

더불어민주당 당대표직속
기본사회위원회
연속토론회

제2차

헌법적 권리와 기본주거:

전세사기,강통전세 피해로 살펴본 기본주거의 필요성

2023.4.17. (월) 오후 2시

의원회관 제9간담회실



더불어민주당
민주연구원

/ 차 / 례 /

• 인사말

이재명 (더불어민주당 기본사회위원장, 당대표)	1
우원식 (더불어민주당 기본사회위원회 수석부위원장)	3
강남훈 (더불어민주당 기본사회위원회 정책단장)	5
조오섭 (더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장)	7
박상혁 (더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장)	9
정태호 (더불어민주당 민주연구원장)	11

• 발 제

대한민국의 부동산 현실과 기본주거의 방향	13
남기업 (토지+자유연구소장)	
전세피해 구제와 예방	33
임재만 (세종대학교 부동산학과 교수)	

• 토 론

이광수 (미래에셋증권 수석연구위원)	59
권지웅 (더불어민주당 주거복지특위 부위원장)	63
채은동 (민주연구원 연구위원)	71
서동규 (민달팽이유니온 사무처장)	81
박정엽 (서울주거복지센터협회 정책분과장)	85

인 / 사 / 말



더불어민주당 기본사회위원장, 당대표 **이재명**

안녕하십니까. 더불어민주당 대표 이재명입니다.

〈기본주거 토론회〉 개최를 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련하기 위해 애써주신 기본사회 위원회와 민주연구원 관계자분들의 노고에 감사를 드립니다.

민생의 핵심인 주거안정이 송두리째 흔들리고 있습니다. 금리 인상과 부동산 경기 침체의 여파로 소위 ‘깡통전세’가 급증하고 있고, 전세 사기 또한 빈발하고 있습니다. 이러한 추세라면 올해 하반기에 만기가 도래하는 전세 계약 8건 중 1건은 ‘깡통전세’로 전락할 가능성까지 우려됩니다.

특히 전국적으로 미분양 가구가 8만 채에 육박하면서 부동산 PF 부실 문제 또한 심각한 국면을 맞았습니다. 지난해 연말 기준 증권사 PF 대출 연체율이 10%를 돌파했고, IMF도 우리 PF 시장의 위험성을 경고하고 나선 상황입니다. 국민의 주거안정과 부동산·금융시장이 총체적인 난국에 직면한 것입니다.

하지만 정부여당의 태도는 너무도 무책임합니다. 공공임대주택 예산을 대폭 삭감하고 실질적인 전세 사기 방지 대책은 지금도 내놓지 못하고 있습니다. 그저 초부자들의 세금을 깎아주면 경기가 살아나고 부동산도 안정될 것이란 시대착오적 대책만을 신줏단지처럼 끌어 안고 있을 뿐입니다. 국민의 주거안정을 실현할 능력도, 의지도, 진정성도 없는 정권입니다.

민주당은 주거 불안 해소를 위해서 ‘공공 주택매입 후 임대전환’, ‘배드뱅크 설립’ 등을 약속드린 바 있습니다. 이와 함께 ‘기본주거’를 단계적으로 추진하겠습니다. 모든 국민께 최소한을 넘어 기본적 주거 환경을 제공할 것입니다.

오늘 토론회에서 대한민국 주거안정을 위한 청사진이 모색되길 기대합니다. 거듭 토론회 개최를 축하하며 참석해주신 모든 분들에게 감사를 드립니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 기본사회위원장, 당대표 **이재명**

인 / 사 / 말



더불어민주당 기본사회위원회 수석부위원장 **우원식**

반갑습니다!

더불어민주당 기본사회위원회 수석부위원장 우원식 의원입니다.

2014년 이후 8년 연속 상승기를 거친 부동산 시장이 한국은행을 포함한 각국 중앙은행들의 추세적 기준금리 인상이라는 계기를 만나 급격한 조정이 시작되었습니다. 그리고 그 여파는 물가상승과 부동산 대출 이자 상승으로 이어져 ‘영끌 대열’에 합류했던 서민들의 가계경제에도 비상 신호가 들어왔습니다.

불과 1년 사이 1%대를 유지하던 주택담보대출의 금리는 수 배가 뛰어 작년 말에는 7~8%까지 치솟았습니다. 금리 부담 폭증은 소비에도 영향을 미쳐 실물경기마저 더 위축되고 있습니다. 영끌족, 하우스푸어, 다중채무자의 부채 문제도 가중되고 있습니다.

그 와중에 대출받아서조차 집을 살 수 없어 전세로 살던 청년들은 전세사기 피해자가 되었습니다. 어렵게 집을 구한 지 한 달 만에 전세사기를 당한 사회초년생, 보증금을 전부 날리게 생겼는데 임대인까지 사망해 오 갈 데 없어진 신혼부부, 보증금을 지키겠다고 임대인 세금을 대신 내려 다니는 피해자들까지. 안타까운 사정이 이어집니다.

심지어 전세사기와 관련된 물건이 약 2만 7천 호에 달하고 올해 말 전세 만기가 돌아오는 집이 적지 않아, 피해 규모가 올 한 해만 2조 원에 이를 수 있다고 합니다. 지난 2월에는 인천의 깡통전세 피해자 한 분께서 정부의 대책 부족을 지적하며 스스로 목숨을 끊는 안타까운 일도 있었습니다. 참으로 가슴이 아픕니다.

우리가 지금 겪고 있는 여러 주거문제는 부동산 시장의 거품이 꺼지면서 발생하는 사회적 재난입니다. 하지만 윤석열 정부는 보증금 미반환 위험전세 증가 문제를 전세사기로만 규정하면서 사법적인 대응에만 초점을 두고 있습니다. 더구나 민간의 역할만을 강조하며 민간주택 공급 활성화를 최우선 정책 과제로 내걸고 규제 완화만 열심히 추진합니다.

기본사회위원회에서 다룰 여러 주제 중 주거는 우리의 '삶'에서 가장 필수적이고 기본적인 생활에 필요한 권리입니다. 국가는 최소한의 주거생활을 영위할 수 있도록 국민들의 삶을 보장해야 합니다. 그러나 여전히 많은 국민이 '최저주거기준'에조차 미치지 못한 곳에 살고 있으며 전세사기와 같은 사회적 재난과 지난여름 겪은 홍수 피해와 등 자연적 재난 모두에 취약합니다.

우리가 오늘 논의할 '기본주거'란 쉽게 말해서 모든 국민이 주거권을 '온전히' 누리도록 하겠다는 것입니다. 이제는 주거 불안을 끝내야 합니다. 부동산은 결코 도박판, 투기판이 아닙니다. 모두가 양질의 주택에서 머물고, 내 집 마련의 꿈을 실현하는 사회를 만들어야 합니다.

오늘 토론회를 통해 '기본주거'구성에 필요한 주요 의제와 개념을 정립하고 민생의 어려움을 해결할 수 있는 구체적 대안을 마련할 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 기본사회위원회 수석부위원장 **우원식**

[인 / 사 / 말]



더불어민주당 기본사회위원회 정책단장 **강남훈**

오늘 더불어민주당 기본사회위원회의 두번째 토론회가 열리게 되어 매우 기쁩니다.

기본사회는 최소한의 삶이 아니라 기본적인 삶이, 모두에게 보편적으로, 낙인 효과 없이 존엄하게, 공정하고 지체되지 않게, 자유를 보장하면서 효율적으로, 종착점이 아니라 출발점에서, 시혜가 아니라 권리로서, 지역간 차별없이 균형 있게, 세대간 차별없이 지속가능하게 보장되는 사회입니다.

이와 같은 기본 사회를 만들기 위해서는, ① 보편적, 개별적, 무조건적으로 지급되는 기본소득, ② 필요한 모든 사람에게 차별 없이 제공되는 주거, 의료, 교육, 교통, 통신, 금융 등의 기본 서비스, ③ 시장에서 모든 사람들이 동등한 교섭권을 갖고 경제활동을 하도록 하는 “을 기본권” 등이 보장되어야 하고, ④ 기본사회의 권리들이 지역간 차별 없이 보장되는 지역균형 발전, ⑤ 기본사회의 권리들이 세대 간 차별 없이 보장되는, 탄소중립 달성과 지속가능한 발전이 추구되어야 합니다.

기본사회는 디지털 인공지능 기술 혁명, 기후 위기, 국제 질서의 개편이라는 역사적 대전환의 시기에 지나친 불평등을 극복하고, 기후 재앙을 막아내고, 강자 주도의 냉엄한 국제환경 속에서 쇠퇴하지 않고 발전할 수 있는 경로입니다. 우리가 기본사회를 만드는 데 성공해야, 우리 후속 세대가 이 땅에서 안정된 삶을 살아갈 수 있습니다.

오늘의 주제는 기본 주거입니다. 모든 국민들의 기본적인 주거를 보장하기 위해서 필요한 핵심적인 것은 지대 추구 경제를 혁신 추구 경제로 전환시키는 것입니다. 혁신은 지식과 노동을 통해서 새로운 가치를 만들어내는 것이고, 지대는 사회적으로 만들어지거나 자연적으로 주어진 가치를 소수의 집단이 독차지하는 것입니다.

지금까지 역사적으로 등장했던 모든 문명의 번영과 쇠퇴를 하나의 법칙으로 설명할 수 있을까요? 있습니다. 그것은 혁신을 추구한 나라는 번영하고, 지대를 추구한 나라는 쇠퇴한다는 것입니다.

과도한 지대 수탈로 고려의 백성들이 도탄에 빠졌을 때 조선을 건국한 사람들은 토지를 골고루 나누는 정전제를 건국 이념으로 삼았습니다. 조선은 다시 과도한 지대 수탈로 멸망했습니다. 아테네도 로마도 같은 이유로 멸망했습니다. 18세기 혁신을 추구했던 영국은 산업혁명을 일으켰고, 지대를 추구했던 청나라는 식민지가 되었습니다.

지대 추구 경제는 토지 가격을 상승시켜 서민들의 주거를 위협하고, 창업을 어렵게 하여 기업의 활력을 저해하고, 인구를 집중시켜 지방을 소멸시키고, 출생율을 떨어뜨려 나라를 쇠퇴하게 만듭니다.

지대 추구 경제는 지대 추구 정치 및 지대 추구 정신과 맞물려 있습니다. 우리 사회가 안고 있는 심각한 문제인 주거 위협, 지방소멸, 나라 쇠퇴라는 심각한 문제를 해결하려면 경제도 바꾸고 정치도 바꾸고 정신도 바뀌어야 합니다.

아무쪼록 오늘의 토론회가 기본 주거를 보장하는 구체적인 방안이 모색되고, 지대 추구 경제, 정치, 정신을 혁신 추구 경제, 정치, 정신으로 전환시켜, 기본사회를 만드는 데 커다란 도움이 될 것으로 믿습니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 기본사회위원회 정책단장 **강남훈**

인 / 사 / 말



더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장 **조오섭**

안녕하십니까, 더불어민주당 광주 북구갑 국회의원 조오섭입니다.

최근 전세사기, 강통전세 등 유례없이 피해 규모가 커진 이번 사태의 책임이 부동산 시장의 구조적 문제에 있다고 보고, 헌법에 명시된 주거권을 보장하기 위한 ‘기본주거’ 도입 필요성에 공감을 모은 더불어민주당 기본사회위원회 우원식 의원님과 박상혁 의원님, 그리고 (사)기본사회와 함께 〈헌법적 권리와 기본주거 : 전세사기, 강통전세 피해로 살피본 기본주거의 필요성〉 토론회를 개최하게 되었습니다.

오늘 토론회에서 대한민국 부동산 현실과 기본주거의 방향을 발표해 주실 남기업 토지자유연구소 소장님과 전세 피해 구제와 예방 방안을 제안해 주실 임재만 세종대 부동산자산관리학과 교수님, 그리고 열띤 논의를 이끌어 가실 토론자 여러분 모두 감사드립니다.

2021년 하반기부터 시작된 금리 인상 기조로 부동산 경기가 둔화되면서 임대인으로부터 보증금을 반환받지 못하는 임차인이 속출하고 있습니다. 작년 한 해 집계된 주택도시보증공사(HUG)의 전세보증금 반환 사고는 총 5,443건, 피해 금액은 1조1,726억 원으로 이중 악성 임대인이 보유한 주택은 37%에 달합니다.

국토연구원은 향후 주택 매매가가 20% 하락할 경우 2024년 전세 만기 주택의 14.5%가 매매가 대비 전세가 비율이 80% 이상인 강통전세가 될 것이라고 내다봤습니다.

이번 사태는 전세 보증과 전세대출, 임대사업자를 확대하는 과정에서 관리를 부실하게 한 정부에도 책임이 있습니다. 따라서 개별 피해자들이 문제를 스스로 해결하도록 둘 것이 아니라 국가가 적극적으로 나서 피해임차인을 구제하고 사기에 연루된 임대인과 공인중개사, 감정평가사 등에 대한 처벌을 강화해야 합니다.

그리고 근본적으로 투기의 대상이 된 부동산, 임대인과 임차인 간 힘의 비대칭성이 존재하는 민간임대주택시장과 부족한 수요에 비해 공급량이 턱없이 부족한 공공임대주택 등 대한민국 부동산 시장의 구조적 문제점을 점검하고 개선해야 합니다.

오늘 토론회에서 불평등 심화의 원인이 된 부동산을 기본주거의 실현으로 해결방안을 모색해보는 자리가 되길 바랍니다. 저 역시 오늘 논의된 내용을 바탕으로 필요한 제도 개선을 함께 해나가겠습니다. 감사합니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장 **조오섭**

[인 / 사 / 말]



더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장 **박상혁**

안녕하세요. 더불어민주당 김포시을 국회의원 박상혁입니다.

축사에 앞서, 전세사기 및 깡통전세 피해를 입으신 모든 분께 심심한 위로의 말씀을 전합니다. 이번 ‘헌법적 권리와 기본주거 - 전세사기, 깡통전세 피해 대책과 기본주거의 방향 토론회’가 피해 구제 및 재발 방지에 조금이나마 희망적인 활로가 될 수 있도록 저 역시 적극적으로 지원하겠습니다.

지난 4월 초, 언론보도를 통해 포르투갈 시민들의 주거권 요구 시위를 접했습니다. 포르투갈 내 치솟는 집값과 임대료로 오갈 곳 없어진 많은 시민이 도시 곳곳에서 시위를 통해 ‘헌법적 가치인 주거권 보장’을 외쳤다는 소식입니다. 언어도, 문화도 다른 먼 나라이지만 국민들에게 가장 기본적인 주거권을 보장하는 일이 사회적으로 얼마나 중요한 일인지 알 수 있었습니다.

대한민국 상황 역시 크게 다르지 않습니다. 최근 몇 년간, 대한민국은 집값 폭등과 폭락 기조가 이어지며 시민들이 겪는 주거불안은 최고조에 달했습니다. 진영을 가를 것 없이 부동산 과제 해결이 정치권 내 최고의 민생과제로 자리 잡았고, 공공임대주택을 비롯한 공공 주거 정책의 역할과 중요성은 점점 확대되고 있습니다.

특히 깡통전세 및 의도적인 전세사기로 인해 보증자리를 잃고 피해를 호소하는 시민들의 규모가 날로 커지고 있습니다. 올해 보증사고 전세보증금 금액은 총 555억 원으로, 이 역시 지난해 1년 치 사고 금액인 321억 원보다 72.9% 높은 수치입니다. 또한 지난 3월 국토교통부 실거래가를 기반으로 공동 주택의 실거래 94만 건을 전수조사한 결과, 전세가율이 80% 이상으로 깡통전세가 우려되는 단지는 열 곳 중에 네 곳(38%)에 달했습니다.

그러나 윤석열 정부는 지난 12월 예산안 발표 당시 공공임대주택 관련 예산을 대폭 삭감했고, 다주택자 규제 완화 중심의 부동산정책을 펼치며 ‘약자와의 동행’이라는 초기 목표는 뒷전인 모습을 보인 바 있습니다.

갭투자, 전세사기, 부동산 가격, 민간 및 공공임대주택 정책 등이 맞물려 부동산 시장 구조를 형성하는 상황 속, 국민 개개인에게 책임을 물 것이 아닌 공공 영역이 나서 전세사기의 심각성을 정확히 인식하고 그에 맞는 피해 구제 방안을 마련해야 할 것입니다. 저 역시 국회 국토교통위원으로서 국민의 주거권 보장을 위해 지난 1월부터 전세사기방지3법 발의, 전세사기 피해자 증언대회 주최 등 ‘전세사기 문제 해결사’로서 적극적인 활동을 이어왔지만, 여전히 갈 길이 남아있습니다.

모쪼록 이번 토론회를 통해 전세사기 피해의 심각성을 다시 한번 확인하고, 기본 주거 정책을 통한 구체적인 대안을 마련할 수 있기를 바랍니다. 이번 토론회를 주최해주신 더불어민주당 기본사회위원회와 민주연구원, 공동 주관으로 함께해주신 우원식 의원님, 조오섭 의원님, 사단법인 기본사회에 감사드립니다. 그 밖에도 토론 및 발제 등 각자의 힘을 보태주신 참석자 여러분께도 감사의 인사를 전합니다. 감사합니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 기본사회위원회 기본주거공동본부장 **박상혁**

[인 / 사 / 말]



더불어민주당 민주연구원장 정태호

안녕하십니까. 민주연구원장 정태호입니다.

오늘 우리 민주연구원이 더불어민주당 기본사회위원회와 함께 기본주거 토론회를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

프랑스는 지금 49.3이라는 숫자에 대한 논쟁이 뜨겁습니다. 49.3이란 프랑스 헌법 49조 3항을 말하는데, 마크롱 대통령이 해당 헌법 조항을 이용해 의회 동의 없이 정부의 연금개혁안을 통과시켰기 때문입니다.

우리 헌법에서 기본주거와 관련해 가장 중요한 법조항을 꼽으라면, 저는 35.3이라고 생각합니다. 대한민국헌법 제35조 제3항. “국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.”

헌법은 모든 국민의 쾌적한 주거생활을 위해 정부가 불철주야 노력할 것을 명령하고 있습니다. 하지만 윤석열 정권은 들어선 지 1년도 되지 않았지만, 미래로 나아가는 것은 고사하고 국민의 기본적인 주거권마저 흔들리고 있습니다.

