

## 2016 부동산 시장은 '위험한 균형' 유지할 것

2016. 01. 15 | 권순형\_새사연 이사 | avatar84@empal.com

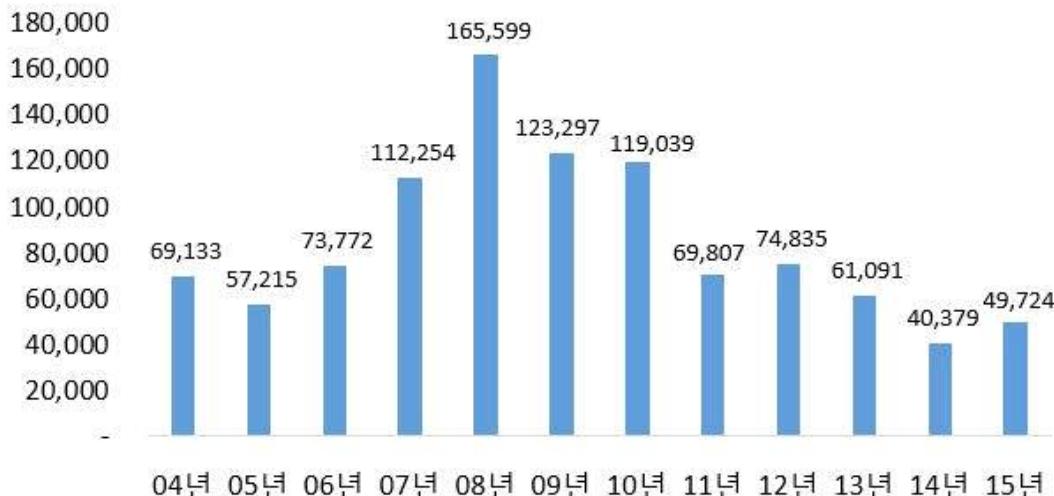
새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2016년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

### 반복되는 공급과잉 우려

부동산경기도 일반 실물경제와 같이 침체와 회복을 반복한다. 2015년 국내 부동산 시장은 2010년 이후 최고의 호황국면이었다. 2015년 전국적으로 아파트 가격은 평균 5.6% 상승하였다. 주택가격 상승에 따라 주택공급도 큰 폭으로 증가하였다. 2015년 전국적인 주택인허가 물량은 11월 현재 667,000가구를 넘겨 2014년도 515,000가구는 물론 공급과잉의 우려가 제기되었던 2012년과 586,000가구와 2011년의 549,000가구를 초과한 것으로 나타났다. 이러한 공급물량은 국토부가 추정한 적정 공급물량인 연 39만 가구 두 배에 상응하는 물량이다. 공급물량의 확대는 2015년 하반기 이후 미분양 물량의 증가로 이어지고 있다.

국토부가 발표한 전국 미분양주택 통계에 따르면 2015년 11월말 현재 전국의 미분양주택은 49,724호로 전월 대비 54.3%가 증가한 것으로 나타났다. 시장에서 소화되지 못하는 주택이 쌓여가면서 주택시장에는 또 다시 가격하락의 그림자가 드리우고 있다. 주택시장에서 미분양주택 문제는 시장의 향배를 바라볼 수 있는 시금석으로 인식되고 있다. 주택이 완공되기 이전에 분양되는 선분양제에서는 주택경기가 상승 국면을 기록하면 주택공급이 확대된다. 반면 초과공급에 따라 시장에서 소화되지 않는 물량이 쌓이면 조정된 가격으로 시장에서 소화될 때까지 침체는 반복될 수밖에 없다. 2008년 전국적으로 20만 가구 이상 적체되었던 미분양주택은 2007년 주택경기 호황의 결과물이었으며, 2013년 4.1부동산 대책을 발표하였던 정부는 2011년 이후 증가된 공급물량을 주택시장의 침체의 원인으로 지목하기도 하였다.

