



2023.10.16.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 80호

지속 가능 주거체제를 위한 주택 부문 정책 의제



이선화 (거버넌스그룹 연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 80호

ISSN 2733-8258

발행일 2023년 10월 16일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 5층 국회미래연구원

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

지속 가능 주거체제를 위한 주택 부문 정책 의제¹⁾

이선화 (거버넌스그룹 연구위원)



CONTENTS

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. 한국 주거체제의 전개 과정 | 05 |
| 2. 한국 주거체제의 구조와 한계 | 07 |
| 3. 미래 환경 변화에 대응한 주택 공급체제 부문의 정책 의제 | 11 |
| 4. 전세제도의 한계와 점유체제 전환을 위한 정책 의제 | 13 |
| 5. 민간 임대차시장과 기타 주거 정책 의제 | 17 |
| 6. 결론 | 19 |

1) 이선화·민보경·이상영·최경호(2022), 『국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략』(국회미래연구원 발간)의 일부를 중심으로 대표 작성함.

- 본 연구는 공급시스템과 점유시스템으로 구성된 한국 주거체제의 특성과 구조, 역사적 진화과정을 분석하였다. 한국 주거체제가 갖는 구조적 한계와 새로운 정책환경을 종합적으로 고려한 결과 본 연구는 금융지원 체계, 주택 공급모형, 민간임대차시장 제도 개선 및 주거급여 등 분야에서 다음과 같은 주요 정책 의제를 도출하였다.
 - 주택 정비사업에서 장기 저리형 주택금융 지원 체계 구축
 - 공공 부문과 비영리 민간 부문이 주도하는 영역에서 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 공급모델 확산
 - 지속 가능성이 낮은 전세제도의 대안으로 주택 사용자와 공급자가 지분을 공유하는 '지분공유형' 주택 모형 도입
 - 정부의 임대차시장 규제가 시장의 이중화 또는 다중화로 왜곡되지 않도록 하기 위해 공공의 통제하에 움직이는 임대주택 비중을 최소 10% 수준 이상으로 유지
 - 임대차계약에서 정당사유제를 도입하되 전월세상한제 등 가격상한제는 유연하게 적용
 - 장기적으로 주택임대차 3법과 「민간임대주택법」 통합
 - 주거급여의 대상 및 예산 확대와 함께 공공임대와의 중복 수급 문제, 자가거주 저소득층 지원과의 형평성 문제 등 해결 필요

1. 한국 주거체제의 전개 과정

우리나라의 주택정책은 인구감소, 초고령화 및 1인 가구의 증가, 저성장 시대의 도래 등 주거 패러다임과 연관된 정책 환경의 변화에도 불구하고 주거안정화를 위한 종합적 시각과 중장기적 발전 방향에 대한 비전은 찾아보기 어렵다. 주택 공급부문에서는 지속적 도시화와 인구증가 및 집값의 상승을 전제로 하는 대규모 민간분양 사업에 치중되어 있으며 주택 점유부문에서도 임차인의 주거권 강화를 위해 도입된 주택임대차 3법이 정책의 취지에 맞는 효과를 거두지 못하고 있다. 본 연구에서는 주거체제를 분석 틀로 삼아 지속 가능한 주거체제로의 전환을 위한 주택 부문 정책의제를 도출하고자 한다.

본 연구에서 주거체제²⁾는 크게 공급체제와 점유체제, 공급과 점유가 매개되는 연결고리로 구성된다. 우리나라에서 주택 공급체제는 토지와 금융의 조달방식이 주를 이루며 점유체제는 자가소유 외에 한국에 고유한 전세제도의 역할이 중요하다. 한국 주거체제의 역사적 전개 과정은 크게, 1980년대까지의 국가 주도 개발기, 1990년대 초반 이후 개발동맹의 역할이 부상한 시기, 기존 주거체제에 균열이 발생하면서 새로운 대안의 필요성이 커지기 시작한 2010년대 중반 이후 등 세 개의 시기로 구분 가능하다.

국가 주도의 시기는 주택 공급 계획 및 자원의 배분, 이와 관련한 법·제도적 기반을 마련한 시기이다. 토지 공급의 경우 「택지개발촉진법」을 통해 공급자가 주도하는 포디스트릭(즉, 대량생산-대량소비) 신규 택지 조성이 본격화하였다. 금융 부문에서는 제도화된 공급자금융이나 소비자금융의 미비로 선분양 및 전세제도를 통해 동원된 민간 자본이 제도권 금융을 대신하였다. 이 시기에 형성된 토지와 금융, 계획과 거버넌스의 기본 틀과 영향력은 아직도 유지되고 있다.

개발동맹 시기에는 재건설·재건축 조합이 계획과 거버넌스에서 중요한 역할을 담당한다. 금융 조달과 관련해서는 건설회사와 조합원의 자본이 투입되면서 이전의 '자원 동원형' 금융 구조에 일부 변화가 초래되었고, 이에 따라 계획 주도권에도 변화가 발생하였다. 모기지론 등 주택담보 대출과 전세보증금 대출의 제도화로 주택금융에는 질적 변화가 이루어졌다. 이 시기에 형성된 금융 조달의 구조는 '시세차익 의존형'으로 인구구조 변화나 저성장 등 요인으로 주택가격의 지속적 상승을 기대하기 어려운 경우 지속 가능성이 떨어지게 된다.

2) 주택문제에 있어 '체제론'이란, 주택의 공급과 점유(사용)를 둘러싼 다양한 제도적 요소들이 갖는 경로의존적 특성과 상호연관성을 강조하는 접근법이다. 주택 공급을 위해 토지와 금융을 동원하는 방식, 주택 점유와 관련한 주거권의 구조 등은 주거체제에 따라 다르므로 각국의 상이한 경제여건과 성장단계에서 형성된 고유한 시스템에 대한 이해가 전제되어야 대안 구성을 위한 효과적인 전략을 도출할 수 있다. Doling(1999)의 주택 정책 레짐에서 주택 공급체제는 '소비'까지를 포함하지만 본 연구에서는 사용 단계에서의 국가별 제도의 특수성을 별도로 분석하기 위해 공급체제에서 소비는 제외하였다. 주거체제 이론에 대한 상세한 설명은 이선화 외(2022)의 제2장을 참조 바란다.

2010년대 중반 이후는 인구증가·도시화·경제성장이라는 기존 주거체제의 전제조건이 변화하면서 과거로부터 이어져 오던 공급모형이 한계와 균열이 발생한 시기이다. 한국의 주택 공급모형은 공공이 주도하는 신도시 개발과 민간 소유자가 중심이 된 주택 정비사업이 대표적이다. 민간과 공공이 공동 설립한 법인을 통한 민관 합동 개발 방식이 부상한 것은 비교적 최근의 일이다. 각 모형은 추진 주체나 개발 방식의 차이에도 불구하고 공통적인 한계에 직면하였는데, 공교롭게도 2021년 'LH 사태', 2022년의 '둔촌주공 사태', '대장동 사태' 등 최근 발생한 일련의 사태들은 각 모형이 갖는 모순을 단적으로 보여주고 있다.

이와같이 포디스트 공급모형이 갖는 취약성이 드러남에 따라 2010년대 중반 이후에는 포스트-포디스트적 공급모형에 대한 기대감이 커지게 되었다. 포스트-포디스트 모형은 소량-다품종 및 수요 맞춤형으로 주택을 공급하기 위한 중소규모 토지 단위의 정비 모델을 의미한다. 그 일차적 의미는 새로운 주택 수요에 대해 신속하면서 맞춤형으로 대응할 수 있다는 점에 있다. 그 외에도 정비사업의 소규모·순차적 진행은 대규모 단지가 동시에 노후화되는 상황에서 개발에 따른 전월세난을 완화한다는 점에서도 중요하다. 구체적으로는 대안적 토지 확보 방식이나 '시세차익 의존 탈피형 금융 구조'가 서울시 사회주택이나 도시재생, 소규모 주택정비사업 등을 통해 시도되었다. 그러나 새로운 공급모형은 물량적 측면에서 미미한 수준일 뿐만 아니라 시장에서의 수용성이나 파급력 또한 낮은 단계에 머물고 있다.

