

요약

1. 연구의 개요

본 연구의 목적은 2008년 이후 이후 현재까지의 주요 정책들을 평가하고 개선방안을 제시하는 것이다. 연구의 범위는 주택개발공급체계, 주거복지정책 그리고 시장안정정책과 규제로 한정하였고 이 세 분야에서도 현 정부의 대표적인 정책들을 중심으로 분석하였다.

연구방법으로는 계량분석과 보금자리주택지구 입주예정 가구에 대한 설문조사 등이 활용되었으며, 현 정부 부동산시장안정대책의 시장파급효과를 분석하기 위하여 외부 연구진으로 부산대학교 차경수교수가 참여하였다.

2. 현 정부의 주택정책 현황

현 정부는 시장기능의 정상화를 위한 규제 및 부동산 세금 완화를 추진하였고, 주거복지를 위한 재정투입은 이전 정권수준으로 유지하였으며, 이전 정권에 비해 중산화가능계층, 중산계층에 대한 지원을 확대하였다. 주택공급에 있어서는 공공부문의 역할을 확대하였고, 민간부문의 역할은 상대적으로 감소되었다. 주택시장에 대한 규제는 많이 완화되었다.

주택공급체계의 경우 2008년 11월에 재건축 사업의 활성화를 위해 소형 주택 의무 비율을 완화하였다. 또한, 1~2인 가구의 급격한 증가와 이들 수요에 대응한 저렴한 소형주택의 공급필요성이 높아지면서 2009년에는 도시형생활주택을 도입하였다. 도시형생활주택의 활성화를 위하여 주차장 기준, 진입도로 폭원, 무주택자 기준, 학교용지부담금 부과제외, 면적제한, 사업계획승인 대상을 완화하였으며, 기계

식 주차장 설치 허용, 기금운용규정 개정을 통한 건설자금 지원 확대 등 다양한 지원방안을 제시하였다.

주거복지 정책으로는 보금자리주택 공급, 저소득계층 금융지원, 특수·취약계층에 대한 지원 제도가 있다. 대표적인 주거복지 정책인 보금자리주택 사업은 ‘보금자리주택건설 등에 관한 특별법’에 근거하여 2009년부터 2018년까지 10년간 150만호의 공공주택을 무주택·서민에게 공급하는 사업이다.

시장안정을 위한 부동산 정책의 경우 정권 출범 초기에는 대선 공약 및 인수위원회에서 설정한 부동산 정책방향에 따라 제반 정책에 대한 개선을 추진하였다. 개선 조치들은 대부분 이전 정부에서 강화된 부동산 관련 규제 및 세금을 새로운 시장 상황에 맞추어 완화한 것들이었다.

3. 현재 주거문제의 진단과 향후 해결과제

소득계층별로 살펴보면 1~2분위의 경우 낮은 소득으로 인해 열악한 주거환경에서 거주하는 경우가 많은데 이들 중 2분위는 주거복지사각지대로 정부의 주거복지정책의 혜택을 보지 못하는 경우가 많다. 3~4분위는 자산축적이 없는 상태에서 주택구입이 여의치 않은 반면 전월세가격의 상승으로 어려움을 겪고 있으며, 제한된 공공임대주택 공급으로 공공임대주택에 적기, 적소에 입주하기 어려운 실정이다. 5~6분위 역시 주택구매 과정에서 경제적 어려움을 겪으며, 임차가구들의 주거 안정성을 보장할 수 있는 전세임대주택이 부족하다. 전체적으로 보면 주거수준의 양극화 심화가 우려되는 상황이다.

생애주기별로 보면 특히 고령가구들이 어려움을 겪고 있다. 그러한 문제는 임차가구 뿐 아니라 자가가구에도 있다. 고령계층의 경우 자가보유 비율이 매우 높은 반면 얼마 되지 않는 연금 등에 의존하여 생활하고 있기 때문에 주택보유관련 조세 및 주거비 부담으로 어려움을 겪을 수 있다. 30대가 큰 비율을 차지하는 최초주택구입자의 경우 소득의 변화, 대출이자율의 변화 또는 부동산시장의 급격한 변화로 하우스푸어가 될 위험성이 있다.