그림1. 전국 미분양 아파트 추이



자료 : 국토교통부

### 실패한 시장정상화

시계추를 3년 전으로 되돌려 국내 부동산시장을 살펴보자. 당시 국내 부동산시장은 매매가격하락과 전세가격 상승이 이어지면서 서민들의 주거비 부담이 증가하여 금융 시장의 불안감이 확대되고 있었다. 정부는 2013년 4월 4.1부동산대책을 발표하여 매매가격하락과 전세가격 상승을 함께 해결할 수 있는 시장정상화 방안을 제시하였다. 정부의 시장정상화 대책은 매우 간단한 패러다임에 기초하고 있다. 정부는 전세 가격상승과 매매가격하락이 이어지는 원인을 주택가격상승에 대한 기대감이 낮아진 것에서 찾았다. 주택가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요자들이 주택을 매수하지 않고 전세로 계속 거주하고 있기 때문에 매매가격은 하락하고 전세가격은 상승하는 것으로 판단하였다. 이러한 상황인식에 따라 정부의 시장정상화 대책은 주택시장의 가격상승에 대한 기대감을 높이는 것에 초점을 맞추었다.

주택시장에서 가격상승에 대한 기대감을 높이는 방안으로 우선 공급을 축소하는 방안이 도입되었다. 이를 위해 낮은 가격으로 공급되어 민간업자들의 원성의 대상이 되었던 보금자리주택의 공급은 전면적으로 중단되었다. 공공택지를 공급하던 택지개발촉진법도 함께 폐지되었다. 저소득층의 주거안정을 위해 공급하던 공공임대주택의 공급물량 역시 LH부실을 이유로 큰 폭으로 축소됐다. 그 다음 조치로 전세수요를 매매수요로 전환하기 위한 정책이 도입되었다. 연 1~1.5% 금리가 적용되는 수익·손실 공유 모기지 대출과 같은 응자제도도 도입됐다. 국민주택기금을 재원으로 하는 수익·손실 공유 모기지 대출은 출시 한 시간 만에 완판 될 정도로 폭발적인 인기를

모았다. 정부는 주택가격상승을 위해 무주택서민들이 주거안정을 꾀하며 모아둔 쌈짓돈까지 쏟아 부었다. 정부가 주택시장의 가격상승을 위해 모든 노력을 다하겠다는 의지를 발표하면서 일어붙었던 주택시장은 회복국면으로 진입하였다. 2014년과 2015년을 경과하면서 거래량은 증가했고, 주택가격은 상승했다. 2010년 이후 연평균 3% 정도의 가격하락을 기록하였던 서울지역의 아파트가격은 2014년 3.24%, 2015년 5.65% 상승하였다. 주택거래량도 2006년 이후 사상 최고치를 기록하였다.

정부는 주택시장에서 가격상승에 대한 기대감이 높아지면 전세수요가 매매수요로 이전하여 전세시장과 매매시장이 동시에 안정화될 것이라 기대하였다. 하지만 부동산 시장은 정부의 예상과 같이 변화되지 않았다. 부동산 대책 발표 이후 2년간 주택가격이 상승하였지만 전세가격도 동반하여 상승했다. 전국 아파트의 전세가격은 2014년 4.36%, 2015년 6.11% 상승하여 같은 기간 매매가격 상승률을 능가하고 있었다. 전세가격 상승이 이어지면서 전세를 월세로 전환하는 수요도 증가하였다. 주택임대차 계약 중 월세의 비율은 확정일자 신고를 기준으로 2013년 31%에서 2015년 41%로 증가한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

전세가격상승과 높아지는 월세전환에 따라 무주택 서민들의 주거비용도 큰 폭으로 증가하고 있다. 주택시장에서 가격상승이 이루어지면 전세수요가 매매수요로 전환될 거고, 이를 통해 전세가격이 안정되면 서민들의 주거안정이 이뤄질 것이라는 정부의 대책은 실패한 것이다. 무주택 서민들은 높아진 전세가격을 감당할 수 없어 전세 난민이 되어 낮은 전세주택을 찾아 변두리를 방황하거나 높은 월세지출로 허리띠를 졸라 매고 견디는 것을 강요받고 있다. 또한 전세를 찾지 못한 서민들은 울며 겨자 먹기로 높은 가격으로 분양되는 분양시장에 불안감을 가지고 참여하고 있다. 정부의 부동산대책은 주택가격 상승을 유도하였지만 서민들의 주거생활은 더욱 악화되고 만 것이다.

