

# 현안과 과제

| 금융위기 이후 주택 정책의 효과와 시사점

## 1. 금융위기 전후 국내 주택정책의 변화

주택가격이 본격적으로 상승하기 시작한 2005년 이후 주택시장 안정을 위한 다양한 주택 정책들이 마련되었다. 금융위기 이전 '수요측면 규제강화' 시기에는 투기수요 억제, 분양가 인하 등을 유도하기 위한 규제강화 정책이 수행되었다. 2008년 초 MB정부가 들어서면서 수요억제보다 공급확대를 통하여 장기적으로 주택시장을 안정시키려는 주택정책의 대전환이 이루어졌다. 금융위기 이후의 '수요측면 규제완화' 시기에는 11.3대책(2008)등을 통해 주택시장 침체를 방지하는데 역점을 두었다. 금융위기 상황이 어느 정도 극복된 이후에도 8.29대책(2010) 등 수요 진작을 위한 규제완화 정책이 수행되었다.

## 2. 금융위기 이후 규제완화 주택정책의 효과

금융위기 이후 수도권을 중심으로 한 규제완화 정책은 수도권 주택시장 회복에는 도움을 주지 못하고 있지만, 주택시장의 구조변화를 유발하는 효과를 발생시키고 있다.

① (가격보다 거래에 민감) 2008년 1월에서 2012년 3월까지 수도권 아파트가격 변화는 상하 1~2% 정도이지만, 같은 기간 거래량은 100% 정도로 큰 폭으로 변화하고 있다. 수도권시장의 매수심리가 주택정책의 방향에 따라 민감하게 변화하고 있기 때문이다.

② (지역별 비수도권 편중) 수도권 보다 비수도권에 정책의 효과가 편중되어 나타나고 있다. 2009년 하반기 이후 수도권의 아파트매매가격 증가율은 소비자물가상승률을 지속적으로 밀돌고 있으며, 물가를 고려한 실질아파트매매가격지수는 2008년 1월 ~ 2012년 1월 지방5대광역시의 경우 약 13% 상승하였지만 수도권은 오히려 약 12% 하락하였다.

③ (규모별 소형 편중) 1980년 이후 인구 및 사회구조 변화로 인해 소형(1~2인 가구 비중이 빠른 속도로 증가하고 있다. 그 결과 대형아파트의 경우 다양한 규제완화 대책 등에도 불구하고 2008년 1월 이후 약 6% 하락한 반면 소형아파트의 경우 11% 상승하고 있다.

④ (초과공급 축소 미흡) 규제완화 정책에도 불구하고 수도권 초과공급 현상이 축소되지 않고 있다. 비수도권 미분양아파트는 2009년 7월 1만 6,176호에서 2012년 1월 현재 약 7,247호로 큰 폭 하락한 반면 수도권의 경우 금융위기 이전의 공급확대 정책 등으로 인하여 오히려 2만 4,010호에서 2만 7,603호로 상승하였다.

## 3. 시사점

향후 주택정책의 방향은 지역별 차별화, 거래안정, 일관성 등 3가지에 맞춰져야 할 것이다. 첫째, 지역별로 양극화 현상이 나타나고 있는 현재의 주택시장에서 주택정책도 이에 맞춰 차별화가 이루어져야 한다. 수도권에 대한 주택정책은 전세수급 조절과 거래 안정을 통해 장기침체 현상을 예방하고, 비수도권의 경우 버블확산을 방지하고 버블붕괴에 따른 폐해를 최소화시키는 방향으로 유도해야 할 것이다.

둘째, 주택시장 침체기에 주택시장 안정을 위한 주택정책은 거래 없는 가격 안정 보다 거래활성화에 중점을 둔 정책이 필요하다. 수도권 주택시장 초과공급이 지속되는 상황에서 인위적인 가격안정 유도는 오히려 수요자와 공급자간의 체감가격 갭 (Gap)을 확대시켜 실거래를 위축시킬 수 있다.

