

정책브리핑



정책브리핑 | 2023-26호 | 2023년 10월 6일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

9·26 주택공급대책, 실질적인 주택공급도 국민 주거안정도 없다

-인허가 아닌 착공에 집중하여, 민간 및 공공 부문 모두 추가 대책이 필요하다-

박동욱 연구위원(도시사회공학 박사)

《 요약 》

■ 최근 주택공급 부족설로 인해 주택시장 불안 지속

- 2023년 주택 착공이 지속적으로 부진하였고, 이에 주택 인허가는 역대 최저 수준으로 하락
- 아파트 입주와 분양 물량의 감소에 따라 주택가격이 반등, 최근 주택시장은 불안감 증대

■ 실망스러운 9·26 주택공급대책, 불안감 해소를 위한 실질적인 공급대책이 희박

- PF유동화를 위한 보증규모 및 대출한도 확대 등 주택업계 금융부문에만 대책이 집중되어, 부실기업의 연명 등 시장의 악순환이 우려됨
- 주택 ‘인허가’는 역대 최저 수준으로 위기감이 높아졌지만 향후 목표치 달성이 불가해 보이고, 이보다 더욱 중요한 ‘착공’ 부진에 대해서는 해결 방안이 보이지 않음
- 공공부문 주택 5만호 추가 및 민간부문 시장여건을 개선을 위한 방안들이 제시되었지만, 오히려 시장에서는 불안감이 증폭되어 실질적인 대규모 착공이 절실함

■ 국민 모두의 주거안정을 위한 주택공급, 민간과 공공부문 모두 추가 방안이 필요

- 9·26 대책은 공공과 민간 부문 모두 주택건설에 실질적인 공급난 해소를 바랄 수는 없음
- 민간부문은 착공 증가에 직접적인 촉진 방안을 다시 모색하고, 공공부문은 부지와 기금 등 공공에서 가능한 사항을 최대한 활용하여, 주택시장 안정을 위한 보다 구체적인 공급대책 추가를 조속히 요청함
- 향후 주택정책은 이번 공급확대 방안을 넘어 2025년 예정된 초고령사회 대비 돌봄 지원주택 등 미래 주거패러다임 변화에 대응하여 주거안정을 도모하는 방안에 집중해야 함

▶ 키워드: 9·26 주택공급대책, 국토교통부, 인허가, 착공, 부동산 PF

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 9.26 주택공급대책의 주요 내용

○ 공공 주택공급 확대 및 민간 공급 활성화로, 최근 불거진 주택시장 불안 해소를 목표

- 9월26일 정부는 제6차 부동산 관계장관회의에서 ‘국민주거안정을 위한 주택공급 활성화 방안’을 발표, 공공과 민간으로 나누어 주택공급 확대 및 활성화 방안을 아래와 같이 제시

* 공공은 수도권 신도시(3만호), 신규택지(8.5만호), 민간 물량 공공전환(0.5만호) 등 12만호 추가 확보 및 패스트트랙으로 공급

** 민간은 주택시장 여건 개선을 위해 ① 공적보증 및 금융공급 확대(: PF대출 15→25조원, 건설사 보증과 P-CBO 매입 한도 3조원 추가), ② 비아파트 건설자금 지원과 청약 무주택 기준 완화, ③ 정비사업 공사비 분쟁 해소 및 절차 개선

<그림1> 국민 주거안정을 위한 주택공급 활성화 방안, 중점 추진과제

민간 공급 활성화	공공 주택공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> ❶ 공공주택 공급물량 확대 ❷ 패스트트랙을 통한 조기 공급 ❸ 기 추진 사업의 철저한 공정관리
	사업여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> ❶ 공공택지 전매제한 완화 ❷ 조기 인허가 인센티브 ❸ 분양→임대전환 공급 촉진 ❹ 공사비 증액 기준 마련 ❺ 인허가 절차 개선 ❻ 건설인력 확충 ❼ 규제 정상화 입법 완료
	원활한 자금조달 지원	<ul style="list-style-type: none"> ❶ PF대출 보증 확대 ❷ PF 단계별 사업성 제고 및 금융공급 확대 ❸ 중도금 대출 지원
	非아파트 사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> ❶ 非아파트 자금조달 지원 ❷ 非아파트 규제 개선
	도심공급 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> ❶ 재개발·재건축 사업절차 개선 ❷ 소규모 정비사업 사업성 개선

(출처: 국토교통부 보도자료, 「민간 대기물량 빨리 짓게 하고, 공공 12만호 추가 공급... '공급 중심 부동산정책' 속도 낸다」, 2023.9.26.)

