

# 제8주제 - 주택문제를 보는 시각

2016년 2월 18일 (오픈특강)

주제발표 | 서승환 (연세대학교 교수, 전 국토교통부 장관)  
“주택시장 현황과 주택정책”

초청토론 | 천현숙 (국토연구원 박사), 박재룡 (삼성경제연구소 박사)  
진행 | 최막중 (서울대학교 환경대학원장)

## 발제요지

**주택 경기변동:** 우리나라는 2007년 말 국제금융위기의 영향으로 주택가격 상승에 대한 비관적 전망이 대두되면서 부동산시장이 침체되었다. 그러나 2013년 이후 부동산 시장 규제완화 정책에 의해 거래가 활성화되었고, 2015년 주택공급(인허가) 급증에 따라 주택 과잉공급 현상이 나타났다. 최근에는 2016년 2월 수도권 주택 담보대출 규제(1년 거치 후 원리금 분할상환)에 따른 주택매매시장의 위축에 대한 우려가 제기되고 있다. 주택시장은 경제변수인 추세치(T), 순환변동치(C), 계절변동치(S), 불규칙변동치(I)의 영향을 받는다. ‘추세치’는 장기적인 추세를, ‘계절변동’은 매년 같은 일이 반복되는 것을 뜻하며, ‘불규칙변동’은 특정시점에서만 발생하는 변동을 말한다. 경제변수에서 이 세 가지를 제거하면 ‘순환변동치’가 남는데 이를 경기변동이라고 한다. 우리나라의 분기별 GNI(Gross National Income)를 살펴보면 추세치는 계속 증가하고 계절변동치는 4분기에서 1분기가 될 때 줄어드는 양상이 나타나며 외환위기와 같은 불규

칙변동도 관찰된다. 다만, 예전에는 경기 변동 사이클이 눈에 띄게 확인되는데 반해, 2012년 이후에는 경기가 나 빠지는 수축국면이 이례적으로 오랫동안 나타나고 있어 이를 극복하기 위해서는 근본적인 구조개혁이 필요한 상황이다.

**주택가격과 주택거래량:** 주택(부동산)시장에서는 거래량이 아닌 매매가격으로 경기변동을 파악한다. 우리나라의 주택가격은 크게 매매가격, 전세가격, 월세가격으로 나뉘는데, 매매가격과 전세가격을 그래프로 나타내 보면 서울시의 전세가율(매매가격 대비 전세가격 비율)은 최근 몇 년 사이 급속도로 상승하여 70%에 육박한다. 가격지수에는 순수 전세만을 조사한 전세가격지수와 월세를 대상으로 하는 월세가격지수가 있다. 월세가격지수의 경우 완전월세액을 계산하는데 이 경우 월세보증금 및 월세 규모에 따라 다른 속성을 보이는 것을 반영하지 못하므로 통합월세지수를 사용한다. 한편, 주택거래량은 주택시장 정상화를 판단하는 가장 중요한 지표 중 하나로 2011~2012년에 이슈가 되었던 하우스푸어

문제의 상당부분은 주택 거래 부진에서 야기된 것이라고 할 수 있다. 전국 주택매매 거래량은 2013년 이후 상승하는 추세를 보인다.

**전월세대책과 임대주택공급:** 우리나라 주택정책과 관련하여 전월세 대책과 임대주택공급 문제가 주로 논의되고 있다. 최근 제기되고 있는 전세난을 파악하기 위해서는 전세가격 변화율에 금리변화율을 더한 값을 물가상승률과 비교하여 판단해야 한다. 최근에는 전세가격 변화율이 물가상승률에 못 미치고 있는 상황이므로 전세난이라고 보기 어렵다. 또한 월세비중은 2008년 45%에서 2014년 55%로 빠른 속도로 증가하고 있어 월세화의 진전은 추세적 변화라고 볼 수 있다. 이런 상황에서는 전세자금 지원 등 전세수요 확대정책은 제한하는 대신, 주거취약계층에 대한 주거급여(주택바우처) 등의 확대가 바람직하다. 전월세 대책을 위한 정책으로는 전월세 상한제, 계약갱신청구권, 임대차등록제 등이 있다. 전월세 상한제는 전월세 가격상승률을 규제하는 것이고, 계약갱신청구권은 1회에 걸쳐 재계약을 의무화하여 임대차 기간을 실질적으로 4년으로 바꾸는 것이다. 또한 임대차등록제는 등록제를 통해 임대주택에 대한 데이터를 구축하는 것이다(임대주택 901만호 중에서 등록 임대주택호수는 171만호에 불과하다). 그러나 전월세상한제와 계약갱신청구권을 동시에 도입하면 임대인은 주택가격을 4년마다 더 큰 폭으로 올리고자 할 것이므로 정책의 효과가 의문시된다.

