

주택시장의 환경변화를 고려한 주택공급 정책의 전망과 시사점

최영상(주택금융연구원 연구위원)

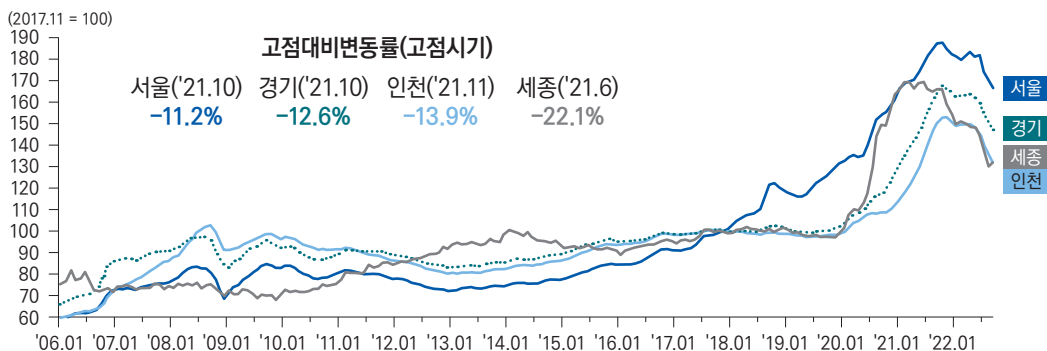
- ▶ 최근 주택시장은 매매가격과 전세가격이 동반하락하고 미분양이 증가하는 등 시장환경이 크게 변화하고 있으며, 금리상승 등 대내외적 경제요인의 불확실성 또한 증대
- ▶ 2022년 8월 새 정부는 중산층 실수요자를 위한 270만호+α 주택공급 확대정책을 발표, 그러나 최근 시장변화를 고려해 볼 때 향후 정책의 물량 및 방향성의 조정이 예상됨

1. 최근 주택시장 동향

아파트 실거래가 기준으로 2022년 3분기부터 전국적으로 주택가격 하락추세가 본격화되고 있음

- 2021년 하반기부터 시작된 가격하락은 2022년 3분기 들어 전국 대부분의 지역이 빠르게 하락세로 전환하면서 하락추세가 가속화되는 양상
- 아파트의 하락세가 두드러지는 가운데, 단독 및 연립주택의 가격도 하락으로 전환, 2022년 12월 기준으로 수도권 및 세종 대구의 경우, 고점 대비 매매가 하락의 수준은 이미 10~20%를 넘어섬

