



민주당의 부동산 정책기조 : 전·월세 대책을 중심으로

김진영 (정책연구실 부연구위원, 법학박사)

최근 정부가 발표한 8.28 전·월세 대책은 대출 금리와 취득세율 인하 그리고 다주택자 취득세율 차등부과 폐지 등 전·월세 수요를 매매수요로 전환하는 한시적인 방안이며 중·서민을 위한 전·월세의 근본적인 문제점을 해결하지 못하고 있음. 따라서 박근혜 정부에서 발표한 전·월세 대책을 간략히 살펴보고 문제점을 검토하여 민주당 독자적인 전·월세 대책을 수립할 필요가 있음.

기본적으로 전·월세 대책은 전·월세 수요를 매매수요로 전환하여 안정화 시키는 방안과 전·월세 자체에 대한 지원방안으로 나누어 검토할 수 있음. 성공적인 부동산 정책이 되기 위해서는 이 두 가지 방법이 동시에 이루어져야 하며 어느 한 쪽으로 논의가 매몰되는 경우 반쪽자리 대책으로 전락될 것임. 그러나 기존의 다양한 정책들이 매매활성화 정책에 치중하고 있기 때문에 전·월세 시장의 안정화를 위해서는 전·월세 자체에 대한 논의가 집중되어야 할 것으로 보임.

따라서 본 글에서는 공공임대 주택의 공급 확대와 전·월세 상한제와 같은 기존 민주당의 부동산 정책기조에 더하여 전·월세 시장 안정화를 위한 1) 민간 임대주택 활성화 방안, 2) 임대차 보호법 개정, 3) 임대인과 임차인에 대한 세제지원방안 등을 제시하고자 함.

부동산관련 정책은 시장 상황에 따라 변동 될 수밖에 없지만 기본적으로 중·서민을 위한 상기 정책기조는 지속적으로 유지되어야 할 것으로 보임.

I. 박근혜 정부의 전·월세 대책

□ 지난 4.1 부동산 대책에 이어 8.28 전·월세 대책 발표

- 정부의 전·월세 대책은 전·월세를 살고 있는 임차 수요자에 대한 대책 보다는 부동산 경기 부양이 핵심. 즉, 부동산 매매활성화를 통하여 임차수

요를 매매수요로 전환하고자 함.

- 취득세율을 현행 9억 이하 1주택 2%, 9억 초과·다주택자 4%에서 6억 이하 1%, 6~9억 2%, 9억 초과 3%로 인하하고 다주택자 취득세율 차등부과 폐지.
- 주택금융공사 모기지 공급(2013년 21조원에서 2014년 24조원으로 확대) 및 장기주택 모기지의 소득공제를 확대.
- 또한 대출금리 1~2%인 수익공유형과 손익공유형 모기지를 도입.¹⁾

□ 전·월세관련 대책은 미분양 주택 공급 및 세제지원 확대

- 하반기에 집중공급(9~12월 중 총 2.3만호, 수도권에 1.3만호 목표)예정이며 LH가 보유중인 ‘준공 후 미분양 주택’ 2천호를 9월부터 임대주택으로 활용하고자 함. 전세 물량을 늘려 14년 상반기까지 약 2천호 정도를 풀 계획.
- 매매임대사업자가 5년 이상 임대시, 6년째부터 장기보유 특별공제율을 확대적용²⁾ 및 소형주택 임대 사업자의 임대소득에 대한 소득세·법인세 20% 감면 계획.
- 월세전환에 따른 세입자의 주거비 부담 완화를 위하여 공제율을 현 50%에서 60%로, 소득공제를 연 300만원에서 500만원으로 확대 및 주택바우처제도³⁾신설.

II. 정부의 전·월세 대책의 문제점

□ 오직 부동산 경기 활성화 대책으로 전락

- 금번 대책은 전·월세 수요자 중심의 안정화 대책이 아니라 오로지 부동산 경기 부양에 초점을 맞추고 있으며 빚으로 주택을 구매하는 경우 오히려 하우스푸어를 양산하는 등의 부작용 발생.

