

정부의 주택정책 진단 및 향후 과제

- 역대정부의 주택정책 진단 및 정책에 대한 주거 소비자 인식을 중심으로 -

이종인 연구위원

2014. 11.

YDI Policy Report



〈 요약 〉

- 박근혜 정부 2기경제팀의 ‘주택시장 정상화 방안’ 발표 이후 주택거래량 증가, 거래가격의 상향안정화 등의 효과를 보이고 있음
- 현 주택정책에 대한 평가는 부동산의 본질적 특성 및 과거 정책들에 대한 이해와 판단이 필수적이며, 향후 정책추진의 방향, 강도의 조절 문제도 마찬가지임
- 제5공화국 이후 현재까지 역대 정부의 부동산·주택정책에서는 시장과열 방지와 투기 억제에 위한 규제강화, 그리고 경기활성화를 위한 규제완화가 지속적으로 반복되는 패턴을 보임
- 부동산시장 상승기에는 규제 정책을, 안정(침체)기에는 부양 정책이 어김없이 추진되어 왔으며, 장기적이고 일관된 정책보다는, 단기적이면서 부동산시장 외적 요인에 따른 대책이 주류였음(아래 표 참조)

정부 명	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
주택시장	침체→호황	호황	안정→침체	침체→안정	호황	안정→침체	침체→안정
정책패턴	부양→억제→부양	억제	억제	부양	억제	억제→부양	부양

- 검토결과, 정책 효과가 수개월~수년의 시차를 두고 나타남에도, 집권 기간 내 또는 의도하는 기일 내 가시적 효과를 얻기 위한 무리한 시도가 많았다는 점을 확인할 수 있었음. 현 정부의 주택정책 역시 이러한 역대 정부 정책의 변화와 사이클에 무관하지 않음
- 국민들의 주택정책에 대한 인식과 만족도, 주택시장과 정책방향에 관한 기대 등을 파악하기 위한 설문조사 결과,
- 현 정부 주택정책 전반에 대한 만족도는 여전히 낮은 수준이었으며, 특히 임대주택 거주자의 만족도가 상대적으로 낮았음

- 내년도 주택시장에 대해서는 거래량, 가격 모두 소폭의 증가세를 전망했는데, 이는 현 정부 주택정책이 시장정상화에 긍정적 효과를 보인 것으로 인식하고 있음을 읽을 수 있는 대목임
- 하지만, 향후 전(월)세 가격안정을 정부정책의 최우선순위로 요구하고 있으며, 저소득·서민을 위한 공공(임대)주택 공급의 확대를 요망하고 있는 점 등은 향후 정책의 방향과 추진에서 서민의 주거안정 측면을 보다 중시할 필요가 있음을 보여줌
- 현 정부 초기부터 지속적으로 추진해 온 주택시장 정상화 또는 활성화 정책의 목표는 일정부분 성과가 나타나고 있는 것으로 평가됨
 - 이명박 정부 중반 이후 지금까지 지나치게 위축된 주택거래를 정상적인 수준으로 회복시키고 수도권외의 주택가격 하락세를 진정시켰다고 봄. 다만, 미국의 양적 완화 중단과 이에 따른 개도국들의 통화위기, 중국과 유럽 국가들의 성장률 하락 등 외부충격이 커질 경우 주택시장 정상화 추이가 느려지거나 다소 변화될 수 있을 것임
 - 주거안정을 위한 정책의 경우, 여러 대책의 추진으로 부분적으로 성과를 내고 있지만 일부 렌트푸어대책의 폐기·중단 등과 전세가격 급등 등의 문제로 긍정적 평가와 부정적 평가가 상존
- 주택시장과 관련 정책을 둘러싼 새로운 환경이 조성되고 있는 시점에서 주거안정을 중시하는 정책 패러다임의 전환이 필요한 시점
 - 임대차가격 안정, 직간접적 주택 소유·임대 지원 강화 등 보편적 주거 복지향상(주거안정) 실현에 정책의 초점을 맞추는 것이 바람직하며,
 - 주택시장 정상화(활성화)를 위한 대책들을 일관성 있게 추진하고 모니터링 하되 시장기능이 기초가 되어야 함
 - 정책의 실효성 및 예측가능성 제고를 위해서는 현실적으로 국회 계류 중인 주택거래 정상화 법안들이 조속히 통과되어 시행되어야 할 것임

〈 차 례 〉

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	4
1) 연구 범위	4
2) 주요 연구방법	4
II. 과거 및 현 정부의 주택정책 진단	5
1. 역대 정부의 부동산·주택 정책	7
1) 개요	7
2) 1998년 이전	7
3) 1998년 이후	9
2. 현 정부 주택정책 현황	12
3. 정책 진단	14
III. 주택정책에 대한 주거소비자 인식 분석	17
1. 조사 개요	19
1) 조사목적 및 조사내용	19
2) 조사 대상, 일시 및 방법	19
3) 조사표본의 특성	20
2. 조사내용 분석	21
1) 정부의 주택정책에 대한 만족도 및 관련 정책	21
2) 주택시장에 대한 전망	23
3) 정책방향에 대한 기대	25
4) 주택구입 의사 및 정책과의 관련성	27
3. 조사·분석 결과의 시사점	29

IV. 주거안정을 위한 주택정책의 방향	31
1. 정부의 주택정책에 대한 평가	33
1) 주택시장 정상화 정책과 주거안정 정책	33
2) 주택시장 정상화 정책에 대한 평가	34
3) 주거안정 정책에 대한 평가	35
2. 주택정책의 방향 및 과제	37
1) 주거안정 증시의 정책 패러다임의 전환	38
2) 정책의 예측가능성 제고	40
3) 정책의 일관·지속적 추진과 시장기능 증시	41
V. 결론: 정책적 시사점 및 향후 과제	43
1. 정책적 시사점	45
2. 향후 과제	46
주요 참고문헌	47

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

- 박근혜 정부 출범 초기의 극심한 주택시장 침체로 인해 이른바 하우스푸어, 렌트푸어 현상이 지속되어 왔음
 - 이는 가까이에는 이명박 정부에서의 잦은 정책발표와 정책방향의 혼선, 멀리는 수십 년간 역대 정부에서의 규제 및 부양 정책의 지속적 반복의 영향이 적지 않았을 것으로 봄
- 부동산·주택시장은 타 분야와 달리, 고정성과 지역성 등에 따른 수급균형의 어려움, 계절적 요인, 경기침체기의 장기적 거래단절 등 제반 특성으로 인해 시장실패(market failure)가 빈발하며, 따라서 각종 규제와 대책의 형태로 정부 개입이 불가피한 분야임
 - 하지만 과도하거나 시의적절치 못한 개입은 오히려 가격 폭등·폭락이나 거래실종 등 부작용을 초래하게 됨
 - 당면문제 해소를 위한 단기성 정책 내지 일관성결여 대책 역시 문제의 심각성을 가중시키는 결과를 가져옴
- 박근혜 정부 2기경제팀의 ‘내수활성화를 위한 주택시장 정상화 방안’ 발표 이후 주택거래량 증가, 거래가격의 상향안정화 등의 효과를 보이고 있음
 - 주택 거래량 증가세가 뚜렷하며, 거래가격·거래량 전망에 대한 전문가 의견도 수도권, 지방 모두 긍정적 평가가 우세
- 현 주택정책에 대한 평가는 주택을 포함한 부동산의 본질적 특성 및 과거 정책들에 대한 이해와 판단이 필수적임. 향후 정책추진의 방향, 강도의 조절 문제도 마찬가지로 마찬가지일 것임
- 그러한 배경 아래, 지난 30여 년간 역대정부에서의 핵심 주택정책들을 살펴보고, 박근혜 정부의 주택시장 정상화를 위한 정책의 내용과 효과를 진단하고 시사점을 제시함
 - 덧붙여, 주거소비자인 국민의 주택정책에 대한 인식과 만족도, 향후 주택시장에 대한 전망과 정책방향에 대한 기대 등을 함께 파악해 봄으로써
 - 정부의 주거문제 해결을 위한 정책개선 방향 설정에 활용되도록 함

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구 범위

- 본 연구는 생활자들의 주거에 관련된 다양한 문제들 중 '주거안정을 위한 정부의 주택정책'의 문제에 국한하여 논의를 전개함¹⁾
- 일반적으로 주거문제 속에는 서민·저소득층 주거안정 문제, 도시 빈민 주거문제, 고령자 주거문제, 청소년 주거문제 등 다양한 문제가 있으며, 이들에 관련된 주택공급정책, 도시재생정책, 공공(임대)주택 공급확대 정책, 수요조절정책 등 여러 정책들이 논의의 대상이 되고 있음
- 하지만, 본 연구에서는 주거문제 해결을 위한 과거 및 현 정부의 주택 정책들을 진단·평가하고, 주거정책 서비스의 소비자인 국민의 주택 정책에 대한 인식과 만족도 및 주택시장에 대한 전망과 정책방향 인식 등을 파악하여 향후의 정책 방향을 제시하는데 연구의 초점을 맞추고자 함

2) 주요 연구방법

- 연구 방법으로는, 국내외 관련 문헌과 연구조사통계 자료 등을 분석하고, 정부의 주택정책과 법제도 현황자료를 검토·분석함
- 정부의 주택정책에 대한 주거소비자의 제반 인식을 살펴보기 위해 대국민 설문조사를 수행하여 분석함
- 덧붙여, 관계전문가, 업계관계자, 정부의 정책담당자 등과의 면담, 간담회 및 자문을 통해 관련 아이디어를 수렴하고 분석절차·수행결과 등에 관해 자문을 구함

1) 주택정책은 '부동산정책' 과 동일하거나 유사한 개념으로써 혼용되는 경향이 있지만 본 보고서에서는 이를 엄격히 구분하고자 함. 일반적으로 부동산정책은 대상에 따라 국토정책과 토지정책 및 주택정책의 3가지 유형으로 구분할 수 있음. 즉, 주택정책은 부동산정책의 한 유형이라고 보면 됨. 주택정책은 크게 주택의 공급정책, 가격정책 및 거래정책으로 구분해 살펴볼 수 있음

Ⅱ. 과거 및 현 정부의 주택정책 진단

1. 역대 정부의 부동산·주택 정책

1) 개요

- 현행 부동산·주택문제는 과거의 정치·경제·사회적 여건과 밀접한 관련성이 있음
 - 그러한 여건들은 안정되기보다는 동태적으로 급변하는 경우가 많았기 때문에 부동산·주택 문제 역시 급변하는 양상을 띠게 됨
- 더불어서 정부의 관련 정책의 역할과 효과가 무엇보다 컸음
 - 역대 정부의 관련 정책은 투기억제를 위한 규제강화와 경기부양을 목적으로 한 부동산활성화 대책이 주기적으로 반복되는 양상을 보임
 - 따라서 역대 정부의 부동산·주택 관련 핵심 정책들을 살펴보고, 그 공과를 고찰해 봄으로써 현상을 객관적으로 이해하는데 도움이 될 수 있을 것임
 - 대한민국 국가 수립 이후 제4공화국까지의 부동산·주택정책은 편의상 논의로 하며,
 - 제5공화국 정부에서 김영삼 정부에 이르는 시기(1998년 이전)와, 그 이후 김대중 정부에서 이명박 정부에 이르는 시기(1998년 이후)로 구분하여 고찰해 봄

2) 1998년 이전

- 노태우 정부까지(~1993)는 규제강화와 규제완화의 반복으로 설명됨²⁾
 - 정치적 혼란과 제2차 석유파동을 겪은 **전두환 정부**(1980~1987)에서는 극심한 경기후퇴를 조절하는 수단으로 부동산을 활용함
 - 경제개발 이후 처음으로 마이너스 실질성장률을 겪을 정도로 악화된 경기³⁾의 활성화를 위해 1979년에 ‘주택경기 활성화조치’를 취했음.

