

## 정부의 주택정책 변화와 그에 따른 제문제 검토

-주택임대차선진화방안의 검토와 새정치민주연합의 정책대안을 중심으로-

김진영 (정책연구실 부연구위원, 법학박사)

정부가 지난 2013.4.1 “서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책”을 발표한 후 1년여 시간이 지났지만 전세 가격은 83주째 상승하고 월세화는 급격하게 진행되고 있는 등 중서민의 주거현실은 더욱더 악화되고 있는 실정.

주택가격과 전월세 가격이 동시에 상승하는 비이상적인 현상이 발생하는 원인은 그간 정부가 내놓은 정책이 대부분 주택매매활성화로 인한 경기부양에 초점을 맞추고 있으며 전월세 임차인에 대한 실질적 지원 대책이 전무하기 때문.

다만, 지난 2월 정부가 발표한 “주택임대차선진화방안”은 기존 정부정책에 변화의 조짐을 나타내고 있음. 주택재고 부족완화, 저성장 진입, 신규주택수요 감소 등 주택시장 여건 변화를 인식하고 주택시장 투명화 정책과 월세세액공제 확대, 민간임대사업자 참여 방안 마련, 공공리츠 도입 등 다양한 방안을 제시.

하지만 ① 정부의 기존 매매활성화 정책과의 혼선 발생, ② 확고한 부동산정책기조의 확립과 로드맵 제시부재, ③ 임대소득 과세에 관한 형평성 문제야기, ④ 월세세입자에 대한 지원책 미비 및 대안 부족 등 실제 내용면에서는 많은 문제점이 보이며 실행까지는 보완책이 완비되어야 할 것임.

이를 반면교사삼아 새정치민주연합은 부동산 문제와 관련하여 확고한 정책기조 확립과 구체적인 정책제시를 통하여 임대인의 재산권과 임차인의 주거권이 조화를 이루는 실질적 주거 선진화를 이루어야 함. 구체적으로 ① 민간임대차시장을 활성화하여 공공임대주택의 공급으로도 부족한 부분을 보완 ② 표준임대계약서, 계약갱신청구권, 전세금지원책 장기안심주택 등 임차인의 인간다운 생활을 위한 주거권 보장 정책 시행 ③ 단순공급량 확대보다 주택의 질적 수준 향상과 전달체계의 개선 등을 대안책으로 제시.

## I. 정부의 주택정책 방향

### □ 정부의 주택기조 및 정책

#### ○ 정부의 주택정책 기조

- 정부의 주택정책 기조는 주택시장 활성화를 통한 경기부양에 초점을 맞추고 있으며 결국 전·월세 문제도 매매활성화를 통하여 해결하고자 함.
- 실제 고도 성장기에는 매매시장과 임차시장이 서로 연결되어 있어 매매시장의 활성화가 임대차시장을 안정화시키는 동력이 되었음.

### □ 정부 주택정책에 대한 평가

#### ○ 매매활성화 정책의 한계

- 과거 경기가 좋을 때에는 매매활성화가 임대차시장의 안정에 기여하였으나 저성장이 본격화 되면서 매매시장은 포화상태에 이룸.
- 공급과잉, 거래정체, 가격정체 등이 발생하는 상황에서 더 이상 매매활성화가 임대차 시장의 안정을 도모하고 주택시장의 불안요소를 제거할 수 없음.

#### ○ 하우스푸어의 양산과 가계 가처분 소득의 감소

- 지속적인 매매유도 정책과 부동산 시장 규제입법의 폐지·완화가 주택 거래 시장에 혼풍을 가져오고 있지만 아직까지는 시장이 회복되었다고 보기 어렵고,
- 임차수요를 무리하게 매매수요로 전환하는 것은 또 다른 “하우스푸어”를 양산하여 우리 경제의 뇌관으로 작용될 우려.
- 더욱이 매매활성화 우선 정책으로 인한 월세 가속화는 가계 가처분 소득의 감소를 가지고와 소비를 위축시키고 우리경제의 발목을 잡을 가능성.

#### ○ 임차인에 대한 현실적 지원정책 부재

- 주택시장을 크게 임대인과 임차인의 관계로 본다면 매매활성화를 통하여 임대인을 지원하듯이 전월세 대책을 마련하여 임차인을 보호하여야 하지만 정부는 임차인에 대한 현실적인 지원방안을 내놓고 있지 못함.
- 특히 전세에서 월세로 전환되는 시장의 흐름을 읽고 선제적인 대안마련이 필요하며 전월세는 주거복지 차원에서 접근할 필요.

