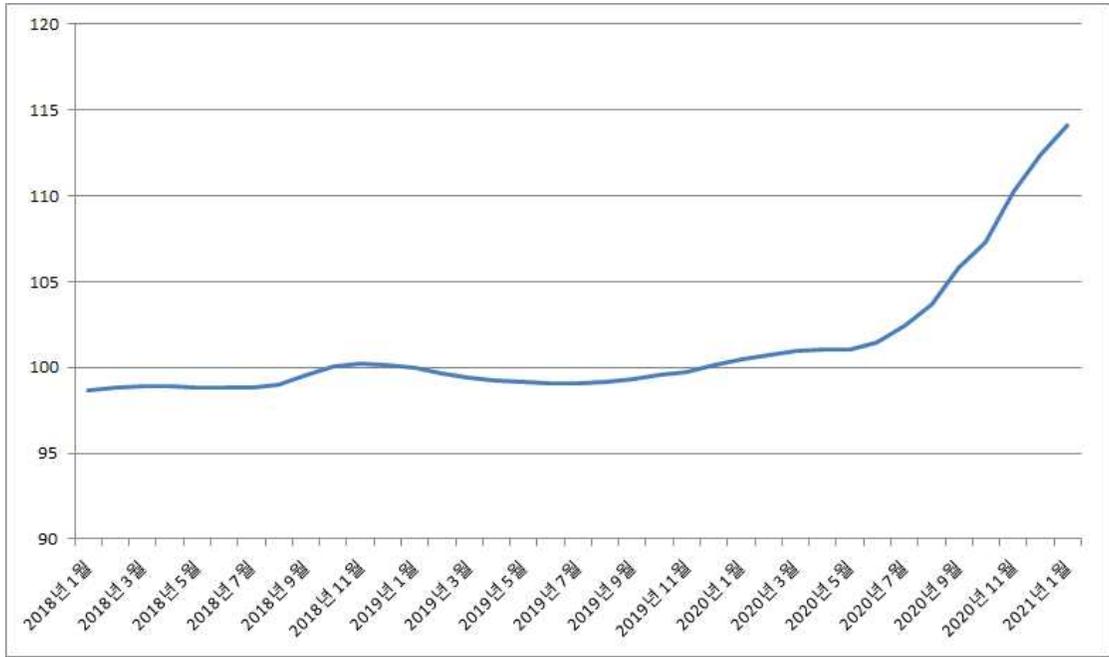


전세난 원인 분석과 성찰

이 성 영 / 희년함께 토지주택센터장

2020년 주택시장은 주택매매가와 전세가가 동반 급상승하는 혼돈의 상황을 경험했다. 일반적으로 주택공급량이 충분하다는 가정 하에서는 주택매매가격이 오르면 시세차익을 기대하며 주택을 여러 채 구입하는 사람들이 많아져 전월세주택 공급량이 늘고, 가격이 더 오르기 전에 내집마련을 하려는 사람들이 늘어나 임차수요가 줄어들어 전월세가격은 안정세가 유지된다. 반면에 매매가격이 하락하는 상황에서는 사람들이 주택가격이 더 떨어질 때까지 기다렸다가 내집마련을 하려고 하기에 임차수요가 늘고 전월세주택 공급은 줄어들어 전월세 가격이 상승하는 경향이 있다. 하지만 2020년 주택시장은 20여 년 만에 매매가격과 전월세가격의 동반 급상승을 경험한 이례적인 사례이다.

〈 그림 8 〉 2018-2020년 서울 아파트 전세가격지수 증감 추이



자료 : KB국민은행 부동산

2018년부터 2020년 상반기까지 서울의 아파트 전세가격지수는 100 전후로 안정세를 보이다 2020년 하반기부터 급격히 상승하여 2021년 1월에는 115에 근접하고 있다. 불과 반년만에 전세가격이 10% 이상 상승했다.

정부는 지난해 11월 전세 대란에 대해 부동산 정책효과가 아직 나타나지 않았으며 지켜봐야 한다는 입장을 고수했지만 결국 11월 17일 더불어민주당 이낙연 대표가 "정부의 정책을 성공이라 말하기 어렵고, 고통받는 국민들께 송구스럽기 짝이 없다"며 사과하고, 11월 19일 전세 대책을 발표하며 홍남기 경제부총리와 김현미 전 국토교통부 장관도 "새로 전셋집을 구하는 데 어려움을 겪는 국민 여러분께 송구하다"며 공식적으로 사과했다.

