

2013 사회경제정책포럼 자료집[Ⅱ]

부동산과 주거복지



민주정책연구원
사회경제정책연구회

2013 사회경제정책포럼

1. 포럼 개요

- 목적:
 - 민주진보진영에서도 의견이 갈리는 사회경제정책 쟁점도출 및 대안마련
 - 2012총선·대선 공약 진단, 비교평가 및 향후 새로운 과제 재정립
 - 박근혜 정부의 핵심 국정과제에 대한 검토 및 정책 대안 제시
- 일시 : 3월 27일~7월(총 10회), 격주 수요일, 오전 7시 30분
- 장소 : 국회의원회관 세미나실(524호)
- 주최 : 사회경제정책연구회
- 주관 : 민주정책연구원
- 참석대상 : 국회의원(보좌진 포함), 정책위 전문위원, 민정연 연구위원 등

2. 포럼 프로그램

No.	일시	주제	발제/토론
1회	3월 27일(수) 오후 01:00	보편적 복지 담론 이해 (보편적 복지 범위 어디까지인가)	신동면 교수(경희대) 김연명 교수(중앙대) 최영준 교수(고려대)
2회	4월 03일(수) 오전 07:30	부동산 대책 검토 (부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?) (부동산대책, 부동산 경기 활성화인가?)	변창흠 교수(세종대) 남기업 소장(토지자유연구소) 서태란 변호사
3회	4월 17일(수) 오전 07:30	가계부채 및 채무조정제도 (가계 재정위기 어떻게 극복할 것인가?)	전성인 교수(홍익대) 박창균 교수(중앙대) 백주선 변호사
4회	5월 01일(수) 오전 07:30	국민연금 재구조화와 기초연금 자원 논쟁 (노년빈곤해소와 노후소득보장 어떻게 할 것인가?) (공적노후소득보장 어떻게 구성할 것인가?)	김연명 교수(중앙대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소)
5회	5월 15일(수) 오전 07:30	경제민주화와 양극화 해소 (경제민주화 제대로 되고 있는가?)	전성인 교수(홍익대) 위평량 박사(경제개혁연구소) 김성진 변호사

No.	일시	주제	발제/토론
6회	5월 29일(수) 오전 07:30	중소기업/소상공인/자영업 대책 (중소기업-중소상인 어떻게 살릴 것인가?)	김익성 교수(동덕여대) 양창영 변호사 김철호 변호사
7회	6월 12일(수) 오전 07:30	공공부문 일자리/비정규직 대책 (공공서비스 일자리 어떻게 창출할 것인가?) (비정규직 일자리 어떻게 개선할 것인가?)	황덕순 선임연구위원(노동연구원) 김종진 연구위원(한노사연) 김남희 변호사
8회	6월 26일(수) 오전 07:30	조세재정개혁 및 복지재정 확충 (복지재원 어떻게 마련할 것인가?)	윤영진 교수(계명대) 김태일 교수(고려대) 오건호 박사(글로벌정치경제연구소) 조수진 변호사
9회	7월 10일(수) 오전 07:30	주거복지 및 세입자(렌트푸어) 대책 (서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?)	변창흠 교수(세종대) 남원석 연구위원(경기개발연구원) 김남주 변호사
10회	7월 17일(수) 오전 07:30	반값등록금과 대학구조개혁 (교육 불평등 어떻게 해소할 것인가?)	임재홍 교수(방송대) 반상진 교수(전북대) 이광철 변호사

<토론주제 선정기준>

- 거시적인 담론보다는 현안 이슈별로 세부적인 정책 토론을 포럼의 컨셉으로 함
- 박근혜 정부의 공약이행 단계에서 포지셔닝이 필요한 이슈 선정 및 대안제시

<행사진행 순서> (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

3. 포럼 운영위원회

□ 사회경제정책포럼 운영위원회

- 김남근 변호사, 김성진 변호사(민변), 김연명 교수(중앙대), 신진욱 교수(중앙대), 이창곤 소장(한겨레사회정책연구소) + 국회의원, 전문위원, 학자 등

- 포럼사무국 : 민주정책연구원 박정식 연구위원, 신승화 부장, 박요셉 간사, 박은경 인턴

자료집 목차

사회경제정책포럼 소개

부동산 대책 : 부동산의 공공성 확보 어떻게 할 것인가? 1
발제 및 토론 주요 내용(요약) 5
[발제문] 토지·주택의 공공성 확보를 위한 정책방향과 과제	변창흠 (세종대 행정학과 교수) 12
[토론문] <4.1 부동산 종합대책> 평가와 부동산 세제개편을 통한 부동산의 공공성 확보 방안	남기업 (토지+자유연구소 소장) 29
[토론문] 박근혜 정부의 4. 1. 부동산종합대책에 대한 평가	서채란(변호사, 참여연대 민생희망본부) 33
회의록(전문) 43
주거복지 및 세입자 대책 : 서민 주거 불안 어떻게 해소할 것인가? 61
발제 및 토론 주요 내용(요약) 65
[발제문] 공공임대주택의 다양화와 세입자 주거안정을 위한 정책과제	변창흠 (세종대 행정학과 교수) 76
[토론문] 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제	남원석 (경기개발연구원 연구위원) 107
[토론문] 임대차보호법, 월세화 그리고 주거복지	김남주 (민변, 변호사) 133
회의록(전문) 139

2013 사회경제정책포럼[2회]

부동산 대책

부동산의 공공성 확보 어떻게 할 것인가?

(부동산 대책, 부동산 경기 활성화인가?)

2013. 4. 3(수)

<제 2회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 5. 15(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : **부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?**
- 발제 : 변창흠 교수(세종대 행정학과)

□ 취지 및 목적

- 토지주택은 축적수단이 되는 상품의 성질과 복지재와 같은 탈상품적 성질을 함께 가지고 있지만 우리나라에선 전자가 압도적임. 토지주택문제 본질은 토지주택의 과도한 상품성으로 시장에서 주거약자를 배제시킬 뿐 아니라 토지주택시장의 투명성과 공정성마저 해치고 있다는 점임
- 최근 대한민국 가계부채 1,000조 시대라는“서민·중산층”의 위기에서 서민중산층, 주거취약계층의 주거안정마련이 필요함
- 박근혜 정부의 국정과제와 부동산 종합대책에 대한 비판적 고찰을 바탕으로, 실질적 서민주거 안정과 주거복지를 위한 대안을 모색해 보고자 함

□ 주제

- 토지주택 공공성 확보 어떻게 할 것인가?
- 부동산 대책, 부동산 경기 활성화인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사회 : 김남근 변호사
- 발제 : **토지·주택의 공공성 확보를 위한 정책과제**
 - 변창흠 교수(세종대 행정학과)
- 지정토론 : 남기업 소장(토지+자유연구소)
서채란 변호사
- 참석자 토론 : 변재일 의원(정책위 의장), 강기정, 김성주, 김기식, 박민수, 박수현 , 신경민, 윤관석, 은수미, 이미경, 이연주, 이학영, 장병완, 주승용, 진선미, 홍종학 의원, 김성진 변호사, 민주정책연구원(이동호 정책연구

실장, 박정식 연구위원), 정책위 전문위원(김범모, 김영길). 국회보좌
진 등 30 여명 등

□ **행사진행 순서** (총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (15분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

부동산 대책

□ 포럼 개요

부동산 공공성 확보 어떻게 할 것인가?

- 발제 : 변창흠(세종대 행정학과 교수)
- 토론 : 서채란(변호사), 남기업(토지+자유연구소 소장)

□ 발제 및 토론 주요 내용

- 신자유주의 하에서 경제정책, 부동산정책, 지역정책의 본질
 - 우리나라는 수출주도형 개방경제, 재벌주도의 산업구조로 되어 있어 양극화와 경제위기가 심화되는 구조임. 부동산의 가격이 하락하고 있음에도 전세대란이 지속되고 있고, 1인 1가구는 높은 임대료를 부담.
 - 그동안 부동산 정책은 대부분 공급확대에 초점이 맞춰져 있기 때문에 전국에 걸쳐서 개발 사업이 이루어지고 있음.
 - 우리 경제구조에서 건설업이 차지하는 비중이 워낙 높고, 선분양제도로 인한 과도한 개발을 유도하는 구조여서, 이 구조가 조금만 떨어져도 항상 경제위기로 인식하고 부동산을 경제활성화 수단으로 사용하는 패턴이 반복됨.
 - 개방경제하의 지역산업이 붕괴되면서 부동산과 개발 사업에 의존하는 지역경제는 침체가 불가피함. 대부분의 지방재정이 부동산에 기반해서 충족되다보니 거래가 줄어들면 분권을 위한 재정마련이 어려움.
 - 그동안 주택법이나, 도정법 등 역대 정부의 부동산 정책을 한마디로 요약하면 주거 안정, 주택시장 정상화 또는 활성화임. 박근혜 정부도 부동산 시장의 정상화라는 이름으

로 거래활성화에 초점을 둠(변창흠)

□ 주택과 토지의 공공성 확보(개혁적 토지·주택정책)

- 개혁적 주거정책이란 주거권을 ‘어떻게 보호할 것인가’에 초점을 맞추는 것임(변창흠)
- 우리는 아직 최저 주거 기준에 대한 국가의 의무가 명확하지 않음 - 인권위에서 2009년 철거 관련 인권 개선 권고가 있었지만 아직 강제철거 금지에 관한 법안은 마련되지 않음(변창흠)
- 토지의 경우 우리나라는 절대적인 소유권을 강조하여 공공성이 상당히 약함. 장기적으로 토지개혁을 위해서는 토지개발권을 공유하는 제도, 국가가 직접 토지를 선매하는 제도 등의 도입이 필요함(변창흠)
- 개발이익 환수, 토지보유세의 강화 등도 개혁적 과제임, 그러나 현 상황에서 토지보유세를 강화하기에는 부담스러움(국민의정부 시절 등 과거 민주당의 부동산정책이 개혁적이었는지 돌아볼 필요가 있음)(변창흠), 그러나 민주정권 10년 동안의 부동산 정책들이 그 시기에 맞게 이루어진 것으로 개혁적이지 못하다는 것은 오해의 소지가 많음(장병완)
- 시장주의를 극복하기 위한 논리 개발이 필요함. 특히 재산권 보호에 대응할 수 있는 논리, 가령 강제퇴거금지법이나 재산권 개념을 확대한다든지, 마을 공동체, 협동조합 등과 같은 부분을 이론적으로 뒷받침 할 수 있는 논리싸움이 필요함. 그렇지 않으면, 사유재산권 강화, 시장 정상화라는 논리에 휩쓸려서 여전히 시장활성화 정책을 내놓

을 수밖에 없음(변창흠)

□ 박근혜 정부의 4.1 부동산 종합대책에 대한 평가

4.1 부동산 종합대책에 대한 개괄적인 평가(변창흠)		
위험한 주택정책	의미 있는 부동산 정책	추진되어야 할 정책 과제
<ul style="list-style-type: none"> ·주택리모델링의 수직증축 ·하우스푸어와 DTI 규제완화 ·다주택자에 대한 양도소득세 중과 폐지 ·부채지주와 기업의 비업무용 토지에 대한 중과세 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ·준공공임대주택 제도 도입 ·임대주택에 대한 관리 확대 ·주택바우처 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ·부동산 시장에 대한 분석 및 전망 ·주택정책의 목표 수정 ·취득세 개편 ·주택임대차등록제도와 양도소득세 중과폐지의 병행 ·뉴타운 출구전략과 대안적 정비모형 ·재건축 및 리모델링에 대한 규제완화 ·국민주택기금 활용방안 ·환매조건부 주택 재도입

- 공공부문에서의 공급축소는 사실상 처음으로 발표됨, 공급 과잉을 처음으로 인정한 것이기에 의미가 큼(변창흠)
- 문제가 되는 것은 특히 주택 리모델링시 수직증축 부분이나 하우스푸어·DTI 규제완화의 문제, 다주택자에 대한 양도소득세 중과 폐지와 부채지주와 기업의 비업무용 토지에 대한 중과세 폐지 등임(변창흠), 이렇게 행정부가 DTI나 LTV를 경기부양정책으로 쓰는 것을 막기 위해서는 법 제정 말고는 다른 방법이 없음(서채란)
- 하우스 푸어 대책은 있지만 렌트 푸어에 대한 대책은 없음(이미경)
- 의미 있는 것은 준공공임대주택, 임대주택에 대한 관리,

주택바우처 실시 등을 채택했다는 것임(실제는 재정적 여건이 어렵기 때문에 명목상의 정책으로 보여짐)(변창흠)

- 4.1 부동산 종합대책은 주거복지와 부동산시장 활성화에 초점을 두었지만 사실상 세제완화를 중심으로 부동산시장 활성화에만 중점을 둬(서채란). 실제로 실수요자라고 할 수 있는 중간계층에 구매력이 있는지 냉정한 판단이 필요함(김기식)
- 생애 최초 주택구입시 취득세 한시면제는 중소형 주택에 대한 지원에 초점, 그러나 입법과정을 무시한 채 일방적으로 정부 정책을 발표한 이후 국회에 공을 떠넘기는 모습임. 그리고 취득세가 지방정부 세수의 절반정도를 차지하는 점을 고려할 때 이는 지방채 발행에 대한 압박으로 이어질 것임(서채란)
- 양도소득세와 관련하여 신규주택 구입은 1가구 1주택 비과세 요건에서 제외하겠다는 것은 다주택자에게 양도소득세 감면의 특혜를 주는 측면이 있음. 그리고 다주택자 양도세 중과세 폐지는 통과여부가 논란이 될 것임. 양도소득세는 소득세로 다른 소득세와 세율을 맞추어야 해서 세율 조정이 쉽지 않음(김남근)
- 법인의 부동산 양도소득에 대한 추가과세 폐지는 투기목적일 가지고 주택을 구입하는 것을 부추길 수 있음(서채란)
- 4.1 부동산 종합대책은 증세 없는 복지를 위한 경기부양을 명분으로 부자감세 확대함. 이는 비과세 감면제도를 축소하겠다는 기존 공약과 배치, 지방세 수입감소의 문제를 일으킴.(서채란) 지방정부는 물론이고 중앙정부의 재

정건전성도 위협받을 수 있음(남기업)

□ 부동산 세제개편을 통한 부동산의 공공성 확보 방안

- 주거복지영역에서는 민주당과 새누리당이 어느 정도 수렴. 주거복지의 측면에서만 공공성을 생각할 것이 아니고 시장과 공공성이 충분히 조화를 이룰 수 있음(남기업)
- 실수요를 중심으로 하고 투기수요를 차단하기 위해서는 부동산 보유세의 과세대상을 토지로 하고 '이자공제형 지대세'를 통해 투기수요를 차단해야 함(남기업), 그러나 이러한 세제개편이 실제로 주택가격을 낮추는지 의문이 듦(은수미)
- 투기 수요의 문제 해결을 위해서 취득세나 거래세를 완화하고 보유세를 강화하는 방법이 필요함(주승용)
- 우리나라 부동산 중개인들은 그 수가 지나치게 많고, 수익도 매매만으로 얻기 때문에 이러한 구조에서 나오는 거품에 대한 고려도 필요함(이언주)
- 부동산 정책이 노인복지 정책과 조화를 이루어서 노인들이 주택에만 매달리지 않게 하고 세입자도 20~30년 거주할 수 있는 시스템이 필요함(변창흠)
- 장기적으로 취득세 개편을 통해 세수가 줄어도 지방재정에 타격이 적도록 국세와 지방세의 역할분담이 필요함(변창흠). 취득세와 보유세와 같은 세제개편 논의는 국회에서 장기간 플랜을 가지고 언급을 해야 함. 정부가 제시하고 국회가 그것을 수행하는 것은 바람직하지 않음(남기업, 서채란)

- 주택임대차등록제도가 채택되기 위해서는 다주택자이더라도 양도소득세 중과를 폐지하는 것임. 이 경우에 주택임대차 등록제도와 양도소득세 중과폐지를 빅딜할 수 있음 양도소득세 중과 폐지와 주택임대차등록제도와 같이 넣어서 해야 함 (변창흠)
- 강남에서 일부 거래가 되고 있는데 이것은 자산양극화를 상징적으로 보여주는 것임, 자산양극화에 대한 정확한 데이터가 없이 새누리당과 같은 정책을 추진하는 것은 문제가 있음(홍종학)

□ 안정적인 부동산 정책을 위한 민주당의 과제

- 현재 부동산 정책의 중요한 이행기임. 방어적 입장보다는 국민의 지지를 받는 차별화된 정책이 필요함. 민주당만의 거시적 계획을 국민 앞에 내놓아야 함(박수현)
- 부동산 시장에 대한 전망과 분석에서 현재가 안정적이고 폭락하지 않는다는 것에 대한 체계적인 연구를 통해 국민에게 심리적 안정감을 주어야 함(변창흠).
- 우리나라는 노인복지가 잘 되어있지 않기 때문에, 주택을 가지고 평생을 버팀. 주택가격이 떨어져도 되는 것에 대한 긍정적인 평가, 효과에 대해 명확한 논의가 필요함. 노인복지, 세입자 등 주거복지에 대해서 민주당이 책임지고 만들 수 있다는 것을 보여줘야 함(변창흠)
- 취득세를 감면하는 대신 재산세를 올리는 등의 방법으로 증세를 하지 않는 방법이 필요함(변재일)
- 장기적인 목표를 통해 주거 안정비율을 정하고 거기에 맞추어 일관된 정책이 필요함(홍종학). 부동산 시장을 규정하는 거시적인 상황과 정책이 미치는 영향에 대한 분석에

기초하여 우리 입장을 정리하고. 특히 20~40대를 비롯해 최근 주거에 대한 의식이 달라지고 있는데 여기에 대한 분석을 통해 당의 정책방향을 정할 필요가 있음(김기식)

- 지방정부의 재정부실에 대한 근본적인 대책이 필요함(주승용)
 - 공급확대 중심으로 되었던 주택정책의 목표를 다른 무엇으로 대체할지 확정해야 함(변창흠). 공공임대를 어떻게 늘릴지 면밀한 검토가 필요함(이언주)
 - 뉴타운 출구전략과 대안적 도시정비 모형이 필요함. 이외에도 토지임대주택, 서울시에서 하고 있는 전세금지원센터, 주거재생지원센터 등의 법률적 기반 마련이 필요함(변창흠)
 - 민주당은 전월세 가격이 폭등할 수 있으므로 임대차 제도에 관련한 대책을 시급하게 마련해야 함. 주택바우체제도를 어떻게 활용할 것인지, 전월세 가격을 낮추겠다는 노선을 무엇으로 둘 것인지에 대해 전체적인 당의 노선을 어떻게 취하고, 어떤 정책을 선점하고 내놓을 것인지 민주당 전체의 노선을 통일해야 함.(서채란)
-

토지·주택의 공공성 확보를 위한 정책방향과 과제

변창흠(세종대 행정학과 교수)

1. 신자유주의 하에서 경제정책, 부동산정책, 지역정책의 본질

(1) 경제: 친시장, 신보수주의 기조의 경제운영과 양극화 심화

- 1) 세계적 경쟁 경제의 침체와 국내의 수출주도형 개방경제, 재벌주도의 산업구조 때문에 경제위기 일상화와 양극화 심화
- 2) 20대 청년실업, 30대 베이비 푸어, 40대 하우스 푸어, 50대 자영업 푸어의 구조화
- 3) 가계부채의 확대와 실질 가계 소득의 감소
- 4) 의료, 보육, 교육 등의 서비스에서 반값요구 증대

(2) 부동산: 신개발주의와 부동산 시장 팽창주의에 입각한 부동산정책

- 1) 세계적인 금융위기를 계기로 부동산 규제 완화, 수도권 규제 완화 본격화
- 2) 부동산 가격의 하락 속에서도 전세대란으로 세입자의 주거불안정은 더욱 심화. 저소득의 1인 가구는 타워팰리스보다 높은 임대료를 부담
- 3) 부동산 시장활성화를 명분으로 1가구 1주택주의 사실상 폐기. 민간임대사업자 육성, 다주택자 양산 정책을 본격화
- 4) 과잉개발을 유도하는 국토계획, 개발제도, 주택의 건설 및 공급, 조세 제도 운영
- 5) 전국에서 지정된 개발사업구역의 면적은 12만 46km²로 전 국토면적 10만 200km²의 120%에 해당. 15개 주요 개발사업의 사업비 규모만 710조원
- 6) 신자유주의는 사유재산권의 강한 보장에 입각. 주거권과의 충돌 속에서 재산권 보호를 우선

(3) 지역: 신자유주의와 지역불균형 문제

- 1) 신자유주의는 국가에 의한 시장개입 최소화와 규제완화, 민영화, 재정지출 축소를 지향
- 2) 시장에 의한 자율성과 개방성을 중시하고 인위적이고 적극적인 정부의 개입을 통한 불균형 시정정책에 대해 소극적. 따라서 기존의 불균형 발전을 용인
- 3) 강요된 개방을 통해 국제적인 경쟁력이 약한 지역산업이 붕괴되면서 이들에 의존하는 지역경제는 침체 불가피. 수도권과 비수도권 지역간의 격차 구조화
- 4) 이명박 정부는 균형발전보다 지역 경쟁력 강화 우선 논리에 입각한 지역정책 추진: 균형발전 정책의 폐기. 경쟁력 강화와 개발단위로서 광역경제권, 초광역개발권 등 지역발전 모델 추진
- 5) 4대강 사업의 준공과 친수구역 특별법에 의한 난개발 유발. 이명박 정부에 의한 기업 도시를 주된 내용으로 하는 세종시 수정안의 추진 실패
- 6) 지역간, 세대간, 주거계층간 양극화 확대

<표 1> 15개 주요 개발사업의 사업비 규모

(단위: 조원)

구분	총사업비	국비	지방비	민자 등	사업기간
총계	710.1	244.2	127.8	338.1	
접경지역	14.6	5.5	1.6	7.5	'11-20
광역권 개발	230.6	95.7	46.9	88.1	
개발촉진지구	25.9	4.7	2.7	18.5	
특정지역	191.4	77.8	45.3	68.4	
산발전지역	20.2	3.8	1.8	14.6	
새만금사업	22.2	10.9	1.0	10.3	'10-20
제주국제자유도시	6.7	0.3	0.1	6.3	
기업도시	9.2	0.1	1.5	7.6	당초 6.7조
혁신도시	11.4	0.7	0	10.7	당초 0조
세종시	22.5	8.5	0	1.4	
경제자유구역	74.7	11.1	16.4	47.2	당초 65.9조
국가산업단지	6.0	0.6	0	5.4	'09-14
남해안	24.6	6.8	3.7	14.1	'11-20
동해안	24.8	9.9	3.7	11.2	'11-20
서해안	25.3	7.8	3.3	14.2	'11-20

※ 자료: 국토해양부 내부자료 ※ 출처: 서태성 외(2011)

(4) 분권: 신보수주의에 의해 강요된 지방분권의 한계

- 1) 균형발전정책이 아니라 지방분권을 강조하지만 재정자립 없는 지방분권은 허구에 그침
 - 2) 신보수주의는 감세정책과 재정지출 축소로 재정이 취약한 지자체에게 재정위기를 초래. 종합부동산세, 양도세, 소득세 감세정책으로 지방재정에 압박 가중
 - 3) 재정이 취약한 지자체가 재정 확충을 위해 무분별한 투자유치와 각종 대규모 토목사업을 추진하여 재정위기를 더욱 가속화
 - 4) 지방분권의 슬로건 속에서도 4대강 사업, 친수구역특별법 등 대규모 국책사업의 강요로 지자체의 선택의 폭 제한
 - 5) 지방분권을 명분으로 한 지방행정체제 개편으로 분권 기반 약화 초래 우려
 - 6) 중앙정부의 일방적인 부동산 감세정책에 대한 집단적 저항으로 지방소비세 신설 유도
- ※ 지방소비세 신설로 지역간 세수 격차는 더욱 확대

(5) 경제민주화의 관점에서 본 부동산 정책

- 1) 정치에서 민주주의란 정치적 자유 등 기본권 보장에서 출발하듯, 경제민주화는 경제적 기본권 보장에 기반. 경제민주화란 경제주체들간의 불공정을 해소하고 여러 주체들의 참여를 실현하며, 결과의 불공평을 시정해주는 것으로 공정경쟁, 참여경제, 분배정의 등 세 가지 축으로 구성(유종일, 2011)
- 2) 우리나라 국토계획, 도시계획, 택지개발, 주택의 건설 및 공급, 조세제도와 개발이익 환수제도는 모두 신속한 주택공급을 지원하는 데 활용
- 3) 대형건설업체들이 손쉽게 주택을 건설하여 공급할 수 있도록 토지이용 규제 완화, 개발특별법 제정, 선분양제도를 운용하여 과도한 개발을 유도(아파트, 골프장, 콘도미니엄, 오피스텔 등)
- 4) MB정부는 경제위기 극복을 명분으로 경제민주화와 부동산 시장의 정상화를 위해 채택되었던 불로소득의 환수, 1세대 1주택주의, 투기적 수요의 억제, 재산세에 대한 적정 과세의 원칙 등을 대부분 폐기
- 5) 우리나라는 OECD 중에서 건설업 투자 비중이 가장 높고 건설업이 고용에서 차지하는 비중도 매우 높은 국가. 경기활성화 수단으로 부동산정책을 활용
- 6) 건설업을 보유하고 있는 재벌들은 건설산업 육성이나 주택공급 확대 등을 명분으로 각종 규제완화와 조세 감면, 자금 지원 등을 요청
- 7) 부동산을 기반으로 한 양극화 심화, 개발이익의 집중, 주택공급 확대에도 불구하고 주거불안정 심화 현상이 나타나고 있음

2. 개혁적 토지·주택정책이란?

(1) 주택정책의 목표

- 1) 주택법: 주거안정, 주거수준의 향상. 주거안정은 주로 주택가격 안정에 치중
- 2) 도정법: 주거환경개선, 주택공급 확대
- 3) 참여정부: 주택가격 안정
- 4) MB정부 : 주택시장 정상화
- 5) 박근혜정부: 주택시장의 정상화에 초점
 - ※ 미국: 주택자가보유율 확대
- 6) 개혁적인 토지·주택의 목표는?
 - => 주택가격 안정이 아니라 주거수준과 질의 향상과 안정?

(2) 주택정책과 주거권의 보장

- 1) 보편적인 인권의 선언 과정
 - 1776. 미국 독립선언
 - 1789. 인간과 시민의 권리선언. 자유, 평등, 저항의 권리 선언
 - 1948. 세계인권선언. 모든 인간과 국가 공통의 인권기준을 확립
- 2) 사회권의 등장
 - 인권의 시대적 구분(Vasak)
 - . 1세대: <자유 강조> 계몽시대 시민적 자유 중심
 - . 2세대: <평등 강조> 정치 사회 경제적 평등 중심
 - . 3세대: <연대 강조> 공동체적 유대, 민족적 연대 중심
- 3) 주거권의 등장
 - UN의 인권 조약 채택(1966) -> 1990년 우리나라 가입
 - . 자유권 조약(시민적 정치적 권리에 관한 국제조약)
 - . 사회권 조약(경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제조약)
 - 사회권 조약: 근로권, 의식주 생활권, 건강권, 교육권, 문화권 등을 보장
 - UN 인간정주센터 Habitat 설치 (1978)
 - 주거권 선언: 주거는 기본적 인권. 주거권 실현을 국가의 의무로 선언('76. '96. 2001)

- 사회권 규약위원회 일반논평. 적절한 주거생활을 누릴 권리 선언
- 개발과정 인권 침해 방지: 개발에서의 권리에 관한 선언(1986), 유엔인권결의 77호, 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침(2003) 등

4) 주거권의 내용

- 적절한 주거에서 생활할 권리, 주거권 보장을 위한 국가의 의무 규정
- 현재의 주거에서 점유를 인정받을 권리, 주거를 공급받을 권리, 쾌적한 환경에서 주거의질을 보장받을 권리 등으로 구성(김남근, 2009)

5) 현행법상 주거권 보장과 확보 노력

- <자유권적 기본권> : 헌법 제16조: 국민이 주거의 자유를 침해받지 아니할 권리
- <경제적 사회적 문화적 권리> : 헌법 제10조 행복추구권, 헌법 제34조 1항 인간다운 생활을 할 권리
- 주거기본법 제정 운동: 1999. 한국도시연구소 주도
- 주택법: 최저주거기준 마련. 국가의 의무 구체화 실패
 - ※ 국가 또는 지자체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다 (주택법 제 5조의 3 제 2항)

6) 국내 개발과정 퇴거와 주거권 보장 관련 인권 보장 노력

- 2004. 경제 사회 문화적 권리 국가인권정책 수립을 위한 주거권 기초현황 조사
- 2006. 재건축 재개발 과정에서의 학습권 보장에 대한 권고
- 2009. 국가인권위원회 상임위의 강제철거시 거주민 인권개선 권고

7) 주거권 보장을 위한 개혁적 과제

- 사유재산권의 과잉 보호 속에서 주거권 보호
- 주거권 보호를 위한 국가의 의무 명기. 이를 실행할 수 있는 조직과 기구 설치
- 시민권으로서 주거권을 넘어 도시권으로 확대

(3) 토지의 공공성과 토지정책

1) 소유권과 건축자유원칙에 입각한 토지제도

- 유럽 국가는 토지개발에 대해 국가가 엄격히 규제하는 건축부자유 원칙 또는 제한적 건축자유원칙을 채택하여 토지의 소유권보다 토지의 이용권을 중시

- 반면 미국은 토지소유권을 중시하여 건축자유원칙을 채택하되, 토지소유권에 기반하여 발생하는 개발권을 시장에 의해 자유롭게 거래되는 개발권 이양제를 채택
- 우리나라는 미국식의 사적 소유권 중시의 토지관과 건축자유원칙을 채택, 소유중시의 토지관 형성

<표 2> 각국의 토지소유 관념

	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유와 이용과의 관계	이용 우선				소유 우선	
건축자유 여부	건축부자유 원칙			건축자유 원칙		

출처: 임강원·박현주(2000)

2) 개혁적인 토지제도

- 토지비축 확보
- 토지개발권의 공유화
- 국가에 의한 토지선매제도
- 토지임대를 통한 주택공급, 도시개발
- 개발이익의 환수 강화
- 토지보유세의 강화

(4) 민주정부의 부동산정책은 개혁적이었나?

- 1) 부동산 가격 상승 억제 자체를 목표로 설정
- 2) 과도한 택지공급과 신도시 건설
- 3) 결국 앞장선 뉴타운사업
- 4) 건설관료들에 둘러싸인 공급확대주의 수용(토지이용규제완화, 특별법, 신도시)
- 5) 부담하기 힘든 부동산조세 수준: 가격상승과 세율인상의 상승작용
- 6) 국민임대주택의 과잉공급목표: 지방의 공급 과잉과 LH재정적자 초래
- 7) 주택금융수단 이해부족과 너무 늦은 대책
- 8) 구도시 재정비 모델보다 신도시 건설에 초점: LH재정적자의 원인이자 공급 과잉의 원인
- 9) 토지개혁 대책 부족: 종부세와 양도소득세 중과, 개발부담금 중심
- 10) 세입자 주거안정 대책 부족

3. 박근혜 정부의 부동산 정책의 평가

(1) 4.1. 정책의 의미

- 1) 박근혜 정부의 첫 부동산 정책을 부동산 시장 활성화로 설정
- 2) 기존 주거복지 위주의 주택정책의 전환
- 3) 부동산 경기를 건설경기의 활성화 수단으로 채택
- 4) 동원가능한 모든 정책수단을 채택: 더 이상 남은 카드가 없다
- 5) 공공주택 공급 촉소에 관한 첫 번째 정책: 공급 과잉을 사실상 시인

(2) 위험한 주택정책

- 1) 주택리모델링의 수직증축
 - 15년 이상 경과된 아파트는 주로 1기 신도시로 분당, 일산 등 신도시 주택가격 하락에 대응하기 위한 정책
 - 2기 신도시에 비해 밀도가 높아 수직증축 리모델링 시행시 영구음영으로 주거의 질이 악화될 수 있고, 계획도시로서의 취지가 근본적으로 훼손
 - 오히려 세대분리형 리모델링의 한계를 확대하는 방향으로 전환 필요. 현재의 전체 연면적과 세대수의 1/3 범위내로 한정
- 2) 하우스푸어와 DTI 규제완화
 - 하우스 푸어:
 - * 현대경제연구원: 주택담보대출의 원리금 상환 부담이 소득에서 40%를 넘어서는 과다채무가구로 108만 가구로 추정
 - * 넓게 보면 주택담보대출 원리금 상환 비율이 가처분소득의 10%를 주택소유자들을 포함
 - DTI 현행 구조 속에서도 주택 구입시 하우스 푸어 불가피, 규제완화시 하우스 푸어 양산을 유발
- 3) 다주택자에 대한 양도소득세 중과 폐지
- 4) 부채지주와 기업의 비업무용 토지에 대한 중과세 폐지

(3) 의미있는 부동산 정책

- 1) 준공공임대주택 제도 도입
- 2) 임대주택에 대한 관리 확대
- 3) 주택바우처 실시

(4) 문재인 후보 공약과 4.1 대책 관계

- 1) 4.1 대책에 포함된 대책
 - 계약임대주택 제도 도입(준 공공임대주택)
 - 임대료 보조제도(주택 바우처) 실시
 - 거주권을 보장하는 하우스푸어 대책
 - 모든 생애최초주택에 대한 취득세 면제

2) 앞으로 추진해야 할 정책 과제

<주거 안정>을 위한 과제

- 임대주택등록제 전면도입 및 세제지원
- 임대차계약갱신청구권 1회 제도 도입
- 공공임대주택 10% 조기 확충(2018년), 15% 장기 확충 목표
- 전세금보증센터 도입
- 거주권을 보장하는 하우스푸어 대책

<도시 재생> 지원을 위한 과제

- 도시재생사업 재정투자 2조 획기적 증액
- 총리실 산하 도시재생 총괄 조직 및 지원센터 수립
- 도시재생기본법 제정
- 지역재생사업을 통한 지방발전 촉진
- 기존 뉴타운 출구사업에 대한 한시적 지원
- 아파트 단지 리모델링 제도 개선

<주거 사각지대> 지원을 위한 과제

- 주거복지기본법 제정
- 서민주거지원을 위한 국민주택기금 용도 개편
- 저렴주택 모델 개발 및 공급
- 청년주거·창업주거·실버주거·장애인 주거 지원 확대

- 자활지원형 응급주택 제공
- 단독·다가구주택 등 집수리 서비스 지원 강화

4. 검토해야 할 부동산 정책의 현안

(1) 부동산 시장에 대한 분석 및 전망

- 1) 시장분석의 혼란
 - 시장 분석: 가격 폭락과 가계파산 우려, 안정적 하락 중, 국지적 문제
 - 향후 전망: 안정적 하락, 폭락 우려?, 상승준비?
- 2) 객관적인 정보 제공, 올바른 판단 유도 필요

(2) 주택정책의 목표 수정

- 1) 공급 확대, 주거환경개선 목표 폐기
 - => 주거안정에 초점
- 2) 전통적 주택정책 목표 폐기여부 결정
 - . 1세대 1주택주의, 다주택자에 대한 징벌적 규제
- 3) 적정 공공임대주택의 목표
 - 실행가능성 고려: 서울시의 2만호 목표의 어려움

(3) 검토해야 할 핵심 정책과제

- 1) 취득세 개편
 - 부동산 시장경기 조절 수단으로 조세정책을 활용. 조세의 원칙 붕괴
 - 국세와 지방세간의 역할 분담. 국세의 지방세화와 연계하여 추진
 - 보유세와 거래세간의 역할분담: 보유세는 강화하되, 거래세는 축소하는 원칙 정립 필요
- 2) 주택임대차등록제도와 양도소득세 중과폐지의 빅딜
 - 주택정책의 목표 수정과 연계
 - 임대주택등록제와 연계. 자기거주주택을 제외한 주택은 임대주택으로 등록 의무화. 등록임대주택에 대해서는 세제상의 혜택을 부여하되, 장기임대와 임대료 관리의 의무를 부과

- 등록된 임대주택에 대해서는 재산세, 양도소득세 감면

3) 뉴타운 출구전략과 대안적 정비모형

4) 재건축 및 리모델링에 대한 규제완화

- 1기 신도시, 서울 강북지역의 핵심적인 의제

5) 국민주택기금 활용방안

- 건설, 분양 지원, 공공임대주택 지원에 한정
- 리모델링 지원으로 방향 수정

6) 환매조건부 주택 제도입

- 반값 아파트의 일환으로 토지임대부 주택과 함께 도입. 주택법에 의거하여 군포 부곡지구에서 시범사업을 시행하였으나 토지임대부 주택법이 제정되면서 주택법에서 삭제.

(4) 서울시가 추진하고 있는 제도 중 국회에서 제도화할 정책

1) 전세금지원센터

- 주택정책의 목표 수정과 연계

2) 주거재생지원센터

- 주택정책의 목표 수정과 연계

3) 장기안심주택(계약임대주택): 준공공임대주택으로 등장

- 전세금지원형
- 리모델링지원형

5. 토지와 주택의 개혁을 위한 장기 과제

(1) 시장주의의 강한 유혹을 극복

- 1) 규제완화, 경제활성화, 국제경쟁력 강화, 사유재산권 보호, 부동산 시장 안정화 등은 모두 경제, 부동산, 지역 등 각 분야의 격차를 확대시키는 논리로 활용

2) 사회정의, 공존, 형평, 지속가능성 등을 통해 대안적 논리를 개발 필요

(2) 보수주의적 법률 및 법원과 장기적인 논리 개발 싸움

1) 사유재산권 보호, 영업의 자유, 공리주의적 가치 등에 치중하느라 공동체, 기본권, 주거권, 생명권 등을 지탱하는 데 한계

2) 훌륭한 논리개발을 통해 좋은 판례를 만들고, 지방자치단체 차원에서 좋은 사례를 끊임없이 만들고 확산해야

※ 강제퇴거 금지법, 재산권 개념 확대, 마을공동체, 사회적 기업, 협동조합 등

경제민주화와 부동산 정책

변창흠(세종대학교 행정학과 교수)

1. 경제민주화와 부동산

지난 19대 총선과 이번 18대 대선을 거치면서 우리 사회에서 가장 중요하게 떠오른 화두를 꼽으라면 경제민주화와 복지국가를 들 수 있다. 보수와 진보, 여야간에 이 두 화두에 대한 해석이나 구체적인 정책의 강도에서 차이가 있을 뿐 지향하는 가치에 대해서는 어느 정도의 사회적 합의가 이루어진 것만 해도 큰 성과라 할 수 있다. 그러나 경제민주화와 복지국가가 추구하는 가치가 우리 사회에서 수용될 수밖에 없는 것은 그만큼 경제력 집중과 사회양극화가 심각한 상황임을 반증하는 것이다.

우리 경제에서 재벌은 경제력 집중과 족벌식 운영 체계, 문어발식 사업영역 다각화를 통해 심각한 문제를 유발해 왔기 때문에 경제민주화는 곧 재벌개혁을 의미하는 용어로 사용되고 있다. 일부에서는 경제민주화에 비정규직 문제, 복지문제까지 포함시켜 보기도 한다. 그러나 우리 사회에서 양극화가 발생하는 영역은 이 뿐만이 아니다. 수도권 집중 문제, 계층간 격차 문제, 높은 실업률과 자영업자의 문제 등이 모두 사회양극화의 결과라 할 수 있다.

사회양극화가 가장 심각한 부문은 바로 부동산 영역이다. 소득의 격차보다 부동산을 중심으로 하는 자산의 격차가 훨씬 더 크기 때문에 부동산의 소유와 개발은 계층간, 지역간 격차를 낳은 중요한 요소로 작용한다. 높은 부동산 가격 수준이 너무 높아서 근로소득의 대부분을 주택구입이나 임대료 납부에 사용하기 때문에 소득계층간, 주택소유가구와 비소유가구의 격차가 더욱 확대된다. 지난 10여년간 지속되었던 뉴타운 사업과 지난 3년 이상 동안 지속되었던 전세가격의 급등은 세입자의 주거불안정을 더욱 심화시켰다.

2. 경제민주화의 개념과 핵심원칙

정치에서 민주주의란 정치적 자유 등 기본권 보장에서 출발하듯이, 경제민주화도 경제적 기본권 보장에 기반을 두고 있다(유종일, 2011). 경제적 기본권이란 무엇일까? 경제민주화의 근거가 되는 헌법 제119조 2항에서 “... 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라고 규정하고 있다. 경제의 민주화는

경제주체간의 조화를 통해 달성할 수 있다고 본다. 여기에서 경제주체간의 조화란 기업과 소비자, 대기업과 중소기업, 재벌과 다른 기업 등이 협력과 역할분담을 통해 독과점이나 시장왜곡현상이 나타나지 않게 해야 한다는 것을 의미한다. 특히 헌법에서는 경제민주화를 위해 국가와 지방자치단체가 규제와 조정을 할 수 있는 근거를 마련했다는 데 의의가 있다. 즉, 경제민주화를 위해서는 시장에 맡겨두는 것이 아니라 공공부문이 적극적으로 개입해서 적정한 역할을 담당해야 함을 밝히고 있는 것이다.

그렇다면 경제민주화를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 경제의 모습은 무엇일까? 여기에는 크게 몇 가지 관점이 대립하고 있다. 우선, 경제민주화를 재벌개혁에 초점을 맞추어 1원 1표 원리에 기초한 정상적 시장경제 수립을 목표로 하는 자유주의적 개혁을 추구하는 입장이다. 반면, 우리 경제에서 재벌개혁보다 더 중요하고 시급한 것은 보편적 복지의 실현이라고 보는 입장이다. 이 관점에서는 주주 자본주의론에 기초한 재벌 개혁론이 오히려 한국경제의 장기 성장동력을 훼손하고 한국경제 전체가 투기적 외국자본의 수탈의 대상이 될 뿐이라고 주장한다. 이들은 재벌의 경영권을 보호해주되 재벌과의 대타협을 통해 보편적 복지를 실현해야 한다고 본다(정진화, 2012).

앞서 두 관점은 경제민주화를 주로 경제학이나 경영학적 관점에서 바라본 것이지만, 이를 좀더 넓혀 경제전반의 불평등을 해소하는 것으로 볼 수 있다. 경제민주화를 좀더 넓은 시각으로 본다면 헌법 제 119조에서 규정하고 있는 것처럼 경제주체들간의 불공정을 해소하고 여러 주체들의 참여를 실현하며, 결과의 불공평을 시정해주는 것을 경제민주화라 볼 수 있다.

경제민주화를 좀 더 넓은 시각으로 본다면, 경제민주화는 공정경쟁, 참여경제, 분배정의 등 세 가지 축으로 구성된다고 볼 수 있다(유종일, 2012). 공정경쟁이란 누구나 시장에서 실질적인 기회의 평등을 얻을 수 있도록 공정한 시장질서를 확립하는 것을 의미한다. 참여경제란 작업장, 기업, 지역사회 및 정부의 경제적 의사결정에 대한 민주적 참여의 권리를 보장하는 것을 의미한다. 분배정의란 공정경쟁과 참여경제에도 불구하고 결과적으로 나타나는 소득과 부의 지나친 불평등을 민주적 공동체에 의해 수정하는 것을 의미한다.

경제민주화의 관점에서 부동산 문제를 살펴보려면 경제적인 시각이 아니라 넓게 사회 전체의 문제와 결부시켜 보는 입장이 필요하다. 이하에서는 경제민주화의 관점에서 부동산 문제를 살펴보고자 한다.

3. 사회양극화를 심화시키는 부동산 정책

그동안 우리나라 부동산정책은 만성적인 주택공급 부족의 문제를 해결하는 데 정책의 목표가 주어져 왔다. 우리나라 국토계획, 도시계획, 택지개발, 주택의 건설 및 공급, 조세제도와 개발이익 환수제도는 모두 신속한 주택공급을 지원하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 특히 신속한 주택건설과 택지개발을 지원하기 위하여 제정된 주택건설촉진법과 택지개발촉진법은 급격한 산업화와 도시화 과정에서 소요되는 주택을 공급하는 데 결정적인 역할

을 하였다.

주택의 지속적인 공급은 지속적으로 주택에 대한 수요를 창출함으로써 가능했다. 서유럽의 복지국가에서는 공공부문이 공공임대주택이나 사회주택을 공급함으로써 주택문제를 해결해 왔지만, 우리나라는 공공부문이 분양주택이나 분양택지를 직접 공급함으로써 주택문제를 해결해 왔다. 공공부문이 분양가격을 낮게 책정하여 주택구입자가 시세와의 차이만큼 개발이익을 사유화할 수 있도록 보장해줌으로써 주택수요를 창출하였다. 이 과정에서 주택을 구입할 수 있는 계층과 구입하지 못하는 계층간의 소득격차가 확대되는 계기가 되었다.

대규모 건설업체들은 주택건설에서 핵심적인 역할을 담당해 왔다. 대규모 건설업체가 신속하게 주택을 건설하여 공급할 수 있도록 대규모 신도시를 건설하고, 아파트 위주의 주택을 공급하였다. 대형건설업체들이 손쉽게 주택을 건설하여 공급할 수 있도록 선분양제도를 마련하여 초기자금 없이도 대규모로 주택을 건설할 수 있게 되었다. 이러한 주택건설 및 공급제도는 골프장, 콘도미니엄, 오피스텔 등의 개발사업에도 그대로 적용되어, 과도한 개발을 낳았다.

이러한 대규모 개발시스템은 2008년 세계금융 위기 이후부터 본격적인 위기에 빠지게 되었다. 미분양이 속출하고 주택가격이 하락하고 가계가 부채를 상환하지 못하는 위기에 빠지게 되었다. 이명박 정부는 이 경제위기를 기존의 부동산 시장에서 정상적인 자원의 배분과 개발이익의 환수를 위해 제정되었던 조세제도와 규제제도를 폐지하는 계기로 활용하였다. 이러한 조치의 일환으로 종합부동산세가 감면되고 다주택자에 대한 양도소득세가 완화되었으며 각종 부담금이 감면되었다. 투기지역과 투기과열지구가 해제되고 재건축주택의 분양권이나 공공분양주택의 분양권 전매가 대폭 허용되었다.

그동안 부동산 정책에서 핵심적인 가치로 채택되었던 불로소득의 환수, 1세대 1주택주의, 투기적 수요의 억제, 재산세에 대한 적정 과세의 원칙 등이 대부분 폐기되었다. 부동산 정책에서 경제민주화의 가치가 훼손되고 건설경기 활성화, 주택시장의 부양, 주택거래의 활성화가 중요한 가치로 떠올랐다. 이러한 추세는 그 이후 유럽의 금융위기를 거치면서 지속되었다.

경제민주화에서 핵심적인 원칙인 공정경쟁, 참여경제, 분배정의를 기준으로 그동안 추진했던 몇 가지 부동산 정책을 살펴보면, 우리나라의 부동산 정책은 계층간 불평등을 심화시키는 방향으로 전개되어 왔음을 확인할 수 있다.

우선, 이명박 정부는 2008년 9월 1일 ‘일자리 창출을 위한 경제 재도약 세제’라는 이름으로 감세안을 발표하였다. 곧이어 노무현 정부 때 도입했던 종합부동산세의 부과대상과 세율을 축소하는 법안도 통과시켰다. 감세 규모는 국회 예산정책처의 추계에 따르면 96조 1,000억원이고 한국개발연구원(KDI)도 2009~2013년 국가재정운영계획 토론회에서 정부의 감세 규모가 98조 9,000억원에 이른다고 밝히고 있다. 정부는 종합부동산세를 줄이고 양도소득세와 상속세의 부담을 축소함으로써 고액자산가와 부동산 투자자의 불로소득에 대해 사회적 환수를 포기하는 결과를 낳고 말았다. 결국 누군가는 추가적으로 부담

해야 할 조세를 고액 자산가나 부동산 투자 관련자에게 부담시키지 않은 것이다. 조세의 추가부담은 근로소득자나 간접세 납부자에게 귀결되고 말았다. 우리나라의 직접세 대비 간접세 비율이 47.9%대 52.1%로 오히려 간접세 비중이 더 높아서 저소득층에게 불리하게 된 것도 부자감세와 무관하지 않다.

둘째, 현행 재정비사업은 조합, 시공사, 철거업체 등이 결합되어 조직되어 있으며, 결과적으로 세입자들을 외곽으로 내모는 방식으로 재개발사업과 뉴타운 정책이 추진되고 있다. 대형건설업체가 수주할 수 있도록 재정비사업은 정비구역별로 대규모로 추진된다. 대규모 정비사업은 시공업체의 브랜드 가치에 따라 주택가격이 결정되는 구조 때문에 대형 건설업체만이 시공사로 선정될 수밖에 없다. 공정경쟁이 원천적으로 불가능한 구조이다.

