


이슈브리프  
**ISSUE BRIEF**



발행일 : 2020년 11월 12일 (목)

**CONTENTS**

- 2020 美 대선 결과분석: 평가, 전망, 대응
- 공시가 현실화의 문제점과 정책 제언
- 임대차2법發 전월세대란: 최근 동향과 정책과제

# 이슈브리프

(IB 2020-13)

---

## CONTENTS

I. 2020 美 대선 결과분석: 평가, 전망, 대응 / 1

II. 공시가 현실화의 문제점과 정책 제언 / 10

III. 임대차2법發 전월세대란: 최근 동향과 정책과제 / 18

---

발 행 인: 지상욱

편 집 인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이윤식, 나경태

편집간사: 김진솔

발 행 일: 2020년 11월 12일

발 행 처: 여의도연구원

인 쇄: 디엔시파크

# Contents\_

금주(11월 2째주)는 미 대선평가, 부동산 공시지가, 임대차2법 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 미 대선 결과에 따라 차기 대통령이 될 바이든 정부의 대외/대한반도 정책을 전망, 우리의 대응책 등에 대해 다뤘습니다. 제2편에서는 '공시지가 현실화율 90% 상향'에 따른 부작용을 살펴보고 정책제언을 제시했으며, 제3편에서는 정부의 임대차 2법 시행으로 인한 전월세 대란 실태를 점검, 단기 및 중장기 정책적 대응책을 제안했습니다.

## 제1편: 2020 美 대선 결과분석: 평가, 전망, 대응 (이윤식 정치외교안보실장)

11.9(월) 현재, 바이든이 선거인단 수 '279명 vs. 214명'으로 트럼프 후보를 따돌리며 제46대 美대통령 당선에 확실. 결과는 통상 선거 당일 밤이면 확정되는데, 이번엔 우편투표 등 사전투표의 증가로 집계시간이 지연됨. 그런데 문제는 트럼프가 선거 결과에 불복해 재검표 및 소송전에 돌입한 상태인 바, 최악의 경우까지 고려해야 함. 한편, 바이든 승리로 향후 美대외정책 기조와 한반도정책 및 북핵협상 등에서 많은 변화가 예상. △대외정책 기조는 '글로벌 리더십 회복', △對中정책은 '동맹국과 협력 하 맞춤형 압박', △한반도정책은 '한미동맹 및 한미일 공조 강화', △대북정책은 '제재와 압박의 지속' 등. 이에 우리는 국회 차원에서 국익 중심의 초당적 <대미외교전략 대응TF>를 만들어 대응해 나갈 것을 선제적으로 제안할 필요가 있음

## 제2편: 공시가 현실화의 문제점과 정책 제언 (김창배 경제정책실장)

정부는 지난 11월 3일 공시가격 현실화율을 5~15년에 걸쳐 90%로 상향하는 내용을 골자로 하는 「부동산 공시가격 현실화 계획」을 발표. 이대로 시행되면 6~9억원의 중저가 주택 소유자의 세 부담이 상대적으로 커지고, 각종 사회보험료의 동반상승, 전세의 월세전환을 통한 조세전가 등의 부작용이 우려됨. 공시가 현실화율을 80%로 낮추고 도달기간도 보다 장기화해 국민부담과 경제충격을 최소화해야 함. 궁극적으로는 '편가르기'식 부동산 정책을 중단하고 부동산 세제 및 건강보험료 부과체계를 개선해야 함. 공시가격 결정시 국회동의 절차를 거치도록 하는 법 개정도 검토할 필요

