

2015년 주택 공급 급증 진단과 그 해법

－ 주택 공급 과잉은 선부른 진단, 미분양·미입주 사전 차단이 중요 －

김덕례 | 주택산업연구원 연구위원

을 한 해 주택시장의 주요한 화두 중 하나가 주택 공급 과잉(surplus)이다. 초과 공급(excess supply)이라고도 하는 공급 과잉 현상이 주택시장에서 진짜 벌어진 것인지에 대한 논란이 한창 진행 중이다. 시장에는 다양한 생각이 상존한다. 지난해 주택이 공급 과잉되었다고 진단하고 이에 대응해야 한다는 견해가 있다. 반면에 시장에 수요가 있기 때문에 공급 과잉이라고 진단하는 것은 시기상조라는 의견도 있다. 너무나도 다른 두 방향의 주장이 시장을 더욱 혼란스럽게 한다.

주택 공급 과잉, 적절한 진단인가

최종 집계되어 발표된 2015년의 주택 건설 인허가 실적은 76.5만호이다. 착공은 71.7만호, 분양 52.5만호, 준공 46.0만호이다. 수치적으로만 보면 매우 부담스러운 물량이다. 그렇다고 과거 숫자와 비교하여 공급 과잉이라고 진단하고 처방하기에 주택 공급 시장은 복잡하다. 주택 공급 시장의 메커니즘 속에서 주택

공급이 지난해에 급격히 증가한 이유를 살펴봐야 한다. 이를 토대로 주택 공급 시장을 진단하고 적절한 처방을 내려야 한다. 성급한 진단은 오진을 가져오고, 오진으로 인해 잘못된 처방을 내릴 수 있다. 잘못된 처방은 오히려 병을 악화시켜 작금의 공급 과잉 논란을 확산시킬 수 있기 때문에 신중해야 한다.

최근 언론에서는 ‘역대 최고’라는 표현을 많이 사용한다. 2015년 주택시장을 평가하면서 ‘주택 매매 거래 120만건으로 역대 최고’, ‘주택 공급 물량 76.5만호, 역대 최고’라고 한다. 주택시장 규모가 과거보다 많이 커졌기 때문에 수치적으로 매매 거래량이나 공급 물량이 과거보다 많아지는 것은 순리일 수 있다.

1990년의 주택 인허가 실적이 75만호로 지난해 76.5만호와 비슷하다. 2000년대 들어서는 한 해 인허가 물량이 70만호를 넘은 적이 없다. 그 이후에는 2002년에 66.6만호가 제일 많은 물량이다. 분양가상한제 시행을 앞두고 건설사들이 주택 인허가 물량을 밀어냈던 2007년도에도 인허가 물량은 55.6만호 수준이었

다. 이러한 몇 개의 수치와 비교해보면 지난해 76.5만 호가 공급 과잉으로 비추어질 수도 있다. 그러나 주택 공급이 갖는 시차 개념을 적용하고 그동안 주택 공급의 변동성을 가지고 살펴보면 주택 과잉 공급이라고 진단하기 어려워진다는 것을 발견할 수 있다.

경제 위기 상황 시기의 주택 공급 물량

과거로 거슬러 올라가 위기 상황 시기에 공급됐던 주택 공급 물량을 살펴보면 30만호대 수준이다. 가까이 금융위기가 있었던 2008년 인허가 물량이 37.1만 호였고, 그로부터 10년 전인 외환위기(1998년) 때 인허가 물량이 30.6만호였다. 그 10년 전인 1988년에는 31.7만호였다. 그리고 보면 '1988년 - 1998년 - 2008년'의 흐름을 이어 끝에 '8'이 걸리는 해에 주택 인허가 물량이 급감했던 것을 알 수 있다. 이러한 흐름이 그대로 이어진다면 돌아오는 2018년에 주택 인허가의 물량은 또 30만호대로 급감할 수도 있다는 이야기를 조심스럽게 꺼낼 수 있다.

2015년 76.5만호에 이르는 인허가 물량의 급증 현상을 과거의 경험에서 찾아보자. 1998년 외환위기를 거치면서 그 전까지 연평균(1989~1997년) 61.4만호씩 공급되던 주택 인허가 물량은 30.6만호로 반토막이 났다. 당시 주택가격은 폭락했다. 주택시장 회복을 위해 다양한 정부 정책이 마련되면서 그 이듬해인 1999년에는 주택 인허가 물량이 40.4만호로 증가했으며, 2000년에는 43.3만호, 2001년에는 53.0만호, 2002년에는 66.7만호까지 증가했다. 1998년 30.6만호의 두 배 수준이다. 그리고 외환위기 5년차가 되면서 인허가 물량은 조금씩 감소하기 시작해 2003년에 58.5만호였고, 2004년부터는 46만호 수준으로 수렴했다. 2007년 분양가상한제 규제 도입으로 55.6만호까지 증가했

지만, 정책 요인을 제거한다면 외환위기 이후 10년 간의 공급 패턴은 반토막 났던 공급 물량의 균형점을 찾기 위해 4년차까지 공급이 크게 증가하다가 5년차에서 감소하여 수렴하는 패턴을 보였다.

