주택시장 현황과 정책효과

2025. 11. 12.

주택산업연구원장 서종대

CONTENTS

Ⅰ. 들어가며 (주택시장에 대한 오해)

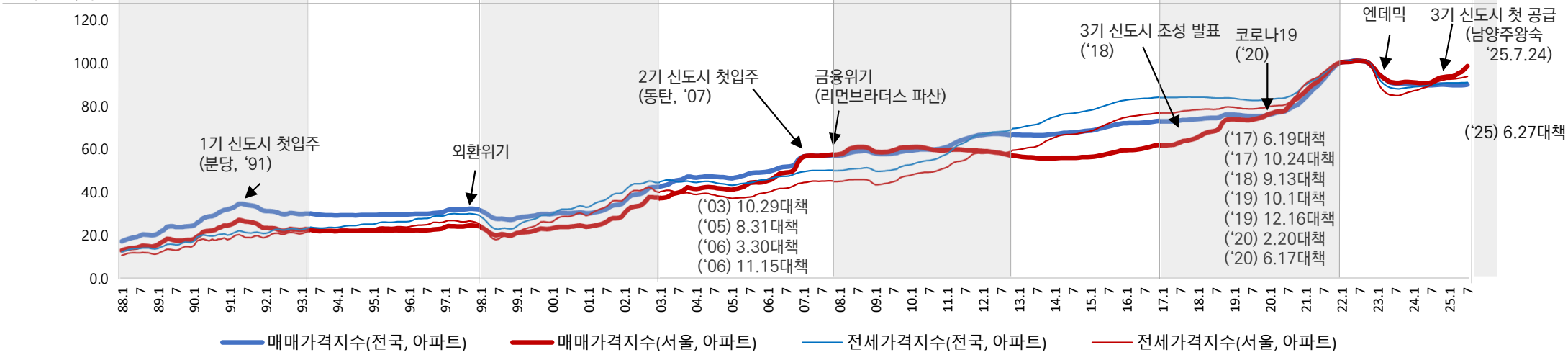
Ⅱ. 최근 주택시장 동향과 전망

Ⅲ. 새정부 집값 안정 대책과 시장영향

1. 보수정부가 들어서면 집값이 안정되고 진보정부가 들어서면 집값이 오른다 ?

- 공급부족과 경기활성화, 저금리가 겹칠 경우 집값이 상승했고, 정권의 성격에 따라 집값이 상승한 것은 아니었음
- 집값 상승기에는 정권 성격에 관계 없이 투기억제 대책과 공급확대 대책을 병행해서 추진

	노태우정부	김영삼정부	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	윤석열정부
경제여건	3저현상→경기호황	경기보통→IMF	위기 → 회복	수출호조	글로벌금융위기	저성장→저금리	초저금리	고금리
경제성장률 (연평균,%)	8.0~9.1	6.9~7.1	4.4~5.6	3.1~4.7	3.2~3.3	2.7~3.0	2.3~2.4	1.7~2.0
정책기조	규제	완화	완화 → 규제	규제	완화	완화	규제	완화
주택관련 주요정책	토지공개념 도입 분양가상한제 도입 공시지가제도 도입 부동산투기억제 주택200만호건설 -1기신도시 건설	주택임대사업자 수도권 주택공급 부동산실명제도입 분양가자율화	양도세 완화 분양가 자율화 분양권 전매 허용 재건축 지원 LTV 등장('02)	종부세 도입 실거래신고 의무 재건축 초과이익 환수제 도입 DTI 도입('06) 2기신도시 조성	규제지역 해제 대출규제 완화 지방미분양해소 재개발,재건축 규제완화 보금자리주택공급	대출규제 완화 세금감면 (양도세, 취득세) 재초환유예연장 뉴스테이 도입	규제지역 확대 다주택자세금중과 DSR, 신DTI 도입 대출규제 강화 임대차법 도입 3기 신도시 조성	규제지역해제 세부담완화 정비사업 규제완화 분양규제완화
집값상승률 (연평균,%)	12.2(서울 12.1)	1.4(서울 1.5)	6.0(서울 9.3)	6.0(서울 8.9)	3.1(서울-0.3)	2.3(서울 2.2)	6.5(서울 10.1)	-3.5(서울 -2.2)
전세상승률 (연평균,%)	13.4(서울 14.6)	5.4(서울 4.3)	8.8(서울 9.6)	2.4(서울 2.3)	6.8(서울 5.7)	4.8(서울 6.6)	3.5(서울 5.4)	-3.2(서울 -2.6)

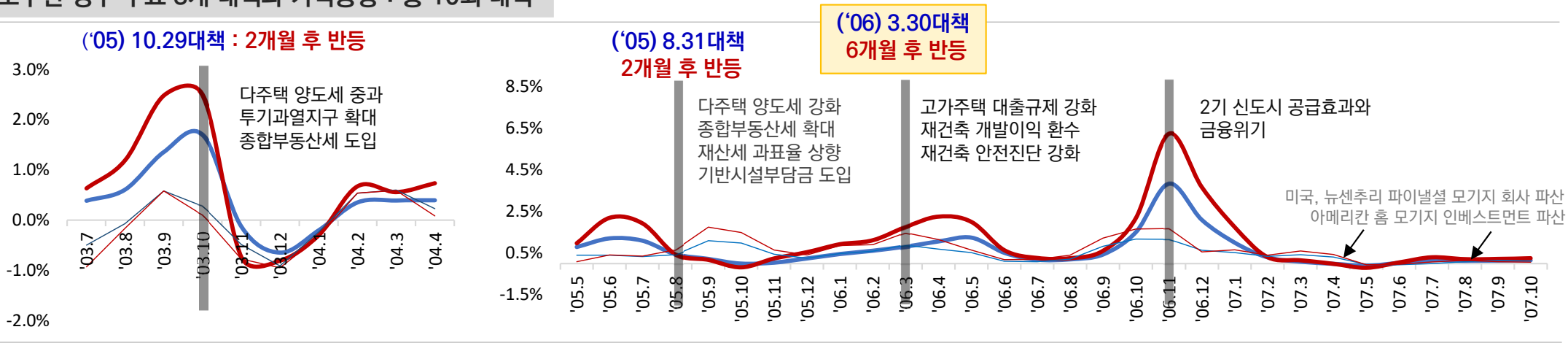


자료: NH투자증권(2025), KB부동산 아파트가격지수, 국토교통부 대책 활용하여 재정리 (주택가격 연평균상승률은 CAGR 활용)

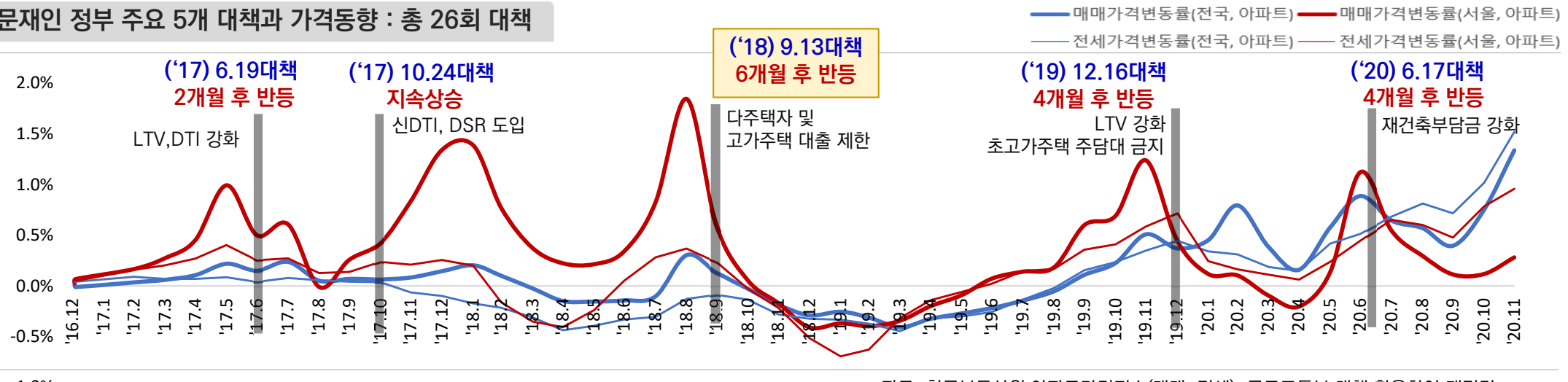
2. 세제강화, 대출규제 등 강력한 투기억제대책으로 집값을 잡을 수 있다 ?

