

OECD 국가들의 코로나19와 주거정책

A Review of Housing Policies in Response to COVID-19 in OECD Countries

정기성(LH토지주택연구원 책임연구원)
JEONG, Kiseong(Land and Housing Institute)

전 세계가 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19) 팬데믹으로 인해 인구·사회·경제·보건 등 다양한 분야에 걸쳐 큰 위기를 겪고 있다. 특히 코로나19는 부동산·주택 시장의 불확실성을 높이고, 실제적인 주거 안정성에 부정적 영향을 끼치고 있다. 이에 경제협력개발기구(OECD) 회원국들은 코로나19로 인한 주거 위기에 즉각적으로 대응하고 중·장기적 계획을 세워 자국민의 주거 안정에 힘쓰고 있다. 단기적으로는 현재 살고 있는 주택에 계속 거주할 수 있는 주거 안정성 확보를 위한 정책을 시행하고 있다. 퇴거 유예 및 계약 연장 정책이나 대출 상환 및 압류 유예 정책이 대표적이다. 중·장기적으로 공공부문의 주택 공급 및 투자 확대 정책과 친환경·지속 가능 주택 개발 필요성이 제기된다. OECD 회원국들의 정책을 벤치마킹하여 국내 주거 분야 위기 대응 전략을 마련하는 것이 긴요한 때이다.

1. 들어가며

전 세계가 코로나19로 다양한 분야에 걸쳐 큰 위기를 겪고 있다. 특히 초저금리, 과잉 유동성에 더해 코로나19의 파장으로 인하여 부동산·주택 시장의 불안정이 심화되고 있다. 우리나라도 코로나19가 맹위를 떨치던 작년 하반기 수도권 및 주요 도시를 중심으로 주택 가격 급등과 전세난을 겪었으며, 그 후유증은 현재도 이어지고 있다. OECD 최근 보고서(2020)에 따르면 각 국가 정부는 코로나 대응행으로 인한 주택 부문 위기에 임대인·임차인·취약계층을 포괄하여 신속하게 대응하고 있다. 이에 이 글에서는 OECD는 해당 국가들의 코로나 시대 주택정책 및 대응 방안을 살펴보고, 국내 주거정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

2. 코로나19 시대 OECD 국가들의 주택시장 동향

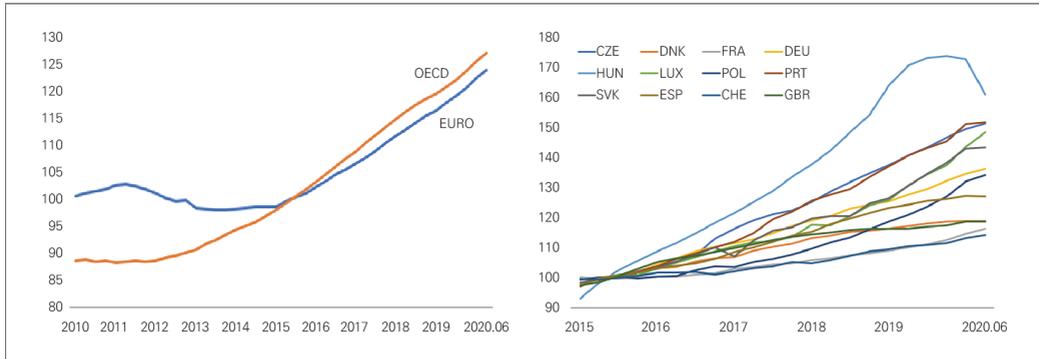
가. 코로나19의 주택부문 영향

코로나19로 인한 전 세계적 인적·물적 자원의 이동 제한은 경제에 심각한 타격을 주었다. 2020년 6월 기준 전 세계 경제 성장률은 -4.9%로 역성장을 보였는데, 선진국들의 경우 -8.0%로 그 심각성이 더하였다(IMF, 2020). 다수의 전문가들은 코로나19가 부동산 시장 및 주택 가격에 부정적인 영향을 줄 것으로 예상했다. 이는 부동산 거래가 기본적으로 대면을 통해 이루어지는 것에 기인한다(김성환, 2020). 그러나 OECD 국가들을 비롯한 글로벌 주택 시장은 코로나 시대 이전의 흐름을 이어 나가는 등 주택 가격 상승세를 나타내었다.

