

## 소수자가 된 무주택 서민의 미래는?

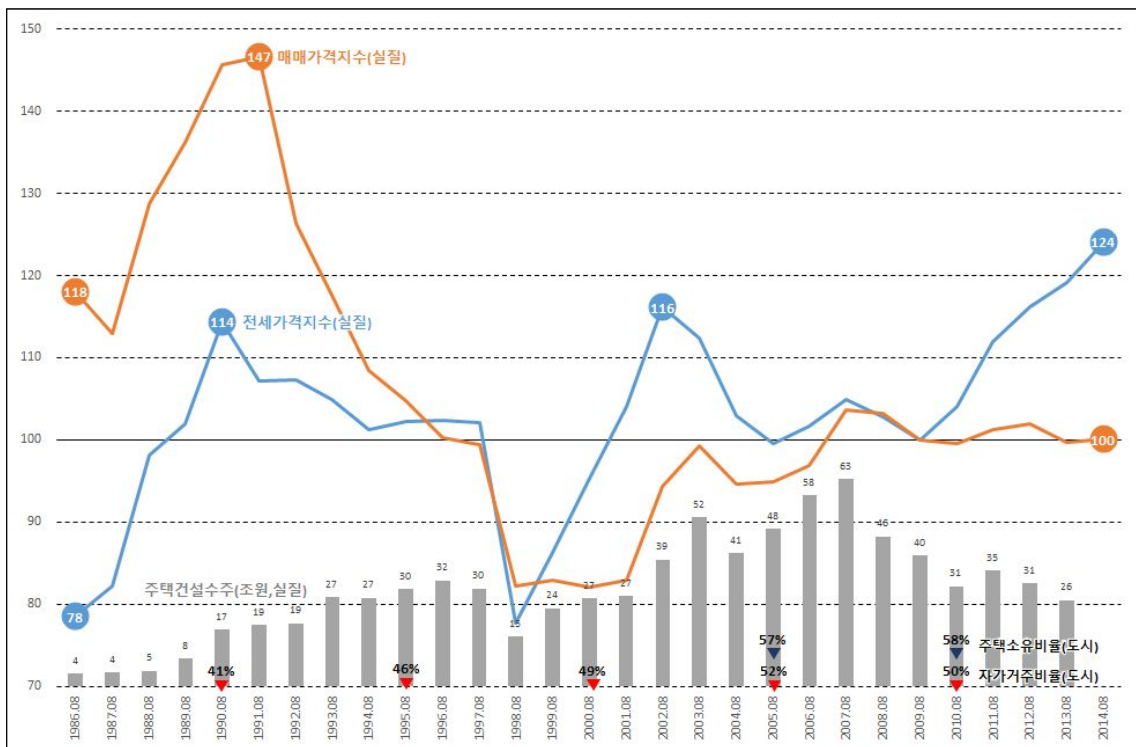
2015.01.22 | 강세진\_새사연 이사 | wisecity81@gmail.com

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다. 2015년 전망 보고서 역시 총 8회에 걸쳐 연재됩니다.

### 50%를 넘어선 주택소유비율

자신의 주택에 거주하는 가구의 비율인 자가거주비율을 도시지역을 대상으로 살펴보면 1990년 41%, 1995년 46%, 2000년 49%, 2005년 52%로 꾸준히 증가하였다. 한편, 주택을 소유하고 있는 가구의 비율인 주택소유비율을 도시지역을 대상으로 살

그림 1. 실질주택가격, 주택건설수주, 주택소유 등 추이(2009.08=100)



출처 : 국민은행 주택가격동향조사; 통계청 소비자물가조사, 건설경기동향조사, 인구주택총조사

(강세진(2014), 새사연 이슈진단(60), 80년대 이후 주택가격추세 분석 <http://saesayon.org/2014/09/22/12777/>)

증자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

펴보면 2005년 57%, 2010년 58%로써 이미 60% 수준에 도달한 상황이다.(그림1) 이는 무주택 서민이 소수자가 된 역사적인 사건이라 할 수 있다.

