

2021년 주택시장 전망

권주안 대한건설정책연구원 연구위원
(jooankwon@ricon.re.kr)

2

서론

2020년 주택시장은 정부의 의도와는 달리 걱정과 우려로 채워졌던 한 해였다. 정부의 정책과 시장의 대응이 롤러코스터 같이 극적 상황을 만들면서 서로 부딪히는 상황이 반복되었고 시장 힘을 인지한 정부의 정책 변화를 이끌어내기도 했다. 현 정부는 출범 직후 서울 강남 재건축 아파트 단지 중심으로 발생한 가격 문제를 해결하기 위한 수단을 통해 시장에 개입하기 시작하였다. 풍선효과가 재현되고 시장의 학습효과가 지속되는 일이 발생하였다.

2021년은 대선을 앞둔 해로 정치적으로 중요한 변곡점에 위치하고 있을 뿐 아니라 2020년 주택정책 방향 전환의 결과를 볼 수 있는 해이기도 하다. 정부와 시장이 지금까지와 같은 선택을 한다면 희망과 우려가 다시 반복되는 을 시장 상황이 지속될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 정책 기조 변화라는 긍정적인 변수가 있어 2021년 주택시장은 2020년과 다를 것이라는 기대도 가능할 것으로 보인다.

높아진 주택가격과 저금리로 야기되는 자금수요 강세는 주택시장 불안정성을 심화시켜 왔다. 3시신도시와 GTX 등으로 풀릴 보상금도 안정성을 침해할 가능성을 가진다. 정부의 정책 전환이 불확실성과 우려에도 불구하고 주택시장이 진정되어 정상 궤적으로 회귀할지도 지켜봐야 할 것이다.

경제 동향

1. 거시경제 동향

코로나 19 사태로 경제활동이 위축하면서 국내소비는 감소하였다. 이와 함께 거시경제의 지출의 중요한 축인 건설투자도 감소하였다. 전 세계적인 팬데믹으로 세계경제 위축은 수출 여건을 악화시켰다. 2020년 상반기 성장률은 0.8% 감소하였고 하반기 위축 상황이 지속되면서 성장률은 마이너스 1.8%로 감소폭이 커질 것으로 예상되고 있다. 2020년 경제성장률은 1.3% 마이너스를 기록할 것으로 전망된다.

부문별로 보면, 민간소비는 정상적인 소비활동을 벗어나 위축이 불가피하였으며 정부의 재난지원금 등 영향으로 하반기 감소폭은 둔화될 것으로 예상된다. 설비투자는 업황 악화로 인한 부진에도 불구하고 IT부문 중심의 투자 증가로 하반기 둔화가 예상되지만 전반적으로 2020년 2.6% 성장세가 예상된다. 이와 달리 건설투자는 상반기 공공부문의 SOC 예산 집행으로 1.9% 성장세를 보이나 하반기 민간부문의 조정 확산으로 3.1% 감소할 것으로 보이며 2020년 0.7% 마이너스 성장률을 기록할 것으로 보인다.

전 세계적인 경제 침체로 수출 여건은 악화될 수밖에 없으며 상반기 3.2% 감소, 하반기 5.6% 감소로 마이너스 성장세가 심화될 것으로 예상되며 2020년 수출은 4.5% 감소할 것으로 전망되고 있다. 성장 여건은 상반기는 선방하나, 하반기 위축 심화로 2020년은 1.3% 마이너스 성장률을 기록할 것으로 보인다.(<표 1> 참조)

표 1 주요 거시변수 및 경제성장률

구 분 (%)	'19 연간	'20 상반기	'20 하반기	'20 연간(e)
민간 소비	1.7	-4.4	-3.4	-3.9
설비 투자	-7.5	4.2	0.9	2.6
건설 투자	-2.5	1.9	-3.1	-0.7
상품 수출	0.5	-3.2	-5.6	-4.5
경제성장률	2.0	-0.8	-1.8	-1.3

