

이재명 정부의 주택정책과 보완점

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

- I. 서론
- II. 공급확대라는 정책기조는 지속
- III. 공급확대와 수요 억제 방향성은 다소 상이
- IV. 정책방향의 원활한 조율이 필요



국문요약

이재명 정부가 주택공급을 확대한다는 정책 기조는 여전하다. 구체적으로는, 110만호의 공적 주택공급 목표를 예시로 공공주도의 정책 기조를 지속하고 있다. 한국주택토지공사(NH)가 조성한 공공택지를 민간에 매각하지 않고 주택공급사업을 직접 시행한다는 것이 예시이다. 최근에는 정비사업에서도 그러한 기조를 무시할 수 없다.

그러나 장·단기적으로 주택공급이 늘더라도 그만큼의 주택수요가 맞물리지 못한다면 시장안정이라는 궁극적인 정책목표와의 괴리가 발생할 수 있다. 민간 대출과 다주택자에 대한 규제강화가 예시이다.

2025년의 대선공약에서 건설·부동산을 이슈화하지 않는 방침이 큰 효과를 가져왔던 것을 감안하면, 지금처럼 ‘주택공급’보다 ‘부동산(집값 등)’을 이슈로 부각시키는 수요억제책은 아쉬운 부분이 적지 않다. 따라서 ‘공급확대’와 ‘수요억제’를 어떻게 함께 다룰지에 대한 고민이 더욱 요구된다.

주제어 : 시장안정, 주택공급, 수요억제, 공공주도, 공적주택, 주거복지

I. 서론

우리에게 익숙한 ‘주택공급 확대’라는 정책기조의 시작점은 2018년 9월에 발표된 3기 신도시 건설계획으로 볼 수 있다. 이후 정부가 바뀌면서도 주택

II. 공급확대라는 정책기조는 지속

공급을 늘리겠다는 공식적인 방침은 변하지 않았다. 그간 정부가 발표했던 수많은 대책들을 경험한 여파로, 새 정부의 초기에는 뭔가 획기적인 대책(청사진)에 대한 우리 사회의 기대감도 자연스레 커지곤 했다. 그렇지만 대규모의 주택공급이 예고되더라도 관련 정책들이 뒷받침되지 않는다면, 그만큼 시장안정 효과도 제한적일 수 있다는 점에서는 여전히 아쉬움이 남는다. 이는 단순히 단기에 입주가능한 실물 주택을 얼마만큼 공급할 수 있느냐의 맥락만이 아니다. 정책적으로 주택공급의 증가를 추진한다면, 동시에 시장에서 그만큼의 수요가 맞물리도록 유도할 필요가 있다는 의미이다.

19~21대 정부의 주택공급정책을 비교하면 공급물량의 확대라는 점에서는 사실상 동일한 목표를 갖는다. 반면 각 정부 또는 시기에 따라 공공과 민간주도 중 어느 한쪽으로 치우치는 특징을 보인다. 정비사업을 예시로 보면 지역별(서울과 기타 지역)로 인허가 등이 상대적으로 어려웠거나, 정비사업 자체를 억제 또는 촉진하는 등의 차이가 있었다. 최근 수년간은 3기 신도시의 사업진척에 더해 1기 신도시의 재정비까지 논의되면서 정부 정책에 대한 시장의 반응과 기대가 커졌다.

표 1 19~21대 정부의 주택공급 정책 비교

구분	19대 정부 (‘17.5~’22.5)	20대 정부 (‘22.5~’25.4)	21대 정부 (‘25.6~’30.6)
정책기조	수요억제 및 공공주도	규제완화 및 민간주도 확대	공급 가속화 및 실용적 주거복지
공급방식	3기 신도시, 공공주도 (공공재개발/재건축 등)	기존 사업에 민간정비사업 활성화 등을 추가	공공주도, 유희부지 활용 등
목표물량	약 205만 호 (수도권 127만호)	약 270만 호(인허가 기준, 수도권 158만호)	약 135만 호 (수도권 중심, 착공 기준)
정비사업	서울 중심으로 억제	촉진 (1기 신도시 포함)	공공위주 가능성 ↑↑
세제/금융	대출 등 규제강화	대출/종부세 등 완화	대출 등 규제강화