무주택서민이 다수였던, 이명박 정부가 들어서기 이전의 주거정책은 기본적으로 1가구 1주택, 즉 실수요자를 우대하고 다주택소유자를 규제하는 것에 초점이 맞춰져 있었다. 과반수의 국민이 주택을 가지고 있지 못 한 상황에서 드러내 놓고 다주택자를 옹호하는 정책을 펼칠 만큼 용감한 정부는 존재하지 않을 것이다. 하지만 주택을 가진 사람들이 다수가 된 현재의 정책기조를 살펴보면 주택소유자의 편익을 위해서 무주택자, 즉 세입자의 희생을 당연시 하는 듯하다. 대통령이 국무회의에서 적정 수익 구조를 만들어야 주거도 안정된다는 궤변을 내어놓는 것이 현실이다.<sup>1)</sup> 주택을 통해 발생하는 수익이라는 것이 주택투기를 통한 시세차익이 아니면 결국은 세입자가 부담하는 임대료일 수밖에 없다. 대통령의 주장은 임대를 놓을 집을 가진 사람들(결국은 다주택소유자들)의 이익을 위해서 세입자의 주거비용을 올려야 한다는 것과 같다. 이런 우려가 정부의 숨은 뜻을 놓친 오해라고 할지도 모르겠다. 그렇다면 2015년 새롭게 바뀌는 정부의 주거정책을 살펴보면 과연 오해인지 이유 있는 우려인지 짚어볼 필요가 있다. 먼저 대통령이 말하는 수익이라는 것이 어떻게 달성되는지부터 살펴보고자 한다.

## 주택의 이윤 발생 : 주택시장의 구조

주택의 수익, 즉 이윤은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 주택을 팔아서 남길 수 있는 시세차익, 둘째, 여분의 주택을 세를 놓아 얻는 임대수익, 셋째, 주택건설업자가 주택건설사업을 시행하여 얻는 건설업이윤(분양수익)이다. 매매차익은 매매가격이 오를수록, 임대수익은 월임대료가 오를수록, 건설업이윤은 분양물량이 많고 매매가격이 오를수록 커지게 된다.

주택의 매매가격이 커지기 위해서는 주택을 구매하려는 꾸준히 유지되어야 한다. 주택의 구매수요는 직접 거주할 목적의 자가수요(실수요)와 집을 통해서 돈을 벌 목적으로 구매하는 이윤동기수요로 구분된다. 이윤동기수요는 집을 되팔아서 시세차익을 노리는 투기수요와 세를 놓을 집을 구매하거나 건설하려는 임대사업수요로 구분된다. 문제는 매매가격이 오르면 주택의 구매수요가 줄어들 수밖에 없다는 것이다. 특히 자가수요의 경우 소득수준에 비해서 과도하게 매매가격이 형성될 경우 유지되기 어렵다. 이는 이윤동기수요도 마찬가지이긴 하지만 시세차익이나 임대수익이 매매가격보다 높다면 이윤동기수요는 유지될 수 있다.

1) 박대통령 "적정 수익구조 만들어야 주거도 안정"...부동산법안 처리 촉구 [뉴시스, 2014.11.25.]  
[http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20141125\\_0013317063&cID=10301&PID=10300](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20141125_0013317063&cID=10301&PID=10300)

시세차익이 확보되려면 매매가격의 지속적이고 빠른 상승이 필요하다. 최근의 정부 정책이 마치 매매가격을 견인하려는 것처럼 보이는 이유도 이와 무관하지 않을 수 있다. 임대수익이 확보되려면 임대 형태는 다달이 수익이 발생하는 월세라야 한다. 금리가 낮은 상황에서 전세금을 통해 수익을 얻으려면 집값에 육박하는 수준으로 올려 받아야 하는데 그렇게 되면 경제적으로 여유 있는 사람들은 자가 구매로 이동할 것이고 경제적으로 여유가 없어서 목돈을 마련하기 어려운 사람들은 결국 월세로 전환될 것이다.

임대수익은 월임대료 상승에 따라 증가한다. 월임대료의 상승은 월세수요의 증가에 따라 발생하며, 주택이 소수에 의해 독점된 상황에서 시장기능이 작동하지 않을 경우에도 발생할 수 있다. 현재의 주택시장에서 두 가지 경우를 모두 관찰할 수 있다. 문제는 월임대료가 지나치게 오르면 월세부담이 가중되어 다시 전세수요가 늘어날 수 있다는 것이다. 즉 임대수익을 보장해주기 위해서는 살인적인 전세금이 계속 오르도록 방지하여야 한다. 경제적으로 어려운 계층은 자가 구매로 이동할 수 없기 때문에 결국 비싼 월임대료를 감수할 수밖에 없기 때문이다.

