

## 전세시장 안정대책과 주택가격 규제 논란

안순권 / 한국경제연구원 연구위원 (skahn@keri.org)



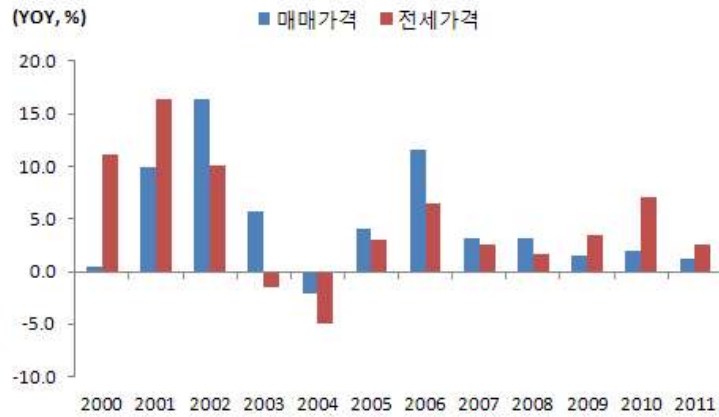
정부는 올 들어 세 차례 전월세 안정대책을 발표하였으나 실효성에 대한 기대는 낮으며, 향후 관련법 개정 실현 여부가 변수이다. 주택취득세 감면, 분양가상한제 폐지 등의 시행은 관련법 개정이 필요하고 국회 논의과정에서 전월세상한제 도입 문제가 다시 거론될 가능성이 높다. 주택 공급을 감소시켜 전세난 심화에 영향을 미친 분양가상한제는 폐지해야 한다. 분양가상한제는 분양가 상승을 일부 억제할 수 있었으나 주택 공급을 위축시켜 전세난을 심화시키는 부작용을 초래하였다. 전세가격의 단기 급등을 초래하여 전세 세입자의 고통을 가중시킬 수 있는 전월세상한제는 도입해서는 안 된다. DTI는 행정규제로 장기적으로 시행될 경우 은행의 자율적인 리스크 관리능력을 약화시킬 수 있다. DTI 규제는 금융기관의 개인신용평가를 통한 대출관행이 정착되도록 유도하면서 폐지하는 것이 금융산업의 경쟁력 강화와 부동산시장 안정을 위해 바람직하다.

### 1. 전세시장 현황

- 국내 주택매매시장이 안정세<sup>1)</sup>를 보이고 있는 가운데 전세시장은 향후 주택시장 불확실성에 따른 관망 수요 증가와 전세물량 부족 등으로 가격 상승세를 지속
  - 전세가격 지수는 2009년 초부터 주택구입 수요보다 전세 수요가 크게 늘어나면서 가파른 상승 지속
    - 전국 전세가격은 2009년 3월 이후 24개월 연속 상승세 지속
    - 2009년 2월부터 2011년 2월까지 전세가격 종합지수는 전국은 14.8%, 수도권은 15.5% 상승, 아파트 전세가격 지수는 전국은 19.1%, 수도권은 19.2% 상승
  - 전세가격은 매매가격 추이와 비슷한 흐름을 보이며 2002년 이후 상승률이 매매가격보다 낮은 수준이었으나 2010년 들어 매매가격을 넘어섬.
    - 소형주택 중심으로 급등하던 전세가격은 최근 중형주택 전세물량 감소와 함께 중대형주택으로 가격 상승세가 확대되면서 전세시장 불안에 대한 우려가 높은 상황

1) 주택매매시장은 글로벌 금융위기가 시작된 2008년 9월 이전 수준을 회복했으며 비교적 안정세를 나타내고 있다. 2009년 2월부터 2011년 2월까지 주택매매가격 종합지수는 전국은 5.5%, 수도권은 1.0% 상승하였으며 아파트 매매가격 지수는 전국은 7.0% 상승했으나 수도권은 0.3% 하락하였다.