재정비사업은 주택의 노후도가 가장 심한 지역을 대상으로 설정하거나 주거수준이 가장 열악한 주민들이 혜택을 얻도록 구상되어야 하지만, 실제 재정비사업은 일정한 수준의 노후도와 호수밀도 등의 조건만 갖추면 수익성에 따라 추진되는 구조이다. 또한 가옥주에 비해 세입자가, 조합이나 조합원에 비해 시공사가 훨씬 유리한 입장에서 정비사업을 추진하도록 사업방식이 결정되어 공정한 게임의 규칙이 적용되지 못하고 있다. 그 결과 세입자는 거주할 임대주택을 얻을 수 없고, 조합원은 부담하기 힘든 중대형 아파트를 분양받아야 하는 정비사업이 보편화되고 있다. 가옥주와 세입자의 재정착률이 20%에도 못 미치고 전세가격이 3년 이상 폭등한 데는 현행 재정비사업이 저렴한 주택을 대규모로 멸실한 데도 원인이 있다.

셋째, 우리나라 부동산 시장과 정책 결정에서 불공정한 경쟁이 지속되고 분배정의가 훼손되는 이유는 우리 경제가 신개발주의, 토건주의의 토대에 기반하고 있기 때문이다. 우리나라는 OECD 중에서 건설업 투자 비중이 가장 높고 건설업이 고용에서 차지하는 비중도 매우 높다. 건설업은 고용창출효과가 크기 때문에 경제위기 때 가장 우선적인 지원 대상이 되어 왔다.

지난 50여년간의 빠른 산업화와 도시화 과정에서 우리나라의 건설업은 급격하게 성장해 왔다. 우리나라의 대기업은 건설업을 기반으로 하고 있으며, 대부분의 재벌기업은 건설업을 계열사로 두고 있다. 이러한 현상은 다른 산업에 비해 건설업에서 불공정 계약이 만연하고 불법적인 비자금이나 정치자금 확보가 비교적 용이했던 특성과 무관하지 않다. 건설업을 보유하고 있는 재벌들은 건설산업 육성이나 주택공급 확대 등을 명분으로 각종 규제완화와 조세 감면, 자금 지원 등의 제도개선을 요청해 왔다. 특히 경제 위기를 계기로 대부분의 건설산업과 관련된 지원과 규제완화 조치가 발표되었다.

4. 경제민주화를 위한 부동산정책의 과제

부동산 정책에서 경제민주화를 실현하기 위해서는 부동산에서 과도한 자본이익과 개발이익이 생기지 않는 부동산 생산, 공급, 분배, 조세 구조를 구축해야 한다. 경제민주화를 위해 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 여전히 높은 부동산 가격의 거품을 빼야 한다.

부동산 시장의 침체로 부동산 가격이 하락세를 면하지 못하고 있지만 여전히 높은 부동산 가격은 가계와 자영업자, 산업체 전체에 과도한 부담이 되고 있다. 현재의 부동산 가격은 가계의 부담능력이나 토지의 생산성, 주택의 임대료 수익률 수준을 넘어선다. 이로 인해 발생하는 수익은 결국 다주택소유자, 토지 소유자와 건물주에게 돌아가는 반면, 그 부담은 무주택자, 소비자, 임차상인이 부담하게 되는 것이다. 그 결과는 분배정의를 훼손하게 된다.

둘째, 부동산 정책에서 사람을 중심에 두어야 한다. 그동안 부동산 정책에서는 사유재산권 보호, 부동산 개발사업과 재정비사업의 수익성 보장, 건설산업의 경기활성화 등이 정책결정의 기준이 되어 왔다. 가옥주의 사유재산권을 중시하기 때문에 세입자의 주거권이 박탈되거나 영세임차인의 영업권이 보장받지 못하게 되었다. 재정비사업의 수익성을 보장하기 위해 소형주택이나 임대주택의 비중을 줄였기 때문에 저소득층이 입주할 주택이 공급되지 못했다. 주택정책에서 사람을 배려한다면 주민의 거주권, 세입자의 영업권이 최우선 기준이 되어야 한다.

셋째, 부동산 정책에서도 공정한 게임의 규칙이 적용되도록 해야 한다. 공정경쟁은 경제민주주의의 핵심적인 가치이다. 공익사업을 목적으로 토지를 강제로 수용했음에도 불구하고 일반 분양주택을 건설하는 시공사에게 저렴한 가격으로 택지를 공급하여 시세 차익을 독차지하게 만들고 있다. 분양가 상한제를 통해 과도한 개발이익을 방지하고 있으나 분양가 상한제 폐지시도가 지속적으로 제기되고 있다. 불로소득은 근로소득이나 사업소득보다 높은 과세를 하는 것이 공정한 사회의 기본원칙이지만 우리 사회에서는 양도소득세의 감면, 종합부동산세의 축소 등을 통해 불로소득의 환수장치가 무력화되었다. 정당한 노동이나 투자를 통해 발생하는 수익보다 토지의 형질변경이나 공공투자 등 외부의 변수를 통해 발생하는 이익이 더 크다면 공정한 사회라 하기 어렵다.

넷째, 부동산 정책에서 다양한 주체가 참여하는 모델을 만들어야 한다. 지금까지 각종 개발사업이나 재정비사업에서 참여주체는 투자를 목적으로 하거나 분양을 목적으로 하는 주체로 한정되어 왔다. 지역조합, 직장조합, 재개발조합 등은 모두 자가분양주택을 취득하는 데 목적을 둔 일종의 투자조합에 불과하다. 경제민주화에서 참여경제를 실현하듯, 주택개발에서도 다양한 주체의 참여가 이루어지기 위해서는 기존의 조합을 대체하는 새로운 개발주체와 개발방식을 모색해야 한다. 토지등의 소유자가 소유권에 기반하여 설립하는 조합이 아니라 지역의 주민들과 지자체, 공공기관, NGO가 지역의 지속가능한 발전과 주민의 주거안정을 위해 별도의 주택개발 및 관리주체를 설립할 필요가 있다.

다섯째, 부동산 개발사업에서 공공부문의 적극적인 규제와 조정의 역할이 필요하다. 경제민주화에서 국가가 규제와 조정의 권한을 통해 핵심적인 가치가 실현될 수 있도록 유도하듯이, 부동산 개발사업에서도 공공부문이 적극적인 역할을 담당해야 한다. 지금까지 부동산 개발사업에서는 공공부문의 역할은 형식적인 인허가 업무를 담당하는 데 그쳤다. 이제부터 공공부문이 적극적인 관리자로서의 역할을 수행하기 위해서는 전체 개발사업지구에 대한 객관적인 실태조사가 우선되어야 하고, 이를 기초로 어떤 개발지구를 우선적으로

추진할 것인지를 평가하는 객관적인 기준이 마련되어 있어야 한다. 특히 재정비사업에 대해서는 전국적으로 공공부문이 우선적으로 지원할 지역을 평가하여 선정하고 실제 지원을 수행할 전문기관을 설치할 필요가 있다.

<4.1 부동산 종합대책> 평가와 부동산 세제개편을 통한 부동산의 공공성 확보 방안

남기업 (토지+자유연구소 소장)

1. <4.1 부동산 종합대책> 평가

(1) <4.1 부동산 종합대책>이 우려되는 까닭

<4.1 부동산 종합대책>은 주택시장 정상화, 하우스푸어·렌트푸어 지원, 보편적 주거복지 세 가지를 뼈대로 하는데, 여기서 가장 중요한 것은 부동산 시장 정상화 대책이다. 따지고 보면 비정상적인 주택시장이 하우스푸어·렌트푸어와 거대한 주거복지 대상자들을 양산했다고 할 수 있기 때문이다. 뒤집어 말하면 주택시장이 정상적이면 하우스푸어와 렌트푸어가 생기기 어렵고, 주거복지 대상자가 급증하지도 않는다는 것이다. 그런데 주택시장 정상화 대책 중 수요 측면 대책은 투기수요를 차단하면서 실수요를 살리는 대책이 아니라 투기수요든 실수요든 가리지 않고 모든 수요를 총동원해서 현재의 주택시장을 부양하는 것이라고 요약할 수 있다. 그러나 이것은 다음과 같은 부작용이 우려된다.

첫째, 더 많은 하우스푸어가 양산될 수 있다. 생애최초구입자들과 다주택자들이 주택을 구입할 때에는 지금의 주택가격이 유지 혹은 상승할 수도 있으나, 현재 중산층과 서민의 소득수준이 지금의 주택가격을 받쳐줄 수 없기 때문에 이번 대책이 만들어낸 매입수요가 바닥이 나면 다시 부동산 시장은 침체될 가능성이 높다. 이렇게 되면 이번 대책의 최대 수혜계층이라고 할 수 있는 생애최초구입자들의 다수는 하우스푸어로 전락할 수 있다.

둘째, 작금의 부동산 시장을 투기수요까지 동원해서 억지로 떠받치다가 부동산 가격이 급락할 수도 있는데, 이렇게 되면 경제 전체가 큰 충격에 빠질 수 있다.

셋째, 가뜩이나 복지재정 확충이 필요한 상황에서 세제완화로 발생하는 세수감소는 중앙정부의 재정건전성 악화나 지방재정의 부실화를 초래할 수 있다.

넷째, LTV와 DTI 규제 완화는 한국경제의 시한폭탄이라고 할 수 있는 가계부채 문제—2012년 4/4분기 현재 우리나라의 가계부채는 GDP의 80%, 즉 960조원에 달하고 있다.—를 더욱 악화시킬 수 있다.

(2) 실수요 충족 대책과 투기수요 차단 대책을 동시에 내놓아야

예상컨대 <4.1 부동산 종합대책>은 아무래도 세금을 대폭 깎아주고 금융권이 더 많은 돈을 싸게 빌려주는 내용을 담고 있어서, 단기적으로 신규 분양주택 등을 중심으로 거래는 늘어날 수 있을 것이다. 하지만 곧이어 시장은 다시 침체국면으로 빠져들 것이다. 이렇게 되면 또다시 부동산 부자들과 건설업자들은 나머지 금융규제까지 다 풀고, 취득단계의 취득세와 매각단계의 양도세뿐만 아니라 보유 단계의 종합부동산세까지 폐지해야 부동산 시장이 정상화 된다고 목소리를 높여 정부를 압박할 것이다.

대안의 방향은 분명하다. 그것은 실수요에 도움을 주면서 투기수요를 차단하는 대책을 동시에 내놓은 것이다. 이른바 “실수요 중심의 경기부양책”이라고 할 수 있는데, 여기서 투기수요 차단은 보유세 강화에서 답을 찾아야 한다. 그래야 명실상부(名實相符)한 부동산 시장 ‘정상화’ 대책이 될 수 있을 것이다.

2. 부동산 세계개편을 통한 토지 공공성 강화 방안

(1) 부동산 문제의 원인 탐색

부동산은 건물과 토지를 결합해서 부르는 이름인데, 여기서 부동산 문제에서 가장 큰 비중을 차지하는 부동산 투기의 원인이 건물이 아니라 토지에 있다는 것을 인식하는 것은 매우 중요하다. 건물 가격은 ‘과거’에 투입한 비용에 의해서 결정되는데, 그 가격변화는 자동차의 가격흐름과 같다. 자동차 가격의 하락이 제조 년 수에 비례하듯이 건물도 마찬가지로 마찬가지라는 것이다. 반면에 토지가격은 과거가 아니라 ‘미래’에 발생할 토지가치, 즉 ‘지대(land rent)’를 현재 시점으로 할인해서 더한 것이기 때문에 변동이 심할 수밖에 없다. 미래에 발생할 지대를 현재 시점으로 할인할 때 사용하는 것이 이자율인데, 현재 토지가치엔 변동이 없어도 이자율이 낮아지면 지가가 높아지고 반대로 이자율이 높아지면 지가는 낮아진다. 또한 앞으로 지가가 오를 것이라는 전망 혹은 분위기가 조성되면 실제로 오르고 너무 올랐다고 판단하면 급락해서 경제에 큰 충격을 주게 된다. 이른바 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy)이다.

그러면 토지투기로 인한 부동산 가격의 급등락을 어떻게 차단할 수 있을까? 그것은 토지 불로소득을 완전히 환수하는 것인데, 재밌는 것은 이것이 바로 부동산에서 공공성을 확보하는 방법 중 하나라는 점이다. 그런데 이렇게 하려면 부동산 세제를 다음과 같이 완전히 개편해야 한다.

(2) 토지 공공성 확보를 위한 부동산 세제개편 전략과 예상 효과

1) 부동산 세제개편 전략

- 취득단계: 취득세는 미국처럼 완화 후 폐지하는 방향으로 개혁한다.
- 보유단계: 보유세는 매년 발생하는 지대에서 현재지가의 이자만 공제하고 나머지를 환수하는 '이자 공제형 지대세'로 개편한다. 이렇게 되면 지가가 고정되기 때문에, 다른 말로 하면 매매차익인 불로소득이 존재하지 않기 때문에 시장에는 실수요만 등장하고 사용 목적이 아닌 부동산은 시장에 나오게 된다.
- 매각단계: 양도소득세는 투기수요 차단의 임무를 보유세에 넘겨주고 일반세율로 전환한다.

부동산 세제개편 방향

부동산세의 종류		현행	개편
보유세	과세대상	토지+건물	토지
	과세표준	지가(혹은 부동산 가격)	[당해 연도의 지대 - 실시 연도의 공시지가의 이자]
	세율	누진세율	단일세율(100%)
거래세(취득세)		높음	완화 후 폐지
양도소득세		다주택자·비업무용 부동산에 중과세	일반세율

2) 예상 효과

먼저 부동산에서 시장과 공공성이 조화를 이루게 된다. 특별한 경우를 제외하곤 인간이 만든 일반물자에서는 투기에 대한 염려를 하지 않는데, 그 이유는 일반물자는 시간이 경과함에 따라 낡아지고 가격도 떨어지기 때문이다. 일반물자의 이런 특성 때문에 시장에는 매매차익을 노리는 투기수요는 등장하지 않게 되는 것이다. 그러므로 부동산 불로소득을 완전히 환수하여 투기수요를 제거하면 부동산에서도 공공성과 시장이 즐겁게 만날 수 있는 길이 열리게 되는 것이다.

둘째로 부동산 세금체계가 간소화된다. 국세청이 발간한 <2012 부동산과 세금>을 보면 세금체계가 매우 복잡하다는 것을 금방 알 수 있다. 그러나 부동산 세제를 위와 같이 개편하면 용도구분을 복잡하게 할 이유도, 세율에 차등을 둘 필요도 사라진다. 비사업용인지, 농사를 짓고 있는지 아닌지를 구분할 필요도 없다. 이렇게 부동산 세제가 간명해지면 납세자들의 세금에 대한 불만과 부정부패가 줄어들고, 결과적으로 행정비용을 크게 절약할 수 있을 것이다.

세 번째로 토지로 인한 양극화는 해소된다. 왜냐하면 땅값이 고정되어 토지의 매매차익을 기대할 수 없기 때문이다.

네 번째로 보유세 강화가 초래할 수 있는 부동산 가격 폭락에 대한 우려가 사라지면서 '보유세 강화 - 거래세 인하'를 추진할 수 있게 된다. 지금 진보개혁 진영이 부동산 세제의 기본방향인 '보유세 강화 - 거래세 인하'를 과감하게 주장하지 못하는 이유 중 하나는 부동산 가격 급락에 대한 우려 때문이다. 그러나 앞에서 제시한 부동산 세제개편 전략은 현재지가를 고정시키기 때문에 그럴 가능성은 없다.

마지막으로 농지와 그린벨트 소유자들의 민원제기도 사라진다. 지가가 고정되어 불로소득을 누릴 수 없게 되면 농지와 그린벨트를 다른 용도로 바꾸려는 시도를 하지 않을 것이기 때문이다. 소유자는 열심히 농사를 지을 것이고 외지인이 농지를 소유하지도 않을 것이다. 그리고 그린벨트 지역에 재산권을 행사하게 해달라는 현수막도 사라질 것이다.

박근혜 정부의 4. 1. 부동산종합대책에 대한 평가

서채란 변호사(민변 민생경제위원
/ 참여연대 민생희망본부)

1. 들어가며

2013. 4. 1. 박근혜 대통령의 대선 공약 이행방안과 주택거래 활성화를 위한 박근혜정부의 첫 종합부동산대책이 발표되었다. 이번 종합대책은 부동산 경기 부양과 보편적 주거복지라는 두 마리 토끼를 겨냥하고 있지만 다주택자 양도세 중과 폐지나 미분양주택과 신축주택의 양도세 한시적 감면, 법인 부동산 양도세 추가과세 폐지, 분양가상한제 폐지 계속 추진, 유주택자 가점제 청약 1순위 자격 부여, 개발부담금 한시감면, 아파트 리모델링 수직증축 허용 등 지금까지 논의되어온 거의 모든 시장 활성화정책을 총동원해서 빠른 시간 내에 부동산 경기를 부양하려는 데 보다 비중을 두고 있다. 특히 투기적 수요를 시장에 불러들이는 대표적인 정책인 다주택자 양도세 중과 폐지, 법인 부동산 양도세 추가과세 폐지와 유주택자 가점제 청약 1순위 자격 부여까지 포함하고 있는 것은 자산양극화 현상을 심화시킬 우려가 있다.

이하에서는 구체적인 주요 개별 정책의 내용과 평가를 먼저 검토하고, 이번 종합대책에 대한 총평과 개정이 반드시 필요한 주거복지 입법과제에 대하여 살펴보도록 하겠다.

2. 조세분야

(1) 취득세 감면

1) 내용

- 생애최초 주택구입시 취득세 한시면제

- * 부부합산 6천만원이하 가구가 6억·85㎡이하 주택 구입시 취득세 전액 면제(2013. 12. 31.까지 한시적용)

2) 평가

취득세와 같은 거래세는 낮추고 보유세는 강화한다는 것이 부동산 조세개편의 큰 원칙이고, 생애최초로 주택을 구입하려는 무주택자의 주택구입을 지원한다는 측면에서 볼 때 생애최초 주택구입 무주택자에 대한 취득세 한시감면은 가능하다고 본다.

다만 거래세를 낮추고 보유세를 강화하는 정책은 10년 정도의 장기적인 플랜을 통해 추진해나가야 하는데, 보유세 강화 없이 취득세만 낮추면 세계적으로 유례없는 기형적인 부동산세제가 될 것이다. 또한 지방 세수의 절반 가까이 차지하는 취득세(2011년 기준 전체 지방세 수입의 26.5%, 도 지방세 수입의 54.4%)를 부동산 경기 활성화만을 위해 중앙정부와 국회가 일방적으로 낮추는 것은 지방자치제도에 반하며, 지방세 수입 감소가 지방채의 발행과 부가가치세 인상으로 이어질 가능성도 충분히 있다.

취득세 감면은 이명박 정부부터 반복되고 있는데 그러다보니 취득세 감면이 없는 상황이 오히려 예외적인 것이 되어 연말에 취득세 감면 기간이 종료되면 재연장에 대한 기대심리가 생기고 거래절벽 현상이 다시 나타나는 악순환이 반복된다. 따라서 취득세 감면은 국회에 부동산세제 개편 T/F 구성하여 10년 정도의 장기적 관점에서 다루어야 하고, 이번을 마지막으로 다시는 부동산경기 수단으로 다루어서는 안 될 것이다.

(2) 양도소득세 감면

1) 내용

- ① 9억 이하 신규·미분양주택 및 1세대 1주택자가 보유한 85㎡·9억 이하 기존주택을 구입하는 경우 취득후 5년간 양도소득세 전액 면제(2013년말까지 매매계약을 체결하고 계약금을 지급한 주택에 한시 적용)
(특례) 종전 보유주택 양도시 신규 구입주택은 주택수 산정에서 제외(1세대 1주택 비과세요건을 충족하는 경우 양도가액 9억원까지 비과세)
- ② 다주택자 양도세 중과(50~60%) 제도 폐지 / 1년내 주택 단기양도는 50%→40%로, 2년내 단기양도는 40%→기본 세율(6~38%)로 과세
- ③ 법인의 부동산 양도소득에 대한 일반법인세 외 추가과세(30%) 폐지

2) 평가

정부는 연말까지 신규·미분양주택 및 1세대 1주택자 보유 기존주택 구입시 양도소득세를

면제하고, 종전 보유주택 양도시 신규주택 구입을 주택수 산정에서 제외하여 1세대 1주택 비과세요건을 충족하는 경우에는 비과세 혜택을 받도록 하겠다고 발표하였다. 그런데 주택구입자가 실거주 목적의 무주택자인지, 투자목적의 다주택자인지를 가리지 않고 있다. 결국 투자목적의 다주택자에게도 특혜를 주겠다는 것인데, 이는 전형적인 부자감세 정책으로 자금력이 있는 투기세력을 시장에 불러들여 부동산경기 활성화를 하겠다는 것에 다름 아니다.

더 나아가 다주택자 양도소득세 중과세 제도를 전면 폐지하겠다는 것은 투기적 수요를 불러일으켜 부동산경기를 활성화하겠다는 것으로 거주목적 실수요자의 내 집 마련을 돕겠다는 주거복지적 측면이나 실수요자 입장에서 거래활성화를 하겠다는 정책과는 정반대로 가는 정책이다. 다주택자 양도소득세 중과제도는 투기적 주택보유가 늘어나자 이를 억제하고, 거주목적의 실수요자들의 주택보유를 정책적으로 지원하기 위한 목적으로 도입되었다. 개발이익을 일부 환수하는 제도가 유명무실해지고 재건축 초과이익환수금 등 개발이익을 개발단계에서 환수하는 장치가 작동하지 않는 상황에서 처분단계에서의 개발이익을 환수하는 양도소득세 중과 제도를 폐지하겠다고 하는 것은 불로소득인 개발이익(투기이익)에 대한 기대를 높여 무주택 세대주의 내 집 마련 기회를 박탈하는 것이다.

양도소득세 중과나 법인의 부동산 양도소득에 대한 추가과세를 유예하는 것은 다주택자들이나 법인의 비업무용 부동산을 매각할 기회를 주는 것이지만, 양도소득세 중과 및 법인의 부동산 양도소득에 대한 추가과세를 아예 폐지하는 것은 다주택자들이 더 많은 주택에 투자하고, 법인이 비업무용 부동산에 투자하는 것까지 지원하겠다는 것으로 실수요자와 투기적 수요를 구분하여 과세를 해 오던 부동산 세제의 근간을 흔들고 조세정의에 반하는 정책이다.

(3) 부동산 경기활성화를 위한 조세정책 발표의 위험적 요소

조세체계 개편은 국회의 권한이고 국회가 정한 과세체계에 맞추어 행정을 하는 것이 헌법상 삼권분립의 원리와 조세운영의 원리이다. 그런데 정부가 부동산경기 활성화라는 행정 목적으로 조세정책을 일방적으로 선언해 놓고 국회에서 이를 법제화하지 않으면 정부정책에 대한 시장의 신뢰가 깨져 거래가 경색되니 국회가 시급히 조세 관련 법률을 개정하려고 압박하는 것은 다분히 위험적이다. 지금의 부동산시장 상황이 이 같은 위험적 행태를 용인할 만큼 비상한지도 의문이거니와 이를 계속 방치하면 이명박 정부부터 반복되고 있는 위험적 행정을 고착화시키게 된다.

3. 주택공급분야

(1) 주거복지에서 부동산경기 활성화로의 회귀

거래시장 침체의 가장 중요한 원인은 실수요자인 서민과 중산층의 구매능력에 비해 주택 가격이 높다는 것이다. 유엔 인간거주정착센터(UN HABITAT)에서 제시하고 있는 적정 PIR(연소득대비 주택가격의 비율)은 3-5배이다. 우리나라의 PIR은 계속 상승하여 현재 7배 수준을 유지하고 있고, 서울의 경우 주택가격 3분위에 해당하는 주택, 연소득 5, 6분위를 기준으로 할 때 11.8배, 10.3배이다. 이는 연소득이 4,000만원 전후인 연소득 5, 6분위도 서울에서 주택가격 3분위인 4억 5,000만원 주택을 구입하려면 10년 이상이 걸린다는 의미이다(국민은행, 전국주택가격동향조사). 2008년에 7.6인 우리나라 PIR이 유엔이 제시한 적정 PIR의 최대치인 5배에 수렴하려면 약 1억 9천만원 정도가 되어야 하는데 우리나라 2008년 평균주택가격은 2억 9천만원으로 적정가격보다 1.5배나 높다. 2005년 이후 집값이 상승하던 시기에 중산층들이 2-3억원씩 빚을 내서 집을 샀다가 한달에 이자만 150만원-200만원씩 내는 하우스푸어가 되었고, 그 학습효과로 소득이 정체되어 있는 실수요자들은 큰 빚을 내서 집을 사려고 하지 않고 있다.

주택가격이 높고 과거와 같은 고성장시대를 기대하기 어려운 상황에서는 주택가격의 구조조정은 불가피하다. 그런데 건설회사와 일부 부동산 경제학자, 경제신문들은 지금의 가격하향 안정화 국면이 일본의 부동산 붐피로 진입하는 전조인 것처럼 호들갑을 떨고 있고, 정부는 주택가격이 올라갈 것이니 집을 사라, 빚을 내서 집을 살 수 있게 금융지원을 하겠다는 식의 부동산정책을 반복하고 있다. 이렇게 실수요자의 입장에서 시장을 보지 않고 공급자의 입장에서만 시장 정상화만을 보다보니 이명박 정부 5년간 그렇게 많은 부동산경기 활성화 정책을 반복하고도 실효성을 거두지 못한 것이다.

박근혜 대통령은 대선 후보 시절 이명박 정부와 달리 주거복지에 초점을 맞추겠다고 하였는데 인수위원회를 거치며 이번 종합대책에서 보듯이 부동산경기 활성화로 방향을 회귀하고 있는 것은 임기기간 내내 실효성도 없는 부동산경기 활성화정책으로 일관한 이명박 정부의 우를 다시 범하는 것이다. 재차 강조하거니와 주택가격이 어느 정도 하향안정화되어 중산층들이 부동산 매매시장에 활발하게 참여하도록 하는 것이 거래의 정상화로 가는 지름길이다.

(2) 청약가산점제

1) 내용

- ① 민영주택 청약가점제(2007. 9.~) 적용대상을 85㎡이하로 축소(85㎡ 초과 폐지)하고, 적용비율도 현행 75% → 40%로 완화
- ② 유주택자에게도 가점제 청약 1순위 자격 부여
- ③ 85㎡초과 민영주택 분양시 채권입찰제 폐지

2) 평가

청약가산점제는 무주택자 우선청약제도의 변형된 형태인데, 민영주택 청약가점제 적용대상을 85㎡이하로 축소하고, 적용비율도 현행 75%에서 40%로 완화하고, 입주자저축 1순위인 무주택자에게만 부여해왔던 가점제 청약1순위 자격을 유주택자에게도 부여하기로 한 것은 부동산 경기활성화에만 매달려 무주택자의 내 집 마련의 꿈을 외면하는 것이다. 또 국민주택채권은 국민주택기금의 중요한 재원인데, 중대형 민영주택 분양시 채권입찰제 폐지는 국민주택기금의 감소를 초래하게 될 것이다.

(3) 준공공임대주택제도

1) 내용

- ① 85㎡이하 주택, 10년 의무임대, 최초임대료(시세이하) 및 임대료 인상률 제한 등 의무 부여
- ② 준공공임대주택 등록
- ③ 재산세를 공공임대주택 수준으로 감면하고, 양도세 장기보유 특별공제율 60% 적용(현재 다주택자 최대 30%)
 - 취득세 : 60㎡이하 면제(최초 분양받은 경우)
 - 재산세 : 40㎡이하 면제, 40~60㎡ 50%, 60~85㎡ 25% 감면

2) 평가

임대료 인상률 제한의 공공적 규제를 받는 것을 조건으로 임대사업자로 등록한 자에 한하여 세제혜택 등을 주는 준공공임대주택제도를 실시하기로 한 것은 환영할만하다. 다만, 다주택자 양도소득세 중과폐지는 임대사업자로 등록해서 준공공임대주택의 규제를 받는 다주택자에게만 적용하고, 임대사업자로 등록하지 않고 투기적 목적으로 다주택을 보유하는 자에 대하여는 중과세를 하여야 할 것이다. 또 그래야 준공공임대주택 제도가 성공할 수 있다.

(4) 보금자리지구 내 공공임대주택 확대

보금자리지구에서 공공분양주택을 줄이고 공공임대주택을 확대하는 정책은 환영할만하다. 여기에서 더 나아가 공공임대주택의 급속한 노후·불량화를 방지하고, 임차인의 주거환경을 개선하기 위해 공공임대주택의 관리를 보다 철저히 하고, 유지, 보수에 더 많은 재원을 투입하여야 한다.

(5) 분양가상한제 폐지 계속 추진

분양가상한제 폐지는 건설업계의 민원을 부동산정책에 끼워 넣은 민원해결용 정책이다. 분양가상한제는 이자제한법이 이자 폭리를 규제하는 것같이 분양시의 폭리를 규제하는 법이지 실건축비 자체를 규제하는 법이 아니다. 실제로 분양가상한제의 건축비 상한선은 2013년 기준으로 평당 550만원에서 600만원을 넘어 실건축비 350-400만원을 크게 상회하고 있다. 즉 분양가상한제 하에서도 건설사들의 걱정이운은 충분히 보장되고 있기 때문에 분양가상한제 때문에 주택공급이 감소하고 있다는 것은 어불성설이다.

지금 건설회사들이 분양가상한제 폐지를 정부에 제기하는 이유는 재건축, 도심재개발에서 조합원들이 부담금 때문에 사업추진에 동의하지 않으니 일반분양가를 높이고 조합원 부담금을 낮추어 사업에 동의하게 하려면 분양가상한제 폐지가 필요하기 때문이다. 그런데 일반분양주택의 미분양 부담을 조합원들에게 전가한 예, 미분양 부담금을 예치하도록 시공사가 요구해서 공사계약을 하지 못하고 있는 예에서 보듯이 높은 일반분양가로 인해 미분양이 나면 그 부담이 결국 조합원에게 전가될 것이므로 일반분양가를 높이고 조합원 부담금을 낮추겠다는 건설회사들의 논리는 조삼모사라고 할 수 있다.

분양가상한제는 완성된 물건을 파는 것이 아니라 미리 팔고 소비자가 납부하는 대금으로 물건을 만드는 선분양제도와 밀접한 연관이 있다. 선분양제에서는 상품이 완성되지 않아 상품에 대한 정보의 비대칭성이 크고, 입지조건 상품의 하자 등의 품질, 일조, 조망, 소음 등 생활환경의 조건도 알 수 없으며, 완성된 상품의 가격이 시장에 형성되어 있지 않아 소비자가 매우 불리하기 때문에 분양가상한제를 실시하였다. 따라서 분양가상한제는 후분양제도가 정착되면 자연스럽게 정리될 수 있을 것이나 현재와 같은 선분양제도하에서는 소비자를 보호하고 폭리를 제한하기 위하여 분양가상한제가 불가피하다.

(6) 렌트푸어 대책(‘목돈 안드는 전세제도’)

1) 내용

① 집주인 담보대출방식

- 주택 보유수에 관계없이 전세보증금 대출분에 대해 소득세 비과세
- 임대인에게 전세자금용 담보대출 이자 납입액의 40% 소득공제
- 집주인의 주택담보 대출규모에 비례하여 재산세·종부세 감면
- 집 주인 담보대출시 연말까지 DTI를 금융회사 자율로 적용하고, LTV도 70%까지 완화

② 임차보증금 반환청구권 양도방식

- 세입자가 전입신고를 하고 확정일자 받은 경우 보증금 반환채권을 양도받은 금융기관에 우선변제권 인정

2) 평가

‘집주인 담보대출방식’은 전월세값이 오르는 우리 실정에서 전혀 실효성 없으며, ‘임차보증금 반환청구권 양도방식’은 현재도 임차보증금채권 양도를 담보로 한 전세자금 대출이 시행되고 있는 것이므로 특별히 새로운 것이 아니다. 이런 실효성 없는 무책임한 대책보다는 세입자에게 계약갱신청구권을 인정하고 계약갱신시 임대료 인상율을 제한하는 민간 임대차 안정정책을 시급히 마련하여야 한다.

4. 금융분야

(1) 한시적 DTI 자율화, LTV 완화

1) 내용

- ① 생애최초 주택구입자금에 대해서는 연말까지 DTI를 은행권 자율로 적용하고, LTV도 70%로 완화
- 30년 분할상환 대출을 신설하여 젊은 층의 상환부담을 완화하고 소비자의 선택권 확대
 - 지원금리 인하(60㎡/3억 이하:3.3%. 60~85㎡/6억 이하 3.5%)

2) 평가

DTI, LTV는 채무자의 상환능력(소득수준)을 고려하지 않은 약탈적 대출, 가계부채의 위기를 막는 기본장치이자 금융기관 부실을 막는 기본적인 금융원리인데, 이번 부동산대책에서도 사용되었다. DTI, LTV를 규제하는 법이 없는 상황에서 정부가 DTI, LTV를 통해 부동산경기를 부양하려는 유혹을 갖기 십상이므로, 국회는 공정대출법, 과잉대출규제법과 같은 국회 계류중인 법안을 조속히 처리하여 정부의 자의적인 관치금융을 막아야 할 것이다.

(2) 하우스푸어 대책

1) 내용

- ① 금융권·신복위를 통한 채무조정 : 연체우려, 장·단기 연체자
- ② 자산관리공사(캠코)를 통한 부실채권 매입 : 3개월 이상 연체차주
 - 주택담보대출 채권이 완전매입되는 경우 차주에게 환매조건부로 해당 담보주택의 일부지분을 매각할 수 있는 옵션 제공
- ③ 주택담보대출채권 매각제도 : 원리금 상환이 어려운 정상 차주
 - 주택금융공사가 은행으로부터 하우스푸어의 선순위 주택담보대출채권을 매입하고 채무조정을 실시
 - 대출채권 매입시 고정금리 형태로 전환하고 원금상환을 최장 10년간 유예
- ④ 임대주택 리츠에 매각
- ⑤ 주택연금사전가입제도(1년간 한시시행 후 추후 연장 검토)

2) 평가

하우스푸어에 대하여 채무조정을 도입한 것은 바람직하다. 다만, 채무조정 금액은 법원에서 종합적인 사정을 고려하여 판단하는 것이 실효성을 가질 수 있을 것인데, 이번 대책은 법원을 거치는 것이 아니어서 실효성 있게 채무조정이 될 수 있을지 의문이다.

개인회생절차에서 주택담보대출은 별채권이 인정되어 경매를 막을 수 없으므로 하우스푸어도 회생신청 시 경매를 당하지 않고 1가구 1주택의 경우에는 일반 회생절차 이후에도 10년 이내에서 채무를 나누어 갚고 면책을 받을 수 있도록 통합도산법을 조속히 개정하여야 할 것이다.

5. <4.1> 부동산종합대책에 대한 총평

이번 부동산 종합대책은 야당과 시민단체가 줄곧 주장해온 주거복지 정책을 일부 포함하고 있으나 정부가 가장 중점을 둔 것은 역시 세제 완화를 통한 부동산시장 활성화이다. 우리 경제의 내수기반을 확충하기 위해서는 사회안전망을 촘촘히 구축하고 조세체계의 누진성을 강화할 필요가 있는데, 박근혜정부는 여전히 증세 없는 복지를 주장하면서 경기부양을 명분으로 오히려 부자갑세를 확대하고 있다. 이는 비과세감면제도를 축소하여 매년 3조원씩 5년 동안 15조원을 조달하겠다는 박근혜 대통령의 공약과도 배치되며, 국세와 지방세 수입의 감소를 초래하여 국채나 지방채의 발행으로 이어질 우려가 있다. 부동산

관련 세제감면으로 초래된 세수부족을 국채나 지방채 발행이나 부가가치세 인상으로 충당할 경우, 가난한 사람이 부자를 지원하는 매우 불공평한 결과를 초래할 수 있고, 그 상환 부담은 미래세대가 부담하게 되므로 매우 부당하다. 따라서 정부와 국회는 전반적인 감세 정책을 펼 것이 아니라 '거래세는 인하하고 보유세는 강화한다'는 재산세제의 원칙에 따라 거래세를 인하하면 보유세를 인상하는 패키지방식으로 장기적으로 플랜을 가지고 세제개편을 추진하여야 할 것이다.

6. 향후 입법과제- 임대차제도 개선

(1) 임대차계약 갱신요구권 및 갱신 시 임대료 인상을 상한제도

임차인 보호를 위해서는 현재 2년으로 되어 있는 법정 임대차 존속기간을 늘려야 한다. 임대차기간을 장기로 하는 것은 임차인도 원하지 않는 경우가 있으므로 임차인이 2년 법정임대차기간 이후에 1회에 한하여 2년, 또는 2회에 한하여 각 1년씩 4년 범위에서 임차인이 3년 또는 4년의 기간을 선택할 수 있도록 하는 방안이 바람직하다. 또 서구 선진국에서는 임대차계약 갱신청구권 인정과 갱신 시 인상을 물가상승율이나 건축비 상승률 등에 따라 상한선을 두거나 독일과 같이 지방자치단체의 차임테이블에서 정한 상한선 이내에서만 책정하도록 하고 있다. 따라서 우리나라도 임대차계약 갱신 시 임대료 인상을 일정한 비율 범위 내에서 하도록 하는 제도를 도입하여야 한다.

(2) 최우선변제 보증금 기준의 인상

2010. 7. 21. 개정된 주택임대차보호법 시행령 제4조는 최우선변제를 받을 수 있는 임차인의 범위를 서울특별시 7,500만원, 수도권정비계획법에 따른 과밀억제권역 6,500만원, 광역시 등 5,500만원으로 하고 있다. 하지만 서울의 경우 2009년부터 지속적으로 상승한 전세보증금 인상으로 1억 이하의 전세보증금도 찾아보기 어렵게 되었다. 깡통주택으로 인하여 저소득 임차인들이 거의 전 재산에 해당하는 전세보증금을 한 푼도 회수하지 못하는 사건이 증가하고 있으므로, 최우선변제를 받을 수 있는 임차인의 범위를 인상할 필요가 있다.

또 우선변제 받을 보증금 중 일정액의 범위가 현행 서울특별시는 2,500만원, 과밀억제권역은 2천200만원에 불과한 것을 서울시의 경우 적어도 4,000만원 정도로 대폭 인상해야 한다.(시행령 제3조)

(3) 임대차등록제도

임대차거래 등록제도는 임차인들에게 임대료에 관한 객관적인 정보를 제공하여 불합리하게 임대료를 인상하는 임대인과의 계약을 피하게 하고, 임대인들의 지나친 임대료 인상이 세무당국의 세무조상 대상이 되게 하는 등의 기능을 담당한다. 미국, 캐나다 등에서는 부동산중개인들이 국가가 감독하는 부동산사이트에 거래정보를 의무적으로 등록하도록 하고 있고 실거래가가 아닌 호가 등의 허위 정보를 올릴 경우 강력히 제재를 받는다.

한국에서는 부동산중개인을 회원으로 하는 “닥터아파트”, “부동산 114” 등의 사설업체가 부동산 중개정보 사이트를 운영하고 있는데, 부동산중개인들이 실제 거래정보가 아니라 호가를 사이트에 올려 호가 중심으로 거래가격이 형성되고 허위로 정보를 올려 부작용이 심각하다. 과거 정부에서 임대차등록제가 논의되기도 했었지만 임대차등록 장부를 정비하고 보관하는데 수천억 원의 행정비용이 든다고 반대하여 이루어지지 못했다. 그러나 이미 부동산등기제도가 전산화되어 이런 전산제도를 이용하면 허무맹랑한 행정비용이 들지 않을 것이고, 그것이 아니면 미국이나 캐나다처럼 부동산중개제도와 연계하여 체계적인 거래정보 관리를 하는 사이트만 잘 운영해서 거래정보를 객관적으로 공시하는 측면에서의 임대차등록제도를 운영할 수 있다.

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<부동산의 공공성 확보 어떻게 할 것인가?>

발제1 : 토지·주택의 공공성 확보를 위한 정책방향과 과제 (변창흠 교수/세종대 행정학과)

토론1 : 박근혜정부의 4. 1. 부동산종합대책에 대한 평가(서채란 /변호사)

토론2 : <4.1 부동산 종합대책> 평가와 부동산 세제개편을 통한 부동산의 공공성 확보 방안 (남기업 소장/토지+자유연구소)

-일시 : 2013.4.3(수) 오전 7시 30분~10시 00분

-장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실

-참석 : 변창흠 교수, 서채란 변호사, 남기업 소장, 변재일 의원(정책위 의장), 강기정 의원, 김성주의원, 김기식 의원, 박민수 의원, 박수현 의원, 신경민 의원, 윤관석 의원, 은수미 의원, 이미경 의원, 이연주 의원, 이학영 의원, 장병완 의원, 주승용 의원, 진선미 의원, 홍종학 의원, 김남근 변호사, 김성진 변호사, 이동호 정책연구실장, 박정식 연구위원, 정책위 전문위원 등

-정리 : 박요셉, 박은경

김남근 변호사 : 사회경제포럼을 잠깐 소개를 드리면, 과거에 경제학 교수님들과 민변의 교수님들과 공부를 하다가 계속적으로 사회 여러 의제들을 가지고 공부를 한 것이다. 올해는 주요 정책들을 논의를 해보려고 해서 저번시간에 보편적 복지에 대해서 논의했었는데, 오늘은 부동산 정책에 대해 논의해보겠다. 시간이 한정되어 있기 때문에 발제의 시간을 지켜주시기 바란다. 질문과 토론은 한 번에 모아서 마지막에 정리하기로 한다. 부동산 정책은 어제 정부가 발표한 것도 있고 그 부분에 대한 이야기가 필요한 것 같다. 민주당이 앞으로 나아가야할 방향에 대해서 변창흠 교수님이 먼저 발표해주시기로 한다.

<발제> 토지·주택의 공공성 확보를 위한 정책방향과 과제 (변창흠, 세종대 행정학과)

변창흠 교수 : 토지·주택의 공공성 문제에 대하여 거시적으로 이야기를 해보고자 한다. 어제 부동산 정책이 나왔다. 대부분의 언론, 시민, 정치인, 기업인들이 부동산시장은 가격이 오르고 거래가 활성화되는 것이 정상이라고 본다. 개인적으로 가격이 그렇게 오르고 거래가 활성화되어야만 하는가에 대해서 문제제기를 하다보니까, 혼자 딴 동네 이야기를 하고 있는 것인가 하는 생각이 들기도 한다. 정부의 부동산 정책에 대해서 여러 가지 비판과 논의가 있다.

만일 민주당이 집권을 해서 부동산대책을 마련했다면 어떤 대책이 나왔을까? 우리사회에서 이미 부동산에 기반 해서 산업구조와 사람들의 인식과 행태가 결정된다. 이를 근본적으로 바꾸는 것이 얼마나 힘든 과정인가, 얼마나 장기적인 플랜을 가져야 하는가에 대해서 생각해야 한다. 복지가 강조됐지만 경제 활성화와 거래활성화를 위한 장기적인 노력이 필요하다. 전 세계는 신자유주의 경제정책과 결부되어 있다. 경제정책은 세계적인 개방 구조에 있다. 특히 우리나라는 재벌구조로 되어 있어 양극화와 경제위기가 심화되는 구조이다. 부동산의 가격이 하락하고 있음에도 전세대란이 지속되고 있고, 특히 1인 1가구는 수준 높은 임대료를 부담할 수밖에 없다. 여러 가지 활성화대책들이 나오면서 기존의 정책들은 폐기되었다. 또한 그동안 부동산 정책은 대부분 공급확대에서 개발 확대에 초점이 맞춰져 있기 때문에 전국에 걸쳐서 개발 사업이 이루어지고 있고, 이는 전 국토면적의 1.2배에 해당되며 주요개발 사업만 해도 사업비가 710조이다. 지역에서도 마찬가지로, 개방경제 속에서 지역산업이 붕괴되면서 지역이 의존할 수 있는 것은 개발 사업에 초점이 맞춰져 있는 것 같다. 여전히 지역균형발전 정책은 아래표(<표1>)에 있는 것처럼 각종 개발 사업에 초점이 맞춰져 있고, 이것이 부동산과 지역정책이 맞닿아 가면서 상승작용을 하는데 이를 수용할 수 있는 사회적인 여건은 안 되어 있다.

다음으로, 지역정책에서 분권을 사회적으로 강조하는데, 지역이 재정적으로 자율성을 갖기 어렵다. 부동산에 기반해서 대부분의 지방재정이 충족되다보니까 지금처럼 부동산 경기가 어렵고 거래가 줄어들면 분권을 위한 재정마련이 사실상 어렵다. 그래서 근본적으로 부동산에 기반한 분권재정체제를 바꾸지 않는 한 또 다시 거래활성화, 개발확대가 불가피한 구조이다. 최근에 논의된 경제민주화의 부동산부분에서도 똑같이 나타나는 것 같다. 국토계획이나 도시계획 등 모든 정책들은, 신속하고 많은 양의 주택 공급에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 가장 빨리, 대형으로 만들 수 있는 대형업체들 중심으로 하는 경제구조로 되어 있다. 또한 초기부담을 줄여주기 위해 선분양제도를 개발했고, 이러한 선분양제도가 과도한 개발을 유도하는 구조로 되어 있다. 이렇게 우리 경제구조에서 건설업이 차지하는 비중이 워낙 높다보니, 이 구조가 조금만 떨어져도 항상 경제위기로 인식한다. 또 부동산을 경제활성화 수단으로 인식하는 것이 반복되는 패턴이라고 생각한다.

우리가 '개혁적이다'라고 하는 토지정책은 무엇을 의미하는가? 그동안 주택법이나, 도정법 등 역대 정부의 부동산 정책을 한마디로 요약하면 주거 안정, 주택시장 정상화 또는 활성화로 요약할 수 있다. 결국 박근혜 정부도 부동산 시장의 정상화라는 이름으로 거래활성화에 초점을 맞춘 것 같다.

앞으로 개혁적인 주거정책은 무엇이어야 하는가? 주거의 안정을 개혁이라고 할 수 있을

까? 주택 정책 중 주거권 신장과 관련해서 그동안 여러 가지 노력이 있었고, 초기에는 외부적인 침해로부터 평등한 주거권을 보장받는 것으로 발전해왔다. 국제기구에서도 주거권을 사회권의 일부로 보장하기 위해서 여러 가지 지원제도와 관련한 권리선언이 있었고, 우리도 그것을 대부분 채택을 했다. 그럼에도 국내에서는 여전히 주거권이 제도적으로 보장되지는 못했다. 1990년대 말에 주택기본법을 제정하기 위해 여러 가지 운동이 있었지만, 주택건설 촉진법이 주택법이 되면서 최저 주거 기준을 마련하는데 그쳤고 여전히 국가의 의무는 아직도 확정되지 않은 상태이다. 최저 주거 기준에 대한 국가의 의무를 명확하게 하는 것이 필요하다. 특히 인권과 관련해서, 인권위원회가 2009년에 철거관련 인권 개선 권고가 있었지만, 여전히 강제철거를 금지하는 법안이 마련되어있지 않다. 또한 주거권정책이 '개혁적이다'라고 보려면, 주거권을 '어떻게 보호할 것인가'에 초점을 맞추는 것이 과제라고 생각한다. 주거권 보호를 위한 국가의 의무를 명확히 하고, 이를 실행할 수 있는 조직과 기구를 설치해야 한다. 주택을 여전히 경제부채의 일환으로 보고 있고, 복지과 주거의 결합에는 여전히 거리가 있다. 이를 실행할 수 있는 주체를 만드는 것이 개혁의 중요한 부분이라고 생각한다. 더 나아가 주거권을, 단순히 시민권으로서의 주거권을 넘어 도시권, 외국인, 한국체류인, 관광객까지 포함하여 도시에 거주하는 사람들에 대한 권리로 확대하는 것이 필요하다고 생각한다.