2015년은 어떠한가? 2008년 금융위기를 거치면서 그 전까지(1999~2007년) 연평균 50만호씩 공급되던 인허가 물량이 금융위기 여파로 37.1만호로 약 27%가 감소했다. 외환위기 때에는 바로 시장이 호전되면서 공급 물량이 증가했지만 금융위기 때는 그렇지 않았다. 2010년 유럽발 재정위기까지 겹치면서 주택시장은 여전히 어려웠고, 그 결과 2009년에도 주택 인허가 물량은 38.2만호, 2010년 38.7만호 수준에 그쳤다. 유럽발 재정위기에 대한 논란이 진정되고 나서야 2011년에 인허가 물량이 55.0만호로 증가했다. 그러나 다음해인 2012년에도 58.7만호 수준의 인허가 물량이 공급되면서 과거 외환위기 당시의 회복력은 보이지 못했다. 오히려 2013년에는 다시 44만호로 공급이 다시 감소했다. 2014년이 되어서야 다시 51.5만호로 회복되었고 2015년에 76.5만호라는 경이적인 공급 물량이 쏟아졌다.

금융위기 후 공급 시장 불안감 누적으로 지난해 공급 급증

외환위기로 인한 공급 급감 이후 공급 시장이 균형점을 찾은 궤적을 따라가 보면 2015년 공급이 급증한 이유는 2008년 위기 이후 2009년과 2010년에 바로 회복되지 못했던 공급 시장의 영향으로 파악된다. 또한 금융위기 이후 지속되어 온 공급 시장의 불안감이 누적된 결과로 판단된다.

다시 말해 2015년 공급 급증의 원인은 금융위기 이후 누적적으로 쌓여 온 대기 및 보유 물량, 그리고 2015년 당초 사업 계획 물량과 2016년의 계획 물량까

지 일정을 앞당겨 조기에 공급하는 현상이 복합적으로 나타난 결과로 보인다. 2015년 12월 한 달 동안 9.8만 호 물량이 인허가를 받았다. 한 해 동안 공급된 물량의 약 13%이다. 올 2월 시행을 앞두고 있는 주택담보대출 여신 가이드라인 적용과 음성적으로 시행되고 있는 집단대출 관리 시스템이 준 영향으로 판단된다.

2015년의 공급 급증은 1998년 이후 2007년까지 나타났던 공급 시장의 패턴과 비교해볼 때, 자연스런 결과로 보인다. 이러한 결과를 공급 과잉이라고 진단하려면 주택 수요를 감안하고, 미분양 물량을 따져보고 판단해야 한다. 주택 수요를 볼 수 있는 청약 경쟁률은 서울의 경우 1순위 경쟁률이 지난해 말에 17.3:1을 보였으며, 경기도도 2.9:1을 보였다. 여전히 주택 수요는 있는 것으로 보인다. 또한 국토연구원이 발표하는 부동산심리지수를 보더라도 지난해 12월이 기준선(100)을 넘고 있어 수요는 있는 것으로 판단된다. 미분양도 인허가 증가로 최근 증가하고 있지만, 미분양 발생률(분양 물량 대비 미분양 비중)을 살펴보면 2008년 73.9%였던 수치가 지속적으로 감소하면서 2010년 51.2%, 2012년 28.6%, 2014년 12.2%를 기록하고 2015년 11월 기준으로 9.6%로 최저치를 보이고 있다.

주택 공급 과잉 진단은 과잉 진단

이러한 수치들을 감안할 때, 수요를 초과하는 초과 공급 상태, 즉 공급 과잉이라고 진단하는 것은 과잉 진단일 수 있어 보인다. 2015년은 금융위기 이후 위축된 공급 시장이 조정을 받으면서 공급 절정을 이룬 한 해다. 과거 공급 패턴을 보면 공급 절정 이후에 공급은 감소한다. 2016년 공급량도 52만호 수준으로 감소할 것으로 추정된다. 지난해 공급 증가에 큰 역할을 담당

했던 공공 택지 물량이 소진되었기 때문이다.

이러한 상황에서 우리는 어떠한 진단을 내리고 처방을 하려고 하는가. 급증한 공급 물량에 대해서 공급 과잉이라는 진단을 내리고 공급 물량을 줄이고 늘여가는 가계부채를 관리하겠다고 여신 규제와 집단대출 규제 처방을 내리고 있지 않은가.

2~3년 내 자연스레 공급 줄이는 해법 찾아야

앨빈 토플러는 「불황을 넘어서」라는 책을 통해 위기에 대처하려면 위기의 본질에 집중해야 한다고 조언하고 있다. 우리에게 주어진 위기는 무엇인가. 그 본질은 무엇인가. 2015년의 76.5만호는 이미 벌어진 현실이다. 이제 2016년에 남은 중요한 과제는 이미 시장에 나온 공급 물량을 잘 소화시켜 미분양·미입주의 문제를 사전에 차단해야 하는 것이다. 그러기 위해서는 시장에 아직 존재하는 주택 수요가 유지될 수 있는 여건 조성이 가장 중요하다. 주택 수요가 위축되어 급감해 버리면 2015년의 공급 급증은 우려를 벗어나 공급 과잉이 되어 버릴 수 있다.

앨빈 토플러는 단기간에 완벽한 해결은 불가능기 때문에 통합적인 해법을 마련해야 한다고 이야기한다. 단기간에 지난해 급증한 76.5만호의 물량을 해결하는 것은 어렵다. 적어도 2~3년의 시간이 필요하다. 이 시간 동안 주택 수요가 유지되면서 자연스럽게 공급을 줄일 수 있는 통합적인 해법을 찾아야 한다. 해법을 찾기 위해 많은 중론을 모아야 한다. 필자도 그 해법을 찾고 있지만 묘안이 떠오르지 않는다. 다만, 한 가지 분명한 것은 최근 금융권에서 선택하고 있는 솔루션은 방향성의 옳고 그름을 떠나서 주택 수요를 유지하는데 걸림돌이 된다는 것이다. CERIK