

박근혜 정부 부동산 정책 평가 토론회

---

# 투기과열과 부동산 가격 폭등, 박근혜 정부는 이대로 방치할 것인가?

---

일시 | 2016년 11월 10일(목) 오후 2시

장소 | 국회의원회관 제1세미나실

주최 | 더불어민주당 이원욱 의원·임종성 의원  
참여연대 민생희망본부

## 프로그램

- 14:00 사회                   백주선 민변 민생경제위원회 금융부동산팀 팀장
- 14:10발제1                   부동산 지수를 통한 LTV, DTI 규제 강화의 필요성**  
정성훈 대구가톨릭대 경제통상학부 교수
- 14:40발제2                   부동산 투기 억제, 11·3 대책으로 충분한가?**  
이강훈 참여연대 민생희망본부 부분부장
- 15:00토론1                   2014년 말 통과된 ‘부동산 3법’ 의 폐해**  
박동수 서울세입자협회 대표
- 토론2                       청년 주거 정책의 현황과 금융 중심 주거 정책의 한계**  
정남진 민달팽이유니온 사무처장
- 토론3                       주택 투기 근절, 소비자 선택권 보호 위해 후분양제 도입해야**  
최승섭 경실련 부동산·국책사업감시팀 부장
- 토론4                       문희선 국토교통부 주택정책과 사무관**
- 토론5                       김덕례 주택산업연구원 주택정책실장**
- 15:30 자유토론
- 16:00 폐회

## 목차

인사말 더불어민주당 이원욱 의원 / 국회 국토교통위원회, 경기 화성시을	04
인사말 더불어민주당 임종성 의원 / 국회 국토교통위원회, 경기 광주시을	06
발제1 부동산 지수를 통한 LTV, DTI 규제 강화의 필요성 / 정성훈 대구가톨릭대 경제통상학부 교수	08
발제2 부동산 투기 억제, 11·3 대책으로 충분한가? / 이강훈 참여연대 민생희망본부 부분부장	28
토론1 2014년 말 통과된 ‘부동산 3법’의 폐해 / 박동수 서울세입자협회 대표	41
토론2 청년 주거 정책의 현황과 금융 중심 주거 정책의 한계 / 정남진 민달팽이유니온 사무처장	45
토론3 주택 투기 근절, 소비자 선택권 보호 위해 후분양제 도입해야 / 최승섭 경실련 부동산·국책사업감시팀 부장	52
토론4 문희선 국토교통부 주택정책과 사무관	
토론5 김덕례 주택산업연구원 주택정책실장	

---

## 인 사 말



---

더불어민주당 이원욱 의원 / 국회 국토교통위원회, 경기 화성시을

반갑습니다. 국회 국토교통위원회·더불어민주당 화성을 국회의원 이원욱입니다.

오늘 열리는 『투기과열과 부동산 가격 폭등, 박근혜 정부는 이대로 방치할 것인가?』 토론회를 개최하는데 뜻을 모아주신 임종성 의원님과 참여연대 민생본부에 감사드립니다. 국회 국토교통위원회 소속인 저와 임종성의원, 참여연대는 현 상황이 서민주거 위기이며, 대안을 모색하고자 뜻을 모았습니다.

11월 3일 정부는 부동산투기 억제안을 발표했습니다. 청약과열지구를 선별해 조정지역으로 정하고, 조정지역의 분양권 전매제한과 재당점을 제한하는 등 규제를 강화하겠다는 내용을 담고 있습니다.

당장 시장은 관망세로 돌아섰다, 강북이 새로운 투자처다 등 현황을 분석한 보도가 이어지고 있지만 서민들은 여전히 부동산 정책이 현 서민주거의 위기를 타개할 수 있을지 의구심이 있습니다. 그동안의 과열된 시장을 누르기 위한 규제가 시장을 정상화 하는데 큰 역할을 하지 못했기 때문입니다. 거기에는 현 정부가 추구하는 가치도 서민의 불안을 부채질하고 있습니다. 전세값 상승, 월세불안 가중, 가계부채 상승 등에 대한 효과적인 정책 없는 부동산 투기 억제가 실효가 있을 것인지 의문이 더합니다.

여타의 다른 문제가 모두 그러하듯이 부동산문제 역시 예측이 불투명한 것이 사실입니다. 조금의 잘못된 진단이 큰 문제를 낳고 있음을 자주 보아왔기 때문에 촉각을 세울 수밖에 없습니다.

경기 악화는 부동산 투자를 가속화할 수밖에 없습니다. 땀질식 처방으로 투기는 일시적으로 완화할 수 있을는지 몰라도 또 다시 언제 고개를 내밀고 투기의 전면에서 나서 부동산 시장을 교란할 수도 있습니다.

경제성장을 부동산시장에만 의존하는 우리 경제현실을 전면적으로 바꾸지 않는 한, 정부의 정책이 칼날 같은 날카로움을 가지지 않는 한 부동산 투기는 언제든지 서민삶을 피폐화시키는 광풍을 야기할 수도 있습니다.

바꾸어야 한다는 절박함에, 서민주거의 안정이 곧 서민의 삶 안정임을 알기에, 더불어민주당의 저와 임종성의원은 정부 정책의 실효를 꼼꼼히 따져보고자 합니다. 서민주거 문제를 지속적으로 논의해온 참여연대 민생희망본부와 함께 한 오늘의 토론회가 정부가 미처 생각하지 못한 대안을 마련하는데 힘을 보태기를 바랍니다.

더불어 국토교통부는 오늘 논의를 통해 11월 3일 발표한 대책이 보완해야 할 부분이 무엇인지 알고 고민해야 할 것입니다. 반영할 것은 반영해야 합니다. 이것은 곧 서민의 부름이자 시장의 경고입니다.

다시 한 번 참석하신 모든 분께 감사말씀 올리며, 모든 분의 가시는 길 내내 건강과 안녕이 함께 하길 바라며, 인사드리겠습니다.

고맙습니다.

2016년 11월 10일

국회의원 이원욱

---

## 인사말



---

더불어민주당 임종성 의원 / 국회 국토교통위원회, 경기 광주시을

안녕하십니까? 더민주 국회 국토교통위원 임종성입니다.

최근 현 정부의 비선실세에 의한 국정농단과 무능, 그리고 불통으로 인해 사회혼란이 가중되고 있는 가운데 서민경제의 핵심인 부동산 정책을 점검·평가하고 대안을 모색하려는 이번 토론회는 매우 뜻깊다고 생각합니다. 토론회에 함께 해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

우리 사회에서 집이란, 단순한 주거 공간이 아닌 그 이상의 의미를 가져왔습니다. ‘내 집 마련’은 삶에서 이뤄야 할 목표일뿐만 아니라, 부의 척도로 여겨온 게 사실입니다. 이 때문에 ‘주거안정’은 역대 정부의 가장 주요한 정책이었습니다. 그러나 현 정부 들어 부동산 정책은 표류하며, 오히려 서민경제를 옥죄고 있는 실정입니다.

현 정부는 2014년 ‘부동산 3법’을 통과시키며, ‘빛내서라도 집사라’면서 서민들을 빗더미로 내몰고, 투기를 조장했습니다. 올해 8월 25일에는 눈덩이처럼 불어난 가계부채를 잡겠다고 하면서, 부동산 투기 억제책은 쪽 뺀 주택시장 부양 정책만을 발표했습니다. 그리곤 두 달 만에 전매제한 카드를 들고 나왔습니다. 과연 현 정부의 부동산 정책에 철학이란 것이 있는지 의심스럽습니다.

더 이상 정부의 잘못된 정책으로 서민들만 고통 받는 일은 없어야 합니다. 경기부양책이라는 이름으로 행해진 각종 투기 유발 정책을 끝내고, 실수요자 중심의 부동산 정책으로 서민들에게 내 집 마련의 꿈을 돌려줘야 합니다.

모쪼록 오늘 토론회에서 서민 주거 안정을 위한 의미 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다. 감사합니다.

2016년 11월 10일

국회의원 임종성

---

발제 1

# 부동산 지수를 통한 LTV, DTI 규제 강화의 필요성

---

정성훈 / 대구가톨릭대 경제통상학부 교수

*부동산 지수를 통한 LTV, DTI 규제 강화 필요성*

*2016. 11. 10.*

*Presented by Seong Hoon, Jeong*



## 1. 부동산 관련 정책

### LTV, DTI이란?

- LTV는 Loan To Value ratio의 약자로서 담보인정비율을 의미
- 이는 부동산 자산의 가치(Value)에 대해 대출 가능한 정도를 정부가 제도로 설정해 놓은 것
- DTI는 Debt To Income ratio의 약자로서 총부채상환비율을 의미
- 이는 수입(Income)에 대한 대출 가능한 정도를 정부가 제도로 설정해 놓은 것

### 재산세, 양도소득세, 취득세

- 재산세는 지방세 중 구세 및 시·군세이며 보통세
- 토지, 건축물, 주택, 선박 및 항공기를 과세물건으로 함
- 양도소득세는 토지나 건물 등 고정자산의 영업권, 특정 시설물의 이용권이나 회원권 등 대통령령으로 정하는 기타 재산의 소유권 양도에 따라 생기는 양도소득에 대해 부과하는 조세
- 토지와 건물의 양도로 인하여 발생하는 소득, 부동산을 취득할 수 있는 권리·지상권·전세권) 과 등기된 부동산임차권 등의 부동산에 관한 권리의 양도로 인하여 발생하는 소득 등
- 취득세는 보통세이고, 특별시세·광역시세·도세이며, 취득행위 자체에 담세력을 인정한 행위세·유통세
- 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권 또는 종합체육시설 이용회원권 등의 자산의 취득에 관함

## 1. 부동산 관련 정책

### LTV, DTI 정책 변화

기간		범위	내용	비고
2006.4.5	2006.11.20	투기지역	6억초과 아파트 DTI 40% 10년이하 아파트 LTV 40%	강화
2006.11.20	2007.03.02	투기지역, 수도권 투기과열 지구	비은행 LTV 60~70%→50% 투기과열지구 6억초과 아파트 DTI 40%	강화
2007.03.02	2007.08.01	투기지역, 수도권 투기과열 지구	DTI적용대상 확대 DTI 40~50%(가산항목 적용 시 최고한도비율 60%)	강화
2007.08.01	2008.11.07		제 2금융권 DTI 적용대상 확대 및 강화(40~70%)	강화
2008.11.07	2009.07.07	강남3구 제외 전지역	투기과열지구해제	완화
2009.07.07	2009.09.07	수도권비투기지역	만기 10년이하 아파트, 만기 10년초과 6억초과 아 파트, 만기 3년이하 주택 60%→50%	강화
2009.09.07	2009.10.12	수도권 비투기지역, 서울, 여타수도권	서울 : 50% 여타수도권 : 60%(은행) 비투기지역 최고한도 : 서울(60%) 인천경기(70%)	

## 1. 부동산 관련 정책

### LTV,DTI 정책 변화

기간		범위	내용	비고
2009.10.12	2010.09.02	수도권비투기지역, 서울, 여타수도권	제 2금융권 LTV, DTI강화 비투기지역 : LTV 60%~50% 서울 : DTI 50% 여타수도권 : DTI 60%	강화
2010.09.02	2011.04.01	수도권 비투기지역, 서울, 여타수도권	무주택자, 1가구 1주택 9억이하 아파트 매입시 DTI 자율적용 소득증빙 면제대상 소액대출 확대	완화 (한시적)
2011.04.01	2011.12.22	수도권 비투기지역, 서울, 여타수도권	서울 비투기지역 : 65% 인천경기 : 75% 담보가치 3억이하 국민주택 65% 1억 원 이하 소액대출 DTI적용 배제	부분적 강화
2011.12.22	2012.05.15	강남 3구	투기과열 해제	완화
2012.05.15	2013.05.24	강남 3구	투기지역 및 주택거래신고지역 해제	완화
2012.09.20	2014.09.19	한시적시행	실수요자 금융애로를 위한 DTI보완방안	
2013.05.24	2014.6월말		생애최초, 목돈 안드는 전세 제도: DTI자율적용, LTV 70%한시 적용 채무조정시 LTV규제 예외인정	완화

## 1. 부동산 관련 정책

### 취득세 정책 변화

기간		내용	세율	비고
2011.1.1	2011.03.22	9억이하	2%	
		9억초과	2%	
2011.03.22	2012.01.01	9억이하	1%	2차 취득세 인하
		9억초과	2%	
2012.01.01	2012.09.24	9억이하	2%	
		9억초과	4%	
2012.09.24	2012.12.31	9억이하	1%	
		9억초과~12억이하	2%	
		12억초과	3%	
2013.01.01	2013.03.22	9억이하	2%	2차 취득세 인상
		9억초과	4%	

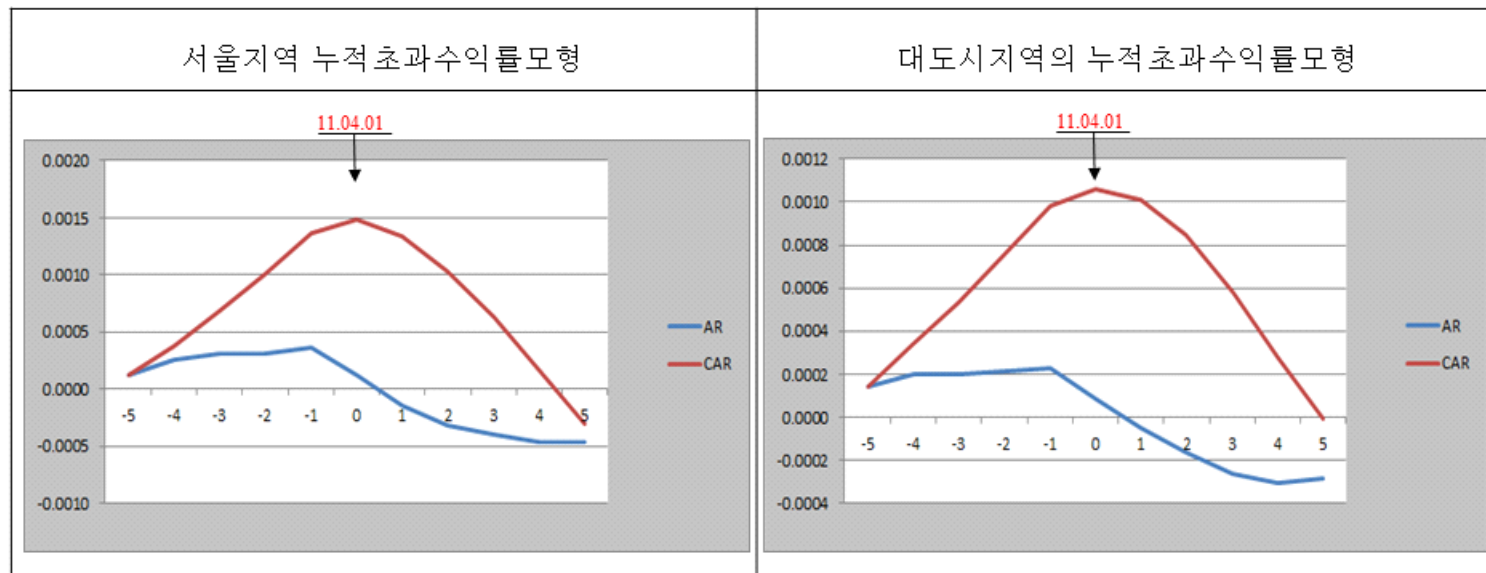
## 1. 부동산 관련 정책

### 양도소득세 정책 변화

기간		내용	세율	누진공제	비고
2008.01.01	2009.01.01	1,000만원 이하	9%		
		1,000만원 ~ 4,000만원	18%	90	
		4,000만원 ~ 8,000만원	27%	450	
		8,000만원 초과	36%	1170	
2009.01.01	2010.01.01	1,200만원 이하	6%		1차 양도소득세 인하
		1,200만원 ~ 4,600만원	16%	120	
		4,600만원 ~ 8,000만원	25%	534	
		8,000만원 초과	35%	1414	
2010.01.01	2011.01.01	1,200만원 이하	6%		2차 양도소득세 인하
		1,200만원 ~ 4,600만원	15%	108	
		4,600만원 ~ 8,800만원	24%	522	
		8,800만원 초과	33%	1490	
2011.01.01	2012.01.01	1,200만원 이하	6%		1차 양도소득세 인상
		1,200만원 ~ 4,600만원	15%	108	
		4,600만원 ~ 8,800만원	24%	522	
		8,800만원 초과	35%	1490	
2012.01.01	2013.01.01	1,200만원 이하	6%		2차 양도소득세 인상
		1,200만원 ~ 4,600만원	15%	108	
		4,600만원 ~ 8,800만원	24%	522	
		8,800만원 ~ 3억원	35%	1490	
		3억원 초과	38%	2390	

