

2020 06호

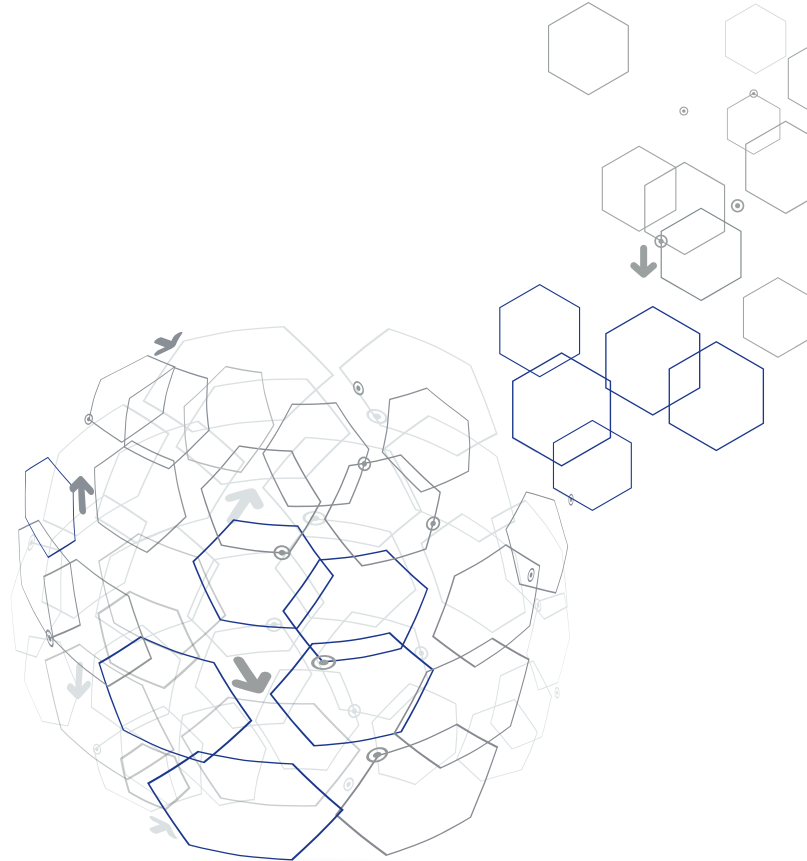
CERIK

하이라이트

11.26

11·19 전세 대책의 평가와 과제

- (단기책) 신규 발굴 2.6만호에 불과, 수요자 니즈와는 달라
- (장기책) 보편적 주거복지 개념 도입했으나 지속가능성 우려
- 매매-임대차 시장 간 연결고리에 대한 종합적 고려 절실



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

정부, 전세 대책을 중심으로 한 “서민·중산층 주거안정 지원 방안” 발표¹⁾

◎ 이번 대책은 ‘단기 집중 공급’과 ‘질 좋은 평생주택’ 등 중장기 공급 기반을 중심으로 함.

- 현 정부 들어 계획했던 수도권 30만호 공급 및 올해 들어 발표한 두 차례의 공급 확대 방안은 2023년 이후에 입주가 가능하다는 한계가 있어 현재의 임대차 시장 불안에 즉각 대응하기 어렵다는 문제가 있음.
- 정부는 현재 임대차 시장이 불안한 모습을 보이는 것은 정책의 변화에 따른 시장의 균형을 찾는 과정에서 불가피한 단기 과열이라고 인식하고, 총 11만 4,000호 수준의 단기 신축 임대주택 공급 대책을 발표함.
- 장기 대책은 질 좋은 평생주택을 중심으로 공공 주도 공급과 민간 지원을 활성화해 임대주택 재고를 추가 확보하는 것임. 이를 통해 확충한 공공임대는 일부 중산층까지도 거주할 수 있도록 수혜 대상을 넓힐 예정임.

◎ 단기 대책으로는 전세형 공공 임대주택 공급 대책을 중심으로 입주 및 청약 시기를 단축함으로써 근미래 임대차 시장으로 유입될 가능성이 있는 수요까지 억제코자 함.

