

# 국민 주거안정을 위한 부동산 전략과제

연구기관 : (사) 한국부동산분석학회  
연구책임자 : 이 상 영



# 제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “국민 주거안정을 위한 부동산 전략과제 외부 위탁연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 11 월 30 일

연구기관명 : (사)한국부동산분석학회

연구책임자 : 이상영 명지대학교 교수

연구원 : 최경호 주거중립성연구소 수처작주 소장

연구보조원 : 김경희 명지대학교 박사과정

연구보조원 : 이성영 세종대학교 박사과정

---



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
<b>제1절 연구의 배경과 필요성</b> .....	<b>3</b>
1. 주거 불안정 현황 .....	3
2. 자가거주율 국제비교와 시사점 .....	5
3. 기존 연구 접근방식의 한계와 주거체제론적 관점의 필요성 .....	7
<b>제2절 연구의 목적과 방법</b> .....	<b>9</b>
1. 연구의 목적 .....	9
2. 연구 절차와 방법 .....	10
<b>제2장 주거체제론</b> .....	<b>13</b>
<b>제1절 체제이론과 주거체제 선행연구</b> .....	<b>15</b>
1. 체제(Regime)이론 .....	15
2. 주거체제론 .....	20
3. 주거 자본주의론 .....	25
4. 주택 공급체제 규명을 위한 체제론적 시도들 .....	28
<b>제2절 주거안정의 개념과 주거체제</b> .....	<b>32</b>
1. 주거안정의 개념과 한계 .....	32
2. 주거안정을 이룩한 주거체제 .....	34
3. 네덜란드 임대부문 주거안정의 배경과 시사점 .....	35
4. 주거안정과 주거중립성의 개념 .....	40
<b>제3절 본 연구에서의 주거체제</b> .....	<b>44</b>
1. 본 연구에서의 주거체제의 성격과 범위 .....	44

2. 주택 공급체제 .....	46
3. 주거 점유체제 .....	47
4. 종합 .....	47

## **제3장 한국의 주거체제 ..... 49**

### **제1절 주택 및 택지 공급체제 ..... 51**

1. 주택 및 택지 공급 정책 현황 .....	51
2. 주요 시기별 특징과 성격 .....	54
3. 체제론적 관점에서의 분석 .....	62

### **제2절 주택 점유체제 ..... 67**

1. 한국의 주택 점유 형태 현황 .....	67
2. 점유 형태의 역할과 성격 변화 .....	72
3. 전세의 축소와 최근의 대안 논의 .....	76

### **제3절 한국의 주거체제 ..... 81**

1. 한국 주거체제의 구성요소와 구조 .....	81
2. 한국 주거체제의 작동원리와 성격 .....	85

## **제4장 임대차 시장 정책 ..... 88**

### **제1절 주택임대차3법의 규제 효과성 분석 및 대응방안 ..... 90**

1. 주택임대차시장의 가격, 주거비, 계약형태의 동향 .....	90
2. 임대규제의 효과성 분석 .....	97
3. 대응방안 .....	103

제2절 공공임대와 주거지원 정책 현황과 개선방안 .....	110
1. 공공임대의 현황과 문제점 .....	111
2. 주거급여의 현황과 문제점 .....	115
3. 주거체제의 관점으로 본 공공임대 및 주거급여 제도 개선방안 .....	121
제3절 민간임대시장에 대한 규제 영향과 제도 개선 .....	125
1. 우리나라 임대주택시장의 특징과 문제점 .....	125
2. 「민간임대주택특별법」의 변천과정과 그 배경 .....	129
3. 주거체제관점에서 본 임대주택시장 제도 개선방안 .....	133
<b>제5장 한국 주거체제 전개방향과 주거안정을 위한</b>	
<b>주요과제 .....</b>	<b>140</b>
제1절 한국 주거체제의 주요 변수 .....	142
1. 공급측면 .....	143
2. 점유형태와 임대차 시장 측면 .....	145
제2절 한국 주거체제의 전개방향과 주요 과제 .....	147
1. 주거안정을 이룩할 한국 주거체제의 성격 설정 .....	147
2. 주거안정을 위한 과제 - 공급측면 .....	150
3. 주거안정을 위한 과제 - 점유형태 측면 .....	151
4. 주거안정을 위한 과제 - 임대차 부문 측면 .....	154
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>160</b>
제1절 연구 요약과 시사점 .....	162

---

1. 연구 요약 .....	162
2. 시사점 .....	164
<b>제2절 추후 연구 과제 .....</b>	<b>166</b>
1. 공급구조와 점유구조 측면 .....	166
2. 임대차 안정화 측면 .....	167

---



## 표 목 차

[표 2-1] 도시정치레짐이론과 주요 유사개념과의 비교 .....	17
[표 2-2] 복지국가 주택체제 유형별 성격 .....	21
[표 2-3] 주거자본주의 유형 분류 .....	27
[표 2-4] 김명수의 주택공급연쇄 성격 구분 .....	34
[표 3-1] 정비사업 유형별 비교 .....	55
[표 3-2] 사회주택 유형별 사업 단계별 부문간 역할 분담 .....	64
[표 3-3] 새로운 공급체계의 흐름과 기존 모델과의 특징 비교 .....	69
[표 3-4] 주택의 종류별 점유 형태 추이(전국) .....	70
[표 3-5] 주택의 종류별 점유 형태 추이(수도권) .....	72
[표 3-6] 이해관계자별 임대 부문 점유형태의 장단점 비교 .....	82
[표 3-7] 공급체제의 변화와 조응하는 시기별 점유형태의 성격 변화 .....	84
[표 4-1] 서울지역 월별 갱신계약 및 신규계약 비율 추이(2021.6~22.6) .....	103
[표 4-2] 주택임대규제 관련 제도의 국가별 비교 .....	109
[표 4-3] 주택임대차 3법의 주요 개정방향 .....	112
[표 4-4] 취약계층에 대한 주거지원 프로그램 .....	113
[표 4-5] 10년 이상 장기공공임대주택 재고추이(2005~2020) (단위 : 호) .....	115
[표 4-6] 공공임대주택 사업주체별 및 지역별 재고 추이(2015~2020) (단위: 만 호) .....	116
[표 4-7] 2023년 기준 임차급여 지급기준(기준임대료) (단위: 원) .....	119
[표 4-8] 일반가구와 주거급여 수급가구 추이(단위: 만 가구) .....	120
[표 4-9] 연도별 주거급여 예산 추이 (단위: 억 원, %) .....	121
[표 4-10] 주거급여 수급가구 주거형태 분석(2016) .....	123
[표 4-11] 소유관계별 점유형태 국제비교 .....	125
[표 4-12] 주거급여 가구비율 및 예산규모 주거체제별 국제비교 .....	126
[표 4-13] 공공임대주택 재고 및 주거급여가구 추이(2015~2020) (단위: 만 호) .....	127
[표 4-14] 제도권 및 비 제도권 임대주택규모의 추이(단위: 만 가구(호), %) .....	129
[표 4-15] 연도별 주체별 임대주택 재고 추이 (단위: 천 호,%) .....	130

## 표 목 차

[표 4-16] 보유임대주택수별 전체 임대사업자 현황 .....	131
[표 4-17] 「민간임대주택에 관한 특별법」의 연혁 .....	133
[표 4-18] 주택임대사업자의 의무와 혜택(2022) .....	135
[표 4-19] 주택임대소득과세요건 및 과세방법 .....	138
[표 4-20] 기존 사회임대주택의 문제점과 제3섹터 대안 .....	141
[표 5-1] 한국 주거체제의 주요 변수 .....	145
[표 5-2] 한국 주거체제 주요 변수의 바람직한 전개 방향과 영향 .....	152
[표 5-3] 전세, 지분분리형 토지임대부와 지분공유형 주택의 비교 .....	156

## 그림 목 차

[그림 1-1] 한국 자가점유율 추이	4
[그림 1-2] 자가거주, 사회임대, 민간임대 거주 비중 국제 비교	6
[그림 2-1] 도시정치레짐 분석틀을 아파트에 적용한 아파트레짐 분석틀	18
[그림 2-2] 한국의 자원동원형 주택공급연쇄와 행위자들의 관계에 대한 분석틀	19
[그림 2-3] 동아시아 4개국의 발전주의 주택정책 흐름	22
[그림 2-4] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제 분석틀	23
[그림 2-5] 생애주기에 따른 공-사 영역의 역할을 분석한 주택공급사슬 모형	28
[그림 2-6] 공급단계에 대한 돌링의 주택공급 모형	29
[그림 2-7] 돌링의 주택정책레짐론에 따른 4개 체제의 특징	30
[그림 2-8] 네덜란드의 점수-임대로 연동표 (일부)	36
[그림 2-9] 주택부문의 현물보조, 현금 보조, 가격통제의 연관 작동원리	39
[그림 2-10] 본 연구가 제안하는 주거체제의 구성요소	45
[그림 2-11] 본 연구의 주택 공급체제의 범위	45
[그림 2-12] 본 연구의 주택 점유체제의 범위	45
[그림 3-1] 가로주택정비사업 개념	53
[그림 3-2] 2013년 아파트지구 현황도 (서울특별시)	57
[그림 3-3] 점유 형태별 비중 변화 (전체 주택, 전국)	69
[그림 3-4] 점유 형태별 비중 변화 (전체 주택, 수도권)	70
[그림 3-5] 아파트에서의 점유 형태별 비중 변화 (전국)	71
[그림 3-6] 아파트에서의 점유 형태별 비중 변화 (수도권)	71
[그림 3-7] 도시화율, 주택증가율과 전세와의 관계	73
[그림 3-8] 전세담보대출 잔액 및 순증액 추이	75
[그림 3-9] 상반기 기준 주택 잔월세 거래 중 월세 비중	76
[그림 3-10] 한국 주거체제 종합모형의 구성요소와 매개고리	81
[그림 4-1] 연간 전세가격변동률 추이(2004~21)	90
[그림 4-2] 연간 지역별 평균기준 RIR 추이(2006~20)	92
[그림 4-3] 연간 임차유형별 평균기준 RIR 추이(2006~20)	93
[그림 4-5] 서울아파트 전세가 3중가격 사례	97
[그림 4-6] 월별 전월세거래량(2020~22)	102

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 배경과 필요성

제2절 연구의 목적과 방법



## 1 주거 불안정 현황

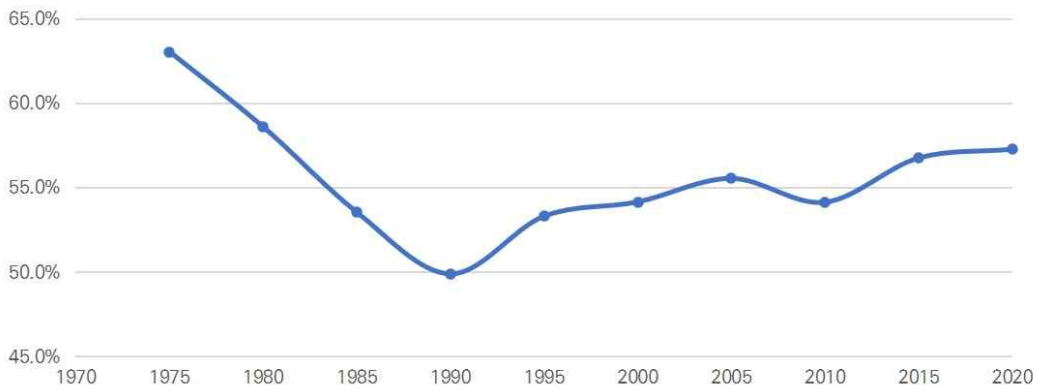
우리나라는 세계적으로 자가 보유율이 높은 편은 아니며 임대차 시장의 주거안정성도 낮은 가운데 자가소유의 열망은 강한 국가다. 2020년 우리나라의 자가점유율은 전국이 57.9%이고, 임차비율은 42.1%로 임차비율이 매우 높은 국가에 속한다. 수도권 지역의 경우는 임차비율이 50.2%에 달하며, 서울은 58%로 월등히 높다(국토교통부, 2021, 주거실태조사). 그동안 우리나라 정책의 중심은 ‘내 집 마련 사다리’를 통해 자가 부문으로의 진입을 원활하게 하는 쪽에 치우쳤지만, 임대시장의 안정 역시도 사회적으로 민감하고 중요한 문제이다.

한국의 주택보급을 자체는 비교적 단시일내 급속히 늘었다. 산업화와 도시화 시기 폭증한 이주인구를 소화하기 위해 대규모 주택공급계획을 추진한 결과다. 그러나 여전히 통계의 사각지대가 있으며 주요 선진국에 비해 인구 1000명당 주택수는 여전히 부족한 편이다. 2000년대 이후에는 주택 소유, 주거비 지출, 주거 품질의 세 분야 모두 양극화의 추세를 보이고 있다(최경호 외, 2020). 원활한 주택공급은 물론 중요하지만, 무조건적인 총량위주의 계획 보다는 절대적 부족 상태를 벗어난 이제는, 공공부분과 민간부분의 균형잡힌 역할, 공급된 주택의 배분 방식, 기존 임대차시장의 안정 등이 주택정책에서 더욱 중요한 과제로 부상하고 있다.

1970년대의 도시화 이후 자가점유율은 일부 시기에만 소폭으로 상승하였을 뿐, 전체적으로는 지속적으로 줄어든 추세다. 특히 지난 정부에서는 수요억제를 통해 투기 수요를 차단하여 가격상승을 막으려 구입자금 대출규제를 강화하였으나, 이는 실수요자들도 자가마련을 어렵게 하는 것이라는 비판에 직면했다. 애초에 가격을 잡는 이유가 ‘내집 마련’을 돕기 위한 것이라면, 수요억제를 위한 대출규제로 가격을 잡는 것은 ‘주객이 전도된 것’이라는 비판도 일리가 있다.



한국의 임대주택시장은 크게 두 부문으로 구분할 수 있다. 공적 자금이 투입되고 규제가 강한 공공임대 부문과, 수익을 추구하는 민간자금이 투입되는 민간임대 부문이다. 이중 공공임대주택은 임대료 통제가 가능하고 점유 안정성이 높다. 반면, 민간임대주택은 영리목적의 개인이 운영·관리하는 것으로 임대료 통제가 제한적이거나 없기 때문에 임차인의 거주안정성 확보가 미흡하다(이상영·김준형·서정렬·최명섭, 2020, 3).



자료: 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구

**[그림 1-1] 한국 자가점유율 추이**

임차인의 거주안정성이 상대적으로 약한 민간임대주택시장을 대상으로 2020년 7월 31일 개정된 이른바 ‘주택임대차3법’의 내용은 계약갱신청구권, 갱신시 인상률 상한제, 전월세 신고제의 3가지 제도의 도입으로 요약된다. 이 중 전월세 신고제는 제반 시스템의 미비를 이유로 시행이 2021년 6월로 유예되었다. 전월세 신고제를 제외한 계약갱신청구권과 인상률 상한제가 ‘주택임대차2법’이 시행되면서 전세물건의 급감과 전세가격의 폭등 등으로 임대차시장이 큰 어려움을 겪었다(김경희, 이상영, 2022). 구체적으로는 주택임대시장의 공급 부족, 임대인의 재산권 침해, 주택을 매수한 후에도 입주할 못하는 문제, 세입자가 있는 경우 주택거래의 불안정, 일시적 1가구 2주택자의 양도소득세 비과세 요건 충족의 불안정 등의 문제가 나타났다(정연부, 2020, 98).

주택의 공급 측면에서 보면 최근 신규 주택 건설이나 정비사업이 충분히 이루어지지

못하면서 주택공급 체계와 공급정책에 대한 불신과 회의가 증가하였다. 이에 대한 정치권의 반응은 대통령 선거를 앞두고 경쟁적인 물량 공급 주장으로 이어졌다. 그러나 기존의 시스템을 극복할 새로운 패러다임을 차분히 준비하였다기보다는 총량적이고 선언적인 주장으로 경쟁하는 구도가 반복되었다.

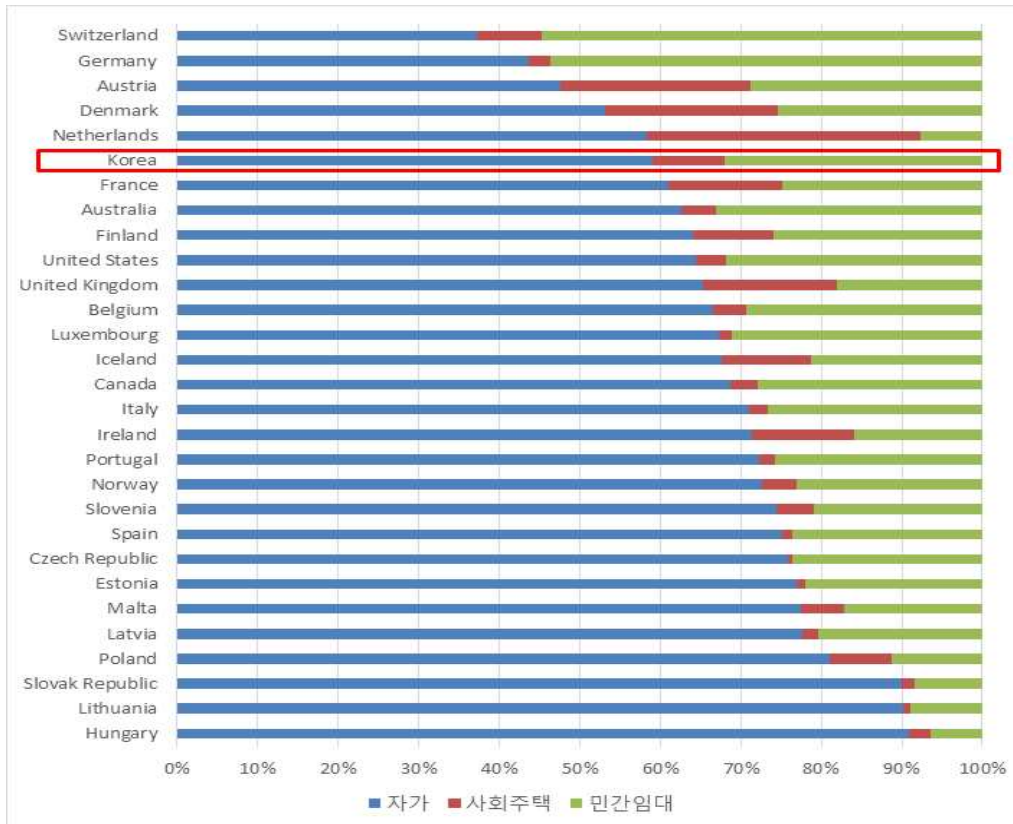
주택공급을 중앙정부가 연간의 공급목표를 가지고, 토지를 수용하고, 공기업을 통해 획일적으로 대량 공급하는 기존의 시스템의 대안으로 지자체와 민간, 제3섹터와 같은 지역의 자율적 공급주체와 중앙정부 및 공기업간의 협력적 공급체계의 구축 필요성이 제기되고 있다. 이를 통해 자가 부문의 안정화와 더불어 임대부문에서도 공공과 민간, 제3섹터가 전체적으로 수요가 있는 지역에 주택공급을 획기적으로 늘려가는 공급전략이 필요하다는 것이다. 그러나 서울시 사회주택으로 대표되는 제3섹터의 주택공급은 2015년 이후 제도화 과정에 있으나 아직 공급물량 측면에서는 큰 실적을 보여주지 못하고 있으며, 공급주체도 어느 정도 성장하였지만 충분하지 못하고, 시세차익을 추구하지 않는 비영리 임대주택의 개발금융제도가 안착하지 못한 가운데 2021년 도입된 보증금 반환 보증보험 제도와 상충하게 됨에 따라 활성화가 가로막힌 상황에 있다.

요약하면, 자가점유율이 높지 않은 가운데 공공부문이나 제3섹터 부문의 공급 모두 충분하지 못하며, 자가 구입 지원제도나 임대부문의 주거안정 측면이 모두 취약한 상황이다.

## 2 자가점유율 국제비교와 시사점

외국의 경우 우리보다 자가점유율이 높은 나라는 대체로 경제 발전이나 산업구조상 우리의 모델로 보기 어려운 나라들이다. 한국의 자가점유율이 59.1%로 집계된 OECD의 2019년 통계조사 결과를 보면 선진국으로 꼽히는 나라들의 자가보유율은 우리와 비슷하거나 (프랑스 61.1%, 네덜란드 58.3%) 더 낮기도 하다(스웨덴 57.6%, 덴마크 53.2% 오스트리아 47.6%, 독일 43.6%, 스위스 37.2%) 물론 영미권의 경우나 일본의 경우에는 더 높기도 하다(영국 65.3%, 미국 64.5%, 오스트레일리아 62.6%).





주: 본 통계에 포함된 국가는 OECD 회원국과 EU회원국 일부를 포함한 29개국임. 민간임대 점유 비율은 자가점유율과 사회주택 비율을 제외한 수치임.

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

**[그림 1-2] 자가거주, 사회임대, 민간임대 거주 비중 국제 비교**

이를 보면 자가점유율이 높은 순서대로 주거안정이 실현되었다고 결론 짓기는 어렵다. 오히려 이른바 ‘주거복지’가 잘 구현된 국가들은 자가점유율이 우리나라보다 더 낮은 점을 상기하면, ‘복지국가’는 ‘자가거주 비율’이 높아서가 아니라 ‘세입자가 마음편히 살아서’ 복지국가라고 할 수도 있다. 이에 대해선 좀 더 면밀한 분석이 필요하겠지만, 이는 한가지 지표로만 각국의 주거 안정의 정도나 성격을 파악하기 어렵다는 점을 일깨워 준다. 정책이나 현상의 한 단면이 아닌 종합적인 차원의 체제론적 관점에서 주거안정이라는 주제를 바라보아야할 이유다.

### 3 기존 연구 접근방식의 한계와 주거체제론적 관점의 필요성

기존 정책이나 연구방식에서는 학제간 관점에서 종합적인 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 수요 측면에서는 노후보장 대책이나 가족관계등에 따라 주거전략이 변화하기에, 총량주의적 관점에서는 이에 대한 대응이나 적정입지 선정에 실패하는 경우가 많았다. 개별 주제에 대한 각각의 과제나 정책의 성공은 다른 분야의 부작용을 일으키기도 했다.

경기변동에 따른 대응 요법 역시 반복되며 한계를 보여주었다. 이는 ‘축적과 정당화의 모순’이라는 오코너(O’Conner)의 ‘현대 자본주의국가의 위기론’에 따라 해석할 수도 있지만, 이에 머무르는 것이 아니라 중장기적이고 국가론적인 전망 속에 주거안정을 통한 국민의 복리증진을 이룩할 방법을 찾아야 할 것이다.

주거 또는 주택부문은 부문 내부에서도 공간계획 및 행정, 금융, 토지, 세제, 임대차보호 등의 복잡한 요소가 맞물려 작동하고 있는 하나의 체제로 작동하고 있다. 나아가 주거부문 외에서는 노후보장, 교육, 보건 등과 함께 이른바 ‘복지국가의 4대 기둥’(Kemeny 2001)을 이루며 다른 기둥들과 밀접한 관련을 맺고 있다. 개별 제도와 정책이 작동하는 체제로서의 주거부문이 중장기적 역사적 흐름 속에서 국민들의 삶의 안정에 어떤 관계를 맺고 있는지를 파악하고 중장기 과제를 점검하기 위해서는 이러한 거시적이고 총체적인 관점에서의 분석이 필요하다.

본 연구에서는 주거체제론을 활용하여 공급시스템과 점유시스템, 세제, 정책의 거버넌스를 연계하는 구조적 시각으로 접근한다. 주거부문 외의 복지국가들의 다른 기둥들과의 관계는 본 연구의 범위로 삼지 않고 우선 주거부문 내에서 한국 주거체제의 성격 변화 과정을 분석한다. 한국의 경제 발전, 인구변화, 복지시스템의 변화 과정 속에서 주택의 생산과 분배 방식이나 대중적인 주거전략이 어떻게 변해왔는지를 살펴보고, 이 과

정에서 토지 및 금융 등의 제도가 어떤 역할을 하고 있는지를 분석하여 향후 중장기적 관점에서 주거안정을 이룩하기 위한 주거체제의 개선 과제를 도출하고자 한다.

## 1 연구의 목적

본 연구는 주거체제(Housing Regime)의 관점에서 현 단계 우리나라에 필요한 주택 공급전략과 임대차시장 안정방안을 도출해내고자 한다. 기존 우리나라 주택공급 정책은 양적인 목표에 집중되면서 바람직한 주택공급의 전략을 선택하기보다는 물량적 재고확보방식에 집착하였다. 그 결과 수요에 대응하여 적절한 입지에 적절한 품질의 부담가능한 주택을 공급한다는 전략적이면서 질적인 목표를 제시하지 못하고, 새로운 정부마다 새로운 브랜드의 공공주택 브랜드를 내세우며 공공부문 내에서도 복잡한 유형을 추가하며 임대부문의 수직적·수평적 형평성 달성에 실패하였다. 한편 경기의 부침에 따른 수급 불일치 외에도 지역의 소요와 맞지 않는 수급 불일치의 문제를 발생시켜왔다. 특히 2020년대 초반 이후 기존 주택공급의 애로와 임대차시장의 불안정을 해소할 방안이 필요해졌다. 이를 위해서는 각 부분별 정책의 구분 내에서 자체 완결적으로 접근하기보다는 전체 시스템으로 주거문제를 조망하고 이를 해결하는 방안을 모색해야 한다.

주거체제론의 이론적 설명과 경험, 한국적 특수성에 맞는 정책대안을 구상하고자 본 연구에서는 서로 다른 주택체제에서의 주택 공급과 임대차시장의 성격을 살펴보고, 이에 기초하여 우리나라가 처한 단계와 현실을 감안한 주택공급정책과 임대차안정방안을 제시할 것이다. 즉 주거체제론을 활용하여 공급시스템과 점유시스템, 세제, 정책의 거버넌스를 연계하는 구조적 시각으로 접근하여 한국 주거체제의 성격 변화 과정을 분석하고, 주거안정을 이룩하기 위한 주거체제의 개선 과제를 도출하고자 한다.

2020년 입법된 주택임대차3법의 내용과 입법 이후 주택임대시장의 문제점을 검토하여, 주택임대시장의 안정화 방안을 탐색하는 것도 본 연구의 주요 과제이다. 주택임대차3법은 매매가 폭등과 주택관련 세금의 대폭적인 인상에 따른 조세로의 전가를 막기

위해 계약갱신청구권, 전월세상한제, 임대차신고제의 3가지 제도를 입법한 것이다. 이들 제도는 선진국들에서 임차인의 주거권 확보를 위해 오래전부터 운영되어온 제도를 벤치마킹한 것으로 우리나라에서도 10년 이상 도입여부의 논란이 지속되다가, 2020년 전격적으로 도입되었다. 그런데 부동산 가격급등기와 겹치면서 임대차시장의 가격 폭등과 물건 부족 현상, 암시장의 형성 등으로 주택임대차3법의 유용성에 대한 논란이 커지게 되었다(김경희, 이상영, 2022). 특히 선진국에서 이들 제도의 구체적 운영방식이나 내용이 우리나라에 도입된 주택임대차3법과는 상당한 차이가 존재하고, 우리나라의 전세와 같은 외국과는 이질적 임대차제도 하에서 부작용이 매우 커진 것으로 보인다.

한편 전 세계적인 경제 위기 속에 주거취약 계층의 주거권 확보를 위한 각국의 임대료 규제는 강화되고 있다. 독일은 2015년에 주요 도시에 임대료 상한제를 재도입하였고, 뉴욕시는 2019년 주택안정 및 세입자 보호법(Housing Stability & Tenant Protection Act)을 개정하여 임대규제를 강화하였다(김경희, 이상영, 2022). 코로나19 위기 하에서는 임차인 퇴거규제 등 임대규제가 강화되었으며, 이러한 코로나19 위기 이후의 상황에 대해서도 살펴봄으로써 최근 임대차시장의 최신 동향을 점검하는 것도 본 연구의 목적이다.

한국 주거체제의 성격을 규명하고 임대차 부문의 최근 변화를 점검하는 것을 통해 한국의 경제 발전, 인구변화, 복지시스템의 변화 과정 속에서 주택의 생산과 분배 방식이나 대중적인 주거전략이 어떻게 변해왔는지를 분석한 이후에는 경로의존적인 주거체제의 전개방향의 가능성을 탐색할 것이다. 이에 따라 주요 변수와 배경의 요소를 파악하고 '바람직한 미래'로 진행할 수 있는 시사점을 제시할 것이다. 이는 중장기 미래연구와 정책 거버넌스의 구축을 위한 밑그림이 될 것이다.

## 2 연구 절차와 방법

먼저 기존 주거체제론을 검토하고 이를 토대로 한국 주거체제의 모델을 제시할 것이다. 이후 한국의 주거체제의 구성요소와 연계구조를 종합하고 성격을 규명한다. 다음으로 주택임대차3법, 공공임대주택정책, 「민간임대주택특별법」의 현황과 문제점을 살펴보

고, 주거체제의 관점에서 임대시장의 대안을 모색하고자 한다. 마지막으로 한국 주거체제 전개 방향과 주거안정을 위한 주요 과제를 도출한다.

한국의 주거체제의 모델을 제시하고 외국의 참고 사례를 살펴보기 위해서는 ‘주거안정’의 구체적 의미를 도출 또는 상정할 필요가 있다. 이에 따라 주거안정에 대한 개념적 정의(Conceptual Definition)와 함께 본 연구에서 활용할 수 있는 조작적 정의(Operational Definition)의 가능성을 탐색할 것이다. 이는 이론 탐색을 통한 연역적인 방법과 기존의 주거체제 연구에서 진행한 국가별 비교연구 결과 등을 검토하여 주거안정의 구성요소 선정하는 귀납적 방법을 종합할 것이다.

기존 주거체제 유형론은 에스핑-앤더슨의 복지체제론을 주택에 적용한 혹스트라의 연구 중심으로 검토하고 이를 한국에 적용할 경우의 설명력에 대해 가늠할 것이다. 또한 혹스트라의 유럽사례 분석 및 케메니의 점유유형과 성격에 따른 모델도 검토한다. 이외에도 공급시스템과 점유시스템, 정책거버넌스 구조를 연계한 주거체제론 연구 성과를 활용하여 한국에 적용 가능한 모델을 제시할 것이다.

한국에 적용할 주거체제 모델의 뼈대를 구축한 이후에는 구체적인 구성요소를 탐색한다. 이 과정에서 한국의 주택 공급과 배분 시스템, 점유유형의 변화 추이 등에 대한 기존 연구 및 통계를 검토할 것이다. 이를 종합하여 한국의 주거체제의 구성요소와 연계구조를 종합하고 성격을 규명한다. 한국의 공급시스템과 점유시스템, 이를 연계하는 금융과 배분 시스템, 이를 작동하게 하는 정책 거버넌스 구조의 구성요소를 종합하고 전체적인 성격을 분석하는 작업이다.

임대차 부문에서는 우리나라 주택임대차3법의 문제점, 공공주택정책, 민간임대차 제도의 문제점을 살펴볼 것이다. 동시에 주거체제의 관점에서 각국의 임대차제도를 분석하고, 우리나라에 주는 시사점을 도출할 것이다. 특히 최근 도입된 제도를 어떻게 개선해야 임대차시장의 선진화가 이루어지고, 장기적으로 안정적인 임대차 구조가 될 수 있는 지, 그 대안을 중심으로 검토하고자 한다. 우리나라 임대차 제도를 도입하기 위해 참조했던 선진국의 임대차제도가 우리나라만이 가지고 있는 전세제도와 같은 고유한 특성을 감안하면서 어떻게 도입되어야 하는지도 비교 검토할 것이다.

공공임대와 주거지원제도의 경우 역시 국내외 사례를 코로나 위기 전후로 검토하고, 우리나라에 적절한 대안적 정책을 모색한다. 공공의 역할이 재정적으로나 경제규모로

제한되는 상황에서 민간임대주택 공급자가 제3섹터로서 민간임대시장에서 적극적으로 공급을 담당할 수 있도록 여건을 조성하는 방안을 검토할 것이다.

마지막으로 한국 주거체제 전개 방향과 주거안정을 위한 주요 과제를 도출한다. 주택 공급과 배분 측면을 포괄하여 향후 주요 변수를 규명하고, 토지와 금융 차원의 공급측면, 공급자금융과 소비자금융의 연계, 점유형태의 변화 방향 등의 차원에서 영향을 미칠 주요 변수를 규명할 것이다. 이후 주거안정을 이룩하는 체제로 나아가기 위해 각 변수들의 바람직한 변화 방향을 제시하고, 이를 위한 제도개선 과제를 정리할 것이다.



## 제2장

### 주거체제론

---

제1절 체제이론과 주거체제 선행연구

제2절 주거안정의 개념과 주거체제

제3절 본 연구에서의 주거체제





2장 1절에서는 본 연구에서 제시할 주거체제의 종합성을 기하기 위해 먼저 체제이론 일반을 살펴보고, 기존의 주거체제론, 주거자본주의론을 검토한 뒤, 각 주거체제론들의 특징을 살펴본다.

## 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’, ‘핵확산 금지 레짐’, ‘국제항공레짐’, ‘생산레짐’, ‘복지레짐’, ‘해양레짐’ 등을 각각 또는/그리고 학제간 연구로 다루고 있으며, 자연과학에서도 ‘산소 레짐’이라는 개념을 사용하기도 한다.

기존의 주거체제론은 이 중에서 에스핑-앤더슨의 복지자본주의 유형론에 근거한 복지레짐과 관련되거나(혹스트라) 이와 유사한 시각에서(할로우) 주로 논의되었다. 복지레짐의 관점을 주로 활용한 주택체제론이 주택의 생산 단계에서의 다양한 주체의 역할이나 제도의 성격을 완전히 도외시하는 것은 아니지만, 주택이라는 재화가 만들어지는 단계에서의 자원의 투입과정과 이에 관련된 주요 제도 사이의 관계나 작동방식을 깊게 다루지는 않았으며, 이를 둘러싼 행위주체들 사이의 이해관계 역시 본격적으로 규명하지 않았다. 이에 따라 본 연구에서는 복지레짐 이론을 중심으로 한 기존 주거체제론을 보완하고자 생산레짐과 도시정치레짐 이론 및 주거자본주의론을 분석하고, 이들을 본 연구의 주거체제론으로 포괄할 것이다.

생산레짐은 신마르크스주의적 접근에 따른 조절이론(Regulation Theory)에서 제기되는 ‘생산의 사회체제’(Social System of production)의 개념을 복지체제를 비롯한

자본주의 국가 체제의 다양한 유형을 분석하기 위해 제시된 것이다(Hall and Soskice, 2001; 양재진, 2004; 정무권, 2007). 생산레짐론은 현대 자본주의에서 세계적인 차원에서 각 국가에 동일하게 미치는 어떤 영향이 동일한 결과로 이어지는 것이 아니라 각각의 사회의 경로의존성에 의해 가지게 되는 다양한 제도적 특징을 포함한채 전개되는 양상을 설명하는 데 유용한 분석의 시각을 제공한다. 이는 주거체제가 국가별로 수렴 또는 발산하는 측면이나, 아파트와 같은 특정 주택 형태나 전세와 같은 점유형태 유형이 한국에서 유달리 많이 '생산'되고, 확산되는 원인이나 작동방식을 규명하는 것에 참고할 수 있다. 복지레짐론이 주로 노동과 국가의 세력관계와 시장의 역할에 중점을 두었다면, 생산레짐론은 산업구조, 금융구조, 노동시장구조와 각각의 정책 및 거시경제정책을 포함하여 생산과 관련된 다양한 제도들을 포괄하고 있다(정무권, 2007).

도시현상을 설명하는 이론에는 레짐이론 외에도 성장기구, 통치연합, 옹호연합, 거버넌스 등 많은 이론이 존재한다. 이들 유사한 도시정치이론들과 레짐 이론을 비교하면 [표 2-1]과 같다. 도시정치학에서의 레짐이론은 주체의 역할들에 주로 관심을 갖는다. 즉 주체들이 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 도시정치에서의 레짐이론의 차별성이다. 이에 따라 정부나 시장이 상호의존하면서, 관료와 기업리더 간 협력적 합의를 바탕으로 정책을 추진하여 레짐이 형성되며(Stone, 1989), 이런 과업의 달성을 위해서 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 만들어내고 유지하는 '주거체제'를 구성하는 요소로서의 다른 제도나 이것이 결합되어 작동하는 방식을 그려내는 것에는 한계가 있는 것으로 보인다.

이미 코헤인과 나이(Keohane&Nye, 1977)와 같은 국제정치경제학자들은 레짐을 "규칙, 규범, 절차의 네트워크를 포함하는 일련의 통치적 (혹은 정부운영의) 배열(set of governing arrangement)"라고 정의한 바 있다(이종원, 1999). 주택 혹은 주거라는

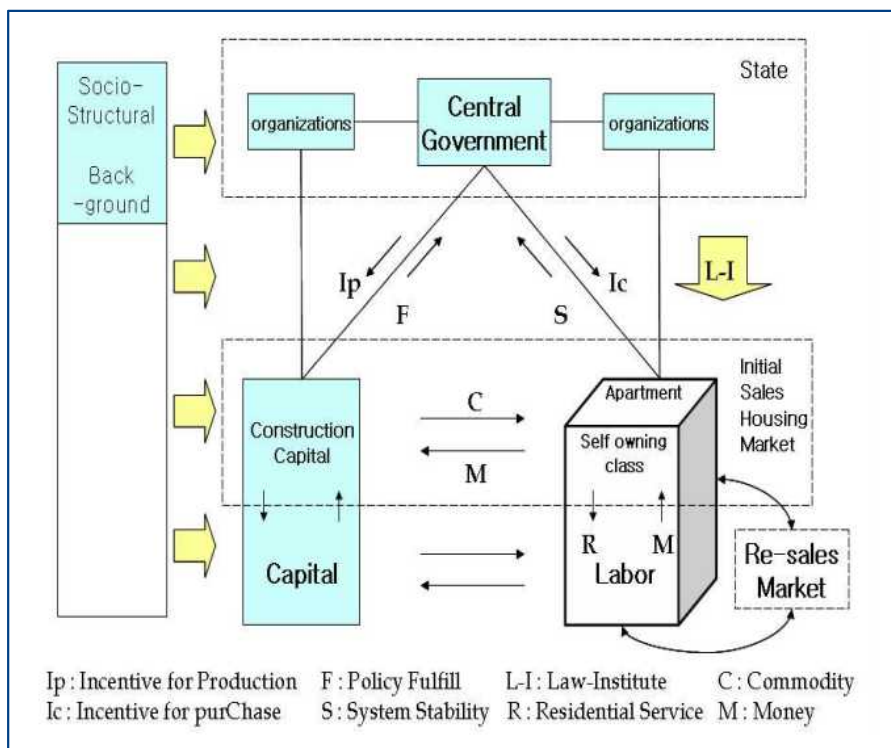
‘제품’과 ‘제도’와 설명의 대상은 다를지언정, 설명하는 방식을 정치학적 관점에서 ‘체제론적으로’ 접근하는 연구는 여러 분야에 이미 진행되고 있었다.

**[표 2-1] 도시정치레짐이론과 주요 유사개념과의 비교**

유사개념	특징	주요 저자
성장기구 (growth machine)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지소유자중심의 성장 연합 결성</li> <li>· 이해당사자들은 지역성장에 따른 지대 상승을 기대</li> <li>· 개발과 성장 위주의 통치연합</li> </ul>	Molotch(1976;1990), Logan & Molotch (1987), Harding(1991)
통치연합 (governing coalition)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통치목적에 의거 이해집단이 연합을 형성</li> <li>· 성장연합, 선거연합 등 연합의 형태가 다양</li> <li>· 통치연합은 지방정부 차원에서 통치목적의 연합으로, 성장기구처럼 주도적 그룹이 명확한 개념은 아님</li> </ul>	Horan(1991)
옹호연합 (Advocay Coalition Framework)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책하위체제에 영향을 주는 안정적 변수와 역동적 변수를 포함하는 외생변수 상정</li> <li>· 공사를 불문하고 다양한 수준에서 활동하는 행위자들을 신념체계에 따라 포함하는 정책옹호연합 형성</li> <li>· 이에 따라 국가-시민등의 종적 대립이 아닌 신념체계에 따른 연합 간 횡적 경쟁이 발생하고 조정됨.</li> </ul>	Hecl, (1974), Sabater, P. (1993)
네트워크 관리 (management by network)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회공학적 네트워크 이론에서 유래</li> <li>· 조직의 관리기능에 주안점, 정치적 개념은 희석된 편</li> </ul>	Laumann & Knoke (1987), O'Toole(1997)
레짐(regime)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목적지향적, 혹은 정부운영적 차원에서 지방정부가 주도적으로 비정부 부분과 긴밀한 연대를 형성하는 체제로 공유된 이해에 기반하여 지속성과 안정성을 가져야 함</li> </ul>	Elkin (1987), Stone & Sanders (1987), Jones & Bachelor (1986), Stoker & Mossberger(1994)
거버넌스 (governance)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 네트워크적 관리와 유사하나, 제1섹터(정부행정) 뿐만이 아니라 민간부문의 제2섹터 및 제3섹터까지 포괄</li> <li>· 전반적인 행정운영, 국정운영을 주로 의미하지만 개별 경영조직내에서 운영 혹은 지배구조, 중범위의 금융체제의 운영 등에서도 사용</li> </ul>	Kooiman(1993), Peters(1998), Lynn, Heinrich & Hill(1999)

자료 이종원(1999)의 연구를 토대로 추가 및 재작성,

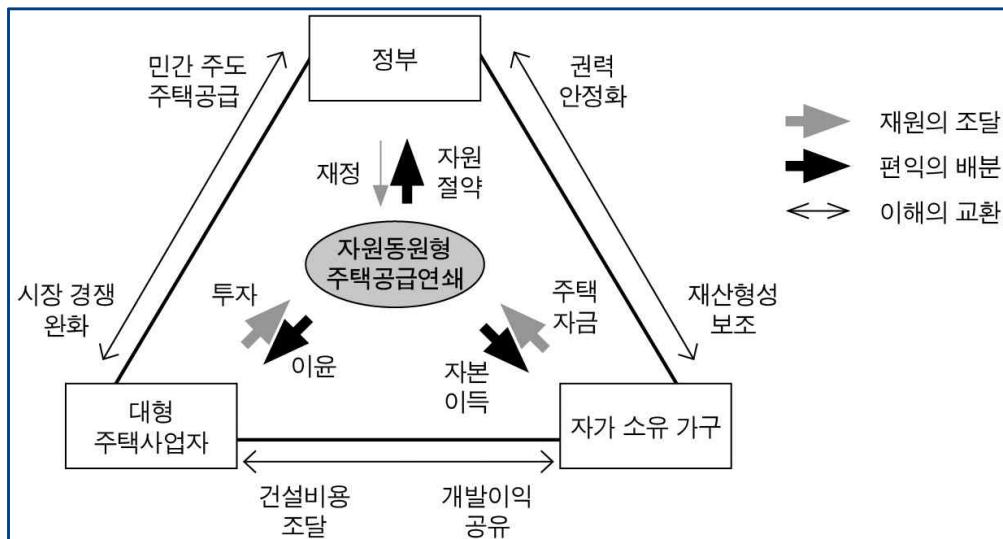
주택분야에 대해 도시정치레짐의 관점과 유사한 분석틀을 사용한 시도는 ‘아파트레짐’(Choe 2006)과 ‘자원동원형 주택공급연쇄’(김명수 2018)의 연구가 있다. 1970~80년대 한국의 아파트 확산과정을 분석한 아파트레짐론은 주택을 둘러싼 주요 영역을 국가와 시장으로 구분하고, 행위주체는 중앙정부, 자본, 노동으로 나누어 각각의 이해관계가 아파트의 확산 과정에서 어떻게 작동하였는지를 분석하였다(그림 2-1). 그 결과 아파트는 정부주도로 시장을 육성하는 발전국가적 특징이 주택에 투영된 것이라 밝히며, 그 과정에서 토지와 금융제도가 주요 정책수단이었음을 포착하였으나, 이를 ‘주택레짐’의 구성요소로 파악하거나 기존의 복지레짐에서의 논의와 결합시키지는 않았다.



출처 Choe(2006), p.24

[그림 2-1] 도시정치레짐 분석틀을 아파트에 적용한 아파트레짐 분석틀

‘자원동원형 주택공급연쇄’<sup>1)</sup>론은 공급연쇄의 주요 참여주체를 역시 정부, 대형주택사업자, 자가소유가구로 상정하고, 서로 간의 이해의 교환관계를 재원의 조달과 편익의 배분의 차원에서 분석하였다([그림 2-2]). 그 결과 정부는 공적자원을 크게 투여하지 않고도 편익배분의 제도를 조정함으로써 나머지 두 주체의 협력을 끌어내며 주택 공급에 필요한 자원을 동원해 냈지만, 이익의 창출과 가격의 안정이라는 모순된 과제를 달성해야 하는 긴장이 이 구조 속에 자리잡았음을 지적했다. 하지만 ‘한국 주거문제의 구조적 기원(논문제목)’을 쫓는 연구였기에 이 공급연쇄의 성격이 1990년대 이후 어떻게 변화하였는지는 연구의 범위가 아니었고, 한국식의 주거체제를 이루는 요소로서의 제도들에 대한 분석은 하지 않았다.



출처: 김명수(2018), p.189

[그림 2-2] 한국의 자원동원형 주택공급연쇄와 행위자들의 관계에 대한 분석들

1) Ambrose(1992)의 'Housing Provision Chain'에 해당하는 이 용어에서는 주택의 공급단계가 연쇄적으로 사슬로 엮여있는 점을 표현할 때 명사로서는 '사슬'이 '연쇄'보다 어울릴 것이기에, 본 연구에서는 일반론으로서는 '주택공급사슬'이라는 표현을 쓰되 김명수의 연구를 지칭할 때에는 '주택공급연쇄'로 표기한다.

## 2 주거체제론

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

복지 레짐을 주거체제에 적용한 대표적 시도로는 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990)의 복지 국가 유형론을 주거체제 분석 틀로 사용한 혹스트라의 연구가 있다(Hoekstra, 2010). 에스핑-앤더슨이 사용한 탈상품화, 계층화, 시장과 가족의 관계와 역할과 같은 복지 자본주의 분석틀을 주택에 적용하고 주택 가격 및 보조금 제도 등을 종합하여 유형화한 것이다. 처음엔 복지레짐론과 마찬가지로 자유주의, 조합주의, 시민주의의 3가지 유형으로 구분하였으나 이후에는 지중해 모델을 추가하였다. 자유주의 모델의 특징으로는 소외계층을 위한 잔여적 의미의 복지와 자가 소유 위주의 주택정책이 있으며 미국이 자유주의 모델의 대표적인 국가이다. 조합주의 모델의 특성을 가지고 있는 프랑스와 독일은 소외계층 중심의 잔여적 복지의 성격과 제도화된 복지 보장도 부분적으로 가지고 있으며 계층별 맞춤형 주택과 주거 복지 서비스를 국가가 아닌 시장이 공급하는 특징을 띠고 있다. 덴마크, 네덜란드와 같은 시민주의 모델에서는 보편적인 권리로서의 주거권과 주택의 공공성을 뒷받침하기 위한 강한 국가 개입의 특징을 보인다. 주택은 탈상품화되어 있으며 계층화의 정도는 낮은 편이다([표 2-2]).

사실 복지레짐론을 주택에 적용한 위의 연구 이전에도 할로우는 유럽국가들의 주거시스템의 성격을 3가지 유형으로 구분한 적이 있다. 바로 대중모델, 잔여모델과 협동조합 모델이다(Harloe, 1995; 하성규, 2018). 대중모델은 대체로 혹스트라의 시민주의 주택체제에 해당한다고 할 수 있는데, 전 계층을 상대로 하는 ‘보편모델’까지는 아니지만 어느 정도 중산층 정도까지의 ‘대중(mass)’을 대상으로 한다는 의미이다. 혹스트라의 자유주의 모델에서 주로 발견될 수 있는 잔여 모델은 공급 대상을 소수의 취약 계층에게로 한정된 모델로서, 우리나라의 공공주택 초창기는 물론 현재의 상황도 상당한 수준으로 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 협동조합 모델은 주택의 생애주기 모든 단계에

서 자발적인 풀뿌리 조직들이 주도적, 혹은 중요한 역할을 하는 모델인데, 사실 혹스트라의 세 가지 모델에 두루 존재하고 있다.

