

이달의 이슈 | 01

전세가격 상승은 시장구조 변화의 신호다



김 현 아

한국건설산업연구원 건설경제연구실 실장
hakim@cerik.re.kr

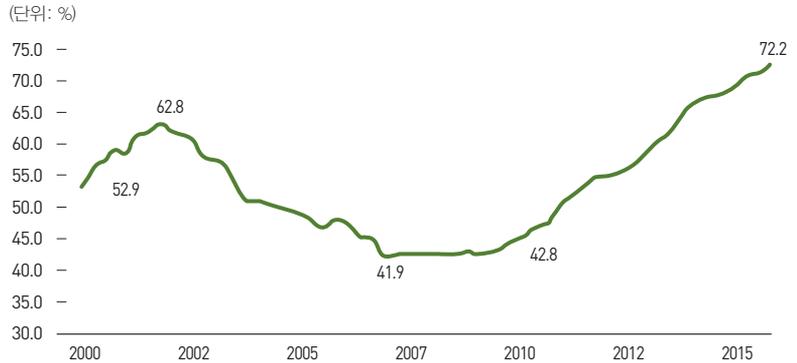
1. 일상이 되어버린 전세난과 주거문제

주택 전세가격이 6년째 계속 오르기만 하면서 이제 전세문제는 더 이상 이사철에만 나타나는 일시적 현상이 아닌 것이 되어 버렸다. 주택경기 상황에 좌우되지도 않는다. 주택 매매가격이 오르거나 내려도 전세가격은 오르기만 한다. 이처럼 가격이 오르는데 전세 주택의 공급은 오히려 감소한다. 가격은 수요와 공급으로 결정된다는 경제학의 기본원칙으로도 설명이 안 된다. 한국감정원의 자료에 의하면 서울의 주택 전세가격은 지난 6년 동안(2009.7~2015.10) 44.5%가 올랐다. 아파트 전세가격은 이보다 높은 60.6%가 올랐다. 전세가격이 서울에서만 오른 것도 아니다. 글로벌 금융위기 이후 전세가격 상승은 전국적인 현상이었다.

문제는 서울의 경우 매매가격이 정체 또는 하락세를 보인 가운데 전세가격만 오르다 보니 전세가격이 매매가격에서 차지하는 비중이 급등한 것이다. 2009년 7월 42.8%였던 서울의 아파트 매매가격 대비 전세가격의 비율은 2015년 10월 말 현재 72.2%로 급등하였다. 이 수치는 평균이며 서울의 특정 지역, 특정 주택의 전세가격은 매매가격의 80%를 넘어선 곳도 많다. 서울에서 매매가격 대비 전세가격 수준이 평균 70%를 넘긴 것은 이번이 처음이다.

저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 가천대학교 도시계획학 박사
- 최근 연구: 기업형 민간임대주택사업의 시장여건분석과 정책과제(2013), 임대주택 공급 구조개혁 방안(2014)



〈그림 1〉 서울 아파트 전세/매매가격 비율 추이(2000.1~2015.10)

자료 부동산114

주택의 규모별로 살펴보면 단연코 소형주택의 전세가격 상승폭이 큼을 알 수 있다. 아래 표는 서울시 주요 구의 아파트 규모별 3.3㎡당 전세가격을 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이 대체로 중대형에 비해 소형 아파트의 단위면적당 전세가격이 높다. 이렇다 보니 상대적으로 소형주택에 사는 가구들의 주거비 부담이 급증하고 주거불안이 심각한 상황이다. 월세 주택 공급이 증가하면서 월세가격과 전월세 전환율이 다소 낮아지고는 있지만 전세가격 수준 자체가 집값의 70~80%에 근접하다 보니 절대적인 월세 부담은 여전히 높은 수준이다.

