



최근 부동산시장 동향 및 리스크 요인과 정책과제

장경석 · 박인숙

요약

- 01 I. 머리말
- 02 II. 부동산시장 동향
- 06 III. 부동산시장 내외적 리스크 요인
- 09 IV. 윤석열정부 부동산정책 대응
- 17 V. 정책적 논의사항
- 20 VI. 맺음말

□ 정부는 최근 부동산시장 침체에 대응해 주택공급과 부동산 세제 및 대출규제 완화, 재건축 규제 완화 등을 추진함

- 주택 270만 호 공급계획, 다주택자에 대한 양도소득세·취득세·종합부동산세 증과세율 완화 등 부동산 세제 개편, 부동산 규제지역 해제, 규제지역 내 대출규제 및 생애최초주택구입자 주택담보대출비율(LTV) 상한 완화, 공시가격 현실화율 인하를 통한 보유세 부담완화 정책이 마련됨

□ 정부의 부동산정책은 세제, 금융, 공급 정책 영역이 복합적으로 작용하는 영역이기 때문에 향후 부동산시장 정착률을 위해 각 분야에 대한 면밀하고 지속적인 검토가 이루어져야 함

- 주택공급확대 정책의 적정성 여부 검토: 부동산시장 하락기에 대응하여 공급시기와 물량 조정 검토
- 금리인상과 부동산시장 정착률: 주택의 실수요자를 위한 시세보다 저렴한 금리의 정책대출 상품과 주택대출 이자지급액에 대한 소득공제 범위 확대 방안 등 검토
- 아파트 등록임대사업자제도 부활: 정책적 신뢰성 문제와 제도 재시행에 따른 영향 검토
- 다주택자 증과세율 완화와 거래 활성화: 세제개편만으로는 거래 활성화 효과가 제한적이고, 지역적 차이가 발생할 수 있다는 점에 대한 고려도 필요
- 가계부채 부실 심화 문제 및 해소 방안: 취약차주로 인한 금융 부실화 방지 필요



I. 머리말

2022년 8월 이후 전국의 주택가격이 하락세로 전환되고 가격하락폭이 커지면서 부동산시장이 2008년 글로벌 금융위기 이후와 같이 장기침체국면으로 접어든 것이 아닌가 하는 우려가 심화되고 있다. 특히 최근 러시아-우크라이나 전쟁 이후 세계적 경제불안상황이 지속되면서 급격한 금리상승, 원자재가격상승 등 글로벌 경기둔화가 현실화되고 있다. 국내 주택시장에서는 금리상승 등의 영향으로 매매가격과 전세가격이 동반 하락하는 이례적인 현상도 발생하고 있다.

2022년 5월 새정부 출범 이후, 부동산 가격급등 시기에 마련된 공급, 금융, 세제 등에 대한 규제들이 재검토되었다. 2022년 7월 「2022년 세법개정안」, 12월 「2023년 경제정책방향」 등을 통해 양도소득세, 종합부동산세, 재산세 인하 및 재건축부담금 인하 등 부동산규제완화계획이 발표되었다. 8월 16일에는 「희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안」을 통해 새정부 기간 중 270만 호 주택공급계획이 발표되었다. 또한 11월 23일 「공시가격 현실화 수정계획(안)」이 발표되어 2023년 부동산공시가격 현실화율을 2020년 수준으로 완화하기로 하면서 부동산 보유세인 종합부동산세, 재산세가 인하될 예정이다.

정부가 부동산시장의 급격한 침체로 인한 경제적 충격을 완화하기 위하여 부동산시장 연착륙정책을 발표하여 시행하고 있으나 시장반응은 아직 미온적인 수준이다. 즉 금리인상이 지속되는 상황에서 주택 등 부동산수요가 진작되기 어렵고, 부동산 경기침체 국면에서 주택공급 물량 확대(270만 호) 정책이 시행되고 있으며, 정부가 단기 부동산시장 대응형으로 세제정책을 운용하는 것 아닌가 하는 우려 등이 있는 것도 사실이다.

부동산은 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 큰 재화이다. 한국은행의 국민대차대조표에 나타난 바와 같이 정부, 기업, 가계·비영리단체가 보유한 부동산 가액은 2021년 기준 건설자산이 6,193조 원, 토지자산이 1경 680조 원이다. 가계 입장에서도 부동산은 가계자산에서 차지하는 비중이 높다.¹⁾ 정부입장에서도 부동산을 기반으로 하는 국가와 지자체의 조세수입이 연간 부과액 기준으로 국세 57.7조 원(2021년 기준), 지방세 44.7조 원(2021년 기준)²⁾ 등으로 국가운영과 밀접한 관련이 있어 부동산가격의 변동에 민감할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이에 이 보고서에서는 국내 부동산시장 상황, 부동산시장의 가격안정 및 리스크 요인, 윤석열정부의 정책 대응방안을 살펴보고, 향후 정부가 부동산정책 추진 시 고려해야 할 사안들을 검토하고자 한다.

1) 2021년 기준 우리나라의 가계자산 중 금융자산은 35.6%인데 비해, 부동산 등 비금융자산은 전체의 64.4%에 달한다(금융투자협회, 「주요국 가계 금융자산비교」, 2022.8.23.).

2) 국세는 부동산과 관련된 종합부동산세, 양도소득세, 상속세, 증여세 징수액, 지방세는 부동산과 관련된 취득세, 재산세, 자원시설세, 농어촌특별세, 지방교육세를 합한 것이다. 관련 자료는 국세청 TASIS자료, 행정안전부 『지방세통계』 자료에서 취합한 것이다.

II. 부동산시장 동향

1. 지난 5년 및 최근의 부동산시장 동향

2022년 3월 대선 직후에는 새정부의 부동산 활성화 정책에 대한 기대감으로 주택가격이 상승하고 주택거래량이 증가하였으나, 최근 금리상승 기조가 심화되면서 주택매매 및 전세가격이 하락하고 거래량이 급감하는 추세이다.

가. 매매시장

지난 5년간 주택매매가격은 저금리로 인한 유동성 증가, 금융·세제 규제 강화에 따른 수요억제와 공급 불균형 등의 요인으로 인해 크게 변동되어 왔다. 2020~2021년에는 전국적으로 저금리기조와 주택공급 축소로 주택매매가격이 상승하였으나, 2022년에는 금리인상 본격화와 주택가격에 대한 고점 인식 확산 등으로 8월 이후 주택매매가격 하락세가 커지고 있다.

표 1 | 최근 5년 및 2022년 월별 주택매매가격 변동률

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년						
전국	1.24	3.16	0.24	8.35	14.97	-1.83						
서울	3.68	10.44	2.60	10.70	12.50	-1.27						
2022년 월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
전국	0.28	0.21	0.10	0.21	0.25	0.10	0.00	-0.14	-0.16	-0.55	-1.10	-1.03
서울	0.21	0.20	0.06	0.13	0.18	0.16	0.07	-0.07	-0.08	-0.45	-0.88	-0.79

※ 자료: KB국민은행

주택매매거래량은 2020년 종합부동산세, 양도소득세 등 세제 강화 후 감소경향을 보였으나, 최근에는 경기하락의 영향으로 감소하고 있다. 2022년 11월 기준, 주택 매매거래량(신고일 기준)은 총 30,220건으로 집계되었는데, 이는 전월('22.10월, 32,173건) 대비 6.1% 감소, 전년 동월('21.11월, 67,159건) 대비 55.0% 감소한 수치이다. 11월까지 누계는 480,187건으로 전년 동월 대비 50.0% 감소하였다. 특히 다주택자에 대한 양도소득세 중과배제 등으로 주택시장의 매물은 증가하고 있으나, 매도-매수희망가격 괴리로 인해 매매거래량은 줄고 있는데, 이는 매매심리지수가 2021년 11월 119.5에서 2022년 11월 84.0으로 29.7% 하락한 수치를 통해서도 알 수 있다.

표 2 | 최근 5년 및 2022년 월별 주택매매량

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 11월(누적)					
매매거래(천 건)	947	856	805	1,279	1,015	480					
변동률(%)	-10.1	-9.6	-6.0	58.9	-20.6	-50.0					
2022년 월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월
전국(천 건)	42	43	53	58	63	50	40	36	32	32	3.0
서울(천 건)	5	5	5	6	8	7	5	4	3	3	3

※ 자료: 국토교통부, 「11월 주택 통계 발표」, 2022. 12. 30., 한국부동산원

나. 전월세시장

2020년 7월 31일에 개정³⁾된 「주택임대차보호법」은 임차인의 계약갱신청구권 행사, 연 5% 임대료 상한 등으로 임차인의 주거안정을 보장하는 반면, 전세시장에 신규로 진입하는 주택의 계약가격 상승 및 신규-갱신계약 간 이중가격 형성 등의 문제를 유발하기도 한다. 특히 전세자금 대출금리⁴⁾ 상승에 따른 실수요 감소, 매물 누적, 「주택임대차보호법」에 따른 계약갱신 임차인의 중도해지권리 행사⁵⁾ 등도 전세가격 하락에 영향을 주고 있다.

최근의 전월세거래량 동향을 살펴보면, 금리상승으로 인해 주택매매수요보다 반전세·월세 전환 수요가 증가함으로써 전월세거래량도 전반적으로 증가하고 있다. 2022년 11월의 전월세거래량은 총 20.3만 건으로 전월 대비 0.5% 감소하였지만, 전년 동월 대비로는 5.4% 증가하였다.

다만, 전월세거래량은 증가하고 있지만, 전세자금 대출금리 상승 및 「주택임대차보호법」 개정 등으로 전세보다 월세를 선호하는 수요가 증가함으로써 전월세 거래 중 월세 비중이 증가하는 추세이다. 전세 거래량은 97,252건('22.11.)으로 전월 대비 1.2%가 감소하고 전년 동월 대비 8.6%가 감소하였으나, 특히, 2022년 11월까지 누계 기준, 월세거래량 비중은 51.8%로 전년 동월(43.3%) 대비 8.5%p가 증가하였다.

