

## 문제2

32227363 박준형

- ① 선택한 정책의 배경, 목표, 주요 내용을 요약하시오.

2021년 2월 4일, 국토교통부는 『공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 획기적 확대방안』(이하 '2.4 공급대책')을 발표하였다. 이 정책은 서울 및 수도권을 중심으로 한 주택 수급 불균형과 가격 급등에 대응하기 위한 대책으로, 당시 수도권 주택매매가격지수가 전년 대비 약 13.8% 상승하는 등 시장 과열 양상이 심각한 상황이었다. 특히 전세가격 또한 급등하며 중산층 이하 실수요자의 주거불안이 사회문제로 대두되었다.

정부는 이러한 주거시장 불안정에 대응하여 단기적인 가격 안정뿐만 아니라 장기적인 공급체계 개편을 목표로 삼았으며, 민간 주도의 기존 정비사업이 지닌 지연, 투기, 투명성 부족 등의 구조적 한계를 극복하기 위해 '공공주도'라는 새로운 방식의 정비사업 패러다임을 도입하였다.

정책의 주요 목표는 다음과 같다.

첫째, 도심 내 유휴지와 저이용 부지를 고밀도로 개발하여 신규 주택을 대규모로 공급하고자 하였다.

둘째, 공공기관이 사업을 직접 시행함으로써 인허가 절차를 단축하고, 사업의 투명성과 공공성을 확보하며 투기 수요를 차단하려는 목적을 두었다. 셋째, 수도권 61.6만 호, 서울 32만 호 등 수도권 중심의 집중적 공급을 통해 실질적 주거안정을 달성하고자 하였다. 넷째, 무주택 실수요자, 청년, 신혼부부 등 주거 사각지대에 있는 계층을 대상으로 주택 우선공급을 추진하는 것이 핵심 방향이었다. 총 공급 목표는 5년간 전국 83.6만 호이며, 이 중 약 73.6%에 해당하는 61.6만 호가 수도권에 집중된다.

이 정책은 공급 수단의 다각화를 통해 주택공급 확대를 도모하였다. 첫째, 도심 공공주택 복합사업을 통해 역세권, 준공업지역, 저층 주거지 등 저이용 부지에 대해 용적률 상향 및 층수 제한 완화를 적용하고, 주민 3분의 2 이상 동의 시 패스트트랙을 통해 신속한 인허가를 추진하였다. 이를 통해 중·저밀 주거지를 최고 700% 수준의 고밀복합단지로 전환하는 것이 가능해졌다. 둘째, 공공 직접시행 정비사업을 통해 기존 민간 재개발·재건축 사업의 시행주체를 LH, SH 등 공공기관으로 전환하고, 수익률 보장과 사전 부담금 제시를 통해 주민 신뢰를 확보하며 사업기간을 평균 13년에서 5년 이내로 단축하는 것을 목표로 하였다.

셋째, 1만m<sup>2</sup> 미만의 소규모 필지 집단지를 대상으로 공공이 기반시설을 지원하는 '소규모주택정비 관리지역' 제도를 신설하고, 자율주택·가로주택정비사업과 연계하여 단독 및 다가구 주택 공급 확대를 도모하였다. 넷째, 수도권 및 지방 대도시권에 총 25만 호 규

모의 신규 공공택지를 확보하였으며, 광명·시흥, 부산대저, 광주산정, 울산선바위, 대전상서, 의왕군포안산, 화성진안 등이 대표적 입지로 선정되었다. 마지막으로, 3기 신도시와 도심공급지를 대상으로 사전청약 제도를 확대하여 실수요자의 시장 기대 심리를 조절하고자 하였으며, 2021~2022년 동안 총 6.8만 호 규모의 사전청약이 시행되었다.

② 부동산 경제학의 수요-공급 모델을 활용하여 해당 정책이 시장에 미친 이론적 영향을 설명하시오.