〈표 1〉 서울시 주요 구의 규모별 아파트 3.3㎡당 전세가격 수준(2015년 1월 기준)

[단위: 만 원/3.3㎡당]

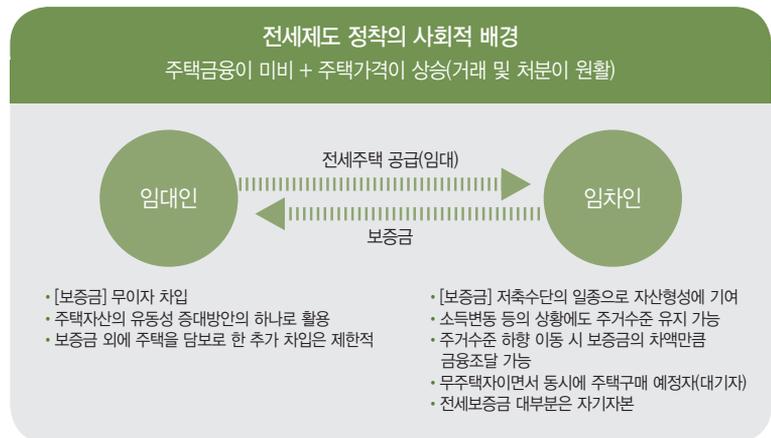
	강북구	관악구	금천구	성북구	송파구	구로구	서초구	서대문구	중랑구	은평구	마포구	동대문구
60㎡ 이하	820	929	732	977	1,344	843	1,663	908	778	916	1,150	997
60~85㎡ 이하	744	865	719	902	1,358	798	1,626	876	752	803	1,150	916
85㎡ 초과	660	768	628	778	1,193	743	1,509	803	700	752	1,099	756

자료 부동산114

2. 전세가격 상승의 역사와 변화추이

1) 1980년대 말부터 본격화된 전세가격 상승의 역사

전세가격 상승의 문제는 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 공식적인 통계가 집계된 이후 가격 변동폭이 가장 컸던 시기는 1980년대 말이었다. 당시 전세가격은 전국을 기준으로 3년 동안 연 20% 이상씩 상승하였다. 이 당시 신문기사를 찾아보면 급등한 전세가격 때문에 수도권에서는 임차인이 자살을 한 사건도 있었다. 문제는 전세가격뿐만 아니라 주택 매매가격도 함께 급등했다는 것인데, 이는 결국 주택 200만호 공급계획이 발표되는 직접적인 계기가 되었다. 이때까지만 하더라도 전세방식은 집주인이나 세입자 모두에게 이득이 되었다. 전세보증금은 집주인 입장에서는 무이자 차입금이었다. 1970~1980년대 고도 성장기에는 주택 구매수요가 많았지만 대출금리가 높을 뿐만 아니라 대출자체가 어려웠다. 전세보증금은 별도의 대출이자가 필요하지 않기 때문에 전세를 끼고 주택을 사두는 수단이 되었다. 전세보증금을 많이 받을 이유도 없었다. 몇 년 만 지나면 주택 가격이 상승해서 매매차익을 얻을 수 있었기 때문이다. 그저 전세는 주택을 구입할 때 레버리지(지렛대) 효과를 일으켜 처분 전까지 활용하는 금융조달 수단의 일종이었던 것이다. 전세가격 급등에 세입자들의 고통은 컸지만 세입자 입장에서도 전세가 유용한 점이 있었다. 내집 마련을 위한 저축의 기능이 있었기 때문이다. 전세를 통해 주택 가격의 50%만 지급하고도 주거서비스를 누릴 수 있었고, 2년 후 원금을 고스란히 돌려받았다. 전세로 몇 년 살다가 모은 돈을 보태 조금 더 비싼 전세 주택으로 몇 번 이사를 하다가 결국은 내 집을 마련하는 사람이 많았다.



