문재인 정부의 주택 · 부동산 정책 목표와 진단

– 복지와 분배 우선시, 규제 일변도 정책 수단으로는 다차원적 문제 풀기 어려워 –

허 윤 경 한국건설산업연구원 연구위원 ykhur@cerik.re.kr

문재인 정부가 출범한 지 5개월이 지났다. 짧은 기간 동안 6 · 19대책과 8 · 2대책, 가계부채종합대책이 발표되었고, 주거복지 로드맵은 발표가 임박하고 있다. 대선후보 시절의 공약과 국정운영 5개년계획 등을 종합하면 문재인 정부의 부동산 정책 목표는 3가지로 이해된다.

'내 삶을 책임지는 국가'라는 국정 목표를 지향하는 주거복지 향상, '더불어 잘 사는 경제'라는 측면에서의 가계부채 해소와 주택시장 안정, 그리고 '고르게 발전하는 지역'을 위한 도시재생 뉴딜이다. 주택 · 부동산 정책도 복지와 분배에 우선순위가 있는 것으로 해석된다. 지금까지 발표된 문재인 정부의 주택 · 부동산 정책을 수단별로 정리해보고 짚어보자.

공급 정책과 수요 억제 대책

물량과 공급 측면의 정책은 두 가지다. 공공 임대주택 공급 확대와 도시재생 뉴딜이다. 먼저, 공공 임대주택 13만호, 공공 지원주택 4만호 등 매년 총 17만 가구의 공적 임대주택 공급을 목표하고 있다. 여기에 더해 신혼부부를 위한 분양형 공공주택, 청년과 고령층을 위한 실(室) 개념의 임대주택 공급도 발표되었다. 2015년 이후 공공 임대주택 준공 물량은 12만~13만호 수준을 유지하였다. 기존에는 민간 임대주택으로 분류되던 뉴스테이와 준공공 임대주택도 공공 지원주택에 포

지난 8월 2일 김현미 국토교통부 장관이 실수요 보호와 단기 투기 수요 억제를 위한 주택시장 안정화 방안을 발표하고 있다.

괄될 것으로 판단된다. 그렇다면 실질적인 물량 확대 폭은 예상보다 크지 않아 보인다. 추가 물량 확대 수준은 문재인 정부가 새롭게 발표한 임대주택 유형과 일부 공적 지원주택 물량 수준에 그칠 가능성이 높다.

둘째, 도시재생 뉴딜 정책도 예상보다 축소되는 양상이다. 공약에서는 매년 10조원을 투입하여 5년 간 50조원을 투자한다고 발표했다. 매년 재정에서 2조원, 도시주택기금 5조원, 공기업이 3조원을 투입할 계획이었다. 하지만 2018년도 정부 예산(안)을 보면 도시재생 부문은 4,638억원에 불과하다. 재정 투입 2조원 계획 대비 1/4에도 미치지 못하는 수준이다. 내년도 도시재생 선정 대상도 70곳으로 축소되었다. 8 · 2대책으로 서울은 도시재생 선정 대상에서 제외된다. 당

분간은 중앙정부 차원의 서울 사업은 중단되고 일부 공기업의 자금 투입도 이루어지기 어려운 구조가 되었다.

반면, 수요 억제책은 광범위하다. 지역적 관점에서는 국지적 규제 강화, 수요 대상에 대한 다주택자 규제 강화, 분양시장 규제 강화, 금융 및 세제 강화 등이 모두 활용되고 있다. 먼저, 서울 전역이 투기과열지구로 지정되었고 11개구가 투기지역으로 묶였다. 대책 한 달 만인 9·5대책에서 성남시 분당구와 대구시 수성구를 추가 지정하였다. 이에 따라 주택담보대출 건수는 차주당 1건에서 세대당 1건으로 제한하고, 투기과열지구 및 투기지역은 기본 LTV, DTI가 40%를 적용받게 되며, 중도금 대출 보증 건수 제한도 강화된다.