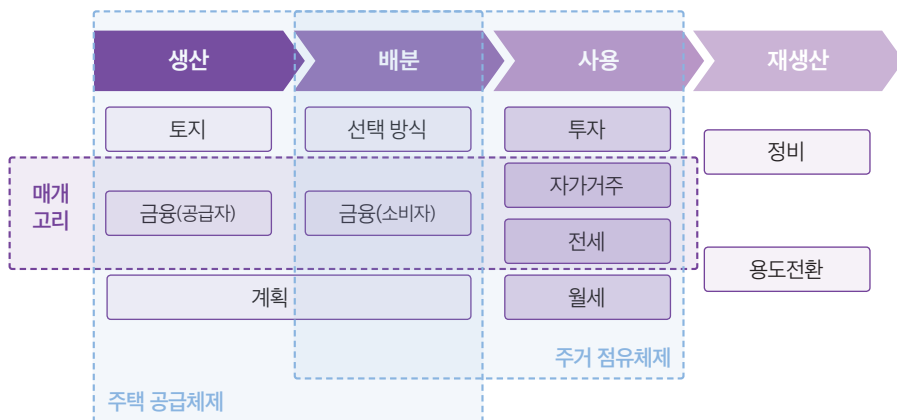
2. 한국 주거체제의 구조와 한계

주거체제는 공급체제와 점유체제로 구성되며 한국의 경우 각 체제는 금융제도에 의해 매개된다. 특히 한국 주택금융은 제도권 금융의 모기지 상품이 아닌 전세제도가 사금융을 통한 주택 구매 자금의 창구 역할을 해 왔다는 점에서 다른 나라와 차별화된다.

가. 한국 주거체제의 구조

과거 국가 주도 개발 시기에는 초기 비용 부담을 덜어 주기 위한 선분양제도를 통해 주택을 소유한 집단 중에서 전세제도를 사금융을 통해 재원을 마련하는 것이 공급체제와 점유체제를 연결하는 방식이었다. 개발동맹 주도 시기를 거치면서는 프로젝트 파이낸싱(PF) 기법 등이 현대화되고 자가 및 전세 부문에도 국가가 개입하는 대출 제도가 본격 실행되면서 제도화된 금융이 이전의 매개고리를 강화하는 방식으로 작동했다. 공급자를 위한 장기 저리 금융상품이 미비한 가운데 공급자는 초기 비용의 조기 회수를 위해 다주택자에게 의존하는 구조가 지속되었고, 초기 비용을 감당할 수 있거나 일정 규모의 대출을 받을 수 있는 신용을 확보한 집단만 실수요자로서 자가소유를 실현할 수 있었다. 결국 수요자의 신용과 현금 동원력에 따라 점유 형태의 성격이 정해지고 이에 맞춰 공급체제가 유지된 것이므로 공급체제와 점유체제를 잇는 매개고리가 전체 주거체제의 성격을 규정하는 역할을 담당해 온 것이라 볼 수 있다. 공급과 점유를 결합한 한국의 주거체제 종합 모형을 도식화하면 [그림 1]과 같다.

<그림 1> 한국 주거체제 모형의 구조와 구성요소



나. 대규모 주택 공급모형의 한계

한국의 주택 공급모형은 대단지 아파트 공급을 목표로 만들어졌으며 크게 신도시로 대표되는 신규 택지 공급 개발 방식과 노후 주택 및 낙후 지역을 허물고 새로 짓는 정비사업 방식으로 나눌 수 있다. 「택지개발촉진법」에 의거한 신도시 개발 방식은 정부 또는 공기업과 같은 공공이 주도하는 반면, 정비사업은 해당 지역 토지 및 건물 소유자들이 설립한 재개발·재건축 조합이 중심이 된 민간 주도 방식으로 보아도 무방하다. 여기에 더해 최근에는 민간과 공공이 공동 설립한 법인을 통한 민관 합동 개발 방식이 존재한다. 각 모형은 추진 주체나 개발 방식의 차이에도 불구하고 공통적인 모순과 한계에 직면한 것으로 보인다. 공교롭게도 최근 아파트 공급 과정에서 발생한 일련의 사태들은 이러한 모순이 발생하는 구조를 단적으로 보여 준다. 2021년 3월의 'LH 사태'는 공공 주도 개발 방식, 2022년의 '둔촌주공 사태'는 민간 주도 개발 방식, '대장동 사태'는 공공·민간 협력 개발 방식의 취약점을 드러냈다.

먼저, 「택지개발촉진법」에 의거한 정부 토지수용권 발동으로 토지를 전면 매수하고 택지를 조성하여 주택을 공급하는 신도시 건설 방식은 향후 지속 가능성이 낮아 보이는데 그 배경과 원인은 다음과 같다.

첫 번째로 주택 공급의 근거가 되는 인구 및 가구의 증가이다. 1990년 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시가 건설되던 당시 우리나라 인구는 매년 40만 명 이상씩 증가하였으며 수도권으로도 연간 10만~30만 명의 인구가 꾸준히 유입되었다. 동탄, 판교, 검단, 양주 등 2기 신도시 계획이 발표되었던 2000년대에도 인구는 연간 28만 명 정도씩 증가하였다. 그러나 2020년부터는 이미 인구의 자연감소가 시작되었으며 향후 2050년까지 연평균 15만여 명에 이르는 인구가 지속적으로 감소할 것으로 전망되었다. 물론 인구의 감소에도 불구하고 1인 가구의 증가로 수도권 가구 수는 일정 기간 증가할 것으로 보인다. 그러나 인구 및 가구 구조의 변화를 종합적으로 고려해 보면, 중장거리 통근을 감수하는 1~2인의 생계부양자 및 근린에서 생활하는 나머지 가구원으로 구성되는 3~4인 가구원 가구를 위해 조성된 신도시 방식의 주택 공급은 새로운 주거 수요에 대응하기에 적절하지 않은 것으로 평가된다. 주거서비스에 대한 수요적 측면뿐만 아니라 토지의 공급 측면에서도 이미 3기 신도시까지 계획이 확정되면서 수도권에서는 100만 평 이상의 대규모 택지를 조성할 토지가 부족한 상황이다.³⁾

두 번째 모델인 재개발·재건축 등 민간 중심 정비사업 역시 지속 가능성에 의문이 제기된다. 우선, 향후 재건축의 가장 큰 난관은 용적률 문제이다. 1990년대에 아파트 중심으로 개발된 1기 신도시들은 현재 준공 30년을 넘기면서 설비 노후화 등으로 주민들이 재건축이나 리모델링을 희망하는 주택의 수가 삼십만 호 이상에 이른다. 그런데 1990년대 이전에 지어진 아파트는 대부분 용적률이 200%에 훨씬 못 미치기 때문에 재건축 과정이 비교적 원활하게 진행될 수 있었다. 이들을 대상으로 한 정비사업으로 새로 지어지는 아파트는 용적률이 250%에서 최대 300%까지 허용되기 때문에 재건축 조합원은 재건축에 따른 추가 비용 부담이 크게 발생하지 않았다. 그러나 1기 신도시 이후의 아파트 대부분은 용적률이 200% 전후로 신축 아파트의 허용 용적률과 차이가 크지 않아 재건축 조합원들의 자기 부담이 높아진 상황이다. 이 경우 용적률의 대폭 상향 없이는 소유주들이 자기 부담이 높은 재건축에 대한 합의에 도달하기는 쉽지 않은 것이 현실이다.