2) 건국 이후 최초의 부동산규제제도는 1967년의 ‘부동산 투기억제 특별조치법’ 일 것임. 토지 양도 차익에 대한 50% 세율적용 등 규제를 강화한 조치였음. 이후 1978년의 ‘부동산 투기 억제 및 지가안정 종합대책’으로 부동산규제를 강화했음. 하지만 이러한 조치들은 본격적인 주택정책과는 거리가 있음

이듬해에는 향후 10년간 500만호 대규모 주택공급계획을 발표함⁴⁾

- 하지만, 이러한 주택경기 활성화 대책으로 부동산시장이 과열되자 물가안정과 투기억제를 명목으로 보다 강한 규제책으로 돌아섬
- 그러한 규제강화 여파로 주택경기가 침체되자 다시 경기부양을 목적으로 각종 택지개발사업 추진 등 부동산경기 활성화 정책들을 시행하게 됨

○ **노태우 정부(1987~1993)**에서는 이전 정부에서의 부동산 부양대책 및 대외적 '3저현상'에 따른 유동성 증가 등에 따른 부동산경기 과열을 억제하고자 강경한 부동산투기 억제대책과 공급확대 정책을 추진함⁵⁾

- 당시 '토지공개념' 제도를 시행한 것이 대표적인 규제책이었음. 이를 위해 '택지소유상한법', '개발이익환수법', '토지초과이득세법' 등의 법이 1989년 마련됨⁶⁾
- 단기적 주거안정을 위해 '주택임대차보호법'을 개정하여 임대차기간을 2년으로 연장(1989년)하고, 전세금의 우선변제권을 인정하는 조치를 시행(1984)

※ 토지시장의 투기근절을 주된 목적으로 한 '종합토지세' 제도를 1990년도에 시행

- 1989년 '수도권 5개신도시 건설사업' 정책이 발표된 후 1991년 8월까지 214만호의 제1기 신도시가 건설됨

□ **김영삼 정부(1993~1998)**는 출범 초기 부동산시장의 안정세를 바탕으로 사전적 투기억제 정책으로 전환하게 됨

○ 노태우 정부에서의 부동산 규제강화 정책의 영향으로 전반기에는 주택시장이 비교적 안정적이었음

○ 금융실명제와 함께 차명 부동산거래를 전면 금지한 부동산실명제를 시행함

3) 1980년의 실질성장률은 -2.1%이었으며, 물가상승률은 28.7%에 달했고 실업률도 당시 기준으로 5%가 넘었음. 또한 국제유가 폭등의 영향 등으로 환율이 36.5%나 높아졌음

4) 전두환 정부에서는 약 176만호의 주택을 공급하게 됨. 당초의 대규모주택건설 계획을 달성하지는 못했으나 이는 당시 전국 주택수의 30%에 달하는 수준임

5) 당시 부동산 경기과열은 전두환 정부말의 경기활성화 조치들의 영향도 있지만, 대외적으로 저달러, 저유가, 저금리의 이른바 '3저현상'의 영향이 매우 컸음

6) 이들 3개 법안은 국회제출 초기에는 매우 강력한 규제내용을 담고 있었으나 입법화 과정에서 원인 대폭 수정되거나 애매한 규정으로 전환되어 당초 정부발표나 국민들의 기대에 크게 못 미쳤다는 평가를 받고 있음

- 1995년에 ‘부동산실명법’과 ‘부동산실소유자명의등기법’을 제정함으로써 실수요자 중심의 부동산거래를 유도하여 부동산·주택시장의 안정화를 꾀함
- 하지만 본격적인 준농림지역 개발을 허용함으로써 난개발 문제가 크게 부각됨
- 김영삼 정부 후반기에는 통상적으로 통화위기(currency crisis)로 불리는 ‘외환위기’(흔히 IMF 외환위기로 칭함⁷⁾)를 겪게 되고 그 여파로 부동산·주택 시장도 거래량과 거래가격 모두 급격히 침체·하락하게 됨

3) 1998년 이후

- 김대중 정부(1998~2003)에서는 IMF관리체제의 타계 책으로 부동산시장 규제의 완화 및 부양 대책들을 추진
 - IMF외환위기 초기인 1998년의 경우 주택 매매가격과 전세가격 모두 큰 폭으로 하락했음. 국가 통계상으로는 10~25% 하락한 것으로 나타났으나 실제 시장에서는 40~50% 하락한 경우도 적지 않았음
 - 주택거래의 극심한 부진과 주택가격 하락에 따른 이른바 ‘깡통 전세’가 사회문제화 됨⁸⁾
 - 이러한 극심한 주택·부동산시장의 침체를 극복하고자 주택관련 규제를 전면적으로 해지·완화하게 됨
 - ‘건설·부동산활성화대책(1998.3.17)’을 통해 양도소득세를 한시적으로 폐지하고 분양가 자율화 조치를 시행
 - 또한, 전매 전면 허용, 청약자격제한 완화, 택지소유상한제 폐지, 무주택 우선공급제 폐지 등의 조치를 취함
 - 이러한 대대적인 규제완화 및 LTV(Loan to Value; 담보인정비율⁹⁾)의

7) ‘외환위기’란 대외 경상수지 적자 확대 및 단기유동성 외환부족 등으로 대외거래에 필수적인 외환을 확보하지 못해 국가 경제가 부도위기에 빠지는 현상을 말함

8) ‘깡통전세’란 주택 가격이 오를 때 무리한 대출로 전세가 있는 주택을 구입하였으나 주택시장의 침체로 주택의 가격이 대출금과 전세가격을 합한 금액 이하로 하락하여 대출금과 전세상환에도 못미치는 경우를 말함. 경우에 따라서는 경매 중 주택의 전세입자가 전세보증금을 돌려받지 못하는 상황을 의미할 경우도 있음

9) 은행이 주택·상가·빌딩 등의 부동산을 담보로 대출을 해 줄 때 담보 물건의 실제 가치 대비 최대 대출가능 한도를 의미함

실거래가 기준 80% 허용 등의 조치로 부동산 시장이 급속히 과열되는 결과를 초래함

- **노무현 정부(2003~2008)**에서는 과열된 부동산 시장 억제를 위한 각종 규제가 강화·도입되었으며 상당수의 정책들이 수요 억제에 초점을 맞춤
 - 총 10회 이상의 부동산대책¹⁰⁾을 발표하고 추진한 노무현 정부 부동산 정책에 대한 다양한 평가가 있지만, 의도했던 부동산투기 및 가격급등을 억제하지 못한 정책실패의 관점이 대체적으로 우세
 - 이른바 버블세븐지역¹¹⁾을 주된 대상으로 한 투기(과열)지역에 대한 조세강화 및 금융 억제정책, 실거래가 적용의 과세표준 도입, 종합부동산세 도입, 양도소득세 등 다주택자 중과, DTI(Debt to Income; 총부채상환 비율)¹²⁾ 적용 및 LTV 규제 강화, 공급물량 확대¹³⁾ 및 분양가 상한제 시행 등 초강력 규제책들을 발표·추진
 - 당시의 부동산·주택가격 폭등의 주원인을 거시적 경제정책 차원보다는 시장거래를 왜곡하는 투기행위로 간주한 정책들이 다수였음
 - 또한, 이러한 강력한 부동산 투기 억제정책들에 더하여 모순된 개발 정책을 동시에 추진한 부분도 정책효과를 반감하거나 역효과를 초래한 하나의 원인
 - 예컨대 혁신도시, 기업도시, 행복도시, 수도권 2기신도시 건설 등 각종 개발정책으로 전국적 지가 상승 초래하여 오히려 부동산투기를 조장하고 부동산시장의 과열을 촉진한 측면이 있음¹⁴⁾
 - 반면에 노무현 정부에서 의욕적으로 추진된 과표현실화 및 보유세강화 정책은 장기적 관점에서 바람직한 방향이었다는 평가도 있음

10) 노무현 정부의 대표적 부동산 대책으로는 10.29대책(2003년), 8.31대책(2005년), 3.30대책(2006년)임
11) 2006년 정부가 아파트 가격에 거품(bubble)이 많다고 지목한 강남, 서초, 송파, 양천, 분당, 평촌, 용인 등 7개 지역을 말함
12) 주택구입 예정자가 주택담보대출을 받을 경우 채무자의 소득으로 금융부채 상환 능력을 점검하는 제도임. 대출상환액이 소득의 일정 비율을 초과하지 못하도록 제한함으로써 과잉부채에 따른 채무자 파산 및 사회불안을 예방하기 위한 제도임
13) '2005년의 8.31 종합대책'의 핵심 정책들임
14) '정치 실패'로 인해 '정책실패'가 더 커졌다는 관점도 있음. 예컨대 정책의 수립과 입법화과정에서 당초 발표 내용을 부인하거나 수정하기도 했으며, 대통령을 비롯한 고위 정책당국자들이 주택거래가격에 관련된 이른바 '대못'과 같은 지나친 표현이 남발됨으로써 오히려 정책에 대한 신뢰를 약화시켰다는 관점임

