



## 전세가격 상승의 원인과 부동산 정책의 방향

2013.11.11 | 김병권\_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

과거에 없거나 약했던 세 가지가 큰 변화, 즉 ① 더 이상 가계부채 부담을 늘리기 어렵다는 것이고, ② 주택가격의 장기적인 하향 안정화 추세가 이미 오고 있으며, 동시에 이와 연관되어 ③ 전세제도의 점진적 소멸이라고 하는 새로운 경향이 나타나고 있다.

### 8.28 대책이후 전세가격 상승은 멈췄나?

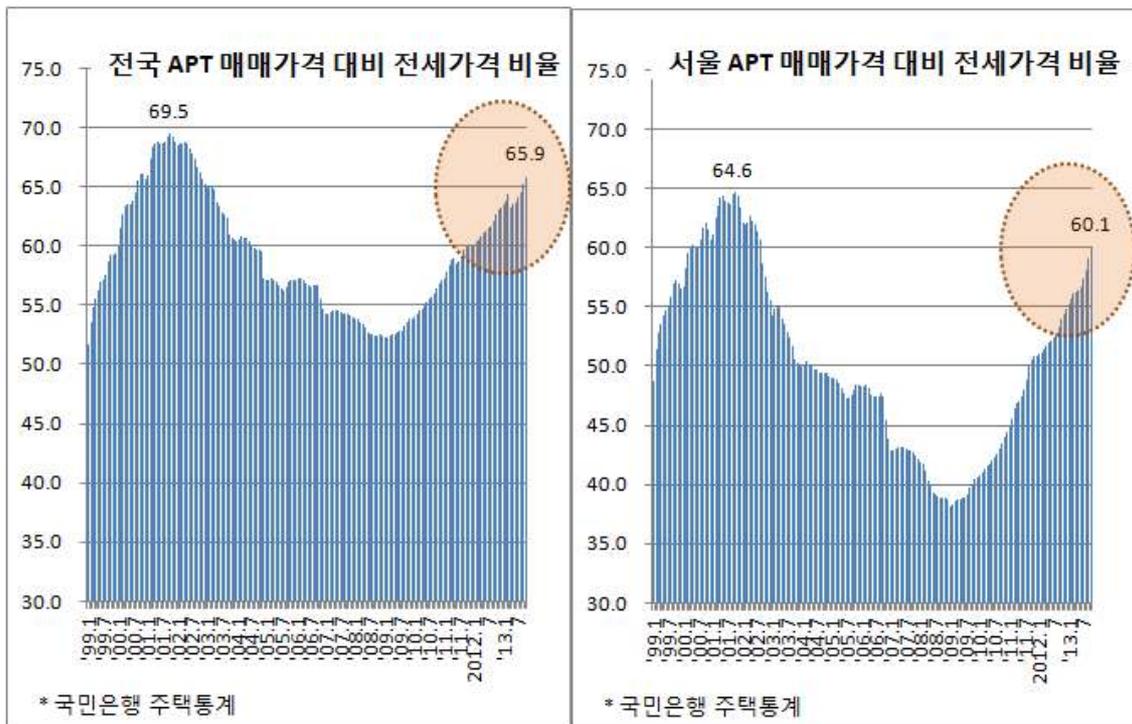
부동산 시장이 침체된 가운데 올해도 전세가격이 계속 오르자 박근혜 정부는 국민들에게 '전세 들어가지 말고 차라리 집을 사라' 는 공개적인 신호를 보내기 시작했다. 주택 매매에 따르는 세금을 감면해주고 초저금리의 금융대출을 늘려주는 혜택(?)을 베풀면서 정책적으로 이를 지원한 것이다. 지난 8.28 부동산 대책이 그렇고, 그 전에 내놓았던 4.1 대책도 마찬가지다. 이 정책이 집 있는 부유층의 유동성을 높여주기 위한 것이었는지, 정말 집 없는 서민의 내 집 마련 꿈을 실현해주기 위해서였는지, 아니면 정부의 경기부양 실적을 올리기 위해서였는지는 두고 보면 알 일이다.