3) 2021년 발생한 LH 사태는 대단지 아파트 개발의 거버넌스 체계에도 문제를 제기한다. 공공 주도의 주택 공급을 원활히 하기 위해서는 공공 부문의 투명성과 신뢰가 중요하는데, 내부자 정보를 이용한 LH 직원들의 토지 투기 사태는 공공개발을 주도할 공기업의 공신력에 치명상을 입혔다.

용적률 상향은 도시 혼잡 가중이나 인프라 추가 공급의 문제를 야기하는데, 향후 인구 감소로 인한 주택의 과잉 공급 가능성은 문제를 더욱 복잡하게 만든다. 수백에서 수천 가구를 새로 공급하는 현재의 재건축·재개발사업은 통상 10년 이상의 기간이 소요되며 일반분양 물량으로 공사비의 상당액을 충당하기 때문에 부동산 경기가 사업 추진에 결정적인 영향을 미친다. 1만 2천여 가구의 공급으로 ‘단군 이래 최대 재건축’ 사업으로 불리던 둔촌주공 재건축사업의 공사 중단 사례는 조합원 간의 사결정의 어려움, 공사비용 상승에 따른 시공사와 조합 간 갈등 등 사업을 둘러싼 불확실성이 안정적 가격 상승을 기대하기 어려운 경기하강 국면에서 사업 리스크를 급격히 증폭시킬 수 있음을 보여 준다.

세 번째 공급모형은 민간과 공공의 공동 법인 설립 등을 통한 공공·민간 협력형 개발 방식(PPP: Public-Private Partnership)이다. 이 모형은 정부 권한에 의한 원활한 토지수용, 행정비용 절약 및 개발 절차 단축, 민간 자본 및 시행 역량 활용, 분양가상한제 회피 등 공공과 민간의 이점을 결합함으로써 개발이익을 극대화하는 방식이다. 그러나 이 방식 역시 향후 지속 가능성을 담보하기는 쉽지 않아 보인다. 성남시 대장동 개발사업 사례에서 보듯이 토지의 용도변경으로 인한 개발이익의 상당 부분이 민간으로 귀속되는 개발사업 구조는 국민적 공감대를 얻기 어렵다. 대장동 민관 합동 개발에 따른 논란 이후로 정부는 도시개발사업의 공공성을 강화한다는 명목으로 민관 합동 개발에서 민간사업자의 이익을 제한하는 방향으로 제도를 강화하였다. 민관 합동 사업 모형은 주로 자본과 시행 역량이 부족한 기초지자체에서 많이 사용하는 방식인데, 지자체 공무원과 민간사업자의 결탁 등 불투명한 개발 과정으로 인한 문제가 불거지면서 그 전망이 불투명해진 상태이다.

다. 주택가격 상승에 기댄 주택금융의 한계

한국의 주거체제는 주택가격의 지속적 상승, 지속적 도시화 및 정비사업을 통한 아파트 단지화를 전제로 작동하고 있다. 달리 말해 시세차익을 얻기 힘든 사회경제적 상황이 되거나, 도시로의 인구 집중을 지탱할 수 있는 신규 택지의 개발 또는 기존 택지의 용적률 상향을 지속할 수 없다면 작동하기 어렵다. 이러한 구조가 유지되기 위해서는 경제·사회적 배경으로 1) 핵가족 중심의 인구 증가, 2) 지속적인 도시화, 3) 노동시장에서의 안정적 지위를 통한 주택담보대출 또는 사금융을 통한 자원 조달 방안이 전제되어야 한다. 그런데 2022년 기준 16.9배에 달하는 서울의 소득 대비 주택가격(PIR)을 감안하면 주택담보인정비율(Loan to Value ratio: LTV)을 완화하더라도 총부채상환비율(Debt to Income ratio: DTI)이나 총부채원리금 상환비율(Debt Service Ratio: DSR)의 제약으로 인해 대출을 통한 주택 구입이 가능한 근로자는 극히 일부 고소득계층으로 제한될 수밖에 없다. 이는 상속이나 증여 재산이 없는 경우 대출을 통한 자가 마련은 더 이상 다수 대중에 선택할 수 있는 전략이 아님을 의미한다. 또한 소득 불안정성이 커질수록 제도권 금융을 통한 신용대출의 여지는 축소되기 때문에 노동시장의 변화 역시 주택금융을 통한 내 집 마련을 어렵게 하는 배경으로 작동한다.

다음으로, 성장이나 소득, 노동시장 여건과 달리, 인구학적 변화에 따른 총인구의 정체(또는 감소)와 포화 상태인 도시화 수준은 쉽게 변화되기 어렵다. 핵가족 중심의 인구 증가와 도시화가 지속 가능하지 않음은 매우 자명한 사실이기 때문에 현재의 주거체제를 떠받치는 토대의 불안정성은 점차 커질 것으로 예측된다. 인구 감소로 인한 주택 수요의 감소에 대해서는 1인 가구화를 통한 가구 수 증가, 역외 인구 유입의 증가와 같은 요인이 주택 수요를 증가시킬 것이라는 반론도 제기된다. 그러나 1인 가구 자체의 증가에 상한선이 있으며, 역외 인구 유입에도 한계가 있기 때문에 증장기적인 주택 수요의 감소는 피하기 어려울 것이라는 전망이 지배적이다.

과거 산업화 시기 '자원 동원형' 또는 '국가 주도형' 주거체제는 민간 경제가 성장함에 따라 주거단지에서 계획과 거버넌스의 중요 주체로 '개발동맹'이 탄생하는 배경이 되었다. 1990년대를 경과하며 개발동맹은 공급자 주도의 토지 대량 공급의 지속과 함께 아파트 단지 주민들의 '조합'이 택지 공급의 주체로 대두하는 기반을 만들었다. 이 과정에서 주택금융은 현대적 제도로 성장하였으나 동시에 사금융으로서의 기존 전세제도 또한 유지되었다. 전세의 경우 전체 비중은 줄어들었지만 제도권 금융을 통한 전세대출의 확대에 따라 자금 조달에 있어 '공적 보조'의 성격이 강해지는 결과가 초래되었다.

2010년대 중반 이후에는 새로운 공급 및 점유 체제의 맹아라 할 수 있는 제도들이 등장하기 시작하였다는 점에서 기존의 시기와 차별화된다. 토지 공급의 측면에서는 사회주택의 토지임대부 제도, 매입임대주택 등 기존 토지를 공공이 확보하려는 시도가 포착된다. 금융 조달의 측면에서는 공공의 토지 보유를 바탕으로 한 장기 저리 금융지원제도를 통해 기존의 시세차익 의존형 현금 흐름과 다른 장기 회수 모델이 도입되었다. 이 과정에서 계획과 거버넌스 역시 상호 협력적인 형태로 추진되었다. 하지만 새로운 대안을 통한 주택 공급의 성과나 영향이 아직은 뚜렷하지 않기 때문에 이러한 맹아적 시도가 현 단계 주거체제의 성격을 변화시켰다고 보기는 어렵다. 결과적으로 현재는 새로운 정책 실험을 통한 성과가 미미한 가운데 「주택임대차보호법」 개정으로 인한 임대차계약 제도의 변화, 금리 인상과 같은 거시경제 변동을 통한 주택경기의 급격한 냉각 등 주택시장의 환경 변화를 맞게 되었다.

