

최근 주택정책의 흐름과 연구과제

이상영

한국주택학회 회장, 명지대학교 부동산학과 교수

우리나라 주택시장의 과제

우리나라 주택시장은 고도성장기에 부동산자산기반 복지체제 내지는 생산주의적 복지체제로 유지되었으나, 현재는 저성장기로 들어서면서 기존 주택체제가 붕괴되고 있다. 예컨대 민간임대주택시장의 경우 전세의 월세화가 촉진되면서 임대인-임차인의 관계만이 아니라 시장 전체가 바뀌고 있다.

이러한 주택시장의 변곡점에서는 정책 방향에 따라 주택시장의 발전양상이 크게 달라진다. 만약 주택시장을 제대로 이해하지 못하고 정책대응을 하게 되면, '정부의 실패'로 인해 시장에 큰 애로가 발생할 것이다.

첫 번째 우리나라 주택시장의 과제로는 양질의 임대주택 공급을 들 수 있다. 우리나라 자가 보유율은 2017년 61%로 높아지면서 개선되고 있다. 반면 임대주택시장의 경우에는 양질의 임대주택 공급이 크게 부족하다. 이 시장의 불균형을 해결하기 위해서는 저렴한 주거비의 우량한 임대주택 공급이 지속적으로 이루어져야 한다.

두 번째 과제는 주택담보대출 증가로 인한 가계파산의 위험을 줄이는 것이다. 우리나라에서 주택가격이 폭락해서 연쇄적인 금융기관 부도로 이어지는 자산디플레이션(Asset Deflation)이 발생할 가능성은 높지 않다. 2008년 글로벌 금융위기 시에도 하우스푸어(House Poor) 문제가 국지적으로 발생했지만, 확산되지는 않았다. 당시 주택시장의 위기는 저축은행(PF(Project Financing)대출 부도로 한정되었다.

최근 내집마련 과정에서 주택담보대출이 크게 증가하였고, 이로 인해 가계부채 위험이 커지고 있는 점에 잘 대비해야 한다. 물론 이 과정에서 주택대출에 대한 규제가 중상위소득계층을 위한 내집마련 대출 자체를 어렵게 해서는 안 될 것이다. 시장의 왜곡을 줄이기 위해서 주택대출이 필요한 가계와 대출규제가 필요한 가계를 구분하는 세밀한 정책수단이 필요하다. 이러한 장치 없이 주택금융 전반에 대한 대출규제로 일관할 경우 베이비부머로부터 주택을 매입해야 하는 에코세대는 내집마련에 상당한 어려움을 갖게 될 것이다.

셋째, 주택과 기반시설의 노후화로 주택의 재개발, 재건축 및 도시재생이 본격적인 과제로 추진되어야 한다. 우리나라는 지난 30~40년간 도심과 신도시 개발이 이루어지면서 주택과 인프라가 구축되어 왔다. 이러한 시설들이 노후화되면서 개선, 교체 시기가 도래하고 있고, 이의 개보수가 사회적 과제로 되고 있다.

넷째, 고성장기 대량생산체제와 달리 현재는 각 계층에 맞는 주택의 품질 유지가 중요한 시점이다. 예컨대 저출산·고령화, 기후변화 등으로 인한 주택문제가 우리나라에서도 본격적으로 나타나고 있다. 이에 따라 초고령사회 진입을 앞두고 고령자에게 맞는 주택이 공급되어야 한다. 이미 노인들이 주택 내에서 낙상 등으로 큰 고통을 받고 있는데, 이는 주택에 무장 액세스(Barrier Free)와 같은 고령자 편의시설이 거의 설치되지 않기 때문이다.

또한 기후변화에 대응하기 위한 제로에너지 주택은 전 세계적으로 공급이 크게 확대되고 있지만, 우리나라는 아직 시범사업 수준에 머물고 있다. 이와 연관해서 에너지 절감주택의 공급도 우리 사회가 적극적으로 해결해야 하는 주택시장의 과제가 되고 있다.

다섯째, 기존 주택분야에 4차 산업혁명 기술을 결합한 새로운 부동산산업을 창출하여야 한다. 우리나라는 부동산전문성을 국가자격증에 의존하고 있어 이를 칸막이로 한 소규모 자영업자를 양산하고 있다. 이로 인해 부동산산업은 창의성이 떨어지고, 고용창출력이 낮은 특성을 보이고 있다. 우리나라에서도 AI(Artificial Intelligence), IoT(Internet of Things), 모바일, IT(Information Technology) 기술과 전통 부동산산업이 결합된 부동산테크(Prop-tech)업의 활성화가 필요하다.

임대주택에 대한 부정적 시각의 변화

우리나라에서 임대주택을 보는 관점은 분양주택에 비해 부정적이다. 즉, 임대주택을 공공임대주택으로 간주하거나, 민간의 열악한 월세 집으로 보는 경우가 많았다. 이러한 편견으로 인해 임대주택 투자나, 이를 뒷받침하는 임대주택제도화를 소홀히 하고 있다.

임대주택에 대한 시각의 변화는 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택가격 상승이 둔화되고, 민간을 중심으로 월세제도가 빠르게 확산되면서 시작되었다. 즉, 이 시기 이후 임대료의 안정과 우량 임대주택의 필요성이 커지며 임대주택을 보는 시각의 변화가 생기고 있다. 이에 따라 상업용 부동산시장을 중심으로 이루어지던 부동산투자도 주택임대시장으로 확장되었다.