거시적 차원에서는 현재 주택시장의 침체가 장기화될 조짐을 보이고 있는 것이 가장 큰 문제이다. 또한 임차가구들이 주택구입을 미루면서 전세가격이 지속적인 상승세를 보이는 것도 문제이다.

사회경제적 여건변화에 대응한 향후과제는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 즉, 가구수요 증가에 대응한 지속적인 주택공급, 고령화 시대에 대한 대응, 저출산 및 가구원수 감소에 대한 대응을 들 수 있다. 또한 고층아파트의 노후화 진전 및 재개발재건축 경제성 저하에 대한 대응도 필요하다.

4. 주택정책의 평가

정책기초 평가기준으로는 ‘주거문제 해결을 위한 정부의 관심과 의지’, ‘주거문제에 대한 인식 및 정책목표의 적절성’, ‘정책수단의 적정성’, ‘정책집행체계’를 활용하였다. 한편 개별 정책 및 프로그램의 평가기준으로는 정책의 효과성, 효율성, 형평성, 주택시장에 미치는 영향 그리고 지속가능성을 활용하였다.

현 정부는 주거안정을 정부의 국정목표로 설정하고 보금자리주택을 정책브랜드로 삼아 사업을 추진하였는데 서민주거안정을 위한 재정투입수준도 증가하였다. 재정투입 수준은 주요 선진국과 비교해도 낮은 수준이 아니다. 그러나 정치적으로 브랜드화한 사업들을 실적 중심으로 추진하는 과정에 전체적인 정책의 균형과 형평성이 훼손된 점이 있다. 이러한 현상이 나타난 대표적인 예는 보금자리지구의 보금자리주택 공급 프로그램이었다.

민간택지의 주택규모별 공급기준의 경우 현 수준의 규제가 사회통합 및 저소득계층에 대한 배려 차원에서 적절하다고 판단된다. 그러나 공공택지의 경우 주택규모별 기준을 60㎡ 전후 두 가지로 단순화하는 것이 주택수급의 효율성 측면에서 바람직하다.

재건축사업의 경우 1:1재건축이 아닌 호수가 증가하는 재건축에서는 재건축이전의 주택 규모에 대한 고려 없이 무조건 85㎡ 이하의 주택을 60% 이상 건축하도록 하는 규제는 과도하다. 재건축 이전에 소유한 주택규모가 85㎡ 보다 큰 경우에도 규모별 비율 규제로 인해 원치 않는 소형주택을 배정받을 수밖에 없는 상황이 발생하기

때문이다.

초소형 주택인 도시형생활주택의 도입은 증가하는 1인 가구의 수요에 대응함으로써 주택시장의 안정에 기여할 수 있는 장점이 있다. 그러나 각종 기준의 완화로 여러 문제점들이 예상된다. 최저주거기준, 소음, 진입도로 기준 등이 적용 배제되거나 완화되어 있다.

보금자리주택의 공급유형 및 호수배분의 적정성, 가격의 적정성 및 부담가능성 등을 검토하였다. 주택공급유형과 공급호수 배분의 적정성 측면에서는 임대주택의 종류를 다양화하여 서민의 다양한 필요와 소득수준에 대응한 것은 바람직하다. 그러나 보급자리주택 분양주택 공급에 있어 공공부문의 건설비중이 과도하게 높아 민간영역을 침해한다는 비판을 받고 있다. 이와 함께 소득 2~3분위에 해당하는 저소득층을 위한 주택공급량이 이전 정부에 비해 대폭 축소된 점 역시 문제이다. 보급자리주택의 공급가격은 인근지역 유사평형과 비교할 때 대체로 낮게 설정되었다. 그러나 지난 수년간 주택가격이 하락하는 상황에서 보급자리주택지구의 가격이 시세보다 높아지는 역전현상이 발생하기도 하였다. 보급자리 임대주택에 입주할 경우의 주거비부담(월임대료+관리비) 수준은 대부분 월 소득의 30% 이하이나 일부 임대주택 유형의 경우 이를 초과하고 있다. 보급자리주택지구간 주택가격의 차이, 수분양자와 미분양자 간의 형평성, 과도하게 높은 특별공급 대상자 등도 보급자리주택 공급에서 나타난 문제들이다.