〈그림 2〉 전세제도 정책의 구조와 배경

2) 1997년 말 외환위기... 전세시장 구조변화의 시작

그러나 1997년 말 외환위기는 주택시장의 큰 구조변화를 일으키는 계기가 됐으며 그 영향이 전세시장에도 나타났다. 당시 주택 매매가격은 물

론 전세가격도 급락하였는데 1998년 전국의 주택 전세가격은 18.4%나 하락했다. 통계가 집계된 이래 최대의 가격 하락이었다. 급락한 전세가격 때문에 집주인으로부터 전세보증금을 제때 돌려받지 못하는 사태가 늘었다. 일명 '역전세난'의 시초가 된 것이다. 그러나 전세수요는 금방 회복되었다. 특히 이 당시에는 기업의 대대적인 구조조정이 수반되면서 일자리를 잃은 가장들이 사업자금 마련을 위해 주택을 처분하고 전세로 거주하는 일이 많았기 때문에 전세수요가 많았던 것이다. 반면 주택 매매가격은 영원히 상승하지 않을 것이라는 시장의 믿음이 확산되면서 구매를 꺼리는 분위기였다. 그러자 지금처럼 전세 주택의 월세 전환이 늘기 시작했다. 그렇지만 이 당시의 월세 전환은 그리 오래 지속되지 못했다. 이미 전세/매매가격 비율이 60%, 월세 전환율이 10%를 넘어선 상황에서 주택담보대출 금리가 크게 낮아지자 주택을 구매하는 사람이 늘어난 것이다. 전세가격 상승과 월세 전환압박은 오히려 전세수요를 매매로 전환시키는 힘이 되었다. 매매수요 증가로 주택 매매가격이 다시 급등하였고 월세 전환추세는 다시 수그러들게 되었다. 전세가격이 올랐지만 매매가격에 비해 상승 속도가 느렸기 때문에 2008년까지 매매가격 대비 전세가격의 비율은 40% 이하로 급감하게 되었다.

2000년대 전세시장의 특징은 대규모 재개발·재건축 사업으로 인해 국지적으로 전세가격의 변동폭이 커졌다는 것이다. 사업을 착공할 당시에는 이주수요 때문에 전세가격이 폭등하지만 완공시기에는 오히려 전세물량이 증가해서 전세가격이 급락하는 역전세가 나타나기도 했다. 이때의 영향으로 서울시는 지금도 재개발·재건축 사업의 인허가 과정에서 물량을 조정하여 이주시기를 분산시키고 있다.

3) 글로벌 금융위기... 또 다시 전세시장 구조변화를 촉발하는 계기

2008년 글로벌 금융위기는 향후 인구구조 변화에 대한 부정적인 전망과 거시경제의 불확실성이 겹치면서 주택 매매가격의 하락심리를 가중시켰다. IMF 외환위기 당시보다 주택가격 하락폭은 적었지만 주택경기의 회복 기미는 여전히 불투명한 상황이었다. 그러자 전세가격이 다시 상승하였다. 그동안 벌어져 있었던 전세가격과 매매가격의 차이가 좁아지는 가운데 2000년대 초와 같이 월세 전환이 가세하면서 전세가격의 상승이 크게 증폭되었다. 처음에는 전세가격과 월세가격이 약간의 시차를 두고 같은 방향성을 보였지만 점점 전세와 월세의 방향성이 달라졌다. 월세가격은 하락하는데 전세가격은 계속 상승하는 것이다. 우선 '전세'로 나온 주택 자체가 없다. 전세를 월세로 전환하려는 임대인들이 늘어나면서 전세 주택은 점점 반전세나 월세 주택으로 변하고 있다. 금리도 낮고, 주택 처분도 안 되니 집주인은 전세를 공급할 유인이 없는 것이다. 그나마 전

세 주택이 나와도 집주인의 대출이 많은 전세 주택은 '깡통 전세'라고 임차인들이 기피한다. 그런데 전세수요는 계속 증가하고 있다. 자금이 부족해 전세로밖에 살 수 없는 가구뿐만 아니라 주택을 구입할 능력이 있어도 전세로 거주하려는 수요까지 추가된 것이다.

