

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 678

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

주택시장 양극화 해소를 위한 주거정책의 공공성 강화 방안

이수욱 국토연구원 선임연구위원 외

요약

- 1 주택시장 양극화로 주택소유 편중에 따른 자산의 집중화, 주택자산가액 차이 확대, 저소득가구의 주거 안정성 약화 등이 지속되고 있음**
 - 주택가격 상승과 다주택자 증가로 저소득층의 자가보유율은 하락하고 있으며, 소득계층 상위 10%와 하위 10% 간에 보유하고 있는 주택 자산가액의 격차도 33.8배로 확대
 - 월세 증가로 아파트보다 서민이 거주하는 단독주택의 주거비부담이 상대적으로 커지는 등 주택유형에 따른 주거비부담의 양극화 현상이 지속되고 있으며, 소득 하위 40% 이하의 자가점유율도 계속 감소
- 2 주택 금융규제 완화와 주택가격 상승, 다주택자의 주택소유 증가 등이 주택시장 양극화의 주요 원인**
 - 저금리와 금융규제 완화, 풍부한 단기 유동자금과 다주택자의 주택구입 증가 등으로 지난 5년간 가계 소득 증가 속도보다 3배나 빠른 주택가격 상승이 이루어졌고, 최근 들어 서울과 지방의 주택가격 격차도 점차 확대
 - 다주택자의 주택소유도 계속 증가해 2건 이상 주택을 소유한 다주택자(198만 명)가 전체 주택의 31.5%(457만 호)를 소유하고 있으며, 다주택 소유자의 46.5%는 수도권에 거주
- 3 양극화로 인한 서민주거불안과 주택소유 편중을 해소하기 위해서는 주거정책의 공공성 강화가 필요함**
 - 주택의 시장재적 성격보다 공공재적 성격을 중시하는 주택의 공공성 강화는 문재인정부 주거정책의 핵심 정책으로 무주택 서민과 실수요자를 위한 공적주택의 안정적인 공급 및 자가점유 확대를 통해 실현 가능

정책방안

- ① 청년·신혼부부, 고령층, 저소득층의 삶의 기반이 되는 주택공급 정책 추진 및 이들이 부담 가능한 주택의 재고 확충
- ② 서민을 위한 공적주택의 안정적 공급과 함께 저소득층으로 주거복지 정책대상 집중, 실수요자의 자금마련 부담 완화를 위해 처분이익 공유형 주택 등의 공급을 재추진
- ③ 무주택 실수요자 등의 자가점유 확대 지원을 위해 주택청약 기회제한 강화 등의 제도 개선, 주택가격의 안정적 관리와 다주택자에 의한 주택 취득-보유-처분 시의 조세부담 단계적 강화

