



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-21호

국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략

이선화 민보경 이상영 최경호



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략

연구진

내부 연구진

이선화 연구위원 (연구책임)

민보경 부연구위원

외부 연구진

이상영 교수 (명지대학교 부동산학과)

최경호 소장 (주거중립성연구소 수처장주)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

의식주는 인간다운 삶을 영위하기 위한 필수요소입니다. 특히 한국인에 있어 집이란, 주거서비스를 제공하는 소비재뿐만 아니라 부를 키워가는 자산 사다리의 역할을 담당했습니다. 그러나 우리나라는 주거복지 선진국에 비해 공공부문이나 사회적 주택의 비중이 낮은 국가입니다. 이러한 상황에서 팬데믹 이후의 주택가격 폭등은 높은 주거비 부담으로 도시 근로자의 주거 안정성을 크게 위협하는 한편, 주택자산의 보유 여부, 자산의 입지 및 규모에 따라 가계의 자산 불평등을 심화시켰습니다. 특히 주택 가격 폭등으로 가장 크게 고통을 받은 계층은 주택보유율이 낮은 청년층과 저소득층이었습니다. 따라서 주택문제는 국민들의 삶의 질 제고와 세대간 불평등 해소를 위해서라도 반드시 해결해야 할 중차대한 문제라고 할 수 있습니다.

그런데 우리나라 주택정책의 역사를 살펴보면 경기변동에 따라 규제 완화와 강화를 반복할 뿐 주거안정화에 대한 종합적 시각과 중장기적 청사진은 잘 보이지 않습니다. 최근 인구감소, 고령 및 1인 가구 증가, 저성장 시대의 도래 등 주거 패러다임을 뒤엎을 수 있는 정책환경의 변화가 이미 시작되었습니다. 그러나 주택의 공급은 여전히 과거 패러다임, 즉 지속적 도시화와 인구증가, 대출 기반 금융구조 및 집값의 상승을 전제로 하는 대규모 민간분양 사업에 치중되어 있습니다. 주택 점유부문에서는 2020년 주택임대차 3법이 전격 도입되었습니다. 그런데 국민 주거안정이라는 좋은 취지로 시행한 새로운 제도는 한국의 임대차시장에서 다중가격 구조라는 의도치 않은 왜곡을 만들었습니다. 이는 사적 계약에 대한 규제가 시장의 구조, 역사적으로 형성된 다양한 제도와 규범에 따라 각기 다른 결과를 초래할 수 있다는 점을 간과한 결과로 보입니다.

본 연구는 우리나라에 필요한 주택공급 전략과 임대차시장 안정화 방안을 제시하기 위해 주거체제론(housing regime)의 관점에서 한국의 주택문제를 접근하고 있습니다. 주택문제에 있어 '체제론'이란, 주택의 공급과 점유(사용)를 둘러싼 다양한 제도적 요소들이 갖는 경로의존적 특성과 상호연관성을 강조하는 접근법이라 하겠습니다. 예컨대 주택 공급을 위해 토지와 금융을 동원하는 방식은 국가마다 천차만별이기 때문에 각국의 상이한 경제여건과 성장단계에서 형성된 고유한 시스템을 알아야 대안 구성을 위한 효과적인 전략을 도출할 수 있을 것입니다.

연구진은 이러한 틀에 기초하여 공급시스템과 점유시스템으로 구성된 한국 주거체제의 특성과 구조, 역사적 진화과정을 분석하였습니다. 인구 감소와 저성장 시대에 부합하는 대안적 공급모델로서 지분공유형 주택과 장기저리 공급자 금융구조 등 다양한 대안을 검토하고 제안하였습니다. 임대차시장의 경우 제3섹터를 통해 사회적 임대인을 육성하는 한편 민간임대주택특별법의 대상 확대 등 법률적 개선의 필요성을 제기하고 있습니다.

본 보고서는 본원의 이선화 박사의 책임하에 내·외부 전문가 네트워크의 협력으로 완성되었습니다. 보고서의 기획에서 발간에 이르기까지 직·간접적으로 도움을 준 모든 참여진에 이 자리를 빌려 깊은 감사의 뜻을 전하고자 합니다. 모쪼록 연구의 결과물이 국회가 미래를 대비하는 중장기적 주거정책을 수립함에 있어 조금이나마 기여할 수 있었으면 하는 바람입니다.

끝으로 연구를 통해 도출한 세부 주장과 정책적 결론은 국회미래연구원의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀 둡니다.

2022년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론	1
제1절 한국의 주거안정성 실태	3
제2절 연구의 목적과 방법	7
1. 주거체제론적 관점의 필요성	7
2. 연구의 목적	8
3. 연구의 구성	8
제2장 주거체제론	11
제1절 체제이론과 주거체제 선행연구	13
1. 체제(Regime)이론	13
2. 주거체제론	17
3. 주거자본주의론	23
4. 주택 공급체제를 둘러싼 체제론적 접근법	26
제2절 주거안정의 개념과 주거체제	31
1. 주거안정의 개념과 한계	31
2. 네덜란드 모델의 특징과 시사점	32
3. '주거중립성' 개념을 통한 주거안정화 정립의 시도	37
제3절 주거체제 분석 틀 재구성	40
1. 주거체제의 성격과 범위	40
2. 주택 공급체제	41
3. 주거 점유체제	42
4. 종합	43

제3장 한국의 주거체제 45

제1절 주택 및 택지 공급체제 47

1. 주택 및 택지 공급 정책 47
2. 주요 시기별 특징과 성격 50
3. 주거체제 관점에서의 주택 공급 모형의 시기별 특성 58

제2절 주거 점유체제 63

1. 한국의 주택 점유 현황 63
2. 시기별 점유형태의 특성과 전세제도의 역할 67

제3절 한국 주거체제의 구조와 한계 75

1. 한국 주거체제의 구조 75
2. 대규모 주택 모형의 한계 76
3. 주택가격 상승에 기댄 주택금융의 한계 78

제4장 임대차시장 정책 81

제1절 주택임대차 3법의 문제점과 개선 방안 83

1. 한국 임대차시장의 구조와 분석 대상 83
2. 주택임대차시장의 최근 동향 84
3. 임대 규제의 효과성 분석 90
4. 주거안정화를 위한 주택임대차 3법 개선과제 96

제2절 주거안정화를 위한 공적 지원 제도 103

1. 공공임대의 현황과 문제점 104
2. 주거급여의 현황과 문제점 108
3. 공공임대 및 주거급여 제도 개선 방안 112

제3절 민간임대시장에 대한 규제 영향과 제도 개선	116
1. 우리나라 임대주택시장의 특징과 문제점	116
2. 「민간임대주택에 관한 특별법」의 변천 과정	119
3. 임대주택시장 제도 개선 방안	123
제5장 주거안정화를 위한 부문별 과제	131
제1절 공급 측면의 정책 과제	133
1. 수요 맞춤·운영 중심의 공급 모델과 공급 주체 간 협력체계의 구축	133
2. 토지와 금융 부문의 과제	134
제2절 점유 측면의 정책 과제	136
1. 전세제도 전망과 과제	136
2. 토지임대부 주택의 문제점	137
3. 전세 수요 흡수를 위한 대안: 지분공유형 주택	138
제3절 임대차시장의 정책 과제	142
제6장 결론	145
제1절 요약 및 시사점	147
제2절 추후 연구 과제	153
참고문헌	155
Abstract	169

표 목 차

[표 2-1] 도시정치 레짐이론과 주요 유사 개념 비교	15
[표 2-2] 복지국가 주택체제 유형별 성격	19
[표 2-3] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제의 진화 과정	22
[표 2-4] 주거자본주의 유형 분류	25
[표 2-5] 주택공급연쇄의 성격 구분	30
[표 3-1] 정비사업 유형별 비교	48
[표 3-2] 사회주택 유형별 사업 단계별 부문 간 역할 분담	56
[표 3-3] 공급 체계의 시기별 특성	62
[표 3-4] 주택의 종류별 점유 형태 추이(전국)	63
[표 3-5] 주택의 종류별 점유 형태 추이(수도권)	64
[표 3-6] 이해관계자별 임대 부문 점유 형태의 장단점 비교	73
[표 3-7] 공급체제 시기 구분에 대응하는 점유 형태의 변화	74
[표 4-1] 서울 지역 갱신계약 및 신규계약 비율 추이(월간, 2021. 6.~2022. 6.)	92
[표 4-2] 주택임대 규제 관련 제도의 국가별 비교	99
[표 4-3] 주택임대차 3법의 주요 개정 방향	102
[표 4-4] 취약계층에 대한 주거 지원 프로그램	103
[표 4-5] 10년 이상 장기공공임대주택 재고 추이(2005~2020년)	105
[표 4-6] 공공임대주택 사업 주체별·지역별 재고 추이(2015~2020년)	105
[표 4-7] 2023년 기준 임차급여 지급 기준(기준임대료)	109
[표 4-8] 일반 가구와 주거급여 수급 가구 추이	109
[표 4-9] 연도별 주거급여 예산 추이	110
[표 4-10] 주거급여 수급 가구 주거 형태 분석(2016년)	112
[표 4-11] 소유관계별 점유 형태 국제 비교	113
[표 4-12] 주거체제 유형별 주거급여 지급 특성	114
[표 4-13] 공공임대주택 재고 및 주거급여 가구 추이(2015~2020년)	115
[표 4-14] 제도권 및 비제도권 임대주택 규모의 추이	117

[표 4-15] 연도별 주체별 임대주택 재고 추이	118
[표 4-16] 보유 임대주택 수별 전체 임대사업자 현황	119
[표 4-17] 「민간임대주택에 관한 특별법」의 연혁	121
[표 4-18] 주택임대사업자의 의무와 혜택(2022년)	122
[표 4-19] 주택임대소득 과세요건 및 과세 방법	126
[표 4-20] 기존 사회임대주택의 문제점과 제3섹터 대안	128
[표 5-1] 전세, 지분분리형 토지임대부와 지분공유형 주택 비교	140

그림 목 차

[그림 1-1] 한국 자가점유율 추이	3
[그림 1-2] 자가거주, 사회임대, 민간임대 거주 비율 국제 비교	5
[그림 2-1] 도시정치레짐 분석 틀을 아파트에 적용한 아파트레짐 분석 틀	16
[그림 2-2] 한국의 자원 동원형 주택공급연쇄와 행위자들의 관계에 대한 분석 틀	17
[그림 2-3] 동아시아 4개국의 발전주의 주택 정책 흐름	20
[그림 2-4] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제 분석 틀	21
[그림 2-5] 주택공급사슬 모형: 주택 생애주기에 따른 공공과 민간의 역할 분석	26
[그림 2-6] 국외 요인을 포함한 주택시장과 주택 공급의 상호작용 모형	27
[그림 2-7] 사회경제적 요인과 정책의 경로의존성을 고려한 주택시장 모형	27
[그림 2-8] 공급 단계에 대한 돌링의 주택 공급 모형	28
[그림 2-9] 돌링의 주택 정책 레짐론에 따른 4개 체제의 특징	29
[그림 2-10] 주택 부문의 현물보조, 현금보조, 가격 통제의 연관 작동 원리	36
[그림 2-11] 주거체제의 구성요소	41
[그림 2-12] 주택 공급체제의 범위	41
[그림 2-13] 주택 점유체제의 범위	43
[그림 2-14] 한국 주거체제 종합 모형	44
[그림 3-1] 가로주택정비사업의 개념	49
[그림 3-2] 서울특별시 아파트지구 현황도	53
[그림 3-3] 점유 형태별 비율 변화(전체 주택, 전국)	65
[그림 3-4] 점유 형태별 비율 변화(전체 주택, 수도권)	65
[그림 3-5] 아파트 점유 형태별 비율 변화(전국)	66
[그림 3-6] 아파트 점유 형태별 비율 변화(수도권)	67
[그림 3-7] 도시화율, 주택 증가율과 전세의 관계	69
[그림 3-8] 전세담보대출 잔액 및 순증액 추이	71
[그림 3-9] 상반기 기준 주택 전월세 거래 중 월세 비율	72
[그림 3-10] 한국 주거체제 종합 모형의 구성요소와 매개고리	76

[그림 4-1] 전세가격 변동률 추이(연간, 2004~2021년)	85
[그림 4-2] 지역별 RIR 추이(연간, 2006~2020년)	86
[그림 4-3] 임차 유형별 RIR 추이(연간, 2006~2020년)	88
[그림 4-4] 지역별 전월세전환율 추이(월간, 2020. 1.~2022. 5.)	89
[그림 4-5] 서울 아파트 전세가 상승 가격 사례	95
[그림 4-6] 월별 전월세 거래량(2020~2022년)	96

요 약

1 연구의 배경과 목적

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 효과성을 달성하지 못하고 있다.

본 연구는 주거체제론(housing regime)의 관점에서 한국의 주택문제를 분석하였다. 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. 본 연구에서는 공급체제와 점유체제, 이를 연계하는 매개고리 등을 통해 한국 주거체제의 특성과 구조, 역사적 진화과정을 분석한 후 현 주거체제 하에서도 실효성 있는 대안적 주택 공급 전략과 임대차시장 제도개선 과제를 도출하였다.

2 한국 주거체제의 전개과정

본 연구에서의 주거체제론은 크게 공급체제와 점유체제, 공급과 점유가 매개되는 연결고리로 구성된다. 공급체제는 토지와 금융의 조달방식이 주를 이루며 점유체제는 자가소유 외에 한국에 고유한 전세제도의 역할을 중심으로 분석을 진행하였다. 이러한 틀에 따르면 한국 주거체제의 역사적 전개 과정은 크게 세 개

의 시기로, 즉 1980년대까지의 국가 주도의 시기, 1990년대 초반 이후 개발동맹의 역할이 부상한 시기, 기존 주거체제에 균열이 발생하면서 새로운 대안의 필요성이 커지기 시작한 2010년대 중반 이후의 시기로 구분 가능하다.

□ 포디스트적 개발 모형의 형성 및 발전

국가 주도의 시기는 주택 공급 계획 및 자원의 배분, 이와 관련한 법·제도적 기반을 마련한 시기이다. 토지 공급의 경우 「택지개발촉진법」을 통해 공급자가 주도하는 포디스트적(즉, 대량생산-대량소비) 신규 택지 조성이 본격화하였다. 금융 부문에서는 제도화된 공급자금융이나 소비자금융의 미비로 선분양 및 전세 제도를 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 대출이 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.

□ 포디즘 모형 균열의 시기

2010년대 중반 이후는 인구증가·도시화·경제성장이라는 기존 주거체제의 전제조건이 변화하면서 과거로부터 이어져 오던 공급 모형이 한계와 균열을 맞이하게 된 시기이다. 한국의 주택 공급 모형은 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.

기존 포디스트 공급 모형이 갖는 취약성이 드러남에 따라 2010년대 중반 이후

포스트-포디스트적 공급 모형에 대한 관심이 커지게 되었다. 포스트-포디스트 모형은 소량-다품종 및 수요 맞춤형으로 주택을 공급하기 위한 중소기업 토지 단위의 정비 모델을 의미한다. 그 일차적 의의는 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 공급 모형은 물량적 측면에서 미미한 수준일 뿐만 아니라 시장에서의 수용성이나 파급력 또한 낮은 단계에 머물고 있다.

3 대안적 주거체제로의 전환을 위한 정책 과제

한국 주거체제가 갖는 구조적 한계와 새로운 정책환경을 종합적으로 고려한 결과 본 연구는 금융지원 체계, 주택 공급 모형, 민간임대차시장 제도 개선 및 주거급여 등 분야에서 다음과 같은 전략과제를 도출하였다.

□ 장기 저리형 주택금융 지원 체계를 구축

미래의 주택 공급은 신규 택지개발의 비중이 줄어들고 정비사업의 중요성이 커질 것으로 전망된다. 현재의 정비사업은 용적률 상향과 주택가격 상승에 기반 모형인데, 주거 수요를 결정하는 주요 변수를 살펴보면 미래 주거체제에서 이러한 모형은 지속하기 어려울 것으로 전망된다. 일반분양 수익으로 사업성이 결정되고 이 과정에서 민간의 이해당사자들이 개발동맹을 형성하는 체제를 탈피하기 위해서는 향후 주거서비스의 핵심 키워드라 할 수 있는 제로에너지 주택화 사업과 돌봄 등 주거서비스 고도화를 위한 투자 유인을 높이는 것이 중요하다.

주거서비스 제공자들이 운영 단계의 서비스 개선을 위한 투자에 참여하도록 유도하기 위해서는 공급자금융 및 소비자금융이 장기 저리의 금융 모형으로 지원될 필요가 있다. 투자위험 관리의 측면에서는 주택 수요자, 제도권 금융, 생산자가 책임을 분담하는 체계가 만들어져야 한다. 장기 저리의 주택금융을 지원받은 주택 공급자와 소비자가 주택 공급재원을 분담한다면, 주택 공급 과정에서 받

생하는 경기변동에 따른 위험과 책임 역시 공유될 수 있다. 위험과 책임의 공유는, 주택 공급에 따른 불확실성과 위험의 대부분이 소비자에게 전가되는 불공정 문제를 일부 해소할 수 있을 뿐만 아니라 주택의 품질 개선과 공정 효율화에도 기여할 것이다.

□ 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 임대주택 공급

공공 부문과 비영리 민간 부문이 주체가 된 임대주택 공급 역시 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 공급 모델이 관건이다. 장기 저리 공급자금융은 공공 부문이 교차보조를 위한 영리사업의 압박에서 벗어나 장기 저리 할부 판매(지분적립 등)를 통해 저렴한 가격으로 임대주택을 공급하는 것을 가능하게 한다. LH나 지방정부 등 공공 부문이 주택 공급을 담당하였음에도 불구하고 민간의 시장 참여자와 같은 이윤 추구 행위가 계속해서 발생하는 것을 행위자의 일탈로 치부해서는 공공임대 공급 문제를 근본적으로 개선하기 어렵다. 공기업의 역할과 공공의 개입 방식이 공익성을 구현하도록 유도하기 위해서는 공공 부문이 교차보조나 개발이익 환수에 의존할 것이 아니라 장기 저리 금융 지원 시스템을 이용한 안정적 재원 조달이 가능해야 한다. 이러한 금융 구조가 정착되면 사회주택이나 민간분양 부문 역시 전세보증금을 통해 초기 비용을 상환하려는 압박에서 벗어날 수 있기 때문에 사업의 안정성과 현금 흐름 개선, ‘깡통전세’ 위험 완화 등의 효과를 기대할 수 있다.

□ 지분공유형 주택 모형의 설계와 확산

주택 공급과 점유의 매개고리로 작동하는 전세제도의 지속 가능성이 높지 않다는 점을 고려하여 본 연구는 주택의 사용자와 공급자가 지분을 공유하는 ‘지분공유형’ 주택 모형을 대안으로 제안하였다. 구체적으로 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 부여하는 모형을 제시하였다.

이 모형의 장점은 우선 매매가격의 50% 이상을 보증금으로 지불하는 전세계약에 비해 초기 부담이 적다는 점이다. 둘째, 임대 의무기간 이후 재계약이 보장

되지 않는 전세계약에 비해 주거안정화에 기여한다. 셋째, 보증금 미반환 위험이 상존하는 전세와 달리 공공이 환매를 보장하므로 원금 손실 위험에서 자유로우며 환금성 측면에서도 우월하다. 넷째, 이익을 나누고 손실은 분담한다는 점에서 단순 보증금인 전세에 자산 투자면에서 유리하다. 주택가격이 하락하더라도 건설 원가 이상이 유지되면 공공 지분을 소유한 공공사업자의 경우 퇴거자의 원금은 보장하도록 설계함으로써 투자 지분에 대한 안정성을 강화하는 것도 가능하다. 정책적·정치적으로는 시세가 건설 원가 이하로 떨어질 경우에만 실질적으로 손해를 분담하고 그 이전에는 공공이 정책적으로 원금을 보장해 주더라도, 공공의 경우 재무적 차원에서는 다시 초기 분양가 이상으로 회복하는 시점 이후까지 장기보유가 가능하다. 이러한 설계방식은 입주자가 지불한 보증금이 장부상 ‘부채’가 되는 ‘공공전세’와 달리 공기업의 재무구조 건전화에도 기여할 수 있다. 끝으로, 소비자금융 측면에서 지분공유형 주택은 자금 수요자와 금융기관 모두에게 유리하게 작동할 수 있다. 민간 입주자가 필요로 하는 초기 비용이 주택가격의 50% 수준이므로 차주 은행 입장에서는 LTV 관리가 용이할 뿐만 아니라 공공이 환매를 보장하므로 금융 부실의 위험에서도 비교적 자유롭다. 필요자금의 규모가 줄어들고 대출 상환의 리스크가 감소함에 따라 주택금융 수요자는 이전에 비해 보다 유리한 조건으로 자금을 조달할 수 있게 될 것이다.

□ 임대차시장 제도 개선과제

임대차시장을 통한 주거안정화를 위해서는 다음과 같은 제도 개선과제를 도출하였다.

우선 정부의 주거안정화 정책이 전체 임대차시장의 변동성을 효과적으로 흡수하고 다양한 층위의 임대차시장이 단일시장으로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 공공의 통제하에 움직이는 임대주택의 비중을 최소한 10% 수준에서 유지할 필요가 있다. 이 목표는 국토교통부의 임대주택 공급계획에 제시되어 있기는 하지만 목표의 안정적 달성에는 제3섹터 등 다양한 모형을 활용할 필요가 있다.

둘째, 주택임대차 3법의 경우 1회로 한정되는 계약갱신청구권, 임대인의 일방적 거부권을 인정하는 방식으로는 주거권 확보라는 제도의 취지를 살리기 어렵다. 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도를 재설계하고

임대인의 재산권과 임차인의 주거권에 다툼이 발생하는 경우 분쟁조정 제도가 실효성있게 작동할 수 있도록 제도적 장치가 보완되어야 한다. 전월세상한제는 대도시 지역 노후 주택으로 적용대상을 한정하고, 이를 계약갱신청구권에 결합하기보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 전월세상한에 대한 기준도 유연하게 수정하여 5%로 일률 적용하는 경직성을 탈피할 필요가 있다.

셋째, 임대사업자 관리는 주택임대차 3법보다는 「민간임대주택법」이 법의 강제력과 규제의 구속력 측면에서 훨씬 강력하다. 따라서 장기매입임대아파트를 포함하여 동법의 적용을 받는 임대사업자 대상을 확대하고 장기적으로 주택임대차 3법과 「민간임대주택법」을 통합하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 주거급여를 주거복지의 보조적 수단으로 정착시키기 위해 급여 대상을 확대하는 한편 공공임대와 통합적인 설계가 요구된다. 공공임대와 주거급여 정책은 각각 독립적으로 제도화된 결과 지원대상의 중복성, 통합재정적 관점의 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다. 주거급여는 예산과 수혜계층의 확대도 중요하지만 공공임대와 중복 수급 문제, 자가거주 저소득층 지원과의 형평성 문제 등을 해결해 나가야 한다.

다섯째, 임대주택의 경우 양적 문제 못지않게 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등 주거의 질적 수준 문제를 해결하는 것이 중요하다.

제 1 장

서론

제1절 한국의 주거안정성 실태

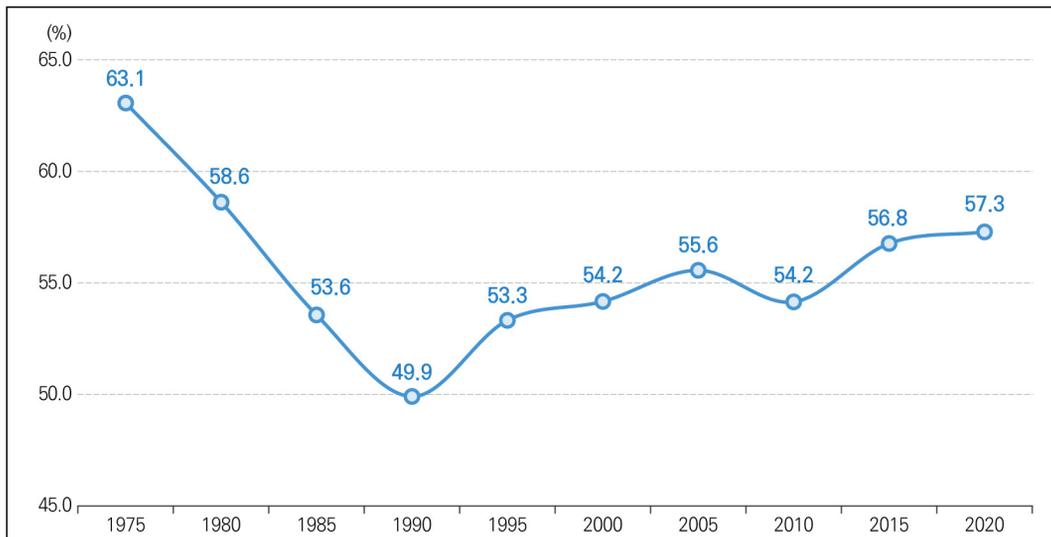
제2절 연구의 목적과 방법

제 1절 한국의 주거안정성 실태

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주택 점유의 측면에서 주거안정성은 자가 거주나 안정적인 임대계약을 통해 실현된다. 국토교통부의 2020년 주거실태조사에 따르면 우리나라 자가점유율¹⁾은 전국 57.9%, 수도권 49.8%이며, 임대 부분의 비율은 전국 42.1%, 수도권 50.2%, 특히 서울은 58%에 달한다. 세계 주요 국가와 비교해 보면 우리나라는 자가점유율(일반 가구 중 소유 주택에 거주하는 가구의 비율)이 높지 않으면서 임대차시장을 통한 주거안정성 역시 만족스럽지 못한 국가에 해당한다.

[그림 1-1] 한국 자가점유율 추이



주: 자가점유율이란 전체 가구 중 가구원의 명의로 된 집에서 거주하는 사람의 비율을 의미
 자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”(부록 참고)

1) 자가소유율은 주택을 보유한 가구의 비율이며 자가점유율은 소유한 주택에 거주하는 가구의 비율을 의미한다. 즉 자가점유율은 자가소유율에서 주택을 소유하고 있으나 자가거주하지 않는 임차가구를 제외한 가구의 비율이다. 본 연구에서는 통계적으로 구분해야 할 경우가 아니면 ‘자가율’로 통칭한다. 2019년 기준 자가소유율이 점유율보다 3% 포인트 정도 높다.

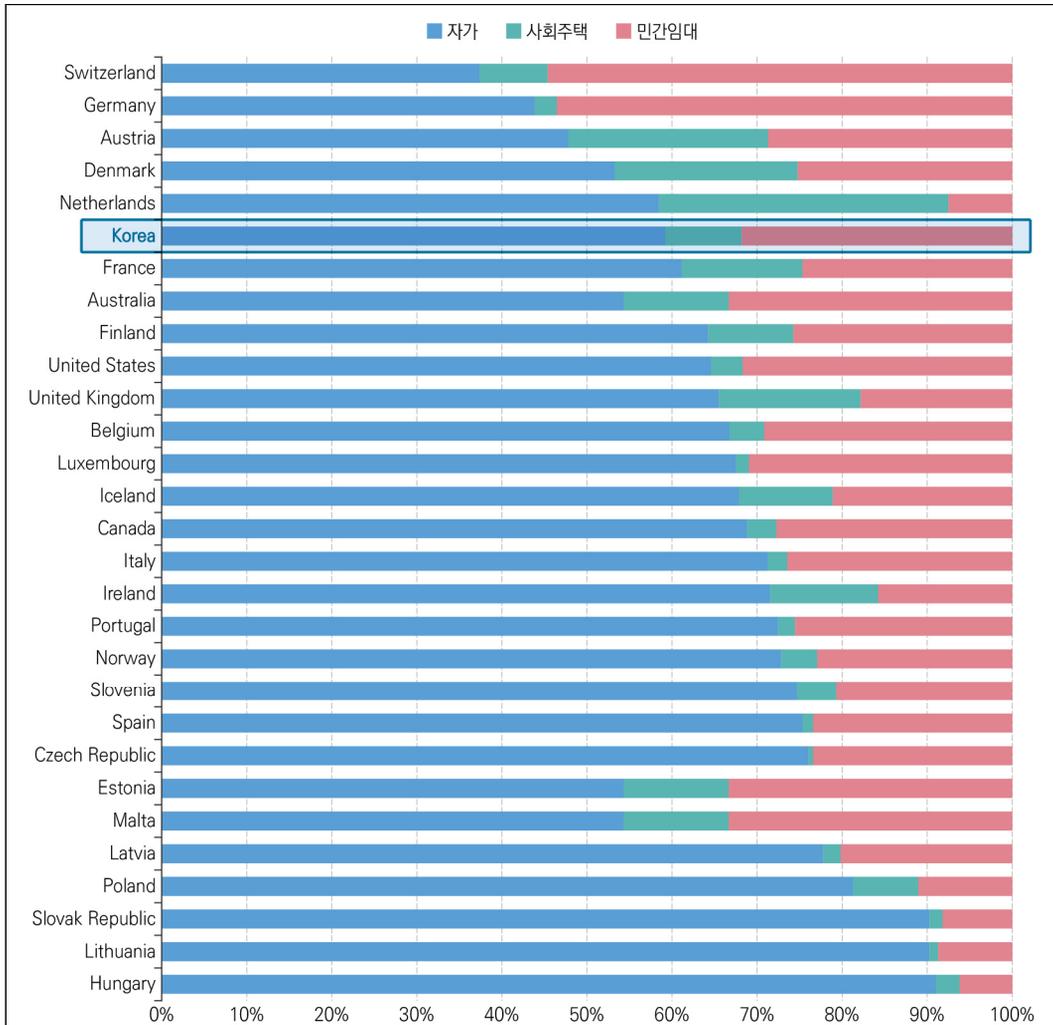
주택의 절대적 공급 수준을 보여주는 대표적 지표는 주택 보급률²⁾이다. 우리나라는 산업화와 도시화 시기에 폭증한 이주인구를 소화하기 위해 대규모 주택 공급 계획을 추진하였다. 그 결과 가구 당 주택 수의 비율, 즉 주택 보급률이 비교적 짧은 기간에 급속히 상승하여 현재 100%를 넘어서는 수준에 도달하였다.³⁾ 2000년대 이후에는 주택 소유, 주거비 지출, 주거 품질의 세 분야 모두 양극화의 추세를 보이고 있다(최경호 외, 2018). 따라서 주택 정책의 영역에서는 원활한 주택 공급도 중요하지만, 단순한 총량 위주의 계획보다는 공공 부문과 민간 부문의 균형 잡힌 역할, 공급된 주택의 배분 방식, 임대차시장의 안정 등이 중요한 과제로 부상하였다. 산업화 시기 도시로 유입한 인구를 수용하는 과정에서의 주택 정책은 ‘내 집 마련 사다리’를 통해 자가 부문으로의 진입을 원활하게 하는 정책에 치중하는 가운데 임대시장을 통한 주거안정화는 취약계층을 위한 정책에 한정되는 경향을 보였다.

주거안정성 지표 가운데 자가보유율(총가구 수 대비 주택 보유 가구의 비율)은 주택 소유와 연계되어 있다. 1970년대의 도시화 이후 자가보유율은 일부 시기에만 소폭 상승하였을 뿐, 전체적으로는 줄어드는 추세이다. 그런데 자가보유율과 자가거주율은 주거안정의 주요 지표로 사용되고 있기는 하지만 해당 지표와 주거안정성과의 관계를 단선적으로 규정하는 것에는 주의가 요구된다. 국제 비교를 위해 경제협력개발기구(OECD)의 2019년 수치(그림 1-2 참조)를 확인해 보면, 프랑스 61.1%, 네덜란드 58.3%, 스웨덴 57.6%, 덴마크 53.2% 등이 우리나라(59.1%)와 유사한 수준이다. 그런데 오스트리아(47.6%), 독일(43.6%), 스위스(37.2%)는 자가율이 50%를 밑돌어도 불구하고 주거복지와 주거안정성이 매우 높은 국가로 분류된다. 반면 영국(65.3%), 미국(64.5%), 오스트레일리아(62.6%) 등은 자가율이 60%를 상회하지만 주요 선진국 중에서는 주거복지의 수준이 상대적으로 취약한 국가에 해당한다. 이는 국가마다 민간 및 공공임대차 시장의 제도적 특성, 도시화의 정도, 소득 대비 주택가격의 수준 등 다양한 차이에서 비롯된 결과이다. 따라서 주택 정책에 있어 주요한 정책 목표로 다루어지고 있지만 자가거주율이 주거안정성과 주거복지에 미치는 효과는 국가마다 고유한 ‘주거체제’의 맥락에서 파악되어야 할 것이다.

2) 주택이 보급된 정도를 파악하는 지표로서 주택수/가구수로 산출한다.

3) 단, 주요 선진국 대비 여전히 낮은 편인 인구 1천 명당 주택 수, 주택 재고 통계의 사각지대 문제 등을 고려하면 우리나라의 주택 보급률이 주거안정성을 만족하기에 충분히 높은 수준에 도달하였다고 보기는 어렵다.

[그림 1-2] 자가거주, 사회임대, 민간임대 거주 비율 국제 비교



주: 이 통계에 포함된 국가는 OECD 회원국과 유럽연합(EU) 회원국 일부를 포함한 29개국임. 민간임대 점유 비율은 자가점유율과 사회주택 비율을 제외한 수치임.

자료: OECD(2020), 「OECD Affordable Housing Database」,
<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/>

임대주택과 관련한 정책은 크게 두 부문, 즉 공적 자금이 투입되고 규제가 강한 공공 임대 부문과 민간 자금의 투입으로 수익 추구의 성격이 강한 민간임대 부문으로 구성된다. 공공임대주택의 경우 임대료 통제나 거주 기간 등의 측면에서 주거안정성이 높은

반면, 영리를 목적으로 운영·관리되는 민간임대주택의 경우 임대료 통제나 계약기간이 제한적이기 때문에 거주자의 주거안정성을 충분히 담보하기 어렵다(이상영·김준형·서정렬·최명섭, 2020, p. 3).

전체 가구의 약 50%(서울은 58%)가 임차 가구인 상황에서 민간임대주택시장의 높은 가격 변동성과 2년으로 제한된 임대차 계약은 도시 근로자의 주거 불안정성을 높이는 요인으로 지속적인 비판을 받아 왔다. 특히 2010년대 중반 이후 시작된 주택가격 상승세가 꺾이지 않는 상황에서 2020년 7월 31일 문재인 정부는 민간임대주택시장을 대상으로 계약갱신청구권, 갱신 시 인상률상한제, 전월세 신고제 등 이른바 ‘임대차 3법’을 새로이 도입하였다. 그러나 ‘임대차 3법’의 입법 취지가 무색하게 제도 도입⁴⁾ 이후 임대차 시장은 전세 물건의 급감과 전세가격 폭등 등 불안한 양상을 보이며 혼란에 빠졌다. 구체적으로는 민간임대주택시장의 공급 부족, 임대인의 재산권 침해, 주택 매수 후 입주를 못하는 문제, 세입자가 있는 경우 주택 거래의 불안정, 일시적 1가구 2주택자의 양도소득세 비과세 요건 충족의 불안정 등 다양한 부작용이 확인되었다(정연부, 2020, p. 98).

주택의 공급 측면에서 보면 우리나라의 주택 공급 시스템은 중앙정부가 연간 공급 목표를 가지고 토지를 수용한 후 공기업을 통해 대량으로 공급하는 획일적인 방식이라 할 수 있다. 그러나 중앙정부 의존성이 높은 대규모 주택 건설 방식은 정치권이 중요한 선거 때마다 주택 공급 계획을 선언적 수준에서 공약으로 내세우는 구도를 벗어나지 못하게 하는 배경으로 작동해 왔다. 지역별 수요를 제대로 반영하지 못하는 총량 수준에 그치는 공급 계획은 신규 건설이나 정비사업을 통한 실효성 있는 주택 공급으로 이어지기 어려웠다. 이에 따라 기존의 주택 공급 체계와 공급 정책에 대한 불신과 회의가 높아졌으며 그 대안으로 지방자치단체와 민간, 제3섹터와 같은 지역의 자율적 공급 주체와 중앙정부 및 공기업 간 협력적 공급 체계 구축의 필요성이 제기되고 있다. 임대 부문에서 공공과 민간, 제3섹터가 수요에 따른 주택 공급을 담당하는 전략은 서울시 사회주택 모델이 대표적이다.⁵⁾

4) ‘임대차 3법’ 중 계약갱신청구권과 인상률상한제가 우선 시행되었다. 전월세 신고제는 시스템 미비를 이유로 2021년 6월로 유예되었다가 2년의 계도기간(당초 2022년 5월 31일에서 다시 2023년 5월 31일로 연장)을 거친 후 2023년 6월부터 시행될 예정이다.

5) 제3섹터를 통한 주택 공급은 2015년 이후 제도화 과정에 있으나 공급 물량 측면에서 뚜렷한 실적을 거두고 있지는 못하며 공급 주체 역시 충분하지 못한 실정이다. 주택 금융에 있어서도 시세차익을 추구하지 않는 비영리 임대주택의 개발금융 제도가 안착

제2절 연구의 목적과 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 주거체제론적 관점의 필요성

기존 정책이나 연구 방식에서는 학제 간 관점에서 종합적 차원에서 접근하는 관점이 많지 않았다. 도시계획, 주택금융(소비자금융/공급자금융), 세제, 임대차보호 등의 영역에서 모두 제각각 현상의 단면만을 취급했다. 예컨대 수요-공급의 일면적 관계에만 주목하거나, 세제의 변화에 따른 파급효과 또는 총량주의적 공급 원활화에 무게중심을 둔 것이다. 하지만 노후보장 대책이나 가족관계 등에 따라 수요 측면의 주거 전략이 변화하기에 총량주의적 관점에서는 이에 대한 대응이나 적정 입지 선정에 실패하는 경우가 많았다. 개별 주제에 대한 각각의 과제나 정책의 성공은 다른 분야의 부작용을 일으키기도 했다.

주거 또는 주택 부문은 부문 내부에서도 공간 계획 및 행정, 금융, 토지, 세제, 임대차보호 등의 복잡한 요소가 맞물려 돌아가는 하나의 체제로 작동하고 있다. 주거 부문은 노후보장, 교육, 보건 등과 함께 이른바 '복지국가의 4대 기둥'(Kemeny, 2001)을 이루며 각 기둥은 전체 시스템 내에서 밀접한 관계를 맺으며 발전하게 된다. 따라서 개별 제도와 정책이 작동하는 체제로서의 주거 부문이 중장기적 역사적 흐름 속에서 국민의 삶 안정과 어떤 관계를 맺고 있는지를 파악하고 중장기 과제를 점검하기 위해서는 거시적이고 총체적인 관점의 분석이 필요하다.

하지 못한 가운데 2021년에는 이와 상충되는 보증금 반환 보증보험 제도가 도입됨에 따라 제3섹터 주택 공급을 위한 금융제도의 활성화도 가로막힌 상황이다.

2 연구의 목적

본 연구에서는 주거체제(Housing Regime)의 관점에서 현 단계 우리나라에 필요한 주택 공급 전략과 임대차시장 안정 방안을 도출하고자 한다. 주거체제론을 기초로 한국의 특수성에 맞는 정책 대안을 구상하고자 본 연구에서는 서로 다른 체제에서의 주택 공급과 임대차시장의 성격을 살펴보고, 우리나라가 처한 단계와 현실을 감안한 주택 공급 정책과 임대차 안정 방안을 제시할 것이다. 즉 공급 시스템과 점유 시스템, 정책의 거버넌스를 연계하는 구조적 시각에서 한국 주거체제의 변화 과정을 분석하고, 주거안정을 위한 주거체제 개선 과제를 도출하고자 한다.

기존의 우리나라 주택 공급 정책은 양적인 목표에 집중되면서 바람직한 주택 공급의 전략을 선택하기보다는 물량적 재고 확보 방식에 집착하였다. 그 결과, 수요에 대응하여 적절한 입지에 적절한 품질의 부담 가능한 주택을 공급한다는 전략적이고도 질적인 목표를 제시하지 못한 채, 새로운 정부마다 새로운 공공주택 브랜드를 내세우며 공공 부문 내에서도 복잡한 유형을 추가하여 임대 부문의 수직적·수평적 형평성 달성에 실패하였다. 한편 경기의 부침에 따른 수급 불일치 외에도 지역의 소요와 맞지 않는 수급 불일치 문제를 발생시켜 왔다. 특히 2020년대 초반 이후 기존 주택 공급의 애로와 임대차시장의 불안정을 해소할 방안이 필요해졌다. 이를 위해서는 부문별 정책의 구분 내에서 자체 완결적으로 접근하기보다는 전체 시스템 차원에서 주거 문제를 조망하고 이를 해결하는 방안을 모색해야 한다.

3 연구의 구성

본 연구는 먼저, 기존 주거체제론을 검토하고 이를 토대로 한국 주거체제의 모델을 제시할 것이다. 이후 한국 주거체제의 구성요소와 연계 구조를 종합하고 성격을 규명한다. 다음으로, 임차인의 주거안정을 위한 주요국의 사례를 살펴보고 그 시사점을 통해 우리나라 임대차 3법의 문제점과 개선책을 살펴본다. 마지막으로, 한국 주거체제 전개 방향과 주거안정을 위한 주요 과제를 도출한다.

기존 주거체제 유형론은 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 복지체제론을

주택에 적용한 혹스트라의 연구를 중심으로 검토하고 이를 한국에 적용할 경우의 설명력에 대해 가늠할 것이다. 또한 혹스트라의 유럽 사례 분석 및 케메니의 점유 유형과 성격에 따른 모델도 검토한다. 이 외에도 공급 시스템과 점유 시스템, 정책 거버넌스 구조를 연계한 주거체제론 연구 성과를 활용하여 한국에 적용할 수 있는 모델을 제시할 것이다.

다음으로는 한국의 주택 공급과 배분 시스템, 점유 유형의 변화 추이 등을 검토한 후 한국 주거체제의 구성요소와 연계 구조를 종합하고 그 성격을 규명하고자 한다. 이는 한국의 공급 시스템과 점유 시스템, 금융과 배분 시스템, 정책 거버넌스 구조의 구성요소를 살펴보고 전체적인 성격을 분석하는 작업이다.

임대차 부문에서는 임차인의 주거안정을 위한 주요국의 사례를 살펴보고 그 시사점을 통해 우리나라 임대차 3법의 문제점과 개선책을 살펴본다. 민간임대주택을 대상으로 임차인의 주거안정 제도를 운영하는 국가를 중심으로 각종 임대차 제도 도입에 따른 영향을 점검할 것이다. 한국의 주택임대차 3법이 제대로 작동하도록 하려면 어떤 부분이 바뀌어야 하는지에 대해 벤치마킹의 대상인 선진국의 정당사유제나 임대료 규제, 임대차 신고제를 비교, 검토하고 우리나라의 독특한 전세나 보증부월세의 특성을 충분히 감안하여 부작용을 바로잡을 대안을 모색한다.

공공임대와 주거 지원 제도에 대해서도 마찬가지로 국내외 사례를 코로나19 위기 전후로 검토하고, 우리나라에 적절한 대안적 정책을 모색한다. 공공의 역할이 재정적으로나 경제 규모로 제한되는 상황에서 민간임대주택 공급자가 제3섹터로서 민간임대시장에서 적극적으로 공급을 담당할 수 있도록 여건을 조성하는 방안을 검토할 것이다.

마지막으로 한국 주거체제의 전개 방향과 주거안정을 위한 주요 과제를 도출한다. 주택 공급과 배분 측면을 포괄하여 주요 결정요인을 살펴보고, 토지와 금융 차원의 공급 측면, 공급자금융과 소비자금융 연계, 점유 형태 변화 등의 영역에서 지속 가능한 주거체제를 위한 중장기 정책 방향을 제시하고자 한다.

제2장

주거체제론

제1절 체제이론과 주거체제 선행연구

제2절 주거안정의 개념과 주거체제

제3절 주거체제 분석 틀 재구성

제 1절

체제이론과 주거체제 선행연구

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 주택 정책을 구성하는 다양한 요소를 ‘체제’의 관점에서 분석할 때 개별 정책의 효과성에 대한 정당한 평가가 가능하며 또한 시장에서 효력을 발휘할 수 있는 대안의 구성도 가능하다는 입장에 기초한다. 이에 따라 이 절에서는 체제이론의 일반적 개념과 함께 체제이론에 기초한 기존의 주거체제론과 주거자본주의론을 소개하고, 주거체제론에 기초한 국가별 주택 정책의 특성을 설명하고자 한다.

1 체제(Regime)이론

대규모의 체제를 시스템(System)으로 상정하고 이와 구별하여 중규모(Meso-Scale)의 체제를 레짐(Regime)으로 다루는 체제론적 접근은 학제별로 다양하게 존재한다. 정치학, 국제관계학, 정치경제학, 사회복지학, 행정학, 법학 등에서 ‘도시정치레짐’, ‘핵 확산 금지레짐’, ‘국제항공레짐’, ‘생산레짐’, ‘복지레짐’, ‘해양레짐’ 등을 각각 또는 학제 간 연구로 다루고 있으며, 자연과학에서는 ‘산소레짐’이라는 개념을 사용하기도 한다.⁶⁾

기존의 주거체제론은 이 중에서 에스핑-앤더슨의 복지자본주의 유형론에 근거한 복지레짐과 관련되거나(J, Hoekstra) 이와 유사한 시각에서(Harloe, 1995) 주로 논의되었다. 복지레짐의 관점을 주로 활용한 주택체제론이 주택 생산 단계에서의 다양한 주체의 역할이나 제도의 성격을 완전히 도외시하는 것은 아니지만, 주택이라는 재화가 만들어지는 단계에서의 자원 투입 과정과 이와 관련한 주요 제도 사이의 관계나 작동 방식을 깊게 다루지는 않았으며, 행위 주체 사이의 이해관계 역시 본격적으로 규명하지 않았다. 이에 따라 본 연구에서는 복지레짐이론을 중심으로 한 기존 주거체제론을 보완하

6) 코헤인과 나이(Keohane & Nye, 1977)와 같은 국제정치경제학자들은 레짐을 “규칙, 규범, 절차의 네트워크를 포함하는 일련의 통치적(혹은 정부 운영의) 배열(set of governing arrangement)”이라고 정의한 바 있다(이종원, 1999). 주택 혹은 주거라는 ‘제품’과 ‘제도’와 설명의 대상은 다를지언정, 설명하는 방식을 정치학적 관점에서 ‘체제론적으로’ 접근하는 연구는 여러 분야에서 이미 진행되고 있었다.

고자 생산레짐과 도시정치레짐이론 및 주거자본주의론을 분석하고, 이들을 본 연구의 주거체제론으로 포괄할 것이다.

생산레짐은 신마르크스주의적 접근에 따른 조절이론(Regulation Theory)에서 제기 되는 '생산의 사회체제'(Social System of production) 개념을 복지체제를 비롯한 자본주의 국가 체제의 다양한 유형을 분석하기 위해 제시한 것이다(Hall & Soskice, 2001; 양재진, 2004; 정무권, 2007). 생산레짐론은 현대 자본주의에서 세계적인 차원에서 각 국가에 동일하게 미치는 어떤 영향이 동일한 결과로 이어지는 것이 아니라 각 사회의 경로의존성에 의해 다양한 제도적 특징을 가지고 발전하는 양상을 설명하는 데 유용한 분석의 시각을 제공한다. 이는 주거체제가 국가별로 수렴 또는 발산하는 측면이나, 아파트와 같은 특정 주택 형태나 전세 같은 점유 형태가 한국에서 유달리 많이 '생산'되고 확산되는 원인과 작동 방식을 규명하는 데 참고할 수 있다. 복지레짐론이 주로 노동과 국가의 세력 관계와 시장의 역할에 중점을 두었다면, 생산레짐론은 산업구조, 금융구조, 노동시장구조와 각각의 정책 및 거시경제정책을 포함하여 생산과 관련된 다양한 제도를 포괄하고 있다(정무권, 2007).

도시 현상을 설명하는 이론에는 레짐이론 외에도 성장기구, 통치연합, 옹호연합, 거버넌스 등 많은 이론이 존재한다. 이들 유사한 도시정치이론과 레짐이론을 비교하면 [표 2-1]과 같다. 도시정치학에서 레짐이론은 주로 주체의 역할에 관심을 갖는다. 즉 주체가 어떤 이해에 따라 관계를 형성하고 있는지를 중심으로 파악하여 정치경제학적 접근의 경제결정주의를 피하면서 엘리트주의와 다원주의의 약점 역시 극복하였다(Imbroscio, 1998). 누가 도시를 통치하는가에 주목하지만 통치력의 근거를 다원주의처럼 지방선거에서 어떤 세력이 당선되었는가에서 찾거나, 엘리트주의처럼 누가 자원을 통제하는가에서 찾는 것이 아니라 정책 산출은 상호작용과 갈등의 복잡성에서 나온 결과라고 보는 것이 도시정치 레짐이론의 차별성이다. 이에 따라 정부와 시장이 상호 의존하면서, 관료와 기업 리더 간 협력적 합의를 바탕으로 정책을 추진하여 레짐이 형성되며(Stone, 1989), 이런 과정을 달성하기 위해 공유된 이해의 기반 위에서 국가는 선택적 유인(incentive)을 제공한다(Stoker, 1995). 그러나 특정 현상을 둘러싼 이해관계자들의 행위 전략을 중심으로 파악하는 이 경향은 '주택'과 같은 특정 생산물이나 제도를 만들어 내고 유지하는 '주거체제'를 구성하는 요소로서의 다른 제도나 이것이 결합

하여 작동하는 방식을 그려 내는 것에는 한계가 있는 것으로 보인다.