## II. 주택임대차선진화 방안의 내용과 문제점

## □ 주택임대차선진화 방안

### ○ 주택임대차선진화 방안의 내용

- 2.26일 정부는 “주택임대차선진화 방안”을 발표하여 기존 매매활성화 중심 정책에 변화를 보임.
- 대표적으로 리츠를 활용한 임대주택공급의 확대, 준공공임대주택에 대한 세제 및 금융지원의 강화, 임대소득과세 및 월세소득공제 현실화 방안 등의 내용이 담겨져 있음.
- 특히, 월세소득공제 현실화 방안 등은 월세화되어 가는 시장 현실을 인정하고 실제적 대책을 마련한 것으로 보이며 민간임대사업자 육성도 적극적인으로 추진.
- 또한 3.5일 보완조치를 통하여 월세납부 시 세액공제, 월세소득자에 대한 과세방침(영세 임대사업자는 유예 및 보호), 2주택 이상 고액 전세(3억원)에 대한 과세 등을 통하여 전월세 시장 투명화와 임차인 지원에 대한 강한 의지 표명.

### ○ 주택임대차선진화 방안이 가지는 의미

- 현재 신규 임대차계약의 약 절반이 월세로 이루어지고 있는 상황에서 임대차 보호법 등 각종 법률은 전세를 중심으로 다루고 있음.
- 이러한 시점에서 월세전환 추세를 인정하고 월세세입자를 보호하는 정책 마련은 적절하며 더불어 공공임대의 한계를 인정하여 민간임대를 활성화하는 방안도 타당성이 있음.
- 또한 세입자를 위한 공제와 더불어 집주인의 임대소득에 과세하여 **임대인과 임차인의 권리 관계를 어느 정도 대등하게 파악하려고 한 점은 진일보되었다고 평가.**
- 다만, 소득공제의 혜택 대상에 저소득층이 제외되고 고소득 월세거주자에 집중되거나 임대인과세 부담이 임차인에게 전가되는 등 **내용상에 한계점이 있기 때문에 추가적 보완은 필요할 것.**

## □ 주택임대차 선진화 방안의 구체적 문제점

### ① 매매활성화 정책의 유지와 혼선

- 임차인 보호를 위한 실질적인 지원책을 마련하고 있으나 여전히 정부여당은 재건축에 대한 대폭적인 규제완화, 재건축초과이익환수제도 폐지, 다주택 소유 조합원 분양권 확대 등 매매활성화 정책을 강조.

- 또한 주택매매를 유도하였으나 다시 임대사업자에게 과세 하는 등 시장에 대한 정책 혼선 발생.
- 재건축사업 활성화와 같은 경기부양 사업과 임대차시장 안정화 방안 등이 두서없이 혼재되어 시장에 불안을 야기.

### ② 확고한 부동산정책기조 확립과 로드맵 제시 부재

- 부동산 시장상황 변화에 임기응변식으로 대응할 것이 아니라 부동산 철학을 가지고 공개적이고 투명한 로드맵을 제시하여야 시장이 자연스럽게 반응할 것.
- 하지만 박근혜정부 초기부터 부동산 정책기조 제시 및 구체적 실행방안이 부재하고 오로지 MB 정부의 정책 답습.

### ③ 임대소득 과세에 관한 형평성 문제 야기

- 정부안은 현재 2주택이하 보유자로서 주택임대소득이 연간 2,000만원 이하인 경우에 단일세율 14%로 소득세를 분리과세하고 세법상 사업자 등록 의무 면제.<sup>1)</sup>
- 이러한 과세방식은 현행 금융소득분리과세체계에 상응하도록 설정하였는데 시행시기를 2년 후로 연기한 문제.
- 또한 다른 소득이 없는 2,000만원 이하의 임대소득자나 금융소득자에게는 14%의 세율이 너무 높음.<sup>2)</sup>
- 한편 다른 종류의 높은 소득을 가진 납세자가 임대소득(금융소득의 경우도 마찬가지)을 가진 경우는 세율이 너무 낮음. 즉, 38%의 최고세율과 비교하여 보았을 때 큰 격차를 가지고 있음.
- 더불어 임대소득에 대한 필요경비 45%이면 적절한 수준인데 60%의 필요경비율을 인정하는 것은 과도한 특혜이고 금융소득과 비교하여 필요경비에 추가하여 기본공제 400만원을 제공할 근거가 없음.

### ④ 월세세입자에 대한 지원책 미비 및 대안 부족

- 임대소득에 대한 과세는 지하경제 양성화 측면에서 목적과 내용의 타당성이 존재하지만 다른 측면에서 월세세입자에 대한 지원책은 전무.
- 즉, 임대차 선진화 방안의 취지가 임대소득에 대한 과세강화를 통하여 월세인상을 간접적으로 통제하고 월세에 대한 공제확대를 통하여 세입자의 부담을 완화하는 것인데 공제확대 방안 이외에 뚜렷한 지원이 없음.