코로나19로 인한 실업 증가, 소득 감소, 소비심리 위축에도 불구하고 주택시장은 별다른 영향 없이 기존 상승세를 지속하는 모습이다. OECD 회원국 37개국의 주택 가격이 2020년 3분기 기준 역대 최고 수준을 나타내며, 지난해 전 세계 연간 집값 상승률은 최근 20년래 최대 수준인 5%를 기록했다(Cherney, 2021). 독일이 11.8%, 네덜란드가 7.5% 상승하는 등 유럽 주요국의 주택 가격이 큰 폭으로 증가하였다(OECD, 2020c). 미국도 2020년 상반기(4월) 일시 하락했던 주택시장지수가 이후 상승세를 나타냈다(FRED, 2021).

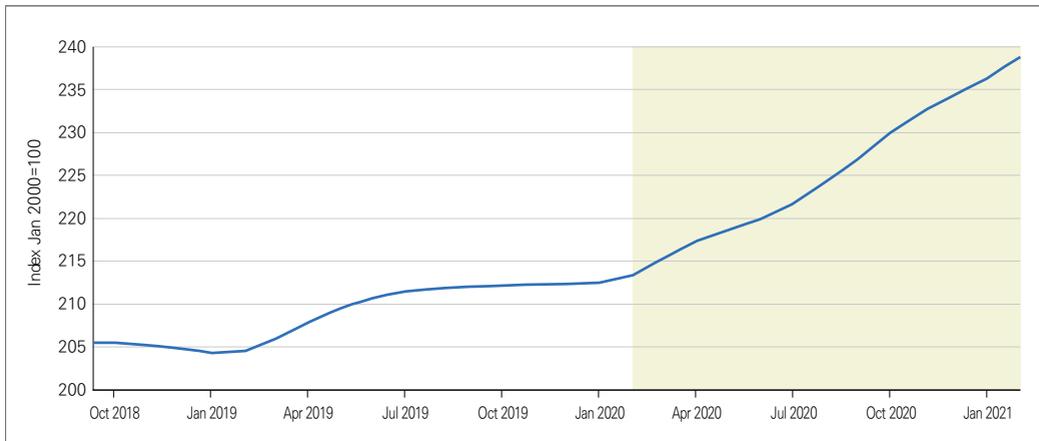
코로나19로 인한 경제 위기에도 불구하고 OECD 주요 국가의 주택·부동산 시장은 기존 상승 추이를 이어 가며 오히려 강화되는 모습을 보였다. 국가들마다 영향 요인은 다르겠지만 전문가들은 보편적으로 초저금리, 풍부한 유동성 등 경기 침체·위기 대응을 위한 정부의 재정지출 증대가 주택시장에 영향을 미쳤다고 주장한다. 과거 사스, 신종플루, 메르스로 대표되는 전염병 확산 시기를 되돌아볼 때, 전염병 변수 자체가 주택시장에 영향을 주었다기보다는 그 당시의 경기 상황이 주택시장에 영향을 준 것인데, 이번 코로나19 시기도 비슷한 양상을 보인다는 것이다(김성환, 2020). 집에 대한 인식 변화에 따른 실수요 반영이 주택시장에 영향을 미친 주요 이유로 꼽는다. 코로나19로 인해 재택근무와 온라인 교육의 확산 등 비대면 문화가 자리잡아 가며 집에 대한 인식이 전환되었다. 독립성과 안전성을 갖춘 좋은 집에 대한 수요 증가는 주택 가격 상승에 영향을 미쳤고, 글로벌 건설 활동 저조로 인한 주택 공급 하락은 주택 가격 상승에 불을 붙였다(OECD, 2020a).