3. 최근 전세가격 상승의 원인

그렇다면 최근에 서울은 물론 지방 도시까지 전국적으로 전세가격이 오르는 이유는 무엇일까? 경기적 요인, 수요적 요인, 공급적 요인 등 3가지 측면에서 그 이유를 설명할 수 있다. 첫째는 경기적 요인이다. 주택 매매가격이 상승할 때 나타나는 현상으로 주택 매매가격이 오르면서 전세가격이 따라 오르는 것이다. 최근 지방 도시에서 전세가격이 오르는 주된 이유라고 볼 수 있다. 지난 5년간 지방 광역시의 주택 매매가격은 20~50%씩 상승하였다. 따라서 올라간 집값 수준에 맞추어 전세가격이 상승하는 것은 당연한 일이다.

둘째는 수요적 요인이다. 최근 서울의 상황은 이것으로 설명할 수 있다. 서울의 전세수요는 계속 증가하고 있다. 그렇다면 전세수요는 왜 늘어날까? 먼저, 현재 소득 수준으로 집을 장만하기 어려운 경우에 전세로 집을 빌린다. 이 경우 자기 집을 장만하기 전까지 전세보증금을 자산으로 보전하면서 거주문제를 해결하려고 전세로 거주한다. 경제여건이 안 좋아지면 이런 가구들이 늘어나면서 전세수요가 증가한다. 특히 소득에 비해 주택 가격 수준이 높은 서울에 이러한 경우가 많다. 집을 구매할 만한 능력이 있음에도 불구하고 굳이 집을 보유할 필요가 없다고 생각하는 경우도 있다. 향후 집값이 오르지 않거나 떨어질 것 같아 집을 사지 않거나 자녀의 학업, 직장 문제 등으로 잠시 거주하려고 할 때이다. 최근에는 위의 두 가지 수요 증가가 동시에 나타나고 있다. 구매력이 부족한 사람이나 구매력이 있음에도 불구하고 집을 빌리려는 수요가 모두 증가하고 있는 것이다. 더군다나 서울시에는 재개발·재건축 사업이 추진되면서 기존주택에 살던 사람들의 이주수요가 발생하고, 해당 주택이 멸실되어 전세수요 증가와 공급 감소가 동시에 나타나고 있다. 최근 1~2년 동안 서울시 동남권 지역의 전세가격 상승의 주된 원인이 바로 이러한 재건축 사업 때문이다.

셋째는 공급적 요인이다. 전세가격이 높아짐에도 불구하고 전세로 집을 빌려주려는 사람은 계속 줄어들고 있다. 이는 사상 초유의 저금리로 전세보증금을 운영할 마땅한 투자처가 없어졌기 때문이다. 한편, 전세 대신 보증부월세로 전환하여 집을 빌려주려는 사람들은 계속 늘어나고 있다. 시중 예금 금리가 2%대에도 못 미치는데 반해, 전세보증금을 월

세로 전환할 때 적용되는 전환율은 6~8%대이기 때문이다. 전세가 감소하는 다른 이유도 있다. 전세가격이 집값의 70%를 넘어서게 되면서 집주인이 집을 담보로 대출을 받은 경우 은행 대출이 선순위로 되어 있으면 세입자는 보증금을 돌려받지 못할 위험에 놓이게 된다. 일명 '깡통 전세'라고 하는 것이 이런 경우이다. 이 경우 세입자들은 보증금을 돌려받을 수 있을 만큼만 목돈으로 내고 나머지는 월세로 전환하고 있다. 과거에는 전세형태로 공급되던 주택들이 이제는 하나둘씩 사라지고 보증부 월세 방식으로 바뀌고 있는 것이다. 그러다 보니 온전히 전세로 빌려줄 수 있는 주택이 턱없이 부족한 것이다.