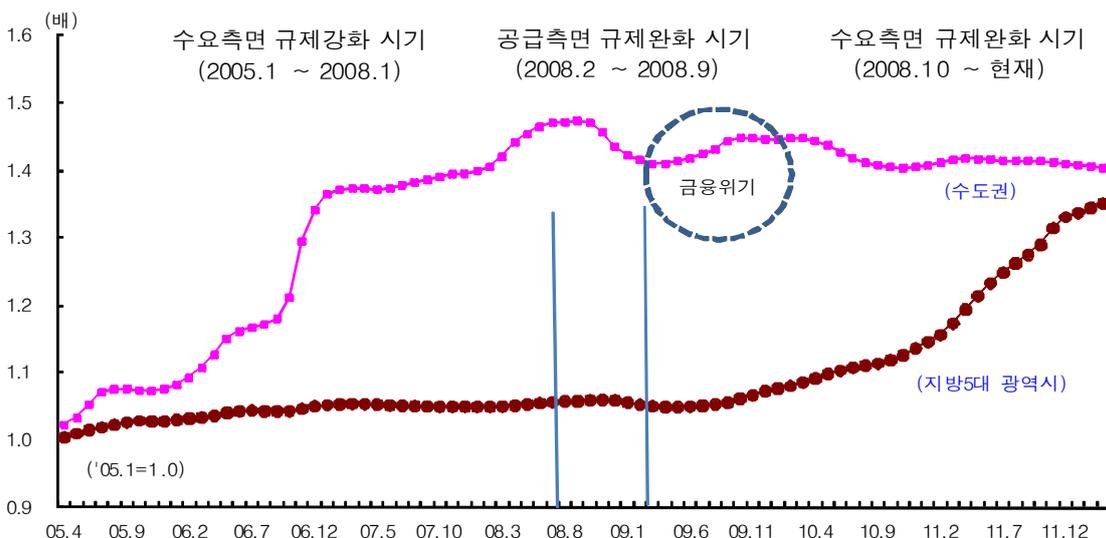
셋째, 신규주택 공급이 비탄력적인 상황에서 시장이 정책을 예견하고 맞춰나갈 수 있게 일관된 주택정책이 요구된다. 주택정책이 일관성을 지니지 못하여 주택수요자의 심리적 불안이 초래되면 당초의 기대를 이끌어내지 못하면서 정책의 효율성이 크게 위축된다.

## 1. 금융위기 전후 국내 주택정책의 변화

○ 국내 주택가격이 본격적으로 상승하기 시작한 2005년 이후 주택시장 안정을 위한 다양한 주택정책들이 발표됨<sup>1)</sup>

- 금융위기 전후로 주택시장은 수도권과 비수도권 간 대조적인 모습을 시현
  - 금융위기 이전 수도권의 주택가격이 급등하고 비수도권의 상승폭은 미미
  - 하지만 금융위기 이후 본격적으로 경제와 금융시장이 회복한 2009년 하반기 부터 비수도권의 매매가격이 빠르게 상승
- 국내 주택정책은 시기별로 수요측면 규제강화 시기, 공급측면 규제완화 시기, 수요측면 규제완화 시기 등으로 구분할 수 있음
  - 2008년 초까지 대부분 수도권 시장의 버블 확산을 방지하기 위한 수요측면의 규제강화 정책이 시행
  - 2008년 새 정부 출범 이후 공급기반 확대와 건설경기활성화를 위한 공급측면 규제완화 정책들이 시행
  - 금융위기 이후부터 지금까지 주로 수도권 시장의 침체 방지를 위한 수요측면의 규제완화 정책이 마련

< 국내 아파트매매가격지수 추이 >



자료 : KB국민은행데이터 활용 현대경제연구원(HRI) 재구성

1) 2002년부터 서울 강남지역의 재건축 등으로 먼저 상승하기 시작했지만 2003년 10.29대책 이후 안정세를 유지하다가 2005년부터 수도권을 중심으로 빠른 상승세를 시현