## 2. LTV, DTI 제도 분석

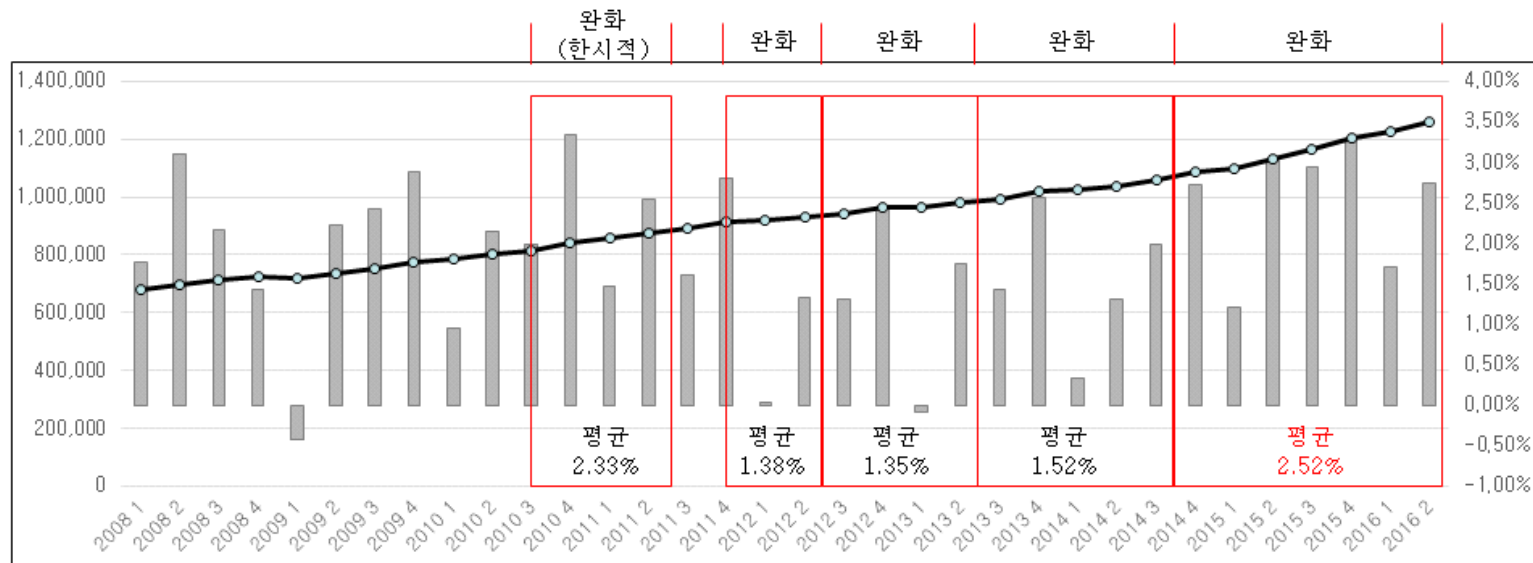
### 2011년 4월 DTI제도 강화에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형



- 2011년 4월 DTI제도 강화에 따라 서울지역과 대도시지역의 누적 초과 수익률이 음(-)으로 변화됨을 파악할 수 있음
- 이는 DTI제도의 강화로 인하여 부동산 가격이 하락함을 파악할 수 있음

## 2. LTV, DTI 제도 분석

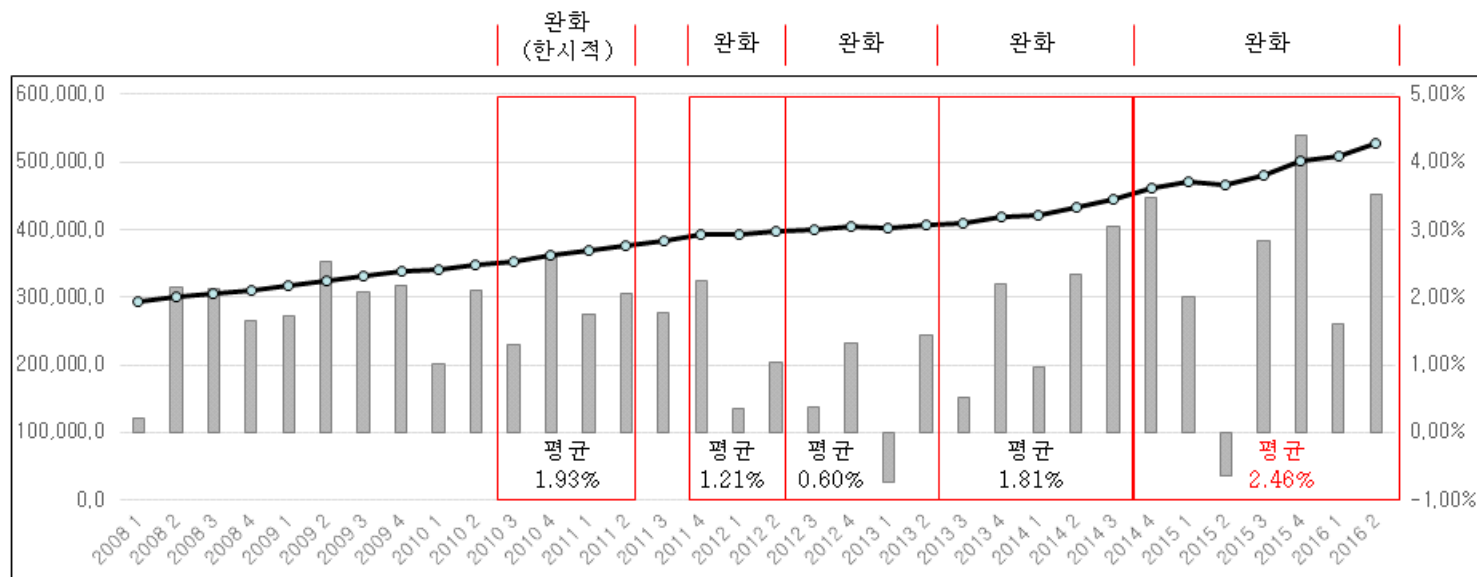
### LTV, DTI 완화에 따른 가계신용 변화(분기별)



- 2010.09.02~2011.04.01 완화 시(한시적) 가계부채가 평균 2.33% 증가(수도권, 서울 지역 해당, LTV, DTI)
- 2011.12.22~2012.05.15 완화 시 가계부채가 평균 1.38% 증가(강남 3구, 투기 과열 해제)
- 2012.05.15~2013.05.24 완화 시 가계부채가 평균 1.35% 증가(강남 3구, 투기지역 등 해제)
- 2013.05.24~2014.06. 완화 시 가계부채가 평균 1.52% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)
- 2014.06. ~ 현재 완화 시 가계부채가 평균 2.52% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)

## 2. LTV, DTI 제도 분석

### LTV, DTI 완화에 따른 주택담보대출 변화 (분기별)

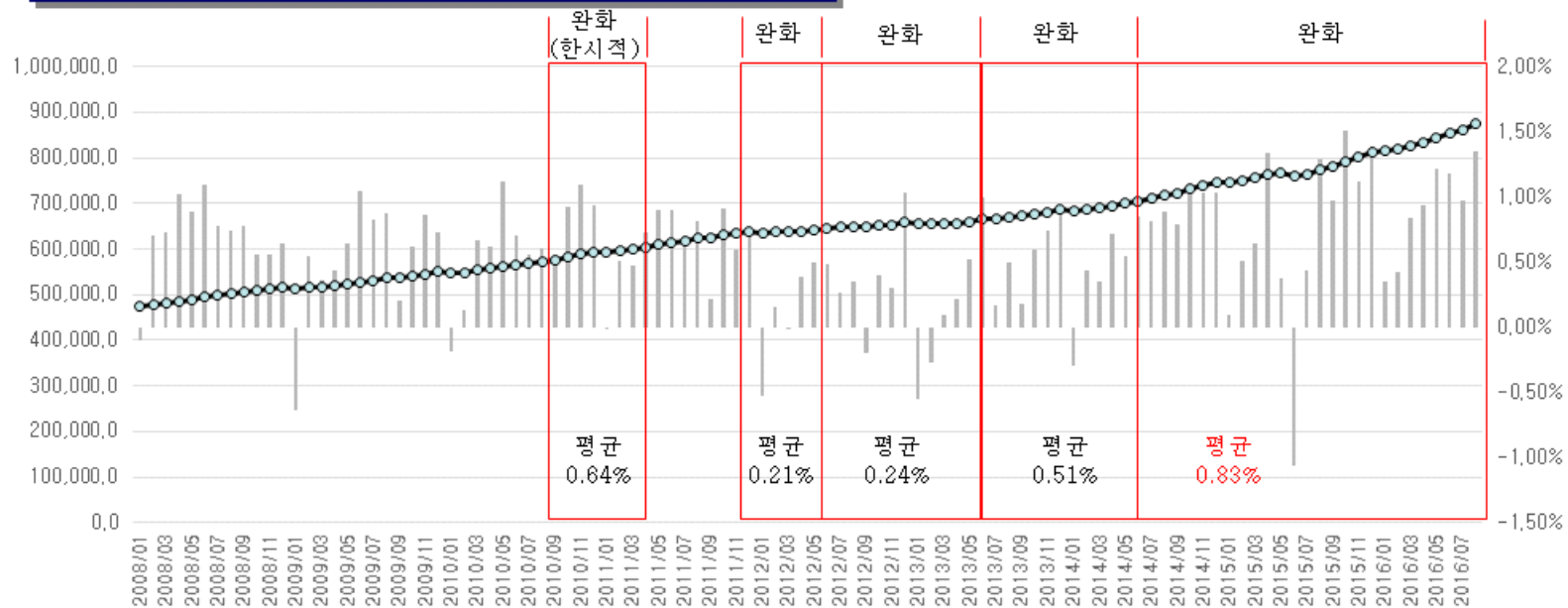


- 2010.09.02~2011.04.01 완화 시(한시적) 가계부채가 평균 1.93% 증가(수도권, 서울 지역 해당, LTV, DTI)
- 2011.12.22~2012.05.15 완화 시 가계부채가 평균 1.21% 증가(강남 3구, 투기 과열 해제)
- 2012.05.15~2013.05.24 완화 시 가계부채가 평균 0.60% 증가(강남 3구, 투기지역 등 해제)
- 2013.05.24~2014.06. 완화 시 가계부채가 평균 1.81% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)
- 2014.06. ~ 현재 완화 시 가계부채가 평균 2.46% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)



## 2. LTV, DTI 제도 분석

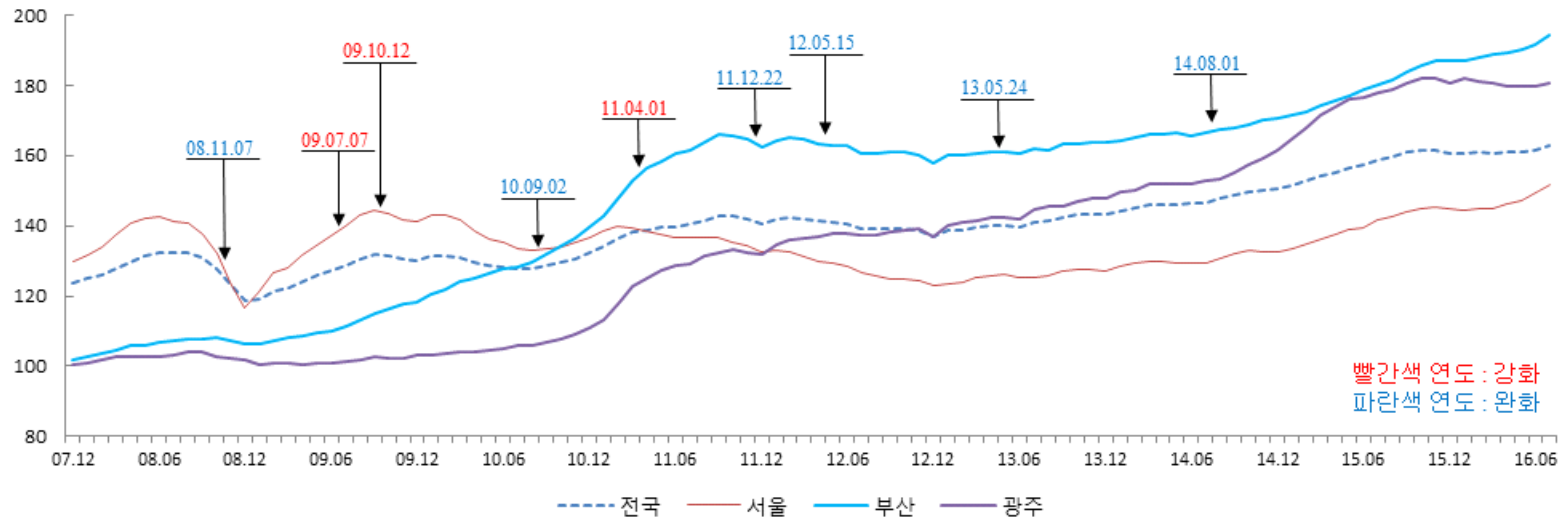
LTV, DTI 완화에 따른 예금취급기관의 가계대출 변화(월별)



- 2010.09.02~2011.04.01 완화 시(한시적) 가계부채가 평균 0.64% 증가(수도권, 서울 지역 해당, LTV, DTI)
- 2011.12.22~2012.05.15 완화 시 가계부채가 평균 0.21% 증가(강남 3구, 투기 과열 해제)
- 2012.05.15~2013.05.24 완화 시 가계부채가 평균 0.24% 증가(강남 3구, 투기지역 등 해제)
- 2013.05.24~2014.06. 완화 시 가계부채가 평균 0.51% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)
- 2014.06. ~ 현재 완화 시 가계부채가 평균 0.83% 증가(전지역 해당, LTV, DTI)

## 2. LTV, DTI 제도 분석

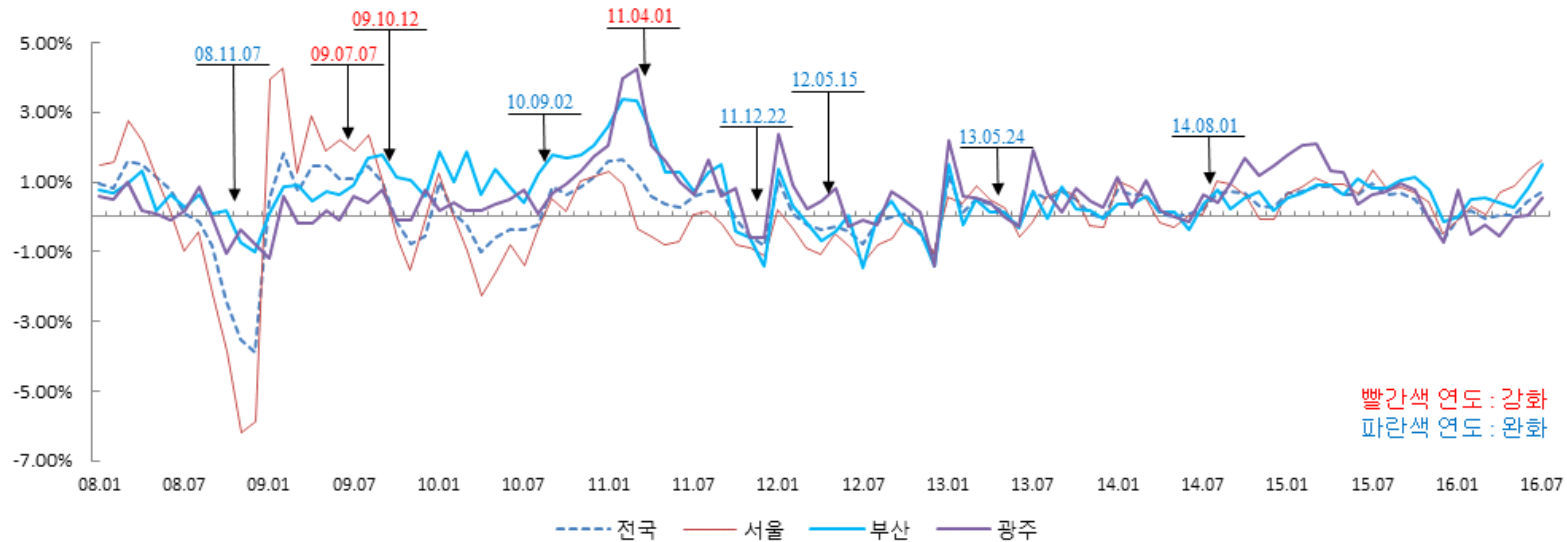
LTV, DTI 정책 변화에 따른 아파트 실거래가지수(월별)



