

# Hansun Brief

발행일: 2023년 5월 8일(통권253호) / 발행인: 박제완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 회계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

## 〈기획시리즈 2 - 윤석열 정부 부동산정책 평가〉

지난 1년간 윤석열 정부의 부동산정책을 살펴보고, 앞으로의 과제들을 점검하고자 기획시리즈로 5회에 걸쳐 실는다.

### 위기관리와 규제완화,<sup>2)</sup> - 주거복지를 중심으로 -

정수연

제주대 경제학과 교수  
한선재단 부동산정책연구회장

1. 윤석열 정부 부동산정책의 특징
2. 결론

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

## (2) 규제완화 정책

윤석열 정부 부동산정책의 두번째 특징은 규제완화이다. 규제를 완화하면 그것이 부동산 투기심리를 자극하여 시장이 급등할 것이라는 우려를 새 정부도 갖고 있다. 보유세 완화나 특례보금자리론으로 집가진 중산층을 구제하는 위기대응방안은 종종 부자감세와 부자 편들기로 폄하된다. 그러나 그러한 비난을 하는 그룹은 경제의 파국을 원하거나 혹은 경제를 이해하지 못한다. 새 정부는 그러한 폄하나 정치적 공세에는 정론을 펼쳐야 한다. 집가진 중산층들을 파국으로 내몬다고 해서 빈곤층이 집을 가지게 되는 것이 아니기 때문이다.

오히려 경기위축으로 빈곤한 이들은 더욱 빈곤해진다. 중산층을 구제하기 위한 정책과는 별도로 정부는 빈자들을 위한 주거복지 정책을 더욱 강화하면 된다. 오히려 중산층 구제

2) 이 글은 정수연(2023), 윤석열 정부 부동산정책의 현황과 과제(2023년 4월 13일, 국회자유경제포럼 정책세미나)의 일부를 수정, 보완한 것임을 밝혀둔다

방안에 반대하는 이들이 빈자들을 위한 정책에는 무심하지 않은지 점검해볼 필요가 있다. 새 정부는 규제지역해제와 대출규제를 완화하였다. 전 정부기간 동안 인위적인 시장개입이 시장을 오히려 악화시켰다는 것을 상기할 때 적절한 정책으로 평가된다. 경기침체기에 부동산시장을 통해 경기부양을 한다는 평가보다는 **경기침체기에 연착륙을 위한 조치**라고 평가함이 타당하다.

표 4 부동산시장 대출규제 완화

시행 시기	정책	내용	기대효과
2022/6	실수요자 지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50년 초장기 모기지 출시 및 체증식 상환방식 확대</li> <li>- 우대형 주택연금 활성화</li> <li>- 생초 LTV(80%)완화 및 요건 폐지대출한도 확대</li> <li>- DSR 장래소득 반영 개선</li> </ul>	실수요자 주거안정 및 자산형성
2022/11	서민 중산층 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무주택 주거취약 계층</li> <li style="padding-left: 20px;">: 규제지역 내 서민, 실수요자 대상 LTV한도 확대, 청년전세 특례보증 한도 확대</li> <li>- 주택보유 서민, 중산층</li> <li style="padding-left: 20px;">: 생활안정, 임차보증금 반환 주담대 규제 완화, 임차보증금 반환 대출 보증 확대, 주담대 채무조정 대상 탄력적 적용, 기존 정책모기지 통합 특례보증자리론 도입</li> </ul>	서민 중산층 가계부채 부담완화
2022/12	규제지역 내 1주택자LTV 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제지역 내 무주택자 및 1주택자LTV 50%로 단일화</li> <li>• 15억 초과 아파트에도 주담대 허용</li> </ul>	DSR 규제 및 금리인상으로 실수요층의 제한적 주택담보대출 증가
2023/01	규제지역 대폭 해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울 강남, 서초, 송파, 용산 제외 수도권 전 지역부동산 규제지역 해제</li> <li>• 규제지역 해제</li> <li>• 민간택지 분상제 해제</li> <li>• 전매제한, 수도권 실거주 의무 개선</li> <li>• 중도금, 특별공급 기준 폐지</li> <li>• 청약 당첨자 주택 처분 폐지</li> <li>• 무순위 청약조건 완화</li> </ul>	수도권 대부분 지역 분양가상한제 해제, 다주택자 세금 부담 경감

부동산분양시장 규제완화의 내용들은 주로 원가 현실화이다. 이는 2022년 2월 우크라이나 전쟁 발발로 원자재가격이 급상승하여 민간주택공급에 차질이 빚어지자 원활한 공급을 위하여 분양가의 일부 자재항목을 현실화한 것이다.

