

다시 보는 참여정부 주택정책 “주택문제 하나만은 확실하게”

글 남승표 기자(연합인포맥스)

1. 주택문제 하나만은 확실하게

많은 사람들의 기대 속에 문재인 정부가 출범했다. 정권이 양 기간을 두던 과거와 달리 바로 임기를 시작한 까닭에 새 정부의 정책 방향에 대한 주택시장 참여자의 관심도 높지만, 선거기간 제시된 도시재생과 주거복지 외에는 아직 알려진 부분이 없다.

한가지 참고할 수 있는 부분은 새 정부와 밀접한 관계에 있는 참여정부가 남긴 정책자료다.

참여정부 출범 초기의 부동산정책은 투기 억제와 서민주거 안정으로 요약됐다.

대통령자문 정책기획위원회가 펴낸 정책보고서에 따르면 참여정부는 대선 기간부터 '가수요 차단과 불로소득 과세 강화'를 통한 부동산 투기 억제, '공공임대 확충을 통한 서민주거 안정'을 주요 공약으로 내세웠다.

이는 참여정부의 12대 국정과제에서 ▲수도권에 5년간 150만호 주택건설, 보유세 강화로 주택시장 불안요인 해소 ▲국민임대주택 50만호 건설을 통한 저소득층 주거안정 도모 ▲최저주거기준 미달 가구에 대한 실태조사와 임대아파트 우선 공급, 주거환경정비사업 등을 통해 주거여건 개선 등으로 반영됐다.

정권 출범 첫해인 2003년 5월 발표한 주택가격안정대책은 이런 구상을 구체화한 로드맵으로 풀이됐다.

정부는 자력으로 주거문제 해결이 가능한 7분위 이상 고소득층에는 금융지원을 제공하는 한편 하위 소득 분위에 대해서는 임대주택공급, 주거급여, 금융지원을 병행하는 맞춤형 대책을 제시했다.

또 주택투기를 억제하기 위해 담보인정비율(LTV)을 낮추고 주상복합과 조합아파트 분양권 전매를 금지했다. 같은 해 9월에는 재건축 시장 안정을 위해 소형주택건설의무비율을 확대하고 조합원 명의변경도 금지했다.

주택문제를 해결하려는 대통령의 의지도 강했다.

고 노무현 전 대통령은 지난 2003년 9월 서민 주거 현장 방문에서 "여러 가지를 잘하려고 하지만 주택문제 하나만은 확실하게 하려 한다"며 "특히 어려운 사람들의 주거 하나만은 정부가 책임져야 한다고 생각한다"고 강조했다.

그럼에도 당시 주택시장 상황은 호락호락하지 않았다. 무엇보다도 경기침체를 막기 위해 풀어놓은 유동성이 문제였다.

한국은행은 2002년 5월 이후 기준금리를 4.25%로 유지하다 2003년 5월 4%, 7월 3.75%로 50bp 인하했다. 한은은 2004년 12월 기준금리를 3.25%까지 인하함으로써 경기회복에 필요한 유동성을 공급하려 했다.

그 결과 M2(광의 통화)의 전년 대비 증감률은 2003년 2.8%, 2004년 6.5%, 2005년 6.7%, 2006년 12.5% 등 유례없이 빠른 속도로 증가했다. 은행의 가계대출과 주택담보대출은 2002년 한 해에만 61조6천억원과 45조5천억원, 2003년에도 30조6천억원과 20조7천억원 증가했다.

넘치는 유동성이 부동산 시장을 내버려 두지 않았다. IMF 외환위기 극복 과정에서 분양가 자율화, 분양권 전매 허용, 양도소득세 완화 등 규제를 풀어놓다 보니 적기에 고삐를 채우지도 못했다.

유동성 규제 필요성이 대두했으나 정권 출범 초기 불거졌던 카드채 부실에 따른 신용경색 등 불확실한 경기전망에 대한 공포가 이를 가로막았다.

박승 당시 한은 총재는 2003년 6월 국회 재정경제위원회에 출석해 "지금은 심각한 경기침체와 부동산과열이 같이 왔기 때문에...거시적인 방법으로 유동성을 줄여서 부동산 투기를 막는 것은 부동산 투기 억제의 효과는 별로 없고 그 대신 경기를 죽이는 효과가 더 크게 나타날 우려가 있어서..."라고 발언했다.