- 09.10.12 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **강화**로 인하여 서울 지역 아파트 실거래가지수는 이후 점차적으로 감소하였으나, 기준 적용 대상이 아닌 부산과 광주의 아파트 실거래가지수는 지속적으로 상승 추이
- 10.09.02 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **완화**로 인하여 서울 지역 아파트 실거래가지수는 감소 추세에서 증가 추세로 일시적 변화
- 11.04.01 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **강화**로 인하여 서울 지역은 증가 추세에서 감소 추세로 변화
- 11.12.22와 12.05.15에 강남 3구에 대한 “투기 과열 해체” 등과 같은 완화 정책을 시행하였으나, 부동산 가격은 감소 유지
- 13.05.24에 LTV, DTI **완화** 정책을 전국적으로 시행하여 서울과 부산, 광주 모두 현재까지 부동산 가격이 상승 중

## 2. LTV, DTI 제도 분석

### LTV, DTI 정책 변화에 따른 아파트 실거래가 변화율(월별)



- 09.10.12 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **강화**로 인하여 서울 지역 아파트 실거래가지수 변화는 기준일 대비 +1월은 -0.76% 정책 변화에 연관 없는 부산지역은 반대로 1.03% 상승
- 10.09.02 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **완화**로 인하여 서울 지역만 아파트 실거래가지수 변화는 기준일 전월 대비 음(-)의 변화율(-0.37%)에서 기준월은 0.53%로 변화되었으며, 타 지역은 지속적으로 양(+의 변화율
- 11.04.01 서울 지역에 대한 LTV, DTI 기준 **강화**로 인하여 서울 지역은 기준일 대비 -1월인 3월부터 변화율이 양(+)에서 음(-)으로 변화하였고, 타 지역은 지속적으로 양(+의 변화율 추세
- 11.12.22와 12.05.15에 강남 3구에 대한 “투기 과열 해제” 등과 같은 완화 정책을 시행하였으나, 부동산 가격은 감소 유지
- 13.05.24에 LTV, DTI **완화** 정책을 전국적으로 시행하여 서울과 부산, 광주 모두 현재까지 부동산 가격이 상승 중

### 3. 양도소득세, 취득세 분석

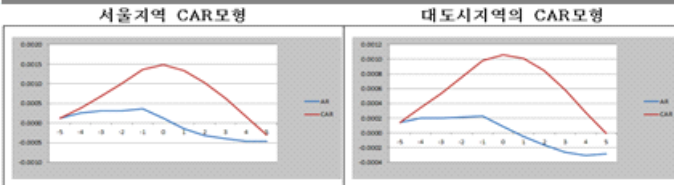
#### 1차 양도소득세 인상정책 시행시 월별기준 분석

Relative to Event	1차 양도소득세 인상 (2011년 1월 1일 기준)									
	서울		경기		부산		대도시		군지역	
	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score
-5	-0.0002	-0.1199	-0.0003	-0.3651	0.0008	0.8077	0.0000	-0.0262	0.0003	0.6182
-4	-0.0005	-0.3096	-0.0002	-0.2369	0.0008	0.8105	-0.0001	-0.2077	0.0004	0.8835
-3	-0.0006	-0.3663	-0.0001	-0.0954	0.0009	0.9390	-0.0002	-0.2561	0.0004	1.0213
-2	0.0000	0.0046	-0.0004	-0.4709	0.0008	0.8457	0.0001	0.136	0.0002	0.4212
-1	0.0001	0.0844	-0.0004	-0.5574	0.0004	0.3785	0.0002	0.2168	0.0002	0.5495
0	0.0002	0.1141	-0.0003	-0.3928	0.0004	0.4023	0.0002	0.2148	0.0001	0.1833
1	0.0002	0.1139	-0.0003	-0.4308	0.0006	0.6062	0.0002	0.2434	0.0001	0.2067
2	0.0002	0.1461	-0.0003	-0.4063	0.0007	0.7218	0.0002	0.2586	0.0001	0.1323
3	0.0000	0.0044	-0.0001	-0.0977	0.0008	0.8721	0.0000	0.0503	0.0001	0.1816
4	-0.0003	-0.1557	0.0000	0.0294	0.0007	0.7745	-0.0001	-0.1374	0.0002	0.3906
5	-0.0004	-0.2518	0.0002	0.2151	0.0008	0.8427	-0.0002	-0.3027	0.0002	0.3782
car(-5)	-0.0012	-0.7298	-0.0022	-2.8089***	0.0077	8.0010***	0.0001	0.1899	0.0022	4.9664***
car(0.5)	0.0000	-430.1143***	-0.0009	-3513.44***	0.0040	8367.36***	0.0002	271.3425***	0.0006	11355.9***

주) \*\*\* : 0.01에서 유의수준을 나타냄  
 \*\* : 0.05 이하에서 유의수준을 나타냄  
 \* : 0.1 이하에서 유의수준을 나타냄

- 2011년 1월 1일 양도소득세 8,800만원 초과 집단의 인상에 대하여 서울지역 누적초과수익률은 음(-)으로 분석됨
- 하지만 대도시지역의 누적초과수익률은 양도소득세 인상에 따라 누적초과수익률이 음(-)에서 양(+)으로 변화
- 초과수익률은 서울 지역과 대도시지역에서 동일하게 3기간 이후 음(-)에서 양(+)으로 변화
- DTI가 초과수익률(AR)을 종속변수로 설정한 회귀분석시 음(-)의 유의함이 나타나, 이는 DTI의 강화 등으로 인해 세율로 인한 영향이 적게 나타난 것으로 판단됨

#### DTI시행시 월별기준 누적초과수익률(CAR)모형 분석



주) 2011년 4월 기준 서울의 CAR(0.5)는 -0.17%였으며, 1%미만에서 통계적으로 유의하였으며, 아래 대도시의 CAR(0.5)는 -0.1% 이고 1%미만에서 통계적으로 유의하였다.

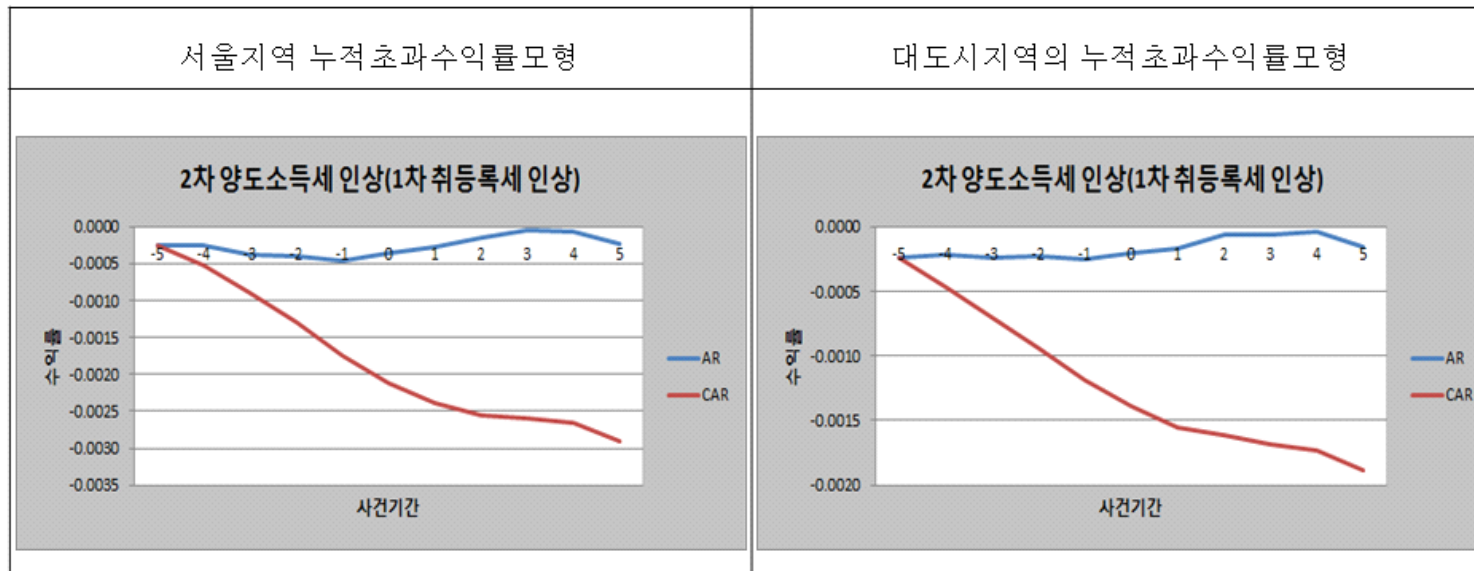
#### DTI시행시 초과수익률(AR)의 회귀분석

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	-.002	.001		-1.266	.228		
DTI	-.001	.000	-1.122	-2.658	.020	.172	5.826
cd	.001	.000	.558	1.240	.237	.151	6.625
stock	.000	.002	.049	.241	.813	.738	1.355
paper	.003	.002	.303	1.582	.138	.832	1.202

주) 서울지역의 양도소득세 1차 인상시기에 따른 -5월부터 12월까지의 AR을 종속변수로 DTI와 CD금리, 로그주가수익률, 회사채금리증감률을 독립변수로 활용하여 초과수익률과 거시경제변수를 회귀 분석한 결과 DTI가 0.05 이하에서 유의한 것으로 나타났으며 모형의 수정된 R-Square 값은 0.668로 나타났다. 또한, 상관관계 분석 결과 DTI와 AR이 -0.634의 계수를 가지며 0.01이하에서 유의한 것으로 나타났다.

### 3. 양도소득세, 취득세 분석

#### 2차 양도소득세 인상(1차 취득세 인상)에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형

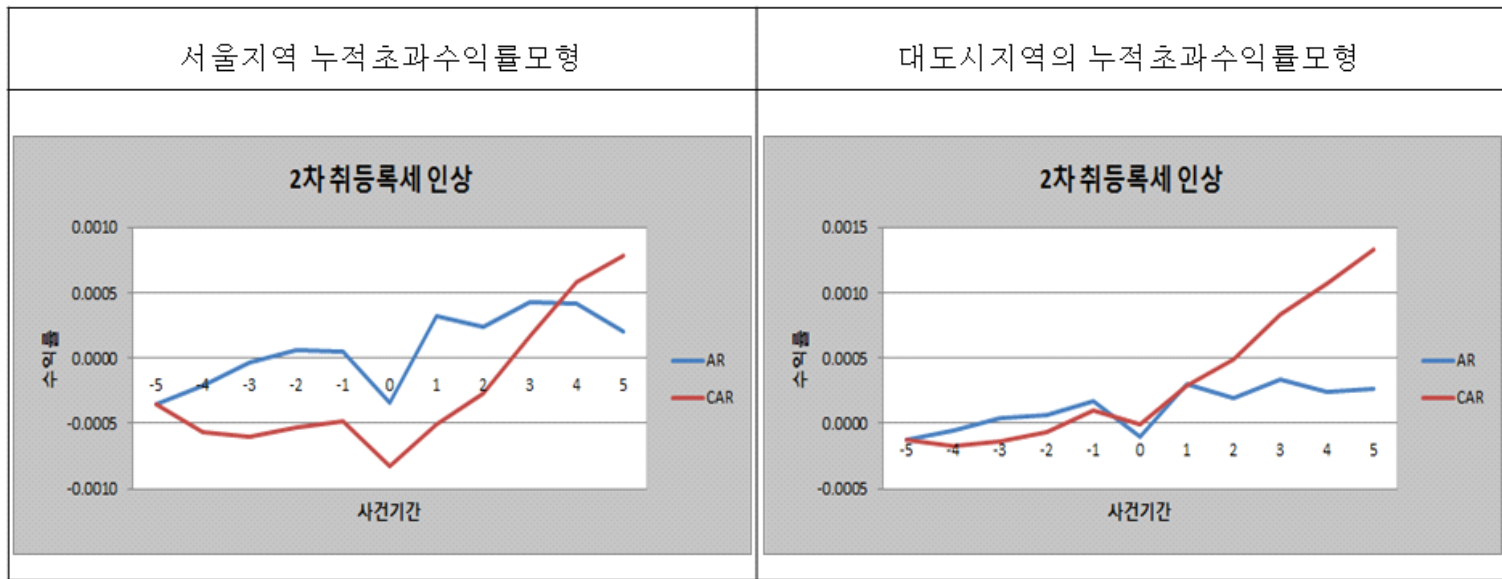


- 2012년 1월1일에 취득세 전체와 양도소득세 3억 원 초과 집단의 인상에 따라 서울지역 누적초과수익률은 점차적으로 감소
- 대도시지역의 누적초과수익률도 서울지역과 비슷한 추세
- 초과수익률은 양도소득세 인상에 따라 음(-)에서 0으로 가까이 증가함



### 3. 양도소득세, 취득세 분석

#### 2차 취득세 인상에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형



- 2013년 1월 1일 취득세 인상에 따라 서울지역 누적초과수익률은 음(-)에서 양(+)으로 변화
- 대도시지역의 누적초과수익도 음(-)에서 -1기간을 기점으로 양(+)으로 전환
- 초과수익률은 취득세 인상 전 음(-)에서 양(+)으로 변화 하였으며, 인상 시 잠시 감소하였으나 점차적으로 증가 추세

### 3. 양도소득세, 취득세 분석

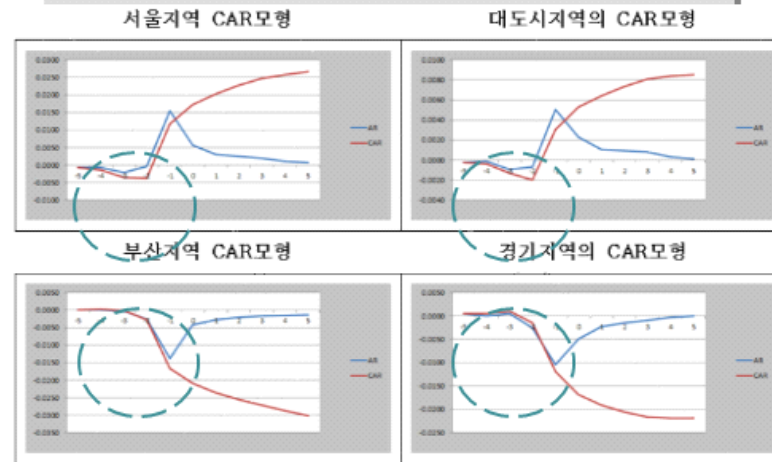
#### 1차 양도소득세 인하에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형

##### 1차 양도소득세인하정책 시행 시 월별기준 분석

Relative to Event	1차 양도소득세 인하 (2009년 1월 1일 기준)									
	서울		경기		부산		대도시		군지역	
	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score
-5	-0.0007	-1.106	0.0005	1.078	0.0001	0.468	-0.0002	-0.723	-0.0001	-0.141
-4	-0.0007	-1.066	0.0000	0.029	0.0001	0.433	-0.0001	-0.365	0.0000	0.001
-3	-0.0021	-3.079**	0.0005	0.981	-0.0003	-1.433	-0.0010	-2.824	0.0009	0.875
-2	-0.0003	-0.417	-0.0025	-5.00***	-0.0026	-11.3**	-0.0007	-1.994	0.0022	2.102
-1	0.0155	2.939**	-0.0104	-2.06**	-0.0138	-9.37**	0.0050	14.806**	0.0017	1.620
0	0.0056	8.348***	-0.0049	-9.73***	-0.0042	-18.2**	0.0023	6.749**	0.0008	0.267
1	0.0031	4.540**	-0.0024	-4.66**	-0.0027	-11.5**	0.0011	3.200**	-0.0002	-0.157
2	0.0025	3.654**	-0.0015	-2.930	-0.0020	-8.67**	0.0009	2.741**	-0.0005	-0.511
3	0.0020	2.939	-0.0009	-1.879	-0.0016	-7.01**	0.0008	2.322*	-0.0007	-0.624
4	0.0011	1.610	-0.0003	-0.577	-0.0015	-6.57**	0.0003	0.853	-0.0004	-0.410
5	0.0007	1.079	0.0000	0.059	-0.0014	-6.09**	0.0001	0.407	-0.0003	-0.294
car(-5,5)	0.0266	39.4**	-0.0218	-43.2**	-0.0301	-129.2**	0.0085	25.2**	0.0029	2.729**
car(0,5)	0.0150	58.647***	-0.0100	-85.869***	-0.0135	-55.41410**	0.0055	74.185.2***	-0.0018	-26.92**

