

## 최근 부동산시장의 ‘불황공포’

- MB정부 부동산정책의 총체적 실패의 원인과 대응방안 -

김진엽(정책연구실 초빙연구위원, 경제학박사)

최근 부동산시장에서 일고 있는 ‘불황공포’의 핵심은 ‘하우스푸어’라는 신빈곤층의 위기에 있으며, 그 원인은 MB정부의 공급자주도형 주택정책의 총체적 실패에 있다. 본격적인 수요자 중심의 주택시장구조로 전환해 나가는 것이 그 대책일 터인데, 저소득층에 대해서는 주택 바우처제도, ‘한계연체자층’에 대해서는 주택담보대출 원리금의 세액공제 확대, 주택매각이 가능한 계층에 대해서는 역모기지론 확대 및 임대주택전환 등을 통해 중산서민의 주거안정을 도모하는 것이 급선무이다.

### I. 문제의 소재

- 최근 끝모를 부동산시장의 침체, 그리고 그것과 동시에 진행중인 전세계적인 금융위기의 심화는, 단기적으로는 정치논리에 힘없이 밀리는 것처럼 보이는 경제논리가 장기적으로는 쓰나미의 위력을 행사하고 있다는 사실을 잘 보여주고 있음.
- MB정부 하에서 17차례나 되풀이되면서도 무위로 끝난 주택정책은, 주택가격의 하향안정세가 장기적인 시장논리로 더욱 분명하게 드러나고 있는 국면에서 그 흐름에 역행하여 인위적으로 가격을 끌어올리려 했던 무모한 정책적 시도가 오히려 시장실패와 교란을 더욱 크게 확대했다는 것을 입증하는 사태임.
- 또 불황국면에서는 경제정책의 입법화가 객관적인 경제원리에 부합하지 않을 때에는 심각한 정치적 역풍을 몰고 올 수 있기 때문에, 부동산의 핵심인 주택시장에 대한 대책을 마련하고자 할 때는 정책의 기본특성이 야기하는 문제점에 대한 세심한 검토가 필요.
- 참여정부 하의 주택정책이 신도시 개발형으로 중심부의 기존 주택에게 특별이윤을 안겨주는 유형이었다면, MB정부의 주택정책은 보급자리형으로 기존주택의 시장가치를 파괴하여 부동산시장을 침체에 빠뜨리고 금융위기를 유발하는 특성을 갖는 것이었음. MB정부의 부동산정책은 공급자 주도형 주택정책의 함정에 빠진 가장 단적인 사례로 기록될 것.
- 가계부채 부실화와 ‘하우스푸어’ 문제의 심각화라는 최근의 문제는 금융과 신용 쪽의 위기에서 비롯된

것이며, 이것을 주택시장의 문제로 왜소화하여 해결하고자 하는 MB정부의 잘못된 정책방향은 금융과 신용의 위기를 오히려 확대·심화하여 ‘하우스푸어’를 키울 우려가 있으며, DTI 규제완화가 그 잘못된 정책의 단적인 사례.