&lt;그림&gt; 전국 주택매매 및 전세가격 추이



자료: KB국민은행

## 2. 전세시장 불안요인 및 정부의 안정대책

- 전세가격이 상승하고 있는 것은 전세 수요 증가에 비해 전세 공급은 감소하였기 때문임.
  - 주택가격안정세, 보금자리 주택 기대 등에 따른 주택매입 대기수요가 증가한데다 1인 가족 증가, 재개발 재건축 사업으로 인한 주택멸실 등에 따른 전세 수요가 증가
    - 주택가격 하락 우려 및 보금자리주택<sup>2)</sup> 등 저가 주택 공급에 대한 기대로 인해 주택매매 대기수요가 증가
    - 핵가족화 심화, 1인 가정 증가 등에 따라 소형주택에 대한 선호가 늘어났으나 공급은 부족<sup>3)</sup>하고 저소득 고령자 가구를 위한 저렴한 주택 공급도 부족하여 전세 수요 증가에 기여
  - 저금리 지속 등에 따른 월세전환 증가 및 주택건설 실적 악화, 주택매매시장의 부진 등에 따라 전세주택 공급이 감소
    - 저금리 지속으로 시중은행 예금금리가 연 3%를 유지하자 더 높은 수익을 거둘 수 있는 월세 비중이 빠르게 증가<sup>4)</sup>
    - 2010년 전국 주택건설 인허가 실적은 총 38만6,252만 호로 전년 대비 1.2% 증가했으나, 2007년 주택건설 실적 대비 30.5% 감소한 수준임.

2) 정부는 2008년 9월 공공분양 및 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하고 2018년까지 150만 가구를 공급한다고 발표했다. 지난 2009년 8·27 부동산대책을 통해 전국의 보금자리주택 150만 가구 가운데 그린벨트 해제지역 내 건설할 수도권 보금자리주택 32만 가구를 2012년까지 6년 앞당겨 조기공급하기로 했다. 사전예약방식으로 공급된 전국의 보금자리주택 공급물량은 2009년 14만6천 가구, 2010년 18만 가구이다.

3) 2007년 이후 주택건설 실적이 저조한 가운데 전세 전환비율이 높은 소형주택의 비중이 2009년과 2010년에 각각 30%를 하회하여 전세공급 감소를 초래하였다

4) 전세 계약 비중은 2010년 2월 59.8%에서 2011년 2월 56.8%로 하락하였다.

- 정부는 올 들어 세 차례 전월세 안정대책을 발표하였으나 실효성에 대한 기대는 낮으며 향후 관련 법 개정 실현 여부가 변수임.
  - 1월 13일 급등하는 전세가격 및 서민물가 안정대책의 일환으로 소형임대주택 공급 확대 및 건설자금 지원, 민간건설 임대주택 공급 확대 등의 방안을 발표한 데 이어 2월 11일에 저소득층에 대한 전세자금 지원 확대, 민간 차원의 임대주택을 늘릴 수 있는 세제혜택과 자금 지원 마련 등 추가 보완대책<sup>5)</sup>을 발표
  - 3월 22일에는 가계부채 억제를 위한 총부채상환비율(DTI) 규제를 환원하는 대신 취득세 감면, 분양가상한제 폐지 등의 주택시장 안정대책을 발표<sup>6)</sup>
    - 가계건전성 확보와 주택경기 활성화라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 실수요자에 대한 DTI 규제를 환원하되 조건부 DTI 비율 확대 적용<sup>7)</sup>과 취득세 추가 감면 및 분양가상한제 폐지라는 절충안을 내놓은 것임.
- 주택취득세 감면, 분양가상한제 폐지 등의 시행은 관련 법 개정이 필요하고 국회 논의과정에서 전월세 상한제 도입 문제가 다시 거론될 가능성이 높음.
  - 정부의 대책과는 별도로 여야당은 전세가격 상승을 억제하기 위해 전월세상한제 도입을 검토하거나 주장하였음.
    - 한나라당은 전월세가격 상승이 극심한 지역을 ‘전월세 거래 관리지역’으로 지정한 후 임대료 상한선을 고시하는 방안을 한때 추진함.
    - 민주당은 전월세 보증금 인상폭을 연간 5% 이내로 제한하고 기존 계약자가 계약 2년 더 갱신할 수 있도록 계약갱신청구권을 부여하는 방안을 당론으로 제시함.

### 3. 주택시장 가격규제의 문제점 및 개선방안

- 주택시장에서 가격 규제는 주택 수급의 정상적인 흐름을 왜곡시켜 전세난을 심화시키는 부작용을 초래할 수 있음.
  - 주택시장의 가격규제는 분양제상한제, 전월세상한제는 직접적인 가격 규제이며, DTI 규제는 주택담보대출이라는 주택구입의 돈줄의 죄어 주택가격 상승을 억제하는 간접적 가격 규제방식으로 볼 수 있음.

5) 원룸 등 도시형 생활주택, 다세대·다가구주택, 오피스텔 등을 지을 때 국민주택기금에서 연 2%의 싼 금리로 1조 원 이상의 특별자금을 지원하고 대출한도 확대, 대출 자격요건 완화 등의 혜택을 부여하였다.

6) 주택거래 활성화를 위해 취득세를 인하하고 취득세율을 올해 한시적으로 50% 감면해 주고 조속한 시일 안에 민간 택지 신규 주택에 대한 분양가상한제를 폐지하였다.