표 3 | 최근 5년 전월세거래량 및 2022년 전월세 거래량

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 11월					
전국(천 건)	1,674	1,831	1,954	2,190	2,352	2,622					
서울(천 건)	536	589	621	698	745	809					
2022년	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월
전국(만 건)	20.4	24.1	25.0	25.8	40.4	21.3	21.1	22.8	20.5	20.4	20.3
서울(만 건)	6.4	7.8	8.3	7.7	12.0	6.4	6.7	7.1	6.3	6.0	6.1

※ 자료: 국토교통부, 「11월 주택 통계 발표」, 2022. 12. 30.

표 4 | 임차유형별 전월세거래량 및 월세 거래량 비중

구분	전월세거래량(건, '22.11. 기준)			최근 3년 월세 거래량 비중(%)		
	전세	월세	합계	2020년	2021년	2022년 11월
전국	97,242	106,178	203,420	40.5	43.3	51.8
서울	28,383	32,545	60,928	41.0	45.3	53.0

※ 자료: 국토교통부, 「11월 주택 통계 발표」, 2022. 12. 30.

3) 주요 개정내용: ㉠ 2년 계약종료 후 1차례 2년간 연장 가능(최대 4년), ㉡ 임대료 상한 연 5%, ㉢ (임대인 보호사항) 계약갱신 거절 사유: 본인 또는 직계 가족 거주, ㉣ (임차인 보호사항) 계약갱신 후 만기 이전 임의 중도해지 가능

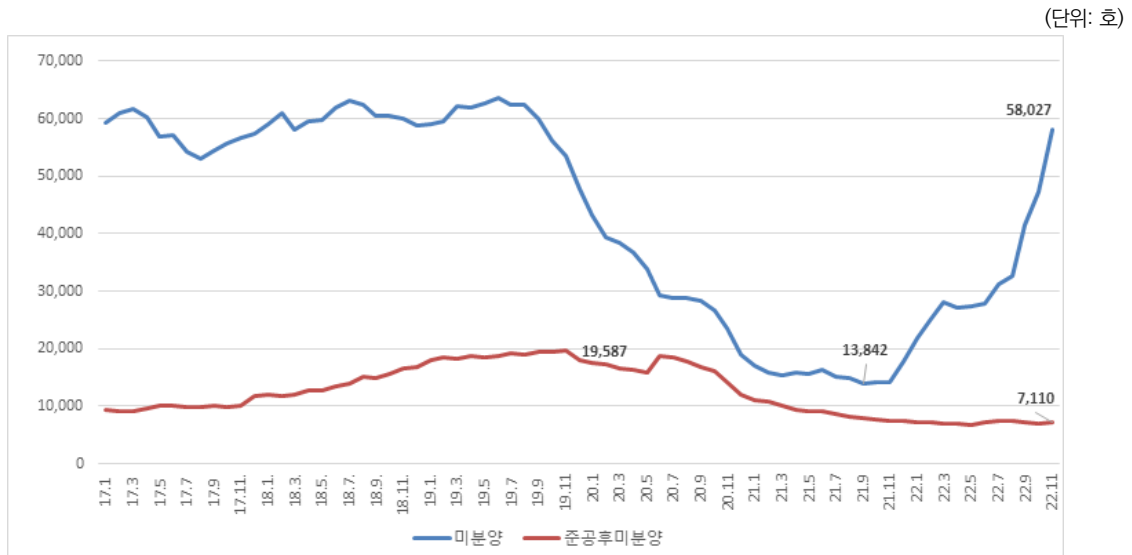
4) 전세자금 대출금리(%): ('20.12.)3.84, ('21.12.)4.80, ('22.6.)5.89, ('22.12.)7.33

5) 문제원, 「계약갱신 후 임차인 중도해지 가능...현실선 '혼란」, 『아시아경제』, 2022.12.25.

다. 미분양주택 및 경매시장

지난 5년간 주택 공급부족 상황에서 경기침체 국면으로 전환되면서 청약경쟁률이 하락하였는데, (주)직방에 따르면 수도권 청약경쟁률은 2021년 9월 52:1에서 2022년 9월 2:1로 크게 하락하였다. 이와 함께 금리 상승 등으로 아파트 수요가 급감하면서 미분양도 동반 급증하고 있다. 미분양주택은 2022년 11월 기준 58,027호로, 전월 대비 22.9%가 증가하였다. 특히 1년 만에 지방은 약 4배(12,622호→47,654호), 수도권은 약 7배(1,472호→10,373호) 증가하였다.

| 그림 1 | 미분양주택수 추이



※ 자료: 국토교통 통계누리, 2022.12.

| 표 5 | 최근 5년 미분양주택 현황

구분	2017.12.	2018.12.	2019.12.	2020.12.	2021.12.	2022.11.	전년 동기(11월) 대비	
							증감	증가률
전국	57,330	58,838	47,797	19,005	17,710	58,027	43,933	311.7
수도권	10,387	6,319	6,202	2,131	1,509	10,373	8,901	604.7
지방	46,943	52,519	41,595	16,874	16,201	47,654	35,032	277.5

※ 자료: 국토교통 통계누리, 2022.12., 국토교통부, 「11월 주택 통계 발표」, 2022. 12. 30.

금리상승 기조로 주택매매거래량이 급감하면서 경매건수도 증가하고 있는데, 이로 인해 주택시장 침체 문제가 금융부실화 문제로 전이될 가능성도 있어 보인다. 특히 아파트 경매 매각가율과 매각률도 과거 2008년 글로벌 금융위기 시기와 근접한 수준을 보이고 있다.

| 표 6 | 전국 아파트 경매 매각률과 매각가율

시기	2009년 상반기	2012년 하반기	2019년 상반기	2022.11
경매매각가율	77.7	75.9	82.2	79.7
경매매각률	36.6	37.1	34.1	34.7

※ 주: 매각가율=[낙찰가/감정가]×100, 매각률=[낙찰건수/경매건수]×100

※ 자료: 직방(red.zigbang.com)

마. 2023년 부동산 공시가격

국토교통부는 2022년 6월 1일 문재인정부가 추진한 「부동산 공시가격 현실화계획(2020년 발표)」을 재검토하여, 향후 1년 내 공시가격 급등으로 인해 발생하는 국민부담을 줄이는 방안을 마련하겠다고 발표하였다. 정부는 2022년 11월 23일 「공시가격 현실화율 수정계획」과 「23년 주택 재산세 부과와 제도개선 방안」을 통해 공시가격의 현실화율을 2020년 수준으로 완화함으로써 부동산 보유 부담을 완화할 계획이다. 2023년 공시가격은 다음의 산식을 통해 산정되는데, 이때 적용되는 공시가격 현실화율을 2020년 수준으로 적용할 예정이다.

$$\text{「2023년 공시가격} = \text{2022년말 시세} \times \text{2023년 공시가격 현실화율} \text{」}$$

이에 따라 2023년 유형별 현실화율은 표준단독주택 53.5%, 토지(표준지) 65.4%, 공동주택 69.5%가 될 예정이다. 이는 2022년 현실화율인 표준주택 58.1%, 토지(표준지) 71.6%, 공동주택 71.5%보다 각각 6.0%p, 5.9%p, 2.5%p 낮아지는 것이다.

종합부동산세의 부과세액과 과세인원은 2022년 기준 4.1조 원, 120만 명인데, 현실화율이 낮아져 2020년과 비슷한 수준으로 바뀌게 되면, 2023년 부과세액과 과세인원이 2022년보다 각각 2.64조 원, 64.5만 명이 감소할 것으로 예상된다(표 8 참조). 재산세의 경우, 1주택자의 과표산정에 적용되는 공정시장가액비율 인하 기조(60%→45%로 인하)를 2023년에도 유지하므로 2022년과 큰 차이는 없을 것으로 보인다. 공시가격과 연계된 건강보험 지역가입자의 보험료도 인하될 것으로 보이는데, 예를 들어 2022년 공시가격 6억 원이 5억 6,430만 원으로 인하시 약 월 6~7천 원의 인하 효과가 있을 것으로 추정되며, 주택가격 변동에 따라 추가적인 가감효과가 있을 것으로 보인다.

표 7 | 2023년 표준단독주택, 표준지 공시가격 변동률 및 현실화율

구분	공시가격 변동률(%)	현실화율(%)
표준단독주택	전년대비 -5.95 (‘22년 : +7.34)	53.5 (‘22년 : 58.1)
토지(표준지)	전년대비 -5.92 (‘22년 : +10.17)	65.4 (‘22년 : 71.6)
공동주택	전년대비 - 2.5 (‘22년 : +1.8)	69.0 (‘22년 : 71.5)

※ 자료: 표준단독주택 및 토지[표준지]-국토교통부, 공동주택-2022년 발표자료를 토대로 저자 추정

표 8 | 2020-2022년 종합부동산세 부과세액 및 과세인원 비교

구분	20년(A)	22년(B)	A-B
부과세액	1.46조 원	4.1조 원	-2.64조 원
과세인원	55.5만 명	120만 명	-64.5만 명

Ⅲ. 부동산시장 내외적 리스크 요인

최근 부동산시장의 가격변동에는 부동산시장 내외적 리스크 요인이 동시에 작용할 것으로 보인다. 우선 외적 요인으로는 러시아-우크라이나 전쟁 등으로 발생한 전 세계적 경기둔화, 금리인상 변수가 있다. 다음으로 부동산시장에 영향을 주는 내적 요인으로는 주택수요자의 가계 부채, 전세시장 관련 제도 요인 등이 지적될 수 있다.

