



I S S U E P A P E R

2015

‘이젠 임차가구의 주거권 보장할 때’ 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야

- 독일 주택시장·정책이 서울시에 주는 시사점 -

박은철



CONTENTS

01 / 집값이 안정적인 독일의 주택시장

- 1_전체 가구의 절반 이상이 임대주택에 거주
- 2_최근 10년간 연간 20만 호 주택 공급

02 / 임대료도 안정적인 독일의 주택시장

- 1_정부는 임대주택 건설업체에 각종 제도적 지원
- 2_일방적 계약해지 금지 등 임차인보호제도 발달
- 3_전체 임차가구의 1/4에 주거비 보조 혜택

03 / 사회통합 해법으로 주목받는 사회주택정책

- 1_사회주택은 균질한 주거환경 조성에 기여
- 2_사회주택 정책대상을 저소득층으로 '타깃화'
- 3_현재 지방정부는 사회주택 공급량 점차 늘려

04 / 독일 사례가 서울시에 던지는 6가지 시사점



요약

독일은 자가주택보다 임대주택 거주가구가 더 많아

독일은 자가주택 거주가구보다 임대주택 거주가구가 더 많은데, 베를린·함부르크 등의 대도시는 자가점유율이 30%에도 못 미치고 있다.

자가점유율 및 자가보유율이 낮은 이유는 양질의 저렴한 임대주택이 많고, 자가보유에 대한 정책적 배려가 적으며, 임대료 상승을 규제하는 제도가 있기 때문이다.

2000년대 이후 연평균 20만 호를 약간 상회하는 주택공급이 이루어지고 있으며, 최근 들어 신규주택의 가격이 상승하면서 공급량이 조금씩 증가하는 추세이다.

2007년 이후 주택가격이 상승하고 있으나, 저평가된 주택시장이 정상화되는 과정으로 이해되고 있다.

2000년대 이후 소비자물가보다 임대료 상승률이 낮아

2000년대 이후 독일은 소비자물가보다 임대료의 상승률이 낮아 안정적인 주택임대차시장을 형성하고 있으나, 대도시지역은 다른 지역에 비해 임대료가 매우 비싼 편이다.

임대차시장은 계약기간의 제한이 없는 월세 중심으로 작동되고 있으며, 임대차계약의 해지 및 재계약과 관련한 법률은 임대인보다 임차인에게 유리하도록 규정되어 있다.

더불어 표준임대료 일람표를 활용하여 임대료를 규제하고 있으며, 최근에는 에너지 효율적인 주택으로의 개량을 위해 임대료 인상률에 대한 제한을 강화하였다.

주거·광열비 보조와 주택수당을 통해 임차가구의 1/4 정도에게 주거비를 보조함으로써, 저소득 임차인의 부담능력을 제고시키고 있다.

공공자금·민간자원 혼합해 저렴주택인 사회주택 공급

독일에서 사회주택은 임차인, 임대조건, 주거면적 등과 관련한 일정한 제한을 만족하는 조건으로 무이자 또는 저이자의 공적자금과 함께 보조금을 제공함으로써 주택건설을 촉진하는 제도이다.

사회주택의 임대료는 시세 대비 80% 수준인데, 시장임대료와의 격차는 보조금이나 세금감면을 통해 보전하고 있다.

중앙정부가 2002년에 주택정책과 관련한 상당수의 권한을, 2006년에는 사회주택과 관련한 권한을 지방정부로 위임하면서 사회주택의 공급량과 재고량이 대폭 감소하였다.

사회주택은 일종의 대기자명부제도인 입주자격증명서(WBS) 소지자에게 공급하고 있으며, WBS는 주택소요, 가구원수, 가구소득 등의 기준에 따라 선별적으로 발급된다.

서울시도 주택시장에 정책적 개입 신중히 검토할 필요

독일의 임대주택에 관한 사례연구 결과, 우리나라와 서울시도 사회적 합의를 통해 정책적으로 주택시장에 개입하는 것을 신중히 고려할 필요가 있다.

주택임대차 계약해지, 계약갱신, 임대료 인상 등은 임차인을 보호하는 방향으로 강화될 필요가 있으며, 임대주택시장에서 임차인의 역선택을 예방하기 위한 제도를 도입하여야 한다.

저리 융자, 택지 제공, 세제 혜택 등의 공공자원 지원을 통해 민간부문과 협력하여 사회주택을 공급할 필요가 있으며, 이 경우 공공성 확보를 위하여 입주자격, 임대기간, 임대료수준에 대한 제한기준이 마련되어야 한다.

공공임대주택의 정책대상을 집중(targeting)할 필요가 있으며, 주택소요 가구에 대한 상시적인 파악이 가능한 대기자명부제도를 도입할 필요가 있다.

01 / 집값이 안정적인 독일의 주택시장

1_전체 가구의 절반 이상이 임대주택에 거주

2010년 총가구수는 내국인 기준으로 3,664만 가구

2010년 현재 독일의 (내국인) 가구수는 3,664만 가구이다. 가구의 월평균 총소득은 2008년 3,648유로(약 456만 원¹⁾)에서 2012년 3,989유로(약 499만 원)로, 4년 동안 9.3% 증가하였다. 가처분소득이라고 할 수 있는 순소득도 2008년 2,858유로에서 2012년 3,069유로로, 지속적으로 증가하는 추세이다.

구 분		2008년	2010년	2012년
가구수 (만 가구)		3,631.3	3,664.0	3,689.7
가구소득 (유로/월)	총소득	3,648	3,758	3,989
	각종 세금, 사회보장 기여금	805	865	956
	각종 보조금	15	29	36
	순소득	2,858	2,922	3,069

[표 1]
(내국인)
가구규모 및
소득

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

자가가구 44.2%, 임대가구 53.4%...1인가구는 39.7%

(외국인 포함) 가구의 점유형태는 자가 44.2%, 임대 53.4%, 전차² 2.4%로 나타났다. 1인가구의 비율은 39.7%에 달하며, 이 가운데 3/4 정도가 임대주택에 거주하고 있다.

구 분		계	자 가	임 차	전 차
가구수 (만 가구)		3,845.6	44.2%	53.4%	2.4%
가구원수	1 인	1,528.1	27.7%	67.6%	4.7%
	2 인	1,330.4	51.9%	47.2%	1.0%
	3인 이상	987.2	59.4%	40.0%	0.6%

[표 2]
(외국인 포함)
가구구조 :
2010년

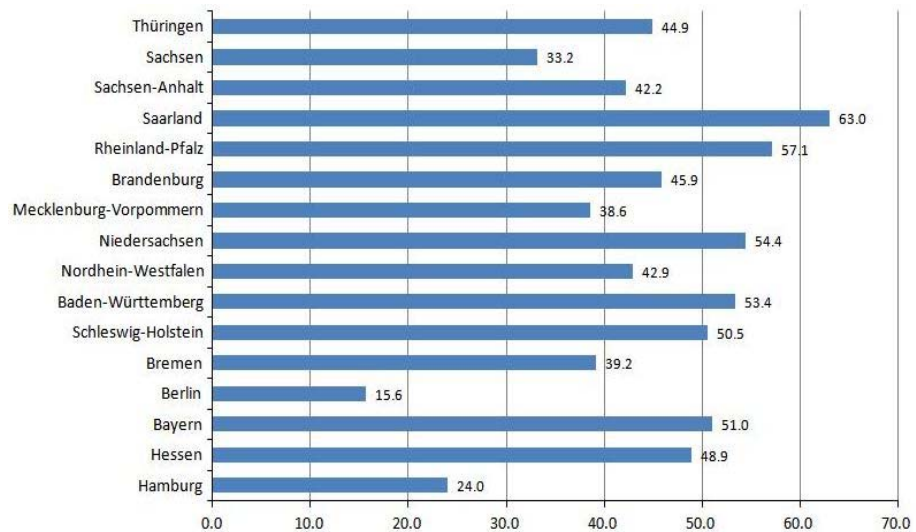
자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de)

¹ 1유로를 1,250원으로 환산하였다. 2013년 기준 독일의 1인당 국민소득(명목)은 44,999달러로, 대한민국의 24,328달러에 비해 1.85배 높은 수준이다.

² 임차인이 임차한 주택을 다시 제3자(전차인)에게 임대하는 것을 말한다.

(내국인) 자가점유율은 45.9%로 분석되었는데, 대표적인 대도시지역인 베를린은 15.6%, 함부르크는 24.0% 정도만이 자가주택에 거주하고 있다. 이처럼 독일의 자가점유율 및 자가보유율이 낮은 이유는 ① 양질의 저렴한 임대주택이 많고, ② 자가보유에 대한 정책적 배려가 크지 않으며, ③ 임대료 상승을 규제하는 제도가 있고, ④ 장기간에 걸쳐 주택가격이 안정적으로 유지되었기 때문이다³.

[그림 1]
지역별
자가점유율 :
2010년



자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

순소득 대비 주거비용은 27.9%로 '부담 가능한 수준'

2012년 현재 순소득 대비 주거비용(housing cost to income ratio: HCIR)은 27.9%로 나타났다. 자녀가 있는 가구의 HCIR이 가장 낮고, 1인가구는 40%에 달하고 있다.