< 금융위기 전후 주택정책의 성격과 내용 >

	수요측면 규제강화 시기 < '05.1 ~ '08.2 >	공급측면 규제완화 시기 < '08.3 ~ '08.9( 금융위기 ) >	수요측면 규제완화 시기 < ('08.10( 금융위기 ) ~ >
시장 상황	- 수도권 버블화 진행 - 지방 소폭 상승	- 수도권 재상승	- 수도권 침체 지속 - 지방 버블 진행
정책 기조	- 수도권 과열 방지	- 건설경기활성화 - 주택공급 기반 확대	- 수도권 주택시장 정상화
주요 내용	- 세제강화 : · 양도세중과, 보유세강화  - 투기수요 억제 : · 주택거래신고 · 재건축개발이익환수 · 분양권전매제한 · 재건축제도합리화 · 개발부담금 부과 · LTV, DTI 강화 등  - 주택가격인하유도 : · 분양가상한제 · 분양가인하유도	- 주택공급확대 : · 신도시(인천검단, 오산) · 도심공급활성화 · 보금자리주택 확대  - 지방미분양해소 : · LTV완화 · 취득세감면, 양도세 면제 · 공공기관 할인 매입  - 주택공급기반강화 : · 건설업체비용인정확대 · 세제혜택(종부세완화) · 건설사보유토지 매입	- 수요 진작 : · 투기지역 해제 · 재건축규제 완화 · 다주택자규제 완화 · DTI 한시적 자율화  - 미분양해소 : · 미분양양도세감면 · 공공자금 매입  - 주택공급확대 : · 보금자리주택공급확대 · 위례신도시  - 건설경기연착륙 유도
정책 효과	- 일시적 시장 안정화 - 수도권버블 방지 실패	- 금융위기 충격 완화 - 수도권 초과공급 유도	- 정책의 효력 약화
주요 대책	- '05 : 8.31 대책 - '06 : 3.30, 1.15 대책 - '07 : 1.11, 1.13 대책	- '08 : 6.11, 8.21, 9.19 대책	- '08 : 11.3 대책 - '09 : 2.12 대책 - '10 : 4.23, 8.29 대책 - '11 : 3.22, 5.1, 12.7 대책

○ 금융위기 이전 주택정책은 과열된 시장을 일시적으로 안정시키고, 금융위기의 충격을 완화시키는 나름 역할을 한 것으로 판단

- (수요측면 규제강화 시기) 수도권 주택시장의 버블이 진행되는 가운데 수도권 과열 방지를 위한 수요억제 정책들이 단기간 동안 수도권 시장 안정에 기여
  - 8.31대책('05), 3.30대책('06), 11.15대책('06), 1.11대책('07), 1.13대책('07) 등에서 주로 세제강화, 투기수요 억제, 분양가인하 등을 유도하기 위한 규제강화 정책이 수행
  - 규제강화 대책들이 발표되면 상당기간 주택시장이 안정되었다가 효력이 떨어지면 다시 상승하는 모습을 시현

- (공급측면 규제완화 시기) 안정세를 지속하던 주택시장이 새 정부 출범과 건설경기 활성화 정책 등에 힘입은 상승세 속에서 금융위기 충격을 완화
  - 수요억제보다 공급확대를 통하여 장기적으로 주택시장을 안정시키려는 주택정책의 대전환이 이루어짐
  - 8.21대책(2008), 9.19대책(2008) 등을 통해 지방 미분양 감소, 아파트공급확대와 건설사 유동성 지원 등 공급측면에서의 규제완화 정책이 수행
  - 미분양 축소, 건설경기 활성화 대책들이 갑작스러운 금융위기 충격을 완화시킬 수는 있었던 것으로 판단

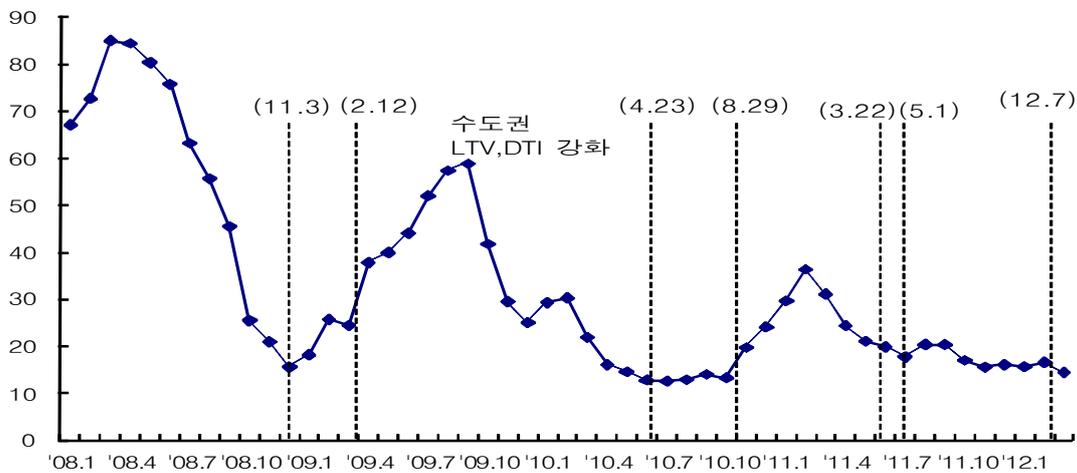
○ 금융위기 이후 수도권 주택시장을 정상화시키려는 수요측면 규제완화 정책의 효과가 크게 감소하고 있는 가운데 주택시장의 구조변화를 유발