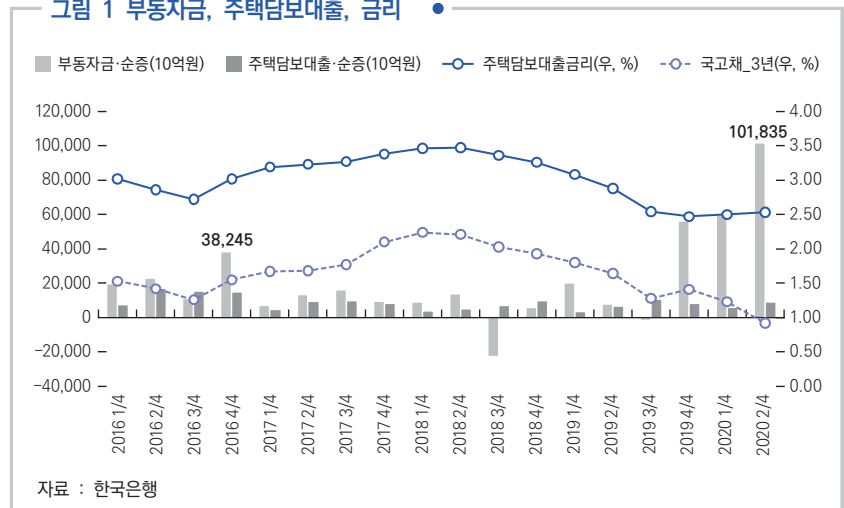
자료 : 한국은행

2. 거시경제와 주택시장

<그림 1>은 부동산자금, 주택담보대출, 금리 추이를 보여주고 있다. 3년 만

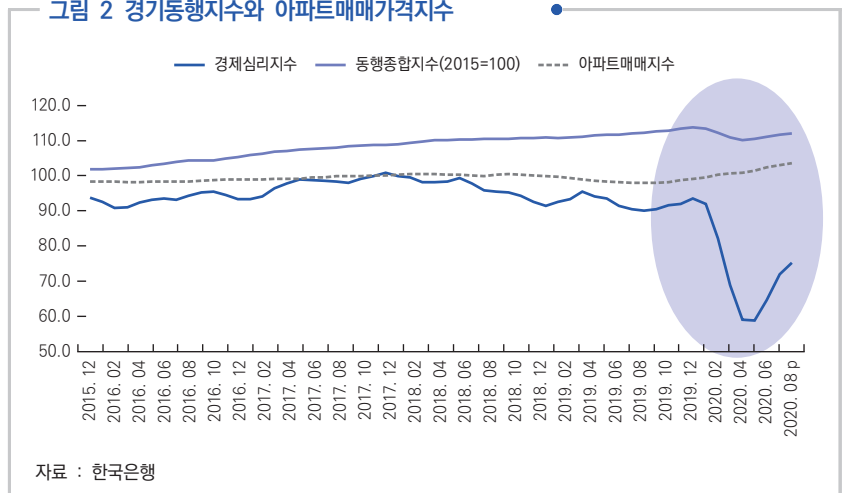
기 국고채 금리를 기준으로 금리의 지속적 하락 등 저금리 기조로 시중 부동산 자금은 풍부해지고 있어 2019년 3분기 부동산자금은 100조원을 상회하는 수준으로 급격하게 규모가 증가하였다. 국고채 금리 하락에도 불구하고 주택담보대출 금리는 일정 수준을 유지하고 있는데 정부의 시장 개입에 의한 결과이거나 가계부채 우려와 위험을 반영하는 것으로 해석된다. 주택담보대출 금리의 소폭 상승으로 주택담보대출은 일정 수준을 유지하고 있다. 그러나 부동산자금이 자금의 증권시장 집중으로 이어지고, 이후 일부 자금이 주택시장으로 유입된다면 저금리에 의한 주택시장 불안정성은 쉽게 제어되기 어려울 수 있어 꾸준한 관찰이 필요할 것으로 보인다.

그림 1 부동산자금, 주택담보대출, 금리



〈그림 2〉는 경기동향, 심리와 아파트매매가격과의 동행성을 나타내고 있다. 일반 경기 상황을 반영하는 동행지수는 코로나 발발로 경제심리지수 위축에 영향을 받아 소폭 하락하였다. 코로나가 발발하기 이전 경기동행지수는 아파트매매지수와 비슷한 변동을 보여 동행성 관계를 가지고 있었다. 코로나 이후 경제심리 위축과 함께 동행지수는 하락하였음에도 불구하고 아파트매매 가격지수는 꾸준히 상승하는 디커플링 현상이 발생하였다. 이는 경제의 전반적인 상황이나 성장 잠재력이 약화됨에도 저금리로 인한 부동산자금의 증가와 주택담보대출 금리 하락 등의 원인으로 구매수요 증가가 일어나고 있음을 보여주고 있으며 경제 상황에 대한 실망과 자산으로서의 주택에 대한 심리적 안정감에 기인하는 것으로 판단된다.

그림 2 경기동행지수와 아파트매매가격지수



2020년 주택시장과 거시경제 상황이 다르게 변동하는 상황 변화는 금융시장과 주택시장의 연계성을 강화시키는 방향으로 이어지고 있어 금융정책의 중요성이 더 커지고 있다. 이러한 상황 변화에서 정부는 수요억제를 위해 저금리에도 불구하고 금융대출의 양적 제한에 집중하고 있으나 금리 영향을 적절하게 제어하지 못하고 있어 양적 규제 효과성에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이다. 주택시장과 거시여건이 변하는 상황에서 규제 일변도의 정부 선택이 유효하지 않다면 대체 수단을 강구해야 할 것이다.

2020년 주택정책 및 주택시장 동향

1. 2020년 주택정책 동향

정부는 출범 후 주택시장 안정을 위한 수요억제를 선택하였다. 과도한 주택가격 상승이 관찰된 지역 대상으로 투기과열지구 및 조정대상지역을 지정하고, LTV, DTI 등 양적 기준을 통해 주택담보대출을 규제하고, 주택보유 관련 세인 종합부동산세율을 상향 조정하는 등의 다양한 직접 규제를 꾸준히 쏟아 부었다. 그럼에도 주택가격은 규제 지역 외곽으로 확산되어 규제 효과성을 반감시켰으며 임대차3법 등의 임대정책은 전세가격 상승을 부추기는 등 부작용이 총망라해서 시장에 나타난 한 해로 요약할 수 있다.

다행히 정부는 효과성에 대한 인식을 통해 수요억제 일변도의 정책 틀을 벗어나 공급 확대 카드를 선택하였다. 수도권 중심으로 단기에 효과를 볼 수

있는 수단을 동원했는데, 공공기관이 보유하고 있는 토지 등을 활용하여 택지개발로 소요되는 시간을 절감하는 방식을 통해 공급 확대 계획을 발표하였다. 공급 확대로 주변 지역 주택가격이 상승하는 부작용을 피할 순 없지만 공급 부족이라는 심리적 불안감을 적절하게 제어하고 시장 안정성을 도모할 수 있는 변환점이 될 것으로 기대되고 있다. 다만 실기에 대한 우려도 있으므로 지속적 관찰과 일관된 추진에 집중해야 할 것이다.

2020년 주택정책을 주요 내용은 다음과 같다.

