재건축 초과이익환수제를

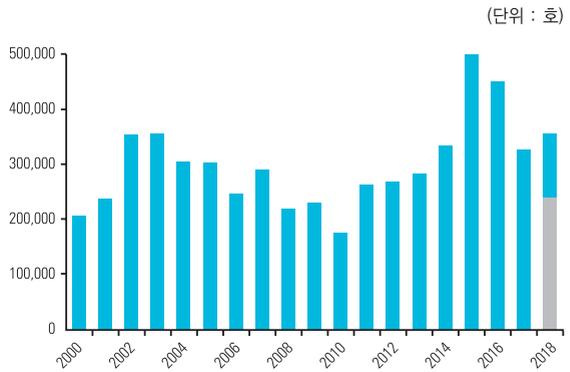
회피하기 위한 물량에 힘입은 것이다. 결국, 장기적으로는 정책적 개입에 따른 주택공급 물량의 변동성이 커졌다. 물량 변동성 확대는 안정적 사업 운영을 어렵게 한다.

주택 수주 추이



자료 : 대한건설협회

주택 분양 추이



주 : 빗금 부분은 미확정 물량임.  
자료 : 부동산114(주)

## 9.21 대책과 건설공급시장

악화되고 있는 주택공급시장의 관점에서 9.21 대책을 통한 30만호 공급 계획은 반가운 소식이다. 지난 10년간(2008~2017년) 연간 평균 분양물량이 30.6만호였다. 전국에서 일 년간 공급되는 전체 물량을 수도권에 단기간에 공급하겠다는 의미다. 임대물량이 존재하겠지만, 분명 부족한 물량 확대에 도움이 될 것이다. 또한, 공공택지의 높은 청약경쟁률과 학습된 불패신화로 토지분양에 성공한다면 분양사업의 리스크는 적을 것이다. 그러나 가야 할 길이 멀고 고민해야 할 것도 많다. 이번 대책에서는 1차 선정된 3.5만호만 발표되었을 뿐 1백만 평 이상 대규모 택지

4~5개소 지정은 여전히 미지수다. 그린벨트 해지 논란, 지자체와의 협의 등 진통이 계속될 것이다. 거기다 2021년이 되어서야 주택 인허가가 시작된다. 2018년 현재부터 물량은 빠르게 줄고 있는데 30만호 공급이 시작되는 시점까지 생존해야 수혜를 누릴 수 있다.

또한, 도시재생과의 균형도 고려되어야 한다. 도시재생의 목표는 낡은 구도심과 낙후 지역을 활성화 시키는데 있다. 하지만, 도시재생은 아직 걸음마 단계고 시장에서 자생적으로 작동될 힘이 없어 정부가 지원까지 한다. 그런데, 외곽에 신도시 개발이



이루어지면 시장의 관심과 힘은 신도시로 빠져나갈 수밖에 없고, 서울 내 낙후지역의 활성화 속도는 더욱 더더질 가능성도 존재한다. 새로운 사업으로 기대를 걸었던 도시재생 뉴딜의 속도가 달라질 수도 있다.

서울시가 조례를 개정해서 도심 공급을 위한 인센티브들을 발표했다. 하지만, 사업이 원활하게 작동될 수준으로 파격적이지는 않다. 규제 완화에 따른 토지가격 상승에 대한 불안 등이 고려되었을 것이다. 공급자 관점에서는 사업이 작동할 수 있는 사업지를 찾아내고 구조를 만들어내야 함을 의미한다. 중·소규모 사업이 다수의 인력 투입과 다양한 시행착오를 요구한다. 다만, 사회적 요구를 반영한 새로운 공공·민간의 win-win 모델 개발에 성공한다면 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다. 지방으로의 확산과 전파도 가능하다. 공공 기여를 정책적 인센티브로 연결하여 적정 수익성을 확보하고 공공의 정책목표를 달성할 수 있게 해야 하는 어려운 숙제임에 분명하다. 장기적이고 큰 틀에서 보면, 중소규모 사업에 대한 장기적 방향성을 탐색하는 학습의 과정으로 받아들여야 할 것이다.

가장 우려스러운 것은 주택시장 안정 요구가 확대된 사회 분위기 속에서 공공택지 내 사업에 대한 분양원가 공개와 같은 비시장적 요구에 직면할 가능성이 있다. 최근 수익상황은 나쁘다. 토지가격은 여전히 높은 수준을 유지하고 있고 유가 상승에 따른 원자재 부담, 고용정책 변화에 따른 인건비 부담, 금리 상승에 따른 금융비용 증가 등 대부분의 항목에서 원가 상승이 불가피하다. 반면, 분양가 통제로 수익 개선의 여지는 없다. 이런 와중에 지자체, 국회 등을 중심으로 분양원가 공개 압력이 크다. 공공부문과 연계

된 사업과정에서 비시장적 요구에 대한 전략적 대응도 필요해 보인다.

## ■ 대응 방안

주택건설시장이 어려운 시기임에 분명하다. 전국은 둘째치더라도 서울도 다르지 않다. 도심 내 주택을 공급하면 개발 호재라는 단기적 주택가격 상승 동력으로 작동하고, 공급하지 않으면 장기적 공급 부족에 따른 주택가격 상승 여력으로 이해되면서 공급시장이 진퇴양난에 빠졌다. 정부의 30만호 주택공급 계획은 이를 돌파하기 위한 차선책으로 이해된다. 글로벌 금융위기 이후 주택경기가 어려웠던 2014년에는 대규모 공공택지의 추가 지정 중단과 신도시 건설의 근간인 택지개발촉진법 폐지 논의가 활발했다. 대규모 주택공급 시대는 끝이 났다고 했다. 그런데, 불과 4년 만에 서울의 주택가격 급등으로 잠자고 있던 ‘신도시’ 정책이 부활했다. 정부가 과거식 수법을 꺼내들었지만, 이제는 미래식으로 해석하고 대응하는 능력을 보여야 할 때다. 공급자들도 마찬가지다. 이를 통해 사회와 시장의 신뢰를 회복해야 지속가능한 사업운영을 확보할 수 있다. 변화되는 사회적 가치를 담고 미래 도시상을 담을 수 있도록 노력해야 한다. 속도를 조절하겠지만, 재개발·재건축을 포함하여 서울 내 주택공급 방안을 지속적으로 모색해야 한다. 도시공간 구조에서 도심 강화 현상은 글로벌 트렌드다. 사람들은 도심에 모여 살면서 즐기고 싶어 한다. 주택공급, 부동산개발의 본질은 변화하는 공간수요에 대응하는 일이라는 점을 항상 기억해야 한다.