먼저, 윤석열 정권은 전세사기를 당한 청년 세입자의 눈물을 외면했습니다. 전세사기는 조금이라도 좋은 빌라에 살고 싶다는 피해자의 마음을 이용해, 그들이 가진 모든 것을 앗아간

사회적 재난입니다. 정부는 전세사기에 대해 대대적인 수사를 벌이고 임차인을 위한 모든 방안을 마련했다고 발표했지만, 실제 현장의 피해자는 은행에서 전세대출 연장이 거절되고 사고물건의 법원경매가 진행되는 등 절망감에 빠져 있습니다.

둘째, 윤석열 정권은 주거취약계층의 임대주택 예산 6조원을 비정하게 삭감했습니다. 작년 8월 관악구 신림동 반지하에 사셨던 세 명의 가족과 동작구 상도동 반지하에 사셨던 분이 집중호우로 인해 사망하는 참사가 있었습니다. 윤석열 대통령은 참사현장을 찾아 반지하 근본대책을 제시했고, 1달이 지난 후 정부는 반지하·고시원 등 비정상가구 예산 3조원을 삭감하는 정부 예산안을 발표했습니다.

셋째, 윤석열 정권은 부동산 위기 징후에도 우왕좌왕하고 있습니다. 미분양주택이 급증하여 8만호에 근접했고, 이중 30%는 대구경북 지역에 몰려 있습니다. 며칠 전 대구의 한 새마을금고는 지역 건설사에 댄 자금을 돌려받지 못하자 급전을 마련하기 위해 5%대 예금 특판을 판매하고 있습니다. 곳곳에서 위기의 징후는 발견되는데, 대통령은 미분양주택 공공매입 검토를 지시하고 얼마 후 국토부장관은 미분양주택 시장에 정부가 개입할 상황이 아니라고 응답합니다. 누구 말을 들어야 할지 국민들이 더 불안한 상황입니다.

우리 더불어민주당은 산적한 민생 현안에 대한 해법을 제시하고, 여기서 나아가 국민의 기본주거권 35.3의 미래를 준비하기 위해 이 자리를 마련했습니다. 특히, 오늘 좌장을 맡아주신 조오섭 의원님께서 전세사기 피해자를 지원하기 위해 발의하신 “주택 임차인의 보증금 회수 및 주거안정 지원을 위한 특별법안”은 반드시 통과되어야 한다고 강조하고 싶습니다.

귀한 자리 발제를 맡아주신 남기엽 소장님과 임재만 교수님, 토론을 위해 함께 해주신 이광수 위원님, 서동규 사무처장님, 박정엽 과장님, 권지웅 부위원장님, 채은동 위원님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 그리고 토론회에 관심을 가지고 바쁜 와중에 이 자리에 함께 해주신 객석의 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

2023년 4월 17일

더불어민주당 민주연구원장 정태호



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

발 제 1

대한민국의 부동산 현실과 기본주거의 방향

남기엽 토지+자유연구소장



〈목차〉

- I. 기본주거 실현을 위한 4가지 관점
- II. 2003년과 2017년, 무엇이 달랐나?
- III. 기본주거의 헌법적 근거 : 기본권으로서의 주거권
- IV. 대한민국 주거 현실
- V. 기본주거의 목표와 방향, 그리고 상호 보완적 정책 패키지
- VI. 결론 : 기본주거 실현의 조건

I. 기본주거 실현을 위한 4가지 관점

□ 첫째, 토지공개념의 관점

- 국민 전체가 주거권을 누리지 못하는 중요한 이유 중의 하나가 주택이 투기의 대상이 되었기 때문인데, 여기서 투기의 대상이 되는 부분은 주택의 ‘건물분’이 아니라 ‘토지분’
- 토지는 천부성(天賦性), 부증성(不增性), 위치 고정성, 가격의 수요 결정성 등 일반 재화와 근본적으로 다르고 경제학적으로도 뚜렷이 구분되는 독특성을 지니고 있음. 그뿐 아니라 일반 재화와 비교해서 국민경제나 사회 전체에 미치는 영향이 큰 까닭에 사적(私的) 개념이 아니라 공적(公的) 개념을 적용할 필요
- 토지공개념은 처분권·이용권 제한보다 수익권, 즉 토지에서 발생하는 불로소득을 환수 및 차단하는 것이 핵심
- 그러므로 기본주거 실현은 토지공개념의 관점에서 접근해야

□ 둘째, 불평등 해소의 관점

- 불평등의 주범이 주택(부동산)이라는 점을 인식해야. 특히 부동산으로 인한 불평등 심화는 ‘부당한 원인’에 의한 불평등이라는 점
 - ‘정당한 원인’에 의한 불평등은 사회에 역동성을 불어 넣지만, ‘부당한 원인’에 의한 불평등은 사회 구성원들을 낙담시키고 결과적으로 사회 불안의 원인이 됨
- 지금과 같은 주택(부동산)에 의한 불평등을 방지하면 우리가 현재 경험하듯이 경제의 지속 가능성이 위협받고 민주주의는 위기를 맞을 수 있음
- 그러므로 기본주거 실현은 주택(부동산)이 초래한 불평등을 해소하는 관점에서 접근해야

□ 셋째, 가계부채 비율 축소의 관점

- 1970년대 말의 경제위기의 원인은 과중한 ‘국가’부채였고 1997년 외환위기는 ‘기업’부채였으며 지금은 ‘가계’부채가 경제위기를 초래할 가능성이 점증하고 있음(박찬종 2015)
- 우리나라는 가계부채의 규모가 세계에서 가장 높은 나라에 속하는데, 주된 원인이 주택담보대출
 - GDP 대비 가계부채 비율 : 국제금융협회(IIF)가 2022년 5월에 발표한 세계 부채 보고서를 보면, 2022년 1분기 한국의 국내총생산(GDP) 대비 가계 부채 비율은 104.3%로, 세계 36개국 중에 가장 높음. 한국 다음으로 10위 안에 든 나라는 홍콩(95.3%), 타이(89.7%), 영국(83.9%), 미국(76.1%), 중국(62.1%), 일본(59.7%), 유로존(59.6%). 조사 대상 국가 중 가계부채가 GDP를 넘어선 나라는 한국이 유일
 - 가처분소득 대비 가계부채 비율 : 2021년 현재 한국의 가처분소득 대비 가계부채 비율은 206.5%. 주요 선진국(G5)인 영국(148.4%), 프랑스(124.3%), 일본(115.4%, 2020년), 독일(101.5%), 미국(101.2%)의 가처분소득 대비 가계부채 비율은 100~150% 수준(한국경제연구원 2023)¹⁾
 - 가계부채 총액과 주택담보대출 총액 : 2022년 4분기 가계부채 총액은 1,867.0조 원이고 그중 주택담보대출이 1,012.6조 원.²⁾ 주택담보대출이 차지하는 비중이 54.2%
- 그러므로 기본주거 실현은 가계부채 비율을 축소하는 방향에서 모색할 필요

□ 넷째, 상호 보완성의 관점

- 불로소득을 차단 환수하는 세제 정책, 자가보유율을 높일 수 있는 신규주택 공급 정책, 임차인의 주거 안정성을 높일 수 있는 민간임대주택정책, 주거 부담을 낮추고 주거의 질을 높일 수 있는 공공임대주택정책, 가계부채를 줄일 수 있는 주택금융정책이 상호 보완적으로 작동하는 관점에서 기본주거 실현에 접근할 필요.

1) 물론 덴마크(254.6%), 네덜란드(221.7%), 호주(211.2%), 스웨덴(203.1%) 등이 한국과 비슷하거나 한국보다 높은 나라들도 있지만(OECD 2023), 이 국가들은 연금제도가 우리보다 훨씬 발달되어 있어 국민들의 미래소득이 보장되어있다는 점을 염두에 두어야 한다.

2) 주택담보대출잔액에서 전세대출잔액이 차지하는 비중은 2022년 현재 16.8%(170.5조 원)임. 전세대출잔액의 규모와 비중은 2012년(24.4조 원, 4.8%) 이후 비중과 규모가 계속 증가하다가 2021년(180조 원, 18.3%)이 최대였다(KB 금융지주경영연구소 2022; 동아일보 2023.3.10.).

II. 2003년과 2017년, 무엇이 달랐나?

- 2번의 민주 정부의 경험을 통해 주거에 대한 선명한 철학과 목표, 그리고 상호 보완적인 정책의 중요성을 유념할 필요
 - 지난 50년 동안 부동산과 주거정책은 땀질식·냉온탕식이었다는 것은 잘 알려진 사실. 이는 주거권 실현을 위한 올바른 철학과 구체적인 목표가 부재하다는 것을 의미
 - 가격 상승기에는 양도세 강화, 전매금지 혹은 지구 지정 등의 거래 규제와 금융 규제를 강화하고, 하락기에는 그 반대 방향으로 정책 운영
 - 이런 부동산정책의 역사 속에서도 두 번의 민주 정부는 주거권을 실현하고 부동산 문제를 해결할 의지가 강했는데, 아래와 같은 차이를 보였음
- 참여정부 : 집권 초 선명한 철학과 정책 제시와 긍정적 효과, 그러나 ...
 - 노무현 대통령이 2003년 10월 13일 국회 연설에서 “강력한 토지공개념 도입 검토” 발언 후 ‘10.29 대책’ 발표
 - 10.29 대책의 핵심 내용은 종부세 시행 시기를 2006년에서 2005년으로 단축하고, 재산세를 강화하며, 다주택자에 대한 양도세를 강화한다는 것. 특히 3주택 이상 보유자에 대한 양도세율 60% 인상. 한마디로 부동산 기대수익률을 낮추겠다는 것
 - 그 결과로 **집권 2년차인 2004년 집값 하락**. 여기서 주목할 것은 이 기간에 기준금리가 하락 국면이었다는 것.
 - 2003.5.13.(4.00%)→2003.7.10.(3.75%)→2004.08.12.(3.50%)→2004.11.11.(3.25%)
 - 그러나 2004년 말 종부세, 양도세 후퇴 법안이 국회를 통과하자 2005년 봄부터 버블세븐 지역을 중심으로 부동산가격이 폭등하기 시작. 일단 투기가 일기 시작하면 시장을 정상화하는 것은 매우 어렵다는 것을 참여정부의 경험이 보여주고 있음
- 문재인 정부 : 집권 초 모호한 철학과 상충하는 정책 제시, 그리고 부정적 결과
 - 문재인 정부의 부동산정책 방향을 가늠할 수 있는 정책인 2017년 8.2 대책. 8.2 대책의 핵심은 ‘투기과열지구 지정’과 ‘다주택자 양도소득세 강화 방안’. 그러나 투기를 차단하겠다는 강력한 신호가 아니고 모호한 철학과 그것을 뒷받침할 만한 선명한 정책 제시가

부족했음. 투기 차단의 가장 중요한 수단인 보유세 강화를 집권 초에 제시하지 않았음

○ 게다가 다주택자에게 세제 혜택과 유동성을 듬뿍 제공하는 주택임대사업자 등록 정책 발표(17.12.13대책)

○ 이런 상충하는 정책 투사 결과 서울 아파트를 중심으로 매도 물량이 감소했고, 결과적으로 집권 2년차인 2018년 집값 상승.

○ 철학 부재와, 그로 인한 정책 간 상호 보완성 결여가 가장 큰 원인

□ 두 번의 민주 정부의 경험을 통해서 주거 기본권을 실현하려면 선명한 철학·방향·목표를 정리하고 상호 보완적인 정책 패키지를 구상할 필요가 있다는 교훈을 얻어야 함

III. 기본주거의 헌법적 근거 : 기본권으로서의 주거권

기본주거와 헌법

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

제35조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

□ 국제사회는 주거권을 인권으로 인정하고 있음(이선희·김상겸 2023, 468)

○ 1948년 세계인권선언은 ‘적절한 주거에 대한 권리’를 인권이라고 선언

○ 1966년 국제인권규약도 경제, 사회, 문화적 권리에 주거권을 인권에 포함

○ 유엔은 해비타트 의제(Habitat Agenda)에서 적절한 주거권 보장이 국가의 책무라고 선언

□ 주거권은 헌법이 말하는 인간다운 생활을 할 권리의 핵심(고정희·김광병 2020, 286)

○ 헌법 34조는 인간다운 생활을 권리를 명시하고 있는데, 인간다운 생활은 적절한 주거를 권리로 보장해야 가능. 주거는 인간의 삶에서 가장 중요한 기본적인 욕구

○ 이에 근거하여 35조 3항은 국민의 쾌적한 주거생활의 보장을 위한 국가의 노력 의무를 규정하고 있음

□ 2015년 「주거기본법」 제정의 의미

○ 2015년 제정된 「주거기본법」에는 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”라고 명시하여 권리로서의 주거를 확인하고 있음

○ 헌법이 주거권을 기본권으로 인정하지 않았으나,³⁾ 주거기본법 제정으로 우리나라에서도 주거권이 실정법적 권리로 자리매김하게 되었음

○ 모든 국민의 주거권을 실현하는 것은 헌법 ‘정신’에 부합

IV. 대한민국 주거 현실

□ 주택 보유 추이 : 다주택자의 지속적 증가와 자가보유율 제자리 걸음

○ 2012년에서 2021년 9년 동안 주택소유자는 25.4% 증가했는데, 그중 1주택 소유한 개인은 23.2% 증가. 반면 2건과 3건 이상 소유한 개인의 비율이 38.6%, 42.2%로 폭증. 1건 소유자 증가율의 무려 2배 가까이 됨(〈표 1〉 참조)

〈표 1〉 주택 소유물건수별 주택소유자수 현황 추이

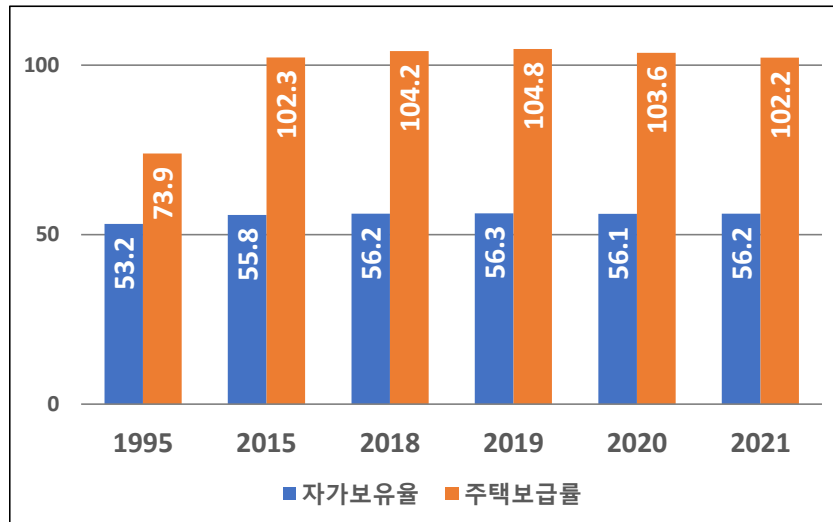
년도	2012	2014	2016	2018	2020	2021	증가율(%)
소유자 총계	12,032,798	12,650,446	13,311,319	14,010,290	14,696,617	15,089,160	25.4
1건	10,401,342	10,929,777	11,331,535	11,818,335	12,376,969	12,815,905	23.2
2건	1,631,456	1,720,669	1,979,784	1,720,844	1,830,140	1,803,888	38.6
3건 이상	330,091	305,478	415,924	471,111	489,508	469,367	42.2

자료 : kosis.kr

3) 헌법재판소는 “저소득층 국민에 대한 주거권 보장을 넘어서, ... 보편적 주거권을 보장할 국가의 작위의무는 헌법에 명문으로 규정되어 있지 않으며, 헌법 해석상 위와 같은 작위의무가 바로 도출된다고 볼 수도 없고, 법령에도 위와 같은 작위의무가 구체적으로 규정되어 있지 않다.”고 판시했다(선고 2013헌마754).

- 26년(1995~2021) 동안 가구수는 1.66배 증가했지만 자가보유율은 겨우 1.06배, 즉 3.0%p 증가하는 데 그쳤음(〈그림 1〉 참조)

〈그림 1〉 자가보유율/주택보급률 증가 추이(1995~2021년)

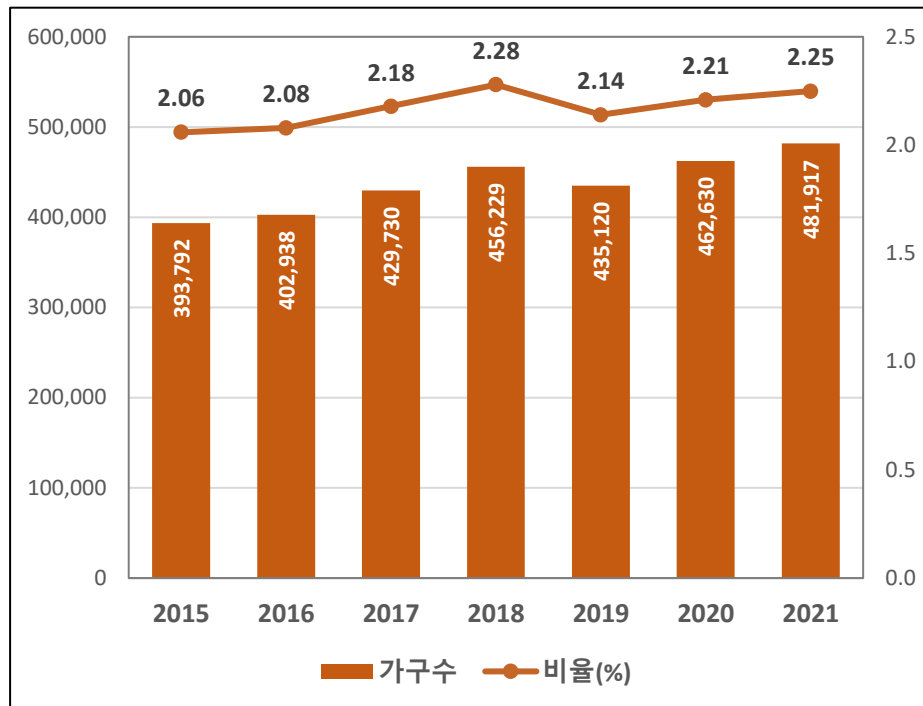


주 : 2005년부터는 구분 거처 반영

자료 : kostat.go.kr; kosis.kr

- 6년(2015~2021)간 주택수는 424만 5천 호가 증가하였으나 자가보유율은 0.4% 증가하는데 그침
- 비(非)주택거주가구 추이 : 지속적 증가
 - 오피스텔을 제외한 非주택거주가구의 추이는 가구수와 비율 둘 다 증가하는 추세. 2015년엔 39.3만 가구(2.06%)였고 2016년엔 40.2만 가구를 넘어섰으며, 2021년에는 48.1만 가구(2.25%)로 50만 가구에 육박하고 있음

〈그림 2〉 비(非)주택가구(오피스텔 제외) 가구수·비율 추이(전국)



자료 : kosis.kr

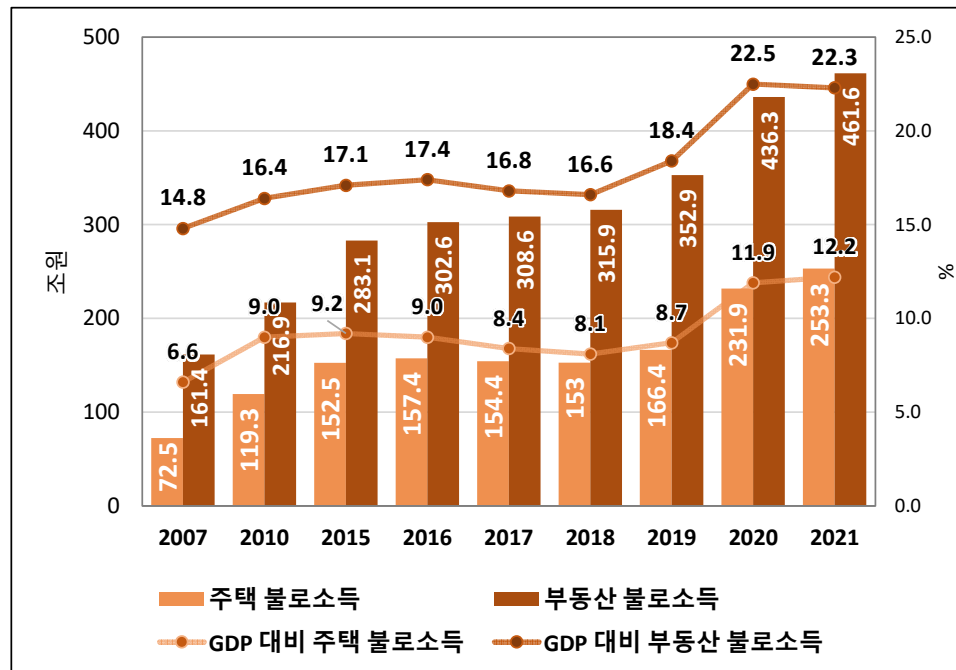
비주택 : 고시원, 쪽방, 숙박업소의 객실, 판자집·비닐하우스 등.

