

본 자료는 2014년 4월 3일(목) 조간부터 보도해 주십시오.  
(인터넷 보도 : 4월 2일(수) 오전 11시 이후)

|                |  |
|----------------|--|
| <b>보 도 자 료</b> | <b>주택산업연구원</b>   |
| 정책연구실          | <a href="mailto:roi0104@khi.re.kr">roi0104@khi.re.kr</a> |
| 노희순 책임연구원      | 02.3215.7638   |

### “주택인허가 강화 등은 전세난 해소 및 매매시장 회복을 앞당기는 효과”

- 중장기 시장안정을 위해 신규주택공급, 소비 및 자산 시장의 개선 필요 -

주택산업연구원(원장 南熙龍)은 『주택인허가 강화 등에 따른 시장영향 분석』에서 2013년의 정부대책 중 주택인허가 강화기조에 따라 2017년까지 수도권의 주택인허가량은 감소추세를 보이다가 이후부터는 20만 수준을 유지할 것으로 예상했다. 이러한 주택인허가, 분양, 준공물량 조정은 주택수급불안을 안정시켜 전세가율 상승, 전세난 및 매매가격 정체 지속 등을 완화시킬 것으로 예상했다. 매매가격 회복 및 전세가율 안정은 1~2년 앞당겨지며 전세가율 고점도 8~9%p 낮게 형성될 것으로 추정하였다.

공공택지를 중심으로 한 공급조절과 미분양 부담에 따른 인허가 조절로 수도권의 주택인허가 물량은 2013~2017년까지 연평균 2.9만호가 감소하며 분양조절에 따라 2017~2020년동안 연 1.3만호의 준공물량이 2020~2030년까지 지연될 것으로 예상된다. 공급조절에 따라 인허가는 2017년 16만호,

신규주택공급(준공)은 2018년 15만호 수준까지 감소 할 것으로 추정되나 이후 각각 연평균 20만호, 16만호 수준으로 회복을 보일 것으로 예상된다.

일부 공급조절의 개입에 따른 시장왜곡 우려가 있으나 2018년 전후로 공급물량이 일정 수준에 안정될 것으로 추정됨에 따라 시장왜곡은 크지 않을 것으로 판단했다. 오히려 비탄력적인 주택공급 특성과 주택보급 100% 달성, 인구 및 가구특성에 따른 수요 감소 등을 고려할 때 약 1만호 정도의 미분양물을 감소시키는 등 2008년 이후 누적된 인허가 물량을 해소함으로써 수급불균형 장기화를 방지하고 조속한 주택시장 정상화에 긍정적인 것으로 판단했다.

주택공급조절은 매매가격지수의 하락(저점)을 2.2p 완화시키며 전세가격의 상승(고점)을 8.7p 완화시키는 등의 주택시장 안정효과가 나타나는 것으로 추정되었다. 특히 전세가격의 경우 2013~2030년까지 평균적으로 1.6% 낮게 예상되면서 전세가율의 고점이 2년 먼저 형성되며 8.5%p 낮게 나타났다.

최근의 주택공급조절 대책은 누적된 수급불균형 문제를 해소하고 시장을 정상화하는데 긍정적인 효과를 나타낸다고 판단하였다. 다만 중장기적인 시장안정을 위해서는 “공급시장이 시장여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 인허가시스템 및 공급여건의 조성”, “자가-임차주택의 효율적 재분배가 가능한 기업형 임대주택시장 규모 확대”, “임도소득세를 부과되 징벌적 세제의 개편으로 주택의 실효세율의 증가에 따른 부정적 영향 완화” 등이 필요하다고 주장하였다.

**별 첨 : 「주택인허가 강화 등에 따른 시장영향분석」**

## 《 목 차 》

# 주택인허가 강화 등에 따른 시장영향분석

2014. 4. 3

노희순 / 책임연구원

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1. 연구목적 .....                  | 1  |
| 2. 수도권 주택시장의 수요여건 변화와 영향 ..... | 1  |
| 3. 수도권 주택시장의 공급여건 변화와 영향 ..... | 7  |
| 4. 주택공급시장 모형구축 .....           | 9  |
| 5. 주택공급시장 모형구축 .....           | 11 |
| 6. 정책적 시사점 .....               | 15 |

## 1. 연구목적

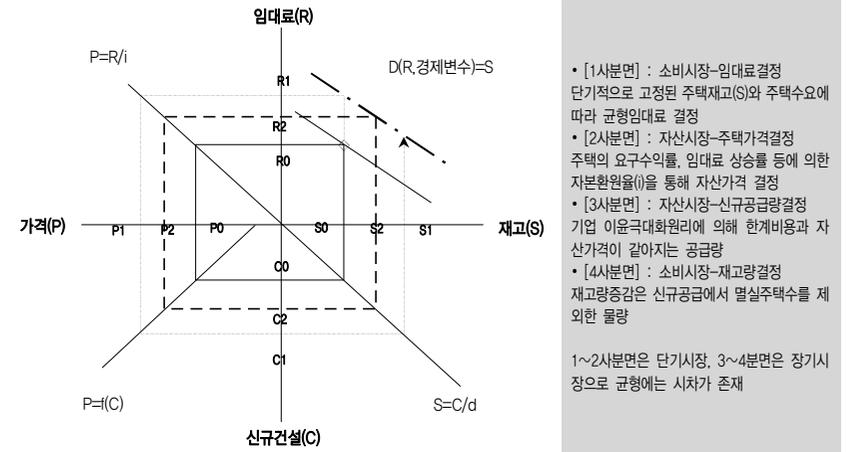
- 수도권 주택시장에서 임차수요 증가, 기대가격 상승률 하락, 미분양해소 지연 등에 따라 “주택가격 하락 및 정채-전세가격 상승”의 악순환이 지속되고 있음
  - 공급의 비탄력성에 의해 과잉공급상태가 나타나면서 소비자심리에 부정적인 영향을 미쳐 이러한 악순환이 장기화되는 양상 시현
- 이에 따라 과거 공급정책은 공급확대 위주의 정책이었으며 최근 들어서 시장여건의 변화에 따라 주택인허가 강화(축소) 등의 정책으로 전환됨.
  - 향후 인허가 및 분양 물량 축소가 예상되며 이로 인한 수급시장에 미치는 파급효과 분석 필요
  - 2016년까지 중장기적으로 공공 및 민간의 인허가 및 분양물량 축소는 매매 및 임대시장에 차별적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 따라서 공급물량정책의 변화가 시장에 긍정적 vs 부정적 영향을 미치는지? 어떤 효과가 더 큰지 분석하고자 함.
  - 연구의 공간적 범위는 주택공급조절이 예상되고 있는 수도권을 대상으로 주택공급시장이 성숙기에 진입하는 2000년 이후~최근시점으로 함.

