

2020 01호

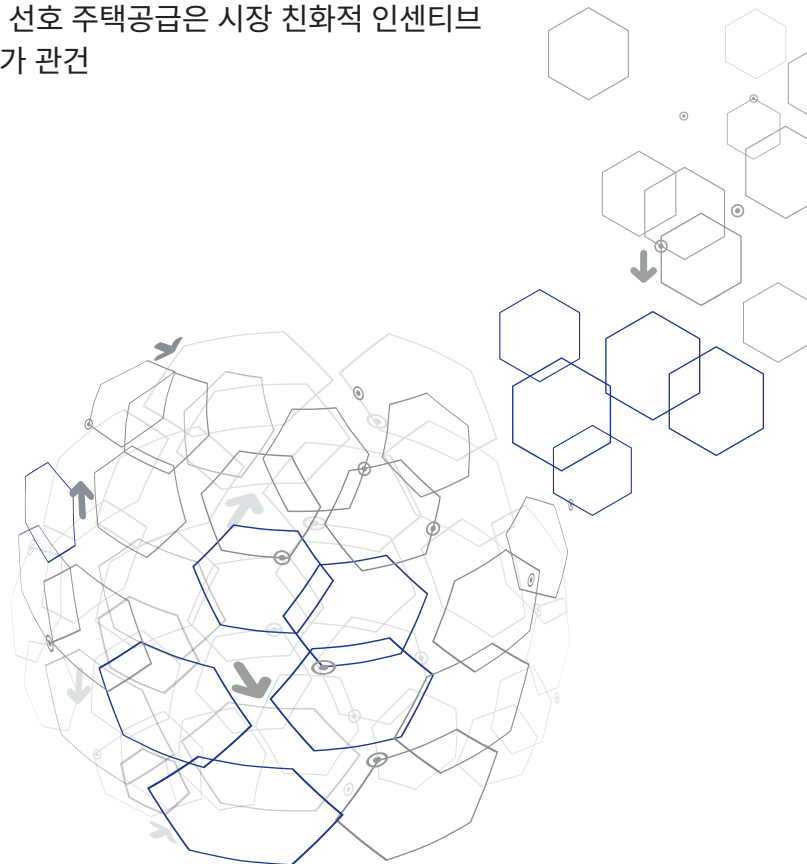
# CERIK

## 하이라이트

8.10

### ‘8·4대책’의 주요 내용과 평가

- 실질 추가 공급은 2023부터 4년간 연간 2.3만호 내외 추정
- 중산층 아파트 가격 상승 대응 위해서는 임대주택이 아니라 중산층의 내 집 마련 주택공급 필요
- 소비자 선호 주택공급은 시장 친화적 인센티브 재설계가 관건



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

## '수도권 주택공급 확대 방안' 8·4대책 발표

◎ 정부는 8월 4일 서울을 중심으로 신규주택 13.2만호 공급을 주요 내용으로 하는 '수도권 주택공급 확대 방안'을 발표함.

- 문재인 정부 들어 2017년 8·2대책, 2018년 9·13대책, 2018년 12·16대책 등 다수의 대책을 내놓았음에도 불구하고 서울을 중심으로 주택가격 상승세가 이어짐. 이에 따라 2020년 들어 6·17대책, 7·10대책이 등장함.
- 3기 신도시를 발표한 9·13대책을 제외하고 정부의 정책 방향이 강력한 수요억제 및 규제 강화에 집중되면서 서울을 중심으로 주택공급 부족 논란이 커짐.
- 대통령은 지난 7월 16일 국회 개원 연설을 통해 야당의 주택공급 확대 방안을 수용할 뜻을 밝혔고 한 달여 만에 8·4대책이 발표됨.