[표 2-2] 복지국가 주택체제 유형별 성격

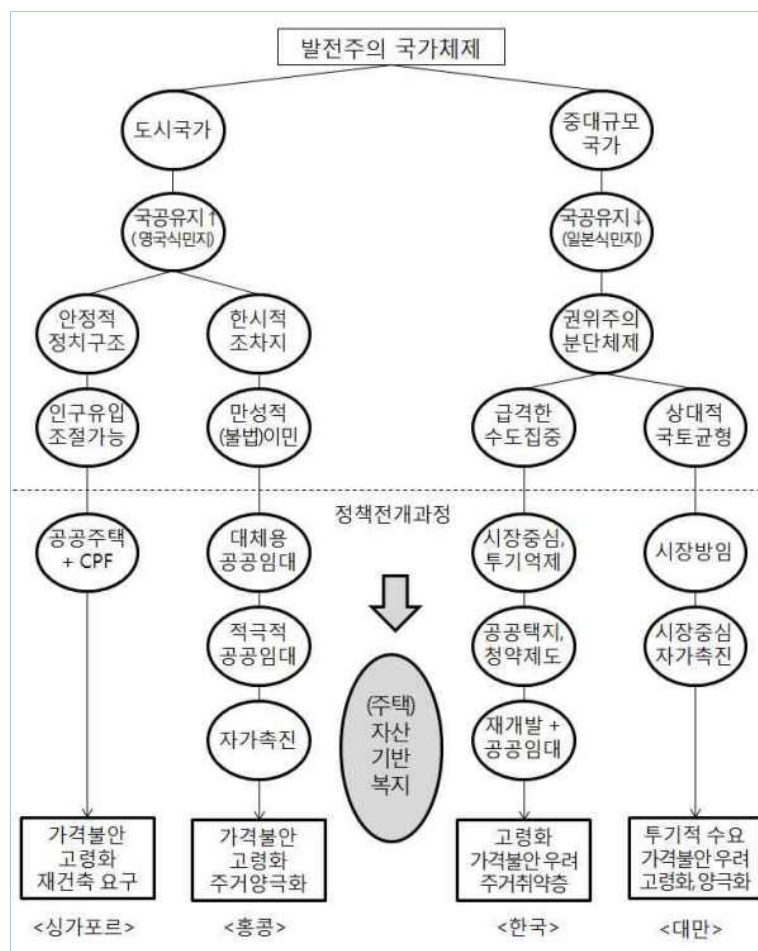
구분	자유주의	조합주의	사회민주주의
탈상품화	낮은 수준	매우 높은 수준	높은 수준
계층화	높은 수준, 주로 소득에 기초	높은 수준, 주로 사회적 지위에 기초	비교적 낮은 수준
공공·시장·가구 혼합 요인	시장부문이 지배적	가구부문 위상이 중요 NPO의 대표성과 영향력	공공이 지배적인 입장
규제	비교적 적은 정부 규제 (중앙, 지방)	탈집중화 경향, 점진적, 문제 해결적 정책 추구	중앙정부의 강한 영향력
주택 정책의 일반 목적	시장 중시 입장이며 정부는 한계계층만 지원 (잔여주의)	계층화 예방 과정에서 전통적 가족역할 중시, 공공은 민간 부문의 주택시장 주도 장려	보편적인 차원의 높은 '주거의 질' 보장을 추구
보조금	소득/자산조사에 의한 대인 보조 및 제한된 생산자 보조	분절된(segmented) 보조금 특정 계층을 위한 배분	상당 수준의 생산 보조금과 폭넓은 대상계층에 대한 대인 보조금
가격결정 및 규제	시장의 가격 결정	정부가 중간정도의 영향력 행사, 시장에서의 부정적 외부 효과 보정이 목표	가격과 규제에 대한 정부의 강한 영향력
주택배분	대부분 시장에서 배분되며, 주택재고의 잔여적 부분에 대해서 공공 개입 (저소득층으로 제한)	정부 개입의 목표는 시장 보정이며, 그 결과 특정 계층에게 혜택이 더 갈 수도 있음	시장원리가 아닌 필요 또는 소요(need)에 기초한 배분
주택 공급체계	유연한 공간계획 신규 공급은 민간부문에서도 주로 대기업이 주도	공간계획은 약간 엄격 민간부문 중에서 주로 가구나 소기업이 주도	엄격한 공간계획 정부주도의 신규 주택 공급

자료 :최경호(2021a), p.119를 수정, 보완

김수현(2013)은 동아시아 4개국은 발전주의 복지체제에 기초한 동아시아 주거체제의 공통점을 가지고 있으면서도 4개국의 주택정책 경로가 상당히 달라졌음을 주목한다. 홍콩과 싱가포르의 공공의 직접적인 주택공급 비중이 높지만 싱가포르는 자가 중심, 홍콩



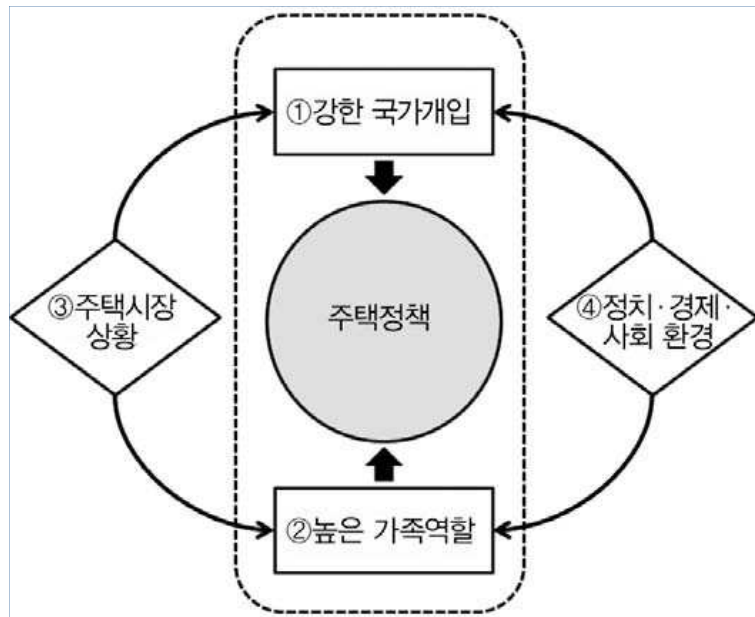
은 임대 중심이라는 차이가 있다. 한국과 대만은 중대 규모 국가와 수도권 집중도가 높다는 유사성이 있지만, 대만은 세제, 금융 등을 통해 자가소유를 간접적으로 지원한 반면, 한국은 강한 시장 규제와 공공택지를 통한 적극적인 주택공급 정책을 펼쳤다(그림 2-3). 각 나라의 주택정책 경로가 달라지면서 현재 네 나라는 자가-공공임대-민간임대의 비율에 뚜렷한 차이가 나타나고 있다. 이중 일본의 사례에 대해서는 4장에서 좀 더 자세히 다룬다.



자료 : 김수현(2013)

**[그림 2-3] 동아시아 4개국의 발전주의 주택정책 흐름**

이석희·김수현(2014)은 주택체제의 관점에서 대한민국의 주택시장과 정책을 분석하였다. 이들은 Donnison, Kemeny, Barlow and Duncan 등 서구의 주택체제 유형 분류와 서구의 주택체제 유형에 속하지 않는 동아시아 주택체제 관련 연구들을 정리한 후 한국의 주택체제의 틀을 제시하였다. 이들은 한국의 주택체제를 동아시아 발전주의 국가의 특징인 ‘①강한 국가개입과 ②높은 가족역할의 틀’ 속에서 기본적으로 이해할 수 있으며 외환위기 이후에도 큰 틀이 유지되고 있으나, 영향요인으로서의 ‘③주택시장 상황과 ④정치·경제·사회적 변화’에 따라 변화하고 있다고 보았으며(p.15), 이에 대응하는 행위주체를 국가와 시민으로 이원화하여 설정하고 이들의 역할에 대해 ‘국가의 주택시장 개입’과 ‘가족의 대응’을 분석하여 한국의 주택체제를 해석하였다(그림 2-4).



출처: 이석희, 김수현(2014), p.16

**[그림 2-4] 발전주의 국가론에 따른 한국 주택체제 분석틀**

그 과정에서 시기를 1960~1987/1988~2007/2008~현재의 3개로 구분하여 각 시기별 주요 사회지표와 주택지표 및 정책의 변화를 분석하였다. 그 결과 ‘주택시장의 상황’은 절대부족 및 주기적 가격상승(1기)에서 구매력 상승 및 주기적 상승 지속(2기),

주택부족 해소 및 가격하락추세(3기)로 변화해왔고, ‘발전주의 국가’의 성격은 권위주의적 경제성장 중심(1기)에서 발전주의 약화 및 민주화와 자유화(2기), 복지국가팽야(3기)로 변화했으며, ‘가족주의’는 강화(1기), 강화지속(2기), 약화(3기)의 추세를 보였으며, ‘국가개입방식’은 수요관리 중심 강한 개입(1기)에서 공급확대 중심 적극 개입(2기)를 거쳐 시장보완적 개입(3기)로 성격이 변화해왔다고 밝혔다. 이에 따라 거시적인 틀에서의 주택체제의 성격을 밝히고 동아시아적 특징이 어떻게 변해갈지, 또는 어떤 전개방향이 바람직할 것인지를 제시했으나, 주택공급의 단계에서의 토지나 금융 등의 제도에 대한 성격을 고찰하고 구체적 변화 방향을 제시했기 보다는 주로 점유부문 혹은 임대차시장의 안정적 관리에 중점을 두었으며, 공급과 관련해서는 저성장 시대의 도시재생 모델 발굴이 필요한 정도로 언급하였다.

최경호(2021)는 자유주의적 복지국가모델, 조합주의적 복지국가모델, 사회민주주의적 복지국가모델을 토대로 주택체제 유형을 구분한 Hoekstra의 연구를 중심으로 각각의 모델을 구분하여 설명하는 이론들을 ‘체제유형론’으로 소개하고, 이어 제도주의적 관점에 입각하여 상이한 국가의 제도가 서로 유사해지거나 분화해가는 과정을 설명하는 수렴론과 발산론 및 절충론을 ‘체제전개론’으로 소개했다. 또한 복지국가 체제론을 적용한 주거체제 유형을 통해 한국의 주거체제를 파악하는 것과 함께 한국의 점유 형태와 공급 체계의 성격과 특징을 중심으로 한국 주거체제의 골격을 세웠다. 이어 토지, 금융, 법률을 중심으로 공급 체계를 분석한 결과 한국의 주거체제는 국가 주도 동맹에서 개발 동맹 주도 모델로 성격이 바뀌어 왔다고 주장한다. 토지와 금융제도에 주목한 점, 3개의 시기 구분을 통해 국가 주도 모델의 1기에서 개발 동맹 주도 모델의 2기로 변화한 체제가 사회주택의 등장을 통해 공공-사회-영리부문의 3자협력방식의 공급과 운영 시스템이 추가될 가능성을 탐색하였다. 그 결과 사회주택은 개별 주택의 공급 자체의 의미를 넘어 금융과 토지 시스템의 변화를 이끌어낼 가능성을 발견한 것이 이전 연구들과의 차이이다. 하지만 공급체제와 점유체제 사이의 연결고리를 규명하지는 않았고, 이에 따라 전체 주거체제의 구성요소는 뼈대로서 제시했으되 이들의 결합관계나 복지국가론에서의 주거체제 유형론과 연계시킬 수 있는 대응가능한 요소들을 파악하지는 않았다.

본 연구는 여기서 더 나아가 공급시스템과 점유시스템 사이의 관계를 본격적으로 연

계하여 한국 주거체제의 모델을 구축하고 모델의 구성요소와 결합방식을 규명하고자 한다. 특히 한국 주거체제의 주요 변수를 규명하고 이에 따른 향후 바람직한 전개방향으로 진행하기 위한 과제를 도출하는 점에서 기존 연구와 차이가 있다.

### 3 주거 자본주의론

Schwartz and Seabrooke(2009)은 주택담보대출 기반의 성장모델과 주택자산 기반 복지전략을 기반으로 구축된 경제시스템을 ‘주거 자본주의’로 명명하며 주택 소유율(home ownership rates)과 GDP 대비 주택담보대출 비중을 두 축으로 주거 자본주의 체제의 유형화를 시도하였다.

주택 소유율은 사회적, 소비자, 투자수단 등 주택에 대한 사회적 표상과 주택점유 형태의 특성을 보여주는 지표이며, GDP 대비 주택담보대출 규모는 가계부채 규모, 가계 신용 접근성, 주택자금 금융화 정도, 주택금융 체제의 유동성과 리스크, 주택금융 체제와 결부된 거시경제적 특성을 보여주는 지표다. 이들은 주택 소유비율과 국내총생산 대비 주택담보 대출 규모라는 두 가지 지표를 교차시켜 주거 자본주의 체제를 ‘조합주의 시장’(소유율은 낮고 대출은 많음), ‘자유시장’(둘 다 높음), ‘국가주의-발전주의’(둘 다 낮음), ‘카톨릭-가족주의’(소유율은 높고 대출은 적음)라는 4개 유형으로 구분한다. 국내총생산 대비 주택담보대출 비중이 큰 조합주의 시장과 자유시장은 주택금융시장 규모가 크며 자유화 정도가 높은 ‘자유저당금융(LMF: Liberal Mortgage Finance)’ 체제로, 국내총생산 대비 주택담보대출 비중이 낮은 국가주의-발전주의와 카톨릭-가족주의 유형은 주택금융시장 규모가 작고 주택금융에 대한 규제가 높은 ‘관리저당금융(CMF: Controlled Mortgage Finance)’로 분류한다(Schwartz and Seabrooke, 2009).

동아시아의 경우 근대화를 압축적으로 경험하고 선진국으로 진입한 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국의 국가모델이 서구의 복지자본주의 유형화에 들어맞지 않는 것처럼 주거체제에서도 동아시아는 서구의 주거체제 유형으로 나누기에는 적합하지 않다. 연구자들은 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국을 동아시아 특유의 발전주의 복지국가 모델로 구분한 것처럼 동아시아 국가들의 주거체제 역시 동아시아 특유의 주거체제로 구분하고 있다. 동아시아

아 주거체제의 특징은 나라 별로 정도의 차이는 있지만 전반적으로 정부의 강한 주택시장 개입과 국민들의 강한 자가소유 지향 정서 속에서 자산이 복지를 대체하는 ‘자산 기반 복지 시스템’의 특징을 가지고 있다(Ronald and Chiu, 2010).

신진욱(2011)은 Schwartz and Seabrooke(2009)의 주거자본주의 국제비교 분석틀을 사용하여 한국 주거자본주의 체제의 구조적 특성을 분석한다. 주택 소유율과 GDP 대비 모기지 규모를 기준으로 분류했을 때, 한국은 주택 소유율과 모기지 규모가 상대적으로 낮은 ‘국가주의-발전주의’ 유형으로 분류할 수 있지만, 질적인 측면에서는 한국을 국가주의-발전주의 유형으로 분류하기 쉽지 않다고 말한다. 사회임대주택 비중을 중심으로 분석하면, 한국은 국가주의-발전주의 유형의 나라들과 다른 특성을 보이고 있다. 국가주의-발전주의 국가들은 자유시장 유형이나 카톨릭-가족주의 유형의 국가에 비해 사회임대주택의 비중이 상당히 높지만 한국은 사회임대주택의 규모가 매우 작다는 점을 주목하며, 한국은 ‘전세’라는 독특한 제도에 의해 민간 임대주택 세입자들의 주거 불안정과 경제적 불이익이 제도화되어 있다는 점에서 한국의 주거자본주의는 국가주의-발전주의 체제라기보다 ‘소유자 중심 발전주의’ 체제로 명명하고 있다([표 2-3]) .

신진욱이은지(2012)는 주거자본주의론적 접근법에 따라 각국의 자가보유 비중과 자가-민간임대-공공임대의 분포 변화를 기준으로 주거체제의 유형을 네 가지- 자가보유자 사회로의 급진적 변화, 자가-공공임대 동시 확대와 민간임대 축소, 사회적 시장경제 하의 자가-민간임대 이중구조, 자가보유 계층 중심의 자가-민간임대 이중구조로 구분한다. 이에 따라 한국 주택체제는 네 번째 유형인 자가보유 계층 중심의 자가-민간임대 이중구조 유형으로 분류한다. 한국 주택체제의 구조적 특성으로는 낮은 자가 부문 비중과 높은 주택가격으로 인한 자가 소유의 진입장벽이 높으며, 공공임대와 비영리 임대 부문이 매우 적고, 민간임대의 비중이 높지만 제도적 보호가 거의 없는 사적 임대차 계약에 의존하고 있다는 점을 꼽고 있다.

주거자본주의론은 주택의 금융화(Financialization) 현상에 대한 논의를 이끌며 최근의 ‘대출기반 성장’의 양상을 분석하는 틀을 제공해주는 점에서 유용하고, 임대시장의 현상 이면의 구조에 대해 접근하는 시각을 제시해주며, 한국에서는 전세의 독특한 역할에 대해서도 주의를 환기한다. 하지만 앞서 대부분의 논의들과 마찬가지로 공급과정에서의 제도의 결합관계나 주체들의 역할에 대해서는 크게 다루지 않는다. 이는 본 연구

에서 공급체제와 점유체제를 통합하여 설정할 주거체제 모형에 접목되어 상호보완적 역할을 할 것이다.

[표 2-3] 주거자본주의 유형 분류

		주택소유 비율	
		낮음	높음
국내 총생산 대비 모기지 규모	높음	A. 조합주의 시장 유형 Corporatist Market	B. 자유시장 유형 Liberal Market
		네덜란드, 덴마크, 독일 등	미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 노르웨이 등
		GDP 대비 모기지 : 58.3% 주택소유 비율 : 47% 사회임대주택 : 20.7%	GDP 대비 모기지 : 48.5% 주택소유 비율 : 70.1% 사회임대주택 : 9.4%
		- 사회권으로서의 주거, 그러나 고도로 계층화된 시장 - 주택소유자 vs. 임대생활자 - 탈가족화 - 공공조직이 임대주택을 관리 - 낮은 재산세	- 주택이 고도로 상품화 - 자산으로서의 주택 - 고도로 계층화된 주택시장 - 주택소유자 vs. 임대생활자 - 시장 기반 자조(自助) - 높은 재산세
	낮음	C. 국가주의-발전주의 유형 Statist-Developmentalist	D. 카톨릭-가족주의 유형 familial
		오스트리아, 프랑스, 일본, 스웨덴, 핀란드 등	이탈리아, 스페인, 벨기에, 아일랜드 등
		GDP 대비 모기지 : 28.2% 주택소유 비율 : 58.3% 사회임대주택 : 16.8%	GDP 대비 모기지 : 21.6% 주택소유 비율 : 75.5% 사회임대주택 : 5.5%
		- 사회권으로서의 주거 - 국가의 금융규제가 시장 분절을 완화 - 사적 조직들이 임대주택 관리 - 낮은 재산세	- 주택이 비상품화되었으나 국가에 의해 탈상품화되진 않음 - 주택은 가족적 사회제이지만 사회권은 아님 - 비시장적 자조, - 낮은 재산세

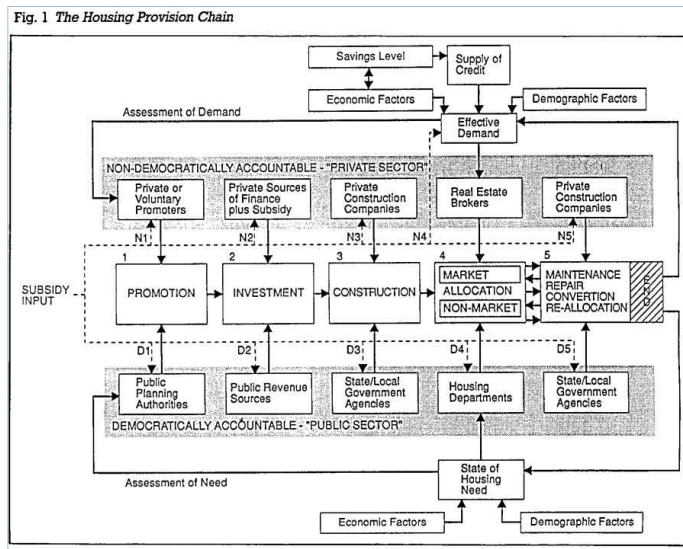
주 : % 값은 조사대상 국가의 1992년, 2002년 자료의 평균값을 4개 유형별로 평균한 값  
출처 : 신진욱(2011) p.121 일부 수정, 편집



## 4 주택 공급체제 규명을 위한 체제론적 시도들

복지레짐론이나 생산레짐적 시각에서의 국가론적 분석이 아닌 주택공급과 시장환경을 둘러싼 제도와 행위자들의 성격을 분석하여 '주택시스템'이나 '주택시장'의 성격을 규명하려는 시도들은 Ambrose(1992), Boelhouwer & Heijden(1992, 2015), Doling(1999), Heijden(2013)의 연구들이 있다.

이들은 주택 시장의 작동원리에 대해 충분한, 혹은 최대한의 변수와 영향요인들을 배치하고 이들간의 상호관계를 파악하려 노력했다. 앰브로우즈의 경우는 계획-투자-건설-배분-정비의 일종의 '주택의 생애주기'의 관점에서 단계별 부문(영리와 공공부문)의 역할을 중심으로 파악하였다(그림2-5). 그 외의 경우는 사회경제적 요인이나 인구학적 요인 외에도 행정과 법제 및 공간계획 체계 등 '계획'분야의 역할이나, 경로의존성의 고려 사항인 기존 제도의 특징, 주택에 대한 수요(needs)나 다른 국가들의 제도의 영향등을 염두에 두고 유기적인 관계로 구성된 모형을 구축하기도 하였다(Boelhouwer & Heijden).



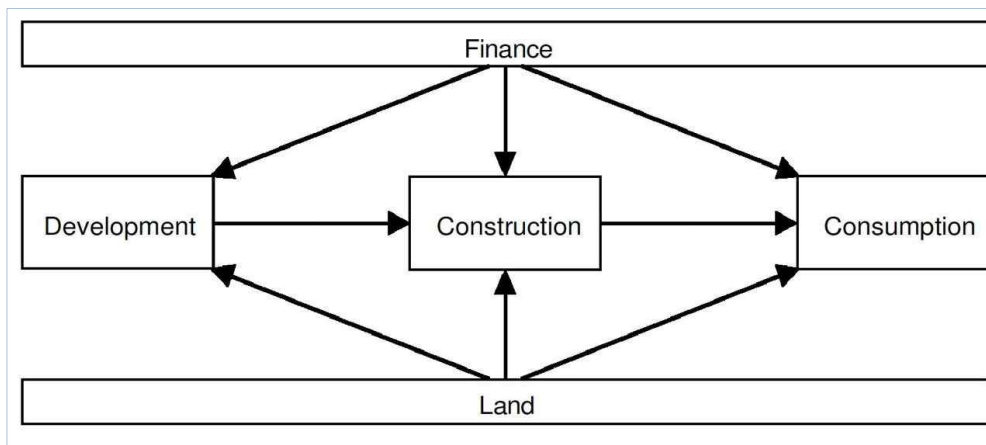
출처: Ambrose(1992), p.173

[그림 2-5] 생애주기에 따른 공-사 영역의 역할을 분석한

주택공급사슬 모형



돌링(Doling, 1999)의 연구는 이러한 흐름들 중에서 가장 간명한 모델로 '주택정책 레짐'이라는 분석틀을 제시하고 있다(그림2-6). 이 모형에서 그는 Ambrose(1992)의 주택공급사슬이 중시한 생애주기 차원의 관점을 계승하여, 주택의 생애주기를 '개발-건설-소비'의 3단계로 구분하고 각 단계에서 토지와 금융 제도가 작동하는 과정에서 국가와 시장의 주도성이나 역할을 분석하였다.



출처: Doling(1999), p.231

[그림 2-6] 공급단계에 대한 돌링의 주택공급 모형

위의 공급모형에 대한 분석틀로 국가별 주택 공급시스템의 성격을 분석한 결과, 돌링은 자유주의, 공산주의, 조합주의의 유형을 추출해 냈다. 그에 따르면 자유주의는 모든 단계에서 시장이 주도하고, 공산주의는 국가가 모든 단계를 책임지며, 개발과 소비의 단계에서는 국가가 주도하나 생산 단계는 시장의 역할이 두드러지는 것이 조합주의 주택정책레짐이다. 또한 돌링은 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르의 경우도 분석하였다(그림2-7). 그 결과 동아시아의 이 4개국은 앞서의 세 가지 유형에 해당하지 않으면서도 서로 유사성을 보인다고 주장하였다. 즉 국가는 개발 단계에서만 강한 영향력을 발휘하며, 이후 생산과 소비의 단계는 시장에 맡기는 점을 공통점으로 포착하고, '작은 호랑이 주택정책 레짐'이라는 이름으로 포괄하였다(Doling, 1999, 239).

돌링의 '주택정책레짐'의 모형은 각 레짐 유형들의 특성과 차이점을 간명하게 드러냈

다. 하지만, ‘소비’단계에서는 점유 구조를 분석했기 보다는 수요자에게 최초 도달하는 공급의 마지막 단계로서의 배분, 즉 ‘주택의 인계’차원에 머물렀기에 임대 부문과 자가 부문의 관계나 공공주택 등 비시장영역의 역할을 다루지 않았다. 즉 생산레짐론의 문제 의식을 상당한 수준으로 담으며 주택의 공급체제의 특성과 유형간 차이를 쉽게 파악할 수 있도록 한 것은 장점이지만, 자가와 임대뿐 아니라 공공임대주택과 같은 비시장 영역에서 공급 및 배분 특성, 전세와 월세의 차이 등 점유 측면의 작동방식까지 분석하기엔 부족하다. 또한 횡단적 관점에서의 유사성이 아니라 종단적 차원에서 각 국가들의 상이한 발전경로나 그렇게 발전한 원인 및 향후 분화의 가능성이나 변화의 동력이 될 요인들에 대해서는 깊게 분석하지 않았다. 주거체제에서 주택의 배분과 점유 측면의 작동방식이 가지는 ‘의미’까지 파악하고 향후 (돌링이 적절히 강조한) 토지와 금융제도에 대해 우리 사회의 특성에 맞는 개선과제를 도출하기 위해서는 국가론이나 복지레짐 또는 도시정치레짐의 분석틀을 활용할 필요가 있다.

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

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

**[그림 2-7] 돌링의 주택정책레짐론에 따른 4개 체제의 특징**

한편 앞서 소개한 김명수의 ‘주택공급연쇄’론에서 말하는 시장형, 계획형, 협력형 자원동원형 주택공급연쇄들은 각각 돌링이 말하는 자유주의, 공산주의, 조합주의 모델과 매우 흡사한 성격을 보인다. ‘주택공급연쇄론’은 연결주도자, 비용 조달원, 편익 수혜자, 행위자 간 의존 방식, 연계형태, 연결망 속 가구 위치 등, 토지와 금융을 주로 다루며 (표 2-4) ‘주택정책레짐론’ 보다 더 많은 요소를 분석하고 있으며, 공급연쇄론은 도시정

치레짐론과, 주택정책레짐론은 생산레짐론과 성격이 유사한데, 서로 다른 두 접근법이 분석한 결과가 유사한 유형구분으로 나타났다는 것은 일종의 ‘교차검증과 교차승인’의 의미가 있는 것으로 보인다.

[표 2-4] 김명수의 주택공급연쇄 성격 구분

	시장형	계획형	협력형	자원동원형
연결 주도자	자본	정부	불확정	정부
비용 조달원	기업 투자	재정	재정, 기업투자	기업투자, 소비자 기금
편익 수혜자 (편익 유형)	자본 (이윤)	일반가구 (주거 필요)	자본, 특정가구 (이윤, 주거 필요)	자본, 주택소유자 (이윤, 자본이득)
행위자 간 의존방식	독립	독립	상호의존	상호의존
연계형태	약한 연계	약한 연계	강한 연계 (상호 영향력)	강한 연계 (일방적 영향력)
연결망 속 가구 위치	소비자	복지 수혜자	소비자 또는 복지 수혜자	투자자 그리고 소비자

출처: 김명수(2018), p.166

이에 따라 본 연구는 주거체제가 크게 공급체제와 점유체제로 구성되는 것으로 상정하여, (1)공급체제는 그 구성요소와 작동원리에 대해 생산레짐과 도시정치레짐의 분석틀을 적용하고, (2)점유체제는 복지레짐의 접근법을 활용하며 특히 주택의 생애주기 중에서 사용단계에 대하여 주목하는 분석틀을 설정하며, (3)이들의 연결고리 혹은 이들을 포괄하는 틀을 찾아내어 (4)종합하여 제시하고자 한다.

한편 본격적인 한국의 주거체제 분석틀을 설계하기 전에, ‘주거체제’라는 분석틀을 통해 주거안정에 필요한 시사점을 얻고자 하는 본 연구의 목적에 따라, 다음절에서는 주거안정의 개념과 이를 비교적 잘 달성한 사례를 살펴보고 주거체제의 설계에 참고하고자 한다.

## 1 주거안정의 개념과 한계

사전적 정의에서 주거안정의 개념을 도출한다면 ‘일정한 곳에 머물러 사는 상태를 유지하는 것’으로 정의할 수 있다. 또는 주거안정의 반대인 주거불안정 상태가 어떤 경우 인지를 탐색한 연구를 참고할 수 있다. ‘주거’와 ‘불안정’이라는 사전적 정의에서 주거불안정 개념을 도출한 경우에는 주거불안정을 ‘주거의 안정성이 없거나 안정되지 못한 상태’ 또는 ‘주거가 바뀌어 달라져 일정한 상태를 유지하지 못하는 상태’로 정의하고 있다(이민주, 2020). 소득 대비 비싼 주거비 지출, 가구원 수에 비해 충분하지 못한 주택 면적, 열악한 주거환경, 잦은 이사 등 주거불안정이 나타나는 양태는 다양하다. 주거불안정에 관한 기존의 연구들(노승철·이희연, 2009; Clark, 2010; 오근상 외, 2013; Kleit et al. 2016; 이민주, 2020)에서는 주거불안정을 측정하기 위한 지표들로 주거비 지출 규모, 주거면적, 점유형태, 이사빈도, 주택의 질 등을 사용하고 있다.

주거(불)안정의 정도를 가늠하기 위해서는 정량적이고 정성적인 다양한 측면을 살펴볼 수 있다. 대표적인 것들만 예를 들어도 주택보급율, 1000명당 주택수, 자가점유율, 자가보유율, PIR, RIR, 평균 거주기간, 세입자의 권리 (갱신권 등), 평균 대기기간(사회주택), 대기제도의 유무, 청약제도의 특징, 자가 구입을 위한 금융지원제도 및 임대료 보조제도의 종류와 규모, 건설비 보조제도, 보조금의 직접/간접 지급 방식의 차이, 임대료 규제제도, 강제 퇴거 관련 제도, 거주이전의 자유 제한 측면에서는 특히 한국 특유의 전세의 경우 퇴거시의 보증금 미반환의 문제에 대한 대책 및 이 모든 사안들이 행위자들에게 가지는 의미와 성격 등이 있으나, 공식적인 국제비교가 가능한 측정지표나 종합 체계에 대해서 단순 정량지표처럼 쉽게 분석할 수 있는 공인된 지표는 없다. 그만큼 ‘주

거안정'이라는 사안은 측정하기 어려운 것이며 행위자들에게 각각 다른 의미로 받아들여지고 각각의 처지에 따라 중요시하는 면이 다르다. 특히 체제론적인 관점에서 어떤 체제가 더 주거안정을 잘 도모하고 있는지를 수평비교하는 것은 불가능에 가까울 것이다.

그럼에도 선행연구들에서 채택한 지표들을 종합하면 대체로 주거비용, 안정적인 거주기간의 보장여부, 주거품질 및 희망하는 점유형태에 대한 접근성 등을 주요지표로 삼을 수 있다. 다만 이들 사이의 우열이나 서로 다른 지표값들의 정규화(Normalization) 또는 합산을 위한 가중치 조정, 상대비교가 아닌 절대적 달성 정도를 가늠할 방법 등은 설정하기 어려우며 별도의 연구가 필요한 영역이다.

본 연구에서는 주거안정을 이룩하기 쉬운 주거체제의 특징으로 안정적 거주, 편익(품질)에 비례하지만 동시에 부담가능한 주거비 지출, 접근성, 주거형태간 차별의 최소화 의 측면을 감안하여 이하의 '단일모델'의 주거체제를 비교적 주거안정을 잘 달성하는 경우로 파악한다. 그 이유는 이른바 복지국가들이라 해도 자가점유율에서는 큰 차이를 보이지 않고 있으며, 연역적인 설명이론은 명쾌하지 않지만 실증적이고 귀납적인 측면에서는 모두 자가점유율에는 상한선이 있는 것으로 보이기 때문이다. 이에 따라 단순한 횡단면의 관점에서 보는 현재의 수치보다는 생애주기에 따른 코호트별 자가부문에 대한 접근성과, 임대부문의 안정적 거주 및 품질에 비례하지만 부담가능한 주거비 부담 정도가 주거안정과 관련한 주거체제의 성격 규명에 더 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다.

구체적으로는 임대와 자가부문, 공공(사회)임대와 사적(시장)임대와의 차이가 심하지 않은 것이라 할 수도 있는데, 이에 대한 사례로 네덜란드의 임대부문의 특징을 살펴본다. 네덜란드는 주택담보대출의 비율(LTV)도 100% 이상으로 유지하면서도 세계최고의 사회주택 비중을 기록하고 있기에 양 부문의 접근성과 주거안정성이 상대적으로 높은 수준으로 보장되고 있는 것으로 기대할 수 있으며, 이하에서 살펴보듯 '단일모델'의 대표적인 사례로 꼽히기 때문이다.

## 2 주거안정을 이룩한 주거체제

주거체제론과 유사한 문제의식에서 임대부문과 자가부문, 그리고 임대부문 내에서도 비시장 부문과 시장부문의 관계를 규명하여 주거안정을 이룩한 모델의 성격을 정리하려 한 흐름들이 있다. 이 흐름들은 대체로 임대-자가부문 및 임대부문 내의 공공-사적 임대부문의 성격에 따라 2가지 유형으로 구분 할 수 있다. 학자들에 따라 명칭이 조금씩 다른데, 대표적인 유형들은 사회주택 시스템과 포괄적 주택시스템의 구분(Donnison), 이원모델과 단일모델의 구분(Kemeny), 표적모델과 일반모델의 구분(Andrews et al.)이다.

이는 복지레짐론이나 주거체제론의 관점에서 ‘전체’ 체제의 성격이나 국가론과의 연계성을 다룬 차원은 아니다. 그러나 각각의 모델 내의 대응 관계에서 전자들, 즉 ‘사회주택시스템-잔여모델-이원모델-표적모델’은 할로우의 잔여모델과, 후자들, 즉 ‘포괄적 주택시스템-대중모델-단일모델-일반모델’은 할로우의 대중모델과 흡사하다. 한국의 공공임대주택 유형은 여기서 ‘잔여모델-이원모델-표적모델’의 집단에 속한다고 할 수 있다(남원석, 2014). 이중 케메니의 분류법을 각각의 집단의 대표모델로 두고 내용을 살펴본다.

케메니의 단일(Unitary) 모델에서는 비영리부문이 영리부문에 대해 잔여화되지 않으며, 두 부문의 구분이 모호하여 자가소유에 대한 압박이나 선호도가 크지 않다. 자가영역의 비중이 이원모델보다 작고, 비시장 영역과 시장영역이 통합되어 (케메니의 표현에 따르면) ‘사회적 시장(social market)’이 형성되어 있으며, 그렇기에 서로 비슷한 조건에서 경쟁하면서 영리와 비영리영역의 구분이 모호해진다. 이러한 단일모델에서는 점유 형태에 따른 차이나 차별의 정도가 확연히 감소하는, 즉 주거(점유)중립성(tenure neutrality)이 높아지는 모습을 보인다(최경호 2021). 네덜란드, 오스트리아, 덴마크 등이 단일모델의 국가들이다.

반면 이원(Dual) 모델은 사회(공공)임대부문이 잔여적 복지 차원에서 형성되었으며, 시장부문과 비시장(비영리)부문이 단절되어 있어 부문 사이의 이동이 적기에 서로 경쟁하지 않는 경우다. 영미권 국가들이 여기에 해당한다. 여기서는 비영리 부문 중에서도

주로 공공이 비시장영역을 전담하고 주택을 공급하며, 이 공공부문의 주택은 소수의 빈곤가구를 위한 것이며 거주자는 시혜의 대상이라는 식의 ‘사회적 낙인(social stigma)’이 짝히는 경향이 있다 (Kemeny, 1995). 따라서 이원모델에서는 자가선호 경향과 자가점유율이 높은 편이다.

해프너, 후스트라, 옥슬리와 판 데르 하이든은 유럽 6개국의 사적임대부문(private rental sector)을 임대인의 종류와 성격, 임대료 규제의 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 네덜란드의 경우가 사적임대부문과 사회임대부문 사이의 간격이 경쟁과 대체가능성(Rivalry and Substitutability) 차원에서 가장 작은 차이를 보이는 것으로 분석해냈다.

이렇게 네덜란드가 ‘단일모델적 성격’을 가지는 배경을 탐구한 연구에서는 3가지 요인, 즉 ‘사회주택을 통한 주택 공급’, ‘광범위한 주거보조비’, ‘전체 임대부문에 같은 기준으로 적용되는 임대료 체계’가 맞물려 작동하는 3단 회로를 도출하여 설명한다(최경호, 2020) 이 세가지 요소를 각각 공공정책상의 ‘현물보조’, ‘현금보조’, ‘임대료 규제’의 성격을 가진다. 이들의 연계 작동을 통해 네덜란드 임대부문에서의 수평적, 수직적 형평성의 달성 원리를 살펴보면 다음과 같다.

### 3 네덜란드 임대부문 주거안정의 배경과 시사점

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, 각 점수별로 받을 수 있는 임대료의 상한선을 설정



하는데, 이는 ‘가격 통제’에 해당한다(그림 2-8). 이는 인상률 규제 보다 좀더 직접적인 임대료 규제의 수단이다.

punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag	punten	bedrag
40	194,91	82	400,41	124	625,02	166	849,59	208	1074,18
41	199,78	83	405,76	125	630,36	167	854,92	209	1079,52
42	204,64	84	411,09	126	635,69	168	860,26	210	1084,89
43	209,52	85	416,47	127	641,04	169	865,65	211	1090,21
44	214,38	86	421,81	128	646,43	170	870,98	212	1095,56
45	219,24	87	427,14	129	651,72	171	876,32	213	1100,91
46	224,14	88	432,50	130	657,09	172	881,66	214	1106,25
47	228,99	89	437,83	131	662,44	173	887,03	215	1111,60
48	233,88	90	443,20	132	667,77	174	892,35	216	1116,94
49	238,75	91	448,53	133	673,14	175	897,71	217	1122,30
50	243,62	92	453,87	134	678,47	176	903,05	218	1127,63
51	248,46	93	459,24	135	683,84	177	908,40	219	1132,99
52	253,36	94	464,57	136	689,15	178	913,76	220	1138,36
53	258,21	95	469,92	137	694,52	179	919,10	221	1143,67
54	263,10	96	475,27	138	699,88	180	924,42	222	1149,03
55	267,96	97	480,64	139	705,20	181	929,81	223	1154,38
56	272,87	98	485,97	140	710,55	182	935,15	224	1159,73
57	277,68	99	491,33	141	715,92	183	940,48	225	1165,06
58	282,56	100	496,67	142	721,24	184	945,81	226	1170,42
59	287,46	101	502,01	143	726,58	185	951,19	227	1175,77

출처 <https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/huurprijs-en-punten/huurprijscheck-en-puntentelling>

[그림 2-8] 네덜란드의 점수-임대료 연동표 (일부)

부담가능한 주택의 직접적인 공급, 즉 현물보조는 입주자 측면에서의 수직적·수평적 형평성을 달성하기 어렵다. 필요한 대상 모두에게 공급할 만큼의 예산이 충분하지 않을 수 있기 때문이다. 예컨대 주택 1호에 2억 원의 비용이 소요되고, 100억의 예산과 100명의 정책대상이 있을 경우를 가정해보자. 이 예산으로 주택을 공급하고자 하면 50호 건설을 통해 50명에게만 혜택이 돌아간다. 나머지 50명은 수혜대상에서 제외된다. 입주한 이들과 입주하지 못한 이들의 처지가 같은 형편이라면 수평적 형평성에 위배된다. 입주자 집단 내부에서 형편이 다른 경우가 많은데 같은 집에 같은 임대료를 내고 거주하는 것은 수직적 형평성에도 위배된다. 다만 공급주체의 자산이 확보되는 측면은 있다.



이와 달리 주거보조비는 예산이 얼마든 정책 대상에 따라 보조금의 액수를 조절할 수 있다. 즉 한정된 예산으로도 모든 정책대상에게 균등하게 배분하는 것이 가능하다. 주거비 부담을 충분히 덜 수 있느냐는 별론이지만 형평성은 달성하기 쉽다. 예컨대 앞서의 100억을 주거보조비로 지급할 경우에게는 정책대상 전원에게 각각 100만원씩 지급하여 수평적 형평성 달성이 용이하다. 더구나 입주자의 소득에 따라 차등지급한다면 처지에 따른 부담의 정도를 달리하여 수직적 형평성도 달성하게 된다. 또한 대개의 현물보조와 현금보조가 그렇듯이 ‘소비자 효용’도 주거보조비 쪽이 높다. 한편 기존의 건설산업과 주택시장의 수요공급시스템에 개입하지 않아도 되므로 ‘시장친화적인 정책’이라는 평가를 받기도 한다. 나아가 한번 지어지면 대상에 따라 건물의 면적을 줄이거나 늘릴 수 없는 경우와 달리, 금전적 지원이라면 인구나 정책수요의 변화에 따라 예산이나 배분 방식을 탄력적으로 조정하는 것도 가능하다.

형평성, 만족도, 정책수용성, 운영탄력성의 측면에서 현물보조보다 낫다고 볼 수 있는 현금보조의 문제는 임대료 인상효과다. 소비자에 대한 현금 지원이 제품의 가격인상으로 이어짐에 따라, 공적 지원이 엉뚱한 대상에게 이전된다는 것이다. 그러나 이러한 이론을 실증적으로 분석하기는 어렵다. 소비자의 선택권이 제약된 상황과 그렇지 않은 상황을 실험군과 대조군으로 구분하여 소득인상과 가격인상 사이의 인과관계를 규명하기 위해 다양한 변수를 통제하는 것은 불가능에 가깝기 때문이다. 다만 프랑스의 경우에 대한 연구 결과가 있는데, 1992-1994년간 임대료 보조를 받는 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 임대료가 유의미하게 상승한 것으로 나타났다<sup>2)</sup>.

한국에서는 위수지역의 모텔비나 PC방비, 교복비, 쪽방촌 임대료의 사례가 있다. 위수지역의 경우 상인들에게 가격 인상의 이유를 묻자 원가 인상이 아니라 ‘군인들의 월급이 올랐기 때문’에 그랬다는 경우다<sup>3)</sup>. 사실상 섬과 같은 국토여건에서 대도시 집중도가 큰 한국의 주택부문의 성격은, 휴가장병의 역외 출입이 제한된 위수지역의 상황과 통하는 바가 있다고 볼 수 있다. 교복비의 경우 학생들에게 교복비를 지원하자 업체들이 담합하여 가격을 인상하였다<sup>4)</sup>. 서울 용산구 동자동 쪽방촌의 사례는 본 논지와 직접

2) Laferrere&Le Blanc(2004) - 박신영(2013)에서 재인용

3) 여러 매체를 통해 알려졌다으나 대표적으로 국민일보의 2018.3.17. “군인 월급 오르면 위수지역 물가도 올리자?... 모텔비·PC방 바가지”라는 기사가 있다(김동운 2018)

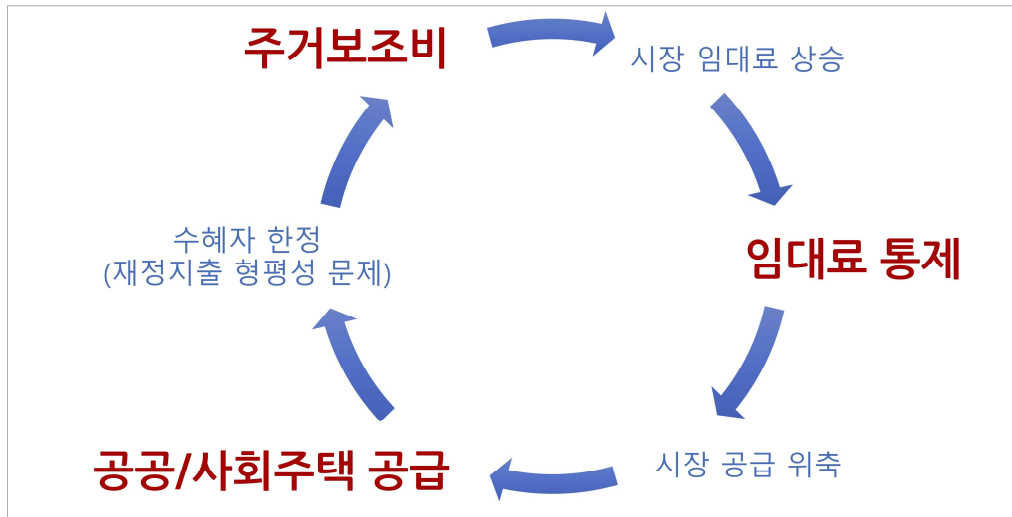
4) “기다렸다는 듯 일제히 12만원 ‘깡충’ ...정부지원금과 교복값의 비밀” 로톡뉴스 (박선우 2019)

연결되는 사례다. 동자동 쪽방촌 258가구를 대상으로 한국도시연구소가 실시한 ‘비주택 거주자 주거지원 희망 수요조사’에 따르면 쪽방촌의 한달 임대료 평균액이 정부의 주거급여와 천원단위(23만 3천원)까지 일치했으며, 정부가 주거급여를 인상하자 건물주들 역시 월세를 올리고 있다는 증언이 나왔다<sup>5)</sup>. 전세자금 대출제도 역시 비슷한 효과를 내는 것이라는 지적도 있다. 본 연구에서도 전세자금 대출제도의 확대와 전세 및 매매가격의 변동에 대해 살펴 볼 것이지만, 본격적인 인과관계에 대해서는 별도의 추가 분석이 필요할 것이다.

‘소비자 현금 직접 보조’의 부작용인 ‘가격 인상’은 ‘가격통제’를 통해 막을 수 있지만, 문제는 가격을 직접 규제할 경우 초과수요가 발생하고, 공급은 위축되어, 그만큼 수요와 공급의 차이가 커질 수 있다는 점이다. 주택의 경우라면, 특히 ‘투자(투기)수요’가 아닌 실거주 수요라면 가격이 저렴하다는 이유만으로 수요가 많이 늘어나지는 않을 것이기에 일반적인 가격규제처럼 초과수요를 발생시키지는 않을 것이다. 그러나 사업의 수익성을 제한하는 임대료규제가 작동할 경우 (사적 부문에서의) 공급이 위축될 것이라는 예측은 자연스럽다. 한편 형편보다 과도한 수준의 주택을 점유하는 ‘주택과소비’ 현상이나 ‘선점’ 현상으로 세대간 갈등의 소지가 있을 수 있다는 지적도 충분히 가능하다. 이렇게 발생하는 수요와 공급의 차이를 메워줄 수 있는 것이 주택이라는 현물의 직접 공급이다. 이때 시장에서 필요한 전체 물량을 완전히 소화할 만큼을 모두 공급할 필요는 없고 가격 통제로 위축되는 공급량만큼만 비영리(혹은 제한 영리) 부문이 보완해도 충분한 역할을 할 수 있는 것이다.

이러한 3단 순환 사이클이 원활히 작동하는 경우라 할 수 있는 네덜란드의 경우를 살펴보자. 사회주택은 직접 현물을 공급하는 것에 해당한다<sup>①</sup>. 주거보조비는 현물보조의 한계를 현금보조로 극복하는 수단이다<sup>②</sup>. 현금보조로 인한 가격인상은 주택점수제로 방지할 수 있다<sup>③</sup>. 주택점수제로 가격이 통제되면 공급이 위축되는데, 이는 다시 사회주택 공급<sup>①</sup>, 즉 현물보조로 보완한다. 이렇게 ①-②-③-①의 회로가 순환하게 된다. 이러한 순환이 원활하게 작동하면 임대부문의 수직적·수평적 형평성을 상당한 수준으로 구현할 수 있게 된다(그림 2-9).

5) 쪽방 월세 23만3000원, 정부 주거급여액과 일치... 집주인, 탈탈 털어간다” 경향신문, 2020.2.17.