## 2. 수도권 주택시장의 수요여건 변화와 영향

### 1) 매매수요의 감소와 임차수요의 증가 영향

- 주택의 공간소비는 자가보유와 임차거주로 구분되며 일반적으로 수요변화에 따라 급격히 인상된 단기임대료는 장기적으로 지속되지 않으며 초기 임대료보다는 높지만 단기임대료보다는 낮은 수준으로 장기임대료가 형성되는 균형과정
  - 수요가 증가하더라도 단기적으로 공급이 확대되지 못하며 장기적으로 신규공급량이 증가하면서 임대료는 R0~R1사이에서 변동하면서 결국 R2에서 새로운 균형임대료가 형성됨
  - 일반적으로 국내시장의 전세난이 발생하면 안정될 때까지 2~3년이 소요되는 것도 이와 같은 이유이며 이때 공급시장의 공간적, 시간적 제약으로 재고주택확대가 지연됨에 따라 초과수요가 지속되기 때문에 주택가격 상승과 공급이익 확대 및 신규공급증가

등이 발생함



〈그림 1〉 주택서비스시장 4사분면 모형

- 하지만 최근 임대료 수준은 2000년 초반과 달리 장기간 상승하는 양상이 나타나고 있음. 이는 단기적으로 자가점유의 귀속임대료와 임차거주의 임대료 차이가 발생할 때 수요의 재배분(자가주택↔임대주택)이 제약되기 때문임
  - 단기적으로 주택재고가 고정되어 있지만 점유유형간 주택 공급 배분량이 임대료수준, 거래 등 의해 재분배될 수 있음
  - 다만 주택거래에 대해 거래비용, 거래 시간, 고가 재화 등의 여러 제약으로 인해, 자가보유가 임차로, 임차가 자가보유 등으로 소비자 점유형태 변화에 제약 존재
  - 귀속임대료는 자가점유자의 주택보유에 따른 사용자비용을 의미
    - 귀속 임대료는 일반적으로 “주택가격×(이자율+재산세 실효세율 등+감가상각률-기대가격상승률)”로 표현하며 이자율은 기회비용으로 일반적으로 안전자산이자율(국채나 예금금리)이 적용됨
    - 일반적으로 주택구입시 주택담보대출을 활용하기 때문에 실질적인 사용자비용의 이자율은 안전자산 이자율보다 높게 형성됨
  - 전세가격 상승에도 불구하고 수도권의 전세→자가 점유 전환비용은 낮아지고 있으며 이는 수도권의 높은 주택가격 수준, 주택시장 침체에 기인하여 점유전환시 제약이 강화되고 있음

- 전국기준 전세→자가전환 가구 비율은 2005년 53.0%→2008년 38.7%→2010년 26.1%→2012년 23.2%로 감소.
- 수도권의 전세→자가전환 가구 비율은 2005년 52.3%→2010년 21.8%→2012년 17.9%로 전국에 비해 전 세의 자가전환 비율이 빠르게 감소하고 있음

〈표 1〉 전세가구의 자가전환 비율추이

| 구분  | 2005년 | 2010년 | 2012년 |
|-----|-------|-------|-------|
| 전국  | 53.0  | 26.1  | 23.2  |
| 수도권 | 52.3  | 21.8  | 17.9  |
| 광역시 | 45.8  | 38.0  | 32.8  |

자료 : 주거실태조사 자료, 국토연구원

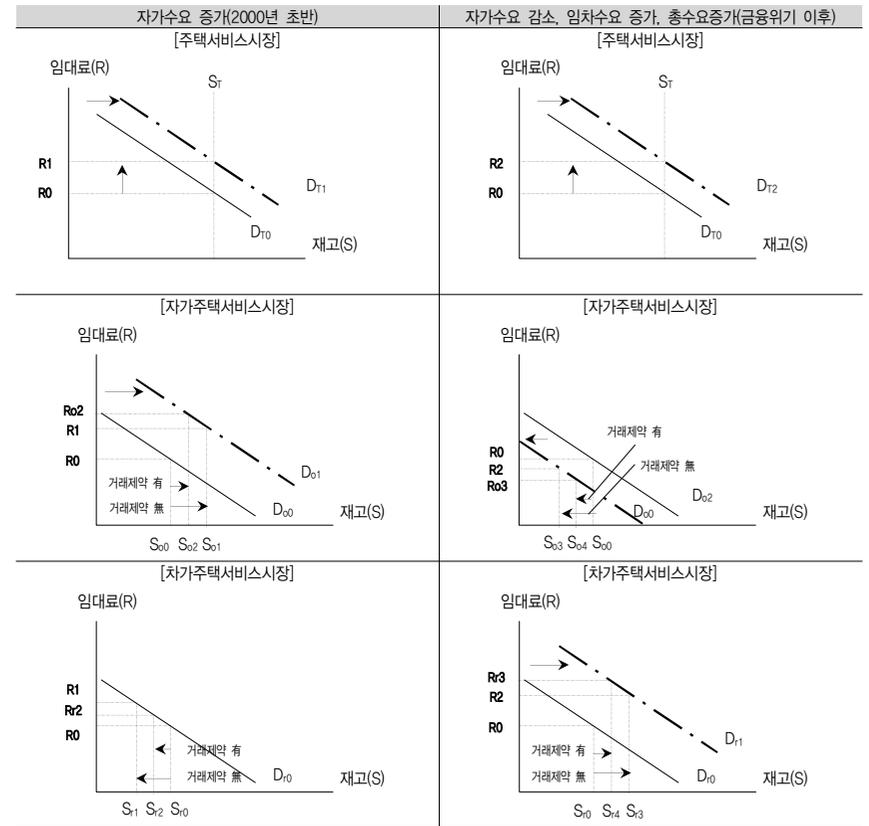
○ 따라서 현실적으로 재고주택시장의 자가점유와 임차점유 전환에 제약이 존재하기 때문에 최근과 같은 상황 발생