8·4대책의 주택공급 물량

구분	공급 물량
1. 신규택지 발굴 (군부지, 이전기관 부지 등)	3.3만호
2. 3기 신도시 등 용적률 상향 및 기존사업 고밀화	2.4만호
3. 정비사업 공공성 강화	7.0만호
1) 공공참여형 고밀 재건축 도입	(5.0만호)
2) 공공 재개발 활성화	(2.0만호)
4. 규제 완화 등을 통한 도심공급 확대	0.5만호+ $\alpha$
1) 노후 공공임대 재정비	(0.3만호)
2) 공실 상가오피스 주거전환	(0.2만호)
3) 택지 용도 전환 및 준공업지역 순환정비 촉진 등	(+ $\alpha$ )
합계	13.2만호+ $\alpha$

자료 : 국토교통부.

◎ 8·4대책에서는 신규택지 발굴, 3기 신도시 등 기존사업 고밀화, 정비사업 공공성 강화, 규제 완화를 통한 도심공급 확대 방안 등이 발표됨.

- 군부지(태릉CC, 용산 캠프킴), 공공기관 이전·유희부지·미매각 부지(정부 과천청사, 서울지방조달청 등), 공공시설 복합개발로 신규택지를 발굴하여 3.3만호를 공급함.
- 3기 신도시 용적률 상향, 기존사업 확장 및 고밀화를 통해 2.4만호 공급을 계획함.
- 고밀 재건축은 LH SH 등 공공 참여시 용적률 및 층수를 완화하고 증가 용적률의 50~70%를 임대주택 기부채납 방식으로 환수하여 5만호 이상의 공급을 계획함. 이는 정비구역으로 지정되었으나 사업시행인가를 받기 전인 재건축 구역 중 20%가 사업에 참여할 것으로 예상하고 도출한 물량임.
- 하지만 인센티브에서 재건축 초과이익환수제, 분양가상한제 제외는 제외되었음. 또한 정부는 규제완화로 인해 발생하는 기대수익의 90% 이상의 환수 계획을 밝힘.

- 공공 재개발도 적용대상 범위를 확대하여 2만호를 추가 공급함. 정비계획이 수립되지 않은 정비예정구역과 해제구역에서도 사업이 가능할 수 있도록 대상 범위를 확대함.
- 이외에도 노후 공공임대 재정비, 공실 비주거용 건물의 주거전환, 도시계획 기준 완화 등을 통해 0.5만호 이상이 추가 공급될 수 있는 여건을 조성할 계획임.



## 공공 재건축 효과는 극히 제한적이나 공공 재개발에 대한 관심은 클 듯

◎ 금번 발표된 공공 재건축 사업은 조합 관점에서 주거환경 저하 우려, 공동시행으로 발생할 수 있는 리스크에 비해 인센티브는 미약하여 정부가 원하는 시기, 원하는 지역에서 원하는 물량의 주택공급이 발생하기는 어려울 것으로 판단됨.

- 용적률의 증가로 소유자들이 부담해야 할 추가 분담금은 줄어든 수 있으나, 높은 기부채납 비율, 재건축 초과이익환수제·분양가상한제 적용으로 사업성 개선 효과는 제한적임.
- 반면, 고밀 개발로 인한 주거환경 저하, 임대주택 확대 등 사회혼합에 대한 거부감, 토지지분 감소 등으로 기존 방식 대비 준공 후 주택 가치가 낮아질 가능성도 큼.
- 자산가치 상승에 대한 기대가 높고 추가 분담금 납부 능력이 높은 강남권 등 ‘수요자 선호지역’ 사업장은 공공 재건축 사업의 참여가 저조할 것으로 예상됨.

※ 강남권 정비사업 참여자 인터뷰 결과, 일부 사업장에서는 일반분양과 임대주택공급을 최소화하는 대신 면적을 대형화하고 고급 내장재를 사용하는 방식으로 추진하고 있음. 이를 통해 많은 추가분담금을 부담하더라도 재건축 초과이익환수 부담을 최소화하고 완공 후 주택 가치 극대화를 추구 중임.