어쨌든 8.28 대책이 나온 지도 두 달이 훨씬 지났다. 그렇다면 정부가 내걸었던 효과는 있었을까? 효과를 검증할 가장 중요한 지표는 아무래도 전세가격 상승이 멈췄는가 하는 점일 것이다. 그런데 4.1대책과 8.28 대책에도 불구하고 일단 '매매 값 대비 전세가격 비율' 상승추세는 전혀 완화되지 못했다. 서울 아파트 기준으로 전세가격/매매가격 비율은 60.1%로 상승했고 전국적으로는 65.9%까지 올라갔다. 2000년대 초반의 최고점에는 아직 미치지 못하지만 거의 근접해 가고 있는 것이다.(그림 1 참조)



그럼 구체적으로 매매가격과 전세가격 변동이 각각 어떻게 변한 것일까? 우선 매매가격의 변동은 크게 눈에 띄지 않는다. 다만, 서울과 수도권에서 그동안 규모에 관계없이 주택가격이 하락해왔었는데, 최근에는 중, 소형 중심으로 하락추세가 일시 멈추었다는 점이 눈에 띈다. 반면 전세가격 상승률은 더 가파르게 올라가고 있는 중이다. 지난해 10월에는 1~2%정도 상승세를 보이던 전세가격이, 올해 10월에는 규모를 막론하고 5~7%의 상승률을 보일 정도로 상승추세가 오히려 더 가팔라졌던 것이다. 당연히 전세가격/매매가격 상승의 원인은 약간의 주택가격 상승을 훨씬 뛰어넘는 전세가격 상승에 있다.

그림 1: 아파트 기준 매매가격 대비 전세가격 비율의 변화



결국, 현재까지의 결과만 놓고 보면 전세수요를 매매 수요로 전환하여 전세가격 폭등을 막겠다는 정부정책 효과는 아직 나오지 않고 있는 것이다. 이는 9월 이후 매매 거래가 그다지 활발하게 늘지 않았다는 점에서도 확인된다. 물론 매매 거래가 9,10월에 들어서서 다소 활발해진 것은 사실이다. 하지만 4.1대책 직후에도 약 2~3개월 정도 일시적으로 매매 거래가 활발하다가 다시 위축되었다는 점을 감안하면 매매 활성화가 앞으로도 지속될 것인지 판단하기에는 아직 이르다.

또한 일부에서는 다주택자 양도소득세 증과 폐지, 분양가 상한제 축소, 리모델링 수직증축 허용, 취득세율 영구 인하 등 국회에 계류돼 있는 관련 법안들이 아직 통과되지 못해서 정책효과가 나오지 않고 있다는 불평도 있다. 그러나 이명박 정부 이후 계속되어온 각종 매매 거래 세제 완화나 금융규제 완화, 건축규제 완화가 일시적인 효과밖에 없었음을 상기해 볼 때, 지금 국회를 통과한다고 해서 영향이 있을지는 미지수다.



## 전세수요가 매매수요로 전환되지 않는 이유

그렇다면 어디에 문제가 있었을까? 이와 관련하여 최근 한국은행이 발표한 <<금융 안정 보고서>>에는 중요한 내용을 담고 있다. 금융안정보고서를 참조하면서 우선 수요상황을 살펴보자. 수요 차원에서 보면 현재 구매 수요나 월세 수요보다는 전세 수요가 늘어나고 있다는 것이 일반적인 견해다. 신혼 부부 등 신규 수요자들이 전세를 선호할 뿐만 아니라, 기존 전세 세입자들도 월세는 물론 주택 매입으로 수요를 바꾸지 않고 계속 전세 유지를 원하기 때문이며 기존 월세 세입자들도 전세로 전환하길 원하기 때문이다.(그림 2 참조)

