

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 3. 4.  
No. 955



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

박진백 부연구위원  
박천규 주택·부동산연구본부장

## 주택 임대차시장 현황과 개선방향

### 주요 내용

- 전세가격은 2020~2021년 크게 상승하였으나, 이후 금리가 상승하면서 큰 폭으로 하락하였고, 최근에는 다시 반등하는 등 변동성이 큰 상황
- 전세가격 변동에는 전반적으로 매매가격과 금리의 기여도가 높은 가운데, 갱신계약 역시 2020년에 높은 기여를 했던 것으로 분석
- 2022년 8월 이후 전세가격이 빠르게 하락하기 시작하면서 전세시장은 보증금 미반환 위험이 발생하기 시작하였으며, 최근까지도 보증금 미반환 위험이 지속되고 있는 상황
- 보증금 미반환에 따른 대위변제가 보증금 2억 원 수준에 집중되어 있어 저가 주택을 중심으로 시장 리스크가 집중
- 전세가격의 변동은 매매가격의 변동에 영향을 주고 역의 관계도 형성되어 부동산시장의 변동성을 증가시키는 요인으로 작용

### 정책방안

- ① 주거 취약층 중심의 임대차제도 개편
  - 임차인 보호 및 지원 정책의 대상을 시장변동성과 보증금 미반환 위험에 노출되어 있는 5억 원 이하 임대차에 집중하도록 관련 제도 개편 필요
  - 전세자금대출, 전세보증금반환보증 등과 더불어 임대차 관련 법 개편에 해당 사항 반영
- ② 건전한 임대사업자 육성 및 관련 인프라 구축
  - 장기적으로 임대주택을 공급하고, 꾸준히 관리할 수 있도록 운영비용 중심(예: 보유세 등)의 인센티브를 부여하는 형태의 주택임대서비스 산업 육성
  - 일정 보증금 예치제도(예: 10% 등)를 통한 무자본 갭투자 방지, 전자계약 활성화를 통한 계약 안정성 제고, 사전 상담과 예방 중심의 지원체계 구축 등 관련 인프라 개선
- ③ 임대차시장의 월세화에 대비하여 전세에 유리한 제도의 개선
  - 월세세액공제의 소득기준을 현행보다 상향하고, 면세점 이하 및 청년, 신혼부부를 위한 월세바우처도 병행 시행
  - 임대소득세 산정 시 주택 수 기준, 간주임대로 산정방식과 같이 전세에 유리한 제도를 전세와 월세 간 균형을 이루도록 제도 개선 필요