▪ 노무현정부, 문재인정부에서 다주택자 양도세 중과, 종부세 도입, LTV · DTI 강화, 고가주택 대출 규제 강화 등 강력한 투기억제 대책을 추진했으나, 그 효과는 3~6개월에 불과(대출규제 효과가 큰 편) → 공급 효과가 나타났을 때, 집값은 장기 안정세 구현

노무현 정부 주요 3개 대책과 가격동향 : 총 10회 대책



문재인 정부 주요 5개 대책과 가격동향 : 총 26회 대책

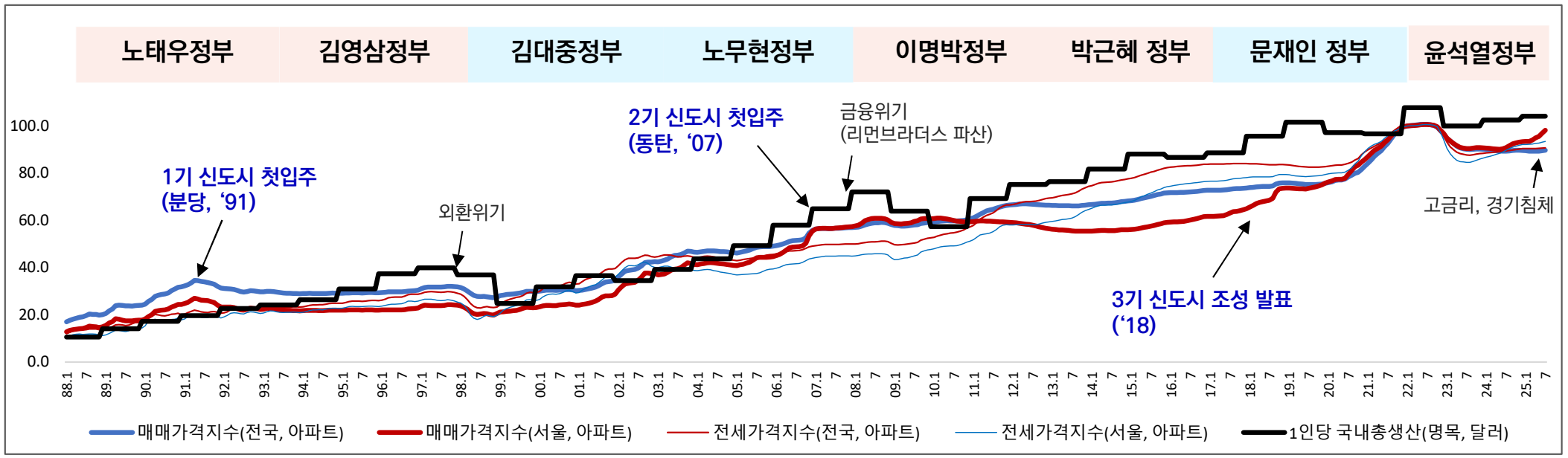


자료: 한국부동산원 아파트가격지수(매매, 전세), 국토교통부 대책 활용하여 재정리

3. 시장에 맡겨두면 집값이 자동으로 안정되고 정부가 개입하면 더 오른다 ?

- **지난 60년간 경제성장, 소득상승에 비례해서 집값이 상승해왔음**
- **공급 부족상태에서 빠른 소득상승이나 저금리 상황이 오면 집값은 급등하는 경향을 보임**
  - 장기적으로는 집값상승 추세에 맞춰 공급도 늘어나지만 단기적으로는 주택의 수요와 공급간에는 3~5년간의 시차가 존재
  - 따라서 공급부족 상태에서 집값이 급등하는 경우에 공급이 따라줄 때까지 투기억제대책을 시행할 수밖에 없는 구조
- **그러나 그 기간 중 투기억제만 하고 공공택지개발과 민간공급 활성화 대책 등 신속하게 공급확대를 추진하지 않으면 2~3년 후 투기억제로 눌렸던 가격이 폭발하는 상황 초래(2005, 2019년 상황)**

- **주택공급의 시차 때문에 일정 기간 투기억제 대책이 필요**
- **불가피하게 투기억제대책을 시행하는 기간 중 신속한 공급 확대에 총력을 기울여야 함**
- **투기억제를 위한 각종 규제가 장기화되면 누적적인 공급 감소를 초래하여 결국은 집값 상승폭을 더 키움**

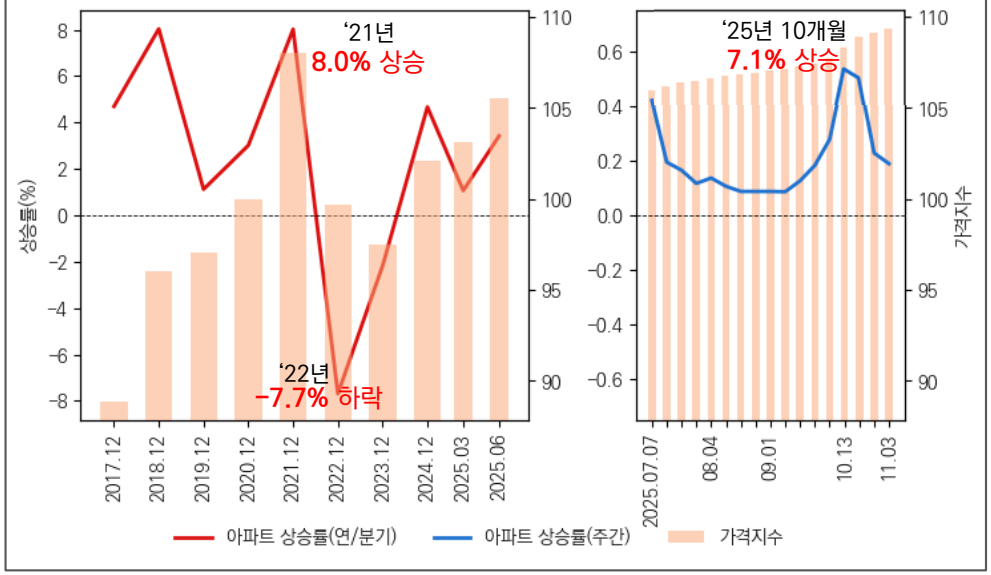


1) 매매가격 추이 : 공급 부족과 금리 하락으로 작년 4월부터 수도권 아파트 상승세로 전환 → 금년 3월부터 상승폭 확대

매매가격 추이

- ‘17년부터 급등세를 보인 서울시 아파트 가격은 ‘21년 연간 8% 폭등 후 ‘22년 미국 기준금리 인상과 함께 −7.7% 하락
- 공급 부족 상태에서 금리 하락으로 ‘24년 4월부터 가격 상승
- 그러나, 다가구·단독 주택은 전세사기, 다주택 중과, 재개발과 공급부족 등으로 ‘17년 이후 지속 상승 중
- 지난 6.27 주택담보대출 6억 이상 규제 이후 서울 인기지역 아파트 급등세는 진정 국면으로 전환됐으나, 9월 이후 다시 급등세로 전환 ⇒ 10.15 대책 이후 상승폭 축소 중

