

2021년 건설·부동산 정책 이슈

이은형 대한건설정책연구원 경제금융연구실 책임연구원
(eunhyung@ricon.re.kr)

4

서론

투기세력에 대한 강력한 규제라는 부동산정책의 방향은 2020년에도 변함이 없었다. 다주택자 등을 대상으로 증부세를 비롯한 보유세, 취득세, 양도세를 증과하는 것은 물론 서울의 강남지역을 대상으로 토지거래허가제를 시행하는 사상 초유의 조치도 이루어졌다. 이런 상황에서는 대출규제의 강화나 조정대상지역을 확대 등은 글자 그대로 소소한 것에 불과해진다. 이를 통해 일각에서는 정부정책이 효과를 발휘하는 시점부터 부동산시장이 안정되면서 주택가격도 하락할 것이라고 줄곧 주장해왔다. 개인적으로는 한국사회를 위해 이들의 주장이 적중했으면 한다. 하지만 다만 이들이 예측하는 정부정책이 효과를 발휘하는 시점은 금년 하반기에서 내년이란 식으로 줄곧 미래로 이연되었다.

정책방향의 전환도 있었다. 도심의 고밀도개발을 통해 주택공급을 늘리겠다는 것은 획기적인 사안이었다. 왜냐하면 부동산시장에서의 공급부족은 없으며 지금의 문제는 투기세력 때문이라는 기존의 프레임을 뒤집은 것이기 때문이다. 지난 2019년에 국토교통부가 보도자료를 통해 서울의 아파트공급이 충분하다고 주장했던 것을 떠올리면 이해가 쉬울 것이다.

그럼에도 불구하고 2021년에도 부동산시장의 오름세는 지속될 것으로 볼 수 있다. 지난 몇 년 동안 부동산가격의 가파른 상승세로 인해 주택보유여부에 따라 보유자산의 격차가 현격해지는 것을 많은 사람들이 경험했다. ‘벼락저지’라는 세간의 표현이 이를 반영한다. 때문에 주요 지역의 부동산가격을

거품으로 간주하던 하락론은 설 자리를 잃었고, 서울의 집값은 항상 지금이 가장 싸다는 말이 다시금 정설로 부각되었다.

끊임없이 쏟아진 정부의 부동산대책은 오히려 부동산을 이슈화했다. 그렇게 전 국민의 이목을 집중시키면서, 투기라는 적폐를 강력한 규제로 누르면 왜곡된 시장이 정상화된다는 논리는 현실에서 무력화되었다. 여기에 대해서는 저금리기조와 시중의 유동성 증가가 정부정책의 효과를 저해했다는 반박도 있다. 하지만 그런 논리대로도 부동산시장은 상승할 수 밖에 없다. 코로나 19(이하 코로나)의 등장에 따라 우리 정부도 타 국가들과 마찬가지로 SOC투자 등 경기부양을 위한 적극적인 재정지출을 시행하기 때문이다.

시장수요는 늘어났지만 막상 2021년에도 주택공급이 크게 늘어나기 어렵다는 점도 시장안정에는 부정적인 요소이다. 건설사업은 규모가 클수록 단기 실행이 어렵기에 무조건적인 비관론이나 긍정론이 아닌, 현실에 부합하는 전망이 뒷받침되어야만 사전준비를 거쳐 적시에 수요와 공급의 접점을 찾을 수 있다. 이는 매매시장과 임대시장에 모두 적용된다. 하지만 지금으로서는 그럴 가능성이 낮아 보인다.

1. 군중심리는 상승으로, 하락요인은 미약

위기론을 주장하는 논리는 어떤 사안이 나타났으니 위험할 수도 있다는 식으로 언제나 동일하지만, 위기론의 제시자가 결과에 책임을 지는 경우는 없다. 2020년 초부터 제기된 코로나로 인한 부동산시장의 침체우려도 동일했다. 코로나확산에 따른 하방경직성이 우려된다며 위기감을 조장하고 주택가격의 하락을 주장하는 식이었다.