• 2.20대책 : 투기수요 차단을 위한 주택시장 안정적 관리기조 강화

- 조정대상지역 내 대출규제 강화, 투기수요 차단을 위한 관계기관 합동조사
- (1) 시가 9억원 기준으로 주택가격 구간별 LTV 규제 비율 차등 : 9억원 이하는 50%, 초과분은 30% 적용
- (2) 2주택 가구 2년 내 주택 처분 및 신규 주택 전입 의무조건으로 담보대출 허용
- 조정대상지역 추가 지정 : 수원 영동, 권선, 장안, 안양 만안, 의왕

• 5.6대책 : 수도권 주택공급 기반 강화

- 공공성 강화한 정비사업으로 4만호 공급 : 공공참여, 용적률 인센티브와 기부채납 등
- 유희공간 정비하여 1.5만호 공급 : 준공업지역 등 활용
- 도심 내 유희부지 추가 확보하여 1.5만호 공급 : 국공유지 및 공공기관 소유부지 활용
- 기타 수도권 공급계획 조기 추진 : 수도권 공공택지 77만호 물량 중 50% 이상 2023년까지 입주자 사전청약제 적용, 수도권 30만호 대상 패스트트랙 적용 및 2021년 말 입주자 모집

• 5.20대책 : 2020년 주거종합계획

- 포용적 주거복지 실현 : 청년, 신혼부부, 고령자, 취약계층 대상 지원
- 실수요자 중심 주택시장 관리 공고화 : 시장 모니터링 체계 강화 및 수도권 주택공급 조기화

- 공정하고 투명한 시장질서 확립 : 임대차 신고제 도입, 공시가격 현실화, 정비사업 공공성 확보
- 고품질 편안한 주거환경 조성 : 주택품질 제고, 4차산업미래형 기술 개발
- 6.17대책 : 주택시장 안정을 위한 관리방안
 - 투기수요 차단 : 조정대상지역 및 투기과열지구 확대, 개발호재 지역 토지거래허가제 지정, 조사체계 강화, 주택담보대출 및 전세자금대출 규제 강화
 - 정비사업 규제 정비 : 안전진단 투명성 및 공공성 강화, 거주요건 조합원 분양신청 허용, 재건축 부담금 개선
 - 법인 활용한 투기수요 근절 : 주택매매 및 임대사업자 대출 규제 강화, 세제 보완
 - 12.16대책 및 5.6대책 후속 조치 등
- 7.10대책 : 주택시장 안정 보완 대책
 - 서민, 실수요자 부담 경감 : 소득기준 등 완화 및 주택공급 확대
 - 다주택자 단기거래 부동산 세제 강화 : 종합부동산세 중과세율 인상, 양도소득세율 인상, 취득세율 인상 등
 - 등록임대사업제 제도 보완 : 단기임대, 장기일반 매입임대 폐지 및 임대주택 등록 자동 말소
- 8.4대책 : 서울 권역 등 수도권 주택공급 확대 방안
 - 서울 권역 중심으로 주택 26.2만호 이상 공급 추진 : 신규 13.2만 이상, 공공분양 사전청약 6만호, 5.6대책 통한 7만호 등 포함
 - 신규 택지 발굴 통한 3.3만호 : 국공유지 및 공공기관 소유 부지 등 개발
 - 3기신도시 등 용적률 상향 조정 및 고밀화 통한 2.4만호 추가 공급 : 3기신도시 2만호, 기존 사업 4.2천호
 - 정비사업 공공성 강화 통한 7만호 공급 : 공공 참여, 고밀재건축 등 추진, 기부채납 적용
 - 기타 규제 완화 통한 0.5만호 / 기존 공공물량 사전청약 확대하여 6만호

• 11.19대책 : 서민. 중산층 주거안정 지원방안

- 민관역량 충동원하여 도심 내 단기 공급 확대 : 공급 부족 우려되는 2021~2022년 예년 수준 이상 물량 확보, 중형 전세형 아파트 공급 통한 전세수요 분산, 특히 2021년 상반기 공급 집중
- (1) 공공임대 공실 전세형 주택 전환, 공공주택 조기 입주, 정비사업 이주 시기 조정, 공공전세주택 공급
- (2) 비주택 공실 리모델링 통한 주거용 전환
- (3) 공공분양 사전청약 물량 확대
- 중장기 주택시장 안정화 기반 구축 : 공공택지 추가 발굴, 규제 개선 및 지원 강화 통한 민간공급 확대 유도
- (1) 공공 주도 공급 확대 : 미착공 조기 추진, 가로주택정비사업 확대, 택지 발굴 등
- (2) 민간지원형 공급 확대 : 공공지원 민간임대, 리츠 및 펀드 활용 건설 임대
- 임차인 부담 완화 및 보호 : 공공지원 민간임대(오피스텔 포함) 전세 공급 유도, 임대보증금 보증제도 개선 등

7.10대책을 통한 기존 임대제도 폐지와 이에 따른 등록임대사업자 등록 자동 말소는 등록임대사업자 확대라는 기존 정책을 바꾼 선택이었다. 임대주택 공급이 위축되는 결과로 이어질 수 있어 우려가 예상되었으며 7월 임대차 3법 시행으로 급격하게 공급 물량이 감소하는 현상이 발생하였다. 이로 인한 7~8월 전세가격 급등이 서울을 필두로 전 지역으로 확산되었다. 전세 물량 급감을 극복하기 위해 정부는 11.19대책을 조속히 발표하였다. 여전히 정책 효과성에 대해선 우려가 있어 전세가격 안정으로 이어질지는 불확실하다.