〈매매 실거래가 추이〉

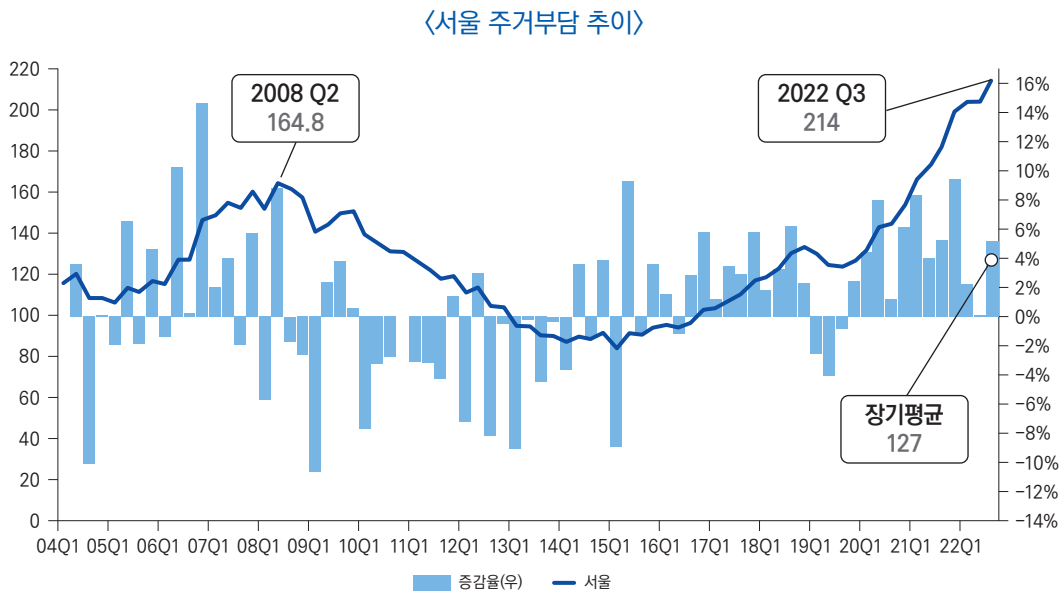


※ 자료: 국토교통부

최근 주택가격 하락세는 높은 주택가격 및 가파른 금리상승으로 인한 주거부담 증가가 주요원인으로 지목

- 최근 주택가격 하락에도 불구하고, 기준금리 상승으로 인해 서울 주거부담지수는 214까지 상승

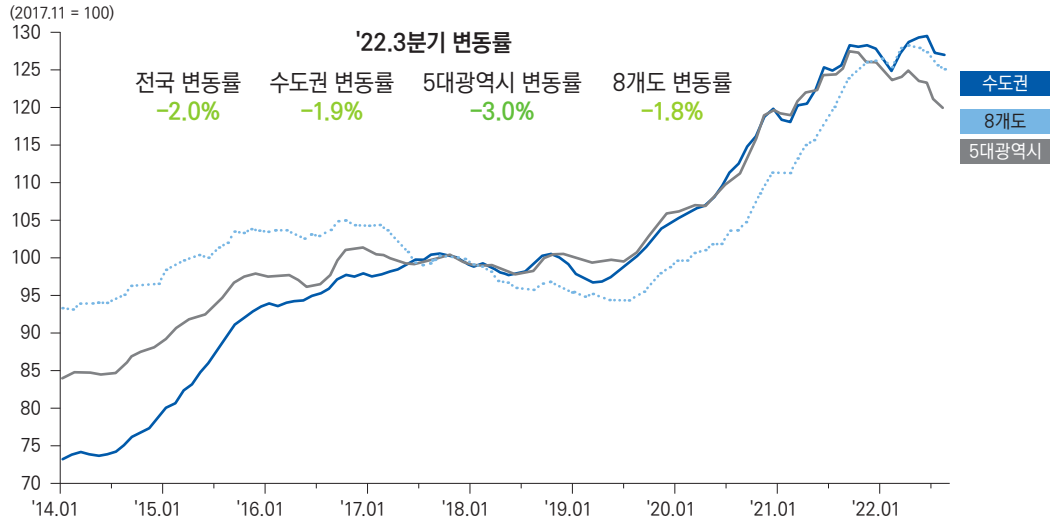
- 주거부담지수 200은 중위가구의 중위주택 원리금 상환 부담이 소득 대비 50%임을 의미(100=25%)
- 서울 주거부담지수의 장기평균은 127, 전 고점은 2008년 2분기 164.8로 3분기 주거부담 지수 214는 서울의 주거부담이 역대 최고 수준임을 보여줌



전세시장 또한 하락세로 전환, 아파트 전세 실거래 기준 2022년 3분기부터 전세가격 하락이 빠르게 진행 중

- 작년 상반기까지는 전세가격의 하락이 두드러지지 않았으나, 2022년 3분기 들어 하락세가 시작
- 아파트 전세 실거래가는 전국적 하락세를 보이고 있으며, 최근 전세가격의 하락세는 더욱 가속화되는 양상을 보이고 있음
- 아파트를 비롯해 다세대 및 단독주택의 전세가격도 전반적으로 하락 중이며 특히 다세대 주택의 경우 전세가격 빠른 하락으로 인한 깡통전세 문제가 심각한 사회문제로 대두