- **이명박 정부(2008~2012)**는, 노무현 정부에서의 투기억제정책 실패 및 글로벌금융위기 이후 각국의 경기부양 조치에 따른 전 세계적인 부동산 호황으로 국내 주택가격 급등세가 지속되는 상황에서,
 - 2008년의 6.11대책 이후 총 17회의 부동산 대책을 발표하게 됨
 - 부동산 시장 안정을 위해 종합부동산세 완화, 주택공급 확대, 각종 규제 완화, 미분양 해소책 등을 추진함
 - 정부 초기에는 LTV, DTI 등 주택금융 규제를 강화하고 보금자리 주택 공급확대를 통한 민간 주택가격 억제 정책을 추진하게 됨
 - 하지만 2010년 이후 수도권 중심으로 주택시장이 급격히 침체되면서 이른바 전세대란이 야기됨. 이를 해소하기 위해 2011년 상반기에는 거의 매월 대책이 발표되었는데 그 절반 이상이 전월세시장 안정대책이었음

<표 1> 이명박 정부에서의 부동산·주택 정책

발표일시	대책 명칭
2008.6.11	지방 미분양 대응방안
2008.8.21	주택공급기반 강화 및 건설경기 보완 방안
2008.9.19	도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안
2008.10.21	가계 주거부담 완화 및 건설부문 유동성지원, 구조조정 방안
2008.11.3	경제난국 극복 종합대책
2009.8.20	전월세 지원방안
2009.8.27	서민 주거안정을 위한 보금자리주택 공급확대 및 공급체계 개편방안
2010.4.16	도시 소형주택 공급 활성화대책
2010.4.23	주택미분양해소 및 거래 활성화 방안
2010.8.29	실수요주택거래 정상화와 서민·중산층 주거안정 지원방안
2011.1.13	전월시장 안정 방안
2011.2.11	전월세 시장 동향 및 안정방안 (보완대책)
2011.3.22	주택거래 활성화 방안
2011.5.1	건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화 방안
2011.8.18	전월세시장 동향 및 안정화 방안
2011.12.7	주택시장 정상화 및 서민주거안정 지원방안
2012.5.10	주택거래 정상화 및 서민·중산층 주거안정 지원방안

- 이러한 연이은 대책들에 대한 시장의 반응은 실효성 측면에서 부정적이었음
 - 가장 큰 문제는 대책의 단기적 효과가 거의 없었다는 점임. 특히 2011년 초부터 이른바 ‘렌트푸어’ 문제¹⁵⁾ 해소를 위한 정책을 단기간 수차례 추진했음에도 기대했던 효과를 얻지 못함
- 결과적으로 수도권 집값하락과 거래 침체, 전월세 대란을 초래¹⁶⁾
 - 수도권 침체와 지방권 활성화 등 수도권과 지방권의 양극화가 심화되고, 매매시장침체와 전세가 과열 등 매매시장과 임대시장의 양극화 현상이 돌출됨

2. 현 정부 주택정책 현황

- 이전 이명박 정부 5년간 주택시장의 특성을 살펴보면,
 - 수도권의 주택가격은 지속적으로 하락 추세를 보인 반면, 비수도권은 상향안정세를 유지함. 이와는 대조적으로 전세가격은 전국적인 상승세를 유지해 옴
 - 서울·수도권의 경우 경기 순환상의 공급과잉에 더하여 전월세시장의 구조적 변화에 따라 주택가격 하락과 전세가격 상승 현상이 지속됨
 - 비수도권에서는 2000년대 중반의 공급과잉에 따른 재고조정이 2000년대 후반에 어느 정도 이루어짐에 따라 주택가격이 상승했다는 평가
 - 전세시장은 매매시장 위축에 따른 신규 전세공급자 감소, 시장이자율 하락으로 기존 전세공급자들이 월세공급자로 전환되었던 반면, 매매 시장 위축에 따른 전세수요 증가, 시장이자율 하락에 따른 기존 월세 수요자의 전세수요자로 전환 등에 따라 전세가격의 상승이 증폭되어 옴
- 이러한 수도권 주택시장의 장기적 침체와 전세가격 급등이라는 주택시장 불안과 그에 따른 경제적 부작용이 커지는 여건을 안고 출범한 박근혜 정부에서는 세제, 금융, 공급 등이 망라된 부동산대책을 지속적으로 추진

15) 급증하는 전셋값을 감당하는데 소득의 대부분을 지출함으로써 저축과 소비 여력이 없는 사람들을 의미함. 집을 보유한 가난한 사람들을 일컫는 ‘하우스푸어(House Poor)’에서 파생된 용어임

16) 결과적으로 하우스푸어, 렌트푸어, 강동주택 등 신조어가 유행하게 됨

□ 현 정부 출범 이후 지금까지 8차례의 대책이 발표·추진됨

- 출범 이후 5차례는 1기경제팀(현오석경제부총리)의 주택시장 정상화 및 전월세 대책이 핵심이 있음 (아래 <표 2> 참조)

<표 2> 현 정부 '1기경제팀'의 주택 정책

발표일시	대책 명	발표 명칭	주요 내용
2013.4.1	4.1대책	서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책	양도·취득세 면제 및 거래세 완화를 통한 전세→매매 유도
2013.7.24	7.24 후속대책	4.1대책 후속 세부실행 방안	공공분양물량 축소를 통해 공급과잉 해소 및 준공 후 미분양 감소
2013.8.28	8.28 전월세대책	서민·중상층 주거안정을 위한 전월세 대책	공유형모기지, 취득세인하 등을 통해 전세수요 매매 전환 유도
2013.12.3	12.3 후속조치	4.1대책 및 8.28대책 후속조치 계획	목돈 안 드는 전세제도 폐지를 통해 렌트푸어 지원
2014.2.26	2.26대책	서민·중신층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안	전월세 소득 과세를 통한 과세 투명화

- 반면, 최근의 4차례는 '부동산경기 활성화'와 서민주거 안정에 초점을 둠¹⁷⁾
 - 대표적인 주택수요 확대 대책으로는 LTV 및 DTI의 상향 조정임
 - 특히 9.1대책은 주택에 대한 수요확대와 더불어, 역대 정부와는 달리 '공급 억제'를 통해 주택가격의 상향안정화를 유도하고 있음

<표 3> 현 정부 '2기경제팀'의 주택 정책

발표일시	대책 명	발표 명칭	주요 내용
2014.7.24	7.24 대책	새 경제팀의 경제정책방향 (주택시장 정상화)	LTV·DTI 규제 완화, 실수요자 범위 및 지원 확대, 주택공급규제 개선
2014.7.30	7.30 후속조치	부동산 관련정책 및 국가 경제활성화 대책 후속조치안	디딤돌대출 지원대상 확대, 청약제도 전면 개편방안 마련, 조속한 법령개정 추진 등
2014.9.1	9.1 부동산대책	규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안	재건축규제의 합리화, 청약제도 개편, 주택공급방식 개편, 임대주택공급 확대, 무주택서민 주거비부담 완화
2014.10.30	10.30 부동산대책	서민주거비 부담완화 대책	매입·전세 임대 집중공급, 기업형 임대 사업과 육성, 영구 임대주택의 순환을 제고, 보증부 월세가구 지원강화

17) 2014년 7월 취임한 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관이 주도하는 박근혜 정부의 '2기경제팀'의 부동산·주택정책임

- 그 결과, 2014년 4/4분기부터 주택거래량이 소폭 증가하고, 수도권 가격 하락세가 다소 진정되며 서울 등 일부에서는 가격이 오르는 경향을 보임¹⁸⁾
- 현 정부 2기경제팀의 주택정책 이후 정책의 효과가 수도권을 중심으로 확대되고 있는 것으로 판단
 - 특히 7.24대책에서의 DTI 및 LTV 등 부동산대출 규제 완화가 즉시적인 효과를 보였으며, 9.1대책에서의 민간 주택시장 활성화를 위한 규제 완화 조치들이 주택거래 증가 등에 긍정적 효과를 미치는 것으로 보임

<표 4> 최근 6년간 주택거래량 현황

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014
주택거래량 (건수)	91,413	51,442	71,457	39,806	56,733	78,292

자료: 국토교통부 (2014년은 잠정치임)

3. 정책 진단

- 지금까지 살펴본 역대 정부의 부동산·주택정책에서는 시장과열 방지와 투기 억제를 위한 규제강화, 그리고 경기활성화를 위한 규제완화가 지속적으로 반복되어 온 패턴을 읽을 수 있음
- 부동산시장 상승기에는 규제 정책을, 안정(침체)기에는 부양 정책이 어김없이 추진되어 옴 (아래 <표 5> 참조)
 - 장기적이고 일관된 정책보다는, 단기적이면서 부동산시장 외적 요인에 따른 대책이 주류였음

<표 5> 역대 정부별 주택시장 및 정책패턴

정부 명	주택시장 패턴	주택정책 패턴
전두환	침체→호황	부양→억제→부양
노태우	호황	억제
김영삼	안정→침체	억제
김대중	침체→안정	부양
노무현	호황	억제
이명박	안정→침체	억제→부양
박근혜	침체(→안정)	(부양)

18) 물론 직전 정부 말기의 주택거래 정상화 및 전월세 안정을 위한 각종 대책의 영향과 함께 반영되고 있는 것으로 보임

- 가장 큰 문제점은, 정책의 효과는 수개월~수년의 시차를 두고 나타남에도, 집권 기간 내 또는 의도하는 기일 내 가시적 효과를 얻기 위한 무리한 시도가 많았다는 점임
 - 예컨대, 김대중 정부에서 주택시장 부양 정책의 효과는 정권 말기에 이르러서야 나타나기 시작했으며, 노무현 정부에서 집중적으로 발현됨 → 이에 대응한 노무현 정부의 초강력 규제책 역시 당기에는 전혀 효과를 발휘하지 못했으며, 오히려 이어진 이명박 정부에서 급격한 시장 침체를 초래하는 요인으로 작용¹⁹⁾
 - 집권 기간 내 문제해결을 위한 대응요법 내지 경기 안정화·활성화의 수단으로 활용됨으로써 정책의 장기성 및 일관성이 결여²⁰⁾
- 현 정부의 주택정책 역시 이러한 역대 정부 정책의 변화와 사이클에 무관하지 않은 측면이 있음
- 집권 1년간은 주거안정 및 주택시장 정상화 기조를 고수하다가 2014년 7월 이후 시장 활성화 기조로 전환됨
- 또한, 지난해 4.1대책 및 8.28대책에서의 정부의 주택정책에는 기본적인 정책방향에 대한 입장이 일관되지 않은 면이 있어 보임
 - 8.28대책의 경우 차가주의보다는 자가주의 비중이 더 커 보이며, 점유 형태에 대한 정부의 정책 방향이 명확하지 않음. 예컨대 자가주의를 우선시할 것인지 일본과 같이 차가 위주의 정책기조를 세울 것인지의 여부, 자가주의를 중시한다면 어느 수준으로 할 것인지에 대한 정책 포지션이 분명하지 않음²¹⁾
 - 전세제도에 대한 입장 및 월세·보증부월세로의 전환을 시장에 맡길 것인지, 제도적으로 대응할 것인지에 관한 입장도 불분명함
- 결과적으로, 지난 이명박 정부 중반기 이후 현재까지 주택시장에는 이른바 하우스푸어와 렌트푸어 문제와 같은 서민층의 주거불안정과 부동산·주택 관련 유관산업의 어려움이 해소되지 않고 있음