출처: 최경호(2019)의 그림을 수정

[그림 2-9] 주택부문의 현물보조, 현금 보조, 가격통제의 연관 작동원리

입주자 입장에서는 공급주체가 누구든, 같은 품질의 집에 대해선 같은 수준의 임대료를 부담하게 된다. 한편 형편에 따른 주거비 지출의 문제는 주거보조비를 통해서 해결하여 수평적·수직적 형평성을 동시에 추구할 수 있게 된다. 공급자 입장에서는 입주자가 누구냐와 무관하게 '같은 품질의 집에는 같은 수준의, 다른 품질의 집에는 그에 맞는 다른 수준의 임대료'를 책정할 수 있게 되어, 입주가 아닌 '주택'에 부여하는 점수제를 통해 수평적·수직적 형평성이 구현된다.

이런 임대료 체계는 공급자가 다양할 경우 매우 중요한 의미가 있다. 중요하다. 공급주체가 하나라면 입주자의 소득에 따라 임대료를 달리 받아도 재무적으로는 상관이 없다. 총 임대료수입과 총 비용과의 관계만 신경쓰면 된다. 보기에 따라 임차인간 소득수준이 달라도 상대적 고소득 집단이 저소득집단의 임대료를 보조하는 교차보조의 효과가 있다고 볼 수도 있다. 그러나 공급주체가 하나가 아니라 다수일 경우에는 상황이 달라진다. 같은 비용을 들여 주택을 공급해도 우연히 더 저소득층이 입주한 주택에서는 수입이 줄어드는 것이다. 이렇게 되면 공급자가 이들의 입주에 소극적이게 될 우려가 있을 뿐더러, 무엇보다 '같은 것은 같게' 대하는 수평적 형평성에 어긋난다. 수직적 형평성이 문제가 되는 경우는 반대로 주택의 품질은 다른데 같은 임대료를 받아야 할 때 일 것이다.

따라서 다양한 공급자들이 존재할 경우, 꼭 네덜란드의 주택점수제와 같은 시스템은 아니더라도, 공급주체가 누구냐와 무관하게 품질과 연동하여 임대부문 전반에 공통적으로 적용되는 ‘통합된 임대료 체계’는 수요자는 물론 공급자 사이에서도 수평적·수직적 형평성을 달성하기 위해서는 반드시 필요한 제도이다. 그런데 현재 한국의 경우는 같은 품질의 집이라 해도 소유주체가 누구인지에 따라 나뉘는 공공주택과 민간주택의 구분에 따라 임대료나 임대기간 등의 임대조건이 확연히 달라진다. 앞으로는 LH 공사 주도의 공공주택 공급 생태계를 지방공기업이나 사회적 경제주체들 및 개별 사업에서 공익성을 추구하려는 일부 영리 주체들에게도 개방할 경우 한국에서도 꼭 염두에 두어야 할 사항이다.

## 4 주거안정과 주거중립성의 개념

주거(점유)중립성과 주거선택권은 이상의 네덜란드 모델이 주거복지의 대중모델, 또는 임대부문의 단일모델로서 실현하고 있는 가치를 추상화한 것이다. 주거 점유(Tenure)가 중립적인지를 들여다보는 주거(점유)중립성의 개념은 한국은 물론, 국제적으로도 아직 낯선 개념에 속한다. 국제세입자연맹은 점유중립성(Tenure Neutrality)의 개념에 대해 다음과 같이 밝히고 있다.<sup>6)</sup>

“주거(점유)중립적이라 함은 소유나 임대가 소비자에게 재무적으로 무차별한 상황을 말한다. 주거중립성을 통해 점유형태 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. 공급생태계는 소비자들의 선택을 받기 위해 어떤 공급주체든 서로 경쟁하는 통합성이 전제될 필요가 있다. 왜 주거중립성이 그렇게 중요한가? 주거중립성은 생애 단계별 적절한 점유형태의 배분을 가능하게 하며 빈곤의 악순환을 완화하고 궁극적으로 선택권의 범위를 확장하여 소비자 주권을 신장한다.”<sup>7)</sup>

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

한국에서는 아직 연구자들 사이에서만 주로 논의되고 있는 상황이다. 최경호는 같은 내만복 칼럼(2019.12.18.)에서 “임차인의 처지가 자가소유자에 비해 크게 불리하지 않은 경우를 주거 중립성(Tenure neutrality)이 높은 경우” 라며, “사회통합의 시각에서는 주거 중립성이 강할수록 사회(공공)임대 부문에 대한 차별이나 사회적 낙인이 덜 하며, 주거 점유 형태에 따른 유불리함의 차이도 작아서, 자신의 현재 형편과 선호에 맞는 주거 점유 형태를 고르는 주거 선택권을 행사하기 수월해진다. 주택의 수요가 구매 부문으로 집중되지 않아 자가소유도 수월한 사회라고 볼 수도 있다.”라고 설명한다<sup>8)</sup>.

최은영은 한겨레와의 인터뷰(2020.12.2.)에서 점유중립성의 개념이 향후 주거 정책의 핵심이 되어야 한다고 강조하며, 그 개념을 “임차로 살든 자가로 살든 주거의 비용과 이익에서 큰 차이가 나지 않아야 한다는 것”으로 요약한다. 다음은 해당 인터뷰의 일부다.

“ ‘점유 중립성’ 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 임차료 부담액과 임대인의 세금 부담액에 별 차이가 없다. 우리나라는 소유권이 주거권보다 절대적인 우위에 있다. 임차인은 약탈당하고 임대인은 불로소득 올리는 걸 당연시하는 것도 그 때문이다. 이런 인식을 바꾸게 하는 데도 임대차 3법은 매우 중요한 전환점이 될 것으로 기대한다. 임차인부터 권리 의식을 가져야 한다.”<sup>9)</sup>

김기태는 내만복 칼럼(2021.8.6.)을 통해 점유중립성 개념을 제시하며, 해외에서는 "주거에 있어 소유와 임차 간 경제적으로 공평한 상태", "정부의 주거정책에 있어 특별보조금, 세금 감면, 특정 가구에 한정된 점유 형태 등 차별을 하지 않는 것"이라 소개한다<sup>10)</sup>

---

7) Global Tenant - International Union of Tenants (IUT) Quarterly Magazine, April 2013

8) 최경호(2019) “부동산 투기 근절되면 우리 집을 살 수 있을까?” (<https://mywelfare.or.kr/2088>)

9) 최은영(2020) “‘지옥고 담론’이 ‘영끌 담론’으로 넘어간 여론 지형 매우 암울”

(<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/972411.html>)

이성영은 주거중립성 확립을 위해 임차인 보호를 위한 정책과 함께 소유 부문에서 토지보유세 강화와 전국민 토지배당을 제안한다<sup>11)</sup>. 서울에 주택을 소유하면 막대한 자본이득이 발생하는 상황에서는 국민 대다수가 자가소유로 쏠리며 주거중립성 확립이 매우 어려워진다. 개별 주택이 자리하고 있는 입지의 편익에 따른 사회적 서비스에 대한 대가인 토지보유세를 대폭 강화하여 모든 국민에게 토지배당으로 제공한다면 부동산 자본이득을 좇는 자가보유자에게 부담을 주고, 집이 없는 임차인에게 주거보조비를 지불하는 효과가 있어 부동산 가격급등기에 자본이득을 좇아 자가보유로 과도하게 쏠리는 흐름을 막을 수 있다. 지역과 주택 유형에 따라 자본이득의 차이가 큰 상황에서는 주거소비자의 선택이 왜곡될 수 있기에 토지보유세와 토지배당으로 주거소비자의 선택을 왜곡하는 요소를 줄여 주거중립성 확립에 기여할 수 있다고 설명한다.

주거중립성에 의거한 주택정책은 그동안 찾아보기 힘들었다. 도시의 주택문제가 심각해진 이래 대부분의 정책은 자가소유의 진작이나 전세 자금의 융통에 관한 것에 초점을 맞추었고, 일반적인 임대부문에 대한 정책은 잔여복지 차원에서 공공임대주택을 공급하는 수준에 머물렀다. 임대차보호법이 처음 등장한 것은 1981년이고, 1989년에 이르러서야 계약기간이 2년으로 규정되었으며, 주거보조비의 역사는 일천하고, 임대료 규제는 2020년에야 비로소 ‘인상률’ 정도를 규제하는 수준으로 도입되었다. 철저히 ‘소유 편향’적인 정책기조였던 것이다.

주거중립성이 큰 주거체제는 앞서의 단일모델에 해당된다. 이와 달리 잔여모델이나 이원모델은 ‘주거편향성’이 강하다고 할 수 있다. 자가소유 부문, 시장임대 부문, 사회(공공)임대 부문이 서로 단절되어, 특정 부분이 유·불리의 차이가 심하여 주민들의 인구사회학적 특성이 상대적으로 큰 차이를 보이고 각 부문간 주거 이동이 어려운 ‘이중 임대시장’으로 작동하기 때문이다.<sup>12)</sup>

한국은 자가부문 비중이 작고 임대차 시장의 안정성이 떨어진다. 이때 자가부문을 늘리는 것이 더 쉬울지 임대차 시장의 안정성을 제고하는 것이 더 쉬울지에 대해서는 쉽게 이야기할 수 없고 종합적인 판단이 필요한 주제일 것이다. 그런데 최근 급격히 치솟

10) 김기태, (2020) “‘주거사다리’라는 신화, 주거정책의 사각지대를 만들다” (<https://mywelfare.or.kr/2380>)

11) 이성영, “소유부문의 주거중립성”, 하우징랩 주최 “안녕 주거중립성” 연속강좌 중 4회차 발제 내용 요약

12) 네덜란드 임대부문의 주거안정 및 수직적·수평적 형평성을 다룬 3항의 내용은 한국주거복지포럼이 2020년 발간한 “주거복지 해외에 길을 묻다”의 2장 네덜란드편의 내용을 요약하고 보완한 것임을 밝힌다.

은 집값이나, 수도권인 인구집약도가 높은 국토 불균형발전의 양상을 감안하고, 여기에 경기변동으로 인한 가격하락시 이른바 ‘하우스푸어’의 문제가 개인의 문제를 넘어 사회적인 금융위기로 비화할 수 있음을 우려하는 입장에서라면, 무리한 대출규제 완화를 통한 자가부문의 비중확대 보다는, 임대차 시장의 안정을 유지하며 꾸준히 주택을 공급하는 것이 주거안정을 이룩할 전략으로 적합하다고 보게 될 것이다.

이에 따라 다음 절에서부터 한국에 적용할 주거체제의 새로운 분석틀을 제시하고 한국의 구체적 상황에 이 분석틀을 적용하는 과정에서는 주택 공급체제와 점유체제 및 이들을 종합한 주거체제를 설정하는 과정에서 자가와 임대부문의 역할에 초점을 맞추고, 임대차 시장의 안정 속에서 지속적인 주택 공급을 통해 자가부문의 안정도 이룩할 방법을 염두에 두고 공급체제와 점유체제의 연결고리를 추적할 것이다.

## 1 본 연구에서의 주거체제의 성격과 범위

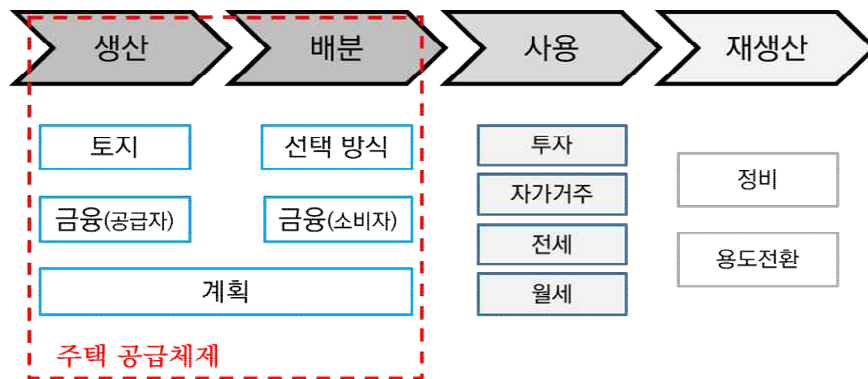
본 연구에서의 주거체제는 앞서의 복지레짐론, 생산레짐론, 도시정치레짐론을 주택의 생애주기 및 한국의 공급제도와 점유형태의 역사적 궤적을 중시하는 관점에서 종합하여 제시하는 체제론이다. 생애주기 차원에서 본 연구는 앞서 Ambrose(1992)의 논의를 발전시켜 각 단계를 생산, 배분, 사용, 재생산으로 구분한다. 생산단계에서는 토지, 금융, 계획(또는 거버넌스)을 주요 요소로 파악하며, 이때 금융은 '공급자 금융'이다. 배분단계에서는 주택의 선택 (혹은 입주자의 선정) 방식, 금융 및 이를 조율하는 계획(또는 거버넌스)의 측면을 다룬다. 이때 금융은 '소비자 금융'이다. 사용단계에서는 다주택자의 투자(또는 투기), 실수요자의 자가거주, 그리고 전세와 월세의 임대부문으로 구분하여 파악한다. 마지막으로 건물이 주거용도로서의 기능을 상실하게 되는 단계에서 다시 주택으로 짓게 되는 경우를 정비, 다른 용도로 바뀔 경우를 용도전환으로 구분할 수 있겠으나, 이 단계를 주거체제론에 포함시키는 것은 추후 과제로 둔다. 이러한 구성요소들을 생애주기의 흐름에 따라 도식화하여 배열하면 [그림 2-10]과 같다.

이중 주택 공급체제는 생산과 배분단계를 포괄하여 주택이 수요자에게 도달하는 단계까지로 파악한다. 이는 돌링(Doling 1999)의 주택정책레짐에서 '소비'까지 포함한 범위이나, 본 연구에서는 이 범위까지를 공급체제의 구성요소로 파악한다. 이는 [그림 2-11]에 해당한다. 주거 점유체제는 그림 [2-12]와 같이 배분단계와 사용단계를 포괄한다. 배분단계에서 공급체제와 점유체제가 일부 중첩되는데, 이에 대해 명확히 구분하는 것은 향후 분석과정에서 시도할 것이지만, 공급과 점유의 연결고리를 규명하려는 본 연구의 취지에 따라 사전적으로 공급체제와 점유체제 사이의 구분선이 명확하게 있을 것이라 상정하지는 않는다.

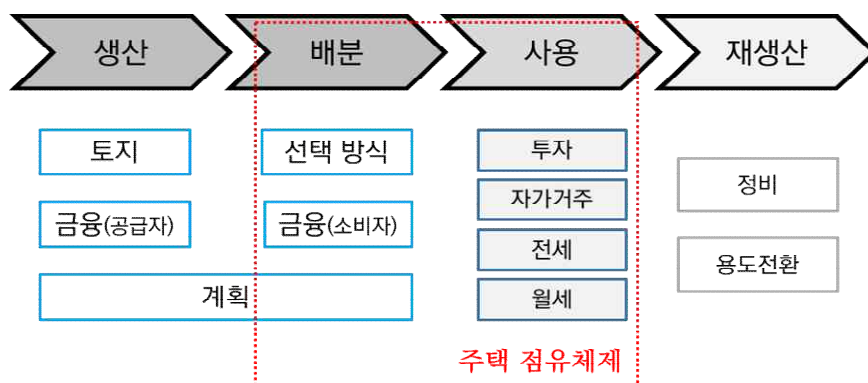




[그림 2-10] 본 연구가 제안하는 주거체제의 구성요소



[그림 2-11] 본 연구의 주택 공급체제의 범위



[그림 2-12] 본 연구의 주택 점유체제의 범위

한편 하우스링 레짐(Housing Regime)을 한국어로 번역하여 사용하는 과정에서 ‘하우스링’은 주택이나 주거, ‘레짐’은 레짐 또는 체제로 혼용되고 있다. 본 연구에서는 이에 대해 ‘공급체제’에서는 물리적 생산품로서의 주택의 성격이 강한 점을 고려하여 ‘주택’으로 정하고, ‘점유체제’에서는 물리적인 생산품을 넘어 수요자의 전략이나 사회문화적 요인이 결부되는 점을 고려하여 ‘주거’라고 표현할 것이다. 이에 따라 ‘주택공급체제’와 ‘주거점유체제’의 특징을 살펴보기 위한 세부 분석틀은 다음과 같이 구성할 것이다.

## 2 주택 공급체제

주택 공급체제는 ‘생산의 사회체제’에 대한 생산레짐론에서의 접근을 주택이라는 생산품을 생산해내는 과정에 좁혀 적용하여, 관련 제도들의 성격과 작동 방식을 규명한다. 앞서의 구성요소들 중에서 잠정적으로 선정한 토지, 금융, 계획 등의 요소가 이 생산레짐을 구성하는 요소가 될 것이다.

생산레짐에서도 각 행위자들의 역할을 엄두에 두지 않는 것은 아니지만, 관련 주체들의 이해관계에 따른 결속 구조를 보다 잘 파악하기 위해서는 생산레짐을 둘러싼 행위자들 사이의 관계를 도시정치레짐의 관점에서 보완한다. 생산레짐과 관련된 각 행위자들의 역할과 정체성 및 이해관계에 따른 체제의 특성과 시사점을 얻어내기 위함이다. 그러나 이는 서로 다른 학제 혹은 접근법을 서로 상응 가능한 정규화(Normalization)의 과정없이 무리하게 하나의 분석틀에서 통합하려고 하였다는 비판에 직면할 수 있다. 학술적으로는 좀 더 엄밀한 개념 조율과 관계 규정이 필요하지만, 증범위 이론으로서의 주거체제론을 적용하여 특정 부문의 제도 및 제도와 제도, 제도와 행위자들 사이의 상호작용을 분석하기 위한 장치로서 본 연구에서 조작적(operational)으로 설정하는 분석틀의 뼈대이다.

### 3 주거 점유체제

주거 점유체제의 구성 자체는 주택 공급체제 보다 단순하다. 행위자(들)이 배정체제에 따라 주택을 매입하는 부문을 자가부문, 투자(또는 투기)용으로 다주택자가 매입한 주택을 임차인들이 임차하여 사용하는 부문을 임대차부문으로 파악한다. 현실에서는 여기에 중개나 마케팅 또는 갈등관리의 요소들이 복잡하게 결부될 것이고, 이 배정체제 외의 방식, 이를테면 공공임대주택의 입주 신청 및 선정 방식의 경우도 있을 것이기에 이후 분석과정에서 몇 가지 요소들이 추가 되고 관계망의 구조가 수정될 수 있다. 복지레짐론적 관점의 분석은 점유체제의 성격 파악을 위해 적용될 수 있지만, 도식에서 시각적으로 드러나기 보다는 구성요소들의 사회적 상호작용과 행위자들의 전략 및 인식을 분석하는 과정에서 분석적으로 서술되는 분야가 될 것이다.

### 4 종합

이 두 체제를 어떻게 결합시킬지에 대해서는 향후 분석과정에서 소결론을 통해 제시할 것이다. 본 절에서는 잠정적으로 ‘공급체제-점유체제’ 사이의 매개고리가 있어서 이를 통해 두 체제가 연계된다고 상정한다. 이 매개고리는 향후 분석과정에서 검토될 것이지만, 대략 양 체제에서 나타나며 긴밀하게 연결되어 있는 소비자 금융과 공급자 금융 사이의 관계가 될 수도 있고, 토지 지분의 흐름이 될 수도 있으며, 분석 대상을 아파트 중심으로 할 경우나 저층주거지 및 전체 주택을 포함할 경우, 또는 수요자와 주택의 생애주기 차원에서 이주 전후나 정비사업 이후까지를 포함할 경우에 따라 규정될 것으로 예측할 수 있다.

또한 이번 연구의 범위는 아니나 주택과 교육, 연금, 노동 등 다른 ‘복지국가의 기둥(pillar)’과의 관계나, 수요자 입장에서의 자산으로서의 주택 활용 방식과 주거전략에 대한 질적인 차원의 연구가 보강된다면 국가론 차원에서의 본 연구의 주거체제 종합모형의 위상과 성격을 전체적인 그림 속에서 파악하고 작동 원리 이면의 배경을 파악할 수 있을 것이다.



# 제3장

## 한국의 주거체제

---

제1절 주택 및 택지 공급체제

제2절 주택 점유체제

제3절 한국의 주거체제





## 1 주택 및 택지 공급 정책 현황

여기서는 현재 한국의 주택 및 택지 공급과 관련된 제도의 뼈대를 이루는 정책들을 살펴본다. 산업화 초기 대한민국은 인구 증가와 경제 발전의 속도에 비해 주택이 현저히 부족하였기에 생활에 필수적인 주택을 신속하게 공급하기 위해 택지 개발 및 주택 공급에 국가가 정책적으로 강하게 개입하였다. 국가가 개입한 주택 공급 관련 정책은 공급주체별 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 및 재건축 사업으로 주로 진행된다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

신규 택지개발 방식은 「택지개발촉진법」 체제로 요약할 수 있다. 1970년대까지는 환지방식의 토지구획정리사업을 통해 택지를 개발하고 주택을 공급하였지만 환지방식은 도시용지의 고밀 사용과 공동주택 공급, 공공택지의 대량개발이 어려운 한계로 인해 1980년에 「택지개발촉진법」(이하 택촉법)을 제정하여 민간 토지를 국가가 전면 매수하는 방식을 통해 택지를 개발하고 주택을 공급하였다. 「택촉법」은 신속하게 토지를 매수하고 택지를 개발하여 대규모로 주택을 공급하도록 하는 법이었다. 「택촉법」을 통해 아파트 중심의 신도시를 대거 건설하면서 도시로 몰려드는 거대한 인구에게 필요한 주택을 공급할 수 있었다.

「택촉법」은 택지지개발계획 수립시 예정지구의 지정·고시 단계에서 토지수용권부여로 개발기간을 대폭 단축시키고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 별도의 용도지역변경 절차 없이 용도지역을 변경하여 녹지지역을 주거 또는 상업지역으로 변경할 수 있는 등 많은 특혜가 부여되었다. 이러한 특혜로 인해 막대한 개발이익이 발생하고 민간의 재산권을 침해할 수 있기에 택지개발사업의 시행자는 민간의 참여를 배제하

고 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사로 한정하였지만, 규제완화 차원에서 지방공사 및 도시지역의 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 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업을 시행할 경우 민자유치 사업시행자를 택지개발사업시행자의 자격을 부여하고 있다(택지개발촉진법 도입목적 및 배경- 정책QnA, 2014).

[표 3-1] 정비사업 유형별 비교

구분	주택재건축사업	주택재개발사업	도시환경정비사업	가로주택정비사업	주거환경개선사업	주거환경관리사업
대상 지역	공동주택	정비기반시설이 열악하고 노후·불량 건축물이 밀집한 지역	상·공업지역	노후·불량주택 밀집 가로구역	노후·불량주택 밀집 지역	단독주택 및 다세대 밀집
	- 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급	- 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급 - 조합 단독 또는 시장군수, LH 등과 공동 시행	- 건축물 건설·공급 - 토지등소유자, 조합 단독 또는 시장군수, LH 등과 공동 시행			
통폐합	재건축사업 - 주택, 부대·복리시설 및 오피스텔 건설·공급	재개발사업(통합)		- 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」으로 이동 - 종전의 가로를 유지하고 기반시설의 추가부담 없이 노후주택을 소규모 공동주택으로 재건축 - 주민참여형 사업	주거환경개선사업(통합) - 현지개량 방식, 공공주택건설방식, 혼합방식 - 재정착지원제도	
		(주택정비형) 조례상 구분	(도시정비형) 조례상 구분			
		- 건축물 건설공급 / 환지공급 - 시행자 : 조합 단독 또는 시장군수, LH 등과 공동 시행 : 20인 미만의 토지등소유자 단독 또는 시장군수, LH 등과 공동 시행				

자료: 「도시및주거환경정비법」의 내용을 표로 구성



다음으로 기존 도시 내에서 주택을 공급하는 방식으로는 ‘도시기능을 회복하기 위해 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량건설하는 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업’ 방식이 있다. 기존의 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업의 6가지 유형이 있었지만, 2018년 2월 「도시 및 주거환경정비법」을 개정하여 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업 3가지 유형으로 단순화하였다. (표 3-1)

정비사업 방식 중 도시의 주택공급 순증량을 늘리는 방식은 재건축, 재개발사업과 가로주택정비사업이다. 재건축사업은 도시의 정비기반시설은 양호하지만 공동주택의 노후화로 인해 새로운 공동주택과 부대시설을 공급하는 방식이다. 반면 재개발사업은 주택은 물론 정비기반시설도 열악하고, 지역 내에 노후·불량건축물이 밀집하여 정비기반시설까지 전면 개선해야 하는 지역을 대상으로 주거환경 개선 및 상권 활성화 등 도시기능을 회복하기 위한 사업이다.



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

[그림 3-1] 가로주택정비사업 개념

‘종전의 가로를 유지하고 기반시설의 추가부담 없이 노후주택을 소규모 공동주택으로 재건축하는 주민참여형 사업’인 가로주택정비사업은 2018년 2월 「도시 및 주거환경정

비법」 개정으로 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」으로 이동하였지만 향후 도시의 저층주거지 개선사업으로 주요하게 자리 잡을 가능성이 높다. 건축물과 정비기반시설까지 열악하고 노후화된 지역은 재개발사업을 통해 고층아파트로 바뀌지만 정비기반시설은 양호한 저층주거지들은 넓은 면적의 재개발이 쉽지 않다. 정비기반시설이 양호한 저층주거지의 노후화된 주택들은 가로주택정비사업을 통해 소규모 공동주택으로 재건축할 수 있다. 재건축, 재개발사업을 통한 아파트와 현재 저층주거지의 주거환경의 격차가 커지면서 정부는 저층주거지 개선을 위해 가로주택정비사업에 건축규제 완화 등 여러 인센티브를 부여하고 있다.

도심 내 민간소유자들의 토지와 주택을 활용한 정비사업 역시 국가가 강하게 정책적으로 개입한다. 「택촉법」에 의한 신도시 건설 방식에서 국가의 강한 개입 이유는 신속하면서 대규모의 주택을 공급하기 위함이었다면 정비사업에 있어 국가의 강한 정책적 개입은 주거환경 개선과 과도한 부동산 투기를 막기 위한 목적이 크다.

## 2 주요 시기별 특징과 성격

주택과 토지의 개발역사는 총 6개의 시기로 구분할 수 있다. 1기는 일제강점기에 시작되어 국토공간에 대한 각종 근대적 제도가 도입되었다. 1960년대 전후복구 이후 산업화를 시작하며 대한민국의 독자적 주택과 토지 제도를 만든 것이 2기다. 3기에는 산업화에 뒤따른 도시화의 과정에서 주택을 특별히 다루기 시작하여 「주택건설촉진법」을 만들었다. 「택지개발촉진법」을 통한 광범위하고 신속한 택지공급 체계를 바탕으로 본격적인 대량공급의 시대를 연 것은 4기다. 공공임대주택을 통해 주거복지의 개념을 등장시킨 것은 5기, 균형발전과 도시재생의 문제의식이 등장한 것은 6기라 할 수 있다. 2021년에 터져 나온, 공기업의 기능에 심각한 불신을 초래한 'LH 사태'나 공공민간 협력개발의 허실을 보여준 '대장동사태'는 이 시기까지의 주택공급체계의 성과와 한계를 상징적으로 보여준다. 그 이후는 아직 현재진행형이어서 별도의 시기로 규정하긴 이르지만, 기존의 6기의 성격에 균열이 생긴 시기로서, 서울시 사회주택으로 대표되는 비영

리부문의 주택공급 및 운영 참여가 특징이다. 이러한 시기별 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>13)</sup>

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) 등이 바탕이 되었다. 이 체제는 일본의 도시계획법(1919)와 시가지건축물법(1919)이 통합된 후발체제의 성격이었다. 신생국가 대한민국의 토지 소유관계의 규정이 시급했으니 지적법은 1950년 12월에 제정되었지만, 일제강점기 토지대장의 내용과 제도가 한글로 바뀌는 수준이었다(김종보, 2006). 1952년 10월에는 전재복구 차원에서 서울에서 ‘제1중앙토지구획정리사업’이 시행되었다. 이 역시 사업방식은 일제 강점기의 토지구획정리사업과 다르지 않았다. 택지 관련한 제도는 적어도 1962년까지, 어쩌면 1980년까지도, 조선시가지계획령으로 시작한 ‘1934체제’의 연장이었다고 볼 수 있다.

산업화에 박차를 가하며 국토종합계획이 등장함에 따라 1962년에 「도시계획법」과 「건축법」이 제정된 것이 2기다. 하지만 1934체제의 유산은 용도지구제, 개발행위허가나 토지 등의 수용 및 사용에 관한 규정 등으로 이어졌다. 그러나 2기의 초기에는 특별한 마스터플랜에 따른 계획의 구체화나 행정체계를 구축했다기 보다는 국가수립 직후 치룬 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 한국의 주택 정책에 대해 미국 국제개발처(AID)의 PDCI 보고서(1977)는 다음과 같이 적었다.

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

---

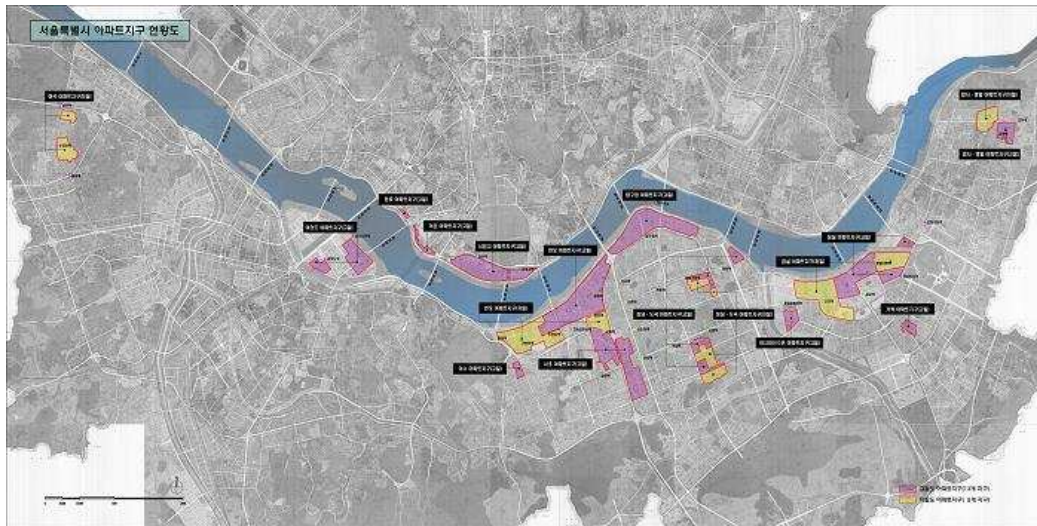
13) 이하 7개의 시기 구분은 임서환(2002)를 토대로 분석한 최경호(2021b)에 따른 것임

3기에서부터는 주택정책이 별도의 영역으로 본격적으로 다루어지기 시작했다. 산업화가 궤도에 올라서고 도시화가 가속되며 서울로 인구 집중이 심화되는 상황은 도시계획에는 큰 부담이었다. 예컨대 1966-1980년의 15년간은 ‘하루 평균 894명씩 증가하는 서울 인구를 감당하기 위해서는 매일 224동의 주택, 버스 18대의 배치, 268톤의 수도물과 1,340kg의 쓰레기 처리 능력 등이 늘어나야’ 했던 상황이었다(손정목 2003, 4권 p.290). 이런 한 가운데인 1972년 ‘10월 유신’ 직후 정부는 주택250만호 건설계획을 발표하고 「주택건설촉진법」을 제정했다. 이는 정치적 정당성 확보를 위해 주택문제 해결을 강조한 것이라 볼 수 있다. 주축법과 이에 이은 특정지구개발촉진법(1973)은 전반적인 개발 기획단계의 정비, 주택 건설에 토지 및 국민주택기금 우선 제공(1972), 특정지구 세금면제(1973), 선분양제도(및 분양가격통제:1977) 등은 개발주체에 대한 재정 지원 책으로 도입되었다. 한편 본격적으로 건설분야를 육성하기 위해서 민간주택건설업체 육성방안(1975), 등록업체 및 지정업체 제도(1977)가 도입되었다. 아파트지구제도(1976), 택지개발촉진법(1980), 공영택지개발사업(1983) 등은 택지를 마련하기 위한 수단으로 도입되었다. 결과적으로 주택 공급계획의 물량목표 달성을 위한 공공의 정책은 속도와 규모에서 유리한 아파트(단지)에 집중되었다.

그러나 이 때에도 택지 확보 방식은 기존의 토지구획정리사업에 의존하고 있었다. 이는 공공재정이 크게 필요 없는 사업방식이지만, △지가상승 유발, △개발이익 환수의 어려움, 이에 따른 △소수 기존 토지소유자에게 지나친 이익 귀속, △공공관리의 어려움 등이 문제로 지적된다(유기현&서순탁, 2015). 또한 주택공급을 신속히 하고자 했던 공공의 입장에서라도 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 「도시계획법」에 따른 ‘아파트지구’제도가 1976년 도입되었다. 이는 토지구획정리사업의 패러다임안에서 “토지이용도의 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 아파트 지구가 지정되었다(배선희, 2020). 아파트지구제도를 통해 일정 대지 면적 이상이 필요한 특정 건축물 형태를 토지 이용에 강제하니 일정규모 이하 토지는 독

자 개발이 불가능해졌다. 이는 개별 토지를 합필하여 중대규모 블록 단위의 아파트 개발을 유도하는 장치로 작용했다. 2003년 「국토의계획및이용에관한법률」 시행령 개정으로 이 제도는 폐지되었다. 따라서 더 이상의 신규 지정은 없지만 기존의 아파트 지구는 서울, 부산, 대구 등에 남아있다. 한편 통계청 조사에 따르면 아파트에 대한 선호가 단독주택을 앞질러 1위가 된 것이 2004년부터이다(통계청 사회통계조사). 이제는 굳이 지구지정을 하지 않아도 소비자와 건설사가 자발적으로 아파트의 공급에 나서게 된 상황이라고 할 수 있다.



자료: 서울시 공공주택과

[그림 3-2] 2013년 아파트지구 현황도 (서울특별시)

4기는 1980년부터로, ‘택촉법체제’로 요약된다. 주택 뿐만 아니라 택지개발에서도 1934년체제 이후 새로운 체제가 성립된 시기다. 3기와 마찬가지로 헌정질서가 중단된 상황에서 주택 정책을 전면으로 내세우는 과정에서 탄생했다. 훗날 군사반란의 가운데 행정부 역할을 한 것으로 평가되는 ‘국가보위비상대책위원회’에서 주택500만호 건설계획을 발표하고, 같은 위원회가 성안한 「택지개발촉진법」이 당시 의회를 대체한 ‘국가보위입법회의’를 거쳐 통과되었다. 이를 바탕으로 ‘공영택지개발’(1983)이라는 사업 방식도 등장했다. 이렇게 ‘택지개발지구로 지정되면 19개 법률 32개 처분이 의제처리’(손정목, 2003)되는 ‘택촉법의 시대’가 열렸고, 아직까지 유지되고 있다.

‘1934체제’의 토지구획정리사업이나 아파트지구제도를 뛰어넘은 ‘1980체제’에서는 수용 등을 통해 대규모 택지확보가 용이해짐에 따라 보다 신속하게 대량의 주택을 공급할 수 있게 되었으며, 개발이익의 일부 환수도 가능해졌다. 따라서 1980체제는 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 임대부문의 주거안정에도 일정하게 신경을 쓸 수 밖에 없었던 것이 법제에서도 드러난다. 지금의 대한민국의 주택과 토지 관련 제도의 기틀이자 현재 주택체제의 성격을 가장 크게 규정하고 있는 체제라고 할 수 있다.

5기는 역시 집권세력의 정치적 정당성의 위기를 돌파하는 과정에서 주택 정책을 전면에 내세운 점은 3기와 4기와 동일하다. 그러나 주거복지의 개념이 전면에 등장한 것이 차이점이라 할 수 있다. 주택 200만호 건설계획이라는 대규모 공급계획을 기점으로 하면 1988년 부터이지만, 이 시기의 특징은 토지공개념이 대두된 가운데 영구임대주택의 등장으로 공공임대주택의 시대가 열리고, 「주택임대차보호법」의 개정으로 계약기간이 2년으로 늘어난 1989년에 집중된다. 최초의 ‘여소야대’의 정치지형에서 대통령의 ‘중간평가’ 공약을 철회하는 가운데 나온 200만호 계획은 최초로 물량목표를 달성한 주택계획이 되었는데, 이는 4기에 성립된 ‘1980체제’를 활용한 1기 신도시의 건설 덕분이었다. 토지공개념과 주거복지의 개념이 도입된 5기나, 균형발전과 도시재생의 개념이 본격화된 6기도 어찌보면 4기의 틀에서 벗어나지 못한 연장선에 있다고 볼 수도 있다.

6기의 시점은 「국가균형발전특별법」이 제정된 2004년으로 볼 수 있다. 주택과 직접적으로 관련된 법은 아니지만 주택과 도시계획에서 지방분권의 개념이 강조되는 등 기존의 중앙집권적인 포디스트 계획 방식에 변화가 생기기 시작했기 때문이다. 2005년에 제정된 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 따른 일명 ‘뉴타운 사업’은 택지 확보는 기존의 택촉법 체제가 아닌 정비사업의 틀거리를 활용하면서도 주택의 건설은 포디스트 방식의 주택공급 방식을 유지하는 성격이었다면, 2013년에 제정된 「도시재생법」에 따른 ‘도시재생 사업’들은 정비사업에도 패러다임의 전환을 시도한 것이라 평가할 수 있다. 2014년에는 택촉법 폐지법안이 상정되기도 하였으나, 공식 폐지되지는 않고 1980체제는 계속 유지되고 있다.

2000년대 말에는 ‘뉴타운 정책’이 광범위한 지지를 받으면서 전국의 많은 지역에 뉴타운지구가 지정되었다. 그러나 2007-8년의 글로벌 금융위기와 맞물리며 대규모 신규 공급을 시장이 소화할 수 있을지 불확실해지자 다수의 뉴타운 사업들이 유보되거나 좌초하게 되었다. 이에 따라 2010년대에 접어들면서는 기존 지정을 해제하고 전면철거와 재개발/재건축 방식이 아닌 방법의 주거지 재생 방법을 모색하는 흐름이 강해지며 ‘뉴타운 출구전략’이 사회적 의제로 떠올랐다.

그 가운데 2015년에는 ‘뉴스테이’ 정책과 ‘사회주택’을 통해 민간의 주택사업에도 공공성을 확보하려는 시도를 하게 된다. 초창기에는 영리기업(대규모 공급)과 사회적경제주체(소규모 공급)의 참여를 활성화하는 것을 모두 뉴스테이로 명명했으나 이후 전자만 남고 후자는 국토교통부의 업무처리지침상의 ‘사회적 주택’으로 분화되었다. 한편 이러한 민간참여의 요건을 법제화하는 과정에서 「임대주택법」도 공공과 민간의 역할 구분에 따라 「공공주택특별법」과 「민간임대주택에관한특별법」으로 분화되었다. 사회주택 등 비영리 민간조직들의 참여에 중점을 둔 서울시의 사회주택 조례가 제정된 것도 같은 해다. 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. 여기엔 6기에서 도입된 매입임대주택 정책이 바탕이 되었다.

사회주택의 역사가 깊은 서구의 경우에는 비영리영역이 공공영역을 포괄하는 넓은 의미로 쓰이면서 사회주택을 더 넓은 개념, 공공주택은 이에 포함되는 개념으로 쓰기도 한다. 그러나 2015년 〈서울특별시 사회주택활성화 지원 등에 관한 조례〉 제정 이후 한국에서 제도화되기 시작한 사회주택의 개념은 공공주택과 일부 중첩되지만 별도 영역을 상정하고 있다. 조례상에서 사회주택의 정의를 ‘사회적 경제주체가 사회경제적 약자를 위해 공급하는 주택’이라 규정함에 따라 공공주택사업자와 별개의 주체가 공급하면 별개의 주택으로 취급하게 된 것이다. 조례에서 규정한 것은 아니지만, 정책 추진 과정에서는 주택의 유형에서도 차이가 나타났다. 기존 공공주택이 주로 중대규모의 아파트 단지 형태로 공급된 것과 달리, 사회주택은 주로 중소규모의 다세대 주택의 ‘토지임대부’ 신축형, 빈집이나 고시원 등의 ‘비주택 리모델링형’으로 공급되었다. 사업의 유형은 크게 공동출자형, 토지임대형, 매입약정- 운영위탁형, 전대형이 있는데, 소유관계는 달



라도 기획과 운영을 사회적경제주체 중심의 사회주택사업자가 하는 것이 공통점이다. 비슷한 시기에 도입된 중앙부처의 '사회적 주택'은 기존 공공주택의 운영관리를 수탁하는 경우다. 소유관계에 따라 규정하는 법적 지위상으로 공공주택이기에 초기엔 사회주택의 통계에 포함시키지 않았다. 그러나 운영주체가 사회주택 사업자인 경우도 많고, 사업의 취지가 일맥상통하기에 실무 편의상 2020년부터는 사회주택의 한 형태로 취급하고 있다.

공동출자하여 소유하는 형태에서는 리츠(REITs)를 활용한다. 토지와 건물을 리츠가 일괄 소유하되 공공과 사업자가 출자비율대로 리츠의 지분을 소유한다. 사업자는 기획과 운영을 맡고 운영출자자로서 수수료를 수취한다. 사업자의 초기 비용부담의 정도가 상대적으로 낮고 부채가 발생하지 않으므로 재무구조에 부담이 없는 것이 장점이지만 출자금의 단기회수는 불가능하다. 한편 자산관리회사(AMC)를 두고 자본금 최소한도에 필요한 규모의 경제를 달성하기 위해서는 일정량 이상의 주택 운영이 필수적이다.

공공 토지임대형은 공공이 토지를 저렴하게 임대하고, 사업자는 건축비를 조달하여 건물을 소유하고 운영하는 구조이다. 사업자 제안 토지를 공공이 매입한 이후 제공하거나 애초 공공이 보유했던 토지를 활용할 수 있다. 초기 토지매입비용이 들지 않는 장점이 있지만, 건축비 조달시 담보로 토지를 제공할 수 없는 단점이 있다. 이에 따라 공적 유통화중개기관인 주택도시보증공사나 주택금융공사의 '프로젝트 파이낸싱(PF)보증'이 시중은행의 PF 대출을 위해 제공된다. 한편 20년 만기상환의 장기저리 자금도 주택도시보증공사를 통해 조달한다. 이 둘은 2021년 기준으로 각각 전체 공사비의 60%와 30%를 담당한다. 나머지 10%는 사업자의 자부담분이다. 토지임대계약이 종료되는 시점에서 공공이 건물을 인수하는 건설(B)-운영(O)-이전(T)의 구조는 공공-민간 협력 방식 중 BOT (Build-Operation -Transfer) 방식의 일종이라 볼 수 있다.

매입약정-운영위탁형은 건설-이전-운영의 구조이므로 BTO에 해당한다. 소유 주체는 공공이지만 기획과 운영은 사업자의 책임이다. 사업자는 준공 직후 건물을 매도하여 공급비용을 회수할 수 있다. 기존의 '사회적 주택'이나 매입임대주택에서는 공급주체와 운영주체가 분리되어, 하자보수의 책임이나 운영계획과 무관한 건물 형태 때문에 운영주체가 겪는 애로사항이 많은 점을 극복할 수 있다. 초기 건축비를 장기간의 임대수익으로 상환해야 하여 사업자의 재무구조가 안 좋아지는 토지임대부에 비해서는 부채를



조기 상환할 수 있는 대신, 건설 단계에서 토지 구입비까지 조달해야 하여 최초 사업비 부담은 큰 장단점이 있는 방식이다.

전대형은 민간 소유 건물이나 공공이 매입하여 소유한 건물을 임대하여 다시 재임대하며 운영하는 것이다. 이 경우는 기존 건물을 리모델링하여 셰어하우스 형태가 대부분이다. 고시원을 점진적으로 해소하는 효과가 있고, 1인가구가 선호하는 입지에 신속하게 공급할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 최저주거기준에서 공유공간과 개별공간에 대한 구체적인 기준이 없고 이 경우는 최저주거기준 적용 대상인 '주택'도 아닌 '비주택'이라는 점과, 전대형 방식에 따른 입주자보증금 보호의 책임 문제 등과 관련해서는 다른 사회주택 유형에 비해 보완해야 할 점이 많다.

**[표 3-2] 사회주택 유형별 사업 단계별 부문간 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 간접지원
사회적주택	영리	영리	-	영리	영리	영리	준공 시 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	사경제한 공공택지	사경	공공 /리츠	공공 /리츠	사경	사경 영리	-	사경	공공 / 리츠	B (사경) O (사경) T (공공)
사경-공공 공동출자 소유형	공동출자리츠 사경 가능	사경	공동출자리츠			사경 영리	-	사경	-	공사비는 기성에 따라 리츠가 지급

자료 : 최경호(2020a), p.10 변형

정리하면, 토지는 크게 세 시기, 주택은 일곱 시기로 구분이 가능하다. 토지는 택지개발촉진법 이전의 시기, 택촉법의 시기, 포스트-택촉법의 맹아가 보이는 시기다. 주택은 1기인 조선시가지계획령 시대, 주택택지 분야의 '독립'이 이루어진 2기, 3기의 주택건설촉진법체제 시기, 4기의 택촉법 체제와 공공택지개발의 시기, 공공주택이 본격 시작되고 신도시가 개발된 5기, 균형발전과 도시재생의 문제의식이 작동한 6기로 구분되며, 대량생산-대량소비의 포디스트 방식에서 변화한 포스트-포디스트 방식의 주택 생산 체제가 자리잡는지 여부에 따라 7기의 시작 여부가 정해될 것이다.

인구 변화 측면을 살펴보면 가구원수 변화가 두드러진다. 1인가구는 1990년대 이후 급증하여 2019년부터 가장 큰 집단이 되었다. 과거 제조업 중심의 산업화 시기 가구 구성의 다수를 이루었던 4인가구의 시대가 지나간 것이다. 현재의 인구구조는 가구 혼성화, 즉 1인가구화, 고령화, 다문화화로 요약된다. 산업구조도 제조업 이후의 포스트-산업화 시대로 접어들고 있으며, 도시화도 포화상태에 이르렀다. 따라서 2015년 이후의 변화들은 '도시화가 어느정도 완료되고 인구·가구가 혼성화되는 것을 배경으로, 공급자 주도의 '대량생산-대량소비' 방식인 포디즘적인 택지/주택 공급 시스템을 넘어, 수요자 중심의 '소량-다품종'의 포스트-포디스트 생산과 소비 방식이 택지/주택 분야에 싹트기 시작한 것'(최경호, 2021b)이라 성격지을 수 있다.

그러나 6기에서도 균형발전의 노력과 뉴타운 사업이 동시에 진행되었듯, 현재도 택지 확보와 주택 공급 시스템상에서 참여주체의 이해관계나 논리가 다소 상충되거나 중첩되는 다양한 논리가 경합을 벌이거나 절충안을 만들어내는 가운데에 있다. 예컨대 도심 정비사업과 신도시 택지개발 사업은 한편으로는 정비사업으로 철거되는 주택에서 발생하는 이주민을 수용할 상보적인 관계에 있지만, 인구감소와 경기하락의 시기에는 제로섬 게임으로 작용할 수도 있다. 이러한 긴장관계가 거시경제의 조건과 인구 및 산업구조의 변화에 따라 어떻게 전개되느냐에 따라 향후 포스트-포디즘적인 개발 방식이 본격 자리 잡아 2015년부터를 7기의 기점이라 부를 수 있을지 정해질 것이다. 또한 그렇게 되면 그 맹아가 자리잡은 6기의 성격도 다시 살펴봐야 할 것이다.

### 3 체제론적 관점에서의 분석

주택의 공급에 투입되는 기본 요소는 앞서 살폈듯이 토지와 자본이다. 주택공급체제 별로 이를 어떻게 엮어 개발-건설-소비로 매개하는지는 앞서 돌링의 비교분석틀이기도 했다. 한국의 주택개발 역사에서도 이 둘은 기본 요소이자 가장 핵심적 요소로 드러났다. 본 연구에서는 한국 주택공급체제의 주된 산물을 아파트와 이를 가능하게 한 아파트 '단지'로 파악하였다. 이를 가능하게 한 제도적 요소를 토지와 금융 측면에서 그 의미를 살펴보면 다음과 같다<sup>14)</sup>.