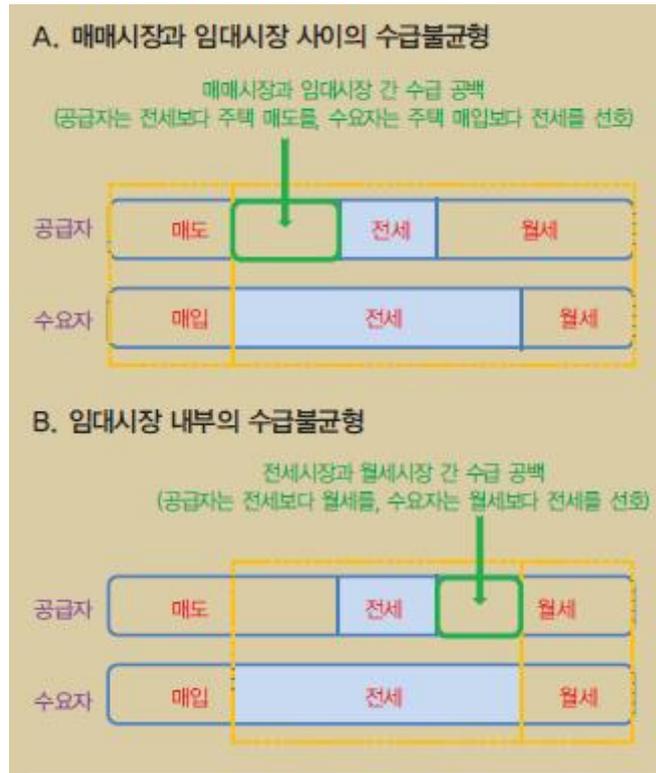
이런 상황에서 정부 정책은 전세 수요자를 매매 수요로 돌림으로써 전세 수요를 줄이겠다는 것이다. 그

리고 그 이유로 전세가격/매매가격이 급격히 올라가고 있기 때문에 “돈을 조금만 보태주면 전세 수요자들이 차라리 집을 사게 될 것” 이라고 꼽고 있다.

그런데 이 같은 정부 정책은 두 가지를 고려하지 않고 있다. 첫째는 서민들이 늘지 않는 소득에 비해 여전히 막대한 가계부채 부담을 지고 있기 때문에, 그것이 얼마가 되었든 전세 살던 것을 주택 구입으로 바꾸기 위한 추가적 금융 부담을 감수하기가 여전히 어렵다는 것이다. 지금까지 위험수위에 도달한 가계부채가 제대로 조정을 못한 부담을 어느 정도 털지 않으면, 빚 얻어 주택을 구입하라고 권고하는 정부정책이 제대로 실효를 거두기 어렵다는 것이다.

둘째, 더욱 중요한 것은 여전히 주택가격 상승에 대해 누구도 확신하지 않는다는 점이다. 설사 전세 살던 세입자들이 무이자로 대출받아 집을 구입하겠다고 결심한다 해도, 빚 얻어 장만한 집값이 떨어지면 어떻게 될까? 자산 가치 하락을 감수해야 함은 물론 잘못하면

그림 2: 최근 주택시장 수급 불균형 현상 (금융 안정보고서)





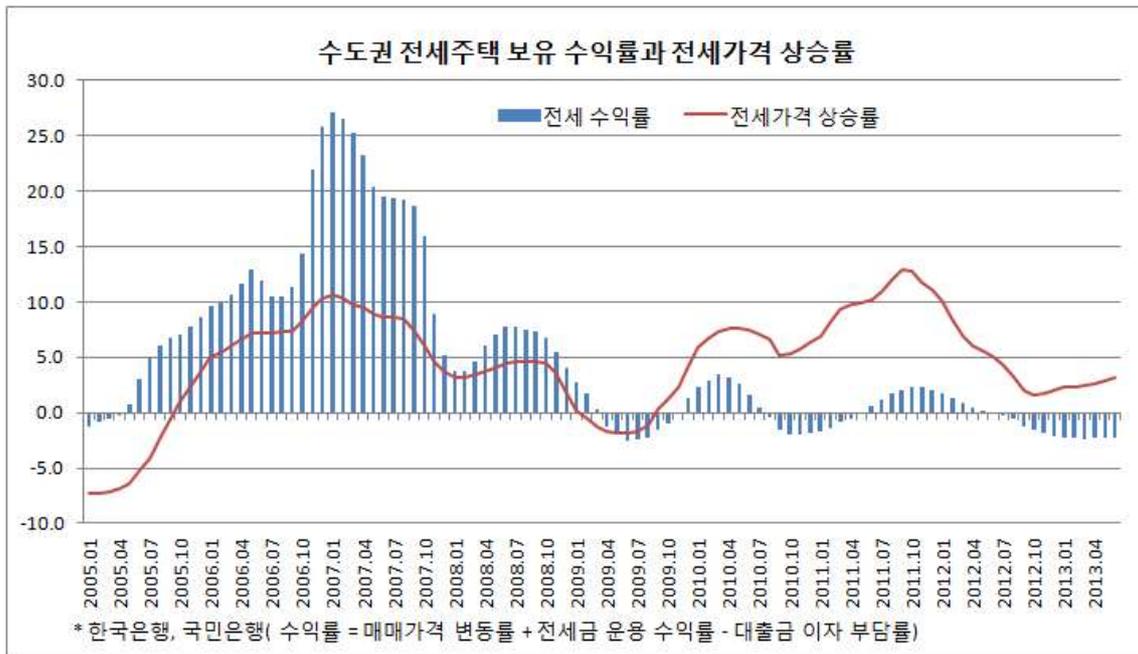
LTV(담보인정 비율)이 올라가면서 당초 예상했던 것보다 빠르게 원금 상환압력이 닥칠 수도 있다. 이렇게 되면 낮은 이자 부담이라고 하는 이득이 무색해지게 될 것이다.