- 2000년대 초반에는 가구증가 및 소득증가에 따라 주택수요가 증가하면서 주택가격 및 임대료 상승, 신규공급 및 주택재고 증가가 나타남. 다만 자가수요 중심의 증가로 전 세가격 보다 주택가격이 더 상승함

- 자가점유 수요증가가 전체 주택수요를 증가시킨 경우로 전체수요의 증가에 따라 전체 임대료가 R1로 상승함. 점유전환에 제약이 없다면 상승한 R1의 임대료에 따라 자가주택 공급배분량이  $S_{00}$ → $S_{01}$ 로 증가하고, 증가한 만큼 임차 공급배분량이  $Sr0$ → $Sr1$ 로 감소함
- 그러나 실질 시장에서는 점유 전환이 제약되기 때문에 자가주택 공급배분량이  $S_{00}$ → $S_{02}$  증가에 그치고, 그에 따라 임차 공급배분량이  $Sr0$ → $Sr2$  감소에 그침. 즉, 자가주택 공급배분량이 부족하므로 매매 가격이 더 상승하고 임대주택 공급배분량은 크게 줄지 않으므로 전세가격의 상승이 매매가격의 상승에 비해 미미

- 반면 2000년대 후반 금융위기 이후 소득에 따른 수요 증가 둔화, 자가수요 감소, 임차 수요 수요증가에 따라 주택가격 하락 및 임대료 상승 양상이 장기간 나타나고 있으며 공급시장의 불균형이 나타남

- 자가점유 수요 감소, 임차점유수요 증가가 전체 주택수요를 증가시킨 경우로 전체수요의 증가에 따라 전체 임대료가 R2로 상승함. 점유전환에 제약이 없다면 상승한 R2의 임대료에 따라 자가주택 공급배 분량이  $S_{00}$ → $S_{03}$ 로 감소하고, 감소한 만큼 임차 공급배분량이  $Sr0$ → $Sr3$ 로 증가함
- 그러나 실질 시장에서는 점유 전환이 제약되기 때문에 자가주택 공급배분량이  $S_{00}$ → $S_{04}$  감소에 그치고, 그에 따라 임차 공급배분량이  $Sr0$ → $Sr4$  증가에 그침. 즉, 자가주택 공급배분량이 크게 줄지 않으므로 매매가격이 더 하락하게 되고 임대주택 공급배분량은 크게 증가하지 않아 전세가격 등의 임대료는 더 상승하게 됨



주 : 총수요(DT)=자가수요(Da)+차가수요(Dr), 총공급(ST)=자가배분(Sa)+차가배분(Sr)

〈그림 2〉 수요변동과 주택서비스 공급량의 재분배

## 2) 주택의 자본환원을 상승영향 : 기대가격 상승률 하락, 세제부담

- 자본환원율은 주택의 요구수익률과 같으며 금융위기 이후 기대가격 상승률의 하락으로 인해 요구수익률이 높아지고 있으며 이에 따라 임대료를 인상시키는 양상이 나타남
- 귀속임대료가 임차임대료보다 높게 되면 자가보유자는 자가에서 차가로 점유형태를 전환하거나 임대주택을 매각하거나 임대료를 상승시킴
- 특히 최근 임대소득세 징수에 따른 임대자의 세제부담 증가가 예상되면서 이러한 움직임은 확대될 것으로 예상

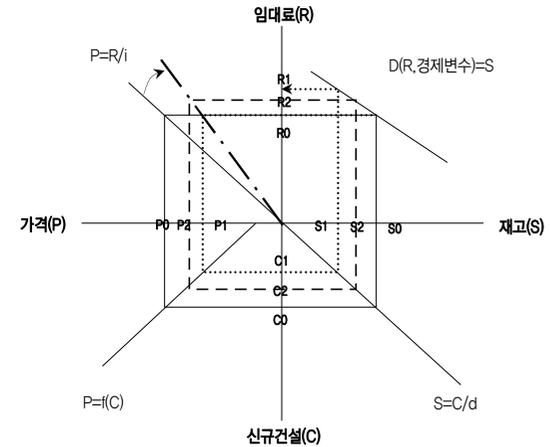
- 국내 주택시장은 귀속임대료 또는 요구수익률 증가에 따른 임대인의 손실을 임차인에게 전가하기 쉬운 구조임
  - 국내 임대주택시장에서 임대주택은 민간의 다주택자들이 주로 공급하는 구조이며 주택이 차지하는 자산 비율과 주택담보대출 활용도가 높기 때문에 임대인은 자산손실을 만회하기 위해 가능한 한 임차인에게 전가하려는 경향이 높음
  - 임대인 자산손실의 임차인 전가 가능성은 임차수요와 임차수요의 탄력성에 영향을 받는데 현재 임차수요 증가와 임차수요 비탄력성 확대로 전가율이 높을 것으로 추정됨
    - 임차 수요의 증가 : 전국 임차가구 비중은 2005년 44.4%에서 2010년 45.8%로 증가하고 있으며 전월세 거래량은 전국 및 수도권 모두 최근 3년간 연 2% 수준에서 증가하고 있음

〈표 2〉 전월세거래량 증감율

| 구 분    | 연간 거래량    |           |           | 증감율     |         |         | 14.1~2월<br>전년동기대비증감율 |
|--------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|---------|----------------------|
|        | '11년      | '12년      | '13년      | '11~13년 | '12~13년 | '11~13년 |                      |
| 전 국    | 1,321,242 | 1,323,827 | 1,373,172 | 0.20%   | 3.7%    | 1.9%    | 2.10%                |
| 수도권    | 881,779   | 888,260   | 914,568   | 0.73%   | 3.0%    | 1.8%    | 0.90%                |
| 서 울    | 422,202   | 424,990   | 443,562   | 0.66%   | 4.4%    | 2.5%    | -0.20%               |
| (강남3구) | 77,573    | 76,785    | 81,298    | -1.02%  | 5.9%    | 2.4%    | -3.70%               |
| 지 방    | 439,463   | 435,567   | 458,604   | -0.89%  | 5.3%    | 2.2%    | 4.20%                |