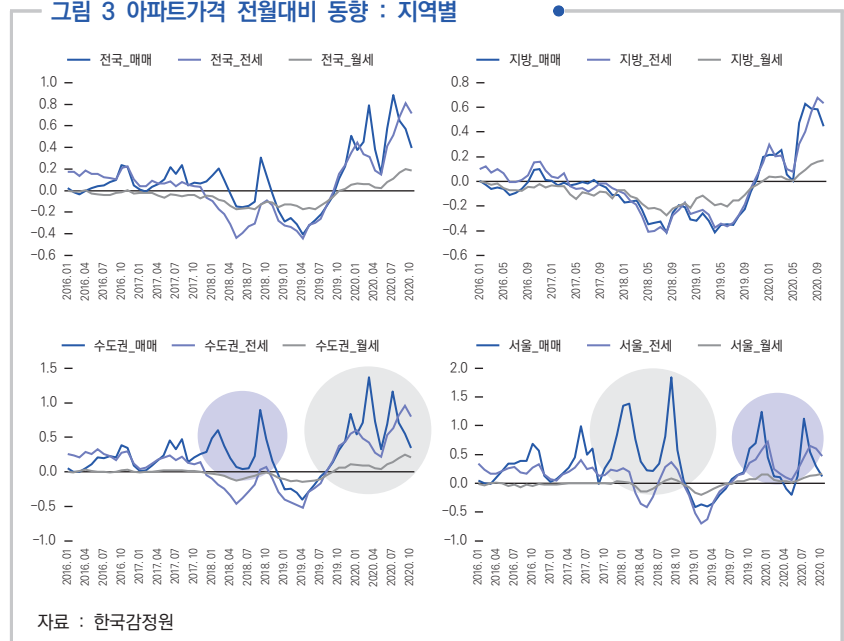
2020년 정부는 꾸준한 수요억제에 공급 확대라는 카드를 부가하였다. 공급이 가지는 시차 특성으로 효과는 단기에 나타날 수 없으나 심리적 안정감으로 이어진다면 긍정적 결과도 기대할 수 있을 것이다.

2. 2020년 주택시장 동향 : 아파트가격

전국 아파트가격은 2018년 11월 안정화 상황으로 진입하였으나 2019년 10월 이후 상승세로 전환된 후 지속해서 상승하고 있으며 매매와 전세는 2020년 여름 이후 상승세가 소폭 둔화되었다. <그림 3>은 아파트매매와 전세 그리고 월세지수의 전월대비 변동률을 지역별로 분석한 것으로 매매와 전

세에 비해 월세는 꾸준히 상승하고 있어 서민들의 주거비 부담 증가로 이어지고 있는 상황이다. 지방도 비슷한 등락을 보이고 있으며 전세와 매매 모두 상승세가 둔화되었으나 월세가 지속적으로 상승하고 있어 월세 비중이 수도권 보다 높은 지방에서의 주거안정 문제는 심화되는 것으로 판단된다.

그림 3 아파트가격 전월대비 동향 : 지역별



서울과 수도권은 2018년 시점에서는 서울이 높은 상승률을 2020년 시점에서는 수도권이 높은 상승세를 기록하고 있어 서울 중심의 상승세를 보였던 매매과 전세가격이 서울 외곽인 수도권으로 확산되는 현상을 보여주고 있다. 서울 보다 수도권에서 월세 상승세가 크게 나타나고 있어 매매가격과 전세가격 상승으로 서민 주거 불안정이 심화되고 있는 상황이다. 여기에 팬데믹으로 인한 고용 불안정 확대, 소득 감소 등의 이중고를 겪고 있어 주택정책의 영향은 더 커질 것으로 판단된다.

정부의 수요억제 대책이 오히려 매매가격 상승세를 유인할 뿐 아니라 상승세를 서울 외곽으로 확산시켜 저소득층 서민들의 주거안정을 저해하는 상황이 지속될 수 있어 적절한 정책적 고려가 있어야 할 것이다. 풍선효과로 전세가격 상승세가 지속되고 확산될 경우 일정 기간 경과한 후 매매가격을 다시 밀어 올리는 압력으로 작용할 수 있어 악순환이 우려된다.

2021년 주택시장 전망

1. 경제 전망

〈표 2〉는 2021년 및 중장기 경제성장률과 주요 경제변수의 예측 결과다. 한국은행의 정례적인 2021년 경제전망과 국회예산처의 중장기 경제전망 자료를 보면 내년 경제성장은 올 1.3% 마이너스 성장세를 벗어나 2.8% 성장세를 보일 것으로 전망되고 있다. 민간소비의 회복과 설비투자의 지속적 증가가 주원인을 지목하고 있다. 반면 건설투자는 2021년 상반기에는 올 감소세가 지속되어 나타나다가 하반기 소폭 반등하여 0.4% 감소를 예상하고 있다.

표 2 경제성장률 및 주요 거시변수 전망

구분	2019년	2020년	2021년		
			상반기	하반기	연간
GDP	2.0	-1.3	2.3	3.2	2.8
민간소비	1.7	-3.9	4.0	3.6	3.8
설비투자	-7.5	2.6	6.5	7.8	6.2
건설투자	-2.5	-0.7	-2.6	1.7	-0.4

자료: 한국은행, 경제전망보고서(2020.8)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
국고채금리 (3년만기)	1.5	1.0	1.3	2.0	2.3
원달러 환율 (기준환율)	1,166	1,200	1,184	1,166	1,154
소비자물가	0.6	0.5	1.0	1.2	1.2

자료: 국회예산처, 2021년 및 중기 경제전망(2020.9)

국회예산처의 중장기 전망은 한국은행과 동일한 경제성장 전망을 담고 있으나 기간이 중기이며 다수의 주요 거시 변수에 대한 변화 전망도 담고 있다. 특히 유념해서 볼 것은 국고채금리의 소폭이지만 상승 예측과 원달러 환율의 하락 전망이다. 국회예산처는 경제회복과 함께 소폭 금리 상승과 원달러 환율의 상승을 예상했는데 이 두 지표는 저금리 기조의 전환과 함께 코로나 팬데믹 이후 세계 경제 회복에도 불구하고 원화 강세로 수출 회복은 더딜 수 있다는 시사점을 내포하고 있다.

