



# 극적인 방향전환, 그러나 풀지 못한 각론

## - 주요 대선후보들의 부동산, 주거정책 비교

2012.10.01

진남영 새사연 연구원 (jinnyu@hanmail.net)

### 부동산, 2007년과 2012년 사이

부동산 정책은 역대로 가장 민감하고 복잡한 선거정책 이슈였다. 국민들이 보유하고 있는 자산의 70% 이상이 부동산이기에 자산 가치 변동에 곧바로 영향을 준다. 비용이 가장 많이 드는 국민의 주거 정책 문제이기도 하다. 특히 부동산 정책은 건설경기와 직결되어 있고 정부의 경기부양 정책과도 관련되어 있다. 그리고 최근에는 부동산 정책이 가계부채와 밀접히 연동되어 있어서 가계부채 대책과 한 묶음으로 취급되고 있는 상황이다.

이처럼 복잡한 문제이지만 5년 전인 2007년 대선과 2008년 총선까지는 선거 국면에서 부동산 정책이 한결 같았다고 해도 무방하다. 토지와 주택, 전월세 등을 모두 시장거래 상품으로 보고 '시장원리'에 따라 거의 경쟁적으로 '공급을 확대'하고 규제를 완화하겠다고 공약하는 것이다. 그것이 주택 보유자에게 자산 가치를 올려주고, 무주택자에게 내 집 마련 기회를 넓혀주며, 건설경기를 띄워준다고 믿게 했다. 특히 2008년 총선에서 경쟁적 뉴타운 공약이 정점이었다. 그리고 대체로 이 경쟁은 보수 쪽에 유리했다. 부동산 경기에 의존한 경기부양과 자산 가격 상승은 분명 한국사회에서 보수가 유지되어 온 강력한 뿌리의 하나였다.

그러나 지난 19대 총선과 이번 18대 대선은 완전히 다른 분위기다. 2010년 지방선거부터 불기 시작한 강력한 복지열풍이 올해 총선과 12월 대선까지도 영향권 안에 넣으면서 부동산 문제를 주거복지 문제로 전환시켜 내고 있기 때문이다. '자산 가치 상승'이나 '경기 부양'의 시각에서가 아니라 '주거복지'의 시각으로 선거 출마자들이 부동산 정책을 볼 수밖에 없도록 강제한 것이다.

이런 분위기를 더욱 강화시킨 것이 바로, 정치권도 어찌할 도리가 없이 인정하고 있는 '부동산 시장 대세 하락' 추세다. 지금은 박근혜, 문재인, 안철수 등 모든 유력 대선 후보들이 공식적으로 차기 정부 집권기간 동안 부동산 가격 하락을 예상하고 있고, 이를 전제로 하여 정책을 제시하고 있는 중이다. 박근혜 후보가 "과거와 같이 부동산 가격이 떨어질 일은 없는 것 같다"고 하고, 문





재인 후보가 “장기적으로 보면 부동산 가격이 너무 비싸다.”고 했던 사례들이 그것이다.<sup>1)</sup>

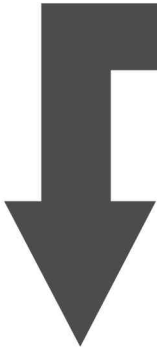
이런 상황에서 2011년까지는 전월세 보증금이 일시적으로 급상승하면서 ‘전월세 상한제’ 정책이 보편화되었다. 전세가격 상승이 둔화될 정도로 주택경기가 더욱 침체하기 시작한 올해에는 하우스푸어 문제가 정치권의 가장 중대한 이슈가 되고 있는 중이다. 이미 일부에서는 급격한 주택가격 하락과 연체, 그리고 경매사태 시나리오까지 감안하여 위기관리 대책 수준에서 나올 수 있는 ‘세일 앤 리스백(sale and lease back)’방안까지 나올 정도다. 그러면 구체적으로 후보들 사이에 어떤 공통점과 차이점이 있을까?