그림 1. OECD·유럽 주택 가격 추이와 유럽 주요국 주택가격지수 변화



자료: OECD Data. (2020). Housing Prices. Retrieved from <https://www.data.oecd.org>

그림 2. 미국 주택가격지수(S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index)(2018~2021. 1)



자료: Data. FRED. (2021). S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index (CSUSHPINSA). Retrieved from <https://fred.stlouisfed.org/series/CSUSHPINSA>

3. 코로나19에 대응한 OECD 국가들의 주거정책

코로나19 시기를 지나며 대부분의 OECD 국가들에서는 주거에 대한 인식 변화, 신규 주택 공급 부족, 저금리 및 양적완화 정책 등으로 주택시장이 상승세를 보인 것으로 나타났다. 그러나 코로나19로 인한 경제활동 봉쇄와 이동 제한으로 OECD 국가들의 실업률 증가와 경기침체 현상은 서민들의 주거 안정에 큰 영향을 미치고 있다. ILO(2020)는 글로벌 노동인구 중 약 50%인 16억 명이 고용에 취약한 상태에 놓여 있으며, 2020년 2분기 중 약 3억 건의 실업이 발생할 가능성이 있다고 전망하였다(국제금융센터, 2020). 경기침체 현상과 실업률

의 증가는 계층 간 주택 자산 양극화를 심화시키고 자원 분배 구조를 악화시킬 우려가 있다. 고가 자산 보유자 중심의 주택 구입 및 부동산 투자 확대가 나타나며, 저소득층 및 취약계층에서는 실업, 근로소득 감소 등으로 주거비 부담 증가 및 강제 퇴거 위기 등의 문제가 발생한다. 이러한 상황에서 OECD 국가들은 즉각적인 주거 안정 정책을 추진하고 있다. 코로나19로 인한 주택시장과 주거 불안정 정도를 심각하게 인식하여 각국 정부는 즉각적 대응과 함께 중·장기적 지원 정책을 동시에 제시하고 있다.

가. OECD 국가들의 즉각적 대응 정책

OECD 각국 정부는 코로나19로 인한 주택시장 혼란에 즉각적으로 대응하여 임대료 부담 완화와 주거 안정을 위한 구체적인 조치로 신속하게 대응하였다(OECD, 2020b)(표 1). 먼저 퇴거 유예(suspending eviction), 계약 연장(Extending rental contracts), 임차료 보조(subsidising rent payment), 인상 제한(freezing rent increases) 및 인하(reducing rent), 임차료 지불 유예(deferring rent payment) 등 코로나19로 경제 상황이 불안정해져 임대료 지불에 문제가 생긴 무주택 임차 가구를 대상으로 즉각 대응을 하였다. 자가 거주자에 대한 지원 정책도 시행하였다. 주로 주택담보대출 상환 유예(forbearing mortgages), 압류 유예(suspending foreclosure), 세금 납부 유예(deferring tax), 은행 대출 지원(helping banks to lend), 모기지 상환 지원(supporting mortgage payment) 등 자가 가구의 세 부담을 줄이고 대출 및 상환을 지원하였다. 이 외에도 정부는 관리비 납부 유예(suspending utility bill payment), 침체된 건설 부문 지원(supporting construction sector) 정책을 시행하였으며, 노숙인 등 사회적 취약계층을 위한 긴급 거처 제공(providing emergency shelter) 등을 통하여 주거 부문 안정화를 도모하였다.

OECD 주요 회원국들의 코로나19로 인한 주거 지원 정책의 특징은 경제 상황의 변화에 관계없이 현재 거주하고 있는 주택에 계속 거주할 수 있도록 주거 안정성을 확보한 것이다. 임차인의 퇴거를 유예하는 정책을 시행한 국가 수가 17개국, 자가 소유자의 주택담보대출 상환금 납부를 유예하는 정책을 시행한 국가 수가 20개국, 거주자의 관리비 납부 유예 정책을 적용한 국가 수가 11개국으로 부문별 정책에서 가장 많은 국가가 해당 정책을 시행하였다. 대부분의 지원 정책이 전국 단위의 적용이었다. 자가 가구보다 임차인 및 취약계층을 위한 정책을 상대적으로 더 많이 시행하는 것으로 나타났다.