코로나 사태가 안정되면서 국내 소비는 회복되어 경제성장이 정상적인 궤도에 재진입할 수 있다는 단기 전망이며 이후 경제회복이 지속되어 중장기 금리 상승으로 이어지고 오랫동안 유지했던 저금리를 벗어날 수 있음을 예상

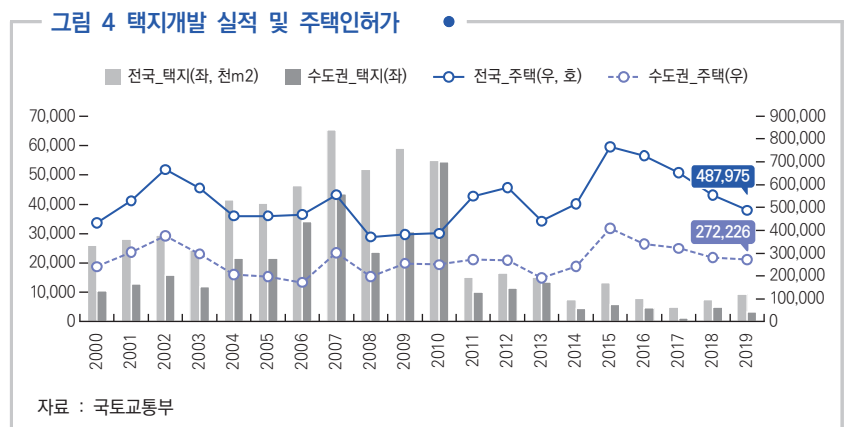
하고 있다. 따라서 주택 매매가격이나 전세가격 상승을 억제하는 동력으로 작용할 가능성이 있어 가격 불안정성이 해소될 여건이 조성될 것으로 보인다. 또한 원화 강세는 수출 부진으로 이어지고 이로 인해 경제성장 회복이 더디게 나타나고 반면 금리 소폭 상승이 해외자금 유입으로 이어지고 이로 인해 원화 강세가 지속된다면 다시 수출 여건이 악화되어 성장을 저해하는 악순환의 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

2. 주택시장 여건 점검

(1) 주택공급 여건

■ 택지개발

국토교통부 통계에 따르면 2011년 이후 택지개발은 급속하게 감소하고 있으며 택지를 통해 공급되는 주택 물량(인허가 기준)도 2015년 이후 감소하고 있다. <그림 4>은 이러한 상관성을 보여주는데 택지공급과 주택인허가 물량의 그랜저 인과분석 결과 택지공급은 3~4년 후 주택인허가물량에 영향을 주는 것으로 분석되었다. 인허가 후 3년 정도 기간이 소요되어야 입주가 가능하므로 전세 물량 공급은 6~7년 후 가능하나 정부의 실수요 중심 정책 기조로 전세물량으로 이어질 가능성은 크지 않아 보인다.



이러한 상황을 감안하면 향후 2~3년 간 주택공급 감소는 피할 수 없을 것으로 보인다. 더욱이 전세 물량 부족으로 인한 전세가격 상승은 단기간에 해결할 수 없을 것이다. 2020년 정부가 공급 확대를 선택하여 11.19대책을 통

해 전세 물량 확보 계획을 추진하더라도 단기간에 전세가격 상승은 쉽게 안정되기 힘들 것이라는 전망이 힘을 받는다. 또한 택지 부족은 고스란히 민간 부문의 공급 위축으로 이어지며 3기신도시 등을 통한 공급 계획도 역시 많은 시간이 소요되므로 공급 확대를 통한 시장 안정 효과는 당분간 기대하기 어려워 보인다.

■ 공공부문 주택공급 계획

2020년 주거종합계획(5월 20일)을 통해 정부는 공공주택 공급을 확대하겠다는 계획을 발표하였다. 주요 내용을 보면, 공공지원을 제외한 순수한 공공부문의 공급물량을 2021~2025년 기간 동안 연평균 17만호로 확대하겠다는 목표를 설정하였다. 이 물량은 2017~2019년 인허가 기준 공공부문의 연평균 물량 8.4만호의 2배에 가까운 물량으로 대폭적인 공급 확대를 추진하겠다는 의지를 밝히고 있다.

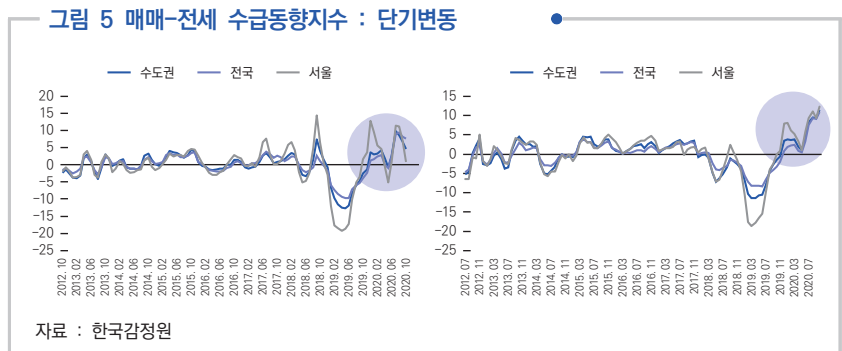
또한 11.19대책을 통해 전세 물량 확보 계획을 발표했다. 입주물량을 증가시켜 전세가구의 주거안정을 도모하겠다는 의지인데 주요 내용은 공공전세주택을 1.8만호, 신축매입약정으로 4.4만호, 비주택 공실공간을 리모델링으로 주거용으로 전환하여 1.3만호 등을 포함한다. 공공전세주택은 기존 공공월세물량을 전세로 전환하는 것이며, 신축매입약정은 민간부문 건설 오피스텔을 매입하여 전세로 공공이 활용하는 방식이다. 마지막 리모델링 전환은 숙박시설 등을 주거용으로 전환하여 전세물량을 공급하는 계획인데 리모델링 적정성과 수요 합치성에서 한계가 있을 것이라는 우려를 낳고 있다. 이 모든 계획이 정상적으로 추진된다면 2021~2022년 3.3~3.9만호 공급 물량은 추가로 증가할 여지는 있어 보인다.

택지 부족 등으로 민간부문의 공급 감소를 공공부문의 물량 확대로 보완할 수 있을지는 의문이다. 효과를 보기 위해선 시간이 필요하다는 점 뿐 아니라 공공부문의 과도한 계획이 실패할 경우 야기될 심리적 혼란은 부정적 영향 측면이 클 수 있다. 다행히 공공부문이 성공적으로 공급 물량 확보했다더라도 택지 부족, 규제 등으로 민간부문의 공급 감소가 커진다면 전체 공급 물량 감소할 수 있다는 점을 인지해야 할 것이다.