3. 미래 환경 변화에 대응한 주택 공급체제 부문의 정책 의제

가. 수요 맞춤·운영 중심의 공급모형과 공급주체 간 협력체계 구축

먼저, 인구 측면에서는 1인 가구 증가와 고령화 등 인구 혼성화에 대응하는 수요 전략이 필요하다. 개발동맹 시기 주택에 대한 수요는 1인 생계부양자가 저축과 대출을 통해 주택을 구매하는 핵가족 단위 수요가 중심이었지만, 앞으로의 주택 수요는 청년층과 노년층을 포함한 1, 2인 가구에 의해 주도될 것으로 보인다. 이에 따라 향후에는 다양한 연령대의 1인 가구를 위해 돌봄 등 주거서비스를 결합한 주택의 수요가 늘어날 전망이다. 이러한 수요에 대응하기 위해서는 운영 단계의 소프트웨어와 물리적 주택이라는 하드웨어를 결합한 주거서비스의 제공이라는 차원으로 주택에 대한 개념을 전환하고, 건설·공급 중심 모델에서 수요 맞춤·운영 중심 모델로 주택 공급의 패러다임을 전환할 필요가 있다.

공급 주체의 측면에서 보면, 대규모 신도시 개발 등 택지개발사업에서는 국가가 공급을 주도한 반면, 개발동맹 시기 주택 공급은 아파트 단지의 정비사업조합이 주도하였다. 두 모델 모두 거주 서비스에 대한 수요보다는 공급자 측면에서의 사업성이 사업을 견인하는 동인으로 작용하였다. 수요 맞춤형 공급모형의 경우 운영 단계의 주거서비스와 결합하는 방식을 활성화 하되, 양극화의 완화와 중저소득 계층의 주거 문제 해결을 위해 3자 협력 방식(PSPP)의 장점을 살려 나갈 필요가 있다. 또한 기존의 공공주택이나 민간분양주택의 공급 활성화에 그치지 않고 사회주택이나 공공·민간 협력 방식(PPP)의 성과와 한계에 서 얻은 교훈을 적극적으로 반영해야 한다. 특정 주체를 통한 주택 공급에 매몰되기보다는, 시장 변화에 민감한 사적 주체와 비영리 민간 주체가 계획 거버넌스 및 공급에 동참하고 이들의 창의성이 공공성의 틀 안에서 발휘될 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요해진다.

나. 토지와 금융 부문의 과제

토지의 경우 향후 신규 택지개발의 비중보다는 정비사업을 통한 주택 공급의 비중이 커질 것으로 전망된다. 토지임대부 사회주택을 통해 민간이 제안하는 중소규모 토지를 공공이 확보하는 방식이 시도되었지만, 이러한 방식이 전반적인 택지 확보 방식을 대체하는 수준으로 성장하는 데는 분명한 한계가 있다. 사업성 측면이나 토지의 효율적 이용 및 주거환경 정비 측면에서도 개별 필지 차원의 철거 후 신축보다는 일정한 규모의 정비사업이 가능한 소규모 주택정비사업 방식을 발전시키는 것이 바람직하다. 이에 저층 주거지 정비사업과 대규모 공동주택 단지 정비사업을 중심으로 한 대안 마련이 요구된다.

금융 부문에서는 (개발동맹 모델의) 용적률 상승에 기댄 자금조달 방식에서 탈피하여 지속 가능한 새로운 금융 구조를 구축해야 한다. 3기 신도시 이후 대규모 신규 택지개발사업은 가용지도 마땅치 않을뿐더러 이를 소화할 인구의 자연적 혹은 사회적 증가를 기대하기 힘들다. 현재의 정비사업에서는 용적률 상향에 근거한 조합 주도 개발동맹의 이해관계가 주로 작동하고 있다. 앞으로는 이를 극복하고 돌봄, 기후 대응 등의 미래 과제에 대비하면서도 사업성을 확보할 수 있는 방향으로 전환되어야 할 것이다. 용적률 상승을 바탕으로 일반분양을 통해 얻는 수익이 사업성을 좌우하는 정비사업의 재무구조에서, 제로에너지 주택화 사업과 돌봄 등 운영 단계의 주거서비스 제공자들이 투자에 참여하고 이를 장기 저리의 금융 지원으로 뒷받침함으로써 지속 가능한 공급자금융 구조와 이와 연계된 소비자금융 구조를 만들어야 한다.

주택 공급을 위한 재원은 주택의 수요자와 은행만이 아닌 생산자가 책임을 분담할 수 있도록 제도적 개선이 요구된다. 공급자가 장기 저리 공급자금융을 통해 소비자의 장기 저리 소비자금융과 함께 주택 공급재원을 부담함으로써 생산자와 소비자가 주택 공급 과정에 발생하는 경기변동의 위험과 책임을 공유할 수 있다. 위험과 책임의 공유는 주택 공급 과정에서 발생하는 불확실성에 따른 위험의 대부분을 소비자가 부담하는 불공정을 정상화하는 방안일 뿐만 아니라 주택의 품질 개선과 공정 효율화에도 기여할 것이다. 이와 함께 자금동원 여력이 낮은 소비자의 경우 공공의 지분 투자가 대안이 될 수 있다. 한편 용적률 거래제의 원리를 발전시키되 공공성이 확보될 수 있도록 현재의 토지은행의 역할을 확대·개편하는 방향으로 (가칭) 토지주택은행의 역할을 설계하고 공공 개입의 미래지향적 수단으로 삼는 것도 검토할 만하다.

공공 부문과 비영리 민간 부문이 주체가 된 임대주택 공급 역시 장기 저리 공급자금융을 조달하는 대안 모델이 관건이다. 장기 저리 공급자금융은 공공 부문이 교차보조를 위한 영리사업의 압박에서 벗어나 장기 저리 할부 판매(지분적립 등)를 통해 저렴한 가격으로 공공분양 주택을 공급하는 것을 가능하게 한다. LH나 지방정부 등 공공 주체가 주택 공급을 담당하였음에도 불구하고 민간의 시장 참여자와 같은 이윤 추구 행위가 계속해서 발생하는 것을 몇몇 행위자의 개별적 일탈로 접근한다면 공공임대 공급 문제를 근본적으로 개선하기 어렵다. 공기업의 역할과 공공의 개입 방식이 결과에서도 공익성을 구현할 수 있도록 유도하기 위해서는 공공 부문에서도 교차보조나 개발이익 환수에만 의존할 것이 아니라 장기 저리의 금융 지원 시스템을 이용해 안정적으로 재원을 확보해야 한다. 이러한 금융 구조가 정착되면 사회주택이나 민간 분양 부문 역시 전세보증금을 통해 초기 비용을 상환하려는 압박에서 벗어날 수 있게 되어 사회주택 부문은 사업의 안정성과 현금 흐름을 개선시킬 수 있게 되고 민간 부문은 '강통전세'의 위험 요소를 줄여 나갈 수 있다.

4. 전세제도의 한계와 점유체제 전환을 위한 정책 의제

다음으로는 민간임대시장의 대표적 계약형태인 전세제도에 대해 전망하고, 대안적 점유 형태로서 '공공자가' 모형을 소개한다.

가. 전세제도 전망과 과제

전세계약은 우리나라에서 월세보다 선호되는 임대차계약 형태이며, 주택가격 상승을 기대하는 임대인과 월세보다 낮은 주거비용을 선호하는 임차인의 거래에 의해 성립하는 사금융제도이다. 제도권 금융이 발달하지 않았던 산업화 초기에 전세제도는 자금이 부족한 주택 수요자들에게 사금융으로서 가계자산 형성과 서민들의 내 집 마련에 기여하였다. 주택가격이 폭등한 최근 몇 년간 임차인들의 전세보증금은 이른바 '갭투자'의 자금줄 역할을 하면서 부동산시장에 막대한 유동성을 공급하였으며, 정부의 시장 안정화 정책을 번번이 무력화하는 부작용을 초래하기도 하였다. 2014년까지 꾸준히 줄어들던 전세계약 비율이 하락을 멈춘 데에는 집값이 상승 국면으로 들어서면서 임차인의 전세보증금을 활용한 갭투자의 수익률이 높아졌다는 점과 함께, 서민들의 주거안정을 명분으로 하는 전세자금 대출 보증 및 이자 지원, 전세보증금 100% 반환 보증 등 전세에 대한 지원이 제도적 배경으로 작동한 것으로 보인다. 전세제도는 최근의 집값 급등기에 부동산 정책을 무력화한 데다 가계부채 급등의 원인이 되었으며, 집값 하락기에는 강통주택, 역전세난 등 임차인의 주거불안과 자산 손실 가능성을 높이는 등 부정적 측면이 크게 부각되고 있다.