표 1. OECD 회원국의 코로나19로 인한 주거 지원 대응 방안

구분	지원 내용	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	콜롬비아	체코공화국	프랑스	독일	그리스	헝가리	아일랜드	이스라엘	이탈리아	일본	대한민국	룩셈부르크	멕시코	네덜란드	뉴질랜드	포르투갈	스페인	영국	미국	적용 국가 수
임차인	퇴거 유예	●	●	○	○			●	●		●	●	○				●		●	●	●	●	○	○	17
	임대차 계약 연장		●	○				●											●		●	●			7
	임차료 지급에 대해 정부 보조											●		●						○	○	●			6
	임차료 지불 유예		●						●									●		○	○	●			5
	임차료 인상 동결																			●		○			4
자가소유자	임차료 인하									●			◎								○	●			3
	주택담보대출 상환금 납부 유예	●	●	●		●	●		◎	●	◎	●	●	●				○			●	●	○	○	20
	담보권 행사(압류) 유예												●	●					●						5
	은행 대출 지원				●								●												4
	대출 용자금 상환 지원																●								2
그 외	세금 납부 유예																						○	○	1
	관리비 납부 유예		●	○		●			●			◎		●								◎	○	○	11
	긴급 거처 제공		○		●							○								●		◎	○	○	8
	건설 분야 지원		○									●	●						●				●	●	7

●: 전국 적용 ◎: 지자체 단위 적용 ○: 일부 제한적 적용

자료: OECD Economics Department(2020), "Impact of COVID-19 on Housing: how can policies support a healthy recovery?"

나. 응급 처방을 넘어 장기적인 주거 플랜 구체화 및 시행

OECD 국가들의 즉각적 주거 지원 정책은 코로나19로 인해 당장 경제적 어려움과 주거 불안정을 겪는 가구들에 긍정적인 효과를 나타낸 것으로 보인다. 그러나 전문가들은 이러한 단기적 응급 구제책이 지속가능하기 힘들며, 장기적으로는 주거 이동성 저하, 주택 투자 수익률 감소, 건설 부문 정상화 저해 등 부정적 영향을 줄 수 있다고 우려하였다(OECD, 2020a). 대부분의 국가에서 시행한 임대료 유예 및 인상 동결 정책(Defer or cap rent payment)의 경우 단기적인 주거 안정(가격 안정) 효과는 있을 수 있으나 건설 시장 및 경제 회복성 측면에서 효과가 없는 것으로 나타났다. 장기적으로는 주택 공급과 주거 이동의 경직성을 나타낼 우려가 있는 것으로 전망하였다. 또한 대출 상환 유예 및 지원, 세금 혜택(Provide mortgage borrowers with tax relief) 등이 대표적인 자가 가구를 위한 긴급 정책으로 나타났는데, 이들 조치는 자칫 주택 구입 수요 확대로 이어져 집값 상승 요인으로 작용할 우려가 있다(OECD, 2020b).

OECD 주요 회원국들은 즉각적 대응의 한계를 인식하고 지속가능한 중·장기적 관점으로 접근하였다. 단기적인 효과를 거둘 수 있는 정책은 시기에 맞게 적용함과 동시에 중·장기적으로 주거 안정과 복지 투자 확대 정책을 계획하였다. 거시적 정책 설정 완화(Relax macroprudential policy setting), 임차료 보조·주거급여 확대(Increase housing allowances), 저렴 주택에 대한 공공 재정 투자 확대(Expand public capital spending on affordable housing supply), 토지이용 규제 완화(Ease land-use restrictions) 정책들이 대표적인 중·장기적 관점의 주거 지원 대책이다(OECD, 2020b). 특히 장기 지속 추진 과제인 사회주택(social housing, 국내 공공임대주택과 유사) 투자 확대 정책은 코로나 19로 인해 주거 불안을 겪는 가구와 취약계층의 주거 안정성을 높이고, 신규 건설을 통한 공공주택 공급 확대를 통해 침체된 경제를 회복하며, 세계적 추세인 환경친화적(Eco friendly) 지속 가능성(Substantiality)을 보장할 수 있는 방향성을 제시한다.

표 2. OECD 회원국 주거 지원 정책의 중·장기적 효과 진단

지원 대책	단기 주택 가격 안정	경제 금융 회복성	장기적 효율성		환경친화 지속 가능성
			이동성	공급	
임대료 유예 및 상한 설정 (Defer or cap rent payment)	○	X	X	X	
퇴거 유예 및 임대·임차인 관계 규제 (Suspend evictions or further regulate landlord-tenant relations)	○	X	X		
주담대 대출자 세금 감면 혜택 (Provide mortgage borrowers with tax relief)	○	X	X	X	
거시적 정책 설정 완화 (Relax macroprudential policy setting)	○	△			
임차료 보조(주거급여) 확대 (Increase housing allowances)	○		○		
저렴 주택에 대한 공공 재정 투자 확대 (Expand public capital spending on affordable housing supply)	○		△	○	○
토지이용 규제 완화 (Ease land-use restrictions)	○	○	○	○	△

* '○'는 해당 행의 정책이 해당 열의 목표를 향한 진전을 지원한다는 것을 의미. 'X'는 해당 행의 정책이 해당 열의 목표를 향한 진전을 저해한다는 것을 의미. '△'는 해당 행의 정책이 해당 열의 목적에 대한 장·단이 있다는 것을 의미.