결국, 참여정부는 유동성 축소 대신 주택정책에 주력하기로 했고 이는 2003년 10월 29일 주택시장안정종합대책을 거쳐 참여정부 주택정책의 결정판이라고 불리는 2005년 8·31 대책으로 이어졌다.

2. 부동산 정책의 결정판 8·31 대책

8·31 대책은 세제, 금융, 주택공급 등을 포괄하는 참여정부 주택정책의 결정판이었다. 부동산 실거래가 신고, 종합부동산세의 세대별 합산과세, 송파신도시 등 굵직한 내용이 담겼으나 과잉 유동성을 방지하며 가격 안정에는 성과를 거두지 못해 상처를 남겼다.

◇ 정책역량 집결한 8·31대책, 제도개혁 틀을 잡다

KB 부동산통계에 따르면 참여정부 출범 직전인 2002년 전국 주택매매가격 상승률은 무려 16.43%로 폭등세를 구가했다. 지역별로 살펴보면 서울 22.48%, 인천 17.75%로 부산 11.75%, 대구 9.81%, 광주 6.03% 등 타 지역을 압도했다. 앞선 주택매매가격 상승률이 2000년 0.43%, 2001년 9.87%였던 점을 고려하면 주택가격상승에 따른 서민주거부담을 짐작할 수 있다.

2003년 10·29대책 이후 2005년 1월까지 잠잠하던 주택시장에 불을 당긴 것은 판교신도시였다. 소형주택 중심의 분양계획은 중대형 가격 상승에 대한 기대감을 높였고 10·29대책에서 등장했던 종합부동산세도 입법 지연으로 효력이 약화됐다.

KB부동산에 따르면 경기 성남 분당구 주택매매가격 상승률은 2005년 1월 -1.15%에서 2월 3.37%로 급변했다. 이후 8·31대책이 발표되기 전까지 최고 6.15%의 월간 상승률로 맹위를 떨치며 정책 당국자들을 고민에 빠뜨렸다.

대통령 주재 부동산정책간담회가 열렸고 근본적인 해법을 마련하라는 지시가 있었다.

당시 국정어록을 보면 고 노무현 대통령은 "부동산 정책의 답이 없는 것이 아니다. 어디로 가야 하는지 어떤 정책이 필요한지에 대해서 답이 다 있다. 그런데도 이러한 정책이 채택되지 못한 것은 우리 사회의 뿌리 깊은 이해관계와 잘못된 관행 때문이다"라고 발언했다.

당정협의, 여론수렴을 거쳐 마련된 8·31대책은 주거안정, 거래 투명화, 주택시장안정, 주택공급, 토지시장안정 등 크게 다섯 가지 분야로 구성됐다.

지금은 보편화된 주택거래가격 신고가 처음 의무화됐고 송파신도시, 김포신도시, 양주신도시 등 대규모 개발 계획도 등장했다. 종합부동산세 세대별 합산과세, 실거래가반 양도 소득세과세와 다주택자에 대한 중과세, 재산세 과표 적용률 상향적용 등 거의 모든 대책을 망라했다.

◇ 모든 것을 갖췄지만 유동성을 놓쳤다

참여정부가 8·31대책에 기울인 노력은 다른 정부와 비교할 수 없는 수준이었다. 대통령 주재 부동산정책간담회에 이어 부동산정책 당정협의가 7월부터 매주 수요일 8차례에 걸쳐 열렸다.

여당인 열린우리당에서는 원내대표, 정책위의장 등 8명이, 정부에서는 국무총리, 경제부총리 등 7명의 장관이, 청와대에서는 정책실장, 경제정책수석, 경제보좌관 등 3인이 참석했다.

실무기획단도 매머드급으로 구성됐다. 청와대 경제보좌관 주재로 국무조정실, 재정경제부, 건설교통부, 행정자치부, 기획예산처, 금융감독위원회, 국세청, 국정홍보처 1급 실무자가 참석했다.

정책 발표에 앞서 국민참여형 여론조사인 공론조사가 2차례, 대책 발표 전일에는 전국단위 여론조사도 2차례 실시됐다. 인터넷 포털을 통한 여론수렴, 관련 부처 출입기자 워크숍, 10여 차례 이상의 전문가 회의, 2차례에 걸친 국회공청회 등이 있었다. 야당인 한나라당 부동산대책특별위원회의 제안도 반영했다.

