

14. 住宅市場安定을 위한 政策討論會(II)

主催：國土開發研究院

지난 5월 11일(목) 국토 개발연구원(원장 : 李建榮)은 수도권지역의 택지확보문제와 불량주택개량문제, 민간임대업 활성화방안, 주택금융의 활성화 방안등 주택정책을 수행하는 과정에서 현안의 이슈로 떠오르고, 장래여건변화에 대처하고자 「주택시장 안정을 위한 정책토론회」를 개최했다.

이날의 주제발표 내용을 1, 2次로 나누어 게재합니다.

〈편집자주〉

민간임대업의 육성방안

박 환 용(경원대학교 도시계획과 교수)

I. 민간임대주택업의 육성에 대한 논의

- 임차가구는 적정한 임대료를 지불하면서 쾌적한 주거환경과 주거안정을 영위할 수 있는 임대주택의 공급이 절실하다.
 - 1990년 인구 및 주택센서스에 의하면 전국가구의 49.1%가 임차가구
 - 그 중 전세가구는 총 가구중 27.8%를 차지하고 있으며 월세가구는 11% 수준
 - 그 임차가구의 77.7%가 단독주택에 거주하면서 주택을 공유하고 있으며
 - 1985년 통계에 의하면 방 1칸을 사용하는 임차가구는 전국 총 임차가구의 46%인

데 반하여 자가가구의 그에 대한 수치는 25%로 대단히 대조적이다.

- 이러한 임차가구의 양적·질적 측면이 나후되어 있는데도 불구하고 임대주택을 공급하는 주체의 대부분은 비공식부문으로 일컫는 등록되지 않은 민간 주택업자로 구성
- 점차 임대주택의 수요가 다양해지면서 특정 소득계층이 거주하는 주택이 아닌 모든 사회경제적 계층이 사용할 수 있는 임대주택을 공급할 필요가 점점증하고 있다.
- 민간임대주택업을 하나의 서비스산업으로 육성하여 주택의 선택에 다양성을 부여할 필요가 있다. 임대주택공급이 효율적으로 이루어지자면 적절한 수익성이 보장되는 임대주택 육성방안이 모색되어야 함
- 육성방안으로 논의될 중점사항은
 - 임차가구의 부담능력을 고려한 적절한 크기의 임대주택공급
 - 민간 임대주택 사업자의 수익성을 감안한 임대사업자 육성
 - 임대주택의 재고를 확보하기 위한 임대주택업 유인 전략

II. 주택시장에서의 임차가구의 위상

1. 임차가구의 정의

- 임차가구는 타인 소유의 주택을 독채 또는 부분적으로 임차하여 사용하는 가구를 지칭하며 임차가구를 분류하는 방법은 사용하는 주택의 크기에 따라 나눌 수도 있고 지불형태에 따라 나눌 수도 있다.
 - 사용주택크기 : 자가, 독채전세, 일부전세
 - 지불방법 : 자가, 전세, 보증부월세, 월세
- 인구 및 주택센서스에서는 지불방법별 임차가구에 대한 통계만을 제공하고 있으나 임대주택의 육성에 있어서는 사용주택크기가 더 중요할 수 있다.
- 왜냐하면 사용주택크기에 따라 지불능력이 차이가 나기에 임대주택의 공급계층에 대한 세분화가 가능하다. 예를 들면 독채전세의 점유율에 따라 공유가 가능한 단독주택을 중심으로 임대주택을 공급하여야 하는지 아니면 공동주택이 주종을 이루게 되

는지를 결정할 수 있기 때문이다.

2. 임차가구의 분포

- 임차가구의 분포에 대한 주요 관심사는 3가지 사항으로 요약되는데 지역별 분포, 지불 또는 점유주택크기의 분포, 그리고 주택보급률에 따른 임차가구 점유율의 변화에 대한 사항이다.
- 도시가 농촌보다 상대적으로 높은 임차가구의 비율을 보여주고 있으며 5대도시중에는 대구가 가장 높은 수치를 나타내고 있고 그 다음은 서울, 부산, 광주 순이다.

<표 2-1> 임차가구의 지역별 분포 (1990)

(단위 : %)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	시부	군부	전국
61.2	59.9	62.8	48.2	59.8	55.4	58.4	22.8	49.4

자료 : 경제기획원, 1990, 인구 및 주택센서스 보고

<표 2-2> 임차가구의 지불형태분포 (1990)

(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	시부	전국
전세	67.3	54.4	54.8	67.8	68.7	64.1	60.6	59.2
보증부월세	17.6	33.2	7.4	14.6	4.5	7.7	17.9	17.4
월세	15.0	12.4	37.9	17.6	26.8	28.3	21.5	23.4

- 지불방식에 있어서는 전세가 압도적으로 많아 전국대비 59.2%를 차지하고 있으며 월세는 23.4%를 점유하는 수준이다.
- 전세가구의 지불형태가 지역별로는 광주가 68.7%로 가장 높으며 그 다음으로는 인천, 서울, 대전 순이다. 반면에 월세지불 형태는 전국대비 23.4%인데 대구가 39.7%로 가장 높고 그 다음이 대전, 광주 순이다.
- 주택에 대한 관심이 소유로부터 거주로 바뀌어야 한다는 의견이 많아지면서 지불형

태도 전세에서 월세로 전환되어야 한다는 의견이 점증하고 있다.

- 하지만 어느 설문조사에서 밝히고 있듯이 임차가구가 원하는 지불형태는 전세가 우위를 점하고 있으며 임대인 입장에서는 임대료 체불시 사용가능한 행정적·제도적 보완이 효율적인 경우에만 월세를 선호하리라고 보아지기에 신용사회의 정착이 월세 지불형태를 앞당기리라고 기대되고 월세 유도를 위한 인위적인 조치는 불필요하다.
- 외국의 임차가구의 분포는 자가 소유율을 높이려고 노력하는 우리에게 시사하는 바가 많다. 무엇보다도 주택보급률이 100%를 상회하였는데도 불구하고 자가 소유율은 60%대에 머물고 있다는 사실이며 보급률이 높지 않더라도 자가 소유율이 높을 수도 있다는 것을 보여준다.

<표 2-3> 각국의 주택보급률과 자가소유율

(단위 : %)

구분	일본	미국	영국	프랑스	이탈리아	홍콩	대만	싱가포르	필리핀
주택보급율	111.1 (’88)	109.6 (’90)	104.0 (’91)	121.8 (’89)	125.5 (’91)	88.4 (’83)	97.1 (’80)	89.5 (’85)	78.2 (’77)
자가소유율	61.3 (’88)	64.7 (’81)	67.6 (’91)	50.7 (’82)	67.0 (’90)	42.6 (’91)	79.1 (’81)	55.0 (’80)	80.2 (’80)

주: 괄호안의 수치는 기준연도

자료 : 한국주택은행, 1994, 주택경제 통계편람, p.338

3. 임차가구의 주거현황

- 임차가구의 주거현황은 물리적 현황과 시설, 그리고 부담능력에 따라 살펴볼 수 있다. 1985년 인구 및 주택 센서스에서 나타난 자료를 방수별로 집계한 수치에 의하면 우리나라 총 가구의 1/3에 해당하는 283.3만 가구가 단칸방에 거주하고 있다.
- 방 1 칸을 사용하고 있는 285.3만 가구의 약 52.6%인 150만 가구가 임차가구이며 이는 전체 임차가구의 46%, 전체가구의 17.2%에 해당되는 수치이다.
- 이 수치는 일반가구만을 대상으로 한 것으로 독인가구를 포함시킨다면 독인가구의 70~80%가 임차가구이며 그들이 총 가구의 6.3%를 차지한다는 점을 고려할 때 단

칸방에 거주하는 가구의 분포는 더욱 증가할 것이다.

- 한편 단칸방에 거주하는 가구의 약 40%가 서울에 거주하고 있으며 경기도, 인천 등지의 수도권에 분포된 15%를 합하면 단칸방에 거주하는 55%가 서울 및 수도권 지역에 밀집되어 있다는 것을 알 수 있다.

<표 2-4> 점유형태별 사용방수

(단위 : 만 가구, %)

구분	1985년			
	방1	방2	방3이상	총계
자가	135.3(25)	201.9(37)	202.8(38)	540.0(100)
차가	150.0(46)	87.2(27)	90.1(27)	327.3(100)
총계	285.3(33)	289.1(33)	292.9(34)	867.3(100)

- 도시 임차가구의 주거밀도를 국토개발연구원이 조사한 실태조사를 통해 살펴보자. 1983~1991년 동안의 수치를 비교하면 평균 가구원수의 감소로 인하여 방당 거주인수가 1983년 2.40인에서 1988년 2.91인으로 약 0.5인 정도 증가하였다가 1991년에는 다시 2.1인으로 감소하였다. 반면 가구당 사용방수는 1.81개에서 1.32개로 약 0.5개 정도가 감소하였으나 1991년에 들어서서 1.71개로 증가하는 추세에 있다.