자료: OECD Economics Department(2020), "Impact of COVID-19 on Housing: how can policies support a healthy recovery?"

4. 그린기술(Green Tech)과 연계한 공공부문의 주택 공급 및 투자 확대

코로나19 상황에서 취약계층 가구들은 대부분 기초 설비 부족, 비위생 상태 등 열악한 주거 환경에 직면해 있다. 사회적 거리 두기와 집에 거주하는 상황은 이러한 주거 위기 상황을 더욱 악화시킨다(OECD, 2020e). 이러한 상황에서 OECD, 유럽중앙은행(ECB: European Central Bank) 등 주요 기관은 공공에서 공급하는 임대주택의 공급 확대는 취약계층의 주거 빈곤과 에너지 빈곤의 동시적 해법임을 제시한다. 특히 OECD(2020d)는 장기적 측면에서 코로나19로 인한 주거 위기 가구를 위하여 주택 및 주거 분야 공공부문의 역할 확대를 강조하며 이를 위한 정부의 재정 투자 확대 필요성을 시사했다. 코로나19 대유행 상황에서 중·장기적으로 안정적이고 안전하며 저렴한 주거 공간을 제공하는 데 사회주택(social housing)의 역할을 강조하는 것으로 판단된다.

한편 주택 공급에 대한 공공 투자 증가는 코로나 팬데믹 시대의 인구·사회·경제 환경 변화에 대응하고 주택시장 안정과 경제 회복 측면에서 다음과 같은 중요한 역할을 할 것으로 전망하였다(OECD, 2020d).

- 1) 경제 회복(Economic recovery)을 촉진한다. 주택·도시 개발 투자는 재정 규모가 크고 고용 강도가 높으며, 장기적 프로젝트의 성격을 지니기 때문에 지속가능한 경기 부양책으로서의 역할을 할 것이다.
- 2) 포용적 경제 회복(Inclusive economic recovery)을 보장한다. 코로나 이전에 나타나던 공공주택 분야의 정부 투자 감소 추세를 바로잡고, 일자리 확대 효과를 가져오며, 노숙자를 포함한 저소득 취약계층이 직면한 주거 문제를 해결하는 데 도움이 될 것이다.
- 3) 친환경적 경제 회복(Greener economic recovery)을 지원한다. 유럽 그린딜(European Green Deal)의 핵심 목표이기도 한 '사회주택(social housing) 개선에 대한 대규모 공공 투자'와 연계하여 친환경적 건설 기술의 수용을 가속화하고 지속가능 주택 개발을 도모한다.

이러한 맥락에서 OECD 주요 회원국들은 침체된 경기 회복과 건설 부문 활동 진작을 위해 공공부문 주도의 주택 공급 확대에 대한 중장기 플랜을 제시하였다. 효율적인 토지이용과 복합 개발을 통해 지역 수요와 요구를 충족하는 공공주택 건설과 주거복지·사회서비스 복합 개발 및 인프라 확충을 병행 추진하고 있다(OECD, 2020c). 단기적이고 즉각적인 주거 지원 정책과 함께 장기적인 주택 공급과 시장 안정 효과를 기대할 수 있다. 또한 신규 건설 공공 주도 임대주택에 환경친화·지속가능 건설 기술을 적용하여 저탄소 경제로의 전환을 가속화한다. 유럽 그린딜(European Green Deal) 정책 기조에 대응하여 충분성(Sufficiency), 효율성(Efficiency), 탈탄소화(Decarbonisation)를 주요 목표¹⁾로 저탄소·환경친화 사회주택을 공급하는 추세이다. 이는 대규모 공공 투자와 연계되어 친환경 기술 적용과 고용 창출 및 경제 회복 효과를 나타낼 것이다(OECD, 2020f).

