

## 주택시장 죽이기에 골몰하는 정부, 어찌 하오리까

2014.01.24 | 강세진 · 권순형 · 진남영 | wisecity81@gmail.com

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2014년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

### 1. 정부의 주택정책 기조

2013년 4월 1일, 정부는 「서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책」을 발표하였다. 보도자료에 따르면 이 대책은, 기존의 정책이 주택의 ‘수요억제-공급확대’의 틀에서 벗어나지 못하여 발생하는 ‘수요와 공급의 불균형 심화, 주택가격 및 거래량과 같은 시장지표 악화’ 등의 문제를 해소하고, “주택시장 침체의 여파로 큰 고통을 겪고 있는 하우스푸어와 렌트푸어에 대한 실효성 있는 지원대책을 강구”하고자 범정부 차원에서 마련한 것이라고 되어있다.

주요 정책방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주택공급을 줄인다. 공공분양주택의 물량을 축소하고, 수도권 그린벨트 내에 새로운 보금자리지구의 지정은 더 이상 없으며, 지역별 수요를 고려하여 주택공급 시기 및 물량을 조절하는 것 등이 주요 정책이다.

둘째, 주택구입자에 대한 지원을 늘린다. 주택구입자금의 지원규모를 확대하고 DTI 및 LTV 등의 금융규제를 완화한다. 구입한 주택을 처분할 때 물게 되는 양도소득세를 한시적으로 면제하며, 취득세를 면제하거나 감면한다. 또한 주택구매자격에 영향을 주는 청약가점제를 완화하고, 공유형모기지를 통해서 주택가격의 하락에 대한 위험부담을 줄여주겠다는 것 등이 주요 정책이다.

셋째, 민간임대시장을 활성화시킨다. ‘토지임대부 임대주택’과 ‘주택임대 관리업’을

# 2014년 전망 보고서

도입하고, 세제상 인센티브를 받는 민간임대주택인 '준공공임대주택'을 활성화시킨다는 것이 주요 정책이다.

넷째, 주택공급과 관련된 규제를 완화한다. 분양가 상한제의 신축적 운영, 토지거래 허가구역 일부해제, 주택정비사업 규제 완화, 리모델링사업시 수직증축 허용 등이 주요 정책이다. 이는 주택의 공급을 줄이겠다는 것과 모순되는 정책인데 여러 규제를 완화함으로써 주택가격이 상승할 것이라는 기대감을 갖도록 하는 것이 주목적이라고 이해할 수 있다.

다섯째, 하우스푸어·렌트푸어를 위한 새로운 금융지원방안을 강구한다. 하우스푸어 가구의 보유주택 지분매각 및 임대주택 리츠 매각, 전세금 집주인 담보대출, 임차보증금 반환청구권 양도 등의 도입이 주요 정책이다.

여섯째, 저소득층 주거안정을 위한 공공주택 공급 및 임대료 지원을 강화한다. 행복주택건설, 주택바우처 도입 등이 주요 정책이다.

이러한 정부정책의 기초는 2013년 8월 28일 발표된 「전월세시장 안정을 위한 대응 방안」, 2013년 12월 3일 발표된 「4.1, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진」 등을 통해 구체화되면서 2014년까지 이어지고 있다.

## 2. 주택가격이 오르지 않는 것이 왜 문제인가?

2013년 시장상황을 살펴보면 전세금이 계속 오르는 반면, 주택매매가격은 보합세를 유지하였다. 즉 '주택시장 침체, 시장지표 악화'란 주택매매가격이 보합세인 것을 지칭하는 것이다. 시장가격이 보합세인 것을 두고 — 더군다나 주택가격이다! — '악화'라는 표현을 쓸 수 있는지 의문이지만, 더욱 놀라운 것은 기존 정책이 '수요억제'의 틀에서 벗어나지 못 해서 시장을 망치고 있다는 표현이다. 가격이 오르지 않게 하는 수요의 감소가 문제의 근원이라는 인식에 경악을 금할 수 없다.