다음으로 토지부분을 보면, 우리나라 토지제도에서는 표에서 보는 바와 같이<표2>, 소유권부분에서는 절대적인 소유권을 강조한다. 그리고 건축부분에서는 유럽 국가들에 비해 자유원칙이다. 우리는 용도지역제로, 토지이용에 대해서 허가제로 운영하는 유럽과는 분명히 차이가 있다. 즉, 한국과 일본은 토지소유와 관련해서는 절대적인 소유권을 강조하며 건축자유원칙을 갖고 있다. 그러다보니, 토지제도는 공공성이 상당히 약하다. 토지에 대해서 공공 비축 토지를 충분히 확보하는 것, 직접 토지를 확보하는 것이 워낙 비용이 많이 들기 때문에, 장기적으로 토지개혁을 하려면 토지개발권을 공유하는 제도, 국가가 직접 토지를 선매하는 제도가 필요하며, 이는 프랑스와 유럽에서 많이 쓰고 있다. 선매할 수 있는 우선권을 부여하는 것이다. 개발권에 대해서도 선매하는 제도가 필요하다. 토지임대를 통한 주택공급, 도시개발이 적극적으로 도입되어야 한다.

다음으로 개발이익에 대한 환수, 토지보유세의 강화 등이 개혁적인 과제이다. 다만, 지금 이 상태에서 토지보유세를 강화하면 매우 부담스러운 상황이다. 이런 입장에서 봤을 때, 그 동안의 부동산 정책이 개혁적이었는지 되짚어 볼 필요가 있다. DJ 정부 때는 경제위기 상황이었기에 불가피했다고 하더라도, 참여정부에서도 부동산 정책이 개혁적이었다고 보긴 어려운 측면이 많이 있다. 일부 주거복지에 관하여는 진보적인 성향이 있지만, 기본적인 정책의 목표가 부동산 가격 상승 억제에 초점이 맞춰져 있었고, 공급확대에 대해 너무 압박을 받아 과도한 택지공급과 신도시건설을 야기하였다. 토지이용규제완화와 같은 특별

법에 의한 전국적인 개발, 신도시 등과 같은 것도 민주당의 부동산 정책에 대한 관점을 보여줄 수 있다. 또한 국민임대주택의 파인목표, 이것이 결국 현재 LH의 재정적자 원인이 되었다. 특히 지방의 경우에 지나치게 더 많았다. 다음으로 토지개혁 부분에서는 2004년 토지구제개혁방안은 토지구제를 전면 완화하였고, 세입자의 주거안정을 위한 근본적인 대책, 즉 계약갱신청구권 등에 대해서는 거의 진전이 없었다.

그렇다면 박근혜 정부는 어떤 부동산 정책을 가지고 있는가? 박근혜 정부의 첫 부동산 정책이 부동산 시장 활성화로 설정된 것이 안타깝다. 워낙 압박이 많았고 정부 출범 전부터 계속 시장 위기를 초래했다. 1,2월에 취득세 협상이 너무 늦어진 것이 오히려 거래의 증단을 낳았고 시장 활성화 정책을 내지 않으면 안 되는 당위성을 끌어내는데 이용된 것 같다는 생각을 한다. 이번에 모든 정책 수단을 동원했는데 만약 이렇게 해도 부동산 시장이 활성화 되지 않는다면 오히려 타격이 더 클 것이라 생각한다. 그 간의 모든 주택정책은 공급확대였는데, 공공부문에서 공급축소가 이번에 처음으로 발표가 되었다. 그 점은 그동안 집요하게 공급부족을 주장했던 것을 전면 수정한 것이고, 공급과잉을 사실상 처음으로 시인한 것이기에 의미가 크다. 공급확대를 위해 만들었던 모든 정책들을 재검토 할 수 있는 명분이 될 것이다.

자세한 것은 다음 발제자에게서 말씀하시겠지만 몇 가지 짚어볼 것만 말한다면, 우선 주택 리모델링 수직증축 부분이다. 1기 신도시는 2기보다도 거의 1.5배 정도 밀도가 높다. 몇 년 전에 경제개발연구원에서 리모델링에 대해서 연구했는데 수직 증축하는 경우에 영구영양 때문에 사실상 불가능하다는 결론이 나왔다. 이에 대한 대안으로 세대분리형이 있다. 즉, 출구를 이중으로 내서 조그마한 소형으로 만다는 것인데, 수직증축은 불가능하며 나머지 부분에 넣는 정도로 제안을 했다. 민주당에서 손학규 대표가 그 당시 출마할 때 이를 제시했기 때문에 원죄가 있다. 하우스푸어나 DTI 규제완화 문제도 심각하다. 하우스푸어를 어디까지 볼 것인가에 대해서는 여러 가지 논의가 있다. 일반적으로 주택담보대출의 원리금 상환 부담이 소득의 30%~40%를 넘어서는 가구로 본다. 지금 DTI가 50%인데 그것도 약하다고 최초분양자에게 규제를 풀어준다면 주택 구입하자마자 하우스푸어가 되는 것이다. 이 부분은 반드시 짚고 넘어가야 할 부분이다. 다주택자에 대한 양도소득세 증과 폐지와 부채지주와 기업의 비업무용 토지에 대한 증과세 폐지 등도 짚고 넘어가야 한다. 다만 의미 있는 부동산 정책은, 준공공임대주택, 임대주택에 대한 관리, 주택바우처 실시 등이다. 이는 오래된 것이지만, 채택된 것은 의미가 있다. 주택바우처는 아직은 재정적인 여건이 어려운데, 이번에는 이름만 올린 것 같다는 생각이 든다.

지난번 선거 때 문재인 후보가 제시했던 공약과 이번의 정책을 보면, 채택된 것은 계약임대주택이다. 서울시에서는 장기안심주택이라는 이름으로 시범적으로 하고 있다. 리모델

링을 해주는 대가로 그 주택에 대하여 세제 혜택을 주면서 장기적으로 임대료를 못 올리게 하는 제도이다. 이를 이번에 포함시켰고, 주택바우처제도, 거주권을 보장하는 하우스푸어 대책, 생애최초주택에 대한 취득세 면제하는 이 부분은 전적으로 이번 정부가 받아들였다. 그런데 후보 공약들 중에서 채택되지 않은 것은 임대주택등록제, 임대차계약갱신청구권, 임대주택 확충, 그리고 현재 서울시에서 하고 있는 전세금보증센터가 있다. 도시재생과 관련해서는 재생사업에 대해 2조원 투자, 도시재생을 총괄하는 기구 신설, 도시재생 기본법 제정, 뉴타운 출구 전략, 세대분리형을 확대하는 아파트 리모델링 제도 개선이 있다. 다음으로 주거복지와 관련하여 주거복지 기본법 제정, 국민주택 기금의 용도 전면 개편, 즉 분양 촉진하는데 쓰이고 건설하는데 쓰였던 이것을 복지나 리모델링 쪽으로 사용하자는 논의이다. 다음으로 저렴 주택 모델을 개발, 청년·장애인 주거 지원인데, 이는 서울시에서 시행하고 있지만 이를 제도화하는 것이 중요하다. 다음으로 단독주택에 대한 집수리 지원인데, 이것이 공약으로 들어가 있는데 현재 채택되지 않았다. 민주당에서 이것을 법제화하는 부분에 대해서 노력을 해야 한다고 생각한다.

마지막으로 부동산 현황에 대해서 우리가 매우 신중하게 해야 하는 것 중에 첫 번째는, 부동산 시장에 대한 분석 및 전망이다. 말씀드린 것처럼 민주당이었다면 어떻게 했을까? 지금 현재 부동산 시장이 안정이다, 정상이다, 폭락하지 않는다 등 이런 부분에 대해서 체계적으로 연구해서 심리적으로 안정을 줄 필요가 있다. 그렇지 않으면 민주당도 똑같이 부동산 시장활성화 정책을 할 수 밖에 없다. 이 부분에 대해서 연구가 필요하고 자료가 충분히 확보되어야 하는데, 자료가 부족하다. 따라서 부동산 시장을 올리는 것이 정상인 것처럼 되는 것이다.

두 번째로, 주택정책의 목표부분인데 지금까지 공급확대 중심으로 되어있던 것이 끝났다면, 이제 그럼 새로운 정책이 무엇인지에 대해 명확한 설정이 필요하다. 또한 적정 공공임대주택의 목표를 민주당이 12만호이며, 이번 정책에서는 11만호로 선정했다. 개인적으로는 10만호 정도가 적정하다고 생각한다. 이것을 하기 위해 재정적인 부담이나, LH, SH와 같이 이를 직접 공급하는 주체들의 입장에서 봤을 때는 재정적으로 획기적인 지원이 없으면 불가능하기 때문에, 이 부분의 목표설정을 실현가능성 있도록 하는 것이 중요하다.

장기적으로 검토해야 할 부분이, 취득세 개편이다. 거래와 관련해서 거래세를 줄이는 것은 맞지만, 보유세를 강화하는 것과 같이 가야한다. 부동산과 관련된 모든 세금을 다 줄일 수는 없기에 이 부분에 대해서 분명히 해야 한다. 이를 줄였을 때 국세와 지방세와의 역할분담이 필요하다. 결국 이것은 지방분권에 대한 강력한 의지가 반드시 전제되어야 한다. 이 부분에 대해서는 Task Force를 만들어서라도 장기적인 검토가 필요하다. 주택임대

차등등록제도가 채택되기 위해서는 자신의 주거주택 이외에 임대주택에 대해서는 등록을 하고 거기에 대해서는 다주택자이더라도 양도소득세 중과를 폐지하는 것이다. 그런 경우에 주택임대차 등록제도와 양도소득세 중과폐지를 빅딜할 수 있다. 그러나 이번에 양도소득세 중과 폐지 자체만 올라왔을 때, 반드시 주택임대차등록제도와 같이 넣어서 해야 한다.

다음으로 뉴타운 출구전략과 대안적 정비모형, 이 부분은 아직 실행모델이 없기 때문에 노력이 필요하다. 또한 반값아파트의 일환으로 토지임대주택과 함께 도입되어야 한다. 서울에서 전세금지원센터, 주거재생지원센터, 장기안심주택, 대안 임대주택 등 여러 가지를 하고 있지만 이것이 법률적 기반을 갖고 있지 않기 때문에, 서울시에서는 임대주택으로 잡히는데 국가의 자원으로는 잡히지 않는 부분이 많다. 이에 대하여 국회에서 제도화할 필요가 있다.

여전히 시장주의에 대한 여러 가지 유혹이 있기 때문에, 이것을 극복하기 위한 논리를 개발하는 상당히 필요하다. 특히 재산권 보호에 대응할 수 있는 논리, 가령 강제퇴거금지법이나 재산권 개념을 확대한다든지, 마을 공동체, 협동조합 등과 같은 부분을 이론적으로 뒷받침 할 수 있는 논리싸움이 필요하다. 그렇지 않으면, 사유재산권 강화, 시장 정상화라는 논리에 휩쓸려서 여전히 시장활성화 정책을 내놓을 수밖에 없는 것이라는 생각을 한다.

김남근 변호사 : 주택부동산정책을 이야기 하다보면 세제문제, 금융문제, 부동산 문제, 많은 문제들이 나옵니다만, 금융과 관련해서는 다음 포럼에서 집중해서 이야기했으면 좋겠다.

오늘 이야기 할 부분이 세제, 주택공급, 주거복지 문제 등 다루어야 할 주제가 많기 때문에 보다 집중해서 논의했으면 좋겠다.

<토론-1> 박근혜정부의 4.1 부동산 종합대책에 대한 평가(서채란, 변호사)

서채란 변호사 : 4월 1일에 박근혜대통령의 첫 부동산 종합대책에 대해 간단히 요약한다면 주거복지와 부동산 시장활성화 이 두 가지에 초점이 있지만, 사실상 세제완화를 중심으로 한 부동산 활성화에 더 중점에 있다고 파악하면 될 것이라 생각한다. 특히 이번 대책에는 기존에는 하지 않았던 강력한 정책들이 포함되면서 이것이 실제로 실현이 될 때에는 자산 양극화를 심화시킬 우려가 크다. 현재 우리나라에서 논의되는 경제민주화, 주거복지, 평등 등에 입각했을 때 이 정책이 그대로 실행이 되면 자산층·비자산층이 양극화가 심화될 것이라는 것을 염두하고 바라보아야 할 것이다.

우선 가장 핵심적인 부분이 조세분야를 보면, 취득세 감면에 대해서는 가장 눈에 띄는 것이 생애최초 주택구입시 취득세 한시면제이다. 취득세 면제부분에 대해서 사실 정부도 상당한 부담을 갖고 있던 것 같다. 왜냐하면 부부합산 6천만원이하 가구가 6억 85m²이하 주택 구입시 취득세 면제라는 부분이 모든 주택에 적용했을 때 가해질 수 있는 비판을 염두하고, 중소기업에 대한 지원에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 사실 취득세와 낮추고 보유세 강화시키는 원칙, 생애최초로 주택을 구입하려는 사람들을 지원하는 것은 얼마든지 가능하다고 생각한다. 다만 여기서 문제제기를 할 수 있는 부분이, **세계개편과 관련된 것은 사실 국회의 권한이다.** 그러나 지금까지 발표된 형태를 보면 정부가 일방적으로 발표를 하고, 이에 대해서 언론이, 정책의 성공여부는 국회의 몫이라는 인상을 준다. 사실상 야당을 압박하는 것이다. 이는 삼권분립에도 어긋난다. 이런 것은 반복되지 않도록 저지해야 한다.

두 번째로, 취득세는 지방정부의 경우 세수의 절반정도를 차지한다. 지방세가 감소하면 지방채의 발행에 대한 압박을 받는다. 지방채를 발행해서 부족한 부분을 채워야 하고, 더 나아가 지방정부가 손쉽게 재원을 마련할 수 있는 부분이 부가가치세 세율을 높이는 것이다. 이런 문제까지 영향을 준다. 부가감세의 정책을 펼치는 게 되는 것이다. 지방채를 발행하거나 부가가치세 인상 등과 같은 방법으로 세수를 마련한다면, 이는 결국 부가감세를 하면서 가난한사람들의 세금을 거두어 정책을 뒷받침하는 것이기에 바람직하지 않다.

취득세와 보유세와 같은 세계개편 논의는 국회에서 장기간 플랜을 가지고 언급을 해야 한다, 정부가 제시하고 국회가 그것을 수행하는 것은 바람직하지 않다.

다음으로 눈에 띄고 비판가능성이 많은 부분이 양도소득세와 관련한 정책이다. 이 중에서 눈에 띄는 것이 1세대 1주택자가, 보유한 주택을 구입하는 경우에도 양도소득세를 전액면제해주는 것이다. 하우스푸어는 지금 집을 팔려고 해도 팔 수 없는 상황이다. 1세대 1주택자 중에서 하우스푸어가 많기 때문에, 하우스푸어의 집을 사는 사람에게 혜택을 주겠다는 취지이다. 또한 특례가 있는데 종전의 보유주택을 양도 할 때에 신규주택 구입은 주택산정에서 제외하며 1세대 1주택 비과세 요건을 충족하는 경우, 비과세 혜택을 주겠다고 발표했다. 한마디로 말해서 다주택자에게도 양도소득세의 특례를 주는 측면이 있다. 그리고 다주택자 양도세 중과세 폐지인데, 이것이 국회에서 통과될 것인지 여부는 많은 논란이 있을 것 같다.

또한 눈여겨 볼 것이, 법인의 부동산 양도소득에 대한 일반법인세 외에 기존의 30%의 추가과세를 폐지한다는 것이다. 법인에 대한 양도소득세의 중과의 개념이었던 것인데 이는 법인, 다주택자들이 집을 많이 구입하도록 장려하고 혜택을 제공하겠다는 것이다. 그러나

이는 법인 또는 다주택자들이 투기목적 을 가지고 주택을 구입할 수 있다는 우려가 있다. 또한, 이는 결국은 무주택자들의 내집 마련 기회를 빼앗는 것이며 서민 주거복지에 부합하는 것인지에 대한 비판이 계속되고 있다. 다주택자와 법인이 비업무용이든 업무용이든 따지지 않고 주택을 구입하면, 그에 대한 세제혜택을 주겠다는 것이다. 기존에 실수요자와 투기수요자를 구분하여 부동산 세제를 운용했는데, 그동안의 부동산 세제의 근간이 흔들리고 조세정의에 반한다고 할 수 있겠다.

다음으로 주택 공급분야에 대해서 살펴보겠다. 우리나라는 앞으로는 주택의 하향 안정화 통해서 활성화할 필요가 있다. 여전히 부동산 경기활성화로 진행되고 있다. 이는 박근혜 대통령이 후보시절에는 주거복지를 전면내세웠다, 인수위원회를 거치고 이번 종합대책에서는 부동산 시장활성화라는 것을 국정과제로 포함되게 되었다. 이는 박근혜정부가 어쩔 수 없이 이명박정부와 같이 부동산 활성화를 전체적인 기조로 가지고 정책을 펼쳐나간다고 생각한다. 청약가산점제와 관련해서는, 주택이 있는 분들에게도 가점제 청약1순위 자격을 부여하는 것을 포함하고 있다. 이는 서민들이 내집마련을 할 기회를 빼앗는 것이어서 부당하다고 생각한다.

부동산 종합대책에 대한 총평을 말한다면, 우리나라의 내수기반을 확충하기 위해서는 복지, 사회 안전망을 촘촘히 구축하고 조세체계의 누진성을 강화할 필요가 있다. 그러나 여전히 증세 없는 복지를 주장하면서 경기부양을 명분으로 오히려 부자감세를 확대하고 있다. 이는 박근혜 대통령이 비과세 감면제도를 축소하겠다는 공약과도 배치되고 지방세 수입을 감소시키는 문제가 있다. 이것이 결국은 국채나 지방채발행으로 이어질 가능성이 매우 높다. 지방정부의 재정이 구멍이 많아지는데 이를 어떻게 보전해줄 것인지에 대한 해답은 보이지 않는다.

현재는 부동산 소유자 중심의 정책은 모두 나온 것 같다. 이것이 통하지 않았을 때, 다른 차원의 요구가 들어올 것이라 생각한다. 결론적으로는 박근혜정부가 할 수 있는 것은 다 했다고 볼 수 있다. 그렇다면 향후의 주거복지는 어디에 초점을 맞춰야 하는가? 일단 임대차·전월세 가격이 계속 상승하고 있다. 작년까지 주춤한 면이 있지만, 올해 들어서 계속 상승국면에 있다. 만약에 부동산 정책이 효과를 보지 않으면 전월세 가격이 폭등할 수 있다. 민주당은 임대차 제도에 관련한 대책을 시급하게 마련해야한다. 이미 작년 5월에 민주당에서 127명 의원들이 서명한 주택임대차보호법이 발의된 상태이다. 임대차계약갱신 요구권과 갱신 할 때 임대료 인상을 상한제도가 포함되어 있는 법안이 발의되어 있으므로 이것을 통과시켜야하지 않을까 생각한다.

다음으로, 현재 최우선변제 보증금 기준이 매우 낮다. 물론 시행령에 규정이 되어 있지

만, 지금 최우선 변제를 받을 수 있는 범위가 서울시만 해도 7,500만원 정도이다. 그러나 전세보증금이 계속 인상해서 1억 원 이하의 전세보증금 찾기가 매우 어렵다. 그래서 이것을 현실화할 필요가 있다. 보호할 임차인의 범위를 상향조정해야하고 이것을 법제화할 방안을 연구해야 한다. 또한 실제로 변제받을 보증금은 얼마가 적당한지에 대해서 현재 서울시가 2500만원으로 규정되어있는데 이것은 너무 낮다. 따라서 서울시는 이를 4,000만원 정도로 인상할 필요가 있다. 그

그리고 임대차 등록 제도를 보면, 현재 준공공임대주택제도가 이번에 들어오면서, 준공공임대주택의 임대인이 될 사람들은 임대차 등록을 하도록 되어있다. 이는 준공공임대의 경우이고 중장기적으로는 임대차 등록을 전면적으로 실시할 필요가 있다. 노무현 정부 말기에 이것을 도입하려고 했다. 그러나 행정적으로 비용이 너무 컸다. 그러나 두 가지 방법이 있다. 즉, 임대차등기제도가 현행법상 있고 등기를 실제로 하기도 한다. 그래서 현재의 임대차등기제도를 이용하거나 아니면 그것이 반발이 예상된다고 하면 부동산 중개를 하는 경우에 등록제도가 있는데, 그것을 활용하는 것도 방법이다. 그렇게 하는 것이 거래 정보가 객관적으로 공시되기 때문에 임차인 입장에서는 어떤 가격이 적당하고 어느 곳으로 가는 것이 적당한지 등에 대해서 알 수 있다. 따라서 임대차등록제도를 창조적으로 연구할 필요가 있다고 생각한다.

김남근 변호사 : 남기업 소장님께서서는 부동산 세제와 보유세 관련해서 많은 운동과 주장들을 해오셨다. 이번 대책과 관련해서도 논쟁적이 될 수도 있는 토론을 해주실 것으로 생각한다. 그 다음으로 질의응답의 시간을 갖겠다. 가능하면 부동산, 조세, 금융 전문위원님들이 이번대책과 향후에 민주당이 정책을 정리 개발 하는데 있어서 논의를 하면 좋을 것 같다.

<토론-2> <4.1 부동산 종합대책> 평가와 부동산 세제개편을 통한 부동산의 공공성 확보 방안 (남기업, 토지+자유연구소 소장)

남기업 소장 : 두 분 발제에 대한 토론보다는 새로운 각도에서 조명하고자 한다. 오늘 주제가 '부동산 공공성을 어떻게 확보할 것인가'인데, 세제와 관련해서 부동산 공공성을 확보하는 방안에 대해서 이야기하고자 한다. 느끼는 것은 박근혜정부에서 4.1대책 발표하면서, 부동산 시장영역과 주거 복지 영역이 있는데, 주거복지영역은 어느 정도 민주당과 새누리당이 수렴하는 것 같다. 민주당 대통령 후보의 공약과 시민단체에서도 주장하는 것을 일부 받아들였다. 이렇게 주거복지 영역에서는 수렴하고 있는데, 관건은 부동산 시장 정상화이다. 이것을 어떻게 바라보고, 어떻게 이루어 낼 것인지에 대해서 각 당이 구분이 되는 것 같다. 정상화를 어떻게 할 것인가를 놓고 각축을 벌이는 것이 앞으로의 과제라고

생각한다. 또한, 공공성 강화에 대해서 우리가 흔히 공공성이라는 것을 주거복지에서만 공공성을 강화할 수 있다고 생각한다.

복지 측면에서 탈 상품화를 통해 공공성을 강화할 수 있다고 생각하는데, 시장과 공공성이 충분히 조화를 이룰 수 있다. 공공성확보를 통해서 시장정상화도 가능하다는 말씀을 드리고 싶다. 이런 관점에서 4.1 대책을 평가를 해본다면, 시장과 공공성을 어떻게 강화하려 하는지 세계개편관련해서 논의하고자 한다. 4 1개편에 대해서는 여러 가지 대책이 있지만 가장 문제가 되는 것은 부동산 시장 정상화 대책이다. 여기서는 투기수요든지 실수요든지 모두 끌어올려서 시장을 활성화 시켜, 현재 가격을 유지시키거나 아니면 상승하겠다는 노력으로 보인다. 이는 굉장히 위험하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 첫째로, 더 많은 하우스 푸어가 양산될 수 있다. 생애최고 구입자들이 주택을 구입해서 잠시는 유지될 수 있지만, 가격을 유지하지 못하고 다시 침체기로 넘어갈 수 있으며 이는 다시 하우스푸어로 전락할 수 있는 것이다. 투기수요까지 동원해서 가격을 받치고 있다가 가격이 급락하게 되면 경제전체가 충격에 빠질 수 있다. 또한 현재 복지재정 확충이 중요한데 감세를 하는 방향이다.

지방정부는 물론이고, 중앙정부의 재정건전성에 위협받을 수 있다. LTV와 DTI를 완화해서 가계부채를 더 악화시킬 수 있다는 문제가 있다. 이런 현상이 나타나게 되면 건설업자나 부동산 기득권, 다주택자들이, 규제를 덜 풀었기 때문이라고 주장할 수 있다. 따라서 금융 규제를 완전히 철폐하고 취득세, 양도세뿐만 아니라 종합부동산세까지 폐지해야 부동산 시장이 정상화될 수 있다고 주장할 것이다. 그래서 이러한 여론을 만들어 새누리당이나 정부를 압박할 수 있다. 그렇게 되면 그 때는 부동산 시장을 어떻게 정상화할 것인지에 대해서 논쟁이 있을 것이다. 개인적으로는 실수요를 중심으로 한 투기수요를 차단하는 것이 가장 중요하다고 생각한다. 여기서 공공성을 강화하는 방안과 투기수요를 차단하는 것이 만날 수가 있다. 부동산 문제의 가장 큰 부분을 차지하는 것이 투기이다. 투기가 왜생기는지 잠시 논의한다면, 투기가 일반물자에서는 생기지 않는다. 일반물자는 과거에 비용이 투입되고 그 비용에 따라서 가격이 결정되고 시간이 지남에 따라 가격이 떨어진다. 그렇다면 건물은 시간이 흐를수록 낡기 때문에 투기가 생기지 않고, 토지에서 투기가 생긴다. 토지는 비용이 투입되지 않았기 때문에 미래의 가치, 즉 '지대'를 현재가치로 할인해서 더한 것이다. 할인 할 때 이자율을 적용하기 때문에 이자율의 변동 때문에 토지가 가격이 오르락 내리락 할 수 있다. 그리고 '자기충족적 예언'이라고 해서 경제 구성원들이 가격이 앞으로 올라갈 것이라고 예언하면 올라가고 떨어질 것이라고 예언하면 떨어진다. 이 토지에서 결국에는 투기문제가 일어나고 투기수요를 차단한다는 것은 토지에서 발생하는 불로소득을 어떻게 차단할 것인가가 관건이다.

지난 대선에서 문재인 후보 캠프에서 종합부동산세를 넣지 못했다. 아마 부동산 침체에 보유세를 강화하고 거래세를 인하하는 것이, 원칙은 맞지만 정책으로 내놓기에는 부담스러웠을 것이다. 사실 현행과 같은 방법으로, 부동산 침체에 보유세를 강화하는 것이 어렵다. 우리 연구소에서 고민하고 내놓은 전략은 <표>부동산 세제개편 방향에 제시되어 있는 것과 같이 바꾸는 것이 실수요 중심의 부동산을 만들고 공공성과 시장을 조화시키는 방안이라고 생각했다. 여기서 관건은 보유세인데, 아까 언급한 대로 투기가 일어나는 지점이 토지이기 때문에, 토지의 가격은 미래에 발생할 지대에 의해서 결정된다. 미래에 발생할 지대에서 이를 전부환수하면 토지가격이 제로가 된다. 즉, 현재 토지가격의 이자부분을 환수하게 되면 토지가격이 고정이 된다. 이를 '이자공제형지대세'라고 부른다. 이 제도를 도입하게 되면 투기수요가 차단되고 토지 가치가 올라가기에 보유세를 강화하면서 거래세와 취득세를 완화할 수 있는 방안이 된다. 양도소득세도 매매차익이 거의 발생하기 않기 때문에 일반세율로 전환할 수 있다. 이러한 세제개편전략을 구상하는 것이 장기적으로는 부동산 시장을 정상화하는 것에 맞는 전략이며, 부동산 시장에 공공성을 적용할 수 있는 방안이라고 생각한다.

<질의응답 및 전체토론>

김남근 변호사 : 김길돈 기획재정 전문위원님께서 먼저 말씀해 달라.

김길돈 전문위원 : 저희가 당 원칙도 그렇고 거래세나 보유세를 강화하는 것이 원칙이라고 생각한다. 이번에 다주택자에 대한 양도세 중과제도와 관련해서 질문이 있다. 거래 활성화 위해서 양도세를 거래세로 봐야한다는 생각을 한다. 지금 현재 50~60% 중과하는 것 이외에도 이것을 폐지했을 때 6~38%의 일반세율로 처리하자는 것이 정부입장인데, 이 세율 낮추어서 거래를 더 활성화 시킬 수 있는 방안이 있다고 생각한다. 여기에 대해서 세 분은 어떻게 생각하는지 궁금하다.

김범모 전문위원 : 하우스푸어를 양산할 수 있는 정책이라는 것은 인식이 되나 법률로 기재되어 있는 것이 아니기에 현실적으로 막을 수 있는 방법이 없다. 현실적인 대책이 무엇이 있는지 궁금하다. 법조인 입장에서 현실적인 대응방안이 무엇인지 궁금하다.

김우철 전문위원 : 이번에 4.1대책을 보면 민주당이 총선이나 대선에서 공약했던 부분이 많이 포함되어 있다. 따라서 긍정적으로 평가하려고 하는데, 그 예로 주거바우처제도를 수용했고, 생애최초 주택구입자들에 대해서 지원을 강화해야 한다고 했다. 그런데 아까 토론자께서 그 부분이 다시 하우스푸어가 될 수 있는 요지라고 말씀하셨다. 야당의 의견을 다수 수렴하는 것으로 평가했는데, 가장 문제가 되었던 분양가상한제 폐지에 대해서는

우리가 강력하게 입장을 고수하니까 그 내용에 대해서는 언급이 없었다. 야당이 일관적인 입장을 견지하면 효과를 보았다고 생각한다. 야당입장에서 지나치게 부정적인 평가를 하는 것도 문제라고 생각하는데 이번 대책의 긍정적인 부분은 어떤 것이 있는지 듣고 싶다.

주승용 의원 : 현재 가장 큰 문제점은 실수요자뿐만 아니라 투기수요자에도 혜택을 주는 것인데, 이러한 투기 수요의 문제를 어떻게 할 것인지에 관한 것이라 생각한다. 이번에 취득세와 양도세 낮춰서 거래세를 낮추는 것과 관련해서 지방정부의 재정부실에 대한 근본적인 문제 대책이 필요하다고 생각한다. 또한 투기세에 대한 보유세 강화, 취득세를 거래세로 완화시켜주면서 보유세를 강화하는 방법 밖에는 없지 않나 생각한다. 그게 좀 논의가 되어야 한다고 생각했다.

홍중학 의원 : 새누리당은 항상 일관된다. 어떤 경우라도 일관성이 있다. 일반인들이 보기에 민주당은 '왜 왔다 갔다 하나'라고 생각할 수 있다. 우리의 목표를 명확하게 제시해야 한다고 생각한다. 편안하게 거주할 수 있는 것은 주거 안정비율로 놓고, 그 목표에 맞춰서 우리의 일관된 정책을 내놓는 것이 중요하다. 또한 우리는 발표된 정책에 대해 방어적인 입장이다. 이 하나하나에 대해서 문제를 지적하면 우리는 발목 잡는 것이 된다. 차라리 이것과 완전히 다른 정책을 내놓아야 한다고 생각한다. 즉, 장기적인 목표를 설정하고 이 목표를 위해서는 우리의 이러한 정책이 맞다는 것을 주장해야 한다. 또한 이러한 정책들은 시간이 흘러도 크게 변함이 없을 것이라는 일관성을 갖추는 것이 필요하다.

장병완 의원 : 아까 발제자께서 그동안의 민주 정부의 부동산 정책에 대한 평가에 대해 논의할 때에, 개혁적이지 못했다는 평가를 하셨다. 여기 굉장히 사람들에게 오해를 하게 할 소지가 많다고 본다. 어떤 정책이든지 그 시대 상황에 맞게 대책을 내놓을 수밖에 없다. 또한 이 대책이라는 것은 우선순위의 문제다. 모든 평가는 그 시기를 지나서 이루어지기 때문에 그 당시 아무리 맞다고 생각한 정책도 지금 보기에는 안 맞을 수 있다. 지금 평가하시는 부분에 대해서 보면 굉장히 잘못된 정책으로 보는 것 같다. 예를 들어 부동산 시장의 안정적인 문제보다도 가격상승의 억제에 초점을 두었다고 했는데, 그렇다면 그것이 잘못되었고 개혁적이지 아니라는 것인지, 개인적인 생각에는 진단과 평가가 다시 이루어져야 하지 않나 생각한다.

김기식 의원 : 부동산 문제에 대해서는 거시적인 분석과 거시적 진단을 통해 당의 기본적인 노선을 정하고 그리고 미시적 정책을 봐야한다고 생각한다. 부동산 정책은 미시적인 정책을 논해서는 제대로 세울 수 없다고 본다. 지금의 이 상황이 2007년까지의 버블과 그 버블 시기에 이루어진 민간차원의 과잉공급이 조정되어가는 국면이라고 본다면, 이 과정은 조금 더 연장되고 이대로 가는 것이 맞다고 생각한다. 어떤 미시적 정책도 발생하지 않는다고 본다. 이렇게 거시적 진단을 한다면 사실은 박근혜 정부 5년 동안은 형성되었던

버블이 일정하게 안정적으로 정착되어가는 것으로 봐야 하며 우리도 그런 노선 위에서 진단해야 한다고 생각한다.

또한 자본시장법과 관련해서, 증권이 현재 굉장히 어렵다. 자본시장법을 통해 증권회사에 먹거리를 만들겠다고 하는 것인데 근원적으로 개미들이 자산을 운영할 수 있는 여력이 이미 고갈되어 가고 있다고 생각한다. 중산층이 하강분화하면서 증시에 돈을 넣어둘 여력이 없다. 이런 상태에서는 증권이나 증시를 살리기 위해 어떤 조치를 취해도 투기적인 세력 이외에는 혜택을 볼 수 없다. 전반적인 소득구조와 여유자금운용 등과 같은 거시적인 분석 없이는 어떤 미시적 정책을 내놓아도 안 된다.

그렇다면 부동산 시장에서 실수요자라고 말할 수 있는 중간계층에 구매력이 있는가에 대한 냉정한 판단을 해야 하며, 구매력을 만들어 주기 전까지는 부동산시장의 활성화는 불가능하다고 생각한다. 세 번째로, 박근혜정부의 다음은 금리와 추가적인 DTI, LTV라고 생각한다. 부동산을 기본적으로 유동성문제라고 생각한다. 참여정부 때도 미시적 정책을 시행하다가 DTI하면서 동산이 잡힌 것이다. 부동산은 기본적으로 시장의 자금유동성과 연결되는 것이다. 자금 유동성을 만들 수 있는 방안은 금리를 손대거나, 대출을 손대는 것이다. 따라서 박근혜 정부 이후에는 금리와 제한적이었던 DTI나 LTV로 간다는 것이다. **부동산 시장을 규정하는 거시적인 상황과 정책이 미치는 영향에 대한 분석에 기초하여 우리 입장을 정확히 정리할 필요가 있다고 생각한다.**

그리고 버블에서 조정에 들어가 있어서 어떤 정책도 효과가 미미할 수 있다. 따라서 우리가 거기에 동참해서 거래활성화를 한다면 효과가 없다고 생각한다. 중산층의 구매력이 떨어지는 것에 대해서 집중적으로 문제제기를 해야 한다. 더 길게 본다면 지금의 20~30대, 40대 초반에 걸친 사람들이 과거처럼 집을 살 수 있는가에 대해서, 즉 자가소유형 욕구가 실현될 수 없다면 사회주택적 개념을 가지고 집중적으로 40대 이하 계층을 타겟팅하여 구체적인 정책을 펼친다면 우리가 여당과 차별화를 하고 득표력에 차이가 날 것이라 본다. 20~40대를 비롯해 최근에는 주거에 대한 의식이 달라지고 있기 때문에 이 부분에 대해서는 당이 한번 여론조사 등 다양한 실태조사를 해야 한다. 실제로 20~40대의 소득과 자산운영, 패턴 등이 어떻게 나타날지 분석해서 예측할 필요가 있다고 생각하며 이에 따라 우리의 정책방향을 정해야 한다. 기본적으로 부동산 문제가 가지고 있는 여러 측면이 있지만, 우리의 노선을 정하는 것이 매우 중요하고 세계분체와 관련해서도 일시적인 감면은 없어야 한다. 조세제도나 시장의 왜곡을 만들어 내는 것은 곤란하다. 개인적으로 박근혜 정부의 이 대책이 실효성이 있다고 생각하지 않는다. 이 점에 대해서 어떻게 생각하는지 듣고 싶다. 이 정책자체가 효과가 없다고 생각하는데 이에 대해서 경쟁하듯이 논의하고, 합의한다는 것이 의미가 있는지 회의적이다. 이것에 대해서 어떻게 보는지 궁금하다.

은수미 의원 : 부동산을 경기부양정책으로 쓰지 않을 방법이 있는지 궁금하다. 경기가 어려워졌을 때, 부동산을 통해 부양정책을 쓰는 것이 매우 일상적인 것 아닌가? 항상 개인적인 생각에는 어려워지면 부양정책을 쓸 것이라는 생각을 갖게 된다. 또한 주택 가격이 높다보니 전월세가 상승하는 것인데, 역력이 있는 사람도 가격이 낮아질 것에 대한 기대 때문에 전월세를 간다. 그럼 주택가격을 낮춰야 한다. 남기업소장님이 말씀하신 부동산 세계개편 방안이 왜 폭락위험을 없애면서 주택가격을 낮추는지 잘 모르겠다. 이에 대해서 변창흠 교수님과 서채란 변호사님께서 어떻게 생각하시는지 여쭙고 싶다. 주택가격을 낮추는 방법이 정말 무엇인지 궁금하다. 주택가격을 낮추겠다고 서민들에게 확신을 줄 수 있는 정책이 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 부동산 가격이 급락할 것이라는 이야기가 항상 많은데, 이것이 실제 급락한다는 말이 위협인지 사실인지 알고 싶다.

이미경 의원 : 제 생각으로는 가격이 더 내려가는 것이 좋다고 생각한다. 이것에 대해 연구원에서 보다 조사를 면밀히 했으면 좋겠다. 이런 문제들에 대해서 정치적으로 고민하고 있다면, 보다 구체적인 조사가 필요하다고 생각한다. **하우스푸어에 대한 대책은 있지만 렌트푸어에 대한 대책은 없다. 취득세와 보유세, 거래세와 보유세에 대하여 장기적으로 내다보고자 한다면 이 문제에 대한 연구위원회를 만드는 것이 필요하다.** 또한 렌트푸어에 대해서도 실질적으로 월세에 대한 대책을 어떻게 세울 것인가에 대한 대책이 필요하다. 어제 발표한 것에 대해서 우리가 지나치게 반대하는 것보다는 필요한 부분을 연구해 놓고 제안을 내놓는 것이 좋다. 우리의 입장을 확실히 하고 각 위원회에서도 지침을 마련하는 것이 좋을 것 같다.

이언주 의원 : 강조해서 말하고 싶은 것은, 부동산 시장의 패러다임이 전환되고 있다. 젊은층이 집을 많이 사려고 하지 않는다. 그런데 이것이 과연 집값 때문인지는 생각해 보아야 한다. 그렇게 보면 지금 상황에서 굳이 매매수요를 진작하는 방안에 집중해야 하는지, 아니면 전환된 패러다임에 맞출 것인지에 대해 정립해야 한다. **임대차 관련해서 공공임대를 어떻게 늘릴 것인지 면밀한 검토가 필요하다. 공공임대를 늘린다고 한다면 어떻게 할 것인가에 대한 논의 역시 필요하며, 임차인들의 주거안정을 위하여 고민해야 한다.** 또 하나 고려해야 할 것은 실제로 우리나라의 부동산 중개인의 수가 많다. 이 문제도 고민해야 한다. 지나치게 수가 많다 보니까 여기서 지나치게 불필요한 이야기가 많이 나온다. 여기서의 거품은 어떻게 제거할 것인지, 이들에게도 우리가 새로운 모델을 제시해야 한다고 생각한다. 우리나라 중개업자들은 주택 매매중개만으로 큰 돈을 번다. 전월세는 돈이 되지 않는다. 전환된 패러다임에 맞는 모델이 무엇인지와 관련하여 중개시장에 대해서도 고민이 필요하다. 중개시장이 정치권에 미치는 영향을 줄일 필요가 있다.

변창흠 교수 : 19대 국회에서 장기적으로 민주당의 방향, 부동산, 주택, 토지 전체적인 방

향을 냉정하게 보자는 취지이다. 현재 상태에서 부동산 가격이 더 내려가도 된다, 정상이 다 라는 논의를 데이터를 가지고 정확하게 이야기 하지 않으면 어떤 단체든지 지금 정책에 대해서 발목을 잡는 것으로 비추어 질 수 있다. 우리가 지향하는 가치가 무엇인지를 명확히 설정하고 그것을 바탕으로 했을 때, 현재의 정책이 문제가 있다는 것을 논의해야 한다. 개인적으로 이 정책이 효과가 있는지에 대해서 이야기 한다면 어느 정도 효과가 있다고 생각한다. 불안정했던 1,2월이 3월부터는 시장이 조금 풀렸고, 해외부동산 시장도 회복이 되고 있다. 즉, 정상적인 거래정도는 가능할 것이며 어느 정도 효과가 있을 것을 본다. 다만 정부도 생각하고 있듯이 실수요자는 아직도 여력이 없고, 가격이 오를 것이라는 확신이 없어서 주택을 구입하지 않는다. 그래서 다주택자나 기존주택보유자를 끌어들이고자 하는 것이라 판단한다.

모든 시장 참여자들이 주택가격상승에 대해서 과도하게 민감한 것은, 우리가 가격이 떨어 져야 한다고 이야기하지만 어느 정도로, 어느 속도로 떨어져도 괜찮은지에 대해서는 논의 가 없기 때문이다. 2007년 1월 1일 기준으로, 강남주택은 17~18%정도 떨어졌다. 천천히 떨어지고 있다. 지금까지 크게 떨어지는 것은 긍정적인 일인데, 이것이 좋은 것인지에 대해서는 누구도 이야기 하지 않는다. 천천히 떨어지는 것이 우리경제에 얼마나 좋은지에 대해 논의되어야 한다. 또한 우리나라는 노인복지가 잘 되어있지 않기 때문에, 주택을 가지고 평생을 버틴다. 주택의 가격이 떨어지니까 견디지 못하는 것이다. 주택가격이 떨어져도 되는 것에 대한 긍정적인 평가, 효과에 대해 명확한 논의가 필요하다. 노인복지에 대해서 민주당이 책임지고 만들 수 있다는 것을 보여줘야 하고, 세입자에게도 20~30년 거주할 수 있는 시스템을 만들면, 세입자로 평생 살아도 어려움이 없다는 것을 보여줘야 한다. 그렇게 되면 집값이 올라야 경제가 활성화된다는 압박에서 벗어날 수 있다고 생각한다. 이런 것에 관련한 연구와 기획이 필요하다.

아까 장병완 의원님께서 말씀하신 것과 관련해서, 과거의 정책이 그때는 좋았다고 하더라도 그것을 현재에 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 지금 시점에서 다시 평가해야 한다는 것이다. 김기식 의원님께서 말씀하신 취득세 폐지와 관련해서, 취득세를 전면 감면하는 것은 필요하지만 그러나 무조건 경기활성화를 위해서 바람직하지 않다는 것을 재인 식해야 한다.

변재일 의장 : 조세정책을 다른 정책의 수단으로 넣는 것이 아니라, 취득세를 감면하는 대신 재산세를 올리는 등의 방법으로 증세를 하지 않는 방법으로 해야 한다고 생각한다.

서채란 변호사 : 양도세 세율 낮추는 것과 관련해서 개발 이익을 환수하는 것인데 이는 제대로 작동하지 않는다. 이런 상태에서 낮추자는 것은 다른 제도와의 관계에서 맞지 않

는다. DTI와 LTV를 법 제정 말고 다른 방안이 있는지 질문하셨는데, 다른 방안이 없는 것 같다. DTI, LTV를 행정부가 경기부양정책으로 쓰는 것을 막으려 한다면 어쩔 수 없이 법 제정을 할 수 밖에 없다. 주택과잉대출규제법, 공정대출법 등을 제정을 하는 것이 맞다. 김우철 위원님께서 이번 대책의 긍정적인 부분이 무엇인지에 대해 말씀하셨는데, 준공공임대주택, 주택마우처 제도와 같은 것은 임차인을 위한 정책이다. 이는 긍정적으로 평가할 수 있다.

이에 대해서 민주당은 한 걸음 더 나아가야 한다. 사실 주택마우처는 많은 연구가 있었지만 미국에서는 실패한 정책으로 보는 면이 있다. 민주당은 주택마우처제도를 어떻게 활용할 것인지에 대해서 좀 더 연구를 하면 좋겠다. 또한 은수미 의원님께서 말씀하신 것과 같이, 전월세 가격을 낮추겠다는 노선을 무엇으로 둘 것인지에 대해 민주당이 추후 주거안정과 관련해서 선점하고 주도해 나아가야 할 부분이라 생각한다. 이 부동산 정책이 처음에는 반짝하다가 나중에는 효과가 없다고 시장에서 인식하는 순간 전월세 값이 더 올라갈 것이라 생각한다. 이미 올라가고 있는 상태이며 전월세에 더 몰릴 것이다. 이에 대해서 미리 대비를 해야 한다. 이미 발의되어 있는 주택임대차 보호법, 전월세 인상을 상한제 등을 통과시키고 깡통주택의 경우 최우선 변제의 임차인 범위와 보증금 변제 범위 등을 정비해서 대비해야 한다. 효과는 단기적으로 있을 것이나, 장기적인 효과를 기대하기는 어려울 것으로 본다. 국내외 경기가 전반적으로 좋아져야 한다. 여러 의원님들이 전체적인 당의 노선을 어떻게 취하고, 어떤 정책을 선점하고 내놓을 것인지 가장 고민일 것이다. 민주당 전체의 노선을 통일해야 한다. 또한 서민들의 주거안정이라는 측면에 초점에 맞추어 주시기를 바란다.

남기업 소장 : 양도세는 투기이익을 사후적으로 환수하는 제도이며, 보유세는 투기이익을 사전적으로 환수하는 것이다. 보유세 강화에 대한 논의가 계속되고 있는데, 이를 구체적으로 어떻게 할 것인지 지금부터 잘 정립하는 것이 중요하다. 법인의 부동산 양도세를 감면하는 것이 이번 대책에 포함되어 있는데, 법인들이 지불하는 상가와 건물의 보유세가 주택에 비해 낮다. 이는 과세형평성에도 맞지 않는다. 이를 깎아준다는 것이라면, 중부세를 강화하자는 아이디어도 제공할 수 있을 것 같다. 은수미 의원님께서 말씀하신 것과 관련해서, 제가 발제한 내용대로 부동산 세제를 설계하게 되면 토지가격이 유지되고 고정된다. 즉 주택도 시간이 지나면 가격이 하락하게 되는데, 토지가격을 유지시키면 건물가격은 떨어지고 이를 통해 하향안정화가 될 수 있다는 것을 말씀드린 것이다.

홍종학 의원 : 1,2,3월에 강남에서 부동산 거래가 많았다고 들었다. 즉 이미 정상화가 되어있다는 이야기인데 그 통계는 왜 빠져있는 것인가? 정책이 맞지 않는 것이다.

변창흠 교수 : 언론에서 보도되는 것은 작년 12월이 가장 거래가 많았기 때문에 거래절벽 예상을 해서 1월은 75%정도가 빠졌다. 그리고 2월은 최근 7년 내에 가장 적은 것으로 나왔다. 이 두 가지가 결합이 되니, 수치상으로는 최악이다. 강남 일부지역에 그런 거래가 있어도 전체적으로는 좋지 않은 것이다.

홍종학 의원 : 강남은 거래가 되기 시작했고, 다른 지역은 그동안 거래가 정상화 되고 있다가 거래가 줄고 있는 것인데, 이에 대해서 상황판단이 안 된 상태에서 정책이 나왔다. 따라서 정상화에 대해서 데이터를 가지고 다시 논의해야할 것 같다. 중요한 것은 자산 양극화에 대한 데이터가 없다. 그럼에도 새누리당은 일관되게 자산양극화를 조장하는 정책을 취하는 것이다. 이번에 국세청 자료를 가지고 소득자료를 분석했는데, 소득의 양극화는 계속 지속되어 왔고 상황은 악화되어왔다. 한 달에 100만원도 벌지 못하는 사람이 670만명이 된다. 문제는 자산양극화인 것인데 이것이 필요하다고 생각한다. 그런 데이터가 없는데 이러한 정책을 추진하는 것이 옳은 것인지 의문이다.

변창흠 교수 : 참여정부 때는 자산 양극화에 대한 분석이 있었지만, 현재는 없다. 또한 지역간 자산격차 논의도 필요하다.