1) 수익공유형은 주택금액에서 집값의 70%까지 1.5%의 모기지를 공급하고, 주택의 매각 시에는 매각차익이 발생하는 경우 차익의 일부를 주택기금과 공유하는 방식이며, 손익공유형의 경우에는 집값의 40%까지 대출을 받고 최초 5년간 1%, 이후 연 2%의 고정금리를 적용하는 방식으로 집값이 오르거나 내리는 경우 발생하는 모든 손익을 주택기금과 공유한다.

2) 매년 현 3%에서 5%로 그리고 10년 최대 30%에서 40%로 확대 예정.

3) 주택바우처제도는 하우스푸어 문제를 해결하기 위한 정부의 임대료 정책보조수단으로 본인소득의 일정수준을 넘는 임대료를 정부가 쿠폰형태의 바우처로 보조해주는 제도를 의미함.

- 취득세 인하 및 대출금리 인하 등은 오로지 매매유인책.
- 더욱이 다주택자 취득세율 인하 등은 현재 주택을 가지고 있는 소위 슈퍼리치들에게 혜택을 주는 정책으로 매매유인책과도 무관하고 전·월세 보장을 위한 실효적인 대책으로 볼 수 없음.
- 향후 하우스푸어, 렌트푸어 등 사회적 문제가 가속화 될 것으로 보임. 또한 취득세 등은 지방자치단체의 재정확보를 위한 필수적 재원인데 이번 감면을 통하여 각 지방자치단체의 급격한 세수입 감소 예상.
- 지방자치단체의 세수입 감소는 단순한 재원 부족의 문제가 아니라 지자체 존립의 근간을 위태롭게 하며 더불어 세수부족을 메우고자 담배세, 자동차세 등 지방세 증세가 이루어 질 경우 중·서민에 대한 과중한 부담으로 작용할 우려.

□ 전·월세 임대인과 임차인을 위한 맞춤형 대책 부재

- 매입 능력이 있는 가구를 전·월세 시장에서 매수 시장으로 유도하는 것은 임차수요를 매매수요로 전환하여 거래를 활성화시킨다는 점에서 의미가 있으나 전·월세 수요자에 대한 맞춤형 제도가 부재한 상황에서 한계 노출.⁴⁾
- 즉, 정책의 방향을 매매수요 활성화에 한정하지 않고 전·월세 임대차 제도의 현실적인 보장이라는 측면에서 부동산 대책 마련 필요. 더불어 현재 전·월세 대책이 주로 전세 지원에 맞추어져 있다면 장기적으로 전세에서 월세로 넘어가는 과도기적 시점에 맞는 월세 지원방안이 필요할 것.

□ 장기적 부동산 시장에 대한 전망 및 주택가격 수준에 대한 고려 전무

- 세계경제 성장률 전망 등을 고려하여 부동산 시장 및 주택가격의 변동을 예측한 정책이 뒷받침 되어야 하지만 금번 대책은 한시적인 부동산 활성화 방안에만 불과.
- 따라서 근시안적인 부동산 경기 활성화 방안보다는 현재 하락하고 있는 주택 가격의 연착륙에 초점을 맞추어 충격을 최소화할 수 있는 전략적 접근

4) 자가 보유를 위한 국가적 지원은 반드시 필요. 자가 보유는 임차가구에 비하여 주택의 유지 및 보수에 많은 관심을 기울이게 하고 본인과 이웃에 대한 공동체의 결속력을 강화함. 더불어 지역사회 활동에 적극적으로 참여하며, 임차가구에 비하여 공동체의 안전성을 높이는 기능. 따라서 매매유도 정책은 부동산 안정화 효과 및 사회적 유대 결속력 강화를 위하여 필요.

이 필요.