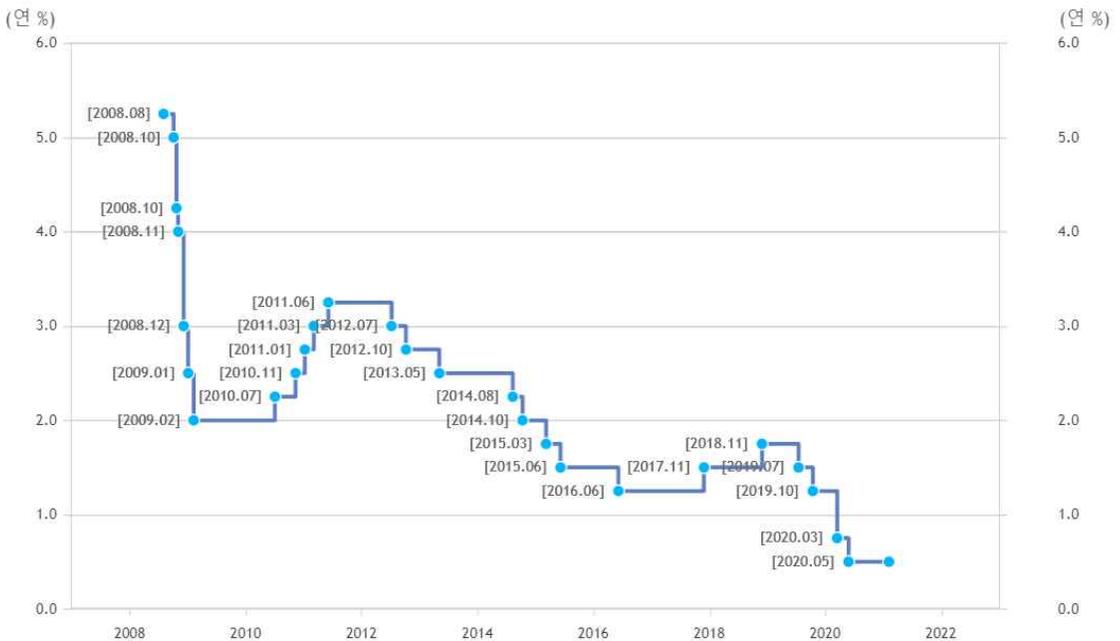
11.19 전세 대책을 발표하면서 정부는 전세난 원인으로 저금리 추세와 갑작스러운 가구 분화로 인한 가구 수 증가를 꼽았지만 갑자기 8월 이후부터 왜 전세난이 심화되었는가에 대한 질문의 대답으로는 부족하다. 저금리 기조와 가구 분화가 8

월 이후 갑작스레 일어난 일이 아니기 때문이다.

진보와 보수가 주장하는 전세난 원인

진보진영이 주장하는 전세난의 주요 근거는 저금리 추세와 매매가 상승 기대 하락이다. 저금리 추세는 전세를 받아 집주인이 얻을 수 있는 기회비용을 낮추기 때문에 전세주택 공급 물량을 줄이는 효과가 있다. 집주인은 전세금을 받아 은행에 넣어서 얻는 1~2% 이자 수익보다 월세로 받는 수익이 더욱 크기에 저금리 상황이 지속되면 전세주택이 월세주택으로 전환된다.

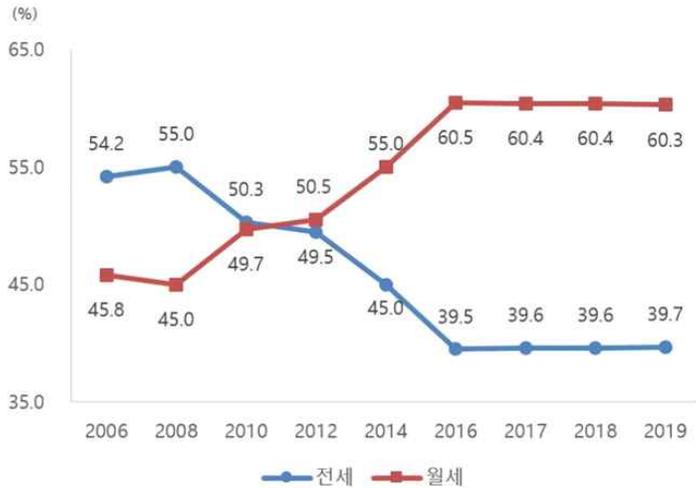
〈 그림 9 〉 한국은행 기준금리 추이



자료 : 한국은행

실제 2006년부터 지금까지 꾸준히 전세주택은 줄어들고 월세주택이 늘어나는 현상이 이어지고 있다. 아울러 매매가 상승의 기대가 없으면 시세차익을 얻기 위해 주택을 여러 채 사들 유인이 없기에 전세주택 공급이 줄어들 수 있다.