김남근 변호사 : 18대 때는 민주당도 전월세 대책을 발표했었다. 한 달 정도 시간이 흐르면 정책의 전반적인 흐름이 보이는데, 그 시점에 민주당도 주거복지대책, 민간전세시장 대책 등을 내놓는 것도 좋다고 생각한다. 조세에 대해서도 이대로 간다면 12월이 되어서 또 거래절벽이 우려된다. 그렇다면 내년 1월에 거래하는 사람이 형평성을 느끼지 못한다. 장기적으로 부동산 대책을 정비하는 것이 필요하다. 양도소득세는 엄연히 소득세이기 때문에, 세율은 조정하기 쉽지 않다. 다른 소득세와 세율이 맞춰져야 하기 때문이다. 그렇다면 1가구 1주택이면 면제, 장기보유이면 공제 등의 방법으로 해야 한다. 양도소득세가 거래 유도적인 측면에서 고려가 되어야 하지만 소득세의 본질을 벗어나기 어렵다. 양도소득세 중과 폐지가 조세학자들은 거친 정책이라는 것은 인정하지만 이 시점에 모두 폐지하는 것은 안 될 것이다. 임대사업자등록제도와 관련해서 사람들이 등록하지 않는다. 등록 하지 않아도 불이익이 없기 때문이다. 등록을 위해서도 중과세는 있어야 한다.

박수현 의원 : 부동산 정책에서 중요한 이행기라고 생각한다. 방어적인 입장에 급급해서, 주거안정에 대한 국민의 지지를 받을 수 있는 차별화된 정책을 내놓지 못한 것도 어쩔 수 없는 현실인 것 같다. 당의 입장을 정리하고 민주당만의 거시적 계획을 국민 앞에 내놓는 전략이 필요하다. 4.1대책에 대해서는 우리 당의 입장을 빠르게 정립하는 것이 중요하다.

김남근 변호사 : 다음 주제가 금융이다. 하우스푸어와 LTV, DTI문제도 다음 포럼에서 자

세히 논의하고자 한다. 베이비붐 세대가 대거 은퇴하면서 장기적으로 폭락인지 점진적 하락인지는 더 논의해 보아야 할 부분이고 이 시기에 어떻게 해야 하는지에 대해서는 다음 포럼에서 구체적으로 이야기하도록 한다. 이번 정책이 하우스푸어의 문제를 집값을 부양해서 해결하자는 내용이다. 다주택자들이 뛰어드는 것을 전제로 하는 것인데, 다주택자들은 집값이 오를 전망이 없으면 거래하지 않는다. 오늘 못한 이야기는 다음 시간에 이야기하기로 한다.<끝>

2013 사회경제정책포럼[9회]

주거복지 및 세입자(렌트푸어) 대책

서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?

2013. 07. 10(수)

<제 9회 사회경제정책포럼>

- 일시 및 장소 : 2013. 7. 10(수), 오전 7시 30분 , 국회의원회관 524호
- 주제 : **서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?**
- 발제 : 변창흠 교수(세종대)

□ 취지 및 목적

- 우리나라는 그동안 지속적인 신규주택공급과 재개발로 절대적 주거빈곤은 크게 감소하는 추세이나 상대적 부담문제와 주거불안 요소는 더욱 커지고 있음. 2000년대 초 전체 주택재고의 2.3%(26.9만호)에 불과한 공공임대주택 재고가 2011년 5.0%(약 89만호)로 크게 늘었으나 주요 선진국에 비해서는 턱없이 부족하고, 중·저소득층의 실질소득은 감소하거나 제자리인데도 전월세 가격은 크게 올라 상대적 주거빈곤문제가 부각되고 있음.
- 실제로 국토교통부의 '2012년 주거실태조사'에 따르면 임차가구의 월소득대비 월임대료 부담(RIR)은 2010년 19.2%에서 2012년 19.8%로 증가하여 집세부담증가는 소득감소보다는 임차료 상승이 더 중요한 원인으로 파악됨. 특히 소득의 30% 이상을 집세로 쓰는 '임대료 과부담 가구(렌트푸어)'는 2년 전보다 48만2,000가구(25.3%) 늘어난 238만 4,000가구로 추정됨. 저소득 세입자들이 임대료 부담증가에 따라 '비자발적 이사'로 내몰리고 있는 실정임.
- 한편 감사원의 '서민주거 안정시책 추진실태' 결과에 따르면 보금자리주택 건설은 분양위주의 사업추진으로 저소득계층을 위한 장기임대 공급물량 부족을 초래하고, 뉴타운·재개발 등 도시정비사업은 양호한 주거지역에 대한 무분별한 지구지정으로 서민주거환경을 오히려 악화시키고, 세입자에 대한 이주대책도 미흡한 것으로 나타남.
- 따라서 장기적으로 주거복지인프라를 확충하는 차원에서 공공임대주택은 지속적인 공급이 필요함. 다만 공공임대주택은 단기간에 물량 확보가 쉽지 않고 현재 주거빈곤에 즉각적으로 대응하기에는 한계가 있으므로 소득보전 정책 등 주거빈곤에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 복합적이고 다차원적인 방안을 모색할 필요 있음.

□ 주제 : 서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?

□ 주최 : 사회경제정책연구회 / 주관 : 민주정책연구원

□ 발표 및 토론

- 사 회 : 김성진 변호사
- 발제1 : 변창흠 교수(세종대) : **공공임대주택의 다양화와 세입자 주거안정을 위한 정책과제**
- 발제2 : 남원석 연구위원(경기개발연구원) : **민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제**
- 지정토론 : 김남주 변호사
- 참석자 토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김현미 의원, 임내현 의원, 장병완 의원, 오제세 의원, 김남근 변호사, 정책위 전문위원(김범모), 민정연 연구위원(이동호, 박정식, 고영국, 정재철, 김홍석), 국회보좌진 등 20여명

□ 행사진행(총 1시간 40분 예상)

- 발제 (15분)
- 지정토론 (10분×2인)
- 참석자 토론 및 질의응답 (60분)
- 마무리 발언 (5분)

주거복지 및 세입자 대책

□ 포럼 개요

서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?

- 발제 : 변창흠 교수(세종대 행정학과)
- 지정토론 : 남원석 연구위원(경기개발연구원)
김남주 변호사

□ 발제 및 토론 주요 내용

□ 주택정책의 유형화와 주거안정을 위한 정책 선택

○ 주택시장에 대한 국가 개입의 새로운 방향설정

- 할로(Harloe)는 에스핑-앤더슨의 복지국가 모형을 활용하여 주택정책을 유형화함(자유주의, 보수적 조합주의, 시민주의 모형).
- 그러나 우리나라와 동아시아 국가들은 유럽과 다른 경로(발전주의 복지체제)를 걸어 왔기 때문에 그대로 적용하기 어렵고 특별한 유형 필요.
- 최근 주거복지에 대한 관심이 높아지면서 주거의 공공성 확대와 탈상품화는 바람직한 현상이나 중앙정부 외에 지방정부, 주택협동조합과 같은 다양한 주체가 참여할 수 있도록 제도화 필요함.

○ 주거안정을 위한 주택정책 수단의 선택

- 주거안정을 위한 수단은 공공임대주택 확대, 자가 주택보유 확대, 민간임대 사업자 육성, 민간임대 관리하는 방식 등 다양함.
- 현재 주택정책이 ‘자가주택 촉진형’, ‘민간인 취득 활성화형’에 맞춰져 있음

- 향후 공공임대주택 주도형에 민간인 주택을 사회적으로 관리하는 독일식 방법으로 가야함. 주택정책도 공공개발형(공공분양, 공공임대주택)에서 민간관리형(민간입대사업, 민간임대관리)으로 전환해야 함.
- 민간임대주택 시장을 잘 관리하면 부동산 가격의 급등이나 막대한 재정 부담 없이도 세입자의 주거안정에 도움이 될 수 있음(40%이상 민간임대 거주)

□ 기존 공공임대주택 공급모형의 실패구조

○ 우리나라에서 공공임대주택의 주거복지 기능의 기대

- 공공임대주택시장이 저소득층의 주거복지에 미치는 방법에는 ① 민간임대시장과는 별개로 운영되는 일원모델과 ② 민간임대시장과 통합되어 민간임대주택시장의 임대료 인하 효과를 기대할 수 있다는 이원모델이 있음.
- 우리나라는 일원모델과 이원모델의 비전을 명확하게 설정하지 않은 채 추진되고 있음. 공공임대주택 물량 자체를 목표로 설정하기보다는 공급방식, 주체, 입지, 기존 일반주택 거주자와의 관계, 관리운영 문제를 종합적으로 고려하는 모델 모색이 필요함.

○ 취약한 공공임대주택 및 양적인 공급확대의 한계

- 2011년 현재 장기공공임대 주택재고는 전체주택재고의 5% 수준임(89만호, 건설 중인 주택 포함 7%). OECD 국가들에 비해서는 부족하지만 단기간에 획기적으로 늘리기도 어려움.
- 공공임대주택 확충 목표는 명확한 수요에 근거하기보다 정치적인 공약으로 전략하는 경우가 많았음(참여정부의 2012

년까지 15%, 2017년까지 20%, MB정부의 2018년까지 12%, 19대 총선에서 새누리당의 연간 20만호와 민주당의 12만호 공약, 박근혜 정부 연간 11만호 목표).

- 현재 40%가 자가 주택을 보유하지 못한 상황에서 그중의 절반(20%, 360만호)을 공공임대로 공급하는 것은 무리임. 현실 가능한 최종적인 목표는 10% 정도로 연간 10만호에서 11만 5천호 정도로 잡는 것이 적당함(민간임대등록주택 포함하여 2028년까지 15%).

○ 중앙정부 주도, 재정비사업의 공공임대주택 공급의 한계

- 공공임대주택은 중앙정부가 주도하여 LH공사가 담당하고 있으나 부채가 누적되어 공공임대주택 확충에는 상당히 어려움(2012년 부채비율 466%).
- 중앙정부가 주도하여 공급하는 임대주택은 지역마다 상이한 주택의 특성이나 주거복지 수요를 반영하지 못하여 지역주민과의 갈등을 겪음.
- 재정비사업은 기존의 저렴한 주택을 없애고 새로운 공공임대주택 입주수요자를 만들어냄(주택재개발사업의 경우 세입자 임대주택이 27%밖에 안 되고, 나머지 73%는 새로운 임대수요임)

□ 대안적 공공임대주택 공급활성화를 위한 정책 방안

○ 대안적 공공임대주택의 패러다임과 유형

- 공공임대주택 건설 시 기존의 원주민이 정착하고 공동체가 유지되어야 하며, 세입자가 부담 가능한 주택유형과 임대료 조건을 갖추어야 함
- 중앙정부 외에 지자체, 가옥주, 협동조합 등 다양한 주체가

공급과 운영에 참여할 수 있어야 함.

- 임대주택 유형도 임대와 소유, 공공과 민간 외에 다양한 중간 영역을 고려할 수 있음(협동조합주택, 사적소유, 지분소유, 구분소유 등).
- 사례)서울시의 대안적 공공임대주택(준공공임대주택) : 지속확대형, 저비용-고효율형, 복지서비스연계형, 공공-민간 협력형 등.
- * 서울시 '8만호 +a계획'(2013) : 6만호는 기존 방식(공공건설, 정비사업 매입, 다가구 매입 등)으로, 2만호는 민간부문과 다양하게 협력하여 새로운 방식(준공공임대주택)

○ 대안적 공공임대주택을 공급 활성화를 위한 법률정비

- 서울시의 대안적인 공공임대주택(장기안심주택, 협동조합주택, 공공원룸, 도전숙 등)은 임대주택법상의 주택이 아니므로 입법화가 필요함.
- 토지 취득, 도시계획이나 건축 상의 혜택, 국민주택기금과 국고지원 확보.

○ 지역의 특성을 고려한 다양한 공공임대주택 모형의 개발과 확산

- 다세대 주택건설 시 의무화하고 있는 주차장을 마을 공동주차장을 건설하여 면제하고, 공공임대주택을 추가 확보(노후지역 정비 활용).
- 조립식 초소형 주택의 공공원룸 건설 1-2인가구나 청년에게 공급(주차장, 국공유지 활용 가능지역).

○ 다양한 주거복지 수단 간의 연계와 통합(시스템 개발)

- 임대주택 외에 현지주택 개량, 개량비 지원, 주거급여나 주

택바우처와 같은 주거비 보조 등 제도간의 중복을 피하고 결합을 통해 시너지 발휘 유도.

- 주거복지 서비스 대상자 선정과 서비스간의 연계를 위해 주거복지 통합시스템을 개발하여 운영함(동일한 소득을 가진 가구도 어떤 유형인가에 따라 거주기간, 임대료가 다르고 관리주체나 선정 절차도 상이함).

□ 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제

○ 민간임대주택을 중요한 점유형태로 보고 정책적인 지원 필요

- 과거에는 민간임대주택을 공공임대주택으로 넘어가기 위한 전 단계 혹은 자가를 보유하기 위한 잠정적인 주거형태로 간주하여 정책의 사각지대였음.
- 기존 주거권의 논의와 정책 제시는 주로 비닐하우스촌, 노숙인 등 비주택 거주가구와 최빈곤계층에 초점이 맞춰짐.
- 민간임대주택이라는 점유형태에 대한 고유한 정책적 관심과 민간임대주택 거주가구의 주거권을 보장할 수 있는 정책적인 지원 필요함.

○ 기존 주거지원정책의 한계

- 장기공공임대주택을 연 11만호 공급하더라도 2017년에는 8% 정도로 한계가 있음. 특히 부동산 경기침체에 국민주택기금조성(국민주택채권 및 청약저축이 절반)도 원활하지 않을 것으로 보임.
 - 정부가 4.1대책에서 용자를 통한 주택구입을 촉진하는 정책을 내놓았지만 소득 1~3분위 정도까지도 포괄하여 민간임대주택 거주가구의 주거안정 수단으로는 한계가 있음.
-

-
- 전세자금융자 제도도 신용도에 따라서 대출의 제약이 발생할 수 있고, 근로자서민 전세자금에 비해 저소득가구 전세자금 융자실적이 매우 저조하여 계층적인 한계를 가지고 있음.

○ 주거권의 관점에서 본 민간임대주택 거주가구의 실태

- 민간임대주택 정책 수립 시 주거권의 구성요소에 부합하는 정책수단의 집합을 고려해야 함. 주거권의 구성요소로 거주가능성, 서비스 접근가능성, 부담가능성, 점유안정성 네 가지 임(UN인권최고대표사무소, OHCHR).
- 거주가능성과 관련해서 민간임대가 공공임대주택보다 가구당 주거 면적이나, 1인당 주거 면적이 비교적 낮음. 건축연도는 민간임대에 오래된 주택이 많이 분포하고 있음. 양질의 신규 민간임대가 보완되어야 함.
- 서비스 접근가능성에서 민간임대에 거주하는 사람들의 만족도가 매우 낮음. 부담가능성은 월세측면에서 소득대비 주거비의 비율도 상대적으로 높음
- 점유안정성 측면에서는 공공임대 거주가구의 평균 거주기간이 약 2.5년 더 긴 것으로 나타남.

○ 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장 방안

- 거주가능성면에서는 취득세나 재산세의 면제의 폭을 확대하는 것과 같은 차등과세를 통해 다주택자를 확대하고, 임대사업자로 전환할 수 있는 인센티브 구조 설계.
 - 서비스 접근가능성 측면에서는 정부가 집수리에 대출해 주고, 협약을 체결하여 일정기간 동안 정부가 정한 소득수준 이하의 저소득층을 입주시키고, 임대료의 상한선을 설정함. 협약기간을 완료하면 그동안 정부가 지원했던 대출금은 보
-

조금으로 전환되어 상환의무가 소멸됨.

- 부담가능성 측면에서는 전월세 상한제, 공정임대료 등의 부수적인 장치가 있어야 주택바우처로 인한 임대료 인상의 가능성에 대처할 수 있음.
- 점유안정성과 관련해서는 ‘임대차계약갱신청구권’이 중요함.

구분	주거권			
	거주가능성	서비스 접근가능성	부담가능성	점유안정성
정책 과제	·세제지원 등을 통한 다주택보유 및 임대사업자 등록 유도	·민간임대주택 거주 가구 대상 주택개보수사업 운영	·준공공임대주택 및 주택바우처 제도보완 ·민간매입임대의 공적 활용도 제고	·임대차계약 갱신 청구권 도입 검토
기대 효과	·양질의 임대주택공급 확대 ·비공식 임대주택 축소 및 임차가구 주거안정	·기존 민간임대주택 시설 개선을 통한 주거서비스 향상	·저렴한 민간임대주택 재고확보를 통한 주거비부담 경감	·임차가구의 지속 거주 보장

□ 세입자의 주거복지 실현을 위한 입법 및 정책과제 제안

○ 6월 임시국회 주택임대차보호법 개정 내용 및 평가

- 야당이 ‘계약갱신요구권’, ‘임대료 상한제’ 도입 주장했으나 국토부 반대함.
- 중소기업 법인이 직원에게 주택을 임차할 때 대항력을 취득하여 보증금을 보호하면 중소기업이 주거지원을 늘릴 수 있지만 수량 미미함.
- 보증금 반환채권을 양수한 사람에게 우선변제권을 인정하는 것도, 목돈 안 드는 전세제도의 일환이라고 하지만 사실상

이자를 월세로 내는 제도임.

- 확정일자 부여 절차와 차임 등의 객관적인 정보제공 요청권 부여는 신규 임대차를 체결하려는 자가 임대인의 동의 없으면 확인불가, 실효성 없음.

○ 주택임대차보호법 개정 방향

- 빠른 월세화 진행으로 인한 주거비 부담이 증가하고 있음. 1995년도 전세대비 월세비율이 40%에서 현재 87.8% 정도로 증가. 원인은 매매가격이 안정되어 있고 매매차익이 줄었기 때문임.
- 주택임대차보호법의 방향은 우리나라와 법체계가 유사하고 자가 주택비율과 임대비율(6:4)이 비슷한 독일의 법제도를 차용할 필요 있음.
- 주택임대차보호법의 방향이 '보증금 보호'에서 '장기 임대기간을 보장'하는 등 '주거 안정' 중심으로 이동해야 함. 임대료 상승률 제한, 계약갱신청구권에 대해 보완이 필요함.
- 민간계약임대주택은 현재 '준공공임대주택'으로 입법화 됐으나 지방세나 국세 감면, 리모델링 비용 지원. 용자 대책은 빠져 있음.

○ 소득계층별 맞춤형, 수요자 선택형 주거복지대책 종합구상

- '주거복지 기본법'을 제정하여 주택바우처, 리모델링, 임대주택 등을 모두 포괄할 필요 있음(이미경 의원 대표 발의). 주거복지계획을 매 10년마다 수립하는 등 중장기적인 주거복지계획을 열거하고 단계별로 시행방안 마련.

○ 주택바우처 공급과 다른 주거복지 수단과 통합

- 주택바우처가 본격적으로 시행되면 주거급여는 주택바우처
-

와 통합운영이 필요함. 현재 국토부에서 추진하고 있는 주거 복지사 제도는 사회복지사와 통합운영이 바람직(주거 수준에 대한 서비스 평가, 상담, 자산관리, 주택바우처 등을 통합)

- 저소득층 집수리와 리모델링 지원을 통한 주거환경 개선
 - 각 부처별로 진행되고 있는 집수리 사업(농림부의 농어촌주택개량, 국토부는 주거현물집수리)을 통합하여 지원.
 - 서울시의 '리모델링 지원형 장기안심주택' 사업이 성공한다면 보다 확대.
- 다양한 공공임대주택 모델의 개발 및 공급(협동조합주택 등)
 - 공공임대주택을 지역별·주체별·제공서비스별 등으로 다양화하고 제도적으로 보완하고 뒷받침해야 함(주택임차형 모델, 국민주택기금을 활용한 모델 등)
- 공공임대주택과 공동주택 관리를 통한 주거복지 제고
 - '장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상 지원법' 적용대상을 현행 50년 이상 임대주택에서 국민임대주택과 같이 30년 이상으로 완화함.
 - 단시간 내에 재건축 가능성이 낮아 장기적으로 수선유지 필요성 증대. 장기수선충당금을 최소 연간 건축비 1%정도 적립하도록 함.
 - 민간임대사업자에게 적정수익률을 보전해주되 임대료를 사회적으로 통제하는 방법을 적극적으로 확대(임대사업자등록시 임대료 보조 등)

□ 민주당의 정책 방향 및 과제

- 주택임대차에서 계약갱신청구권, 임대료 인상 상한제, 주택 바우처 제도는 민주당이 오랫동안 주장해 왔던 것인데 전혀 목소리를 내고 있지 않음. 강하게 푸시해야 함(김남근, 변창흠).
- 주거복지는 공공임대주택 공급이 전부가 아님. 민간임대주택에 대한 별도의 정책적 대안이나 논의가 있어야 함(김남근).
- **민간 임대주택사업자 등록 양성화 방안 마련**
 - 임대사업자로 등록을 유도하기 위한 수단으로서 양도세 중과문제를 해결해도 임대사업자 등록을 안 함. 간이 임대사업 등록으로 혜택도 받으면서 규제를 할 수 있는 방안 마련(변재일).
 - 임대소득세를 내야 하기 때문에 저항이 큼. 임대소득세를 내는 세금이라는 인식을 명확히 하고, 등록을 하면 임대소득세 감면 혜택 제공(김남근)
 - 임대사업자로 등록하는 것 외에도 임대차 자체를 등록하도록 해야 함.
 - 새누리당의 양도소득세 중과 폐지에 동의하는 대신에 사회적 규제 시스템을 넣자는 주장을 해야 함. 준공공임대사업에 신규주택뿐 아니라 기존 주택에 대해서도 적용하고, 계약 갱신청구권, 임대사업자 등록과 빅딜함(변창흠).
 - 임대차 등록방안과 관련하여 국토부, 서울시 등의 감독 하에 운영되는 중개사이트를 모두 포괄하고, 중개인 정보를 모두 올리도록 하면 이것이 임대차 등록의 역할을 할 수 있을 것임(김남근).

-
- 양도소득세, 임대사업 등록 문제 등이 법사위, 재경위, 행안위, 국토위가 모두 관련된 것이니 만큼 부동산특위를 만들어 수정법안을 내는 등 여러 상임위를 포괄해서 논의하는 틀이 필요함(변창흠).
 - 각 지역마다 자체적으로 주택의 수요 공급을 측정하는 노력들이 있지만 국토부에서 총괄하지는 않음. 주택정책 지방화에 대한 제도나 대안 마련이 필요함(남원석).
-

공공임대주택의 다양화와 세입자 주거안정을 위한 정책과제¹⁾

변창흠(세종대 행정학과 교수)

1. 서론

지난 몇 년간 우리나라 주택시장은 종전과 근본적으로 다른 모습을 보이고 있다. 그동안 우리나라 주택시장에서 당면한 문제였던 주택부족과 그로 인한 주택가격 급등 현상이 오히려 주택공급 과잉과 주택가격 하락에 대한 우려로 나타나고 있기 때문이다. 또한 주택의 공급 부족문제가 해소되었음에도 불구하고 주거불안정은 오히려 더 심해지고 있다. 전세가격이 지속적으로 상승하고 있을 뿐만 아니라 월세화가 빠르게 진행되어 세입자의 주거불안이 커지고 있어서 렌트 푸어라는 신조어가 등장하게 되었으며, 상환능력을 고려하지 않고 주택을 구입하여 원리금 상환 부담 때문에 정상적인 가계지출까지 곤란을 겪고 있는 주택보유가구들은 하우스 푸어로 전락하고 말았다.

우리나라 주택시장에서 과거와는 전혀 다른 문제가 나타나고 있음에도 불구하고 주거불안정 문제를 해소하기 위한 정책은 여전히 과거의 틀 속에 머물러 있다. 여전히 주택의 절대 부족시기에 주택공급 확대를 위해 채택하였던 대규모 택지개발방식이나 전면 철거형 재정비방식이 지속되고 있다. 이와 함께 개발사업이나 재정비사업에 대한 각종 규제완화나 조세감면제도, 민간임대사업자 육성정책도 여전히 존속되고 있다.

공급위주 정책의 관성은 공공임대주택정책에서도 그대로 지속되고 있다. 공공임대주택도 대량으로 신속하게 공급을 확대하면 저소득층의 주거문제가 일시에 해결될 수 있다는 공급주의 관성이 내재되어 있는 것이다. 주택부족률을 주택보급률이나 인구 1,000인당 주택 수 등으로 측정하고 주택의 공급 확대의 필요성을 주장한 것과 마찬가지로 공공임대주택의 경우도 일정기간까지 몇 만호 혹은 몇 %의 공공임대주택을 확보해야 한다고 주장하고 있는 것이다. 때로는 EU국가나 OECD의 임대주택 재고비율이 기준으로 제시되기도 한다. 그러나 지난 수십 년 동안 자가 위주의 주택정책 때문에 자가주택 보유율이 60%를

1) 이 글은 변창흠·방성훈(2013), “한국형 공공임대주택 공급 모형을 통한 세입자 주거안정 방안의 모색”과 변창흠(2013), “박근혜정부의 부동산정책 평가와 주거복지정책의 제안” 박수현 의원실 주최 주거복지 실현을 위한 정책토론회 발표자료 등을 참조하여 작성한 것임

상회하고 대부분의 무주택자들은 민간임대주택에 거주하고 있는 상황에서 새롭게 수백만 호의 공공임대주택을 건설하여 공급하는 것이 가능하며 효과적인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다.

최근 세입자의 주거안정을 위해 공공임대주택외에 주택바우처, 집수리비 지원사업, 준공공임대주택, 협동조합주택과 같은 새로운 정책수단들이 연이어 발표되고 일부 정책들은 부분적으로 추진되고 있다. 문제는 어떤 주체가 어느 시기까지 어떤 계층을 대상으로 얼마나 많은 양의 주거서비스를 공급할 것인가에 대해 종합적인 구상이 마련되어 있지 않다는 데 있다. 이러한 구상은 장기주택종합계획에 반영되어야 하는데 박근혜 정부는 4.1. 부동산 시장 대책을 먼저 발표한 후에 장기주택종합계획을 수립하고 있는 중이다.

이 글에서는 세입자 주거안정을 위한 수단으로 공공임대주택의 위상과 한계점을 살펴보고, 대안적인 주거안정 수단으로 대안적인 준공공임대주택, 민간임대주택의 관리와 활용, 기타 주거급여와 주택바우처, 집수리 등의 활용방안을 모색하고자 한다.

2. 주택정책의 선택과 공공임대주택정책의 위상

(1) 주택정책의 유형화와 주거안정을 위한 정책의 선택

최근 우리나라의 주택시장이 과거와는 다른 성격으로 변화하고 주택정책의 기조도 공공임대주택 공급을 확대하고 주택바우처를 도입하는 등 새삼 주거복지를 강조하면서 향후 주택정책의 방향에 관심이 모아지고 있다. 개별적인 정책수단의 선택을 넘어서서 한 국가의 주택정책의 패러다임에 대해 논의하기 위해서는 주택정책의 성격에 대한 객관적이고 종합적인 평가가 필요하다. 이 점에서 주택정책의 유형화는 유용하게 활용될 수 있다. 주택정책의 유형화는 주택정책의 특성을 종합적으로 이해하는 데는 매우 유용할 뿐만 아니라 향후 주택정책의 방향을 결정하는 데 좋은 지침이 될 수 있기 때문이다.

일찍이 번(Bourne, 1981)은 주택시장에 대한 국가개입의 유형을 자유방임형(laissez-faire), 자유주의 국가개입형(liberal interventionists), 사회민주주의형(social democratic), 사회주의 국가주도형(socialist-dominant state control), 사회주의 국가통제형(Socialist-pure state control)으로 구분한 바 있다. 그러나 이런 유형은 사회주의 국가들이 대부분 붕괴하면서 설명력이 떨어지게 되었다. 할로(Harloe, 1995)가 복지국가 모형을 활용한 유형화이다. 이 시도는 에스핑-앤더슨(Esping-Anderson, 1990)이 복지국가의 활동을 탈상품화와 계층화 등의 기준에 따라 자유주의 모형(liberal model), 보수적 조합주의 모형(conservative corporative model), 사회민주주의 모형(social-democratic model)으로 유형화한 것을 주택문제에 대한 국가개입의 성격에 대해서도 동일하게 적용한 것이다.

그러나 우리나라를 비롯한 동아시아 국가들은 국가가 주택정책에 적극적으로 개입하면 서도 사회주의적이거나 조합주의적 성격을 갖기보다는 가부장적 특성을 지니고 있기 때문에 유럽의 자본주의 국가들을 대상으로 한 유형화 결과를 그대로 적용하기 어렵다. 이 때문에 김수현(2013)은 외환위기 이후 한국, 타이완, 홍콩, 싱가포르 4개국을 국가가 종전 보다 더 적극적으로 주택시장에 개입해 왔지만, 서유럽 국가들과는 달리 발전주의 복지체 제라는 동아시아 국가 전체적인 공통성을 가지고 있을 뿐만 아니라 각 국가별로 다른 경로를 걸어왔음을 보여주고 있다고 본다. 특히 우리나라는 일찍부터 국가가 택지개발이나 주택건설에 직접 관여하여 주택의 대량 공급을 주도하였을 뿐만 아니라 '90년대 이후부터 는 공공임대주택의 확보에도 노력해 왔다.

그러나 이제 우리나라의 주택정책은 중요한 기로에 서 있다. 전세시장을 중심으로 주택 시장의 불안정이 확대되면서 정부의 세입자 주거안정 대책에 대한 요구가 커졌을 뿐만 아니라 보편복지의 이념을 주택문제에도 적용하여 주거복지에 대한 요구도 늘어나고 있다. 주거복지정책이 정치적인 슬로건으로 등장하여 진보정당뿐만 아니라 보수당까지도 대규모 공공임대주택 사업과 주택바우처제도 시행을 약속하고 있다. 보수적 조합주의 모형이나 사회민주주의 모형으로 분류되는 서유럽 국가들이 공공임대주택을 민영화하거나 제3의 주체에게 위탁하고 있는 반면, 우리나라는 거꾸로 국가에게 주거복지의 부담을 점점 크게 지우고 있는 셈이다. 따라서 주거의 공공성 확대와 탈상품화는 바람직한 현상이나 그 추진 주체로 중앙정부에만 한정할 것이 아니라 지방정부나 주택협동조합과 같은 다양한 주체가 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

(2) 주거안정을 위한 주택정책 수단의 선택

요즘처럼 전월세 가격이 심하게 올라 내키지 않는 이사를 해야 하는 가구의 비중이 높으면 주거안정이 얼마나 소중한 덕목인가를 새삼 확인하게 된다. 주거안정은 우리나라 주택정책에서 항상 가장 중요한 목표 중의 하나였다. 주거안정이라 주택가격이나 임대료 급등 때문에 어쩔 수 없이 이사 가지 않아도 되고 집값이나 전월세가 가구의 소득이나 지출에 비해 높지 않아서 주택문제에 대해 걱정을 하지 않아도 되는 것이라 요약할 수 있을 것이다.

지금까지 주거안정을 위해 제안되고 채택되었던 주택정책수단의 방향은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 자가 주택보유를 확대하는 것이다. 그러나 단기간에 자가 주택가구의 비중이 급등했던 영국이나 아일랜드, 스페인 등이 모두 세계 금융위기 이후 주택가격이 폭락하여 금융 불안정뿐만 아니라 경제위기로까지 이어지고 있음을 확인할 수 있었다. 자가 주택의 비중이 단기간에 높아지려면 장기 저리 금융제도가 발달해야 하고 적정한 부동산 투자열풍이 생겨야 하기 때문에 주택가격의 급등을 수반할 수밖에 없다는 단점이 있다.

둘째, 공공임대주택의 공급을 확대하는 것도 저소득층의 주거안정에 확실한 수단중의 하나이다. 지난 19대 총선에서 새누리당과 통합진보당은 연간 20만호의 공공임대주택 공급을 공약으로 제시한 바 있다. 그러나 공공임대주택은 건설에 너무 많은 재원이 소요될 뿐만 아니라 관리운영에도 인력과 재원이 소요된다. 공공임대주택 1호당 최소 1억 원의 재원이 소요된다면 연간 20만호를 건설하는 데만도 20조가 든다.

셋째, 민간임대사업자가 임대주택의 공급을 확대하는 것도 세입자의 주거안정을 위해 중요한 수단이 될 수 있다. 단기간에 자가 주택보유율을 높이기도 어렵고, 재원 부족이나 관리의 문제 때문에 공공임대주택의 확보도 어렵다면 민간임대주택의 재고라도 늘려야 한다. 민간임대주택의 공급이 늘면 월세와 전세가격이 떨어질 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 민간임대사업자는 충분한 임대수익 확보나 주택가격 상승이 목적이라는 점을 고려하면 임대인의 사업목적과 세입자의 주거안정은 동시에 달성하기 어려운 목표이다.

마지막으로 민간임대주택의 임대료와 임대조건에 대해 정부가 규제를 가함으로써 임차인의 권리를 보호하고 세입자의 주거안정을 보장해 줄 수도 있다. 임대료의 인상률이나 인상 상한을 규제하거나 임차인의 장기거주 권리를 보장하는 것이 중요한 수단이 될 수 있다. 민간임대주택재고가 충분하면 민간임대주택에 대한 관리를 통해 세입자의 주거안정이 가능하지만, 과도한 민간임대주택에 대한 규제가 임대주택의 공급을 위축시켜 장기적으로 임대료를 상승시키는 부작용이 발생할 수 있다.

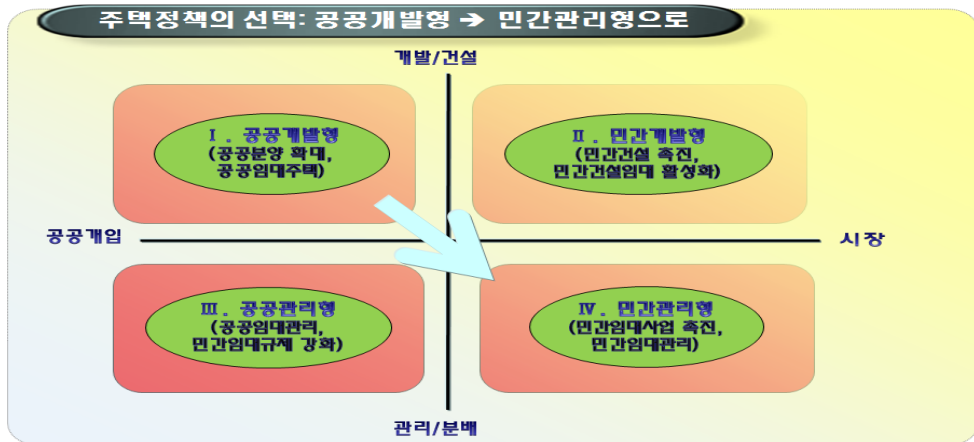
우리나라는 주거안정을 위해 어디에 초점을 맞추고 있는 것일까? 2009년 3월부터 지금까지도 지속적으로 전국의 전월세가격이 상승하고 있었지만, 정부는 하나의 정책수단에 한정하기보다는 네 가지 정책수단을 모두 사용하고 있다. 그러나 단기간에 자가 주택의 확대가 이루어지기도 어렵고 재정의 부담 때문에 공공임대주택을 획기적으로 늘리기도 어렵다. 민간임대사업자들이 집중적으로 공급하고 있는 도시형 생활주택은 주로 독신용 월세주택으로 가족용 전세주택을 원하는 세입자의 요구와 거리가 멀다. 그러나 상대적으로 가장 정책적인 관심이 미치지 못한 부분은 민간임대주택의 관리 분야라 할 수 있다. 전체 가구의 54.2%만이 자가 주택에 거주하고 있고, 공공임대주택에 4% 미만의 가구만 거주하고 있다면 40% 이상의 가구가 민간임대주택에 거주하고 있는 것이 현실이다. 민간임대주택 시장을 잘 관리한다면 부동산 가격의 급등이나 막대한 재정 부담 없이도 세입자의 주거안정에 보탬이 될 수 있다.

세입자가 최소한 4년 동안 안정적으로 거주할 수 있도록 1회에 한해 임대차계약의 갱신을 청구할 수 있도록 보장하는 계약갱신청구권은 반드시 보장되어야 한다. 이 기간 동안에는 주택임대차 보호법에서 규정하고 있는 연간 5% 이내의 임대료 인상률 제한을 받도록 제도화해야 한다. 장기 임대차 계약을 하거나 임대료 인상률을 낮게 책정하는 임대인에게는 지방세와 양도소득세 감면 등의 혜택을 주는 준공공임대주택제도는 리모델링 비용 지원과 결합하여 구체화되어야 한다. 발상을 바꾸면 세입자의 주거안정 부작용 없이 확보할 수 있다.

<표 1> 정책의 개입정도에 따른 주택정책의 유형

구분	민간주택시장 주도형		공공부분 개입형	
	자기주택촉진형	민간임대주택 활성화형	공공임대주택 주도형	민간임대주택의 사회적 관리형
자기주택 보유 정도	높은 자기주택보유율	중간 정도의 자기주택 보유율	낮은 자기주택보유율	낮은 자기주택보유율
민간임대주택 관리	시장 관리	시장 관리	시장관리 최소	사회적 관리
협동조합주택 등 사회주택	제한적인 사회적 주택	제한적인 사회적 주택	다양한 사회적 주택제도 운영	사회적 주택제도와 병행가능
특징	자기주택 보유 촉진을 위해 주택금융 활성화, 공공임대 최소	자기주택 보유 촉진보다는 민간 임대사업자 육성 중심	자기주택 보유촉진과 함께 공공주택 공급 확대	자기주택보유율은 낮은 반면, 민간임대주택에 대한 사회적 규제 강화
우리나라 적용상의 한계	과도한 자기주택 촉진정책으로 부동산 시장 과열, 하우스 푸어 양산	우리나라는 전세 시장 중심으로 임대수입 한계	막대한 재원과 토지 소요 정부와 지자체, 공기업의 부채 누적	사유재산권 규제에 대한 임대인과 반발과 제도화의 어려움
공공임대주택 정책의 방향과 공급량	공공임대주택의 분양(영국), 최소한의 공공임대주택 공급	공공임대주택보다는 민간임대주택 활용 (일본, 이명박정부)	적극적인 공공임대주택 확충 (서유럽 국가)	공공임대주택 공급압력이 적음 (독일)

<그림 1> 주택정책의 전환: 공공개발에서 민간관리로



(3) 우리나라에서 공공임대주택의 주거복지 기능의 기대

공공임대주택은 국가나 지자체가 직접 주택시장에 개입하여 건설하여 공급하고 관리하는 강력한 주택정책수단이다. 주택문제는 산업혁명 이후부터 시장을 통해 원활하게 공급되지 못하면서 자본주의 체제의 위기를 초래한 계기가 된 의제 중의 하나였다. 공공임대주택은 노동자와 서민들의 저항으로부터 자본주의를 지탱해주기 위해 국가가 조세를 통해 동원하는 보호막이었던 셈이다. 그러나 근대국가에서는 국가가 충분한 재정능력을 확보하지 못했기 때문에 본격적인 공공임대주택은 포드주의 체제가 정립된 이후부터 건설되기 시작했다고 할 수 있다. 이 시기의 공공임대주택은 자본주의의 방패막이를 넘어서서 건설산업을 활성화하고 대량소비를 지원하기 위한 수단으로 활용되었다. 공공임대주택시장이 저소득층의 주거복지에 영향을 미치는 방법에는 Kemeny(1995)가 제기한 두 가지 모형이 대립되고 있다. 하나는 공공임대주택이 민간임대주택 시장과 완전히 구분되어 최저주거수준 가구들을 위해 저렴한 주거공간을 제공해주되, 나머지 민간임대시장은 이와는 별개로 운영된다는 이원모델이다. 반면, 공공임대주택이 공급되는 시장이 민간임대시장과 통합되어 민간임대주택시장의 임대료를 인하하는 효과를 기대할 수 있다는 일원모델이다(김수현, 2011; 남원석, 2011).

우리나라는 공공임대주택에서 일원모델과 이원모델의 비전을 명확하게 설정하지 않은 채 추진되고 있다. 서울시에서 추진했던 전세임대주택 시프트는 일원모델에 기반해서 추진되었지만, 우리나라 임대주택의 공급방식이 이 모형을 작동하기 힘들다는 것이 일반적인 논의였다(김수현, 2013). 최근 경쟁적으로 공공임대주택의 공급목표량 경쟁을 취하면서도 공공임대주택의 공급방식은 기존 주거지와 격리된 대규모 공공임대주택 단지를 지향한다는 점에서 이 정책들이 궁극적으로 어떤 모델에 대한 기대에 입각해 있는지가 혼란스럽기도 하다.

공공임대주택은 엄청난 재정부담 때문에 제한된 수량만 공급할 수 있지만, 막상 주거수준이 가장 열악한 저소득층은 임대료를 부담하기 힘들기 때문에 입주할 수 없다는 문제점도 지적되고 있다. 공공임대주택을 대규모로 집적해서 건설하는 경우 기존 주거지와 격리되어 낙인효과의 문제가 발생하고 단지 내에서 구분 배치하는 경우 차별의 문제가 발생한다. 따라서 공공임대주택의 물량 자체를 목표로 설정하기 보다는 임대주택의 공급방식과 주체, 입지, 기존 주택이나 일반주택 거주자와의 관계, 임대주택의 관리운영 문제 등을 종합적으로 고려하여 부작용이 최소화될 수 있는 모델을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

3. 기존 공공임대주택 공급 모형의 실패 구조

(1) 취약한 공공임대주택 현황

우리나라의 공공임대주택은 임대주택법상의 건설임대주택과 매입임대주택, 장기전세주택으로 구분되며, 유형별로는 영구임대, 50년 공공임대, 국민임대, 5년 공공임대, 10년 공공임대, 사원임대, 장기전세주택, 기존 주택매입 임대, 기존 주택전세임대, 소년소녀가장 등 전세임대 등 10가지로 구분된다.

<표 2> 임대주택 종류별 자원 및 입주대상

구분	유형별 (사업주체)	비용부담	임대기간	대상(임차인)	규모 (전용)	
공공임대	영구 및 50년 공공임대 (국가, 지자체, 토지주택공사)	• 국가·지자체 재정 (85%이상) * 입주자부담 15%	영구	• 국민기초생활보장법에 의한 수급자 (생보자) • 모자가정, 국가유공자 등 • 기타 청약저축가입자	40㎡ 이하	
		• 1992~1993 사업분은 재입주자 50%, 기금 20%, 입주자 30% • 1994년 이후 규모별로 기금지원	50년	• 청약저축가입자 • 기타 특별공급대상자: 국가유공자, 철거민, 장애인 등	60㎡ 이하	
	국민임대 (토지주택공사, 지자체)	• 재정 10-40% • 주택기금 40%-50% • 사업자 10% • 임차인 10%-30%	30년	• 50㎡ 미만 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%이하인 무주택세대주(50% 이하인자 우선공급) • 50~60㎡ 이하 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 70%이하인 청약저축가입자(무주택세대주) • 60㎡ 초과 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%이하인 청약저축가입자(무주택세대주)	85㎡ 이하	
	장기전세 (토지주택공사, 지자체)	건설	• 공공임대와 동일	20년	• 국민임대와 동일. 소득은 50% 완화 가능	85㎡ 이하
		매입	• 시행자 100%		• 무주택세대주	제한없음
	5년·10년 공공임대 (토지주택공사, 지방공사, 민간업체)	• 규모별로 기금지원(85㎡ 이하) - 소형(60㎡ 이하)5,500만원 - 중형(60-85㎡)7,500만원 • 택지는 149㎡까지 공급	5년 10년	• 무주택 세대주(청약저축가입자)	149㎡ 이하	
사원임대 (토지주택공사, 지방공사, 민간업체, 고용자)	• 위와 같음	5년	• 5인 이상 고용사업체의 무주택 세대주인 피고용자(근로자주택공급 및 관리규정)	85㎡ 이하		
민간임대	민간건설임대 (민간업체, 개인)	• 자체자금 및 임대보증금	5년	• 사업자 자율선정	제한없음	
	매입임대 (개인, 법인)	• 자체자금 및 임대보증금 - 호당 6,000만원까지 용자	5년	• 사업자 자율선정	제한없음	

* 국민임대주택 비용부담은 지원유형별로 차이가 있음.

* 자료: 국토해양부, 2011, 주택업무편람. 김용창(2013)에서 재인용

최근 다양한 유형의 전세금보증형, 리모델링지원형, 협동조합형 임대주택이 공급되고 있으나, 법률상으로는 명시된 유형이 아니다.

5년 임대, 민간건설·매입임대 등을 포함한 총 임대주택 재고는 '2011년말 기준 1,459,513호로 전체주택대비 재고율은 8.1%이나, 장기공공임대 주택 재고는 890,057호로 전체주택에서 차지하는 비중은 5.0%에 불과하다.

〈표 3〉 제도권 임대주택 재고 현황(2011년 기준)

(단위 : 만호)

구 분	계	장기임대주택							5년 임대 등*
		소계	영구	50년	국민 임대	장기 전세	10년 임대	전세 임대	
'03	104.6	30.4	19.0	9.3	2.1	-	-	-	74.2
'04	115.0	33.0	19.0	9.3	4.7	-	-	-	82.0
'05	124.3	35.9	19.0	9.2	7.7	-	-	-	88.4
'06	133.0	39.7	19.0	9.6	11.1	-	-	0.9	93.3
'07	133.5	44.6	19.0	10.0	15.6	-	-	1.6	88.9
'08	134.2	58.0	19.0	10.1	25.8	-	0.4	2.7	76.2
'09	131.1	69.1	19.0	9.6	29.6	0.7	6.3	3.9	62.0
'10	139.9	80.6	19.0	10.1	37.6	1.5	7.2	5.2	59.3
'11	146.0	89.0	19.1	10.1	43.2	1.7	8.4	6.5	57.0

* 주1: 장기공공임대주택은 공공기관, 민간사업자가 주택기금, 공공택지 등을 지원받아 임대하는 주택으로 임대기간이 10년 이상인 주택을 말함

* 주2: 5년 임대 등은 5년 임대와 민간건설·매입임대를 말함

* 자료: 국토해양부, 2012. 보도자료, 2012.6.5

대부분의 임대주택은 LH공사가 건설해 왔으며, 최근 지자체가 건설하는 주택의 비중이 늘고 있다. 여전히 민간임대사업자에 의한 주택공급은 전세제도의 특수성과 높은 주택가격 때문에 저조한 실정이다. 그럼에도 불구하고 전체 가구를 기준으로 점유형태를 비교해보면, 비제도권 임차가구는 37.7%에 이르며, 제도권 임차가구는 8.1%에 불과하다.

〈표 4〉 임차주택의 제도권 및 비제도권 구성비

(단위: 호/%)

구분	총가구수	자가점유	임차가구	비제도권 임차가구	제도권 임차가구
계	17,339,558	9,406,893	7,932,665	6,533,388	1,399,277
비중	100.0	54.3	45.7	37.7	8.1

* 자료: 통계청, 2010, 2010 인구주택 총조사

(2) 공공임대주택의 양적인 공급 확대의 가능성과 한계

공공임대주택은 오랫동안 서민주거 안정을 위해 필수적인 정책수단으로 인식되어 왔기 때문에 공공임대주택의 공급 확대는 중요한 정책목표로 설정되어 왔다. 저소득층의 주거 안정을 위한 공공임대주택의 역할에 대해 지나치게 과신을 했기 때문에 공공임대주택의 확충은 정치적인 공약으로 등장하면서 그 규모가 부풀려지는 경향이 있었다.

우리나라에서 공공임대주택 확충을 국가적인 목표로 설정하여 추진하기 시작한 것은 노태우 정부 시기인 1989년의 주택20만호 건설계획이 처음이었다. 이 계획에서는 임대주택 15만호, 사원임대주택 10만호와 함께 영구임대주택 25만호 공급이 포함되어 있었다.²⁾ 김대중 정부 때는 공공임대주택 확충계획이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 외환위기 직후 5만호 공공임대주택 건설계획이 2002년에는 국민임대주택 100만호 공급계획으로 발전하게 되었다. 이 계획은 노무현 정부 때 본격적으로 공급되기 시작하였으며, 2007년에는 2017년까지 공공임대주택을 전체 주택재고의 20%까지 확충하는 계획을 발표하였다. 이명박 정부에서는 2009년 보금자리주택 확충계획으로 2018년까지 공공임대주택 80만호 공급계획이 발표되었다. 박근혜 정부에서는 행복주택이라는 이름으로 철도부지 등 공공용지를 활용한 공공임대주택 20만호 공급계획을 발표하였다.

공공임대주택의 확충 목표는 주택호수가 아니라 전체 주택재고 중의 비율을 통해서도 목표로 설정되었다. 참여정부는 2003년 공공임대주택을 2012년까지 전체 주택의 15%를 확충하겠다는 목표를 설정한 적이 있으며, 2007년 1.31 대책에서는 2017년까지 전체주택재고의 20%로 확충하겠다는 목표를 제시하였다. 이명박 정부에서도 2009년 보금자리주택 정책을 발표하면서 2018년까지 12%의 목표를 설정하였다.