[표 2-1] 도시정치 레짐이론과 주요 유사 개념 비교

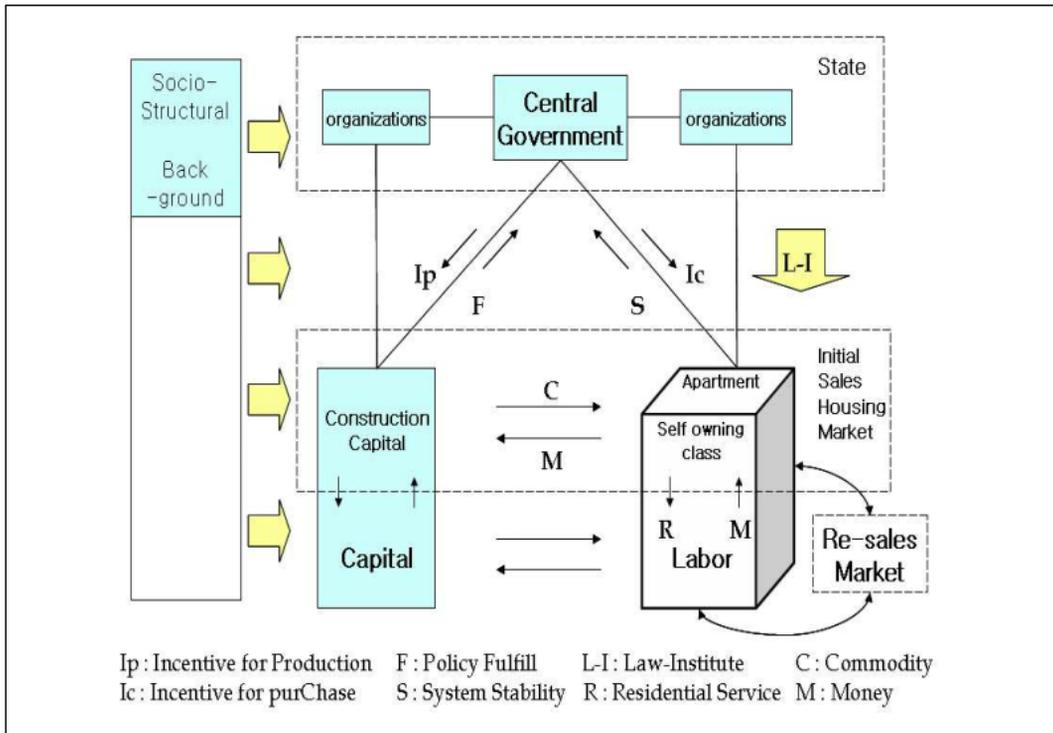
유사 개념	특징	주요 문헌
성장기구 (growth machine)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 성장에 따른 지대 상승을 기대하는 이해 당사자들의 토지 소유자 중심의 성장 연합 결성 개발과 성장 위주의 통치연합 	Molotch(1976, 1990), Logan & Molotch(1987), Harding(1991)
통치연합 (governing coalition)	<ul style="list-style-type: none"> 통치 목적에 의거해 이해집단이 연합을 형성 성장연합, 선거연합 등 연합의 형태가 다양하나 통치연합은 지방정부 차원의 통치 목적 연합이며, 성장기구처럼 주도적 그룹이 명확한 개념은 아님 	Horan(1991)
옹호연합 (advocacy coalition framework)	<ul style="list-style-type: none"> 정책 하위 체제에 영향을 주는 안정적 변수와 역동적 변수를 포함하는 외생변수 상정 공사를 불문하고 다양한 수준에서 활동하는 행위자들을 신념체계에 따라 포함하는 정책옹호연합 형성 이에 따라 국가-시민 등의 종적 대립이 아닌 신념체계에 따른 연합 간 횡적 경쟁이 발생하고 조정됨 	Heclo(1974), Sabater(1993)
네트워크 관리 (management by network)	<ul style="list-style-type: none"> 사회공학적 네트워크이론에서 유래된 개념으로 조직적 수준에서의 관리기능에 주안점을 두며, 정치적 개념은 탈색됨 	Laumann & Knoke(1987), O'Toole(1997)
레짐(regime)	<ul style="list-style-type: none"> 목적 지향적 혹은 정부 운영적 차원에서 지방정부가 주도적으로 비정부 부문과 긴밀한 연대를 형성하는 체제로, 공유된 이해에 기반하여 지속성과 안정성을 가져야 함 	Elkin(1987), Stone & Sanders(1987), Jones & Bachelor(1986), Stoker & Mossberger(1994)
거버넌스 (governance)	<ul style="list-style-type: none"> 네트워크적 관리와 유사, 정부행정뿐만 아니라 민간 부문 및 제3섹터까지 포괄 더 넓은 행정 운영, 국정 운영을 의미하는 것으로 이해되고 있으나 경영조직 내에서의 운영 혹은 금융 체제의 운영 등에도 사용됨 	Kooiman(1993), Peters(1998), Lynn, Heinrich & Hill(1999)

주: 이종원(1999)의 연구를 토대로 추가 및 재작성

주택 분야에 대해 도시정치 레짐의 관점과 유사한 분석 틀을 사용한 시도로는 ‘아파트레짐’(Choe, 2006)과 ‘자원 동원형 주택공급연쇄’(김명수, 2018)에 대한 연구가 있다. 1970~80년대 한국의 아파트 확산 과정을 분석한 아파트레짐론은 주택을 둘러싼 주요 영역을 국가와 시장으로 구분하고, 행위 주체는 중앙정부, 자본, 노동으로 나누어 각각의 이해관계가 아파트 확산 과정에서 어떻게 작동하였는지를 분석하였다([그림

2-1] 참조). 그 결과 아파트는 정부 주도로 시장을 육성하는 발전국가적 특징이 주택 부문에 투영된 것이라 밝히며, 그 과정에서 토지와 금융제도가 주요 정책 수단이었음을 포착하였으나, 이를 ‘주택레짐’의 구성요소로 파악하거나 기존 복지레짐에서의 논의와 결합하지는 않았다.

[그림 2-1] 도시정치레짐 분석 틀을 아파트에 적용한 아파트레짐 분석 틀



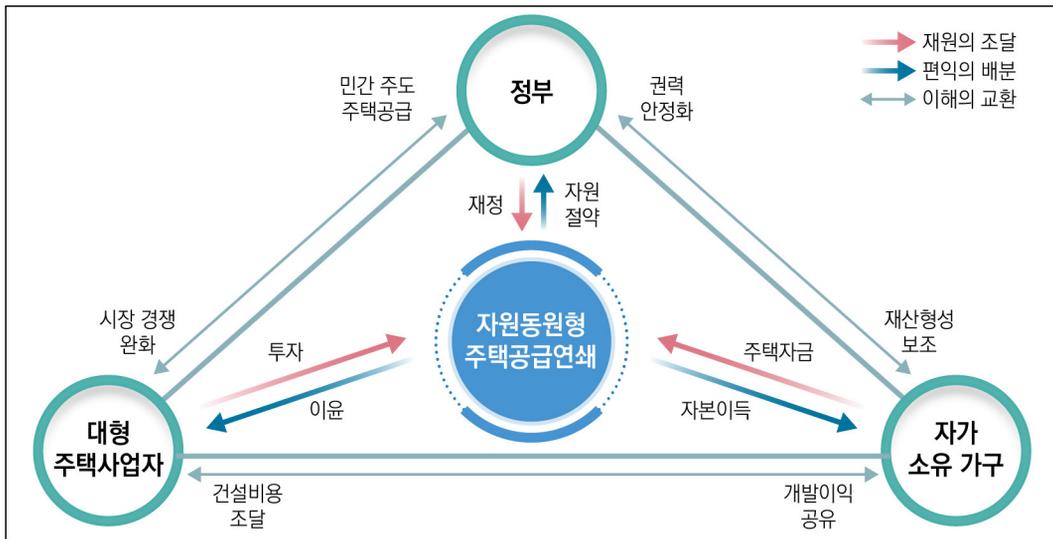
자료: Choe(2006), p. 24

‘자원 동원형 주택공급연쇄’⁷⁾ 이론은 공급연쇄의 참여 주체를 정부, 대형 주택사업자, 자가소유 가구로 상정하고, 각 주체 간 이해의 교환관계를 재원의 조달과 편익의 배분 차원에서 분석하였다(그림 2-2] 참조). 김명수(2018)의 연구에 따르면, 한국 정부는 대규모 공적 자원의 투입 없이 편익 배분 제도를 조정하는 역할을 통해 나머지 두 주체

7) 이 용어는 Ambrose(1992)의 ‘Housing Provision Chain’에 해당한다. 주택의 공급 단계가 연쇄적으로 사슬처럼 엮여 있는 상황을 표현할 때 ‘사슬’이 ‘연쇄’보다 적절할 것이다. 따라서 본 연구에서는 일반론으로서는 ‘주택공급사슬’이라는 표현을 사용하되 김명수의 연구를 지칭할 때에는 ‘주택공급연쇄’로 표기한다.

의 협력을 끌어내며 주택 공급에 필요한 자원을 동원했다. 그러나 그 과정에서 정부의 정책에는 이익 창출과 가격 안정이라는 과제를 달성해야 하는 모순된 구조가 만들어졌다. 다만 이 연구는 ‘한국 주거 문제의 구조적 기원’에 한정된 것으로, 공급연쇄의 성격이 1990년대 이후 어떻게 변화하였는지, 한국식 주거체제를 구성하는 요소는 무엇인지 등에 대해서는 다루지 않고 있다.

[그림 2-2] 한국의 자원 동원형 주택공급연쇄와 행위자들의 관계에 대한 분석 틀



자료: 김명수(2018), p. 189

2 주거체제론

체제론을 주택 혹은 주거에 적용한 주거체제(Housing Regime)론 연구는 복지레짐을 활용한 것이 대표적이다. 하지만 복지레짐의 연장선이 아닌 별도 관점에서의 생산레짐적 관점이나, 일부 정치학에서의 레짐이론 그리고 ‘주거체제’라는 용어는 사용하지 않더라도 주거자본주의론을 통해 체제론적 접근을 하는 흐름도 있다. 복지레짐론과 유사한 유형 구분을 제시한 주거체제론이라 해도, 공급체제의 구성요소나 성격에 대해서는 복지레짐론보다 더 깊이 분석하였다.

복지레짐을 주거체제에 적용한 대표적 시도로는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen,

1990)의 복지국가 유형론을 주거체제 분석 틀로 사용한 혹스트라(Hoekstra, 2010)의 연구가 있다. 혹스트라는 에스핑-앤더슨이 사용한 탈상품화, 계층화, 시장과 가족의 관계·역할과 같은 복지자본주의 분석 틀을 주택에 적용하고 주택가격 및 보조금 제도를 종합하여 유형화하였다. 혹스트라의 주거체제는 처음에는 복지레짐론과 마찬가지로 자유주의, 조합주의, 시민주의의 세 가지로 구분되었으나 이후 지중해 모델이 추가된다. 자유주의 모델의 특징으로는 소외계층을 위한 잔여적 의미의 복지와 자가소유 위주의 주택 정책이 있으며, 미국이 자유주의 모델의 대표적인 국가이다. 조합주의 모델의 특징이 있는 프랑스와 독일은 소외계층 중심의 잔여적 복지의 성격과 제도화된 복지 보장도 부분적으로 가지고 있으며 계층별 맞춤형 주택과 주거복지서비스를 국가가 아닌 시장이 공급하는 특징이 있다. 덴마크, 네덜란드와 같은 시민주의 모델에서는 보편적인 권리로서의 주거권과 주택의 공공성을 뒷받침하기 위한 강한 국가 개입의 특징을 보인다. 주택은 탈상품화되어 있으며 계층화 정도는 낮은 편이다([표 2-2] 참조).

사실 복지레짐론을 주택에 적용한 위의 연구 이전에도 유럽 국가들의 주거 시스템 성격을 세 유형으로 구분한 시도는 있었다. 바로 대중모델, 잔여모델과 협동조합 모델이다(Harloe, 1995; 하성규, 2018). 대중모델은 대체로 혹스트라의 시민주의 주택체제에 해당한다고 할 수 있는데, 전 계층을 상대로 하는 ‘보편 모델’까지는 아니지만 어느 정도 중산층 정도까지의 ‘대중(mass)’을 대상으로 한다는 의미이다. 혹스트라의 자유주의 모델에서 주로 발견되는 잔여모델은 공급 대상을 소수의 취약계층으로 한정된 모델로서, 우리나라의 공공주택 초창기는 물론 현재의 상황도 상당 부분이 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 협동조합 모델은 주택의 생애주기 모든 단계에서 자발적인 풀뿌리 조직들이 주도적이거나 중요한 역할을 하는 모델인데, 사실 혹스트라의 세 가지 모델에 두루 존재한다.

[표 2-2] 복지국가 주택체제 유형별 성격

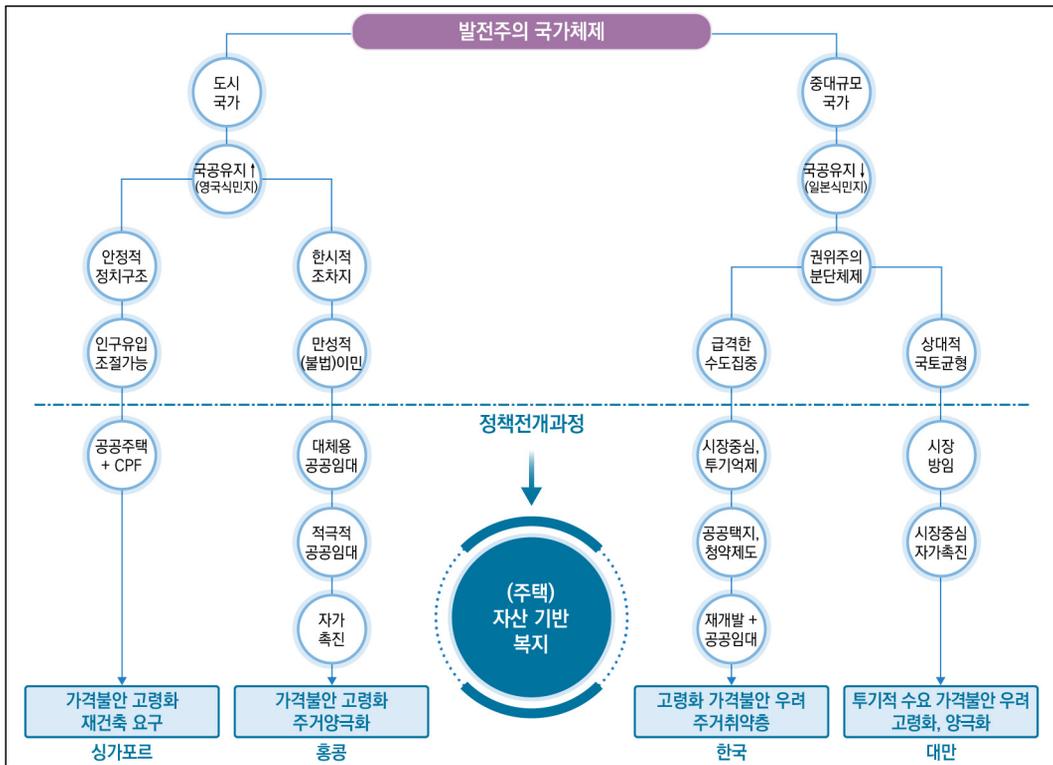
구분	자유주의	조합주의	사회민주주의
탈상품화 정도	낮음	매우 높음	높음
계층화 정도	높고, 주로 소득에 기초	높고, 주로 사회적 지위에 기초	비교적 낮음
공공·시장·가구 혼합 요인	시장 부문이 지배적	가구 부문 위상이 중요 비영리주택기고(Non-profit Housing Organization: NPO)의 대표성과 영향력 행사	공공이 지배적인 입장
규제	비교적 적은 정부 규제 (중앙, 지방)	탈집중화 경향 점진적, 문제 해결적 정책 추구	중앙정부의 강한 영향력
주택 정책의 일반 목적	시장 중시 입장 정부는 한계계층만 지원 (잔여주의)	계층화 예방 전통적 가족 역할 중시 공공은 민간 부문의 주택시장 주도 장려	보편적인 차원의 높은 '주거의 질' 보장
보조금	소득·자산조사에 의한 대인 보조 제한된 생산자 보조	분절된(segmented) 보조금 특정 계층을 위한 배분	상당 수준의 생산 보조금 폭넓은 대상 계층에 대한 대인보조금
가격 결정 및 규제	시장의 가격 결정	정부가 중간 정도의 영향력 행사 시장에서의 부정적 외부 효과 보정	가격과 규제에 대한 정부의 강한 영향력
주택 배분	대부분 시장에서 배분 주택 재고의 잔여적 부분에 대한 배분 규제 (저소득층으로 제한)	시장 보정을 위해 정부 개입 특정 계층에게 혜택이 더 갈 수도 있음	시장원리가 아닌 필요 또는 소요(need)에 기초한 배분
주택 공급 체계	유연한 공간 계획 신규 공급은 민간 부문과 주로 대기업이 주도	공간 계획은 약간 엄격 민간 부문 중에서 주로 가구나 소기업이 주도	엄격한 공간 계획 정부 주도의 신규 주택 공급

자료: 최경호(2021a), p. 119를 수정 및 보완함.

김수현(2013)은 동아시아 4개국이 발전주의 복지체제에 기초한 동아시아 주거체제의 공통점을 가지고 있으면서도 주택 정책 경로가 상당히 달라졌음에 주목한다. 홍콩과 싱가포르의 공공의 직접적인 주택 공급 비중이 높지만 싱가포르는 자가 중심, 홍콩은 임대 중심이라는 차이가 있다. 한국과 대만은 중대 규모 국가와 수도권 집중도가 높다는

유사성이 있지만, 대만은 세제, 금융 등을 통해 자가소유를 간접적으로 지원한 반면, 한국은 강한 시장 규제와 공공택지를 통한 적극적인 주택 공급 정책을 펼쳤다(그림 2-3 참조). 각 나라의 주택 정책 경로가 달라지면서 현재 네 나라는 자가-공공임대-민간임대의 비율에 뚜렷한 차이가 나타나고 있다. 일본의 사례에 대해서는 4장에서 자세히 다룬다.

[그림 2-3] 동아시아 4개국의 발전주의 주택 정책 흐름

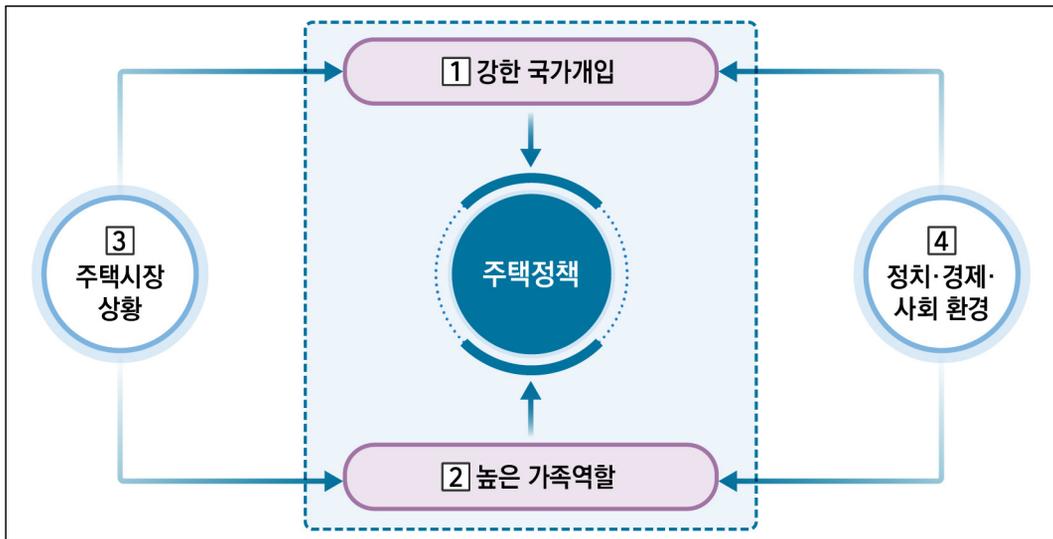


자료: 김수현(2013)

이석희·김수현(2014)은 주택체제의 관점에서 한국의 주택시장과 정책을 분석하였다. 이들은 Donnison(1967), Kemeny(1995b), Barlow and Duncan(1994) 등 서구의 주택체제 유형 분류와 서구의 주택체제 유형에 속하지 않는 동아시아 주택체제 관련 연구를 정리한 후 한국 주택체제의 틀을 제시하였다. 이들은 한국의 주택체제를 동아시아 발전주의 국가의 특징인 '① 강한 국가 개입과 ② 높은 가족 역할의 틀' 속에서 기본적인

으로 이해할 수 있으며 외환위기 이후에도 큰 틀이 유지되고 있으나, 영향요인으로서 '③ 주택시장 상황과 ④ 정치·경제·사회적 변화'에 따라 변화하고 있다고 보았다(p. 15). 또 이에 대응하는 행위 주체를 국가와 시민으로 이원화하여 설정하고 이들의 역할에 대해 '국가의 주택시장 개입'과 '가족의 대응'을 분석하여 한국의 주택체제를 해석하였다(그림 2-4) 참조).

[그림 2-4] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제 분석 틀



자료: 이석희·김수현(2014), p. 16

그 과정에서 시기를 1960~1987년, 1988~2007년, 2008년 이후의 세 시기로 구분하여 시기별 주요 사회지표와 주택지표 및 정책의 변화를 분석하였다. 그 결과 '주택시장의 상황'은 절대 부족 및 주기적 가격 상승(1기)에서 구매력 상승 및 주기적 상승 지속(2기), 주택 부족 해소 및 가격 하락 추세(3기)로 변화해 왔고, '발전주의 국가'의 성격은 권위주의적 경제성장 중심(1기)에서 발전주의 약화 및 민주화와 자유화(2기), 복지국가 맹아(3기)로 변화했으며, '가족주의'는 강화(1기), 강화 지속(2기), 약화(3기)의 추세를 보였다. '국가 개입 방식'은 수요관리 중심의 강한 개입(1기)에서 공급 확대 중심의 적극 개입(2기)을 거쳐 시장 보완적 개입(3기)으로 성격이 변화해 왔다고 밝혔다. 이에 따라 거시적인 틀에서의 주택체제의 성격을 밝히고 동아시아적 특징이 어떻게 변해갈지 또는 어떤 전개 방향이 바람직할 것인지를 제시했으나, 주택 공급 단계에서의 토

지나 금융 등의 제도에 대한 성격을 고찰하고 구체적 변화 방향을 제시했다기보다는 주로 점유 부문 혹은 임대차시장의 안정적 관리에 중점을 두었으며, 공급과 관련해서는 저성장 시대의 도시재생 모델 발굴이 필요하다는 정도로 언급하였다.

[표 2-3] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제의 진화 과정

구분	1기(1960~1987년)	2기(1988~2007년)	3기(2008년 이후)
주택시장 상황	• 주택 물량의 절대적 부족 • 주기적 가격 상승	• 구매력 상승 • 주기적 가격 상승	• 주택 부족 해소 • 가격 하락 추이
발전국가 특성	• 권위주의적 경제성장	• 발전주의 약화 • 민주화, 자유화	• 복지국가 맹아
가족주의의 역할	• 강	• 강	• 약화
국가 개입 방식	• 수요관리 중심의 강한 개입	• 공급 확대 중심의 적극 개입	• 시장 보완적 개입

자료: 이석희·김수현(2014)을 토대로 작성.

최경호(2021a)는 제도주의적 관점에 입각하여, 혹스트라나 할로우(Harloe) 등의 주거체제 유형 분류 시도를 ‘체제 유형론’으로 명명하고, 각 유형의 서로 다른 제도가 유사해지거나(수렴론), 분화하거나(발산론), 융합하는(절충론) 과정을 ‘체제 전개론’으로 소개했다. 이 연구는 체제 유형론을 통해 한국의 주거체제를 파악하는 동시에 한국의 점유 형태와 공급 체계를 중심으로 한국 주거체제의 틀을 이해하고자 토지, 금융, 법률을 중심으로 공급 체계를 분석하였다. 그 결과 한국의 주거체제가 국가 주도 모델에서 개발 동맹 주도 모델로 성격이 바뀌어 왔다(체제 전개)고 주장하고, 정책적으로는 새로운 개발 동맹 주도 모델에 사회주택을 중심으로 하는 3자 협력 방식의 공급·운영 시스템이 추가될 가능성을 탐색하였다. 이 연구는 사회주택을 통해 개별 주택 공급의 차원을 넘어 금융과 토지 시스템의 변화를 이끌어 낼 가능성을 발견하였다는 점에서 기존 연구들과 차별화된다. 그러나 전체 주거체제의 유형과 구성요소를 제시하였음에도 공급 체제와 점유체제 사이의 연결고리나 결합 방식은 규명되지 않았고, 이들 요소가 복지국가 체제론과 어떻게 대응되는지도 차후의 연구과제로 남았다.

본 연구는 한국 주거체제를 규정하는 주요 변수를 확인하고 공급 시스템과 점유 시스템의 연계 방식, 주거체제 구성요소와의 결합 방식 등을 상세하게 논의함으로써 향후

우리나라가 바람직한 주거체제를 지향할 때 추진해야 할 정책 과제를 도출한다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다.

3 주거자본주의론

주택의 생산과 소비 과정을 포괄하는 하나의 레짐으로서 주거체제를 유형화하는 또 하나의 유용한 분석 틀은 Schwartz & Seabrooke(2009)의 주거자본주의론이다. 이들은 주택담보대출 기반의 성장 모델과 주택자산 기반 복지 전략을 기반으로 구축된 경제 시스템을 ‘주거자본주의’로 명명하였다. 주거자본주의론에 따른 체제 유형화를 위한 핵심 지표는 주택소유율(home ownership rates)과 국내총생산(GDP) 대비 주택담보대출 비율이다.

주택소유율은 사회권, 소비재, 투자 수단 등 주택에 대한 사회적 관념과 주택 점유 형태의 특성을 보여 주는 지표이며, GDP 대비 주택담보대출 규모는 가계부채 규모, 가계 신용 접근성, 주택자금 금융화 정도, 주택금융 체제의 유동성과 리스크, 주택금융 체제와 결부된 거시경제적 특성을 보여 주는 지표이다. 두 지표가 조합되는 방식에 따라 주거자본주의 이론은 국가별 주거체제를 ‘조합주의 시장’, ‘자유 시장’, ‘국가주의-발전주의’, ‘가톨릭-가족주의’의 4개 유형으로 구분한다. GDP 대비 주택담보대출 비율이 큰 조합주의 시장과 자유 시장은 주택금융시장 규모가 크며 자유화 정도가 높은 ‘자유저당금융(LMF: Liberal Mortgage Finance)’ 체제에 해당한다. 반면 GDP 대비 주택담보대출 비율이 낮은 국가주의-발전주의와 가톨릭-가족주의 유형은 주택금융시장 규모가 작고 주택금융에 대한 규제가 높은 ‘관리저당금융(CMF: Controlled Mortgage Finance)’ 체제로 분류된다(Schwartz & Seabrooke, 2009).

한편, 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국 등 동아시아 국가는 근대화를 압축적으로 경험하고 선진국으로 진입한 사례로 서구 복지자본주의에 기초한 구분법으로는 잘 설명되지 않는다. 복지체제 유형화와 마찬가지로 주거체제에서도 동아시아 국가들은 서구 국가를 기준으로 만들어진 주거체제 유형으로 구분하는 것은 적합하지 않아 보인다. 따라서 주거체제 연구자들은 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국을 동아시아 특유의 발전주의 복지국가 모델로 구분한 것처럼 주거체제 역시 동아시아 유형으로 별도로 구분하고 있다. 동아시아

아 주거체제의 특징은 나라별로 정도의 차이는 있지만 전반적으로 정부의 강한 주택시장 개입과 국민의 강한 자가소유 지향 정서 속에서 자산이 복지를 대체하는 ‘자산 기반 복지 시스템’의 특징이 있다(Ronald & Chiu, 2010).

신진욱(2011)은 Schwartz & Seabrooke(2009)의 주거자본주의 분석 틀을 통해 한국 주거자본주의 체제의 구조적 특성을 분석한다. 주택소유율과 GDP 대비 모기지 규모를 기준으로 한 분류법을 적용하면 한국은 주택소유율과 모기지 비율이 낮은 ‘국가주의-발전주의’ 유형에 속한다. 그러나 점유의 질적 측면이나 사회임대주택 비율과 같은 지표를 사용하면 한국은 전형적인 국가주의-발전주의 국가와는 상당한 차이가 확인된다. 일반적인 국가주의-발전주의 국가는 자유 시장 유형이나 가톨릭-가족주의 유형의 국가에 비해 사회임대주택 비율이 상당히 높지만 한국은 사회임대주택의 규모가 매우 작다는 것이다. 특히 ‘전세’라는 독특한 제도에 의해 민간임대주택 세입자들의 주거불안정과 경제적 불이익이 제도화되어 있다는 점에서 한국의 주거자본주의를 국가주의-발전주의보다는 ‘소유자 중심 발전주의’ 체제로 명명한다([표 2-4] 참조).

신진욱·이은지(2012)는 주거자본주의 접근법에 따라 자가보유 비율과 자가-민간임대-공공임대의 분포 변화를 기준으로 국가별 주거체제의 전개 방향을 ① 자가보유자 사회로의 급진적 변화 ② 자가-공공임대 동시 확대와 민간임대 축소 ③ 사회적 시장경제하의 자가-민간임대 이중구조 ④ 자가보유 계층 중심의 자가-민간임대 이중구조 등 네 가지로 구분한다. 이에 따라 한국 주택체제는 네 번째 유형인 자가보유 계층 중심의 자가-민간임대 이중구조 유형으로 분류한다. 한국 주택체제의 구조적 특성으로는 낮은 자가부담 비중과 높은 주택가격으로 인해 자가소유의 진입장벽이 높다는 점, 공공 및 비영리 임대 부분의 비중이 매우 낮다는 점, 민간임대의 비중이 높고 제도적 보호가 거의 없는 사적 임대차계약에 의존하고 있다는 점 등을 꼽고 있다.

주거자본주의론은 주택의 금융화(Financialization) 현상에 대한 논의를 이끌며 최근의 ‘대출 기반 성장’에 대한 분석 틀을 제공한다는 점, 임대시장의 이면과 한국 주거체제에 고유한 전세제도의 역할에 대해 설명력이 있다는 점에서 유용한 측면이 있다. 하지만 앞의 논의들과 마찬가지로 공급 과정에서의 제도 간 결합관계나 주체의 역할에 대해서는 크게 다루지 않는다는 점에서 한계가 있다. 본 연구에서는 공급체제와 점유체제를 통합하는 주거체제 모형을 통해 주택 공급과 관련하여 기존 연구에서 충분히 설명되

지 않은 부분에 대한 분석을 시도하였다.

[표 2-4] 주거자본주의 유형 분류

		주택소유 비율	
		낮음	높음
국내 총생산 대비 모기지 규모	높음	A. 조합주의 시장	B. 자유 시장
		<ul style="list-style-type: none"> • 네덜란드, 덴마크, 독일 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 등
		<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 모기지: 58.3% • 주택소유 비율: 47% • 사회임대주택: 20.7% 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 모기지: 48.5% • 주택소유 비율: 70.1% • 사회임대주택: 9.4%
		<ul style="list-style-type: none"> • 사회권으로서의 주거, 그러나 고도로 계층화된 시장 • 주택소유자 대 임대생활자 • 탈가족화 • 공공조직이 임대주택을 관리 • 낮은 재산세 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택이 고도로 상품화 • 자산으로서의 주택 • 고도로 계층화된 주택시장 • 주택소유자 대 임대생활자 • 시장 기반 자조(自助) • 높은 재산세
	낮음	C. 국가주의-발전주의	D. 가톨릭-가족주의
		<ul style="list-style-type: none"> • 오스트리아, 프랑스, 일본, 스웨덴, 핀란드 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 이탈리아, 스페인, 벨기에, 아일랜드 등
		<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 모기지: 28.2% • 주택소유 비율: 58.3% • 사회임대주택: 16.8% 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 모기지: 21.6% • 주택소유 비율: 75.5% • 사회임대주택: 5.5%
		<ul style="list-style-type: none"> • 사회권으로서의 주거 • 국가의 금융 규제가 시장 분절을 완화 • 사적 조직이 임대주택 관리 • 낮은 재산세 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택이 비상품화되었으나 국가에 의해 탈상품화되진 않음 • 주택은 가족적 사회제, 그러나 사회권은 아님 • 비시장적 자조 • 낮은 재산세

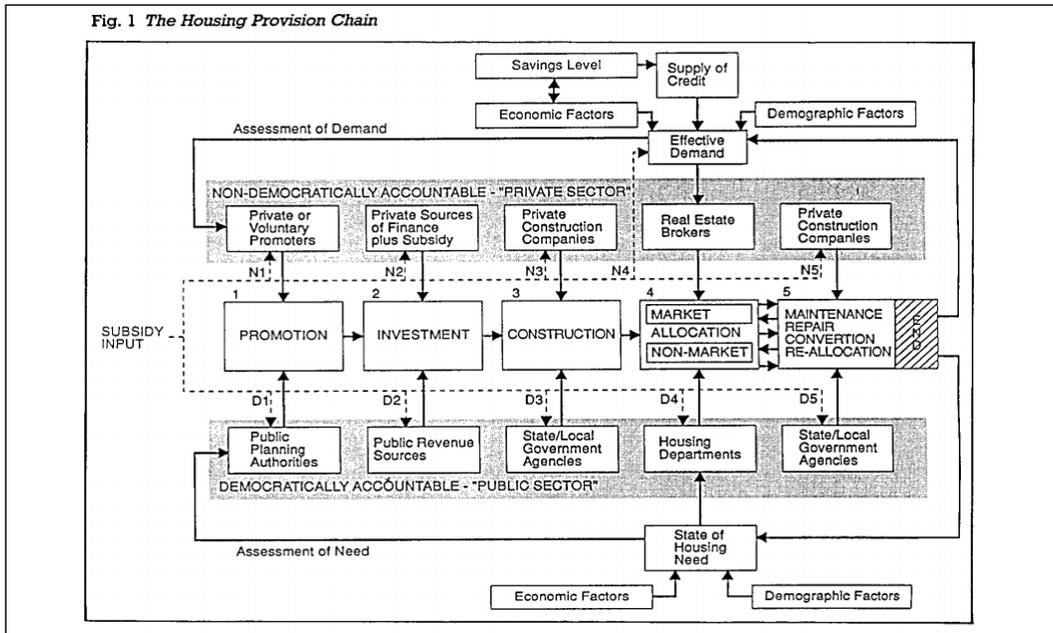
주: %값은 조사 대상 국가의 1992년, 2002년 자료의 평균값을 4개 유형별로 평균한 수치임.
 자료: 신진욱(2011).

4 주택 공급체제를 둘러싼 체제론적 접근법

복지레짐이나 생산레짐과 같은 국가 유형 분석이 아닌 주택 공급과 시장 환경을 둘러싼 제도와 행위자의 성격을 분석하여 '주택 시스템'이나 '주택시장'의 성격을 규명하려는 시도로는 Ambrose(1992), Boelhouwer & Heijden(1992), Doling(1999), Heijden(2013) 등이 있다.

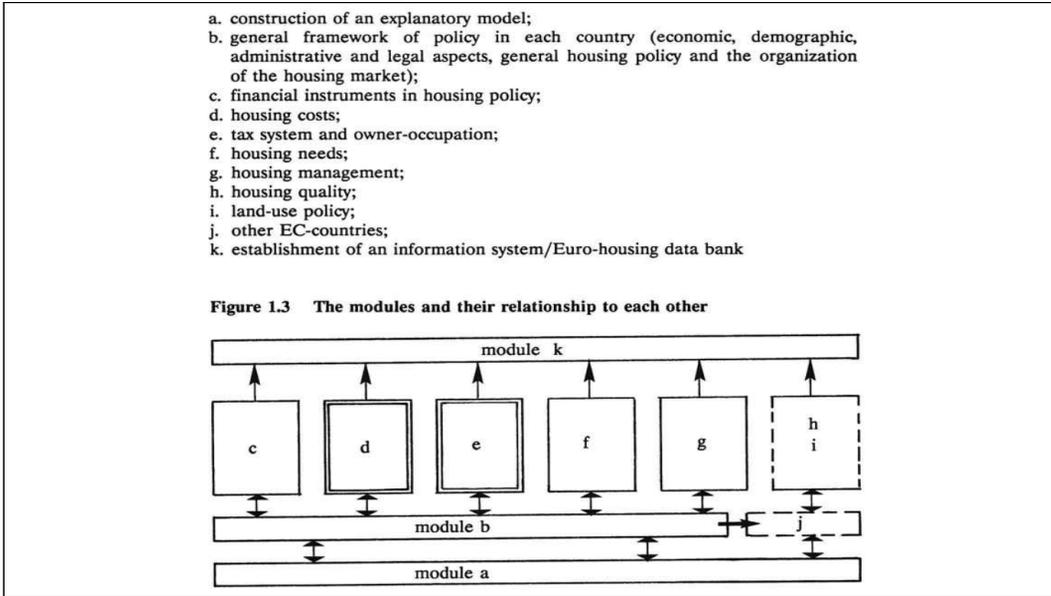
이들 모형은 [그림 2-5]에서 보여 주듯 최대한 다양한 변수와 영향요인을 제시하고 그 요인들의 상호관계를 통해 주택시장의 작동 원리를 설명하고 있다. Ambrose(1992)는 일종의 '주택 생애주기'의 관점에서 계획-투자-건설-배분-정비 각 단계별로 영리 부문과 공공 부문의 역할을 파악하였다. Boelhouwer & Heijden(1992)에서는 사회경제적 요인이나 인구학적 요인 외에 행정, 법제, 공간 등 '계획' 분야의 역할이나, 경로의존성을 띠는 기존 제도의 특징, 주택에 대한 수요(needs)나 다른 국가들의 제도적 영향 등과 같은 요소를 유기적으로 배치하는 모형을 구축하였다.

[그림 2-5] 주택공급사슬 모형: 주택 생애주기에 따른 공공과 민간의 역할 분석



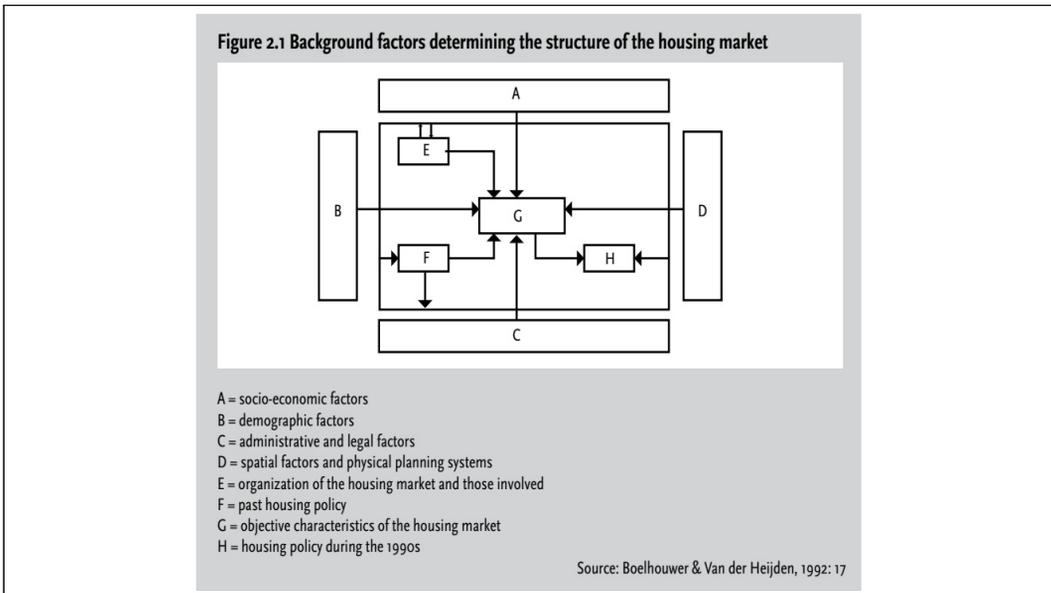
자료: Ambrose(1992), p. 173

[그림 2-6] 국외 요인을 포함한 주택시장과 주택 공급의 상호작용 모형



자료: Boelhouwer & Heijden(1992), p. 15

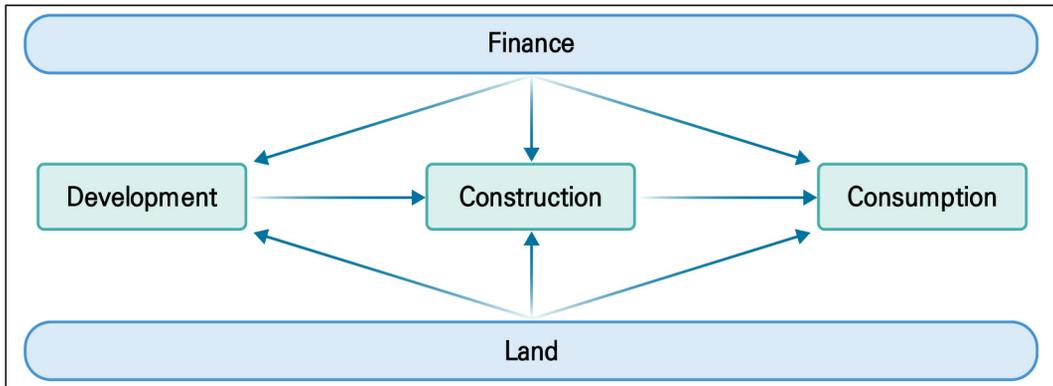
[그림 2-7] 사회경제적 요인과 정책의 경로의존성을 고려한 주택시장 모형



자료: Heijden(2013), p. 30

다음으로 Doling(1999)은 ‘주택 정책 레짐’이라는 매우 단순한 분석 틀을 통해 주택 공급 체제를 설명한다. 돌링의 모형은 Ambrose(1992)가 주택공급사슬 모형에서 제안한 생애주기 관점에 근거하여, 주택의 생애주기를 ‘개발-건설-소비’의 3단계로 구분하고 단계 별로 토지와 금융제도가 작동하는 과정에서 국가와 시장의 주도성이나 역할을 분석하였다.

[그림 2-8] 공급 단계에 대한 돌링의 주택 공급 모형



자료: Doling(1999), p. 231.

돌링은 [그림 2-8]의 단순한 모형에 기초해 국가별 주택 공급 시스템을 자유주의, 공산주의, 조합주의 유형으로 분류하였다. 돌링의 분류 방식에 따르면 자유주의는 모든 단계에서 시장이 주도하고, 공산주의는 국가가 모든 단계를 책임진다. 조합주의 주택 정책 레짐은 개발과 소비 단계에서는 국가가 주도하지만 생산 단계에서는 시장의 주도성이 두드러지는 것이 특징적이다. 또한 돌링은 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 4개 국가는 세 가지 유형 중 어디에도 정확하게 해당하지 않지만 이들 국가에 공통적인 유사성이 있음에 주목하였다. 동아시아 4개국의 주택 공급 모형은 이른바 ‘작은 호랑이 주택 정책 레짐’으로, 국가의 영향력은 개발 단계에서만 강하게 발현되며 생산과 소비 단계는 시장이 주도하는 특성을 포괄하여 지칭한다(Doling, 1999, p. 239).

[그림 2-9] 돌링의 주택 정책 레짐론에 따른 4개 체제의 특징

유형		자유주의		공산주의		조합주의		작은 호랑이	
역할		시장	국가	시장	국가	시장	국가	시장	국가
단계	개발								
	건설								
	소비	↓			↓	↘	↘	↓	

자료: Doling(1999)의 pp. 233, 239의 그림을 번역하고 재배치.

돌링의 ‘주택 정책 레짐’ 모형은 주택의 개발과 생산, 소비 단계에 이르는 국가별 유형의 특성과 차이를 인식하는 데 유용한 틀을 제공한다. 그러나 ‘소비’ 단계는 공급에서 소비로 이어지는 배분 과정, 즉 ‘주택의 인도’ 단계까지를 파악하기 때문에 임대와 자가 부문의 관계나 공공주택 등 비시장 영역의 역할은 다루지 않았다. 즉 생산레짐론의 문제의식을 상당한 수준으로 담으며 주택 공급체제의 특성과 유형 간 차이를 쉽게 파악할 수 있도록 한 것은 장점이지만, 자가와 임대뿐 아니라 공공임대주택과 같은 비시장 영역의 공급 및 배분 특성, 전세와 월세의 차이 등 점유 측면의 작동 방식까지 분석하기엔 부족하다. 또한 횡단적 관점의 유사성이 아니라 종단적 차원에서 각 국가의 상이한 발전 경로나 그 원인, 향후 분화의 가능성이나 변화의 동인에 대해서는 깊게 분석하지 않았다. 주거체제에서 주택의 배분과 점유 측면의 작동 방식이 갖는 ‘의미’를 이해하고 향후 (돌링이 강조한) 토지와 금융제도에 대해 한국적 현실에 맞는 개선 과제를 도출하기 위해서는 국가론이나 복지레짐 또는 도시정치레짐의 분석 틀을 활용할 필요가 있다.

한편 앞서 소개한 김명수의 ‘주택공급연쇄’론에서 말하는 시장형, 계획형, 협력형 자원 동원 방식은 돌링이 말하는 자유주의, 공산주의, 조합주의 모델과 매우 유사한 특성을 보인다. 주택공급연쇄론은 연결 주도자, 비용 조달원, 편익 수혜자, 행위자 간 의존 방식, 연계 형태, 연결망 속 가구 위치 등 토지와 금융을 주로 다루며, 주택정책 레짐 이론보다 더 많은 요소를 분석하고 있다([표 2-5] 참조). 공급연쇄론은 도시정치레짐론과, 주택 정책 레짐론은 생산레짐론과 성격이 유사한데, 서로 다른 두 접근법이 분석한

결과가 유사한 유형 구분으로 나타났다는 것은 일종의 ‘교차검증과 교차승인’의 의미가 있는 것으로 보인다.

[표 2-5] 주택공급연쇄의 성격 구분

	시장형	계획형	협력형	자원 동원형
연결 주도자	자본	정부	불확정	정부
비용 조달원	기업 투자	재정	재정, 기업 투자	기업 투자, 소비자 기금
편익 수혜자 (편익 유형)	자본 (이윤)	일반 가구 (주거 필요)	자본, 특정 가구 (이윤, 주거 필요)	자본, 주택소유자 (이윤, 자본이득)
행위자 간 의존 방식	독립	독립	상호 의존	상호 의존
연계 형태	약한 연계	약한 연계	강한 연계 (상호 영향력)	강한 연계 (일방적 영향력)
연결망 속 가구 위치	소비자	복지 수혜자	소비자 또는 복지 수혜자	투자자, 소비자

자료: 김명수(2018), p. 166.

기존 주거체제 연구의 의미와 한계를 검토한 결과, 본 연구의 주거체제 분석에서는 공급체제와 점유체제를 포함하여 주거체제를 구성한다. 우선 공급체제는 생산레짐과 도시정치레짐의 틀을 적용하여 구성요소와 작동 원리를 분석한다. 점유체제는 복지레짐의 접근법, 특히 주택의 생애주기 중 사용 단계에 주목하는 분석 틀을 적용한다. 다음으로 공급 및 점유 체제의 연결고리 또는 두 체제를 포괄하는 분석 틀을 구성한 후 이들을 종합하여 제시하고자 한다.

제2절

주거안정의 개념과 주거체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 주거안정의 개념과 한계

주거안정의 사전적 개념은 “일정한 곳에 머물러 사는 상태를 유지하는 것”으로 간략하게 정의할 수 있다. 이민주(2020)는 ‘주거’와 ‘불안정’이라는 사전적 정의에서 주거불안정 개념을 도출하여 주거불안정을 “주거의 안정성이 없거나 안정되지 못한 상태” 또는 “주거가 바뀌어 달라져 일정한 상태를 유지하지 못하는 상태”로 정의하고 있다. 소득 대비 높은 주거비 지출, 가구원 수에 비해 충분하지 못한 주택 면적, 열악한 주거환경, 잦은 이사 등 주거불안정이 나타나는 양태는 다양하다.