1. 외적요인

가. 글로벌 경기둔화

OECD는 2022~2023년 주요국 경제성장률 전망을 통해 전세계적으로 경기둔화가 심해질 것으로 예상하고 있다. 전 세계적으로 경제성장률은 2022년 3.14%에서 2023년 2.19%로 하향할 것으로 전망한 가운데, 미국은 1.85%에서 0.54%, 영국은 4.43%에서 -0.41%로 전망되고, 우리나라의 경우도 2.74%에서 1.77%로 낮아질 것으로 전망되고 있다.

| 표 9 | 국내외 경제성장률 전망

구분	전세계	OECD 전체	미국	프랑스	영국	일본	호주	(단위: %)
								한국
2022년	3.14	2.84	1.85	2.55	4.43	1.57	4.03	2.74
2023년	2.19	0.84	0.54	0.63	-0.41	1.82	1.91	1.77

※ 자료: OECD, *Economic Outlook*, 2022. 11.

나. 금리인상 가속화

최근 금리인상이 가속화하고 있는 가운데, 2022년 12월 미국 연방준비제도가사회가 기준금리를 4.5%로 인상하였고, 우리나라의 기준금리는 2022년 11월 기준 3.25%이다. 한미간 기준금리차가 1.25%p를 유지하고 있으나, 그간 가파른 금리상승세로 인해 주택부문에서는 주택구매 수요가 하락하는 등의 현상이 지속되고 있다.

| 표 10 | 한국·미국 금리인상추이

국가	추이	(단위: %)
		한국
미국	('22.1)0.25→('22.3)0.50→('22.5)1.00→('22.6)1.75→('22.7)2.50→('22.9)3.25→('22.11)4.00→('22.12)4.50	

※ 자료: 한국은행(한국), Forbes (<https://www.forbes.com/advisor/investing/fed-funds-rate-history/>)(미국)

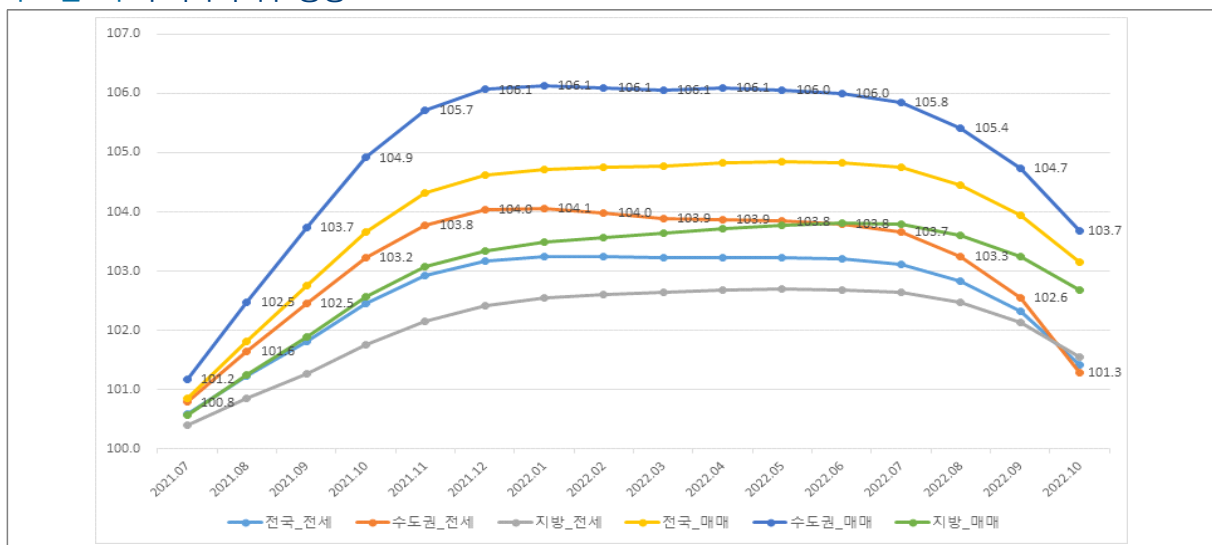
2. 내적요인

가. 전세시장 불안

최근 고금리기조 하에서 주택매매가격과 전세가격이 동시에 하락하는 이례적인 현상이 발생하고 있다. 전세가격하락은 직접적으로는 전세자금 대출금리 인상으로 인해 전세수요가 줄어드는 현상과 관련이 크지만, 2020년 마련된 임대차 2법⁶⁾과도 관련이 있다. 즉 금리급등에 따른 임차인의 가계부채 위험 증가로 세입자의 계약중도해지가 증가하면서 전세가격 하락이 가속화될 수 있다는 우려도 있기 때문이다.⁷⁾ 또한 매매가격 대비 전세가 비율인 전세가율이 80% 이상 높은 주택들의 전세가격이 하락하는 과정에서 임대인이 기존 임차인에게 전세금을 반환하지 못하는 ‘역(逆)전세난’이 발생하는 사례가 증가하고 있다. 특히, 소위 기존 임차인의 임차보증금보다 전세가격이 더 낮아진 ‘깡통전세’로 임차인 피해가 발생하고 있다.

전세가격 하락은 임차인보호를 위해 마련된 전세보증금반환보증의 보증사고 증가로 이어지고 궁극적으로 금융부실로 전이될 가능성도 배제할 수 없는 실정이다. 주택도시보증공사가 주택전세금 반환보증사고로 인해 임대인 대신 임차인에게 대위변제한 액수는 지난 4년간(2018~2021년) 1.3조 원[2018(583억 원)→2019(2,837억 원)→2020(4,415억 원)→2021(5,040억 원)]으로 급격하게 증가하였으며, 특히 2022년 9월까지의 대위변제액이 6,379억 원으로 지난해 액수를 넘어서면서 역전세난의 금융에 대한 영향도 증가하고 있다.

| 그림 2 | 주택가격지수 동향



※ 자료: 한국부동산원

6) 「주택임대차보호법」(계약갱신청구권, 임대료상한제), 「부동산 거래신고등에 관한 법률」(전월세 신고제)을 말한다.

7) 배민주, 「"당장 보증금 내놓으려요" 세입자 통보에 집주인들 멘붕」, 팜잡고(조선닷컴), 2022.12.7.

나. 가계부채

고금리 현상은 가계부채에도 많은 영향을 주고 있다. 한국은행에 따르면, 2022년 3분기 가계부채는 1,870.6조 원으로 국내 GDP의 106%에 달하고 있다.⁸⁾ 특히 개인사업자 대출 및 임대보증금을 가계부채에 포함할 경우, GDP의 170%에 이를 것으로 추정되고 있다. 국제결제은행(BIS)에 따르면, 우리나라는 2019년~2021년간 정부부채 20.8%, 가계부채 16.4%가 증가하였다. 우리나라는 주요국 중에서 가계부채 증가가 높았던 국가 중 하나이다. 다만, 최근 2022년 3분기 가계대출은 1,756.8조 원으로 전 분기 대비 소폭 감소했다.

표 11 | 코로나 기간 중 주요국의 정부부채와 가계부채 증가 추이

(단위: 십억 달러)

구분	정부부채				가계부채			
	2019년	2020년	2021년	3년 증가율	2019년	2020년	2021년	3년 증가율
영국	3,271	4,063	4,107	25.6%	2,483	2,621	2,660	7.1%
독일	2,513	3,135	3,019	20.1%	2,085	2,383	2,312	10.9%
프랑스	3,054	3,772	3,565	16.7%	1,704	1,945	1,890	10.9%
이탈리아	2,992	3,583	3,326	11.2%	829	915	876	5.7%
일본	11,152	12,436	11,066	-0.8%	3,214	3,529	3,238	0.7%
한국	656	796	792	20.8%	1,584	1,835	1,844	16.4%
미국	22,139	27,456	28,121	27.0%	16,091	16,706	17,943	11.5%
호주	604	938	910	50.7%	1,666	1,863	1,878	12.7%

※ 자료: 국제결제은행(BIS) < <https://www.bis.org/statistics/totcredit.htm> >

그런데 우리나라 가계부채에서 문제가 되는 것은 금리인상에 취약한 부채구조라는 것이다. 즉 가계대출이 변동금리에 기반하여 이루어지고, 원리금 상환보다는 이자 상환 중심의 대출구조라는 점이다. 2022년 10월 변동금리와 고정금리 비중은 대출잔액 기준으로 77.9%와 22.1%로서 변동금리 우위가 지속되고 있다. 또한 취약차주는⁹⁾ 101.4조 원, 잠재적 취약차주는¹⁰⁾ 437조 원(전체 539조 원)의 대출잔액을 보유하고 있으며, 특히 은행권 가계대출 연체율도 2021년 10월 0.18%에서 2022년 10월 0.22%로 증가함으로써, 금리 인상 추이에 따른 부실화 위험에 대한 지속적인 모니터링이 필요해 보인다.

표 12 | 가계대출의 금리구조(고정/변동금리)별 추이

(단위: %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년6월	2022년10월
대출잔액 기준	전체	100	100	100	100	100	100	100
	고정금리	34.6	33.2	29.9	34.3	30.6	23.9	21.9
	변동금리	65.4	66.8	70.1	65.7	69.4	76.1	77.9

※ 자료: 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

8) 한국은행, 「(보도자료) 2022년 3/4분기 가계신용(잠정)」, 2022.11.22.

9) 다중채무자(3개 이상 금융기관으로부터 차입)이면서 저소득(소득 하위 30%) 또는 저신용(신용점수 664점 이하)인 차주

10) 다중채무자이면서 중소득(소득 상위 30~70%) 또는 중신용(신용점수 665~839점) 차주 또는 2중 채무자이면서 저소득·저신용인 차주

IV. 윤석열정부 부동산정책 대응

1. 개관

윤석열정부 출범 이후 「서민생활 안정을 위한 긴급 민생안정 10대 프로젝트」와 「새정부 경제 정책방향」 등을 통해 주택공급 확대와 세제 개편 등 중산층·서민 주거안정 방안들이 계속 발표되었다. 주택공급 측면에서는 공급 관련 규제 완화 및 공급 로드맵 수립, 세제 측면에서는 부동산시장 관리 목적으로 운영된 세제를 조세원리에 맞도록 정상화 추진, 금융측면에서는 대출규제 단계적 정상화 등 실수요자 주거사다리 형성 지원에 대한 방안이 포함되어 있다.