- 금융위기 극복과 수도권 주택시장의 침체를 방지하기 위한 수차례 규제완화 정책을 펼침
  - 11.3대책(2008), 2.12대책(2009), 4.23대책(2010), 8.29대책(2010), 3.22대책(2011), 5.1대책(2011) 등 수차례 수요 진작을 위한 규제완화 정책이 수행
  - 위기대책이 주택시장 침체 방지에 일정 기여하였으나, 2009년 하반기 수도권 LTV(60→50%), DTI(제2금융권 확대)등 규제강화로 침체 국면 반전
  - 2010년 이후 약간이나마 효과 있는 정책은 8.29대책에서의 한시적인 DTI 규제 완화이며, 이외 대책들은 주택가격 회복에 기여하지 못하고 있음
- 다양한 규제완화 정책에도 불구하고 금융위기로부터 본격적으로 회복된 2009년 하반기부터 수도권 지역의 아파트 가격과 거래량이 모두 감소
  - 수도권 아파트매매가격지수는 2009년 7월부터 2012년 3월까지 2%이상 하락
  - 수도권 아파트매매거래량도 2009년 7월 39,495호에서 2012년 3월 26,006호로 큰 폭 감소
  - 수도권의 2006년 월평균 매매거래량 51,043호에서 금융위기 이후(2009년 7월~2012년 2월 월평균) 28,472호로 급감
- 수도권 주택시장의 회복에는 도움을 주지 못하고 있지만, 주택정책은 국내 주택시장의 구조변화를 유발

2. 금융위기 이후 규제완화 주택정책의 효과<sup>2)</sup>

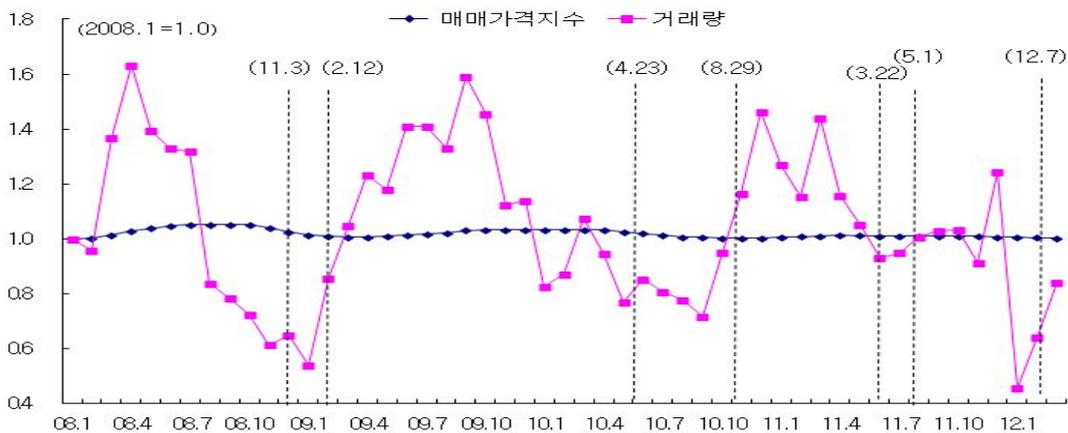
- ① (가격보다 거래에 민감) 규제정책에 대해 시장의 동향이 민감하게 반응하고, 이에 따라 아파트 매매가격 보다 거래량이 민감하게 변화
- 2010년 이후 수도권 아파트매매시장 매수우위지수가 8.29대책의 LTV 및 DTI 완화 이후 회복하다가 3.22대책에 따른 원상복귀 이후 하락세 지속
  - 매수우위지수의 변화에 따라 아파트거래량도 민감하게 변화하지만 가격의 변화는 거의 일정 (2008년 1월에서 2012년 3월까지 1% 상승에 그침)