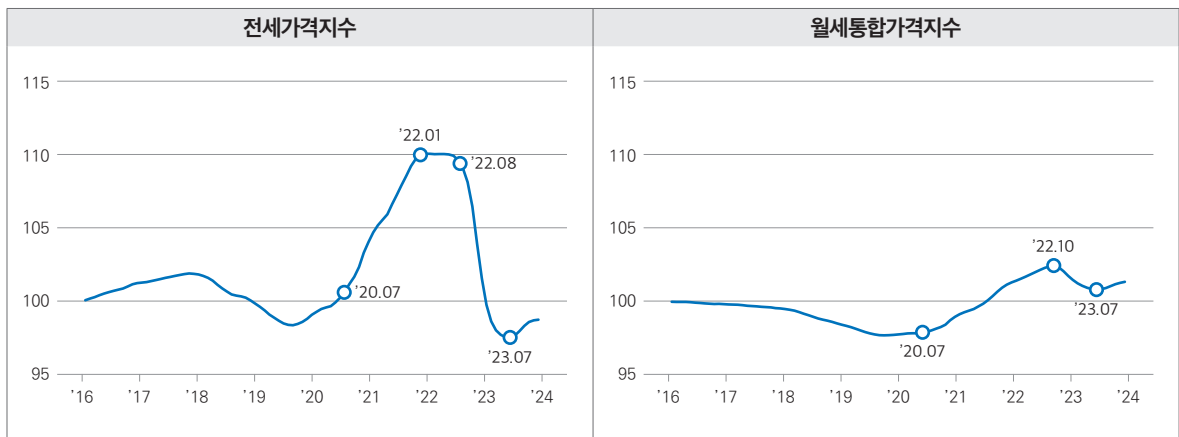
# 01. 주택 임대차시장 현황 및 이슈

## 임대차가격지수 추이

2020년부터 전세시장의 변동성이 크게 확대

- 코로나19에 따른 경기침체에 적극 대응하던 2020~2021년 시기, 저금리와 풍부한 유동성으로 주택가격 및 전세가격이 크게 상승
- 이후 금리 상승 등의 영향으로 전세가격은 2022년 8월부터 큰 폭으로 하락, 월세가격은 2022년 10월부터 하락
- 저점 시점인 2023년 7월 기준으로 전세가격은 고점 대비 -11.5%(2022년 1월 대비 변동률), 월세가격은 고점 대비 -1.7%(2022년 10월 대비 변동률)로 전세의 가격 하락이 더 컸음
- 전세시장과 월세시장은 2023년 7월을 저점으로 상승세로 전환되어 2023년 1월 기준으로 저점 대비 전세가격은 1.3% 상승, 저점 대비 월세가격은 0.6% 상승

그림 1 임대차가격지수 추이(2016년 1월=100)



자료: 한국부동산원 전국주택가격동향조사.

## 전세가격 상승 원인

(전세가격 변동에 대한 주요 결정요인) 매매가격, 금리, 정책, 수요, 공급 등 다양한 요인이 영향

- 매매가격 상승은 전세가격 상승에 영향을 미치며, 반대로 전세가격 상승이 매매가격 상승으로 이어질 수 있음. 최근 실증분석 연구에서는 과거에 비해 매매가격과 전세가격의 양방향 인과성이 높아졌음(박진백 2023a)
- 저금리는 주택을 매입하거나 임대차비용에 대한 지불여력을 높이기 때문에 과거에 비해 매매가격에 대한 영향이 커졌으며(박진백 2022), 전세가격에 대한 영향 역시 크게 강화되었음(박진백 2023b)
- 정책적으로 임대차 2법은 제도 도입 시 신규 전세가격이 즉각 상승하는 효과에 대한 시뮬레이션 결과가 제시된 바 있음(한국주택학회 2016; 한국부동산분석학회 2019)
- 주택공급은 시장가격을 안정시킬 수 있음. 주택 준공물량이 많았던 2018~2019년 시기 전세가격은 다른 시기보다 상대적으로 안정되었던 것으로 확인

**(전세가격 결정요인의 영향력 분석결과)** 전세가격은 지속적으로 매매가격 상승, 금리 인하의 영향을 받으며, 신규 및 갱신계약 증가도 가격 상승에 영향을 주는 것으로 분석

- 전세가격에 대한 결정요인으로 매매가격, CD금리, 전세 갱신계약, 전세 신규계약, 전세 수급지수, 세대 수, 준공물량을 포함하여 패널고정효과 모형을 추정하였으며, 특히 각 결정요인의 영향력이 시간에 따라 차별적일 수 있음을 감안하여 분석표본을 순차적으로 확장하는 표본확장 패널고정효과 모형을 적용
- 추정결과, 매매가격은 양(+), 금리는 음(-), 전세 갱신계약은 양(+), 전세 신규계약은 양(+), 전세 수급지수는 양(+), 세대 수는 양(+의 효과를 갖는 것으로 분석되었으나, 시점에 따라 효과가 차별적임
- 특히, 갱신계약은 관련 제도 도입 초기 가격 상승 영향이 발견되었으나 일정 시기가 지나면서 통계적으로 영향이 식별되지 않았고, 전세 신규계약은 꾸준히 일정한 수준의 영향을 주는 것으로 분석