<표 2-5> 도시임차가구의 거주밀도

구분	1983년	1988년	1991년
방당거주인수	2.40	2.91	2.1
평균가구원수	4.36	3.85	3.6
가구당 사용방수	1.81	1.32	1.7

- 임차가구의 주택시설 이용수준은 화장실을 전용하던 임차가구가 1983년 당시에는 조

사대상가구의 45%이었으나 1988년에는 32.7%로 하락하였으며, 목욕탕을 전용하는 가구의 분포는 동기간동안 48%에서 16.2%로 크게 줄어 거주밀도 측면이나 주택의 시설 이용측면이 악화되어 있음을 알 수 있다. 그러나 1991년에 들어서는 모든 수치에서 양호해지는 것을 알 수 있으며 주택 200만호의 양적 공급계획의 결과로 보아진다.

<표 2-6> 임차가구의 옥내시설 수준

(단위 : %)

구분	1983년	1984년	1987년	1988년	1991년	
화장실	수세식	31.3	38.3	-	43.9	77
	화장실전용	45.0	-	90.9	32.7	-
부엌	입식	25.6	43.0	91.6	-	77.0
목욕탕	온수	-	22.4	51.4	15.4	64.0
	목욕탕전용	48.0	-	-	16.2	-

4. 임차가구의 임대료 부담능력

◦ 소득계층별 주거비부담율은 소득의 증가에 반비례하며, 최근들어 고소득층의 상대적 부담은 완화되는데 비해 중·저소득층인 경우에는 부담이 가중되는 추세에 있다. 도시근로자가구중 최빈층인 1분위의 경우에는 주거비 부담율이 1985년 28.6%에서 87년 22.6%로 하락하였으나 그 이후 1988년 25.1%, 1989년 26.1%, 1990년 28.5%로 증가하여 주거비 상승에 따른 추가부담이 반영된 것으로 보인다. 이에 반해 1985년-1990년 기간동안 9분위는 16.9%에서 16%로, 10분위는 13.2%에서 12.3%로 각각 낮아져 가구소득에 대한 주거비 부담은 상대적으로 낮아지는 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

<표 2-7> 임대료지수와 관련지수

연도	토지가격	주택물가지수	소비자물가지수	임대료지수	
				전국	서울
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	----
1981	107.4	115.8	121.7	111.1	100.0
1985	162.6	142.7	141.2	156.7	169.5
1988	254.9	168.3	159.9	177.3	224.9
1990	405.5	233.5	185.2	208.9	327.4

주 : 서울은 전세가격지수

자료 : 한국주택은행, 1992, 부동산 관련세계에 관한 연구, p23.

- 다음은 임대료지수를 계산한 것으로 전도시의 경우 1980년을 100으로 볼 때 1990년 현재 임대료 지수가 208.9로 약 2배가 올랐고, 이러한 임대료의 급속한 상승은 서울의 전세가격의 경우는 1981년을 기준으로 할 때 1990년에는 약 3배 이상이 증가하여 전국의 증가율보다 훨씬 높게 나타났다.
- 한정된 임대주택공급과는 대조적으로 근로자소득의 급격한 상승으로 주거비지출이 늘면서 양질의 주택에 대한 수요가 증가하였다. 이것은 결국 임대료 상승을 가져와 1980년대 전반에 걸쳐 임대료 상승률이 주택가격 상승률을 상회하여 왔고, 특히 1980년대 후반에는 높은 상승세를 보이고 있다.
- 임대료의 상승은 같은 지역에서도 지역별, 주택유형별로 큰 차이를 보인다. 서울의 경우 저소득층 세입자가 거주하는 단독주택 일부전세형태의 임대료는 상대적으로 크게 증가하였다. 그것은 저소득층을 위한 소형임대주택이 절대적으로 부족한데서 기인한 필연적인 현상이라 짐작된다.
- 다음은 임차가구의 임대료부담율을 나타낸 것으로 1983년과 1988년의 임대차유형별 보증금과 이를 이용하여 월임대료로 환산한 값을 월평균소득에 대비하여 부담율을 구한 것이다.

<표 2-8> 임대유형별 평균전세보증금과 전세금부담율

(단위: 만원, %)

연도	1983년		1988년	
	보증금	부담율	보증금	부담율
평균	327.4	25	488	-
독채전세	509.3	31	997	39
일부전세	274.3	23	593	23

자료) 국토개발연구원. 1990. 주택정책의 평가와 방향. p.22

국토개발연구원. 1987. 임대주택공급 활성화방안연구. p.67

- 독채전세인 경우 1983년과 1988년을 비교하여 보면, 임차보증금이 5년간 약 2배로 증가하였으며 부담율도 31%에서 39%로 크게 증가하였다. 일부전세의 경우 부담율에는 변화가 없으나 보증금이 2배 이상으로 증가하는 등 일반적으로 일부전세, 삭월세, 월세의 경우에도 독채전세와 마찬가지로 부담율이 증가하는 경향을 나타낼 것으로 짐작된다.
- 다음은 공공임대주택에 거주하는 임차인의 임대료 지불능력을 분석한 연구결과이다. 본 연구에서는 소득의 15%를 주택비로 지출하는 것으로 가정하였다. 이는 관리비 및 유지비를 감안하지 않은 수치이기에 이를 감안한다면 주택경제통제편람(1992)의 주택비지출 비율 최고치인 20%에 근접하는 수치이기에 적절하다고 사료된다.
- 도시근로자 월평균가구소득을 이용하여 나타낸 주택비 지출범위는 소득 1분위가 9.5만원이하, 소득 2분위는 9.5-12.8만원, 소득 3분위는 12.8-15.0만원, 소득 4분위는 15.0-17.2만원, 소득 5분위는 17.2-19.4만원, 소득 6분위는 19.4-22.0만원으로 나타났다. 이러한 소득분위별 주택비용 지출범위내에서 각각의 소득분위에 속하는 가구가 최대로 임차할 수 있는 주택규모는 주택비용 지출의 상한치를 지불하는 것으로 가정하여 산출하였다.

<표 2-9> 소득분위별 최대임차규모

(단위: 평)

소득10분위	영구임대			공공임대		장기임대
	영세민	영세민 탈락자	청약저축자	50년	5년	
1	16평	14평	9평	—		7평
2	17평	17평	12평	—		10평
3	—	18평	15평	—	우	12평
4	—	—	17평	7평	동	13평
5	—	—	18평	8평		15평
6	—	—	—	9평		17평

- 소득 1분위의 경우 영구임대주택의 영세민 가구는 최대 16평까지 임차가 가능한 것으로 나타났고, 영세민탈락자가구는 14평, 청약저축자 가구는 9평, 장기임대주택은 최대 7평으로 나타났으나 50년 임대공공임대주택은 최소규모인 7평조차도 임차불가능한 것으로 나타났다.
- 저소득층중 최고 소득계층이라고 할 수 있는 소득 4분위의 소득을 가진 영구임대주택의 영세민 입주가구와 영세민 탈락자 가구는 18평 영구임대주택의 청약가입자는 17평, 장기임대주택은 13평정도의 임차가 가능한 것으로 나타났으나 공공임대주택은 7평밖에 임차하지 못하는 것으로 분석되었다. 그러나 이 수치도 각각의 소득분위에서 최상위 소득자료를 이용하여 산출한 것이므로 현실적으로 이들이 임차할 수 있는 규모는 훨씬 적은 규모일 것이다.
- 이렇게 공공부문에서 공급한 임대주택간에 임대료 부담능력의 차이가 발생하는 배경은 50년임대 공공임대주택에 대한 정부재정 지원의 철회로 인하여 저소득층 주택공급형태간의 위계질서가 흔들리고 있기 때문이다. 50년 임대에 대한 초기의 재정계획은 총 공급비용의 50%를 정부재정에서 지원하고 20%는 국민주택기금, 30%는 자기자금으로 공급할 계획이었으며 1993년에 그와 같은 재정지원하에 주택이 공급되었다. 1994년에 들어서서 정부는 50%의 재정지원을 철회하는 결정을 내리게 되었다. 그 배경은 영구임대주택에 대한 미입주사태에서 기인한 것으로 정부로서는 목표계층인 생활보호대상자의 주택수요를 다 소화하였다고 판단하여 정부재정 지원의 타당성

을 잃었다고 분석하였기 때문이다. 이로 인해 총 공사비용은 정부재정지원 대신에 국민주택기금에서 50%를 추가로 지원받는 형식으로 수정되었고 새로운 50%의 국민주택기금에 대한 이자분이 임대료에 더해져서 임대료 상승이라는 결과를 초래하게 되었다.

- 이 상승은 장기임대주택보다 소득기준이 낮은 50년임대의 입주자가 그들보다 훨씬 높은 임대료를 지불하여야 하는 상황으로 발전하였다. 이를 수치로 나타내고자 임대보증금을 월 임대료로 환산하여 도출한 평당 주택비 지출은 영구임대주택에 거주하는 영세민 가구의 주거비용을 1이라고 한다면 영구임대주택에 거주하는 영세민 탈락가구와 청약저축자가구는 각각 1.2배와 1.8배의 주택비 지출을 하고 있으며 50년임대 공공임대주택의 주택비용은 2.71배, 장기임대주택은 2.2배로 훨씬 높게 나타났다. 이로 인하여 50년임대주택의 입주자는 소득 4분위에 해당하는 소득을 가진 계층이 간신히 7평규모의 공공임대주택을 임차가능한 것으로 분석되었다.