〈권역별 전세가격 추이〉



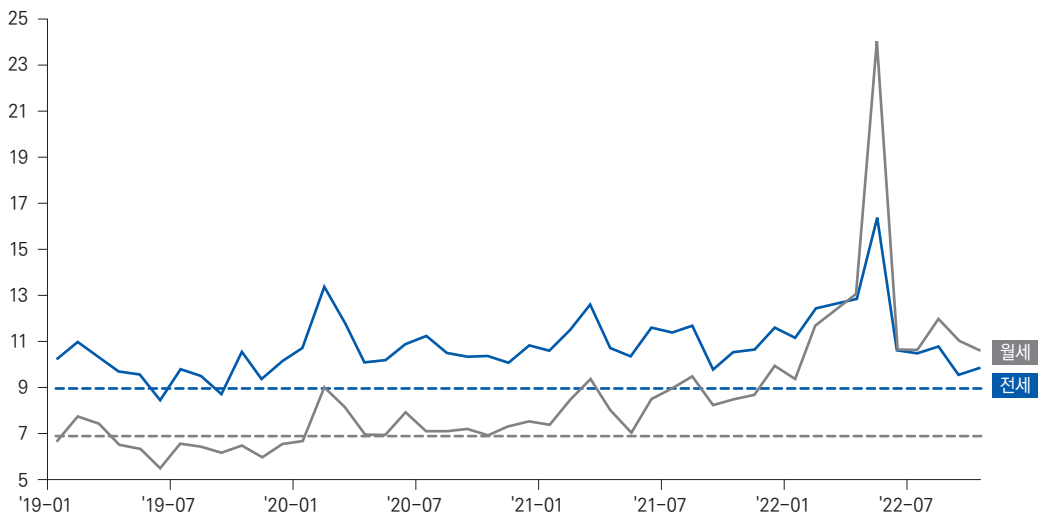
※ 자료: 국토교통부

● **최근 전세가격 하락은 전세수요 축소에서 기인, 전세수요 축소는 주로 1) 금리 상승으로 인한 월세대비 전세대출 이자비용 상승, 2) 보증금 미반환 위험 두 가지 원인으로 인해 발생**

■ 2022년부터 월세선호현상이 두드러지며, 월세거래량이 빠르게 증가하고 있음. 전세수요 축소로 인해 최근 월세거래량은 전세 거래량을 추월

– 2022년 하반기 이후 월세거래량이 전세 거래량을 넘어서는 추세를 보임

〈전세 및 월세 거래량 추이〉



※ 자료: 국토교통부, 단위: 천건

매매가격 하락전망 및 금리상승 기조로 인해 주택 매매가격 및 전세가격의 하락은 당분간 지속될 것으로 전망

- 최근 매매가격 및 전세가격의 하락은 상호 순환적인 방향으로 영향을 미쳐 가격하락의 악순환이 발생할 가능성이 있음
- 특히 매매가격 전망은 전세 미반환 리스크에 영향을 미치고, 금리인상 기조는 매매가격 전망과 전세비용 증가에 영향을 미치는 등 시장환경의 급격한 변화는 매매시장 및 임대시장 양쪽에 큰 영향을 미침

이러한 주택시장의 시장환경 변화를 고려해 볼 때, 현 정부 주택공급 정책을 이전 정책과 비교해 보고 향후 변화 및 전망을 분석해 볼 필요가 있음

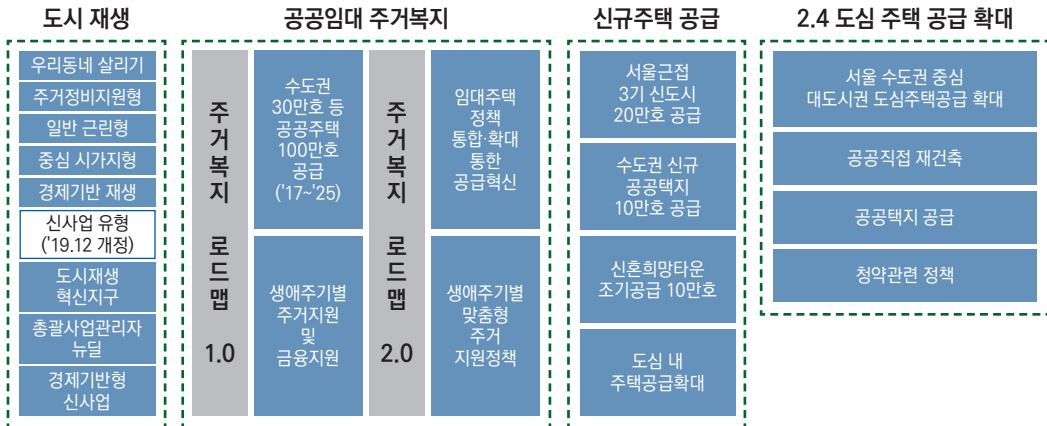
- 2022-2023년 발표한 현 정부의 주택공급 확대정책은 과거 문재인 정부의 공급정책과는 유사한 부분과 차별적 부분이 병존하므로 이를 살펴볼 필요가 있음
- 지금과 같이 주택시장의 침체가 지속될 경우, 현 정부의 공급정책 물량 및 방향성이 변경될 가능성이 있으므로 이에 대한 전망이 필요