- 2015년 인구주택 총조사 기준으로 「주거기본법」에 규정되어 있는 최저주거기준미달 가구, 즉 오피스텔을 제외한 ‘주거빈곤가구’는 전국적으로 약 228만 가구이며 전체 가구의 12.0%에 달하고 있음(김용창 2022, 46)

□ 점증하는 주택 불로소득

- 〈그림 3〉에서 보듯이 2010~2019년 사이에 주택에서 발생한 불로소득은 100조 원대 규모였는데 2020년부터 200조 원을 넘어섰고, 2021년에는 253.3조 원(GDP 대비 13.6%)으로 증가

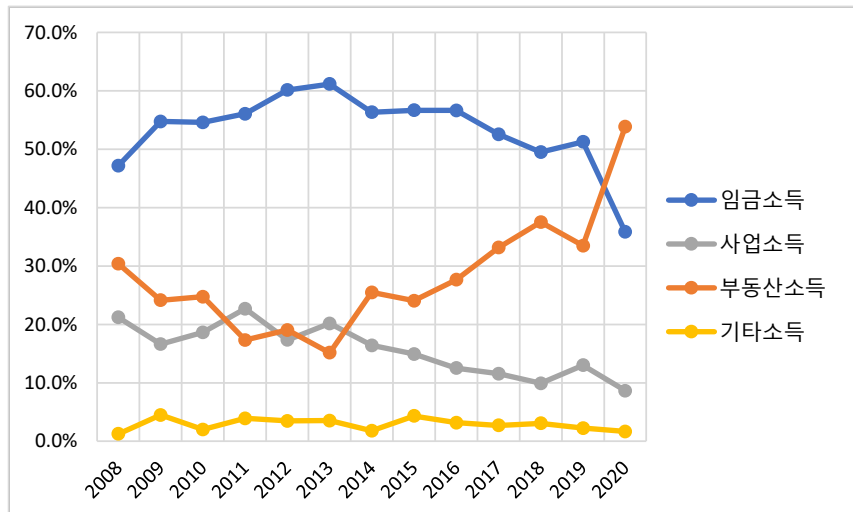
〈그림 3〉 부동산 불로소득 추이(조 원, %)



부동산 불로소득 : 매매차익+순임대소득(=부동산 현임대가치-매입가액의 이자)
 자료 : 남기엽(2023, 9).

□ 한국 사회에서 부동산은 소득 불평등의 주범

〈그림 4〉 소득원천별 불평등 기여도 추이(2008-2020)



자료 : 강병익·채은동·이진수·신영민(2023, 168)

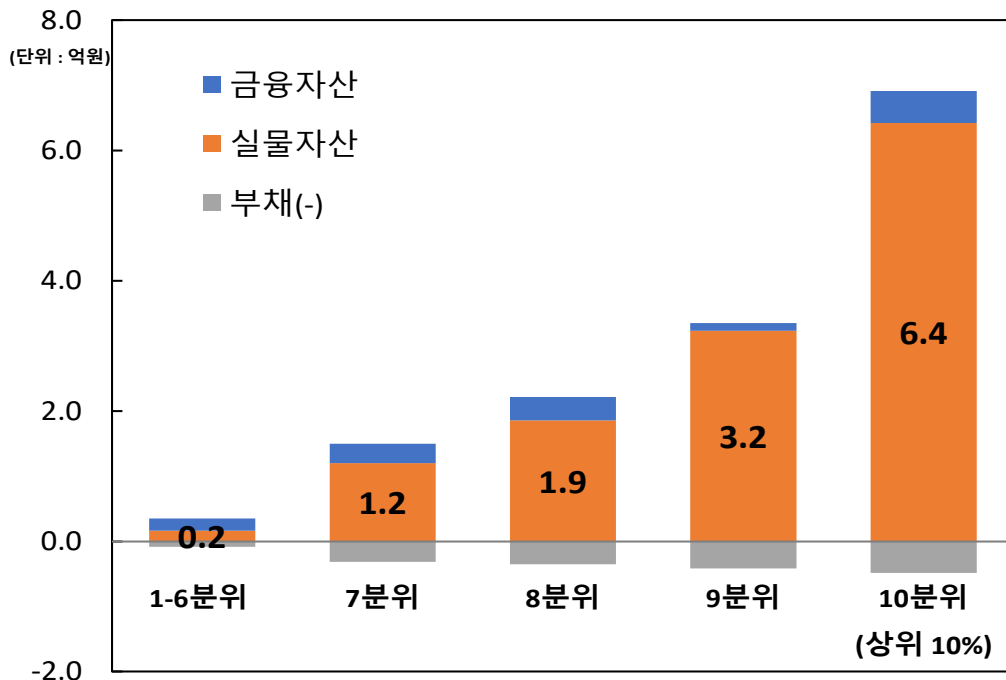
- 2014년부터 2019년간 임금소득 다음으로 소득 불평등에 영향을 미쳤던 부동산이 2020년에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나온 까닭은 가격이 가장 많이 폭등했기 때문

- 국민대차대조표상 가계 및 비영리단체의 해당년도 부동산가액 대비 해당년도 가계 및 비영리단체의 보유손익, 즉 자본이득 비율은 2008년 4.02%, 2009년 3.04%, 2010년 3.20%, 2011년 3.74%, 2012년 1.59%, 2013년 0.98%, 2014년 3.24%, 2015년 3.07%, 2016년 3.55%, 2017년 4.66%, 2018년 5.70%, 2019년 4.30%, 2020년 8.78%임 (ecos.bok.or.kr)

○ 부동산가격이 상승하면 부동산으로 인한 불평등이 커질 수밖에 없음(오민준, 2020). 그것은 아래 <그림 5>에서도 확인됨

- 순자산 상위 40% 가구는 실물자산이 큰 폭으로 늘어났음. 상위 10%(10분위)와 10~20% 가구(9분위)의 실물자산 증가 규모는 각각 6.4억 원, 3.2억 원에 달함. 반면 하위 60% 가구(소득 1~6분위)의 실물자산 증가는 이들 가구에 비해 미미한 수준에 그치고 있음. 이를 통해 가계의 부가 불균등하게 증가한 주요인은 실물자산임을 확인할 수 있음. 그런데 가계 실물자산 중 건설자산 및 토지자산의 비중은 98%. 부동산이 불평등 심화의 주된 원인임을 보여주고 있음

<그림 5> 순자산 그룹별 가구 순자산 변동 요인(억 원)

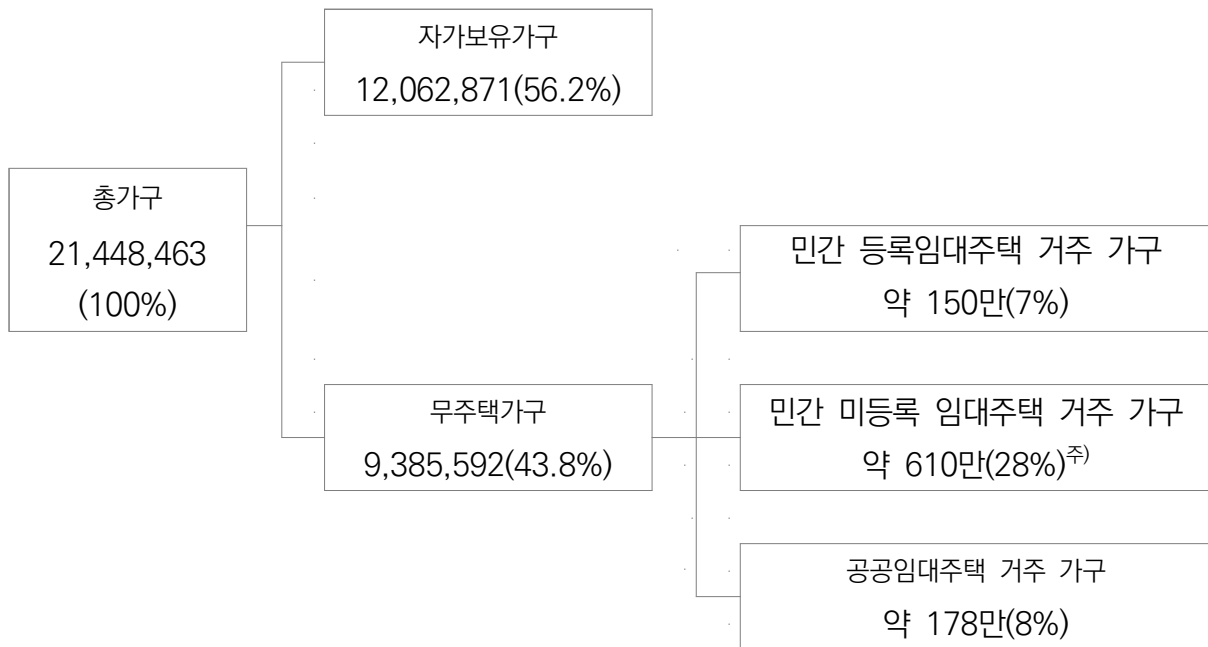


주 : 조사연도 2017년 대비 2022년 순자산 분위별 가구 평균 변동

자료 : 가계금융복지조사 자료를 통해 직접 계산. 2017년부터 2021년까지 정리한 정화영(2022, 6)을 참조하여 2022년까지 확장해서 데이터 생산

□ 이와 같은 부동산 투기로 인해 2021년 현재 대한민국의 주거 현실은 아래와 같음

〈그림 6〉 대한민국의 주거 현실(2021년)



주 : 610만 가구 안에는 48.2만 가구의 비주택 거주 가구도 포함되어 있음

V. 기본주거의 목표와 방향, 그리고 상호 보완적 정책 패키지

□ 목표 : 대한민국 국민 모두에게 보편적 주거권 보장

□ 기본주거 실현을 위한 정책 패키지의 기본 방향은

- 첫째, 주택 불로소득 환수 및 차단을 통하여 가격 변동성을 낮추고,
- 둘째, 자가보유의 장벽을 획기적으로 낮춰서 자가보유율을 제고하고,
- 셋째, 민간임대주택의 임대인과 임차인의 힘의 대칭성을 제고하여 임차인의 주거 안정성을 높이고,
- 넷째, 공공임대주택의 양과 질을 높여서 청년, 신혼부부, 저소득층의 주거 안정성을 높이는 것

1. 기본주거를 위한 세제 정책의 기본 방향

□ 목표 : 불로소득 환수 및 차단과 1주택 '실거주' 보호

□ 세제 정책의 방향

○ 취득세 : 실거주 1주택 감면, 그 이외에는 일반 세율 적용

○ 보유세 : (지방세: 재산세, 국세: 종부세) → (지방세: 재산세, 국세: 토지배당세)

- 과거 '기본소득형 국토보유세' 혹은 2021년 대선 국면에서는 '토지이익배당세'로 변경하기도 했는데, 여기에서는 토지배당세로 명명
- 핵심은 민간이 보유한 모든 토지에 보유세를 부과하여 국민 전체에게 1/n로 배당해준다는 것. 즉 '토지배당세 = 토지보유세+기본소득'
- 세제 디자인을 어떻게 하느냐에 따라서 달라지겠지만, 중요한 점은 전체 세대의 93~95%가 '부담'보다 '혜택'이 많은 순수혜 세대라는 것⁴⁾

○ 양도세 : 1가구 '실거주' 1주택 보호

- 비과세 대상 : 1가구 1주택 → 1가구 실거주 1주택⁵⁾
- 장기보유특별공제 : 1가구 '실거주' 1주택 한정. 실거주가 아닌 단순 보유에 따른 공제율은 점진적 축소 후 폐지
- 단순 1주택 혹은 2주택 : 일반 세율 적용
- 3주택 이상 : 중과 세율 적용

○ 세제의 기본 방향 : 보유세는 '보편' 적용, 취득세와 양도세는 실거주 중심의 '차등' 적용

□ 예상 효과

○ 종부세를 토지배당세로 전환하면 보유세 강화에 대한 조세저항을 극복할 수 있고 주택 혹은 부동산의 기대수익률이 하락하여 투기 차단 가능.⁶⁾ 기본사회의 토대 구축 가능

○ 자가보유율과 자가거주율의 불일치 극복 가능

- 2021년 표본 주거실태조사에 따르면 자가보유율은 60.6%이고 자가점유율은 57.3%(국토

4) 토지배당세의 철학과 세제 설계와 시뮬레이션 결과, 그리고 예상 효과와 관련해서는 남기엽(2021, 157~180)을 참조하라.

5) 이 정책은 미래에셋증권 이광수 수석연구위원의 아이디어에서 도움을 받았음을 밝혀둔다.

6) 이와 관련해서 미국의 경우 부동산 실효세율이 높을수록 부동산가격 변동성이 적었는데(Tigran Poghosyan 2016), 이것은 보유세 실효세율이 높을수록 투기 차단 효과가 있다는 것을 뜻한다.

교통부 2022). 주택을 보유하고 있으나 보유 주택에 거주하고 있지 않은 가구 비율은 3.3%(약 70만 8천 가구)

- 위와 같은 세제 정책을 구현하면 불일치 극복 가능. 즉, 전세를 이용한 1주택 가구의 주택 투기 차단이 가능

2. 기본주거를 위한 신규주택 공급정책

□ 목표 : 자가 진입장벽을 낮추는 신규주택공급을 통한 자가보유율 제고하는 것

- 2021년 한국의 가계 소득 대비 주택가격 비율(PIR)은 7.6배로 미국(5.0)·영국(5.1)·캐나다(6.0)에 비해 높은 수준이고, 수도권(서울·경기·인천) PIR도 12.0배로 뉴욕(7.1), 런던(8.0), 토론토(10.5)에 비해 높은 수준(KB 금융지주경영연구소 2023, 71)
- 높은 주택가격은 주택담보대출 규모를 높이고 이것은 가계부채 발 경제위기로 이어질 수 있는데, 종래의 분양주택은 가격이 비싼 까닭에 부채에 의존할 수밖에 없음
- 따라서 대안적 공공주택 공급방식이 필요한데, 지분공유주택이나 토지임대부 분양주택 등이 여기에 해당. 아래에서는 토지임대부 분양주택을 집중 검토함

□ 토지임대부 분양주택의 장점

- 정의 : 토지임대부 분양주택은 건물만 분양하고 토지는 공공이 보유·임대하는 주택. 입주자는 건물만 보유하고 공공 보유한 토지에는 임대료를 정기적으로 납부
- 장점 1 : 건물만 매입하는 까닭에 자가 보유 진입장벽이 낮고 주택 구입의 부채 의존도가 획기적으로 낮아짐. 자산축적이 상대적으로 부족하지만 소득 흐름이 양호한 계층에게는 매우 유리한 공급방식
- 장점 2 : 임대료를 제대로 환수하면 투기가 차단되어 실수요만 시장에 등장

□ 기존 토지임대부 분양주택의 검토

- 2011년 강남·서초에 공급한 토지임대부 분양주택 검토
 - 주변 시세의 1/4 수준인 2억 2천만 원에 분양됨
 - 월 토지임대료는 35만 원이었는데, 토지임대료가 이렇게 싼 이유는 토지임대료를 조성원가를 기준으로 했기 때문

- 이런 까닭에 5년 전매제한기간 끝난 2018년 기준으로 8억 3천만 원(전용 84㎡)이었던 집 값이 2023년 현재 시세가 12억 원(전용 84㎡)으로 올라 10억 원 가까이 자본이득을 누릴 수 있게 됨. 이 가격은 주변 일반주택의 70% 정도.
- 토지를 LH가 보유하고 있지만 환수하지 않은 토지임대료를 건물 보유자가 누리기 때문
- 결국 시세의 1/4에 분양했지만 일반주택처럼 투기가 일어나고 가격이 높아짐. 시간이 지날수록 공급의 취지가 퇴색

○ SH공사가 공급 예정인 토지임대부 분양주택 검토

- SH공사의 토지임대부 분양주택도 강남·서초와 마찬가지로 토지임대료가 낮아 자본이득이 발생하는 문제가 발생. 싸게 분양했지만 일반주택처럼 투기가 일어나고 시간이 지날수록 공급의 취지가 퇴색
- 토지임대료를 택지 감정가를 기준으로 산정하지만 보유 기간에 따라 다음과 같은 시세차익을 인정하는 구조로 설계

〈표 2〉 SH 공사의 토지임대부 분양주택 운영 구상

5년 이내(실거주 의무)		10년 이내(전매 제한)		10년 이후(전매 허용)
분양가 수준으로 환매 (분양가+1년 만기 정기예금 이자)	⇒	시세차익 일부 인정 (분양가+시세차익 70% 이하)	⇒	자유로운 거래 허용 (시세차익 인정)

자료 : 이종배 의원실(2023, 57)

- 10년 내 매각 시 공공 환매이므로 공급할수록 공공의 부담은 커지는 문제 발생
- 무엇을 ‘시세’로 할 것인지를 둘러싼 갈등 가능성도 존재

□ 토지임대부 분양주택의 공급 확대를 위한 조건

- 첫째, 향후 공공택지에서 공급하는 분양주택은 모두 혹은 상당 부분은 토지임대부 방식으로 공급한다는 방침을 천명할 필요. 그래야 시장 선호도가 생김
- 둘째, 공공의 부담을 낮출 필요
 - 공공은 토지임대료 징수에만 집중하고 분양 직후부터 시장의 자유로운 거래를 허용할 필요
 - 징수임대료를 시장임대료에 근접시킬 것. 이를 위해 토지가격에서 임대료를 산출하는 것이 아니라 임대시장을 기준으로 산출할 것. 임대료를 정기적으로 재산정하여 조정할 것.