〈표 2〉 서울시 주택 멸실 수 전망

[단위: 호]

구분		2015년	2016년	2017년	2018년
멸실	계	34,401	47,163	28,497	20,497
	정비	27,291	40,053	21,387	13,387
	일반	7,110	7,110	7,110	7,110

주 2015년과 2016년은 자치구 등 실제 조사자료, 2017년 이후는 평균 사업기간을 적용하여 추정
자료 서울시(2015년 4월 발표)

4. 향후 전세시장 전망과 과제

1) 향후 전세시장 전망

그렇다면 전세가격은 앞으로도 계속 오르기만 할 것인가? 당분간은 전세수요에 비해 공급이 적어 가격 상승이 불가피할 전망이다. 일단 주택 매매가격 상승에 대한 기대감이 없으면 전세가격은 매매가격에 근접하거나 더 높아질 수도 있다. 또한 저금리 현상이 지속될 경우 집주인들은 전세를 월세로 전환할 것이기에 전세 주택은 감소할 것이다. 특히 집주인의 대출이 없거나 주택의 물리적 상태가 양호한 양질의 전세 주택은 희소성의 원칙에 따라 가격이 더 비싸질 것이다. 한편, 소득증가가 수반되지 않으면 주택을 구입할 수 없어 임차로 거주하게 될 것이며, 주거비 부담이 상대적으로 적은 전세를 선호할 것이다. 현재 거시경제 상황을 보면 전세로 임차하려는 수요가 줄어들 가능성은 크지 않다. 특히 서울 시에는 대규모 재개발·재건축 사업이 예정되어 있어 이주에 따른 전세 수요까지도 추가될 예정이어서 수급불균형에 의한 가격 강세가 예상된다.

그렇다면 언제까지 오를 것인가? 내릴 가능성은 없는가? 과거의 경험

으로 볼 때, 새로 건축하는 주택이 대량으로 늘어나면 전세가격은 내려간다. 이 경우 새집의 주인들은 세입자를 구하기 위해 전세가격을 주변 시세보다 많이 낮추는데, 이 과정에서 주변의 기존 주택들은 소위 '역전세난'이라는 상황을 겪게 된다. '역전세난'이란 다음 세입자에게 받을 임차보증금이 현재 임차인의 보증금보다 낮아, 집주인이 보증금을 추가로 마련해 이사 나가는 세입자에게 돌려주어야 하는 경우이다. 올해 새로 건설하는 주택 수는 2000년 이후 사상 최대치가 될 전망이다. 따라서 3년 뒤가 되면 일부 지역에서는 이와 같은 '역전세난' 현상이 나타날 가능성이 있다. 특히 대규모 재개발·재건축 사업이 많은 서울시는 주택의 완공시점에 전세 주택 공급 증가로 역전세난이 발생할 가능성이 있다.

이러한 역전세난에 대비한 전세대출의 위험관리가 필요하다. 정부는 지난 6년 동안 전세문제 해결을 위해 매매전환을 유도하는 정책과 함께 전세자금대출 지원을 확대하였다. 2008년 4.8조 원에 불과했던 전세자금대출은 2015년 10월 말 현재 29.5조 원으로 6배 이상 늘어났다. 이 통계에는 개인들이 신용대출로 전세자금을 충당한 경우는 빠져있어 사실상 전세자금대출의 실질적인 규모는 이보다 더 클 것으로 추정된다. 전세대출이 늘어나면서 임차자의 월세 전환 대항력은 커졌다. 그러나 대출을 많이 받을 수 있는 계층은 전세방식을 유지하지만 그렇지 못한 계층은 월세부담을 수용하거나 저렴한 전세 주택을 찾아 지역을 이동하기도 하고 주택의 수준을 낮추어 이동하고 있다. 이제 집을 빌리는 데도 자산 수준이 중요한 기준이 되고 만 것이다. 6년간의 전세가격 상승으로 전세가구 대부분이 부채를 갖게 되었으며 향후 금리가 오를 경우 주택구입자와 함께 금리상승에 따른 영향 아래 놓이게 될 것이다.