자료: 정부 보도자료 취합

현 정부의 국정과제를 살펴보면 정부 임기 내에 110만호의 공적 주택을 공급하는 것이 가장 눈에 띈다. 그리고 2025년에 발표된 한국주택토지공사(LH)의 직접시행¹⁾ 확대를 기점으로 사실상 공공주도의 정책 기조로 기울어진 것으로 판단해도 무리가 없다. 최근에는 정비사업에서도 그런 기조를 무시할

수 없다. 한 예로 정부는 공공이 시행(주도)하는 정비사업을 대상으로 용적률 인센티브를 부여해 사업성을 강화하는 방안을 추진해왔다²⁾. 참고로 모듈러 주택의 적극적인 도입 같은 새로운 시도도 (자체적인 민간 수요가 적은 시장 상황으로 인해) 결과적으로는 공공 중심으로 진행된다.

다만 공공이든 민간 주도든 주택공급의 확대에 대한 현실성을 따지기에 앞서 주의해야 할 것은, 일단 주택만 많이 짓는 것을 최우선 사안으로 삼아서도 안된다는 점이다. ‘집을 많이 지으면 나중에 남는 것도 집’이기에, 지역적인 범위나 개별 도시 차원에서는 보유주택의 수량으로 지역(도시)경쟁력이 결정 되지는 않는다. 때문에 중심업무지구 등으로 적절한 지역에 대량의 주택을 공급하는 것은 최적의 선택이 아닐 수도 있다.

표 2 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대(123대 국정과제 중)

구분	주요 내용
공적주택 공급확대	공적 주택을 5년간 110만호 공급 - 다양한 유형의 공공분양 주택공급(신혼부부·청년도 부담 가능) - 공적 임대주택 확대(저비용으로 안정적 거주 가능)
민간주택 공급지원	민간 주택사업에 대한 신속 인허가 지원 - 우량사업장은 앵커리츠, PF특별보증 등 적용
정비사업 활성화	재개발·재건축 사업성 제고(도심주택 공급 확대) - 정비사업 공공성 강화(주민 내몰림 최소화)
유휴부지 활용 공급	도심 내 유휴부지로 6만 가구 공급(서울 3.2만, 경기 2.8만) (대부분 '28~30년 착공 예정)
신도시 주택 조기 공급	주택공급 조기화, 노후계획도시를 미래도시(자족기능)로 신속 정비
주거환경 개선	성능검사 강화(충간소음 등), 관리비 투명화

자료: 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)에서 재구성

공급확대의 연장선에서 다양한 주거수요를 충족하겠다는 계획은 긍정적이다. 신혼부부 주거지원은 저출산 문제에 대응하는 방안의 하나이며, 고령친화 주택은 점차 가시화되고 있는 우리 사회의 현황을 반영한 사안이다. 수도권 및 대도시로의 인구집중에 따라 증가한 1인 가구와 기타 취약계층에 대한 주거지원도 꼭 필요한 사안으로 평가할 수 있다.

- 1) LH가 조성한 공공택지를 민간에 매각하지 않고 주택공급사업을 직접 시행한다는 것. 일각에서는 공공부문의 재정건전성과 실행 역량 등을 우려하지만, 정부는 LH와 민간건설사가 공동으로 시행하는 민간참여사업을 통해 주택공급 목표를 달성하겠다는 입장임.
- 2) 기존의 용적률은 공공재개발이 3중 일반주거지역 기준 최대 360%(법적 상한의 1.2배), 공공재건축은 최대 300%임. 정부안에 따라 공공기관이 시행하는 공공재건축·재개발에 법적 상한의 1.3배로 용적률을 완화한다면 최대 390%로 높아짐.

표 3 '두텁고 촘촘한 주거복지 실현'의 주요 내용(123대 국정과제 中)

대책	주요 내용
신혼부부 주거지원	신생아 특별공급 신설 - 초기자금 부담 낮춘 맞춤형 공공분양 주택 비중 확대 - 월세 세액공제 대상 확대, 세대통합형 주택 시범사업
고령친화주택 공급	고령자 복지주택·실버스테이 공급, 고령친화마을 조성
1인 가구 맞춤형 주거지원	특화 임대주택 공급 확대, 주거복지센터 확충(맞춤형 정보제공)
취약계층 주거수준 향상	노후 임대주택, 쪽방촌 재정비 등 주거환경 개선 - 취약계층 임대주택 이주 촉진, 최저·유도주거기준 설정, 주거급여 확대
전세사기 피해자 보호	피해지원, 가해자 처벌강화를 위한 법·제도 개선 - 최우선변제금 보장 대상 확대, 공공임대 지원 등 - 안전계약 컨설팅, 정보제공 강화 등 전세사기 사전 예방
부동산 거래질서 확립	집값 담합 등 불공정행위 방지를 위한 감독체계 강화