- 이 조건이 유지·정착되면 토지임대부 분양주택은 낮은 가격으로 시장에 자리를 잡게 되고, 이것은 주택시장 전반에 상당히 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상

3. 민간임대주택 정책

- 목표 : 민간임대시장에서 임대인과 임차인의 힘의 비대칭성을 해소하여 임차인의 주거 안정성을 높이는 것.
- 임차인의 주거 안정성을 높이는 방안
 - 계약갱신청구권 연장 : 현행 4년(2+2)인 계약갱신청구권을 상가건물임대차보호법상의 임대차 기간에 맞춰 최장 10년(2+2+2+2+2)으로 강화를 모색할 필요. 상가 임차인과 주거 임차인 간의 차등을 둘 근거가 매우 취약
 - 계약갱신청구권 거절 제한 : 임대인은 임대인 본인이 임차목적물에 직접 거주하는 경우와 임차인의 의무 위반을 제외하곤 임차인의 계약갱신청구권을 거절하지 못하도록 해야
 - 신규임대료 제한 : 임대료 상한은 현행 5%를 유지하되 신규임대료도 공시가격에 연동할 필요. 과도한 전세가 상승을 막고 깡통전세와 전세사기 문제를 예방할 수 있음⁷⁾
 - 전세대출 조정 : 전세대출 한도를 하향 조정하고 전세보증보험의 보증 한도를 점진적으로 낮춰서 전세가를 낮추고 깡통전세와 전세사기의 가능성을 차단할 필요⁸⁾

4. 공공임대주택 공급 정책

- 목표 : 청년 및 신혼부부와 저소득층의 주거비 감축을 통한 주거권 실현
- 공공임대주택의 꾸준한 공급
 - 2021년 현재 5.1%인 20년 이상 장기공공임대주택⁹⁾의 양을 전체 주택의 10% 이상 공급¹⁰⁾

7) '등록'민간임대주택에 대한 세제 혜택과 관련해서는 별도의 연구와 논의가 필요하다. 다만, 이 경우에도 보유세는 보편, 취득세와 양도세는 차등 적용의 틀은 유지해야 한다는 점을 밝혀둔다.

8) 전세자금대출잔액은 2012년 23조 원 규모에 불과했으나 2016년 이후 가파르게 증가하여 2019년 100조 원을 넘어섰고 2021년 말에는 180조 원까지 증가했다(KB 금융지주경영연구소 2022).

9) 현재 20년 이상 장기공공임대주택 종류에는 영구임대주택, 50년임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 매입임대주택, 장기전세주택이 있다.

10) 정부가 정의하는 공공임대주택의 양은 2021년 현재 176만 호로 전체 주택의 8.1%이지만, 20년 이상 장기공공임대주택의 양은 111만 호이다.

- 대상 : 청년, 신혼부부, 저소득층(소득 1~6분위)
- 공공임대주택 공급 모델은 공공임대주택과 민간임대주택이 서로 영향을 주고받는 ‘일반 주의’(봉인식·최혜진 2019, 38)가 적합
- 소득분위별 주거급여와 재정지출 확대를 통한 주거비 경감(김용창 2022, 51; 57)
 - 우리나라의 2019년 기준 GDP 대비 주거급여 비중은 0.07%인데 이는 주요 선진국들 0.33%와 비교할 때 OECD 평균 예산의 1/4에도 못 미치는 수준. 전체 가구 중 수급 가구 비중도 OECD 평균이 약 10% 수준이나 우리나라의 경우는 4.8%에 머무르고 있는 실정
 - 주거급여 대상과 주거비 지원을 확대하면 무주택 가구의 주거 선택성과 점유의 안정성을 높이고, 비주택거주가구의 주거 안전성을 높일 수 있음
- 공공임대주택 공급을 꾸준히 늘리는 동시에 주거비를 낮추면 빚을 떠안고 집을 사거나 비싼 민간임대주택에 들어가는 것 외에도 선택의 여지가 생기는 것인데, 이것은 전월세 가격 하향 안정화에 기여할 수 있음

5. 기타 정책

- 금융정책의 방향
 - DSR 중심의 대출 규제 중심으로 전환하고 LTV는 자율적 운영을 검토할 필요
 - 임대인에 대한 임차인의 무이자 대출 성격이 짙은 전세금도 DSR에 포함(KB 금융지주경영연구소 2022)
- 토지주택은행 운영(김용창 2017)
 - 기본주거 실현 과정에서 나타나는 상황을 관리하고 지금과 같은 경기침체 시 부실채권 처리를 위한 토지주택은행 운영을 검토할 필요
 - 현재 운영되고 있는 토지은행은 토지가격 상승에 대비해 토지를 미리 비축하는 데 초점이 맞춰져 있음. 여기서 제안하는 토지주택은행은 주택 혹은 부동산가격 하락기에 가격 폭락과 부동산 방기를 억제하면서 대규모 주택 압류 위기에 대응하고 작금의 부동산 체제를 새로운 체제로 전환¹¹⁾하는 과정에서 생기는 문제들을 적극적으로 개입·해결할 단위

- 기존의 압류 부동산과 조세 체납 부동산에 대해서 우선 매수권을 부여받은 토지주택은행이 매수한 주택 혹은 부동산을 지역 친화적으로 사용·개발하고 거주자들의 안정성을 높이는 역할을 적극적으로 수행

VI. 결론 : 기본주거 실현의 조건

□ 분명한 철학과 정책 방향 제시

- 두 번의 민주 정부 경험을 통해서 교훈을 얻어야 할 것은 분명한 철학과 그 철학을 담을 수 있는 수미일관하고 상호 보완적인 정책을 제시하는 것이 가장 중요하다는 점
- 시장 참가자들이 사실로 받아들이고 적응할 수 있도록 유도하는 것이 핵심

□ 상호 보완적인 정책의 입체적이고 체계적인 투사

- 세제 정책을 통해 주택가격의 변동성 낮추기 → 투기 차단 → 가계부채 축소 및 불평등 완화
- 부담 가능한 신규주택 지속적 공급 → 자가보유율 제고 → 민간임대주택 임차수요 조정
- 공공임대주택의 꾸준한 공급 → 청년, 신혼부부, 저소득층 및 비주택거주자구의 주거 안정성 제고 → 민간임대주택 수요 하락 → 임차인의 주거 안정성 제고
- 민간임대주택에서 임대인과 임차인의 힘의 비대칭성 해소 → 임차인의 주거 안정성 제고

- 이런 조건들이 충족된다면 기본주거는 충분히 달성이 가능하고 이것은 나라 경제의 지속 가능성과 민주주의 발전에 크게 기여하게 될 것

11) '체제 전환' 관점에서 부동산 정책을 다룬 연구로 남기업(2021) 참조하라. 이 연구는 기존에 제시된 주택체제를 비판적으로 평가하고 불로소득 환수형 부동산 체제를 제안하고 있다.

〈참고문헌〉

- 강병익·채은동·이진수·신영민. 2023. “2022 민주연구원 불평등 보고서 : 현황과 쟁점.”
- 고정희·김광병. 2020, “인권과 주거권 보장 담론.” Vol. 13. No. 3 pp. 285~304
- 김용창. 2022. “구조적 자산불평등 시대 주거복지 체제 전환 전략.” 《지리학논총》 제68호. pp. 39-59.
- 김용창. 2017. “지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행 -미국 사례를 중심으로.” 《공간과 사회》 Vol.27 No.2. pp. 12~52
- 남기엽. 2023. “2020~2021년 부동산 불로소득 추산.” 《토지+자유 연구》 24호
- 남기엽. 2021. 『불로소득 환수형 부동산 체제론 : 부동산 공화국 탈출하기』. 개마고원.
- 박찬중. 2015. “한국 부채경제의 정치경제적 영향에 관한 연구 : 국가, 기업, 금융 관계를 중심으로. 서울대학교사회학박사학위논문.
- 봉인식·최혜진. 2019. “Ghekière의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구.” 《주택연구》. Vol. 27, No. 1. pp. 31~51.
- 오민준. 2020. “자산 불평등에서 주택의 역할.” 국토연구원 Working Paper 20-28
- 이선희·김상겸. 2023. “인간의 존엄성과 주거의 보장에 관한 헌법적 연구.” 《토지공법연구》 제 101호. pp. 465~489.
- 이종배 의원실. 2023. “토지임대부 분양주택 활성화 모색 토론회.” 자료집
- 국토교통부 보도자료. 2022. 12. 20. “「2021년도 주거실태조사 결과」 발표”
- 동아일보. 2023.3.10. “지난해 전세자금대출 170조 돌파…3년새 70% 증가”
- 한국경제연구원 보도자료. 2023.3.6. “韓 가계부채 전세보증금 포함 시, 경제규모·소득 대비 OECD 1위”
- 통계청. 각년. 〈가계금융복지조사〉
- Tigran Poghosyan. 2016. “Can Property Taxes Reduce House Price Volatility? Evidence from U.S. Regions” IMF Working Paper WP/16/216
- KB 금융지주경영연구소. 2022 “전세자금대출 증가에 따른 시장 변화 점검.” 《KB 경영 포커스》
- KB 금융지주경영연구소. 2023. “KB 부동산 보고서.” 《KB 연구 보고서》
- OECD. 2023.2. <https://stats.oecd.org>, National Accounts at a Glance
- 국가통계포털(kosis.kr)
- 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

발 제 2

전세피해 구제와 예방

임재만 세종대학교 부동산학과 교수



전세 피해 구제와 예방

2023.4.17

임재만(세종대학교 산업대학원 부동산자산관리학과 교수)

1. 서론

1) 용의 정의

(1) 전세사기

- 이중계약, 중복계약, 깡통전세, 갭투자, 불법건축물, 직거래, 신탁사 소유 물건 등 관련한 사기 전세계약
- 사기죄의 성립요건은 기망 및 착오와 재산상의 이득 사이에 인과관계가 존재해야 함
- 임차인은 선순위채권 과다 또는 임대인 부재 등으로 보증금을 거의 돌려받지 못하거나 보증금 일부라도 반환받기 위해 많은 시간과 비용을 지불해야하는 상황이 발생하기도 함

1. 서론

(2) 갭통전세

- "집값 - 선순위 채권" < 전세보증금
- 집값 하락이 주된 원인이며, 선순위채권에 대한 지급불능으로 경매나 압류 처분이 발생할 가능성이 높음
- 이 경우 주택 소유자의 전략적 지급불능사태(strategic default)가 벌어질 가능성이 큼
- 임차인은 보증금을 제 때 완전히 반환받기 어려움

3

1. 서론

(3) 역전세

- 임대인이 임차인에게 적절한 시기에 보증금을 되돌려주지 못하는 상황
- 아직 갭통전세 상황은 아닐 수 있음
- 전세사기나 갭통전세 문제는 결국 역전세 문제임
- 전세값 하락이 주된 원인

4

1. 서론

2) 전세 관련 제도

- 주임법: 확정일자, 최우선변제, 임차권등기 등
- 전세대출: 신용대출(집값과 연계되지 않음), DSR 미적용
- 전세보증금 반환 보증보험: 등록임대 의무 가입, 보증의 기본원리 + 주거복지 차원 혼재(보증한도: 집값 수준), 보증료 부담 문제

5

1. 서론

2. 전세의 의미

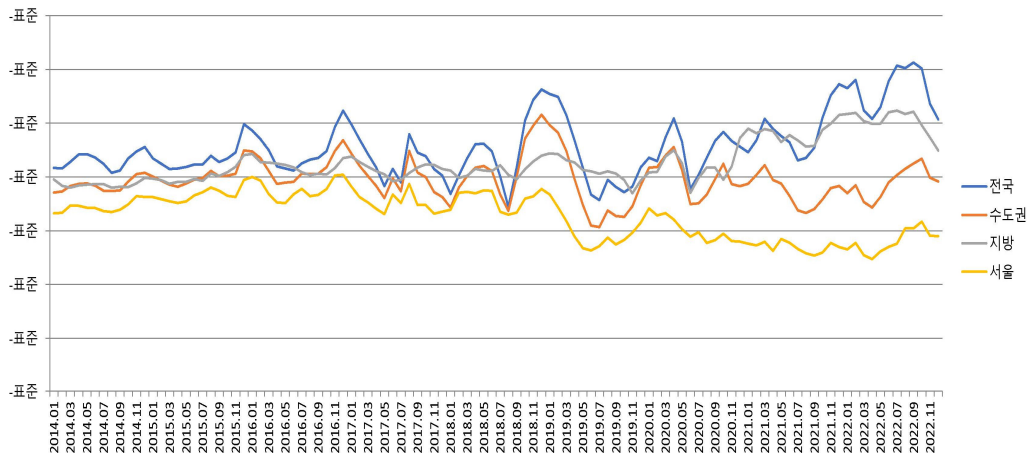
- 1세대(~1970년대): 부동산금융 규제 시기 주택 일부 또는 전부를 이용한 사금융(私金融)을 통한 자금조달
- 2세대(1980년대~2015년): 아파트 가격 상승 위험을 헤지하기 위한 선 구매, 1~2채 정도의 소규모 투기
- 3세대(2016년~): 소액 또는 무자본 갭투기

6

1. 서론

3. 전세시장 동향

1) 전세 평균 실거래가 / 매매 평균 실거래가



7

1. 서론

3. 전세시장 동향

2) 전세가울 높은 아파트 단지

시도	단지수	전세가울 100% 이상단지수	전세가울 100% 이상 단지 비율	전세가울 90% 이상 단지수	전세가울 90% 이상 단지 비율	전세가울 80% 이상 단지수	전세가울 80% 이상 단지 비율
전국	64,577	5,996	9.3	13,146	20.4	24,515	38.0
서울특별시	12,638	1,137	9.0	2,874	22.7	5,057	40.0
부산광역시	4,518	131	2.9	424	9.4	1,122	24.8
대구광역시	2,246	54	2.4	227	10.1	663	29.5
인천광역시	6,783	1,377	20.3	2,251	33.2	3,202	47.2
광주광역시	1,688	88	5.2	215	12.7	533	31.6
대전광역시	1,669	117	7.0	224	13.4	454	27.2
울산광역시	1,385	65	4.7	239	17.3	556	40.1
세종특별자치시	193	6	3.1	26	13.5	39	20.2

자료: 한국도시연구소(2023)

8

1. 서론

3. 전세시장 동향

2) 전세가을 높은 아파트 단지

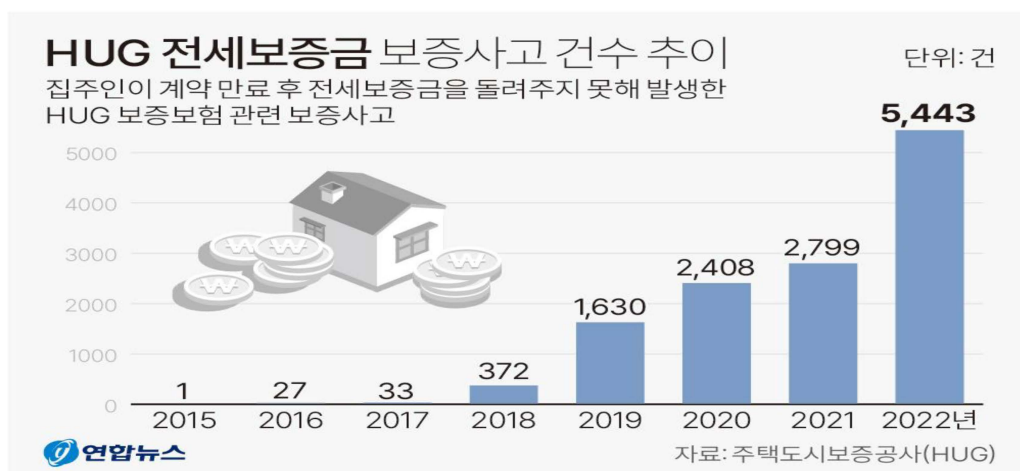
시도	단지수	전세가을 100% 이상단지수	전세가을 100% 이상 단지 비율	전세가을 90% 이상 단지수	전세가을 90% 이상 단지 비율	전세가을 80% 이상 단지수	전세가을 80% 이상 단지 비율
경기도	18,794	2,019	10.7	3,485	18.5	5,657	30.1
강원도	1,732	95	5.5	311	18.0	758	43.8
충청북도	1,564	114	7.3	363	23.2	838	53.6
충청남도	2,224	121	5.4	377	17.0	1,024	46.0
전라북도	1,626	131	8.1	443	27.2	885	54.4
전라남도	1,187	99	8.3	283	23.8	591	49.8
경상북도	2,358	243	10.3	711	30.2	1,459	61.9
경상남도	3,334	158	4.7	597	17.9	1,464	43.9
제주특별자치도	638	41	6.4	96	15.0	213	33.4

자료: 한국도시연구소(2023)

9

1. 서론

3. 전세시장 동향



김민지 기자 20230117

10

1. 서론

3. 전세시장 동향

4) 임차권등기명령

- '22년 서울지역 4822건(21년 3226건)

5) 언론 보도 전세사기 지역

- 인천 미추홀구 건축왕

- 서울 강서구 빌라왕

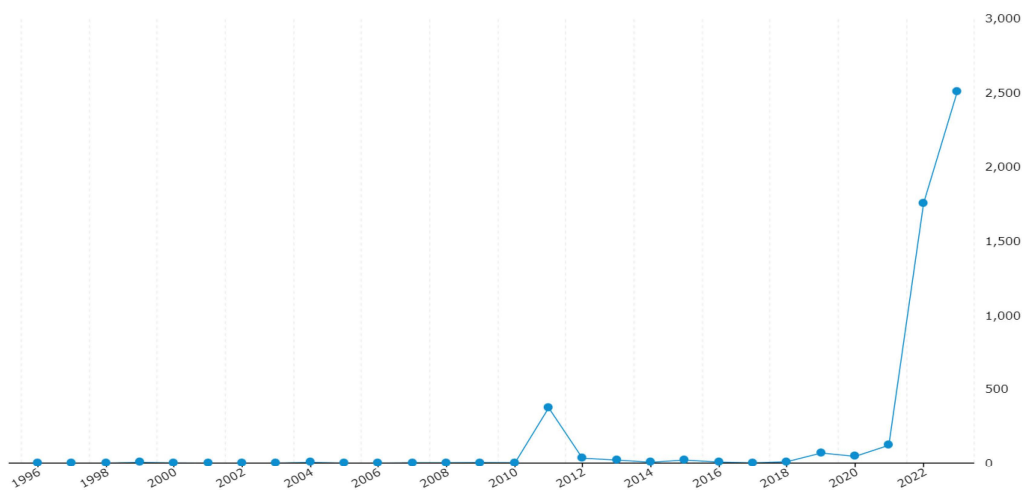
- 부산(오피스텔), 광주(빌라), 대전(오피스텔), 대구(빌라)...

