

새정부의 주택정책 : 행복주거

노희순 | 주택산업연구원 책임연구원
임형빈 | 충남발전연구원 책임연구원

주택정책 환경 변화와 행복주거

주택정책 환경 변화

1990년대 후반에는 경기부양 및 주택경기 활성화, 2000년 초반에는 주택경기의 안정이라는 명료한 정책방향과 목표가 존재하였지만 2000년 후반부터 주택정책의 방향성은 부양과 안정화로 단순하게 구분할 수 없게 되었다. 이에 따라 MB정부는 규제완화를 기조로 한 주택거래 정상화를 목표로 하였으나 뚜렷한 성과는 얻지 못하였다. 특히 국내외 경제위기이후 불확실성이 지속되면서, 주택시장의 체력은 점차 고갈되고 각 주체별 어려움이 가중되고 있다. 시장에 각 주체는 스스로 피해자로 인식하는 상황이기 때문에 새 정부에 대한 정책요구도 다양하고 첨예한 입장을 보이고 있다. 같은 주택수요자이지만 유주택자와 무주택자는 각각 하우스푸어와 렌트푸어 입장에서 다른 정책을 요구하고 있다. 또한 공급자는 경영성과 악화에 따른 부실화 및 주택공급기능 상실에 대한 우려를, 금융권은 수요자(가계대출 문제) 및 공급자(PF 대출 문제)의 대출부실 및 확산에 대한 우려를 표명하고 있다.

이와 같은 시장 환경에서 과거 정부출범 시점보다 주택정책선택에 있어 제약이 존재할 수 밖에 없으며 누적된 주택시장 정상화 문제와 증대된 주거복지 요구를 수용해야하는 새 정부는 어느 정부보다 더 효과적인 주택정책 방향 설정과 실행력이 요구되고 있다.

“행복주거” 추구

대통령후보 공약집의 주택정책 슬로건은 “행복주거: 집주인도 세입자도 집 걱정, 대출상환 걱정 없는 세상이 옵니다”였다. 즉, 새 정부의 원론적 방향은 행복주거의 추구이며, 이는 “주택”에서 “주거”로의 패러다임 변화를 정책목표에 반영하고 있다. 주택이 필수재로서의 인식을 강화하고 주택거래 침체로 형성된 “푸어계층” 문제 해결의 틀에서 주택시장 정상화 및 주거복지를 하나의 패키지로 묶어 해결책을 모색하고 있는 것으로 판단된다. 이들의 정책 목적이 동일선상에 있기 때문에 각각의 목적달성을 위한 과정

과 조건이 서로 연계되어 있을 수 밖에 없다.

현재 새 정부의 조직개편이 지연되면서 부동산정책도 아직까지 제도적으로 구체화되지 못하고 있으나 대통령후보공약과 인수위 국정과제 등을 통해 살펴보면 "행복주거"로 요약할 수 있다. 또한 주거복지에 있어 보편적 주거복지를 지향하면서 장기적으로 모든 5분위이하 소득자들 중 무주택자의 주거지원까지 지원대상이 확대되어 있다. 이는 필수재인 "주거"를 보편적으로 지원하고 기존 지원대상인 서민을 중산층으로까지 확대하겠다는 장기적 의지를 보인 것으로 판단된다. 하지만 자원, 지속가능성, 주택시장기능 축소 가능성 등 넘어야할 산은 남아있다.

새정부의 주택정책 논의

대통령선거 공약에 따른 주택정책

주택정책공약은 주택시장의 불안요인으로 작용하고 있는 하우스푸어와 렌트푸어를 정책대상으로 타겟팅하고, 이의 해소 방안을 제시하고 있다. 하우스푸어 문제는 시장정상화를 위해 선결되어야 하는 과제이며, 렌트푸어 문제는 주거복지 측면에서 해소되어야 하는 과제이다.