## II. 공급자 주도형 주택정책의 함정

### □ MB정부가 추진한 부동산정책의 기본특징은 공급과잉과 수요부족형의 주택정책 실패로 요약됨

- MB정부는 매년 37만~38만호에 달하던 주택공급물량을 2011년에는 55만호 수준으로 대폭 증대시켜 공급물량 홍수를 야기하고 거래실종 사태를 만들어냈음.
- 수자원공사는 4대강사업을 강행함으로써 부담하게 된 채무를 상환하도록 하기 위해 공사의 사업영역이 아닌 도시 및 주택개발사업을 허가하여 주택공급 과잉사태를 더욱 악화시키고 있음.
- 더욱이 서울 강남 등 최우등지에서 재정을 투입한 보금자리 분양주택을 주변시세의 70~80%의 가격으로 특혜공급하여 부동산시장에서 정상적인 가격조정기구가 작동하지 못하도록 하고, 주변의 중등지→차등지→열등지로 이어지는 가격파괴의 연쇄고리를 만들어냈음. 급격한 주택시장의 붕괴가 초래된 것은 여기에 일차적인 원인이 있음.
- LH공사 통합으로 하루 이자만 100억원에 달하는 초대형 부채가 생겨났고, 이로 인해 금융시장에서 경영자금 조달이 어려워지자, 토지은행의 기능을 수행하기 위해 보유하고 있던 토지를 수익계약 방식으로 매년 19~20조원씩 민간에 매각하여 부동산시장의 자금순환을 주택시장 중심에서 토지시장 중심으로 전환시키고 주택에 대한 수요의 급격한 감소를 야기하였음. 그 밖에도 토지수익 연계형채권을 대량으로 발행하여 민간 자금시장의 유동성을 대거 토지로 흡수하였음. 이로 말미암아 주택시장→토지시장으로의 민간자금 이동이 일어났고, 주택시장은 그만큼 침체의 골이 더 깊어지게 되었음.

### □ 공급자 주도형 주택시장의 기본구조와 그 정책적 교란

#### ○ 공급자 주도형 주택시장의 이론적 특징<sup>1)</sup>

- 주택은 시장에서 하나의 **보통상품이지만**, 부동산으로서는 가격에 특별이윤이 붙거나 마이너스의 평균이윤이 붙거나 한다는 점에서 **다른 보통의 상품과는 다른 특성을 갖게됨**. **다른 보통의 상품**은 가격 속에 평균이윤 이외의 특별이윤이나 마이너스의 평균이윤이 발생하지 않음.
- 그러나 바로 이 특성 때문에 주택의 가격은 토지생산물에서 생기는 지대를 금리로 나는 토지가격과도 그 결정방식이 판이하게 다름. 토지생산물과는 다르게 **보통상품의 가격결정** 유형에는 ①중위대량(中位大量), ②열위대량(劣位大量), ③우위대량(優位大量)이라는 세 가지가 있으며, 그들 각각에 대해 ㉠공급=수요, ㉡공급>수요, ㉢공급<수요의 세가지 조건이 작용. ㉠,㉡,㉢ 모두에서, **다른 보통상품의** 가격은 중위(中位)의 평균수준에서 시장가격이 결정되지만, **주택과 같은 부동산**에 대해서는 공급<수요인가, 아니면 공급>수요인가에 따라 가격수준이 열위대량 또는 우위대량의 수준으로 이동. 공급<수요이면,

1) 주택이 보통상품과 같으면서도 또한 부동산이라는 특성 때문에 갖게 되는 특이한 가격결정의 이론적 메커니즘에 대해서는, 姜昌周, 『再生産構造と地代理論』, 青木書店, 1993, 186~200을 참조하여 작성하였음.

열위의 한계가치(가장 비싼 가격)가 시장가격을 규제하며, 공급>수요이면 우위의 한계가치(가장 싼 가격)가 시장가격을 규제함. 다시 말해 **수요 여건에 따라서** 주택가격 속에는 특별이윤이 발생하거나 마이너스의 평균이윤이 생기거나 함. 이와는 달리 토지생산물의 경우에는, 오직 중위(中位)의 시장가격, 수요=공급을 전제로 하여 지대가 형성됨.

- 신도시 개발이나 보금자리주택은 양자 모두 **기존 주택의 시장가격과는 다른 분양원가가 적용되었다**는 특징이 있음. 신도시 아파트에는 **자율화된 높은 분양원가가 적용되었고, 보금자리주택에는 시중시세의 70~80%에 불과한 낮은 분양원가가 적용되었음.** 이는 신도시에는 열위대량의 가격법칙이, 보금자리에는 우위대량이 적용되었음을 의미하며, 그에 따라 신도시는 기존 주택에 특별이윤을 남겨주고, 보금자리는 기존주택에 마이너스의 평균이윤(손실)을 초래하게 되었음. 이것이 **공급자주도형의 주택시장에서 나타나는 일반적 특징.**
- 이들 **보통의 상품과는 달리** 토지시장에서는 중위대량과 수요=공급의 조건 속에서 작동하는 지대법칙에 따라 발생하는 지대÷금리 = 토지가격의 결정원리가 작용할 뿐임.

