

20대 총선 정당 서민주거정책 평가 토론회

주거비 부담 완화, 20대 총선에서 가능한가?

일시 | 2016년 3월 16일(수) 오후 2시

장소 | 참여연대 아름드리홀

주최 | 주거권네트워크

프로그램

- 14:00사회** **유영우 (사)주거연합 상임이사**
- 14:10발제1** **한국사회 주거 현실 및 정부정책 평가**
조명래 단국대학교 교수
- 14:25발제2** **19대 의정평가 및 서민주거안정 5대 정책 제안**
박동수 서울세입자협회 대표
- 14:35토론1** **각 정당의 20대 총선 주거정책 공약 및
주거권네트워크 정책에 대한 의견**
새누리당 정책위원회
더불어민주당
신현호 국민의당 정책국장
김성달 정의당 정책위원
장흥배 노동당 정책실장
이태영 녹색당 정책위원장
- 15:05토론2** **세입자 · 청년 · 주거복지 등 부문별 정당 주거정책 평가**
이강훈 참여연대 민생희망본부 부분부장
임경지 민달팽이유니온 위원장
김선미 성북주거복지지원센터 센터장
- 15:05질의응답**
- 16:00폐회**

목차

| | | |
|-----|--|----|
| 발제1 | 주택시장의 문제와 주택정책의 전환과제 / 조명래 | 04 |
| 발제2 | 19대 의정평가 및 서민주거안정 5대 정책 제안 / 박동수 | 32 |
| 토론1 | 20대 총선 주거정책 공약 및 주거권네트워크 5대 요구안에 대한 의견 | |
| | - 새누리당 | 40 |
| | - 더불어민주당 | 47 |
| | - 국민의당 | 50 |
| | - 정의당 | 53 |
| | - 노동당 | 59 |
| | - 녹색당 | 63 |
| 토론2 | 세입자·청년·주거복지 등 부문별 정당 주거정책 평가 | |
| | - 뉴스테이, 전월세 대책 관련 평가 / 이강훈 | 72 |
| | - 정치, 경제, 사회 위기의 응집: 청년 주거 문제 / 임경지 | 77 |
| | - 서민 주거안정 대책 공약에 대한 의견 / 김선미 | 90 |

주택시장의 문제와 주택정책의 전환과제

조명래 / 단국대학교 교수

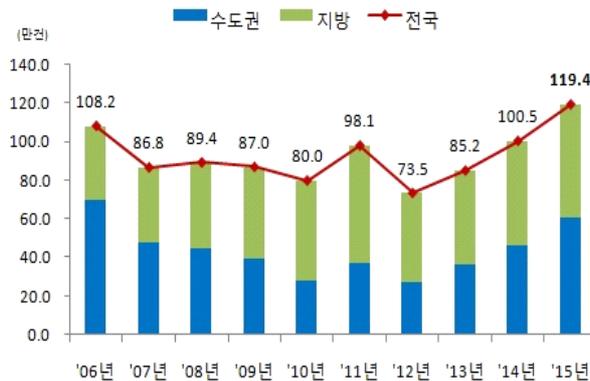
I. 주택시장 동향 : 2015년과 이후

○ 공급과잉: '시장의 정상화' 를 넘어?

- 매매거래량

* 총 119.4만 가구로 전년대비 18.8% 증가

* 2006년 통계집계 이래 최대치



- 주택 인허가 건수

* 76만 가구(전년대비 48.5% 증가)로 장기주택종합계획상의
연평균 수요 39만 가구의 2배

* 1997년 이래 최대

- * 93.6%(약 72만) 당해 착공(예년 평균 30%)
- 아파트 분양수
- * 총 519,198 가구로(전년 대비 56.4% 증가),
2000-2014년 연평균 27만 가구의 약 2배, 적정공급량 25만 가구의 2.1배
- * 2003년 이래 최대
- * 미분양(11월)은 5만여호로 전월대비 전국 54.3%, 수도권 70.6% 상승
- 입주물량
- * 265,031가구(아파트)로 2012년 (178,377가구)의 약 1.5배
- * 참고: 아파트기준으로 2007년 이후 연평균 34만 호 인허가,
연평균 29만 호 분양(인허가 대비 분양률 85.2%),
연평균 26만 호 입주(인허가 대비 입주율 76.5%)
- 가격
- * 주택 및 아파트 매매가격 상승률(11월말 기준): 3.4%, 4.6%
- * 참고: 2015년 소비자물가 상승률 0.7%, 시중예금금리 2% 대
- 과열화/과잉화
- * 거래량 기준으로는 2013년(85만, 2007년 86만 수준) 시작
- * 분양기준으로는 2011년부터 연평균 초과 -> 2013년 이후 과대 공급
(2013년 28만가구, 2014년 33만 가구, 2015년 52만가구)

○ 전월세란의 지속: '시장의 비정상화' 지속?

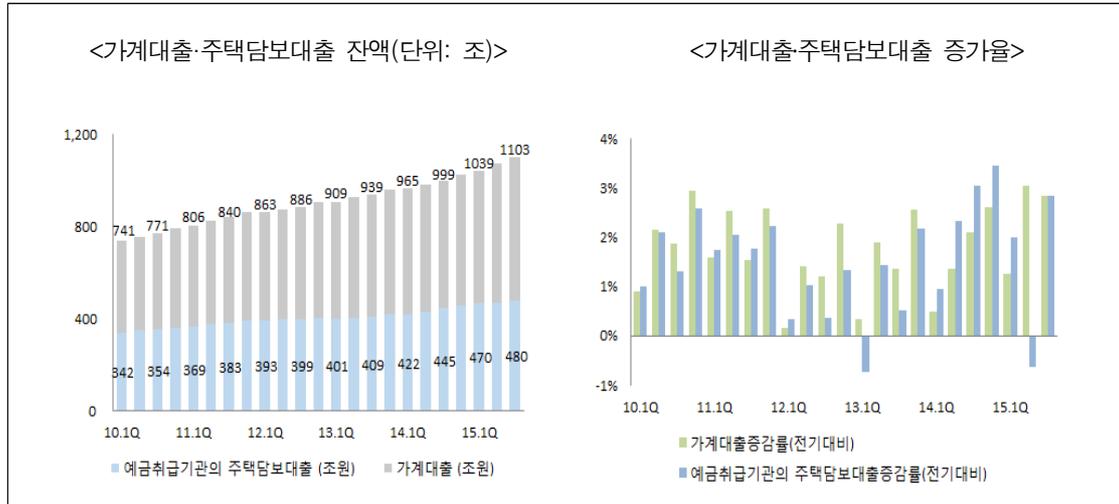
- 전월세거래량
- * 147.2만 건으로 전년대비 0.4% 증가하여 예년 수준
- * 매매거래량(119.4만건)의 1.2배 -> 시장(주택)거래 55%가 임대거래
- 전월세 거래형태
- * 전세와 월세 거래량 비중은 각각 55.8%, 44.2%
- * 2014년 대비, 전세 59.0% -> 55.8%, 월세 41.0%-> 44.2% (월세화 가속)
- 전세가격/전세가율
- * 주택/아파트의 전세가격(1-10월까지)은 각각,
전국 4.2%/6.0%, 수도권 6.1%/8.6%, 지방광역시 3.5%/4.5%
- * 주택/아파트의 전세가율(1-10월까지)은 각각,
전국 66.8%/73.2%, 수도권 67.3%/72.5%, 지방광역시 62.%/73.9%

○ 부채급증: 부채사회의 위험

- 가계대출/주택담보대출

* 가계대출은 2014년 3/4분기 1,000조원에서 2015년 3/4분기 1,103조원으로 10.3% 증가

* 주택담보대출은 2014년 460.6조원에서 2015년 3/4분기 480조원으로 4.2% 증가



자료: 통계청

- 부채상환 부담 증가

* 최근 5년간 소득분위별 DSR(Debt to Service Ratio) 추이

| (단위: %) | 전체 | 1분위 | 2분위 | 3분위 | 4분위 | 5분위 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| 2010년 | 23.9 | 41.2 | 32.5 | 24.7 | 24.0 | 21.7 |
| 2011년 | 25.5 | 64.0 | 40.0 | 31.0 | 28.7 | 19.4 |
| 2012년 | 22.3 | 45.3 | 26.1 | 25.4 | 21.4 | 20.6 |
| 2013년 | 24.5 | 42.2 | 33.3 | 26.0 | 23.9 | 22.3 |
| 2014년 | 26.9 | 68.7 | 36.9 | 31.2 | 25.3 | 23.1 |

자료: 새정치연합 김기준 의원, 2014년은 3월 말 기준임.

* 하위계층의 부채상환부담 급증 -> 소비/내수위축, 가계파산 위험증가

II. 박근혜정부 주택정책의 문제점

○ 맹목적 거래 활성화, 가계부채 급증, 전세란의 지속

| 박근혜정부 부동산대책 및 조치 주요내용 | | |
|-----------------------|---------------------------------|--|
| 일자 | 대책명 | 주요 내용 |
| 2013년 | | |
| 4.1 | 서민 주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책 | <ul style="list-style-type: none"> 미분양·신축주택 외에 기존주택도 양도세 5년간 면제 분양가상한제 신축운영, 리모델링 수직증축 허용 |
| 7.24 | 4·1후속조치 | <ul style="list-style-type: none"> 건설사 대상 모기지보증·전세보증금 반환보증 시행 후분양 대출보증 시행, 개인 임차인 대상 전세보증금 반환보증 시행 |
| 8.28 | 서민·중산층 주거안정을 위한 전월세 대책 | <ul style="list-style-type: none"> 취득세율 영구인하 연 1%대 초저리 수익·손익공유형 모기지 지원 |
| 12.3 | 4·1, 8·28후속조치 | <ul style="list-style-type: none"> 금융지원 확대·보완(정책모기지 통합운영) 공유형 모기지 본사업 시행(1만5000가구) |
| 2014년 | | |
| 2.26 | 서민·중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안 추진 | <ul style="list-style-type: none"> 민간주도의 '임대주택리츠' 를 활성화 임대소득 과세방식정비 (연간 2000만원 이하 분리과세) |
| 7.24 | 하반기 경제정책 방향 (새 경제팀의 경제정책방향) | <ul style="list-style-type: none"> 주택담보대출 규제완화 (LTV·DTI 전금융권 70% 일괄 적용) 청약통장 일원화(주택청약종합저축)로 재형기능 강화 |
| 9.1 | 주택시장 활력회복 및 서민주거안정 강화방안 | <ul style="list-style-type: none"> 재건축 연한규제 완화(최장 40년▶30년) 수도권 청약 1~2순위 통합 및 기간단축(2년▶1년) |
| 10.30 | 서민 주거비 부담 완화 방안 | <ul style="list-style-type: none"> 다양한 방식의 공공임대 공급확대 (공공임대리츠 1만가구 확대 등) 중공공임대주택 활성화 (의무임대기간 10년▶8년, LH 매입확약 등) |
| 2015년 | | |
| 1.13 | 중산층 주거혁신 방안 | <ul style="list-style-type: none"> 중산층을 위한 기업형임대 '뉴스테이' 도입 민간임대주택 특별법 도입 |
| 4.6 | 서민 주거비 부담 완화방안 마련 | <ul style="list-style-type: none"> 임차보증금 반환보증 지원 강화 월세대출 지원요건 완화 |
| 9.2 | 서민·중산층 주거안정 강화 방안 | <ul style="list-style-type: none"> 집주인 리모델링 제도 도입해 독거노인, 대학생 등 1인가구에 공급 뉴스테이 활성화, 정비사업 규제합리화 |

자료: 국토교통부

- 이명박 정부에 이어 박근혜 정부도 '매매 중심 거래 활성화'에 올인(all-in)
- 경기활성화와 주거안정 동시 추구하지만 전자, 특히 공급 쪽에 역점을 둠
 - 뉴스테이/행복주택 등 임대주택정책도 공급자 관점으로 접근
- 10차례 이상 부동산대책 중 백미는 양적 완화 일환의 '초저금리 대출'
- 2015년 120만 거래량은 초저리정책에 힘입은 부채형 매입에 의한 것
 - 2015년 월 최대 10조원의 가계부채 증가는 이의 결과

- 거래활성화 정책에도 불구하고 **무주택 세입자 중 30% 정도만** 자기소득(+부채)으로 집을 살 수 있음 → 전세란이 8년 이상 지속되는 까닭

○ 과잉 공급 속 거품붕괴 우려

- 2015년 공급지표(예, 거래량 120만 가구, 인허가 74만 가구, 분양 52만 가구, 청약 등)는 모두 예년 평균을 훨씬 웃돌았음 → 과대공급은 2013년부터 누적되어 왔음

*참고: 장기주택종합계획 상의 연간 주택수요는 39만 가구

- 2015년 거래팽창/과잉공급은 분양가상한제 철폐, 초저금리/대출규제 완화, 청약1순위/전매제한 완화 등 부추겨진 수요에 의한 것
- 저성장시대, 부추겨진 수요가 거둬지면 **매매기피, 거래감소, 가격하락, 미분양/미입주 증가, 임대수요 증가** 등 초래 → 2017년 이후 ‘부동산 대란’ 발생 우려

*참고: 일부 연구기관은 시장수용력(과거 공급부족분의 회복수요, 전월세의 매매전환 수요 등)이 충분해 과잉공급은 없다고 주장함.

- 2016년 1월 주택거래량은 전월(12월)에 비해 전국적으로 29.0% 급감(수도권 31.4%, 서울 34.0%, 강남3구 45.7%, 지방 26.7%). 이는 기저효과란 주장도 있지만, ‘공급과잉 대비 수요위축’에 따른 장기침체(하방 경직화)의 시작이라는 주장도 있음
- 성장률 하락과 함께 물가상승이 정체되거나 둔화되는 디플레이션과 겹치면 20년 전 ‘일본의 잃어버린 10년’의 한국판이 재현될 수 있음.

○ 임대정책의 부처화: 주거박탈, 주거빈곤의 가속화

- 부양된 거래활성화와 무관하게 전월세란은 지난 8여년간 계속되고 있음

*참고: 2009년 3월부터 2015년 8월까지 전세금은 서울에서 50%, 전국적으로 47% 올라, 6년 사이 평균 50% 이상 올랐음.

- 전세란은 고도성장기 이후 주택시장의 수요변화에 의해 임대수요가 구조적으로 발생하지만 이에 대한 정책대응의 실패로 지속되고 있음.

*참고: 가격상승 기대 포기, 매매기피, 주택구입 인구감소, 가구 소형화, 높은 보유비용 등으로 인해 임대수요가 구조적으로 발생. 여기에 자본이익 대신 임대료 수익을 얻으려는 전세의 특성변화에 의해 전세가가 급상승하고 전세에서 월세로의 전환이 빠르게 되고 있음

- 정부는 **매매주택 거래활성화로 전세란을 풀려함**에 따라 임대주택정책의 두 축인 ‘임대주택 공급과 임대차 관계 안정화’(예, 임대료관리, 장기임대존속, 임대과세, 임대차등록, 임대차분쟁조정 등) 모두 소홀히 했음.
- 주택정책 당국은 주택의 가격(분양가격 등)에 대해선 다양한 정책과 제도로 관리를 왔지만, 임대료 관리(적정임대료)에 대해선 유독이 반시장적이란 이유로 반대를 고집하고 있음(주택정책당국이 시장맹신주의자, 공급만능주의자, 부동산세력에 의해 포획되었기 때문임)
- 매매활성화 정책의 한계를 간파한 박근혜정부는 2014년부터 기업형 임대주택과 행복주택 공급확대에 (정권적 차원에서) 올인하고 있음. 하지만 이 또한 그간의 매매주택을 공급하는 방식의 연장선에서 혹은 사업성을 최우선으로 산업적 관점으로만 접근하고 있어 주거복지형 임대수요를 풀기엔 근본적으로 한계가 있음(뉴스테이에 대한 높은 관심은 임대의 조건보다 임대후 분양의 조건 때문임). 행복주택은 양적 목표 달성을 위해 지역별로 공급량을 할당하고, 지자체의 공급참여를 독려하는 전형적인 ‘공급주의’ 방식으로 추진되고 있음. 청년세대를 대상하는 것을 제외하면, 이명박 정부의 실패한 보금자리주택의 재판임.
- 최근 들어 정부/정치권은 청년세대나 저출산(신혼부부)과 관련 임대주택(행복주택, 사회적 주택 등) 공급 확대에 열을 내고 있지만(연기금투여, 리츠방식 도입 등), 이 또한 2014년 총선의 득표용에 맞추어 있고, 그나마 공급자 관점으로만 접근하고 있음
- 정부의 정책실패로 지속되고 있는 전월세란의 사회적 비용은 소득분위가 낮은 주거약자들의 주거불안과 주거비 부담 증가로 나타남. 2015년 전국 월평균 주거비는 월 7만4227으로 1년만에 20.8% 늘었음. 이는 2003년 통계조사(통계청 가계동향조사) 이래 가장 높은 증가율. 2013년엔 7.0%, 2014년 4.0% 증가하였음. 주거비 부담의 급증은 월세 가구 증가가 가장 큰 원인임.

*참고: 소득하위 20%의 월세비중은 33%로 상위 20%의 8.1%보다 4배 큼. 월세주거비 1% 오르면 전체 가계소비 0.02% 줄지만, 저소득층가계는 0.09% 감소해 평균보다 4.5배 더 줌. 월세 1% 오를 때 소득상위 20%와 하위 20%간 소득격차는 0.5% 커짐

○ 수구적 정책생산 시스템

- 한국의 주택정책은 두 가지 구조적 조건에 의해 제약받음. 하나는 고도성장기 동안 과잉 팽창된 건설부동산 경제구조의 잔존이고 다른 하나는 주무부서인 국토부의 수구적인 정책운용임.

- 주택정책이 산업적 관점을 주로 반영하는 것은 정책당국(특히 국토부)가 산업세력에 의해 포획된 것과 무관치 않음.
- 국토부 주택정책의 편향성은 주거약자들의 주거권 보호를 위한 정책(예, 전월세 상한제, 임대주택 공급확대 등)을 반시장적이라고 극렬히 반대하고 있는데 여실히 드러남.

*참고: 지난 해 6월 베를린을 중심으로 최초 임대료 상한제를 재도입한 독일의 주무 장관인 ‘법무장관’은 이렇게 언급했음(영국 the Guardian, 2015.6.2)

“임대료는 평균 소득자가 부담할 수 있도록 유지되어야 한다. 임대료 상한제는 바로 이를 위한 것이다. 우리는 임대인과 임차인 간 공정한 균형을 만들어내려고 한다. 미래를 위해 돈을 투자하는 사람들은(집주인) 돈을 계속 벌 것이다. 그러나 임대주택 (rental properties)은 단순한 상품이 아니라 사람들이 사는 집이다. 이(임대주택)를 이용한 이윤의 극대화가 (집에 대한 투자의) 유일한 목적이 되어선 안 된다.”

Ⅲ. 주택정책의 전환

○ 수요자 관점으로 전환과 주거정의의 실현

- 최근의 주택부동산 문제는 대개 부동산시장의 수요구조 변화와 연관되어 있지만, 정부 정책은 여전히 고도성장기 동안 구축된 공급(자)중심 관점(특히 산업/업계의 관점)에 갇혀 있음.
- 심지어 임대주택정책조차, 사업명칭(예, 행복주택, 뉴스테이, 매입임대, 건설임대, 5년임대, 10년임대, 준공공 등)이나 성격, 정책형성의 방식이 하나 같이 공급자의 관점을 반영하고 있음.
- 따라서 주택부동산정책은 수요(자)의 관점에 서서 주거계층 간에 주거자원이 공평하게 배분되고 접근되는, 그래서 '주거정의'를 실현하는 것으로 주택정책이 운용되어야 함

○ 정책기조를 주거복지로 옮겨야

- 정부가 법과 재정으로 다뤄야 할 주택정책의 분야는 주거복지임.
- 주택정책의 기조를 주거복지로 옮기 위해선, 먼저 주택을 산업이나 시장에 관한 문제(경제적 문제)로 바라보는 것(특히 시장맹신주의)에서 '사람과 주거권에 관한 문제(사람중심의 주거문제)'로 바라보는 것으로 바뀌어야 함.
- 주거문화 패러다임의 전환으로서 주거복지는 보편복지의 대상으로 복지의 최고/최대 수준에 해당하는 것인 만큼, 이를 감당할 국가의 법제도, 정책, 재정, 조직 등이 갖추어져야 함. 독일과 같은 선진국의 사회민주적인 주거정책에 대한 벤치마킹이 필요함.

○ 경기부양을 위한 시장개입에서 시장 안정화를 위한 시장관리로

- 40여 년간 추진된 공급중심 주택정책 덕분에 주택보급률은 2010년 100% 넘어섰지만 주택보유율은 소유집중으로 오히려 떨어지고 있음(예, 2014년 주택소유율은 58%, 서울은 46.3%).
- 공급을 해줘도(매매활성화 포함) 실물경제가치와 연동된 평균가격의 주택을 평균 이하의 소득을 버는 주거약자(가령, 소득 분위 5분위 이하)들이 매입하는 것은 갈수록 힘들어짐(선진국도 보유율이 60-70%에 이르러 늘지 않음).

- 매매거래 활성화와 공급확대를 위해 정부가 시장에 과도하게, 그러면서 편향적으로 개입하는 정책은 이젠 더 이상 퍼선 아니 됨.
- 지금의 주택부동산 문제는 정부가 시장에 '시장 정상화'란 허구적 목표를 내걸고 시장흐름에 지속적으로 개입함으로써 생긴 '시장왜곡'의 결과에 해당함. 시장정상화를 위한 그간의 정부정책은 시장주의자들의 주장과 달리 기실 '반시장적'이었던 셈
- 건설산업은 합리화/구조조정 대상으로 삼아야 하고, 신규공급 확대는 제한하는 반면, 재고주택의 관리와 활용 극대화에 역점을 두며(특히, 노후주택, 빈집 등의 재활용), 실수요자 중심의 투명한 거래 및 가격 안정화를 이끄는 (수요자 관점을 반영하는) 간접정책의 활용(적정가격유도, 원가공개, 세제혜택, 불법·부당거래 단속 등)에 정책적 노력이 집중돼야 함

○ 주거권 보호를 위한 임대정책의 내실화

- 정부가 법과 제도, 재정으로 펴는 주택정책은 매매(거래)시장에 참여하지 못하는 주거계층(서울의 경우, 전체 가구의 60%)의 주거안정을 기하는데 집중해야 함.
- 주거약자들의 주거권 보호를 위한 임대주택정책은 크게 3가지 축으로 이루어져야 함
첫째, 임대주택의 양적 공급 확대. 공공임대는 전체재고의 5%(5년 임대, 10년 임대 등 분양임대주택을 제외하면 1% 남짓)에 불과함. 최소한 OECD평균(11%) 이상(15%-20%)이 되도록 연간 15만-20만 호의 다양한 임대주택(공공임대, 준공공임대, 사회적 임대 등)을 공급하도록 해야 함.

둘째, 임대차 관계의 안정화. 법(헌법, 민법)으로 보장된 임대인과 임차인가의 대등한 권리관계를 실제의 임대차 관계에 다양하게 반영해야 함. 임대등록, 임대과세, 임대료 적정관리, 계약갱신청구, 임대차분쟁조정 등은 현 단계 임대차 관계 안정화의 5대 요소이자 방안.

셋째, 임대주택의 공급과 관리를 위한 새로운 정책시스템의 구축. 건설과 공급 중심의 국토부 정책시스템과 별개로 주거복지 관점에서 임대주택의 공급과 관리를 담당하는 새로운 정책시스템의 구축이 필요함. 주거복지청의 신설이 그러함.

○ 주택부동산정책의 지방화

- 지금까지 주택정책은 대규모 택지개발이나 저렴주택의 양적공급에 초점을 맞추었고, 이는 권한과 재원을 가지고 있는 중앙정부 정책의 몫이었음. 그러나 고도성장기 이후 나타나는 수요자 중심의 주택정책수요(특히 임대수요)는 계층별, 세대별, 지역별 맞춤형 공급 프로그램으로 풀어야 할 정책과제임.
- 행복주택, 뉴스테이 정책에서 보듯, 최근의 주택정책수요들은 현장을 갖고 있지 않는 기획부서인 국토부가 탁상행정으로, 즉 하향적, 획일적인 방식으로 결코 충족할 수 없음.
- 서울시의 '다품종 8만호 임대주택정책'의 예에서 보듯, 최근의 주거정책수요들은 지역의 인구·소득·가구·세대 구성이나 도시계획여건 등을 감안해 지자체가 도시계획적 틀 내에서 주민참여방식으로 풀어야 할 것들이 대부분.
- 따라서 주택부동산정책의 과감한 지방화가 이루어져야 함. 중앙정부, 특히 국토부는 정책기획, 제도강구, 재정배분에 국한하고 주택부동산시장의 관리, 부동산거래규제, 임대주택 공급 및 이용 관리 등의 업무는 광역과 기초로 과감하게 이양, 분담해야 함.

IV. 주거복지 구현을 위한 정책과제

○ 공공형 저렴주택(소유주택)의 공급 확대: ‘최소 자산민주주의’의 구현

- 수요자 중심(예, 생애최초주택자, 저소득무주택자 등)으로 하는 ‘임대에서 매매로의 전환’을 돕는 정책은 계속되어야 함. 이를 위해서는 임대수요자가 (과도한 부채를 지지 않고) 자신의 구매력을 가지고 매입할 수 있는 ‘저렴주택(affordable housing)’을 공공주도로 공급해주는 정책은 지금보다 더욱 강화되고 정교화 되어야 함. 여기에는 공공분양과 같은 유형도 있고, 이보다 공공성이 훨씬 강한 새로운 유형도 있을 수 있음.
- 전자와 관련해서는, GB(보금자리지구), 도심한계지역, 국공유지 등의 공공택지에 공공이 저렴주택을 공급하는 주거복지형 주택개발사업이 도시계획사업으로 다양하게 추진되어야 함.
- 후자와 관련해서는, 전세보증금이 집값의 반 이상이 되기 때문에, 이를 지분으로 하는 다양한 유형의 공공형 지분주택(예, 공공40%, 민간60% 등)을 공급하는 새로운 제도의 강구가 필요함. 이런 주택을 (싱가포르식) 공공자가로 부름. 서울시의 장기전세주택 경우, 85㎡ 규모 이하의 전세금으로 토지비가 충당되기 때문에 공공자가로 쉽게 전환할 수 있음.
- 어떤 방식이든 공공형 저렴주택을 확대공급하기 위해서는 저렴한 택지를 중장기적으로 확보하는 공공(중앙정부, 지자체)주도의 토지비축이 제도화되어야 함. 스웨덴(특히 스톡홀름시)은 20세기 초반부터 장기적 토지비축을 통해 (노동자를 위한) 저렴주택을 안정적으로 공급함으로써 지금과 같은 주거복지를 실현했고, 또한 ‘사회민주적 주거정책’을 펴는 국가의 전형이 되었음.
- 국민들의 주택소유욕구가 강하고 주택이 가계자산의 중심을 이루어지는 현실에서, 공공에 의한 저렴주택(일종의 복지재)의 공급은 시장가격으로 주택을 구입하지 못하는 계층의 국민들에게 소유욕구를 충족케 해주고, 또한 이들 위한 ‘최소 자산민주주의’를 구현케 해줌.

○ 공공(임대)주택공급의 비례목표제 도입: 전체주택에서 20% 확보

- 주거복지가 어느 정도 구현된 유럽 선진국들을 보면, 전체 주택재고에서 사회주택으로 불리는 공공임대주택이 통상 20-30%(OECD평균은 11%)¹⁾을 차지하고 있

음. 이 정도의 공공주택 물량을 가지고 이들 국가들은 주택시장에 참여하지 못하는 저소득 주거약자들에게 주택을 복지재로 제공하고, 또한 시장으로 과도하게 물리는 주택수요를 공공부문으로 흡입함으로써 주택시장을 일정하게 조절 내지 안정시킬 수 있었음.