하지만 코로나에 대한 공포가 전국을 강타하는 와중에도 전국적인 집값하락은 없었다. 대구와 강남 등지에서 나타났던 가격을 낮춘 일부 급매물들은 순식간에 시장수요가 받아들였다.

2020년 하반기에는 일시적으로 서울의 아파트 거래건수가 감소했지만, 이는 사회적 거리두기 단계가 격상된 것과 추석연휴 등의 시기와 겹쳤기 때문이었다. 이때가 부동산하락이 시작하는 변곡점이라는 주장도 있었지만 대부분 무시당했다. 왜냐하면 부동산, 특히 아파트가격의 상승세가 꺾이지 않았기 때문이다. 부동산가격이 계속 오를 것이라는 쪽으로 군중심리가 쏠린 상황에서는 위기론도 반전을 기대하기 어렵다.

해외사례를 들어 주택트렌드의 변화를 언급하는 주장도 있었다. 외국에서

는 코로나 감염우려로 인구밀집도가 덜한 외곽주택으로 수요가 몰리면서 도심주택의 임대료가 하락했다는 것이다. 백신이나 치료제가 없는 상황에서 전염병의 감염가능성을 줄이는 가장 확실한 방법이 외부와의 고립이라는 점을 생각하면 납득할 수 있는 얘기다. 마치 이탈리아의 소설 데카메론(Decameron)의 등장인물들이 흑사병을 피해 교외로 피신한 것처럼 말이다.

하지만 서울과 수도권, 주요 대도시로의 인구가 몰려 있고, 아파트라는 주거형태가 일반화된 한국에서는 그럴 가능성이 없다. 두 나라의 국토면적에 따른 물류비 등이 확연히 차이나는 탓에 미국의 연례할인행사인 블랙프라이데이가 한국에서는 유용하지 않는 식이다. 여기에 마스크 사용에 대한 거부감처럼 근본적인 문화차이도 더해진다.

코로나 이후에는 재택근무가 정착되면서 주택수요가 바뀔 것이라는 주장도 있지만 이는 생산성과 업무효율성을 간과한 것이다. 이론적으로는 재택근무가 갖는 장점이 많다. 출퇴근시간은 물론 사무실 임대료같은 고정비도 절감되기에 이미 수십년 전에 미국 등을 중심으로 부각된 적이 있다. 하지만 지금도 재택근무로 돌려진 인력의 상당수가 업무거리를 들고 인근 카페 등을 찾거나, 이를 악용한 사례들이 적발된 것을 보면 한계는 명확하다.

비슷한 맥락에서 학군에 대한 수요도 변함없을 것이다. 수준높은 온라인 교육만으로 모프라인의 모든 요소를 상쇄할 수는 없다. 장기적으로는 학령인구가 감소하더라도 명문학교에 대한 선호도는 꾸준할 가능성이 높다.

코로나는 돌발변수로서 관건은 치료제의 개발여부이다. 하지만 백신개발에 소요되는 통상적인 시간은 10~15년인 반면 코로나백신의 목표개발기간이 1년 이내라는 점을 감안하면, 단기에 안정성이 확보된 백신을 확보하기는 어렵다. 더구나 치료제는 별개의 사안이다. 때문에 2021년에도 코로나와 연관된 부동산 하락주장이 소멸되지는 않을 것이다.

2. 부동산시장의 호재는 건설투자

정부의 주장처럼 부동산시장을 뒤흔드는 투기세력의 존재가 사실이더라도, 현실에서는 개발호재가 선행하고 투기세력이 뒤따른다. 즉 건설투자의 증가가 부동산가격의 상승으로 연결된다.

지난 11월에 국토교통부가 투기억제를 위한 조정대상지역에 김포를 추가 지정하는 근거로 GTX-D(수도권 서부 광역급행철도)를 교통호재로 언급했다가 이슈가 되자 곧바로 보도자료를 정정한 것이 좋은 예시이다. 내년 상반기

발표예정인 GTX-D 노선이 어느 쪽으로 확정되느냐에 따라 해당 지역의 부동산가격은 오를 가능성이 높기 때문이다.