## 제3편: 임대차법2發 전월세대란: 최근 동향과 정책과제 (이종인 수석연구위원)

7월 말 임대차2법(전월세상한제·계약갱신청구권) 강행 이후 서울·수도권뿐 아니라 전국 주요 도시가 전세대란에 직면. 임대차2법, 부동산 과세·대출규제 강화, 분양가 상한제 등에 따른 전세매물 급감이 주원인으로 확인됨. 정책실패의 피해는 저소득·빈곤층에 귀결되고 조만간 강동전세 대란도 우려되는 실정. 따라서 단기적으로는 전세난 진정, 중장기적으로는 근본적인 주택·주거정책을 통한 전세난 해소가 요구됨. 시장 수급원리를 무시한 수요억제형 규제강화, 편가르기식 과세, 지역특성과 수요특성을 고려하지 않은 공급대책에 대한 근본적 재검토가 필요

### Ⅲ. 임대차2법<sup>1)</sup>發 전월세대란: 최근 동향과 정책과제

작성: 이종인 수석연구위원 (lee.jong.in@ydi.or.kr)

7월 말 임대차2법 강행 이후 서울·수도권뿐 아니라 전국 주요 도시가 전세 대란에 직면. 임대차2법, 부동산 과세·대출규제 강화, 분양가 상한제 등에 따른 전세매물 급감이 주원인으로 확인됨. 정책실패의 피해는 저소득·빈곤층에 귀결되고 조만간 깡통전세 대란도 우려되는 실정. 따라서 단기적으로는 전세난 진정, 중장기적으로는 근본적인 주택·주거정책을 통한 전세난 해소가 요구됨. 시장 수급원리를 무시한 수요억제형 규제강화, 편가르기식 과세, 지역특성과 수요특성을 고려하지 않은 공급대책에 대한 근본적 재검토가 필요

#### 1. 전월세 대란의 현주소

○ 지난달 전월세 가격이 2년 4개월 만에 최대 폭으로 상승

- 10월 중 전월세가 전년동기대비 0.5% 상승하여 2018년 8월 이후 최대 상승폭을 기록(통계청, '10월 소비자물가동향')

- 전세물가가 0.6% 상승하여 1년 8개월만에 최대 폭으로 상승
- 월세 역시 0.3% 상승률로 3년 7개월 만에 최대 상승세

- 서울 아파트 전세가격의 경우 10월 말 기준 71주 연속 상승을 이어가고 있으며, 주간 상승률은 0.23%(한국감정원)

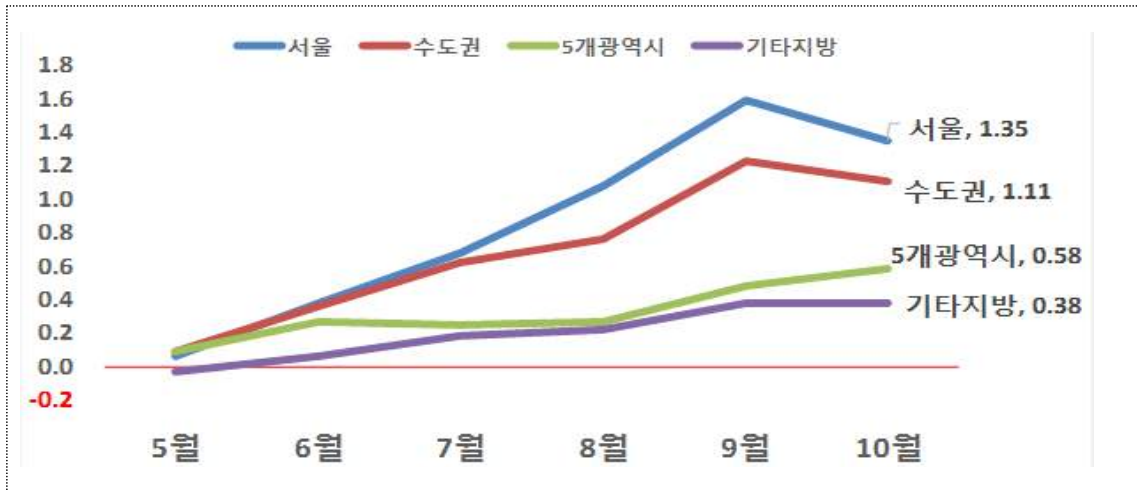
※ “전세가 72주 연속 상승”을 기록한 2013~2014년 전세대란을 능가할 전망