주거(불)안정의 정도를 평가하기 위한 접근법으로는 정량적 방식과 정성적 방식이 있다. 정량적인 지표로는 주택 보급률, 1000명당 주택 수, 자가점유율, 자가보유율, 소득 대비 주택가격 배율(Price to Income Ratio: PIR), 월소득 대비 주택임대료 비율(Rent-to-Income Ratio: RIR), 평균 거주 기간 등이 대표적이다.⁸⁾ 제도적 측면에서 보면 주거안정성은 세입자의 권리(갱신권 등), 평균 대기 기간(사회주택), 대기 제도, 청약 제도, 자가 구입을 위한 금융 지원 제도 및 임대료 보조 제도, 건설비 보조 제도, 직접 또는 간접 보조금의 지급 방식, 임대료 규제, 강제 퇴거 관련 제도 등이 매우 다양한 요소로 구성된다. 그러나 한국의 전세제도에서 보듯이 국가별 주택 공급이나 점유 방식의 다양성으로 인해 이러한 제도적 요소들은 공인 지표를 통한 국제 비교가 쉽지 않다. 정량 지표 또한 국가별 운영 체제의 질적 차이가 있어 지표의 의미를 유의하여 해석해야 한다. 즉, ‘주거안정’ 개념은 측정하기 어려울 뿐만 아니라 어떠한 체제가 주거안정 측면에서 우월한지를 평가하는 것 또한 용이하지 않다.

그럼에도 선행연구에서 채택한 지표들을 종합하면 대체로 주거비용, 안정적인 거주

8) 주거불안정에 관한 기존의 연구들(노승철·이희연, 2009; Clark, 2010; 오근상 외, 2013; Kleit, Kang & Scally, 2016; 이민주, 2020)은 주거불안정을 측정하기 위한 지표로 주거비 지출 규모, 주거 면적, 점유 형태, 이사 빈도, 주택의 질 등 정량적 지표를 주로 사용하고 있다.

기간, 주거 품질 및 희망하는 점유 형태에 대한 접근성 등을 주요 지표로 삼을 수 있다. 다만 이들 사이의 우열이나 서로 다른 지표들의 정규화(normalization) 또는 합산을 위한 가중치 조정, 상대 비교가 아닌 절대적 달성 정도를 가능할 방법 등은 설정하기 어려우며 이는 별도의 연구가 필요한 영역이다.

본 연구에서는 자가점유율이나 공공임대의 비율과 같은 정량 지표보다는 안정적 거주, 편익(품질)에 비례하지만 동시에 부담 가능한 주거비 지출, 접근성, 주거 형태 간 차별 최소화 등의 요소를 만족하는 경우를 ‘주거안정’을 만족하는 주거체제로 파악한다. 자가점유율이나 공공임대 비율은 주거안정에 대한 정량적 지표로 널리 적용되고는 있으나 이는 주거안정의 결과를 보여 주기보다는 사전적 개념, 전제조건인 개념으로 만들어진 지표에 가깝다.

다음 소절에서는 실제 주거 부문의 만족도가 높은 대표적인 국가인 네덜란드의 ‘단일 모델’을 통해 주거안정의 지속적이고 안정적인 달성에 필요한 제도적 조건을 확인해 보고자 한다. 단일모델이란 단순히 말해 임대와 자가 부문, 공공(사회)임대와 사적(시장) 임대 간에 주거의 만족도와 안정성이 균질하게 유지되는 것을 의미한다. 네덜란드는 주택담보대출의 비율(LTV)이 100% 이상이면서 사회주택의 비율 또한 세계 최고 수준을 기록하고 있다. 즉, 자가 부문과 공공임대에 대한 접근성과 주거안정성 모두 상대적으로 높은 수준을 유지하는 단일모델의 대표적인 사례로 꼽힌다.

2 네덜란드 모델의 특징과 시사점⁹⁾

케메니의 단일(Unitary)모델은 비영리 부문이 잔여화되지 않으며, 영리 부문과의 구분이 모호하여 자가소유에 대한 선호도가 크지 않은 경우를 말한다. 단일모델의 특징으로는 자가 영역의 비중이 이원모델보다 작고, 비시장 영역과 시장 영역이 (케메니의 표현에 따르면) ‘사회적 시장(social market)’의 성격으로 통합되어 있으며, 서로 비슷한 조건에서 경쟁하면서 영리와 비영리 영역의 구분이 모호해지는 점 등을 들 수 있다. 이러한 단일모델에서는 점유 형태에 따른 차이나 차별의 정도가 확연하게 감소하는, 즉

9) 네덜란드 임대 부문의 주거안정 및 수직적·수평적 형평성을 다룬 본 절의 내용은 한국주거복지포럼이 발간한 『주거복지 해외에 길을 묻다』(김수진 외 공저, 2020)의 2장 네덜란드 편 내용을 요약하고 보완한 것임을 밝힌다.

주거(점유)중립성(tenure neutrality)이 높아지는 모습을 보인다(최경호, 2021a).

반면 이원(Dual) 모델은 사회(공공)임대 부문이 잔여적 복지 차원에서 형성되었으며, 시장 부문(자가소유 포함)과 단절되어 있어 서로 경쟁하지 않는 경우다. 비영리 부문 중에서도 주로 공공이 비시장 영역을 전담하여 주택을 공급하며, 소수의 빈곤가구를 대상으로 하기 때문에 입주자에 대해서는 ‘사회적 낙인(social stigma)’이 찍히는 경향이 있다(Kemeny, 1995a). 공공 부문 주택에 대한 낙인효과로 인해 이원모델 체제의 경우 자가 선호 경향과 자가점유율이 높은 편이다. 주로 영미권 국가들이 여기에 해당한다.

해프너, 혹스트라, 옥슬리와 판 데르 하이든은 유럽 6개국의 사적임대 부문(private rental sector)을 임대인의 종류와 성격, 임대료 규제 방식 등의 요소를 대상으로 분석하였다(Haffner et al., 2010). 이들은 비교연구의 맥락에서 보편주의적 접근, 개별주의적 접근, 중간범위론적 접근을 모두 적용해 보았다. 그 결과 보편주의와 개별주의적 접근은 둘 다 분석 대상 6개국 사이의 차이를 찾아보기 힘들거나, 모두가 다 차이를 보이기에 비교의 의미가 희석되는 결과가 나왔다. 그런데 주거체제론적 접근과 유사한 중간범위론적 차원에서는 네덜란드가 사적임대 부문과 사회임대 부문 사이의 간격이 경쟁(rivalry)과 대체가능성(substitutability) 차원에서 가장 작은 것으로 분석하였다.

네덜란드가 갖는 ‘단일모델적 성격’은 ‘사회주택을 통한 주택 공급’, ‘광범위한 주거 보조비’, ‘전체 임대 부문에 같은 기준으로 적용되는 임대료 체계’ 등의 세 가지 요인이 맞물려 작동하는 3단 회로를 통해 설명될 수 있다(최경호, 2020b). 이 세 요인은 각각 공공정책상의 ‘현물보조’, ‘현금보조’, ‘임대료 규제’의 성격을 띤다. 이들의 연계 작동을 통해 네덜란드 임대 부문의 수평적·수직적 형평성 달성의 원리를 살펴보면 다음과 같다. 주택을 공급하는 것은 거주자 입장에서 일종의 ‘현물보조’에 해당한다. 엄격하게 말하면 직접 지급하는 것은 아니라 수요자가 가격을 지불해야 하지만, 주거보조비라는 ‘현금보조’에 비하면 시장 이외의 기제를 통해 주택을 공급하는 것은 넓은 의미의 현물보조라 할 수 있다. 한편 네덜란드는 ‘주택점수제(Housing point system)’를 통해 품질에 따라 주택의 점수를 부여하고 점수별로 받을 수 있는 임대료의 상한선을 설정하는데, 이는 ‘가격 통제’에 해당한다. 이는 인상을 규제보다 좀 더 직접적인 임대료 규제의 수단이다.

첫째, 부담 가능한 주택의 직접적인 공급, 즉 현물보조는 공공자산 또는 사회적 자산

축적의 효과는 있으나, 입주자 측면의 수직적·수평적 형평성을 달성하기는 어렵다. 한정된 예산으로 상대적으로 큰 비용이 소요되는 주택을 건설할 경우, 정책 대상 모두에게 공급할 만큼의 충분한 물량을 공급하기가 어렵기 때문이다. 예컨대 주택 1호에 1억 원의 비용이 소요되고, 100억 원의 예산과 1만 명의 정책 대상이 있을 경우를 가정해보자. 이 예산으로 주택을 공급하고자 하면 100호 건설을 통해 100명에게만 혜택이 돌아간다. 나머지 9,900명은 수혜 대상에서 제외된다. 입주한 이들과 입주하지 못한 이들의 처지가 같은 형편이라면 수평적 형평성에 위배된다. 입주자 집단 내부에서 형편이 다른 경우가 많은데 같은 집에 같은 임대료를 내고 입주하게 되면 수직적 형평성에도 위배된다.

둘째, 주거보조비는 예산이 얼마든 정책 대상에 따라 보조금 액수를 조절할 수 있다면, 한정된 예산으로도 모든 정책 대상에게 골고루 지급하는 것이 가능해진다. 주거비 부담을 충분히 덜 수 있느냐는 별론이지만 형평성은 달성하기 쉽다. 예컨대 앞서의 100억 원을 주거보조비로 지급할 경우에게는 정책 대상 전원에게 각각 100만 원씩 지급하여 수평적 형평성 달성이 용이하다. 더구나 입주자의 소득에 따라 차등 지급한다면 처지에 따른 부담 정도를 달리하여 수직적 형평성도 달성하게 된다. 또한 대개의 현물보조와 현금보조처럼 소비자의 효용도 주거보조비 쪽이 높다. 한편 기존의 건설산업과 주택시장의 수요·공급 시스템에 개입하지 않고도 제도를 시행할 수 있어서 ‘시장친화적인 정책’이라는 평가를 받기도 한다. 나아가 한번 지어지면 건물 수명 내에는 리모델링 수준 이상의 물리적 변화를 피하기 어려운 주택과 달리, 인구변화나 정책 수요의 변동에 따른 탄력적 대응도 가능하다.

현물보조는 형평성, 만족도, 정책수용성, 운영탄력성의 측면에서는 현금보조보다 나은 정책수단이지만, 임대료 인상이라는 부작용이 수반된다. 임차인에 대한 임대료 지원은 종종 임대차 시장에서의 가격 인상으로 귀결되는데, 이 경우 재정지원에 따른 후생 효과는 임차인만이 아닌 임대인에 일부 귀속되며 현금보조의 정책 효과성은 그만큼 줄어들게 된다. 이러한 인과성은 1992~1994년의 기간 동안 프랑스에서 임대료 보조를 받은 거주자의 주택임대료가 그렇지 않은 경우에 비해 상승하였다는 Laferrere & Le Blanc(2004)의 연구를 통해 확인된다(박신영, 2013에서 재인용). 이와 유사한 사례는 우리나라에서도 확인된다. 서울시 용산구 동자동 쪽방촌 258가구를 대상으로 한국도시

연구소가 실시한 ‘비주택 거주자 주거 지원 희망 수요조사’에 따르면 쪽방촌의 한 달 임대료 평균액이 정부의 주거급여와 천 원 단위(23만 3천 원)까지 일치했으며, 정부가 주거급여를 인상하자 건물주들 역시 월세를 올리고 있다는 증언이 나왔다(경향신문, 2020. 2. 17.).¹⁰⁾

다만, 주거비 지원의 후생효과가 임차인과 임대인에 각각 어느 정도 귀속되는지를 실증적으로 엄밀하게 밝히고 이를 일반화하는 것은 매우 어려운 과제이다. 소비자의 선택권이 제약된 상황에서 소득 인상이 가격 인상으로 이어지는 인과관계에 대해 다양한 변수를 통제하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 국가나 지역에 따라 시장에 영향을 주는 제도가 매우 다양하기 때문이다. 비슷한 맥락에서 전세자금 대출 제도 역시 전세가격 상승의 원인이 되었을 것이라는 지적도 제기되고 있는데 이에 대한 정확한 인과관계는 보다 엄밀한 실증 연구를 통해 분석될 필요가 있다.

세 번째로 활용되는 정책수단인 ‘가격 통제’는 ‘소비자 현금 직접 보조’의 부작용(혹은 필연적 결과)인 ‘가격 인상’을 막기 위해 종종 사용되는 직접 규제이다. 문제는 대개 모든 가격 규제가 초과 수요를 발생시키고 공급을 위축시킨다는 것이다. 임대료 규제는 임대차시장의 수급 상황에 따라 실제 효과가 다양하게 나타날 수 있는데, 사업의 수익성을 제한할 정도의 임대료 규제가 작동할 경우에는 (사적 부문에서의) 공급이 위축되는 결과를 초래할 수 있다.

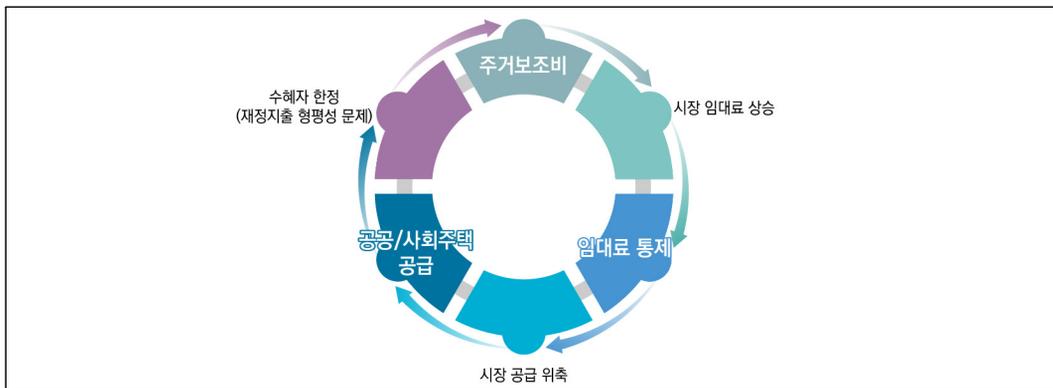
이때 사회주택 또는 공공주택은 사적 부문의 공급 위축에 대한 완충 역할을 한다는 점에서 주거안정화 정책수단의 정책 효과성 제고에서 중요한 기능을 담당한다. ‘완충’ 역할을 위해서는, 정책 대상을 모두 소화할 만큼의 주택을 공급할 필요는 없으며(즉 시장을 완전히 대체할 정도로 물량이 많지는 않아도) 임대료 통제하에서 시장에서 위축되는 공급 물량만큼을 사회주택 또는 공공주택이라는 비영리(혹은 제한 영리) 부문이 공급하면 충분하다. 즉 임대료 통제와 결합한 ‘현물보조’ 정책은 ‘현금보조’에 비해 형평성을 달성하기는 어렵고 현금보조의 부작용을 직접적으로 완화할 수는 없지만, 현금보

10) 주거비 외에 현금보조의 효과성은 위수 지역의 모델비나 PC방비, 교복비 등의 사례를 참고해 볼 수 있다. 위수 지역의 경우 상인들에게 가격 인상의 이유를 묻자 원가 인상이 아니라 ‘군인들의 월급이 올랐기 때문’으로 조사되었다(국민일보, 2018). 교복비의 경우 학생들에게 교복비를 지원하자 업체들이 담합하여 가격을 인상하였다(로톡뉴스, 2019. 12. 30.). 섬과 같은 국토 여건에서 대도시 집중도가 큰 한국의 주택 부문의 성격은, 휴가 장병의 역외 출입이 제한된 위수 지역의 상황과 통하는 바가 있다.

조의 부작용을 막는 임대료 통제의 부작용인 공급 위축을 보완하는 기능이 있다.

네덜란드는 이러한 3단 순환 사이클이 비교적 원활하게 작동하는 경우라 할 수 있다. 먼저, 사회주택으로 직접 현물을 공급한다(①). 주거보조비를 통해 현물보조의 한계를 현금보조로 극복한다(②). 다음으로 현금보조로 인한 가격 인상은 주택점수제를 통해 보완한다(③). 그리고 주택점수제를 통한 가격 통제로 인한 공급 위축은 다시 사회주택 공급(①), 즉 현물보조로 보완하여 ①-②-③-①의 순환 회로가 완성된다. 그리고 이를 통해 임대 부분의 수직적·수평적 형평성이 상당 수준 달성된다(그림 2-10] 참조).

[그림 2-10] 주택 부문의 현물보조, 현금보조, 가격 통제의 연관 작동 원리



입주자 입장에서는 공급 주체와 무관하게 적용되는 주택점수제를 통해 ‘같은 집에는 같은 임대료’를 지출하되, 주거보조비를 통해 ‘다른 형편에는 다른 주거비’를 지출하는 수평적·수직적 형평성을 누리게 된다. 같은 면적 같은 품질의 집에 살아도 공공주택인지 민간임대주택인지에 따라 확연히 다른 임대료를 내야 하는 한국의 경우와 비교된다. 공급자 입장에서는 주택점수제를 통해 입주자가 누구인가와 무관하게 ‘같은 집에는 같은 임대료’, ‘다른 집에는 다른 임대료’를 징수하게 되는 수평적·수직적 형평성이 실현된다.

이 점은 시장에 다양한 공급주체가 존재하는 경우에 특히 중요하다. 단일한 공급 주체가 모든 주택을 공급하는 경우에는 임대료 체계의 통합 없이 ‘소득에 따른 임대료 차등화’를 시행해도 무방하다. 주택(입주자)별로 차등화된 임대료를 징수해도 하나의 계정에 통합되므로 전체적 수지만 맞추면 되며, 상대적 고소득자가 내는 고임대료 수입으로

상대적 저소득자가 사는 주택의 저임대료를 보조하는 교차보조의 효과를 누릴 수도 있다. 그러나 공급 주체가 다양하면 같은 품질의 주택을 공급해도 ‘하필 더 저소득층’이 입주한 건물의 공급 주체만 더 적은 수입을 올리게 된다. 공급자가 이들의 입주에 소극적이게 될 우려가 있을 뿐만 아니라, 무엇보다 ‘같은 것은 같게’ 대해야 하는 수평적 형평성에도 위배된다. 혹은 다른 집을 공급했는데도 입주자가 누구인지에 따라 같은 임대료를 받아야 한다면 수직적 형평성에 어긋나게 된다.

따라서 다양한 공급자들이 존재할 경우, 꼭 네덜란드의 주택점수제 같은 시스템은 아니더라도, 공급 주체가 누구인가와 무관하게 품질과 연동하여 임대 부문 전반에 공통적으로 적용되는 통합된 임대료 체계는 수요자는 물론 공급자 사이에서도 수평적·수직적 형평성을 달성하는 장치로 반드시 필요하다. 이는 특히 LH 공사 주도의 공공주택 공급 생태계를 지방공기업이나 사회적 경제 주체 및 개별 사업에서 공익성을 추구하려는 일부 영리 주체에게도 개방할 경우 염두에 두어야 할 사항이다.

3 ‘주거중립성’ 개념을 통한 주거안정화 정립의 시도

이상의 네덜란드 모델이 주거복지의 대중모델 또는 임대 부문의 단일모델로서 실현하고 있는 가치를 추상화하면 주거(점유)중립성과 주거선택권으로 요약할 수 있다. 주거 점유(Tenure)가 중립적인지를 들여다보는 주거(점유)중립성은 한국은 물론 국제적으로도 아직 낮은 개념이다. 국제세입자연맹은 점유중립성(Tenure Neutrality)의 개념에 대해 다음과 같이 밝히고 있다(Global Tenant, 2013).¹¹⁾

“주거(점유)중립적이라 함은 소유나 임대가 소비자에게 재무적으로 무차별한 상황을 말한다. 주거중립성을 통해 점유 형태 사이를 자신의 상황에 맞게 수월하게 오갈 수 있도록 선택권을 보장할 수 있다. 특정 유형이 지나치게 유리하여 소비자의 선택이 왜곡되지 않도록 지원, 규제와 세금 정책 등을 통해 금융과 시장기구를 조율하는 것이다. 보조금 역시 점유중립적이어야 한다. 공급 생태계는 소비자의 선택을 받기 위해 어떤 공급 주체든 서로 경쟁하는 통합성이 전제될 필요가 있다. 왜 주

11) 이하 ‘주거중립성’의 개념에 대한 설명은 최경호·이성영·채준배(2021)에서 발췌, 요약하였다.

거중립성이 그렇게 중요한가? 주거중립성은 생애 단계별 적절한 점유 형태의 배분을 가능하게 하며 빈곤의 악순환을 완화하고 궁극적으로 선택권의 범위를 확장하여 소비자 주권을 신장한다.”

한국에서는 아직 연구자들 사이에서만 주로 논의되고 있는 상황이다. 최경호(2019)는 “임차인의 처지가 자가소유자에 비해 크게 불리하지 않은 경우를 주거중립성(Tenure neutrality)이 높은 경우”라며, “사회통합의 시각에서는 주거중립성이 강할수록 사회(공공)임대 부문에 대한 차별이나 사회적 낙인이 덜하고 주거 점유 형태에 따른 유불리의 차이도 작아서 자신의 현재 형편과 선호에 맞는 주거 점유 형태를 고르는 주거선택권을 행사하기가 수월해진다. 주택의 수요가 구매 부문으로 집중되지 않아 자가소유도 수월한 사회라고 볼 수도 있다.”라고 설명한다. 최은영 역시 점유중립성 개념이 향후 주거 정책의 핵심이 되어야 한다고 강조하며, 그 개념을 “임차로 살든 자가로 살든 주거의 비용과 이익에서 큰 차이가 나지 않아야 한다는 것”으로 요약한다¹²⁾. 김기태(2021)는 주택정책의 기초가 주거 사다리에서 ‘점유중립’ 주거정책으로 바뀌어야 한다고 주장하면서 ‘점유중립성을’ “주거에 있어 소유와 임차 간 경제적으로 공평한 상태”, “정부의 주거 정책에 있어 특별 보조금, 세금 감면, 특정 가구에 한정된 점유 형태 등 차별을 하지 않는 것”으로 정의한다.

주거중립성에 의거한 주택 정책은 그동안 찾아보기 힘들었다. 도시의 주택 문제가 심각해진 이래 대부분의 정책은 자가소유 진작이나 전세 자금 융통에 초점을 맞추었고, 일반적인 임대 부문에 대한 정책은 잔여복지 차원에서 공공임대주택을 공급하는 수준에 머물렀다. 「주택임대차보호법」이 처음 등장한 것은 1981년이고, 1989년에 이르러서야 계약기간이 2년으로 규정되었으며, 임대료 규제는 2020년에야 비로소 ‘인상률’ 정도를 규제하는 수준으로 도입되었다.

주거중립성이 큰 주거체제는 앞서 말한 단일모델에 해당한다. 이와 달리 잔여모델이나 이원모델은 ‘주거편향성’이 강하다고 할 수 있다. 자가소유 부문, 시장임대 부문, 사회(공공)임대 부문이 서로 단절되어, 특정 부분의 유불리 차이가 심하여 주민들의 인구·

12) “‘점유중립성’ 개념이 주거 정책의 핵심이 되게 해야 한다. 국제사회에서는 매우 중시하는 개념이다. 임차로 살든 자가로 살든 주거의 비용과 이익이 차이가 나지 않아야 한다는 것이다. 미국만 해도 임차인의 임차로 부담액과 임대인의 세금 부담액에 별 차이가 없다”(한겨레신문, 2020. 12. 2.).

사회학적 특성이 상대적으로 큰 차이를 보이고 각 부문 간 주거 이동이 어려운 '이중임대시장'으로 작동하기 때문이다.

제 3 절 주거체제 분석 틀 재구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 주거체제의 성격과 범위

앞서 살펴본 주거체제론을 종합하자면 크게 복지레짐론, 생산레짐론, 도시정치레짐론의 문제의식을 결합하여 주택의 생애주기 과정에 걸쳐 공급 제도와 점유 형태의 구조를 파악하고 이를 둘러싼 행위자들의 상호 이해관계까지 규명하는 것이다. 이와 관련한 선행연구는 앞서 살펴본 대로 주로 복지레짐과의 유사성이나 도시정치레짐에 입각한 행위자 이해관계의 결합 구조에 주목하였다. 본 연구는 이에 종합적 주거체제 모형 구축의 전 단계로서 생산레짐적 차원에서 생애주기별 생산요소의 결합 구조와 특징을 살펴본다. 생애주기 차원에서 본 연구는 앞서 Ambrose(1992)의 논의를 발전시켜 각 단계를 생산, 배분, 사용, 재생산으로 구분한다. 생산 단계에서는 토지, 금융, 계획(또는 거버넌스)을 주요 요소로 파악하며, 배분 단계에서는 주택의 선택 (혹은 입주자의 선정) 방식, 금융 및 이를 조율하는 계획(또는 거버넌스)의 측면을 다룬다. 금융은 생산 단계에서는 '공급자금융', 배분 단계에서는 '소비자금융'을 통해 두 단계를 매개하는 기능을 담당한다. 사용 단계는 다주택자의 투자(또는 투기), 실수요자의 자가거주, 전세와 월세의 임대 부문으로 구성된다. 건물이 주거용도로서의 기능을 상실하는 마지막 단계에서는 주택을 다시 짓는 정비, 다른 용도로 바꾸는 용도전환으로 구분된다. 본 연구는 정비와 용도전환은 분석에 포함하지 않았다. 이러한 구성요소들을 생애주기의 흐름에 따라 도식화하여 배열하면 [그림 2-11]과 같다.

[그림 2-11] 주거체제의 구성요소



2 주택 공급체제

이 중 주택 공급체제는 생산과 배분을 포함하여 주택이 수요자에게 도달하는 단계까지를 가리킨다. Doling(1999)의 주택 정책 레짐에서 주택 공급체제는 ‘소비’까지를 포함하지만 본 연구에서는 사용 단계에서의 국가별 제도의 특수성을 별도로 분석하기 위해 공급체제에서 소비는 제외하였다([그림 2-12] 참조).

[그림 2-12] 주택 공급체제의 범위



주택 공급체제는 ‘생산의 사회체제’에 대한 생산레짐론에서의 접근을 주택이라는 생산품을 생산해 내는 과정에 좁혀 적용하여, 관련 제도의 성격과 작동 방식을 규명한다.

앞의 구성요소 중에서 잠정적으로 선정한 토지, 금융, 계획 등의 요소가 이 생산레짐을 구성하는 요소가 될 것이며, 생산레짐을 둘러싼 행위자 사이의 관계를 도시정치레짐의 관점에서 보완한다. 생산레짐과 관련된 각 행위자의 역할과 정체성 및 이해관계에 따른 체제의 특성과 시사점을 얻어 내기 위함이다. 그러나 이는 서로 다른 학제 혹은 접근법을 서로 상응 가능한 정규화(normalization)의 과정 없이 무리하게 하나의 분석 틀에서 통합하려 했다는 비판에 직면할 수 있다. 학술적으로는 좀 더 엄밀한 개념 조율과 관계 규정이 필요하지만, 중범위 이론으로서의 주거체제론을 적용하여 특정 부문의 제도 및 제도와 제도, 제도와 행위자 사이의 상호작용을 분석하기 위한 장치로서 본 연구에서 조작적(operational)으로 설정하는 분석 틀이다.

3 주거 점유체제

주거 점유체제는 배분 단계와 사용 단계로 구분된다. 배분 단계는 공급체제의 마지막 사슬과 점유체제의 사슬이 중첩되는 단계이기도 하다. 주거 점유체제의 도식 자체는 주택 공급체제보다 단순하다. 행위자가 배정 체계에 따라 주택을 매입하는 부문을 자가 부문, 투자(또는 투기)용으로 다주택자가 매입한 주택을 임차인이 임차하여 사용하는 부문을 임대차 부문으로 파악한다.

현실에서는 점유 형태에 따른 임차인 집단 외에도, 공인중개사의 역할 등 중개나 마케팅 또는 갈등관리 요소들이 복잡하게 결부되어 있다. 또한 공공임대주택의 입주 신청 및 선정 방식 등 시장의 배정 체계로 포괄되지 않는 경우도 있을 것이기에 점유체제만을 상세히 모형화하기 위해서는 관계망의 구조를 추가할 수 있다. 그러나 전체 주거체제의 틀에서 [그림 2-13]과 같이 도식화할 수 있다. 이렇게 상정한 점유체제의 성격을 파악하기 위해서는 복지레짐론적 관점의 분석도 추가할 수 있지만, 이는 도식에서 시각적으로 드러나지는 않는 요소이다. 그보다는 이후 구성요소들의 사회적 상호작용과 행위자들의 전략 및 인식을 분석하는 과정에서 분석적으로 서술되어야 할 것이다.

[그림 2-13] 주택 점유체제의 범위



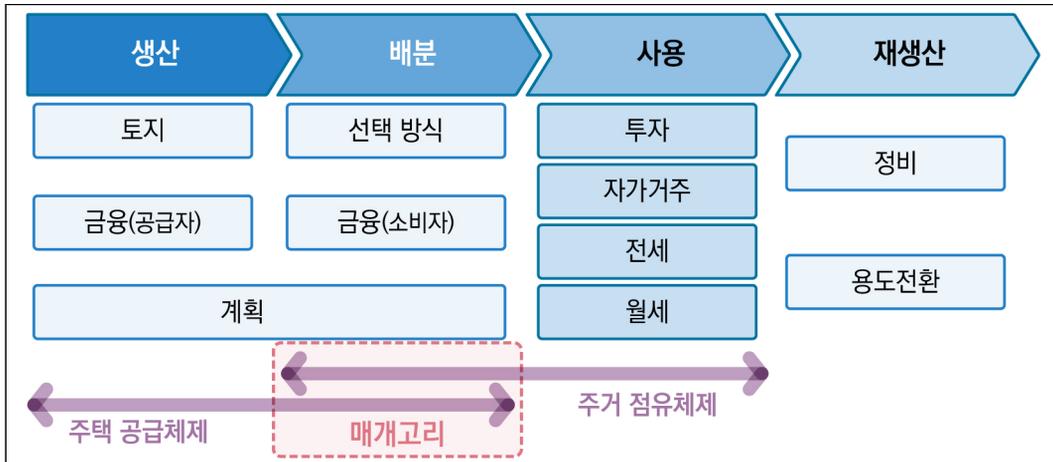
4 종합

이 두 체제를 어떻게 결합할 것인지에 대해서는 향후 분석 과정에서 소결론을 통해 제시할 것이다. 이 절에서는 잠정적으로 ‘공급체제-점유체제’ 사이의 매개고리를 통해 두 체제가 연계된다고 단순 도식화하여 종합 모형으로 제시한다.

이 매개고리는 향후 분석 과정에서 검토될 것이지만, 긴밀하게 연결되어 있는 소비자 금융과 공급자금융 사이의 관계가 될 수도 있고, 토지 지분의 흐름이 될 수도 있으며, 분석 대상을 아파트 중심으로 할 경우나 저층 주거지 및 전체 주택을 포함할 경우, 또는 수요자와 주택의 생애주기 차원에서 이주 전후나 정비사업 이후까지를 포함할 경우에 따라 규정될 수 있다.¹³⁾

13) 본 연구의 주제는 아니지만 복지체제와 주거체제는 주택과 교육, 연금, 노동 등 '복지국가의 기둥(pillar)' 들을 통해 서로 연관되어 있다. 향후 수요자 입장에서 자산으로서의 주택 활용 방식과 소비재로서의 주거서비스에 대한 분석을 통해 주택 또는 주거가 전체 체제에서 차지하는 위상과 성격을 더욱 엄밀하게 규명할 필요가 있어 보인다.

[그림 2-14] 한국 주거체제 종합 모형



제3장

한국의 주거체제

제1절 주택 및 택지 공급체제

제2절 주거 점유체제

제3절 한국 주거체제의 구조와 한계

제 1절 주택 및 택지 공급체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 주택 및 택지 공급 정책

이 절에서는 한국의 주택 및 택지 공급과 관련하여 제도의 뼈대를 이루는 정책들을 살펴본다. 산업화 초기 대한민국은 인구 증가와 경제 발전의 속도에 비해 주택이 현저히 부족하였기에 생활에 필수적인 주택을 신속하게 공급하기 위해 택지개발 및 주택 공급에 국가가 정책적으로 강하게 개입하였다. 국가가 개입한 주택 공급 관련 정책은 공급 주체별 역할이나 금융의 역할에 따라 구분할 수도 있지만, 우선은 토지 확보 방식에 따라 크게 신규 택지개발 사업과 정비사업으로 구분하여 파악할 수 있다. 전자는 주로 크고 작은 신도시 건설로 나타나고, 후자는 도심 주택의 재개발·재건축사업으로 주로 진행된다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

신규 택지개발 방식은 「택지개발촉진법」(이하, 택촉법) 체제로 요약할 수 있다. 1970년대까지는 환지 방식¹⁴⁾의 토지구획정리사업을 통해 택지를 개발하고 주택을 공급하였지만 환지 방식은 도시용지의 고밀 사용과 공동주택 공급, 공공택지의 대량 개발이 어려운 한계가 있었다. 1980년 제정된 「택촉법」은 민간 토지를 국가가 전면 매수하는 것을 가능하게 하여, 신속한 토지 매수를 통한 대규모 택지개발과 주택 공급을 가능하게 하였다. 「택촉법」을 통해 정부는 아파트 중심의 신도시를 대거 건설하면서 도시로 몰려드는 거대한 규모의 인구에게 필요한 주택을 공급할 수 있었다.

「택촉법」은 예정지구의 지정·고시 시(택지개발계획 포함) 토지수용권 부여로 개발 기간을 대폭 단축시키고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 별도의 용도지역 변경 절차 없이 녹지 지역을 주거 지역 및 상업 지역으로 변경할 수 있는 등 많은 특혜가 부여되었다. 이러한 특혜로 인해 막대한 개발이익이 발생하고 민간의 재산권을 침해할 수 있기에 택지개발사업의 시행자는 민간의 참여를 배제하고 국가, 지방자치단체,

14) 토지 수용 시에 토지 소유주에게 보상금 대신 개발사업으로 조성된 토지로 보상(환지)하는 방식을 의미한다.

한국토지주택공사, 지방공사로 한정하였다. 그러나 도시 지역의 주택난 해소를 위한 공익성 확보 등 대통령령이 정하는 요건과 절차에 따라 공공시행자와 주택건설 등 사업자가 공동으로 사업시행자가 될 수 있으며, 민간이 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에 의한 부대사업으로 「택촉법」에 의한 택지개발사업을 시행할 경우 민자유치 사업시행자에게 택지개발사업시행자의 자격을 부여하고 있다(국토교통부, 2014).

[표 3-1] 정비사업 유형별 비교

구분	주택재건축사업	주택재개발사업	도시환경정비사업	가로주택정비사업	주거환경개선사업	주거환경관리사업
대상 지역	공동주택	정비기반시설이 열악하고 노후·불량 건축물 밀집 지역	상공업 지역	노후·불량 주택 밀집 가로구역	노후·불량 주택 밀집 지역	단독주택 및 다세대 밀집
	• 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급	• 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급 • 조합 단독 또는 시장·군수, LH 등과 공동 시행	• 건축물 건설·공급 • 토지 등 소유자, 조합 단독 또는 시장·군수, LH 등과 공동 시행			
통폐합	재건축사업 • 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급	재개발사업(통합)		• 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」으로 이동 • 종전의 가로를 유지하고 기반시설의 추가 부담 없이 노후 주택을 소규모 공동주택으로 재건축하는 주민 참여형 사업	주거환경개선사업(통합) • 현지 개량 방식, 공공 주택 건설 방식, 혼합 방식 • 재정착 지원 제도	
		(주택정비형) 조례상 구분	(도시정비형) 조례상 구분			
		• 건축물 건설·공급/환지공급 • 시행자 : 조합 단독 또는 시장·군수, LH 등과 공동 시행 : 20인 미만의 토지 등 소유자 단독 또는 시장·군수, LH 등과 공동 시행				

자료: 「도시 및 주거환경정비법」

다음으로 기존 도시 내에서 주택을 공급하는 방식으로는 ‘도시기능을 회복하기 위해 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량·건설하는 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업’ 방식이 있다. 기존의 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비

사업의 6가지 유형이 있었지만, 2018년 2월 「도시 및 주거환경정비법」을 개정하여 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업 세 유형으로 단순화하였다.

정비사업 방식 중 도시의 주택 공급 순증량을 늘리는 방식은 재건축·재개발사업과 가로주택정비사업이다. 재건축사업은 도시의 정비기반시설은 양호하지만 공동주택의 노후화로 인해 새로운 공동주택과 부대시설을 공급하는 방식이다. 반면 재개발사업은 노후·불량 건축물이 밀집하여 열악한 정비기반시설까지 전면 개선해야 하는 지역을 대상으로 주거환경 개선 및 상권 활성화 등 도시기능을 회복하기 위한 사업이다.

[그림 3-1] 가로주택정비사업의 개념



자료: LH, “가로주택정비사업”, <https://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mid=189&mPid=183>

가로주택정비사업은 종전의 가로를 유지하고 기반시설의 추가 부담 없이 노후 주택을 소규모 공동주택으로 재건축하는 주민 참여형 사업인이다. 이 사업은 2018년 2월 「도시 및 주거환경정비법」의 개정으로 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」으로 이동하였지만 향후 도시의 저층 주거지 개선사업으로 주요하게 자리 잡을 가능성이 높다. 건축물과 정비기반시설까지 열악하고 노후화된 지역은 재개발사업을 통해 고층 아파트로 바뀌지만 정비기반시설은 양호한 저층 주거지들은 넓은 면적의 재개발이 쉽지 않다. 정비기반시설이 양호한 저층 주거지의 노후화된 주택들은 가로주택정비사업을 통해 소규모 공동주택으로 재건축할 수 있다. 재건축·재개발사업에 따라 아파트와 현재 저층 주거지의 주거환경 격차가 커지면서 정부는 저층 주거지 개선을 위해 가로주택정

비사업에 건축 규제 완화 등 여러 인센티브를 부여하고 있다.

도심 내 민간 소유자들의 토지와 주택을 활용한 정비사업 역시 국가가 강하게 정책적으로 개입한다. 「택촉법」에 의한 신도시 건설 방식에서 국가의 강한 개입 이유가 신속하게 대규모 주택을 공급하기 위함이었다면 정비사업에서 국가의 강한 정책적 개입은 주거환경 개선과 과도한 부동산 투기를 막기 위한 목적이 크다.

2 주요 시기별 특징과 성격

주택과 토지 개발의 역사는 총 6개 시기로 구분할 수 있다. 1기는 일제강점기에 시작되었으며, 국토공간에 대한 각종 근대적 제도가 도입되었다. 2기는 1960년대 전후복구 이후 산업화를 시작하며 대한민국의 독자적 주택과 토지제도를 구축한 시기이다. 3기에는 산업화에 뒤따른 도시화 과정에서 주택을 특별히 다루기 시작하여 「주택건설촉진법」을 만들었다. 「택지개발촉진법」을 통한 광범위하고 신속한 택지 공급 체계를 바탕으로 본격적인 대량 공급의 시대를 연 것은 4기다. 공공임대주택을 통해 주거복지의 개념을 등장시킨 것은 5기, 균형발전과 도시재생의 문제의식이 등장한 것은 6기라 할 수 있다. 마지막 7기는 6기의 개발체제에 균열이 생겨나기 시작한 현재의 시기라 할 수 있다. 2021년에 터져 나온, 공기업을 기능에 심각한 불신을 초래한 'LH 사태'나 공공·민간 협력 개발의 허실을 보여 준 '대장동 사태'는 모두 6기까지의 주택 공급 체계의 성과와 한계를 상징적으로 보여 준다. 7기에는 서울시 사회주택으로 대표되는 비영리 부문의 주택 공급 및 운영 참여 등이 기존 개발체제의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제안되고 있다. 다만 이러한 대안적 시도는 아직 맹아적 수준이며 현재진행형이기 때문에 7기를 규정하는 특징으로 단정하기에는 아직 이르다. 이상의 역사적 시기 구분에 따른 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾

1기는 일제강점기에 시작되어 그 유산이 지속된 1960년대 초반까지의 시기다. 1934년의 「조선시가지계획령」이 근대적인 토지이용계획 체제가 한반도에 수립된 첫 계기라고 할 수 있다. 여기엔 토지조사법(1910), 도로규칙(1911), 시가지건축취체규칙(1913)

15) 이하 7개의 시기 구분은 임서환(2002)을 토대로 분석한 최경호(2021b)에 따른다.

등이 바탕이 되었다. 이는 일본의 도시계획법(1919)과 시가지건축물법(1919)이 통합된 후발 체제의 성격이었다. 신생국가 대한민국의 토지 소유관계 규정이 시급했으니 「지적법」은 1950년 12월에 제정되었지만, 일제강점기 토지대장의 내용과 제도가 한글로 바뀌는 수준이었다(김종보, 2006). 1952년 10월에는 전재복구 차원에서 서울에서 ‘제1 중앙토지구획정리사업’이 시행되었다. 이 역시 사업 방식은 일제강점기의 토지구획정리 사업과 다르지 않았다. 택지 관련 제도는 적어도 1962년까지, 어쩌면 1980년까지도 조선시가지계획령으로 시작한 ‘1934 체제’의 연장이었다고 볼 수 있다.

산업화에 박차를 가하며 국토종합계획이 등장함에 따라 1962년에 「도시계획법」과 「건축법」이 제정된 것이 2기다. 하지만 1934 체제의 유산은 용도지구제, 개발행위허가나 토지 등의 수용 및 사용에 관한 규정 등으로 이어졌다. 그러나 2기의 초기에는 특별한 마스터플랜에 따른 계획의 구체화나 행정 체계를 구축했다기보다는 국가 수립 직후 치른 전쟁의 복구 단계를 벗어나 뒤늦게 체계적인 정부 조직을 가동하기 위한 법제를 정비하는 것에 머문 수준이다. 종합적 합리주의에 따른 ‘하향식 마스터플랜’을 세우기 보다는 산업입지계획에 따라 ‘임기응변’적으로 주거지를 배치하는 모습을 보였기에 주택의 공급과 배분에 관한 정책과 제도로 분석해도 ‘특징이 없는 것이 특징’이라 할 만한 시기였다. 1970년대 이전의 한국 주택 정책에 대해 미국 국제개발처(AID)의 보고서(PDCI, 1977)는 다음과 같이 적었다.

“(한국에는) 주어진 자금이 허용하는 한도까지 가능한 한 양질의 주택을 최대한 많이 짓는다는 일반적인 목적 외엔 뭐라 할 만한 주택 정책 자체가 없다.”(p. 5)

3기부터는 주택 정책이 별도의 영역으로 본격적으로 다루어지기 시작했다. 산업화가 궤도에 올라서고 도시화가 가속화되며 서울로 인구 집중이 심화된 상황은 손정목(2003)에 따르면 “1966~1980년간 하루 평균 894명씩 증가하는 서울 인구를 감당하기 위해서는 매일 224동의 주택, 버스 18대 배치, 268톤의 수돗물과 1,340kg의 쓰레기 처리 능력 등이 늘어나야 했던 상황”(4권 p. 290)이었다. 이런 가운데 1972년 ‘10월 유신’ 직후 정부는 주택 250만 호 건설 계획을 발표하고 「주택건설촉진법」을 제정했다. 이는 정치적 정당성 확보를 위해 주택 문제 해결을 강조한 것이라 볼 수 있다.

주택법과 이에 이은 특정지구개발촉진법(1973)은 전반적인 개발 기획 단계를 정비하

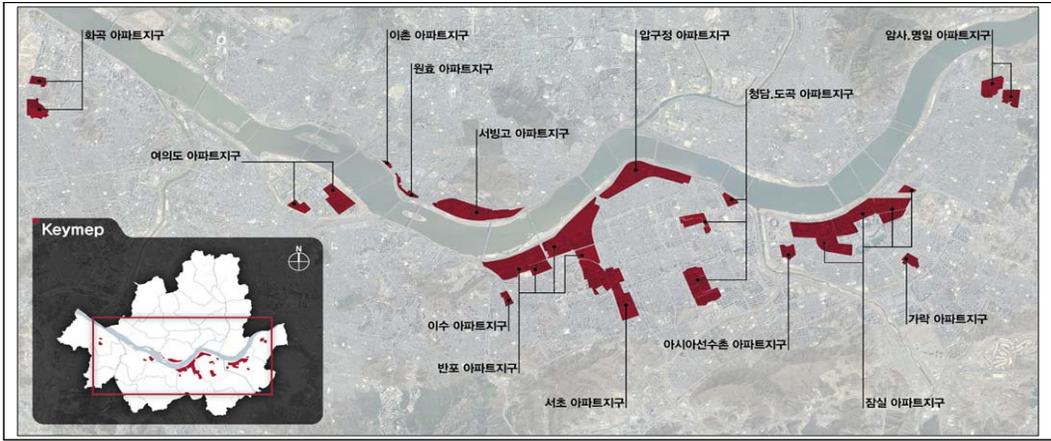
는 차원이었다면, 주택 건설에 토지 및 국민주택기금을 우선 제공하는 조치(1972), 특정 지구 세금 면제(1973), 선분양제도(및 분양가격 통제, 1977) 등은 개발 주체에 대한 재정 지원 책으로 도입되었다. 한편 본격적으로 건설 분야를 육성하기 위해 민간주택건설업체 육성 방안(1975), 등록 업체 및 지정 업체 제도(1977)가 도입되었다.

그러나 이때에도 택지 확보 방식은 기존의 토지구획정리사업에 의존하고 있었다. 이는 공공재정이 크게 필요 없는 사업 방식이지만, △지가 상승 유발, △개발이익 환수의 어려움, 이에 따른 △소수의 기존 토지 소유자에게 지나친 이익 귀속, △공공관리의 어려움 등이 문제로 지적된다(유기현·서순탁, 2015). 또한 주택 공급을 신속히 하고자 했던 공공의 입장에서도 환지 방식으로 진행된 구획정리 이후 토지 크기가 기존 필지 규모에 따라 일정하지 않으며, 토지주들은 큰 필지를 분할 매각하거나 개발이익이 최대화 될 시점까지 방치하기도 하는 문제를 극복할 필요성이 대두되었다.

이에 1976년에는 「도시계획법」에 따른 ‘아파트지구’ 제도가 도입되었다. 이는 토지구획정리사업의 패러다임 안에서 “토지이용도 제고와 주거생활의 환경보호를 위해 아파트의 집단적인 건설이 필요한 때에 도시계획으로 결정”할 수 있는 새로운 ‘용도지구’를 만든 것이다. 잠실, 반포, 청담·도곡, 화곡, 이촌, 서빙고, 이수, 압구정, 여의도, 원효 등지에 최초의 아파트지구가 지정되었다(배선희, 2020). 아파트지구 제도로 인해 일정 대지 면적 이상을 필요로 하는 건축물의 형태가 토지 이용에 강제됨에 따라 일정 규모 이하의 토지는 독자 개발이 불가능해졌다. 이는 개별 토지를 합필하여 중대규모 블록 단위의 아파트 개발을 유도하는 장치로 작용했다. 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 개정으로 이 제도는 폐지되었다. 따라서 더 이상의 신규 지정은 없지만 기존의 아파트 지구는 서울, 부산, 대구 등에 남아 있다. 한편 아파트에 대한 선호가 다른 주택에 대한 선호를 앞질러 1위가 된 것은 2005년부터로 추정된다¹⁶⁾. 이제는 굳이 지구 지정을 하지 않아도 소비자와 건설사가 자발적으로 아파트 공급에 나서게 된 상황이라고 할 수 있다.

16) 통계청의 2001년 사회조사만 해도 단독주택에 대한 선호도가 57.6%로 아파트 선호도 37.8%보다 훨씬 높았다. 그런데 2004년에 이르러서는 단독주택 선호도는 48.6%, 아파트 선호도는 47.9%로, 0.7% 차이로 아파트가 따라잡았다. 2005년 이후로 같은 사회조사에서는 더 이상 선호 주택 유형에 대한 조사가 없다.

[그림 3-2] 서울특별시 아파트지구 현황도



자료: 서울특별시(2014) p.5.

4기는 1980년부터로, ‘택촉법 체제’로 요약된다. 주택뿐만 아니라 택지개발에서도 1934년 체제 이후 새로운 체제가 성립된 시기다. 3기와 마찬가지로 헌정 질서가 중단된 상황에서 주택 정책을 전면에 내세우는 과정에서 탄생했다. 당시 행정부의 역할을 담당하던 ‘국가보위비상대책위원회’가 주택 500만 호 건설 계획을 발표하는 한편 「택지개발촉진법」을 제정하였으며, 이를 바탕으로 ‘공영택지개발’(1983)이라는 사업 방식도 등장했다. 이로써 ‘택지개발지구로 지정되면 19개 법률 32개 처분이 의제처리’(손정목, 2003)되는 ‘택촉법의 시대’가 열렸고, 이 체제는 아직까지 유지되고 있다.

‘1934 체제’의 토지구획정리사업이나 아파트지구 제도를 뛰어넘은 ‘1980 체제’에서는 수용 등을 통해 대규모 택지 확보가 용이해짐에 따라 더욱 신속하게 주택의 대량 공급이 가능해졌으며 개발이익의 일부 환수도 가능해졌다. 따라서 ‘1980 체제’는 택지와 주택의 공급 방식이 ‘대량생산-대량소비’의 포디스트 방식으로 확립된 체제라고 할 수 있다. 한편 1981년에는 「주택임대차보호법」이 제정되어 최초로 ‘계약기간’의 개념이 1년으로 명시되었다. 도시화가 지속되며 임차인 집단이 폭증하자 임대 부문의 주거안정에 대한 정책적 고려가 필요해졌다는 점이 법제에서도 드러난다. 4기에 도입된 여러 제도들은 아직까지도 우리나라의 주택과 토지 관련 제도의 기본 틀과 성격을 규정하고 있다고 보아도 좋을 것이다.