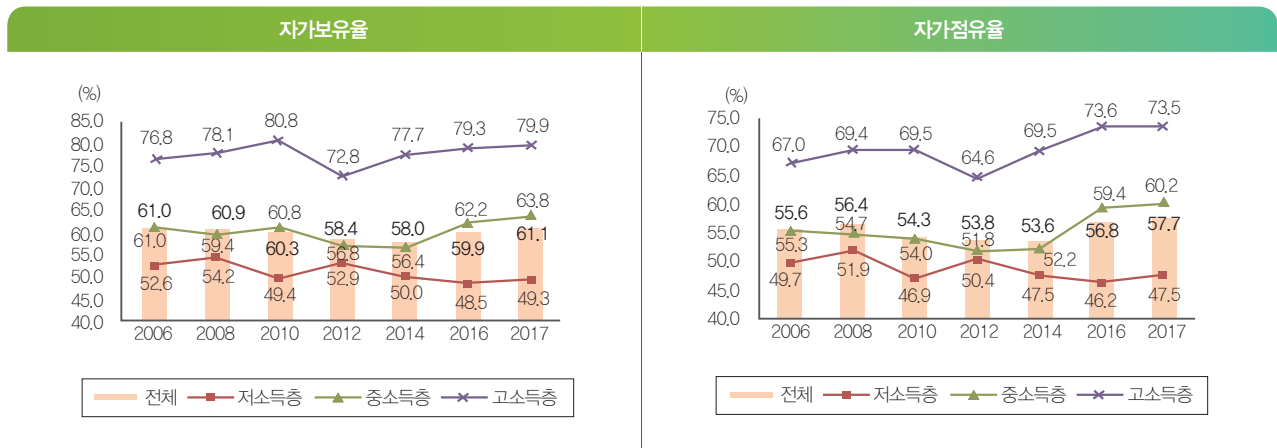
1. 주택시장 양극화의 실태와 원인

1 주택시장 양극화의 실태

소득·연령에 따른 자가보유 격차 확대

- 소득계층별 자가보유율('17)은 고소득층 79.9%, 중소득층 63.8%, 저소득층 49.3%. '12년 이후 중·고소득층은 자가보유가 상승한 데 반해 저소득층은 52.9%에서 하락(△3.6%p)
 - 자가점유율도 마찬가지로 양상으로 저소득층의 경우, '12년 50.4% → '17년 47.5%로 하락

그림 1 소득계층별 자가보유율과 자가점유율



자료: 국토교통부 2018.

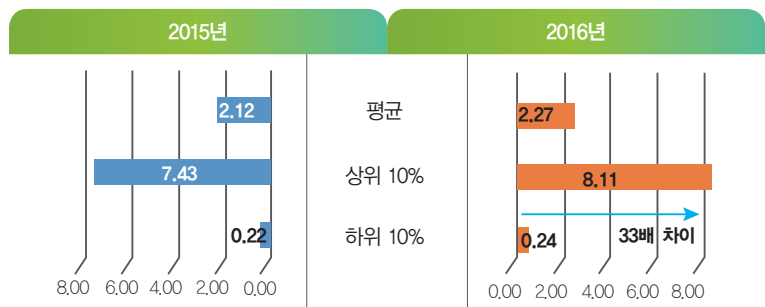
- 소유주 연령별로는 50대 25.8%, 40대 24.7%로 40~50대가 50.5%인 반면, 30세 미만은 1.9%, 30~39세 이하 13.8%로 30대 이하의 주택 소유비중은 15.7%에 불과

소득계층에 따라 보유주택의 자산가액 차이 확대

- '16년 평균 주택자산가액은 2.27억 원으로, 상위 10%의 자산가액 8.11억 원과는 약 3.6배 차이. 상위 10%와 하위 10%의 평균 주택자산가액(0.24억 원)의 격차는 33배(통계청 주택소유통계)
 - '15년 평균 주택자산가액은 2.12억 원, 상위 10% 7.43억 원, 하위 10% 0.22억 원

그림 2 주택소유 가구 및 소득계층별 주택자산가액 비교

(단위: 억 원)



자료: 통계청 주택소유통계 2015, 2016

- 주택소유 전체 가구의 6.0%는 총 자산가액이 6억 원을 초과하는 주택을 소유하고 있고, 1.2%는 총 자산가액이 12억 원을 초과하고 있는 반면, 주택소유자의 3/4은 자산가액 3억 원 이하 주택을 소유
 - 소유주택의 총 자산가액이 0.6억 원 초과~1.5억 원 이하인 가구 31.7% 등 3억 원 이하 주택소유 가구 비중은 78.4%
- 주택자산가액이 큰 가구가 주택도 더 많이 보유, 자산가액 구간별 주택소유수를 보면 6억 원 초과~12억 원 이하 자산가액 보유가구의 평균 소유주택수는 2.53호, 12억 원 초과 보유가구는 5.26호의 주택 소유