자료 : 국토교통부

- 임차수요의 비탄력성 : 전세가격의 상승에도 불구하고 전국기준 전세점유형태를 유지하는 임차인 가구 비중이 2005년 25.0%에서 2010년 60.8%로 크게 증가하면서 탄력성이 떨어지고 있음
- 즉, 다주택자는 보유비용 증가를 임차인에게 전가시키는 경향이 강화되고 있으며 이는 전세가격의 직접적인 상승 또는 전세계약의 월세(반전세 포함) 계약 전환 등으로 나타나고 있음
- 4사분면 모형에 따르면 임대인은 주택가치손실( $P_0 \rightarrow P_2$ )을 만회하기 위해  $R_0 \rightarrow R_2$ 만큼 임대료를 인상시킬 것으로 보이며, 임차수요의 증가로 수요곡선이 우상향하기 때문에 실질적인 임대료 상승은 더 크게 나타날 것으로 예상



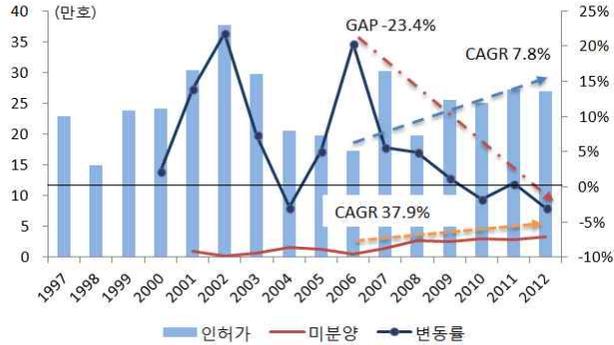
〈그림 3〉 자본환원을 상수에 따른 주택서비스시장 4사분면 모형 변화

### 3. 수도권 주택시장의 공급여건 변화와 영향

#### 1) 주택공급의 변화 추이

- 수도권 주택 공급실적(사업승인 기준)은 10년 평균(2003~2012) 24.2만호, 5년 평균(2008~2012) 24.9만호 수준이나, 2011년 이후 도시형생활주택 영향 등으로 다소 증가(27만호 내외)
  - 수도권 민간택지 내 주택공급은 2013년 들어 전년대비 인허가 건수가 감소하고 있음.
  - 수도권 공공택지 내 주택 분양공급은 연간 10만호 내외로 추정
  - 수도권 공공택지 내 주택 분양공급은 연간 10만호 내외로 추정
- 수도권 외곽을 중심으로 민간의 밀어내기식 분양이 지속될 경우 미분양 적체 등 국지적인 공급 과잉 우려 존재
  - 2007년에는 분양가 상한제의 적용에 따른 인허가의 증가로 인해 전년대비 75.8% 증가한 30만호 수준
  - 수도권의 인허가물량은 25만호 내외 수준이지만 2007년의 인허가 물량의 부담에도 불구하고 2006년 이후 연 7.8%씩 증가함.

- 이로 인해 2000년 초반에는 주택가격변동률과 인허가물량의 흐름이 유사한 양상을 보이고 있으나 2000년 후반에는 주택가격변동률의 하락에도 불구하고 인허가 물량이 증가하고 있음.
- 주택가격변동률은 2006년 고점대비 2012년 -23.4%p 하락하였으며 미분양도 연 37.9% 증가하는 등의 수급불균형상태 지속



〈그림 4〉 인허가, 미분양, 주택가격변동률 추이

## 2) 주택공급정책의 변화

- 공급과잉 우려가 있는 상황에서 세계·금융지원 등 수요대책의 효과 한계를 인식한 정부는 수도권 공급물량 조절을 본격화함.
- 사업성 악화, 공급과잉으로 시장에 부정적인 공공 사업장을 중심으로 분양물량을 조정하였으나 최근 민간물량조정까지 확대
  - 단기적으로 보증심사의 강화를 통해 후분양전환을 유인하며 이때 발생할 수 있는 건설업체의 금융비용 부담 등의 어려움을 고려하여 대한주택보증의 건설자금대출 지급 보증 실시
  - 주택공급조절을 위해 인허가물량, 분양물량에 대한 단기적 조절 및 후분양지원에도 공급시점을 다양화할 수 있는 체계를 위해 입주자모집(분양) 분할, 인허가의 착공기한 완화 등의 제도적 개선이 시행됨.
  - 장기적으로 지자체와의 협업체계를 구축하고 신규사업승인을 관리하고 보증심사 강화 및 보증료율의 차등폭 확대를 통해 선분양 물량을 관리

## 3) 구조적으로 주택공급의 낮은 탄력성 영향

- 일반적으로 신규 주택 수요량보다 건설량이 적으면 초과이익이 발생하고, 건설량이 많으면 이익이 감소하면서 새로운 건설량은 주택가격과 신규건설비용이 같아지는 점에 결정
- 공급의 구조적 비탄력성에 따라 자가수요 위축에 신규공급지속에 따른 과잉 공급양상
  - 신규수요 증가에 따라 상승한 자산가격이 모두 신규주택공급에 반영되지 않음. 이는 시간, 택지, 자금조달, 건제수급 등의 제약에 따라 주택공급비용이 증가하기 때문임
  - 수도권의 경우 그동안 부족한 주택공급문제를 해결하기 위해 대규모 택지개발 또는 신도시건설 등의 형태의 대규모 주택공급방식이 중심이었음
  - 수요가 많았던 시점에 대규모 공급방식은 수급안정에 긍정적이었으나 주택보급률 100% 달성과 수요 위축에 따라 과잉공급-미분양 증가 등의 수급불균형을 가져오고 있음
  - 또한 대규모개발은 토지수급, 토지개발, 사전 준비 및 인허가 기간\*이 길고, 입주자 모집공고 등 일련의 분양절차 준수 등에 따라 일반적으로 공급소요시간이 장기간 발생하면서 금융비용 상승, 공급탄력성 저해 등을 유발
  - 주택수요도 연령, 가구원수, 자녀여부, 지역별로 점유형태, 주택규모, 지불가능성이 차별화 되면서 다양화되고 있는데 대규모개발 방식은 수요의 다양성을 담는데 한계가 존재
- 인허가-준공 시차에 따른 기대가격의 차이로 인해 구조적인 불균형 존재
  - 공급시점(인허가시점, 공급결정시점)의 시장기대가치와 준공시점(재고반영시점)의 시장가격차이로 인해 시장의 주택가격과 공급자의 예상가격간에 차이가 발생함
  - 2007년 인허가량이 급증했고 2006년 이후 인허가량이 증가하는 추세이기 때문에 공급가격과 수요가격의 차이(예상가격 vs 시장가격)가 존재하는 물량이 확대되었으며 미분양으로 전환됨
  - 이러한 미분양 물량은 수요가 감소한 자가시장에 주택재고를 늘려 주택가격을 더 하락시킴으로 공급시점과 준공시점의 가격차이를 더 확대시키고 수급불균형을 확대시키는 악순환 유발
  - 임대시장의 경우도 민간, 특히 가계에 의해 공급이 주도되기 때문에 자가시장의 침체가 임대시장의 공급을 제약하면서 임대료가 더 상승하는 결과를 가져옴