자료: 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)에서 재구성

III. 공급확대와 수요 억제 방향성은 다소 상이

장·단기적으로 주택공급이 늘더라도 그만큼의 주택수요가 맞물리지 못한다면 시장안정이라는 궁극적인 정책목표와의 괴리가 발생할 수 있다. 이는 민간과 공공의 분양·임대주택을 막론하고 공통으로 적용되는 사안이기에, 공공주택(특히 임대주택)과 민간 주택 중 어느 한쪽으로 치우친 공급계획은 그리 적절한 선택이 아닐 수도 있다.

대출 규제 등으로 시장수요를 억제하고 (먼저 특정 지역의) 집값을 잡겠다는 식의 정책 기조도 긍정적으로만 보기는 쉽지 않다. 주택가격(시가)에 따라 주택담보대출의 여신한도를 차등화하고, 차주별 대출금리에 가산되는 스트레스 금리 하한을 상향조정³⁾한 것이 예시이다.

다주택자에 대한 규제강화도 맥락은 유사하다. 이와 관련해 일각에서는 다주택자의 주택매물을 무주택 실수요자가 취득하는 것도 주택공급이고, 임대시장의 매물감소와 임대수요의 감소가 동시에 발생하므로 전체 시장에는 아무런 문제가 없다고 주장한다.

그러나 이런 주장이 성립하려면 여러가지 전제가 필요하다. 전국을 하나의 단위로 간주하고 모든 주택이 동등하다는 균일성과 동질성, 주택시장에서 수요와 공급량이 항상 일정하다는 항상성(恒常性) 등이 그것이다. 그런 전제들이 없다면 처음부터 임대용도를 감안해서 건축, 분양, 매매, 소유하는 민간

3) 향후 기준금리가 내리더라도 시장의 대출금리 인하를 일부 차단하는 사전적 조치.

IV.
정책방향의
원활한 조율이
필요

주택들은 존재하기 어렵다. 특히 누구도 내 집 마련의 대상으로 생각하지 않는 소형주택들은 더욱 그렇다. 소형주택이 아니더라도 시장에서 매매와 임대 수요가 모두 존재한다는 점도 중요하다.

표 4 20대 정부의 국정과제 중 주요 부동산 대책 요약

대책	주요 내용
6.27 대출규제 ('25.6.27)	수도권 및 규제지역 주택담보대출(주담대) 상한을 최대 6억 원으로 제한. 스트레스 DSR 도입으로 실질 대출 한도 축소 등
9.7 공급대책 ('25.9.7)	2030년까지 수도권 연간 27만 호(총 135만 호) 착공 (중전의 '인허가'에서 '착공'으로 공급기준 변경)
10.15 시장안정대책 ('25.10.15)	서울 전역과 경기 주요 지역을 규제지역으로 설정 (LTV 40% 적용, 실거주 의무 점검 강화 등)
1.29 도심주택공급 ('26.1.19)	도심 내 유휴부지로 6만 가구 공급(서울 3.2만, 경기 2.8만) (대부분 '28~'30년 착공예정)

자료: 정부 보도자료 취합

지난 2025년의 대선공약에서 건설·부동산을 이슈화하지 않는 방침이 큰 효과를 가져왔던 것을 감안하면, 지금처럼 '주택공급'보다 부동산(집값 등)을 이슈로 부각시키는 '수요억제'는 아쉬운 부분이 적지 않다. 시장의 모든 주택수요를 실거주 매매와 공공주택으로 충족하기엔 한계가 있다. 더구나 건설·부동산은 주로 내수산업이고 타 산업들의 등락에 연동되는 부분도 크기에, 전체 국가 경제를 다루는 시각에서는 상대적으로 중요성이 낮은 분야이다. 따라서 이런 상황요건들을 적절히 반영해서 '공급확대'와 '수요억제'를 어떻게 함께 다룰지에 대한 고민이 필요하다.

참고문헌

1. 정부업무평가포털(www.evaluation.go.kr)
2. 국토교통부 보도자료(www.molit.go.kr)
3. 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)