주택건설촉진법, 특정지구개발촉진법, 택지개발촉진법 등의 법적 근거와, 주택 건설에 토지 및 국민주택기금 우선 제공, 특정지구 세금면제, 선분양 제도는 재정적 지원책, 아파트지구제도와 공영택지개발사업은 토지 확보책이었다. 민간주택건설업체 육성방안, 등록업체 및 지정업체 제도 등의 공급주체의 육성방안 등을 보면 국가주도의 경제발전 과정에서 국가가 민간주체를 육성해낸 과정을 거친 것이 드러난다. 이는 ‘발전국가(Developmental State)’론에서 말하는 국가와 산업발전의 관계가 주택 분야에도 적용된 모습이다.

이 과정에서 소비자들의 선호 역시 변화하여, 1990년대 이후 아파트에 대한 선호가 지속적으로 강해지면서 2004년을 지나며 다른 주택을 제치고 1위로 올라섰다 (통계청 사회통계조사 2004). 이후 아파트는 지속 공급되어 2018년부터 아파트 거주가구의 비중이 50%를 넘어서게 된다. 이렇게 보면 국가와 기업이 협력하는 가운데 기본적으로는 ‘국가가 주도’하는 모델이 마침내 시장에서 소비자의 선호를 이끌어낸 것이라 할 수 있다. 이는 특정 시점의 시장의 선호가 반드시 관철되어야 하거나 해법이 되는 것이 아니라 중장기적 필요에 부합하지 않을 경우 극복의 대상이 될 수도 있음을 시사한다.

재개발·재건축을 통해 공급된 주택은 1989년과 2007년 사이 전체 공급주택의 7%였다. 서울의 경우는 23%로 비중이 상당히 크다. 2000년대 초까지는 완만하게 증가했던 재개발의 경우 2007년에 폭증하여 구역수 기준으로는 전년도에 비해 2.7배나 증가하였다(최경호, 2021a). 기존 아파트 단지를 대상으로하는 재건축의 경우는 1990년대 내내 증가하다가 1997년 이후 급격히 감소하였고, IMF 이후 2003년도부터 부동산 경기가 활성화 되자 다시 증가하였다. 재개발과 재건축이 주택의 공급에서 차지하는 비중이 이렇게 1990년대 이후 경향적으로 커져갔다. 이미 시가지가 고밀도로 조성되어 신규택지 개발이 어려운 수도권 지역 도심은 도심 외 지역과 달리 신규 택지개발보다 재건축·재개발의 비중이 커질 수 밖에 없다.

재건축·재개발 사업은 주택소유자 등 민간이 주축이 된 조합이 주도하는 사업이다. 용적률 증가 등을 통한 개발이익을 조합과 공유하는 건설회사의 역할도 과거의 국가주도 방식의 경우에 비해 커지게 된다. 재개발 사업을 둘러싸고 일종의 ‘개발동맹’이 형성

---

14) 이하의 내용은 최경호(2021)의 논의를 요약, 보완한 것으로, 종합적으로 주거체제의 성격을 파악하기 위해서는 아파트 외의 공동주택이나 단독주택, ‘주택이외의 거처’ 등을 포함한 전체 주택을 대상으로 공급구조와 점유구조의 의미를 분석하는 것이 향후 과제로 필요할 것이다.

되는 것이다. 재건축·재개발 조합은 민간 토지(지분)소유자들의 연합이라 할 수 있는데, 아파트 단지 단위로 결성된 이 연합의 범위가 건설사까지 확대된 ‘재개발동맹’ 역시 재개발이나 개발이라는 사업상의 명칭은 다를지라도 ‘개발동맹’의 개념에 포함된다. 이전의 국가주도 모델은 기업과 국가의 두 주체의 관계가 그렇게 대등하지 않으며 동맹보다는 국가주도의 ‘성장기계(growth machine)’에 가깝다고 보아 국가-기업의 동맹이 아닌 ‘국가 주도 모델’로 볼 수 있었다. 이는 김명수(2018)의 ‘자원동원형 주택공급연쇄’의 개념에서 1980년대 중반까지의 ‘자원동원’의 주체를 국가로 파악한 것과 유사한 문제의식이다.

이와 달리 1990년대를 거치며 계획과 개발의 주도적 역할을 하는 주체로서 국가 이외에 ‘(재)개발동맹’이 부상한 것을 ‘개발동맹 주도 모델’의 특징이라 할 수 있다. 2000년대 들어서는 국가가 개발을 주도하는 것이 아니라 개발동맹의 프로젝트를 직간접적으로 규제하는 반대의 양상도 나타났다. 구체적으로 보면 사업 제체를 직접적으로 규제하는 방식은 진입 절차에 해당하는 안전진단을 강화하거나, 사업에 대한 인가를 유보하는 행정적 방식이 있다. 주거밀도가 증가함에 따라 발생하는 비용을 충당하기 위해 사업 자체는 허용하되 개발이익을 일정 수준으로 환수하는 것은 사실은 규제라기보다는 기반시설 설치에 필요한 비용을 조달하는 수단인데, 시장 참여자들 입장에서는 간접 규제라고 할 수 있다.

한편 국가주도적 성격이 약해지고 ‘개발동맹’의 역할이 부상하는 가운데, 기존의 전세나 선분양제도 외에도 주택담보대출제도가 PF와 같은 금융기법이 각각 소비자금융과 공급자금 측면에서 차지하는 역할이 급격히 부상하였다. 2000년대 초반 도입된 펀드나 리츠 등 간접투자방식도 2010년대 이후 급속하게 성장하기 시작했다. 2010년대에는 이전의 ‘국가주도 모델’이나 ‘개발동맹주도 모델’이 주로 활용했던 토지와 금융 제도나 계획 주도 주체와는 또 다른 성격의 공급구조를 탐색하는 새로운 주체의 계획주도권이 형성되어가는 과정에 있는 것이다. 이 시기의 중요한 또 하나의 특징은 영리부문 외에도 비영리부문 또는 사회적 경제부문이 등장하며, 공급체계측면에서 새로운 성격의 제도가 도입된 점이다. 2010년대 중반 이후 공동체주택이나 협동조합 등이 주택을 공급하기 시작하고 사회주택이 제도화 되면서 생겨난 토지 및 금융의 관련 제도와 프로그램들이다. 공급측면에서 이러한 제도의 변화가 점유구조에 결과적으로 미친 미친 양적인

영향은 아직 미약하다. 그러나 공공-사회-영리 부문의 '3자 협력 방식'이 추진한 새로운 공급 모델이 기존 모델과 질적인 면에서 본질적인 차이를 보인다.

토지의 경우 이전 모델들이 중대규모 택지를 조성하여 소품종 대량 공급방식으로 공급하는 것과 달리, 소량다품종 방식으로 조성하는 방식이 도입되어 점차 규모를 키워가고 있다. 애초 사업대상지를 발굴하는 것은 이후 주택을 공급하고 운영할 사회적 기업이나 입주자 공동체(협동조합)의 역할이지만, 이들에 제안하는 토지를 공공이 매입하여 초기 토지구입비용을 부담하고 이후 장기간 저렴하게 빌려주는 것이다. 또한 매입자금도 직간접적으로 지원하는 방안도 검토되고 있다. 한편 사업자가 제안한 사업의 추진 여부와 별도로 토지만 우선 매입하는 경우는 일종의 토지은행 방식이라고도 할 수 있다. 이렇게 토지를 확보하기 위해 민간의 토지 및 건물 소유주가 사회적 경제조직과 협력할 것을 독려하고 지원하기도 한다. 공공택지의 경우 공공부문과 사회부문의 협업 방식은 이론적으로는 설계와 운영단계에 사회 부문이 참여하는 것이겠으나 아직 구체적 실적은 없다. 하지만 민간택지에서는 「민간임대주택에관한특별법」에 따른 '공공지원민간임대주택'의 물량을 배정하여 사회적 경제조직이 참여한 사례가 만들어졌다.

한편 금융에서도 '공공-사회-영리(Public-Social-Private Partnership)'의 3자협력(PSPP)형 방식의 새로운 조달방식이 도입되었다. HUG나 HF의 PF 보증은 공공토지를 임대하거나 새롭게 등장한 사회적경제조직에게 공공이 신용을 보강해주는 방식이다. 사회적 경제조직의 재원 조달 방식은 이전의 두 모델과는 매우 다른 양상을 보인다. 협동조합의 경우는 조합원의 출자금이 자기자본의 역할을 하며, 투자나 용자의 경우도 새롭게 등장하고 있는 사회적 금융을 활용하고 있다. 공급주체의 육성 및 영역 확장의 금융 부문에서의 제도는 아직 관련 법제가 미비하지만 지침이나 조례 등을 통해 뒷받침되고 있다. 전통적인 비영리법인이나 의료사회적협동조합 외에도 최근의 도시재생 스타트업이나 소셜벤처 등 다양한 차원에서 사회적 가치를 추구하는 조직들도 활발히 참여를 시도하고 있다.

계획(거버넌스)의 주도권과 토지 및 금융 제도의 성격변화를 보면 각각의 영역의 성격이 이전과 단절적으로 변화한 기점을 찾기 어렵거나 서로간 일치하지 않는다. 그러나 [표3-3]과 같이 대략 1990년대 초반까지가 여러 분야에서의 국가주도성이 두드러진 시기, 뉴타운 출구전략이 사회적 의제로 떠올랐던 2010년대 중반까지가 개발동맹이 주도

하던 시기, 그리고 2010년대 중반 이후가 포스트-포디스트적 성격으로 토지와 금융분야에서 새로운 방식이 시도되고 관련하여 계획과 제도가 일부 도입된 상황으로 파악할 수 있다.

[표 3-3] 새로운 공급체계의 흐름과 기존 모델과의 특징 비교

	국가 주도 모델 (~1990년대 초반)	개발동맹 주도 모델 (~2010년대 중반)	포스트-포디스트 성격의 새로운 시도 (2010년대 중반 이후)
토지	·아파트지구제도 ·공영택지개발 방식 등 (신도시)	·기존토지 활용 (재건축, 재개발) ·용적률 상향을 통한 토지 확보 효과	·중소규모 토지 공공매입, 공공토지은행 운영 ·민간토지주협력 ·공공택지 설계참여, 민간택지 배정 등
금융	·선분양제도 (+가격통제) ·전세금 ·국민주택기금(청약제도)	·용적률 증가 기대한 투입 ·조합원 자기분담금 ·민간금융 (+국민주택기금) ·주택담보대출 / PF	·3자협력 (사업자, 시중은행, 주택도시기금(국민주택기금이 2015년에 개편) ·협동조합 (입주자, 사업자) ·사회적금융, 임팩트투자 등
법률	·주택건설촉진법 ·택지개발촉진법 등	·도시재개발법 (폐지) ·도시및주거환경정비법 등	·사회적경제기본법, 사회주택(관련)법(논의중), 관련 조례
기타	·민간주택건설업체 육성방안 ·등록업체 및 지정업체 제도	·개발이익환수제도 ·용적률 규제/인센티브 ·기부채납을 통한 공공주택 확보	·사회적경제주체 육성방안 ·도시재생, 커뮤니티케어 등 다양한 영역 연계

자료 : 최경호(2021a), p.147의 표를 수정, 보완

## 제 2 절

## 주택 점유 체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 한국의 주택 점유 형태 현황

지난 40년 간 전국 단위에서 주택의 종류별 점유 형태 추이를 살펴보면 자가 점유율은 55% 전후에서 등락을 반복하고 있다. 전국 기준 자가 점유율은 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%p에서 2020년 23.4%까지 높아지고 있는 점유형태 변화를 확인할 수 있다.

[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 : 점유형태 중 무상 제외, 주택형태 중 비주택 등 제외.

자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구. (부록 참고)

단독주택의 자가 점유율은 1980년 59.4%에서 2020년 48.1%로 줄어든 반면, 아파트의 자가 점유율은 1980년 65.5%에서 66.2%로 큰 변화를 보이지 않고 있다. 연립/다세대주택의 자가 점유율 역시 1980년 55.8%에서 2020년 56.9%로 비슷한 비율을 유지하고 있다. 주택의 종류별로 점유 형태를 살펴보면 2020년 기준 단독주택 < 연립/다세대주택 < 아파트 순으로 아파트는 높은 자가 점유율을 보이고 있다.

수도권의 자가점유율은 전국에 비해 5~10% 가량 낮은 반면, 전세 점유율은 전국에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 임차인의 전세보증금을 활용한 갭투자가 주택가격 상승률이 높은 수도권 중심으로 나타나기 때문으로 보인다. 수도권 역시 주택의 종류별 자가점유율은 2020년 기준 단독주택 < 연립/다세대주택 < 아파트 순으로 아파트는 높은 자가 점유율을 보이고 있으며, 전세 점유율은 줄어들고 월세 점유율의 비율은 높아지고 있음을 확인할 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 : 점유형태 중 무상 제외, 주택형태 중 비주택 등 제외.

자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구. (부록 참고)

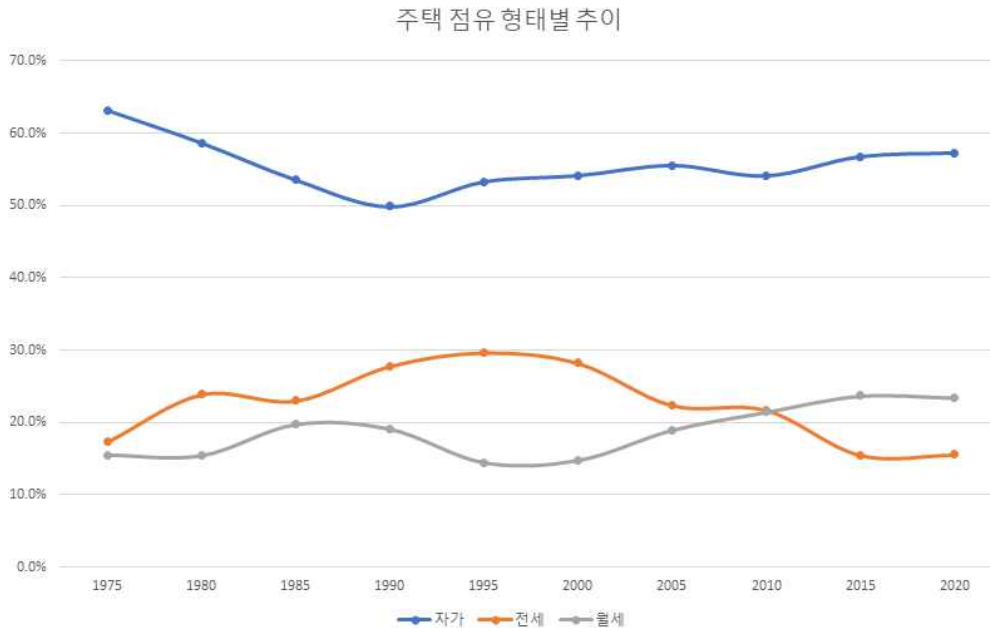
수도권의 아파트 자가 점유율은 1980년 70%에서 2020년 62.9%까지 하락했다. 수도권 단독주택과 연립/다세대주택의 경우 자가점유율 변화의 흐름이 전국의 변화 흐름과 큰 차이가 없지만 수도권 아파트의 자가 점유율은 전국 아파트 자가 점유율이 소폭



상승한 것과 달리 1980년 70%에서 2020년 62.9%로 7% 가량 하락하였다. 수도권 아파트는 다주택자의 투자용 부동산으로 선호되는 자산임을 알 수 있다.

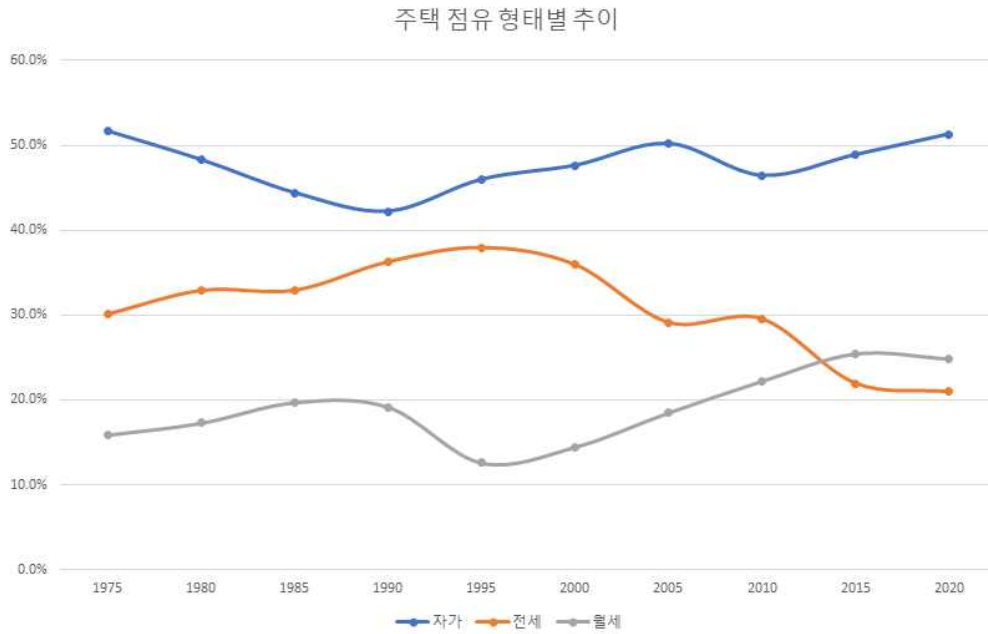
전국 기준 주택의 점유 형태 변화 추이를 살펴보면, 1975년 60%가 넘었던 자가 점유율은 1990년까지 49.9%까지 하락하다가 50~60% 사이에서 완만하게 상승하는 흐름을 확인할 수 있다. 반면 전세 점유율은 1995년 30%에 근접했다가 이후 지속적인 하락세를 보이다 집값이 하락하고 금리가 낮아지던 2010년 경에는 월세와의 점유율 역전 현상을 보이고 있다.

수도권의 주택 점유 형태 변화 역시 전국 주택 점유 형태 변화와 비슷한 흐름을 보이지만 수도권의 자가점유율이 전국에 비해 5~10% 가량 낮은 수준에서 움직이고 있다는 점과 전세와 월세의 점유율 역전이 2~3년 가량 늦게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.



자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구

[그림 3-3] 점유 형태별 비중 변화 (전체 주택, 전국)



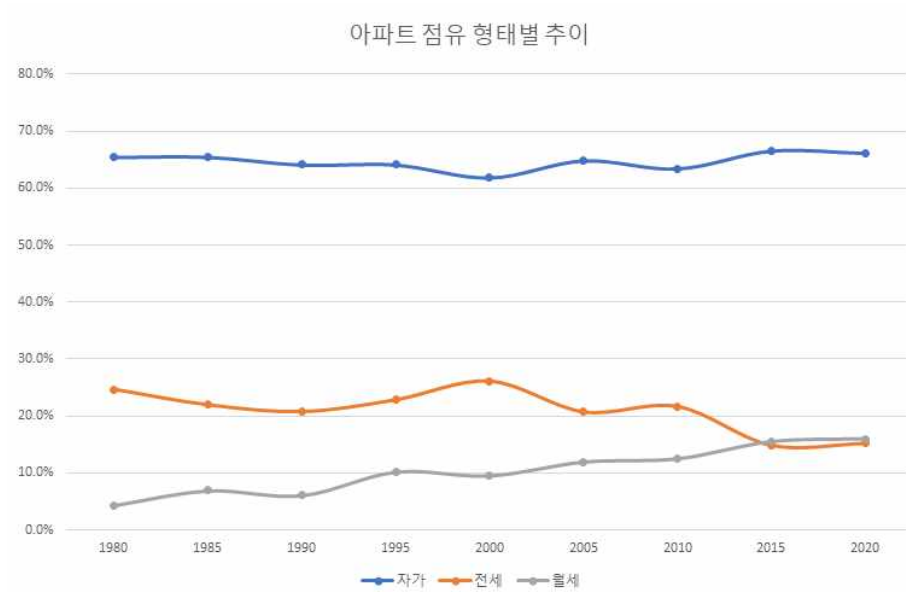
자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구

**[그림 3-4] 점유 형태별 비중 변화 (전체 주택, 수도권)**

주택의 종류를 아파트로 좁혀보면 자가 점유율 추이에서 다소 다른 흐름을 보이고 있다. 아파트의 경우, 1990년까지 지속적으로 하락하던 총 주택의 자가점유율 변화 흐름과 달리 1980년부터 2020년까지 62~67% 사이에서 자가점유율이 꾸준히 유지되고 있다.

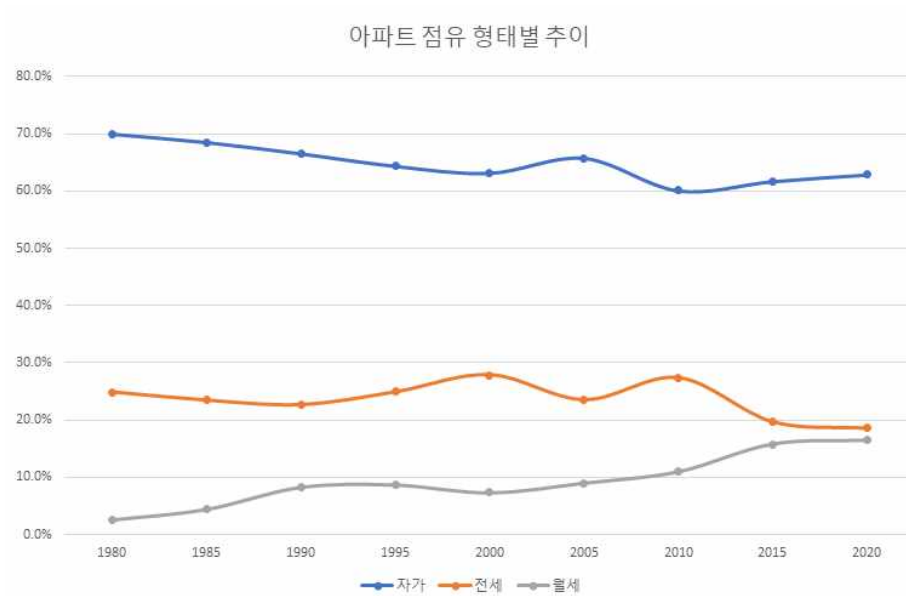
전국의 총 주택 자가점유율과 수도권 총 주택의 자가점유율은 5~10% 가량 수도권이 낮은 흐름을 보이는 반면 수도권의 아파트 자가점유율은 전국 아파트 자가점유율과 큰 차이 없이 60-70% 사이의 자가점유율을 유지하고 있다.

이상의 한국의 주택 점유 형태 추이를 살펴보면 수도권의 자가점유율이 전국에 비해 낮다는 점, 아파트의 자가점유율이 높다는 점, 전세는 줄어들고 월세는 늘어나고 있다는 점과 같은 특징을 보이고 있다.



자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구

[그림 3-5] 아파트에서의 점유 형태별 비중 변화 (전국)



자료 : 통계청 인구총조사, 행정구역/거처의 종류/점유형태별 가구

[그림 3-6] 아파트에서의 점유 형태별 비중 변화 (수도권)

## 2 점유 형태의 역할과 성격 변화

한국은 도시화과정에서 자가점유율<sup>15)</sup>이 급격히 줄어들었다가 완만하게 증가하고 있다. 도시화과정에서 인구의 사회적 이동이 일어날 때 자가율이 줄어드는 것은 특별히 분배구조가 악화된다고 보기 어려울 수 있는 자연스러운 면도 있다고 할 수 있다. 한편 한국 특유의 전세제도는 1995년 전까지는 증가하다가 도시화 추세가 변곡점을 지나고 주택의 증가율이 줄어들게 되자 비중이 축소되고 있다. 월세의 비중은 1995년 14.5%에서 2019년에는 23%가 되었다. 주택을 2건 이상 소유한 다주택자들의 비중은 2012년에서 2019년 사이 꾸준히 증가하여 13.6%에서 15.9%가 되었다<sup>16)</sup>. 따라서 외형적으로 자가점유율은 늘고 있지만, 주택 소유집단 내에서 다주택자의 비중이 늘어남에 따라 1주택자의 비중은 상대적으로 감소하고 있다. 이와 함께 전세의 비중은 작아지고, 월세와 다주택자의 비중이 늘어나는 추세는 이른바 ‘주거 사다리’의 역할이 감소하는 ‘소유의 양극화’ 경향이라 할 수 있다.

임차인이 임대인에게 일시에 목돈을 맡기고 부동산을 일정기간동안 사용하다 계약기간이 끝나면 돈을 돌려받는 전세제도는 여타 선진국에서는 찾아보기 힘든 한국의 독특한 임대차 계약 방식이다. 전세제도는 고려시대의 전당제도를 바탕으로 발전해 왔으며 일제강점기 이후 산업화와 도시화 과정을 거치며 한국의 보편적인 주택 임대차 계약이 되었다(김진유, 2017). 전세제도는 보편적인 주거 계약 형태로 자리잡았지만 주택의 전세계약 대부분은 물권법상의 전세권 등기를 한 전세가 아닌 미등기전세로 전세금의 보호는 주택임대차보호법을 통해 보호받고 있다(최성경, 2013).

전세라는 독특한 제도가 산업화와 도시화 과정에서 보편적인 한국의 주택 임대차 계약으로 자리잡게 될 수 있었던 것은 전세를 둘러싼 임차인과 임대인의 이해관계가 맞아 떨어졌기 때문이다. 경제성장을 위해 자본을 수출산업 발전에 집중적으로 투입한 산업화 초기에는 가계주택금융으로 제도권 금융이 발달하기 어려웠다. 제도권 금융이 가계로 자금을 흘러보내지 못할 때 전세는 가계 부동산 시장에 자금을 공급하는 사금융으로

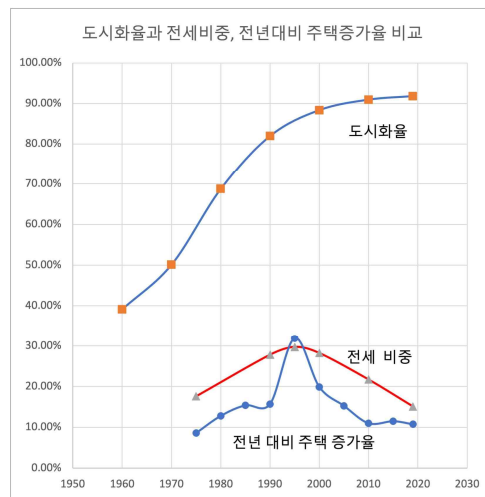
15) 주택 소유율과 자가점유율은 다른 개념이다. 주택을 1채 이상 소유했으나 본인은 임차인으로 거주할 경우가 포함되는 자가소유율은 자가점유율보다 수치가 높다. 이 글에서 ‘자가율’이라 할 경우는 특별히 구분하지 않을 경우 이 글에서 ‘자가율’은 소유가 아니라 자가거주의 경우 (영어로 Owner Occupancy)를 일컫는다.

16) 2019년 주택소유통계에 따라 계산

의 역할을 맡아왔다.

전세 방식으로 계약한 임차인은 전세는 주거비 지출 없이도 주거서비스를 누릴뿐만 아니라, 월세 지출이 없는 만큼 가처분소득이 늘어나고 저축여력이 늘어났다. 어느 정도 쌓인 전세보증금은 임차인의 내집마련을 위한 자본으로서의 기능을 하는 효과가 있었다. 경제발전과 도시화 속도가 가파른 산업화 시대에는 임대인은 전세를 통해 일시에 목돈을 받는 것이 자산 증식에 유리한 선택이었다. 산업화 과정에서 고금리가 유지될 때는 은행에 목돈을 예치해두면 월세 수익률을 상회하는 수익을 낼 수 있었다. 도시화가 급격히 진행되는 상황 속에서 임차인의 전세보증금을 레버리지 삼아 또다른 부동산을 매입해두면 월세수익과는 비교할 수 없는 자산 증식 효과를 낼 수 있기에 임대인의 입장에서 전세 계약 방식을 마다할 이유가 없었다.

가계대출 부문으로 제도권 금융이 발달하지 못하고, 산업화도시화 속도가 가팔랐던 시대에는 전세제도는 임차인과 임대인 모두에게 유리한 선택이었지만 산업화 후기로 들어서면서 금리가 떨어지고, 어느 정도 도시화가 마무리되면서 급격한 토지가치 상승의 범위가 좁아질수록 예전만큼 목돈으로 수익을 낼 수 없었기에 임대차계약 방식에서 전세 비율은 낮아지고 월세 비율이 높아지는 추세를 보이고 있다.



자료 : 최경호(2021) p.126

[그림 3-7] 도시화율, 주택증가율과 전세와의 관계

전세 방식이 서민 주거의 보편적인 형태로 자리잡으면서 정부는 서민들의 주거안정을 위해 전세자금대출과 전세보증금 보호를 위한 정책을 강화해왔다. 전세보증금 대출 정책의 초창기 모델은 국민주택기금을 활용하여 1990년부터 시행된 저소득영세민 전세자금 대출과 1994년에 시작된 근로자서민 전세자금대출이 있다(장경석·최막중, 2008). 저소득영세민 전세자금 대출은 “저소득 영세민으로서 만 20세 이상 무주택세대주에게 전세자금을 대출해주는 제도”로 영세민의 주거 안정을 위해 국민주택기금에서 저리로 전세자금을 대출해주었다.<sup>17)</sup> 두 대출제도는 2015년 1월 버팀목전세자금으로 통합된 후 현재까지 이어져오고 있다(최성호, 2018).

IMF 금융위기 극복 이후 2000년대 초반에는 아파트 중심으로 매매가격이 급등하는 가운데 전세가격은 상대적으로 안정세를 보이다가 2008년 미국의 서브프라임 모기지 발 글로벌 금융위기 이후 주택시장이 침체하면서 주택의 매매수요는 임차수요로 전환하며 2014년까지 전세가격이 급등하면서 정부의 주요 관심사는 임차수요 주거안정 방안이었다.

시중은행의 전세자금대출 역시 부동산침체기가 시작된 2008년에 시작되었다. 부동산 침체기에 들어서면서 주택담보대출이 어려워진 금융기관들이 침체기에 수요가 높아지는 전세자금대출로 방향을 바꾼 것으로 볼 수 있다. 부동산경기 침체로 향후 부동산가격하락을 전망하는 시장참여자들이 많아지면서 주택시장에서 주택을 사지 않고 대기하는 임차수요가 늘어났다. 늘어난 임차수요는 전세가격을 자극하면서 전세가격이 치솟기 시작한다. 임차인들은 전세자금대출을 통해 자금을 조달하면서 오르는 전세가격을 감당하였다.

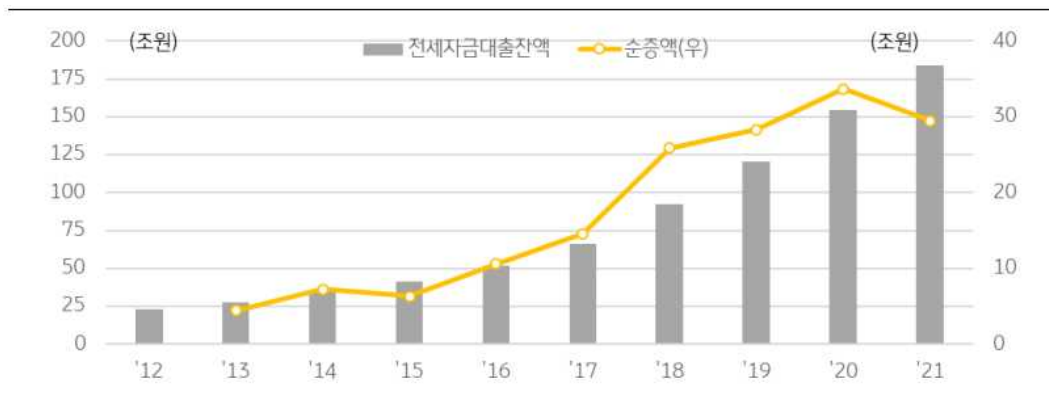
매매가격의 하락과 전세가격의 상승은 매매가격과 전세가격의 간격을 좁히면서 전세보증금 손실에 대한 시중의 우려가 커지는 가운데 2013년 9월, 박근혜 정부는 전세보증금 반환보증제도를 도입한다. 임차인이 보증료를 납부하고 전세보증금 반환보증제도에 가입하면 계약 만기 시 집주인이 전세보증금을 돌려주지 못할 경우 주택도시보증공사(HUG)에서 임차인에게 전세보증금을 지급해주고, 임대인에게 구상권을 청구하는 제도이다. 전세자금대출과 전세보증금 반환보증제도가 만나 임차인들은 저리에 전세보증

---

17) 아파트관리신문, “임대주택 입주민 위한 주거복지 프로그램 27”, 2008.12.01.

금을 조달하고 손실 리스크도 전부 국가에서 책임지는 구조가 만들어지면서 월세에 밀려 점차 하락하던 전세는 하락속도를 멈추고 반등의 기회를 맞는다.

2014년 이후 다시 부동산경기 사이클이 상승세로 돌아서면서 매매가격과 좁혀졌던 전세가격은 부동산경기 상승기에 매매차익을 얻으려는 다주택자들에게 투기자금의 마중물 역할을 톡톡히 했다. 2014년부터 2018년까지 초기 부동산 상승국면에서는 임차인의 전세보증금을 활용한 다주택자들의 갭투자가 급격히 번지면서 전세의 월세로의 전환을 늦추었다. 코로나19로 인한 경제위기를 막기 위한 초저금리와 과잉 유동성 공급은 매매가와 전세가를 함께 끌어올리면서 2012년 23조원이었던 전세자금대출 잔액은 2021년 말 기준 180조 원까지 치솟은 상황이다.



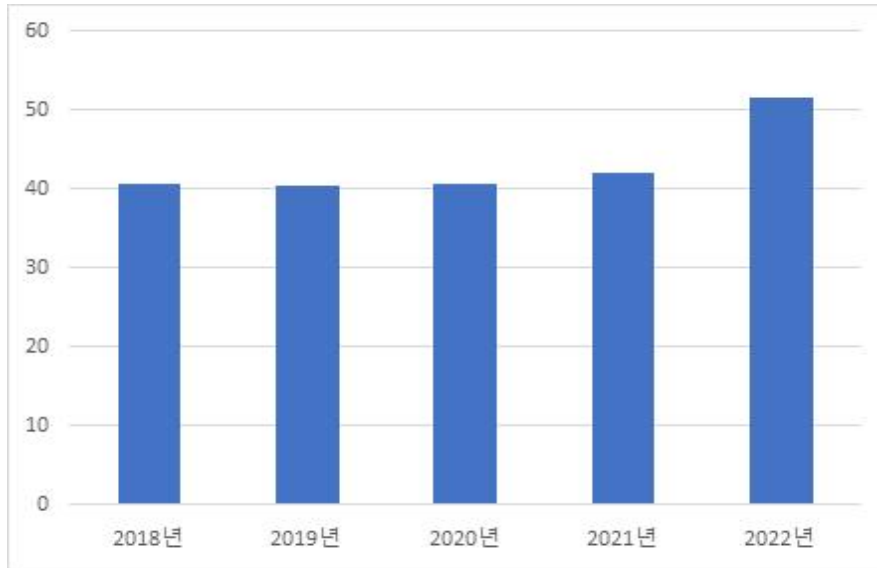
자료 : 한국은행(KB금융지주 경영연구소, 2022에서 재인용)

[그림 3-8] 전세담보대출 잔액 및 순증액 추이

### 3 전세의 축소와 최근의 대안 논의

2021년까지 급격히 오르던 전세가격은 2022년 하반기를 기점으로 하락세로 돌아섰다. 많은 부동산전문가들이 임대차 계약갱신이 만료되는 2022년 8월부터 다시 전세가격이 상승할 것이라고 예측했지만 오히려 전세가격이 하락하면서 깡통전세, 역전세난을

염려하는 목소리가 커지고 있다. 2022년 하반기는 코로나 19 대응을 위한 초저금리 시대가 끝나고 가파르게 상승하는 금리로 인해 임차인들이 전세보다 월세를 선호하면서 전세 물량의 상당수가 보증부 월세로 바뀌고 있는 흐름 가운데 있다.



자료 : 국토교통부, 리얼투데이  
 (https://www.sedaily.com/NewsView/269X96BLPH)

[그림 3-9] 상반기 기준 주택 전월세 거래 중 월세 비중

집값이 하락하는 시기에는 임차수요가 늘어나고 자본이득을 기대하며 주택을 구입하는 다주택자가 줄어들어 일반적으로 전월세가격이 상승하지만 지난 2년간 시장에 공급된 거대한 유동성으로 폭등한 매매가격, 전세가격은 당분간 조정이 예상된다. 지난 2년간 가파르게 상승한 전세가격과 저리의 전세자금대출의 활성화가 만나 대출이 없는 전세임차인이 드문 상황이다. 최근 가파르게 상승하는 금리로 인해 전세보증금대출의 이자부담보다 지불하는 월세가 더 낮아지는 한편, 매매가격보다 전세가격이 높은 깡통전세와 역전세난의 우려로 인해 '전세의 월세화'가 가속화되고 있다. 2022년부터 주택가격 하락세가 시작되면서 임차인의 전세보증금을 활용한 갭투자 열풍도 한풀 꺾이면서 당분간 임대인과 임차인 모두 전세 선호도가 떨어질 것으로 예상된다.

이상의 상황을 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. 투자를 하지 않고 단순 예금만 할 경우, 이자율이 전월세 전환율보다 낮다면 그 차이만큼을 기회비용으로 지불하고 있다고 할 수 있다. 그러나 애초 그 주택을 구입할 목돈이 없었기에 전세금을 활용하여 구입한 것이거나, 심지어 그 돈으로 다른 곳에 투자하여 높은 수익률을 올리고 있다면 이를 월세와 단순비교하기는 어려운 문제다. 이에 대해 전세의 레버리지효과에 주목하여 운용소득가설과 레버리지 가설을 비교하고 실증분석을 수행한 연구도 있다(백영규, 임하나, 최창규 2013).

**[표 3-6] 이해관계자별 임대 부문 점유형태의 장단점 비교**

입장		장점	단점	시사점
전 세	임 대 인	○ 무이자 대출로 목돈 확보: - 적은 자본으로 주택 구입 - 또는 추가 투자 자금 확보	○ 예금시 월세보다 불리  (금리<월세전환율시)	매각차익 기대로 작동, 다주택자의 주택 추가 매 집에 유리
	임 차 인	○ 월세보다 '우월'한 점유형태 로 인식 (강제저축의 주거사다리 등)	○ 목돈 필요  ○ 보증금 미반환 리스크	기초자산 격차 해소방안 필요  전→월세 전환율이 금리 보다 높아야 (=월→전세 전환배수가 금리의 역수보다 낮아야)
월 세	임 대 인	○ 운용수익의 현금흐름 (목돈 투자처가 마땅치 않을 경 우)	○ 월세 미납 리스크  ○ 건축비용 상환 장기화	장기저리 공급자 금융 필 요
	임 차 인	○ 목돈 불필요 (독립을 위한 기초자산 부담 적 음)	○ 대출이자(월세시 전세 보다 불리, 자산축적 어 려움	주거보조비 등을 통해 월 주거비 지출이 전세대 출이자보다 낮아진다면?

한편 임차인의 경우에서도 전세는 월세보다 선호되는 점유형태였다. 이에 대해선 강제저축효과나, 전세매물의 주택유형 및 품질이 월세의 경우보다 대체로 우수한 점 외에도, 관습적 측면에서의 문화적 요인 등 다양한 원인이 지목되고 있다. 2000년대 말의 세계 금융위기의 영향이 한국에는 적었던 이유로 '월 소득이 줄어더라도 임대료 부담으

로 전가되지 않는 ‘전세제도의 역할이 컸다는 주장도 있다. 금리변동과 생애주기상의 개인 사정등이 결합되어 점유형태에 대한 선호는 개개인별로 또 시기별로 다르지만, 입차인 입장에서 보증금 미반환의 리스크를 감수하면서도 전세를 월세보다 선호하는 한국의 독특한 상층에 대해서는 질적인 측면에서의 추가 연구가 필요할 것이다. 이러한 점유형태에 대한 행위자별 인식이나 장단점을 정리하면 표3-6과 같다.

이상을 종합하여 앞서의 공급체제의 3개의 시기구분에 조응하는 점유체제의 시기별 특징을 살펴보면 다음과 같다. 국가주도 모델의 시기에는 자가소유의 비율이 감소하며 도시화 과정에서 전세가 증가했다. 전세보증금은 사금융으로서 수요자의 돈이 다주택자를 거쳐 공급자의 공급비용 조기 회수의 방편으로 사용되었다. 공단지역에는 별집이나 쪽방등의 비적정 주거가 늘어났으며 이른바 ‘달동네/판자촌’이 도시내 외곽지역에 다수 자리잡게 되었다.

**[표 3-기 공급체제의 변화와 조응하는 시기별 점유형태의 성격 변화**

	국가 주도 모델 (~1990년대 초반)	개발동맹 주도 모델 (~2010년대 중반)	양극화 및 불안정성 증대 (2010년대 중반 이후)
소유	·비중 감소 - 도시화와 인구 이동의 영향 등 ·소비자 금융 지원 미비	·다주택자 비중 증가 ·1주택자 비중 감소 ·대출규제 완화 경향	·다주택자 지속 증가 ·종부세 등 세제 강화 경향 ·대출규제 강화 경향
전세	·주거사다리 역할 ·비중 증가 ·선구매용 사금융의 역할	·주거미끄럼틀 역할 ·보증금을 임대인의 레버리지 투자자금으로 활용 ·보증금대출 점진 증가	·전반적으로 규모 축소중 ·주임법 개정 여파 논쟁 ·보증금대출 급격히 증가
월세	·부정적으로 인식	·보증부 월세 증가	·젊은 세대에서는 보편적으로 인식 (세대별 인식 상이) ·세어하우스 형태 증가
기타	·별집, 쪽방, 사글세 등	·비닐하우스 (도심외곽), 쪽방	·고시원의 급격한 증가, 반지하 문제 등 비제도권, 비적정 주거 문제 성격 변화 및 지속

자료 : 최경호(2021a), p.147의 표를 수정, 보완

개발동맹주도 모델의 시기에는 다주택자가 지속증가하면서 오히려 1주택자들을 줄여 들었으며, 이전시기부터 지속적으로 늘어났던 전세가 1995년 기점으로 줄어들면서 월

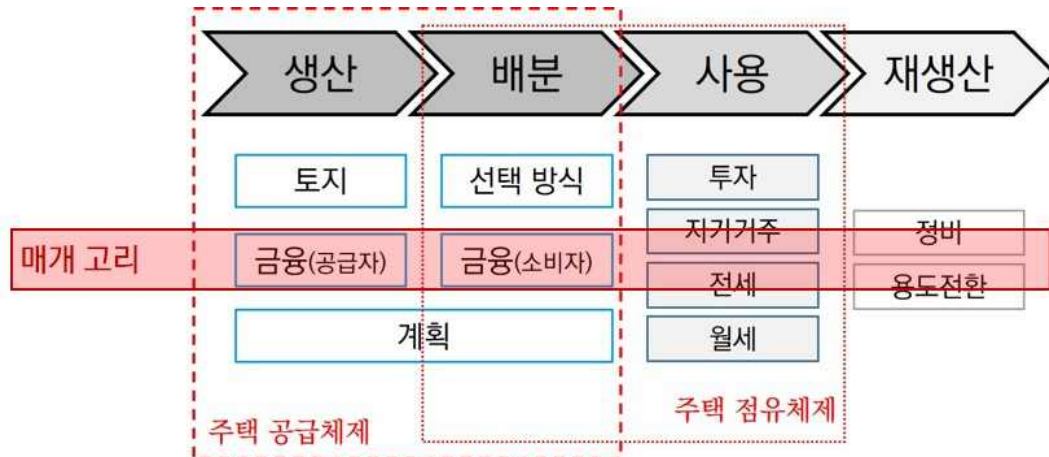
세가 늘어나기 시작했다. 전세의 주거사다리적 성격이 강해지다가 오히려 주거미끄럼틀의 역할로 성격이 바뀌게 된 시기라고 할 수 있다. 비적정 주거 분야에서는 비닐하우스가 늘어나기 시작한 것은 이전의 이촌향도의 도시화 과정이 도심내 열악한 주거형태를 증가시킨것과 비교하여 도심에서 교외로 밀려난 이들이 생기기 시작한 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 2010년대 중반 이후는 양극화 및 불안정성이 증대된 시기다. 이전시기 미분양이나 '하우스푸어'의 문제로 공급 보다는 수요관리의 측면으로 선회한 정책기조 때문에 규제가 강화되어 오히려 일정 시점 이후에는 가격이 상승한 시기라는 평가도 있으나, 저금리의 영향과 2008년 이후 본격 제도화된 전세자금대출 제도로 인하여 양극화의 가운데에서도 전세 세입자가 있는 주택 및 고급 주택 중심으로 가격이 폭등한 것이라 볼 수도 있다. [표 3-7]은 이 세 시기의 특징을 정리한 것이다.

## 1 한국 주거체제의 구성요소와 구조

1절과 2절에서 한국 주거체제를 구성하는 각각의 요소들을 공급체제와 점유체제로 나누어 살펴보았다. 이 과정에서 공급체제와 점유체제를 연결하는 매개고리로는 금융제도의 역할이 핵심적인 역할을 하는 것으로 파악된다. 특히 전세제도가 목돈을 확보하여 전달하는 사금융의 역할을 하면서 주택공급에 필요한 비용을 조달하는 역할을 한 점은 한국이 다른 나라와 달리 가지는 차별점이라 할 수 있다. 물론 청약제도와 같은 배정방식이나 증여 등 다양한 경로를 통해 자가소유의 목적을 달성하거나, 전세보증금을 투자용 자금으로 사용하지 않는 경우도 있다. 전체적으로 보면 주택형태는 아파트, 점유형태는 자가소유가 주요 사슬을 이루는 것도 사실이다. 그러나 공급체제와 점유체제를 잇는 한국만의 특이한 기제로서의 전세의 역할이 두드러진다.

과거 국가주도 개발 시기에는 초기 비용 부담을 덜어주기 위한 '선분양'제도를 통해 주택을 소유한 집단 중에서 전세제도라는 '사금융'을 통해 재원을 마련하는 것이 공급체제와 점유체제를 연결하는 방식이었다. 개발동맹 주도 시기를 거치면서는 '프로젝트 파이낸싱(PF)' 기법 등이 현대화되고 자가 및 전세부문에 국가가 개입하는 대출제도가 본격 실행되면서 제도화된 금융이 이전의 매개고리를 강화하는 방식으로 작동했다. 공급자를 위한 장기저리 금융상품이 미비한 가운데 공급자는 초기비용의 조기회수를 위해 다주택자에게 의존할 수 밖에 없는 구조가 지속되었고, 초기 비용을 감당하거나 일정규모의 대출을 받을 수 있는 신용을 확보한 집단만 실수요자로서 자가소유를 실현할 수 있었다. 결국 수요자의 신용과 현금동원력에 따라 점유형태의 성격이 정해지고 이에 맞춰서 공급체제가 유지된 것이므로 공급체제와 점유체제를 잇는 매개고리가 전체적인 주거체제의 성격을 규정하는 역할도 하는 것이라 볼 수 있다. 그림 3-10은 이렇게 결합된 한국의 주거체제 종합모형의 뼈대와 내용을 도식화 한 것이다.



[그림 3-10] 한국 주거체제 종합모형의 구성요소와 매개고리

주택 공급체제와 주거 점유체제는 이 종합모형에 따르면 시기별로 일부 내용의 변천에도 불구하고 기본적으로 계획(거버넌스)가 주로 토지와 공급자금융을 조율하여 주택을 생산하고 수요자에게 전달하는 공급체제와, 수요자에게 전달하는 배정체제 및 소비자금융이 공급자 금융으로 전달되는 과정의 매개고리를 거쳐, 매개고리와는 자가/전세/월세로 구분된 점유형태가 결합되는 점유체제로 구성되어 있다. 이 과정에서 주택의 유형은 아파트(단지), 점유형태는 전세에 한국의 특징적인 성격이 집약되었으며, 한국 주거체제의 성격을 상징적으로 보여주고 있다.

공급체제의 측면을 살펴보면 크게 신도시로 대표되는 신규 택지 공급 개발방식과 기존의 노후한 주택 및 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. 공공 주도 개발과 민간 주도 개발 사이에 민간과 공공이 함께 법인을 설립해 정부의 권한으로 토지수용을 원활히 하면서도 민간자본과 시행 역량을 적극 활용하며, 분양가상한제 등을 피해 개발 이익을 극대화하는 민관합동개발 방식도 존재한다.