공공임대주택 확충의 목표는 정부뿐만 아니라 정치권에서 핵심적인 공약으로 등장하게 되었다. 19대 총선에서 새누리당은 2018년까지 연간 20만호 총120만호의 공공임대주택을 건설을 통하여 공공임대주택의 비율을 10~12%로 달성하겠다고 발표하였으며, 민주당도 공공임대주택 매년 12만호 공급하여 중장기적으로 공공임대주택 공급목표를 20%로

2) 이 계획을 통해 19만호의 영구임대주택이 공급되었다.

설정하고 획기적으로 공공임대주택을 늘리겠다고 밝혔다. 통합진보당도 19대 총선 공약으로 2028년까지 전체주택의 20%까지 공공임대주택을 공급하겠다고 밝혔다.

현재의 주택재고를 약 1,800만호로 볼 때 전체주택재고의 20% 목표를 달성하기 위해서는 360만호의 공공임대주택이 확충되어야 하고 현재 장기공공임대주택 재고가 약 90만호에 불과하므로 270만호의 공공임대주택을 건설한다는 것을 의미한다. 공공임대주택 1호당 약 1억 원이 소요된다고 보면 270조원이 투입되어야 하는 엄청난 규모이다.

따라서 현재의 주택재고 상황이나 재정적인 여건을 고려할 때 연도별 건설호수나 장기적인 공급목표를 현실화할 필요가 있다. 아래의 <표 5>는 복지국가소사이어티와 한국도시연구소가 함께 논의하여 설정한 연도별 공공임대주택 목표이다.

<표 5> 연도별 유형별 공공임대주택의 확보 목표

구분	2010	2014	2018	2028
공공임대주택 거주가구비율 목표	4%	7%	10%	15%
전체 가구수(천명)*	17,574	17,855	18,136	18,839
필요 공공임대주택 재고량(천호)	1,103**	1,250	1,814	2,826
공급 호수(연간, 천호)	115	115	115	90
건설형	70	50	30	30
매입형	30	50	70	50
다가구주택 매입	10	10	10	5
전세임대	5	5	5	5

* 주1: 5년간 평균 2% 증가(연간 0.4% 증가 예정)

* 주2: 2010년 공공임대주택 재고량은 착공기준임

* 출처: 변창흠(2012)

(3) 중앙정부 주도의 공공임대주택 공급의 한계

공공임대주택의 획기적인 확충 공약은 주로 공공임대주택을 국가가 책임지고 건설하겠다는 의지를 보여주는 것이다. 그동안 공공임대주택은 대부분 중앙정부가 주도하여 주택공사가 주로 공급해 왔고, 현재는 통합된 LH가 담당하고 있으나. 과도한 택지개발사업 추진과 임대주택의 건설, 부동산 시장 침체로 인한 택지의 미분양으로 부채가 누적되어 있어서 앞으로 공공임대주택의 확충에는 상당한 어려움이 예상된다.

LH공사의 2012년 말 기준 부채는 약 138조원으로 하루 이자만 123억원, 1년에 총 4조 4천881억 원이라는 엄청난 돈을 지불하고 있는 것으로 밝혀졌다.(파이낸셜 뉴스, 2013.4.25). 그동안 지속적인 구조조정과 택지매각 노력에도 불구하고 부채비율이 거의 변화가 없었으며, 2018년경이 되어야 다소 해소될 수 있을 것으로 전망된다.

〈표 6〉 LH공사 요약 대차대조표

(단위: 백만원)

구분		2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 결산
자산	유동자산	82,287	91,142,757	85,3789,969	92,249,581	95,037,251
	비유동자산	47,783	56,760,330	62,498,746	66,223,453	72,724,384
	자산총계	130,071,004	147,903,087	147,878,715	158,476,034	167,761,635
부채	유동부채	30,308,505	34,769,521	30,212,738	34,108,900	38,184,051
	비유동부채	78,934,327	90,699,702	91,313,791	96,462,265	99,938,029
	부채총계	109,242,832	125,469,223	121,526,529	130,571,165	138,122,080
자본	합계	20,828,172	22,433,864	26,352,186	27,901,869	29,639,555
부채비율		524.5%	559.3%	461.2%	468.0%	466.0%

* 주1: 2010년도부터 회계기준 변경

* 주2: 부채비율은 요약대차대조표에 의해 필자가 정리

* 자료: 한국토지주택공사, 2013, 2008-2013 경영공시 정리

공공임대주택 건설사업을 중앙정부가 주도하여 추진하는 것은 중앙정부의 재정능력의 한계와 LH공사의 부채 누적으로 인한 공급 여력에 한계가 있기 때문에 추진에 어려움이 있기도 하지만, 중앙정부가 주도하는 공공임대주택은 여러 가지 한계가 있다는 점을 고려하여야 한다. 중앙정부가 주도하는 공공임대주택은 지역마다 주택의 특성이나 주거복지에 대한 수요가 상이함에도 불구하고 중앙정부나 국가공사가 주도하여 공급하는 공공임대주택은 획일적일 수밖에 없고, 대규모 사업단위로 추진될 수밖에 없다. 또한 주어진 공급목표를 달성하는 데 초점을 맞추다 보니 지역의 수요나 주민들의 민원과 무관하게 공공임대주택을 공급하여 지방자치단체나 지역주민들과 갈등을 겪는 경우가 많았다.

(4) 재정비사업과 공공임대주택의 공급 문제

현행 정비사업은 노후불량주거지를 전면 철거하고 아파트를 건설하는 부동산 개발사업

이라는 성격을 갖는다. 주택의 노후도, 호수밀도, 과소필지, 접도율 등의 물리적 기준에 의해서 지정되는 정비구역에는 주택이 노후하고 기반시설이 취약하기 때문에 저렴한 주택이 밀집되어 있고, 이 주택에는 저렴한 임대료로 세입자들이 거주하고 있다. 정비구역의 주택은 대부분 다가구주택이나 다세대주택으로 구성되어 있기 때문에 가옥주보다 훨씬 많은 세입자가 거주하고 있으나 현행 정비사업에는 정비구역 단위로 수익성을 확보해야 하기 때문에 분양주택을 건설할 수밖에 없다.

정비사업으로 철거된 주택 거주자들 중 일부 직격세입자들만 정비사업 추진 과정에서 건설되는 공공임대주택에 거주하지만, 대부분은 또 다른 지역에서 새로운 공공임대주택의 수요자가 된다. 서울시에서 앞으로 추진될 재정비사업과 뉴타운사업에서 거주하는 세입자가 구수에 비해 건설되는 임대주택 호수는 27.2%에 불과한 것으로 나타났다. 결국 재정비사업은 저렴한 주거공간을 대규모로 멸실함으로써 새로운 공공임대주택 입주 수요자를 만들어내고 있는 것이다.

더구나 정비사업의 수익성을 확보하기 위하여 재건축사업에서 임대주택 건설 의무화를 폐지하였으며, 정비사업에서 소형주택 건설 의무제를 완화함으로써 원주민들의 현저한 정착을 어렵게 만들어 왔다. 이에 따라 정비사업을 확대할수록 공공임대주택의 공급량은 늘어나고 정비사업이 공공임대주택을 확충하는 가장 중요한 수단 중의 하나이지만, 정비사업을 추진할수록 공공임대주택을 통해 안정적인 주거가 보장되는 가구보다는 새로운 주거불안정에 빠지게 되는 가구가 훨씬 더 많아지는 아이러니가 생기게 되는 것이다.

〈표 7〉 미시행 정비구역별 기존세대 및 공급세대 계획

(단위: 세대, %)

구분	준공 및 시행	재개발	재건축	재정비촉진지구
기존세대	가옥주(A)	15,930	18,959	15,821
	세입자 수(B)	28,311	27,904	57,351
	기존세대 합(C)	44,241	46,863	73,172
공급세대	분양주택(a)	35,523	38,492	46,172
	임대주택(b)	7,703	3,405	9,868
	공급세대 합(c)	43,226	41,897	56,143
공급비율	A/a *100	223.0	203.0	292.5
	B/b *100	27.2	12.2	17.2
	C/c*100	97.7	89.4	76.7

* 자료: 장남중 외, 2012

서울시를 대상으로 미시형 정비구역을 대상으로 정비사업이 계획대로 완료되었을 때 가옥주와 세입자가 얼마나 많이 정비지역에 거주할 수 있는지를 분석한 결과는 이러한 문제점을 잘 보여주고 있다. 주택재개발사업으로 시행되는 정비구역에서는 정비사업이 완료된 이후 기존 가옥주수보다 2.23배가 많은 주택이 공급되지만, 세입자의 27.2%에 해당하는 수만명의 임대주택이 공급된다. 뉴타운지구라 불리는 재정비촉진지구에서는 가옥주 대비 주택수는 2.93배에 이르는 반면, 세입자의 17.2%만을 수용할 수 있는 공공임대주택을 공급하고 있는 것이다.

4. 대안적 공공임대주택의 원칙과 서울형 공공임대주택 공급 정책의 평가

(1) 대안적 임대주택정책 패러다임

지금까지 공공임대주택은 국가가 주도하여 대규모로 집단적으로 건설하는 것이 일반적인 형태였다. 이러한 방식은 막대한 국가재정이 소요될 뿐만 아니라 분양 단지와 분리되어 소외감을 유발시키는 원인이 되었다. 또한 대규모로 많은 양의 임대주택을 공급하기 위해서는 도시 외곽에 단지 형태로 건설하게 되면서 직주간 거리가 멀어지고 기존 공동체가 파괴되는 문제가 있었다.

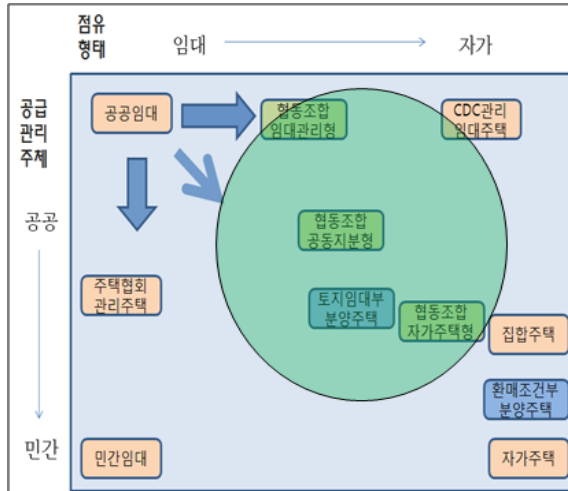
따라서 앞으로 공공임대주택의 건설에서는 최소한 다음의 조건을 갖추어야 한다. 우선, 기존 원주민이 정착하고 공동체를 유지할 수 있어야 한다. 둘째, 다른 분양주택이나 주택 단지와 격리가 최소화되어야 한다. 셋째, 과도한 재정 부담이 유발되지 않아야 한다. 넷째, 세입자가 수용 가능한 주택유형과 임대료 조건을 갖추어야 한다. 다섯째, 주거안정을 위한 다른 정책 수단인 주택바우처, 민간임대주택 관리, 주택금융 등과 역할 분담을 할 수 있어야 한다.

이러한 조건을 고려하면 새로운 유형의 공공임대주택은 대규모 분리형 단지가 아니라 소규모 공급을 확대하여 소셜믹스를 강화해야 한다. 또한 공급자 위주의 획일적인 공급이 아니라 수요자와 지역의 특성을 고려한 다양한 임대주택 유형을 개발하여야 한다. 셋째, 주택뿐만 아니라 다양한 자립적 기반과 사회복지, 문화시설을 함께 고려하여 공공임대주택을 공급하여야 한다. 넷째, 신규 개발과 건설 위주보다는 기존 주택을 활용한 임대주택 유형을 개발하여야 한다. 다섯째, 중앙정부 주도의 공급이 아니라 지방자치단체, 가옥주, 사회적 경제 주체 등 다양한 주체가 공급과 운영에 참여할 수 있어야 한다.

임대주택의 유형도 다양한 모델을 고려할 수 있다. 우선, 점유형태에 따라 임대와 자가 외에도 다양한 중간영역을 고려할 수 있다. 공급주체에서도 중앙정부 주도에서 지방정부, 민간, 민관파트너십, 협동조합주택 등 다양한 주체를 고려할 수 있다. 소유권에 있어서도 토지와 주택의 공공소유, 민간소유, 토지만 공공 혹은 민간 소유 등으로 구분할 수 있으며,

소유형태에서는 사적 소유, 지분소유, 구분소유 등 다양한 유형을 고려할 수 있다. 관리주체에서도 소유주체와 구분하여 입주자, 입주자 단체, 협동조합, 민간관리업체 등 다양한 주체를 상정할 수 있다. 이러한 유형을 간단히 그림으로 표현해보면 <그림 2>와 같다.

<그림 1> 새로운 공급관리주체와 점유형태를 가진 공공임대주택 유형 예시



대안적인 공공임대주택은 비용의 문제와 격리 문제, 관리운영의 문제를 동시에 해결할 수 있어야 한다. 또한 우리나라는 이미 민간임대주택 시장이 충분히 성숙되어 있기 때문에 저렴한 공공임대주택을 대량으로 건설하여 민간임대주택의 임대료를 관리할 수 있다는 단일시장 모형에 대한 기대는 버려야 한다. 오히려 이미 충분한 물량으로 공급되어 있는 기존 주거지역 내의 민간임대주택을 효과적으로 관리하여 공공임대주택의 성격을 지니도록 유도하는 노력이 필요하다. 이러한 유형의 주택이 대안적 공공임대주택이며, 여기에는 기존 주택 활용형, 기존 주택의 리모델링형, 민간주체와 공동 건설 및 관리형 등의 다양한 모델이 도출될 수 있다.

(2) 서울형 공공임대주택 실험과 평가

서울시는 박원순 시장이 출범하면서 기존의 공공임대주택 확충계획에 덧붙여 새로운 유형의 공공임대주택 모형을 개발함으로써 기존 공공임대주택의 문제점을 보완하고자 하였다. 서울시는 2014년까지 공공건설형, 정비사업 매입형, 다가구 매입의 기존 임대주택 공급방식에 따라 6만호를 공급하고 추가 2만호는 임대주택의 영역을 확장하여 민간부문과 다양하게 협력하여 임대주택을 공급하는 준공공임대주택 제도를 도입하여 사업을 추진하고 있다. 이를 통해 2020년 이후 중장기적으로는 전체 주택량의 10% 수준까지 공급하는 내용을 골자로 한 「임대주택 8만호+ α계획」을 발표하였다(서울특별시, 2013).

〈표 8〉 서울시의 새로운 임대주택 공급 추진상황

세부사업명		추진상황
1. 신규 공급유형 지속확대		
1-1	공공원룸 등 소형주택 건설설·매입 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 공공원룸 신규건설 - '12년 문정/연남 61호 공급/ '13년 역삼동 30호, 천왕동 80호 공급 • 민간원룸 다가구 등 소형주택 매입 - '12년 2,520호, '13년 2,672호 등 매입 확대
1-2	전세금 지원 장기안심주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 1,390호 공급 / '13년 1,370호 공급계획
1-3	비정상거처 주거환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 95방 공급 / '13년 100방 / '14년 100방
	쪽방 리모델링 사업 고시원 안전시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 7개소(257실)지원 / '13년 45개소 지원
1-4	민간토지 임차형 확대	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 사당동(나대지) 30호 사업착수 / '13년 60호(2개소)이상 목표
2. 저비용·고효율형 도입		
2-1	공공청사 리모델링형 도입 및 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 은평구 갈현동 구)119센터 시범사업 추진 - 기존 3층 건물을 5층으로 증축·리모델링 후 공공기숙사(24실)공급
2-2	공영주차장, 고가도로 복합개발	<ul style="list-style-type: none"> • 공영주차장+ 임대주택 복합개발 공급 - '12년 등촌 54호 공급 / '13년 신내/거여/수서/수유 등 374호 공급 • 고가도로+하부모듈러 주택 건립 - '13년 영등포 고가 및 시범사업 후, 단계적 확대
2-3	미래도시 주거 신모델 조성	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 은평 기자촌 시범사업 마스터플랜 완료 / '13년 사업계획 승인
2-4	노후주택 리모델링 지원형 도입	<ul style="list-style-type: none"> • '13년 시범사업 10호 시행후 활성화 모델 구축 및 확대
3. 복지서비스 연계형 도입		
3-1	시립병원·보건소 연계 의료안심주택	<ul style="list-style-type: none"> • 서울의료원(신내) 인근 SH 공사 미 매각용지 활용 건설
3-2	취업·창업 등 일자리 지원형 임대주택	<ul style="list-style-type: none"> • '12년 문정 31호 공급 / '13년정릉(원룸매입 19호) 공급추진 중
3-3	은퇴자 지원 노후 안심주택	<ul style="list-style-type: none"> • '13년 제도설계 연구 및 시범사업 예정
4. 공공·민간 협력형 사업 추진		
4-1	협동조합주택 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 공동육아사업(가양 24호) / '14년 2월 준공예정 • 만리동 배수지 유휴공간 활용 확대(29호): 예술인 주거공동체 형성
4-2	대학생 공공기숙사 공급지속	<ul style="list-style-type: none"> • 순천시/태안군 협력 시범사업 120호 '14년 2월 준공예정 • 구의 유수지 시범사업 700실 '13년 10월 착공예정
4-3	사회적 기업 협력 민간투자사업	<ul style="list-style-type: none"> • '13년 상반기 내 시범사업 부지 확보 후 제안서 공모추진

* 자료: 서울특별시(2013), 보도자료(2013.1.17)를 재정리.

서울시가 추진하고 있는 준공공임대주택은 민간의 토지나 재원을 활용하여 공공-민간 협력을 통해 공급되는 임대주택을 의미하며(장영희 외, 2012), 최근 정부가 4.1 대책으로 발표한 준공공임대주택과는 다소 거리가 있다. 서울시가 발표한 준공공임대주택은 지속확대형, 저비용효율형, 복지서비스연계형, 공공임대 협력형의 네 가지 유형으로 구분된다.

서울시의 공공임대주택 확충정책은 주거복지 측면에서 중요한 의의를 가진다. 우선, 서울시와 산하기관이 늘어나는 사회복지비용의 부담과 누적된 부채 때문에 어려움을 겪고 있는 와중에도 막대한 재정이 투입되는 공공임대주택 확대정책을 추진하겠다는 것으로 시민의 주거안정을 서울시 정책의 최우선 순위로 설정하겠다는 의지를 보인 것이다. 둘째, 다양한 공공임대주택의 모형을 개발함으로써 공공임대주택은 과도하게 많은 비용이 소요된다는 인식을 바꾸는 계기가 될 수 있다. 셋째, 기존의 다가구주택이나 다세대 주택, 노후주택을 공공임대주택 자원으로 활용함으로써 무조건적인 철거에 기반 한 도시재정비사업의 추진을 지연시키는 효과를 기대할 수 있다.

최근 정부가 4.1 대책에서 민간주택 소유자에게 양도소득세와 재산세 감면 등의 혜택을 부여하되, 장기간 임대료를 안정시키는 새로운 공공임대주택으로 준공공임대주택 제도를 도입하겠다고 발표하였다. 이 대책은 서울시가 추진하고 있는 장기안심주택의 아이디어를 활용한 것으로, 서울시에서 추진 중인 다양한 대안형 임대주택을 제도화하는 계기로 작용할 수 있다.

대안적 공공임대주택은 열악한 세입자의 주거불안정 여건, 공공임대주택 건설이나 주택 바우처제도의 본격적인 시행에는 취약한 재정 여건, 풍부한 민간임대주택 재고 등의 현실을 고려할 때 불가피한 선택으로 보인다. 그러나 이러한 주택이 활성화되기에는 여러 가지 어려운 환경이 내재되어 있다.

우선, 부동산의 보유나 재정비사업을 통한 자본이득과 개발이익에 대한 기대가 남아있다. 대안적 공공임대주택은 장기간 기존 주택이나 토지를 임대용으로 제공할 수 있어야 한다. 재개발사업에 대한 미련 때문에 대안적 임대주택의 급속한 확산에 어려움이 따른다.

둘째, 도시 내 주거지에서 공동체적 기반이 취약하다. 대안적 공공임대주택은 다양한 유형의 공동체 기반형 주택을 공급하고자 한다. 그러나 그동안 급속한 도시화와 과도한 개발사업의 추진, 잦은 이주로 인하여 대부분의 공동체가 파괴되고 말았다. 최근 성미산 마을처럼 공동체 기반이 잘 구축된 지역에서 코하우징 주택, 소행주 1~3호가 건설된 것은 우연이 아니다.

셋째, 지가가 지나치게 높아 사업성이 부족하거나 임대료가 지나치게 높다. 정부가 특별한 지원을 하지 않는 한 기성시가지지를 활용하여 건설하는 대안적 공공임대주택은 임대료가 지나치게 높다. 저소득층이 부담할 수 없다면 대안적 임대주택은 실효성이 떨어지게 된다.

5. 대안적 공공임대주택 공급 활성화를 위한 정책 방안

(1) 대안적 공공임대주택을 위한 법률 정비

현행 임대주택법에서는 대안적 공공임대주택의 공급과 건설을 지원하기 위한 법률적인 기반이 마련되어 있지 않다. 우선, 대안적 공공임대주택은 임대주택법상의 임대주택의 종류에 해당하지 않는다. 임대주택은 건설임대주택과 매입임대주택, 장기전세주택으로 구분되고, 건설임대주택은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택 등을 말하며, 매입임대주택이란 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택을 말한다. 반면, 장기전세주택이란 국가, 지자체, 한국토지공사와 지방공사가 임대를 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택을 말한다(임대주택법 제2조).

서울시에서 추진하고 있는 장기안심주택이나 협동조합주택, 공공원룸, 도전숙 등은 임대주택법상의 어느 유형에도 속하지 않는다. 서울시가 'SHift'라는 이름으로 먼저 시작한 후에 성공적으로 정착된 후에 입법화된 장기전세주택의 선례에 따르게 되겠지만, 새로운 유형의 공공임대주택을 신속히 입법화하여 국민주택기금과 국고지원을 확보하여야 한다.

(2) 지역의 특성을 고려한 공공임대주택 모형의 개발과 확산

서울시에서 추진하고 있는 대안적인 공공임대주택도 우리나라의 공공임대주택에 대한 인식을 바꿀 수 있는 획기적인 유형들이 많이 포함되어 있다. 쪽방리모델링이나 장기전세주택 중 전세금 지원형, 공공기숙사인 희망하우징, 공공원룸 등이 대표적이다. 그러나 지역의 특성에 따라 더 많은 유형의 공공임대주택을 발굴할 수 있다. 다세대주택 건립 시에 의무화하고 있는 주차장을 마을 공동주차장을 건설하여 면제하고 그 대신 공공임대주택을 건설하게 하는 것도 노후지역의 정비에서 활용할 수 있다. 주차장이나 국공유지 등을 활용할 수 있는 지역에서는 조립식 초소형주택인 공공원룸을 건설하여 1~2인 가구나 청년들에게 공급할 수 있다.

이를 위해서는 공공임대주택의 공급 주체를 중앙정부와 국가공사인 LH에서 지방자치단체로 전환해야 한다. 지방자치단체 등에게도 국고를 지원해주거나 국민주택기금을 지원하여 다양한 주거유형의 임대주택을 건설할 수 있도록 유도하고, 기존에 개발된 모형을 법제화하고 확산해야 한다.

(3) 정비사업에서 임대주택 공급 확대 방안 모색

지금까지 재정비사업은 대량으로 고급주택을 신속하게 공급해야한다는 정책목표에 따라 수익성에 부정적인 영향을 미치는 요소들은 대부분 규제완화를 명분으로 폐기되거나 완화되었다. 소형주택 공급비율, 임대주택 의무화, 재건축초과부담금 부과 등이 대표적이다. 그러나 신속한 정비구역 지정과 사업 추진이 반드시 주거안정에 기여하는 것도 아니고 대규모 주택 멸실로 인해 발생하는 심각한 주거불안정 문제도 도외시할 수 없게 되었다.

주택재개발사업의 경우 전체 세대수가 200세대 미만이거나 자연경관지구, 최고 고도지구 내 7층 이하의 층수제한이 있는 경우 전체 건립주택의 17%에 해당하는 임대주택 건설의무를 배제한다. 주택재건축사업의 경우 2005년에 도입되었던 임대주택 건설의무화를 2009년 폐지하였다. 앞으로 대부분의 지역이 정비구역으로 지정되고 소규모 주택재개발사업이 활성화될 수밖에 없는 여건을 고려한다면 임대주택 건설로 인한 사업성 부족 문제를 국공유지의 무상 제공이나 임대주택 토지분의 조합원 귀속 등의 특별한 조치를 통해서라도 해소하여 충분한 공공임대주택이 공급될 수 있도록 제도를 개선하여야 한다.

(4) 공동체 육성을 통한 대안적 임대주택 공급의 활성화

대안적 임대주택의 공급은 마을공동체가 활성화되어야 제대로 공급될 수 있다. 공동체 활동에 대한 체계적인 정보와 경험이 축적되면 공동체 활동의 근간이 되는 공동주택의 건설을 위해 노력할 것이기 때문이다. 공동체가 활성화된다면 마을과 주민의 욕구에 맞는 다양한 유형의 임대주택을 구상할 수 있고, 이를 제도적으로 지원할 수 있다. 현재는 협동조합주택에 대해 국공유지의 무상제공이나 임대료 할인이 불가능하지만, 이러한 경험과 경력이 축적되면 선별과정을 거쳐 협동조합에 대해 이러한 혜택을 제공할 수 있을 것이다.

이와 함께 공공임대주택 관리주체가 시설관리에 한정되지 않고 각종 사회복지서비스를 지역공동체 활성화와 연계하여 통합 관리할 수 있도록 재설정되어야 한다. 자산관리와 주거복지서비스 관리는 구분되어야 한다. 현재와 같이 LH나 SH가 자산 관리 차원에서 소유 공공임대주택을 직접 관리하기 보다는 각종 사회적 기업, 전문관리기구 등이 사회복지주체와 협력하여 관리할 수 있도록 임대주택 관리체계를 근본적으로 개편해야 한다.

(5) 다양한 주거복지 수단 간의 연계와 통합

세입자의 주거안정을 위한 정책수단에는 공공임대주택 공급과 관리외에도 현거주지의 주택개량 시행이나 개량비 지원, 주거급여나 주택바우처와 같은 주거비 보조 제도, 전세 자금이나 주택구입 자금 융자, 민간의 재정비사업에 대한 지원이나 소형주택이나 임대주택의 의무화와 같은 규제 등이 있다. 현재는 각 제도가 서로 다른 주체에 의해 수행되고 있기 때문에 제도간의 중복이나 상충을 피해야 할 뿐만 아니라 제도간의 결합을 통해 시너지를 발휘할 수 있도록 유도해야 한다. 아울러 공급자가 일방적으로 수혜대상자나 대상지

역을 결정하기보다는 주거복지 수혜자에게 충분한 정보와 선택기회를 제공해줄 필요가 있다.

같은 주거복지 서비스 내에서도 통합적인 관리가 필요하다. 현재 공공임대주택제도로는 동일한 소득을 가진 가구도 어떤 유형의 공공임대주택에 입주하는가에 따라 거주기간이나 임대료가 달리 적용된다. 관리주체도 다르고 선정절차도 상이하기 때문이다. 앞으로 공공임대주택의 입주자를 지역단위별로 통합운영할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 아울러 조만간 주택 바우처제도가 본격적으로 시행되면 주거복지 서비스 대상자 선정과 서비스간의 연계를 위해 제도 통합 노력이 필요하다.

이를 위해 주거복지와 관련된 서비스를 통합해서 운영할 수 있도록 주거복지 통합시스템을 개발하여 운영할 필요가 있다. 또한 주거서비스와 관련하여 주거권 보장이라는 관점에서 최저주거기준 보장을 위해 필요한 지역별 임대료 수준을 도출하고 이를 현재 소득과 비교하여 적정 임대료를 보조해주는 시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 지역별 최저주거기준에 대한 자료와 지역별 임대료, 지역별 최저생계비 등에 대한 자료가 통합관리되어야 한다.

(6) 민간임대주택의 관리를 통한 세입자 주거안정 방안

우리나라에서는 공공임대주택 거주가구의 비중이 낮고 임대료 보조제도가 본격적으로 시행되지 않고 있는 상황에서 세입자의 대부분은 민간임대주택에 거주하고 있다. 그런데 민간임대주택은 임대주택으로 등록하지 않고 비공식적으로 운영되고 있기 때문에 거주실태가 명확하게 파악되지 않고 있을 뿐만 아니라 법적으로 안정적인 거주권을 보장받기 어렵다. 민간임대주택 거주 세입자의 안정적인 주거권을 보장받기 위해서는 우선, 임대용으로 사용하는 모든 주택을 등록하도록 의무화해야 한다. 민간임대주택으로 등록한 주택에 대해서만 다주택보유에 따른 양도소득세와 재산세, 종합부동산세의 감면을 실시해야 한다.

현행 주택임대차보호법에서는 민간부문의 전·월세 입주자를 보호하기 위한 제도로 임차인의 거주권과 임대료 상승률 제한, 가옥주 파산시 전세보증금의 보호장치를 마련하고 있으나, 세입자들이 장기간 안정적으로 거주할 수 있도록 보장하는 제도는 마련되어 있지 않다. 임차권이 등록되지 않음에 따라 공시효과를 지니기 어렵고, 임대기간도 최소 2년은 보장받고 있으나 새로운 계약 및 계약연장시에는 지속적인 거주권을 인정받지 못한다. 임대료 인상도 계약기간내 5% 이내로 제한하고 있으나, 새로운 계약체결시나 계약 연장시에는 적용되지 않고 있을 뿐만 아니라 계약기간 동안에도 임대인이 이를 위반하는 경우에도 처벌하지 않는다. 이에 따라 임차인은 2년마다 이사해야 하는 부담, 잦은 임대료 인상의 부담, 전세보증금 등의 임대보증금 미반환의 가능성, 임대인과 주택수선 유지비 부담을 둘러싼 갈등 등의 어려움을 겪고 있다.

민간임대주택의 관리를 위해 우선적으로 도입해야 할 제도가 계약갱신청구권과 계약임대주택이다. 계약갱신청구권은 2년의 임대차계약 종료 전 임차인이 임대인에게 주택임대

차계약의 갱신을 청구할 수 있도록 하고, 임대인은 특별한 이유가 없는 한 이를 거절하지 못하도록 하는 제도이다. 장기적으로는 임차인의 특별한 과실이나 의무불이행이 없는 한 임대차 계약을 지속할 수 있도록 보장해야 하나, 현 시점에서는 1회에 한해 계약갱신청구권을 보장하도록 주택임대차보호법을 개정할 필요가 있다. 이 제도가 시행된다면 임차인들은 최대 4년간 안정적으로 거주할 수 있다. 독일은 자가주택보유율이 40% 수준에 머물고 있지만 비교적 주거안정이 보장된 이유는 준공공기관이 운영하는 임대주택과 계약갱신청구권을 보장하고 있기 때문이다. 이 제도는 주택임대차보호법상의 계약기간을 4년 혹은 그 이상으로 연장하자는 주장보다 임차인의 보호에 효과적이다. 또한 이 기간 동안에 현재 주택임대차보호법상의 임대료 상승률 제한을 적용하는 경우 사실상 전월세상한제 도입의 효과를 낼 수 있다.

계약임대주택제도는 민간임대주택에서 4년을 초과하는 장기계약을 가능하게 하는 제도이다. 계약임대주택은 임대인이 임대주택이나 주택 중 일부에 대해 지방세나 임대소득세, 양도소득세 등을 감면받도록 하는 제도이다. 민간임대주택에 대해서는 이미 이러한 혜택을 부여하고 있으나 세입자의 장기적이고 안정적인 거주를 보장하는 의무를 부과하지 않은 채 다주택자에게 세제감면 혜택을 부여하는 것은 정당화되기 어렵다. 적용대상 임대주택으로는 전세주택이나 보증부 월세 주택, 월세 주택 등이 모두 해당되며, 민간 매입임대주택사업자가 보유한 임대주택도 대상이 될 수 있다. 계약임대주택은 임대료 인상율을 매년 전세금 혹은 월세의 5% 이내나 계약기간 중의 물가상승률 중 낮은 비율로 인상해야 하며, 임차기간도 5년 이상 최장 10년까지 장기 임차계약을 체결해야 한다.

계약임대주택은 박근혜 정부가 추진 중인 중인 준공공임대주택의 초기 아이디어였다. 준공공임대주택의 대상주택은 2013년 4월 1일 이후 신규로 구입한 전용면적 85㎡ 이하 주택이며, 등록 임대주택 수는 1채 이상이면 된다. 임대인에게는 의무임대기간이 10년 이상이어야 하고 최초 임대료는 주변 시세 이하이며 임대료 인상률은 연 5% 이내라는 제약조건이 부과된다. 이 조건을 충족하는 경우 취득세(60㎡ 이하 면제)와 재산세(40㎡ 이하 면제, 40㎡ 초과~60㎡ 50% 감면, 60㎡ 초과~85㎡ 25% 감면)가 감면되며, 양도소득세는 장기보유 특별공제율이 60%가 적용된다. 또한 리모델링시 국민주택기금의 지원을 받을 수 있다.

그러나 이 제도는 임대사업자에게 제공하는 혜택이 적어서 참여자 폭이 크지 않을 가능성이 크다. 이 제도는 다주택자의 기존 주택매입을 촉진하는 효과를 기대하고 있기 때문에 기존 비공식 임대인이나 기존 보유 민간임대주택은 수혜 대상에서 제외된다. 신규로 주택을 구입하여 임대사업을 시행하는 경우에만 적용된다. 이 제도가 세입자의 주거안정을 제고하기 위해서는 동일 임차인에게 안정적으로 거주할 수 있도록 보완할 필요가 있다. 임대차 계약기간을 1~2회 연장할 수 있도록 보장하고 연5% 임대료 인상률을 계약갱신 기간 동안 적용해야 한다. 이 제도가 활성화되기 위해서는 저소득층을 대상으로 정부가 주거비를 보조해주는 바우처 제도 등이 병행하는 방안도 고려할 필요가 있다.

앞으로 이 제도가 정착되기 위해서는 리모델링 비용의 용자가 아니라 자금 지원 형태로 확대할 필요가 있다. 서울시에서 시범사업을 추진하고 있는 리모델링 비용지원형 공공 임대주택은 6년간 임대료 상승을 규제하겠다고 합의한 임대인에게 호당 1천만원까지 리모델링 비용을 지급하는 제도를 참조할 필요가 있다. 이 제도를 더욱 발전시킬 경우 임대인과의 협의를 통해 임대료 인상률을 제한할 것이 아니라 주택의 일부를 공공임대주택으로 지정하여 임대하거나 일정기간 동안 소유권을 공공부문에 이관하는 방식 등으로 발전시킬 수도 있다. 이러한 모형은 재정비사업이 한계에 도달한 시점에 단독주택이나 다가구주택의 대안적인 정비모형으로 활용될 수 있다.

장기적으로 계약임대주택을 민간임대주택의 20%, 전체 주택의 5% 이상으로 확보한다면 공공임대주택을 대체하는 효과를 얻을 수 있다. 민간임대주택을 활용하여 저렴한 임대주택을 확보하는 방식은 공공임대주택 건설에 소요되는 재원을 절약할 뿐만 아니라 과속으로 진행되는 재정비사업의 속도를 조절하는 대안으로도 활용될 수 있다.

6. 세입자의 주거복지실현을 위한 추가적인 정책 과제 제안

(1) 소득계층별 맞춤형, 수요자 선택형 주거복지 대책 종합 구상 수립 필요

- 현재 정부가 제공 중인 주거복지 서비스는 수혜 대상자 기준과 범위가 명확하지 않을 뿐만 아니라 수혜자가 선택할 수 있도록 관련정보가 개방되어 있지도 않은 상황임
- 가령 수혜자의 가구, 소득, 기타 특성에 따라 주거복지서비스 중 어떤 선택을 할 수 있는지에 대해 정보가 공개되어 최적의 서비스를 공급할 수 있도록 설계할 필요가 있음

1) 주거복지기본법 제정

- 현행 주택법은 주택건설촉진법에 기반하여 주택의 건설과 공급에 초점이 맞추어져 주택공급 부족문제가 해소된 시점에 적실성이 부족
- 주거복지에 대한 기본적인 이념과 중장기 계획, 실행방안을 담은 법률 조항의 필요성이 있음. 현재 국회에 발의된 주거복지기본법의 주요 내용(이미경의원 대표 발의)에는 다음의 사항이 포함되어 있음
 - * 국민 주거안정 원칙과 이에 대한 국가와 지자체의 의무
 - * 차별대우의 금지
 - * 최저주거기준의 설정
 - * 주거복지 실태조사, 주거복지종합계획 수립
 - * 주거복지사회보장수급권 규정
 - * 주거복지전달체계의 구축
 - * 임대주택의 신청, 주택임차보증금의 지원, 주택개량 지원

- * 주거복지정책심의위원회
- 그러나 이 법률을 주거복지기본법 제정의 형태로 해야 할지, 아니면 현행 주택법을 개정해야 할지에 대해서는 논의가 필요함
- * 주거복지기본법이 제정되더라도 주택법은 존속할 수밖에 없으므로, 주택법 내용 중 주거복지와 관련된 조항을 이동 필요
- * 주거복지기본법이 여전히 국토교통부 장관을 위원장으로 하는 주거복지정책위원회를 구성하도록 규정하고 있어서 주거복지 체계에 대한 근본적인 전환에 이르지 못함

2) 주거복지계획의 수립

- 주거복지기본법 혹은 주택법에 근거해 주거복지계획을 매 10년마다 수립.
- * 현재 건설위주로 작성된 주택종합계획을 주거복지를 주된 내용으로 전면 개편 필요
- 본 계획에서는 중장기적으로 추진되어야 할 주거복지정책의 목표, 방향, 세부과제, 추진방안, 주체별 역할, 재정 확보방안 등
- 주거안정성과 주거약자에 대한 보호를 주된 내용으로 주거복지에 대한 장기적인 계획을 수립 필요
- 이를 위해 주거복지와 관련된 서비스를 통합해서 운영할 수 있도록 주거복지 통합시스템을 개발하여 운영할 필요가 있음
- 또한 주거서비스와 관련하여 주거권 보장이라는 관점에서 최저주거기준 보장을 위해 필요한 지역별 임대료 수준을 도출하고 이를 현재 소득과 비교하여 적정 임대료를 보조해주는 시스템이 구축되어야 함. 이를 위해서는 지역별 최저주거기준에 대한 자료와 지역별 임대료, 지역별 최저생계비 등에 대한 자료가 통합관리되어야 함

3) 소득계층별로 제공가능한 주거복지정책

① 중산층을 위한 주거복지정책

- 주택구입에 초점을 맞춘 정책의 한계 극복
- 저렴주택 모델 개발 및 보급, 매입 지원
- * 공공자가주택
- * 지분형 주택
- 기존 주택의 리모델링
- * 계약임대주택, 준공공임대주택
- 하우스푸어 대책

② 저소득층을 위한 주거복지정책

- 공공임대주택의 충분한 물량 확보
- 재정비사업에 대한 지원

- 리모델링 지원: 계약임대주택, 준공공임대주택
- 저소득층 집수리 지원: WAP 사업 포함
- 소형주택 공급 의무화 비율 확대
- 재개발 임대주택 비율 확대(재정 지원 확대 전제)
- 협동조합주택 확대
- 주택바우처 공급
- 전세자금 융자

※ 역할분담과 입주계층 불명확

③ 특수계층을 위한 주거복지정책

- 노령자, 장애인, 실업자, 노숙자 등의 주거약자를 위한 대책
- 매입임대 (다가구, 쪽방, 고시원 등)
- 공공원룸
- 공공그랩홈 혹은 공공숙박소, 임시피난처 등

※ 소득수준에 따라 공급 및 수요 측면에서 다양한 주거지원 프로그램 필요

	공급 측면의 지원	수요 측면의 지원
1~2분위	영구임대, 매입임대, 전세임대	주택바우처
2~4분위	국민임대	주택전세자금 대출
5~6분위	5년, 10년 임대	주택구입자금 대출

* 출처: 김혜승, “주거급여 개편방안”, 『국민기초생활보장제도의 맞춤형 급여체계 개편방안』 공청회 자료집

4) 주택바우처 공급과 다른 주거복지 수단과 통합

① 주거비 보조제도의 의의와 한계

- 주거비 보조제도는 비용효율적인 주거복지 수단으로 공공임대주택의 과도한 비용과 입지 선정의 어려움 극복 가능
- 수요자가 스스로 주택의 질이나 입지를 선택할 수 있는 재량을 부여하여 공급위주의 정책에서 수요자 위주의 정책으로 전환을 의미함
- 그러나 주거비 지출에 대한 정보 파악이 어렵고 지출된 주거비가 주거복지에 직접 지출되도록 관리하는 것이 필요함
- 주거비 지원으로 인해 임대료가 인상되어 임대인에게 혜택 귀결 가능성도 있으며, 외국의 경우 예산의 한계 때문에 장기간의 대기과 지원 대상과 지원금액이 가변적인 경우가 많음

② 주거급여와 통합운영 문제

- 주거급여는 기초생활수급자를 대상으로 주거비를 보전해주는 제도로 보건복지부가 2001년부터 시행 중.
- 최저생계비 이하가구에 대한 보충 급여의 성격으로 지원되기 때문에 임대료 지불목적으로만 사용되지 않고 생활비 보조금의 성격을 띠고 있기 때문에 최저주거기준 보장보다는 소득보전적 주거비 지원이라고 보아야 함(진미윤, 2011).
- 주거급여의 지원금액은 가구원수에 따라 차등적용되고 있으나 월최저 월세 수준에 미달하고 있으므로 실효성이 떨어짐
- 주택바우처가 본격적으로 시행되면 주거급여는 주택바우처와 통합 운영이 필요함.