통상 전월세전환율은 이자율보다 높기 때문에 운영 단계의 수익률만 고려한다면 임대인은 전세보다는 월세계약을 선호할 것이다. 낮은 운영수익에도 불구하고 임대인이 전세계약을 체결하는 것은 미래의 주택가격 상승에 대한 기대를 전제로 한다. 주택의 충분한 공급 덕분이든, 인구구조 때문이든, 세제를 통한 규제의 성공 덕분이든, 어떤 이유론 주택가격이 중장기적으로 안정 국면에 접어들게 된다면 임대인 입장에서는 전세계약에 대한 경제적 유인이 줄어들어 전세계약의 작동 근거가 사라지게 된다. 더구나 도시화의 성숙으로 신규 택지개발이 어려워지거나 추가적인 주택 공급이 정체된다면 '목돈의 투자처' 또한 사라지게 된다. 전세보증금의 수익률과 투자처가 줄어들게 되면 결국 장기적으로 보아 순전세의 비중 또한 점진적으로 축소될 것으로 전망된다.

이와 같이 임대차시장에서 전세계약의 점진적 감소가 예상되는 상황에서 정책적 측면에서의 출구 전략이 모색되어야 한다. 금융자산이 희소한 시기에 정착한 전세제도가 다양한 환경 변화에 의해 점차 소멸되고 우리나라의 임대차계약 유형이 월세 중심으로 전환된다면, 시장 구조의 정착을 위해서는 월세 가구를 중심으로 임차가구 지원정책을 재설계할 필요가 있다. 현재의 전월세전환율 하에서 전세에서 월세로의 직접적 전환은 임차가구가 부담하는 주거비 상승으로 귀결될 가능성이 높다. 월세로의 전환에 따른 주거비 부담 상승 문제에 대응하기 위해서는 현행 전세자금 대출 중심의 임차인 지원에서 월세 지원 중심으로 정책을

전환시켜야 한다. 주거중립성⁴⁾ 관점에서 이는 월세의 순지출비용과 전세 대출 이자 간의 차이를 줄이고 이를 위해 전세자금 대출 이자 경감 등 금융 지원에 치우친 정책적 지원에서 주거비 보조를 위한 주거급여로 정책의 중심축이 이동해야 함을 의미한다.

나. 토지임대부 주택의 문제점

공공이 토지를 소유하고 민간이 건물을 소유하는 토지임대부 주택은 이미 시범사업도 진행된 바 있지만 기존의 주택 점유 방식을 대체하는 정책 대안이 되기에는 한계가 있다. 먼저, 건물은 시간의 경과에 따른 노후화로 감가상각이 발생하는 자산이다. 토지임대부 분양주택을 소유하는 경우 토지임대료를 월세로 지불하면서도 시간이 지남에 따라 건물 지분의 가치는 점차 감소하게 된다. 보유한 건물가치의 원금이 보전되지 않기 때문에 토지임대부 주택의 건물 지분 소유자의 주거선택권은 갈수록 제한될 수밖에 없다. 특히 재건축·재개발 등 정비사업 시기가 도래했을 때 지상권에 대한 규정이 미비하다면 전액 자기자본으로 정비사업을 추진해야 하며, 그럴 여력이 없다면 노후 주택에서 거주할 수밖에 없는 고착화 문제가 발생한다. 더구나 현재의 소비자금융 패러다임에서 토지 지분이 없는 건물 소유자에게는 담보대출을 통한 자금조달이 쉽지 않다. 최악의 경우 주택 수요자는 건물의 가치에 해당하는 금액 전체를 현금으로 조달해야 할 상황에 처할 수도 있다. 이러한 어려움을 해소하기 위해 건물에 대한 지상권을 부여할 경우 자칫 토지공개념의 취지를 훼손하게 되는 문제가 파생된다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 토지임대료를 시세보다 낮추거나, 지상권 등 별도의 근거를 마련하여 건물가격을 유지하거나 높이는 등 물리적 건물에 대한 권리 이상을 보장하는 장치가 도입된다면, 결과적으로는 지분공유형 주택, 즉 토지 지분과 건물 지분을 수직적으로 나누는 것이 아니라 토지와 건물의 가치를 합산한 후 수평적으로 지분을 나누는 방식과의 차별성이 사라진다. 다음 절에서 서술하는 바와 같이 지상권 부여나 담보대출 등에서 복잡한 법리적 문제가 엮여 있을 뿐만 아니라, 금융 시스템 미작동 가능성도 있는 토지임대부 주택보다는 지분공유형 주택이 전세에 대한 대안으로서 적합해 보인다. 토지임대부 주택이 작동하고 있는 싱가포르의 경우 △토지임대료는 일회성으로 상징적 액수만 납부하므로 월세 납부 수준의 토지임대료가 아니며, △국공유지의 비율이 높아 이사를 갈 경우에 다른 집들도 유사한 조건이며, △지상권 문제가 정리되어 있고, △연금과 유사한 방식의 별도 주택금융이 작동하고 있다는 점 등 세부적 설계방식에 주목할 필요가 있다.

다. 전세 수요 흡수를 위한 대안: 지분공유형 주택

‘공공자가’는 전세와 유사한 비용으로 주거안정을 누릴 수 있는 주택공급모형으로 크게 지분적립형, 이익공유형, 토지임대부형으로 구분된다. 이 중 지분적립형은 “주택을 분양받은 자가주택의 일부 지분을 우선 취득하고 나머지 지분에 대해서는 일정 기간에 걸쳐 분할 취득하는 방식”으로 2021년 5월 18일 「공공주택특별법」 개정을 통해(제2조 정의 1의 4), 이익공유형은 “공공주택사업자가 직접 건설하거나 매매 등으로 취득하여 공급하는 공공분양주택으로서 주택을 공급받은 자가 해당 주택을 처분하려는 경우 공공주택사업자가 환매하되 공공주택사업자와 처분 손익을 공유하는 것을 조건으로 분양하는 주택”으로 2021년 7월 20일 동법 개정을 통해 그 법적 근거가 마련되었다(제2조 정의 1의 5).

4) 주거 또는 점유중립성(Tenure Neutrality)이란 소유나 임대나 소비자에게 재무적으로 무차별한 상황을 의미한다. 주거중립성의 실현을 위해서는 정책적으로 소유, 전세, 월세 등 특정 유형의 주택 점유가 지나치게 유리하여 주거 소비자의 선택에 왜곡이 발생하지 않도록 주거 지원, 금융, 조세, 각종 규제 등 정책적 수단을 조율할 필요가 있다. 주거중립성에 대한 상세한 설명은 Global Tenant(2013)을 참조하기 바란다.

지분적립형 주택은 전체 주택가격을 지불하기 전까지는 입주자와 공급자가 지분을 공유하는 제도이다. 이익공유형 주택 역시 지분을 공유하기 때문에 손익을 공유하고 환매가 가능하다. 따라서 이 두 유형은 모두 넓은 의미의 '지분공유형 주택'에 해당한다. 본 보고서는 지분공유형 주택의 한 가지 모델로, 초기에 토지와 건물을 포함한 전체 주택 지분을 공급자와 입주자가 5:5로 분담하는 것을 원형으로 삼은 후 입주자에게 잔여 지분 적립에 대한 선택권을 인정하는 방식을 제안하고자 한다. 주거안정화, 부담 가능성 등의 측면에서 지분공유형 주택이 갖는 장점은 다음과 같다.