2014년 이후에는 리츠(REITs)를 통한 임대주택 투자가 본격화되었고, 개인투자자도 수익형부동산으로서 임대주택을 주목하면서 임대주택산업이 본격적인 성장국면에 진입하고 있다.

2017년 신정부에 의해 임대주택에 대한 정책적 관심이 높아지면서, 공공임대주택만이 아니라 사회임대주택도 중요한 정책대상이 되었다. 이에 따라 민간과 공공에 이어 제3의 임대주택사업자로서 사회적 경제주체의 중요성이 부각되고 있다.

임대주택분야에서 세대별 문제도 부각되고 있다. 청년과 고령자주거 문제의 해결이 새로운 과제이다. 최근 들어 저출산·고령화가 심화되면서, 이 문제는 임대주택시장에도 큰 영향을 미치고 있다. 청년과 고령자들은 일반가계에 비해 상대적으로 소득수준이 떨어지고, 이에 따라 기존 3~4인 가구와는 다른 임대주택 유형을 필요로 하고 있다.

제로에너지 주택 문제도 임대주택시장에서 해결해야 할 과제다. 이미 공공임대주택의 경우는 제로에너지 주택이 시범 건축되었고, 2025년에 모든 신축주택은 제로에너지 주택으로 의무화될 예정이다. 그렇지만 원활하게 임대주택이 제로에너지 주택으로 신축되기 위해서는 재정적, 정책적 지원이 필수적으로 이루어져야 한다.

임대주택에 대한 연구동향과 과제

2000년대 이전에 임대주택시장에 대한 학문적 관심은 전세제도의 후진성에 초점이 맞추어졌다. 그렇지만 1990년대 말 IMF 금융위기를 겪으면서 주택가격이 급락하였고, 전세의 월세 전환 현상이 나타났다. 이에 따라 당시 학계에서는 전세와 월세, 매매 간의 체계적 관계에 주목하였다.

2000년대 이후에는 임대주택시장에 대한 학술적인 연구가 진행되면서 전세, 보증부월세, 순수월세 간의 관계로 연구가 구체화되었다. 이 연구들을 통해 다양한 임대차 형태를 선택하게 되는 임대시장 주체들의 이해관계가 실증적으로 분석되었다. 이 과정에서 임대주택시장의 핵심 시장지표로 전세가, 월세보증금, 월세가, 전월세전환율과 같은 각종 가격변수들이 분석되었다.

그렇지만, 전세가를 제외한 나머지 지표는 제대로 산출되지 못하였고, 상당기간 시장지표를 식별하는 데 어려움을 겪었다. 그나마 임대시장의 월세가격이나 전월세전환율은 2010년 이후가 되어서 본격적으로 정리되면서 시장지표화가 되고 있다. 그럼에도 여전히 임대주택 시장 전반에 걸쳐 통계자료는 매우 부실한 상태로 향후 이에 대한 제도적, 기술적 보완정책이 필요하다.

한편 임대주택 공급과 관련한 금융적 뒷받침은 공적기금인 주택도시기금에 의존해 왔다. 주택도시기금은 부동산자산 기반 복지체제하에서 주택가격 상승에 연동되어 축적된 자금이다. 따라서 저성장시대가 되면서 주택도시기금의 조달은 조만간 한계에 부딪힐 것이다. 이를 보완하기 위해서 주택도시기금이 아닌 여타의 공적자금을 동원할 수도 있지만, 임대주택사업의 수익성이 담보되지 않는다면 이들 자금을 임대주택 투자에 동원하기는 어렵다. 따라서 장기적으로 임대주택의 공급은 어려움을 겪을 것이기 때문에 이에 대한 대안이 모색되어야 한다.

임대주택 공급의 새로운 방식 중 하나로서 사회경제주체가 중심인 사회적임대인을 대규모

로 육성하는 방안을 들 수 있다. 현 정부의 정책도 이를 지향하지만, 실제로는 임대주택을 늘리는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 사회적임대인이 대부분 소규모 영세사업자이기 때문이다. 이에 따라 사회적임대인에 대한 별도의 지원방안이 마련되어야 한다.

대규모 사업자로 임대주택리츠를 육성하는 방법이 있지만, 이 경우는 공적 기능이 약하기 때문에 공공성을 강화해야 하는 과제가 있다. 그렇지만 공공성 강화로 인센티브가 줄어들면 민간의 참여를 유도하기 그만큼 어렵다. 따라서 공공성 강화에도 불구하고, 기존 임대인이 적극적으로 참여하고, 임대업과 임대관리업의 효율성을 제고할 수 있도록 새로운 방안들을 마련할 필요가 있다.

향후 임대시장을 활성화하기 위해서는 전세 위주의 임대차제도를 월세 중심으로 전환하고, 이 과정에서 증가하는 주거비 부담을 덜어주는 장치를 마련해야 할 것이다. 또한 시장참여자들에게 적절한 인센티브를 제공함으로써 지속가능한 시장이 형성되도록 지원해야 할 것이다. 이를 위해서는 임대시장과 관련된 각종 통계를 정비하고, 정책대안 등을 마련하는 선제적 연구가 필요한 시점이다.