임차가구의 주거비부담 양극화 심화

- 아파트보다 상대적으로 가격이 저렴하고 서민이 월세로 많이 거주하는 단독주택의 전월세전환율¹⁾이 더 높아 주택유형에 따라 월세거주 가구의 주거비부담도 양극화
 - 저금리 영향으로 집주인의 임대수익 추구 유인이 확대되면서 '10년 이후 모든 주택유형에서 월세화가 빠르게 진행, 특히 전세 아파트의 월세화('15)는 연평균 서울 8.9%, 수도권 10.4%, 지방 6.3%의 속도로 빠르게 증가(통계청 2010, 2015. 인구주택총조사)
- 서울의 아파트 전월세전환율('18.5)은 4.1%인데 비해 지방광역도의 단독주택 전월세전환율은 10.1%로 큰 차이가 있고,²⁾ 두 유형 간 전월세전환율 격차도 '12년 5월 4.7%p에서 '18년 5월에는 6.0%p로 확대되어 지역별 주택유형 간 상대적 주거비부담의 양극화도 심화

소득 하위 40% 이하 저소득 가구의 주거안정성 약화

- 국토교통부 '주거실태조사'에 따르면 저소득층 가구의 자가점유율은 지속 하락('12년 50.4% → '16년 46.2%)
 - 이들의 전세 비중은 13.2%에서 12.9%로 하락한 반면, 월세 비중은 32.5%에서 35.3%로 증가했고, 1~2분위 가구가 3~4분위 가구보다 보증금 없는 월세 비율과 무상 비율이 상대적으로 더 높음

표 1 가구주 연령별 실제주거비 변화

(단위: 만 원, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연간 상승률
전체	5.5	5.9	6.1	7.4	7.9	10.9%
39세 이하	7.2	6.9	8.1	10.2	10.7	12.2
60세 이상	3.4	4.5	4.5	4.6	5.3	14.0

주: 실제주거비는 월세가구뿐만 아니라 전세, 자가가구를 포함한 전체가구 가구당 월평균 월세액(월세보증금 미포함).
 자료: 통계청 2012-2016.

1) 전월세전환율(%)은 전세금을 월세로 전환할 때 적용하는 비율로 주택유형별로 전월세 간 상대적 주거비부담 수준을 비교 파악할 수 있음. 일반적으로 아파트보다 단독주택이나 연립다세대주택의 전월세전환율이 높았음. 또 동일 주택의 월세 임대료(1년)와 전세금을 비교했을 때 전월세전환율이 높으면 상대적으로 전세에 비해 월세 부담이 높음을 의미함.

2) 서울 아파트와 지방광역시도 단독주택의 '12년 5월 기준 전월세전환율은 각각 7.0%와 11.7%였으며, 월세 공급 증가에 따라 동기간 대비 각 △2.9%p, △1.6%p 낮아졌음.

2 주택시장 양극화의 원인

단기 투자를 위한 풍부한 대기자금

- 저금리와 부동산시장 활성화를 위한 금융규제 완화 등으로 투자처를 찾는 단기 유동자금 규모가 지속 증가
 - '15년부터 1%대 초저금리 유지('18년 현재 기준금리는 1.5%), 투자처를 찾지 못한 단기 유동자금은 1100조 원을 상회

장기 공공임대주택 공급 부족

- '16년 기준 우리나라의 장기공공임대주택 재고는 125만 6천 호로 전체 주택재고의 6.3%에 불과
- 주요 선진국인 프랑스(16.0%), 스웨덴(18.0%) 등과 OECD 평균(8.0%)에 비하면 아직 낮은 수준