③ 주택바우처 시행상의 쟁점

- 주거서비스 공급 대상: 임차가구(임대료 보조), 자가가구(주택개량 자금 지원)
- 대상자 선정기준: 소득인정액 결정 기준(현 중위소득의 40-45%), 기준임대료 결정 방식
- 주거급여와 통합 여부
- 공공임대주택 대상자와 통합 관리, 중복 허용 여부
- 주택바우처 시행을 위한 전달체계 구축: 국토부에서는 주거복지사 제도 시행 추진 중. 기존의 지자체 복지행정 이외에 주거수준 평가, 주거상담, 자산관리, 주택바우처 지원 관련 서비스를 제공할 수 있는 별도의 지원체계가 필요함
- * 이러한 서비스를 위해 별도의 기관을 설치하는 방안, 민관협력시스템을 활용하는 방안을 종합적으로 고려 필요

(2) 세입자의 주거안정을 위한 주거복지정책

1) 임대차 등록제

- 임대인은 주거주 주택을 제외한 임대용 주택에 대해 의무적으로 임대주택으로 등록을 의무화함.
- 등록 내용은 임대차계약 당사자, 계약일자, 입주일자, 계약기간, 계약금액과 보증금, 월임대료 등이며 등록내용은 자치단체의 임대주택 관리 자료로 활용됨
- 임대인의 동의와 참여를 유도할 수 있도록 임대주택으로 등록한 경우에는 재산세, 양도소득세 감면 혜택을 부여하고, 임대소득에 대해서는 도시가계소득의 일정 수준(예: 60%) 이하에 대해서는 비과세
- 장기임대계약과 임대료 인상율을 일정 수준 이하로 제한하도록 협약을 체결하는 경우에는 재산세와 양도소득세, 임대소득세의 감면 범위를 추가로 적용

- 임대차 등록제는 장기적으로 임대료 공시제도 및 공정임대료제도의 기반이 될 뿐만 아니라 임대 정보축적으로 자치단체나 중앙정부의 주택정책에 정보로 활용될 수 있음
- ※ 민간임대주택 관리와 다주택자에 대한 양도소득세 감면에 대해 사회적 대타협 필요
- 필요시 재산세, 양도소득세, 임대차등록제, 주택임대차보호법 개정 등을 종합적으로 다룰 수 있도록 국회 내에 부동산특별위원회를 설치 필요(재경위, 국토위, 법사위 소속 의원 공동 참여)

2) 계약갱신 청구권 보장과 임대료 인상률 상한제

- 1회에 한해 계약갱신 청구권을 부여하되, 계약기간 전체에 대해 임대료 인상률 상한제를 적용하도록 함
- 장기임대차 계약은 임차인도 선호하지 않기 때문에 1회에 한해 임대계약갱신청구권 부여가 합리적임
- 계약갱신청구권을 통해 확보된 4년간에 임대료 인상률 상한제를 적용하여 인상률 상한제에 대한 반발을 완화

3) 전세금 보증지원센터 설치

- 전세금의 안정적인 반환을 보장받고 계약기간 불일치로 인한 불편 해소를 위해 자치단체에 설치하는 전세금 보증과 지원, 상담 센터
- 전세금 보증지원센터에서는 가옥주의 월세화 요구와 세입자의 전세요구를 중도에서 조정하고 세입자가 낮은 월세전환율로 월세를 납부하도록 지원하는 기능을 담당 필요

4) 임대료 분쟁조정위원회 설치

- 지자체별로 임대료 분쟁 발생시 법원의 판단을 구하지 않고 사전에 협의 조정하도록 유도하기 위하여 설치
- 장기적으로는 지역별 공정임대료를 조사하여 공고하며, 과도한 임대료 인상에 대해 조정 권고하는 기능까지 수행 필요

5) 월세 전환율의 조정

- 급격한 월세화 진행에 따라 전세를 월세로 전환하는 경우 전환율을 시장금리 수준에 맞추어 조정하도록 규정 필요 ※ 임대 시장에서는 연8-12%까지 높은 전환율 적용 중

(3) 저소득층 집수리와 리모델링 지원을 통한 주거 환경 개선

1) 집수리 지원의 확대

- 저소득층의 노후 불량주택 개보수 지원예산을 확대하여 현재와 같이 사회적 비용이 많이 드는 철거형 재정비사업에 대한 수요를 줄이고 개별 주택별로 개량을 유도 필요
- 정비사업 해제 지역을 중심으로 주거수준 향상을 위한 지원 확대

2) 집수리 지원사업의 연계

- 각 부처별로 추진 중인 집수리사업을 지자체가 주도하여 종합적으로 추진할 수 있도록 예산과 기능을 분권화 필요
- 2002년 국민기초생활보장법에 근거하여 주거현물 급여의 일환으로 집수리 서비스를 직접 제공하는 주택개량사업이 도입
- 농림수산식품부의 농어촌 주택개량 지원 사업, 국토해양부의 주거현물급여 집수리사업 및 사회취약계층 주택개보수 사업, 농림수산식품부의 농어촌 주택개량 지원 사업 등이 난립
- 최근 저소득층의 주거지에서 에너지 비용이 과다하게 소요되는 문제점을 극복하기 위하여 에너지 절감형 주거지 개선사업이 환경복지사업으로 등장
- 개별사업의 시너지 효과를 위해 통합 지원 필요

3) 서울시 리모델링 지원형 장기안심주택

- 10년 이상 경과 전용면적 85㎡이하 주택 대상
- 임차면적과 건축연한별로 호당 최소 320만원에서 1,000만원까지 리모델링비용 지원
- 기존 세입자 우선 거주 원칙, 잔여 주택에 대해 일반공모 방식의 임대주택
- 주택소유자는 임대료 인상률 제한, 세입자 선정권 제약

4) 기존 민간임대주택 활용형 공공임대주택의 주거복지 효과

- 노후주택 준치를 통한 과도한 재정비 수요를 억제 효과
- 집수리 능력이 없는 가옥주의 주택개량자금 지원과 안정적인 노후 생활 보장
- 세입자들이 부담가능한 다양한 민간임대주택 공급 가능
- 임대료 인상없는 임대주택 공급으로 민간임대주택 가격 안정 효과
- 리모델링 공사에서 사회적 기업 활용시 안정적 일자리 확보 가능

(4) 다양한 공공임대주택 모델의 개발 및 공급(협동조합주택 포함)

1) 현행 공공임대주택의 유형

- 9-11가지 종류로 구분 가능
- 사업주체별로 임주자 선정 기준을 별개로 운영하기 때문에 어떤 유형의 임대주택에 입주하는가에 따라 거주기간과 임대료가 서로 상이

- 임대료 차이: 영구임대(전국 4개 급지별 임대료) vs. 국민임대(건설원가 기준)
거주기간 차이: 영구임대(영구 거주) vs. 전세임대, 매입임대(최대 10년)

2) 새로운 유형의 공공임대주택 방향

- 가옥주와 세입자, 고소득층과 저소득층이 공존하는 소셜믹스 강화
- 수요자와 지역의 특성을 고려한 다양한 임대주택 유형 개발
- 다양한 자립적 기반과 사회복지, 문화시설을 함께 고려
- 기존주택을 활용한 임대주택 유형 개발
- 지자체, 가옥주, 사회적 경제주체 등 다양한 주체가 공급과 운영에 참여

3) 대안적 공공임대주택의 모형 검토

- 지역: 비용이 저렴한 곳. 대규모 건설이 가능한 곳을 탈피 주민이 원하는 지역
- 주체: 중앙정부 주도, 확일적 공급 지방정부, 지방공사, 민간 활용. 다양한 주체 참여
- 주택유형: 아파트 위주의 확일적 모형 단독, 다가구, 원룸 등 수요자 맞춤형
- 제공서비스: 저렴한 주택공급에 초점 일자리, 의료, 복지, 육아, 문화등 다양한 서비스결합
- 공급규모: 대규모 단지 중심 기존 거주지역 내 소규모로 공급

4) 서울시가 실행 중인 신규 공공임대주택

- 쪽방주택 리모델링 사업(장기안심주택)
- 공공원룸: 공공기숙사, 도전숙
- 여성안심주택: 경찰지구대와 여성전용주택의 결합
- 희망동지넷: 입주자 맞춤형 편익시설, 지역공동 커뮤니티시설, 저에너지자원순환 시설
- 우리동네 두레주택: 공공시설을 복합화. 공공임대주택 확보
- 장기안심주택: 전세금지원형, 리모델링형
- 협동조합주택: 강서 우수지 활용. 육아중심 시범사업
- 의료안심주택, 노후안심주택, 두레주택

5) 기타 추진 가능한 대안적 재정비모델과 공공임대주택의 확보 방안

- 토지임차형 모델 : 초기에 공공이 민간에 건축비 지원 → 대가로 민간이 공공에 6~12년 토지임차권 제공 → 공공임대주택 공급 및 운영 → 장기적으로 토지주와 정산 가능. 토지임차부 공공다가구
- 국민주택기금을 활용한 토지주와 공공의 공동사업형: 토지주의 토지투자 + 국민주택기금 지원금 + 서울시 공사비 지원 → 서울시 투입지분만큼 공공임대주택 확보 (건축법상 특례 제공 가능)

- 앵커주차장을 기반으로 지역대안형 지역개조 및 공공임대주택 확보 방안: 마을 입구 공영주차장을 건설. 500평 내외의 공영주차장 개발로 500~1천대를 수용하는 주차빌딩을 건설하고, 재정비와 연계.
 - ※ 주차장(용적을 500%) 조성원가 평당 400만원, 1대(8평) 3200만원, 4대 1.3억원으로 주택1호와 교환
- 공익재단, 종교재단과 공동사업을 통한 재정비 모형
- 개발리츠를 통한 임대형 재개발 대안과 결합
- 세대분리형 활성화와 재건축사업
- 협동조합주택의 다양한 모델: 공공에서 토지지원 → 주거복지 필요한 수요자가 협동조합 형성 → 합동 공사비 조달(전세금보다 저렴) → 자력 주거복지 수행 (건설형, 공동주택관리형, 지분형 등)

6) 협동조합을 통한 세입자 주거안정 모델

① 검토가능한 협동조합의 유형

- 토지소유권: 국공유지 vs. 민간소유지. 소유 vs. 임차
- 주택건설: 신규 건설 vs. 기존 시설 활용
- 주택소유권: 소유 vs. 임차. 소유시 공공소유 vs. 조합소유.
 - 조합소유의 경우 지분소유 vs. 비지분소유로 구분
- 관리운영주체: 공공 vs. 조합으로 구분
- * 다양한 조합을 고려시 수십 가지 유형의 주택협동조합 모델 구상 가능

② 대표적인 협동조합주택 모형

- 소유주택조합 (Ownership housing co-operative)
- 토지임차 주택협동조합 (Leasehold housing co-operative)
- 임대관리협동조합 (Tenant management co-operative)
- 단기주택조합 (Short-life housing co-operatives)
- 자가건축협동조합 (Self-build co-operative)

③ 추진가능한 협동조합주택 모델

- 공공임대 임차인관리협동조합 (가양동 유수지)
- 공공토지임대 자가주택협동조합
- 민간토지임대 임차인관리협동조합
- 국공유지 활용 민자유치형 공공임대주택의 임차인관리협동조합
- 다가구/다세대 매입형 임차인관리협동조합
- 다세대주택 토지임차형 공공건설 후 공동보유형 협동조합

- 다세대주택 토지임차형 공공건설 후 임차인관리협동조합
- 공용주차장 건설 후 매입임대주택의 임차인관리협동조합
- 공공임대주택 수리형 사회적 기업과 임차인관리협동조합의 결합 등

④ 협동조합주택의 활성화를 막는 요소

- 국공유지의 활용
 - * 공유재산관리법에 의해 주택소유권 확보 제한(20년 한도)
 - * 토지감정가액의 5% 대부분 부담
- 임대주택 공급
 - * 소득과 가구특성에 따른 임대주택 입주 조건
 - * 공동체 참여의지나 개별특성을 고려한 임대주택 배분의 한계
 - * 민간의 다양한 참여 한계
- 조합원 구성
 - * 주택법상 관리주체를 입주자에 한정. 임차인의 참여 제약
 - * 임대주택법상 보수, 수선 유지의 주체는 소유자로 한정. 임차인 참여 제한
 - * 주택공급규칙에 의거 조합원에 한정된 분양주택 공급 불가
 - * 공동체 활성화 정도를 평가하여 입주자 선정 기준 마련 한계

⑤ 협동조합주택 활성화를 위한 과제

- 대안적 공공임대주택은 임대주택법 상 임대주택 종류에 해당하지 않음
 - * 임대주택은 건설임대주택과 매입임대주택, 장기전세주택으로 구분
 - * 건설임대주택은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택
 - * 매입임대주택이란 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택
 - * 장기전세주택이란 국가, 지자체, 한국토지공사와 지방공사가 임대를 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로 20년의 범위에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택
 - * 새로운 유형의 공공임대주택을 신속히 입법화
 - . 공공임대주택으로서 국민주택기금 지원 가능하도록
 - . 건축 및 도시계획 인센티브와 국고지원을 확보

(5) 공공임대주택과 공동주택의 관리 문제

1) 공공임대주택 관리와 한계

- 장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상 지원법의 시행으로 임대주택 관리기능 확대
 - * 국가 및 지방자치단체의 지원: 입주자의 커뮤니티 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 재정 지원, 노약자·장애인을 위한 승강기 등 편의시설 설치 및 보수비용 지원, 시

설물 노후화 등으로 인한 유지보수 및 기능 향상에 필요한 비용 지원, 기타 입주자의 주거복지 증진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령으로 정하는 사업(관리비 절감사업, 단지환경조성사업, 안전사고예방 및 위생환경 개산사업, 사회적 일자리 개발사업, 직업교육훈련 프로그램 개발사업, 정신장애인과 알코올 중독자 등을 위한 상담 및 교육/지원 프로그램개발사업, 돌봄서비스사업)

* 시설물 유지보수, 편의시설 설치, 리모델링, 재건축 등에 대해 정부지원의 법적 토대 마련

* 이 법의 적용 대상은 50년 이상의 공공임대주택에 한정

- 공공임대주택 세입자의 경우에도 임대주택의 유형에 따라 임대료 수준에서 차이가 나기 때문에 이를 통합운영해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔음

* 영구임대주택: 기초생활보호수급가구만 거주.

* 국민임대주택: 원가에 의해 임대료 결정 구조

* 부담능력의 차이를 극복하기 위하여 공공임대주택에서 소득수준별 임대료 차등화를 참여정부 때부터 추진했으나 아직 시범사업 단계에 있을 뿐만 아니라 형식적으로 진행. 소득초과자가 하위소득자에게 실질적으로 지원하는 방식 적용 곤란

- 공공임대주택 입주자의 통합관리와 지원서비스 확대

* 권역별로 공공임대주택을 통합정보망을 통해 관리하되, 입주자에게 다양한 정보를 제공하여 공공임대 중에서 선택가능하도록 공시 필요

* 장기적으로는 주거복지 서스비 전체에 대해서 소득수준별, 가구특성별, 지역별 제공 가능 서비스를 공개하고, 입주자가 선택할 수 있도록 유도

2) 공동주택 관리를 통한 주거복지 제고 방안

- 공동주택 관리지원센터 설치

* 주택유형의 60%가 공동주택으로 구성되어 있음에도 공동주택 관리는 자율에 맡겨지고 있음

- 지자체가 공동주택 관리에 대한 감독, 지도, 지원 필요

* 공동체 활성화

* 리모델링/ 재건축 기금 확보 유도, 리모델링 컨설팅

- 공동주택의 장기수선 유지 관리

* 재건축을 통해 단기간에 철거되던 시기가 경과함에 따라 장기적으로 수선유지의 필요성이 증대

* 외국의 경우 장기수선충당금으로 연간 1% 전후의 금액을 적립하고 있으나, 우리나라

라는 분양주택 기준으로 연간 0.07% 전후에 불과함

- * 장기적으로 주택가치 유지를 위해서는 최소 연간 건축비의 1% 이상의 자본적 지출이 필요함(이상영, 2013)
- * 과도한 멸실과 재건축을 방지하기 위하여 장기수선충당금 적립 확대를 의무화하고 이를 공시하여 주택자산 가치와 연동 필요

- 임대주택 관리에서 참여 거버넌스 구축

- * 시혜위주의 공공임대주택 관리는 많은 비용에 비해 편익 부족
- * 주민참여형 임대주택 거버넌스 구축 필요, 공동체 활성화를 유도 필요
- * 공동체 활성화를 위한 프로그램을 개발, 지원
- * 전문가와 NGO참여를 통한 사회적 견제 기능과 협력체계 구축 필요
- * 공공임대주택을 민관합동형 관리회사 설립하여 위탁관리(Housing Association)

- 공공임대주택 집수리사업을 통한 사회적 경제 창출

- * 부정기적 집수리(방수, 페인트, 인테리어 등) 공사 발주로 기술축적 부족
- * 지역공동체와 무관한 외부 업체의 사업 참여. 임시직 일용직 고용
- * 지역주민 중심의 사회적 기업 설립 후 임대주택 수리사업의 일부를 발주
. 지역주민의무 고용, 수익의 공동체 환원, 공동시설 건설 및 운영에 재투자

3) 민간임대사업자에 대한 지원과 관리

- 민간임대사업자에게 적정수익률을 보전해주되 임대료를 예산을 통해 보조해주는 제도 시행 필요
- 공공임대주택 건설 필요없이 임대사업자로 등록시 임대료 보조 가능
- * 외국의 임대료 보조제도는 공공임대주택과 민간임대주택의 구분없이 적용
 - 공공임대주택 내에서는 소득수준별 임대료 차등화 적용. 이 경우 임차인들간의 소득 상호 보전을 통한 차등화 방안과 정부에 의한 임대료 보조 적용 방안이 있음

민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제³⁾

남원석(경기개발연구원 연구위원)

1. 들어가며

우리나라의 저소득가구 대부분은 민간임대주택에 거주하고 있다. 2011년 기준 공공이 직접 공급한 공공임대주택 재고가 전체 주택의 5%에도 미치지 못하는 상황에서, 저소득가구들은 보통 전월세주택으로 불리는 민간임대주택에서 생활하고 있다. 그러나 그동안 민간임대주택 거주가구의 주거권에 대해서는 충분한 논의가 부족한 게 사실이다. 공공임대주택을 공급하거나 자가구입을 촉진하는 정책수단이 강조되면서 민간임대주택은 다른 주택점유형태로 이전하기 위한 전(前)단계로 간주되었고, 결과적으로 정책의 사각지대였다고 말해도 지나침이 없을 것이다. 공공임대주택의 신규공급량이 한정되어 있고 자가구입 능력이 충분치 않은 상황에서 민간임대주택에서의 안정적인 거주를 보장할 수 있는 정책수단이나 정책적 고려는 우리사회에서 활발히 논의되지 못했다고 보아야 할 것이다.

그동안 주거권에 대한 논의는 크게 두 가지 방향으로 진행되었다. 하나는 1948년 세계인권선언 이래 주거권 관련 국제사회의 인권규범을 소개하고 국내 적용방안을 검토하거나(하성규, 1999, 2010), 주거권에 대한 법적 논리(안도찬, 1991, 1992; 김대군, 2011; 이계수, 2011)를 검토한 연구들이다. 이들 연구는 주거권에 대한 인식이 부족한 국내 상황에서 주거권 개념을 소개하고 정책적 관심을 환기하는 데 기여했다고 평가할 수 있다. 그러나 규범적·법적 논의에서 나아가 구체적인 정책설계에 대한 논의로 발전시키지는 못했다. 물론 주거권 개념에 기반하여 주거기본법 제정을 제안한 연구가 있지만(한국도시연구소, 1999), 이 역시 주거권 보장을 위한 법적 기반을 갖추는 데 초점을 맞추었기 때문에 정책에 대한 논의는 구체적이지 못했다.

주거권에 대한 보다 실천적인 측면의 논의는 국가인권위원회를 중심으로 이루어졌다(국가인권위원회, 2004, 2005, 2006). 국가인권위원회는 1990년 우리나라 국회비준을 통과한 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)'에 근거하여 주거권 보장을 위한 정책들을 제안하였다. 그러나 주로 개발사업지역의 세입자, 비닐하우스촌 등 무허가주거지 및 쪽방지역 거주가구, 지하층 거주가구, 노숙인 등 최빈곤계층에 속하는 저소득가구

3) 본 글은 2013년 한국사회정책학회 춘계학술대회 발표논문을 일부 수정한 것이다.

의 주거문제에 초점을 맞추었다. 이들이 우리사회에서 우선적인 주거권 보장을 필요로 한다는 데에는 이견이 없으나 보편적 개념으로서의 인권을 논하는 데 있어서 고려해야 할 다양한 계층을 포괄하지 못했다는 점은 한계이다.

이처럼 주거권에 대한 기존 논의가 정책의 설계 및 운용으로까지 구체화되지 못하였고, 정책제시는 주로 비주택 거주가구 등 최빈곤계층에 초점이 맞춰져 온 점을 상기할 때, 구체적인 정책수준에서 민간임대주택 거주가구의 주거권을 보장할 수 있는 과제를 검토할 필요성은 어느 때보다도 중요하게 다가온다. 이에 본 연구는 주거권의 맥락에서 민간임대주택에서의 주거안정을 지원할 수 있는 정책방향을 논의하는 데 초점을 맞추고자 한다. 우선 제2장에서는 기존의 공공임대주택 공급, 주택구입자금 융자, 전세자금 융자가 가진 한계를 평가하고, 제3장에서는 기존 조사결과를 활용하여 민간임대주택 거주가구의 주거 실태를 주거권의 관점에서 검토할 것이다. 이어지는 제4장에서는 이상의 논의를 바탕으로, 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위해 향후 검토할 정책과제를 도출·제안하고자 한다.

2. 기존 주거지원정책의 한계

(1) 공공임대주택 공급

1989년 영구임대주택 공급정책을 계기로 본격화된 공공임대주택 공급정책은 그동안 많은 변화가 있어왔다. 영구임대주택 공급 이후 50년 공공임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택, 매입·전세임대 등 새로운 정부가 들어설 때마다 다양한 유형의 공공임대주택이 공급되어 왔다. 2011년 기준으로 정부의 재정과 국민주택기금 지원으로 공급된 공공임대주택 재고는 약 백만호로, 전체 주택재고 대비 5.6%를 차지하고 있다. 또한 국민주택기금 지원이 이루어지는 민간에 의한 공급분을 제외하고 LH와 지자체에 의해 공급된 공공임대주택은 85.4만호로, 전체 주택재고의 4.7%를 차지하고 있다. 매년 정부에서는 공공임대주택 재고율 목표를 12%, 15%, 20% 등으로 설정하여 공공임대주택의 대량공급정책을 시행해왔지만 재고율이 비약적으로 늘어나지는 못했는데, 이는 재고율 계산시 분모가 되는 전체 주택재고의 증가속도를 공공임대주택 재고증가가 크게 앞지르지 못했기 때문이다.

더욱이 박근혜 정부가 지난 4·1대책에서 밝혔던 연간 11만호의 공공임대주택 준공 목표가 차질없이 시행된다고 가정하여 현 정부의 재임기간 동안의 재고율을 추정해보면, 통계청의 추계가구수 대비 2017년 약 8%에 도달할 것으로 예상된다. 즉, 향후 5년간에도 여전히 10%에 못 미치는 공공임대주택 재고율이 지속될 것이며, 이는 자가거주율을 60%로 가정할 때, 전체 임차가구의 1/4도 포괄하지 못하는 수준이다.

<표 40> 공공임대주택 재고 현황(2011년, 호)

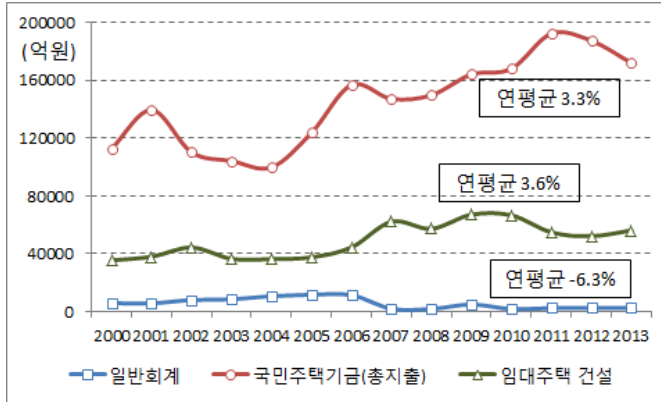
구분	영구 임대	50년 임대	국민 임대	5/10년 임대	사원 임대	장기 전세	전세 임대	계	재율
재고	190,679	100,882	431,656	187,979	25,397	17,684	64,918	1,019,195	5.6%

자료: 국토교통통계누리(www.stat.molit.go.kr)

한편, 공공임대주택 공급에 소요되는 재원의 제약 또한 고려할 필요가 있다. 아래 그림에서 보듯이 주택공급과 관련한 국토교통부의 예산은 주로 국민주택기금에 대한 의존도가 크다. 더욱이 일반회계예산은 2000~2013년 동안 연평균 6.3% 감소하고 있는 실정이다. 국민주택기금의 경우, 주택 관련 사업에 지출되는 규모가 2000~2013년간 연평균 3.3% 증가하였지만, 2011년 이후 지출규모는 감소추세로 돌아섰다. 국민주택기금 지출항목 중 임대주택 건설은 2000~2013년간 연평균 3.6% 증가하여 국민주택기금 전체지출 증가율에 비해 높은 편이며, 국민임대주택 건설이 본격화된 2000년대 초반부터 증가폭이 커졌으나 2009~2010년 이후 다시 감소하기 시작했다.

문제는 향후 저출산·고령화, 분배구조 악화 등에 따라 복지재정 지출은 지속적으로 늘어날 것으로 예상되는 만큼, 주택부문에 대한 정부의 재정투여는 기존 수준에 비해 크게 늘어나지 않을 것으로 전망된다는 데 있다. 그렇다면 국민주택기금이 더욱 중요해질텐데, 국민주택기금 조성재원은 국민주택채권 및 청약저축이 거의 절반을 차지하고 있다. 하지만 이 재원항목은 부동산경기에 의존적이라는 약점이 있다. 지금처럼 부동산경기가 침체에 들어선 상황에서는 주택거래 감소로 인해 국민주택채권을 통한 재원조성규모는 과거에 비해 많이 줄어들 것이다. 부동산가격 급등기였던 2006년에는 국민주택채권이 국민주택기금 재원의 40.2%를 차지하였으나 2013년에는 22.8%를 차지할 것으로 예상되고 있는 것이 그 예이다. 또한 미분양주택이 상당수 존재하는 등 공급자에 비해 수요자가 우위인 상황에서 주택종합청약통장의 실효성 또한 반감될 것이다. 이런 배경에서 주택시장이 다시 살아나지 않는 한 국민주택기금의 조성규모는 크게 늘어나기 어려울 것으로 전망된다. 결국 재원의 한계는 공공임대주택 건설에 있어서 구조적 제약요인으로 작용할 가능성이 높으며, 이로 인해 공공임대주택 재고의 비약적 증가를 예상하는 것은 다소 무리라는 판단이 든다.

<그림 5> 정부의 주택부문 재정 추이



주: 국민주택기금은 기금 운용액 중 사업비만 합산했음
 자료: 국토해양부(2012a), 국토교통부(2013a)

<표 41> 국민주택기금 자원별 조성비중 추이(%)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국민주택채권	34.1	29.4	37.3	40.2	35.0	38.4	34.5	25.9	23.2	24.2	22.8
청약저축	4.3	5.7	7.2	7.1	8.4	8.9	22.0	24.2	21.1	22.8	21.4
융자금회수	27.8	23.6	24.1	24.8	22.5	25.6	25.9	24.0	24.3	24.3	26.1
기타	33.8	41.3	31.4	27.9	34.0	27.1	17.5	25.9	31.4	28.7	29.8

자료: 국토해양부(2012a), 국토교통부(2013a)

(2) 주택구입자금 용자

통계청의 인구주택총조사에 따르면, 2010년 기준 우리나라의 자가거주율은 54.2%, 자가보유율은 61.3%이다. 1980년 이후 자가거주율의 추이를 살펴보면, 아래 표와 같이 50% 중반 전후를 지속 유지하고 있다. 30년이라는 비교적 긴 시간임에도 자가거주율은 크게 변하고 있지 않은 실정이다. 이처럼 자가거주율의 정체화 나타나는 것은 소득에 비해 주택가격이 여전히 높은 상황에서 소득이 상대적으로 낮은 가구의 자가구입이 원활하지 않은 것도 하나의 원인으로 볼 수 있을 것이다. 자가거주율을 소득분위에 따라 살펴보면, 소득제1분위와 소득제2분위는 자가거주거구에 비해 임차가구의 비중이 더 높은 반면, 소득제5분위는 자가거주율이 71.5%에 달해 소득에 따라 자가거주 비중이 상이하게 나타나고 있다.

<표 42> 자가거주율 및 자가보유율 추이

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
자가 거주율	58.6	53.6	49.9	53.3	54.2	55.6	54.2
자가 보유율	-	-	-	-	-	60.3	61.3

자료: 인구주택총조사(각년도); 국가통계포털(www.kosis.kr)

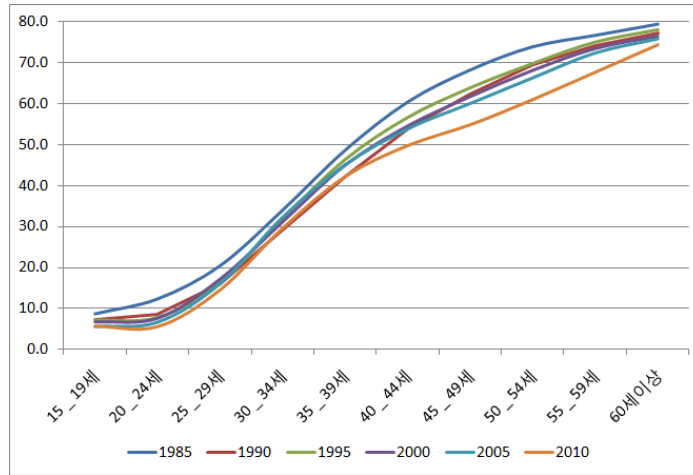
<표 43> 소득오분위별 거주주택 보유비율

구분	소득오분위별				
	제1분위	제2분위	제3분위	제4분위	제5분위
거주주택 보유비율	48.2	47.5	53.1	63.8	71.5

자료: 가계금융복지조사(2012); 국가통계포털(www.kosis.kr)

또한, 인구주택총조사 자료를 활용하여 연도별·연령대별 자가거주율을 살펴보면, 아래 그림과 같이 1985~2010년간 연령대별 자가율이 점차 낮아지고 있음을 알 수 있다. 특히 왕성한 사회활동 및 본격적인 가족부양이 이루어지는 시기인 30대 중반부터 시작하여 50대까지의 시기에 자가거주율의 격차가 크게 벌어지고 있다. 유추해보건대, 2008년 이후 미국발 글로벌 금융위기의 영향과 국내 주택시장 침체, 경제의 저성장 국면 진입 등으로 가구의 구매력이 약화되고 주택가격 하락에 따라 주택구입을 유보하는 가구가 늘어나면서 2010년의 연령대별 자가거주율이 낮아진 것으로 보인다. 현재와 같은 주택시장 상황이 장기간 지속된다면, 현 수준 이상의 자가거주율 신장을 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

<그림 6> 연도별·연령대별 자가거주율 추이



자료: 인구주택총조사(각년도); 국가통계포털(www.kosis.kr)

한편, 지난 4·1대책에서는 주택시장 정상화 차원에서 주택거래를 활성화하기 위해 생애최초주택구입자금 융자, 근로자·서민주택구입자금 융자 등의 제도를 확대시행한다는 계획이 발표되었다. 이를 통해 상대적으로 소득이 낮은 가구도 저리의 구입자금을 융자받아 자가 마련이 가능하게 되었다. 그런데 이러한 융자프로그램으로 어느 정도의 임차가구를 포괄할 수 있을까? 이를 개략적으로 분석한 것이 아래의 표이다. 융자조건이 가장 좋은 생애최초주택구입자금(전용 60㎡ 이하주택, 30년 상환, 연리 3.5%) 대출로 원리금상환액을 계산하여 소득분위별 월평균소득과의 비율을 구하였다. 월평균소득 대비 원리금상환액의 비율이 30%를 넘어서면 가계운용에 부담이 된다고 가정했을 때, 원리금상환을 하면서 안정적인 가계운용이 가능한 소득분위는 1억원 대출시 제2분위 이상, 1.5억원 대출시 제3분위 이상, 2억원 대출시 제5분위 이상의 가구인 것으로 나타났다. 더욱이 정부의 생애최초주택구입가구 지원규모는 총 5조원으로 한정되어 있어 가구당 평균 1억원을 대출한다고 가정하면 5만 가구가 혜택을 받을 수 있다. 여기에 한국주택금융공사의 보금자리론 지원 규모가 연간 10만 가구라고 간주하면⁴⁾ 연간 15만 가구 정도만이 저리의 주택구입자금 융자를 이용할 수 있을 것이다. 이는 2012년 추계가구 중 8분위 이하 임차가구의 약 2%만이 혜택을 받는 규모라 할 수 있다.

이상에서 4·1대책이 비교적 완화된 융자조건을 제시했음에도 주택구입능력이 있는 가구들은 일정 소득수준 이상으로 한정될 수밖에 없으며, 나아가 수혜를 받는 가구의 양적 규

4) 한국주택금융공사(2013)에 따르면, 보금자리론 대출건수는 2008년 4.6만건, 2009년 6만건, 2010년 5.8만건, 2011년 9.1만건, 2012년 10.5만건이다. 이 중 대출건수가 크게 늘어난 최근 2년간의 평균 대출건수는 약 9.8만건이다.

모도 전체 무주택 임차가구의 일부분으로 제한될 것으로 예상되는 바, 정부의 자가구입 촉진정책 또한 민간임대주택 거주가구의 주거안정 수단으로는 한계가 있다고 할 수 있다.

<표 44> 소득십분위별 주택구입능력 분석

구분	월평균 소득(원)	월평균소득 대비 원리금상환액 비율			평균 보유자산 (저축+임차보증금) (천만원)	
		< 대출금액 >				
		1억원 대출	1.5억원 대출	2억원 대출		
		< 원리금상환액 >				
			월 44.9만원	월 67.4만원	월 89.8만원	
			< 구입가능 최소주택가격 (LTV 70% 이하) >			
			1.43억원	2.14억원	2.86억원	
소득십분위별	제1분위	844,311	53.2%	79.8%	106.4%	3.0
	제2분위	1,687,499	26.6%	39.9%	53.2%	
	제3분위	2,299,012	19.5%	29.3%	39.1%	7.2
	제4분위	2,833,260	15.8%	23.8%	31.7%	
	제5분위	3,300,692	13.6%	20.4%	27.2%	12.6
	제6분위	3,778,773	11.9%	17.8%	23.8%	
	제7분위	4,324,336	10.4%	15.6%	20.8%	23.8
	제8분위	4,974,604	9.0%	13.5%	18.1%	
	제9분위	6,003,510	7.5%	11.2%	15.0%	66.7
	제10분위	8,877,313	5.1%	7.6%	10.1%	

주: 제9분위 이상 가구(연소득 6천만원 초과)는 생애최초주택구입자금의 지원 대상에서 제외

자료: 가계동향조사(2011), 가계금융복지조사(2012), 국토교통부(2013b)

(3) 전세자금 융자

민간임대주택 거주가구의 주거안정을 지원하는 또 다른 수단으로는 국민주택기금에 의한 전세자금 융자가 있다. 아래 표와 같이 전세자금 융자는 저소득가구 전세자금지원과 근로자·서민 주택전세자금 지원이 운용되고 있다. 지원실적을 보면, 2007년 이후 10만가구를

넘어선 이후 최근까지 연간 지원호수가 지속적으로 늘고 있는 추세이며, 2001~2011년간 누적 지원호수가 약 117만호에 이르기 때문에 공공임대주택이나 주택구입자금 용자에 비해 지원규모가 크다고 볼 수 있다. 전세자금 용자대상의 연소득 기준을 고려할 때 개략적으로 소득제6십분위까지가 지원을 받을 수 있는데, 117만호는 6분위 이하 임차가구의 약 20%에 해당하는 규모이다. 물론 전세자금 용자를 받기 위해서는 가구의 신용도가 일정 정도 이상 되어야 가능하다. 따라서 신용도가 낮은 저소득가구일수록 전세자금 저리용자의 혜택을 받기 곤란하다는 문제가 있다. 이는 아래 전세자금 용자실적에서도 보듯이 근로자·서민 전세자금 지원에 비해 저소득가구 전세자금 지원의 실적이 상대적으로 낮다는 점에서도 확인할 수 있다⁵⁾.

<표 45> 전세자금 용자제도

구분	저소득가구 전세자금지원	근로자·서민 주택전세자금지원
대상	가구소득이 최저생계비의 2배 이내로, 지자체장의 추천을 받은 자	연간소득 4.5천만원 이하 (신혼부부 5천만원 이하)
대출범위	수도권 과밀억제권역 5.6천만원 수도권 기타지역 및 광역시 3.5천만원	전세금의 70% 이내에서 호당 8천만원 (수도권 1억원, 다자녀가구 1.2억원)
금리	연 2%	연 3.5%
대출기간	15년 분할상환	2년 이내 일시상환(3회 연장 가능)

자료: 국토해양부(2012b), 국토교통부(2013b)

<표 46> 전세자금 용자실적(천호)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
근로자 서민 전세자금	47.0	28.2	50.7	36.8	64.3	80.0	101.3	127.3	131.3	119.5	141.6
저소득 가구 전세자금	24.6	32.6	28.6	12.3	17.1	17.1	18.6	23.1	24.1	20.3	21.0
계	71.6	60.8	79.3	49.1	81.4	97.1	119.9	150.4	155.4	139.8	162.6

자료: 국토해양부(2012a)

5) 이렇다보니 실제 소득 1~2분위의 임차가구 중 전세자금 대출가구는 1.8% 수준에 머물고 있다는 지적도 있다(서종균, 2011).

3. 주거권의 관점에서 본 민간임대주택 거주가구의 실태

(1) 주거권의 구성요소

대개 주거권을 ‘적절한 주거생활을 누릴 권리’로서 정의되고 있지만(하성규, 2010), ‘적절성(adequacy)’은 다소 추상적인 면이 없지 않다. 이에 국제사회나 일부 연구자들에 의해 주거권의 내용을 보다 구체화하고자 하는 논의들이 있었는데, 이는 주거권의 보장여부를 측정하기 위한 각종 지표를 고안하는 데 반드시 필요했기 때문이기도 하다. 예를 들어 1991년 UN사회인권위원회에서는 ① 점유의 안정성, ② 적절한 주거기반시설 및 서비스, ③ 경제적 부담가능성, ④ 거주가능성(최저주거기준 확보), ⑤ 서비스 접근가능성, ⑥ 적절한 위치로서 주택(직주근접 등), ⑦ 문화적 적절성을 주거권 구성요소로 제시했다(하성규, 2010). 또한 Yung & Lee(2012)는 주거권을 ① 적절한 주택에 대한 권리, ② 부담가능한 주택에 대한 권리, ③ 외부의 간섭 없이 주거를 향유할 권리, ④ 강제퇴거 위협으로부터의 자유, ⑤ 필요·선호·생활방식에 따라 주택점유형태 및 지역사회를 선택할 수 있는 권리로 세분화하였다. 한편 UN 인권최고대표사무소(OHCHR)는 지난 2012년 인권지표 측정과 관련하여 주거권을 ① 거주가능성(habitability), ② 서비스 접근가능성(accessibility to services), ③ 부담가능성(housing affordability), ④ 점유 안정성(security of tenure)으로 구분한 바 있다. 이처럼 여러 논의를 통해 주거권을 구성하는 여러 범주들이 제시되었지만, 주요 내용은 대개 공통적인 것으로 보인다. 다만, 주거권을 설명하는 구성요소들이 지나치게 많을 경우 현실에 적용하기 어려울 수 있기 때문에 비교적 단순한 요소들을 제시하면서도 주거권을 잘 설명할 수 있는 게 본 논의를 위해서도 바람직하다고 생각된다. 이런 점에서 UN-OHCHR(2012)이 제시한 내용이 더 적절하다고 판단되며, 구성요소별 주요 내용은 다음 표와 같다. 이하에서는 주거권의 네 가지 구성요소를 중심으로 민간임대주택 거주가구의 실태를 살펴보고자 하는데, 실태에 대한 판단을 위해 비교의 준거로서 공공임대주택 거주가구의 실태를 활용하고자 한다⁶⁾.

6) 이하의 데이터는 국토해양부의 2011년 주거실태조사 결과를 활용하였다. 이 조사보고서에는 소득6분위 이하 가구로서 공공임대 거주가구와 민간임대 거주가구를 비교한 분석결과가 함께 게재되어 있다.

<표 47> 주거권의 구성요소

구분	주거권			
	거주가능성	서비스 접근가능성	부담가능성	점유안정성
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> · 건축규정이나 법에 부합하는 주택 · 충분한 거주공간을 갖춘 주택 	<ul style="list-style-type: none"> · 위생, 상수도, 전기공급, 쓰레기 처리 등의 개선 · 슬럼지역 개선 	<ul style="list-style-type: none"> · 소득 대비 저렴한 주거비 지출 · 정부의 주거비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 강제퇴거 금지 · 법에 의한 지속 거주 보장

자료: OHCHR(2012)를 요약

(2) 거주가능성

민간임대주택 거주가구와 공공임대주택 거주가구의 주택규모를 비교하면, 사용방수는 큰 차이가 없으나 가구당 주거면적과 1인당 주거면적의 경우, 민간임대주택 임차가구가 각각 3.3㎡, 2.2㎡ 더 넓은 것으로 나타났다. 이는 공공임대주택이 주로 소형중심으로 공급되었고, 민간임대주택에는 1인가구 비율이 상대적으로 높기 때문에 나타난 결과로 생각된다. 더불어 건축연도를 비교하면, 공공임대주택은 2000년대 이후 신축된 주택이 많은 반면, 민간임대주택은 그 이전에 신축된 주택 비율이 높았다.

<표 48> 주택규모 비교(개, ㎡)

구분	사용방수	가구당 주거면적	1인당 주거면적
공공임대	2.9	45.2	21.9
일반임차	2.8	48.5	24.1

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

<표 49> 가구원수 비교(% , 명)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상	계	평균
공공임대	25.6	26.2	22.4	19.7	5.1	1.0	100.0	2.6
일반임차	32.4	23.7	20.4	18.5	4.2	0.8	100.0	2.4

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사 - 공공임대주택거주가구

<표 50> 건축연도 비교(%)

구분	2008년 ~2011년	2005년 ~2007년	2000년 ~2004년	1995년 ~1999년	1990년 ~1994년	1989년 이전	계
공공임대	28.1	14.4	17.2	14.3	24.0	2.0	100.0
일반임차	5.6	5.8	15.2	18.6	22.7	32.1	100.0

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

정리하자면, 주택규모 및 주거밀도의 측면에서 민간임대주택은 공공임대주택보다 양호한 조건을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 이런 점에서 민간임대주택을 공적 목적으로 활용할 여지가 있다고 볼 수 있다. 다만, 민간임대부문 내에서도 노후 건축물이 다량 존재하는 것은 민간임대주택의 한계인만큼, 민간임대주택을 주거안정을 위한 수단으로서 활용하려 한다면 양질의 신규 민간임대주택 채고가 양적으로 보완될 필요가 있을 것이다.

(3) 서비스 접근 가능성

주거서비스와 관련하여 시설상태를 비교하면 아래 표와 같다. 시설상태에 대해 불량이라고 판단하는 가구의 비율은 공공임대주택 거주가구에 비해 민간임대주택 거주가구가 더 높은 것으로 나타났다. 구체적으로는 내장재, 전기 및 설비, 부착기구 및 시설, 급수·배수, 곰팡이·결로, 창호 순으로 불량 의견 비중의 격차가 컸다.

<표 51> 시설상태 비교(%)

구분		불량			양호			계
		아주 불량	약간 불량	소계	대체로 양호	아주 양호	소계	
내장재	공공임대	2.0	13.4	15.4	76.7	7.9	84.6	100.0
	일반임차	2.7	21.1	23.7	73.9	2.3	76.3	100.0
급수·배수	공공임대	1.2	9.7	11.0	79.1	9.9	89.0	100.0
	일반임차	2.6	15.7	18.3	78.4	3.3	81.7	100.0
부착기구 및 시설	공공임대	1.5	12.3	13.8	76.4	9.8	86.2	100.0
	일반임차	2.4	19.0	21.4	75.6	3.0	78.6	100.0
전기 및 설비	공공임대	0.6	8.0	8.6	81.6	9.8	91.4	100.0
	일반임차	1.6	14.8	16.4	80.3	3.3	83.6	100.0
곰팡이· 결로	공공임대	6.6	22.2	28.8	63.8	7.4	71.2	100.0
	일반임차	6.8	27.4	34.2	63.4	2.4	65.8	100.0
창호	공공임대	1.6	10.7	12.3	79.5	8.2	87.7	100.0
	일반임차	2.5	15.2	17.7	79.8	2.6	82.3	100.0
전반적 상태	공공임대	0.7	9.1	9.8	83.9	6.4	90.2	100.0
	일반임차	1.8	17.9	19.7	78.5	1.8	80.3	100.0

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

또한 주택 내외부의 고령자·장애인 편의시설 설치비율을 살펴보면, 위의 시설상태와 마찬가지로 공공임대주택의 경우 더 높은 설치비율을 보이고 있다. 더불어 휠체어 통행 가능 폭 확보 등 편의시설 항목에 따라 민간임대주택과 공공임대주택의 격차가 매우 큰 경우도 나타난다. 공공임대주택은 단지 형태로 공급되므로 단지내 편의시설 설계가 상대적으로 용이하고 자체적인 편의시설 설치 기준을 운영하고 있는 반면, 민간임대주택의 경우 단독주택, 연립·다세대주택 비중이 크다보니 공공임대주택이 민간임대주택보다 편의시설 설치 비율이 높은 것으로 판단된다.

<표 52> 고령자·장애인 내부 편의시설 설치비율 비교(%)

구분	손잡이	안전손잡이/지지대	단차제거	미끄럼방지바닥재	비상벨	휠체어 통행 가능 폭 확보
공공임대	13.0	14.5	14.1	7.8	8.8	30.4
일반임차	1.9	3.2	2.3	1.7	0.8	6.1

구분	화장실내 휠체어 회전 반경 확보	싱크대 및 작업대 높이	가스밸브 높이	인터폰 높이	시각경보기	없음
공공임대	5.5	39.5	39.9	36.5	2.4	49.8
일반임차	1.4	27.1	26.9	15.3	0.2	70.6

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사 - 일반임차가구

<표 53> 고령자·장애인 외부 편의시설 설치비율 비교(%)

구분	경사로	장애인전용 주차구역	엘리베이터/휠체어 리프트	휠체어 통행 가능한 도로폭 및 상태	점자블럭	없음
공공임대	84.9	86.2	38.9	69.3	50.9	10.2
일반임차	15.8	19.3	3.6	19.2	7.2	71.5

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사 - 공공임대주택거주가구

(4) 부담가능성

민간임대주택 거주가구가 지불하는 임대료는 보증부월세의 보증금을 제외하면 전반적으로 공공임대주택에 비해 더 많은 것으로 나타났다. 특히 월세의 경우 민간임대주택 거주가구가 공공임대주택 거주가구보다 2배 이상 많이 지불하고 있었다. 이처럼 민간임대주택 거

주가구의 월세 부담이 크다보니 소득 대비 임대료 비율인 RIR도 민간임대주택 거주가구가 공공임대주택 거주가구에 비해 다소 높은 비율을 보이고 있다. 더욱이 현재 주택과 이전 주택의 RIR 변화를 살펴보면, 공공임대주택의 경우 크게 차이가 없거나 감소한 것으로 나타난 반면, 민간임대주택에서 민간임대주택으로 이주한 가구들은 오히려 늘어났다. 곧, 공공임대주택은 민간임대주택 거주가구의 임대료 부담을 경감시키는 중요한 수단이라 할 수 있지만, 공공임대주택에 입주하지 않고 민간임대주택으로 이주하는 경우 임대료 부담의 경감을 기대하기 어려운 상황이라 할 수 있다.

<표 54> 임대료 비교(만원)

구분	전세	보증부 월세		월세
	전세금	보증금	월세	월세
공공임대	4,967	1,648	10.3	12.4
일반임차	6,465	1,194	28.4	27.1

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사 - 공공임대주택거주가구

<표 55> 가계수지 비교(만원/월, %)

구분	소득 (A)	생활비 (B)	주거관리비 (C)	B/A	C/A	RIR I (중위수)	RIR II (중위수)
공공임대	140.0	91.1	12.6	65.1	9.0	19.3	14.0
일반임차	170.0	103.8	13.3	61.1	7.8	19.9	16.7
차이 (일반임차-공공임대)	30.0	12.7	0.7	-4.0	-1.2	0.6	2.7

주1) : RIR I : 주택가격동향조사, 2011.5 전국 월세이율 0.92% 적용

주2) : RIR II : 국민은행, KB플러스 전세자금 대출 기본금리 6.56%(2011.12.16) 기준

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

<표 56> 가계수지 변화 비교

구분		소득 (A)	생활비 (B)	주거관리비 (C)	B/A	C/A	RIR I	RIR II
		(만원)	(만원)	(만원)	(%)	(%)	(중위수, %)	(중위수, %)
공공임대	현재	153.4	101.5	13.4	66.1	8.7	18.6	14.0
	이전	147.0	99.5	12.5	67.7	8.5	18.5	14.6
일반임차	현재	175.8	108.8	13.7	61.9	7.8	20.4	17.1
	이전	170.4	109.1	13.3	64.0	7.8	19.9	16.1
차이 (현재-이전)	공공임대	6.4	2.0	0.9	-1.6	0.2	0.1	-0.6
	일반임차	5.4	-0.3	0.4	-2.1	0.0	0.5	1.0

주1) : RIR I : 주택가격동향조사, 2011.5 전국 월세이율 0.92% 적용

주2) : RIR II : 국민은행, KB플러스 전세자금 대출 기본금리 6.56%(2011.12.16) 기준

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

(5) 점유안정성

마지막으로 점유안정성과 관련해서 공공임대주택과 민간임대주택 거주가구의 평균 거주기간을 비교해 보면, 공공임대주택 거주가구의 평균 거주기간이 약 2.5년 더 긴 것으로 나타났다. 이는 민간임대주택 거주가구의 평균 거주기간에 비해 약 1.8배에 상응하는 기간이며, 민간임대주택 거주가구들의 46%가 2년 미만의 거주기간에 집중되어 있다. 민간임대주택의 경우 임대차계약기간이 대개 2년으로 정해져 있고 임대인과 재계약 합의가 되지 못하면 이사를 해야 하기 때문에 이러한 차이가 나타나는 것으로 판단된다.

또한 현 주택에서의 희망거주기간에 대해서는 공공임대주택 거주가구의 88.2%, 민간임대주택 거주가구의 65.7%가 계속 살고 싶다는 의사를 보이는 등 계속거주를 희망하는 비율이 매우 높았다. 공공임대주택 거주가구는 입주자격이 유지되는 한 계속거주가 가능하지만, 민간임대주택 거주가구의 경우, 희망거주기간과 실제 거주기간의 격차가 발생할 가능성이 높다. 즉, 점유안정성의 측면에서 민간임대주택은 공공임대주택에 비해 취약하다고 할 수 있다.

<표 57> 현주택 거주기간 비교(% , 년)

구분	2년 미만	2년 ~4년	4년 ~6년	6년 ~8년	8년 ~10년	10년 ~15년	15년 이상	계	평균
공공임대	25.3	26.6	13.6	8.7	5.0	8.7	12.2	100.0	5.6
일반임차	46.0	26.0	11.5	5.2	3.0	5.6	2.7	100.0	3.1

자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

<표 58> 현 주택에서의 희망거주기간 비교(% , 년)

구분	계속 살고 싶다	일정기간 동안 살고 싶다	계	평균 희망거주기간
공공임대	88.2	11.8	100.0	3.8
일반임차	65.7	34.3	100.0	2.0

주 : 평균 희망거주기간을 '일정기간 동안 살고 싶다'고 응답한 가구가 현재 주택에 거주하고자 하는 기간의 평균
 자료 : 국토해양부, 국토연구원, 2011년도 주거실태조사

4. 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장 방안

제3장에서 살펴보았듯이 민간임대주택은 주택규모 및 주거밀도 측면에서 공공임대주택에 비해 비교적 양호한 조건을 가지고 있으나, 노후건축물이 많고 시설상태가 미흡한 것으로 나타났다. 임대료 수준도 상대적으로 높아 주거비부담이 크며, 평균 거주기간도 짧은 것

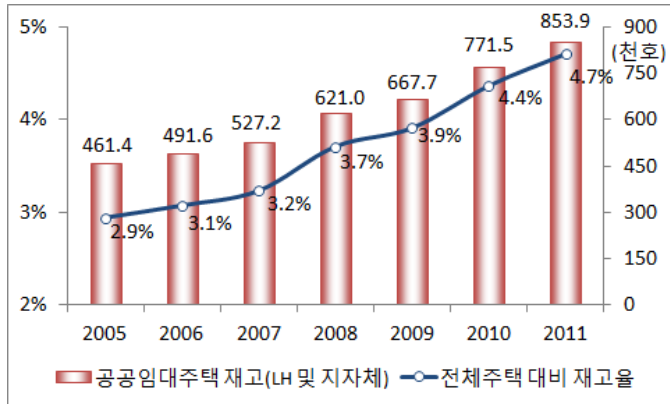
으로 드러났다. 그런데 정부의 공공임대주택 공급역량이 제한돼 있고 저소득가구일수록 자가구입능력이 낮은 상황에서 민간임대주택은 저소득가구의 주거안정을 위한 정책적 개입이 필요한 점유형태라 할 수 있다. 곧 민간임대주택에 내재된 문제들을 해소함으로써 민간임대주택 거주가구의 주거권을 보장할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요한 과제인 셈이다. 이에 이하에서는 주거권의 네 가지 구성요소를 토대로 주거권 보장을 위한 정책 과제를 논하고자 한다.