[서울시 아파트 매매가격지수 및 상승률]



[지역별 아파트 매매가격 추이]

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	1.1	0.1	−1.4	7.6	14.1	−7.6	−4.8	0.1	0.1	−0.2	0.1	0.3
수도권	2.7	3.6	0.0	9.1	18.0	−9.7	−4.6	1.9	1.6	0.1	0.7	0.8
서울	4.7	8.0	1.1	3.0	**8.0**	**−7.7**	−2.2	4.7	**5.7**	1.1	2.3	2.2
지방광역시	0.9	−0.8	−0.3	8.4	11.8	−8.1	−7.0	−2.5	−1.9	−0.7	−0.7	−0.4
기타지방	−1.6	−5.1	−4.7	3.3	10.0	−3.0	−3.4	−0.8	−1.2	−0.5	−0.5	−0.2

자료: 한국부동산원

[지역별 다가구·단독 매매가격 추이]

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	2.7	3.7	2.7	2.5	3.1	1.6	0.1	1.0	0.7	0.2	0.2	0.2
수도권	2.4	4.9	4.0	3.9	4.3	2.0	0.6	2.0	1.6	0.4	0.6	0.6
서울	3.2	6.6	4.4	4.2	4.7	2.1	0.7	2.4	2.2	0.5	0.7	0.9
지방광역시	3.4	5.0	3.9	3.5	3.8	1.8	−0.1	0.8	0.7	0.2	0.2	0.3
기타지방	2.5	2.9	1.8	1.7	2.4	1.4	0.0	0.7	0.4	0.1	0.1	0.1

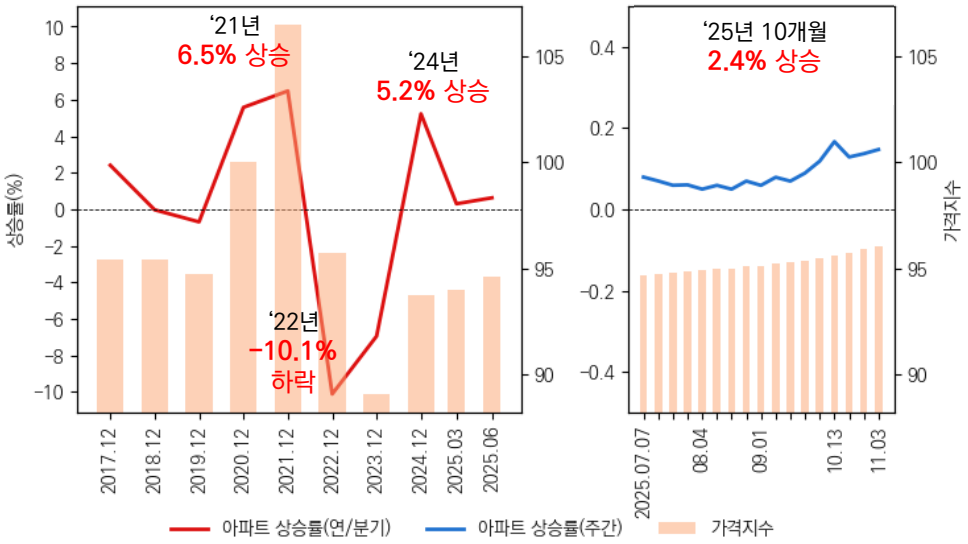
자료: 한국부동산원

2) 전세 추이 : '22년초부터 하락하던 전세가격은 '23년 6월 수도권부터 상승세 전환 후 최근 상승폭 확대

전세가격 추이

- 신규입주 물량 부족 등으로 '20년에 급등하던 전세가격은 '22년 집값 하락과 전세사기 여파로 급락세로 전환
- '24년부터는 매매가격 상승과 더불어 눌려 있던 전세 수요 급증으로 전세가격도 상승세로 돌아섰으나, 금리하락과 전세의 월세 전환 증가에 따라 상승폭은 제한적
- 10.15 대책에 따라 전월세 물량감소로 상승폭 확대 예상

[서울시 아파트 전세가격지수 및 상승률]



[지역별 아파트 전세가격 추이]

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	0.6	-2.9	-1.8	7.3	9.6	-8.7	-6.9	1.9	0.3	0.0	0.0	0.2
수도권	1.5	-2.5	-1.0	8.5	10.7	-12.0	-7.5	4.6	0.9	0.1	0.3	0.5
서울	2.4	0.0	-0.7	5.6	6.5	-10.1	-6.9	5.2	1.9	0.3	0.6	0.9
지방광역시	0.7	-2.2	-0.7	7.5	9.6	-9.0	-9.2	-0.7	0.0	0.0	-0.1	0.2
기타지방	-1.0	-4.3	-3.9	3.8	7.9	-2.0	-4.2	-0.3	-0.2	-0.1	-0.2	0.1

자료: 한국부동산원

[지역별 다가구·단독 전세가격 추이]

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	0.5	0.0	-0.2	0.2	0.9	0.2	-0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
수도권	0.9	0.1	-0.1	0.7	1.6	0.1	-0.7	0.6	0.4	0.1	0.2	0.1
서울	1.1	0.4	-0.1	0.9	2.0	-0.2	-0.8	0.8	0.8	0.2	0.3	0.3
지방광역시	0.3	-0.1	-0.2	0.2	0.9	0.1	-0.6	-0.4	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1
기타지방	0.5	-0.1	-0.3	0.0	0.6	0.3	-0.3	0.0	-0.1	0.0	0.0	-0.1

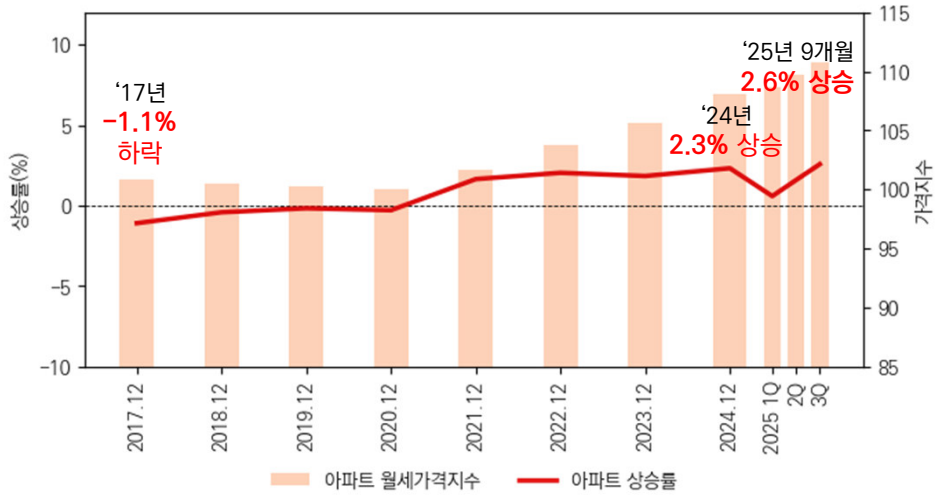
자료: 한국부동산원

3) 월세 추이 : '22년 전세사기에 따른 월세 전환과 비아파트 월세주택 공급 급감으로 월세 상승세 지속

월세가격 추이

- '20년 임대차법 개정으로 계약갱신청구권과 전월세상한제가 도입되자 작년에 계약 연장 시한인 4년치 월세 인상분을 선반영하는 등으로 월세가 빠르게 상승
- '22년 미국발 기준금리 인상에 따른 대출금리 상승과 '23년 전세사기 여파로 전세의 월세 전환이 증가하며 월세 상승세 지속
- '24년 이후에는 금리 하락에 따라 월세 전환이 늘어나고 주요 월세 매물인 비아파트 공급도 급감하여 월세 상승세 지속 중

[서울시 아파트 월세가격지수 및 상승률]



[지역별 아파트 월세가격 추이]

