

## 주거체제 전환을 위한 부동산정책의 방향

이 상 영 (명지대 부동산대학원 원장)

### ■ 요약 ■

문재인정부의 부동산정책을 장기적이고, 구조적인 측면에서 평가하기 위해서는 주거체제의 관점에서 평가하고 그 과제를 도출할 필요가 있다. 고도 성장기에 국가가 주택공급의 대량생산체제를 구축하면서 우리나라는 전형적인 생산주의 주거체제국가가 되었다. 2000년대 이후에는 자유주의 또는 보수주의, 나아가 사회민주주의 주거체제에 부응하는 다양한 부동산정책이 광범하게 시도되었다. 그럼에도 불구하고 기존 생산주의 주거체제에서 유래된 우리나라 주거체제가 근본적으로 전환되지는 못했다. 새 정부의 경우는 주거체제를 전환시키기 위한 부동산정책이 필요하며, 이는 기존 주택의 대량생산체제 자체를 변화시키는 것에서 시작해야 할 것이다.

※ 이 글은 필자의 개인적 견해로, 본 연구소의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

20여 차례의 부동산대책에도 불구하고 문재인정부의 부동산정책은 실패한 것으로 평가 받고 있다. 이 기간 부동산대책은 부동산가격 안정을 목표로 추진되었고, 중장기적인 과제인 주거안정, 주거복지 등과 관련한 정책은 주목받지 못했다. 부동산정책이 가격안정과 투기억제 위주로 이루어져, 전체 부동산정책을 관통하는 정부의 목표가 무엇이었는지가 불명확했다. 이러한 정책들이 지향했던 바를 좀 더 장기적이고, 구조적인 측면에서 평가할 필요가 있다. 이를 통해 문재인정부 부동산정책의 의미와 문제점을 알 수 있고, 새 정부의 부동산정책이 지향해야 하는 방향이 무엇인지에 대해서도 시사점을 받을 수 있다.

### 새로운 체제로 전환 중인 우리나라 주거체제

우리나라 주거체제는 동아시아 국가에서 일반적으로 나타나는 생산주의(productivist) 주거체제가 그 출발점이다. 생산주의 주거체제는 주택의 공급을 국가가 주도하는 것이 특징이며, 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등이 대표적이었다. 2000년대 이후에는 이들 국가들도 새로운 주거체제로 발전하였기 때문에 현시점에서는 동일한 주거체제로 묶을 수 없다.

일본은 생산주의 주거체제 유형 중 상대적으로 사회적 권리 제약이 적고, 국가가 시장과 가족을 보조하는 유형이었다. 2차 세계대전 이후 수백만 채의 주택이 파괴된 상태에서 주택정책을 시작하였는데, 주택공급을 위한 공기업(현재 UR)을 설립하고, 주택의 대량생산체제를 조기에 구축하였다. 주택금융 역시 공기업인 주택금융공고(현재 주택금융지원기구)를 통해 국가가 제공하였다. 이러한 주거체제 하에서 1968년에 주택보급률 100%를 달성하였고, 1966년부터 40년간 주택건설5개년계획에 따라 5,600만호 이상의 주택을 공급하였다.

그런데 1990년대 후반부터는 아시아금융위기로 국가재정위기가 심각해졌고, 국가주도의 주택공급 방식을 유지하기 어려워졌다. 결국

2000년대 초에는 국가의 주택공급목표치 달성이 어렵게 되면서, 주택건설5개년계획을 포기하기에 이르렀다. 이후 일본은 주택의 품질개선을 목표로 하는 부동산정책(주(住)생활계획으로 대체)으로 방향을 선회하였고, 주택금융도 미국식 장기모기지체제로 전환하였다. 공공임대공급과 운영은 지자체가 담당하고, 중앙정부의 공공임대를 공급하던 UR은 민간분과 경쟁하면서 공공부문에서 철수하였다. 이에 따라 일본의 생산주의 주거체제는 2000년대에 들어서면서 자유주의 주거체제로 완전히 전환되었다. 즉, 국가가 주택대출 및 세제혜택을 통해 주택소유를 제고에 주력하면서 최하위소득계층에게 한정하여 주거안정망을 제공하는 방식으로 정책방향을 수정한 것이다.

생산주의 주거체제 중 국가의 역할이 지속적으로 강화되어온 예로는 싱가포르를 들 수 있다. 싱가포르는 전체 택지의 90%를 국유화하고, 국민연금을 동원하여 주택건설자금과 대출을 제공하는 방식으로 주거체제를 특화하였다. 이에 따라 싱가포르 국민은 국가가 제공하는 주택을 분양받아 거주하면서 주택가격 상승에 따른 자본이득을 누릴 수 있게 되었다.