그러나 장기적으로 분양가 상한제는 폐지되어야 한다. 고분양가 논란은 늘 사회적 이슈가 된다. 그러나 이는 ‘고가주택이 중저가주택의 공급을 늘리는 효과가 있다’는 것을 간과하기 때문이다. 한 지역에 고가주택이 공급되면 중품질 주택에 거주하던 사람들이 고가주택으로 이동하고, 상대적으로 저품질 저가주택에 거주하던 사람들이 중품질 주택으로 이동할 수 있다.

고가주택을 분양가상한제로 공급을 제한하면, 그 희소성 때문에 오히려 가격이 더욱 상승하게 되며, 중품질 주택을 고가주택으로 이동할 여력이 있는 사람들이 점유하게 되어 공급이 저하되는 간접적 효과가 있다는 것을 알아야 한다. 향후 이러한 분양가상한제의 폐해를 되짚어 사회적 논의가 다시 이루어질 필요가 있다.

표 5 부동산 분양시장 규제 완화

시행 시기	정책	내용	기대효과
2022/6	분양가제도 운영 합리화방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분양가상한제 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정비사업 추진시 소요되는 필수 비용을 분양가에 반영</li> <li>- 주요 자재 항목 현실화 및 조정 요건 추가</li> <li>- 택지비 검증위원회 신설로 해당 평가사 및 전문가 검증 참여</li> </ul> </li> <li>• 주택도시보증공사(HUG) 고분양가심사제도 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자재비 가산제도 도입</li> <li>- 비교단지 선정 기준을 준공 10년 이내로 하향</li> </ul> </li> </ul>	제도의 현실과의 괴리 보완
2022/7	국토교통부 분양가상한제 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 레미콘, 철근 가격 상승분 기본형건축비에 반영</li> <li>• 기본형건축비 비정기 조정 대상 주요 자재 교체, 추가 및 비정기 조정 요건 추가 마련 (레미콘, 고강도 철근, PHC 파일, 동관 → 레미콘, 고강도 철근, 창호유리, 강화합판, 마루, 알루미늄 거푸집)</li> </ul>	건설사 위기관리
2022/9	분양가상한제 기본형 건축비 2.53% 추가인상	주요 건설자재 가격과 노무비 등의 가격변동을 고려해 적용되는 기본형 건축비 상한액을 2.53% 인상	건설사 위기관리
2023/03	전매제한 개선, 실거주 의무 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권 전매제한 기간 최대 10년→3년, 비수도권 지역 최대 4년→1년으로 완화</li> </ul>	입주금 마련이 어려운 수요자들의 청약시장 유입
2023/03	다주택자, 임대사업자 주담대 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다주택자, 임대사업자 주택담보대출 취급 허용 (규제지역 LTV30%, 비규제지역LTV60%)</li> </ul>	부동산 시장 실수요 거래 회복
2023/03	대출규제완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임차보증금 반환목적 주택담보대출 관련 각종 제한 완화</li> </ul>	부동산시장 연착륙

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활안정자금 목적 주택담보대출 한도 폐지</li> <li>- 주택담보대출 대환시 기존 대출시점의 DSR 적용</li> <li>- 서민 실수요자의 주택담보대출 한도 폐지</li> </ul>	
--	--	---	--

자료: 관계부처 보도자료 및 이경자·백재승(2023)을 수정 보완

부동산 세금을 정상화하고 규제지역을 해제하는 이 과정들은 주택소유자를 범죄자로 간주하는 전 정부의 시각을 부동산정책에서 제거하여 정상화하는 과정이었다. 과도한 징벌적 세금은 중산층 이상의 사람들에게 많은 고통을 주었을지 모른다. 그렇다고 해서 **중산층의 고통이 저소득층의 이익이 되지는 않았다**. 오히려 소비가 위축되어 자영업자들은 더욱 어려워졌다. 또한 은퇴하여 노동시장에서 자리를 내주었어야 할 고령층이 세금을 내기 위해 젊은이들과의 일자리 경쟁에 뛰어들게 했다.

집을 소유하였는가, 주식을 소유하였는가에 있어 그 변동성과 단기 보유관점에서는 주식과 비트코인이 집보다 더 큰 투기적 요소를 갖고 있다. 자산형태에 따라 징벌하고 자산이 어느 지역에 있는가에 따라 징벌하는 제도 또한 저소득층의 주거복지에 효과가 없었다. 이런 점을 고려하여 새 정부는 규제완화를 비롯하여 지역과 자산형태에 따라 차별하는 정책들을 정상화시켜 나갔다.