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	-0.9	-1.1	-0.9	0.1	2.5	2.3	1.5	1.3	1.3	0.4	0.4	0.6
수도권	-0.5	-0.1	-0.6	-0.3	2.7	2.9	1.5	2.1	1.9	0.6	0.6	0.7
서울	-1.1	-0.4	-0.2	-0.3	1.6	2.0	1.8	2.3	2.6	0.6	1.0	1.0
지방광역시	-0.6	-1.3	-0.9	0.7	2.9	1.6	0.1	0.1	0.7	0.2	0.2	0.3
기타지방	-1.7	-2.6	-1.4	0.1	2.0	2.0	2.5	1.2	0.8	0.2	0.2	0.5

자료: 한국부동산원

[지역별 다가구·단독 월세가격 추이]

(단위 : %)

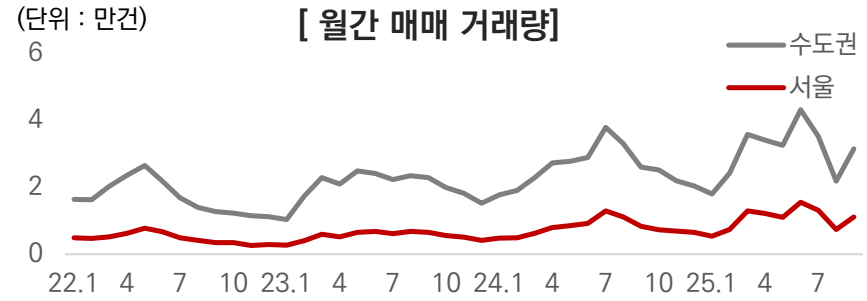
구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~9월	1분기	2분기	3분기
전국	-0.2	-0.4	-0.3	-0.1	0.3	0.2	-0.3	0.5	0.4	0.0	0.2	0.2
수도권	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.5	0.7	-0.1	1.2	1.1	0.2	0.4	0.5
서울	-0.3	-0.2	-0.1	0.1	0.6	0.4	0.5	1.9	1.8	0.3	0.7	0.8
지방광역시	-0.3	-0.3	-0.6	-0.2	0.3	-0.1	-0.2	-0.4	0.1	-0.2	0.1	0.2
기타지방	-0.3	-0.6	-0.3	-0.1	0.2	0.0	-0.4	0.4	0.1	0.0	0.1	0.1

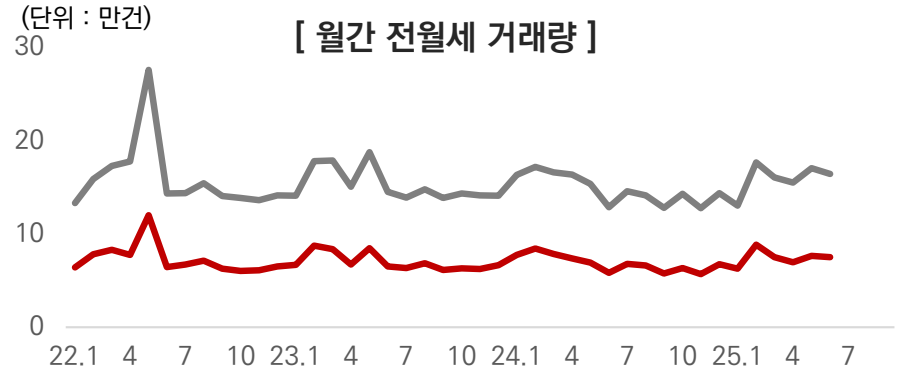
자료: 한국부동산원

4) 주택거래량 추이 : 매매거래량은 회복 중이었으나, 6.27 대책 이후 급감 → 9월 다시 증가 → 10.15이후 급감

주택거래량 추이

- '24년부터 주택매매가격 상승에 따른 매매 거래량 증가 추세가 상반기까지 이어졌으나, 6.27 대책 이후 특히 수도권 지역을 중심으로 거래 급감
- 6.27대책 효력약화로 9월부터 수도권 핵심지역 가격상승과 더불어 거래량 급증
- 10.15대책 영향으로 연말경까지 집값 및 거래량 진정 추세 예상





[지역별 주택 매매 거래량 추이]

(단위 : 만건)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~3Q	1분기	2분기	3분기
전국	94.7	85.6	80.5	127.9	101.5	50.9	55.5	64.3	53.1	15.6	20.2	17.3
수도권	50.4	47.1	39.9	64.3	47.9	20.2	24.1	30.6	27.5	7.8	10.9	8.8
서울	21.3	17.1	17.1	17.8	12.7	5.6	6.4	9.3	9.4	2.5	3.8	3.1

[지역별 주택 전세 거래량 추이]

(단위 : 만건)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~3Q	1분기	2분기	3분기
전국	96.3	108.9	117.1	130.3	132.9	136.0	122.5	112.9	81.9	28.2	27.9	25.7
수도권	65.5	74.0	79.2	90.0	91.0	93.2	84.2	76.5	56.3	18.9	19.5	17.9
서울	30.3	34.8	37.0	41.1	40.5	40.8	36.8	32.6	23.6	8.1	8.0	7.5

[지역별 주택 월세 거래량 추이]

(보증부 월세, 반전세 포함, 단위 : 만건)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025			
									1~3Q	1분기	2분기	3분기
전국	71.2	74.1	78.4	88.7	102.3	147.3	149.2	153.3	133.3	43.6	44.9	44.8
수도권	45.5	47.7	50.2	58.8	68.4	98.2	98.8	101.0	86.7	27.8	29.6	29.3
서울	23.2	24.2	25.1	28.7	34.0	46.6	47.2	49.5	42.3	14.6	14.0	13.8

자료: 한국부동산원

*21년 임대차 계약 신고제 도입

1) 주택시장 영향요인 : 30세 도달인구 및 결혼건수 증가, 공급부족 누적, 금리하락 등으로 집값 상승압력 축적

경제성장률 (작년보다 악화)		'22년 2.6% → '23년 1.4% → '24년 2.0% → '25년e) 1.0%(OECD) 새 정부 출범으로 경기회복 기대심리	하락요인
주택수요 (기본수요 증가)		(30세 도달인구) '17~'21년 연평균 67만명, '22~'25년 연평균 74.3만명 '22년 74만명→'23년 75.3만명→'24년 74.3만명→'25년 73.5만명 (밀레니엄 베이비) (결혼건수 증가) '22년 19.2만건→'23년 19.4만건→'24년 22.2만건→'25년 23.3만건e) (가구증가 적체) '17~'21년 연평균 43.7만가구, '22~'24년 연평균 32.5만명 '22년 36.0만가구→ '23년 34.5만가구 → '24년 26.9만가구 (등록외국인 급증) '20년 114.6만명 → '22년 119만명 → '24년 142만명(대전인구규모와비슷)	상승요인
주택공급 (공급부족 누적)		(인허가물량 감소) '17~'21년 연평균 54만호 , '22~'24년 연평균 46만호 (3년간 24만호 부족) '22년 52만호 → '23년 43만호 → '24년 43만호 → '25.6월 13.8만호 (착공물량 급감) '17~'21년 연평균 52만호, '22~'24년 연평균 31만호 (3년간 63만호 부족) '22년 38만호 → '23년 24만호 → '24년 31만호 → '25.6월 10.3만호	상승요인
금융요인	유동성	(유동성, M2) '18년 2,713조원→ '22년 3,746조원→ '24년 4,160조원 → '25.8월 4,409조원 M2 증가율이 장기평균을 상회하여 유동성 증가에 따른 자산가격 상승압력이 높아진 상태	상승요인
	금 리	(주담대금리) '22년 4.24% → '23년 4.37% → '24년 3.9% → '25.5월 3.9% → '25.8월 4.0% 올해 하반기 미국 기준금리 1~2회 인하(0.5% 내외)로 주담대 금리 하향 ⇒ 매매 수요 증가	
정책요인		(PF 관리대책 시행) 자기자본비율 강화(10→20%), 사업장평가 강화 ⇒ 공급 감소	상승요인
		(6.27대책 및 10.15대책) 대출규제 및 거래규제 강화 ⇒ 매수 수요 감소	하락요인