19) 물론 ‘글로벌 금융위기’ 와 같은 외부 요인도 크게 작용했음

20) 국민의 안정된 주거생활을 위한 부동산·주택정책 차원의 진단임. 하지만, 보다 거시적 관점에서의 경제정책 차원에서는 상이한 진단이 내려질 수도 있을 것임

21) 이용만(2013. 8, 4쪽)

- 이는 그 이전 노무현 정부에서의 강력한 억제정책의 여파와 이명박 정부에서의 정책의 실효성 부족이 여전히 영향을 미치고 있음을 반증하는 것임
- 상술한 현 정부 초기 1년간의 주거안정·시장정상화 중심의 주택정책의 영향도 있었던 것으로 판단
 - 공유형모기지, 취득세인하를 통한 전세수요 매매전환 유도 등 맞춤형 대책을 통해 부분적인 성과를 보였지만, 전세난 심화 등의 주거안정 문제를 완화시키지 못함
- 본 장에서의 과거 및 현 정부의 부동산·주택정책 검토와 진단 및 다음 장에서의 주택정책에 대한 주거소비자 인식에 대한 분석을 바탕으로 제Ⅳ장에서
 - 현 정부 주택정책의 효과를 평가해 보고
 - 향후 주택 정책의 방향과 추진 과제를 제시토록 함

Ⅲ. 주택정책에 대한 주거소비자 인식 분석

1. 조사 개요

1) 조사목적 및 조사내용

- 본 조사는 정부의 주택정책과 관련하여 국민들의 정책에 대한 인식과 만족도, 주택시장과 정책방향에 관한 기대 등을 파악하여 향후 올바른 주택정책의 개선방향을 모색하기 위한 것임
- 본 설문조사는 조사목적에 맞추어 다음과 같은 설문 항목으로 구성함
 - 정부의 주택정책에 대한 만족 수준과 그 이유, 조세정책 등 주택시장 정상화에 기여한 정책 내용에 관한 항목
 - 향후 1년간 주택거래 및 주택가격의 변화에 대한 전망 등 주택시장에 대한 예상
 - 서민주택정책을 포함한 정부의 역점 주택정책의 방향
 - 향후 1년 내 주택구입의향 및 주택구입시 고려 요소
 - 정부의 주택정책이 주택구입의향에 미친 영향의 정도 등

2) 조사 대상, 일시 및 방법

- 전국의 성인남녀 약 2,000명 내외를 대상으로 하여 ARS 전화응답방식 (유선 + RDD방식)으로, 2011년 10월 7일(화) 14:00~22:00에 설문 실시
 - 무선전화는 오후 2시부터 6시까지 실시했으며, 유선전화는 오후 7시부터 10시까지 진행했음
 - ※ 여의도연구원 여론조사실(권택용 실장, 고경령과장)에서 실사 및 기초적 통계분석 담당
- 조사결과의 분석은 SPSS 통계 프로그램을 통해 기술통계 분석법을 사용하였으며, 준비된 설문조사 문항들에 대한 조사대상자의 응답을 유형화하여 교차분석 등을 시행함
 - 조사의 오차범위는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.17P$ 임

3) 조사표본의 특성

□ 본 설문조사의 유효응답자 수는 2,040명이며, 전수를 최종분석대상에 포함

가. 설문 응답자 개인의 특성

□ 응답자의 개인별 특성으로써 성별, 연령, 직업으로 구분하여 조사

- 응답자 표본의 구성은 남녀 동수였으며, 연령대별로는 40대가 근소하게 많지만 세대별 고르게 분포됨. 직업별로는 자영업과 가사가 비교적 높게 나왔지만 전반적으로 고른 분포를 보임

나. 설문응답자의 가구별 특성

□ 응답자의 가구별 특성으로는 주거형태, 주거점유형태 및 월평균 가구 소득의 내용으로 구성함

- 주거형태별로는 응답자의 절반 이상이 아파트(55.6%)에 거주했으며, 단독(20.9%), 빌라(13.6%), 오피스텔(1.6%)의 순
- 주거점유형태별로는 자가가 61.5%로 절반 이상이었으며, 전세(20.9%), 월세(11.3%, 보증부월세·사글세 포함) 순임
- 월평균 가구소득은 200만원 미만의 1~2분위 소득수준의 빈도수가 전체의 31.7%로 가장 많았으며, 9~10분위에 해당하는 고소득층은 전체의 9.6% 비중을 차지
 - 본 조사에서 가구소득은 통계상 소득계층 10분위에 맞게 항목을 구성 하였으며, 저소득층(1~4분위)은 300만원 미만, 중소득층(5~8분위)은 600만원 미만, 고소득층(9~10분위)은 600만 원 이상으로 구분했음²²⁾

22) 통계청 가계동향조사에서 제시된 ‘소득계층 10분위별 가구당 월평균 분위경계값’에 따른 분류는 저소득층(1~4분위)은 330만원 미만, 중소득층(5~8분위)은 433만원 미만, 고소득층(9~10분위)은 578만원 이상임. 하지만, 본 조사에서는 전화설문이라는 제약 때문에 각 소득층(분위)경계값을 ‘백만원’ 단위로 단순화함

<표 6> 조사표본의 가구별 특성

구분		사례수	백분율	
주택형태	아파트	1135	55.6	
	빌라	278	13.6	
	단독	426	20.9	
	오피스텔	32	1.6	
	기타	170	8.3	
주거점유 형태	자가	1255	61.5	
	전세	427	20.9	
	월세	231	11.3	
	기타	127	6.2	
월평균 가구소득 (단위: 만원)	200미만	저소득층	647	31.7
	200~300미만		542	26.5
	300~400미만	중소득층	348	17.0
	400~600미만		308	15.1
	600이상	고소득층	196	9.6

2. 조사내용 분석

1) 정부의 주택정책에 대한 만족도 및 관련 정책

가. 정책에 대한 만족도 및 만족 이유

- 현재 시행 중인 정부의 주택정책들에 대해 ‘만족한다’고 응답한 경우는 29.3%로서, ‘불만족’한 경우(61.5%)의 절반 수준임

<표 7> 주택정책에 대한 만족도

(단위: %)

만족			불만족			잘 모름
	매우 만족	만족하는 편		만족하지 않는 편	매우 불만족	
29.3	5.7	23.6	61.5	36.0	25.4	9.3

- 연령대별로 보면, 낮은 연령대에서는 불만족도가 매우 높은 반면, 높은 연령대에서는 만족수준이 비교적 높았음(60대 이상은 ‘만족’이 ‘불만족’보다 높게 나타남)

<표 8> 연령대별 주택정책에 대한 만족도

(단위: %)

연령대	만족	불만족	잘 모름
20대	17.0	72.9	10.0
30대	20.9	72.6	6.5
40대	25.9	67.6	6.6
50대	36.3	53.0	10.6
60대 이상	44.4	42.9	12.7

○ 주거점유형태별로는 자가 응답자의 경우 만족도가 34.2%로 비교적 높은 반면(전체평균 29.3%), 전·월세의 경우는 17.9~21.9%로 상당히 낮게 나타남
 - 만족도를 소득별로 보면, 빈곤층의 만족도는 31.6%로 전체평균(29.3%)보다는 높은 반면, 소득이 높을수록 만족하는 경우가 비교적 낮게 나타남(월소득 200~300만원은 28.7%, 300~400만원은 29.8%, 400~600만원은 24.8%). 하지만 월소득 600만원 이상의 고소득층은 중소득층에 비해 오히려 높은 만족도(29.2%)를 보임

※ 권역별로는 주택정책 만족도에서 비교적 큰 차이를 보임(만족 범위: 10.9~37.6%, 불만족 범위: 76.8~49.9%). 이는 해당 지역의 주택관련 정책들에 대한 응답자 인식이라기보다는 정치적 주관에 따른 의사표시일 가능성이 높음을 보여줌²³⁾

□ 만족한 경우, 가장 큰 만족 이유로는 ‘주택의 거래를 늘리는데 도움됨’(26.4%)이었으며, ‘주택 가격안정에 도움’(25.8%), ‘경기활성화에 기여’(23.2%), ‘전월세문제 완화’(8.9%)의 순으로 나타남

<표 9> 주택정책 만족 이유

(단위: %)

거래 증가	가격 안정	전월세문제 완화	경기활성화에 기여	잘 모름	(결측값)
26.4	25.8	8.9	23.2	15.6	
(7.7)	(7.5)	(2.6)	(6.8)	(4.6)	(70.7)

주: ()안은 결측값(불만족, 기타)을 포함한 백분율을 나타냄

23) 예컨대 호남권에서는 만족(10.9%), 불만족(76.8%)으로, 대구경북권에서는 만족(37.6%), 불만족(49.9%)으로서, 타 권역에 비해 전체평균에서의 편차가 매우 크게 나타남

나. 주택시장 정상화 기여 정책

- 현재의 여러 주택정책들 중 주택시장을 정상화하는데 가장 많은 도움이 되었던 이유로 'DTI, LTV 규제 완화 등 대출을 늘리거나 이자부담을 줄여주었기에'(26.8%)를 1순위로 꼽았으며, 그 다음 '주택거래시의 세금 감면 정책'(25.3%), '재건축 추진여건 개선'(15.5%), '주택청약방식의 단순화·개선'(12.7%)으로 나타남