1) 3주택 이상자 또는 주택임대소득 2,000만원 이상자는 종합소득과세.

2) 근로소득의 경우 각종 공제로 인하여 14%정도의 실효세율은 소득 1억원 대에서나 가능.

- 더욱이 임대소득의 노출로 인하여 임대인은 세금부담을 월세인상으로 세입자에게 전가할 위험이 있음에도 이러한 임대료 인상을 제어할 수 있는 월세인상률 상한제와 같은 제한 수단이 없음.

### Ⅲ. 주택관련 새정치민주연합의 정책 대안

#### □ 확고한 주택정책 기조

##### ○ 임대인과 임차인이 조화를 이루는 합리적 주택정책 방향제시

- 주택시장을 인위적으로 규제하는 조치는 주택시장을 침체시키고 효과가 한정적이기 때문에 부동산 규제완화를 통하여 자연스럽게 매매거래 활성화가 이루어지도록 하는 것은 타당.
- 다만, 빚을 내어 주택을 구매하는 것은 가계부채의 규모를 늘리며 종국적으로 우리경제를 위태롭게 하기 때문에 가계부채를 늘리는 정책에 대해서는 비판적 태도 견지.
- 더불어 과도한 부동산 투기 유도정책 및 입법은 명확한 반대 입장 표명.
- 결론적으로 시장의 흐름에 따른 자연스러운 주택가격 연착륙을 유도하고 연착륙이 완료될 때까지 전월세 임차인에 대한 다양한 주거정책을 지원한다는 원칙의 확립과 실천.

#### □ 구체적 정책대안 제시

##### ① 공공임대주택의 공급을 늘리되 부족한 부분에 대해서는 민간임대차 시장을 활성화하여 공급량을 늘리는 것이 필요.

- 우선적으로 저렴한 임대주택을 공급하는 임대사업자를 나쁘게 볼 것이 아니라 저렴한 임대주택 공급을 통하여 사회에 기여하는 “시장참여자”로 보는 인식확산.
- 더불어 등록을 유도하는 방향으로 임대차 등록제를 시행하되 과세로 인하여 갑작스러운 부담이 늘어나지 않도록 임대소득 크기나 주택 유형에 따라 차등화 하거나 사회보험료 부담 완화와 같은 특례조치 시행.
- 임대차 등록제로 제도권 하에 들어온 임대사업자에게는 각종 세제혜택을 포함한 인센티브를 제공하여 자연스럽게 등록률을 향상시켜야 함.
- 그리고 민간 자본을 투입하여 준공공임대주택을 건설하는 경우 외국의 사례(예: 프랑스의 뒤플로법, 미국의 LIHTC)에서와 같이 장기간의 세액공제를 통하여 투자자금을 회수하도록 돕고 4~5%의 안정적인 수익을 주되

건설된 주택은 저소득층에게 우선적으로 지원되도록 함.

- 또한 준공공임대주택 건설 사업이 안정적인 수익률을 보장한다면 국민연금과 같은 공적자금의 투자 사업으로 활용 가능.

##### ② 임차인의 인간다운 생활을 위한 주거권보장 정책의 시행

- 일정한 요건 하에 전세금의 30%까지 지원해주는 서울시의 전세금지원형 장기안심 주택제도의 전국적 확대.
- 집주인의 동의 없이도 세제혜택을 받을 수 있도록 실효성 있는 월세 소득 공제 방안의 수립 및 시행.
- 계약갱신청구권을 보장하고 전세에서 월세로 전환하는 경우 월세전환율의 적정선·중재안을 법제화하여 임차인의 권리보호.
- 각 지자체별로 임대차 분쟁조정위원회를 설치하고 표준임대차 계약서를 사용하는 등 임대인 및 임차인에 대한 다양한 공적서비스 제공.

##### ③ 주거복지 내실화와 전달체계의 개선

- 공공임대주택의 경우 물량 공급의 증가도 중요하지만 적절한 수준, 적당한 지역에 활발히 공급하도록 하는 것이 더 중요하기 때문에 기존 주택매입 방식을 활성화하고 공공임대주택 대기자제도를 도입하여 예측가능성을 높일 필요.
- 또한 임대료 보조제도가 줄속으로 도입되지 않도록 시범사업을 내실화하고 단계별로 확대하는 전략 수립.
- 장기적으로 공공임대와 임대료 보조의 대상, 운영방식에 대한 종합적인 계획을 마련하고,
- 주택시장 성숙기에 부응하는 “주택정책 지방화”를 추진하여, 이 차원에서 LH를 비롯한 지방공공주택 공급기관(예를 들어, SH공사, 인천도시개발공사, 경기도시개발공사)의 역할을 재정립하여야 함.

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