**표 1** 전세가격 결정요인의 영향력 분석 결과(표본확장 패널고정효과 모형 적용)

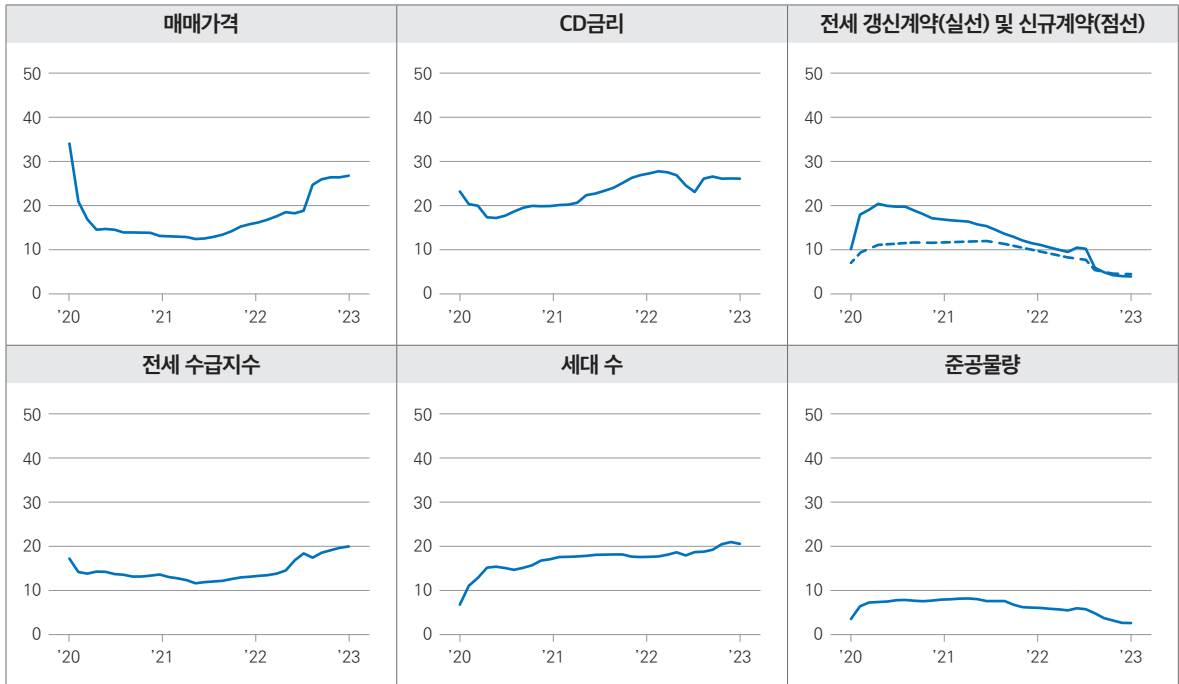
구분	(1)	(2)	(3)
	~'20.8	~'20.12	~'21.12
매매가격	0.317*** (0.071)	0.328*** (0.068)	0.475*** (0.057)
CD금리	-0.070 (0.087)	-0.384*** (0.085)	-0.253*** (0.080)
전세 갱신계약	0.145* (0.076)	0.254*** (0.082)	0.026 (0.063)
전세 신규계약	0.652*** (0.174)	0.671*** (0.191)	0.628*** (0.180)
전세 수급지수	0.852*** (0.274)	1.418*** (0.285)	1.292*** (0.259)
세대 수	0.105 (0.105)	0.314*** (0.102)	0.304*** (0.091)
준공물량	-0.040 (0.045)	-0.002 (0.048)	0.048 (0.043)
상수	-9.638*** (2.176)	-12.691*** (2.269)	-11.038*** (2.084)
지역 수	17	17	17
관측점	648	716	920
R-squared	0.138	0.322	0.366
하우스만 검정	43.04***	71.15***	79.11***

주: 괄호 안은 표준오차를 나타냄. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

**(전세가격 결정요인의 기여도 분석결과)** 전세가격은 전반적으로 매매가격과 금리의 기여도가 높은 것으로 분석되는 가운데, 일정 기간 갱신계약 증가가 전세가격 상승에 기여한 것으로 분석

- 전반적으로 전세가격 결정에 매매가격과 금리의 기여도가 높았으며,
- 갱신계약의 기여도는 제도 도입 초기 크게 증가하여 약 6개월간 다른 변수들보다 높은 수준을 유지하였으며, 이후에는 점차 감소하는 것으로 분석
- 전세 수급지수는 대체로 10%대 중반의 기여도를 지속적으로 보인 이후 2022년 중반부터 기여도가 확대되었고, 세대 수 기여도 역시 지속적으로 확대되어 온 것으로 분석

그림 2 전세가격 결정요인의 기여도 분석결과(표본확장 샤플리분해모형 적용)



주: 그래프에서 '20년은 2020년 8월을 의미함.