### 문재인, 참여정부의 ‘뼈아픈 실책’을 넘어 종합적 정책 기대

모든 정책 분야에서 문재인 후보는 태생적으로 참여정부와의 연속성과 차별성에 대한 대답을 먼저 하고 넘어가야 한다. 특히 부동산 정책은 참여정부 정책 가운데 가장 논란이 많았으며, 2005~2006년 부동산 가격 폭등의 후과가 지금까지 이어져 오고 있음을 감안해야 한다. 문재인 후보는 그의 저서 『사람이 먼저다』에서 참여정부를 이렇게 평가하고 있다.

“참여정부 경제 정책 가운데 가장 뼈아픈 실책 중의 하나가, 임기 중반에 부동산 폭등을 제대로 잡지 못한 것이라고 생각합니다.” “만약에 이런 금융정책을 좀 더 일찍 추진했다라면 집값 폭등을 막을 수 있었을 것이라는 아쉬움이 듭니다.” “한마디로 금융시스템이 스스로 거품을 만들어내는 새로운 현상을 이해하지 못했던 것입니다. 그랬기에 우리 역시 부동산 정책에 대해 전통적인 방법을 고수했다고 할 수 있습니다.”(189쪽)

일단 부동산 관련 금융규제 정책 시행 시점이 늦은 부분을 주로 실책으로 보고 있다. 전부는 아니더라도 중요한 대목중의 하나다. 이어 그는 하우스푸어 대책에 상당한 관심을 집중하고 있다. 우선 문재인 후보의 하우스푸어에 대한 두 가지 인식은 상당히 의미가 있다. 첫째는 “하우스푸어 문제는 개인의 책임으로 돌리기에는 너무나 심각한 국가적인 문제”라는 점이다. 둘째는, 은행의 책임을 지목한 지점이다. “하우스푸어의 주요한 원인은 약탈적 대출입니다. 금융기관이 무책임한 대출로 채무불이행의 위험을 모두 가계에 떠넘긴다고 해서 약탈적 대출이라고 부르고 미국에서는 법률로 금지되어 있습니다.”



그러나 “낮은 이자 상품으로 옮기도록 지원하거나 상환기간을 연장”것을 넘어서 아직 더 종합적인 대책을 제시하지는 않고 있다. 특히 은행의 책임을 지목했다면 ‘주택담보과잉대출 규제법(공정 대출법)’이나 일정 수준의 채무조정 분담과 같은 정책으로 은행의 책임을 구체화해야 하는데 아직은 진전된 해법이 제시되지 않고 있다.

하우스푸어 외에 이른바 렌트푸어라고 불리는 670만 무주택 가구의 주거안정 대책도 반드시 병행되어야 하는데, 문재인 캠프에서 아직 특별히 추가적으로 나온 대책은 없다. 다만 19대 총선 당시 민주통합당의 공약에 비추어 보건데, 전월세 상한제와 민간임대 등록제 도입, 공공임대주택 매년 12만 호 공급과 주택 바우처 연간 14만 가구실시 등이 문재인 후보 측의 공약으로 포함될 것이다. 민주통합당과 문재인 후보가 부동산 문제를 ‘주거 복지’의 관점으로 철저히 접근하고자 한다면, 이미 상당한 공감대가 있는 전월세 상한제 등 세입자의 주거권 보호를 위한 적극적 정책제시와 입법 작업에 더 무게를 실어야 할 것이다. 지금은 지나치게 하우스푸어 정책에 관심이 경도되어 있기 때문이다.