<표 10> 주택시장 정상화 기여 정책

(단위: %)

세금 감면	대출규제·이자부담 완화	재건축 추진여건 개선	청약개선	잘 모름
25.3	26.8	15.5	12.7	19.7

- 한편 주택관련 제반 조세정책에 대한 호감도는
 - 주택관련 세금 감면 정책들 중에서는 '생애최초주택구입자 취득세 면제'(33.9%)에 대해 가장 후한 점수를 주었으며, 이어 '다주택자 양도소득세 중과 폐지'(20.5%), '취득세 인하'(18.9%), '종합부동산세 등 보유세 인하'(12.5%)의 순임

<표 11> 주택 관련 조세정책 호감도

(단위: %)

취득세 인하	다주택자 양도세중과 폐지	생애최초주택구입자 취득세 면제	보유세 인하	잘 모름
18.9	20.5	33.9	12.5	14.1

2) 주택시장에 대한 전망

가. 주택거래 전망

- 내년도 주택 거래에 대해서는, 응답자의 57.9%가 변화할 것으로 보고 있음. 이는 변화하지 않을 경우(32.8%)보다 훨씬 높은 비율임
- 변화의 방향은 증가 쪽이 우세하였으며, '소폭 증가한 후에 보험세를 유지할 것'(30.0%)으로 보는 경우의 빈도수가 가장 많았음

<표 12> 내년도 주택거래 예상

(단위: %)

본격 증가	소폭 증가후 보합	수도권증가·비 수도권 감소	변화 없음	잘 모름·기타
10.2	30.0	17.6	32.8	9.3

- 주택거래 전망 역시 연령별, 주거점유형태별, 소득별 뚜렷한 차이점을 확인할 수 있었음. 연령별로는 20~40대에는 거래증가에 부정적인 반면 50~60대는 거래증가에 긍정적인 전망을 하고 있음(<표 13> 참조)
- 한편, 주거점유형태별로는 자가의 경우는 '소폭증가 후 보합'(33.2%)을 전망했지만 임차형태 거주자들은 거래변화가 없을 것이라는 전망이 우세했음. 소득별로는 저소득층은 '변화 없음'을 전망하는 반면, 중·고 소득층은 소폭 증가후 보합세를 전망하는 경우가 다소 우세

<표 13> 연령별 내년도 주택거래 예상

(단위: %)

연령	본격 증가	소폭 증가후 보합	수도권증가·비 수도권 감소	변화 없음	잘 모름·기타
20대	10.0	20.5	40.4	19.9	9.1
30대	12.1	24.3	35.3	17.2	11.0
40대	10.0	32.6	33.4	15.6	8.4
50대	10.5	34.5	29.6	18.0	7.5
60대 이상	8.4	36.7	26.4	17.9	10.6

나. 주택가격 전망

- 내년도 집값에 향방에 대해서는 변화가 없을 것으로 보는 경우가 전체의 37.4%로 빈도수가 가장 많았음
- 변화할 것으로 본 경우(전체의 51.1%)는 '오를 것'으로 보는 경우(33.6%)가 '내릴 것'으로 예상(17.5%)한 경우보다 배 정도 높았음

<표 14> 내년도 주택가격 예상

(단위: %)

상승	하락	변화 없음	잘 모름
33.6	17.5	37.4	11.4

- 특이한 사항 중의 하나는, 자가와 전세형태 거주자는 집값변화가 없을 것이라고 보는 반면 월세 거주자는 집값이 오를 것으로 전망하는 경우가 우세

3) 정책방향에 대한 기대

가. 역점정책의 방향

- 향후 정부가 중점적으로 추진해야 할 바람직한 역점 정책으로는 ‘전(월)세 가격안정’(39.2%)을 우선적으로 꼽았으며, ‘거래활성화’(15.8%), ‘세제혜택 강화’(13.9%), ‘주택공급 확대’(12.5%), ‘부동산규제 완화’(12.5%)의 순임

<표 15> 역점 정책의 방향

(단위: %)

구 분		거래 활성화	전(월)세 가격 안정	공급 확대	부동산 규제 완화	부동산 세금 인하	잘 모름
전체		15.8	39.2	12.5	12.5	13.9	6.1
연령	20대	17.7	52.1	9.8	10.8	8.6	1.1
	30대	11.9	46.1	11.6	6.0	16.9	7.4
	40대	15.8	39.4	13.6	13.9	13.1	4.3
	50대	17.2	29.7	14.4	17.3	15.0	6.4
	60대 이상	16.5	30.6	12.9	13.8	15.5	10.7
주거 점유 형태	자가	20.3	31.0	10.9	14.9	16.0	6.9
	전세	9.4	54.0	13.0	9.0	10.9	3.7
	월세	8.8	54.2	17.3	7.3	7.1	5.3
	기타	6.1	43.3	18.5	9.9	15.2	7.0
가구 소득	200미만	12.9	37.8	15.5	11.0	13.6	9.1
	200-300	14.7	41.1	9.9	13.4	14.5	6.4
	300-400	17.6	42.9	11.8	11.2	13.0	3.5
	400-600	18.6	37.2	12.8	15.7	12.4	3.2
	600이상	20.8	35.8	10.8	12.0	16.8	3.8

- 특이한 사항은 20~30대와 전·월세거주자는 전(월)세 안정 정책을 최우선적으로 요구하고 있는 반면, 50~60대 및 자가거주자는 거래활성화 정책에 상대적으로 높은 관심을 보이고 있다는 점임

- 소득별로는 월 200만원 미만의 빈곤층은 전월세가격안정이 평균보다 낮은 반면 주택공급확대 요구도가 비교적 높았음. 반면 월 600만원 이상의 고소득층은 거래활성화·부동산세금인하 요구가 비교적 높게 나타남

나. 서민주택정책의 방향

- 저소득·서민의 주거안정을 위한 정책의 방향 중 우선순위를 묻는 질문에 대해서는
 - ‘공공(임대)주택의 공급을 늘려야한다’(38.3%)는 의견이 가장 많았고, 이어서 ‘서민주거용 대출확대·금리인하’(26.4%), ‘세금감면 등 세제혜택을 늘려야 한다’(19.4%), ‘주택바우처와 같은 주거비지원을 강화해야 한다’(7.5%)의 순이었음

<표 16> 저소득·서민 주택정책의 방향

(단위: %)

공공(임대)주택 공급 확대	주거비(주택바우처) 지원 강화	대출확대·금리 인하	세제혜택 강화	잘 모름
38.3	7.5	26.4	19.4	8.5

- 연령이나 주거(점유)형태, 소득수준 등에 관계없이 저소득 서민을 위한 주택공급의 확대 의견이 가장 높게 나타남²⁴⁾

다. 당면 경제정책 과제 중 부동산·주택 분야의 위치²⁵⁾

- 한편, 우리 경제가 당면한 여러 문제점 중 ‘부동산·주택경기 침체’(12.9%) 문제는 사회양극화(43.2%)와 가계부채 심화(14.0%)보다는 덜 심각하게 인식되고 있는 것으로 나타남
- 일부 언론이나 정치권 등에서는 전월세 문제 등 주거안정과 부동산·주택문제가 매우 심각한 경제·사회적 현안으로 간주한 논의를 다수 하고 있으나, 조사결과 가장 중요한 현안은 아닌 것으로 나타남

24) 40대의 경우 타 연령대와는 달리 대출확대를 희망하는 비율이 31.2%로 비교적 높았음

25) 여의도연구원에서 2014년 9월 12일(금) 오후에 실시한 규제개혁 관련 대국민 여론조사에서 파악된 사항임

<표 17> 당면 경제정책 분야 과제의 중요도

(단위: %)

부동산 경기 침체	지나치게 많은 경제규제	신성장동력 부재	가계부채 심화	사회양극화 심화	잘 모름
12.9	11.8	10.7	14.0	43.2	7.4

- 이와 관련하여, 부동산경기 살리기(14.8%)는 우리나라 경제 활성화를 위해 가장 우선적으로 추진해야 할 과제에 대해서도 양극화 해소(31.3%), 내수활성화(17.9%), 가계부채 해소(17.2%) 등 보다는 우선순위에서 후순위로 나타남

<표 18> 당면 경제정책 분야 중 역점추진 과제

(단위: %)

경제규제 개혁	내수활성화	부동산경기 살리기	양극화 해소	가계부채 해소	잘 모름
14.2	17.9	14.8	31.3	17.2	4.6

4) 주택구입 의사 및 정책과의 관련성

가. 주택구입 의향

- 향후 1년 이내 여유자금의 유무 및 주택구입 의사를 묻는 질문에 대해서는, ‘주택을 구입할 여유자금도 없지만 구입의향도 없다’(42.4%)는 경우의 빈도수가 가장 많았음. 분석 결과, 연령·주거(점유)형태·소득수준 등에 관계없이 전체 응답자가 여유·의향 모두 없다는 응답이 가장 높게 나타남
- ‘주택을 구입할 여유가 있으면서도 구입의향이 있는 경우’는 8.5%로 매우 낮게 나타남

<표 19> 1년 내 주택구입 의향

(단위 : %)

여유자금 있음 구입의향 있음	여유자금 있음 구입의향 없음	여유자금 없음 구입의향 있음	여유자금 없음 구입의향 없음	잘 모름
8.5	18.7	24.1	42.4	6.3

나. 주택정책과 주택구입 의향과의 관련성

- 한편, 현 정부에서 추진한 주택정책이 자신의 주택구입 의향에 미친 영향에 대해서는, 응답자의 50.2%가 영향이 있었다고 응답하여 ‘영향 없음’(36.3%)보다 높게 나타남
- 그 중에서는 긍정적 영향이 부정적인 경우보다 배 이상 많았으며, 특히 50대 이상 연령대에서 긍정적 영향을 미쳤다는 응답이 높게 나타남 (50대 35.8%, 60대 이상 42.5%)

<표 20> 주택정책과 주택구입 의향과의 관련성

(단위 : %)

긍정적 영향	부정적 영향	영향 없음	잘 모름
34.7	15.5	36.3	13.5

주 : 주택구입 의향이 있는 응답자(전체의 32.6%, 665명)만을 대상으로 한 설문 문항임

- 특히 오피스텔 거주자의 경우 ‘긍정적 영향’이 무려 49.4%로 높게 나타났으며, 소득별로는 월수입 600만원 이상의 고소득층에서 긍정적 영향이 매우 높았음(49.6%)