한편 시세차익과 임대수익은 1가구 1주택, 즉 실수요자 중심의 정책기조에서는 발생할 수 없다. 다주택자가 여분의 주택을 활용하여 얻는 수익이기 때문이다. 집으로 돈을 벌 수 있게 해주기 위해서 여러 채의 집을 갖는 것을 지원하고 독려하는 정책을 펼치지나 않을지 우려된다. 최근 이자 2%의 정책대출 등 정부의 획기적인 지원이 예고된 기업형 임대사업이 이에 해당한다. 1인이 5채를 가지고 장사를 하면 지탄을 받을 수 있지만 100인이 기업을 만들어 500채를 가지고 장사를 하면 기업형이라는 탈을 쓰고 정부의 지원까지 받으면서 사업을 할 수 있다. 임대주택 리츠가 그 수단이 될 것이다. 결국 소수가 여러 채의 집을 독점하게 되어 임대료가 오를 수 있을 때까지, 아마도 저소득층이 빚으로 감당할 수 있는 수준까지 오를 수 있다. 정부에서는 이미 월세대출 상품까지 마련하였다.

이렇게 이윤동기수요가 충분히 형성된다면 매매가격의 상승에 따른 자가수요의 감소를 메우고도 남을 수 있다. 주택건설업이 과거에는 자가수요에 기대어 분양수익을 얻었다면 이제는 이윤동기수요를 바탕으로 건설업이윤을 창출할 수 있을지도 모른다. 주택소유자가 다수인 상황에서 소자인 무주택 서민의 희생을 바탕으로 다주택자들의 이윤이 보장되는 사회의 완성일 것이다.

## 예고된 정책 변화들

정부는 2014년 말 「2015 상반기부터 이렇게 달라집니다」라는 책자를 발간하여 올

해부터 달라지는 주요 정책들을 소개하였다.<sup>2)</sup> 이 중에서 주거와 관련된 정책들을 추려보면 ①소규모 주택임대소득 세부담 완화, ②월세소득공제의 세액공제 전환 및 공제대상 확대, ③장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상·한도 확대, ④준공공임대주택에 대한 양도세 과세특례, ⑤준공후 미분양주택 취득·임대후 양도시 양도세 감면, ⑥국민주택기금이 주택도시기금으로 변화, ⑦통합 전세대출상품 버팀목 전세제도 출시, ⑧자활의지가 있는 저소득층을 위한 주거안정 월세대출 출시, ⑨주택청약제도 전면 개편, ⑩준공공임대주택 등록 관련 규제 완화, ⑪새로운 주거급여 제도 시행, ⑫개발부담금 제도개선으로 개발사업자의 부담완화 등이다.

소규모 주택임대소득 세부담 완화는 임대수입금액 2천만원 이하의 소규모 주택임대소득자의 경우 2014~2016년 소득분에 대해서 소득세를 비과세하고, 또한, 종전에는 주택임대소득을 근로소득 등 다른 소득과 합산하여 과세(종합과세)하였으나 2017년 이후 소득분부터는 14%의 세율로 별도로 분리과세한다는 것이다. 또한 주택임대업에서 발생하는 결손금과 이월결손금은 근로소득금액 등 종합소득금액에서 공제할 수 있도록 할 예정이다(2014년에 발생한 결손금 분부터 적용).

월세소득공제의 세액공제 전환 및 공제대상 확대는 2014년 월세 지급분부터 월세에 대한 소득공제를 세액공제로 전환하였고, 공제대상을 중산층까지 확대하는 것으로써 종전 월세지급액을 소득공제하는 방식에서 월세지급액(연간 750만원 한도)의 10%를 소득세에서 공제하는 방식으로 전환한 것이다. 또한 전세에서 월세 전환에 따른 중산층의 월세 부담을 완화하기 위해 공제대상을 총급여액 7천만원 이하까지로 확대하였다(종전 총급여액 5천만원 이하).

장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상·한도 확대는 가계부채 구조개선을 위해 장기주택저당차입금(주택담보대출) 이자상환액에 대한 소득공제 대상 및 한도를 확대하는 것으로써 2015년 장기주택저당차입금 차입분부터 만기 15년 이상 고정금리이고 비거치식분할상환대출인 경우에 대해서는 소득공제 한도를 1,800만원으로 하였다. 또한, 만기 10년 이상 고정금리 또는 비거치식분할상환 대출인 경우에 대해서도 소득공제 한도를 300만원으로 하여 소득공제가 가능하도록 하였다.