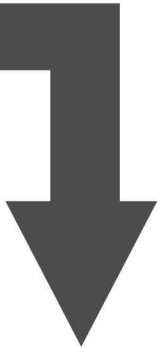
또한 양극화 시대의 모든 정책이 그렇듯이 양극화의 피해자에 대한 지원과 보호 정책이 있다면 당연히 양극화의 수혜자에 대한 일정한 규제와 고통 분담 요구가 병행되어야 한다. 아무도 손실을 입지 않고 모든 이들에게 혜택만 주는 그런 정책은 양극화 시대에는 가짜다. 부동산 정책도 마찬가지다. 부동산 자산계층이나 다주택자, 일정 규모 이상의 임대 사업자 등에 대해서 이명박 정부에서 규제완화와 세제 완화 정책으로 일관했던 부분을 되돌리는 정책이 적극 검토되어야 한다는 것이다. 이 부분은 특히 문재인 후보가 해야 할 몫이 있을 것이다.

**안철수, 교과서적인 주거복지 정책을 일관성 있게**

안철수 후보의 부동산 정책은 그의 책 『안철수의 생각』에서 비교적 상세하게 기술되어 있다. 경기부양정책의 일환이 아니라 주거복지정책으로 접근해야 한다는 것, 은행의 책임을 지목하고 있다는 점, 소득연계 임대료 정책이나 전월세 상한제, 임대차 보호기간 연장 등 세입자 주거 안정정책을 고려하고 있다는 점에서 교과서적이라고 할 수 있다.

“저는 무엇보다도 부동산 정책이 경기부양이 아니라 서민의 내 집 마련 등 주거 안정에 목표를 두어야 한다고 생각합니다. 우선은 서민층을 위한 공공





임대주택을 많이 제공해야 한다고 생각해요.” (106쪽)

“정부는 주택가격 대비 대출 비율이 낮아서 거시 감독은 문제가 없다고 말합니다. 그런데 그 이야기는 담보를 충분히 잡고 있는 은행권은 안전하고 오히려 연체이자까지 수익으로 챙길 수 있다는 거예요. 집을 담보로 대출받은 국민들은 살던 집이 날아가고 파산에 이르게 되는데도 말이죠. 경제의 활력보다 부동산 경기를 부양하는 일이나 금융권의 수익을 우선시하는 행태가 이런 문제의 배경인데요.” (183쪽)

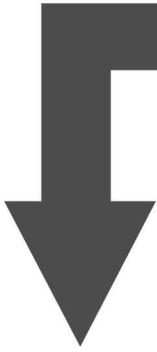
“공공 임대주택 입주권을 쥐도 보증금이나 월세를 감당하기 어려운 취약계층에 대해서는 소득과 연계해서 임대료를 책정하도록 제도가 여러 면에서 현실화 되어야 할 것 같습니다.” “전월세 등 세입자 보호도 필요한데요. 우리나라의 학교나 직장의 주기를 생각해서 현재 2년인 임대차 보호기간을 3년 정도로 연장하도록 하는 게 어떨까 생각합니다. 전세 보증금을 마음대로 올릴 수 없도록 합리적인 선에서 상한제를 실시하는 것도 필요하다고 보고요” (107쪽)

그리고 언론에서 발견한 대로 공공임대주택 재원으로 국민연금을 고려하는 언급도 있다. “국민연금이 많은 재원을 갖고 있는데 국민의 소중한 자산을 가지고 미래가 불안정한 오피스 빌딩을 매입하기보다 국가 보증 하에서 안정적이고 공공성이 높은 공공임대주택 건설에 투자할 수 있게 하는 것도 좋은 방법이 되지 않을까요?” 국민연금의 채권과 주식투자가 한계에 이른 상황에서 상당히 안전한 장기투자라고 할 수 있는 공공임대주택 투자를 국민연금이 하는 것을 특별히 무책임하게 볼 일은 아니다. 어쩌면 가장 합리적인 정책조합이 될 수도 있다.

하우스푸어 대책에 대해서도 가장 일반적인 해법을 제시하고 있다. “대출을 해준 은행 등 금융회사가 만기를 연장해주고 변동 금리를 장기 고정금리로 전환해주는 등 부채구조조정에 협력해야 한다고 생각합니다. 그래서 소득 범위에서 갚아나갈 수 있도록 배려해주는 것이죠. 근본적으로는 우리나라의 주택 대출도 선진국처럼 20~30년 만기의 장기대출 형태로 갈 필요가 있습니다.”