임대주택공급과 관련해서 뉴스테이 정책이 소개되었다. 2014년 기준 우리나라의 장기공공임대주택 비중은 5.5%로 OECD 평균인 11.5%의 절반 수준이어서 장기공공임대주택의 확충이 필요하다는 논의가 빈번히 제기된다. 임대주택을 공공에서 공급하기 위해서는 자금(재정+기금)이 필요하다. 현재 장기공공임대주택 공급계획을 보면 2014년 5.5%, 2017년 6.6%, 2030년 10.0%으로 계획되어 있고 이를 달성하기 위해서는 매년 11.1조원의 자금이 필요한 상황으로 이는 2015년 예산기준 '주거안정사업군 예산'의 총액(20.5조원)에 비추어볼 때 매우 큰 금액

이다. 따라서 임대주택 공급을 공공에서만 제공하는 것보다는 양질의 민간임대주택을 확충하는 뉴스테이 정책이 바람직한 대안이다.

**주택시장에 대한 인식:** KDI의 연구보고서에 따르면, 2015년에는 전년에 비해 주택 초과공급(주택공급-기초주택수요)이 매우 높아 미분양과 같은 다양한 문제를 야기할 가능성이 있다고 한다. 그러나 해당 자료에서 사용된 '공급물량'은 인허가 물량으로, 이는 현재의 주택시장에서의 초과공급의 정도를 결정하는 지표로 보기는 어려워 준공물량으로 대체되어야 한다. 또한 '주택수요'에 가구수가 사용되었는데 가구 수 지표가 현재의 주택시장에서의 수요를 완벽하게 나타낸다고 보기 어렵다. 따라서 준공물량, 자가보유주택 변화, 멸실주택 수 등의 다양한 요소를 고려한 예측이 필요하다.

## 초청토론

**천현숙 박사는** 주택공급현황을 이해하는데 인허가 물량과 준공물량을 구분해서 보아야 한다는 점에 공감하였다. 예로서, 한국감정원에서 8주 만에 아파트 가격이 마이너스로 돌아섰다는 기사가 나왔는데, 이는 인허가 물량을 기준으로 산정된 것이기 때문에 준공물량 기준으로 적용하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또한 주택시장에 심리적 요인이 중요하게 작용한다는 점을 지적하였다. 주택정책과 관련하여, 최근 가계대출 규제로 인한 사람들의 소비 위축이 가장 큰 문제임을 강조하면서 대출규제로 인해 금융 건전성은 나아지겠지만 심리적 위축에 따른 부작용이 있을 수 있다는 점을 제기했다. 또한 주택담보대출은 상대적으로 안정적인 경향이 있으므로 대출의 성격 및 대상을 세분화하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 정부는 뉴스테이 정책을 통해 2016년까지 8만호를 공급하고자 계획하고 있는데 재고 수준으로 본다면 8만호로서 미미한 비중이지만 임대산업 자체를 산업적 제도적으로 만들 수 있다는 측면에서 중요한 정책이라고 의미를 부여하였다. 최근의 주택정책이 청년, 신혼부부 대상 정책을 강화하

면서 상대적으로 고령층 대상 주택정책의 비중이 약화되는 느낌이 있으므로 균형있는 정책이 필요하다는 점도 지적하였다.