2. 기존 주택공급 정책 : 2017-2021

2017년 이후 도시재생 뉴딜정책, 주거복지 정책, 신규 주택공급 정책이 순차적으로 진행되었으며, 2021년에는 대도시권 도심 주택공급 필요성 확대에 따라 2.4 공급대책이 발표

- 2017년 이후 주택 공급 정책은 기존 시가지침체를 활성화하는 도시재생뉴딜 정책, 공공임대주택 유형을 통합하고 확대하는 주거복지 정책, 3기 신도시로 대표되는 신규주택정책 등 3가지로 구분
- 그러나 대도시권의 도심 내 재개발·재건축을 통한 주택공급 필요성이 지속적으로 제기됨에 따라 기존정책을 보완하는 2.4 대책 발표
- 3기 신도시 신규주택공급 정책은 기존의 주택공급 정책과 그 성격이 유사함. 그러나 2.4 대도시 주택공급 확대정책은 공공개입을 통한 신속한 주택공급 진행이라는 면에서 새로운 방식

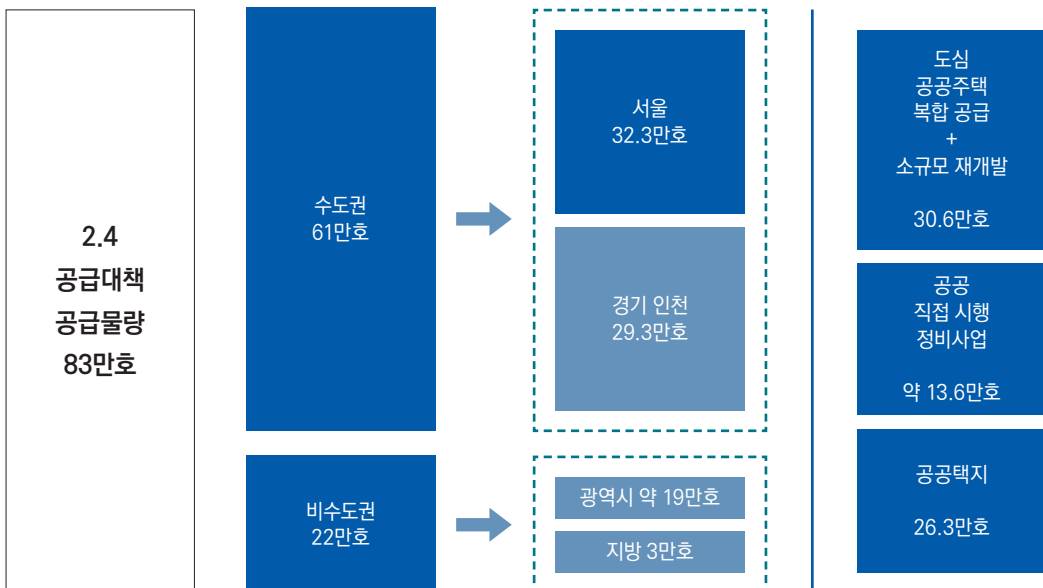
〈2017~2021 주택공급정책 비교〉



❁ (2.4 대도시권 공급확대 정책) 2.4 정책의 내용은 크게 1) 도심 내 주택 공급을 위한 공공개입 정비사업 제시, 2) 대규모 공공택지를 통한 신규주택 공급으로 구분됨

- 2.4 공급대책의 주요 특징은 우선 83만호라는 대규모 물량에 있으며, 대규모 물량의 대부분인 61만호가 수도권을 중심으로 공급되는 특징을 가짐
- 공급확대의 방향성은 서울은 공공직접정비 및 도심복합개발 등 재정비 사업이 중심이며, 지방 5대 광역시의 경우에는 공공택지 주택공급이 중심

〈2.4 공급대책의 지역 및 유형별 구분〉



■ 기존 주택공급 방식에 비해 2.4 도심 주택공급 확대정책은 공공개입을 통해 신속한 정비사업 진행 및 공적주택 물량확보가 가능해 주목을 받음

■ 특히 주택공급 부족문제가 부각된 수도권외의 경우 도심주택공급 확대를 위해 1) 도심공공복합 주택공급, 2) 공공 직접정비와 같은 민관협력 정비정책 유형을 제시