문제는 이제부터다. 주택가격 하락이 더욱 현실화되면서 가계부채 부담이 커지는 가운데 주택소유가구와 무주택 세입자, 건설업계와 금융업계 등의 이해관계가 충돌하는 상황에서 정책적 선택과 구체화의 과제를 남겨놓고 있는 것이다. 주거복지의 관점에서 일관성을 유지하면서 자산계층의 저항을 돌파





하는 한편, 순발력 있는 위기관리대책을 마련해 나갈 수 있을 것인가?

### 박근혜, 중산층 흡수의 키워드로 부동산 정책을 선택했나?

개발공약에서 복지공약으로 전환되면서 부동산 정책이 보수 세력에게 더 이상 공격적인 정책 이슈가 아니게 되었다. 그를 반영하듯 19대 총선 시점까지 공공임대주택 공급 확대, 제한적이지만 전월세 상한제 실시 등 새누리당과 박근혜 후보는 개혁적인 정책에 일부 편승한 것 외에 능동적으로 부동산 정책을 제시하지 못했다. 더욱이 아주 최근까지 이명박 정부가 부동산 가격 하락을 막기 위해 마지노선이었던 DTI규제 완화까지 손을 댄 마당이어서 입장이 더욱 애매하게 된 상황이다.

그런데 9월 들어 하우스푸어 대책이 관심사로 부상하면서 박근혜 캠프는 공격적으로 대책을 쏟아낸다. 특히 지난 9월 23일 하우스푸어와 렌트푸어, 20~40대 무주택자를 위한 집 걱정 덜기 종합대책이 정점이었다. 우선 하우스푸어대책으로 '지분매각제도'를 내놓았는데, 기본 개념은 '세일 앤 리스 백'과 같지만 집 전체를 매각하는 것이 아니라 부채에 해당하는 지분만큼을 공격 금융기관에 매각한다는 것이 다르다. 매각한 지분의 6%를 임대료로 내면서 자신이 살던 집에 계속 거주할 수 있게 하겠다는 것이다.

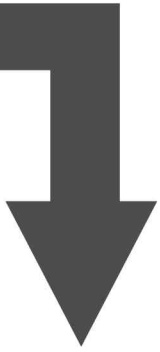
세일 앤 리스백 정책에 대해서는, 채권은행이 손실을 회피하는데 유리할 뿐 채무자인 주택 소유자에게 유리한 제도가 아니라는 점, 주택 매각 가격을 어떻게 책정할지가 불분명하다는 점, 주택 소유자가 5년 후 되살 가능성이 사실상 없다는 점, 실제 이런 식으로 매각하려는 주택 소유자가 거의 없을 것이라는 점 등 부정적 비판이 이미 상당히 나와 있다. 지분매각 방식은 재원이 덜 들어갈 것이라는 가정 말고는 똑같은 비판을 받을 수 있다. 더욱이 현실성은 세일 앤 리스백보다 더 떨어진다.

둘째로, 하우스푸어 대책보다 더 비판 여론이 높은 대책이 바로 렌트푸어 대책이라고 내놓은 '목돈 안 드는 전세제도'다. 한마디로 집 주인이 집을 새로 임대하거나 기존 전세금을 올릴 때 전세 보증금을 집 주인이(세입자가 아니다!!) 금융기관에서 저금리로 대출해 조달하고, 그 이자를 세입자가 금융기관에 납부토록 하는 방안이란단다.