다. 주택구입시 고려 요소

- 주택구입시 고려요소에 대해서는 ‘교통·문화시설 등 생활의 편리성’(42.7%)을 가장 우선적으로 꼽고 있었으며, ‘교육여건 등 주거환경’(35.0%)도 비교적 높게 나타남. 반면 재산의 증식(10.8%), 주변인사·친지 등과의 교류(5.8%) 등은 비중이 낮음
- 30~40대의 경우(각각 43.4%, 48.6%) 및 월소득 400~600만원 수준의 중소득층(45.0%)는 주거환경을 가장 우선적으로 고려하고 있었음

3. 조사·분석 결과의 시사점

- 현 정부 초기 시장상황과 시점을 제대로 읽지 못한 대책도 있었다는 지적과 함께, 2기 경제팀의 주택시장 활성화·서민주거안정 대책으로 주택시장의 활력이 기대되는 시점에서
 - 대국민 설문조사를 통해 현 정부 주택정책에 대한 국민의 인식과 만족 수준, 주택시장에 대한 전망, 및 향후 정책방향에 대한 국민의 기대 등 여론을 확인하여 정책에 반영하는 것이 바람직함
- 분석 결과, 현 정부 주택정책 전반에 대한 만족도는 여전히 낮은 수준임을 확인할 수 있었음
 - 자가 거주자의 경우는 비교적 만족도가 높지만 임대형태의 주택에 거주하는 경우는 만족도가 상대적으로 낮게 나온 것은, 현 정부의 주택정책이 자가 거주자에게 다소 유리할 것이라는 인식이 반영된 것으로 판단됨
 - ※ 연령대별, 지역별, 주거점유형태별 (불)만족도 차이가 비교적 큰 점은, 정치적 주관성이 상당히 가미된 결과로 판단됨
- 내년도 주택시장 전망에 대해 거래량, 가격 모두 소폭의 증가세를 예상하고 있는 조사 결과에서는
 - 현 정부 주택정책이 시장정상화에 긍정적 효과를 보인 것으로 인식하고 있음을 읽을 수 있으며, 이는 최근의 관련 전문가들의 견해와도 거의 일치하는 것임
- 하지만, 향후 전(월)세 가격안정을 정부정책의 최우선순위로 요구하고 있으며, 저소득·서민을 위한 공공(임대)주택 공급의 확대를 요망하고 있는 점 등은
 - 향후 정책의 방향과 추진에서 주거안정 측면을 보다 중시할 필요가 있다고 보여짐

- 결론적으로, 주택정책에 대한 낮은 만족도와 향후 주택시장에 대한 다소 긍정적 관점 등을 볼 때 주거생활자인 국민은 현 정부의 주택정책에 대해 기대와 우려가 섞인 시각에서 바라보고 있으면서도,
- 주택거래 정상화와 서민주거 안정을 위한 여러 주택정책들이 (지속되어 온 주택시장 침체를 방어한) 효과를 보인 것으로 인식하고 있으며 동시에 지속적인 정책의 추진을 기대하고 있음을 읽을 수 있음
- 다만, 역점적으로 추진할 정책의 방향에 대해서는 거래활성화보다는 전(월)세 가격안정 등 서민주거안정이 더 중요하게 다루어지기를 기대하는 것으로 보임

IV. 주거안정을 위한 주택정책의 방향

1. 정부의 주택정책에 대한 평가

- 지금까지 우리나라 주택정책의 현황과 문제점을 역대 정부별로 구분하여 진단해 보았으며, 이어서 주택정책에 대한 주거소비자의 인식을 조사·분석하였음
- 본 장에서는 현 정부의 관련 대책들을 중심으로 정부의 주택정책을 종합하여 평가해 봄²⁶⁾

1) 주택시장 정상화 정책과 주거안정 정책

- 지금까지 우리나라 주택(부동산)정책은 크게 부동산경기 활성화를 위한 ‘주택시장 정상화’와 보편적 주거복지를 위한 ‘서민 주거안정’을 두 축으로 하여 전개되어 왔음
- 현 정부에서의 주택정책의 추진도 이와 다르지 않다고 봄
- 이러한 주택정책의 두 축은 상호 대립관계로 인식되는 경향이 많았지만 최근에는 상호 보완관계로 인식된 정책의 구상과 추진이 눈에 띄임
- 2013년 중반 이후 주택시장의 장기적 침체가 임대차, 특히 전세가격의 상승을 견인하고 있다는 인식이 확산되면서, 두 정책 간의 보완관계에 근거한 대책 마련이 추진되어 옴
 - 제II장의 <표 2>에 나타낸 4.1대책(서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책)에서는 양도·취득세 면제와 거래세 완화를 통해 높은 전세 수요를 매개로 유도함. 또한 8.28대책(서민·중상층 주거안정을 위한 전월세 대책) 역시 이와 유사한 양 정책간의 보완관계를 바탕으로 둔 정책들로 보임

26) 본 절의 내용은 부동산·주택정책 전문가들의 토론과 자문을 바탕으로 저자가 종합·분석·정리한 “박근혜정부 1년 평가-부동산·주택/경제민주화”(여의도연구원, 2014.2) 자료 및 저자가 최근 수행한 설문조사·분석 결과(내부 현안보고자료, 2014.10) 등을 부분적으로 인용했음을 밝힘

2) 주택시장 정상화 정책에 대한 평가

- 현 정부 초기부터 지속적으로 추진해 온 주택시장 정상화 또는 활성화 정책의 목표는 일정부분 성과가 나타나고 있는 것으로 평가됨
- 이전 정부들에서는 부동산경기 활성화를 위한 규제완화 또는 세제 및 금융지원이 한시적 성격이어서 정책 효과 또한 한시적이 경향이 있었지만, 현 정부에서 추진된 시장정상화 대책들의 경우 지속적·영속적인 경우가 상대적으로 많았음
- 더불어, <표 21>에서 보듯이 주택공급을 제한·축소하기 위한 대책들과, 주택에 대한 수요 확대를 위한 각종 규제완화책이 추진되어 옴

<표 21> 주택시장 정상화를 위한 주요 대책 및 성과

구분	주요 대책	성과
공급조절	공공분양주택 공급 조정	인허가 물량이 연 7만호 정도에서 연 2만호 이내로 축소(2013년에는 0.5만호 인허가)
	택지지구 축소, 조정	택지지구 지정 해제 내지 취소, 보금자리 주택지구의 분양물량 축소 등
	민간주택 공급 조정	의무착공기간 연장, 공사착공 연기 허용, 도시형생활주택 인허가 기준 상향 조정 등
수요확대	취득세 영구 인하	취득세율 항구 인하(4%→3~2%)
	다주택자 양도세 종과 폐지	다주택자 양도세 일반세율 과세
	양도세 한시적 감면	일정규모 이하 일정금액 이하 주택에 대한 양도세 한시적 감면
	생애최초주택구입자에 대한 지원	금리인하, 공유형 모기지 도입, 취득세 한시 감면
	서민주택구입자금 금리 인하	대상 확대 및 금리 인하
규제완화	토지거래허가구역 조정	기존 허가구역의 56.1%를 해제
	개발부담금 한시적 감면	개발부담금을 1년간 한시 감면(수도권 50%, 비수도권 100% 감면)
	청약제도 개편	청약 가점제에 의한 선정비율 축소
	리모델링 요건 완화	수직 증축 허용
	분양가 상한제 완화	성과 없음

- 결과적으로, 이명박정부 중반 이후 지금까지 지나치게 위축된 주택거래를 정상적인 수준으로 회복시키고 수도권 외곽의 주택가격 하락세를 진정시키기 위한 당초 목표는 일정부분 달성한 것으로 판단됨²⁷⁾
 - 또한, 본보고서 제Ⅲ장에서 피력한 최근의 대국민 설문조사에서도 내년도 주택시장 전망에 대해 거래량, 가격 모두 소폭의 증가세를 예상하고 있었는데, 이는 현 정부 주택정책이 시장정상화에 긍정적 효과를 보인 것으로 인식하고 있음을 읽을 수 있었으며, 이는 최근의 관련 전문가들의 견해와도 크게 다르지 않은 것임²⁸⁾
 - 다만, 외부충격(미국의 양적 완화 중단과 이에 따른 개도국들의 통화 위기, 중국과 유럽 국가들의 성장률 하락 등)이 커질 경우 주택시장 정상화 추이가 느려지거나 다소 변화될 수 있을 것임

3) 주거안정 정책에 대한 평가

- 그동안 (장기)공공(임대)주택의 공급 확대가 저소득·서민의 주거안정을 도모하기 위한 주된 정책이었음. 하지만 최근 들어 민간임대주택 공급의 확대, 주거급여(주택바우처)제도 도입 추진, 기타 렌트푸어 대책 등이 보편적 주거복지를 위한 정책으로 추진되고 있음
- 현 정부의 주거안정을 위한 대책들을 아래 <표 22>에 정리하였음

<표 22> 주거안정을 위한 주요 대책 및 성과

구분	주요 대책	성과
공공임대 주택 공급	행복주택 공급	1만호 사업추진을 목표했으나, 7개 지구(5,230호)만 지정되고, 이 중 1개 지구만 사업승인
	공공임대주택 공급	건설임대 4.2만호 준공, 매입임대 등 3.8만호 공급
민간임대 주택 공급	준공공임대주택 공급	조세 및 금융지원을 주는 대신 임대료 상승률에 제한을 받는 준공공임대주택제도 도입
	주택임대관리업 제도 도입	서브리스 등이 가능한 주택임대관리업 제도 도입

27) 2014년 10월 중순 현재 전국 아파트가격이 16주 연속 상승하고 있는 등 긍정적 효과를 보임 (한국감정원 보도자료(2014.10.16.)). 거래량 역시 서울과 수도권을 중심으로 상당 폭의 증가세를 유지하고 있음. 예컨대 서울지역 아파트 매매량이 최근 2달 연속(9~10월) 8천건을 넘어섰으며, 이런 추세라면 2008년 글로벌 금융위기 이후 6년만에 1만건을 넘어설 것으로 예상됨(이데일리(2014.10.28.일자) 및 최근의 언론보도 참조)

28) 향후의 거래가격·거래량 전망에 대한 전문가 의견도 긍정:부정 비율이 8:2로 수도권, 지방 모두 긍정적 평가가 우세(전국대 부동산·도시연구원의 8월 17일 설문조사 결과임)

