

문재인 정부 부동산정책의 비판적 평가

Critical Assessments on Moon Jae-In Government's Housing Policies

이창무*

초 록

문재인 정부에서 주택시장 안정을 목표로 수 십 차례 대책을 발표했음에도 수도권 아파트 매매 시장은 급등추세를 피하지 못하고 있다. 정책의 주요 타깃은 서울, 특히 강남권의 재건축이라는 면에서 노무현 정부의 정책을 답습하고 있다. 주택시장 또한 노무현 정부 시기 반응했던 방식을 반복하고 있다. 한 가지 차이점은 참여정부 시기에는 서울의 가격 급등세가 수도권 전역으로 파급 되는 동조화 현상이 강했지만 문재인 정부에서는 상당한 기간 동안 경기도 아파트 시장과 서울 아파트 시장이 탈동조화 현상을 보였다는 점이다.

많은 비판을 받는 문재인 정부의 주택정책에는 그 기본적인 시각에 적지 않은 문제점이 있다. 국내 주택시장의 독특한 기제인 유기적인 매매시장과 전월세시장의 관계에 대한 이해 부족, 본질적으로 모호할 수밖에 없고 원인이라기보다는 시장상황에 대한 반응으로 발생하는 투기적인 행태에 매몰된 과도한 규제, 1가구 1주택 소유주의란 구호성 목표와 다주택자의 긍정적 측면을 무시한 징벌적인 조세정책 등 여러 가지 문제점을 안고 있다. 이렇게 반복된 규제정책의 발표와 적절한 공급 확대를 만들어내는 데 실패한 결과는 대부분의 국민들이 체감하고 있다.

본 논문에서는 과거 노무현 정부 시기부터 현 문재인 정부까지의 정책 추이를 분석하는 것으로 시작하여 문재인 정부의 주택시장 상황을 종합적으로 진단하고자 한다. 이어서 1가구 1주택 소유주의에 기반한 다주택자 정책, 도심에 주택공급 위축을 초래한 정비사업 정책, 그리고 최근 논란이 되고 있는 임대차3법 정책의 실효성을 분석 및 평가함으로써 정부정책의 바람직한 방향성을 제시하고자 한다.

주제어: 문재인 정부, 주택시장, 부동산 정책, 다주택자 규제, 정비사업, 전월세시장

* 李昌武: 펜실베이니아 대학교(University of Pennsylvania)에서 박사학위를 받고 현재 한양대학교 도시공학과 교수로 재직 중이다. 한국부동산분석학회 명예회장 및 아시아부동산학회 이사를 맡고 있다. (changmoo@hanyang.ac.kr)

I. 서론

문재인 정부 들어 주택시장의 안정을 목표로 20차례가 넘는 대책을 발표했음에도 서울 아파트 매매시장은 급등이 반복되었고, 확대된 규제지역에 따른 풍선효과로 수도권 외곽 및 지방으로 과급되다 현재 서울로 재유입되는 현상이 발생하고 있는 실정이다. 부동산정책의 주요 표적은 서울, 특히 강남권의 재건축이라는 면에서 노무현 정부 초기 정책적인 방향성을 답습하고 있으며, 주택 시장 역시 노무현 정부 시기 반응했던 방식으로 왜곡되고 있다. 한 가지 차이점은 노무현 정부 시기에는 서울권의 가격 급등세가 수도권 전역으로 단기간에 과급되는 동조화 현상이 강했으나 문재인 정부에서는 상당기간 경기도 아파트 시장과 서울 아파트 시장이 탈동조화 현상을 보였다는 점이다. 이에 대한 명확한 진단이 현 문재인 정부의 주택정책에 대한 시장효과를 판단하는 데 중요한 실마리를 제공한다.

많은 비판을 받는 현 정부의 주택시장에 대한 기본적인 시각에 적지 않은 한계가 있다. 국내 주택시장의 독특한 기체인 매매시장과 전월세시장의 유기적인 관계에 대한 이해 부족, 본질적으로 모호할 수밖에 없고 원인이라기보다는 시장상황에 대한 반응으로 발생하는 투기적인 행태에 매몰된 과도한 규제, 1가구 1주택 소유주의란 구호성을 넘어서면 안 될 목표가 정책으로 현실화되는 상황, 다주택자의 긍정적 측면을 무시한 징벌적인 조세정책 등이 그 문제점의 근원이다. 그런 기본적인 몰이해에 기초하여 20번 넘게 이루어진 시장에 대한 통제 강화로 촉발된 부동산정책의 실패를 많은 국민들이 체감하고 있다. 단순하게 요약하면 필요하고 수요가 집중된 곳에 적절한 공급 확대를 만들어내는 데 실패한 결과이다. 여기에 더하여 전월세상한제와 계약갱신청구권을 포함하는 임대차 2법의 선부른 시행은 전월세시장을 붕괴에 가까운 상황까지 밀어붙이고 있다.

본고에서는 문재인 정부의 주택시장 상황을 노무현 정부 시기부터 현 문재인 정부까지의 추이를 기초로 진단해보는 것으로 시작한다. 이어 더 많은 논란에 대한 정리가 필요하나, 1가구 1주택 소유주의에 기초한 다주택자 관련 정책, 도심지역 주택공급 위축을 초래한 정비사업 관련 정책, 그리고 최근 불거지고 있는 임대차2법을 통한 전월세시장 안정화 정책의 실효성에 초점을 맞추어 평가함으로써 바람직한 정책적인 방향성을 제시해보고자 한다.

II. 문재인 정부 주택정책 개요

문재인 정부는 취임 당시부터 부동산 정책에서의 핵심기조가 '주택 공공성 강화'임을 분명히 하였고, 집이 투기의 대상이 아니라 거주 대상이라는 관점에서 주택의 소유자가 아닌 실수요자 중심의 정책을 표방하고 있다. 이에 따라 2020년 11월 현재까지 4년에 가까운 기간 동안 투기과열 지역 지정, 대출규제 강화, 다주택자 세금 강화 등 규제정책을 반복적으로 강화하는 선택이 이어져 왔다. 애석하게도 시장에서 그 의도가 선하다고 결과가 선하지는 않다는 것이 우리가 지속적으로 경험해온 현실이다. 현 정부에서도 본 원고의 작성 시점까지 무려 24번의 부동산대책을 발표했음에도 서울의 강남 재건축 시장에 대한 핀셋규제로 촉발된 대책은 매매시장의 풍선효과로 전국적인 확산으로 이어진 후 다시 서울로의 재유입 기로에 서있고, 전월세시장은 전월세상한제와 계약갱신 청구권을 포함하는 임대차2법의 선부른 시행으로 전세가 앙등과 매물 부족으로 힘든 상황을 이어가고 있다.

그 24번의 대책을 모두 설명할 수는 없으나 몇 가지 중요한 대책에 대하여 언급하면 우선 2017년 6.19 대책은 앞으로 있을 부동산대책의 골격을 보여준다고 할 수 있다. 투기지역의 지정 및 대출규제를 통한 수요관리, 그리고 가격불안의 원인이라고 노무현 정부에서부터 공격대상이 되었던 재건축에 대한 규제 강화가 시작되었다. 이어진 8.2 대책은 다주택자에 대한 규제 강화가 양도세 중과 재도입을 통해 본격화되었다. 흥미로운 선택은 12.17 대책으로 다주택자의 비제도권 민간임대주택을 제도권 임대주택으로 유도하기 위한 인센티브의 제공이 이루어졌다는 점이다. 이는 2020년 아파트 매매시장의 불안의 증폭요인으로 정부 및 여권에서도 비난을 받아 다시 등록임대사업자에 대한 규제 강화가 이루어지고, 그 과정에서 소급 적용으로 인한 많은 논란의 근원이 되었다. 또한 그동안 반복적으로 유예되던 재건축부담금의 부과가 결정됨으로써 재건축사업이 실질적으로 위축되는 변화가 발생했다.

2018년에는 2.21 대책으로 좀 더 명시적인 재건축규제로 안전진단기준 강화가 이루어졌고, 8.27 대책으로 부동산투기 억제 관련 대책으로 조정대상지역 및 투기지역, 투기과열지역의 확대 지정이 이루어졌다. 더욱 강력한 9.13 대책으로 다주택자에 대한 종합부동산세 강화가 이루어졌으며, 12.19 공급확대 대책으로 3기신도시 건설이 제시되었다. 다음 장에서 자세히 다루겠지만 9.13 대책 이후 반 년 정도 서울시 주택시장의 가격 하락세가 발생했다.

〈표 1〉 문재인 정부 부동산 대책 개요

년 도	정 책 명	내 용
2017	6.19 부동산대책	조정대상지역 선정, 전매제한기간 강화, LTV·DII 강화, 조합원 주택 수 제한
	8.2 부동산대책	투기과열지구, 투기지역, 다주택자 양도세 중과, 장기보유특별공제 제외
	10.24 가계부채 종합대책	차주 특성분석에 근거한 맞춤형 지원, 총량측면 리스크관리(신DII 및 DSR 도입)
	11.29 주거복지로드맵	생애단계별·소득수준별 수요자 맞춤형 지원, 서민·실수요자 주택공급 확대
	12.13 임대등록 활성화	등록사업자에 대한 인센티브 확대
2018	2.21 재건축 안전진단기준 강화	전문성있는 공공기관이 참여하여 안전 진단
	6.4 부실시공사 선분양 제한	부실업체 선분양 제한 강화 및 감리비 사전예지제도 도입
	7.5 신혼부부·청년 주거 지원	신혼부부·청년에 대한 공공주택 및 보육시설 지원, 금융 지원
	8.27 부동산대책	수도권 공공택지 추가 개발, 투기지역 및 투기과열지구 지정, 조정대상지역 지정 및 해제
	9.13 부동산대책	고가주택·다주택자에 대한 세율 인상(중부세) 및 대출 규제
	12.19 공급대책	3기 신도시 계획 발표
2019	1.24 공시가격 현실화	공시가격 인상
	3.21 분양가 공시항목 확대	분양가격 공시항목을 62개로 세분화
	8.12 부동산대책	민간택지 분양가 상한제
	12.16 부동산대책	투기적 대출수요 규제 강화, 주택 보유부담 강화, 양도소득세제도 보완
2020	2.20 부동산대책	조정대상지역 내 주택담보대출 규제 강화, 조정대상지역 신규 지정, 모니터링 강화
	6.17 부동산대책	과열지역 투기수요 유입 차단, 법인 활용 투기수요 근절
	7.10 부동산대책	주택시장 안정 보완대책: 서민 실수요자 부담 경감, 다주택자 과세율 인상
	8.4 대책	서울권역 등 수도권 주택공급 확대: 신규택지 발굴, 기존 사업 고밀화
	11.16 전세대책	공공임대 11만여호 공급 공실 공공임대주택 전세형으로 공급

2019년에는 초반 순차적인 공시가격 현실화가 이루어졌고, 8.12 대책으로 그동안 HUG를 통한 비공식적인 분양가규제에서 공식적인 민간택지분양가상한제 도입이 천명되었다. 9.13 대책 이후 안정되던 주택시장이 다시 급등세로 전환하면서 좀 더 강력한 규제책으로 시가 15억 이상 주택에 대하여는 주택담보대출 금지를 포함하는 강력한 대출규제책이 포함된 12.16 대책이 발표되었다.

2020년 들어서는 강력한 대출규제인 12.16 대책에도 불구하고 매매시장의 불안이 지속되자 삼성동 등 4개 법정동에 대한 토지거래허가구역 지정 등을 포함하는 6.17 대책이 발표되었다. 연이어 종합부동산세 상한 6%, 취득세를 최고 12%, 양도소득세를 최고 75%(최고세율 45% + 3주택자 중과 30%)란 다주택자나 법인에 대한 강력한 과세책과 주택임대사업자의 축소를 포함하는 7.10 대책이 발표되었고, 정부 여당의 독주로 충분한 논의가 이루어지지 못한 상태에서 입법화되었다. 7월 30일 전월세상한제 및 계약갱신청구권 임대차2법이 국회를 통과하고, 7월 31일부로 시행되었다. 규제일변도의 부동산정책의 실효성에 대한 논란이 심화되자 수도권 127만호 향후 공급 방안과 공공재건축 및 공공재개발을 포함하는 8.4 공급대책이 발표되었으나 그 실효성에 대한 논란이 이어졌다. 임대차2법의 시행으로 인한 전세물건의 급감 및 전세가 급등현상이 발생하자 공공임대주택 공급 확대를 위주로 만들어진 11.19 대책이 24번째 대책으로 발표되었으나 그 실효성에 대한 부정적인 의견이 강하고 오히려 전세시장의 불안이 매매시장으로 다시 옮겨 붙는 양상이 진행되고 있다.

이러한 문재인 정부의 부동산 대책은, 현 정부의 전신인 노무현 정부의 대책들과 상당한 유사성을 보인다. 취임 1년차에 제시한 직접적인 투기수요 억제 방안, 임기 중에 반복적으로 시행되는 주거 안정책과 강한 규제정책 등 노무현 정부에서 접근했던 방식을 답습하고 있는 것이다. 그러나 노무현 정부 시기는 전체적으로 규제정책과 함께 꾸준히 2기 신도시·혁신도시·공공임대주택 등 공급확대 정책이 시행된 바 있는 반면, 문재인 정부에서는 3년 동안 실질 공급 증가가 아닌 제도적 공급 확대방안만 내놓다가 4년차에 8.4 대책으로 처음으로 구체적인 수도권 공급 확대를 제시하는 등 종전 정부보다도 늦은 대처를 보이고 있다. 특히 문재인 정부는 직접적 공급을 통한 시장 완화가 아닌 수요규제 금융정책을 반복 사용했으나 노무현 정부 시기와 달리 그 실효성에 한계를 보여주고 있다. 분양가상한제의 제도입 및 재건축개발이익 환수제의 재시행으로 인한 재건축단지의 소극적 참여로 강남권 등 서울 주요 도심의 주택 공급을 위축시키는 부작용에서 벗어나지 못하는 상황을 만들고 있다.

Ⅲ. 주택시장 현황 및 추이 분석

1. 주택매매시장

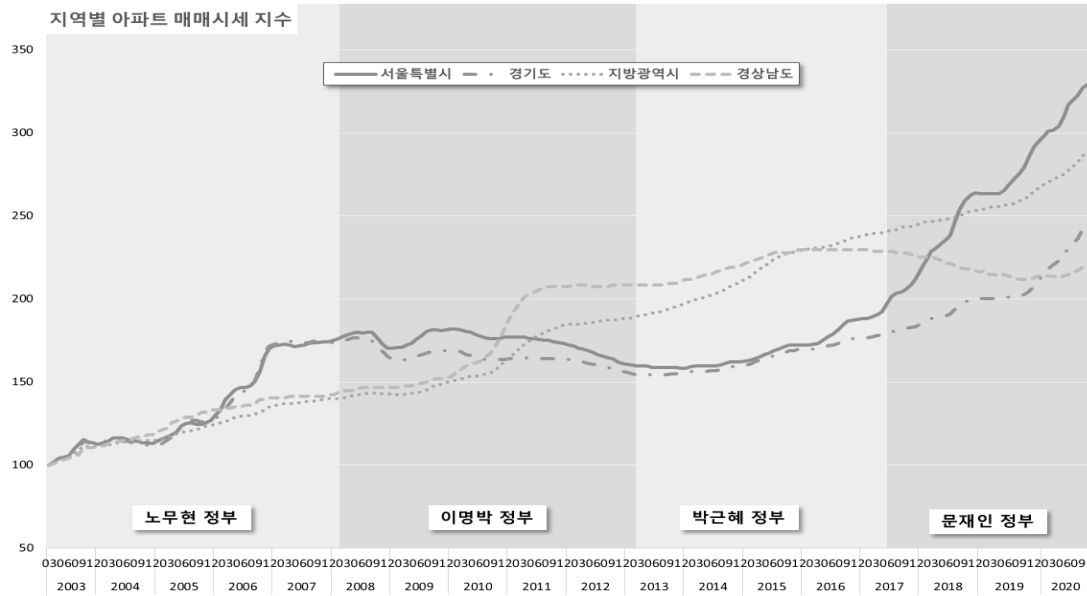
본 장에서는 문재인 정부에서 발생한 아파트 매매시장의 양상을 지역별로 살펴봄으로써 시장 변화와 정책적 선택의 여파를 진단해본다. 사용하는 통계는 논란이 되는 한국감정원 지수가 아닌 민간의 부동산114 시세지수와 국토교통부 아파트 실거래가지수이다.