- 즉, 앞서 수요여건변화 영향결과 나타난 공급시장의 수급불균형, 주택가격의 하락, 임대료의 상승이 더 확대됨
- 따라서 공급조절은 공급시장의 미분양 부담 완화, 자가시장의 가격 하락 및 임대시장의 가격상승 장기화 방지 등에 영향을 미칠 것으로 가정하고 분석함

#### 4. 주택공급시장 모형구축

##### 1) 주택공급시장의 구조특성

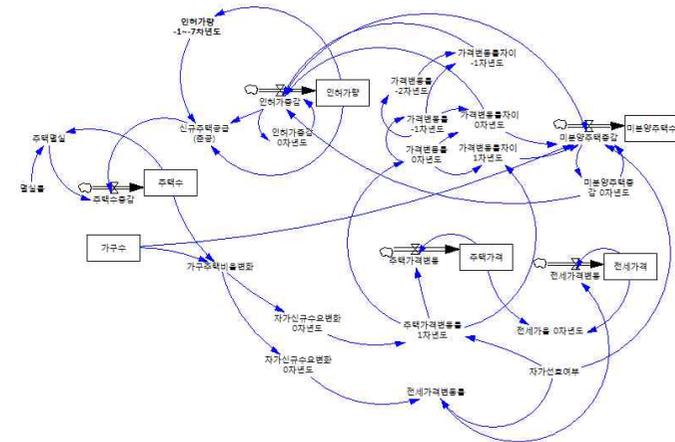
- 주택공급은 신규주택공급시장과 재고주택공급시장으로 이원화되어 있으며 신규주택과 재고주택 간에는 대체제 관계가 성립
  - 일반적인 수요함수에서 가격과 수요량은 음의 관계이나 신규주택에 대한 수요함수와 재고주택가격은 양의 관계를 가짐.
  - 국내시장에서 신규분양아파트의 분양가는 정부의 다양한 정책(원가연동제, 분양가상한제 등)에 의해 제약이 존재해 왔음. 이때 재고주택의 가격이 상승하게 되면 상대적으로 저렴한 신규주택가격은 상승여력과 기대가 높아짐.
  - 즉, 재고주택가격대비 낮은 분양가는 기대 분양주택의 거래차익 실현가능성을 높여 수요를 유인해 분양률을 높이고 다시 분양가격을 상승시키는 요인으로 작용
- 미분양은 주택공급에 관한규칙에 따른 입주자모집공고(분양)이후에 청약이 이뤄지지 않아 매매계약이 체결되지 않은 주택을 의미하며 자산시장 측면에서 시장참여자들에게 시장방향성을 판단하는 기준이 됨.
- 주택공급기간은 일정이상의 시간이 소요되기 때문에 공급결과와 실제 공급 간에는 시차가 존재
- 공급자, 수요자 모두 기회비용이 낮을수록 주택공급이나 주택구매수요가 커짐. 기회비용은 공급자와 수요자 모두 대출금리의 영향을 받음.

##### 2) 주택공급시장의 인과지도 및 모형

- 본 연구에서는 주택시장 및 매매전환수요 변화 분석(노희순, 2013)의 시장모형에서 가격부분, 수요부분, 가격-수요부분을 활용하되 공급부분에 있어 서범준외 2명(2010)의 미분

양을 중심으로 한 부분조정 균형 모형을 활용하여 수정 보완함.

- 신규주택공급은 일반적으로 인허가물량, 인허가물량의 착공율에 영향을 받으며 인허가물량은 미분양물량, 재고주택가격변동률에 영향을 받음.
  - 원칙적으로 미분양과 인허가량에 따른 착공률의 관계를 모형에 반영하여야 하나 data의 한계로 인해 인허가량의 준공의 관계를 신규주택의 공급의 Flow로 가정하고 모형에 반영함. 인허가량의 준공은 최근 9년간의 인허가의 준공률을 적용함
  - 본 분석에서는 연차별 평균 준공률을 적용하여 1~9년차까지의 인허가물량이 준공물량에 영향을 준다고 가정하였으며 9년차 이상의 물량은 인허가가 취소되었다고 가정함.
- 공급시장에서 수급조절변수 역할을 하는 미분양은 수요와 공급에 의해 결정되며 관련변수로 미분양, 주택가격변동율, 인허가물량, 가구수가 있음
- 인과지도와 구축한 공급시장의 정량적 구조를 종합하여 저장(Stock or Level)변수와 유량(Flow or Rate)변수로 구체화한 기본 흐름도(Stock and Flow Diagram)는 다음과 같음.
  - 기본적으로 수급시장 모형은 “수요변화 → 가격변화 → 공급변화, 미분양변화 → 주택재고 변화 → 수요여건변화(가구주택비율, 전세가율 등) → 수요변화 → 가구변화”의 영향흐름이 순환적으로 구성됨.
  - 주택의 수요와 공급, 미분양, 가격 등은 상황에 따라 시차가 존재하지만 서로 영향을 미치며 정도의 차이는 있지만 균형점에 수렴하는 구조를 가정함.



〈그림 5〉 주택공급시장의 흐름도

- 그 외 복잡한 시장요인과의 관계는 기존 가정을 유지하고 있기 때문에 모형의 단순화를 위해 표현을 제한하였음.