## 빚내서 집을 사야 하는 서민들

2013년 4.1부동산 대책이 "빚내서 집사는 정책"이라는 비난이 쏟아지자 최경환부총리는 "빚내서 집사라 한적 없다"라고 항변하였다. 하지만 경제부총리의 이러한 항변에도 불구하고 정부정책은 집 없는 서민들에게 빚내서 집을 살 수 밖에 없는 상황을 강요하였다. 2009년 이후 전세가격은 단 하루도 쉬지 않고 치솟고 있다. 연 6%를 상회하는 월세전환률에 따라 월세부담은 더욱 크게 늘어났다. 당장 거주할 집이

1) 2015년 국토부가 발표한 주거실태조사에서 월세의 비중은 55%를 기록하여 종전 41%보다 무려 14%가 높은 것으로 나타났다. 이러한 통계의 차이는 종전 월세조사가 확정일자 신고를 기준으로 계산한 것으로 임대차보호법의 적용을 받지 않는 소액임차를 제외한 것으로 실제 월세 비중은 주거실태조사를 통하여 확인된 55%가 보다 현실에 근접한 것이다.

필요한 서민들은 치솟는 전세가격을 감당하기 위하여 은행의 전세자금 대출을 신청하거나 전세난민이 되어 생활의 근거지를 등진 채 조금이라도 낮은 전세 집을 찾아 떠돌아다니고 있다. 도시의 생활 근거지를 떠나지 못하는 젊은 청년들은 자기 소득이 35% 이상에 해당되는 주거비를 월세로 지출하고 소비를 줄이고 숨만 쉬고 있다.<sup>2)</sup> 치솟는 주거비를 감당하지 못하는 서민들이 일말의 기대감과 더 큰 불안감을 가지고 주택담보대출을 받아 집을 사고 있다. 정부는 "빚내서 집사라 한적 없다"고 했지만, 사실상 무주택 서민들은 빚내서 집을 사도록 강요받고 있는 것이다. 2015년 부동산시장이 경기침체에도 불구하고 최고의 호황을 기록하였던 것은 갈 곳 없는 서민들이 정부의 기대와 같이 대출을 받아 집을 사야만 했기 때문에 가능할 수 있었다.

정부는 주택시장의 가격상승 기대감이 높아지면 매매시장과 전세시장이 모두 안정될 거라고 예상했지만 매매가격 상승은 전세가격 안정으로 연결되지 않았다. 치솟는 전세가격은 서민들의 주거비 부담을 더욱 가중시키고 있다. 정부가 주택가격 상승을 위해 도입한 공급축소 정책은 저렴한 공공임대주택의 공급만 축소시켰을 뿐이다. 주택가격 상승시기에 도입된 전세제도는 해체되고 있으며 주거비를 보전하지 않는 임금체계는 주거비 문제를 개인의 부담으로 전가시키고 있다. 민간임대시장의 가격상승을 흡수하는 완충장치 역할을 담당했던 공공임대주택조차 건설업자의 새로운 수익 모델로 탈바꿈하여 창조경제로 포장되어 있다. 매매가격 상승을 통하여 전세가격을 안정화할 수 있다는 정부의 대책은 주택을 투자의 대상으로 보는 패러다임의 결과물일 뿐이다.

치솟는 전·월세 가격으로 서민들의 주거비 부담이 가중되고 있지만 그 이면에는 이러한 상황을 이용하는 탐욕이 존재하고 있다. 우선 전세자금대출과 주택담보대출을 통하여 안정적인 수익을 실현하고 있는 금융자본이 있다. 전세자금대출은 금융기관의 입장에서는 안전한 상품이다. 전세자금대출은 명목상 세입자에게 대출되지만 자금상환은 금융기관에게 우선 변제하도록 설계되어 있다. 주택이 경매로 넘어가도 금융기관은 안정적으로 대출금을 회수할 수 있으며, 자금을 회수하지 못할 경우를 대비하여 전세자금 보증상품을 개발하여 임차인에게 보증금을 납부하도록 하고 있다. 하지만 위험이 낮은 대출상품으로 설계되었음에도 불구하고 대출금리는 주택담보대출보다 높게 책정되어 있다. 주택담보대출도 금융기관에게는 안정적인 대출상품이다. 주택가격의 60% 수준에서 대출이 이루어지고 있어 주택이 경매로 처분되어도 대출금 회수에 큰 문제가 발생하는 경우도 많지 않다. 2015년 12월 현재 주택담보대출의 연체율은 0.31%에 불과하다.