지역별 아파트 시세 동향

문재인 정부 들어 수도권 주택시장에서는 이전에는 관측하지 못했던 서울만의 나홀로 행진이라는 독특한 현상이 전개되었다. 노무현 정부 때는 서울의 강남 재건축 아파트에서 시작된 가격 상승세가 약간의 시차를 두고 소위 버블세븐(서울시 강남구, 서초구, 송파구, 양천구 목동, 성남시 분당신도시, 용인시, 안양시 평촌신도시) 지역을 거쳐 수도권의 동반상승으로 이어지는 동조화가 발생했었다. 노무현 정부 시기 다양한 창의적인 규제 개발과 강화가 도입되었음에도 불구하고 서울, 경기, 인천의 수도권 아파트 가격은 큰 편차 없이 모두 약 75%(부동산114 시세지수 기준) 정도의 상승을 기록하고 국제금융위기를 맞이했다.

이후 이명박 정부 시기 수도권 주택시장 하락기가 상당기간 지속되었으나 지방광역시의 경우는 오히려 급등세를 경험하여 노무현 정부 시기 발생했던 수도권의 누적상승률을 초과하는, 노무현 정부 초기 기점 10년간 100%를 넘어서는 누적 상승률로 마감했다. 박근혜 정부 들어서면서 수도권 시장은 회복세로 전환하였고 지방광역시도 꾸준한 상승세를 유지하였다. 다만 경상남도와 같이 공급과잉이 발생했던 지역은 하락세로 전환하는 등 주택수급상황에 따른 지역편차가 발생했다. 그러나 박근혜 정부 말기 서울만의 급등세가 시작되는 서울과 경기의 탈동조화현상이 촉발되었다. 결과적으로 수도권은 박근혜 정부 기간 동안 국제금융위기 이전 고점을 회복하는 수준에서 마감되었다. 반면 지방광역시는 노무현 정부 초기부터 박근혜 정부 말기까지 14년 동안 수도권을 추월하는 150%에 가까운 가격상승이 누적되었다.

〈그림 1〉 각 정부별 지역별 아파트 가격변동 추이



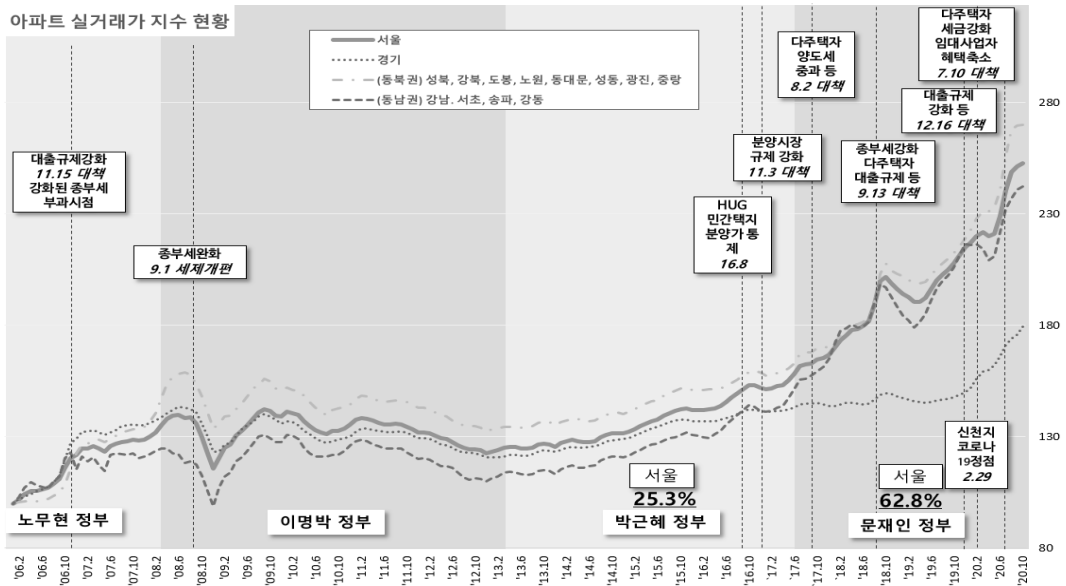
자료: 부동산114(주) REPS (2003년 3월=100기준)

문재인 정부 출범 이후 서울시와 경기도의 탈동조화가 심화되어 2020년 11월까지 3년 반 동안 경기도는 약 34% 상승한데 반해 서울시는 약 69%로 경기도의 2배가 넘는 상승률을 기록하였다. 그나마 2019년 중반 이후 경기도의 동조화된 가격급등에 따라 그 격차가 완화되고 있다. 처음 겪어보는 서울과 경기의 탈동조화 현상으로 이에 대한 충분한 해석이 문재인 정부의 주택시장을 이해하는 데 필수적이다.

실거래가지수를 이용한 수도권 아파트 가격 동향

시장을 좀 더 민감하게 보여주는 아래 국토교통부 아파트 실거래가지수의 움직임을 보면 서울시와 경기도의 탈동조화 현상은 2015년 전국이 잠시 안정세로 전환된 이후 재건축연한이 30년으로 축소된 2016년 초부터 시작된 듯하다. 이후 차별화된 변동추이는 2016년 공급과잉 논란에 따른 아파트분양시장에 대한 규제가 도입된 11.3 부동산대책 이후 잠시 주춤하다 2017년 5월 문재인 정부 출범을 앞두고 가속화되었다. 이렇게 촉발된 서울만의 독주는 다주택자 양도세 증가 및 재건축 규제 강화 등 강력한 규제가 포함된 8.2 대책으로 또 잠시 주춤하다 다시 급등세로 전환하였다. 2018년 9.13 대책이 발표되기 전까지 문재인 정부 출범 이후 1년 반 정도의 기간 동안 경기도는 5%의 안정세를 유지한 반면 서울은 무려 29% 가격상승률을 기록하고 있다.

〈그림 2〉 수도권 세부지역별 아파트 실거래가지수



자료: 국토교통부 아파트 실거래가지수 (2006년 1월=100기준)

중부세 강화 및 강력한 다주택자 대출규제를 포함하는 9.13 대책의 효과는 가시적이어서 이후 6개월에 걸친 가격 하락세를 만들어 내었다. 그러나 이후 다시 급등세로 전환하였는데 2020년 3월 코로나19 사태로 인한 위축기까지 11%의 추가 상승으로 서울시 아파트의 경우 문재인 정부 시기 누적으로는 2020년 10월까지 44%의 상승률을 기록하였다. 이 시기의 문제는 풍선효과로 인해 서울만의 독주가 아닌 경기도와 지방광역시가 함께 상승세로 전환하는 부작용이 발생했다는 점이다. 이후 도입된 강력한 대출규제를 포함한 2019년 12.16 대책은 평균적으로 서울 아파트 시장에 효과를 발휘하지 못하고 오히려 경기도의 급등세로의 전환을 유도한 것으로 나타난다. 그러나 하부시장을 나누어 들여다보면 강남4구가 포함된 동남권의 경우 안정세로 상당기간 전환한 반면 상대적으로 저가아파트가 몰려있는 동북권의 경우는 상승세가 가속화되는 현상을 보여주었다.

이후 2020년 3월 전후로 코로나19 신천지 사태로 인한 거래량의 급감으로 주택시장의 위축을 경험하다가(2020년 6월까지의 한시적 다주택자 양도세 증과 완화 기간의 영향도 존재) 다시 반등하여 2020년 6.17 대책, 7.10 대책, 8.4 대책이 연이어 발표되었음에도 오히려 상승세는 가속화되는 현상이 발생하였다. 결과적으로 2020년 3월 부분 정점 이후 10월까지 약 12%의 추가 상승이 발생하여 문재인 정부 누적 약 63%의 상승률을 기록하고 있다. 경기도 역시 10%가 추가 상승하여 누적 약 23%를 기록하여 부동산114 시세지수와 유사한 추이를 보였다.

서울만의 독주

그런데 왜 2016년 이후 경기도와 차별화된 서울만의 아파트 가격 독주가 시작되었을까? 서울 아파트의 가격변동이 경기도와 차별화되기 시작한 2016년을 전후해 몇 가지 정책적인 변화가 있었다. 2015년 9.2 주거안정대책으로 정비사업에 대한 규제가 완화되었고, 이로 인한 재건축 아파트 분양가 상승을 통제하기 위한 주택도시보증공사(HUG)의 분양보증을 수단으로 활용한 비공식적인 분양가 통제가 2016년 8월부터 시작되었다. 이어서 뜨거워진 분양시장을 통제하기 위한 분양시장규제 강화가 이루어진 박근혜 정부의 마지막 대책인 11.3 대책이 발표되었다. 좀 더 논의가 필요한 이슈이나 확실한 것은 서울 아파트 가격 상승과 연계된 정책 변화는 모두 신축 아파트에 대한 선호와 공급위축 기대와 연결되어 있다는 점이다.

결국 서울만의 독주는 수요요인으로는 인구축소기를 앞둔 시점, 공급과잉의 우려가 있는 수도권 외곽 아파트에 비해 안전한 투자대상인 중심도시의 고용중심지 주변 주택에 대한 선호도 강화로 촉발되었다고 볼 수 있다. 또한 재건축아파트가 주요 대상인 비공식적인 형태의 HUG 분양가 통제와 뉴타운 출구전략으로 인한 선호지역 아파트 공급 위축에 대한 기대가 서울만의 독주를 더욱 자극했다. 이어진 문재인 정부에서의 다주택 소유규제는 중심도시지역 내 안전하고 튼튼한 한 채에 대한 선호도를 더욱 자극했고, 재건축부담금 및 재건축 규제 강화는 장래 공급 위축에 대한 우려를 심화시켰다. 결국 문재인 정부 5년차가 되는 2021년에는 서울시내 아파트 입주물량이 3만호 미만으로 급감할 현실을 맞이하게 되었다.

현 정부의 20년이 넘는 부동산대책과 그 효과를 가장 잘 표현하는 단어들은 핀셋규제와 그에 따라 반복되는 풍선효과이다. 불행하게도 그 흐름은 노무현 정부 시기와 너무 유사하다. 다만 그 속도가 빨라졌을 뿐 주택시장도 그때와 유사한 반응을 보여주며 엇나가고 있다. 다주택자에 대한 규제가 강해지니 서울의 아파트가 튼튼한 한 채가 되었고, 재건축 규제를 강화한다고 하니 강남지역 아파트들의 희소성이 더 높아졌다. 또한 투기과열지구와 투기지역으로 핀셋규제를 한다고 했으나 투기과열지구나 투기지역으로 지정된 지역의 가격상승세가 더 가팔라지는 통제할 수 없는 현상이 발생했다. 아파트가격 상승추세는 강북으로, 서울 인근 경기도지역으로 확대되었다가 다시 서울로 되돌아오는 역풍선효과가 발생하고 있다. 결국 현재는 문재인 정부 초반 발생했던 서울만의 독주도 마감되고 지난 노무현 정부에서처럼 연속된 풍선효과로 수도권의 전반적인 아파트 가격의 급등 현상이 재연되고 있다.

2. 주택 전월세시장

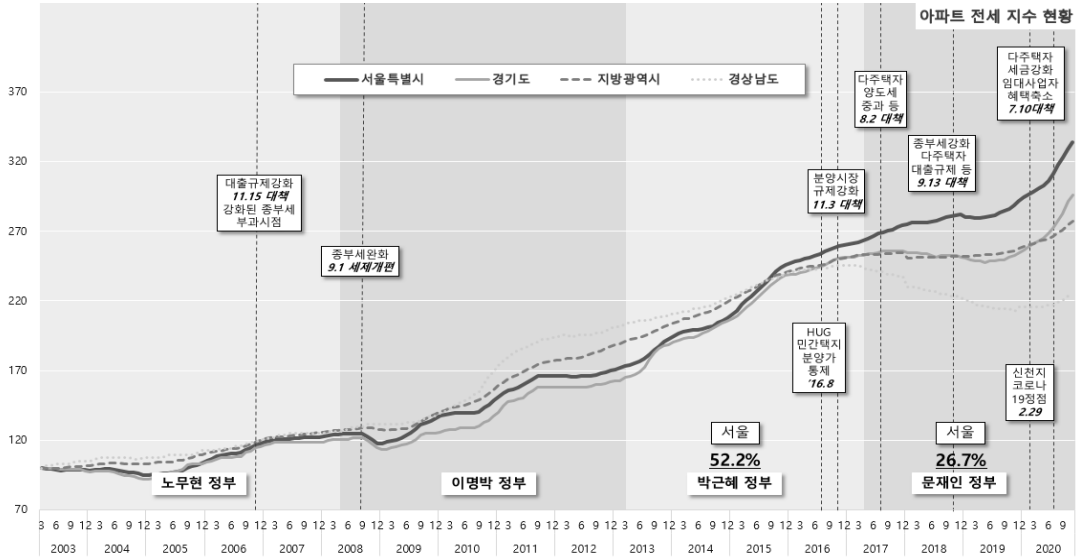
문재인 정부 초반 매매가격의 불안에도 불구하고 전월세시장은 상대적으로 안정적인 추이를 유지하고 있었다. 그러나 매매시장의 가격 안정세를 만들어내기 위한 규제가 결국은 전월세시장에 부작용을 발생시키고 임대차2법의 시행이 더해져 심각한 전월세시장의 불안이 함께 발생하는 복잡한 양상이 전개되고 있다.

지역별 전세시장 동향

매매시장과 다르게 전세시장은 꾸준히 상승하여 왔고, 노무현 정부 시기부터 박근혜 정부 말기 까지 누적상승률은 수도권과 지방의 차이가 좁혀지는 양상을 보이며 세 개의 정권을 거치며 거의 2.5배 수준으로 앙등하였다. 이후 양상은 많은 차별화를 보인다. 공급과잉이 극심했던 경상남도과 같은 지역은 하락세로, 경기도와 같이 밀어내기 분양이 많았으나 가구 수 증가가 어느 정도 동반된 지역은 안정세로, 서울과 같이 선호도는 높아졌으나 신규 아파트의 공급이 충분하지 않았던 지역은 지속적인 앙등세를 보였다. 문재인 정부 시기만 보면 2020년 11월까지 경기도는 15%의 상승률에 불과한데 서울시는 22%의 상승률을 보이고 있다. 그나마 정권 초기 가중된 탈동조화에서 중반 이후 하락세가 동반 상승세로 전환된 결과다. 우려되는 점은 임대차2법이 발효된 이후 5개월간 경기도는 9%, 서울시는 8%의 급등세를 나타내고 있다는 점이다.

