



## 주택 관련 법체계 개정의 우려 : 영리주택의 고착화

2015.9.4 | 강세진\_새사연 이사 | wisemaninspace@daum.net

정부에서는 민간임대를 활성화하는 것이 급한지 모르겠으나 실제 주민들의 고민은 천정부지로 치솟을지도 모를 임대료이다. 이를 낮추기 위한 정책에 모든 역량을 쏟아도 모자를 지경인데, 국회에서는 민간임대활성화를 위한 법체계 개정을 평화롭게 원안가결하였다. 주거복지와 주거권 보장을 내세운 주거기본법을 앞세우고는 있으나 이번 개정 작업이 정부의 회심의 역작 '기업형임대'를 살리고 민간임대를 활성화하려는 것임을 정부에서도 굳이 숨기지 않는다.

### 1가구 1주택 사회 vs 다주택자가 돈을 버는 사회

우리가 지향해야 할 사회는 '모든 가구에 양질의 주택이 제공되는 사회' 일까, 아니면 '많은 주택을 가진 사람이 막대한 수익을 올릴 수 있는 사회' 일까? 최근 주택관련 법률 개정을 보면 현재의 정부와 국회는 이 당연한 질문에 올바른 답을 내기가 어려운 듯하다.

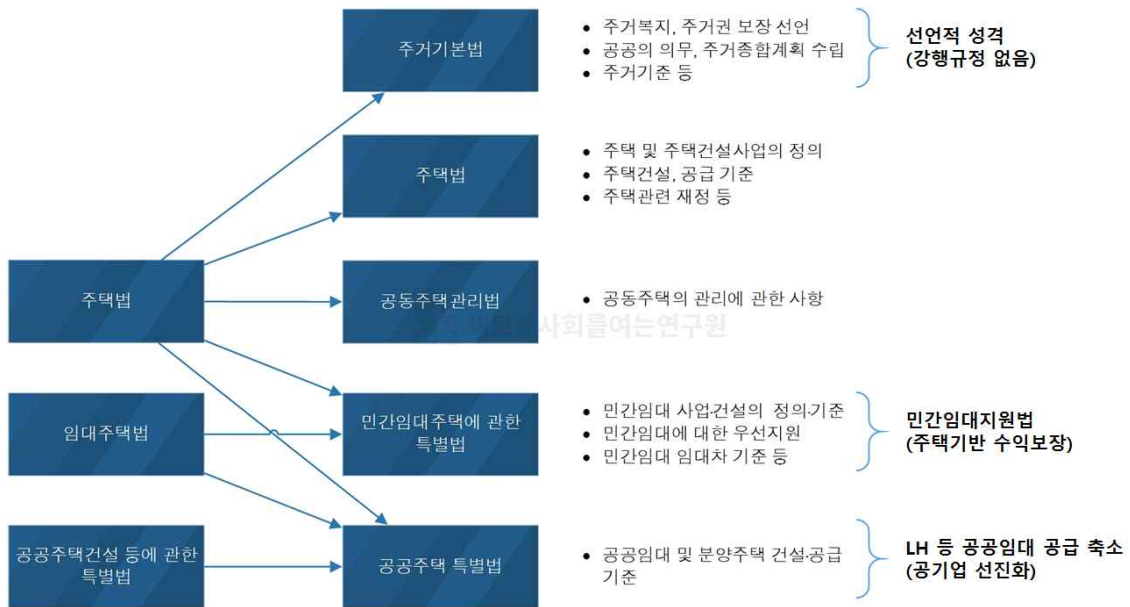
2015년 8월 이전까지 주택과 관련된 법체계는 주택법, 임대주택법, 공공주택 건설 등에 관한 특별법, 택지개발촉진법 등으로 구성되어 있었다. 이를 주거기본법(2015년 6월 22일 제정), 주택법(2015년 6월 22일부터 8월 28일 일부·타법개정), 민간임대주택에 관한 특별법(2015년 8월 28일 전문개정), 공공주택 특별법(2015년 8월 28일 일부개정), 택지개발촉진법(2015년 6월 22일 타법개정), 공동주택관리법(2015년 8월 11일 제정) 등의 체계로 전환하는 법 개정이 진행되었다.