주) \*\*\* : 0.01에서 유의수준을 나타냄  
 \*\* : 0.05 이하에서 유의수준을 나타냄  
 \* : 0.1 이하에서 유의수준을 나타냄

##### 누적초과수익률(CAR) 그래프 및 서브프라임 모기지



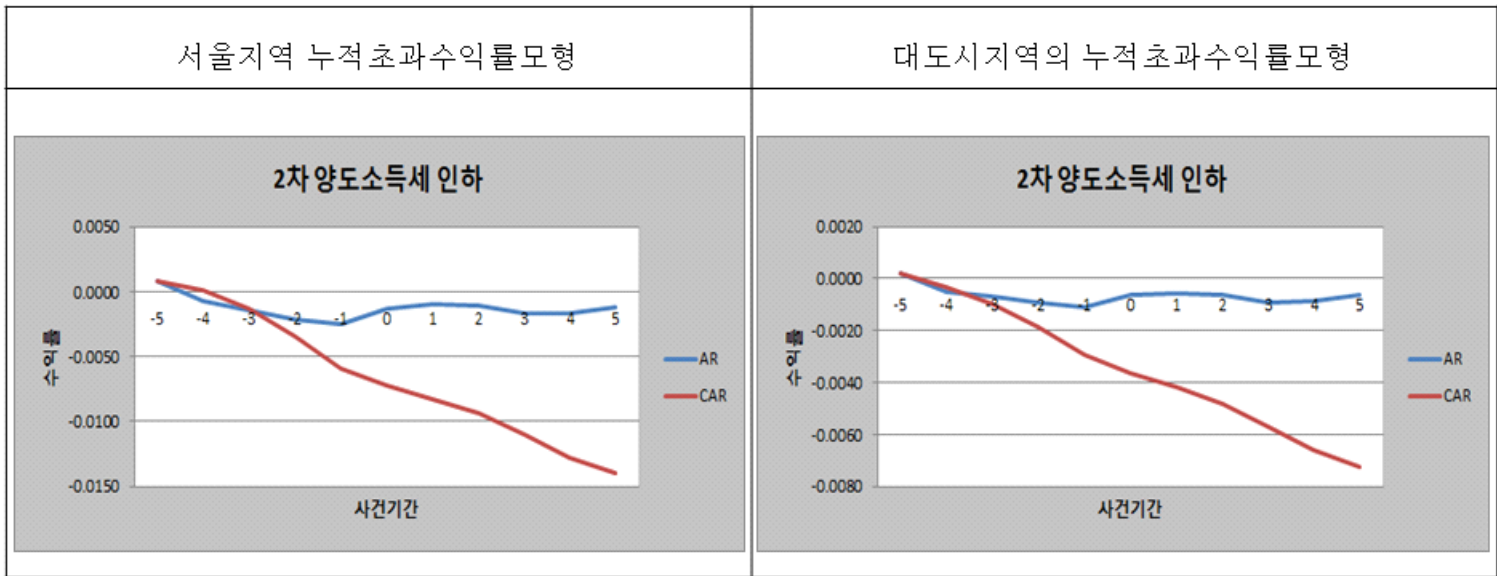
주) 2008년 9월부터 미국 발 서브 프라임 모기지 사태(Sub-Prime Mortgage)가 발발하였으며 이는 -4기로 볼 수 있음

→ 4 기간은 서브 프라임 모기지 발생시기

- 2009년 1월 1일을 기준으로 양도소득세 인하에 대하여 누적초과수익률을 산출한 결과 서울과 대도시의 경우 각각 1.50%, 0.55%의 양(+)의 누적초과수익률로 산출
- 2008년 서브프라임모기지 사태가 -4기부터 발생하였고, 이는 서울강남지역과 같이 지가가 안정적으로 상승하던 곳을 제외한 경기지역 및 부산지역의 부동산 경기에 대한 불안감이 반영되었기 때문에 음(-)의 초과수익률 반응이 나타난 것으로 판단됨

### 3. 양도소득세, 취득세 분석

#### 2차 양도소득세 인하에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형

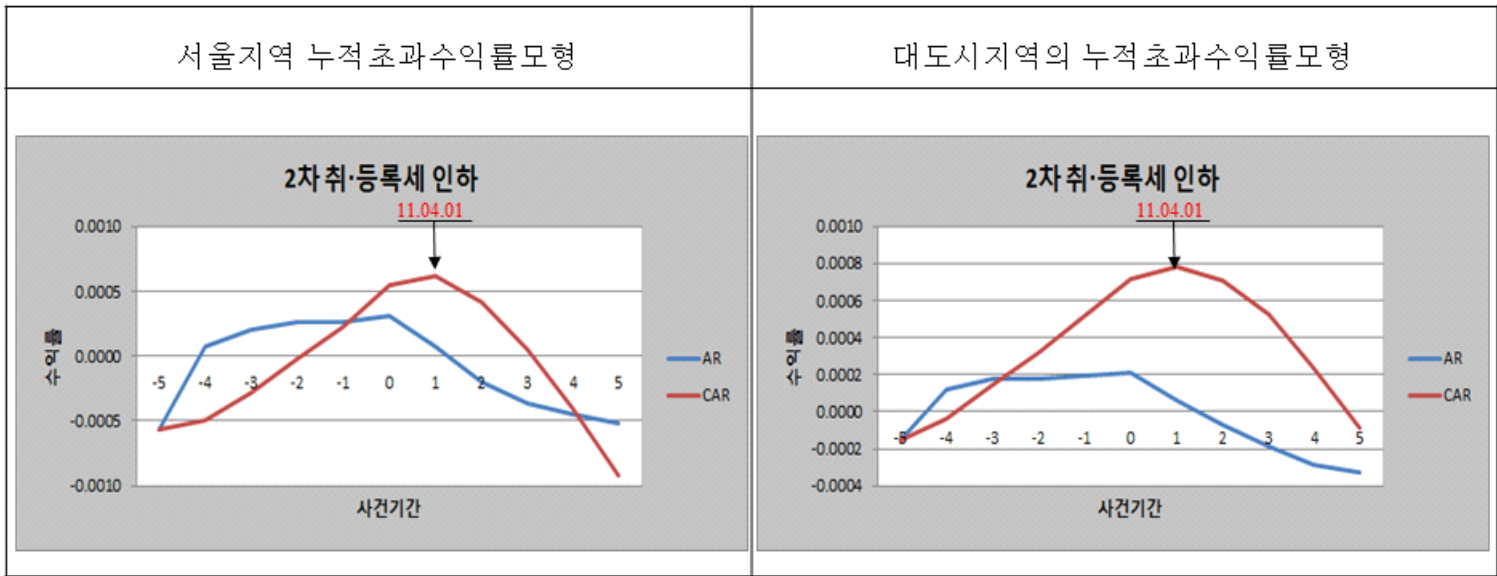


- 2010년 1월 1일 기준 2차 양도소득세 인하로 인하여 서울지역과 대도시지역이 각각 -0.80%, -0.43%로 산출
- 이는 금융위기의 여파가 있기 때문에 서울 및 대도시지역의 음(-)의 초과수익률 반응이 나타남



### 3. 양도소득세, 취득세 분석

#### 2차 취득세 인하에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형



- 2011년 3월 22일 기준 2차 취득세 인하의 경우 취득세의 인하와 함께 DTI규제(11.04.01)를 서울과 경기 지역에 강화
- 그 결과 서울과 대도시의 경우 -0.8%와 -0.43%의 음(-)의 누적초과수익률이 산출

### 3. 양도소득세, 취득세 분석

#### 2차 취득세 인하에 따른 서울지역 및 대도시의 누적초과수익률모형

##### 2차 취·등록세 인하정책 시행 시 월별기준 분석

Relative to Event	2차 취·등록세 인하 (2011년 3월 22일 기준)									
	서울		경기		부산		대도시		군지역	
	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score	AR	T-Score
-5	0.0009	0.5344	0.0002	0.2220	-0.0011	-1.2363	0.0002	0.3292	-0.0002	-0.4579
-4	-0.0007	-0.4423	0.0011	1.4747	-0.0007	-0.7951	-0.0005	-0.7980	0.0004	0.8992
-3	-0.0015	-0.9261	0.0011	1.5020	0.0008	0.3218	-0.0007	-1.0096	0.0004	1.1243
-2	-0.0021	-1.3007	0.0015	2.1013	0.0006	0.6771	-0.0009	-1.3550	0.0006	1.4501
-1	-0.0025	-1.5323	0.0010	1.3404	0.0008	0.8619	-0.0011	-1.6126	0.0006	1.6144
0	-0.0014	-0.8534	0.0009	1.2393	0.0001	0.0767	-0.0007	-0.9822	0.0005	1.2381
1	-0.0010	-0.6178	0.0007	1.0171	0.0002	0.1848	-0.0006	-0.8390	0.0005	1.2407
2	-0.0011	-0.6939	0.0008	1.0737	0.0003	0.3505	-0.0006	-0.9403	0.0005	1.2947
3	-0.0017	-1.0503	0.0011	1.5007	0.0008	0.8373	-0.0009	-1.3976	0.0006	1.5951
4	-0.0017	-1.0356	0.0009	1.2806	0.0009	0.9674	-0.0009	-1.2981	0.0006	1.4682
5	-0.0012	-0.7577	0.0006	0.7670	0.0008	0.8582	-0.0006	-0.9683	0.0007	1.7020
car(-5)	-0.0139	-8.6756***	0.0099	13.5188***	0.0028	3.1043**	-0.0072	-10.8716***	0.0052	13.1688***
car(05)	-0.0080	-5.3996***	0.0050	18.5066***	0.0029	3448.6580***	-0.0043	-16.3349584***	0.0034	33054.6471***

주) \*\*\* : 0.01에서 유의수준을 나타냄  
 \*\* : 0.05 이하에서 유의수준을 나타냄  
 \* : 0.1 이하에서 유의수준을 나타냄

##### DTI 강화 시 월별 기준 상관관계분석

	ar	dti	cd	stock	paper	m2	infla
ar	상관계수 유의확률 N	1 18					
dti	상관계수 유의확률 N	-0.730*** .001 18	1 18				
cd	상관계수 유의확률 N	-0.687*** .002 18	.945*** .000 18	1 18			
stock	상관계수 유의확률 N	.183 .467 18	-.213 .396 18	-.325 .188 18	1 18		
paper	상관계수 유의확률 N	.320 .196 18	-.157 .533 18	.070 .782 18	.205 .414 18	1 18	
m2	상관계수 유의확률 N	.501*** .034 18	-.868*** .000 18	-.922*** .000 18	.358 .145 18	-.100 .693 18	1 18
infla	상관계수 유의확률 N	.746*** .000 18	-.398 .102 18	-.324 .190 18	-.030 .363 18	.074 .770 18	1 18

- 서울과 대도시는 DTI규제가 경기, 부산보다 민감하게 반응
- DTI시행에 따른 상관분석을 하였고 DTI시행이 초과수익률(AR)과 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타남
- 그러므로 여러 요인 중 **DTI규제가 강화**되면서 DTI의 부정적 영향력이 취·등록세 인하로 인한 긍정적 기대감보다 크게 작용하였다고 판단이 가능

### 결론

- 누적초과수익률 모형을 활용한 분석 중 2차 취득세의 인하(11.03.22)는 1개월 뒤의 DTI의 강화(2011.04.01)와 맞물려 있었음
- 이때 DTI 자율 적용 정책(10.09.02)에서 강화되어, 부동산 투자자들은 DTI가 실행된다는 것에 부정적인 신호를 느끼고 오히려 취득세 인하 효과보다 DTI 강화에 대하여 부동산 시장의 반응이 큼
- 그러므로, 취득세와 양도소득세 보다 DTI, LTV 정책이 부동산 투자자들에게 더욱 가중치를 둔다는 것으로 판단이 가능함
- 추가적으로 LTV, DTI 완화 정책은 가계부채를 증가시키는 역할을 함
- 즉, 여러 완화 정책 중 최근 2013년 5월부터 현재까지의 LTV, DTI 완화 정책으로 인하여 가계부채는 다른 기간 보다 높은 성장률을 보여 LTV, DTI 강화 정책이 필요할 것으로 판단됨
- 마지막으로 투기 과열 해제 등과 같은 일시적으로 효과가 있는 정책보다는 LTV, DTI에 대한 정책들이 부동산 가격에 지속적인 영향을 미치는 것으로 분석되어 여러 부동산 정책 중 LTV, DTI 변화 정책이 중요

## 부동산 투기 억제, 11·3 대책으로 충분한가?

- 분양가 상한제, 분양권 전매 제한 강화의 필요성 -

---

이강훈 / 참여연대 민생희망본부 부분부장

### 1. 문제의식

가계부채의 폭증, 고삐 풀린 분양가와 투기 과열 사태는 부동산 규제를 대폭 완화한 2014년부터 예견할 수 있었던 결과였음. 박근혜 정부는 2014년 6월 「주택법」 시행령 개정을 개정해 실질적으로 수도권 전역의 민간택지의 전매제한기간을 6개월로 단축했고, 2014년 8월 LTV·DTI 규제를 대폭 완화했음. (은행권 기준 50~60%인 LTV 비율을 70%로 상향 조정, DTI 비율은 은행 기준으로 지역별로 50~60%였는데 수도권에만 60%로 하고 나머지 지역은 DTI를 적용하지 않음) 이후 2014년 12월에는 국회에서 ‘부동산 3법’이 통과시키면서 민간택지의 분양가 상한제를 사실상 폐지했음. 분양가 규제와 투기 억제 대책, 대출 억제 수단을 확 풀어 놓은 결과 2015년, 2016년의 서울과 수도권, 전국 주요 대도시들의 분양가 폭등으로 이어졌음. 이에 따라 주거 시민단체들과 전문가들은 투기수요 억제를 위한 대책으로 분양가상한제 부활, 분양권 전매제한 기간 확대, LTV·DTI 규제 강화, 전월세 안정화대책 등을 요구해왔음.

2016. 8. 25. 가계부채 관리방안 발표 이후에도 서울, 수도권, 주요 대도시의 분양가 폭등세가 수그러들기는커녕 더욱 심각해지자 정부는 투기억제를 주요 내용으로 하는 11. 3. 부동산 대책을 발표함. 그러나 11. 3. 대책이 국지적 전매제한 강화 및 청약제도 일부 개선 대책을 중심으로 함으로써 LTV, DTI 강화, 강력한 전매제한 등 시장의 예상을 밑도는 것으로 드러나 투기억제 및 중산층·서민의 주거안정 대책으로 충분한지 상당한 의문이 있음.

이에 그 동안 투기가수요를 불러일으켰던 부동산 규제완화의 핵심 내용과 부동산 시장(특히 분양시장) 상황을 살펴보고, 정부의 11. 3. 대책에 포함된 정책수단들이 현재 시장 상황에서 충분한지, 아니면 더 강화된 투기가수요 억제 대책 등이 필요한 것 인지를 살펴보고자 함.

## 2. 박근혜 정부의 부동산 투기 규제완화

### 가. 박근혜 정부의 주거·부동산 관련 대책의 정책 기조

박근혜 정부의 주거·부동산 관련 대책을 순서대로 정리하면 다음과 같음. 이와 같은 박근혜 정부의 정책 기조는 부동산 시장 규제 완화를 통한 주택매매 시장 활성화와 민간 임대시장의 활성화(특히 기업형임대주택 공급), 주거복지 등에 초점이 맞추어져 있었음.