- 따라서 우리나라에서도 주거복지 차원에서 점증하는 임대수요를 근원적으로 해결하기 위해 ‘분양되지 않는 공공(임대, 자가)주택’을 전체주택의 20% 정도를 확보하는 정책을 실효성 있게 펴야 함. 이를 위해서는 공공임대주택 공급의 양적 목표제(현재, 공공임대+매입전세 연 10만호) 대신, 향후 10여 년 이내에 전체주택의 20%까지 확보하는 비례목표제를 채택해 정책의 강제성을 갖도록 해야 함.
- 선거 때마다 대부분의 유력 후보자들은 임대주택 공급확대를 공약으로 내걸고, 또 당선 후 엔 임기기간 동안 임대주택을 얼마만큼 공급하겠다는 ‘양적 목표’를 제시함²⁾. 그러나 시간이 경과하면서 혹은 주택경기가 후퇴하면서, 약속한 임대주택 공급확대는 언제 그랬을까 싶을 정도로 축소되거나 방기됨(이명박 정부가 대표적임). 이는 근본적으로 한국의 주택정책당국이 시장주의 부동산 세력(공무원, 업계, 전문가, 언론 등)에 의해 포획되어 있는 것과 무관치 않음. 이렇다 보니, 임대주택 공급의 중요성을 누구나 공감하면서, 천문학적 비용이 들고 경기진작을 위해 매매를 우선 살려야 한다는 등을 빌미로, 임대주택 공급확대는 늘 장기과제로 남기거나 돌려졌음. 장기과제라 하면서도, 역대 어느 정부도 국가적 목표(예, 전체주택의 20%)에 따라 임대주택의 중장기적 공급을 위한 단기적인 과제(연간 몇 만호)를 임기동안 착실하게 추진하고, 남은 물량의 공급을 다음 정부의 몫으로 넘기는 ‘지속가능한 임대주택정책’을 펴지 않았음. 현 정부도, 전월세난 해결을 위해 임대주택의 공급이 절대 필요함을 인정하면서, 공급까지 장시간(최소 3년)이 소요되고 재정여력 없다(특히 LH의 과도한 부채)는 이유를 들어 장기적 과제로 돌려놓고 있음. 이 악순환을 끊는 게 바로 ‘비례목표제’임.
- 그런데, 왜 20%인가? 자가보유율이 60%에 이르면 선진국을 보더라도 이 선에서 고착되는 경향이 있음. 이는 집이 없는 나머지 40%는 주택을 공급해줘도 시장에서 자기능력으로 주택을 구입할 수 없는, 그래서 시장에서 구조적으로 배제되기 때문. 이 40%의 반(20%)은 대부분 소득 4, 5분위 이하로 상대적 빈곤선(대개 15% 남짓) 근방이거나 이하에 있어 그들의 능력으로 고가의 주택을 매입할 수

1) 주요국가별로 보면 네덜란드(09) 32%, 오스트리아(09) 23%, 덴마크 (09) 19%, 스웨덴(08) 17%, 영국(09) 17.1%, 프랑스 (07) 19%. OECD평균은 11.5%

2) 박근혜 정부는 2013-2017년 5년간 총 50.1만호의 공공임대(건설임대 30.2만, 매입전세 19.9만)를 공급해, 장기공공임대 비중을 6.7% 높일 계획을 가지고 있음(2013년 5.4%).

없는 계층임³⁾. 이들의 주거안정은 보편복지 차원에서 정부가 책임져야 한다면, 그 수요가 전체주택의 20%로 추정됨. 실제 노무현 정부는 공공임대주택의 공급량을 전체 주택의 20%로 책정했는데, 이는 무주택가구 40% 중 20%를 국가가 책임져야 한다는 정책판단에서 나온 것이었음. 그러나 임대주택의 문제는 공급량도 문제지만, 공급비용 그리고 이용 관리문제, 나아가 그에 합당한 법제도와 정부조직의 문제도 중요한 부분을 차지하기 때문에, 올바른 임대주택정책을 펴려면 모든 게 함께 논의되고 합의되어야 함.

- 전체주택의 20%에 해당하는 공공임대주택 물량(1800만가구의 20%는 360만호)을 확보하기 위해서는 우선 10년 이상 장기임대주택을 모두 영구임대(약 100만)⁴⁾로 전환하는 것과 함께 신규로 260만호의 임대주택을 추가 확보해야 함. 신규 260만호를 10년 내 공급한다고 하면, 현 정부의 연간 공공임대주택 공급물량(건설임대+매입전세임대 합쳐 연 10만호⁵⁾)에 연 7.5조원을 2.6배 (연 26만호, 연 19.5조원) 늘려야 함. 목표를 20% 하더라도 연간 20만호를 공급한다⁶⁾고 하면 약 13년이 소요되고(2016-2029년), 연간 재정은 현재의 배(15조원)로 늘리면 됨. 앞으로 공공임대주택의 공급은 건설임대 이외, 기존주택의 활용, 즉 다세대이나 다가구 등의 매입임대를 획기적으로 늘려야 함(이를 위해, 중앙정부는 서울시의 관련정책 적극적으로 벤치마킹해야 함).
- 공공임대주택의 공급을 획기적으로 늘리기 위해선 현실적으로 국가적 차원의 강한 정치적 결의와 사회적 합의가 선행되어야 함. 특히 정치권의 합의와 결의, 지지가 중요함. 이를 위해서는 대통령 직속으로 가칭 ‘주거복지단’ 혹은 ‘주택정책혁신단’을 설치 운영하고 국회에도 상설 주거복지특위를 설치 운영해야 함. 나아가 주거복지기본법의 보완, 주택정책의 지방화와 같은 제도의 강구 및 주거복지청과 같은 전담 기구도 설치도 적극 검토해야 함.

3) 수도권에서 무주택세입자 중 소득순위 상위 30%만 주택매입이 가능하다고 본다면, 나머지 70%(무주택자 40%의 70%이면 약 28%)가 매매시장에서 구조적으로 배제되어 임대로 살아가는 계층인 셈.

4) 우리나라의 비자가 주택 중 2014년 말 기준 임대주택은 1,708,716호 전체 주택 재고의 9%이며, 비자가 점유의 20%를 차지하고 있음. 임대주택 중 10년 이상 장기임대주택은 1,069,281호로, LH 797,175호 (75%), 지자체 212,692호(20%), 민간 59,414호(5%)로 구성되어 있음.

5) 박근혜정부는 당초 연간 10만호의 임대주택 공급량을 2014년 11만, 2015년 12만호로 각각 늘렸음.

6) 국토부가 발표한 ‘2022년 주택장기종합계획’에 의하면 장기공공임대주택은 2012년 93만호에서 2022년 190만호 약 100만(연간 10만호)로 늘리는 것으로 되어 있음.

- 제정확보와 관련해서는 국민주택기금의 운영을 임대주택 중심으로 바꾸면서⁷⁾, 정부차원에서 주거복지재정을 별도로 확충해⁸⁾, 이를 연계적으로 활용할 수 있도록 해야 함. 아울러 연기금 중 일부(매년 10조원 가량)을 특별채권으로 발행하여 임대주택건설 재원으로 활용하되, 특별채권 수익률 4.5% 보장 시 발생하는 손실금은 국가가 주거복지재정으로 충당하도록 해야 함. 한편 360만호의 임대주택을 어떻게 지속적으로 이용, 관리, 수선할 것인가는 별도의 법제도의 강구와 전담기구 설치로 풀어가야 함.
- 공공임대주택 공급을 현재의 배로 늘기 위해선, 기존 주택산업의 구조조정도 함께 이루어져야 함. 2013년 발표된 장기주택종합계획에 의하면 2022년까지 연간 주택공급량을 약 39만호로 책정해 놓았는데, 임대주택을 연 20만호 공급한다면, 이는 연간 총주택공급량의 51%를 차지하는 물량임. 따라서 임대주택 공급을 위한 재정의 획기적 확보도 중요하지만, 매매주택 공급 중심의 주택공급정책 혹은 주택산업정책도 주거복지와 임대주택 공급 중심으로 재편 혹은 구조조정이 실효적으로 이루어야해야 함. 이렇게 해서 정부의 정책이 임대주택 중심으로 바뀌는 것에 대한 주택산업계의 반발과 저항을 최소화하도록 해야 함.

○ 공공임대주택의 유형을 모두 ‘국민임대주택’ 으로 통일

- 공공임대주택은 모두 국민임대주택으로 통일하고, 분양용 임대인 5년 임대, 10년 등은 폐지
- 공급방식에 의해 구분되는 건설임대, 매매임대의 구분은 없애고, 스톡개념으로 국민임대주택 총량의 획기적인 확대(국가적 차원에서 결정추진)
- 전체 국민임대주택을 다양한 유형으로 구분한 뒤, 소득, 세대(연령), 지역 등을 기준으로 하여 할당해 공급
- 가령, 청년세대를 위한 행복주택은 국민임대주택으로 포함시키되, 국민임대주택 중 청년세대의 몫을 늘려서(할당해서) 공급
- 도심/도시지역 내 국민임대주택의 공급 확대(도시계획과 연동해 공급)가 필요함.

7) 정부의 2013-2022년간 국민주택기금 자금계획에 의하면, 공공임대주택공급, 구입, 전세자금 지원 등 주거복지 프로그램 집행을 위해 주택기금에서 연간 약 17조원 내외의 자금지원이 소요됨. 따라서 여러 분야로 분산된 각종 지원을 임대주택 건설과 공급 쪽으로 통폐합시키고 추가재원을 확보하면, 이것으로도 임대주택건설의 재정을 안정적으로 확보할 수 있음.

8) 현재 매년 10만호의 임대주택 건설(매입제외)을 하는 데 대략 10조원이 소요되는 데 이 중 정부의 재정출자는 10%인 1조원 내외, 나머지는 LH공사, SH공사 등 공기업의 수익과 자금으로 충당됨. 따라서 임대주택의 공급을 실질적으로 늘리면서, 정부의 주거복지재정을 획기적으로 늘려야 함.

○ 준공공임대의 현실화와 다양화

- 공공임대주택 확보에 많은 재정이 소요되기 때문에, 공공과 민간이 협력해 공급하는 방안도 향후 주거복지 중심 주택정책의 중요한 부분으로 들어와야 함. 정부는 이를 ‘준공공임대주택제도’란 것으로 2013년 '4·1 부동산종합대책'에서 처음 도입한 후 같은 해 12월부터 시행하고 있음.
- 준공공임대란 용어는 서울시에서 먼저 사용하기 시작했고, 다양한 정책 프로그램이 도입되어 있음. 서울의 경우, 준공공임대는 공공이 확보해(임대해) 공급하는 임대주택은 물론, 시와의 합의 내지 계약을 통해 임대료 인상을 자발적으로 제한하고 임대기간을 연장해주는 등의 공공조건을 구비해 내 놓은 다양한 유형의 민간 임대주택을 말하기도 함. 그러나 중앙정부(국토부)가 쓰는 준공공임대는 임대업자가 공공기준(예, 임대기간 10년, 임대료 인상 5% 제한, 계약갱신청구 허용 등)에 맞추되 세제혜택을 반대급부로 받는 (민간)임대주택을 의미하는 것으로 축소되어 있음.
- 2013년 12월부터 시행한 준공공임대주택의 사업자로 등록한 임대사업자는 2014년 말까지 529가구(사업자 125명)에 불과했지만, 2015년 6월말 기준으로 1700가구(사업자 278명)으로 3배 이상 늘었음. 제도 도입 직후 1년간 500여 가구에 머물 정도로 실효성에 대한 지적이 계속되었음. 준공공임대주택을 늘리기 위해 정부는 재산·소득·법인세 등의 감면혜택을 늘리고⁹⁾, 그 대상도 미분양·기존주택에서 신규분양까지 확대했으며, 기금대출 허용기준도 최대 5가구에서 최대 10가구까지 확대했음. 2014년 10.30대책(10.30 서민주거비 부담 완화 방안)에서는 한시적으로 준공공임대주택 구입자금 대출 금리를 2.7%에서 2%로 내리고 임대임무기간도 10년에서 8년으로 단축하는 방안들이 제시되었음. 또한 10.30대책에서는 향후 2년간 한시적으로 준공공임대로 등록한 주택을 LH가 임대 기간 종료 후엔 매입하기로 약속했음. 또한 2015년 1월1일부터 2017년 12월31일까지 취득한 지 3개월 내에 준공공임대주택으로 등록할 경우 양도세가 100% 감면 됨. 2015년 들어 준공공임대주택제도가 다소 활성화된 것은 이러한 세제혜택(특히 양도세 한시적 감면) 덕분임. 2015년 12월29일부터 ‘민간임대주택특별법’이 시행되면 최초임대료 규제가 폐지되고 임대기간은 10년에서 8년으로 줄어들어 더 많은 혜택이 준공공임대사업자에게 주어지게 됨.

9) 준공공임대주택으로 등록할 경우 (2015년 11월 현재), 60평방미터 이하의 경우 취득세가 면제되고 재산세는 75%까지, 소득세/법인세는 30%, 양도소득세 최대 60%(10년 임대 시)까지 감면되며, 60-85평방미터일 경우엔 취득세 25%, 재산세 50%까지, 소득세/법인세 30%까지, 양도소득세 60%까지(10년 임대 시) 세제혜택이 주어짐. 또 준공공임대주택을 매입할 경우 국민주택기금을 통해 수도권은 1억5000만원, 지방은 7500만원을 연 2.7%의 저리로 대출받을 수 있음(2015년 2월부터는 한시적으로 2.0% 적용).

- 건설임대나 매입임대사업에 견주어 준공공임대사업에 대한 각종 세제혜택의 조건이 상대적으로 유리하지만 임대의무기간(8년 예정)이 길고, 임대료 인상률을 제한하며(5%), 임대소득이 노출되는 우려 등으로 민간사업업자들의 참여는 여전히 소극적. 따라서 준공공임대를 활성화하기 위해서는 단기적으로는 세제혜택이나 재정지원을 더 실효성 있게 늘려야 함(예, 양도세 비과세 혜택기간확대, 호당 지원기금대출금의 증액 등). 그러나 우리나라의 주택관련 세제 부담(취득세, 소득세, 재산세, 양도세 등)은 다른 나라에 비해 상대적으로 낮아 기존의 세제 유인책으로 준공공임대를 늘리는 데 근본적으로 한계가 있음. 따라서 주택관련 세제의 중장기적 정상화를 위해선 임대소득의 과세는 물론, 주택부동산에 대한 실효세율을 선진국 수준으로 높이며, 임대업의 의무등록화를 허용해야 함. 따라서 중장기적으로는 민간임대업의 등록의무화와 함께, 각종 세제혜택을 주는 조건으로 임대료 인상률을 물가인상수준으로 제한하고 의무임대기간을 늘리며, 계약갱신청구권 등이 부여되어야 함. 이렇게 되면, 등록 임대업 자체가 준공공임대주택사업이 됨(일종의 독일식 모델). 장기공공임대주택 재정의 확보에 어려움이 있다면, 민간에 의한 준공공임대주택을 획기적으로 늘려야 함.
- 따라서 준공공임대주택제도를 표준제도(등록제 등)로 반드시 강구되어야 함. 아울러 ‘공공리츠’와 SH공사의 ‘시민리츠’ 등도 중장기적으로 준공공임대제도 내에 포함시켜 육성되어야 함. 도시차원에서는 도시계획과 연동하여 준공공임대사업을 활용하는 새로운 다양한 계획제도(예, 재개발, 재건축시 준공공임대 건설시 용적률 인센티브 제공 등)를 강구되어야 함.

○(비정상적인) 민간임대시장의 정상화: 임대차등록제의 전면실시로부터 시작

- 2014년 주거실태조사의 점유형태를 보면, 자가 53.6%, 전세 19.6%, 월세 24% (나머지 2.8%는 무상점유) 구성되어 있음. 이렇듯 국민의 반 정도, 특히 서울에는 6할 정도가 임대차로 살고 있지만, 한국은 ‘OECD국가 중 민간임대차 시장을 방치한 유일한 나라’라 할 정도로 민간임대의 사회적 관리가 안 되고 있음. 한국의 임대차 시장은 비정상적인 시장이라 할 수 있음.
- 현재 임대차 거래는 대부분 법의 틀 밖에서 사인 간 관계로 설정되고 있어, 임대료의 통제, 임차인의 주거(임대) 안정과 권리 보호, 임대소득의 과세, 임대정보의 관리 등이 제대로 이루어지지 않고 있음. 전세란의 지속은 (시장의 반발로) 임대차 관계를 투명하게 규율하지 못한 결과임. 임대등록제 미실시는 이의 중요한 한 이유가 됨.

- 임대차 관계가 투명하면서도 공정하고 시장의 원리에 맞게 설정되고 존속하도록 하기 위해서는 사적 자치에 방임되어 있는 임대거래를 법 제도(특히 헌법과 민법, 이에 기초한 임대차 보호법) 틀 속으로 들어오도록 해야 하는 바, 임대차등록(의무)제의 전면 실시는 그 출발점.
- 임대(전월세) 등록이 의무화되면, 임대관련 데이터를 베이스화 함으로써, 이를 바탕으로 임대차 권리관계를 대등하게 설정하고, 임대료를 사회통념에 맞게 관리할 수 있으며, 임대소득에 대해 공정한 과세를 할 수 있고, 권리분쟁을 합리적으로 해결하는 등과 같은 선진형 임대차시장 관리가 본격화될 수 있음.
- 임대차등록제의 전면 실시는 임대주택정책과 관련된 모든 정보 인프라를 구축하는 시작점이면서 동시에 올바른 임대주택정책을 위한 틀을 짜는 그 자체이기도 함. 위에서 언급한 여러 가지 중에서 으뜸에 가는 것은 주택을 ‘거주하는 주택’과 ‘임대를 주는 주택’으로 구분할 수 있는 것이 가능해지는 점. 임대주택으로 등록된 경우, 해당주택은 거주하는 주택과 다른 임대주택으로서 법적 지위(세제 혜택 등), 권리관계, 과세 등을 설정할 수 있음. 그렇게 해서 거주하는 주택과 다른 방식으로 주택의 이용, 점유, 소유 및 보유, 처분 등이 이루어짐으로써 ‘안전한 임대주택’으로 시장에 제공될 수 있음.

○ 임대료의 적극적 관리: 적정(공정)임대료의 제도화

- 전월세 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방법은 크게 두 가지. 하나는 임대주택을 양적으로 충분히 공급해주는 것이라면, 다른 하나는 임대차관계를 안정화하는 것임. 전자는 장기적으로 풀어야 할 것이라면, 후자는 당장이라도 써먹을 있는 정책 카드가 될 수 있음. 이중 후자, 즉 임대차 관계의 안정화란 헌법과 민법에서 보장되는 갑과 을의 대등한 계약 관계를 임대차관계에도 설정되도록 함으로써 어느 일방에 의한 권리행사에 따른 관계의 불안정성을 막는 것을 의미함. 우리나라의 임대관계에서는 임대인의 권리가 우선적으로 작용하고 있어 공정한 시장 거래가 근본적으로 형성되기 힘들. 따라서 임대인이 우선적인 임대차 거래관계에서 임차인이 대항력을 갖도록 해주는 제도의 강구가 곧 임대차 관계를 안정화하는 방법이 됨. 여기에는 (1) 임대차등록제, (2)임대료 상한제, (2)계약갱신청구권, (3)임대과세, (5)임대차분쟁조정 등의 방안이 있음.
- 이중 임대료 상한제는 임대인이 우월적 지위를 이용해 시장의 적정가격 이상으로 임대가격을 임의적으로 올리지 못하도록 제한하는 것을 통해 임차인이 대항력을 행사하도록 돕는 법적 장치임. 시장 메커니즘(수요공급법칙 등)에 의해 임대료가

형성되지 못해 어느 일방의 권리이익이 우선 관철 때 적용하는 가격(임대료)관리 수단인 셉. 우리의 임대차 관계는 임대인 중심이라는 것도 문제지만, 현재 전세난으로 드러나는 전세가격의 지속적 상승을 시장이 자율적으로 제어할 수 없는 것은 더 심각한 문제임. 때문에 한시적 가격관리수단으로 임대료 상한제는 법리적으로도 유의할 뿐 아니라 시장원리와의 부합한 것으로, 임대료 상승 문제를 일찍 경험한 서구 선진국에서 오래전부터 다양하게 제도화해 활용하고 있는 정책수단임¹⁰⁾. 적정수준의 임대료 상한이 보편화되면 우선 임대가격이 안정화됨. ‘임대료가 주택가격 대비 적정률’로 책정되는 것이라면, 거꾸로 ‘임대료가 주택가격을 결정하는 메커니즘’에 의해 주택가격의 (하향) 안정화마저 이끌어내게 됨.

- 전세(보증)금은 통상적인 임대료 개념에 부합하지 않고, 또한 그 요율도 시장이자율과 같은 계산방식을 적용받지 않음. 금융조달이 힘들고 자본이 부족할 때 전세금은 이를 자본화해 많은 이익을 발생시킬 수 있었고, 또한 전세금을 레버리지로 활용해 집을 손쉽게 매입해 미래의 자본수익을 발생시킬 수 있었음. 그러나 이러한 메리트(merit)가 점차 사라지면서 전세금은 일반적인 임대료 개념으로 변화를 강제 받고 있는 중에 높은 수익률을 확보할 수 있는 형태(예, 보증부 월세)를 띠기도 함. 전세제도는 이론적으로는 언젠가 사라질 것으로 볼 수 있지만, 현실에서는 전세금의 지속적 인상, 월세로의 전환에 따른 임대요율의 상대적 상승 등의 문제를 낳고 있어 이에 대한 적절한 관리가 요청됨.
- 전(월)세금의 수준과 인상 등에 대해 적절한 통제와 조정이 가하는 제도의 하나가 곧 전월세 상한제임. 요는 그 상한을 기계적으로 정하기보다 시장흐름을 반영하는 적정 수준으로 정하는 것이 법리적으로나 시장원리 면에서 바람직함. 적정 임대료의 준거치로는 시중 이자율이 가장 적합함. 집의 임대가치를 시중 이자율로 계산하고 이를 전세금으로 환산해 책정하는 게 이상적이라는 뜻이지만, 실제 임대료 책정 때는 물가, 감가상각비, 보수비, 임차인의 지불능력 등을 종합적으로 검토해서 반영되어야 함. 이를 위해 임대인의 적정이윤을 반영하는 영국의 ‘공정임대료제(fair rent)’(1972년 주택재정법에 도입)나 임대주택의 종류, 크기, 시설, 성상 및 위치에 따라 정해지는 독일의 ‘지역통례적 유사차임제’(2001년 민법에 도입)을 참조할 수 있음.
- 법리적으로 보면, 공정임대료 혹은 적정임대료 개념의 임대료 상한제는 임대인의 재산권 행사를 제한하는 것이 아니라 재산의 운용에서 발생한 이익금의 실현 규모를 공공복리 차원에서 규율하는 것이 됨. 민법 제211조는 ‘소유자는 법률의 범

10) 우리나라도 주택분야의 ‘분양가 상한제’, 상가분야의 상가임대료상한제 등으로 다양하게 제도화해 활용하고 있음. 시장이 제대로 작동한다면, 인위적 가격 관리는 반시장적인 정책될 수 있지만, 시장현실이 그렇지 않을 때, 시장약자인 임차인의 권리보호를 통해 임대차 시장거래를 정상화시켜내는 시장친화적인 정책이 됨.

위 내에서 그 소유물의 사용·수익·처분할 권리가 있다'라고 밝히고 있음. 이에 민법 312조 시행규정과 임대차보호법 시행령 제2조는 '약정한 차임 등이 20분1 금액을 초과하지 못한다'(계약기간 중)고 정하고 있음. 상한제는 이 규정을 계약갱신에 확대 적용하는 것이어서 새로운 입법이라 할 수 없음.

- 상한제는 '금액상한제'와 '인상 또는 인상을 상한제'가 있음. 영국에서는 공정임대료제를 민간임대차 전체로 확대한 형태인 임대료 금액상한제 방식으로 운영하고 있음(건물의 총가격에 적정계수를 곱하여 정한 상한 가격 이하로 운영하다, 이후 임대인의 적정이윤을 반영하는 것으로 바꾸어 운영). 반면, 프랑스에서는 계약시 임대증가율이 건축비 지수 변동폭을 넘지 못하도록 하고 있음. 독일에서는 공공임대주택의 임대료에 대해 금액상한제를 적용하고 있고, 민간임대주택의 임대료에 대해선 지역별 차임일람표나 차임정보은행의 자료 등에 근거해 3년간 20%를 넘지 못하도록 하는 인상을 상한제를 실시하고 있음.
- 임대료 상한제는 적정(공정) 임대료제로 운영하되, 강제적 기준보다 표준으로 활용토록 하는 게 바람직함. 임대인과 임차인이 제시된 표준임대료나 적정 임대료 수준을 받아드리지 않을 때 임대료조정위원회가 이를 조정 결정할 수 있도록 해야 함. 따라서 임대료 상한제를 실시하기 위해서는 정부(중앙, 지방) 내에 '임대료조정위원회'가 설치 운영되어야 함.
- 상한제 도입 시 기대수익 저하로 공급이 감소하고, 전세가 상승을 부추기며, 편법 등 관리의 부실화가 나타날 수 있다는 주장도 있지만, 이는 대부분 과도기적으로 나타날 수 있는 문제라 여겨짐.
- 상한제의 실질적인 쟁점은 상한률임. 현행 임대차 보호법에서는 계약 기간 중 5% 상한선이 제시되었고, 이에 기초해 야당은 5%를 줄곧 제시해 왔음. 그러나 5%가 적정수준인 것을 확인할 수 없기 때문에, '물가상승률+ α '와 같이 시장 물가 등을 탄력적으로 반영하는 것으로 하는 게 더 바람직함. 물론, 여기서 알파를 어떻게 정하느냐가 쟁점이 될 수 있는 문제점이 없지 않음. 아울러 전세보증금의 액수를 차등화해 인상률을 차등화 하는 것도 검토할 만 함. 상한제는 일정한 유예기간을 거쳐 전면 실시하되, 상보적 효과를 얻기 위해선 '임대등록제' 및 아래에서 살펴볼 '계약갱신청구권제'와 병행 실시
- 현실적으로는 구한나라당(현 새누리당)의 방안을 제도화하는 것도 한 방안임. 전월세가 급등하는 지역을 국토부장관이 '전월세거래 관리지역'(상한적용, 위반자 과징금 부과 등 형사처벌)으로 지정하고, 그렇지 않는 지역은 시도지사 등 지방자치단체장이 '전월세 거래 신고지역'으로 지정해 시행령에 위임된 시장가격을 고시, 시장가격 초과 임대료 증액시 임차인이 조정신청권 부여하는 것이 구 한나라당의 안이었음.