「택지개발촉진법」에 의거한 정부의 토지수용권을 발동하여 토지를 전면 매수하고 택

지를 조성하여 주택을 공급하는 신도시 건설 방식은 앞으로도 지속가능할 것이라 기대하기 힘들다. 신도시 건설이 원활히 이루어지기 위한 몇가지 조건이 있다. 첫 번째로 주택공급의 근거가 되는 인구 및 가구의 증가이다. 1990년 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시가 건설되던 당시에는 대한민국의 인구는 연간 40만명 이상이 증가하고 수도권으로도 연간 10~30만명 가량의 인구가 꾸준히 유입되었다. 동탄, 판교, 검단, 양주 등 2기 신도시 계획이 발표되었던 2000년대에도 대한민국 인구는 연간 28만명 정도씩 증가하는 상황이었다. 하지만 통계청 장래인구추계(중위추계기준)에 따르면 2020년부터 감소하기 시작한 대한민국 인구는 2050년까지 연간 15만여 명 가량 지속적으로 감소할 것으로 전망하고 있다. 인구는 감소하더라도 수도권의 가구수는 증가하지만 가구수 증가의 대부분은 1인가구인 특성이 있고 이에도 한계가 있다. 그렇다면 중장거리 통근을 감수하는 1-2인의 생계부양자와 근린에서 생활하는 나머지 가족으로 구성되는 핵가족 중심의 수요에 대응하는 방식으로 조성된 지금의 신도시를 추가로 건설하면 서까지 가구수 증가에 대응할 필요는 떨어진다.

뿐만 아니라 이미 3기 신도시까지 계획이 확정되면서 수도권에서는 100만평 이상의 대규모 토지를 수용할만한 땅이 부족한 상황이다. 공공 주도의 주택공급이 원활히 되기 위해서는 공공의 투명성과 신뢰에 기초한 공신력이 가장 중요한데 지난 LH 사태는 공공개발을 주도할 공기업의 공신력에 치명상을 입히고 말았다. 기존의 노후한 주택과 지역을 중심으로 한 민간 중심의 재개발/재건축과 같은 정비사업 역시 향후 지속가능한 주택공급이 가능할지에 대해 몇 가지 변수가 존재한다. 1990년대에 개발된 1기 신도시부터는 아파트 중심으로 공급하였고 현재 준공 후 30여년이 넘어가면서 재건축이 필요한 주택들이 일시에 수십만호 이상 늘어나고 있다. 1기 신도시 시점에 건설된 아파트 재건축의 가장 큰 난관은 용적률 문제이다.

지금까지 재건축이 원활하게 진행될 수 있었던 이유는 재건축 대상 아파트들이 주로 1기신도시 건설 시점인 1990년대 이전에 지어진 아파트들로 대부분 용적률이 200%에 훨씬 미치지 못하는 아파트들이었기 때문이다. 새로 지어지는 아파트에 허용되는 250-300% 용적률과 기존 재건축 아파트의 용적률 차이가 클수록 일반분양물량이 많아져 재건축조합원의 개인부담이 거의 없이 새 아파트를 얻을 수 있다. 지금까지 재건축이 활성화될 수 있었던 이유는 오랜된 아파트들의 용적률이 낮았기 때문인데, 1기 신

도시 이후의 아파트들은 대부분 용적률이 200% 전후로 신축 아파트의 허용 용적률과의 차이가 크지 않아 재건축 조합원들의 자기부담이 높아진 상황이다. 용적률의 대폭적인 상향없이 재건축이 쉽지 않지만, 용적률의 상향은 도시 혼잡 및 인프라 추가공급과 맞물려 있을뿐 아니라, 향후 인구감소로 인한 공가 발생 가능성까지 염두에 두어야 하는 문제가 있다.

현재의 재건축/재개발 구조는 통상 10년 이상 걸리며 일반분양물량으로 공사비의 상당액을 충당하기에 부동산경기에 많은 영향을 받는다. '단군 이래 최대 재건축' 사업으로 불리던 둔촌주공 재건축 사업의 공사 중단 사례처럼 부동산경기가 나빠지거나 공사비용이 높아지는 문제도 시공사와 조합 간의 갈등 가능성을 높여 재건축/재개발 사업의 리스크를 높이는 요인이 된다.

정부의 토지수용, 행정비용 절약 및 개발절차 단축이라는 이점과 민간 자본 및 시행역량이 결합한 민관합동개발을 통한 주택 공급 역시 향후 지속가능성을 담보하기가 쉽지 않은 상황이다. 대장동 민관합동개발 사례에서 보듯이 토지의 용도변경으로 인한 개발이익의 상당 부분이 민간으로 귀속되는 개발사업 구조는 국민적 공감대를 얻기 어렵다. 대장동 민관합동개발 이슈 이후로 정부는 도시개발사업의 공공성을 강화한다는 명목으로 민관합동개발에서 민간사업자의 이익을 제한하는 방향으로 제도를 강화하였다. 민관합동사업 방식의 주택 공급은 주로 자본과 시행역량이 부족한 기초지자체에서 많이 사용하는 방식인데 지자체 공무원과 민간사업자와의 결탁 등 불투명한 개발과정 등 여러 문제가 발생하면서 민관합동개발 방식의 주택 공급 여부도 전망이 불투명한 상황에 처해있다.

점유체제의 측면에서 살펴보면 상품으로서의 주택이 공급되는 과정에서 이를 실제 사용을 위해 구매할 자가소유 희망집단과, 투자용으로 구입하는 다주택자 집단 및 이들의 주택의 구매자금을 전세보증금의 형태로 제공하는 전세 집단의 역할이 두드러진다. 물론 특정시점의 일시적 상황이 아닌 전반적인 흐름속에서 이들 집단을 명확하게 구분하기 어렵다. 실사용과 투자목적은 구분하기도 어려우며, 한쪽 집에서는 임차인이지만 다른 집을 소유하고 임대인으로서의 정체성을 동시에 갖는 경우도 외국에 비해 높은 편으로 추정된다. 월세집단은 지속적으로 증가하고 있으나 체제의 성격에 큰 영향을 미치는 못하는 것으로 파악된다. 이들이 구성하는 한국의 점유체제에 향후 공공부문의 주

택 거주자들의 역할을 추가하여 파악할 필요가 있지만, 우선은 전세를 가장 특징적인 요소로 볼 수 있다.

## 2 한국 주거체제의 작동원리와 성격

이렇게 구성된 한국 주거체제의 작동원리와 성격을 경제적, 공간적, 인구학적, 산업적 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 우선 전세 및 자가/전세 수요를 위한 대출이 핵심적인 역할을 하는 이 연계고리는 지속적인 주택가격 상승, 지속적인 도시화 혹은 정비 사업을 통한 아파트단지화를 전제로 작동하고 있다. 이는 바꿔 말하면 시세차익을 얻기 힘든 사회경제적 상황이 되거나, 도시로의 인구집중을 지속할 수 있도록 신규택지를 개발하거나 기존 택지의 용적률을 키우지 못하면 작동하기 어렵다는 말이다. 즉 시세차익을 위한 지속적인 주택가격의 (초과)상승이나, 아파트 단지화는 단순히 일시적 현상이거나 당면한 주택공급의 실적(또는 부작용)이라기 보다는, 이 주택공급 시스템을 떠받치는 중요한 토대라는 말이다.

이 토대가 유지되는 배경에는 1) 핵가족 중심의 인구 증가 2) 지속적인 도시화 3) 안정적 노동시장에서의 지위를 통한 주택담보대출 또는 사금융을 통한 재원조달 방안이 있어야 한다. 특히 노동의 유연화를 통해 직업안정성이 흔들리면 LTV를 완화해도 DTI나 DSR 때문에 대출이 불가능해지는데, 이는 ‘대출로 자가마련’하는 전략이 다수 서민대중이 실행할 수 있는 전략이 아니며, 기존의 금융제도만으로는 불안정 노동의 시대에는 필연적으로 내집마련 경로가 끊어지게 됨을 시사한다.

경제발전을 통해 소득이 증가하거나 노동의 불안정성이 극복될 수도 있겠으나 인구학적 측면의 변화에 따른 인구의 정체(또는 감소)와, 도시화의 포화 상태는 쉽게 변화할 성질의 측면이 아니다. 즉 앞서의 1) 핵가족 중심의 인구 증가와 2) 지속적인 도시화는 지속가능한 요소가 아니다. 그렇다면 이에 따라 현재의 주거체제를 떠받치는 토대는 곧 불안정해 질 것이라 예측하는 것이 타당하다. 인구가 줄어도 1인가구화로 가구수는 늘고 있으며 역외인구의 유입도 늘어나는 측면은 있으나, 1인가구는 가구 재생산이 어려워므로 결국 1인가구 자체의 증가에도 상한선이 있을 것이며, 역외 인구의 유입에도 한계가 있다.



결국 산업화시기 ‘자원동원형’ 또는 ‘국가주도형’ 주거체제는 그 성공과 함께 주거단지에서 계획과 거버넌스의 중요주체로 ‘개발동맹’이 탄생하는 배경이 되었고, 이는 90년대를 경과하며 공급자 주도의 토지의 대량 공급의 지속과 함께 아파트단지 주민들의 ‘조합’이 택지 공급의 주요 당사자로 떠오르는 기반을 만들었다. 금융 측면은 현대적 제도화 과정을 거치면서도 사금융으로서의 기존의 전세가 유지되었으며, 전체적인 비중은 줄어들었지만 제도화된 전세금 대출제도를 통해 ‘공적 보조’의 성격이 전세부문에 대폭 증가하게 되었다.

2010년대 중반 이후 새로운 공급 및 점유체제의 맹아라 할 수 있는 제도가 도입되었다. 사회주택에서의 토지임대부 제도, 매입임대주택 등 기존 토지를 공공이 확보하는 것이 토지 측면의 제도다. 또한 공공의 토지보유를 바탕으로 한 장기저리 금융지원 제도를 통해 기존의 시세차익 의존형 현금흐름과 다른 장기회수의 모델이 금융 측면에서 도입되었고, 이 과정에서 계획과 거버넌스 역시 상호 협력적인 형태로 추진되었다. 하지만 이 부문의 성과나 영향은 아직 크지 않기에, 주거체제의 성격에 큰 변화는 아직 없는 상황에서, 주택임대차보호법의 개정으로 인한 환경의 변화와 금리 인상 등 거시경제의 외부변수로 인한 주택시장의 경기변동을 맞이하게 되었다.

자가부문의 양적 변화는 크지 않지만 대출의 비중이 큰 이들이 늘어났고, 이들은 경기변동의 과정에서 가격 하락기에는 ‘하우스푸어’로서 대출 이자 상환의 압박속에서 고통을 받을 확률이 크다. 이는 별도의 정책 대비가 필요한 영역이다. 주거체제의 성격을 규명하려는 본 연구에서는 2장에서 지적한 대로 임대부문에서의 주거안정성의 문제에 더욱 집중하기 위해 4장에서는 임대차 시장 정책의 효과성을 분석하고 제도 개선방안을 내놓을 것이지만, 당면한 경기변동에서 ‘자가 마련 자원 중 대출의 비중이 큰 집단’의 자가소유의 주거안정 측면에서의 성격과 향후 대책에 대해서도 추후 중요 정책과제는 물론 주거체제론의 연구주제로 다루어야 할 것이다.

정리하면, 공급자 입장에서 초기비용의 조속한 회수가 관건이며, 전세제도는 임차인이 초기부터 목돈을 조달해 와서 다주택자를 통해 이를 공급자에게 전달하도록 하여 공급자금융과 소비자금융을 연계하는 역할을 했다. 임차인 입장에서 전세를 택한 이유는 여러 가지가 있었지만, 보증금을 무사히 돌려받기 위해서는 주택가격이 지속적으로 상승해야 하는 구조에 동참한다는 점에서는 ‘시세차익 동맹’의 가장 하위 구성원을 자임

하게 되는 측면이 있다. 즉 자가소유를 중심으로 주택공급연쇄의 성격을 ‘자원동원형’으로 규정할 수 있었던 논리는 전세 부문에도 적용될 수 있는 것이며 자원동원형 공급연쇄 역시 지속적인 시세차익이 발생하는 주택시장을 바탕으로 성립할 수 있었던 것이다. 이러한 재무적, 금융적 측면외에서 공간구조적 차원에서는 신규택지개발사업 또는 정비사업을 통한 아파트단지화가 주요 특징이자 주거체제 작동의 근거가 된다.

# 제4장

## 임대차 시장 정책

---

제1절 주택임대차3법의 규제 효과성 분석 및 대응방안

제2절 공공임대와 주거지원 정책 현황과 개선방안

제3절 민간임대시장에 대한 규제 영향과 제도 개선방안



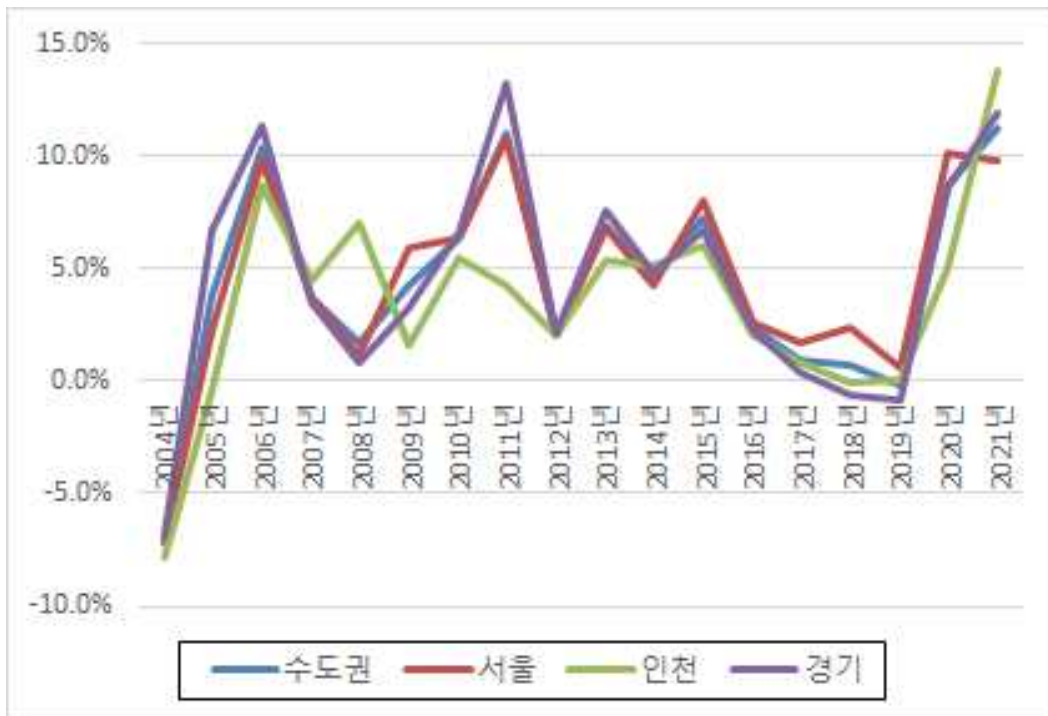
본 절에서는 우리나라 주택임대차시장의 문제점과 그 대응전략을 도출하기 위해서 주택임대차제도의 역사나 시장 환경, 주택임대차3법의 제도도입 이후 문제점과 효과성을 분석한다. 이 때 주거체제의 관점에서 우리나라 주택임대차시장이 가지고 있는 특수성과 일반성을 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 우리나라 주택임대차제도의 규제 효과성은 통계를 통해서 살펴보고, 제도 개편 방안을 주거체제의 관점에서 제시하고자 한다.

## 1 주택임대차시장의 가격, 주거비, 계약형태의 동향

### 가. 주택임대차시장의 가격 동향

2020년 8월 주택임대차3법이 개정된 이후 임대차가격 동향을 살펴보면 이 시점 이후 2년 가까이 전세가격이 폭등하다 2022년 들어서 주춤하는 추세이다. KB주택가격 동향 자료로 보면 2019년까지 계속 하락하던 전세가격은 2020년 8월 입법 이후 수도권 경우 그해 8.7% 상승하였고, 2021년에는 11.3%나 상승하였다. 수도권 내에서 보면 2020년에는 서울이 10.1%로 가장 크게 상승하였고, 2021년에는 경기도가 11.9%, 인천이 13.8% 상승하면서 서울에서 수도권 외곽으로 가격상승세가 확산되었다. 전체적으로 보면 2020년 입법 이후 2년간 20% 수준의 전세가격 상승이 이루어졌다. 서울아파트로 한정해 보면 3법 시행 전 2년(2018년 8월~2020년 7월)간 상승률이 3.5%였는데, 입법 이후 2년(2020년 8월~2022년 7월)간 전세가격은 총 22.5% 올라 상승률이 입법 전 대비 6.5배나 되었다.<sup>18)</sup>

최근 임대차3법 이후 2년 가까이 폭등한 것은 이례적인 것이다. 과거 2008년 글로벌 금융위기 시에도 전세가격 상승이 있었지만, 1년 정도에 그쳤다. 이처럼 전세가 상승이 상대적으로 긴 기간 동안 높았던 배경에는 기본적으로는 저금리의 영향이 있었다. 동시에 주택임대차3법에 의한 제도적 문제, 즉 소급적용에 의한 물건공급부족, 4년 계약연장에 따른 전세가 인상 전가, 자가 사용에 의한 거부권행사에 따른 물건 부족 등과 같이 제도개편에 따른 가격상승 압력이 더해지면서 상승폭이 높아졌다.



자료: KB, 주택가격동향시계열

<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>(접속일: 2022.9.1.)

[그림 4-1] 연간 전세가격변동률 추이(2004~21)

그런데 2020~2021년과 달리 2022년 상반기에는 상승세가 급격히 둔화되었다. 이는 전체적인 매매 및 전세가격의 폭등으로 인한 상승 부담에 커졌고, 급격한 금리인상

18) 서울경제, “세입자만 울린 임대차법 2년...”전세금 2배 올랐어요”, 2022.7.29., <https://www.sedaily.com/NewsView/268PML0C17> (검색일 : 2022.9.1.)



등으로 금융 환경이 저금리에서 고금리로 변화되었기 때문이다. 주택매매가격 상승률의 경우 2022년 상반기 1.15%로 전년도 동기 7.2%에 비해 크게 둔화되었다. 동시에 전세가격도 같은 기간 1.2%로 전년에 비해 상승세가 급격히 둔화되었다.<sup>19)</sup>

## 나. 주거비 동향

최근 전월세가 상승이 주거비에 미치는 영향을 알기 위해서는 소득대비 임대료부담 수준을 살펴볼 필요가 있다. 국토교통부는 「주거실태조사」에서 RIR(Rent to income ratio)의 개념으로 임차가구의 주거비 지표를 발표하고 있다(그림4-2). 2006년 이후 평균RIR은 지속적으로 상승해서 2012년에는 전국기준으로 26.4%에 달했다. 이후 점진적으로 이 지표는 감소해서 2020년에는 20.9%로 낮아지면서 지난 15년 중 가장 낮은 수준을 기록하였다.

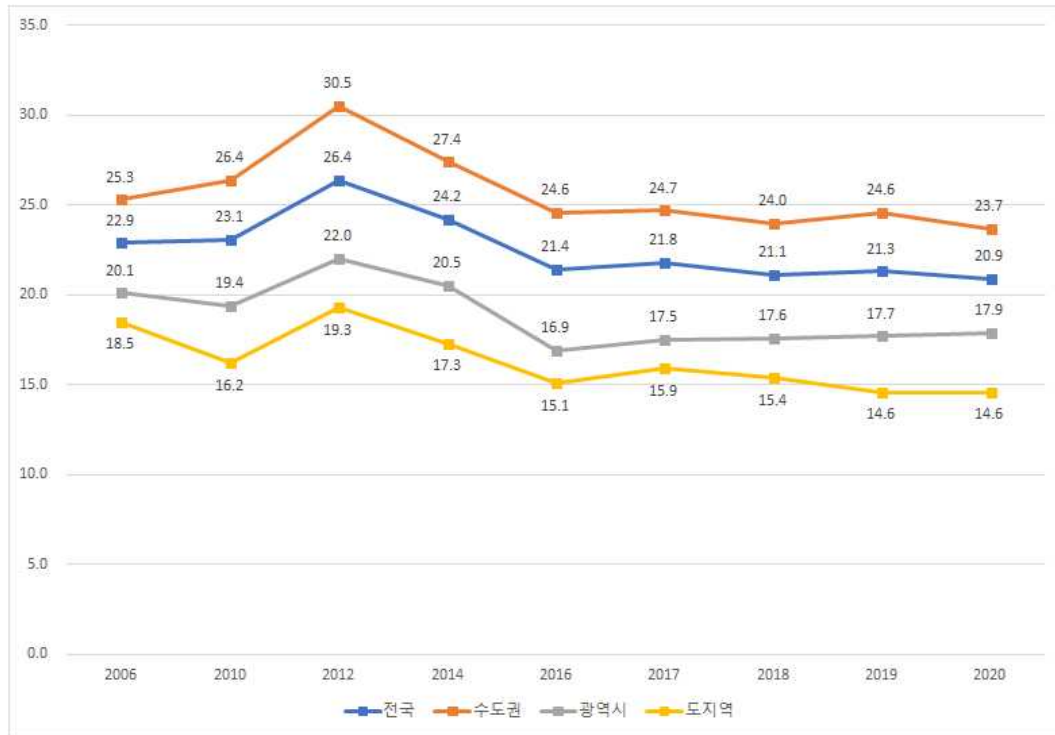
그런데 평균RIR이 낮아진 것은 실질주거비용보다는 산출통계의 기준치가 낮아진 요인이 더 크게 작용하고 있다. 즉 저금리 하에서 전월세전환율이 크게 낮아지면서 전세 월보보증금에서 산출되는 주거비용 지표가 낮아진 것이다. 우리나라 RIR은 실제 비용지출이 없는 전세금이나 월세의 보증금을 전월세전환율을 곱해서 환산한 임대료를 실제 월세에 더해서 산출한다. 2020년에는 저금리로 이 전월세전환율이 크게 낮아졌다.

지역별로 보면 수도권은 2012년 RIR은 30.5%로 가장 높았으며, 수도권조차 2020년에는 23.7%로 낮아졌다. 수도권 이외 지역의 경우 광역시가 17.9%, 지방도의 경우는 14.6%로 낮은 수준의 RIR을 기록하였다. 이에 따라 2020년은 RIR 측면에서 보면 부담이 감소한 해이고, 이는 우리나라만이 가진 독특한 전월세보증금 제도에 기인한 것이다.

그런데 이와 같은 전월세전환율을 이용한 RIR은 실질적인 주거비부담으로 보기에는 한계가 있다. 왜냐하면 실질적인 주거비 지출이 아니라 기회비용의 관점에서 전월세전환율이라는 지표를 활용해서 암묵적 주거비용을 산출하고 있기 때문이다. 따라서 전월세전환율을 이용한 환산임대료가 실질적인 임차가구의 주거비부담으로 보기 어려운 측

19) KB금융지주 경영연구소, 부동산시장리뷰, 2022년7월호, 2022.7, p.4. <https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>.(검색일: 2022.9.1.)

면이 존재한다. 이를 보완하기 위해서는 보증금의 실제 경제적 비용을 산출하는 방법으로 RIR를 측정할 필요가 있다.



자료: 국토교통부(각년도), 주거실태조사 자료

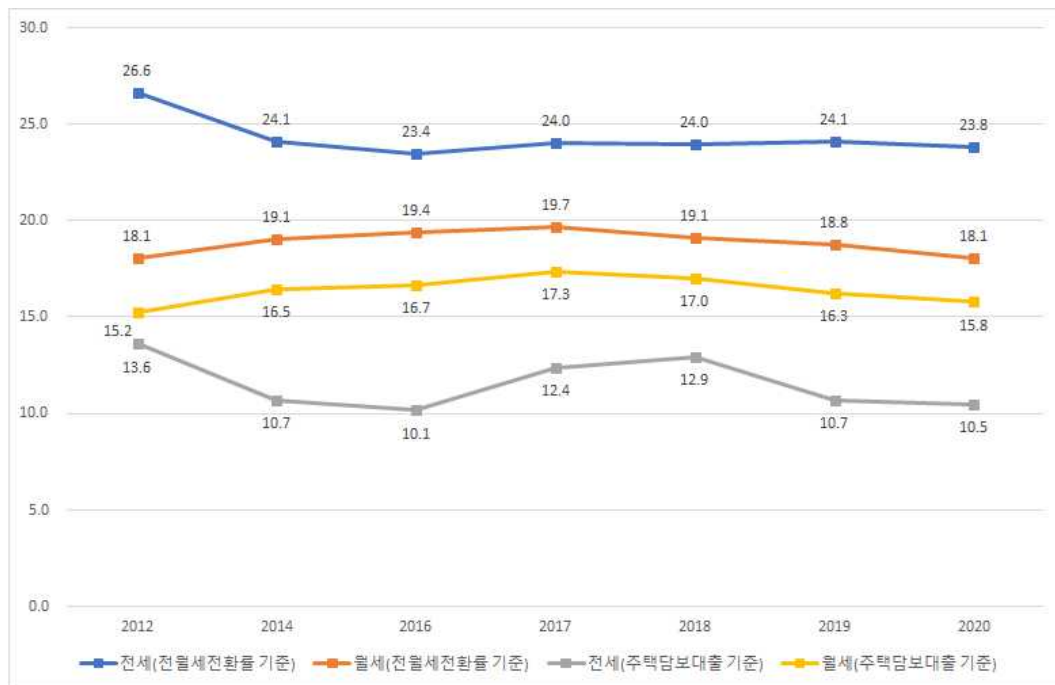
[그림 4-2] 연간 지역별 평균기준 RIR 추이(2006~20)

이러한 관점에서 전월세보증금을 대출할 때 발생하는 비용을 금융권 금리를 반영하는 방안이 있는데, 현재 전월세대출 금리는 하나의 지수로 제시되지 않기 때문에 주택담보대출 금리를 이용해서 산출할 수 있다(그림4-3). 전세와 월세의 전월세전환율 기준을 적용한 경우와 주택담보대출금리를 적용한 경우로 나누어 보면 전세의 경우는 2020년 RIR이 23.8%에서 10.5%로 낮아진다. 이를 2018년과 비교하면 전월세전환율 기준으로는 1%포인트 RIR의 변동이 있으나, 주택담보대출금리 기준으로 보면 12.9%에서 10.5%로 2.4%포인트 낮아지고 있다. 즉 저금리가 강화되면서 그만큼 낮은 전세



RIR이 산출되고 있다.

반면 월세의 경우는 전월세전환율의 적용한 경우와 주택담보대출금리를 적용한 경우 거의 비슷한 추세를 보인다. 그 격차가 2020년의 경우 18.1%와 15.8%로 2.3%포인트 격차에 그치고 있다. 즉 RIR기준으로 보면 전세의 경우는 주택담보대출금리를 적용할 경우 월세보다 매우 낮은 주거비 부담을 하고 있다. 반면 월세는 주택담보대출금리 기준으로는 전세보다 오히려 5%포인트 정도 높은 주거비 부담을 하는 것으로 나타난다.



자료: 국토교통부(각년도), 주거실태조사 자료에서 추출.

[그림 4-3] 연간 임차유형별 평균기준 RIR 추이(2006~20)

따라서 국토교통부의 RIR을 기준으로 보면 주거비 수준이 높다. 특히 전세의 경우 높은 RIR이어서 주거비 부담이 매우 큰 것처럼 보인다. 그렇지만 이는 전월세전환율의 특징이 반영된 결과이며, 시중금리가 낮아지면서 주택담보대출금리 기준으로 보면 전세는 월세보다 낮은 수준이다. 이러한 측면에서 임차인은 월세보다는 전세를 선호하는 현상이 일반적으로 나타나고 있다. 또한 RIR의 추세는 전월세전환율과 마찬가지로 대출

금리 기준으로 보면 2017~2018년이 높았으나 2020년에는 최근 들어 가장 낮은 수준을 기록하였고, 특히 전세가 월세에 비해 매우 낮은 수준이었다.

#### 다. 월세중심의 임대차계약 형태의 변화

주택임대차3법 도입 이후 전월세계약의 추이를 살펴보면 전세거래량이 감소하고, 월세거래량이 빠르게 늘고 있다. 2022년 상반기 월세 거래량 비중은 51.6%(51.6만 건)로 2020년 40.5%, 2021년 42%에 비해 10%포인트 정도 증가하였다. 5년 평균대비로 보면 10.2%포인트 증가하였다.<sup>20)</sup>

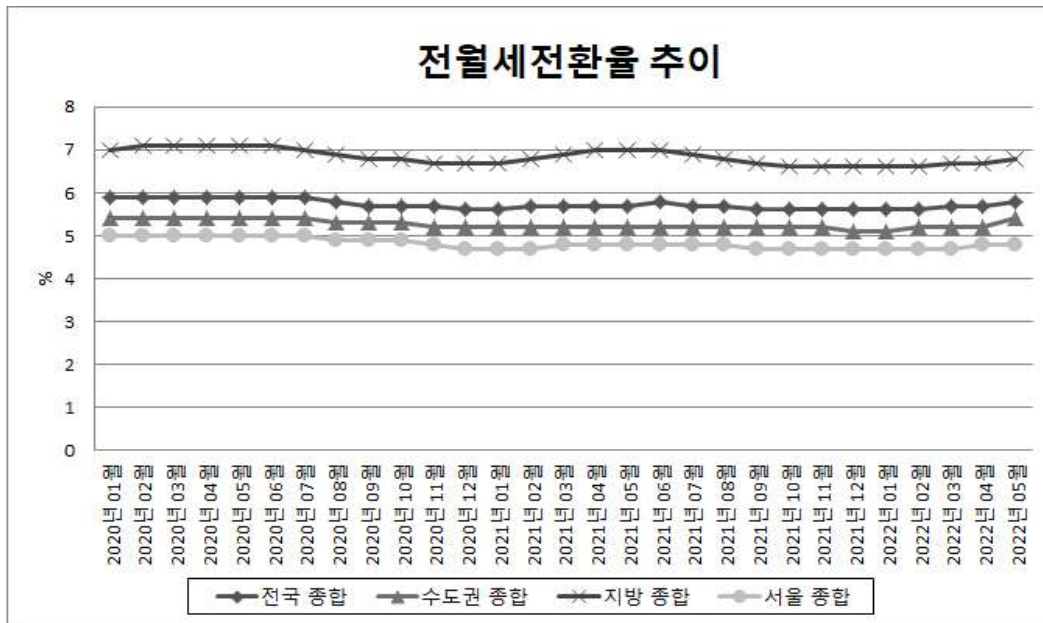
이러한 월세계약의 증가는 대부분 보증금의 월세화로 이루어지고 있다. 이는 전세대출금리가 급등하는 반면 전월세전환율이 안정되었기 때문이다. 즉 보증금을 월세로 전환하는 비용(전월세전환율)과 전월세보증금을 금융권에서 대출받는 비용(전세대출금리) 간에 격차가 줄어들었기 때문에 임차인 입장에서 보증금을 월세로 전환하는 것을 더 선호하는 것이다.

2011년 9.6%에 달했던 전월세전환율은 이후 저금리 기조의 강화에 따라 2020년까지 10년간 지속적으로 하락하였다. 주택임대차3법이 도입된 시기의 전월세전환율 추세를 보면 2020년 초 전국 5.9%, 서울 5%, 지방 7% 수준이었다. 그런데 임대차3법 도입 후 2021년 1월까지 전체적으로 전월세전환율이 지속적으로 하락해서, 서울의 경우는 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 상태였다.

「주택임대차보호법」 상에서는 전월세전환율에 대한 규제가 있는데, 이 역시 최근의 월세화를 촉진하는 요인이 되고 있다. 법정 전월세전환율은 대통령령에서 정한 금리에 한국은행 기준금리를 더해서 정하게 된다. 주택임대차3법이 도입되면서 2020년 9월부터 대통령령에서 정한 법정금리가 3.5%에서 2%로 인하되었다. 이에 따라 현재 법정 전월세전환율은 2% 법정금리에 한국은행 기준금리 2.5%(2022년 8월 현재)를 더해

20) 국토교통부 자료에 따르면 22년 5월 기준 미신고 경향이 높았던 비아파트의 월세거래 신고가 계도기간 만료에 따라 증가한 영향이 있어 상대적으로 높아진 측면이 있다. 국토교통부(2022.7.29.), 22.6월 주택통계발표

4.5%가 된다. 신규계약에서 전월세전환율은 시장수급 논리로 결정하게 되지만, 법정 전월세전환율은 계약갱신청구권계약이나 공공임대계약에서 의무적으로 사용하게 된다. 입법 초기에는 시장에서의 전월세전환율과 법정 전월세전환율의 격차가 존재했지만, 2022년 들어 한국은행 기준금리의 상승으로 유형이나 지역에 따라 이 격차가 역전되거나 비슷한 수준을 보이고 있다.



자료: 한국부동산원, 지역별 전월세전환율 추이(검색일:2022.9.1.) [https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE\\_23100](https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_23100)

[그림 4-4] 지역별 전월세전환율 추이(2020.1~2022.5)

반면에 전세대출 금리는 고금리 추세에 따라 급격히 인상되어 5대 시중은행의 금리는 작년 7월말(2.46~3.87%)보다 상단 기준으로 2.35%포인트가 오른 수치로 2022년 7월말 기준으로 3.87~6.22% 수준에 달했다.<sup>21)</sup> 전세대출금리의 급격한 상승으로 전세 수요를 뒷받침하던 저리전세대출을 수요자들이 더 이상 활용되기 어렵게 되었다. 그 결과 임차인의 입장에서는 보증금의 일부를 전월세전환율을 적용하여 월세로 전환하는

21) 머니투데이S, “전세대출, 주담대 보다 비싸다... 금리 7% 돌파 눈앞”, 2022.7.29., <https://m.moneys.mt.co.kr/article.html?no=2022072908592472321&MVRNFI>, (검색일: 2022.9.1.)

것이 전세대출하는 것보다 비용 면에서 유리한 상황이다. 임대인의 입장에서도 매매가격 상승이 둔화되면서 전세금을 올리는 것이 쉽지 않기 때문에, 보증금의 월세화를 통해 임대주택 투자수익을 현금화하는 것을 더 선호하게 된다.

## 2 임대규제의 효과성 분석

주택임대차3법 도입 이후 임대규제가 정책 목표를 달성하였는지를 효과성 측면에서 살펴보자. 주택임대차3법은 계약갱신청구권, 전월세상한제, 전월세신고제 등 3가지의 임대규제정책을 입법한 것으로 「주택임대차보호법」에 앞의 2법이, 나머지 1가지는 「부동산거래신고등에관한법」에 규정되었다. 2법의 경우는 2020년 8월에 시행되었지만, 전월세신고제는 1년을 유예하여 2021년 6월에 시행되었지만, 당시 과태료부과를 1년 유예하면서 실질적으로는 2022년 6월부터 본격화되었다.<sup>22)</sup> 따라서 임대규제의 효과성은 계약갱신청구권과 전월세상한제 2법에 초점을 두고 살펴볼 것이다.

우선 계약갱신청구권의 경우 2년 신규임대 후 1회에 한해서 2년간 전월세인상률 5% 이내에서 임대차계약을 갱신하는 권리를 임차인에게 부여하고 있다. 따라서 계약갱신청구권이 사용되어 갱신계약이 어느 정도로 확산되는지가 규제의 효과성을 검증하는 주요 측정 기준이 된다.

2021년 6월부터 2022년 6월까지 1년 1개월간 서울지역의 전월세계약의 월별 임대차거래 통계를 보면, 시간 경과에 따라 신규계약보다 갱신계약이 증가하고 있다. 그 비율을 보면 전체계약에서 갱신계약 비율은 2021년 6월 29.9%에서 2022년 6월 50%로 20%포인트나 증가하였다(김성환, 2022, 6). 주택임대차3법 입법 이후 전세가 폭등으로 임차인의 입장에서 기존 계약 종료 후 신규물건을 구하는 경우 임차비용이 크게 상승하기 때문에 신규계약보다는 갱신계약의 비중이 빠르게 증가하고 있다.

전체로 보면 신규와 갱신여부를 구분해서 표시한 임대차계약 18만 2,073건 중 신규계약은 60.1%였고, 나머지 39.9%가 갱신계약이었다. 갱신계약 중 계약갱신청구권을

22) 국토교통부는 임대차 신고제 계도기간을 2023년 5월 31일까지 1년 더 연장하였다. 이에 따라 임대차 신고제 계도기간은 2021.6.1부터 2023.5.31.까지 총 2년간 운영, 계도기간 중에는 과태료가 부과되지 않는다. 국토교통부(2022.7.29.), 22.6월 주택통계발표

사용한 경우의 비중은 67%이고, 미사용 비중은 33%로 전체 갱신계약의 약 2/3가 갱신계약청구권을 사용한 것이었다. 이에 따라 계약유형의 구분이 가능한 전체 전월세 거래 중 신규계약, 계약갱신청구권 사용 갱신계약, 미사용 갱신계약의 비중은 각각 60.1%, 26.7%, 13.2%였다(김성환, 2022, 6).

추이를 보면 신규대비 갱신계약의 비중이 증가하고 있고, 갱신계약청구권 사용비중도 증가한다는 점에서 계약갱신청구권이 긍정적으로 작동하고 있다. 전체 계약 중 계약갱신청구권이 사용된 갱신계약의 비중은 2021년 6월 20.7%에서 2022년 6월에는 31.8%로 11.1%포인트 증가하였다.

[표 4-1] 서울지역 월별 갱신계약 및 신규계약 비율 추이(2021.6~22.6)

연월	갱신계약 비율	신규계약 비율	갱신계약 중 갱신권사용 비율	전체거래 중 갱신권사용 비율
'21.6	29.9%	70.1%	69.2%	20.7%
'21.7	37.4%	62.6%	69.3%	25.9%
'21.8	35.4%	64.6%	68.2%	24.2%
'21.9	36.1%	63.9%	67.4%	24.4%
'21.10	37.6%	62.4%	68.0%	25.6%
'21.11	39.7%	60.3%	67.0%	26.6%
'21.12	37.2%	62.8%	67.2%	25.0%
'22.1	43.0%	57.0%	69.1%	29.7%
'22.2	47.2%	52.8%	67.6%	31.9%
'22.3	40.7%	59.3%	66.1%	26.9%
'22.4	41.5%	58.5%	66.0%	27.4%
'22.5	43.3%	56.7%	63.2%	27.3%
'22.6	50.4%	49.6%	63.0%	31.8%

자료: 김성환(2022.6), 2022년 하반기 주택부동산 경기전망, 한국건설산업연구원에서 수정.

그런데 전체 갱신계약 중 갱신계약청구권을 사용한 갱신계약의 비중은 감소하는 추세를 보여 1년 전 69.2%에서 2022년 6월 63%로 6.2%포인트가 감소하였다. 즉 갱신계약청구권의 사용 없이 합의하는 재계약비율이 그만큼 증가한 것이다. 계약갱신청구권을 사용하지 않는 갱신계약이 증가한다는 것은 전월세상한제를 지키지 않는 갱신계약이 그만큼 늘어난 것을 의미하므로 계약갱신청구권의 효과성은 전체 갱신계약 대비해서는 떨어지고 있다.

갱신계약 중 1/3이 계약갱신청구권을 사용하지 않고 있다는 점은 정책 효과 면에서 우려되는 측면이 있다. 계약갱신청구권 제도의 도입은 임대기간 4년 동안 전월세상한제를 적용하여 임대료의 급격한 상승을 막고자 하는 것이었다. 그런데 계약갱신청구권을 사용하지 않고, 5% 이상의 임대료 인상으로 재계약하는 비율이 늘어난다면 전월세 가격 상승을 막고자 하는 계약갱신청구권 도입의 효과는 그만큼 감소하는 것이다.

특히 문제가 되는 것은 계약갱신청구권이 사용된 후 4년이 지나면 임차인 권리가 사라진다는 점이다. 이 때 신규물건의 임대료는 시장가격으로 책정되기 때문에 임대료 폭등의 우려가 있다. 이처럼 우리나라의 계약갱신청구권은 선진국에서 일반적으로 볼 수 있는 정당사유제와 같은 주거권 보장방식과는 전혀 다르게 운영되고 있다. 대부분의 선진국은 재계약시마다 계약갱신청구가 가능하며, 재계약이 안 될 경우 임차인이 법원에 이에 대한 판단을 청구하는 것이 가능하다. 이에 비해 우리나라는 1회에 한해서만 가능하기 때문에, 2년을 4년으로 연장하는 것만으로는 이 정책은 근본적 한계를 가지고 있다.

더욱이 우리나라의 계약갱신청구권에 대한 거부권을 '정당한 사유'라는 조항으로 인정하고 있고, 정당한 사유에는 「주택임대차보호법」 제6조의 3에 임차인의 귀책사유, 임대인의 자기사용, 철거 등이 규정되어 있다. 이 중 문제가 되는 것은 임대인의 '자기사용' 규정이다. 이 규정으로 인해 임대인이 계약갱신청구권의 거부권 행사가 가능해서 이를 임대인이 사용할 경우 임차인은 계약갱신청구가 불가능하게 된다. 결과적으로 임대차 계약의 협상에서 임차인은 매우 불리한 상황이 되어 계약갱신청구권을 행사하지 못하는 경우가 빈발하고 있다.

두 번째로 전월세상한제의 문제를 살펴보자. 전월세상한제는 임대료의 상승을 5%상한을 정해 의무임대기간 중에 인상하지 못하게 하는 것이다. 2년 임대차계약에 5%이므로 실질적으로는 연간 2.5%로 제한한다. 전월세상한제는 기존 2년에 1회의 계약갱신청구권을 통해 4년간 연간 2.5% 이내로 임대료 인상률을 제한하는 정책이다.

그런데 2020년 하반기 이후 2021년 말까지 전세가격이 폭등하면서 지난 2년간 20% 이상의 전세가격 상승이 이루어짐으로써 이 기간 중 전월세상한제가 큰 역할을 하지 못했다. 일부 갱신계약은 계약갱신청구권 사용에 의해 5% 이내 가격으로 이루어졌지만, 폭등한 가격으로 이루어진 신규계약이나 5%이상 임대료를 올린 갱신계약이 이루어지는 등 같은 물건에 대해서 상이한 임대료 계약이 광범하게 이루어지고 있다. 이 결과 전월세상한제가 실시된 이후 임대료 5%이내 인상이라는 목표에 부합하는 갱신계약은 지난 1년간 전체 계약의 26.7%에 불과했다. 이에 따라 일부 계층의 주거비 부담은 줄었지만 대부분 주거비 부담이 크게 증가하였다.

더욱이 2022년 하반기부터는 전세대출 금리가 급격히 상승하기 때문에 전세금 마련을 위한 비용이 증가하고 있다. 이 과정에서 전세의 월세화현상이 강화되고, 그 결과 월세화로 인한 임차인 주거비부담이 크게 증가하게 된다. 왜냐하면 전월세전환율을 적용한 보증금의 월세전환에 따라 임대료 부담이 가중되고 있기 때문이다. 이처럼 임차인의 주거비가 증가하고 있는 상황에서 전월세상한제가 목적으로 한 5% 임대료 인상률 제한을 통한 규제는 그 효과가 낮을 수밖에 없다.

주택임대차3법 도입 이후 시장에서 나타난 새로운 현상이 동일 주택규모에 다중 가격체계가 형성되었다는 점도 큰 문제가 되고 있다. 결과적으로 같은 임대공간에 대해 프리미엄(premium)을 지불하는 일종의 암시장(black market)이 형성되었다.

계약갱신청구권을 행사하는 신규계약은 전월세상한율 5% 이내로 임차가격을 지불한다. 반면 신규계약의 경우는 시장가격으로 상한제에서 정한 5%를 크게 상회하는 가격으로 지불하게 된다. 이것은 2+2 계약에 의해 4년 치를 한꺼번에 올리거나, 신규 시장가격을 적용하기 때문에 두 임대차계약 가격 간에는 큰 차이가 발생하게 된 것이다.

그런데 만약 집주인거부권이 행사되면 임차인은 계약갱신청구권을 사용할 수 없기 때문에 신규계약을 해야 하는 데 이 경우 급격한 임대료 상승을 부담해야 한다. 이를 피하기 위해서는 인상률이 5%를 넘는 임차가격일지라도 갱신계약에 합의하는 것이 더

유리한 상황이 될 수 있다. 따라서 이 경우 계약갱신청구권이 적용되지 않게 되고, 임대료상한제가 지켜지지 않는 중간 값의 갱신가격이 형성되었다.

[그림4-5]를 보면 서울아파트단지의 같은 평형에 대해 2021년 7월에 3가지 전세가 동시에 존재하는 경우를 보여준다. 청구권이 있는 갱신계약, 신규계약, 그리고 그 중간 값 수준의 청구권이 없는 갱신계약 전세가가 동시에 같은 월에 계약이 이루어졌다. 이 때 중간 값 수준의 갱신계약은 신규계약 전세가의 70~80% 수준에서 이루어졌다.

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)
				7억3000만 (4층)
				10억5000만 (4층)
마포구 신수동	신촌숲아이파크	84.91㎡	7월	7억300만 (6층)
				8억5000만 (10층)
				11억 (24층)
강서구 마곡동	마곡13단지 힐스테이트마스터	84.98㎡	7월	4억6200만 (4층)
				6억8000만 (4층)
				8억5000만 (7층)

자료: 국토교통부 실거래가 공개시스템, 헤럴드경제, 5억·9억·11억…전세시장 이제는 ‘삼중가격’ 시대, 2021.8. 8., <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210808000014>(검색일: 2022. 9. 1.)

[그림 4-5]서울아파트 전세가 3중가격 사례

전체적으로 2020년 8월에서 지난 2년 동안 전월세상한제의 정책적 목표는 효과적으로 달성되지 못하고 있다. 올해 상반기의 전월세가격 안정은 규제가 효과적으로 작동해서 이루어진 것으로 보기는 어렵다. 전체 시장에서 매매가격의 하락과 고금리 환경에 따른 전세수요의 감소 등이 전월세가격 안정에 영향을 주었다. 대신 보증금의 월세화가 빨라지면서 전월세전환로 인한 월세부담의 증가로 주거비부담은 증가하면서 주택임대



차3법의 정책 효과는 감소하고 있다.

또 다른 문제 중 하나는 법적으로 임대료는 현행법의 규제대상이지만, 주택관리비는 규제대상이 아니기 때문에 편법적으로 임대료 대신 관리비를 인상하는 경우가 많아지고 있다는 점이다. 이 경우 실제 주거비 증가함에도 불구하고, 임대차신고는 임대료로 한정하기 때문에 통계가 왜곡될 가능성이 크다. 이러한 편법적 운영에 대응하기 위해서는 임대료의 범위에 관리비를 포함하여 규제하는 것이 바람직한 상황이다.<sup>23)</sup>

2020년 주택임대차3법과 도입과 무관하게 1인가구의 증가와 월세화에 따른 임대기간의 단기화 현상으로 인해 이전부터 임대차거래량은 지속적으로 증가해왔다. 여기에 전월세신고제가 도입되면서 등록하는 임대차거래건수는 더욱 크게 증가하고 있다.

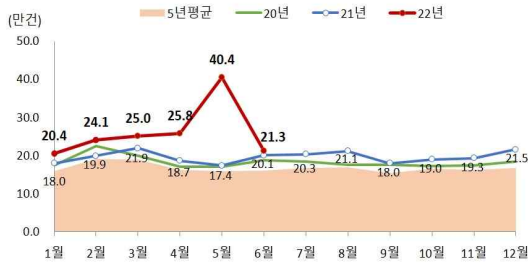
국토교통부 발표에 따른 거래량을 살펴보면 지난 10년간 임대차거래량은 빠르게 증가해왔다. 특히 주택임대차3법이 도입된 2020년 하반기 이후에는 거래량 증가가 더욱 빨라지고 있다(그림4-6). 22년 6월말까지 누계 전월세거래량은 전년 동기 대비 35.5% 증가하였고, 5년 평균대비로 보면 54.4%나 증가하였다. 2020년 상반기 112.6만 건에서 2022년 상반기에는 157만 건으로 증가하였다.

그런데 「부동산거래신고등에관한법률시행령」 제4조의 3에 따르면 현재 전월세신고제의 대상은 보증금 6천만원 초과 또는 월차임 30만원을 초과하는 금액의 임대차계약으로 정하고 있다(김경희, 이상영, 2022). 이에 따라 임대차 중에 상대적으로 열악한 임대차계약은 신고대상에서 제외되고 있기 때문에 실제 임대차거래량은 신고 규모를 크게 넘어설 것으로 추정된다. 이에 따라 매매거래에 대해 2~3배에 달하는 전월세거래량이 존재하고, 그나마 축소된 수준이며, 전체 실거래 대상을 파악하기는 쉽지 않다.