7) 3월 말까지 한시적으로 폐지했던 총부채상환비율(DTI) 규제를 4월부터 부활시키기로 하였다. 다만 주택담보대출의 건전성이 상대적으로 높은 고정금리·비거치식·분할상환대출의 경우 6억 원 이하 아파트를 구입할 때 최대 15%p 한도 내에서 DTI 비율을 확대 적용하기로 하였다.

- 시장경제 체제에서 가격 통제를 통해 가격상승을 억제하겠다는 것은 근시안적인 발상임.
- 주택 공급을 감소시켜 전세난 심화에 영향을 미친 분양가상한제는 폐지해야 함.
  - 2007년 9월 도입된 분양가상한제는 분양가 상승을 일부 억제할 수 있었으나 중장기적으로는 공급 위축에 따른 가격상승 요인이 되는 더 큰 부작용을 초래함.
    - 분양가상한제 도입 이후 민간 건설사들은 수익성이 너무 낮거나 없으며 민간택지에 신규 아파트 건설 사업을 중단하거나 연기하는 행태를 보임.
  - 최근 주택시장이 투기가 아닌 실수요 중심으로 정착된 데다 저렴한 보금자리 주택 공급 등으로 분양가 상승을 억제할 수 있는 장치가 마련되어 분양가상한제를 유지할 필요성이 약화됨.
    - 부동산시장이 침체된 가운데 보금자리 주택 등 민간 분양가의 70% 가격으로 공급하는 공공 주택들이 있는 만큼 건설사들은 미분양 등을 우려해 분양가를 대폭 인상하기는 어려울 것임.
    - 고급주택 수요자의 다양한 요구를 수용하는 형태의 주택을 건설하고 수요자를 고려한 차별적 가격이 제시하는 것을 규제할 경우 시장왜곡이 일어나고 건설산업 발전을 저해함.
  - 분양가상한제 폐지는 민간택지 아파트에 대해 강남 3구와 투기지역을 제외하고 적용<sup>8)</sup>하기로 하였으나 향후 공공택지도 국민주택 규모의 용지만을 대상으로 하고 그 외의 공공택지는 분양가상한제 규제를 폐지하는 것이 바람직함.
    - 수도권 내 보금자리주택이 토지개발 제한구역 내 토지를 저렴하게 개발하여 주변시세보다 50~70% 낮은 가격으로 아파트를 분양하고 있는 데다 공공택지물량이 지속적으로 증가하고 있어 분양가상한제를 폐지하더라도 공공택지개발 아파트의 가격은 시장에서 자율적으로 하향 조정이 가능함.<sup>9)</sup>
- 전세가격의 단기급등을 초래하여 전세 세입자의 고통을 가중시킬 수 있는 전월세상한제를 도입해서는 안 됨.
  - 전월세상한제가 시행되면 전세금 급등을 막을 수 있어 전세시장이 일시적으로 안정세를 보일 수 있으나 부작용이 만만치 않음.
    - 시행시기를 앞두고 전월세를 한꺼번에 올려 받아 전세시장이 혼란에 빠져 전세 세입자를 보호하기는커녕 오히려 피해를 줄 수 있음.
    - 영세상인에 대한 상가임대료 인상을 규제한 ‘영세상인을 위한 상가임대차보호법’의 경우 2003년 1월 시행을 앞두고 2002년 11월경 서울지역 주요 상권의 임대료가 평균 50% 이상 폭등하였음.<sup>10)</sup>

8) 상한제 폐지가 투기를 불러올 가능성에 대비, 주택가격 상승을 주도하는 강남 3구와 투기지역에 대해서는 상한제를 유지 적용하기로 하였다.