준공공임대주택에 대한 양도세 과세특례는 사업자가 2015.1.1.~2017.12.31.까지 주택을 취득하고 준공공임대주택으로 등록하여 10년 이상 임대한 후 양도한 경우 임대기간 중 발생한 양도소득세를 100% 감면하겠다는 것이다. 또한 의무 임대기간을 10년에서 8년으로 변경하였으며, 10년 이상 임대시 장기보유특별공제율 60%, 8년 이상 임대시 장기보유특별공제율 50%를 적용한다. 한편 기존 매입임대주택의 준공

2) 기획재정부(2014), 2015 상반기부터 이렇게 달라집니다  
[http://www.mosf.go.kr/\\_upload/bbs/60/attach/20141229103255198.pdf](http://www.mosf.go.kr/_upload/bbs/60/attach/20141229103255198.pdf)



공임대주택 전환 또한 허용된다. 이 경우 기존 임대기간의 50%를 의무임대기간으로 인정한다.

준공후 미분양주택 취득·임대후 양도시 양도세 감면은 2015.1.1.부터 특정 요건을 충족하는 준공후 미분양 주택을 취득하여 5년 이상 임대후 양도하는 경우 취득 후 5년간 발생한 양도소득금액의 50%를 공제한다는 것이다. 해당 주택의 요건은 취득 당시 기준시가 6억원 이하이고 연면적(공동주택은 전용면적)이 135㎡인 경우, 2015.1.1.~2015.12.31.까지 임대계약 체결 및 임대사업자 등록 후 5년 이상 임대하는 경우이다.

국민주택기금이 주택도시기금으로 변화는 33년간 무주택 서민들의 주택 마련을 지원하던 국민주택기금을 최근 환경변화에 맞추어 주택도시기금으로 바꾸겠다는 것으로써 주택자금만 공급해 온 주택기금을 경제발전단계 및 주택시장 변화에 맞춰 도시재생 사업으로 확대하고, 기존 단순 용자방식 이외에 사업 성격에 맞게 출자, 투융자, 보증 등 맞춤형 지원(시중자금 마중물 역할)을 하도록 한다는 것이다. 이에 따라 기금을 민간임대 리츠 등에 지원하는 것이 가능해진다.

통합 전세대출상품 버팀목 전세제도 출시는 무주택 서민들의 전세부담을 완화하고자 그간 이원화(근로자서민 3.3% 및 저소득가구 2.0%)로 운영되던 국민주택기금 전세대출제도를 2015.1.2.일부터 「버팀목 전세대출」로 통합 운용한다는 것이다. 임차인의 소득수준과 보증금 규모별로 금리를 차등화(소득이 적을수록, 보증금이 낮을수록 우대)하여 보증금 5천만원 이하, 소득이 2천만원 이하이면 기존 대비 최대 0.6%p(3.3→2.7)의 저금리로 이용가능하고, 연소득 4천만원 이하 기초생활수급자와 차상위계층, 한부모가족은 일반금리보다 1%p 저금리로 이용이 가능도록 변경되었다. 이 정책의 효과는 보증금이 낮은 저소득층을 위한 전세물건이 얼마나 존재하느냐에 달려 있을 것이다.

자활의지가 있는 저소득층을 위한 주거안정 월세대출 출시는 2014.10.30.에 발표된 「서민주거비 완화방안 대책」의 일환으로 국민주택기금에서 주거취약가구에 대한 월세대출을 2015.1.2일부터 최초로 실시하는 것이다. 대상은 주거급여자가 아닌 ① 취업준비생, ②희망키움통장(I, II) 가입자, ③근로장려금 수급자로서 연 2% 금리로, 매월 30만원씩 2년간 720만원 한도로 대출하며 1년 거치 후에 일시 상환(최장 6년까지 3회 연장가능)하는 조건이다. 보증금 1억원, 월세금액 60만원 이하로 제한하여 고액월세자는 제외하였다. 하지만 월세를 얻는 경우가 대부분 경제적 여유가 없기 때문인데 2년 후에 갚아야 하는 대출이 얼마나 효과적일지, 혹여 가계부채만 늘리는 것은 아닐지 우려스럽다. 대출의 확대가 아니라 임대료를 낮추는 정책이 더 시급하다.