5. 임차가구의 임차희망규모

- 임차가구의 희망규모를 예측하는 것은 쉬운 작업은 아니다. 이에 대한 객관적인 수치를 얻고자 대한주택공사가 1993년에 6대도시 주택수요추정을 위해 설문조사한 내용을 바탕으로 서술하고자 한다.
- 그 설문조사에 의하면 6대도시에 거주하는 무주택가구의 임차희망규모의 분포는 13평~18평을 요구하는 임차가구가 36.2%를 차지하였고 그 다음은 12평이하를 요구하는 가구가 30.5%, 세번째는 26.9%가 19~27평의 주택규모를 요구하는 것으로 나타났다. 한편 28평 이상을 요구하는 가구는 전체 응답자의 6.3%에 불과하였다.
- 이러한 임차가구의 분포는 현재 정부가 공급하고 있는 공공임대주택의 크기와 유사하게 나타나고 있기에 정부에서 정한 주택규모가 적절하다고 사료된다. 민간임대업의 경영규모도 이를 바탕으로 전개가 되어야 할 것이고 그러한 경영시스템이 예상되고 있다.

<표 2-10> 5년내 이사계획을 가진 무주택가구의 임차희망규모

현재 임차규모	미래 임차희망				총계
	12(7)평 이하	13~18 (8~12)평	19~27 (13~18)평	28(19)평 이상	
12평 이하	792 (38.2)	804 (38.8)	431 (20.8)	48 (2.3)	2075 (100)
13~18평	18 (5.0)	130 (35.3)	185 (50.1)	35 (9.6)	369 (100)
19~27평	8 (4.6)	30 (17.4)	88 (51.9)	44 (26.1)	170 (100)
28평 이상	2 (2.4)	10 (13.6)	19 (26.3)	43 (57.7)	74 (100)
총계	820 (30.5)	974 (36.2)	723 (26.9)	170 (6.3)	2688 (100)

주 : 괄호안의 수치는 전용면적

자료 : 대한주택공사, 1993.2, 6대도시 주택수요추정을 위한 조사연구, p.75

Ⅲ. 주택시장에서의 임대주택의 위상

1. 임대주택의 정의와 공급유형

- 임대주택의 사용연한과 공급주체에 따라 분류가 가능하며 공급주체에 따라 얼마만큼의 사용연한을 적용하느냐에 따라 공급유형이 달라진다.

공공임대주택 : 국민주택기금 등 공공기금의 지원으로 건립되는 모든 주택

민간임대주택 : 순수한 민간자본으로 건설되는 주택으로 공공기금의 지원이 있는 경우는 공공임대로 분류

- 이제까지의 사회적 정의는 임대를 목적으로 사용되는 주택 또는 주택의 부분을 사용하는 경우를 총칭하여 일괄적으로 분류

- 현행 공급되고 있는 주택형태중 임대주택에 해당되는 것은 독채전세를 제외하고는 공동임대주택 중에서 장기임대주택과 다세대주택이 이에 해당되고 단독주택부문에서는 단독주택의 부분임대와 다가구주택이 이에 해당된다.

<표 3-1> 사업주체별 임대주택의 유형

사업주체	종류	공급주체	입주자 자격
공공임대주택	50년 공공임대주택 (영구임대주택)	지방자치단체 대한주택공사	생활보호대상자, 청약저축가입자
	5년 공공임대주택 (장기임대주택)		청약저축가입자
민간임대주택	단독주택 일부임대 단독주택 독채임대 다가구 주택 임대 다세대 주택 임대 연립 주택 임대 아파트 임대	민간인	제한없음
(공공임대주택)	5년공공임대주택 (장기임대주택)	민간건설업체	청약저축가입자
(공공임대주택)	사원임대주택	민간기업체	10년이상 제조업체 무주택 근로자

<표 3-2> 다가구주택과 다세대주택의 일반기준

구분	다가구주택	다세대주택	다중주택	단독주택
주택규모	연면적660m ² 이하로 4층이하	연면적660m ² 이하로 4층이하	연면적330m ² 이하로 3층이하	주거전용지역에서 는 2층이하
거주세대	2~19가구	2~19가구	20구획 이하	규정없음
세대최소면적	기준없음	20m ² 이상	12~33m ² 이하	기준없음
소유관계	구분소유불가 분양불가	구분소유가능 분양가능	구분소유불가 분양불가	구분소유불가

- 민간임대주택의 주된 공급대상이 되는 주택형태는 종래의 장기임대주택인 5년 공공 임대주택과 민간임대주택이다. 즉, 다가구주택, 다세대주택, 연립 및 아파트의 3가지 주택형태중 어떠한 주택을 민간임대주택업의 주된 대상으로 삼느냐에 따라 도시내 토지이용효율상의 문제와 건전한 주거환경의 확보가 좌우되며 그에따라 정부의 지원 여부와 민간임대업의 활성화 여부가 달려있다.

2. 임대주택의 공급현황

- 장기임대주택은 공공부문과 민간부문에서 공히 공급되고 있으나 국민주택기금의 지원을 받는 경우 공공주택으로 분류되기에 민간부문에서 공급된 통계는 없다.
- 총 주택건설량 중 임대주택이 차지하는 비중은 시대별 주택정책의 변화에 따라 부침을 달리하였다. 1985~1992년 기간 중 1986년의 임대주택의 건설치가 최고의 비중으로 36.4%를 차지하였고 그 다음으로는 1987년과 1990년이 29.9%와 29.2%로 총 주택공급에서 임대주택이 30%가량 점유하였다. 주택가격이 높은 수치로 증가한 88년과 89년에도 임대주택의 공급은 20%를 상회하는 수치를 기록하였다. 1985~1992년의 8년동안 5년이 20%이상의 임대주택공급 점유율을 나타냈다.
- 임대주택의 공급주체는 지정업체보다는 등록업체의 비중이 훨씬 높다고 보고되었다. 같은 기간동안 지정업체는 10~20%의 임대주택 비중을 보인 반면 등록업체는 20~60%의 임대주택 공급비율을 보여주었다. 특히 1986년과 1987년에는 지정업체가 해당업체의 공급량중 22.9%와 13.1%를 임대주택에 할당한 반면 등록업체는 81.5%와 84.7%를 할애했다.

<표 3-3> 총 주택건설량중 임대주택의 비중

(단위 : %)

구분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
전국	15.9	36.4	29.9	23.0	20.2	29.2	14.2	12.6
지정업체	10.9	22.9	13.1	13.3	10.1	27.2	4.3	9.5
등록업체	41.9	81.5	84.7	61.9	55.6	40.7	42.2	23.0

자료 : 한국주택은행, 1993, 임대주택산업 육성방안, p.97

- 임대주택에 대한 자금용도별 국민주택기금의 지원이 분양주택에 비해 낮다.
- 재정지원은 민영주택기금과 국민주택기금으로 나누어지는데 임대주택을 위한 금융지원은 정책금융으로 취급되고 있기에 국민주택기금의 지원상황을 중심으로 서술하고자 한다.
- 국민주택기금의 지원현황은 건설호수와 지원액, 그리고 호당 지원액등을 통해서 분석될 수 있다. 자금용도별 건설실적을 보면, 단연 분양주택건설이 앞서고 있어서 임대주택에 대한 지원의 경시가 사실로 나타나고 있다.

<표 3-4> 자금용도별 국민주택기금지원

(단위: 백만원, 호수)

자금용도		1990	1991	1992	1993
분양건설 자금	건설호수	326,360	726,564	1,142,483	1,812,650
	지원액	31,828	69,251	95,817	147,116
	호당지원액	10.25	10.49	11.92	12.41
조합주택 자금	건설호수		18,247		12,605
	지원액	-	2,030	-	1,158
	호당지원액		8.99		10.89
임대주택 자금	건설호수	732,587	698,449	198,356	564,062
	지원액	64,774	56,714	16,560	42,802
	호당지원액	11.31	12.32	11.98	13.18
다세대 건설자금	건설호수	481,695	158,541	71,871	140,635
	지원액	70,586	23,339	11,154	-
	호당지원액	6.82	6.79	6.44	-
재개발 주택자금	건설호수	2,805	2,100		2,052
	지원액	325	210	-	171
	호당지원액	8.63	10.0		12
근로복지 주택자금	건설호수	239,052	462,974	408,596	428,056
	지원액	19,941	35,359	30,064	30,769
	호당지원액	11.99	13.09	13.59	13.91

주: 임대주택자금에 사원임대 포함.

자료: 한국주택은행, 1994, 주택경제통계편람, p86 & p90.

- 1990년~1993년의 기간동안 국민주택기금의 지원을 받은 건설실적을 1990년을 기준으로 산출하면 분양주택은 460%증가한 181만 2650호이었고 근로복지자금은 79%증가한 42만 8056호이었다. 한편 임대주택의 공급물량은 90년 대비 77%의 수준으로 감소된 56만 4062호이었고 다세대주택건설의 경우는 훨씬 더 감소되어

90년 대비 29%의 수준인 14만 635호로 나타났다. 한편 재개발은 90년 대비 98%를 유지하고 있는 것으로 나타나 큰 변화가 없었다.