『공공주도 3080+ 대도시권 주택공급 확대방안』(이하 2.4 공급대책)은 기존 민간 중심의 공급체계가 지닌 한계를 극복하고, 공공의 주도로 대규모 주택을 안정적으로 공급함으로써 시장을 구조적으로 안정시키려는 목적에서 출발하였다. 이러한 정책은 부동산 경제학의 수요-공급 모형에 따라 다음과 같은 이론적 영향을 시장에 미친다.

첫째, 2.4 대책은 공급곡선을 우측으로 이동시키는 효과를 낳는다. 부동산 시장에서 공급곡선이 우측으로 이동한다는 것은 주어진 가격 수준에서 더 많은 주택이 공급된다는 의미이다. 이 정책은 도심 고밀 복합개발, 공공 정비사업, 신규 공공택지 확보 등을 통해 5년간 총 83.6만 호의 주택을 공급하는 것을 목표로 하였다. 특히 공공이 시행 주체로 참여함으로써 사업 리스크를 줄이고, 사업 추진 속도를 높여 공급 실현 가능성을 높였다는 점에서 이는 공급곡선의 실질적인 우측 이동( $S_0 \rightarrow S_1$ )을 유도하는 요인으로 작용한다. 공급의 시간탄력성이 낮은 주택시장 특성상, 공공의 직권적 추진 구조는 공급의 시간탄력성을 개선하는 효과가 있다【Lecture Notes4\_공급이론】.

둘째, 이 정책은 단기적으로 수요곡선을 좌측으로 이동시키는 효과도 발생시킨다. 시장 참여자들이 정책을 통해 향후 주택이 충분히 공급될 것이라는 기대를 형성하면서, 실수요자는 구매를 유보하고, 투자수요자는 관망 또는 시장 철수를 선택할 수 있다. 이는 기대심리 변화에 따른 신호효과(signaling effect)로, 수요곡선을  $D_0$ 에서  $D_1$ 으로 이동시키는 결과를 낳는다. 이러한 변화는 단기적으로 가격의 하방 압력과 거래량의 감소로 이어진다. 실제로 2.4 대책 발표 직후 서울 아파트 매매거래량이 급감하고, 가격 상승세가 둔화된 사례는 이론 모형과 부합한다【Lecture Notes2\_탄력성과 시장분석】.

셋째, 수요와 공급의 가격탄력성 차이 역시 정책 효과에 영향을 미친다. 주택 공급은 일반적으로 가격에 대해 비탄력적이나, 공공주도 방식은 인허가 지역, 주민 갈등 등 병목 현상을 줄임으로써 장기적으로 공급탄력성을 향상시키는 구조이다. 수요 측면에서는 고가주택일수록 가격탄력성이 낮고, 중저가 주택에서는 정책 기대감이 수요심리에 더욱 직접적인 영향을 준다. 이에 따라 2.4 대책은 단기적 가격 하방 압력은 제한적이지만, 중장기적으로 수급 균형을 유도하는 방향으로 작용한다【'주택수요 탄력성에 대한 실증분석', 2020】.

마지막으로, 본 정책은 외부경제 효과와 수요의 대체효과(substitution effect) 또한 유발한

다. 특히 신도시가 아닌 도심 역세권, 준공업지역 등 기존 인프라가 잘 갖춰진 지역에 공급을 집중하면서, 교통망 개선(GTX, 지하철 연장 등)과 함께 외부경제가 창출되고 있다. 이에 따라 소비자는 교외 대신 도심 내 신규 공급지를 선호하게 되고, 이는 기존 주택과 신규 주택 간의 상대적 수요를 변화시키며, 시장 내 수요의 재분배가 촉진된다.

결론적으로, 2.4 공급대책은 공급을 증가시켜 시장 균형가격을 안정시키는 방향으로 작용하며, 정책 신호효과를 통해 수요 조절과 시장 기대 조정에도 영향을 미친다. 이로써 단기적 가격 조정과 중장기적 공급 기반 안정화를 동시에 유도하는 이론적 설득력을 갖춘 정책이라 평가할 수 있다.