주택공급 확대를 위하여 5년간 전국에 270만 호 주택을 공급하고, 민간도심복합사업 활성화를 위하여 용적률을 최대 500% 상향하며, 도심 내 재건축사업에 대한 규제 완화를 위해 재건축 부담금 개편 및 안전진단 기준 완화방안을 추진하기로 하였다. 또한 다주택자 양도세 중과 유예 및 취득세 부담 완화 등 부동산세제와 주택대출규제를 완화하고, 주택조정지역 해제를 통해 부동산시장이 활성화될 수 있는 정책을 추진하기로 하였다.

다만, 새정부가 발표한 규제완화 정책은 상당수가 입법사항이고, 금리인상으로 인해 주택매매수요가 위축될 것으로 보여 향후 단기적인 정책 효과는 제한적일 것으로 예상된다.

표 13 | 윤석열정부, 주요 부동산정책 개관

구분	주요내용
주택공급	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 5년간 전국 270만 호 공급 ▶ 도심 재건축 규제완화 <ul style="list-style-type: none"> - 재건축 부담금 개편(면제금액 기준: 조합원당 3천만 원 → 1억 원)
민간 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 재건축부담금 개편 ▶ 재건축 안전진단 기준 완화 ▶ 민간도심복합사업 용적률 상향(최대 500%)
부동산세제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다주택자 양도세 중과 유예 ▶ 주택 공시가격 2020년 수준 환원 ▶ 취득세 부담 완화(다주택자 취득세 중과 완화)
임대시장	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 상생임대제도 확대(‘착한 임대인’에 대한 인센티브 부여) ▶ 등록임대사업자 지원제도 정비
주택대출규제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 생애최초주택구입자 LTV 상한 80%, 규제지역 내 LTV 완화 ▶ 청년·신혼부부 버팀목 전세자금대출 한도 확대
주택조정지역해제	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 투기과열지역·조정대상지역 해제('22년 6월 30일, 9월 26일, 11월 14일, '23년 1월 5일)

2. 주요 부동산정책

가. 5년간 주택공급계획

윤석열정부는 주택시장의 안정을 위해 지역별 수요와 공급 상황, 공급능력 등을 종합적으로 검토하여 지역별, 유형별, 시기별 공급계획을 마련하였다. 각종 규제완화와 사업절차 단축 등을 통해 민간의 주택공급을 활성화하면서, 공공택지 등 주택의 안정적 공급기반을 강화함으로써 계획물량을 달성하고자 한다.

2023년부터 2027년까지 5년간 총 270만 호(연평균 54만 호) 주택공급계획을 발표하였으며, 지역별로는 수도권에 158만 호(서울 50만 호 포함), 비수도권에 112만 호 공급계획을 마련하였다. 사업유형별로는 재개발·재건축사업·도심복합사업 등으로 52만 호, 3기 신도시 등 공공택지개발 등으로 88만 호 공급계획을 마련하였다.

표 14 | 윤석열정부, 5년간 주택공급계획

(단위: 만 호)

구분	'23e~'27e	연도별 공급계획					
		'23	'24	'25	'26	'27	
합 계	270	47	54	56	56	57	
공급 지역별	수도권	158	26	30	33	33	36
	서울	50	8	11	10	11	11
	비수도권	112	21	24	23	23	21
	광역시·자치시	52	9	11	11	11	9
	8개 도	60	12	12	12	12	12
사업 유형별	주요 사업	140	20	28	30	30	32
	정비사업 등	52	7	12	11	11	11
	수도권	37	5	8	8	9	8
	서울	24	3	5	5	6	5
	비수도권	15	2	4	3	3	3
	광역시·자치시	13	2	3	3	2	3
	8개 도	2	0.4	0.5	0.3	0.2	0.3
	공공택지 등	88	13	16	20	19	20
	수도권	62	9	11	14	13	16
	서울	5	0.5	1	1	1	1.5
	비수도권	26	4	6	6	6	4
	광역시·자치시	16	2	4	4	4	2
	8개 도	10	2	2	1	2	2
	기타 사업	130	26	26	26	26	26

※ 자료: 관계부처 합동, 「희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안」, 2022.8.16.

나. 민간 정비사업

(1) 재건축부담금 개편

정부는 가용토지가 부족한 도심 내 주택공급을 확대하기 위하여 재건축부담금 체계를 개편하는 방안을 마련하였다. 먼저, 재건축사업으로 발생하는 초과이익은 적정하게 환수하되, 시장여건 변화 및 부담능력 등을 고려하여 재건축부담금 수준을 개편하고자 한다. 주택가격 상승 등 그간 여건 변화를 고려하여 재건축부담금의 면제기준을 조합원 1인당 현행 3천만 원에서 1억 원 이하로 조정하고, 면제금액 상향 등에 따라 부과구간을 2천만 원에서 7천만 원으로 확대할 예정이다(「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 개정사항). 다음으로, 재건축부담금을 결정하는 기준이 되는 초과이익의 산정 개시시점을 현행 재건축사업 추진위원회승인일에서 재건축부담금의 납무의무자인 조합의 설립인가일로 조정하기로 하였다. 특히, 1주택 장기보유자의 부담능력을 초과한 과도한 재건축부담금은 실수요자의 주거안정을 저해할 우려가 있다는 점에서 1세대 1주택 장기보유자에 대해 보유기간에 비례하여 최대 50%까지 감면하는 방안을 마련하였다. 국회에서는 이와 같은 재건축부담금 체계를 개편하기 위한 논의가 진행 중이다.¹¹⁾

(2) 재건축 안전진단 기준 완화

재건축 안전진단 기준은 그간 주거환경에 대한 평가보다 구조안정성에 대한 평가를 중요시함으로써 열악한 주거설비, 주차장 부족, 취약한 배수·전기·소방시설로 인한 안전사고 등의 문제를 유발하였다. 이에 노후한 주거환경을 개선하고 재건축사업을 활성화하기 위하여 안전진단 기준을 완화하였다. 즉 안전진단 평가항목의 배점 비중을 구조안정성 50→30, 주거환경 15→30, 설비노후도 25→30으로 조정하였다.¹²⁾

(3) 민간도심복합사업 용적률 상향(최대 500%)

도심 내 주택공급 확대를 위해 공공 도심복합사업을 도입(2021년)하였으나, 주민동의를 구하기 쉽지 않고, 공공의 사업추진에 한계가 있어, 민간도 사업주체가 될 수 있도록 제도를 신설(「도심복합개발법(가칭)」 제정¹³⁾)하여 총 20만 호를 공급하는 방안을 마련하였다. 민간이 추진하는 도심복합사업은 입지에 따라 성장거점형과 주거중심형으로 구분되는데, 주거중심형의 경우 노후도 60% 이상의 역세권, 준공업지 등에서 주거용도가 50% 이상인 주택을 고밀개발 시 용적률을 최대 500%까지 상향할 수 있도록 인센티브를 적용하도록 하였다.

11) 「재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안」, 3건 (배현진 의원안, 유경준 의원안, 김정재 의원안)이 국회국토교통위원회 계류 중이다.

12) 「주택 재건축 판정을 위한 안전진단 기준(국토교통부고시 제2023-9호)」 일부 개정(2023.1.5.)

13) 「도심 복합개발 추진을 위한 특례법안」(이현승 의원안), 「도심 복합개발 지원에 관한 법률안」(김정재 의원안)이 국회국토교통위원회 계류 중이다.

다. 부동산세제 개편

정부의 부동산세제 개편은 다주택자에 대한 증과세율 완화에 집중되어 있다. 문재인정부에서 주택가격상승국면에 겹투자를 통해 다주택을 보유한 사람들이 임대주택사업자로 등록하면 주택세제지원은 받으면서 주택가격상승에 따른 자산가치도 향유한다는 인식이 있었다. 이에 “주택 매매·임대사업자의 주택담보대출의 레버리지를 활용한 투자유인을 억제하고, 과세체계를 정비하여 법인을 통한 세금 회피를 차단”하기 위해 2019년 12월 16일 발표된 「주택시장 안정화 방안」, 2020년 6월 17일 발표된 「주택시장 안정을 위한 관리방안」을 근거로 다주택자에 대한 대출규제와 보유세 및 거래세 강화를 위한 입법이 이루어진 바 있다. 그러나 새정부 출범 이후 대선과정에서 공약한 부동산세제개편을 통한 세부담완화를 실현하고 최근 부동산경기침체를 극복하기 위한 과제로 다음과 같이 양도소득세, 취득세, 종합부동산세 부담을 완화할 예정이다.

양도소득세의 경우, 「주택법」에 따른 조정대상지역 내 2주택 이상 다주택자에 대해 증과세율(기본세율(6~45%)+20~30%p) 적용을 2024년 5월까지 한시적으로 유예하기로 하였다. 취득세의 경우, 3주택(조정대상지역 2주택) 취득에 따른 세율을 현행 8%에서 4%로 완화하고, 4주택 이상(조정대상지역 3주택) 취득에 따른 세율은 현행 12%에서 6%로 완화하기로 하였다. 분양권 및 주택·입주권에 대한 단기 양도세율도 완화될 예정으로, 1년 미만의 경우 현행 70%에서 45%로 인하하고, 1년 이상은 증과세를 폐지하는 것이 주요 내용이다. 종합부동산세는 과세표준 12억 원 이하 다주택자에 대한 증과세율을 폐지하고 최대 3.3%p 세율을 인하하며, 종합부동산세 기본공제 기준을 6억 원에서 9억 원(1세대 1주택자 11억 원→12억 원)으로 상향조정하였다.