수요자(세입자) 입장에서 요약해 보면 결국 소득에 비해서 주택을 구입하는 가격이 여전히 너무 높다. 동시에 월세 부담이 전세에 비해서 높기 때문에 전세를 찾고 있는데 그나마 전세가격이 폭등하고 있는 중인 것이다. 모든 가격의 기준이 되는 주택 구입가격이 여전히 높은 상황에서 추가적인 가격하락이 필요하다는 것이고, 너무 빠른 전세가격 상승률에 대해 시장가격에만 맡기지 말고 규제를 해주던지 월세 임대료의 추가적인 하향 안정화가 필요하다는 것이다. 이런 상황에서 오직 전세수요를 매매 수요로 바꾸는 정책만을 고집해서는 세입자들을 만족시킬 수 없을 것이다.

### 전세 공급이 줄어드는 불가피(?)한 이유

그렇다면 공급자의 입장에서는 어떨까? 전세를 내주고 있는 전세주택 보유자의 입장에서는 한 마디로 전세를 유지해야 할 만한 이유가 사라지고 있기 때문에 전세를 중단하고 집을 팔거나 월세로 바꾸려고 한다는 것이다. 이것이 최근 전세 공급 쪽 측면에서 나타난 가장 큰 변화이자 전세 공급부족으로 인한 전세가격 폭등을 설명해주는 가장 큰 이유다.

그림 3: 최근 전세 수익률 변화 추이



<<금융안정 보고서>>는 이 점도 적나라하게 짚어주고 있다. 즉, 최근 금리는 매우 낮아 집을 사는데 드는 차입비용이 그 어느 때 보다는 낮기는 하지만, 집값이 계속 떨어지고 있

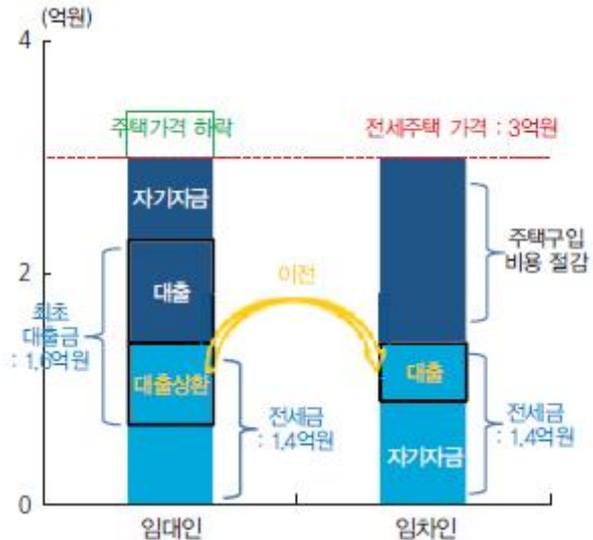


고, 전세금을 받아 운용할 수 있는 투자처가 마땅치 않기 때문에 전세주택 보유 수익률이 계속 마이너스라는 것이다.(그림 3 참조) 사실 이런 상황에서 전세 보유자는 현재 전세를 그대로 유지하는 것 보다는, 집을 팔거나 월세로 바꾸어 수익률을 올리거나(여전히 전세 수익률 보다는 월세 수익률이 높다.), 아니면 전세가격을 더 받으려 한다는 것이다.