- 수도권뿐 아니라 전국 주요도시 전세가격 상승폭도 지난 7월 이후 커지고 있음

1) 임대차2법은 임대차3법 중 올해 7월 30일부터 시행 중인 임대료 증액을 제한하는 '전월세상한제'와 '2+2'의 장기계약을 보장하는 '계약갱신청구권'을 의미

- 5대 광역시 모두 전월 대비 상승세를 보임(△대구(0.95%), △대전(0.95%), △울산(0.44%), △부산(0.41%), △광주(0.11%))

[그림 Ⅲ-1] 지역별 주택전세가격 월간 증감률(%)



\* 자료: KB국민은행, 월간KB주택가격동향(2020.10.30.)

○ 전세가율도 7월 말 임대차법 시행 이후 오름세로 전환

- 서울의 경우 아파트 전세가율이 두달 연속 상승세
  - 집값 상승기임에도 불구하고 전세가율이 상승세로 돌아선 주된 요인은 집값 상승폭보다 전세가격이 더 큰 폭으로 상승했기 때문이며, 수도권에서의 전세물건이 월세로 전환되며 순수 전세 품귀현상이 가중되고 있는 상황

<표 Ⅲ-1> 2020년도 서울 아파트 전세가율 추이

1월	3월	5월	7월	8월	9월	10월
56.0%	54.9%	54.8%	53.8%	53.3%	53.6%	54.2%

자료: KB국민은행, 2020.11.3.

- 전세가율 상승세는 경기도(69.9%), 인천(71.4%) 등 수도권 전역에서도 나타나는 현상
  - 특히, 3기 신도시 주변 아파트의 전세가율이 급등하고 있음

- 전세가격 급등에 따른 전세가율 상승으로 일부 지역에서 겹투자 현상이 나타나고 있음

- 전세가격 상승이 장기화될 경우 겹투자 광풍이 재연되어 집값 재상승의 요인으로 작용할 가능성

○ 10월 전국 전세수급지수는 191.1로, 동 지표를 시작한 2000년 1월 이후 최고치를 기록<sup>2)</sup>)

- 서울의 경우 5년만에 최대치인 191.8이며 경기, 인천 등 수도권은 이보다 더 악화된 194.0로 2003년 7월 이후 최고치
- 지방의 경우도 서울-수도권과 유사한 수급불균형 상황

〈표 Ⅲ-2〉 지역별 전세수급지수(2020.10월)

대구	광주	대전	울산	부산	인천	경기도
197.1	196.1	191.0	189.9	186.4	194.1	195.7
충북	충남	강원	경북	전북	전남	경남
190.8	188.6	188.0	187.2	179.8	178.7	178.3

\* 자료: KB국민은행, 2020.11.3.

## 2. 심화되는 전월세난의 원인

○ 전세 대란의 주범은 임대차2법의 졸속 시행이며, 임대차 규제의 피해는 저소득·빈곤층 세입자로 귀결

- 임차인의 실질적 주거 안정을 명분으로 강행 도입한 임대차법이 서민의 주거 안정을 해치는 부메랑이 되는 형국

2) 전세수급지수는 전세수요 대비 공급물량 수준을 부동산공인중개사 대상으로 조사하는 KB국민은행의 월간 지표로, 100 이상이면 공급부족, 이하이면 수요부족을 의미함

- 전세매물 잠김현상 심화로 전세가격이 폭등하고 있으며, 일부 지역에서는 전세가격이 매매가격을 초과하거나 근접한 이른바 깡통전세 대란도 우려되는 실정
- 반전세 및 월세 비중 증가로 전세에 의존해왔던 저소득 세입자의 경제적 부담이 가중될 뿐 아니라, 전월세시장의 젠트리피케이션 현상 등으로 서민의 주거환경이 악화