표 15 | 세제개편안

(a) 종합부동산세 세율 개편안

과세표준	2019 ~ 2020		2021 ~ 2022		개편안(2023~)		
	2주택 이하	3주택 이상	2주택 이하	3주택 이상	2주택 이하	3주택 이상	
3억 원 이하	0.5%	0.6%	0.6%	1.2%	0.5%		
3~6억 원	0.7%	0.9%	0.8%	1.6%	0.7%		
6~12억 원	1.0%	1.3%	1.2%	2.2%	1.0%		
개인	12~25억 원	1.4%	1.8%	1.6%	3.6%	1.3%	2.0%
	25~50억 원					1.5%	3.0%
50~94억 원	2.0%	2.5%	2.2%	5.0%	2.0%	4.0%	
94억 원 초과	2.7%	3.2%	3.0%	6.0%	2.7%	5.0%	
법인	(개인과 동일)		3.0%	6.0%	2.7%	5.0%	

(b) 취득세 개편안

구분	현행	개편안
1~2주택	· 6억 원 이하 : 1% · 6억 원 ~ 9억 원 : 1 ~ 3% · 9억 원 초과 : 3%	좌동
3주택	8%	4%
4주택 이상	12%	6%

※ 주: 1. 종합부동산세의 경우, 조정대상지역 내 2주택을 소유한 개인에 대하여 2022년까지 3주택 이상의 세율을 적용하였으나, 2023년부터는 2주택 이하의 세율을 적용함
2. 취득세의 경우, 조정대상지역에 내 주택 취득시 1세대 2주택은 3주택의 세율을, 1세대 3주택 이상은 4주택 이상의 세율을 적용함

라. 임대시장 활성화

정부는 민간임대주택시장은 임대인과 임차인 간 이익에 균형이 있어야 장기적으로 안정적 시장이 유지될 수 있다는 판단 아래 민간임대주택사업자에 대한 세제지원을 확대 또는 복원하기 위한 대책을 마련하여 시행할 예정이다.

첫째, 상생임대주택 임대인¹⁴⁾에 대한 양도소득세 특례를 확대하기로 하였다. 특례대상이 되는 주택임대인을 9억 원 이하의 1주택자였던 것을 다주택자에 적용하고, 비과세 특례에 2년 거주요건을 폐지하며, 장기보유특별(장특)공제도 인정하기로 하였다.

표 16 | 양도소득세 특례

구분		현행	개편
대상주택		· 1주택자 + 9억 원 이하 주택	· 다주택자도 적용
양도소득세특례	비과세	· 2년 거주 필요	· 거주요건 폐지
	장기보유특별공제	· 불인정	· 인정

둘째, 민간 등록임대사업자(주택임대사업자)에 대한 지원을 확대하기로 하였는데, 2020년 6월 17일 「주택시장 안정을 위한 관리방안」을 근거로 폐지된 아파트 장기등록임대주택제도를 부활하여 이에 대한 세제지원을 하기로 하였다. 2020년 당시 기존 단기(4년) 민간임대주택은 폐지하고 장기는 의무기간을 연장(8년→10년)하며, 10년 매입임대주택 중 아파트 유형을 폐지한 바 있다. 이는 아파트를 통한 ‘부동산투기’를 억제하려는 취지였으나, 개편안에 따르면 장기 매입임대주택 중 선호도가 높은 전용면적 85㎡ 이하 아파트를 매입임대주택유형에 포함할 예정이다.

표 17 | 아파트 임대사업자제도 부활

유형		현행(20.7)	개편
단기(4년)	건설임대	폐지	-
	매입임대	폐지	-
장기(10년)	건설임대	존치	존치
	매입임대	축소(非아파트만 허용)	85㎡ 이하 아파트 허용

정부는 해당 주택의 임대사업자에 대해서는 주택규모에 따라 60㎡ 이하는 취득세의 85~100%, 60~85㎡는 취득세의 50%를 감면하고 양도소득세 중과세율을 배제하는 등의 세제 지원을 하기로 하였다. 또한 등록임대사업자에 대해서는 규제지역 내 LTV 상한을 일반 다주택자보다 인상하여 적용할 예정이다.

14) 임대차 신규 및 갱신계약시 임대료를 직전 임대차계약 임대료의 5% 이내(유지 및 인하 포함)로 인상하는 임대인을 말한다.

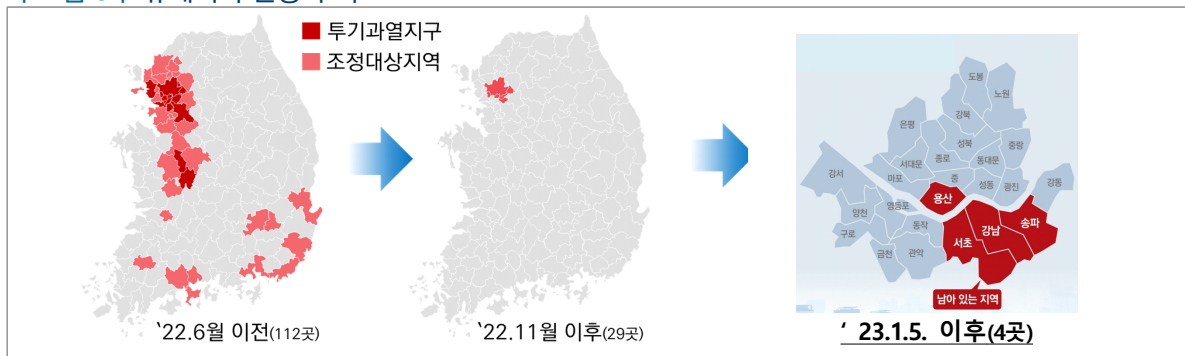
| 표 18 | 아파트 임대사업자 세제 지원

구분	현행	개편
취득세	· 2주택 8% · 3주택이상 12%	· 주택규모에 따라 50~100% 감면
양도소득세	· 2주택자 10%p 증가 · 3주택자 20%p 증가	· 중과세율 배제
종합부동산세 법인세	· 합산과세 · 20% 추가과세	· 합산배제 · 추가과세 폐지

마. 주택거래규제 완화

현행 부동산규제(세제, 금융, 공급규제 등)는 「주택법」에 따른 조정대상지역, 투기과열지구 및 「소득세법」에 따른 지정지역(투기지역)과 같은 규제지역 지정을 통해 이루어진다. 이에 윤석열정부 출범이후 2022년 6월 30일, 9월 26일, 11월 14일에 이어 2023년 1월 5일 서울시 강남구, 서초구, 송파구와 용산구 4개 구만 남기고 규제지역을 모두 해제하였다.¹⁵⁾ 이에 따라 규제지역 이외에는 주택대출 시 주택담보대출비율(LTV) 적용이 기존 50%에서 70%로 완화되고, 취득세·종합부동산세·양도소득세 중과세율 적용 배제 및 장기보유특별공제가 인정되며, 세대원 및 유주택자의 청약 1순위가 가능하게 되었다. 또한 민간택지 분양가상한제 적용지역도 위의 4개 구로 한정되었다.

| 그림 3 | 규제지역 변경 추이



※ 자료: 국토교통부, 「2023년 주요업무 추진계획」, 2023.1.3., 정서영, 「강남3구-용산외 규제지역 해제, 5일 0시부터 효력」, 『동아일보』 2023.1.4.

| 표 19 | 규제지역·비규제지역 효과

구분	투기과열지구	조정대상지역	비규제지역
대출	· LTV 50% * 다주택자 LTV 30% 허용		· LTV 70%
세제	-	· 취득세, 종합부동산세 중과세율 적용 · 양도세 중과·장특공제 배제	양도소득세 장특공제
청약	· 재당첨 제한(10년)	· 재당첨 제한(7년)	세대원 및 유주택자 청약 1순위 가능

※ 주: 투기지역의 경우, 양도세 10% 중과

15) 2023년 1월 5일자, 국토교통부공고 제2023-1호(투기과열지구 지정 해제), 국토교통부공고 제2023-2호(조정대상지역 지정 해제), 국토교통부공고 제2023-3호(분양가상한제 적용지역 지정 해제), 기획재정부공고 제2023-1호(부동산 지정지역 해제공고문)

이어 2023년 상반기 중 「주택법 시행령」을 개정하여 주택의 전매제한기간을 단축(수도권: 최대 10년 → 최대 3년, 비수도권 최대 4년 → 최대 1년)하고, 「주택법」 개정을 통해 수도권 분양가상한제 주택 등에 적용되는(2021년 2월부터 적용 중) 실거주 의무(2~5년) 규정을 폐지할 예정이다. 또한 주택도시보증공사 중도금대출 보증 시 보증이 가능한 분양가 기준(현행 12억 원)을 폐지하여 분양가와 관계없이 중도금 대출 보증(2023년 1분기)이 이루어지도록 할 예정이다. 주택청약에 당첨된 1주택자에게 부과되는 기존주택 처분 의무를 폐지하고(2023년 상반기), 무순위 청약에 유주택자의 신청도 허용할 예정이다(2023.2).

바. 주택대출규제 완화(금융완화정책)

앞서 설명한 바와 같이 2023년 1월 5일 이후 부동산 규제지역을 서울 4개 구에 대해서만 운영하게 되면서, 이 지역들을 제외한 전 지역이 주택대출 시 LTV 70%를 적용받게 되었다. 또한 생애최초주택구매자는 지역·주택가격·소득과 상관없이 LTV 80%까지 대출받을 수 있으며, 규제지역에 대해서는 지역·주택가격 상관없이 LTV 50%가 단일 적용된다.

청년·신혼부부에 대해서도 주택도시기금에 따른 버팀목 전세자금대출의 한도를 확대하였다. 청년층은 전세보증금 1억 원 주택에 대해 7천만 원까지 대출하던 것을 보증금 3억 원 주택에 2억 원까지 대출이 가능하고, 신혼부부에 대해서도 수도권과 지방의 대출한도를 각각 3억 원과 2억 원까지 확대하였다.