9) 김지현(2010), 「분양가 규제의 문제점과 개혁방향」, 『도시행정학보』 제23집 제3호, 한국도시행정학회, p.291 참조

10) 박동운, 「국회의원님, 제발 전월세상한제만은 도입하지 마세요」, KERI칼럼, 한국경제연구원, 2011. 3. 17 참조

- 전세가격 통제로 임대수익이 줄어들게 되면 수익률이 낮은 월세로의 전환이 증가하여 전세시장이 위축됨.
  - 전월세상한제는 전세난의 원인 중 하나인 주택매입 대기수요 계층의 전세 수요를 더 부추김으로써 전세시장의 불안을 가중시킬 수 있음.
  - 전월세 상한선 설정은 사적 자치를 해치고 집주인과 세입자를 모두 만족시킬 수 있는 합리적인 기준 마련이 어려움.
  - 전월세 가격을 통제할 경우 재산권 침해 논란을 불러일으킬 수 있으며, 이면계약 등 각종 편법과 탈법이 나타날 가능성이 높음.
- 투기 세력이 아닌 실수요자들이 좌우하는 전월세 시장에는 가격통제와 같은 인위적인 제도를 도입하지 않고 시장경제원칙을 지키는 것이 중장기적으로 시장안정의 최선책이 될 것임.
- 전월세 가격상승의 근본원인이 주택 공급 부족에 있는 만큼 전세 공급량을 확대하는 데 초점을 맞추어하며, 공급량 위축시킬 수 있는 전월세상한제는 대안이 될 수 없음.
  - 전세대란을 막으려면 부동산 공급을 확대하고 금리도 적정 수준을 유지하여 과도한 월세 전환유인을 억제하는 것도 필요함.
- DTI 규제는 금융기관의 개인신용평가를 통한 대출관행이 정착되도록 유도하면서 폐지하는 것이 바람직함.
- DTI는 부동산 투기억제를 위해 도입<sup>11)</sup>되었으나 가계대출을 줄이는 효과는 별로 없는 것으로 나타남.<sup>12)</sup>
- 2005년 8월 이후 DTI 규제가 6회 강화되었으나 규제를 강화한 직후 일시적으로 가계부채 증가속도가 둔화된 후 곧바로 회복됨. 주택담보대출 잔액이 감소한 것은 2007년 1월 DTI 규제 대상을 투기지역과 수도권 투기과열지구 내 6억 원 초과 아파트에서 전국의 3억 원 초과 아파트로 확대한 2007년 2/4분기(-6.147억 원)가 유일함.
  - 2006년 4/4분기엔 DTI를 강남 3구에서 수도권 전역의 투기과열지구로 확대하는 규제책을 발표했으나 주택담보대출 규모는 전분기 대비 10조1,010억 원 증가해 가장 큰 폭의 증가세를 기록
  - 이는 가계대출을 결정짓는 것은 주택가격 상승에 대한 기대와 실질금리이지 DTI 규제가 아니라는 의미임.

11) DTI 규제는 2005년 7월 이후 부동산가격이 급등하자 투기수요를 억제하고 금융 건전성을 지키기 위한 목적으로 도입된 제도이며 그 후 주택시장의 침체가 장기화되면서 이를 해소하기 위한 방안으로 지난해 8·29 대책에서 한시적으로 규제를 완화시켰다.

12) 파이낸셜뉴스, 「DTI규제 주택대출 억제 효과 낮다」, 2011. 3. 24.

- DTI 규제 환원으로 주택담보대출 증가세는 일시적으로 둔화되겠지만 여기에는 DTI 규제보다는 금리인상에 따른 이자 부담이나 주택시장 침체가 더 큰 요인이 될 것으로 판단됨.
  - 향후 주택가격의 상승기대가 낮고 기준금리의 지속적 인상 가능성이 높은 상황에서는 DTI 규제를 부활시키지 않았더라도 주택매입용 대출자금 수요가 크게 늘어날 가능성은 적었을 것으로 보임.
  - 이미 은행 자체적으로 대출심사를 강화하고 있고 대출받는 사람들의 평균 DTI 소진비율은 23%에 그쳐 DTI 한도까지 대출을 받는 경우가 적음.
  - 가계부채 감소에 대한 DTI 규제 환원 실효성은 미지수이지만, 부동산시장이 받는 심리적인 충격은 커 DTI 규제가 부활되면서 앞으로 주택매매 심리를 위축시킬 가능성은 있음.
- DTI는 행정규제로 장기적으로 시행될 경우 은행의 자율적인 리스크 관리능력을 약화시킬 수 있음.
  - 금융회사의 자산건전성을 지키기 위한 DTI 규제에 안주하여 금융회사들이 후진적 담보대출 관행에서 벗어나려는 유인이 약화됨.
  - 행정지도로 국민의 재산권을 장기간 제한하고 정부가 금융회사 리스크 관리기준을 정하는 것은 행정편의적 발상이며 감독권 남용 소지가 있음.
  - 가계부채 문제는 행정규제에 의존하기보다는 통화 재정정책의 효율적 운용으로 해결할 사안임.
- 금융회사들이 자율적인 신용평가를 통한 대출을 하도록 제도적 유인을 강화하면서 DTI 규제를 폐지하는 것이 금융 산업의 경쟁력 강화와 부동산시장 안정을 위해 바람직함.
  - 부동산 대출 대상과 규모는 금융회사의 자율적인 판단과 자체 리스크 관리기준에 따라 자기 책임 하에 시행하는 것을 원칙으로 확립해야 함.
  - 정부는 금융회사의 리스크 총량을 규제하고 개별 금융회사는 자체 리스크의 부문별 조합을 고려하여 대출 여부를 결정하도록 하는 것이 합리적인 정책방향으로 보임.