자료: 한국도시연구소(2023)

11

1. 서론

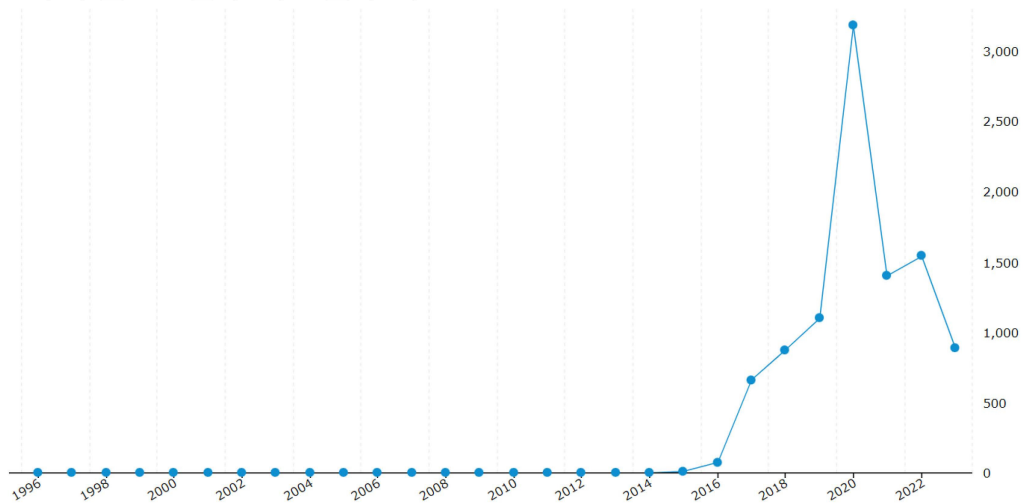
• 빅카인즈: 전세사기



12

1. 서론

• 빅카인즈: 갭투기&갭투자



13

1. 서론

4. 전세 피해는 사회적 재난

- 전세는 다주택자의 자본이득을 노린 주택 투기의 레버리지로 활용(다주택자 대출 규제 무용)
- 전세보증금반환보증(집값의 100%), 전세대출(신용대출, DSR 미 적용)은 사실상 세입자에 대한 무책임한 과잉 대출이자 갭투기꾼에 대한 약탈적 대출
- 정부의 등록임대주택 관리 부실
- 부동산계급사회, 부동산공화국, 전세 우대정책
- 전세사기, 갭통전세 등 세입자의 피해는 집값 하락이라는 경제 위기에서 비롯

14

2. 미국의 금융위기 대책

1) 금융위기의 원인과 실태

- 자가소유촉진정책으로 가계부채 급증(서브프라임 대출 급증)
- 주택가격 급등하자 긴축정책으로 선회하면서 주택가격 하락
- 실업 증가로 서브프라임 사태 발생
- 주택가격 하락과 채무불이행 증가로 대규모 부실채권 발생
- 리먼 브라더스 등 다수 투자은행의 파산위기 봉착
- 소득 상실과
- 소득 상실과 갇힌주택으로 모기지 체납, 주택 압류, 경매 -> 홈리스, 경매 집중지역 황폐화

15

2. 미국 서브프라임 사태 이후

2) 정책 대응

- 초기에는 Hope Now Alliance, Hope For Homeownership, FHA Secure, HAMP, Hardies Hit Fund 등 다양한 채무조정 프로그램 시행
- 장소기반 개입: LITHC, NSP(land banking) 등 프로그램을 통해 부담가능한 주택 재고 확대 추진
- 사람기반 개입: Dodd-Frank법(특정 주택소유자 모기지 상환 부담 완화, EHLP(소득감소 주택소유자에게 브릿지 론 제공)), ARRA법(임차인과 노숙인 지원)

16

2. 미국 서브프라임 사태 이후

3) 다양한 정책 대안

- 저금리, 무이자 대환대출
- Sale and Leaseback
- 주택가격하락위험 헤지: 주택가격보장보험,
- 모기지 재설계: Buy Your Own Mortgage(Hancock & Passmore, 2009), Shared Responsibility Mortgage(Sufi & Mian, 2014), Continuous Workout Mortgage(Shiller, 2009)

17

2. 미국 서브프라임 사태 이후

<참고> 미국 토지은행의 기능

- 토지비축
- 토지 개발 파트너
- 경제개발과 도심 재활성화 지원
- 중저소득층 적정주거공간, 소득혼합단지, 임대주택 공급
- 문제부동산 해결
- 압류 및 조세채납 부동산에 대한 기존의 파산시스템 기반의 경매시스템 대체

18

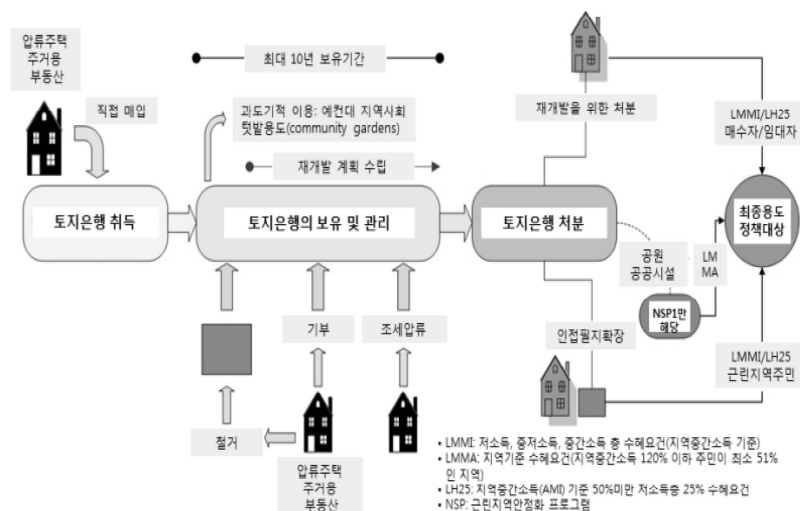
2. 미국 서브프라임 사태 이후

<참고> 미국 금융위기 시 Distressed Asset Stabilization Program

- 주담대 NPL 중 일부를 지역단위로 pooling하여 매각, NPL 할인 매입하여 원금 삭감 효과, 경매권을 유예하여 한계 차주나 세입자가 해당 주택에 계속 거주할 수 있도록 함
- 또는 담보주택을 매입하고, 일정 기간 후 원소유자에게 재매각
- DASP에서 이들 기관에 우선매수권 부여

19

<참고> 미국 토지은행 모델



출처: HUD, 2012.

김용창. 2017. 지구적 금융위기 일상화에 대응하는 토지주택은행. 공간과 사회 27(2)

20

3. 국내 주거위기 대응정책

1) 부도공공건설임대주택 매입(2007년)

- 부도등이 발생한 공공건설임대주택 매입(LH: 약 2만 가구 이상 LH 매입)

2) 미분양 해소(2010년)

- 대주보: 환매조건부 미분양 매입(3조원)
- LH: 5조원 투입, 약 4만가구 미분양 매입
- 주금공: 1조원 투입, 미분양주택 담보 회사채 유동화

21

3. 국내 주거위기 대응정책

3) 4.1 부동산대책(2013년)

- 연체가구에 대한 금융권의 자체 프리워크아웃
- 한국자산관리공사와 한국주택금융공사를 통한 채무조정 활성화와 SLB 프로그램(캠코)
- LH 희망임대주택리츠(1,2,3차), 국민희망임대주택리츠(2017년)
- 주택연금 사전가입

22

3. 국내 주거위기 대응정책

4) 신복위 특별지원 프로그램(2019년)

- 주담대 담보권 실행 유예, 주담대 채무조정 특례, 담보주택 매매 지원(서울회생법원 주택담보대출채권 채무재조정 프로그램)

23

3. 국내 주거위기 대응정책

5) 지원 프로그램 대상자 요건

	신복위 특별지원 /캠코 SLB	희망임대리츠	국민희망리츠
주택가격	시세 6억원 이하	공시가격 9억원 이하	공시가격 5억원 이하
소득 등 요 건	부부합산 7천만 원 이하	1주택자 (3차: 다주택자 1주택 한정)	월평균소득이 도시근로자의 120% 이하

24

3. 국내 주거위기 대응정책

6) 윤석열정부 전세피해대책에 대한 평가

- 피해실태조사 미시행
- 당해세 우선의 원칙, 선순위채권 등의 존재, 법인 사업자의 경우 공동저당 설정 등으로 개별 세입자의 대응은 불가능
- 긴급주거는 단기거주로 임시방편에 지나지 않음
- 보증금 미반환으로 전세대출 상황이 어려운 상황에서 대환대출은 계속 빚을 지고 이를 상환해야 하는 이중 부담

25

4. 전세피해 구제방안

1) 경제위기 시 정부개입의 목표

- 자산과 소득의 불평등 확대로 경제위기에 취약한 계층의 보호
- 금융시스템의 붕괴 방지
- 경제 회복력 강화

* 시장원리 활용

* 주택임대사업자(기업), 국가(조세채권 등)에 대한 집단적 해결

* 도덕적 해이 방지

* 책임분담(손실공유)

26

4. 전세피해 구제방안

2) 자원조달

- 공공주택 자원 활용(정부 재정, 주택도시기금 등)
- 코로나 기간 동안 금융기관과 정유업계, 건설업계는 사상 최대의 이익을 실현/재난 대응 과정에서 불평등 심화 -> 횡재세/부유세 도입 필요

* 횡재세 도입 논의

- 유럽연합: 연대기여금(법인의 '18~'21 평균 대비 '22,23년 20% 초과이익의 최소 33%)
- 영국: 석유 및 가스 회사에 대해 법인세율 기존 40%에 25% 추가, 전력회사는 45%
- 미국: 1일 30만 배럴 이상 생산 회사에게 '15~'19 평균 석유가격과 현재 가격의 차이에 50% 부과 법안 발의
- 한국: 3개의 법안 발의 중(석유, 가스, 은행, 초과이익 획득 기업)

* 석유업계: 유가안정자금 vs. 사회공헌기금

27

4. 전세피해 구제방안

3) 전세피해 구제 방안 개요

• 전세 위기 가구의 요구

- 빨리 이 집에서 나가고 싶다.
- 이 집을 사서라도 계속 거주하고 싶다.
- 이 집을 사고 싶지는 않지만, 당분간 계속 거주하고 싶다.
- 보증금을 다 받을 수는 없어도 전세대출 부담을 줄여주면 좋겠다.

28

4. 전세피해 구제방안

4) 전체피해 구제 방안

- 가장 시급한 것은 압류 및 경매 중지, 유예
- 임대사업자 사망 시 허그의 기업(임대사업자) 파산 신청
- 공공임대주택 확대: 부실 부동산 PF 재구조화, 악성 미분양 할인 매입 -> 공공임대주택으로 활용

29

4. 전세피해 구제방안

4) 전체피해 구제 방안

- ① 개별적 처리가 가능한 경우: 특별 경매 절차(임차인의 우선매수권)
- ② 보증금반환채권의 공공매입과 추가 대출 또는 긴급주거지원
- ③ 깡통전세주택의 공공 매입: 채권 양수 후 우선매수권, 경매신청권 행사(다수 주택 관련 시 파산절차 준용), 매입 주택은 향후 시장에 매각하거나 공공임대주택으로 활용
- ④ 그럼에도 임차인에게 전세대출 등 채무가 남아 있는 경우 채무조정, 회생 등 제도와 연계

30

4. 전세피해 구제방안

① 특별경매절차(세입자의 우선매수권)

- 보증금미반환 시 일정기간(예: 3개월) 내 행사할 수 있는 옵션을 부여

청구권자	계약	보증금미반환 시	집값 \geq 80원	집값 $<$ 80원
임차인	80원	- 주택을 80원에 살 수 있는 권리	- 임차인은 임대인이 지불한 80원을 수취	- 임차인은 주택을 소유함
임대인	20원	- 주택을 80원에 살 수 있는 옵션을 부여 - 이 옵션을 제3자에게 매도 가능	- 임대인 또는 옵션 매수자는 이 옵션을 행사하고 80원을 임차인에게 지급	- 임대인은 옵션을 행사하지 않음

31

4. 전세피해 구제방안

② 보증금반환채권 공공 매입

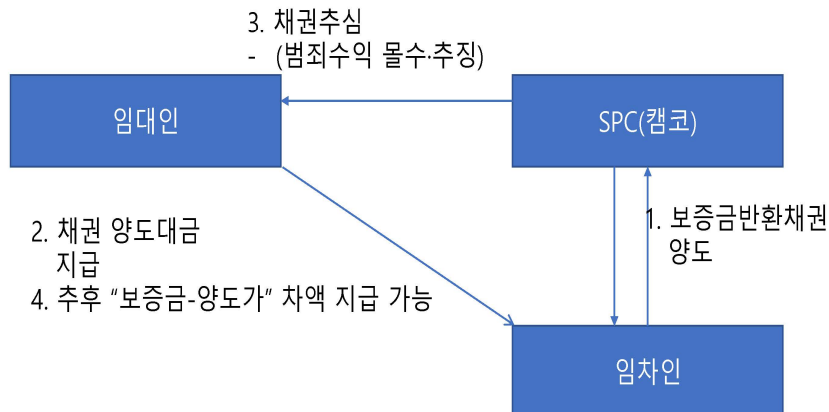
청구권자	계약	채권양수도 모델
임차인	D = 80원	- 채권을 SPC/캠코에 공정가액에 양도
임대인	E = 20원	
SPC/캠코		- 반환 - 임대인에 대임차인에게 보증금 한 채권 추심(범죄수익 몰수·추징) 또는 SLB모델로 이동
장점		- 신속한 보증금 반환/채무조정과 저리 대환대출 - 긴급주거지원

임대사업자 도산절차를 활용하는 방안도 가능하나, 세입자가 직접 절차에 참여해야 함

32

4. 전세피해 구제방안

② 보증금반환채권 공공 매입



33

4. 전세피해 구제방안

<참고> 대법원 '232.2 선고 2022다255126

주택임차인은 대항력을 취득하고 대항요건이 존속되는 한 대항력은 계속 유지된다.

대항력과 우선변제권을 점유하고 있는 임차인이 경매절차에서 우선변제권 행사로 보증금 전액을 배당받지 못한 경우 임차인이 대항력을 갖춘 이후 임차주택을 양수한 자는 그와 같이 존속되는 임대차의 임대인 지위를 당연히 승계한다.

이는 주택임대차보호법 제3조의2 제7항에서 정한 금융기관이 임차인으로부터 보증금반환채권을 계약으로 양수함으로써 양수한 금액의 범위에서 우선변제권을 승계한 다음 경매절차에서 배당요구를 하여 보증금 중 일부를 배당받은 경우에도 마찬가지이다.

따라서 주택임대차의 대항요건이 존속되는 한 임차인은 보증금반환채권을 양수한 금융기관이 보증금 잔액을 반환받을 때까지 임차주택의 양수인을 상대로 임대차관계의 존속을 주장할 수 있다.