2) 전·월세 가구의 주거비 비중이 2010년 30.4%에서 지속적으로 상승해 지난해에는 34.5%를 기록했다. '전·월세 보증금 보정 슈바베계수 추이 분석 보고서', 2015. 4.26 현대경제제연구원



주택공급업자들 역시 초과이익을 얻고 있다. 집 없는 서민들은 올며 겨자 먹기로 분양시장에 참여하면서 그동안 미루어두었던 분양물량을 쏟아냈다. 2015년 4월 허울뿐인 분양가상한제가 사라지면서 분양가격까지 함께 올려 더 많은 수익을 실현하였다. 정부가 창조경제로 제안한 기업형 임대주택도 이들에게는 새로운 수익모델이 되고 있다. 연간 5%의 투자수익을 보장하고 있는 기업형 임대주택은 매력적인 사업 모델이다.

### 위험한 균형과 확대되는 불안감

미분양주택이 확대되면서 2016년 주택시장에는 가격하락의 공포가 염습하고 있다. 주택시장에서 공급과잉은 필연적으로 경기침체 및 가격하락으로 연결되었다. 이러한 공포심은 미국 연방준비위원회가 기준금리 인상을 단행한 2015년 12월 이후 현실로 다가오고 있다. 정부도 가계부채 관리를 위하여 주택담보대출의 범위를 제한하는 정책을 발표하였다. 2015년 상반기 광풍이 불었던 분양시장도 싸늘히 식어가고 있다. 주택거래량은 2015년 11월을 기점으로 감소세로 전환되었다. 공급과잉에 대한 우려가 현실로 다가오면서 2016년 주택시장이 본격적인 하락국면이 이어질 것이라는 분석도 힘을 얻어 가고 있다.

하지만 이러한 불안감에도 불구하고 2016년 주택시장이 급속한 변화를 맞이할 가능성은 높지 않은 것으로 전망된다. 국내 주택시장은 2010년 이후 인구의 노령화, 베이비 블 세대, 높은 가계부채 부담으로 장기적으로 조정국면에 진입한 상태이다. 하지만 이러한 요인은 장기적인 요인이며, 주택시장은 단기적으로 가구 수 증가, 초저금리 등의 요인에 의하여 더 크게 영향을 받고 있다.

2010년 인구센서스를 기반으로 추정되는 장래인구 추계에서 국내 가구 수는 2020년 중반까진 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 또한 높은 가계부채에도 불구하고 초 저금리는 가계의 이자부담을 경감시켜 주고 있다. 현재 주택시장은 장기적인 가격하락 압력에도 불구하고 수요증가와 저금리 기조가 이어지면서 불안정한 균형을 유지하고 있다. 다만 이러한 불안정한 균형은 저금리에 기초하고 있기 때문에 금리인상과 가계소득 감소가 발생할 경우 작은 충격에도 불구하고 큰 파열음이 만들어질 가능성이 높은 상태이다.

앞서 말했듯이 2016년 주택시장은 2013년 이후 형성된 불안정한 균형상태가 이어질 것으로 예상된다. 매매가격은 거래량의 감소에 따라 소폭의 조정국면이 만들어질 가능성이 존재하나, 전·월세시장의 가격상승이 지속될 가능성이 높다. 주택시장의 불안정한 균형이 이어지면서 무주택서민들의 주거비 부담은 더욱 가중될 것이다. 올

며 겨자 먹기로 집을 장만한 가계들은 주택담보대출의 원리금을 상환하기 위하여 인생을 저당 잡하고 주택가격이 떨어지면 어떻게 하나 불안한 마음으로 가슴을 졸이고 있다. 기초 자산이 없어 월세로 거주하여야 하는 청춘들 역시 자신의 소득 40% 이상을 주거비로 부담하며 미래를 설계할 수 없는 무기력한 삶을 강요받고 있다.