이와 같은 서울과 경기도의 탈동조화 현상이 기대심리와 투기에 의한 영향이 없는 전세시장에도 발생한다는 점은 매매시장의 탈동조화현상 역시 수급요인이 주요한 요인임을 암묵적으로 말해준다. 실제로 경기도 아파트 전세가 추이가 박근혜 정부 때 진행된 경기도의 인허가물량 급증과 그 결과로 입주물량이 늘어나던 시기인 문재인 정부 초중반에는 안정세를 보이다가 입주물량으로 소진되는 시기 반동이 시작되었다는 점이 눈여겨 볼 사항이다. 그리고 최근 수도권의 가구 수 증가 추이가 예상을 뛰어넘고 있다는 점도 고려될 필요가 있다. 반면에 서울의 지속적인 상승세는 유일한 신규 아파트 공급방안인 재건축 및 재개발의 억제로 인해 원활한 신규 아파트의 공급이 이루어지지 못한 결과로 볼 수 있다. 여기에 더하여 졸속한 입법 과정을 통해 시행되고 있는 전월세상한제와 계약 갱신청구권의 영향으로 전세매물 급감을 동반하는 전세가 폭등이 발생하고 있다.

〈그림 3〉 아파트 전세 시세 추이

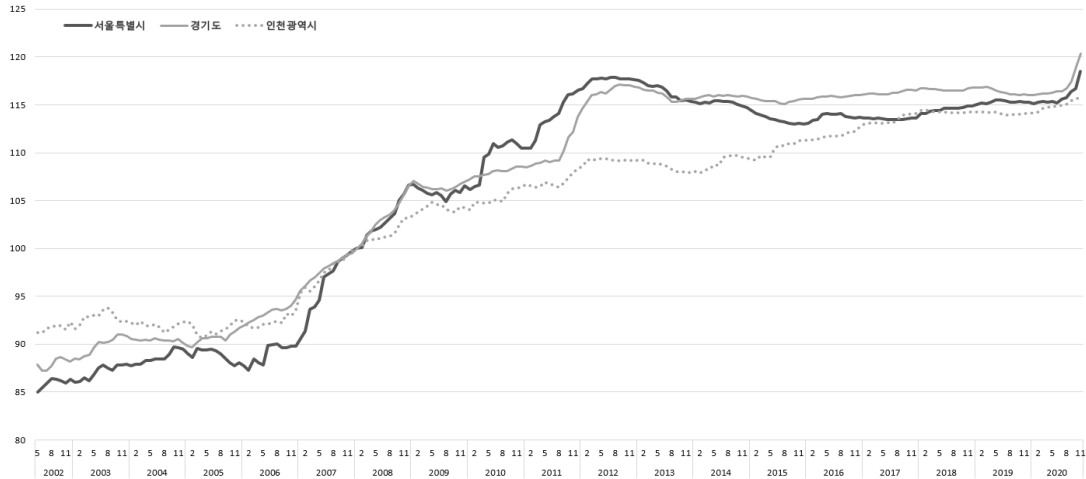


자료: 부동산114(주) REPS; 기준시점: 2003년 3월(=100)

서울시 월세시장 동향

변동성이 큰 전세시장에 비해 완전월세로 환산된 월세지수의 경우는 수년간 지속된 금리 인하의 영향이 그대로 반영되어 장기적인 안정세를 유지하다가 서울 아파트의 경우 지난 7월부터 상승세가 시작되어 11월까지 5개월간 2.8%의 상승률을 기록하고 있다. 급격한 월세 상승 추세는 전월세 상한제와 계약갱신청구권 이상의 요인과 결합되어 촉발된 듯하며, 강화된 중부세가 부과되는 시점인 11월에 상승세가 더욱 가팔라지고 있다. 이러한 월세의 급격한 상승세는 부동산114 지수 뿐 아니라 국민은행 및 한국감정원 지수에도 동일하게 발생하고 있다.

〈그림 4〉 수도권 아파트 월세 시세지수



자료: 부동산114(주) REPS; 기준시점: 2002년 5월(=100)

유사한 월세 급등세가 2005년 8.31 대책의 입법으로 강화된 종합부동산세가 부과되기 시작한 2006년 11월경에도 발생했었다. 그 부과시점부터 촉발된 월세 상승세는 이후 이명박 정부 들어 종부세 완화가 이루어지기까지 지속되었고, 서울시의 경우 가장 높은 20%에 가까운 월세 상승이 2년 여 간 누적되어 발생했었다. 이는 다주택자들의 소유주택인 민간임대주택에 대한 종부세 부담이 임대료의 상승을 야기하는 교과서적인 재산세 전가효과이다.

지금 관측되고 있는 월세 상승세는 7.10 대책의 입법화로 내년부터 적용될 상한 6%에 달하는 2배의 세율로 강화된 종부세의 인상효과와 향후 90% 수준까지 올리겠다는 공시가격 현실화 효과가 시장에서 발생하지 않은 상태에서 나타나고 있다. 올해 이루어진 부분적인 세율 인상, 좀 더 현실화된 공시가격, 그리고 등록임대사업자 세제 혜택 폐지만 영향을 미친 정도이다. 결국 최근 발생하고 있는 월세의 상승 추세는 초기 단계로, 향후 심각한 월세의 급등이 발생할 수 있는 전조현상에 불과하다.

또한 다주택자들의 민간임대주택에 대한 운영비용의 급등은 결국 현금흐름이 부족한 반전세나 전세를 털어내고 보증부월세로 전환하고자하는 임대인의 욕구를 더욱 자극할 것이다. 그렇지 않아도 임대차2법의 시행으로 전세시장이 불안한 상황에서 월세 급등 및 월세로의 급전환이 가속화 되면 전월세시장은 붕괴에 가까운 상황으로 전개될 가능성이 있다.

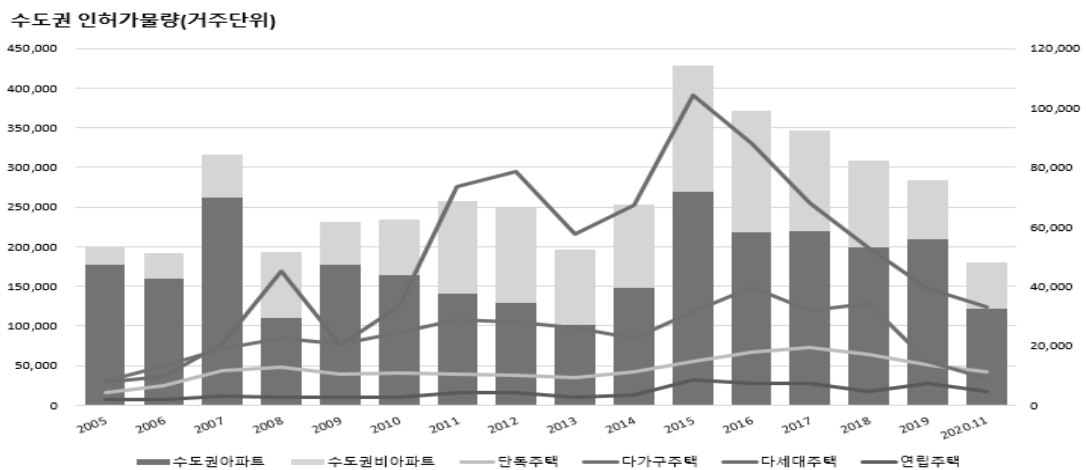
3. 수도권 주택 수급 분석

박근혜 정부 중후반 수도권에서는 주택공급과잉이라고 비판받을 만큼 과도한 주택인허가와 과도한 아파트 분양이 진행되었다. 장기적인 인구구조의 변화로 수요 위축이 예상되는 시기인 관계로 공급과잉에 대한 논란이 전문가 의견의 주류였다. 그런데도 불구하고 문재인 정부 초중반 서울만의 독주는 지속되었다. 다만 문재인 정부 4년차에 접어든 현재는 서울과 경기도의 동반 상승세로 전환되었다. 이런 특이한 현상에 대하여 좀 더 엄밀한 진단이 요구된다. 지속적인 금리의 하락과 풍부한 유동성의 문제가 기저에 깔려있으나 해당 기간에도 하락세나 안정세를 유지하는 시장도 많았다는 점은 기본적으로 수급요인에 대한 세부적인 검토가 필요함을 말해준다.

시기별 주택 공급 추이

박근혜 정부 시기 주택시장의 회복과 함께 건설회사들은 인구축소기 이전 마지막 기회로 판단하고 저마다 분양물량을 쏟아냈었다. 2014년 이전 15만호 정도이던 수도권 아파트 인허가물량이 2015년 무려 27만호에 달했다. 비아파트 거주단위 물량을 포함한 총 인허가물량은 무려 43만호(거주단위)로 유사 이래 수도권의 가장 많은 인허가 물량이었다. 이후에도 20만호 이상의 아파트 인허가 물량이 이어져 수도권 전체가 공급부족상황이라고 판단할 수 없는 상황이 전개되어왔다. 다만 총 인허가물량은 이후 점진적으로 감소하여 2019년에는 28만호에 불과하고 2020년 11월말까지는 18만호에 그치고 있어 향후 3~4년 뒤 입주물량의 감소가 예상되는 상황이다.

〈그림 5〉 수도권 주택 유형별 인허가 물량 추이

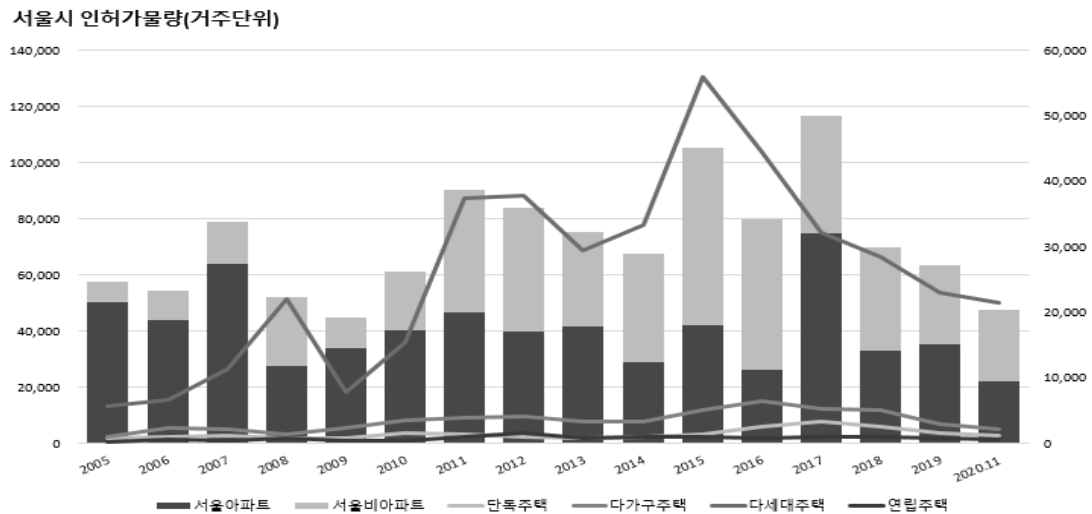


자료: 국토교통부 HIS; * 2020년은 11월말 까지 누계; ** 거주단위 호수로 다가구주택 동수 아닌 가구수 합계

반면 서울시에서는 노무현 정부 시절 5~6만호 수준을 유지하던 아파트 인허가물량이 국제금융 위기 이후 회복되지 못하고 3~4만호 수준을 유지하였다. 여기에는 도시재생에 방점을 둔 고 박원순 시장의 선택이 영향을 미쳤다. 특히 뉴타운 출구전략으로 25만호의 아파트 건립이 가능했던 393개의 재개발구역을 해제시키는 과도한 다이어트가 진행되었다(이창무·지규현 2020). 다만 문재인 정부 들어 2018년 재건축부담금 부과 재개를 앞두고 2017년 7.5만호의 아파트 인허가 물량이 반짝했다. 이렇듯 서울시의 경우는 2013년 이후 시장회복기에 아파트 인허가물량의 충분한 증가가 발생하지 못했다는 점이 수도권 전체 그림과의 차이점이다.

그러나 뉴타운 출구전략의 반작용으로 2013년 이후 뉴타운 해제지역에서 개별 필지별 재건축이 확대되어 5만호를 넘나든 다세대 중심의 비아파트 인허가물량의 급증이 발생하였다. 따라서 총 물량으로 따지면 이명박 및 박근혜 정부 시기 총 주택 인허가물량이 위축되지는 않았다. 반면 문재인 정부 기간은 비아파트를 포함한 총 물량에 있어서도 위축된 추이가 뚜렷하게 관측된다. 특히 2020년은 11월말까지 총 인허가물량이 5만호에 미달하고 아파트는 2만호 정도에 불과한 상황이다.

〈그림 6〉 서울시 주택유형별 인허가 물량 추이

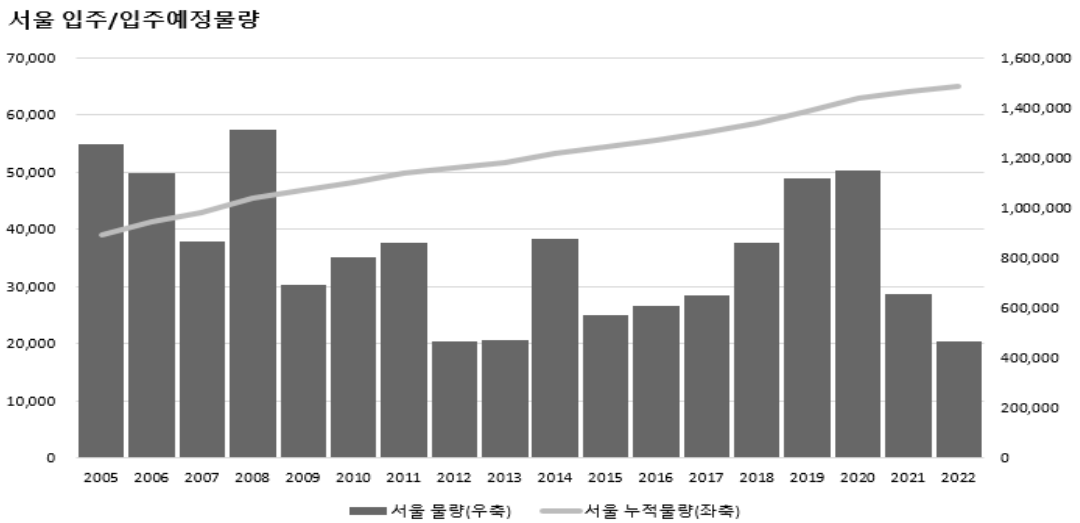


자료: 국토교통부 HIS; * 2020년은 11월 까지 누계; ** 거주단위 호수로 다가구주택 동수 아닌 가구수 합계

인허가물량이 실현되는 데는 적지 않은 시간이 걸리고 여러 이유로 준공까지 도달하지 못하는 인허가물량도 많고, 진행이 늘어졌던 정비사업이 시장활성화의 효과로 준공으로 이어지기도 한다. 국제금융위기 이전 5만호를 넘나들던 아파트 입주물량이 이후 2009년~2017년 사이 2~3만호대로

감소하였다. 그래도 최근 3년간(2018년~2020년) 4만호대 수준의 입주물량을 유지해온 것은 박근혜 정부 시기 상승세로 전환된 아파트시장의 영향으로 그동안 위축되었던 기인허가 정비사업들의 진행이 원활해진 결과로 볼 수 있다. 또한 2017년 재건축부담금을 회피하기 위해 밀어내진 인허가 물량도 영향을 미쳤으나 그 또한 소진되어 내년 2021년 입주물량은 부동산114(주)에 따르면 2.9만 호에 그칠 것으로 예상되고 있다.