34

4. 주택 금융위기 지원방안

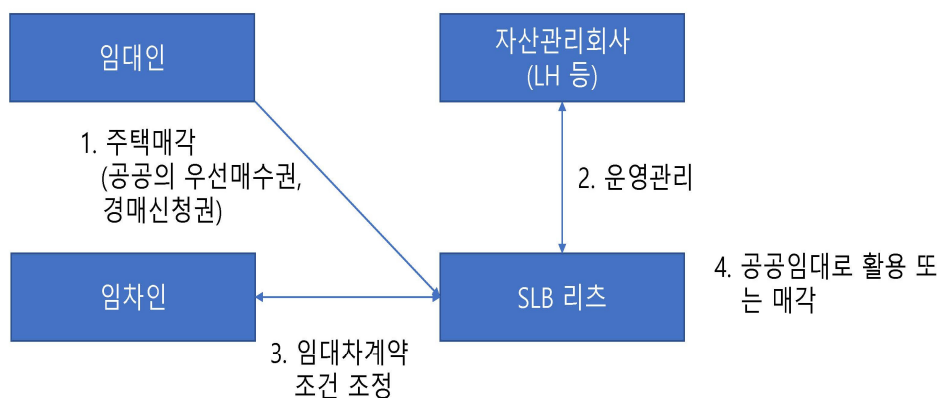
③ 보증금반환채권 활용 Sales and Leaseback Model

청구권자	파산 전	SLB 모델(우선매수권 부여)
임차인	D = 80원	
임대인	E = 20원	- SLB 리츠에 해당 주택을 매각
SLB 리츠/캠코		- 해당 주택을 매수(공공기관에 우선매수권, 경매신청권 부여) - (계속거주)임대차계약 조정 - (이사) 공공임대로 활용/민간 매각
장점		- 주거안정성 도모 - 공공주택 확보

35

4. 전세피해 구제방안

③ 보증금반환채권 활용 Sale and leaseback program



36

4. 전세피해 구제방안

④ 전세 피해 전세대출에 대한 적극적인 채무조정

- 전세대출을 받은 전세 피해자는 전세보증금 미반환으로 주거불안정과 신용불안정이라는 이중의 고통을 받고 있음
- 금융기관의 무분별한 과잉 전세대출, 허그의 포퓰리즘적 보증금반환보증이 전세가격 상승과 갭투기 성행의 주요한 원인이 됨
- 금융기관의 무책임한 대출 관행에 대한 처벌, 코로나 기간 중 막대한 예대금리 차에 의한 초과 수익의 사회적 공유 차원에서 전세대출 부실에 따른 손실분담 필요

37

4. 전세피해 구제방안

<참고> 해외 채무조정 사례

- 미국: Strike Debt Collective(The Rolling Jubilee) 32백만달러 가계부채 소각
- U.K: 대부업체 Wonga 33만 통장 220백만 파운드 채권 소각
- U.K: Payment Protection Insurance refund scheme의 채무조정
- 크로아티아: Fresh Start program 채권추심 유예
- 프랑스: Household Overindebtedness Commission(HoC) 개입으로 채권자와 채무자 간 채무조정

38

4. 전세피해 구제방안

<참고> Montgomerie(2019)의 가계부채 축소 방안

- 금융기관에 대한 bail-out 대신 특정 유형의 가계부채에 대한 'Debt Write-down & Write-off'
- Debt Write-down: Household Debt Refinancing Fund 조성, 기존 high cost 대출 중 중위소득 금액까지 0%, 장기 대출로 전환
- Debt Write-off: 부실채권 매입 후 소각, 개인 회생 및 파산

39

5. 전세 피해 예방방안

- 점유 중립성 강화 또는 전세보다 월세 우대 정책으로 전환
- 민간임대주택등록의무화(정보비대칭 해소, 주택품질 유지, 사업자 관리 등)
- 중개사의 중개대상물 확인설명 내용 및 의무 강화
- 주택가격과 전세가격 사이 적정한 Gap 유지: 전세가격규제(주택가격의 일정비율, 예: 주택가격의 70%) 또는 보증금반환보증 한도 규제 내지 초과 보증금 예치 제도

* 무엇을 주택가격으로 볼 것인가?

- 공시가격? 시세? 감정평가가격?
- 특히 신축 비 아파트 주택의 가격은?

40

5. 전세 피해 예방방안

- 일각에서 공인중개사협회의 법정단체화, 부동산분양대행제도 도입해 분양대행 사각지대 해소 등을 주장하고 있음
- 공인중개사협회가 법정단체화 되면 독과점 폐해가 더 늘 수 있다는 우려가 있음
- 분양대행업의 전면 도입도 모든 분양에 적용할 수 없어 여전히 사각지대를 완전히 해소할 수 없음
- 자율규제만으로는 전세사기 등의 문제를 해결할 수 없으며, 국가-자율 협력 규제 체계 구축이 필요
- 전세사기나 강통전세가 발생하는 근본적인 문제는 해결하지 못하며, 관련 이익단체의 위상만 강화하는 격이 될 것임

41

6. 결론

- 현재 전세위기가 두드러진 현상이지만, 주택경기 침체가 장기화하면서 주택위기가 현실화되고 있는 중(부동산PF 부실화, 미분양주택 증가, 가계부채 연체율 증가, 집값과 전세값 하락)
- 주택위기가 금융위기, 경제위기로 확산되지 않도록 위기대응이 필요
- 위기대응은 경제의 효율성 회복은 물론 형평성을 제고할 수 있는 방향이어야 국민의 지지를 얻을 수 있음
- 특히 위기 전개과정에서 소득과 자산불평등이 심화되지 않도록 기업에 대한 지원보다 위기에 취약한 계층에 대한 집중적이고 세밀한 지원이 요구됨

42

6. 결론

- 전세 문제는 전세금이 자본차익을 기대하는 다주택자의 주택 투기에 레버리지로 활용된다는 점에서 비롯함
- 주택/전세값이 오르기만 한다면 보증미반환 위험은 매우 낮으나, 주택/전세 가격이 하락하면 갭통전세, 역전세 문제가 발생함
- 전세는 무이자 부채이면서 해당 주택에 임차인이 거주하게 하여 주택을 무상으로 관리할 수 있는 주택 투기에 최상의 제도임
- 임차인도 보통 월세거주보다 전세거주가 주거품질 대비 주거비 부담과 사회적 지위가 높다고 인식되어 전세를 더 선호함
- 결국 전세의 장점을 유지하면서 단점을 극복하는 제도 개선만이 전세 문제를 해결할 수 있음
- 현재 전세문제는 현 제도와 법의 틀에서 다루기 어려우므로 범정부 차원의 TF를 구성해 특별 구제 절차와 예방 대책을 마련할 필요

43

6. 결론

- **주택임대차시장 안정을 위한 장기적인 대책**
 - 공공임대주택 재고 확충
 - 점유 중립성(자가 vs. 전세 vs. 월세) 또는 전세의 월세화 유도(임대소득세 차등 부과)
 - 전세자금의 다주택자 투기자금화 차단: 전세자금(세입자는 공공이 발행한 무이자 전세채권을 매입하여 임대인에게 지급, 임대인은 채권을 매각해 자금조달), 전세금 보증한도 낮춰 전세대출 축소, 전세대출에 DSR 적용
 - 민간임대주택등록 의무제(사업자와 주택을 모두 관리)
 - 공인중개사의 확인설명의무 내용과 책임 강화
 - 채권적 전세권의 물건화: 전세권 설정등기 의무화

44

6. 결론

• 주택시장 안정을 위한 장기적인 대책

- 연금개혁: 자산 기반 복지에서 소득 기반 복지로 이행
- 실물경제 회복: 고용 증대와 임금주도 성장(PIR/JPIR/RIR을 낮춰야 함 = 가격 안정, 임금 상승)
- 지대추구 근절: 부동산 등 지대추구 사회에서 건전한 생산부문으로 자본 유입 유인(부동산 관련 조세 및 비조세, DSR 등 거시건전성 금융규제, 공공은행을 통한 금융취약층의 금융접근성 제고)
- 토지주택은행 설치: 공공주택 확보와 공공토지임대제 확대(김용창, 2017)



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

토 론 1

토론문

이광수 미래에셋증권 수석연구위원

토론문 1

이광수 미래에셋증권 수석연구위원

미래 주거 기본권은

주거 확보(양)를 넘어 주거 質로 전환되어야

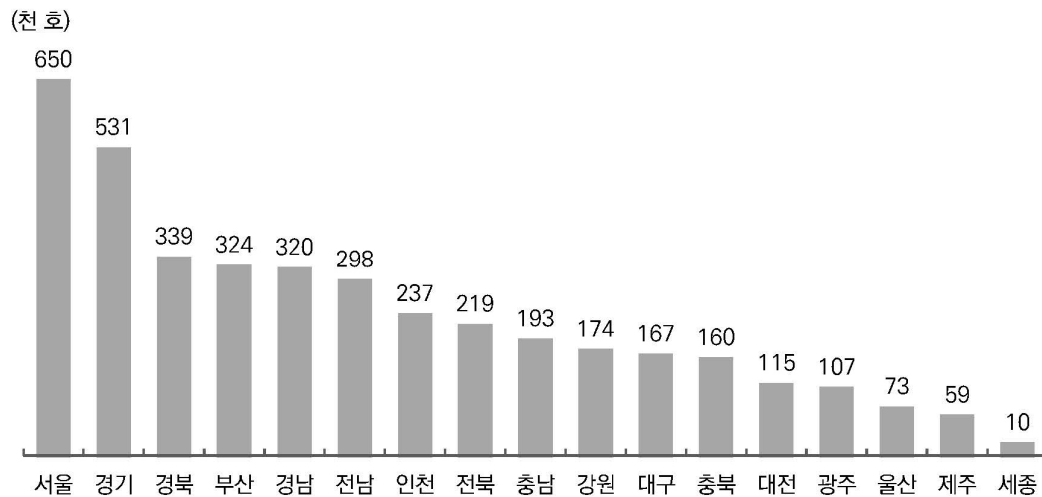
주거 기본권, 質의 핵심은 다양성 추구

다양성을 추구하기 위해서 가장 중요한 것은

젠트리피케이션(gentrification)을 방지하고 함께, 더불어 사는 주거 확보

노후 주택, 재건축을 통해 다양성 추구

(건축연도 30년 이상이 된 아파트 현황, 통계청 자료)



재건축, 재개발 등 인센티브와 주거 기본권(양, 질) 확보

부동산 가격이 하락하고 시장이 안정화될 때 정부가 주도권을 가지고 정비사업을 시행할 수 있다는 판단



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

토 론 2

토론문

권지웅 더불어민주당 주거복지특위 부위원장

토론문 2

권지웅 더불어민주당 주거복지특위 부위원장

□ 들어가며 : 해법의 부재가 아니라 정치력의 부재

- 한국의 주거불안은 크고 중산층에 역시 불안을 느낄 만큼 보편적임.
- 계층과 점유형태에 따라 다양한 해법이 제시되어 왔으나 계층별, 점유형태별로 정치적 영향력이 현저하게 달라서 민간임대시장 임차 거주자를 위한 부동산·주거 정책은 제대로 수립되고 집행되기 어려웠음.
- ⇒ 해법의 부재가 아니라 정치력의 부재
(정치권의 우선순위, 임차점유자의 사회적 영향력 등)
- 필요한 해법을 모색하고 구체화하는 것도 중요하나 그 제도를 만들어 낼 정치력을 어떻게 조직할 것인가를 민주당이 함께 고민하지 않고서는 제도 개선 논의 역시 진척되기 어려움.
- 국회 내 다수당이지만 야당인 민주당이 무엇을 해야 할지, 기본주거 정책 실현과 전세사기 참사를 중심으로 논의하고자 함.

□ 기본주거 : 만연한 주거권 침해는 어떻게 막을 것인가

- 지난 20대 대선 때 공약을 토대로 기본주거 요소를 정리해보면 소득과 관계없이 지원할 수 있는 분양/임대형 기본주택, 두터운 주거급여, 민간임대시장 정상화를 위한 주택청신설, 불로소득 억제에 위한 세제 정비 등으로 구성됨
- 세제 정비의 경우 보유세 실효세율 1%를 목표로 하여 부동산 시장을 안정화하고 부동산 보유세 인상에 대한 국민들의 반대를 설득하기 위해 보유세 재원을 기본소득으로 활용하겠다고 밝힘.
- 주거불안이 특정계층에 국한되어 있지 않기에 기본 주택에 대한 호응이 대선 때도 적지 않았고 현재도 주거불안이 보편화된 불안임을 정부가 알아준다는 점에서 호응이 큼.

- 다만, 앞서 언급한 바와 같이 주거급여 확대, 기본주택 신규 공급 확대와 같이 기존의 시장질서에 부합하는 정책의 경우 임대인 및 부동산 관계자의 저항이 적으나, 임대시장 정상화 및 세제 개편과 같은 기존 시장 질서의 개혁을 요구하는 정책에는 이해관계자의 저항이 상당함.

□ 현안으로서의 전세사기·깡통전세

- 현재 전국적·집단적으로 발생하고 있는 전세사기는 제도 미비 및 과도한 금융으로 인한 문제, 개인이 회피하기 불가능했던 문제로 사회적 재난이라 정의. 개별로 주거불안을 해소하기 어려운 사례가 많은 상황.
- 전국의 전세사기의 피해규모를 23년에만 조 단위, 수 만 가구의 피해가 있을 것으로 추정됨(피해 중 70% 이상은 2030세대, 대다수 3억 이하 주택). 주택가격의 하락으로 보증금 반환 불가주택인 깡통전세의 피해 역시 더욱 커질 것으로 보임

전세사기 30대 피해자 숨진 채 발견... 유서엔 "조속한 지원책 필요"

이원직 기자 구독 + 입력 2023.03.02 15:40 수정 2023.03.02 15:46

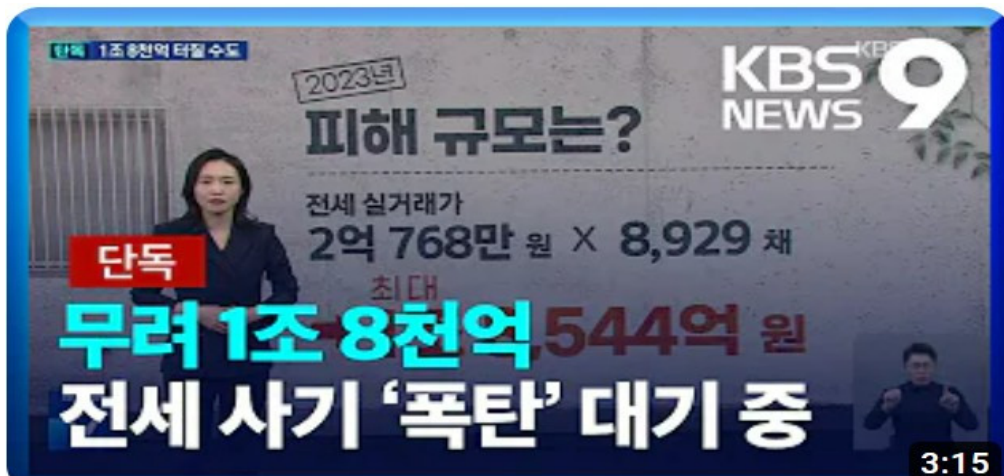
♡ 0 0

7000만 원대 피해 봤으나 지원 못 받아
전세사기피해대책위 "조속 지원 나서야"



많이 본 뉴스

- 1 배우 유아인, 모발 검사에서 코카인-케타민까지 추가 검출
- 2 BTS RM 정보 무단 열람한 코레일 직원 "팬이라 호기심에..."
- 3 "한국이 싫어 그랬다" 3·1절 일장기 내건 아파트 논란
- 4 [단독] '수원여객 횡령' 40억 출천 조폭, 그 돈 절실한 김봉현
- 5 황영웅, '볼트' 결승 1차 1위...실시간 투표가 갈랐다



- **강통 전세 규모는 상당한 수준으로 아파트의 전세가율은 2022년 110%(전국 기준)를 넘어섰고 전세가율이 90%이상이 되는 공동주택의 비율이 20.4%에 달함** (실거래가 기준, 한국도시연구소 23년 3월)

표 2. 전국 시도별 아파트의 전세가율(2016~2022년)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (단위 : %)	
							상반기	전체
서울	72.4	65.9	65.8	53.2	55.3	52.4	51.4	54.8
부산	76.3	75.2	74.9	64.0	63.1	76.0	81.6	78.8
대구	78.4	73.4	76.6	81.8	80.9	98.8	94.9	89.4
인천	83.9	83.7	78.2	72.2	76.0	77.1	82.8	78.6
광주	79.2	78.2	78.5	81.2	71.0	80.0	84.0	83.9
대전	81.7	81.9	76.0	73.9	74.6	78.5	88.9	89.5
울산	75.6	74.7	71.2	64.5	69.4	87.7	94.7	93.7
세종	76.2	59.7	48.5	43.1	48.5	56.5	49.0	48.9
경기	83.6	78.9	74.3	69.0	71.9	73.1	74.7	75.5
강원	84.4	83.5	85.6	81.0	81.1	87.8	92.0	92.8
충북	86.7	92.6	88.9	80.8	82.3	99.3	113.6	115.3
충남	88.4	87.1	81.5	77.8	79.8	100.7	109.8	110.1
전북	92.2	92.3	93.8	89.8	91.9	105.1	110.0	110.7
전남	75.8	77.3	79.3	80.4	79.3	79.3	83.2	85.0
경북	90.2	87.4	87.4	86.6	83.7	102.9	108.5	109.3
경남	88.0	85.9	82.2	74.7	74.3	87.8	99.5	98.9
제주	66.6	68.8	76.6	67.0	66.5	73.1	80.4	81.3
수도권	81.5	75.3	75.2	65.8	73.3	74.4	74.9	77.7
전국	87.4	81.2	80.6	74.6	79.6	92.2	108.7	110.5

자료 : 국토교통부, 실거래가 자료.

표 3. 전국 시도별 공동주택 전세가율(2022년)

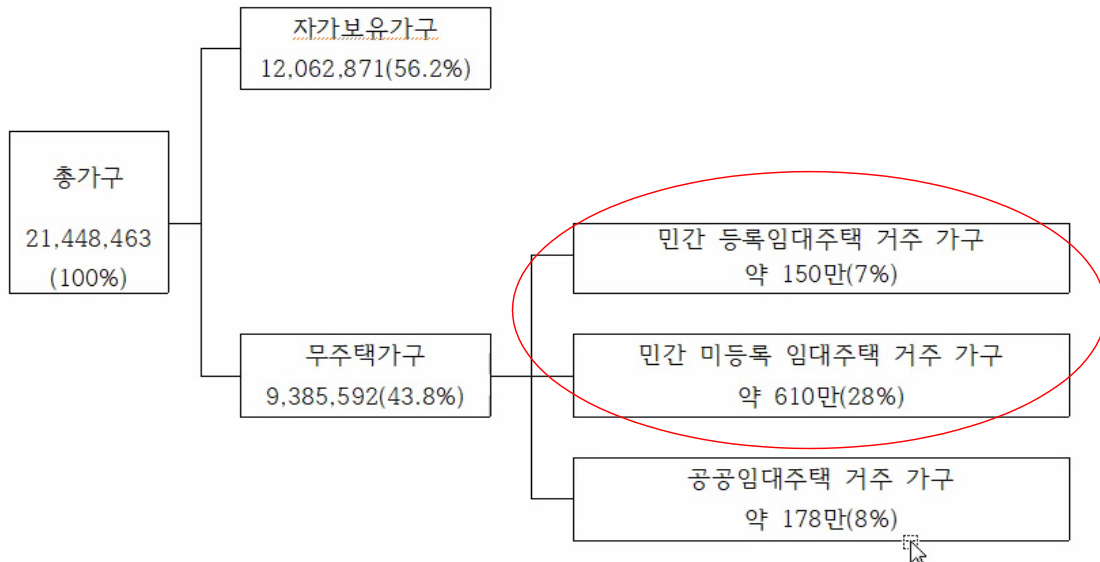
구분	단지수	전세가율 (단위 : %)		
		100% 이상	90% 이상	80% 이상
서울	12,638	9.0	22.7	40.0
부산	4,518	2.9	9.4	24.8
대구	2,246	2.4	10.1	29.5
인천	6,783	20.3	33.2	47.2
광주	1,688	5.2	12.7	31.6
대전	1,669	7.0	13.4	27.2
울산	1,385	4.7	17.3	40.1
세종	193	3.1	13.5	20.2
경기	18,794	10.7	18.5	30.1
강원	1,732	5.5	18.0	43.8
충북	1,564	7.3	23.2	53.6
충남	2,224	5.4	17.0	46.0
전북	1,626	8.1	27.2	54.4
전남	1,187	8.3	23.8	49.8
경북	2,358	10.3	30.2	61.9
경남	3,334	4.7	17.9	43.9
제주	638	6.4	15.0	33.4
전국	64,577	9.3	20.4	38.0

자료 : 국토교통부, 실거래가 자료.