(2) 주택수급 상황

매매와 전세시장의 수급 상황을 반영하는 지표인 수급동향지수를 HP필터를 통해 통계처리하면 단기변동을 얻을 수 있는데 그 결과는 <그림 5>와 같다. 매매수급은 서울, 수도권, 전국 모두 최근 상승세가 둔화되고 있어 매매 가격 상승 압박이 약화될 것이라는 전망으로 이어진다. 여전히 비규제지역으로 가격 상승세가 확산되고 있으나 지방에서는 상승 여력이 감퇴될 것이라는 전망도 가능하다. 그러나 전세시장은 상황이 다르다. 서울, 수도권, 전국 모두 강한 상승세가 유지되고 있을 뿐 아니라 급격한 상승세를 보이고 있어 당분간 전세시장에서의 수요 강세는 유지될 것으로 예상된다.

공급 확대를 통해 가격을 안정시키려는 정부의 계획이 효과를 보기 위해선 물량 공급이 있어야 하나 현 상황에선 가능하지 않으므로 전세가격 상승세는 강하게 이어질 것으로 보인다. 반면 매매가격 상승 압박 감소와 수요 강세 위축은 조정대상지역과 투기과열지구의 지정 확대에 기인할 것으로 보인다.

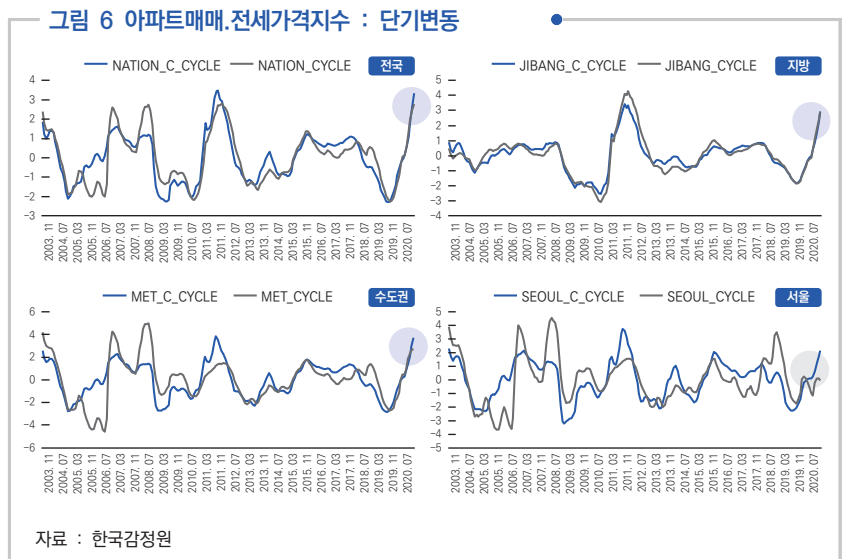


정부의 공급 확대 계획이 차질없이 추진되어야 향후 3년간 공급 물량 확대가 가시화될 수 있다. 택지 조건에서 자유로운 정비사업이 중요한 것도 택지 확보가 필요없기 때문이다. 그러나 공공 참여 정비사업을 통한 공급 확대는 과도한 규제로 수요가 위축된 상황에서 조합을 만들어 원활하게 사업이 추진될 수 있는 사업장이 많지 않을 경우, 가시화되는 물량은 감소할 수밖에 없을 것이다. 공공 사업자가 참여하면서 추가적인 용적률 등의 인센티브를 제공한다면 하더라도 민간부문의 참여 니즈와 합치되지 않는다면 충분한 공급 물량 확보에 필요한 조건이 충족되지 않는다. 기대만큼의 공급량 확대는 어려울 것이며 시장 안정도 효과를 보기 어려울 수 있다.

(3) 주택가격 변동

한국감정원이 발표하는 주택가격동향지수 중 아파트가격을 대상으로 HP 필터를 적용하여 단기 분석을 시도하였으며 결과는 <그림 6>과 같다. 전국, 지방, 수도권, 서울 등 지역별로 분석하였으며, 실선은 매매가격을 점선은 전세가격을 의미한다.

우선 매매가격을 보면 수급지수 변동과는 다르게 서울 제외한 전 지역에서 강한 상승세를 보이고 있다. 상승 기울기도 가파르게 나타나고 있어 향후 매매 가격 상승세는 서울을 제외한 전 지역에서 유지될 것으로 보인다. 서울은 2020년 들어서면서 상승세가 둔화되었고 최근 상승세가 소멸되는 단기 변동을 보여 서울 매매가격은 안정 국면으로 진입할 가능성도 예상할 수 있으나 전세가격 상승으로 인한 상승 압박의 변수도 있어 쉽게 예단할 수 없는 상황이다.



매매가격과 전세가격의 상승세는 서울에서 시작하여 전국으로 확산되는 현상이 유지되고 있어 정부의 규제에 의한 풍선효과를 관찰할 수 있었다. 특히 정부의 조정대상지역과 투기과열지구는 어느 정도 가격 상승이 나타나야 한다는 점에서 후행적 대처라는 특성적 한계를 벗어나지 못하고 있다. 또한 규제 적용 후 인근 지역으로 가격 상승세가 확산되는 현상에 대해서도 적절한 대응 방안이 없다는 문제점도 동시에 안고 있다.

