



문재인 정부의 주택정책, 첫 단추는 잘 끼워졌는가?

2017.07.17. | 권순형_새사연 이사 | avatar84@empas.com

주택시장의 문제는 주택을 투자수단으로 인식하는 투자자의 문제가 아니라, 주택을 투자의 대상으로 전 환시킨 정책의 문제라는 점을 분명히 인식하여야 한다. 문재인 정부는 주택정책의 목적을 분명히 하고 이를 실현할 수 있는 중장기적 대책이 필요하다.

문재인 정부 출범과 주택정책 변화

문재인 정부가 출범한 이후 서울과 부산 등 일부 대도시를 중심으로 주택시장은 예상과 달리 크게 상승하고 있다. 대선 이후 한 달 동안 서울지역 아파트 시장은 거래량이 증가하고 가격도 크게 상승한 것으로 나타난다. 국토부가 발표한 자료에 따르면, 서울시 아파트 가격은 주간 단위로 5월 5주차와 6월 1주차에 각 0.28% 상승하여 2009년 8월 이후 가장 높은 상승률을 기록하였다. 거래량도 증가하였다. 서울지역 아파트 거래량은 10,416건으로 전달과 비교하여 2,600건 이상 증가하였으며, 같은 시간 분양권 거래량은 1,146건으로 2007년 이후 처음으로 1,000건을 넘어섰다.

주택시장의 가격상승과 거래량 증가에 따라 은행권의 가계대출도 큰 폭으로 증가하고 있다. 가계대출은 2017년 3월 2.9조원, 4월 4.7조원, 5월 6.3조원으로 증가폭이 확대되었다. 주택시장 가격상승과 담보대출 증가가 이어지면서 정부는 “주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적 맞춤형 대응방안”을 발표하였다. 문재인 정부의 주택정책 첫 단추가 끼워지고 있다.

주택 문제의 원인과 진단

원론적으로 부동산 시장에서 정부의 새로운 정책은 시장 실패를 수정하기 위한 목적으로 시행된다. 따라서 정부의 새로운 주택정책은 현재 상황에 대한 원인 진단에서 출발한다. 문재인 정부의 첫 번째 부동산 정책으로 평가되는 6.19대책은 최근 주택시장에서 가격상승의 원인을 “대내외 경제여건 개선, 완만한 美 기준금리 인상 등으로 부동산시장 심리가 호전되며 투자목적의 주택수요가 급격히 증가”로 발표하였다. 주택시장 전체는 안정되어 있으나 서울과 수도권 일부, 부산 일부, 세종시 등에서 주택시장에 투자목적의 수요가 유입되면서 주택시장



의 불안이 심화되고 있는 것으로 진단하고 있다.

주택시장에 대한 이러한 상황 인식은 새로운 정책에 그대로 투영되어 있다. 우선 주택가격이 크게 상승한 지역을 조정대상지역으로 추가 지정하였다. 조정대상지역으로 추가된 지역은 경기도 광명시, 부산 기장구 및 부산 진구 3곳을 추가하였다. 다음으로 조정 대상지역의 실효성을 제고하기 위하여 분양권 전매제한 기간을 강화하고, LTV, DTI 규제비율을 10%p씩 강화하고, 재건축 조합원 공급 호수를 축소하고, 주택시장 질서 확립을 위하여 분양권 불법 전매 등에 대한 정부 합동기관 단속을 강화하는 방안으로 구성되어 있다. 또한 주택시장의 과열이 지속 확산 시 투기과열지구 지정 등 추가조치를 강구할 것을 예고하고 있다.

표. 주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적·맞춤형 대응방안

| 조정 대상지역 추가 선정 | 조정 대상지역 실효성 제고 | | | 주택시장 질서 확립 |
|--|--|--|--|--|
| | 전매제한기간 강화 | 맞춤형 LTV·DTI 강화 | 재건축 규제강화 | |
| △경기 광명, 부산 기장 및 부산진구 추가 선정 ⇨ 11.3 대책의 37개 지역+ 6.19 대책의 3개 지역 = 총 40개 * 맞춤형 청약제도, 투지 수요 관리방안 적용 | △강남 4개구 외 21개구 민간택지 소유권이전 동기시까지로 강화 ⇨ 서울 전 지역 전매 제한기간 : 소유권이전동기시 까지 | △조정 대상지역에 대하여 LTV·DTI 규제비율을 10%p씩 강화 ⇨ LTV : 70% → 60% DTI : 60% → 50% △전금대출 DTI 신규착용 △서민층 무주택 세대는 실수요자 보호차원에서 배제 | △재건축조합원 주택 공급수 제한 ⇨ 최대 3주택 → 2주택 | △공제기관 합동 불법행위 점검 무기한 실시 △실거매가 허위신고에 대한 신고제도 활성화, 적극 홍보 △시스템을 활용한 불법 행위 모니터링 강화 |
| ⇨ 과열이 지속·확산시 투기과열지구 지정 등 추가 조치 강구 | | | | |