[표 3]
순소득 대비
주거비용(HCIR)

구 분	2008년	2010년	2012년
전 체	31.8%	27.5%	27.9%
1인가구	40.8%	37.1%	39.9%
부 부	29.5%	25.7%	25.6%
부부 + 2자녀	30.6%	24.5%	23.6%

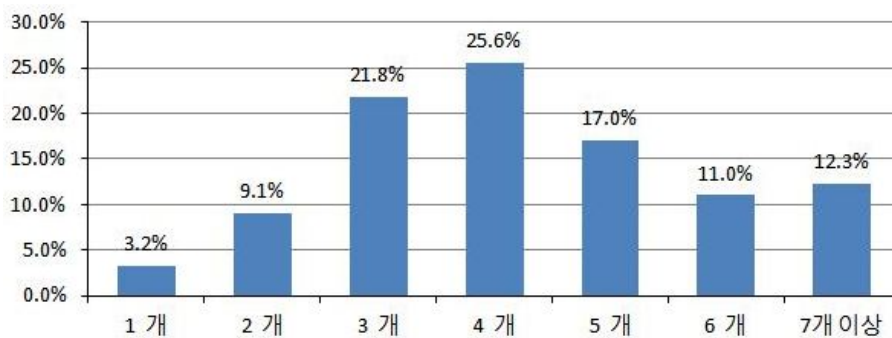
주 : 주거비용은 임대료뿐만 아니라 상·하수도 요금, 광열비, 유지수선비, 모기지 이자 등을 포함함.
자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

³ Voigtländer, M., 2009, "Why is the German Homeownership Rate so Low?", *Housing Studies*, Vol. 24, No. 3.

주택보급률은 내국인 기준 107.9%, 외국인 포함 102.8%

2010년 현재 독일의 주택재고(dwelling stock)는 3,952만 호이고, 이 가운데 공동주택이 2,089만 호로 52.9%를 차지하고 있다. 주택보급률은 내국인을 기준으로 하면 107.9%, 외국인을 포함하면 102.8%로 나타났다.

주택당 방수는 4.3개인데, 방수별 주택재고는 4개(25.6%), 3개(21.8%), 5개(17.0%) 순이다. (외국인 포함) 1인가구의 비율이 39.7%에 달하지만, 방수가 1개인 주택은 3.2%밖에 되지 않는다.



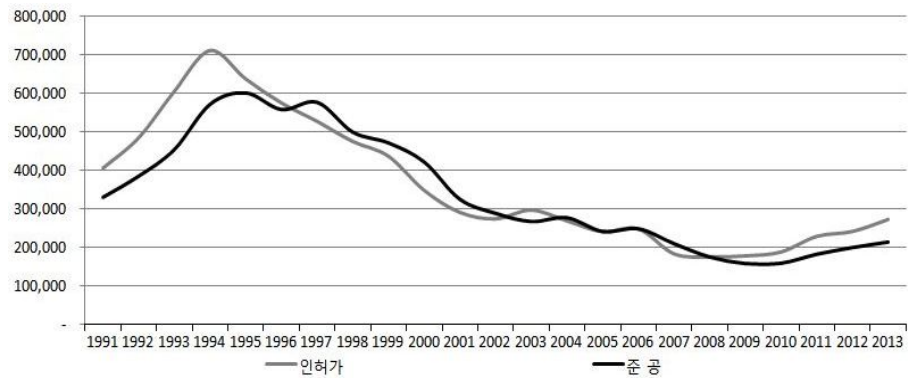
[그림 2]
방수별 주택재고
: 2011년

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

2_최근 10년간 연간 20만 호 주택 공급

신규 주택 가격 오르면서 주택공급도 점진적 증가

독일의 주택공급 추이는 [그림 3]과 같은데, 통일 직후에 서독지역으로 인구가 급격하게 이동하면서 주택건설 붐이 일어남에 따라 1991년~2000년 연평균 주택공급량이 인허가기준으로 52.1만 호, 준공기준으로 48.8만 호에 달하였다. 그러나 주택의 대량공급으로 가격이 안정되면서 2001년~2010년에는 인허가기준으로 23.4만 호, 준공기준으로 23.6만 호로 급감하였다. 특히 2008년~2010년에는 인허가기준과 준공기준 모두 연평균 주택공급량이 20만 호에도 미치지 못한 것으로 파악되었다. 이는 전체 주택재고의 0.5% 수준으로, 주택공급이 거의 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 최근 들어 신규주택의 가격이 상승하면서 주택공급도 점차적으로 증가하고 있는 추세이다.

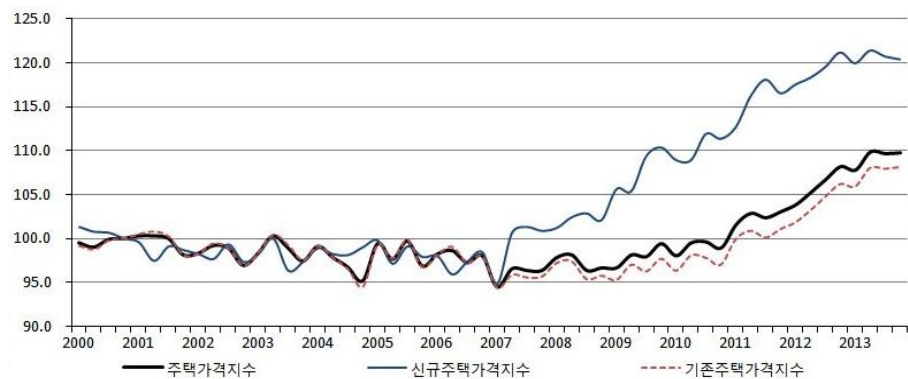


[그림 3]
주택공급 추이

자료 : Statistisches Bundesamt, 2014, *Bauen und Wohnen: Baugenehmigungen / Baufertigstellungen*, p.3.

“집값 상승은 저평가된 주택시장의 정상화” 분석

독일은 1990년 통일된 직후에 부동산가격이 급등하였고, 1990년대 후반부터는 시장침체가 우려될 정도로 주택가격이 안정세를 유지하였다. 그러나 2011년 1/4분기부터 2000년 수준의 가격을 회복하면서 2013년 4/4분기까지 8.2%가 상승하였다. 이는 2007년 2/4분기부터 나타난 신규주택의 가격상승과 관계가 있는데, 신규주택은 2013년 4/4분기까지 19.7% 정도 상승하였다. 그리고 신규주택의 가격상승이 기존주택 가격을 견인하면서, 기존주택도 2011년 2/4분기부터 2013년 4/4분기까지 7.3%가 상승하였다.



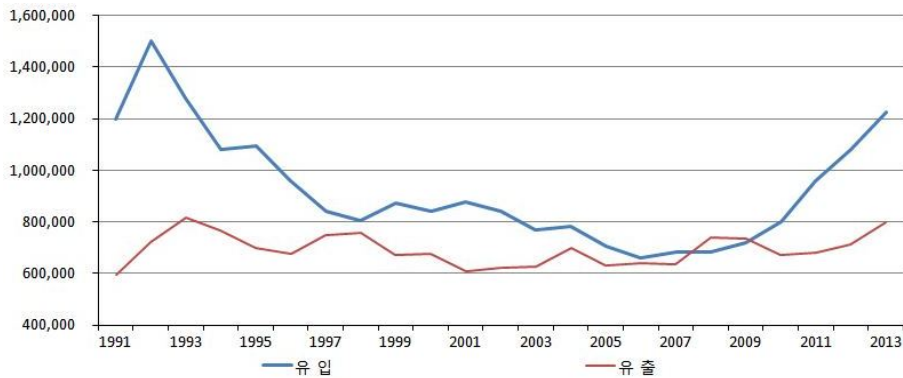
[그림 4]
주택가격지수의
변화 추이

주 : 2000년 4/4분기 = 100.

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

2007년 상반기부터 나타난 주택가격의 상승은 ‘저평가된 주택시장의 정상화’라고 볼 수 있으며, 2012년 하반기의 가격상승률을 고려할 때 가격거품으로 발전할 가능성은 적을 것이라고 판단된다⁴. 2007년부터 신규주택, 2011년부터 기존주택의 가격이 상승한 원인은 크게 2가지로 정리할 수 있다⁵.

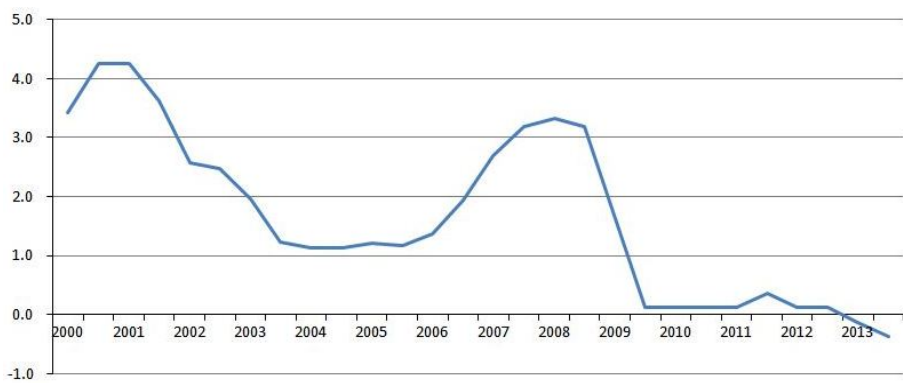
첫째, 가구소득이 증가하면서 구매력이 있는 장년층·노년층 중심으로 주택수요가 늘어나고 있다. 또한 유입이민자가 크게 증가하면서 대도시와 주변지역의 주택수요도 증가하고 있다.



[그림 5]
유입·유출인구의
변화 추이

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

둘째, 2009년부터 시작된 금리 하락에 따라 늘어난 유동자금이 상대적으로 투자매력도가 높은 대도시에서 집중되면서 주택가격이 상승하고 있다.



[그림 6]
기준금리의 변화
추이

자료 : Deutsche Bundesbank 홈페이지(www.bundesbank.de).

⁴ Deutsche Bundesbank, 2012, "Focus Germany: Gradual improvement in 2013", Current Issue: Business Cycle, p.7; 이현진, 2013, "독일 주택가격 상승의 배경과 전망", 대외경제정책연구원, 「KIEP 지역경제 포커스」, Vol. 7. No. 36, p.8.

⁵ 이현진, 2013, "독일 주택가격 상승의 배경과 전망", 대외경제정책연구원, 「KIEP 지역경제 포커스」, Vol. 7. No. 36, pp.5-7.

구 분			독 일	구 서독지역	구 동독지역
주택공급 (호)	계		159,832	136,698	23,134
	단독·다가구주택		85,367	72,263	13,014
	공동주택		53,014	47,111	5,903
	비주거용 건물 내 주거		21,451	17,324	4,217
주택재고 (만 호)	계		3,952	3,081	871
	단독·다가구주택		1,863	1,563	300
	공동주택		2,089	1,519	571
임대료 및 가격	임대료	m²당 월임대료 (€)	6.20	6.54	5.32
		임대료부담 (RIR)	22%	23%	19%
	표준단독주택의 평균가격 (€)		196,400	208,000	136,200
2010년~2025년 연평균 주택수요 (호)	계		183,000	154,000	29,000
	단독·다가구주택		115,000	98,000	17,000
	공동주택		68,000	55,000	12,000

[참고]

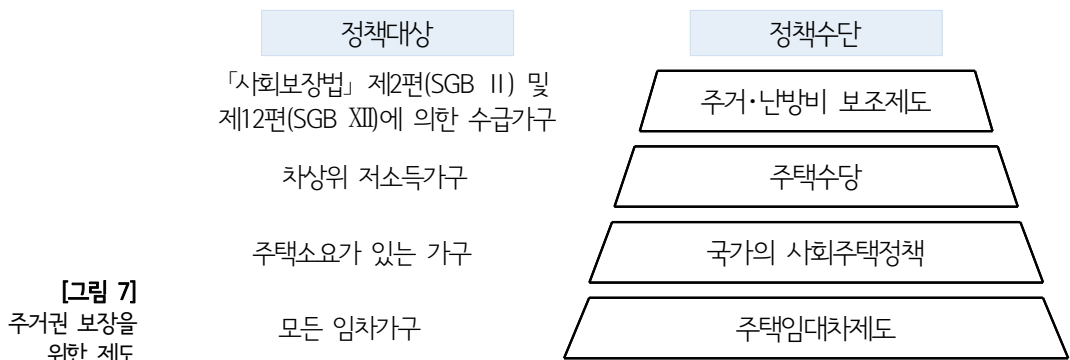
2010년 현재 주택시장관련 주요 지표

[참고]
2010년 현재
주택시장관련
주요 지표

자료 : Federal Institute for Research on building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012, *Housing and Property Markets in Germany 2011 at a Glance*, p.8.

주택임대차제도 등 주거권 보장수단이 다양화

독일의 주택정책은 점유형태에 대한 중립성이라는 특성을 가지고 있는데, 다른 나라에 비해 자가소유를 촉진하는 정책은 많이 마련되어 있지 않은 것이 특징이다. 그러나 주거권을 보장하기 위한 수단은 비교적 잘 발달되어 있는데, 주거·난방비 보조제도(Leistungen für Unterkunft und Heizung: KdU), 주택수당(Wohngeld), 국가의 사회주택정책(Soziale Wohnraumförderung der Länder), 주택임대차제도(Mietrecht) 등이 대표적이다. 특히 임차인의 주거권 보장을 위한 주택임대차관련 제도가 잘 마련되어 있는데, 다음 장에서 자세히 설명하도록 하겠다.



[그림 7]
주거권 보장을
위한 제도

자료 : Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011, *Soziale Absicherung des Wohnens*, p.505.

02 / 임대료도 안정적인 독일의 주택시장

1_정부는 임대주택 건설업체에 각종 제도적 지원

임대료 13년간 16.5% 상승...소비자물가보다 적게 올라

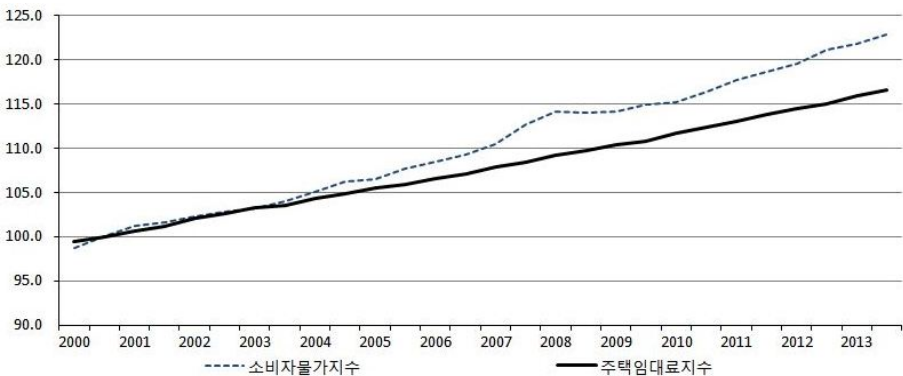
2010년 현재 독일의 임차가구는 1,886만 가구이며, 월임대료는 평균 441유로 (약 55만 원) 정도이다. 건설업체가 주택을 분양하지 않고 임대하는 경우, 정부에서 많은 세제지원을 하고 있어 임대료를 낮추는 원인으로 작용하고 있다.

구 분		가구수 (만 가구)	월임대료 수준별 분포			평 균 (유로)
			€300 미만	€300~ €600 미만	€600 이상	
계		1,885.7	21.4%	63.2%	15.4%	440.6
가구구성	유자녀	344.1	5.9%	63.9%	30.3%	550.6
	무자녀	1,541.7	24.9%	63.0%	12.1%	415.9

[표 4]
임차가구의 구조
: 2010년 기준

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de).

2000년~2013년에 임대료는 16.5%가 상승하여 소비자물가보다 적게 오른 것으로 나타나, 전반적으로 주택임대시장은 상당히 안정적이라고 할 수 있다.



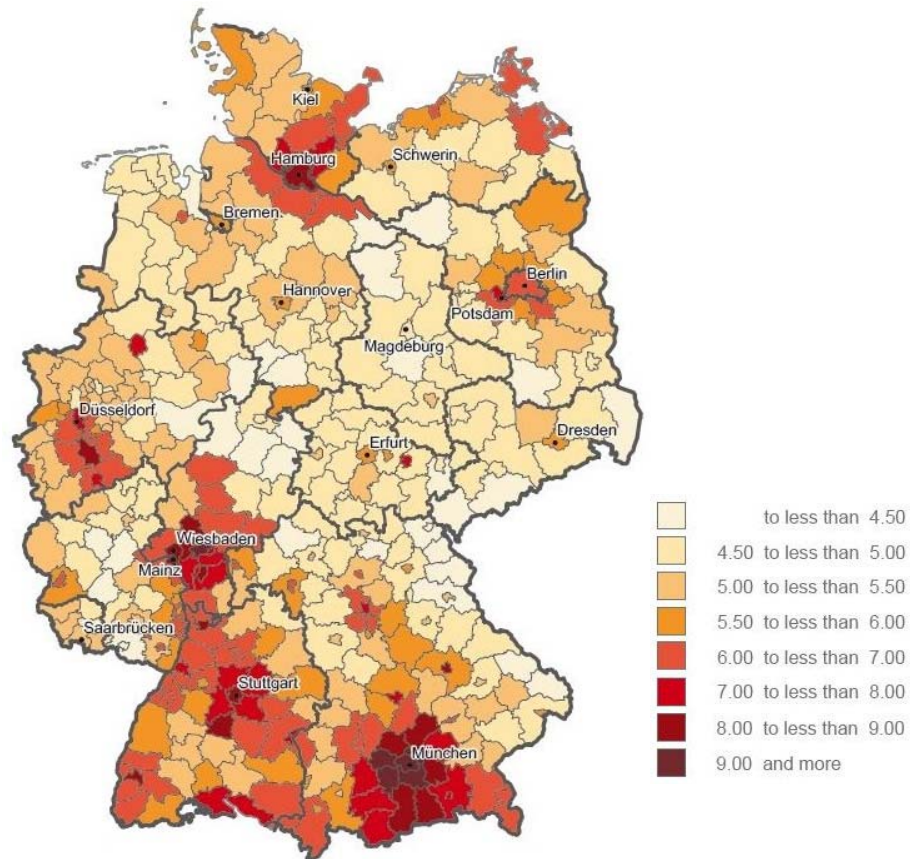
[그림 8]
소비자물가지수
및
주택임대료지수

주 : 2000년 4/4분기=100.
자료 : Statistisches Bundesamt, 2014, Preise Verbraucherpreisindizes für Deutschland Jahresbericht.

임대료는 지역별로 차이...대도시는 높은 수준

주택임대료는 지역별로 상당한 차이를 보이고 있는데, 도시지역과 비도시지역 간에 임대료의 격차가 매우 크다. 특히 대도시는 다른 지역과 비교할 때 그

차이가 두드러지게 나타나는데, 평균 임대료는 뮌헨시가 m²당 15유로, 함부르크시가 m²당 11유로를 넘어섰다.



[그림 9]
지역별 임대료의
격차

주 : 보기의 단위는 m²당 유로.

자료 : Federal Institute for Research on building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012, *Housing and Property Markets in Germany 2011 at a Glance*, p.8.

2_일방적 계약해지 금지 등 임차인보호제도 발달

임대인은 은행계좌에 3개월분 임대보증금 예치해야

독일에서는 일반적으로 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch: BGB)」에 따라 임대인은 임차인에게 임대보증금 또는 보증계약을 요구하고 있다. 임차인으로부터 임대보증금을 받으면, 임대인은 개인계좌와 분리된 별도의 은행계좌에 예치하여야 한다. 임대차 계약기간이 종료된 후 임차인은 임대보증금을 이자와 함께 돌려받을 권리가 있다. 「민법」에는 임대보증금은 쓰레기 처리비용, 상·하수도 요금, 난방비용, 화재보험료 등의 부대비용을 제외한 3개월분의 임대료를 상

한선으로 하도록 되어 있다.

임대차계약에서 임차인은 자신의 신상정보에 대한 설문지를 작성하여 임대인에게 제출하여야 하고, 몇몇 항목에 대해서는 공신력 있는 증명서도 함께 첨부하여야 한다. 어느 수준까지의 정보를 설문지에 기재하는가는 임차인의 자유이지만, 임대차계약을 위해서는 거의 모든 항목에 대한 정보를 기재하는 것이 일반적이다. 특히 소득, 직업, 가구원수 등과 같은 항목은 솔직하게 응답하여야 한다.

임대인의 일방적 계약해지는 법적 효력 없어

독일은 계약기간을 명시하지 않는 임대차계약이 일반적이어서, 계약해지에 관한 규정이 잘 발달되어 있다. 일반적으로 임대인에 의한 일방적인 계약해지는 법적 효력이 없으며, 특별한 전제조건에 해당하는 경우로 제한하고 있다. 계약기간이 명시된 임대차계약은 그 내용에 따라 계약해지가 이루어지는데, 이 경우에도 ①임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있거나, ②대규모 공사가 계획되어 있거나, ③다른 용도로 사용될 예정인 경우 등으로 한정된다.

그리고 「민법」의 조항으로 임대인이 임의로 재계약을 거절하는 것을 제한하고 있다. 재계약을 거절할 수 있는 사유는 ①임차인이 계약의무를 현저하게 위반한 경우⁶, ②임대한 주택공간을 임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있는 경우⁷, ③임대차관계가 임대인에게 경제적인 손실을 가져올 경우 등으로 제한하고 있다. 뿐만아니라 거절사유에 해당하더라도 사유의 설득력이 충분하도록 자료를 제시하게 하고 있다.

표준임대료 일람표 활용해 임대료 과도한 인상 규제

1972년에는 비교임대료(Vergleichsmiete) 제도를 시행하면서 표준임대료 일람표(Mietspiegel)가 도입되었다. 이에 따라 사회주택이 아닌 민간임대주택의 임대료 인상은 표준임대료 일람표에 따른 비교임대료의 범위 내에서 인정되도록 하였다. 민간임대주택 임대인이 임대료를 인상하려면 표준임대료 일람표, 임대료정보은행의 자료, 전문가의 감정서, 최소 3개의 인근·유사주택 임대료

⁶ 임대료를 오랫동안 지불하지 않았거나, 주택을 다른 목적으로 사용하고 있는 경우 등이 해당한다.

⁷ 거짓된 '자가사용'으로 계약을 해지하여 임차인에게 손해를 입힐 경우에, 임대인은 이를 배상하여야 하는 의무가 있다.

현황 등을 근거로 제시하여야 한다. 특히 1982년 「주택임대차법」을 개정하면서 표준임대로 일람표를 참조하여 임대료의 증감청구를 간단하게 할 수 있도록 하고 있다⁸.

베를린시를 예로 들면, [그림 10]과 같은 표준임대로 일람표를 공보의 형태로 발간하는데, 인터넷·서점 등을 통해 쉽게 구할 수 있다. 표준임대로 일람표는 임차인연맹 및 협회, 임차인조합, 주택·토지소유자연맹 및 협회, 주택기업연맹 및 협회, 임차인보호단체, 주택·건축·교통관련 부서가 합동으로 작성·공표하고 있다. 표준임대로 일람표는 주택면적, 주거입지조건, 건축연도, 주거시설 등에 따라 작성된다.

[그림 10]
베를린시의
표준임대로
일람표

Berliner Mietspiegeltabelle 2013			Ortsübliche Vergleichsmieten (Stichtag: 1.9.2012). Netto-Kaltniete in Euro je Quadratmeter Wohnfläche monatlich					
Wohnfläche	bezugsfertig		Altbau		Neubau			
			bis 1918	1919-1949	1950-1964	1965-1972	1973-1990 West ¹	1991- Ost ^{1,2} 31.12.2002 ²
	Ausstattung		mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC	mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC	mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC	mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC	mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC	mit Sammel- heizung, mit Bad und IWC
Wohnlage			1	2	3	4	5	6
bis unter 40 qm	einfach	A	6,66 5,06-8,15	6,35* 6,01-6,72	5,52 4,74-6,70	5,86 4,85-7,30		6,13 5,08-7,25
	mittel	B	6,81* 4,86-8,16	6,55 6,00-7,00	5,72 5,01-6,50	6,09 5,40-7,02		6,39 5,80-7,00
	gut	C	6,87* 5,07-8,42	6,19* 5,43-7,60	6,45 5,00-7,80	7,70 5,56-8,95		7,87** 5,84-8,46
40 bis unter 60 qm	einfach	D	5,57 4,39-7,06	5,31 4,82-5,86	5,19 4,65-5,85	4,92 4,30-5,94	6,33** 5,25-7,32	5,27 4,68-5,87
	mittel	E	5,82 4,30-7,45	5,51 4,87-6,20	5,28 4,73-5,85	5,28 4,70-6,00	6,46* 5,53-7,00	5,35 5,00-5,78
	gut	F	6,17 5,46-7,64	6,07 5,29-7,45	5,53 4,69-7,10	6,03 4,98-7,41	7,41* 6,52-8,18	6,64** 5,38-7,03
60 bis unter 90 qm	einfach	G	5,19 4,11-6,75	5,22 4,70-5,86	4,73 4,22-5,33	4,50 4,19-5,06	5,88** 5,10-6,00	4,62 4,16-5,22
	mittel	H	5,67 4,56-7,00	5,28 4,57-6,10	5,23 4,75-5,88	5,01 4,30-5,50	6,10 5,54-6,60	4,75 4,28-5,14
	gut	I	6,03 4,97-7,51	6,08 5,25-7,10	5,58 4,75-6,71	6,07 4,64-7,50	7,74 6,91-8,44	5,34 4,76-6,66
90 qm und mehr	einfach	J	5,17 4,00-6,62	5,48 4,29-6,93		4,28 3,70-5,04	5,63** 5,30-6,20	4,56 3,92-5,09
	mittel	K	5,30 4,25-7,00	5,33 4,79-6,30	5,45* 4,64-5,96	4,88 4,25-5,26	6,64 5,64-7,50	4,64 3,95-5,09
	gut	L	5,77 4,36-7,67	5,56 4,73-6,75	6,55 4,68-7,94	7,18 5,30-8,50	7,92 6,88-9,45	5,38* 4,78-6,14

자료 : www.welt.de.

임대차계약은 '기간제한 없는 계약' 체결이 원칙

2001년에는 「임대차법(Mietrechtsreformgesetz)」이 새로 제정되어 임대차계

⁸ 박은철, 2013, 「하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구」, 서울연구원, pp.182-183.

약 해지 및 재계약 거절, 임대료인상 제한 등이 더욱 강화되었다. 이 법률에 따라 임대차계약은 원칙적으로 계약기간의 제한이 없는 무기계약으로 체결하여야 한다. 임차인은 임대차계약을 만료일 3개월 이전에 사유를 밝히지 않고도 통지함으로써 해지할 수 있는 반면, 임대인은 3개월~9개월 이전에 타당한 사유를 서면으로 통지해야만 해지할 수 있도록 하였다. 계약해지의 사유는 ① 임차인이 임대료를 납부하지 않는 등 의무를 이행하지 않는 경우, ② 임대한 주택에서 임대인 자신 또는 가족이 거주하고자 할 경우, ③ 임대인이 임대차계약으로 인해 주택을 적절히 경제적으로 활용하지 못할 경우 등으로 명확히 하였다. 또한 임대료의 인상을 위한 계약해지는 인정되지 않으며, 주택소유자의 변경도 계약해지의 사유가 되지 못하도록 하였다.

임대료 인상땀 지역 표준임대료의 10% 초과 못해

2010년에 연방정부는 ‘에너지계획’을 발표하였는데, 주택부문에서 가장 중요한 과제로 에너지 효율적인 주택으로의 개량을 포함시켰다⁹. 2011년에는 에너지 전환의 관점에서 더 진보된 정책이 시행되면서, 리모델링 시에 임대인이 공사비용의 일부를 임차인에게 부담시키는 것이 가능하게 되었다¹⁰. 이에 따라 2013년에 「개정 임대차법(Mietrechtsänderungsgesetz)」이 마련되었는데, 에너지 효율적인 주택으로 개량하는 것이 보다 용이하도록 관련규정을 정비하는 것이 주요 내용이었다. 그리고 주택이 부족한 지역에서는 임대료상승률을 3년간 20%에서 한시적으로 15%로 하향 조정하였다.

2015년부터는 ‘임대료인상 제한정책(Mietpreisbremse)’에 따라 임차인이 교체되는 상황에서 임대료를 인상할 경우에 지역의 표준임대료보다 10%를 초과할 수 없도록 할 계획이다. 이는 대도시와 인구과밀지역의 도심에서 나타나는 임대료의 급격한 상승을 방지하고자 하는 데 목적이 있다.

⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), 2010, *Energiekonzept: für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2011, “Das Energiekonzept der Bundesregierung 2010 und die Energiewende 2011”.

¹⁰ 주택을 개량하는 임대인을 경제적으로 보호하기 위하여 ① 에너지를 절약하거나, ② 물 사용을 지속적으로 줄이거나, ③ 주거환경을 증진시키는 경우에는 공사비용의 최대 11%에 해당하는 금액을 임대료로 인상할 수 있도록 「민법」(§559)에 규정하였다.

3_전체 임차가구의 1/4에 주거비 보조 혜택

주거·광열비 보조 - 주택수당 지급 '투 트랙'

저소득층에 대한 주거비 보조제도는 「사회보장법」에 의한 주거·광열비 보조와 「주택수당법(Wohngeldgesetz)」에 의한 주택수당의 두 가지로 이루어진다. 2011년 현재 독일정부는 임차가구 가운데 455만 가구에게 167억 유로(약 20조 8,750억 원) 규모의 주거비용을 보조하고 있다.

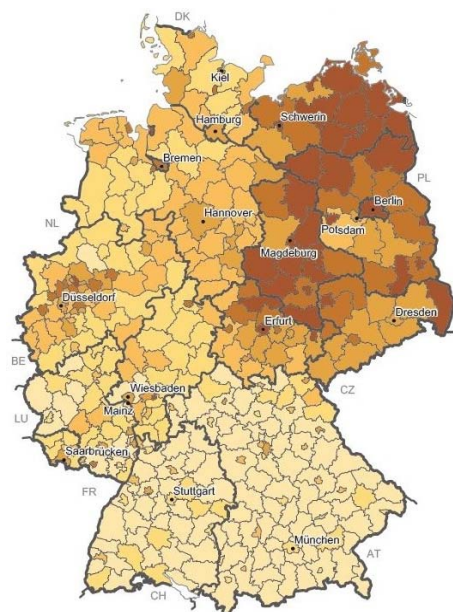
(단위 : 만 가구, 억 유로)

[표 5]
2011년 현재
임차가구에 대한
주거비 보조현황

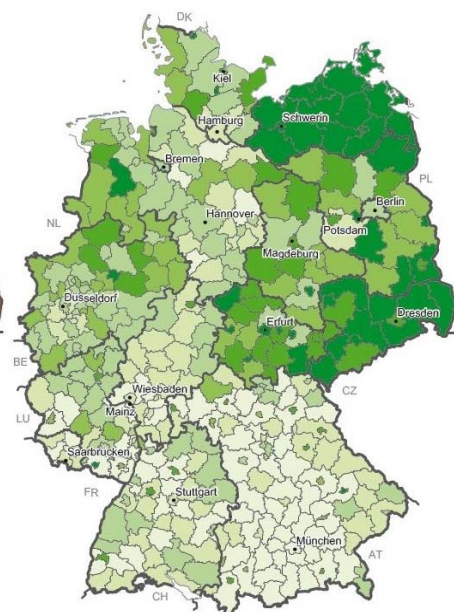
구 분		수혜가구수	총예산
주거·광열비 보조	SGB II에 의한 주거비보조	320.0	137
	SGBXII에 의한 광열비보조	67.4	16
자가가구를 제외한 주택수당		67.2	14
계		454.6	167

자료 : Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 홈페이지(www.bbsr.bund.de); Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit.

<주거·광열비 보조>



<주택수당>



[그림 11]
2009년 기준
주거비 보조제도
수혜율

to less than 5.0 5.0 to less than 7.5 7.5 to less than 10.0 10.0 to less than 12.5 12.5 to less than 15.0

to less than 1.5 1.5 to less than 2.0 2.0 to less than 2.5 2.5 to less than 3.0 3.0 to less than 3.5

자료 : Federal Institute for Research on building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012, *Housing and Property Markets in Germany 2011 at a Glance*, p.15.

실직자 구직 촉진하러 2005년부터 두 제도 분리해 시행

1965년에 독일정부는 부담능력이 부족한 임차가구 및 자가가구를 대상으로, 정부가 주거비용의 부족분을 보충하는 보조금인 주택수당을 도입하였다¹¹. 주택수당은 「사회보장법」에 근거하지만, 그 실행은 「주택수당법」에 의해 이루어지고 있다. 법률 제정 시에는 가구특성에 따라 소득 대비 주거비의 비율(HCIR)이 12%~22%인 범위에서 1년마다 갱신을 통해 보조하였다. 1991년부터는 주택수당을 ‘일반 주택수당’과 ‘특정 주거비보조’로 세분화하여, 특정 주거비보조 대상자인 참전군인과 공공부조 수급자에게는 주거비의 41%~53% 범위 내에서 정액제로 지급하였다.

(단위 : 만 가구, 억 유로, 유로)

구 분	계	일반 주택수당		특 정 임대료보조	순비용	비 고 (가구당 보조금액)
		임대료 보조금	모기지 상환금			
2002년	310.1	182.0	14.0	114.1		
2003년	338.9	207.9	14.7	116.3		
2004년	352.4	211.9	14.9	125.7	51.83	1,470.8
2005년	81.1	69.5	8.5	3.0		
2006년	69.1	59.1	7.5	2.5		
2007년	60.6	51.7	6.3	2.6	9.24	1,524.8
2012년	78.3	63.1	5.9	9.3		

[표 6]
주택수당
보조실적

자료 : Statistisches Bundesamt 홈페이지(www.destatis.de); Statistisches Bundesamt, 2015, Sozialleistungen: Wohngeld.

하지만 2005년에 법률을 개정하여 공공부조 수급자에게는 실업수당의 형태로 주거비를 지원받도록 함으로써, 주택수당 대상자의 규모가 크게 감소하였다¹². 이에 따라 독일의 주거비 보조제도는 주거·광열비 보조(Kosten der Unterkunft)와 주택수당(Wohngeld)으로 분리하여 시행되고 있다. 이러한 정책변화는 노동시장의 개혁 차원에서 실업자의 구직활동을 촉진하기 위한 것으로, 주택수당과

¹¹ 임대료 보조는 가구의 ‘시장참여능력’을 지원하는 제도이다. 이 제도가 보편화되면, 시장에서의 임대료수준은 수요와 공급뿐만 아니라 임차인의 부담·지불능력으로부터 영향을 받게 된다.

¹² 장기실업수당 또는 기초생활보장 수급자는 주택수당을 신청할 수 없다. 대학생 역시 주택수당을 신청할 수 없는데, 대신에 대학생에게 생활자금을 지원하는 BaföG라는 제도가 있다.

자활프로그램을 연계한 결과이다¹³. 이에 따라 2004년에 352만 가구를 대상으로 시행되었던 주택수당은 2007년에는 61만 가구로 대폭 축소되었다. 가구당 연평균 보조금액은 2004년 1,471유로(약 184만 원)에서 2007년 1,525유로(약 191만 원)로 약간 증가하였다.

가구원수, 가구소득, 지역임대료 등에 따라 주택수당 산정

주택수당의 보조액은 ① 가구원수, ② 가구소득, ③ 주택의 임차비용 및 지역의 평균임대료(자가가구의 경우 부채액) 등에 따라 산정되며, 비용은 연방정부와 주정부가 함께 부담하고 있다. 가구원 중에서 실업수당 또는 병가수당의 수급자가 있으면, 주택수당을 받을 수 있는 권리를 더 쉽게 얻을 수 있다. 그리고 아동이 있는 가구는 더 많은 주거비용이 들어가는 것으로 계산되고 있다.

(단위 : 유로/월)

[표 7]
가구원수 및
가구소득에 따른
주택수당
수혜자격

가구원수	일반 노동자	실업수당 수령자
1 명	1,319	925
2 명	1,776	1,265
3 명	2,147	1,542
4 명	2,790	2,021
5명 이상	3,190	2,319

주택수당 보조금산정에 사용되는 임대료는 일정한 상한선에 의해 제한된다. 이는 지역마다 다르게 책정되어 있으며, 가장 낮은 수준인 1단계에서 가장 높은 수준인 6단계로 나누어져 있다([그림 12] 참조). 결국, 임대료가 높은 지역에 거주하는 경우 주택수당을 받을 수 있는 임대료수준도 더 높아진다. 하지만 임대료가 아무리 높다고 하더라도 상한선 금액까지만 계산된다([표 8] 참조).

¹³ 2004년 이전 주택수당 수급자의 상당수는 구직활동을 하거나 고용지원서비스를 받아야만 주거비 보조를 받을 수 있게 되었다.

평균임대료의 +25%	VI단계 : Dachau, Frankfurt am Main, München, Pinneberg, Stuttgart, Tübingen, Wiesbaden 등
평균임대료의 +15%	V단계 : Bonn, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, Hannover, Heidelberg, Kiel, Köln, Rostock, Rüsselsheim 등
평균임대료의 +5%	IV단계 : Aachen, Berlin, Bremen, Karlsruhe, Lübeck, Potsdam 등
평균임대료	III단계 : Bayreuth, Bochum, Celle, Dortmund, Dresden, Erfurt, Magdeburg, Saarbrücken, Schwerin 등
평균임대료의 -5%	II단계 : Bitburg, Cottbus, Gelsenkirchen, Gotha, Naumburg, Paderborn 등
평균임대료의 -15%	I 단계 : Bebra, Diepholz, Höxter, Plauen, Rothenburg ob der Tauber 등

[그림 12]
주택수당의
지역별
임대료수준 구분

(단위 : 유로)

가구원수	임대료의 상한선						난방비
	I 단계	II 단계	III 단계	IV 단계	V 단계	VI 단계	
1 인	292	308	330	358	385	407	24
2 인	352	380	402	435	468	501	31
3 인	424	451	479	517	556	594	37
4 인	490	523	556	600	649	693	43
5 인	561	600	638	688	737	787	49
1인이 증가할 때마다	66	72	77	83	88	99	6

[표 8]
주택수당의
임대료수준
상한선

하지만 가구자산이 일정 수준(4인 가구의 경우 15만 유로(약 1억 8,750만원)) 이상이면 주택수당 대상자에서 제외된다. 이처럼 주택수당은 특정 공식에 따라 정해지지만, 개인이 따로 계산할 필요는 없다. 모든 경우의 수가 이미 도표로 정리되어 있어, 수령할 수 있는 주택수당의 금액을 쉽게 찾아볼 수 있기 때문이다.

03 / 사회통합 해법으로 주목받는 사회주택정책

1_사회주택은 균질한 주거환경 조성에 기여

독일서 사회주택은 주로 공적지원주택 가리켜

독일에서 '사회주택(Sozialwohnungen)'은 주로 주택재고의 4.2%(2010년 기준)를 차지하는 공적지원주택(öffentliche geförderte Wohnungen)을 가리킨다. 공적지원주택은 공공임대주택과 같이 주택의 소유관계를 뜻하는 용어가 아니고, 임차인·임대조건·주거면적과 관련한 일정한 제한¹⁴을 만족하는 조건으로 무이자 또는 저이자의 공적자금 및 보조금을 제공하는 주택건설 촉진 제도를 의미한다. 건설주체¹⁵ 여부와 관계없이 지원받은 공적자금이 미상환상태인 주택은 '사회주택'이라고 할 수 있다. 결국, 독일의 사회주택제도는 주거 안정을 위하여 저렴주택 공급에 대한 공공 및 민간자금 동원체계를 마련한 것이다.

사회주택 공급을 위한 자금지원 프로그램은 다양한 방식으로 이루어지지만, 일반적으로 보조금이나 세금감면을 통해 시장임대료와 비용임대료(cost rent) 간의 임대료격차를 보전하고 있다. 시간이 경과하면서 공공의 자금지원 금액은 점차 감소하는 동시에, 임대료는 점점 증가하는 구조로 되어 있다. 공공의 자금지원을 통해 신축한 경우 20년~40년, 개축한 경우 10년~20년이 경과하면, 주택을 매매하거나 시장임대료로 임대할 수 있다. 사회주택정책은 이러한 체계를 통해 사회주택과 민간주택의 분리를 최소화하고, 사회통합(social mix)을 실현하며, 균질한 주거환경을 조성하는 데 목적이 있다.

14 「제1차 주택건설법」에 따르면 공적지원으로 건설된 주택의 임대료는 법정임대료(Richtsatzmiete)로 하고, 지역상황이나 대출액 및 보조금을 고려하여 결정하도록 되어 있었다. 또한 가구원수별 주거면적도 1인가구 45㎡, 2인가구 60㎡(2실), 3인가구 75㎡(3실) 등으로 구분되어 있었다. 사회주택 운영주체는 시세보다 낮은 임대료를 징수하고 있는데, 2010년 현재 시장임대료의 평균 77.6% 수준이다. Ude, C. (Hrsg.), 1990, *Wege aus der Wohnungsnot*, Pieper, pp.282-283; CECODHAS Housing Europe, 2011, *Housing Europe Review 2012: The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, p.53.

15 독일에서 사회주택은 주택공기업, 협동조합 등의 공익주택기관뿐만 아니라 민간기업·개인까지도 공급·운영주체가 될 수 있다.

주택건설 관련법에 근거해 사회주택 공급 본격화

1950년에 제정된 「제1차 주택건설법(Erste Wohnungsbaugesetz)」 시기부터 가구소득이 법정상한액 이하인 경우를 대상으로 1년 동안 유효한 '입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)'를 발급하였다. 이에 따라 인구의 60% 정도가 입주자격에 해당할 정도로 광범위한 국민을 대상으로 사회주택 제도가 시행되었다. 이에 따라 독일의 임대주택은 ①법정임대료를 지불하는 공적지원 사회주택, ②세제우대 임대주택, ③시장임대료를 지불하는 비지원 임대주택으로 유형화되기 시작하였다.

1956년의 「제2차 주택건설법(Zweite Wohnungsbaugesetz)」에서는 법정임대료를 대신하는 새로운 비용임대료가 사회주택에 도입되었다. 이는 주택의 감가상각, 차입금의 이자, 유지관리비 등의 총비용과 보조금 간의 차이에 기초하여 임대료가 책정되는 방식으로, 경비가 상승하면 임대료도 상승하는 구조이다. 그 결과 유사한 입지·품질의 사회주택 간에도 건설시기에 따라 임대료 격차가 크게 발생하게 되었고, 이는 사회주택제도의 구조적 문제로 대두되었다.

1967년에는 「제2차 주택건설법」을 개정하여 민간금융시장으로부터의 차입금에 대한 이자를 보조하는 제도를 새롭게 도입하였다. 이에 따라 사회주택 입주자격 중에서 소득상한선을 40% 상향시켰고, 국민의 3/4 정도가 정책대상이 되었다. 또한 1976년 주택현대화지원제도가 도입됨에 따라 신규건설뿐만 아니라, 기존주택의 개량을 위한 공적지원이 실시되기 시작하였다.

1980년대에는 사회주택제도의 대폭적인 재검토가 이루어졌는데, 주택배분의 형평성 또는 부정입주(Fehlbelegung) 문제로 인하여 저소득층이 입주하기가 어려워졌기 때문이었다. 당시에 사회주택은 입주 후 소득재심사가 실시되지 않았고, 결과적으로 저렴하게 건설된 주택에 장기간 거주한 임차인들만 혜택을 보는 시설이 되었다¹⁶. 1986년에는 연방정부 차원의 임대주택 건설보조금이 완전히 철폐되고, 공적보조금의 상환에 대한 다양한 우대조치로 100만 호 이상의 사회주택이 '자유임대'로 전환되었다. 이로 인해 사회주택 재고는 1987년 390만 호에서 2002년 262.1만 호로 크게 감소하게 되었다¹⁷.

¹⁶ 이에 따라 일부 주정부는 사회주택 소득상한선을 웃도는 가구에 대해서 임대료 할증금(Fehlbelegungasabgabe)을 부과하는 제도를 도입하기도 하였다.

¹⁷ 사회주택이 감소하고 있는 이유로는 ①예산삭감에 따른 건설량의 감소, ②대량건설기(1950년대~1970년대)에 공급된 주택의 제한 해제, ③지방정부 보유주택의 매각, ④민간투자의 활성화를 위한 제한기간의 완화 등을 들 수 있다.

2_사회주택 정책대상을 저소득층으로 '타깃화'

연방정부 역할 줄고 지방정부 정책결정권 확대

2002년에는 주택정책의 기반이었던 「제2차 주택건설법」이 폐지되고, 「사회적 주거공간 지원법(Wohnraumförderungsgesetz: WoFG)¹⁸」이 새롭게 시행되기 시작하였다. WoFG는 '주거의 사회적 보호'를 주택정책의 첫 번째 목적으로 내세우고 있는데, 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 사회양극화를 해소하기 위하여 '광범위한 국민층'에서 저소득층(빈곤가구, 고령자가정, 육아가구, 한부모가정 등)으로 주택공급의 정책대상을 집중하였다. 특히, 다둥이가정은 임대주택뿐만 아니라 자가소유 촉진도 우선시하는 정책을 구사하기 시작하였다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 분업 및 협력관계가 변화되었는데, WoFG 이후 연방정부의 역할은 크게 감소한 데 비해 상당수의 정책결정과 관련한 권한이 주(州)정부로 위임되었다. WoFG에 따라 연방정부는 사회적 주거공간 지원의 일반적인 원칙과 목표를 설정하고, 주정부에서 실시하는 지원을 재정적으로 뒷받침하게 되었다. 주정부는 독자적인 지원규정을 마련하고, 지역주택시장의 수요상황에 따라 주거지원의 중점사항을 정하며, 주택기업·협동조합·개인 등 사업주체에게 지원자금을 교부하는 역할을 하고 있다.

셋째, 사회주택의 비용임대료 원칙이 폐지되고, 임대료 설정원칙 및 방법이 주정부로 위임되었다. 이에 따라 노르트르하인-베스트팔렌과 같은 주정부는 주택수당의 단계구분과 연동된 '인가임대료(Bewilligungsmiete)' 제도를 도입하여, 공적지원주택도 표준임대료 일람표를 참조하여 임대료를 결정하도록 하고 있다.

넷째, 주정부 차원에서 자가소유의 촉진, 주민구성의 사회적 균형(social mix)을 위해 입주가구의 소득상한액을 완화하는 것이 가능해졌다. WoFG(제9조 제2항)에 의해 사회주택 입주대상이 정해져 있지만¹⁹, 사회적으로 안정된 주민구성을 유지·창출하는 목적이 있는 경우에는 주정부가 소득상한액을 조정

18 「사회주택 촉진에 관한 법률(Gesetz über die soziale Wohnraumförderung)」이라고도 한다.

19 1인가구는 12,000유로(약 1,500만 원), 2인가구는 18,000유로(약 2,250만 원)로, 가구원 1인이 증가할 때마다 4,100유로가 가산된다.

할 수 있다.

다섯째, 사회주택과 ‘사회도시(Soziale Stadt)’ 프로그램의 연계를 통해 기존 주택의 개량에 대한 공적 지원이 가능하게 되었다.

연방정부 예산삭감으로 재고량·공급량이 급감

2006년에 독일정부는 연방주의제도혁신(Föderalismusreform)을 통해 개별 주정부에 사회주택관련 권한을 완전히 위임하였다. 최근 10년 동안에 매년 10만 호 이상의 사회주택이 민간주택으로 전환되고 있는데, 이로 인해 임대료가 인상되어 빈곤층의 주거여건이 나빠지는 문제가 야기되고 있다. 이에 따라 많은 전문가는 신규공급의 확대뿐만 아니라 공적자금의 지원이 끝난 후에는 지방정부 또는 주택조합·공공재단이 소유할 수 있도록 제도의 개선을 요구하고 있는 상황이다.

(단위 : 호)

구 분	2002년	2010년	2012년
Hamburg	164,128	108,011	109,005
Hessen	157,793	127,910	120,534
Bayern	272,630	161,000	158,000
Berlin	277,200	213,442	200,854
Bremen	24,250	10,196	9,356
Schleswig-Holstein	61,060	66,931	63,866
Baden-Württemberg	137,207	65,000	56,000
Nordrhein-Westfalen	944,258	543,983	513,901
Niedersachsen	114,957	84,755	97,237
Mecklenburg-Vorpommern	9,217	7,296	7,364
Brandenburg	29,659	39,700	39,300
Rheinland-Pfalz	62,522	61,732	53,134
Saarland	3,850	2,500	2,300
Sachsen-Anhalt	75,595	31,298	28,359
Sachsen	223,418	83,303	42,505
Thüringen	63,092	55,090	37,027
계	2,620,836	1,662,147	1,538,742

[표 9]
사회주택
재고현황

자료 : Immowelt; Mieterverein Köln 홈페이지(www.mieterverein-koeln.de).

2006년~2012년에 사회주택은 40.7만 호 정도가 공급되어 연평균 공급량은 5.8만 호에 그치고 있다. 이 가운데 신축 또는 매입에 의한 공급량은 19.7만 호, 개축 또는 점유에 의한 공급량은 21.1만 호로 나타났다. 한편 주택공기업 및 협동조합이 공급한 경우는 24.0만 호, 투자기관 및 주택소유자가 공급한 경우는 16.8만 호이다.

(단위 : 호, 백만 유로)

구 분	'06년~'12년 사회주택 공급량					예 산	
	계	신 축 (공공/사회)	개 축 (공공/사회)	신축·매입 (민간/개인)	개축·점유 (민간)	지방정부 ('06~'12)	중앙정부 ('07 연간)
Hamburg	76,210	12,554	36,413	6,933	20,310	837.0	9.5
Hessen	14,895	4,531	5,136	3,861	1,367	212.8	30.3
Bayern	67,053	9,112	27,452	24,901	5,588	1,050.9	61.3
Berlin	15,721	-	15,143	-	578	16.5	32.6
Bremen	547	156	276	115	-	6.7	3.1
Schleswig-Holstein	11,937	4,883	2,303	4,163	588	300.4	12.6
Baden-Württemberg	18,876	2,590	502	14,623	1,161	432.1	42.2
Nordrhein-Westfalen	97,242	36,255	14,734	44,733	1,520	2,859.9	97.1
Niedersachsen	8,923	1,940	2,107	4,498	378	114.1	39.9
Mecklenburg-Vorpommern	11,715	-	11,364	-	351	32.7	21.3
Brandenburg	11,475	72	9,676	1,724	3	112.4	30.3
Rheinland-Pfalz	32,585	2,035	10,792	12,251	7,507	213.9	18.7
Saarland	2,893	12	375	40	2,466	13.9	6.5
Sachsen-Anhalt	14,563	395	8,640	1,742	3,786	91.9	24.0
Sachsen	15,680	-	13,398	848	1,434	79.4	59.6
Thüringen	7,079	1,403	5,466	210	-	113.7	29.1
계	407,394	75,938	163,777	120,642	47,037	6,488.3	518.1

【표 10】
사회주택 공급량
및 예산

주 : 1) 예산의 경우 지방정부는 2006년~2012년의 누적 예산액이고, 중앙정부는 2007년만의 연간 예산액임.

2) '공공'은 주택공기업으로 대부분 지방정부 산하기관이고, '사회'는 주로 협동조합임. 이에 비해 '민간'은 대부분 주택공급관련 투자기관이고, '개인'은 대부분 자영업자·연금소득자로서 15호 이하의 주택소유자임.

자료 : Immowelt.

3_현재 지방정부는 사회주택 공급량 점차 늘려

공급여건 악화 불구 뮌헨시 등 주택건설 투자 확대

독일의 사회주택 재고는 줄어드는 추세로, 최대 400만 호가 넘었던 재고량이

현재는 150만 호만 남아있다. 현재 주택임대시장이 안정적이어서 다행이지만, 임대료가 급등하는 상황이 발생할 경우에는 저소득층의 주거안정을 가중시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다는 주장이 제기되고 있다²⁰.

이처럼 사회주택의 공급이 감소한 근본적인 이유는 시장임대료가 꾸준히 상승하면서 저금리·무이자 공적자금 용자와 소액의 보조금만으로는 공급을 유도하는 데 한계가 있기 때문이다. 민간사업자는 사회주택 공급비용의 상당부분을 투자하게 되는데, 수익이 보장되지 않아 공급을 꺼리고 있다. 토지가격 및 인건비·자재비가 올랐을 뿐만 아니라, 에너지효율관련 건축규정이 점점 강화되면서 건축비도 계속 상승하고 있다. 게다가 2006년 이후 연방정부는 저소득층보다 중산층의 자가소유를 촉진하기 위해 공적자금을 지원하는 정책의 비중을 늘리고 있는 상황이다.

사회주택을 비롯한 저렴주택 공급량의 감소는 수요와 공급 간의 불균형을 유발하며, 지역에 따라 주택부족 또는 공가문제가 발생하기도 한다. 2006년 이후에도 뮌헨과 같은 대도시는 주택건설에 대한 투자를 통해 사회주택을 더 많이 확보하려는 노력을 하고 있다. 뮌헨시는 저금리·무이자의 대출과 보조금 외에 추가적으로 공공토지를 저렴하게 매각하는 정책을 펴고 있는데, 대신에 사회주택 사업자는 주택을 40년~60년 동안 저렴하게 임대하여야 한다. 이와 대조적으로 베를린, 메클렌부르크-포포머른, 작센, 자아란트와 같이 공가가 많은 주는 사회주택을 공급하지 않거나 소량만 공급하였다. 하지만 베를린은 유입인구가 증가하자 2014년부터 사회주택의 공급을 재개하고 있다.

입주자격증명서 소지자에게 사회주택 입주자격 부여

독일은 「사회주택 담보에 관한 법률(Wohnungsbindungsgesetz: WoBindG)」에 따라 입주자격증명서(Wohnberechtigungsschein: WBS)를 발급받아야 사회주택에 입주할 수 있다. 이와 더불어 공적자금의 지원을 받아 주택을 건설한 임대인은 WBS를 소지하고 있는 사람에게만 주택을 임대하여야 한다. 대신에 임대인에게는 임차인을 자유롭게 선택할 수 있는 권리가 주어진다. 다시 말해, WBS는 임차인이 원하는 사회주택에 입주할 수 있는 권리는 아닌 것이

²⁰ 2012년에 발간된 페스텔연구소의 보고서에 의하면, 전국적으로 최소 435만 호에서 최대 715만 호의 사회주택이 필요한 상황이다. Pestel Institute, 2012, *Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland*.

다. WBS는 거주할 지역의 지방정부에 신청하여야 하는데, 관련 서류를 인터넷에서 다운로드하여 작성할 수 있도록 하고 있다. WBS는 발급일부터 1년 동안만 유효하며, 다른 사회주택으로 이사할 때에는 새로 신청하여야 한다.

주택소요, 가구원수, 가구소득에 따라 사회주택 배분

사회주택을 임차하기 위해서는 WBS 외에 다음과 같은 전제조건을 충족하여야 한다.

우선, 주택이 필요한 사람이어야 하고, 실제로 일정 기간 가계를 책임지는 사람이어야 한다. 부모로부터 대부분의 생활자금을 지원받아 살아가는 대학생은 부모에게서 잠시 떨어져 지내는 것으로 간주한다. 따라서 사회주택을 임차하려는 대학생은 실질적으로 스스로 생활비를 마련하고 있다는 사실을 증명하여야 한다.

둘째, 일반적으로 가구원수에 따라 적정한 규모 이상의 주택을 임차하여야 하는데, WBS 발급 시에 주택규모를 명시하고 있다. 가구원수에 따른 주택의 적정규모는 일반적으로 [표 11]을 따르지만, 보통 5㎡ 내외의 면적초과는 허용된다. 장애인, 출산예정자 등의 경우에는 더 넓은 주택을 임차하는 것이 가능하다.

[표 11]
가구원수별
사회주택의
적정주거면적

구 분	방 수	적정주거면적
1 인		45㎡
2 인	2 개	60㎡
3 인	3 개	75㎡
4 인	4 개	90㎡
1인이 증가할 때마다	1개씩 추가	15㎡씩 추가

자료 : www.sozialleistungen.info.

WBS를 발급받기 위해서는 모든 가구원의 연소득이 일정 수준을 초과하면 안 된다. 연소득은 순소득이 기준인데, WBS를 신청한 월을 기준으로 향후 1년 동안의 예상소득 또는 과거 1년 동안의 실제소득으로 계산할 수 있다. 그리고 소득의 유형²¹에 따라 특별한 조건이 충족되면²², 연소득에서 일정 금액을 제

²¹ 근로소득 1,044유로, 연금 102유로, 자산소득 51유로, 교통비 등 기타소득 102유로 등을 연소득에서 제하고 있다.

²² 16세~24세의 자녀 1인당 600유로, 장애인 2,100유로~4,500유로, 40세 이하의 가구주 4,000유로, 부양의무자 1인당

하고서 계산된다. 이렇게 계산된 소득이 [표 12]의 연간 소득기준 이하인 경우 WBS가 발급된다.

구 분	연간 소득한도
1 인	12,000유로
2 인	18,000유로
3 인	22,600유로
4 인	27,200유로
1인이 증가할 때마다	4,100유로씩 가산

[표 12]
가구원수별
사회주택의 연간
소득기준

자료 : www.sozialleistungen.info.

6,000유로 등을 연소득에서 제하고 있다.

04 / 독일 사례가 서울시에 던지는 6가지 시사점

독일은 양질의 저렴한 임대주택이 많고, 임대료 상승을 규제하는 제도가 잘 발달되어 있다. 이에 따라 자가소유에 따른 자산증식효과가 적어 자가점유율이 50% 미만이다. 통일 직후부터 10년 동안 연평균 50만 호 내외의 주택이 공급되어, 이후 연간 20만 호 수준으로 공급이 급감하였음에도 불구하고 (내국인 기준) 주택보급률이 107.9%에 달하고 있다. 2007년 이후 유입이민자가 크게 증가하고, 저금리로 인한 유동자금이 증가하면서 주택가격이 상승하고 있으나, 저평가된 주택시장이 정상화되는 것으로 분석되기도 한다.

독일은 기본적으로 모든 임차가구의 주거권을 보장하기 위해 주택임대차제도가 잘 발달되어 있다. 그리고 주거소요가 있는 가구를 위한 사회주택정책, 저소득층을 위한 주거·난방비 보조제도와 주택수당정책의 시행을 통해 주거안정을 이루고 있다. 독일의 임대주택시장 및 정책, 공공임대 및 사회주택정책을 조사·분석한 결과, 우리나라와 서울시에 대하여 다음과 같은 정책적 시사점이 도출된다.

① '취약계층 주거권 보장' 공공의 주택시장 개입 필요

독일은 주택공급을 최대한 민간부문에 맡기고, 공공부문은 수요와 공급 사이에 나타나는 불균형을 해소하는 데 주력하고 있다. 하지만 55%에 달하는 임차가구의 주거권을 보장하기 위해, 특히 사회취약계층이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 주택시장에 개입하고 있다. 민간부문을 활용한 사회주택과 세금우대주택의 공급을 통해 임대시장에 개입하고 있는 것이다. 주택구매능력 및 임차능력이 부족하고, 사회적 배려가 요구되는 한부모가정, 다자녀 및 육아가구, 장애인 및 노인가구에 대한 사회주택의 배분을 확대하고 있다. 또한 임대주택의 공급을 촉진하면서 저소득층의 주거비지불능력을 제고하기 위해 주거·광열비 보조, 주택수당 등을 통해 주거비를 보조하고 있다.

② 임차인 보호 강화하는 법제도 정비도 '발등의 불'

독일은 은행계좌에 3개월분의 보증금을 예치하는 월세 중심의 주택임대차관행이 작동되고 있다. 이론적으로 양질의 저렴한 임대주택이 부족하면 임대인

우위의 시장이 형성되고, 충분하면 임차인의 주거선택권이 확대되게 된다. 독일은 양질의 저렴한 임대주택이 많으며, 계약해지 및 계약갱신관련 법규가 임차인에게 비교적 유리하게 마련되어 있다. 계약해지는 임차인의 의무 불이행, 임대인 및 가족의 자가사용 등으로 제한되어 있으며, 임대료의 인상, 주택소유자의 변경도 계약해지의 사유가 되지 못한다. 더불어 임대인이 임의로 재계약을 거절하는 것을 엄격하게 제한하는 규정을 두어, 임차인의 주거안정을 꾀하고 있다.

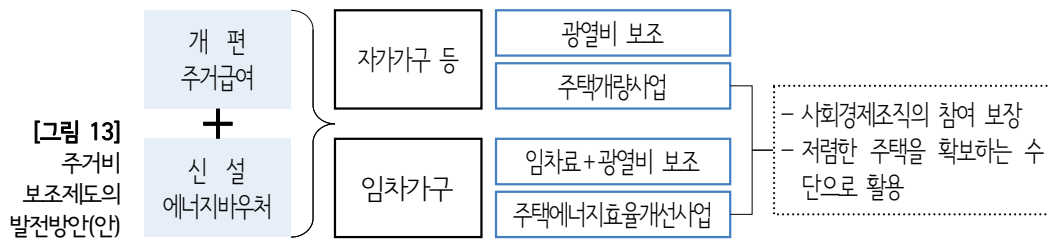
③ 임대주택 · 임대료 DB 구축에 우선순위 두어야

1972년부터 독일은 표준임대료 일람표제도를 도입하여 민간임대주택의 임대료 인상을 간접적으로 규제하고 있다. 표준임대료 일람표는 임대주택 수요자에게 주택면적, 입지조건, 건축연도, 주거시설 등에 따른 임대료수준을 작성·공표함으로써, 임대인과 임차인 간에 공정한 시장질서가 형성되도록 하는 효과가 있다. 1982년부터는 표준임대료 일람표를 참조하여 임대료 증감청구를 할 수 있도록 하여, 임대인과 임차인 간에 임대료인상을 둘러싼 갈등을 최소화하는 데에도 이용하고 있다. 하지만 이러한 제도를 우리나라 및 서울시에 도입하기 위해서는 우선적으로 임대주택과 임대료에 대한 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.

④ 정책대상 겹치는 주거급여 · 에너지바우처 통합 시급

1965년에 독일은 임차료, 난방비 등의 주거비를 보조하는 제도인 주택수당을 도입하였다. 2005년에는 노동시장의 개혁 차원에서 실업자의 구직활동을 촉진하기 위해 「사회보장법」에 의한 주거·광열비 보조(Kosten der Unterkunft)와 「주택수당법」에 의한 주택수당(Wohngeld)으로 분리하였다. 현재 주거비 보조제도의 혜택을 받고 있는 가구는 전체가구의 12%, 임차가구의 24%에 달하며, 이들 제도의 수급자는 중복되지 않는다.

우리나라의 경우 2015년부터 주거급여는 중위소득의 43% 이하, 에너지바우처는 중위소득의 40% 이하 가구를 대상으로 지원할 예정이다. 이들 제도를 통해 전체가구의 5% 정도만 수혜를 받을 것으로 예상된다. 따라서 집행기관은 분리되고, 정책대상자는 중복되어 정책의 비효율성이 나타날 가능성이 크므로, [그림 13]과 같이 통합하여 운영할 필요가 있다.



⑤ 정부는 땅·기금 지원, 민간은 저렴주택 공급 '역할 분담'

사회주택은 공공자원과 민간자원을 함께 섞어서 주택을 공급하는 것을 말한다. 예를 들면, 중앙 및 지방정부는 토지, 기금, 융자 등을 지원하고, 민간부문은 이를 이용하여 저렴한 주택을 공급하는 것이다. 민간활력을 이용하여 사회주택을 공급함으로써, 국가 또는 지방정부는 공공임대주택의 공급부담을 줄일 수 있다. 또한 공공부문이 일일이 챙길 수 없었던 저소득 입주자의 공동체 형성, 입주자의 자발적 관리참여 등을 유도할 수 있는 장점이 있다.

2015년부터 「사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」가 시행되어, 서울시는 사회경제조직을 대상으로 사회주택 공급·운영을 지원하는 제도적 근거를 마련하였다. 하지만 독일의 사례에서 보듯이, 공적자금을 지원할 경우 공공성을 확보하기 위해 입주자격, 주택규모, 임대기간, 임대료수준 및 인상을 등에 대한 기준을 마련·적용할 필요가 있다. 또한 공공토지를 제공하는 경우에는 그 기준을 강화하여 특혜시비가 발생하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

⑥ 공공임대·사회주택 대기자명부제도 도입이 바람직

2002년 독일은 「사회적 주거공간 지원법(WoFG)」을 통해 사회통합을 위하여 공공임대 및 사회주택의 정책대상을 집중하는 방향으로 전환하였다. 대신에 주(州)정부에 대한 권한위임을 통해 지역특성에 따른 '유연한 주택정책'을 추진하고 있다. 독일은 사회주택 입주자격증명서(WBS)라는 일종의 대기자명부제도를 운영하고 있는데, 이를 통해 주택소요가 있는 가구를 상시적으로 파악하고 있다. 이 제도는 지방정부가 지역여건을 주택정책을 수립·시행하는 데 주요 지표로 활용되고 있다.

서울연 2015-UR-01

‘이젠 임차가구의 주거권 보장할 때’
법·제도 고치고 사회주택도 늘려야
- 독일 주택시장·정책이 서울시에 주는 시사점 -

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 2월 4일

발행처 _ 서울연구원

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.