< 수도권 아파트 매수우위지수 >



주 : 매수우위지수는 매도자와 매수자 중 어느 쪽이 더 많은지를 부동산중개업체 (n=368)를 통해 조사한 지수임. 매수우위지수 = 100 + (매수세우위 - 매도세우위)

< 수도권 아파트 매매가격지수와 거래량 추이 >



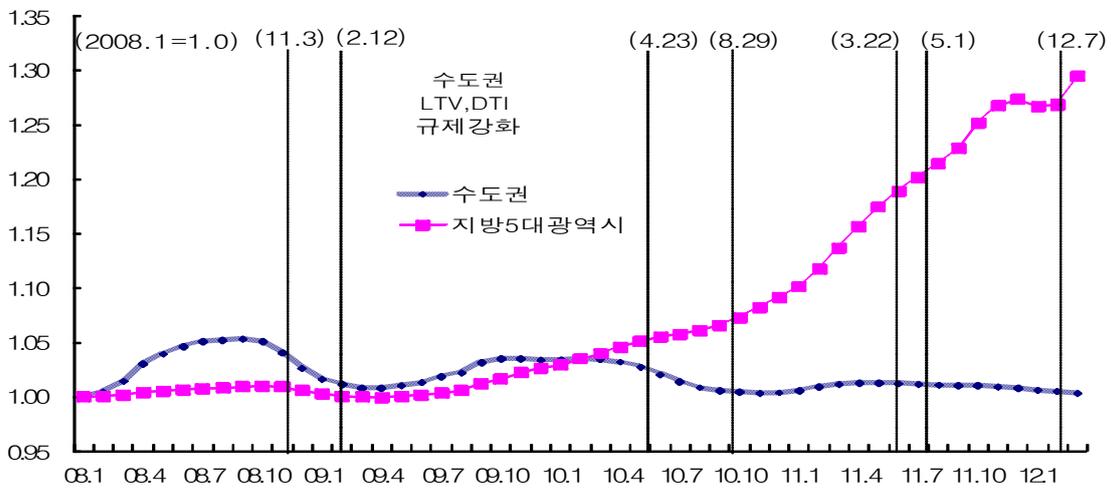
자료 : KB국민은행데이터 활용 현대경제연구원(HRI) 재구성

2) 국내 부동산대책은 금융위기 이전에는 수도권 과열을 방지하고, 이후에는 수도권 시장의 침체 방지를 위한 규제완화 정책인 바, 여기서는 수도권 시장을 중심으로 분석.

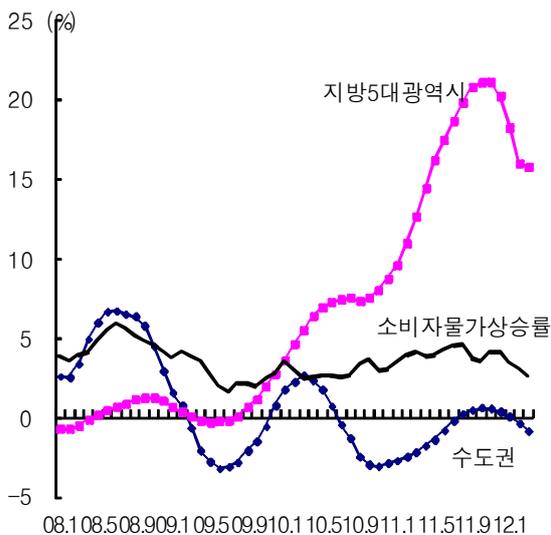
② (지역별 비수도권 편중) 각종 규제완화를 통한 주택 매매시장 활성화 정책의 효력이 오히려 비수도권에 편중되어 발생