- 기존 주택의 공급을 조절하는 방안으로 현재 공공 임대주택 중 일부를 전세형 임대로 전환해 공실의 활용도를 적극 제고함. 그 외에도 2021년 2분기 이후 공급할 예정이었던 건설형 공공분양·공공임대 주택 일부를 시기를 당겨 입주시키고, 매입형 주택에 대해서도 절차 개선을 통해 조기 입주가 가능토록 개선함.
- 매입(약정)형 임대주택은 신축주택을 향후 2년간 전국 4.4만호 공급할 수 있도록 활성화 방안을 제시하고, 기존 주택은 60~85㎡의 중형주택을 추가로 공급하기로 함. 또한, 공공 전세주택(2022년까지 한시적 운영)을 도입해 매입형 혹은 매입 약정형 중 1.4만호 정도를 전세로 공급하는 계획을 발표함.
- 그 외에도 2021년 3.8만호 수준으로 예상되는 수도권 정비사업의 이주가 어느 특정 시점에 몰리지 않도록 필요할 경우 이주 시기를 조정할 예정임.

11·19 전세 대책(단기 대책) 총괄 공급표

(단위 : 만호)

구분	전국				수도권				서울			
	계	2021.上	2021.下	2022	계	2021.上	2021.下	2022	계	2021.上	2021.下	2022
전세형 공공임대 공급	11.41	4.91	2.6	3.9	7.14	2.42	1.86	2.86	3.53	0.89	1.07	1.57
입주·청약 시기 단축	2.06	1.86	-	0.2	1.29	1.09	-	0.2	-	-	-	-

◎ 중장기 대책은 공급 기반을 강화하고 최장 30년까지 거주할 수 있는 질 좋은 평생 임대주택을 통해 중형주택을 공급하는 방안을 제시함.

- 공급기반 강화를 위해 정부는 LH가 사업승인 후 미착공 상태로 보유하고 있는 물량의 조기 착공과 더불어 택지지구를 추가 개발하기로 하고, 규제 개선 및 사업 대상 확대를 통해 민간 건설 공급을 늘리기로 함.
- 질 좋은 평생주택에서는 최장 30년까지 거주하면서 소득에 따라 차등화된 임대료를 지불하도록 하고, 3~4인 가구도 입주해 살 수 있는 중형주택(60~80㎡)을 2025년 이후부터 연 2만호 공급하기로 함.

1) 본 단락은 관계부처 합동 보도자료(2020.11.19), “서민·중산층 주거안정 지원 방안”을 기반으로 작성함.

단기 대책은 예상보다 공급량 적을 듯, 사업자 끌어들이기 유인 있어야

◎ 임대차 시장의 단기 불안을 막기 위한 정부의 고민은 이해함.

- 한시적으로 운영하기로 한 전세형 임대와 매입약정 신축 임대주택뿐만 아니라 비주거시설 리모델링, 모듈러 주택을 통한 공기 단축에 이르기까지 단기에 성과를 낼 수 있는 정책을 아우르고 있음.
- 임대차 시장은 대부분 실수요자로 구성되어 있어 전세가격의 상승은 곧 실수요자에게 부담으로 직결됨. 이러한 점을 고려해 정부가 신축을 통해 추가 전세 주택공급 물량을 중점적으로 확보한 결과로 이해됨.

◎ 다만, 이번 대책을 통해 신규로 공급 가능한 수도권 주택은 약 2.62만호 정도로 추산돼 단기 목표치로 제안한 수치 대비 그 파급력은 적을 것으로 추정됨.