③ 실제 시장 데이터(주택 가격, 거래량, 공급량 등)를 활용하여 정책의 실질적 효과를 평가하시오.

본 장에서는 『2.4 공급대책』이 주택시장에 미친 실질적 효과를 주택 가격, 거래량, 공급량 등 세 가지 측면에서 실증적으로 평가한다. 주요 데이터 출처는 국토교통부 실거래가 공개시스템, KB부동산 시계열 통계, 국토부 정책보고서 및 LH 자료 등이다.

첫째, 주택가격 변화 추이 2021년 2월 2.4 공급대책 발표 직후, 서울을 중심으로 한 아파트 실거래가는 상승세가 둔화되었다. 국토부 실거래가에 따르면 2020년 하반기 서울 아파트 상승률은 평균 7% 수준이었으나, 2021년 상반기에는 3.1% 수준으로 하락하였다. 이는 공급 확대에 대한 기대가 심리적 안정 작용을 하며, 단기적으로 가격 급등을 억제한 것으로 분석된다.

둘째, 거래량 변화 KB부동산에 따르면 서울 아파트 월평균 매매거래량은 2020년 하반기 약 11,000건에서 2021년 상반기 약 8,000건으로 약 27% 감소하였다. 이는 실수요자의 구매 유보와 투자수요의 진입 지연 등이 복합적으로 작용하여 관망세가 심화된 결과로 해석된다. 정책의 신호효과가 시장 참여자들의 행동에 실질적인 영향을 미쳤음을 시사한다.

셋째, 공급 실현 수준 공급 측면에서 실효성은 제한적이었다. 2023년 국토부 도심복합 사업 추진현황에 따르면, 총 후보지 중 사업인가 비율은 약 20%, 실착공률은 5% 내외에 불과하였다. 이는 정책 설계는 전향적이었으나, 주민 수용성 부족, 지자체 협의 지연, 민원 등 현실적 장벽이 공급 실현의 병목으로 작용했음을 의미한다.

넷째, 사전청약 효과 공급 실현과는 별개로, 사전청약 제도는 일정 수준의 성과를 거두었다. 2021~2022년 동안 총 6.8만 호가 사전청약 되었으며, 수도권 기준 평균 경쟁률은 10:1 이상, 일부 지역은 50:1 이상을 기록했다. 이는 실수요자의 대기수요를 흡수하고, 시장 불안정성 완화에 기여한 긍정적 효과로 볼 수 있다.

종합 평가 종합적으로, 2.4 공급대책은 단기적으로 시장 안정 기대심리를 자극하며 거래량 감소 및 가격 안정화에 일정 효과를 보였다. 하지만 중장기적으로는 낮은 착공률과 공급 병목으로 인해 실질적인 공급 충격을 야기하지는 못하였다. 따라서 향후 유사한 정책 추진 시에는 실행력 강화를 위한 제도 개선이 병행되어야 하며, 공급계획의 가시성 확보가 수반되어야 한다.

④ 정책의 한계점을 분석하고, 효과성을 높이기 위한 보완책을 제안하시오.

『2.4 공급대책』은 도심 내 고밀 복합개발과 공공주도 정비사업이라는 새로운 패러다임을 제시함으로써, 공급 정책의 방향성과 구조적 설계 측면에서 분명한 의의를 지닌다. 특히 기존 민간 주도 방식이 가진 한계와 비효율을 극복하고자 한 시도는 의미 있는 정책 전환으로 평가받는다. 그러나 정책의 실효성을 확보하는 측면에서는 다음과 같은 구체적인 한계들이 드러났다.

첫째, 가장 큰 한계는 주민 수용성 부족이었다. 공공이 사업시행자로 참여하여 일정 수준의 수익률 보장을 제시했음에도 불구하고, 기존 민간 재개발에 비해 수익성이 낮다는 인식이 확산되면서 주민들의 반발이 컸다. 여기에 공공 개입에 대한 불신과 사전 협의 부족까지 겹치며, 다수 지역에서 동의율이 미달되어 사업이 무산되는 사례가 발생하였다.