하우스푸어 관련 공약으로는 부유주택지분 매각제도와 주택연금 사전가입제도가 있다. 이는 주택보유가구의 유동성을 확보해줌으로써 가계부담 완화 및 주택거주를 지속(주거안정)시키는데 목적이 있다. 지분매각제도는 현재 주택 소유자가 지불하고 있는 높은 연체금리 대신 정상금리에 해당하는 월세를 납부하도록 하는 것이다. 또한 주택연금 사전가입제도는 소득이 감소하는 은퇴연령층의 주거 부담을 완화시키는 효과가 있다. 즉, 공적 자금 투입을 통해 가계부채 조정을 유도하는 것이며 주택수요 확대에도 기여할 수 있다. 다만 하우스푸어 지원에 대한 사회 전반의 합의 및 영향에 대한 근거제시가 선행되어야 하며 하우스푸어의 정의, 규모, 실태, 지원기준, 자원 또는 공공기관의 위험 등에 대한 검토가 요구되고 있다.

렌트푸어 관련 공약으로는 행복주택 프로젝트, 목돈 안드는 전세제도 등이 있으며 주거비용 부담 완화 및 거주안정에 목적이 있다. 행복주택은 서울과 수도권 철도역사와 차량기지등을 이용한 신혼부부용 행복아파트와 대학생들을 위한 행복기숙사를 건설·공급하는 것으로 서울 소재 행복아파트는 주변 임대료의 1/3수준, 수도권 행복아파트는 1/2수준, 행복기숙사는 사립대 기숙사비의 1/3수준으로 계획하고 있다.

이러한 행복주택은 2013년 하반기 시범사업이후 서울 및 수도권에 총 55개 사업이 추진될 예정이며 전세주택난이 심화된 전국 6대 광역시와 대도시지역으로 확대 시행될 예정이다. 다만 임차인을 주거환경

이 열악한 지역으로 분리시키는 등의 사회적 문제와 높은 건축비에 대한 우려가 있다. 실효성 논란이 있는 목돈 안 드는 전세제도는 공적기관과 보험사의 보험/보증으로 보강되었으나, 여전히 대출한도를 초과하지 않은 상대적으로 덜 위험한 임대인만이 활용가능하다는 한계가 지적되고 있다. 또한 임대료 체납에 대한 보증기능, 절차상 불편 등으로 인해 임대인의 유인요소가 적다는 관점이 많다.



[하우스푸어 대책1~2]		
구 분	보유주택 지분매각제도	주택연금 사전가입제도
배 경	주택 有 & 원리금 상환부담 有 & 주택매각 곤란 가구의 주택포기 증가	주택 有 & 과도한 부채상환부담 有 & 주택매각 곤란 & 베이비부머 가구의 고통증가
목 적	하우스푸어의 위기상황 해소	50대 하우스푸어의 위기상황 해소
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 소유주택에 계속 거주하는 대신 일부지분을 공공기관에 매각하고 매각지분에 대해서는 임대료를 지불 - 하우스푸어로부터 지분을 매입한 공공기관은 지분을 담보로 유동화 증권을 발행하여 자금마련 - 매입지분에 해당하는 임대료(지분사용료)를 받아 투자자에게 이자로 지급하고 운영비를 충당하는 시스템 - 1가구 1주택 보유자, 주택가격 수도권 6억원 이하 (그 외 지역 3억원 이하), LTV 상한 80% 이하 - 주택의 매각지분율 : 시세의 50%와 주택담보대출금액 중 작은 금액 - 지분사용료 (이자 + 수수료) 6% 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택연금의 가입조건을 현 60세이상에서 50세이상으로 확대 - 사전 가입 시 60세 활용할 수 있는 주택연금을 일시금으로 인출하여 현재 부채상환에 사용하게 하는 제도 - 기존 주택에 거주하면서 원리금 상환 부담 완화 - 1가구 1주택자로서 50세 이상, 주택가격 수도권 6억원이하/기타지역 3억원이하로 한정
제도개선	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 공적기관의 설립 또는 지정 - 지분매각제에 필요한 제도 및 법령 정비 	주택연금 관련 제도 개선