유사한 사례는 얼마든지 있다. 최근 본격화된 용산 미군기지의 반환이 해당 부지의 공원화와 환경개선사업으로 이어지면 가격상승은 필연적이다. 국가균등발전이 현 정부의 주요 정책기조라는 것을 감안하면 이런 양상이 전국적으로 확대될 가능성도 무시할 수 없다.

더구나 처음 2년간 SOC 등 건설투자의 축소를 공언하고 실행에 옮겼던 정부는 지금은 명확하게 건설투자의 확대방침으로 돌아선 상황이다. 지난 2019년 초에 발표된 국가균형발전프로젝트, 생활SOC 3개년 계획, 노후인프라 개선대책만 보더라도 투자규모가 100조원을 상회하며 이들 사업은 여전히 현재진행형이다. 특히 2.0%를 기록한 2019년의 연간 경제성장률이 4분기의 건설투자 확대에 크게 기인했다는 경험은, 코로나라는 돌발변수를 맞아 정부가 건설투자를 가속화할 것이라는 예상에 힘을 신는다.

실제로 정부예산안에 따르면 2021년에는 총 16.6조원이 국가균형발전에 투입되며 주요 내역은 광역교통망과 물류망 구축, 지역전력산업 육성, 문화·관광도시 확대, 특화산업에 대한 인프라 투자 등이다. SOC투자규모는 역대 최고치인 26조 원 규모에 달한다. 누가 보더라도 해당 지역의 가치를 높이는 사안들이다. 따라서 인프라 중심의 건설투자 확대는 2021년의 부동산가격을 이끄는 요인으로 작용한다.

3. 단기실현이 어려운 3기 신도시

정부는 2018년 12월에 3기 신도시와 수도권 광역교통망 개선방안을 함께 발표했다. 2020년의 '8.4대책'에서는 3기 신도시의 용적률 상향 등을 제시하며 주택공급의 확대방침으로 적극 돌아선다. 이는 수도권의 인구집중도를 완화시키고 국가균등발전에 역행할 가능성도 있기에 그간의 정책방향이 달라졌다는 점에서 획기적인 사안이다.

이런 정책방향은 매우 긍정적이지만, 적어도 2021년의 부동산시장에는 별다른 영향을 끼치기 어렵다. 특정 지역에 대량의 주택을 공급하는데 소요되는 시간이 적지 않기에, 2021년에 3기 신도시의 입주가능주택이 시장에 공급되기는 불가능하기 때문이다. 지금처럼 부동산가격의 상승전망이 우세한 시기에는 3기 신도시계획만으로 균중심리를 안정시키기도 어렵다. 더구나 시장수요만큼의 주택물량이 공급된다는 보장도 없다.

때문에 정부는 3기 신도시에서는 그간 장려했던 후분양과 상반되는 사전 청약도 실시하겠다는 방침이지만 효과는 미지수이다. 청약당첨자들도 실물주택이 완공되기 전까지는 어딘가에서 세입자로 살아야 하므로, 기존의 임대시장에 가해지는 부하는 동일하기 때문이다. 그렇다면 3기 신도시가 서울의 주택난에 미치는 단기적인 효과는 없다.

3기 신도시가 서울접근성을 높이는 광역교통망 등의 SOC사업과 맞물려 서울의 접경지에 공급되면, 아직 완성되지 못한 기존의 2기 신도시에 부정적인 영향을 끼친다는 지적도 무시할 수 없다. 2기 신도시의 미분양이 해소되고 가격도 오르는 지금의 상황이 언제까지 지속될지는 장담할 수 없기 때문이다.

최근에는 3기 신도시에 토지임대부·환매조건부 주택을 도입하는 계획까지 발표되었다. 여기에 대해서는 부정적인 여론이 대부분이지만, 종전보다 월등하게 오른 서울의 집값을 감안하면 상대적으로 낮은 가격에 이끌리는 수요는 충분할 것이다. 어쨌든 서울집값을 감당하기 어려운 사람들이 전세시세나 그보다 낮은 임대료로 장기간 거주할 수 있다는 것은 나름대로의 장점이기 때문이다.

