

# 전 · 월세문제, 그 원인 · 현안 및 대책

김혜승 | 국토연구원 책임연구원

## 전 · 월세 문제, 그 원인은?

전월세는 우리나라 서민층의 주된 점유형태이다. 1995년 현재 전국의 세입자가구는 44.1%이며, 이 중 2/3 이상이 전세가구이다. 1975년에는 세입자가구 중 절반 정도가 전세가구였다. 그러나 20년이 지나는 동안 전세는 가장 대표적인 임차형태로 부각되었다.

이렇게 전세위주로 형성되어 온 임대주택시장에 최근 2-3년에 걸쳐 월세의 비중이 높아지고 있다. 전월세문제는 이사철마다 화두가 되어 왔으며 특히 올해에는 여름철 비수기도 없이 전세가격 상승 및 전세의 월세전환 증대에 따른 전세물량 부족 등의 전월세관련 문제가 관심의 대상이 되고 있다.

전세제도는 집주인이 세입자에게 주거서비스를 제공하고 그 대가를 전세보증금이라는 목돈으로 받아 그 자금의 이자와 월세를 상쇄시키는 방식으로 우리나라에 독특한 임대차제도이다. 이러한 전세제도는 주택재고가 절대적으로 부족했고 주택가격이 꾸준히 상승하여 주택보유에 따른 자본이득을 향유할 수 있었으며, 제도권 주택금융이 취약하여 주택매입에 필요한 자금을 주로 높은 이율의 사금융에 의존해야 했던 기존의 주택시장 및 주택금융 여건 하에서 집주인이나 세입자 모두에게 선호

되어 왔다.

그러나 주택시장을 둘러싼 여건이 변화였다. 우선 가구수에 대한 주택수의 비율인 주택보급률이 1999년 현재 93.3%로 상당히 높아졌고 지역에 따라서는 100%를 넘는 곳도 있다. 1990년대 이후 주택매매가격은 비록 지역별, 주택유형별로 차별화가 진행되고 있으나 전반적으로는 안정세를 보이고 있다. 따라서 과거와 같이 높은 자본이득을 기대하기 힘들어졌다. 또한 시중금리는 연 5%대까지 내려가 하향 안정세를 보이고 있으며, 주택저당채권제도의 시행 등 부동산관련금융이 확대되어 제도권 금융기관으로부터의 대출이 쉬워지고 있다.

따라서 집주인은 여유자금을 동원하든지 대출을 받든지 하여 가능한 한 세입자로부터의 차임금인 전세보증금을 갚고 월세수입을 확보하려 하고 있다. 주택가격이 안정추세를 보이고 있는 상황에서 시중에서 적용되는 월세이율이 예금금리 혹은 대출금리보다 높다면 집주인이 자본이득에 대한 기대보다 임대료수익에 관심을 두게 되는 것은 당연한 현상이다.

건설교통부가 발표한 자료에 따르면 월세이율은 1999년 하반기에 연 22%에서 2000년 3월에는 연 14~15%로 하락하였다. 또한 올 여름철에는 월세이율이 연 10~12%까지 떨어졌다는 신문지상의 보

도를 접할 수 있었다. 이와 같이 월세이율이 하락하고는 있지만 여전히 시중금리보다는 높은 상태이며, 최근에는 집주인이 전세를 월세로 전환할 경우 보증금의 차액만큼을 대출해주는 대출상품도 나오고 있기 때문에 집주인이 전세보다 월세를 선호하는 추세는 증가하고 있다.