5기부터는 주거복지의 개념이 전면에 등장하였다. 5기의 기점은 주택 200만 호 건설

계획이 발표된 1988년으로 볼 수도 있지만 이 시기의 특징은 1989년에 시작된 정책에서 더 잘 드러난다. 1989년에는 토지공개념이 대두한 가운데 영구임대주택의 등장으로 공공임대주택의 시대가 열렸으며 「주택임대차보호법」 개정으로 계약기간이 2년으로 늘어났다. 주택 200만 호 건설 계획은 최초로 물량 목표를 달성한 주택계획이 되었는데, 이는 4기의 ‘1980 체제’를 활용한 1기 신도시 건설 덕분이었다. 토지공개념과 주거복지의 개념이 도입된 5기나, 균형발전과 도시재생의 개념이 본격화된 6기도 어찌 보면 ‘택촉법 체제’를 근간으로 하는 4기의 연장선이라고 볼 수도 있다.

6기는 2004년 「국가균형발전특별법」 제정이 기점이 되었다. 주택과 직접적으로 관련된 법은 아니지만 주택과 도시계획에서 지방분권 개념이 강조되는 등 기존의 중앙집권적 포디스트 계획 방식에 변화가 시작되었기 때문이다. 2005년 제정된 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 따른 일명 ‘뉴타운 사업’의 경우 택지 확보는 택촉법 체제가 아닌 정비사업의 틀을 활용하였지만 주택 건설은 포디스트 방식을 유지하였다. 반면, 2013년 제정된 「도시재생법」에 따른 ‘도시재생사업’은 정비사업에서의 패러다임 전환을 시도한 것이라 평가된다. 택촉법은 2014년에 폐지법안이 상정되기도 하였으나 통과되지는 않았기 때문에 택촉법으로 대표되는 ‘1980 체제’는 현재까지도 일부 유지되는 것으로 볼 수 있다.

2000년대 말에는 ‘뉴타운 정책’이 광범위한 지지를 받으며 전국의 많은 지역에 뉴타운지구 지정되었다. 그러나 2007~2008년의 글로벌 금융위기와 맞물리며 대규모 신규 공급을 시장이 소화할 수 있을지 불확실해지자 다수의 뉴타운 사업들이 유보되거나 좌초되었다. 이에 따라 2010년대에 접어들면서는 기존 지정을 해제하고 전면 철거와 재개발·재건축 방식이 아닌 주거지 재생을 모색하는 흐름이 강해지며 ‘뉴타운 출구 전략’이 사회적 의제로 떠올랐다.

2015년에는 ‘뉴스테이’와 ‘사회주택’을 통해 민간의 주택사업에서 공공성을 확보하려는 정책이 시도되었다. 초기의 뉴스테이는 영리기업(대규모 공급)과 사회적 경제 주체(소규모 공급)를 주체로 하는 사업을 포괄하였으나, 이후 후자는 국토교통부의 업무처리 지침상의 ‘사회적 주택’으로 분리되었다. 민간의 참여 요건을 법제화하는 과정에서 기존의 「임대주택법」은 공공은 「공공주택특별법」, 민간은 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하 「민간임대주택법」)으로 분화되었다. 같은 해에는 사회주택 등 비영리 민간조직의 참여에 중점을 둔 서울시 사회주택 조례가 제정되었다. 이에 따라 빈집 리모델링,

고시원 등 비주택 리모델링 및 토지임대부 정책 등 택지 확보와 주택 공급 체계상으로도 기존의 포디스트 방식을 벗어난 포스트-포디스트 방식의 새로운 시도가 시작되었다. 여기에는 6기에 도입된 매입임대주택 정책이 중요한 역할을 담당하였다.

서구에서의 사회주택은 공공 영역을 포함하는 넓은 의미의 비영리 부문에서 공급하는 주택을 의미하며, 따라서 공공주택은 사회주택에 포함되는 개념으로 사용되기도 한다. 그러나 한국의 사회주택은 공공주택과 일부 중첩되지만 이와는 별개 영역에서 규정되는 개념이다. 2015년 서울특별시 사회주택활성화 지원 등에 관한 조례 제정 이후 도입된 사회주택은 ‘사회적 경제 주체가 사회경제적 약자를 위해 공급하는 주택’이라는 정의에 따라 공공주택사업자와는 다른 공급 주체를 규정하였다. 주택의 유형 역시 아파트 단지 중심의 기존 공공주택과는 달리 주로 다세대주택의 신축형, 빈집이나 고시원 리모델링형 등 중소 규모가 많다. 사회주택의 사업 유형은 크게 공동출자소유형, 공공토지임대형, 매입약정 운영위탁형, 전대(轉貸)형이 있는데, 공통점은 모두 기획과 운영을 사회적 경제 주체 또는 사회주택사업자(이하 사업자)가 한다는 것이다. 박근혜 정부 때 도입된 ‘사회적 주택’은 기존 공공주택의 ‘운영·관리’만을 수탁하는 경우로 초기엔 사회주택 유형에 포함하지 않았으나, 2020년부터는 실무 편의상 사회주택과 유사하게 취급하고 있다.

공동출자소유형은 리츠(REITs)를 통해 토지와 건물을 일괄 소유하되 출자 비율대로 지분을 소유하고, 사업자는 기획과 운영을 맡아 운영 수수료를 수취한다. 토지 매입과 건축에 소요되는 비용을 리츠가 담당하므로 사업자의 초기 비용 부담이 낮은 것이 장점이지만 출자금의 단기 회수는 아예 불가능하며, 리츠의 운영비용을 충당하기 위해서는 규모의 경제 달성이 필수적이다.

공공토지임대형은 토지와 건물의 지분이 분리되어 있으며, 사업자는 건축비를 조달하여 건물을 소유하고 사업 기간 이후 건물을 공공이 매입하는 구조이다. 토지는 애초 공공 소유이거나 사업자가 제안하는 토지를 공공이 매입하는 경우가 모두 가능하다. 토지 매입 비용이 들지 않는 대신 건축비 조달 시 담보력이 없으므로 시중은행의 프로젝트 파이낸싱(PF) 대출에 대해 공적 유동화 증개 기관인 주택도시보증공사(Korea Housing & Urban Guarantee Corporation, 이하 HUG)나 한국주택금융공사(Korea Housing Finance Corporation, 이하 HF)가 해 주는 ‘PF 보증’이 중요한 역할을 한다. 20년 만기상환의 장기 저리 자금을 공급해 주는 주택도시기금의 역할도 중요하다. 건설(B)-

운영(O)-이전(T)의 구조는 BOT 방식의 일종이라 볼 수 있다.

매입약정-운영위탁형은 건설-이전-운영의 구조이므로 BTO에 해당한다. 공공이 건물을 소유하나 기획과 운영은 사업자 몫이다. 사업자는 준공 후 건물을 매도하여 건설비를 회수하고 이후 장기 운영을 맡는다. 기존의 사회적 주택이나 매입임대주택에서 공급 주체와 운영 주체가 분리되어 직면하는 단점을 극복하면서도, 토지임대부의 경우 건축비의 장기 상환 부담으로 사업자의 재무구조가 안 좋아지는 것을 방지하는 절충적인 방식이다.

전대형은 민간이나 공공이 매입한 건물을 전대하여 운영하는 것인데, 앞의 유형들은 신축이 대부분이라면 이는 리모델링을 통한 세어하우스 형태로 공급되는 경우가 많다. 이러한 유형의 사회적 주택은 도심 지역 내 고시원과 주거형태의 문제점을 해소하고 교통이 편리한 곳에 기동적으로 공급할 수 있다는 장점이 있으나, 최저주거기준 적용이나 입주자보증금 보호 방안과 관련해서는 다른 유형에 비해 보완되어야 할 점이 많다.

[표 3-2] 사회적 주택 유형별 사업 단계별 부문 간 역할 분담

	토지 건물 물색	사업 계획	적격 심사	토지 확보	공사비 조달	기획, 설계, 시공	건물 매입	운영 관리	건물 매입	비고
전대형	사경	사경	공공	-	사경	사경/영리	-	사경	-	보조금 + 대출 간접 지원
사회적 주택	영리	영리	-	영리	영리	영리	준공시 공공	사경	-	B (영리) T (공공) O (사경)
매입약정 운영위탁	사경	사경	공공	사경	사경	사경/영리		사경	-	B (사경) T (공공) O (사경)
공공 토지임대형	사경 제안 공공택지	사경	공공/리츠	공공/리츠	사경	사경/영리	-	사경	공공 / 리츠	B (사경) O (사경) T (공공)
사경-공공 공동출자 소유형	공동출자 리츠 사경 가능	사경	공동출자리츠			사경/영리	-	사경	-	공사비는 기성에 따라 리츠가 지급

주: “사경”은 협동조합이나 사회적 기업 등의 사회적 경제 주체를 의미
 자료: 최경호(2020a), p. 10을 수정.

이상의 논의를 재정리하면, 토지는 크게 세 개, 주택은 일곱 개로 시기 구분이 가능하다. 토지는 택촉법 이전 시기, 택촉법 이후 시기, 포스트-택촉법의 맹아가 보이는 시기로 구분된다. 주택개발의 전사는 조선시가지계획령 시대(1기), 주택택지 분야의 ‘독립’이 이루어진 시기(2기), 주택건설촉진법 체제기(3기), 택촉법과 공영택지개발기(4기), 공공주택이 본격화되고 신도시가 개발된 시기(5기), 균형발전과 도시재생 문제의식이 생기기 시작한 시기(6기)로 구분된다. 현재 진행형인 7기는 대량생산-대량소비의 포디스트 방식에서 포스트-포디스트 방식으로의 전환기라고 볼 수 있으나 이 체제는 아직 맹아적 단계이므로 포스트-포디스트 시기가 시작되었다고 하기에는 이른 감이 있다.

주택 공급체제의 변화를 따라 주택의 수요적 측면을 살펴보면 무엇보다도 시기별 가구원 수의 변화가 두드러진다. 1인 가구는 1990년대 이후 급증하기 시작하여 2019년에는 가장 비중이 큰 집단이 되었다. 과거 제조업 중심 산업화 시기의 표준이었던 4인 가구 시대가 지나간 것이다. 현재의 인구구조는 가구 혼성화, 즉 1인 가구화, 고령화, 다문화화로 요약된다. 산업구조도 제조업 이후의 포스트-산업화 시대로 접어들고 있으며, 도시화도 포화 상태에 이르렀다. 따라서 2015년 이후의 변화들은 “도시화가 어느 정도 완료되고 인구·가구가 혼성화되는 것을 배경으로, 공급자 주도의 ‘대량생산-대량소비’ 방식인 포디즘적 택지·주택 공급 시스템을 넘어, 수요자 중심의 ‘소량-다품종’의 포스트-포디스트 생산과 소비 방식이 택지·주택 분야에 싹트기 시작한 것”(최경호, 2021b)이라 규정지을 수 있다.

그러나 6기에도 균형발전의 노력과 뉴타운 사업이 동시에 진행되었듯, 현재도 택지 확보와 주택 공급 시스템상에서 참여 주체의 이해관계가 상충하는 가운데 다양한 논리가 경합하거나 절충하는 중이라 할 수 있다. 예컨대 도심정비사업과 신도시 택지개발 사업은 한편으로는 정비사업으로 철거되는 주택에서 발생하는 이주민을 수용할 상보적인 관계에 있지만, 인구 감소와 경기 하락의 시기에는 제로섬 게임으로 작용할 수도 있다. 향후 포스트-포디즘적인 개발 방식이 거시경제와 인구 및 산업구조의 변화에 따라 어떻게 전개되느냐에 따라 2015년을 새로운 주택 공급체제의 기점으로 삼을 수 있을 것인지 여부가 정해지게 될 것이다.

3 주거체제 관점에서의 주택 공급 모형의 시기별 특성

가. 국가 주도 및 개발동맹 모형의 시기¹⁷⁾

주택의 공급을 위해 기본적으로 투입되는 요소는 토지와 자본이다. 돌링의 주택 공급 체제는 개발-건설-소비 단계에서 토지와 자본을 누가 어떻게 공급하는가에 따라 국가별 체제의 특성을 유형화하는 틀이다. 앞의 소절에서는 한국의 주택개발 역사 역시 토지와 자본을 동원하는 방식이 시기별 특성을 결정하는 핵심적 요소로 작동함을 확인하였다. 다음으로는 한국형 주거구조의 주요 특징인 단지 중심의 아파트 공급을 가능하게 한 토지와 금융제도를 살펴보고자 한다.¹⁸⁾

주택 금융에 있어 토지 및 국민주택기금을 우선 제공(1972)하기 위한 법적 근거는 주택건설촉진법(1972), 특정지구개발촉진법(1973), 택지개발촉진법(1980) 등을 통해 마련되었으며 이밖에 특정 지구 세금 면제(1973), 민간주택건설업체 육성 방안(1975), 아파트지구 제도(1976), 등록 업체 및 지정 업체 제도(1977), 선분양제도(및 분양가격 통제, 1977), 공영택지개발사업(1980) 등이 도입되었다.

물량 계획과 이를 달성하기 위한 공공의 노력은 공정관리나 속도에서 유리한 아파트에 집중되었다. 토지 지원 제도 중에 ‘아파트 지구’나 ‘공영택지개발사업’은 이러한 아파트 ‘단지’의 대량 공급을 가능하게 했던 것들이다. 공급 주체의 육성 방안 등은 토지와 금융 이외의 국가 개입 영역으로, 국가 주도의 경제 발전 과정에서 민간 주체 역시 국가 주도로 육성되었다. 이른바 ‘발전국가(Developmental State)’의 특징이 주택 공급 분야에서도 마찬가지로 전개된 것이다. 이 과정에서 주택 유형에 대한 소비자 선호가 변화하였는데, 통계청의 사회통계조사에 따르면 1990년대 이후 아파트에 대한 선호가 지속적으로 강해졌으며, 앞서 3장 1절에서 살펴본 대로 2005년부터는 아파트가 소비자 주택 선호도에서 1위로 올라선 것으로 볼 수 있다. 이후 아파트 공급의 지속적 확대를 통해 2018년부터 아파트 거주 가구의 비율이 50%를 넘어서게 된다. 아파트의 비중이 높아지는 역사적 과정을 보면 국가와 기업의 협력 구조 속에 ‘국가 주도’ 공급 모델이 주거 소비자의 선호 자체를 창출해 낸 것으로 평가할 수 있다.

17) 각 모형의 특징에 대한 내용은 최경호(2021a)의 논의를 요약하고 보완한 것이다.

18) 주거체제의 성격을 종합적으로 파악하기 위해서는 저층 주거지 다세대주택 등 아파트 외 공동주택이나 단독주택은 물론, 고시원 등 ‘주택 이외의 거처’ 등에 대한 공급이나 점유 현황에 대한 분석도 요구된다. 이는 차후의 연구과제로 남겨 둔다.

아파트 공급은 도심 외 지역에서는 주로 신규 택지개발을 통해, 도심 지역에서는 재개발·재건축을 통해 이루어졌다. 1989년부터 2007년까지 재개발·재건축을 통해 전국적으로 공급된 주택은 전체 공급 주택의 7%였으며 서울의 경우는 23%였다. 재개발은 2000년대 초까지는 완만하게 증가하였으나 2007년에는 전년도에 비해 구역 수가 2.7배나 증가하였다. 재건축은 1990년대에 상당한 폭으로 증가하다가 1997년 이후 안전진단 절차가 강화되자 급격히 감소하였으나, IMF 외환위기 이후 2003년부터 규제가 다시 강화되기 직전까지 다시 증가하였다(박신영 외, 2009). 경제 상황과 정책 방향에 따라 다소의 부침을 겪기는 하였으나 1990년대 이후의 발전국가형 주택 공급은 재개발과 재건축에 의해 견인되었다. 특히 신규 택지개발이 상대적으로 용이한 ‘도심 외 지역’에서보다 도시화가 성숙기에 접어든 수도권 지역 도심의 경우주택의 신규 공급에서 재건축·재개발이 차지하는 비중이 더 클 수밖에 없었다.

재건축·재개발은 사업의 구조상 주택소유자 조합의 역할이 크고, 용적률 증가 등을 통한 개발이익을 조합과 건설회사가 공유한다. 재개발사업을 둘러싸고 일종의 ‘개발동맹’이 형성되는 것이다. 재건축·재개발 조합, 즉 아파트 단지로 구획된 민간 토지(지분) 소유자들의 연합과 건설사의 이해관계가 부합하여 형성되는 ‘재개발동맹’ 역시 ‘개발동맹’의 일종이다. 이 개발동맹은 중앙집권적 주택 정책의 계획 체제를 완전히 대체하지는 못하였지만, 정비사업 분야에서는 사업의 기획이나 성사를 위한 의사결정에서 핵심적 역할을 하게 되었다.

이전 시기의 국가 주도 모델에서는 핵심 참여자인 국가와 기업의 관계가 그다지 대등하지 않으며 참여자들의 동맹이나 연합체라기보다는 국가 주도의 ‘성장기계(growth machine)’에 가까운 모델이었다. 이는 김명수(2018)의 ‘자원 동원형 주택공급연쇄’ 개념에서 1980년대 중반까지의 ‘자원 동원’ 주체를 국가로 파악한 것과 유사한 문제의식이다. 이와 달리 1990년대를 거치며 공공 부문이 아닌 재개발조합과 건설회사 등 사적 부문이 계획과 개발에서 주도적 역할을 함에 따라 이 시기 이후의 주택 공급은 ‘개발동맹 주도 모델’이 견인하였다고 볼 수 있다. 이 과정에서 국가와 민간의 관계는 이해관계가 완전히 일치하지는 않으며 시기에 따라 민간의 사업계획을 국가가 규제 또는 통제하는 양상도 빈번하게 나타났다. 2000년대 들어서면서 정부가 안전진단 기준을 강화하거나 사업에 대한 인가를 유보하는 행정적 방식으로 민간이 주도하는 주택 공급의 시기를

조절하려 한 것이 이러한 통제 또는 규제 of 대표적 수단이다. 또한 주택당국은 사업 자체는 허용하되 주거밀도의 증가로 발생하는 비용을 충당하기 위해 사업에서 발생하는 이익을 환수하는 방식을 도입하기도 하였는데, 이는 계획의 주도권이 공공의 정책당국에서 민간 토지주들과 건설회사의 개발동맹에 넘어간 것에 대한 방증으로 볼 수 있다.

나. 2010년대 중반 이후

2010년대 중반에는 계획의 주도권 측면에서 영리 부문 외에도 비영리 부문 또는 사회적 경제 부문이 등장하면서 공급 체계 측면에서 이전 모형과는 다른 성격의 요소가 일부 등장하였다. 새로운 제도들은 2010년대 중반 이후 사회주택을 비롯한 공동체주택이나 협동조합 모형을 모색하는 과정에서 토지와 금융을 확보하기 위한 시도의 일환이었다. 이는 ‘국가 주도 모델’은 물론 재개발조합이나 건설화 중심의 ‘물리적’ 개발동맹 모델과도 성격을 달리하는 새로운 계획 주도권이라고 할 수 있다. 이러한 새로운 주택이나 사업 주체, 제도의 변화가 점유 형태에 미친 영향력은 아직 크지 않지만, ‘3자 협력 방식’의 새로운 공급 모형이 기존 모형과는 질적으로 차이가 있는 대안을 제시한다는 점에서 그 정책적 의미는 눈여겨볼 만하다.

새로운 공급 모형을 토지 확보 측면에서 살펴보면, 과거의 중대규모 택지와 달리 소량 다품종 방식의 토지 확보가 늘어나고 있다는 점이 특징적이다. 사회적기업이나 입주자 공동체(협동조합)가 사업 대상지를 발굴하여 제안하면 ‘공공이 매입하여 저렴하게 임대하거나, 매입 자금을 직간접적으로 지원하는 방식’은 이 시기에 처음 도입되었다. 사업자가 제안한 토지만 우선 매입하는 일종의 토지은행 방식도 시도되고 있으며, 토지 및 건물 소유주를 대상으로 직접 설명회를 개최하고 사회적 경제 조직(사회적기업, 협동조합 등)과의 협업을 독려하기도 한다. 공공택지는 설계와 운영 단계에서 사회적 경제 조직의 참여를 통해 공공 부문과 사회 부문의 협업을 진행하고, 민간택지는 ‘공공지원 민간임대주택’의 물량을 배정하여 영리 조직(일반 기업)과 사회적 경제 조직 모두에 문호를 개방하기도 하였다.

자금 동원 측면에서는 ‘개발동맹’의 주요 자금 공급원이었던 전세나 선분양제도 외에 모기지론이나 역모기지론과 같은 소비자용 주택담보대출 제도나 프로젝트파이낸싱(PF)과 같은 현대적 금융기법이 활성화되었다. 이 과정에서 펀드나 리츠 등 간접투자 방식

도 급속하게 성장하였다. 2010년대 중반 이후의 새로운 금융 조달 방식은 ‘공공-사회-영리(Public-Social-Private Partnership)’를 잇는 3자 협력(PSPP)형 방식이라 할 수 있다. 주택도시보증공사(HUG)나 한국주택금융(HF)의 PF 보증은 공공토지를 임대하거나 새롭게 등장한 사회적 경제 조직에 공공이 신용을 보장해 주는 방식이다. 사회적 경제 조직은 사회적 금융의 투자를 활용하거나 협동조합의 경우 조합원의 출자금으로 자기자본을 마련하는 등 이전의 국가 주도 모델이나 개발동맹 주도 모델과는 상당히 다른 양상을 띤다. 법적 기반은 아직 없지만 지침이나 조례 등을 통해 공급 주체 육성 및 영역 확장의 시도도 계속되고 있다. 도시재생 스타트업이나 소셜벤처, 의료복지 사회적협동조합이나 비영리법인 등 다양한 범위와 층위에서 사회적 가치를 추구하는 조직과의 협업이 활발히 논의되는 것도 새로운 특징이다.

계획(거버넌스)의 주도권과 토지·금융제도의 성격 변화를 보면 각 영역의 성격이 이전과 단절되는 기점을 찾기 어렵거나 그 시기가 서로 일치하지 않는다. 그러나 대략 1990년대 초반까지가 여러 분야에서의 국가 주도성이 두드러진 시기, 뉴타운 출구 전략이 사회적 의제로 떠올랐던 2010년대 중반까지가 개발동맹 주도기라고 정리할 수 있다(표 3-3 참조). 다만 2010년대 중반 이후 시기는 3자 협력 방식이 대두하였다는 특징이 있으나 이 시기를 기존의 국가 주도형 모델이나 개발동맹 시기와 같이 새로운 레짐이 자리 잡은 시기라고 보기는 어려울 것이다.¹⁹⁾ 하나의 레짐은 해당 시기의 문제에 대응한 문제 해결 방식인데, 우리나라의 체제는 도시화 완성, 택지와 주택에 대한 소유권 확립 등과 같은 시대적·사회적·경제적 환경 변화에도 불구하고 중앙정부 주도형 자원 배분을 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 따라서 개발동맹 시기는 중앙정부 중심성과 민간 개발 주체가 결합되어 있는 시기이며, 2010년 이후는 고도성장기의 주택개발 모형이 한계에 달하여 새로운 대안이 적극적으로 모색되는 단계라 평가할 수 있다.

19) 중앙정부의 강력한 국가 개입, 민간 자원의 강제 동원이 주택 공급의 주된 방식이고 이것을 정당화하기 어렵다는 점에서 동아시아 생산주의 주거체제는 여전히 우리나라 주거체제를 규정하고 있다.

[표 3-3] 공급 체계의 시기별 특성

	국가 주도 모델 (~1990년대 초반)	개발동맹 주도 모델 (~2010년대 중반)	3자 협력(PSPP) 방식 등장 (2010년대 중반 이후)
토지	<ul style="list-style-type: none"> • 아파트지구 제도 • 택지개발촉진법에 따른 공영 택지개발 방식 등 (신도시 개발 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 택지개발 방식 지속 • 기존 택지 활용 방식 부상 (재건축, 재개발) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소규모 토지 대상으로 공공 매입 후 토지임대(토지임대부 사회주택) 또는 완공후 주택 매입(약정형 매입임대) • 민간토지주 협력 • 공공지원민간임대주택에 택지 배정 등
금융	<ul style="list-style-type: none"> • 선분양제도(+ 가격 통제) • 전세금 • 주택도시기금 	<ul style="list-style-type: none"> • 용적률 증가에 따른 개발이익을 기대한 조합과 시공사의 자금 투입 • 조합원 자기분담금 • 민간금융(+ 주택도시기금) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3자 협력(사업자, 시중은행, 주택도시기금) • 협동조합(입주자, 사업자) • 사회적 금융, 임팩트투자 등
법률	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설촉진법 • 택지개발촉진법 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재개발법(2003 폐지) • 도시및주거환경정비법 (2003 부터) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적경제기본법, 사회주택 (관련)법 등(논의 중)
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 민간주택건설업체 육성 방안 • 등록 업체 및 지정 업체 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발이익환수제도 • 용적률 규제/인센티브 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 주체 육성 방안 • 도시재생, 커뮤니티케어 등 다양한 영역 연계

자료: 최경호(2021a), p149의 표를 수정 및 보완

제2절 주거 점유체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국의 주택 점유 현황

주택 종류별 점유 형태를 살펴보면 지난 40년간 전국 단위의 자가점유율은 55%에서 등락을 반복하고 있다. 전국 기준 자가점유율은 1980년 58.6%에서 57.3%로 조금 하락하였다. 전세 점유율은 1980년 23.9%에서 1995년 29.7%를 정점으로 2020년 15.5%까지 하락하는 반면, 월세 점유율은 1980년 15.5%에서 2020년 23.4%까지 높아지는 추이가 확인된다. 주택의 종류별로는 단독주택의 자가점유율이 1980년 59.4%에서 2020년 48.1%로 줄어든 반면, 같은 기간 아파트는 65.5%에서 66.2%로 큰 변화를 보이지 않고 있다. 연립 및 다세대주택의 자가점유율 역시 1980년 55.8%에서 2020년 56.9%로 비슷한 비율을 유지하고 있다. 즉 2020년 기준 주택 점유 형태별 자가점유율은 아파트, 연립·다세대주택, 단독주택 순으로 나타났다.

[표 3-4] 주택의 종류별 점유 형태 추이(전국)

(단위: %)

시점	총계			단독주택			아파트			연립·다세대주택		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
1980	58.6	23.9	15.5	59.4	23.5	15.7	65.5	24.7	4.3	55.8	30.2	8.7
1985	53.6	23.0	19.8	53.5	22.9	20.8	65.5	22.0	6.9	57.0	26.0	9.0
1990	49.9	27.8	19.1	47.3	29.4	15.5	64.1	20.8	6.1	63.0	25.4	11.6
1995	53.3	29.7	14.5	48.3	33.0	16.7	64.1	22.8	10.2	66.4	27.1	3.9
2000	54.2	28.2	14.8	48.1	30.1	19.2	61.8	26.1	9.5	65.6	27.2	4.6
2005	55.6	22.4	19.0	46.5	23.5	26.7	64.8	20.7	11.9	64.9	24.3	8.3
2010	54.2	21.7	21.5	44.6	20.5	32.1	63.4	21.6	12.5	57.9	27.0	13.0
2015	56.8	15.5	23.7	46.7	15.2	33.5	66.6	14.9	15.5	57.9	19.7	19.0
2020	57.3	15.5	23.4	48.1	13.9	33.5	66.2	15.2	16.0	56.9	20.0	19.9

주: 점유 형태 중 무상 제외, 주택 형태 중 비주택 등 제외

자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”(부록 참고)

수도권의 경우 전국 단위에 비해 자가점유율이 5~10% 포인트 가량 낮은 반면, 전세 점유율은 다소 높았으며 시계열로는 전세 점유율이 줄어들고 월세 점유율은 높아지는 추세를 갖는 것으로 확인되었다. 2020년 기준 주택의 종류별 자가점유율은 전국 단위와 마찬가지로 아파트, 연립·다세대주택, 단독주택의 순으로 나타났다. 수도권 지역에서 아파트 거주가구의 자가점유율은 1980년 70%에서 2020년 62.9%까지 하락하였다. 수도권 단독주택과 연립·다세대주택은 자가점유율 변화의 흐름이 전국 단위의 변화 추이와 큰 차이가 없지만, 아파트의 자가점유율은 전국 아파트 자가점유율이 소폭 상승한 것과 달리 1980년 70%에서 2020년 62.9%로 7% 포인트 가량 하락하였다. 이는 수도권 지역에서 특히 아파트가 투자용 자산으로 선호된 결과인 것으로 풀이할 수 있다.

[표 3-5] 주택의 종류별 점유 형태 추이(수도권)

(단위: %)

시점	총계			단독주택			아파트			연립·다세대주택		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
1980	48.3	32.9	17.3	46.8	34.0	18.3	70.0	24.9	2.6	56.5	33.6	7.5
1985	44.4	32.9	19.7	40.0	35.5	22.1	68.5	23.5	4.5	60.2	29.3	8.0
1990	42.2	36.3	19.1	33.0	42.2	23.0	66.6	22.7	8.3	63.1	27.8	7.5
1995	46.0	38.0	12.6	32.0	48.0	16.1	64.4	24.9	8.7	65.6	29.3	4.0
2000	47.6	35.9	14.4	30.4	45.3	22.4	63.2	27.9	7.3	64.5	29.4	4.6
2005	50.2	29.1	18.5	28.9	36.5	32.0	65.8	23.6	9.0	63.1	27.2	7.9
2010	46.4	29.5	22.2	26.2	32.2	39.5	60.1	27.4	11.0	53.5	31.8	13.2
2015	48.9	22.0	25.4	28.0	25.7	41.4	61.7	19.8	15.8	54.9	23.3	18.7
2020	51.3	20.9	24.8	31.8	23.7	40.7	62.9	18.7	16.4	54.8	23.1	19.4

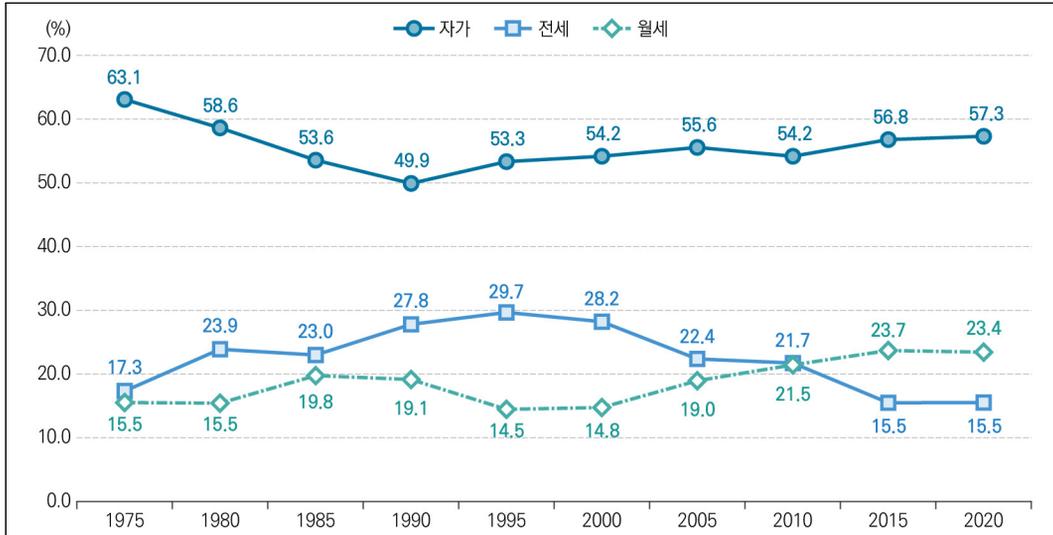
주: 점유 형태 중 무상 제외, 주택 형태 중 비주택 등 제외

자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

전국 기준 주택의 점유 형태 변화 추이를 살펴보면, 1975년 60%가 넘었던 자가점유율은 1990년까지 49.9%까지 하락하다가 50~60% 사이에서 완만하게 상승하는 흐름을 확인할 수 있다. 반면 전세 점유율은 1995년 30%에 근접했다가 이후 지속적인 하락세를 보이다 집값이 하락하고 금리가 낮아지던 2010년경에는 월세와의 점유율 역전현상을 보이고 있다. 수도권의 주택 점유 형태 변화 역시 전국 주택 점유 형태 변화와 비슷한 흐름을 보인다. 다만, 수도권의 경우 자가점유율이 전국에 비해 5~10% 포인트 가량 낮은 수준에서 움직이고 있으며, 전세와 월세의 점유율 역전이 2~3년 늦게 나타난다는

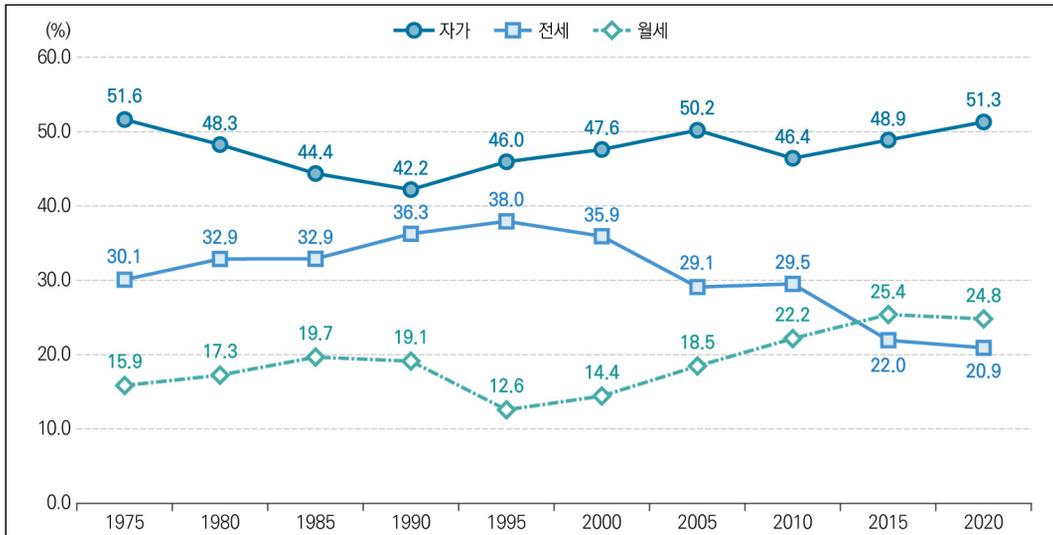
정도의 차이가 있는 것으로 확인되었다.

[그림 3-3] 점유 형태별 비율 변화(전체 주택, 전국)



자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

[그림 3-4] 점유 형태별 비율 변화(전체 주택, 수도권)

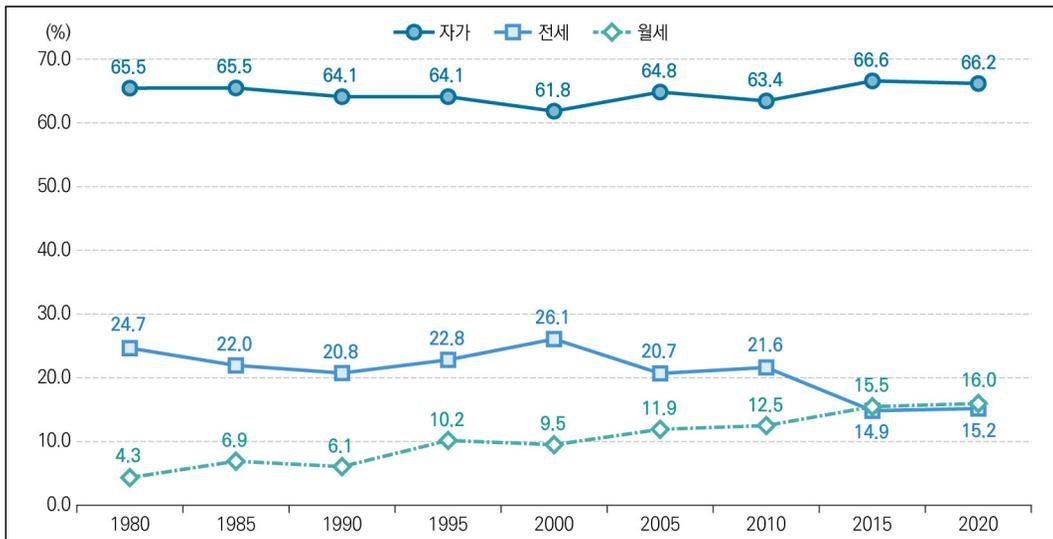


자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

주택의 종류별로 살펴보면, 아파트의 경우 자가점유율 추이에서 다소 다른 흐름이 포착된다. 1990년까지 전체 주택의 자가점유율이 지속적으로 하락한 것과 달리 아파트의 동 지표는 1980년부터 2020년까지 62~67% 사이에서 유지되고 있다. 또한 수도권은 총주택 자가점유율이 전국 지표에 비해 5~10% 포인트 가량 낮은 흐름을 보이는 반면, 수도권의 아파트 자가점유율은 전국 지표와 큰 차이 없이 60~70% 가량의 비중을 유지하였다.

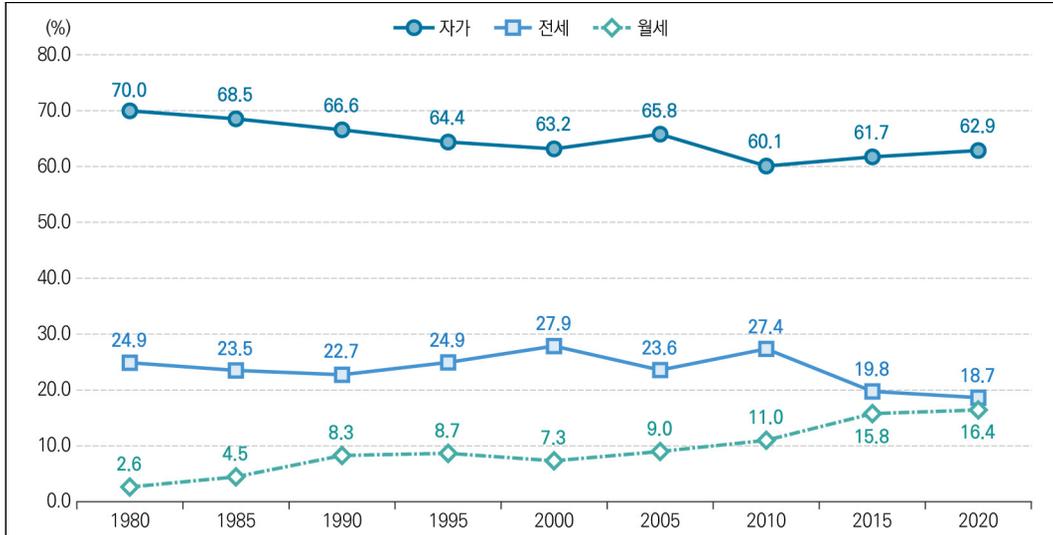
이상 한국의 주택 점유 형태별 추이는 수도권의 자가점유율이 전국에 비해 낮다는 점, 아파트의 자가점유율이 높다는 점, 전세는 줄어들고 월세가 늘어나고 있다는 점과 같은 특징을 갖는 것으로 요약된다.

[그림 3-5] 아파트 점유 형태별 비율 변화(전국)



자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

[그림 3-6] 아파트 점유 형태별 비율 변화(수도권)



자료: 통계청(2022), 인구총조사-“행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

2 시기별 점유형태의 특성과 전세제도의 역할

한국의 자가점유율은 도시화가 진행되는 과정에서 급격하게 줄어들었다가 다시 완만한 증가 추이를 보이고 있다. 도시화 과정에서 이촌향도의 인구이동이 일어날 때 자가율이 줄어드는 것은 분배 구조를 따지기 이전에 자연스러운 현상이다. 한국에 고유한 임대차제도인 전세는 도시화와 주택 공급의 과정에서 계속 증가하다가 1995년을 기점으로 축소되고 있다. 월세의 비율은 1995년 14.5%였으나 2019년에는 23%가 되었다. 주택 소유자 중에서 주택을 2채 이상 소유한 이들의 비율은 2012년 13.6%에서 완만히 그러나 꾸준히 증가하며 2019년 15.9%가 되었으며, 이들이 소유한 주택의 비율은 소유집단 중에서는 23.2%, 전체 주택 중에서는 20%를 차지한다.²⁰⁾ 따라서 자가율이 증가하고는 있지만 그중 1주택자의 비율은 줄고 있으며, 통상 주택 매입의 전단계로서 ‘주거사다리’라고 여겨 온 전세의 규모가 축소되고, 다주택자와 월세가구가 늘어나는 현상이 확인된다.

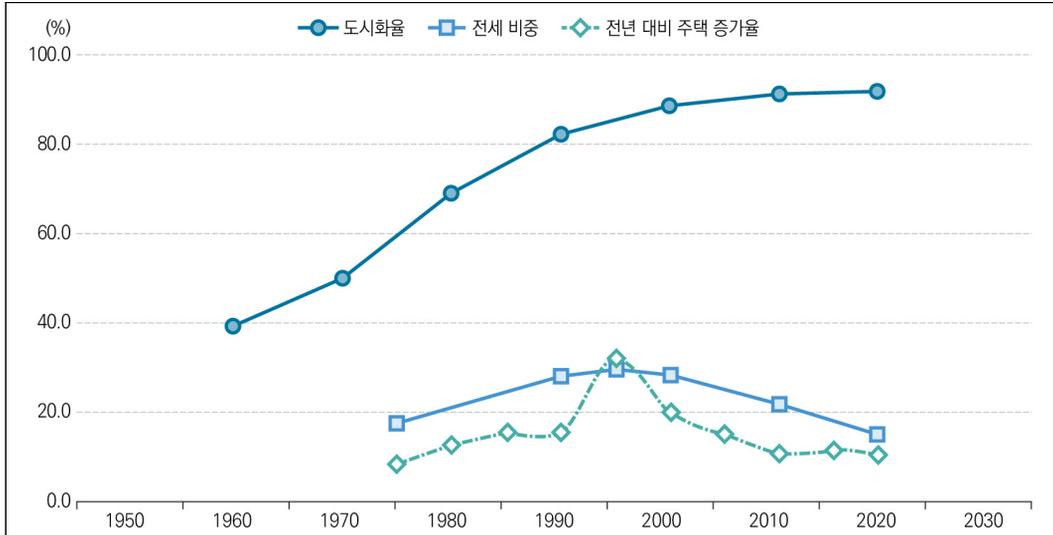
20) 2019년 주택소유통계 토대로 산출.

전세는 임차인이 임대인에게 일시에 목돈을 맡기고 부동산을 일정 기간 사용하다 계약기간 종료 후에 원금을 돌려받는 제도로 여타 선진국에서는 찾아보기 힘든 한국의 독특한 임대차계약 방식이다. 김진유(2017)에 따르면 이 제도는 고려시대의 전당제도를 바탕으로 발전해 왔으며 일제강점기 이후 산업화와 도시화 과정을 거치며 우리나라의 보편적인 주택 임대차계약으로 자리 잡았다. 그러나 주택에 대한 전세계약의 대부분은 물권법상 전세권으로 등기를 하지 않은 미등기 계약으로 보증금은 재산권이 아닌 「주택임대차보호법」의 보호를 받는다(최성경, 2013).

선진화된 자본주의 국가에서는 찾아보기 어려운 전세제도가 우리나라에서 주택 임대차계약의 보편적 형태가 된 것은 무엇보다도 계약을 통한 임차인과 임대인의 이해관계가 맞아떨어졌기 때문이다. 경제성장 초기에 우리나라는 물질 자본의 대부분을 산업 분야의 자본 형성에 투입하였으며 이 때문에 주거서비스 공급을 위한 가계주택금융 분야에서는 제도권 금융의 발전을 기대하기 어려웠다. 가계 부문에서는 주택 구입시 제도권 금융을 통한 자금 조달이 극히 제한되어 있었기 때문에 전세는 부동산 시장에서 가계에서 가계로 주택 구입자금을 공급하는 사금융의 역할을 담당해 왔다. 이때 전세 임차인은 전월세전환율과 은행 금리의 차이로 인해 그 차액만큼 가처분소득이 늘어나는 효과를 누릴 수 있었으며 저축의 여력도 그만큼 커졌다. 전세보증금은 또한 임차인의 내 집 마련을 위한 자본으로서의 기능도 가지고 있었다. 다른 한편, 임대인의 입장에서는 경제 발전과 도시화 속도가 가파른 산업화 시대에 자산 증식을 위해 전세자금을 통한 주택 자금 조달을 필요로 하였다. 이 시기에는 금융자본의 희소성으로 인해 고금리가 유지되었으나 급격한 도시화 때문에 주택가격의 상승률 또한 높았다. 따라서 부동산 매입이 월세나 은행 이자보다 투자 수익률이 높을 것이라는 기대를 가진 임대인이라면 자산 증식 및 투자의 관점에서 월세보다는 전세를 선호하였다.

요컨대 가계 부문을 대상으로 하는 제도권 주택금융이 발달하지 못하고, 산업화·도시화 속도가 가팔랐던 시대에는 전세제도가 임차인과 임대인 모두에게 유리한 선택이었다. 그러나 성장의 정체, 금리의 점진적 인하, 도시화의 마무리 등 주택시장의 결정요인들이 변화하고 토지 가치 상승의 여력이 점차 줄어들어 따라 임대차계약에서 전세계약에 대한 선호도는 낮아지고 월세계약의 비중이 커지는 추세가 점진적으로 나타나고 있다.

[그림 3-7] 도시화율, 주택 증가율과 전세의 관계



자료: 최경호(2021a), p. 126.

한편 전세가 서민 주거의 보편적인 형태로 자리 잡게 되자, 역으로 정부가 서민의 주거안정을 위해 전세자금 대출과 전세보증금 보호를 위한 제도를 정비하기 시작하였다. 전세보증금의 공적 대출을 위한 초창기 모델로는 국민주택기금을 활용하여 1990년부터 시행한 저소득영세민 전세자금 대출과 1994년에 시작한 근로자·서민 전세자금 대출이 있다(장경석·최막중, 2008). 저소득영세민 전세자금 대출은 “저소득 영세민으로서 만 20세 이상 무주택세대주에게 전세자금을 대출해 주는 제도”로 영세민의 주거안정을 위해 국민주택기금에서 저리로 전세자금을 대출해 주었다.²¹⁾ 두 대출 제도는 2015년 1월 버팀목전세자금으로 통합된 후 현재까지 이어져 오고 있다(최성호, 2018).

IMF 외환위기 극복 이후부터 2000년대 초반까지의 시기는 아파트를 중심으로 매매 가격이 급등하는 가운데 전세가격은 상대적으로 안정세를 보이다가 2008년 미국의 서브프라임 모기지 발 글로벌 금융위기 이후로는 주택시장이 침체에 접어들었다.²²⁾ 시중은행의 전세자금 대출은 주택시장의 침체가 시작된 2008년부터 시행되었다. 이는 주택시장의 침체로 주택담보대출이 어려워진 금융기관들이 수요가 늘어난 전세자금으로

21) 아파트관리신문(2008. 12. 1.), “임대주택 입주민 위한 주거복지 프로그램 27”.

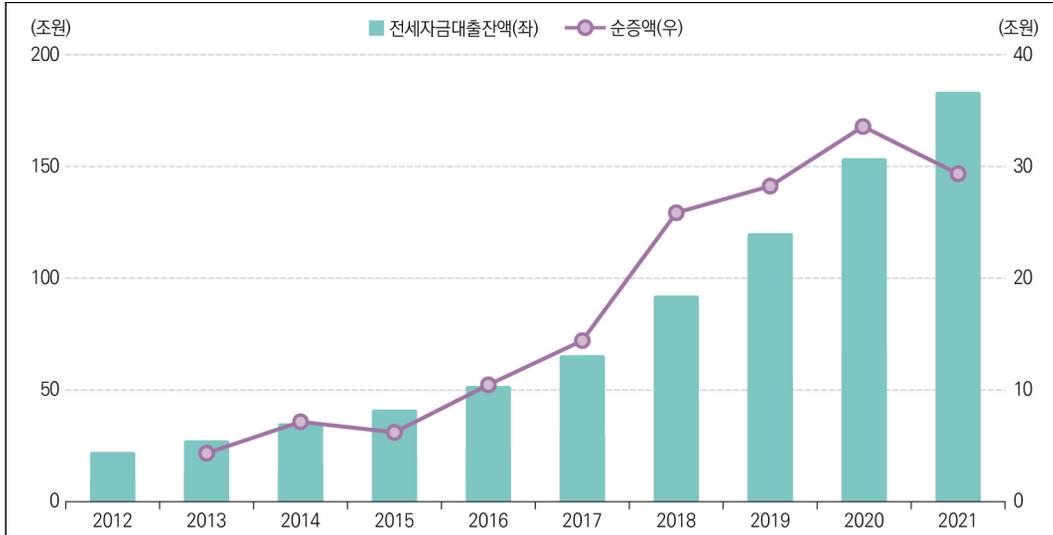
22) 2000년대 말 세계 금융위기의 여파가 한국에서는 크지 않았던 이유로 ‘월 소득이 줄어들어도 임대료 부담으로 전가되지 않는’ 전세제도의 역할이 컸다는 주장도 있다.