보급자리주택 공급이 주변지역 주택가격에 미친 영향을 패널모형으로 분석한 결과, 보급자리주택지구 지정으로 인하여 관할 법정동 매매가격이 소폭 하락한 것으로 나타났다. 그러나 패널VAR 모형을 통한 전세가격 상승효과를 분석한 결과, 주택매매 거래량이 감소하는 충격이 발생했더라도 수도권 전체의 전세가격을 상승시킬 가능성은 거의 없는 것으로 나타났다.

현 정부에서는 대부분의 주택금융지원프로그램의 지원규모를 확대시켰다. 이는 서민복지 차원에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 예외적으로 근로자서민 주택구입자금 금융지원 실적이 감소하였는데 그 것은 지원대상자 기준, 지원 내용에 문제가 있기 때문이다.

소득기준으로 차상위계층에 해당하는 주거취약계층은 상당수가 주거비부담이 과하거나 최저주거기준 이하의 열악한 환경에서 거주하고 있다. 정부는 이에 대한 대책을 마련하였으나 여전히 대상자에 비해 지원규모가 부족하므로 지원확대가 필요하다. 또한 사회적으로 보호가 필요한 소년소녀가장 등과 같은 특수계층을 위한 지원도 바람직한 것으로 평가된다.

주택시장안정 정책이 시장에 미친 효과를 분석하기 위해 동태은닉공통인자(dynamic latent common factor model)모형과 벡터자기회귀모형(vector auto-regression model)을 이용하여 2단계의 추정을 수행하였다. 전국 24개시의 주택가격 변동으로부터 추출된 공통인자를 벡터자기회귀모형에 포함시켜 조세정책이 전국적 주택경기에 미친 효과를 추정하였다. 분석결과 양도세 중과세 폐지정책이 주택경기에 유의한 효과를 주었다고 판단하기는 어렵다.

다음으로 조세정책 중 수도권을 제외한 지방의 주택경기에 영향을 미칠 수 있는 조세규제 완화정책의 효과를 살펴보기 위해 2008년 8월 21일에 발표된 주택거래 활성화조치를 선정하였다. 충격반응함수를 구해 본 결과 지방주택 경기를 부양하는데 유의적인 효과를 주지 못한 것으로 나타났다.

DTI는 서울 및 수도권 지역에 설정되어 있는 주택관련 대출규제이므로 이를 완화시킨 정책의 효과를 살펴보기 위해 수도권의 주택경기를 나타낼 수 있는 공통인자를 추출한 후 VAR 모형을 추정하였다. 정부의 주택금융완화 정책이 수도권 지역 주택경기에 미친 효과를 분석하기 위해 2010년 4월 23일 발표된 정부의 조치를 가변수로 설정하고 충격반응함수를 추정하였다. 분석결과 주택금융완화정책 역시 수도권의 부동산 경기를 활성화시키는데 유의적인 효과를 주지 못한 것으로 나타났다.

5. 향후 정책방향

2008년 이후 주택정책의 평가결과를 바탕으로 향후 정책 개선방안들을 ‘주택공급체계’, ‘주거복지정책’, ‘시장안정정책 및 규제’로 구분하여 제시하였다.

□ 주택공급체계의 개선방안

공급체계의 개선방안으로는 ‘공공택지내의 소규모 주택공급기준 구간의 단순화’, ‘재건축사업에서의 주택규모 규제 개선’, ‘도시형생활주택 제도의 개선’, ‘개발제한구역 보금자리주택지구개발이후의 택지공급 전략 수립’, ‘주택공급에 있어서의 민간업체 역할의 활성화’를 제시하였다.