그 결과, 2005년 7월 0.83%이던 전국 주택매매가격변동률은 8월 0.36%, 9월 0.24%, 10월 -0.03%, 11월 -0.01%, 12월 0.19%로 안정되는 모습을 보였다.

주택가격안정은 거기까지였다.

2006년 1월 0.33%로 시작된 가격 상승률은 같은 해 5월 1.02%까지 치솟았다. 정부는 그해 3월 재건축개발이익 환수방안 등을 담은 3·30대책, 수도권 주택공급 로드맵을 담은 11·15 대책 등을 내놓았지만, 그해 11월 집값 상승률은 무려 3.10%로 고점을 찍었다.

결국, 2006년 연간 주택가격은 무려 11.60%나 오르며 부동

산 불패 신화를 재 각인시켰다. 이듬해 대통령의 신년사에는 "단번에 잡지 못해서 혼란을 드려 죄송하다. 이번에는 반드시 잡힐 것이다"라는 대통령의 사과가 담겨야 했다.

참여정부 정책보고서는 술한 주택정책이 가격 안정을 가져오지 못한 데 대해 공급 부족 가능성에 대한 선제적 대응이 미흡했고 부동산 부문 유동성 관리가 어려웠다고 평가했다. 2005년 서울과 수도권 아파트 중심으로 가격 불안 조짐이 나타났을 때 정책금리 인상 방안이 검토됐지만, 거시경제 전반에 대한 영향을 가능하기 어려웠다.

김수현 사회수석은 2008년 한 언론과의 인터뷰에서 "2006년 2월까지 부동산 업무를 하고 사회정책 비서관으로 옮겼는데, 하반기 들면서 아파트값이 다시 오르는 것을 보고, 제가 했던 모든 일에 대한 회의와 반성이 들기 시작했다"라고 솔회했다.

과잉 유동성 문제에 대해 과소 대응을 한 것이 아니냐는 생각이 든 그는 한국은행 이성태 총재를 찾아갔다. 이 사실이 외부에 알려지며 김 수석은 금리 인상 압력을 행사하기 위해 한은을 방문한 것이 아니냐는 오해를 받기도 했다.

그는 2009년 다른 언론에 실은 시론에서 "경기회복을 앞당기고 수출을 늘리기 위해서는 우리 역시 유동성을 높여야 된다는 것이 이른바 '시장의 요구'였다. 결국, 노무현 정부는 유동성은 손을 못 댄 채 시장 투명화, 세제 강화, 서민주택 공급확대와 같은 '부동산 내부'의 정책에 묶이게 된다"고 솔회했다.

3. 남겨진 유산 국민임대

참여정부는 공공임대주택 공급에도 많은 노력을 기울였다. 국민임대주택 100만호 공급은 공공임대주택 확대를 통해 서민주거안정과 주거복지를 도모하겠다는 참여정부의 강력한 의지를 상징했다. 다만 운영경비를 보전하지 못하는 낮은 임대료, 임대주택건설에 따른 부채 등이 새 정부에서 해결해야 할 과제로 남았다.

◇ 주거는 인간의 기본권리...국민임대 100만호 건설

e-나라지표에 따르면 참여정부 시절 건설된 공공임대주택은 54만5천882호로 이명박정부 45만7천473호는 물론 국민 의정부 48만8천287호, 문민정부 41만9천237호 등과 비교해도 월등하다.

참여정부는 출범 초 12대 국정과제에서 국민임대주택 50만 호 건설로 저소득층 주거안정을 도모하겠다고 밝힌 데 이어 2003년 10·29 대책에서는 국민임대 100만호를 포함한 150만 호의 공공임대주택을 2012년까지 공급하겠다고 약속했다.

공공임대주택건설을 뒷받침하기 위해 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법이 2003년 12월 제정됐다. 2005년 8·31 대책에서는 그린벨트 해제예정지를 국민임대주택에 활용할 수 있도록 했고 재정과 주택기금 지원도 늘렸다.

장기공공임대 확보에 대한 의지는 더욱 강화돼 2007년 1·31 대책에서는 2007년부터 2017년까지 110만호의 장기임대주택을 추가 공급해 재고비율 20%를 달성하겠다고 공표했다.