○ 임대차 관계의 안정성:

임대료 상한제와 연동된 계약갱신 청구권(2+2)의 제도화

- 임대차 관계에서 임차인은 임대인의 권리(예, 소유권) 행사에 권리(예, 주거권)로 맞설 대항력을 법적으로 보장받지 않고 있어 세입자로서 주거 불안을 구조적으로 겪고 있음. 주거안정이란 측면에서 계약기간 설정 및 계약 갱신과 관련된 임차인의 대항력이 중요함.
- 현행 주택임대차 보호법 제4조(임대차기간)는 임대차기간을 2년으로 정하고 있지만, 제5조(계약의 갱신)는 임대인의 갱신거절권만 인정하고 임차인의 갱신청구권을 인정하지 않고 있음. 따라서 민법에 보장된 대등한 계약관계를 전제로 한다면, 임대인이 계약갱신거절권을 가진다면, 이에 대한 대항력으로 임차인에게 계약갱신 청구권이 부여되어야 함. 임차인의 계약갱신청구권 행사에 맞서 임대인이 계약갱신 거절권을 행사하기 위해서는, 그 사유가 합당해 양자가 서로 합의되거나 법에 제시된 기준(예, 이사, 철거, 수리 등에 관련된 규칙)에 부합해야 함. 따라서 임대인의 갱신거절권 행사를 엄격한 절차와 기준을 따르도록 하는 게 이 제도를 오래전에 도입해 활용하고 있는 선진국의 관행임. 이는 기본적으로 임대차 관계의 장기적, 안정적 존속을 위한 것임.
- 계약갱신청구권은 글자 그대로 계약 갱신을 청구할 수 있는 권리를 말함. 세입자가 현재 2년으로 규정된 계약기간을 채운 뒤 한번 더 갱신을 요구할 수 있게 되어, 임대기간이 2년으로 연장되어 최대 4년까지 거주가 보장됨. 물론 갱신 후 계약기간을 어느 정도 할지, 몇 회 까지 갱신을 허용할 지 등은 모두 법으로 어떻게 정하느냐의 문제임. 한편 계약이 갱신되어 연장되면, 임대료 상승도 일정하게 제한되는 효과도 있음. 현행 임대차보호법은 계약 존속 동안 임대료 상승을 5%로 제한하고 있어 갱신에 의해 계약이 연장이 되면, 이 규정의 적용으로 임대료 상승이 일정하게 제어됨.
- 서구유럽의 임대차보호법은 임대차 관계의 장기존속을 통한 임대차의 안정을 최우선으로 함. 이에 따라 임차인이 임대인에 대하여 갱신청구권을 행사하여 임대차기간을 연장하는 제도가 보편입법으로 되어 있음. 다만 임대인에게 방어방법을 주기 위해 갱신거절권이 부여되어 있음. 가령 프랑스는 최소 3년간 임대기간을 보장하고, 갱신청구권을 허용하고 있으며, 집주인에게는 갱신거절권을 부여하고 있는데, 이 경우 갱신거절 사유를 열거하거나 법원 판단을 따르도록 함. 영국은 임대차가 종료된 후에도 임차인이 건물에 거주하고 있으면, 법정 임대차가 발생하는

것으로 간주해 임대차 계약 장기화를 보장하고 있음. 독일에서는 장기계약의 원칙에 따라 계약기간이 무기한임(예, 독일의 평균 임대기간은 12년). 때문에 임차인이 계약 만료 전에 계약을 갱신할 필요가 없음. 예외적으로 계약기간을 정할 경우 임대인은 엄격한 요건을 갖추어야 함. 원칙에 대한 예외로 임대인은 갱신거절권을 보유하고 있지만 갱신을 거절하기 위해서 엄격한 요건(예, 가족의 이사, 철거, 세입자의 임대료 연체 등)을 갖추어야 함

- 우리나라에선 상가건물임대차보호법 제10조(계약갱신 요구 등)에 ‘임대인은 임차인이 임대차기간이 만료되기 6개월 전부터 1개월 전까지 사이에 계약갱신을 요구할 경우 정당한 사유 없이 거절하지 못한다’는 계약갱신청구권제가 이미 도입되어 있음.
- 전월세 상한제와 마찬가지로 계약갱신청구권제 도입을 둘러싸고도 여야간 입장이 다름. 여당은 계약갱신청구권제가 기본적으로 임대인의 재산권 행사를 일방적으로 제약하기 때문에 도입을 반대하고 있는 반면, 야당은 전월세 상한제와 함께 도입해 임차인의 주거권 보호를 위한 안전장치로 활용할 것을 주장하고 있음. 2014년 12월 부동산3법 처리를 앞두고, 야당은 그간 당론으로 주장했던 전월세 상한제를 포기하는 대신 ‘계약갱신 청구권 2+2’와 ‘월세전환율 기준금리+2%’를 묶어 제안한 바 있었음. 이에 여당은 ‘월세전환율 기준금리+2%’는 수용하되 계약갱신 청구권은 ‘2+1’로 역제안을 하였음. 2015년 국회 내에서 설치된 ‘서민주거복지특위’는 이러한 문제점(임대료 상한제, 계약갱신청구권제 등) 등을 해결하도록 되어 있었지만, 이렇다할 성과를 거두지 못한 채 해체되었음.
- 정부(국토부)는 전월세상한제와 마찬가지로 계약갱신청구권이 시장원리에 맞지 않다는 이유로 그 도입을 시종일관 반대하고 있음. 이는 주류 시장전문가들도 대부분 같은 입장임. 이들에 의하면, 계약갱신청구권제를 도입하면 계약기간이 길어져 전세가격을 일시적으로 올리게 되어 전세불안을 더욱 심화시킬 것이라고 주장함. 특히 전세에서 월세로의 빠른 전환으로서 전세물량이 줄어들고, 집주인 우월한 지위를 누리는 상황에선 전세가 폭등을 불가피하기 때문에 도입한다 해도 지금은 때가 아니라는 주장도 제기하고 있음.
- 그러나 이러한 주장은 2015년 국토부 발주 연구용역 결과에서도 뒷받침되지 않고 있음 (별첨 칼럼 글 참고). 우선 도입하고자 하는 정책이 실현할 중장기적 가치(효과)와 도입에 따른 단기적 혼란비용을 혼돈하고 있음. 전자를 우선으로 한다면, 후자는 정책기술로 다루어야 할 문제. 반대론자들이 반대의 논거로 제시하는 것이 1989년 12월30일 임대차보호법 개정으로 임대기간이 1년에서 2년으로 늘어났을 때 전세가가 이듬해에 16.8%나 폭등했다는 점임. 사실,1981년 주택임대차보호법

이 제정되어 주택임대차 기간이 1년으로 보호되면서도 전세가격이 20% 폭등한 바 있었음. 그러나 이는 사실이지만, 그 해석에서는 잘못된 부분이 있음.

- 첫째, 1989년 계약기간이 1년에서 2년으로 변경되면서 전세가격이 1990년 16.8% 올랐다고 하지만, 1989년에 이미 17.5% 올랐었음. 이로 인해 당시 집값 급등, 전월세 급등으로 자살이 속출했음. 2년으로 연장되면서 이듬해인 1990년 전세가 상승률은 16.8%로 오히려 약간 떨어졌음. 설혹 당시 올랐다 해도 2년으로 연장은 이후의 서민주거안정에 크게 도움이 됐다는데 대부분의 전문가들이 동의하고 있음. 단기적으로 올랐을지 모르지만, 장기적으로 주거안정에 도움 되었다는 뜻. 둘째, 계약이 2년에서 3년 내지 4년으로 연장되면, 임대료 상승률이 5% 이내로 제한되기 때문에 가격급등을 오히려 막게 되는 효과가 있음. 문제는 신규계약임. 이 경우는 시장임대료를 조사해 표준임대료를 가지고 최초로 계약하게 한다든가, 전세과세를 전면 실시 한다든가, 임대차 등록제를 실시한다든가, 가격급등지역에 한시적 상한제를 도입한다든가 등, 정부가 의지만 있다면 정교한 정책설계를 통해 막을 수 있음.

○ 임대형태의 합리화: 월세로의 전환 조절과 월세 전환율의 관리

- 임대 10건 중 6건 이상은 여전히 전세임. 그러나 전세는 기본적으로 집값이 올라야 존재할 수 있는 임대차제도인 탓에 매매시장이 안정되고 있는 지금과 같은 상황에서는 적합하지 않음. 그렇지만 고가 전세와 같이 존속의 필요성도 있어, 현실에서 전세는 다양한 왜곡된 형태(예, 보증부 월세, 고가 월세 등)로 바뀌고 있음. 또한 임대료라 하기엔 전세금은 임차인이 쉽게 조달할 수 없을 정도로 액수(자본의 크기)가 크고, 그 효율(가령, 집값 대비 전세 비)도 합리적 근거를 갖지 않아, 수급조절을 위한 기제로 활용하는 데 한계가 많음. 전세는 이렇듯 시장원리에 부응하는 임대료 형태와는 갈수록 멀어지고 있음.
- 또한 주택가격 대비 전세가의 비중이 55% 혹은 60% 이상 되면, 전세(임대)에서 매매로의 전환이 일어난다는 게 그간의 자생적 시장법칙이었음. 그러나 지금은 이러한 법칙이 전혀 작동하지 않음. 전세를 매개로 한 매매(시장)와 임대(시장)의 관계도 단절되고 있음. 한국형 임대형태이자 방식으로서 전세의 순기능과 유용성이 이렇듯 빠르게 소진되고 있음.
- 전세가 월세 혹은 보증부 월세 형태로 빠르게 바뀌고 있지만, 임대료 수준은 임대인이나 임차인 모두가 만족하지 않음. 임대인의 입장에서는 전세보다 월세가 더 유리하다고 하지만, 자산가치 대비 임대료 비율인 자본 환원율은 여전히 낮음. 한편 임

차인의 소득에 기초한 지불능력의 관점에서 보면, 임대료는 여전히 높음. 이 모두는 한마디로 소득(주거비 지출능력 포함) 대비 주택가격이 높기 때문에 생긴 결과.

- 따라서 전세가 적정 임대료를 반영하는 합리적인 형태(월세 등)로 바뀌어야 함. 이를 위해선 우선 전세가 시장이자율을 근사하게 반영하는 월세 형태로 전환될 수 있도록 전세시장 전반이 점진적으로 재편되어야 함. 단기적으로는 시중 금리 보다 높게 책정되는 월세 임대료의 하향화를 정책적으로 이끌어내야 함. 최근 전세가 월세로 빠르게 바뀌면서 그 요율이 시장이자율의 3-4배 이상이 되어 세입자의 주거부담을 가중시켜주고 있지만, 이에 대한 적절한 통제가 없음. 월세가 급격하게 느는 추세를 감안하면, 적정수준으로 관리되는 월세전환율은 세입자의 주거안정에 크게 기여할 뿐 아니라, 더나가, 월세전환율을 반영하게 되면, 주택가격의 (하향) 안정화도 가능해짐.
- 현 주택임대차보호법에서 전월세 전환율 상한은 기준금리(1.5%)의 4배수 이하로 정하고 있지만, 현실에서는 6%를 넘는 곳이 적지 않음. 그럼에도 불구하고 사적 자치의 영역에 속한다는 이유로 기준을 초과해도 어떠한 처벌도 받지 않다 보니, 법에 의해 책정되는 월세전환율은 사실상 유명무실한 것이 되고 있음.
- 따라서 전세에서 월세로의 전환이 임차인에게 과도한 부담을 주지 않도록 하기 위해서는 우선 그 전환의 속도를 적절히 조절하는 게 필요함. 임대인에게 적정이윤을, 임차인에게 적정임대료율을 반영하는 월세전환율이 되려면, 기준금리의 3배¹¹⁾ 이내로 하는 게 적정수준. 이를 어길 때엔 조정청구를 통해 그 차액을 임차인에게 돌려주도록 하는 규정의 신설이 필요함.
- 월세전환율의 속성을 잘 파악한다면, 이를 가지고 월세와 전세를 하나의 통일된 임대료 기준으로 책정하고 조정할 수 있음. 그동안 반대만 하느라, 국토부는 이러한 정책과제들을 전혀 연구/검토하지 못했음.

○ 임대업의 활성화: 종합주거서비스를 제공하는 임대주택위탁관리업의 육성

- 국민 중, 적게는 45%, 많게는 50%가 세입자로 살고 있음. 이런 상황이지만, 임대차 시장은 관리되지 않은 채 사실상 방치되어 있음. 따라서 저소득 세입자들의 주거안정을 위해서는 민간임대주택에 대한 사회적 관리가 체계적으로 이루어져야 하는 바, 그 방법의 하나가 임대업의 활성화.

11) 현재(2014년 12월) 야당은 월세전환율을 '기준금리+2%'로 제안하고 있지만, 감가상각비, 조세비용, 금융비용 등을 감안한다면 임대인의 적정 이윤을 담보하는 데 한계가 있음. 따라서 '기준금리의 최대 3배 이내'로 하는 게 바람직함.

- 일본의 경우, 전체임대주택 중 85%가 개인이 소유하고 있고, 이중 80%(900만 가구)가 기업형 임대사업자가 맡아 운영하고 있음. 반면 우리나라는 민간임대주택의 90% 이상을 개인이 소유하고 있고 기업이 운영하는 비율은 10% 미만. 민간임대주택의 80%가 사실상 방치되어 있는 셈.
- 우리나라에 임대사업자 등록제가 도입된 지 16년 되어오지만, 2013년 말까지 등록 임대사업자는 8만9명이고, 이들 등록임대주택은 451가구에 불과했음. 이렇게 저조한 까닭은 크게 보면 두 가지. 첫째는 민간임대업 활성화를 위한 정부의 지원책이나 유인책이 효과를 거두지 못하고 있는 점. 현행법상 과세대상인 임대소득이 비과세로 용인되는 탓에 세제혜택이 체감되지 못함. 서구선진국에 비해 한국의 부동산 세율(취등록세, 보유세 등)이 낮고, 94%가 임대소득 과세 대상에서 빠져 있어, 세제유인책으로 임대업을 육성하는 데 근본적인 한계가 있음. 이 모두는 한마디로 임대시장을 오래 동안 방치한 결과임 (임상연, 2014). 둘째는 임대수익률이 너무 낮음. 자산가치 대비 임대료 비율인 자본환원율을 보면, 미국 주거용 부동산은 2000년 이후 매년 5-8% 유지. 반면 국내 수도권 아파트의 추정 자본환원율은 전세 1.9%, 월세 3.3%에 불과함¹²⁾ (고재만, 2014). 한국의 이러한 상황은 소득이나 부담할 수 있는 주거비(임대료) 대비 집값이 높기 때문임¹³⁾.
- 민간 임대주택을 안정적으로 공급하고 또한 그 질을 유지관리하기 위해서는 개별 임대주택을 묶어서 기업적인 방식으로 관리하는 임대업의 활성화가 필수적. 임대업의 형태는 1주택을 가지고 임대사업을 하는 개인형, 임대주택전문회사에 임대주택을 맡겨 관리되는 위탁형(기업형의 하나), 리츠 등 기업이 임대주택을 직접 공급 관리하는 기업형 등으로 나눌 수 있음. 한국의 실정을 감안하면, 이중 위탁형으로 임대업을 집중 활성화하는 게 바람직함. 일본의 예를 들면, ‘임대주택전문회사’가 지주나 주택 소유자에게서 부동산을 장기 임차해 개발한 뒤 중산층과 서민을 대상으로 집을 빌려주고 관리운영하면서 소유주와 회사가 수익을 나눠 갖는 방식이 됨¹⁴⁾(임영신, 2014). 즉, 소유자가 임대주택전문회사에 임대주택을 위탁하여 관리하도록 하여 수익을 얻는 방식의 임대사업임.
- 최근 정부는 ‘주택법’을 개정해 부동산 임대 관리의 전문성과 안정성을 위해서 자기관리형 임대관리와 위탁관리형 임대관리에 관한 규정을 담았음(주택법 제2조제

12) 주택산업연구원이 2013년 주택임대사업을 하고 있는 64개 업체를 대상으로 설문조사한 결과를 보면, ‘수익성을 유지하기 어렵다’가 40.3%로 가장 많았음(고재만, 2014).

13) 미국 등 선진국은 집값이 상대적으로 낮아, 집값(자산가치) 대비 임대료 비율(자본환원율)이 높게 형성됨.

14) 일본에는 자금력이 풍부한 종합부동산회사가 토지를 직접 매입해 도심에 공급 임대주택을 지어 공급하는 방식도 있음.

18호)¹⁵⁾. 2014년 2월 주택임대관리업 등록제가 도입된 후 19개이던 주택임대관리 업체가 2015년 8월 8배가 넘는 158개로 늘었음. 이 업체들이 관리하는 주택은 1만8000여가구. 2015년 9월엔 ‘한국주택임대관리협회’도 발족했음. 그러나 주택관리 전문업체에 맡기는 비율이 일본은 전체 50% 이상이고, 미국도 30%넘지만, 우리나라는 3% 수준¹⁶⁾. 우리나라에서 집주인들이 수익도 적고 세원도 노출되며, 각종 규제를 받는다는 이유로 임대주택 위탁관리를 기피하는 경향이 있음. 따라서 임대주택위탁관리를 활성화하기 위해선 위탁에 따른 다양한 세제혜택(소득세, 재산세, 양도세 등의 혜택), 관리비용이 적게 드는 임대주택 표준모델의 개발과 적용, 위탁관리회사의 다양한 주거서비스 제공 등의 방안, 위탁관리에 따른 다양하면서 실질적인 혜택 제공 등의 방안들이 강구되어야 함. 이를 위해 임대주택전문회사는 주택을 임대관리하는 것 만 아니라, 일본과 같이 시공, 임차인 마케팅 중개, 시설관리, 입주자 서비스, 리모델링, 자산관리 등 종합 주거서비스를 제공하도록 해야 함.

○ 저소득층을 위한 임대료 보조 및 세제혜택 제공

- 임대료로는 시장임대료만 있는 게 아니라 정책임대료, 복지임대료 등 다양한 유형이 있음. 임대료의 적정선을 설정하거나 임대료 인상을 일정률 이하로 제한한 것은 일종의 정책임대료에 가깝고, 임대료 중 일정 분을 정부가 부담하면 일종의 복지임대료에 가까워 짐.
- 저소득 세입자에 대해선 전세 임대료 중 일부를 주거급여 명목으로 정부가 보조하는 임대료 보조제(소득분위 4분 이하, 임대료의 30% 이내에서 차등 보조)를 전면 도입해야 함.
- 반면 저소득의 주거안정에 도움이 되는 임대차 계약(약, 인상폭 제한, 장기임대 등)을 하는 임대인(전세주택 소유주)에게는 양도세, 도시계획세 등의 감면 혜택을 주는 다양한 방안이 도입되어야 함(이는 준공공임대와 연동해 운용)

15) ‘자기관리형’은 주택임대관리업자가 임대인에게 계약기간 중 임대료 지불을 보장하고 자기 책임으로 주택을 임대하는 형태. 주택임대관리업자는 임대인에게 장기간 매월 임대료를 고정액으로 지급하고 임대주택의 공실 위험, 임차료 미납위험 등을 부담함. 반면, ‘위탁관리형’은 주택임대관리업자가 임대인과 계약을 통해 수수료를 받고 임차인 관리 및 시설물 유지관리업무 등을 대행하는 형태. 주택임대관리업자는 임대주택의 공실위험 등 임대 리스크를 부담하지 않으며 서비스대가로 임대료의 일정비율을 수령함.

16) 임대관리업이 발달한 일본에서는 대형 임대관리업체 10개가 총 312만 가구를 관리하고 있음. 서비스도 다양함. 69만4천 가구를 임대 관리하는 일본 업계 1위 다이토크엔타쿠는 단지 내에 유기농 농장을 갖추고 있고, 케이블 TV와 인터넷 서비스회사까지 가지고 있음.

○ 주택정책 생산시스템의 혁신

- 주택부동산정책 자체를 근본적으로 바꾸기 위해선 정책의 내용 변화는 물론, 정책 내용을 생산하고 집행하는 정책당국의 구조와 기능도 함께 조정되어야 함. 핵심은 주택건설의 업무와 주거복지의 업무를 분리하면서 상호 보완 하는 것임. 분리할 경우, 주택건설업무(택지개발과 공급, 주거지 재생, 민영주택사업의 인허가 관리)는 국토부가 담당하고, 반면 주거복지업무(임대주택의 건설과 공급·관리·이용, 임대수요관리, 임대차관계규제, 임대료관리 등)는 보건복지부가 맡도록 해야 함. 이러한 분리를 통해 공급주의 주택정책의 기조를 주거복지로 명실상부하게 옮길 수 있고 건설업계와의 유착관계도 끊을 수 있음. 이는 또한 주거복지 업무가 건설세력의 입김으로부터 벗어나는 것을 담보해주는 장치임.
- 주택정책의 업무가 주거복지로 집중되고, 이를 보다 전문적으로 관리하기 위해서는 전문성을 갖춘 담당기관의 신설이 필요함. 이를 위한 한 방안은 주거복지를 담당하도록 되어 있지만 주택건설기관으로 전락한 현재의 LH를 단기적으로 주거복지공사로 개편해 임대주택 관련 업무를 전담하도록 하는 것임. 장기적으로는 이를 '주거복지청'으로 전환 내지 이의 신설이 필요함. 복지수요가 앞으로 더욱 증증할 것인 바, 그 중에서 핵심이 될 주거복지를 중앙정부 차원에서 보다 효과적으로 다룰 수 있기 위해선 '주거복지청'이 신설되어야 한다는 뜻.

*별첨:

머니투데이 시평글/2015.12.22.

‘전월세 상한제 연구’의 유감

조명래(단국대 교수)

전월세상한제가 국회를 중심으로 논의되기 시작한 지가 어언 10여년이 되어 오고 있다. 최근 국토부는 ‘민간임대시장에 대한 임대료 규제 효과 등의 연구’를 한국주택학회에 의뢰했다. 용역은 발주되었지만 연구진은 처음부터 ‘전월세 상한제 도입’을 반대하는 연구자들로 구성되었다. 연구진의 구성부터 편향성 시비가 붙었다. 연구가 막바지에 접어들었을 때 야당 추천 전문가들이 연구자문회의에 초청됐다. 이렇게 해서 접하게 된 초안 보고서(연구)의 내용은 한마디로 편파성 그 자체였다. 처음부터 반대논거를 찾기 위한 의도로 연구가 진행되었으니 이는 당연한 결과였다. 전월세 상한제를 도입해야 할 이유, 당위성, 도입해야 한다면 어떻게 해야 될 지 등의 관심은 연구진들에게선 처음부터 완벽하게 부재했다. 전월세 상한제는 단순히 임대료의 경제적 문제가 아니라 임대인과 임차인간 이익균형을 규율하는 권리문제다. 그렇다면, 그 연구도 권리에 관한 제도연구가 우선되어야 하고 연구자도 이 방면의 전문성을 가져야 한다. 하지만, 연구 참여진들은 부동산학 분야에서도 계량분석 전문가들이었다. 전월세 상한제 반대 입장을 가진 상태로 계량분석 전문가이다 보니 이 연구가 처음부터 올바르게 될 수 없었다.

연구는 크게 두 가지 중요한 분석을 담고 있다. 첫째는 전월세 상한제와 같은 제도가 도입되면 임대료의 상승에 대한 통계적 추정이다. 1989년 임대차 계약이 1년에서 2년으로 바뀌면서 가져온 임대료 상승효과나 전월세 상한제가 도입될 때의 최초 임대료 상승효과에 대한 시뮬레이션 분석 등이 그러하다. 모두가 비현실적인 전제를 가지고 분석되었으니 결과도 그만큼 자의적인 것은 어느 통계분석과 다를 바 없다. 더욱 1989년 임대차 계약기간 1년에서 2년 연장에 따른 일시적 임대료 상승이 있었다 하더라도, 이후 임대차 관계 안정화가 가져온 편익을 고려하면, 분석자체가 갖는 정책적 함의는 한마디로 제로다. 전월세 상한제를 구체적으로 어떤 방식으로 도입할지도 결정되지 않고, 도입하더라도 어떤 보완책을 가지고 어떻게 시행하느냐에 따라 도입의 실제 효과는 달라진다. 연구에서는 이 복잡한 논의를 생략한 채 몇 가지 전제(계약갱신청구권 도입여부, 임대료 인상률 폭 등)만 가지고 예측했는데, 결과는 최초임대료가 최소 0.74%, 최대 9.92% 오른다는 것이다(실제 값은 약3% 내외로 추정). 그리고 2010-2012년 과거치를 가지고 시뮬레이션 한 공급위축도 2년 6개월간 8.36%에 불과하다. 정부가 그간 폭등한다고 주장했던 것과 다른 상당히 다른 결과였다. 이 결과만으로 본다면 도입을 반대를 이유가 없다.

두 번째 중요 분석은 주요 서구 선진국의 임대료 관리제도에 관한 것이다. 불행하게도 이 부분의 분석은 처음부터 잘못되었다. 우선 연구진이 이 분야의 전문성을 가지고 있지 않았고, 또한 분석도 스스로 자료를 발굴해 한 것이 아니라 국토부의 기존 연구보고서 결과를 짜깁기 한 것에 불과했다. 전월세 상한제의 효과분석도 서구학자들의 기존 연구논문을 편의적으로 해석하는 수준이었다. 서구에서는 1, 2차 대전 전후로 해서 임대주택의 공급부족과 급등하는 임대료 통제를 위해 다양한 임대료 관리제도를 도입, 운영해 왔고, 중단하거나 완화하기도 했지만, 최근엔 다시 강화하는 추세다. 외국제도를 배우려면, 어떤 배경에서 어떻게 도입되고 어떤 문제가 발생해 어떻게 보완하면서 발전해 왔는지, 그 효과와 한계가 어떤 것이며, 우리나라에 도입한다면 어떠한 함의를 갖는 지 등의 관점에서 접근했어야 했다. 후에 다소 보완을 했지만, 연구진은 처음부터 이러한 관점이나 이해방법을 가지지 못했고, 그나마 기존 연구를 정리하는 수준이다 보니 그 분석과 해석이 갖는 의미가 어떠한지 설명을 필요치 않을 것이다.

이러한 편파성에도 불구하고, 금번 연구에서 가장 분명히 드러난 점은, 국토부 등 반대론자들이 그동안 그토록 ‘반시장적’이고 ‘서구 선진국에서 시행하고 있지 않는 것’이라고 주장했던 바가 전혀 뒷받침되지 않다는 사실이다. 대부분 나라에서 오래전부터 시행했고, 독일, 프랑스, 미국뉴욕 등은 최근들어 심지어 신규 임대차의 임대료까지 규제하고 있다. 어디에도 이 제도가 반시장적이란 이유로 시행하지 않는 데가 없다. 그렇다고 문제가 없다는 것은 아니다. 문제가 있지만, 대부분 나라에서 다양하게 시행되고 있다는 게 금번연구의 중요한 내용이다. 그 동안 그토록 반대만 해왔던 국토부는 이 결과를 어떻게 국민들한테 보여줄 수 있을까? 참으로 걱정이고 유감이다.

다행인지, 불행인지, 국회 특위에선 소상한 보고가 생략된 채, ‘전월세 상한제 도입 반대’가 다시 결론으로 도출되었다. 한심하고 유감스럽기 그지없다. 현재 전체 가구 중 많게는 6할이 임대차 가구로 살아가고 있다. 이들의 주거안정이 결정적인 변수가 될 임대료 관리를 정부는 왜 이토록 반대하는 지 이해가 되지 않는다. 반시장적? 재산권침해? 임대료양등?, 공급위축? 그 어느 것도 확실한 게 없고, 있다하더라도 정책적 기법으로 상당히 완화할 수 있는 것들이다. 더욱 제도도입의 장기편익을 생각하면 과도기적인 비용은 적은 것이다. 누굴 위해 정부여당은 전월세 상한제 도입을 이토록 반대하고 있는가?

19대 의정평가 및 서민주거안정 5대 정책 제안

박동수 / 서울세입자협회 대표

I. 19대 국회 주거분야 의정평가

얼마 전 박 대통령은 청와대에서 경제관련 장관회의를 주재하면서, 금리가 낮아 전세는 앞으로 줄어들 것으로 예측하면서, 뉴-스태이(민간임대주택)는 이런 중산층 월세시대를 대비한 적절한 예로 평가한 바 있다. 뉴-스태이가 전세폭등 및 월세부담완화 관련 정부정책의 전부로 보인다.

주택임대시장의 흐름을 좌우하는 것은 ‘저금리’라는 사실은 맞다.

임대인들은 저금리인 은행예금이자보다 3배 안팎이 높은 월세를 선호하면서, 전세물량은 줄어들고 그 결과로 전세가격은 지난 7년간 평균 80%안팎이 상승하였음은 물론 세입자들은 기존 전세가격에 일부월세를 더하는 ‘준월세’비율이 증가하면서 월세부담이 추가로 늘어났다.

쪽방촌 월세 20만원 안팎, 대학가 원룸 평균 월세 42만원, 신축오피스텔 월세 70만원 내외, 서민거주 연립주택 방2칸 월세가 30만~60만원, 강북지역 아파트 20평형 월세가 60~100만원, 32평형 강북·강남아파트월세가 100만원~200만원이다.

이러한 서민·중산층의 주거비 부담책임을 ‘저금리’때문이라고 미루면서 정부와 정치권이 손을 놓으면 되는가?

‘저금리’와 함께 진행되는 것이 ‘저성장’이다.

저성장은 경제가 전반적으로 침체되면서, 일자리도 줄어든다. “먹고 살기가 힘들어진 다”는 점이다. 세입자들은 고용불안정과 내수 침체 속에서 힘겹게 돈을 벌며 생활하고 있다. 그런데 전·월세 가격이 늘어나면서, 전세자금은 은행대출로, 월세부담은 저축을 포기하거나 다른 생활비를 줄이면서 생활하고 있다.