일자	대책명	주요내용
2013	4.1	서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책 -미분양 신축주택 외에 기존주택도 양도세 5년간 면제 -분양가상한제 무력화, 리모델링 수직증축 허용
	7.24	4·1 후속조치 -건설사 대상 모기지 보증·전세보증금 반환보증 시행 -민간부분 주택공급조절
	8.28	서민·중산층 주거안정을 위한 전·월세 대책 -취득세율 영구인하 -연 1%대 초저리 수익·손익공유형 모기지 지원
	12.3	4·1, 8·28 후속조치 -목돈 안드는 전세, 행복주택 공약 축소(20만 > 14만호) -공유형 모기지 본사업 시행(1.5만 가구)
2014	2.26	임대차시장 선진화 방안 -민간주도 임대주택리츠 활성화 -임대소득 과세(연간 2천만원 이하 분리과세)
	7.24	새 경제팀의 경제정책 방향 -주택담보대출 규제완화(LTV 전금융권 70% 적용 DTI수도권만 60%) -청약통장 일원화(주택청약종합저축)
	9.1	주택시장 활력회복 및 서민주거안정 강화 방안 -재건축 연한규제 완화(최장 40년 > 30년) -수도권 청약 1·2순위 통합, 기간단축(2년 > 1년)
	10.30	서민 주거비 부담 완화 방안 -공공임대 사업방식 다각화(공공임대리츠 등) -준공공임대주택 활성화(의무임대 8년, LH 매입확약 등)
2015	1.13	중산층 주거혁신 방안 -기업형 임대주택 뉴스테이 도입
	4.6	서민 주거비 부담 완화 방안 -임차보증금 반환보증 지원 강화 -월세대출 지원요건 완화
	9.2	서민·중산층 주거안정강화 방안 -집주인 리모델링 제도 도입 -뉴스테이 활성화, 정비사업 규제완화

2016	4.28	맞춤형 주거지원을 통한 주거비 경감 방안	-행복주택·뉴스테이 공급 '17년까지 30만가구로 확대 -저소득층, 생애주기별 특화형 임대주택 공급 확대
	8.25	가계부채 관리 방안	-LH 택지공급 조절, PF대출심사 강화 -분양보증 예비심사 도입 -중도금 대출보증 개선

## 나. 주택매매시장 활성화를 위한 투기 규제 완화

### □ 전매 제한 완화

정부는 주택법시행령 등을 개정하여 2014년 6월 11일부터 수도권외의 민간택지에 공급되는 분양권상한제 적용주택에 대해 그중 비투기과열지구에 대한 전매제한 기간을 입주자모집을 하여 최초로 주택공급계약 체결이 가능한 날로부터 1년에서 6개월로 단축하였음. (2011년 이후 투기과열지구는 지정되어 있는 지역이 없으므로 실질적으로 수도권 전역의 민간택지의 전매제한기간이 6개월로 단축된 것임) 이후 '수도권의 지역으로서 공공택지 외의 택지에서 건설·공급되는 주택 또는 그 주택의 입주자로 선정된 지위'에 관해 전매제한을 할 수 있도록 하면서 주택법 시행령 개정을 통해 2015년 4월 1일부터 수도권의 지역 민간택지에 건설·공급되는 주택에 대해 최초로 주택공급계약 체결이 가능한 날부터 6개월까지 전매제한을 하도록 하였음.

이에 따른 현행 전매제한 제도를 설명하면 다음과 같음.

- 투기과열지구(현재 투기과열지구 지정이 없으므로 설명 생략)
- 분양가상한제 적용주택 전매제한

입주자모집을 하여 최초로 주택공급계약체결이 가능한 날부터 각각 다음 표에 기재된 기간에 도달할 때까지 전매 제한

- 수도권

- \* 공공택지 중 해당 지구면적 50% 이상이 개발제한구역을 해제하여 개발된 경우의 주거전용면적 85㎡ 이하 주택

구분	「공공주택 특별법」 제2조 제1호나목의 공공분양주택	공공분양주택 외의 주택
분양가격이 인근지역 주택매매가격의 100퍼센트 이상	3년	1년
분양가격이 인근지역 주택매매가격의 85퍼센트 이상 100퍼센트 미만	4년	

분양가격이 인근지역 주택매매가격의 70퍼센트 이상 85퍼센트 미만	5년	2년
분양가격이 인근지역 주택매매가격의 70퍼센트 미만	6년	3년

\* 기타 주택

구분		「수도권정비계획법」 제6조제1항제1호에 따른 과밀억제권역	과밀억제권역 외의 지역
공공택지에서 공급되는 주택	주거전용면적 85제곱미터 이하	투기과열지구: 5년 비투기과열지구: 1년	1년
	주거전용면적 85제곱미터 초과	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 1년	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 1년
민간택지에서 공급되는 주택	주거전용면적 85제곱미터 이하	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 6개월	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 6개월
	주거전용면적 85제곱미터 초과	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 6개월	투기과열지구: 3년 비투기과열지구: 6개월

(현재 투기과열지구 지정 없음)

- 수도권 이외 지역

구분	투기과열지구	비투기과열지구
공공택지에서 공급되는 주택	3년	1년. 다만, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 이전공공기관 종사자, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 이전기관 종사자 및 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제16조제3항제1호에 따른 이전대상 중앙행정기관등의 종사자 등 국토교통부령으로 정하는 사람에게 특별공급하는 주택은 3년으로 한다.
민간택지에서 공급되는 주택	1년(총청권 3년)	

○ 수도권 지역으로서 공공택지 외의 택지(=민간택지)에서 건설·공급되는 주택  
: 전매제한 6개월

#### □ 청약 제도 변경(2014. 9. 1.대책)

2014. 9. 1. 대책에서 청약제도 개편을 통해 규제 완화를 통한 주택시장 활력을 회복 시키겠다는 취지로 청약제도를 개편. 이중 당시 언론 등에서 투기 우려를 제기했던 사항은 다음과 같음.

- 민영주택 전용85㎡ 이하에 가점제 40%(추첨제 60%)를 2017년부터 지자체장이 지역 수급여건에 맞추어 가점제 40%를 자율운영하도록 하여 추천제로 운영할 수도 있게 함.
- 1, 2순위로 나뉘어져 있는 청약자격을 1순위로 통합하고 청약통장 가입기간을 수도권 2년 이상→1년 이상으로 변경(수도권 외 지방은 6개월로 유지)

당시 이와 같은 제도 개편에 따라 수도권 아파트에 당첨되는 경우 이를 전매하고 1년만에 다시 청약 1순위가 될 수 있도록 하여 민영주택 분양권 전매에 따른 투기가 극성을 부릴 것이 우려되었음. (2012. 9. 25. 민영주택은 투기과열지구에서 공급하는 경우에만 재당첨이 제한되도록 주택공급에 관한 규칙이 개정되었는데, 투기과열지구 지정이 없었기 때문에 민영주택에 대한 재당첨 제한이 없는 상황임)

#### □ 분양가 상한제의 민간택지에서의 실질적 적용 폐지 등

이후 2014년 12월 31일 주택법 개정에 따라 분양가 상한제를 원칙적으로 공공택지에 건설하는 공동주택에만 적용하고 공공택지 외의 택지(민간택지)에 대해서는 주택 가격 상승 우려가 있어 국토교통부 장관이 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 지정하는 지역에 건설하는 공동주택에만 제한적으로 분양가상한제를 적용하도록 하여 사실상 민간택지에는 분양가상한제 적용이 폐지되었음.

#### □ 재건축초과이익 환수제 2017년 말까지 3년 더 유예

원래 2014년 말에 종료될 예정이었던 재건축 초과이익 환수제 유예기간을 2017년까지 3년간 더 연장함.

이처럼 과도한 부동산 규제 완화에 따라 2015년 이후 강남 3구 재건축구역 등 서울과 수도권 등의 민간택지에서 공급되는 신규분양주택에 대해 투기적 수요가 발생하여 가격 급등이 현실화되거나 우려되는 등의 문제점이 발생하고 있고 이로 인해 내집 마련을 희망하는 무주택 가구 및 청년층의 주택 구입에 큰 어려움을 조성하고 위화감을 불러일으킴으로써 사회적 통합이 저해되고 있음. 또한 투기적 수요에 의한 집단대출 등의 증가로 인한 가계부채 급등으로 국민경제의 건전한 운영에도 큰 부담이 발생하고 있음.



### 3. 부동산 청약 시장 상황

#### □ 공공택지 청약경쟁률

○ `12년 2.5 : 1 --> `16년 14.6 : 1

\* 연도별 청약경쟁률 : (12) 2.5 : 1 (13) 2.6 (14) 6.4  
(15) 11.1, (16) 14.6 : 1

○ 청약경쟁률 50:1 이상 단지 비중 2015년, 2016년 폭발적으로 증가

< 청약경쟁률 50 : 1 이상 단지 비중 >

구 분	`12년	`13년	`14년	`15년	`16년
전체 단지	407	397	574	793	532
50:1 이상	2	1	14	69	51
비 중	0.5%	0.3%	2.4%	8.7%	9.6%

(출처: 국토부 2016. 11. 3.자 부동산대책 발표 자료)

#### □ 분양가격 동향

주택도시보증공사 통계 발표에 의하면 2016. 9. 분양시장 동향은 다음과 같다. 이를 살펴보면 지난 2년간, 그리고 특히 지난 1년간 일부 지역을 제외하고는 주택 신규 분양시장의 가격이 상당한 급등세였다는 것을 금방 알 수 있다.

(단위: 천원/㎡, 2014=100)

	1년간 평균분양가격 (㎡당)	분양주택 분양가격지수	전년 동월대비 상승률	60-85㎡ 주택 분양가격 (㎡당)	60-85㎡ 주택 분양가격지수	60-85㎡ 이하 전년 동월대비 상승률
전국	2,832,000	109.0	8.0%	2,830,000	109.1	7.6%
수도권	4,271,000	104.1	9.3%	4,283,000	105.4	8.4%
서울	6,283,000	102.5	15.6%	6,412,000	103.6	16.7%
인천	3,168,000	104.5	0.2%	3,121,000	103.6	0.08%
경기	3,360,000	107.0	7.42%	3,316,000	111.0	4.0%
부산	3,200,000	114.9	10.1%	3,107,000	112.9	6.2%
대구	3,147,000	126.1	17.0%	3,154,000	126.3	17.3%
광주	2,721,000	116.1	11.3%	2,724,000	115.7	10.6%

대전	2,517,000	103.1	5.1%	2,492,000	102.7	5.0%
울산	2,976,000	110.7	6.8%	2,990,000	110.5	7.7%
세종	2,689,000	103.8	2.0%	2,738,000	106.7	3.5%
강원	2,100,000	109.1	-2.49%	2,135,000	109.8	-3.19%
충북	2,125,000	104.2	6.35%	2,153,000	103.3	8.01%
충남	2,236,000	105.7	6.50%	2,225,000	105.6	5.80%
전북	1,925,000	96.7	-7.55%	1,930,000	93.9	-7.73%
전남	1,972,000	112.7	4.38%	1,966,000	112.4	3.90%
경북	2,251,000	105.8	5.88%	2,263,000	106.2	6.73%
경남	2,391,000	107.8	-0.52%	2,387,000	108.0	-1.39%
제주	3,083,000	131.7	38.12%	2,994,000	127.9	34.56%

(출처: 2016. 9. <민간아파트 분양가격 동향> 정리)

## 4. 2016년 11월 3일 부동산 대책과 평가

### 가. 11. 3. 대책 발표 내용

국토교통부가 2016년 11월 3일 발표한 부동산 대책의 핵심은 청약과열지구를 선별해 “조정지역”으로 정하고 분양권 전매제한, 재당첨 제한, 1순위 제한 등의 규제를 강화하겠다는 것임.

#### (1) 조정지역 선정

조정지역은 서울과 수도권에서는 서울 25개구 전역의 민간·공공택지, 경기도 과천시·성남시의 민간·공공택지, 하남·고양·남양주·화성시(동탄2신도시) 등의 공공택지, 그 외 지방에서는 부산광역시의 해운대·연제·동래·남·수영구 등 5개구의 민간택지와 행정중심복합도시 건설지역인 세종시의 공공택지를 대상

광역자치체	기초자치체	택지 유형
서울특별시	25개區	민간택지 + 공공택지
경기도	과천시, 성남시	민간택지 + 공공택지
	하남시, 고양시, 남양주시, 화성시(동탄2에 한함)	공공택지 (민간택지는 제외)
부산광역시	해운대구, 연제구, 동래구, 남구, 수영구	민간택지 (공공택지는 제외)
세종특별자치시 (행정중심복합도시 건설 예정지역)		공공택지 (민간택지는 제외)

## (2) 투기 규제 강화 내용

### 1) 전매제한 기간 확대

이에 따라 분양권 전매는 제한되는데, 강남·서초·송파·강동구 등 재건축 사업이 활발한 강남권 4개구와 과천시 는 소유권이전등기시까지 공공, 민간택지 모두 분양권 전매가 금지됨. 서울의 나머지 21개구와 성남·하남·고양·남양주·화성시 등 조정지역의 경우 공공택지에서는 현재 1년인 전매제한 기간이 입주 때까지로 확대, 민간택지에서는 전매제한 기간이 현행 6개월에서 1년 6개월로 확대됨

〈 전매제한기간 조정 내용 (조정된 곳만 표시) 〉

1) 수도권 민간택지 중 서울 전지역, 경기 과천·성남			
현재	→	㉠대상지역 중 정량요건 2개 이상 충족하고 과열정도가 높은 곳	㉡대상지역 중 그 외의 지역
		(강남 4개구, 과천)	(서울 중 강남 4개구 외, 성남)
6개월		소유권이전등기시	1년 6개월 (+1년)

2) 공공택지 중 서울, 경기 과천, 성남, 하남, 고양, 남양주, 화성(동탄2에 한함), 세종			
구 분		전매제한기간	
		공공분양주택	민간분양주택
수도권 중 지구면적 50% 이상이 GB 해제 (85㎡이하 주택)	분양가격이 인근 시세 100% 이상	3년	1년 → 소유권이전등기시
	분양가격이 인근 시세 85%~100%	4년	
	분양가격이 인근 시세 70%~85%	5년	2년 → 소유권이전등기시
	분양가격이 인근 시세 70% 미만	6년	3년
그 외 공공택지 내 주택(공공+민간주택 모두)		1년 → 소유권이전등기시	

### 2) 청약 1순위 제한: 조정 대상지역('5페이지의 표')에 청약시

다음의 사람은 1순위에서 제외

- 세대주가 아닌 자, 5년 이내에 다른 주택에 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자, 2주택 이상을 소유한 세대에 속한 자

### 3) 재당첨 제한 조정

조정 대상지역의 주택에 당첨된 세대에 속한 자를 재당첨 제한 대상자에 추가하고  
당첨이 제한되는 주택에 조정 대상지역(‘5페이지의 표’)의 주택을 추가

※ 재당첨 제한 기간

- (85㎡이하 청약시) 과밀억제권역에서 당첨자는 5년, 그외 지역 당첨자는 3년간 재당첨 제한
- (85㎡초과 청약시) 과밀억제권역에서 당첨자는 3년, 그외 지역 당첨자는 1년간 재당첨 제한

< 재당첨 제한 조정 내용 >

구분	재당첨 제한 대상자 (요건)	당첨이 제한되는 주택 (효과)
현행 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 분양가상한제 적용주택 당첨자</li> <li>▪ 5·10년 공공임대주택 당첨자</li> <li>▪ 이전기관 종사자 특별공급주택 당첨자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국민주택</li> <li>▪ 민영주택 中 투기과열지구 내 주택</li> </ul>
+	+	+
추가 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민영주택 中</li> <li>- 조정 대상지역의 주택 당첨자</li> <li>* 공공택지는 분양가상한제에 既 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민영주택 中</li> <li>- 조정 대상지역의 주택</li> </ul>

- 4) 중도금 대출 발급 요건 강화: 조정대상지역에 중도금대출보증 발급요건을 현행 ‘전체 분양가격의 5% 이상 계약금 납부 → 전체 분양가격의 10% 이상 계약금 납부’로 강화
- 5) 조정대상 지역에서는 2순위 청약신청시에도 청약통장 필요하도록 함 (주택공급에 관한 규칙: 현재는 2순위 청약신청을 할 때 청약통장이 없어도 청약신청금만 납입하면 청약신청이 가능)
- 6) 1순위 청약 일정 분리: 현재 당해지역, 기타지역 구분없이 하루에 1순위 청약을 접수받고 있으나, 조정 대상지역(5페이지 표)에서는 1일차 당해지역, 2일차 기타지역으로 1순위 접수를 분리하여 당해지역에서 1순위 마감될 경우 당첨가능성 없는 기타지역은 접수받지 않도록 함.