표 20 | 버팀목 전세자금대출 한도 변경

구분	청년		신혼부부			
	기존	변경	수도권		지방	
			기존	변경	기존	변경
대출한도	0.7억	2억	2억	3억	1.6억	2억
보증금 상한	1억	3억	3억	4억	2억	3억

사. DSR 규제 3단계 유지

정부는 규제지역 해제, 다주택자에 대한 LTV규제 해제 등을 통해 주택금융규제를 완화하였으나, 총부채원리금상환비율(Debt Service Ratio, DSR) 규제는 유지하고 있다. 이전 정부에서 가계대출 급증에 대한 대책으로 DSR 규제를 3단계로 실시하기로 하였다. 현정부는 2022년 7월 1일 시행이 예정되어 있던 DSR 3단계를 계획대로 시행하기로 하였다. 이에 따라 총 대출액이 1억 원을 넘으면 연 원리금 상환액이 연소득의 40%(비은행 50%)로 DSR 규제를 적용받게 된다. 다만, 전세대출, 중도금대출, 보금자리론, 소액 신용대출 등은 DSR 적용에 일부 예외

를 인정받게 된다. DSR 규제의 유지에 대해서는 차주의 상환능력에 맞는 금융시스템을 보호하는데 필요하고 전세자금대출 등도 포함시켜야 한다는 의견¹⁶⁾과 DSR 규제를 받는 총대출액을 1억 원으로 설정한 것 등이 과도하다는 의견¹⁷⁾도 있다.

표 21 | 총부채 원리금 상환비율(DSR) 3단계

구분	'21.7월 이전 ('19.12월 도입)	1단계 ('21.7월~)	2단계 ('22.1월~)	3단계 ('22.7월~)
주택담보대출	투기·과열지구 9억 원 초과 주택	① 총 규제지역 6억 원 초과 주택	총 대출액 2억 원 초과 (①/② 유지)	총 대출액 1억 원 초과 (①/② 폐지)
신용대출	연소득 8천만 원 초과 & 1억 원 초과	② 1억 원 초과		

※ 주: DSR 한도: 은행권(40%), 비은행권(50%), 전세대출, 중도금대출, 보증자리론, 소액 신용대출 등은 DSR 적용 예외 부여

아. 토지거래허가구역 제도 유지

정부는 2023년 1월 5일 서울 4개구 이외 지역에 대한 규제지역의 전폭적인 해제를 단행하였으나, 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」에 따른 토지거래허가구역 제도는 유지하기로 하였다. 토지거래허가구역은 국토교통부장관 또는 시·도지사가 국토의 이용 및 관리에 관한 계획의 원활한 수립과 집행, 합리적인 토지 이용 등을 위하여 토지의 투기적인 거래가 성행하거나 지가(地價)가 급격히 상승하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역 등에 대해 5년 범위 내에서 지정하는 지역이다.¹⁸⁾

정부는 부동산 투기방지를 위해 서울 강남지역, 주요 재건축단지, 공공재개발지역, 신속통합 기획 주택재개발지역 등에 대한 토지거래허가구역을 그대로 유지하였는데, 이는 비정상적인 투기행위에 대해서는 규제기조를 유지하기로 한 것이다. 서울시의 경우 토지거래허가구역은 강남·서초 자연녹지지역(27.29km²), 국제교류복합지구 및 인근지역(강남 삼성, 청담, 대치 및 송파 잠실, 14.4km²), 공공재개발후보지 24곳(10.03km²), 주요 재건축단지(양천, 영등포, 성동, 강남, 4.57km²) 등 55.09km²에 달하는데, 이는 서울시 전체면적의 9.2%에 달하고 있다.

16) 정원, 「김주현 "DSR 규제 완화, 검토하고 있지 않아"」, 연합뉴스, 2022.12.20., 김지혜 외, 『해외 주택금융정책 비교분석연구』, 국토연구원, 2021., 신용상, 『국내 가계부채 리스크 현황과 선제적 관리방안 연구』, 한국금융연구원, 2021.

17) 정옥주, 「다른 대출 규제 풀어도 소용없다?...DSR 규제에 쏠린 시선」, 뉴시스, 2022.12.22.

18) 토지거래허가구역으로 지정된 토지(주택용지 포함)의 소유권 지상권을 이전하거나 설정하는 계약을 체결하려는 거래당사자는 시장·군수·구청장(지자체장)의 허가를 받아야 한다. 지자체장은 토지거래계약을 체결하려는 자의 토지이용목적을 확인하여 이를 허가하고, 허가신청자가 허가받은 목적대로 사용하지 않은 경우 토지이용의무를 이행하도록 명할 수 있고, 이행명령이 이행되지 않을 경우, 토지취득가액의 10%범위 내에서 이행강제금을 부과할 수 있다(「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조~제18조).

V. 정책적 논의사항

1. 주택공급확대 정책의 적정성 여부 검토

윤석열정부는 과거 5년여 기간 중 발생한 주택가격급등이 주택공급부족에서 초래한 측면이 크다고 판단하여 주택공급확대정책을 추진 중이다. 이를 위해 2022년 8월 16일 「희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안」을 통해 5년간 270만 호를 공급하겠다는 계획을 발표한 바 있다. 이는 문재인정부 기간 257만 호보다 13만 호 많은 물량이다. 특히 주택수요가 집중된 서울 등 수도권에는 이전 정부보다 29만 호 많은 158만 호를 공급하고 지방 5대 광역시와 세종시에는 4만 호 증가한 52만 호를 공급하되, 도지역의 경우에는 이전 정부보다 20만 호 줄어든 80만 호의 주택을 공급할 계획이다.

표 22 | 문재인정부와 윤석열정부 주택공급 실적·계획

(단위: 만 호)

정부	합계	지역별				
		수도권	서울	비수도권	광역·자치시	8개도
문재인정부 (2018~2022e)	257	129	32	128	48	80
윤석열정부 (2023e~2027e)	270(+13)	158(+29)	50(+18)	112(-17)	52(+4)	60(-20)

※ 주: e는 예상치를 의미

※ 자료: 관계부처 합동, 「희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안」, 2022.8.16.

정부의 공급계획은 실수요자의 주택수요에 대응하기 위해 마련된 것이지만, 앞서 살펴본 바와 같이 최근 금리인상, 주택가격하락, 미분양증가 등의 상황을 고려할 때, 계획대로 추진하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요해 보인다. 정부가 2022년 12월 21일 발표한 「2023년 경제정책방향」에서 공공임대주택 50만 호 공급 계획(2023년 10만 호, 정부안 기준)에 대해 동 계획을 차질 없이 이행하되 필요시 탄력적인 주택공급을 추진하겠다고 한 것은 이러한 사정을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

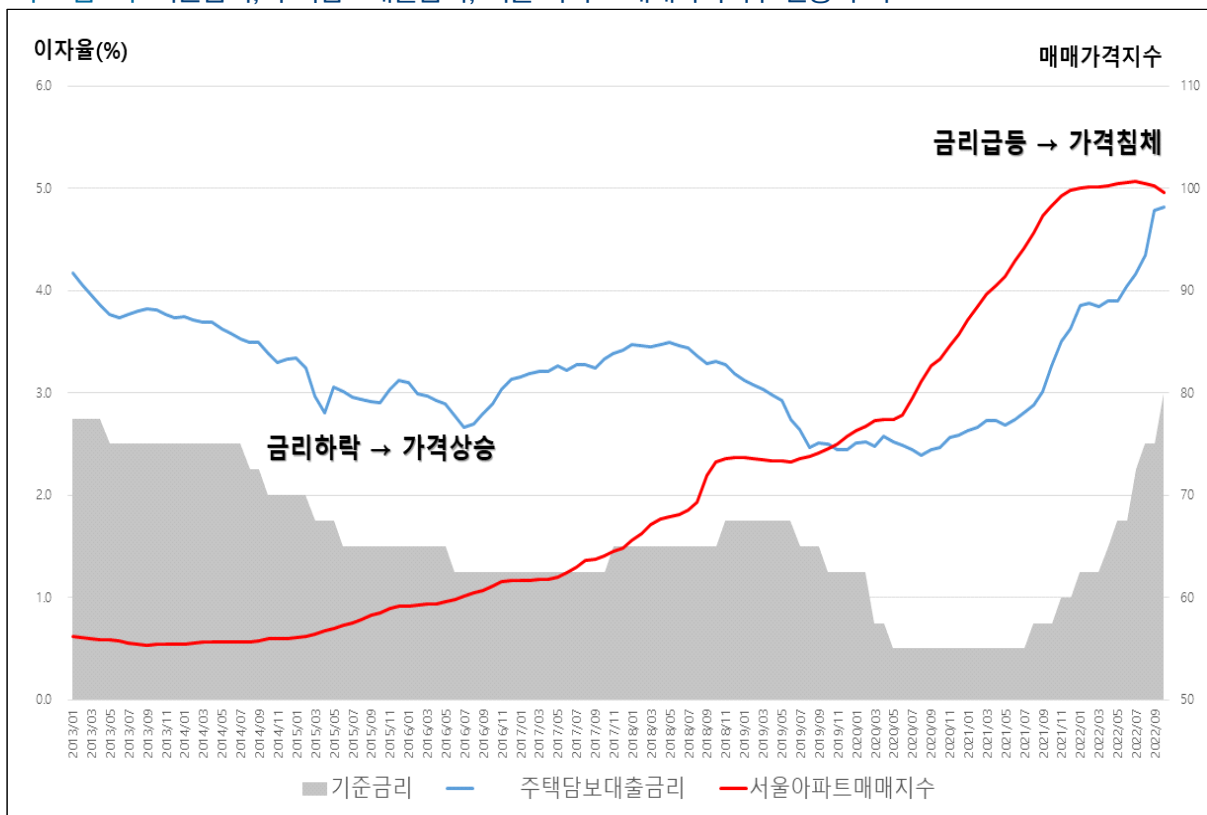
그런데 실수요자에 대한 분양주택공급 역시 최근 미분양주택이 증가하고 있는 상황 등을 고려할 때, 공급 시기와 물량을 조정할 것인지에 대한 논의가 필요해 보인다. 특히 이전 정부부터 추진하고 있는 3기 신도시 등 대규모 택지공급이 본격화되고, 주택공급량이 증가할 경우 주택시장 침체현상이 길어질 수도 있기 때문이다. 다만, 정부입장에서는 주택공급시기 등을 조정하게 되면, 기존에 제시한 주택공급목표(5년간 270만 호) 달성에 차질을 빚을 수 있다는 점 때문에 신중할 수밖에 없을 것으로 예상된다.