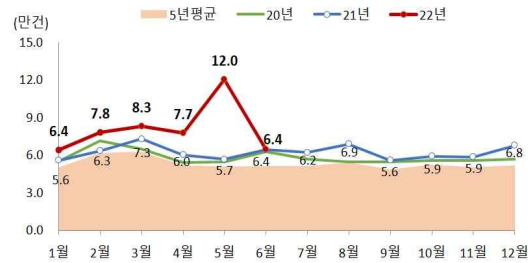
이상과 같이 주택임대차3법 개정 이후 계약갱신청구권 사용의 감소, 전세를 중심으로 한 임대료 폭등, 보증금의 월세화 현상, 2중·3중의 다중가격체계와 같은 암시장의 형성 등은 정책의 효과성이 떨어지는 징표들이다. 임대 규제 제도 도입으로 인한 시장 변화가 정책이 의도했던 정책 효과성 달성의 정도도 기대에 못 미치고 있다. 이를 개선하기 위해서 주거체제의 관점에서 국제비교를 통해 살펴볼 필요가 있다.

23) 연합뉴스, “수도권 아파트 전세 줄고 월세 46% ↑ …월세전환 가속”, 2022.7.31., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220731001000003?input=1195m>(검색일: 2022. 9. 1.)

〈 월별 전국 전월세 거래량 〉



〈 월별 서울 전월세 거래량 〉



자료: 국토교통부(2022.7.29.), 22.6월 주택통계발표, p.4

〔그림 4-6〕 월별 전월세거래량(2020~22)

### 3 대응방안

주택임대차3법의 임대규제가 제대로 작동하는가를 동향과 효과성 측면에서 검토한 바를 요약하면 다음과 같다.

우선, 계약갱신청구권의 경우를 보면 1회에 한해 5% 이내 임대료상한제가 2년간 연장되는 효과가 갱신계약이 활용되면서 일부 발휘되고 있다. 전체 임대차 계약의 30% 정도가 이러한 효과로 인해 임대차가격 안정 효과를 보고 있다. 그렇지만 여전히 계약 갱신청구권이 없는 갱신계약이 전체 갱신계약의 40% 가까이 차지하고 있고, 그 비중이 증가하고 있다는 점에서 제도 도입 시 기대했던 것과 달리 이 제도의 정책 효과가 떨어지는 측면이 존재한다.

이처럼 계약갱신청구권이 정책적 효과를 충분히 발휘하지 못하는 데는 법적 미비로 인한 영향이 크다. 무엇보다도 임대인의 ‘자기사용’에 의한 거부권을 인정함으로써 임차인 측의 협상력이 크게 약화되었다. 또한 계약갱신청구 권리 자체가 1회 2년에 그치기 때문에 권리를 행사한 이후에는 이를 다시 행사할 수 없는 문제가 발생한다.

둘째, 전월세상한제는 계약갱신청구권이 행사될 때만 적용이 가능한 상황인데, 결과

적으로 계약갱신청구권이 불완전하게 1회만 작동하는 상황에서 전월세상한제의 역할은 약화될 수밖에 없다. 또한 신규계약이 대상에서 제외되고, 합의 하에 갱신계약을 하는 경우는 역시 전월세상한제가 작동하지 않기 때문에 현재의 계약갱신청구권 제도 하에서 전월세상한제의 역할은 크게 제약된다.

더 큰 문제는 해외와 달리 우리나라의 전월세상한제는 전국적으로 모든 임대주택에 동시에 도입되면서 역설적으로 거부감이 더 커졌다. 또한 전월세상한도 5%로 고정되어 있어서 매우 경직적으로 제도가 운영되고 있다. 그 결과 이를 지키지 않는 경우가 많고, 이에 따라 임대인과 임차인의 당사자 합의에 의한 갱신계약이 지속적으로 늘어나고 있다. 이와 같은 임대료상한제 제도의 경직성으로 인해 정책이 효과적이지 않고, 시장에서 외면 받는 상황이 발생하고 있다.

〈표4-2〉는 주요선진국의 주택임대규제 관련제도의 도입현황을 정리한 것인데, 임대차기간 보장과 관련해서는 모든 국가에서 임차권으로서 계약갱신을 보장하고 있다. 우리나라처럼 1회성으로 제한적으로 보장하는 국가는 없으며, 갱신거절사유에 ‘자기사용’을 포함하지만, 이 때 정당사유를 임대인과 임차인 간 분쟁 시 정당성을 법원에서 다루도록 하고 있다. 우리나라처럼 일방적 임대인의 거절방식으로 운영하지 않는 것이다.

외국사례의 임대료상한제 역시 우리나라와는 다르게 운영하고 있다. 즉, 임대주택에 대해 일률적으로 임대료상한제를 도입하는 것이 아니라 제한적으로 도입하고 있다. 즉 국가가 지원하는 임대주택이거나, 지역별 특성, 주택의 품질, 건축연도 등에 따라 임대료 인상률의 상한규제를 부분적으로 도입하고 있다.

미국의 경우는 2018년 말 현재 인구 50만 명 이상 도시 36개 중 5개 도시에서만 임대료규제가 실시되고 있다(김정렬, 2019, 44~45). 임대료규제가 강력하게 실시되는 뉴욕주의 경우는 주택건축 시점별로 임대료통제가 이루어지고 있다. 1947년 2월 이전 아파트의 경우는 2년 단위로 고시되며 연간 최대인상률은 7.5%이다. 1947년 2월부터 1974년 1월1일 사이에 건설된 6호 이상 공동주택은 월임대료가 2,500달러 이하로 규제를 받는다(김명엽, 2012, 182~183, 한상훈, 2021, 91). 1974년 이후 건축된 주택은 세제지원으로 리모델링이 된 건축물을 제외하고 임대료규제를 받지 않는다(김명엽, 2012, 182~183, 한상훈, 2021, 91). 대신 뉴욕시의 임대차안정화규정(Rent Stabilization Code : RSC)에는 임차인이 임대인에게 임대료를 계속 지급하는 한 임

대인은 갱신을 거절하거나 퇴거시킬 수 없다(김경희, 이상영, 2022). 또한 임대인의 갱신거절사유가 엄격하게 제한되어 계약갱신거절권의 남용을 막고 있다(장석천, 2021, 298).

영국의 경우에는 1965년 공정임대료 제도가 도입되면서 임대인과 임차인 중 어느 한 쪽이 동의하지 않으면 임대료조정위원회에 조정을 신청할 수 있고, 이에 대해서 이의가 있으며 법원에 재판을 신청할 수 있다(김경희, 이상영, 2022). 1977년부터는 임대료등록제와 최대공정임대료에 의한 임대료 규제가 시행되었는데, 이 때 규제되는 임대료는 물가지수변동률과 그 외 추가비율을 반영하여 결정하고 있다(장석천, 2021, 299~300).

영국에서는 1988년 주택법이 제정되면서 민간부문의 주택임대료 규제는 철폐되었지만, 1989년 1월15일 이전에 존재하는 공정임대료 규제는 현재도 존속하고 있다. 이에 따라 1988년 이후에는 신규계약으로 보증임대차 또는 보증 단기임대차만 규제가 되는 상황이다. 보증임대차는 임대료를 시장가격으로 결정하되 임대차기간이 만료되더라도 임차인의 퇴거 시에는 법원에 퇴거사유 입증에 필요하다. 단기 보증임대차는 만료 2개월 전 서면통지의무만 부과되고 있다(박상현, 2017, 249. 이명현외, 2021, 146).

독일의 경우는 '기간의 정함이 있는 임대차'와 '기간의 정함이 없는 임대차'가 있으며, 기간의 정함이 있는 임대차를 제한적으로 인정하고, '기간의 정함이 없는 임대차'를 장려하고 있다. 이 때 '기간의 정함이 없는 임대차'의 경우는 1년이 지난 후 임대인에게 정당한 사유가 존재할 때만 해지를 인정하게 된다. 정당한 사유에는 임차인의 상당한 의무 위반, 임대인이나 그 가족의 자기사용 등이 있다. 임대료 인상은 최초임대료는 자유롭게 결정하나 임대료 인상의 경우는 임차인과 합의 하거나, '지역상례적 비교임대료'를 따라야 하는데, 3년간 20%를 넘을 수 없다. 2015년 3월부터는 대도시 지역의 주변시세 10%를 초과하지 못하도록 초기임대료 규제제도가 시행되고 있다(최성경, 2019, 13).

프랑스의 경우는 1989년 주택임대법 제정에 의해 자연인은 3년, 법인은 6년의 임대기간을 보장하고 있다. 최초 임대료는 자유롭게 체결이 가능하나 인상하는 경우에는 기준 임대료 지수를 초과할 수 없다(박상현(2017), pp.249~250). 기준 임대료지수는 소비자물가를 고려해서 국립통계경제연구소(INSEE)에서 발표한다(한상훈, 2021, 89).

일본의 경우는 독일과 유사하게 기간의 정함이 있는 경우보다는 기간의 정함이 없는 계약이 일반적이고, 갱신거절의 경우는 정당한 사유가 존재해야만 가능하다. 따라서 정당한 사유가 없는 경우 지속적으로 임차인이 계속사용이 가능하다. 다만 1999년 도입된 정기차가제도에서는 정당사유를 인정하지 않고 있는데, 이는 주로 상업용부동산의 임차기간 확정을 위해 도입된 제도로서 기존 정당사유제 하의 임대차는 존속하고 있다 (강창보, 김여선, 2014, 13).

[표 4-2] 주택임대규제 관련 제도의 국가별 비교

규제내용		미국	영국	독일	프랑스	일본	한국
임대료 규제	임대료 인상 규제	물가상승률과 연계하여 계산					5%이내
		임대료 결정위가 매년 최대 임대료 상승분 제시	임대료규제 폐지, 1988년 이전 공정임대료 존속	3년 동안 최대 20%	연간건축 비 지수의 변동폭이 내	임대료 인상의 상당한 이유	4년 간 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 귀책사유 등

주 : 1. 각 나라별로 임대료규제의 기준이 되는 적정임대료 산정 방법이 상이하다.

2. 프랑스는 임대인이 개인이면 최소 3년, 법인이면 최소 6년의 계약 기간을 보장한다.

자료 : 임윤수·최완호(2012), 「주택임대차보호법상의 문제점 분석」, 가천법학 제5권 제2호, p.451 참고하여 연구자 재작성; 김경희, 이상영(2022), p.28

이상의 해외사례를 보면 계약갱신청구권과 임대료상한제의 적용이 각국의 역사적 배경 하에 세부적인 내용에서 차이가 크다. 새로운 임대규제가 도입되더라도 바로 기존

제도를 대체하는 것이 아니라 기존 제도와 병존하는 방식인 경우가 많다.

특히 계약갱신청구권의 경우 1회에 한해 제한적으로 도입한 사례는 볼 수가 없고, 정당한 사유가 있더라도 이를 법에서 바로 인정하지 않는다. 분쟁조정이나 법원의 판단에 의해 갱신여부를 확정하는 방식으로 되어 있다. 따라서 우리나라의 계약갱신청구권은 이들 국가와 비교할 경우 매우 기형적인 제도로 도입되었고, 처음부터 그 원리가 작동하는 데 상당한 애로를 가질 수밖에 없다.

외국사례에서 임대료상한제의 경우에도 전국적으로 일률적으로 적용하는 경우는 없다. 지역적으로 보면 대도시에 한정되고, 대부분 신규보다는 갱신의 경우에 적용하고, 건축연도가 오래된 노후 임대주택으로 한정되는 것이 일반적이다. 이처럼 임대료상한제가 제한적으로 도입되는 것은 가격상한제로 인한 임대주택공급의 애로가 발생할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 민간의 경제활동을 제약하는 임대규제이기 때문에 그만큼 제한적으로 신중하게 적용하고 있다.

모든 국가는 계약갱신이나 임대료인상과 관련해서 문제가 발생했을 시에는 분쟁조정 위원회나 법원의 판결로 그 정당성이나 타당성을 가름하고 있다. 이러한 면에서 보면 우리나라의 경우는 조정제도가 존재하지만, 조정에 응하는 과정이나 합의 모두가 임의 조정으로 강제성이 없다. 따라서 조정에 의해 결과를 얻기가 대단히 어렵고, 소송을 하게 되면 지나치게 긴 시간과 비용을 들여야 한다는 점에서 실질적인 효과를 얻기가 어렵다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 대안을 고려할 수 있다(김경희, 이상영, 2022, 30~33).

첫째, 계약갱신청구권의 1회 한정이라는 방식 자체가 매우 제한적 입법이며, 여기에 임대인의 '자기사용' 시 무조건적 거부권 인정이라는 방식도 지나치게 임대인의 권한을 인정하는 것이다. 따라서 계약갱신청구권은 계약 종료 시 그 거부권을 행사할 경우 이를 강제조정이나 법원 판결에 의해 인정받는 제도로 뒷받침하는 것이 바람직하다. 이때 계약갱신청구권은 1회가 아니라 임차인의 주거의 사회적 필요성을 고려하여 그 기간을 다시 산정할 필요가 있다.

둘째, 전월세상한제는 전체 임대주택을 대상으로 할 것이 아니라 임대료규제가 필요

한 범위 안에서 그 대상을 한정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 계약갱신청구권과 전월세상한제를 분리할 필요가 있다. 즉 계약갱신청구권을 행사할 때 이를 임대기간의 연장을 통한 임차인 주거권의 인정으로 보고 광범하게 인정하더라도, 계약갱신을 전월세상한 이내로 제한해서 연장할 필요가 없다. 만약 과도한 임대료인상이 발생하면 강제 분쟁조정을 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. 이렇게 되면 임대주택수요가 많은 대도시의 노후하고 상태가 불량한 임대주택이 시장수급관계로 인해 일시적으로 과도하게 임대료가 인상되는 것을 막아줄 수 있다. 즉 임대료상한제가 임대주택의 임대서비스 이상으로 임대료가 올라가지 않도록 하는 역할을 하는 것이다. 따라서 건축연도나 위치, 수리상태 등 임대주택의 질적 수준과 임대료상한제를 연동하는 것이 중요하다.

셋째, 분쟁이 발생했을 때 임의 조정하는 것이 아니라 강제조정이 가능하도록 해서 계약갱신청구권 거부권 행사나 임대료상한수준을 객관적으로 판단하는 과정을 거치도록 해야 한다. 현재와 같은 임의조정방식으로 하는 분쟁조정은 법적 강제력이 없어, 제대로 임차인의 각종 권리를 보장할 수 없다.

넷째, 임대료 인상율의 상한을 정함에 있어 5%와 같은 고정상한을 정하는 것은 경제적 여건의 변화 등을 반영할 수 없다. 따라서 경제상황에 유연하게 경제적 여건을 반영하는 방식으로 변경하는 것이 바람직하다. 대부분의 선진국은 소비자물가지수(CPI)에 경제특성을 반영한 가산율을 더하는 방식으로 정하는 것이 일반적이다. 우리나라에서도 전월세전환율의 경우는 한국은행 기준금리에 일정율의 가산율을 더하는 방식으로 정하고 있고, 대신 10% 이상은 불가하도록 상한을 정하고 있다.

다섯째, 전월세신고제와 관련해서는 신고대상을 보증금이나 월세 일정 금액 이상만으로 정하는 것은 바람직하지 않다. 모든 임대차의 경우에 의무신고제로 하는 것이 바람직하다. 현재와 같은 방식으로 신고하게 되면 결과적으로 대상이 아닌 임대차의 경우 관리비를 인상하여 신고를 편법적으로 피하는 결과를 초래할 수 있다. 만약 최저기준을 둔다면 단순히 임대료만이 아니라 관리비를 포함한 광의의 주거비개념으로 변경하는 것이 바람직하다.

[표 4-3] 주택임대차 3법의 주요 개정방향

		현 행	대 안
계약갱신 청구권	최소 계약기간	2년	1~2년
	계약갱신보장	1회 2년	계약종료시점에 정당사유에 대한 법원 판결에 준하는 분쟁 조정 심의로 결정
	갱신거절사유	임대인의 자기사용	임대인의 자기사용에 대해서도 임차인의 필요성과 비교하여 조정 또는 판결
전월세 상한제	임대료 인상 규제	5%이내	CPI+지역별 경제특성반영
		전국 적용	대도시의 오래된 임대주택 위주로 적용
		갱신계약에 한정	갱신계약에 한정되나 장기적으로 자료축적 시 신규계약도 검토 가능
전월세 신고제	신고대상	보증금 6천만원 초과 또는 월차임 30만원을 초과하는 금액의 임대차 계약	모든 유형에 대해 신고제 도입, 민간임대주택특별법 대상과 통합, 임대주택 데이터베이스의 확충과 운영의 지자체 이관 등 임대료기준을 관리비를 포함하여 정함

주 1) 임대기간 자체가 월세 증가 등으로 단기화되는 현상을 고려하여 임대 의무기간을 1년 이내도 가능하게 하여  
의무임대기간을 1~2년으로 신축적으로 운영할 필요가 있다.

자료 : 김경희, 이상영(2022), p.28에서 수정



## 제2절

## 공공임대와 주거지원 정책 현황과 개선방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라에서 저소득층을 위한 공공임대 및 주거지원 정책은 크게 2가지로 제도로 구성된다. 하나는 공공임대주택을 직접 공급하는 방식이고, 다른 하나는 주거급여와 같이 임차료를 지원하는 간접 방식이다. 외국의 경우에는 1980~90년대의 재정위기를 겪으면서 공공임대주택의 직접 공급보다는 임차료를 보조하는 주거급여 방식으로 전환한 경우가 많다. 우리나라의 경우는 초기에는 공공임대주택을 직접 공급하는 방식이었으나, 최근 들어서는 주거급여의 예산규모나 대상이 크게 증가하면서 현재는 공공임대공급과 주거급여제도가 병행하고 있다.

우리나라의 취약계층 주거지원제도는 소득계층에 따라 상이한 프로그램을 제공하고 있다(표4-4) 참고). 지원유형 중 수요자보조로는 주거급여가 최하위계층(현재 중위소득의 46%)에게 주어지는 기본적인 보조수단이다. 이 이상의 계층에게는 월세대출이나 전세대출이 이루어진다. 공공임대주택 유형에서는 영구임대 등 다양한 공공임대주택이 5분위까지 제공되며, 5~7분위 중상위소득계층에게도 국민임대, 행복주택 등의 상대적으로 임대료가 높은 공공임대주택이 제공되고 있다.

**표 4-4] 취약계층에 대한 주거지원 프로그램**

구 분		전년도 도시근로자		전년도 도시근로자 가구당 월평균 총소득의 70% 이하
		중위소득 46% 이하 가구	가구당 월평균 총소득의 50% 이하	
지원 유형	수요자 보조	주거급여 (임차, 자가)	주거안정 월세 대출 (연소득 5천만원 이하)	버팀목 대출 (전세자금 대출 지원) (연소득 5천만원 이하)
	공공임대 주택 공급	영구임대, 다가구 매입임대, 기존주택 전세임대 (신혼부부, 대학생, 소년소녀 가정 등)		국민임대주택 행복주택

주: 2023년부터 중위소득 47%로 인상됨. 자료 : 국토교통부(2022a), 주거급여사업안내, p.6

## 1 공공임대의 현황과 문제점

국토교통부의 업무보고를 보면, 우리나라 공공임대주택의 양적 확보 목표는 10년 이상 장기공공임대재고를 OECD평균 이상인 10% 비율로 끌어올리는 것이다. 재고로 보면 2025년까지 240만호를 목표로 전체 주택가구 대비 재고율 10%에 도달하게 되어 OECD평균 수준의 공공임대주택 재고를 확보할 수 있다(국토교통부, 2021, 222).

우리나라는 매 정권마다 새로운 유형의 공공임대주택을 제시해왔다. 이로 인해 소득이나 자산, 연령, 세대 등 다양한 기준에서 매 정권마다 다른 공공임대주택 유형이 공급되었다. 결과적으로 해당 정부가 중점을 두지 않는 소외 계층은 여기서 혜택을 보지 못하게 되는 경우가 많아지면서 전체 소득분포로 보면 수직적, 수평적 불균형하게 공공임대주택 공급이 이루어지게 되었다. 이로 인해 최근 들어 공공임대 공급혁신의 방안으로 소득수준에 맞는 임대료와 다양한 계층이 어울리는 통합 공공임대주택 공급을 질적 목표로 제시하고 있다(국토교통부, 2021, 222).

우리나라 공공주택은 「공공주택특별법」에 의해 관리되며, 공공임대주택과 공공분양주택으로 구분된다. 이 중 공공임대주택은 공공이 건설해서 공급하는 공공건설임대주택과 민간으로부터 매입하는 공공매입임대주택으로 크게 구분된다. 공공임대주택의 종류는 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 통합공공임대주택, 장기전세주택, 분양전환공공임대주택, 기존주택 등 매입임대주택, 기존주택 전세임대주택 등이 있다(국토교통부, 2021, 250).

2014~2020년까지 매년 공공주택을 공급량을 보면 준공기준 연간 9만호 전후의 공급이 이루어졌다. 공공분양을 제외하고 공공임대만 보면 연간 준공호수는 7만호 전후였고, 지난 5년 누계로 약 34만호가 준공되었다. 종류로 보면 국민임대와 행복주택이 가장 큰 비중을 차지하며, 주체로 보면 2010년대 중반이후는 공공이 중심이다. 특히, 2019년 이후 분양전환 공공임대주택사업에 민간은 참여하지 않고 있다. 지역별로 보면 수도권과 지방이 7:3 정도로 수도권에 공급이 집중되었고, 사업주체별로 보면 LH와 지자체가 8:2의 비율로 이루어졌다(국토교통부, 2021, 250).

이러한 공공임대주택의 재고현황을 보면 2005년 35.9만호에서 2020년에는 169만호로 급증하여 25년간 중 133만호가 순 증가하였다. 특히 2013년 100만호를 넘어선

이후 그 증가속도가 더욱 커져서 7년 만에 67만호가 순증가하는 등 빠른 속도의 재고 증가가 이루어졌다([표4-5]).

[표 4-5] 10년 이상 장기공공임대주택 재고추이(2005~2020) (단위 : 호)

연도	영구임대	50년 임대	국민임대	행복주택	장기 전세	10년 임대	기존주택 매입	기존주택 전세	(Total)
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 : 민간소유 공공임대 중 10년 이상 포함.

자료 : LH 토지주택연구원(2022), 장기공공임대주택 자료

유형별로 보면 영구임대나 50년 임대의 경우는 2005년 이후에는 사실상 거의 공급이 멈춘 반면, 국민임대는 2005년 7.7만호에서 2020년에는 56.4만호로 재고가 증가

하여 가장 많이 증가하였다. 행복주택의 경우도 2016년부터 증가하기 시작해서 2020년 8.9만호까지 증가하였다. 국민임대나 행복주택은 상대적으로 중위소득계층을 입주 대상으로 한다는 점에서 공공임대의 질적 양적 측면을 제고하였지만, 그만큼 영구임대나 50년임대와 같은 저소득층에 대한 공공임대는 재고가 적게 증가하였다.

최근 가장 많이 증가한 공공임대주택 유형은 기존주택의 매입 및 전세임대로 2020년 현재 매입임대가 10.3만호, 전세임대가 19.5만호에 달해서 전체 30만호 수준에 이른다. 이러한 기존주택의 매입임대이나 전세임대의 경우는 비아파트주택 위주로 아파트 위주의 신규건설이 되는 공공건설임대에 비해 품질이나 운영에 어려움이 크고, 장기적인 운영이 쉽지 않다는 문제점을 안고 있다. 그럼에도 도심지역에 손쉽게 공공임대를 조달한다는 명분 때문에 그 비중이 급격히 늘어나고 있다.

**【표 4-6】 공공임대주택 사업주체별 및 지역별 재고 추이(2015~2020) (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: 통계청, 임대주택통계(검색일 : 2022.9.1.),

[http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1232&stts\\_cd=123202&freq=Y](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1232&stts_cd=123202&freq=Y)

2020년 이후에는 우리나라 전체 제도권 임대주택(공공임대+민간등록임대) 중에서 공공임대가 차지하는 비중이 50%를 넘어섰다. 2020년 8월 「민간임대주택에 관한 특별법」의 대상을 줄이는 법 개정으로 향후 민간등록임대의 급격한 감소에 따라 제도권에서 공공임대의 비중은 더욱 증가될 것이다. 지역별로 분포를 보면 수도권이 전체의 56.2%

를 차지하며, 지속적으로 증가추세를 보여 왔다. 소유주체별로 보면 LH의 비중이 80%, 지자체의 비중이 20%에는 큰 변화가 없다.

전체적으로 공공임대주택의 비중이 민간대비해서 지속적으로 증가해 온 점은 긍정적이지만, 내용적으로는 많은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 공공임대 공급의 목적이나 대상이 정권별로 변동이 심하고, 이에 따라 일관되게 공공임대가 공급되지 않았다. 그 결과 소득계층이나, 연령, 지역 등에서 수시로 변동이 생기고 지나치게 많은 종류의 공공임대가 공급되어 정책의 혼선이 초래되었다. 이러한 결과 공공임대주택을 필요한 대상일지라도 소득이나 연령, 지역에 따라 수급이 제대로 되지 않아 결과적으로 수직적, 수평적 형평의 관점에서 배분에 문제가 발생하고 있다.

특히 최근에는 국민임대와 행복주택이 건설의 중심이 되고 있으나, 이 유형은 하위소득계층보다는 중위소득계층을 대상으로 하는 임대주택이다. 그만큼 긴급성이나 형평성 면에서 정책 우선순위에 문제가 있다. 최하위소득계층을 대상으로 하던 영구임대나 50년임대는 사실상 중단된 상태이고, 최근에는 청년이나 신혼부부 등 상대적으로 젊은 계층을 대상으로 하는 공공임대가 크게 늘어나는 추세를 보이면서 노년층이나 중장년층이 소외되는 현상이 벌어지고 있다.

둘째, 공공건설임대에서 공공매입임대로 정책의 중심이 옮겨가면서 공공임대주택의 신속한 확보라는 성과에도 불구하고, 공공임대의 품질이나 관리에 심각한 문제가 발생하고 있다. 매입임대의 경우는 도심의 연립, 다세대, 오피스텔 등을 확보하기 때문에 기존 아파트 중심의 건설임대에 비해 품질이 낮고, 관리에 어려움이 있다. 특히 전세임대의 경우는 사실상 전세대출과 내용적으로 차이가 없음에도 불구하고, 공공임대로 간주되면서 공공임대가 갖는 저렴하면서 좋은 품질의 임대주택공급이라는 정책적 우월성이 없어지고 있다.

셋째, 최근에는 크게 줄어들고 있지만, 우리나라에만 존재하는 분양전환 공공임대주택은 5~10년간 임대주택으로 운영하다 분양전환하고 있다. 이 때문에 공공임대 재고로서의 의미가 단기간에 그치면서 재고가 크게 감소하는 결과를 초래하고 있다. 즉, 분양전환 공공임대주택이 매년 수만호씩 분양 전환되면서 민간소유 아파트로 바뀌기 때문이다. 2000년대 매년 7만호 전후로 공급되었던 공공임대 중 매년 2~8만호씩 지속적인

로 민간소유로 변경되어왔다

그 추세를 보면 2016년 3만 5,708호를 마지막으로 2017년부터는 매년 분양전환물량이 줄어들어 2017년 6,102호, 2018년 9,804호, 2019년에는 8,764호 등으로 크게 감소하였다. 또한 2019년 이후에는 분양전환 공공임대사업의 신규승인이 종료됨에 따라 향후 분양전환 물량은 더욱 감소할 것으로 예상된다.

넷째, 공공임대가 지역적으로 보면 수도권에 집중이 심화되고 있고, 지방의 공공임대 비중은 지속적으로 감소하면서 그 역할이 약화되고 있다. 수도권 내에서는 주로 경기도에 입지가 집중되면서 수도권 내에서 공공임대 거주지가 광역화되면서, 높은 통근비용 등 주거여건이 악화되고 있다. 상대적으로 서울에 공공임대가 부족한 점이 이러한 수도권 내 공공임대주택의 교통난과 주거난을 초래한다는 점에서 장기적으로 개선되어야 할 것이다.

다섯째, 전체 공공임대의 80%를 LH가 보유하고 있고, 지자체가 20%를 보유하고 있지만, 지자체 공공임대의 대부분을 수도권 지자체(서울, 경기, 인천)가 보유하고 있다. 공공임대의 중앙정부에 의한 공급이 양적으로 성과를 내었지만, 장기적으로 보면 공공임대공급과 관리운영의 주체가 지자체로 이관될 필요가 있다는 점에서 현재의 공공임대 소유 및 공급구조와 관련해서는 지방을 포함한 구조개편의 논의가 본격적으로 필요하다.

## 2 주거급여의 현황과 문제점

우리나라 주거급여제도는 2014년 「국민기초생활보장법」의 개정에 의해 맞춤형 급여체제로 개편되면서 도입되었다. 이 법에는 주거급여의 법적근거만 남기고 「주거급여법」(소관부처 국토교통부)이 신규로 제정되었다(장경석, 김강산, 2022, 1).

2023년 주거급여 제도는 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)이 기준 중위소득의 47% 이하인 모든 가구에 주거비를 현금 또는 현물(수선유지비)로 지원할 예정이다. 이 때 중위소득 및 주거급여 지원대상 선정기준을 보면 1인가구의 경우 소득인정액은 98만원이었다. 가구원수가 증가됨에 따라 이는 상승하는데, 예컨대 4인 가구의

경우는 254만원이 된다.<sup>24)</sup> 전체 예산규모를 보면 2022년의 경우 2조 1,364억원에 달하며, 주거급여 수급가구는 2021년 말 기준으로 127.3만 가구였다(국토교통부, 2022a). 이러한 급여대상 가구수와 공공임대주택수와 합칠 경우 전체 규모는 약 300만 가구에 달한다.

주거급여에는 2가지 종류가 있는데, 하나는 타인의 주택 등에 거주하는 사람에게 지급하는 ‘임차급여’와 주택 등을 소유하고 그 주택에 거주하는 사람에게 지급하는 ‘수선유지급여’이다. 임차급여의 경우는 가구원수, 지역 등에 따른 기준임대료를 상한으로 하며, 실제 지급수준은 수급자가 실제 지불하는 임차료와 기준임대료 중 적은 금액을 기준으로 임차급여를 지급받는다(국토교통부, 2022a). 2023년 등급을 보면, 기준 임차급여 지급기준은 1급지(서울), 2급지(경기, 인천), 3급지(광역시, 세종시, 수도권외 특례시), 4급지(그외 지역)로 정해졌다(국토교통부 고시, 2022).

[표 4-7] 2023년 기준 임차급여 지급기준(기준임대료) (단위: 원)

구분	1급지(서울)	2급지 (경기·인천)	3급지 (광역시·세종시· 수도권외 특례시)	4급지 (그외 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 8~9인의 경우 6인 기준임대료의 10%를 가산, 10인 가구 이상은 동일한 방식(2인 증가 시 10% 인상)에 따라 적용  
 자료: 국토교통부 고시제2022-467호(2022), 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」

수선유지급여는 수급자의 가구 규모, 소득인정액, 수선유지비 소요액, 주택의 노후도 등을 고려한다. 이 때 보수범위는 노후도에 따라 3개 유형으로 구분하는데, 경보수, 중

24) 국토교통부 고시 제2022-467호(2022), 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」

보수, 대보수로 구분한다. 2023년 기준 주기는 경보수 3년(457만원), 중보수 5년(849만원), 대보수 7년(1,241만원)이며, 각 보수 범위 내 1회 수선을 원칙으로 한다(국토교통부, 2022a). 이 때 수선비용 기준금액은 소득인정액에 따라 80, 90, 100%로 차등지급하며, 장애인과 65세 이상 고령자는 수선유지급여와 별개로 주거약자용 주택의 편의시설을 일정 금액한도로 지원한다(장경석, 김강산, 2022). 매년 주거급여 수급자가 확대되고, 기준 임대료도 매년 인상되면서 주거급여 예산은 크게 증가하였다. 2018년 10월에는 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2021년에는 청년 주거급여 분리지급이 이루어지는 등 지원대상이 크게 확대되었다. 이에 따라 <표4-8>에서 보는 바와 같이 2015년 80만 가구에서 2021년에는 127.3만 가구로 6년간 47.3만 가구가 증가하였다. 이는 우리나라 총가구 대비 5.8%에 달한다(장경석, 김강산, 2022).

**표 4-8] 일반가구와 주거급여 수급가구 추이(단위: 만 가구)**

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총가구수(A)	1,956.1	1,983.8	2,016.8	2,050.0	2,089.1	2,148.5	2,202.3
주거급여 수급가구(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
수급가구 비율(C=B/A)	4.1%	4.1%	4.0%	4.6%	5.0%	5.5%	5.8%

주: 2015~2021년 통계청 인구총조사, 2022년, 통계청 장래가구추계; 연도별 주거급여수급가구 월별 통계 자료: 이길제(2022.5.3.), 주거급여 제도의 정책효과 검토 및 시사점, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표자료, 수정 ; 장경석, 김강산(2022.8.19.), 「주거급여법」의 입법영향분석, 국회입법조사처, NARS 입법영향분석 보고서 55호

주거급여 예산 추이를 보면 2016년 9,853억원에서 2022년 2조 1,364억원으로 지난 6년간 2.17배나 증가하였다(<표4-9>). 이 중 임차급여는 2.28배 증가하였는데 반해 수선유지급여는 1.19배 증가에 그쳤다. 전체 주거급여에서의 비중으로는 임차급여가 89.4%에서 94.2%로 증가하면서 수선유지급여의 예산규모는 운영이 축소되어왔다.



개별가계의 주거급여가 2023년 중위소득의 47%까지 증가하였지만, 윤석열정부의 110대 과제에서 제시한 중위소득 50%는 아직 달성하지 못하고 있다. 여전히 주거취약 계층에 대한 지원과 전체 중위소득 증대에 따른 지원대상 확대를 요구받고 있다. 지역 별로 보면 도시지역에서는 임차급여가 이에 비해 저가의 주택을 소유하고 있는 지방의 경우는 수선유지급여에 대한 수요가 많은 편이다(장경석, 김강산, 2022, 16).

국회 입법조사처 입법영향분석보고서에 따르면 실제임차료 대비 임차급여액 비중은 75~78%를 유지하고 있다(장경석, 김강산, 2022, 1~2). 이 때문에 임차인가구의 임차급여 직접조달 비중이 25% 이내로 주거안정에 기여하고 있는 것으로 평가받고 있다. 또한 수선유지급여의 경우도 공사 후 노후도가 60% 수준으로 낮아져서 개선효과가 있다고 판단하고 있다. 다만 보장기관과 조사전담기관 간의 연계협조가 잘 이루어지지 않고 있어 주거급여 지급업무의 효율성이 저하되고 있고, 주거급여 재원 중 국비(60~90%), 지방비, LH 자체 사업예산까지 투입되고 있어 이들 기관의 재정압박의 요인이 될 수 있다고 문제점을 지적하고 있다(장경석, 김강산, 2022), 1~2).

[표 4-9] 연도별 주거급여 예산 추이 (단위: 억 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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(2022.8.19.), 「주거급여법」의 입법영향분석, 국회입법조사처, NARS 입법영향분석보고서 55호

입법조사처 보고서에는 다음과 같은 개선방안을 지적하고 있다.

첫째 상위급지와 하위급지의 실제 임차료 대비 기준 임대료비율에 차이가 나는 점을 고려하여 기준임대료 산정방식을 개선할 것. 둘째 기준임대료를 현실화해서 4개 급지를 확대하여 해당지역 임대료에 맞게 책정할 것. 셋째 주거급여 지원대상 확대와 관련

해서 각 기관의 재정 부담과 다른 기초급여와의 관계 등을 고려하여 종합적으로 결정할 것. 넷째 학업이나 취업 등을 이유로 별도로 거주하는 미혼 청년가구 등에 대해서는 별도의 주거비보조를 검토할 것(장경석,김강산, 2022), 1~2).

그렇지만 이 보고서에서도 주거급여가 전체 주거복지 차원에서 검토되지는 못하고 있다. 주거급여는 공공임대주택과 더불어 주거복지의 양대 축이다. 이 때 임대료보조는 공공과 민간을 구별하고 있지 않으며, 이로 인해 임차인이 중복수혜를 보는 문제를 낳고 있다. 수선유지급여의 경우도 임차급여와 그 형평성이 불명확한 관계로 합리적 지원 수준의 결정에 어려움이 있다.

2016년 LH자료에 따르면 수급가구의 주거형태에서 민간임대가 33.4%, 사용대차 19.1%, 자가 10.9% 등으로 주거급여가 민간임대주택 위주이지만, 공공임대의 비중도 32.1%에 달하고 있다. 즉 공공임대에 살면서 주거급여 혜택을 보는 계층이 전체 주거수급자의 1/3에 달하고 있었다(LH, 2016, 7).

이처럼 주거급여수급자 중 공공임대 비중이 높다는 것은 공공이 주거안정에 기여하는데 있어서 이중수혜가 될 가능성이 있다. 따라서 그 실태를 조사해서 적절한 공공주거서비스가 되도록 조정될 필요가 있다. 당시 공공임대 중 주거급여를 받는 비율은 전체 공공임대 103만호 중 25%에 이르고, 이러한 이중 서비스의 제공이 적절한 지에 대한 논의는 현재까지 없다.

두 번째로 검토할 필요가 있는 문제가 자가주택에 거주하는 수급자에게 주어지는 주거급여의 형태나 수준이 형평성에 맞는가 하는 문제이다. 자가주택이 있더라도 주거급여대상자 될 수 있는데, 이 때 임차급여 대신 수선유지비를 지급하는 형태로 해서 보수 수준에 따라 수년간 1회 지원하는 방식이다. 수선유지급여는 기존 5개 부처에서 시행하던 유사 주택개량 사업을 국토교통부의 수선유지비로 통합·일원화한 것이다. 이를 통해 수급자의 주택을 효과적으로 개량하고, 주거 보장을 강화하기 위한 것이었다(국토교통부, 2022a, 6).

이 때 수선유지비 지급원칙이 명확하다면 임차급여와 대비하여 같은 수준의 주거지원 금액이 결정될 수 있다. 만약 이 산출이 불명확하면 지급의 형평성이나 정책의 유효성에 문제가 생기게 된다. 최초 선정과정에서는 임차급여와의 형평성을 고려하여 수선유지비가 책정되었지만, 시간이 지남에 따라 그 원칙보다는 노후화 수준 대비 보수수준

에 대한 평가가 중요하게 되고 있다. 결과적으로 최초 출발에 비해 수선유지비를 인상하는 근거라 불명확하게 되면서 결국은 수선유지비는 상당 기간 동결되는 상황에 이르고 있다.

원리적으로 보면 자가주택이 있더라도 눈에 보이지 않는 암묵적 임대료, 즉 기회비용으로서 귀속임료(imputed rent)가 존재하기 때문에 임차급여와 동일한 원리로 수선유지비의 수준을 정할 수 있다. 매년 지급하지 않기 때문에 시간가치를 반영하여 정확히 주거급여와 같은 수준의 지원금을 지급하면 된다. 현재의 수선유지비는 이러한 원리를 반영하지 못하고 별도의 예산처럼 책정되고 있어 근본적인 개선이 필요하다.

[표 4-10] 주거급여 수급가구 주거형태 분석(2016)

주거유형별 비중		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		6790	0.8%

자료 : LH(2016.6.30.), 주거급여사업 추진현황, 국토교통부, 주거급여 개편 1주년 수행기관 워크숍 자료, p7

### 3 주거체제의 관점으로 본 공공임대 및 주거급여 제도 개선방안

주거체제의 관점에서 공공임대와 주거급여를 통합적으로 살펴보고, 그 개선방안을 검토해 보자.

우선 국제비교의 관점에서 공공임대의 공급 수준과 주거급여의 수혜자 수준을 비교해볼 필요가 있다. <표4-11>에서 소유관계별 점유형태 국제비교를 해보면, 자가점유율은 독일이 45.7%로 이례적으로 낮고, 대부분의 국가는 우리나라보다 약간 높은 자가점유율을 보이고 있다. 상대적으로 자가점유율이 우리나라가 낮지만, 자가소유율은 자가점유율보다 2~3% 높기 때문에 다른 선진국과 자가소유율 면에서는 큰 차이가 없다.

그런데 우리나라 임차비율은 독일을 제외한 다른 국가에 비해 5%포인트 전후로 높게 나타나며, 특히 민간임대의 비율이 34%로 독일을 제외하고 가장 높은 상태이다. 공적임대 비율을 보면 보수주의 국가인 프랑스나 보수주의 주거체제에서 자유주의 주거체제로 전환한 영국의 16% 수준에 비해서는 절반 수준이지만, 전형적인 자유주의 주거체제 국가인 미국이나 일본에 비해서는 2배 가까이 비중이 높다. 미국의 경우는 주택바우처 등을 제외하면 순수한 의미에서 공공임대의 비중은 2%가 되지 않는다. 일본의 경우는 5%이지만, 우리나라 LH와 유사한 UR(도시재생기구)의 경우는 소유는 공공이지만, 민간임대와 경쟁하기 때문에 공공임대로 보기 힘들다. 따라서 지방공사가 가진 공영주택 3.6%가 실질적인 공공임대비율로 보아야 한다. 영국의 경우 공적임대가 16.7%로 되어 있지만, 국가가 소유하는 공공임대는 6.5%뿐이고, 나머지는 주택협회와 같은 비영리법인들이 국가로부터 인수하여 운영하는 사회적임대인(social landlord) 주택으로 구성되어 있다.

반대로 독일은 공공임대가 거의 없지만, 민간에 대한 임대규제(계약갱신청구, 임대료상한제 등)가 매우 강력하다. 이 때문에 사실상 민간도 공공에 준하는 규제를 받는다는 점에서 독특한 임대시장이다. 이러한 의미에서 케미니(Kemeny)는 독일은 단일 임대시장이라고 보았고, 이러한 규제가 약한 다른 국가들은 이원적 임대시장으로 공공과 민간이 분리된 이중시장으로 간주했다. 독일만이 아니라 사회민주주의 주거체제인 북유럽국가들 대부분이 사회주택이 전체 임대의 중심이 되면서 민간임대도 공공에 준하는 임대

규제를 받기 때문에 독일과 마찬가지로 단일 임대시장으로 간주된다(진미윤(2011)).

따라서 공공임대주택의 비율 면에서만 본다면 우리나라는 자유주의 주거체제 국가들 보다는 상당히 높은 비율을 달성하고 있다. 2025년 공공주택재고 10%를 달성한다면 유럽의 보수주의 국가들과도 비슷한 비율의 공공임대주택을 보유하는 주거체제의 국가가 될 것이다. 물론 내용면에서는 지나치게 광범한 소득계층과 연령층, 수도권집중과 같은 형평성의 문제를 감안한 공공임대주택 공급계획과 재구조화가 필요한 상황이다.

[표 4-11] 소유관계별 점유형태 국제비교

내용	합계	자가	임차	공적임대			
				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 : 각국통계에서 소위 공적임대의 가구 수, 원칙으로서 공적주체가 소유관리하는 임차임. 또한, 공적주체의 범위는 통상 지방공공단체, 공익법인임. 독일, 프랑스의 경우는 조합, 주식회사도 포함하고 있음. 미국은 I = 공공주택, II = 연방(임대료)조성주택(2015 American Housing Survey). 영국은 I = 공영주택, II = 주택협회(Dwelling Stock Estimates). 프랑스통계에는 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 포함. 일본의 임차는 급여주택 포함.

자료 : 일본 국토교통성, 홈페이지(검색일 : 2022.9.1.) <https://www.mlit.go.jp>  
 ; 국토교통부(2021), 2020년 주거실태조사; 통계청, 인구, 가구 및 주택, 국가통계포털(검색일: 2022.9.1.) [https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT\\_ZTITLE&menuId=M\\_01\\_01](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01)

주거급여를 제공하는 국가들을 주거체제 유형으로 보면 역시 사회민주주의 주거체제 국가나 보수주의 주거체제 국가가 상대적으로 그 비중이 높은 편에 속한다. 덴마크나 네덜란드의 경우 주거급여 가구비율이 13.9~19.4%에 달하며, 프랑스는 20.9%로 매우 높은 비율이다. 상대적으로 독일은 6.2%로 낮지만, 과거 보수주의 국가였던 영국은 11.8%에 달해 자유주의 주거체제 국가 중에 상대적으로 높은 편이다. 미국은 이미 70년대 공공임대에서 주거보조로 지원방식을 전환하였고, 그 비율도 3% 수준에 불과하다.

예산규모로 보면 대부분 선진국들의 GDP대비 비율은 0.5~0.7% 수준이며, 영국이 1.38%로 비교적 높은 편이나, 미국은 0.13%에 불과하다. 이에 비해 우리나라는 주거급여 지원정책이 늦게 시작되었지만, GDP대비 비율은 0.09%로 2018년 0.06%에서 지속적으로 증가하고 있다. 주거급여의 가구비율이나 예산은 다른 주거체제 국가와 비교할 때 개선의 여지가 크지만, 공공임대를 동시에 운영하고 있다는 점에서 2가지를 통합적으로 살펴볼 필요가 있다.

**[표 4-12] 주거급여 가구비율 및 예산규모 주거체제별 국제비교**

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

자료 : 국토교통부(2022.7), OECD 국가 간 주거급여 통계 비교

공공임대주택 재고와 주거급여가구의 총가구수 대비 비중의 추이를 살펴보면, 2015년 각각 5.9%와 4.1%로 합계 10% 수준이었다. 2020년에는 7.9%, 5.5%로 13.4%로 5년 만에 3.4%포인트의 가구가 늘어나게 되었다. 저소득층을 대상으로 하는 이 2가지 주거지원제도가 13.4%에 달하고, 향후에도 지속적으로 증가될 것으로 예상된다. 따라

서 단순히 2025년 공공임대 10% 재고비율이라는 목표보다는 2가지 제도를 포함한 전체 주거지원목표를 재설정할 필요가 있다.

이 때 공공임대와 주거급여를 각각 지원받는 가구와 동시에 지원받는 가구를 구별하고, 이에 따른 적절한 지원수단과 규모를 재설계해야 할 것이다. 이를 통해 중복지원을 줄이고, 실질적으로 필요한 가구에 예산이 적정하게 배분될 수 있게 해야 한다. 현재 주거급여지원 가구의 비율이 공공임대보다 낮은 상황에서 정책적으로 공공임대를 확충하는 것과 주거급여를 확대하는 것의 구성비도 정책목표로 설정할 필요가 있다.

**[표 4-13] 공공임대주택 재고 및 주거급여가구 추이(2015~2020) (단위: 만 호)**

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공임대	116.2	125.6	136.5	148.4	158.4	169.0
총가구수	1,956.1	1,983.8	2,016.8	2,050.0	2,089.1	2,148.5
비중(A)	5.9%	6.3%	6.8%	7.3%	7.6%	7.9%
주거급여가구	80.0	80.4	81.0	94.0	104.0	118.9
비중(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(각년도), 장기공공임대주택통계, 통계청(2022) 인구총조사, 국토교통부(각년도), 주거급여수급가구 통계

## 1 우리나라 임대주택시장의 특징과 문제점

전체 임대주택의 시장규모를 보면 <표4-14>와 같다. 전체 일반가구수는 2006년 이후 2020년까지 1,610.5만가구에서 2092.7만가구로 480만가구 정도 증가했는데, 이 기간 중 임차가구는 715.1만가구에서 876.8만가구로 162만가구 정도 증가하였다. 전체 가구 중 임차가구의 비율은 2020년 41.9%로 지난 15년간 큰 변화가 없다.

임차가구 중 공공임대나 민간등록임대와 같이 제도권 내에 비중은 2006년 18.6%에서 2020년 37.3%로 2배 정도 그 비중이 증가했다. 가구수로 보면 133만가구에서 327만가구로 200만가구 가까이 증가했다. 특히 이 중 등록임대주택이 크게 증가해서 2018년의 경우 등록임대주택은 141.4만호에 달해 전체 제도권 임차가구 중 47.4%를 차지하였다.

전체적으로 보면 비제도권의 임차가구의 비중은 2006년 81.4%에서 2020년 62.7%로 줄었지만 여전히 비중이 높다. 전체 비제도권의 임차가구는 549.8만호에 달하며 이들 가구는 「민간임대주택에관한특별법」(이하 「민특법」)이나 「공공주택특별법」이 아닌 「주택임대차보호법」에 의해 관리되는 민간임대주택이다. 그만큼 아직 우리나라는 임대주택시장에서 「주택임대차보호법」의 영향이 크다.

전체 제도권 임대주택 중 공공이 차지하는 비중은 2011~2012년 69.8%로 정점을 기록하였고, 이후 지속적으로 감소하여 2018년에는 52.6%까지 떨어졌다. 2020년 「민특법」 개정과 공공임대 증가에 따라 다시 53.1%를 기록했다. 반면 민간임대주택의 경우는 2015년 24.8%였으나 2018년에는 47.4%까지 그 비중이 증가하였다가 이후 감소하고 있다.