출처: 정부, 「주택시장의 안정적 관리를 위한 선별적·맞춤형 대응방안」 발표자료

주택가격은 왜 오르는 걸까?

문재인 정부의 1호 주택정책은 서울을 중심으로 주택가격이 가파르게 상승하고 이에 따라 가계대출이 증가하는 상황이 확대되는 것을 방지하기 위한 목적으로 도입되었다. 정부는 주택가격이 오르는 원인을 “부동산시장 심리가 호전되며 투자목적의 주택수요가 급격히 증가”하는 것으로 진단하고, 대책의 중심은 주택시장에 유입되는 투자목적의 수요를 차단하는 것에 두고 있다.

정부의 이러한 인식은 국토부장관으로 취임한 김현미 장관의 취임사에서도 그대로 드러난다. 김현미 장관은 취임사에서 최근 주택가격 상승이 공급부족의 문제가 아니라 다주택자들에 의한 투자수요를 가격상승에 원인으로 꼽았다. 주택을 투자의 대상으로 보는 다주택자들이 서울 강남을 비롯한 개발호재를 가지고 있는 지역에 주택을 매입하면서 주택가격이 상승하였다



고 판단하고 있다. 하지만 이러한 인식은 시장에서 수요가 증가하였기 때문에 가격이 올랐다고 이야기하는 것과 별반 다르지 않다. 오히려 주택가격 상승의 원인이 수요에 비하여 공급이 부족하다고 설명하는 것과 비교하여 설득력이 약하다.

다주택보유자들이 여러 채의 주택을 사는 것이 아니라 왜 다주택보유자들이 집을 5채 이상씩 집을 사고, 20대 청년세대가 집을 사고 있는지를 먼저 설명하여야 한다. 문제는 오히려 간단하다. 김현미 장관이 취임사에서 설명하였듯이 여러 채의 집을 가진 사람들은 물론 29세 미만의 청년세대도 주택을 투자의 대상으로 보고 있기 때문이다.

저금리시대에 은행에 돈을 맡겨 놓은 것보다 아파트를 사서 월세를 받는 것이 수익률이 높다. 서울시 아파트의 월세 수익률은 지역에 따라 차이가 있지만 평균 3% 초중반에 형성되어 있어 예금수익률보다 2배 이상 높다. 심지어 금융기관은 주택가격의 70% 이상을 대출해주고 있어 보증금을 제외할 경우 주택가격의 10~20%만 있으면 주택을 매입해서 월세 수익을 기대할 수 있다. 분양권은 일반 아파트에 비해 훨씬 투자하기 편한 상품이다. 청약통을 통해서 당첨되면 인근에 새롭게 분양하는 주택의 분양가격이 더 높게 책정되어 저절로 웃돈이 형성되고 있다.

정부는 분양가 상한제를 해제하여 건설업자가 최대한 분양가격을 높이는 것을 제어하고 있지 않다. 현재와 같이 초저금리 시대에 투자처를 차지 못한 자금이 주택시장에 유입되는 것은 당연한 귀결이다. 오히려 투자자는 주택시장의 상황을 정확히 알고 있기 때문에 공급과잉에 대한 우려가 높은 지역은 외면하고 주택시장이 수요가 꾸준히 유입되고 있는 시장에 집중하고 있을 뿐이다.