- 따라서 **현재 제기되는 보증금 미반환, 보증금 반환 지연 불안**은 이전 시기의 주거문제에 대한 공감과 문제의식 보다도 훨씬 더 폭넓고 구체적인 사안으로 문제로 청년층에게 여겨짐.
- 미봉책이 아닌 **실질적 피해구제가 필요할 뿐 아니라, 피해구제 과정에서 임차인의 불안 전한 주거권에 대한 광범위한 합의 도출을 시도해볼 수 있는 시기.**
- 적극적 피해구제를 위해 ‘**포항 지진 지원 특별법**’과 같은 피해자 지원방안과 전세사기 피해자 구제법 제정(조오섭의원 대표발의) 등의 정부와 국회의 역할 필요.
- 임차인의 정치력을 구현할 수 있는 전세사기 피해자들은 미추홀구(일명 건축왕), 사망한 임대인 김대성(일명 빌라왕) 사건의 피해자들이 조직되어 있으며 참여연대, 민달팽이유니온 등의 시민단체와 유기적으로 연결되어 있음.

□ 전세사기·강통전세 해결은 민간임대시장의 불안 해소와 맞닿아 있음

<그림 2> 대한민국의 주거 현실(2021년)



- 정부가 보증금 피해사실을 조사, 피해주택 매입, 피해자의 보증금 반환채권 매입 등 전세사기 참사에 대한 구체책은 주거불안의 주요 영역인 민간임대시장의 불공정 문제 해결과 상당부분 연결되어 있음. 또한 전세사기 피해구제는 민간임대시장 전체의 불안을 완화하는 데도 중요한 시그널이 됨.

□ 기본주거 등의 정책 구현을 위한 민주당의 역할

- 예비소유권자가 아닌 임차인으로서의 정체성을 부여하는 다양한 정치적·정책적 행동이 필요함. 정부를 견제하는 비판자이자 임차인의 정체성을 조직하는 조직가로서의 민주당 역할이 필요.
- 전세사기 관련 법안 제출을 넘어 조직되지 않은 보증금 피해사례를 발굴하고 연결하는 역할을 민주당이 적극적으로 할 필요가 있음.
- 이를 통해 정부와 여당에게 전세사기 피해구제를 이끌어내고 향후에도 민간임대시장의 불공정 문제를 해결을 요구하는 시민집단을 형성을 기대할 수 있음.
- 시기적으로 부동산 가격 하락기여서 예비소유권자의 권리보다 세입자로서의 권리에 대한 논의가 사회적으로 호응받는 시기. 현안으로부터 문제해결력을 압박할 힘을 조직하고 구체적 성과를 집요하게 요구하는 야당이 되어야 함.

□ 법안 제출을 넘어 피해구제를 압박할 민주당의 전략이 필요

- 이를 위해 가칭 ‘민주당 전세보증금 고충 접수 센터’를 운영하여 플랑, 웹자보로 홍보하고 전세사기·깡통전세 지원 제도의 고충 접수 및 이슈화, 사례 분석 및 개선점 공유, 전세사기 특별법 소개 및 제정운동 동참 등의 활동을 적극적으로 할 필요가 있음.
- 정쟁을 넘어, 국민의 어려움 옆에 서서 함께 움직이는 정치가 국민이 필요로 하는 정치이자 민주당이 자임해야할 역할. 피해자의 고충을 수합하는 과정에서 ‘피해자의 문제를 민주당이 해결하지 못하면 어떡하나’ 하는 우려는 당연히 고민해야 할 부분이나 그 고민에 압도되어선 안됨.



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

토 론 3

토론문

채은동 민주연구원 연구위원

토론문 3

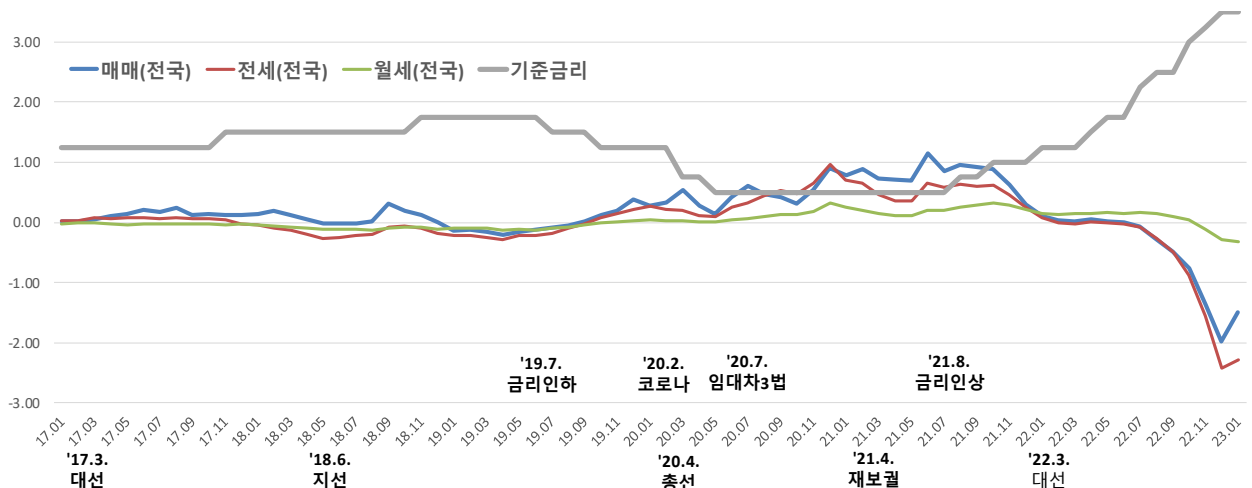
채은동 민주연구원 연구위원

1. 부동산가격과 선거

○ 부동산가격과 선거결과는 깊은 연관

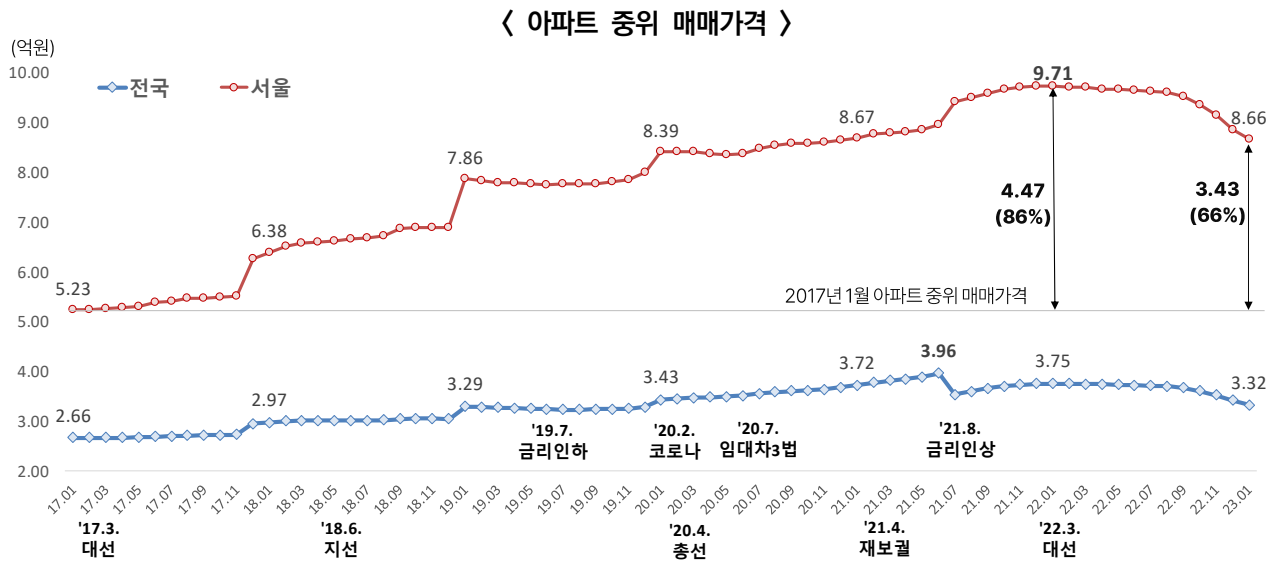
- 2020년 4월 총선 : 코로나19 ⇒ 기준금리 인하 ⇒ 주택가격 상승 초입 ⇒ 민주당 승리
- 2021년 4월 재보궐 : 전세가격 급등, 매매가격 상승 절정기, 내로남불 ⇒ 민주당 패배
- 2022년 3월 대선 : 기준금리 인상 초입 ⇒ 주택가격 정점 ⇒ 민주당 패배

〈 월간 주택가격 증가율, 기준금리, 그리고 선거 〉



○ 문제는 상승 + 속도 : 서울 5년간 APT 인상분 = 상위 7% 근로자 5년 연봉치

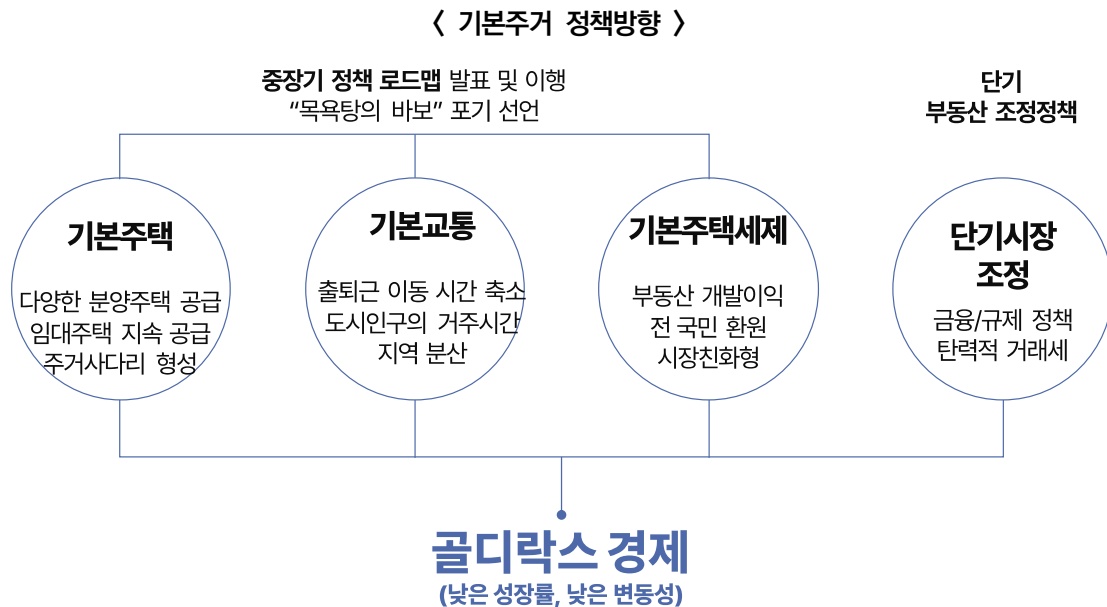
- 상위 7% 노동자 평균세전연봉(만원) : (17년)8,558 (19년)8,876 (21년)9,524 (5년합계) 44,774



2. 기본주거 정책방향

- 최고의 골키퍼는 누구 : 난코스 ⇒ (1) 어렵게 처리 (2) 쉽게 처리 (3) 미리 대비
 - 누가 가장 유능할까? 관객들에게 누가 가장 유능해 보일까?
 - 부동산 신화, 높은 가계부채 및 높은 원리금부담액(높은 변동금리), 불확실성 등의 문제
- 골디락스 경제* : 국민이 원하는 “낮은 가격인상률, 낮은 변동성”체제
 - * 너무 뜨겁지도, 너무 차갑지도 않은 딱 적당한 경제상태(낮은 가격인상률, 낮은 변동성). 영국의 전래동화에서 ‘골디락스’라는 한 소녀가 곰들이 사는 집에 들어갔다가 뜨거운 죽, 차가운 죽, 식은 죽 중 아기곰이 먹는 식은 죽을 몰래 먹었다는 이야기
 - 국민들의 생각 : 진보는 차가운죽 정책, 보수는 뜨거운죽 정책
 - 가격변동에 따라 미래실수요 및 투자수요는 언제든지 현재 시점의 변동성에 영향
 - 유상주택 매매량 : 2020년 128만건(최대) ⇒ 2021년 102만건 ⇒ 2022년 51만건(최소)
2006-2021년 : 평균 95만건, 2015년 119만건(2nd 최대), 2012년 74만건(2nd 최소)
 - 주택공급의 시차(최소 3년) 또한 변동성의 원인 (예) 역삼자이 5년, 마래포 7년 등
- 공급·교통 및 세제 중장기 로드맵을 제시·이행하고
 - 중장기 정책을 단기정책에 사용하는 오류를 줄여야 함(전략적 인내 필요)

- 정책목표 : 예측 가능한 주택공급, 교통망, 주택세제 하에서 국민들이 자유롭게 거래
- 샤워실의 바보 : 경제상황에 따라 찬물과 뜨거운물을 한없이 반복하는 정부정책 비판
- 샤워실의 현자 : 공급·세제 등 중장기 정책 로드맵 이행 + 단기적 충격요법 포기 선언
 - 단기사장 조정 : 금융/규제 정책, 탄력적 거래세(변동성 커지는 경우 높은 세율 적용)



① 기본주택 ⇒ 하드웨어 인프라 구축(예산)

- (현행) 소득, 자산 등의 요건을 만족해야 제공하는 최소주거 서비스
- (목표) 모두가 이용할 수 있는 다양한 형태의 보편적 주거서비스
 - 국민들이 처지와 생애주기 소득에 맞춰 주거 형태를 바꾸는 **주거 사다리**를 형성
 - 다양한 주택을 공급하기 위해 기본주택청 신설하여 "원스톱서비스" 구현
 - 분양주택 : 개인의 다양성을 고려하여 건물분양형(토지임대형), 지분적립형, 누구나집형, 이익공유형, 민관공유형 등 5가지 유형의 기본주택 공급

② 기본교통 ⇒ 하드웨어 인프라 구축(예산)

- 수도권, 부울경, 대세청 등 메가시티를 중심으로, 지역을 연결하는 촘촘한 교통망 구축
 - GBD(강남권역), CBD(도심)에 대한 접근성을 높여 출퇴근 이동 시간 축소

- 수도권과 비수도권 교통망 연결 : 주 4.5일 노동 ⇒ 주중 도시주택, 주말 시골주택
 - 지역소멸 위험에 대한 정책 패러다임 전환 필요
 - (현행) 수도권 인구의 지방 분산(전입신고) - 인구이동책 (Population Movement)
 - (대안) 도시 인구의 거주시간을 지역으로 분산 - 시간이동책 (Time Sharing)

③ 기본주택세제 ⇒ 소프트웨어 인프라 구축(법률)

- 국민들이 안정적으로 예측할 수 있게 거래세, 보유세, 양도세 구조를 설계 및 유지
 - (현행) 높은 거래세, 낮은 보유세 : 70년대 개발 시기에 적합한 세제, 중국세제, 경로의존성
(예) 시가 9억 공시가 6억 주택 : 취득세 2,970만원, 재산세 80만원(취득세의 1 / 37)
 - (대안) 낮은 거래세, 높은 보유세 : 대부분의 선진국에서 채택하는 구조
 - (대안의 허들) ① 거래세 인하에 대한 광역자치단체의 보전 요구 : 기재부 vs. 행안부
 - ② 보유세 : visible tax ⇒ 강한 조세저항 cf. 부가세, 거래세 : invisible tax
 - * 일부 재산세 과세이연(재산 처분 시 과세) vs. 과세안정성
 - ③ 이미 높은 거래세를 부담한 유주택자의 추가적인 조세부담
- 부동산을 통한 개발이익 및 투자이익을 전 국민에게 환원하여 낮은 가격인상률 유도

④ 금융 및 규제정책, 탄력적 거래세 등을 통해 경제 현안 조정(예산, 행정)

- 전세사기 해결, 미분양관리, 주거약자 보호 등 공공의 적극적인 역할 ⇒ 예산의 문제
- 주택수요는 금융정책 및 규제, 탄력적 거래세(시행령)를 통해 조정
- 자가의 귀속임대료를 CPI 항목(458개 품목)에 포함시킬 수 있는 방안 검토 필요
 - 우리나라 : 전세 5.40%(가중치 1위), 월세 4.43%(가중치 2위) 등 총 9.83%
 - 미국 : 임대료 7.521%, 자가의 귀속임대료(Owners' equivalent rent of residences)* 등 총 25.385%
 - * 부동산 보유에 따른 기회비용(원리금상환액, 세금, 보험료 등). 실가를 기준으로 측정¹⁾

1) <https://www.investopedia.com/terms/o/owners-equivalent-rent.asp> 참조

3. 현안에 대한 검토의견

○ 전세사기

- “주택 임차인의 보증금 회수 및 주거안정 지원을 위한 특별법안”(조오섭의원, 2023.3.30.)
이 발의됐으며, 모든 피해자 문제를 해결하는 것은 아니지만 **반드시 통과될 필요**
 - 미국의 2008년 금융위기에 대한 대응방안인 토지은행을 참고할 필요
 - 화곡동, 미추홀구 등 피해지역에 대한 정부의 지원방안 함께 모색
- 세입자 몰래 전입신고 전세사기 : 전입신고 확인 강화(행정안전부 개선방안. 2023.4.4.)