표 6 부동산세금 규제 완화 및 규제지역 해제

구분	정책	내용
(22.06.21)	과도한 세부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종부세 납부유예 도입 및 1세대 1주택자 판정 개선</li> <li>- 생초 취득세 감면 확대</li> <li>- 공시가격 제도 개편</li> <li>- 양도세 증과 배제 등 거래세 부담 완화</li> </ul>
(22.07.05)	지방 투기과열지구 해제 등 규제지역 조정	(해제지역) 대구 수성구, 대전 동구·중구·서구·유성구, 경남 창원 의창구 (해제지역) 대구 동구·서구·남구·북구·중구·달서구·달성군, 경북 경산시, 전남 여수·사순천·사광양시 (해제지역) 투기과열지구 : 안산 단원구 대부동·대부남동·대부북동·선감동·풍도동 조정대상지역 : 안산 단원구 대부동·대부남동·대부북동·선감동·풍도동, 화성 서신면
(22.11.10)	주택공급기간 위축 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융부문: 사업리스크 관리 위한 PF대출 보증지원 확대, 리츠 관련 부동산 지분 규제 완화</li> <li>- 실물부문: 구체적 안전진단 개선방안 연내 조기 마련, 사전청약 부담 완화를 통해 주택분양물량 분산 유도,</li> </ul>

		등록임대사업제 합리적 개편방안 연내 마련
	실수요자 내 집 마련 애로 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제 정상화</li> <li>: 서울 및 서울 연접 제외 규제지역 해제, 기발표 LTV규제 완화 방안 연내 시행</li> <li>- 실생활 애로해소</li> <li>: 무순위 청약 거주지역 요건 폐지, 생애최초 주택구입자 대상 세제 지원 요건 완화</li> </ul>

### (3) 주거복지

주거복지는 전 계층 모두에게 필요한 보편성을 가진다. 중산층 이상에게는 주택시장 가격 안정과 주택품질제고가 주거복지이다. 저소득층에게는 안정적인 임대주택의 공급이, 차상위계층에게는 임대에서 자가로 이동하여 중산층으로 상향할 수 있는 정책적 지원이 주거복지가 된다.

다음 표 7에서 보는 바와 같이 전 정부와 마찬가지로 새 정부는 임차인의 임대료 부담을 줄이고 임대주택공급을 확대하는 정책을 유지했다. 전 정부와 차이점이 있다면, 임대주택에 영원히 머무르는 것을 권하는 것이 아니라 임대에서 자가로 이동할 수 있도록 자가주택보유를 촉진하는 정책을 추진하고 있다는 것이다. 그리고 임대주택의 품질제고와 임대주택 평형을 넓히는 정책을 펼쳤다.

**임차인에게만 집중되는 주거복지정책은 임차인에게도 좋지 않다  
공급이 줄어들기 때문이다.**

새 정부는 부동산정책에 있어 보편적 복지보다는 청년과 저소득층, 임차인에 집중하고 있다. 우선순위에 있어서는 바람직하나, 중산층 이상을 대상으로 하는 주거복지도 간과되어서는 안된다.

**임차인에게만 집중되는 주거복지정책은 민간임대주택의 공급자인 임대인의 임대주택공급능력을 상실하게 만들 수도 있기 때문에 유의하여야 한다.**

임대주택이건 분양주택이건 간에 주택공급은 매우 중요하다. 지나치게 높지도 낮지도 않은 가격을 유지하려면 공급의 고삐를 쥐었다 풀었다 하는 지혜가 필요하다. 그러나 그러한 조절능력이 있으려면 공급계획이 미리 수립되어 있어야 한다. 또한 주택수요를 매년 추정하고 시시각각 변화하는 시장의 수급변화를 관찰해야 한다. 호황에는 불황을 대비하고, 불황에는 호황을 대비해야 하는바, 주택공급계획은 미래의 호황을 대비하는 것이 된다.

표 7 주거복지 정책

발표시기	정책이름	내용
(22.06.21)	부동산정책 '부동산 임대차시장 안정방안 및 정상화'	
	• 임차인 부담 경감	- 공공성 준수 '상생임대인' 혜택 확대 - 갱신만료 임차인 전세대출 지원 강화 - 임차인 전월세 비용 세제 지원 강화
	• 임대주택 공급 확대	- 건설등록임대 활성화 - 단기 주택공급 촉진 - 임대 매물 유통물량 확대
	• 공급 확대 및 규제 완화	- 청년 주거지원방안 마련
(22.08.16)	국민주거안정 실현 방안	
	• 주거사다리 복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청년월가/역세권첫집: 총 50만호 공급, 연내 3천호 사전청약</li> <li>■ 내집마련 리츠 (임대로 살면서 자유롭게 분양받는 모델) : 12월 시범사업</li> </ul>
	• 주택품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 층간소음 : 바닥두께 강화시 분양가 가산 등 비용인정</li> <li>■ 공공임대 : 신규주택 평형 확대, 노후임대 정비 본격화</li> </ul>