문제인 정부의 주택정책 목표

모든 정부의 주택정책 목표는 경제성장률과 비슷하게 주택가격이 상승하는 것이다. 경제성장률보다 높은 주택가격 상승에 따른 사회적 문제는 명료하다. 우선 경제성장률보다 높은 주택가격 상승은 무주택 서민들의 주거비 부담을 상승시켜 삶의 질을 저하시킨다. 또한 소득수준에 맞지 않은 주택가격은 높은 가계부채 증가의 원인으로 작용하고 있다. 일본의 부동산 버블 붕괴와 미국의 서브프라임 사태를 통해서 보면 급격하게 상승한 주택가격과 높은 주택담보대출 비율로 인하여 주택가격 하락이 발생하면 주택담보대출 부실화와 금융권 부실채권 증가로 연결되고 금융기관이 신용경색이 만들어지게 된다. 신용경색은 가계·기업 부채 부실화를 더 부채질하고 경제전반의 침체로 귀결될 것으로 예측되고 있다. 주택가격 상승으로 야기된 가계부채 증가는 한국경제의 뇌관으로 작용할 것이라는 우려가 높아지고 있다.

국내 주택시장에서 과도한 가계부채에 대한 위험은 이미 2010년 이후 제기되었다. 불과 5년 전 국내주택시장에서 주택가격 하락에 따른 대규모 하우스푸어(house poor)가 양산되었고



이들에 의한 대규모 채무불이행에 대한 우려가 제기되었다. 주택가격 하락과 대규모 채무불이행에 대한 우려는 한국경제의 중대한 위협요인으로 등장하였다. 2013년 이후, 박근혜 정부의 정책은 금리인하와 인위적인 경기부양대책으로 주택가격 상승을 유도하는 정책이었다. 2011년 3.25%였던 기준금리는 2013년 2.5%, 2014년 1.5%, 2016년 11월 1.25%로 인하되었다. 주택담보대출의 한도와 부채상환비율은 70%까지 완화되었다. 신규 공급주택에 대한 분양가 상한제와 분양권 전매제한도도 규제완화라는 명분으로 폐지되거나 형식화되었다. 지속적인 금리인하와 경기부양 대책의 결과 주택시장에 수요가 유입되었고, 주택시장은 회복세를 넘어서 최고의 활황을 기록한 것으로 나타났다.

주택시장의 호황이 이어지면서 주택담보대출의 폭발적인 증가가 이어졌다. 가계부채의 폭발적인 증가세를 막지 못하면 한국경제가 엄청난 파열음과 함께 경착륙할 수 있다는 우려가 다시 높아지고 있다. 신정부 출범이후 정부가 주택시장의 가격상승에 민감하게 반응하는 것은 단기간의 가격상승이 역설적으로 주택시장의 가격하락 위험을 증가시키고 있기 때문이다. 문재인 정부의 주택정책 목표는 주택가격의 급격한 하락을 방지하는 것에 초점이 맞춰질 수밖에 없다.

주택정책의 첫 단추는 잘 끼워졌는가?

문재인 정부의 1호 주택정책은 주택가격이 상승한 특정지역을 대상으로 분양권 전매제한을 강화하고 담보대출 비율 등을 10% 범위에서 조정하는 방안이다. 정부의 이러한 정책은 전체적인 주택시장은 안정되어 있으나 일부 지역에서 투자수요가 유입되면서 가격이 상승하고 있다는 인식에 기반하고 있다. 이러한 시장 상황에 대한 판단과 정책은 참여정부 시기의 부동산 정책과 매우 유사하다.

시간을 15년 전, 참여정부 시기로 되돌려 보자. 2002년 이후 IMF 위기를 탈출한 국내 주택시장은 주택가격이 가파르게 상승하고 있었다. 참여정부는 전체적인 국내 주택시장은 안정적이거나 서울과 수도권을 중심으로 투기세력이 세력이 유입되어 주택가격이 상승하는 것으로 파악하였다. 이러한 상황인식에 따라 정부의 주택정책 목표는 시장에 유입되는 투기세력을 차단하는 것으로 집중되었다. 다주택보유자에 대한 양도세 중과세, 종합부동산세, 재건축 초과이익환수제 등의 투기에 대응하기 위한 조세정책이 순차적으로 도입되었다.