## 5. 주택공급시장 분석

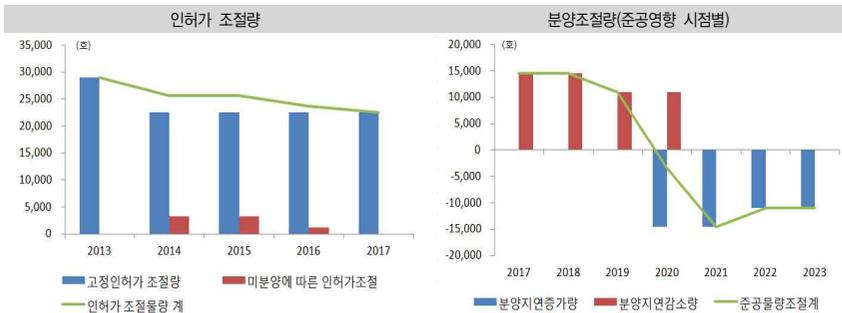
### 1) 시나리오 가정

- 국토교통부계획에 따른 공급물량 가정
  - 수도권 인허가 물량은 공공주택 중심으로 2013년에 2.9만호를 감축하고 2014~2017년에 9만호, 연 2.25만호씩 조절하는 것으로 가정
  - 2013~14년 2.9만호 축소되며 연 1.45만호씩 조절, 2015~16년 2.2만호 축소되며 연 1.1만호씩 조절하는 것으로 가정
- 지자체 인허가 조절에 따른 공급물량 가정
  - 향후 인허가 승인조절 물량은 적정 미분양과 현재 미분양의 차이, 시장에서 조절하지 못하는 미분양비율을 고려하여 감소시킨다고 가정함.
  - 인허가 물량은 시장상황에 따라 탄력적으로 조절하는 것으로 계획되고 있기 때문에 일정 인허가 물량을 축소시키기보다 “전기의 미분양과 적정미분양의 차이× 반영률”만큼의 인허가 물량을 조절한다고 가정함. 제도 초기임을 감안하여 2014년부터 적용되는 것으로 가정함.

- 즉, 분양물량조정은 신규주택공급에 일시성으로, 고정인허가물량 조정은 일정기간 인허가물량에 한시적으로 영향을 미치며 미분양에 따른 인허가조절은 시장상황에 따라 탄력적으로 적용하는 것으로(차가선회시점만 조정) 가정함.
- 공급조절은 신규주택공급(준공기준)은 2024년까지 영향을 미침.
  - 시나리오모형은 공급조절(인허가 및 분양조절)에 의해 2013~2017년까지 인허가물량이 연평균 2.9만호 감소. 분양의 조절로 2017~2020년 동안 연 1.3만호수준의 준공물량이 2020~2023년의 기간으로 지연됨.

### 2) 시나리오 분석결과

- 현재의 주택시장 특히 공급시장 추이가 지속된다고 가정할 때, 주택인허가량은 29.5만호를 고점, 23만호를 저점으로 하여 격년별로 증감을 반복하고 2010~2030년까지 연평균 25.4만호 수준을 유지하면서 2000년대(2000~12년 25.7만호)와 유사
- 미분양의 증가는 다시 인허가의 변동폭이 작아지는 양상으로 영향을 미치나 공급시장의 비탄력성에 따라 가격수준이 유지되면 미분양 변동에 공급이 탄력적으로 반응하지 않는 양상이 나타남.
- 공급조절에 따른 공급변화 예상
  - 주택인허가량은 25.5만호를 고점, 16.3만호를 저점으로 하며, 공급조절에 따라 2017년까지 감소하는 양상이 나타남. 2010~2030년까지 연평균 20.4만호 수준으로 2000년대보다 5만호 내외 감소한 수준

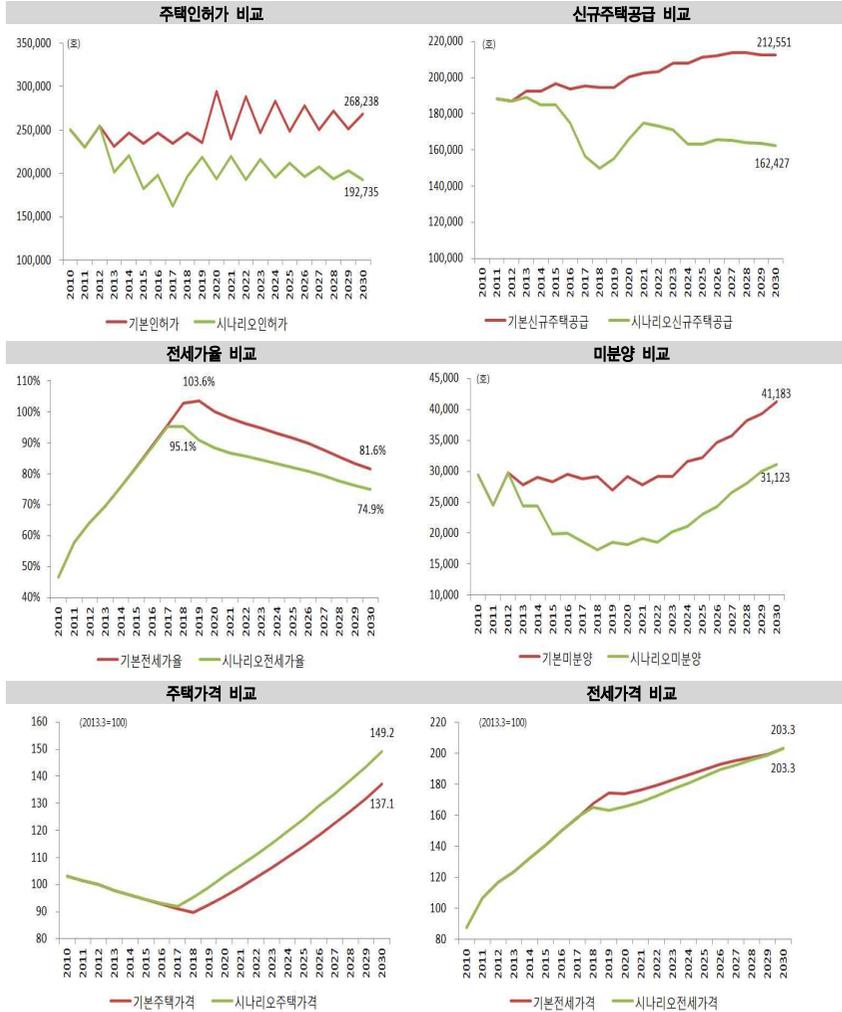


〈그림 6〉 공급조절 물량 추이



〈그림 7〉 공급조절시 공급추이

- 신규주택공급량은 18.9만호를 고점, 15만호를 저점으로 하여 전반적인 감소 추이가 예상되며 2010~2030년까지 연평균 17만호 수준이 전망됨.
- 미분양은 3.1만호를 고점, 1.7만호를 저점으로 하여 증감하고 2010~2030년까지 연평균 2.3만호의 수준 유지