〈 그림 10 〉 임차가구 중 전세 및 월세 비율



자료 : 국토교통부, 2019년 주거실태조사결과

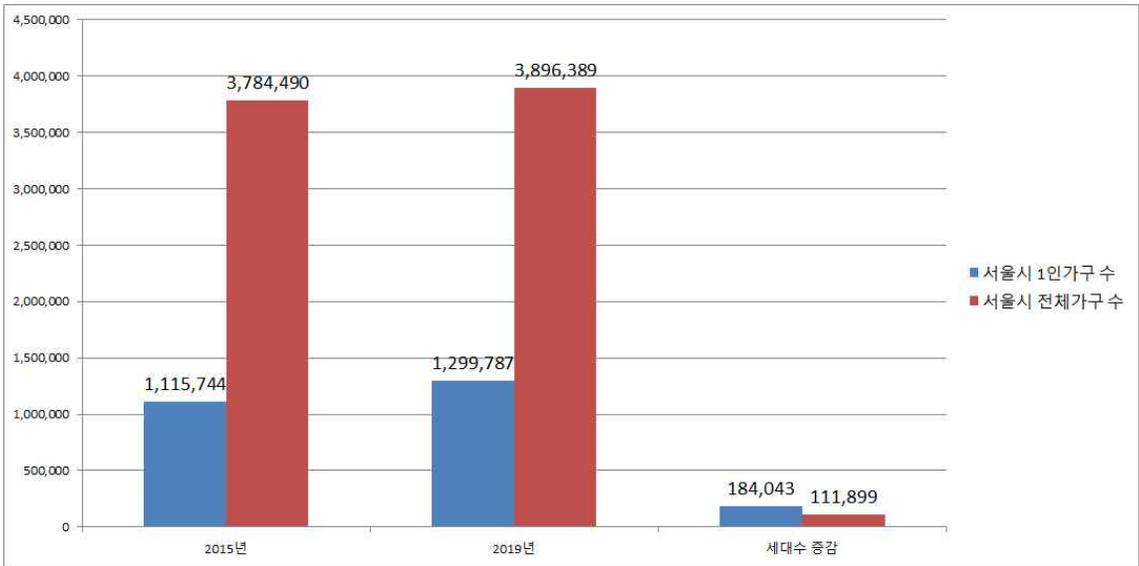
세입자 입장에서 전세금 대출에 대한 이자 비용이 낮아지니 월세보다 전세주택을 선호하기 마련이고 이는 곧 전세 수요 증가로 나타난다. 하지만 이러한 요인들은 장기적으로 서서히 전세 공급 물량을 감소시키고 전세 수요를 늘리는 요인이기 때문에 이러한 원인들로 8월 이후 갑자기 전세 가격이 급등한 현상을 설명하기에는 연결고리가 부족하다.

반면 보수진영은 지난해 8월 도입한 임대차3법을 집중 공격하며 전세난의 원인으로 지목하고 있다. 계약 갱신 청구권, 임차료 상승 제한을 담은 임대차3법이 지난해 8월부터 적용되자 전세 공급 물량이 줄어들었다는 보수진영의 주장 역시 설득력이 부족하다. 임대차3법이 전세 공급 물량을 줄인 것은 사실이다. 이사 갈 필요가 없는 대다수 세입자는 2년 더 머물러 살기로 결정하고 계약 갱신 청구권을 사용했기에 2년마다 나오던 전세 주택 물량 대다수가 2년 뒤로 밀리면서 전세 공급 물량이 대폭 줄었기 때문이다. 하지만 기존 세입자가 2년 더 머무르기로 결정해 전세 공급 물량이 줄어들었다면 2년 더 머무르는 세입자만큼 전세주택을 찾는 전세 수요도 줄어든다. 장기적으로 임차료 상승 제한은 전·월세주택 공급자의 수익을 줄이기에 전·월세주택 공급이 줄어들 수 있지만 단기에는 공급과 수요 측면 모두에서 줄이기 때문에 임대차3법이 전세 공급을 줄여서 전세 가격이 급등했다는 보수진영의 주장은 설득력이 부족하다.