- 이번 단기 대책을 통해 2022년까지 수도권에서 전세형 공공임대로 공급될 것으로 예정된 물량은 약 7.14만호로 집계되었음. 그중 기존 공공임대 공실을 활용한 1.57만호와 5·6대책, 8·4대책 등에서 기발표되었던 물량 중 전세 전환 물량 2.95만호를 제하면²⁾ 약 2.62만호의 신규 공급이 가능할 것으로 보임.
- 이는 단기에 이끌어낸 신규 공급 수치로 본다면 결코 적은 수준이라 할 수 없겠지만, 총량적으로 분석해보면 2020년 월간 평균 서울 주택 신규 전·월세 거래량³⁾의 1.3배 수준에 불과해 물량이 주는 시장 파급력을 지켜볼 필요가 있음.

◎ 또한, 단기 사업으로 제시된 내용 중 일부는 수요자 니즈에 적합한지도 불투명하고, 사업자 유인도 부족해 사업 진행에 대한 의문이 남음.

- 공공임대 공실을 재활용하거나 공공전세 주택을 신축하는 경우에는 실수요자들이 마음 놓고 입주할 수 있는 품질을 보장할 수 있겠으나, 현재 전세시장의 상승을 주도하고 있는 수요층의 니즈에 적합하지 예단하기 어려움.
- 비주택 공실을 주거용으로 리모델링하는 사업의 경우 매입 및 리모델링 비용 지출이 상당한데도 임대 기간 이후 매각·회수에 대한 근거가 부족함. 또한, 주차장 이슈로 인해 세입자 자격 제한 조건(차량 미소유자)을 부과하는 등 입주자 모집 리스크를 사업자가 떠안아야 한다는 점에서 유인이 부족한 것으로 판단됨.

◎ 마지막으로, 정비사업에 따라 멸실되는 물량이 발생할 시기를 조정해 임대차 시장의 안정을 찾는 방안은 부득이하다고 판단되는 상황일 때 단기에 그쳐야 할 것임.

- 정비사업의 일정 조정은 단기에 전세 수요를 조절할 수는 있겠지만 장기적으로는 공급 감소로 이어짐. 서울 아파트 공급이 부족한 상황⁴⁾이 지속될 것으로 예상되고 있어 장기적으로 역효과를 낼 수 있다는 점을 충분히 고려하여야 함.

2) 기존 5·6대책(수도권 주택공급 기반 강화 방안)과 8·4대책(서울권역 등 수도권 주택공급 확대 방안)은 서울 및 수도권에 대한 주택 공급을 중심으로 하였기에 전국이 아니라 수도권 물량에서 하였음.
 3) (2020년 확정신고 일자를 기준으로 집계한 월별 전·월세 거래량 평균) × (1 - (10월 전·월세 통합 계약 갱신율))로 계산함. 10월 전·월세 통합 계약 갱신율은 11·19대책에 제시된 수치(66.1%)를 기준으로 함.
 4) 필자의 서울 시내 공급 부족에 대한 의견은 우리 원 『건설동향브리핑』 제741호 ‘서울 주택 시장, 수요와 공급의 미스매치 해결해야’를 참고할 수 있음. 다만, 출판 시기와 정책 시행 시기의 차이를 감안해야 함.

대책에도 불구하고 단기 전세 불안은 2022년까지 지속가능성 높아

◎ 전세 공급의 원천 중 하나였던 신축 아파트 입주 물량은 2021년에 절반 수준으로 감소하고, 2022년에는 10년래 최저 수준인 1.7만호 수준으로 줄어들 예정임.