대출의 방향을 바꾼 것과 관련이 있다. 경기침체로 주택가격의 하락을 전망하는 시장 참여자가 많아지면서 주택시장에는 주택을 사지 않고 대기하는 임차 수요가 증가하였다. 임차 수요가 증가하고 금리가 낮아짐에 따라 임대차시장에서 전세에 대한 수요가 늘어났고 그 결과 전세가격이 치솟기 시작했다. 주택 매매 수요가 임차 수요로 전환되고 전세가격이 급등함에 따라 임차시장의 안정화와 주택 거래 활성화가 정부의 주요 정책적 관심사가 되었다. 동시에 제도권 금융에서 전세자금 대출을 확대함에 따라 임차인들이 자기자본이 아닌 가계 부채를 통해 전세자금을 조달하는 트렌드가 형성되기 시작하였다.

매매가격의 하락과 전세가격의 상승이 매매가격과 전세가격의 간격을 좁히면서 전세보증금 손실에 대한 시중의 우려가 커지는 가운데 2013년 9월, 박근혜 정부는 전세보증금 반환 보증 제도를 도입한다. 이 제도는 임대차 계약 만기 시 집주인이 전세보증금을 돌려주지 못할 경우 주택도시보증공사(HUG)에서 임차인에게 전세보증금을 지급하고 임대인에게 구상권을 청구하는 제도이다. 전세보증금 반환 보증 제도는 전세자금에 대한 공적 대출제도와 함께 임차인들이 저리에 전세보증금을 조달하고 보증금 손실의 리스크도 국가가 책임지는 구조를 만들었다. 기존에 비중이 줄어들고 있던 전세계약이 증가 추이로 반전한 데에는 시중 금리의 인하와 함께 정부의 전세 계약 지원정책도 무관치 않아 보인다.

2014년 이후에는 부동산 경기 사이클이 상승세로 돌아서면서 매매가격과 좁혀졌던 전세가격은 부동산 경기 상승기에 매매차익을 얻으려는 주택 매수자들에게 자금 조달을 위한 유동성 공급원의 역할을 담당했다. 주택가격이 상승 국면에 접어들자 임차인의 전세보증금을 활용한 ‘갭투자’가 늘어났으며 ‘갭투자’가 주택 투자의 주요 방식으로 선호되면서 전세가 월세로 전환되는 속도는 늦춰지게 되었다. 또한 코로나19에 대응하기 위한 초저금리와 유동성 과잉 공급은 매매가와 전세가를 함께 끌어올리면서 2012년 23조 원이었던 전세자금 대출 잔액은 2021년 말 기준 180조 원까지 치솟았다.

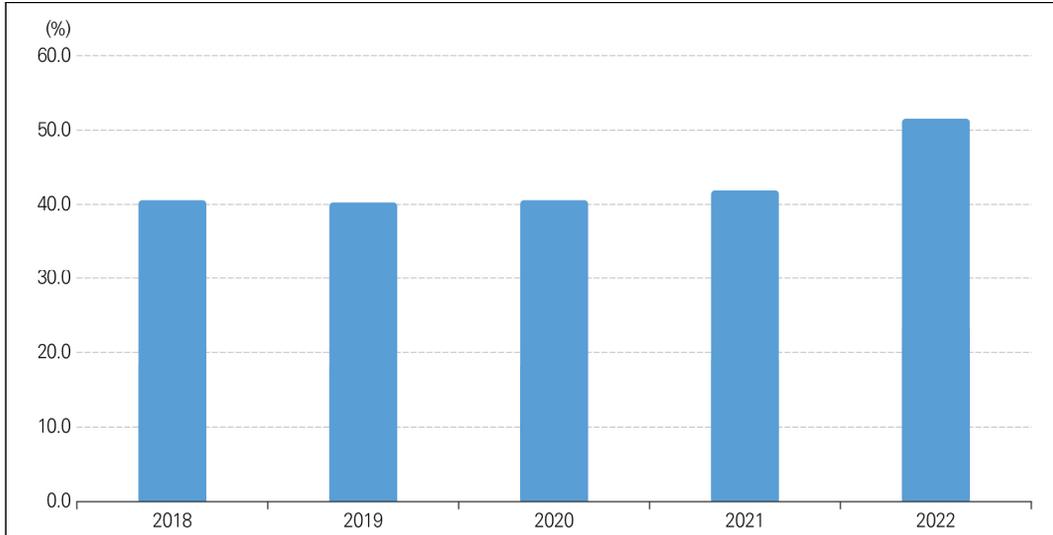
[그림 3-8] 전세담보대출 잔액 및 순증액 추이



자료: KB금융지주 경영연구소(2022)

2021년까지 급격히 오르던 전세가격은 2022년 하반기를 기점으로 하락세로 돌아섰다. 많은 부동산 전문가들이 임대차계약 갱신이 만료되는 2022년 8월부터 전세난 가중과 전세가격의 상승을 예측했지만 이러한 전망과 달리 전세가격의 하락에 따라 오히려 깡통전세, 역전세난을 염려하는 목소리가 커지고 있다. 2022년부터는 미국의 기준금리 인상과 연동한 한국의 금리 인상으로 인해 전세보증금 대출의 이자 부담보다 월세 임차료가 낮아지는 한편, 주택시장의 급격한 냉각으로 인한 깡통전세와 역전세난에 대한 우려가 커지고 있다. 그 결과 월세계약을 선호하는 임차인이 늘어나면서 전세 물량의 상당수가 보증부 월세로 바뀌는 흐름을 보이고 있다.

[그림 3-9] 상반기 기준 주택 전월세 거래 중 월세 비율



주: 서울경제(“이자부담·강통전세에 ‘월세 갈아타기’ 급증…상반기 거래 비중 50% 돌파”, 2022.8.24.일자)에서 재인용

자료: 국토교통부, 리얼투데이

이상을 종합해 보면, 이해관계자별로 전세와 월세에 대해 인식하는 장단점은 다르다. 전세는 임대인 입장에서는 무이자 대출로 목돈을 확보하여 예금 혹은 다른 투자에 활용할 수 있는 사금융의 성격을 가진다. 전세보증금을 금융기관에 예치하는 경우라면 전세 계약의 임대인은 금리와 전월세전환율의 차이만큼을 기회비용으로 지불하고 있는 셈이다. 이러한 기회비용의 반대급부로 전세보증금은 주택 모기지가 발달하지 못한 한국의 금융시장 여건에서 주택 매수자들에게 유동성을 공급하는 역할을 담당해 왔다.²³⁾ 임차인의 경우에도 전세는 월세보다 선호되는 점유 형태였다. 이에 대해선 강제 저축 효과나 전세 매물의 주택 유형 및 품질이 월세보다 대체로 우수한 점 외에도, 관습적 또는 문화적 요인 등 다양한 원인이 지목되고 있다. 금리변동과 생애주기상의 개인별 자산 배분 등이 결합하여 점유 형태에 대한 선호는 개인별로도 시기별로도 다르지만, 임차인 입장에서 보증금 미반환의 리스크를 감수하면서도 전세를 월세보다 선호하는 한국의 독특한 상황에 대해서는 질적 측면에서의 추가적 연구가 필요할 것이다. 점유 형태에 대한 행위자별 인식이나 장단점을 정리하면 [표 3-6]과 같다.

23) 백영규 외(2013)는 전세의 레버리지 효과에 주목하여 운용소득 가설과 레버리지 가설을 비교하고 있다.

[표 3-6] 이해관계자별 임대 부문 점유 형태의 장단점 비교

입장		장점	단점	시사점
전세	임대인	<ul style="list-style-type: none"> • 무이자 대출로 목돈 확보 - 적은 자본으로 주택 구입 - 또는 추가 투자 자금 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 금리가 월세전환율보다 낮은 경우 예금 시 월세보다 불리 	매각차익 기대로 작동, 다주택자의 주택 추가 매집에 유리
	임차인	<ul style="list-style-type: none"> • 월세보다 '우월'한 점유 형태라는 인식 - 강제 저축의 주거사다리 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 목돈 필요 • 보증금 미반환 리스크 	기초자산 격차 해소 방안 필요 전세 → 월세 전환율이 금리보다 높아야 (=월세 → 전세 전환 배수가 금리의 역수보다 낮아야)
월세	임대인	<ul style="list-style-type: none"> • 운용수익의 현금 흐름 (인여자금의 투자수익이 월세 지출액보다 낮은 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> • 월세 미납 리스크 • 건축비용 상환 장기화 	장기 저리 공급자금용 필요
	임차인	<ul style="list-style-type: none"> • 목돈 불필요 (독립을 위한 기초자산 부담 적음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 대출 이자가 월세보다 적을 때 전세가 유리하며, 자산 축적 어려움 	주거보조비 등을 통해 월주거비 지출이 전세 대출이자보다 낮아진다면?

다음으로 공급체제에 대응하는 점유체제의 시기별 특징을 종합적으로 살펴보면 다음과 같다. 국가 주도 모델 시기에는 자가소유율이 감소하며 도시화 과정에서 전세가 증가했다. 전세보증금은 사금융으로서 공급자의 공급 비용을 조기 회수하는 방편으로 활용되었다. 주거 형태로는 공단 지역에서 별집이나 쪽방 등 비적정 주거가 늘어났으며 이른바 '달동네와 판자촌'이 도시 내 외곽 지역에 다수 자리 잡게 되었다. 개발동맹 주도 시기에는 다주택자가 증가하면서 1주택자는 줄어들었으며, 이전 시기부터 지속적으로 늘어났던 전세가 1995년을 기점으로 줄어들면서 월세가 늘어나기 시작했다. 비적정 주거 분야에서는 비닐하우스가 늘어나기 시작하였다. 이촌향도의 도시화 시기에는 도심 내 열악한 주거 형태가 증가한 데 비해 이 시기에는 도심 개발로 인해 교외로 주거지를 이동한 사람이 생겨난 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 2010년대 중반 이후는 양극화 및 불안정성이 증대된 시기다. 이 시기에 대한 평가는 공급 측 요인을 강조하는 입장과 금리나 유동성 등 거시금융의 영향을 강조하는 입장으로 대별된다. 먼저 공급 측 입장에서는 이전 시기의 미분양이나 '하우스푸어' 문제로 인해 수요관리 위주로 정책 기조가 선회하고 공급에 대한 규제는 강화됨에 따라 주택의 공급이 위축되었고 그 결과 일정 기간이 지난 후에 주택가격이 상승하였다는 것이다. 거시금융을 강조하는 측에서는 글로벌 금융위기 이후 금리의 지속적 인

하와 전세자금 대출에 대한 공적 보증 강화 등이 주택시장으로의 유동자금을 증가시켰고 그 결과 자산시장 전체의 가격 상승이 유발되었다는 주장을 제기한다. 재개발·재건축의 추진 과정을 보면 주택의 공급이 이루어지는 과정에서 공간시장의 수급 문제가 발생하고 그 과정에서 유동자금의 유출입이 만들어진 것 또한 사실이다. 공급 측 상승 요인과 금융적 상승 요인이 주택시장에서 동시에 진행된 것은 분명한 사실이므로 2010년대 중반부터 최근에 이르기까지의 가격 폭등이 공급이나 수요 중 한 측의 결과라고 주장하기에는 무리가 있다. 중요한 것은 2014년 이후 시기별·단계별로 공급측 요인과 수요측 요인을 식별하고 주택가격 상승을 견인한 메커니즘을 분석하는 작업이라 할 수 있다.

[표 3-7] 공급체제 시기 구분에 대응하는 점유 형태의 변화

	국가 주도 모델 (~1990년대 초반)	개발동맹 주도 모델 (~2010년대 중반)	양극화 및 불안정성 증대 (2010년대 중반 이후)
소유	<ul style="list-style-type: none"> • 이촌향도로 비율 감소 • 금융과의 연계 미비 	<ul style="list-style-type: none"> • 다주택자 증가 • 1주택자 감소 • 대출 규제 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 다주택자 지속 증가 • 종부세 등 세제 강화 • 대출 규제 강화
전세	<ul style="list-style-type: none"> • 주거사다리 역할 • 선구매용 사금융의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거미끄럼틀 역할 • 레버리지 투자 자금으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 전반적으로 규모 축소 중 • 수도권, 아파트 위주 존속 • 주임법 개정 여파 논쟁
월세	<ul style="list-style-type: none"> • 부정적으로 인식 	<ul style="list-style-type: none"> • 보증부 월세 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적으로 인식 (세대별 인식 상이) • 셰어하우스 형태 증가
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 벌집, 쪽방 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 비닐하우스, 쪽방 	<ul style="list-style-type: none"> • 고시원의 급격한 증가 등 비제도권 주거 문제 상존

자료: 최경호(2021a), p. 147의 표를 수정 및 보완

제3절

한국 주거체제의 구조와 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국 주거체제의 구조

한국 주거체제를 구성하는 각 요소를 공급체제와 점유체제로 나누어 살펴본 결과, 공급체제와 점유체제를 연결하는 매개고리로는 금융제도가 핵심적 역할을 하는 것으로 파악되었다. 특히 한국 주택금융은 제도권 금융의 모기지 상품이 아닌 전세제도가 사금융을 통한 주택 구매 자금의 창구 역할을 해 왔다는 점에서 다른 나라와 차별화된다.

과거 국가 주도 개발 시기에는 초기 비용 부담을 덜어 주기 위한 선분양제도를 통해 주택을 소유한 집단 중에서 전세제도라는 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 3-10]과 같다.

[그림 3-10] 한국 주거체제 종합 모형의 구성요소와 매개고리



2 대규모 주택 모형의 한계

한국의 주택 공급 모형은 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 중심이 되어 재개발·재건축 조합을 설립하여 주택을 공급하는 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. 특히 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 정부의 토지수용권을 발동하여 토지를 전면 매수하고 택지를 조성하여 주택을 공급하는 신도시 건설 방식은 앞으로는 지속가능성이 낮아 보인다. 신도시 건설이 원활히 이루어지기 위한 몇 가지 조건이 있다.

첫 번째로 주택 공급의 근거가 되는 인구 및 가구의 증가이다. 1990년 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시가 건설되던 당시에는 대한민국의 인구가 연간 40만 명 이상 증가하고 수도권으로도 연간 10만~30만 명의 인구가 꾸준히 유입되었다. 동탄, 판교, 검단, 양주 등 2기 신도시 계획이 발표되었던 2000년대에도 우리나라 총인구는 연간 28만 명 정도씩 증가하였다. 그러나 2020년부터는 이미 인구의 자연감소가 시작되었으며 향후 2050년까지 연평균 15만여 명에 이르는 인구가 지속적으로 감소할 것으로 전망되었다. 인구의 감소에도 불구하고 1인 가구가 증가함에 따라 수도권의 가구 수는 일정 기간 증가할 것으로 보인다. 그러나 인구 및 가구구조의 변화를 종합적으로 고려해 보면, 중장거리 통근을 감수하는 1~2인의 생계부양자 및 근린에서 생활하는 나머지 가구원으로 구성되는 3~4인 가구를 기준으로 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.²⁴⁾

두 번째 모델인 재개발·재건축 등 민간 중심의 정비사업 역시 향후 그 지속가능성을 의심하게 하는 몇 가지 변수가 있다. 우선, 향후 재건축의 가장 큰 난관은 용적률 문제이다. 1990년대에 아파트 중심으로 개발된 1기 신도시는 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 아파트들은 대부분 용적률이 200% 전후로 신축 아파트의 허용 용적률과 차이가 크지 않아 재건축 조합원들의 자기 부담이 높아진 상황이다. 결국 용적률의 대폭 상향 없이 소유주들이 자기 부담이 높은 재건축에 대한 합의에 도달하기는 쉽지 않은 것이 현실이다.

용적률 상향은 도시 혼잡 및 인프라 추가 공급의 문제를 야기할 뿐 아니라 향후 인구

24) 2021년 발생한 LH 사태는 대단지아파트 개발의 거버넌스 체계에도 문제를 제기한다. 공공 주도의 주택 공급을 원활히 하기 위해서는 공공 부문의 투명성과 신뢰가 중요한데, 내부자 정보를 이용한 LH 직원들의 토지 투기 사태는 공공개발을 주도할 공기업의 공신력에 치명상을 입힌 것이다.

감소로 인한 주택의 과잉 공급 가능성을 염두에 둔다면 문제는 더욱 복잡해진다. 수백에서 수천 가구를 새로 공급하는 현재의 재건축·재개발사업은 통상 10년 이상의 기간이 소요되며 일반분양 물량으로 공사비의 상당액을 충당하기에 부동산 경기가 사업 추진에 결정적인 영향을 미치게 된다. 1만 2천여 가구 공급으로 ‘단군 이래 최대 재건축’ 사업으로 불리던 둔촌주공 재건축사업의 공사 중단 사례는 조합원 간 의사결정의 어려움, 공사비용 상승에 따른 시공사와 조합 간 갈등 등 사업을 둘러싼 불확실성이 안정적인 가격 상승을 기대하기 어려운 저성장 시대에 더욱더 사업의 리스크를 높이는 요인으로 작동함을 보여 준다.

세 번째 공급 모형은 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 지속가능성을 담보하기는 쉽지 않아 보인다. 성남시 대장동 개발 사업 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 방식의 주택 공급은 주로 자본과 시행 역량이 부족한 기초지자체에서 많이 사용하는 방식인데, 지자체 공무원과 민간사업자의 결탁 등 불투명한 개발 과정으로 인한 문제가 불거지면서 민관 합동 개발 방식의 주택 공급 모형은 향후 그 전망이 불투명한 상황에 처하게 되었다.

3 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. 2022년 기준 서울지역의 소득 대비 주택가격(PIR)은 16.9배에 달한다. 이러한 조건에서는 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 대중이 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 작동하고 있다.

다음으로, 어느 정도 가변적인 성격을 갖는 성장이나 소득 조건, 노동시장 여건 등과 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 중장기적인 주택 수요의 감소는 피하기 어려울 것이라는 전망이 지배적이다.

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

한편 2010년대 중반 이후에는 새로운 공급 및 점유 체제의 맹아라 할 수 있는 제도

들이 등장하기 시작하였다는 점에서 기존의 시기와 차별화된다. 토지 공급의 측면에서는 사회주택의 토지임대부 제도, 매입임대주택 등 기존 토지를 공공이 확보하려는 시도가 포착된다. 금융조달의 측면에서는 공공의 토지 보유를 바탕으로 한 장기 저리 금융지원 제도를 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.

제4장

임대차시장 정책

제1절 주택임대차 3법의 문제점과 개선 방안

제2절 주거안정화를 위한 공적 지원 제도

제3절 민간임대시장에 대한 규제 영향과 제도 개선

제 1 절

주택임대차 3법의 문제점과 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국 임대차시장의 구조와 분석 대상

임대차시장에 대한 정책적 개입을 통해 국민의 주거안정성을 달성하기 위해서는 임대차시장의 정량적 및 제도적 특성에 대한 이해가 전제되어야 한다. 이는 시장의 구조나 상호 관련되어 있는 법제도에 따라 새로운 시장 규제나 정부의 정책적 개입의 효과성이 달라지기 때문이다. 이 절에서는 제2장 2절에서 소개한 주거체제, 특히 케메니의 단일모델/이원모델 유형화를 통해 한국의 임대차시장이 갖는 고유한 제도적 특성을 설명하고자 한다. 이를 통해 본장에서는 다층화된 임대시장에서 주거안정화를 위한 층위별 과제를 도출할 것이다.

우리나라 임대차시장은 크게 보면 다른 주거체제에서와 마찬가지로 공공임대주택(또는 사회주택)과 민간임대주택시장의 양대 시장으로 구성되어 있다. 주거체제의 관점에서 임대차시장은 양 시장 간의 임대료, 임대조건 등에서 완전히 분리된 이중임대시장과 사실상 소유권의 차이만 존재할 뿐 임대료나 임대조건에 차이가 없는 단일임대시장으로 구분 가능하다(Kemeny & Lowe, 1998). 미국, 일본, 영국 등 자유주의 주거체제 국가들은 임대시장이 이중시장화되어 있는 반면, 독일과 프랑스 같은 보수주의 주거체제 국가들에서는 단일시장화되어 있다. 북유럽의 사민주의 주거체제 국가들에서는 공공임대가 대부분을 차지하면서 민간임대가 큰 의미를 가지지 않는다. 우리나라는 공공과 민간이 완전히 다른 임대차시장으로 작동한다는 점에서는 자유주의 주거체제에 가깝다. 단, 민간임대 자체도 두 개의 시장, 즉 「주택임대차보호법」에 기초한 비제도권(비등록민간임대) 시장과 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하, 「민간임대주택법」)에 기초한 제도권(등록민간임대) 시장으로 이원화되어 있다. 따라서 전체 임대차시장은, 공공임대, 등록민간임대, 비등록민간임대의 삼중 시장을 형성하고 있다. 삼중의 임대차시장이 어떠한 관계를 형성하고 있는지를 확인하기 위해서는 임대차시장을 구성하는 하위시장(submarket)의 구조와 주거체제의 관계를 확인할 필요가 있다.

본장의 1절에서는 비제도권 민간임대주택시장에 대한 공공성 강화를 위해 2020년 개정된 주택임대차 3법의 문제점을 주거체제의 시각에서 설명할 것이다. 이를 통해 역사적으로 형성된 삼중의 임대차시장 구조하에서 단순한 '법제적' 접근만으로 문제를 해결하려는 정부 정책의 한계를 보여 주고자 한다. 주택임대차 3법 개정 이후의 시장 상황은 외국 제도의 단순한 이식(移植)이 다층화된 임대시장 구조하에서 정책의 취지와 다른 효과를 발생시킬 수 있음을 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다. 2절에서는 공공임대의 현황과 문제점을 파악하기 위해 최근 도입된 주거급여의 실태를 살펴보았으며, 공공임대와 주거급여의 효과성과 개선방안을 통합적 정책의 시각에서 모색하였다. 끝으로 3절에서는 민간임대시장의 등록임대를 중심으로 비등록임대와의 관계를 살펴보고, 주거체제적 관점에서의 개선 방안을 논의할 것이다.

2 주택임대차시장의 최근 동향

주거안정화를 위한 주택임대차시장의 제도 개선을 위해 주택임대차 제도의 역사, 시장 환경, 주택임대차 3법의 문제점 및 효과성을 분석하였다. 또한 효과성 있는 정책과 제를 도출하기 위해 주거체제의 관점에서 우리나라 주택임대차시장의 특수성과 일반성을 구분하여 살펴보았다.

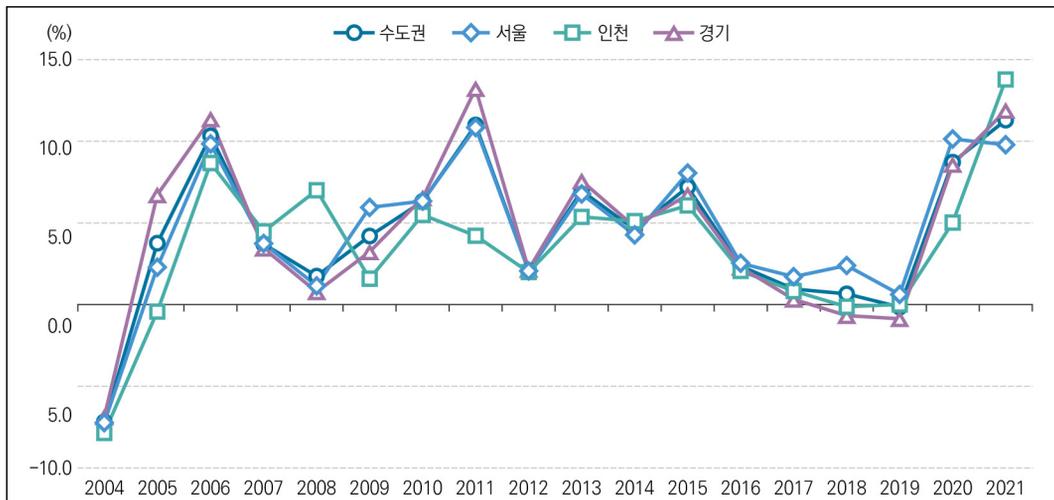
가. 임대차 가격 동향

2020년 8월 주택임대차 3법이 개정된 이후 우리나라의 임대차가격은 2년 가까이 전세가격이 폭등하다 2022년 들어서 주춤하는 추세이다. KB주택가격 동향 자료에 따르면, 2019년까지 하락세를 보이던 수도권 전세가격은 2020년 8월 입법 이후 같은 해에만 8.7% 상승하였고, 2021년에도 11.3%가 상승하였다. 수도권 내에서 보면 2020년에는 서울이 10.1%로 가격상승률이 가장 높았으며, 2021년에는 경기도가 11.9%, 인천이 13.8% 상승하면서 서울에서 수도권 외곽으로 가격 상승세가 확산되었다. 전체적으로 보면 2020년 입법 이후 2년간 전세가격 상승폭은 약 20%로 조사되었다. 서울 아파트로 한정해 보면 전세가격 상승률은 임대차 3법 시행 전 2년(2018년 8월~2020년 7월)간 약 3.5%였는데, 입법 이후 2년(2020년 8월~2022년 7월)간은 22.5%로 총 상승

폭은 입법 전 대비 6.5배에 달하였다.²⁵⁾

과거 2008년 글로벌 금융위기 때에도 전세가격이 가파르게 상승한 적이 있기는 하지만 그 기간은 1년여에 그쳤음에 비해, 임대차 3법 이후 2년 가까이 가격 폭등세가 지속된 것은 매우 이례적인 것으로 평가된다. 이처럼 전세가 상승이 상대적으로 오랜 기간 지속된 데에는 무엇보다도 저금리의 영향이 크게 작용하였다. 동시에 임대차 3법에 의한 제도적 문제, 즉 소급 적용에 의한 공급 부족, 4년 계약 연장에 따른 전세가 인상 전가, 자가 사용에 의한 거부권 행사에 따른 물건 부족 등과 같이 제도 개편의 효과가 복합적으로 작동하면서 전세시장에서의 가격 상승 압력이 더욱 커진 것으로 분석된다. 2022년 상반기가 되면서 전세가격 상승률은 1.2%로 전년에 비해 상승세가 급격히 둔화되었는데, 이는 단기간의 매매 및 전세가격 폭등으로 가격 상승 여력이 낮아진 가운데 금리의 급등으로 자산시장의 유동성이 크게 축소되었기 때문이다. 주택매매가격의 상승률은 이 기간 1.15%로 전년도 동기 7.2%에 비해 크게 둔화되었다.²⁶⁾

[그림 4-1] 전세가격 변동률 추이(연간, 2004~2021년)



자료: KB, “주택가격동향 시계열”, <https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>(검색일: 2022. 9. 1.)

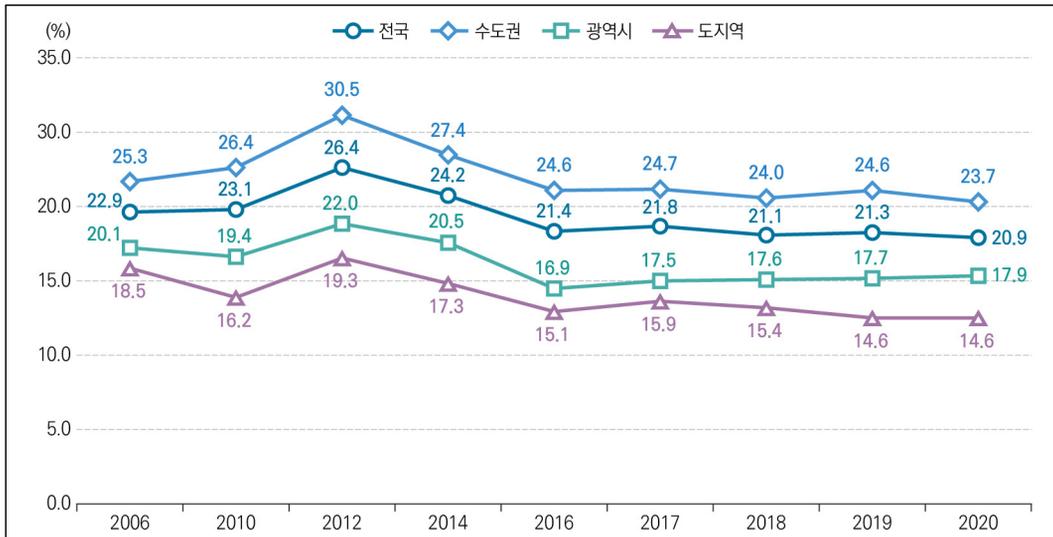
25) 서울경제(2022. 7. 29.), “세입자만 울린 임대차법 2년…“전세금 2배 올랐어요””, <https://www.sedaily.com/NewsView/268PMLOC17>(검색일: 2022. 9. 1.)

26) KB금융지주 경영연구소(2022. 7.), 부동산시장리뷰, 2022년 7월호, p. 4, <https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>(검색일: 2022. 9. 1.)

나. 주거비 동향

전월세 가격 상승이 주거비에 미치는 영향은 소득 대비 임대료 부담 수준을 통해 파악할 수 있다. 국토교통부 주거실태조사의 RIR(Rent to income ratio) 지수는 소득 대비 임대료 부담을 보여주는 대표적 지표이다([그림 4-2] 참조). 전국 기준 평균 RIR은 2006년 22.9%에서 지속적으로 상승하여 2012년에는 26.4%에 달하였다. 이후 이 지표는 점진적으로 하락하여 2020년에는 20.9%로 지난 15년 중 가장 낮은 수준을 기록하였다. 지역별로 보면 수도권 지역의 RIR이 다른 지역에 비해 월등히 높은 수준을 유지해 왔다. 수도권의 경우 2012년 RIR이 30.5%로 가장 높았으며 2020년에는 23.7%로 하락하는 추세이다. 수도권 이외 지역의 경우 2020년 기준 광역시가 17.9%, 지방도는 14.6%로 수도권의 약 60~75%에 불과하였다. 따라서 전세가격의 폭등에도 불구하고 RIR로 평가시 2020년의 주거비 부담은 오히려 하락하였음이 확인된다.

[그림 4-2] 지역별 RIR 추이(연간, 2006~2020년)



자료: 국토교통부(각 연도), 주거실태조사

단, 국토교통부의 RIR 지수를 활용하는 경우 전월세전환율 적용 방식에 따른 통계적 착시 현상에 유의할 필요가 있다. 우리나라에서는 반전세를 포함한 전세계약의 비중이 높기 때문에 (반)전세보증금에 대해서는 임의의 전월세전환율을 적용함으로써 보증금에

상응하는 월세 금액을 산출한다. 2010년대에 들어 금리가 지속적으로 낮아지면서 이와 연동된 전월세전환율 또한 하락하였으며, 그 결과 (반)전세보증금에서 환산된 임대료가 낮아지는 효과가 발생하였다. 결국 최근의 RIR 하락은 전세보증금이나 월세 자체의 하락이 아닌 저금리로 인한 전월세전환율의 급속한 하락이 주요하였다.

이와 같이 전월세전환율을 적용하는 통계 작성방식의 특이성을 고려할 때 우리나라의 RIR 지수를 실질적 주거비 부담으로 해석하는 것에는 의문이 제기될 수밖에 없다. 전월세전환율을 통해 산출한 환산임대료는 실제 주거비 지출액이 아니라 기회비용의 관점에서의 암묵적 주거비용에 해당한다. 따라서 전월세전환율을 이용한 환산임대료는 보증금의 실제 경제적 비용을 반영하는 방식의 RIR을 통해 보완될 필요가 있다.

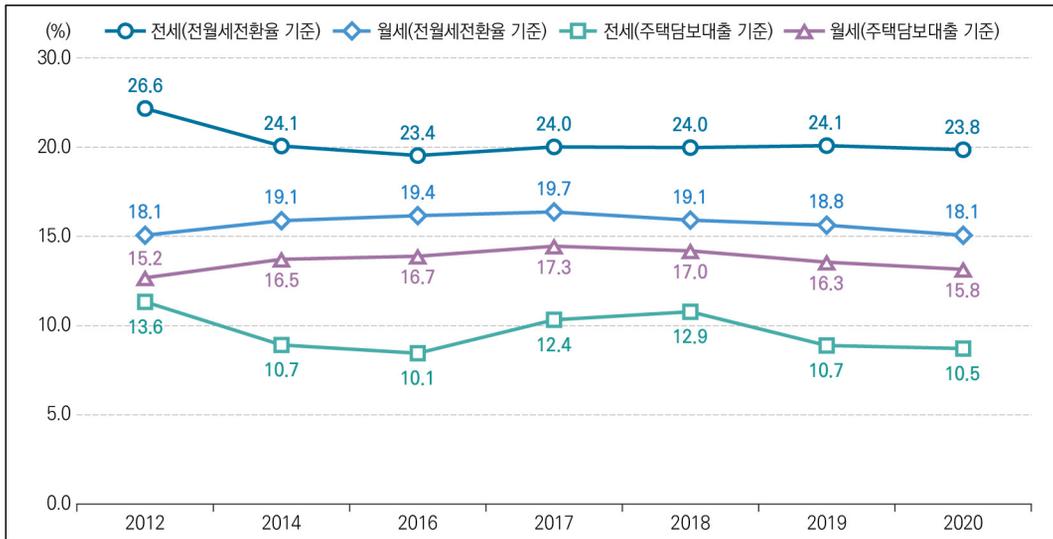
국토교통부 방식의 RIR에 대한 대안으로는 금융상품의 금리를 적용하여 전월세보증금에 대한 기회비용을 산출하는 방안이 있다. 이 경우 전월세 대출 금리를 적용하는 것이 이상적이지만 전월세 대출의 경우 현재 단일한 금리 지수가 제공되지 않는다. 여기에서는 전월세 대출 금리에 대한 대안으로 주택담보대출 금리를 활용하였다. [그림 4-3]에서 보듯이 주택담보대출 금리를 사용하는 경우 전세의 RIR은 2020년 10.5%로 전월세전환율을 적용한 지표인 23.8%보다 절반 이상 낮아진다. 2018년과 비교하면 전월세전환율 기준으로는 RIR이 1%포인트 낮아졌으나, 주택담보대출 금리 기준으로는 12.9%에서 10.5%로 2.4%포인트 낮아졌다. 즉, 저금리에 따른 RIR 인하 효과는 전월세전환율을 적용한 경우에 비해 대출 금리를 직접 적용한 경우 더욱 확연하게 드러난다. 반면 월세는 전월세전환율 기준과 주택담보대출 금리 기준이 크게 차이하지 않았는데, 2020년의 경우 각각 18.1%와 15.8%로 2.3%포인트 격차에 그쳤다.

종합하면, 전월세전환율을 사용한 RIR의 경우 전세 세입자의 주거비 부담이 23.8%로 월세 가구의 18.1%보다 높지만, 주택담보대출 금리를 적용한 RIR을 기준으로 보면 전세 10.5%, 월세 15.8%로 월세 가구의 부담수준이 월등히 높은 것으로 나타났다.²⁷⁾ RIR 계산방식에 따른 주거비 부담의 차이는 주거안정화 정책과 관련하여 시사하는 바가 크다. 우선 전월세전환율을 사용한 RIR은 저금리 조건 하에서 실제의 주거비를 과대평가하는 효과를 발생시킨다. 전세 또는 반전세 계약의 비중이 높은 우리나라 임대차시장의 특성을 고려하면 실제의 주거비 부담은 보증금 대출 금리를 적용하는 것이 보다

27) 이러한 결과는 저금리 국면에서 임차인의 전세 선호현상이 증가하고 전세가격이 상승하게 된 것과 일맥상통한다.

적절하며 이 경우 주거비 부담 수준은 국토교통부의 RIR로 평가한 경우에 비해 크게 낮아지게 된다. 또한 전월세전환율 적용 지표와 달리 대출금리 적용시에는 월세 가구의 주거비 부담이 전세 가구보다 높다는 점 또한 주거안정화 정책과 주거복지의 설계에 있어 간과되어서는 안 될 중요한 결과라 할 수 있다.

[그림 4-3] 임차 유형별 RIR 추이(연간, 2006~2020년)



자료: 국토교통부(각 연도), 주거실태조사

다. 월세 중심 임대차계약 형태의 변화

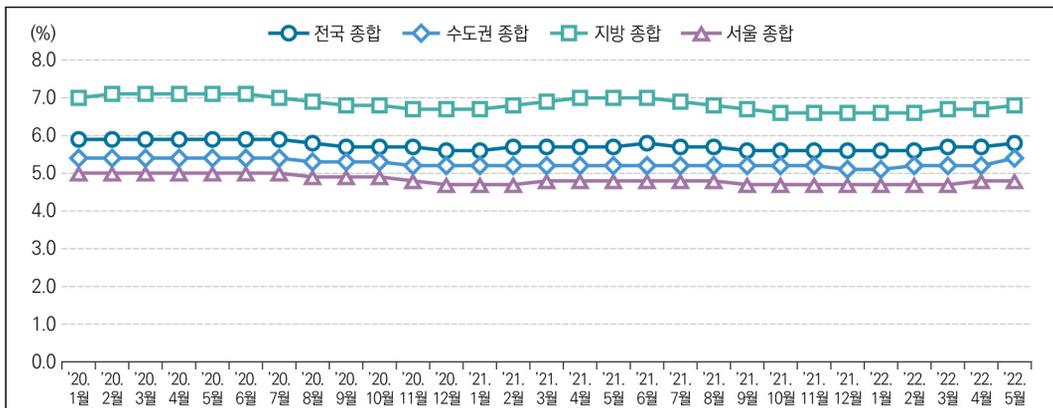
주택임대차 3법 도입 이후 2년간의 임대차계약 유형의 경우 전세 거래량이 감소하고 월세 거래량이 빠르게 늘어나는 현상이 확인된다. 2022년 상반기 월세 거래량 비율은 51.6%(51만 6천 건)로 2020년 40.5%, 2021년 42%에 비해 10%포인트 정도 증가하였다.²⁸⁾ 월세계약의 증가는 대부분 보증금의 월세화 형태로 진행되었는데, 이는 전세 대출 금리가 급등한 반면 전월세전환율은 안정되었기 때문이다. 즉 보증금을 월세로 전환하는 비용(전월세전환율)과 전월세보증금을 금융권에서 대출받는 비용(전세 대출 금리) 간 격차가 줄어들거나 역전됨에 따라 보증금의 일부를 월차로 전환하는 계약형태에 대한 임차인의 선호도와 수요가 증가한 것이다.

28) 국토교통부 보도자료에 따르면 2022년 5월, 기존에 미신고 경향이 높았던 비아파트의 월세 거래 신고가 계도기간 만료에 따라 증가한 영향이 있어 상대적으로 높아진 측면이 있다(국토교통부, 2022. 7. 29.).

2011년 9.6%에 달했던 전월세전환율은 이후 저금리 기조의 강화에 따라 2020년까지 10년간 지속적으로 하락하였다. 임대차 3법이 도입된 시기의 전월세전환율 추세를 보면 2020년 초 전국 5.9%, 서울 5%, 지방 7% 수준이었다. 그런데 임대차 3법 도입 후 2021년 1월까지 전체적으로 전월세전환율이 지속적으로 하락해 서울은 4.7%로 낮아졌고 지방은 6.7%가 되었다. 이후 2022년 5월까지 전국은 5.6~5.8% 수준에서 전월세전환율이 정체되었고 서울은 4.7~4.8%, 지방은 6.6~6.8% 수준에서 정체된 상태이다.

대출 금리의 급등 외에 「주택임대차보호법」에 따른 전월세전환율 규제도 최근의 월세화를 촉진하는 요인으로 지목된다. 법정 전월세전환율은 대통령령에서 정한 금리에 한국은행 기준금리를 합산하여 결정된다. 주택임대차 3법의 도입으로 2020년 9월부터 대통령령에서 정한 법정금리가 3.5%에서 2%로 인하되었는데, 그 결과 (2022년 8월 현재) 법정 전월세전환율은 법정금리 2%에 한국은행 기준금리 2.5%를 더한 4.5%로 정해졌다. 신규 계약에서 전월세전환율은 시장 수급 논리로 결정되지만, 법정 전월세전환율은 계약갱신 청구권계약이나 공공임대계약에서 의무적으로 사용하게 된다. 입법 초기에는 시장에서의 전월세전환율과 법정 전월세전환율의 격차가 있었지만, 2022년 들어 한국은행 기준금리의 상승으로 유형이나 지역에 따라 이 격차가 역전되거나 비슷한 수준을 보이고 있다.

[그림 4-4] 지역별 전월세전환율 추이(월간, 2020. 1.~2022. 5.)



자료: 한국부동산원, “지역별 전월세전환율 추이”,
https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_23100(검색일: 2022. 9. 1.)

반면에 전세 대출 금리는 고금리 추세에 따라 급격히 인상되어 5대 시중은행의 금리는 지난해 7월 말(2.46~3.87%)보다 상단 기준으로 2.35%포인트가 오른 수치로 2022년 7월 말 기준으로 3.87~6.22% 수준에 달했다.²⁹⁾ 전세 대출 금리가 급격하게 상승하자 전세 수요를 뒷받침하던 저리 전세 대출을 수요자들이 더 이상 활용되기 어렵게 되었다. 그 결과 임차인의 입장에서는 보증금의 일부를 전월세전환율을 적용하여 월세로 전환하는 것이 전세 대출을 하는 것보다 비용 면에서 유리하며, 임대인의 입장에서도 주택시장의 거래 실종과 매매가격의 하락세로 인해 전세금 인상이 쉽지 않은 상황이다. 결국 최근의 보증금의 월세화 현상은 금리와 주택시장의 급격한 변동이 진행되는 가운데 임대인과 임차인의 이해관계가 맞물린 결과라 할 수 있다.

3 임대 규제의 효과성 분석

주택임대차 3법으로 대표되는 규제의 도입은 정책의 취지와 달리 무력화되고 왜곡된 것으로 평가된다. 그 원인은 유사한 제도가 작동하고 있는 다른 유형의 주거체제 국가와의 체제적 차이를 통해 설명 가능하다.

우선, 주택임대차 3법 도입 이후 임대 규제의 정책 효과성을 면밀하게 확인해 보자. 주택임대차 3법은 계약갱신청구권, 전월세상한제, 전월세 신고제 등 세 가지의 임대 규제 정책을 입법한 것으로 앞의 두 제도는「주택임대차보호법」을 통해, 전월세 신고제는 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」에 규정되었다. 계약갱신청구권과 전월세상한제의 경우는 2020년 8월에 즉각 시행되었지만, 전월세 신고제는 시스템 미비를 이유로 2021년 6월로 유예되었다가 2년의 계도기간(당초 2022년 5월 31일에서 다시 2023년 5월 31일로 연장)을 거친 후 2023년 6월부터 시행될 예정이다. 따라서 본절에서는 계약갱신청구권과 전월세상한제 2법을 중심으로 임대규제의 효과성을 살펴보고자 한다.

29) 머니투데이S(2022. 7. 29.), “전세대출, 주담대 보다 비싸다... 금리 7% 돌파 눈앞”, <https://m.moneys.mt.co.kr/article.html?no=2022072908592472321&MVRNF>(검색일: 2022. 9. 1.)

가. 계약갱신청구권 사용 비율

계약갱신청구권은 2년의 신규 임대 후 1회에 한해 2년간 전월세인상률 5% 이내에서 임대차계약을 갱신하는 권리를 임차인에게 부여하는 제도이다. 따라서 계약갱신청구권이 사용되어 갱신계약이 어느 정도로 확산되는지가 규제의 효과성을 검증하는 주요 기준이 된다.

2021년 6월부터 2022년 6월까지 1년 1개월간 서울 지역 전월세계약의 월별 임대차 거래 통계를 보면, 시간 경과에 따라 신규계약보다 갱신계약이 증가하고 있다. 그 비율을 보면 전체 계약에서 갱신계약 비율은 2021년 6월 29.9%에서 2022년 6월 약 50%로 20% 포인트나 증가하였다(김성환, 2022, p. 6). 이는 주택임대차 3법의 입법 직후 전세가 폭등으로 임차인의 입장에서는 기존 계약 종료 후 신규 계약을 체결하는 경우 임차비용이 크게 상승하기 때문에 신규계약보다는 갱신계약을 선호하기 때문이다. 기간 전체로 보면 신규와 갱신 여부를 구분해서 표시한 임대차계약 18만 2,073건 중 신규계약은 60.1%이고, 나머지 39.9%가 갱신계약이다. 갱신계약 중 계약갱신청구권을 사용한 경우는 67%이고 미사용 비율은 33%로, 전체 갱신계약의 약 3분의 2가 계약갱신청구권을 사용한 것이다. 이에 따라 계약 유형 구분이 가능한 전체 전월세 거래 중 신규계약, 계약갱신청구권 사용 갱신계약, 미사용 갱신계약의 비율은 각각 60.1%, 26.7%, 13.2%였다(김성환, 2022. p. 6).

임대차계약의 추이를 보면 신규 대비 갱신계약의 비율이 증가하고 있고 계약갱신청구권 사용 비율도 증가한다는 점에서 계약갱신청구권의 효력이 긍정적으로 작동한 것으로 평가할 수 있다. 서울 지역의 전체 계약 중 계약갱신청구권이 사용된 갱신계약의 비율은 2021년 6월 20.7%에서 2022년 6월에는 31.8%로 11.1%포인트 증가하였다. 그런데 전체 갱신계약 중 계약갱신청구권을 사용한 갱신계약의 비율은 감소하는 추세를 보여 2021년 6월 69.2%에서 2022년 6월 63%로 6.2%포인트 감소하였다. 즉 계약갱신청구권 사용 없이 합의하는 재계약 비율이 그만큼 증가한 것이다. 계약갱신청구권을 사용하지 않는 갱신계약이 증가한다는 것은 전월세상한제를 지키지 않는 갱신계약이 그만큼 늘어난다는 것을 의미하므로 계약갱신청구권의 효과성은 전체 갱신계약에 대비해서는 떨어지고 있다.

[표 4-1] 서울 지역 갱신계약 및 신규계약 비율 추이(월간, 2021. 6.~2022. 6.)

연월	갱신계약 비율	신규계약 비율	갱신계약 중 갱신권 사용 비율	전체 거래 중 갱신권 사용 비율
2021. 6.	29.9%	70.1%	69.2%	20.7%
2021. 7.	37.4%	62.6%	69.3%	25.9%
2021. 8.	35.4%	64.6%	68.2%	24.2%
2021. 9.	36.1%	63.9%	67.4%	24.4%
2021. 10.	37.6%	62.4%	68.0%	25.6%
2021. 11.	39.7%	60.3%	67.0%	26.6%
2021. 12.	37.2%	62.8%	67.2%	25.0%
2022. 1.	43.0%	57.0%	69.1%	29.7%
2022. 2.	47.2%	52.8%	67.6%	31.9%
2022. 3.	40.7%	59.3%	66.1%	26.9%
2022. 4.	41.5%	58.5%	66.0%	27.4%
2022. 5.	43.3%	56.7%	63.2%	27.3%
2022. 6.	50.4%	49.6%	63.0%	31.8%

자료: 김성환(2022)을 수정

갱신계약 중 3분의 1이 계약갱신청구권을 사용하지 않고 있다는 점은 정책 효과와 제도의 완결성 측면에서 매우 우려스럽다. 계약갱신청구권 제도의 도입 목적은 임대기간 4년 동안 전월세상한제를 적용하여 임대료의 급격한 상승을 막고자 하는 것이었다. 그런데 계약갱신청구권을 사용하지 않고 5% 이상의 임대료 인상으로 재계약하는 비율이 늘어난다면 전월세가격 상승을 막고자 하는 계약갱신청구권 도입의 효과는 그만큼 감소하는 것이다.

특히 문제가 되는 것은 계약갱신청구권이 사용된 후 4년이 지나면 임차인의 권리가 사라진다는 점이다. 계약갱신청구권을 통한 주거권의 보장은 선진국에서 일반화되어 있는 '정당사유제'와 같은 주거권 보장 방식과는 전혀 다른 원칙에 입각해 있다. 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 녹아있다

(김경희·이상영, 2022, p. 29). ‘정당사유제’ 하에서 임차인은 재계약 시마다 계약갱신 청구가 가능하며, 재계약에 문제가 생기는 경우 법원에 사건을 청구할 수 있다.

정당사유의 내용을 보면 독일에서는 임대인 및 가족 등이 주거로 사용하려는 경우, 해당 주택을 철거하거나 증대한 변경이나 수리를 하려는 경우, 노무 의무자에게 임대하려는 경우로 한정된다(p. 24). 일본에서는 임대인과 임차인이 건물 사용을 필요로 하는 사정, 부수적인 판단 기준으로 건물의 임대차에 관한 종전의 경과, 건물 이용 상황 및 건물의 현황 등을 살펴본다(p. 27). 이러한 정당사유는 법원의 판결에 의해 사회적 필요성이 크다고 인정되는 임대인이나 임차인에게 사용 권한을 부여하는 방식으로 운영된다.

이에 비해 우리나라의 계약갱신청구권은 1회에 한해 연장할 수 있기 때문에 기존 임대차 계약의 존속을 원칙으로 하는 정당사유제에 비해 주거권 보호의 측면에서 근본적 한계를 갖는다. 동 제도에서는 「주택임대차보호법」 제6조의 3에 임차인의 귀책 사유, 임대인의 자기사용, 철거 등을 계약갱신청구권 거부권 행사를 위한 ‘정당한 사유’로 인정하고 있다. 이 중 문제가 되는 것은 임대인의 ‘자기사용’ 규정이다. 임대인이 직접 사용할 경우 임대인은 계약갱신청구권에 대한 거부권을 행사할 수 있는데 특히 외국의 정당사유제에 당연히 있는 사회적 필요성을 다투는 절차가 계약갱신청구권 제도에서는 마련되어 있지 않다. 이러한 제도적 차이로 인해 우리나라의 계약갱신청구권은 임차인의 주거권 보호의 관점에서 보면 기본적 요건을 갖추지 못한 미완의 제도인 것으로 평가된다.