- 물량면에서 임대주택자금에 의해서 건설된 주택은 분양주택의 1/3에 불과하다. 분양주택과 임대주택에 대한 건설의 배분이 3:1이 적절하다고 사료될 수도 있으나 국민주택기금의 공공적 성격과 주택금융에서 차지하는 국민주택기금의 낮은 비중을 감안한다면 임대주택에 대한 지원은 너무 낮은 수치라고 사료되어서 이에 대한 시정이 요구된다.
- 건설실적에 따른 지원액도 감소하여 자금용도간의 지원액 분포는 1993년의 분양 건설 지원액을 100으로 할 때, 임대주택자금은 29, 근로복지주택은 21로 나타났으며 다세대주택 건설자금과 재개발은 각각 7과 0.1에 머물렀고 조합주택은 0.7을 차지하고 있다. 이는 분양주택을 중시하는 주택정책을 단면적으로 드러내고 있다.
- 호당 지원액은 근로복지주택이 1391만원으로 가장 높고 임대주택 1318만원, 분양주택 1241만원 순으로 나타났다. 다세대주택에 대한 지원은 상대적으로 낮아서 지원 건설호수도 임대주택의 25%정도인 140,635호에 불과하고 호당지원액수도 92년의 대출기준이 그대로 적용되었다면 호당 644만원으로 임대주택과 재개발의 1/2에 그치고 있다.
- 저소득층주거수준의 개선을 위하여 요구되는 개발형태가 저층 아파트, 단독주택의 비중이 높다는 사실과 다세대주택이 다가구주택보다는 사회적·건축적문제가 훨씬 적다는 현실을 감안할 때 이에 대한 정책적 지원과 배려가 있어야 한다고 판단된다.

3. 임대주택의 사용현황

- 임차가구가 거주하는 주된 임대주택은 단독주택으로 총 임차가구의 77.7%가 단독주택에 거주하고 있기에 임대주택업의 활성화는 이에 대한 고려를 필요로 한다.

<표 3-5> 주택유형별 임차가구 분포

(단위 : 천 가구)

구분	1980년	1985년	1990년
단독주택	2,886(88.3)	3,645(82.5)	3,990(77.7)
연립주택	90(2.7)	190(4.3)	305(5.9)
아파트	135(4.1)	298(6.7)	521(5.9)
비거주용	159(4.9)	286(6.5)	314(6.1)
계	3,270(100.0)	4,419(100.0)	5,130(100.0)

자료: 경제기획원, 1980, 1985, 1990, 인구 및 주택센서스 보고

- 그에 대한 접근으로는 다가구주택과 다세대주택이 가능하다. 단독주택으로 분류되는 전자의 다가구주택은 분할등기는 불가능하나 지분형태의 공동등기는 가능하다. 후자인 다세대주택은 공동주택으로 분류되어 분할등기가 가능할 뿐만 아니라 주차장을 포함한 시설요구수준이 엄격하다.
- 한편 다가구주택은 여러 문제점을 안고 있다. 현행 법규상 연건평 200평에 최고 19세대까지 거주가 가능함에도 불구하고 주택센서스상에는 1개의 주택으로 계산되어 주택의 수급정책을 어렵게 하고 있으며 주차난과 일조권, 조망권, 환기 등의 문제를 낳고 있기에 이에 대한 지원이 자제되어야 한다고 본다. 현재 서울시가 계획하고 있는 다가구주택에 대한 지원의 축소내용을 살펴보면 총건평 100평에 4가구로 제한하고자 하는 방안은 그러한 측면에서 타당성 있는 접근이라고 보아진다.
- 우리나라에서 공급되는 주된 임대주택은 전용면적 18평 이하의 장기임대주택이지만 실제로 사용되고 있는 임대주택은 단독주택이 주종을 이루고 있기에 평균 주택규모는 알려져 있지 않다.
- 일본의 주택통계를 이용하여 주택보급률과 자가보유율 변동시 자가주택의 규모와 차가주택의 규모를 추계하여 보면 일반 예상과는 달리 차가주택의 규모가 자가주택보다는 훨씬 작다는 것을 알 수 있다.
- 그러한 측면에서 볼 때 임차가구가 사용하는 주택규모가 작다라는 현실과약보다는 임차가구가 작은 주택을 요구한다는 주택시장에 대한 해석이 가능하다. 그러므로 임대주택의 공급규모도 다양성을 지녀야 하나 일본의 경우에서 보듯이 소규모의 임대주택이 주종을 이루리라고 예상된다.

<표 3-6> 일본의 주택현황

(단위 : m², %)

구 분	1968년	1973년	1978년	1983년	1988년
자가주택면적	97.42	103.9	106.16	111.67	116.78
차가주택면적	38.05	39.49	40.64	42.88	42.27
자가보유율	60.3	59.2	60.4	62.4	61.3
주택보급율	96	105	108	110	111

5. 임대주택의 공급부진 이유

- 임대주택의 공급부진 이유를 분석하고자 한국주택은행(1993)과 국토개발연구원(1994)의 연구결과를 이용하였다. 이들 과제가 거의 모든 이유를 다 제공하였다해도 과언이 아니다.
- 한국주택은행이 1993년 장기임대주택의 건설업체를 대상으로 설문조사한 건설동기는 택지와 금융지원이 61.4%로 첫째였으며 미분양의 대처방안이 건설동기의 두번째로 22.8%를 차지하였다. 특이한 사항은 분양전환시 주택가격의 상승기대를 한 업체는 4%에 불과하였다는 점이다.
- 임대주택산업의 부진이유로 꼽은 사항은 관리상 어려움과 분양전환시 분쟁이 32.7%로 선두이었고 낮은 임대료와 임대보증금이 두번째로 25.7%를 차지하였다. 예상밖으로 택지확보의 어려움은 16.8%에 불과하였다.

임대주택건설동기	임대주택산업의 부진이유
① 택지 및 금융지원(61.4%)	① 관리상 어려움 및 분양전환시 분쟁(32.7%)
② 미분양현상의 대처방안(22.8%)	② 낮은 임대보증금 및 임대료(25.7%)
③ 회사의 경영방침(9.8%)	③ 임대주택정책의 일관성 부족(24.8%)
④ 분양전환시 주택가격의 상승기대(4.0%)	④ 택지확보의 어려움(16.8%)
⑤ 기타(2%)	

- 이를 좀 더 자세히 살펴보고자 국토개발연구원(1994)이 발표한 주택사업별, 규모별 사회적 비용과 경제적 이익을 분석한 연구결과를 분석하였다. 분석결과를 이용하여 평당 사회적 비용과 평당 경제적 이익을 산출하였다. 다음 표에서 보여주고 있듯이 사회적 비용은 택지지원과 금융지원, 그리고 조세지원으로 나누어 금전적으로 환산하였고 경제적 이익은 주택시가와 분양가의 차액을 바탕으로 산출하였으며 임대주택의 경우 5년후 분양한다는 전제를 하였기에 분양주택과 임대주택간의 비교가 가능하였다.
- 분석된 주택사업별 규모별 평당 사회적 비용과 평당 경제적 이익에 대한 분포는 다음과 같다.
 - 첫째, 분양주택과 임대주택사업에서 산출된 비용과 이익의 분포가 대단히 상이하게 나타났다.
 - 사회적 비용 측면에서는 정부의 정책기조에서 나타난 바와 같이 임대주택에 대한 지원이 단연 분양주택을 앞섰다. 공공임대주택이 평당 총 사회적 비용이 가장 높게 나타났으며 그 뒤를 사원임대, 민간임대, 공공분양, 근로자복지주택 순이었다. 재개발과 주거환경개선사업은 가장 하위를 차지하였다.
 - 평당 경제적 이익 측면에서는 근로복지주택, 공공분양, 공공임대의 순서이었으며 사원임대와 민간임대가 그 뒤를 따르고 있고 제일 낮은 경제적 수익성을 재개발과 주거환경개선사업이 차지하였다.
 - 저소득층에게 많은 주거공간을 제공하고 있다고 일반적으로 지칭되는 이 두 사업이 사회적 비용인 정부의 투자가 가장 적고 주민이 얻는 경제적 이익도 가장 적은 것으로 나타난 것은 아이로니컬한 일이다.
- 둘째로 지적되는 사항은 각 주택사업내에서의 주택규모에 따른 사회적 지원과 경제적 이익은 대단히 차별적으로 나타났다.
 - 사회적 비용은 정부의 투자의도대로 주택규모가 커질수록 정부의 지원이 작아지는 것을 알 수 있다. 그러나 경제적 이익은 규모에 따라 변하지 않거나 증가하는 현상까지 보이고 있다.

<표 3-7> 주택사업별, 규모별 사회적 비용과 경제적 이익

(단위: 만원)

사업유형 ¹⁾	주택규모 ²⁾	평당 사회적비용				평 당 경제적이익
		택지 지원	금융 지원	조세 지원	소계	
공공분양	15	38.3	46.7	42.4	127.4	149.5
	20	38.3	31.6	38.0	107.9	149.5
	30	38.3	30.7	32.9	101.9	149.5
공공임대 ⁴⁾	15	38.3	115.7	35.8	189.9	137.8
	20	38.3	86.8	33.6	158.7	137.8
근로복지	15	38.3	47.1	40.1	125.5	166.5
	20	38.3	33.6	35.7	107.6	175.7
사원임대 ⁵⁾	15	38.3	85.7	31.3	155.3	108.5
민간임대 ⁴⁾	15	—	115.7	28.5	144.2	108.5
	20	—	86.8	29.2	116.0	108.5
	30	—	14.1	16.4	30.5	177.8
재개발	20	—	34.0	26.9	60.9	105.6
	30	—	15.5	21.8	37.3	105.2
	40	—	—	21.8	21.8	105.6
주거환경개선	15	—	42.4	40.0	82.4	90
	20	—	31.8	34.8	66.6	90

주 1) 공영개발택지는 지자체개발을 기준으로 함.