지금까지 우리나라 주택정책의 주요 과제는 '집값 안정'이었으며 이에 따라 '투기억제-공급확대'가 정책기조였다. 그런데 그 간의 투기억제 정책이 실상은 시장을 비정상적으로 만드는 '수요억제' 정책이었다고 스스로 비판하고 있는 것이다. 그 근거가 다름 아닌, 그간 정책의 목표였던 '집값안정상태—매매가격보합세'라니 어처구니없을 따름이다. 정부정책의 초점을 서민의 주거안정이 아니라 건설산업의 활성화에 두고 있다는 세간의 비판을 스스로 자초하고 있는 것이다. 집값이 오르지 않고, 주택의 거래량이 줄게 되면 당장 피해를 보는 것은 주택건설사업자들과 다수의 주택을 독점하고 있는 사람들이기 때문이다.

일각에서는 주택가격이 오르지 않으면 서민들이 재산상의 불이익을 받는 것이라고 여길지도 모른다. 이는 전적으로 그릇된 생각이다. 지금 살고 있는 자기 집에서 계속 거주할 것이라면 그 주택의 시장가격이 높아진다고 해서 얻을 수 있는 이익은 심리적 만족감 밖에 없다. 그 시장가격은 주택을 팔기 전에는 실현되지 않기 때문이다. 2억이었던 집이 3억으로 올랐을 때 팔면 1억의 이익이 발생한다고 여길지도 모른다. 하지만 집 없이 계속 지낼 것이라면 모를까 다른 집을 구해야 한다면 이 또한 이익이 될 수 없다. 내 집의 가격이 오르는 동안 다른 집들의 가격도 같이 오를 것이기 때문이다. 집을 여러 채 지니고 있는 것이 아니라면 가격이 오른다고 이익이 되지 않는다.

물론 모든 지역 및 주택의 가격이 동일한 비율로 변동되는 것이 아니므로 어떤 사람은 자신의 집이 다른 사람의 집에 비해 크게 올라서 이익을 볼 수 있을지도 모른다. 하지만 자신이 비싸게 파는 만큼 누군가는 비싸게 그 집을 사는 것이라는 것을 인식해야 한다. 누군가의 행운이 누군가에게는 불행인 것이다.

혹자는 주택가격이 오르면 담보능력이 더 향상되는데 왜 이익이 아니냐고 반문 할지 모르지만, 담보라는 것은 빚을 질 때나 필요한 것이고, 빚이라는 것은 결국 갚아야 할 돈에 불과하다. 백번 양보하여 좀 더 많은 급전을 끌어 쓸 수 있는 것을 이점이라고 간주하더라도, 집값이 오르는 상황이라면 그만큼 다른 물가도 오를 것이기 때문에 화폐가치가 떨어질 것이므로 집값이 올라서 더 얻게 되는 담보능력의 증가로 인한 이익은 거의 없을 것이다.

한편으로는 집값이 오르지 않으면 최근 이슈가 되고 있는 대출금에 짓눌리고 있는 '하우스푸어'들의 경제적 부담이 커진다고 주장하지만 밀도 끝도 없는 주장이다. 집값이 오른다고 해서 갚아야 할 돈이 줄어드는 것이 아니기 때문이다. 혹시라도 집값이 크게 줄어 대출을 해준 금융기관에서 추가 담보를 요구하게 된다면 곤란을 겪을 수는 있지만, 다행스럽게도 그런 사례는 일부 지역에 한정되어 나타나고 있다. 사실이 문제는 정확한 예측이나 근거 없이 대출을 해준 금융기관에도 책임이 있는 것이므로, 2014년 1월 공정거래위원회에서 발표한 것과 같이 채무자의 명백한 과실이 있을 때에만 담보물보충을 요구할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 바람직할 것이다. 일부의 불행을 빌미로 전체 시장을 망칠 수도 있는 정책을 펼쳐서는 곤란하다.