### 7) 청약가점제 자율시행 유보

당초 '17년부터 85㎡이하 민영주택에 대해 청약가점제를 지자체 자율적으로 시행\* (지자체에 따라 100% 추첨제로 운용가능)할 수 있도록 위임할 계획이었으나, 조정 대상지역('5페이지의 표')은 자율시행을 유보하여 가점제 적용비율을 40%로 유지

### 8) 청약시장 불법행위 근절: 청약시장 불법행위 상시점검팀 구성 운영, 2017년부터 분양계약 실거래 신고제 운영과 맞추어 분양계약부터 분양권, 주택거래내역을 파악할 수 있도록 실거래가 시스템 구축, 실거래가 허위신고 신고포상금 및 허위신고에 대한 자진신고자 과태료 감면 특례 등 실시, 부적격 당첨자의 청약제한기간을 현행 3개월에서 1년으로 연장하고, 전매제한기간 내에 전매한 자도 청약제한기간을 1년 적용

## 나. 11. 3. 대책 평가

### ○ 조정지역에 한정된 투기 규제로 풍선효과 발생 우려

- 조정지역이 특히 부동산 투기가 심각한 지역이라는 점에서 해당 지역에서 전매제한과 1순위 제한, 재당첨제한 등 강도 높은 규제를 도입한 것은 평가할 수 있음. 특히 강남 4구와 과천은 소유권이전시까지 민간공공택지 관계없이 전매제한을 한 것은 이 지역 투기 억제에 도움이 될 것임.
- 다만, 앞서 살펴본 전국적 투기광풍에도 불구하고 부동산 투기 대책을 조정지역에 한정하는데 문제점이 있음.
- 아울러 서울과 경기 과천, 성남을 제외한 수도권 민간택지에 대한 투기 규제 대책이 전혀 마련되지 않은 점은 문제임. 이렇게 할 경우 서울, 과천, 성남은 이미 분양가가 매우 높이 형성되어 있어 내집 마련을 하려는 무주택 가구들이 조정 지역 외 수도권에서 주택마련을 하려고 해도 여전히 전매제한 등 투기 규제가 없는 관제로 투기적 가수요로 인해 거품이 낀 주택을 구입하여 피해를 볼 수 있고, 투기 규제가 없는 수도권 내 조정지역 이외의 지역으로 투기수요가 몰리는 풍선효과가 발생할 수 있음.
- 부산 4개구는 조정지역으로 선정되었음에도 전매제한 규제 강화가 배제되었고, 그 밖에 조정지역으로 선정된 세종특별자치시 공공택지 외 나머지 지방은 이번 대책에 영향을 받는 곳이 없음.

○ 민간택지 분양가상한제 재도입, 민간택지 전매제한 강화, LTV·DTI 규제 강화 등 전반적 투기수요억제 대책을 도입하지 않겠다는 한계가 명확한 대책

- 참여연대와 주거시민단체들이 모인 주거권네트워크는 2016. 11. 1. 기자회견을 통해 박근혜 정부가 발표를 예고한 부동산 정책에 반드시 △분양가 상한제 부활, △분양권 전매제한 기간 확대, △ LTV·DTI 규제 강화 △ 투기세력에 대한 철저한 과세 및 △ 전월세 상한제와 계약갱신청구권 등 전월세 안정화대책 등의 내용을 포함해, 투기 수요를 억제하여 부동산 시장을 실수요자 중심으로 재편하고 전월세 안정화를 통해 서민주거를 안정시키는 방향으로 재편할 것을 요구한 바 있음. 정부의 11. 3. 대책은 이에 비추어 분양권전매제한 기간을 국지적으로 확대하는 내용만 수용했을 뿐 부동산 시장에 전반적으로 영향을 미칠 분양가 상한제 부활, 분양권 전매제한(특히 민간택지) 확대, LTV·DTI 규제 강화 등 대책은 제외함으로써 과도한 분양가격 거품을 걷어내 실수요자들이 주택을 구매할 수 있는 정책 환경을 조성하는데는 관심이 없음을 드러냈다. 물론 조정지역에서는 일부 분양가격 하락도 예상되나, 이미 투기꾼들이 중심으로 가세하던 분양시장의 일부 정상화에 불과하다. 이 점에서 2014년 부동산 규제 완화 자체가 불을 일으킨 시발점이었기 때문에 최소한 그 이전 체제로 되돌아가 장기적으로 안정적으로 유지될 수 있는 투기규제 시스템을 확보하는 것이 필요함.

○ 부동산 투기 억제대책을 경기조절 수단으로 사용하는 문제

- 근본적으로 부동산 투기억제 정책은 무주택자들이 주택을 취득할 수 있는 정책적 환경을 조성하기 위한 것임. 그런데 국토교통부는 수년에 걸쳐 이를 풀었다 조였다 하면서 부동산 경기조절에 경기조절 수단으로 사용하고 있어 부동산 투기세력들은 정부정책 눈치를 살피면서 투기에 가세할 것인지 여부를 결정하는 바로미터로 사용하는 실정이고 실수요자들은 자신의 가구원 수와 직장 등의 위치적 요인을 고려한 주택구입 수요 및 자신의 저축과 대출 여력, 분양가격과 경기 전망에 의해 주택구매 여부를 결정하기 때문에 투기세력만큼 빨리 움직일 수가 없고 전매제한 완화, 재당첨 제한 완화 등 투기방법을 열어주면 금전적 여력이 있는 투기세력들이 먼저 달려들게 되어 있고 실수요자들은 그 틈바구니에서 정신없이 떠밀려 거품이 발생한 시장에서 주택을 덜컥 구매하든지 또는 프리미엄이 잔뜩 낀 분양권을 전매로 구입하든지 아니면 이미 올라버린 주택분양가격에 실망해 주택구입의사를 철회하고 전세나 반전세를 찾게 되어 있음. 따라서 이런 경기조절을 염두에 두고 냉탕 온탕 정책을 반복하면 실수요자들은 정부정책의 변동을 용이하게 따라가

준비할 수 없기 때문에 투기억제대책은 일관성 있게 추진해야 함. 이런 관점에서 정부가 일부지역 투기억제대책을 도입한 것은 그 자체로는 다행한 일이나 여전히 투기억제 대책 완화를 부동산 분양경기 활성화의 불쏘시개로 쓰고 있다는 점에서 비판받아 마땅함.

## 5. 분양가 상한제와 전매제한 강화의 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 정부는 주택법시행령 등을 개정하여 2014년 6월 11일부터 수도권외의 민간택지에 공급되는 분양권상한제 적용주택에 대해 그중 비투기과열지구에 대한 전매제한 기간을 입주자모집을 하여 최초로 주택공급계약 체결이 가능한 날로부터 1년에서 6개월로 단축하였고 2011년부터 투기과열지구는 지정하지 않음에 따라 수도권 전역의 민간택지 전매제한 기간이 6개월인 상태임. 이후 민간택지에 대한 분양가상한제를 사실상 폐지하면서 주택법 시행령 개정을 통해 2015년 4월 1일부터 수도권의 지역 민간택지에 건설·공급되는 주택에 대해 최초로 주택공급계약 체결이 가능한 날부터 6개월까지 전매제한을 하도록 한 것임.

이처럼 과도한 부동산 규제 완화에 따라 2015년 이후 강남 3구 재건축구역 등 서울과 수도권 등의 민간택지에서 공급되는 신규분양주택에 대해 투기적 수요가 발생하여 가격 급등이 현실화되거나 우려되는 등의 문제점이 발생하고 있고 이로 인해 내 집 마련을 희망하는 무주택 가구 및 청년층의 주택 구입에 큰 어려움을 조성하고 위화감을 불러일으킴으로써 사회적 통합이 저해되고 있음. 또한 투기적 수요에 의한 집 단대출 등의 증가로 인한 가계부채 급등으로 국민경제의 건전한 운영에도 큰 부담이 발생하고 있는 것임.

정부의 11. 3. 대책은 특정지역을 타겟으로 한 대책으로서 급등지역에 대한 대책은 될 수 있을 것이나 지역적 한계로 말미암아 기타지역의 투기적 가수요를 잡는데는 한계가 분명함.

따라서 주택법을 개정하여 현행 공공택지에서 공급되는 공동주택에 한정된 분양가상한제를 민간택지까지 다시 부활하여 전국적으로 분양가상한제를 실시하도록 하는 것

이 타당함. 민간택지에 대해 분양가상한제를 실시하더라도 실제 투자비 등 원가와 건설사의 적절한 이윤이 보장되기 때문에 과거 이 시스템 하에서도 이명박 정부 하에서 많은 주택들이 공급된 역사적 경험이 있고 투기적 가수요로 인한 고분양가 위험을 덜어내어 실수요자들에게 안정적으로 주택구입을 할 기회를 제공하는 것이 중요함. 아울러 수도권외의 경우 그린벨트 지역 이외의 민간택지에 대하여 현행 6개월의 전매제한 기간은 지나치게 짧아 투기세력이 활개를 치는 시장을 만들어주고 있으므로 이를 1년 이상으로 늘리는 것이 필요함. 이를 통해 기본적인 투기억제 및 실수요자 중심의 분양시장을 형성하도록 뒷받침하고 특히 급등 지역에 대해서는 이번 11. 3. 대책과 같이 별도의 지역적 투기억제 대책을 추가로 엮는 것이 타당하다고 판단됨.

아울러 주택의 투기억제만으로 주택구입을 희망하는 무주택서민들이 용이하게 주택시장에 접근할 수 있는 것은 아님. 정부는 이번 대책을 통해 무주택실수요자가 주택구입을 용이하게 하는 대책을 제시하려고 했었는데, 왜 주택임대차에 대한 실효성 있는 대책은 내놓지 않고 있는지 큰 의문임. 현재 민간임대시장에서 임대료는 제동장치없이 상승하여 큰 고통이 되고 있음. 정부가 열심히 공급하고 있다는 주장하는 공공임대주택의 재고는 총주택 재고의 6%에도 미치지 못하여 민간임대시장에 영향을 줄 수 없을 수준에 불과함. 더군다나 국토교통부는 내년 국민임대주택을 대폭 축소시키고 고소득층이나 입주가능한 기업형임대주택은 큰 폭으로 늘리겠다는 예산을 제시한 바 있음. 정부가 무주택실수요자에게 주거대책을 제시하려면 현재 살고 있는 주택과 관련한 주거비 부담과 2년마다 이주의 고통을 덜어주는 실효성 있는 민간임대시장 규율 대책 및 공공임대주택 공급대책에서부터 설득력 있는 대안을 제시하여야 할 것임.



## 2014년 말 통과된 부동산 3법의 폐해

-재건축 아파트 활성화가 세입자들에게 끼친 영향-

---

박동수 / 서울세입자협회 대표

### 1. 부동산 3법의 내용

- 1) 분양가 상한제 민간택지에서 탄력적 운영
  - 사실상 민간택지에서 분양가상한제 폐지
- 2) 재건축 초과이익 환수제 3년 유예
  - 재건축으로 인한 이익 재건축조합원에게 돌아감
- 3) 재건축조합원에게 3주택까지 분양받을 수 있도록 함
- 4) 정책의도
  - 단기적으로는 재건축조합원들에게 재건축을 추진할 유인을 제공하여 재건축활성화 시키고, 이를 주택경기활성화의 불씨개로 삼아 신규분양주택분양, 기존주택거래활성화 하려는 목적

### 2. 재건축 아파트가 주택시장에서 갖는 의미

- 1) 보증된 투자 상품으로 사실상 “현금”
  - 주택수요 높음 (특히 서울 강남4구·수도권 일부지역으로 지역이 제한되어 있고, 학군·대중교통·문화시설·근린생활시설 등 주택 인프라가 잘 갖추어 짐)

2) 주택 경기 활성화를 하려고 할 때, 선도적인 역할을 함

- 정부가 수요를 창출하기 위해 LTV, DTI를 완화해도(2014년 여름), 일반주택 매입이 활성화 되지 않자, 2014년 연말에 ‘재건축 초과이익환수제’ 3년간 유보를 핵심으로 하는 부동산 3법을 통과시켜, 아파트 재건축 투자를 가로막는 빗장을 풀고, 2015년에 재건축 연한을 40년에서 30년으로 단축함으로써, 재건축대상 아파트 수를 대폭 늘려, 주택경기활성화의 지렛대로 삼음.

### 3. 아파트 재건축이 세입자에게 끼친 영향

1) 진행과정

- 아파트 재건축 시작: 재건축아파트 철거하면서 “거주하던 세입자 주변지역으로 이주 → 주택수요증가로 주변지역 전·월세가격 과 주택가격 인상됨 → 주변지역의 저렴한 주택을 멸실하고 신축시작 → 임대료 감당 못한 세입자 경기권 등 타 지역으로 이주”

2) 연쇄적인 비자발적 이주

- 재건축아파트 세입자들이 이주할 곳에 대한 대책 없이 재건축시작하여, 비자발적 이주
- 주변지역에 거주하던 세입자들도, 임대료가 올라 혹은 신축으로 인해 비자발적 이주
- \* 특히, 90년대 초중반 200만호 건설 때 대규모 지어지고 거주할 만한 다가구·다세대 주택도 주택수요가 일어나자 건축업자들이 이를 멸실하고 새 주택을 지어 분양함으로써, 이곳에 거주하던 서민층들의 주거안전망이 붕괴됨 ( 지층 투룸이 전세 5천만원이하, 지상층 투룸이 1억 이하였는데, 신축이 되면서 지하는 짓지 않고 지상층만 짓고 주택평수도 넓힘으로써 2배 이상 높아진 주택분양가와 전월세가격을 감당하지 못하게 됨)

3) 저렴한 주택의 감소: (주거생태계의 일부로 주거안전망의 역할도 했고, 충분히 거주할 수 있는 주택인데도, 수익창출을 위해 멸실됨)

- 재건축아파트의 멸실
- 기존 다가구·다세대·연립주택의 멸실

4) 재건축이 끝난 후의 주거환경

- 새 아파트에 새 집, 높은 주택가격과, 높은 전월세 가격
- 재건축아파트는 신축되어 새 아파트가 되어, 고가분양과 더불어 높은 임대료를 받음
- 주변지역도 빌라 등으로 신축되고 새 집이 되어, 주택가격이 오르고, 전월세 가격

도 인상됨

5) 세입자들에게 끼친 영향

- 비자발적 이주: 저렴 주택(재건축아파트, 주변지역 다가구·다세대)의 멸실로 매매 가격과 전월세 가격이 오른 새 아파트와 새 다가구·다세대에 입주할 능력이 되지 못하면 타 지역으로 이주. 출퇴근시간 등의 비용증가, 지역공동체 파괴.
- 주거비 부담증가: 전세가격폭등. 월세부담증가
- 주택구입에 나서는 경우: 전세값 폭등과 월세부담 그리고 2년마다 재계약해야하는 세입자의 불안에서 벗어나고자, 부채를 안고 집을 구입함. 하우스푸어가 되지 않을까 하는 불안.

#### 4. 세입자의 불안과 분노 그리고 좌절감

- 1) 저성장하의 고용불안에 시달리며 실질소득이 정체된 세입자들의 입장에서, 주거비가 늘어나 가계소비지출이 위축되고, 생활이 불안
- 2) 비자발적으로 이주를 당하는 설움. 소득으로 감당 못하는 주거비를 빚으로 해결해야 하는 상황에 대한 분노. 그리고 세입자의 입장 '사람'의 관점에서 주택·주거 문제를 바라보지 않고, '시장, 저금리'등 '돈과 수익'의 관점만 내세우는 세태에 대한 좌절감
- 3) 세입자와 청년세대들이 지난 총선에서 이러한 주거정책을 추진한 집권여당을 심판하고 여소야대의 국회를 만드는데 일조함

#### 5. 민주당은 제대로 정부여당을 견제하고 세입자의 입장에서 주거정책을 실현하려고 노력했는가?

- 1) 부동산 3법통과를 합의 처리 해줌 (2014년 말)
- 2) 2015년 최대의 민생현안인 전세값 폭등에 대해 당지도부차원에서 정부정책을 견제하지 못함.
- 3) 국회내 여야동수로 '서민주거복지특위'를 구성하여 주거안정관련입법을 다루기로 하고, 민주당이 위원장을 맡아, 2015년 1년간 활동했으나, 활동성과가 없음.
- 4) 민간임대주택법 합의통과 처리해줌: 공적지원(기금, 용적률 완화, 세제감면 등)을

해주면서도 수익은 민간건설사·투자자에 귀속되는 법에 동의함. 주거의 공공성에서 후퇴. 민간주택경기활성화의 일환임.