〈그림 8〉 공급조절 전후 비교

○ 공급조절에 따른 가격변화 예상

- 2017년에 자가선호로 전환되며 이에 따라 주택가격 지수는 91.9를 저점으로 상승 반전함. 2017년까지 연평균주택가격 상승률은 -1.7%이며 이후 2030년까지 3.8%의 가격상승률이 예상. 공급물량 조정에도 기본과정과 같이 물가상승률 수준의 안정적 상승이 예상되나 상승세는 더 견조

- 전세가격지수는 기본가정과 같이 향후 임차수요의 증가 추이로 상승추세가 유지되면서 2030년에는 동일한 수준인 203.3에 이룸. 기본가정에 비해 초기에 상승세가 소폭 높지만 더 빠르게 안정되고 전반적인 상승률도 소폭 작게 나타남. 전세가율은 자가선호 전환 시점인 2017년 95.1%에 달한 후 안정되는 양상이 나타나며 2030년 74.9%로 하락함.

○ 공급조절에 따른 시장효과

- 기존인허가 물량은 가격정체기에 변동폭이 완화되나 19만호 내외 수준을 보이다가 24~29만호 수준으로 변동하면서 평균 20만호 수준을 유지. 반면 공급조절의 경우 초기에 인허가가 감소하다가 가격 회복기에 20만호 내외 수준을 보이면서 기존가정보다 낮은 공급수준을 보임.

- 기본가정과 공급조절의 경우의 차이는 점차 확대되며 2030년에는 기존 신규주택공급물량이 21.3만호인데 비해 공급조절의 경우 기존대비 23.6% 작은 16.2호로 5.0만호가 감소

- 기본가정과 공급조절에 의한 경우 미분양차이는 2017년까지 증가하며 이후 공급조절의 경우 미분양이 약 1만호 작게 나타남.

- 자가선호 전환 1년 이후 주택가격이 상승하며 공급조절의 경우 기존보다 자가선호 전환시기가 1년 앞당겨짐. 주택가격 수준도 기존의 경우 89.7까지 하락하는데 반해 공급조절의 경우 91.9까지만 하락하면서 2.2p의 완화된 하락 충격을 받음.

- 전세가격의 경우, 향후 주택시장에서 임차수요의 높은 비중에 따라 공급조절의 영향을 크게 받지 않으나 공급조절의 자가선호 시점 이후 기본가정보다 전세가격 수준이 낮게 형성됨.

- 자가선호 시점의 빠른 시현, 상대적으로 양호한 주택가격 상승으로 인해 공급조절의 경우가 전세가율 고점이 2년 먼저 나타나며 전세가율 수준도 95.0%로 기존보다 8.5%p 낮게 예상됨.

## 6. 정책적 시사점

- 공급조절정책이 원활히 수행될 경우 주택시장기능 정상화에 긍정적인 영향을 미침. 단적으로 과잉공급 해소기간을 단축시켜 매매가격의 하락 및 전세가격의 상승이 조기에 안정되며 향후 수요축소에 따른 수급불균형에 감안한 일정수준의 공급량 안정이 나타날 것으로 예상됨.

- Question : 주택공급물량 조정이 매매가격 변동에 어떤 영향을 미칠 것인가?

- 1년 빠른 가격상승 시현을 유인하였으며 기존대비 가격 지수가 5.2% 높게 형성되면서 주택시장에 긍정적인 영향

- Question : 주택공급물량 조정이 전세가격 변동에 얼마나 영향을 미칠 것인가?

- 1년 빠른 가격안정세 시현에 따라 임대차수요가 분산되면서 기존대비 전세가격 지수가 1.6% 낮게 형성
- 전세가율의 고점도 기본가정의 103%에서 95%로 완화되었으며 2030년의 전세가를 수준도 기본가정이 81.6%인데 반해 공급조절의 경우 74.9%로 완화되면서 전세가격이 더 완화되면서 상대적으로 임차시장이 안정될 것으로 예상. 다만 지속적인 입차선호가 예상되면서 차가수요의 지속적인 증가가 예상됨.

- Question : 장기적인 수급불균형 우려는 없는가?

- 최근 3년(2011~2013년)의 연평균 신규공급량은(준공기준) 18.8천호 수준이며 분석결과 공급조절에 의한 신규공급량 수준은 최근 3년 대비 85~98% 수준임. 단기(2016~2018년)적으로 신규공급량은 85.4%수준으로 감소하나 중장기적으로 90% 수준에서 신규공급량이 유지

〈표 3〉 예상 신규공급량 수준

| 구분         | (단위 : 호)  |           |           |           |           |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|            | 2014~2015 | 2016~2018 | 2014~2018 | 2019~2030 | 2011~2013 |
| 예상신규공급량    | 184,857   | 160,518.6 | 173,410.9 | 165,597   | 187,862.3 |
| 최근 3년대비 비중 | 98.4%     | 85.4%     | 92.3%     | 88.1%     | -         |

- 자가수요 기반의 약화로 인해 공급여력은 점차 감소하는 추세이나 공급조절에 따라 그 속도가 더 완만히 나타나고 있으며 가구주택비율은 기존대비 2.6% 완화되어 진행
- 즉, 공급조절에 의한 수급역전 현상은 나타나지 않으나 공급의 비탄력성이 개선되지 않는 한 2024년 이후 미분양이 증가하는 공급과잉 현상이 다시 나타날 수 있으며 시장균형 미분양 수준이 2만호 수준에서 3만호대의 수준으로 상승할 가능성 존재

- Question : 주택시장안정 또는 정상화를 위해서 얼마만큼의 공급량 조절이 필요한가?

- 공급량 조절에 따라 시장에 긍정적인 효과는 발생하지만 여전히 전세가격의 부담 및 시장불안 기간이 길게 나타나고 있음. 하지만 다른 조건이 동일할 때 비탄력적인 공급시장에서 인위적인 공급량 조절만으로 시장안정시점을 1년 이상 앞당기는 것은 제한적임.

