

1세대 1주택 정책의 방향 정립을 위한 토론자료

이선화/국회미래연구원

주택정책의 목표(주거안정, 자산형성)와 수단(1세대 1주택 지원)

- 우리나라는 1주택 확대를 통해 '주거 안정화' 와 '계층 사다리' 라는 두 가지 정책 목표를 추구해 옴
- 경제성장과 자산 사다리(자산불평등 완화)
 - 개발국가 발전모형 하에서 공적 사회보장제도는 '내 집 마련' 을 통한 사적 보장으로 대체
 - 성장률이 높던 시기 낮은 세금 구조 하에서 주택 보유에 기초한 중산층 형성
⇒ 주택가격 상승에 의해 유지되는 자산기반 복지체제가 만들어짐
- 자가거주와 전세제도에 의존한 주거안정화 정책
 - 자가거주 중심 정책은 공공임대 및 사회적 주택의 확산을 정책적으로 제약하며 정서적 거부감을 높이게 됨
 - 전세제도는 사적 임대에서 자가 소유로 전환하기 위한 중간 단계
 - 공공임대정책 역시 분양 전환이 주를 이루면서 민간 자산형성을 지원하는 정책으로 변질
- 경제성장기 내 집 마련을 통한 자산 사다리 경험은 조세정책을 비롯한 주거정책, 주택정책은 1가구 1주택을 정책적 선으로(≈다주택 소유를 악으로) 규정하는 경향이 을 강화 ⇒ 경로의존적 기대는 새로운 주택정책 도입의 걸림돌
- 주거안정화, 가계부채, 거시 유동성, 자산불평등 완화 등 주택시장과 관련되어 있는 여러 부문의 정책 목적이 자가보급률 확대정책과 상충함에도 불구하고 1주택자 정책에 대한 강한 정책 선호로 인해 각 부문별 정책수단의 유인정합성이 낮아지는 결과 초래
- 부동산 세제 역시 조세 원칙에 따르기보다는 주택정책의 목표를 달성하는 하위수단으로 활용되고 있으며 자가지원을 위한 1주택자 특례와 다주택자 중과로 인해 좋은 조세로 기능하는 데 한계

'1세대 1주택' 지원정책과 부문별 정책수단의 상충성

<주거안정>

자가 보유에 인센티브를 부여하는 **분양전환 임대주택 공급모형**
⇒ 꾸준한 공급에도 불구하고 낮은 공공임대 재고율

※ 자가거주는 비도시지역의 주거모형
도시화율이 높을수록 임대모형이 효율적

<주택가격 안정화, 가계 부채관리>

저금리로 인한 유동성 확장과 자산가격 급상승 문제에 대해
1 주택자(& 전세자금) 대출 우대와 다주택자 핀셋 규제 방식
으로는 시장 관리에 한계

※ 2018년 이후 주택 구매수요의 이동
전세입자의 실거주 전환 ⇒ (임대사업자 혜택에 따른) 다주택 수요 ⇒ (혜택 폐지 후) 뚝뚝한 1주택을 위한 이주수요

<경제적 불평등>

1세대1주택과 자산불평등의 관계는 다층적
: 자가보급률 증가는 자산가격 상승시 자산 불평등 심화에 대한 약간의 완충기능을 가짐
: 그러나 자산가격 상승시에는 자산 불평등 확대. 특히 세대간 불평등문제 악화

1세대 1주택
(& 전세)