- 수도권 LTV 및 DTI 규제가 다시 강화된 3.22대책(2011) 이후 수도권 주택 시장은 침체를 지속하고, 비수도권의 경우 빠른 상승세를 지속
- 2009년 하반기 이후 수도권의 아파트매매가격 증가율은 대부분 소비자물가 상승률을 지속적으로 밑돌고, 비수도권의 경우 이를 크게 상회
- 소비자물가지수를 고려한 실질아파트매매가격지수는 2008년 1월~2012년 3월 수도권은 약 13% 하락한 반면 지방5대광역시의 경우 약 12% 상승

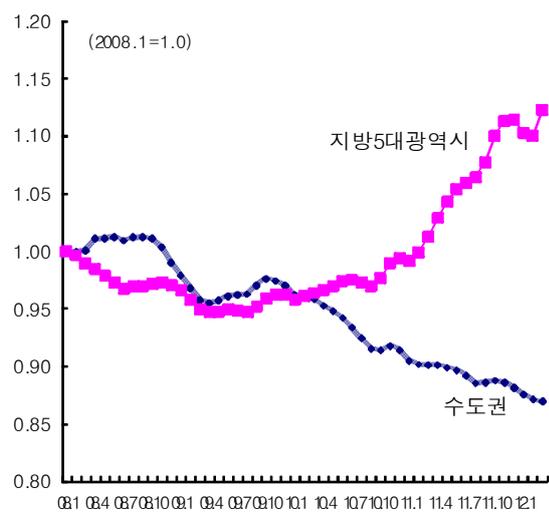
< 지역별 아파트매매가격지수 추이 >



< 지역별 아파트매매가격지수 증가율 >



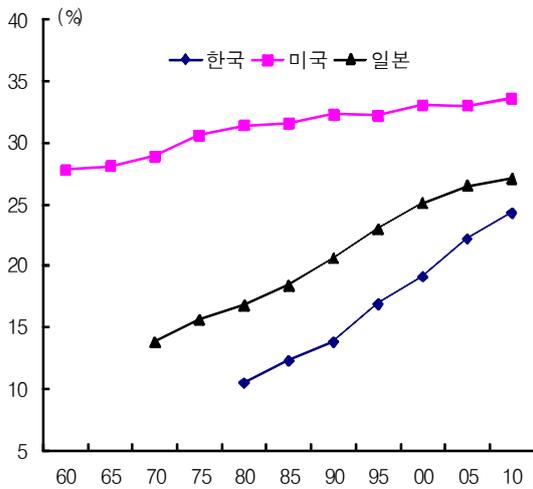
< 지역별 실질아파트매매가격지수 >



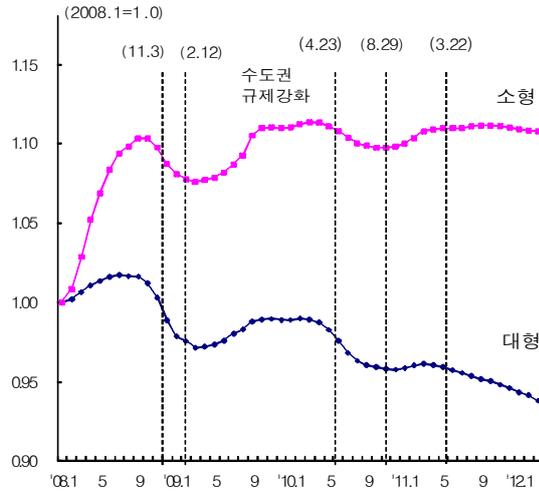
자료 : KB국민은행데이터 활용 현대경제연구원(HRI) 재구성  
 주 : 전년동월대비

- ③ (규모별 소형 편중) 인구 및 사회구조 변화로 인해 소형가구 비중이 빠르게 증가하고 있는 가운데 규제완화 정책의 효과가 소형 주택시장에 편중 발생
- 1인 가구 비중은 1980년 4.8%에서 2010년 23.9%로 급증하면서 미국 26.7%와 일본 31.2% 수준으로 근접
  - 대형아파트의 경우 다양한 규제완화 대책 등에도 불구하고 2008년 1월 이후 2012년 3월까지 약 6% 하락한 반면 소형아파트의 경우 11% 상승