(1) 거주가능성

거주가능성과 관련하여 주요하게 고려되어야 할 것은 민간임대주택 재고를 늘리는 것이다. 위에서 살펴보았듯이 기존의 재고는 건축연도가 오래되었고 주거수준의 향상을 기하는 데 한계가 있기 때문에 신규공급을 확대시킴으로써 민간임대주택간 경쟁을 통한 질적 수준 제고를 기할 필요가 있다. 그런데 이를 위해서는 일차적으로 자산가들의 다주택 구입을 촉진할 것인지의 여부가 중요한 쟁점사항이다. 그동안 부동산투기와 그에 따른 주택 가격 양등을 방지하고자 1가구 1주택이라는 정책기조가 자리잡아왔다. 다주택자에 대해서는 양도세 증과 등의 과세가 적용되었던 것이 그 예이며, 이를 두고 적지 않은 논쟁이 있었다. 그러나 현재와 같은 시장침체기에는 다주택보유를 통한 자본이득을 기대하기 어렵다는 점, 다주택자를 임대사업자로 전환할 수 있다면 자산가들의 다주택 구입이 주택시장 불안으로 이어지는 것을 어느 정도 방지할 수 있다는 점⁷⁾을 근거로 1가구 1주택 정책기조에 대해서는 재고가 필요하다는 것이 필자의 견해이다. 즉 양질의 민간임대주택 공급을 늘리기 위해 자산가들의 다주택 구입을 유도하되, 이들의 임대사업자 등록을 촉진한다면, 양질의 민간임대주택 공급이 임차가구의 주거안정에 기여할 수 있을 것이라는 입장이다. 그런데 문제는 민간임대주택을 운영하고 있는 이들 중 임대사업자로 등록한 이들은 매우 적다는 데 있다. 2011년 기준으로 추정해보면 전월세 임대주택 788.7만호 중 공공(LH, 지자체)이 공급한 임대주택 85.4만호를 제외하면 약 703.3만호가 민간에 의해 공급·운영되는 임대주택이라 할 수 있다. 이 중 등록된 민간임대사업자에 의해 공급된 임대주택은 2011년 기준 60.6만호(8.6%)에 그치고 있어, 전체 민간임대주택의 90% 이상이 비공식적인 임대주택으로 활용되고 있는 셈이다.

7) 다주택자가 임대사업자로 등록하게 되면, 각종 세제혜택을 받는 대신 5년간 임대주택으로 운영해야 하는 의무가 부여된다(국토해양부, 2012b).

<그림 7> LH와 지자체 공공임대 재고



자료: 국토교통통계누리(www.stat.molit.go.kr)

<표 59> 민간임대사업자에 의해 공급된 임대주택(2011년, 호)

구분	주택건설사업자		건축법허가 자	매입임대사업 자	계
	5년/10년 임대	기타			
전국	140,238	58,880	131,909	274,587	605,614

자료: 국토해양부(2012b)

민간임대주택 중 비공식적 임대주택 비중이 높다는 것은 그만큼 다주택자가 임대사업자로 전환할 인센티브가 부족하다는 점을 의미한다. 비공식 임대주택이 많아지면 비록 양질의 신규 민간임대주택이 늘어난다 하더라도 주택소유자가 임대의무기간에 대한 제약없이 시장상황에 따라 주택의 처분이 가능해지고, 이는 자칫 임차가구의 주거안정을 해칠 우려가 있다. 나아가 민간임대주택의 비공식적 운영으로 인해 민간임대주택에 대한 적절한 통계 수집 및 관리가 용의하지 않아 정책개발이 곤란할 수도 있다.

이와 관련하여 현무준 외(2012)의 실증분석 결과에 따르면, 다주택자에 대한 양도소득세 중과 및 취득세 감면배제를 적용한 경우 임대사업자와 다주택자간의 수익률 차이가 유의미하게 발생하는 것으로 나타났다. 이는 다주택자와 임대사업자간의 차등과세로 임대사업자 등록을 유인할 수 있음을 시사한다. 그러나 양도소득세 중과제도 유지하는 자산가들의 다주택보유 자체를 막아 신규 민간임대주택 공급을 제약할 수 있기 때문에, 양도소득세 중과를 배제하는 대신 다른 세목의 과세 완화를 통해 접근하는 것을 고려해볼 필요가 있다⁸⁾.

8) 양도세 강화는 투기를 억제하기도 하지만, 투기목적으로 보유한 부동산을 계속 소유하게 만드는

예를 들어 현재 2015년까지 한시적으로 취득세와 재산세의 면제가 적용되는 임대사업자의 주택규모가 현재 각각 60㎡ 이하, 40㎡ 이하이며, 그 이상의 규모에 대해서는 25% 또는 50%의 감면이 적용되고 있다. 이와 같은 면제범위를 소형(60㎡ 이하) 또는 중형(60~85㎡) 규모로까지 확대하여 주택의 취득 및 보유 부담을 덜거나, 한시적 감면을 영구적 감면으로 변경⁹⁾하는 방안을 생각해볼 수 있다. 또한 이상영(2012)에 따르면, 소득세 부담으로 인해 다주택자들이 임대사업자 등록을 꺼려하는 것으로 나타났다. 현행 제도에 따르면, 전세의 경우 3주택 이상 보유자 중 전세금 합계가 3억원을 초과하는 경우에 한해 과세하는 반면, 월세는 연간 합계액을 총수입금액으로 하여 소득세를 과세하고 있다. 따라서 전세보다 월세수입에 대한 소득세에 임대사업자들이 민감할 것으로 예상되는데¹⁰⁾, 일정 소득수준 이하의 집주인 등에 대한 적용을 완화하는 등의 소득세 부담을 더는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

이 외에도 다양한 세제혜택을 강구할 수 있을 것으로 생각되는데, 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위해 중요한 것은 자산가들의 다주택보유 유도에 그치는 것이 아니라 다주택보유자들의 임대사업자 등록을 유도하여 양질의 민간임대주택을 실질적인 주거안정 수단으로 활용되도록 하는 인센티브 제도를 설계하는 데 있다. 이를 위해서는 양도세 증과제도의 강화보다는 취득세, 재산세 등 주택의 거래 및 보유 관련 세제나 임대소득세 부과 등을 종합적으로 고려하여 다주택자에 비해 임대사업자가 실질적으로 유리할 수 있는 구도를 만들어나가는 제도설계가 필요하다고 하겠다.

동결효과라는 부작용도 일으킨다. 따라서 양도세를 완화할 경우, 불필요하게 소유한 주택의 거래를 활발하게 할 수 있고, 이러한 주택을 임대사업자가 취득할 경우 임대사업에도 활용될 수 있을 것이다(남기업, 2013).

- 9) 취득세나 재산세 감면을 영구화할 경우, 지자체 세수에 미치는 영향이 크기 때문에 부동산 관련 세제를 국세화하고, 지방소비세율 인상, 지방소득세의 독립세화, 지방법인세 신설 등의 세제개편이 함께 추진될 필요가 있다.
- 10) 물론 전세에 대한 임대소득세 부과기준이 너무 느슨하다는 지적도 가능하다. 부동산의 취득 또는 보유 관련 세제를 완화하는 대신 전세보증금에 대한 임대소득세를 강화하되, 일정 소득수준 이하의 집주인에 대해서는 세금을 일부 또는 전부 감면하는 것도 하나의 방안이 될 것이라 생각된다.

<표 60> 임대사업자 세제지원 주요 내용

구분		전용면적별(㎡)				주요 요건 및 근거
		~40	40~60	60~85	85~149	
취득세	건설	면제		25%감면		○ 신축공동주택 - 60㎡ 이하 : 임대무기간 이상 임대 - 60~149㎡: 20호이상 취득 또는 20호이상 보유자가 추가 취득시, 장기임대목적(10년 이상) 임대
	매입	면제		25%감면		○ 최초로 분양받는 공동주택은 건설임대와 동일
재산세	건설	면제	50% 감면	25% 감면	-	○ 공동주택 - 2호이상 임대무기간 이상 임대한 경우
	매입	면제	50% 감면	25% 감면	-	○ 공동주택 - 2호이상 임대무기간 이상 임대
종합부동산세	건설	합산배제				○ 임대개시 당시 공사가격 6억원 이하 - 2호 이상, 5년 이상 임대
	매입	합산배제				○ 임대개시 당시 공사가격 3억원(수도권 6억원) 이하 ○ 1호 이상, 5년 이상 임대
양도소득세	건설	중과배제				○ 취득당시 국세청 기준시가 6억원 이하 - 2호 이상 5년임대
	매입	중과배제				○ 취득당시 국세청 기준시가 3억원(수도권 6억원) 이하 - '03.10.29이전 : 2호 이상, 5년 이상 임대 - '03.10.29이후 : 1호 이상, 5년 이상 임대
법인세	건설	면제				○ 취득당시 국세청 기준시가 6억원 이하 - 2호 이상, 5년 이상 임대
	매입	면제				○ 1호 이상, 5년이상 임대

자료: 국토해양부(2012b)를 수정

(2) 서비스 접근가능성

민간임대주택 소유자의 임대사업자 등록 유도도 중요한 과제이지만, 기존의 민간임대주택 재고에 대해서는 적절한 주거서비스가 제공될 수 있도록 주택개보수 지원에 대한 정책적 고려 역시 필요하다. 그런데 현재 여러 중앙부처에서 시행하고 있는 주택개보수사업은 아래 표와 같이 주로 주택소유자를 대상으로 하고 있다. 이 때문에 임차가구가 정책적으로 소외되고 있다는 지적이 제기되어 왔으나(홍인옥, 2011), 임차가구를 고려한 주택개보수 사업은 아직 본격적으로 시행되고 있지 않다.

<표 61> 중앙부처의 주택개보수사업 현황(2012년 현재)

구분	도입년도	사업주체	지원형태	지원조건
농어촌 주택개량지원	1976년	농림수산식품부	자금지원	전용100㎡이하
주거환경개선 주택자금지원	1989년	국토해양부	자금지원	전용85㎡이하
주거현물급여	2002년	보건복지부	서비스지원	자가 수급자
농어촌 장애인 주택개조 지원사업	2006년	보건복지부	서비스지원	농어촌 거주 장애인
저소득층 주택 에너지 효율화 사업	2007년	지식경제부	서비스지원	수급자 및 차상위계층
슬레이트 지붕개량사업	2009년	행정안전부, 환경부	서비스지원	자가 수급자 및 차상위계층
사회취약계층 주택 개·보수 사업	2010년	국토해양부	서비스지원	자가 수급자

자료: 홍인옥(2011)을 수정

한편, 2012년 시행된 <장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률>에 따르면, 주택개조비용 지원 조항이 있으며, 임대주택에 거주하는 주거약자나 주거약자에게 임대할 목적으로 주택을 개조하고자 하는 임대사업자라면 자가소유자와 마찬가지로 주택개조비용을 용자받을 수 있도록 하였다. 이 경우, 주거약자는 도시근로자 월평균소득 이하의 소득을 충족해야 한다. 이로써 주거약자 지원 법률을 통해 임차가구에 대해서도 주택개보수 지원이 가능하게 되었다고 할 수 있으나, 그 대상이 장애인이나 고령자 등 주거약자로 한정되어 있다는 점이 한계이다.

이상의 주택개보수 지원제도를 살펴볼 때, 민간임대주택에 거주하는 임차가구들이 적절한

주거서비스를 누릴 수 있도록 지원하는 주택개보수 제도는 아직 미흡한 상황이라 할 수 있다. 그러나 한편으로는 임차가구에 대한 주택개보수 지원을 우려하는 목소리도 적지 않다. 예를 들어 주택개보수 지원으로 자칫 임대료가 상승하거나 집주인에 의한 임대차계약 해지 요구가 발생하는 등의 부작용이 나타날 수 있으며, 그 결과 주택개보수의 효과가 집주인에게로만 귀속될 우려가 있다. 그러나 그렇다고 해서 임차가구를 주택개보수사업에서 배제시키는 것은 임차가구의 주거권이라는 측면에서 적절하지 않다.

따라서 민간임대주택 거주가구를 대상으로 하는 주택개보수 프로그램을 운영하되, 그에 따른 부작용을 완화할 수 있는 제도적 장치를 부가적으로 고안하는 노력이 필요하다. 우선, 주택개보수 지원은 주택소유자나 임차가구 모두 신청할 수 있도록 하되, 임차가구에 의한 과도한 신청을 방지하기 위해 임차가구의 신청시 주택소유자와 합의를 전제로 해야 할 것이다. 다음으로, 민간임대주택 거주가구를 위한 주택개보수가 이루어질 경우, 일정 기간(예를 들어 5년) 동안 임대료 증가율을 제한하고 임차가구는 일정 소득수준 이하의 저소득가구로만 유지한다는 협약에 주택소유자가 동의해야 한다. 마지막으로, 임차가구에 대한 주택개보수를 주택소유자가 기피하지 않도록 협약에서 정한 일정 기간 동안 협약내용을 준수할 경우, 융자(loan)는 일종의 보조금(grant)으로 전환되어 상환의무가 소멸되는 방식(forgivable loan)을 고려할 필요가 있다.

이와 같은 내용의 주택개보수 프로그램은 별도의 제도로 신설하여 운용할 수도 있겠지만, 기존 주택개보수 프로그램의 일부로서 시행하는 것도 가능할 것이다. 이를 통해 민간임대주택 거주가구가 적절한 주거서비스를 누리며 생활할 수 있다면, 당초 충분한 시설 여건이 구비되지 못한 민간임대주택에 거주하는 임차가구의 주거권을 확보하는 데 도움이 될 것이다.

(3) 부담가능성 및 점유안정성

공공임대주택에 입주하지 않더라도 민간임대주택에서 적절한 주거비부담을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 부담가능성의 측면도 중요하게 고려되어야 한다. 이와 관련하여 지난 4·1 부동산종합대책에서는 준공공임대주택과 주택바우처 신설을 제시한 바 있다. 준공공임대주택은 취득세와 재산세를 공공임대주택 수준으로 감면하고 양도세 장기보유 특별공제율을 30%에서 60%로 확대하는 대신, 10년 임대, 최초임대료 및 임대료 인상률 제한 등의 의무를 부여하는 방식으로 운영된다. 주택바우처는 소득대비 월임대료 부담이 큰 저소득가구를 대상으로 월임대료의 일부를 재정으로 지원하는 제도로, 2014년 상반기 시범사업을 거쳐 하반기부터 본 사업을 시행할 계획이다. 이러한 정책은 민간임대주택 거주가구의 주거비부담을 경감시킬 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다.

그런데, 준공공임대주택의 경우, 임대사업자 등록이 없어도 등록된 임대사업자에 준하는 세제혜택을 부여하겠다는 것인데, 이에 대해서는 좀더 검토해볼 여지가 있다고 생각된다.

기존의 임대사업자 등록제도와 연계설정을 어떻게 할 것인지가 의문인데, 일단 제도운용이 다소 복잡해질 수 있으며, 다주택자의 입장에서는 동일한 세제혜택이라면 임대무기간이 짧은 임대사업자 등록을 선호할 수도 있을 것 같다. 그렇다고 준공공임대주택에 대한 세제혜택을 더 관대하게 제공하면 기존에 운용되어 온 임대사업자 등록제도의 유용성이 반감될 소지도 있다. 개별 정책아이템을 강구하기보다는 민간임대주택 전반의 성격변화를 유도하는 정책적 고려가 아쉬운 대목이다. 이러한 다양한 측면을 고려하여 준공공임대주택 제도를 점진적으로 정비해나갈 필요가 있다고 생각한다.

또한 주택바우처가 원활히 운용되면서 소기의 정책효과를 거두기 위해서는 임대료의 과도한 인상을 방지할 수 있는 장치가 필요하다. 정부가 임대료의 일부를 지원하므로 주택소유주의 임대료 인상이 과도하게 나타날 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 민간임대주택 전체에 대해 전월세 상한제를 시행하는 방안과 정부의 지원이 이루어지는 주택에 대해 공정임대료¹¹⁾를 적용하는 방안 등이 거론되고 있다. 두 방안 모두 나름의 장단점이 있는 만큼, 충분한 논의를 거쳐 과도한 임대료 인상을 제어할 수 있는 수단이 마련될 필요가 있는데, 중요한 것은 이러한 방안이 민간임대사업을 오히려 기피하는 요인이 되지 않는다는 점이다. 즉 적절한 임대수익이 보장될 수 있는 수준에서 임대료 인상에 대한 규제가 적용될 필요가 있으며, 지금과 같이 자본이득을 기대하기 어려운 시장침체기에서는 오히려 지속적으로 안정적인 임대수익을 보장할 수 있다는 측면이 강조되어야 할 것이다.

한편, 이상에서 언급한 준공공임대주택과 주택바우처에 더하여 민간 매입임대주택의 공공성을 확보하는 방안도 주의깊게 고려할 필요가 있다. 현재 민간의 매입임대주택에 대해서는 국민주택기금이 호당 6천만원까지 지원되고 있으나, 임대보증금 및 임대료, 임차인자격 및 선정, 우선매각 의무, 매각가격, 주택관리 등에 대해 특별한 의무가 적용되고 있지 않다. 공공기금이 투입됨에도 그에 상응하는 공적 의무가 부여되지 않는 것은 적절치 않아 보인다. 물론 당초 공공기금의 투입 목적이 매입임대주택 공급 활성화에 있었던 것으로 추정되지만, 앞에서 살펴보았듯이 국민주택기금의 조성 및 운용상의 한계를 고려하여 국민주택기금의 효율적 이용을 제고하려 한다면, 국민주택기금이 지원되는 매입임대주택에 대해서도 일정정도의 정책적 의무를 부과하는 것이 타당하다고 생각된다.

11) 영국, 독일, 미국, 일본 등 해외 공정임대료 운용사례에 대해서는 장영희(2013) 참조.

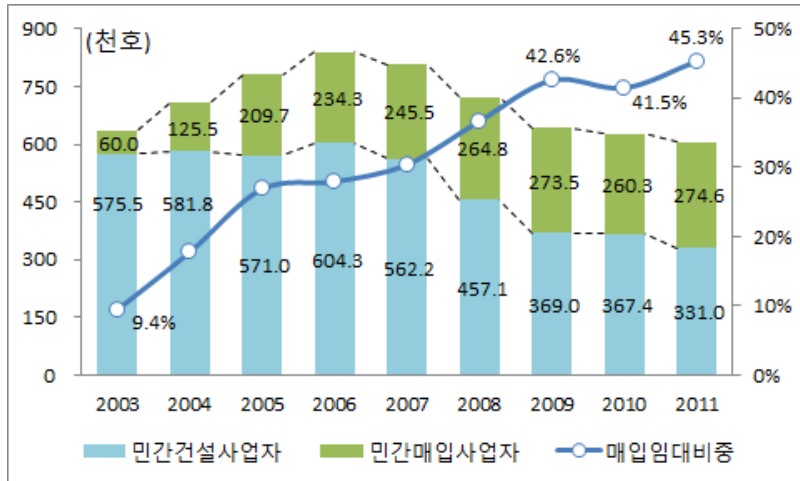
<표 62> 민간 매입임대주택의 개요

구분	건설임대주택		매입임대주택
	공공건설임대주택	민간건설임대주택	
임대보증금 및 임대료	-국토부 고시 “표준임대보증금 및 임대료” 적용 * 중형공공임대주택(전용면적 85㎡ 초과) 및 민간건설 공공택지의 85㎡이하, 10년임대주택 제외	- 제한없음	- 제한없음
임대 의무 기간	- 5·10·20·30·50년	- 5년	- 5년
임차인 자격 및 선정	- 무주택 세대주	- 임대사업자가 결정 (제한없음)	- 임대사업자가 결정 (제한없음)
우선 매각 의무	- 입주시부터 매각시까지 무주택 세대주	- 임대사업자가 결정 (제한없음)	- 임대사업자가 결정 (제한없음)
매각 가격 기준	- 임대주택법령의 산정 기준 * 중형공공임대주택(전용면적 85㎡ 초과) 및 민간건설 공공택지의 85㎡이하, 10년임대주택 제외	- 임대사업자가 결정 (제한없음)	- 임대사업자가 결정 (제한없음)
국민주택기금 지원 여부	- 지원(세대당 55~75백만원, 중도금 8백만원) * 국민임대 : 2,583-5,465만원	- 지원없음	- 구입자금으로 호당 60백만원 지원
주택 관리	- 300세대이상, 승강기 설치, 중앙난방의 임대주택은 의무 관리		
특별 수선금 충당	- 300세대이상, 승강기 설치, 중앙난방의 임대주택은 의무 적립		

자료: 국토해양부(2012b)

현재 등록 임대주택 중 민간 매입임대주택 재고는 2011년 기준 27.5만호로, 건설사업자 보유 임대주택(33.1만호)에 비해 적은 편이다. 그러나 지난 10년간의 추이를 보면, 건설사업자 보유 임대주택은 2006년 이후 감소추세이나 매입임대 물량은 소폭이지만 지속적으로 증가하고 있다. 전체 등록 임대사업자 보유 주택 중 매입임대사업자 보유 주택이 차지하는 비중은 2003년 9.4%에서 2011년 45.3%로 늘어났다. 향후 다주택자의 임대사업자 전환이 정책적으로 장려된다면, 민간에 의한 매입임대주택은 더욱 늘어날 것이다. 따라서 민간 매입임대사업자가 보유한 주택의 경우, 임대사업자가 국민주택기금을 상환할 때까지 정부에서 정한 임대료 수준으로 일정 소득수준 이하의 저소득층을 입주시키고, 국민주택기금 상환 후에는 임차인 선정이나 임대료 설정을 자율로 결정하도록 하는 새로운 운용방식 도입이 필요하다고 생각된다. 그런데 이러한 제도설계가 원활히 작동하기 위해서는 현행 대출금리 연 5%(2012년 기준)를 공공기관에 적용하는 3% 수준으로 인하하고 호당 대출한도도 확대함으로써 매입임대사업의 유인구조를 마련할 필요가 있다. 이 경우 민간의 매입임대물량은 공공임대주택의 성격을 갖게 될 것이며, 이로 인해 공공임대주택은 LH와 지자체 등이 공급하는 주택, 민간이 국민주택기금을 지원받아 건설하는 5년/10년 공공건설임대주택, 민간 매입임대주택 등 크게 3가지 유형으로 재편될 것이다.

<그림 8> 민간 건설사업자 및 매입사업자 운영호수 추이



자료: 국토해양부(2012b)

마지막으로, 점유안정성과 관련하여 민간임대주택 거주가구가 필요시 현 주택에서 지속적인 거주가 가능할 수 있는 정책이 필요하다. 이와 관련하여 최근 임대차계약갱신청구권에 대한 논의가 이루어지고 있다. 논자에 따라 내용은 다소 상이하나 대체로 1~2회의 계약갱신청구권을 부여하고 이 경우 임대료는 5%의 범위 내에서 인상을 하도록 하는 것이 골자이다. 그러나 일각에서는 임대사업자의 공급 위축 요인이 될 수 있다는 점에서 과도한 규제라는 지적도 존재하며, 제도시행 직전에 집주인에 의한 임대료 인상이 나타날 것을 우려하기도 한다. 현재 일부 의원들을 중심으로 주택임대차보호법 개정안이 제출된 상태이므로 향후 국회 논의 상황을 지켜볼 필요가 있겠으나, 민간임대주택 거주가구의 점유안정성을 위해서는 계약갱신청구권에 대한 보다 전향적인 입장이 필요할 것으로 생각된다. 민간임대주택의 공급위축 등에 대한 우려는 앞에서 논의한 바 있는 세제개편, 국민주택기금 활용 등 여러 유인수단을 통해 해소해나갈 필요가 있다.

5. 나오며

이상에서 주거권의 구성요소를 거주가능성, 서비스 접근가능성, 부담가능성, 점유안정성으로 구분하고, 이를 잣대로 민간임대주택 거주가구의 실태 및 주거권 보장 방안을 논하였다. 이미 언급한 바와 같이 공공임대주택 공급, 자가구입 촉진정책만으로는 민간임대주택 거주가구의 주거안정을 기하기 어렵기 때문에 민간임대주택 자체에 적용할 수 있는 정책수단의 준비가 필요한데, 그동안 우리나라에서는 이에 대한 고려가 미흡한 실정이었다.

이런 점에서 본 연구는 민간임대주택에 대한 규제와 지원의 종합화를 통해 임차가구의 주거안정을 기할 수 있는 방안을 제시했다는 의의를 갖는다. 그러나 개별 정책과제 각각은 보다 구체적인 분석을 통해 현실 적용가능성을 높일 필요가 있다. 본 연구는 개별 정책과제의 심층적 분석보다는 민간임대주택 거주가구의 주거안정을 위해 고려해야 할 주요 정책과제를 주거권의 맥락에서 도출하고 그 기본방향을 제시하는 것에 중점을 두었다.

<표 63> 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제

구분	주거권			
	거주가능성	서비스 접근가능성	부담가능성	점유안정성
정책과제	·세제지원 등을 통한 다주택보유 및 임대사업자 등록 유도	·민간임대주택 거주 가구 대상 주택개보수사업 운영	·준공공임대주택 및 주택바우처 제도 보완 ·민간매입임대의 공적 활용도 제고	·임대차계약갱신 청구권 도입 검토
기대효과	·양질의 임대주택 공급 확대 ·비공식 임대주택 축소 및 임차가구 주거안정	·기존 민간임대주택 시설 개선을 통한 주거서비스 향상	·저렴한 민간임대주택 재고 확보를 통한 주거비부담 경감	·임차가구의 지속 거주 보장

마지막으로, 민간임대주택에 대한 정책수단 정비와 관련하여 본문에서 직접적으로 언급하지 못했으나 향후 추가적인 논의가 필요한 사항을 제시하면 다음과 같다. 우선, 민간임대주택 거주가구의 주거문제는 공공부문만으로 해결할 수 없으며, 민간부문의 자원과 역량을 십분 활용해야 해결이 가능하다. 민간임대주택은 일차적으로 시장논리에 근거하여 운영될 수밖에 없기 때문에 정부는 규제와 지원의 적절한 혼합을 통해 민간부문의 참여와 협력을 유도하는 방향으로 정책을 설계해야 할 것이다. 둘째, 민간부문의 참여와 관련하여 순수공공, 순수민간 어디에도 속하지 않는 주체의 발굴 및 지원이 필요하다. 공공부문은 국민주택기금이라는 재정수단이 있기 때문에 영리를 크게 추구하지 않는 조직에 기금을 융자하여 공공성이 강한 임대주택을 운영하도록 한다면 양질의 저렴한 민간임대주택 재고 확충에 기여할 수 있을 것이다. 주택부문에서 이른바 사회적 경제의 영역을 창출할 수도 있을 것이라 생각된다. 셋째, 임대주택 분류체계에 대한 검토도 필요하다고 생각된다. 현재 민간이 공급하는 5년·10년 임대주택은 공공임대주택으로 분류되고 있으나, 이 때문에 공공임대주택의 개념이 다소 혼란스러웠던 게 사실이다. 공급주체를 기준으로 한다면 이들 유형은 민간임대주택에 해당할 수 있으므로, 공공임대주택 공급실적에 연연하

지 않는다면 이 유형을 민간임대주택에 공식적으로 포함시키고 향후 민간임대주택 관련 통계체계를 정비해나갈 필요가 있다. 이를 통해 민간임대주택에 대한 정책적 관심도 높여 나갈 수 있을 것이라 생각된다.

< 참고문헌 >

- 국가인권위원회, 2004, 『경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사』
- 국가인권위원회, 2005, 『개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선방안을 위한 실태조사』
- 국가인권위원회, 2006, 『최저주거기준 미달가구의 주거실태조사』
- 국토교통부, 2013a, “2013년도 국민주택기금 운용계획 변경”
- 국토교통부, 2013b, “국민주택기금, 대출금리 인하 등 서민지원 확대”
- 국토해양부, 2012a, 『국민주택기금 업무편람』
- 국토해양부, 2012b, 『주택업무편람』
- 국토해양부·국토연구원, 2012, 『2011년도 주거실태조사 연구보고서』
- 김대균, 2011, “주거권의 도덕적 토대에 관한 연구”, 한국윤리학회 편, 『윤리연구』, 제 81호.
- 남기엽, 2013, “취득세 인하, 보유세 강화, 양도세 중과 완화가 최상”, 프레시안 기사
- 서종균, 2011, “주거비 보조제도의 쟁점”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론.
- 안도찬, 1991, “주거권의 법리에 관한 연구: 대차권을 중심으로”, 한국토지법학회 편, 『토지법학』, 제7호.
- 안도찬, 1992, “주거권 체계의 일원화”, 한국토지법학회 편, 『토지법학』, 제8호.
- 이계수, 2011, “주거권의 재산권적 재구성”, 민주주의법학연구회 편, 『민주법학』, 제46호.
- 이상영, 2012, “지속가능한 민간임대 주택시장에 대한 대안적 검토”, 『동향과 전망』, 제 86호.
- 장영희, 2013, “외국의 공정임대료제도 현황 및 정책적 시사점”, 『부동산포커스』, 한국감정원.
- 하성규, 1999, “적절한 주거와 주거권 보장”, 한국주택학회 편, 『주택연구』, 제7권 제1호.
- 하성규, 2010, “헌법과 국제인권규범을 통해서 본 주거권과 적절한 주거 확보 방안”, 한국사회정책학회 편, 『한국사회정책』, 제17집 제1호.
- 한국도시연구소, 1999, 『주거기본법 제정을 위한 연구』
- 한국주택금융공사, 2013, 『주택금융월보』, 4월호.

- 현무준 외, 2012, “다주택자의 임대사업자 전환 유인에 대한 연구”, 한국주택학회 편, 『주택연구』, 제20권 제1호.
- 홍인옥, 2011, “주택개량정책의 현황과 과제”, 『주거복지의 새로운 패러다임』, 사회평론.
- UN-OHCHR, 2012, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*.
- Yung, B. and F. Lee, 2012, Right to Housing in Hong Kong: Perspectives from the Hong Kong Community, *Housing, Theory and Society*, vol.29(4), pp.401-419.
- 국토교통통계누리 www.stat.molit.go.kr
- 국가통계포털 www.kosis.kr

임대차보호법, 월세화 그리고 주거복지

김남주(민주사회를 위한 변호사 모임, 변호사)

1. 현행 주택임대차보호법의 문제점

- (1) 81년 제정 이래 30여년간 전부개정 없음.
- (2) 내용 부실(총 19개 조문, 독일 65개 조문)
- (3) 보증금 보호 위주
- (4) 보증금 보호 : 5개 조문 / 주거안정 : 6개 조문
 - 주거안정 관련 규정 부족
- (5) 현행규정) 대항력, 기간 2년, 임대료 규제(2년 기간만 적용), 묵시적 갱신(실효성 없음)
 - 부족규정)장기간 임대기간 보장, 임대료 규제
 - 보증금 보호 ⇨ 주거안정 중심이동 필요.
- (6) 전세기준으로 제정되어 월세화 대비 조문 없어
 - (보증금의) 월차임 전환시 산정률 제한 규정 있으나, 임대료 규제 조항 실효성 없는 것과 마찬가지로 실효성 없음(2년 기간 안에 전환하지 않는 현실).

2. 주택임대차보호법 개정 방향

- (1) 독일 주택임대차 현황
 - 자가주택 비율 45%, 임대 55%(민간 49%, 사회주택 6%)=한국과 유사
 - 민간임대시장 비중이 상대적으로 큼→강한 규제정책
- (2) 독일 제도 차용
 - 우리법 전체적으로 독일법 계수해 법체계 유사
 - 민간임대주택 비율 높은 구성
- (3) 특징
 - ‘주택임대차보호계약법’+‘임대료인상규제법’→민법전에 편입(2001년)
 - 기간 : 무기임차계약을 원칙으로 하고, 정당 사유 없으면 해지 불가토록해 기간 보

장. 단, 2주택 소유&그 중 1주택에 거주 임대인은 정당 사유 없이 해지 가능¹²⁾

- 임대료 : 임대료 인상 3년에 20% 이하로서 임대료비교표에 의함. 인상 이유 명시한 서면으로 인상 요구, 과다 임대료 수취시 경제형법 또는 형법상 '임대료 폭리죄'에 의해 처벌.

(4) 착안점

- 장기 기간 보장
 - * 갱신요구권 도입
- 임대료 규제
 - * 갱신요구권이 실효성 있기 위하여, 갱신요구권과 병행 규
- 기간 보장 규정의 적용예외
 - * 2주택 소유 이하 임대인에게 해지 위한 정당사유 요구하지 않음.
 - * 현재 정부·여당의 저항을 무마시키기 위해서 다주택자에 일부 조항 적용되는 방향으로 변형도 고려해 볼만 함.
 - * 소규모 임대사업자에게는 임대료 인상률을 완화하거나 (예, 소규모 사업자 9%, 나머지 5%)
 - * 임대료 상한제와 갱신요구권 규정 적용 안하는 방법
 - * 임대사업자가 장래 대규모화 할 가능성이 있으므로, 자연스럽게 적용범위가 넓어질 수도 있음.

3. 6월 임시국회 주택임대차보호법 개정 논의

(1) 개정 경과

- 야당 갱신요구권과 임대료상한제¹³⁾ 도입 주장
- 국토부는 다음과 같은 이유로 개정 반대
 - * 도입시 단기간에 전월세 가격 급등
 - * 기존 임대차에 적용시에 소급입법 논란 있고, 신뢰보호 원칙에 위배되는 측면 있음
 - * 임대료를 한꺼번에 올릴 우려가 있음
 - * 임대주택 투자 축소시켜 임대주택 공급 감소(유지보수 기피로 노후화), 민간 임대시장 위축 우려
 - * 재산권 침해 우려
 - * 근본적 해법은 주택시장 정상화를 통해 매매수요로 전환&임대시장 안정화
- 공청회 등 거쳐 다시 논의기로 합의

12) 우리 주택임대차보호법 개정 시 참고 필요

13) 임대료 상한제는 1984년 개정 이래 제7조에서 5% 이내로 이미 규정되어 있음. 개정안은 갱신 시도 적용하려는 취지이므로 임대료 상한제 '도입'이 아니라 '확대 적용'이 적절함.

(2) 국토부 의견에 대한 반론

- 도입 시 단기간에 전월세 가격 급등 주장에 대해,
 - * 정부가 임대료 폭등 사례로 언급하는 89년도 입법은, 제정이 아니라 단지최단 기간을 연장(1년→2년)하는 내용뿐.
 - * 당시 조사에 의하면 임대인과 임차인의 10% 안팎만이 이 법 개정을 폭등 이유로 꼽음.
 - * 당시 아무런 규제가 없는¹⁴⁾ 상가임대료 상승률 더 높 은사실 설명 불가.
 - * 당시 '87~'90 4개년 간 임대료 지속 상승했고, 89. 12. 개정 전후 유의미한 임대료의 변화 없음.
 - * 공포 즉시 기존 임대차도 적용하게 하고, 신규임대차에도 적용토록 하면 임대료 상승 부작용 최소화할 수 있음.
- 기존 임대차에 적용시에 소급입법 논란 있고, 신뢰보호 원칙에 위배되는 측면 있다는 주장에 대해,
 - * 대법원 판례는 개정법에 특별히 경과규정을 두지 않은 경우, 개정법이 개정 당시 법률관계에 적용되는 것이 원칙이라는 함.
 - * 6월 임시국회에서 통과된 주택임대차보호법은 경과규정을 두어 일부 개정 조항에 대해 기존 임대차에 적용되도록 하고 있는 사례와 배치.
 - * 소급입법 또는 신뢰보호원칙 위반 아님
- 임대료를 한꺼번에 올릴 우려가 있음
 - * 유사 제도 도입 시행중인 상가건물임대차보호법 운용시 이런 문제점 지적되지 않음.
 - * 제도가 도입 되어도 최대 5%씩 3회 복리로 인상 가능해 한꺼번에 올릴 가능성 낮음.
- 임대주택 투자 축소시켜 임대주택 공급 감소(유지보수 기피로 노후화), 민간 임대시장 위축 우려
 - * 유사 제도 운용중인 외국 사례에서 임대주택 공급 감소 등 폐해 보고된 바 없어, 순수한 이론적 주장임.
 - * 상가건물임대차보호법 시행 후 상가 공급량 감소 보고된 바 없음.
- 재산권 침해 우려
 - * 헌법상 재산권에 대한 국회의 광범위한 형성재량 부여하고 있음.
 - * 이미 10년째 유사제도 운용중인 상가건물임대차보호법에 대해 헌법재판 제소된 바 없음. 물론 주택임대차보호법 인상을 상한 규정도 헌법재판 제소된 바 없음.
- 근본적 해법은 주택시장 정상화를 통해 매매수요로 전환→임대시장 안정화
 - * 장기적으로 매매가 상승은 임대시장 불안정 촉발하므로 해법이 될 수 없음.

14) 상가건물임대차보호법 2001. 제정

- * 정부의 숨은 의도는, 임대시장 불안정성 유지에 매매수요로 전환을 유도하려는 것임
- * 주거복지로 패러다임 전환, 렌트푸어 대책으로 부당함.

(3) 개정내용 및 평가

- 중소기업법인이 직원의 주거지원을 위하여 주택을 임차하는 경우에도 대항력을 취득
- * 중소기업이 보증금을 보호하되 주거지원이 늘어날 수 있으나, 수량 미미해 큰 의미 없을 듯함.
- 보증금반환채권을 양수한 금융기관 등에게 우선변제권을 인정
- * 목돈 안드는 전세제도'의 일환, 하지만, 이자액 상당의 월세제도일뿐.
- 확정일자 부여절차와 차임 등의 객관적인 정보 제공 요청권 부여
- * 일견 유의미해 보이지만, 신규 임대차 체결하려는 자는 임대인 동의 없으면 확인 불가, 실효성 없음.
- 보증금의 월차임전환시 산정률의 상한을 한국은행 기준금리와 연동해 대통령령으로 정함.
- * 이 규정은 임대차기간 중(2년) 보증금 a월세 전환시 적용되는 규정으로서, 현실적으로 기간 중 전환 요구하는 임대인 없어 사문화된 규정¹⁵⁾이므로, 개정은 무의미함.
- * 시행령에 상한의 범위를 특정하지 않은 채 위임해 현행보다 유 불리를 알 수 없음.
- 인상률 초과차임 반환청구 가능
- * 인상률 상한제 등이 사문화된 조항이므로 현실적으로 임대료 인상률 초과 수취하는 경우 없어 무의미한 규정임.

(4) 총평

- 대통령 공약한 주거복지로의 패러다임 전환에 따른 렌트푸어 대책 어디에도 녹아 있지 않다.
- 민주당은 현수막을 통해 6월 임시국회 성과로 주택임대차보호법 개정을 들었는데, 과연 어느 지점이 성과인가?

15) 현행 주택임대차보호법 상 임대료 5% 상한제 규정한 제7조도 같은 이유로 사문화된 조항임.

4. 월세화와 주거복지

(1) 월세화 경향 현황

년도	1995	2006	2010	2012
전세(A)*	29.7	25.88	24.27	24.6
월세(B)	11.9	18.96	21.43	21.6
비율(B/A)	40	73.49	88.29	87.8

*주택 재고 대비, 단위 %

(2) 원인

- 매매가격 안정세(2009년 이후 안정)-매매차익 줄어
- 저금리 유지- 전세자금 운용수익 낮아져

(3) 영향

- 주거비 부담 증가
 - * 임대료 부담으로 매우 어렵다는 가구가 전세가구 중 약 10%, 반면 (보증부) 월세 가구 중 약 45%로 (보증부)월세 가구가 주거비 부담을 현저히 크게 느낌.
 - * 현재 전세 선호 이유도 비교적 월세에 비해 주거비 부담이 적기 때문임.

- 매매가 하락

- * 매매가격이 비교적 안정된 외국은 월세가 주택 모기지 이자보다 높음.

(예) 미국 서부, 매매가격 50만달러, 월 임대료 3천달러, 매매가 대비 연간임대료 비율 7.2%(모기지 이자 4%)

- * 우리나라도 그렇게 된다고 하면, 아래 예처럼 가계 소득대비 임대료 능력 없음 (예) 매매가 : 5억원 / 매매가 대비 적정 연간 임대료비 : 5~8%, 추정 임대료 : 2500만원(월 208만원)~4000(월333만원)만원

※ 서울 도시근로자 가구 평균 연소득 4850만원('12년) 대비 연간임대료 비율 50%~80%

- * 투자수익률에 도달하기 위해 소득 상승 없이 임대료 부담능력을 증가시키는 것이 곤란하므로, 집값이 목표 수익률에 도달할 때까지 하락할 가능성 높음.

CF)매매차익이 없다는 전제임.

- * 월세화-매매가 하락이 상호 촉진작용을 일으킬 가능성 있음.

- 기업형 임대사업자 증가

- * 매매가 안정기는 상승기 보다 부동산 투자 수익을 내기 어려움.
- * 경험과 지식, 자본력, 조직, 규모를 갖춰야 수익을 낼 수 있음.
- * 그런 이유로 개인 임대인은 감소하고, 기업형 임대사업자가 증가할 것임.

- 임차인 조직화

- * 외국 약 50개국에 임차인 협회 조직이 구성되어 있음.
- * 우리나라에는 최근 전국세입자협회(준)이 발족했으나, 아직 조직화 부족.

- * 그 이유로 외국과 달리 임대인 1: 임차인 1 구조로 인해 단결 필요성 낮다는 점 지적됨
- * 기업형 임대사업자가 증가하면 1: 다수 구도를 통해 협상력을 높이기 위해 조직화 필요성이 높아짐.

사회경제정책포럼 회의록(전문)

<서민 주거불안 어떻게 해소할 것인가?>

- 사회 : 김성진 변호사
 - 발제 1 : 공공임대주택의 다양화와 세입자 주거안정을 위한 정책과제
(변창흠 교수/세종대학교 행정학과)
 - 발제 2 : 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제
(남원석 연구위원/경기개발연구원)
 - 지정토론 : 임대차보호법, 월세화 그리고 주거복지 (김남주 변호사)
 - 참석토론 : 변재일 민주정책연구원장, 김현미 의원, 임내현 의원, 장병완 의원, 오제세 의원, 김남근 변호사, 정책위 전문위원(김범모), 민정연 연구위원(이동호, 박정식, 고영국, 정재철, 김홍석), 국회보좌진 등 20여명
-
- 일시 : 2013.7.10(수) 오전 7시 30분
 - 장소 : 국회 의원회관 524호 세미나실
 - 정리 : 박은경 인턴

김성진 : 서민 주거불안에 대해서 발제를 듣도록 하겠다. 최근 전세 값이 많은 사람들의 걱정이다. 전세 값에 관련된 구조적인 불안도 있고, 전세를 가지고 임대인들의 문제가 해결될 것인가에 대한 의문점도 있다. 전세문제와 더불어 장기적으로 서민들의 주거불안을 어떻게 해소할 것인가가 이번 세미나의 주된 내용이 될 것이다. 먼저 변창흠 교수님의 발제를 듣도록 하겠다.

□ 발제1 : 공공임대주택의 다양화와 세입자 주거안정을 위한 정책과제(변창흠 교수)

변창흠 : 오늘 전체 주제가 ‘서민주거 불안을 어떻게 해소할 것인가?’이다. 따라서 세입자의 주거 불안정의 해소를 위한 대책들을 중심으로 논의를 하고자 한다. 그 중에서도 공공임대 주택 공급정책에 대해서 주로 이야기할 것이다. 공공임대 확대 정책이 여러 가지 문제가 있기 때문에, 이 공공임대 주택을 다양화할 뿐만 아니라 세입자 주거 안정을 위해서 공공임대 주택 외에 다른 정책수단이 무엇이 있는가를 논의해야 한다고 생각한다.

현재 우리 주택시장은, 과거에 문제라고 했던 부분이 상당부분 해소되어 새로운 국면에

처해있다. 과거에는 주택이 부족해서 주택의 가격이 오르고 질이 저하되는 측면이 있었다. 지금은 공급문제나 가격문제가 해소되었고, 오히려 공급을 축소하는 상태이며 가격에 있어서도 폭락을 우려할 정도이기 때문에 과거처럼 가격급등의 문제는 상당히 해소되었다고 볼 수 있다. 이런 상황임에도 불구하고 각종 정책들은 과거 방식을 답습하고 있는 것 같다. 공공임대주택 정책도 공급위주의 관성이 그대로 있다. 전체주택에서 20~30% 해야 한다는 막연한 주장들이 제기되고 있다. 최근에 이런 방식 이외에 여러 가지 수단이 있는데, 이러한 것들과 공공임대주택이 어떻게 역할분담을 할 것인지 등에 대해 충분한 논의가 필요하다.

□ 주택정책의 유형화와 주거안정을 위한 정책의 선택

주택시장의 새로운 방향설정이 필요하다. 주택 정책을 복지국가 모형에 따라 몇 가지 유형화하려는 시도들이 있었다. 가령 할로(Harloe)라는 사람은 복지국가 유형에 있던 모형을 그대로 사용했다. 그러나 우리나라는 다르다. 특히 동아시아 국가들은 유럽과 다르기 때문에 특별한 유형이 필요하다고 본다. 최근에 주택 정책과 관련하여 주거복지에 대한 관심이 높아지면서, 유럽과 같이 다시 공적 부문이 적극적으로 개입해야한다는 논의가 증대하고 있고 실제로도 그렇게 가고 있다고 생각한다. 그렇지만 과거에 중앙정부가 집중해서 관리하는 것과는 다르게 새로운 유형이 나타나고 있다. 주거 안정을 위한 여러 수단들은 공공임대 주택에만 있는 것이 아니라, 자가 보유를 확대하는 방식, 민간임대 사업자를 육성하는 방식, 민간임대를 관리하는 방식 등 여러 가지가 있을 수 있다.

그런데 자가 주택 촉진정책은 여러 부작용 있을 수 있다. 현재 우리 자가 주택의 보유율은 61%이기 때문에 급격하게 높이는 것은 어렵다. 오늘 주로 다루겠지만 공공임대 주택은 막대한 재원이 들고, 급격하게 늘리기가 어렵다. 민간임대 사업자를 육성하는 것도 수익성에 맞춰서 하게 된다면 임차인의 안정성을 보장하기가 어렵다. 그렇다면 기존의 민간임대주택에 대한 체계적인 관리가 필요하다고 생각한다.

유형으로 본다면 현재 우리 주택 정책이 주로 ‘자가주택 촉진형’, MB정부 이후 부터는 ‘민간인취득 활성화형’에 맞춰져 있었다. 앞으로는 공공개입형으로 가되, 공공임대주택 주도형에다가 민간인 주택을 사회적으로 관리하는, 독일식 방법으로 가야한다. 주택정책 선택도 과거에 공공개발형에서 민간관리형으로 가야한다. 그런데 임대주택 부분만 보면, 임대주택을 많이 공급하면 기존의 세입자의 주거안정이 자동적으로 보장될 것이라는 생각은 한계가 있다.

□ 기존 공공임대주택 공급모형의 실패구조

현재 우리 공공임대주택 현황은, 7페이지에 <표3>에서 볼 수 있듯이 전체적으로 장기임

대만 보면 5%정도 수준이다. 지금 건설 중인 것까지 보면 7%정도 이다. 여전히 OECD 국가 들에 비해서는 부족하지만, 이것을 급격하게 올릴 수 있는 것이 아니다. 이러한 임대주택을 공급하는 것도 어려운 상황에 처해있다.

한편으로는 임대주택 목표라는 것이 명확한 수요에 기반 했다고 하기보다는 정치적인 공약으로 전락하는 경우가 많았다. 특히 19대 총선에서 새누리당이 연간 20만호 하겠다고 한 것이나, 2003년에 참여 정부 때 만들었던 공공임대주택 비중을 2018년까지 12%하겠다는 목표가 아직도 변하고 있지 않다. 장기적으로 몇 %로 해야 하는지 확정되진 않았지만 대부분 20% 정도로 보고 있다. 그렇다면 현재 자가주택 보유율이 60%이고 나머지 40%가 자가주택을 보유하지 못한 것인데, 그중의 반을 공공임대로 공급하겠다는 것인데 그것은 무리이다. 민간임대 시장이 충분히 있는데 그것을 없앨 수도 없는 것이다. 그래서 작년에도 도시연구소에서 같이 논의를 했었는데, 최종적인 목표가 10%정도밖에 되지 않을 것이라는 얘기가 있었다. 2028년까지 15%는 약간 상징적인 의미이다. 그 중에서도 순수한 건설형 임대주택이라기보다는 기존에 민간임대주택을 관리하는 형태를 합했을 때 15%이다. 연간 10만호에서 11만 5천호 정도로 잡는 것이 적당하다.

그 다음으로 임대주택의 양에 대해 계속 강조하는 이유는, 이것을 공급하다보면 LH문제가 있고, 또 하나는 정비사업이 있는데 정비사업이라는 것은 기존에 저렴한 주택을 없애고 새로 지어야 하니까 지으면 지을수록 저렴한 주택이 없어지는 형상이다. 11페이지 <표7>에서 주택재개발사업의 경우 세입자 임대주택이 27%밖에 안 되고, 나머지 73%는 또 다시 새로운 임대수요가 되는 것이다. 서울시의 경우에 전체 임대주택에 40%를 공급해야 하는데, 이를 공급하기 위해서는 기존의 주택을 없애야 하기 때문에 이 자체가 목표가 되기 어렵다.