### 저소득층의 주거비 부담을 줄여야 한다

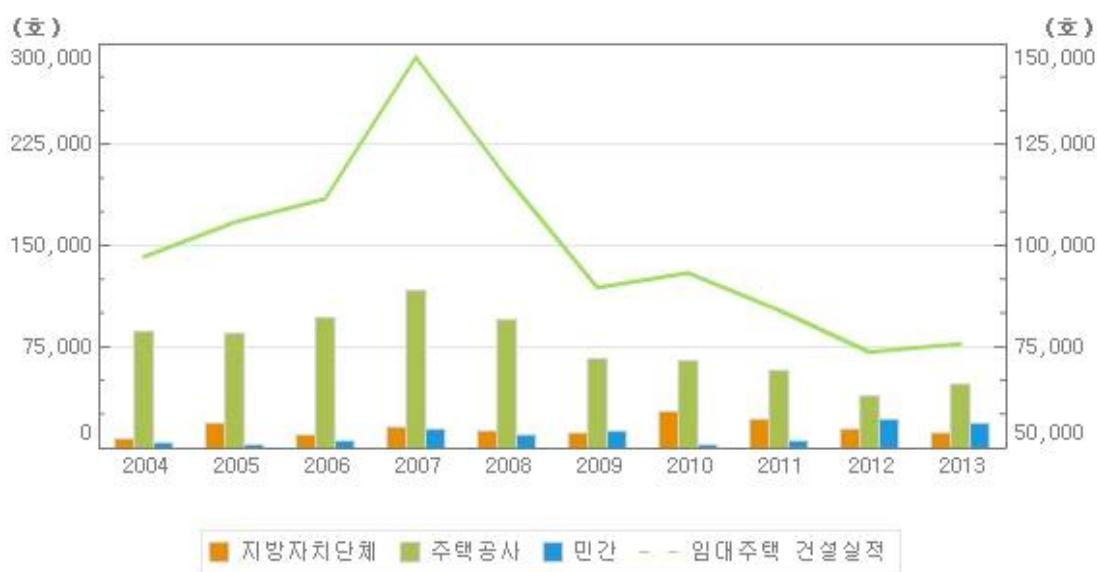
자기 집을 가지지 못한 가난한 사람들에게 현재 주택상황은 최악이다. 주택시장 변화에 따라 지난 40년간 유지되어오던 전세제도는 그 기능을 다하고 서서히 사라져가고 있다. 전세제도는 높은 금리와 주택가격 상승을 전제로 성립할 수 있는 제도였기 때문에 현재와 같이 저금리에 주택가격이 조정되는 시장에서는 존립의 근거가 사라지게 된다. 거주할 주택을 마련하기 위해서는 집을 사거나 월세를 부담하는 선택을 해야 한다. 하지만 국내 급여체계는 주거비를 보전하고 있지 않으므로 현재 소득으로 월세를 부담하기 위해서는 자기소득의 35% 이상이 주거비로 지출될 수 밖에 없다. 2013년 저금리 기조가 정착되면서 소형주택을 중심으로 매수수요가 늘어난 것은 월세보다는 자가주택 매수가 주거비를 낮추는 방법이 되기 때문이었다.

정부는 주택가격 상승을 통하여 전세시장과 매매시장을 동시에 안정화하겠다는 정책을 동원하였지만 이는 주택을 투자의 대상으로 보는 과거의 패러다임에서 벗어나지 못하였다. 또한 저소득층의 주거안정을 위한 공공임대주택의 공급을 줄여 민간임대시장의 충격을 흡수할 수 있는 완충공간은 더욱 축소되고 있다. 정부가 대안으로 내놓은 행복주택은 지역주민들의 반발로 추진동력이 급속히 약화되고 있으며, 기업형 임대주택은 금융자본의 새로운 투자 상품으로 둔갑되어 공공임대주택의 제 기능을 하지 못한 채 임대료 상승을 불러오고 있다. 정부가 저소득층의 주거안정을 위한 대책에 사실상 손을 놓게 되면서 주거마련은 온전히 개인의 책임으로 전가되고 있다. 집을 가질 능력이 없는 사람들에게 많은 대출을 통하여 집을 사라고 강요하고 있으며, 그 정도의 능력이 없는 청년들에게는 타워팰리스보다 비싼 임대료를 지불하는 고시원 생활을 강요하고 있다.