□ 전·월세 대책에 대한 인지도 낮으며 전세값은 계속적으로 상승

- 정부의 8·28 전·월세 대책에 대하여 내용을 알고 있는 인원은 응답자 전체의 절반에도 미치지 못했고, 정책 실효성에 대해서도 다수가 부정적.⁵⁾

8·28 전월세 대책평가 (단위 : %)

정책내용 인지도

안다 47.9

모른다 52.1

정책의 실제효과 평가

효과있다 35.0

효과없다 65.0

- 더욱이 아파트 전세값은 60주째 상승⁶⁾하면서 금번 전·월세 대책이 결과적으로 실패하였음을 보여주고 있음.

Ⅲ-1. 전·월세 관련 민주당의 발전적 대책 (기존 案 : 유지)

□ 공공 임대주택 공급의 확대

- OECD 국가 중 우리나라의 자가 비율이 가장 낮으며 공공임대 주택의 비율 또한 가장 적음. 또한 전체가구 가운데 55% 이상이 임차가구.
- 전체 800만 임차가구 중에서 150만 가구 정도만이 정부가 공급하는 장기임대주택이며 나머지는 민간임대 주택.
- 결국 우리나라는 민간임대주택 부분이 비대하고 공공임대주택의 지원이 부족하여 전·월세 공급 및 임대료 상승의 문제점 발생.
 - 수치상으로 비교하면 국내 장기 공공임대주택은 작년 말 수준으로 약 5%인 반면에 OECD 평균치는 11.5% 정도 수준. 네덜란드(32%), 오스트리아(23%), 덴마크(19%), 영국(17.1%)등에 비하여도 훨씬 부족함.

5) 내일신문과 서강대 현대정치연구소, 한국리서치에 의하여 10월 1일부터 3일까지 1000명을 대상으로 실시한 여론조사 결과. 20대의 경우에는 23.4%, 독립가구를 꾸리는 30대는 55.3% 수준이며, 주거·내 집 마련이 주요 관심사인 40대의 정책 인지도는 53.8%에 불과.

6) 한국감정원, 2013년 10월 14일 주간 아파트 가격동향.

- 또한 현재 민간임대 주택은 4인 가구 이상에 초점이 맞추어져 있기 때문에 공공임대 주택은 향후 가구형태 및 인구구성비 변화 추이를 추적하여 공급되어야 할 것.⁷⁾

□ 전·월세 상한제도의 도입

- 공공임대 주택의 공급과 더불어 가격의 적정성을 통한 가격 안정화 필요.
 - 시장에서 형성되는 전·월세 가격에 대한 통제는 시장경제에 대한 지나친 간섭으로 보여 질 수 있으나 적정 임대료·공정 임대료·시장물가 연동 등을 고려한다면 합리적인 대안책을 마련할 수 있을 것.
 - 일반적으로 2년의 계약이 끝나고 집주인이 보증금의 5% 이내에서만 가격을 올리고 임대차 자동갱신이 가능하도록 하는 전·월세 상한제도의 도입 필요.⁸⁾

Ⅲ-2. 전·월세 관련 민주당의 발전적 대책 (추가 案 : 활용)

□ 민간임대주택 활성화 및 지원

- 공공임대주택의 공급 확대가 필요하지만 현실적인 제한요소가 있기 때문에 민간임대주택 시장의 활성화 및 지원 대책 마련.
 - 50% 이상이 민간임대에 거주하고 있는 상황에서 그 중의 절반인 약 400만호를 단기간에 공공임대로 공급하는 것은 무리이며 공공임대주택의 공급은 장기적인 계획 하에 지속적으로 이루어질 필요.
 - 더욱이 현재 공공임대주택의 활성화는 중앙정부가 주도하여 LH 공사가 담당하고 있는데 2012년 현재 LH공사는 부채비율이 약 466%에 이르는 등 재정상의 어려움이 있기 때문에 추가적인 공공임대주택의 확충 불가.

- 1) 임대차 계약의 당사자, 계약일자, 입주일자, 계약기간, 계약금액과 보증금, 월임대료 등이 나와 있는 임대차 등록제를 실시하여야 하며, 이러한

7) 다만, 향후 1~2인 가구가 증가될 것으로 보이지만 인구 구성과 계층에 대한 고려 없이 단순한 1인 또는 2인 가구를 위한 공공 임대주택을 지원하는 경우 “고급 월세방”의 공급이라는 비판을 면하기 어렵다.