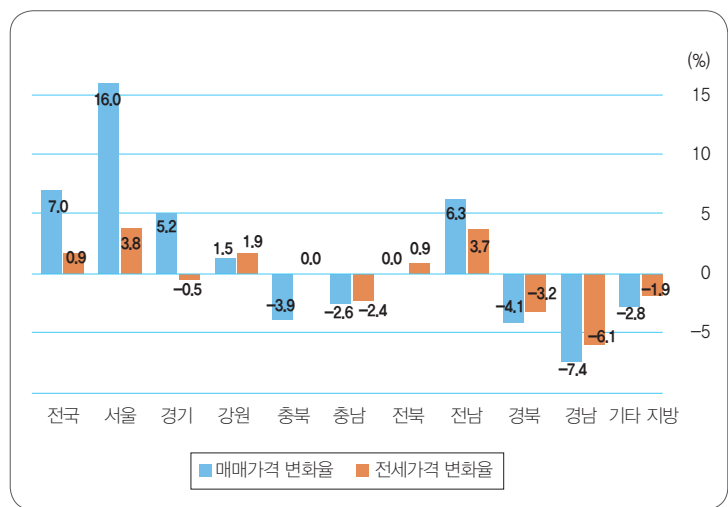
가계소득 증가보다 빠른 주택가격 상승

- 통계청 '가계동향조사'에 따르면, '12년 대비 '17년 전체 가구 가계소득은 8.9% 증가(407.7만 원 → 444만 원)
 - 가구의 실질소득증가율(도시 2인 가구 이상 기준)은 저성장, 고용불안과 일자리의 질 저하, 임금인상폭 둔화 등으로 '90년대 3.7%에서 '00년대 2.3%로 하락. '12~'17년 동안은 연평균 1.3%로 증가세 둔화
- 반면, 아파트 평균 매매가격은 24.3%(2억 6894만 원 → 3억 3441만 원) 상승(KB부동산통계 정보)
- 주택가격 상승이 가계소득 증가 속도보다 3배가량 빠르게 이루어졌고, 이 같은 추세가 가계부채를 늘리고 주택자산의 편중을 초래해 주택시장을 양극화시키고 있는 것으로 판단

주택가격의 지역적 차별화

- 서울과 인근지역 중심으로 매매가격 상승세가 지속된 가운데 지방광역시 등은 보합 또는 하락
 - 수도권은 저금리, 유동자금 증가 등에 따른 투자수요 유입으로 재건축 시장을 중심으로 한 국지적 과열 지속
 - 지방은 입주물량 증가, 지역경제 위축 등으로 가격 상승률 둔화 및 하락세 지속, '18년 상반기 -0.44% 하락
- 지난 1년간('17.8~'18.7) 아파트 평균매매 가격의 지역별 격차 확대(KB부동산통계)
 - (서울) '18년 3월 들어 평균매매가 7억 원을 상회, 1년간 매매가는 16.0%(6억 3627만 원 → 7억 3821만 원), 평균 전세가는 3.8%(4억 3409만 원 → 4억 5046만 원) 상승
 - (지방광역시도) 특히 경북 -4.1%, 경남 -7.4%로 가장 많이 하락, 전세가격도 매매가와 동반 하락

그림 3 매매가격, 전세가격 변화율('17.8~'18.7)