### 3. 주택의 수요는 감소하였는가?

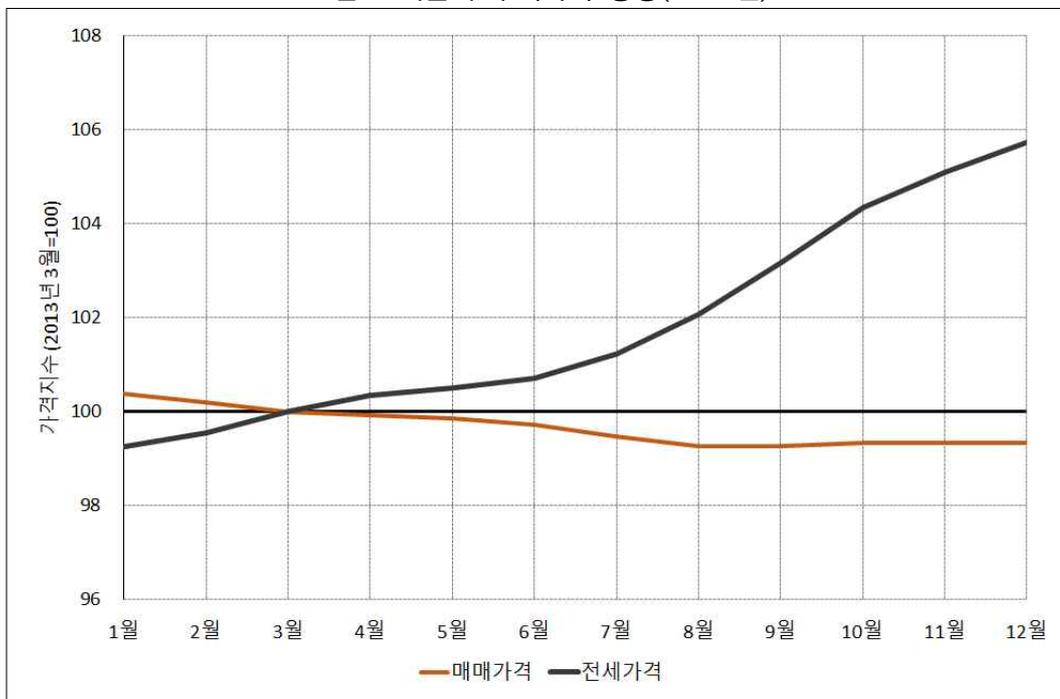
주택매매가격이 오르지 않는 것이 문제라는 정부의 또 다른 논리는 '주택시장에서 매매가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요가 전세수요로 몰리게 되어 전

# 2014년 전망 보고서

세금이 급등하고 있다'는 것이다. 전세수요도 주택의 수요다. 즉, '가격이 오르지 않게 하는 수요의 감소가 문제의 근원'이라는 정부의 주장은 자신들의 또 다른 주장에 의해서 틀린 것으로 반박되는 셈이다. 전세가격은 무섭게 오르고 있기 때문이다.

현재 우리나라 주택시장의 상황을 단적으로 표현하면 '①매매가격 보합세, ②전세가격 지속적 증가'라고 할 수 있다(그림1). 전세가격이 지속적으로 오르고 있는 것에서 볼 수 있듯이 주택수요가 감소했다는 것은 앞서 지적했듯이 틀린 표현이다. 매매가격이 보합세이므로 '주택구매수요'는 주택가격을 상승시킬 정도로 크지 않은 균형상태라고 보는 것이 타당하다. 정부의 진단대로 주택구매수요가 심각하게 감소한 상황이라면 주택가격이 지속적으로 크게 하락해야 한다. 그것이 정상적인 시장기능이 아니겠는가.

그림1. 서울시 주택가격 동향(2013년)



자료 : 국민은행, 주택가격동향조사

어떤 특수한 요인에 의해 인구의 급속한 쇠퇴가 있지 않는 한 주택수요가 감소하는 상황은 발생할 수 없다. 구매를 할 것인가 임차를 할 것인가의 선택에 따라 구매가격과 임대료의 오르고 내림이 발생할 뿐이다. 집을 구매하는 비용이 임차하는 비용에 비해 저렴하다면 주택을 구매하고자 하는 수요가 높아져 매매가격이 오를 것이고, 그 반대로 집을 구매하는 비용에 비해 임차하는 비용이 저렴하다면 임대주택에 대한 수요가 증가하여 임대료가 오를 것이다. 최근의 전세가격 오름세는 후자의 상황을 나타내는 것이다. 주택시장은 균형가격을 만드는 — 결국 구매비용과 임차비용이 같아지게 하는 — 본연의 기능을 하고 있다.