2) 주택수요 특이사항 ① 청년독신가구의 주택시장 참여 증가

- **청년가구의 주택시장 참여율이 높아지는 추세**
  - (매매거래율) '22년 24.1% → '25.5월 누적 28.4%

- **청년가구는 주택가격에 대한 민감도가 높아 주택가격 상승기에는 매매거래율이 높아지고 주택가격 하락기에는 낮아지는 추세**

- **청년독신가구의 아파트 선호현상이 커지면서 아파트 매매거래율이 지속적으로 상승하는 추세**
  - 이사계획이 있는 청년독신가구는 비아파트(특히 단독), 오피스텔에 많이 거주
  - 단독주택 거주자 중 향후 단독주택으로 이주희망하는 가구는 18.5%로 크게 감소
  - 반면에 아파트로 이주하기를 희망하는 가구 비율

  ⇒ 향후 아파트 이주희망 비율이 34.1%로 현재 거주율 15.5%보다 18.6%p 증가. 아파트거래 증가 가능성

- **비주택 중 오피스텔은 청년독신가구가 거주하기를 선호하는 유형으로 여전히 청년독신가구의 주요한 거주형태로 지속될 가능성**

- **청년독신가구의 71.6%는 내 집 마련이 필요하다고 생각하고 있는 것으로 조사('23년 주거실태조사)**

[청년가구의 주택매매거래 추이]

(단위 : 만건, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025					
					1~5월	1월	2월	3월	4월	5월
전체주택 매매거래(A)	101.5	50.9	55.5	64.3	28.4	3.8	5.1	6.7	6.5	6.3
청년가구 주택매매거래(B)	27.4	12.3	15.2	17.3	7.8	1.1	1.4	1.8	1.7	1.7
거래율(B/A)	27.0	24.1	27.4	27.0	28.4	27.7	27.5	26.4	27.0	27.3

주: 청년가구 주택매매거래는 매입자연령별(30세이하) 주택매매거래 자료(한국부동산원)를 활용

[청년가구의 아파트 매매거래 추이]

(단위 : 만건, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025					
					1~5월	1월	2월	3월	4월	5월
아파트 매매거래(A)	66.9	29.9	41.2	49.2	22.3	3.0	4.0	5.3	5.1	4.9
청년가구 아파트매매거래(B)	20.1	8.5	12.8	14.9	6.7	0.9	1.2	1.6	1.5	1.5
거래율(B/A)	30.9	28.4	31.1	31.2	30.3	31.7	30.8	30.2	29.3	30

주: 청년가구 주택매매거래는 매입자연령별(30세이하) 주택매매거래 자료(한국부동산원)를 활용

[이사계획이 있는 〈청년독신가구〉의 이주희망 주택]

(단위 : %, %p)

구 분	주택	아파트	비아파트	단독	비주택 (오피스텔)	비주택 (고시원)
현재 거주 주택(A)	76.3	15.5	60.8	44.6	19.4	4.0
향후 이주희망 주택(B)	77.5	34.1	43.4	18.5	20.3	1.0
희망 주택(B-A)	1.2	18.6	-17.4	-26.0	0.9	-3.0

주: 주거실태조사(2023년) 분석 결과, 청년독신가구의 10.3%(약 29만 가구)가 이주희망 의향이 있음

2) 주택수요 특이사항 ② 외국인 가구와 외국인 주택매입 증가

- **장기 거주 외국인이 빠르게 증가**
  - (체류외국인) '10년(126.1만명) → '24년(265.1만명), 2.1배 증가
  - (등록외국인) '10년(91.9만명) → '24년(142.0만명), 1.5배 증가
  - 등록외국인은 취업중인 외국인으로 대전시 인구(143만명)과 유사
  - (외국인가구) '10년(21.4만가구) → '23년(63.7만가구), 3.0배 증가
- **장기 거주 외국인은 대부분 비아파트에서 거주**
  - (아파트 거주비율) 12.7%, (비아파트 거주비율) 70.4%
    * 단독 60.3%, 다세대 8.9%, 오피스텔 4.7%, 기타(고시원 등) 12.2%
- **외국인 주택 보유도 지속적으로 증가**
  - '22년 8.3만호 → '24년 10만호(20% 증가)
- **주택가격이 급등하는 수도권 규제지역에서 외국인 주택매입에 대한 규제 시행('25.8.26)**
  - 자국민 보호, 부동산 투기억제, 국가 안보 등을 목적으로 외국인 부동산 거래를 규제하는 국가가 늘어나는 중

뉴질랜드	2018년부터 세계적으로 가장 강력한 외국인 주택매입 금지
호주	2025.4~2027.3까지 2년간 외국인 기존 주택 구입 금지
싱가포르	외국인 주택 취득 금지. 예외시 인지세 20%
캐나다	23년부터 외국인 주거용 부동산 구매 원칙적 금지 외국인에게 약 20% 투기세 부과(온타리오주)

[외국인 거주자 및 가구현황]

(단위 : 만명, 만가구, %)

구분	구분	2010	2020	2021	2022	2023	2024	2025.6
외국인 거주자	체류외국인	126.1	203.6	195.7	224.6	250.8	265.1	270
	등록외국인	91.9	114.6	109.4	119	134.9	142.0	-
외국인 가구	외국인가구	21.4	54.2	55.7	59.2	63.7	-	-
	총 가구 대비 가구비중(%)	1.2%	2.5%	2.5%	2.6%	2.8%	-	-

[외국인가구 거주유형]

(단위 : %)

구분	아파트	비아파트	단독	연립	다세대	비주택	오피스텔	기타
일반가구	53.1	41.1	29.8	2.1	9.1	5.8	3.7	2.2
외국인가구	12.7	70.4	60.3	1.2	8.9	17	4.7	12.2

[외국인 주택소유 현황]

(단위 : 호)

주택유형	2022 하반기	2023 상반기	2023 하반기	2024 상반기	2024 하반기
계	83,512	87,223	91,453	95,058	100,216
아파트	50,135	52,508	55,188	57,467	60,654
연립 다세대	25,824	26,853	28,125	29,228	30,864
단독주택	7,553	7,862	8,140	8,363	8,698

[소유권이전등기(매매) 한 매수인 현황]

(단위 : 만건, %)

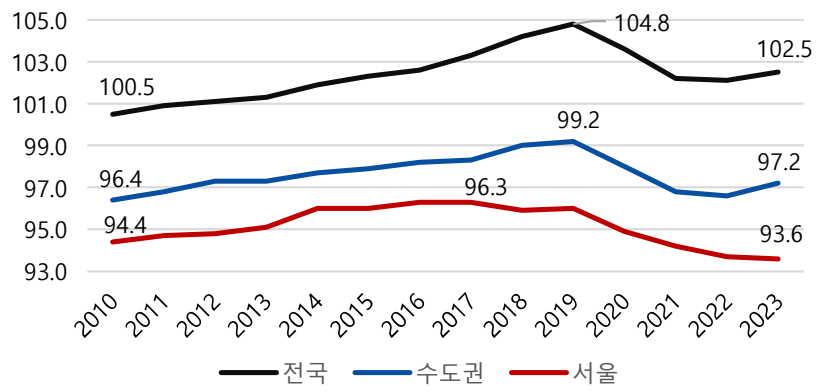
구 분	2021	2022	2023	2024	2025	
					1~6월	7.1~23일
총 매수인	303.1	199.1	172.2	177.9	86.6	9.4
외국인	1.9	1.5	1.6	1.8	0.9	0.1
외국인 비중	0.62	0.75	0.91	0.98	0.99	1.07