■ 과밀화된 서울의 경우 재개발재건축 등 정비사업을 통한 주택공급이 필수적이므로, 원활한 사업진행을 위해 공공이 참여하는 새로운 정책이 필요

- 2017~2020 서울 아파트 공급의 68%가 재개발재건축 등을 통해 공급되어 왔는데, 가용토지가 부족한 서울의 경우 정비사업 문제를 완화해 도시에 주택을 공급하는 것이 중요

■ 2.4 공급대책에서는 이를 위해 사업기간과 사업성을 대폭 개선할 수 있는 공공주도의 정비사업을 제시

■ 대도시권 도심지의 경우 정비구역과 비정비구역 모두 다양한 문제점이 산적해 있어 정비사업의 진행이 어려웠으나, 2.4 대책은 공공개입을 통해 해당 문제점의 상당부분을 완화할 수 있음

■ (도심 공공복합 개발) 도심 공공복합 개발은 공공과 민간의 협력하에 비정비구역인 역세권, 준공업지역, 저층주거지에 따라 각 유형별 문제점을 완화하여 사업성과 사업기간을 개선

■ 역세권, 준공업지역, 저층주거지 등의 비정비구역 기존 문제점은 다음과 같음

- (역세권) 대형/소형 건물 혼재, 대로변 건물과 이면도로 건물 등 소유주간 이해 상충, 기존 세입자들 내몰림 문제 존재

- (준공업지역) 대형/소형 공장주 개발관련 갈등 문제, 사업성 양호 공장과 쇠퇴한 공장 간 개발 갈등 문제, 인근 지역 주거시설 소유자간 갈등 존재

- (저층주거지) 소유자들 간의 개발비용 부담능력 차이, 월세 수입 의존 고령자 문제, 주민 합의 문제로 공동개발이 어렵고 노후화 가속

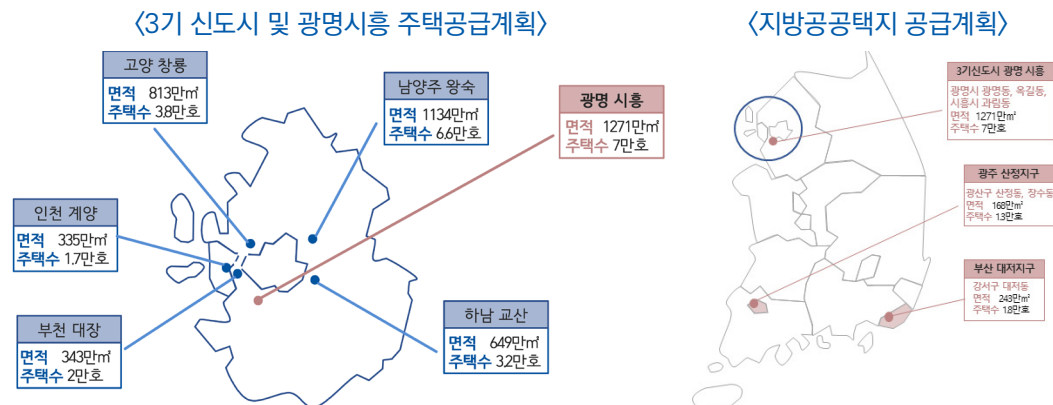
■ 공공복합개발은 공공이 개입해 패스트 트랙을 통해 사업기간을 단축하고, 용적률 상향 등을 통해 사업성을 제고함으로써 기존의 문제점들을 우회

●● (공공직접정비) 공공직접정비는 공공이 직접 정비구역의 정비사업을 진행함으로써, 정비사업 특성상 존재하는 복잡한 절차 및 장기간의 이해관계 조정과정을 완화