< 한·미·일 1인 가구 비중 >



<규모별 아파트매매가격지수(수도권)>

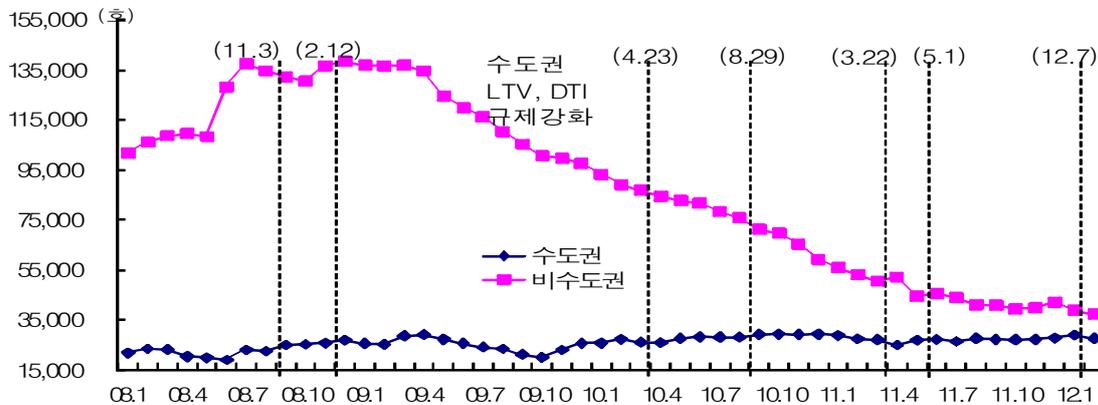


자료 : KB국민은행데이터 활용 현대경제연구원(HRI) 재구성

- ④ (초과공급 축소 미흡) 수도권 미분양은 줄지 않고, 오히려 소폭 증가

- 비수도권 미분양은 2009년 7월 116,176호에서 2012년 2월 현재 37,247호로 큰 폭 하락한 반면 수도권의 경우 같은 기간 금융위기 이전의 공급확대 정책으로 인하여 24,010호에서 27,603호로 소폭 상승

< 지역별 미분양아파트 추이 >



자료 : KB국민은행데이터 활용 현대경제연구원(HRI) 재구성

### 3. 시사점

○ 그동안의 주택정책에 대한 효과 분석 결과 향후 주택정책의 방향은 지역별 차별화, 거래안정, 일관성 등 3가지에 맞춰져야 할 것임

- (지역별 차별화) 바이플레이션 현상이 나타나고 있는 현재의 국내 주택시장에서의 주택정책 방향은 지역별로 차별화가 이루어져야 할 것으로 판단
  - 사실상 수도권 주택시장 정상화를 타겟으로 한 수요측면에서의 규제완화 정책의 효과가 비수도권 지역의 버블 조장할 수 있는 우려에 유의
  - 수도권에 대한 주택정책은 전세수급 조절과 거래 안정을 통해 장기침체 현상이 심화되는 것을 예방하고, 반면 비수도권의 경우 버블확산을 방지하고 버블 붕괴에 따른 피해를 최소화시키는 방향으로 유도해야 할 것임
- (거래안정) 주택시장 침체기 주택시장 안정을 위한 주택정책은 '거래 없는 가격 안정'보다 '거래활성화'에 중점을 둔 정책이 필요
  - 국내 주택정책이 실질적으로 거래안정보다 수도권 가격안정에 더욱 중점을 둔 결과를 초래
  - 수도권 주택시장 초과공급이 지속되는 상황에서 인위적인 가격안정 유도는 오히려 수요자와 공급자간의 체감가격 갭(Gap)만 확대시켜 실거래를 위축
- (일관성) 단기적으로 신규주택 공급이 비탄력적인 상황에서 시장이 정책을 예견하고 맞춰나갈 수 있게 일관된 주택정책이 요구
  - 장기적으로 주택정책이 일관성을 지니지 못할 경우 주택수요자들의 심리적 불안을 야기하여 당초의 기대를 이끌어내지 못하면서 정책의 효율성이 크게 위축될 수 있음
  - 초과공급 상황을 보이는 주택영역에서 신규 주택공급 확대를 자제하되, 향후 인구 및 사회구조 변화를 철저히 분석하여 선제적 차원에서 일관된 대응이 필요 **HRI**

【작성 박덕배 전문연구위원 (dbpark@hri.co.kr, 2072-6216)】