※ 임대차2법 시행에 따른 심각한 전세 대란 와중에 민주당에서는 ‘임차인 거주기간, 3+3 확대’ 법안을 발의하여 논란<sup>3)</sup>

- 임대차 규제를 강화할수록 전세난은 확산하며, 그로 인해 임차인의 주거 불안 심화는 이론뿐만 아니라 실증적으로도 입증됨
  - 단기적 억제 효과 및 기존 임차인 보호 효과는 일부 있을 수 있지만, △물량 감소, △임대료 상승, △임대주택의 품질 저하 등으로 임차인, 특히 경제적 여력이 없는 저소득 빈곤층 임차인이 임대시장에서 배제되는 효과<sup>4)</sup>
  - 미국, 영국, 독일, 일본 등에서도 성공 사례를 찾기 어려운 바 결국 임대차 규제정책은 집주인과 임차인 간 갈등 조장을 통한 편가르기라는 정치적 계산이 깔린 포퓰리즘 정치에 불과하다는 것이 정설

#### ○ 수요억제 위주 주택정책에 따른 전세시장 내 수급불균형 때문

- 전세가격 급등의 핵심 배경은 정부의 임대차2법(계약갱신청구권·전월세 상한제) 시행에 따른 전세매물 급감
  - 임대차2법 시행 전 7월 169.2에 불과했던 전국 전세수급지수는 180.5 (2020.8월) → 187.0(9월) → 191.1(10월)로 급증했으며, 서울의 경우 7월 174.6에서 10월 191.8로 급증

3) 박광온 민주당 의원은 임대차2법 중 계약갱신청구권 관련 임대차 보장기간을 3년으로 연장하고, 계약갱신시 임대차 존속 기간을 3년으로 연장하는 내용의 ‘주택임대차보호법 일부 개정법률안’을 대표 발의(2020.11.5).

4) 국내 경제학자 대상 조사에서 응답자의 87%가 주택 임대료 규제가 전월세주택의 공급 저하와 품질 하락을 초래하는 부작용이 심각하다고 응답(조선일보 2020.8.12.).

- 서울·수도권의 경우 분양가상한제의 본격 적용에 따른 신규 분양 급감이 임대차2법 시행과 맞물려 전세난이 심화
  - 9월 한달간 전국 아파트 분양실적은 25,668가구로 전년 동월 대비 19.3% 증가하였지만, 수도권의 경우는 8,895가구로 전년비 8.8% 감소했으며, 특히 서울은 165가구로 91.5% 급감(국토교통부)
- 7.10대책 등에 따른 부동산 과세 강화 및 6.17대책 등에 따른 대출 규제 강화도 전세난에 일조
  - 양도소득세 면제를 위한 거주 의무, 담보대출 관련 거주 의무, 재건축 주택에 대한 2년 거주 요건 강화로 서울·수도권 전세주택이 감소하고 있음

#### ○ 저금리 지속 등 경기적 요인도 한 몫

- 사상 초유의 저금리 지속과 거시경제적 여건 악화에 따른 임대인의 월세 선호 현상이 임대차2법 시행과 맞물려 전세매물 감소에 일조
- 저금리로 인한 전세의 월세전환 가속 및 임대차2법으로 임대차 재계약 건수 증가하며 전세 매물이 급감
  - 기존 전세입자는 여전히 전세임차를 원하는 반면 임대인은 수익성을 위해 월세를 선호

#### ○ 고령화 등 구조적 요인도 있음

- 1인 가구 급증 및 고령화에 따라 소득대비 주거비부담비율이 높은 계층이 크게 증가
  - 주택에 대한 개념이 '보유'에서 '거주'로 전환되면서 양질의 임대주택을 선호하는 경향
  - 높은 전월세를 부담하고서도 준공 후 10년 이하의 신축주택 선호