우선 지분공유형 주택은 주택분양가격의 절반만 부담하고 입주할 수 있으므로, 매매가격의 50%에서 70~80%를 지불해야 하는 전세보다 초기 부담이 적다. 전세의 경우 임대의무기간 이후 재계약이 보장되지 않으므로 주거불안정성 문제에서 완전히 자유로울 수는 없으며 전세 사기나 강통전세를 포함한 보증금 미반환의 리스크 또한 상존한다. 이에 비해 지분공유형 주택은 공공이 언제든지 환매를 보장하므로 원금 미반환 위험이 없을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 자가거주보다도 환금성이 좋은 점유 형태라 할 수 있다. 주택 수요자들이 연립주택이나 다세대·다가구주택보다 대규모 아파트 단지를 선호하는 데에는 주거환경의 차이도 있지만, 매수자와 매도자의 규모가 확보되어 희망하는 시점에 손쉽게 매각할 수 있는 '환금성'도 중요한 요인으로 작용한다. 지분공유형 주택은 입주자가 매도를 희망하는 시점에 매수자를 찾지 못할 걱정이 없는 주택으로, '환매의 의무'와 함께 '환금의 보장'이 가능한 주택이다. 더구나 전세와 달리 주택 매각 시 지분 비율만큼의 시세차익을 얻을 수 있으며, 주택가격이 하락하면 손해를 분점한다는 점에서 자가보다 유리할 수 있다.

또한 지분공유형 주택은 주택가격이 떨어지더라도 건설 원가 이상이 유지되면 공공 지분을 소유한 공공사업자의 경우 퇴거자의 원금은 보장하는 정책적 설계가 가능하다. 예컨대 이익이 발생하는 경우 원가 5억 원, 분양가 6억 원의 주택에 대해 5:5로 지분을 공유했을 때, 1기 입주자는 3억 원을 내고 입주하고 향후 시세가 7억 원이 되면 3억 5천만 원을 받아 시세차익 1억 원의 절반을 수취하는 것이다. 만약 가격이 하락하여 5억 2천만 원이 되었다 해도 공공의 입장에서 여전한 건설 원가보다 2천만 원 더 가격이 높다. 1기 입주자에게 원금 3억 5천만원으로 환매하고 현재 가격의 50%인 2억 6천만 원에 2기 입주자가 입주하더라도 사업은 유지 가능하다. 1기 입주자가 거주하는 단계에서 공공의 투입 비용은 건설 원가 5억 원, 1기 입주자 지불액 3억 원의 차액인 2억 원인데, 2억 원을 들여 확보한 자산은 (6억 원 주택의 50%인) 3억 원이기 때문이다. 정책적·정치적 차원에서는 사회적 합의에 따라 시세가 건설 원가 이하로 떨어질 경우에만 실질적으로 손해를 부담하고 그 이전에는 공공이 정책적으로 원금을 보장해 주더라도, 공공의 경우 재무적 차원에서는 다시 초기 분양가 이상으로 회복하는 시점 이후까지 장기보유가 가능하다. 이는 입주자가 지불한 보증금이 장부상 '부채'가 되는 '공공전세'와 차별화되는 지점으로 이러한 특성은 공기기업의 재무구조 건전화에도 큰 도움이 된다.

마지막 장점은 소비자금융의 작동 가능성이다. 이는 토지임대부 분양주택은 물론 일반 민간분양주택보다도 입주자에게 유리하게 작동할 수 있다. 차주 은행의 입장에서는 입주자가 필요로 하는 초기 비용이 주택가격의 50% 수준이므로, 필요한 자금 전액을 대출하더라도 LTV 50% 수준의 안정성을 유지할 수 있다. 게다가 공공이 환매를 보증하므로 금융 부실의 리스크 또한 우려할 필요가 없다. 지분공유형 주택 모형에서 고민해야 할 과제는 미납한 공공 지분 이용료를 어떻게 책정할 것인가이다. 예컨대 월별 주거비 지출을 최소화하기 위해서는 정책적으로 가장 낮은 수준의 이자율을 적용하고, 주택 입주자가 지불할 관리비와 수선유지비를 공동 소유권자인 공공이 일부 부담하는 지원방식을 고려해 볼 수 있다.

<표 1> 전세, 지분분리형 토지임대부와 지분공유형 주택 비교 (분양가 6억 원 기준)

| | 전세 | 지분분리형(토지임대부) | 지분공유형(5:5) |
|-------------|----------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 입주자 초기 비용 | 4억 원 (매매 대비 전세가 66% 가정) | 3억 원 | 3억 원 |
| 월 임대료 | 없음 | 30만 원(서울시 토지임대부, 기본주택분양형 시뮬레이션) | 30만 원(미납 지분 사용료 = 토지임대료 준용) |
| 관리비/수선충당금 등 | 입주자 부담/소유주 부담 | 입주자(= 건물주) 단독 부담 | 관리비는 공동 부담 가능, 수선충당금은 공동 부담 |
| 시세차익 | 없음 | 없음(특약으로 일부 가능) | 지분에 따라 이익/손해 공동 배분 |
| 원금 보장 | 명목상 보장, 미반환 리스크 상존 | 원금(건물분양가격) 이상 보장하기 위해서는 지상권 부여 등 추가 근거 필요 | 정책적 결정에 따라, 하락 국면에서도 건설 원가 이하로 떨어지지 않는 한 원금 보장 가능 |
| 환매 의무 | 해당 없음 | 지상권 부여 시 특약 또는 별도 의무 부과로 가능, 사유재산권 침해 논란 | 민법상 공유지분권자 권한 행사 사유재산권 침해 논란 없음 |

* 자료: 최경호(2022), p. 2 일부 수정

새로운 공급모형 외에 임대차 부문 전반의 주거안정을 위해서는 표준임대료 제도와 주거보조비 확대, 계약갱신권 또는 계속 거주와 관련된 제도, 주거 품질에 대한 감독 개선 등 제도 정비가 이루어져야 한다. 주거보조비 확대는 공공주택 부문의 개혁을 통해 민간임대차 부문과의 간극을 줄임으로써 임대차시장의 이중화를 극복하고 단일화하는 수단이 될 수 있다. 공공 부문 공급자가 합리적 수준의 임대료를 형성성 있게 책정하여 교차보조의 부담에서 벗어나게 된다면 공공분양이나 택지개발에서 주택이나 토지를 더 저렴하게 공급할 수 있게 된다. 시장의 단일화를 위해서는 민간임대인들도 주거보조비와 연계하여 표준임대료 체계에 동참할 수 있도록 인센티브를 제공하는 정책도 의미가 있다. 이러한 정책은 주거중립성과 시장의 단일모델화에 부응하는 것이다. 민간임대 부문 내에서는 '전세 대출 이자'보다 '월 주거비(월세에서 주거비 보조액을 뺀 것)' 부담이 적어지면, 세입자 입장에서는 굳이 (리스크가 큰) 전세를 선호할 이유가 줄어들게 된다. 이는 '점유 형태 간 차별과 차이'를 최소화하는 '주거(점유)중립성 실현'의 차원을 넘어서 특히 '장기 불황 시나리오'에서 매우 중요한 정책 의제이다. 이는 금융위기가 미분양 등 건설산업과 직접 연계된 부문에서 비롯될 수도 있지만, 2021년 말 기준 180조 원이 넘는 전세대출 역시 주택가격 하락기에 한국형 부채위기와 금융위기의 뇌관으로 작동할 수 있기 때문이다.⁵⁾