11.19 전세 대책을 발표하면서 정부가 내놓은 또 하나의 원인은 가구 분화로 인한 가구 수 증가이다. 가구 수가 늘어난 만큼 주택이 공급되지 않으면 주택 부족으로 가격이 올라가는 것은 맞지만 서울의 가구 수 증가는 1인 가구의 급격한 증가에 기인한다. 실제 통계청 자료에 의하면 2015년부터 2019년까지 전체 가구 수 증가보다 1인 가구가 더 많이 증가했다. 3~4인 가구는 오히려 감소했지만 1인 가구의 압도적 증가가 서울시 가구 수를 증가시켰다.

< 그림 11 > 서울시 1인가구 대비 전체가구수 증가 비교

(단위 : 명)



자료 : 통계청

현재 전세난의 진원지는 2~4인이 살기 적당한 아파트이기에 1인 가구 증가가 아파트 전세난을 일으켰다는 주장은 설득력이 떨어진다. 왜 아파트를 중심으로 전세 가격이 급등하고 있는지를 알아보는 것이 전세난의 원인을 찾는 바른 방법이다.

결국 가격은 수요와 공급의 원칙에 의해 움직인다. 전세 가격이 급등하고 있는 이유는 결국 전세주택의 공급보다 전세아파트를 찾는 수요가 더 많기 때문이다. 임대차3법은 단기적으로는 전세 수요와 공급을 동일하게 줄이는데 왜 공급이 수요보다 더 가파르게 감소했을까?

전세 공급량 감소 핵심 원인 : 다주택자 세대 분리 및 증여

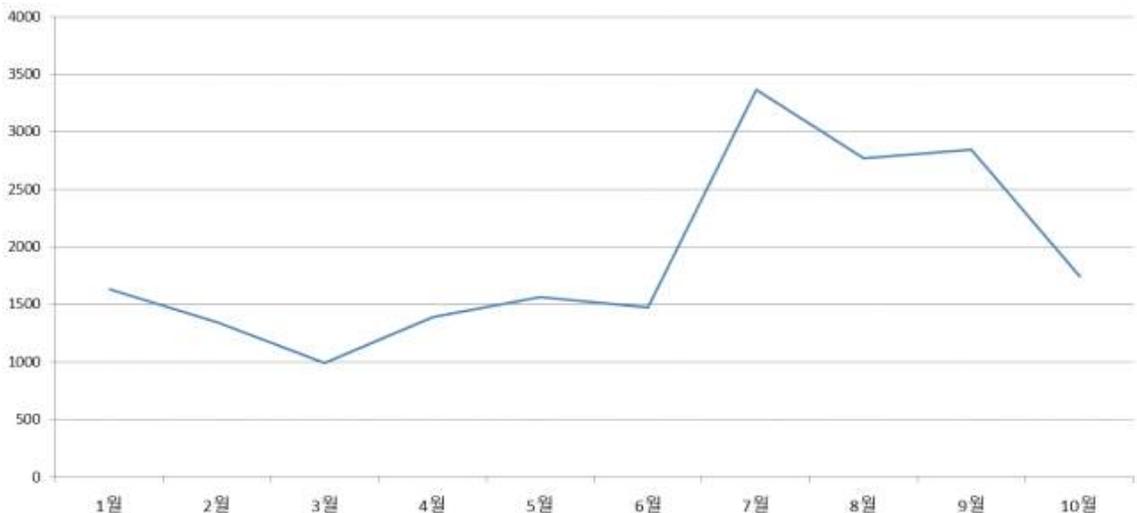
임대차 3법은 공급과 수요 모두 줄어들게 하지만 수요보다 더 가파르게 전세 공급 물량을 줄어들게 하는 요인이 있다. 다주택자의 세대 분리와 증여이다.