현재 나머지 동아시아 생산주의 주거체제 국가들은 일본과 싱가포르의 중간 정도의 스펙트럼을 가지고 있다. 우리나라는 2000년대 들어서면서 비교적 빠르게 주거체제가 전환되면서 생산주의 주거체제에서 자유주의 주거체제(미국, 영국, 일본)로 전환되었다. 그리고 2010년대 들어서면서는 자유주의 주거체제에서 보수주의 주거체제(프랑스, 독일 등) 요소들이 정책에 반영되기 시작했다.

보수주의 주거체제는 자유주의 주거체제보다는 좀 더 넓은 주거복지안정망을 제공하고, 민간임대의 경우에도 국가가 적극적으로 임차인을 보호하는 제도를 마련하고 있다. 보수주의 주거체제에서 가장 중요한 지표 중 하나는 공공임대주택 재고 비율인데, 우리나라는 2020년에 주택재고의 8% 수준을 확보하였고 2024년에는 10%를 목표로 하고 있다. 이미 자유주의 주거체제 국가의 3-5% 재고 비율을 넘어섰고, 보수주의 주거체제 국가의

10% 수준도 곧 도달할 것으로 보인다. 저소득층의 임대료를 보조하는 주거급여 대상 가구도 2021년 128만 가구에 달하고 있다.

2020년의 경우 생산주의 주거체제에서는 보기 힘든 계약갱신청구권과 임대료상한제와 같은 민간임대시장에서의 규제를 강화하면서 장기임대를 유도하면서, 임대료 인상을 제한하는 제도가 시행되었다. 다만 이 제도들은 1회의 계약갱신권한 부여, 집주인거부권의 인정, 전국 동일한 임대료상한제 적용과 같이 제대로 작동이 되기는 어려운 제도로 입법되었다. 결과적으로 입법 이후 임대료 폭등과 주거불안을 초래하면서 제도 개선이 불가피하게 되었다.

### 주거체제와는 무관한 부동산정책의 혼선

새로운 주거체제에 부응하는 부동산정책에도 불구하고, 기존 생산주의 주거체제에서 유래된 국가주도의 주택 대량생산체계에는 큰 변화가 없었다. 택지개발촉진법, 주택건설촉진법(주택법으로 개정), 도시개발법, 공공주택특별법 등 토지와 주택을 국가가 주도적으로 동원하기 위한 법제도가 여전히 작동하고 있다. 이러한 주거체제가 갖는 문제점이 내사태나 도시개발법을 적용한 개발사업에서 여실히 드러났음에도 3기 신도시나 2.4대책에서 공공주도 주택공급체계는 지속되고 있다.

생산주의 주거체제는 지난 수십 년간 아파트단지 위주의 대규모 주택공급에 효과적으로 작동하면서 상대적으로 국가의 재정적 부담은 최소화되었다. 민간의 토지, 자금, 수요를 총동원하는 체제에서 국가는 자유주의, 보수주의, 심지어 사회민주주의 주거체제로 전환하는 물적 자원을 확보한 것이다.

지난 수십 년간 180조원이 넘는 주택도시기금이 조성되어 택지개발과 저렴한 주택대출에 활용되었다. 수용된 토지에 건설되는 주택 선분양 위험을 감소시키기 위해 공기업이 보증하는 방식으로 주택건설단계부터 저리의 자금을 조달하였다. 주택공급을 위한 국가사업으로 형성된 자금과 이윤은 공공임대 공급의 재원이 되었고, 주거복지문제 해결에 결정적

인 도움 주었다. 우리나라 정부예산 중 주거복지예산은 주거급여 이외에는 주택도시기금과 공기업 수익에 의존하고 있다.

우리나라 부동산세제는 투기억제와 불로소득 환수를 목표로 고세율의 누진과세 체계로 되어있다. 특히 다주택자를 억제하기 위해 징벌적 조세체계를 당연시 하는 분위기다. 이로 인해 종합부동산세, 재산세, 취득세, 양도소득세 등 보유와 거래 단계 모두에서 세부담이 강화되어왔다. 선진국의 보유세가 원칙적으로 지방재정수요를 충족시키기 위해서 이루어지는 것과 다르게 우리나라는 불로소득환수를 위해 활용되고 있다. 이에 따라 미국 등 선진국에서 일반적인 주택대출이자율과 재산세에 대한 감면 조치가 미약하거나 존재하지 않는다. 즉 조세지출제도는 부분적으로만 시행되는 반면 막대한 부동산 초과세수가 국가예산으로 활용되고 있다.

결국 국가주도에 의한 주택의 대량생산체계를 통해 주거복지에 필요한 국가재정 부담을 최소화하면서 자유주의 주거체제 내지는 보수주의 주거체제에 도달하는 비용을 충당해온 것이다. 그렇기 때문에 생산주의 주거체제를 새로운 주거체제로 완전히 전환하는 것이 매우 어려운 정책적 선택이 되고 있다.