### 전세시장의 리스크 확대와 주택시장의 월세화

2022년 8월 이후 전세가격이 빠르게 하락하기 시작하면서 전세시장은 보증금 미반환 위험이 발생하기 시작하였으며, 최근까지 보증금 미반환 위험이 지속되고 있는 상황임

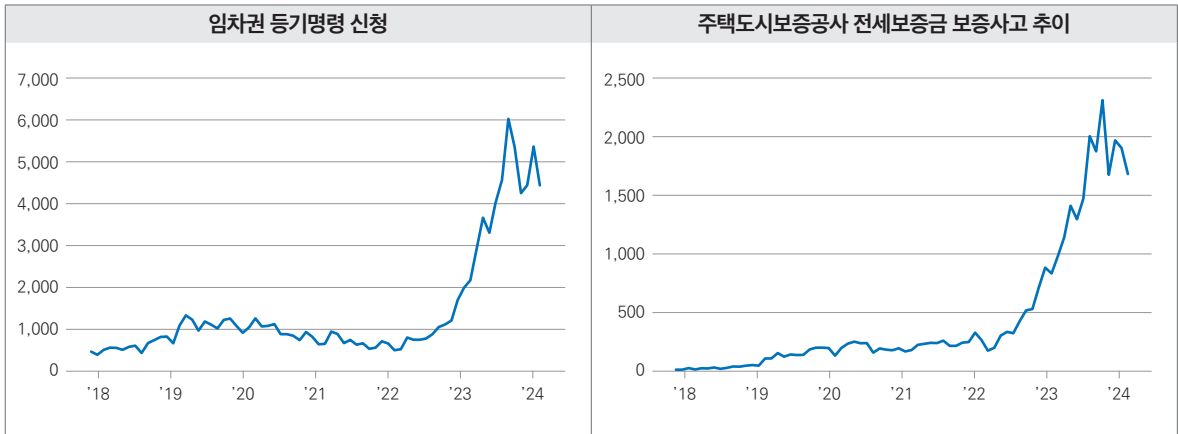
- 금리가 지속적으로 상승하면서 주택시장은 2022년 중반부터 하락세로 전환되었음
- 2022년 중반 이후 전세시장은 가파르게 가격이 하락하는 상황에서 전세 임대인은 보증금을 돌려주지 못하는 전세보증금 미반환 사태가 나타났으며, 비아파트를 중심으로 전세사기와 같은 사회문제도 광범위하게 발생
- 높은 전세가율에 기반한 주택매입은 주택가격 상승기 임차인의 전세보증금을 이용하여 무자본으로 주택을 매입하여 양도차익을 극대화하는 극단적인 레버리지 투자행위로서 2020~2022년 초에 집중되었고, 해당 전세계약의 보증금 미반환 위험은 2022년 말부터 2024년에 발생할 것으로 예측(박진백 외 2022)
- <그림 3>에서는 임차권 등기명령과 전세보증금 보증사고 추이를 나타냄. 두 지표는 2021년 중반 이후 빠르게 증가하여 과거 경험치를 크게 넘어섰음. 최근에는 증가세가 둔화되었으나 과거 대비 여전히 높은 수준으로 전세보증금 미반환 위험이 지속되고 있는 상황으로 판단할 수 있음

2022년부터 임대차거래에서 월세가 증가

- 전월세 거래자료를 축적하기 시작한 2014년부터 2021년 중반까지 임대차거래에서 월세 거래는 대체로 40% 전후 수준을 기록하였음
- 2021년 중반부터 과거 경험치보다 월세 거래가 늘어나기 시작하였고, 전세보증금 반환 문제가 본격화된 2022년부터는 임대차거래량의 50%를 넘어서면서 월세 선호현상이 심화되고 있음

그림 3 보증금 미반환 관련 지표 추이

(단위: 건)



자료: 법원의 임차권 등기명령, 주택도시보증공사 전세보증금반환보증사고를 기반으로 작성.