○ 깡통전세

- 주택가격 및 전세가격 하락 등 시간이 지나면 **자연스럽게 조정**
 - MB정부 : 반값 보증자리주택의 대규모 공급 발표 ⇒ 매매수요의 전세수요 이동 ⇒ 매매가 하락 및 전세가 상승 ⇒ 전세가비율 급등 ⇒ 향후 경기회복으로 자연 조정
- 특정 지역, 특정 형태에서 임대수요가 있는 곳은 정부매입 및 공공임대
- 전세보증금 반환보증보험 요건 강화 및 공시가격 하락에 따라, 전세가격을 낮춰야 하는 문제에 대한 지적 ⇒ 전세사기 방지를 위해 보증보험 요건강화는 필요
 - 보증보험 요건 : (기존) 공시가격의 150% → (개정) 140% ⇒ 시장은 이미 반전세로 반응

○ 공공임대예산 5조원 복원 추경 편성

- 전세사기, 깡통전세 매입 등을 위해 공공임대 예산 5조원 증액이 절실한 시점

- 국세수입 결손 징후(1-2월 국세가 전년대비 17조원 감소)로 인해 재정건전성 악화
- 윤석열 정권이 긴축재정을 기조로 내세우고 있으나, 성장률이 지속 하락하고 물가상승률이 4.2%까지 감소한 상황을 고려하여 현안인 민생대책으로 5조원 증액 추경 필요
 - 미국 CPI 증가율 : (2022년) 6월 9.1% 12월 6.5% (2023년) 1월 6.4% 2월 6.0% 3월 5.0%

○ 미분양주택 및 부동산 프로젝트파이낸싱(PF)

- 대출규제 완화, 세제 완화 등으로 인해 급격히 감소했던 매매수요가 서울을 중심으로 일부 회복되고 있으나, 대구·경북을 중심으로 미분양 주택이 증가하는 상황
 - 주택 매매거래량 : (23.1월) 25,761건 → (23.2월) 41,191건. 과거 5년 수치의 절반 수준
 - 2023년 2월 현황 : 미분양 75,438호(TK 23,061호, 30.6%), 준공후 미분양 8,554호*
 - * 1월 대비 1,008호 증가. 특히, 대구 후분양단지 중심으로 675호 증가(전국 1위)
 - (매일경제 2023.4.10.보도) “자금 급한 대구 새마을금고 … 연 5.3% 정기예금 특판”
 - (조선비즈 2023.4.13.보도) “문제 없다”던 새마을금고, 부동산 공동·집단대출 중단키로
- 최근 연체율이 급증하는 증권사의 부동산PF가 위기의 가장 약한 고리
 - 부동산PF 대출잔액(2022.12월) : 보험사 44조원(34%), 은행 39조원(30%), 여신전문 27조원(21%),
 - * 윤창현의원실 발표자료 저축은행 10.5조원(8%), 증권사 4.5조원(3%) 등 총 130조원
 - 부동산PF 연체율(2022.12월) : 증권사 10.4%, 저축은행 2.1%, 보험사 0.6%
 - ※ 부동산PF 연체율(2013.12월) : 저축은행 62.0%, 증권사 28.3%, 상호금융 24.1%, 여전 8.1% 등

〈부동산PF 대출잔액 및 연체율 추이〉

(단위: 조원)

		2020.12월	2021.12월	2022.9월 (A)	2022.12월 (B)	3달 사이 (B-A)
전체	대출잔액	92.2	112.6	128.1	129.9	1.8
	연체율	0.6%	0.4%	0.9%	1.2%	0.3%p
보험사	대출잔액	36.4	42.0	44.1	44.3	0.2
	연체율	0.1%	0.1%	0.4%	0.6%	0.2%p
증권사	대출잔액	5.2	4.6	4.5	4.5	-
	연체율	3.4%	3.7%	8.2%	10.4%	2.2%p
저축은행	대출잔액	6.9	9.5	10.7	10.5	-0.2
	연체율	2.4%	1.2%	2.4%	2.1%	-0.3%p

주: 1. 은행, 보험사, 증권사, 보험사, 저축은행, 여신전문, 상호금융 등으로 구성되나, 여기서는 일부 발체

2. 한국은행이 부동산PF 익스포저에 포함시키는 유동화증권 채무보증(증권사 2022년 9월 23.9조원) 제외

자료: 금융감독원 자료(윤창현의원실 보도자료, 2023.4.7.)

- 기관마다 발표치가 다름

- 금감원 통계치 130조원은 증권사의 부동산PF 유동화증권 채무보증 24조원(22.9월) 미포함(스마트투데이, 2023.4.10.) 윤창현의원, 잘못된 부동산PF통계 ‘조롱거리’
- 2022년 9월 통계 : 한국은행 116.6조원(유동화증권 채무보증 포함 익스포저 140.6조원) 금융감독원 128.1조원(은행 외은지점 2.8조원, 상호금융 4.8조원 포함)
- NICE신용평가(2023.2.16.) : 2022년 9월, 25개 증권사의 부동산PF 잔액 28.4조원(리츠 등 제외)

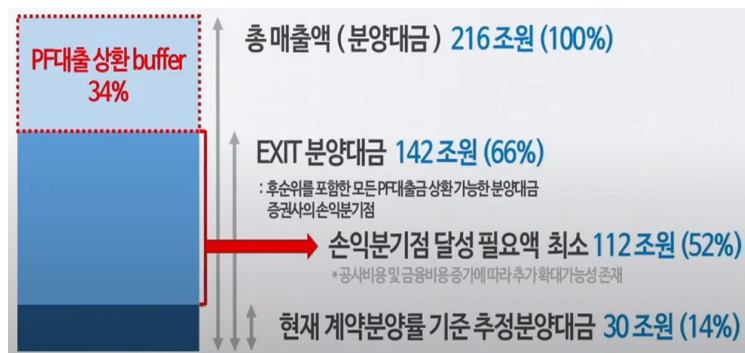
- 2022년 9월 한국은행 통계(증권사의 유동화증권 채무보증 24조원 포함)

- 전체 141조원 (100%) ⇒ 제2금융권 110조원 (78%) ⇒ 증권사·저축은행 38조원 (27%) ⇒ 증권사·저축은행의 주거PF 17조원 (12%, 추정) ⇒ 증권사·저축은행 지방주거시설PF 6.5조원 (5%, 추정)

- 증권가를 주기적으로 전수조사하며, 민간 자구책(34% 버퍼*)이 우선 마련되도록 압박

- 증권사 등 금융사는 금융당국과 신용평가사(등급판정 목적)에 매월 PF대출잔액 보고 ⇒ ①공식력 있는 ②즉시 갱신되는 ③용도별·투자지역별 세분화된 통계 필요

〈증권사 부동산PF 투자자금 회수여력〉



- 2022년 9월 기준 증권사 PF는 방어가능한 수준

- NICE신평가(23.2.16) : 2022년 9월 25개 증권사 PF
- PF 28조원 : 총매출 216조, 손익분기점 142조(66%) ⇒ 34% 버퍼 (가격인하 여력)
- 분양형 본PF(16.7조원)의 80%가 공정률 50% 미만
- 브릿지론 8.2조원 : 본PF 차환이 거의 이루어지지 않고 있음 ⇒ 투자금 회수 장기화

- 자금회수 소요기간 ‘장기(공정률 0~20%)’ 비중이 전체 익스포저의 82% 차지
- 극단적 상황 가정 : 순자본비율 933.1%(2022.9월) ⇒ 275.4%로 하락 (감독규제비율 100% 상회)

〈부동산 PF 관련 용어 설명〉

- **부동산 프로젝트 파이낸싱(PF, Project Financing)**
준공 후 사업에서 발생하는 미래 현금흐름을 상환재원(예: APT의 분양대금 등)으로 삼아 프로젝트 수행에 필요한 개발자금을 조달하는 금융기법
- **익스포저(위험노출액, Exposure)**
PF 대출(사업시행사 등에 대한 대출)과 PF 채무보증(PF대출 등에 대한 신용보강) 구성
- **미분양의 위험성**
분양의 성공에 따라 상환재원이 발생하므로 미분양은 PF전체의 위험도가 높아지며, 대주는 상환재원에 신뢰성이 부족
- **채무보증**
신용있는 금융사의 보증을 통해 PF의 상환 안정성을 높임
- **자산유동화증권(ABS, Asset Backed Securities)**
부동산, 매출채권 등 금융사가 보유한 유동화자산(저 유동성)을 기초로 유동성이 높은 증권을 발행해 자금을 2차 조달. 만기가 3-4년인 PF대출과 달리 만기가 1-3개월 단기임
- **유동화증권 채무보증**
신용등급을 높이기 위해 증권사 등이 사모사채 인수, 자금 지원, 대신 매입 등의 장치를 통해 신용보강. 강원랜드 ABCP에 대해 강원도가 보증을 썼다가 디폴트를 선언 사례
- **신용공여형 채무보증(예: 매입확약)**
기초자산 최종상환을 지급보증하거나 미분양물 담보대출을 확약 ⇒ 신용위험
증권사는 리스크는 높지만 고수익을 확보할 수 있어서 해당 채무보증 규모 확대
- **유동성공여형 채무보증(예: 매입약정)**
유동화증권 차환발생 실패분을 인수한 후 시장에 재매각 ⇒ 유동성위험 부담




더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

토 론 4

토론문

서동규 민달팽이유니온 사무처장



토론문 4

서동규 민달팽이유니온 사무처장

MEMO

MEMO



더불어민주당 당대표직속 기본사회위원회 연속토론회2차
헌법적 권리와 기본주거

토 론 5

토론문

박정엽 서울주거복지센터협회 정책분과장

토론문 5

박정엽 서울주거복지센터협회 정책분과장

1. 대한민국의 주거현실

2015년 우리나라는 주거기본법을 만들고 국민 모두 주거가 하나의 기본권으로 자리잡게 권리로서 보장받을 수 있게 되었다. 주거복지 현장에서 이런 권리를 찾겠다고 당당히 요구하는 주거약자를 볼 때마다 이제 우리나라도 많이 바뀌게 되었다고 느낀다. 하지만 법률과 제도에서 주거권이 권리로서 보장된다고 하는데 현실은 그렇지 않다. 세입자는 높은 주거비와 임대인의 횡포, 공공임대주택에 대한 주민들의 반대, 주택 물색의 어려움과 주거상실의 위기와 주거불안감을 호소하는 이들이 주변에 너무 많다. 자가주택을 보유하고 있는 사람들의 경우도 항상 어렵다고 얘기한다. 비싼 토지가격과 건축비용, 재건축, 재개발에 따른 경제적 부담, 부동산과 관련된 각종 세금과 혼란스러운 부동산 정책, 세입자를 위한 각종 법률과 임차인의 주택수리에 대한 요구는 임대인의 사업에 방해되는 요소로 작용한다고 본다. 임대인이나 임차인 모두 대한민국 국민인데 정치는 위 두 부류의 입장에서 부동산과 주거정책을 입안하고 각자의 편에서 내 말이 맞다고 주장한다. 과연 대한민국의 주거정책은 괜찮은가?

2. 민주당의 주거정책! 자아성찰이 필요하다.

지금의 여당이 부자, 임대인의 입장을 대변하고 각종 법률과 제도를 만들고 있다. 또한 취약계층을 위한 복지로 극소수의 지원이 필요한 계층에게만 선별적으로 복지서비스를 추구하려고 한다. 그럼 제1 야당인 민주당은 주거정책이 반대일까? 결론적으로 애매하다. 지난 2020년 주택임대차보호법을 단기간에 통과시키고 시행도 빠르게 하여 세입자의 권리를 강화하는 측면은 긍정적이었으나 그 당시 야당과 언론은 이 주택임대차보호법 때문에 주택가격과

특히 임대시장의 가격을 폭등시켰다고 주장한다. 주택 가격이 급등했을 때 보수 언론과 국민 의힘은 연일 이 법의 문제점을 폭로하고 법을 폐기해야 한다고 주장했다. 22년 초 언론은 ‘7월 이후 계약갱신청구권을 사용한 세입자들이 높은 비용으로 갱신 계약을 하던지 집에서 나가야 한다’고 여론몰이를 했다. 시민사회단체들은 근거없는 얘기에 반론을 펼치며, 높은 주택가격과 전월세가격은 코로나19 시기 정부가 풀었던 대규모 통화정책, 즉 금리인하와 막대하게 풀려버린 현금이 부동산시장으로 흘러들어 주택임대가격이 급등했다고 강력하게 주장하였지만 기득권 세력은 오로지 주택임대차보호법 때문에 올랐다고 얘기했다.

하지만 작년 주택가격이 급락하자 상황은 반전한다. 결과는 시민사회단체의 분석이 정확했다. 금리가 오르고 경기가 침체되자 이제는 반대의 현상, 즉 깡통주택과 역전세가 나타나 임차인이 임대인에게 당당히 주거비를 조정하는 위치로 변화했다. 그러면서 그 동안 논란이 있었던 주택임대차보호법의 얘기는 사라지고 지금 건축왕, 빌라왕이라고 불리는 사람들이 저지른 조직적 전세사기범죄가 뉴스를 지배하고 있다. 최근의 전세사기 범죄는 지난 정부 시기 급등한 주택가격으로 사기범들이 수도권 외곽지역과 저렴한 저층 주거지에 대규모의 공동주택과 다세대주택을 건축하고 분양업자와 감정평가사의 잘못된 시세형성과 주택가격보다 높은 전세세입자의 임차보증금을 노린 전형적인 집단사기범죄이다. 여기에 피해자들을 속이기 위해 마련된 전세반환보증보험 가입이나 임대인의 체납정보 미공개로 인한 다단계성 투자사기를 세입자들은 알 수 없었던 것이 선량한 시민의 전 재산을 날리게 만든 요인이 된 것이다.

그럼 지난 정부에서 여당이었던 민주당이 주택임대차보호법처럼 세입자의 전세보증금을 안전하게 보호할 수 있는 제도를 마련했다면 어땠을까? 남기업 소장님의 발제문에서 거론한 주거에 대한 선명한 철학과 목표가 없기 때문에 이런 일이 발생했다고 본다. 또한 종부세 완화나 각종 임대사업자 등록으로 혜택을 준 정책은 지금도 민주당의 정체성을 알 수 없게 만든다.

3. 기본 주거는 무엇인가?

기본권으로서 주거권은 주거기본법에 명시되어 있다. 기본 주거 실현을 위해 기본 방향 네 가지를 제시하였다. 불로소득 환수 및 차단을 통해 가격 변동성을 낮추고 자가보유율을 높이는 방안, 임차인의 주거 안정성과 공공임대주택의 확보는 좋은 방향이다. 하지만 현실적으로

힘든 부분이 있다.

첫째 세제 개편에서 종부세를 토지배당세로 변경하겠다는 것이 국민들의 조세 저항에 직면할 것으로 본다. 토지공개념에 의해 세제를 개편하는 것은 이해하나 땅과 건물을 많이 소유하고 있는 사람들에게 부과하는 종부세의 조세저항도 큰데, 국민 중 많은 사람들이 자기 땅에 세금을 낸다는 자체를 싫어할 것이다. 현재 재산세도 토지와 건물가격을 포함한 세금이라고 생각할텐데 이중으로 세금을 납부하게 만드는 것은 그 세금으로 국민들에게 배당하더라도 기존 기득권의 반발이 매우 클 것이라 보인다. 부동산 관련 세제를 확대해도 납세자인 국민이 체납하거나 무시하면 조세 징수의 어려움도 있다. 대부분의 국민들은 불로소득이 발생해도 세금은 적게 내고 싶어한다. 이런 국민들의 인식의 변화가 우선이다.

둘째 자가보유율을 높이는 것은 쉽지 않다. 주택보급률과 경제사정이 좋아져도 일부 기업과 국민들에게 부의 축적은 생기고 양극화가 심해 아무리 좋은 제도로 자가소유 주택을 마련해 주더라도 경제적 부담을 감당하기 힘든 계층에게는 집이 또 다른 위협과 사회문제를 만든다. 선진국들도 자가보유율이 70% 이상인 나라가 거의 없다. 자가보유율을 높이기 위한 공공분양정책보다 서민들을 위한 저렴하고 쾌적한 공공임대주택의 확보가 우선이라고 본다.

셋째 주거취약계층에 대한 전폭적인 지원이 필요하다. 22년 여름 서울 일부 지역에서 발생한 폭우 피해는 많은 인명과 재산상의 손해를 야기했다. 11년에도 이와 유사한 일이 있었는데 공교롭게도 같은 서울시장이 내 놓은 정책은 똑같다. 이미 11년에 발표한 반지하주택 신축금지를 이번에도 발표한 것이다. 그 당시 신규주택 반지하 신축금지와 노후주택 개선 및 재건축 등으로 30만 가구였던 반지하가구가 20만 가구로 줄어든 것은 긍정적인 일이다. 그럼 약 10만 가구는 반지하가구를 벗어나서 좋은 주택으로 주거상향을 이루었을까? 정확한 통계는 없지만 그 때부터 비주택인 고시원의 수가 급증한 것도 눈여겨볼만하다. 도시의 서민과 주거취약계층은 공공임대주택 제공이나 주거비 지원이 없으면 원도심에서 떠나 외곽으로 쫓겨날 수 밖에 없는 게 지금의 현실이다. 일자리, 교육, 병원 진료를 많이 받는 도시 서민의 경우 대도시인 서울을 벗어나기 힘든 것도 현장에서 상담을 통해 느낀다. 서울에서 좋은 위치에 공공임대주택 확보하는 것은 어려운 일이나 노후화된 빈집, 공공용지, 재개발임대주택 확대를 통해 서민들의 보금자리 마련이 가능하다고 본다.

4. 우리는 안정적인 주거를 원한다.

주거복지센터에서 수많은 주거취약계층을 보면 여러 가지 생각이 든다. 주거상실의 큰 위험부터, 단순 주거불안까지 주민들의 욕구는 다양하고 주거서비스의 혜택을 받으며 주민들은만족스러워 한다. 우리나라의 공공임대주택 재고는 세계적으로도 상위권이고, 주거지원서비스도 일부 선진국보다 부족하지만 좋아지고 있는 점은 사실이다.

하지만 주민들이 피부로 느끼기에 주거복지서비스는 부족하다고 생각한다. 주거기본법에서 모든 국민은 편안하고 안전하게 살 주거권을 갖고 있다고 명시되어 있다. 서울을 비롯하여 세계 유명한 대도시는 이런 도시의 문제를 공통적으로 갖고 있다. 도시의 아름다운 이면에는 재개발로 인한 철거민, 위험한 노후 주거지, 다양한 비주택의 모습이 만연하다. 우리 모두가 함께 어울려서 살기 위해서는 저소득층, 도시빈민들을 안 보이게 이전하라고 행정명령을 내리는 것이 아니라 그 분들도 보금자리로서 누릴 공간을 제공하는 것이 정부의 중요한 책무이다. 정부와 국회는 국민들의 주거권 및 주거복지서비스를 확보하기 위해 더 노력해야한다.

더불어민주당 당대표직속
기본사회위원회
연속토론회