그럼에도 불구하고, 새로운 수단과 방법을 고안하지 않는다면 결국은 국가주도 대량생산 방식의 폐해는 그대로 둔 채 부동산정책은 시행착오를 되풀이 할 가능성이 높다. 따라서 생산주의 주거체제의 잔재를 버리고 새로운 주거체제로 전환하기 위한 장기적인 패러다임 전환을 고민해야 하는 상황인 것이다.

### 새로운 주거체제를 지향하는 부동산정책

주거체제는 정부의 정책만으로 달성되는 것도 아니고, 일종의 사회적 합의를 이루기 위한 긴 기간의 노력으로 형성되는 것이다. 북유럽 사회민주주의는 현재와 같은 복지와 주거체제에 도달하기까지는 100년 이상의 지난한 과정을 거쳤다. 따라서 기존의 부동산정책과는 다른 새로운 패러다임 하에서 그 방향을 정하고 일관되게 추진하는 것이 필요하다.

과거처럼 부동산정책이 가격안정이라든지 경기변동에 민감하게 되면 새로운 주거체제를 위한 정책을 추진해가기는 어렵다. 만약 새 정부가 과거 정부의 부동산정책 실패를 치유하는 수준에서 정책을 구사한다면 새로운 단계의 주거체제를 구축하기는 어려울 것이다.

이렇게 하려면 적어도 생산주의 주거체제에서 유래한 주택공급의 대량생산체제의 요소들을 어떻게 변화시킬 것인지를 고민해야 한다.

우선, 국가가 민간자원을 동원하는 현재의 주택공급체계에서 민간의 자율성에 기초한 민간합동의 주택공급체계로 전환하여야 한다. 즉 주택공급을 획일적인 대량생산체제에서 다품종 소량생산체제로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 공공이 민간의 토지를 강제 수용하는 방식에 대해서는 매우 신중한 접근이 필요하며, 대규모 신도시개발도 더 이상 추가하지 않는 것이 바람직하다.

둘째, 공공임대주택의 공급은 장기적으로 저소득층의 주거안정을 기할 수 있는 방식으로 이루어져야 한다. 10년 분양전환 공공임대의 유형보다는 영구적으로 공공임대로 운영되는 유형에 집중해야 한다. 주거급여의 경우는 임대료보조가 실질적으로 주거비부담을 덜 수 있도록 지원수준을 제고할 필요가 있다.

셋째 현재의 주택임대차3법보다는 민간등록 임대주택을 늘려서 사업자를 관리하는 것이 더 효율적이다. 미등록임대인들을 관리하는 주택임대차3법의 경우는 강제 분쟁조정장치를 마련하고, 임대료상한제는 그 대상을 명확히 한정해서 효과적으로 관리하는 것이 바람직하다.

넷째, 공공과 민간으로 구분하는 이분법적인 임대시장 정책만으로 임대차 안정을 기하기 어렵다. 이를 해결하기 위해 제3섹터 방식으로 저렴한 임대주택을 공급할 필요가 있다. 선진 주거체제의 사회주택(social housing)의 경우 운영주체가 주택조합과 같이 제3의 운영기관들이다. 이들은 이윤보다는 주거안정에 중점을 두는 사회적 임대인으로 저렴한 주거를 제공할 수 있다. 현재 우리나라에서는 그 규모가 미미하지만, 새로운 주거체제를 지향할 경우 중요한 민간임대인으로 육성할 필요

가 있다.

다섯째, 중앙정부에 의존하는 주택정책보다는 지자체와 민간이 협력하는 방식으로 지역에 적합한 주택정책을 펼쳐야 한다. 핀셋규제와 풍선효과와 같은 문제점이 발생하는 것도 중앙정부가 주도하는 주택규제에서 발생하는 것이다. 또한 전국을 대상으로 하는 부동산정책은 수도권과 지방에 상이하게 작동하면서 지역개발이나 지역경기에 큰 영향을 주고 있다. 특히 지방에 악영향을 주는 경우가 많은데, 다주택규제는 지방부동산시장의 수요를 줄이고, 공급중심 부동산정책은 지방의 주택 초과공급을 초래한다. 따라서 생산주의 주거체제에서 새로운 주거체제로 전환하기 위해서는 중앙에 의한 대량주택공급체제를 해체하고 지역에 맞는 자율적인 주택정책을 전개하는데서 출발해야 한다. **SIES**

#### | 약력 |

서울대학교 경제학과를 졸업하고, 동대학원에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 부동산114 대표이사를 거쳐 명지대학교 부동산대학원장, 한국부동산분석학회 회장으로 재임하고 있다.