얼핏 보기에는 이러한 개정 작업이 부문별로 근거법을 명쾌하게 나누기 위한 것으로 볼 수도 있으나 일반인의 입장에서는 찾아봐야 하는 법이 적은 것이 항상 옳다. 특별법이 난무하는 것은 전혀 선진스럽지 않다. 역사적으로 볼 때, 동일한 법률에 있던 일부 내용을 별도의 법령으로 분리하는 과정은 해당 내용이 기존 법률의 어떤 내용으로 인해 관련 이해관계자들의 기대만큼 활성화되지 못하거나, 반대로 해당 내용이 다른 어떤 내용의 활성화에 걸림돌이 되는 경우에 이루어진다. 전자의 경우 기존 법률 상 철학 및 규제의 사문화, 후자의 경우 신규법률의 유명무실화를 노리는 경우가 많다.



만약 이해관계자들의 기대에 미치지 못하는 내용이 비합리적이고 사회의 통념이나 국민 정서에 반하는 것이라면 해당 내용을 폐지하면 그만이다. 그런데 해당 내용을 폐지하지 않고 법률의 내용을 분리한다는 것은 이해관계자들의 기대를 노골적으로 맞춰주는 것이 국민정서에 반하여 정치적인 부담이 있거나 눈치를 봐야 하는 상황을 뜻할 수 있다. 여러 특별법이 제정되면서 법체계가 날로 복잡해지는 것에는 이런 정치적 맥락이 존재한다. 사회정의에 민감한 선진사회일수록 법체계는 되도록 단순한 것이 일반적이다.

그림 1. 주택관련 법체계 개정



위 그림은 2015년 8월 28일 국회 본회의를 끝으로 마무리된 주택관련 법체계의 개정 내용을 요약한 것이다. 중요 사항을 살펴보면, 첫째, 주택법에 규정되어 있던 주거복지 및 주거권 보장에 관한 공공의 의무 등을 떼어내 주거기본법으로 넣었다. 둘째, 주택법과 임대주택법의 규제를 받던 민간임대사업 등의 내용을 민간임대 주택에 관한 특별법으로 분리하면서 지원내용으로 전환하였다. 셋째, 주택법, 임대주택법, 공공주택건설 등에 관한 특별법에서 공공임대주택 및 공공분양주택에 관련된 내용을 묶어 공공주택 특별법으로 개정하였다.

### 주거기본법 제정 : 주거복지와 주거권의 강화?

이러한 주택관련 법체계의 개정에 대한 우려는 크게 세 가지이다. 첫째, 주거기본법 제



정의 취지가 “「주택법」은 아직도 주택건설 및 공급 관련 사항이 주요내용을 구성하고 있고 주거복지를 실현하기 위한 내용은 아직 미흡한 수준”<sup>1)</sup>이라는 것이지만, 주택법의 경우 별칙을 두고 있는 강행규정인 것에 비해 주거기본법은 선언적 의미의 ‘기본법’이다. 기본법의 특성상 추상적이고 선언적인 수사로 이뤄지기 때문에 관련 정책에 그 취지가 제대로 반영된다는 보장이 없다. 실제로 수많은 기본법의 내용들이 정부의 해석에 따라, 재정부족 등의 이유로 사문화되고 있다. 물론, 이 같은 맥락에서, 주택법에 주거복지에 대한 규정이 들어있다고 해서 실제로 구현된다는 보장이 있는 것은 아니지만, 강행규정을 담고 있는 실행법에 직접 언급되어 있는 것이 이해관계자들에게 좀 더 부담이 된다고 보아야 할 것이다. 정부가 강력한 의지를 가지고 주거복지를 달성하기 위한 정책을 펼치지 않을 경우 주거기본법은 유명무실해질 것이다.