주택시장(임대인들이 일부은행대출을 안고 주택을 구입하여 임대함)에서 저금리로 인한 혜택은 은행에 돈을 맡긴 금융소득자와 임대소득자에게 돌아가고 있다. 사회가 원만한 공동체를 이루려면, 금융소득자와 자산소득자의 소득증가율과 세입자의 소득증가율이 비슷해야 하지 않는가? 그러나 현실은 ‘저성장’의 경기침체상황에서 힘겹게 번 세입자들의 소득이 금융소득자와 임대사업자에게 전이되고, 금융소득자·자산소득자와 세입자간의 소득격차는 늘어나고 있다.

세입자들이 정부와 정치권에 요구하는 것은 ‘저금리’와 ‘저성장’사이에서 사회계층간에 균형 있는 정책을 펼치라는 점이다. 그러나 정부정책과 국회의 입법 활동은 세입자들의 요구와는 반대로 이루어졌다. 정부와 19대 국회의 대표적인 주거비폭등의 정책을 살펴보면 다음과 같다.

1) 정부는 LTV, DTI를 완화해 주택담보대출이 늘어나면, 전세세입자가 주택을 구매하게 되어, 전세를 찾는 세입자가 적어져 전세가격이 안정된다고 하였다. 그러나 그 결과는 기준금리인하와 맞물리면서, 임대인들이 전세를 월세로 전환하면서 전세물량이 줄어들어 전세가격은 폭등했다.

2) 새누리당과 현 더불어민주당은 2014년 말에 ‘재건축초과이익세 보류’를 핵심으로 하는 재건축활성화 대책을 합의했다. 정부는 재건축 가능연한을 40년에서 30년으로 단축하여 재건축활성화를 통한 부동산경기활성화에 불을 붙였다. 아파트재건축이 시작되면서, 재건축아파트 입주자(세입자포함)들이 이사를 가야했고, 이사하는 곳이 이웃동네, 동일한 생활권으로 집중되면서, 연쇄적으로 주택이주가 일어나 전·월세가격을 인상시켰다.

*금융(주택대출완화, 저금리)정책과 재건축활성화 정책이 세입자의 주거비폭등을 낳았다.

3) ‘서민주거복지특위’는 부동산3법통과로 인한 세입자의 주거불안정대책을 마련하기 위해 국회에 설치한 기구이다. 작년 1년 동안 활동을 했으나, 전세가격폭등과 월세부담완화를 위해 ‘주거단체·시민단체·정당으로 구성된 ‘서민주거안정 연석회의’에서 계약갱신청구권보장’, ‘전월세상한제’를 강하게 요구했으나, 입법하지 못했다. 실질적으로 세입자의 주거비부담을 완화하는 대책을 내오지 못한 것이다. 그 이유로는 새누리당 특위 위원들의 해태(출석률 낮음)와 ‘전월세 폭등’문제를 주요 민생의제로 제기하지 못한 더불어민주당의 지도부에 있다고 하겠다.

II. 세부 정책: 주거비 부담 완화를 위한 5대 요구안

1. 표준(공정)임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화

- 표준(공정)임대료: 임대차계약이 갱신되어 임대차가 존속되는 것을 전제로 갱신된 임대차의 임대료를 조정하는 제도(필요시 분쟁조정위원회의 조정)
 - 외국 도입 사례: 임대인과 임차인이 합의하여 임대차 갱신 시 임대료를 정하되 당사자 사이에서 갱신된 임대차의 임대료를 정하지 못하는 경우 지방자치단체가 고시하는 표준임대료에 의하여 임대료를 정하도록 하거나(독일, 프랑스, 뉴욕 등), 임대료 행정관이 개입하여 행정기관 내부에서 공정한 임대료 기준을 정한 기준(공정임대료)에 의하여 임대료를 정하도록 한다(영국, 워싱턴 D.C 등)

- 임대료 상한제: 표준(공정)임대료 등 임대료 안정화제도를 도입한 선진각국은 임대료 상한을 인상률로 규제하고 있음
 - 외국 도입 사례: 독일의 경우 주택이 부족한 지역에서는 임대료를 평균 상승분보다 10%를 초과하여 인상할 수 없음. 뉴욕시에서는 2014. 10. 1.부터 2015. 9. 30. 사이에 갱신되는 임대차계약에 대해서 1년 기간 갱신에는 1%, 2년 갱신의 경우 2.75%를 인상률 상한으로 정함
 - 전년도 소비자물가상승률에 연동된 임대료 상한 설정 필요

- 표준임대료는 임대인의 귀중한 재산과 세입자의 삶의 보금자리인 주거 임대료가 폭락이나 폭등으로 인해 어느 일방에게만 이익을 주지 않고, 상호 합의할 수 있는 적절한 임대료를 사회적으로 정하자는 취지로, 현재처럼 전세가격이 폭등하고 월세부담이 클 때는 세입자가 부담할 수 있는 적절한 임대료를 정함

- 표준임대료는 임대인을 보호할 수 있는 제도 - 세계경제가 불안한 시대에 살고 있다. 외환위기(1997년)나 금융위기(2008년)가 닥쳤을 때, 주택가격이 폭락하고 깡통전세가 발생했다. 이러한 시기에 적절한 수준으로 임대료인하폭을 조정하는 것은 임대인에게 이득

2. 계속 거주권 보장 - 계약갱신청구권 도입 등

- 주거비 부담 완화 제도인 임대료 상한제나 표준(공정)임대료는 임대차계약 갱신을 통한 임차인의 계속 거주 없이는 불가능함. 그 방향으로 독일, 프랑스, 일본 등과 같이 장기임대차가 가능한 제도로 개혁할 필요가 있음
 - 외국 도입 사례: 독일, 일본은 원칙적으로 임대차에 기한이 없고 정당한 사유가 있을 때에만 임대차 계약 해지가 가능. 프랑스는 자연인은 3년, 법인은 6년의 최단존속기간이 있고 기간 종료시 해당 기간만큼 묵시적으로 갱신되며 정당한 사유가 있을 때에만 해지됨
 - 단기(1~2회) 갱신 보장과 계속 갱신 보장 제도에 관한 사회적 논의를 통해 합리적 방향을 도출할 필요가 있음

- 계속 거주권의 순기능
 - 세입자의 삶을 안정시킴
 - 세입자들이 이웃과 소통을 넓히고, 지역 공동체 일에 관심과 참여가 늘어남 (지역 민주주의 활성화와 지역 각종단체에 참여)

- 계속거주권과 표준임대료가 함께 실시되어야 하는 이유
 - 지금까지 도시개발 (도로, 지하철, 학교 등 공공기관 입지)의 이득은 땅 주인에게 돌아감
 - 주거 젠트리피케이션 극복하기 위해- 현재, 도심재생, 지자체의 지역 환경·교육·복지지원사업(개천환경정비, 어린이 도서관, 공공국공립유치원, 근린공원등), 지구온난화 방지 에너지효율사업(태양광발전소등)으로, 지역주민들이 지역 내에서 걸어다니기 쉽고, 주거환경이 개선되면, 주택가격상승과 주거임대료 상승으로 이어져, 세입자들의 주거비부담과 계속거주권이 제약당함

3. 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충

- 주택을 상품으로 보아야 하는가?
 - 주택을 상품으로만 보면, 구매력이 없으면 주택을 구입할 수도, 주택을 임차할 수도 없어, 거리로 나앉아야하는 상황

- 주택은 인간이 안락한 생활을 영위하도록 하는 필수재
 - 국가는 국민이 주거공간과 주거환경에서 행복을 누릴 수 있도록 보장해야 할 의무가 있음

- 정부는 구매력 기준이 아닌, 국민의 행복한 주거권 보장을 위해 주택 수요자의 요구를 기초로 주택을 공급해야 한다. 재건축을 통한 경기활성화가 아닌, 맞춤형 공공임대주택 확대를 통해 내수경기진작을 해야 함
 - 2032년까지 총 주택 재고 중 공공임대주택 재고 비율 15%를 달성할 필요가 있음
 - 대학생·청년, 신혼부부 등을 위한 생애주기 맞춤형 공공임대주택 확충: 청년주거 개선을 위한 셰어 하우스 공급 확대, 대학생을 위한 공공 기숙사 확대, 신혼부부를 위한 주택 공급 확대
 - 저소득 근로자를 위한 공공임대주택 확보 필요: 상당수 저소득 근로자가 낮은 소득 수준으로 인해 장기간 자가 구입이 불가능
 - 저소득층, 장애인 등 주거취약계층을 위한 공공임대주택 공급 확대
 - 비영리단체 등을 통하여 시세 이하(예: 약 80% 수준)의 사회주택 공급 실현: 공공이 택지 공급, 기금 지원, 세제 지원 등을 통해 저렴한 임대주택 공급 실현 가능

4. 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대

- 저성장시대와 맞물린 고용불안, 고령화 진입
 - 빈곤층의 확대와 빈곤의 구조화, 일자리 마련도 쉽지 않은 상황에서 고령화 사회 진입. 베이비부머세대의 은퇴와 고령화에 따른 노인빈곤층 양산. 내수침체로 인한 장년 자영업자계층, 청년층을 비롯한 전계층의 고용불안으로 인해 신빈곤층이 늘어나고, 특히 주거문제는 발등의 불

- 주거급여 대상자 선정 기준인 부양의무자 제도의 폐지: 부양의무자 제도가 유지되는 한 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우를 통해 주거급여 대상자로 선정되는 경우가 실제로는 극히 적음. 실제 주거급여가 필요한데 대상으로 선정되지 않아 실효성이 떨어지며 관련 연구에서도 부양의무자 제도 폐지 없이는 대상 확대가 이루어지지 않는다고 보고 있음
 - 공공임대주택 확충을 전제로 한 주거급여 수준의 제고(평균 월 11만원은 급여 대상 임차가구의 임대료와 큰 차이가 있는 잔여적 수준의 복지 정책임)

- 현 공공임대주택 공급 택지의 한계 및 적자구조 등의 문제로 공공임대주택공급이 취약계층 수요에 미치지 못하고 사회적으로 전월세를 낮추는 사회적 파급효과가 적고, 저소득층용 주택에 그칩. 새로운 임대주택 분야로 활용 가능한 사회주택(세어하우징, 저렴준공공민간임대주택) 공급 등을 통해 청년 등 주거취약세대에게 공급해 사회적 수요를 해결해야 함

5. 세입자 권리 향상

- 세입자의 권리 제약하는 주택임대차계약 관행극복
 - 만기전에 세입자가 계약해지의사를 표시하면, 임대인은 세입자가 다른 곳에 계약하도록 임차보증금의 10%를 주어야 함
 - 중개수수료 부담: “만기전에 이사가면 중개수수료는 임차인이 부담한다”가 일반적 계약서 단서조항 문구임. 이를 “거주하는 일자계산하여 분담한다” 등으로 합리적 개선책 마련해야 함
 - 관리비 투명화
- 임대차분쟁조정위원회: ‘구’단위로 설치해야 함
 - 세입자는 행복한 주거생활을 누릴 권리가 있으며, 이를 제약하는 요소에 대해 합리적인 분쟁조정기구(임대차계약, 주택시설 등)가 필요함
 - 주택시설관련: 계약할 때 세입자가 숙지하지 못한, 층간소음, 곰팡이, 냄새 등이 나타나 주거의 쾌적성을 떨어뜨리는 문제. 이사 갈 때 원상회복문제
 - 해당 주택에 대한 분쟁사례를 수집, 공개해서, 다음 세입자가 계약할 때 참고할 수 있도록 해야 함(특히 층간소음 등)
 - 임대인에 대한 교육필요: 세입자에 대한 입장을 역지사지하고, 제반 임대차관련규정을 알리고 세입자의 권리에 대한 감수성을 공유하도록 해야 함
- 세입자의 권리를 향상시키기 위해서는, 임대인과 임차인이 대등한 지위에서 협상할 수 있도록 임차인 권리를 향상시켜야 함. 자본주의 사회 거래에서 비용(임대료)을 지불하면서도, 할 말 못하고 냉가슴 앓는 세입자의 권익을 높여야 함
 - 임차인 권리 향상의 1차적인 전제는 임대차의 존속 보장임: 계약 기간이 끝나고

임대인이 원하지 않으면 임차인이 나가야 하는 상태에서는 임차인이 임대인과 대
등한 지위에서 협상을 할 수 없음

- 투명한 임대차 정보 확보: 임차를 원하는 임차인이 중개인을 거칠 경우 주민센터,
읍·면사무소 등을 통해 임차를 하고자 하는 주택의 임대차 정보를 거래 전에 미리
확인할 수 있도록 함
- 세입자 단체에 대한 지원: 임차인 권익 향상 및 교육, 상담, 지원 활동을 위한 임
차인 단체를 육성하고 지원할 필요가 있음
- 2014년 송파구 세모녀 자살사건 이후에도 고시원자살, 임대아파트 1인 가정 자살
등 주거복지 사각지대 현장은 계속 발생하고 있으나 정부의 제도는 여전한 진입
장벽 및 전달체계 부족으로 현장사각지대발생은 계속되고 있음, 주거의 어려움을
겪는 시민 및 사각지대 지원을 위한 전문적인 상담 및 지원을 위한 현장기반 주
거복지센터 전국 확대 설치해야 하고, 이미 운영 중인 주거복지센터도 내실 있고
충실하게 운영될 수 있도록 해야 함

20대 총선 새누리당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

새누리당 정책위원회

1. 주거권네트워크 5대 정책에 대한 의견

① 표준(공정) 임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화

- 임대료상한제가 도입될 경우 도입 취지와는 달리 전월세시장에 단기 및 중장기 모두 부정적 영향을 미칠 수 있는 만큼 도입에 신중할 필요
 - 제도 도입 시, 제도 시행 전 전월세 가격 급등 우려가 있고 수익성 악화불확실성 증가 등으로 임대용 주택 소유를 기피하게 되어 임대주택 공급 감소 우려도 있으며 기존임차인과 신규임차인 간 갈등 등의 부작용이 우려됨

- 또한, 표준임대료 관련하여 주택 임대료는 지역, 주택유형, 계약형태, 임대인의 근저당 설정 여부 등 다양한 요인에 의해 결정되는 만큼 표준임대료 방식의 적용에 어려움이 있음
 - 다만, 주택임대차 분쟁조정위원회는 지난해 12월 국회 서민특위에서 의결하여 현재 법사위에 계류 중인 주택임대차 보호법 개정안에 포함되어 현재 법 개정을 추진 중임

② 계속 거주권 보장 - 계약갱신청구권 도입 등

- 계약갱신청구권 도입도 전월세 상한제 도입과 유사한 부작용이 우려되므로 도입에 신중할 필요
- 계약갱신 청구권이 도입될 경우, 임대인은 갱신 시 임대료 인상여부가 불확실하므로, 협상력이 있는 임대인은 초기계약 시점에 향후 예상되는 임대료 상승분을 미리 반영하려 할 것이므로 전월세 가격 급등 우려가 있음
 - 또한, 전월세 상한제 도입시와 마찬가지로 임대용 주택 소유 기피로 인한 임대주택 공급 감소, 세입자간 갈등 등의 부작용이 우려됨

③ 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충

- 서민 주거안정 강화를 위해 임대주택 공급을 크게 확대하여 지속적으로 공급하고 있음
 - 금년에 건설임대 7만호, 매입·전세임대 4.5만호 등 총 11.5만호의 공공임대주택을 공급하여 '17년까지 역대 최고수준인 약 53만호를 공급한다고 발표한 바 있음
 - 또한 최근 큰 호응을 얻고 있는 청년층을 위한 행복주택을 지속적으로 공급하여 올해 입주자 모집을 1만호로 확대하고 3.8만호의 사업승인을 할 계획이며 대학생 특화단지 5개, 신혼부부 특화단지 5개를 공급하는 등 맞춤형 공급도 확대한다고 발표하였음
 - 뿐만 아니라, 올해 대학생 전세임대를 5천호로 확대하고, 신혼부부 전세임대도 4천호 공급할 계획
- 다만, 국민연금을 활용하여 임대주택을 공급하는 것은 국민연금 재정의 건전성을 해칠 우려가 있으므로 신중히 검토할 필요

④ 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대

- 주거급여 부양의무자 제도 폐지, 주거급여 수준 제고, 사회주택 공급 등

<사회주택 관련>

- 청년층의 주거안정을 위한 가장 근본적인 대책은 장기간 안심하고 거주할 수 있는 행복주택을 차질 없이 공급하는 것임
- 이에, 올해는 행복주택의 성과를 국민들이 조기에 체감하도록 입주자 모집을 1만호로 확대('15년 847호) 하고,
 - 대상지역도 전국 23곳('15년 서울 5곳)으로 확대할 계획
- 행복주택 이외에도 청년층을 위한 맞춤형 임대주택 공급을 지속적으로 확대할 계획
 - 우선, 대학생 전세임대 공급물량을 5천호('15년 4천호)로 확대하고, 관계부처가 함께 행복기숙사도 매년 10개소 이상 차질없이 공급('15~'17년간 30개소) 하고
 - 또한, 비영리단체나 사회적 기업 등이 임대주택을 운영하는 사회적 주택을 시범도입(500호)하여, 대학생에게 우선 공급할 계획

<주거급여 관련>

- 주거급여 부양의무자 제도 폐지는 가족 부양에 대한 사회적 인식, 타급여의 부양의무자 기준, 국가재정 부담수준 등을 종합적으로 고려 필요
 - 동일한 부양의무자 기준을 생계, 의료, 주거급여에 일괄 적용 중으로, 주거급여만 별도 부양의무자 기준을 적용하기 곤란
 - * 이미 국민기초생활보장법 개정('14.12월)을 통해 부양의무자 기준 대폭 완화(사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외/ 부양비 부과기준 완화 등)
 - 부양의무자 기준 완화 시 대상가구 확대에 따른 대규모 추가 복지재정지출이 불가피한 사항으로 예산에 대한 검토 필요
- 또한, 주거급여 수준 제고와 관련, 주거급여 상한액인 기준임대료*는 지역별·가구원수별 최저주거기준을 만족하는 주택의 임대료 수준으로, 일반 임차가구의 임대료와는 차이가 존재
 - * 개편 주거급여(임차)는 기준임대료를 상한으로 실제 임차료를 기준으로 급여를 지급

- 또한, 기준임대료는 평균 주택임차료 상승률 등을 반영하여 매년 인상하는 등 지속적으로 현실화를 추진 중

* '16년 기준임대료도 '15년 대비 2.4% 인상

⑤ 세입자 권리 향상 - 임대차의 존속 보장, 투명한 임대차 정보 확보

- 그동안 서민주거복지특위를 구성하여 서민의 주거안정을 위해 지속적으로 노력해왔음
- 다만, 과도한 시장 규제 도입은 가격급등임대주택 공급 축소와 같은 여러 부작용을 낳을 수 있다는 우려가 있으므로 신중할 필요
- 또한, 투명한 임대차 정보 제공을 위해 정부가 운영하는 마이홈 포털과 민간 포털 및 부동산 정보 사이트를 통해 제공이 되고 있는 것으로 알고 있음

2. 새누리당 20대 총선 주거정책

- UN에서 2015년 발행한 세계행복보고서(World Happiness Report)에 따르면, 우리나라는 158개국 중 28위인 높은 소득수준에 비해 행복지수는 47위로 나타나고 있음
- 높은 행복지수를 보이는 국가들 대부분은 높은 소득과 함께 사회안전망이 잘 갖춰진 스위스, 덴마크 등 북유럽 국가들이 차지하고 있어, 국민 행복을 위해서는 경제성장과 함께 다양한 정책 수단을 통한 맞춤형 사회안전망 구축이 필요함
- 이에 새누리당은 주거문제, 건강문제, 사회경제적 약자 등과 관련된 우리 사회의 문제점을 진단하고, 사회 안전망을 보다 촘촘하게 정비해 대한민국이 따뜻한 동행을 통해 선진 대한민국으로 나아갈 수 있도록 하겠음

○ 1~2인 가구를 위한 임대주택 공급 확대

“도심내 빈집등 정비로 1~2인 가구 주거 안정 도모, 고시원·옥탑방·반지하 등 서민 주거의 질 개선”

[현재는]

- 젊은 층의 소득대비 주거비 부담이 30%에 육박하는 등 주거불안 가중되는 가운데, 젊은 층이 고시원·옥탑방·반지하 등 주거편의 사각지대에 노출되고 있음
- 1~2인 가구 증가에 따른 주거 부족 해소를 위해 1~2인 가구에 특화된 임대주택 공급 필요

[미래는]

- 빈집 등을 활용하여 청년, 독거노인 등을 위한 1~2인 가구 임대주택으로 제공
 - ‘17년부터 ‘20년까지 매년 60억원의 예산을 지자체에 지원*(1:2 매칭)하여 1~2인 가구 임대주택을 공급하고, 남은 땅은 주차장, 쌈지공원, 텃밭, 어린이놀이터 등 공공시설로 활용
 - * 세대당 6천만원 지원시 : 국비 1,000만원 + 지자체 2,000만원 + 집주인 3,000만원 부담
 - ** ‘(가칭)도시 빈집등 정비를 위한 특례법’을 제정하여 지자체별 빈집 정비 기본 계획 수립, 활용사업 지원, 빈집 관리 정보체계 구축, 토지수용권 등 제도 마련

○ 행복주택 신혼부부 특화단지 조성 및 어르신들의 주거편의를 위한 공공실버주택단지 조성

“대학생, 사회초년생을 위한 행복주택도 지속적으로 확대”

[현재는]

- 젊은 층의 결혼 및 출산을 지연시키는 가장 큰 요인 중 하나는 주거문제로, 지속적인 주택지원 확대 필요
- 신혼부부 및 열악한 주거환경에 놓인 노인들을 위해 주거뿐만 아니라 복지서비스를 연계한 특화단지 조성 필요

[미래는]

- 대학생, 사회초년생 등 젊은층이 주변시세보다 20~40% 저렴하게 거주할 수 있는 행복주택을 ‘17년까지 14만호 공급*
 - * ‘17년까지 14만호 공급계획이며, 현재 9만여호 확정됨
 - 거주기간은 기본 6년이며, 대학생이 사회초년생·신혼부부가 되거나 사회초년생이 신혼부부가 될 경우 10년까지 거주 가능
 - 주택규모 등을 고려하여 국공립어린이집, 도서관 등 다양한 주민편의 시설 설치

- 행복주택 가운데 신혼부부 특화단지를 ‘17년까지 최대 10개 조성
 - ‘17년까지 공급하는 행복주택 14만호 중 5.3만호는 신혼부부용 투룸으로 건설하고, 국공립어린이집 등 자녀양육을 위한 편의시설 함께 도입

- 노인 주거복지를 위한 공공실버주택 연 약 800호(약10개동) 공급
 - ‘16년~‘17년 정부 재정과 민간기부금을 공동 활용하여 공공실버주택 16개동(‘16년 11개동 선정하여 추진 중)을 한정적으로 공급하고 있으나, 향후 정부 재정을 활용하여 지속적으로 공급
 - 주택건설비는 기존 영구임대예산 범위에서 추진하고, 시설개선비 및 복지관 건설비(40억/동)와 운영비(연2.5억, 입주초기 5년)를 추가 지원

| 구분 | ‘17년 | ‘18년 | ‘19년 | ‘20년 | 총 |
|-----|------|------|------|------|-------|
| 건설비 | - | 400 | 400 | 400 | 1,200 |
| 운영비 | - | - | 25 | 50 | 75 |

○ 대학연합기숙사 확충

“대학생들이 학업에 전념할 수 있는 주거환경 조성을 위해 연합기숙사 확대”

[현재는]

- 대학 기숙사의 수용규모는 전체 학생수의 19.4%에 불과하며(‘15.4월 기준), 대학가 주변의 원룸, 하숙집 등도 수요에 비하여 부족한 수준으로 대학생들의 주거여건은 여전히 열악한 상황임

- 국·공유지 부지에 공공기금(주택도시기금, 사학진흥기금) 또는 민간기부금을 통해 행복(연합)기숙사 사업 추진 중*이나 수요에 비해 부족한 상황

* 4개 사업(서울2, 경기1, 부산1) 3,766명 수용규모

[미래는]

- 국·공유지 등을 기숙사 건립 부지로 활용하여 여러 대학의 학생들이 공동으로 거주할 수 있는 연합기숙사 건립을 확대

- 대학 기숙사가 부족한 수도권을 중심으로 매년 2개소씩 건립 추진
(지역별 기숙사 수요 분석을 실시하여 단계적으로 전국 확대)

- 공공기금 또는 민간기부금, 국고 등 다양한 재원을 통하여 건립비를 확보함으로써 보다 저렴한 비용*으로 기숙사를 제공

* 건립비 전액 국고 지원시, 국립대 기숙사비 수준인 월 15만원(2인실 1인당)으로 공급 가능

→ 공공기금으로 건립하는 기숙사(월24만원) 대비 약 60% 수준이며, 사립대 민자기숙사(월31만원) 대비 약 50% 수준임

<사례>

부산 행복(연합)기숙사 : 건축비의 10%(41억원)를 국고로 지원(월 21만원)

고양 행복(연합)기숙사 : 전국은행연합회에서 건축비 전액(326억원) 기부(월 15만원)

- 건축비 : 공공기금(주택도시기금, 사학진흥기금), 국고 지원

- 사업부지 : 국·공유지 무상 사용

- 기숙사 1개소 당 총 사업비(1,000명 수용규모) : 약 400억원(건축비)

| '17년 | '18년 | '19년 | '20년 | 총 |
|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 800(2개) | 800(2개) | 800(2개) | 800(2개) | 3,200(8개) |

20대 총선 더불어민주당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

더불어민주당 정책위원회

1. 주거권네트워크 5대 정책에 대한 의견

- 1) 표준(공정)임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화
 - 19대 국회에서도 <더불어민주당>의 당론이었으며 변함없이 추진하겠음
- 2) 계속 거주권 보장 - 계약갱신청구권 도입 등
 - 19대 국회에서도 <더불어민주당>의 당론이었으며 변함없이 추진하겠음
 - 계약갱신청구권은 임대료 상한제의 전제가 되는 조건임
- 3) 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충
 - 수요자 맞춤형 공공임대 확충을 적극 지지함
 - 2022년까지 10% 공급을 목표로 하고 있음. 2032년까지 총주택재고중 공공임대주택 재고비율 15%를 달성에 큰 이견이 없음
- 4) 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대
 - 이미 공약으로 적극 반영함
- 5) 세입자 권리 향상
 - 적극 동의하고 일관되게 지지함

2. 더불어민주당 주거정책

- 공공임대 10% 공급 및 셰어하우스임대주택 5만호공급으로 청년주거 획기적 개선
- 현재 5% 수준(106만호)인 공공임대 재고량을 2022년 OECD평균인 10%수준(200만호)으로 확대
- 공공임대 100만호 추가공급 재원으로 재정, 부채, 기금 등 적극 검토
- 기존의 원룸 외에 1주택 2~4룸식의 청년용 셰어하우스 임대주택을 5만호, 장기적으로 10만호 수준 공급하여 대학생, 청년 주거난을 획기적으로 개선
- 공공임대 재고량의 1/3수준을 신혼부부에게 할당
- *세제지원 확대, 임대등록제도입, 리모델링비용지원 등으로 준공공임대 정착 및 재고량 확대
- 임대등록제 도입으로 임대시장 투명성 재고 및 임차인 선택권 강화
- 전월세전환율을 기존 배수에서 기준금리+ α 로 변경(인하), 임대기간연장, 표준임대료에 따른 임대료 규제, 임대차분쟁조정위 준사업적 권한강화 등 임대차인 권리관계 개선
- 다주택자의 임대사업자로 양성화하는 노력 지속
- 에너지플러스 하우스를 공공임대에 우선 적용하여 취약계층의 에너지 빈곤 문제 해결
- 보증증권 기반, 전세자금 <누구나전세보증제도> 도입

■ 선순환 계층맞춤형 주거지원으로 주거복지국가를 건설하겠습니다.