〈그림 7〉 서울시 아파트 입주 및 입주예정물량 추이



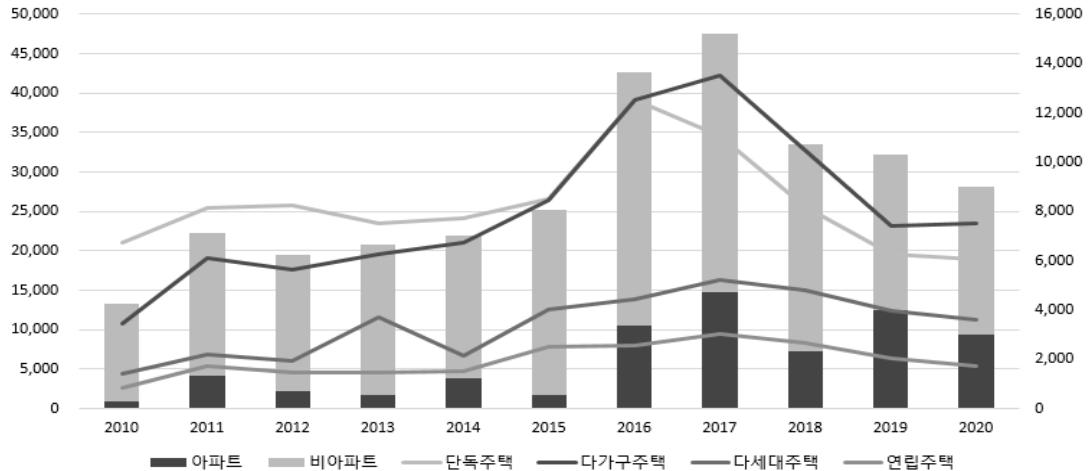
자료: 부동산114(주) REPS

앞선 아파트 입주물량 추이와 비교하면 멸실물량 추이는 2~3년 정도 선행하는 추이를 보임을 알 수 있다. 세부적으로 살펴보면 주택멸실물량은 2010년대 초반 2만호 수준을 유지하다 2015년부터 급격히 증가하여 2017년 4.8만호 수준에 도달했다. 이후 2018년 및 2019년에는 3만 2~3천호 남짓 수준으로 감소한 상황이며, 2020년 역시 11월말까지 2.8만호를 하회하고 있어 향후 아파트 입주물량이 위축될 소지가 많음을 암시한다.

이와 같이 서울시 주택시장의 신규 주택 건설 확대는 기존 주택의 멸실 증가를 동반한다. 특히 최근 5년 동안 아파트의 멸실물량은 1만호 내외를 유지하고 있다. 따라서 선호도 높은 아파트의 경우는 최근 이루어진 3~4만호대의 입주물량을 고려하면 실질적으로 연간 2~3만호대의 순증이 발생했을 뿐이다. 예상보다는 아파트 재고의 증가가 많지 않았다는 것이 현실이다.

〈그림 8〉 서울시 주택유형별 멸실물량 추이

서울시 멸실물량(거주단위)



자료: 국토교통부 HIS; 2020년은 11월말까지 누계; 거주단위 호수로 다가구주택 동수 아닌 가구 수 합계

인구구조 변화와 수도권 주택시장

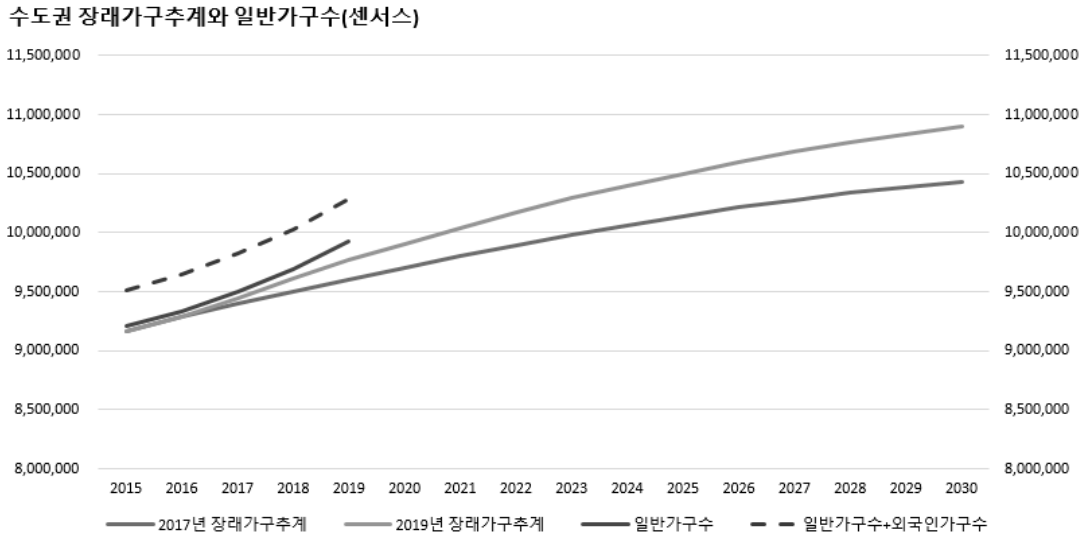
장기적인 관점에서 판단할 때 인구구조 변화 기반으로 판단되는 주택수요요인은 그리 밝지 못한 그림을 보여준다. 국내 인구 변화는 2019년 3월 28일 발표된 장래인구특별추계에 따르면 2019년 올해부터 인구자연감소가 발생하고 사회적인 유입인구를 포함하는 총 인구는 2028년을 정점으로 감소할 것으로 예측하고 있다. 다만 수도권의 경우 2019년 인구주택총조사 결과에 따르면 인구는 2,589만 명으로 2018년 2,571만 명에 비해 18만 명 증가하여 전국 인구 증가 15만 명 이상을 차지하였다. 여전히 수도권의 경우는 적잖은 인구 증가가 유지되고 있는 상황이다. 세부적으로 보면 경기도 20만 명 증가, 인천시 2만 명 증가, 하지만 서울시는 3만 명 감소하였다.

주택소비의 단위가 되는 가구 수로 살펴보면 주택수요는 아직은 꺾일 기미가 안 보인다. 오히려 전국 총 가구 수 연증가율은 역주행하여 2016년 1.4%에서 2019년 1.9%로 점점 높아지고 있는 것이 현실이다. 수도권에서도 2016년 연간 13만 가구 증가에서 2019년 무려 25만 가구 증가로 역주행하고 있다. 과소평가한 장래가구추계를 개선하기 위해 2019년 장래가구특별추계를 발표하였으나 그 역시 2018년 및 2019년 실현된 수도권 가구 수 증가를 쫓아오지 못하고 있는 상황이다¹⁾. 2017년 장래가구추계의 2019년 추계치는 960만 가구였으나, 2019년 장래가구특별추계는 977만 가구로 증가했음에도 실현된 2019년 센서스 일반가구 수는 992만 가구에 달했다. 여기에 외국인

1) 장래가구추계가 일반가구 수로 추계되는 관계로 센서스 가구 수도 일반가구 수로 비교

가구 수를 더하면 총 1,029만 가구이다. 결국 오랫동안 우려했던 인구구조 변화에 따른 주택수요의 급격한 감소가 현실화되고 있지 않고 있는 것이 지금까지의 상황이다. 서울은 더 하지만 수도권 전체에 있어서도 충분한 주택 공급이 있었다는 판단에 의문이 드는 추세이다.

〈그림 9〉 수도권 장래가구추계와 일반가구 수 비교



자료: 통계청, 2017년 시도별 장래가구추계; 통계청, 2019년 시도별 장래가구특별추계; 통계청, 2015년-2019년 인구주택총조사

IV. 다주택자 규제의 시장효과

문재인 정부의 다주택자 관련 정책은 이전 노무현 정부에 비해 좀 더 명시화된 1가구 1주택 소유주의의 가치를 내세우고 있다. 노무현 정부 시기에는 1가구 1주택 소유주의가 지닌 비현실성에 대한 이해로 표면적인 화두로 대두되지는 않았었다. 그에 반해 문재인 정부에서 추구된 정책적인 선택은 다주택자의 임대주택 공급자로서의 긍정적인 기능을 무시에 가까운 수준으로 폄하하는 정책적인 선택을 통해 현재의 전세난 뿐 아니라 향후 심각한 주택시장의 불안을 초래할 불쏘시개를 안고 있는 상황이다. 문재인 정부의 1가구 1주택 소유주의에 기반한 다주택자 규제 강화의 부작용은 노무현 정부 시기 발생했던 시장효과와 비교하면 이해가 가능하다.

다주택자 규제와 자가율의 관계

먼저 다주택자에 대한 규제가 주택가격 안정을 달성하여 결과적으로 무주택자의 주택구매여력을 향상시킴으로써 사회적 자가율을 높일 수 있는가에 대한 의문이다. 어느 나라에서나 자가율이 향상되는 시기는 가격이 낮은 시기가 아니라 가격이 오르는 시기이다. 아이러니한 현상처럼 보이겠지만 우리나라도 마찬가지이다. 국토교통부 주거실태조사 자료를 분석해보면 가격하락기인 이명박 정부 시기엔 수도권 자가거주율이 51%에서 46% (2012-2014년 평균)로 떨어졌고, 가격상승이 시작된 박근혜 정부 시기엔 다시 50%로 상승했다. 그런데 다주택자 규제를 통해 자가율을 높이기 위해 노력해온 문재인 정부 중반인 2019년까지 가격급등이 발생했음에도 오히려 자가거주율이 50% 수준에서 답보상태다. 서울의 경우는 가격 급등에도 불구하고 오히려 자가거주율이 2019년 하락하였다.

〈표 2〉 지역별 자가거주율과 가격상승률

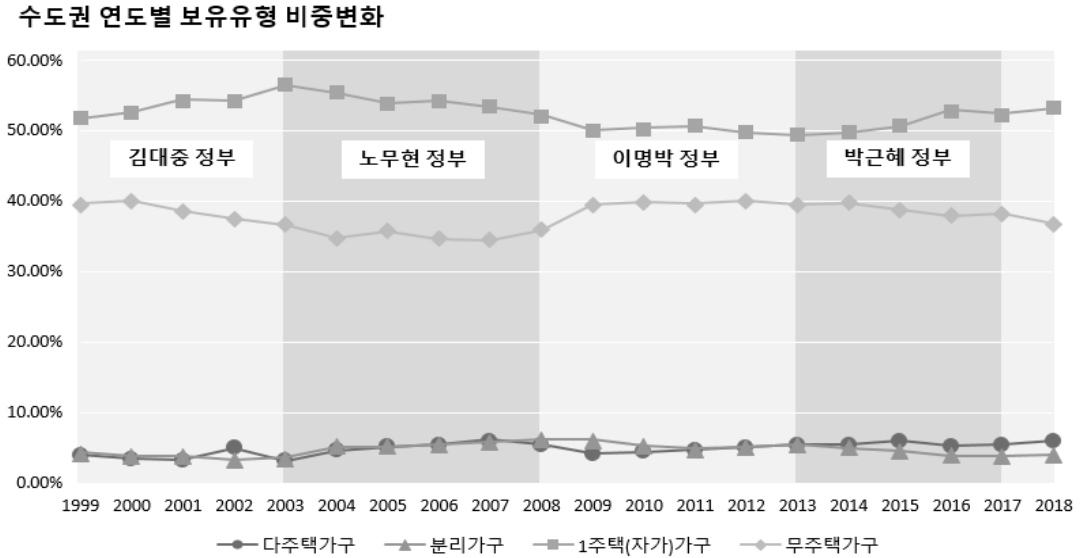
지역	구분	2006년	2008년	2010년	2012년	2014년	2016년	2017년	2018년	2019년
전국	아파트가격 상승률(%)	24.45	-0.93	-0.58	-3.45	3.14	4.17	5.46	10.64	4.82
	자가거주율(%)	55.6	56.4	54.3	53.8	53.6	56.8	57.7	57.7	58.0
수도권	아파트가격 상승률(%)	31.84	-1.53	-3.03	-5.32	2.02	4.81	7.35	14.76	6.08
	자가거주율(%)	50.2	50.7	46.6	45.7	45.9	48.9	49.7	49.9	50.6
서울	아파트가격 상승률(%)	30.62	-0.19	-2.11	-5.67	1.63	6.84	11.91	22.9	8.92
	자가거주율(%)	44.6	44.9	41.2	40.4	40.2	42.0	42.9	43.3	42.7
인천	아파트가격 상승률(%)	21.04	9.32	-3.05	-4.17	2.59	3.56	2.52	1.54	2.29
	자가거주율(%)	60.6	61.2	55.7	55.3	55.0	58.4	59.6	59.6	60.2
경기	아파트가격 상승률(%)	34.83	-4.77	-4.05	-5.18	2.3	3.03	3.59	8.51	3.24
	자가거주율(%)	53.2	53.7	49.3	48.3	48.7	52.7	53.0	53.0	53.5

자료: 건설교통부 주거실태조사; 부동산114(주) REPS

불행하게도 이러한 현상은 노무현 정부 시기에도 발생했었다. 분석자료가 달라 그 수준에 일관성은 없지만 한국노동패널 분석결과는 IMF 외환위기 이후 2003년까지 주택가격 상승과 함께 52%에서 57%로 높아졌던 수도권 1주택 자가점유율이 2008년 52%로 낮아졌다. 반면 2003년까지 3.1%로 감소하던 다주택소유가구 비율은 2008년 5.5%로 오히려 높아졌고, 주택을 소유하고 자신은 임차 가구로 거주하는 분리가구 비율도 같은 기간 3.7%에서 6.2%로 증가하였다. 이는 다주택자에 대한 양도소득세 중과로 인해 임대사업이 가능한 소형주택의 추가 소유보다는 대형 1주택 소유와 타 주택의 전세거주를 결합하여 투자수익을 극대화하려는 왜곡된 선택기제의 강화로 발생하는 현상

으로 이해할 수 있다. 오히려 이명박 정부 및 박근혜 정부를 거치면서 나타난 지속적인 추세는 분리가구 비율의 꾸준한 감소(2008년: 6.2% → 2017년: 3.8%), 1주택 거주가구 비율의 꾸준한 증가(2009년: 50.1% → 2017년: 52.5%) 현상이다.

〈그림 10〉 수도권 연도별 주택보유유형별 비율 변화 추이



자료: 한국노동패널 자료(1999-2018)

* 다주택자: 자가거주 및 거주주택의 주택 소유; 분리가구: 차가거주 및 거주주택의 주택소유; 자가가구: 1주택(거주)가구, 자가거주 및 거주주택의 주택 미소유; 무주택자: 차가거주 및 거주주택 외 주택 미소유

자가율을 높이고자 다주택자 규제를 강화한 노무현 정부 시기엔 1주택 거주가구 비율이 감소하고, 규제를 완화한 이명박 및 박근혜 정부 시기 자가율이 높아진 현상은 좀 더 깊은 연구가 필요한 이슈이다. 다만 예측되는 기제는 자가율이 단순히 기존 주택을 나누어 먹는 제로섬 게임이 아니라 가구의 증가현상과 맞물려 요구되는 주택공급 확대와 주거소비와 주거이동이 원활히 발생하는 과정에서 달성될 수 있는 동태적인 플러스섬 게임이라는 점이다. 결국 자가율의 향상은 규제가 완화된 시장환경에서 가격 상승에 따른 시장압력이 충분한 주택공급의 확대로 이어질 때 발생하게 된다. 그런 시기가 박근혜 정부와 김대중 정부 시기였다. 문재인 정부와 노무현 정부에서는 계속해서 강화된 수요 억제로 주택가격 상승을 발생시키는 시장동력이 공급 확대로 이어지는 연결고리를 계속해서 차단해왔다. 특히 극단적으로 강화된 주택담보 대출규제는 특히 청장년층의 자가율 향상을 더욱 기대하기가 힘들게 만들었다.