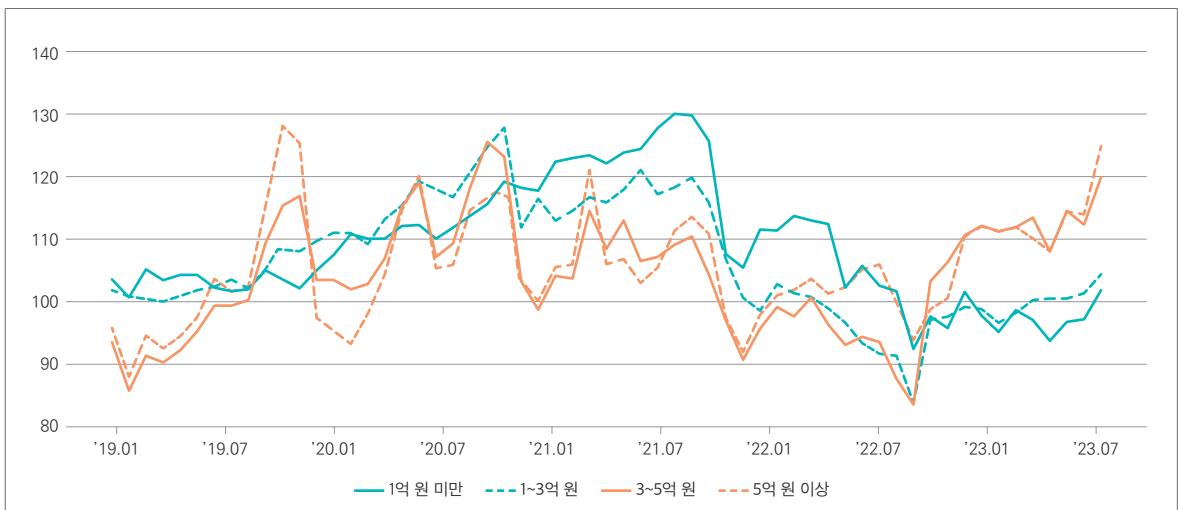
## 02. 임대차시장 구조진단

### 가격대별 전세가격 SPAR(Sales Price Appraisal Ratio) 지수 추이

2020년 이후 3억 원 미만 주택의 등락이 높은 것으로 분석되며, 특히 1억 원 미만 주택의 변동성이 다른 금액대 주택보다 높은 것으로 분석

- 공시가격을 기준으로 가격대별 전세가격의 추이를 파악하기 위해 공시자료와 실거래자료를 연계하여 2018년 공시가격 기준의 향후 전세가격 흐름을 파악할 수 있는 SPAR 지수를 생산

그림 4 가격대별 전세가격 SPAR 지수(2018년 1월=100)



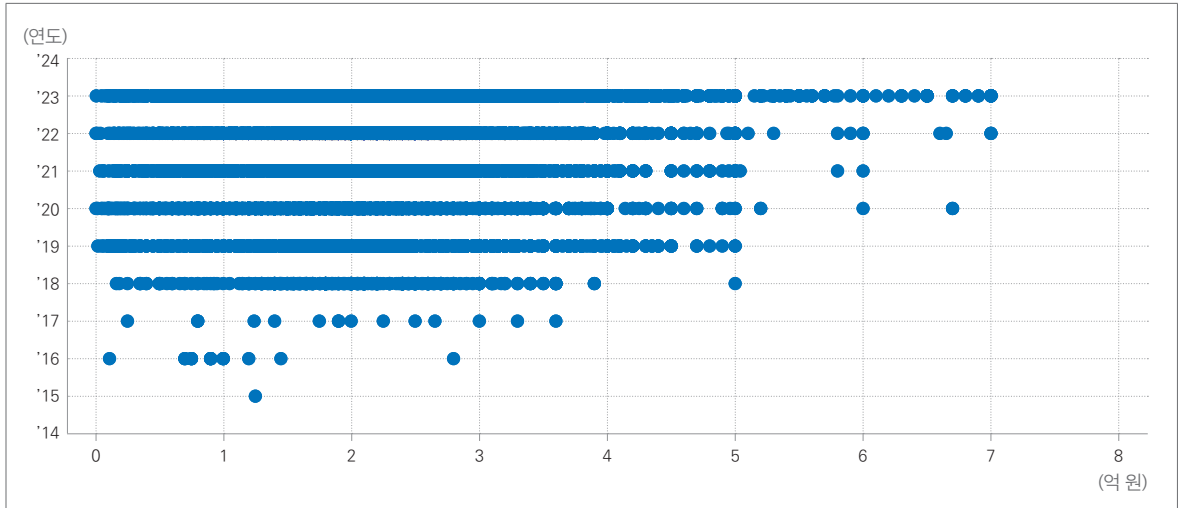
- 분석한 결과, 2020년 이전 시기는 3억 원 이상 주택의 전세가격이 높은 변동성을 보였으나 이후 시기에는 상승폭이 높지는 않았던 반면, 3억 원 미만 주택은 2020년 이후 상승세가 뚜렷하였고 특히 2021년에는 1억 원 미만 주택의 전세가격 상승이 다른 가격대 주택보다 더 높았음
- 2021년 8월 기준금리 인상 이후 시기 금액대별 가격변동을 비교하면, 2021년 12월 대비 2023년 1월 변동률을 기준으로, 1억 원 미만은 -22.3%, 3억 원 미만은 -17.2%, 5억 원 미만은 -1.0%, 5억 원 이상은 -10.5%로 분석
- 2021년 중반 이후 전반적으로 하락세로 전환되었는데, 특히 1억 원 미만 주택의 전세가격 하락이 뚜렷