주: 외국인의 주택 통계 정리를 위해 주택총조사. 이민자 체류실태 및 고용조사 결과(2023), 외국인 주택 보유통계(22년 첫 생산), 법원등기정보광장(소유권이전등기)
: 외국인 가구 현황 및 주택유형은 주택총조사(2023년) 활용하여 분석

3) 주택공급 상황 ① 주택보급률 '19년 이후 하락 → '22~'25년 4년간 착공물량 83.4만호 부족 예상

- **1995년부터 계속 상승해 오던 주택보급률은 수요대비 공급부족이 누적되면서 2019년 104.8%(전국)를 정점으로 하락하기 시작**
  - 작년에 가구증가(예년 평균 43.7만→'24년 24만 가구)가 현저히 줄어들면서 전국적으로 주택보급률 약간 상승
  - 서울은 '17년 96.3% → '23년 93.6%로 계속 하락
- **'19년 이후 주택보급률 하락은 주택공급 부족 누적에 기인하므로 획기적인 공급대책이 없는 한 큰 문제 예상**
  - 예년평균('17~ '21) 대비 최근 4년간 누적된 공급부족 물량은 전국 83.4만호, 수도권 29.8만호, 서울 6.8만호 (착공기준)로 예상
- **공급부족이 누적된 상황에서 지난 3년간 급감했던 가구증가가 일시에 몰릴 경우 집값 상승세 가중 우려**

[주택보급률 추이]



[주택보급률 추이]

(단위 : %)

구분	2010	2015	2017	2019	2020	2021	2022	2023
전국	100.5	102.3	103.3	104.8	103.6	102.2	102.1	102.5
수도권	96.4	97.9	98.3	99.2	98.0	96.8	96.6	97.2
서울	94.4	96.0	96.3	96.0	94.9	94.2	93.7	93.6
지방	104.3	106.5	107.9	110.1	108.9	107.4	107.5	107.7

[지역별 전체주택 착공물량 추이]

(단위 : 만호)

구 분	'17~'21 연평균	2022	2023	2024	2025e)	4년간 공급부족
전국	52.1	38.3	24.2	30.5	32.0	-83.4
수도권	20.7	14.0	10.2	15.1	13.7	-29.8
서울	4.7	4.5	2.2	2.2	3.1	-6.8

주: 4년간 공급부족량은 각연도 착공물량과 (2017~2021 연평균 착공물량)차의 합으로 추산. e)는 연구원 추정치

[지역별 아파트 착공물량 추이]

(단위 : 만호)

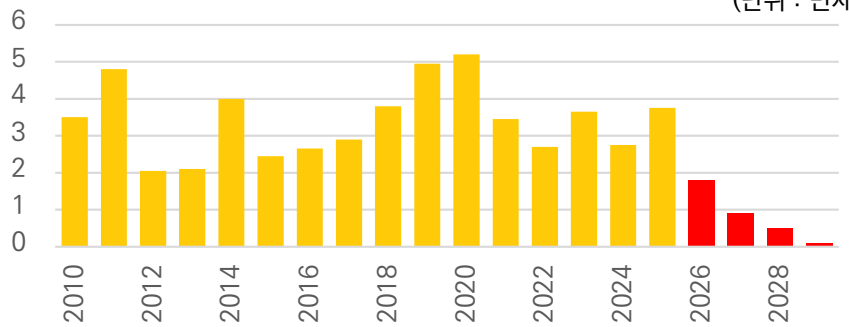
구 분	'17~'21 연평균	2022	2023	2024	2025e)	4년간 공급부족
전국	39.7	29.9	20.0	27.2	35.0	-46.7
수도권	20.7	14.0	10.2	15.1	17.9	-25.6
서울	4.7	4.5	2.2	2.2	4.1	-5.8

주: 4년간 공급부족량은 각연도 착공물량과 (2017~2021 연평균 착공물량)차의 합으로 추산. e)는 연구원 추정치

3) 주택공급 상황 ② '22년 이후 수도권 착공물량 급감, '26년 이후 서울 아파트 입주물량 급감

- **수도권 전체주택 착공물량은 '20~'21년에 30만호 내외였으나 '22년에 18.6만호로 급감했고, ' 23년 12.1만호, '24년에 16.5만호로 감소**
  - 금년 9월까지 수도권 착공물량은 10.2만호로 작년 수준
- **수도권 비아파트 착공물량은 '21년 6.4만호 였으나, '22년 4.6만호, '24년 1.4만호로 감소**
  - 비아파트 준공물량은 '22년까지 5만호 내외 였으나, '23년 3.8만호, '24년 1.9만호로 크게 감소. 전세사기 여파로 금년에도 비아파트 준공물량은 작년보다 줄어들 것으로 보임
- **서울 전체주택 착공물량은 '20~'22년에 6만호를 상회했으나, '23년 2.8만호, '24년 2.6만호로 급감**
  - 금년 9월까지 서울 착공물량은 1.6만호로 작년 대비 감소
- **'10~'25년 서울 아파트입주 물량은 평균 3.3만 세대였으나 '26년 1.8만, '27년 0.9만, '28년 0.5만으로 축소 예상**

[서울 아파트 입주 물량 추이와 예상치] (단위 : 만세대)



자료: 부동산 트렌드 2026, 중앙일보 ('25.10.24)

[수도권 전체주택 공급 동향]

(단위 : 만호)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	1~9월 누계	
							2024	2025
착공	계	27.9	30.0	18.6	12.1	16.5	10.9	10.2
	아파트	21.9	23.6	14.0	10.2	15.1	9.9	9.1
	비아파트	6.0	6.4	4.6	1.9	1.4	1.0	1.0
준공	계	25.0	24.7	22.9	23.3	20.4	13.2	13.5
	아파트	19.4	19.0	17.6	19.5	18.5	11.7	12.5
	비아파트	5.7	5.7	5.3	3.8	1.9	1.5	1.0

자료: 국토교통부

[서울 전체주택 공급 동향]

(단위 : 만호)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	1~9월 누계	
							2024	2025
착공	계	6.8	6.9	6.3	2.8	2.6	1.8	1.6
	아파트	4.2	4.3	4.5	2.2	2.2	1.4	1.2
	비아파트	2.7	2.6	1.7	0.6	0.4	0.3	0.3
준공	계	8.1	7.1	5.6	4.1	4.4	1.8	4.1
	아파트	5.7	4.7	3.5	2.7	3.8	1.3	3.7
	비아파트	2.5	2.5	2.2	1.4	0.6	0.5	0.4

자료: 국토교통부

1) 국정과제

21대 대통령 후보 공약

- **공공임대비율 단계적 확대**
  - 공공임대 확대를 위해 도심 공공주택 복합사업 모델 활성화
  - 민간주택 사업 시 공공주택 의무화 병행
  - 생애주기 맞춤형 공공임대 공급 확대
- **다양한 형태의 맞춤형 공공분양, 부담가능주택 확대**
  - 저렴하고 투기 우려 없는 다양한 공공분양 공급 확대
    *토지임대부, 이익공유형, 지분적립형, 분양전환 공공임대 등
- **자족기능을 갖춘 명품 신도시 건설 (중간에 취소)**
- **주택 실수요자를 위한 주택 공급 확대**
  - 공공기관, 기업 등이 보유한 유휴부지 활용
- **신혼부부 대상 공급 확대**
  - 신혼부부 특별공급 분양 물량 확대
  - 공공임대 신혼부부 우선 공급
- **고령자 복지주택 및 청년 주택 확대 등**
- **쪽방촌 등 주거 취약 계층 해소 위한 대책 마련**