중심도시 임차가구 비율

어느 나라든 특히 농촌보다는 도시지역에서 그리고 중소도시보다는 대도시 중심지역에서 자가율이 낮고 임차가구의 비율이 높다. 한 예로 2018년 미국 HMDA(Home Mortgage Disclosure Act) 자료에 근거한 뉴욕주의 자가율은 51%인데 뉴욕시 자가율은 33%이고, 그중 도심인 맨해튼은 24%에 불과하다. 우리나라도 2018년 주거실태조사 결과를 보면 수도권 자가점유율은 50%이지만 서울시는 43%이고, 강남구와 서초구는 각각 34%와 41%(2015년 인구주택총조사)로 대도시권의 중심도시는 임차가구의 비율이 높은 것이 정상이다. 도심에서 제공되는 고용접근성을 추구하며 거주해야 하는 가구들은 가장 빈번한 주거이동을 해야 하는 생애주기 초중반 가구들이다. 결혼 때문에, 자녀출생 때문에, 이직 때문에 주거이동이 잦은 청장년 가구들에게는 거래비용이 큰 자가보다는 임대주택의 원활한 소비를 지원하는 것이 바람직한 방향이다.

결국 누군가는 여분의 주택을 소유하고 이를 민간임대주택으로 임대해야 한다. 국내나 해외나 그런 민간임대주택공급자가 현 정부가 비난을 주도하는 다주택자들이고, 중심도시 지역은 주요한 민간임대주택 공급자로서의 다주택자들의 긍정적인 기능이 더욱 절실한 시장이다. 이런 여건에서 2020년 6.17 대책으로 토지거래허가구역의 지정을 통해 임대주택에 대한 투자인 껌투지를 억제하고, 도심에 입지한 재건축 추진 아파트 조합원 거주요건을 강요하는 등의 다주택자의 기능을 제약하는 선택은 도심지역이 요구하는 정상적인 민간임대시장의 기능을 지나치게 위축시키는 결과를 초래한다. 현재 관측되고 있는 중심도시 지역의 가중된 전세난 및 이제 시작에 불과한 월세 급등이 그 여파이다.

다주택자 관련 과세의 문제점

분명히 긍정적인 기능이 존재하고 필요한 임대주택사업자인 다주택자들에 대한 규제의 정점은 2020년 발표된 7.10 대책이다. 종합부동산세는 최고세율 6%로 전반적으로 세율이 대부분의 구간에서 2배 정도로 높아진다. 취득세는 12%, 양도소득세는 75%까지 최고 세율이 높아졌다. 다주택자들이 주택을 보유하기도, 팔기도, 그렇다고 최소한의 수익률이 보장되는 임대사업을 확대하기도 힘들게 만들었다. 다주택자들 때문에 무주택자들이 주택을 못 갖게 되므로 징벌적인 과세를 통해 그 집을 무주택자가 갖게 하겠다는 것이다. 시장의 다양한 주체들의 긍정적인 역할을 유도할 필요가 있는 국가경영의 관점에서 참 위험한 신념이다. 어느 나라 주택시장이던 40% 내외의 가구가 임대주택을 소비하게 되고, 총 임대주택 중 공공임대 혹은 기업형 민간임대를 제외한 60% 내외를 공급하는 역할을 하는 것이 개인 다주택자들이다(이창무 2014). 우리나라는 좀 더 많은 80%를 개인 다주택자들이 담당하고 있다. 그런 민간임대주택 공급자들을 사라지게 할 수도 없고, 사라진다면

주택시장이 어떻게 작동될지 상상하기도 힘들다.

주택 관련 조세제도에 관하여 각국의 상황이나 역사적인 맥락에 따라 보유세가 높은 나라는 취득세가 낮고, 취득세를 높게 설정한 나라는 양도세를 낮추는 등 균형을 맞추게 된다. 한 예로 다주택자 12% 취득세율의 근거로 언급된 싱가포르의 경우 다주택 여부와 상관없이 3년 이상 보유하면 양도소득세가 부과되지 않는다(김지혜 외 2020). 다주택자에 대한 양도소득세도 독일 같은 경우는 10년을 보유하면 면제를 해준다(허윤경 2020). 그런데 이미 입법화된 7.10 대책은 세계 각국에서 발견되는 극단적인 조세제도를 모두 모아 놓은 극강종합세트이다.

그중에서 종합부동산세는 프랑스 부유세와 비교해도 지나치다. 프랑스의 부유세는 그 과표금액이 부채를 제외한 순자산액이고, 과표금액의 50%에 적용되는 최고세율이 1.5%이다(김지혜 외 2020). 그런데 우리는 6%가 최고 세율이고 공시가격은 시세의 90% 수준까지 현실화하겠다고 한다. 세계 각국에서 보유세는 다양한 형태로 존재하고, 적지 않은 나라에서 보유세를 임대가치의 일정 비율을 징수하는 형태로 운영한다. 보유세는 원론적으로 지방정부가 제공하는 도로나 행정 같은 지방 공공재를 공급하는 비용을 충당할 목적에서 과세된다. 그런 지방공공재를 통해 제공되는 편익의 시장이용가치로 형성되는 것이 임대료이다. 따라서 보유세의 기본적인 수준은 그런 임대가치의 일정 비율로 설정된다. 프랑스의 경우 임대가치(연 임대료)의 20~30% 수준이다. 국내 아파트에는 지역별로 편차가 크나 수도권외의 경우 대략 3% 내외의 임대수익률(연 임대료/가격)이 유지되고 있다. 이에 대한 30%의 최고 세율을 적용하면 가격 대비 보유세의 최고 실효세율은 약 1% 정도 된다는 이야기다. 그런데 6%의 종부세는 이에 6배에 달한다. 숫자를 그대로 해석하는 무리는 있지만 임대수입을 모두 세금으로 지불하고도 모자라 그 5배의 금액을 임대인 호주머니에서 꺼내서 더 내기를 요구하는 것이다. 도를 지나친 징벌적인 과세의 수준이다.

사실 다주택자에 대한 종합부동산세가 부유세나 징벌적 조세가 아닌 합리적인 대안적 조세로서 인정받을 수 있는 논리적인 근거는 국내 여건 상 임대소득세의 징수가 이루어지지 않는 지하경제에서 임대소득세 과세를 대신하는 역할이다. 이러한 성격을 인정한다면 종부세의 과세 수준은 발생하는 임대소득의 일정 비율을 넘어서면 불합리한 세율이 된다. 결국 이렇게 과도한 종합부동산세 과세는 임차인에게 전가가 시도될 것이며, 그것이 원활치 않다면 장기적으로 민간임대주택의 공급이 위축되어 전월세 급등과 전월세주택 품귀현상으로 고통스러운 주택시장을 경험하게 될 소지가 크다. 결국 다주택자가 민간임대주택 공급자로서 사회적으로 필요한 기능을 한다는 점을 인정하고, 이에 대한 적정 과세의 수준에 대한 심각한 고민을 해야 한다. 특히 국내 민간임대주택이 대부분 상당한 전세나 보증금을 안고 있는 소위 말하는 깡투자임을 무시하고 이런 일반적인 선택을 지나치게 옥죄는 정책적인 선택은 전세제도를 통해 긴밀하게 연결되어 있는 임대시장과 매매시장 모두에

다시 부메랑으로 돌아오고 있는 것이 현실이다.

노무현 정부 종합부동산세 강화의 시장효과

종합부동산세와 같이 보유주택수별로 주택가격별로 극도로 차등화된 보유세는 이미 고가주택 수요를 차고가 주택으로 이전시키는 풍신평과를 발생시키고 있다. 내년부터 강화되는 세율과 공시 가격 현실화에 따른 추가적인 여과가 발생하면 그 부작용의 강도가 어느 정도일지 심각한 고민이 필요한 시점이다.

사실 지금 발생하고 있는 현상은 노무현 정부 시기의 부작용이 반복되고 있을 뿐이다. 2006년 8.31 대책으로 종합부동산세의 적용 기준이 강화되었다. 강화된 종부세가 부과된 2006년 11월부터 고가주택이 주류인 강남구, 서초구, 송파구, 강동구를 포함하는 동남권은 안정세로 전환하였으나, 저가 아파트가 주류인 도봉구, 노원구, 강북구 등 소위 도노강을 포함하는 동북권은 이후 국내에서 국제금융위기의 여과가 발생하기 직전인 2008년 중반까지 무려 40%에 가까운 추가 상승이 발생했다. 고가주택가격을 잡는 것이 서민주택가격을 안정시키지 못한다는 아픈 경험을 했던 시기다. 이번이라고 딱히 다른 이유가 없다. 2019년 12.16 대책으로 고가주택에 대한 담보대출이 막혀 버리자 2020년 10개월간 아파트실거래가지수로 동남권은 11% 남짓 상승인데 반해 동북권은 무려 23%의 상승률을 보이고 있다. 오히려 이명박 정부 초기 종합부동산세를 완화한 이후 각 권역별 그리고 가격대별 아파트의 가격이 격차 없이 동조 하락하는 현상을 5년 가까이 경험했다는 점을 향후 관련된 정책적 선택을 할 때 상기할 필요가 있다.

또 한 가지 재산세의 인상과 관련하여 항상 고민스러운 부분은 재산세의 전가효과가 존재한다는 것이다. 우리가 전세를 통해 임대료의 변화를 판단하는 것에 익숙해져 있지만 사실 전세는 명확한 의미에서 해외의 월세에 기초한 임대료와는 상당히 다른 성격을 유지하고 있다. 때때로 특히 이명박 정부 시기 시장에서 경험했던 것처럼 매매가격은 하락하는데 전세가격은 급격히 상승할 수도 있다. 따라서 재산세 인상이 임대료에 미치는 효과를 판단하기 위해서는 보증금이 없는 월세로 환산하여 계산되는 월세지수의 움직임으로 판단할 필요가 있다. 전세에 비해 상대적으로 안정적인 월세가 노무현 정부 시기 종합부동산세가 도입되고 강화되어 부과되는 기간인 2006~2008년 동안 약 20%의 상승이 발생했었다. 불행하게도 최근 강화된 종부세의 부과를 전후하여 모든 주택통계 생산기관의 월세지수에서 월세의 급등세가 관측되고 있다는 점은 종합부동산세가 교과서적인 재산세의 전가 효과로부터 자유로울 수 없음을 보여준다.

V. 서울시 정비사업 규제와 및 공급대책 평가

서울시만의 독주로 시작된 문재인 정부의 주택시장의 문제는 결국은 중심도시인 서울에서 충분한 주택 특히 아파트의 공급 확대가 이루어지지 못한 데 기인한다. 서울에서 그와 같은 신규 주택의 공급을 증가시키기가 수월한 일이 아니라고 항변할 수도 있다. 그러나 서울시 아파트시장에서의 가격 급등은 그런 공급을 만들어낼 충분한 시장압력으로 작동할 수 있었다. 여러 가지의 광의의 재개발과 관련된 규제정책들이 그런 변화를 지속적으로 억제하고 있었을 뿐이다. 본 장에서는 서울 시라는 서울 대도시권의 중심도시에서 진행되고 있는 재건축 및 재개발과 같은 광의의 재개발이 억제됨으로써 발생하는 시장효과에 대하여 분석해보고자 한다.

서울시 적정 신규 주택 공급량

먼저 서울시의 인구가 감소하는데 왜 주택수요가 증가한다고 하는지에 대한 의문에 대해 답을 찾아보자. 사실 같은 서울시란 같은 행정구역에 있는 도봉구와 강남구의 주거이동의 연결성보다는 강남구와 경기도 분당구와의 연결이 강하다는 점을 인정하면 서울 대도시권의 중심도시인 서울시의 주택수요를 독립적으로 산정하는 것은 왜곡한 해석을 낳을 수 있는 선택이다. 다만 하나의 연결된 시장인 서울 대도시권내에서도 중심도시지역이 우선적으로 수요를 끌어당기는 흡입력을 유지한다. 그러나 서울대학교 정원을 늘리면 미달은 안 나도 입학 성적 커트라인은 떨어지듯이 서울시 고용 중심지 주변 주택공급 확대는 상대적인 주택가격 안정효과를 발생시킨다.

서울대학교의 절대적인 정원에 대한 답이 없듯 서울시의 절대적인 적정 주택공급량에 대한 답도 없다. 다만 한 차선책으로 지속적으로 가구당 가구원 수가 감소하는 상황에서 최소한 서울시의 인구가 줄지 않을 정도의 신규 주택 공급량은 산정해볼 수 있을 것이다. 이와 같은 주장이 수용가능하다고 가정하고 서울시 인구가 늘지는 않더라도 최소한 감소하지 않을 주택재고의 증가와 그 주택재고의 증가를 만들어낼 신규주택 공급량은 얼마가 될지 2015년~2019년 통계를 이용하여 단순하게 계산해보자. 해당기간 서울시의 평균 가구원 수는 2.53명에서 2.38명으로 감소하였다. 2015년 말 서울시 인구인 990.4만 명이 2019년에 감소하지 않으면 가구 분화로 404.4만 가구가 아닌 416.1만 가구가 되었을 것이다. 따라서 동일한 인구를 서울에 수용하기 위해서는 4년간 증가한 24.7만 가구를 수용할 수 있는 주택재고의 증가가 필요하다. 여기에서 비주택형거처에서 수용하는 가구를 제외하고 연평균 주택재고 증가 필요량을 산정하면 5.6만호가 산출된다.