### 주택에 대한 국가철학 : 사회복지의 기초 vs 영리의 수단

둘째, 국가의 주택에 대한 철학이 변질되고 있는 것은 아닌지 우려스럽다. 개정되기 전 주택법에 규정된 국가 등의 의무에는 “국민주택규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 할 것”(주택법 3조4호[전문개정 2009.2.3.])이라는 내용이 있었다. 즉, 주택이라는 것은, 공공의 지원을 받는 주택의 경우로 최소화하더라도, 실수요자에게 공급되어야 한다는 것이 기본철학이었다. 따라서 실수요자도 아닌 사람이 실제 거주하지도 않을 집을 매집하여 잇속을 챙기는 것은 무거운 세금을 물려야 하는 행위였다고 볼 수 있다. 물론 실제로 이러한 사회정의가 제대로 구현되지는 못하였다.

그런데 주거기본법 3조에 ‘주거정책의 기본원칙’을 살펴보면, ‘실수요자에게 주택이 돌아가게 해야 된다’는 내용은 없으며, 대신에 “양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것(주거기본법 3조3호)”이라는 내용이 들어있다. 만약 이 조항에서 고려하고 있는 것이 저렴한 공공임대주택이라면 시대 흐름에 맞는 원칙일 수 있으나 이 정부 들어서 공공임대주택의 공급은 줄이고 민간임대를 활성화하는 방향으로 정책이 쏠리고 있기 때문에 우려할 수밖에 없다.

민간임대라는 것은 결국 영리를 목적으로 하는 것이기 때문에 필연적으로 임대료의 상승을 불러온다. 영국 및 프랑스의 경우 민간임대활성화를 추진한 결과 런던이나 파리의 경우 유럽에서 가장 높은 수준의 임대료를 보이고 있다.<sup>2)</sup> 그래서 사회복지와 부의 분배가 제대로 이뤄지는 국가에서 임대주택은 대체로 사회주택의 형태를 띠게 된다. 즉, 공

1) 주거기본법[법률 제13378호, 2015.6.22., 제정] 제·개정문

2) 공식적인 통계는 아니지만 프랑스와 독일의 유학비를 비교한 글에서 프랑스의 비싼 임대료를 확인할 수 있다. (<http://www.ddanzi.com/ddanziNews/1957033>)



공임대이거나 주택협동조합 등 사회적 경제주체에 의해 공급되는 주택이다. 스웨덴의 사례를 보면 임대주택은 전체 주택재고의 50%를 조금 넘는 수준인데 이 중에서 개인이 소유하고 있는 것은 10%도 되지 않는다. 임대주택 공급자의 70% 이상이 협동조합과 지방공사이다. 주택을 통해 영리를 취하기 어려운 사회구조를 만든 것이다.<sup>3)</sup>

위와 같은 사항을 고려할 때 법체계 개정 전의 국가철학이 ‘모든 가구에게 양질의 주택이 제공되는 사회(1가구 1주택)’ 였다면 개정 후에는 ‘많은 주택을 가진 사람이 충분한 수익을 올릴 수 있는 사회(민간임대활성화)’ 로 변질된 것이라는 우려를 금할 수 없다. 이러한 우려를 불식시키는 것은 결국 정부의 몫이다. 주거복지와 주거권 보장을 위한 진정성 있는 노력을 통해 임대료의 상승을 억제하지 못한다면 무주택 서민에게는 삶 자체가 지옥이 될 것이다.

### 민간영리사업에 대한 공공지원?

셋째, 영리를 목적으로 한 민간임대에 거의 아무런 조건 없이 공공지원을 하겠다는 것은 아닌지 우려스럽다. 민간임대주택에 관한 특별법 44조(임대료) ①항에 따르면 “민간임대주택의 최초 임대료(임대보증금과 월임대료를 포함한다. 이하 같다)는 임대사업자가 정한다.” 고 되어있다. 이어 ②항에 임대료 증액 상한을 연간 5%로 규정하고 있으나 이는 현재의 주택임대차보호법에 규정되어 있는 것과 같다. 외국의 사례를 보면 주택을 임대목적으로 리모델링하면서 급격하게 임대료가 상승하는 경우를 볼 수 있다. 충분한 공공임대주택이 공급되어 경쟁이 이뤄지지 않는다면 민간임대의 임대료 수준이 천정부지로 오를 우려가 있다.

이와 같은 상황에서 민간임대사업에 대한 공공지원은 가히 파격적이다. 민간임대주택에 관한 특별법 4조(국가 등의 지원)에 따르면 “국가 및 지방자치단체는 민간임대주택의 공급 확대, 민간임대주택의 개량 및 품질 제고 등을 위하여 주택도시기금법에 따른 주택도시기금 등의 자금을 <우선적으로 지원>하고, 조세특례제한법, 지방세특례제한법 및 조례로 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.” 고 되어있다. 원래 국민주택기금이었던 주택도시기금은 서민들에게 쾌적하고 안정된 주택을 공급하기 위해 조성된 것이다. 그런데 이를 활용하여 부자들과 임대사업자의 사업성을 보장하겠다는 것이 과연 정상적인 정책인지 묻지 않을 수 없다. 여기에 조세감면까지 보장한다는 것이 매우 심각한 것이다. 임대료는 올릴 만큼 올리고 공공지원은 있는 대로 다 받는 상황이 우려된다.

3) 강세진(2014), “스톡홀름 전셋집과 서울 전셋집, 무엇이 다를까?”, 『위클리펀치』, (433), 새로운사회를여는연구원. (<http://saesayon.org/2014/12/10/15366/>)





또한 민간임대주택에 관한 특별법 18조(토지 등의 우선 공급)에 따르면 “국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공사가 그가 소유하거나 조성한 토지를 … 민간임대주택을 건설하려는 임대사업자에게 우선적으로 공급할 수 있으며(①항), 국가·지방자치단체·공공기관 또는 지방공사가 기업형임대주택 또는 준공공임대주택 건설용으로 토지를 공급하거나 … 종전부동산<sup>4)</sup>을 매각하는 경우에는 … 관계 법령에도 불구하고 추첨, 자격 제한, <수의계약> 등 대통령령으로 정하는 방법 및 조건에 따라 공급할 수 있고(②항), 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사는 그가 조성한 토지 중 1퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상을 임대사업자에게 <우선 공급하여야 한다>(③항)고 되어있다. 수익을 얻기 위해 투자되는 임대주택에 이러한 특혜를 주는 것이 용인될 수 있는 것인지 묻지 않을 수 없다.

이외에도 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 따른 기준(건폐율, 용적률 등)의 완화 적용(민간임대주택에 관한 특별법 21조), 기업형임대주택 공급촉진지구의 지정(5천제곱미터 이상; 민간임대주택에 관한 특별법 22조), 이에 따른 다른 법률 규정에 의한 인·허가등이 의제 처리(민간임대주택에 관한 특별법 29조) 등 일일이 열거하기 어려울 정도로 파격적인 지원내용이 많다. 특히 위협적인 것은 기업형임대주택 공급촉진지구로 지정될 경우 기업형임대주택사업 시행자는 토지면적의 2/3를 매입한 후 토지소유자 총수의 1/2의 동의를 얻을 경우 나머지 1/3의 토지를 강제로 수용할 수 있는 권한을 갖는다는 것이다(민간임대주택에 관한 특별법 34조①항). LH공사 등이 토지를 조성하여 기업형임대주택사업 시행자에게 공급하는 경우에는 동의조차 필요 없다(민간임대주택에 관한 특별법 34조②항). 기업형임대사업자가 돈이 많거나 LH공사 등과 협력적 관계에 있으면 얼마든지 타인의 재산을 갈취할 수도 있다. 이러한 토지수용권의 부여는 반드시 재검토해야 할 독소조항이다. 명백하게 공공성이 보장되는 공공사업에 한정하여 조심스럽게 적용해야 하는 것이 토지수용권이다.

#### 주택에 사는 것이지 투자수단이 아니다

"협동조합이 마을공동체 활성화에 뛰어들어 자리 잡는데 5년은 짧다. 이들이 겨우 동네에서 자리를 잡아도 임대료 인상을 견디지 못하고 다른 공간으로 쫓겨나야하고, 법적 테두리 안에서 보호받을 어떤 장치도 없다. 고립된 도시가 살맛나는 마을로 거듭난다는 데 반대할 사람은 아무도 없다. 그러나 마을에 사는 사람과 그곳에서 일하는 사람들의 주거나 공간 불안이 해소되지 않고서는 ‘마을의 귀환’은 가시밭길일 수밖에 없다."<sup>5)</sup>

4) 공공기관 지방이전에 따른 적지를 말함.

5) 최정은(2015), “마을의 ‘귀환’? 불안한 삶 ‘여전’”, 『위클리펀치』, (469), 새로운사회를여는연구원. (<http://saesayon.org/2015/08/26/17413/>)



정부에서는 민간임대를 활성화하는 것이 급한지 모르겠으나 실제 주민들의 고민은 위와 같다. 이처럼 임대료 낮추기 위한 정책에 모든 역량을 쏟아도 모자를 지경인데, 국회에서는 앞에서 논의한 것과 같은 우려를 씻기 어려운 법체계 개정을 평화롭게 원안가결하였다. 주거복지와 주거권 보장을 내세운 주거기본법을 앞세우고는 있으나 이번 개정 작업이 정부의 회심의 역작 '기업형임대'를 살리고 민간임대를 활성화하려는 것임을 정부에서도 굳이 숨기지 않는다. 이미 자가소유자가 60%에 이르는 상황에서 눈치 볼 필요도 없는지 모른다.

과거에는, 실상은 차치하더라도, 근본적으로 정부의 주택정책은 실수요자에게 주택이 돌아가도록 하고, 이를 위해 주택으로 돈벌이하는 것을 억제하는 것이었는데, 이번 개정으로 '민간임대'를 법률로 보장(지원)하겠다는 것은 주택을 통한 장사(임대사업)의 장려가 국가철학으로 완전히 고착화된 것을 의미한다. 지금까지는 일시적 경기부양을 위해, 불가피하게, 눈치를 보며, 민간임대업자들에게 일시적인 지원이나 규제완화를 해주었지만, 그것은 어디까지나 정부정책의 융통성으로 볼 수 있는 것이었다. 더군다나 그 대가로 최소한의 공익성을 요구하기도 했다. 준공공임대라는 생경한 용어도 그런 측면에서 고안되었다고 봐야 할 것이다.

하지만 이런 것이 법률로 고착화된다는 것은 전혀 다른 차원의 문제이다. 이제는 민간임대 활성화(집으로 돈 벌어라!)가 국시가 된 것이라고 봐도 무방할 것이다. 현재의 정부와 여당은 오래 전부터 부자와 기업의 이익을 대변해왔으니 그렇다 하더라도, 국가의 이념이 통째로 전환되는 이러한 상황을 평화적으로, 또는 별 생각 없이 통과시킨 야당의 역량(혹은 본성, 본심?)에 실망이 크다.

임대사업은 다주택자의 전유물이다. 집 한 채를 가진 실소유자가 임대사업을 할 수 있는 경우는 거의 없다. 시장시스템을 활용할 경우 주택의 보급률은 아무리 높아봐야 100%를 넘기기 어렵다. 해외의 사례를 보면 105% 정도가 한계이다. 이런 상황에서 다주택자란 주택이 꼭 필요한 누군가의 주택을 가로챌(매점매석한) 사람들이다. 이론적으로는 시장가격 결정의 효율성(당연히 최소비용)을 망치는 주범이다. 의도하였든, 의도하지 않았든, 이런 것을 법률로써 보장하겠다는 것이 이번 법체계 개정의 요지라는 우려를 금할 수 없다.

현 정부 출범 이후 일사천리로 진행된 이번 개정 작업은 사회정의를 추구하는 현대국가에서 벌어져서는 안 되는 일이다. 사회적 약자의 호주머니를 털어 사회적 강자의 이익을 보장하는 것이기 때문이다. 그렇지 않아도 양극화가 심해지는 상황에서 민간임대의 활성화는 현대판 지주계급의 등장을 실현시킬지도 모른다.

이 보고서에서 논의했던 우려들이 기우였기를 진심으로 바란다. 그러기 위해서 정부가 해야 할 가장 시급한 과제는 '임대주택=부자들의 돈벌이수단'이라는 인식이 형성되는 것



을 막는 일이다. '주택에 사는 것이지 투자수단이 아니다'라고 주장해온 사회전반의 노력이 무색해지지 않기를 바란다.



## 2015년 새사연 발간 보고서

2015년 9월 4일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
한국경제	1/8	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러' 의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 '재앙' 이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은폐되는 '장시간 노동'	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대와 CCTV 논란, 보육정책 방향	최정은
고용,노동	3/16	노인을 위한 나라가 아니다	이정아
고용,노동	3/19	월간 노동시장 모니터 : 2015년 2월 노동시장 분석	김수현
주거	3/23	주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향	강세진
보건,의료	4/9	의료급여와 노인환자가 재정위기의 주범?	이은경
경제	4/13	'생활' 과 '생명' 사이	이정아
고용,노동	4/16	월간 노동시장 모니터 : 2015년 3월 노동시장 분석	김수현
고용,노동	4/21	끝없는 최저임금 논쟁, 출산·양육 가능한 최저임금은 "최소 7,466원"	새사연
경제	4/24	법인세의 모든 것 : ① 분배의 민주주의를 위하여	이상동
고용,노동	4/28	감춰진 제3의 지표, '체감 실업률'	송민정
경제	5/7	법인세의 모든 것 : ②대기업들의 합법적 탈세비법 세 가지	이상동
주거	5/14	기업형 임대주택(New Stay) 사업, 아직은 시기상조	진남영
고용,노동	5/18	2015년 4월 노동시장 분석 : 불안정 노동자의 개념 및 규모	김수현
고용,노동	5/21	노동자가 소비자다 : 때로음과 빈곤의 역학	이정아
주거	6/5	동아시아 주거복지 컨퍼런스 후기① 더 많은 사람들의 주거권 보장을 위하여 : 새로운 주체의 발견과 청년의 사회혁신	민달팽이 유니온
주거	6/8	주거문제의 혁신, 해답은 '현장' 에 있다	민달팽이 유니온
지역,사회	6/12	센서스로 살펴보는 우리 사회 (1) : 인구기초통계 ①	강세진
경제	6/15	죽을 때까지 저축하는 이유	이정아
복지	6/19	국민연금 적정선 논의, '현실' 에서부터 시작되어야	최정은
고용,노동	6/23	열심히 일해도 가난한 '근로빈곤층'	송민정
고용,노동	6/25	2015년 5월 노동시장 분석 : 최저임금제, 도입 목적에 맞게 운영해야	김수현
복지	6/29	공무원 연금 개정안으로 열린 '기회의 창'	이은경
고용,노동	7/3	가구생계비로서의 최저임금	이정아
주거	7/6	주택가격, 미래세대의 희생으로 쌓는 사상누각	강세진
고용,노동	7/20	공유지식 혹은 상징폭력 : 최저임금의 고용효과	이정아
고용,노동	7/24	2015년 6월 노동시장 분석 : 계속되는 청년고용문제, 출구는 있을까	김수현
지역,사회	7/27	센서스로 살펴보는 우리 사회 (2) : 인구기초통계 ②	강세진
고용,노동	8/3	서비스·판매 종사자를 통해 본 감정노동	송민정
주거	8/10	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안①	강세진
주거	8/17	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안②	강세진
주거	8/21	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안③	강세진
고용,노동	8/24	2015년 7월 노동시장 분석 : 늘어나는 여성 노동자, 계속되는 성별 격차	김수현
경제	8/31	빈곤의 정의와 측정	송민정
주거	9/4	주택 관련 법체계 개정의 우려 : 영리주택의 고착화	강세진

증자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.