- 반면, 사업성 부족, 높은 추가 분담금 등으로 인해 민간 재건축 방식으로 사업추진이 어려웠던 지역에서 긍정적으로 검토할 것으로 판단됨. 소비자 선호지가 아닌 지역의 중층 고밀 단지나, 재건축이 힘들어 리모델링을 검토하고 있던 단지를 중심으로 사업 참여가 예상됨.
- 신속한 의사결정이 어려운 재건축 조합의 특징을 고려하면, 사업 진행까지는 상당한 시간이 필요할 것임. 정부가 목표하는 5년 내 주택공급으로 이어지는 단지는 제한적일 것임.

◎ 공공 재개발은 소유자 참여를 유도할 만한 충분한 인센티브가 존재하여 상당수 구역이 관심을 가질 것으로 예상됨. 다만, 공급 시기와 참여 구역 입지는 정부가 원하는 바대로 진행되지 않을 가능성도 존재함.

- 공공 재개발은 분담금 및 중도금 부담 경감, 이주비 지원, 분양가상한제 제외, 도시·건축규제 완화, 신속한 사업추진 지원 등의 행·재정적 지원이 존재함. 반면, 공공기여 부담 증가는 크지 않음. 따라서 현재 사업 추진에 난항을 겪고 있는 구역 중 상당수가 관심을 가질 것으로 예상됨.
- 추진 동력이 약한 재개발 예정구역이나, 이 방법이 아니면 사업추진 자체가 힘든 해제구역 등 금번 대책으로 사업이 가능해진 곳에서 높은 관심을 보일 것으로 예상됨.

- 기존 사업방식으로도 사업이 원활하게 추진되고 있는 사업지는 공공 참여로 발생하는 리스크와 공공기여에 대한 거부감으로 공공 재건축과 유사한 시장 반응을 보일 것임.

### 공공참여형 고밀재건축 개념도

[ 기존 재건축 ]		[ 공공참여형 고밀재건축 ]	
용적률 (250→300%)	배분 구조	용적률 (250→500%)	배분 구조
+50%	기부채납 1/2 : 50호(임대)	+250%	기부채납(임대 1/4) : 125호
	일반분양 1/2 : 50호		기부채납(분양 1/4) : 125호
250%	조합원 및 일반 분양 : 500호		일반분양 1/2 : 250호
		250%	조합원 및 일반 분양 : 500호

자료 : 국토교통부.



## 대책에 따른 실질 추가 공급은 2023부터 4년간 연간 2.3만호 내외 추정

- ◎ 올해 발표한 서울 주택공급 물량 중 실질 공급분은 약 9.2만호 내외로 판단되며, 계획대로 진행된다면 2023년부터 연간 약 2.3만호의 준공이 가능할 것으로 예상됨.
  - 8·4대책에서 13.2만호 수준의 공급 계획을 발표했지만 단기적으로 실효성이 낮은 정비사업 부문 7.0만호를 제외하면 실질적인 공급분은 6.2만호 내외로 예상됨.
  - 지난 5월 6일 기 발표한 서울 도심 내 7.0만호의 주택공급 방안 중 공공성 강화를 통한 정비사업 물량 4.0만호를 제외하면 유효 공급 물량은 3.0만호로 추정됨.
  - 올해 들어 정부가 제시한 서울의 실질 주택공급 물량은 9.2만호이며, 2026년까지 공급이 완료된다고 가정할 경우 2023년부터 4년간 연간 2.3만호의 준공이 예상됨.<sup>1)</sup>
- ◎ 연간 2.3만호는 최근 10년(2010~2019년) 평균 서울 아파트 준공의 2/3 수준<sup>2)</sup>으로 적지 않은 물량이나, 임대주택 비중이 확대되면 시장 영향은 제한적일 것임. 또한, 지금부터 2022년까지 아파트 준공 감소에 따른 시장 불안 요인은 여전함.
  - 지금까지 추가 확보된 물량은 2023년 이후 준공이 예상되며, 인허가가 감소하고 있는 현 상황을 고려하면 아파트 준공 물량은 3.5만호 수준으로 추정됨.<sup>3)</sup>