나. 전월세상한제와 다중임대가격 형성

전월세상한제는 임대기간 중 임대료 상승률을 5%(연간 임대료 상승률은 약 2.5%)로 제한하는 제도이며, 계약갱신청구권과 결합하여 의무임대기간 4년 동안 연간 2.5% 이내로 임대료 인상률을 제한하는 정책이라 할 수 있다. 제도가 시행된 2020년 8월부터 2021년 말까지 전세가격이 20% 이상 상승함에 따라 전월세상한제는 주거비 안정이라는 제도 취지를 달성하지 못한 것으로 확인된다. 갱신계약 중 일부는 계약갱신 청구권의 사용으로 새로운 임대차계약의 임대료 상승률이 5% 범위 내에서 책정되었다. 그러나 폭등한 가격으로 신규계약이 체결되거나 5% 이상 임대료를 올린 갱신계약이 체결되는 등 같은 물건에 대해 상이한 가격의 임대계약이 이루어지는 사례가 빈번하게 확

인되었다. 전월세상한제 실시 이후 1년간의 계약 실적을 살펴 보면 임대료 5% 이내 인상이라는 목표에 부합하는 갱신계약은 전체 계약의 26.7%에 불과했다. 이에 따라 동제도의 시행으로 일부 계층은 주거비 측면에서 혜택을 누렸지만 제도의 보호를 받지 못한 대부분 임차인의 경우 주거비 부담이 오히려 상승하는 결과가 초래되었다.³⁰⁾

이와 같이 주택임대차 3법 도입 이후에 임대차시장에서는 동일 주택에 복수의 가격 체계, 즉 같은 임대공간에 대해 프리미엄을 지불하는 일종의 암시장(black market)이 형성되었다. 계약갱신청구권을 행사하는 신규계약은 전월세상한율인 5% 이내로 임차가격을 지불한다. 반면 신규계약은 상한제 5%의 제약을 받지 않는 시장가격으로 가격이 형성된다. 임대차계약 가격에 큰 격차가 발생한 것은 신규계약에서는 2+2 계약에 의해 4년 치를 한꺼번에 올리거나 신규 시장가격을 적용하기 때문이다. 임대인이 자가 거주를 사유로 거부권을 행사하면 임차인은 계약갱신청구권을 사용할 수 없으며 신규계약을 하는 경우 급격한 임대료 상승을 부담해야 한다. 임차인의 입장에서는 임대료상한인 5%와 시장가격 사이의 중간가격으로 갱신계약에 합의할 유인이 생기기 때문에 계약갱신청구권과 임대료상한제라는 법적 제약이 무력해지는 현상이 발생하는 것이다. [그림 4-5]는 2021년 7월 서울 지역에서 동일 아파트 단지의 같은 평형에 대해 세 가지 전세가가 동시에 존재하는 경우를 보여 준다. 각각은 청구권이 있는 갱신계약, 신규계약, 그리고 그 중간 값 수준의 청구권이 없는 갱신계약에 해당한다. 중간 값 수준의 갱신계약은 신규계약 전세가의 70~80% 수준에서 이루어진 것으로 조사되었다.

전월세상한제의 또 다른 문제는 법적으로 임대료는 현행법의 규제 대상이지만, 주택관리비는 규제 대상이 아니기 때문에 임대료 대신 관리비를 인상하는 편법 사례가 늘어나고 있다는 점이다. 이 경우 실질적 임차료의 상승에도 불구하고 임대차신고로 인한 임대료는 이를 반영하지 못하는 통계적 왜곡이 발생할 수 있다. 따라서 임대가격상한제의 편법 운영에 대응하기 위해서는 임대료의 범위에 관리비를 포함하여 규제하는 것이 바람직할 것이다.³¹⁾

30) 2022년 들어 전월세가격이 빠르게 안정화되고 있는데 이는 기준금리 인상에 따라 전세 대출 비용이 상승한 결과이지 임대가격상한제의 효과라고 보기는 어렵다.

31) 연합뉴스(2022. 7. 31.), “수도권 아파트 전세 줄고 월세 46% ↑ ...월세전환 가속”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220731001000003?input=1195m>(검색일: 2022. 9. 1.)

[그림 4-5] 서울 아파트 전세가 삼중 가격 사례

지역	단지명	전용면적	계약시기	가격
강동구 고덕동	고덕그라시움	84.24㎡	7월	5억 7750만(27층) 9억 3000만(18층) 11억 (3층)
강남구 대치동	은마	84.43㎡	7월	5억 5650만(14층) 7억 3000만 (4층) 10억 5000만 (4층)
마포구 신수동	신촌숲아이파크	84.91㎡	7월	7억 300만 (6층) 8억 5000만(10층) 11억(24층)
강서구 마곡동	마곡13단지 힐스테이트마스터	84.98㎡	7월	4억 6200만 (4층) 6억 8000만 (4층) 8억 5000만 (7층)

주: 국토교통부의 실거래가 공개시스템을 이용한 분석 자료

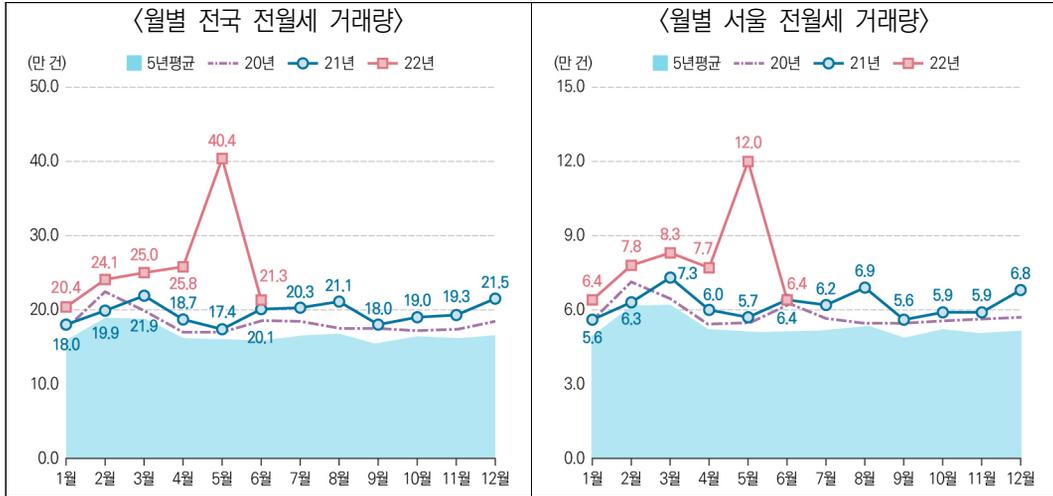
자료: 헤럴드경제(2021. 8. 8.), "5억·9억·11억...전세시장 이제는 '삼중가격' 시대",
<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210808000014>(검색일: 2022. 9. 1.)

다. 전월세신고제의 맹점

국토교통부 발표에 따른 임대차계약 건수는 지난 10년간 가파르게 증가해 왔다. 특히 주택임대차 3법이 도입된 2020년 하반기 이후에는 거래량 증가의 폭이 더욱 확대되었다(그림 4-6 참조). 2022년 6월 말까지 누계 전월세 거래량은 전년 동기 대비 35.5% 증가하였고, 5년 평균 대비로 보면 54.4%나 증가하였다. 거래 건수로는 2020년 상반기 112.6만 건에서 2022년 상반기에는 157만 건으로 증가하였다. 이러한 추이는 주택임대차 3법의 도입과 무관하게 1인 가구 증가와 월세화에 따른 임대기간의 단기화 현상이 배경으로 작동하였으며 이후 전월세신고제의 도입은 등록임대차 거래를 더욱 증가시키는 원인이 되었다.

그런데 현재 전월세신고제의 대상은 보증금 6천만 원 초과 또는 월 차임 30만 원 초과 금액의 임대차계약으로 한정된다(「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령」 제4조의 3). 이에 따라 임대차계약 중 상대적으로 열악한 거래는 신고 대상에서 제외되기 때문에 실제 임대차 거래량은 신고 규모를 크게 넘어설 것으로 추정된다. 전월세 거래는 매매 거래 대비 2~3배에 달할 것으로 추정되고는 있지만 전월세신고제의 사각지대로 인해 열악한 주거환경에 처해 있는 임대차계약의 전모를 파악하기는 어려운 실정이다.

[그림 4-6] 월별 전월세 거래량(2020~2022년)



자료: 국토교통부(2022. 7. 29.), 「6월 주택 통계 발표」, p. 4.

4 주거안정화를 위한 주택임대차 3법 개선과제

가. 주택임대차 3법의 효과성 요약

주택임대차 3법의 정책 효과성을 요약하면 다음과 같다.

우선, 계약갱신청구권의 경우 전체 임대차계약의 30% 정도에서 계약갱신 및 임대료 상한의 효력이 유효하게 발생한 것으로 확인된다. 그러나 계약갱신청구권이 없는 갱신 계약이 전체 갱신계약의 40% 가량을 차지할 뿐만 아니라 그 비율 또한 증가하고 있다는 점에서 동제도의 도입 취지가 충분히 달성되고 있다고 보기 어렵다. 계약갱신청구권이 정책적 효과를 충분히 발휘하지 못하는 데에는 법적 구성요건의 미비로 인한 영향이 큰데, 무엇보다도 임대인의 ‘자기사용’에 의한 거부권을 인정함으로써 임차인의 협상력을 크게 약화시킨 점을 들 수 있다.

둘째, 전월세상한제는 계약갱신청구권이 행사될 때만 의미있는 규제인데, 계약갱신청구권이 불안전하게 1회만 작동하는 상황에서 전월세상한제의 역할은 약화될 수밖에 없다. 또한 신규계약이 대상에서 제외되고, 합의하에 갱신계약을 하는 경우 역시 전월세

상한제가 작동하지 않기 때문에 현재의 계약갱신청구권 제도하에서 전월세상한제의 역할은 크게 제약된다.

마지막으로, 더 큰 문제는 외국과 달리 우리나라의 전월세상한제는 전국적으로 모든 임대주택에 동시에 도입되면서 역설적으로 거부감이 더 커졌다는 점이다. 전월세상한의 경우 모든 지역의 모든 계약에 대해 5%로 고정되어 있어서 제도의 유연성이 낮으며 규제 회피의 유인은 높다는 점도 문제점으로 지적된다. 임대료상한률의 경직적 적용은 임대인과 임차인이 당사자 간 합의를 통해 규제를 우회하려는 유인을 높이며 결과적으로 주거안정화를 위한 규제가 시장에서 외면받는 상황이 발생하고 있다.

나. 주요 선진국의 임대차시장 규제 사례

주택임대 관련 규제에 대한 주요 선진국의 사례를 살펴보면, 임대차기간 보장의 경우 모든 국가에서 임차권으로서 계약갱신을 보장하며 계약갱신을 1회에 한해 제한적으로 보장하는 국가는 없음이 확인된다(표 4-2 참조). 이들 국가의 제도 또한 갱신거절 사유에 ‘자기사용’을 포함하고 있으나 임대인과 임차인 간 ‘정당사유’ 관련 분쟁이 발생했을 때는 법원에서 정당성을 다루도록 제도적 장치가 구비되어 있다.

임대료상한제 역시 주요 선진국의 사례는 상한 규정이 일률적이지 않고 제한적이라는 점에서 우리나라와는 상당한 차이를 보인다. [표 4-2]에서 정리한 국가들의 경우 임대료 인상률을 물가상승률과 연동하여 결정한다는 공통점이 있으며 지역별 특성, 주택의 품질, 건축연도 등에 따라 인상폭을 탄력적으로 결정하였다.

국가별로 세부 규제를 살펴보면, 미국의 경우 2018년 말 현재 인구 50만 명 이상 도시 36곳 중 5개 도시에서만 임대료 규제가 실시되고 있다(김정렬, 2019, pp. 44-45). 임대료 규제가 강력하게 실시되는 뉴욕주에서는 주택 건축 시점별로 임대료 통제가 이루어지고 있다. 1947년 2월 이전 아파트의 경우는 2년 단위로 고시되며 연간 최대 인상률은 7.5%이다. 1947년 2월부터 1974년 1월 1일 사이에 건설된 6호 이상 공동주택은 월 임대료가 2,500달러 이하로 규제를 받는다. 1974년 이후 건축된 주택은 세제 지원으로 리모델링이 된 건축물을 제외하고 임대료 규제를 받지 않는다(김명엽, 2012, pp. 182-183; 한상훈, 2021b, p. 91). 대신 뉴욕시의 임대차안정화규정(RSC: Rent Stabilization Code)에 따르면 임차인이 임대인에게 임대료를 계속 지급하는 한 임대

인은 갱신을 거절하거나 퇴거시킬 수 없다. 또한 임대인의 갱신거절 사유가 엄격하게 제한되어 계약갱신거절권의 남용을 막고 있다(장석천, 2021, p. 298).

영국에서는 1965년 공정임대료 제도가 도입되면서 임대인과 임차인 중 어느 한쪽이 동의하지 않으면 임대료 조정위원회에 조정을 신청할 수 있고, 이에 대해 이의가 있으면 법원에 재판을 신청할 수 있다. 1977년부터는 임대료등록제와 최대공정임대료에 의한 임대료 규제가 시행되었는데, 이때 규제되는 임대료는 물가지수변동률과 그 외 추가 비율을 반영하여 결정하고 있다(장석천, 2021, pp. 299-300). 1988년에는 주택법의 제정으로 1989년 1월 15일 이전 계약분의 경우 기존의 공정임대료 규제가 적용되지만, 이후의 신규 계약에 대해서는 민간 부문의 주택임대료 규제가 철폐되었다. 이에 따라 1989년 이후의 신규계약에는 보증임대차(assured tenancy) 또는 보증단기임대차(assured shortholds tenancy)만 규제가 되는 상황이다. 보증임대차는 임대료를 시장 가격으로 결정하되 임대차기간이 만료되더라도 임차인 퇴거 시에는 법원에 퇴거 사유를 입증해야 한다. 보증단기임대차는 만료 2개월 전 서면 통지 의무만 부과된다(박상현, 2017, p. 249; 이명현 외, 2021, p. 146).

독일에는 ‘기간의 정함이 있는 임대차’와 ‘기한의 정함이 없는 임대차’가 있으며, 기간의 정함이 있는 임대차를 제한적으로 인정하고, 기한의 정함이 없는 임대차를 장려하고 있다. 기한의 정함이 없는 임대차는 계약 체결 1년이 지난 후 임대인에게 정당한 사유가 있을 때만 해지를 인정한다. 정당한 사유에는 임차인의 상당한 의무 위반, 임대인이나 그 가족의 자기사용 등이 있다. 최초 임대료는 자유롭게 결정하나 임대료 인상에 대해서는 임차인과 합의하거나 ‘지역상례적 비교임대료’를 따라야 하는데, 3년간 20%를 넘길 수 없다. 2015년 3월부터는 대도시 지역의 주변 시세 10%를 초과하지 못하도록 초기 임대료 규제 제도가 시행되고 있다(최성경, 2019, p. 13).

프랑스는 1989년 주택임대법 제정에 의해 자연인은 3년, 법인은 6년의 임대기간을 보장하고 있다. 최초 임대료는 자유롭게 체결이 가능하나 인상할 때에는 기준임대료지수를 초과할 수 없다(박상현, 2017, pp. 249-250). 기준임대료지수는 소비자물가를 고려해서 국립통계경제연구소(INSEE)에서 발표한다(한상훈, 2021b, p. 89).

일본에서는 독일과 유사하게 기간의 정함이 있는 경우보다는 기간의 정함이 없는 계약이 일반적이고, 갱신거절은 정당한 사유가 있어야만 가능하다. 따라서 정당한 사유가 없는

경우에는 임차인의 계약 지속이 가능하다. 다만 1999년 도입된 정기차가제도에서는 정당 사유를 인정하지 않고 있는데, 이는 주로 상업용 부동산의 임차기간 확정을 위해 도입된 제도로서 기존 정당사유제하의 임대차는 존속하고 있다(강창보·김여선, 2014, p. 13).

[표 4-2] 주택임대 규제 관련 제도의 국가별 비교

규제 내용		미국	영국	독일	프랑스	일본	한국
임대료 규제	임대료 인상 규제	물가상승률과 연계하여 계산					5% 이내
		임대료 결정위가 매년 최대 임대료 상승분 제시	임대료 규제 폐지, 1988년 이전 공정임대료 존속	3년 동안 최대 20%	연간 건축비 지수의 변동폭 이내	임대료 인상의 상당한 이유	4년간 5% 이내
임차 기간 보장	최소 계약기간	×	×	×	3년 또는 6년	1년	2년
	계약갱신 보장	○	○	○	○	○	○(1회)
	갱신거절 사유	임대인의 자기사용, 철거 등 특별사유	임대인의 자기사용, 철거 등 특별사유	임대인의 자기사용, 철거 등 특별사유	임대인의 자기사용, 철거 등 특별사유	정당사유, 정기 차가는 제외	임대인의 자기사용, 철거, 임차인 귀책 사유 등

주: 1) 나라별로 임대료 규제의 기준이 되는 적정 임대료 산정 방법이 상이함.
 2) 프랑스는 임대인이 개인이면 최소 3년, 법인이면 최소 6년의 계약기간을 보장함.

자료: 김경희·이상영(2022), p. 28[임윤수·최완호(2012)의 p. 451을 참고하여 재작성].

이상의 외국 사례를 보면, 계약갱신청구권과 임대료상한제의 적용은 각국의 역사적 배경하에 세부 내용에서 차이가 크다. 새로운 임대 규제가 도입되더라도 바로 기존 제도를 대체하는 것이 아니라 기존 제도와 병존하는 방식인 경우가 많다. 또한 계약갱신청구권을 1회에 한해 제한적으로 도입한 사례는 발견되지 않으며, 정당한 사유가 있더라도 이를 법에서 바로 인정하지 않고 분쟁조정이나 법원의 판단에 따라 갱신 여부를 확정하는 방식으로 되어 있다. 우리나라의 계약갱신청구권은 이들 국가와 비교할 때 매우 기형적인 제도로 도입되었으며 그 결과 제도의 취지가 시장에서 작동하는 데 상당한 애로가 있을 수밖에 없다.

임대료상한제의 경우 모든 지역에 걸쳐, 주택의 유형과 상관없이 일률적으로 적용하는 경우는 찾기 어렵다. 지역적으로 보면 대도시엔 한정되고, 대부분 신규보다는 갱신

의 경우에 적용하며, 건축 연도가 오래된 노후 임대주택으로 한정되는 것이 일반적이다. 이처럼 임대가격에 대한 규제를 탄력적이고 제한적으로 시행하는 것은 가격상한제가 임대주택의 공급을 제약할 수 있다는 점을 고려한 결과라 할 수 있다.

계약갱신이나 임대료 인상과 관련한 분쟁이 발생했을 시에는 대부분의 국가에서 분쟁조정위원회나 법원의 판결로 그 정당성이나 타당성을 가름하고 있다. 우리나라에서도 조정제도를 도입하였으나 조정에 응하는 과정이나 합의 모두가 임의조정으로 강제성이 없다. 따라서 임의조정을 통한 분쟁 해소의 실효성은 매우 낮으며, 소송의 경우 지나치게 긴 시간과 비용을 들여야 한다는 점에서 실질적인 효과를 거두기 어렵다.

다. 주택임대차 3법 개선을 위한 정책과제

주요 선진국의 사례를 참조한 현행 주택임대차 3법에 대한 개선과제는 다음과 같다.³²⁾

첫째, 계약갱신청구권 제도의 경우 횡수와 내용의 제약성을 개선할 필요가 있다. 임대인의 ‘자기사용’ 시 무조건적 거부권 인정이라는 방식은 주거권보다는 임대인의 권리에 더 방점을 둔 제도이다. 계약갱신청구권은 거부권 행사에 따른 계약 종료 시에는 강제조정이나 법원 판결로 뒷받침함으로써 제도의 실효성을 높이는 것이 바람직하다. 또한 계약 연장 횡수는 1회가 아니라 임차인의 주거의 사회적 필요성을 반영할 수 있도록 입법적 제도화가 요구된다.

둘째, 전월세상한제는 전체 임대주택을 대상으로 할 것이 아니라 임대료 규제가 필요한 범위 안에서 대상을 한정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 계약갱신청구권과 전월세상한제를 분리할 필요가 있다. 계약갱신청구권을 행사할 때 이를 임대기간 연장을 통한 임차인의 주거권 인정으로 보고 광범하게 인정하더라도, 계약갱신을 전월세상한 이내로 제한해서 연장할 필요가 없다. 만약 과도한 임대료 인상이 발생하면 강제분쟁조정을 신청할 수 있도록 보완하는 수준에서 입법이 이루어지는 것이 바람직하다.

따라서 전월세상한제의 대상은 계약갱신청구권과 달리 임대주택의 상태나 수준에 비추어 지나치게 높은 임대료가 책정되는 것을 막기 위한 취지에서 제한적으로 도입할 필요가 있다. 이를 통해 임대주택 수요가 많은 대도시의 노후하고 상태가 불량한 임대주

32) 이하의 논의는 김경희·이상영(2022), pp. 30-33을 참조하였다.

택이 시장 수급 관계로 인해 일시적으로 과도하게 임대료가 인상되는 것을 방지할 수 있다. 임대료상한제가 임대주택의 임대서비스 이상으로 임대료가 올라가지 않도록 하는 역할을 담당하도록 하기 위해서는 건축 연도나 위치, 수리 상태 등 임대주택의 질적 수준과 임대료상한제를 연동하는 것이 중요하다.

셋째, 임대차계약 분쟁이 발생했을 때에는 임의조정이 아닌 강제조정을 통해 계약갱신청구권 거부권 행사나 임대료상한 수준을 객관적으로 판단하는 법적 절차가 가능해야 한다. 현재와 같이 법적 강제력이 없는 임의조정 방식의 분쟁조정으로는 임대차계약을 통해 임차인의 주거권을 보장하기 어렵다.

넷째, 임대료 인상률의 상한을 정할 때 5%와 같은 고정 상한을 정하는 것은 경제적 여건의 변화 등을 반영할 수 없다. 선진국 사례를 보면 임대료상한은 소비자물가지수(CPI)에 경제 상황을 반영한 가산율을 추가하는 것이 일반적이다. 우리나라에서도 전월세전환율은 한국은행 기준금리에 일정률의 가산율을 더하는 방식으로 정하고 있고, 대신 10% 이상은 불가하도록 상한을 정하고 있다. 임대료상한 역시 현행과 같은 고정 비율보다는 경제 여건을 반영하는 방식으로 좀 더 유연하게 변경하는 것이 바람직하다.

다섯째, 전월세 신고제에서 신고 대상을 보증금이나 월세 일정 금액 이상으로 한정하기보다는 모든 임대차계약을 의무신고제로 하는 것이 바람직하다. 현재와 같은 방식에서는 관리비 인상과 같이 편법적 방식으로 임대차 신고의무를 회피하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 전체 임대차계약을 신고 대상으로 하되, 신고의무 최저기준을 둔다면 임대료만이 아닌 관리비를 포함한 광의의 주거비 개념으로 신고 기준을 변경하는 것이 바람직하다.

[표 4-3] 주택임대차 3법의 주요 개정 방향

		현 행	대 안
계약갱신 청구권	최소 계약기간	2년	1~2년
	계약갱신 보장	1회 2년	계약 종료 시점에 정당사유에 대한 법원 판결에 준하는 분쟁조정 심의로 결정
	갱신거절 사유	임대인의 자기사용	임대인의 자기사용에 대해서도 임차인의 필요성과 비교하여 조정 또는 판결
전월세 상한제	임대료 인상 규제	5% 이내	CPI+지역별 경제 특성 반영
		전국 적용	대도시의 오래된 임대주택 위주로 적용
		갱신계약에 한정	갱신계약에 한정되나 장기적으로 자료 축적 시 신규계약도 검토 가능
전월세 신고제	신고 대상	보증금 6천만 원 초과 또는 월차임 30만 원 초과 금액의 임대차계약	모든 유형에 대해 신고제 도입, 「민간임대주택법」 대상과 통합, 임대주택 데이터베이스 확충과 운영의 지자체 이관 등 임대료 기준을 관리비를 포함하여 정함

주: 임대기간 자체가 월세 증가 등으로 단기화되는 현상을 고려하여 임대무기간을 1년 이내도 가능하게 하여 임대무기간을 1~2년으로 신축적으로 운영할 필요가 있음.

자료: 김경희·이상영(2022), p. 28에서 수정.

제2절

주거안정화를 위한 공적 지원 제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주거안정화를 위한 공적 지원은 공공임대주택 공급 정책과 주거급여 등 임차료 지원 정책으로 구성된다. 취약계층 주거 지원 프로그램은 소득계층에 따라 상이한데, 최하위 계층(현재 중위소득의 46%)에는 주거급여와 같은 수요자 보조가 부여되며 그 이상의 계층에는 월세 또는 전세 대출이 이루어진다. 공공임대주택 유형에서는 영구임대 등 다양한 공공임대주택이 5분위까지 제공되며, 5~7분위 중상위 소득계층에게도 국민임대, 행복주택 등 상대적으로 임대료가 높은 공공임대주택이 제공된다. 정책 초기에는 공공임대주택 공급이 주를 이루었으나 최근 들어 주거급여의 예산 규모 및 대상이 크게 증가하였다.³³⁾ 이 절에서는 공공임대 공급 정책과 주거비 지원을 중심으로 주거안정화 정책의 현황을 살펴보고 정책의 효과성 제고를 위한 제도 개선 방안을 제안한다.

[표 4-4] 취약계층에 대한 주거 지원 프로그램

구 분		전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 50% 이하		
		중위소득 46% 이하 가구	전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 50% 이하	전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 70% 이하
지원 유형	수요자 보조	주거급여 (임차, 자가)	주거안정 월세 대출 (연 소득 5천만 원 이하)	버팀목 대출 (전세자금 대출 지원) (연 소득 5천만 원 이하)
	공공임대 주택 공급	영구임대, 다가구 매입임대, 기존 주택 전세 임대 (신혼부부, 대학생, 소년·소녀 가장 등)		국민임대주택 행복주택

주: 2023년부터 중위소득 47%로 인상됨.

자료: 국토교통부(2022a), 「주거급여사업안내」, p. 6.

33) 외국에서는 1980~90년대의 재정위기를 겪으면서 공공임대주택의 직접 공급보다는 임차료를 보조하는 주거급여 방식으로 전환하는 사례가 많이 발견된다.

1 공공임대의 현황과 문제점

우리나라의 공공주택은 「공공주택특별법」에 의해 관리되며, 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분된다. 이 중 공공임대주택은 공공이 건설해서 공급하는 공공건설임대주택과 민간으로부터 매입하는 공공매입임대주택으로 구분된다. 공공임대주택의 종류로는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존 주택 등 매입임대주택, 기존 주택 전세임대주택 등이 있다(국토교통부, 2021, p. 250).

공공임대주택 정책의 양적 목표는 2025년까지 10년 이상 장기공공임대 재고 240만 호이며, 이 수치는 전체 주택 대비 재고율 10%로 OECD 평균 수준에 해당한다(국토교통부, 2021, p. 222). 2014~2020년의 공공주택 공급량을 보면 준공 기준으로 연간 9만 호 전후의 공급이 이루어졌다. 유형별로 보면 공공분양을 제외하고 공공임대만 봤을 때 연간 준공 호수는 7만 호 전후이고, 지난 5년 누계로 약 34만 호가 준공되었다. 종류로 보면 국민임대와 행복주택이 가장 큰 비중을 차지하며, 주체로 보면 2010년대 중반 이후는 공공이 중심이 되었다. 특히 2019년 이후 분양전환 공공임대주택사업에 민간은 참여하지 않고 있다. 지역별로 보면 수도권과 지방이 7:3 정도로 수도권에 공급이 집중되었고, 사업 주체별로 보면 LH와 지자체가 8:2의 비율로 이루어졌다(국토교통부, 2021, p. 250).

공공임대주택의 재고 현황을 장기임대주택의 추세로 보면 2005년 약 35만 9천 호에서 2020년에는 약 169만 호로 급증하여 15년 간 약 133만 호가 증가하였다. 특히 2013년 100만 호를 넘어선 이후 증가 속도가 더욱 빨라져 7년 만에 약 67만 호가 순증가는 등 재고가 빠르게 증가하였다(표 4-5] 참조).

임대주택의 유형별로 보면 영구임대나 50년 임대는 2005년 이후에는 사실상 거의 공급이 멈춘 반면, 국민임대는 2005년 약 7만 7천 호에서 2020년에는 약 56만 4천 호로 재고가 가장 많이 증가하였다. 행복주택도 2016년부터 증가하기 시작해서 2020년 8만 9천 호까지 증가하였다. 국민임대나 행복주택은 상대적으로 중위소득계층을 입주 대상으로 한다는 점에서 공공임대의 질적·양적 측면을 제고하였지만, 그만큼 영구임대나 50년 임대와 같은 저소득층을 대상으로 하는 공공임대 재고량은 정체된 것으로 확인된다.

[표 4-5] 10년 이상 장기공공임대주택 재고 추이(2005~2020년)

(단위: 호)

연도	영구임대	50년 임대	국민임대	행복 주택	장기 전세	10년 임대	기존 주택 매입	기존 주택 전세	(전체)
2005	190,077	91,946	76,646	0	0	0	0	0	358,669
2006	190,077	93,450	111,224	0	8,792	0	0	0	394,751
2007	190,077	100,007	137,730	0	0	0	17,907	15,736	461,457
2008	190,077	100,949	233,019	0	0	4,217	25,037	24,689	577,988
2009	190,077	96,124	263,115	0	7,884	62,575	32,616	38,834	691,225
2010	190,519	100,722	335,111	0	15,574	70,679	40,830	52,406	805,841
2011	190,679	100,882	386,129	0	17,684	84,238	45,527	64,918	890,057
2012	190,694	101,520	403,614	0	19,947	78,028	51,493	85,625	930,921
2013	191,900	102,646	427,282	0	26,471	92,091	61,270	114,826	1,016,486
2014	192,886	105,663	451,753	0	26,169	107,839	69,362	115,609	1,069,281
2015	195,699	108,140	452,758	0	28,063	135,240	100,650	142,070	1,162,620
2016	199,267	107,848	509,248	2,041	32,135	147,318	92,004	165,764	1,255,625
2017	217,031	109,646	524,391	15,866	32,741	167,978	103,176	194,892	1,365,721
2018	207,240	110,944	534,743	37,848	32,744	207,969	117,533	234,570	1,483,591
2019	209,290	111,745	541,622	63,355	33,180	213,218	146,040	265,647	1,584,097
2020	212,985	111,745	564,265	89,070	35,658	214,817	178,351	282,849	1,689,740

주: 민간 소유 공공임대 중 10년 이상 포함.

자료: LH 토지주택연구원(2022), “장기공공임대주택통계”

[표 4-6] 공공임대주택 사업 주체별·지역별 재고 추이(2015~2020년)

(단위: 만 호)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공임대	110.1	118.8	128.2	138.8	148.9	159.4
수도권	53.3%	53.7%	54.6%	54.9%	55.6%	56.2%
지방	46.7%	46.3%	45.4%	45.1%	44.4%	43.8%
LH	80.3%	79.5%	80.5%	80.6%	80.7%	80.4%
지자체	19.7%	20.5%	19.5%	19.4%	19.3%	19.6%

주: 공공임대는 LH와 지자체 소유분.

자료: 국토교통통계누리, 임대주택통계(<https://stat.molit.go.kr>, 검색일: 2022. 9. 1.)

최근 가장 많이 증가한 공공임대주택 유형은 기존 주택 매입 및 전세임대로 2020년 현재 매입임대가 17만 8천 호, 전세임대가 28만 3천 호에 달해 전체 46만 호 수준에 이른다. 기존 주택 매입임대나 전세임대는 아파트 이외의 주택이 주를 이루기 때문에 아파트가 위주인 공공건설임대에 비해 품질이나 운영에 어려움이 있고 장기적인 운영이 쉽지 않다는 문제가 있다. 그럼에도 도심 지역에서 공공임대 조달의 용이성이 있어 최근 비중이 급격히 늘어나고 있다. 2020년 8월에는 「민간임대주택법」 개정에 따라 동법의 대상 주택이 크게 감소하였다. 그 결과, 제도권 임대주택(공공임대와 민간등록임대)에서 공공임대가 차지하는 비율이 50%를 상회하게 되었으며 향후에도 공공임대 비율은 더욱 증가할 것으로 전망된다. 지역별로는 수도권 공공임대의 비율이 지속적으로 상승하여 현재 전체의 56.2%를 차지하며, 소유 주체별로 보면 LH가 약 80%, 지자체가 약 20%로 큰 폭의 변화 없이 유지되고 있다.

이상과 같이 공공임대주택 비율이 민간임대에 비해 지속적으로 증가해 온 점은 긍정적이지만, 세부적으로는 다양한 문제가 발견된다.

첫째, 공공임대주택의 유형과 기준은 정권이 바뀔 때마다 달라졌으며 정권마다 소득이나 자산, 연령, 세대 등 다양한 기준에서 새로운 유형의 공공임대주택이 공급되었다. 결과적으로 해당 정부가 중점을 두지 않는 소외계층은 주거복지의 사각지대에 놓이는 경우가 빈번해졌다. 또한 공공임대주택의 대상에 대해서도 소득 분포상 수직적·수평적 불균형이 문제점으로 지적되어 왔다.³⁴⁾ 특히 최근 주요 공급 유형으로 부상한 국민임대와 행복주택은 하위소득계층보다는 중위소득계층을 대상으로 하며 최하위 소득계층을 대상으로 하던 영구임대나 50년 임대는 사실상 중단된 상태이다. 연령대로 보면 청년이나 신혼부부 등 상대적으로 젊은 계층을 대상으로 하는 공공임대가 크게 늘어나면서 노년층이나 중장년층은 공공정책의 대상에서 소외되고 있는 실정이다. 결국 최근 공공임대 정책 추세를 보면 긴급성이나 형평성 측면에서 정책 우선순위의 적절성에 대한 의문이 제기된다.

둘째, 건설임대에서 매입임대로 공급 유형의 중심이 옮겨 가면서 공공임대주택의 신속한 확보라는 성과에도 불구하고, 공공임대의 품질이나 관리에 심각한 문제가 발생하

34) 이러한 문제로 인해 국토교통부는 소득 수준에 맞는 임대료와 다양한 계층이 어울리는 통합적 주택 공급을 공공임대주택 정책의 질적 목표로 제시하고 있다(국토교통부, 2021, p. 222).

고 있다. 매입임대의 경우 도심의 연립, 다세대주택, 오피스텔 등을 확보하기 때문에 기존 아파트 중심의 건설임대에 비해 품질이 낮고 관리에 어려움이 있다. 특히 전세임대는 사실상 전세 대출과 내용상 차이가 없는데도 공공임대로 간주되어 공공임대가 갖는 저렴하면서 좋은 품질의 임대주택 공급이라는 정책적 우월성이 없어지고 있다.

셋째, 최근에는 크게 줄어들고 있지만 우리나라에만 존재하는 분양전환 공공임대주택은 5~10년간 임대주택으로 운영한 후 민간으로 분양전환하는 공공주택이다. 이 때문에 공공임대 재고로서의 의미가 단기간에 그치면서 공공임대 공급이 재고량 증가로 연결되지 못하는 결과를 초래해 왔다. 이는 분양전환 공공임대주택이 매년 수만 호씩 분양전환되면서 민간 소유 아파트로 바뀌기 때문이다. 2000년대에 매년 7만 호 가량 공급된 공공임대 중 매년 2만~8만 호씩 지속적으로 민간 소유로 변경되어 왔다. 그 추세를 보면 2016년 3만 5,708호를 마지막으로 2017년부터는 매년 분양전환 물량이 줄어들어 2017년 6,102호, 2018년 9,804호, 2019년에는 8,764호 등으로 크게 감소하였다. 또한 2019년 이후에는 분양전환 공공임대사업의 신규 승인이 종료됨에 따라 향후 분양전환 물량은 더욱 감소할 것으로 예상된다.

넷째, 지역적으로는 공공임대의 수도권 집중이 심화되고 있고 지방의 공공임대 비율은 지속적으로 감소하면서 그 역할이 약화하는 추세이다. 수도권 내에서는 주로 경기도에 입지가 집중되는 한편 수도권 내에서 공공임대 거주지가 광역화되면서 통근비용이 높아지는 등 정주 여건은 악화되는 실정이다. 수도권 내에서 일자리의 수가 많은 서울 지역의 공공임대 부족은 수도권 교통난과 주거난을 악화시킨다. 따라서 수도권 지역에서 공공임대의 경기도 편중 현상은 장기적으로 개선되어야 할 것이다.

다섯째, 전체 공공임대의 80%는 LH가 보유하고 20%는 지자체가 보유하지만, 지자체 공공임대의 대부분을 수도권 지자체(서울, 경기, 인천)가 보유하고 있다. 중앙정부에 의한 공공임대 공급이 양적으로 성과를 냈지만, 장기적으로 보면 공공임대의 공급 및 관리·운영 주체를 지자체로 이관하는 것이 바람직하다는 점에서 현재의 공공임대 소유 및 공급 구조와 관련하여 지방을 포함한 구조 개편 논의를 본격화할 필요가 있다.

2 주거급여의 현황과 문제점

우리나라의 주거급여 제도는 2014년 「국민기초생활보장법」 개정에 따른 맞춤형 복지 도입에 따라 2014년 10월부터 시행되었다. 「국민기초생활보장법」에 근거하여 제정된 「주거급여법」(소관 부처 국토교통부)은 수급권자의 범위, 임차료 및 수선유지비의 지급 기준 등을 별도로 정하고 있다.

이 제도의 운영 현황을 살펴보면 2023년 기준으로 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 중위소득의 47% 이하인 모든 가구에 주거비를 현금 또는 현물(수선유지비)로 지원할 예정이다.³⁵⁾ 전체 예산 규모는 2022년의 경우 2조 1,364억 원에 달하며, 주거급여 수급 가구는 2021년 말 기준으로 127만 3천 가구이다(국토교통부, 2022a). 주거급여 대상 가구와 공공임대 주택 수를 단순 합산한 주거 지원 대상 가구의 수는 약 300만 가구에 달한다.

주거급여의 유형으로는 타인의 주택 등에 거주하는 사람에게 지급하는 ‘임차급여’와 자가주택에 거주하는 사람에게 지급하는 ‘수선유지급여’가 있다. 임차급여는 가구원 수, 지역 등에 따른 기준임대료를 상한으로 하며, 최종 지급액은 수급자가 지불하는 임차료와 기준임대료 중 낮은 금액을 기준으로 한다. 2023년 등급을 보면, 임차급여 지급 기준은 1급지(서울), 2급지(경기, 인천), 3급지(광역시, 세종시, 수도권 외 특례시), 4급지(그 외 지역)로 정해졌다(국토교통부, 2022a). 수선유지급여는 수급자의 가구 규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려한다.³⁶⁾

35) 중위소득 및 주거급여 지원 대상 선정 기준을 보면, 1인 가구의 소득인정액은 98만 원이다. 가구원 수가 증가함에 따라 이는 상승하는데, 예컨대 4인 가구는 254만 원이 된다(국토교통부 고시 제2022-467호, 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」).

36) 보수 범위는 노후도에 따라 3개 유형으로 구분하는데, 경보수, 중보수, 대보수로 구분한다. 2023년 기준 주기는 경보수 3년(457만 원), 중보수 5년(849만 원), 대보수 7년(1,241만 원)이며, 각 보수 범위 내 1회 수선을 원칙으로 한다. 수선비용 기준 금액은 소득인정액에 따라 80, 90, 100%로 차등 지급하며, 장애인과 65세 이상 고령자는 수선유지급여와 별개로 주거약자용 주택의 편의시설을 일정 금액 한도로 지원한다.

[표 4-7] 2023년 기준 임차급여 지급 기준(기준임대료)

(단위: 원)

구분	1급지(서울)	2급지 (경기·인천)	3급지 (광역시·세종시· 수도권 외 특례시)	4급지 (그 외 지역)
1인	330,000	255,000	203,000	164,000
2인	370,000	285,000	226,000	185,000
3인	441,000	341,000	270,000	220,000
4인	510,000	394,000	313,000	256,000
5인	528,000	407,000	323,000	264,000
6인	626,000	482,000	382,000	313,000

주: 가구원 수가 7인인 경우에는 6인 기준임대료와 동일하고, 가구원 수가 8~9인이면 6인 기준임대료의 10%를 가산, 10인 가구 이상은 동일한 방식(2인 증가 시 10% 인상)에 따라 적용함.

자료: 국토교통부 고시 제2022-467호, 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」.

주거급여 예산은 수급자 확대와 기준임대료 인상에 따라 매년 크게 확대되고 있다. 2018년 10월에는 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2021년에는 청년 주거급여 분리 지급이 이루어지는 등 지원 대상이 크게 확대되었다. 이에 따라 수급 대상 가구의 수는 2015년 80만 가구에서 2021년에는 127만 3천 가구로 6년간 47만 3천 가구가 증가하였다. 이는 우리나라 총가구 대비 5.8%에 달한다. 주거급여 예산 규모는 2016년 9,853억 원에서 2022년 2조 1,364억 원으로 지난 6년간 2.17배 증가하였다([표 4-9] 참조). 이중 임차급여는 2.28배 증가한 것에 비해 수선유지급여는 1.19배 증가에 그쳤으며, 이에 따라 주거급여에서 임차급여가 차지하는 비율은 89.4%에서 94.2%로 상승하였다.

[표 4-8] 일반 가구와 주거급여 수급 가구 추이

(단위: 만 가구)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
총가구 수(A)	1,956.1	1,983.8	2,016.8	2,050.0	2,089.1	2,148.5	2,202.3
주거급여 수급 가구(B)	80.0	80.4	81.0	94.0	104.0	118.9	127.3
임차	72.2	72.7	73.7	85.7	95.3	109.3	116.5
자가	7.8	7.7	7.3	8.3	8.8	9.6	10.8
수급 가구 비율(C=B/A)	4.1%	4.1%	4.0%	4.6%	5.0%	5.5%	5.8%

주: 통계청(2022), 인구총조사-“총가구 수”; 국토교통부(2022b), “주거급여수급가구 통계”

자료: 이길제(2022), 장경석·김강산(2020)을 수정

장경석·김강산(2020)에 따르면 주거급여 확대 정책에 따라 급여 수급 대상은 2023년 기준 중위소득의 47%까지 확대될 전망이다.³⁷⁾ 또한 주거급여의 유형별 수요는 지역별로 차이를 보이는데, 주택가격 상승폭이 큰 도시 지역은 임차급여에 대한 수요가 큰 데 비해 주택가격이 비교적 저렴한 지역에서는 수선유지급여에 대한 수요가 주를 이룬다(p. 16). 이 연구는 또한 임차급여액이 실제 임차료의 75~78% 수준으로 임차가구의 임차급여 직접 조달 비율이 25% 이내로 유지됨에 따라 임차급여가 주거안정에 상당히 기여하는 것으로 평가하였다. 수선유지급여도 공사 후 노후도가 60% 수준으로 낮아져 개선 효과가 있다고 판단하고 있다. 다만 보장기관과 조사전담기관 간 연계·협조가 잘 이루어지지 않아 주거급여 지급업무의 효율성이 저하되고 있고, 주거급여 재원 중 국비(60~90%), 지방비, LH 자체 사업예산까지 투입되고 있어 이들 기관에 재정 압박 요인이 될 수 있다는 것을 문제점으로 지적하고 있다(장경석·김강산, 2020, pp. 1-2).

[표 4-9] 연도별 주거급여 예산 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
합계	9,853 (100.0)	8,969 (100.0)	10,929 (100.0)	16,406 (100.0)	15,910 (100.0)	19,427 (100.0)	21,364 (100.0)
임차급여	8,808 (89.4)	8,056 (89.8)	10,083 (92.2)	14,961 (91.2)	14,674 (92.2)	18,183 (93.6)	20,117 (94.2)
수선유지 급여	1,045 (10.6)	913 (10.2)	846 (7.8)	1,445 (8.8)	1,236 (7.8)	1,244 (6.4)	1,247 (5.8)

자료: 국토교통부(각 연도), 『예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』; 장경석·김강산(2020).

주거급여에 대한 장경석·김강산(2020)의 제도 개선 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기준임대료의 경우 실제 임차료 대비 기준임대료가 상위급지와 하위급지 간에 차이가 있다는 점을 고려하여 산정 방식을 개선할 필요가 있다. 둘째, 지역별 임대료 수준에 맞도록 책정하기 위해 현행 4개 급지를 세분화하고 기준임대료를 현실화할 필요가 있다. 셋째, 주거급여 대상은 각 기관의 재정 부담과 다른 기초급여와의 관계 등을 고려하여 확대 여부를 종합적으로 결정해야 한다. 넷째, 학업이나 취업 등을 이유로 별도로 거주하는 미혼 청년 가구 등에 대해서는 주거급여 외에 별도의 주거비보조를 검토할 필

37) 이러한 예산 확대에도 불구하고 최근의 주거비 상승으로 인해 주거취약계층에 대한 지원 확대 및 대상 확대의 필요성이 제기되고 있다. 윤석열 정부는 110대 국정과제에서 주거급여의 지원 범위를 중위소득 50%로 설정하였다.

요가 있다(장경석·김강산, 2020, pp. 1-2).

이상의 제도 개선 방안과 함께 주거급여의 형평성과 주거복지지출의 효율성을 높이기 위한 정책적 노력도 요구된다. 주거급여 중 임차료 지원에 대해서는 공공임대와의 이중 지원 문제를 면밀하게 검토할 필요가 있다. LH에 따르면 2016년 기준 주거급여 수급 가구 중 계약 형태는 민간임대 33.4%, 사용대차 19.1%, 자가 10.9% 등이며, 주거급여 수혜자 중 공공임대주택 거주 가구의 비율은 32.1%로 전체 수급자의 3분의 1에 달하였다(LH, 2016, p. 7). 역으로 공공임대주택에 거주하는 103만 호 가구 가운데 주거급여를 받는 비율은 25%에 달하였다. 공공임대주택과 주거급여의 이중적 지원은 주거복지의 형평성을 해치고 주거안정화를 위한 재정지출의 효율성을 저해할 가능성이 높다. 따라서 수급 가구의 특성별로 각 제도의 이용 실태와 지원의 형평성을 검토함으로써 주거안정화 정책의 재정적 효과성을 제고할 필요성이 제기된다.

다음으로, 자가주택 거주자에게 부여되는 주거급여인 수선유지급여의 경우 그 형태나 급여의 기준 및 형평성에 대한 검토가 요구된다. 수선유지급여는 기존 5개 부처에서 시행하던 유사 주택개량사업을 국토교통부의 수선유지비로 통합 및 일원화한 것인데, 임차급여와 달리 보수 수준에 따라 수년간 1회 지원된다. 이는 수급자에 대한 효과적인 주택개량 및 실질적 주거 보장을 강화하기 위한 것이다(국토교통부, 2022a, p. 6).

수선유지비의 경우 처음에는 임차급여와의 형평성에 기초하여 급여액이 산정되었으나 시간이 지남에 따라 노후화 대비 보수 수준이 중요한 산정 기준이 되었다. 이에 따라 당초의 급여 산정 원칙이 불명확해지면서 급여 수준이 상당 기간 동결되는 문제가 발생하게 된 것이다. 주거급여의 책정 원리에 기초하는 경우, 자가주택 수급자는 눈에 보이지 않는 암묵적 임대료, 즉 기회비용으로서 귀속임대료(imputed rent)를 지불하는 것으로 '간주'할 수 있다. 따라서 수선유지급여 역시 임차급여와 동일한 원리에 따라 산정하는 것이 합당하다. 특히 다년에 걸쳐 1회 지급되는 특성을 감안하기 위해 급여액은 시간 가치를 반영함으로써 임차급여와의 지급 형평성을 맞출 필요가 있다. 그러나 주거급여에서 수선유지급여가 차지하는 비중이 매년 감소하는 것에서 확인되듯이 현행 수선유지비 산정 방식은 이러한 원리를 반영하지 못하고 별도의 예산처럼 책정되고 있어 근본적인 개선이 필요하다.

[표 4-10] 주거급여 수급 가구 주거 형태 분석(2016년)

주거 유형		가구 수	비율
민간임대	전세	44,183	16.3%
	보증부월세	63,886	56.3%
	월세	152,674	23.6%
	사글세	10,217	3.8%
	소계	270,960	100.0%(33.4%)
공공임대		260,869	32.1%
사용대차		155,409	19.1%
자가		88,344	10.9%
기타		29,912	3.7%
개인운영시설		6,790	0.8%

자료: LH(2016), p. 7

3 공공임대 및 주거급여 제도 개선 방안

다음으로 공공임대와 주거급여에 대한 개선 방안을 도출하기 위해 앞서 국제 비교를 통해 주거복지 수준을 평가해 보고자 한다.