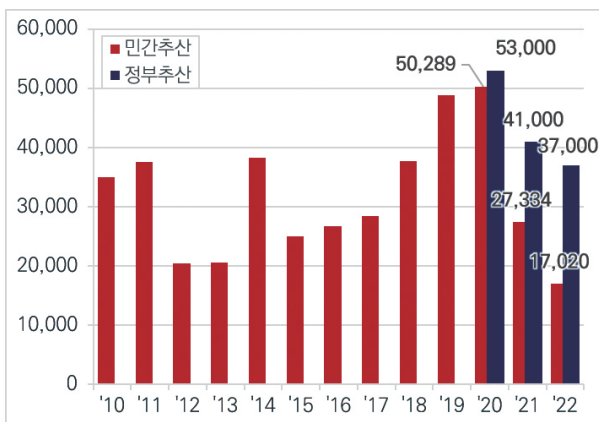
- 국토교통부는 11·19대책을 통해 서울 아파트 입주 물량이 향후 2년(2021~2022) 동안 평균 3.9만호 수준으로, 지난 10년 평균 대비 0.5만호 정도가 많아 입주 물량이 충분할 것으로 예상함. 반면, 민간 추계에서는 내년 서울 아파트 입주가 올해보다 45.6% 감소한 2.7만호, 2022년에는 YoY 37.7%가량 재차 감소한 1.7만호 수준을 보일 것으로 전망됨.
- 민간 추산과 정부 추산 입주 물량의 차이가 발생하는 요인은 민간과 달리 정부는 나홀로 아파트나 일부 빌라 등 법적으로 아파트로 분류⁵⁾된 주택을 모두 포함하였기 때문임. 다만, 해당 주택은 현재 시장의 주요 관심 상품이 아니라는 점⁶⁾에서 전세시장에 미치는 영향이 작아 시장에서 받아들이는 유효 입주량은 더욱 줄어들 것임.
- 여기에 11·19대책에서 언급한 정비사업 관련 멸실 예상 물량(향후 2년 서울 1.7만호, 수도권 7.4만호)을 고려하면 이번 대책에서 포함된 신축 물량의 파급력이 당초 예상보다 크지 않을 가능성이 있음.

◎ 이뿐만 아니라 최근 들어 신축 아파트 입주 초기 전세 거래 비중이 낮아진 것 역시 불안 요인임.

- 서울 송파의 경우 최대 64.1%에 달했던 초기 전세 거래 비중이 최근 분양한 단지에서 26.6%까지 감소했고, 경기 하남은 6.2%대에 달하는 등 입주 초기 시장에 풀리는 전세 물량이 감소하는 추세를 나타냄.
- 실거주자 위주의 청약시장 개편으로 투자 목적의 시장 진입은 줄어들 반면, 입주 시기 전세시장에 대량으로 매물을 공급했던 기능도 함께 축소되며 입주 물량의 감소와 함께 전세시장의 불안 가능성을 높임.

추정기관별 서울 입주 물량 비교

(단위 : 호)



주 : 입주물량을 기준으로 조사하였음.
 자료 : 국토교통부(2020.11.19.), 부동산114(2020).

100세대 이상 신축 아파트 초기 전세 거래 비율

(단위 : %)

준공연도	서울 송파	경기 하남
2017	57.4%(1월)	10.5%(8월)
	54.0%(1월)	5.3%(10월)
	33.9%(11월)	7.7%(10월)
2018	64.1%(2월)	8.9%(2월)
	45.7%(6월)	10.5%(5월)
	40.2%(12월)	6.8%(9월)
	34.5%(12월)	
2019	52.4%(2월)	15.1%(4월)
	49.4%(11월)	6.2%(6월)
2020	26.6%(6월)	6.9%(6월)
평균	45.8%	9.8%(3월)
		8.8%

주 : 각 단지별 입주년월 이전~입주년월 이후 3개월까지의 거래를 '초기 전세 거래'라 칭하고 세대 수 대비 비율을 조사함.
 자료 : 국토교통부(2020)을 가공, 김성환(2020) 재인용.

5) 「건축법」 시행령 [별표 1] 제2호 가목에 따르면, 아파트란 '주택으로 쓰는 층수가 5층 이상인 주택'을 말함.

6) 2020년 10월 전년 대비 전세가격 상승을 기준으로 300세대 미만(YoY 7.31%) 대비 1,500세대 이상 아파트(YoY 10.43%)의 상승 폭이 큼.