자료: <http://nland.kbstar.com>

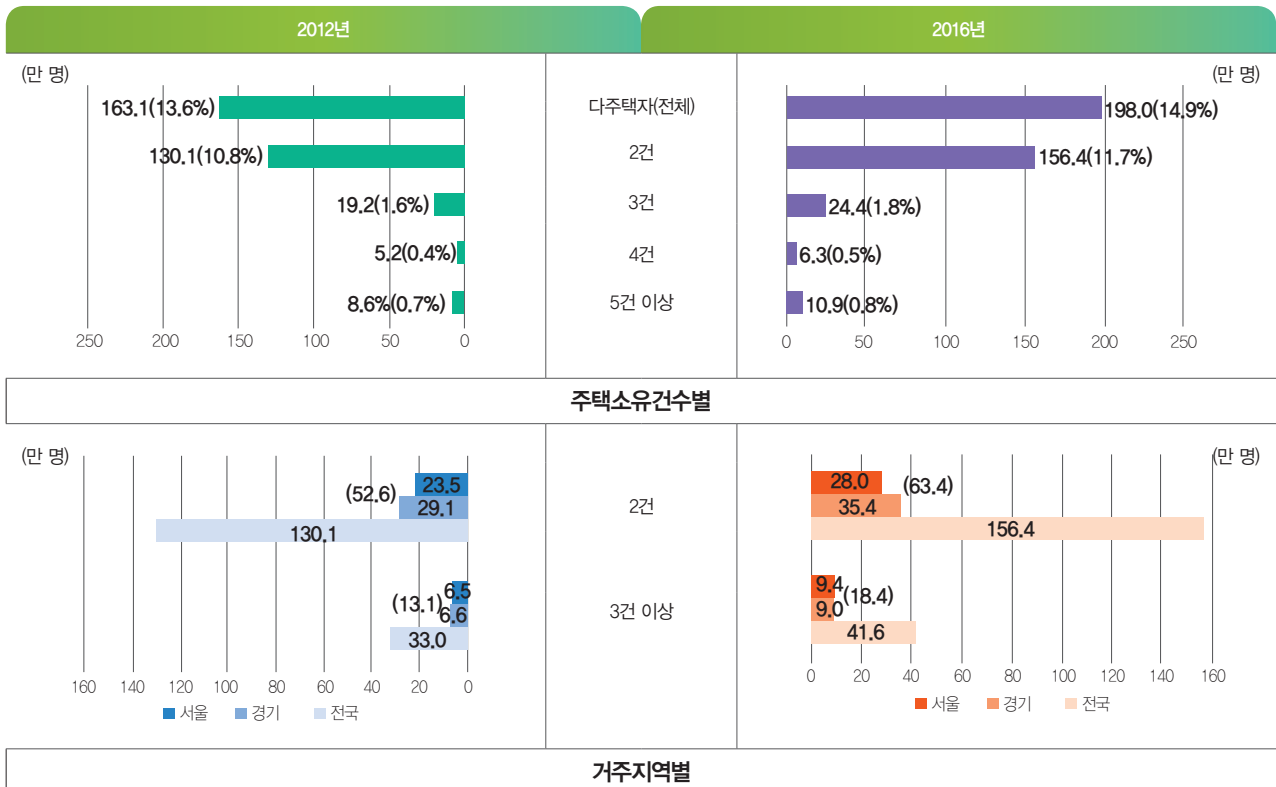
* 가격지수 변화(아파트, KB부동산통계): 같은

기간 전국 1.4%, 서울 7.6%, 경기 1.5%(수도권 3.5%), 지방 5대 광역시 0.2% 상승, 광역도 -2.3% 하락

다주택자에 의한 주택소유 증가

- 이윤 및 임대료 발생을 위한 축적성의 주택소유 추세로 다주택자에 의한 서울 강남권 등 우량지역 내의 주택매입 증가
- 통계청 '2016년 주택소유통계'에 따르면, 다주택자는 14.9%(198만 명), 이 중 2건 소유자가 156.4만 명(11.7%), 3건 소유자 24.4만 명(1.8%), 4건 6.3만 명(0.5%), 5건 이상 10.9만 명(0.8%)
 - '12년 다주택자수는 13.6%(163.1만 명), 이 중 주택 2건 소유자 130.1만 명(10.8%), 3건 소유자 19.2만 명(1.6%), 4건 소유자 5.2만 명(0.4%), 5건 이상 주택소유자가 8.6만 명(0.7%)을 차지
- 다주택자(198만 명)가 전체 주택의 31.5%(457만 호)를 소유하고 있고, 이들에 의한 주택소유는 연평균 5%씩('13년~'16년) 증가해 1주택자 증가율(2.2%)의 2배를 상회(한국은행 2017)
- 주택 2건 이상 소유자의 46.5%는 수도권에 거주. 주택 2건 소유자 중 서울 거주자 28.0만 명, 경기 거주자는 35.4만 명, 3건 이상자 중 서울 거주자 9.4만 명, 경기 거주자는 9.0만 명
 - '12년 주택 2건 소유자(130.1만 명) 중 수도권 거주자는 52.6만 명으로 서울 23.5만 명, 경기·인천 29.1만 명 거주, 주택소유 3건 이상 수도권 거주자(13.1만 명) 중 6.5만 명이 서울 거주