### ○ 수요의 크기는 금융시장의 경기순환 국면에 의존

- 주택시장에서는 통상 투기수요에 의해 공급<수요의 국면이 형성됨. 그리고 투기수요가 대거 형성되는 것은 금융시장에서의 경기순환이 호황국면에 들어섰을 때였음. 참여정부 하에서 신도시에서 주택이 대량 공급되던 시기에는 강력한 투기수요가 존재하던 상황이었고, MB정부 하에서 보금자리주택이 공급되던 시기에는 전반적인 금융위기의 국면 하에서 투기수요가 실종된 상황이었음. 그렇기 때문에 신도시 개발국면에서는 수요>공급 국면 하에서 가장 비싼 가격이 시장가격을 결정했으나, 보금자리 주택에서는 수요<공급 국면 하에서 가장 싼 가격이 시장가격을 결정하는 구조로 변화.
- MB정부의 주택정책은 **금융시장의 경기순환에서 야기된 수요<공급인 국면에서 보금자리주택이라는 우위대량의 주택을 공급하여 주택가격 폭락과 부동산불황의 공포국면을 정책적으로 초래하였음.** 또 LH 공사는 방대한 비축토지를 특혜소지가 큰 수의계약 방식으로 민간에 매각하여 부동산시장의 중심축을 주택에서 토지로 이동시켜 부동산시장의 급격한 침체와 금융위기를 불러오게 되었음. 그리하여 **금융의 문제를 부동산으로 바꾸고, 또 부동산에서도 주택을 토지로 바꾸는 총체적 혼란상을 초래.**

### ○ 투기지역 해제와 DTI 규제완화는 시장실패를 더욱 악화

- 원래 부동산가격은 지대÷금리에 의해 결정되기 때문에, 금리수준이 대체로 불변인 조건 하에서는 지대의 크기가 부동산가격을 결정하는 것이 정상적인 부동산시장의 가격결정 구조임.
- 그러나 앞에서 살펴 본 **공급자 주도형 부동산시장**에서는 시장가격이 수요의 크기에 의해 크게 변동하여 정상적인 시장질서를 교란하는 방식으로 주택이 공급되며,
  - ㉠ 최열등지의 대규모개발(예:신도시)을 통해 기존 주택에서 초과이윤을 획득하도록 가격상승을 이어나가는 공급자 주도형(참여정부의 주택정책기조)이 있고,
  - ㉡ 최우등지에서의 개발(예:보금자리 분양주택)을 통해 신규 주택에서 초과이윤이 발생하도록 유도하는 유형(MB정부의 주택정책기조)이 있음.
- MB정부는 ㉠→㉡로의 급선회를 통해 기존 주택시장의 질서를 송두리째 교란시키는 한편, 초과이윤을

추구하는 주택 중심의 부동산시장에 대해 정상적인 지대를 추구하는 토지 중심의 시장원리를 충돌시킴으로써 **총체적 정책실패에 의한 부동산시장의 ‘불황공포’**를 조성하였음.

- 경기순환의 국면이 불경기로 진입하고 금융위기가 만연된 여건 하에서는 투기수요 실종으로 공급>수요의 특수국면이 형성되며, 우위대량의 가격결정 시스템이 작동하게 됨. 이렇듯 공급과다에서 기존 주택에 손실이 발생하는 국면에서 **5.10대책과 같은 투기지역 해제는 오히려 거래정지로 인해 잠재적 상태에 묶여 있던 가격손실을 현실적 손실로 전환하게 되는 역효과를 초래.** DTI 규제완화도 공급>수요 국면에서는 금융권의 자산건전성을 약화하는 장치일 뿐, 수요확대나 시장활성화를 촉진하는 기능을 하지 못함. 오히려 정부정책에 대한 신뢰도 추락이나 가계부채의 증가 등 역기능을 초래할 뿐임.