‘보편적 주거복지’ 확대 우려... 종합적 검토 선행돼야

- ◎ 정부는 단기적 전세 대책과 함께 보편적 주거복지 정책으로 이해되는 중위소득 150%인 중산층까지 포괄하여 30년 동안 거주 가능한 “질 좋은 평생주택” 프로그램도 발표함.
 - 수혜 대상을 중위소득 150%까지 확대하여 입주 계층이 3인 가구는 7분위, 4인 가구는 8분위까지 가능하여 중산층까지 포괄하게 됨. 임대료 수준은 도입 예정인 소득연계형 임대료 체계에 따라 시세 90% 수준에서 공급할 예정임.
- ◎ 사회적으로 복지의 대상과 범위가 확대되면서 교육부문과 고령자 정책을 중심으로 보편적 복지 정책이 확대되고 있음. 주거부문에서도 보편적 복지 확대 요구가 커지는 것은 유사한 현상으로 이해됨.
 - 경기도에서 구상하는 무주택자를 위한 장기형 공공 임대주택인 ‘기본주택’이 대표적인 보편적 주거복지 정책임. 현재는 기본주택의 구상만 존재하며 구체적인 법적 근거, 운영 프로그램, 재정 조달 방안 등은 마련되지 않은 상황임.
- ◎ 그러나, 임대주택 공급과 같은 공간 정책은 수혜 계층의 정책 독점이 장기화될 가능성이 큼. 일부 계층에게 ‘로또식’ 혜택에 그치면서 오히려 사회 갈등으로 번질 가능성도 존재함.
 - 특정 중산층 임차자가 질 좋은 평생주택을 30년 동안 시세보다 저렴한 임대료로 살 수 있게 됨. 지금까지 우리나라 공공 임대주택의 임대료는 민원 등으로 입주가 장기화할수록 시세와의 차가 커지면서 혜택이 커지는 구조임. 또한, 다량의 주택을 일시에 공급할 수 없어 특정 임차자가 로또식 혜택을 누릴 가능성이 높음.
 - 과거 중산층을 위한 20년 장기 전세 주택인 시프트 정책도 입주 자격 논란, SH공사의 재정적 부담 및 재정 효율성 논란, 수혜자의 이중 혜택(임대주택 거주 중 가점 확보 후 분양시장으로 이동) 등 다양한 문제가 지적됨.
- ◎ 전세 대출, 뉴스테이 등 민간 시장을 통해 중산층의 주거 문제를 해결하는 기존 정책 대비 공공의 직접 공급 정책의 효율성과 지속가능성에 대한 검토가 필요함.
 - 중산층의 임대주택은 민간 시장에서 작동하는 영역으로 지금까지는 저리 전세대출을 통해 임대료를 지원하거나, 기업형 임대주택 공급을 촉진하는 공공지원 민간 임대주택(舊 뉴스테이) 정책이 존재함.
 - 공공의 직접 공급은 민간 시장을 구축(驅逐)할 가능성이 존재함. 또한, 공공의 재정적 부담은 불가피하며 주거부문 예산의 급격한 확대로 이어져 정책 추진 동력 또한 미약해질 수 있음.
- ◎ 보편적 주거복지 논의는 주택정책에 있어 중요한 정책 설정이나, 아파트 전세난에 떠밀려 성급하게 발표됨. 주거복지 정책의 중장기 방향성과 정책 체계에 대한 사회적 논의의 종합적 검토가 선행되어야 함.
 - 공공과 민간의 역할, 임대주택 공급 물량과 방식, 향후 주거급여 확대 수준, 전세 대출, 자가 보유 촉진 수준 등 다양한 정책 수단 간의 정책 효율성 분석, 재정을 고려한 정책적 지속가능성 등이 종합적으로 검토되어야 함.
 - 주택시장 구조, 산업 구조, 노동시장의 유연성 변화, 사회적 요구 변화를 종합하여 체계적인 주거복지의 틀 아래에서 정책이 설계되어야 할 것임.