- 이번 발표는 최근 지속된 부실대출 및 주택공급 악화로 인한 주택시장 불안 확대가 주요 원인

- 하지만 중점 추진과제는 비현실적인 공급목표 올해 47만호(인허가)와 현 정부의 270만호 초과 달성 계획으로 구성되어, 주택공급 활성화는 물론 부실대출 정상화 목표에도 부합하지 않음

* 발표 이후 언론 반응을 보면, 여진히 불안감을 표출하는 내용이 적지 않음

(예시①) 동아일보 칼럼(10.4.) “저절로 떨어지는 집값도 못 잡은 정부는 처음”에서는, 예상되는 장기 인플레이션 위기 앞에서 지속되는 부실 대출로 인해 시장경제 비정상화가 유지됨을 비판

(예시②) 한국경제 기사(10.4.) “신규물량 부족으로 매매·전세값 다 오를 것”에서도, 전문가를 대상으로 한 4분기 부동산시장 전망으로 응답자 54%가 연말까지 매매가격 상승을 여전히 경고

2. 실망스러운 9·26 주택공급대책, 주택시장은 여전히 불안

○ PF유동화를 위한 보증규모 및 대출한도 확대 등 주택업계 금융지원에만 집중된 대책

- 이번 대책의 주요한 방안은 아래와 같으며, 이 정도의 대책으로는 최근 주택시장의 불안을 잠재우기에는 역부족함

- 민간주택 공급을 위해 PF대출 보증을 10조원 증액하여 총 25조원 규모로 확대
 - * HUG와 HF등 정책금융기관 참여로, 공적보증기관 보증규모를 기존 15조원에서 25조원으로 증대
- 원활한 주택건설 사업 진행과 자금 유동성 경직을 막기 위해 PF대출 한도 50%→70% 상향
 - * PF정상화 지원펀드는 은행과 저축·여신에서 약 1조원을 추가로 마련하여, KAMCO의 기존 매칭 1.1조원에 더해 규모를 약 2배로 확대
- 3기 신도시는 용적률 향상 및 용지 전환으로 기존 주택공급 규모를 17.6만호에서 3만호 추가

○ 주택 '인허가'는 역대 최저 수준으로 위화감이 높고, 대책의 목표치는 향후 달성이 불가

- <그림2>와 같이 7월 1.8만호 수준도 매우 적은 양으로 충격을 주었는데, 최근 국토부 주택통계에서 드러난 2023년 8월 전국 주택 인허가는 0.5만호(5,479호)로 역대 최저 수준임
- <표1>에서 보는 것처럼 8월 전국 주택 인허가는 전년 대비 약 1/10으로 감소하여 장기 주택공급이 매우 우려되는 상황이지만, 이번 대책에서 특별한 내용은 없이 목표만 달성하겠다는 계획들은 시장의 걱정이 컸었던 현 상황을 더욱 암울하게 만들고 있음
 - * 8월 누계 전국 주택 인허가는 212,757호로 전년 동기(347,458호) 대비 38.8% 감소
- 올해 목표를 인허가 47만호 달성에 두었지만 현재 급락하고 있는 인허가 추세의 극적인 반등이 힘들어 보이며, 남은 4개월 동안 목표로 한 26만호 달성은 무리임(지난 8개월간 21만호)

<그림2> 월별 인허가 추이



(출처: 국토교통부 보도자료, 「'23 8월 주택 통계 발표」, 2023.9.26.)