□ 대안적 공공임대주택의 원칙과 패러다임

결국은 대안적인 임대주택 정책의 패러다임을 새로 만들어야 한다. 임대주택을 필요해서 만들더라도 기존의 원주민이 정착하고 공동체가 유지되어야 한다. 또한 세입자가 부담 가능한 것이 되어야 할 것이다.

그 점에서 보면 임대주택의 유형도 다양한 모델을 생각해봐야 하는데, 금액·위치·주체 등에 대한 여러 가지 유형을 고민해보아야 한다. 중앙정부가 LH 동원해서 공급할 뿐만 아니라, 지자체, 가옥주, 사회적 경제 주체 등 다양한 주체가 공급과 운영에 참여할 수 있어야 한다. 주택의 점유유형도 임대와 소유, 두 가지가 아니라 이것의 중간 영역도 있을 수 있고, 공공하고 민간 두 가지 영역의 중간이 있을 수 있다. 12페이지에 <그림1>을 보시면, 순수하게 임대와 자가 사이에 매우 다양한 유형의 모델이 존재할 수 있다. 협동조합 유형에도 임대관리형·공동지분형·자가건축형 등 여러 가지 유형이 있으니, 이러한 여러 유

형이 만들어 질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

마침 서울시에서 대안적인 임대주택과 관련한 여러 가지 실험을 했다. 유형도 지속확대형, 저비용·고효율형, 복지서비스연계형, 공공·민간 협력형 등 다양하다. 박원순 시장이 8만호 계획을 하면서, 6만호는 기존 방식대로 하되 2만호는 임대주택의 영역을 확장하여 민간부문과 다양하게 협력하여 임대주택을 공급하는 새로운 방식을 시도한 것이었다. 이 새로운 방식이 생각보다 재원이 많이 들지 않고 빨리 조달이 가능해서, 처음에는 8만호도 의문이었는데 올해 초에 '8만호 +α계획'을 발표했다. 새로운 유형들이 호응도 괜찮고 기존시장의 충격도 다소 적은 것 같다.

□ 대안적 공공임대주택 공급활성화를 위한 정책 방안

그런데 문제는 대안적인 공공임대주택을 공급활성화 하기 위해서는 여러 가지 법률정비가 필요하다. 서울시에서 하고 있는 이 대안 임대주택은 현재 임대주택법에 있는 주택이 아니다. 그러다 보니 입지 상, 토지 취득, 도시계획이나 건축 상의 혜택이 전혀 없고, 국민주택 기금을 받을 수 없게 되어있다.

다음으로 정비 사업이 문제인데 그 동안에는 고급주택을 신속하게 공급해야한다는 정책목표에 따라 수익성에 부정적인 영향을 미치는 요소들은 대부분 규제완화를 명분으로 폐기 및 완화되었다. 그러나 아까 말씀드린 것처럼 이렇게 공급하는 것이 기존의 주택을 멸실해서 새로운 임대수요를 만들어 내기 때문에, 이를 위해 만들었던 소형주택 의무화나 임대주택 의무화를 폐기했던 것들 다시 복원하거나 조정이 필요하다고 생각한다.

공동체 육성을 통한 대안적 임대주택 공급이 활성화 되어야 한다. 또한 무엇보다도 중요한 것이 다양한 주거복지 수단 간의 연계와 통합이 필요하다. 임대주택만 공급한다고 될 것이 아니라, 임대주택 외에도 현지주택을 계량하거나 계량비용을 지원한다든지, 또는 주거급여나 바우처 같은 주거비를 보조한다든지 하는 다양한 제도와 결합할 필요가 있다. 같은 주거복지 서비스라고 하더라도 어떤 유형인가에 따라서 임대료가 다르다. 최저생활대상자이면서도 공공임대주택에 들어가느냐, 국민임대주택에 들어가느냐에 따라 달라진다. 따라서 이렇게 관리 주체에 따라서 달라지지 않도록 하는 것이 필요하다.

더 나아가서는 주거복지 서비스에 대해서 임대주택과 주택바우처나 주거 급여 등 중에서 선택이 가능하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 이에 대해서 충분한 정보를 주고, 종합적으로 관리하는 프로그램이 필요하다. 지금 현재 지역별 임대료는 얼마인가, 전체 생활비에서 주거비에 쓰는 비중은 얼마인가 등을 통합적으로 보고 그 수준에 맞추어서 지원해주는 시스템이 필요하다. 그러려면 이것을 관리할 주체가 필요한 것이다.

마지막으로 민간임대 주택 관리를 통한 세입자 주거안정 방안이 필요하다. 이 부분은 김남주 변호사께서 하실 것으로 생각한다. 현행 임대차 보호법에서 부족한 부분인 임대료 상승률 제한, 계약갱신청구권 부분 등에 대해 보완이 필요하다. 특히 그 중에서 계약임대주택은 현재 '준공공임대주택'으로 입법화 됐다. 당초에 이 제도를 제안했었을 때는, 지방세나 국세를 감면해주는 것 이외에도 리모델링 비용을 지원해주거나 용자해주는 것까지도 포함했었는데 이번에 대책에서는 빠져있다. 이 부분을 통합하여 관리할 필요할 것이라 생각한다. 준공공임대주택의 대상주택은 2013년 4월 1일 이후 신규로 구입한 주택에 대해서만 적용이 되기 때문에 과거에 비공식적인 민간임대 시장에 대해서는 전혀 적용이 되지 않는다. 따라서 기존임대 주택도 적용될 수 있도록 대상을 확대하는 것도 필요하다.

□ 세입자의 주거복지실현을 위한 추가적인 정책과제 제안

소득계층별 맞춤형, 수요자 선택형 주거복지대책 종합구상

첨부한 자료는 세입자의 주거복지 실현을 위해서 임대주택제도 외에 필요한 것을 적어보았다. 간단히 말씀드리면 우선, **소득계층별 맞춤형, 수요자 선택형 주거복지 대책을 종합적으로 구상 및 수립할 필요가 있다. 이것을 위해서는 주거복지 기본법을 제정할 필요가 있다고 본다.** 현재 주거복지기본법이 이미경 의원님의 대표 발의로 올라와 있지만 주택바우처, 리모델링, 임대주택 등을 모두 포괄하려면 별도의 법안이 필요하기 때문이다. 또한 앞서 말씀드린바와 같이 주거복지계획을 매 10년마다 수립하는 등 중장기적인 주거복지계획을 열거하고 단계별로 시행방안을 내야할 것이다.

주택바우처 공급과 다른 주거복지 수단과 통합

다음으로 소득계층별로 제공 가능한 다양한 주거복지정책을 통해, 어느 계층에 어떤 복지혜택을 제공할 것인지 종합적인 검토가 필요하다. 또한 최근에 국토연구원에서 주택바우처에 대해 연구하고 있고, 금년 내에 시범사업부터 시행할 예정이다. 우선은 복지부에서 하고 있는 주거급여와의 통합문제가 있고, 임대주택과 통합하는 문제가 남아있다. 이 부분은 계속 논의되어야겠지만, 주택바우처가 1조에서 2조정도 돈이 드는데 이것이 돈만 주는 것이 중요한 것이 아니라 지속적으로 이 돈이 제대로 쓰이고 있는지 관리해야한다. 따라서 국토부에서 현재 주거복지사 제도를 추진하고 있는 것으로 보인다. 이것을 한편으로 보면 주거 수준에 대한 서비스 평가, 상담, 자산관리, 주택바우처 등을 통합한 것이기 때문에 이 부분에 대해서 명확한 정립이 필요하다. **개인적으로는 주거복지사를 따로 두는 것이 아니라, 사회복지사와 통합하는 것이 바람직하지 않은가 하는 생각을 하지만, 주택 쪽에서 보면 사회복지사는 보건복지부 일이기 때문에 별도로 제도를 두는 것 같다.**

세입자의 주거안정을 위한 주거복지정책으로는 임대차 등록제, 계약갱신 청구권 보장과 임대료 인상률 상한제, 전세금 보증지원센터 설치, 임대료 분쟁조정위원회 설치, 월세 전환율의 조정 등이 있다. 이는 다른 제도들과 통합해서 갈 필요가 있다. 가령 세제에서 양도소득세에 대해 다주택자의 중과제도를, 임대차등록제도와 결합하여 준공공임대주택과 빅딜을 하는 것도 필요하지 않을까 생각해본다.

저소득층 집수리와 리모델링 지원을 통한 주거환경 개선

세 번째는 저소득층 집수리와 리모델링 지원이다. 집수리 사업이 각 부처별로 진행되고 있다. 농림부에서는 농어촌주택개량, 국토부에서는 주거현물집수리사업 등 이런 식으로 되어 있기 때문에 이런 것들을 통합하여 지원할 필요가 있다. 아까 말씀드린 준공공임대주택은 서울시에서는 ‘리모델링 지원형 장기안심주택’으로 추진하고 있다. 지금 시범사업을 곧 시작할 예정인데, 이것이 성공적으로 된다면 이를 보다 확대할 필요가 있다.

다양한 공공임대주택 모델의 개발 및 공급(협동조합주택 등)

무엇보다 중요한 것이 공공임대 주택의 다양한 모델이 필요하다. 지역별·주체별·제공서비스별 등으로 다양화하고 이러한 유형들 중에서 계속 제도적으로 보완하고 뒷받침하고 해야 한다. 가령 주택임차형 모델, 국민주택기금을 활용한 모델 등도 가능하고, 협동조합과 관련해서도 한 열 가지 정도의 모델이 가능하다. 그 외에도 끊임없이 많은 유형들이 개발이 가능하고, 또한 추진 중에 있다.

공공임대주택과 공동주택 관리를 통한 주거복지 제고

또한 공공임대주택 관리와 관련한 부분이다. 이것에 대해서 장기 공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상지원법이 있지만, 이는 50년 이상 임대주택에만 한정되어 있다. 국민임대주택과 같이 30년도 적용될 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 좀 더 나아가면 일반 공동주택에 대해서도 동일하게 주거복지 측면 및 공동체 활성화 차원에서 정부의 법적 지원이 필요하다. 그리고 우리나라는 공동주택의 장기수선유지관리비가 너무 적다. 이 부분도 법률적인 검토가 필요하다. 과거에는 금방 재건축을 할 것이기에 장기수선유지비가 필요가 없었는데, 최근에는 단시간 내에 재건축 가능성이 크지 않기 때문에 최소한 연간 건축비 1%정도는 충당하도록 해야 할 것이다. 마지막으로 민간임대 사업자에 대해서도 관리가 필요한데, 현재 준공공임대주택을 진행하면서도 민간임대 사업자를 관리하고 있지만 이들에 대해 적정 수익료를 보전해주되 임대료를 사회적으로 통제하는 방법을 적극적으로 확대한다면, 현재 임대주택이 갖고 있는 문제를 보완할 수 있을 것이다.

김성진 : 변창흠 교수님께서 공공임대주택 관련해서 다양한 형태의 임대주택이 가능하며, 다양한 주거복지수단과 연계통합이 필요하다는 것에 대해 말씀해 주셨다. 다음으로 남원

석 경기개발연구원 연구위원님의 발제를 듣도록 하겠다. 제목은 '민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제'이다.

□ 발제2 : 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장을 위한 정책과제(남원석 연구위원)

남원석 : 최근 제가 관심을 가지고 있는 것이, 민간임대주택에 사는 저소득세입자에 대한 것이다. 과거에는 민간임대주택을, 공공임대주택으로 넘어가기 위한 전 단계 혹은 자가를 보유하기 위한 잠정적인 주거형태로 봐왔다. 그래서 민간임대 자체에 대한 주거복지차원의 지원이 충분히 고려가 안 되었다. 따라서 민간임대도 하나의 중요한 점유형태로 보고, 이것에 대한 정책적인 지원이 필요하다고 생각한다.

□ 기존 주거지원정책의 한계

기존 주거지원정책의 한계를 보시면, 장기공공임대주택 재고가 전체 주택의 5%도 미치지 못하는 상황에서 연11만호를 공급한다고 하는데, 이러한 목표달성을 한다고 하더라도 2017년에는 8%정도가 된다. 그렇다면 결국은 공공임대주택 공급만으로는 한계가 있다는 것이다. 특히 재원의 제약에 있어서도, 계속적으로 경기가 안 좋다 보니까 국민주택기금 조성도 원활하지 않을 것으로 보인다.

주택구입자금 용자에서 최근의 4.1 사회대책에서 여러 가지가 제시가 되었습니다만, 과거 트렌드를 보면 우리나라의 자가율이 50~60%를 오가는 수준이지 그 이상을 벗어나기 힘든 것으로 보인다. 최근으로 오면 올수록 30~40대의 자가율이 떨어지고 있다. 이는 자가구입능력의 약화, 또는 부동산 경기 침체기에 주택구입 자체를 유보하고 있는 배경에서 나타나는 것이다. 5페이지 <표5> 보시면 정부가 4.1대책에서 주택구입을 촉진하는 정책을 내놓았지만 사실은 소득 1~3분위 정도까지도 포괄하는 데는 여러 가지 한계가 있다. 자가 지원의 규모면에서 본다고 하더라도 전체 민간임대 세입자에 비해서는 적은 규모라고 볼 수 있다.

전세자금융자 제도가 있지만 이것 역시 신용도에 따라서 대출의 제약이 발생할 수 있고, 근로자서민 전세자금에 비해서 저소득가구 전세자금융자실적이 굉장히 저조하다. 즉 이것 역시 계층적인 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황을 봤을 때, 결국은 민간임대주택이라는 점유형태에 대한 고유한 정책적 관심이 필요하다. 따라서 이를 주거권의 관점으로 보고자 한다.

□ 주거권의 관점에서 본 민간임대주택 거주가구의 실태

주거권의 구성요소에 대해서 다양한 논의들이 있지만, 7페이지에 <표8>을 보시면 네 가지 정도의 주거권의 구성요소가 있다. 거주가능성, 서비스 접근가능성, 부담가능성, 점유안정성 이다(UN인권최고대표사무소, OHCHR). 거주가능성은 건축규정이나 법에 부합하는 주택인지에 대한 것이며, 서비스 접근가능성은 위생, 상수도, 쓰레기 처리 등의 개선과 관련된 것이다. 부담가능성 면에서는 소득 대비 저렴한 주거비여야 한다는 것이고, 점유안정성은 강제퇴거 금지, 법에 의한 지속거주 보장한다는 등의 내용이다. 이 네 가지를 중심으로 주거권을 생각한다면 민간임대 주택에 대한 고유한 정책을 고려할 때, 개별적인 정책 수단만 생각하기 보다는 주거권의 구성요소에 부합하는 정책수단의 집합, 세트를 고려해야 한다.

실태를 보면 거주가능성과 관련해서 민간임대가 가구당 주거 면적이거나, 1인당 주거 면적이 비교적 넓은 측면이 있다. 이는 1인 가구가 상대적으로 많기 때문에 나온 결과로 보인다. 건축연도를 보면 민간임대에 굉장히 오래된 주택이 많이 분포하고 있다. 따라서 양질의 신규 민간임대가 보완될 필요가 있다. 서비스 접근가능성을 보면, 아무래도 민간임대에 사시는 분들은 만족도가 굉장히 낮은 것으로 보인다. 공공임대 같은 경우에는 단지계획으로 공급되는 것이 많기 때문에 상대적으로 편의 시설 등이 잘 갖추어져 있다. 부담가능성에 대해서 10페이지 보시면, 월세측면에서 소득대비 주거의 비율도 상대적으로 높다. 점유안정성 측면에서는 공공임대 거주가구의 평균 거주기간이 약 2.5년 더 긴 것으로 나타났다.

□ 민간임대주택 거주가구의 주거권 보장 방안

이런 상황을 토대로 했을 때 주거권과 관련된 정책을 제안 드리면 거주가능성과 관련해서는 결국 양질의 민간임대주택 제고를 어떻게 확보할 것인가를 고민해야 할 것이다. 따라서 양도세 중과에 대해 감면을 고려해야 한다. 물론 양도세 중과가 폐지가 된다고 하더라도, 그 사람들이 민간임대사업자로 전환하지 않으면 정책적으로 아무런 효과가 없다. 그렇기 때문에 **양도세 중과 감면과 민간임대 사업자로의 전환을 어떻게 촉진시킬 것인가를 함께 고민하는 접근이 필요하다.** 개인적인 생각으로는 차등과세를 통해서 임대사업자로 있는 것이, 다주택자로 있는 것보다 더 유리한 세제구조를 만들어가는 것이 필요하다고 생각한다. 예를 들어 14쪽 <표21>을 보시면, **취득세나 재산세 측면에서 면제의 폭을 확대하는 것과 같은 차등과세를 통해 이 다주택자를 확대하고, 그리고 이들이 임대사업자로 전환할 수 있는 인센티브 구조를 만들어 가는 것이다.**

다음으로 서비스 접근 가능성 측면에서는, 현재 주택개보수 정책이 주로 내 집을 가지고 있는 저소득층에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 세입자들에게는 집수리 혜택이 충분히 제공되지 못하는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 정책적인 편의상 세입자는 제외가 되어 왔

다. 임차임대상의 개보수 사업을 새로 설계를 할 필요가 있다. 외국 같은 경우 세입자에 대한 지원제도가 있다. 일단은 정부가 집수리에 대한 대출을 해주고, 대출에 대한 전제조건으로 협약을 체결한다. 일정기간 동안은 정부가 정한 소득수준 이하의 저소득층을 입주시키고, 임대료의 상한선을 설정하게 한다. 이 협약기간을 완료하면 그동안에 정부가 지원했던 대출금은 보조금으로 전환되어 상환의무가 소멸된다. 이 협약을 지키지 못하면 이자에 상응하는 금액까지 물어내야하는 구조로 임차인에 대한 개보수사업이 시행되고 있다. 우리도 이러한 제도를 생각해볼 수 있을 것이다.

부담가능성 측면에서는 주택바우처와 준공공임대주택이 4.1 대책으로 나왔었는데, 주택바우처 같은 경우에는 현재 정부가 구체적인 내용공개를 충분히 하고 있지 않은 상황이다. 전월세 상한제라든지 공정임대료 등과 같은 등의 부수적인 장치가 있어야, 주택바우처로 인한 임대료 인상의 가능성에 대처할 수 있다고 생각한다. 준공공임대주택에 관련해서는 현재 4.1대책에서 낸 것이 세제 감면이 중심이 되고 이를 임대사업자 수준으로 감면을 해주겠다는 것이다. 그러나 과연 이것을 준공공임대료 부를 수 있느냐에 대해 의문이 있다. 사실 그렇게 되면 차라리 5년짜리 임대사업자로 전환하는 것이 다주택자 입장에서는 더 유리하다고 생각한다. 그런 의미에서 보면 준공공임대가 세제감면으로 성공할 수 있을 것인가에 대해서 좀 회의적이다.

이것과 더불어서 한 가지 더 생각해 볼 것이, 매입임대주택이라는 것이 있다. 이는 공공이 매입하는 것 이외에 민간이 매입하는 것이다. 민간이 매입하는 것에 대해 정부가 6,000만원 지원을 한다. 정부가 자금을 지원함에도 불구하고 임차인의 선정이나 임대료 설정과 같은 부분이 모두 임대사업자의 자율에 맡기고 있다. 이는 문제가 있다. 정부의 돈이 들어가면 그것을 상환할 때까지 공공의 목적에 부합하게 운영하는 방식으로 제도가 개편될 필요가 있다. 이런 형태가 활성화되어야 비로소 준공공임대주택이라고 부를 수 있다고 생각한다. 따라서 개인적으로 준공공임대를 세제 중심으로 가는 것은 비판적이다. 체계적으로 운영할 수 있는 방안들을 고려해볼 수 있을 것이다.

점유안정성과 관련해서는 '임대차계약갱신청구권'이 중요할 것이라 생각한다. 구체적인 법안 논의단계까지는 가지 않은 것으로 알고 있는데, 대신에 우려되는 것은 집 주인이 집세를 갑자기 올릴 것이라는 점, 공급부족을 초래할 것이라는 점에 대한 우려가 있지만, 앞서 말씀드린 바와 같이 세제 개편이나 국민주택자금 활용 등으로 보완해 나가면 크게 문제는 없을 거라 생각한다. 세입자의 주거안정은 고유의 정책영역으로 보아야 하며, 그것을 위해서는 한 가지 정도의 개별적인 정책수단으로 대응해서는 안 될 것이다.

김성진 : 남원석 연구위원께서 민간임대주택에 대해서 주거권 중심으로 말씀하셨다. 다음

으로는 민변 부동산 팀장을 맡고 있는 김남주 변호사께서 발제를 해주시겠다. 현재 임대차 보호법이 통과가 되었지만 미흡한 부분이 있는데, 이와 관련하여 법제도를 어떻게 가져갈 것인지에 대해 발제를 듣도록 하겠다.

□ 지정토론 : 임대차보호법, 월세화 그리고 주거복지(김남주 변호사)

김남주 : 지금까지 민간임대 시장은 자가 소유 전의 임시적 주거형태로 봐왔다. 그러나 현재는 민간임대 주택에 거주하시는 분들이, 평생 주거로도 살았으면 좋겠다고 생각을 하고 그러한 욕구가 증대하고 있다. 따라서 이에 대한 수요가 늘고 있다.

현행 주택임대차 보호법의 문제점을 보면, 81년도 제정 이래 전면적인 개정은 한 차례도 없었다. 외국에 비하면 양이 상당히 적다. 전체 가구의 40% 가까이 민간임대주택에서 살고 있는데 그 분들을 보호하기 위해서 총 19개 조항만 가지고 있고, 그 중에서 대부분이 보증금 보호를 위한 것이다. 현행 규정에 주거안정관련 규정은 대항력, 기간을 2년으로 보장하는 임대료 규제, 목시적 갱신 조항 등이 있다. **장기 임대기간을 보장하는 것과 같은 조항은 없다. 따라서 보호법의 방향이 보증금 보호에서 주거 안정으로 중심이 이동해야 할 필요가 있다.**

주택임대차 보호법의 방향을 보면 우리나라와 비슷한 상황이 아마 독일이 아닐까 싶다. 자가 주택비율과 임대비율이 우리나라와 비슷하다. 다만 차이가 나는 것은 민간임대 시장에서 기업형 임대가 대부분이고, 우리나라는 거의 개인이 임대인이다. 우리나라가 독일제도에서 많이 차용을 해서 전체적으로 독일 법체계와 유사하다.

독일법의 특징은, 주택임대차보호계약법과 임대료인상규제법을 2011년에 민법전에 편입했는데 기간 보호에 관해서는 무기 임대차 계약을 원칙으로 하고 있다. 따라서 정당한 사유가 없으면 해지가 불가능하도록 해서 기간을 보장하고 있다. 특이한 점은 주택을 두 가구 이하로 소유하고 그 중에서 한 주택에 거주하고 있는 임대인은 정당한 사유 없이도 해지할 수 있다. 개인적인 견해이지만, 주택임대차보호법에 대해서 현재 정부와 여당이 상당히 반대하고 있다. 따라서 야당이 개정·발의한 법안을 통과시키기 어려운 점이 많다. 따라서 수정법안으로 적용범위를 양보한다든지, 금액에 따라 인상률을 변동한다는 등의 수정안을 추진해보는 것도 한 가지 방법일 것이라 생각한다. 임대료에 관해서는 독일에서 3년 안에 임대료 비교표에 의해서 인상할 수 있고, 인상하더라도 사유를 서면으로 명시하도록 되어있다. 과도한 임대료를 받는 경우에는 ‘임대료 폭리죄’에 의해서 처벌을 받는다.

독일법을 보고 착안할 점은, 장기 갱신요구권이 필요하다는 것이다. 다만 기간 보장에 예

외를 두는 것은 우리나라도 고민해볼 필요가 있다고 생각한다. 이것은 3주택 이상의 소유자가 정당한 사유가 있을 때 갱신을 거절할 수 있다는 것인데, 우리나라 같은 경우 3주택 이상의 경우 최근 마지막 통계인 2007년 통계로 봤을 때 10%이내이다. 이렇게 할 경우에는 적용되는 범위가 상당히 적을 것이다. 따라서 1주택을 소유하고 있는데 그것을 임대로 제공하는 경우와 같이, 예외적인 경우에만 적용한다는 등의 방법을 고민해 볼 필요가 있다. 임대료 인상률을 소규모 임대사업자는 9%, 나머지는 5% 정도로 차등 적용하는 것도 방법이다.

임대주택 규모에 따라서 적용을 여부가 결정되는 경우에, 현재로서는 적용이 적을 가능성도 있지만, 정부여당이 계속 반대하고 있는 입장에서 아무것도 입법이 안 되는 것보다는 조금이라도 입법을 하는 것이 중요한 것 같다. 장래에는 임대사업자들이 규모가 대규모될 가능성이 있기 때문에 적용범위가 넓어질 수 있을 것이다.

6월 임시국회 주택임대차보호법 개정 논의를 보시면, 야당이 갱신요구권과 임대료 상한제 도입을 주장했다. 개정 내용 및 평가를 말씀드리겠습니다. 중소기업 법인이 직원의 주거지원을 위하여 주택을 임차하는 경우에도 대항력을 취득하는 것, 보증금반환채권을 양수한 금융기관 등에게 우선변제권을 인정하는 것, 확정일자 부여 절차와 차임금의 객관적인 정보 제공 요청권을 부여하는 것, 보증금의 월차임 전환 시 산정률의 상한을 한국은행 기준금리와 연동하는 것, 인상률 초과차임을 반환청구 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이것이 과연 대통령이 공약한, 주거복지로의 패러다임 전환과 렌트푸어 대책을 실시하겠다는 내용이 녹아있는지에 대해서는 의문이다. 민주당도 길거리 현수막에 보면, 주택임대차보호법을 해냈다고 하고 있는데, 과연 주택임대차보호법이 실질적으로 의미 있게 개정된 것이 있는지 의문이다.

중소기업 법인이 직원에게 주택을 임차할 때 대항력을 취득하는 것에 대해서, 이렇게 보증금을 보호하면 중소기업이 주거지원을 늘릴 수 있지만 수량이 크지 않아서 큰 의미가 없는 것 같다. 보증금 반환채권을 양수한 사람에게 우선변제권을 인정하는 것도, 목돈 안 드는 전세제도의 일환이라고 하지만 사실상 이자를 월세로 내는 월세제도이지, 목돈 안 드는 '전세'제도는 아니다. 또한 확정일자 부여 부분과 관련해서는 언뜻 의미가 있어 보이지만, 새로운 임대차를 체결하는 사람이 그 내용을 확인해야만 의미가 있을 것이다. 그런데 여기에 임대인이 동의하는 경우에 한하는 단서조항이 있고, 이에 동의할 임대인이 사실상 거의 없을 것이기에 이 규정이 실질적으로 의미가 없다.

다음으로 보증금 월차임 전환 시 산정률을 제한하는 것과 관련해서는, 이 규정은 임대차

기간 즉 2년 안에 보증금을 월세로 전환하는 경우에 적용되는 규정인데 기간 내에 전환하는 예가 없다. 이것이 아무리 낮아져도 실효성이 없는 것이다. 인상률 초과차임 반환청구도 현재 2년 내에 인상률을 5%로 제한하고 있는데, 2년 내에 인상률을 초과하여 요청하는 집주인도 거의 없고 따라서 반환을 구하는 사례가 거의 없다. 실질적으로 무의미한 규정이라고 생각한다.

국토부 의견에 대한 반론을 말씀드리면, 국토부는 갱신요구권과 임대료상한제 도입 시 단기간에 전월세 가격이 급등한다고 한다. 정부가 임대료 폭등 사례로 언급하는 89년도 입법은 주택임대차보호법이 처음 제정된 것이 아니라 단지 최단 기간을 1년에서 2년으로 연장한 것일 뿐이다. 그래서 큰 변화가 아니었는데, 그것 때문에 민간임대시장이 동요해서 임대료가 상승된다는 것은 과장된 주장이다. 당시 조사에 의하면 임대인과 임차인이 10%안팎만이 법 개정을 폭등이유로 꼽은 것을 보면 큰 영향이 아닌 것을 알 수 있다. 또한 당시 아무런 규제가 없었던 상가임대료의 상승률이 더 높았다는 사실을 설명할 수 없다. 그리고 기존 임대차에 적용 시에 소급입법 논란이 있고, 신뢰보호 원칙에 위배되는 측면이 있다는 주장에 대해서는, 대법원 판례는 개정법에 특별히 경과 규정을 두지 않은 경우, 개정법이 개정 당시 법률관계에 적용되는 것이 원칙이다. 소급입법 또는 신뢰보호 원칙 위반이 아니다.

5페이지 하단에 ‘월세화와 주거복지’를 보시면, 제가 아이디어 차원에서 정리를 해보았다. 월세화 경향이 매우 빠르게 증가하고 있다. 1995년도에는 전세대비 월세가 40% 비율이었는데, 현재는 87.8%정도로 증가하였다. 그 속도도 매우 빠르고 2010년도에서 2012년도는 거의 변화가 없지만 언제 다시 월세화가 진행될지 모른다. 원인은 매매가격이 안정되어있고 매매차익이 줄었기 때문이라고 생각한다. 월세화가 촉진되면 주거비 부담이 증가하는 경향이 있다.

제 개인적인 견해이지만 이렇게 되면 매매 가격이 하락할 가능성이 있다. 매매가격이 비교적 안정적인 외국은 월세가 주택 모기지 이자보다도 더 높다. 우리나라는 그렇지 않다. 집값의 상승이 없다는 가정 하에, 우리나라는 주인이 5억짜리 대출에서 2억 정도의 손해를 보고 있다. 우리나라도 월세화가 진행되면 월세 가격도 더 높아질 가능성이 있다. 5억원 아파트를 기준으로 했을 때, 적정 연간 임대료가 5~8%되는데 그럴 경우에는 임대료가 연간 2,500만원에서 4,000만원 정도 된다. 즉, 월 200만원에서 330만원 정도 되는 것인데, 서울 도시 근로자 연간 소득이 평균 4,850만원으로 했을 때, 자기소득에서 50~80%를 지출해야 하는 것이다. 이렇게까지 월세가 높아질 수는 없을 것이다. 그러면 수익률이 낮아서 주택가격이 오히려 낮아지는 현상이 장기적으로 발생할 수 있다. 월세화가 매매가 하락과 상호 촉진할 것으로 보인다.

우리나라는 대부분 개인들이 민간임대시장에서 주택공급을 하고 있는데, 부동산 투자수익을 내기 어려워지는 상황에서 경험·지식·자본력·규모·조직 등을 갖추어야 수익률을 낼 수 있다. 따라서 기업형 임대사업자가 증가할 가능성이 높다. 기업의 임대사업자가 증가하면 그 영향으로 임차인 조직이 활성화 될 수 있다. 외국 같은 경우 임차인 조직이 형성되어 있는데 우리나라에선 임차인 조직이 잘 생기지 않는다. 그 이유는 임대인과 임차인이 1:1 조직이기 때문에, 단결해도 임대인과 싸우기가 어렵다. 외국 같은 경우 기업형이어서 같은 임대인에 대하여 같은 건물에 살고 있는 임차인들이 단결할 경우에는 협상력이 높아져 효과가 있기 때문에 조직화 요구가 있는 것이다. 우리나라도 기업형이 되면 조직화 필요성이 있고 협회들이 구성될 가능성이 높아질 것으로 보인다.

□ 전체토론

김성진 : 김남주 변호사께서 임대차보호법의 개정에 대해 말씀해 주셨고, 추가적인 입법 방향에 대해서 제안해주셨다. 월세화에 대한 고민이 필요하다는 점도 지적해주셨는데, 이렇게 발제를 마치고 질의응답 시간을 갖도록 하겠다.

이동호 : 남원석 연구원님이 양도세문제, 중과문제가 공공임대주택만으로는 어렵기 때문에, 양도세중과를 폐지하는 대신 임대사업자들의 등록을 유도하는 차등 세제를 제안하셨다. 이에 동의한다. 가격 급등기 때 도입되었던 각종 규제들 중에 하나가 양도세 중과제도이다. 그 문제를 임대사업자들이 등록을 해서 차등세제지원을 해준다면 공공임대주택 물량이 부족한 것을 상당 부분 해소할 수 있을 것이라 생각한다. 하우스푸어의 팔리지 않는 주택 5만 가구정도를 LH가 매입해서, 이를 렌트푸어에게 싸게 공급하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이라 생각한다. 하우스푸어 문제도 해결하고 렌트푸어의 전월세 부담도 덜어주기 좋은 방법일 것 같다.

다음으로 공공임대주택 공급이, 현재 OECD국가들은 10% 수준으로 알고 있다. 따라서 우리도 연간 12만호 정도로 계속 늘려간다면 2017년까지 10%정도의 수준으로 맞출 수 있을 것이다. 계약 임대 주택과 관련하여, 정부에서 5년 이상 장기계약을 하고 임대료 인상률을 정부기준에 맞추는 임대사업자에 대해서는 조세감면이나 리모델링 비용 등을 지원하는 각종혜택을 부여하는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 것들을 보완한다면 효과가 있다고 생각한다.

김범모 : 당 내에서도 공약 등을 할 때, 목표가 헛갈린다. 주거비 부담을 줄여주자는 것인지, 아니면 주택 가격의 안정인 것인지 불분명한 면이 있다. 전체적인 총량으로서의 주택의 공급량은 가구 수에 비해서 초과한 상태이다. 즉, 수요와 공급이 불일치하고 있다. 그

렇기 때문에 지역별로는 가격이 폭락하는 문제, 미분양 문제, 기존에 매매차익을 기대하고 전세로 운영하던 것들을 월세로 전환하는 것 등의 문제가 발생한다고 생각한다. 지역별 수요와 공급에 대한 불일치 문제에 대해서 조사하여 다른 대책이 필요한 것은 아닌지 궁금하다. 즉 총량적으로 전체적인 그림 이외에 다른 방향으로의 접근이 있었는지 궁금하다.

김남근 : 노무현 정부 때도 부동산 정책이 중요했다. 그때의 공공임대 정책의 주된 것은 공공임대주택을 많이 공급하자는 것이었다. 전체 체고 주택의 20%정도라는 기치를 내걸고 정부정책으로 발표한 적이 있다. 그것은 전문가들이 보았을 때 무리한 정책이었다. 서구는 2차 대전 이후 주택공급 정책을 할 때, 처음부터 공공임대주택을 공급하는 정책을 했다. 따라서 낮은 비용으로 토지와 주택을 제공하는 것이 가능했다. 그러나 우리는 이미 상당부분 가격이 상승한 상태에서의 시도였다. 민주당 내에서 그런 토론과 논쟁을 거쳐 현실적인 목표를 책정하고 일정한 주택들에 대해서는 관리를 받아서 공공성을 갖도록 하는 것이 필요하다.

주택 임대차에 있어서 계약갱신청구권 문제, 임대료 인상 상한제 문제 등이 굉장히 사회적으로 중요하게 다가가 있다. 그런데 민주당은 이에 대해 강하게 푸시하지 않는다. 주택 임대차 관련 법안 개정 토론할 때도 민주당은 전혀 목소리를 내고 있지 않다. 다주택자들이 가지고 있는 민간주택에 대해서는 임대사업자 등록을 강하게 유도하고, 그것에 대해서는 철저히 10년 장기 임대차를 하도록 하고 임대료인상을 상한제의 적용을 받도록 하는 등의 전면적인 대응과 정책이 필요하다.

변제일 : 4.1 부동산 대책 때 기본적인 흐름은, 자산보유 계층에 대해서 추가적인 혜택을 주는 것은 합의했는데, 자산 무보유 계층에 대해서는 주택임대차보호법과 전월세 상한제까지를 6월 임시국회에서 논의하고 통과시키자고 합의했다. 두 번째로 많이 걸리는 것이 다주택 소유자 양도세 증가 문제이다. 그 때 이것을 잡은 것이 공급과잉시대에 양도세 증가한다는 것은 맞지 않다는 것이다. 따라서 임대주택 사업자로 등록을 하면 양도세 증가가 없기 때문에, 임대사업자로 등록을 유도하기 위한 수단으로서 양도세 증가문제를 해결한다는 것이었다. 그러나 사람들이 임대사업자 등록을 안 한다. 그렇다면 간이 임대사업 등록을 한다든지 해서 혜택도 받으면서 공적인 규제를 할 수 있는 제도를 도입해보자는 논의까지만 되어있는 상태이다.

김남근 : 그 분들이 가장 우려하는 것인 임대소득세이다. 임대소득세를 현재는 내는 사람이 전혀 없다. 등록을 하는 순간 바로 임대소득세를 내야하기 때문에, 그 저항이 굉장히 크다. 임대 소득세는 안내는 세금이라는 인식이 지배적이다. 따라서 임대소득세를 내는

세금이라는 인식을 명확히 하고, 그 대신에 등록을 하면 임대 소득세를 감면해준다는 것을 내세워야 한다. 임대소득세를 건드리지 않으면 이것이 양성화가 안 된다.

변창흠 : 지난번 대선 때 이를 공약으로 내면서 임대등록을 임대사업자로 등록하는 것 외에도 임대차 자체를 등록하도록 하자는 것을 공약으로 내걸었다. 그 때 가장 걱정되었던 것이 말씀하신 대로 임대소득이 잡히는 것이다. 아까 그럼에도 나왔듯이 나이 드신 분들이 주택 보유율이 높다. 그분들은 다른 소득 없이 임대사업의 소득으로만 생활을 하는 사람들이다. 가계 평균 소득의 70~80%까지 감면해준다는 것을 같이 발표했었다. 그러나 그것이 그 이후에 이슈가 전혀 안됐다. 제가 빅딜이 필요하다고 하는 것이 지금 새누리당은 양도소득세 중과 폐지를 끊임없이 주장하고 있다. 현재 주택이 모자라는 것도 아니고, 오히려 매매가 잘 안 되는 상황에서 2~3채 있는 것에 대해 중과하는 것은 문제가 있지 않느냐 것이다. 자꾸 논리적으로 방어하기 때문에 약해지는 것이다. 따라서 폐지하는 대신에 사회적인 규제 시스템을 넣자는 주장을 해야 한다.

새누리당도 마침 준공공임대주택 제도를 만들었고, 이것은 임대사업을 10년 이상 하도록 되어있고, 이 주택이 시세보다도 더 낮게 하도록 정하고 있다. 사실상 이는 규제를 하고 있는 것이다. 문제는 이것이 신규 구매할 때만 되는 것이니까 구매가 아니라 기존 주택에 대해서도 적용하자고 하면, 양도소득세 중과폐지와 이것이 빅딜이 가능하다는 것이다. 준공공임대사업을 할 때 임대사업자로 등록을 해야 하고 그 경우에만 10년 하는 것인데, 우리가 필요한 것은 사업자가 10년 이상 운영하는 것이 문제가 아니라 세입자가 안정적으로 장기 거주 하는 것이다. 그렇게 하려면 거주기간을 4~6년으로 해야 하는데 결국 계약갱신청구권이 필요하다. 계약갱신청구권을 넣고, 양도소득세 중과폐지에 동의하면 임대사업자로 등록하는 것을 함께 진행하는 것에 대해 이 측면에서 빅딜을 하면 가능하지 않을까 생각한다.

마침 재산 취득세에 대한 감면이 6월말에 끝난다. 7월 8월에 거래가 동결되면, 지자체도 취득세 수입이 없어진다. 따라서 재산세, 양도소득세 문제, 등록 문제 등이 법사위, 재경위, 행안위, 국토위가 모두 관련된 것이니 만큼 부동산 특위를 만들어 새로운 정책적 전환을 시도해야한다고 생각한다.

변재일 : 우리의 부동산 정책이 무엇인지에 대해 생각해야 한다. 지난번에 부동산 대책의 팀을 짰던 사람들과 외부전문가와 함께 팀을 구성해야한다고 생각한다.

김현미 : '목돈 안 드는 전세'정책과 관련하여 가장 근본은, 임대차 관계가 법적으로 등록이 되어 파악을 할 수 있어야 한다고 본다. 그것을 끌어내는 것이 가장 기본이다.

김남근 : 따라서 임대차 등록도 두 가지 방법이 있는 것 같다. 하나는 노무현 정부 말기 때 한 것으로, 전입 신고한 장부를 하나로 모으는 것이다. 그 당시 그렇게 하자고 제안을 했는데 행안부에서 1조원정도 행정비용이 든다고 했다. 부동산 등기부등본이 미리 전산화 되어있는 것인데 1조원은 아니다. 행정부서에서의 저항감이 굉장히 크다. 두 번째는, 외국의 경우 국토해양부와 같은 곳의 감독 하에 운영되는 부동산 중개 사이트가 있다. 부동산 중개인들은 그곳에 반드시 가입해야하고, 허위정보를 올렸을 경우에는 바로 등록취소를 당한다. 우리나라는 부동산 114 같은 곳이 그것을 담당하는, 부동산 호가를 올려서 오히려 시장의 왜곡을 낳는다. 이를 제안했더니 **국토부 나름의 사이트를 만들었고, 서울시 따로 사이트를 만들었다. 그것을 모두 포괄하고, 민간 업체들까지 모두 올리도록 하면 이것이 임대차 등록의 역할을 할 수 있을 것이다.**

김남주 : 이번에 개정된 것 중에서 확정일자부를 작성해야하는데, 그 내용에 소재지, 확정일자 부여일, 전산처리 정보조직 등을 이용할 수 있도록 되어있어서 어느 정도 그러한 효과가 있다고 생각한다.

임내현 : 우선변제나 대항력을 갖추는 것이 지금 그 이야기이다. 쌍방향에서 신고를 해야 대항력 등을 보장받을 수 있다는 것이다. 양 쪽에서 동시에 등록을 하도록 하면 그런 역할을 할 수 있다고 생각한다.

변창흠 : 확정일자는 날짜만 받는 것이다. 서울시에서 날짜만 있는 것에도 금액이 나오기 때문에 주요한 자료로 쓰고 있다. 문제는 일반인이 주택을 구매한다든지, 세입자로 들어갈 때 현재 집주인의 등기에 나온 것을 빼놓고는 집주인의 상황을 알 수 없다. 나중에 집주인이 파산했을 때 세입자가 상당히 불리해진다. **정보공개차원에서도 임대차 등록 제도를 만들어야 안정적으로 거주할 수 있다고 본다.**

김남근 : 가장 중요한 것은 책임이다. 의무는 아닌 것이다. 예전에 마산에서 조례를 만들어서 신고를 안 해도 의무적으로 확정일자를 발부해 주도록 만든 적이 있다. 그랬더니 확정일자 발부를 안 해주어서 보증금을 떼이게 된 사람이 마산시를 상대로 손해배상 청구를 했다. 따라서 공무원들이 매우 민감하다. 가장 핵심은 책임문제이다. 의무화하게 되면 국가와 지방자치단체가 책임을 져야 한다.

김남주 : 2009년에 임대사업자 등록에 대해 이미 토론을 한 적이 있는데, 현실화가 안 되었다. 이번 개정된 것이 일부 그 취지를 살리고자 한 것이다.

김남근 : 미국은 국해부와 같은 곳이 아까 말씀드린 부동산 웹사이트를 관리한다. 또한 부동산 중개업자가 굉장히 중요한 직무를 맡고 투명하게 하려고 노력한다. 우리도 그렇게 유도해서 실제로 투명하게 중개하는 사람만이 일할 수 있도록 하는 구조를 만들어야 한다. 이는 정부의 정책적의지라고 생각한다.

변재일 : 주거복지 문제가 어느 순간 사라졌다. 9월 달에도 이에 대해서 제대로 대비가 안 되어있는 것 같다. 여기서 제시되었던 내용들을 법사위가 추진해야할 것으로 생각한다.

변창흠 : 주택바우처 제도도 국민기초생활보장제도 중에 여러 가지로 추진되고 있다. 이는 민주당이 오랫동안 주장해 왔던 것인데, 가만히 두면 민주당의 성과가 되지 못할 가능성이 있다. 여기에 대해서 돈만 지원할 것이 아니라, 지원한 돈이 올바르게 사용되는지 관리하는 체계가 필요하다. 예산도 지속적으로 안정적으로 되어야하는 것인데 이에 대해 민주당이 구체적인 안이 없는 것 같다. 어떠한 안이 명확하게 있어야 나중에 법안이 만들어지거나 할 때 민주당이 주장할 것이 있고, 민주당만의 색깔을 가지고 있어야 성과를 낼 수 있을 것이라 생각한다.

김남근 : 그래서 이미경 의원이 추진하려고 했었는데 당시 큰 호응을 받지 못한 것 같다. 부동산 정책이라고 하면 관심이 크게 생기는데, 주거복지라고 하면 그냥 주택바우처로 생각한다. 주거복지라는 것이 굉장히 영역이 넓어서 공공임대주택 공급이 다가 아니다. 오늘 다루었던 민간임대주택에 대한 별도의 정책적 대안이나 그런 것들에 대해 더 논의가 되어야 하는데, 민간시장에 있어서의 주거복지에 대해서는 크게 관심이 없는 것 같다. 이것이 법사위에서는 관심이 없고 법사위에서 해야 하는지도 모르는 것 같다.

변창흠 : 한 5개정도 상임위가 같이 결합하여 진행해야 한다고 생각한다. 행안위, 보건복지위, 국토위, 법사위, 기재위가 그것이다.

김현미 : 국정감사야 항상 하는 것이지만, 우리가 아침에 모여서 공부하고 이런 것들, 우리가 내는 공약들, 여기서 나오는 테마들이 실질적인 성과로 나와야 한다. 팀을 구성해서 9월 초까지는 법안을 내야한다고 생각한다.

김남근 : 주거복지와 관련해서 9월 정도가 되면 정부정책을 내놓으라는 요구가 있을 것이다. 작은 대책이라도 내놓아야 하는데, 정부대책이 나왔을 때 그것에 맞받아서 하는 것이 아니라, 그런 분위기가 있을 때 민주당이 먼저 정책을 내놓아야 한다.

김성진 : 마무리 발언 해주시기 바란다.

남원석 : 각 지역마다, 특히 경기도에서는 자체적으로 주택에 대한 수요 공급을 측정하는 노력들이 있다. 그러나 이를 국토부에서 총괄하지는 않는다. 지역별 수급불일치 문제에 대한 사회적인 합의가 있다고 보기는 어렵다. 앞으로 행복주택도시 등 여러 문제가 있지만, 주택정책 지방화 문제도 고민해 볼 필요가 있는 것 같다. 이 부분에 대해 제도나 대안들을 만들어야 된다고 생각한다. 개인적으로 가장 흥미를 가졌던 박근혜정부의 정책이 소득 5분위 이하에 대한 보편적 주택복지 실현이었다. 그러나 아무런 구체적 대안이 없는 상황인데, 공공임대에 한정되지 않고 다른 정책수단이 톱니바퀴처럼 짜임새 있게 돌아가도록 설계하는 것이 맞는 것 같다. 새 정부가 구체적인 안을 내지 못하고 있는 상황인 만큼, 민주당에서 좀 더 구체화해야 하는 상황이라고 생각한다.

변창흠 : 박근혜 정부가 하고 있는 정책 들이 현재 주거복지 쪽에 많은 초점이 있는 거 같다. 그것은 민주당이나 진보계열에서 오랫동안 주장해왔던 것들이다. 이에 대해 적절한 정책을 마련하지 않으면, 그간 주장했던 것들이 이름만 바뀌어서 변형된 형태로 가게 된다. 이것을 계기로 수정 법안을 만들어내는 등의 노력으로 민주당이 고유한 색깔을 내야 할 것이다. 여러 상임위를 포괄해서 논의하는 틀이 필요하다. 각 의원님들이 관심 있는 주제를 잡아서 끝까지 법안으로 관철을 해내는 것이 중요하다고 생각한다. 무엇보다 원래 생각했던 것들이 현 정부에서 왜곡되지 않게 실현되도록 하는 것이 중요하다.

김남주 : ‘목돈 안 드는 전세제도’가 제일 현실성이 없는 것 같다. 이러한 것들을 지적하며 민주당이 선제적으로 이끌어갈 필요가 있다. 종합적인 세트를 먼저 제시하고 대응하는 것이 중요할 것이다.

김성진 : 오늘 발제는 여기서 마치도록 하겠다. <끝>.

2013 사회경제정책포럼 자료집[Ⅱ]

부동산과 주거복지

발행일	2013년 8월 28일
발행인	변재일 민주정책연구원장
전 화	02-2630-0150~3
팩 스	02-2630-0164
주 소	서울시 영등포구 여의도동 국회대로 70길 15-1(극동VIP빌딩 6층)
디자인	(주)디앤비애드(02-2273-9700)