## 가격대별 전세시장 리스크

전세보증금 미반환 리스크는 전세보증금 7억 원까지 존재하지만, 대체로 보증금 2억 원에 집중되는 경향 확인

- 보증금 미반환 주택에 대한 분석은 법원 경매, 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증에 따른 대위변제 자료 등을 통해서 분석이 가능
- 주택도시보증공사의 전세보증금 대위변제 현황을 분석한 결과, 2017년까지는 대위변제 빈도가 적었고 금액대별 일정한 패턴이 보이지 않았으나, 2018년에는 4억 원 이하 보증금을 중심으로 대위변제가 확대되었으며, 2019년 이후부터는 5억 원 이하, 2023년에는 5억 원 초과 보증금에 대한 대위변제가 관측

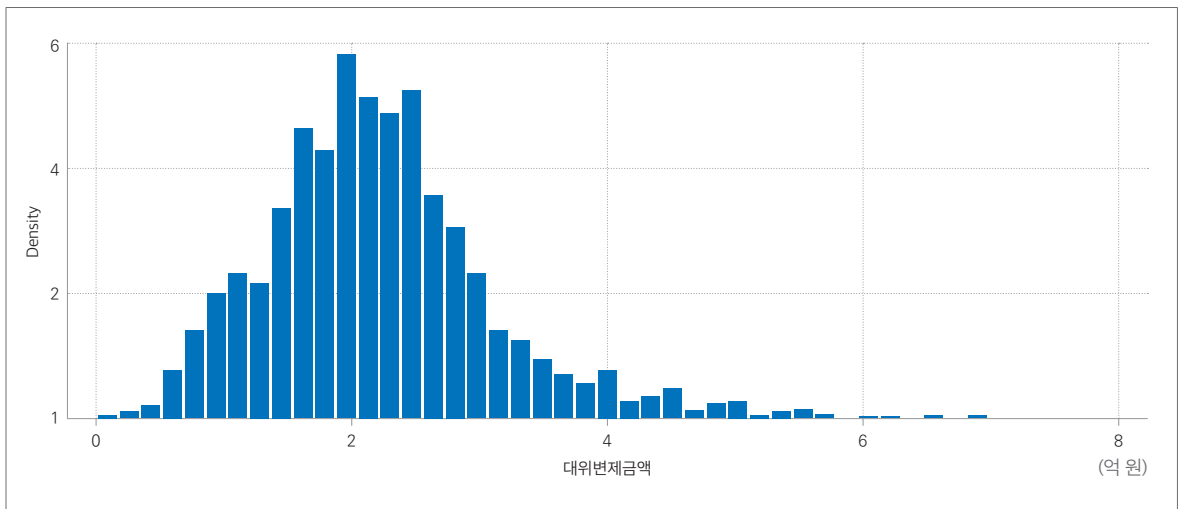
그림 5 금액대별 전세보증금 대위변제 현황



자료: 주택도시보증공사 전세보증금반환보증사고 원시자료.

- 주택도시보증공사의 전세보증금 대위변제 히스토그램을 그려보면, 대체로 보증금이 2억 원대에 집중되는 것을 확인
- 최근 보증금 미반환 위험이 사회 전반적으로 높은 사회문제로 인식되고 있는 점을 고려할 때, 보증금 미반환 위험이 높은 주택에 대해 보다 두터운 제도적 안전장치를 마련할 필요가 있다고 판단

그림 6 금액대별 전세보증금 대위변제 히스토그램



자료: 주택도시보증공사 전세보증금반환보증사고 원시자료.