하지만 정부의 강력한 조세정책은 성공적이지 못하였다. 정부의 강력한 주택정책에도 불구하고 주택가격은 지역을 좁혀가면서 더 상승폭을 확대하였다. 전국적인 가격상승이 수도권으로 집중되었고 다시 서울 강남을 비롯한 버블 7지역으로 지역을 좁혀가면서 상승이 이어졌다. 2006년 수도권지역의 폭발적인 주택가격 상승은 정부정책을 믿고 주택 구입을 늦추었던 시민들은 치솟는 분양가격에 놀라 동시에 시장에 참여하면서 발생한 참극이었다. 2007년 1월 정부는 뒤늦게 분양가상한제와 전매제한을 전면적으로 확대하고 LTV와 DTI규제를 강화하는 새



로운 대책을 발표하였다. 정부대책 발표 이후 주택시장은 가격상승이 중단되었으나 주택가격 안정은 주택정책의 효과 때문이 아니라 이미 올라버린 가격 때문이었다.

참여정부 초기 주택시장의 가파른 가격상승은 수요와 공급의 불일치가 가장 중요한 원인이었다. 2000년 초반, 국내 주택공급은 IMF 여파로 크게 감소한 반면 주택수요는 경기회복에 따라 증가하였다. 이 시기 국내 주택시장의 수요증가는 주택시장과 금융시장이 결합하면서 이전과 다른 형태를 가지게 되었다. 2001년 저금리 기조가 정착되면서 국내 금융기관들은 주택담보대출을 새로운 시장으로 인식하였다. 주택담보대출에 대한 제한은 없었으며 주택가격의 80%까지 대출이 가능하였다. 주택시장과 금융시장의 결합은 주택시장의 수요를 폭발적으로 증가시켰다.

IMF 경제위기를 극복하기 위하여 도입하였던 분양가 상한제와 분양권 전매제한도 주택가격 상승에 중요한 배경을 형성하였다. 분양권 전매제한 완화, 미분양주택에 대한 취득세 감면 및 양도세 감면은 가수요자를 시장에 유입하는 대표적인 정책이다. 주택가격 상승이 만들어지면 주택시장에 더 많은 투자수요가 유입되었다.

참여정부 시기 주택가격 상승의 가장 큰 요인은 주택시장과 금융시장이 결합하면서 주택수요가 폭발적으로 증가한 것이 가장 큰 원인이었다. 하지만 참여정부는 주택수요에 결정적인 영향을 미치는 주택금융을 제한하는 정책을 도입하지 않았다. 또한 신규 공급주택의 분양가를 제한하는 정책의 도입도 머뭇거렸다. 주택가격 상승 주된 원인을 외면한 채 일부 투기세력이 주택시장을 교란하고 있다는 상황인식에 근거한 정책으로 일관하였다.

문재인 정부의 1호 주택정책은 15년 전 참여정부의 인식 대응과 유사하다. 주택가격 상승의 원인을 구조적인 문제에서 찾지 않고 일부 투기세력의 문제에서 찾는 것이 너무나 닮아 있다. 현재 국내 주택시장에서 주택은 거주목적의 사용자산과 투자목적의 투자상품으로 이중적인 가치를 지닌다. 현재와 같은 저금리구조와 금융시스템에서는 주택은 가장 안정적인 투자상품으로 기능을 수행하고 있다. 주택수요가 안정적인 지역의 경우 투자상품으로 기능이 더욱 확대되고 있을 뿐이다.

문재인 정부의 1호 주택정책은 주택이 투자상품으로 작동하는 기본적인 구조에 대해서는 아무런 언급이 없는 상태에서 투자수요가 문제의 원인인 것처럼 혼동하고 있다. 국토부장관은 주택의 공공성을 강조하고 있지만 신규 주택의 분양가를 제한하는 조치에 대해서는 아무런 언급이 없다. 문재인 대통령이 후보시절 도입을 공약하였던 주택임대소득에 대한 과세에 대한 도입계획도 언제 도입되지 예측하기 어렵다. 민주당이 총선공약으로 제시하였던 전월세 상한제와 계약갱신 청구권도 언제 도입될지 알 수 없다. 주택이 투자상품으로 기능하는 구조적인 문제에 대해서는 아무런 대책 없이 투자수요가 문제의 원인으로 인식하는 정책으로는 주택시장의 안정화라는 목적을 달성할 수 없을 것이다.

6.19 부동산대책의 원인이 되었던 서울과 일부지역의 주택가격 상승은 수치상으로는 큰 문



제가 되지 않을 수 있다. 하지만 정부가 대책에서 지적하였듯이 국내 주택시장은 공급과잉에 대한 우려와 높은 가계부채 부담으로 주택시장의 급격한 하락으로 인한 경착륙에 대한 우려가 높아지고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 일부지역에서 나타나는 가격상승은 시장의 위험을 더욱 확대시킬 수 있기 때문에 대책이 필요하다.