한편 전세가격은 매매가격과는 달리 높은 상승률을 보이고 있다. 1998년 이후 2001년 6월 현재까지 주택가격의 동월대비 연평균 상승률은 매매가격의 경우 1.8%, 전세가격은 11.7%로 큰 차이를 나타내고 있다. 즉 IMF 금융지원 직후 급락했던 주택가격 중 매매가격은 비교적 안정세를 보이고 있는 반면 전세가격은 가파른 상승세를 나타내고 있다. 이는 전반적인 주택가격의 안정으로 임대주택 수요는 급증한 반면, 임차인들이 선호하는 소형주택의 신규공급은 예전에 비해 축소되는 등의 이유로 임대주택의 수급불균형이 나타나 전세가격이 급등한 것으로 파악할 수 있다. 이는 또한 주택보유에 드는 비용 즉 투자금액의 기회비용, 거래비용, 보유비용 및 유지관리비용은 비교적 일정한데, 주택보유에 따른 수익 즉 임대료와 자본이득 중 자본이득

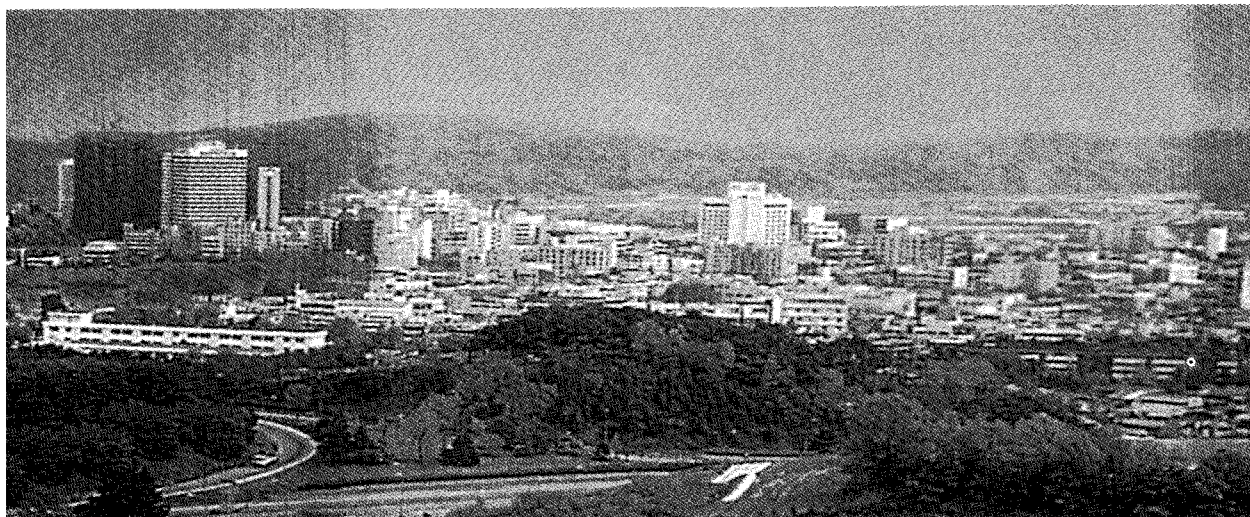
에 대한 기대가 낮아지면 임대료(전세가격)이 높아지게 된다는 논리로도 해석할 수 있을 것이다.

전세제도 하에서 세입자는 전세보증금을 제공하면 매월 월세를 지불해야 하는 부담없이 일정기간 동안 주거서비스를 누릴 수 있었다. 그러나 세입자는 전세가격이 지속적으로 상승하고 있음에도 불구하고 월세이율이 높은 현실에서는 실질주거비가 낮다는 경제적 이유로 또 비교적 주거안정성이 높다는 심리적인 이유로 여전히 전세를 선호하고 있다.

### 세입자, 전세가격 상승으로 이종고

이상과 같은 여건하에서 세입자는 전세가격의 상승으로 인한 주거비부담의 증대와 함께 월세로 전환될 경우 높은 월세이율에 따라 월세를 부담해야 하는 이종고를 겪게될 가능성이 높아지고 있다. 아직까지 우리나라는 소득수준에 비해 주택가격이 높으므로 세입자의 입장에서는 이러한 주거비의 상승을 감당하기 어려운 실정이다.