심지어 <<금융안정 보고서>>에 따르면, 최근 경기부진이 계속되고 집값이 정체하면서 집 주인들이 전세 값을 올려서 받은 돈으로 자신의 주택담보 대출을 갚는다는 것이다. 예를 들어 주택담보대출을 보유한 전체 집주인들 가운데에서 대출을 조기상환한 비중이 2009년 4.3%에서 2013년 상반기 26.8%로 급등했는데, 이는 전세 재계약시 전세금을 인상한 돈으로 상환했을 거라고 한국은행은 추정하고 있다.

그렇게 되면 전세 세입자들은 어떻게 되는가? 결국 세입자들은 올라간 전세자금을 마련하기 위해 다시 '전세 대출'을 받아서 집 주인에게 준다는 것이다. 결국, 주택가격 하락과 주택담보대출 상환 부담 → 집주인의 전세가격 인상 → 전세자금으로 주택담보 대출 일부 상환 → 세입자는 전세자금 대출을 받아 전세가격 상승에 대처 → 전세 세입자의 부채 증가로 이어진다는 말이 된다. (그림 4 참조)

그림 4: 전세 주택에 대한 임차인과 임대인 자금 구성(금융 안정 보고서)



주: 1) 2013년 6월 말 현재 9개 국내은행 전세자금대출 및 전세주택 보유 치주 평균 기준(전국 기준, 대출상환의 경우 조기상환 치주의 평균 상환규모를 말하며 분할상환조건에 의한 원금상환분 및 매·상각분은 제외, 주택가격 하락분은 2011년 6월 말~2013년 6월 말 기준)  
자료: 한국은행

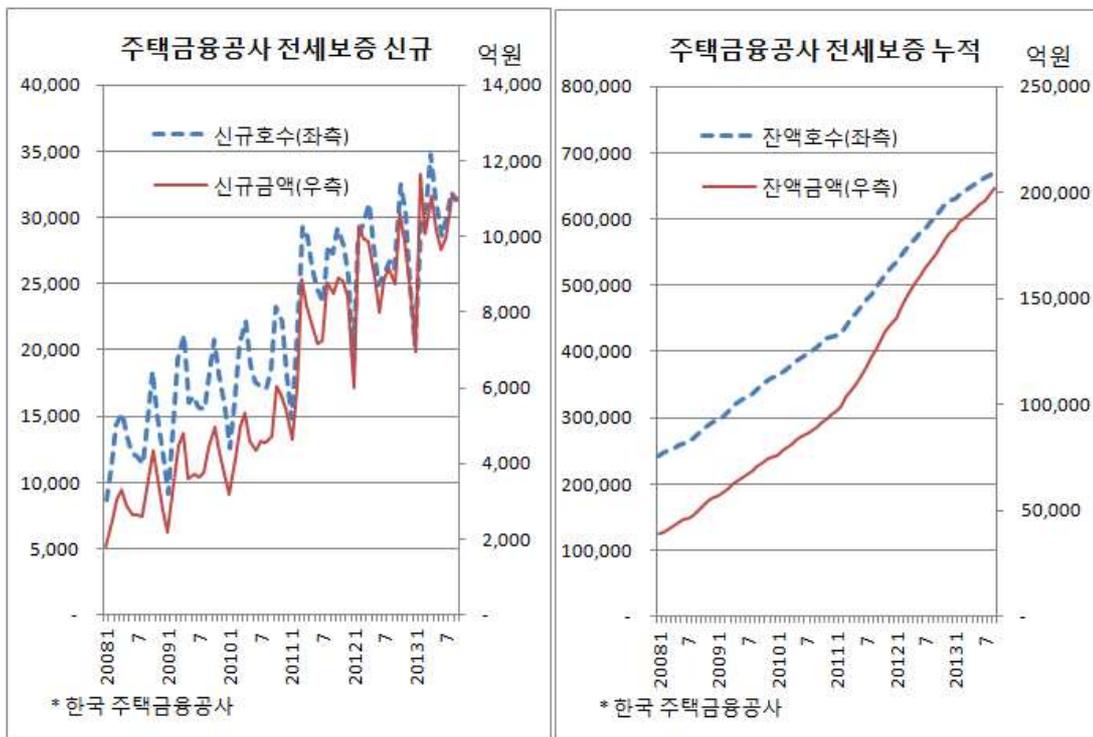
말하자면 전세 주택을 소유하고 있는 상대적 부유층보다 집이 없어 전세를 살고 있는 서민들에게로 부채가 이전되고 있다는 것이다.(사실 집 주인도 부채가 없어지는 것이 아니다. 은행 부채가 사적금융인 전세부채로 바뀌는 것뿐이다.) 실제로 전세 가격이 급등했던 2011년 이후 전세대출이 상당히 큰 폭으로 올라서 현재 주택금융공사가 보증해주고 있는 전세 대출 규모가 2013년 9월 말 현재 20조 원을 넘어가고 있는 실정이다. 여기에 제2금융권 대출을 합치고 명시적으로 전세대출은 아니지만 실질적으로 전세자금으로 사용된 대출을 합치면 엄청나게 불어날 것이다. (그림 5 참조) 앞으로 전세 세입자들의 채무부담이 새로운 사회적 문제가 될 수 있음을 암시한다.