- 정비구역 정비사업의 경우 사업 성격상 1) 지차체 정비계획, 2) 토지주 조합구성, 3) 조합원 의견 조율의 과정을 거치면서 절차가 복잡해지고, 이해관계 조정에 장시간이 소요되는 등 사업 진행에 많은 문제점이 존재
- 해당 문제점 해결을 위해 공공기관이 직접 개입해 주민 동의를 거쳐 LH, SH 공사 등이 재개발 및 재건축 사업을 직접 시행하고 분양계획을 주도
- 종 상향, 용적률 상향, 재건축 초과 이익 부담금 미부과 등을 통해 사업성을 대폭 개선해 민간참여를 유도하고, 이를 기반으로 신속한 사업 진행을 추진하여 정비 사업기간을 평균 13년에서 5년으로 축소할 수 있을 것으로 예상
 - 사업성과 사업기간을 제고하는 만큼 정비사업 과정에서 세대수 증가분의 일정물량 이상을 의무적으로 공공주택으로 개발해야 하는 조건이 있어, 공공개입에 따른 인센티브 만큼 공공성을 강화

●● 서울 외 주택공급도 경인 18만호 및 지방 8만호 등 총 26만호를 공공택지로 공급할 예정이며, 기존 3기 신도시 공급 또한 병행

- 2.4 대책 발표 후 최근 광명-시흥 지역의 6만호 추가 공공택지 공급 계획이 발표, 광명 외에도 부산 대저지구, 광주 산정지구에 추가 공급 계획이 발표됨



※ 자료: 국토교통부

3. 현 주택공급 정책의 특징 및 차별성

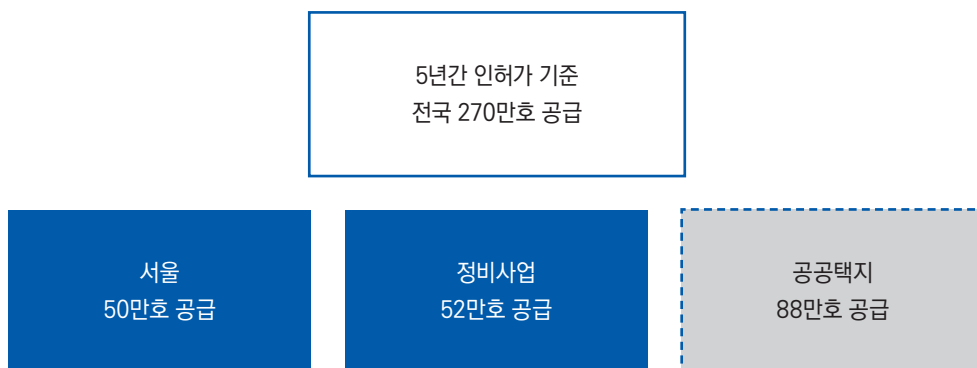
● **현 정부의 주택정책은 270만호+ α 주택공급 확대정책(8.16 공급정책) 및 공공주택 확장정책을 큰 줄기로 하며, 각각의 정책은 이전의 주택정책과 유사성 및 차별성을 동시에 가지고 있음**

● **(8.16 공급정책) 2022년 8월 정부는 270만호+ α 공급확대정책을 발표. 8.16 공급정책은 이전 공급정책 대비 물량이 더욱 확대된 것이 특징이며, 이전의 정책을 계승·발전시킨 것으로 평가**

- 8.16 정책은 서울 50만호 공급, 정비사업 52만호 공급, 공공택지 88만호 공급이 주요 내용
- (서울 50만호) 민간 재개발재건축 사업을 활성화하고, 신속통합기획 방식 등을 통해 인허가 기준 50만호 공급을 목표로 함
- (정비사업 52만호) 공공과 민간이 협력하여 공공사업 수준의 용적률과 세제 혜택 등의 인센티브를 통해 도심 정비사업의 신속한 진행을 촉진
 - 해당 정책은 개발이익의 적정 수준 관리를 위해 공급주택의 일부를 공공임대 및 공공분양으로 의무 기부채납 하는 방식을 유지함으로써, 2.4 대책의 일부 방식을 계승하고 발전시킨 것
- (공공택지 88만호 공급) 주택수요가 많은 대도시 권역을 중심으로 지구지정과 계획수립 절차를 통합한 공공택지 확보를 통해 주택공급 물량을 확대

〈8.16 공급확대 정책 개요〉

8.16 공급확대 정책



※ 자료: 국토교통부

8.16 정책은 인허가 기준으로 연평균 54만호를 공급해 약 5년간('22-'27) 총 270만호를 공급하며, 이는 지난 5년간('18-'22) 공급된 주택물량보다 전국 약 13만호, 수도권 약 47만호 이상 많은 수준

