

■ 이 슈 진 단

주택시장의 장기적 패러다임 변화와 중복 규제

허윤경 | 한국건설산업연구원 연구위원
ykhur@cerik.re.kr

장기적 패러다임 변화의 징후

최근의 주택시장은 인구 증가폭의 둔화, 노령화 등 인구 구조 변화에 따라 주택에 대한 수요가 급속히 위축되면서 공급 물량이 감소하는 양상을 보이고 있다.

수정된 인구 추계에 따르면 2030년까지 인구 증가가 지속되나 1~2인 가구 위주의 증가라는 점은 유효하며, 인구 노령화도 지속될 것으로 예상된다.

이러한 주택 수요 위축에 따라 주택 공급 물량(인허가)은 중장기적 관점에서 감소하고 있다. 물량적 관점 뿐 아니라 매매 시장의 내부적 변화와 매매 시장과 임대차 시장의 관계 변화 등 우리나라 주택시장이 구조적으로 변화하는 징후가 다수 발견되고 있다. 전국 주택 매매가격의 변동성은 점진적으로 축소되는 양상을 보이

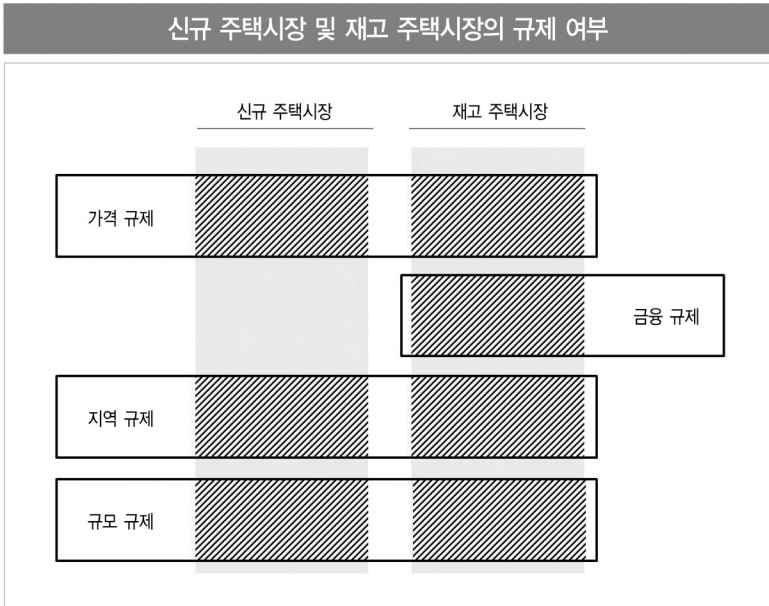
고 있으며, 상승폭은 줄고 상승 기간 역시 짧아지고 있다.

전세는 감소하고 보증부 월세는 증가하고 있어 전세 중심의 우리나라 임대차 시장에도 구조적 변화의 움직임이 나타나고 있다.

중복 규제... 여전히

이렇듯 주택시장의 변화는 가격 하락과 거래 침체로 대변되는 최근의 단기적 시장 불안과 장기적 시장의 변화가 동시에 발생하고 있다. 그러나 주택시장에서는 과거 도입된 중복

신규 주택시장 및 재고 주택시장의 규제 여부



적 규제들이 여전히 존재하고 있는 상황이다.

신규 주택시장이나 재고 주택시장이나 큰 틀에서 3가지 이상의 규제가 중복적으로 이루어지고 있다.

신규 주택시장은 가격 규제인 분양가상한제가 존재하고 지역에 따라 규제가 이루어지는 투기과열지구제도의 적용을 받는다.

또한, 신규 공급되는 주택의 규모 비중에 규제를 두는 소형주택의 무비율제도 외에도 신규 공급과 개발에 따른 다수의 규제들이 존재하는 상황이다. 재고 주택시장에서는 종합부동산세가 일종의 가격 규제의 역할을 하고 있으며 LTV, DTI로 대변되는 금융 규제가 존재한다.

현행 취득세의 경우 9억원 이상, 85㎡ 초과 주택의 경우 4%를 적용받아 이 외 주택의 2%보다 높은 세율을 적용받고 있다. 이는 시장에서 가격과 규모가 결합된 형태의 규제로 체감할 가능성이 높다.¹⁾ 재고 주택시장에서도 신규 주택시장과 유사한 형태의 지역 규제인 주택투기지역제, 주택거래신고지역제가 유지되고 있다.

이러한 대상에 대한 규제뿐만 아니라 공급 방식, 조세, 금융, 거래 제한 등을 통해 시장에서 광범위한 규



현 주택시장은 구조적 변화의 시기로 단기적 효과나 부작용을 판단하기보다는 장기적 변화 관점에서 접근해야 할 것이다.

제 수단으로 활용되고 있다. 대표적인 것이 신규 주택시장 및 재고 주택시장 모두에 적용되는 다주택자에 대한 중과제도이다.