소유관계별 점유 형태에서 자가점유율은 독일이 45.7%로 이례적으로 낮고, 다른 대부분의 국가는 우리나라보다 자가점유율이 약간 높다. 우리나라는 상대적으로 자가점유율이 낮지만, 자가소유율은 자가점유율보다 2~3%포인트 높기 때문에 다른 선진국과 자가소유율 면에서는 큰 차이가 없다.

반면 임차 비율은 우리나라가 독일을 제외한 다른 국가에 비해 5%포인트 전후로 높게 나타나며, 특히 민간임대의 비율이 34%로 독일을 제외하고 가장 높다. 공적임대 비율은 보수주의 국가인 프랑스나 보수주의 주거체제에서 자유주의 주거체제로 전환한 영국의 16% 수준에 비해서는 절반 수준이지만, 전형적인 자유주의 주거체제 국가인 미국이나 일본에 비해서는 2배 가까이 높다. 미국은 주택바우처 등을 제외하면 순수한 의미의 공공임대 비율은 2%가 되지 않는다. 일본은 5%이지만, 우리나라 LH와 유사한 UR(도시재생기구)의 경우 소유는 공공이지만 민간임대와 경쟁하기 때문에 공공임대로 보기 힘들다. 따라서 지방공사가 가진 공영주택 3.6%를 실질적인 공공임대 비율로 보

아야 한다. 영국은 공적임대 비율이 16.7%이지만 국가가 소유하는 공공임대는 6.5%뿐 이고, 나머지는 주택협회와 같은 비영리법인들이 국가로부터 인수하여 운영하는 사회적 임대인(social landlord) 주택으로 구성되어 있다.

[표 4-11] 소유관계별 점유 형태 국제 비교

(단위: 천 가구)

내용	합계	자가	임차	임차			
				민간임차	공적임대	공적임대 I	공적임대 II
미국(2015)	118,290 (100.0%)	74,299 (62.8%)	43,991 (37.2%)	38,432 (32.5%)	5,559 (4.7%)	2,069 (1.7%)	3,490 (3.0%)
영국(2020)	24,658 (100.0%)	15,739 (63.8%)	8,919 (36.2%)	4,799 (19.5%)	4,120 (16.7%)	1,615 (6.5%)	2,505 (10.2%)
프랑스(2013)	28,060 (100.0%)	16,250 (57.9%)	10,419 (37.1%)	5,812 (20.7%)	4,607 (16.4%)	-	-
독일(2010)	36,089 (100.0%)	16,494 (45.7%)	19,595 (54.3%)	-	-	-	-
일본(2018)	53,616 (100.0%)	32,803 (61.2%)	19,065 (35.6%)	15,295 (28.5%)	2,669 (5.0%)	1,922 (3.6%)	747 (1.4%)
한국(2020)	20,927 (100.0%)	12,117 (57.9%)	8,768 (41.9%)	7,078 (34.0%)	1,690 (7.9%)	-	-

주: 각국 통계에서 공적임대의 가구수는 원칙적으로 공적 주체가 소유·관리하는 임차가구를 의미함. 또한 공적 주체의 범위는 통상 지방공공단체, 공익법인임. 독일, 프랑스는 조합, 주식회사도 포함하고 있음. 미국은 I = 공공주택, II = 연방(임대료)조성주택(2015 American Housing Survey). 영국은 I = 공영주택, II = 주택협회(Dwelling Stock Estimates). 프랑스 통계에는 기타를 포함(Insee, enquête logement, 2013). 일본은 I = 공영주택, II = 도시재생기구, 공사의 임차(総務省, 「平成30年住宅・土地統計調査」). 일본 통계에는 소유관계 불상을 포함함. 일본의 임차는 급여주택을 포함함.

자료: 일본 국토교통성, <https://www.mlit.go.jp>; 국토교통부(2021), 2020년 주거실태조사; 통계청(2022), 인구총조사-“인구, 가구 및 주택” (국가통계포털, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITL&menuId=M_01_01.)

독일은 공공임대가 거의 없지만, 민간에 대한 임대 규제(계약갱신청구, 임대료상한제 등)가 매우 강력하다. 민간임대가 공공에 준하는 규제를 받는다는 점에서 독일의 임대 시장은 매우 독특한 것으로 평가된다. 공공임대와 민간임대의 구분이 뚜렷하지 않다는 점에서 케메니(Kemeny)는 독일을 단일 임대시장으로, 민간임대에 대한 공적 규제가 약한 국가들은 공공과 민간이 분리된 이원적 시장으로 규정하였다. 사회민주주의 주거 체제인 북유럽 국가 대부분도 전체 임대의 주류를 이루는 사회주택이 공공에 준하는 임대

규제를 받는다는 점에서 독일과 마찬가지로 단일 임대시장으로 간주된다(진미운, 2011).

우리나라는 공공임대주택의 비율 면에서는 자유주의 주거체제 국가들보다는 상당히 양호한 실적을 달성한 것으로 보인다. 국토교통부는 2025년까지 공공주택 재고 비율을 전체 주택의 10%까지 확대한다는 목표를 제시한 바 있는데, 이러한 목표가 달성된다면 우리나라의 공공임대주택 비율은 유럽 보수주의 주거체제와 유사한 수준이 된다. 물론 총량적 목표와 별개로 정책대상을 세부적으로 살펴 보면, 소득계층별, 연령별, 지역별 지원의 형평성을 제고하기 위해 공공임대주택 공급의 재구조화가 요구된다.

다음으로, 주거급여 역시 사회민주주의 주거체제가 보수주의 국가에 비해 상대적으로 비율이 높은 것으로 조사되었다. 주거급여 수급 가구의 비율은 덴마크나 네덜란드가 13.9~19.4%에 달하며, 프랑스 또한 20.9%로 매우 높게 나타났다. 과거 보수주의 국가였던 영국 또한 이 지표가 11.8%에 달해 자유주의 주거체제 국가 중에서는 상대적으로 높은 편에 속하였다. 미국은 이미 1970년대에 공공임대에서 주거보조로 지원 방식을 전환하였으며 그 비율은 3% 수준에 불과하다. 독일은 이 비율이 6.2%로 공공임대 재고량과 마찬가지로 주거복지의 양적 지표 측면에서는 매우 저조한 실적을 보였다.

예산 규모로 보면 대부분의 선진국은 GDP 대비 비율이 0.5~0.7% 수준이며, 영국이 1.38%로 비교적 높은 편이나, 미국은 0.13%에 불과하다. 이에 비해 우리나라는 주거급여 지원 정책이 늦게 시작되었지만, GDP 대비 비율은 0.09%로 2018년 0.06%에서 지속적으로 증가하고 있다. 주거급여의 가구 비율이나 예산은 다른 주거체제 국가와 비교할 때 개선의 여지가 크지만, 공공임대를 동시에 운영하고 있다는 점에서 두 가지를 통합적으로 살펴볼 필요가 있다.

[표 4-12] 주거체제 유형별 주거급여 지급 특성

	자유주의	보수주의	사회민주주의
주거급여 가구 비율 (2019)	영국 11.8%(2018)	프랑스 20.9% 독일 6.2%	덴마크 19.4% 네덜란드 13.9%
주거급여 GDP 대비 예산 비율(2020)	영국 1.38% 미국 0.13%	프랑스 0.72%(2017) 독일 0.73%(2017)	덴마크 0.69%(2019) 네덜란드 0.53%
한국	2019년 주거급여 비율 5%(27개국 중 13위) 2020년 주거급여예산 비율 0.09%(26개국 중 16위)		

자료: 국토교통부(2022. 7.), 「OECD 국가 간 주거급여 통계 비교」

공공임대주택 재고와 주거급여 가구의 총가구 수 대비 비율의 추이를 살펴보면, 2015년 각각 5.9%와 4.1%로 합계 10% 수준이다. 2020년에는 각각 7.9%, 5.5%로 13.4%를 기록해 5년 만에 3.4%포인트 증가하였다. 저소득층을 대상으로 하는 두 지원 제도는 향후에도 지속적으로 증가될 전망이다. 따라서 공공임대 10% 재고 비율과 취약 계층 주거비 지원 규모를 독립적으로 추진하기보다는 두 정책을 통합하여 전체 주거 지원 목표를 재설정할 필요가 있다. 공공임대와 주거급여를 각각 지원받는 가구와 동시에 지원받는 가구를 구별함으로써, 중복 지원은 줄이고 실질적으로 필요한 가구에 예산이 적정하게 배분될 수 있도록 지원 수단과 규모를 재설계해야 한다. 현재 주거급여 지원 가구의 비율이 공공임대보다 낮은 상황에서 공공임대 확충 예산과 주거급여 예산의 구성비 또한 조정할 필요가 있다.

[표 4-13] 공공임대주택 재고 및 주거급여 가구 추이(2015~2020년)

(단위: 만 호)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공임대	116.2	125.6	136.5	148.4	158.4	169.0
총가구 수	1,956.1	1,983.8	2,016.8	2,050.0	2,089.1	2,148.5
비율(A)	5.9%	6.3%	6.8%	7.3%	7.6%	7.9%
주거급여 가구	80.0	80.4	81.0	94.0	104.0	118.9
비율(B)	4.1%	4.1%	4.0%	4.6%	5.0%	5.5%
합계(A+B)	10.0%	10.4%	10.8%	11.9%	12.6%	13.4%

자료: LH 토지주택연구원(2022), “장기공공임대주택통계”; 통계청(2022), 인구총조사-“총가구 수”; 국토교통부(각 연도), “주거급여수급가구 통계”

제3절

민간임대시장에 대한 규제 영향과 제도 개선

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 우리나라 임대주택시장의 특징과 문제점

우리나라의 일반 가구는 2006년 약 1,611만 가구에서 2020년 약 2,093만 가구로 약 480만 가구가 증가하였으며, 전체 가구 중 임차가구의 비율은 2020년 41.9%로 지난 15년간 큰 변화가 없는 것으로 확인된다. 임차가구 중 공공임대나 민간등록임대와 같은 제도권 임대주택은 같은 기간 133만 가구에서 327만 가구로 200만 가구 가까이 증가하였으며 그 비율은 18.6%에서 37.3%로 2배가량 상승하였다. 특히 등록임대주택이 큰 폭으로 증가함에 따라 2018년 등록임대주택은 141만 4천 호로 제도권 임차가구의 47.4%를 차지하였다. 이에 따라 비제도권 임차가구의 비율은 2006년 81.4%에서 2020년 62.7%로 크게 감소하였지만 절대적 비중은 여전히 높은 편이다. 비제도권 임차가구는 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하, 「민간임대주택법」)이나 「공공주택 특별법」이 아닌 민법 「주택임대차보호법」에 의해 관리되는 민간임대주택이다. 2020년 기준 비제도권 임차가구의 수가 약 550만 호에 달하는 만큼 우리나라에서는 민법인 「주택임대차보호법」이 임대주택시장의 질서에 미치는 영향력이 크다고 할 수 있다.

제도권 임대주택 중 공공임대의 비율은 2011~2012년 69.8%로 정점을 기록하였고, 이후 지속적으로 감소하여 2018년에는 52.6%까지 떨어졌다. 2020년 민간임대주택에 대한 특혜를 축소하는 「민간임대주택법」 개정과 공공임대의 증가에 따라 이 비율은 다시 53.1%를 기록했다. 반면 민간임대주택은 2015년 24.8%였으나 2018년에는 47.4%까지 그 비율이 증가하였다가 이후 감소하고 있다. 특히 민간임대주택은 2018년 159만 6천 호로 정점에 도달한 후 2021년 102만 호, 2022년 6월 현재는 97만 호로 축소되었다. 매입임대아파트는 신규 등록이 불가능해졌고, 민간등록임대아파트 재고는 2020년 22만 5천 호에서 2021년 19만 9천 호, 2022년 17만 4천 호로 점차 줄어드는 상황이다(유경준, 2022, p. 3).

[표 4-14] 제도권 및 비제도권 임대주택 규모의 추이

(단위: 만 가구(호), %)

연도	구분	일반 가구 수	자가점유	임차가구	임차가구 내 비율	
					비제도권	제도권
2006	가구(호)수	1,610.5	895.4	715.1	582.19	133.0
	비율	100	55.6	44.4	81.4	18.6
2008	가구(호)수	1,661.9	892.4	769.5	635.3	134.2
	비율	100	53.7	46.3	82.6	17.4
2010	가구(호)수	17,33.9	941.5	792.4	652.5	139.9
	비율	100	54.3	45.7	82.3	17.7
2012	가구(호)수	1,805.7	971.5	834.2	685.5	148.7
	비율	100	53.8	46.2	82.2	17.8
2014	가구(호)수	1,877.3	1006.2	871.0	700.1	170.9
	비율	100	53.6	46.4	80.4	19.6
2016	가구(호)수	1,911.1	1085.5	825.6	598.3	227.3
	비율	100	56.8	43.2	72.5	27.5
2017	가구(호)수	1,967.4	1135.2	832.2	587.8	244.4
	비율	100	57.7	42.3	70.6	29.4
2018	가구(호)수	1,997.9	1152.8	845.1	546.6	298.5
	비율	100	57.7	42.3	64.7	35.3
2019	가구(호)수	2,034.3	1179.9	854.4	549.9	304.5
	비율	100	58	42	64.4	35.6
2020	가구(호)수	2,092.7	1211.7	876.8	549.8	327.0
	비율	100	57.9	41.9	62.7	37.3

주: 전체 가구 수는 일반 가구를 기준으로 함.

자료: 국토교통부(각 연도), 주거실태조사; 국토교통통계누리, "임대주택통계"(<https://stat.molit.go.kr>, 검색일: 2022. 9. 1.)

2020년 전체 임대 규모는 877만 호이며, 이 중 550만 호는 순수민간임대로 「주택임대차보호법」의 적용을 받고, 174만 호는 「공공주택법」, 153만 호는 「민간임대주택법」의 적용을 받는 임대주택이다. 비율로 보면 「주택임대차보호법」 대상이 62.7%에 달하고, 나머지는 「공공주택특별법」과 「민간임대주택법」이 각각 5분의 1가량을 차지하고 있다. 최근 추세와 같이 「민간임대주택법」 대상이 지속적으로 감소한다면 향후 80% 이상은 「주택임대차보호법」, 나머지 대부분은 「공공주택법」의 적용을 받게 될 것으로 예상된다.

[표 4-15] 연도별 주체별 임대주택 재고 추이

(단위: 천 호, %)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
공공	1020	1038	1,125	1,177	1,257	1,358	1,441	1,570	1,660	1,737
비율	69.8%	69.8%	69.6%	68.9%	75.2%	59.7%	59.0%	52.6%	54.5%	53.1%
민간	440	449	492	532	414	916	1,003	1,414	1,385	1,532
비율	30.2%	30.2%	30.4%	31.1%	24.8%	40.3%	41.0%	47.4%	45.5%	46.9%

자료: 국토교통통계누리, “임대주택통계”, <https://stat.molit.go.kr> (검색일: 2022. 9. 1.)

「민간임대주택법」상 등록임대사업자의 경우 2020년 전체 등록임대사업자(약 37만 6천 명) 중 62.5%(약 23만 5천 명)가 임대주택 1채만을 소유하고 있는 것으로 조사되었다. 2021년에는 전체 임대사업자(약 34만 6천 명) 중 61.9%(약 21만 4천 명), 2022년에는 전체 임대사업자(약 31만 5천 명) 중 61.3%(약 19만 3천 명)가 1주택을 등록했다(유경준, 2022). 결국 등록임대주택을 보유한 임대사업자의 3분의 2가량이 임대주택 1호만을 소유한 것으로 나타나 실질적인 임대 ‘사업자’라고 보기는 어려운 실정이다.

등록임대주택의 임대조건을 일반 민간임대와 비교하면 등록임대의 임대료 수준이 상대적으로 저렴할 뿐만 아니라 임대료 상승률도 낮은 것으로 조사되었다. 국토교통부가 제출한 시도별 등록임대주택의 전세가격과 월간 KB 가격동향의 평균 전세가격을 비교하여 가격변동을 살펴본 결과, 등록임대가 일반임대주택에 비해 저렴한 임대료를 받고 있었다(유경준, 2022). 서울의 경우를 보면 2022년 민간등록임대 아파트의 평균 월세 보증금은 1억 1,200만 원으로 시중 일반 아파트의 월세 보증금인 2억 400만 원보다 약 45% 저렴한 것으로 나타났다. 월세도 민간등록임대 아파트는 월 87만 원으로 시중 일반 아파트의 월세 평균인 126만 원보다 30%가량 낮았다(유경준, 2022, p. 2).

제도적으로 보면 등록임대사업자는 임대기간을 최대 10년까지 운영해야 하고, 이 기간 중에는 2년에 5%의 임대료상한제가 적용된다. 이는 주택임대차 3법에서 적용하는 2+2의 최대 4년에 비해 임차인에게 유리한 갱신조건이다. 결과적으로 계약갱신이나 임대료 상승률 등에서 임대차 3법보다는 「민간임대주택법」을 적용하여 임대사업자를 관리하는 것이 임차인에게 유용한 임대관리 방안이 되는 것이다.

[표 4-16] 보유 임대주택 수별 전체 임대사업자 현황

보유 임대주택 재고	전체 사업자 수(명)		
	2020. 12.	2021. 12.	2022. 6.
1호	234,703	214,117	193,070
2호~100호	140,883	131,659	121,452
101호 이상	170	207	213
전체 사업자	375,756	345,983	314,735
1주택 등록자 비율	62.5%	61.9%	61.3%

자료: 유경준(2022), p. 20.

기존 법을 개정한 것은 「민간임대주택법」 적용 시 주어지는 임대주택의 세제 혜택이 과도하다는 이유에서이다. 민간등록임대에 대한 세제혜택은 등록임대의 활성화를 통해 임대차시장을 안정화하고 임차인의 주거안정을 도모한다는 취지에서 도입되었다. 임대사업의 수익성이 낮은 조건하에서 임대사업자가 저렴한 임대료로 양질의 임대주택을 장기적으로 제공하도록 하기 위해서는 사업의 공공성에 따른 반대급부로 적절한 세제 혜택을 부여하는 것이 불가피한 정책적 선택일 수 있다. 2020년 「민간임대주택법」 개정은 임대사업자에게 부여되는 혜택과 그에 수반되는 임대주택 공급의 공공성 간 균형을 맞추는 데 정책의 초점을 맞추기보다는 세제 혜택을 일방적 시혜로만 협소하게 이해한 결과라 할 수 있다.

2 「민간임대주택에 관한 특별법」의 변천 과정

2020년 「민간임대주택법」은 자본이득을 목적으로 한 투기적 성향의 임대사업자들에게 과도한 조세 및 금융 혜택을 부여한다는 비판에 직면하였다. 이에 따라 「민간임대주택법」 대상 중 일부를 주택임대차 3법으로 대체하는 법 개정의 결과, 「민간임대주택법」의 적용대상으로는 비아파트, 10년 장기임대주택만 남게 되었다.

「민간임대주택법」과 「주택임대차보호법」은 법률 체계상 대체하기 어려운 큰 차별성이 있다. 사업자법인 「민간임대주택법」에서는 임대주택 신고, 임대료 규제, 갱신계약 등이 매우 엄격하게 관리되고 위반에 따른 징벌 조항도 강하게 작동한다. 이에 반해 민법

의 특별법인 「주택임대차보호법」은 사적 개인 간 임대차계약을 전제로 주로 전세금을 포함한 보증금을 보호하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문에 「민간임대주택법」과 같은 엄격한 징벌 조항을 가지고 있지 않다.

관련 법의 연혁을 살펴보면, 「민간임대주택법」은 기존의 임대사업자법을 개정한 것으로 2015년 공공과 민간을 구분함에 따라 「공공주택 특별법」과 「주택임대차보호법」으로 분법되었다(표 4-17 참조). 이 중 「민간임대주택법」은 민간 영역의 임대사업자를 규제하기 위한 법으로 제정되었다. 임대주택의 기간별로는 4년과 8년의 단기와 장기가 도입되었고, 임대주택 단계별로는 매입과 건설로 구분되었다. 장기임대의 경우 공공성을 담보하는 준공공임대와 민간의 주도성을 강조하는 기업형임대, 일반장기임대의 세 가지 유형으로 구분된다.

2017년 문재인 정부의 출범 이후 주택시장의 불안정성이 높아짐에 따라 민간임대주택을 둘러싼 정책과 제도는 크게 수정되었다.

첫째는 공공임대가 부족한 상황에서 민간의 등록임대를 확대하는 정책이 시행되었다. 이는 민간임대의 등록 비율이 낮은 상태에서 세제 혜택 등 다양한 인센티브로 자발적 등록 확대를 유도함으로써 임대시장의 안정성을 높인다는 취지에서이다(이강훈, 2022, pp. 76-77). 그런데 등록 유인을 위한 혜택으로 인해 투기적 임대인이 합법적으로 불로소득을 누리게 되고, 장기임대로 인한 주택 공급 부족까지 초래한다는 비판이 커짐에 따라 2018년 이후에는 점차 그 혜택을 줄이게 되었다.

둘째는 공공지원을 받는 기업형 임대사업이 규제가 없고 혜택은 지나치다는 비판에 따라 공공지원으로 제도가 개편되었다. 기업형은 민간임대주택리츠 형태로 운영되면서 주택도시보증기금 출자나 용자, 각종 세제 혜택을 추가로 받는 유형으로 입주 자격이나 초기 임대료에 대한 규제가 없었다. 이에 따라 공공성을 강화하기 위해 신규 임대의 경우 시장임대료에 비해 낮게 임대료를 책정하도록 하였다. 더불어 그 대상에 대해서도 무주택자나 특별공급 대상(청년, 신혼부부 등)으로 한정하는 입주 자격 규제가 생겨났다. 장기 일반의 경우 기존의 8년 유형을 그대로 계승하면서도 각종 세제 혜택을 대폭 축소하였다.

이러한 법 개정이나 정책 방향의 선회에도 불구하고, 2020년 7·10대책에 따라 4년 단기 임대주택과 8년 아파트 장기일반민간임대주택(매입) 제도를 폐지하는 「민간임대주택법」에 대한 전면적 개정이 이루어졌다. 4년 단기임대는 계약갱신청구권의 2+2 입법

으로 임대료가 자동으로 4년간 규제됨에 따라 사실상 의미가 없어졌다. 8년 장기매입임대아파트는 투기 목적의 아파트 매입에 대해 과도한 혜택을 준다는 비판을 반영하여 매입임대아파트에서 등록 말소하는 조치를 취한 것이다. 이러한 조치의 결과 「민간임대주택법」의 대상에는 비아파트임대주택과 건설형 장기임대아파트만 남게 되었으며 8년의 임대무기기간은 10년으로 연장되었다.

[표 4-17] 「민간임대주택에 관한 특별법」의 연혁

구분		제정 및 개정		
		2015. 12.	2018. 7.	2020. 8.~
매입	단기	4년		폐지
	장기	준공공 8년	장기일반 8년	장기일반 10년 (아파트 제외)
		기업형 8년	공공지원 8년	공공지원 10년
건설	단기	4년		폐지
	장기	준공공 8년	장기일반 8년	장기일반 10년
		기업형 8년	공공지원 8년	공공지원 10년

자료: 이강훈(2022), p. 76.

주택임대사업자에 대한 세제 혜택을 보면 면적이나 기간에 따라 취득세 면제나 재산세의 50~100% 감면이 부여된다. 임대소득세는 4년 이상 사업자에 대해서는 20~30%, 10년 이상의 장기일반민간임대주택에 대해서는 50~75%가 감면된다. 양도소득세 장기보유특별공제는 기간에 따라 50~70%의 공제율이 적용된다. 2년 이상 거주한 거주주택을 양도할 때 임대사업자의 등록주택에 대해서는 양도소득세에 대한 비과세 혜택이 주어지며, 임대무기기간 임대 시에는 조정대상지역에 대한 양도소득세 비과세 거주요건이 배제된다. 이 밖에 공시가격 9억 원 이하의 장기임대는 종합부동산세 과세 대상에서 합산 배제되는 등의 혜택이 주어진다.

한국도시연구소(2021)가 서울의 강남, 마포, 용산, 노원 등 주요 4개 아파트 단지를 대상으로 분석한 결과를 보면, 강남, 용산, 마포 등에서는 전체 아파트 중 임대주택등록 현황 비율이 5~7% 수준이고, 노원구는 21.9%였다. 전체적으로 보면 임대주택 중 미등록 비율이 훨씬 높았다. 그나마 등록된 임대주택의 취득 시점과 임대 등록 시점 간 격차를 보면 10년 이상인 경우가 42.3%, 6~10년이 11.9%, 3~5년이 10.3%, 1~3년이

18.2%에 달해 세제 혜택을 누리기 위해 최근에 등록한 경우가 많았다.³⁸⁾

취득 경로를 보면 매매가 77.7%, 소유권보존(분양 후 최초 등록)이 17.2%인 것에 비해 증여상속은 4.4%에 불과했다. 소유주들이 같은 단지에 소유한 주택 수를 보면 1주택이 94.6%에 달하고, 2주택 이상은 5.4%였다. 임대 의무기간 중 매각이 이루어진 경우는 전체 등록임대주택의 5.2%에 불과하지만, 평균 매매차액은 7억 9천만 원에 달했다(한국도시연구소, 2021, pp. 42-52). 이 연구에서는 등록임대아파트는 대부분이 1주택자이고, 임대소득보다는 매매차익을 기대하고 등록한 경우가 많은 것으로 판단하였다. 그만큼 아파트의 투기성이 높다는 것이다.

[표 4-18] 주택임대사업자의 의무와 혜택(2022년)

내용		적용 대상
의무	임대 의무기간 내 매각 제한(장기일반민간임대, 공공지원임대주택 10년)	
	임대료 상승률 2년 5% 이내 제한	
혜택	취득세 면제	• 60㎡ 이하
	재산세 50~100% 감면(임대주택 2채 이상 또는 다가구주택 등록 시)	• 전용면적 85㎡ 이하, 다가구는 40㎡ 이하 • 장기일반민간임대 10년 이상
	임대소득세 20~30% 감면 (장기일반민간임대주택 50~75% 감면)	• 1호 이상 임대사업자 4년 이상 30%, 10년 이상 75%, 2호 이상일 때는 20%, 50% • 전용면적 85㎡ 이하, 공시가격 6억 원 이하
	양도소득세 장기보유특별공제	• 장기일반민간임대주택으로 등록 후 10년 이상 임대 시 장특 50%, 10년 이상 임대 시 장특 70%
	임대사업자 거주주택 양도소득세 비과세	• 2년 이상 전 세대원이 거주한 거주주택 양도 시 장기임대 주택으로 등록한 주택은 비과세 주택 수 계산 시 제외
	양도소득세 비과세 거주요건 배제	• 임대 의무기간 임대 시 조정대상지역 양도소득세 비과세 거주요건 배제
	종합부동산세 과세표준 합산 배제	• 공시가격 9억 원 이하, 전용면적이 149㎡ 이하일 것 • 10년 이상 임대

자료: 김동우(2019), p. 295; 법제처, 찾기 쉬운 생활법령 정보,
<https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?csmSeq=864&ccfNo=4&cciNo=1&cnpClsNo=1>

그러나 임대아파트가 자본이득 위주의 투기를 위한 수단이라는 점만으로 「민간임대주택법」상의 적용 대상에서 제외해야 하는지는 논란의 여지가 있다. 등록임대사업자는

38) 다만 2018년 9·13대책 이후 조정대상지역의 신규 취득 주택에 대한 양도소득세 종과와 종합부동산세 혜택이 감소하면서 등록이 줄어들었다(한국도시연구소, 2021, pp. 39-41).

「민간임대주택법」상 규제로 비등록임대사업자보다 임대계약의 공공성 확보 차원에서 훨씬 더 엄격하게 관리되고 있기 때문에 등록임대주택의 임대조건은 임차인에게는 유리한 제도가 될 수 있기 때문이다. 만약 등록임대사업자가 비등록임대사업자보다 임차인에게 더 유리한 조건을 제시하고 있다면 등록임대사업을 장려하고, 지나친 조세 혜택 등은 부분적으로 축소하는 것이 바람직할 수 있다.

3 임대주택시장 제도 개선 방안

가. 기존 임대주택 공급 방식의 제도적 한계와 다층성

현재 우리나라의 임대주택시장은 3원적 관리체계, 즉 「공공주택특별법」으로 관리하는 공공임대주택, 민간이지만 관청에 등록하여 「민간임대주택법」으로 관리하는 등록임대주택, 「주택임대차보호법」하의 사적 계약에 기초한 비제도권 개인임대주택으로 구성되어 있다. 이 중 공공임대주택은 주거복지 차원에서 공공의 책임하에 관리되며, 민간의 경우는 임대사업자의 등록임대와 개인임대인의 비등록임대로 구분된다. 이 중 문제가 되는 것은 전체 민간임대주택의 3분의 2를 차지하는 비제도권 민간임대주택이라 할 수 있다.

2020년 임대차 3법과 「민간임대주택법」의 개정은 민간임대의 과도한 세제 혜택을 줄이기 위해 등록임대보다는 비등록임대에 적용하는 임대차 3법을 도입하는 것이 핵심이었다. 즉 비등록임대주택에 대해 임대주택의 의무신고제, 1회의 계약갱신청구권, 임대료상한제를 도입한 것으로 「민간임대주택법」보다는 임대차 3법에 의해 민간임대를 관리하고자 한 것이다. 이러한 법 개정에는 대해서는 우리나라 민간임대시장의 구조를 충분히 고려하지 않았다는 비판이 제기된다. 「주택임대차보호법」은 임대인 거부권을 인정하고 있어 계약갱신청구권 연장을 통한 임차인의 주거권 보장이라는 입법 취지를 달성하는 데 한계가 뚜렷하였다. 정당한 사유 없는 거부권 인정은 임대료상한제의 효과성을 낮추고 임대차시장의 변동성을 증폭시켰다. 그 결과, 임대인 우위의 임대차계약이 확산됨에 따라 임대료 프리미엄을 증가시키는 왜곡을 야기하였다.

임대주택 의무신고제는 2법이 시행된 이후인 2022년 6월 이후 시행되었다. 신고제

가 나중에 발효되는 입법 순서에 대해서는, 이로 인해 나머지 임대차 2법이 제대로 작동하지 못하게 하는 결과의 원인이 되었다는 비판이 제기되었다. 이강훈(2022)은 임대 신고제를 의무화하고 기존 등록제도는 유지하면서 이를 기초로 임대차 3법과 조세제도를 운영했어야 임대차 3법이 정상적으로 작동할 것이라는 점을 지적하고 있다(이강훈, 2022, pp. 76-77).

임대주택 관련 세제에 대해서도 혜택이 과도하다는 비판이 제기되고 있다. 한국도시연구소(2021)는 「민간임대주택법」 개정이 임대사업자에게 지나친 세제 혜택을 줄이기 위한 것이며, 신고제가 도입되면 굳이 「민간임대주택법」에 있는 나머지 세제 혜택도 부여할 필요가 없다고 주장한다. 즉, 양도소득세 장기보유특별공제율 50% 감면 혜택이 존치될 필요가 없다는 것이다(한국도시연구소, 2021, p. 53). 이강훈(2022) 역시 양도소득세 장기보유특별공제에서 나아가 종합부동산세 합산 배제나 건설형에 대한 양도소득세 감면도 철회할 것을 주장하고 있다.

그런데 임대주택에 대한 세제 감면은 그 자체를 ‘수혜’라고 해석하기보다는 등록임대가 갖는 임대계약의 공공성 수준과 비교하여 상대적인 것으로 판단할 필요가 있다. 개인의 사유재산에 대한 권리가 10년 이상 의무 임대로 제약을 받는 상황에서 등록임대인이 제공하는 임대조건이 민간임대보다 불리한지, 등록임대 확대가 임차가구의 주거안정화에 어느 정도 기여하는지 등을 종합적으로 고려하는 것이 정책적으로는 더 큰 의미를 가질 것이다.

2022년 출범한 새 정부는 주택임대차 3법과 관련하여 대안적 방식으로 상생임대인 제도를 확대, 도입하였다. 상생임대인제도는 2022년 6·21대책에서 예고되어 8월 2일부터 시행되었다. 이 제도는 코로나19 팬데믹에 대응하기 위해 문재인 정부가 도입한 ‘착한 임대인’ 제도, 즉 임대료를 과하게 올리지 않는 임대인에게 양도소득세 감면 혜택을 부여하는 세금 인센티브 제도를 개편한 것이다. ‘착한 임대인’ 제도는 임대 개시 시점에 1가구 1주택자로 공시가격 9억 원 이하에 한해 세제 혜택이 주어졌으나 ‘상생임대인’ 제도는 1주택자 전환 계획을 가지고 있거나 공시가격 9억 원이 넘는 경우에도 적용되는 것으로 대상이 확대되었다. 이와 함께 양도세 비과세와 장기보유특별공제에 부과되었던 2년 거주요건도 면제되었다.³⁹⁾

39) 매일경제(2022. 8. 14.), 전세값 5%만 올린 ‘상생임대인’... “양도세 10분의1로 줄었네”, <https://www.mk.co.kr/news>

임대사업자가 아닌 일반 개인임대인을 대상으로 한 세금 인센티브는 「민간임대주택법」 축소에 따라 임대사업자가 줄어드는 것을 막기 위한 대안이라 할 수 있다. 우리나라에서 다주택자인 개인임대인의 경우 보유세와 양도소득세 등 부동산 관련 세목에 대한 중과세를 통해 간접적 방식으로 임대차계약에 대한 관리와 통제가 이루어지고 있다.

개인임대인에게 부과되는 임대소득과세는 매우 독특한 체계를 가지고 있다. 과세요건이 주택 수에 좌우되며, 월세와 전세의 선택에 따라 세금 부과에서 차이가 발생한다(표 4-19) 참조). 1~3주택자 중 비과세요건에 부합하면 세금을 부담하지 않는다. 1주택은 전세거나 월세인 경우는 공시가격 9억 원 이하일 때만 과세를 하고 있다. 2주택의 경우는 전세일 때 비과세이고, 3주택인 경우는 전세로 보증금이 3억 원 이하이면 비과세하게 된다. 이처럼 전세를 우대하는 과세체계가기 때문에 1~3주택자인 임대인들은 자본이득을 추구하는 경우는 전세 위주로 임대를 하고 비과세를 선택하는 경우가 많다. 이에 따라 아파트는 1주택인 경우는 전세 또는 부분 월세로 하고, 2주택인 경우 전세로 임대를 하고 대신 임대소득세를 내지 않는 선택을 하는 경우가 많다.

임대소득 신고 체계와 전월세 구분의 기준이 정립되어 있지 않은 현재의 제도적 여건 하에서, 이상과 같은 과세체계는 임대사업을 활성화하기보다는 민간임대시장의 조세 회피를 조장하게 된다. 특히 과세당국은 임대소득 파악 체계를 개선하여 소득세 기준에 부합하는 임대소득 과세구조를 확립하기보다는 양도소득세나 증부세 같은 특별한 과세 체계로 이를 대체하려는 경향이 있다. 임대사업 활성화를 위해 외국과 같이 투자세액공제, 상속증여세 감세, 네거티브 기어링 등 다양한 특례제도가 필요하다는 주장(조만 편, 2013, pp. 138-142)도 일리가 있으나 이러한 특례는 표준적 임대소득 과세체계를 정립한 후 정책적 필요성과 효과성에 대한 재정지원 평가를 통해 적용되는 것이 중요하다. 특히 제반의 과세 설계는 전세 임대인에게 유리하게 설계되어 있는 현행 제도를 임대차 형식과 무관하게 동일한 실효세율로 과세될 수 있도록 개선하여야 한다.

/realestate/view/2022/08/717808/(검색일: 2022. 9. 1.)

[표 4-19] 주택임대소득 과세요건 및 과세 방법

과세요건(주택 수 기준)			과세 방법(수입금액 기준)	
주택 수	월세	보증금	수입금액	과세 방법
1주택	9억 원 이하 비과세	비과세	2000만 원 이하	종합과세와 분리과세 중 선택
2주택	과세 과세			
3주택 이상		보증금 3억 원 이상 간주임대로 과세	2000만 원 이상	종합과세

주: 1) 보유 주택 수는 부부 합산하여 계산.
 2) 기준시가 9억 원 초과 주택 및 국외 소재 주택의 임대소득은 1주택자도 과세.
 3) 소형주택(주거전용면적 40㎡ 이하이면서 기준시가 2억 원 이하)은 간주임대로 과세 대상 주택에서 제외.

한편 2022년 이후에는 전월세 신고제가 시행됨에 따라 등록민간임대와 비등록민간임대의 간극을 좁혔음에 주목할 필요가 있다. 전체 임대차계약의 3분의 2를 차지하는 비등록민간임대에 대한 신고제는 등록제와 유사한 효과를 일부 발휘할 것으로 기대되지만, 계약갱신청구권이나 전월세상한제가 입법 취지에 맞게 작동할 것인지는 여전히 미지수이다.

나. 제3섹터를 통한 임대주택 공급 활성화

우리나라 민간임대의 경우 임대차계약을 통한 주거권에 대한 사회적 합의가 취약한 상태에서 출발하였다. 이는 국가가 토지 공급을 독점하고 민간 자본이 자금을 지원하여 주택을 공급한 후 사용 단계에서는 주택을 사유화하는 동아시아적 개발동맹을 통해 형성된 것이다. 그런데 우리나라의 주택 보급률은 이미 100%를 넘어선 한편 신규 택지의 조성이 용이하지 않기 때문에 주거안정화를 위한 임대주택 공급은 사유재산권에 기반한 민간임대주택에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 임대 공급 재고량에서 압도적으로 높은 비중을 차지하는 민간임대주택은 공적 주거권보다 사적 계약의 원리가 우선하는데, 이는 수십 년간의 역사적 경로를 통해 뿌리내린 관념이자 제도라 할 수 있다.

한국 주거체제가 갖는 역사성을 감안할 때 임대차 3법의 시행착오를 단순히 입법적 오류나 패착으로만 돌리기는 어려워 보인다. 즉, 정당사유제의 취약성이나 한시적 계약갱신권 등 임대차 3법의 제도적 한계는 주거권이나 주거복지의 개념을 서구의 사민주의나 조합주의 주거체제로부터 ‘일거에’ 이식하는 것이 가능하지 않음을 방증한다. ‘주

택' 자산과 임대차계약에 대한 사회적 통념은 경제개발 과정에서 주택을 공급하고 점유하는 역사적 시기를 거치며 형성되었기 때문에 이러한 역사성을 무시한 국회의 입법화가 성공하기란 대단히 어렵다고 볼 수 있다.

우리나라 주거체제가 갖는 역사성과 임대 공급의 구조적 한계를 감안한다면 제3섹터 방식을 통한 임대주택 공급을 통해 임대차계약의 공공성과 임차인의 주거권 개념을 점진적으로 확산해 나갈 필요가 있다. 공공과 민간의 중간 형태인 제3섹터 임대주택은 지금까지 시도되지 않은 바는 아니지만 실질적 공급 효과는 매우 미미한 수준에 그쳤다. 사회적기업이나 협동조합이 주체가 된 사회임대주택이나 사회주택은 그동안 중앙정부나 지방정부의 지원으로 시도된 대표적인 제3섹터 공급 모형이라 할 수 있다. 그러나 이러한 저렴한주택(affordable housing) 모형은 대부분 소규모 물량이거나 한시적인 운영에 머물렀기 때문에 장기임대주택의 대안 모델로 주목받지 못하였다. 구체적으로 보면, 기존 국토교통부의 사회임대주택 또는 서울시 조례로 공급된 사회주택의 경우 공급 주체, 재원 조달, 자본 회수 및 재투자, 택지 공급, 임대료 수준, 거주 기간, 운영 기간, 금융 및 조세 지원 등 모든 면에서 충분한 공급량을 확보하기에는 한계가 있었다(이상영 외, 2020, p. 279).

이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선 공급 주체를 사회적 경제 영역으로 한정하지 않고, 일반 기업까지 참여 범위를 확대할 필요가 있고, 참여자 간 네트워킹을 강화해야 한다. 재원 조달 면에서 사회적기업이나 협동조합이라는 사업 주체로 인해 외부 자금 조달과 기금 활용이 어렵다는 점을 해소해 주는 것이 무엇보다도 중요하다. 사회주택 사업의 경우 초기 비용을 분양대금으로 상환하는 일반 영리 부문의 분양주택사업과 달리 장기간 저렴한 임대료를 받는 현금 흐름을 통해 대출금을 상환하는 구조적 제약에 처해 있다. 따라서 사회주택 사업 모형에 대해서는 일정한 공급 규모를 갖출 때까지 공공이 보증하거나 직접 시행한 대출금을 조기에 상환하기보다는 사회주택에 재투자하는 조건으로 자기자본을 먼저 회수할 수 있는 제도적 지원이 요구된다. 이때 발생할 수 있는 도덕적 해이 문제에 대해서는 회수한 자기자본을 공동의 계좌에서 관리하는 등 다양한 방식을 통해 규율해야 할 것이다. 택지 공급에서도 제3섹터 방식의 토지 활용이 가능하도록 토지임대부 임대주택 택지를 저렴한 조성원가에 공급할 필요가 있다.

제3섹터 모형은 공적인 토지와 자금 지원을 통해 임대주택을 공급하므로 임대차계약

의 공공성 수준을 현저하게 강화하는 한편 다양한 임차 수요에 대응하기 위한 시장성을 동시에 확보해야 한다. 임대료의 경우 임대주택의 품질 유지를 위해 연동형 표준임대료 체계를 도입하고, 계약기간은 정당사유제를 통한 장기거주가 허용되어야 한다. 임대주택 운영 기간은 현재는 단기에서 초장기까지 원칙 없이 허용하고 있으나, 최소 30년 이상을 운영 기간으로 설정해야 금융, 조세, 재정 등 공적 지원 제도를 체계적으로 운영할 수 있다.

[표 4-20] 기존 사회임대주택의 문제점과 제3섹터 대안

항목	문제점	대안
공급 주체	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 경제 주체의 영세성, 전문성 부족, 서울시 사회주택에는 중소기업 참여 가능 • 공적지원임대주택에서는 특별한 제약이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3섹터(사회적기업 등) 주체의 운영 및 금융 조달 능력 강화 • 일반 기업의 참여 기회 확대 • 참여자 간 네트워킹 강화
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> • 주식회사나 리츠형과 같은 경우 재원 조달에 유리하나 협동조합형은 법적 제약이 큼 • 사회적 경제 주체의 자체 자금 등 조성이 이루어지지 않아 제한적임 	<ul style="list-style-type: none"> • 협동조합형의 경우 자체 자금 조달과 외부 자금 조달이 가능하도록 법 개정 • 제3섹터 주체의 자체 자금 조성을 지원하여 재원을 활용토록 함
자본 회수 및 재투자 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 장기 저리 금융 지원 없이 임대수익으로만 초기 비용을 충당해야 하는 구조 • PF보증대출 우선 상환으로 재투자자를 위한 자기자본 회수 시점이 늦춰짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 근본적으로는 ‘충분한 장기 저리 금융 지원’ 제도를 도입하되 수요자의 전세 선호 경향과 조율한 현금 흐름 구조 설계 • 일정 단계까지는 재투자자를 위한 자본 회수가 가능한 경과적 제도를 도입하고 재투자 과정 공동 관리
택지 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 토지임대부 위주로 토지 소유자와 사회적 경제 주체가 분리되는 현상으로 장기간 운영에 제약 • 토지임대료 부담 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지임대부의 경우 30~40년 이상 장기 운영이 가능하도록 개편 • 토지임대부 토지를 사회적 경제 주체가 이익을 배분하고, 매입 조건 부여
임대료 수준, 거주 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 시세의 80% 이하 등 조건 부여 • 임차기간은 6~7년 수준 	<ul style="list-style-type: none"> • 연동형 표준 임대료 체계 도입 • 다양한 거주 기간을 인정하고, 장기 거주 가능하도록 기준 확립
운영 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 운영 기간이 제한적(6~40년) 	<ul style="list-style-type: none"> • 최소 30년 이상
금융 및 조세 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 저리 융자, 주택도시기금 지원 • 공적지원임대주택의 경우 조세 및 용적률 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 제3섹터 주체의 경우 자체 보유에 한계를 고려하여 운영 중심인 경우와 보유로 구분하여 지원
법체계	<ul style="list-style-type: none"> • 「민간임대주택법」에 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 「제3섹터임대주택특별법」 별도 입법

자료: 이상영 외(2020), p. 279에서 수정 인용.

제3섹터 임대 공급 모형은 보수주의나 사민주의 주거체제에서는 사회적 협동조합이나 사회적기업 등이 국가를 대신해 소위 '사회적 임대인'(social landlord)의 역할을 담당한 것이다. 사민주의 주거체제는 길게는 100년 이상의 사회적 합의를 통해 확립되었다. 보수주의나 자유주의 주거체제에서는 사민주의와 같은 사회적 합의의 산물은 아니지만 수십 년간 정부와 민간이 공동 협력하는 정책적 실험을 거쳐 제3섹터 공급을 위한 주체가 육성되고 저렴한 임대주택 공급을 위한 지원 체계가 만들어졌다. 우리나라의 임대주택시장 역시 현재와 같은 다중 구조를 극복하고 네덜란드나 독일과 같은 단일모델로 진화하기 위해서는 공공성 높은 장기 임대주택 재고량 확보를 위한 다양한 전략이 요구된다.

전술한 바와 같이 우리나라는 임대차시장이 민간임대 중심으로 이미 공고하게 구축되어 있는 상태이다. 따라서 제3섹터와 같은 대안적 전략이 성공하려면 다른 주거체제와 비교할 때 중앙 및 지방정부와의 긴밀한 협력관계, 일관성 있는 지원 체계를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다.

제5장

주거안정화를 위한 부문별 과제

제1절 공급 측면의 정책 과제

제2절 점유 측면의 정책 과제

제3절 임대차시장의 정책 과제

제 1절 공급 측면의 정책 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주거안정화를 위한 정책 과제는 개별 정책이 작동하는 제도적 맥락, 즉 주거체제를 이해함으로써 체계적이고 일관성 있는 도출이 가능해진다. 이하에서는 본 연구를 통해 분석한 주거체제의 맥락에서 주거안정화를 위한 공급 측면의 정책 과제를 도출하였다.

1 수요 맞춤형·운영 중심의 공급 모델과 공급 주체 간 협력체계의 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 맞춤형·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 거주할 수요자를 위한 서비스보다는 공급자 측면에서의 사업성이 사업을 견인하는 동인으로 작용하였다. 수요 맞춤형 공급 모델의 경우 운영 단계의 주거서비스와 결합하는 방식을 활성화하되, 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 한계에서 얻은 교훈을 적극적으로 반영해야 한다. 특정 주체를 통한 주

택 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.

2 토지와 금융 부문의 과제

토지의 경우 향후 신규 택지개발의 비중보다는 정비사업을 통한 주택 공급의 비중이 계속 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 기대던 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 조합 중심, 용적률 상향 중심 방식에 근거한 개발동맹의 이해관계가 주로 작동하고 있다. 앞으로는 이를 극복하고 돌봄, 기후 대응 등의 미래 과제에 대비하면서도 사업성을 확보할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 용적률 증가를 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 지원이 요구된다. 공급자가 장기 저리 공급자금융을 통해 소비자의 장기 저리 소비자금융과 함께 주택 공급재원을 부담함으로써 생산자와 소비자가 주택 공급 과정에서 경기변동 시의 위험과 책임을 공유할 수 있다. 위험과 책임의 공유는 주택 공급 과정에서 발생하는 불확

실성에 따른 위험의 대부분을 소비자가 부담하는 불공정을 정상화하는 방안일 뿐만 아니라 주택의 품질 개선과 공정 효율화에도 기여할 것으로 기대된다.

자금동원 여력이 낮은 소비자의 경우 공공의 지분 투자가 대안이 될 수 있으며 이에 대해서는 다음 절에서 다루도록 한다. 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 공공분양을 위한 주택을 공급하는 것을 가능하게 한다. LH나 지방정부 등 공공 부문의 주체가 주택 공급을 담당하였음에도 불구하고 민간의 시장 참여자와 같은 이윤 추구 행위가 계속해서 발생하는 것을 몇몇 행위자의 개별적 일탈로 치부해서는 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 사회주택은 사업의 안정성과 현금 흐름이 개선되고, 민간 부문은 ‘깡통전세’의 위험 요소를 줄여 나갈 수 있다.

제2절

점유 측면의 정책 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 민간임대시장의 대표적 계약형태인 전세제도에 대해 전망하고, 대안적 점유 형태로서 국토교통부가 제시한 ‘공공자가’의 세 가지 유형을 소개한다.

1 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 줄어던 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 제도적 지원이 상당한 역할을 하였다. 전세제도는 최근의 집값 급등기에 부동산 정책을 무력화한 데다 가계부채 급등의 원인이 되었으며, 집값 하락기에는 깡통주택, 역전세난 등 임차인의 주거불안과 자산 손실 가능성을 높이는 등 부정적 측면이 크게 부각되고 있다.