지난 7월까지 문재인 정부 부동산 정책의 주요 화두는 집값 안정화였다. 집값을 불안하게 만드는 범인으로 다주택자를 지목하고 다주택자들이 보유하고 있는 주택 물량을 내놓게 하여 집값을 안정시키고자 다주택자에 대한 전방위적 압박을 가했다. 지난 7월 다주택자 취득세·보유세·양도세 증과세 등 고강도의 다주택자 규제정책을 낸 이후 다주택자들의 주택 매입을 막아 서울과 수도권의 주요 지역 집값 상승을 막았다. 하지만 다주택자 규제 정책은 또 다른 부작용을 낳았다.

정부는 지난 7월 10일 부동산대책을 끝으로 다주택자들이 숨을 수 있는 마지막 구멍을 막았다고 생각했지만 여전히 집값은 오를 것으로 판단한 다주택자들은 보유주택을 매각하기보다는 자식들에게 증여하기로 마음먹었다. 실제 7~9월 서울 아파트 증여거래량은 상반기 평균 1,400건에 비해 2배가 넘는 3,000건에 달한다.

〈 그림 12 〉 2020년 서울 아파트 증여거래량 추이

(단위 : 건)



자료 : 한국부동산원

증여를 한다 해도 2021년 6월 전에만 증여하면 양도세, 보유세 증과는 피할 수 있어 2020년 7, 8, 9월에 집중적으로 몰릴 이유는 없다. 2021년 상반기까지 관망하며 집값 등락 상황을 보며 2021년에 증여를 할지, 매각을 할지 결정하는 것이 다주택자의 수익 극대화 전략에서는 유리하다. 하지만 7~9월에 증여가 급증한 이유는 임대차3법이 기폭제 역할을 했을 가능성이 있다. 흥남기 부총리의 아파트 매각 사례에서 알 수 있듯이 임차인이 임대차3법을 활용해 계약 갱신 청구를 하면 다주택자는 아파트를 매각하기도 쉽지 않고 매각하더라도 매수자가 입주하고 싶을 때 입주할 수 없기에 아파트를 시세보다 낮게 팔 수밖에 없다. 목 좋은 지역의 아파트가 앞으로도 가격이 계속 오를 것이라 생각하는 다주택자 입장에서 자녀를 세대 분리시켜 아파트를 증여하고 자녀가 들어가서 살도록 하는 것이 양도소득세도 내지 않는 등 향후 가족 전체의 부동산 수익을 극대화하는데 유리하다.

아파트를 증여받은 자녀 입장에서도 1주택자 양도세 장기 특별 공제를 받기 위해서는 2년을 실거주해야 하기에 일단 아파트에 들어가서 살 필요가 있다. 아파트에서 1년이나 2년을 살다가 다시 전세나 월세로 아파트를 내놓으면 계약 갱신 청구와 임차료 상한 제한이 적용되지 않기에 전·월세 시세대로 높은 가격을 받을 수 있다. 수익 극대화 전략 차원에서는 일단 증여받은 아파트에 잠시라도 들어가는 것이 모든 상황상 유리하다.

다주택자 부모와 증여받은 자녀의 입장에서 부동산 수익 극대화를 추구한다면 일단 증여받은 아파트로 들어갈 가능성이 매우 높다. 그럼 증여받은 자녀가 살던 집은 다시 전·월세 물량으로 나오는 것이 아니냐고? 지난해 7~9월에 이루어진 아파트 증여는 다주택자 부모가 아직 세대 분리를 하지 않은 자녀를 세대 분리시켜 넘겼거나 세대 분리를 했지만 자기 소유의 집이 없는 자녀에게 증여했을 가능성이 높다. 그렇다면 이들은 부모와 함께 살고 있었던지 1~2인 가구에 적합한 오피스텔 등에 머물렀을 것이다. 현재 전세난의 핵심 주택은 3~4인 가구 아파트이기에 다주택자의 자녀들이 증여받은 아파트로 입주했다면 아파트 전세 공급 물량이 줄어들게 만드는 요인이 된다.