## 매매시장과 전세시장의 관계 변화

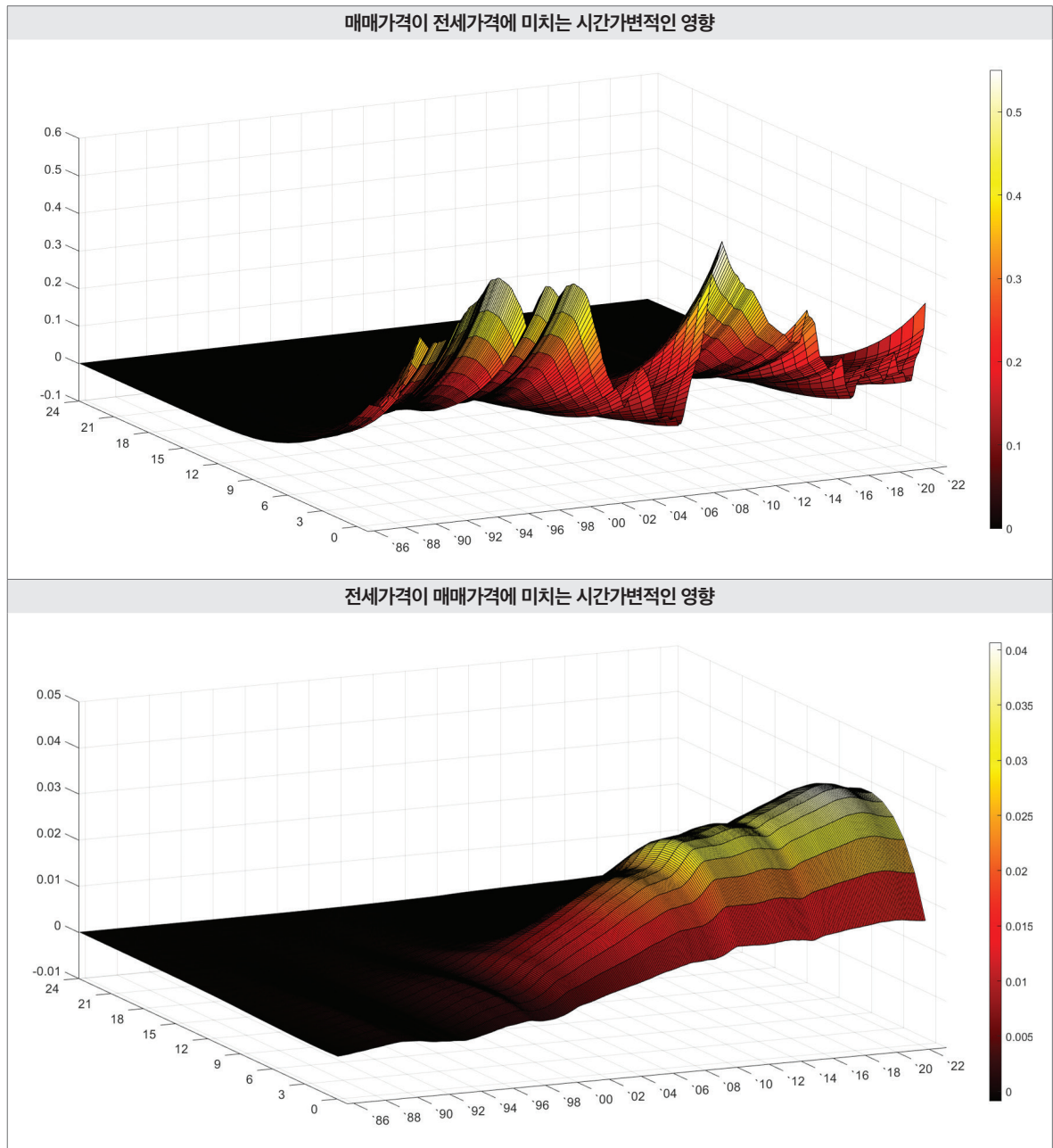
### 매매가격이 전세가격에 미치는 시간가변적인 영향 분석결과

- 대체로 모든 시기에 매매가격 상승 충격이 발생하면 3~6개월 이내에 전세가격이 상승하는 것으로 분석
- 특히, 1980~1990년대, 2000년대 후반 시기, 매매가격 상승 충격이 전세가격 상승에 다른 시기에 비해 상대적으로 강한 영향을 미친 것으로 분석

### 전세가격이 매매가격에 미치는 시간가변적인 영향 분석결과

- 매매가격이 전세가격에 미치는 시간가변적인 영향과 다르게 전세가격이 매매가격에 미치는 영향은 과거에 비해 점차 강화되는 것으로 분석
- 특히, 2020년 전후 시기에는 전세가격 상승 충격에 따른 매매가격 상승 반응의 크기가 커지고 시차가 길어진 것으로 분석

그림 7 매매가격과 전세가격과의 관계(TVP-VAR 모형 적용)



주: 1) 그래프에서 x축은 충격반응 시점(년), y축은 충격반응 시차(개월), z축은 충격반응 크기(%)를 나타냄.