그림 4 주택소유건수별 · 거주지역별 주택소유자 수



자료: 통계청 주택소유통계 2015, 2016.

2. 주택시장 양극화 해소를 위한 과제

1 주거정책의 공공성 강화 필요성

지속적인 단기투기 차단 및 주택소유 편중 해소를 위한 정책추진 필요

- 서민 주거불안과 주거비부담의 주된 원인 중 하나는 단기투기와 다주택자들의 주택소유 증가에 따른 주택 가격 상승에 있음
- 단기투기와 주택소유 편중이 가능한 이유는 주택 취득-보유-처분 관련 세제가 다주택자나 고소득층에게 미치는 영향이 크지 않고, 시중에 현금 등 단기 유동자금이 약 1100조 원에 이르는 데 있음
- 따라서 주택에 대한 단기투기 차단과 주택소유 편중 등으로 인한 서민 주거불안과 주거비부담 증가 문제를 해소하기 위해서는 보다 강력한 정책을 추진할 필요가 있음
 - '18년 들어 재건축 초과이익 환수제 재시행, 조정대상지역 분양권 전매제한 강화, 신DTI 적용, 부동산 임대업 여신심사 강화, 조정대상지역 내 2주택 이상 다주택자 주택양도 시 10~20%p 양도세 증과 및 장기보유 특별공제 배제, 총체적상환능력심사제(DSR) 도입, 다주택자나 고가주택에 대한 부동산 보유세 개편 등이 시행 및 추진 중
 - 무주택 서민·실수요자의 주거안정을 위해 '22년까지 100만 호의 공공주택과 공공지원주택 공급을 추진하는 등 서민의 주거비부담을 경감하고 청년·신혼부부 등으로 수혜대상을 확대하여 정책의 공공성을 한층 강화하기 위해 노력

2 주거정책의 공공성 강화 방향과 쟁점

서민의 삶의 기반이 되는 주택공급 추진

- 문재인정부 출범과 함께 주택의 시장재적 성격보다 공공재적 성격을 중시하고자 하는 경향이 빠르게 확산
 - 주택의 공공성은 차익거래 발생을 줄이거나 부당이익 발생분을 환수함으로써 시장의 투명성과 공정성을 높이고, 주택이 투기의 대상이 아닌 투입비용에 부합한 주거서비스를 보장받는 거주공간이라는 인식과 환경을 조성해 시장안정을 달성하는 정책의 출발점
- 주택의 공공성 강화는 서민과 저소득층의 삶의 기반이 되는 주택공급 정책 추진으로 이들이 부담 가능한 주택재고를 확충하고, 노후생활자금을 주택자산 활용으로 가능하도록 지원하는 주거복지 실현의 한 수단

주요 쟁점

- 주택의 공공성은 저렴하고 접근 가능한 주택공급으로 무주택 서민과 실수요자의 자가 점유기회를 확대하고, 서민을 위한 장기 공공임대주택의 안정적 공급으로 실현 가능함
 - 특히 주택시장과 서민의 주거안정을 위해서는 공공임대주택 비중이 커야 하는데 현실은 그렇지 못함
- 주택의 공공성 강화의 성패는 자가점유 비중을 높이는 데 있어 실수요자의 자가 마련을 적극 지원하되 주택 가격은 자극하지 않는 균형을 어떻게 달성할 것인가에 달려 있음
- '시세보다 저렴한 주택을 공급하되 어떤 방식으로 공급할 것인가?' 또, '실제로 주택이 필요한 서민들의 금융 제약을 어떻게 완화시켜 줄 수 있는가?'에 대한 고민이 필요