<표1> 연·월별(지역별) 인허가 증감

(단위 : 호)

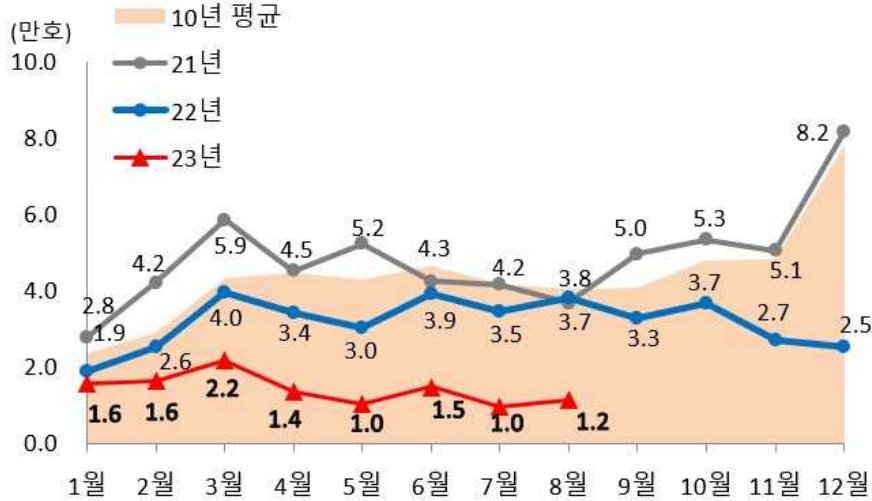
구 분	2023		2022		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월
전 국	5,479	212,757	51,603	347,458	△89.4%	△38.8%	△85.0%	△31.2%	△87.4%	△38.0%
수도권	2,662	81,551	19,361	129,296	△86.3%	△36.9%	△86.0%	△45.6%	△87.3%	△49.9%

(출처: 국토교통부 보도자료, 「'23 8월 주택 통계 발표」, 2023.9.26.)

○ 역대 최저 수준의 주택 '인허가', 하지만 더욱 중요한 것은 그 이유인 '착공'의 부진

- 8월 전국 주택 착공은 전년 대비 약 1/4로 감소, 중·단기 주택공급 또한 매우 우려되는 상황으로, <표2>와 같이 올해 1월부터 8월까지 전국 주택 착공은 전년 동기 대비 56.4% 감소
- * <그림3>를 보면, 2023년도 착공은 타 연도와 비교할 때 절반 이하로 하락하여 지속되고 있음

<그림3> 월별 착공 추이



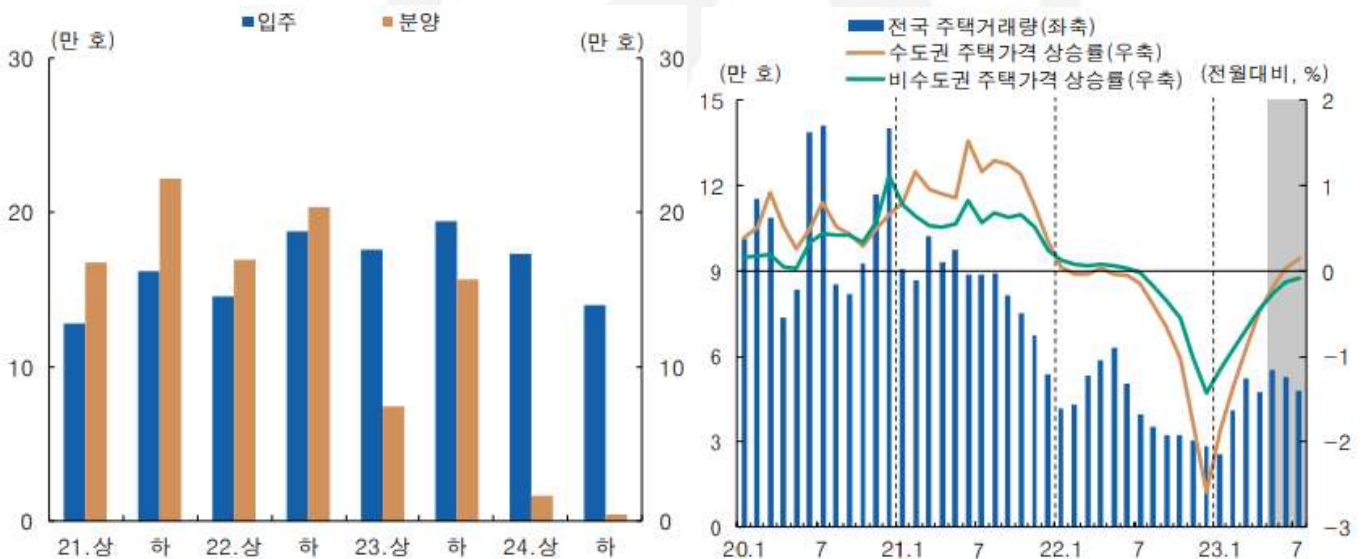
<표2> 연·월별(지역별) 착공 증감

(단위 : 호)