(4) 주택정책의 영향 점검

■ 임대차3법과 전세시장

2020년 7월 말 시행된 임대차3법은 전세시장을 요동치게 만들었다. 그러나 영향은 7.10대책에서 시작되었다고 할 수 있다. 7.10대책은 다주택보유자에 대한 전제로 단기임대 및 장기매입임대제도를 폐지하는 것을 담고 있다. 임대사업자 등록도 자동적으로 말소되도록 제도 개선을 하였다. 그동안 임대사업자 유도를 위해 등록제를 강하게 추진했던 기초를 버리고 다주택보유자와 임대사업자를 동일시하여 이들의 주택 보유를 억제하기 시작한 셈이다. 물론 여분 주택 물량이 시장에 매물로 나올 것으로 예상했으나 임대차3법 시행이 오히려 전세 물량 부족을 심화시키고 나아가 심리적 불안감을 조성한 모양새가 되었다. 여기에 임대차3법 시행이 물량 부족을 확대시켰고 이로 인해 전세가격은 급격하게 상승하기 시작했다.

비슷한 상황을 우리는 1989년 12월에서 찾아볼 수 있다. 당시 주택임대차보호법 상 보호 계약기간을 1년에서 2년으로 확대 개선하였으며 12월 시행 이후 전세가격은 급격하게 상승하기 시작하였다. 당시의 상승 폭은 오늘의 것과는 다른 높은 상승폭이었으며 9개월~1년 동안 상승세가 지속되었다. 또한 상승 패턴이 서울에서 광역시로 확산되다. 이 상황은 2020년 임대차3법과 거의 비슷하다. 서울 중심의 상승이 인근 지역인 광역시로 확산되는 것도 그렇다.

〈그림 7〉을 보면 1989년 12월 이후 서울의 전세가격 상승세는 3개월 경과 후 하락하는 모습이며 오히려 광역시는 9개월까지 상승세가 지속되었다. 이러한 패턴이 적용된다면 임대차3법에 의한 전세가격 상승세는 2021년 상반기에도 지속될 것으로 보인다. 주거안정을 위한 선택이 오히려 전세가구의 주거안정을 저해하는 결과로 이어졌다. 광역시로 확산되고 있어 전세 중심의 주택시장 특성을 가진 도시지역에서의 주거 불안정은 당분간 지속될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

그림 7 1989년 대비 2020년 : 전세가격 상승률

구분	1989년 12월 대비 1990년 누적 전세 상승률				구분	2020년 7월 대비 누적 전세 상승률		
	3월	6월	9월	12월		6월	9월	12월
전국	17.4%	17.6%	18.9%	16.8%	전국	0.4%	1.0%	1.4%
서울	21.1%	17.4%	18.9%	15.5%	서울	3.4%	3.8%	4.2%
6대 광역시	22.4%	27.9%	29.7%	29.2%	6대 광역시	1.4%	2.0%	2.5%

■ 3기신도시와 GTX 등의 보상금 이슈

3기신도시 보상금 지급은 2021년 상반기 착수될 예정이다. 국토부가 추정 한 보상금 규모는 32조원 정도로 대략 2년 정도 시간이 소요될 것으로 예상 되므로 보상금은 2022년까지 지속적으로 시중 유동성 증가에 기여할 것으로 보인다. GTX 개발의 경우 2014년 예비타당성보고서에 따르면 보상금은 5,500억원 정도로 추정하고 있으며, 사회간접자본 개발과 도시개발사업 등 으로 발생하는 보상비는 대략 20조원으로 추산되고 있다. 따라서 신도시 등 공공사업으로 만들어지는 보상금 규모는 52조원에 달할 것으로 예측된다.

2006년 토지공사와 주택공사가 조사한 ‘보상금 수령한 사람들의 부동산 투자 의향’에 따르면 43%의 보상금 수령인들이 부동산에 보상금을 투자할 것이라는 조사 결과를 발표하였다. 이를 적용하면 총 22조원 정도의 자금이 부동산시장으로 유입될 것으로 추정된다. 22조원은 2019년 주거용 건설투자 금액 100조원의 22% 수준의 막대한 규모이다. 저금리로 인한 부동산가 증가 로 시장 불안정성이 확대되고 있는 현 상황에서 보상금이 부동산시장으로 유 입된다면 시장 불안정성은 더 심화될 것이다.

3. 2021년 주택시장 전망

이상 주택시장과 주택시장 주변 여건을 점검한 결과 <그림 8>과 같이 요약 할 수 있다. 경제성장세 회복은 가능할 것으로 보이나 수출 여건의 불확실성 도 있으며 저금리를 소폭이나마 벗어날 수 있는 상황도 예상된다. 이러한 가 운데 불확실성과 부작용 등의 부정적 결과도 예상할 수 있으나, 정부의 공급 확대 기조 전환과 원활한 공급 대책 추진이 기대되며 민간부문의 공급 위축 을 어느 정도 보완할 것으로 가정해 본다. 그러나 서울 외곽으로 확산되는 수요 강세에 대응하기에는 실효성 측면에서 다소 역부족일 수 있어 가격 상 승세는 지속될 것으로 예상된다.

중요한 변수는 시장의 반응이 아니라 정부 정책과 계획의 실행 여부이다. 공공참여 재생사업의 실적과 공급 확대 계획의 추진 등이 시장심리를 얼마만 큼 안정시키는지에 따라 2021년 주택시장의 향방을 결정될 것으로 보인다. 이러한 여건을 반영하되 정부의 공급 계획이 정상적으로 이루어지고 경제성 장 회복과 저금리 환경 완화가 이루어진다는 가정에서 아파트가격 전망을 다 음 <그림 9>와 같이 제안하고자 한다.