하우스푸어 문제가 불거지는 이유는 너무나도 당연히 소득에 비해 주택가격이 높기 때문에 발생하는 것이다. 과거 정부들의 ‘집값 안정 정책’이 실패했다는 명확한 증거이다. 이를 해결하는 합리적인 방안은 시민들의 소득수준에 적합한 가격의 주택을 공급하기 위해 노력하는 것이다. 주택공급을 줄이겠다는 것은 해결책이 아니며 그로 인해 주택가격이 오르는 상황이 발생하기라도 한다면 문제를 더욱 악화시킬 뿐이다.

전세가격의 끝 모를 상승도 결국은 지나치게 높은 구매가격이 적정선으로 조정될 기미가 없기 때문에 발생하는 것이다. ‘목돈 안 드는 전세제도’처럼 당장의 부담을 경감해 주기 위한 정책도 필요하겠지만, 적정가격의 주택을 공급하는 것(affordable housing)이 근본해결책이다. 다시 강조하자면, ‘주택시장에서 매매가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요가 전세수요로 몰리면서 전세금이 급등’하고 있는 것이 아니라 ‘이미 턱없이 오른 매매가격이 적정선으로 조정되지 않고 있기 때문에 시장기능에 따라 전세가격이 비정상적인 수준으로 수렴’하고 있는 것이다.

이런 측면에서 박근혜 정부의 행복주택 정책은 충분치는 않더라도 적절한 대응이었다고 볼 수 있다. 지역주민의 반발을 구실로 관련 건설계획이 크게 축소될 위기에 처한 것은 매우 유감스런 일이다. 더욱이 집값 안정에 큰 기여를 한 보금자리주택사업이 박근혜 정부가 들어서면서 전면 취소된 것은 민간건설업자들과 다주택보유자들의 이익만을 대변하는 ‘나쁜 정책’이라고 할 수 있다.

#### 4. 주택독점 현상을 심화시킬지도 모를 매매수요촉진 정책

우리 정부는 지금까지 ‘1가구 1주택’으로 대표되는 자가보유정책을 추진하여 왔다. 이를 위해 경제적 약자, 즉 주택이 필요하지만 구매수요자가 되기 어려운 계층이 실수요자가 될 수 있도록 노력하여 왔다. 또한 투기를 억제하기 위한 의도이기도 했지만 — 주택투기라는 것이 경제적 이익을 취하기 위해 자신이 거주하지 않을 주택을 선점하는 것이기 때문에 일종의 독점행위로 볼 수도 있다 — 다주택소유자에게 중과세 등의 불이익을 주었던 정책은 경제적 우위를 바탕으로 주택을 독점하지 못 하게 하는 역할도 하였다고 판단된다. 자원의 독점은 시장기능을 파괴하므로 이런 정책은 경제학적으로 매우 당연한 것이다.

문제는 시장에 공급되는 주택이 지나치게 고가였다는 점이다. 결국 서민들은 과도한 빚을 지고 주택을 구매할 수밖에 없었으며, 이를 위해 정부에서는 지속적으로 금융규제를 완화하여 왔다. 그 결과가 더 이상 일반적 소득으로 감당할 수 없을 정도로 치솟은 주택가격이다.

## 2014년 전망 보고서

일반시민들이 더 이상 주택을 구매하기 어려운 상황에서 펼칠 수 있는 정책은 크게 두 가지이다. 공공에서 저렴한 주택을 직접 공급해 주거나, '1가구 1주택' 정책을 접고 다주택보유자를 양성화 하여 적정 수준의 임대료를 유지하도록 지원하는 것이다. 전자의 대표적인 정책이 — 그런 의도로 추진 한 것인지는 모르겠지만 — 이명박 정부의 보금자리주택 공급이었다.