국토연구원에서 행한 '2000 전월세 주택시장조사'(이는 2000년 11월말에서 12월초에 걸쳐 실시



한 조사임. 이하 '시장조사' 로 언급) 결과에 따르면 전세입자 중 44.7%가 전세금이 상승할 경우에 비슷한 수준의 전세금으로 주택유형이나 규모, 지역을 달리하여 전셋집을 구하겠다고 응답하였다. 다음으로 전세자금대출을 받겠다는 응답이 26.4%, 주택자금대출을 받아 주택을 구입하겠다는 응답이 22.6%였다. 또한 전세입자의 96.6%가 집주인이 월세전환을 요구할 경우 다른 전셋집을 구하겠다고 응답하고 있다. 이 결과는 전세가격의 상승 및 전

전세 66.3%, 보증부월세 29.7%, 순수월세가 4.0% 였으나 2001년 5월에는 전세 55.1%, 보증부월세가 41.8%, 순수월세 3.1%로 나타났다. 즉 전세비중이 여전히 가장 높기는 하지만, 상대적으로 전세비중은 감소하였고 보증부월세의 비중이 급증하고 있음을 알 수 있다. 이 때 전세가격 대비 보증금 비율의 평균적인 수준은 37~39% 정도로 나타났다.

앞서 언급한 바와 같이 월세이율이 지속적으로 하락하고 있지만 여전히 시증금리보다는 2배정도

전월세문제는 주택시장을 둘러싸고 있는 여건 변화와 함께 임대주택시장이 정상화되어 가고 있는 과정에서 발생하고 있는 것이다. 그러나 임대주택시장이 균형을 이루는데는 상당한 적응기간이 요구된다. 따라서 정책적인 측면에서는 이러한 적응기간 동안 발생할 우려가 있는 문제에 대한 대응방안모색이 필요하다. 전세금 상승 혹은 높은 월세가격현상은 우선적으로 임대주택의 수급불균형이 주요한 요인이므로 임대주택의 공급을 증대시켜 임대주택재고를 확보해야 할 것이다.

세의 월세전환이 부담능력이 있는 세입자의 주택구 매수요를 어느 정도는 증대시키겠지만, 대부분의 전세입자의 주거수준을 하향 이동시키거나 주거비 부담을 가중시킬 것임을 나타내 준다.

이렇게 세입자는 전세를, 집주인은 월세를 선호 하고 있는 상황에서 과연 모든 전세금이 제도권 주택금융의 확대를 통하여 단기간 내에 대체될 수 있을까? 이에 대한 답은 부정적이다. 이는 1999년말 전세금규모가 102조3억원에 달해 동일한 시점의 제도권 주택금융규모인 58조원의 약 2배에 해당한다는 연구결과를 참고하면 더욱 설득력을 얻게 된다. 따라서 전세형태는 상당기간 존속할 것이며, 월세형태라도 보증금이 있는 보증부월세방식이 선호될 것이다.

주택은행의 '주택월세동향조사' 결과 실제 계약 체결된 임대차분포의 변화를 보면 2000년 10월에는

높다. 따라서 임대주택시장이 가격과 물량 측면에서 균형을 이룰 때까지는 집주인의 월세선호와 세입자의 전세선호 경향은 지속될 것이다. 집주인은 계속 월세전환을 요구할 것이며 그 결과 월세공급은 증가하지만 세입자들에 의한 월세수요가 적다면 월세이율은 점차 하락할 것이다. 최근 증시침체, 저금리 등으로 마땅히 투자대상을 찾지 못하고 있는 시중의 부동자금이 부동산시장 특히 수익성 및 현금유동성이 좋은 소형임대주택에 몰리고 있다. 이러한 현상은 월세이율의 하락을 촉진시킬 것이다.

반면 세입자들은 월세이율이 현재와 같이 높다면 가능한 한 전셋집을 찾아 해매게 될 것이다. 집주인의 월세선호로 전세공급은 줄어드는데 전세수요가 많다면 전세금은 상승할 수밖에 없고, 전세물량의 부족으로 세입자의 주거이동이 원활하게 이루어 지지 않을 소지도 있다. 특히 서울시에서 재건축

사업시행을 앞두고 있는 가구가 2만호에 이르기 때문에 재건축사업 주변지역 및 이들이 이주하게 될 일부 수도권지역의 전월세문제는 심화될 것으로 예상된다. 이와 더불어 올해 들어서는 여름철 비수기임에도 불구하고 세입자들이 본격적인 이사철에 전세난이 가중될 것을 우려하여 사전에 집을 확보하고자 하고 있는 추세라 한다. 이러한 현상도 최근 전월세문제를 심화시키는 이유일 것이다.