2) 주택규모는 분양평수기준

3) 주택시가 및 분양가는 입주시점을 기준으로 환산한 값임.

4) 공공임대, 공영민간임대 및 민간임대주택은 5년후 분양전환을 전제 (영구임대는 분석대상에서 제외)

5) 근로임대의 경우 주택시가와 분양가는 각각 자본화된 시장임대료와 실제 임대료임

자료: 국토개발연구원, 1994, 주택정책의 향후정책방향에 관한 연구, p. 260에서 재정리

결국, 이러한 수치의 변동은 큰 규모는 큰 이익을 의미하게 됨으로써 건축비규제와 분양가규제로 인해 상대적으로 큰 평형을 선호하는 주택사업가와 주택소비자의 주택 선호는 제도가 만들어 낸 결과라고 결론지을 수 있으며 이 수치들이 이를 직접적으로 보여주는 단면이라고 하겠다.

세째, 사회적 비용의 지원종류별 평당비용을 살펴보면 임차가구의 비율이 높은 저소득층에 대한 정부지원의 불합리가 나타났다.

총 비용은 규모가 증가함에 따라 감소하는 경향을 보이고 있으나 지원형태별로는 대단히 상이한 결과가 도출되었다.

- 택지지원은 주택규모별 주택사업별 관계없이 일정하였다. 일정한 택지지원이란 결국 큰 주택규모에 많은 지원을 의미하게 된다.
- 금융지원은 효율적으로 시행되어서 주택규모의 증가에 따라 금융지원액이 감소하는 경향을 보여주었다. 15평 기준으로 평당 금융지원을 가장 많이 받는 주택사업은 공공임대와 민간임대가 단연 선두이었고 사원임대, 근로복지, 공공분양 순으로 지원되었다. 주거환경개선사업과 재개발은 또다시 가장 낮은 지원액을 수혜하였다.
- 조세지원의 경우도 금융지원과 마찬가지로 주택규모에 따른 차별적인 지원을 하고 있어서 형평성있는 시책이 수행되었다고 사료된다. 그러나 조세지원을 가장 크게 받은 사업은 15평 기준으로 볼 때 공공분양이었고 그 다음은 근로복지, 주거환경개선사업, 공공임대, 사원임대, 민간임대의 순이었다. 재개발이 또다시 최하위를 차지하였다.
- 사회적 비용과 경제적 이익을 분석한 결과는 3가지로 요약할 수 있다.
 - 첫째, 평당 사회적 비용은 임대주택이 높고 평당 경제적 이익은 분양주택이 높아서 임대주택에 대한 투자의 효율성이 낮아지고 분양주택에 대한 효율성은 높아져서 주택건설업자의 관심은 분양주택에게 집중하게 되어있다.
 - 둘째, 주택규모가 클수록 평당 사회적 비용은 감소하는 반면, 평당 경제적 이익은 증가하여 왜 주택공급자 입장에서는 대형주택을 선호하고 있고 주택소비자는 대형주택을 구매하고자 하는지를 설명하고 있다.

4. 임대주택공급의 전망

- 미래의 임대주택공급을 전망하기 위해서는 현행 공급되고 있는 임대주택형태와 우리나라의 주택시장 성격상 임대주택시장이 어느정도 활성화가 가능할 것인가에 대한 예측이 필요하다.
- 현행 공급되는 임대주택의 주종은 장기임대주택이 자리잡고 있으며 실제로 대부분의 임차가구가 거주하는 주택형태는 단독주택이어서 임대주택의 양적확보를 위해서는 다가구주택, 다세대주택, 그리고 장기임대주택에 대한 지원이 필요하다.

<표 3-8> 주택보급을 전망과 임대주택의 공급

(단위 : 천호, %)

년도	가구수		주택수			주택보급율
	일반	보통		임대주택수	공공임대주택	
1990	11,355	10,167	7,357 ¹⁾	1,270 (17.3)	400~450 ²⁾ (4.5~5.1)	72.4
2005 ³⁾	15,042	13,380	14,328	5,731 ⁴⁾	-	107.1

주1) 공가 197천호 포함

2) 1993년 염돈민

3) 배순석, 진정수, 수도권 택지확보방안 연구, 1994, 국토개발연구원

4) 재고주택의 40%로 가정

자료 : 국토개발연구원, 1994, 도시저소득층을 위한 주택정책의 평가와 정책방향, p.146

- 그러나 5년 임대후 분양을 위주로 하는 장기임대주택의 경우 주택정책의 기초가 과연 임대주택의 축적에 있는지 아니면 5년 임대후 분양을 통한 주택재고의 확보가 주된 목표이고 그를 바탕으로 임대주택시장의 활성화를 기하려는 지를 확고히 할 필요가 있다.
- 2005년에 임대주택의 재고가 초 주택재고의 40%를 예측하고 있듯이 임대주택의 재고 확보에 대한 주택정책의 전환이 요구된다.

IV. 균형있는 주택시장을 위한 필요조건

- 민간임대주택 산업을 육성시키기 위해서는 분양주택의 소유자가 누리는 혜택과 유사한 혜택을 주택임대사업자가 누리게 하는 제도적 균형이 중요하고 다른 한편으로는 투자대상이 되는 타업종과의 비교우위성이 있어야 민간 임대주택업에 대한 투자가 활성화되리라고 본다.
- 선진외국의 예에서 찾아볼 수 있듯이 주택은 사회적 상품으로 취급되고 있기에 세제상의 도피처로 제도적 지원을 하여 주택의 공급과 소비에 관한 문제를 해결하고 있는 실정이다. 그러한 측면에서 볼 때 주택에 대한 세제혜택에서 관대한 미국의 주택생산 주도적인 주택정책이 초기단계에 해당하는 우리나라 임대주택 산업의 활성화

에 시사하는 바가 많다.

- 임대주택업을 활성화시키기 위한 주택시장의 여건은 다음과 같이 4그룹의 관계당사자가 관련된 사항으로 집약된다.

<표 4-1> 임대사업 관련자와 그의 관련세제

구분	관계자	관련세제	비용
공급	분양주택사업자 임대주택사업자	예상 투자수익률, 인플레이션, 지가상승률, 양도소득세	택지비, 건축비
임대	다주택소유자 다주택임대자	부동산소득세, 재산세, 취득세, 등록세, 법인세, 방위세, 부가가치세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	감가상각비, 유지관리비
점유	주택소유자 임차가구	종합토지세, 부동산소득세, 재산세	
매매 상속	다주택소유자 다주택임대자	양도소득세, 상속세 공여세	

1. 임대주택공급 측면에서 고려사항

1) 임대주택공급의 유형

- 임대주택을 주택시장에 공급하는 방법은 3가지로 나뉜다.
 - 공공부문이 주체가 되어 정부의 자금지원을 받아 건설하는 경우
 - 민간부문이 주체가 되어 정부의 자금지원을 부분적으로 받아 건설하는 경우
 - 민간부문이 주체가 되어 자체의 자금을 이용하여 건설하는 경우
- 위 세가지 형태의 임대주택을 공급시 세번째와 나머지 2가지 임대주택 공급형태와의 차이점은 재정지원을 통한 사회비용을 지불한 경우에는 그에 상쇄되는 조치가 있어야 한다는 점에서 출발한다. 물론 임대주택의 역사가 긴 나라에서는 재정지원이 없는 상황에서도 주택시장에서의 임차가구를 보호한다는 취지아래 임대료 통제를 실시되고 있으나 우리에게는 그러한 제도를 고려하기에는 시기상조라고 생각한다.

- 현재 우리나라에서는 민간이 건설공급하는 경우에는 거의 대부분이 정부의 재정지원 하에서 공급되고 있기에 공공임대주택으로 분류되고 있고 그에 따라 다음과 같이 건설임대주택과 매매임대주택으로 주로 분류가 되고 있으며 순수한 민간자금으로 건설되는 경우의 민간건설임대주택은 드문 실정이다.
- 공공건설임대주택의 법정 최소 임대기간은 영구임대주택 50년, 사원임대주택 10년, 그외는 5년으로 정하고 있다. 임차인은 입주모집 공고일 1년전 부터의 무주택 세대주로 제한하고 있으며 지불하는 임대료는 건설부에서 고시된 표준임대료와 임대보증금을 적용한다.