매매와 임대차 시장의 연결성에 대한 종합적 고려 절실

- ◎ 최근 임대차 시장의 문제는 아파트 전세시장 불안임. 아파트 준공 물량이 감소하는 상황에서 급격한 정책 변화가 기존 아파트의 전세 물량까지 감소시켜 나타난 현상임. 정책 수단이 많지 않은 가운데 2022년까지 아파트 준공이 적어 전세 불안이 지속될 가능성이 높음.
 - 아파트 전세 공급 확대 및 수요 분산 방식으로 접근해야 하나, 신규 공급은 시차가 존재하고, 아파트 임차인의 자산 및 소득 수준을 고려하면 직접적인 정책 수단이 많지 않음.
- ◎ 정부는 매매가격 안정과 전세가격 안정 모두를 달성코자 하나, 전세와 매매 간 상호 연결성이 강한 우리 시장의 특수성과 초저금리 지속이라는 금융 여건을 고려하면 단기간에 달성하기 쉽지 않은 목표임.
 - 상대적으로 높은 보증금 덕분에 전세는 실수요와 투자 수요 모두 매매로 쉽게 이동할 수 있는 특징이 있음. 또한, 전세는 매매와 임대차 시장 간의 강한 상호 연결성과 변동성을 보여줌. 매매시장에서의 극단적 규제는 전세시장의 변동성 확대로 이어질 수 있으며, 반대로 전세시장의 극단적 변화도 매매시장에 직접적인 영향을 미침. 아파트 시장은 2019년 전국 주거 실태조사 기준으로 자가 거주(69.2%)와 전세 거주(14.7%) 비중이 비아파트에 비해 높음.
 - 매매가격 안정 및 매매 수요 억제를 위한 정책(고가주택 장기보유특별공제상 거주 요건 추가, 재건축 2년 실거주 요건, 양도세 비과세 실거주 요건 강화, 규제지역 내 주택담보대출시 실거주 강제 등)이 전세 수요 증가로 이어졌음. 다른 한편으로, 임대차 3법의 전격적 도입이 매매시장까지 영향을 미치는 것도 비슷한 맥락임.
 - 우리나라뿐 아니라 캐나다, 독일, 영국, 미국, 프랑스 등 다수의 국가에서 코로나19에도 불구하고 주택가격이 오르는 상승세가 확인되고 있음. 초저금리로 인한 과잉 유동성과 주택 구입 여건 개선, 코로나19 회복을 위한 자금 지원, 고소득 계층을 중심으로 재택근무 확대에 따른 주택 수요 증가가 주요 원인으로 지목되고 있음.⁷⁾
- ◎ 매매시장 안정이라는 기존 정책과의 정합성보다는 거주 요건 유예, 임대차 3법의 개정 등 임대차 시장 안정을 위한 다각적 노력이 필요함. 중장기적으로는 지속가능성이 높은 공급 및 주거복지 정책을 체계적으로 펼쳐야 함.
 - 아파트 시장 전세 불안은 비아파트와 월세 시장 등 취약계층의 임대차 시장까지 영향을 미칠 수 있음. 임대차 시장 안정은 매매시장 안정보다 시급한 과제임. 코로나19의 여파가 취약계층에 집중되고 있어 임대차 시장 불안에 대한 대응은 시급함.
 - 2022년까지의 서울의 아파트 전세 불안 가능성을 고려하면, 재건축 거주 요건 한시적 유예, 임대주택 공급 확대를 위한 준공 5년 내 신규주택 임대료 상한제 배제, 공공 재개발과 같은 실효성 있는 기존 공급 계획의 조속한 추진을 통한 서울 아파트 공급 확대 시그널 등 다각적 노력이 필요함.
 - 공간 정책에 있어 지속가능한 보편적 복지 수단과 복지 수단별 자원 배분 논의 등이 심도 있게 이루어져 체계적인 틀 속에서 주택정책이 추진되기를 기대함.

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

7) The Economist, 2020.9.30, "Why, despite the coronavirus pandemic, house prices continue to rise".