박근혜 정부는 지금까지의 '1가구 1주택' 정책을 — 혹은 이와 쌍을 이루는 투기억제 또는 반독점 정책을 — 반시장주의적인 '수요억제' 정책이라 폄하하고 있다. 주택 청약제도를 수정하여 주택을 구매할 수 있는 조건을 조금씩 완화하고 있으며, 취득세 영구 인하에 이어 다주택자 양도세 증과 폐지 등이 이뤄지고 있다.

다주택자에 대한 규제를 완화하는 근거를 과거처럼 막대한 시세차익을 얻을 수 있는 상황이 아니어서 투기수요가 많지 않을 것이라는 데에 두고 있을지도 모르지만, 사회문제가 되고 있는 전세가격의 상승은 결국 1인에 의해 독점된 다수의 주택에서 발생하는 것이다. 합리적인 사람이 여러 채의 집을 소유하고 있다면 당연히 남는 집에 세를 놓지 않겠는가. 1인이 다수의 주택을 보유하는 것, 자신이 거주하지 않을, 순전히 이득을 취하기 위한 주택을 가지는 것, 누군가에게 절실히 필요한 주택을 재력을 과시하며 가로채는 것 자체가 문제이다.

과거처럼 주택매매를 통한 시세차익을 노리기 어려운 상황에서 다수의 주택을 소유한다는 것은 임대를 하겠다는 것을 의미하며, 민간임대주택 활성화 정책은 이를 지원하겠다는 것과 같다. 결과적으로, 팔리지 않는 고가의 주택을 경제적으로 여유 있는 계층이 구매하여 임대사업을 할 수 있는 구조를 공공지원을 통해서 만들겠다는 것이다. 임대사업의 이익이 고스란히 집주인에게 돌아가는 상황에서 공공이 지원까지 해주는 셈이다.

공공지원을 받는 민간임대주택을 '준공공임대주택'으로 관리하여 주변 시세를 초과하지 않는 수준의 임대료로 통제하겠다고 하지만, 이미 일반적 소득으로 감당하기 어려울 만큼 임대료가 높아지고 있기 때문에 주변 시세의 70~80% 수준도 서민들에게는 큰 부담일 수밖에 없다.

물론 현 수준의 규제완화와 민간임대주택 지원책만으로 준공공임대주택 등의 활성화가 이루어질 것이라고 보기는 어렵다. 하지만 일반시민들이 더 이상 주택을 구입할 수 없는 상황에서 주택을 구매할 수 있는 실질적인 구매자들은 경제적 여유가 있는 일부 계층에 한정된다. 따라서 어떻게든 매매를 늘리고 가격을 올리려는 의도를 실현하기 위해 재력가들의 구매수요를 촉진하려는 — 결국 임대사업 수익성을 보장해 주려는 — 파격적인 지원정책을 들고 나오지나 않을지 우려를 금할 수 없다.



내고 살다가 집을 떠나게 될 것이다. 소득이 갑자기 늘어나지 않는 한 다시 지분을 환매하기 어려울 것이기 때문이다. 다시 세입자가 되는 것이다.

신규로 건설된 주택과 임대주택 리츠가 사들인 하우스푸어의 주택들은 여유자금을 활용하여 '준공공임대사업'을 하려는 사람들에게 매각될 것이다. 준공공임대사업을 하면 임대료를 주변 시세보다 조금 낮춰서 책정해야 하지만 정부의 지원이 있기 때문에 이익이 남는다.

저소득계층은 얼마간의 주택바우처를 지원받아서 주변시세보다 조금 저렴한 준공공 임대주택에 세들어 살 수 있을 것이다. 인근 지역에 건설되는 행복주택에 입주하게 되면 좀 더 숨통이 트이겠지만 주변 주민들의 반대가 심해서 건설물량이 줄어든다는 소문에 걱정을 하게 될지도 모른다.

박근혜 정부의 주택정책이 먹혀들기 시작한 몇 년 후, 우리는 우리의 세금과 주거비로 다주택자들이 원하는 이익을 보장하면서 살고 있을지 모른다. 독점시장에서 가격은 독점자가 결정하기 때문이다. 주택시장은 더 이상 기능하지 않는다.