하지만 이 경우에도 입주가능한 실물주택의 완공이 관건이기에 2021년의 부동산시장에 미치는 영향은 미미할 것이다. 뿐만 아니라 이들 수요는 동 제도가 우수해서가 아닌, 그간의 집값상승에 따른 파생수요라는 점을 인지할 필요가 있다.

4. 조속한 주택공급이 어려운 도심 고밀도개발

정부는 8.4대책(2020년)에서 고밀도개발을 통해 서울의 주택공급을 늘리는 방안을 제시했다. 서울의 아파트공급이 충분하다는 그간의 입장을 전환한 것은 과감한 결단이며 극찬받아야 한다. 하지만 신규주택을 건립할 부지선정부터가 난관이기에 단기에 현실화될 가능성은 낮다. 지자체들의 반발로 인해 국·공유지도 사정은 같다. 실제로 대책발표 초기에 언급된 상암, 태릉, 과천의 대상지만 보더라도 별다른 진척이 없다.

계획대로 추진되더라도 일조권과 기반시설의 수용능력처럼, 단기에 고밀도로 대량의 주택을 공급할 때 발생하는 부작용은 지난 대책에 반영되지 않았다. 오히려 이런 사안은 시간을 두고 점진적으로 실행하면서 과정상의 부작용을 보완하면서 추진해야 한다.

고밀도개발이라면 빼놓을 수 없는 것이 바로 재건축과 재개발이다. 하지만

2021년에도 시장의 요구처럼 수용될 가능성은 없다. 지금껏 현 정부는 서울과 주요 지역을 중심으로 재건축은 물론 재개발도 꾸준히 규제해왔다. 엄격한 분양가상한제, 재건축 사업단지에 대한 대출강화, 재건축 초과이익환수, 안전진단기준의 강화, 재개발구역 등의 지정해제 등이 대표적이다.

참고로 국내의 도시재생사업이 재건축과 재개발을 배제하는 것도 이런 상황을 무시할 수 없지만, 역설적이게도 그간 대규모 사업뿐만 아니라 소규모의 도시재생 대상지들의 가격도 상승했다.

특히나 지난 참여정부부터 지속된 재건축규제는 기본적으로 아파트가격의 상승을 막는다는 목적으로 시행된 것이다. 그런데 지금처럼 서울의 아파트가격이 급격하게 치솟아 재건축의 결과물인 새 아파트의 가격이 더욱 급등할 것이 명백한 상황에서는 더욱 규제를 완화할 수가 없다.

8.4 공급대책에서 정부가 제시한 대안은 공공재건축과 공공재개발이다. 하지만 이들 방안을 통해서도 빠른 주택공급은 2021년에도 불가능하다. 동 제도의 가장 큰 장점으로 제시된 빠른 사업추진을 어떻게 이루어낼 것인가가 불명확할 뿐만 아니라 사업성의 상향정도도 충분치 않기 때문이다. 관련 법안도 연내 국회통과가 미지수이다.

표면적으로는 공공재건축을 선택하면 층수와 용적률을 상향하는 등의 인센티브를 받지만, 반대급부로 더 많은 임대주택비율을 요구받는다. 서울에서 재건축을 추진하는 아파트들은 사실상 100%의 완판이 예정되어 있기에, 이들의 관심사는 공공재건축이 아닌 관공서의 사업승인이다. 때문에 재건축 초과이익환수의 면제도 아닌 어설픈 수준의 인센티브로는 사업성 측면에서 별다른 장점을 찾기 어렵다.