- 2022년 8.16 공급대책의 전반적 방향성은 지난 기간(2018-2022) 보다 더 많은 주택물량의 신속한 공급에 있으며, 이를 위해 다양한 정책지원을 공공부문이 제공

〈8.16 공급대책 지역별 공급계획〉

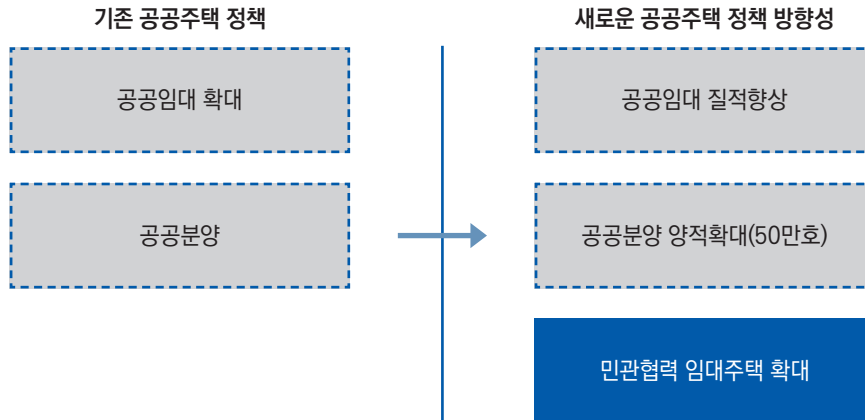
	18-22(A)	23-27(B)	증감(B-A)
전국	257	270	+13
수도권	129	158	+29
서울	32	50	+18
비수도권	128	112	△16
광역시·자치시	48	52	+4
8개 도	80	60	△20

※ 자료: 국토교통부

(공공주택정책 기초변화) 현 정부는 1) 공공임대 질적 제고, 2) 공공 분양주택 확대 3) 민관협력 임대주택 확대 등 3가지 유형의 방향성을 밝힘. 기존정책 대비 분양물량 확대 및 유형 확장에 있어 기초가 변화

- 현 정부의 공공주택 정책은 공공분양을 통해 중산층의 자가 보유를 지원한다는 측면에서 기존정책이 가지는 한계를 보완하고 있으며, 민간임대와 공공임대의 중간적 수요자를 위한 민관협력 임대를 확대하는 것이 주요한 특징
- 공공주택정책 3가지 방향성 중 공공분양확대 및 공공임대 질적 향상은 기존정책을 양적으로 확대하고 상품특성을 개량하는 것으로 기존정책의 범위 안에 있으나, 민관협력 주택 확대는 새롭고 차별적 형태의 공공주택 확장정책
 - 민관협력 주택은 준공공 및 민간임대 주택정책 등이 가졌던 그간의 단점을 보완하고 스타트업을 포함한 사회적 기업, 비영리 단체, 사회운동 단체, 예술인 조합 등의 다양한 주체들이 참여하는 생태계를 만드는 것이 주목적

〈공공주택정책 새로운 방향성〉



1) 공공임대 질적개선 : 현 정부는 공공임대 지속 확충 및 주거복지의 질적 향상을 병행하는 임대주택 정책 방향성을 밝힘

- 2022년 건설형 주택 지원단가 7% 상향, 공급평형 17.2평에서 20.2평으로 확대 등 질적 개선을 위한 예산을 추가 반영
 - 그 외 매입임대, 전세임대에 대한 세대별 지원 단가를 인상하여 저소득층, 사회초년생 등 주거취약계층이 안정된 주거여건을 갖는 임대주택 공급

2) 공공분양 확대 : 현 정부는 「청년·서민 주거안정을 위한 공공주택 50만호 공급계획」을 통하여 공공분양주택 확대방침을 발표

- 2023년부터 2027년까지 공급예정인 공공분양 50만호 중 청년층에 34만호를, 그 외 40~50대 등에 16만호를 공급할 계획
- 새 정부의 공공분양 주택은 나눔형, 선택형, 일반형으로 구분되며 각자의 소득·자산·생애주기 등에 맞춰 선택 가능
 - (나눔형) 분양가를 시세의 70% 이하로 책정하고, 분양가의 80%까지 장기 모기지로 대출받을 수 있도록 지원하는 모델로 총 25만호 공급 예정
 - (선택형) 저렴한 임대료를 지불하며 우선 거주하고, 6년 후 분양여부를 선택하는 모델로 10만호 공급 예정
 - (일반형) 분양가 상한제가 적용되어 분양가가 시세의 80% 수준인 모델로 15만호 공급 예정