5) 한국은행에 따르면 주택가격이 폭등한 2017~2021년 동안 주택담보대출 잔액은 총 734억 원으로 156조 원이 증가하였으며, 이 중 전세자금 대출 증가액은 116조 원으로 나타났다. 같은 기간 주택담보대출 증가율이 과거와 비슷한 반면 전세자금 대출은 연평균 30%에 달하였으며 전세 대출이 주택담보대출에서 차지하는 비율은 2012년 5.8%에서, 2017년 11.1%, 2021년 24.5%로 높아졌다. 전세 대출의 급증은 정부가 주거복지를 명분으로 소득이 낮은 계층에게 저리의 전세자금을 제공한 결과이다. 이 자금은 차주(금융기관)와 임차인 간에는 공적 신용이지만 소위 '깡투자'로 주택을 구입한 임대인의 입장에서는 사인 간 거래를 통한 부채이다. 따라서 주택가격이 급락하는 시기에는 '깡통전세'로 인한 임대인의 채무 불이행이 금융권의 신용위기로 확산되는 위험을 키우게 된다. 이러한 점에서 전세 대출과 신용위기의 구조는 사실 저소득층에게 무조건부 주택신용을 제공한 미국의 서프프라임 모기지과 유사해 보인다(이선화, 2022에서 발췌)

5. 민간 임대차시장과 기타 주거 정책 의제

2020년 임대차 3법의 도입 과정을 통해 우리는 주거안정성을 높이기 위해 도입된 새로운 법 제도가 시장의 역학관계에 의해 의도치 않은 왜곡을 발생시키는 것을 관찰한 바 있다. 이하에서는 주거서비스의 제공과 사용을 통제하는 임대차시장 규제와 기타 재정적 지원 정책이 현실의 시장 구조에서 제대로 작동하기 위한 제도 개선 과제를 도출하였다.

첫째, 임대차시장의 이상적인 상황은 임대차계약의 다양한 형태가 하나의 단일시장을 이루는 것이라 할 수 있다. 이는 임대차계약의 공공성 확보를 위한 제도 개선이 시장이나 계약의 역학관계에 따라 다층화되는 것이 아니라 단일시장에서 효율적으로 작동하는 것을 의미하며 여기에는 점유 형태의 장기적 균형이 요구된다. 우리나라의 주택 점유 형태는 2025년까지 자가 60%, 민간임대 30%, 공공임대 10% 비율이 유지될 것으로 예상되는데, 공공임대 비율이 10% 미만인 경우 민간임대의 가격 변동성에 대한 완충적 역할을 충분히 감당하기 어렵다. 이 비율은 국토교통부의 임대주택 공급계획에 따라 달성 가능한 수치이기는 하지만 공급의 안정성을 위해서는 제3섹터 등 다양한 공급모형을 통해 공공의 통제하에 관리되는 임대주택의 비중을 유지할 필요가 있다.

둘째, 기존 주택임대 관련 법안 중 주택임대차 3법을 개선할 필요가 있다. 현행과 같이 1회에 한정되고 집주인의 일방적 거부권을 인정하는 계약갱신청구권 방식으로는 주거권 확보라는 제도의 본래 취지를 살리기 어렵다. 제도의 실효성을 높이기 위해서는 1회가 아니라 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도의 재설계가 필요하다. 정당사유제는 대부분의 선진국에서 민법 또는 주택관련법에 규정되어 있다. 정당사유제는 이미 성립된 임대차계약을 보호하기 위해 보편화된 제도로, 정당한 사유가 없는 한 정기 임대차계약관계는 존속시키는 것이 원칙이다. 이 제도에는 계약갱신청구권 제도에 비해 임차인의 주거권을 사회적 필요에 대한 판단을 통해 보장하고자 하는 관점이 녹아 있다(김경희·이상영, 2022, p. 29). '정당사유제'하에서 임차인은 재계약 시마다 계약갱신청구가 가능하며, 재계약에 문제가 생기는 경우 법원에 사건을 청구할 수 있다. 임대차계약에서 정당사유제 도입의 필요성이 인정된다면, 집주인의 거부권은 임대인의 재산권이 임차인의 주거권과 다툼이 있는 경우 법원이나 분쟁조정위를 통해 적극적으로 조정 가능하도록 개선되어야 한다. 이러한 맥락에서 전월세상한제는 가격상한제가 필요한 일부 대도시 지역의 노후 주택에 한정하고, 계약갱신청구권에 결합하기보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 이와 함께 전월세상한 기준을 유연하게 수정하여 5%로 일률 적용하는 경직성을 탈피할 필요가 있다.

셋째, 주택임대차 3법에서 달성하고자 하는 임대사업자 관리 방식은 기본적으로 「민간임대주택법」을 우선 적용하는 것이 바람직하다. 「민간임대주택법」의 실효성을 높이기 위해서는 장기매입임대아파트를 「민간임대주택법」의 적용 대상으로 재포함하는 방안이 바람직하다. 법의 강제력과 규제의 구속력이라는 측면에서 주택임대차 3법이 「민간임대주택법」을 대신하기는 어렵기 때문에 실효성이 낮은 임대차 3법보다는 「민간임대주택법」을 통해 임대사업자 관리의 범위를 확대해 나가는 것이 시장의 공공성 제고에 더 효과적이다. 즉 현재 100만 호 수준으로 감소한 임대사업자의 임대주택 대상을 확대하고, 장기적으로 주택임대차 3법과 「민간임대주택법」을 통합하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 공공임대의 정책적 한계를 보완하기 위해 주거급여 제도를 개선하는 한편 대상가구는 확대할 필요가 있다. 선진국 주거체제의 경우 주거급여가 공공임대의 대안적 성격을 띠면서 대부분 국가에서 그 비중이 높아지고 있다. 따라서 공공임대만이 아니라 주거급여를 주거복지의 보조적 수단으로 정착시킬 필요가 있다. 우리나라의 경우 공공임대와 주거급여가 각각 독립적으로 제도화한 결과 지원대상의 중복성, 통합재정 관점의 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 주거급여 제도의 효율성과 형평성을 높이기 위해서는 예산과 수혜계층의 확대와 함께 공공임대와의 중복 수급 문제, 자가거주 저소득층에 대한 주거급여와의 형평성 문제 등을 해결할 필요가 있다.

끝으로, 미래의 인구구조와 경제적 여건을 고려하면 임대주택의 양적 확대보다는 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등 주거서비스의 질적 문제 해결로 정책적 자원이 배분될 필요가 있음을 지적해 두고자 한다.

6. 결론

우리나라는 새로운 정책 환경의 대두와 공급모델의 필요성에도 불구하고 아직 고도성장기 이후의 국가 중심성 및 주택가격 상승에 기대어 개발 이익을 공유하는 개발동맹의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 주거체제는 경제개발이 시작된 이후 형성되고 제도화한 주택의 공급 및 점유 구조이다. 즉 정책을 주도하는 정부, 사적 소유권을 가진 민간 경제주체, 자금을 조달하는 금융 시스템 등 주택 부문을 움직이는 다양한 구성요소 뿐만 아니라 수십 년간 고착화된 '주택 사다리'에 대한 강력한 기대심리가 결합하여 작동한다. 따라서 주택의 공급과 소비에 관여하는 다양한 경제주체 가운데 어느 한쪽의 의지만으로는 주거체제가 작동하는 기제를 일거에 바꾸기는 어렵다. 본 보고서가 제안하는 지속 가능한 주거전략은 특정 정책으로 완성된다기보다는 다양한 대안들이 시장에서 수용·확산되는 사례가 누적됨에 따라 성공할 수 있다. 이러한 과정을 통해 과거로부터 형성된 주거체제가 점진적으로 새로운 정책환경에 부응하는 지속 가능한 주거체제로 전환될 수 있을 것이다.

참고문헌

김경희·이상영(2022), 「주택 임대차 3법의 문제점과 대안 탐색」, 『동향과 전망』, 제114호, 한국사회과학연구회, 9-42.

이선화(2022), “전세제도를 다시 생각할 때”, 매경 이코노미스트, 매일경제신문, 2022. 5. 12.