주택청약제도 전면 개편은 2014년에 발표된 「9·1부동산대책」에 포함된 주택청약제도 개편내용을 2015년 상반기 중 시행하는 것이다. ①국민주택등의 청약자격(무주택세대주) 완화, ②청약통장 순위제 통합 등 입주자선정 절차 간소화, ③입주자저축 예치금액 변경기간 등 제한 완화, ④가점제의 유주택자 감점제도 폐지, ⑤가점제의 소형 저가주택 기준 완화 등이 주요 내용이다. 이러한 개편이 다주택자에 대한 규제를 완전히 철폐하려는 움직임의 연장선에 있는 것이 아니기를 바랄 뿐이다.

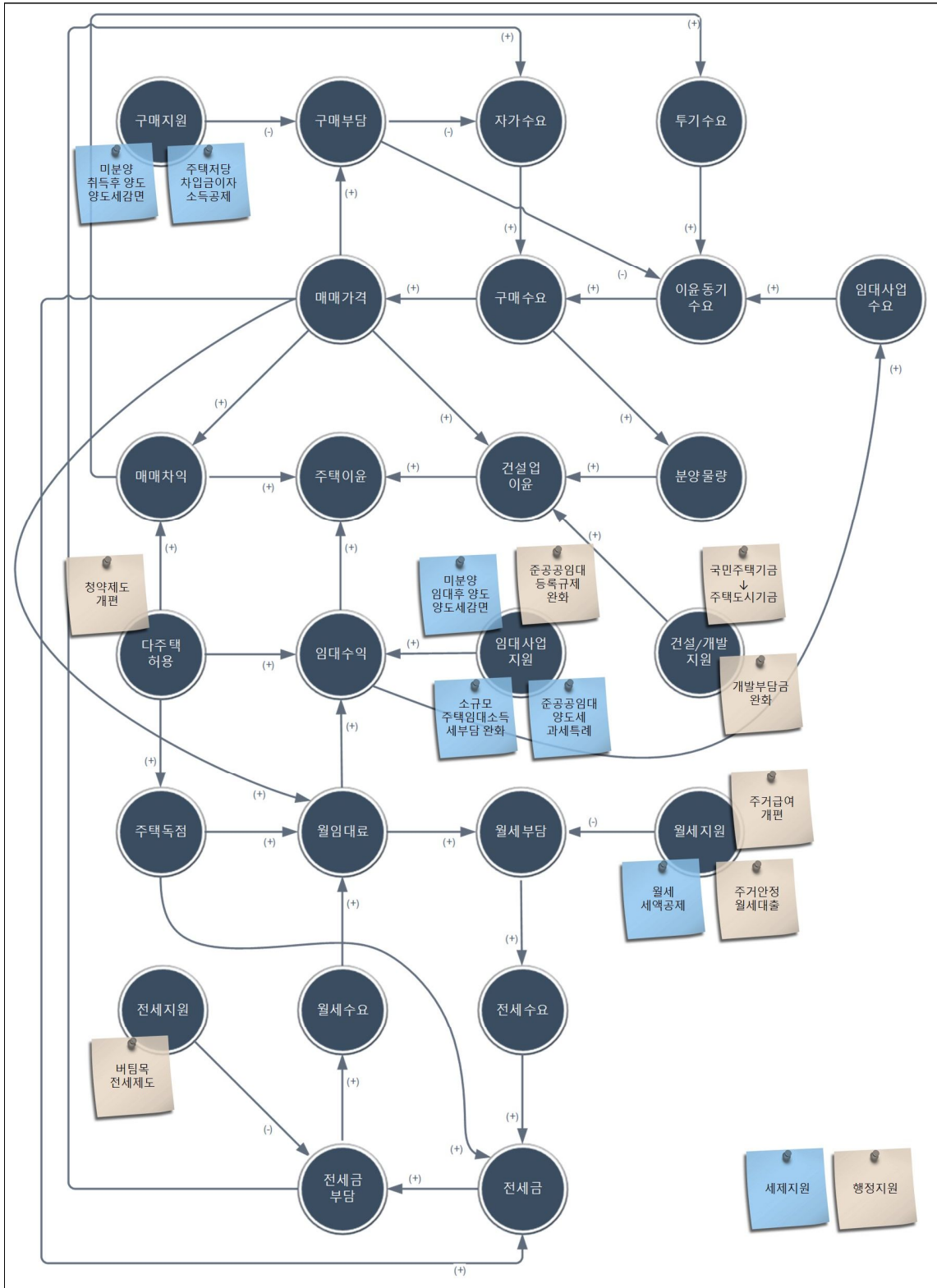
준공공임대주택 등록 관련 규제 완화는 준공공임대주택 공급 확대를 위해 등록 관련 규제를 대폭 완화한 것으로서 임대무기기간 10년에서 8년으로 단축, 준공공임대주택 건설시 조례와 관계없이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 법정 상한까지 용적률을 부여, 연립·다세대를 준공공임대주택으로 활용하는 경우 층수제한 완화(4층→5층)가 주요 내용이다. 이 정책은 준공공임대주택이 충분한 공공성을 확보할 것이라는 전제하에 도입되는 것이겠지만 자칫 도시환경을 크게 해치면서 정작 주거안정에는 아무런 효과가 없을 우려가 있다.