다주택자에 대해서는 주택담보대출 건수 제한, 금융 규제 강화, 양도소득세 중과를 도입하여 수요를 억제하였다. 내년 4월 1일부터 다주택자가 조정대상지역 내 주택 양도시 2주택자는 기본 양도세율에 10%p가 추가되고 3주택자는 20%p가 가산된다. 장기보유특별공제 적용도 배제되었다. 여기에 더해 다주택자의 민간 임대사업자 등록 유인을 주요 골자로 하는 주거복지 로드맵 발표도 예정되어 있다. 임차인 보호 측면에서 전월세상한제, 계약갱신청구권 도입도 적극 검토되고 있다.

다양한 형태의 금융 규제가 강화되고 있다. 투기과열지구는 기존 주택담보대출을 보유하지 않는 경우를 기본으로 하여 LTV, DTI를 동일하게 40%로 적용하였다. 기존 담보 대출이 있는 경우는 30%로 줄어든다. 주택도시보증공사와 주택금융공사의 중도금 대출 보증도 세대당 2건으로 제한되며, 투기지역인 경우에는 1건만 가능하다. 집단대출 협약의 어려움도 지속되고 있다. 계약률이 80~90% 수준에 달성했을 때 협약이 이루어짐에 따라 분양 시기를 조율하거나, 분양이 이루어지더라도 협약이 늦어지면서 자금 조달의 어려움이 커지고 있다.

세제 강화 정책은 현재까지 다주택자의 양도세만 중과가 발표되었지만 보유세 강화 논란도 지속 중이다. 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세의 낮은 실효세율을 높여야 한다는 주장이다. 이를 위해서 시행령을 통해 적용할 수 있는 공정가치율의 상승, 법률 개정이 필요한 세율 인상, 새로운 세목 신설 등의 논의가 다각적으로 제기되고는 있지만 실행 여부 및 강도는 여전히 미지수이다.

분양시장의 규제도 강화되고 있다. 투기과열지구 및 조정대상지역의 1순위 자격을 청약통장 가입 후 2년으로 강화하였다. 투기과열지구의 국민주택은 100% 가점제로 배정하고, 조정대상지역의 국민주택은 75%, 국민주택 초과는 30%로 상향 조정하였다. 가점제로 당첨된 세대의 재당첨은 2년 간 가점제 적용을 배제하고, 지방의 민간택지에 대해서도 전매제한 기간을 설정하였다. 투기과열지구 및 조정대상지역의 오피스텔은 주택과 동일하게 전매제한 기간 설정, 거주자 우선 분양을 적용하였다. 9·5대책에서 민간택지 분양가상한제 적용 요건이 변경되면서, 민간 택지의 분양가상한제가 이르면 10월부터 적용될 가능성이 높아졌다.

정책과 시장 메커니즘의 세심한 조율 필요

공공 임대주택의 재고 확보와 민간 임대주택의 양성화는 우리 주택 정책의 오래된 숙제다. 또한, 정부는 자산 격차 해소를 위해 주택시장 안정을 달성코자 하고 있다. 의욕적인 정책 추진 의도는 공감한다. 하지만 시장은 의도대로 움직이지 않을 때가 많다. 배분을 위해 추진한 정책들이 오히려 격차를 확대시킬 가능성도 있다. 정책 수단의 효율성에 대한 고민이 지속되어야 하는 이유이다. 8·2대책 이후 시장은 관망세다. 금리 상승

이 지연되고 있는 시장 상황을 고려하면 당분간 관망세가 이어질 가능성이 높다. 정책과 시장 메커니즘에 대한 세심한 조율이 필요해 보인다.