구 분	2023		2022		전년대비 증감		5년대비 증감		10년대비 증감	
	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월	8월	1~8월
전 국	11,593	113,892	38,111	261,193	△69.6%	△56.4%	△66.3%	△61.6%	△71.5%	△63.7%
수도권	2,505	56,473	14,442	131,123	△82.7%	△56.9%	△85.5%	△64.0%	△88.2%	△64.4%

- 올해 초부터 불거진 주택공급 부족설은 이러한 주택착공 추이 하락을 중심으로, <그림4>의 아파트 입주 및 분양 물량의 감소도 함께 불거져 최근 주택가격 반등에 주요한 원인이 됨

<그림4> 아파트 입주 및 분양 물량(左), 주택매매 거래량 및 가격(右)



(출처: 한국은행 통화신용정책보고서, 2023.9.14.)

- 일단 착공이 시작되어야 약 3년 내외로 준공(및 분양-입주)까지 이어지기에 착공이 되어야 실

질적인 주택공급이 된다는 점을 감안하면, 현재 국토부에서 문제로 삼고 주요 목표로 발표한 인허가 개선보다 착공 지표가 계속 낮아지는 이유를 찾아 개선하는 것이 절대적으로 중요

* 착공 규모가 확대되는 건설 기반을 조성하면, 이후 인허가 규모 또한 자동적으로 증가될 것임

○ **주택건설 자체가 어려워진 환경으로 착공이 진행 안 되고 있지만, 대량 공급이 절실한 현실**

- 최근 착공 부진은 금리 상승 및 원자재 가격 등 공사비 인상으로 인해 주택건설 사업진행 자체가 매우 어려운 상황에서 기인한 것으로 보여, 이에 윤석열 정부는 최우선 국정과제인 '시장기능 회복을 통한 주택공급 확대'만 고집 말고 공공에 집중한 방안을 강구해야 함

* 민간 건설공사가 미진한 요인은 높아진 공사비인데, 이에 대한 해결책이 강제성 없는 표준도급 계약서 활용이라는 점은 공사 진행을 촉진시킬 요인이 될 수 없음 (PF집중 금융지원은 반시장적 측면도 있으며, 공사비가 급등한 여건에서 용적율이 증가한 공사는 적자폭만 증가할 뿐임)

** 신규 택지로 2만가구 확대 계획은 계획일 뿐이고, 3기신도시에 3만가구 증축도 특별하지 않음

*** 더욱이 원희룡 국토부 장관의 비상 상황에 압도적인 움직임이라는 8월의 발언과 이번 9·26대책의 내용은 부합되지 않아, 향후 정책 신뢰성이 낮아질 가능성이 큰 상황

- 이번 대책에서 단기 공급공백을 메우기 위해 빌라(다세대\연립), 오피스텔 등 非아파트도 지원하는 대책을 만들고 이를 주거사다리 역할이라고 표현하였지만, 이는 아파트 공급보다 더 빠른 기간에 인허가 같은 주택건설 목표를 이루기 위한 임시방편으로 간주될 수 있음

* 1년간 가구당 7500만원씩 3.5% 금리로 건설비 지원, 지하철역 반경 500m 이내 도시형 생활주택의 주차장 의무설치 기준 완화 등 非아파트 대책은 최근 양극화된 분양수요에 차선의 주택유형은 기대하는 효과를 얻기가 어려워 보임

- 현재 대다수 국민들이 원하는 주거형태가 아파트라는 사실을 인지하면, 非아파트 지원을 확대하는 것은 인허가 목표의 빠른 달성에만 유리할 뿐 윤정부 국정과제 추진에도 부합하지 않음

○ **시장 수요를 살리려는 정부, 하지만 더 이상 가계 대출은 부실화 위험 상승으로 무리**

- 올해 상반기 인기가 높았던 특례보금자리론과 50년 장기주택담대 등 대출상품의 시효가 끝나고 범위가 줄어들어, 가계의 주택구입 가능여력도 하락하여 장기적인 수요는 줄어든 상황