8) 전·월세 상한제도는 임차인을 보호하는 제도이기는 하지만 급격한 임대료 폭등으로 인하여 임대차 시장에서 임차인이 축출되는 부작용이 있기 때문에 이에 대한 보완책이 마련되어야 한다. 예를 들어, 과거 1년 이었던 전월세 계약기간을 2년으로 하였을 때 일시에 가격이 폭등한 사례가 있고, 상한제도로 인하여 임대주택이 줄어드는 부작용도 발생할 수 있음.

정보는 자치단체의 임대주택 관리자료로 활용하여야 함.⁹⁾

2) 최근 전세에서 월세로 넘어가는 과도기적 상황에서 월세에 대한 소득공제를 확대.

- 현재 정부안은 공제율을 현행 50%에서 60%로, 소득공제 한도는 현행 300만원에서 500만원으로 확대하고 있으나 이 보다 적극적인 공제혜택을 부여하여야 실제적인 효과를 가지고 올 것으로 보임.¹⁰⁾

3) 계약갱신청구권 보장과 임대료 인상을 상한제 실시.

- 1회에 한하여 계약갱신청구권을 부여하되, 계약기간 전체에 대하여 임대료 인상을 상한제를 보완적으로 적용. 오히려 장기 임대차계약은 임차인도 선호하지 않기 때문에 1회에 한하여 임대계약갱신청구권을 부여하는 것이 합리적.

4) 급격한 월세화의 진행에 따라 전세를 월세로 전환하는 경우 전환율을 시장 금리 수준에 맞추어 조정하는 방안 마련.¹¹⁾

□ 임대차 보호법 개정

○ 현행 주택임대차 보호법은 81년 제정 이래 30여 년간 전문개정이 없고 내용이 부실하여 전·월세 임차인을 보호하기 위한 법률로서의 기능 약화.

- 보증금 보호 위주의 내용이 주를 이루고 있으며 임대기간을 보장하거나 임대료를 규제하는 등의 실제적인 임차인 보호 규정이 부족한 실정.
- 더욱이 전세기준으로 제정되어 있어 월세화 되어가고 있는 현재 시점에 실효성이 떨어짐. 따라서 월세화 대비 관련 조문 필요.

1) 임대료 상한제의 도입. 임대료 상한제는 1984년 개정 이래 임대차 보호법 제7조에서 5%로 규정하고 있기 때문에 새로운 도입이 아니라 월세 시장에서의 ‘확대적용’ 이 필요.

9) 이 경우 임대차 등록제를 의무화 하거나 임대인의 동의와 참여를 유도할 수 있도록 재산세, 양도소득세 감면 혜택을 부여하고, 임대소득에 대해서는 도시가계소득의 일정 부분(약 60%)에 대한 비과세 혜택을 부여하여 효과를 극대화 하여야 한다. 또한 장기임대 계약 또는 임대료 인상률을 일정수준 이하로 제한하는 경우에는 재산세, 양도소득세, 임대소득세 등 전 범위에 걸친 감면지원도 필요.

10) 소득공제의 확대는 임대인이 임대소득의 노출을 우려하여 소득공제에 동의하지 않거나 월세 가격을 올리는 등의 부작용이 발생할 수 있음. 따라서 이 경우 임대차 등록제를 의무적으로 실시하여 원천적으로 임대인의 소득과 임대차 권리관계를 파악하고, 소득공제의 부작용이 나타나지 않도록 하여야 함.

11) 현재 임대시장에서는 연 8~12%까지 높은 전환율을 적용하고 있음.

- 2) 임차인 보호를 위하여 주택임대차 보호법상 우선변제권 적용대상인 보증금 가액기준과 우선변제액을 확대할 필요가 있으며 임대차 관계의 예측가능성을 높이고, 임차인 보호와 분쟁방지 예방 제고를 위한 “표준임대차계약서” 의무 도입.