새로운 주거급여 제도 시행은 제도를 개편하여 대상가구의 거주형태, 주거비부담 수준을 고려하여 소득인정액이 중위소득 43% 이하(2014년 4인가구 기준 월 173만원) 이면서, 부양의무자 기준을 충족할 경우 새로운 주거급여 혜택을 받을 수 있도록 한 것이라고 한다. 정부의 추산에 따르면 수급대상은 2014년 70만 가구에서 2015년 97만 가구로 확대되며, 월평균 급여액은 2014년 9만 원에서 2015년 11만 원으로 증가한다.

개발부담금 제도개선은 개발부담금 산정을 위한 개발비용의 구체적인 산정기준을 마련한다는 명목으로 개발비용의 인정범위를 확대하는 것이다. 공공시설 등에 대한 기부채납 시설의 범위 구체화, 토지개발 부담금 개발비용 인정확대(7개→14개), 개발비용 적용시점 변경 등을 통해 개발업자의 부담을 완화하는 것이 주요 내용이다.

이처럼 2015년에 적용될 주거관련 정책들을 살펴보면 저소득층의 주거안정을 지원한다는 명목의 정책도 있지만 대체로 민간의 임대사업을 지원하고, 전세에서 월세로 전환하는 것을 지원하기 위한 것이 많다는 것을 알 수 있다.(그림2) 이러한 정책들이 자칫 월임대료만 높여서 임대업자들의 이윤만 보장하는 결과를 내지는 않을까 우려스럽다. 근본적인 주거안정 대책은 결국 주거비용을 낮추는 것이다. 비록 큰 효과를 거두지는 못 했지만 주거비용의 절감은 오래도록 유지되어 온 주택정책의 기초이기도 했다. 무주택 서민이 소수로 전락하였다고 해서, 그래서 정권 창출에 도움이 되지 않는 계층이라고 해서 희생을 가용하고 있는 것이라면 심각한 민주주의의 위기일 것이다.

그림 2. 주택시장의 구조와 2015년 주거관련 정책



증자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

## 소수인 약자를 위한 정책은 가능한가?

소수자의 권익을 제대로 보호하는지 여부는 그 사회의 민주주의 성숙도를 살필 수 있는 척도라고 할 수 있다. 다수결이 지배하는 풍토에서 소수계층의 지지를 받는 정책이 채택되기는 어려울 것이다. 민주적 선거를 통해 창출된 정부가 마치 독재정부처럼 행동하는 사례를 흔히 볼 수 있는 것은 이 때문이다. 심지어 히틀러의 나치조차 민주적 절차를 통해 정권을 잡았다. 다수결이 민주주의의 완성이 아니라는 명확한 사례일 것이다.

민주주의 혁명을 기획했던 계몽사상가들은 소수자 문제를 해결하기 위한 대안으로 민주주의 원칙에 자유와 더불어 평등과 박애를 기본 이념으로 설정하였다. 자유주의의는 각 개인은 타인의 자유를 침해하지 않는 한도에서 무한한 자유를 누린다는 입장이므로 주로 다수(인구수이든 자본이든)를 옹호하는 논리로 쓰이는 경우가 많다. 이에 비해 평등주의는 그 사람의 처지와 상관없이 동등한 권리를 지녀야 한다고 주장하며 박애주의는 개인의 이기심을 버리고 만인을 염두에 둘 것을 주장하기 때문에 평등과 박애에 입각한다면 소수자라 하여도 정말로 어려운 처지에 있는 사람들을 중심에 두고 정책을 펼 수 있는 여지가 생길 것이다.