이선화·민보경·이상영·최경호(2022), 『국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략』, 국회미래연구원.

최경호(2022), 「지분분리형 토지임대부 분양주택, 한국의 주거사다리가 될 수 있을까?」, 2022년 한국주택학회 상반기 학술대회 A1세션 토론문.

Doling, J.(1999), “Housing policies and the little tigers: how do they compare with other industrialised countries?”, Housing studies, 14(2), 229-250.

Global Tenant(2013), International Union of Tenants (IUT)' Quarterly Magazine, April 2013.

국가미래전략 Insight 발간현황

| 발행일 | 제목 | 작성자 | vol |
|-------------|------------------------------------------------------------|-------------|-----|
| 2023.10.16. | 지속 가능 주거체제를 위한 주택 부문 정책 의제 | 이선화 | 80 |
| 2023.09.25. | 중대재해처벌법 제정의 정치과정 : 의회의 역할을 중심으로 | 정혜윤 | 79 |
| 2023.09.11. | 재생에너지 단계별 주요 갈등 이슈 분석과 시사점 | 정 훈 | 78 |
| 2023.09.04. | “트리플 트랜지션(Triple Transition)” - 디지털 전환, 녹색 전환, 그리고 국제질서 전환 | 차정미 | 77 |
| 2023.08.28. | 한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론 | 이상직 | 76 |
| 2023.08.14. | 지역주민들의 미래예측과 비전의 유용성: 부산시민과 미래대학 사례 연구 | 박성원 | 75 |
| 2023.08.07. | 1인 가구 유형 분석과 행복 제고를 위한 시사점 | 민보경 | 74 |
| 2023.07.31. | 민주화 이후 한국의 노동정치 - 한·미·일 비교 분석 | 정혜윤 | 73 |
| 2023.07.24. | 공공정책은 누가 결정하는가? - 갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석 | 박현석 | 72 |
| 2023.06.26. | 국제질서의 변화와 공급망 전략 | 박성준 | 71 |
| 2023.06.05. | 평화구축에 대한 서울지역 여성의 미래대화 | 김태경 | 70 |
| 2023.05.22. | 좋은 사회로의 대전환 - 쉼림사회에서 개성사회로 - | 김현곤 | 69 |
| 2023.05.15. | 2050년, 우리는 어떤 국제질서를 원하는가?: 세계질서 대전환의 7대 트렌드와 세계의 선호미래 | 차정미 | 68 |
| 2023.05.01. | 만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나 | 박상훈·정순영·김승미 | 67 |
| 2023.04.17. | 미래사회 대응을 위한 소득과 고용 분야 정책지표: 현황과 과제 | 이선화 | 66 |
| 2023.04.10. | 플라스틱 순환경제 시나리오와 미래전략 | 김은아 | 65 |
| 2023.03.20. | 한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교 | 이상직 | 64 |
| 2023.03.06. | 우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제 | 여영준 | 63 |
| 2023.02.27. | 노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나 | 박상훈 | 62 |
| 2023.01.09. | 2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략 | 국회미래연구원 | 61 |
| 2023.01.02. | '양극화' 문제에 대한 국회의 대응 | 박현석 | 60 |
| 2022.12.12. | 인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발 | 성문주 | 59 |
| 2022.11.28. | 청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가? | 민보경 | 58 |
| 2022.11.14. | 탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상 | 정 훈 | 57 |
| 2022.10.31. | 포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략 | 여영준 | 56 |
| 2022.10.24. | 일본의 청년정책: 한국과 비교의 관점에서 | 정혜윤 | 55 |
| 2022.10.17. | 대통령제의 과거, 현재 그리고 미래 | 박상훈 | 54 |

| 발행일 | 제목 | 작성자 | vol |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------|-----|
| 2022.09.19. | 이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용 | 김유빈 | 53 |
| 2022.09.05. | 미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도 | 유희수·우해봉 | 52 |
| 2022.08.22. | 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석 | 정 훈 | 51 |
| 2022.08.08. | 한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점 | 이상직 | 50 |
| 2022.07.25. | 한국 복지체제의 대안적 전략 구상 | 이선화 | 49 |
| 2022.07.11. | 1인 가구의 행복 분석 | 민보경 | 48 |
| 2022.06.13. | 생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로 | 이채정 | 47 |
| 2022.05.30. | 노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언 | 성문주 | 46 |
| 2022.05.16. | 미래 전망의 프레임과 개선안 | 박성원 | 45 |
| 2022.05.02. | '국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회 | 박상훈·문지혜·황희정 | 44 |
| 2022.04.18. | 기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다 | 김은아 | 43 |
| 2022.04.04. | 디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점 | 여영준 | 42 |
| 2022.03.21. | 코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점 | 이선화 | 41 |
| 2022.03.07. | 타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석 | 박현석 | 40 |
| 2022.02.21. | 대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선 | 김현곤 | 39 |
| 2022.02.07. | 2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과 | 허중호 | 38 |
| 2022.01.24. | 장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로 | 이상직 | 37 |
| 2022.01.10. | 미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 - | 김유빈 | 36 |
| 2021.12.30. | 탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석 | 정 훈·여영준 | 35 |
| 2021.12.23. | 인구총격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응 | 민보경 | 34 |
| 2021.12.16. | 저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토: 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로 | 이채정 | 33 |
| 2021.12.09. | 청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색 | 성문주 | 32 |
| 2021.11.18. | 복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략 | 이선화 | 31 |
| 2021.11.04. | 에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시 | 조해인 | 30 |
| 2021.10.21. | 디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망 | 박성준 | 29 |
| 2021.10.07. | 국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회 | 박현석 | 28 |
| 2021.09.16. | 탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안 | 여영준·조해인·정 훈 | 27 |

| 발행일 | 제목 | 작성자 | vol |
|-------------|------------------------------------------------------------|---------|-----|
| 2021.09.03. | 고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언 | 성문주 | 26 |
| 2021.08.19. | 어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인 | 민보경 | 25 |
| 2021.08.05. | 재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환 | 전 준 | 24 |
| 2021.07.22. | 대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출: 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례 | 김유빈 | 23 |
| 2021.07.08. | 높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가: 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률 | 박상훈 | 22 |
| 2021.06.24. | 선호미래로 향하는 우회도로 | 박성원 | 21 |
| 2021.06.10. | 새로운 국가발전모델의 제안 | 김현곤 | 20 |
| 2021.05.27. | 인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색 | 이채정 | 19 |
| 2021.05.13. | 일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건 | 조인영 | 18 |
| 2021.04.29. | 행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태 | 허종호 | 17 |
| 2021.04.15. | 국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언 | 이선화 | 16 |
| 2021.04.01. | 미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로 | 여영준 | 15 |
| 2021.03.18. | 국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점 | 정 훈 | 14 |
| 2021.03.04. | 동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로 | 박성준 | 13 |
| 2021.02.18. | 코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가? | 허종호 | 12 |
| 2021.01.21. | 심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제 | 성문주 | 11 |
| 2021.01.07. | 한국인의 미래 가치관 조사 | 민보경 | 10 |
| 2020.12.24. | 세계적 감염병 이후 사회 변화 | 박성원·김유빈 | 9 |
| 2020.12.10. | 디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점 | 여영준 | 8 |
| 2020.11.26. | 기후변화 영향 대응현황 및 제언(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로) | 김은아 | 7 |
| 2020.11.19. | 보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택 | 박성원·정영훈 | 6 |
| 2020.11.12. | 고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법 | 김현곤 | 5 |
| 2020.10.15. | 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 | 박상훈 | 4 |
| 2020.09.17. | 2050 대한민국 미래와 정책의제 | 김홍범 | 3 |
| 2020.09.03. | 2050년 서른살, 민서가 바라는 미래 | 박성원 | 2 |
| 2020.08.20. | 2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제 | 김유빈 | 1 |

• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및 열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