〈표 3〉 서울시 적정 신규 주택 공급량 추정과정

서울시 인구 수 유지 시 가구 분화로 인한 가구 수 증가량	<ul style="list-style-type: none"> ▶인구 수 유지 시 가구 분화로 인한 2019년 가구 수 : 2015년 총 인구 수(9,904천 인) / 2019년 평균 가구원 수(2.38인) = 4,161천 가구 ▶가구 증가량 : 4,161천 가구 - 2015년 총 가구 수(3,915천 가구) = 247천 가구
일반가구 중 비거주용건물 내 주택 및 주택이외 거처 비율	$\frac{\text{비거주용건물 내 주택}(81\text{천 가구}) + \text{주택이외 거처}(269\text{천 가구})}{\text{일반가구 계}(3,896\text{천 가구})} = 9.0\%$
가구증가량을 수용하기 위한 일반적인 주택재고 증가 요구량	<ul style="list-style-type: none"> ▶가구증가량(247천 가구) × 비거주용 및 주택이외 거처 외 비율(1-0.09) = 225천 가구 ▶요구되는 연평균 주택재고 증가량 : 56천 호
재고량 증가 대비 신규 주택공급량 비율	<ul style="list-style-type: none"> ▶2016-2019년 연평균 신규 주택 공급량 : 78천 호 ▶주택재고 증가량 : 2019년 재고(2,954천 호) - 2015년 재고(2,793천 호) = 161천 호 ▶연평균 주택재고 증가량 : 주택재고 증가량(161천 호) / 4 = 40천 호 ▶재고량 증가 대비 신규 주택 공급량 비율 : 78천 호 / 40천 호 = 195%
필요한 신규 주택 준공량	<ul style="list-style-type: none"> ▶요구되는 연평균 주택재고 증가량(56천 호) × 재고량 증가 대비 신규 주택 공급량 비율(195%) = 109천 호

출처: 서울특별시의회 (2019) 서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구 참조: 2019년 인구주택총조사 결과 반영 재계산

그런데 서울시의 신규 주택 공급은 재건축, 재개발 그리고 개별필지 재건축과 같은 광의의 재개발을 통해 대부분 이루어진다. 서울시의 2016~2019년 연평균 주택준공물량은 7.8만호였지만 신축이 적지 않은 기존 주택의 멸실을 동반하는 관계로 주택재고의 증가량은 4.0만호에 불과했다. 재고량의 증가 대비 신규 주택공급량 비율(7.8/4.0)을 동일하게 적용한다면 서울에서 5.6만호의 재고 증가를 만들어내는 신규 주택 공급량은 2015~2019년 평균 주택준공물량 7.8만호의 1.4배에 달하는 약 10.9만호로 산정된다.²⁾

뉴타운 출구전략의 부작용

문재인 정부 초기 발생한 서울만의 아파트 가격 급등 현상은 공급 부족이 원인이고 그 근원은 신축 아파트 공급의 유일한 대안인 정비사업 억제에서 기인한 것으로 판단된다. 이는 박근혜 정부 시절 정부의 정책적 선택이라기보다는 서울시의 독자적인 방향성으로 인한 결과이다. 대표적으로 고 박원순 시장의 뉴타운 출구전략의 일환으로 393개 재개발구역이 해제되었고, 서울특별시의회

2) 통계청의 주택 수는 소유단위 호수로 다수의 가구를 수용할 수 있는 다가구주택의 거주단위 호수로 고려하면 추정치가 적지 않게 조정될 수도 있음

에서 발주된 연구보고서(이창무·지규현 2020)에서 그로 인한 아파트 공급물량 감소를 최대 25만 호로 추정하고 있다. 물론 해제된 구역이 모두 재개발로 성공하지는 않았겠지만 국제 금융위기 이후 5년 정도 지속된 서울시 주택시장 침체기 저점인 2013년을 전후하여 정비구역을 무리해서 해제했다는 비판이 적지 않다. 정비구역 대량 해제의 문제점은 이후 지금까지 진행되고 있는 시장 반등기에 정비사업을 재가동할 수 있었을 구역들도 해제로 인해 구역 재지정이 어려워졌다는 것이다. 구역 해제 이후 개별 필지별로 다가구주택이나 다세대주택의 건축이 진행되어 정비구역 재지정을 위한 건축물 노후도 기준도 만족시키지 못하고 이미 다가구나 다세대주택을 신축한 소유주의 경우는 재개발에 동의하지 않는 상황이 만들어졌다.

그나마 박근혜 정부 후반부 시장 활성화에 따라 지연되던 기인허가 정비사업들의 사업재추진 그리고 규제 강화를 피해 몰아쳐진 2017년 재건축 인허가물량 급증의 영향으로 문재인 정부 초중반 서울시의 아파트 준공물량은 3.8~5.0만호 수준을 유지할 수 있었다. 그도 조만간 소진되어 2021년 서울시 아파트 입주물량은 2.9만호에 그칠 것으로 부동산114에서 제시하고 있다.

재건축 규제의 시장효과

재건축 규제의 필요성에 대한 논리는 재건축 아파트 가격 상승이 일반 재고 아파트 가격 양등을 유발한다는 오랜 믿음에 근거한다. 그런 믿음에 기초하여 재건축초과이익환수제, 분양가상한제 등 계속적으로 규제를 강화했던 것이 현 정부의 선택이었다. 결과적으로 2017년 규제를 회피하기 위한 무려 2.8만호 인허가가 이루어졌으나 이후 2018~2019년 재건축 인허가물량이 3천호 미만에 불과했다. 이는 정권 초기 재건축 규제의 강도가 지나치게 강했다는 점을 보여주는 현상이라고 볼 수 있다.

이런 긍정적인 효과가 있는 재건축이 억제되는 이유는 재건축 아파트 가격 상승이 주변 일반 아파트 가격 상승을 조장한다고 믿기 때문이다. 그러나 학술적인 연구들은 재건축 아파트의 가격이 재고 아파트 특히 신축 아파트의 가격 변동에 영향을 받아 변동한다는 분석결과를 제시하고 있다(이창무 2004; 최성호·이창무·이정수 2007; 이창무 2015). 재건축을 통해 질적으로 향상되고 평형이 커질 재건축기대 아파트 가격이 일반 아파트 가격보다 비싼 것이 정상이다. 따라서 신축 아파트의 가격 변동이 재건축 아파트의 가격수준을 결정한다고 보는 것이 합리적일 것이다.

보완적인 논의로 서울시 강남4구의 재건축대상 아파트 가격은 문재인 정부 기간 동안인 2017년 4월말에서 2020년 9월말까지 1,174만원/m²에서 1,829만원/m²으로 54% 상승했다(부동산114 REPS 자료). 그러나 재건축 아파트의 참조가격이 되는 건축연령 5년 이하 신축 아파트는 1,007만원/m²에서 1,645만원/m²으로 무려 64% 상승했다. 최소한 신축 아파트 가격 수준이 달라진 만큼은 올라야

정상인 재건축 아파트가 신축 아파트보다 덜 올랐다는 이야기는 재건축 규제 강화로 인한 재건축 아파트 가격조정 효과가 분명히 발생했다는 이야기다. 다만 문제는 재건축이 원활히 이루어지지 않으면 재건축을 통해 지어질 수밖에 없는 신축 아파트의 회소가치가 높아진다는 점이다. 결국 신축 아파트의 가격이 더 급등하고 이를 또 재건축 아파트가 쫓아가는 악순환이 발생했다.

여기에 더하여 강남재건축단지를 겨냥한 민간택지 분양가상한제는 조합원 분담금의 증가를 초래하여 재건축을 통한 서울시 주택공급 확대를 더 옥죄고 있다. 사실 분양가상한제가 아니더라도 주택도시보증공사(HUG)의 분양 보증을 통해 비공식적인 분양가 규제가 유지되어 왔고, 이로 인한 투기적 청약열기로 서울시 아파트 분양시장이 안정되지 못하고 있는 것이 현실이었다. 적지 않은 연구들이 분양가규제의 가격안정효과에 대한 실증적인 반론을 제기해왔다(권태연·이창무·최막중 2004; 윤승봉·장봉규·정창무 2004; 이창무 2008). 어떤 형태의 분양가규제든 시장을 왜곡시킨다.

특히 도시축소기를 앞두고 있는 지금 시점에서 분양가규제를 도시중심의 재건축과 결합시키면 어떤 일이 벌어지는지는 우리가 이미 겪고 있는 현실이다. 현 정부에서 이전 정부에서 시작된 HUG를 통한 비공식적인 수단으로 재건축 아파트 분양가 통제를 계속해왔음에도 서울시 아파트 가격은 계속 급등해왔다. 이는 노무현 정부 때도 벌어졌던 현상이다. 재건축 규제가 강화될 때마다 신축 아파트 대비 재건축 아파트의 가격 비율은 조정을 받아 하락했었다(이창무 2010). 그런데 결국은 신축된 아파트의 가격 상승으로 재건축 아파트도 따라 올랐다. 결국 유일한 해법은 재건축 아파트의 단기적인 가격 상승에 휘둘리지 말고 인내심을 가지고 재건축을 포함한 정비사업의 활성화로 서울 중심지역에 '똥똥한 한 채'가 많아져 내 집이 좀 덜 똥똥해질 거라는 확신을 시장에 심어주는 것이다.

서울시 주택공급 확대와 서울대도시권 공간구조 개편

정비사업의 활성화를 통한 서울시 신규 주택 공급 확대에 대한 정책적 선택은 장래 서울 대도시권의 바람직한 모습을 만들어가는 중요한 방향성이다. 이는 지금이 비효율적인 도시 확산으로 낭비적 통근에 따른 높은 사회적 비용을 지불하고 있는, 서울 대도시권의 공간구조를 개편할 수 있는 여력이 얼마 안 남은 인구축소기를 앞둔 시점이기 때문이다. 대도시권의 중심도시 인구 감소를 당연한 추이로 생각할 수도 있으나, 일본은 인구축소기에 도시외곽은 공동화되는 반면 동경과 같은 중심도시 인구는 오히려 증가하는 현상을 경험하고 있다. 서울 대도시권도 수요가 존재하는 중심도시에서 인구 증가를 인구축소기 이전에 먼저 반영할 수 있다면 무리하게 늘린 도시외곽 신도시나 주거단지의 인구축소기 공동화 강도를 선제적으로 약화시킬 수 있는 선택이 될 수 있다.

도시축소기를 앞둔 현 시점에서 서울이나 고용중심지 인근의 아파트에 대한 상대적인 선호도가 높아질 수밖에 없다. 그런데 정부는 그리고 서울시는 서울 대도시권의 고용 중심지 인근에 주택이 공급될 수 있는 대체불가능한 대안인 정비사업을 계속 어렵게 만드는 선택을 해왔다. 신축된 아파트의 가격 상승이 반영되는 재건축 아파트의 가격 상승을 그 역의 인과관계로 해석하던 노무현 정부 실패의 전철을 반복하고 있다. 지나고 생각하니 어차피 급등할 것을 노무현 정부 때 재건축사업의 진행을 막지 않았더라면, 좀 더 많은 사람이 강남에 거주하게 되어 결과적으로 강남 아파트의 희소 가치도 덜해졌을 것이다. 지금까지 은마아파트 재건축으로 15년 넘게 더 사회적 갈등이 이어지지 않고 말이다.

이런 일련의 비합리적인 정책적 대응이 20년 가까이 누적되어 서울 대도시권의 중심도시인 서울의 주거지역 인구밀도가 외곽에 비해 낮은 기형적인 공간구조가 증가하는 현상을 경험하고 있다. 이런 현상은 우리가 서울로 진입하는 고속도로를 달려 들어오다 보면 시각적으로 쉽게 인지할 수 있다. 수원이나 남양주, 하남의 아파트 단지들은 30층, 40층을 넘나드는데 강남으로 진입할수록 낮은 층수의 아파트들이 늘어난다.

이에 더하여 현 정부에서는 도시재생이란 수복형 정비수단에 대한 우선순위가 높아져 도심 인근의 주거밀도를 높여 낭비적 통근에 따른 사회적 비용을 줄일 수 있는 정비사업이 뒷전으로 밀리게 되었다. 개발이익의 분배와 관련된 불만보다는 오히려 수많은 사람들이 3~4 시간을 도로에서 허비하는 수도권 도시공간구조를 재편할 기회를 잃어가고 있다는 것이 더 안타까운 일일 수도 있다. 단순히 계산하면 왕복 3~4시간의 출퇴근 비용을 시간가치와 함께 월 200만원이라고 치면 이자율이 3%일 때 그 낭비적 통근의 현재가치는 1인당 무려 8억 원이 된다. 이런 주거입지에 따른 통근비용의 차이가 도심 인근과 도시외곽 주택 간의 가격 차이로 귀결된다. 또한 그것이 도심 인근에 주거밀도를 높일 수 있는 정비사업을 억제하고 도시외곽에 택지를 개발하여 주택을 공급한 사회적 비용이 된다.

공공재건축 및 공공재개발 평가

현재 진행되고 있는 서울의 아파트 매매시장의 불안은 공급을 통해 해결할 수밖에 없다. 그런 현실을 인정한 의미 있는 변화라고 기대되었던 것이 2020년의 8.4 공급대책이다. 그러나 8.4 대책은 발표되자마자 또 한 번의 실망과 갈등으로 이어졌다. 가장 큰 논란이 되고 있는 공공재건축물량과 공공재개발물량을 제외한 신규택지물량의 경우도 해당 지자체와의 갈등이 쉽게 해소될 것 같지 않은 상황이다. 서울 내 활용가능한 대지위에 지을 계획인 공공임대주택에 대한 반대도 만만치 않다.

공공재건축도 부총리의 90%의 개발이익을 환수하겠다는 공언으로 그 추진력이 담보되지 못한 상태다. 그렇다면 어느 정도가 재건축사업에 공공이 요구할 수 있는 합리적인 개발이익 환수의 정도일까. 정비사업은 다자의 이해관계가 충돌할 수밖에 없는 그래서 성공률이 높지 않은 리스크가 큰 사업이다. 이러한 리스크 프리미엄이 고려된 사전적인 기대수익률이 보장되어야 사업이 진행될 수 있다. 그 수준에 대한 하나의 답은 성공한 정비사업들의 사후수익률 최소수준일 것이다. 과거 이자율이 높던 시기 합동재개발에서는 조합원의 연 수익률로 해석할 수 있는 내부수익률의 최소치가 20% 수준이었으나, 이자율이 낮아진 2000년대 이후 정비사업의 경우는 10% 수준이다. 결과적으로 다년간 진행되는 정비사업의 경우는 상당한 누적수익률이 달성되어야 사업이 진행된다. 사업 진행이 4년간 지속된다면 누적수익률은 45%를 훌쩍 넘게 요구될 수 있다는 이야기다. 이런 재건축 사업에서 누적 개발이익의 90%를 환수하겠다고 선언하면 하지 말라는 이야기가 된다.

그냥 처음부터 정비사업의 활성화로 정면 돌파를 했더라면 끝없는 풍선효과와 계층 간 갈등을 뺄감으로 이용한 무리수들을 두지 않고도 문제를 풀 수 있었을 것이라는 아쉬움은 남는다. 그나마 최근 재개발구역에서 해제되거나 사업진행이 원활하지 않은 구역에서 공공재개발에 대한 관심을 보이고 있다는 점은 긍정적인 반응이다. 다만 개발이익 환수에 대한 욕심을 조금 접어야 정비사업이 진행되어 현 정부가 그렇게 원하는 공공임대주택 공급 확대도 현실화될 수 있을 것이다.

VI. 전월세시장 관련 정책 평가

전통적으로 국내 주택 전세시장은 임차가구에서 자가가구로 이전하기 위한 과도기적인 자산 축적과 주거소비를 함께 영위하는 역할을 해왔다. 그런데 현 정부의 다주택자와 전월세시장에 대한 규제 강화는 단기적인 전세물건의 급감과 전세가의 급등을 넘어서 전세의 소멸에 대한 논란을 발생시킬 만큼 장기적인 추세로 나타날 가능성이 크다. 최근 전월세상한제와 계약갱신청구권제도의 시행으로 국내 전월세시장은 극도의 혼란에 빠져 있는 상황이다. 본 장에서는 그 문제점의 근원을 파악하고 합리적인 해결방안을 제시하고자 한다.