특집_새정부 출범과 충남의 정책과제

한 계	<ul style="list-style-type: none"> - 지분매각 주택구입 기피 - 주택지분매각 후 잔여지분 매각시 지분을 매입한 자산관리공사의 매각과 매매가격에 대한 동의/합의 필요 - 동의/합의 절차상 매각 지연, 분쟁발생 가능성 존재 - 5년간 상환 유예하는 임시적 처방 	<ul style="list-style-type: none"> - 보증기금의 위험관리 문제 - 부채부담 완화에 있어 실효성 문제
[렌트푸어 대책1~2]		
구 분	행복주택 프로젝트	목돈 안드는 전세제도
배 경	<p>수도권 전세가 폭등, 임대주택공급 부족, 실업난 등 주거불안 직면</p> <p>특히, 소득불안정 or 저소득 사회초년생, 신혼부부, 고령가구, 대학생 등의 주거불안 심화</p>	<p>전세보증금의 급등에 따른 목돈 필요</p> <p>금융기관에 제공할 담보가 없거나 저신용 서민들의 금리 부담 또는 대출제한</p>
목 적	주거불안계층의 주거공급 및 향상을 위한 임대주택공급정책	저소득 임차인의 보증금 부담 제약 완화
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 철도부지 상부에 인공대지 조성하고, 아파트, 기숙사, 상업시설을 건설하는 복합주거타운 정책 - 낮은 토지사용료를 납부하는 국유지에 건설함으로써 기존시세 대비 1/2~1/3 수준의 저렴한 임대주택 공급 - 임대주택 및 기숙사 등을 5년간 약 20만호 공급 - 2013년 하반기부터 5개소 1만가구 시범사업 - 40년간 장기임대 뒤에 리모델링하여 재임대 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대인이 전세보증금 해당액을 본인의 주택담보대출로 조달하고 대출이자만 임차인이 부담 - 임대인에게 전세보증금의 이자상대액(4%)에 대해 면세하고 전세보증금 대출이자납입 소득공제 40%를 인정 - 전세보증금 1억원기준, 연간 5만가구에 5조원의 대출지원 - 연소득 5천만원이하 가구, 전세보증금 수도권 3억원, 지방 2억원이하
한 계	<ul style="list-style-type: none"> - 열악한 주거여건과 비싼 건축비 - 임차인의 지역분리 문제 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - 집주인 대출기피 - 전세대출과 차별성이 낮음
[렌트푸어 대책3~4]		
구 분	보편적 주거복지	영구임대주택 관리의 공공성 강화
배 경	건설중심의 임대주택의 효과 제한적	정부재정 85% , 입주민부담 15%가 투입된 영구임대주택 입주민 65%이상이 기초수급권자, 독거노인, 장애우, 새터민 등으로 사회적 관심과 배려가 필요
목 적	장기적으로 무주택자 5분위 이하 무주택자를 대상으로 보편적 주거복지 실현	공공재이자 사회복지재인 영구임대주택관리의 공적역할 제고 강화 및 영세민 주거안정
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 임대주택 공급, 매입임대주택 공급등 공급정책과 전월세자금 융자, 주택바우처 제도 등 수요지원정책을 효율적으로 결합 - 매년 45만가구 주거지원 : 건설임대 7만호, 매입전세임대 4만호, 전세자금 융자 18만호, 공공분양주택 2만호, 구입자금융자 14만호 지원 - 2022년까지 5분위 이하 무주택자 550만가구 전부 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공이 임대주택관리를 효율적으로 하기 위한 메커니즘 구축 - 영구임대주택단지 난방용 유류 부가세 면제 - 영구임대주택단지 사회복지사 및 공공근무요원 배치 적극 검토
한 계	- 주거복지 지원 대상에 대한 형평성 문제	

자료 : 제18대 대통령 선거 새누리당 정책공약집, 2012

인수위원회 국정과제에 따른 주택정책

주택관련 국정과제는 세부적인 정책수단을 제시하기보다는 전반적인 방향성을 제시하고 있으며, 정부 조직개편 이후 구체적인 추진계획이 발표될 예정이다. 주택관련 국정과제로는 주거안정대책 강화, 부동산 시장 안정화, 금융시장 불안에 선제적 대응 등이 있다. 주거안정대책 강화 과제는 공약에 있는 하우스푸어 및 렌트푸어의 주거불안을 해소하고 보편적 주거복지 실현을 위한 공약이 반영되어 있다.