1) 충분성(Sufficiency): 단열, 에너지 보존성이 높은 건물 외피 성능 향상 필요.
효율성(Efficiency): 연구, 개발, 시연을 통한 기술 향상.
탈탄소화(Decarbonisation): 태양열, 바이오 에너지 등 저탄소 에너지 사용으로 주택 내 화석연료 사용 환경을 대체.

5. 나가며

코로나19 발생 이후 우리는 당연하다고 여겨지던 일상이 변화되는 경험을 하고 있다. 대면이 어려워지고, 이동이 제한되며, 집에 머무르는 시간이 늘고 있다. 글로벌 시대 전 세계가 하나의 경제권을 추구하고 인적·물적 자원이 자유로이 이동하던 구조가 코로나 대유행 속에서 오히려 독이 되어 감염병이 전 세계로 급격히 퍼지는 통로가 되었다. 이동의 제한 및 차단은 큰 경제적 충격과 함께 일상의 주거에도 위기를 가져오게 되었다. 이 글에서 살펴본 OECD 회원국들은 즉각적인 정책적 대응과 함께 중·장기적인 계획을 세워 자국민의 주거 안정에 힘쓰고 있는 모습이다. 국내의 경우 주로 공공임대주택 취약계층을 대상으로 주거 지원 정책을 시행하고 있다. 이는 대부분의 OECD 국가들이 공공·민간의 자가 가구, 임차인 취약계층을 포괄하여 대상으로 삼고 있는 것과 다소 차이를 보인다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이 한국의 즉각적 주거 지원 정책 및 조치들이 다른 OECD 회원국들에 비해 제한적인 것이 아닌가 하는 우려 섞인 반응이 가능할 수 있겠다. 그러나 한국은 ‘K-방역’으로 코로나19를 성공적으로 극복하고 있는 나라로 분류되어 상대적으로 부동산·주택 분야에서 부정적 결과가 제한적으로 나타났다고 볼 수 있다. 또한 보증금 위주의 장기 임대를 하는 한국의 임대계약 특성이 위기 상황에서 일종의 완충 역할을 한 것이라고 추측해 볼 수 있겠다.

그럼에도 불구하고 코로나19 상황이 장기화되고 경제 위기가 지속된다면 국내 주택과 주거 지원 정책의 전향적인 대응이 필요할 것이다. 최근 국내외 전문가들은 코로나19의 ‘집단면역’ 형성과 종식은 어려워 보이며, 토착화되어 독감과 같이 함께 살아야 할 것이라고 전망하였다. 따라서 우리는 OECD 회원국들의 단기, 중·장기 정책들을 벤치마킹하여 대응 전략을 세워야 할 필요가 있다. 특히 변화하는 주택 수요와 노동 환경에 대응해야 한다. 공간 수요 변화에 맞춘 공공 주도 주택 개발과 공급 확대 정책이 중요할 것이다.

참고문헌

- 국제금융센터. (2020). 포스트 코로나: 글로벌 실업 증가와 영향. Retrieved from <http://www.kcif.or.kr/front/board/boardView.do?intReportID=46902#>
- 김성환. (2020). 코로나19 이후의 글로벌 부동산정책 대응. 도시정보, 460, 56-59.
- Cheriney, M. (2021 March 28). House prices are inflating around the world. The Wall Street Journal. Retrieved from <https://www.wsj.com/articles/house-prices-are-inflating-around-the-world-11616932846>
- FRED. (2021). S&P/Case-Shiller U.S. National Home Price Index (CSUSHPINS). Retrieved from <https://fred.stlouisfed.org/series/CSUSHPINS>
- IMF. (2020). Policy Responses to COVID-19.
- OECD. (2020a). Housing amid Covid-19: Policy responses and challenges.
- OECD. (2020b). Impact of COVID-19 on Housing: how can policies support a healthy recovery?
- OECD. (2020c). The Future of Housing: Policy Scenarios, Working Papers No. 1624.
- OECD. (2020d). Social housing: A key part of past and future housing policy. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs.
- OECD. (2020e). COVID-19: Protecting people and societies.
- OECD. (2020f). Policy Responses to Coronavirus (COVID-19).
- OECD Data. (2020). Housing Prices. Retrieved from <https://www.data.oecd.org>