전세제도의 사멸로 촉발된 주택시장의 위기국면에 대처하기 위해서는 무엇보다 저렴한 임대료로 거주가 가능한 공공임대주택의 확대 공급이 필요하다. 참여정부 시기 계획되었던 국민임대주택 100만호 공급계획은 MB와 현 정부를 거치면서 흔적도 찾아보기 어렵게 되었다. 국민임대주택은 MB시기 보금자리주택으로 이름을 바꾸어 분양주택으로 둔갑되었고, 현 정부는 공급과잉과 LH의 부실을 핑계로 임대주택공급을 사실상 중단하였다. 전세제도 소멸로 주거비가 급등하고 있는 상황에서 공공임대주택 공급중단은 시장의 충격을 사실상 저소득층에게 전가하는 것으로 귀결되고 있

다. 더욱 심각한 문제는 정부가 택지개발촉진법을 폐지하고 정비사업의 임대주택건설의무를 조정함에 따라 향후 공공임대주택이 공급될 토지가 고갈될 것이라는 점이다. 공공임대주택을 공급하기 위해서는 저렴하게 공급될 택지가 필요한데 이를 공급하지 않으면 공공임대주택의 공급은 점점 그 규모가 축소될 수밖에 없다. 도심지 유휴 부지를 통하여 공공임대주택을 공급하겠다는 것은 현재 시장상황을 감안하면 실효성이 없는 대책이다. 중산층의 주거안정을 위하여 공급하겠다는 뉴스테이(기업형 임대주택)는 공공임대주택용지를 민간 사업자에게 저가로 불하하여 저렴할 수 없는 임대료를 기초로 하는 새로운 수익모델을 위한 사업구상에 지나지 않는다.

그림2. 공공임대주택 건설현황



자료 : 국토교통부

정부가 저렴한 임대주택의 공급을 중단하면서 전세제도의 사멸로 촉발된 주택임대 시장의 충격을 흡수할 수 있는 완충지대는 점점 줄어들고 있다. 정부는 민간임대시장을 직접적으로 통제할 수 있는 전·월세 상한제의 도입은 검토조차 하고 있지 않다. 시장에서 임대료를 통제하지 않는 구조 속에 주택수요 증가는 임대료 상승이라는 결과를 낳고 있다. 시장기능에 맡겨진 임대료는 분양물량이 입주물량으로 전환되는 2017년까지 이어질 가능성이 높다.

정부가 저소득층을 위한 저렴주택의 공급을 포기하고 임대주택 공급을 건설업체의 새로운 사업모델로 선물하고 있는 상황에서 무주택 서민들의 선택은 스스로 주거비 부담이 적은 거주 방법을 선택하는 것 이외에 다른 대안이 없다. 전세자금대출을 받아 높아진 전세가격을 감당하는 것이 현재 금리 수준에서는 가장 저렴한 주거마련 방법이다. 주택담보대출을 받아 주택을 매입하는 것은 원리금 상환에 인생을 저당

잡혀야 하고 주택가격하락의 손실에 그대로 노출될 가능성이 높다. 월세는 현실적으로 가장 주거비가 많이 소요되는 주거선택이다.

정부가 저렴주택에 대한 공급을 포기하면 수요자 스스로 저렴주택을 만드는 것이 대안이 될 수밖에 없다. 방법은 주택의 규모를 줄이거나 집을 필요로 하는 사람들이 모여서 스스로 집을 짓는 것이다. 또한 여럿이 주택을 함께 사용하는 공유주택도 검토할 수 있다. 하지만 수요자 스스로 저렴주택을 만드는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 최근 주택협동조합을 통한 주택공급과 지자체가 지원하는 사회주택에 대한 공급이 이루어지고 있으나 그 공급은 제한되어 있다. 다만 이런 한계에도 불구하고 수요자 스스로 자신이 거주할 수 있는 주택을 협동하여 마련하는 것은 불과 위험이 높아지고 있는 주택시장에 참여하는 것보다 훨씬 유익한 선택이라 할 수 있다. 