### 3. 정책적 대응 과제

- 경기적 요인과 구조적 요인을 무시할 수 없지만, 전월세 대란의 가장 큰 요인은 전세시장의 수급불균형
- 수급불균형이 대부분 △임대차2법의 시행, △부동산 과세 강화, △대출 규제, △분양가 상한제 등 정부의 무모한 정책에 기인하고 있는 바, 정책실패에 대한 솔직한 인정과 함께 정책의 대전환이 요구됨

#### 1] 단기적 대응

- 과도한 부동산정책에 따른 전월세 시장의 혼란을 완화하기 위한 즉각적인 대응책을 마련해야 함
  - 실거주 요건을 강화한 재건축 규제를 일시 완화하거나 임대주택사업자의 임대주택 매각을 용이하도록 양도세 일시적 감면 등을 통해 전세시장의 회전율을 높여나가야 함
  - 또한, 임대차2법(전월세상한제·계약갱신청구권)에 대해서는 합리적 대안이 마련될 때까지 일정 기간 유예할 필요
- 전세매입임대, 장기전세주택 등 공공임대주택 공급계획을 마련
  - 뉴욕시처럼 준공공임대주택을 활성화하여 임대료 관리가 가능한 민간 주택을 늘려가야 할 필요
  - 예컨대, 준공공임대주택으로 등록한 민간 임대인이 전세방식으로 임대할 경우, 손실부분(월세수익률-전세수익률)을 세액공제 또는 소득공제 등을 통해 보전하는 방안 모색

- 한편, 2~3년 후 예상되는 역전세난과 전세보증금 미반환 위험성에 대한 대비도 필요
  - 과거 사례에서 보듯이 수요억제 일변도 정책은 깡통전세, 하우스푸어, 주택시장 양극화 등을 통해 서민들의 피해만 가중시킬 가능성

## ② 중·장기적 대응

- 궁극적인 주거안정은 민간주택임대 활성화에 달려 있음
  - 하지만 정부가 검토 중인 ‘중형 공공임대 확대’ 등 직접적인 공공임대 주택 건립방식은 공급시기 및 재정 측면에서 한계
    - 따라서 ‘중형 공공임대 확대’ 등은 전월세 안정의 근본적 해결책이 될 수 없음
  - 민간임대주택 공급 확대가 전월세 등 주거 안정의 관건
    - LH가 민간 단독주택을 리모델링하는 방안 또는 민간에 동 사업을 위임 수행하는 방안 등이 가능할 것임
    - 건설위탁형보다는 매입위탁형이나 임대리츠 형태로 장기임대인을 육성해야 함<sup>5)</sup>
  - 단기적인 전세난의 진정시키고 중장기적으로 전세난 해소를 위한 주택·주거정책에 바탕을 둔 근본적 대책이 요구됨
- 선진국의 ‘사회적임대인(social landlord)’ 제도의 도입과 함께 주택 임대관리회사 역량 강화 및 활성화도 검토할 필요
  - 협동조합, 종교단체, 사회단체 등이 운영주체가 되는 사회적임대인 제도는 공익에 부합하는 임대사업을 목적으로 하기 때문에 대부분 장기임차로 운영되고 있음

5) 건설위탁형 주택임대사업은 건설기업의 조기 자금회수 제약으로 공급이 원활하지 못할 가능성이 있음

- 주택임대관리회사는 건설위탁, 매입위탁, 리츠형 임대사업자와 함께 전문적 주택임대관리기능을 제공할 수 있게 해야 함
  - 개인 임대인들로부터 위탁 또는 서브리스 형태로 임대관리업무를 대행 하면서 새로운 임대사업자로도 성장할 수 있도록 함
- 궁극적으로 전월세 문제를 포함한 주택 및 주거문제는 장기적으로 시장에 맡기는 것이 최선
  - 임대차2법 정책을 철회해 시장원리가 작동되도록 한다면 전세물량 공급이 늘어나 전세대란 현상이 완화될 것으로 기대
  - 무엇보다 지역 및 수요 특성을 고려하지 못한 공급대책에 대한 근본적인 재검토가 필요한 시점임

---

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은  
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,  
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---