**박재룡 박사**는 최근 주택 매매시장은 위축되고 전월세난은 더욱 심화될 것이라고 전망하였다. 주택시장은 대출규제와 총선 등에 영향을 받는데 외생변수들이 우리나라 주택시장에 어떠한 강도로 영향을 미칠 것인지에 대한 판단이 중요하다고 언급하였다. 특히 인구구조에 대한 억측을 경계할 필요가 있는데, 일반적으로 인구수를 기반으로 주택수요를 추정하지만 가구수를 반영하는 것이 바람직하다고 말했다. 인구예측의 근거가 되는 통계청 자료에 따르면 인구는 2030년 이후 줄어들지만 가구수는 계속적으로 증가할 것으로 전망되어 주택수요는 오히려 늘어날 수 있다는 것이다. 또한 우리나라가 일본처럼 인구감소로 주택수요도 감소할 것이라고 보는 예측이 많은데, 일본의 경우 2013년 기준 연간 사망자수가 120만 명, 혼인건수가 60만 건으로 사망자가 혼인자보다 훨씬 많은 반면, 우리나라(2014년 기준)의 사망건수는 27만 명, 혼인건수는 30만 건으로 일본과는 차이가 있으므로 주택수요에 대한 보다 면밀한 접근이 필요하다는 견해를 밝혔다. 주택시장을 안정화시키기 위해서는 첫째, 가격의 변동 폭이 작아야 하고(필요조건), 둘째, 거래량이 충분하여 가격의 대표성이 확보되어야 한다(충분조건)는 두 가지 조건을 만족시켜야 한다고 설명하였다. 일정 수준 이상의 거래량이 보장된 상황에서 가격안정이 이루어져야 한다는 것이다. 또한 주택정책과 관련하여 다양한 거래규제, 가격규제(상한규제), 금융규제(대출규제) 중에서 중간규제는 없애고, 금융규제를 통해 시장의 안정성에 기여해야 한다는 의견을 제시하였다.

## 주요 토론 포인트

**장기공공임대주택 공급 적정수준:** 장기공공임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비중이 어느 정도가 되어야 바람직한가에 대한 논의가 이어졌다. 우리나라 장기임대주택 재고비율은 5.5%, 11.5%인 OECD의 절반 수준이

어서 추가적인 공급이 필요하다는 논리가 자주 적용되고 있지만, OECD 자료에 대한 출처 및 현황에 대한 구체적인 확인이 필요하다는 지적이 있었다. 현재 장기공공임대주택을 2030년까지 10%로 확충하는 것을 목표로 삼고 있는데, 서민들의 주거안정을 위해서는 장기공공임대주택을 공급하는 것도 중요하지만 주거급여와 같은 다른 부문에 대한 보조정책과 종합적인 고려를 통해 공급해야 한다는 점도 지적되었다. 예를 들어, 미국은 임대주택의 직접적 공급보다는 바우처와 같이 시장친화적인 방식을 사용하는 비중이 높아지고 있다는 점도 참고할 필요가 있다는 것이다. 그밖에 공공임대주택의 적정비율은 저소득층이나 신혼부부의 비율에 근거하여 보다 사회적 관점에서 산정되어야 한다는 의견도 제시되었다.

**주택시장과 금융 정책:** 대출규제와 같은 금융정책이 주택시장에 큰 영향을 미치고 있는 상황에서 금융정책이 주택시장에 얼마나 관여해야 하는지에 대한 토론이 이루어졌다. 단기적으로 금융정책이 부동산에 미치는 영향이 클 수 있다. 하지만 장기적으로 볼 때 금융정책은 거시적 관점에서 경기안정을 만들 수 있도록 디자인되어야 하며, 본질적으로 금융을 통해 부동산시장을 조정하려는 것은 위험한 접근이라는 의견이 제시되었다. 또한 DTI, LTV 규제 주체와 관련하여 각 금융기관들이 각자의 판단을 근거로 기준을 세우는 것이 바람직하다. 우리나라는 국가주도로 만들어지고 있다고 지적하면서 금융시장의 선진화를 위해서는 국가 주도로 해야 할 부분과 민간기업들이 자체적으로 해야 하는 부분들이 구분되어야 한다는 주장도 제기되었다.