구분	주요 대책	성과
하우스 푸어대책	임대주택리츠	임대주택리츠를 통해 2013년 508호 주택매입하고, 현재 추가적으로 매입 중
렌트 푸어 대책	목돈안드는전세제도 1형, 2형	1형(집주인담보방식)과 2형(임차보증금 반환청구권 양도방식) 합하여 285억원 대출
	전세자금대출	금리 인하와 대상 확대. 국민주택기금에서 8.893억원 대출, 이 외에 시중은행에서 주택신용 보증기금 보증 하에 전세자금대출
주거지원	주택바우처 제도 도입	주거급여법 통과. 2014년부터 시행
	월세의 소득공제 확대	월세 소득공제 대상 확대 및 금액 확대
자가지원	자가구입지원	앞에서 본 주택시장 정상화 방안 중 각종 주택 구입과 관련한 지원

주: 10.30 부동산대책은 아직 성과가 나타나기 전이므로 포함하지 않음

□ 그동안 <표 22>와 같은 다양한 주거안정 대책이 시행되어 부분적으로 성과를 내고 있음. 하지만 정부 대책과는 어긋나게 전세가격이 지속적으로 상승하는 등 주거안정 대책의 성과에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 상존

○ 특히 전세입자들의 어려움을 덜기 위해 전세자금대출을 확대하고 금리 부담을 줄여주는 이른바 렌트푸어대책이 결과적으로 전세가격을 상승시키는 예기치 못한 효과도 나타남

- 부실채권매입 지분매각제도, 적격전환대출, 주택연금 사전가입제도 등 현 정부에서 이른바 하우스푸어·렌트푸어 지원을 위해 추진한 몇몇 정책들은 극히 저조한 실적 등으로 폐기·중단되어 정책실패사례로 분류되기도 함²⁹⁾

※ 물론 심화되는 전세난의 가장 큰 원인은 글로벌 경기침체 지속에 따른 금리하락이라는 점에는 이견은 없음

○ 공공임대주택 공급 확대 중 행복주택 공급대책은 지자체와의 갈등으로 실적이 미진하였으며,

- 준공공임대주택, 주택임대관리업제도 등 민간임대주택의 공급확대 대책 또한 제도도입에 그쳐 아직은 실질적인 성과가 나타났다고 보기가 어려움

29) 연합뉴스(2014.10.22.일자)를 참고할 수 있음

- 렌트푸어나 하우스푸어 대책의 경우, 부분적인 성과가 있었으나 아직 시장 전체의 흐름을 바꾸기에는 역부족으로 판단
- 한편, 제Ⅲ장에서 검토한 최근의 설문조사 결과를 보면 특히 차가주택에 거주하는 경우는 현 정부의 주택정책에 대한 만족도가 상대적으로 낮게 나왔으며, 전월세가격 안정을 가장 우선적으로 희망하고 있었음. 또한 서민을 위한 주택의 공급을 늘려야 한다는 주장이 상대적으로 높았음
- 이는 현 정부의 주거안정을 위한 주택정책들에 대해서는 여론도 그다지 긍정적이지 못함을 보여주는 것임

2. 주택정책의 방향 및 과제

- 현 정부 집권 후 1년8개월의 부동산·주택정책은 제Ⅱ장 2절에서 살펴 본바와 같이 시장 여건과 시점 판단이 불분명한 대책이나, 대책을 위한 대책 마련에 따른 정책실패 사례³⁰⁾도 있었다는 지적도 있었지만 일정 부분 정책의 성과를 내고 있는 것으로 판단됨
- 특히 주택시장 정상화 대책들은 나름대로의 기대했던 성과를 내었으며, 법·제도적 뒷받침이 확대될 것으로 예상되는 내년에도 이러한 성과가 이어질 것으로 판단
 - 특히 수도권외의 경우 주택가격이 완만하게 상승하는 가운데 거래량도 상당 수준 증가하고 있으며, 이런 추세가 당분간 지속될 것임
- 하지만, 주거안정 측면에서의 대책은 특히 차가주택 거주자의 불만이 계속 높아지는 등 정책의 효과가 긍정적이라고 간주하기 어려움
- 주거생활자인 국민의 관점에서든 정부의 주택정책에 대한 그와 같은 시각을 확인할 수 있었음
- 설문조사 결과 국민들은 현 정부의 주택정책에 대해 기대와 실망이 섞인 관점이면서도 주택거래 정상화를 위한 여러 주택정책들이 (지속 되어 온 주택시장 침체를 방어한) 효과를 보인 것으로 인식하고 있으며 동시에 정책의 지속적 추진을 희망함을 읽을 수 있음

30) 연합뉴스(2014.10.22.일자) 및 국제신문(2014.10.22.일자) 참조

- 다만, 향후 주택정책에서는 거래활성화보다는 전(월)세 가격안정과 주거비 부담 완화 등 서민주거안정이 더 중요하게 다루어지기를 강하게 기대하는 것을 알 수 있음
- 지금까지의 검토를 바탕으로 향후 정부가 역점 추진해야 할 정책의 추진 방향을 제시함

1) 주거안정 중시의 정책 패러다임의 전환

- 지금은 주택시장 및 관련 정책을 둘러싼 과거와는 다른 환경 변화와 새로운 여건이 조성되고 있는 시점임
 - 국내·외 경기침체와 저성장기조 지속 등으로 주거소비자의 실질소득이 감소됨으로써 주택구입을 포함한 주거비지출 여력도 현저히 축소되고 있는 실정
 - 설문 결과, 향후 1년내 주택을 구입할 자금이 있는 경우는 전체의 27.2%였지만, 실제로 구입의사가 있는 경우는 8.5%에 불과했음
 - ※ 반면에 저금리 지속에 따른 투자대상으로서의 부동산·주택에 대한 관심은 높아질 가능성은 있음
 - 과거에는 주택이 재산형성의 주된 통로였으나 오늘날에 와서는 이러한 축재수단으로서의 주택소유 개념이 약해진 반면 안락한 주거생활 수단이 부각³¹⁾
 - 과거에 비해 자가(소유)보다는 차가(임차)를 선호하는 경향을 보이고 있으며, 세대수가 줄어 소형 주택을 선호하는 경향
 - 그에 따라 임대주택, 소형주택에 대한 수요가 높아지고 있음
- 임대차가격 안정, 직간접적 주택 소유·임대 지원 강화 등 보편적 주거 복지향상(주거안정) 실현에 정책의 초점 맞춰야 함
 - 설문조사 결과에서도, 향후 정부가 중점적으로 추진해야 할 역점 정책

31) 예컨대 모 건설회사에서 내세운 “난 아파트를 사지 않고 아파트에 산다” 광고 카피문구가 이러한 편안한 주거생활 수단으로서의 주택의 이미지를 잘 형상화해 줌

으로는 '전(월)세 가격안정'(39.2%)을 가장 우선적으로 꼽았으며, 이는 '거래활성화'(15.8%)보다 훨씬 높은 여론임

- 지속적인 전세가격 상승 문제는 월세와 반전세 문제와 함께 종합적으로 검토해야 할 것임.
- 최근의 전세가격 급등은 시장이자율 하락에 따른 전세의 월세전환 가속이 주원인이며, 이는 전세뿐 아니라 월세와 반전세와 같은 여타 형태의 임대차가격에 영향을 미치고 있음. 따라서 전세가격 안정에만 초점을 맞춘 대책은 자칫 더 큰 부작용을 야기할 수 있음³²⁾
 - 현시점에서 전세가격 급등 문제를 잠재울 확실한 정책대안은 마땅치 않음. 장기적으로는 시장에 맡기는 것이 보다 현명한 대책이지만, 서민의 주거복지 차원에서 소형(공공임대)주택의 공급촉진, 전월세전환율 상한을 낮추는 등 공정임대수익률 형성 유도, 매매수요 확대, 서민전세자금 대출금리 인하 등의 단기적 대응을 고려할 필요
- 공공 장기임대 주택의 공급 확대와 같은 직·간접적 공급증가 대책뿐 아니라, 저리의 주택담보대출과 주거급여(주택바우처)제도와 같은 주거 소비자의 구매력을 높일 수 있는 수단들을 함께 활용할 필요
 - 설문조사 결과 특히 20~30대와 임대주택 거주자, 월소득 가계소득 200만원 미만의 빈곤층에서 전월세가격안정을 강하게 요구. 또한, 저소득·서민의 주거안정을 위한 바람직한 정책의 방향을 묻는 설문에서도 임대주택(공공임대 포함)의 공급을 늘리는 대책을 가장 우선적으로 요구했으며, 저리의 대출확대와 세제혜택 강화도 기대하고 있음
 - 금년 10월부터 시행된 개편 주거급여(주택바우처)제도의 안착은 민간 임대 공급확대를 위한 바람직한 방안의 하나.³³⁾ 이를 위한 정부 차원의 지원과 관리가 필요함

32) 전세가가 급등할 때마다 단골로 논의되었던 전월세상한제 도입 주장이 또다시 정치권을 중심으로 제기되고 있음. 전월세상한제 도입 찬반에 대한 관점은 다양하지만, 제도도입이 오히려 전세금의 일시적 폭등과 민간부문의 임대주택 공급 감소 초래 등 부작용이 더 클수 있어 신중한 검토가 필요함. 구체적인 사항은 다음 자료 참조(이종인, 전월세상한제 논쟁과 정책적 과제, 여의도연구소(이슈브리프, 2011.9).