□ 주거복지정책 개선방안

공공부문의 지원이 가장 절실한 소득 4분위 이하 가구들을 대상으로 하는 국민임대주택 공급이 위축되지 않도록 하는 것이 필요하다. 공공임대주택 공급은 당분간 계속되어야 한다. 그러나 한편으로는 전세자금지원 또는 주거비지원을 확대하는 것이 필요하다.

공공임대주택 건설을 위해서는 많은 비용과 시간이 소요되며, 입주가구와 비입주가구간, 그리고 입주가구간의 형평성 문제가 있다. 따라서 저리의 전세자금 용자지원을 확대하면서 동시에 주거비보조체계를 구축하는 것이 필요하다. 그러나 주거비지원으로 공공임대주택 건설을 대신하게 하기 위한 전제 조건은 주거비지원 수혜가구들이 입주할 수 있는 비교적 저렴하고 질이 좋은 민간임대주택 공급하는 것이다. 따라서 민간임대주택 산업을 활성화할 수 있는 지원책 마련이 필요하다.

그리고 주거복지정책의 사각지대 문제를 완화하기 위하여 all or nothing식의 지원방식을 지양하고, 소득수준에 따른 공적부조 지원, 공공임대주택 입주 시 차상위 계층에 대한 가점 부여 등을 통한 공공임대주택 접근성 제고가 필요하다. 라이프사이클별 주거문제에 대응한 지원방안 도입이 요구된다. 예를 들면 소득수준이 낮은 고령은퇴가구를 위한 보유세 경감, 최초주택구입자에 대한 취득관련 세금 경감, 주택취득 후 대출이자상환에 대한 세제감면 등도 검토해야 한다.

□ 시장안정정책과 규제 개선방안

2008년 이후 추진된 주요 주택 시장안정 정책들이 주택 시장에 큰 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 정책 효과가 없는 것으로 나타난 이유는 주택 경기가 하락하는

추세가 강한 것에 비해 정책 충격이 충분히 크지 못하였기 때문이다. 주택 시장 상황이 주택 매매가격 지수 상으로 나타나는 것 이상으로 좋지 못한 반면, 주택정책 충격은 이에 대응될 정도로 충분히 크지 못하였던 것으로 보인다.

시장 상황이 좋지 못할 뿐만 아니라 향후 시장 상황에 대한 기대도 부정적으로 형성되었으며 이로 인해 자기 예언적 효과(self-fulfilling prophecy)가 주택 정책의 효과를 압도한 것으로 판단된다. 향후에는 주택 경기가 충분히 하락했다고 시장이 기대할 수 있을 때까지 시장안정 시책의 발표 시기를 늦추고 정책이 시장에 주는 충격이 충분히 큰 수준으로 정책 프로그램의 수준을 조정해야 할 것이다. 또한 주택 시장 상황을 판단함에 있어 기존의 주택 매매가격지수 이외에 공통인자(팩터)와 같이 주택 경기 상황을 반영할 수 있는 지표를 참조할 필요가 있다.

일반 주택관련 규제 중 민영택지에서의 분양가 상한제는 철폐하는 것이 필요하다. 그러나 공공택지의 경우 시가 이하로 분양되는 택지에서는 민영주택이라 할지라도 분양가상한제를 완전 철폐하는 것은 바람직하지 않다.

1970년 중반 이후 대량으로 건설된 고층아파트들이 노후화되고 있고, 1990년대 초의 신도시의 주택도 앞으로 재건축, 또는 리모델링이 필요한 시기가 도래할 것인데, 노후화 아파트가 많은 상태에서는 일부 인기 지역을 제외하고는 재건축 추진을 희망하더라도 경제성의 부족으로 사업추진이 불가능한 지역이 대부분이 될 것이다. 따라서 재건축이 필요한 지역에 대한 규제는 가급적 철폐하는 것이 바람직할 것이다.