역전세난 이후의 상황에 대한 대비도 필요하다. 역전세난 현상이 나타나면 일시적으로 전세가격이 하락하는 것처럼 보일 것이다. 그러나 신축 주택의 공급이 지속되지 않는다면 잠시 낮아졌던 전세가격은 다시 상승하게 될 것이고 그 과정에서 월세로의 전환은 또 반복될 것이다.

2) 향후 과제: 문제 해결에 대한 접근방향의 전환

지금까지 전세문제가 반복될 때마다 우리는 다양한 방법으로 전세시장을 유지하려고만 하였다. 그러나 지속적으로 임대차시장에서 월세의 비중은 늘어나고 전세 비중은 감소하고 있다. 다행인 것은 최근 월세가격과 월세 전환율이 하락하고 있는 점이다. 월세 주택 공급이 증가하면서 시장기능이 작동하는 것이다. 월세로의 전환은 싫고 전세 구하기가 어려워지자 향후 집값 상승에 대한 기대감이 낮더라도 거주목적으로 내집을 마련하는 가구도 있다. 시장이 스스로 전세보다는 매매나 월세로 이동하고 있는 것이다. 결국 최근의 '전세문제'는 주택 임대시장에서 전세가 사

라지는 과정에서 나타나는 현상이며, 구조변화의 임계점에서 겪게 되는 ‘성장통’인 셈이다. 그러므로 이제 전세가격 상승의 문제는 임대시장 구조변화의 신호로 해석할 필요가 있다. 그렇다면 구조변화에 어떻게 대응하고 무엇을 준비해야 할까?

첫째, 현재 전세가격이 상승하는 문제를 해결하기 위해 단지 증상 해결에만 치우진 정책은 지양해야 한다. 특히 전세제도를 유지시키려는 전세대출과 같은 정책수단에 신중한 접근이 요구된다. 무리한 전세대출은 금리가 인상되었을 때 이자부담의 고통뿐만 아니라 역전세난이 왔을 때 어려움을 가중시킬 수 있다. 올해같이 신축주택 공급이 급증한 경우에는 주택이 완공되는 시기에 역전세난이 나타날 가능성이 높는데 만약 그렇게 된다면 전세대출은 금융기관이나, 임대인, 임차인 모두에게 위협요소가 될 것이다. 특히 임차인은 전세보증금을 제때 돌려받지 못할 가능성이 있으며 금리인상까지 수반된다면 이자부담도 감내해야 한다.

둘째, 월세는 주거비 부담이 높고 불안한 임대차 방식이라는 인식 역시 전환이 필요하다. 이제 더 이상 전세가 세입자에게 마냥 좋은 임대차 계약방식이 아닐 수 있기 때문이다. 최근 전세보증금이 억 단위로 높아지고 집주인들의 대출문제가 지적되면서 전세보증금 반환위험이 새롭게 제기되고 있다. 관련 보증상품도 등장하고 있다. 실제로 전세로 거주하다가 해당 주택이 경매로 넘어가서 임대보증금을 전액 반환받지 못하는 사례도 늘고 있다. 이제 과거처럼 전세보증금은 계약 만료 시점이 되면 당연히 돌려받을 수 있을 것이라는 생각은 경계해야 한다. 한편, 월세는 1~2인 가구들의 주거시장 진입을 수월하게 할 수 있다. 월세가 보편화된 외국에서는 2개월 치의 월세를 보증금으로 내면 쉽게 임대용 주택을 구할 수 있다. 아마 이를 전세로 돌리려면 월세의 수백 배에 달하는 목돈이 필요할 것이다. 1~2인 가구나 목돈이 부족한 계층에게는 전세방식보다는 월세방식이 훨씬 주거비 부담에서 자유로울 수 있다. 다만 우리나라의 월세는 보증부월세 형식으로 월세의 20~50배에 달하는 보증금이 필요하지만 최근 다양한 보증상품이나 정책지원, 저금리로 인해 보증금이 줄어들고 있다. 추가적으로 월세 전환율까지 낮아진다면 월세부담은 지금보다 훨씬 감소할 것이다.