특히 민간임대주택은 2020년 법 개정에 따라 2021년 102만호, 2022년 6월 현재는 97만호로 축소되었다. 매입임대아파트는 신규 등록이 불가능해졌고, 민간등록임대아파트 재고는 2020년 22만 5천호, 2021년 19만 9천호, 2022년 17만 4천호로 감소하고 있다(유경준, 2022, 3).

[표 4-14] 제도권 및 비 제도권 임대주택규모의 추이(단위: 만 가구(호), %)

연도	구분	일반가구 수	자가점유	임차가구	임차가구내 비중	
					비제도권	제도권
2006	가구(호)수	1,610.5	895.4	715.1	582.19	133.0
	비중	100	55.6	44.4	81.4	18.6
2008	가구(호)수	1,661.9	892.4	769.5	635.3	134.2
	비중	100	53.7	46.3	82.6	17.4
2010	가구(호)수	17,333.9	941.5	792.4	652.5	139.9
	비중	100	54.3	45.7	82.3	17.7
2012	가구(호)수	1,805.7	971.5	834.2	685.5	148.7
	비중	100	53.8	46.2	82.2	17.8
2014	가구(호)수	1,877.3	1006.2	871.0	700.1	170.9
	비중	100	53.6	46.4	80.4	19.6
2016	가구(호)수	1,911.1	1085.5	825.6	598.3	227.3
	비중	100	56.8	43.2	72.5	27.5
2017	가구(호)수	1,967.4	1135.2	832.2	587.8	244.4
	비중	100	57.7	42.3	70.6	29.4
2018	가구(호)수	1,997.9	1152.8	845.1	546.6	298.5
	비중	100	57.7	42.3	64.7	35.3
2019	가구(호)수	2,034.3	1179.9	854.4	549.9	304.5
	비중	100	58	42	64.4	35.6
2020	가구(호)수	2,092.7	1211.7	876.8	549.8	327.0
	비중	100	57.9	41.9	62.7	37.3

주 : 전체가구수는 일반가구를 기준으로 함.

자료: 국토교통부(각 년도), 주거실태조사, 국토교통통계누리, 임대주택통계(검색일 : 2022.9.1.) <https://stat.molit.go.kr/portal/search/searchList.do>

2020년의 경우 전체 임대규모는 876.8만호 중에서 549.8만호는 순수민간임대로 「주택임대차보호법」의 적용을 받고, 173.7만호는 「공공주택법」, 153.2만호는 「민특법」의 적용을 받는 임대주택이다. 비율로 보면 「주택임대차보호법」의 대상이 2/3인 62.7%에 달하고, 나머지는 「공공주택특별법」이 1/5, 「민특법」이 1/5 수준이다. 따라서 「주택임대차보호법」의 대상이 2/3에 달하는데 장기적으로 「민특법」 대상이 지속적으로 감소한다면 결과적으로는 80%는 「주택임대차보호법」으로 나머지는 「공공주택법」의 적용을 받는 추세가 될 것이다.

[표 4-15] 연도별 주체별 임대주택 재고 추이 (단위: 천 호,%)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공	1020	1038	1,125	1,177	1,257	1,358	1,441	1,570	1,660	1,737
비중	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
비중	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/portal/search/searchList.do>(검색일 : 2022.9.1.)

「민특법」상의 등록임대사업자를 보면 2020년 전체 등록임대사업자(37만 6천명) 중 62.5%(23만 5천명)의 1호의 임대주택만 가지고 있다. 이후에도 이 추세는 계속되고 있어, 2021년에는 전체 임대사업자(34만 6천명) 중 61.9%(21만 4천명), 2022년에는 전체 임대사업자(31만 5천명) 중 61%(19만 3천명)가 1주택을 등록했다. 결국 등록임대주택을 보유한 임대사업자의 2/3가 임대주택을 1호만을 가진 소위 '생계형 임대사업자'였다.<sup>25)</sup>

그런데 이러한 등록임대주택의 임대조건이 미등록 민간임대와 비교하면 상대적으로 임대료 수준이 저렴하고, 그 상승률도 낮은 것으로 나타났다. 유경준(2022)에 따르면 국토교통부가 제출한 시도별 등록임대주택의 전세 가격과 월간 KB 가격동향의 평균 전

25) 유경준(2022.8.1.), p.2

세 가격을 비교하여 가격변동을 살펴본 결과 등록임대가 일반임대주택에 비해 저렴한 임대료를 받고 있었다. 2022년 서울의 경우 민간등록임대 아파트의 평균 월세 보증금은 1억 1,200만원으로 일반 아파트 월세 보증금 2억 400만원보다 45%나 낮았고, 월세 민간등록임대 아파트는 월 87만원으로 30% 정도 낮았다(유경준, 2022, 2).

**[표 4-16] 보유임대주택수별 전체 임대사업자 현황**

보유임대 주택재고	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 비중	62.5%	61.9%	61.3%

자료: 유경준(2022.8.1.), 「등록임대주택과 일반주택의 임대료 차이 비교분석 보고서」, p.20

제도적으로 보면 등록임대사업자는 임대기간을 최대 10년까지 운영해야 하고, 이 기간 중에는 2년에 5% 임대료상한제가 적용된다. 이는 주택임대차3법에서 적용하는 2+2의 최대 4년에 비해 임차인에게 유리한 갱신조건이다. 결과적으로 계약갱신이나 임대료상승률 등에서 임대차3법보다는 「민특법」을 적용하여 임대사업자를 관리하는 것이 임차인에게 유용한 임대관리방안이 되는 것이다.

기존 법 개정이 된 것은 「민특법」 적용 시 주어지는 임대주택의 세제혜택이 지나치다는 점이였다. 이는 정책적으로 임대주택에 대한 활성화를 하고자 하는 의도에서 주어진 것이고, 정책적으로 변경이 가능한 영역이다. 임차인에게 저렴한 임대료로 장기간 양질의 임대주택을 제공할 수 있다면 그에 대한 대가로 세제혜택을 적절히 부여하는 것은 정당성을 가질 수 있다.

## 2 「민간임대주택특별법」의 변천과정과 그 배경

「민특법」과 「주택임대차보호법」은 사실상 대체되기 어려운 큰 차별성을 가지고 법이다. 「민특법」은 사업자법이기에 때문에 임대주택의 신고, 임대료 규제, 갱신계약 등이 엄격하게 관리되고, 벌칙도 징벌 조항이 강하게 작동하는 법이다. 이에 반해 민법의 특별법인 「주택임대차보호법」은 사적 개인 간 임대차계약을 전제로 주로 전세금을 포함한 보증금을 보호하는 데 초점이 맞추어진 법이었기 때문에 「민특법」과 같은 엄격한 징벌 조항을 가지고 있지 않다.

그럼에도 불구하고, 「민특법」이 자본이득을 보려는 투기적 성향의 임대사업자들이 지나친 조세 및 금융혜택을 본다는 관점에서 주택임대차3법으로 「민특법」을 대체하고자 입법이 시도된 것이다. 결과적으로 「민특법」에는 비아파트, 10년 장기임대주택만 남게 된 것이다.

「민특법」의 변천을 <표4-17>에서 보면, 「민특법」은 「임대사업자법」을 개정해서 2015년에 공공과 민간을 구분하여 「공공주택특별법」과 「민특법」의 2개 법으로 나뉘어졌다. 이에 따라 공공과 분리되어 민간영역의 임대사업자를 규제하기 위한 법으로 「민특법」이 제정되었다. 기간으로 4년과 8년의 단기와 장기가 도입되었고, 매입과 건설의 임대주택 단계별로 구분이 되었다. 장기에서는 공공성을 담보하는 준공공임대와 민간의 주도성을 강조하는 기업형임대, 일반장기임대의 3가지 유형이 구분되었다.

그런데 2017년 문재인정부가 들어서면서 정책 및 제도 변화가 있었다.

첫째는 공공임대가 부족한 상황에서 민간의 등록임대를 확대하는 정책의 필요성이 제기되었다. 민간임대의 등록비율이 낮아 이를 확대하기 위해 등록에 따른 부담을 최소화하고 세제혜택 등을 늘려 자발적 등록확대를 통해 임대시장의 안정성을 높이려고 했다(이강훈, 2022, 76~77).

그렇지만 이러한 등록확대정책으로 투기적 임대인들까지 혜택을 부여됨으로써 합법적으로 불로소득을 누리게 되고, 장기임대로 인한 주택공급부족까지 초래한다는 비판이 커졌다. 이에 따라 2018년 이후에는 점차 그 혜택을 줄이게 되었다.

둘째는 공공지원을 받는 기업형 임대사업이 규제가 없고, 지원혜택은 지나치다는 비

판에 따라 공공지원으로 제도가 개편하였다. 기업형의 경우는 민간임대주택리츠의 형태로 운영되면서 주택도시보증공사 출자나 용자, 각종 세제혜택을 추가로 받는 유형으로 입주자격이나 초기임대료에 대한 규제가 없었다. 이에 따라 공공성을 강화하기 위해 신규임대의 경우 시장임대료에 비해 낮게 임대료를 책정하도록 하였다. 더불어 그 대상에 대해서도 무주택자나 특별공급대상(청년, 신혼부부 등)으로 한정하는 입주자격 규제가 생겨났다. 장기일반의 경우는 기존의 8년 유형을 그대로 계승하면서도 각종 세제혜택을 대폭 축소하였다.

이러한 법 개정이나 정책방향의 선회에도 불구하고, 2020년에는 「민특법」이 사실상 대폭 축소되는 개정이 이루어졌다. 2020년 7·10대책에 따라 4년 단기 임대주택과 8년 아파트 장기일반민간임대주택(매입) 제도를 폐지한 것이다. 4년 단기임대폐지는 계약갱신청구권의 2년 연장에 따라 4년간 임대료 규제가 가능하다는 점에서 굳이 별도의 혜택을 줄 필요가 없기 때문이다. 8년 장기매입임대아파트는 다주택자가 아파트를 매입해서 투기적 목적으로 등록한 것으로 보고 임대주택에서 매입임대아파트를 등록 말소시키는 입법을 한 것이다. 8년의 임대의무기간도 10년으로 늘리면서 결국 비아파트임대주택이나, 건설형 장기임대아파트만 「민특법」의 대상으로 남게 되었다.

**[표 4-17] 「민간임대주택에관한특별법」의 연혁**

구분		제정 및 개정		
		'15.12	'18.7	'20.8 ~
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(2022.4.19.), 민간등록임대, 뉴스테이 임대차 안정 방안될 수 있다, 국회, 세입자주거안정을 위한 정책방안 모색토론회, p.76

주택임대사업자의 세제혜택을 보면 취득세의 경우 면제가 가능하고, 재산세의 경우도 50~100% 감면이 가능하다. 임대소득세의 경우는 임대주택이 1호 이상일 경우 임대소득세 30% 감면이 되고 장기일반민간임대주택은 75% 감면이 가능하다. 양도소득세의 경우는 2년 이상 거주한 거주주택을 양도할 때 임대사업자의 등록주택은 비과세가 가능하며, 다만 조정대상지역 양도소득세 비과세 거주요건을 배제하고 있다. 양도소득세는 장기보유특별공제도 50~70% 감면이 가능하다. 또한 종합부동산 공시가격 9억원 이하이면 비과세되며, 양도소득세 과세특례 등으로 중과에서 제외된다.

한국도시연구소(2021)는 서울의 강남, 마포, 용산, 노원 등의 주요 4개 아파트 단지를 대상으로 분석한 결과를 강남, 용산, 마포 등에서는 전체 아파트 중 임대주택등록현황 비율이 5~7%수준이었고, 노원구의 경우는 21.9%였다. 전체적으로 보면 임대주택 중 미등록 비중이 훨씬 높았다. 그나마 등록한 임대주택의 취득시점과 임대등록시점 간 격차를 보면 10년 이상인 경우가 42.3%. 6~10년이 11.9%, 3-5년이 10.3%, 1~3년이 18.2%에 달해 세제혜택을 누리기 위해 최근에 등록한 경우가 많았다.<sup>26)</sup>

취득경로를 보면 매매가 77.7%, 소유권보존(분양 후 최초등록)이 17.2%인 것에 비해 증여상속은 4.4%에 불과했다. 소유주들이 같은 단지에 소유한 주택수를 보면 1주택자가 94.6%에 달하고, 2주택 이상은 5.4%이었다. 임대임대기간 중 매각이 이루어진 경우는 전체 등록임대주택의 5.2%에 불과하지만, 평균 매매차액은 7억 9천만 원에 달했다(한국도시연구소, 2021, 42~52). 이 연구에서는 등록임대아파트는 대부분이 1주택자이고, 임대소득보다는 매매차익을 기대하고 등록한 경우가 많은 것으로 판단하였다. 그만큼 등록임대아파트의 투기성이 높다는 것이다.

그렇지만 임대아파트가 자본이득 위주의 투자를 위한 수단이라는 점만으로 「민특법」상의 적용대상에서 제외해야 하는지는 논란의 여지가 있다. 왜냐하면 등록임대사업자는 「민특법」상 규제로 비등록임대사업자보다 임대 규제 면에서는 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 조세혜택 등은 부분적으로 축소하는 것

26) 다만 2018년 9·13대책 이후 조정대상지역의 신규취득 주택에 대한 양도소득세 중과와 종합부동산세 혜택이 감소하면서 등록이 줄어들었다. 한국도시연구소(2021), p.39~41

이 더 바람직할 수 있다.

[표 4-18] 주택임대사업자의 의무와 혜택(2022)

내용		적용대상
의무	임대의무기간 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 다가구 주택 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 임대시 장특 50%, 10년 이상 임대시 장특 70%
	임대사업자 거주주택 양도소득세 비과세	• 2년 이상 전 세대원이 거주한 거주주택양도시 장기임대주택으로 등록된 주택은 비과세 주택수 계산시 제외
	양도소득세 비과세 거주요건 배제	• 의무임대기간 임대 시 조정대상지역 양도소득세 비과세 거주요건 배제
	종합부동산세 과세표준 합산배제	• 공시가격 9억 원 이하, 전용면적이 149㎡이하 일 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>(검색일 : 2022.9.1)

### 3 주거체제관점에서 본 임대주택시장 제도 개선방안

우리나라의 임대주택시장은 3원적 관리체계 하에 형성되었다. 「공공임대주택특별법」으로 관리하는 공공임대주택, 민간이지만 관청에 등록하여 「민특법」으로 관리하는 등록임대주택, 마지막으로 이 두 가지에 해당되지 않고 「주택임대차보호법」하의 사적 계약에 기초한 비제도권 개인임대주택이 있다. 이 중 주거복지정책 차원에서 공공이 책임지는 유형은 공공임대주택이고, 민간의 경우는 임대사업자의 등록임대와 개인임대인의 비등록임대로 나눌 수 있다. 이 중 가장 문제가 되는 것은 비제도권 민간임대주택의 관리 방식으로 2020년에 전체 민간임대주택 2/3수준에 달한다.

2020년 임대차 3법과 「민특법」의 개정은 민간임대의 과도한 세제혜택을 줄이기 위해 등록임대보다는 비등록임대에 적용하는 임대차3법 도입이 핵심이었다. 즉 비등록임대주택에 대해 임대주택의 의무신고제, 1회의 계약갱신청구권, 임대료상한제를 도입한 것으로 「민특법」보다는 임대차3법에 의해 민간임대를 관리하고자 한 것이다.

그런데 이러한 법 개정은 전체 우리나라 민간임대시장에 대한 충분한 고려 없이 이루어진 것이다. 「민법」의 특별법인 「주택임대차보호법」으로 계약갱신청구권의 1회 적용과 임대인 거부권의 인정 등으로 인해 입법 취지와 달리 임차인의 주거권이 충분히 보장되지 못했다. 임대료상한제 역시 제대로 작동하지 않으면서 오히려 임대료 프리미엄을 증가시키는 폐해를 낳고 있다. 신고제는 2법의 시행 이후 2022년 6월부터 실질적으로 작동해기 때문에 임대차 2법도 이전에는 제대로 작동하지 못하는 결과를 초래하였다.

그렇기 때문에 2020년의 법 개정에 대한 비판이 집중된 것이 신고제가 나중에 작동하는 입법 순서상의 문제를 지적하는 경우가 많다. 이강훈(2022)은 임대신고제를 의무화하고, 기존 등록제도는 유지하면서 이를 기초로 임대차3법과 조세제도를 운영했어야 한다고 비판하고 있다(이강훈, 2022, 76~77).

동시에 임대주택관련세제에 대해서도 여전히 과도한 혜택을 부여한다는 지적이 있다. 한국도시연구소(2021)는 「민특법」 개정이 임대사업자에게 주어지는 지나친 세제혜택을 줄이기 위한 것이며, 신고제가 도입되면 굳이 「민특법」에 있는 나머지 세제혜택도 부



여할 필요가 없다고 주장한다. 즉, 양도소득세 장기보유특별공제율 50% 감면 혜택이 존치될 필요가 없다는 것이다.<sup>27)</sup> 이강훈(2022)도 비슷한 주장을 하고 있는데, 양도소득세 장기보유특별공제에서 나아가 종합부동산세 합산배제나 건설형에 대한 양도소득세감면도 철회할 것을 주장하고 있다.

그런데 이러한 세제혜택의 감면 문제는 등록임대가 갖는 임대조건과 연관해서 판단되어야 한다. 10년 이상 의무 임대하는 상황에서 등록임대인이 제공하는 임대조건이 민간임대보다 불리한지, 이러한 임대주택제도 운영의 필요성이 얼마나 있는지 등 제반 여건을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

최근 정부가 주택임대차3법과 관련해서 대안적 방식으로 상생임대인제도를 확대, 도입하였다. 상생임대인제도는 2022년 6.21대책에서 예고되어 8월 2일부터 시행되었다. 이 제도는 문재인정부시절 도입된 ‘착한 임대인’에게 세금 인센티브를 주는 제도를 개편한 것이다. 즉, 임대료를 과하게 올리지 않는 착한 임대인에게 양도소득세 감면혜택을 부여하는 것이다. 원래는 임대 개시 시점에 1가구1주택자로 공시가격 9억원 이하면 혜택을 주던 것을 1주택자 전환계획을 가지고 있다면 인정해주고, 공시가격 9억원이 넘어도 인정하는 것으로 변경되었다. 또한 양도세 비과세와 장기보유특별공제에 부과되었던 2년 거주요건도 면제하는 것으로 변경되었다.<sup>28)</sup>

임대사업자가 아닌 일반 개인임대인에게 이러한 세금혜택으로 인센티브를 제시하는 것은 「민특법」의 축소에 따라 임대사업자가 줄어드는 것을 막기 위한 대안으로 고려된 것이다. 이처럼 우리나라에서 임대사업자와 달리 개인임대인의 임대차계약은 다주택자로서의 세금중과 하에서 임대관리를 받고 있기 때문에 이러한 인센티브가 대안으로 제시된 것이다.

우리나라의 개인임대인에게 부과되는 임대소득과세는 매우 독특한 체계를 가지고 있다. 과세요건이 주택수로 좌우되며, 월세와 전세의 선택에 따라 세금부과도 차이가 발생하고 있다.(〈표4-19〉 참조) 1~3주택자 중 비과세요건에 부합되면 세금을 부담하지 않는다. 1주택의 경우는 전세거나 월세인 경우는 공시가격 9억원 이하일 때만 과세를

27) 한국도시연구소(2021), p.53. 그렇지만 양도소득세 장기보유특별공제율 50% 감면 혜택이 이 법에 남아있는 것은 여전히 과도한 세제혜택이라고 지적하고 있다.

28) 매일경제, 전세값 5%만 올린 ‘상생임대인’... “양도세 10분의1로 줄었네”, 2022.8.14. <https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2022/08/717808/>(검색일 : 2022.9.1.)

하고 있다. 2주택의 경우는 전세일 때 비과세이고, 3주택인 경우는 전세로 보증금이 3억 원 이하면 비과세하게 된다. 이처럼 전세를 우대하는 과세체계가기 때문에 1~3주택자인 임대인들은 자본이득을 추구하는 경우는 전세위주로 임대를 하고 비과세를 선택하는 경우가 많다. 이에 따라 아파트의 경우는 1주택인 경우는 전세나 또는 부분월세로 하고, 2주택의 경우 전세로 임대를 하고 대신 임대소득세를 내지 않는 선택을 하는 경우가 많다.

**[표 4-19] 주택임대소득과세요건 및 과세방법**

과세요건(주택 수 기준)			과세방법(수입금액 기준)	
주택수	월세	보증금	수입금액	과세방법
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

주1) 보유주택 수는 부부 합산하여 계산

주2) 기준시가 9억 원 초과주택 및 국외소재 주택의 임대소득은 1주택자도 과세

주3) 소형주택(주거전용면적 40㎡ 이하이면서 기준시가 2억 원 이하)은 간주임대로 과세대상 주택에서 제외

우리나라 임대주택의 3원 관리방식이 2022년부터는 전월세신고제에 의해 등록민간임대와 비등록민간임대의 간극이 좁아진 것은 사실이다. 비등록민간임대가 전체의 2/3를 차지하고 있지만, 신고제의 도입에 따라 등록제와 유사한 효과를 향후 발휘할 수 있다. 다만 계약갱신청권이나 전월세상한제가 충분히 그 효과를 발휘할지는 여전히 불명확한 상황이다.

이러한 체계에서 문제가 되는 것은 제도권 임대주택의 관리가 매우 어렵고, 사적 계약의 원리가 더 크게 작동하기 때문에 복지적 성격의 임대주택정책을 펴기에는 큰 한계

를 가지고 있다. 이러한 문제점을 고려할 때 공공과 민간의 중간적 형태의 제3섹터 방식의 임대주택공급을 향후 적극적으로 고려할 필요가 있다.

그런데 이러한 새로운 접근법을 활용하고자 하면, 공공과 민간의 중간 형태인 제3섹터의 개념과 이를 실현할 수 있는 수단이 문제가 된다. 현재까지 임대주택분야에 이러한 관점의 제도가 없지는 않았으나 실질적인 공급효과가 매우 미미했다. 대표적으로 사회임대주택 또는 사회주택이라는 명칭으로 중앙정부나 지방정부가 제공한 제3섹터방식 즉 사회적기업이나 사회적협동조합이 주체가 되는 공급방식이 있었다. 그런데 대부분 소규모 공급에 그치거나 한시적인 운영으로 장기임대의 저렴한주택(affordable housing)으로 충분히 공급되지 못했다.

기존 「민특법」 상의 사회임대주택 내지는 서울시 조례로 공급된 사회주택의 경우 공급주체, 재원조달, 자본회수 및 재투자, 택지공급, 임대료수준, 거주기간, 운영기간, 금융 및 조세지원 등 모든 면에서 충분한 공급을 하기에는 어려움이 많다(이상영외(2020),p.279).

〈표4-20〉에서 보듯이 이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선 공급주체로서의 사회적경제 영역으로 한정하지 않고, 일반기업까지 그 참여범위를 확대할 필요가 있다. 또한 참여자간의 네트워킹을 강화해야하고, 재원조달 면에서 사회적기업이나 협동조합이라는 사업주체로 인해 외부자금 조달이 어렵고, 기금활용이 어려운 점을 해소해 주어야 한다.

재무적인 측면에서 초기 비용을 분양대금으로 상환하는 일반 영리부문의 분양주택사업과 달리 지속가능하도록 장치를 마련할 필요가 있다. 장기간 저렴한 임대료를 받는 현금흐름구조에서 대출금을 상환해야 하는 구조적 제약 속에 있는 사회주택 사업의 특징을 올바르게 이해하고, 일정한 공급규모를 갖출 때 까지는 공공이 보증하거나 직접 시행한 대출금을 상환하기 보다는 사회주택에 재투자하는 조건으로 자기자본을 먼저 회수할 수 있도록 하는 방법도 강구해야한다. 이때 모럴헤저드를 방지하기 위해서 회수한 자기자본은 공동의 계좌에 관리하는 방안도 고려할 수 있다. 택지공급에 있어서도 이러한 제3섹터방식의 토지활용이 가능하도록 저렴한 토지임대부임대주택 택지를 공급해줄 필요가 있다.

임대료의 수준에 있어서도 임대품질을 유지·가능하도록 연동형 표준임대료체계를 도

입하고, 다양한 거주기간을 인정하고 장기거주도 가능하도록 허용해야 한다. 운영기간을 현재는 단기에서 초장기까지 무차별하게 허용하고 있으나, 재정운영이 가능하도록 최소 30년 이상 운영을 목표로 지원을 해주어야 한다. 금융 및 조세지원도 이를 위한 특별법을 제정해서 체계적으로 지원할 필요가 있다.

이러한 제3섹터방식은 특히 보수주의 주거체제나 사민주의 주거체제 국가에서는 국가를 대신해서 사회적 협동조합이나, 사회적 기업 등 소위 '사회적임대인'(social landlord)들에 의해 이루어진다. 이와 같은 체제가 확립되기까지는 사민주의 주거체제와 같이 길게는 100년 이상 사회적 합의에 의해 이루어진 것이다. 그렇지 않더라도 보수주의 주거체제이건 자유주의 주거체제이건 제3섹터에 의한 저렴한 임대주택의 공급은 수십 년의 기간 동안 정부와 민간의 공동 노력에 의해 그 주체를 육성하고 지원하는 정책 하에 확립되었다. 이러한 측면에서 우리나라의 임대주택공급 체계도 새롭게 확립해서 장기적으로 임대주택공급체계를 재구축하는 전략이 필요하다.

[표 4-20] 기존 사회임대주택의 문제점과 제3섹터 대안

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

자료 : 이상영외(2020),p.279에서 수정 인용





## 제5장

### 한국 주거체제 전개방향과 주거안정을 위한 주요 과제

---

제1절 한국 주거체제의 주요 변수

제2절 한국 주거체제의 전개방향과 주요 과제





## 제 1 절

# 한국 주거체제의 주요 변수

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 주거체제를 이루는 공급구조와 점유구조의 결합 구조는 연계고리의 작동방식이 체제의 성격을 강하게 규정하고 있다. 한국 주거체제의 주요 변수는 경제적인 면에서는 1) 시세차익이 발생할 수 있는 시장가격의 흐름 및 차익에 대한 조세제도의 성격 변화를 지목할 수 있다. 국토도시의 공간구조적 차원에서는 2) 개발가능지 및 상향조정할 수 있는 용적률의 여지가 주요 변수가 된다. 이 두 가지 조건의 이면에 있는 인구와 산업적 측면, 국토전체 차원의 측면 역시 주요 변수다. 또한 과학기술의 측면도 무시할 수 없다. [표 5-1]은 이를 정리한 것이다. 각각의 내용에 대해서 이하에서 공급측면과 점유측면으로 나누어 살펴본다.

[표 5-1] 한국 주거체제의 주요 변수

분야	항목	주거체제와의 관계
1.주택시장	주택가격 추이	시세차익 의존형 금융구조의 바탕
2.도시화 수용능력	개발(신규, 정비) 가능지	아파트 단지화 및 용적률 상승을 통한 공급체제 유지의 바탕
3.인구	인구 및 가구 구성의 변화	주택의 각각의 유형의 원활한 배분 가능성을 좌우하며, 새로운 주거서비스 수요에 따른 선호 주택 변화의 바탕
4.노동	노동의 유연성 및 관련 산업구조	대출을 통한 자가부문 진입의 매개고리의 바탕이자 거주 의 정주성의 변화에 따른 수요의 공간적 분포와 인구 및 가구 변화의 바탕
5.국토	지속적인 도시화의 여력	기존 도심의 흡입요인 및 지역에서의 압출요인의 유지와 변화는 위의 2.도시화와 3인구변화 이면의 조건
6.기타	과학기술, 기후변화, 정치체제 등 기타 내외부 요인	추후 탐색 필요

## 1 공급측면

대한민국의 공급방식은 신도시로 대표되는 신규 택지 공급 개발방식과 기존의 노후한 주택 및 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. 공공 주도 개발과 민간 주도 개발 사이에 민간과 공공이 함께 법인을 설립해 정부의 권한으로 토지수용을 원활히 하면서도 민간자본과 시행 역량을 적극 활용하며, 분양가상한제 등을 피해 개발이익을 극대화하는 민관합동개발 방식도 존재한다.

「택지개발촉진법」에 의거한 정부의 토지수용권을 발동하여 토지를 전면 매수하고 택지를 조성하여 주택을 공급하는 신도시 건설 방식은 앞으로도 지속가능할 것이라 기대하기 힘들다. 신도시 건설이 원활히 이루어지기 위한 몇 가지 조건이 있다. 첫 번째로 주택공급의 근거가 되는 인구 및 가구의 증가이다. 1990년 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시가 건설되던 당시에는 대한민국의 인구는 연간 40만 명 이상 증가하고 수도권으로 연간 10-30만명 가량의 이 인구가 꾸준히 유입되었다. 동탄, 판교, 검단, 양주 등 2기 신도시 계획이 발표되었던 2000년대에도 대한민국 인구는 연간 28만여명 가량 증가하는 상황이었다. 하지만 통계청 장래인구추계(중위추계 기준)에 따르면 2020년부터 감소하기 시작한 대한민국 인구는 2050년까지 연간 15만명 가량 계속해서 감소할 것으로 전망하고 있다. 인구는 감소하더라도 수도권의 가구수는 증가하지만 가구수 증가의 대부분은 1인가구이다 보니 굳이 신도시를 건설하면서까지 가구수 증가에 대응할 필요는 떨어진다.

뿐만 아니라 이미 3기 신도시까지 계획이 확정되면서 수도권에서는 100만평 이상의 대규모 토지를 수용할만한 땅이 부족한 상황이다. 공공 주도의 주택공급이 원활히 되기 위해서는 공공의 투명성과 신뢰에 기초한 공신력이 가장 중요한데 지난 LH 사태는 공공개발을 주도할 공기업의 공신력에 치명상을 입히고 말았다.

기존의 노후한 주택과 지역을 중심으로 한 민간 중심의 재개발/재건축과 같은 정비사업 역시 향후 지속가능한 주택공급이 가능할지에 대해 몇 가지 변수가 존재한다. 1990

년대에 개발된 1기 신도시부터는 아파트 중심으로 공급하였고 현재 준공 후 30여년이 넘어가면서 재건축이 필요한 주택들이 일시에 수십만호 이상 늘어나고 있다. 1기 신도시 시점에 건설된 아파트 재건축의 가장 큰 난관은 용적률 문제이다.

지금까지 재건축이 원활하게 진행될 수 있었던 이유는 재건축 대상 아파트들이 주로 1기신도시 건설 시점인 1990년대 이전에 지어진 아파트들로 대부분 용적률이 200%에 훨씬 미치지 못하는 아파트들이었기 때문이다. 새로 지어지는 아파트에 허용되는 250-300% 용적률과 기존 재건축 아파트의 용적률 차이가 클수록 일반분양물량이 많아져 재건축조합원의 개인부담이 거의 없이 새 아파트를 얻을 수 있다. 지금까지 재건축이 활성화될 수 있었던 이유는 오래된 아파트들의 용적률이 낮았기 때문인데, 1기 신도시 이후의 아파트들은 대부분 용적률이 200% 전후로 신축 아파트의 허용 용적률과의 차이가 크지 않아 재건축 조합원들의 자기부담이 높아진 상황이다. 용적률의 대폭적인 상향없이 재건축이 쉽지 않지만, 용적률의 상향은 도시 혼잡 및 인프라 추가공급과 맞물려 있을뿐 아니라, 향후 인구감소로 인한 공가 발생 가능성까지 염두에 두어야 하는 문제가 있다.

현재의 재건축/재개발 구조는 통상 10년 이상 걸리며 일반분양물량으로 공사비의 상당액을 충당하기에 부동산경기에 많은 영향을 받는다. '단군 이래 최대 재건축' 사업으로 불리던 둔촌주공 재건축 사업의 공사 중단 사례처럼 부동산경기가 나빠지거나 공사비용이 높아지는 문제도 시공사와 조합 간의 갈등 가능성을 높여 재건축/재개발 사업의 리스크를 높이는 요인이 된다.

정부의 토지수용, 행정비용 절약 및 개발절차 단축이라는 이점과 민간 자본 및 시행역량이 결합한 민관합동개발을 통한 주택 공급 역시 향후 지속가능성을 담보하기가 쉽지 않은 상황이다. 대장동 민관합동개발 사례에서 보듯이 토지의 용도변경으로 인한 개발이익의 상당 부분이 민간으로 귀속되는 개발사업 구조는 국민적 공감대를 얻기 어렵다. 대장동 민관합동개발 이슈 이후로 정부는 도시개발사업의 공공성을 강화한다는 명목으로 민관합동개발에서 민간사업자의 이익을 제한하는 방향으로 제도를 강화하였다. 민관합동사업 방식의 주택 공급은 주로 자본과 시행역량이 부족한 기초지자체에서 많이 사용하는 방식인데 지자체 공무원과 민간사업자와의 결탁 등 불투명한 개발과정 등 여러 문제가 발생하면서 민관합동개발 방식의 주택 공급 여부도 전망이 불투명한 상황

에 처해있다.

## 2 점유형태와 임대차 시장 측면

한국 주거체제의 기본 작동 원리는 1) 주택 시장 측면에서는 시세차익이 발생할 수 있는 시장가격의 흐름 및 차익에 대한 조세제도의 성격변화를 지목하였다. 2) 국토도시의 공간구조적 차원에서는 개발가능지 및 상향조정할 수 있는 용적률의 여지, 즉 도시의 수용 능력이 주요가 주요 변수가 된다.

그러나 앞의 두 가지 조건이 만족되더라도 수요가 지속적으로 받쳐주지 않거나, 구매력이 부족하면 기존의 아파트(단지)와 자가 및 전세를 통해 유지되던 주거체제의 작동 방식이 유지되기 어렵다. 이를 풀이하면 기존의 핵가족 중심 수요집단을 대상으로 했던 공급 방식을 지탱할 수 있는지, 아니면 기존 공급방식에 변화를 촉발할 만큼 3) 인구 및 가구 구조가 어떻게 변할지가 주요 변수라 할 수 있다. 이는 1인가구가 많아질지(가구원수), 주 수입원과 이의 사용이 어떻게 될지(가계의 재무구조 - 이는 산업구조와 관련), 청년 1인가구와 고령 1인가구의 필요 주거서비스가 달라지는 것에 따라 주택에 대한 인식과 기대 및 선호가 달라지는 점(생애주기상의 주택의 위상과 생애주기별 관련 서비스 수요) 등을 가늠할 수 있는 인구사회학적 변수들이다.

또한 인구의 자연적 증가 추세는 당분간 급격한 변화가 어려운 상황에서, 사회적 이동에 따른 인구변동의 양상이 어떻게 나타날지는 4) 지속적인 도시화의 여력의 여부로 가늠할 수 있다. 이는 기존에 인구가 집중된 도시가 더 이상 인구를 받아들일 수 있는지와 함께(흡입요인), 이들에게 인구를 보낼 지역 혹은 국외 지역에서 인구가 떠날 것인 지(압출요인), 혹은 더 나아가 지역에 더 이상 인구가 남아있을지에 대해 인구 및 산업이 어떻게 공간적으로 분포하는지에 대한 국토도시계획적 관점에서의 변수들이다.

마지막으로 산업구조와 노동시장의 특성도 주요 변수다. 기존의 자가소유를 위한 금융지원 방식은 크게 두 가지 기준에 따라 규정되었다. 담보물의 가치를 중심으로 판단하는 담보대출(LTV)과 차주의 신용과 상환여력을 중심으로 판단하는 상환능력대비 부채비율(DTI, DSR 등)은 자가부문의 대출의 기준이고, 임대인의 소유물의 안정성(근저

당 설정 여부 및 채무 비율 등)은 전세자금 대출의 기준이었다. 이는 모두 '지속적인 가격상승'을 전제로 하거나 (LTV, 전세자금 대출), 차주의 안정적 노동시장에서의 지위를 통해 상환능력을 인정받아야(DTI, DSR 등) 작동가능한 기준이다. 그런데 노동시장이 유연화되고 노동이 불안정해지면 거시경제상의 효과성 논의와는 별도로 주택부문의 기존 작동방식이 작동하기 어려워진다. 예컨대 지속적으로 증가하고 있는 플랫폼 노동자들의 경우에는 LTV를 완화해도 DTI나 DSR 기준 때문에 대출을 받기 어려워진다. 한편 금리의 변동과 도시화의 포화로 전세가 월세 또는 반전세화 되는 경향이 지속되는 것도 이와 맞물린다. 이는 전세 보증금을 통해 유지되던 금융의 매개고리가 더 이상 작동하기 어려워짐을 시사한다. 또한 노동시간의 변화나 재택근무의 활성화 등은 거주 측면에서 정주성에도 영향을 미치며 주거수요의 공간적 분포와 건축유형에도 영향을 미친다. 따라서 산업구조 및 이와 관련된 노동시장의 상황 역시 주거체제의 주요 변수다.

기타 이외에도 과학기술의 변화나 기후위기, 정치체제의 변화 등도 변수로 작동한다. 엘리베이터의 등장으로 고층화가 가능해진 것처럼, 스마트 모빌리티나 대중교통의 상용화는 도시와 주거체제의 근간을 장기적 관점에서 바꾸는 단초가 될 수 있으며, 기후위기 대응을 위한 녹색건축 정책의 활성화는 물론 재난에 대비하는 주택과 도시계획 측면의 중요성이 부상하는 것도 현재의 주거체제가 새로운 패러다임으로 바뀌게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 선거제도나 정치체제의 변화 역시 주거체제와의 상관관계를 보이고 있다. 단일모델에 해당하는 국가들은 대체로 비례대표제와 내각책임제의 정체로 운영되고 있다. 하지만 이 분야에 대한 이론적 실증적 측면을 분석한 연구는 많지 않으며, 정책의 차원에서 결정하거나 조율할 수 있는 변수가 아닌 헌정체제의 변화에 가깝사안이기, 기술적인 분야와 함께 정치적 영역은 본 연구의 범위 밖으로 둔다.

## 1 주거안정을 이룩할 한국 주거체제의 성격 설정

이 절에서는 현실에서의 가능성과 별개로 이상적인 상황을 가정하여 ‘바람직한’ 상황을 먼저 설정한다. 주거안정을 상대적으로 잘 구현한 외국 사례의 개별 정책을 직수입하는 것이 아니라, 주거안정을 달성하였을 때의 상황을 설정하고, 한국 주거체제의 성격이 이를 실현할 수 있도록 하기 위해 현재의 구성요소와 결합구조를 어떤 방향으로 바꿔나가야 할지를 가늠하기 위해서이다.

일차적인 분석에 따르면 ‘단일모델’에 해당하는 주거체제의 특징은 수직적·수평적 형평성이 구현된 임대부문과, 적정 시점에서 지원을 받을 수 있는 자가부문으로 구성되었다. 임대부문의 주거안정이 구현되면 자가부문 진입을 위한 지원으로 대출규제를 완화해도 임대와 자가 사이의 단절이 한국의 경우처럼 크지 않았고, 임대부문 내에서도 공공영역과 민간의 비영리영역 및 사적 영역 사이의 격차가 크지 않았다.

이를 한국적인 맥락에서 재구성한다면 전세, 월세, 자가 사이의 격차가 크지 않고, 임대부문 내에서도 공공주택, 사회주택, 민간임대주택 사이의 정책적 지원이나 거주 여건에 큰 차이나 차별이 없어야 한다는 논리로 정리할 수 있다. 한편 반드시 외국사례로부터 도출해내지 않더라도, 국민 개개인들의 자유로운 주거형태와 점유형태에 대한 선택과 접근권으로서의 주거선택권 보장은 공공정책이 추구할 가치로서 충분하다.

한편 인구밀도가 높은 국토 환경여건에서 택지와 개발관련 제도의 운영과 계획의 승인권한 등을 가진 공공은 보다 민주적인 정책 거버넌스 구조를 담보하는 것과 별도로, 중장기적 시각에서 꾸준한 공급의 기반을 갖출 필요가 있다. 그래야 필요에 따른 인구이동을 뒷받침할 수 있다. 주거안정은 한 장소에서 오래 머무를 권리 뿐만 아니라 이주의 사유가 발생했을 때 쉽게 이주할 수 있어야 하는 ‘이주권’의 차원에서도 접근할 필요가 있기 때문이다. 즉 임대차부문과 자가부문의 계속 거주권이나 이주권 보장, 국토 균

형발전을 통한 지역발전 및 수도권 집중 완화, 효율적인 공간구조와 국토교통체계 등이 주거안정을 이룩할 한국 주거체제의 성격이라고 할 수 있다.

이를 앞서의 변수에 따라 정리하면, 먼저 주택 시장 측면에서는 시세차익 의존형 금융구조를 탈피하고 장기저리의 상환조건을 가진 재원을 투입하여, 수요자나 수요자에게 대출해주는 은행이 '물가상승률 이상의 지속적 주택가격 상승'에 이해가 일치하는 동맹에서 벗어나서 꾸준한 소득을 활용한 장기 상환구조에 옮겨오도록 해야 한다.

도시화의 수용능력 차원에서 보면 지속적인 인구유입에 기대지 않는 도시, 또는 적정 밀도의 시가지가 유지되는 시스템에서도 작동할 수 있도록 주거체제의 구성요소를 개선해야 한다. 그렇다면 지속적인 용적률 상승에 기대는 정비사업의 구조를 바꾸고, 적정밀도가 구체적으로 어떤 수준이며 이를 유지하기 위한 토지이용계획, 교통계획, 일자리 및 문화 시설의 유지관리에 대한 대안이 필요하다. 그리고 이는 국토 공간 전반의 차원에서 함께 고민할 분야다.

인구 측면의 바람직한 상황은 사전적으로 설정하기는 쉽지 않다. 단순히 연금이나 재정부담이나 기타 정책적 사항을 위해서 인구구조를 사전적으로 설정하는 것은 개인의 행복추구권이나 선택권을 거시적으로 관리하겠다는 비판의 차원도 있지만 무엇보다 실현가능성의 측면에서 다루기 어려운 문제다. 다만 결혼이나 출산과 양육 및 이웃과의 교류에 대한 선호를 실현하고 싶지만 제약조건에 따라 실현하지 못하는 인구집단의 경우 공공이 제약요인을 파악하고 공공정책 차원에서 해결방법을 추구할 필요는 있다. 즉 이 문제는 개인의 행복추구권과 가족이나 공동체의 바람직한 자율적인 역할을 우선순위에 두되, 공공분야에서 최대한 마땅한 역할을 하도록 준비하는 차원에서 접근해야 한다.

노동과 산업분야 역시 주거체제론에서 먼저 바람직한 방향을 제시하긴 어렵다. 주거체제에서 이 분야는 조절할 수 있는 종속변수라기보다는 외부 요인에 더 좌우되는 독립변수에 가깝다. 당분간은 기존의 구조, 즉 안정적인 소득기반에 따른 대출을 통해 목돈을 마련하여 주택시장에 참여하는 노동의 형태는 비중이 크게 늘지 않을 것으로 보인다. 오히려 불안정 노동이 확대되고 시세차익 동맹에 동참한 전세 임차인과 대출을 통한 자가소유를 실현한 한계차주의 경우 주거불안정에도 더욱 시달릴 것이 2022년 이후 당면한 경기변동에서 감지되고 있다. 이에 대한 대책 및 기존의 월세 집단과 주거취약

계층에 대한 대책의 위중함과 시급성이 더욱 커질 것이라 예측하고 최대한 탄력적으로 대비할 수 있는 여건을 갖추어야 한다.

국토 전체 차원에서는 지방균형발전이라는 지향을 바람직한 상황으로 설정할 수 있다. 기존도시의 적정밀도 유지의 배경이 되고, 자원과 에너지 순환의 비용과 편익의 부담 측면에서 지역간 갈등의 소지를 줄여 지속가능성을 도모할 수 있는 분야다. 주거안정 뿐만 아니라 기후위기 대응과 정치사회적, 환경적, 경제적 지속가능성의 제 분야에서 바람직한 상황 설정이지만, 분산의 비효율이 증가하지 않는 ‘스마트’한 다핵공간구조를 구축하는 것은 기존의 산업배치와 기반시설들이 자리잡은 상황에서 쉽지 않은 문제다.

**[표 5-2] 한국 주거체제 주요 변수의 바람직한 전개 방향과 영향**

분야		바람직한 상황	주거체제에 미치는 영향 또는 적용 방향
1차 배경	주택시장	주택가격 안정	시세차익 의존형 금융구조의 탈피 필요
	도시화 수용능력	적정 밀도 시가지 및 기반시설 유지관리, 기후위기 대응 등	대안적 정비사업 구조 발굴, 도시밀도의 적정 수준 제시 및 유지관리 방안 마련, 방재 시설의 확충 및 대비 원칙 등 수립 등 요청
	인구	개인의 행복을 실현하고 가족이나 공동체가 자율성을 가지는 인구 및 가구 구성	변화하는 인구·가구·공동체·지역사회의 선호를 뒷받침하고 자율적 활동을 지원하는 주택, 마을과 도시기반 필요성 대두. 이를 위한 주거체제의 구성요소들의 재구성과 재배치 필요
2차 배경	노동	노동의 유연성 및 관련 산업구조	주거체제에 영향을 미치는 외부 변수: 탄력적 대응 기반 구축
	국토	지역 균형발전과 적정 권역별 자립적 에너지와 자원순환체계	수도권 집중 및 지역 갈등 소지 완화, 분산의 비효율 최소화 필요
	기타	과학기술, 기후변화, 정치체제, 기타 내외부 요인	추후 탐색 필요



## 2 주거안정을 위한 과제 - 공급측면

앞서 분석한 한국 주거체제의 성격과 바람직한 전개방향 분석에 따라 공급부문의 과제의 방향을 제시한다. 세부적인 과제의 구체적인 실현 방안은 별도의 독립된 연구가 필요할 것이다. 먼저 인구 측면에서는 1인가구의 증가와 고령화 등에 대응하는 수요 대응 전략이 필요하다. 국가주도 시기 핵가족과 1인 생계부양자 중심의 수요는 개발동맹이 부상하던 시기 가구 분화와 맞벌이 부부로 구성된 수요로 바뀌었고, 향후에는 이런 형태의 가구와 함께 한편에서 1인가구가 지속적으로 증가할 것이다. 1인가구의 증가추세는 조금 더 진행된 후 정체될 것으로 예상되지만, 주택공급계획은 아직 개발동맹의 시기 혹은 심지어 국가주도 시기의 공급계획에 머물러 있는 측면도 있다. 시장의 변화에 민감한 사적 주체와 함께 비영리 민간주체가 계획 거버넌스 및 공급에 참여하고 이들의 창의성이 공공성의 틀 안에서 발휘될 수 있도록 해야한다.

토지의 측면은 앞으로 정비사업 중심의 대안 마련이 필요하다. 3기 신도시 이후 대규모 신규 택지개발사업은 가용지도 마땅치 않을뿐더러 이를 소화할 인구의 자연적 혹은 사회적 증가를 기대하기 힘들다. 현재의 정비사업은 조합 중심, 용적률 상향 중심 방식에 근거한 개발동맹의 이해관계가 주로 작동하고 있다. 앞으로는 이를 극복하고 돌봄, 기후대응 등의 미래의 과제에 대비하면서도 사업성을 확보할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 이를 위해 공공의 지분투자 방식 도입할 수 있는데, 이는 점유 측면에서 다시 다룬다. 한편 용적률 거래제의 원리를 발전시키되 공공성이 확보 될 수 있도록 (가)토지주택은행의 역할을 설계하고 공공 개입의 미래지향적인 수단으로 삼는 것도 검토할 만하다.

금융 부문은 자가부문과 임대부문으로 구분하여 접근할 수 있다. 자가부문의 공급자 금융이 시세차익 의존구조에서 탈피할 수 있도록 대안을 마련해야 한다. 수요자와 은행이 모든 책임을 지는 것이 아니라 공급자 역시 이 구조에 동참할 수 있도록 제도를 마련해야 한다. 이를 위해서는 점유측면에서 다룬 장기저리 소비자 금융만으로는 부족하고, 장기저리 공급자 금융을 통해 공급단계에서도 일부 책임을 지고, 이를 공적 영역에서도 직·간접적으로 지원하는 방안을 강구해야 한다. 이렇게 해야 소비자가 부담을 떠안아 경기변동시 하우스 푸어가 되는 일이나, 시세차익 동맹에 동참하여 각자도생을 꾀하는 일을 방지하는 것을 개인의 책임이나 의식전환의 문제에만 맡기는 것을 극복하고,

욕망과 선호의 실현을 긍정하면서도 지속가능한 주거안정체제를 유지할 수 있다.