부동산 시장 안정화 과제는 주택가격 하락, 주택거래 위축 등 부동산 경기 침체의 지속이 실물경제에 발목을 잡기 않게 안정화시겠다는 방향에서, 부동산규제 정상화, 주택수급 조정, 주택수요 및 거래 회복을 추진할 계획에 있다. 다만 이 중에서 부동산 규제 정상화는 시장 기대와 정치권 쟁점의 중심에 있다. 과거 부동산 시장 과열기에 도입된 과도한 규제를 정비하여 부동산시장을 정상화한다는 방향성을 갖고 있기 때문이다.

주택수급 조정측면에서는 공공분양주택 공급은 주택시장에 맞게 탄력적으로 조정하고 공공임대주택 중심으로 일정규모를 지속적으로 확충해나가고 주택시장 매물을 흡수하고 단기간 임대주택공급을 확충하기 위해 세제 혜택 등을 통해 민간 임대 사업을 지원할 것으로 예상된다. 금융시장 불안에 대한 선제적 대응 측면에서 가계부채 연착륙을 유인할 것으로 보인다. 가계부채의 조정은 주택시장의 수요 및 거래 회복을 위해 선행되어야 할 과제이기 때문에 가계부채 규모, 증가속도, 대출구조 관리 등에 대한 정책이 지속될 것으로 예상된다. 조정 이후 주택경기가 회복된 해외 국가의 경우 가계부채의 조정과 구매력회복이 선행되었기 때문에 가계부채의 연착륙은 주택시장에서도 중요하게 작용한다.

국토교통부장관 후보 임명에 따른 주택정책

국토교통부장관 후보는 대표적인 시장주의자이며 공급론자이기 때문에 향후 주택정책 목표 달성 방법은 각종 규제완화를 통한 시장 정상화가 근간이 되고 시장기능을 활용한 장기적인 주거복지 확보대책이 추가될 것으로 예상된다. 행복주택과 같은 임대주택 건설도 재정제약이 존재하기 때문에 일정 규모를 지속적으로 공급하기 위해 기존 LH 주도에서 민간 자본을 활용하고 SOC투자를 확대하는 등 민간기능의 활용 공급할 가능성이 높다.

시장 정상화 측면에서 보면, i) 분양가상한제는 수요자 우려를 반영하여 완전폐지가 아닌 시장상황에 따른 탄력 적용, ii) 취득세는 현재 주택 거래에 미치는 영향이 존재하기 때문에 1년 연장, iii) 다주택자 양도세 증과는 중장기적으로 폐지하고 정상 세율로의 환원을 추구할 것으로 예상되고 있다. 또한 주거복

지에 대한 관심이 증가하고 있기 때문에 영구임대 주택관련 법 개선과 주택바우처의 지속가능 체계 확립을 중심으로 검토/추진될 것으로 예상된다.

새정부의 주택정책 방향

최근 주택시장은 푸어신드롬에 의해 많은 중산층의 자산가치 하락과 가계부채 문제가 발생하였다. 이에 따라 대통령후보 공약 및 인수위원회 중점과제 등에서 푸어문제의 해결을 주택정책의 목표로 삼고 있다. 이러한 과제는 이전 정부를 통해 일시적 부양책의 한계에 대해 인식하고 있다고 판단된다. 따라서 향후 주택정책은 가사상태에 빠진 시장기능을 회복하고 이를 기반으로 한 주거복지 실현 정책이 제시될 것으로 예상된다. 즉 초기에는 주택시장정상화 및 가계부채 연착륙과 관련된 정책이 우선적으로 제시되고 일정규모의 임대주택공급을 통해 주택 재고 확충에 나갈 것으로 보인다. 주거복지는 단기간에 성취할 수 있는 문제가 아니며 무리한 정책보다는 단계적인 접근이 요구된다. 새정부 출범을 주거복지 원년으로 하여 제도/법률적 기초를 잡아가고 지속가능한 지원을 위한 체계 및 재원을 확보를 위한 근간을 마련해 나가는 방향성이 중요하다.

참고문헌

제18대 대통령직인수위원회, 2013.2, 제18대 대통령직인수위원회 제안, 박근혜정부 국정과제
제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집, 2012
한국토지공법학회, 2013.2.5, 새정부의 토지주택정책과제, p143~p161