3. 주택시장 양극화 해소를 위한 정책의 공공성 강화 방안

1 서민을 위한 공공 및 공공지원 주택의 안정적 공급

차질 없는 공공임대주택 공급을 위한 환경조성

- 장기공공임대주택 확대는 서민주거안정과 주택시장안정을 통해 주택시장 양극화 완화에 기여하고, 주택의 공공성을 강화해 나가는 데 있어 중요한 역할을 수행
- 공공임대주택 공급은 저소득층 주거복지 지원이라는 공공성 강화와 자원의 효율적인 배분을 고려하여 추진
 - 수요맞춤형 공공임대주택 공급을 위해 정책기획(정부)-지원연구(연구기관)-사업실행(공공기관) 간 협력 강화로 물량 확대와 더불어 수요와 공급 간 미스매칭이 발생하지 않도록 정책수립 과정에서의 협력체계 강화 필요

주거복지정책 대상 계층 명확화

- 도시근로자가구 소득에 의한 공공임대주택 입주자격 기준의 재검토
 - '주거실태조사('10년, '16년)'에 의하면 공공임대주택의 20%, 장기공공임대주택의 18%에는 중소득층 이상 가구가 거주
 - 도시근로자가구 소득기준을 입주자격으로 활용 시 주거복지정책의 대상이 과도하게 확대되거나 임대조건(임대료 등) 불충족으로 수혜를 받아야 할 계층이 받지 못하는 경우가 발생할 가능성 존재
- 장기적으로 공공 및 장기공공임대주택 입주자격이 될 소득기준을 재정립하고, 4분위 이하 계층이 수혜를 받을 수 있도록 대상을 조정하는 방안 검토
 - 임대료부담능력이 취약한 소득 1~2분위와 자가구입능력이 부족한 3~4분위로 정책대상을 집중

처분이익 공유형 주택공급 확대 재추진

- 공유형모기지 기반 주택공급 확대로 실수요자의 자가 마련을 지원하고 주거비부담을 완화
 - 과거 '13년 도입 당시 기준으로 연평균 주거비용 고려 시 수익공유형 > 전세대출 > 기존 생애최초대출상품 > 월세 > 일반은행 모기지 상품 순으로 저렴한 것으로 분석
- 재고주택시장에서 서민과 실수요자의 자금마련 부담을 줄일 수 있도록 공유형모기지 주택, 토지임대부 주택 등 저렴한 분양주택 공급 확대 등을 재검토

2 무주택·실수요자의 자가점유 확대 지원

주택청약제도 개선을 통해 분양주택에 대한 공정하고 균등한 접근 기회제공

- 무주택 서민이나 실수요자라도 공급부족 등으로 주택청약통장자가 2000만 구좌를 상회하는 상황에서 분양시장을 통해 내 집 마련의 기회를 잡기가 쉽지 않은 상황임
- 청약재당첨 기간 및 기회 제한으로 이 같은 문제를 부분적으로 완화
 - 원칙적으로 재당첨 제한기간(조정지역 5년 등)과 기회(횟수 제약 없음)를 현재보다 더 강화할 필요
 - 재당첨 대상지역을 대도시 지역 이상으로 확대하고, 청약재당첨 제한기간도 최대 10년까지 연장
 - 주택청약기회도 총 2회로 제한하되 단, 동일 평형대 청약당첨은 1회로 제한하는 방안 검토