<표 4-2> 임대주택법상 건설임대주택과 매매임대주택의 차이점

구 분	공공건설임대주택	민간건설임대주택	매입임대주택
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 임대의무기간 ◦ 임차인자격 ◦ 임대보증금 및 임대료 ◦ 임차인에게 우선매각 ◦ 임대조건 신고사항 	50년, 10년, 5년 무주택세대주 규제있음 의무부여 • 임대차계약기간 • 임대보증금 • 임대료 • 매각시기 및 매각 가격산정기준(임대 의무기간이 5년인 경우 의무사항)	5년 무주택세대주 규제없음 의무부여 • 임대차계약기간 • 임대보증금 • 임대료 • 매각시기 및 매각 가격산정기준 (임의사항)	3년 제한없음 규제없음 의무없음 • 임대차계약기간 • 임대보증금 • 임대료

자료 : 건설부·한국주택협회, 1994, 임대주택법 실무교육자료, p16

- 그 반면에 매입임대주택의 경우는 임차인자격 및 임대료, 그리고 우선 매각대상자에 대한 제한이 없다. 다만 임대료 인상시 임대차 보호법에 명시된 최고 연 5%를 준수 하여야 한다 (그에 대한 세제 혜택은 제 2절인 임대부문에서 논한다).
- 한편 논의가 되는 사항은 민간건설임대주택에 대한 사항이다. 그 정의가 택지확보 부터 건설공사의 완공까지 순수한 민간자본으로 건설되는 것이라면 임대기간과 임차인의 자격, 그리고 우선 매각대상지 등에서 매입임대주택과 차별할 필요는 없다고 본다.

- 국민주택기금의 지원을 받은 공공건설 임대주택은 위와 같은 택지공급에 혜택이 주어지나 국민주택기금의 지원을 전혀 받지 않는 매입 임대주택이나 찜투리땅을 이용해 18평 이상의 주택을 짓는 경우에는 기금의 지원이 없고 다만 임대주택법에서 명시하고 있는 세제상의 혜택을 얻을 수 있다.
- 기금의 지원을 받지 않은 임대주택의 장점은 장기임대주택의 표준임대료와 같은 규제를 받지않는다는 점이지만 임대사업 대상주택으로 등록되는 경우 연·5%의 임대료 인상을 규제를 받게 된다.

2) 임대주택공급의 금융지원 및 재원조달

- 주택공급측면에서 고려되는 사항은 건설비용과 택지공급가격, 그리고 그를 위한 비용의 조달로 구분된다.
- 분양주택을 공급하는 경우 자금의 회전이 임대주택의 공급보다 훨씬 빠르기에 건설비용면에서 임대주택이 불리하다. 그러므로 선진외국과 같이 주택금융이 발달하지 못한 우리의 상황에서는 공공부문의 지원인 국민주택기금 등과 같은 주택금융의 적극적인 지원이 필요하며 용자시 임대주택부문이 이자율과 용자기간, 그리고 호당 용자액 등에서 차별적으로 나은 조건을 제공받는 것이 타당하다고 본다.

<표 4-3> 임대주택 종류별 대출조건 비교

구분	사원임대	공공임대		다가구주택	다세대주택	장기임대
		5년임대	50년임대			
대출한도	93 1,600	1,500	600 ¹⁾	5,600	700	1200 ³⁾
(만원/호)	94 1,700	1,600	2,100 ²⁾	5,600	700	
이자율(%)	3	3	3	9.5	9.5	3
대출기간 및 상환방법	5년거치 20년상환	10년거치 20년상환	좌 동	1년이내 상환	1년거치 19년상환	5년거치 20년상환

주 1) 정부재정 1,500만원까지 포함하면 2,100만원

2) 94년부터는 정부재정이 없어졌기에 기금에서 총액지원

3) 90년 10월부터 국민주택기금 지원 중단

자료 : 국토개발연구원, 1994, 도시저소득층을 위한 주택정책의 평가와 정책방향, p.47

- 현행 용자조건은 다음과 같다. 이자율 측면에서는 다가구주택과 다세대주택을 제외하고는 모두 정책금융으로 취급되어 장기저리인 3%의 이자율을 적용하고 있다. 차가가구의 77.7%가 단독주택에 거주한다는 사실을 고려할 때 단독주택의 임대부문을 활성화하고자 제도적으로 제정된 다세대주택과 다가구주택이 높은 이자율과 상대적으로 짧은 대출기간을 적용 받는다는 것은 불합리하다. 특히 사회적인 문제의 소지가 적은 다세대주택에 대한 지원이 적은 것은 시정되어야 한다고 본다.
- 주택건설재원측면에서 살펴보면
 - 임대기간이 50년인 공공임대주택은 94년부터 정부의 재정이 끊어져 국민주택기금에서 70%를 지원하고 건설주체가 30%를 부담하고 있으며
 - 일정기간 임대후 분양하는 임대주택의 경우 국민주택기금에서 30%, 사업주체의 자금 70%로 충당하고 있다.
- 이러한 재정지원 현황은 공공분양과 사원임대주택의 경우 국민주택기금의 지원이 50%선이고 소형분양의 경우에도 40%를 유지하는 것을 볼 때 민간임대주택의 건설이 주로 18평 이하로 건설된다는 점을 고려한다면 매우 낮은 수치라고 사료되어 이에 대한 제도적 보완이 요청된다..

<표 4-4> 주택유형별 재원별 용자비율

구분	국민주택기금	재정	입주자	민영주택기금
영구임대	-	85	15	-
공공임대	70(20)	(50)	30	-
공공분양	50	-	50	-
사원임대	50	-	50	-
근로복지	45	-	55	-
소형분양	40	-	60	-

주: 괄호 안의 수치는 94년 이전의 지원상황
 자료: 국토개발연구원, 1994, 도시저소득층을 위한 주택정책의 평가와 정책방향, p.21.

- 분양가규제로 인한 건축비 규제는 공급되는 주택의 규모에 따라 달라지는 것으로 주택건설 촉진법상에 명시되어 있다. 그러나 공동주택의 시설에 속하는 주차장의 건설비용까지 공급주택의 크기에 따라 차등 규제하는 것은 불합리하다. 현행 소형주

택차고 건설비는 평당 101만원이고 대형주택 차고 건설비는 평당 106만원으로 되어 있어서 분양가규제로 인한 부담을 가중시키고 있다.

3) 임대주택공급의 택지지원

- 정부에서 공급하는 택지의 공급가격은 임대기간에 비례하여 낮은 가격이 책정되어 있고 지역별로는 수도권과 부산권이 대도시나 기타지역보다는 높은 가격으로 공급된다.

<표 4-5> 조성원가 대비 택지 공급가격

용도	수도권, 부산권	대도시	기타지역
임대주택건설용지 (장기임대주택 용지제외)	90	80	70
60m ² 이하 국민주택지 (장기임대주택용지포함)	90	90	80
60m ² ~85m ² 국민주택지	100	90	80
협의 양도인 택지	110	110	110
단독주택건설용지	감정가격	감정가격	감정가격
85m ² 이상의 국민주택 초과용지	감정가격	감정가격	감정가격

- 장기임대주택의 택지공급가격은 5년 임대후 분양이라는 장기임대주택의 자체성격으로 인해 50년 임대주택이 주축을 이루는 임대주택건설 용지에서 제외되고 60m²이하 분양주택지 가격과 동일하게 설정되어 있다.
- 또한 협의 양도인 택지와 단독주택건설용지는 조성원가의 110% 또는 감정가격으로 공급되고 있기에 이러한 공급가격하에서는 단독주택부문에서의 민간건설 임대주택의 활성화를 기대하는 것은 어렵다고 보아진다.
- 이러한 택지가격에 대한 논의는 용도별 택지공급가격의 차별화에서 출발한다. 임대주택용지에 대한 비율을 증전여는 총 공급물량의 20%로 배당하였으나 현행의 택지

공급체계에서는 이를 전용면적 18평 이하로 흡수시켰다. 이에 대한 제도적 보완으로 1993년 5월 '공공임대주택 건설 및 관리지침'에 의해 주택건설사업주체가 공공임대주택용지의 공급요청을 하는 경우 우선적으로 공급한다는 조항이 삽입되어 있다.

- 이러한 제도변경은 임대주택에 대한 두 가지의 견해를 보여주고 있다.
 - 첫째는 임대주택을 분양주택과 동등한 주택시장의 구성요소로 보는 것이 아니라 시장여건 변화에 따라 유동적으로 또는 자생적으로 나타나는 점유형태라고 보는 견해이고
 - 다른 하나는 주택시장에서 임차가구의 비율은 주택보급율이 증가함에 따라 줄어드는 양태를 보이는 점유형태가 아니라 그에 관계없이 각국의 환경에 따라 일정 수준을 유지한다고 보는 견해이다.
- 현재의 우리나라 주택시장은 자가보유율을 높이는 것이 주택정책의 주된 기조이기에 임대주택의 기능이 주택시장의 미분양 사태에 대한 보완적이 성격이 강하다. 그러나 주택시장에서의 임대주택역할이 점차 증진되고 있기에 이에 대한 보완이 필요하다.

<표 4-6> 조성비에 따른 택지공급계획

종전	현행
임대주택용지 20% 국민주택용지 30% 국민주택규모용지 20% 국민주택규모 초과용지 30%	전용면적 18평 이하 50%이상 국민주택규모용지 20% 국민주택규모 초과용지 30%

2. 임대사업 측면에서의 고려사항

- 임대사업측면에서의 주안점은 다주택을 소유한 소유자와 임대자간의 차별적인 세제 혜택을 통해 비공식부문의 임대주택을 공식부문으로 유입시켜 건전한 임대주택시장을 형성하는데 그 목적이 있다.
- 세제혜택은 보유기간과 매매시 발생하는 자본이득 등 2가지로 나뉜다. 이에 따라 주요 관심사항은 허용하는 임대주택의 호수와 상대적인 조세 혜택의 크기이다.