일반적인 상황이라면 증여로 인한 전세 물량 감소가 일어났다고 해도 크게 영향을 미치지 않을 수 있었을 테지만 계약 갱신 청구권 사용으로 전세의 공급과 수

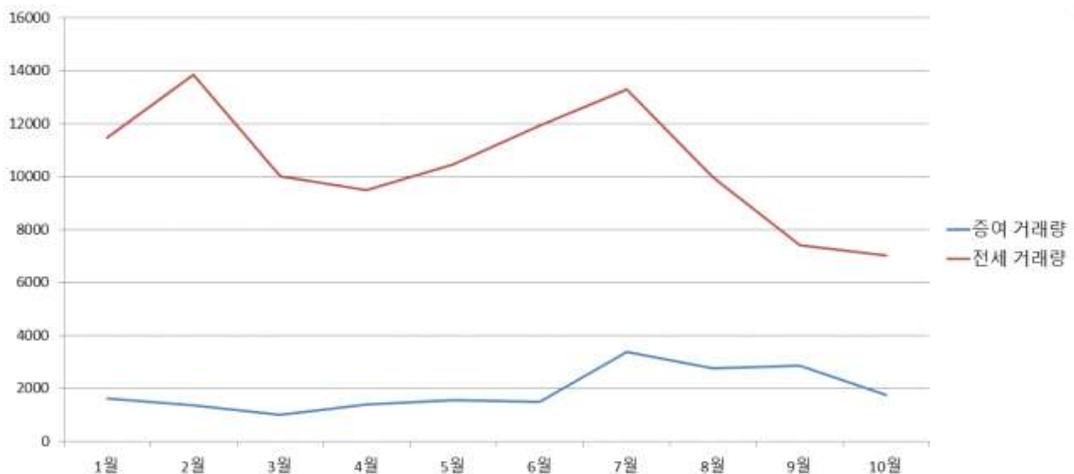
요가 대폭 감소한 상황에서는 증여로 인한 전세 물량 감소가 전세 가격 상승에 큰 영향을 끼칠 수 있다.

증여가 전세난의 실질적인 원인이었는지 확인해보기 위해 전체 전세 거래량 대비 증여 건수를 비교해보자. 증여받은 아파트로 얼마나 들어갔을지는 알 수 없지만 전체 전세 거래량 대비 증여 건수가 상당하다면 증여받은 아파트에 증여받은 자녀가 일부만 들어가 전세 공급 물량이 줄어들어도 전세 시장에 주는 충격이 상당할 수 있다.

전세난의 핵심지인 서울 아파트의 전세 거래량과 증여 건수를 비교해보았다. 2020년 1월부터 7월까지 전세 거래량이 증가하다가 8월부터 대폭 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 증여 거래량은 6월까지 2000건 이하에서 머물다가 7월부터 대폭 증가하여 전세 거래량 대비 증여 거래량의 비율이 9월에는 40% 수준에 이른다. 전세 거래량 대비 증여 거래량이 이 정도 비중이면 증여받은 아파트에 절반만 들어갔다고 해도 전세 물량이 대폭 감소하여 아파트 전세 가격을 급격히 상승시키는 요인이 된다.

〈 그림 13 〉 서울 아파트 전세 거래량과 증여 거래량 비교

(단위 : 건)



자료 : 서울부동산정보광장, 한국부동산원

임대차3법으로 인해 수요와 공급이 대폭 줄고 언론이 연일 전세난 기사를 쓰는 상황에서는 전세 수요자들은 심리가 극도로 위축되고, 공급자들은 가격을 올려도 큰 무리가 없겠다는 암묵적인 합의가 수월해지기에 수급 균형에 큰 문제가 없는 지방에서도 뒤이어 전세 가격이 상승하는 흐름이 만들어진다.

다주택자 규제와 임대차3법의 불행한 만남, 전세난

위에서 살펴본 것처럼 다주택자의 세대 분리 및 아파트 증여가 전세 공급 물량을 대폭 줄여 현재의 전세 가격 급등을 일으켰다. 보수언론과 정치인들이 주장하는 것처럼 임대차3법이 전세난의 핵심 요인이 아니다. 임대차3법은 다주택자 규제와 맞물려 기폭제 역할을 했을 뿐이다. 정부 입장에서는 다주택자 규제를 강하게 하여 집값을 안정시켜 집값 상승 기대를 꺾으면 갭투자 수요가 줄어들어 민간임대 물량이 줄어들고, 전·월세 시장에 머물러 있으려는 수요가 많아져 임대차시장이 불안해질 것을 대비할 필요가 있었다. 따라서 고강도의 다주택자 규제정책인 7.10 대책 직후 곧바로 임대차 시장을 안정시킬 수 있는 임대차3법을 도입했다. 그 덕분에 많은 임차인들은 전·월세 가격 상승 걱정 없이 2년을 더 머물 수 있게 되었다.

다만 정부가 간과한 것은 다주택자 규제로 증여가 늘어날 가능성을 가볍게 여긴 측면과 임차인 보호제도인 임대차3법이 증여를 가속화시키고 전세 공급 물량을 대폭 줄일 것을 예측하지 못한 측면이다. 이러한 부작용까지 예측하기는 쉽지 않다.

정부의 가장 큰 실책은 다주택자 규제를 하는 방식에 있었다. 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 근본적인 원칙과 질서를 바로 세우려는 차원으로의 접근이 아니라 지역·가격·주택 규모별 대상을 정해 핀셋 방식으로의 접근이 문제의 근원이다. 아울러 다주택자에게 집값 상승의 책임을 돌리고 1주택자를 정치적 아군으로 확보하기 위해 다주택자 투기꾼/1주택 실수요자 프레임으로 1주택을 권장하는 정치공학적 접근으로 부동산정책 기조를 이어갔다.

증여가 많이 일어난 이유는 따지고 올라가 보면 다주택자를 집값 상승의 주범으

로 몰면서 규제를 하는 한편 1주택자를 정치적 아군으로 만들기 위해 보유세 부담을 강화하지 않았기 때문이다.

미국처럼 보유세 부담이 주택 가격의 1% 수준이면 다주택자들이 증여보다는 매각을 선택할 가능성이 높다. 보유세 부담이 있으면 1인 가구가 3~4인 가구가 살기 적합한 아파트를 쉽게 증여받고 보유할 수 없다. 토지보유세를 강화하면 사람들이 각자의 소득과 살림살이 규모에 맞추어 주택을 선택하게 한다. 주택이라는 한정된 자원을 가장 필요한 사람에게로 최적화시킨 배분 효과를 만들어낸다. 지대 추구행위가 사라진 시장은 가장 필요한 사람에게 자원을 배분하는 시장의 효율성을 극대화시키기 때문이다.

시장은 영리하고 영악하다. 정부가 보유세 강화와 같은 정공법을 쓰지 않고 다주택자와 1주택자를 갈라치기해서 다주택자 규제, 1주택자 권장 방식으로 계속 가니까 다주택자 규제/1주택자 권장이라는 정책의 틈을 교묘하게 파고들어 결국 증여까지 시도하며 임대차 시장까지 뒤흔들어 놓았다. 이들은 불법을 저지른 것이 아니기에 다주택자를 탓한다면 곤란하다. 다주택자들이 피할 수 있는 틈을 계속해서 열어둔 채 정책을 만든 정부의 책임이 크다.

전세난에서 얻는 뼈저린 교훈 : 쉬운 길은 없다!

전세난을 타개하기 위한 단기적인 대안은 쉽지 않다. 결국 임차주택 공급을 늘려야 하는데 주택공급은 수년의 시간이 걸리기에 단기에 풀기가 쉽지 않다. 다만 차기 정부는 현 정부의 부동산 정책과 시장의 대응이 만들어낸 결과인 전세난을 곱씹으며 반면교사로 삼아야 한다.

주식이나 부동산 등 자산의 가격을 정부가 원하는 대로 통제하기는 거의 불가능하다. 정부가 할 일은 시장에 개입하여 가격을 통제하려는 시도보다는 시장의 질서를 바로 세우고, 엄격한 심판의 역할을 하며, 시장에서 낙오되는 사람들을 위한 정책을 세우는 일이다.

현 정부는 부동산 시장의 근본 질서와 원칙을 바로 세우고 부동산 시장 선진화

방안을 제시하며 국민들을 설득하기보다는 집값을 안정시키는 정도를 목표로 삼고 다주택자와 1주택자를 갈라치기 하여 수월하게 목표를 달성하려고 했다. 크든 작든 이익을 누리는 1주택 소유자들의 정치적 저항이 두려웠기 때문일 것이다. 하지만 국민의 소수인 고가주택/다주택자만 핀셋으로 규제하면서 집값을 안정시키고 1주택자와 임차인들까지 정치적 아군으로 확보하려는 전략은 결국 1주택자 뿐만 아니라 임차인들의 정치적 지지까지 잃어버리고 말았다.

개혁은 지난하고 힘든 싸움이다. 정도가 아니라 정치공학적 접근으로 풀려 하면 결국 아무것도 얻지 못한다. 비싼 대가를 치른 정치적 교훈이다. 부동산 공화국 대한민국을 개혁하고 싶은 정치인들과 국민들이 뼈아프게 새겨야 할 교훈이다.