## 6. 여소야대 국회에서 주거안정에 대한 비전과 실질적인 대책을 마련해줄 것을 민주당에게 촉구함

- 1) 주거불안정 (집값 폭등, 전세값 폭등, 월세부담증가, 세입자의 권익부재)을 가져오는 기존주택·주거정책이 ‘주거안정’정책으로 전환 되어야 함.
- 2) 주택을 수익을 실현하는 ‘상품’ 혹은 경기활성화의 수단으로 바라보면, 주거안정 정책은 실현될 수 없음. 정치권에서 부동산이 아닌 다른 부분에서 성장 동력을 찾는 비전과 정책을 제시해야 함. 소유권지상주의에서 주거권과 소유권을 균형 있게 바라보는 통찰력이 필요함.
- 3) ‘빚내서 집사라 정책’ (LTV·DTI강화, 중도금 담보 대출제한 등)을 근본적으로 소득으로 집을 구입할 수 있도록 ‘집값안정 및 세입자와 청년세대의 소득을 늘리는 정책’을 실현해야 함. ‘주택의 금융화’ 정책은 주택가격인상으로 귀결됨.
- 4) 세입자도 사람이고 인권인 주거권을 가져져 함. 비자발적 이주를 끝내야 함. 한 곳에 적절한 주거비를 부담하며 오래 살 수 있는 권리가 있고 세입자의 요구를 반영하는 제도적 틀이 있어야 함. 이는 세입자의 최소한 인권임.
  - 현행 2년인 임대차기간을 장기간 거주할 수 있도록 개정되어야 함.
  - 임대료인상에 대한 일정한 범위를 정해, 세입자가 빚이 아닌 소득으로 부담 가능한 범위에서 주거비 인상을 예측 가능하도록, 전월세상한제를 도입하고 표준임대료제도 등 임대료안정화 정책을 공론화해야 함.
  - 주거분쟁기구, 정부·지자체의 주택·주거정책관련 여론수렴기구에 세입자의 요구를 반영하도록 세입자를 참여하도록 하고, 특히 정당은 ‘세입자 위원회’를 두어 세입자의 요구를 수렴해 정책에 반영해야 함.

# 청년 주거정책의 현황과 금융 중심 주거 정책의 한계

---

정남진 / 민달팽이유니온 사무처장

## ■ ‘소유’ 중심의 전통적 주거정책과 청년

- 한국은 전후 급격한 경제성장이 진행되었으며, 정부의 주거정책 방향은 대규모 주택 공급과 청약제도·금융지원을 통한 ‘자가축진’ 정책이었음. 안정된 일자리와 임금을 기반으로 한 ‘주거 상향 사다리’를 통해 사회에 진입하는 청년세대는 주택 시장에서 신규 주택 구입자로서의 역할을 수행하여 왔음.
- IMF이 후 청년세대의 사회경제적 기반은 급격하게 약화되었으며, 더 이상 자산 축적을 통한 안정적인 자가 가구로의 이행이 어려워졌음. 더불어 투기의 수단이 되었던 주택가격의 폭발적 상승과 통제되지 않은 민간 임대시장의 임대료 상승은 구조적으로 주택 구입을 더욱 어렵게 만든 요인이 되었음. 이에 따라 잔여적으로 취급되었던 주거지원 정책과 민간 임대시장에 대한 공공의 개입이 더욱 요구되고 있음.
- 1인 가구·낮은 자가비율·소득과 자산 불안정·주거빈곤·높은 주거비 부담 등 청년 가구가 겪는 주거문제는 매우 다층적으로 발생하고 있음. 이와 같은 청년주거문제는 한국 주거문제 전반의 양상을 잘 보여주고 있음. 더불어 청년세대에 대해 교육 수료 후 노동 시장으로 진출하거나 독립 또는 결혼과 같이 이전과 다른 가족 혹은 가구를 구성하는 시기인 ‘이행기’적 관점에서의 이행이 선행되어야 함.

## ■ 신규 주택 구매 대상자로서의 ‘청년’ 과 한계

<표 1> 주택 점유상태별 전국·서울 청년가구의 구성비 변화(1990~2010년)

구분		1990		1995		2000		2005		2010	
서울	자가	140,365	15.2	111,880	13.3	107,464	14.2	121,372	16.6	86,360	12.6
	전세	497,583	54.0	530,136	62.9	457,370	60.4	336,317	46.0	277,490	40.3
	월세	257,649	28.0	184,302	21.9	176,956	23.4	257,293	35.2	312,785	45.5
	무상	25,499	2.8	16,787	2.0	14,924	2.0	15,770	2.2	11,179	1.6
	청년 전체	921,096	100.0	843,105	100.0	756,714	100.0	730,752	100.0	687,814	100.0
전국	자가	760,233	22.0	803,802	23.6	737,812	23.5	697,630	23.3	585,450	20.8
	전세	1,492,020	43.2	1,689,553	49.6	1,525,622	48.5	1,092,125	36.4	925,469	32.9
	월세	1,064,115	30.8	793,805	23.3	759,071	24.1	1,076,383	35.9	1,187,474	42.2
	무상	135,592	3.9	118,884	3.5	122,472	3.9	133,926	4.5	112,960	4.0
	청년 전체	3,451,960	100.0	3,406,044	100.0	3,144,977	100.0	3,000,064	100.0	2,811,353	100.0

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 해당연도

출처 : 최은영 외, 사회적 경제 주체 활성화를 통한 서울시 청년주거빈곤 개선 방안, 2014.

\*해당 청년가구의 가구주 연령 기준은 만 16세~34세임.

- 중앙정부의 정책대상으로서의 청년은 신규 주택 구매의 주요한 집단으로 인식되어 있음. 그러나 <표 1>에서 나타나듯이 청년 가구의 자가 비율 감소는 청년세대의 구매 여력이 소진되었음을 잘 보여주고 있음. 더불어 주거 상향 사다리의 중간 단계였던 전세가구 또한 가파르게 감소하고 있는 것도 청년층이 주택 구매의 여력이 없음을 나타내고 있음. 전세 가구의 감소는 임대시장의 구조적 변화도 중요한 요인이지만 전세 보증금을 마련할 정도의 자산 축적이 불가능한 청년 세대의 현실을 반영하고 있음.
- 박근혜 정부에서는 부동산 정책을 전체 경기 부양의 수단으로 활용하여 왔음. 특히 2014년 최경환 경제부총리 취임 이후 강력한 금융규제 완화와 대출정책을 통해 노골적으로 빚을 통한 주택구매를 강요하여 왔음. 그러나 소위 ‘실수요층’의 매

매 활성화를 기대한 규제완화는 오히려 집값 상승에 대한 기대로 투기 수요를 자극하고 전세 물량을 더욱 감소시켜 결과적으로 전세가격 상승으로 이어지는 악영향을 미침.

<표 2 은행권 주택담보대출 연령별 현황>

	'13년말	'14년말	'15년말	'16.3월말
20대 이하	4.3	4.8	6.5	9.4
30대	67.0	74.7	90.6	101.0
40대	135.8	144.1	165.6	167.8
50대	116.6	124.1	140.3	135.9
60대 이상	63.3	69.5	79.9	71.8

\*출처 : 김영주 의원실 보도자료(16. 6. 20.)

- 더불어 정부의 주택매매 정책에 떠밀려 집을 산 청년가구의 가계 건전성은 크게 악화됨. 부채를 가진 20대 청년의 평균 가계부채 규모는 2010년 1924만원에서 2014년 2859만원까지 증가하였음<sup>1)</sup>. 특히 16년 1분기 주택담보대출 규모는 전분기 대비 20대는 2.9조원, 30대는 10.4조원이 증가하여 가파른 상승을 보여줌. 다른 연령층의 대출규모는 변동이 거의 없거나 오히려 감소한 것과 대조적으로 청년층의 부채만 크게 증가한 것으로 나타나 정부의 대출정책의 직접적 영향을 받은 결과로 해석됨.
- 박근혜 정부의 부동산 대책은 ‘실수요자 중심’을 기조로 하여 규제를 완화하여 왔음. 그러나 결과적으로 청년 가구를 볼모로 삼아 부동산 경기 부양을 꾀하였으며, 그 부담은 청년가구에게 부채로 전가함. 한국감정원 부동산연구원에서 발간한 “최근 5년간 연령대별 아파트 구입자 변화” 보고서에 따르면 동기간 60세 이상의 아파트 구입이 57.2%증가한 반면 20대·30대의 경우 각각 16.5%·17.0% 감소함<sup>2)</sup>. 이 자료를 보더라도 정부의 주택정책을 통해 집을 산 세대는 소득과 자산이 없는 청년이 아닌 충분한 자산을 가진 50대 이상의 장·노년 가구임.

1) 헤럴드경제, 2015. 12. 22. 기사

2) 조선일보, 2016. 10. 10. 기사

## ■ 박근혜 정부의 청년주거정책 평가

- 중앙 정부의 주거정책에서도 청년은 오랫동안 공백상태에 놓여 있었음. 2010년 이후 청년주거문제가 사회적 이슈가 되고, 당사자 단체를 통한 청년주거문제 해결 요구가 높아지면서 중앙정부와 지방정부 차원에서 청년 대상 주거정책이 시행되기 시작함.

<표 3> 현 정부 청년 대상 주거 지원 정책 현황

정책	주요 대상	시행연도	2013년 - 2016년 현재 누적 건수
LH대학생전세임대	대학생	2012년	14,000호
행복기숙사	대학생	2014년	516명
행복주택	대학생 사회초년생 신혼부부	2015년	3,662호 (2015년 675호, 2016년 2,987호) *2016년 9월 20일, 입주 공고 기준으로 수합하여 총물량
월세 대출	취업준비생	2015년	227건, 3억 2천만원
청년전세임대	취업준비생	2016년	5,000호 (목표량)

\* 2017년 창업지원주택, 청년리츠 공급 예정

자료 : 국토교통부 보도자료 및 국정감사 제출자료 가공(2013~2016년)

- 중앙정부에서 하고 있는 청년 대상 주거지원 정책은 금융 지원과 공공임대주택으로 나눌 수 있으며 금융 지원으로는 전세임대와 월세 대출, 공공임대주택으로는 행복기숙사와 행복주택을 분류함.
- 현재 정부에서 시행하는 금융 지원은 전세임대주택을 포함한 전세 자금 지원, 월세 대출이 있음. 전세임대는 정부 발표 시 공공임대주택 공급 물량으로 집계되지만 다른 공공임대주택과 달리 물리적인 공간을 제공하는 것이 아니라 계약 당사자가 직접 주택을 물색하면 보증금을 지원하는 것임. 이에 공공주택 특별법에 의거한 임차기간이 보장되지 않고 임차료 상한이 적용되지 않아 공공임대주택의 기본 요소가 충족되지 않아 실질적으로 융자 지원으로 보는 것이 적절함. 이밖에 2015년부터 월세 대출이 시행, 취업준비생을 주요 정책 대상으로 설정하고 있으며 실적이 낮음에도 불구하고 2016년 확대, 시행하고 있음.



○ 이에 반해 청년 대상 공공임대주택 공급은 여전히 부진한 상황인데 행복주택의 경우 현 정부 4년 차인 현재까지 목표 공급량이 15만호에 턱없이 부족한 3,662호에 그치고 있음. 이는 전체 청년 대상 주거 지원 정책대상의 약 15.6%에 그치고 있음. 중앙정부에서는 최근 공급목표를 15만호로 확대하였지만 임기 내 공급 목표 달성은 불투명함. 더불어 행복주택은 입주 대상에서의 사각지대 발생·타 공공임대주택 보다 높은 임대료·공급 과정에서 사회적 갈등 유발 등의 다양한 문제를 노출하고 있음.

○ 한편, 현 정부의 주요한 주거 관련 금융 정책 현황에서도 청년은 다수를 차지하고 있음. 결과적으로 청년 주거 정책에서도 금융 지원이, 전체 주거 금융 지원 정책에서도 청년이 정책 대상의 대부분을 차지하고 있음. 결과적으로 사실상 청년 주거 지원 정책은 실질적 주거비 인하가 아니라 보증금 지원으로 이뤄지고 있음.

<표 4> 연령별 주요 주거 관련 금융 정책 현황

유형	20대		30대		전체	
	대출건수	금액 (백만원)	대출건수	금액 (백만원)	대출건수	금액 (백만원)
버팀목 전세자금 대출	30,498 (16.9)	1,372,712 (18.5)	89,628 (49.6)	4,232,731 (57.0)	180,529 (100)	7,420,529 (100)
내집마련 디딤돌 대출	3,480 (5.6)	322,423 (5.5)	37,136 (59.9)	3,675,818 (63.1)	62,016 (100)	5,825,716 (100)
주거안정 월세대출	44 (16.7)	137 (16.4)	62 (23.6)	183 (21.9)	263 (100)	836 (100)
수익공유형 모기지 대출	59 (5.3)	7,500 (4.7)	749 (67.9)	109,988 (69.5)	1103 (100)	158,149 (100)
손익공유형 모기지 대출	9 (2.0)	1,077 (2.0)	261 (58.3)	32,975 (61.5)	448 (100)	53,641 (100)
오피스텔 구입자금 대출	1 (5.9)	59 (12.2)	8 (47.1)	262 (54.2)	17 (100)	483 (100)
합계	34,091 (14.0)	1,703,908 (12.7)	127,844 (52.3)	8,051,957 (59.8)	244,376 (100)	13,459,354 (100)

자료 : 국토교통부, 조정식 국토교통위원장실 2016년 국정감사 자료

○ 국토교통부에서 제공한 자료에 따르면 2015년 1월부터 2016년 8월 현재까지 주요 주거 금융대출을 받은 대상 중 20대는 34,091건으로 전체 건수 대비 14.0%, 30대는 127,844건으로 전체 건수 대비 52.3%에 달하고 있음. 20대·30대가 전체

금융정책 건수의 66.3%를 차지하고 있으며, 총 대출 규모는 약 9조7559억 원에 이르고 있음. 이는 1건 당 평균 6천만 정도의 대출이 이루어지고 있는 상황임.

- 소득분위별로 살펴보면 월 소득 100만원 미만의 청년가구의 대출 건수와 대출 규모가 전체 대비 20% 이상을 상회하고 있는 것으로 나타남. 경제기반이 취약한 청년가구가 안정적 점유를 원하는 경향이 높은 것과 동시에 이들 가구가 이들 가구의 소득 수준을 고려하였을 때 부채로 인한 잠재적 위험을 증대시키는 요인으로 작용할 수 있음. 따라서 상대적으로 소득이 낮은 청년이 금융정책의 주요 대상이 되는 현 정책구조는 재고가 필요함
- 지속적인 고용 상태의 악화와 임금 수준의 정체는 청년들의 지불능력을 더욱 떨어뜨리고 전세 대란 속에서 전세 물량을 구하기가 매우 어려운 상황에서 이와 같은 금융 지원 정책은 사실상 실질적인 주거비 인하 효과가 거의 없음. 따라서 금융 지원 중심의 정책은 효과성이 매우 떨어지고 있는 것이 현 수준이며 이로 인한 부담은 고스란히 가계부채로 이어지고, 문제를 겪는 개인과 미래세대로 전가되는 형태임. 결과적으로 현 정부의 청년 대상 주거 지원 정책은 청년의 입장에서는 부채를 발생시키는 정책임과 동시에 위기를 유예시키는 일시적 방편에 불과함.

## ■ 주택 구매의 대상이 아닌 안정적 주거 보장으로의 정책 전환

- 중앙정부의 주거 정책은 자가 촉진 정책이 핵심이었으며, 더불어 경기 활성화를 위한 경제 정책의 방편으로 왜곡되어 왔음. 이와 같은 상황에서 청년은 정부의 주요한 주택 구매 수요자로 지목되어 대출 정책을 통한 정부의 경기 부양정책의 희생양이 되어 왔음. 이와 같은 ‘주택 수요자로서의 청년’의 대상화는 사회경제적 기반이 약화된 청년가구의 주거문제를 악화시킬 것이며, 장기적으로는 한국사회의 지속가능성에도 악영향을 미칠 것임.
- 한국사회의 불평등 문제는 소득 영역에서의 빈부 격차를 넘어 자산·주거·교육·문화·건강 등 다층적 영역에서 단단하게 맞물린 ‘다중격차 시대’로 돌입하였음. 청년의 주거 문제는 이행기적 관점에서 청년세대의 소득과 자산에 직접적으로 영향을 미치는 중요한 요인임. 중앙 정부의 청년 주거 지원 정책이 금융 지원 정책에 머무

는 사이 민간 임대 시장에서는 임대료와 관리비의 역차별 현상으로 청년의 주거비 부담이 다른 계층에 비해 더욱 가중되고 있어 청년의 경제적 상황이 개선되기 어려운 조건이 지속되고 있음.