### 주거 안정을 위한 바람직한 방향



그렇다면 어떻게 해야 할까? 먼저 <<금융 안정보고서>>의 정책 조언을 살펴보자. “① 그간의 전세가격 상승은 용인하되, ② 월세 형태의 임대시장 활성화를 통해 전월세 시장 내부의 수급 불균형을 가급적 조속히 완화하여, ③ 주택 매매시장과 임대시장 간의 수급 불균형까지 시장원리에 의해 조정되어 나갈 수 있도록 유도하는 한편, ④ 매매가격 안정을 도모함으로써 추가적인 전세가격의 상승을 억제하는 방향으로 정책적 노력을 추진할 필요”가 있다는 것이다. 집값 상승을 포함하여 상호 모순적인 거의 모든 주문을 하고 있는데다가 ‘시장 원리’에 의해 조정되기를 기대하는 희망사항까지 덧붙여져 있다.

그림 5: 주택금융공사가 보증하고 있는 전세대출 규모 변화 추이



한국은행의 진단이 아니더라도 현재 주택문제와 관련된 상황이 매우 난해하게 얽혀 있고 모든 문제를 한 번에 풀어줄 열쇠를 찾기가 매우 어렵다는 것은 틀림없다. 왜냐하면 과거에 없거나 약했던 세 가지가 큰 변화, 즉 ① 더 이상 가계부채 부담을 늘리기 어렵다는 것이고, ② 주택가격의 장기적인 하향 안정화 추세가 이미 오고 있으며, 동시에 이와 연관되어 ③ 전세제도의 점진적 소멸이라고 하는 새로운 경향이 없어져 있기 때문이다. 이는 단기적 현상도 아니고 정책적으로 막아야 할 문제도 아니다.

따라서 현재의 주택/주거 정책은 ‘가계부채 부담 완화’, ‘주택가격의 하향 안정화’와 ‘전세제도의 축소’라는 기조에 역행하는 방식으로 추진되면 안 된다. 이 점에서 볼 때 전세수요를 매매수요로 전환한다고 하는 박근혜 정부 정책은 일부 전세주택 보유자에게는 호감을 줄 수 있을지 모르지만 가계부채 부담을 가중시키고 주택가격을 다시 올리겠