### 임대주택 재고 확보해야

이와 같은 전월세문제는 주택시장을 둘러싸고 있는 여건 변화와 함께 임대주택시장이 정상화되어 가고 있는 과정에서 발생하고 있는 것이다. 그러나 임대주택시장이 균형을 이루는데는 상당한 적응기간이 요구된다. 따라서 정책적인 측면에서는 이러한 적응기간 동안 발생할 우려가 있는 문제에 대한 대응방안모색이 필요하다. 전세금 상승 혹은 높은 월세가격 현상은 우선적으로 임대주택의 수급불균형이 주요한 요인이므로 임대주택의 공급을 증대시켜 임대주택재고를 확보해야 할 것이다. 이와 더불어 임대료상승으로 인한 세입자의 주거비부담의 증대 문제 그리고 주거수준의 하향이동 문제를 고려한 대책이 요구된다.

‘시장조사’ 결과 세입자가구는 자가가구보다 상대적으로 소득수준이 낮고 주거밀도가 높으며, 주거시설수준 및 주거환경수준이 낮은 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 또한 소득계층별 주거비 부담은 저소득층일수록 저렴한 주택에 거주함에도 주거비부담이 높았다. 따라서 전세금 상승 혹은 전세의 월세전환으로 세입자가구의 주거수준이 더 악화되고 주거비부담이 높아진다면 주거부문에서도 계층간의 격차는 점점 심화될 것이다. 이에 저소득

층 세입자를 위한 대책이 강화되어야 할 것이다.

올해 들어서 정부는 수 차례에 걸쳐 전월세시장 안정대책을 발표하였다. 이에는 임대주택 및 소형주택의 건설을 촉진하기 위한 택지, 금융 및 세제 지원 확대 방안, 전월세로 거주하고 있는 서민에 대한 융자지원 제고방안, 서민의 내집마련 부담완화 방안, 세입자의 주거안정을 위한 임대차보호제도 강화 방안, 전월세수요가 집중적으로 발생하는 것을 방지하기 위한 재건축사업의 시차분산 추진, 공공부문이 기혼민간주택을 매입하여 임대주택 재고를 확보하는 방안 등과 관련하여 수많은 정책수단들이 포함되어 있다.

이들 대책의 기본 방향은 비교적 적절하다고 생각된다. 단, 시장의 자율적 기능을 왜곡시키지 않는 정책수단들이 우선되어야 할 것이다. 또한 이들 대책의 주된 수혜대상은 대체로 융자원리금 상환 등의 주거비 부담능력을 어느 정도 지니고 있는 계층인 것으로 판단된다. 따라서 이와 같은 대책에 따른 지원 혜택에서조차 소외될 가능성이 있는 계층에 대해서도 관심을 기울여야 할 것이다.

즉 경제적인 능력이 없거나 부족하여 적절한 주거수준을 향유하기 어려운 시장소외계층에 대한 대책이 보다 적극적으로 강구되어야 할 것이다. 시장소외계층에 대해서는 이들이 적정수준의 주거서비스를 누리면서도 주거비부담을 완화시킬 수 있는 방안들이 요구된다. 구체적인 대안으로는 주거비를 지원하거나 공공임대주택을 제공하는 방법을 고려할 수 있다. 단, 이 방법은 가구 및 주거특성을 고려한 주거기준 이하의 가구를 구체적으로 파악하고 이들의 소득 및 재산상태에 따라 지원책을 다양화시키는 틀 속에서 행해져야 할 것이다. 또한 시장소외계층의 주거문제를 해결하고자 하는 정부의 지속적인 정책의지와 국민의 공감대가 뒷받침되어야 할 것이다. 