국정운영 5개년 계획

- 5대 국정목표 / 23개 추진전략 / 123개 국정과제
- 123개 국정과제 중 **주거분야 2개**
- **주택시장 안정을 위한 주택공급 확대**
  - 서민·실수요자 등을 위한 공적주택 110만호 안정적 공급
    (5년간 250만호 중 공적주택 110만호(44%))
  - 민간주택 신속공급 지원 및 주거환경 개선
- **두텁고 촘촘한 주거복지 실현**
  - 신혼부부·고령자·1인가구 등 맞춤형 주거지원 강화
  - 주거 취약계층·전세사기 피해자 등을 위한 두터운 주거안전망 구축

특징

- **과거 정부에 비해 주택부문 계획의 분량이 적고, 내용도 추상적**
  - 후보 공약에 비해서도 절반 수준에 불과하고, 지역별·유형별로 세부적이고, 구체적인 공급계획이 부재
- **공적주택의 개념이 모호하고, 공급량이 전체 주택의 44% ~ 50%에 달해서 실현 가능성 희박**
  - 과거 20년 간 공공 성격의 주택은 전체 공급량의 20% 미만

2) 6.27 가계대출 관리 강화 방안

주요 내용

- **(대출한도 제한)** 수도권 및 규제지역 주택구입 목적 주담대 한도 최대 6억원, LTV 생초 80%→70%로 축소
- **(전입의무)** 주담대 이용시 6개월내 전입, 갭투자 차단
- **(다주택자 대출 전면 금지)** 수도권 및 규제지역 2주택 이상 소유자 대출 전면 금지
- **(전세대출 갭투자 차단)** 소유권 이전 조건부 전세대출 금지, 전세대출 보증비율 축소(90%→80%)
- **(생활안정자금 대출 제한)** 1주택자도 수도권 및 규제지역 내에서는 최대 1억원 한도 이내에서 대출
- **(대출만기 제한)** 주담대 대출 만기를 최대 30년 이내로 제한
- **(가계대출 총량 조절)** 금년 하반기 가계대출 총 공급량을 당초 계획보다 50% 축소
- **(정책대출 한도 축소)** 디딤돌 대출 등 정책대출 한도를 25% 축소

시장영향 및 우려사항

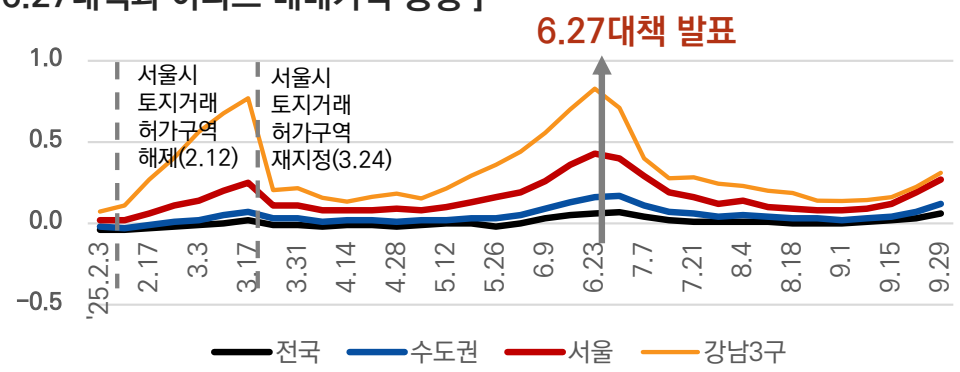
- **대책 발표 이후 시장이나 언론, 전문가들 대부분이 매우 강력한 대출규제로 효과가 클 것으로 평가**
  - 정부·여권인사들이 거래세 및 보유세 강화, 공정시장가격 또는 공시가격 인상 등 추가 대책을 언급하여 시장에서 경계 심리 확산

→ **이에 따라 7~8월간 수도권 급등지역 가격 진정 및 거래량 급감**

- **전세를 끼고 내집 마련을 하려는 실수요자까지 모두 갭투자로 죄악시하여, 30~40대 실수요자들 불만 비등**
- **생활 안정자금 대출 제한으로 자영업자 어려움 과중 및 디딤돌 대출 등 실수요자를 위한 정책대출까지 제한하여 불만 증가**

➡ **그러나, 다주택 규제 예고에 따른 똘똘한 한 채 현상 가속화와 현금부자, 부모 지원 등을 통한 매수세 회복으로 9월부터 핵심 지역이 상승세로 전환되고, 주변 지역으로 재확산**

[6.27대책과 아파트 매매가격 동향]



3) 9.7 주택공급 확대방안

주요 내용

- **(주택공급 확대) 수도권에 향후 5년('26~'30)간 총 135만호, 연간 27만호의 신규 주택 공급**
- **(공공택지)** LH 직접시행, 공급속도 재고, 미매각용지 용도전환, 수도권 공공택지 아파트 신속 분양, 신규택지 발굴(3.2만호)
- **(도심내 양질의 주택 공급 확대)** 도심 내 유휴부지, 노후공공청사 등 활용, 도심정비사업 활성화
  - 도심공공복합 시즌2, 1기신도시 6.3만호, 정비사업 23.4만호
- **(민간주택 공급 여건 개선)**
  - 사업여건개선: 인허가지원, 소음평가기준합리화, 학교부담기준 제정
  - 자금지원강화: 보증지원강화, 임대 전환용 PF보증 신설
  - 공공주택 신속공급 확대: 신축매입임대 14만호
- **(학교용지 활용 거점 조성)**
  - 학교용지 복합개발 특별법 제정, 선도사업 추진
- **(주택수요 관리)**
  - 규제지역 LTV 40%, 주택매매 및 임대사업자 대출금지
  - 수도권, 규제지역 내 1주택자 전세대출한도 2억원으로 일원화

시장영향 및 우려사항

- **정부추정 수도권 공급 필요물량 25만호에 비해 더 많은 27만호를 공급하는 계획으로 물량확대에 대한 의지 표명**
  - 그러나 지역별, 공급유형별, 주체별 구체적인 물량계획이 불분명
  - 대책 발표 후 공급물량 확대에는 긍정적이나, 구체성이 떨어져 수요 대기자를 안심시키는 데는 역부족이라는 지적
- **공공택지의 민간 매각을 지양하고, 민참사업* 등을 통한 LH 직접시행으로 신속성과 실효성을 확보한다는 계획에는 공감**

  *(민참사업) LH는 토지 제공, 민간은 설계 및 시공, 민간브랜드 사용을 통해 LH와 민간이 협업하는 사업구조 (시간 및 비용 절감 가능)
- **문재인 정부 등 과거 정부에서 계획했던 도시 내 자투리땅인 학교용지, 공공청사 등은 물량이나 수요자 선호 측면에서 가시적인 성과를 기대하기 어려우나, 또다시 중요한 공급대안으로 강조**
- **민간 주택 공급의 핵심 애로요인인 미분양 해소와 PF 경색에 대한 실효성있는 대책이 미흡하다는 지적**
- **공공주택 공급의 핵심 조직인 LH 사장 인사 지연 및 LH 개혁위원회 인적구성 및 참여 인사 성향 등에 대한 우려 제기**

4) 10.15 주택시장 안정화 대책

주요 내용

- **토지거래허가구역 · 조정대상지역 · 투기과열지구 규제지역 추가 지정**
  - **(토지거래허가구역)** 서울 4개구(강남, 서초, 송파, 용산) → 서울 전역, 경기 12개 지역
  - **(조정대상지역 · 투기과열지구)** 서울 기존 4개구(강남, 서초, 송파, 용산) → 서울 전역 확대, 경기 : 기지정지역 없음 → 12개 시구 추가지정