최근 발생한 빌라 전세사기의 경우, 임차인 구제에만 집중할 것이 아니라 부동산시장 하락기에 나가는 세입자에게 보증금을 대출해서 내줄 수 없는 임대인과 가격하락으로 보증보험가입 자체가 불가능한 임대인들도 구제하여야 한다. 그것은 집주인들에게 제공하는 주거복지처럼 보이겠지만, 저렴한 임대주택을 그대로 유지할 수 있게 함으로서 미래의 잠재적 세입자를 보호하는 방법이 된다.

10억원 아파트에 5억원에 전세 들어있는 세입자 보호도 중요하지만  
3억원 빌라를 소유한 집주인의 보증금반환의지를 꺾지 않는 것이  
오히려 더 공익적일 수 있다.

새 정부는 주거복지와 주거약자에 대한 관점을 달리해야 하며, 보다 더 상대적인 관점에서 주거복지의 수혜대상들을 재정리할 필요가 있다.

## 2. 결론

지난 5년간 왜곡된 시장을 1년내에 정상화하는 것은 쉽지 않은 일이다. 무엇보다 여소야대 국회상황으로 법안통과 자체가 쉽지 않은 일이라 근본적인 개혁 추진이 쉽지 않았다. 여야대치 국면에서 국민들을 괴롭히는 법안들이 그대로 존치되면 국민들 고통만 가중된

다. 이제는 여야가 서로 협의하는 ‘정치의 기술’을 구사해야 할 시점이다.

그러한 정치 기술이 구현되려면 사실상 국민들의 강력한 요구가 있었어야 한다. 하지만 ‘갈라치기 된 국민들을 하나 되기가 쉽지 않다. 학계와 시민사회단체의 중립적 판단, 활발한 대안 제시가 필요한 이유가 여기에 있다. 국민들이 강력한 요구를 할 수 있도록 ‘사실을 알리는 활동’은 정치권을 움직일 수 있고, 개혁의 원동력이 되기 때문이다.

정치적으로 어려운 상황 속에서 지난 1년간 새 정부의 부동산정책은 ‘획기적인 성공’은 아닐지라도 나쁘지 않은 성과를 올리고 있다고 판단된다. 국내 경제환경도 좋지 않은데다가 파국으로 치달을 뻔한 주택시장 붕괴를 막았기 때문이다. 많은 사람들이 주택시장이 붕괴되면 집을 싸게 살 수 있을 거라 착각한다. 그러나 주택시장의 붕괴는 결국 우리나라 실물경제의 붕괴를 의미한다. 막상 그런 상황이 되면 폭락한 집값에도 집을 살 수 없을 정도로 각 개인들의 경제상황이 악화되어 있을 것이다.

규제완화를 통한 시장 정상화 그리고 공급을 통한 부동산가격 안정화를 추구할지라도 꾸준히 계속해야 하는 것은 ‘촘촘하고 든든한 주거복지 지원’이다. 자가 마련에 한계가 있는 저소득층에게는 양질의 임대주택을 공급하고, 중산층으로 도약할 수 있는 기회가 되어야 한다. 중산층에게는 구매가능한 주택을 공급하고 부동산가격의 폭등 또는 폭락이 없는 안정적인 부동산시장 흐름을 유지해주어야 한다. 바로 이것이 주거복지이다.

앞으로 1년간 우리나라 부동산시장의 불확실성은 증대될 것으로 예측된다. 한국은행과 통계청은 2023년 우리나라 경제에 대해 상저하고와 상저하저의 의견이 엇갈린다. 이는 우리 경제의 불확실성이 커지고 있음을 시사한다. 향후 1년간 국토교통부는 시장상황을 예의 주시하고, 적기에 신속하게 대응할 준비를 하고 있어야 한다. 이러한 때에 정확한 부동산시장예측은 매우 중요하다. 호황과 불황을 반복하는 자본주의 경제의 속성을 고려할 때 앞으로 또다시 올 경기침체를 대비하여 부동산가격지수, 통계의 중립성과 정확성을 확보할 방안을 장기적으로 마련해야 할 것이다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호

'#7079-4545'로 ☒문자후원 또는

<https://www.hansun.org/korean/support.php>을 클릭해 후원신청을 보내주세요.