1) 임대주택의 경영규모

- 임대가능한 주택호수는 현행법상 5호 이상으로 규정되어 있는데 전문 민간 임대업자 뿐만 아니라 소형임대업을 희망하는 이들도 포함한다는 취지에서는 1가구 2주택이상을 소유한 가구에게도 임대주택업의 문호를 넓힐 필요가 있다. 물론 이에 따른 행정적인 비용은 커진다. 그러나 원칙적으로는 소득있는 곳에 세금이 있다는 유소득 유세금 원칙에 따라 모든 임대소득에 대해 세금이 부과되었어야 하는데 이제까지 그러하지 않았기에 이를 극복하는 것이 문제이다. 과세를 하고자 할 때 민간임대주택 문제의 근원지는 단독주택의 부분임대와 다가구 주택일 것이다. 그외의 주택, 즉 공동주택과 다세대주택은 주택전산망으로 파악가능하기 때문이다.
- 한국주택은행이 1993년 다가구 주택의 소유자를 대상으로 설문조사한 내용 중 희망하는 법정 임대주택호수는 대구와 대전을 제외한 지역에서 응답자의 2/3이상이 5호 이상을 선호하였다. 한편 대구와 대전에서는 각각 25.5%와 33.3%의 지지를 얻는 수준에 그쳤다.

<표 4-7> 다가구주택소유자 희망 법정 임대주택호수

구분	서울	경기	인천	부산	대구	광주	대전	전주
1호이상	100(29.4)	119(37.0)	4(14.3)	76(34.9)	35(74.5)	1(12.5)	4(66.7)	339(34.9)
5호이상	240(70.6)	203(63.0)	25(85.7)	142(65.1)	12(25.5)	7(87.5)	2(33.3)	631(65.0)

자료 : 한국주택은행, 1993, 임대주택산업 육성방안, p.314

- 같은 설문조사 문항중 관할 세무서에 임대업을 신고하였는가에 대한 사항에 대해 전체 다가구주택 소유자의 77.4%가 “아니오”라고 대답하였으며 “예”라고 대답한 도시 중 가장 높은 곳은 부산으로 27.3%이었고 다음은 경기, 서울 순으로 각각 25.5%와 21%의 분포를 나타내었다.
- 임대업의 등록가능 규모에 대해 5호 이상의 선호도가 높은 이유는 정확히 밝혀지고 있지 않으나 다가구주택이 연면적 200평이하의 대지규모에 4층이하의 건물로 2세대 이상 19세대이하가 거주토록 제한되어 있기에 5호이상에 해당되는 경우가 적었기 때문에 나타난 결과라고 유추되며 이는 세무서에 대한 임대업 신고여부에 대한 응답에

서 잘 나타나고 있다.

- 다가구주택 소유자의 경우 등록을 하지 않는 이유는 물론 수익성때문일 것이다. 1992년 국토개발연구원의 연구결과에 따르면 제도권의 수익률은 12.5%인데 반하여 비제도권은 24.1%로 수익성 측면에서 2배에 달하는 수치를 나타내고 있다.
- 현재 우리나라에 공급되어 있는 임대주택은 영구임대주택과 장기임대주택만이 통계에 나타날 뿐 나머지 대다수의 임차가구가 거주하는 주택은 파악되지 않고 있는 실정이며 장기임대주택도 5년후 분양이므로 임차가구를 대상으로 하는 주택임대업의 크기를 파악하기는 어려운 실정이다.
- 1992년 주택소유 현황에 따르면 전국에는 주택 7,478,328호가 있으며 6,656,827명이 소유하고 있는 것으로 나타났다. 이중 1주택 소유자는 6,106,975명으로 총 주택소유자의 91.7%이고 나머지 8.3%가 다주택소유자이다. 2주택 소유자는 473,007명으로 7.11%, 3주택 소유자는 54,030명으로 0.81%에 머물렀다. 10주택이상 소유자는 3,242명으로 총 소유자의 0.05%에 해당된다.

2) 일본의 민간임대주택 경영규모

- 임대주택의 공급이 대도시지역을 중심으로 공급된다는 지역적 특성과 일본이 우리나라와 사회운영의 전반에서 유사하다는 점을 감안할 때 일본의 대도시에 소재하는 민간 임대업의 경영규모는 우리에게 시사하는 바가 있다.
- 동경의 임대주택 경영규모는 7호이하가 47.3%, 8-11호가 24.0%에 달하여 11호이하를 임대하는 민간임대업자가 71.3%를 점유하고 있다. 오사카·코베 그리고 대도시의 경영규모도 11호이하가 각각 45.9%와 60.1%에 달하는 수준이어서 소규모 민간임대주택업의 분포를 보여주고 있다.

<표 4-8> 일본임대주택의 경영규모

(단위 : %)

도시	7호 이하	8~11호	12~15호	16~19호	20~29호	30호 이상
동경	47.3	24.0	11.7	5.4	6.7	5.0
오사카 코베	25.1	20.8	14.5	8.0	15.5	16.0
대도시	36.5	23.6	9.2	11.5	9.0	10.1

자료 : 민간 임대주택의 경영관리시스템에 관한 조사, 1988, 일본주택총합센터, p.30

- 일본의 민간임대주택의 택지규모는 200m²미만에 해당되는 임대주택 규모가 46.4%에 달하고 있다. 한편 400m²-500m²의 택지규모를 지닌 임대주택업은 단지 5.7%에 불과하였다. 이는 우리나라의 형편과 비교할 때 다세대주택과 다가구주택의 연면적이 660m²이하인 점과 일반 주거지역의 용적율이 200%-400%인 것을 감안한다면 소규모형태의 임대주택업이 주종을 이룬다고 말할 수 있다.

<표 4-9> 일본의 임대주택의 택지규모

100m ² 미만	200m ² 미만	300m ² 미만	400m ² 미만	500m ² 미만
5.7%	40.7%	30.0%	17.9%	5.7%

자료 : 민간 임대주택의 경영관리시스템에 관한 조사, 1988, 일본주택총합센터, p.80

- 이러한 민간임대주택의 소규모 경영시스템은 임대주택의 경영동기에서도 잘 나타나고 있다. 경영등기가 사업의 확대는 6.2%에 불과하고 가계의 부수입과 노후보장 성격의 투자가 각각 11.7%와 29.6%에 해당된다. 또한 상속등의 재산 보전이 11.1%를 차지하고 있으며 유흥지의 활용도 17.3%에 달하고 있다.

<표 4-10> 일본의 임대주택 경영동기

사업의 확대	유흥지 활용	가계의 부수입	노후보장 (장래생활안정)	재산보전 (상속세)
6.2%	17.3%	11.7%	29.6%	11.1%

자료 : 민간 임대주택의 경영관리시스템에 관한 조사, 1988, 일본주택종합센터, p.83

- 위에서 언급한 일본의 민간임대주택 경영관리에서 시사하는 바는 어느 정도의 민간 임대주택의 재고가 축적된 후에는 물론이거니와 임대주택 시장을 개척하는 초기단계에서도 소규모 필지를 대상으로 하는 민간 임대주택업을 유도할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

3) 민간임대주택업의 세제혜택

- 임대주택업이 누리는 조세혜택의 크기는 보유기간동안의 세제 혜택과 주택매매시 발생하는 양도소득으로 구분될 수 있는데 이들 두 혜택간의 균형이 얼마나 잘 이루어 지느냐에 따라 민간임대주택업의 활성화가 좌우된다고 보아진다. 왜냐하면 민간매입임대주택의 경우 임대업자로 등록한 경우 3년동안 양도가 제한되는데 부동산경기에 따라 등록하고자 하는 또는 등록하고 있는 임대업자의 양적 크기가 변화할 가능성이 있기 때문이다.