시장 변화를 고려할 때 정책의 시장 개입 효과가 불명확하고 부작용이 큰 중복 규제들은 변화하고 있는 시장에 맞추어 개혁하는 것이 필요하다. 중복 규제는 시장의 자율성을 저해하여 장기적 효율성을 떨어뜨리는 역할을 한다. 지금까지 가격, 지역, 규모 규제는 시장 안정 도모 등 나름대로의 성과도 있지만, 현재 시장 상황에서는 부작용이 더욱 큰 것으로 판단된다. 또한, 시장 상황이 지역별로 차별화되어 나타나는 상황에서 중앙정부 주도의 가격, 지역, 규모 규제

는 부작용을 양산할 가능성이 더욱 높아 보인다. 따라서, 정책에 접근할 때는 신속한 후속 조치를 전제하여야 하며 소폭의 잦은 변화보다는 강력한 임팩트를 가진 종합 패키지 방식이 효과적일 것으로 판단된다. 특히, 후속 조치가 결여된 정책은 시장의 불확실성을 키워 오히려 리스크를 확대해 왔다는 측면에서 신속한 후속 조치를 전제하지 않을 때는 정책 발표에 신중을 기해야 할 것이다.

무엇보다 단기적 효과나 부작용보다는 장기적 효과라는 관점에서 접근해야 하며, 시장에서 임차 시장과 매매 시장이 상호 관련성이 높다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 현 시장은 구조적 변화의 시기로 단기

1) 원칙적인 세율이 4%이므로 소형·저가 주택에 대한 지원의 관점으로 해석할 수 있으나, 2011년 동일한 서울에서 고가·대형 주택에 대한 세율만 상승되었다는 점에서 시장에서는 규제로 인식할 개연성이 더 높음.

■ 이 슈 진 단

적 효과나 부작용을 판단하기보다는 장기적 변화에 맞춘 고민을 해야 할 것이다.

단기 : 분양가상한제 및 규모 규제 폐지, 금융 규제 완화

단기적으로는 분양가상한제, 규모 규제 폐지 및 금융 규제 완화가 필요하다. 먼저, 분양가상한제는 하위 법령 개정을 통해 우회적 방식으로 완화하였으나 장기적인 시장 정상화를 위해서는 분양가상한제와 같은 정책은 폐지되어야 한다. 특히, 주택시장의 신규 상품 개발 필요성 확대 등 변화된 장기적 주택시장 환경을 고려할 때 조속한 폐지가 필요하다. 규제 완화에 대한 기대감이 반영된 상황에서 법적 조치가 지연될 경우 주택사업이 지연되는 '적체 효과'가 나타나 정상적인 주택 공급 시스템의 차질이 불가피하다.

둘째, 현재의 소형주택의무비율제도 등 주택 규모의 규제는 시장 탄력성을 저하시킨다. 서울처럼 수급 사정이 원활하지 못한 시장(tight market)에서는 소형주택 의무비율이 주택 공급 자율성을 저해해 특정 규모의 주택 가격을 상승시키는 부작용을 초래할 수 있다. 주택의 절대량이 부족하던 시기에 대형 주택보다

소형 주택을 많이 건설하는 것이 주택의 절대 부족분을 해결하는 효과적인 방법이었으나 시장 상황은 변하고 있다. 단기적으로는 재건축·재개발 추진시 소형 평형 비율을 폐지하여 부작용을 최소화해야 할 것이다.

장기적으로는 저소득층을 위한 주택 정책은 목표를 단순히 '주택 규모에 대한 규제'를 통해 소형 주택을 공급하는 것보다는 저소득층의 요구에 부합하는 '저렴 주택(affordable housing) 공급'을 확대하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 현 정부는 가계 부채가 향후 경제·금융 시장의 불안 요인으로 작용하지 않도록 재고 주택시장에 대한 주택금융 수요 억제 정책을 시행하고 있다. 그러나, 주택금융 수요 억제로 임차 수요 확대 및 임대인 유동성 제약이 임차인에게 전가되어 임대료를 상승시키는 요인으로 작용하고 있다. 저서경제 측면에서 가계 대출 부실 관리가 중요하나, 민간이 주도하고 있는 우리나라 주택시장에서 자가 주택 공급을 통한 사회안정망 제공 역시 중요한 사회적 목표이다. 기존 대출의 유동성 축소는 전세가에 직접적으로 전가되는 역작용과 충격과가 적지 않으므로 고정금리·비거치식 분할 상환 대출 비중

확대를 장기에 걸쳐 늘리는 연착륙 유도가 필요하다.²⁾

중장기 : 임대주택 공급 로드맵 등 필요

향후 주택시장에서 공급 측면의 중장기 이슈는 노후주택 관리, 금융, 임대주택 공급이 될 것으로 예상된다. 과거 대량 공급기에 공급된 주택이 증가하면서 경과 연수 15년 이상의 주택이 전체 주택의 45.6%에 이르고 있어 주택 노후도 관리에 대한 계획적 접근이 부족할 때에는 전반적인 주거의 질적 수준 하락으로 이어질 개연성이 높다.

주택시장 침체에는 금융 부실이 큰 영향을 미치는데, 가계 부채로 나타난 수요자 금융의 어려움과 PF 부실로 대변되는 공급자 금융의 어려움이 동시에 나타나고 있다. 수요자 및 공급자 금융 개선을 위한 근본적인 구조 개편과 대안 금융 상품 개발이 시급히 요구된다. 마지막으로, 사회적 요구인 복지과 맞물려 주거 복지 차원의 요구가 커질 것으로 예상된다. 현재까지 낮은 우리나라의 임대주택 재고 수준 및 공공의 재정적 어려움을 고려할 때 임대주택 공급을 위한 효과적인 방안 모색이 절실한 시점이다. CERIK

2) 현재 고정금리·비거치식 분할 상환 대출 비중을 2016년 말까지 전체 주택담보대출의 30% 수준으로 하는 정책 목표가 설정됨.