해외의 임대료 규제 추이

2차 세계대전 이후 주택의 급격한 파괴로 인한 극심한 주택난에 대한 위기관리의 수단으로 시작된 임대료 통제는 유럽을 중심으로 과급되어 발전되었다. 그러나 임대료 통제가 촉발하는 공급 위축 및 임대주택의 질적 저하의 문제는 지속적인 문제점과 논란을 야기했고, 전후 임대료규제를

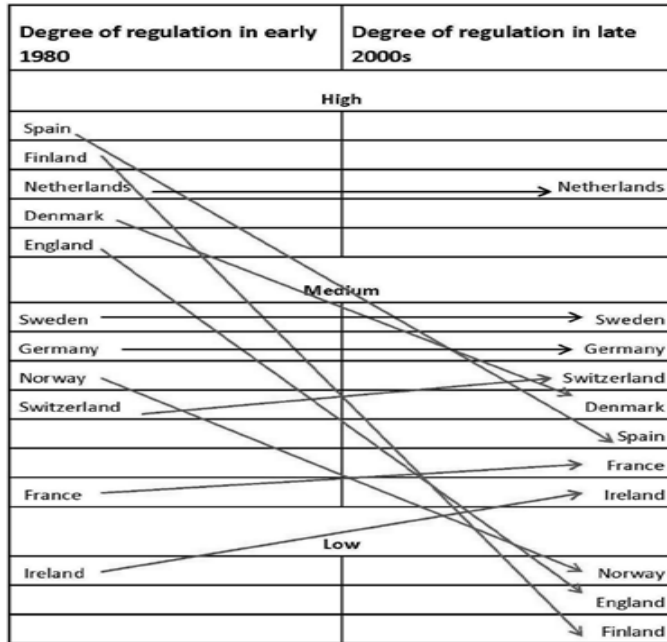
폐지하는 곳들도 적지 않았고, 임대료 통제를 유지하는 국가들 역시 이를 해결하기 위해 순화된 여러 접근방법들이 시도되어왔다. 현재 46개 OECD국가 중 24개국에서 다양한 형태와 강도의 임대료 통제제도를 운영하고 있는 것으로 파악된다(OECD 2019).

임대료 규제제도는 다양한 스펙트럼이 있으나 그 변화 추이는 3개의 단계적 발전과정에 따른 유형으로 나누어 볼 수 있다(Whitehead et al. 2012). 먼저 전후 강력하게 도입된 1세대 임대료 규제는 임대료의 수준을 통제하는 형태로 시작되었다. 그러나 지나치게 강력한 통제력으로 인해 장기적으로 임대주택의 공급이 위축되고 임대주택의 질적인 저하가 가속화되는 심각한 부작용이 야기되었다. 특히 뉴욕이나 필라델피아 같은 미국 대도시에서 1세대 임대료 통제는 1960년대를 전후하여 도심 주거지역의 슬럼화 및 폐허화를 촉발했다는 비판을 받았다.

이런 문제점을 부분적으로 해결하기 위한 수단으로 임대료의 수준을 통제하는 데서 벗어나 발생하는 운영비용의 증가를 충당할 수 있는 여유를 허용한다는 취지의 임대료 상승률을 통제하는 2세대 임대료 규제가 시도되었다. 대표적으로 임대료 상승률을 시협의체에 의해 결정하는 뉴욕시의 임대료안정화(Rent Stabilization)제도가 이에 해당한다. 그러나 2세대 임대료 규제방식 역시 민간 임대주택공급 위축의 문제를 해결하는 데 어려움에 직면하였다. 이에 대한 대안으로 기존 계약의 갱신에는 임대료 상승률 규제를 유지하나 임차인의 변동이 발생하는 신규 임대계약 시에는 시장 임대료를 허용하는 3세대 임대료 규제로 발전하게 되었다. 국내에 도입된 전월세상한제도 신규 계약에는 적용하지 않는다는 측면에서 3세대 임대료 규제에 해당된다.

이와 같은 발전과정은 임대료 규제의 고질적인 부작용인 민간임대주택의 공급 축소 및 질적 저하의 문제를 해결하기 위한 방향성으로 진행되어왔으나 완벽한 대안이 아닌 관계로 국가별로 혹은 도시별로 시장상황에 따라 강화와 완화가 반복되었다. 다만 장기적이고 종합적인 추세는 임대료 규제의 강도를 완화하는 방향으로 나아가고 있다(Whitehead et al. 2012).

〈그림 11〉 유럽 임대료 규제 강도의 변화 추이



자료: Whitehead et al. (2012)

임대료 규제를 도입하고 있지 않던 국내에서 2020년 7월 전격적으로 전월세상한제, 계약갱신 청구권, 전월세신고제를 포함하는 임대차3법이 입법화되고 곧바로 전월상한제와 계약갱신청구권은 전격적으로 시행되었다. 그 근거로 유럽 선진국에서 임대료 규제가 시행되고 있음을 들고 있다. 그러나 유럽 및 미국에서 임대료 규제의 경우는 정치적인 생명력이 강한 제도임에도 불구하고 그 부작용을 어떻게 완화시키는가에 대한 끊임없는 고민이 발생하고 있음을 되새겨볼 필요가 있으며, 전반적으로는 그 규제의 범위나 강도를 완화하는 방향으로 변모하고 있는 추세임을 돌이켜 볼 필요가 있다.

더 심각한 고려사항은 국내의 임대계약형태는 현금흐름으로 임대료를 지불하는 순수월세가 아니라 상당한 보증금이 유지되는 보증부월세이거나 월세가 없는 전세계약이라는 점이다. 여기에 임대료 규제를 덮어씌우면 어떤 문제점이 발생하는지 누구도 경험해보지 못했었다. 전월세상한제 한 국토교통부 차관이 주장했듯 소득 3만 불로 넘어가는 시기 사회적으로 수용해야 할 필연적인 발전방향도 아니며, 주택임대시장의 구조적인 모습도 전혀 다른 국내 주택임대시장에 임대료 규제를 도입하는 것이 바람직한 선택이냐에 대한 오랜 그리고 강한 의문이 있어왔다.

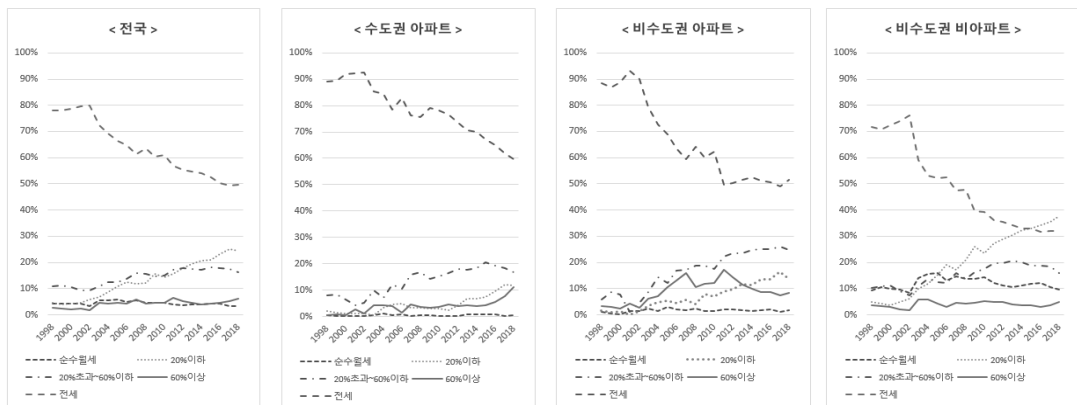
월세화 추세

인구주택총조사 결과로 파악되는 5년 단위의 장기적인 추세로 보면 전세의 비중이 가장 높았던 시기는 지역별로 차이는 있으나 1995년 혹은 2000년이다. 이후 지속적이고 빠른 속도로 전세의 비중이 감소하는 추세가 발생하였다. 그러나 월세화 추세는 단순히 전세가 (보증부)월세로 바뀌는 현상이 아니라 보증부월세에 있어서도 연속적인 보증금 비중 분포의 점진적인 변화를 발생시키는 현상이라는 점을 이해할 필요가 있다. 해당 시점 이후 보증부월세의 비중 뿐 아니라 보증부월세 중 보증금 비중의 변화를 세밀하게 살펴보기 위해 한국노동패널자료로 전세 대비 보증금 비율 구간별로 임대계약의 변화를 살펴보았다.

전반적으로 전월세 중 전세의 비중은 아파트의 경우 2000년대 초까지 90%를 넘어서는 비중을 차지하고 있었다. 이러한 전세의 비중이 급속히 감소하여 2017년에는 전국 모든 주택 유형의 경우 50% 이하로 떨어졌다. 다만 수도권 아파트의 경우는 여전히 60%를 차지하고 있다. 2018년에는 전국 특히 비수도권과 비아파트에서 전세의 비중이 증가하는 양상을 보여주어 그 동안 급속히 진행된 월세화 추세가 주춤하는 양상을 보여준다.

한 가지 특징적인 것은 해외의 전형적인 임대계약인 완전월세의 비중은 오히려 늘지 않고 주로 보증금이 전세금의 20% 이하이거나 20~60%인 보증부월세의 비중이 높아지고 있다는 점이다. 이는 국내 주택임대시장이 해외의 완전월세시장으로 변모하기보다는 상당한 보증금을 유지하는 국내의 독특한 보증부월세시장으로 변모하고 있다고 판단할 수 있다. 가장 특징적으로 비수도권 비아파트의 경우 보증금이 전세의 20%보다 적은 보증부월세 계약 비중만으로도 전세를 넘어서는 전체 임대계약의 40%를 유지하고 있다.

〈그림 12〉 수도권 연도별 주택보유유형별 비율 변화 추이



자료: 한국노동패널 자료(1999~2018), 국민은행 각 연도 12월 전월세 전환율 적용(1998~2010), 한국감정원(2011~2018)

다만 아파트 특히 수도권 아파트의 경우는 오히려 보증금이 전세의 20~60%에 해당하는 보증부 월세의 비중이 20% 가까이 차지하고 있고, 특이하게도 보증금을 전세의 60%이상으로 유지하는 반전세의 비중이 10% 가까이로 2018년까지 급격히 증가하는 양상을 보여준다. 이는 해당 기간 지속된 전세가의 양등으로 인상된 전세금을 월세로 전환하는 계약이 늘었음을 보여주는 수치이다. 결국 아파트 시장 역시 상당히 빠른 속도의 월세화가 진행되어왔고, 그 과정에서 반전세가 전세에서 월세로 넘어가는 과도기적인 임대계약으로 유지되고 있다. 향후 월세화 요인이 강화될 경우 아파트 시장에서도 전세에서 보증부월세로의 변화만이 아닌 비아파트 시장에서 이미 진전된 보증금 비중의 축소를 지속적으로 동반하는 광의의 월세화가 빠르게 진행될 여지가 큼을 보여준다.

전월세상한제 시장효과 분석 시뮬레이션

전월세상한제 도입과 관련된 논의는 여러 정부에서 진행되었으나 발생할 수 있는 부작용으로 인해 쉽게 도입되지 못하였다. 2015년에도 전세시장의 불안이 지속되면서 전월세상한제와 계약갱신 청구권 도입과 관련된 논의가 국회에서 '서민주거복지특별위원회'에서 심도 깊게 이루어지면서 '민간임대주택시장에 대한 임대료 규제 효과 등 연구용역'도 발주되었다. 당시 논의의 중심이 되던 전월세상한제는 연간 상승률을 5%로 한정하지는 것이어서 2년 후 재계약 시 10%의 조정이 가능한 대안이었다. 그러나 현재 시행된 전월세상한제는 재계약 시 5%(연간 2.5%)의 인상만 가능한 더욱 강도 높은 규제 수준이다.

해당 연구보고서에서 동일한 가정이 없으므로 가장 유사한 연간 3%인 경우로 판단하면 최근처럼 전세가 상승률이 연간 5%에 가까운 시장에서는 추가적으로 4.2~5.7%의 전세가 상승효과가 발생하여 1년 전 전세가에 비해 5%가 아닌 도합 10%를 넘나드는 초기 전세가 상승효과가 발생할 수 있음을 보여준다. 문제는 이러한 초기 반응이 향후 전세가 상승세로 인지되는 경우 시간이 지남에 따라 그 효과가 증폭될 수 있다는 점이다. 전월세상한제의 초기 영향으로 기대되는 경우 전세상승세가 5%가 아닌 10%로 높아진다면 이를 기반으로 형성되는 추가적인 전세가 상승세는 10%가 아닌 도합 20% 수준으로 높아질 수 있다는 것이다. 계약갱신청구권을 3년으로 2회 보장하는 경우는 그런 추가적인 상승효과를 더욱 강하게 발생시킨다.

〈표 4〉 전월세상한제에 따른 전세가 추가 상승효과 분석

	θ (%)	π (%)	5	7.5	10
	초기계약2년 갱신계약2년	3		4.23~5.72	6.80~8.33
3.3			4.08~5.57	6.65~8.18	9.28~10.84
5			3.24~4.73	5.79~7.31	8.40~9.96
초기계약3년 갱신계약3년	3		7.32~9.86	11.83~14.02	15.64~18.38
	3.3		7.17~9.71	11.23~13.86	15.48~18.21
	5		6.32~8.85	10.35~12.97	14.56~17.29

자료: 국토교통부 (2015) 민간임대주택시장에 대한 임대료 규제 효과 등 연구용역; π : 시장 연간 기대상승률; θ : 연간 인상률 규제

국내 임대계약에서 전세는 임차인의 주거비 부담을 완화시키는 긍정적인 기능을 해왔던 것이 사실이다. 즉 전세금이나 보증금의 이자비용을 적용하면 전세 임차가구의 주거비 부담이 월세 임차가구의 주거비 부담에 비해 상당 부분 낮은 것이 현실이다. 해당 보고서는 임대인과 부동산 중개사들을 대상을 이루어진 설문조사를 통해 전월세상한제의 도입에 따른 또 다른 부작용으로 전세의 보증부월세로의 전환이 가속화될 수 있음을 경고하고 있다. 결국 전월세상한제는 임차인의 주거비 부담을 증가시키는 부작용을 발생시킨다는 것이다. 이런 전세 급등 및 전세의 월세 전환에 따른 전세 매물의 급감 현상은 현재 시장에서 심각하게 발생하고 있는 현실이 되어 버렸다.

국내 전월세시장의 특징과 전월세상한제 도입의 한계

이전 정부에서 전월세상한제와 계약갱신청구권과 관련된 논란들이 간헐적으로 있어왔으나 도입 되지 못한 데는 그만한 이유가 있다. 이는 순수월세시장에서도 그 부작용으로 논란에서 벗어나지 못하고 있는 임대료 통제제도가 국내의 독특한 전세 및 보증부월세 시장에 도입되었을 때 어떤 부작용이 발생할 수 있을지 가늠하기 힘들었기 때문이다. 연관되어 전세의 존재 때문일 수도 있으나 해외 주택시장과 다른 국내 주택시장의 가장 중요한 특징은 주택 자가시장과 임대시장이 혼재되어 있다는 점이다(이창무 2014). 단독주택은 주로 자가주택으로, 공동주택은 주로 임대주택으로 활용되고 있는 해외시장과 달리 국내의 경우 아파트를 포함한 공동주택이나 다가구주택을 포함하는 단독주택이나 모든 주택유형에서 차가가구와 자가가가구 혼재되어 함께 경쟁하는 시장을 유지하고 있다. 이런 자가와 차가가 물리적으로 혼재된 국내 주택시장에서는 주택소유에 대한 갈등이 심해지고, 다주택자 때문에 내가 주택을 가지지 못한다는 인식이 강하게 자리 잡는 시기도 도래한다(이창무 2020).