둘째, 지방자치단체와의 협의 및 인허가 과정에서의 지연도 정책 추진의 큰 걸림돌로 작용하였다. 지자체는 정책 실행의 최일선에 있음에도, 정치적 이해관계, 재정 부담 우려, 지역 내 갈등 등의 이유로 후보지 확정이나 행정절차를 적극적으로 이행하지 않아, 전체 사업 일정에 차질을 초래하였다.

셋째, 실제 공급 실현률이 매우 저조하다는 점도 문제로 지적된다. 국토교통부의 자료에 따르면, 공급 예정 물량에 비해 실제 착공률은 5% 내외에 불과한 수준이며, 이는 시장의 신뢰 저하로 이어지고 있다. 정책이 발표된 이후에도 실질적인 공급 충격이 가시화되지 못함에 따라, 시장의 기대효과는 점차 약화되었다.

넷째, 투기 차단 및 가격 안정 유도에도 일정 부분 실패가 드러났다. 정책 발표 초기에는 시장의 기대 심리가 안정되는 듯 보였지만, 일부 도심 공급 예정지와 사전청약 대상지에 과도한 투기 수요가 몰리면서 오히려 인근 지역의 부동산 가격이 급등하는 부작용이 발생하였다. 이는 정보 비대칭과 제도 설계의 미흡함에서 비롯된 것으로 해석된다.

다섯째, 정책 실행 조직의 역량 또한 제한적이었다. 특히 LH 등 공공 시행 주체는 인력과 조직 운영 측면에서 구조적 한계를 보였고, 2021년 발생한 LH 투기 사태와 같은 사건은 정책에 대한 신뢰를 근본적으로 훼손시키는 계기가 되었다.

이러한 한계를 보완하기 위해 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다.

첫째, 주민 수용성을 제고하기 위한 맞춤형 인센티브 체계를 도입해야 한다. 사업참여자의 수익률을 투명하게 공개하고, 자산보상 구조를 다양화하며, 고령자 이주대책과 커뮤니티 유지 방안을 병행하여 심리적 저항을 완화할 필요가 있다.

둘째, 지자체와의 협력을 강화하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 협력 이행 협약을 의무화하고, 일정 미준수 시 패널티를 부여하며, 국고보조금 등의 재정지원과 연계함으로써 지자체의 책임감을 높여야 한다.

셋째, 사전청약 제도의 공정성을 강화해야 한다. 실수요자 중심의 자격 요건을 더욱 엄격하게 제한하고, 정보공개를 확대하며, 투기 차단 시스템을 강화하여 시장 왜곡을 방지할 수 있다.

넷째, 정책 실행력을 높이기 위해 LH, SH 등 도시정비 담당 조직의 인력 및 전문성을 확대하고, 민관 합동 추진단과 갈등 조정기구 등을 설립하여 체계적이고 효율적인 추진 체계를 구축해야 한다.

다섯째, 공급 이행 상황을 체계적으로 관리할 수 있는 모니터링 시스템을 구축해야 한다. 공급 예정지의 단계별 이행 현황을 실시간으로 공개하고, 중앙정부-지자체-공공기관 간의 공동 모니터링 체계를 마련함으로써 실행력의 투명성과 효율성을 높일 수 있다.

결론적으로, 2.4 공급대책은 시장 구조를 장기적으로 개선할 수 있는 방향성을 제시한 정책이었지만, 실행 단계에서의 다양한 제약 요소들로 인해 그 효과가 충분히 발휘되지 못했다. 따라서 유사한 공급정책을 향후에도 지속적으로 추진하기 위해서는, 실효성과 수용성을 강화하는 보완책이 반드시 병행되어야 할 것이다.

※본 내용은 생성형 오픈AI 'Chatgpt'의 목차구성 흐름을 따랐으며, 각 부분의 구성요소와 정확한 데이터의 수치는 공식 자료를 기반으로 제가 재차 검증하였습니다.