- 이는 공급량조절이 공공택지를 중심으로 하고 있고 그 외 공급은 미분양에 의해 시장에서 조정받는 것으로 가정함에 따라 전체적인 공급량 변화는 크지 않기 때문.

- 수급불균형 문제는 수요기반약화가 장기적인 추세로 나타나고 있어 소득상승, 출산율 증가 등이 수반되지 않으면 해결되기 어려우며, 오히려 무리한 공급량조절은 효과는 미미한데 반해 민간공급량과 미분양 변동성을 키우는 부작용 존재

- 최근 주택시장의 침체지속에 따라 수요지원 외에 직접적인 공급조절 정책까지 확대하여 시행되고 있음. 분석결과, 공급조절정책은 단기적인 수급불균형을 완화시키고 있으나 장기적으로 공급의 비탄력적인 특성이 갖는 문제는 해결되지 않음.

- 따라서 장기적 관점에서 공급시장의 여건변화에 따라 물량 및 공급기간 등의 탄력성을 확보 할 수 있는 체제 필요

○ 공급시장의 탄력성 제고

- 공공물량의 탄력적 공급 체제 상시화

- 민간 공급결정 기준이 될 수 있도록 공공의 공급 물량 조절을 체계적이고 탄력적으로 할 필요가 있음. 특히 분양물량에 대해 공공의 역할을 민간 공급의 보조·보완으로 한정

- 분양+임대 물량의 통합, 후분양제 적극 활용 등의 공공물량의 탄력적용 검토

- 모범적으로 공공이 후분양제를 적극 활용할 필요가 있으며 분양 또는 임대 물량으로 구분하여 공급하는 것보다 공공물량으로 통합 공급하되 준공시점에 시장상황에 따라 탄력적으로 분양 및 임대 물량을 결정하는 등의 체계 검토 필요

- 이때 공공의 건설비용 증가 또는 재무적 위험이 집중될 수 있기 때문에 이에 대한 보완 검토가 우선될 필요가 있음. 즉, 일시적으로 공공물량의 통합물량체계를 활용하기 보다는 단계적으로 통합공급물량 비중을 확대하는 방안의 검토 필요

- 미분양을 기반으로 한 인허가 조절 등 공급조절

- 미분양의 경우, 시장에서 30~50%에 대해 적정수준의 균형점으로 조절되는 경향이 있으나 50~70%로는 조절되지 못하며 누적되어 주택수급상황에 부정적인 작용을 함.

- 따라서 단기적으로 전체 주택재고, 인허가, 가구수 등에 따른 적정 미분양물량에 대해 인허가권자(지자체)가 기준을 수립하고 이에 따라 인허가 또는 주택을 공급할 수 있는 체제 정립 필요

- 장기적인 대응을 위해 지자체에서 수립하고 있는 주택공급계획에 지역별로 미분양 및 인허가에 대한 수준에 대한 검토 및 대응이 필요

- 수요 맞춤 및 탄력적 공급이 가능하도록 소규모 공급 규모가 가능한 제도적 정비

- 공급 기간의 단축, 수요가 존재한 도심개발, 대규모 택지 부족 등을 감안하여 소규모 주택공급이 가능하도록 하는 제도적 정비 필요

- 특히, 공급조절이 공공택지를 중심으로 이뤄지고 있기 때문에 민간택지 공급여건의 개선이 필요. 2008~2012년까지 주택인허가 물량 중 공공택지와 민간택지에서 공급된 물량비율, 사업별 원단위 등을 고려할 때 공공부문 택지공급 분담비율은 52% 수준임(제2차 장기 주택종합계획).
  - 단적인 예로 2010년 이후 소형주택 공급 활성화 차원에서 다세대, 연립, 도시형생활주택, 블록형 택지 내 단독주택에 대해 30세대로 완화되었으며 추가적으로 단독, 공동주택은 30세대, 조건을 충족하는 공동주택, 블록형 단독주택 등 50세대로 완화 진행 중
  - ※ 조건 : 진입도로(6m) 요건을 갖춘 단지형 도시형주택, 주거환경개선 및 주거환경관리 사업으로 시행되는 주택에 대해 시장·군수가 완화제한 가능
  - 공공에 의해 적정수준의 기반시설이 관리되는 소규모 개발의 확대는 공급탄력성을 제고하여 수급불균형을 완화하고 주택가격 및 임대료의 빠른 균형에 긍정적 영향을 미침
- 단기 소비 및 자산시장의 안정을 위해 원활한 자가-임차 재분배 구조 형성 필요
- 소비시장에서 점유전환 제약은 균형가격보다 주택가격과 임대료를 상승 또는 하락시키는 영향을 미침. 따라서 중장기적으로 원활한 임대주택공급, 매매주택 흡수가 가능할 수 있게 가계 중심의 임대시장구조를 민간기업 중심의 임대시장 중심으로 전환할 필요
    - 단적인 예로 최근 제도적으로 완화된 임대주택리츠 시장의 정착 및 규모 확대가 필요함. 임대주택리츠의 지원이 확대되었지만 유사 상품인 부동산 펀드(대출투자)에 비해 지분투자형태인 리츠는 상대적으로 높은 리스크에 의해 더 높은 수익률이 요구됨. 즉, 수익률은 크게 차이가 나지 않으면서 리스크는 더 큰 현재의 임대주택리츠는 활성화가 제한적임
    - 임대주택리츠는 시장의 매매주택을 흡수하고 임대주택의 공급을 확대할 수 있는 역할을 하기 때문에 자가-임차 탄력적 재분배에 긍정적이며 이는 주택가격 및 임대료의 변동 위험을 완화시킬 것으로 예상됨
  - 자산시장에서 임대시장 정상화를 위한 세제의 지속적 개편 필요
    - 자본환원율(요구수익률)의 상승은 임대료 상승으로 이어지고 있음. 자본환원율의 주요 상승원인은 주택가격 하락과 조세부담 증가에 있음. 주택가격의 직접관여는 중장기 시장의 왜곡을 유발하고, 임대소득세 부여는 당위적인 사항이기 때문에 피할 수 없음
    - 다만, 전가에 의한 임대료 상승을 완화하고 재분배 탄력성을 확대하기 위해 임대소득세 부과와 함께 그동안 징벌적으로 부담시켰던 양도소득세, 종합부동산세 등의 개편도 조속히 진행함으로써 실효세율의 증가에 따른 부정적 영향을 최소화해야 할 것으로 판단됨