### Ⅲ. 가계부채의 핵심은 신용과 금융의 위기에서 양산된 ‘하우스푸어’라는 신 빈곤층

□ ‘하우스푸어’의 실체(현대경제연구원,2011.5.20 조사결과)

- “집값 상승기에 무리한 대출로 집을 마련하였으나, 원리금 상환으로 가처분소득이 줄어들어 빈곤하게 사는 가구”로서, 2010년 현재 108만호(374만명).
- 2010년 현재 총 108만호 중 30대(20.1%), 40대(13.5%)가 주축이며, 소득수준별로는 중산층인 소득 3분위와 4분위에서 각각 13.9%, 12.0%로 높게 나타남.
- 30대는 월평균 원리금규모가 100만원, 40대는 115만원 수준, 학력별로는 대졸 이상의 원리금 규모가 월 120만원으로 가장 높음
- 가처분소득 대비 원리금 비율은 41.6%에 달해 연체율이 상승하고 소비지출이 줄어들 우려가 큼
- 원리금 상환이 불가능한 가구는 8.4%(9.1만 가구)이고, 기간을 연장해야 상환할 수 있는 가구도 30.4%(33만 가구)에 달함

□ KDI조사결과(2012.8)에 따르면, 최근 전기료,통신료,관리비,임대료 등을 못내 기본생활조차 힘든 “한계연체자” 속출

- 전체가구 중 20.8%가 부채가구로서 적자상태에 처해 있음
- 한국건설산업연구원의 조사결과(2012.8)에 따르면, 수도권 경매주택은 2011년 상반기 25,677건에서 2012년 상반기 31,737건으로 경매주택 증가율은 23.6%(6,060건)로 가파른 상승세 기록
  - 2012년 수도권의 경매 아파트 중 46.7%가 관리비가 체납된 상태(부동산태인 조사결과)

□ 주택담보대출의 원리금상환이 불가능하게 되는 것은, 주택시장 침체로 인해 주택가격이 하락하고 그로 인해 만기연장이 안되어 원금 일부를 상환하여야 하지만, 주택거래가 실종되어 매각을 통한 채무상환이 안되는 경우임.

- 경기침체로 인해 신용이 갑작스럽게 축소되고, 자금시장에서는 화폐퇴장이 일반적으로 행해지는 국면에서 주택담보대출의 원리금상환이 불가능하게 되는 것이기 때문에, **신용과 금융시장의 경기침체와 경제 위기가 부동산시장의 ‘불황공포’와 ‘하우스푸어’를 양산하는 것이며, 거꾸로 주택시장 그 자체가 ‘하우스**

푸어'가 만들어내는 것은 아님.

- DTI 규제완화의 효과는 신용과 금융에 대해 영향을 미치지 못하는 대책임
- DTI는 금융시장 건전성 확보를 위한 대책이기 때문에, 그 규제를 완화하는 것은 신용과 금융시장의 경기호전과는 아무런 연관이 없으며, 따라서 그 경기호전이 없이는 주택시장의 투기수요가 살아나기를 기대할 수 없음

#### IV. 대응방안

- 공급자 주도형의 주택공급정책을 수요자 중심형 주택정책으로 전환
- 주택을 매각하지 않으면 원리금상환이 불가능한 '하우스푸어'에게는 한국주택금융공사의 역모기지론을 확대하여 임대주택으로 전환 운용
- 주택을 매각하지 않아도 되는 '하우스푸어'에게는 원리금상환 부담을 완화할 수 있도록 세액공제 확대
- 주거불안 저소득계층에 대해서는 임차료 보조제도(바우처제도) 시행