무주택 서민이 소수자인 시대에 이들을 위한 주거안정을 정책기조로 삼는 것이 정권의 재창출에 아무런 도움이 되지 않을 수도 있다. 하지만 정부가 추구해야 하는 공공성이란 측면에서, 성숙된 민주주의의 실현이라는 측면에서, 이런 추상적이고 철학적인 고민을 떠나 인도주의적 관점에서라도 경제적 약자의 주거안정이 주거정책의 최우선 순위에 있어야 한다. 따라서 현재의 주거관련 정책들은 면밀하게 재검토되어야 한다고 여겨진다.

## 댓글1 : 연말정산에 분노하는가? 집을 사거나 월세를 얻어라!?

얼마 전 지인으로부터 다음과 같은 SNS 메시지를 받았다. 글쓴이의 심정을 있는 그대로 전달하기 위해 원문 그대로 소개한다.

...아오 XX, 안녕하십니까. 연말소득공제하는데 XX 빠치네요. XX, 연봉 풀랑 2800인데 작년 기준으로 잡으면 9만원 추가납부고 올해 기준으로 잡으면 26만원 추가납부입니다. 어떻게 17만원이 오릅니까??? 그리고, 진짜 대한민국 X같은게 XX 학자금 대출 매월 육칠십만원씩 갚아서 일년에 나가는 돈이 칠팔백만원이요. XX 어떻게 이게 한 폰도 공제를 받지를 못합니까? XX 어이가 없네요. 이 XX 어이없는 일보다도 더 XX 어이게 없는게, 그 팔백을 주택대출상환에 넣으니 저 추가납부가 없어지더이다... 이 빌어먹을 부동산 공화국! 거기다 XX 저걸 월세로 냈다고 하면 한 삼십만원인가 환급해주더이다! 청년은 XX, 다 뒤져야 되겠습니다! ...



위 글의 요점은 똑 같은 지출인데 학자금은 공제혜택이 없는 반면에 주택담보대출이자와 월임대료에 대한 공제혜택이 크다는 것이다. 특히 월임대료 공제가 세액공제로 바뀌면서 엄청난 차이(30+26≒56만 원)가 나타나고 있다. 전세 얻지 말고 월세 얻으라는 강력한 정부의 메시지라고 생각된다. 주택을 통해 이윤을 얻을 수 있는 사회구조를 만들기 위해서 정부가 다방면으로 주도면밀하게 기획을 한 것은 아닌지 우려스럽다.

## 댓글2 : 우리도 서민 주거안정에 관심 많아요!?

2014년 12월 31일 국가종합전자조달 사이트인 나라장터에 「사회적 주택 공급 활성화 방안 연구」라는 연구용역의 공고가 있었다. 수요기관은 국토교통부였으며 배정예산은 3천5백만 원이었다. 한편 같은 날 「민간임대사업 육성 및 활성화 방안 연구」라는 연구용역의 공고도 동시에 있었다. 수요기관은 마찬가지로 국토교통부였으며 배정예산은 8천5백만 원이었다. 앞선 연구에 비해 2.5배에 달하는 예산배정액이 현재 정부가 어디에 중점을 두고 있는지 나타내는 것 같아 씁쓸하다. 두 용역 모두 그동안 주택산업의 활성화를 위한 연구를 진행해 온 민간연구기관 한 곳에 수주되었다는 소문이 돌린다. 저소득 계층의 주거안정을 위한 사회적 주택의 적절한 활성화 방안을 고민해주시기를 기대한다. 📌

## 2015 새사연 전망 보고서 목록

날짜	분야	제목	작성자
1월 8일	한국경제(1)	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
1월 12일	세계경제	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?	박형준
1월 15일	노동·고용	노동 시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
1월 20일	산업정책	유가 폭락과 장기침체, 산업 구조 전환으로 이어질까?	이상동
1월 22일	주거정책	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
1월 26일	돌봄정책	추후 공개	최정은
1월 29일	복지정책	추후 공개	이은경
2월 2일	종합	추후 공개	새사연