3) 테마형 민관협력 임대주택 : 테마형 민관협력 임대주택은 민간이 기획한 테마를 기반으로 민간이 주거 및 공유시설을 건설·운영하며, 공공(LH)은 소유권자로서 사업 전반의 지원 및 감독을 담당

- (민관협력임대의 장점) 시세 대비 낮은 임대료, 임대기간 장기성, 직주 근접형 입지 등 공공 매입임대 장점과 다양한 유형의 주거 서비스, 입주자 맞춤형 주거 및 공유 공간 등 민간 주택의 장점을 결합
 - 2021년에는 공공과 민간이 협력하여 제공하는 매입임대주택 방식인 테마형 매입임대주택 시범사업 1,000호를 실시
 - 2022년에는 시범사업에서는 운영 방식에 따라 기획운영방식, 운영위탁방식, 특정테마방식으로 구분하여 약 2,000호 규모로 확대 추진, 이후 해당 방식의 공급규모를 지속적 확장을 계획

4. 주택시장 변화에 따른 주택공급정책 관련 전망 및 시사점

지금과 같이 주택시장의 침체가 진행될 경우 현행 주택공급 확대정책은 물량 및 방향성 등이 변경될 가능성이 있음

- 매매가격과 전세가격이 동반 하락하고 있는 현 주택시장을 고려해 볼 때 주택가격 하락이 초입 단계였던 2022년 8월에 계획된 주택공급확대정책이 그대로 진행되기에는 어려울 것으로 전망
- 주택시장 환경변화에 따른 공급정책 관련 전망은 다음과 같이 정리해 볼 수 있음

(도심 주택공급 정책의 차별적 진행) 향후 주택시장 침체 정도에 따라 지역별-단지별로 정비사업의 수익성 격차가 증대될 것으로 예상되므로 공공개입 정비사업은 지역 차별적으로 진행될 것으로 전망

- 예를 들어 서울지역 내에서도 단지 노후도 및 주민 협의 진행정도, 분담금의 수준에 따라 정비사업이 각기 다른 속도와 방향으로 진행될 가능성이 큼

(미분양 증가에 따른 지역별 공급물량 조정) 각 지역별 미분양의 증가 속도가 상이하게 진행되고 있어, 270만호+α 공급물량의 권역별 공급계획이 미분양 수준에 따라 변경될 것으로 예상

- 특히 대구·경북의 경우 미분양 증가속도 및 물량의 수준이 전국에서 가장 높아, 향후 해당지역 주택공급 인허가 물량은 상당기간 대폭 감소할 것으로 보임

- 대구, 경북의 경우 미분양 물량이 약 1.3만호, 0.9만호로 전국 미분양 물량 7.5만호의 약 30%의 비중을 차지하고 있으며, 향후 더욱 증가할 것으로 예상

❖ (공공주택 공급물량 조정) 공공분양 50만호 공급 또한 주택시장 침체로 분양시장 리스크가 지속적으로 증가할 경우, 공공분양 물량이 감소하고 공급물량의 상당부분이 임대로 전환될 가능성이 높음

- 이미 경기도의 경우 인천 및 경기지역 주택시장 침체에 따라 지난 정부부터 진행 중이던 사전청약 공공분양 물량이 상당부분 축소되고 있음
- 반면 임차시장의 불안상황 지속으로 인해 공공임대의 신속한 공급에 대한 수요는 빠르게 증가하고 있어, 공공분양 취소물량이 임대로 전환되거나 시장요구를 반영한 새로운 유형의 임대주택 공급이 진행될 가능성이 증대

❖ 이전 정부와 현 정부의 주택공급 확대정책은 동시적이고 병행적으로 진행되고 있음. 따라서 최근의 주택시장 환경변화를 면밀히 고려하여 주택공급정책 조정에 있어 다각적인 논의가 필요해 보임



참고문헌

- 국토교통부, 대도시권 주택공급 획기적 확대방안, 2021년
- 국토교통부, 국민주거안정 실현방안, 2022년
- 국토교통부, 청년·서민 주거안정을 위한 공공주택 50만호 공급계획, 2022년
- 주택금융연구원, 주거부담지수, 2023년