임대부문의 금융체제 역시 장기저리 공급자 금융이 관건이다. ‘공공부문과 비영리 민간부문’이 모두 이런 대안적 금융구조를 활용할 수 있어야 한다. 공공부문은 교차보조를 위한 영리사업 압박에서 벗어나서 공공분양도 저렴하게/장기저리 할부 판매(지분적립 등) 할 수 있게 된다. 이른바 ‘LH사태’나 ‘대장동 사태’ 역시 공공부문이 주택개발에 참여했음에도 불구하고 시장부문의 행위자나 다름없는 이해관계 속에서 자기 몫의 수익을 극대화하는 과정에서 불거진 사고이다. 여기서 얻는 교훈이 몇몇 개별 행위자들의 일탈을 막는 차원에서 머무른다면 부족하다. 공기업의 역할과 공공의 개입방식이 결과에서도 공익성을 구현할 수 있도록 제반 제도를 개선하는 과정에서 특히 금융의 역할이 중요한 점을 인정하고 공공부문도 교차보조나 개발이익의 환수에만 의존할 것이 아니라 장기저리의 금융지원시스템을 이용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 금융구조가 정책 되면 사회부문 역시 전세보증금을 통해 초기 비용을 상환하려는 압박에서 벗어날 수 있다. 다만 4장에서 다루었듯이 사회부문의 재투자 활성화를 위해서는 별도의 구체적인 재무관리 시스템이 필요하다. 금융과 관련하여 마지막으로 ‘주거비보조’ 확대가 긴요하나, 이는 3항의 점유형태 측면에서 다르다.

### **3** 주거안정을 위한 과제 - 점유형태 측면

완전히 소멸하지는 않겠지만 점진적으로 축소되며 월세 혹은 반전세로 전환될 것으로 보이는 전세의 대안을 마련할 필요가 있다. 수요자 입장에서는 월세보다 나은 점유형태로 받아들여지는 경향이 당분간 지속될 것이며, 대출이든 친지의 도움 덕이든 이미 목돈을 마련해서 주거체제의 금융구조에 투입한 이들이 보증금을 잃어도 문제이고, 갑자기 모두가 비슷한 시점에 이를 인출하려 해도 체제의 작동구조가 무너지며 부작용이 나타날 수 있다. 한편 입주자 입장에서 반전세는 전세와 월세의 단점, 즉 목돈의 상실의 리스크와 매월의 현금흐름의 부담이 중첩되는 매우 불리한 형태의 주거가 될 가능성이 높다.

전세제도는 제도권 금융이 발달하지 않았던 산업화 초기에는 국민들의 사금융으로서 가계자산 형성과 서민들의 내집마련에 많은 기여를 했지만 지난 몇 년간은 ‘갭투자’라

는 이름으로 부동산투기의 자금줄이 되어 왔다. 정부가 주택시장을 안정시키고자 대출 규제 등 다양한 정책을 구사했지만 임차인들의 전세보증금이 부동산시장에 막대한 유동성을 공급하며 정부의 정책을 번번이 무력화시키는 부작용을 가져왔다.

전세제도가 집값 상승기에는 부동산정책을 무력화시키고 가계부채 급등의 원인이 되며, 집값 하락기에는 깡통주택, 역전세난 등 임차인의 주거불안과 자산손실 가능성을 높이는 부작용이 있기에 전세제도에 대한 출구전략 모색 논의가 일어나고 있다. 2014년까지 꾸준히 줄어들던 전세 비율이 하락을 멈춘 원인으로는 집값 상승국면으로 들어서면서 임차인의 전세보증금을 활용한 갭투자의 수익률이 높아졌다는 점과 함께, 서민들의 주거안정을 명분으로 전세자금 대출 보증 및 이자지원, 전세보증금 100% 반환 보증 등 전세에 대한 제도적 지원이 상당한 역할을 하였다.

자가-전세-월세라는 주거 점유 형태를 자가-월세로 전환하는 방향으로 주거 점유 구조를 전환하기 위한 우선적인 정책은 전세에 대한 정책적 지원을 줄이고 월세에 대한 지원을 높이는 방안이 거론된다. 전세자금대출 이자경감 등에 지원되는 비용은 낮추고 주거비 보조를 위한 주거보조금 지원을 높여 월세 지출비용을 전세대출 이자보다 낮추는 방향으로 월세에 대한 정책적 지원을 강화할 수 있다.

전세 주택을 대체할 수 있는 주택 공급 모델로는 지분공유형 주택이 거론된다. 주택에 대한 지분을 공공과 공유하는 지분공유형 주택은 공급만 된다면 전세주택의 적절한 대체재로 작동할 수 있다. 전세는 매매가격의 50-100%를 지불하고도 이사에 대한 불안 및 보증금 미반환 리스크가 존재하지만, 지분공유형 주택은 보증금 미반환 리스크가 없을 뿐 아니라 전세보증금 수준의 비용으로도 이사 염려없는 내집마련과 향후 주택 매각 시 지분 비율만큼 시세차익을 얻을 수 있는 주거 모델이다.

전세 주택의 또 다른 대안으로 토지는 공공이 소유하고 건물만 개인이 소유하는 토지임대부 주택이 대안으로 거론되고 있지만 토지임대부 주택은 전세에 익숙한 대한민국 국민들에게 외면받을 가능성이 높다. 건물은 시간이 지날수록 감가상각되면서 건물가격은 떨어진다. 토지임대부 주택의 소유자는 토지임대료도 내면서 건물자산가격의 하락을 경험하게 된다. 주택 소비자들은 토지임대료(월세) 납부와 감가상각되는 건물가격(보증금)을 안아야 하는 토지임대부 주택보다 보증금이 고스란히 보전되는 전세 또는 보증부 월세를 선호할 것이다.

만약 토지임대료를 시세보다 낮추어 시장임대료와 토지임대부 주택의 토지임대료의 차액분을 건물로 전가시켜 건물가격을 유지하거나 또는 높인다면 지분공유형 주택과의 차별성이 사라진다. 그렇다면 지상권 부여나 담보대출 등에서 복잡한 법리적 문제와 금융시스템 미작동 가능성이 높은 토지임대부 주택보다 지분공유형 주택이 현재의 법과 대출제도에 적합한 모델이다.

**[표 5-3] 전세, 지분분리형 토지임대부와 지분공유형 주택의 비교**

	전세	지분분리형(토지임대부)	지분공유형 (5:5)
입주자 초기 비용	4억원 (매매대비 전세가 66% 가정)	3억원	3억원
월 임대료	없음	30만원 (서울시 토지임대부 & 기본주택분양형 시뮬레이션)	30만원 (미납지분 사용료=토지임대료 준용)
관리비/수선충당금 등	입주자 부담/소유주 부담	입주자=건물주 모두 부담	관리비는 공동 부담 가능, 수선충당금은 공동부담
시세차익	없음	없음 (특약으로 일부 가능)	지분에 따라 이익/손해 공동 배분
원금보장	명목상 보장, 미반환리스크 상존	지상권 부여시 근거 확보?	하락국면에서도 정책적으로 원금 보장 가능?
환매의무	해당없음	지상권 부여시 특약 또는 별도 의무부과로 가능, 사유재산권 침해 논란	민법상 공유지분권자 권한 행사 사유재산권 침해 논란 없음

출처: 최경호(2022) p.2 일부 수정

이와 함께 임대차 부문 전반의 주거안정을 위해 표준임대료 제도와 주거보조비의 확대, 계약갱신권 또는 계속거주와 관련된 제도와 주거품질의 감독제도 등이 정비되어야 한다. 주거보조비 확대를 통해서 공급자는 합리적 수준의 임대료를 형성성 있게 책정하여 임대시장의 단일모델화를 피할 수 있게 하고, 소비자 입장에서는 ‘전세대출이자’보다 ‘월 주거비(월세에서 주거비보조액을 뺀 것)’ 부담이 적어지게 되면, 굳이 (리스크가 큰) 전세를 선호할 이유가 없게 된다. 이는 ‘점유형태간 차별과 차이’를 최소화하는

‘주거(점유)중립성의 실현’의 차원을 넘어서, 특히 ‘장기 불황 시나리오’에서는 매우 중요한 사안이다. 주택가격 침체기에는 전세의 그나마의 장점이 발휘되기 힘들고 오히려 주거불안정을 넘어 심각한 금융위기로 이어질 수도 있기 때문이다.

점유체제의 개선과제의 목표는 이론상의 외국의 주거체제 중 특정 유형, 예컨대 단일 모델을 완성된 형태로 받아들이고 이를 수입하여 적용하는 것이 아니다. 이들 모델도 각국의 사정에 맞게 변화하고 있으며, 제도의 사각지대에서 부작용이 발생하는 것은 정도의 차이가 있을 뿐 마찬가지이다. 설령 이들의 제도가 완벽하다 해도 그 제도를 실현해 낸 과정은 완성된 형태의 모델을 제시하고 이에 맞춰 제반 제도를 고치거나 수립해 가는 과정이 아니었다. 토지와 금융, 임대차 시장의 규제 외에도 중개업무, 주민등록제도, 도시화의 양상과 정치체제 등 사회 각 분야의 다양한 크고 작은 제도와 역사적 경험에 따라 다양한 경로를 거치며 구성되어온 것이 주거체제다. 다만 다양한 주거체제가 각각 실현하고 있는 가치 중에서 바람직한 가치, 예컨대 형평성의 실현이나 선택권의 보장 같은 것이 우리의 체제에서도 실현될 수 있는 방도를 찾는 것이다.

본 절에서는 이런 취지에 따라 점유체제의 개선과제로 전세 수요를 흡수할 수 있는 대안적 점유형태를 제안하고, 공급체제 개선의 기반이 될 수 있는 소비자 금융의 변화 방향을 제시하고 주거보조비 확대의 효과를 설명하였다.

#### **4** 주거안정을 위한 과제 - 임대차 부문 측면

새로운 임대주택공급체제의 구축과 관련하여 비교적 경로의존적 구조가 유사했던 일본의 사례에서 교훈을 얻을 필요가 있다.

일본의 경우는 2차 세계대전 이후 전후복구를 위해 대량의 주택공급체제가 필요했다. 이에 따라 50~60년대를 거치면서 중앙정부가 주도하여 택지개발, 주택건설, 주택금융 공급 등을 민간 토지를 수용하고, 개발하는 방식을 통해 단기간에 소위 ‘동아시아 주거체제모형’을 만들게 된다(남원석, 2009).

일본의 동아시아 주거체제는 생산주의(productivist) 주거체제의 전형이라고 할 수

있는데, Holliday(2000)는 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르와 더불어 일본을 고도 성장기에 형성된 독특한 주거체제로 이해했다. 즉 이 주거체제는 국가주의에 기반한 중앙정부의 강력한 리더십 하에 주택공급체제를 형성하게 되었다. 이에 따라 다른 주거체제국가와 달리 공공이 주도하면서 민간의 자원을 동원하는 형태의 주거체제로 경제발전 초기에 큰 기여를 하게 된다.

그런데 일본의 경우는 이러한 독특한 동아시아 주거체제유형이 선진국에 진입한 이후 자연스럽게 해체되는 과정을 거치게 된다. 즉 생산주의에서 자유주의 주거체제로 급속히 체제전환을 하게 되는 과정이 90년대에 발생하게 된다. 국가주도에 의한 임대주택 공급체계 하에서 공공임대건설은 매우 중요한 경제정책으로 저소득층을 위한 대량의 저렴한 공공임대주택 제공이 핵심이다.

일본의 경우는 1966~70년 1기 주택건설 5개년 계획부터 2001~2005년 제8기 5개년계획까지 40년간 공공주택을 포함한 국가 전체의 주택건설이 중앙정부의 기획 하에 이루어졌다. 이 기간 중 공적자금주택을 매 5개년계획마다 300~400만호씩 건설하였고, 이 중 공공임대주택을 20% 비중으로 건설했다. 90년대 후반부터 주택건설계획이 재정문제로 부진하게 되었고, 마지막 8기의 5년간에는 목표치에 크게 미달하였다. UR은 67.6%, 공영주택은 58.9%, 공적조성민간주택은 51.7%, 공고주택은 33%만이 지어졌다. 이에 따라 2000년대 초 제8기 계획을 포기하고 이후 주택의 양적 공급 자체를 정책목표에서 제외하고, 주택의 질적 관리로 주택정책을 전환하였다. 동시에 UR의 기능도 공공임대주택관리자가 아니라 민간과 경쟁하는 공기업으로 전환하면서 UR주택의 저렴한 임대료정책을 폐기하였다(국토해양부, 2012, 326~327).

대신 임대주택정책은 공공주도에서 민간중심으로 전환하게 되는데, 이를 뒷받침하기 위해 도입한 법이 「양질의임대주택공급의촉진에관한특별조치법」(1999년 도입, 2000년부터 시행)이다. 이 법은 일본이 동아시아 주거체제 하에서 추구하던 국가주도의 대규모 주택건설 정책이 더 이상 달성하기 어렵게 되면서 공공임대 중심으로 저렴한 주택 공급을 포기하고, 민간에 우량한 임대주택이 공급될 수 있는 제도를 도입하고자 한 것이다. 이에 따라 도입된 임차제도가 '정기차가제도(定期借家制度)'라는 미국식 임대차제도였다. 즉 정당사유제를 적용하지 않고, 서면에 의해 2년 이내 임대차계약으로만 임대계약이 가능하게 한 것이다(이상영외, 2020).

일본은 2차 세계대전 시기부터 임대료통제, 정당사유제에 의한 계약갱신청구 등이 가능했고, 이에 따라 민간에서 임차인의 권리가 매우 잘 보장된 국가였다. 반대로 임대인들은 이러한 환경 하에서 수익성있는 임대주택을 공급하기 어려웠고, 이에 따라 자가주택의 마련에 집중하면서 민간임대는 공공임대보다도 열악한 주거조건을 가지고 있었다. 따라서 공공이 더 이상 저렴한 공공임대를 공급하기 어려워진 상황에서는 민간이 참여해서 우량임대주택을 저렴하게 공급하는 정책으로 전환이 불가피했다. 이를 위해 임대인에게 유리한 정기차가 임대차제도를 도입하기에 이른 것이다.

이후 일본 민간임대시장에서는 임대주택의 소유와 경영이 분리되는 서브리스(sub-lease) 방식의 임대주택이 대규모로 건설되기 시작했다. 이는 개인소유주의 임대주택을 대형건설사나 임대관리회사가 대신 임대인으로서 운영해주고, 임대료를 보장해주는 방식으로 30년간 일괄 임대하는 것이 일반적이다. 국가는 이러한 개인의 임대주택을 상속, 증여받을 때 세제혜택을 부여하는 방식으로 도심에 대규모 민간임대주택을 공급하는 것이 가능했다.

2013년 현재 일본의 민영주택 1,458만호 중 1,123만호가 위탁 관리되고 있는데, 이 중 국토교통성에 등록된 임대주택은 549만호였다. 일본의 경우는 등록에 따른 혜택이 크지 않기 때문에 소비자에게 공신력을 얻는 수준에서 대기업 위주로 등록이 이루어졌다. 등록된 임대주택 중 상위 405개사가 511만호를 관리하고 있는데, 상위 업체들은 대부분은 임대주택건설회사이거나 맨션관리회사 등으로 사실상 소유와 경영이 분리된 서브리스 방식으로 운영하고 있다.

결국 일본의 임대주택시장은 제도적으로 보면 동아시아 주거체제가 자유주의 주거체제로 전환되는 과정에서 재정적 어려움이 가중되면서 공공임대가 크게 약화되었다. 반면에 민간의 경우는 이전에 존재하던 임차인 보호 장치가 크게 약화되고, 민간임대주택의 질적 수준은 높아졌으나, 민간 기업이 대거 이 시장에 참여하면서 개인소유와 기업경영의 분리라는 이원적 관리체계 하에 전형적인 미국식 주거체제로의 전환이 이루어지게 되었다.

이러한 생산주의 주거체제의 해소방식은 결국 자유주의 주거체제로의 전환을 통해 임대시장의 질적 수준은 높아졌으나, 대신 주거비가 상승하고, 그만큼 민간에서 주거비 부담이 커지게 되었다. 상대적으로 임차인의 주거권이나 계약갱신 등은 약화되었다. 결

과적으로 임대차시장 관점에서 주거체제가 후퇴하는 결과를 초래하고 있다.

일본의 사례를 볼 때 생산주의 주거체제의 자유주의 주거체제로의 전환은 민간의 주거수준을 제고하는 대신 경제적 부담을 가중시키는 방식으로 새로운 문제를 야기하게 된다. 따라서 우리나라와 같이 생산주의 주거체제에서 자유주의, 보수주의, 사민주의 주거체제의 다양한 지향점이 나타나는 경우 최대한 임차인의 주거권을 보장하면서도 경제적 부담을 최소화하는 방안이 마련되어야 한다. 이러한 관점에서 기존 주택임대차3법이나 「민특법」, 공공임대정책의 대안이 모색되어야 한다.

첫 번째로 전체 점유형태와 관련해서 장기적인 균형을 추구할 필요가 있다. 현재 우리나라는 2025년까지 자가점유가 60%, 민간임대점유가 30%, 공공임대가 10%라는 비율이 균형을 이룰 것으로 예상된다.

주거체제의 관점에서 보면 공공임대의 비중이 20% 이상이면 공공과 민간이 일종의 단일임대시장을 형성해서 전체 임대주거의 수준을 끌어올리기가 용이하지만, 아직 공공임대의 비중이 10% 미만인 우리나라에서는 당분간 기대하기 힘든 목표다. 그렇기 때문에 주택임대차3법을 선진국 수준의 정책적 효과성을 가지게 도입하기 어렵고, 실제로 지난 2년간 시행착오를 겪게 된 측면이 있다.

따라서 향후 5년간 전체 민간임대재고 수준 30%를 대신할 정책적 수단을 찾는 것이 필요하다. 여기에 주거급여를 통해 임차인들에게 보조가 역시 5% 정도 가능하며, 이 비중도 당분간은 확대될 것으로 보인다. 따라서 민간임대 30% 중 재정으로 5% 정도 보조가 되지만, 여전히 25% 수준의 민간임대 즉 전체 점유형태의 1/4 정도를 어떻게 주거의 양적 질적 수준을 제고할 것인가라는 과제가 있다.

이를 해결하기 위해 제3섹터와 같이 민간보다는 공익성이 강하면서, 비영리 내지는 사회적임대인으로 기능할 임대공급자가 필요하다. 기존에 공공지원임대주택도 이러한 유형의 하나가 될 수 있다. 이를 뒷받침하기 위한 정책이나 제도를 적극적으로 도입하고, 입법화하며, 이를 지원하기 위한 재정적 지원수단을 마련할 필요가 있다. 세제지원도 포함될 수 있고, 용적률인센티브 등 도시계획적인 지원책도 고려할 필요가 있다.

두 번째는 기존 주택임대관련 법안 중 주택임대차3법의 적극적 개선이 필요하다. 우선 계약갱신청구권은 현재와 같이 1회에 한정하고, 일방적인 집주인거부권을 인정하는



방식에서는 정책효과가 무력화된다. 이를 해결하기 위해서는 1회가 아니라 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도가 다시 도입되어야 한다. 이 때 집주인거부권은 임대인의 재산권 차원에서 임차인의 주거권과 다툼이 있는 경우 법원이나 분쟁조정위를 통해 적극적으로 조정이 이루어지도록 개선되어야 한다. 이러한 맥락에서 전월세상한제는 가격상한제가 필요한 일부 대도시 지역의 노후주택에 한정하고, 이를 계약갱신청구권에 결합하기 보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 전월세상한에 대한 기준도 유연하게 수정하여, 5%로 일률 적용하는 한계를 벗어날 필요가 있다.

세 번째는 주택임대차3법에서 달성하고자 하는 임대사업자 관리의 방식은 기본적으로 「민간임대주택특별법」을 우선적으로 적용하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 기존에 4년 단기임대는 폐지하더라도 장기임대의 경우는 매입임대아파트의 경우도 포함시키는 방안이 바람직하다. 만약 제한적으로 도입을 하고자 한다면 소형으로 한정하는 것은 가능할 것으로 보이지만, 기본적으로 주택임대차3법이 「민특법」을 대신하기는 어렵다는 점에서 여전히 이를 활용한 임대사업자관리방식은 존속하는 것이 필요하다. 현재 100만호 수준으로 감소한 등록임대사업자의 임대주택을 대상을 넓혀 확대하고, 장기적으로 주택임대차3법과 「민특법」을 통합하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 공공임대의 비중은 10%까지 늘리면서 주거급여를 통한 보조도 지속적으로 증가시킬 필요가 있다. 이 때 공공임대는 수평적, 수직적 형평을 도달할 수 있게 통합된 공공임대로 전 소득계층 중 하위소득계층이 이용할 수 있게 해야 한다. 주거급여는 대상과 예산을 늘려서 그 수혜계층을 확대해야 하지만, 공공임대와 중복수혜 문제에 대한 조정과 내집을 가진 저소득층의 주거급여에 대한 조정이 필요하다.

다섯째, 임대주택의 양적 문제 해결 못이않게 질적 문제의 해결이 중요하다. 인구감소와 주택공급의 지속적 증가, 재정문제 등으로 인해 대부분의 선진국이 양적 문제에서 질적 문제로 관심을 바꾸고 있다. 우리나라에도 비슷한 국면이 조만간 나타날 것이다. 따라서 공공이든 민간이든 주택의 질적 문제, 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등 질적 문제와 관련된 임대주택문제를 해결하기 위한 제도, 재정, 법안을 조만간 마련해서 대응할 필요가 있다.



# 제6장

## 결론

---

제1절 요약과 시사점

제2절 추후 연구 과제



## 1 연구 요약

본 연구는 중범위 이론인 체제론적 관점에서 한국의 주거부문의 성격과 특징을 파악하기 위해 여러 체제론을 종합한 주거체제 모형을 제시하고, 이를 토대로 한국의 주거체제의 내용을 규명한 뒤, 주거안정을 이룩하기 위한 주거체제의 구성요소들과 연관관계의 개선방향을 제시하고자 하였다.

이를 위해 체제론에서는 도시정치레짐론, 생산레짐론, 복지레짐에 주로 근거한 주거체제론과 주거자본주의론의 논의를 검토하여, 본 연구에서의 주거체제론은 크게 공급체제와 점유체제 및 둘의 매개고리로 설정하였다. 공급체제는 토지와 금융 및 계획과 거버넌스의 결합을 생산레짐론의 관점을 활용하여 살펴보고, 이 결합관계를 둘러싼 행위자들의 이해관계는 도시정치레짐론 및 이와 유사한 주택연구들의 관점을 활용하여 파악하였다. 점유체제는 기존의 자가소유의 중심적 역할 외에도 한국 특유의 전세제도의 역할을 중심으로 살폈다. 매개고리는 자가소유를 위한 금융의 흐름이 기본적 역할을 하지만 주택유형으로서의 아파트와 점유형태로서의 전세 역시 매우 중심적이고, 또한 한국 특유의 특징을 보여주는 요소로 작동하고 있음을 파악하였다.

이러한 주거체제의 뼈대와 내용으로 한국 주거체제의 역사적 전개과정을 살펴보면, 크게 세 시기로 구분하여 특징과 성격이 변화해 왔다. 다양한 제도의 변화의 시점이 상이하기에 일시에 단절적으로 체제가 변화한 시점을 도출하기엔 쉽지 않지만, 대략 1980년대 까지의 국가주도의 시기가 1990년대의 개발동맹 주도의 시기로 변하였고, 2010년대 중반을 거치며 새로운 변화의 조짐이 포착되고 있지만 아직 체제의 성격에 영향을 미칠 만큼의 변화는 일어나지 않고 있다. 이 과정에서 토지와 금융, 계획과 거버넌스의 성격은 국가주도의 대량생산-대량소비의 방식이 기본적으로 유지되는 가운데 개발동맹이 부상하며 토지의 공급과 금융구조에 변화를 가져왔다. 국가주도 모델에서는

신규택지에서의 공급자주도의 포디스트적 공급방식이 특징적이었다면, 개발동맹의 시기에는 조합이 계획과 거버넌스에서 중요한 역할을 하게 되었고, 2010년대 이후에는 소량 다품종, 수요 맞춤형의 포스트-포디스트 방식이 시도되기 시작했다. 세 시기의 금융의 성격도 변하였다. 국가주도 모델의 시기에는 제도화된 공급자금융이나 소비자금융 구조가 미비했지만 선분양-전세의 연쇄가 '자원동원형' 체제의 주택금융의 역할을 했다. 개발동맹의 시기엔 건설회사와 조합원의 자본이 투입되며 이전의 '자원동원형' 금융구조에 일부 변화를 가져왔고, 이는 계획주도권의 변화와도 관련이 있다. 한편 이 시기에는 모기지론 등 자가 소유를 위한 대출과 전세 보증금 대출이 제도화되며 은행의 역할이 확대되면서 주택금융의 질적 변화를 가져왔다. 그런데 시세차익에 강하게 의존하는 구조는 양극화와 주거불안정의 요인이 되면서, 동시에 진행된 인구·가구구조의 변화와 노동의 유연화, 수도권 집중의 국토공간구조와 맞물리며 이 '시세차익 의존형 금융구조'가 강화되었다. 그러나 이러한 대량 정비모델은 '뉴타운 출구 전략'으로 상징되듯 2010년대에 들어서며 위축되었는데, 2010년대 중반 이후엔 대출기반 자가소유의 기조가 강화되며 다시 주택가격 상승 추세로 복귀했다. 한편 2010년대 중반에는 포스트-포디스트적 성격의 대안적 토지확보 방식이나 '시세차익 의존 탈피형 금융구조'가 서울시 사회주택이나 도시재생, 소규모 주택정비사업 등을 통해 시도되었다. 하지만 물량적 측면에서의 실적이나 다른 제도 변화에 끼친 영향은 아직 미약한 수준이다.

이상의 주거체제 성격 분석을 통해 도출한, 향후 주거체제의 변화에 영향을 끼칠 변수는 크게 다섯 가지이다. 이는 주택시장, 도시화의 수용능력, 인구, 노동, 국토공간구조의 분야로서, 각 분야에서의 바람직한 미래상을 제시하고 이러한 방향으로 나아가거나 이에 대비할 과제의 방향을 토지, 금융, 주거비보조, 계획과 거버넌스, 대안적 점유형태의 측면에서 제시하였다. 각 변수들은 독립변수들로서 주택부문 내의 정책을 통해 영향을 미칠 수 있는 변수도 있지만, 외부요인의 종속변수로서 주택 부문 내의 노력으로 통제할 수 없는 측면의 변수도 있으며, 성격이 뒤섞여 있는 경우도 변수 마다 그 정도가 조금씩 다르다. 그러므로 각 변수에 대응할 세부적인 전략은 별도의 연구과제로 접근해야 할 것이다. 한편 당면한 과제이자 주거안정의 핵심적 요소로서 임대차 부문의 안정화 방안이 중요한 바, 이는 본 연구의 범위로서 구체적 개선 방안을 모색하였다.



## 2 시사점

토지와 금융, 계획과 거버넌스를 둘러싼 행위자들의 이해관계가 주로 공급자금융에서 소비자금융으로 이어지는 연쇄로 전세가 특유의 역할을 하는 점유체제로 이어지는 한국의 주거체제는 기존에 이 체제를 유지하던 인구, 산업, 도시공간구조의 변화에 직면하고 있다. 한편 금리인상으로 인해 촉발된 최근의 경기변동은 주택가격의 지속적 상승을 기반으로 하는 시세차익 의존형 작동 체계에 일시적, 혹은 중장기적 도전이 될 것이다. 주택가격 상승 기조가 회복된다 하더라도 주거체제 작동의 그동안의 근거가 되었던 인구 및 가구의 성격이나 도시화의 경향, 또는 대출의 전제가 되었던 노동시장의 구조의 변화를 감안하면 과거의 공급구조는 더 이상 작동하기 힘들다. 예컨대 대출규제를 완화하여 주택 공급측의 비용 회수를 돕고자 해도 이미 토지와 주택가격이 폭등하고 노동이 유연화된 상태에서 다수의 수요자는 구매에 필요한 충분한 금액의 대출을 받기 힘들다. 또는 각종 규제를 완화하여 정비사업을 활성화하고자 해도 일부 지역을 제외하고는 더 이상 용적률 상승을 통한 사업성 개선이 사업성을 보장해주기 힘든 상황이다.

이는 임대차부문의 주거안정성이 더욱 중요한 과제로 떠올랐음과, 자가부문이나 임대부문을 막론하고 기존 공급체제의 토지-금융-계획 분야의 제도를 새로운 작동원리에 맞게 개편해야 함을 시사한다. 금융 측면에서는 경기변동에서 상대적으로 자유로울 수 있도록, 시세차익에 의존하는 금융구조에서 탈피할 수 있어야 한다. 장기저리의 공급자 금융 및 소비자 금융의 역할이 요구되는 시점이다. 공급자 금융이 충분한 역할을 한다면, 전세보증금 대출에 의존하고 있는 임대부문은 물론, 자가부문에서도 소비자금융이 가지는 리스크는 확연히 줄어들어 주거안정을 더욱 도모할 수 있다. 공급체제와 점유체제의 매개고리 역할을 하는 금융의 성격이 크게 변화해야 하는 대목이다.

토지 측면에서는 기존의 포디스트적 차원의 대규모 신규 택지 공급이나 정비사업조합 독자적으로 진행하는 대규모 정비사업이 아닌 포스트-포디스트적 대안의 필요성이 부상했다. 소량-다품종과 수요맞춤형의 포스트-포중소규모의 토지를 기반으로 하는 정비모델과, 대규모 단지가 동시에 노후화 되는 과정에서 이를 순차적으로 정비할 수 있는 과정을 중장기적으로 관리·지원할 수 있는 시스템이 요청된다. 상황에 따라서는 지분을 공유하는 방식으로 자금이 투입되는 정비사업의 모델이 필요하다. 주택도시기금과 같은 기존의 기금 외에도 제로에너지주택화를 위한 녹색금융이나 다양한 연령대의 1인

가구 및 장애인과 고령가구를 위한 지역사회 돌봄(커뮤니티 케어), 재택근무나 복합공간 활용 공간의 운영주체 등이 참여하는 다양한 재원이 초기 비용을 같이 분담하고 이후 사용료를 장기적으로 회수하는 방식으로 주택의 초기 공급비용을 장기적인 현금흐름으로 회수하는 모델이다.

높아진 집값을 저축으로 감당하기는 힘들다고 대출규제를 완화해달라는 수요자들의 주장이 부상하고 있다. 그렇다고 무작정 대출규제를 완화한다는 이야기는 결국 집값이 더 높아지도록 하는 구조를 강화하겠다는 이야기다. '30년 저축해도 못 사는 집값'에 해당하는 돈을 빌린다면 '30년 동안 갚아도 다 못 갚는 대출금'을 짊어지는 것이다. 이를 상환하려면 결국 집을 팔아서 갚아야 하고, 시세차익으로 대출금을 갚기 위해서는 그때의 주택가격이 이자율이나 물가상승률 이상의 충분한 수익률을 보장하는 수준이어야 하기 때문이다. 전세보증금을 안정적으로 돌려받고 싶은 임차인 역시 임대인의 자산 가치가 지속 상승해야하는 동맹에 참여하게 되는 상황도 마찬가지이다.

결국 시세차익에 기대는 공급자-소비자 금융 지원 제도로는 자가소유 집단지든 임차인 집단지든 주거안정을 이룩하기 힘들다. 그동안은 지속적인 인구증가와 도시화가 이 문제를 은폐, 혹은 완화하는 역할을 하였으나 이제는 이 역시 한계에 다다른 상황이다. 이를 해결하기 위해서는 '시세차익 의존형' 주택금융체제를 '장기 상환형' 체제로 바뀌어야 한다. 또한 이를 바탕으로 자가부문의 진입을 지원하는 한편, 임대차 부문의 대안 섹터를 육성해야 한다.

주거체제론의 관점에서 본 연구가 포착한 시사점을 요약하면 다음과 같다. 규제의 강화와 완화의 냉온탕을 오간 조세제도나, 공급 또는 거래와 관련된 규제, 임차인의 계속 거주권의 확대의 단기적 부작용 등의 기존의 논의를 넘어, 이러한 사안에 대한 논의만으로는 주거안정을 도모하는 주거체제를 만들기 힘들며, 공급체제와 점유체제의 매개고리 중에서 공급자금융과 소비자금융의 연쇄가 주거체제에 미치는 영향이 매우 중요하고, 이에 따라 매개고리의 성격을 개선하고 임대차부문의 제도 역시 이에 맞춰 개선해야 한다는 점이다. 구체적으로는 민간의 창의성과 풀뿌리의 자발성에 기초하되 공익성을 추구할 수 있는 제 3섹터에서의 주택공급이 활성화되고, 이러한 부문의 주택이나 공공주택 뿐만 아니라 임대차부문 전반에서 수직적·수평적 형평성이 제고될 수 있도록 계약의 기간이나 임대료 체계가 개선되어야 한다.



### 1 공급구조와 점유구조 측면

본 연구는 한국의 주거체제의 성격과 주거안정을 위해 점검해야할 요소를 체제론적 관점에서 구성해낸 분석틀로 살펴보았다. 주거체제를 구성하는 요소로서 공급부문에서는 토지와 금융, 계획과 거버넌스를, 점유부문에서는 점유형태와 소비자금융의 작동방식을 주택의 생애주기의 단계에 따라 살펴본 본 연구의 첫 번째 한계는 정비사업에 대한 본격적 분석을 하지 못한 것이다. 주거체제의 전개과정에서 두 번째 시기의 ‘개발동맹’의 부상은 정비사업에 근거한 바가 클뿐더러, 정비사업을 통해 다시 주택으로 변모한 주거단지가 이전과 달리 주거체제에서 어떤 역할과 위상을 가지고 있는지에 대한 구체적 관찰이나 분석은 하지 못하였다.

따라서 과거의 모델이 <택지개발촉진법>의 포디스트적 생산과 소비 방식에 기댔고, 현재의 모델이 이의 연장선에서 <도시및주거환경정비법>에 기대고 있으며, 미래의 모델은 이를 넘어서는 포스트-포디스트적 방식으로 문제를 해결해야 할 것이라고 내다본 본 연구의 완결성을 높이기 위해서는 재건축·재개발 등 정비사업의 작동원리와 전후 맥락이 주거체제에서 가지는 의미를 더욱 살펴볼 필요가 있다.

또한 본 연구는 점유체제의 분석과정에서 질적인 연구방법론을 본격 활용하지 못하였다. 주거체제의 행위자들의 상호작용과 이에 대응하는 각자의 행동전략들을 면밀히 살펴보기 위해서는 향후 체제론의 관점에서 질적연구의 성과를 활용하는 방식을 발전시켜나가는 것이 바람직하다. 또한 점유부문의 대안으로 제시한 지분공유형 주택이나 사회주택 등은 최근 실제 사례가 더디게나마 시도되고 또 누적되고 있는 바, 이를 감안하여 구체적인 사례분석의 분야 역시 향후 주거체제론적 관점의 연구를 보강하는 것에 도움이 될 것이다.

마지막으로 본 연구는 전체적인 체제의 구조와 작동방식을 살펴서 체제의 구성요소

별로 향후 직면할 과제를 언급하고 추상적 방향을 언급하였지만, 이러한 총체적 시각의 연장선에서 다른 분야의 과제와의 연계의 관점을 놓치지 않으면서도 개별 과제의 구체적 해법을 찾는 단계까지 가지는 못하였다. 이 역시 추후 과제다.

## 2 임대차 안정화 측면

본 연구는 주거체제론적 관점에서 공급체제와 점유체제를 분석하며, 주거안정의 실현을 위해 중점을 두고 대안을 마련할 분야를 임대차 부문으로 보고 최근의 주택임대차3법의 개정이 시장에 미친 영향을 중심으로 분석하였다. 연구 결과 제3섹터 공급의 중요성, 임대차3법의 개선방향, 임대사업을 규율하는 법체계 정비방향, 주거보조비의 확대 및 임대부문의 품질제고의 중요성 등을 제시하였다. 그러나 1항과 마찬가지로 개별 과제들의 구체적 전략을 밝히는 것은 본 연구 범위의 밖으로 두었다.

해당 과제들에 필요한 향후 정책방향이나 전략 들 중 주거보조비의 확대나 임대료 체계의 개선 등을 실제에 적용하기 위해서는 재정이나 행정감독의 역량 확보가 현실적으로 중요한 변수이겠으나, 연구의 측면에서는 가구별 적정주거비와 주거비 보조금의 산정 방식, 한국에 맞는 품질연동형 임대료체계 등에 대한 심도 깊은 연구가 필요하다.

기존의 사회적 경제 조직 중심의 제3섹터의 육성을 넘어 보다 광범위한 민간주체들의 참여를 위해서는 성과에 비례하는 공공지원 및 자율성을 보장할 영역과 공공의 감독이 필요한 영역의 구분, 이를 뒷받침할 법체계 등에 대한 연구 역시 중요한 추후 과제가 될 것이다. 또한 다양한 주체가 제로에너지, 돌봄, 스마트 등 각자의 의제를 가지고 주택의 공급과 운영 및 주거서비스 제공 등에 결합하는 협력모델이 혼치 않았기에, 기존의 임대차 부문의 임대인과 임차인이라는 두 행위자를 넘어 향후 더욱 다양해질 참여주체들의 이해관계를 조율할 수 있는 시스템에 대한 연구도 추후 과제이다.

## 참고 문헌

---

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트



### 1 문헌 자료

- 강민석·정종훈(2022.04), 「전세자금대출 증가에 따른 시장 변화 점검」, KB금융지주 경영연구소
- 강창보·김여선(2014), 「일본 차지차가법에 대한 고찰」, 법과 정책, 제20권 제2호, 법과 정책연구원, 1-24.
- 고제현·방송희(2015), 『해외 주택금융 사례연구 : 독일, 미국, 일본』, 한국주택금융공사 주택금융연구원.
- 김경환(2011), 「전월세 상한제 도입에 대한 정책제언」, 부동산시장 동향분석, 2/4분기, 한국개발연구원, 68-78.
- 김명엽(2012), 「전월세상한제의 법적 문제점에 관한 연구」, 부동산학보, 제48호, 한국 부동산학회, 177-194.
- 김성환(2022.6), 2022년 하반기 주택부동산 경기전망, 한국건설산업연구원
- 김세준(2021), 「개정 주택임대차보호법의 몇 가지 쟁점에 대한 평가 : 계약갱신요구권 과 주택임대차분쟁 조정제도를 중심으로」, 법학논총, 제28집 제1호, 조선 대학교 법학연구소, 149-181.
- 김영학(2020), 「주택임대차에 있어 임대인의 보호에 관한 연구」, 한양대학교 박사학위.
- 김정렬(2019), 「미국 주택임대차 규제제도 특성과 시행효과 분석」, 가천대학교 박사학 위.
- 김지혜·노민지·오민준·권건우(2020), 「주요국의 주택가격 변동과 부동산 조세정책」, 국 토정책 Brief, 제758호, 국토연구원.
- 김지혜·노민지·오민준·권건우(2020), 「영국의 부동산 조세정책과 시사점」, 국토정책

- Brief, 제766호, 국토연구원.
- 김진성(2021.6), 「코로나19가 미국 주택시장에 미친 영향」, 대한건설정책연구원.
- 김태완(2013), 「영국의 주거복지 관련 법제와 시사점」, 최신외국법제정보, 제1호, 한국법제연구원, 79-89
- 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.
- 맹다미·남원석(2015), 『‘주거복지·재고관리·지자체 주도’ 주택정책의 패러다임 전환해야』, 서울연구원.
- 박상현(2017), 「주택임대차의 존속보호와 전월세인상률 상한제에 관한 연구」, 부동산학보, 제71호, 한국부동산학회, 244-258.
- 박은철·김수경(2018). 『주거권 강화 위한 주택임대차 제도 개선방안』, 서울연구원.
- 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.
- 양정화(2020), 「미국의 부동산 정책 현황과 전망」, KIPA 규제동향, 가을호, 한국행정연구원, 66-70.
- 오근상·오문현·김은영·남진(2013). 「서울시 소득계층별 주거 상·하향이동에 관한 연구」. 국토계획, 제48권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 127-144.
- 유경준(2022.8.1.), 「등록임대주택과 일반주택의 임대료 차이 비교분석 보고서」,

- 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.
- 이근영(2021), 「주거권 강화와 개정 주택임대차보호법의 문제점과 개선방안에 관한 소고」, 민사법이론과 실무, 제24권 제3호, 민사법의 이론과 실무학회, 97-135.
- 이길제(2022.5.3.), 주거급여 제도의 정책효과 검토 및 시사점, 국회입법조사처 전문가 간담회 발표자료
- 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:커뮤니케이션스박스.
- 이석희·김수현(2014), 「한국 주택체제의 성격과 변화」, 공간과 사회, 제24권 제2호, 한국공간환경학회, 5-37.
- 이형찬(2021) “택지공급의 역사와 의미”, 『택지개발』, 주거에세이 H 1호 (8-45)
- 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(2022.8.19.), 「주거급여법」의 입법영향분석, 국회입법조사처, NARS 입법영향분석보고서 55호
- 장석천(2021), 「주택임대차보호법상 임차인 보호를 위한 과제」, 법학연구, 제32권 제1호, 충북대학교 법학연구소, 295-314.
- 장영희(2013), 「외국의 공정임대료제도 현황 및 정책적 시사점」, 부동산 Focus, 통권

- 57호, 한국감정원 부동산연구원, 45-55.
- 전성제(2021), 「영국의 주택부문 현황과 코로나19에 대응한 주거정책」, 국제사회보장리뷰, 제17호, 한국보건사회연구원, 30-41.
- 전성제·박천규(2021), 「영국 주택시장 동향과 런던의 주택정책」, 국토이슈리포트, 제37호, 국토연구원.
- 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.
- 조혜신(2013), 『미국의 서민지원 주택금융법제에 관한 연구』, 한국법제연구원,
- 진미윤·박재순(2009), 「미국 주택바우처 제도의 역사적 경험과 함의」, 주택연구, 제17권 제4호, 한국주택학회, 115-151.
- 진미윤(2011), 「국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향」, 국토연구 71권, pp87~113
- 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, 주거행복차로를 만들자” 국민총행복 10대 정책과제 심포지엄 자료집 179-223



- 최성경(2019), 「주택임대차에 대한 소고」, 법학논총, 제43권 제4호, 법학연구소, 3-29.
- 최영상·백인걸(2020), 「독일 주택시장 및 주택금융정책의 특징」, 주택금융리서치, 제11호, 한국주택금융공사, 20-30.
- 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·김제완(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
- 한국부동산분석학회(2019), 『주택임대차 계약갱신청구권 도입의 영향에 관한 연구』, 법무부.
- 한국주택학회(2012), 『해외 주거복지정책 사례연구』, 국토해양부.
- 한상훈(2021), 「주거권과 주택임대료 규제에 관한 연구 : 임대차 3법을 중심으로」, 토지공법연구, 제93집, 한국토지공법학회, 141-166.
- 한상훈(2021), 「주택임대사업 개선과제에 관한 연구 : 임대료 통제의 관점에서」, 대한부동산학회지, 제39권 제2호, 대한부동산학회, 81-99.

### 정부관련문헌

- 국토해양부(2012), 해외주거복지정책사례연구
- 국토교통부(각년도), 주거실태조사
- 국토교통부(2021), 2021주택업무편람

- 국토교통부(2022.7), OECD 국가 간 주거급여 통계 비교.
- 국토교통부(2022.7.29.), 22.6월 주택통계발표
- 국토교통부(2022a), 주거급여사업안내
- 국토교통부(2022b), 연도별 주거급여수급가구 통계
- 국토교통부 고시 제2022-467호(2022), 「2023년 주거급여 선정기준 및 최저보장수준」
- 금융감독원(2021.6), 「최근 영국 주택시장 동향 및 향후 전망」.
- 법무부·국토교통부(2020.7.31.), 『개정 주택임대차보호법 해설집』.
- LH(2016.6.30.), 주거급여사업 추진현황, 국토교통부, 주거급여 개편 1주년 수행기관 워크숍 자료
- LH 토지주택연구원(2022), 장기공공임대주택통계 자료

## 영문 자료

- Ball, M. (2020), “Classifying housing regimes. Is it worth doing? What are the alternatives?”, *Critical Housing Analysis*, 7(1), 36-48.
- Bourne, L.S. (1981), *The Geography of Housing*, London; Arnold.
- Choe, K.H. (2006) “The Social Mechanism of Apartment Regime Formation in Korea during the 1970~80s”, Master thesis, GSES, 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.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*,

Princeton University Press.

- Haffner, Hoekstra, Oxley & Heijden (2010) Universalistic, Particularistic and Middle Way Approaches to COMparing the Private Rental Sector, *International Journal of Housing Policy*, 10:4, 357-377.
- Heijden, Van der, H. (2013), *West European housing systems in a comparative perspective*, 46, IOS press.
- Hegedüs, J. (2020), "Limits of the Kemeny's Housing Regime Theory" A Comment to Stephens' Paper. *Housing, Theory and Society*, 37(5), 567-572.
- Hoekstra, J. (2003), "Housing and the welfare state in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's typology", *Housing, Theory and Society*, 20(2), 58-71.
- Hoekstra, J. (2010), *Divergence in European welfare and housing systems*, 38, IOS Press.
- Hoekstra, J. (2013, June), "Housing and the Welfare State: Changing Perspectives and a Research Agenda", Paper presented at the European Housing Research Network Conference, 19-22
- Holliday, I. (2000), *Productivist Welfare Capitalism : Social Policy in East Asia*, *Political Studies*, vol.48, pp.706-723
- Kemeny, J., & Lowe, S. (1998), "Schools of comparative housing research: From convergence to divergence", *Housing studies*, 13(2), 161-176.
- Kleit, R. G., Kang, S. Scally, C. P. (2016), "Why do housing mobility programs fail in moving households to better neighborhoods?". *Housing Policy Debate*, 26(1), 188~209.
- Schwartz, H. M. and 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.), *The Politics of Housing Booms and Busts*, New York: Palgrave Macmillan, 1-27.
- Stephens, M. (2020), "How housing systems are changing and why: A critique of Kemeny's theory of housing regimes. *Housing*", *Theory and Society*, 37(5), 521-547.
- Stephens, M. (2020), "Towards a multi-layered housing regime framework: Responses to commentators. *Housing*", *Theory and Society*, 37(5), 584-596.
- Ruonavaara, H. (2020), "Rethinking the Concept of Housing Regime", *Critical Housing Analysis*, 7(1), 5-14.

## 2 웹 사이트

- 매일경제, 전세값 5%만 올린 '상생임대인'... "양도세 10분의1로 줄였네", 2022.8.14.  
<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2022/08/717808/>(검색일 : 2022.9.1.)
- 머니투데이S, "전세대출, 주담대 보다 비싸다... 금리 7% 돌파 눈앞", 2022.7.29.,  
<https://m.moneys.mt.co.kr/article.html?no=2022072908592472321&MVRNFI>, (검색일: 2022.9.1.)
- 서울경제, "세입자만 올린 임대차법 2년..."전세금 2배 올랐어요", 2022.7.29.,  
<https://www.sedaily.com/NewsView/268PMLOC17> (검색일 : 2022.9.1.)
- 연합뉴스, "수도권 아파트 전세 줄고 월세 46%↑...월세전환 가속", 2022.7.31.,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220731001000003?input=1195m>(검색일: 2022. 9. 1.)

헤럴드경제, 5억·9억·11억...전세시장 이제는 '삼중가격' 시대, 2021.8.8.,  
<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210808000014>(검색일: 2022. 9. 1.)

KB금융지주 경영연구소, 부동산시장리뷰, 2022년7월호.,  
<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>,(검색일: 2022.9.1.)

KB, 주택가격동향시계열  
<https://kbland.kr/webview.html#/main/statistics?blank=true>(접속일: 2022.9.1.)

국토교통통계누리, 임대주택통계(검색일 : 2022.9.1.)  
<https://stat.molit.go.kr/portal/search/searchList.do>

법제처, 찾기 쉬운 생활법령 정보,  
<https://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMainBtr.laf?csmSeq=864&ccfNo=4&cciNo=1&cnpClsNo=1>(검색일 : 2022.9.1)

통계청, 임대주택통계(검색일 : 2022.9.1.),  
[http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx\\_cd=1232&stts\\_cd=123202&freq=Y](http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1232&stts_cd=123202&freq=Y)

통계청, 인구, 가구 및 주택, 국가통계포탈(검색일: 2022.9.1.)  
[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT\\_ZTITLE&menuId=M\\_01\\_01](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01)

한국부동산원, 지역별 전월세전환율 추이(검색일:2022.9.1.)  
[https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE\\_23100](https://www.reb.or.kr/r-one/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_23100)

일본 국토교통성, 홈페이지(검색일 : 2022.9.1.) <https://www.mlit.go.jp>



**KREAA**  
Korea Real Estate Analysts Association



**KREAA**  
Korea Real Estate Analysts Association