* 가계대출이 금년 4월부터 주택관련대출을 중심으로 증가로 전환하였는데, 이는 주로 정부규제 완화에 따른 가격상승 기대와 대출금리 하락에 기인

** 하지만 가계대출 연체율은 상승하고 취약차주의 연체율은 보다 빠르게 상승하여 코로나19 이전 수준을 이미 상회하는 것으로 알려져, 경제 충격이 발생할 경우 취약차주를 중심으로 가계대출 부실화가 심각해지고 소비 여력이 위축되어 경제 전반에 악영향을 끼칠 수 있음

- 현재 우리나라의 가계부채 증가율은 OECD 중 최대이고, 가계이자 부담은 역대 최고인 상황

* IMF의 올 9월 세계부채 데이터베이스에서 '국가 GDP 대비 가계부채' 비율은 22년 108.1%로 5년 전(2017년) 92.0%와 비교하면 16.2%p 상승하여, IMF에서 유일한 두 자리 상승을 기록

** 통계청 국가통계포털은 올해 2분기 '가계이자 비용'은 평균 13.1만원으로, 2년 전(8.6만원)과 비교하여 52% 증가하였고 이는 통계를 시작한 2006년 이후 가장 높다고 알림(2023.10.3.)

3. 국민 모두의 주거안정을 위해, 실질적이고 신속한 주택공급 대책이 추가로 필요

- 이번 대책은 공공과 민간 모든 부문에서 주택건설의 실질적인 공급난 해소를 바랄 수는 없음
 - 윤석열 정부에서 지금까지 공약했지만 실행되지 않고 있는 도심주택 공급활성화, 270만호 주택공급, 노후도시특별법 등 이미 대규모 주택공급을 약속했던 주택공급 미이행에 정책 신뢰도가 이미 많이 훼손되었음
 - 이번 대책에서 공공 부문은 새롭게 탐색하고 기존 것을 활용하겠다는 이야기이고, 민간 부문은 실질 착공을 촉진시킬 수 있는 방안이 보이지 않음
 - 주택수요 측면에서 살펴보면 악성 미분양으로 불리는 '준공후 미분양'은 올해 8월 전국 9,392호로서 전월보다 3.9% 증가하였고, 최근 부동산PF 부실도 급증하여 금융 부실로 전이 위험성마저 커져 수요를 높이기엔 한계가 있다고 판단됨
- 전체 주택공급 활성화를 위한 구체적인 대책의 추가 마련을 조속히 요청함
 - 국토교통부는 지금 당장 어려운 여건에 놓인 국정과제인 '시장기능 회복을 통한 주택공급 확대'만 집중하지 말고, 실질적인 주택공급을 위한 착공이 시작될 수 있도록 보다 구체적인 대책을 추가로 제시해야 함
 - 현재 민간 주택 공급으로 현 시장 상황 타계가 어렵다면, 우선 공공 부지를 중심으로 주택금융기금 등 공공 기금을 활용한 공공부문 주택개발 사업에 집중할 필요도 있음
 - * 공공부문 주택개발 사업은 서민과 중산층에게 주거안정을 높일 수 있고, 향후 공공주택 확보로 인해 민간주택 시장의 변동성도 낮출 수 있음
- 향후 주택정책은 주택공급 확대를 넘어, 국민 전체의 주거 안정성 향상에 집중해야 함
 - 단기적으로 부동산시장 안정을 위한 주택공급 확대를 우선함에는 이견이 없으나, 향후 주거취약계층에 대한 정책을 강화하며 2025년 예정된 초고령사회를 대비한 돌봄 지원주택 등 주거패러다임 변화와 정책 대응에 대한 논의가 절실한 상황
 - 대한민국의 미래를 어둡게 하는 OECD 최하위 출산율과 지역 양극화로 인한 지방소멸 등 사회문제 해결에 주거정책이 중심에 있음은 당연하며, 더불어민주당이 앞장서왔던 국민 모두를 위한 주거복지에 다시 집중해야 함
 - 더불어민주당은 국민 누구나 안정적으로 살 수 있는 주거기본권 강화를 위한 방안을 추진하고 있으며, 이를 위해 서민·중산층을 포함한 무주택자 누구나 건설원가 수준의 저렴한 비용으로 30년 이상 거주할 수 있는 '기본주택' 목표를 재차 강조함