공공재개발의 상황은 상대적으로 낮다. 도시재생 사업지들을 논외로 치더라도, 지금까지 사업추진이 지지부진하던 재개발사업지들의 관심이 집중되는 이유이기도 하다. 하지만 애초에 이들 지역의 재개발사업을 담보시키고 있는 보상금액, 주거와 상업시설, 지분율 차이 등을 해소할 방안은 불명확하다. 공공을 공동사업시행자로 지정해서 사업기간을 단축하겠다는 것은 이상론이다. 기존 재개발사업의 취약점인 낮은 원주민 정착률, 미분양같은 추가비용 발생시 공공의 책임분담여부, 주택의 품질수준에 대한 가이드라인도 마찬가지다. 이 때문에 사업성이 낮거나 사업추진이 어려운 재개발지역들이 앞다투어 공공재개발을 신청한다. 이런 식이라면 사업성이 높은 재개발지역일수록 공공의 참여를 허용할 이유가 없다. 만약 선정된다면 사업지와 인

근 부동산가격의 상승은 필연적이지만, 그렇다고 2021년에 입주가능주택으로 변모하는 것은 아니다.

5. 매매시장은 하락변곡점이 아닌 상승으로

현 정부의 부동산정책은 과거 참여정부의 정책기조를 그대로 계승한 것이다. 그간 발표된 대책들이 주로 LTV와 DTI 강화, 전매제한기간 강화, 조정대상지역과 투기과열지구의 조정, 강남권을 대상으로 하는 토지거래허가제같은 규제였다는 것을 봐도 그렇다. 종부세를 포함한 보유세 등의 증과도 동일한 선상이다.

이런 규제일변도의 정책은 그간 수요자의 입장에서 점차 주택을 사기도, 갖고 있기도 어렵게 만드는 결과를 가져왔다. 여기에 대해서는 별다른 이견을 찾기 어렵다. 실제로 서울 등지에서는 부동산가격이 오르면서 외곽에서도 9억 원을 넘는 아파트들이 급증하면서, 취득세와 중개수수료 등의 매매비용부터 크게 늘어났다.

그렇지만 정부정책의 의도와는 달리 2021년에도 부동산시장은 상승할 가능성이 높다. 서울과 주요 지역에서는 더욱 그렇다. 2020년 초에 대선이 예정되었기에, 2021년은 보유세를 우려한 매물증가가 매매시장의 하락을 이끌지를 확인할 사실상 마지막 해이기도 하다.

하지만 현실은 그보다 복잡하다. 양도세가 다주택자에 대한 징벌적 과세의 수준이고, 부동산의 가치상승이 없거나 미미해야만 보유세의 정책적 효과가 크다는 점을 간과할 수 없다. 왜냐하면 주택매도에 따른 양도세라는 당장의 큰 손실과, 장기적이지만 양도세보다 크게 낮은 보유세 중에서 택한다면, 적지 않은 사람들이 후자를 고를 가능성이 높기 때문이다. 양도세와 증여세간에 현격한 차이가 없다면 증여도 옵션이다.

더구나 매입시점과 비교해 자산가치가 크게 올랐다면 추후에 임대료를 올려받아 보유세를 상쇄할 수도 있다. 향후에도 가격상승이 예상된다면 더욱 후자로 쏠린다. 이미 오른 시세가 사회나 공공의 몫이 아닌 오롯이 자신의 것이라는 생각은 누가 봐도 상식적이다.

물론 일부는 매물로 나오겠지만 시장수요가 이를 받아준다면 가격이 하락할 이유도 없다. 시장가격의 하락은 매물이 쌓이고 소진되지 않을 때 발생하지만, 부동산시장의 가격상승으로 쏠린 현재의 군중심리에서는 무주택자의 실거주용 또는 유주택자의 푹푹한 한 채가 될 가능성이 높다. 기존 세입자의

계약갱신청구권 사용으로 당장의 실입주가 불가능한 주택이라도 종전의 급매 수준에 그칠 것이다.