## 6. 우려가 현실이 되지 않게 하려면

우리나라의 주택공급 구조를 살펴보면 크게 민간부문과 공공부문으로 분류된다. 따라서 주택점유형태에 따라 하위시장은 매매시장, 민간임대시장, 공공임대부문으로 나뉘진다. 대부분의 주택재고는 매매시장과 민간임대시장을 통해 공급된 것이다.

매매시장은 주택구매자의 자산 및 담보대출을 바탕으로 주택구매비용을 충당하는 구조로 움직인다. 따라서 주택가격이 높아질수록 상당한 양의 빚을 져야 하고 결국 하우스푸어가 될 수밖에 없다. 민간임대시장은 세입자의 임대료로 집주인의 주택구매비용을 충당하는 구조로 움직인다. 따라서 주택구매비용이 높아질수록 임대료가 오를 수밖에 없다.

즉, 우리나라 주택시장의 실제 문제는 일반적인 소득에 비해서 턱없이 높은 주택구매가격이다. 이에 대응하기 위한 방안 중 하나는 저렴한 공공임대주택을 공급하는 것이지만, 공공재원의 한계, 부정적인 이미지로 인해 충분한 공급이 이루어지고 있지 못하다.

이에 대한 정책대안을 마련하기 위해서, 첫째, 시민·공공의 협력, 자원의 공유 등을 바탕으로 하는 사회적 경제기반을 주택공급부문에 조성해 나가도록 관련 정책기조의 전환을 지속적으로 제안하여야 한다. 둘째, 적정가격의 주택을 공급하기 위한 대안

# 2014년 전망 보고서

으로써 국내외 비영리주거운동 사례를 살펴보고, 어떻게 우리나라에서 비영리주거운동을 실천할 것인지 연구하여야 한다. 셋째, 사회적 경제의 핵심주체인 협동조합 방식으로 주택의 소유(주거안정)와 임대(저렴한 비용)의 장점을 융합할 수 있는 모델을 연구하여야 한다. 넷째, 저소득계층의 주거안정에 중요한 몫을 하고 있는 공공임대주택의 공급체계를 진단하고 개선방안을 강구하여야 한다. 다섯째, 주거권 정립의 일환으로 임차인의 기본권을 강화하고 주거안정을 도모하기 위한 지원방안을 모색하여야 한다. 여섯째, 청년, 노년, 장애인, 육아, 의료, 교육, 자활 등 주거복지의 여러 이슈들을 공론화하고 정책방향에 대해 논의하여야 한다.

이러한 노력들이 결실을 맺어 2015년 이 맘 때에는 희망찬 전망을 할 수 있기를 기대한다.



## [참고자료]

1. 국토교통부, “【보도자료】 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책”, 2013.4.1
2. \_\_\_\_\_, “【보도자료】 전월세시장 안정을 위한 대응방안”, 2013.8.28.
3. \_\_\_\_\_, “【보도자료】 4.1, 8.28 부동산 대책 후속조치 추진”, 2013.12.3

# 2014년 전망 보고서

## 2014년 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 15일	세계경제	지뢰밭 속 순항?	정태인
1월 16일	한국경제(1)	스스로 지뢰밭을 만드는 박근혜 정부	정태인
1월 17일	한국경제(2)	747에서 474로 갈아탄 근혜노믹스	여경훈
1월 20일	복지정책(1)	박근혜 정부식 보건의료, 민영화 폭탄	이은경
1월 21일	돌봄정책	진정한 '국가 책임 보육'이 되려면	최정은
1월 24일	주거정책	주택시장 죽이기에 골몰하는 정부	강세진
1월 27일	복지정책(2)	추후 공개	이은경
1월 28일	노동·고용	추후 공개	김수현
1월 29일	종합	추후 공개	새사연

### 2014년 전망 보고서 발간

불안한 미래, 한국 사회의 새로운 이정표를 제시하는 2014년 전망 보고서. 현재의 위치와 앞으로의 방향을 제시합니다. [경제/노동/주거/복지 분야]

### 정회원 가입하기

새사연은 회원들의 참여와 후원으로 운영되는 독립 민간 연구원입니다. 2012년 한국경제신문 선정, 국내 100대 싱크탱크 4위, 더 나아가겠습니다.