다만 문제는 정부의 현실인식과 대책이 문제의 본질을 외면하고 지엽적인 방안으로 접근하고 있다는 점에 있다. 정부가 주택시장의 안정화를 목표로 하고 있다면 최소한 박근혜정부가 인위적인 주택경기 부양을 목적으로 도입하였던 분양가 상한제 폐지, 분양권 전매제한 완화 및 DTI, LTV 기준 완화 등의 조치는 원상회복되어야 한다. 또한 전월세 상한제, 계약갱신 청구권 도입, 주택임대소득에 대한 과세, 공공임대주택 공급확대 등의 정책도 즉각적으로 도입하여야 할 것이다.

주택시장의 문제는 주택을 투자수단으로 인식하는 투자자의 문제가 아니라, 주택을 투자의 대상으로 전환시킨 정책의 문제라는 점을 분명히 인식하여야 한다. 문재인 정부는 주택정책의 목적을 분명히 하고 이를 실현할 수 있는 중장기적 대책이 필요하다. ▶



2017년 새사연 발간 보고서

2017년 07월 17일 현재

| 분야 | 발간일 | 제목 | 작성자 |
|--------|-------|---|-----|
| 경제 | 01/03 | 진짜' 경제민주화로 ⑤ 하청 중소기업, 글로벌 중견 대기업 될 수 없나? | 정승일 |
| 노동 | 01/09 | 2017 전망보고서 (1) : 노동시장 불안정성의 심화 | 송민정 |
| 경제 | 01/12 | 일본은행이 선택한 화폐적 해법, 2017년을 희망의 해로 만들 수 있을까? | 송중운 |
| 복지 | 01/16 | 2017 전망보고서 (2) : '불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다 | 최정은 |
| 국내외 정세 | 01/23 | 2017 전망보고서 (3) : 국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017 | 박세길 |
| 세계경제 | 02/03 | 2017 전망보고서 (4) : 2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가? | 송중운 |
| 마을 | 02/06 | 2017 전망보고서 (5) : 다가오는 건거의 계절, 마을살이의 운명은? | 강세진 |
| 부동산 | 02/10 | 2017 전망보고서 (6) : 장기불황 초입에 들어서는 주택시장 | 권순형 |
| 보건의료 | 02/13 | 2017 전망보고서 (7) : 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다 | 고병수 |
| 종합 | 02/22 | 2017 전망보고서 (8) : 2017년 7대 분야를 전망하다 | 새사연 |
| 부동산 | 03/08 | 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ① | 권순형 |
| 부동산 | 03/10 | 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ② | 권순형 |
| 부동산 | 03/16 | 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ③ | 권순형 |
| 부동산 | 03/23 | 기업형 임대주택 정책 무엇이 문제인가? ④ | 권순형 |
| 주거 | 04/12 | 민달팽이주택협동조합이 3년을 버티며 남긴 고민들 | 황서연 |
| 선거 | 04/18 | The Plan: 민주주의 깨트리기 | 강세진 |
| 사회복지 | 04/27 | 성장과 복지를 위한 사회정책, 한국사회 미래비전이 되어야 한다 | 이은경 |
| 선거 | 04/29 | 2012년 대통령선거에서 광학식투표분류에 따른 후보자간 상대적 불균등성 규명 | 강세진 |
| 보건의료 | 05/02 | 한국 보건의료, 어디로 가야하나 | 이은경 |
| 주택 | 05/10 | 비영리 공동체주택의 의미 및 활성화 방안 | 강세진 |
| 마을 | 05/25 | 관계와 숫자로 마을공동체 드러내기 | 강세진 |
| 주거 | 05/31 | 청년 주거지로서 서울 1세대 아파트탐험기 ① | 황서연 |
| 주거 | 06/22 | 청년 주거지로서 서울 1세대 아파트탐험기 ② | 황서연 |
| 마을 | 07/13 | 마을살이에 대한 공공지원의 사회·경제적 효과 | 강세진 |
| 부동산 | 07/17 | 문재인 정부의 주택정책, 첫 단추는 잘 끼워졌는가? | 권순형 |

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께해주세요.