  *** 규제지역 지정 시 전입, 대출, 세제 등 영향**

  · 실수요자 외 매입금지, 매입계약(잔금) 6개월 이내 전입의무

  · LTV : 무주택자(처분조건부 1주택 포함) 40%, 유주택자 대출금지

  · 주담대 최대한도 6억원으로 제한, 6개월 이내 전입의무 부과, 최대 만기 30년 이내

  · 다주택자 취득세, 양도소득세 중과 및 장기보유 특별공제 전면 배제 등

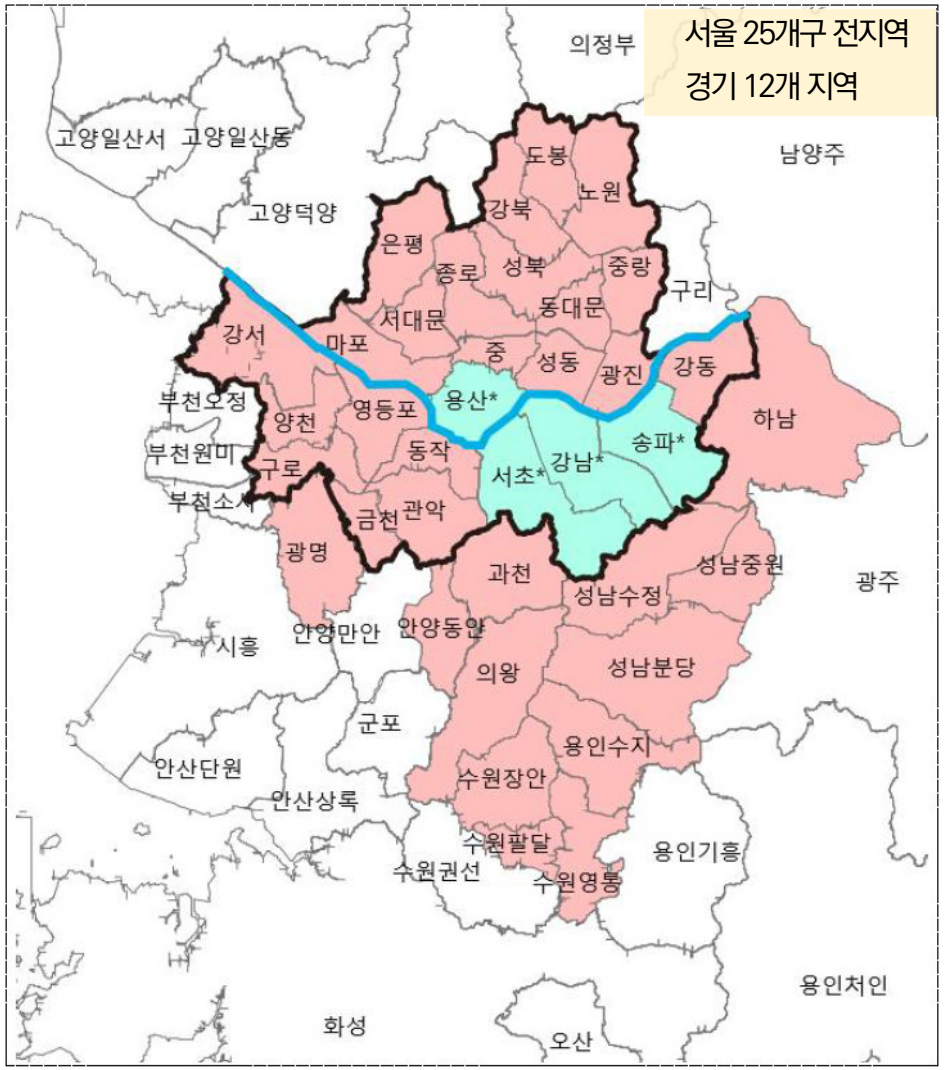
- **이번 조정대상지역 지정에 따른 주담대 추가 규제사항**
  - 수도권 · 규제지역 주담대 한도 차등화

    *** (기존) 6억원 → (15억 이하) 6억원, (15~25억) 4억원, (25억 초과) 2억원**
  - 수도권 · 규제지역 주담대 스트레스 금리 상향 조정 (대출한도 감소)
  - 1주택자 전세대출 DSR 적용

    * 1주택자가 수도권, 규제지역에서 전세대출 받는 경우, 이자상환액을 DSR 에 포함

구 분	지정 목적
토지거래허가구역	투기 방지 및 실수요자 중심의 부동산시장 조성
조정대상지역	부동산 시장 과열 방지
투기과열지구	주택가격 안정화

[규제지역 지정 현황]



* 강남 · 서초 · 송파 · 용산 : 기존 조정대상지역, 투기과열지구, 토지거래허가구역(아파트 한정)

4) 10.15 주택시장 안정화 대책

시장영향 및 우려사항

- **10.15 대책에 대해 주요 언론과 전문가 모두 매우 강력한 대책으로 평가했으나 효과의 지속성에 대해서는 의문 제기**
  - 당국자는 문재인 정부에서 10여 차례 나눠서 했던 대책을 한꺼번에 했다고 주장하면서 효과가 클 것으로 기대
  - **(규제지역 확대)** 노무현 정부, 문재인 정부에서 다양한 규제지역을 도입하고 시행했으나, 효과가 오래가지 않았다는 경험
  - **(토지거래허가구역)** 서울시가 금년 2월 허가구역 해제, 3월에 재지정 했으나 2~3개월 만에 재지정지역 집값 다시 급등
  - **(대출규제 효과)** 6.27 대출규제 효과가 2~3개월 지속에 불과
  - 풍선효과 차단을 위해 집값 비상승지역까지 확대 지정했으나, 해당 지역주민 불만이 비등하고 풍선효과 추가 확산 문제 발생
- **허가구역, 조정지역 등 중복 지정에 따라 매물 잠김, 실수요자 거래 애로 등 부수적인 문제 발생**

*사례 ① 다주택자가 집을 팔려고 해도 전월세 계약기간 중, 매수자가 6개월 내 이주할 수 없어 매각이 불가능. 이 문제 해결 없이 다주택 중과시 위헌 소지

*사례 ② 규제지역내 주택 매수자의 전입의무 부여로 전월세 물량 급감

➡ **저금리와 유동성 증가, 공급부족 상황에서는 어떤 강력한 대책도 3~6개월 이상 효과를 발휘하지 못했다는 것이 노무현 정부와 문재인 정부의 경험**

- 따라서, 민간 미분양 및 PF 애로해소, 공공택지 아파트 신속공급, LH 신축매입임대 신속집행 등 공급 조기 가시화 긴요

정부, 여권 등에서 검토중인 추가대책

- **보유세 인상**
  - 1주택자를 포함하여 다주택자의 보유세 인상 검토
  - 재산세를 기초로 하는 보유세는 대부분 국가에서 지방 재정 재원의 근간이며, 집값 안정을 위해 보유세 강화를 시행하는 나라는 없음

* 부동산 보유세 강화시 "소득 없는 징벌적 과세"로 인해 납세자 반감과 저항이 가장 큼 (왕조시대 농지세: 농지면적 → 작황으로 개선)

- **다주택자 중과**
  - 다주택자 중과는 보유세 또는 양도세 등 거래세 중과 방안이 있음
  - 현 정부는 노무현 정부에서 도입되고 문재인 정부에서 확대 적용된 재산세 중과와 종부세 중과 방안 재시행 검토
- **거래세 조정**
  - 보유세 강화,거래세 인하 또는 보유세 현상 유지,거래세 강화 등 검토

*양도세 중과시 주거상향 이동 곤란

- **과세 기준가격 인상**
  - 재산세 부과대상인 공정시장가격 인상 검토
  - 보유세, 거래세, 의료보험료 등 60여가지의 부과기준이 되는 부동산 공시가격 인상 검토

※ 여권과 고위 당국자들은 과세 강화 방안을 언급 중이나, 내년 지방선거에 대한 악영향과 문재인 정부 해당 정책 실패로 신중론을 주장하는 인사들도 다수

감사합니다