셋째, 소득 수준에 기반을 둔 주거비 부담구조가 고착됨에 따라 주거 수준의 양극화가 심화되는 문제에 대비해야 한다. 최근 주택 전세가격이 급등하고 절대적인 가격 수준이 높아지면서 신혼주택을 전세로 마련하는 데 부모로부터 도움을 받거나 은행으로부터 고액의 보증금을 조달하는 신혼부부가 늘고 있다. 부모의 도움이나 대출이 어려운 경우는 월세시장으로 밀려나거나 결혼 자체를 미루어야 한다. 지금과 같은 현상이 지속된다면 부모의 자산 수준에 따른 자녀세대들의 선발이익(head-

start advantage) 격차는 더욱 심화될 것이다. 과연 고액의 자산을 기반으로 하는 현재와 같은 주택임대차 방식이 우리사회에 적합한 임대방식이라고 할 수 있을까?

이제는 사라져 가는 전세를 아쉬워하기보다 다가오는 월세시대를 대비하고 이에 적응하는 제도마련과 정책지원이 요구된다. 그리고 주거는 자산 수준이 아닌 소득 수준을 기반으로 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 먼저 임대용 주택이 충분히 공급되어야 한다. 그리고 보증금의 규모를 좀 더 낮추고 월세부담을 경감할 수 있는 주거비 보조나 월세 소득공제와 같은 다양한 주거비 지원제도가 마련되어야 할 것이다. 또한 전월세시장에 대한 정보구축이 요구된다. 단순한 가격 정보 이외에 임대주택에 대한 물리적 상태와 품질에 대한 정보축적도 함께 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 정보들이 손쉽게 전달되고 활용될 수 있는 플랫폼 구축도 필요하다. 전환율은 지역마다 주택의 상태에 따라 다르기 때문에 협상이 가능하다. 참고로 서울시는 정기적으로 지역별, 주택 유형별 월세 전환율을 공표하고 있다. 월세 주택을 구하거나 보증금의 일부를 월세로 전환해야 한다면 이러한 정보들을 참고하면 좋을 것이다. 아울러 임차인과 임대인 간의 다양한 갈등을 조정할 수 있는 임대차분쟁조정위원회의 기능도 더욱 보강되어야 할 것이다.

마지막으로 적정 자가거주를 장려하는 사회 및 제도적 정비도 필요하다. 이미 많은 선진국의 경험에서 자가거주 가구들이 임차가구들에 비해 지역 커뮤니티 활동의 참여나 주택의 유지와 관리, 보수 등에 적극적이라고 판명되었다. 복지재정 마련을 위한 안정적인 지방세 세수확보 측면에서도 자가거주를 장려하는 것은 필요하다. 그러므로 전월세시장의 안정을 위한 정책과 함께 자신의 능력에 맞는 주택구입을 지원하는 저렴주택(affordable housing)의 공급 확대, 세제 및 금융지원 정책도 계속 수정·보완되어야 할 것이다.

참고자료

1. 국토교통부, 2014, “2.26. 주택임대차시장 선진화방안”
2. 기획재정부, 2014, 「임대주택 공급 구조개혁 방안」, 연구용역보고서
3. 김현아, 2013, “기업형 민간임대주택사업의 시장여건분석과 정책과제”, 한국건설산업연구원
4. 김현아, 2014, “임대용 주택건설 및 공급확대 방안”,
「임대주택시장의 중·장기 발전을 위한 정책과제 연구」, KDI 기타보고서
5. 김현아, 2013, “전세쇠퇴시대의 바람직한 주거소비와 주거정책”,
「월간 소비자」 2013년 11월호, 한국소비자단체협의회
6. 이상영, 2013, “민간 주택임대산업의 지속가능한 발전전략”, 조만 외,
「전환기 부동산정책의 새로운 방향 모색(하)」, KDI 정책연구시리즈