주택가격의 안정적 관리를 위한 모니터링 강화

- 주택시장 양극화 해소와 서민 주거비부담 완화를 위해서는 주택가격 안정이 무엇보다 중요
 - 향후 주택가격은 수요, 공급, 가구, 소득, 금리, 세제 변화 등의 영향으로 상승요인보다 하락요인이 좀 더 우세한 약보합세가 나타날 것으로 예상되지만, 단기유동성 등을 감안할 때 국지적 과열도 간과할 수 없는 상황임
- 서민의 내 집 마련 기회 확대 및 주거비부담 완화, 임대차시장 안정 등을 고려할 때, 주택가격은 중장기적으로 소비자물가상승률 수준에서 적절히 관리해 나가는 것이 바람직함
 - * 소비자물가상승률: 최근 5년('12~'17) 연평균 1.24%, 최근 10년('08~'17) 연평균 2.28%
 - * 예를 들어, 중장기적으로 바람직한 전국 주택가격 상승률은 1.0~1.5% 수준으로 설정하고 관리할 필요
 - 이를 위해 주택미분양(Unsold) 7~8만 호 내외, 주택공급(Supply) 연 45만 호 내외, 주택거래(Transaction) 연 85만 호 내외 등의 수준에서 적절하게 관리할 필요가 있음
- 다주택자에 의한 주택 취득(증여 등 포함) 시 표준세율 상향 및 종과세율 적용 검토
 - 투기차단 등을 위해 대도시(인구 50만 명 이상)에서 2주택 이상 다주택자에 의한 주택취득 등이 이루어질 경우, 주택가격에 관계없이 최고 표준세율 및 종과세율을 적용하는 방안 검토
 - * 현행 주택은 유상 취득 시 6억 원 기준 과세표준 가액에 따라 1~3%, 상속(2.8%)·증여(3.5%) 등 취득원인에 따라 세금이 부과되는 표준세율은 조례로 ±50% 범위 안에서 가감 가능하며, 종과세(표준세율+8%)는 별장과 고급주택 등 사치성 재산에 대해 적용
- 다주택에 의한 주택 보유 시에도 투기억제, 주택자산 편중 완화, 실수요자 내 집 마련 기회 확대 등을 위해 단계적으로 2주택 이상 다주택자, 주택공시가격 9억 원 이상 고가주택 소유자에 대해 보유세 부과 추진
 - 대도시(인구 50만 명 이상)에서 2주택 이상 다주택자에 의한 주택 보유 시 재산세 세율(현행 0.1~0.4% 4단계 초과누진세율) 인상 및 현재 주택에 대해 최대 130%까지 적용되고 있는 세부담 상한(전년대비 최대 150%) 폐지
 - 보유세 인상 방향은 가격과 주택수 모두를 포함, 과세대상의 경우 지역에 따라 종부세도 2주택 이상자 이거나 보유건수에 관계없이 보유 주택가격 총액이 9억 원(공시가격, 다주택자 중) 이상인 경우 적용
- 다주택에 의한 주택 처분 시 장기보유특별공제 적용 배제대상 지역을 현행 서울 등 40개 조정대상지역에서 전국의 대도시 지역으로 확대하고, 분양권과 입주권은 보유기간에 관계없이 세율 80% 부과 검토

참고문헌

국토교통부. 2018. 2017년도 주거실태조사 결과 발표, 5월 8일, 보도자료.
 _____, 2012-2016. 주거실태조사.
 이수욱. 2018. 주택의 공공성 강화를 위한 주택정책 방향과 과제. 2018년 KB부동산 라운드테이블, 6월 27일. 서울: KB금융지주.
 통계청. 2012-2016. 인구주택총조사, 가계동향조사, 주택소유통계.
 한국은행. 2017. 금융안정보고서. 서울: 한국은행.
 KB부동산통계정보. <http://nland.kbstar.com/quics?page=B047532> (2018년 8월 10일 검색).

이수욱 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원(swlee@krihs.re.kr, 044-960-0369)
강성우 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(jwryu@krihs.re.kr, 044-960-0306)
방보람 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(brbang@krihs.re.kr, 044-960-0345)