도대체 무슨 소리인가? 세입자가 전세를 사는데 집 주인이 은행에서 돈을 빌린다는 것이다. 전세인데 매달 이자라는 이름의 사실상 임대료를 낸다는







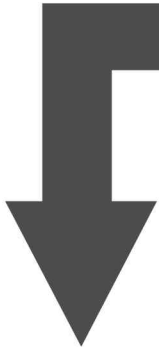
것이다. 현실에서 세입자에게는 오직 전세와 월세가 있을 뿐이다. 세입자가 목돈을 지불하고 일정기간 추가비용 없이 주거공간을 사용하면 전세이고 목돈이 없을 때 매달 현금을 지불하면 월세다. 결국 세상에 목돈 안 드는 전세란 존재하지 않는다. 세입자 입장에서 보면 목돈 안 드는 전세란 이름만 전세일 뿐이지 매월 이자를 대납하는 ‘월세’ 형식임에 분명하다. 그런데 세입자가 이렇게 복잡한 월세를 굳이 들어갈 이유가 어디에 있을까? 또 집 주인 역시 전세를 피하는 것이 대세인데 굳이 은행 대출을 받는 형식의 전세를 해야 할 이유가 어디 있을까?

올해 나온 선거 공약 중에 가장 황당한 선거 공약 1순위에 올라야 할 대책이라고 할 수 있다. 물론 이 공약이 실현되면 확실하게 이익을 보는 집단이 있다. 바로 은행이다. 대출이 늘어나게 생겼다. 떼어먹힐 가능성도 없다. 공적 금융기관이 이자 지급보증을 해준다니 완벽하다. 정확히 금융권에서 설계를 해주었을 법한 발상이다. 또한 이 제도는 틀림없이 전세가격 상승을 부추길 가능성이 높고 그 만큼 은행의 대출 규모는 늘어나게 될 것이다. 지금 필요한 것은 더 이상 부담이 어려울 만큼 치솟는 전월세 가격을 안정화시키는 것이다. 여기의 정답은 황당한 전세제도가 아니라 전월세 상한제일 것이다.

셋째, 20~40대 무주택자를 위한 ‘행복주택 프로젝트’라는 것도 내놓았다. 일본 등지에서 벤치마킹했다고 하면서 국가 소유인 철도부지 위에 인공 부지를 조성해 고층건물을 지은 뒤 아파트, 기숙사, 복지시설, 상업시설을 지어서 주변 시세보다 훨씬 싼 영구임대주택을 약 20만 가구를 공급하겠다는 것이다.

기차 길 위에 지어진 20만 채의 영구임대주택이 어떤 주거환경일지 상상하는 것은 미뤄두자. 이미 새누리당은 2018년까지 공공임대주택을 120만호 건설하겠다는 공약을 내놓은 바가 있다. 기차 길 위 20만 임대주택도 여기에 포함되는가? 나머지 지을 100만 호는 ‘사회초년생, 신혼부부 등 20~40대 무주택자와 서울·수도권의 대학생’에 부담스러운 가격이어서 별도로 이들을 위해 기차 길 위 20만 임대주택을 짓겠다는 것인가?

결국 박근혜 후보는 패러다임 전환기에 있는 주거정책의 원칙과 내용을 충분히 숙지하지 않은 채, 대단히 급조된 것으로 보이는 졸속적인 세부 주거정책을 내놓았다고 할 수 있다. 어쨌든 덕분에 부동산 정책은 이제 세부정책 경쟁 단계로 접어들었다. 비교적 원칙과 방향이 잘 세워진 문재인 후보, 안철수 후보도 세부정책을 가지고 박근혜 후보와 차별화할 시점이다. 시민사회에서 제시해온 주택담보 대출까지를 포함하는 통합 도산법 제정으로 하우스



푸어 채무조정, ‘주택을 담보로 하는 과잉 대출 규제법(공정 대출법)’으로 약탈적 대출 재발 방지, 전월세 상한제의 조속한 입법화와 임대차 보호제도 강화, 공공임대주택 확대 등 다양한 정책 대안을 적극적으로 수렴해야 할 것이다.<sup>2)</sup>



새사연의 6년 연구결과를 모두 모은 새 책!

## 리셋코리아

"18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁"이 출간 되었습니다.

- 
- 1) 중앙일보 2012.9.21일자
  - 2) 백주선(민변 민생경제위), “하우스푸어 및 가계부채 해결 종합방안”, 2012.9.17