2. 금리인상과 부동산시장 연착륙 간 긴장관계 지속

주택은 한 가구가 소비하는 재화 중 가장 비싼 고가재(高價財)라는 특성을 가지고 있기 때문에 주택금융의 역할이 매우 중요하다. 즉 주택구매자는 자신이 저축한 현금만으로 주택을 구입하는 경우는 거의 없으며, 금융기관을 통한 대출을 통해 주택을 마련하는 것이 일반적이다. 최근과 같은 금리가 급등하는 상황에서는 주택수요에 제약이 발생하고 이는 궁극적으로 주택시장침체라는 결과를 초래할 수밖에 없다.

일반적으로 금리가 하락하는 상황에서는 유효수요 진작을 통해 주택가격이 상승하고, 최근과 같이 금리가 급등하는 상황에서는 주택가격도 하락·침체하는 현상을 보이게 된다. 금리와 서울 아파트 매매지수를 살펴볼 때, 기준금리가 계속 낮아져 0.5% 수준에 이르고 주택담보대출금리도 3% 이하로 낮았던 2021년 상반기까지는 주택가격이 지속적으로 상승하였지만, 최근과 같이 기준금리와 대출금리가 급등하는 상황에서는 주택시장이 침체한다는 것을 알 수 있다. 이러한 점은 향후 주택시장의 연착륙을 위해, 주택의 실수요자를 위한 시세보다 저렴한 금리의 정책대출 상품과 주택대출 이자지급액에 대한 소득공제 범위를 확대하는 방안 등에 대한 고려가 필요하다는 점을 보여준다.

| 그림 4 | 기준금리, 주택담보대출금리, 서울 아파트 매매가격지수 변동 추이



※ 자료: 기준금리, 주택담보대출금리-한국은행, 서울아파트 매매지수 - KB국민은행

3. 아파트 등록임대사업자제도 부활 및 정책적 신뢰성

정부는 「2023년 경제정책방향」에서 이전 정부에서 폐지한 아파트 등록임대사업자제도의 부활과 이에 대한 세제지원 확대정책을 발표하였다. 이는 과거 정부가 다주택임대사업자를 주택가격급등의 주요 원인으로 지목하여 규제하려고 했던 정책 기조를 전면적으로 전환한 조치로 평가할 수 있다. 다만, 아파트 임대사업자 등록제도는 5년여의 짧은 시간 동안 ‘임대사업등록 장려(2017)→제도 폐지(2020)→부활(2023 예정)’이라는 극적인 과정을 거치게 되었다.

이러한 정부 정책기조의 극적인 전환은 정부의 의도와는 달리 제도의 수범자인 국민에게 큰 혼란을 주고 정책 신뢰에 부정적 영향을 줄 가능성이 있다. 특히 아파트 임대사업자제도는 세제 수단을 통해 다주택자의 주택구매를 유인하여 주택시장이 침체되지 않도록 하려는 취지에서 시행되는 것인데, 부동산가격 하락 시기에 임대임대기간(10년), 임대료 인상 제한(연 5%), 임대보증금반환보험 의무가입 등 각종 규제를 받는 주택의 매입 의사 유인 부족 우려도 있고,¹⁹⁾ 제도 부활에 따른 영향도 충분히 검토할 필요가 있어 보인다. 또한 일각에서 제기되는 바와 같이 정부의 의도와 달리 규제완화정책이 주택투기수요로 전환되는 문제가 있을 수 있다²⁰⁾는 점을 고려하여 주택시장에 대한 지속적인 모니터링도 필요해 보인다.

4. 전반적인 거래활성화 제약 및 주택시장 양극화 우려

정부의 「2022 세법개정안」과 「2023년 경제정책방향」은 실수요자에 대한 지원뿐만 아니라 다주택자에 대한 취득세, 양도소득세, 종합부동산세 등의 중과세율 완화 등을 통해 거래활성화를 도모하고 주택시장 활성화를 도모하려는 의지를 표현한 것이다. 그러나 주택가격 하락국면에서는 집주인은 과거 주택구매가격 기준으로 손해를 보고 팔지 않으려는 손실회피(loss aversion) 심리가 작용하게 된다.²¹⁾ 즉 양도소득세 중과세율 완화 등으로 다주택자의 매도의사가 발생할 수는 있지만, 주택가격하락 및 고금리 기조하에서 주택을 구매하려는 수요가 감소하여 전반적인 거래 활성화는 제한적일 것으로 추정된다. 정부는 DSR 규제 3단계와 토지거래허가구역은 기존대로 유지하기로 하면서 서울 강남지역, 재개발, 재건축 지역에 대한 거래 활성화에도 효과가 제한적일 수 있다.

한편 정부의 거래활성화를 위한 대책들이 고금리 기조 하에서 일정한 한계를 가질 수밖에 없지만, 수도권을 중심으로 주택투자가 집중되는 반면 지방은 침체하여 주택시장이 양극화될 우려가 있어 주의가 필요하다. 이번 세제 개편 등을 통해 2주택 이상 다주택자에 대해 중과세율이

19) 신수정, 「오락가락 민간임대정책... "신뢰성 회복이 우선"」, 『이데일리』, 2022.12.22.

20) 최은정, 「부활한 아파트 임대사업자... "양질 임대 늘겠지만 단기간엔 어려워. 향후 집값 자극 우려도"」, 『조선일보』, 2022.12.21.

21) 하윤경·장경석·김성진·김형민, 「주택거래량과 가격간의 그랜저인과관계 분석-서울아파트시장을 중심으로」, 『주택연구』, Vol 16(4), 한국주택학회, 2008.

완화되고, 규제지역 외에서는 1주택 소유자도 1순위 주택청약이 가능해지며, 주택을 추가로 분양받더라도 기존 아파트는 처분하지 않아도 되는 등 주택시장 환경이 변화될 예정이다. 이에 전통적으로 수요가 높은 서울 등 수도권 지역에 대한 2주택 투자의 수요 쏠림현상을 예상할 수 있다. 반면, 지방 주택시장에 대한 수요는 줄어들어 침체 현상이 장기화할 가능성도 있다. 예를 들어 대구광역시와 울산광역시와 같이 각각 2022년 7월과 8월에 부동산 규제지역에서 이미 해제된 지역에서 주택 미분양이 증가하고 거래량도 급감하고 있기 때문이다. 이것은 주택시장이 실제 거주를 위한 ‘주거서비스 시장’과 자본의 수익성에 따라 공간적으로 투자가 이동하는 ‘공간적 투자시장’으로 구성되어 있기 때문이다. 공간적 차이를 가지는 주택시장에 대한 정부의 지속적인 모니터링이 필요한 이유이다.

5. 가계부채 부실 심화 문제 및 해소 방안

고금리 등으로 주택경기하락 및 침체가 발생하여 주택가격이 하락하는 상황에서는 고용축소 영향으로 가계소득이 감소하는 현상이 발생할 수 있다. 특히 소득이 불안정한 고위험 채무자들은 주택대출상환에 어려움을 겪을 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 2019~2021년간 우리나라의 가계부채가 주요국들에 비해 크게 증가하였는데, 동 기간은 주택가격이 급등하면서 각종 대출을 통해 집을 사는 관행이 등장하면서 “영끌족”이라는 신조어가 생겨난 시기이기도 하다. 주택가격하락기에는 대출상환에 어려움을 겪는 취약차주가 증가할 우려도 크므로, 이러한 금융시장 상황을 모니터링할 필요가 있어 보인다. 특히 대출상환에 어려움을 겪는 사람들에게는 금융위원회가 2023년 5월에 선보이기로 한 대환대출 플랫폼²²⁾을 통해 차주들이 금융회사들의 금리 비교 후 저금리 대출로 이동(기존 대출 상환 후 신규 대출 실시)할 수 있도록 지원하는데 만전을 기할 필요가 있을 것이다.

VI. 맺음말

최근 금리가 급속히 인상되고, 2022년 8월 이후 서울의 주택가격도 하락세로 전환되고 가격하락폭이 커지며, 미분양주택이 증가하면서 부동산경기 침체가 지속되는 게 아닌가 하는 우려가 높아지고 있다. 윤석열정부는 부동산규제지역 해제, 다주택자에 대한 세제의 중과세율 완화, LTV 규제 완화, 아파트형 등록임대사업자제도 부활 등을 통해 주택시장의 침체에 대응하고 있다.

다만, 이러한 정부대책은 과거 규제중심의 부동산시장을 정상화하려는 목적으로 시행되고 있거나 시행될 예정이지만 다수의 사안들이 입법사안으로 국회 차원에서도 논의가 계속되어야

22) 금융위원회, 「(보도자료) 더 낮은 금리로 갈아타는 ‘대환대출 플랫폼’ 내년 5월 개시」, 2022.11.14.

할 것이다.²³⁾ 특히 여소야대 상황에서 정부의 부동산정책이 시의적절하게 반영되고, 정책목표를 달성하기 위해서는 여야협치를 통한 의견수렴이 필요해 보인다. 또한 정부차원에서는 대규모 주택공급계획에 대한 공급시기 및 규모, 실수요자를 위한 적정금리상품 마련 등의 검토가 필요하다.