통상적인 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 규제 성공 덕분이든, 어떤 이유

로든 주택가격이 증장기적으로 안정 국면에 접어들게 된다면 임대인 입장에서의 전세 계약에 대한 경제적 유인과 전세계약의 작동 근거가 사라지게 된다. 더구나 도시화의 성숙으로 신규 택지개발이 어려워지거나 추가적인 주택 공급이 정체된다면 ‘목돈의 투자처’가 사라지게 된다. 결과적으로 장기적 관점에서는 전세보증금의 투자처가 줄어들어 따라 향후 순전세의 비중은 점진적으로 축소될 것으로 전망된다. 따라서 전세계약은 그 자체로도 점진적 감소가 예상되기도 하지만 정책적 측면에서의 출구 전략이 모색되기도 한다.

금융자산이 희소한 시기에 정착한 전세제도가 다양한 환경 변화에 의해 점차 소멸되고 우리나라의 임대차계약 유형이 월세 중심으로 전환된다면, 시장 구조의 연착륙을 위해서는 월세 가구를 중심으로 임차가구 지원정책을 재설계할 필요가 있다. 현재의 전월세전환을 하에서 전세에서 월세로의 직접적 전환은 임차가구가 부담하는 주거비의 상승을 의미한다. 전세에서 월세로 전환하는 데 따른 주거비 격차를 줄이기 위해서는 현행 전세자금 대출 중심의 임차인 지원에서 월세 지원으로 정책을 전환시켜야 한다. 주거중립성 관점에서 이는 월세의 순지출비용과 전세 대출 이자 간의 차이를 줄이고 이를 위해 전세자금 대출 이자 경감 등 금융 지원에 치우친 정책적 지원에서 주거비보조를 위한 주거급여로 정책의 중심축이 이동해야 함을 의미한다.⁴⁰⁾

2 토지임대부 주택의 문제점

공공이 토지를 소유하고 민간이 건물을 소유하는 토지임대부 주택은 이미 시범사업도 진행된 바 있지만 이하에서 설명하는 요인으로 인해 기존의 주택 점유방식을 대체하는 정책적 대안이 되기에는 한계가 있다. 건물은 시간의 경과에 따른 노후화로 감가상각이 발생하는 자산이다. 토지임대부 분양주택 소유자의 경우 토지임대료를 월세로 지불하면서도 시간이 지남에 따라 건물 지분의 가치는 점차 줄어드는 구조이다. 보유한 건물가치의 원금이 보전되지 않기 때문에 토지임대주 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,

40) 다만, 주거비 지원의 적정 규모 문제나 재정 확대의 적절성, 월세 지원 시 임대료 상승의 문제에 대해서는 별도의 대책과 연구가 필요하다.

그럴 여력이 없다면 노후 주택에서 거주할 수밖에 없는 고착화 문제가 생긴다.

더구나 현재의 소비자금융 패러다임에서 토지 지분이 없는 건물 소유자에게는 담보 대출을 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 문제점들을 보완하고 토지임대부가 전세에 비해 열악한 '반전세'로 여겨지지 않도록 하기 위해 토지임대료를 시세보다 낮추거나, 지상권 등 별도의 근거를 마련하여 건물가격을 유지하거나 높이는 등 물리적 건물에 대한 권리 이상을 보장하는 장치가 도입된다면, 결과적으로는 아래에 서술할 (토지 지분과 건물 지분을 수직적으로 나누는 것이 아니라 토지와 건물의 가치를 합산한 후 수평적으로 지분을 나누는) 지분공유형 주택과의 차별성이 사라진다. 따라서 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 1회성으로 상징적인 액수만 납부하기에 월세 수준의 토지임대료 납부가 아니며, △국공유지의 비율이 높아 이사를 갈 경우에 다른 집들도 유사한 조건이며, △지상권 문제가 정리되어 있고, △연금과 유사한 방식의 별도 주택금융이 작동하고 있다는 점 등에 유념할 필요가 있다.

3 전세 수요 흡수를 위한 대안: 지분공유형 주택

‘공공자가’는 전세와 유사한 비용으로 주거안정을 누릴 수 있는 주택 공급 모델로 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 분양

하는 주택”으로 2021년 7월 20일 동법 개정을 통해 그 법적 근거가 마련되었다(제2조 정의 1의 5).

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 연구에서는 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 장점을 상술하면 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 임대무기간 이후 재계약이 보장되지 않으므로 주거불안정성 문제에서 완전히 자유로울 수는 없으며 전세 사기나 깡통전세를 포함한 보증금 미반환의 리스크 또한 상존한다. 이에 비해 지분공유형 주택은 공공이 언제나 환매를 보장하므로 원금 미반환 리스크가 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 되는 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 정책적 결정에 따라, 주택가격이 떨어지더라도 건설 원가 이상이 유지되면 공공 지분을 소유한 공공사업자의 경우 퇴거자의 원금은 보장하도록 설계할 수도 있다. 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 입장에서는 여전히 건설 원가보

다 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 분담하고 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 공기업의 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.

[표 5-1] 전세, 지분분리형 토지임대부와 지분공유형 주택 비교

	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 부과 가능, 사유재산권 침해 논란	민법상 공유지분권자 권한 행사 사유재산권 침해 논란 없음

자료: 최경호(2022), p. 2 일부 수정.

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 분담하는 지원방식을 고려해 볼 수 있다.

지분공유형 주택 모형 외에 임대차 부문 전반의 주거안정을 위한 제도 개선을 위해서는 표준임대로 제도와 주거보조비 확대, 계약갱신권 또는 계속 거주와 관련된 제도 및 주거 품질에 대한 감독 제도의 정비 등이 이루어져야 한다. 주거보조비 확대는 공공주택 부문 개혁과 민간임대차 부문과의 간극을 줄여 전체 임대 부문의 단일모델화를 도모할 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. 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 주거비보조액을 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 사안이다. 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.⁴¹⁾

41) 한국은행의 발표에 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 '갭투자'로 주택을 구입한 임대인의 입장에서는 사인 간 거래를 통한 부채이다. 따라서 주택가격이 급락하는 시기에는 '강동전세'로 인한 임대인의 채무 불이행이 금융권의 신용위기로 확산되는 위험을 키우게 된다. 이러한 점에서 전세 대출과 신용위기의 구조는 사실 저소득층에게 무조건 주택신용을 제공한 미국의 서프프라임 모기지과 유사해 보인다(이선화, 2022에서 발췌)

제3절 임대차시장의 정책 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

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. 이 절에서는 주택임대차 3법이나 「민간임대주택법」 등 임대차시장의 공공성 확보를 위한 규제 제도와 관련한 개선 과제에 대해 논의하고자 한다.

첫째, 임대차시장의 이상적인 상황은 임대차계약의 다양한 형태가 하나의 단일한 시장을 이루는 것이라 할 수 있다. 이는 임대차계약의 공공성 확보를 위한 제도 개선이 시장이나 계약의 역학관계에 따라 다층화되는 것이 아니라 단일 시장에서 효율적으로 작동하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 점유 형태의 장기적 균형을 추구할 필요가 있다. 우리나라의 주택 점유 형태는 2025년까지 자가 60%, 민간임대 30%, 공공임대 10% 비율이 유지될 것으로 예상된다. 공공임대의 비율이 10% 미만이면 민간임대의 가격 변동성에 대한 버퍼 역할을 충분히 감당하기 어렵다. 이 비율은 국토교통부의 임대주택 공급계획에 따라 달성 가능한 수치이기는 하지만 공급의 안정성을 위해서는 제3섹터 등 다양한 모형을 통해 공공의 통제하에 움직이는 임대주택의 비중을 유지할 필요가 있다.

둘째, 기존 주택임대 관련 법안 중 주택임대차 3법을 개선할 필요가 있다. 계약갱신 청구권은 1회에 한정되고 집주인의 일방적 거부권을 인정하는 방식으로는 주거권 확보라는 제도의 취지를 살리기 어렵다. 이를 해결하기 위해서는 1회가 아니라 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도의 재설계가 필요하다. 또한 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, 이를 계약갱신 청구권에 결합하기보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 전월세상한에 대한 기준도 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 대상 가구는 확대할 필요가 있다. 선진국의 주거체제에서 주거급여는 공공임대의 대안적 성격을 띠면서 모든 주거체제에서 그 비중이 높아지고 있다. 따라서 공공임대만이 아니라 주거급여를 주거복지의 보조적 수단으로 정착시킬 필요가 있다.

우리나라의 경우 주거급여는 공공임대와 주거급여 간의 역할 분담에 대한 자리매김 없이 시행된 측면이 있다. 즉 공공임대와 주거급여라는 두 가지 주거복지 지원 정책이 각각 독립적으로 제도화된 결과 지원대상의 중복성, 통합재정적 관점의 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다. 주거복지 제도의 비효율성을 해소하기 위해서는 공공임대의 경우 다양한 유형으로 난립되어 있는 공급 모형을 통합하여 하위소득계층의 접근성을 용이하게 함으로써 주거복지의 수평적·수직적 형평성을 제고할 수 있어야 한다. 주거급여의 경우 예산과 수혜계층의 확대도 중요하지만 그와 함께 공공임대와의 중복 수급 문제, 자가거주 저소득층에 대한 주거급여와의 형평성 문제 등을 해결할 필요가 있다.

다섯째, 임대주택의 양적 문제 해결 못지않게 질적 문제의 해결이 중요하다. 인구 감소와 주택 공급의 지속적 증가, 재정 문제 등으로 인해 대부분 선진국에서 주택정책의 관심사는 양적 과제에서 질적 과제로 이동하고 있다. 우리나라 역시 머지 않은 미래에 유사한 정책적 요구가 대두할 것으로 예상된다. 주택의 질적 제고를 위한 주요과제로는 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등이 있다.

제6장

결론

제1절 요약 및 시사점

제2절 추후 연구 과제

제 1절 요약 및 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구감소, 초고령화 및 1인 가구의 증가, 저성장 시대의 도래 등 주거 패러다임과 연관된 정책 환경의 변화에도 불구하고 정부의 주택정책은 경기변동에 따라 규제의 완화와 강화를 반복할 뿐 주거안정화에 대한 종합적 시각과 중장기적 발전 방향에 대한 비전은 찾아보기 어렵다. 주택 공급부문의 정책 기조는 여전히 과거 패러다임, 즉 지속적 도시화와 인구증가, 대출 기반 금융구조 및 집값의 상승을 전제로 하는 대규모 민간분양 사업에 치중되어 있다. 주택 점유부문에서는 2020년 주택임대차 3법 개정을 통해 임차인의 주거권 강화를 모색하였다. 그런데 국민 주거안정을 취지로 시행한 새로운 제도는 한국의 임대차시장에서 다중가격 구조라는 의도치 않은 왜곡을 초래하였다. 이러한 결과는 사적 계약에 대한 규제가 시장의 구조, 역사적으로 형성된 다양한 제도와 규범에 따라 각기 다른 결과를 초래할 수 있다는 점을 간과한 결과로 풀이된다.

본 연구는 우리나라에 필요한 주택공급 전략과 임대차시장 안정화 방안을 제시하기 위해 주거체제론(housing regime)의 관점에서 한국의 주택문제를 분석하고 제도 개선 방안을 모색하였다. 주택문제에 있어 ‘체제론’이란, 주택의 공급과 점유(사용)를 둘러싼 다양한 제도적 요소들이 갖는 경로의존적 특성과 상호연관성을 강조하는 접근법이라 할 수 있다. 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.

주거체제론을 기초로 한국의 특수성에 맞는 정책 대안을 구상하고자 본 연구에서는 서로 다른 체제에서의 주택 공급과 임대차시장의 성격을 살펴본 후 현 단계 우리나라에 필요한 주택 공급 전략과 임대차시장 제도개선 과제를 도출하였다. 또한 공급 시스템과 점유 시스템, 정책의 거버넌스를 연계하는 구조적 시각에서 한국 주거체제의 특성과 구조, 역사적 진화과정을 분석하고, 이를 통해 주거안정을 위한 주거체제 개선과제를 제

안하였다.

본 연구에서의 주거체제론은 크게 공급체제와 점유체제, 공급과 점유가 매개되는 연결고리로 구성된다. 공급체제는 토지와 금융의 조달방식이 주를 이루며 점유체제는 자가소유 외에 한국에 고유한 전세제도의 역할을 중심으로 분석을 진행하였다. 이러한 틀에 따르면 한국 주거체제의 역사적 전개 과정은 크게 세 개의 시기로, 즉 1980년대까지의 국가 주도의 시기, 1990년대 초반 이후 개발동맹의 역할이 부상한 시기, 기존 주거체제에 균열이 발생하면서 새로운 대안의 필요성이 커지기 시작한 2010년대 중반 이후의 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 포디스트적(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 거버넌스는 아직도 그 기본 틀은 유지되고 있다.

다음으로 개발동맹 시기에는 재건설·재건축 조합이 계획과 거버넌스에서 중요한 역할을 담당하게 되었다. 금융 조달과 관련해서는 건설회사와 조합원의 자본이 투입되면서 이전의 ‘자원 동원형’ 금융 구조에 일부 변화가 초래되었고, 이에 따라 계획 주도권에도 변화가 발생하였다. 또한 모기지론 등 주택담보 대출과 전세보증금 대출이 제도화함에 따라 은행의 역할이 확대되었으며, 이는 주택금융의 질적 변화를 가져왔다. 이 시기에 형성된 금융 조달의 구조는 ‘시세차익 의존형’으로 인구구조 변화나 저성장 등 요인으로 주택가격의 지속적 상승을 기대하기 어려운 경우 지속 가능성이 떨어지게 된다.

2010년대 중반 이후는 인구증가·도시화·경제성장이라는 기존 주거체제의 전제조건이 변화하면서 과거로부터 이어져 오던 공급 모형이 한계와 균열을 맞이하게 된 시기이다. 한국의 대표적 주택 공급 모형은 공공이 주도하는 신도시 개발과 민간 소유자가 중심이 된 기존 주택에 대한 정비사업으로 구분된다. 여기에 더해 최근에는 민간과 공공이 공동 설립한 법인을 통한 민관 합동 개발 방식이 존재한다. 각 모형은 추진 주체나 개발 방식의 차이에도 불구하고 공통적인 한계에 직면하였는데, 공교롭게도 2021년 3월의 ‘LH 사태’, 2022년의 ‘둔촌주공 사태’, ‘대장동 사태’ 등 최근 아파트 공급 과정에

서 발생한 일련의 사태들은 각 모형에서 모순이 발생하는 구조를 단적으로 보여주고 있다. 대량생산-대량소비의 포디스트 공급 모형이 갖는 취약성이 드러남에 따라 2010년 대 중반 이후 포스트-포디스트적 공급 모형에 대한 관심이 커지게 되었다. 포스트-포디스트 모형은 소량-다품종 및 수요 맞춤형으로 주택을 공급하기 위한 중소기업 토지 단위의 정비 모델을 의미한다. 이러한 공급 방식은 새로운 주택 수요에 대해 신속하면서 맞춤형으로 대응할 수 있다는 점에서 일차적 의의가 있다. 그 외에도 정비사업의 소규모·순차적 진행은 대규모 단지가 동시에 노후화되는 상황에서 개발에 따른 전월세난을 완화한다는 점에서도 중요하다. 이에 따라 대안적 토지 확보 방식이나 '시세차익 의존 탈피형 금융 구조'가 서울시 사회주택이나 도시재생, 소규모 주택정비사업 등을 통해 시도되었다. 그러나 새로운 공급 모형에 대한 정책 실험은 아직 일부 정책 전문가들에 의해 모색되고 있을 뿐 시장에서의 수용성이나 파급력은 낮으며 물량적 측면의 실적도 아직 미미한 수준이다.

한국 주거체제가 갖는 구조적 한계와 새로운 정책환경을 종합적으로 고려한 결과 본 연구는 금융지원 체계, 주택 공급 모형, 민간임대차시장 제도 개선 및 주거급여 등 분야에서 다음과 같은 전략과제를 도출하였다.

첫째, 주택 정비사업에서 장기 저리형 주택금융 지원 체계를 구축해야 한다. 미래의 주택 공급은 신규 택지개발의 비중이 줄어들고 정비사업의 중요성이 커질 것으로 전망된다. 사업성, 토지의 효율적 이용 및 주거환경 정비 등을 고려하면 개별 필지 차원의 철거 후 신축보다는 저층 주거지 정비사업과 대규모 공동주택 단지 정비사업을 중심으로 한 대안이 마련되어야 한다. 그런데 현재의 정비사업은 용적률 상향과 주택가격 상승에 기대 모형인데, 주거 수요를 결정하는 주요 변수를 살펴보면 미래 주거체제에서 이러한 모형은 지속하기 어려울 것으로 전망된다. 일반분양 수익으로 사업성이 결정되고 이 과정에서 민간의 이해당사자들이 개발동맹을 형성하는 체제를 탈피하기 위해서는 향후 주거서비스의 핵심 키워드라 할 수 있는 제로에너지 주택화 사업과 돌봄 등 주거서비스 고도화를 위한 투자 유인을 높이는 것이 중요하다. 운영 단계 주거서비스 제공자들이 투자에 참여하도록 하기 위해서는 장기 저리의 금융 조달을 통해 투자를 지원하고 지속 가능한 공급자금융 구조와 이와 연계된 소비자금융 구조를 만들어야 한다. 또한 주택 수요자, 제도권 금융, 생산자가 책임을 분담할 수 있도록 주택 금융의 제도적

개편이 요구된다. 장기 저리의 주택금융을 지원받은 주택 공급자와 소비자가 주택 공급 재원을 분담한다면, 주택 공급 과정에서 발생하는 경기변동에 따른 위험과 책임 역시 공유 가능하다. 위험과 책임의 공유는, 주택 공급에 따른 불확실성과 위험의 대부분이 소비자에게 전가되는 불공정 문제를 일부 해소할 수 있을 뿐만 아니라 주택의 품질 개선과 공정 효율화에도 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 공공 부문과 비영리 민간 부문이 주체가 된 임대주택 공급 역시 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 공급 모델이 관건이다. 장기 저리 공급자금융은 공공 부문이 교차보조를 위한 영리사업의 압박에서 벗어나 장기 저리 할부 판매(지분적립 등)를 통해 저렴한 가격으로 공공주택을 공급하는 것을 가능하게 한다. LH나 지방정부 등 공공 부문의 주체가 주택 공급을 담당하였음에도 불구하고 민간의 시장 참여자와 같은 이윤 추구 행위가 계속해서 발생하는 것을 몇몇 행위자의 개별적 일탈로 치부해서는 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 사회주택은 사업의 안정성과 현금 흐름이 개선되고, 민간 부문은 '깡통전세'의 위험 요소를 줄여 나갈 수 있다.

셋째, 주택 공급과 점유의 매개고리로 작동하는 전세제도 역시 지속 가능성이 낮으며 주거의 안정성을 위해서는 새로운 대안을 통해 대체될 필요가 있다. 본 연구는 주택의 사용자와 공급자가 지분을 공유하는 '지분공유형' 주택 모형을 대안으로 제안하였다. 구체적으로 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 부여하는 모형을 제시하였다. 지분공유형 주택의 장점은 우선 매매가격의 50%에서 70~80%를 지불해야 하는 전세보다 초기 부담이 적다는 점이다. 둘째, 임대의무기간 이후 재계약이 보장되지 않는 전세계약에 비해 주거안정화에 기여한다. 셋째, 전세 사기나 깡통전세와 같은 보증금 미반환 위험이 상존하는 전세와 달리 공공이 환매를 보장하므로 원금 손실 위험에서 자유로우며 환금성 측면에서도 우

월하다. 넷째, 지분공유형 주택은 투자 이익을 나누고 손실은 분담한다는 점에서 단순 보증금인 전세에 비해 유리하다. 나아가 주택가격이 하락하더라도 건설 원가 이상이 유지되면 공공 지분을 소유한 공공사업자의 경우 퇴거자의 원금은 보장하도록 설계함으로써 투자 지분에 대한 안정성을 강화하는 것도 가능하다. 정책적·정치적으로는 시세가 건설 원가 이하로 떨어질 경우에만 실질적으로 손해를 분담하고 그 이전에는 공공이 정책적으로 원금을 보장해 주더라도, 공공의 경우 재무적 차원에서는 다시 초기 분양가 이상으로 회복하는 시점 이후까지 장기보유가 가능하다. 이러한 설계방식은 입주자가 지불한 보증금이 장부상 ‘부채’가 되는 ‘공공전세’와 달리 공기업의 재무구조 건전화에도 기여할 수 있다. 끝으로, 소비자금융 측면에서 지분공유형 주택은 자금 수요자와 금융기관 모두에게 유리하게 작동할 수 있다. 민간 입주자가 필요로 하는 초기 비용이 주택가격의 50% 수준이므로 차주 은행 입장에서는 LTV 관리가 용이할 뿐만 아니라 공공이 환매를 보증하므로 금융 부실의 위험에서도 비교적 자유롭다. 필요자금의 규모가 줄어들고 대출 상환의 리스크가 감소함에 따라 주택금융 수요자는 이전에 비해 보다 유리한 조건으로 자금을 조달할 수 있게 될 것이다.

넷째, 임대차시장을 통한 주거안정화를 위해서는 다음과 같은 제도 개선과제를 도출하였다. 우선 정부의 주거안정화 정책이 전체 임대차시장의 변동성을 효과적으로 흡수하고 다양한 층위의 임대차시장이 단일시장으로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 공공의 통제하에 움직이는 임대주택의 비중을 최소한 10% 수준에서 유지할 필요가 있다. 이 목표는 국토교통부의 임대주택 공급계획에 제시되어 있기는 하지만 목표의 안정적 달성에는 제3섹터 등 다양한 모형을 활용할 필요가 있다. 둘째, 주택임대차 3법에서 계약갱신청구권은 1회에 한정되고 집주인의 일방적 거부권을 인정하는 방식으로는 주거권 확보라는 제도의 취지를 살리기 어렵다. 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도를 재설계하고 임대인의 재산권과 임차인의 주거권에 다툼이 발생하는 경우 분쟁조정 제도가 실효성있게 작동할 수 있도록 제도적 장치가 보완되어야 한다. 전월세상한제는 가격상한제가 필요한 일부 대도시 지역의 노후 주택에 한정하고, 이를 계약갱신청구권에 결합하기보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 전월세상한에 대한 기준도 유연하게 수정하여 5%로 일률 적용하는 경직성을 탈피할 필요가 있다. 셋째, 임대사업자 관리를 위해서는 법의 강제력과 규제의 구속력 측면에서 「민간임대주택법」이 훨씬 강력하다. 따라서 장기매입임대아파트를 포함하여 동법의 적용을 받

는 임대사업자 대상을 확대하고 장기적으로 주택임대차 3법과 「민간임대주택법」을 통합하는 방안을 마련할 필요가 있다. 넷째, 주거급여를 주거복지의 보조적 수단으로 정착시키기 위해 급여 대상을 확대하는 한편 공공임대와 통합적인 설계가 요구된다. 공공임대와 주거급여 정책은 각각 독립적으로 제도화된 결과 지원대상의 중복성, 통합재정적 관점의 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 주거급여 정책의 경우 예산과 수혜계층의 확대도 중요하지만 공공임대와 중복 수급 문제, 자가거주 저소득층에 대한 주거급여와의 형평성 문제 등을 해결해 나가야 한다. 다섯째, 임대주택의 양적 문제 해결 못지않게 질적 문제의 해결이 중요하다. 주택의 질적 제고를 위한 주요과제로는 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등이 있다.

다만 주거체제 시기 구분에서 언급한 바와 같이 우리나라는 새로운 정책환경의 대두와 공급 모델의 필요성에도 불구하고 아직 고도성장기 이후의 국가 중심성 및 (주택가격 상승에 기대어 개발 이익을 공유하는) 국가와 결합한 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 구성요소들 뿐만 아니라 수십 년간 고착화된 '주택 사다리'에 대한 강력한 기대심리 등이 결합하여 작동한다. 따라서 주택의 공급과 소비에 관여하는 다양한 경제주체 가운데 어느 한쪽의 의지만으로는 주거체제가 작동하는 기제를 일거에 바꾸기는 어렵다. 본 연구에서 제안하는 주거안정화 전략은 어느 하나의 정책으로 완성된다기보다는 다양한 대안들이 시장에서 수용·확산되는 사례가 누적됨에 따라 성공할 수 있다. 이러한 과정을 통해 과거로부터 형성된 주거체제가 점진적으로 새로운 정책환경에 부응하는 지속가능한 주거체제로 전환될 수 있을 것이다.

제2절 추후 연구 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 주거체제론적 관점에서 한국의 공급체제와 점유체제에 대한 거시적 분석과 함께 기존 체제의 한계를 극복하기 위한 미시적 과제를 살펴 보았다. 그러나 연구 범위의 제한으로 인해 중요한 몇 가지 이슈에 대해서는 집중적으로 다루지 못하였다. 주거체제적 관점의 대안 구성을 위해 추후에 보다 구체적으로 분석되어야 할 주제는 다음과 같다.

첫 번째, 정비사업의 전개과정과 내용에 대한 보다 상세한 분석과 연구가 요구된다. 한국 주거체제 전개 과정에서 '개발동맹'의 부상은 정비사업을 중심으로 작동하는데, 정비사업을 통해 새롭게 변모한 주거단지가 어떠한 동학과 동인으로 기존 주거체제에 반작용을 가하게 되는지는 앞으로의 주택정책 설계에서 매우 중요한 요소로 부상할 수 있다. 본 연구는 과거의 모델이 「택지개발촉진법」의 포디스트적 생산과 소비 방식에, 현재의 모델이 포디즘적 방식의 연장선에서 「도시 및 주거환경정비법」을 토대로 움직인다고 보았다. 따라서 당면한 문제를 포스트-포디스트적 방식으로 해결하기 위해서는 재건축·재개발 등 정비사업의 작동 원리와 이렇게 형성된 주거 유형이 기존의 시스템에 미친 영향 등에 대한 보다 완결적 분석이 수행될 필요가 있다.

두 번째로 본 연구에서 대안으로 제시한 정책에 대한 세부적 모델링이 요구된다. 예컨대 점유 부문의 대안으로 제시한 지분공유형 주택이나 사회주택 등은 최근 더디게나마 다양한 정책 실험이 시도되었다. 이러한 시도의 성과와 한계, 장점과 단점을 세세하게 정리하고 분석한다면, 향후 누적된 사례를 통해 보다 성공적인 대안을 설계하는 데 기여할 수 있을 것이다.

세 번째, 본 연구에서는 주거체제의 전개과정에 대해서는 각 구성요소들이 갖는 관계와 상호성, 기존 요인들이 새로운 주거체제로 전화하는 방식 등을 세부적으로 설명하였으나 정책적 대안으로 제안한 요소들의 상호성에 대해서는 충분히 논의하지 못하였다. 즉, 과거 체제에 대한 거시적 분석과 달리 새로운 정책에 대한 대안은 주거체제의 특성

을 고려하기는 하였으나 다소 미시적 수준에 머물렀다. 주택 문제를 통합적이고 거시적으로 접근하고자 하는 본 연구의 주제의식에 비추어 보면, 미래 정책환경의 전개 방향을 몇 가지 시나리오로 나누어 주거체제의 전환을 전망해 보는 작업이 의미가 있을 것으로 생각된다. 이때 주택 부문의 전략과제는 시나리오별로 개별 정책을 도출하는 것에 머물지 않고 개별 정책을 대안적 정책 패키지로 구성하는 작업이 될 것이다. 이와 같이 향후 연구에서는 전략적 대안을 주거체제의 거시적 전개 방향과 결합하여 전망함으로써 주거체제 연구의 완결성을 높일 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내 문헌
2. 외국 문헌
3. 정부 문헌 및 통계
4. 언론 보도자료

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국내 문헌

- 강창보·김여선(2014), 「일본 차지차가법에 대한 고찰」, 『법과 정책』, 제20권 제2호, 법과 정책연구원, 1-24.
- 김경환(2011), 「전월세 상한제 도입에 대한 정책제언」, 부동산시장 동향분석, 2/4분기, 한국개발연구원, 68-78.
- 김경희·이상영(2022), 「주택 임대차 3법의 문제점과 대안 탐색」, 『동향과 전망』, 제114호, 한국사회과학연구회, 9-42.
- 김기태(2021), “‘주거사다리’라는 신화, 주거정책의 사각지대를 만들다”, 프레시안, 2021. 8. 6. (https://www.pressian.com/pages/articles/2021080611_193405552)
- 김동우(2019), 『투에이스의 부동산의 절세기술』, 서울: 지혜로.
- 김명수(2018), 「한국 주거문제의 구조적 기원(1970~1985): 자원동원형 주택공급연쇄와 그 내부 긴장」, 『공간과 사회』, vol.28, no.2, 통권 64호, 158-205.
- 김명엽(2012), 「전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구」, 『부동산학보』, 제48호, 한국 부동산학회, 177-194.
- 김성환(2022. 6.), 「2022년 하반기 주택부동산 경기전망」, 한국건설산업연구원.
- 김수진·최경호·전성제·허윤경·박미선·김남정·강명수·장용동·김덕례·최은희(2020), 『주거복지 해외에 길을 묻다』, 한국주거복지포럼. 한국주거복지포럼 총서2, 서울: 씨아이알.
- 김수현(2013), 「동아시아 주택정책 모델 논의와 시사점 - 자산기반 복지 논의를 중심으로-」, 『주택연구』, 제21권 2호, 한국주택학회, 93-118.
- 김영학(2020), 「주택임대차에 있어 임대인의 보호에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위.

- 김정렬(2019), 「미국 주택임대차 규제제도 특성과 시행효과 분석」, 가천대학교 박사학위.
- 김진유(2017), 『전세』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김학환(2014), 「일본에서의 차임증감청구권에 관한 고찰」, 『대한부동산학회지』, 제32권 제2호, 대한부동산학회, 121-143.
- 남원석(2009), 「전후 일본 주택정책의 성격변화: 복지체제론의 관점에서」, 『주택연구』, 제17권 제4호, 한국주택학회, 153-181.
- 남원석(2014), 「한국 공공임대주택의 미래」, 『공간과 사회』, 제24권 제2호, 한국공간환경학회, 136-177.
- 노승철·이희연(2009), 「주거이동을 통한 주거 불안정성 변화에 관한 연구저소득층을 대상으로 하여」, 『한국경제지리학회지』, 제12권 제4호, 한국경제지리학회, 507-520.
- 박상현(2017), 「주택임대차의 존속보호와 전월세인상률 상한제에 관한 연구」, 『부동산학보』, 제71호, 한국부동산학회, 244-258.
- 박신영·김옥연·김우석·신지윤·박지연·이풍영·정재은·정상규·이종만(2009), 『재개발, 재건축 사업의 개발이익 환수방안 연구』, 과천: 국토해양부.
- 박신영(2013), 「주택바우처 도입에 따른 대안과 문제점 검토: 지속가능한 주거복지를 위하여」, 『부동산포커스』 제63권(2013. 8) 한국감정원 부동산연구원 39-48.
- 배선훈(2020), 「‘아파트지구’ 초기 계획 지침 분석을 통한 1970년대 단지계획 기법 연구 - 영동아파트지구종합개발계획의 사례분석을 중심으로」, 『도시설계』, 21(6), 한국도시설계학회지, 35-48.
- 백영규·임하나·최창규(2013), 「전세 계약의 레버리지 가설과 운용소득 가설의 검증- 일반 및 재건축 아파트먼트와 오피스텔 하부시장에 대한 실증분석」 『부동산학연구』, 19(3), 한국부동산분석학회 27-43.
- 손정목(2003), 『서울도시계획이야기 4』 서울:도서출판 한울.
- 신진욱(2011), 「국제비교 관점에서 본 한국 주거자본주의 체제의 특성」, 『동향과 전망』, 제81호, 한국사회과학연구회, 113-156.
- 신진욱·이은지(2012), 「금융화 시대의 주택체제 변동의 네 가지 경로」, 『경제와 사회』, 제95호, 218-253.

- 양재진(2004), 「한국의 산업화시기 숙련형성과 복지제도의 기원」, 『한국정치학회보』 38(5) 85-103
- 오근상·오문현·김은영·남진(2013), 「서울시 소득계층별 주거 상·하향이동에 관한 연구」, 『국토계획』, 제48권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 127-144.
- 유경준(2022), 『등록임대주택과 일반주택의 임대료 차이 비교분석 보고서』, 국민의힘 부동산공시가격검증센터.
- 유기현·서순탁(2015), 「신제도주의 관점에서 본 택지개발 제도변화 분석: 공영택지개발 도입시기를 중심으로」, 『국토연구』, 제85권, 국토연구원, 79-98.
- 이강훈(2020. 8. 11.), 「주택임대차보호법 개정 이후를 위한 정책 제언」, 임대차3법 개정의 의의와 과제 모색을 위한 토론회.
- 이길제(2022), 주거급여 제도의 정책효과 검토 및 시사점, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표자료, 2022. 5. 3.
- 이명현·김정호·이상영·허석균·홍석철(2021), 『포스트 코로나 시대 사회 안정성과 포용성 제고를 위한 국내외 정책 분석: 출산·보육, 부동산, 금융 및 보건위기를 중심으로』, 대외경제정책연구원.
- 이민주(2020), 「대도시 거주자들의 주거불안정 영향요인에 관한 다층분석」, 『지역연구』, 제36권 제4호, 한국지역학회, 57-67.
- 이상영·김준형·서정렬·최명섭(2020), 『임대주택산업론』, 서울: 커뮤니케이션스북스.
- 이석희·김수현(2014), 「한국 주택체제의 성격과 변화」, 『공간과 사회』, 제24권 제2호, 한국공간환경학회, 5-37.
- 이선화(2022), “전세제도를 다시 생각할 때”, 매경 이코노미스트, 매일경제신문, 2022. 5. 12.
- 이종원(1999), 「레짐이론의 발전과 과제」, 『정부학연구』, 5(2), 137-156.
- 이형찬·임재만·강빛나래·최경호(2021), 『택지개발』, 주거에세이 H 1호.
- 임서환(2002), 『주택정책 반세기』, 대한주택공사.
- 임윤수·최완호(2012), 「주택임대차보호법상의 문제점 분석」, 『가천법학』, 제5권 제2호, 가천대학교 법학연구소, 431-458.

- 장경석·김강산(2020), 「주거급여법」의 입법영향분석, 국회입법조사처, NARS 입법영향 분석보고서 55호.
- 장경석·최막중, 2008 「주거복지정책의 비용효과분석」, 『한국주택학회 학술대회 발표 논문집, 2008, 111-136.
- 장석천(2021), 「주택임대차보호법상 임차인 보호를 위한 과제」, 『법학연구』, 제32권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 295-314.
- 전성제(2021), 「영국의 주택부문 현황과 코로나19에 대응한 주거정책」, 『국제사회보장 리뷰』, 제17호, 한국보건사회연구원, 30-41.
- 정수경(2011), 「주택임대차보호법 개정법률안에 대한 소고」, 『토지법학』, 제27권 제1호, 한국토지법학회, 287-313.
- 정무권(2007), 「한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성」, 『한국사회정책』, 14(1), 256-307.
- 정연부(2020), 「임대차3법에 관한 절차법적 검토: 입법절차 및 관련 규정의 성격과 그에 대한 하자를 중심으로」, 『성균관법학』, 제32권 제4호, 법학연구원, 97-133.
- 조만 편(2013), 『임대주택시장의 중·장기 발전을 위한 정책과제 연구』, KDI.
- 조혜신(2013), 『미국의 서민지원 주택금융법제에 관한 연구』, 한국법제연구원.
- 진미윤(2011), 「국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향」, 『국토 연구』, 71권, 87-113.
- 최경호·한영현·최흥한·김수정(2018), 『주거 안심 비전 수립을 위한 기초연구』 국회의원 심상정 소규모 용역연구.
- 최경호(2019), “부동산 투기 근절되면 우린 집을 살 수 있을까?”, 프레시안, 2019. 12. 26. (<https://www.pressian.com/pages/articles/271443>)
- 최경호(2020a), 『그린뉴딜과 사회주택』, SVS인사이트4호, 서울: 사회가치연대기금.
- 최경호(2020b), 「한국 주거체제 전환의 방향과 네덜란드 주거복지 모델이 주는 시사점」, 새로운사회를여는연구원 Issue Brief.
- 최경호(2021a), 「주거체제로 본 사회주택: 주거 안정과 사회통합을 위한 공급 생태계 다변화의 초석」, 『동향과 전망』, 제111호, 한국사회과학연구회, 115-156.

- 최경호(2021b), 「택지개발의 미래」, 『택지개발』, 주거에세이 H 1호, 88-124.
- 최경호(2022), 「지분분리형 토지임대부 분양주택, 한국의 주거사다리가 될 수 있을까?」, 2022년 한국주택학회 상반기 학술대회 A1세션 토론문.
- 최경호·이성영·채준배(2021) 「주거부문의 버스전용차로, “주거행복차로”를 만들자」, 『국민총행복 10대 정책과제』, 국민총행복전환포럼 심포지엄(2021.12.6.), 179-223.
- 최성경(2013), 「전세자금대출제도와 전세금보장보험제도에 대한 법정정책적 제언」, 『법과 정책연구』 13(4), 한국법정책학회, 1845-1874.
- 최성경(2019), 「주택임대차에 대한 소고」, 『법학논총』, 제43권 제4호, 법학연구소, 3-29.
- 최성호(2018), 「전세자금대출이 주택구매 확률에 미치는 영향」, 『주택연구』, 26(2), 한국주택학회, 87-103.
- 최은영(2021), 「임대주택등록제 현황 및 조세 등 개선방안 마련」, 2020년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 최창규·지규현(2007), 「전세와 월세에 대한 구조적 해석 - 금융조건 및 임차인의 자산 계약을 중심으로」, 『국토계획』, 제42권 제3호, 대한국토·도시계획학회, 215-226.
- 추선희·김제원(2020), 「주택임대차보호법상 갱신요구권에 관한 몇 가지 쟁점」, 『법학논집』, 제25권, 이화여자대학교 법학연구소, 111-157.
- 하성규(2018), 『한국인주거론』, 서울: 박영사.
- 한국도시연구소(2021), 『임대주택등록제 현황 및 조세 등 개선방안 마련』, 2020년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 한국주택학회(2012), 『해외 주거복지정책 사례연구』, 국토해양부.
- 한상훈(2021a), 「주거권과 주택임대료 규제에 관한 연구: 임대차 3법을 중심으로」, 『토지 공법연구』, 제93집, 한국토지공법학회, 141-166.
- 한상훈(2021b), 「주택임대사업 개선과제에 관한 연구: 임대료 통제의 관점에서」, 『대한부동산학회지』, 제39권 제2호, 대한부동산학회, 81-99.
- KB금융지주 경영연구소(2022), 『KB 부동산시장 리뷰』, 2022년 7월호,
<https://www.kbfg.com/kbresearch/report/reportView.do?reportId=2000240>

2 외국 문헌

- Ambrose(1992), "The Performance of National Housing Systems a Three-Nation Comparison." *Housing Studies*, vol. 7, no. 3, 163-176.
- Barlow & Duncan(1994), *Success and failure in housing provision. European systems compared*, Oxford: Pergamon Press.
- Boelhouwer & Heijden(1992) *Housing and Urban Policy Studies 1*. Delft University Press,
- Bourne, L. S.(1981), *The Geography of Housing*, London: Arnold.
- Choe, 2006 "(The)Social Mechanism of Apartment Regime Formation in Korea during the 1970~80's", Master Thesis, Seoul National University.
- Clark, S. L.(2010), "Housing instability: Toward a better understanding of frequent residential mobility among America's urban poor". Report sub-mitted to the Center for Housing Policy.
- Doling, J.(1999), "Housing policies and the little tigers: how do they compare with other industrialised countries?", *Housing studies*, 14(2), 229-250.
- Donnison, D. V. 1967. *The Government of House*, Baltimore: Penguin books.
- Esping-Andersen, G.(1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press.
- Global Tenant(2013), International Union of Tenants (IUT)' Quarterly Magazine, April 2013.
- Haffner, M., Hoekstra, J., Oxley, M., & Heijden, H. V. D.(2010), Universalistic, Particularistic and Middle Way Approaches to Comparing the Private Rental Sector, *International Journal of Housing Policy*, 10(4), 357-377.
- Hall & Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.

- Harloe(1995), *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe&America*, London: Blackwell.
- Heijden(2013), *West European Housing Systems in a Comparative Perspective*, Amsterdam: IOS Press.
- Hoekstra, J.(2010), *Divergence in European welfare and housing systems*, 38, Amsterdam: IOS Press.
- Imbroscio, (1998) "Reformulating Urban Regime Theory: The division of Labor Between State and Market Reconsidered", *Journal of Urban Affairs*, 20(3), 233-248
- Kemeny(1995a), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- _____ (1995b), "Theories of Power in the Three Worlds of Welfare Capitalism", *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, 87-96
- _____ (2001) "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship." *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 16, no. 1, 2001, 53-70.
- Kemeny, J., & Lowe, S.(1998), "Schools of comparative housing research: From convergence to divergence", *Housing studies*, 13(2), 161-176.
- Keohane & Nye, 1977 *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Kleit, R. G., Kang, S. & Scally, C. P.(2016), "Why do housing mobility programs fail in moving households to better neighborhoods?". *Housing Policy Debate*, 261, 188-209.
- Laferrere & Le Blanc(2004) "How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case." *Journal of Housing Economics* 13:1, 36-67.
- O'Conner, James(1987), *The Meaning of Crisis: A Theoretical Introduction*, London: Blackwell. (김성국 옮김, 『현대자본주의 위기론』, 서울: 나남, 1990)

- PDCI(Planning and Development Collaborative International) (1977), A Case Study of the Korean Housing Investment Guaranty Program 1971-1977, Office of Housing, Agency for International Development.
- Ronald & Chiu(2010) “Changing Housing Policy Landscapes in Asia Pacific.” European Journal of Housing Policy, vol. 10, no. 3, 2010, pp. 223-231.
- Schwartz, H. M., & Seabrooke, L.(2009), “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing,” in H. Schwartz and L. Seabrooke (ed.) 2009.
- Schwartz and Seabrooke (ed.) 2009, The Politics of Housing Booms and Busts, New York: Palgrave Macmillan, 1-27., The Politics of Housing Booms and Busts, New York: Palgrave Macmillan, 1-27.
- Stoker(1995) “Regime Theory and Urban Politics” in Judge, D., Stoker, G., Wolman, H.(1995), Theories of Urban Politics, London: SAGE Publications.
- Stone(1989), Regime Politics: Governing Atlanta, 1946~1988. Lawrence, KS University Press of Kansas.

3 정부 문헌 및 통계

1. 국내 자료

- 국토교통부 고시 제2022-467호, 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」.
- 국토교통부(각 연도), 『예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료』.
- 국토교통부(각 연도), 주거실태조사.
- 국토교통부(2014), “택지개발촉진법의 도입목적과 배경”, 2014. 12. 23.,
<https://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/dtl.jsp?idx=235>
- 국토교통부(2021), 『2021 주택업무편람』.
- 국토교통부(2022a), 「주거급여사업안내」.
- 국토교통부(2022b), “주거급여수급가구 통계”.
- 국토교통부(2022 7.), 「OECD 국가 간 주거급여 통계 비교」.
- 국토교통부(2022. 7. 29.), 「6월 주택 통계 발표」, 국토교통부 보도자료.
- 국토교통통계누리, “임대주택통계”, <https://stat.molit.go.kr>.
- 국토해양부(2009), 『해외주거복지정책 사례연구』.
- 법무부·국토교통부(2020. 7. 31.), 『개정 주택임대차보호법 해설집』.
- 법제처, 찾기 쉬운 생활법령 정보,
<https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?csmSeq=864&ccfNo=4&cciNo=1&cnpClsNo=1>
- 서울특별시(2014), 『아파트지구 관리방안』, 공동주택과 기술용역 보고서
<https://opengov.seoul.go.kr/research/6411763>
- 통계청(2001) 사회통계조사 - “원하는 주택형태”
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1W705&conn_path=I2
- _____(2004) 사회통계조사 - 원하는 주택 형태
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1W7B05&conn_path=I2

통계청(2022), 인구총조사-“인구, 가구 및 주택”, “총가구 수”, “행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구”

한국부동산원, “지역별 전월세전환율 추이”,

https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_23100

KB, “주택가격동향 시계열”,

<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>

LH, “가로주택정비사업”,

<https://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mId=189&mPid=183>

LH(2016), “주거급여사업 추진현황”, 국토교통부, 주거급여 개편 1주년 수행기관 워크숍, 2016. 6. 30.

LH 토지주택연구원(2022), “장기공공임대주택통계”.

2. 외국 자료

일본 국토교통성, 홈페이지, <https://www.mlit.go.jp>

OECD(2020), 「OECD Affordable Housing Database」,

<http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database>

4 언론 보도자료

- 경향신문(2020. 2. 17.), “쪽방 월세 23만3000원, 정부 주거급여액과 일치...집주인, 탈탈 털어간다”,
<https://m.khan.co.kr/national/health-welfare/article/202002170600025>
- 국민일보(2018. 3. 17.), “군인 월급 오르니 위수지역 물가도 올리자?... 모텔비·PC방 바가지”, <https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0012207553>
- 로톡뉴스(2019. 12. 30.), “기다렸다는 듯 일제히 12만원 ‘썰렁’ ...정부지원금과 교복 값의 비밀”, <https://naver.me/GxRpPf8C>
- 매일경제(2022. 8. 14.), “전세값 5%만 올린 ‘상생임대인’...“양도세 10분의1로 줄였네””,
<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2022/08/717808/>
- 머니투데이S(2022. 7. 29.), “전세대출, 주담대 보다 비싸다...금리 7% 돌파 눈앞”,
<https://m.moneys.mt.co.kr/article.html?no=2022072908592472321&MVRNFI>
- 서울경제(2022. 7. 29.), “세입자만 올린 임대차법 2년...“전세금 2배 올랐어요””,
<https://www.sedaily.com/NewsView/268PMLOC17>
- 서울경제(2022. 8. 24.), “이자부담·강통전세에 ‘월세 갈아타기’ 급증...상반기 거래 비중 50% 돌파”, <https://www.sedaily.com/NewsView/269X96BLPH>
- 아파트관리신문(2008. 12. 1.), “임대주택 입주민 위한 주거복지 프로그램 27”,
<http://www.aptn.co.kr/news/articleView.html?idxno=22132>
- 연합뉴스(2022. 7. 31.), “수도권 아파트 전세 줄고 월세 46%↑...월세전환 가속”,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220731001000003?input=1195m>
- 한겨레신문(2020. 12. 2.), “‘지옥고 담론’이 ‘영끌 담론’으로 넘어간 여론 지형 매우 암울”,
<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/972411.html>
- 헤럴드경제(2021. 8. 8.), “5억·9억·11억...전세시장 이제는 ‘삼중가격’ 시대”,
<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210808000014>

Abstract

Housing Supply and Rental Market Strategies for the Housing stabilization

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Korea's housing policy exhibits a certain limitation in that it tends to adopt a reactive approach, characterized by regulatory and deregulatory measures that respond to market fluctuations. Existing research on housing policy has failed to offer a comprehensive, systemic perspective that accounts for the complex interrelationships between the state and the market, as they affect the supply and occupancy of housing. Instead, these studies have largely focused on individual policies aimed at supporting single homeowners and expanding public guarantees for lease contracts. Such policies, however, are unlikely to effectively stabilize the housing supply and residential markets.

To address these limitations, this study aims to analyze the housing supply and lease market problems through the lens of the "Housing Regime." Rather than simply copying and adapting foreign policies to address specific issues, this study takes a more holistic approach by examining the path-dependent nature of the housing regime's development and identifying its inherent vulnerabilities. By doing so, it seeks to derive alternative strategies that are tailored to the unique challenges of the Korean housing market.

The Housing Regime theory, comprising of the housing supply and occupation regimes, provides a compelling perspective to examine Korea's housing policy history, which can be broadly categorized into three distinct periods. The first period marks a significant shift towards industrialization and urbanization, during which the "state-led model" promptly and

extensively catered to the housing demand. Subsequently, the emergence of the “development alliance-led model” characterized the second period, which is also classified as a ‘Fordist’ period. In contrast, the third period witnesses a transition towards a ‘post-Fordist’ approach, albeit with weak supply structures for both public and private housing to accommodate the evolving demographic, industrial, and urban structures.

The study has derived policy recommendations for the housing supply and rental sector aimed at stabilizing the national housing market. To begin with, a fundamental aspect is to explore alternative housing systems and improve the supply structure. The existing supply model is based on continuous urbanization, population growth, and a loan-based financial structure. However, during times of low growth and population decline, it is crucial to adopt a long-term, low-cost supplier financial structure that is not solely dependent on a consumer-centered loan-based financial structure that relies on capital gains. To this end, the study recommends various supply models such as permanent rental projects, land-lease housing for installment sale, and equity-sharing housing. To effectuate a shift in the occupancy landscape, it is imperative to augment the rental housing supply chain and revamp the associated institutions. The Housing Lease 3 Acts’ implementation lacked adequate public rental inventory, resulting in the suboptimal achievement of legislative aims, including but not limited to the tenant’s contractual renewal right and rent cap regulations. To enhance the transparency of the rental market, a policy to cultivate social renters through a third sector, neither entirely public nor private, should be contemplated. Additionally, it is crucial to improve the current rental housing management system, particularly with regard to legal provisions, such as broadening the scope of the Special Act on Private Rental Housing.

국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략

인 쇄 2022년 12월 26일
발 행 2022년 12월 31일
발 행 인 김현곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-982451-0-6 (93320)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE