

이달의 이슈 | 02

서울시 전월세시장과 주택정책¹



남 원 석

서울연구원 도시공간연구실 연구위원
nws@si.re.kr

1. 서울시 전월세시장의 변화 양상

서울시의 주택 매매가격은 2008년 글로벌 금융위기에 따른 수요 위축 등의 영향으로 2008년 10월부터 정체 단계에 접어들었으며, 2011년 10월부터 2013년 8월까지 매매가격의 하락이 진행되었다. 그 후 정부의 주택거래 활성화를 위한 각종 정책적 노력 등에 힘입어 2015년 6월까지 매매가격이 소폭 상승하는 양상을 보이고 있다. 하지만 2009년 하반기부터 매매가격의 상승이 대체로 물가 변동폭을 벗어나지 않는 범위에서 전개됨에 따라 실질 매매가격은 정체 또는 안정되고 있다고 볼 수 있다.

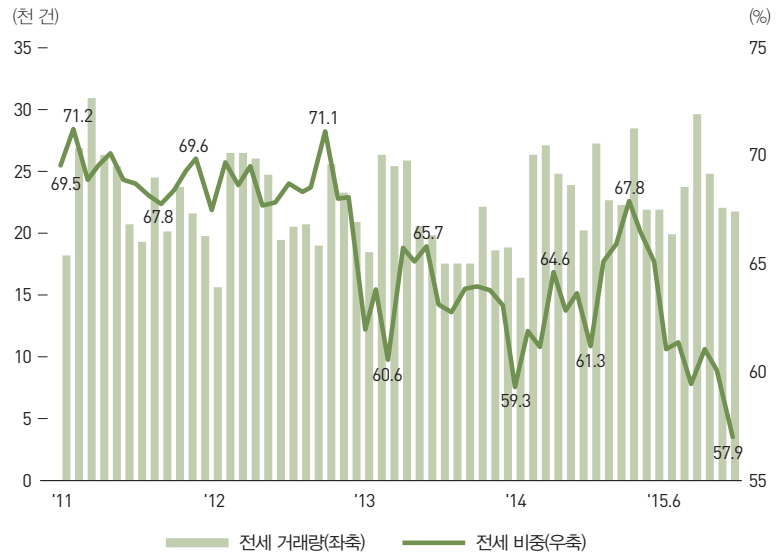
반면, 서울시의 전세가격은 2012년 9월부터 2015년 6월 현재까지 34개월 연속 상승하고 있어 ‘전세난민’이라는 신조어가 나타날 정도로 전세 거주 가구의 어려움을 가중시키고 있는 상황이다. 매매가격 변동과 달리 전세가격 상승률은 대체로 물가 변동률을 상회하고 있어 실질 전세가격도 증가하는 추세이다. 이는 매매를 통한 시세차익 가능성이 감소하면서 전세수요가 늘어난 반면, 임대인은 월세를 통한 임대 운용수익을 추구하게 되면서 전세의 수급불균형이 발생했기 때문이다. 실제 아래 그림에서 보듯이 2011~2014년간 전월세 거래 중 전세 거래가 차지하는 비중은 감소했으나 월세 거래 비중은 증가하고 있다.

1

이 글은 〈서울시 주택시장 변화의 특성과 정책과제〉(서울연구원, 2015, 발간예정)의 일부 내용을 재정리 한 것이다.

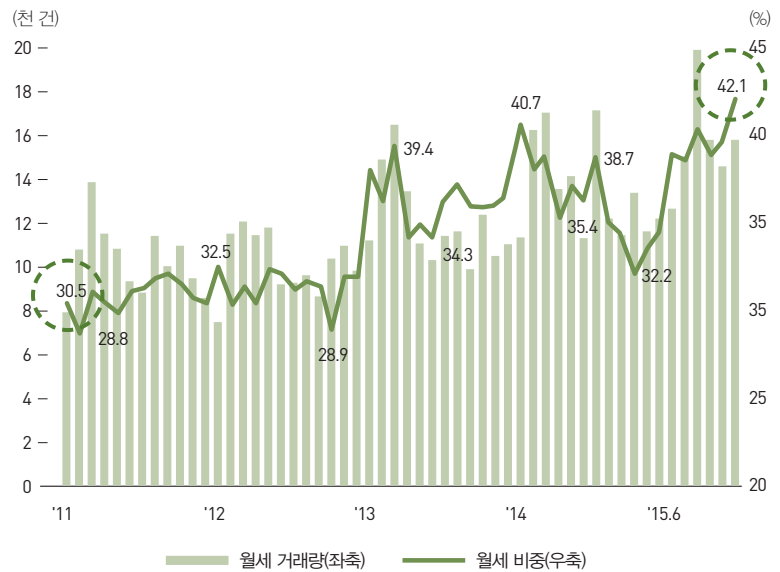
저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 서울대학교 환경대학원 도시계획학 박사
- 최근 연구: 서울시 주택시장 변화의 특성과 정책과제(2015) 등



〈그림 1〉 서울시 전세 거래량 및 거래 비중

자료 서울부동산정보광장



〈그림 2〉 서울시 월세 거래량 및 거래 비중

자료 서울부동산정보광장

2011~2014년 서울시 전월세 실거래 자료를 분석해보면 월세시장의 확대 현상을 더 다각적으로 살펴볼 수 있다. 우선 신규로 거래되는 주택의 유형은 전세의 경우 아파트가 과반을 차지하나 (보증부)월세는 단독·다가구주택 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 타 주택 유형의 월세 거래 비중도 점차 늘어나, 월세 거래가 다양한 주택 유형으로 확산되고 있음을 알 수 있다. 호당 거래가격별로는 3억 원 초과 전세가 증가하고, 3억 원 이하 전세는 감소하여 고가(高價) 전세 거래가 증가하고 있다. 월세는 소위 ‘반전세’의 증가로 전세보증금 대비 월세보증금 비율이 80%를 초과하는 월세와 20% 이하 월세가 함께 늘어나고 있어, 고가 월세와 저가 월세 거래가 동반 증가하고 있는 상황이다. 면적과 경과연수별로 살펴보면 전세는 전용면적 40~60㎡, 경과연수 10~15년 주택이 주축을 이루고 있지만, 월세는 전용면적 40㎡ 이하, 경과연수 5년 이하 주택의 비중이 가장 높게 나타나 소형주택, 신축주택을 중심으로 월세화가 빠르게 진행되고 있는 상황이라고 할 수 있다.

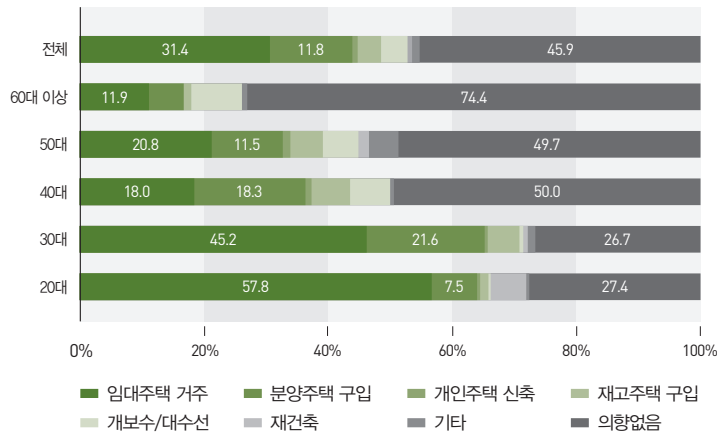
그런데 전세 수급불균형에 의한 전세가격의 지속 상승과 월세 거래의 증가로 대별되는 현재의 시장 상황은 주택 재고의 양적 안정세, 주택의 시세 차이 감소 등 주택 관련 요인뿐만 아니라 경제의 저성장 국면 진입, 저금리 기조 등을 배경으로 나타나고 있다는 점에서 일시적 현상으로 간주하기 어렵다. 오히려 주택시장이 새로운 변화 단계에 접어들었음을 알리는 신호로 이해하는 것이 타당하다. 이미 우리나라 경제가 2011년 이후 잠재성장률 및 물가상승률 하락 등 구조적 변화 단계에 접어들었다는 지적이 적지 않게 제기되고 있으며, 2016~2017년 생산연령인구(14~65세 미만) 감소 등 인구전망을 기초로 향후 경제성장률이 3% 미만 수준에 머무를 가능성이 높다는 전망도 나오고 있는 상황이다. 이러한 경제성장 둔화는 내수침체를 유발할 가능성이 높는데, 주택시장에서는 매매수요를 위축시켜 현재와 같은 전월세시장의 성격을 지속·강화하는 요인으로 작용할 수 있다.

2. 서울 시민들의 세대별 주택수요 특성

전월세시장이 이상과 같은 양상을 보인다고 했을 때 서울 시민들은 주택에 대해 어떤 선호와 의견을 가지고 있을까? 이를 확인하고자 2015년 3~4월간 서울시에 거주하는 1,680가구를 대상으로 설문조사를 실시한 바 있다. 특히 전월세시장의 성격 변화가 연령대별로 상이한 영향을 미칠 것이라는 예상 하에 세대(世代)별 주택수요의 특성을 파악하고자 하였는데, 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

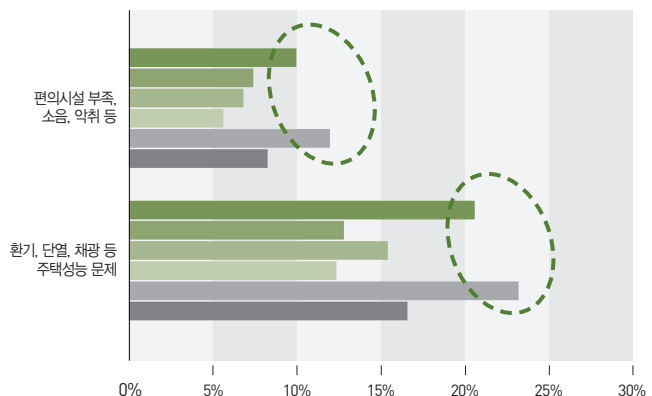
첫째, 향후 주거이동·주택개선 의향 조사에 따르면 시민들은 임대주택

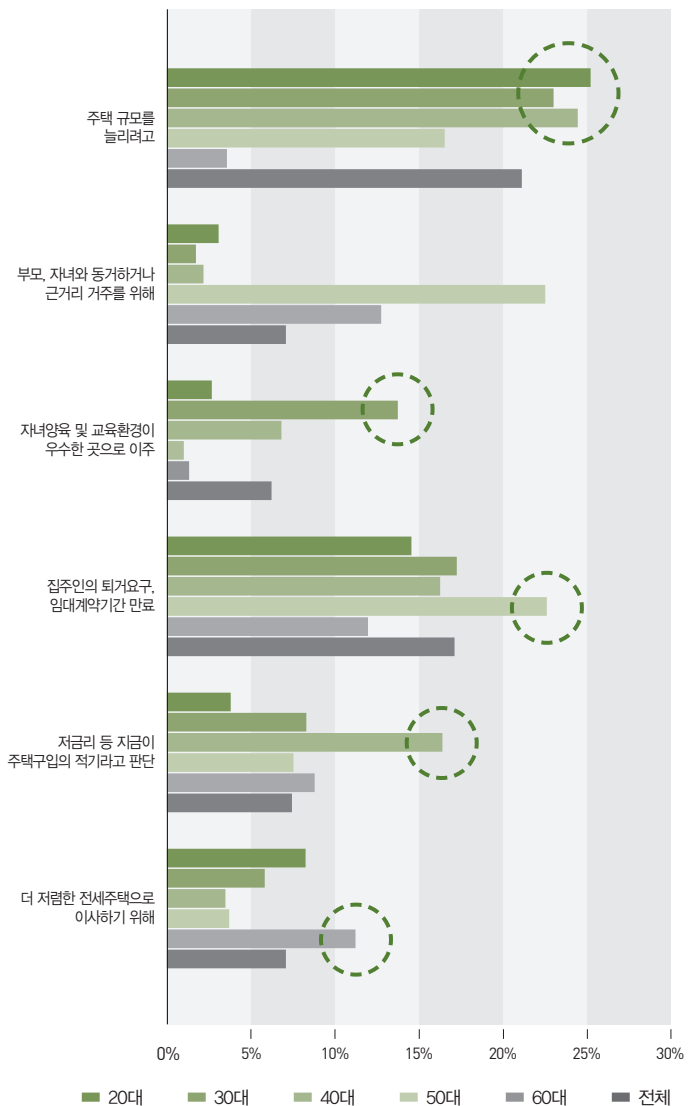
거주, 자가 구입, 주택 개보수 순으로 주거이동·주택개선 의향이 있었다. 특히 연령대가 낮을수록 주거이동·주택개선 의향 비중이 늘어나는 동시에 임대주택 입주 선호도 늘어났다. 또한 자가 구입 선호는 30대와 40대에서 비교적 높았으며, 재고주택 구입이나 주택신축보다는 분양주택 구입 선호도가 컸다. 40대 이상에서는 주거이동 없이 주택 개보수·대수선을 선호하는 비중도 상대적으로 높았다.



〈그림 3〉 세대별 주거이동 및 주택개선 의향

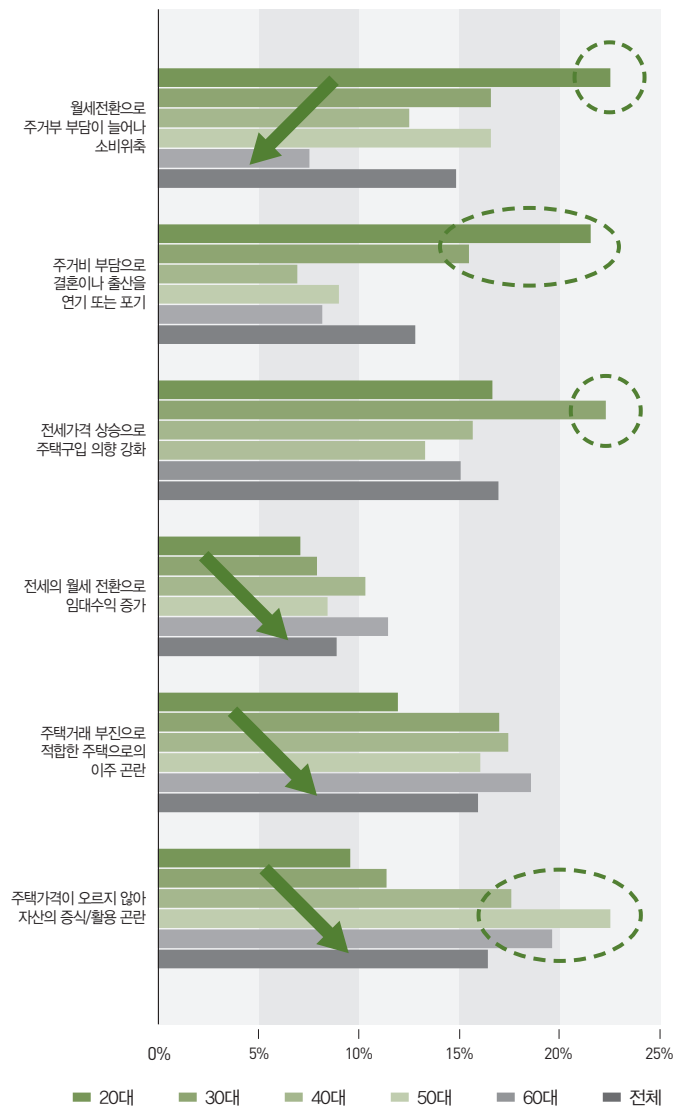
둘째, 주거이동 의향을 갖게 된 이유로 주택규모 확대, 퇴거요구·계약 만료, 주택성능 불만 등에 대한 응답이 많았다. 그러나 주거이동 의향을 갖게 된 이유는 세대별로 다소 상이한데, 20대, 30대, 40대는 주택 규모 확대를 선호하는 비중이 높았으며, 20대와 60대 이상은 현 주택의 성능 및 주거환경에 대한 불만이 컸다. 30대는 다른 세대에 비해 자녀 양육을 비중 있게 고려하고 있으며, 40대는 상대적으로 주택 구입에 적극적인 것으로 나타났다. 50대 이상은 임차가구를 중심으로 임대차계약 갱신, 임대료 상승 등의 문제에 큰 관심이 있는 것으로 드러났다.





〈그림 4〉 주거이동 계획의 주요 이유

셋째, 주택 매매가격 안정, 전세가격 지속 상승, 전세의 월세 전환 증가 등 현 주택시장 상황이 지속될 경우 가구에 미칠 영향은 세대별로 다소 상이하게 인식하고 있었다. 20대는 월세 전환 등에 따른 주거비 부담으로 소비 위축, 결혼·출산의 연기 또는 포기 등을 우려하고 있었다. 30대는 20대의 우려 사항과 더불어 전세가격 상승에 따라 주택구입 의향이 높아질 것으로 전망하고 있었다. 40대 이상은 주택 가격의 안정세 등으로 자산의 증식·활용 곤란, 주택거래 부진에 따른 적합한 주택으로의 이주 어려움을 걱정하는 응답이 많았다.



〈그림 5〉 현 주택시장 상황 지속 시 예상되는 영향

넷째, 선호하는 주택정책은 전반적으로 공공임대주택 정책에 대한 선호가 다수를 차지하고 있었으나, 세대에 따라 필요로 하는 정책이 다소 상이했다. 연령대가 높아질수록 장기공공임대·장기전세주택에 대한 선호는 줄어든 반면, 분양전환 공공임대주택이나 공공분양주택에 대한 선호가 늘어나는 특징을 보였다. 또한 20대는 다른 세대에 비해 전월세 보증금 용자에 대한 선호가 컸으며, 60대 이상은 주택 개보수 서비스 지원, 장기저리 개보수 자금 용자 등 개보수 관련 정책에 대한 선호가 큰 것으로 나타났다. 더불어 (예비)노인 세대는 노인층의 주거안정을 위해

의료지원이 연계된 공공임대주택의 공급, 주택 개보수, 보유주택 거래 활성화 등을 선호했다. 미성년 자녀를 양육하는 세대는 전반적으로 주택의 입지나 주거환경을 중요시했지만, 20대와 같이 젊은 세대는 주택규모 및 구조, 저렴한 주택확보 가능성도 중요하게 고려하고 있었다.

전반적인 설문조사 결과에 따르면, 20대는 임대주택 및 소형주택 수요가 높고, 임대보증금으로 활용할 수 있는 목돈 부족, 월세 거주에 따른 주거비 부담 가중 등의 문제에 노출되어 있다. 30대와 40대는 임대주택 뿐만 아니라 자가 구입 수요가 상대적으로 많고, 자녀 양육에 적합한 중형 이상의 주택, 적절한 수준의 주택 가격, 양호한 주거환경 등을 요구하고 있다. 50대와 60대 이상은 소형주택 수요와 더불어 현 주택의 개보수·대수선에 대한 수요도 있다. 또한 소유하고 있는 재고주택의 가치 저하를 우려하고 있어 보유주택의 거래 활성화를 기대하고 있다. 그러나 임차가구는 임대차계약의 갱신이나 임대료 상승 등에 취약하여 주거불안 가능성이 높아질 것으로 예상된다.

3. 서울시 주택정책의 과제

설문조사 결과에서 일부 드러났지만, 현재와 같은 주택시장의 성격 변화는 주거를 둘러싼 각종 이해관계가 더욱 분화 또는 차별화되는 결과를 낳을 것으로 전망된다. 단적인 예로 과거 주택시장 활황기에는 굳이 전세가격을 크게 인상해야 할 동기가 적었다. 그러나 매매시장이 안정화되면서 임대인의 입장에서 전세가격을 인상하거나 월세로 전환해야 자신의 수익률이 증가할 수 있게 되는데, 그 결과 청년세대나 임차인들은 과거보다 더 많은 주거비 부담을 짊어질 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

그렇다면 이러한 주택시장 및 여건 변화에 대해 서울시의 주택정책이 효과적으로 적응하기 위해서는 어떤 점을 특별히 고려해야 할까? 현 단계에서 한 가지 확실한 것은 과거 2000년대 초·중반 가격 급등기에 적용해왔던 기존의 접근방식과 관행으로는 변화하는 시장 상황에 적응하기 어렵다는 점이다. 기존의 주택정책은 새로운 시장 상황에 부합하는 정책으로 재구성될 필요가 있기에 이러한 맥락에서 이 글에서는 다음과 같은 정책과제를 제시하고자 한다.

첫째, 민간임대주택에 거주하는 저소득가구의 주거안정 지원을 더욱 강화할 필요가 있다. 전월세시장에서 나타나는 전세가격의 지속 상승과 월세 확산 현상을 감안할 때, 민간임대주택 거주 가구의 주거비 부담을 낮추고 주거안정을 높일 수 있는 정책 방안을 마련하는 것이 중요한 과제일 것이다. 일차적으로는 저소득가구가 입주할 수 있는 공공임대주택

재고를 지속적으로 늘리려는 노력이 필요하다. 서울시의 지속적인 공급 노력으로 2014년 말 기준 서울시 공공임대주택 재고는 전체 가구 수 대비 6.4%까지 늘어났다. 향후에도 이러한 공급 노력이 지속될 필요가 있는데, 특히 청년, 노인 등을 중심으로 1~2인 가구의 주거문제가 더욱 심각해질 수 있기 때문에 이들의 주거수요를 고려한 공공임대주택 공급모형을 다양하게 준비해나갈 필요가 있다.

공공임대주택 공급뿐 아니라 민간임대주택을 효과적으로 활용하는 방안도 고려해야 한다. 우선, 서울시가 다양한 내용으로 추진하고 있는 민간임대주택 활용 정책을 보다 통합적인 견지에서 체계화할 수 있는 방안을 강구하는 것이 중요하다. 나아가 이 과정에서 임대인 지원을 조건으로 임대료 인상률의 상한, 계약갱신 청구 등을 동일하게 적용하고, 민간임대주택의 공적 활용을 더욱 확대해나가는 방안을 함께 모색할 필요가 있다. 또한, 중앙정부의 정책에도 불구하고 임대료 연체 등으로 주거상실 위기에 처한 가구들을 위해 서울시 차원에서 주거안전망을 촘촘하게 구축할 필요가 있다. 서울형 주택바우처에 더하여 주거상담, 저렴한 주택의 알선, 소액보증금 융자, 임대료 채납보증 등의 프로그램을 추가로 개발해야 할 것이다. 더불어 민간단체들과의 협력을 바탕으로 지역사회의 자원을 활용함으로써 효율적인 지원체계를 마련하는 것도 중요하다.

둘째, 세대 간 친화성과 형평성을 높이는 주택정책 수단을 개발할 필요가 있다. 주택 매매시장의 안정세 지속은 상이한 세대별 효과를 발생시킬 것이다. 일례로 은퇴자나 노인세대는 안정적인 노후생활을 위해 일정 수준 이상의 월세 수입을 기대하지만, 청년세대는 보다 저렴하고 안정적인 주거가 필요하기 때문에 세대 간 갈등이 더욱 증폭될 가능성이 있다. 따라서 향후 주택정책은 소득계층에 한정되지 않고 여러 세대의 주택수요를 아우르는 통합적 정책, 즉 ‘세대 친화적 주택정책’으로 발전할 필요가 있다.

우선 그동안 주택정책의 사각지대였던 청년과 노인세대를 위한 주거지원을 강화하여 세대 간 정책수혜의 형평성 확보를 위해 노력한다. 또한 주택공급 모델 중 하나로 여러 세대들이 공동으로 거주할 수 있는 주택을 개발하는 방안도 모색할 수 있다. 예를 들어 향후 공공주택 단지 조성 시 세대별 주거특성을 고려하여 1인 가구용 주택, 노인 주택, 가족용 주택 등 다양한 형태의 주택을 함께 공급하는 모델을 개발하거나, 단지 형태가 아니더라도 개별 동에서 세대 간 혼합거주가 가능한 방안을 고려할 수 있다. 더불어 은퇴자, 노인세대를 포함한 다주택자들이 보유하고 있는 주택자산을 활용하여 청년세대의 주거안정을 지원하는 방법을 생각해볼 수 있다. 현실적으로 공공임대주택 공급의 비약적 증가를 기대하기 어려운 상황이므로 민간임대주택을 운영하는 임대인에게 제공할 수 있

는 적절한 인센티브를 개발하여 청년세대를 위한 저렴주택을 공급하도록 하는 세대 간 협력구조를 마련할 필요가 있다.

셋째, 저층주거지의 재고주택을 효과적으로 관리할 방안이 마련돼야 할 것이다. 현재와 같이 경과연수가 오래된 비(非)아파트 주택의 거래가 상대적으로 부진할 경우, 저층주거지 내 재고주택의 노후화가 가속화될 수 있다. 특히 주택 매매시장의 안정화가 지속되면 제한된 주택수요는 신축주택으로 집중될 가능성이 더욱 높아질 것이다. 재고주택의 가치 저하가 발생하면 은퇴자, 노인 등은 보유주택을 이주나 자금조달을 위한 수단으로 활용하기 곤란할 것이며, 복지제도가 불충분한 상황에서 안정적인 노후생활에 어려움을 겪게 될 수 있다. 따라서 저층주거지 내 재고주택이 지나치게 노후화되는 것을 방지하고, 주택시장에서 원활히 거래가 이루어지도록 하는 정책적 뒷받침이 필요하다.

이를 위해 먼저 저층주거지 내 재고주택의 관리체계를 마련하는 것이 중요하다. 주택의 노후 정도 등 주택상태를 파악하고 빈집 정보를 지속적으로 축적해 나가려는 노력이 필요하다. 또한 재고주택의 성능, 품질 향상을 위한 구체적인 정책 수단을 확충해나갈 필요가 있다. 주택 개량 사업이나 소규모 정비사업 등 현행 정책 수단의 재정비, 상담 및 정보제공 서비스 개발, 각종 분쟁해소 방안 마련, 주택 개량 관련 인력양성, 기술개발 등 보다 종합적인 관점에서 지원 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 서울시 주택시장에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 변화하는 시장 상황을 면밀히 검토하기 위해 매매, 전세, 월세시장의 가격 및 거래 동향, 주택공급 동향 등에 대한 주기적인 모니터링을 수행할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 서울시민 생활에 밀접한 이슈를 발굴·분석하여 주택시장 상황에 대응할 수 있는 선순환적인 흐름을 만들어낼 필요가 있다. 이에 더하여 서울시 거주 가구의 주택수요 특성을 파악할 수 있는 주거실태조사를 정기적으로 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 서울시가 독자적인 주거실태조사를 시행하게 된다면 가구 및 세대 특성별 주택수요를 파악하기 쉬워지고, 그에 따라 맞춤형 주거지원이 더욱 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.