<소비수요>

노후 소득흐름을 제약하여 초고령화 시대의 내수 경기 위축을 가중화

※ **가계자산의 유동화** 필요

<사회보장제도>

수익률이 높은 저축 & 투자수단으로서 개인의 생애 주기적 위험 회피
⇒ 사적 보장체제에 대한 선호로 공적 사회보장체제 발전을 저해

※ **증세에 대한 조세저항 정도를 높여** 복지국가 물적 기반 조성을 제약

<민간주택 공급>

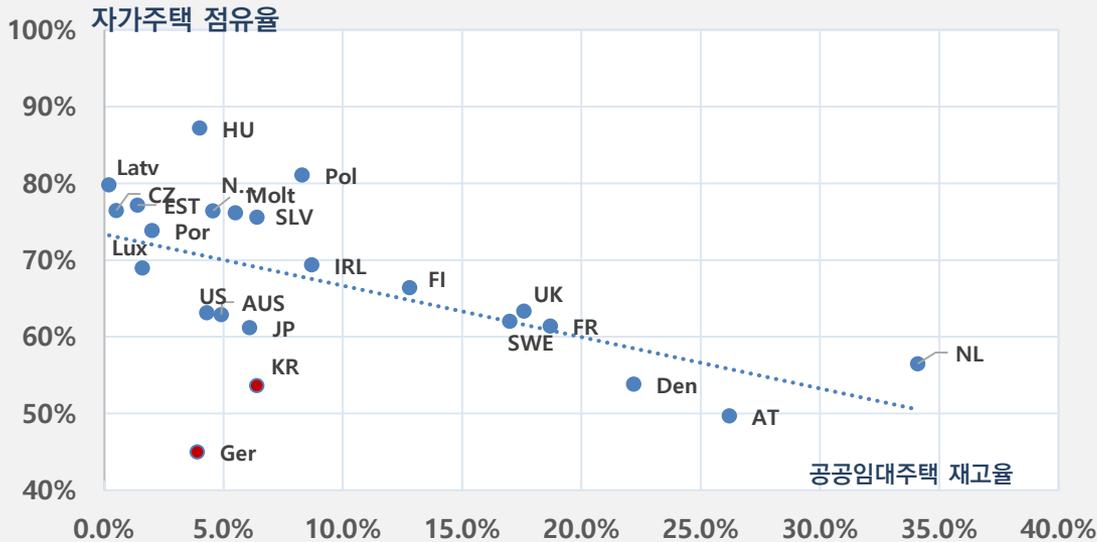
집합주택에 대한 소유권 분산은 재건축이나 리모델링에 대한 거래비용을 높임

<조세(양도세, 보유세) 기능 왜곡>

※ **1주택에 대한 과도한 혜택과 다주택에 대한 징벌적 과세**

- 1) 요소(노동, 자본, 토지)에 대한 조세 형평성 왜곡
- 2) 세부담의 수평적 형평성 저해
- 3) 생산요소 상대가격 왜곡

자가보유 확대를 위한 정책적 지원에도 불구하고 여전히 낮은 자가 점유율



- 한국과 독일은 자가점유율과 공공임대재고율 모두가 예외적으로 낮은 국가
- 한국은 자가점유 확대를 위한 정책적 지원에도 불구하고 여전히 낮은 자가점유율
- 공공임대주택의 공급 확대에도 불구하고 낮은 공공임대 재고율
- 독일은 민간임대시장을 통해 주거만족도와 주택시장 안정성을 충족한 특이 케이스
- 자가점유율: 스위스 40%(바젤 84%, 제네바 78%) vs. 싱가포르 90%+, 루마니아 96%

● 낮은 자가점유율의 배경은?

- (주거서비스 수요 측면) 높은 경제성장으로 인한 인구이동, 높은 도시화율
- (주택금융 미발달) 제도권 금융에의 접근성 낮음 ⇒ 전세제도가 주택자산 리스크 평가를 달리 하는 개인들 간 거래를 매개하는 사금융 시스템으로 활용

논의쟁점

❖ 주거안정화와 자산불평등 완화를 위한 주택가격 안정화가 선결조건

- 주택가격 상승은 자산불평등을 심화시킬 뿐만 아니라
- 임대주택 정책을 통한 주거안정화 기반도 훼손

❖ 현행 1주택 지원정책의 문제점

- 다른 소득원에 비해 매우 낮은 1주택자 양도세율 ⇒ 높은 세후 투자수익률 ⇒ 가계의 주택자산 선호현상 강화 ⇒ 주택부문의 유동성 증가 ⇒ 가격 상승

❖ 단, 높은 자가보유율은 주택가격 상승 충격에 대한 버퍼 역할

- 외생적 충격으로 인한 자산가격 상승시, 소유집중도가 높은 경우에 비해 (소유자 간) 자산불평등도 상승 폭을 줄이는 효과
※ 비소유자, 특히 청년층을 포함한 세대간 불평등도 문제는 여전히 남아 있음
- 자가보유율이 낮은 경우, 부동산 가격 상승기에 임대시장의 안정성을 저하시킴(독일의 경우)

❖ GFC 이후 자산가격 폭등은 글로벌 현상으로 일국적 정책만으로 주택가격 안정화를 달성하기 어렵다면, 1세대 1주택 지원정책을 유지하되 왜곡이 심한 정책 요소들을 교정하는 것이 차선택이 아닐지?

⇒ 1세대 1주택 양도세 특례 축소, 사회적 주택 확대, 자산유동화/모기지 등 주택금융 활성화 등