- 이에 청년 주거 정책의 개선 과제는 기존의 금융지원을 통한 자가 촉진 정책에서 벗어나 청년이 겪고 있는 주거문제의 전반적인 개선이 필요함. 이는 청년에게 부과되는 민간과 공공 영역에서의 차별적 요소를 제거하는 것을 정책 수립의 전제로 삼아야 함. 이를 위해 실질적인 입주를 위한 공공임대주택 정책 개선, 안정적인 독립을 위한 민간임대시장 안정화, 평등한 주택임대차관계 위한 세입자 권리 강화가 필요함.

<표 5> 청년 주거 정책 주요 개선 목표와 세부 과제

주요 개선 목표	세부 개선 과제
실질적인 입주를 위한 공공임대주택 정책 개선	공공임대주택 청년 가구 우선 공급을 위한 시행령 마련
	보증금 부담 경감 및 적정 수준의 임대료 부과
	국민연금 기금 공공투자
안정적인 독립을 위한 민간임대시장 안정화	주거비 경감제도 도입
	임대시장 투명화 체계화
평등한 주택임대차관계 위한 세입자 권리 강화	계약갱신제도 도입
	세입자 지원 및 보호

## 주택 투기 근절, 소비자 선택권 보호 위해 후분양제 도입해야

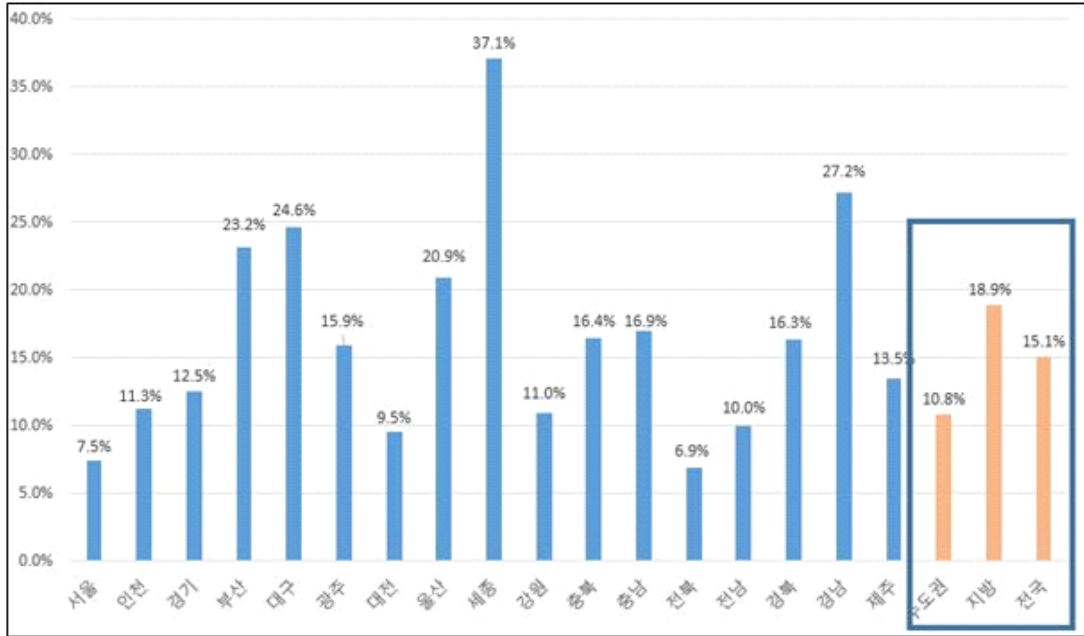
---

최승섭 / 경실련 부동산·국책사업감시팀 부장

### 1. 11.3 부동산대책 평가

- 수도권 공공택지 일부가 대상에 포함된 것과 강남4구와 과천의 경우 소유권이전 등기까지 전매를 금지한 것은 일정정도 효과가 예상됨. 그러나 투기를 근본적으로 차단하고 여전히 비싼 주택가격을 안정시키기 보다는 지금당장의 급한 불만 끄고 보자는 미봉책.
- 현재의 청약 광풍은 강남 등 수도권 일부 지역의 문제라는 정부 설명과 달리 분양권 전매율은 오히려 지방이 더 높음. 지방 소도시는 예외로 하더라도 광역시 위주로 돈이 될만한 지역은 모두 투기의 대상이 되고 있음.
- 당장의 광풍만 잠재우고 정권말까지 가격 하락을 막겠다는 정부의 기조가 여실히 들어난 대책.

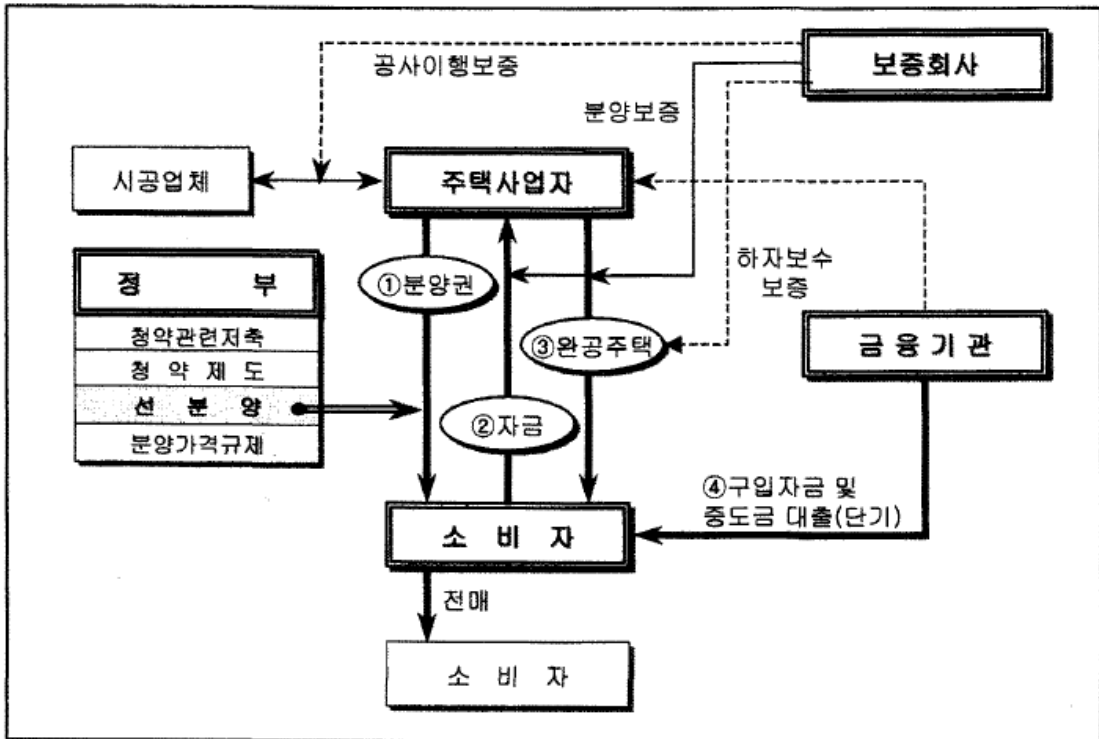
<표1> 지역별 아파트거래량 중 분양권 전매 비율



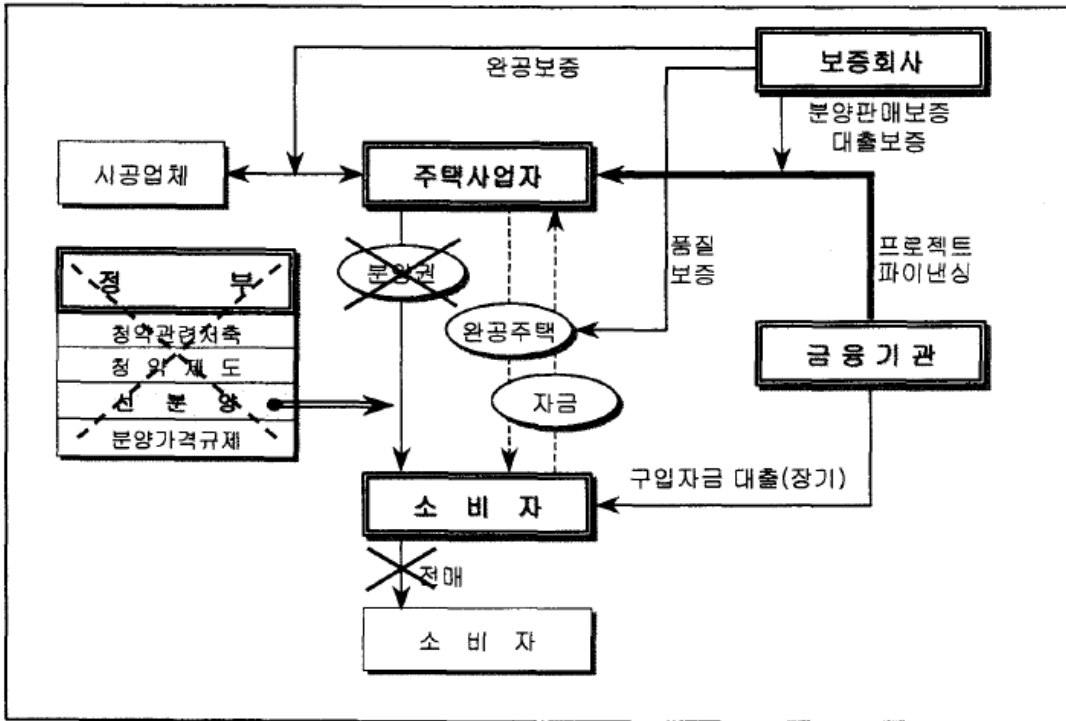
자료:한국감정원

## 2. 선분양제도와 후분양제 비교

<표2> 선분양제도 구조



<표3> 후분양제도 구조



<표4> 선분양제도의 장단점

	장점	단점
사회적 입장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택금융부족하에서 주택대량 공급정책을 지원하기 위한 수단으로서 주택 공급확대에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전매시장 형성으로 시장 교란 우려</li> <li>· 확정분양가격으로 선분양함으로써 분양 가격 상승요인으로 작용하고, 분양가격 자율화와 더불어 시장가격과 상호 상승 작용</li> <li>· 입주 후 구조변경 및 내장재 교체로 인한 자원 낭비</li> </ul>
건설 업체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택수요 및 자금을 사전확보 함으로써 사업안정성 제고</li> <li>· 민간주택산업의 양적성장에 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경쟁력 약화 및 과도한 양적 팽창 유발</li> </ul>
소비자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가격 상승이 기대되는 경우 수익자산 우선 확보 가능</li> <li>- 분양가격과 시장가격간의 시세차익 획득</li> <li>- 사회적으로 바람직하지 않음</li> <li>· 소비자의 목돈 마련 부담 경감</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택 수요자가 사업위험 부담                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선비용지불에 따른 자금위험</li> <li>- 건설비의 이자비용을 소비자가 부담</li> </ul> </li> <li>· 소비자의 선택권 침해                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원제품을 보지 않고 사전 구입, 선납강요</li> </ul> </li> <li>· 공급자의 도덕적 해이로 인한 부실시공 및 품질저하 우려</li> <li>· 건설업체 부도시 입주지연</li> </ul>

금융 기관	· 중도금대출로 건설금융 간접 확대	· 분양보증에 따른 담보제공으로 추가적인 담보확보가 어려움으로 건설금융 직접참 여가 제약됨
----------	---------------------	--

자료: 국토연구원 건설교통부 제출자료, 2003.

- 후분양 목표수준을 80% 공정률로 책정한 이유 :분양주택의 당첨자로 결정된 후  
에야, 기존주택에서 퇴거하여 신규주택으로 입주하므로 100% 공정률 달성 후에  
분양할 경우에는 상당기간 空家가 발생. 따라서, 준공시까지 통상 5~6개월이 소  
요되는 80% 공정률 수준에서 주택분양이 이루어지도록 하여, 공사 관리비용 절감  
및 건설업체의 금융비용 부담을 완화(건설교통부, 2004)

### 3. 후분양제 도입 연혁

- 건설사들은 1990년대 후반 분양가자율화를 요구하며 후분양제를 약속했으나 이후  
에도 ‘가장 반시장적인’ 선분양 특혜를 계속 누려왔음.
- 2003년 11월에는 ‘07년부터 ‘11년까지 공공부문부터 후분양제를 단계별 의무화  
하겠다는 ‘후분양제 이행 로드맵’을 발표. 적용 시기는 공정률 기준으로 ▲2007년  
40% 이상 ▲2009년 60% 이상 ▲2011년 80% 이상.
- 그러나 2007년이 되자 주택경기 상황을 내세워 도입 시기를 1년 연기하면서 결  
국 후분양 이행을 하지 않았고 이명박 정부는 집권하자마자 후분양 이행 로드맵  
마저 폐지함.
- 후분양 대출보증제를 2013년 9월 도입했으나 실적은 매우 적음.

<표5>주택도시보증공사 후분양 대출보증 실적

(단위: 억 원)

구분	2014년		2015년		누적	
	세대	금액	세대	금액	세대	금액
보증실적	828	281	744	77	1,572	358

- 지자체 중에는 서울시가 2006년 9월 오세훈 서울시장의 은평뉴타운을 시작으로 분양원가 공개와 80% 완공후 후분양제를 시행함. 그러나 박원순 시장 취임이후 2013년 마곡지구를 시작으로 소비자선택권을 이유로 60%로 앞당김.

#### 4. 도입 기대 효과

##### <장점>

- 분양권 전매 등 시장교란 행위 소멸. 투기 방지
- 소비자 선택권 강화
- 부실시공, 입주지연 문제 해소
- 모텔하우스 설치비 절감 등 소비자부담 완화
- 선진적인 주택사업 환경 구축 - 엄격한 사업성 분석으로 건설업체 남발 방지

##### <단점>

- 공급이 감소할 것이다?
- 중소규모 건설업체가 망할 것이다?
- 선분양보다 분양가 높다?
- 단기간 잔금 납부 부담?

#### 5. 경실련 서민주거안정 정책의제

- ▲임대차 계약갱신청구권 ▲전월세인상률 상한제 ▲공공임대주택 확대  
▲주거급여 확대 ▲임대차등록제 의무화 ▲임대소득과세 정상화 ▲후분양제 도입  
▲주거복지처 신설



별첨)

## 후분양 활성화 제도보완 및 추진일정

### □ 제도보완 계획

예상되는 문제점	제도 보완방안	추진 계획
건설업체 자금조달 부담증가	국민주택기금 지원조건 강화	○ 호당 지원한도 확대 및 지원금리 인하 ↳ '04년중 기금계획변경, 기예처 협의
	프로젝트 파이낸싱 활성화	○ 후분양 사업장은 사업주체와 분리된 별도의 회계를 구성하여 부채비율 완화 ↳ '04.1월 법인세법 개정 기 완료, '05년까지 주택법 개정  ○ 부동산투자회사의 주택 등 개발사업 투자 활성화를 위한 제도개선 ↳ '04년중 리츠법 개정, 재경부 협의
분양위험등 사업위험 증가	다양한 보증상품 개발	○ 미분양위험, 자금조달위험 등에 대한 다양한 보증상품을 개발 ↳ '05년까지 상품개발 완료, 대한주택보증
소비자 자금부담 증가	장기주택자금 지원 강화	○ 장기 주택건설자금에 대한 금융기관의 자금지원 인센티브 방안 마련 ↳ '04년중, 금감위 협의  ○ 주택금융공사를 통한 장기저리 금융지원 (최장 20년, 금리 7%) ↳ '04.3월 주택금융공사 발족
공공기관 경영성과 악화	공공기관 경영성과 평가기준 개정	○ 후분양 사업 추진에 따르는 부채비율 및 금융비용 증가에 대한 평가기준 완화 ↳ '05년 경영성과 평가기준 개정, 기예처

자료: 건설교통부, 2004

---

토론 4

## 문희선 국토교통부 주택정책관 사무관

---

토론문 별도 첨부

---

토론 5

## 김덕례 주택산업연구원 주택정책실장

---

토론문 별도 첨부

**투기과열과 부동산 가격 폭등, 박근혜 정부는 이대로 방치할 것인가?**

**발행일** 2016. 11. 10.

**발행처** 더불어민주당 이원욱 의원·임종성 의원, 참여연대 민생희망본부

**담당** 홍정훈 간사 02-723-5303 min@pspd.org

Copyright © 더불어민주당 이원욱 의원·임종성 의원, 참여연대, 2016

※본 자료는 참여연대 웹사이트([www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org))에서 다시 볼 수 있습니다.

투  
기  
과  
열  
과  
  
부  
동  
산  
  
가  
격  
  
폭  
등  
,  
  
박  
근  
혜  
  
정  
부  
는  
  
이  
대  
로  
  
방  
치  
할  
  
것  
인  
가  
?