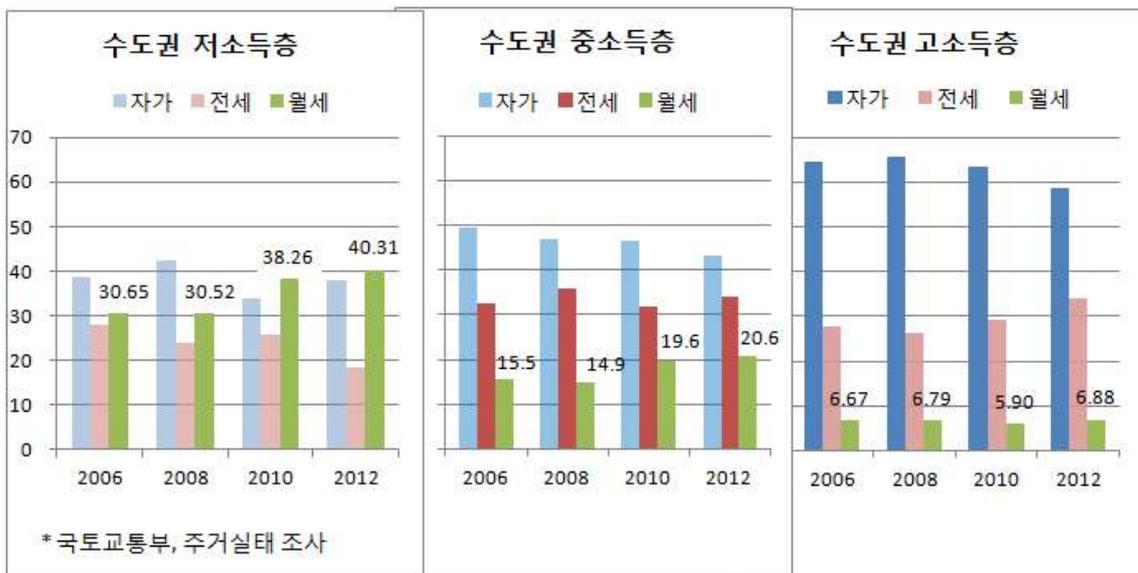


다는 의도를 담고 있어 바람직하지도 않고 성공할 가능성도 적다.

또한 이제까지의 전세가격 상승을 용인하는 가운데 월세 임대시장을 활성화하여 ‘시장 원리’로 전세가격 폭등을 억제하자는 한국은행의 주장도 적어도 단기적으로는 통용되기 어려울 것이라고 생각한다. 왜냐하면 전세가격 상승으로 인한 세입자의 부담이 너무 커지면서 세입자들의 가계부채를 끌어올리는 수준으로까지 발전하고 있기 때문이다. 더욱이 전세가격 상승은 사실 집 주인에게도 결코 유리하다고 볼 수만은 없다. 왜냐하면 현재 주택담보 대출을 받은 집 주인들의 경우 전세자금까지를 감안한 실질 LTV(담보인정 비율)은 이미 75%까지 올라가 있는 상황이어서 집주인들도 점점 감당하기 힘든 수준에 접근하고 있기 때문이다. 집주인과 세입자 모두에게 금융 부담을 가중시킬 전세가격 상승 추세를 ‘시장 원리’로 꺾기 어렵다면 ‘전세가격 상한제’와 같은 비시장적 방법을 동원하는 수밖에 없다.

결국 종국적인 해법은, 전세수요를 매매수요로 전환하는 것이 아니라, 감당 가능하고 안정적인 ‘월세 임대 공급을 늘리는 방향’으로 가는 길 이외에는 없을 것이다. 물론 여기에도 쉽지 않은 문제가 발생한다. 우선 공급 측면에서 집주인들이 월세로 전환하기 위해서는 전세금을 되돌려 주어야 하지만 이것이 단기간에 이뤄지기가 어렵다. 500조원 규모의 기존 전세시장이 쉽게 사라질 수는 없는 것 아닌가? 하지만 올라간 전세금을 월세로 전환하는 등 반전세나 보증부 월세가 확대되는 방식의 전환은 생각보다 빠르게 이뤄질 수 있다. 또한 전세가격 상한제는 이를 촉진할 수도 있을 것이다.