○ 주거빈곤층

| 구분 | '12년(10) | '14년 | 비고 |
|-----------------------|----------|-------|--------------|
| ○ 자가보유율(%) | 58.4 | 58.0 | 79% "내집꼭갖겠다" |
| ○ 임차가구 비중 | 43.4 | 46.35 | |
| ○ 최저주거기준미달가구(%) | 7.2 | 5.3 | |
| ○ 연소득대비 주택가격비율(PIR,배) | (4.3) | 4.7 | |
| ○ 월소득대비 임대료비율(RIR, %) | 19.2 | 20.3 | |

- 응급주거 제공, 맞춤형 주거상담 및 주거지원 프로그램 개발
- 주거기본법 제정에 따른 자치단체별 주거개선 프로그램 적극 지원
- 최저주거수준 미달가구
- 대상가구 전제로 주거급여 확대 및 급여요율 현실화

- 렌트푸어
 - 전월세전환을 고정금리+알파로 임대료부담 경감
 - (준)공공임대 공급확대 및 민간임대 등록제 도입으로 주거선택권 강화
- 전세가구
 - 계약갱신청구권 보장 및 『누구나 전세보증제도』 도입
 - 준공공임대 지원강화로 전세물량 공급확대
- 내집마련가구 지원
 - ①1가구1주택기조 유지, ②토지불로소득 공평과세, 개발이익환수 강화로 부동산거품 제거 및 저렴한 주택공급 촉진, ③생애최초내집마련제도 및 신혼부부주거지원제도 대상 확대, ④실수요자용 중소형주택 공급확대 등
- 하우스푸어
 - 장기고정금리대출 유도 및 원리금동시상환시 이자경감방안 마련
 - 1가구1주택에 대한 담보권자의 임의경매 제한
 - 주택담보대출 금리인하요구권 확대
- 다주택가구
 - 임대사업자 양성화 지원방안 마련
- 2022년까지 550만 주거취약가구 전체로 주거지원 확대, 주거빈곤층→전월세가구
→ 내집마련의 선순환 맞춤형 주거복지 구현
- 자치단체별로 ‘주거상담센터’를 운영하여 거주자 맞춤형 주거복지 구현

■ 저가 중소형주택 공급확대로 ‘내집마련의 꿈’을 돕겠습니다.

- 1가구1주택기조를 유지하여 무주택가구의 내집마련 꿈을 돕겠습니다
- 토지불로소득 공평과세 및 개발이익환수 강화로 부동산거품을 제거하여 저렴한 주택공급을 촉진
- 생애최초내집마련제도 및 신혼부부주거지원제도 대상 확대
 - 생애최초 주택구입 취득세 면제
- 실수요자용 중소형주택 공급확대 다각적 지원
 - 모빌주택을 포함하여 저렴한 가격의 다양한 주택개발
- 신혼부부용 스마트주택 공급을 권장하고, 신혼부부공공임대 재고량을 1/3수준으로 유지하여 내집마련 소요기간을 (현행 7년에서) 크게 단축하겠습니다
 - 신혼부부용 스마트주택(소형, 인텔리전스)을 매년 5만호이상 공급하여 주거문제로 결혼을 미루는 일이 없도록 하겠습니다

- 신혼부부 주거지원요건을 대출액은 현실화하고 자격요건을 완화하여 결혼후 내집 마련 소요기간을 (현행 7년에서) 크게 단축하겠음

■ 주택관리의 전문성, 투명성, 공공성 강화를 위해 (가칭) 공공주택관리공사를 설립 하겠습니다.

○ 현행 주택관리공단(주)를 독립된 공사로 전환, 주거취약계층 주거환경 개선 및 주거만족도 향상 도모

○ 현행 단지별 관리방식 외에 구역별 관리방식을 도입하여 전문성과 경영쇄신을 도모. 거주자 중심 서비스 다양화 추진

20대 총선 국민의당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

신현호 / 국민의당 정책국장

1. 서민과 실수요 중심의 국민의당 주거정책

- 다양한 공공임대주택 공급 확대
- 민간 임대차 시장에서의 임차인 보호
- 주거취약계층 지원 확대

< 현실진단 >

- ◆ 지금까지 사유지 강제수용으로 조성한 공공택지를 민간 건설업자가 활용토록 했고, 정부 직접 건설분도 임대보다는 분양에 치중했음
- ◆ 우리나라의 공공임대주택 거주가구 비율은 5퍼센트 내외로 경제협력개발기구(OECD) 평균인 11퍼센트에 크게 미달
- ◆ 주택임대차 제도의 결함으로 인해 서민 주거안정성이 위협받고 있음

< 실천과제 >

- ◎ 2020년까지 공공임대주택 거주가구 비율 OECD 평균 달성
 - 서민의 주거복지를 위해 가장 우선해야 할 것은 공공임대주택의 공급 확대

◎ 다양한 유형의 공공임대주택을 공급

- 공공임대주택 건설 시 서민들의 생업 여건에 맞는 입지 선정, 평형 다양화, 임대료 차등화 등을 도모.
- 정부가 도심에서 다세대·다가구 주택을 매입하거나 임차한 후 서민들에게 임대하는 매입임대, 전세임대 등을 활성화.

◎ 국민연금 청년희망임대주택 사업 추진 (「공공주택 특별법」 개정)

- 국민연금이 대체투자의 일환으로 청년희망임대주택 사업 추진
- 국민연금의 청년희망임대주택 사업의 경우 공익성을 인정하여 각종 세 부담 감면
- 국민연금의 수익성과 안정성이라는 최우선 목표가 훼손되지 않도록 재정을 통한 최소수익보장

◎ 공공임대주택 관리체계를 정비하여 건강한 지역 공동체 형성

- 적절한 주거 서비스를 제공하는 것과 아울러 적절한 지역복지 체계를 구축하는 것도 주택관리의 중요한 임무로 포함
- 임차인대표회의나 임차인조합과 같은 조직이 활성화될 수 있도록 지원하여 임차인의 관리참여를 확대

◎ 공공임대주택의 관리·운영에 협동조합 참여 장려

- 공공임대주택 협동조합에 단지 관리·보수·운영 권한과 단지 내 상가의 운영·관리 권한을 부여

◎ 주택임대차보호 관련 법령을 개정해 집 주인과 세입자 간의 힘의 비대칭을 해소

- 임차인에게 1회에 한해 자동 계약갱신권을 보장하고 임대료의 과도한 인상을 제한하여 최소 4년 동안은 임차인이 안심하고 거주할 수 있게 보장

◎ 주거취약계층에 지원 확대

- 주거급여 대상자 선정 기준에서 부양의무자 제도를 축소하고, 최종적으로는 폐지하며, 주거급여 인상을 추진함.

◎ 이사 기간 불일치 주택자금 대출 제도 도입 및 개선

- 이사 시기의 불일치로 인하여 자금 조달에 곤란을 겪는 문제 해결
- 금융권에서 기간불일치 주택자금(전월세보증금, 주택구입자금)에 대한 대출상품이 출시될 수 있도록 하고, 대출기관(은행, 저축은행 등)과 보증기관(서울보증보험, 주택도시보증공사 등)을 확대하고, 대출기관과 보증기관이 제휴하여 전세권 등기가 없더라도 보증과 대출이 이루어질 수 있도록 함.

< 기대효과 >

- 건설업자들이 공공택지를 분양받아 막대한 토지 개발이익을 누리는 일은 어려워지고, 서민주택의 공급 부족 문제는 해결될 것.
- 토건국가형 경기부양이 아니라 서민친화형 경기부양 효과가 발현될 것
- 주택임대차 시장에서 공정한 거래질서 구축으로 서민 주거불안이 해소될 것

2. 주거권네트워크 「서민주거안정을 위한 5대 정책」에 대한 의견

| 5대 정책 | 국민의당 입장 |
|---|---|
| 1. 표준(공정)임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화 | 의견 없음 |
| 2. 계약갱신청구권 도입 | 공약 반영 - 임차인에게 1회에 한해 자동 계약갱신권 보장, 임대료 과다 인상 제한 |
| 3. 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충 | 공약 반영 - 2020년까지 공공임대주택 거주가구 비율 OECD 평균 달성 - 다양한 유형의 공공임대주택을 공급 - 국민연금 청년희망임대주택 사업 추진 (「공공주택 특별법」 개정) |
| 4. 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대 | 공약 반영 - 주거급여 대상자 선정 기준에서 부양의무자 제도 축소, 최종적 폐지 및 주거급여 인상 추진 |
| 5. 세입자 권리 향상 - 임대차 정보 제공 - 세입자 단체 지원 - 주거복지센터 확대 | 공약 일부 반영 - 임차인대표회의, 임차인조합과 같은 조직이 활성화될 수 있도록 지원 |

20대 총선 정의당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

김성달 / 정의당 정책위원

1. 정의당 20대 총선 주택공약 : 「정의로운 주거」
“주거불안, 부동산 투기, 무분별한 개발” 없는 사회를 만들겠습니다.

[반 값 임대 공정 주택]



대한민국 700만 서민들의 주거불안이 갈수록 심화되고 있음. 평범한 월급쟁이의 내 집 마련의 꿈은 멀어진 지 오래이고, 전월세 가격 상승으로 저소득층 세입자들의 월 소득 대비 주거비 부담률도 가파르게 상승하고 있음. 청년세대와 독거노인 등 1인 가구의 주거불안도 매우 심각한 수준. 2004년 이후 폭등한 집값거품을 제거하지 않은 채 박근혜 정부가 연이어 부동산 시장 규제를 완화하고 무주택 서민이 아닌 부동산부자와 재벌을 위한 특혜에 치중하며 집값 상승을 부추겼기 때문임.

정의당은 대한민국 국민 모두가 주거권을 누리고, 부동산 투기를 통한 불로소득이 근절되는 '정의로운 주거'를 위한 13개 정책을 제안함.

첫째, 촘촘한 주거지원 정책으로 서민주거안정 실현

① 뉴스테이 폐지와 반값임대 공정주택 공급

민간사업자만 특혜받고 서민부담 주거비는 줄어 들지 않는 뉴스테이를 폐지하고, 다양한 유형의 반값임대 공정주택을 OECD 평균인 공공주택 12% 확충을 목표로 연15만호 이상 공급

<표> 반값 임대 공정주택

| 구 분 | 분양 (환매조건부) | | 임대 (50년 임대) | | |
|-----|---------------|--------------------|---------------------|-------|----------|
| | 분양 | 분납 | 토지임대 건물분양 | 월세 | 전세 |
| 10평 | 7,000만원 | 2,100만원 (월12만원) | 4,500만원 (월6만원) | 월18만원 | 5,250만원 |
| 18평 | 12,600만원 | 3,780만원 (월22만원) | 8,100만원 (월11만원) | 월32만원 | 9,450만원 |
| 25평 | 17,500만원 | 5,250만원 (월31만원) | 11,250만원 (월16만원) | 월44만원 | 13,130만원 |

- 주 1) 토지비는 서울 수서공영주차장 부지, 혁신파크 부지의 평균치(평당1,200만원)에 용적률 (500%)을 적용한 값으로 평당250만원임.
 2) 건축비는 실제도급가액과 공정임금 지급을 전제로 하며 평당450만원임.
 3) 분납임대는 입주시 주택가격의 30%, 입주 후 4년,8년차에 40%를 납부하고, 10년 차에 30%만 분양전환시 감정가격 기준으로 납부함.
 4) 금리는 3% 기준(기준금리 1.5%).
 5) 전세가는 월세 기준 전환률 4% 임.

② 무주택자 주거비 지원 확대

부양의무자 기준과 생계급여 연계방식을 폐지하여 주거비 지원을 확대하여 현재의 81만 가구, 월평균 11만원에서 소득하위 20% 이하에게 월평균 20만원 지급.

▪ 소요 자원 추정

| 구 분 | 수혜 가구 | 주거급여 | | 추가소요 | |
|----------|-------|------|-------|-------|-------|
| | | 월평균 | 연간 | | |
| 현행(2016) | 81만 | 11만원 | 1.2조원 | - | |
| 정의당 제안 | 단기 | 167만 | 20만원 | 4.0조원 | 2.8조원 |
| | 중장기 | 334만 | 20만원 | 8.0조원 | 6.8조원 |

자료 : 2016년 국토부 업무보고 참조

- 재원확보는 과표 정상화, 임대소득 과세에 따른 세수증가분 활용

③ 전월세상한제, 계약갱신청구권, 공정임대료 도입

임대차 계약기간은 2년에서 3년으로 연장, 임대료 상승률은 5%에서 3.3%로 인하, 계약갱신권 1회 보장, 개별주택에 대한 공정임대료로 전월세 세입자 보호.

④ 전세보증보험 가입 의무화

전세보증보험 의무화로 깡통전세 발생시 세입자 피해를 방지하고, 저소득층 세입자에 한해 보증수수료 일부 지원.

둘째, 땅값·집값 거품 제거

① 과세기준 시세(실거래가) 전환

시세 반영률이 낮고, 형평성에도 어긋나는 과세기준을 정상화하고, 시세(실거래가) 기준으로 전환하여 보유한 부동산 자산만큼 공평한 과세 실현

<표> 부동산 공시가격의 실거래가 반영율 80% 적용시 보유세 변화 추정

| 구 분 | 단독주택 1위 | | 아파트 1위 | | 토지거래가 1위 | |
|-----|------------|----------|-------------|---------|--------------|-------------|
| | 이건희 회장 자택 | | 서초동 트라움하우스5 | | 삼성동 한국전력부지 | |
| | 현행 | 개정 | 현행 | 개정 | 현행 | 개정 |
| 공시가 | 156억원 | 301억원 | 61억원 | 64억원 | 2.0조원 | 8.4조원 |
| 재산세 | 3,681만원 | 7,161만원 | 1,401만원 | 1,473만원 | 559,880만원 | 2,351,880만원 |
| 종부세 | 13,470만원 | 33,860만원 | 2,894만원 | 3,076만원 | 663,312만원 | 2,813,712만원 |
| 농특세 | 2,694만원 | 6,777만원 | 579만원 | 615만원 | 132,662만원 | 562,742만원 |
| 합 계 | 19,845만원 | 47,798만원 | 4,874만원 | 5,164만원 | 1,355,854만원 | 5,728,334만원 |
| 차 액 | 2억 7,953만원 | | 290만원 | | 437억 2,480만원 | |

주) 국세청의 종부세 간편세액 계산 프로그램으로 추정(재산세 표준세율 적용, 세부담 상한선 미적용 등)
 이건희 회장 자택과 트라움하우스는 1가구다주택 적용, 한국전력부지는 별도합산과세 적용
 부동산 보유세 세율 인상 등은 적용하지 않고 현행 체계하에서 공시가격 현실화율 80%만 적용

② 임대소득과세 정상화

임대소득 과세 대상을 2주택자 이상으로 확대, 월세 소득 분리과세 폐지, 임대차 등록제 의무화로 임대료 착취 근절.

③ 분양원가 공개, 분양가 상한제 확대

공공아파트의 모든 분양원가 상세내역을 인터넷에 상시공개하고, 분양가상한제를 민간아파트까지 확대.

셋째, 주택 수명 연장

① 후분양제 이행

모든 공공아파트는 80% 완공 후인 골조공사 진행 후 분양하여 선분양 피해로부터 소비자를 보호하고, 주택 품질을 제고.

② 감리비 예치제 도입

감리비를 사업자(민간건설사)가 아닌 공공이 지급하게 함으로써 감리의 독립성을 보장하고 부실시공을 방지.

③ 재개발재건축 사업추진 기준 강화

재건축 허용연한을 50년 이상으로 설정하고, 안전진단 기준 강화, 조합설립 동의 요건 강화로 무분별한 사업추진을 방지.

④ 재개발재건축 개발이익 환수 강화

개발부담금 부과대상을 재개발재건축 사업 등으로 확대하고, 부과율을 50%까지 상향하여 재개발재건축 사업의 불로소득 환수.

⑤ 공정임금제 도입

땀흘리는 건설노동자에게 최소한 법정임금 이상을 지급하고 교육훈련 수당을 보장함으로써 숙련된 건설노동자 양성.

⑥ 직접시공제 확대

모든 공공사업에 대해 75% 이상 직접 시공을 의무화하여 몽땅하청에 의한 건설노동자 의 노동착취를 근절하고 건설사가 품질제고를 위한 기술개발에 집중하도록 유도

[청년 주거 대책]

1. 월세 공정임대로 실현

- 정부 공인 안심중개포털 설치로 임대인, 중개인, 임차인 정보 평등화
- 정부 지원 받는 공정임대업자는 '공정임대로' 준수

2. 월세 보증금 안심대출

- 주택도시보증공사(前 대한주택보증)가 보증하여 최대 2000만원 미만의 소액 보증금 대출하는 '보증금 안심대출'제도를 신설
- 1인 가구 중 중위소득 70% 미만인 자에게 연 금리 2%, 최장 10년 가능

3. 표준임대차계약서로 원룸 공정관리비 실현

- 공정 중개업자는 표준임대차계약서 사용 의무화
- 표준임대차계약서에 명시된 공정 관리비 준수하며 수선문제 명확화

2. 주거권네트워크 「서민주거안정을 위한 5대 정책」에 대한 의견

| 5대 정책 | 정의당 입장 |
|---|--|
| 1. 표준(공정)임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화 | 공약 반영 및 관련법 제정 발의 - ‘공정임대료법’(2015.4) |
| 2. 계약갱신청구권 도입 등 | 공약 반영 및 관련법 개정 발의 - ‘주택임대차보호법’(2013.9) |
| 3. 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충 | 공약 반영 - 반값임대 공정주택 연15만호 공급 |
| 4. 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대 | 공약 반영 - 주거급여 소득하위 20% 이하 무주택자 월평균 20만원 지원 |
| 5. 세입자 권리 향상 - 임대차 정보 제공 - 세입자 단체 지원 - 주거복지센터 확대 | 공약 반영 - 정부 공인 ‘안심중개포털’을 만들어 임대차 정보 제공 |

20대 총선 노동당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

노동당 / 장흥배 정책실장

1. 총론

주택을 비롯한 부동산이 투기의 대상이 되어 집 있는 사람들과 집 없는 사람들의 정치경제적 이해와 태도를 양분하고 국가 경제적으로는 부동산 거품을 걱정하던 시기와는 달리, 지금은 부동산 폭락을 걱정해야 하는 장기 저성장 시대입니다.

시장 원리가 정상적으로 작동했다면 주택가격의 정체 내지 하락에 맞춰 주택 임대료 역시 비례해야 하나, 지난 몇 년 동안 전셋값이 폭등하고 월세 고통이 가중되어 임차인의 고통이 유례없이 커졌습니다. 주거권네트워크가 마련한 5대 정책은 많은 분야의 주택 정책 중에서 임차인의 주거비 절감과 안정에 중심을 두고 있습니다. 꼭 필요한 정책에 착목한 것으로 보입니다.

변화된 상황에 맞춰 노동당의 총선 주거정책도 2012년 투기 억제에서 2016년 총선에서는 임차인의 주거비 고통 완화에 중점을 두었습니다. 전월세 전환율 상한제, 전셋값 인상률 상한제, 주택임대차 계약기간 10년 보장, 공공임대주택 100만호 공급이 그것들입니다. 주거권네트워크가 제시한 5대 정책의 핵심과 정확히 일치합니다. 정책에 공식 반영하지 못한 부분들도 참고해서 공약에 반영하려고 합니다.

총론적 방향은 충실하게 설정됐으나 정책의 구체성은 보강할 필요가 있어 보입니다. 예를 들어 임대료 상한제를 실시한다면 월세와 전세를 구분하고 월세에 대해서는 전월세전환율 통제, 전세에 대해서는 전셋값 인상률 상한제를 도입할 필요가 있습니다. 또 세입자 권리 향상 방향에 적극 찬성하나 정책 설계의 구체성은 보강할 필요가 있어 보입니다.

이와 같은 총론적 평가 속에서 개별 5대 정책을 아래와 같이 평가하고 노동당의 정책을 설명하겠습니다.

2. 주거권네트워크 5대 정책에 대한 평가

1) 표준(공정)임대료 및 임대료 상한제 실시를 통한 임대료 부담 완화

① 노동당 입장 : 적극 찬성

② 노동당 정책

■ 현행 규제

- 전월세 전환율 : 주택임대차보호법의 전월세 전환율 상한은 기준금리의 4배 또는 연리 10% 중 낮은 값
- 전셋값 인상률 : 계약존속기간 중 보증금 인상을 연 5% 범위 내에서 제한하고 있지만 신규 임대차나 계약 갱신 시에는 적용되지 않음
- 2015년말 국회 법제사법위원회에 계류된 개정안은 기준금리 + α 로 변경하고, α 의 값은 4%로 잠정 합의. 따라서 통과되면 5.5%가 전월세 전환율 상한이 됨
- 저금리 기조를 반영하지 못하고 여전히 높은 수준에서 상한이 정해져 있고, 임대차 계약기간의 존속 기간에서만 적용되고 신규 계약이나 재계약시에는 적용되지 않고 그나마 별칙 규정도 없어 사문화된 상태

■ 노동당 정책

- 전월세 전환율 규제 강화 : 기준금리의 2.5배 또는 연리 6% 중에서 낮은 가격을 전환율 상한으로 규정
 - 효과 : 2015년 8월 전국 월세가구당 평균 월세 56만원이고 평균 전환율은 7.3%
 - 한국은행 기준금리 1.5%의 2.5배를 적용하면 3.75%가 전환율 상한
 - 가구당 부담액이 27만원 경감
 - 아파트의 경우 4% 수준에서 전환율 적용되는 곳 많음, 전세보증금 기준으로 보증금 규모가 작을수록 월세 절감 효과 클 것으로 예상
- 전셋값 인상률 상한제 : 계약 시점의 전세 보증금 인상률을 통계청 가계물가지수 상승분 또는 연 2% 중 낮은 값으로 정함

2) 계속 거주권 보장 - 계약갱신청구권 도입 등

① 노동당 입장 : 적극 찬성

② 노동당 정책

- 주택임대차 10년 계약 보장

- 주택임대차 최소 계약기간을 5년으로 정함
- 임차인에게 5년의 계약갱신청구권을 도입하고 임대인은 정당한 이유 없이 거절하지 못하도록 함
- 임대인이 계약갱신을 거절할 수 있는 정당한 사유는 임대료 연체, 임차인이 고의·중과실로 주택을 심각하게 파손한 경우 등으로 제한

3) 청년과 주거 취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충

① 노동당 입장 : 적극 찬성

② 노동당 정책

- 공공임대주택을 전체 가구의 20% 수준으로 확대

- 2017년부터 5년 동안 공공임대주택 100만호 공급
- 2015년 통계청 가구추계 약 1,870만 가구의 20%(374만 가구)를 공공임대주택으로 가져간다는 장기 목표 아래, 2017년부터 매년 20만 호를 공공임대주택으로 공급
- 공공임대주택은 영구임대, 국민임대, 매입임대, 전세임대 등으로 구성. 저성장 시대에 주택가격의 하락 가능성이 높고, 급격한 주택가격 하락은 가계부채 위기의 폭발로 이어질 수 있으므로, 공공임대주택은 신규공급물량보다는 기존 주택을 매입하는 방식의 매입임대 중심으로 진행될 필요
- 노동당은 공공임대주택의 30%를 청년단독가구, 비혼여성, 장애인 등에게 우선 공급한다는 원칙 설정

4) 주거급여 등 주거취약계층 지원 확대

- 노동당의 기본 입장은 찬성하나 유의사항 있음

- 국토해양부가 2014년 6월부터 총 3만 가구를 대상으로 실시한 '주택바우처 사업'의 경우 모든 국민에게 안정된 형태의 주거 제공이라는 주거정책 대신 저소득층에 대한 제한된 범위의 생활비 보조에 불과하며, 임대료 통제제도 없이는 임대료 인상 요인으로 작용할 수 있다는 비판이 제기됨
- 노동당은 모든 국민에게 월 30만원의 기본소득 지급을 핵심공약으로 설정했고, 자

격심사 없는 보편적 수당을 강조하는 기본소득 정책의 지향상 잔여 선별 복지를 지양하고 취약계층에 대한 주거급여는 일정 기준 이하에 대해 차별과 심사 없이 이뤄지는 것이 타당하다고 봄

- 그런 의미에서 주거급여 기준에 부양의무자 제도의 폐지에 적극 찬성

5) 세입자 권리 향상

- 노동당 입장 : 정책에 구체적으로 반영하지 못했으나 찬성함

20대 총선 녹색당 공약 및 주거권네트워크 정책 제안에 대한 의견

녹색당 / 이태영 서울시당 정책위원장

1. 주거권네트워크 「서민주거안정을 위한 5대 정책」에 대한 의견

- 주거권네트워크 5대 정책에 대해 이견 없이 동의함
- 녹색당의 주요 주거권 정책과 대체적으로 일치

〈녹색당 ‘주거권과 토지정의’ 공약〉

- 1) 공정한 주거임대료 수준을 확보하고, 지속적으로 살아갈 주거의 권리를 보장하겠다.
 - 가. 지자체, 임차인, 임대인이 포함된 위원회를 통해 공정한 기준의 ‘표준임대료’ 제도를 도입하겠다.
 - 나. 전·월세 인상률 상한제를 도입하고, ‘계약 자동연장제도’를 도입하겠다.
 - 다. 다양한 공공임대주택 및 공공토지임대주택 공급을 확대하겠다.
 - 라. 주거비 지원 프로그램을 확대하겠다.
 - 마. 노숙인, 비닐하우스, 쪽방, 지하방 주거자의 주거지원을 강화하겠다.
- 2) 상가세입자의 영업권 및 재산권을 보호하겠다.
 - 가. 상가임대차 계약갱신기간을 최소 10년 이상으로 엄격히 보장하겠다.
 - 나. 양도양수를 비롯한 상가권리금을 엄격히 보장하도록 하겠다.

다. 재건축으로 권리금 회수를 못하는 경우, 이전 수준의 영업을 할 수 있도록 법적장치를 마련하겠다.

라. 임차인과 건물주가 포함된 상가권리금 분쟁조정위원회를 설립하겠다.

3) 토지임대 불로소득 환수 등, ‘토지정의’를 강화하겠다.

가. 고액 비거주용 토지보유세를 강화하겠다.

나. 고위 공직자 부동산 백지신탁제도를 도입하겠다.

다. 부동산 소유 통계를 공개하겠다.

- 특히, 녹색당의 경우 ‘표준 임대료’ 제도의 도입을 강력히 주장. 표준 임대료 제도는 임대료를 결정하는 과정에 사회적 토론을 개입시키고, 그 개입에 권위를 부여하는 제도임. 표준 임대료 제도의 시행으로 전월세 인상율을 상한하는 실질적인 효과를 기대. 실제로 표준 임대료와 유사한 제도를 시행하는 국가들에서 보여지는 효과임
- 정책의 구체적인 추진 전략이 중요 함. 예를 들어, 표준 임대료 제도의 경우 대학가 인근에서 구체적인 시범 사업이 가능할 것임. ‘지방정부-대학-임대업자 주민-세입자 주민’으로 구성 된 임대료 설정을 위한 사회적 협의체를 구성하고 운영하는 경험을 축적해야 할 것임. 이러한 정책 실험이 국가 차원의 정책 변화에 영향을 줄 것. (기본소득 정책과 성남 청년배당 정책의 사례)

2. 녹색당 20대 총선 공약 : <주거권과 토지정의>

“땅과 주택, 투기의 대상이 아니다”

I. 총론

1. 현실과 진단

- 부동산은 한국 사회문제의 모든 연결고리에 중심에 있다. 부동산을 통한 부의 축적은 현재 한국사회가 공히 합의한 삶의 방식이라고 할 수 있다. 하지만, 그 삶의 방식이 우리 사회 전체는 물론 결국은 개인의 삶의 지속가능성마저 심각하게 위협하고 있는 것이 현실이다.
- 청년들의 주거문제와 부를 축적한 기성세대의 부동산 임대를 통한 노후대책 마련은 개별적으로 분리된 사안이 아니라 철저히 연결된 사회문제이다. 상가세입자들의 생존권과 도시의 젠트리피케이션 문제는 이제 우리에게 낯선 이슈가 아니라, ‘모두의 문제’가 되었다.
- 이렇듯 문제의 중심에는 ‘부동산’이 있다. 정확히는 부동산을 통한 부의 축적을 옹호한 기성 정치의 기만이 그 중심에 있다. 녹색당은 그 기만의 고리를 깨고, 미래와 시민의 지속가능성을 최우선에 둔 부동산 정책을 제안할 것이다.
- 얼마나 올랐나, 얼마나 비싼가, 부동산 소유 편중은 얼마나 심한가.
- 1963~2007년 사이 소비자물가가 43배, 도시근로자 가구 실질소득이 15배 오르는 동안 서울 땅값은 1,176배, 대도시 땅값은 923배 올랐다.
- 2008년 기준으로 땅값은 5,000조 원, 집값은 3,000조 원이다. 대한민국 땅을 팔면 캐나다를 6번, 프랑스를 9번 살 수 있다. 아파트 임대료도 세계 3위로 최고 수준으로 비싸다.
- 대한민국 최고 집 부자 한 명이 1,083채를 소유하는 등 다주택자들이 전체 주택의 60%를 소유하고 있다. 또한 사유지 기준 국토의 74%를 5.5%의 땅 부자가 소유하고 있다.
- 높은 주택가격과 극심한 전/월세 임대료 상승으로 저소득층은 심각한 어려움에 처해있다. 따라서 적정주거비용을 보장하기 위한 정책 마련이 필요하다.
- 전세가격 연평균 변동률 : 3.9%(91~97년)→5.0%(00~08년)→6.6%(09~13년)
- 전세거주비중은 2000년 28.2%에서 2010년 21.7%로 감소하고 월세거주비중은 동기간에 14.8%에서 21.5%로 증가

- 서울의 경우 소득 1분위 저소득 가구의 소득대비 임대료 비율(RIR)은 평균 32.3%
- 현행 법제도 하에서는 주택임차인에게 갱신청구권이 인정되지 않고 있다.
- 임차인은 임대인의 요구 조건을 일방적으로 수용하지 않고서는 임대차 계약을 유지할 수 없는 구조이며, 끊임없는 주거 유랑으로 인해 마을 공동체가 파괴되고 있다.
- 지금까지 사유지 강제수용으로 조성한 공공택지를 민간 건설업자가 활용토록 했고, 정부 직접 건설분도 임대보다는 분양에 치중했다.
- 우리나라의 전체주택 대비 장기공공임대주택 비율은 5.0%(2012년) (OECD평균 11.5%(2007년), 영국 17.5%(2010년), 프랑스 17.0%(2005년), 일본 6.1%(2008년), 미국 1.0%(2009년))에 불과하고 소득이 매우 낮은 계층은 접근하기 어렵다.
- 넘치는 불로소득, 고장 난 환수장치
- 1980~2001년 사이 땅값이 상승해 발생한 개발이익이 1,284조 원이며, 2000~2006년 사이 집값 상승으로 발생한 시세 차액은 648조 원에 달한다. 그러나 세제 등을 통해 환수된 개발이익은 5% 수준으로 대부분의 불로소득이 사유화되고 있다.
- 이로 인해 서민들의 주거환경이 악화되었고, 내수 경제가 타격을 받으며 기업은 생산적인 투자를 소홀히 하는 등 기형적 산업구조를 낳게 되었다.

2. 기조와 방향

- 땅은 삶이 뿌리내리는 토대이다. 공기나 물처럼 모든 사람이 평등하게 그 가치를 공유해야 하는 모두를 위한 소중한 자원이다. 그 땅 위에서 주거하는 공간으로서 '집'은 사람들이 정주하여 삶을 살아갈 수 있도록 하는 기본조건이 된다.
- '집'은 인간생존의 기본적 조건인 의식주라는 차원에서 볼 때, '특수한 재산'이라고 할 수 있다. '소유'라는 재산권 차원과는 별도로 거주하는 거주자도 집의 주인이라는 점을 인정해야 한다. 즉 '재산권'과 더불어 '주거권'도 보호받아야 하는 것이다. 이제 집은 인권의 관점으로 바라보아야 한다.
- 이제 투기를 통한 재산증식수단 부동산이 아니라 안정되게 머무를 수 있는 주거의 장소로 다시 되돌려야 한다. 자영업자 임차인에게 '가게' 역시 생계와 직결된 삶의 장소가 된다.
- 녹색당은 삶의 공간에 머무르는 사람들이 지속적으로 살아갈 적정 주거권을 보장하고, 빌려 쓰는 자들의 연대를 형성하며, 비뚤어진 토지정의를 바로 세우겠다.

II. 세부 공약

1. 공정한 주거임대료 수준을 확보하고, 지속적으로 살아갈 권리를 보장하겠다.

가. 지자체, 임차인, 임대인이 포함된 위원회를 통해 공정한 기준의 ‘표준임대료’ 제도를 도입하겠다.

- 기초자치단체에서 지난 4년간 유사한 종류, 시설, 성상 및 위치 등을 고려하여 정하는 독일의 ‘지역기준임대료’ 제도처럼, 역세권(위치), 10년(성상), 단독주택(유사종류), 주방, 화장실, 난방(시설) 등에 따른 차임일람표를 2년마다 공시하는 방법을 사용할 수 있다.

※ 표준임대료 제도의 기능

- ① 정보의 비대칭성 해소 및 임대인과 임차인이 대등하게 임대료 교섭이 가능
- ② 지자체가 주택임대차 행정을 할 수 있는 가장 기초적 인프라
- ③ 국회의 입법에 따라 임대료 인상률 상한제 등 임대료 규제의 근거가 됨
- ④ 표준임대료의 공시만으로도 일정한 임대료 인상규제의 권고적 효과 발생
- ⑤ 정부도 광역단위로 주택임대차분쟁조정위원회 설치하여 조정결과에 법적효력 부과 방침
- ⑥ 여러 이유로 임대료가 급락하더라도 임대인에게 최소한의 임대료를 보장해 줄 수 있음

나. 전·월세 인상률 상한제를 도입하고, ‘계약 자동연장제도’를 도입하겠다.

- 전·월세 인상률 상한제를 도입하겠다.
 - 물가상승률을 기준으로 전·월세 인상률에 대한 합리적인 상한선을 만든다.
 - 표준임대료제도 도입하겠다.
 - 기초지방자치단체 수준에서 주거임대차분쟁조정위원회 설치하겠다.
- 계약 자동연장제도(계약갱신청구권)을 도입하겠다.
 - 계약갱신청구권 도입을 통해 10년간 주거의 안정성을 보장할 것이다.
 - 독일, 영국, 프랑스, 일본 모두 임대차 계약 갱신을 보장하고 있으며, 예외적인 경우에만 임대인의 갱신 거절 인정하고 있다.

다. 다양한 공공임대주택 및 공공토지임대주택 공급을 확대하겠다.

- 다양한 유형의 공공임대주택을 공급하겠다.
 - 장기 중소형 공공임대주택 대폭 확충
 - 공공임대주택 건설 시 서민들의 생업 여건에 맞는 입지 선정, 평형 다양화, 임대료 차등화
 - 정부가 도심에서 다세대·다가구 주택을 매입하거나 임차한 후 서민들에게 임대하는 정부주도형 임대 사업(매입임대 및 전세임대) 활성화
 - 집주인에게 세금감면, 집수리비용 지원 등의 혜택을 제공하는 대신, 임대료 인상을 제한하고 장기로 임대하게 하는 계약임대 방식을 활용
 - 고령자와 장애인용 임대주택 확대
- 공공택지는 공공분양주택보다는 공공임대주택과 토지임대부 주택의 공급에 주력하겠다.
 - 앞으로 정부가 새로 조성하는 공공택지에는 가능한 한 ‘분양 전환되지 않는 공공임대주택’과 토지임대부 주택 위주로 건설
- 공공주택(임대, 토지임대부)의 건설 및 관리·운영에 협동조합 참여를 장려하겠다.
 - 공공임대주택 협동조합에 단지 관리·보수·운영 권한과 단지 내 상가의 운영·관리 권한을 부여
 - 공동체토지신탁(CLT) 또는 공공토지임대부주택 협동조합으로 하여금 공공토지에 주택을 건설하게 함.

라. 주거비 지원 프로그램을 확대하겠다.

- 주택바우처 지원을 확대하겠다.
- 집수리 사업을 보완하겠다.
 - 소득기준 완화, 주택 내 휠체어 이동이 용이하도록 자가주택 및 민간임대주택 시설개조 지원, 비닐하우스, 쪽방, 지하방 지원
- 주거복지전달체계를 개선하겠다.
- 소년소녀가정, (신혼부부), 1인 가구 등 전세지원을 확대한다.

마. 노숙인, 비닐하우스, 쪽방, 지하방 주거자의 주거지원을 강화하겠다.

- 비닐하우스, 쪽방, 지하방 거주민 대상 다가구 매입임대주택, 다가구 전세임대주택을 지원한다.
- 쪽방촌 주민 생활안정지원 사업을 내실화하겠다.

- 쪽방상담소 역량 강화
- 쪽방촌에 대한 시설물 안전점검 강화
- 쪽방촌 주민을 위한 생활편의시설 및 공동작업장 지원 확대
- 쪽방 재임대사업: 기존 쪽방·고시원 건물을 임차하여 주변 시세보다 저렴하게 임대하는 사업 확대
- 노숙인(가족 재결합·주거독립 준비자 등) 주거안정을 지원하겠다.
 - 그룹홈(공동생활가정) 확보 및 입주 지원
 - 전세자금 융자지원 확대
 - 노숙인 실태 입소 생활시설 개선과 일자리 연계강화

2. 상가세입자의 영업권과 재산권을 보호하겠다.

1) 진단과 방향

- 700만 자영업 시대 속에 임차상인은 5년짜리 비정규직에 불과하다. 법에서 보장하는 갱신기간 5년을 초과할 경우, 임차상인은 대단히 불안한 처지에 놓이게 된다. 영업을 통해 만들어지는 상가권리금은 임차인의 존재와 노력을 통해 형성된 자산으로 임대인이 건물의 소유권만을 근거로 약탈할 수 없다. 그럼에도 “조물주 위에 건물주”라는 말이 있을 만큼 임대인의 부당한 소유권 행사가 자행되고 있는 실정이다. 권리금 회수기회를 빼앗긴 임차인들이 손해배상을 청구하려면, 무조건 소송을 해야만 하고, 소송 자체의 생소함과 어려움이 크다. 그리고 이에 따른 소송비용과 감정평가비용까지, 영세 임차상인들에게는 너무 큰 부담이 되는 것이 현실이다. 실제로 소송과 감정평가 비용 때문에 권리를 찾기 위한 손해배상을 포기하는 사례들이 나타나고 있다.

2) 세부 과제

- 가. 상가임대차 계약갱신기간을 최소 10년 이상으로 엄격히 보장하겠다.
- 나. 양도양수를 비롯한 상가권리금을 엄격히 보장하도록 하겠다.
 - 계약 종료 전 3개월 기간만 권리 양도양수의 기회가 보장됨을 알고, 이 기간 외에 하는 양도양수를 건물주가 방해하여 피해가 속출하고 있다.
 - 월세 3기 연체 기록만으로 수천 수억의 권리금을 회수 할 기회를 박탈하고, 건물

주가 불로소득으로 취하게 하는 것은 문제가 있다.

- 건물주가 영리 목적으로 1년 반 동안 사용을 안 할 시, 임차인은 권리금 회수의 기회가 보장이 안 된다. 이를 삭제 혹은 현 권리 시세에 비등한 기간인 36개월 내지는 그 이상으로 완화되도록 하겠다.

다. 재건축으로 권리금 회수를 못하는 경우, 이전 수준의 영업을 할 수 있도록 법적 장치를 마련하겠다.

- 신규임차인과 임대인간에 계약 권리계약 체결 시, 임대인이 새 임차인에게 재건축 계획을 사전 고지하면 계약이 불발되어, 기존 임차인이 권리금을 정상적으로 회수하기가 어렵다.

라. 임차인과 건물주가 포함된 상가권리금 분쟁조정위원회를 설립하겠다.

3. 토지임대 불로소득 환수 등, '토지정의'를 강화하겠다.

1) 진단과 방향

- 한국의 부동산 세제는 보유세 부담이 가벼울 뿐만 아니라 부동산세(보유세+거래세) 중 보유세의 비중이 너무 낮은 기형적 구조를 갖고 있다.
- 특히 상가·빌딩의 부속토지에는 주택과 일반 토지보다 훨씬 가벼운 보유세가 부과되어 있어서 재벌 및 대기업과 금융기관 등이 과도한 세제상 특혜를 향유하고 있다.

2) 세부 과제

가. 고액 비거주용 토지보유세를 강화하겠다.

- 고액 비거주용 토지에 대한 보유과세 강화한다.
 - 재벌 및 대기업과 금융기관 등이 집중 보유하고 있는 별도합산 토지(상가·빌딩의 부속토지)의 보유세 부담을 높여서 과세상 불공평을 시정
- 종합합산 토지(나대지 및 잡종지)의 보유세 부담은 완화되기 전 수준으로 회복시킨다.
 - 납득할 만한 이유 없이 나대지나 잡종지를 과다보유한 사람들은 투기 목적이 있다고 간주하여 과세 수준을 2008년 완화되기 전 상태로 복원
- 추가 세수의 용도는 노인, 영유아, 장애인 등 사회적 약자들을 위한 복지지출 및 기본소득 재원이 된다.
- 비거주용 토지를 중심으로 보유세를 강화하는 대신 거래세는 완화한다.

나. 고위 공직자 부동산 백지신탁제도를 도입하겠다.

- 고위공직자 부동산 백지신탁 대상자는 현재 재산공개 대상자인 고위공직자와 (지방의회 의원을 포함한) 모든 선출직 공무원 본인과 배우자 그리고 직계비속으로 한다.
- 대상자는 취임 시에 자신이 소유한 부동산이 실수요임을 스스로 증명하도록 한다.
- 증명을 하지 않거나 증명이 불충분한 부동산은 백지로 신탁하게 하도록 한다.
- 퇴직 시에는 부동산의 시가와 매입가의 원리금 중 낮은 금액을 돌려주도록 한다.

다. 부동산 소유 통계를 공개하겠다.

- 부동산 소유 통계를 물가나 주식 통계처럼 국가 지정통계로 지정하여 상시적으로 투명하게 공개한다.

뉴스테이, 전월세 대책 관련 평가

이강훈 / 참여연대 민생희망본부 부본부장

1. 뉴스테이 정책 평가

(1) 뉴스테이 정책의 배경

- 박근혜 정부는 공기업 부채 감축을 목표로, 공공부문 사업을 민간에 이전하는 공개혁을 4대 과제로 설정. 이로 인해 집 없는 서민·저소득층을 위한 LH(한국토지주택공사)의 공공주택 사업을 축소하는 한편, 정부는 공공주택을 위해 조성된 기금·택지 등의 공공재원을 기업형 임대사업자를 육성하기 위한 정책에 활용하며, 중산층의 주거안정을 명목으로 기업형 임대주택 ‘뉴스테이’ 를 추진함

(2) 뉴스테이 추진을 위한 임대주택법 개정 경과

- 새누리당 김성태 의원은 박근혜 정부가 국정과제로 내놓은, 기업형 임대주택 활성화를 위한 임대주택법 전부개정안을 발의했고, 국토교통위원회는 이를 심사해 위원회 대안을 만들어 2015년 8월 11일, 국회 본회의에서 ‘민간임대주택에 관한 특별법’을 제정함.

‘뉴스테이법’ 근거가 된 임대주택법 개정안

| 대표발의 | 발의일자 | 주요 내용 |
|---------------|------------|---|
| 김성태 (새누리당) | 2015-01-29 | 임대사업자 취득세·소득세·법인세 감면 폭 확대 건폐율, 용적률 기준 완화 토지수용 요건 완화 그린벨트 해제, 공유지 제공 등 공급촉진지구 지정 특혜 초기임대료 및 입주자격 기준, 분양전환의무 폐지 |

- 국회 국토교통위원회에서 이른바 ‘뉴스테이법’을 논의하는 과정에서 뉴스테이는 서민·중산층의 전월세 문제를 해결할 수 있는 정책이라기보다, 대형 건설사 등 부동산 업계의 숨통을 터주기 위한 법안에 불과하다는 비판이 있었음. 특히 기업형 임대사업자에 주어지는 과도한 특혜에 대해서는 새누리당 김희국 의원조차 우려를 표명함. 정부의 중점과제로 채택된 뉴스테이는 2015년 8월 11일 국회 본회의를 거쳐 통과됨. 정의당 서기호 의원은 대형 임대사업자에게 규제 완화와 특혜를 줄 것이 아니라 전·월세 상한제, 계약갱신청구권 등 세입자 보호 법안을 우선적으로 입법해야 한다며 뉴스테이법 반대 토론을 함. 본회의에서 ‘뉴스테이법’을 반대 표결한 의원들은 전원 야당 소속이었고, 새정치민주연합의 경우 찬성 표결 수보다 반대와 기권 표결 수가 많았음

(3) 뉴스테이의 문제점

- 1) 공공재원 지원 받는 뉴스테이는 공공임대주택에 해당: 국토교통부가 공공주택 건설을 위해 조성한 토지를 우선적으로 공급. 주택도시기금 출자가 많게는 사업비의 20% 이상까지 차지
- 2) 뉴스테이 사업자가 받는 각종 특혜: LH·지자체의 공공분양주택 용지는 감정가로 비싸게 공급하면서, 민간 건설사가 맡는 뉴스테이 용지는 조성원가로 싸게 공급. 형평성에 어긋나는 조세감면 혜택을 비롯해 토지 수용 요건 완화, 용적률·건폐율 완화, 그린벨트 해제 및 공유재산을 제공하는 촉진지구 지정 등
- 3) 정부가 목표로 하는 정책의 대상과 실제 수요자의 불일치: 정부는 뉴스테이를 중산층을 위한 정책으로 표방하지만, 초기임대료 규제가 없어, 서울 지역 35~40㎡ 규모의 소형아파트마저 월세가 100만 원 가까이 달하는 등 임대료가 지나치게 높은 수준으로 치솟을 것으로 예상됨. 이로 인해 서울 지역 뉴스테이의 실제 입주자들은 중산층이 아닌, 소득 8분위 이상의 고소득 계층일 가능성이 높음. 국회 입법

조사처는 2015년 국정감사 정책 자료를 통해, 서울 지역에 들어설 뉴스테이는 소득 8분위 이상만이 부담할 수 있는 수준이라고 밝힘. 뉴스테이를 중산층을 위한 정책으로 표방하는 것에 오류가 있는 것임

<표> 뉴스테이 도입 확정 지구 임대료

| 구분 | 평형 | 예상임대료 | 주변시세 (보증부 월세) | 조사방법 | 비고 |
|-------------|-----|---------|------------------|-----------------------------------|------|
| 신당동 729호 | 24㎡ | 1천/65만 | 1천/63만 | 반경 5km 이내, 준공10년 이내, 임대료 평균 | 오피스텔 |
| | 30㎡ | 4천/75만 | 4천/77만 | | |
| | 59㎡ | 1억/100만 | 1억/111만 | | |
| 대림동 293호 | 29㎡ | 1천/70만 | 1천/70만 | 반경 5km 이내, 준공10년 이내, 임대료 평균 | 도생주 |
| | 35㎡ | 1천/105만 | 1천/100만 | | |
| | 37㎡ | 1천/110만 | 1천/106만 | | |

출처: 새누리당 김희국 의원 2015 국정감사 보도자료 (2015.09.11.)

- 4) 임대 의무기간 종료 후 예상되는 혼란: 분양가 상한제, 입주자 우선분양권 미비 등으로 인해, 고가의 분양가가 주변 부동산 시장의 가격에도 악영향을 끼칠 수 있을 것으로 예상됨

(4) 소결론

- 집없는 서민·중산층의 주거안정을 위해 LH의 부채 문제의 합리적 해결을 통한 공공임대주택 정책 확대를 우선시해야 함. 또한, 뉴스테이 정책에도 공적 규제를 적용해 정책의 실수요 계층이 부담 가능한 수준으로 임대료를 재조정하고 공공성을 강화해야 함

2. 전월세 대책 평가

- 2012년 5월 30일, 19대 국회 개원과 함께 민주통합당은 총선 당시 공약했던 계약갱신청구권과 전월세 상한제 도입을 위해 주택임대차보호법(박영선 의원 대표발의)을 당론으로 발의함. 그 밖에 계약갱신청구권 등 도입을 내용으로 하는 다른 의원들의 주택임대차보호법 개정안과 표준임대료 내지 공정임대료 제도 도입을 내용으로 하는 주택임대차보호법 개정안 내지 특별법안도 발의됨.

- 새누리당 역시 총선 당시 전월세 가격이 폭등하는 지역에 한해 임대료 규제를 한시적으로 도입하는 정책을 공약했으며, 여상규 의원이 2012년 9월 4일 주택임대차보호법 개정안을 발의함. 그러나 계약갱신청구권과 전월세 상한제 등의 임대료 규제를 도입할 경우 단기적으로 임대료가 폭등할 수 있다는 국토교통부의 주장에 근거해, 새누리당은 계약갱신청구권과 전월세 상한제 도입을 주장하는 야당의 요구를 지속적인 반대 입장을 표명해, 국회 법제사법위원회에서 주택임대차보호법에 대한 논의는 진전되지 못함.
- 국회 서민주거복지특위, 1년 활동에도 아무런 성과 없이 종료
 - ① 서민주거복지특위, 국토교통부의 반대에 밀려 전월세 대란 대책 도입 무산
 - ② 6개월 활동기간 연장에도 아무런 성과 없이 종료
- 2015년 11월 8일, 새정치민주연합이 계약갱신청구권과 전월세상한제 도입을 담은 주택임대차보호법 개정을 '2015 정기국회 필수 처리 법안(민생최우선 10대 법안)' 선정하고, 여야 지도부 회동에서 요구했으나 새누리당이 임대료 규제를 도입할 경우 단기적으로 임대료가 폭등할 수 있다는 이유로 반대에 협상 과정에서 제외됨.

3. 종합 평가

- 새누리당은 2012년 총선 당시, 전월세 대란을 수습하기 위한 방안으로 전월세 상한제의 한시적 도입을 공약했음. 그러나 임대료 규제를 도입할 경우 단기적으로 임대료가 폭등할 수 있다는 국토교통부의 주장을 근거로 공약을 휴지조각처럼 내던졌고, 부동산 경기 활성화를 위한 명목으로 '부동산 3법'을 우선 추진했다는 비판을 면할 수 없음.
- 전월세 대란은 19대 국회 4년 내내 지속됐지만, 결과적으로 국회는 한 일이 없다고 봐도 지나치지 않음. 새정치민주연합과 정의당 일부 의원들이 전월세 대란 해결을 위한 주택임대차보호법 개정을 주장했지만, 정부와 새누리당의 강력한 반대에 부딪혀 좌초되는 상황이 반복되었음. 새정치연합(현 더불어민주당)은 정부와 여당의 반대를 어떻게 뚫고 입법을 할 것인지 전략을 제대로 세우지 못했고, 특히 주택임대차보호법 개정 없이 부동산 3법을 통과시켜주면서 무기력하게 협상 카드를 내줌에 따라 전월세 대책 입법 실현을 할 계기를 찾지 못한 것임. 아울러 더불어민주당은 전월세상한제, 계약갱신청구권에 관한 당내 의원들의 정책 스펙트럼부터 조율해 실질적인 당론이 무엇인지부터 재정리할 필요가 있음.

- 이번 총선에 따른 여야간 의석 분포 뿐만 아니라 주택임대차 대책이 총선에서 쟁점으로 부각되느냐가 향후 서민주거안정을 위한 입법 논의에서 중요한 영향을 미칠 것으로 판단됨. 전세의 월세화 가속화 경향에 따라 서민주거비의 급증을 수수방관할 수 없음. 주거비 부담 문제를 완화할 획기적 대책이 이번 총선을 계기로 20대 국회에서 마련되기를 기대함.

토론

정치, 경제, 사회 위기의 응집 : 청년 주거 문제

임경지 / 민달팽이 유니온 위워장

저출산 문제는 곧 청년 주거 문제

2018년, 한국사회는 큰 위기가 도래할 예정이다. 바로 인구절벽이 시작되는 시점이 다가오는 것이다. 청년이 사라지는 시일이 점점 다가오지만 청년이 겪는 위기를 해소할 수 있는 구체적 대안과 이를 실현시킬 힘 있는 정당의 움직임은 보이지 않고 있다. 이는 곧 우리 사회의 지속가능한 미래를 위협하고 있다.

그동안 통과의례로 여겨지던 청년의 주거 문제는 지금 손을 쓰지 않으면 해결할 수 없는 과제가 되었다. 여타의 '청년 문제' 중에서도 주거 문제는 청년들의 삶의 비용 중 가장 많은 부분을 차지해 안정적인 생애 설계를 가로막는 장벽이다. '주거 문제' 중에서 청년 주거 문제는 더 이상의 정부의 주택 공급 촉진과 건설 경기 부양을 골자로 하는 정책이 유효하지 않다. 청년들의 주택을 구매할 경제적 기반이 무너진 상태에서 새로운 주택정책의 패러다임이 요구되는 시점이다. 지금 청년들이 겪고 있는 주거불안은 정책의 공백으로 시민의 권리로서 주거권을 보장받지 못한 상태이자 이들의 경제 및 사회 활동의 저하로 이어지는 원인이다. 청년주거문제는 한국사회의 지속가능성의 위기이며 한국사회가 직면한 저출산 위기의 원인인 동시에 결과이다. 2016년 현재, 8명의 청년이 1명의 노인을 부양하고 있지만 2060년에는 1명의 청년이 1명의 노인을 부양해야 하는 상황이 도래한다.

현재의 주택 시장은 불평등한 자원배분은 물론 시장 자체가 불공정하게 형성되어있다. 그렇다보니 청년들은 상대적으로 차별을 받고 있다. 과도한 주거비 부담은 물론 열악한 주거 환경에 놓여있다. 대학가 주변에 널리 공급된 고시원의 평당 임대료는 약 15만 5천원으로 중, 대형 주택보다 평당 임대료가 더 비싸면서도 주택의 질이 낮다. 뿐만 아니라 원룸 관리비는 평당 약 1만원인 반면 아파트의 경우 5천원으로 원룸의 관리 항목이 훨씬 적음에도 비용은 2배 가량 비싸다. 여기에 중대형 주택보다 월세가 많은 원룸이 전월세전환율은 훨씬 높다. 소형주택일수록, 보증금이 없는 주택일수록 임대료, 관리비, 전월세전환율이 높은 기형적인 구조인 것이다. 청년가구의 공공임대주택 입주율은 20대 1.2%, 30대 8.5%로 매우 낮은 상황이다.

고비용의 고등교육과 불안정한 노동시장, 그리고 이미 한없이 높아진 주택가격으로 인해 청년들의 사회경제적 기반은 매우 악화되었다. 게다가 저성장에 들어서면서 주택매매시장의 활력이 떨어지고 있는 지금, 청년들의 삶을 담보 잡아 빚으로 마지막으로 주택 가격을 떠받치고 있는 형국이다. 이러한 위기의식 속에서 청년들이 결혼과 출산을 기피하는 것은 내일에 대한 절망감과 두려움이 더 크다는 것이다. 이러한 상황에서도 정부는 계속해서 오늘을 보지 않고 내일 무조건 더 잘 살 수 있다는 헛된 믿음만 주고 있다.

정치의 부재 속에서 사회 갈등 증폭

청년 주거 문제의 심각성은 인구절벽이라는 예측과 저출산과 같은 지표로 쉽게 확인되고 있다. 그러나 이를 해결하기 위한 사회적 합의는 물론 정치적으로 조정해야 하는 정당은 그 역할을 하지 않고 있다. 사실상 ‘청년’을 명분으로만 활용하고 있는 것이다. 대표적으로 새누리당을 보면 저출산, 고령사회 기본계획에 주요한 해결책으로 노동개혁과 월세 60만원에서 100만원에 달하는 뉴스테이를 포함시키고 있다. 행복주택도 마찬가지다. 20만호 공급을 야심차게 약속했지만 1년도 되지 않아 14만호로 줄고 임기가 절반도 남지 않은 시점 1000호도 채 공급되지 않고 있다. 뿐만 아니라 청년 대상의 기숙사 또는 공공임대주택이 지어질 때마다 강하게 반발하는 지역의 일부 주민들로 인해 쉽사리 취소되는 것을 보며 청년들은 정치에 대한 기대를 접어가고 있다. 행복주택에 대해서 대대적으로 홍보는 하고 있지만 청년들의 시선이 싸늘한 건 비단 관심이 없어서가 아니라 청년의 삶에 가닿지 않기 때문이다. 오히려 정부 또는 정당이 청년의 주거 문제를 해결한다고 할 때마다 청년들을 향한 편견은 더욱 거세지고 있다.

서울시 대학 기숙사 및 공공임대주택 신축 갈등 현황 분석

| 구분 | 환경권 갈등 | 생존권 갈등 | 지역 대응 | 대학/정부 대응 | 건축 진행상황 |
|-----------------------|------------------|-------------------|-----------------|----------------|---------|
| 경희대 | 적음 (일조권 한정) | 많음 (조직적 대응 수준) | 지자체공사 중단 명령 | 행정 소송 신청 | 재개 |
| 연세대 | 보통 (안산, 북아현동) | 많음 (조직적 대응 수준) | 없음 | 공사 강행 | 공사 유지 |
| 이화여대 | 보통 (안산, 북아현동) | 많음 (조직적 대응 수준) | 주민행정소송 신청 | 공사 강행 | 공사 유지 |
| 고려대 | 많음 (개운산 일대) | 많음 (조직적 대응 수준) | 지역의회 성명서 발표 | 없음 | 보류 |
| 세종대 | 없음 (기숙사 증축) | 많음 (조직적 대응 수준) | 중재 시도 | 중지 시도 | 공사 유지 |
| 서울시 (구의동 공공기숙사) | 없음 | 많음 (조직적 대응 수준) | 공청회 무산 집단 민원 | 중단 후 예산 미편성 | 취소 |
| 정부 (목동 행복주택) | 없음 | 많음 (조직적 대응 수준) | 행정소송 (2심 패소) | 자진 취소 | 취소 |

2014년부터 경희대, 연세대, 이화여대, 고려대까지 대학 기숙사를 지을 때마다 대학가 원룸촌 주변 임대인들은 지속적으로 반대를 하고 있다. 숲을 해친다는 지적도 있었지만 주된 이유는 공실이 발생해 임대업을 하기 어려워진다는 것에 있다. 2014년 4월 경희대 공청회에서 한 임대인은 “최근 회기역 주변에 새 오피스텔이 많아지면서 상황이 어려워졌다. 그래서 큰 마음 먹고 작년에 3억을 들여 리모델링 해서 아직 이자를 갚고 있다. 기숙사가 생겨서 공실이 생기면 나는 어떡하냐.”며 울상을 지었다. 이러한 반발이 제기되자 동대문구청은 경희대 기숙사 건립 승인을 유보하는가 한편, 성북구의회는 기숙사 신축 반대 결의문을 채택하기도 했다.

서울시가 구의동에 추진한 공공기숙사 역시 주민 반대로 중단되고 다음 해 예산이 미편성되면서 백지화 되었다. 구의동 공공기숙사는 서울시와 국토교통부가 함께 내놓은 우수지 활용 방안의 일환으로 제시됐다. 도심 여유 공간을 활용해 대학생들에게 양질의 주거를 저렴하게 제공한다는 것이 정책 취지였다. 이 기숙사는 서울 광진구 구의동 626-1(자양 한양 아파트 옆 우수지) 일원에 지상 20층, 700실 규모, 1400명을 대상으로 예산 380억원을 들여 건립될 계획이었다. 그러나 당시 시의회에서 예산이 통과되었음에도 지역 주민의 강한 반발이 일어나자 500실로 규모를 줄이는 등 계획을 변경하였지만, 결국 합의점을 찾지 못해 취소되었다. 현재 해당 부지는 행복주택 공급이 재추진되고 있지만 마찬가지로 극심한 반대에 시달리고 있다.

목동 행복주택은 3년간의 소송이 진행되었다. 주민들을 중심으로 한 비상대책위원회가 2심까지 패소했지만 결국 국토교통부가 주민들의 손을 들어 공급계획을 취소하였다. 목동 비상대책위원회는 우수지 위에 건립하는 것이 위험하다고 밝히고 있지만 주변인들의 대답은 사뭇 다르다. 지역 공인중개사는 “지역주민들이 반대하는 가장 큰 이유는 아무래도 임대주택으로 인한 집값 하락”이라면서, “저소득층이 대거 몰리면 아무래도 주거의 질이 떨어질 것으로 우려하는 사람들이 많다”고 설명했다. 국토교통부와 지역 국회의원이 주민들과 목동 행복주택을 자진 취소하기까지의 과정에서 강력하게 행복주택을 반대하는 일부 주민들의 의견만 들었을 뿐 예비 입주자들인 청년들의 목소리는 전혀 반영되지 않았다. 그들은 대안 부지를 찾겠다고 했지만 8개월이 지난 지금 아무런 소식이 없다.

이처럼 경제적으로 약한 자가 정치적으로 그들 스스로 대변할 수 없고, 이들을 대변하는 정당과 정부는 부재한 상황이다. 청년주거문제가 방치될수록 해당 문제는 물론 이로 인해 발생하는 사회 문제 해결은 요원한 일이다. 더욱이 안타까운 것은 이를 놓고 지역이기주의 또는 세대갈등으로 표현하며 사회 갈등을 증폭시켜 해결점을 모색하는 장 자체가 막혀있다는 것에 있다.

주거정책 패러다임의 전환 ①세대갈등을 벗어나 사회적 대타협으로

한국사회의 안정적인 노후 설계를 위해 우리가 무엇을 협력해야 하는지, 누구의 목소리를 들어야 하는지에 대한 답을 찾는 과정이 필요하다. 그래서 그 안에 숨겨진 다른 갈등, 가령 불안한 노후가 지속될 수밖에 없는 국민연금의 허약함과 불안정한 노동시장을 봐야한다. 이에 민달팽이유니온은 국민연금기금의 일부를 활용해 미래 세대를 위한 공공주택을 건립하여 세대 간 격차를 완화할 것을 제안해왔다. 청년들을 위한 경과형 주택으로서 공공주택 또는 사회주택을 짓고 청년들의 주거비 부담 완화를 통해 국민연금의 보험료율을 인상과 소득대체율도 함께 인상하는 것을 골자로 세대 간 연대 전략이 필요하다는 것이다.

이런 점에서 최근 더불어민주당과 국민의당이 국민연금을 활용한 공공투자 공약은 청년 주거 문제가 곧 사회문제라는 전제 아래에서 문제를 풀기 위한 과감한 상상력을 제시한 것이라 평가한다. 대단히 적절한 접근이다. 물론 더 많은 논쟁과 타협이 필요하다. 국민연금의 재정 확보를 위한 미래세대의 부담 몫은 얼마인지, 의도한대로

청년문제를 해결하기 위해 공공임대주택 대상과 임대료 수준은 얼마인지에 대해서 진지하게 논의해야 한다. 무엇보다 국민연금 논의에 청년을 비롯한 미래세대가 함께 참여함으로써 지속가능성을 중심으로 한 복지국가 모델을 구축해야 한다. 청년의 미래를 담보로 진행된 수많은 개혁 논의에서 청년들이 미래세대와 손을 잡고 목소리를 낼 수 있도록 해야 한다. 그래야 비로소 복지국가를 지향하는 한국 사회의 미래를 위한 설계가 가능할 것이다.

주거정책 패러다임의 전환 ② 자가소유촉진에서 세입자의 주거안정으로

인구주택총조사 자료를 살펴보면 1990년부터 청년들의 자가 점유비율은 시간이 지날수록 감소하고 있으며, 특히 서울 청년가구의 경우 전국 평균을 크게 밑돌고 있다. 이는 청년가구의 주거상향이동이 어려워지고 있으며, 임차가구로 살아가는 가구의 비율이 높아지는 것을 의미한다. 특히 월세 비중이 빠르게 증가하는 것은 청년 가구의 자산형성이 어려워지는 것을 보여준다.

국토연구원 발표한 '저성장시대 청년층 주거안정을 위한 정책방향 연구' 보고서에 따르면 2011~2020년 경제성장률을 3.6%로 놓았을 때 2014년 25세~29세인 청년은 10년 후인 35세~39세일 때 서울에 있는 주택 가운데 56.4%만 살 수 있는 것으로 분석했다. 경제성장률과 소득증가율은 지속적으로 유지하면서도 2014년 주택의 실거래가가 오르지 않을 것으로 전제로 해도 이와 같은 분석이 나오는 것은 주택가격은 이미 청년이 부담 가능하지 않으며 앞으로 자가소유를 통한 주거안정을 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 주택 가격이 오르지 않는다는 것을 전제하더라도, 임금이 경제성장률에 기반해 오른다고 할지라도 10명 중에 4명은 집을 사지 못한다는 것이다.

결론적으로 이미 소득이 낮은 1인 가구는 지속적인 월세 부담으로 인해 자산 형성이 어렵고, 이에 따라 보증금 규모가 큰 전세나 자가 소유 가능성이 낮아지고 있다. 따라서 청년의 경우 실질적으로 더 나은 주거를 위한 사다리는 이미 붕괴했다. 이런 점에서 자가 소유를 촉진하는 대출 중심의 주택 정책이 아닌 공공임대주택 확충은 물론 세입자라도 전 생애주기에 걸쳐 안정적으로 살 수 있는 주택임대시장을 형성해야 한다. 그리고 그 첫 출발은 최소한의 공정성을 확보하는 것이다.

주거정책 패러다임의 전환 ③공급자 중심에서 수요자 중심으로

현재의 주거정책은 대부분 공급자 중심이다. 정부와 정당에서 발표하는 정책 역시 공급량에 초점이 맞춰져있다. 매번 선거마다 발표되는 공공임대주택의 공급량은 작게는 5만호에서 많게는 20만호까지 있다. 그러나 사실상 공공임대주택에 청년들이 입주하기에는 어려운 조건을 고려하면 공급량을 체감하기 어려운 상황이다. 뿐만 아니라 공공임대주택의 임대료조차 공급원가 또는 시세에 맞춰져있다. 이미 치솟은 토지와 주택 가격을 고려했을 때 시세를 맞추는 것은 수요자인 입주자의 지불능력이 아닌 시장 상황만을 반영하겠다는 것이다. 보증금도 마찬가지다. 청년들의 지불능력과 저축능력은 날로 저하되어 1000만원 이상의 보증금 마련이 어려움에도 불구하고 청년 대상의 공공임대주택마저 보증금이 최소 500만원은 있어야 한다. 본래 보증금은 월세 지불에 대한 신용이므로 주택임대차보호법에 명시된 3회 이상 연체 시 퇴거 조치가 가능한 조건에 맞게 3개월치 월세 수준으로 낮춰야 한다.

행복주택은 이같은 공급자 중심의 대표적인 정책 사례이다. 예컨대 임대료가 비싸다는 지적이 일자 “도심 지역에 건설되니 어쩔 수 없다.”라거나 “임대료가 높은 것을 원하지 않으니 면적을 좁혔다.”라는 공색한 변명만이 돌아오고 있다. 실제로 곧 입주가 시작될 행복주택 가좌지구는 최저주거기준을 겨우 충족한 16㎡에 불과하다. 좁은 공간을 해소할 여타의 공용 시설, 그리고 단절된 관계를 회복할 다양한 커뮤니티 요소는 상업 시설로 대체된다. 또는 정부에서 새롭게 공급하는 ‘뉴스테이’에서는 공동체와 같이 관계망 형성을 통한 주거의 질 향상은 편리하고 세련된, 고품격의 주택관리서비스로 대체된다.

비단 공간적인 의미만이 아니라 세입자가 집을 구하는 과정에서, 거주하는 기간, 그리고 집을 떠날 때까지 권리가 보장되어야 하기에 공급량에 초점을 맞춘 주거정책은 그 효과가 상당히 떨어진다. 이는 추상적인 수준의 당위적인 주장만을 의미하지 않는다. 2015년 12월부터 시행된 주거기본법에 따르면 주거권이란, “물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.”고 언급되어 있다. 이처럼 주거환경과 주거생활 역시 주거정책을 설계할 때 고려해야 할 필수적인 요소다.

현재 우리나라에서 주거정책의 주거환경을 고려하는 제도적 지표는 최저주거기준만이 유일하다. 인구주택총조사로 파악할 수 있는 보다 확장된 지표로는 주거빈곤율이 있는데 이는 최저주거기준 미달·반지하, 옥탑·고시원과 같은 주택 이외의 거처를 포함한 주거환경을 의미한다. 서울 청년 1인 가구의 경우 주거 빈곤율이 36.3%이며 관악구 대학동의 경우 70%에 달한다. 이렇게 보편적으로 청년들이 주거빈곤상태에 놓여 있음에도 불구하고 뚜렷한 대책을 내놓지 못하고 있다. 주거빈곤율 역시 면적과 시설에 해당하는 지표일 뿐 소음, 습도, 방재 등 다양한 주거환경에 대한 조사와 수요는 제대로 파악되지 않고 있다. 그나마 주거기본법 통과 이후 유도주거기준이 신설되었고 상반기에 시행령을 마련할 것을 목표로 하고 있지만 최저주거기준 미달 가구에 대한 관리와 감독이 제대로 되고 있지 않아 선언적 수준에 그칠 우려가 상당히 높다.

뿐만 아니라 임대차 계약 과정에서 충분한 정보를 전달받고 세입자가 임대료는 물론 기간, 수선 등에 대해 협상할 수 있는 권한이 사실상 없다. 이처럼 주택임대시장의 비대칭성으로 인해 세입자는 쉽게 위협에 노출된다. 대표적인 사례로 잦은 이사, 즉 계약갱신청구권이 없어 자주 이사를 다녀야 되는가 한편, 건물의 정보를 잘 알지 못하고 입주해 곰팡이, 소음 등 각종 문제가 발생하는 경우도 비일비재하다.

그동안 우리 사회는 공급 중심, 분양 중심의 주택 정책, 즉 ‘사고 싶은 집’을 끊임없이 만들어왔다. 청년들이 겪고 있는 주거에서의 위기는 비단 ‘사고 싶은 집’이 없어서 생긴 것이 아니라 이미 넘쳐나는 주택 속에서 정작 우리가 ‘살고 싶은 집’이 없다는 데에 있다. 집에서 잠만 자는 공간이 아니다. 집은 빨래 후 옷이 보송보송하게 마르기를, 기타를 마음껏 칠 수 있기를, 옆집 사람을 미워하며 살지 않기를, 사랑하는 사람과 따뜻한 밥 한 끼 지어먹을 수 있기를 생각하며, 일상을 살아갈 삶의 공간이 되어야 한다.

청사진을 그리는 것에서부터 시작해야

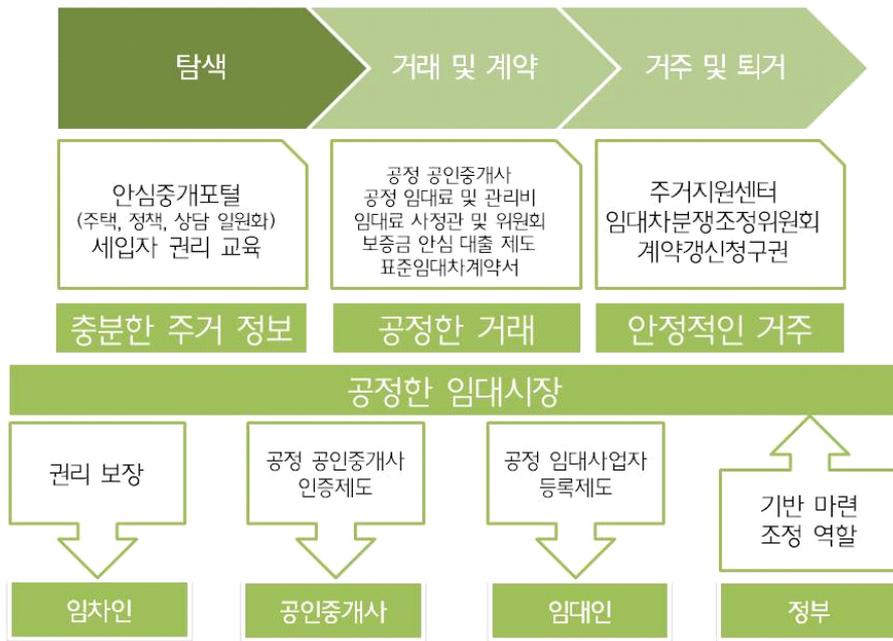
만성적인 위기일수록 제대로 된 해법을 모색하기 힘들다. 지금과 같이 급한 불을 끄는 수준의 문제 해결은 저출산으로 상징되는 청년문제 해결에 도움이 되지 않는다. 그렇기에 긴 호흡으로 미래를 놓고 주택임대시장에 대한 청사진을 그리며 주거정책을 설계해야 한다.

문제를 풀기 위한 한 방은 없다. 복잡할수록, 수없이 연결될수록 엉킨 실타래를 풀듯이 문제를 차근차근 풀 수밖에 없다. 다만 이 실타래가 풀렸다가 다시 꼬이지 않도록 큰 그림을 끊임없이 그리며 주거정책의 패러다임을 전환하는 구체적인 정책이 나오길 기대한다.

[붙임] 민달팽이유니온 청년 주거 정책 제안

민달팽이유니온의 제안 “공정한 임대시장이 있어야 세입자가 말을 합니다.”

1. 목표 ▶ 공정한 임대시장 형성



○ 공정한 임대시장은 그동안 심각하게 비대칭적이었던 주택임대차시장의 균형을 가져오는 것을 목표로 함. 그리고 임차인, 중개인, 임대인이 서로 타협해 최대한 모두가 만족할 수 있는 있는 가치를 도출하는 것을 우선으로 하며 이러한 가치를 실현할 수 있도록 정부는 시장 형성 및 제도 기반을 마련해야 함.

○ 공정한 임대시장은 한 개인의 주거권을 3단계로 나눠 전 과정에서 주거권이 보장 받을 수 있도록 운영됨. 주택을 알아보고(탐색), 선택한 후 계약하고(거래 및 계약), 거주하는 기간동안 안정적으로 살다가 다시 나갈 때(거주 및 퇴거)까지 아우르는 이 과정에서 탐색기에는 ‘충분한 주거정보’를, 거래 및 계약시기에는 ‘공정한 거래’를 거주 및 퇴거시에는 ‘안정적인 거주’를 목표로 삼아야 함. 이는 임차인, 중개인, 임대인 각각에게만 우선적인 가치가 아니라 임대시장이 공정하게 형성되기 위한 우리 사회의 최소한의 목표임.

II. 특징

1. 정부의 공정한 임대시장 기반 형성 및 임대시장 주체별 맞춤형 정책
2. 높은 주거비 부담 해소를 위한 보증금 및 월세, 관리비 정책
3. 영세 임대업, 중개업의 생계 유지 및 상생을 위한 정책 패키지

III. 구성

1. 세입자(임차인)

① 공정임대료

공정 임대료

전월세 실거래가 (국토교통부 rt.molit.go.kr) 근거, 중위 40번째 또는 50번째 백분위수 금액 (미국 공정시장임대료 참고)

공정임대료는 2년 마다 발표 (현행 주택임대차보호법의 임대 기간 근거) 인상률은 2년 기준으로 5% 이내로 제한 (현행 주택임대차보호법 임대료 인상 근거)

임대료사정위원회 설치

지역별 임대료 협의 기구 설치 및 지역 임대료임대료사정관 도입

- 임차인은 주택임대차계약서를 바탕으로 공정임대료와 관리비로, 충분한 정보를 제공받아 계약을 할 수 있는 권리가 있음. 공정임대료의 경우 미국의 공정시장임대료 (Fair Market Rent) 제도를 준용함. 국토교통부가 매월 발표하는 전월세 실거래가를 바탕으로 40번째 또는 50번째 백분위수의 금액을 공정임대료로 설정하고 지역, 건축연수 등을 고려해 공정임대료의 범위를 발표함. 구체적인 공정임대료의 범위는 임대료 사정위원회에서 발표. 현행 주택임대차보호법의 임대 기간 및 임대료의 인상률 기준을 근거로 공정임대료는 2년 마다 발표하며 이를 기준으로 5% 이내로 인상할 수 있음. 공정임대료가 제대로 지켜지지 않을 경우 임대료 사정관이 지역별로 파견, 지역별 임대료 협의 기구에서 별도로 조정하는 등의 자율성을 보장함.

② 보증금 안심 대출제도 (소액 보증금 대출 제도)

보증금 안심 대출제도

대출 대상 : 만 19세 이상 단독세대주, 중위소득 70% 미만

대출 금리 : 연 2% (단, 연소득이 중위소득 50% 미만 시 1%, 30% 미만 시 무이자)

대출 기간 : 2년, 2년 단위로 4회 연장 가능, 최장10년 (버팀목전세자금대출 기준 준용)

대출 한도 : 보증금 대비 월세 비율이 최대 240배 이내인 보증금 (준월세 기준 이내)

자부담 비율 : 최대 100만원 (LH대학생전세임대 자부담 기준 준용)

특징

- 대출자 소득 수준에 따라 이율을 차등 책정해 월세 지원을 통한 임대료 상승을 억제함.
- 주거비 지출의 가장 큰 부담이자 주거의 질에 결정적 요인 중 하나인 보증금을 지원해 주거빈곤에 놓이지 않도록 지원함.
- 청년의 독립을 지원하는 정책의 성격이 크나 대출 대상의 연령 제한을 두지 않음으로써 보편적 정책으로 활용 가능함.

- 자산이 없는 1인 가구의 경우 원룸과 같은 소형 주택에 살 수도 없는 현실임. 보증금이 적게는 500만원, 보통은 1000만원 수준이기에 이를 마련하지 못하는 임차인은 고시원과 같이 비주택에 거주하게 되고 이들은 주거빈곤이 됨. 주거빈곤과 그렇지 않게 되는 주요한 결정 요인 중 하나는 고액의 보증금임. 이에 주택도시보증공사(前 대한주택보증)가 보증하여 최대 2000만원 미만의 소액 보증금 대출제도를 신설해야 함. 대출 대상과 금리, 조건은 버팀목전세자금대출보다 완화하여 진행해야 함

2. 임대인

① 공정임대업 등록 및 지원

공정 임대업 (등록)

이자 지원 : 현재 주택 관련 대출 이자 납입하고 있는 경우
2% 이자 지원해 임대료 상승 억제

노후주택 (건축 연수 20년 이상)
최대 2억원 지원, 1.5% 이자
(집주인 리모델링 기준 준용)

안심중개포털 우선 등록

주거지원센터에서 주택 관리 관련한 정보 제공하여 주택의 질 향상 및 유지 관리 조언

○임대인은 공정 임대업자로 등록하게 유도해야 함. 2017년부터 임대소득에 대한 과세가 전면적으로 실시됨에 따라 사전에 공정 임대업자로 등록한 임대업자의 경우 세율을 낮추는 방안도 고려될 수 있음. 공정 임대업자가 받을 수 있는 지원은 크게 네 가지임. 첫째, 현재 납입하고 있는 이자의 일부, 2%를 지원해 임대료 상승을 억제함. 둘째, 2016년 국토교통부에서 시범사업으로 진행될 집주인 리모델링을 확대해 공 임대업자의 경우 신청 요건을 완화하고 직접 임대사업을 할 수 있도록 함. 셋째, 안심중개포털에 우선 등록해 공실 리스크를 줄임. 넷째, 주거지원센터를 설치, 주택 관리에 관한 정보를 제공해 임대인이 주택의 질을 유지 관리 할 수 있도록 해 공실을 방지할 수 있도록 도움. 궁극적으로 임대인이 소득을 보전하고 지속가능한 영업이 될 수 있도록 하되 보다 공공성을 담보할 수 있도록 시장 내에 투명하게 진입할 수 있도록 기반을 마련해야 함. 특히 민간 임대 시장이 대기업화되어 시장에서 도태되게 되면 임차인에게 그 피해가 전가될 수 있으므로 이들이 제도 안에서 영업을 잘 할 수 있도록 지원하는 정책을 심도있게 고민해야 함. 공정 임대업자는 지원을 받는 대신 공정임대료를 준수해야 함.

3. 공인중개사

① 공정중개사 인증 및 지원

공정 중개사 (인증)

월세 중개 수수료 현실화

중개 수수료 지원 : 저소득 가구에 중개 수수료 지원으로 중개사의 소득 보전

안심중개포털 우선 등록

주택임대차보호법에 의거해 세입자 권리 보호 및 공인중개사법 성실 준수, 표준주택임대차계약서 작성 및 계약 기간 내 주거 상담을 약속한 중개사에게 인증 부여

○ 중개업자는 공정 공인중개사로 인증을 받는다면 정부가 설치, 운영하는 안심중개포털에 매물을 우선적으로 등록할 수 있음. 최근 모바일 기반의 직거래 시스템으로 위축되어 있는 공인중개사들이 새로운 시장의 흐름에 대응할 수 있도록 안심중개포털을 정부가 운영, 이들이 자율적으로 매물을 등록하고 거래할 수 있도록 교육을 지원해야 함. 또한 공인중개사가 표준임대차계약서를 바탕으로 성실하게 거래할 수 있게 해야 하며 임차인이 주택에 관한 정보를 질문할 시에는 임대인과 의 사이에서 충분히 전달해야 함. 일례로 한 청년이 계약서 작성 시 관리비에 관해 구체적으로 묻자 임대인은 그 자리에서 “꼬치꼬치 묻는다.”면서 계약을 거부했음. 이 과정에서 임차인이 임대인에게 직접적으로 묻기 어려운 부분은 중개인이 그 역할을 다해야 함. 공인중개사가 단순히 거래를 이어주는 역할만이 아니라 소규모 주택임대 및 관리에 관한 상담을 진행하고 정부에서 실시하는 이러한 교육에 강사로 참여해 일정 부분의 소득을 보전할 수 있도록 해야 함. 이는 곧 공인중개사에게 공정한 거래를 위해 분쟁 조정 및 상담이라는 사회적 책무를 부과하는 것임. 또한 월세 중개 수수료를 현실화하고 저소득 임차인의 경우 중개 수수료를 지원할 수 있는 방안도 모색해야 함.

4. 세부정책 (주체별)



서민 주거안정 대책 공약에 대한 의견

김선미 / 성북주거복지지원센터 센터장

- 발제문을 비롯해 서민주거안정 5대정책제안 내용에 대부분 공감함. 본 토론문에 서는 해당 내용과 각 당의 공약 중 저소득빈곤계층에 대한 주거대책을 중심으로 의견을 제시하고자 함.
- 정당별 공약을 살펴보면 정의당과 녹색당, 노동당이 주거부문에 많은 분량을 할애하고 있었으며 임차인대책을 구체적으로 두고 있음. 특히 정의당과 녹색당은 주거빈곤의 현장의 목소리를 담은 공약이 보였음.
- 좀 더 구체적으로 해당 공약을 구체화하기를 기대하며 현장의 경험을 통해 현 정부의 서민주거방안의 한계를 짚고자 함.

< 정당별 공약 요약 및 정책제안 요약 >

| 정당 | 공약 및 세부공약(저소득 주거지원 관련내용 한정) |
|--------|---|
| 새누리당 | - 안정적인 주거권보장 :빈집 등을 활용한 1,2인 가구 임대주택공급확대, 행복주택 신혼부부 특화단지조성과 공공실버주택단지 조성 : 행복주택 14만호 공급(현재 9만호 확정) 14만호 중 5.3만호 신혼부부용투룸으로 건설, 공공실버주택 연 800호 공급계획, 대학연합기숙사 확충 |
| 더불어민주당 | - 국민연금기금 활용 장기공공임대주택 |
| 국민의당 | - 국민연금기금 활용 청년희망임대주택 - 주거용 브릿지론 : 제도금융권을 통한 주택자금 대출상품 제도개선 - 주거급여 제도개선 : 부양의무자 제도 축소(단계적 폐지), 주거급여 인상 - 공공임대주택 유형 다양화 및 관리체계 정비 |
| 정의당 | - 서민주거안정: 반값임대공정주택공급, 소득하위20%이하 주거비지원확대(소득하위 20% 무주택자에게 주거급여 월평균 20만원 지급, 장기적으로 소득하위 40%로 확대/ |

| | |
|----------------|--|
| | 부양의무자기준 폐지, 주거급여인상으로 저소득층 주거비부담 완화(도모), 전월세상한제, 계약갱신청구권, 공정임대로 도입, 전세보증보험제도 가입의무화 - 땅값집값 거품제거 - 주택수명연장 |
| 노동당 | - 전월세전환율 상한제 - 전셋값인상률 상한제 - 주택임대차기간 10년 보장(최소기간 5년 보장), 계약갱신청구권 도입 - 공공임대주택 20% 확대 : 매년 20만호 공공임대주택 공급 - 부동산양도소득세과세강화 |
| 녹색당 | - 공정임대로 확보, 주거권보장: 지자체, 임차인, 임대인포함 위원회 구성하여 표준임대료제도 도입, 전월세인상률 및 계약자동연장제 도입, 다양한 공공임대주택 및 공공토지임대주택 공급확대, 주거비지원확대(주택바우처확대, 집수리사업보완, 주거복지전달체계개선, 소년소녀가정, 신혼부부, 1인가구 전세지원확대), 노숙인, 쪽방, 지하방 거주자에 대한 주거지원 강화(비닐하우스, 쪽방, 지하방거주세대 매입임대및전세임대확대, 쪽방상당소역량강화, 노숙인주거안정지원 등) - 상가세입자 영업권 및 재산권 보호 - 토지임대로 불로소득 환수 |
| 주거권 네트워크 5대 정책 | - 표준공공임대료 및 임대료상한제를 통한 임대료 부담 완화 - 계속거주권보장 : 계약갱신청구권 도입 - 청년과 주거취약계층을 위한 맞춤형 공공임대주택 확충 - 주거급여확대 : 부양의무자기준 폐지 - 세입자권리향상 : 주택임대차계약관행극복, 임대차분쟁조정위원회 구단위설치, 세입자권리보장을 위한 지원, 주거복지센터를 통한 주거상담사각지대 해소... |

○ 지난 1월 국토부는 [내수 진작 및 수출 활성화를 위한 주거안정 강화 및 민간투자 활성화 방안]을 발표한 바 있으며 내용은 (1)뉴스테이 공급 본격화 (2)서민 주거안정 강화¹⁷⁾ (3)민간투자활성화 방안이므로 구성되어있음.(아래 그림 및 주참조)

17) **(행복주택 지속공급)** 그 동안 꾸준히 공급* 해왔던 행복주택에 대한 국민 체감도를 높이기 위해 입주자 모집 물량('15년 847호 → '16년 10,824호)과 대상지역(서울 4곳 → 전국 23곳)을 대폭 확대한다.

○ 투룸형 평면을 확대하고 어린이집·키즈카페 등을 설치하는 신혼부부 특화단지*(5개 단지, 5,690호)와 함께, 빌트인 가전·가구, 도서관 등을 설치하는 대학생 특화단지**(5개 단지, 2,652호)도 공급한다. ○ 아울러, 우량 국공유지 발굴·제공, 주택기금 금리지원 등 지자체 참여인센티브를 강화함으로써 올해 지자체 시행물량을 전체 3.8만호의 26%인 1만호 수준까지 끌어올릴 예정이다.

(공공임대주택 다양화) 11.5만호를 공급(입주)하고, 이 중, 매입·전세임대 4.5만호(매입 1.4만, 전세 3.1만)는 수요가 풍부한 곳(수도권에 60% 이상)을 중심으로 신속(조기 입주자모집)하게 공급한다.

○ 생애주기별 맞춤형 공급을 위해 공공실버주택* 900호** 공급(당초 계획 650호), 고령자 전세임대 2천호(신규), 대학생 전세임대 5천호('15년 4천호), 신혼부부 전세임대 4천호('16년부터 예비부부 포함) 등을 공급한다. ○ 공급방식 다양화를 위해 공공 리모델링 임대 신규도입(2천호), 집주인 리모델링 임대 공급확대('15년 1,000실 → '16년 2,500실), 도심내 빈집*을 정비하여 임대주택 등으로 활용하기 위한 특례법을 마련하는 한편, 비영리단체나 사회적기업 등이 임대주택을 운영하는 사회적주택 (500호 시범사업), 낙후지역에 공공임대 건설과

- 국토부 발표 자료에 의하면 서민 주거안정 강화방안을 ①행복주택의 확장 ②공공 임대주택 다양화, ③서민주거비지원 강화로 구성함.
- 우선 공공임대주택 11.5만호 공급하는데, 이 중 전세임대주택 3.1만호, 매입임대주택 1.4만호를 공급하도록 계획했고, 수요가 많은 수도권에 60% 이상 배정하도록 하고 있음. 그리고 생애주기를 고려하여 고령자 2천호, 대학생 5천호, 신혼부부 4천호를 전세임대주택으로 배정해 공급확대할 것이라고 함. 또 건설중인 영구임대주택의 일부를 공공실버주택으로 전환해 공급할 계획도 가지고 있음을 밝힘.
- 아울러 주거비지원제도로서 주거급여의 기준임대료를 인상(월평균 5천원인상)하고 주거급여수급자를 발굴하는 한편 부정수급자를 엄격히 관리하며,
- 주거비대출제도인 버팀목대출의 한도를 증가하고 전세금반환보증제도를 도입하고 월세대출지원 은행을 확대하며 디딤돌대출 금리우대(신혼부부의 경우)를 계획한 바 있음.
- 이러한 방안을 통해 2016년도 최대 113만가구가 서민주거안정대책에 대상 가구가 될 것이라고 예측하고 있음.

인프라 정비 등을 함께 제공하는 마을정비형 공공임대주택 사업(1,200호)도 함께 추진한다.

(서민주거비 지원 강화) 주거급여는 81만 가구 지원을 목표로 기준임대료를 상향(2.4%↑, 월평균 지원액 10.8만 → 11.3만원)하고, 주거복지단체 등과 네트워크를 구축해 수급자를 지속 발굴해나갈 예정이다. ○버팀목대출에 전세금 반환보증 도입, 월세대출 지원대상 확대 *, 디딤돌대출 기존주택 처분조건부 제도 연장(∼'16), 유한책임대출, 모기지신용보증 제도 등을 시행하는 한편, 지원대상과 취급은행을 확대 계획.

이 같은 방안을 통해 금년에 최대 113만 가구가 증가될 전망이다('15년 대비 1.3% 증가) *공공임대 11.5만호 + 주거급여 최대 81만 가구 + 전월세구입자금 20.5만 가구

[그림 「주거안정 강화 및 민간투자 활성화」 인포그래픽]



뉴스테이 공급 본격화



공급방식 다양화



재무적 투자자 참여 확대



맞춤형 주거서비스 제공



서민 주거안정 강화 → '16년 공공임대 11.5만호, 주거급여 81만가구, 주거금융 20.5만가구 등 총 113만가구 지원



민간투자 활성화기반 마련

기업 및 건설교통 투자 촉진



신성장동력 확충 → 제도개선, 시범사업, 인프라구축 지원

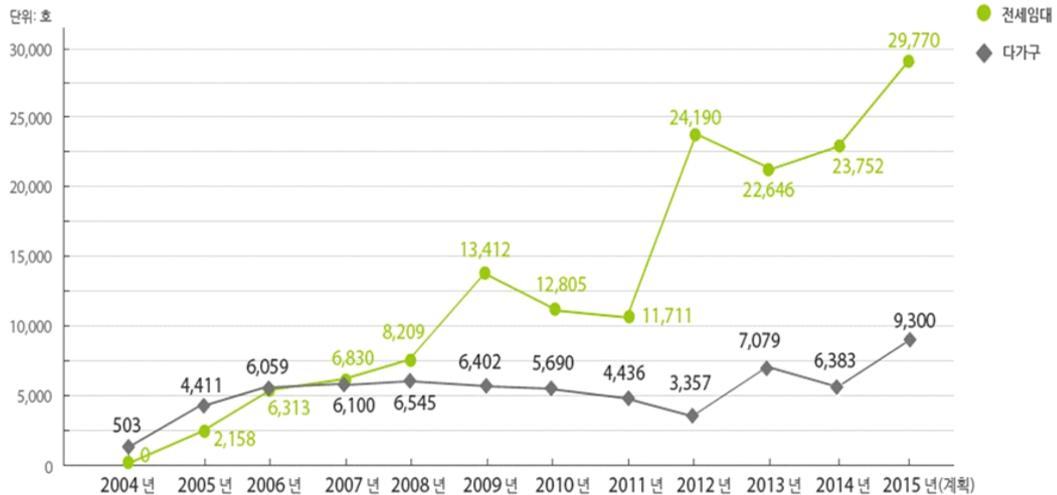


- 정부의 서민주거안정 강화방안에는 분명한 한계가 있음. 다음에서는 정부의 정책을 점검하면서 빈곤 및 저소득층 주거대책으로 보완되어야 하는 사항을 제안하고자 함.

1) 공공임대주택공급

- 정부는 공급계획에 있는 공공임대주택 11.5만호 중 약 40%를 매입임대주택과 전세임대주택으로 할애하고 각각 1:3의 비중으로 계획하고 있음.
 - 전세임대주택은 우리나라의 독특한 주택점유형태를 반영한 것인데, 수도권 8천만원¹⁸⁾, 광역시 6천만원, 그 밖의 지역 5천만원의 주택보증금 한도를 두고, 공사가 전세계약을 맺고(전체 보증금 95%공사부담, 본인5%부담) 저소득·빈곤계층에 재임대하는 것임¹⁹⁾.
- 전세임대주택은 도입된 이후 지속적으로 증가추세이며 최근 들어 공급이 급증했음.

▶ 매입 / 전세임대 추진계획



- 문제는 전세임대주택의 접근성이 낮고, 주거안정의 불안정성이 매입임대주택에 비해 상대적으로 높음에도 불구하고 그것을 확대하는 계획을 수립한 것에 있음.
 - 서울시의 경우 최대 8천만원으로 보증금 상한선을 두고 있는데, 해당 금액 이하의 전세임대주택을 찾기가 쉽지 않는 것이 가장 큰 어려움²⁰⁾. 전세가 대부분 반전세로 전환되는 추세여서 실제로 해당하는 주택을 찾아 계약한다 해도 입주자가 부담해야 하는 월임대료는 결코 저렴하지 않는 경우도 다수임. 뿐만 아니라

18) 주거취약계층 전세임대주택의 경우 수도권 6천만원임.

19) 기초수급가구, 한부모가구, 소년소녀가정세대 등 취약계층, 신혼부부(이상 최장 20년 거주)와 대학생(최장 6년거주)을 우선 대상으로 하고 있음.

20) 전월세상한제가 없는 상황에서 전세임대주택공급은 계약기간 2년 후 주거안정은 보장하지 못함.

- 계약이 가능한 주택이 아닌 경우도 있고, 무엇보다 임대인이 전세임대주택으로 활용되는 것에 호의적이지도 않은 상황임. 게다가 LS나 SH 모두, 전세임대주택 하자보수의 문제에 개입하지 않고 있으며 2년 단위 계약이 종료된 시점에 임대인이 전세보증금을 과도하게 올려도(이 경우 대부분은 상향된 보증금을 지불하지 못해 임차인은 다른 집을 찾아 이사하게 됨) 공사는 개입하려하지 않는 것이 다반사임.
- 따라서 보다 안정적인 매입임대주택을 확보해 공급하는 것이 안정적인 주거대책이라고 판단됨. 즉 공공임차형보다는 공공매입형 혹은 공공건설형으로 공급하는 것이 서민의 주거안정에 바람직할 것임.
 - 아울러 취약계층에 대한 고려가 중요함. 즉 주거취약계층으로 불리는 주거환경이 열악하면서 과도하게 주거비를 지불하는 쪽방, 고시원, 여인숙 등에 거주하는 취약계층이 해당함.
 - 주거취약계층주거지원사업이 그것으로서 쪽방, 고시원, 여인숙, 노숙인시설 등에서 3개월이상 거주하고 일정소득수준을 충족하는 대상자에게 전세임대주택과 매입임대주택을 공급하는 것임. 임대주택공급이 계획되었던 당초에 비해 턱없이 낮은 수준으로 공급되었을 뿐만 아니라 주거취약계층의 인구에도 매우 미흡함.

<표: 주거취약계층 인구수>

(단위: 명, 가구)

| 구분 | 거리 노숙 | 부랑인 시설 | 노숙인 쉼터 | 응급 잠자리 | 비숙박용 다중이용 업소 | 쪽방 | 여관· 여인숙 | 고시원 | 합계 |
|----|----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|-------|------------|---------|---------|
| 인구 | 2,689 | 8,160 | 2,636 | 508 | 62,453 | 6,214 | 15,440 | 123,971 | 222,071 |
| 가구 | 2,685 | 8,153 | 2,549 | 508 | 62,453 | 5,784 | 13,640 | 123,355 | 219,127 |

출처 : 서종균 외, 2011, 「주거취약계층 전국 실태조사」, 보건복지부

<표 주거취약계층주거지원사업 누적공급수(2007~2013년 말)>

| 구분 | 계 | 족방 | | 비닐하우스 | | 고시원,여인숙 | | 범죄피해자 | | 노숙인·부랑인 | |
|----|-------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | 매입 임대 | 전세 임대 |
| 계 | 4,022 | 1,730 | 231 | 73 | 997 | 450 | 332 | 26 | 46 | 118 | 19 |
| 서울 | 2,274 | 870 | 149 | 34 | 554 | 302 | 228 | 10 | 23 | 88 | 16 |
| 부산 | 320 | 291 | 6 | 3 | 6 | 9 | | 1 | 3 | 1 | |
| 대구 | 237 | 200 | 3 | 1 | | 20 | | 3 | | 10 | |
| 인천 | 276 | 96 | 31 | 6 | 66 | 46 | 15 | 4 | 2 | 10 | |
| 광주 | - | | | | | 1 | 2 | | 1 | | |
| 대전 | - | 109 | 8 | | 1 | | | | | | |
| 울산 | - | | | | | 1 | | | | | |
| 경기 | 668 | 80 | 30 | 29 | 357 | 66 | 83 | 4 | 7 | 9 | 3 |
| 강원 | 73 | 64 | | | 3 | | | | 6 | | |
| 충북 | 4 | | | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | |
| 충남 | - | | 1 | | 1 | | | | | | |
| 전북 | - | 18 | | | 1 | 2 | | | 1 | | |
| 전남 | - | | | | | | | | | | |
| 경북 | - | | 1 | | | | | 1 | | | |
| 경남 | 21 | 2 | 2 | | 7 | 3 | 3 | 2 | 2 | | |
| 제주 | - | | | | | | | | | | |

2) 주거비지원제도 : 주거급여와 주거비대출제도

- 2015년 7월 기초생활보장제도의 개편, 주거급여의 시행으로 주거급여는 별도의 <주거급여법>²¹⁾을 시행해 운용하게 되었음.
 - 주거급여 수급가구로 선정되기 위해서는 선정기준 2016년 중위소득 43%이하이면서(1인가구기준 69만원선)이하이면서 부양의무자 기준을 충족해야함(부양의무자 기준-부양의무자가 없거나, 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우).

< '15년 및 '16년 급여별 선정기준 >

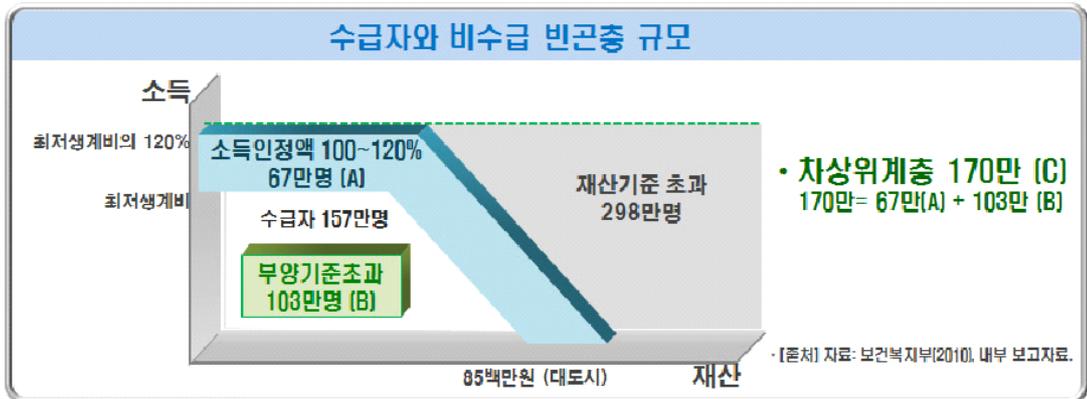
(단위 : 원/월)

| 가구원 수 | | 1인 | 2인 | 3인 | 4인 | 5인 | 6인 |
|-------------------|-------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 교육급여 (중위소득50%) | '15년 | 781,169 | 1,330,098 | 1,720,682 | 2,111,267 | 2,501,851 | 2,892,435 |
| | '16년 | 812,415 | 1,383,302 | 1,789,509 | 2,195,717 | 2,601,925 | 3,008,132 |
| 주거급여 (중위소득43%) | '15년 | 671,805 | 1,143,884 | 1,479,787 | 1,815,689 | 2,151,592 | 2,487,494 |
| | '16년 | 698,677 | 1,189,640 | 1,538,978 | 1,888,317 | 2,237,656 | 2,586,994 |
| 의료급여 (중위소득40%) | '15년 | 624,935 | 1,064,078 | 1,376,546 | 1,689,013 | 2,001,481 | 2,313,948 |
| | '16년 | 649,932 | 1,106,642 | 1,431,608 | 1,756,574 | 2,081,540 | 2,406,506 |
| 생계급여 (중위소득29%) | '15년* | 437,454 | 744,855 | 963,582 | 1,182,309 | 1,401,037 | 1,619,764 |
| | '16년 | 471,201 | 802,315 | 1,037,916 | 1,273,516 | 1,509,116 | 1,744,717 |

*2015년 생계급여 선정기준은 중위소득 28%였음. 생계급여선은 최대 현금급여액임.

21) 주거급여법에 명시되지 않은 내용은 국민기초생활보장법에 준함.

- 기초생활보장개편 사각지대 놓인 가구는 60만가구, 100만여명에 달함. 제도 개편의 목적은 분명히 사각지대 해소에 방점을 두어야 함.
- 그러나 주거급여는 여전히 부양의무자기준을 적용하여 생계급여, 의료급여와 동일한 기준을 적용하고 있어 당초 주거급여시행시 계획했던 가구수에 미치지 못하는 결과를 가져옴.



- (정 의) 최저생계비 120%이하이나 지원을 받지 못하는 계층
 - (A) 소득인정액이 최저생계비 100~120%는 67만명
 - (B) 소득인정액은 최저생계비 이하이나, 부양의무자 기준 초과자: 103만명
 - (C) 차상위 계층 170만명 [67만(A)+103만(B)]
 - ※ 소득인정액은 최저생계비 이하이나 재산기준 초과자: 240만명

자료: 빈곤정책제도개선방안 연구(2012). 한국보건사회연구원·보건복지부.

- 선정기준 역시 차상위 선(종전 최저생계비의 120%) 보다 낮고, 생계급여와 의료급여와 같은 부양의무자기준을 두고 있으며 소득인정액도 동일기준으로 적용하고 있어 주거급여 시행초기 확대될 것이라고 예측했던 것과 다른 양상을 보인 것임. 주거급여법의 개정을 통해 부양의무자기준은 신속히 폐지하고 소득인정액기준 또한 달리 적용해야할 것임.

<기본공제재산액과 소득환산율>

| | | | | |
|-------------|--|-------------------|-----------------------|----------------------|
| 기본 공제재산액 | | 대도시 | 중소도시 | 농어촌 |
| | 수급(권)자 | 5400만원 | 3400만원 | 2900만원 |
| | 근로무능력가구 | 8500만원 | 6500만원 | 6000만원 |
| | 금융재산 : ① 500만원-수급권자 부양의무자 모두 적용 / ② 3년 이상 장기금융저축 공제 - 가구당 연간 500만원 한도 1500만원 공제 (정기예금, 적금, 주택부금, 저축성보험, 펀드, 연금신탁 중 3년 이상 가입상품 적용) | | | |
| | 주거용재산 : 거주 목적으로 하는 재산은 일정금액을 한도로 주거용재산으로 환산율(1.04%) 적용, 나머지재산에 대해 일반재산환산율 적용. | | | |
| | 주거용재산환산율 1.04% | 대도시 1억원 | 중소도시 6천8백만원 | 농어촌 3천8백만원 |
| 소득환산율 | - | 일반재산 | 금융재산 | 자동차 |
| | | 4.17% | 6.26% | 100% |

- 이와 함께 주거급여(임차급여 기준임대료) 수준 역시 현실과 동떨어진 수준으로 현실을 반영한 조정이 필요함. 아래표는 서울시주거복지지원센터가 긴급주거비를 지원했던 가구의 월임대료수준임.

<표 서울시주거복지지원센터 지원가구의 월임대료 수준> (단위: 만원, 가구수)

| | 일반수급 가구 | 조건부수급 가구 | 비수급 빈곤가구 | 일반저소득 가구 | 차상위 가구 |
|------|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 1인가구 | 24.3 (108) | 27.3 (23) | 25.8 (35) | 24.7 (20) | 30.9 (9) |
| 2인가구 | 33.0 (24) | 31.7 (15) | 29.5 (17) | 33.0 (11) | 26.1 (9) |
| 3인가구 | 34.3 (20) | 33.6 (9) | 28.5 (11) | 30.7 (8) | 49.6 (7) |
| 4인가구 | - | 37.1 (8) | 42.5 (5) | 34.1 (5) | 38.0 (5) |

자료: 2015서울시주거복지지원센터 성과보고회 및 토론회

<표 주거급여의 기준임대료>

| 구 분 | 1급지(서울) | 2급지(경기·인천) | 3급지(광역시) | 4급지(그 외) |
|-----|---------|------------|----------|----------|
| 1인 | 19.5 | 17.4 | 14.3 | 13.3 |
| 2인 | 22.5 | 19.5 | 15.4 | 14.3 |
| 3인 | 26.6 | 23.6 | 18.4 | 17.4 |
| 4인 | 30.7 | 27.6 | 21.5 | 19.5 |
| 5인 | 31.7 | 28.7 | 22.5 | 20.5 |
| 6인 | 36.9 | 33.8 | 25.6 | 23.6 |

- 또 주거비대출제도인 버팀목대출이나 월세대출의 경우 대출받을 수 있는 은행을 확장한다고 해도 저소득층의 금융채무연체비율이 높음을 볼 때 진입이 여전히 높은 대책임.
- 실제로 서울시 주거복지지원센터 소액보증금지원사업이나 서울시복지재단의 위기가정지원사업의 소액보증금을 지원받는²²⁾ 가구의 사례를 보면 대부분 금융채무연체로 인해 금융권대출이 어려운 가구임.

3) 주거복지전달체계 확장을 통한 주거복지서비스 접근성 제고

- 우리나라의 대부분 복지전달체계는 중앙정부가 지방자치단체를 거쳐 지방자치단체의 복지전담공무원을 통해 전달되거나 중앙정부와 지방정부가 재정을 지원하고 업무를 민간체계에 위탁해 전달됨.
- 그간 주거복지의 전달체계는 주류 사회복지전달체계와 영역간 단절성이 큰 특징이 되어왔음. 요컨대 그간 주거복지전달체계는 기존 사회복지전달체계와 분리되어있으며 주택정책 집행체계의 (극히 일부)활용이나 혹은 소수의 별도 민간체계(서울시 주거복지지원센터와 같은)를 활용하고 있는 상황이라고 할 수 있음.
- 지난해 <주거기본법>이 제정, 시행되면서 주택정책이 ‘주거복지’로 전환되는 계기를 마련함²³⁾. 동법의 세부적인 내용은 ▲유도주거기준 신설 ▲공공임대주택 공급 목표 명시 ▲사회주택의 개념과 지원 내용 포함 ▲주거복지를 위한 인프라 개설²⁴⁾ 등이 포함되어 있음.
- 이에 따라 SH등 지방공사 및 LH의 주거복지서비스 전달체계로서 계획과 실행이 있는 상황임.

22) 해당사업은 주거박탈의 위기에 놓인 가구의 주택확보 혹은 공공임대주택으로 이행시 소액보증금이 부족한 가구에게 500만원 이하의 소액보증금을 지원하고 있음.

23) 이에 따라 <주택법>, <주거급여법>, <도시 및 주거환경 정비법> 등 현행 주거 관련법의 최상위 역할을 하게 됨. 동법은 ‘주거권’을 ‘국민이 법령에 따라 물리적, 사회적 위험에서 벗어나 쾌적한 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리’로 규정함.

24) <주거기본법> 제21조(주거복지 전달체계) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 지역적·기능적으로 균형 있는 주거복지 전달체계를 구축하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 주거복지 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직·인력·예산 등을 갖추어야 한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 민간부문의 주거복지 전달체계가 적절히 활용되고 공공부문의 주거복지 전달체계와 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다. 제22조(주거복지센터) ① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 주거복지센터를 둘 수 있다. 1. 주거복지 관련 정보제공 및 상담 2. 제20조 및 관계 법령에 따른 주거 관련 조사 지원 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ② 국가 및 지방자치단체는 주거복지센터의 설치·운영을 대통령령으로 정하는 바에 따라 주거지원 업무를 수행하는 데 적합한 전문성과 조직·인력을 갖춘 기관에 위탁할 수 있다. 고 규정되어 있음.

- 전달체계에서 특히 유의해할 부분은 비접근성, 단편성, 비연속성임.²⁵⁾ 주거복지서비스가 지역적으로 편중되지 않도록 하는 것이 무엇보다 중요하며, 단편성과 비연속성을 극복하기 위해 경험을 축적한 민간과의 협력이 무엇보다 요구되는 때로서 주거지원업무에 대해 지자체가 지역특성에 부합하는 독자적이고 창의적인 접근을 수행할 수 있도록 하는 중앙정부의 업무수행능력이 필요함.

□ 주택은 가치재²⁶⁾

- 가치재(價値財, merit goods)는 “모든 국민이 최소한 일정 수준 이상의 혜택이 돌아가게 만들어야 한다”는 관점에서 정부가 직접 생산, 공급하는 상품을 뜻함. 의료, 주택, 교육서비스가 그 좋은 예일 것임.
- 주거부문에서 국가의 의무를 요구해야 하는 가장 기본되는 선, 더 이상 물러서면 안되는 선은 최저주거기준미달가구에 대한 지원, 주거안정을 담보할 수 있는 공공 임대주택의 공급 확대, 주거비과부담 가구에 대한 주거비지원제도의 확대 등임.
- 이런 대책이 실효성을 거두기 위해서는 주택이 상품화, 시장화 되어있는 우리 상황에서 민간임대시장에 대한 국가의 개입이 무엇보다 요구됨.
- 전월세인상률상한제, 주택임대차보호방안 등이 기본으로 정립되어야 주거안정을 목표로하는 정책 또한 제대로 작동하게 될 것임.

25) 김혜승 외(2012)의 연구에서는 전달체계가 첫째, 취약계층 뿐만 아니라 주거문제를 지닌 모든 지역주민이 주거지원서비스에 쉽게 접근할 수 있어야 할 것, 둘째, 수요자 중심(user-centered approach)의 주거지원서비스를 제공해야 할 것, 셋째, 관할 지역을 중심으로 관련 경험을 축적하고 있는 공공 및 민간비영리 주거부문의 역량을 최대한 활용하고, 지역사회에서의 주거관련 전문인력을 지속적으로 확대해 나가야 할 것, 넷째, 주거지원서비스 공급자는 긴밀한 네트워킹을 통해 기존 공공 및 민간의 지역자원을 충분히 활용해야 할 것, 다섯째, 주거지원서비스의 확대도입을 위해 중앙정부가 적극적으로 재원을 투입해야 할 것을 제안하고 있음.

26) 가치재(價値財, merit goods)는 소득 수준에 관계없이 모든 사람에게 필요한 것으로 간주하는 재화 또는 서비스임. 재화 소비를 권장할 목적으로 정부가 직접 공급하는 재화임.

<주거비 부담 완화, 20대 총선에서 가능한가?>

발행일 2016. 03. 16.

발행처 주거권네트워크

담 당 참여연대 홍정훈 간사 02-723-5303 min@pspd.org

Copyright ©주거권네트워크, 2016

※본 자료는 참여연대 웹사이트(<http://goo.gl/mOAuvO>)에서 다시 볼 수 있습니다.