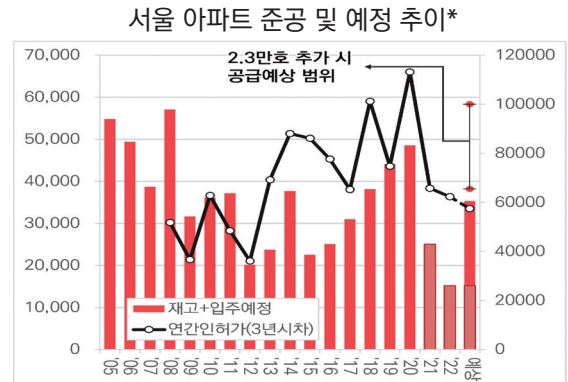
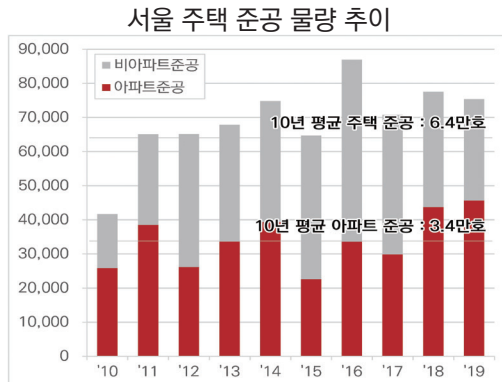
1) 2022년까지 사업승인 완료가 목표이나 예외적으로 용산정비창은 2023년 말 사업승인 예정임. 분양은 2021~2024년에 이루어지고 준공은 2023~2026년 가능할 것으로 예상됨.

2) 공급계획 수치의 특성상 반올림하여 천호 단위에서 계산했으므로 실제와 소폭 상이할 수 있음.

3) 2020년 1~6월 서울 주택 인허가는 전년 동기 누계 대비 31.4% 감소(아파트는 9.1% 감소)함. 다만, 인허가가 평년 수준으로 회복된다면 6만호에 육박하는 2008년 수준의 준공이 예상됨.

- 그러나, 2021년부터 서울 아파트 준공이 급격하게 감소함에 따른 시장 불안 요인은 여전함. 3기 신도시 및 금번 대책 사업지에 대한 대기 수요가 확대되면 전세 불안 문제가 가중될 가능성도 존재함.

### 서울 주택 및 아파트 추이



주 : \*인허가에서 준공까지 평균 3년의 시차가 발생함에 따라 이를 고려하여 도식화함. 예를 들어 2002년 인허가 물량은 2005년에 도식화함. 2023년 도식화된 인허가는 2020년 기준의 한국건설산업연구원의 전망치(5.4만호)임.

자료 : 부동산114(2020), 국토교통부(2020), 저자 재구성.