□ 세제지원 방안

- 전·월세 가구에 대한 세제지원 방안은 공제액을 늘리는 것 이외에 실제적인 방안이 없으며 효과도 적을 것으로 예상. 따라서 임차인에 대한 세제지원과 더불어 임대인에 대한 지원을 강화하여 민간 임대시장에 대한 자극이 필요.

- 기존 우리나라의 임차수요를 위한 세제지원 방안.

- 부동산 거래세는 2008년부터 2009년까지 미분양 주택 해소 차원의 양도소득세 중심으로 지원되었음. 그 후 2011년부터 최근에 이르기까지 정부는 주택을 취득하는 경우 취득세를 감면하여 주고 양도소득세 중과규정 등을 완화함.¹²⁾
- 소득세 부분에 있어서는 근로자가 받은 소득에서 전세차입금 상환액(또는 월세액), 주택 매입관련 차입금 이자, 주택마련 저축 불입액 등이 차감되어 실질적으로 근로자의 소득세가 줄어드는 효과.

☞ 이러한 지원 방안은 부동산 거래가의 등락에 따라 한시적으로 이루어져서는 안 되며 일관된 조세정책으로 뒷받침 되어야 시장의 신뢰가 회복되고 전·월세 시장의 안정화가 이루어 질 것.

- 1) 주택 복지 및 수요 촉진 차원에서 주택 매입관련 차입금 이자 상환액 공제가 확대되어야 함. 따라서 장기주택저당차입금 이자상환액 요건 등을 완화하여야 하며 대상도 취득시가 3억 원 이하의 주택에만 한정하지 않음.¹³⁾

12) 2011년 실시된 한시적 취득세 감면규정으로 취득세 실효세율이 2%에서 1%로 낮아졌고 줄어든 취득세액은 약 2조 1,176억 원에 이르는 것으로 나타났음. 2012년 9월 10일 경제 활성화 대책으로 취득세율은 다시 1%로 떨어짐. 주로 2009년까지는 세제지원의 대상을 미분양주택으로 한정하였으나 2011년부터 모든 주택으로 확대하였고, 점차적으로 그 강도가 세지는 것을 알 수 있음.

13) 미국의 경우 주택 차입금 이자상환액 공제(Home Mortgage Interest Deduction)는 “취득시점의 주택차입금 이자상환액 공제”와 “취득이후의 주택차입금 이자상환액 공제”로 나뉘고, 이러한 공제 혜택은 주로 비싼 주택을 소유하는 고소득 층에게 집중되어 왔음. 따라서 집중된 혜택을 완화하기 위하여 저소득 주택세액감면제도(Low Income Housing Tax Credit)를 도입 하였으며 더불어 저소득 계층을 위하여 임대주택을 건설하는 민간 개발업자에게 토지비 등 감가상각이 되지 않는 고정자본을 제외한 개발비용 혹은 기존 주택 매입비의 일정비율(9% 또는 4%)에 대하여 10년간 세액 감면의 혜택을 부여함. 박상수·임민영, “주택임차수요의 매수전환 필요성과 세제지원방안” 한국지방세연구원, pp.67-69. 요약.

- 예를 들어, 글로벌 금융위기 이후 미국정부는 침체된 주택시장을 회복시키기 위하여 주택의 구입자에게 세액공제(tax credit)의 혜택을 부여. 참고로 주택매수 세액공제 방법은 주로 3가지 방법으로 시행 되는데, 생애 최초구입자인지 여부, 세액공제한도 범위 조정 그리고 최대구입가격 한도가 있는지 여부에 따라 구분.¹⁴⁾

2) 미래에는 가구 형태가 1~2인 가구 그리고 노인 단독 가구로 변화하기 때문에 이와 관련된 세제 혜택을 부여할 필요. 예를 들어, 1인 또는 2인 가구의 임대인에게 공제혜택을 부여하는 방안과 노인 단독 가구에 대한 장기 임대인에게는 재산세 감면 규정을 신설하는 방안 등의 대책 마련 필요.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

14) Mark P. Keightley(2009), "An Economic Analysis of the Homebuyer Tax Credit", CRS Report for Congress, December 1, 2009