또 50만호의 비축용 임대주택을 공급할 수 있도록 한국토지공사와 대한주택공사가 90조원 규모의 임대주택펀드를 설립하도록 했다. 현재 시행되고 있는 주거급여(주택바우처) 도입이 검토된 것도 1·31대책이었다.

고 노무현 전 대통령은 주거는 인간의 기본적 권리라고 강조하며 시장이 해결하지 못하는 부문에 대한 정부의 적극적인 역할을 주문했다.

노 전 대통령은 2003년 9월 서민 주거안정 관련 현장 방문에서 "사람의 생활이 안정되는 데 제일 기본조건이 나와 아이들이 몸을 눕히고 쉴 수 있는 곳, 밥 먹고 대화를 나눌 수 있는 곳, 주택이다"라며 "인간의 기본이다"라고 말했다.

2005년 3월 재정경제부 업무보고에서는 "주택공급은 시장 기능에 의해 해결되는 것이 있고 시장에 맡기면 안 되는 것이 있다"며 "시장이 해결하지 못하는 서민형 임대주택은 공공부문이 나서야 한다"고 적극적인 역할을 당부했다.

◇ 갈수록 증가하는 임대주택 운영손익…새 정부 과제

참여정부가 서민주거안정을 위해 주력한 결과 장기공공임대주택 물량은 급격히 증가했다. e-나라지표에 따르면 영구임대, 50년 공공임대, 국민임대를 포함한 장기공공임대주택 물량은 2006년 40만3천호에서 2007년 46만1천호, 2008년 54만9천호 등 꾸준히 증가해 2015년 98만호로 두 배 이상 늘었다.

특히 2003년 2만1천호였던 국민임대주택 재고는 2006년 11

만1천호로 몸집을 키우더니 2011년 43만2천호, 2014년 52만1천호, 2015년 55만 3천호로 성장했다.

문제는 덩치는 커졌지만 낮은 건설지원단가, 낮은 임대료 등으로 운영손실이 눈덩이처럼 확대됐다는 점이다.

한국토지주택공사(LH)의 임대주택운영 부채는 2002년 495억원에서 2007년 1천960억원으로 4배가량 증가했다. 이후 이명박 정부 말인 2012년 7천271억원, 박근혜 정부 말인 2016년에는 1조 1천706억원으로 1조원을 넘어섰다.

LH 토지주택연구원은 기준상 10%인 LH의 평균 부담률이 실제로는 35%에 달했고 결국 국민임대주택의 누적적 부채를 가져왔다고 분석했다.

임대사업에 대한 구분회계가 적용된 2011년, 2012년, 2013년 자료를 보면 LH는 각각 7천493억원, 8천360억원, 8천844억원의 임대료를 거뒀다. 지출된 비용은 1조 1천220억원, 1조2천906억원, 1조3천887억원으로 매년 6천억원에서 7천억원의 당기순손실을 입었다.

특히 국민임대는 사업구조가 용자 중심인 데다 매출액의 50%를 상회하는 주택기금 이자 상환부담으로 가장 심각한 적자구조를 지닌 것으로 분석됐다.

사실 임대주택 부채 문제는 참여정부 당시에도 어느 정도 예견됐다.

노 전 대통령은 지난 2006년 4월 주거복지정책 토론회에서 "주택공사는 돈 빌려다 쓰라. 정부가 뒷감당하겠다. 딱 어느 수준까지 올려놓으면 다음에는 못 끌어내린다"라고 말했다.

재정능력에 맞춘 공급정책이 아니라 수요에 맞춘 공급정책으로 발상을 전환할 필요가 있다는 제안이었다. 한 전직 고위 건설교통부 관료는 국민임대주택 문제를 보고했을 때 다음 정부도 할 일이 있어야 하지 않겠느냐는 말을 들었다고 회상했다.

이후 정권 교체기에 접어들며 LH의 임대주택 부채는 방만경영의 상징으로 왜곡됐다. 주택기금 융자분의 출자전환, 공익서비스보전(PSO) 방안 등이 대책으로 제시됐지만 채택되지 못했다. 돌아온 김수현 사회수석이 자신의 과거 업적을 어떻게 처리할지 기대된다. **KAPA**