6. 임대시장의 경감저하는 당분간 요원

최근 정부가 제시한 ‘서민·중산층 주거안정 지원방안’은 매입임대는 물론 택지지구의 추가발굴을 통한 아파트의 공급까지도 포함한다. 공급부족은 공급으로 풀어야하는 것이 맞기에 정책방향에는 이견이 없으며 앞으로도 꾸준히 추진되어야 한다. 하지만 아파트의 경우에는 착공부터 입주까지의 소요기간만도 짧지 않기에 현재로서는 향후의 청사진을 제시하는 정도에 그친다는 아쉬움이 남는다.

때문에 세간의 관심은 주로 매입임대로 쏠리고 있다. 하지만 매입임대는 한계가 명확하기에 임시처방으로 봐야 한다. 왜냐하면 정부가 공공기관을 통해서 민간주택을 매입하고 임대로 제공한다고 해서, 기존에 없던 주택이 새로 생기는 것은 아니기 때문이다. 만약 정부개입이 없었다면 아예 공급되지 않았을 물량이 아니라면 시장에 있는 주택의 총량은 동일하기에 전세물량을 늘리는 효과는 미미하게 된다. 더구나 시장에서 지목하는 지금의 전세난은 기본적으로 아파트를 다루기에 수요와 공급의 대상에 차이가 있다.

일각에서는 시장가격의 왜곡에 대한 우려도 제기된다. 물론 매입임대를 통해 공공임대주택을 늘리고 인근 시세보다 저렴하게 공급한다는 것은 나쁠 것이 없다. 하지만 매입임대 물량이 한정적인 상황에서 인근의 임대매물보다 낮게 임대료를 책정한다면, 임대시장에서 일종의 로또가 될 가능성을 배제할 수 없다.

이는 질 좋은 평생주택이란 관점에서도 동일하게 적용된다. 주택의 디자인, 자재와 마감 등을 포함한 품질을 높이는 것은 건축비용의 상승으로 연결된다. 이런 비용이 시세와 비슷한 임대료로 반영된다면, 수요계층이 임대가 아닌 매매수요로 돌아설 가능성을 무시할 수 없다. 수요자는 월세와 전세같은 여러 요인들도 감안한다. 그렇다고 임대료를 마냥 낮춘다면 그만큼의 몫을 다른 방법으로 충당해야 한다. 또한, 따라서 공공에서는 재원과 소요비용에 대한 추가적인 고민이 필수적이다.

이 밖에도 여러 대안들이 정부대책에 실려있지만 전세난의 조속한 해결은 쉽지 않아 보인다. 실물주택을 단기에 얼마만큼 공급할 수 있는냐는 쟁점이 애초부터 기존의 부동산정책들과 밀접하게 연계되면서 나타난 사안이

기 때문이다.

2020년에 시행된 임대차 2법의 목적은 임대시장의 안정이었다. 하지만 기존 세입자들이 계약갱신청구권을 사용하면서 정책의도와는 달리 임대시장, 특히 전세시장의 시세급등을 초래했다. 이런 상황은 2021년에도 지속될 것이다.

이유는 간단하다. 다수의 세입자들이 임대료가 사실상 동결된 기존의 주택에 눌러앉으면서 입주가능한 매물이 급감했기 때문이다. 때문에 임대계약의 건수가 감소하더라도 임대가격은 신규 세입자가 추후에 계약갱신청구권을 사용할 것까지 반영해 오르는 것이 자연스럽다. 임대차법 등에 명시된 기간이 있기에, 정책의도가 선하더라도 급작스럽게 도입된 제도의 이런 부작용을 완벽히 보완하기란 불가능에 수렴한다.

뿐만 아니라 그간 정부가 실행한 다주택자에 대한 부동산규제가 이런 상황을 악화시킨다는 것도 유의해야 한다. 주택시장은 매매와 임대라는 두 개의 축으로 이루어지고, 임대시장은 누군가가 실거주하지 않는 주택들이 모여만 들어진다. 하지만 다주택자와 임대사업자 등을 투기세력이라는 프레임에 맞추고 규제를 통해 보유주택의 매도를 유도한 것은 임대매물의 감소로 직결된다. 그런 식이라면 여지없이 임대가격은 상승한다.