## 임대주택이 아니라 중산층의 내 집 마련 주택공급 필요

- ◎ 서울 주택공급 확대라는 정책 방향성은 긍정적이나, 8·4대책은 서울 주택가격 안정을 위한 정책임. 현 시점에서 필요한 것은 임대주택 공급 확대가 아니라 중산층의 내 집 마련 지원을 위한 공급임을 잊지 말아야 할 것임.
- 서울 주택가격 상승은 20~30평형대의 아파트를 중심으로 나타나고 있으며 이는 중산층의 내집 마련 수요 확대를 반영함. 2020년 들어 30대의 서울 아파트 매입이 두드러지는데 이는 향후 주택 구입이 더욱 어려워질 수도 있다는 불안감에 기인함.
  - ※ 최근 3년간(2017년 7월~2020년 7월) 서울 아파트 규모별 매매가격 상승률은 20~30평형(40~60㎡ 이하 15.2%, 60~85㎡ 이하 14.9%)에서 가장 높게 나타남(한국감정원 자료 기준).
  - ※ 2020년 상반기 서울 아파트 30대 매입 비중이 전년 동기 대비 5.7%p 증가함(서울 아파트 매매 거래량 중 30대 매입 비중 2019년 상반기 25.3% → 2020년 상반기 31.1%, 국토교통부 자료 기준).
- 2018년 9·13대책에서 수도권 30만호 주택공급이 발표되었지만 서울 주택가격 안정 효과는 나타나지 않았음. 입지적 요인과 함께 3기 신도시 공급 물량 중 절반이 임대주택으로 계획되어 민간 시장에 미치는 공급 시그널이 미약했기 때문임.
- ◎ 시장 불안을 잠재우기 위해서는 확실한 공급량과 빠른 공급 속도를 담보할 수 있는 신규택지와 기존 사업지에 대한 사업 속도를 내야 하며 지역 반발을 감소시키기 위한 인프라 공급 확대도 모색되어야 할 것임.
- 태릉 등 일부 사업지를 중심으로 지자체 및 주민 반발도 커지고 있어 이를 해소하기 위한 교통 확충 등 지역 개선을 위한 인프라 투자도 함께 확대해야 할 것임.



## 소비자 선호하는 양질의 주택공급 위해서는 시장 친화적 인센티브 재설계 필요

- ◎ 중산층이 원하는 서울 아파트 공급의 70% 이상은 재개발·재건축이 담당해 옴. 서울 아파트의 안정적 공급을 위해서는 재개발·재건축 시장의 정상화가 절대적임.
  - 최근 5년간(2015~2019년) 서울 아파트 준공 중 71.8%가 재개발·재건축으로 공급됨.
  - 재개발·재건축 규제 완화에 따른 단기적 가격 상승 우려는 이해하나, 보다 장기적 관점에서 안정적 공급을 통해 주택시장의 변동성을 줄이고 시장 신뢰를 확보하는 방향으로 정책 설계가 이루어져야 할 것임.
- ◎ 공공 정비사업을 통해 기존의 민간 주도 정비사업을 상회하는 물량 공급을 기대한다면 사업 참여자의 선호에 맞는 인센티브를 제공할 필요가 있음.
  - 정비사업은 공공 개발과 달리 민간 토지주인 조합원들의 참여가 필수적인 민간 사업임. 소유자들이 만족할 수 있는 수준의 경제적 인센티브를 제공함과 동시에, 공공개입 정도, 공공주택 유형 및 비율 등에 있어 그들이 수용 가능한 수준을 요구해야 할 것임.
- ◎ 강남권 등 ‘수요자 선호지역’은 사업추진 의지와 역량이 높아 ‘일상적 행정절차의 정상적 진행’만으로도 빠른 사업추진이 가능함. 정부가 원하는 시기의 주택공급을 위해서는 기존 재건축사업을 정상적으로 진행시키는 것이 효과적임.
  - 강남권, 여의도, 목동 등 수요자 선호지역 단지의 경우 최근 ‘주택시장 과열’이라는 이유로 정비구역 지정, 정비계획 수립 등 ‘일상적 행정절차’ 진행이 중단되고 있음.
  - 행정절차의 정상적 진행과 함께 최근 운영했던 ‘정비사업 지원 TF’ 같은 행정지원을 병행하면 더욱 빠른 사업추진이 가능할 것으로 보임.
- ◎ 규제 완화를 통한 공급 물량은 0.5만호로 적지만, 용도의 전환 및 융복합화라는 장기적 트렌드를 고려하면 가장 중요한 부문임. 유연한 도시계획 기반을 마련하여 미래 공간 이용 패턴에 대응해야 할 것임.

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)  
 김성환(부연구위원·shkim@cerik.re.kr)  
 이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr)