

19. 賃貸住宅業 育成 및 共同住宅管理 改善에 關한 政策 討論會 (I)

主催：國土開發研究院

지난 6월 18일 국토개발연구원이 주최한 임대주택산업육성과 공동주택 관리개선
에 관한 정책토론회 내용을 I·II차에 걸쳐 게재합니다. (편집자주)

I. 민간임대주택업의 육성방안

高 鐵(국토개발연구원 수석연구원)

목 차

- | | |
|---|---|
| <p>I. 임차가구의 현황</p> <ol style="list-style-type: none">1. 주택의 점유형태2. 임대주택의 유형3. 임대료 지불방법4. 임대료 부담율5. 요약 <p>II. 민간임대주택제도의 평가</p> <ol style="list-style-type: none">1. 임대주택의 분류2. 등록유무에 따른 분류3. 민간임대주택제도의 변천4. 민간임대주택에 대한 지원체계5. 임대주택에 대한 규제6. 민간임대주택의 문제점 | <p>III. 비제도권 임대주택의 현황과 문제점</p> <ol style="list-style-type: none">1. 주택유형2. 비제도권 임대주택에 대한 지원3. 비제도권 임대주택에 대한 규제4. 비제도권 임대주택의
임대사업자 제도 <p>IV. 민간임대주택업의 육성방안</p> <ol style="list-style-type: none">1. 민간임대주택업의 필요성2. 임대주택 육성의 방향3. 임대주택 공급확대 방안4. 임대전문사업자의 육성5. 임차가구 보호대책6. 임대사업자 육성 방안 개요7. 임대전문 사업제도 도입시 검토되어야
할 사항 |
|---|---|

I. 임차가구의 현황

1. 주택의 점유형태

- 우리나라는 주택수가 부족하고 소득에 비하여 주택가격이 높아 임차가구의 비율이 지속적으로 증가하고 있음
- '75년 전국의 차차비율은 전체가구의 36.9%이었으나 90년에는 49.1%로 증가하여 임차가구가 전체가구의 약 절반에 이르고 있음.
- 지역별로는 군부보다는 시부의 차가비율이 높으며 특히 대도시지역의 차가비율이 높는데 이는 대도시지역의 주택가격이 상대적으로 비싸기 때문으로 풀이됨.
- 구체적으로 인천을 제외한 5대도시는 전체가구의 60%정도가 임차가구임.

점유형태별 가구수 추이

〈표1-1〉

(단위 : 천가구, %)

구	분	1975		1980		1985		1990	
		자	가	차	가	자	가	차	가
전	국	4,260.0	2,493.3	4,671.8	3,297.4	5,127.2	4,444.2	5,743.7	5,547.0
		(63.1)	(36.9)	(58.6)	(41.4)	(53.6)	(46.4)	(50.9)	(49.1)
시	부	1,509.9	1,902.7	2,007.3	2,662.7	2,617.2	3,713.6	3,518.4	4,890.9
		(44.2)	(55.8)	(43.0)	(57.0)	(41.3)	(58.7)	(41.8)	(58.2)
군	부	2,750.0	591.6	2,644.5	634.7	2,510.0	730.6	2,225.3	656.1
		(82.3)	(17.7)	(80.8)	(19.2)	(77.5)	(22.5)	(77.2)	(22.8)
서	울	635.7	771.3	817.1	1,019.8	949.4	1,324.2	1,127.2	1,665.5
		(45.2)	(54.8)	(44.5)	(55.5)	(40.8)	(59.2)	(40.4)	(59.6)

주: 임차가구는 주택임차와 주택이외 거처의 임차가구를 모두 포함

자료: 경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1975. 1980. 1985

통계청 '90인구 주택 총조사-2%표본속보 집계결과, 1991.8

대도시의 차가가구 비율(1990년)

〈표1-2〉

(단위 : %)

시 부 평 균	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
58.4	59.6	59.9	63.0	48.3	59.1	56.5

자료 : 한국주택은행, 주택통계편람, 1992

2. 임대주택의 유형

- 임대주택의 유형을 살펴보면 '90년 전국 총 임차가구 513.0만 가구중에서 단독주택거주 임차가구는 77.7%인 399.0만가구, 아파트 거주 임차가구는 10.1%인 52.1만 가구 그리고 연립주택등에 나머지 12%인 61.9만 가구가 거주하고 있음.
- '80년에 비해 단독주택거주 임차가구의 점유비율은 약10%감소하고 아파트, 연립등에 거주하는 가구의 비율은 늘어났음.
- 그러나 아직도 대부분의 임차가구는 단독주택에 거주하고 있음.
- 단독주택은 1가구가 거주할 수 있도록 설계되어 있어 대부분의 임차가구는 방 1-2개, 화장실은 공동으로 사용하는 등 주거수준이 매우 열악한 것으로 판단됨.

주택유형별 임차가구수 추이(전국)

〈표1-3〉

(단위 : 천가구, %)

구 분	1980년	1985년	1990년
단 독	2,886(88.3)	3,645(82.5)	3,990(77.7)
아 파 트	135(4.1)	298(6.7)	521(10.1)
연 립	90(2.7)	190(4.3)	305(5.9)
비 거 주 용	159(4.9)	286(6.5)	314(6.1)
계	3,270(100.0)	4,419(100.0)	5,130(100.0)

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스보고, 1980, 1985.

통계청, '90 인구주택총조사, 2% 표본속보집계결과, 1991.

3. 임대료 지불방법

- 임차가구의 임대료 지불방식은 전세가 55.2%로 과반수 이상을 차지하고 있고 보증부월세 25.1% 및 월세 19.6%의 순으로 나타났음.
- 지역별로는 서울, 대전은 전세의 비율이 높고 부산, 인천은 보증부월세의 비율이 상대적으로 높으며 대구, 광주, 대전은 월세(삭월세)의 비율이 높은 것이 특징임.
- 전세제도는 우리 특유의 제도로서 주거서비스를 제공할 때 임차인으로부터 목돈을 받는 것으로 주택금융이 발달되지 않은 현실에서 '사금융'의 역할을 한다고 볼 수 있음.

임차가구의 임대료 지불방법(1990년)

〈표1-4〉

(단위 : %)

구	분	전	세	보	증	부	월	세
서	울	65.2		27.5			7.3	
부	산	43.9		49.1			6.8	
대	구	51.0		8.3			40.6	
인	천	66.5		24.1			9.3	
광	주	64.7		4.6			30.6	
대	전	61.0		9.1			29.8	
전	국	55.2		25.1			19.6	

자료 : 통계청, 1990 인구주택 총조사 2% 표본속보 집계결과, 1991. 8

4. 임대료 부담율

- 대도시지역 거주 임차가구의 소득에 대한 임대료의 비율은 1982년 17%에서 88년에는 26%로 증가하여 소득에 대한 임대료 부담이 지속적으로 증가하였음.
- 서울지역의 임대료부담율은 타대도시보다 높음.

임차가구의 임대료 부담율(소득대비)

<표1-5>

(단위 : %)

구 분	'82		'84		'88	
	대 도시	서 울	대 도시	서 울	대 도시	서 울
전임차가구	17	18	21	23	26	32
전 세 가 구	16	20	20	23	28	28

주 : 전세금 및 보증금은 월세 환산시 할인을 18% 적용

자료 : 국토개발연구원, 주택시장조사, 1982, 1984, 1988.

- 소득계층별로 임대료부담율을 보면 앞에서 언급한 바와 같이 평균적으로 임대료부담이 증가하였으나 특히 하위소득계층의 임대료 부담율이 '82년의 21%에서 '88년 29%로 더욱 증가하였음.

소득계층별 임대료 부담율

<표1-6>

(단위 : %)

구 분	'82		'84		'88	
	전임차가구	전 세 가 구	전임차가구	전 세 가 구	전임차가구	전 세 가 구
하 위 계 층	21	20	23	25	29	31
중 위 계 층	15	15	20	20	26	29
상 위 계 층	13	12	18	18	20	23

주1) 소득계층은 전체 임차가구의 소득분포를 근거로 분류

2) 전세금 및 보증금은 월세 환산시 할인을 18% 적용

자료 : 국토개발연구원, 주택시장조사, 1982, 1984, 1988.

5. 요약

- 주택부족수가 증가하고 소득에 비하여 주택가격이 비싸 주택을 구입할 수 없는 저소득층이 대부분 임차가구이며 임차가구의 비율은 지속적으로 증가하여 대도시의 경우는 60%정도로 매우 높음.
- 대부분의 임차가구는 단독주택에서 동거의 형태로 거주하고 있으며 방 1-2개, 화장실은 공용하는 등 주거수준이 매우 열악함.
- 과거 주택가격이 큰 폭으로 상승하였고 집주인은 지속적으로 임대료를 인상하여 소득에 대한 임대료 부담율은 증가하였음.
- 즉 과거 10여년간 주택가격이 큰 폭으로 상승하여 주택구입능력이 있는 가구는 대부분 주택을 구입하여 우리사회에서 임차가구=저소득층이라는 인식이 팽배해 있음.

II. 민간임대주택제도의 평가

1. 임대주택의 분류

- 임대주택은 공급목적과 임대기간에 따라서 광의, 협의 및 최협의로 구분할 수 있음.
- 광의의 임대주택이란 사실상 임차인의 거주를 위하여 제공된 모든 주택을 말하며
 - 반면 협의와 최협의의 개념은 임대를 목적으로 일정한 제도적 틀속에서 공급되고 유통되는 주택으로 주택의 목적성을 중시하는 개념임.
 - 협의와 최협의는 임대기간에 따라 구분하는 개념으로 협의의 임대주택에는 영구임대주택과 일정기간 임대후 분양되는 장기임대주택이 포함되고 최협의로는 주택의 수명이 다할때까지 임대료만 제공되는 영구임대주택만이 포함되게 됨.

공급목적에 따른 분류

〈표2-1〉

구분	개 념	특 징	범 위
광의	사실상 임차인의 거주를 위하여 제공된 모든주택	주택공급의 목적과 무관	영구 및 장기임대 주택과 모든형태의 셋집 포함
협의	임대를 목적으로 일정한 제도적 틀속에서 공급되고 유통되는 주택	목적에 의하여 주택을 공급(제도적 뒷받침 전제)	영구임대주택과 일시 임대주택(장기임대주택)
최 협의	주택의 수명이 존재하는한 임대로만 제공	기간이 장기	영구임대주택과 사원임대주택

2. 등록유무에 따른 분류

- 임대주택은 비공식부문 임대주택과 공식부문 임대주택으로 구분 할 수 있으며 비공식부문 임대주택은 과밀동거주택, 독채전세주택 및 다가구주택이며 공식부문 임대주택은 임대주택건설촉진법에 의하여 건설된 주택이며 사업주체에 따라 공공임대주택과 민간 임대주택으로 구분

임대주택의 분류

〈표2-2〉

구 분		특 징
분류	형 태	
비 부 분 공 공 임 대 주 택 식 분	과 밀 동 거 단 독 주 택 (일부전세주택)	<ul style="list-style-type: none"> • 실질상의 동거주택(doubling-up) • 자가소유자가 주된 공급자 • 공급의 영세성 및 저수준

구 분		특 징
분류	형 태	
비공식부분임대주택	독 체 전 세 주 택	<ul style="list-style-type: none"> • 임시 임대주택의 기능 • 자가로 가기 위한 발판 역할 • 1가구 다주택 소유자가 주된 공급자
	다 가 구 주 택	<ul style="list-style-type: none"> • 명목상의 단독주택 • 건축시부터 임대용 주택단위 설계 • 수준양호, 소자본의 공급자
공임식대	공 공 임 대 주 택	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득층 주거안정을 위한 복지동기로 공급 • 소형, 비수익성
부주 문택	민 간 임 대 주 택	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 수요에 따라 공급 • 중소형, 수익성

3. 민간임대주택제도의 변천

- 1982년 2월 「임대주택육성방안」을 확정하여 정부투자기관 및 상시고용근로자 100인이상인 상법상의 법인에 대하여 임대주택 자금 지원
- 1982년 7월부터 임대주택건설사업자에 자금지원
- 1984년 12월 임대주택건설 촉진법 제정
- 1990년 10월 주택 200만호 건설 계획상 장기임대주택 15만호 건설이 완료되어 지원 중단
- 신경제 5개년 계획기간(1993-1997년)중에는 민간임대주택에 대한 금융, 택지지원 예정.

4. 민간임대주택에 대한 지원체계

1) 금융지원

- 임대주택에 대한 금융지원은 임대사업자의 초기자금부담을 완화하기 위한 것으로 국민주택기금과 민영주택기금으로 이원화되어 있음.
 - 60m²이하의 소형주택에는 국민주택기금에서 1400만원까지 연리 3%, 10년이내 거치후 20년 상환의 장기자금 지원
 - 60m²이상 85m²이하의 주택에는 민영주택자금에서 1500만원까지 연리 11.5%로 1년 거치 10년 상환의 중기자금 지원
- 국민주택기금의 장기임대주택에 대한 지원은 90년 10월 중단되었으며 민영주택자금은 60m²초과 85m²이하의 주택에 1500만원을 지원하고 있으나 국민주택기금의 용자조건이 월등히 좋아 용자실적은 미미.

2) 조세지원

- 임대주택관련 조세지원은 초기 자금부담의 완화보다는 자산처분시 세금을 경감시키고 운영비부담을 완화
- 임대주택에 대한 조세지원은 양도소득세, 취득세, 등록세 및 재산세를 감면하고 있음.

3) 주택지원

- 국가, 지자체 및 토지개발공사는 택지를 개발함에 있어 일정비율이상을 임대주택 용지로 개발하여 조성원가이하로 공급
- 구체적으로 수도권, 부산권 및 대도시권은 조성원가의 90%, 기타 지역은 80%수준으로 분양

임대주택에 대한 지원요약

〈표2-3〉

금융지원	국민주택기금	60m ² 이하의 주택에 1400만원 까지 연 3%, 10년이내거치후 20년상환 90년 10월 지원중단
	민영주택자금	85m ² 이하의 주택에 1500만원까지 연 11.5%, 1년거치 10년 이내 상환, 대출실적 전무
조세지원	양도소득세	5년 임대후 분양시 면제
	취득세	면제
	등록세	면제
	재산세	50%감면
법인세	감가상각비 100% 손금처리	
택지지원	공영개발 택지를 조성원가 이하로 공급 (수도권, 부산권 90%, 기타지역 80%)	

주 : 92년도에는 택지개발사업지구의 철거세입자용 장기임대주택에 한하여 금융지원을 하고 있음.

5. 임대주택에 대한 규제

- 임대주택에 대한 지원의 반대급부로 국민주택기금의 지원을 받은 임대주택은 임대료, 최소임대기간과 같은 직접적인 규제와 입주자 선정방법 등의 간접적인 규제를 하고 있음.
- 이와 같은 규제의 목적은 임대주택에 대한 지원의 혜택이 임대사업자뿐 아니라 임차자에게도 적절히 배분되고 또한 소득계층별로는 저·중소득계층이 혜택을 받게하기 위함임.

1) 임대료 규제

- 〈표2-4〉에서 보는 바와 같이 국민주택기금의 지원을 받은 임대주택은 전국을 5개 급지로 나누어 임대주택건설촉진법 제9조 및 동법 시행규칙 제3조에 의거 임대보증

금 및 임대료의 상한선을 고시하고 있음. 민간임대주택은 표준임대료의 150%까지 받을 수 있음.

표준임대료 산정기준(1990. 3. 5)

〈표2-4〉

(단위 : 원/m²)

급지	표준임대보증금	표준임대료	비고
1	132,393	1,619	(임대료의 구성요소)
2	99,295	1,513	• 감가상각비
3	66,196	1,408	• 수선유지비
4	49,653	1,302	• 화재보험료
5	39,723	1,196	• 대손충당금 • 국민주택기금이자
비고	• 1986년 3월 14일 고시된 표준임대보증금 및 표준임대료를 기준으로 주택 임대차보호법 임대등의 증액청구 비율(연5%)을 경과 년수에 복리로 승하여 산출된 것임. 1986년 보다 1990년 현재 약 21.55%로 증가된 것임.		

주)1) 1급지 : 서울특별시

2급지 : 인구 100만이상도시, 인구 60만이상의 도청 소재지 및 수도권 위성도시

3급지 : 인구 30만이상도시 및 도청소재지

4급지 : 인구 10만이상도시 및 인구5만이상 도시로서 대도시 주변도시

5급지 : 기타도시

주2) 공유분의 면적이 전체면적의 10%를 초과하는 경우에는 그 초과면적을 포함하여 산정

주3) 민간임대주택은 표준임대료의 150%까지 받을 수 있음.

2) 입주자 선정기준

- 무주택 저·중소득계층이 임대주택에 입주할 수 있도록 <표2-5>에서 보는 바와 같이 입주자 선정 기준을 마련하고 있음.

장기임대주택의 입주자 선정기준

<표2-5>

제 1 순위		제 2 순위	제3순위
○ 청약저축 24회이상 납입한자		○ 청약저축 12회 이상납입자	○ 제1순위 제2순위 이외의자
1순위내 우선순차		2순위내 우선순차	
40m ² 초과	40m ² 이하	1순위내 우선순차와 동일	
①5년이상 무주택세대주로서 60회이상 납입한자 ②3년이상 무주택세대주로서 저축총액이 많은자 ③저축총액이 많은자 ④납입회수가 많은자 ⑤부양가족이 많은자 ⑥당해지역 장기거주자	①5년이상 무주택세대주 ②3년이상 무주택세대주 ③납입회수가 많은자 ④부양가족이 많은자 ⑤당해지역 장기거주자		
동일순차내 우선순위자 • 15년이상 해외취업 기능공, 일반노무자 • 15년이상 무사고 운전자 • 영구불입시술자			

3) 기타

- 임대주택제도의 정착을 위하여 국민주택기금의 거치기간(5-10년)동안에는 분양으로의 전환을 금지시켜 장기임대를 유도하고 있음
- 무주택 저·중소득층이 임대주택에 입주할 수 있도록 <표2-5>에서 보는 바와 같이 입주자 선정기준을 마련하고 있음.

4) 건설실적

- 전절에서 언급한 바와 같이 임대주택에 대한 금융, 조세 및 택지지원으로 임대주택의 건설량은 크게 증가하였음.
- 임대주택의 건설량은 년도에 따라 차이는 있으나 82년 1,179호에서 87년 31,713호, 90년에는 48,600호로 크게 증가하였음.

민간임대주택 건설실적

<표 2-6>

'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	계
1,179	2,249	2,626	9,669	12,438	31,713	25,676	18,177	48,600	152,866

6. 민간임대주택의 문제점

1) 정책의 지속성 결여

- 임대주택업은 초기에 투자비용이 많이 들고 수익은 장기간에 걸쳐 발생하는 즉 자금회수기간이 장기라는 특성이 있음. 또한 주택의 건설에는 토지의 구입, 설계, 시공 등 길게는 2-3년의 기간이 소요되는 특성이 있음.
- 앞에서 언급한 바와 같이 정부는 주택 200만호 건설계획상 장기임대주택의 건설계획량 15만호가 완료됨에 따라 장기임대주택에 대한 금융지원이 90년 11월부터 중단되었음. 또한 금년부터 시작되는 제7차 경제사회개발 5개년계획기간 동안 민간부문의 임대주택에 대한 금융지원이 없는 실정임.

- 주택사업과 임대주택업은 준비기간이 많이 소요되는 장기사업이므로 정책의 일관성 또는 지속성 등의 정책환경이 기업의 사업참여에 관건이 되므로 정책의 결정에는 신중을 기하여야 할 것임.

2) 임대기간의 단기

- 장기임대주택은 대부분 5년 임대후 분양되는 단기임대주택으로 임대주택이라기 보다는 분양조건부 임대주택(lease with option to buy)임.
 - 이와 같은 단기임대주택은 자가구입을 위한 단계적 과정으로서의 역할을 하고 있으나 주택을 구입할 수 없는 중·저소득계층의 주거안정이라는 임대주택 본래의 기능을 할 수 없으며 또한 장기적으로는 임대주택의 재고가 축적되지 않음.
 - 이와 같이 임대기간이 장기인 서구식 임대주택이 정착되지 못한 이유는 임대사업자, 양도소득세제 및 임대주택의 판매금지 등에 기인한 것임.
 - 먼저 사업주체의 문제로 민간임대주택은 대부분 주택건설사업자에 의하여 건설·운영되고 있으나 임대주택업의 특성은 초기투자가 많고 수입은 장기간에 걸쳐 발생하는 장기투자로 부채의 비율이 높고 자금회전의 속도가 빠른 주택사업자에게는 부적절한 사업임.
 - 임대주택의 건설량은 85년이후 임대주택에 대한 지원이 확대됨에 따라 큰 폭으로 증가하였는데 이는 주택경기가 불황이어 이미 토지를 확보하고 있는 주택사업체는 자금을 회수하기 위하여, 주택사업체는 기존의 인력이나 장비를 활용하기 위하여 장기임대주택을 건설하였음.
 - 따라서 대부분의 사업체는 최소임대기간 5년이 경과하면 분양.
 - 두번째 이유로는 양도소득세제임. 즉 현행 양도소득세제는 임촉법에 의하여 건설된 임대주택과 기타 임대주택으로 구분하여 양도소득세를 감면하여 주고 있음.
 - 즉 임촉법에 의하여 건설된 임대주택은 5년임대후 분양하면 양도소득세를 100% 면제하고 기타 임대주택은 5년임대후 분양하면 50%감면, 10년 임대후 분양하면 100%를 감면해 주고 있음.
 - 비공식부문의 임대주택은 장기간 임대할수록 양도소득세의 감면의 폭이 커져 임대기간의 장기화를 유도하고 있으나 임촉법에 의하여 건설된 제도권 임대주택은

5년 임대후 분양하면 양도소득세를 100% 면제하여 주고 있어 임대기간이 5년인 단기임대주택이 되고 있음.

3) 임대주택업의 수익성 부족

- 현행 임대주택의 문제점은 수익성의 부족임. 임촉법에 의하여 건설된 이 주택은 앞에서 언급한 바와 같이 조세·금융 등 지원과 함께 표준임대료의 규제를 받고 있고 또한 표준임대료는 주택임대차 보호법에 따라 년 5%이내에서 인상할 수 있도록 되어 있음.
- 임대주택에 대한 금융 및 택지지원이 시작된 1985, 86년 임대주택의 수익율은 사업자의 기대수익율 18%보다 높은 18.9%로 수익성이 있는 것으로 판단되었으나 최근의 수익율은 11% 수준으로 하락하여 수익성이 없는 것으로 판단됨.
 - 이와같이 수익율이 하락한 이유는 지난 5년동안 토지가격은 146%, 건축비는 25%(실제로는 더 높을 것으로 추정됨)상승하였으나 표준임대료는 주택임대차 보호법에 따라 년5%씩 상승하여 수익성이 하락한 것으로 풀이됨. 참고로 지난 5년동안 주택은행의 자료에 의하면 임대료지수는 평균 96%상승하였음.
 - 이상을 요약하면 정부의 임대주택에 대한 지원에도 불구하고 수익성이 없는 것으로 판단된 이유는 그동안 토지가격과 건축비등이 큰폭으로 상승한것에도 기인하고 있으나 그보다 더 큰 이유는 지원보다는 임대료의 규제 등 규제의 폭이 컸기 때문임.

4) 비제도권 임대주택에 대한 지원미약

- 대부분의 임대가구가 단독주택 및 다가구주택 등에 거주하고 있으나 이들에 대한 지원은 거의 없어 형평성측면에서 문제가 있음.
 - 임차가구를 보호하기 위하여 주택임대차보호법이 있으나 임대료의 인상을 및 임대기간 등이 잘 지켜지지 않아 실효성의 문제가 있음.

Ⅲ. 비제도권 임대주택의 현황과 문제점

1. 주택유형

- 비제도권 임대주택의 공급원은 단독주택, 다가구주택, 다중주택, 다세대주택, 연립주택, 아파트 등 모든 주택이 해당되나 주공급원은 단독주택과 다가구주택 임(<표3-1>참조).
- 1990년 인구 및 주택 총조사 2% 표본 속보결과에 의하면 총 임차가구의 80% 이상이 단독주택(다가구주택 포함)에 거주.
- 그러나 1985년 다가구주택에 대한 건축기준이 완화되면서 85년부터 92년 말까지 총 92,003동, 508,158세대의 다가구주택이 건설되었으며 지역별로는 주택부족율이 높은 서울, 부산 등 대도시에 많이 건설되었음.
- 따라서 최근에는 다가구주택이 임대주택의 주공급원이며 다가구주택은 하나의 주택에 여러가구가 동거하더라도 일정한 주거시설수준이 확보되어 있어 임차가구의 주거수준 향상에도 기여하였음.

2. 비제도권 임대주택에 대한 지원

- 비제도권 임대주택에 대한 지원은 다가구주택에 한정되어 있음.
- 다가구주택에 한하여 가구당 전용면적이 $20\text{m}^2 - 60\text{m}^2$ (단 1가구는 85m^2 까지 허용) 이하인 주택에 대하여 가구당 700만원(호당 5,600만원 한도)지원.
- 대출조건은 년리 10%, 1년이내의 상환조건으로 단기건설 자금지원
- 다가구주택에 한하여 양도소득세에 관한 특별규정을 두고 있고 '93년부터 재산세를 감면할 계획임.

주택의 특성 비교

〈표3-1〉

구 분	다가구 주택	다 중 주 택	다 세 대 주 택	단 독 주 택
개 념 정 의	• 법령상 정의 없음	• 학생 또는 직장인등의 다수인이 장기거주할 수 있는 구조로 된 주택 (건축법 시행령2)	• 동당건축연면적이 660m ² 이하인 4층 이하의 주택(주축법2)	• 법령상 정의없음
주 택 규 모 및 층 수	• 연면적 660m ² 이하 • 4층이하	• 연면적 330m ² 이하 • 3층이하	• 연면적 660m ² 이하 • 4층이하	• 기준없음 • 단, 주거전용 지역 내에서는 2층이하
거 주 (건 축) 가 능 세 대	• 2-19가구이하	• 20구획이하	• 2-19세대이하	• 규정없으나 1세대가 원칙
세 대 당 최 소 면 적	• 기준없음	• 12-33m ² 이하	• 20m ² 이상	• 기준없으나 대지면적의 최소한도, 건폐율, 용적율을 기준할때 20-30m ²
주 택 수 및 소 유 관 계	• 주택 • 구분소유불가, 분양불가	• 1주택 • 구분소유불가, 분양불가	• 다주택 • 구분소유가능, 분양가능	• 1주택 • 구분소유불가

지역별 다가구주택 건축허가 실적

〈표 3-2〉

지역	구분	1985. 9~1991. 12		1992년	
		동 수	세대수	동 수	세대수
계		86,952	463,157	5,051	45,001
서울		19,069	122,821	1,963	17,772
부산		16,049	45,284	189	1,220
대구		9,051	20,921	280	1,909
인천		6,711	53,395	730	8,070
광주		116	3,419	0	0
대전		1,731	12,179	129	1,319
경기		19,860	140,247	763	7,003
강원		749	3,609	126	958
충북		1,574	7,009	108	870
충남		2,207	12,429	219	1,841
전북		1,584	5,523	21	120
전남		393	1,885	36	228
경북		3,297	14,146	220	1,725
경남		3,587	15,045	144	1,085
제주		974	5,245	123	881

자료 : 건설부, 주택국

- 구체적으로 1세대당 60m²이하로 구획된(1세대에 한하여 전용면적 85m²이하로 구획된 경우 포함)주거용 건축물을 고급주택의 범위에서 제외하고 있음.
- 또한 다가구주택이 여러가구가 거주할 수 있는 주택임에도 하나의 주택으로 계산되어 재산세의 누진과세로 부담이 되고 있는 점을 고려하여 내무부는 1993년도 과세 시가표준액 조정지침에 의거 재산세를 40-50% 경감할 계획임.

3. 비제도권 임대주택에 대한 규제

- 비제도권 임대주택에 대한 규제는 거의 없는 실정이며 다만 주택임대차보호법상 결정 임대기간 준수, 소액보증금 우선변제, 확정일자를 갖춘 보증금의 채권우선순위 인정, 년 5% 범위내의 임대료 인상 허용 등 임대차관계에서 야기되는 문제들을 규정하고 있음.
- 그러나 실제적으로 법적 효력을 발휘하는 것은 소액보증금 우선변제와 확정일자를 갖춘 보증금 우선순위의 인정을 제외한 임대료 인상율의 규정, 임대기간 등은 효력이 없음.
- 비제도권 임대주택에 대한 지원은 전무한 실정이나 최근 다가구주택에 대한 금융지원을 하고 있으며 또한 임차자를 보호하기 위하여 주택임대차 보호법이 있으나 실효성의 문제가 있음.

4. 비제도권 임대주택의 임대사업자 제도

- 비제도권 임대주택의 공급자는 단독주택, 다가구주택 소유자 및 다주택소유자 임.
- 제도권과는 달리 비제도권자의 경우 대부분의 임대주택(셋집)제공자는 임대사업자로 등록하지 않고 있음.
 - 즉 소득세법에 의하면 부동산을 임대하는 자는 소득세 과세대상이 되며 신규로 사업을 개시하는 자는 등록을 하고 임대소득을 신고하도록 하고 있으나(소득세법 제 19조, 197조의 2) 대다수 임대자들은 이에 따르고 있지 않음.
 - 단독주택 또는 다가구주택의 경우는 하나의 주택으로 간주하고 있기때문에 임대업 신고를 하면 임대소득세를 납부하여야 하는 불이익을 받기 때문임.
 - 한 가구가 여러채의 주택을 소유한 경우는 첫째 임대주택 건설촉진법에 의하여 건설된 주택만이 임대사업자로 등록이 가능하기 때문임.

비제도권 임대주택사업자 규정

〈표3-3〉

소득세법 (제19조, 197조의 2)	• 부동산 또는 부동산의 권리(지상권, 지역권, 전세권, 기타임대차 계약에 의한 권리 등)를 대여하는 자는 소득세 과세대상이며, 신규로 사업을 개시하는 자는 등록을 하여야 함.
조세감면규제법 (제67조의 4)	• 양도소득세 감면대상으로서 임대사업자란 임대주택을 5호이상, 5년이상임대후 양도는 50%감면
택지소유상한에 관 한 법률 (제11조 ①항)	• 전용면적 85m ² 이하의 주택을 상시 5호이상, 5년이상 임대하는 사업자는 택지취득허가 대상
민영자금대출 취급지침(주택은행)	• 소득세법 197조의 2 규정에 의하여 주택임대사업자 등록을 한 자는 민영주택자금대출 자격이 있음

- 다주택소유자의 경우 등록을 하지 않는 이유는 비제도권에서 임대업을 하는 것이 수익성이 높기 때문임.
 - 임대사업자로 등록하고 5년이상 임대후 양도하면 양도소득세를 50%감면하여 주고 있으나
 - 반면 임대소득세를 납부하여야 하고 또한 주택임대차보호법도 준수하여야 하기 때문임.
 - 즉 등록하는 것보다는 등록을 하지 않고 비제도권에 잔류하는 것이 유리하기 때문으로 풀이됨.
- 국토개발연구원이 '92년 연구결과에 의하면 제도권 임대주택의 수익율은 12.5%인 반면 비제도권 임대주택의 수익율은 24.1%로 비제도권 임대주택의 수익성이 높은 것으로 나타났음.
- 참고로 1992년 현재 주택을 소유한 사람은 656만명이며 이중 집 한채를 소유한 사람은 610만명으로 91.7%임.
 - 따라서 주택소유자의 8.3%인 46만명이 2채이상의 집을 소유하고 있음.

- 구체적으로 2채를 소유하고 있는 사람이 47만명이고 5채이상 10채미만이 3409명, 10채이상이 1702명임.

주택소유 현황

〈표 3-4〉

구 분	'91	'92	증 감
주 택 수	7,014,578호	7,478,328호	463,750호(6.6%)
소유자	6,421,384명	6,656,827명	235,443명(3.7%)
1주택	5,987,461 (93.24)	6,106,975 (91.74)	119,514
2주택	377,319 (5.88)	473,007 (7.11)	95,688
3주택	41,491 (0.65)	54,030 (0.81)	12,539
4주택	8,006 (0.12)	10,697 (0.16)	2,691
5주택	2,608 (0.04)	3,612 (0.05)	1,004
6주택	1,358 (0.02)	2,017 (0.03)	659
7주택	715 (0.01)	1,296 (0.02)	581
8주택	557 (0.01)	1,108 (0.02)	551
9주택	330 (0.01)	844 (0.01)	514
10주택 이상	1,539 (0.02)	3,241 (0.05)	1,702

자료 : 주택국

IV. 민간임대주택업의 육성방안

1. 민간임대주택의 필요성

- 임대주택의 수요증가

- 인구의 증가와 핵가족화로 신규형성가구는 대부분 주택 구입능력이 없어 임대주택 선호
- 산업화에 따라 잦은 직장이동 등 사회유동성 증가로 임대주택 선호 정부의 강력한 부동산 투기억제 시책과 최근 주택가격의 안정으로 주택을 소유보다 거주의 개념으로 인식하게 되어 임대주택 선호
- 독신, 노인 등 단독가구의 증가로 저소득층 뿐 아니라 중·고소득계층의 임대주택 선호 증가

- 그러나 이러한 임대주택 수요의 증가추세에 비하여 공공임대주택은 재원의 부족으로 공급확대에 한계가 있어 민간부문의 참여가 요망됨.

- 그러나 민간부문에 의한 임대주택공급도 제도의 미비로 활성화되지 못하고 있음.

2. 민간임대주택업 육성의 방향

- 임대주택에 대한 신규투자를 유인하여 임대주택의 공급확대

- 증가하는 임대주택의 수요를 충족시키기 위하여는 임대주택의 공급확대가 선행되어야 함.
- 과거에는 주택건설사업자가 임대업을 겸업하는 형태이었으나 건설과 임대업을 분리
- 임대주택업의 수익성을 제고하기 위하여 제한적으로 금융, 조세 및 택지지원을 하며 특히 민간임대주택은 저소득층만을 위한 임대주택이 아니고 저·중소득계층을 위한 주택이므로 타 프로그램과의 형평성을 고려하여 지원하고 임대주택에 대한 규제는 최소화

- 임대전문사업자의 육성

- 과거에는 기업의 주택등 부동산에 대한 투자를 억제하였으나 주택임대업에 적합한 재무구조를 갖는 보험회사등 기업을 적극적으로 임대사업으로 유인
- 퇴직자등과 같이 여유자금은 있으나 사업능력의 부족으로 안정적인 투자를 원하는 사람을 소규모 임대사업자로 육성
- 다주택소유자를 투기꾼 등 부정적인 시각으로 보았으나 이들을 제도적으로 유인하여 소규모 임대사업자로 육성
- 궁극적으로 임대주택사업을 육성하여 임대주택의 공급을 확대하고 임대료의 안정등 임차가구의 주거생활을 안정

3. 임대주택 공급확대 방안

- 임대주택의 건설은 초기투자비용이 많이 소요되므로 자금소요를 완화하고 수익성을 제고하기 위하여는 금융 및 주택지원이 필요
- 현재 주택은행의 민영주택자금 중 임대주택에 대하여 1,500만원까지 년이 11.5%로 10년까지 대출할 수 있으나 그 실적은 미미함.
 - 임대주택에 대한 투자는 장기투자이므로 상환기간을 20년으로 연장
- 임대주택의 수요가 많은 도시지역 특히 대도시지역은 택지가 부족하고 또한 가격이 비싸 수익성이 부족
 - 임대주택 사업자가 저렴한 가격으로 택지를 확보 할 수 있도록 대도시주변의 토지에 대하여 임대주택을 건설할 경우 토지이용규제를 완화하고 토지이용규제를 완화하여 주는 반대 급부로 일정기간 임대를 의무화(예 : 30년)
- 공공개발 택지의 우선공급
 - 임대주택의 수요가 많은 대도시에 임대주택의 공급이 확대 될 수 있도록 지자체와 토지개발공사가 개발한 택지를 임대사업자에 우선 공급
- 토지신탁개발제도의 도입 검토
 - 주택의 설계, 시공 및 관리에는 전문적인 지식이 필요하여 영세주택소유자를 임대주

택사업자로 유인하기 위하여는 설계, 시공, 관리를 대행하여 주는 토지신탁개발제도가 적극 활용되어야 함.

- 수탁자는 신탁받은 토지에 개발사업을 실시하기 위하여 자체자금 또는 금융기관으로부터의 차입자금을 이용하여 건설공사를 발주
- 건설공사가 완료되면 수탁자는 신탁목적에 따라 임대하고 이에 따라 제반업무수행
- 수탁자는 사업으로부터 발생된 수입중에서 차입자금 원리금상환, 신탁보수, 관리비 등의 제경비를 제외하고 나머지를 위탁자에게 배당
- 신탁기간이 완료되면 기신탁되었던 토지와 건축물은 위탁자에게 반환

4. 임대전문사업자의 육성

1) 월세제도의 정착

- 주택임대업을 사업으로 육성하기 위하여는 월세제도의 정착을 유도하여야 함.
- 현행과 같은 전세와 보증부 월세제도는 임대사업자의 초기 투자를 완화하는데는 바람직하나 임대기간동안 음(negative)의 cash flow가 되어 지속적으로 투자가 필요하고 임대주택을 분양 할 경우 자금을 회수하게 되며 따라서 임대주택을 사업으로 정착시키기 위하여는 월세제도를 위한 유인책이 필요.
- 월세로 임대하는 사업자에 대하여 전세로 임대하는 사업자보다 용자를 많이 하여 줌으로서 월세로의 전환에 따른 초기투자비용을 감소

2) 대규모 임대사업자의 육성

- 임대주택업은 초기투자비용이 많이 소요되어 단기적으로 임대주택의 공급확대와 임대주택업의 육성을 위하여는 자금력이 있는 대기업과 장기성 자금이 풍부한 보험회사의 참여가 요구됨.
- 현재 대기업과 보험회사등은 상업 및 업무용 건물 등 부동산 투자를 하면서 임대주택에 투자를 꺼리는 것은 첫째 전자의 수익성이 높고 두번째로는 부동산투자에 대한 여신규제 등 정부의 억제정책때문임
- 따라서 대기업 및 보험회사등의 투자를 유도하기 위하여는 앞에서 언급한 바와 같

이 수익성의 제고와 함께 임대주택에 대한 투자는 부동산투자에서 제외하고 특히 보험회사의 경우는 자산의 일정비율을 임대주택에 투자하도록 적극 유도하여야 할 것임.

- 또한 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 17조에 의하면 대규모 기업집단을 자산총액이 4천억이상으로 규정하고 있고 대규모기업집단으로 규정되면 독점방지를 위한 정부 및 은행의 각종규제가 적용됨. 따라서 대기업의 임대주택 투자를 유도하기 위하여는 임대주택에 대한 투자는 자산에서 제외되는 방안이 강구되어야 함.

3) 소규모 임대사업자의 육성

- 임대주택업은 초기투자비용이 많이 소요되는 반면 수익은 장기간에 걸쳐 발생하고 또한 안정성이 높아 은퇴자등 소액투자자에 적합.

- 특히 임대료의 인상을 면에서도 소규모 임대사업자의 육성이 필요함. 즉 미국의 어떤 연구결과에 의하면 일반적으로 소규모 임대사업자의 임대료 인상율이 대규모 사업자의 임대료 상승률보다 낮은 것으로 나타났는데 이는 대규모 임대사업자는 임대료가 인상되면 단기적으로는 공가율이 높아져 수입은 감소하여 수익성에 부정적인 영향을 미치나 장기적으로는 수익성을 제고하는 결과를 가져오기 때문임. 반면 자금력이 약하고 임대수입에 전적으로 의존하는 소규모 사업자는 임대료 인상으로 공가가 발생할 경우 상대적으로 임대수입의 감소가 커 임대료인상에 신중을 기하기 때문으로 풀이됨.

퇴직자와 은퇴자등 고령자를 임대업으로 유인하기 위하여는 상속세의 감면이 검토되어야 할 것임. 참고로 일본의 임대주택세제혜택을 보면 임대주택을 건설할 경우 토지의 고정자산세(재산세)가 1/2-3/4감면되며 상속세 평가액도 토지세가 반액으로 줄어들고 건설비 평가액은 1/10로 줄어드는 등 임대주택에 대한 세제혜택을 줌으로써 소액투자자의 주택임대업 참여를 촉진하고 있음.

- 다주택 소유자를 소규모 사업자 육성

- 등록을 하지 않고 비제도권에 있는 다주택소유자에 중과를 함으로써 제도권으로 유인
- 다주택소유자들의 등록을 기피하는 이유는 부동산투기꾼으로 보는 사회적인 시각

때문임.

- 이는 지난 10여년간 주택가격이 큰 폭으로 상승하여 제도적으로는 양도소득세를 납부하게 되어 있으나 양도소득세의 경우 각목세율은 높으나 실효세율이 낮아 양도차익의 환수가 미흡하여 양도차익을 대부분 차지하였으며 소득은 있으나 임대소득세를 납부하지 않았기 때문.
- 이들을 제도권으로 유인하기 위하여 제도권 임대주택의 수익율을 비제도권보다 높게 하여야 함.

4. 임대사업자에 대한 지원방안

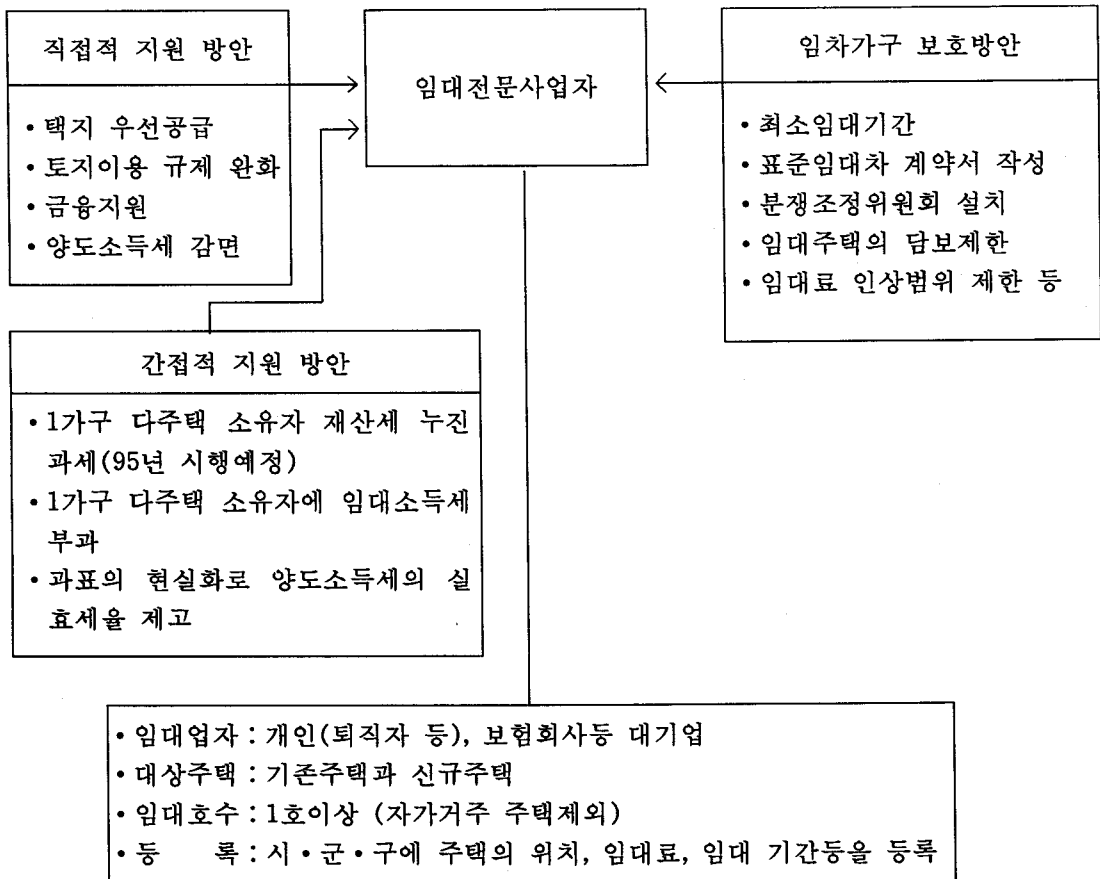
- 정부는 94년부터 임대소득세를 부과하고 기타소득과 합산과세할 예정이나 임대사업자는 분리과세를 검토하여야 할 것임.
- 정부는 95년부터 가구별로 합산하여 다주택소유자에 대하여 재산세와 종합토지세를 누진과세할 예정이나 임대사업자에 대하여는 종전과 같이 개별과세토록 검토하여야 할 것임.
- 현행 양도소득세제는 5년 임대하면 양도소득세를 100%면제하여 주고 있으나 이를 장기 보유후 양도할수록 양도소득세의 감면율을 높이는 체계로 전환하며 또한 임대사업자에 양도를 하였을 경우에만 감면토록 법개정 하여야 할 것임.
- 또한 과표의 현실화를 통하여 양도소득세의 실효세율을 제고하여야 함.

5. 임차가구 보호대책

- 최소 임대기간의 설정 : 5년
- 표준임대차계약서를 작성하여 임차인과 임대인에게 준수 의무 부과
 - 수선유지 • 보수 등에 관한 사항
 - 임대인과 임차인의 권리 • 의무 등 규정
- 분쟁조정위원회를 설치하여 임차인과 임대인사이의 분쟁을 조정

- 설치단위 : 시·군·구
 - 위 원 : 시장, 군수, 변호사, 감정평가사, 공인중개사, 이해관계자중 10인이내로 구성
 - 업 무 : 임대료 분쟁등 임대주택과 관련한 분쟁해결
 - 조정의 효력 : 재판상의 화해와 동일
- 임차인 보호를 위해 임대주택에 대한 담보제한
- 주택가격에서 임대보증금(전세금 포함)을 제외한 범위내에서 허용
- 연간 임대료인상 범위제한 : 도매물가 상승율을 감안한 일정을 이상 인상제한
- 최소 임대기간에 관한 사항 규정 : 2년이상

6. 임대사업자 육성 방안 개요



7. 임대전문 사업제도 도입시 검토되어야 할 사항

1) 임대사업의 최저호수 : 임대호수에 제한을 두는 경우와 제한을 두지 않는 경우가 있음

	장 점	단 점
1호이상	• 임대주택에 대한 수요증가로 임대주택의 공급확대	• 임대주택에 대한 수요증가로 투기발생 우려
5호이상	• 투기는 어느정도 방지가능 • 4호미만의 주택소유자와 형평성 문제	• 임대주택의 공급과 수요창출에 제한

2) 다가구주택의 정의와 재정립이 요망됨

- 현행 제도는 다가구주택을 단독주택으로 정의하고 있음
- 다가구주택은 실제로 여러가구가 거주할 수 있도록 설계되어 있어 현행과 같이 단독주택으로 정의될 경우 임대사업자로 등록한 다주택소유자와 형평성의 문제가 있음
- 따라서 다가구주택은 다세대주택과 같이 공동주택으로 분류되어야 함.
- 참고로 최근 대법원 판례는 다가구주택도 구분 소유할 수 있다고 함.

3) 임대대상주택 : 신규주택 등에 제한적인 허용과 모든 주택을 허용하는 경우가 있음.

	장 점	단 점
신규주택만허용	• 신규주택의 공급확대 • 투기에방에 효과적	• 기존주택과의 형평성 문제
모든주택허용	• 단기적으로 신규주택의 공급확대에 부정적인 영향	• 신규주택공급보다 기존주택의 수요창출로 투기우려

4) 임차가구 보호를 위한 규제

	장 점	단 점
규 제 강 화	• 임차가구의 보호측면에서 유리	• 임대사업 기피
규 제 의 최 소 화	• 임대사업참여 활성화	• 임차가구보호 미흡

8. 임대사업자 육성 전략

- 장기적으로 임대사업을 육성하기 위하여 모든 주택에 호수 제한을 두지 않아야 함.
- 단기적으로는 임대사업육성에 따른 시장의 충격을 최소화하기 위한 조치가 필요함.
 - 구체적으로 임대호수는 1호이상으로 하되 신규주택에 한정함으로써 일시적으로 기존주택의 수요증가에 따른 가격 상승요인을 배제
 - 기 다주택소유자에 대하여는 예외규정을 두어 임대사업자로 등록가능
 - 상기와 같이 2-3년 정도 시행한 후 점진적으로 확대 실시
 - 주택유형별로는 대규모 임대사업자는 아파트, 도심지 주상복합건물등으로 소규모 임대사업자는 단독주택, 다가구주택, 다세대주택으로 유도