2016년 현재 장기 공공 임대주택 재고는 6.3%로 OCED 평균에 비해 낮다. 새 정부는 2022년까지 9%를 목표로 하고 있다. 장기 공공 임대주택 재고가 부족하여 공공 임대주택 공급 정책은 당위에 가깝다. 다만, 예산 제약 등에 따른 지속가능성과 정책 효율성에 대한 고민은 계속되어야 한다. 시장 안정에 무게가 실리면서 도시재생 사업의 시기는 이연되고 물량은 축소되고 있다. 또한, 소프트웨어 중심의 도시재생 사업은 고용 창출과 지역 활성화 효과가 기대에 못 미칠 가능성이 높다. 도시재생은 지역에 기반한 정책이며, 물리적 정비와 소프트웨어적 개선이 유기적으로 결합할 때 그 효과가 극대화됨을 기억해야 한다.

둘째, 국지적 규제로 특정 지역의 안정을 도모하고 있으나, 오히려 양극화를 심화시킬 가능성이 높다. 수요 억제책은 수요를 감소시키고, 오히려 한정된 수요를 코어마켓으로 집중시키는 역할을 할 가능성도 있다. 또한, 다주택자에 대한 규제를 강화하여 양성화된 임대주택을 확보코자 하지만 오히려 월세를 증가시킬 가능성도 고려해야 한다. 지금까지 다주택자들은 전세를 임대차시장에 공급하는 주요한 공급원이었다. 다주택자의 매물을 장기 보유가 가능한 자본가나 기업이 자금력을 기반으로 구매할 가능성도 존재한다. 자본가나 기업 등 양성화된 임대사업자는 수익률을 확보하기 위해 전세를 월세로 빠르게 전환시킬 것이다. 늘어난 세금은 임차인에게 전가할 것이다. 시장은 양성화되나, 장기적으로는 규제 강화로 민간 임대주택 공급은 감소하고 월세는 가파르게 증가하여 실질 임대료가 상승할 가능성도 다분하다.

셋째, 과도한 금융 규제가 실수요자들의 유동성을 제약할 가능성이 높다. 특히 기존 대출자의 대환대출에 어려움이 예상되는 등 중산층 피해가 우려된다. 근본적인 문제는 LTV, DTI가 금융건전성 관리 지표임에도 경기 조절 수단으로 활용되고 있는 점이다. 주택담보대출은 장기 상환 상품임에도 불구하고 경기 상황에 따라 계속해서 변화하여 수요자의 예측 가능성이 더욱 낮아졌다. 현재의 구도는 장기 소득의 안정성은 높으나, 자산을 형성하지 못한 젊은 계층에게는 불리한 구조이다. 장기적이고 안정적인 LTV와 DTI 운영을 위해 금융 건전성과 주거 안정의 균형을 고려한 운영 방안의 모색이 필요한 상황이다. 정부는 임차인 보호를 위해 계약갱신청구권 연장, 전월세상한제 등을 검토하고 있다. 또한, 민간 택지에 대한 분양가상한제 부활도 예고되고 있다. 그런데 이러한 인위적 가격 통제 정책은 정책 의도와 달리 시장을 왜곡하여 수요를 확대시키거나 시장을 교란시키는 부작용이 적지 않다. 임대료 통제는 임대주택의 수익성을 하락시키고, 장기적으로는 임대주택 공급을 감소시켜 임대료를 상승시킨다. 또한, 제도 도입 직전의 편법과 불법 형태의 임대차시장 왜곡 및 임차인 불이익 확대도 우려스럽다.

정부가 추진하는 '내 삶을 책임지는 국가', '더불어 잘 사는 경제', '고르게 발전하는 지역'이라는 대의에 반대하는 사람은 없을 것이다. 또한, 공공 임대 확대, 도시재생을 통한 지역 활성화, 양성화된 민간 임대주택 확대, 자산 격차 해소 등과 같은 정책 목표에 대해서도 누구나 공감할 것이다. 하지만 규제 일변도의 정책 수단으로는 주택시장이 안고 있는 다차원적인 문제를 풀기 어렵다는 점을 인식해야 한다. 또한, 주택시장은 사회적 분배의 주요 수단일 뿐만 아니라 우리나라 내수 경제의 가장 큰 버팀목이자 건설산업의 근간이라는 점도 잊지 말아야 할 것이다. END