이러한 혼재된 시장에서는 누군가 집을 팔아야 그 집을 다른 가구가 자가로 구매해 들어가고,

그 가구가 살던 전셋집에는 누군가 다른 임차가구가 이주해오고, 그 가구가 살던 다세대주택은 다시 월세와 자가가구의 주거이동의 연쇄고리를 만들어낸다. 전세의 존재로 더 강하게 연결된 주거이동의 연쇄고리는 누군가의 주거소비의 조정이 독립적으로 실현되지 못하고 상호연결된 구도로 실현되어야 함을 요구한다. 그렇게 연결된 주거이동 과정을 통해 한 가구가 생애주기 동안 주거입자나 주거소비의 질적인 양적인 수준을 합리적으로 조절하는 사회적인 의미의 '동적인 주거 안정'이 달성되는 과정이 발생한다.

이렇게 자가와 차가가 혼재되고, 주거이동의 연쇄고리가 강하게 연결된 시장에서는 매매시장의 안정책이 전월세시장의 불안을 초래하고, 역으로 전월세시장의 안정책이 현 시장처럼 매매시장의 동결을 초래하기도 한다. 특히 전월세상한제와 계약갱신청구권으로 인해 그렇지 않았다면 이주했을 전세가가 이사 들어갈 전셋집을 쉽게 구할 수 없다는 불안감에 계약갱신청구권을 이용하여 이주를 포기하게 되면, 그로 인한 주거이동의 연쇄고리 차단은 주택시장에 심각한 동맥경화를 발생시킬 수 있다. 관련하여 주거이동의 연쇄고리 및 주택필터링 과정을 실제 주거이동 과정을 추적하여 분석한 김미경·이창무(2013)는 신규 아파트 한 채의 입주에 따른 공급효과가 1년 동안 약 10번의 주거이동이 연결된 고리를 통해 배분됨을 보고하고 있다. 현재 발생하고 있는 전세물건의 급감과 그로 인한 전세 및 월세가의 양등은 임대차2법의 시행에 따른 부작용으로 판단되며, 문제는 그 부작용이 가라앉기보다는 향후 임대인의 종합부동산세의 부담 급증과 연계되어 더욱 심각해질 가능성이 높다는 점이다.

국내 주택시장이 자가시장과 차가시장이 혼재되어 있어 발생하는 문제점은 사실 기업형임대사업자 그리고 개인이더라도 장기임대가 유도될 수 있는 등록임대사업자의 육성을 통해 해결해 나가는 것이 바람직한 방향성이었다. 매매 가능한 거래주택이 부족하다고 장기 등록임대주택의 벽을 허무는 것은 합리적인 선택이 아니었다. 다시 언급하면 지금 심화되고 있는 전월세시장을 안정시킬 수 있는 장기적인 방향성은 민간임대주택의 공급을 확대하고 장기민간임대사업자를 육성하는 것이다. 해당 정책의 도입 시기 주택시장이 안정기였던 관계로 과도한 인센티브가 주어진 측면이 없지 않으나 합리적인 인센티브의 조절과 함께 수용 발전될 필요가 있는 정책들이라고 판단된다. 지나고 보니 장기민간임대의 벽을 허문다고 가격이 안정되지도 못했고, 현 주택시장에서 상대적으로 주거안정이 보장된 임차가구는 등록임대사업자나 공공지원민간임대주택에 거주하는 가구들이 되었다.

Ⅶ. 결론

문재인 정부의 주택정책은 노무현 정부의 정책적 방향성을 그대로 답습한 측면이 많고 시장 역시 유사한 부작용으로 반응하고 있다. 다만 차이점은 노무현 정부 시기 버블세븐 지역의 가격 불안이 수도권 전체로 빠르게 풍선효과로 파급되었던 데 반해, 문재인 정부 시기에는 현 정부 중반까지 서울만의 독주로 머무르는 양상이 발생했었다는 점이다. 이는 박근혜 정부 시기 누적된 경기도의 주택공급 과잉과 서울시의 뉴타운 출구전략과 도시재생 주도 정책으로 인한 아파트 공급 위축이 결합된 국지적 수급상황의 차이에 따른 결과로 판단된다. 또한 수요 측면에서는 인구 축소기를 앞둔 시점에서 형성된 뜸뜸한 한 채로 표현되는 서울시 고용중심지 인근 아파트의 안전 자산으로서의 희소가치 상승에 기인했던 것으로 판단된다.

문제는 이런 차별화된 수급 불균형으로 발생하는 문제를 국지적 공급부족의 문제로 인정하지 못하고 3년여의 기간을 수요억제책으로 허비했다는 것이다. 그 결과는 서울만의 독주로 한정되어 있던 시장상황은 풍선효과를 통해 결국은 수도권으로 지방으로, 그리고 다시 서울로 재유입되고, 매매시장의 가격급등의 문제를 넘어서 전월세시장의 불안으로 파급되는 상황을 만들어냈다. 또한 속도전으로 진행된 임대차3법의 입법화와 즉각적인 전월세상한제와 계약갱신청구권의 시행은 그동안 경험하지 못했던 전세시장의 불안을 초래했고, 그 여파가 월세시장과 비아파트 시장으로 파급되고 있는 실정이다. 문제는 이런 상황이 극단적으로 강화된 종합부동산세가 아직 그 영향을 발휘하지 못하는 시점에서 발생했다는 것이다. 현재 겪고 있는 전월세시장의 불안은 정책도입에 따른 초기 조정과정이 아니라 앞으로 다가올 심각한 주택시장 불안의 전조현상에 불과할 수 있다는 우려가 크다.

이러한 시장 불안의 근원은 현 정부의 정책적 실패를 인정하지 못하는 주택시장에 대한 기본적인 시각의 한계에서 출발한다. 국내 주택시장에서 매매시장과 전월세시장의 유기적 관계에 대한 몰이해, 본질적으로 모호할 수밖에 없는 투기적인 행태에 대하여 지나치게 확대된 전선, 1가구 1주택 소유주의란 달성 불가능한 목표와 다주택자에 대한 부정적인 단면에 몰입되어 선택되어진 선을 넘어선 조세정책이 핵심문제이다. 정책 대안과 관련해서는 수요 집중 지역에 선호 주택의 공급을 확대할 수 있는 유일한 대안인 재건축과 재개발을 포함하는 정비사업 억제로 서울 도심지역 아파트 희소가치는 천정부지로 뛰고, 상대적으로 안정적 추세였던 전월세시장은 임대차3법의 도입으로 매매시장 문제를 넘어 전월세시장까지 붕괴에 가까운 상태로 내몰고 그 부작용을 다시 매매시장으로 끌어들이고 있는 것이 현실이다.

악순환을 거듭하는 정책 실패의 고리를 끊을 수 있는 가장 기본이 되는 방향 전환은 결국 민간

임대사업자인 다주택자 보유자에게 씌워진 과도한 조세적 올라미를 합리적인 수준으로 완화하는 출구전략이다. 국내 60% 정도의 자가보유율은 크게 잘못된 것도 아니며, 대도시권내 고용중심지 주변의 40%대 낮은 자가율도 일반적인 현상에 불과하다. 대도시의 고용중심지인 강남지역의 낮은 자가율이 잘못된 분배구조의 문제이고, 그 잘못된 분배의 원인이 다주택자라고 몰아치는 주장이 국가를 경영하는 정부의 관련 부서 홈페이지에 버젓이 드러나서는 안 된다. 앞에서 정권별로 살펴 보았듯 사회적인 자가율이 높아지는 시기는 주택지장의 규제가 완화된 여건에서 가격상승으로 발생하는 시장압력이 작동하여 주택공급 확대가 실현되는 플러스섬 게임의 시기이다. 정적인 관점에서 다주택자 소유 주택을 무주택자에게 재분배하려는 노무현 정부와 문재인 정부의 제로섬 게임은 오히려 자가율을 낮추는 결과를 낳았을 뿐이다.

다주택자와 고가주택에 대하여 극히 차별화된 부담을 지우는 국내만의 특이한 종합부동산세는 평균적으로 보유세 비중을 높여야 한다는 일반적인 믿음에 대한 합리적인 대안도 아니며, 전반적인 가격안정을 가져오지도 않는다. 오히려 노무현 정부 시기 그 부작용을 이미 경험했고, 문재인 정부에서는 좀 더 복잡한 양상의 풍선효과와 더 나아가 재산세 전가효과가 현실화되며 전월세 시장의 불안이 더욱 심화될 소지가 크다. 앞으로 다주택자에 대한 보유세, 취득세, 양도소득세가 모두 극단적으로 강화된 세법이 적용되기 시작하면 상상하기도 힘든 부작용이 발생할 것이다. 그 전에 다주택자에 대한 과세제도를 종합적으로 고려한 합리적인 조정이 절실히 요구된다.

문재인 정부 주택시장 문제의 시발이 된 서울시 아파트 매매시장 불안의 문제는 서울시내에서 고밀의 주택공급 확대로 푸는 것이 가장 바람직한 대안이고, 그 현실적인 방향성은 재건축 및 재개발을 포함하는 정비사업의 활성화다. 정비사업의 활성화는 서울시 주택시장의 국지적인 문제만이 아닌, 궁극적으로는 인구축소기를 앞둔 시점에서 서울 대도시권 공간구조의 효율성을 개선하고, 궁극적으로는 국가경쟁력을 담보하기 위한 중요한 선택이다. 성과에 의문이 많은 도시재생에 미련이 많이 남는다면 편협한 도시재생이 아닌 해외의 성공적인 사례들처럼 적절히 철거형 재개발을 포함하는, 시장에서 작동할 수 있는 광의의 도시재생으로 시각을 넓힐 필요가 있다. 그래야 서울 대도시권이 조만간 닥쳐올 도시축소기를 견디어 낼 수 있는 지속가능성이 보장될 수 있다.

임대차2법의 조급한 시행으로 인한 시장불안은 그 추이를 마냥 지켜보기에는 심각한 상황으로 치닫고 있다. 전월세상한제와 계약갱신청구권으로 달성하고자 하는 기존 임차인의 주거권 보장이라는 목표는 어찌 보면 '정적인 주거안정'의 개념이다. 우리는 생애주기 동안 지속적으로 주거 소비와 위치를 조정하는 동적인 주거소비의 조정과정을 겪게 되고, 그 과정 안에서 나의 주거소비 조정이 다른 사람의 주거소비의 조정과 연결될 수밖에 없는 주거이동의 연쇄고리를 구성하며 살아간다. 이런 확대된 개념의 '동적인 주거안정'은 한 개인의 독립적인 주거안정이 아니라 사회적인

주거안정 상태를 조성한다. 임대차2법은 한 사람의 주거이동 포기가 다른 여러 사람의 주거소비 조정을 어렵게 만드는 동적인 주거안정이 심각하게 훼손하는 상황을 만들어냈다. 그 결과로 전월세 시장은, 주택재고량은 변한 게 없는데 전세물건은 사라지고 전세가는 급등하는 동맥경화로 인한 심각한 부작용을 겪고 있다. 유일한 해결방안은 그 상태가 더 심각하게 진전되기 전에 원 위치로 돌리는 것이다.

문재인 정부 3년 여 간 이루어진 시도들은 시장 내 개인들의 행태를 계몽적인 방향으로 조정하고 통제하고자 했으나, 그 결과는 기존 국내 주택시장의 내재된 질서를 파괴하는 생태계 교란을 야기하여 심각한 부조화의 상황을 만들었다. 현재 유지되고 있는 국내 주택시장의 규제 수준은 해외 어느 곳에서도 찾아보기 힘들다. 지속적인 유지가 가능한 수준은 이미 넘어선 상태이고, 단기적인 충격이 목적이더라도 과한 수준이다. 지금은 조만간 도래할 침체기 경착륙의 부작용을 최소화하기 위해, 국내의 제도적 열개가 얼마나 극단의 조합인지를 인지하고, 넓고 균형 잡힌 국제적 시각에서 지속가능한 규제의 정상적 수준에 대한 고민을 바탕으로 합리적인 출구전략이 필요하다.

참고문헌

- 권태연·이창무·최막중. (2004). “아파트 분양가와 입주 후 시장가격간의 관계분석”. 〈국토계획〉. 39(7): 159-174.
- 김미경·이창무. (2013) “주택여과과정의 실증분석: 주택재개발사업의 신규주택공급효과를 대상으로”. 〈주택연구〉. 21(2): 23-45.
- 김지혜·노민지·오민준·권건우·오아연. (2020). “해외부동산정책 시리즈 2: 프랑스싱가포르의 부동산 조세정책과 시사점”. 〈국토정책 Brief〉. No. 767.
- 윤승봉·장봉규·정창무. (2004). “서울시 분양아파트 시장의 평형별 분화에 관한 연구”. 〈국토계획〉. 39(1): 235-249.
- 이창무. (2004). “재건축가능성이 아파트 가격형성에 미치는 영향.” 〈국토계획〉. 39(1): 93-107.
- 이창무. (2008). “재건축 정책에 대한 제언”. 〈부동산학연구〉. 14(2): 131-148.
- 이창무. (2010). “다주택자에 대한 사회적 논란과 그 해법”. 〈주택연구〉. 18(1): 185-215.
- 이창무. (2014). “민간임대주택시장의 변화추세와 장기전망”. 〈공간과사회〉. 24(2): 83-135.
- 이창무. (2015). “고성장기 부동산 관련 규제 및 공공의 역할에 대한 평가”. 〈부동산·도시연구〉. 8(1): 5-26.
- 이창무. (2020). “동아 시론: 길 잃은 전월세 대책”. 〈동아일보〉. 2020.11.3.
- 이창무·지규현. (2019). “서울시 정비사업 출구전략의 한계 및 개선방안 연구”. 서울특별시의회.
- 최성호·이창무·이정수. (2007). “서울시 재건축아파트와 신축아파트 가격의 상호관계에 관한 연구”. 〈국토연구〉. 53: 187-202.
- 한국주택학회·한국건설산업연구원 공동세미나 공동세미나 자료집. “독일 주택시장의 변화와 정책적 대응”. [허윤경, 글로벌 도시의 주택시장과 정책 세미나]. 2020-6-23.
- OECD (2019). OECD Affordable Housing Database. <http://www.oecd.org/ahd>. OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs.
- Whitehead, Christine, S. Markkannen, K. Scanlon, & C. Tang (2012). The Private Rented Sector in the New Century - A Comparative Approach. University of Cambridge.
- Whitehead, Christine & Peter Williams (2018). Assessing the Evidence on Rent Control from an International Perspective. LSE London.

기고일: 2020. 11. 9

심사일: 2020. 11. 12

확정일: 2020. 11. 18

The Korean Journal of Public Administration

Volume 29 Number 4

2020

CONTENTS

- Critical Assessments on Moon Jae-In Government's Housing Policies
..... Lee, Chang-Moo

Even though Moon Jae-in government introduced dozens of policies to control the housing market, housing price in the Seoul Metropolitan Area has kept increasing rapidly. The housing policy framework of the Moon's government resembles that of Roh Moo-Hyun government, which was focused on the strong regulations to restrict redevelopments in the Gangnam area and multi-house ownership. The Moon's government has shared the failures with the Roh's government, too.

One noticeable difference between two governments is that during the Roh's administration period, the price surge in Seoul was spread into wider Gyeonggi province promptly, while it was retained in Seoul during the first half of the Moon's. For now, Gyeonggi province is however suffering from soaring housing price following Seoul. This difference in trends provides important clues to understand the housing market conditions during the Moon's government.

This study attempts to assess the housing policies of Moon Jae-In government in the comparative framework with those of other governments, especially focused on Roh Moo-hyun government. The final results indicate that unintended side effects have been stronger than the designated effects.

Key words: Housing policy, Moon Jae-In government, Housing market