그림 8 2021년 주택시장 여건 : 종합

경제 여건	주택공급 여건
•코로나 영향에도 소비와 설비투자 회복으로 경제성장 기존 궤적으로 점진적 복귀 예상 •금리는 경제성장 회복 부담으로 소폭 상승 그칠 듯 •세계경제 위축, 환율 하락 → 수출 소폭 선택적 회복	•택지공급 위축 → 민간부문 위축은 불가피 •상반기 집중 공급 계획 등 공공부문 계획 달성 여부에 따라 '22년 물량은 영향 •인허가 '20년 44만호, '21년 공공 확대 45~54만호
수급 여건	주택가격 추이
•장기 추세: 매매-전세 모두 수요 강세 → 가격 상승 압박은 존재하나 물량 등 완화 요인도 상존 •단기 변동: 매매시장은 안정 진입 가능, 전세시장은 수요 강세 지속 후 하반기 진정 가능	•매매가는 안정화 예상: 금리 소폭 상승과 기 상승한 주택가격 인한 수요 감소, 공급 계획 등 상승력 약화 •정부 규제 확대로 주요 지역 매매가 안정화 예상 •전 지역 전세 상반기는 강한 상승 유지, 하반기 안정

그림 9 2021년 아파트가격 전망 : 지역별

매매가격				전세가격			
구분	2020.10 누적	2020 예상	2021 전망	구분	2020.10 누적	2020 예상	2021 전망
전국	5.4%	6%	2%	전국	4.7%	6%	4%
수도권	7.4%	≤ 8%	1.5%	수도권	5.9%	≤ 7%	5%
서울	2.6%	≤ 3%	1%	서울	3.5%	≤ 4%	3%

아파트매매가격은 2020년 상승세의 지역별 확산으로 서울 보다 수도권과 전국이 높을 것으로 예상되며 이러한 시장 상황은 2021년에도 지속될 것으로 보인다. 다만 서울과 수도권은 정부 규제로 상승세가 주춤하나 비수도권과 광역시 중심으로 높은 상승세가 가능할 것으로 전망된다. 아파트전세가격은 매매가격과 마찬가지로 서울 보다는 수도권과 전국의 상승세가 클 것으로 예상된다. 배경은 매매가격과 같이 서울 상승세가 확산되는 패턴이 이어질 것으로 전망되는데서 찾을 수 있다. 2021년 전세가격 상승세는 매매가격 상승세 보다 높을 것으로 예상되며 서울 보다는 수도권 중심의 전세가격 상승 강세가 예상된다. 사전청약으로 3기신도시 주변으로 전세이주가 증가할 수 있으며 서울의 높아진 전세가격과 물량 부족으로 수도권으로 이주하는 수요가 많아져 상대적으로 수도권 전세가격 상승세는 클 것으로 예상된다.

시사점 : 정책 제언

현 정부가 출범 이후 지속적으로 유지한 정책은 수요 억제이다. 규제를 통해 시장을 관리하려는 의도였다. 단기적으로 규제는 거래와 소유를 억제하여 가격을 안정시키는 효과를 기대할 수 있다. 특히 종합부동산세제 등이 그러하다. 여기에 주택담보대출을 양적 기준에 맞추어 통제하면 실수요와 아직도 구분이 애매한 가수요도 억제되어 수요로 인한 가격 상승을 억제할 수 있다.

문제는 규제 일변도의 선택이 시장에 영향을 주지 못하고 주택가격 상승세

가 지속되었고 상승세가 다른 지역으로 확산되는 부작용을 만들어내었다. 시장은 유연하고 탄력적으로 반응한다. 심지어 학습능력도 갖추고 있다. 지난 참여정부 시절 경험했던 사실들이며 이것이 다시 반복되고 있다. 정부도 학습능력을 갖추어야 한다. 단기 규제 중심의 대책 틀과 사고에서 벗어나야 한다.

세제와 규제와 함께 정부가 선택한 수단은 금융규제이다. 그러나 저금리 기조에서의 금융규제는 의미가 매우 미약하다. 미국 등 다른 나라도 저금리로 주택가격이 상승하고 있다. 정부는 저금리로 야기되는 수요 확대를 양적 통제 외의 어떤 수단을 활용해야 하는지를 발굴해야 한다. 금융시장의 흐름을 이해하고 이 힘을 활용하는 질적 통제로 선회해야 한다. 정부의 주택정책은 가격에 과도하게 집착하고 있다. 시장 작동 흐름을 이해하여 보다 정확한 판단과 정책을 내 놓아야 하는 상황에서 드러나는 가격의 움직임 만 보고 정책을 결정한다면 실패할 확률은 높을 수밖에 없을 것이다. 주택가격에 대한 관심을 시장 변화와 니즈에 맞춘 적절하게 대응하는 공급 대책을 설정하는 중 장기 수급 관리로 전환해야 한다. 또한 택지개발에 의존해 온 주택공급의 한계를 체감하고 있는 수도권 지역에서는 다른 패턴의 대책을 준비해야 한다. 수도권 맞춤형 공급 대책이 필요하다. 인구 감소와는 달리 가구와 세대수 증가의 영향을 간과해서는 안 된다. 수도권으로의 집중이 피할 수 없다면 공간정책과 주택정책 여기에 산업정책이 합쳐지는 수도권 맞춤형 정책이 필요하다. 서울은 메가시티이며 우리나라의 성장과 미래를 책임져야 하는 공간이다. 형평성도 중요하지만 미래의 성장동력은 ‘마을가꾸기’가 아니라 도시의 ‘생명력’과 ‘부가가치 창출력’에서 나온다는 현실적인 시각을 가져야 할 것이다.

이러한 측면에서 정비사업 활성화를 위한 광범위한 전환적 접근도 필요하다. 단순한 개선이 아니라 미래를 담는 그릇을 만든다는 미션을 수행할 수 있는 그림이 만들어져야 한다. 또한 그린뉴딜 등 새로운 도전을 흡수하여 실행할 수 있는 틀도 만들어져야 한다. 주택정책은 공간정책과 연결되며 이는 다시 성장과 부가가치로 연결되기 때문이다. 주택정책은 가격만 중요한 것이 아니다. 큰 틀에서 공간과 주거를 접근하는 전략과 시각이 필요하다.

참고문헌

1. 국토교통부 : 2020년 주택정책 보도자료
2. 국회예산처, 2021년 및 중기 경제전망, 2020.9
3. 한국감정원, 한국은행, 국토교통부 및 통계청 : 웹페이지 (통계자료)
4. 한국은행, 경제전망보고서, 2020.5