33) 주택바우처는 빈곤층이나 저소득층의 지불능력을 높여주기 위한 제도임. 즉 소득이 낮은 세입자에게 현금성의 주거비용을 직접 보조하는 것임. 예컨대 지원해야 할 저소득층을 선별해 가계 소득의 일정 부분(예컨대 40%)을 초과하는 임차료(월세)를 정부에서 임차보조금으로 지급할 수 있음. 저소득층은 보조금과 자기 소득의 일부를 갖고 정부가 제시하는 적정 수준의 집을 골라서 임차할 수 있는 장점이 있음

- (장기)공공(임대)주택의 공급확대는 예산제약 등으로 단기 실현이 쉽지 않으므로, 민간임대주택의 공급 확대 방안이 보다 현실적 대안³⁴⁾
 - 현재 추진 중인 준공공임대주택 공급 확대, 주택임대관리업제도 안착, 임대주택리츠 활성화를 통해 민간을 통한 임대주택 공급을 늘려가야 함
- 덧붙여, 향후 임대시장을 활성화할 수 있는 정책들이 절실함
 - 공공임대주택과 민간임대주택의 담당영역과 비중을 어느 정도 유지해 갈 것인지, 민간임대시장의 경우 일본과 같은 기업형임대사업의 활성화 여부에 대한 명확한 정책방향 설정과 제시가 요구됨³⁵⁾

2) 정책의 예측가능성 제고

- 잦은 정책의 전환 또는 돌발적 대책 등은 비록 단기적 효과를 얻을 수는 있다 하더라도 예측가능성 부재로 더 큰 부작용을 초래할 수 있으므로 향후에는 정책의 예측가능성을 우선해야 할 것임. 이를 위해서는,
 - 역대 정부 부동산정책의 성패를 투영해 볼 필요가 있으며, 교훈으로 삼아야 함
 - 시급한 문제해결 의지를 반영한 단기적 정책에는 부동산의 특성 등으로 인해 심각한 부작용을 초래한 경우가 적지 않았음
 - 노무현 정부에서의 ‘규제→효과상반→강한규제→효과미미→초강력규제’의 경우 및 이명박 정부 초기 노무현 정부 정책효과에 대한 불명확한 판단과 철저한 검토를 거치지 않은 정책 남발이 대표적인 경우임
- 정책의 예측가능성을 높이기 위해서는 현실적으로 국회 계류 중인 주택 거래 정상화 법안들이 조속히 통과되어야 하며, 이를 위한 정부와 정치권의 의지와 노력이 중요함
 - 정부가 추진 약속한 재건축초과이익환수제 폐지, 분양가상한제 탄력적용 등을 반영한 주택법개정안, 재건축초과이익환수폐지법개정안, 임대소득 과세법안이 최장 700일 넘게 국회 계류 중임

34) 저소득층을 위한 공공 장기임대주택의 스톡이 100만호를 넘는 시점이므로 향후 추가적인 대량공급보다는 저소득 서민층의 주택구매력과 임대여력을 높일 수 있는 주거지원책 등 다양한 주거안정 대책과의 조화 추구 등 정책방향의 재정립이 필요하다는 시각도 있음(손재영 (2014.6), 43쪽)

35) 2014. 10. 13 발표한 ‘10.30대책’ 에서 기업형 임대사업자 육성을 위한 제반 규제 개선책이 발표됨

- 주택도시기금법, 도시및주거환경정비법 등의 개정안도 여전히 통과가 불투명한 상태임. 금년 내 늦어도 2015년 상반기 중 해결되기를 기대함

<표 23> 국회 계류 중인 주택거래 정상화 관련 법안

(2014.10.30.현재)

분류	법안 명	주요 내용
경제 활성화	주택법개정(안)	분양가상한제 탄력적용(원칙 폐지)
	주택도시기금법개정(안)	주택도시기금 개편
	국토계획·이용법개정(안)	입지규제 최소구역 신설 등
	재건축 초과이익 환수폐지법개정(안)	재건축 부담금 부과 폐지 등
9.1 부동산 대책	도시및주거환경정비법개정(안)	공공관리제 개선 등
	주택법개정(안)	청약제도 개편, 사업계획승인 이후 착공의무기간 연장 등
	택지개발촉진법폐지(안)	대규모택지공급 중단 등
	지방세특례제한법개정(안)	공공임대 리츠 취득세·재산세 현행 유지 등

출처: 국토교통부 및 2014국회 국정감사 자료

- 정부에서 '경제 골든타임'임을 강조하며 정치권의 초당적 협조를 강력히 요청하고 있지만 그 시기가 여전히 불투명한 상태
 - 부동산정책에 대한 국민의 신뢰가 무너지지 않도록 관련법 국회통과를 위한 노력을 경주해야 함. 주택시장 정상화를 위한 정치권의 대승적 결단을 기대

3) 정책의 일관·지속적 추진과 시장기능 중시

- 정부가 추진 중인 주택시장 정상화를 위한 대책들을 일관성 있게 추진하고 모니터링 하되, 시장기능이 기초가 되어야 함
- 기본적으로는 시장의 자율기능에 맡기되 관련 제도의 범위 내에서 정책적 지원 및 최소한의 규제

- 또한, 추진 중인 정책들은 특별한 사유가 없는 한 지속성이 유지되어야 함. 설문조사에서도 국민들이 현 정책들의 지속적 추진과 추진력 확대를 요망하고 있음을 확인할 수 있었음
- 정책의 일관성과 지속성을 통해 부동산시장에 대한 기대와 신뢰가 담보될 수 있으며, 이는 곧 시장기능의 작동을 의미함
- 새 경제팀 부동산정책의 핵심인 LTV와 DTI 규제완화 등에 대해, 가계 부채 확대에 의한 중장기적 내수 위축 심화 우려 등의 견해도 경청할 필요
- 정부 대책이 일선 현장에서 잘 작동되는지 반복적으로 점검할 필요

V. 결론: 정책적 시사점 및 향후 과제

1. 정책적 시사점

- 본 연구에서 역대정부의 주택정책들을 고찰해 본 결과, 가시적이고 단기적인 효과를 위한 무리한 시도가 많았을 뿐 아니라 시장상황과 시점을 간과하지 못한 대책들로 인해 정책실패를 초래함으로써
 - 부동산·주택시장의 본질적 특성과 맞물려 차기 정부에 상당한 부담으로 작용한 경우가 적지 않았음
- 장기간 경기침체의 어려움을 겪고 있는 국내 현실에서 이를 벗어나기 위한 경기부양책은 정부가 선택할 수 있는 바람직한 정책방향이며, 내수 활성화와 소비 진작을 위한 수단으로써 부동산경기 부양은 불가피한 정책수단인 측면이 있음
 - 하지만, 역대정부의 관련 대책들에서 읽을 수 있듯이 단기적 효과에 비해 장기적 부작용이 더 클 수도 있으므로, 정책의 목표와 방향 설정 및 수단의 선택에 있어서 보다 철저한 사전 검토와 추진이 필요
 - 예컨대, 전월세 소득 과세방침(2.26대책)은 소득과세의 투명화 등 경제 정책방향으로는 적절하더라도 시점과 정책 방향 등에 대한 사전검토가 불충분했었다고 판단되며,
 - 부실채권매입 지분매각제도, 적격전환대출, 주택연금 사전가입제도 등의 정책들이 중도에 폐기·중단된 것은 신중한 사전 검토가 미흡했다고 판단됨
 - 향후에는 이와 같은 정책판단 실패 사례가 최소화될 수 있도록 해야 할 것임
- 본 연구에서는 정부의 향후 주택정책의 방향 및 과제 설정에 활용되도록 하기 위하여, 설문조사를 통해 주택정책 전반에 관한 여론을 확인해보았으며, 분석결과에서 얻을 수 있는 중요한 시사점으로는,
 - 주택거래 정상화와 서민주거 안정을 위한 현 정부의 여러 주택정책들이 (지속되어 온 주택시장 침체를 방어한) 효과를 일정부분 보인 것으로 인식하고 있을 뿐 아니라, 동시에 정책의 지속적 추진을 요망하고 있다는 점임
 - 덧붙여, 국민들은 거래활성화보다는 서민주거안정이 더 중요하게 다루어 지기를 기대하고 있다는 점임

- 주택시장 및 관련 정책을 둘러싼 새로운 환경이 조성되고 있는 시점에서 주거안정을 중시하는 정책 패러다임의 전환이 필요한 시점
 - 임대차가격 안정, 직간접적 주택 소유·임대 지원 강화 등 보편적 주거 복지향상(주거안정) 실현에 정책의 초점을 맞추는 것이 바람직하며,
 - 주택시장 정상화(활성화)를 위한 대책들을 일관성 있게 추진하고 모니터링 하되 시장기능이 기초가 되어야 함
 - 정책의 실효성 및 예측가능성 제고를 위해서는 현실적으로 국회 계류 중인 주택거래 정상화 법안들이 조속히 통과되어 시행되어야 할 것임

2. 향후 과제

- 본 연구는 국민의 주거문제 해결을 위한 다양한 논제들 중 주거안정을 위한 '정부의 주택정책'에 초점을 맞추었으며,
 - 현 정부를 포함한 역대정부의 주택정책에 대한 진단과 현 정부의 주택 정책에 대한 주거소비자 인식 분석을 바탕으로 향후 추진해야 할 주택 정책의 방향을 제시하는데 국한함
- 따라서 우리나라 주택정책에 대한 종합적 진단보고서는 아니며, 또한 주택수급정책, 주택가격정책, 주택거래정책의 어느 한 측면을 집중 검토한 연구결과물은 더욱 아님
 - 본 연구를 바탕으로 하여 향후 '보편적 주거복지(주거안정)' 또는 '주택 시장 정상화' 등에 초점을 맞춘 보다 구체적인 연구가 진행되기를 기대함. 더불어 본 연구가 향후 정부의 주택정책의 방향 설정과 과제 추진에 있어서 활용될 수 있기를 기대함

주요 참고문헌

- 손재영 (2014.6). 부동산 정책의 새로운 패러다임 모색, 안중범(국회의원) 주최 정책토론회 자료(부동산 정책의 평가와 바람직한 세제 방안).
- 여의도연구원 (2013.12). 전·월세 시장진단 및 정책적 과제. 정책세미나 보고서.
- 여의도연구원 (2014.9). 규제개혁 관련 여론조사 검토요약(내부자료).
- 이상영 (2013.12). 전월세 시장 정상화를 위한 정책 과제. 여의도연구원 정책세미나 발표 자료.
- 이용만 (2013.8), 최근 주택시장과 전세문제. 여의도연구원 정책간담회 발표 자료
- 이종규 (2014.5). 부동산정책의 이해, 서울: 부연사.
- 이종인 (2011.9). 전월세상한제 논쟁과 정책적 과제. 이슈브리프. 여의도연구소.
- 이종인 (2013.9), 현안 주택문제 진단과 정책 과제. 이슈브리프. 여의도연구원.
- 이종인 (2014.2). 박근혜정부 1년 평가-부동산·주택/경제민주화. 여의도연구원.
- 이창무 (2013.3), 새정부의 바람직한 주택시장 정상화 정책 대안. 강석호(국회의원) 주최 정책토론회 자료(새정부 주택시장정책의 기초와 과제).
- 함영진 (2013.12), 부동산시장의 패러다임의 변화. 여의도연구원 정책세미나 발표 자료.