과거로부터 부동산부문은 국민경제와 가계자산에서 차지하는 비중이 큰 만큼 부동산가격변동에 대한 사회적 관심이 크다는 점을 고려할 때, 정부의 정책적 개입이 필요한 분야로 인식되어 오고 있다. 그러나 부동산시장에는 기업체 등 사업부문뿐만 아니라 부동산 수요자인 대다수의 국민들로 구성되어 있다는 점에서 정책변동에 따른 국민적 영향을 무시할 수 없다. 따라서 정부가 부동산정책을 추진할 때는 이로 인해 영향을 받는 시장참여자인 국민 입장을 충분히 고려할 필요가 있다. 국민의 신뢰를 받는 부동산정책과 제도가 궁극적으로는 부동산시장의 안정성을 높이는 토대가 되기 때문이다.

23) 재건축부담금 조합원 1인당 면제금액 상향조정(현행 3천만 원 → 1억 원, 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률 개정사항), 다주택자 종과세율 완화(「소득세법」, 「종합부동산세법」, 「지방세법」 개정사항), 아파트 등록임대 사업자 세제지원강화(「민간임대주택에 관한 특별법」, 「조세특례제한법」 개정사항)는 법률개정이 필요하다.

참고문헌

- * 관계부처 합동, 「희망은 키우고, 부담은 줄이는 국민 주거안정 실현방안」, 2022.8.16.
- * 국토교통부, 「11월 주택 통계 발표」, 2022. 12. 30.
- * 국토교통부, 「2023년 주요업무 추진계획」, 2023.1.3.
- * 금융위원회, 「(보도자료) 더 낮은 금리로 갈아타는 '대환대출 플랫폼' 내년 5월 개시」, 2022.11.14.
- * 김지혜 외, 『해외 주택금융정책 비교분석연구』, 국토연구원, 2021.
- * 배민주, 「"당장 보증금 내놓으래요" 세입자 통보에 집주인들 멘붕」, 땅집고(조선닷컴), 2022.12.7.
- * 신수정, 「오락가락 민간임대정책…"신뢰성 회복이 우선"」. 『이데일리』, 2022. 12.22.
- * 신용상, 『국내 가계부채 리스크 현황과 선제적 관리방안 연구』, 한국금융연구원, 2021.
- * 정다혜, 「추경호 "1월 규제지역 해제…2월엔 취득세 개편안 제출」, 연합뉴스, 2022.12.25.
- * 정서영, 「강남3구-용산외 규제지역 해제, 5일 0시부터 효력」, 『동아일보』 2023. 1.4.
- * 정옥주, 「다른 대출 규제 풀어도 소용없다?…DSR 규제에 쏠린 시선」, 뉴시스, 2022.12.22.
- * 정원, 「김주현 "DSR 규제 완화, 검토하고 있지 않아"」, 연합뉴스, 2022. 12.20.
- * 최은정, 「부활한 아파트 임대사업자… “양질 임대 늘겠지만 단기간엔 어려워. 향후 집값 자극 우려도”」, 『조선일보』, 2022.12.21.
- * 한국은행, 「(보도자료) 2022년 3/4분기 가계신용(잠정)」, 2022.11.22.
- * 허윤경·장경석·김성진·김형민, 「주택 거래량과 가격 간의 그랜저 인과관계 분석- 서울 아파트 시장을 중심으로」, 『주택연구』, Vol 16(4), 한국주택학회, 2008.
- * 국제결제은행(BIS) <<https://www.bis.org/statistics/totcredit.htm>>
- * 직방 <red.zigbang.com>
- * 한국은행 경제통계시스템(ECOS) <<https://ecos.bok.or.kr>>
- * Forbes <<https://www.forbes.com/advisor/investing/fed-funds-rate-history/>>
- * OECD <<https://stats.oecd.org/>>

R E P O R T · L I S T

NARS 현안분석 발간 일람

호수	제목	발간일	집필진
제281호	이주민예술인에 대한 정책현황과 향후 과제	2022.12.30.	배성희
제280호	고유가에 따른 물가 대응 정책 동향 및 향후 과제	2022.12.30.	황인욱
제279호	「'18-'22 방위산업발전 기본계획」의 쟁점 및 과제 ② - 방위산업의 발전적 생태계 조성	2022.12.30.	김도희
제278호	기후위기 취약계층 보호정책 개선 방안	2022.12.30.	이동영
제277호	모병제 도입 및 징병제 재도입 국가 비교 분석 -유럽의 사례 분석과 시사점-	2022.12.30.	심성은
제276호	정보보호 공시 의무화의 의의와 향후 과제	2022.12.29.	경선주
제275호	국회 의사절차 개혁과 입법기간의 변화: 제18대 국회와 제19대 국회 비교	2022.12.29.	전진영
제274호	에너지 안보 · 탄소중립을 위한 원자력 산업의 역할과 과제 - 에너지 정책 방향 검토와 에너지 산업 전망을 중심으로	2022.12.29.	이승만
제273호	형사사법영역에서의 인공지능 활용의 쟁점과 과제	2022.12.29.	박소현
제272호	공무집행방해죄 관련 입법적 개선방안	2022.12.29.	이소영
제271호	한국전력공사 영업손실 현황분석과 개선과제	2022.12.28.	유재국
제270호	가상자산과 관련한 공직 부패의 우려와 개선과제	2022.12.27.	김형진
제269호	공무원연금 지급정지제도의 쟁점과 개선방안	2022.12.20.	임준배
제268호	다중운집 행사 안전관리의 문제점 및 향후 과제	2022.12.20.	배재현 이송림
제267호	독일연방기본법의 개정 사례와 시사점	2022.12.15.	김선화
제266호	일본의 대미 공공외교 전략의 변화와 시사점: 하와이주(洲) 사례를 중심으로	2022.12.12.	박명희
제265호	국가교육위원회 출범의 의미와 과제	2022.11.28.	이덕남 유지연
제264호	지방자치단체 청년고용정책의 현황과 시사점	2022.11.7.	윤성원

호수	제목	발간일	집필진
제263호	과학기술 국제협력 현황과 개선방향 국제공동연구 감소와 국제협력 총괄 규범 문제를 중심으로	2022.10.20.	권성훈
제262호	코로나19 팬데믹 이후 영화생태계 회복을 위한 정책 개선과제	2022.10.4.	김지민 배성희
제261호	도심 집중호우 피해예방 및 대응방안	2022.9.16.	배재현 김진수
제260호	자사고와 외고·국제고 개편 정책의 쟁점 및 과제	2022.8.30.	이덕난
제259호	독일 중진협회의회의 구성 및 운영과 우리 국회에 대한 시사점	2022.8.19.	전진영
제258호	우크라이나 전쟁과 대서양 동맹의 미래	2022.8.16.	심성은
제257호	납품단가 현실화를 위한 제도적 기반 마련의 방향과 과제 -납품단가 연동제 도입 논의를 중심으로-	2022.7.25.	유영국
제256호	2022년 프랑스 총선 정당체계의 재편과 국정운영 변화 전망	2022.7.22.	오창룡
제255호	권력적 행정조사의 쟁점 및 개선 과제	2022.7.20.	이재영
제254호	데이터 거래 활성화를 위한 거래소·거래사·크롤링의 현황과 개선과제	2022.7.6.	정준화 박소영
제253호	혁신조달의 현황과 개선과제	2022.6.14.	허라운 박인환
제252호	물적분할 및 자회사 상장에 따른 소액주주 보호 방안	2022.6.2.	류호연 이수환
제251호	가족 다양성의 현실과 정책 과제: 비친족 친밀한 관계의 가족 인정 필요성	2022.5.19.	허민숙
제250호	장애인 평생교육 현황과 과제	2022.5.18.	조인식
제249호	주요국의 가상자산 소득과세 제도 현황과 시사점	2022.5.12.	임재범
제248호	CPTPP 가입 추진에 따른 위생 및 식물위생조치(SPS)상의 쟁점과 과제	2022.5.3.	김규호

호수	제목	발간일	집필진
제247호	초·중·고교 사교육비 변화 추이 분석 및 향후 과제	2022.4.28.	이덕난 유지연
제246호	인체유래 폐기물 재활용 쟁점과 과제	2022.4.6.	김주경 김경민
제245호	코로나19 시기의 가족 돌봄 팬데믹 상황에서의 일·생활 균형의 조건과 과제	2022.3.10.	허민숙
제244호	미일안보협력 사례로 본 바이든 행정부의 동맹정책	2022.3.8.	김도희
제243호	성폭력범죄 미성년 피해자의 영상진술 특례규정 위헌결정과 입법개선과제	2022.2.28.	김선화 박혜림
제242호	해외 영 케어러(young carer)지원 제도와 시사점 가족돌봄청소년 지원 및 고립 예방을 위한 과제	2022.2.22.	허민숙
제241호	가정폭력 접근금지명령 이행 강화 방안: 가해자 GPS 추적제도 도입을 위한 시론	2022.1.28.	허민숙
제240호	도심지 지반침하의 원인과 대책	2022.1.13.	김진수
제239호	영국과 일본의 법안사전심사제 현황과 시사점	2021.12.31.	최정인 김유정
제238호	산업활성화를 위한 지식재산 가치평가(감정) 개선과제	2021.12.31.	박재영
제237호	디지털 시대 정부혁신의 주요 과제	2021.12.31.	최정민
제236호	'18-'22 방위산업발전 기본계획의 쟁점 및 과제 ① - 방위산업발전 기본계획 개관	2021.12.31.	김도희
제235호	민간자격을 제도의 현황과 개선과제	2021.12.30.	조인식
제234호	다국적 기업의 국제적 활동과 디지털세 및 글로벌 최저한세 도입의 시사점	2021.12.30.	임재범
제233호	「공휴일에 관한 법률」 제정의 의의와 향후 과제	2021.12.30.	한경석 한인상
제232호	과학기술분야 계획조정체계 현황과 개선과제	2021.12.29.	권성훈 김나정



NARS 현안분석 제282호
최근 부동산시장 동향 및 리스크
요인과 정책과제



국회입법조사처

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처

02-6788-4510

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라

국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

발간등록번호 31-9735026-001619-14

ISSN 2586-565X