그림 6: 수도권 소득 계층별 월세 비중 변화



수요 측면에서도 문제는 있다. 최근 전세와 달리 월세가격은 떨어지고 있다고 하지만 여전히 전세에 비교한 상대적인 월세 부담이 높고 안정성도 부족하기 때문이다. 전세 수요



에 몰리는 이유이기도 하다. 그럼에도 불구하고 너무 높아진 전세가격 탓으로 인해서, 서민층을 중심으로 월세 임대 세입자가 빠른 속도로 늘어나고 있고 이러한 추세는 더욱 강화될 것이다.(그림 6 참조) 이 같은 상황에서 우선 세입자의 안정적 주거여건을 위해 임대 계약 갱신 청구권 제도를 조속히 도입할 필요가 있고, 나아가 임대 부담이 적은 공공임대주택 공급을 확대하기 위한 정책적 노력을 서둘러야 할 것이다. 다만 월세 임대시장 활성화 명목으로 한<<금융안정 보고서>>에서 제시한 ‘기업형 임대시장’ 활성화는 신중을 기할 필요가 있다. 주거 시장에서는 시장 실패확률이 높다고 알려져 있기 때문이다.

앞으로 주거정책 중심 대상은 내 집 마련 정책이나 전세 정책보다는 서민에게 감당 가능하고 안정적인 임대정책이 될 것이다. 앞서 본 것처럼 수도권 서민들의 거의 절반이 월세 임대로 살아가고 있다는 점은 이것이 장래의 과제가 아닌 당면 문제임을 입증해주고 있다. 🏠



## 2013년 새사연의 ‘이슈진단’ 목록

2013년 11월 15일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
이슈진단	2/7	사교육비를 더 늘리거나 아예 포기하거나	김병권
이슈진단	2/15	20대 청년층 취업자 감소 양상 산업별, 직업별 분석	김수현
이슈진단	2/22	‘나 홀로 아동’ 대책은 없나	최정은
이슈진단	3/9	스위스 국민투표, “경영자 보수를 제한하라”	김병권
이슈진단	3/11	차베스 사후, 베네수엘라 경제는 지속 가능할까?	여경훈
이슈진단	3/11	경제가 부진해도 주가가 오르는 이유	김병권
이슈진단	3/13	여성 노동의 현실에 대한 진단과 과제	김수현
이슈진단	3/18	주주총회 시즌에 생각해 보는 경제 민주화	김병권
이슈진단	3/23	유럽의 숨겨진 분단국가 키프로스의 비극	김병권
이슈진단	4/2	성평등지수로 본 젠더불평등	최정은
이슈진단	4/3	부동산으로는 경기를 살릴 수 없다	김병권
이슈진단	4/11	한국 경제와 이스라엘 경제의 유사점과 차이점	김병권
이슈진단	4/24	박근혜 정부의 보육정책 평가	최정은
이슈진단	5/2	전 세계를 속인 엑셀 불황	여경훈
이슈진단	5/9	정년 연장법 통과 쟁점과 과제	김수현
이슈진단	6/7	메디텔, 멈추지 않는 의료민영화	이은경
이슈진단	6/12	험난한 고용률 70%의 길과 고용의 ‘질’	김병권
이슈진단	6/17	아베노믹스, 디플레이션, 그리고 고령화	여경훈
이슈진단	6/27	끝이 보이지 않는 최저임금 줄다리기	김수현
이슈진단	8/13	최근 전세가격 동향과 정책 방향	여경훈
이슈진단	10/8	인구고령화와 부동산 시장 전망	여경훈
이슈진단	10/11	2014년 정부예산안 평가: 보육 및 일가정 양립 부문	최정은
이슈진단	10/14	시간제 일자리가 양질의 일자리가 될 수 없는 이유	김수현
이슈진단	10/24	동양 사태는 왜 발생했는가?	여경훈
이슈진단	10/31	동양 사태가 보여준 재벌 개혁의 필요성	김병권
이슈진단	11/04	지뢰밭 속의 순항? : 2014년 경제 전망	정태인
이슈진단	11/05	유아 공교육, 사교육에 잠식되다	최정은
이슈진단	11/07	여전한 성별임금격차 문제 적극적인 해결에 나서야	김수현
이슈진단	11/11	대한민국 협동조합 현 주소 : 지역, 연령, 유형별 분석	김병권
이슈진단	11/15	전세가격 상승의 원인과 부동산 정책 방향	김병권