2) 그래프에서 노란색 계열의 색상이 짙어질수록 충격반응 크기가 크고, 검은색 계열 색상이 짙어질수록 충격반응 크기가 약해지는 것을 의미함.



## 03. 제도 개선방향

### 주거 취약층 중심의 임대차제도 개편

임차인 보호가 상대적으로 취약한 계층에 집중된 임대차제도 개편을 제안

- 임차인 보호 및 지원 정책의 대상을 시장변동성과 보증금 미반환 위험에 노출되어 있는 5억 원 이하 임대차에 집중하도록 관련 제도 개편 필요
- 전세자금대출, 전세보증금반환보증 등과 더불어 임대차 관련 법 개편 논의 시에도 해당 사항 반영 검토
- 가격대별, 지역별, 소득계층별 보호대상을 명확하게 설정하여 지원을 강화하고, 고가 전세 등에 대해서는 시장의 자율에 맡기는 구조로 설계

### 건전한 임대사업자 육성 및 관련 인프라 구축

보증금 반환 능력이 있는 임대사업자가 장기 공급이 가능한 형태로 제도화 필요

- 장기적으로 임대주택을 공급하고, 꾸준히 관리할 수 있도록 보유세 감면과 같은 운영비용 중심의 인센티브를 부여하는 형태의 주택임대서비스 산업 육성
  - 임대차시장에서 영세한 사업자 난립 방지 및 사고를 예방하고, 서비스 산업으로서 양적·질적 발전을 도모
- 일정한 자본력을 갖추고 있어 보증금 미반환 위험이 없는 임대사업자 위주로 시장이 재편되도록 유도
  - 무자본 갭투자자 인한 보증금 미반환 문제 등을 고려하여 전세 계약 시 보증금의 일정 부분(예: 10% 등)을 의무적으로 예치하도록 제도화 검토
    - ※ 참고: 2023년 기준 전세가율 100% 초과 임대차계약은 51.1%가 역전세로 이행(박진백 2023b)
  - 단, 일정한 자본력을 갖추고 있어 보증금 미반환 위험이 없는 임대사업자에 대해서는 보증금 예치를 면제하여 리스크가 없는 건전한 임대사업자 위주로 시장이 재편되도록 유도할 필요
- 전자계약을 통한 전월세 계약을 활성화하고 관련 금융 및 연체 정보를 연결시켜 전월세 계약의 안정성을 높이는 인프라 강화
- 사후 분쟁해결 및 갈등조정체계를 사전적 상담과 예방, 임차인-임대인 상생지원체계로 고도화 추진

### 임대차시장의 월세화 대비, 전세에 유리한 제도의 개선

월세세액공제 제도와 임대소득세 산정 시 전세에 유리한 제도의 개선 제안

- 전세가 보증금 미반환 위험이 크지만, 상대적으로 주거비용이 저렴하여 계속 소비되는 것을 고려하여 월세세액공제의 소득기준을 현행보다 상향할 필요
  - 면세점 이하 및 청년, 신혼부부를 위한 월세바우처 병행 시행 검토
- 임대소득세 산정 시 주택 수 기준, 간주임대로 산정방식과 같이 전세에 유리한 제도를 전세와 월세 간 균형이 맞춰지도록 제도 개선 필요

**참고문헌** 박진백, 2022. 주택가격에 대한 금리의 시간가변적인 영향 연구. 워킹페이퍼 WP 22-09. 세종: 국토연구원.  
\_\_\_\_\_, 2023a. 주택 매매시장과 전세시장의 시간가변적인 관계에 관한 연구. 국토연구 통권118권: 3-20.  
\_\_\_\_\_, 2023b. 역전세 발생 추이와 보증금 미반환 위험 연구. 워킹페이퍼 WP 23-06. 세종: 국토연구원.  
박진백, 김지혜, 권건우, 2022. 전세 레버리지 리스크 추정과 정책대응 방안 연구. 세종: 국토연구원.  
한국부동산분석학회, 2019. 주택임대차 계약갱신청구권 도입의 영향에 관한 연구. 과천: 법무부.  
한국주택학회, 2016. 민간임대주택시장에 대한 임대료 규제 효과 등 연구 용역. 세종: 국토교통부.

- 박진백 국토연구원 주택·부동산연구본부 부연구위원(makinoid@krihs.re.kr, 044-960-0312)
- 박천규 국토연구원 주택·부동산연구본부장(cgpark@krihs.re.kr, 044-960-0274)