<표 4-11> 임대주택(사업자)에 대한 세제지원 개요

구 분	현 행	개 선 방 향
<p><국세></p> <p>1. 양도소득세 (법인세특별부가세)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 건설임대 : 85㎡이하 5호이상 - 5년이상 임대후 매각 : 50%감면 - 10년이상 임대후 매각 : 면제 * 임축법상 임대주택은 5년이상 임대후 매각시 전액면제 • 매입임대주택: 85㎡이하, 5호이상 - 5년이상 임대후 매각 : 50%감면 - 10년이상 임대후 매각 : 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 5호이상 건설임대주택 및 미분양 주택을 취득하여 임대하는 경우 5년 이상 임대후 매각시 면제(조감법제 67조개정)
2. 소득세	<ul style="list-style-type: none"> • 임대소득표준율이 지나치게 높음 - 공동주택 : 75% - 단독주택 : 49.5% • 사원임대주택의 경우 투자액의 10%를 소득세(법인세)에서 공제 	<ul style="list-style-type: none"> • 임대소득표준율 인하 * 소득표준율은 국세청에서 매년초 조정고시 • 현행유지
<p><지방세></p> <p>3. 취득세, 등록세</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 60㎡이하, 10세대이상의 건설임대주택에 대해 - 보존등기시 : 면제(5년이상임대하지 않을시 추정) - 무주택자가 최초이전 등기시 ┌ 12명 이하 : 면제 └ 12~18명 이하 : 50%감면 	<ul style="list-style-type: none"> • 감면대상 범위확대 : 10세대→5세대 (내무부 조례개정) • 임대사업자가 최초이전 등기시 무주택여부에 관계없이 감면 (내무부 조례개정)
4. 재산세	<ul style="list-style-type: none"> • 세대별로 보유주택을 합산, 누진과세 예정 • 60㎡이하, 10세대 이상의 임대주택사업자에 대해 재산세 50%감면 	<ul style="list-style-type: none"> • 임대주택법에 의한 임대사업자는 누진과세 대상에서 제외 • 감면대상 범위를 확대 : 10세대→5세대 (내무부 조례개정)
5. 종합토지세	<ul style="list-style-type: none"> • 60㎡이하, 10세대이상의 임대주택에 대해 3/1,000분리과세 *그외, 임대주택은 종합합산과세 • 소규모 임대주택을 지을자에게 토지를 임대하거나 공동으로 임대사업을 하고자 토지를 제공하는 경우 그 토지에 대한 종합토지세 50%감면 	<ul style="list-style-type: none"> • 분리과세 대상 범위확대 : 10세대→5세대 (내무부 조례개정) • 현행유지
<p><부담금></p> <p>6. 택지초과소유 부담금</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 임축법상 임대주택사업자(20호이상 임대)와 연간 5호이상 주택을 건설하여 분양하거나 85㎡이하 주택을 상시 5호이상 임대하는 사업자는 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행유지

주 : 재산세, 종토세, 취득세, 등록세 감면기간 : '94.12.31('97년말까지 연장 요청)
 자료 : 건설부·주택협회, 1994, 임대주택법 실무교육자료, p.24

- 세계주택중 가장 논란이 되는 사항은 자본이득을 발생시키는 양도소득세가 될 것이다. 현행 임대주택법이 규정하는 임대사업 대상주택의 등록규모가 5호이상이기때문에 5호이상 건설임대주택 및 미분양 매입임대주택에 한하여 5년 임대후 매각시 양도소득세를 면제하고 있다.
- 주택형태에 대한 소득세가 차별적으로 적용되는 것은 선진외국에서도 나타나고 있으나 우리나라와는 양태가 조금 다르다. 미국의 경우 단독주택의 선호도가 강하기 때문에 주민들의 압력으로 인해 단독주택의 평가가격이 집합주택보다 낮아서 결과적으로 낮은 세금을 내고 있다. 우리나라의 주택 선호도는 그 반대인데도 불구하고 임대소득 표준율은 공동주택 75%, 단독주택 49.5%이다. 결과적으로 같은 시장가격인 경우 공동주택이 1.5배의 세금을 내고 있는 형편이다. 이러한 소득표준율이 변경없이 시행된다면 민간임대주택업의 활성화는 다가구주택과 단독주택에서 시작되리라고 본다. 왜냐하면 다가구주택은 여러주택인데도 불구하고 하나의 주택으로 인정받고 있기 때문이며 현재의 다가구주택에 대한 인기도 이를 부분적으로 반영한다고 보아진다.
- 재산세의 경우에는 임대업을 하나의 영업행위로 보아 임대하고 있는 임대주택을 과세대상에 포함시키되 분리과세하는 방안이 더 적절하다고 사료된다.
- 임대주택업에 대해 다양하게 제공되고 있는 세계주택중 고려되고 있지 않는 것이 감가상각제도에 관한 사항이다. 이는 재산세 산출과 관계가 있는 사항으로 외국에서는 높은 감가상각율을 임대주택에 적용하여 투자를 유인하고 있다. 그 임대주택이 저소득층의 임차가구를 입주시키는 경우에는 할증을 부여하여 더 높은 감가상각율을 적용하고 있다.

<표 4-12> 독일의 민간임대주택 투자에 대한 감가상각제도 (1989)

상각기간	1~4년	5~10년	11~16년	17~40년
상각율	7%	5%	2%	1.25%

자료 : 주택금융보급협회, 1992, 구미의 주택정책과 주택금융.

<표 4-13> 독일의 민간임대주택 투자에 대한 할증상각제도 (1989)

상각기간	1~5년	6~10년	11~40년
상각율	10%	7%	0.5%

자료 : 주택금융보급협회, 1992, 구미의 주택정책과 주택금융.

- 이렇게 다양한 세제혜택의 제공도 주택양도시 나타나는 자본이득을 능가할 수 있어 야 임대주택의 재고가 안정적으로 확보될 수 있으며 그를 통해 임차인의 주거가 안정될 수 있다고 본다.

3. 임차자 측면에서의 고려사항

- 여기에서 고려되어야 하는 사항은 2가지로 대별되는데 주택을 소유하는 가구와 임차 가구간의 형평성 문제와 임차가구가 임차과정에서 겪게되는 문제에 관한 사항이다.

1) 자가가구의 귀속임대소득과 임차가구의 분양권

- 주택경제의 원론적인 측면에서 접근하면 자가주택에 거주하는 가구는 소유하면서 거주하고 있는 자체주택으로 부터 임대소득이 발생하고 같은 크기의 금액을 주택비용으로 지불하고 있기에 이에 대한 개별적인 세금을 납부하고 있지 않다. 한편, 임차 가구는 현재 임차하고 있는 주택에 대해 임차비용을 지불하고 있기에 임대소득면에서 형평성을 잃고 있다. 그리고 1주택을 소유하면서 다른 주택을 임차하는 가구를 고려하여 1가구 2주택이상을 가진 가구에 대해서만 민간임대주택업으로 인정하는 것이 타당하다.
- 다음은 공공임대주택에 거주하는 임차가구의 분양권 허용에 관한 사항이다. 5년 임대후 거주가구에게 거주하고 있는 주택에 대한 분양의 우선순위를 준다는 규정으로 인해 임대 5년과 분양 5년을 합해서 총 10년간의 재당첨금지 규정이 적용되었으나 최근에는 이를 철회하여 5년간의 임대기간중 분양주택에 대한 신청을 허용하고 있

다.

- 이러한 규제 완화조치는 장기임대주택, 사원임대주택, 영구임대주택의 임차가구에 자가소유의 기회를 제공한다는 의미에서 시행되었다. 하지만 세종류의 주택형태중 장기임대주택의 경우는 임대 5년동안의 임차가구가 실제 분양가구이어야 한다는 규정이 적용되고 있음을 고려할 때 그들에게 또 다른 분양신청의 기회를 부여한다는 것은 해당 입주자에게 분양주택에 대한 이중당첨의 기회를 준다는 지적도 있다.

2) 임대차보호법과 임대료 분쟁 조정

- 현행 임대주택법에서 분류된 임대주택의 종류는 3가지로 공공건설임대주택과 민간건설임대주택, 그리고 매입임대주택이다. 정부의 재정지원을 받는 공공건설임대주택을 제외하고는 임대료 및 임대보증금 산정에 규제가 없다. 그러나 임대차보호법에 따라 최고 연 5%의 임대료 인상만이 가능하다.
 - 현행 임대차보호법성 임대차관계에서 야기되는 문제는 연 5%이내의 임대료 인상을 포함하여 법정 임대기간 준수, 소액 보증금 우선변제, 확정일자를 갖춘 보증금의 채권 우선순위 인정등이다. 실제로 이행이 되고 있는 사항은 후자의 2가지뿐이다.
- 원칙적으로 임대료 인상률을 결정하는 것은 관계되는 지수의 변동과 수익률에 좌우된다. 임대료 결정요인에 영향을 미치는 내부요인으로는 매매와 전세의 주택가격지수, 그리고 지목별, 용도별 지가변동율이다. 근래에 들어서서 지가의 안정세가 강하게 나타나고 있지만 전반적인 상승률이 최소 5%를 상회하는 경제환경에서 임대료 인상률을 최고 연 5%로 설정한 것은 시행에 어려움을 주고 있다.
 - 참고로 독일에서의 통상 임대료 개정에 대해 살펴보자. 임대인에 의한 임대차 계약 해지권을 제약하고 임차인을 보호하고자 도입된 이 제도는 최근 1년 이내 임대료의 상승이 없었고 개정 임대료가 최근 3년간 약정되거나 변경된 주위 지역의 비교임대료를 초과하지 않는 범위내에서 3년간 30%이하의 임대료 상승을 허용하고 있다. 독일의 인플레이가 일반적으로 3%라고 볼 때 이는 연 3%의 순수익율을 보장하고 있는 것이다. 물론 다른 세계혜택과 함께 병행하여 운영되고 있는 제도이다.

- 임대료 분쟁시 분쟁조정위원회의 설치를 통해 해결하는 방안이 가장 이상적이기는 하나 제도적 지원이 필요하다는 측면외에도 우리의 문화적 배경에서 실천가능성이 낮은 사항으로 사료된다.

3) 임대차계약서

- 임대자와 임차자는 각자의 자유의사에 따라 계약을 체결하지만 계약내용의 성실수행이 이루어지지 않을 경우 이들의 분쟁을 방지하고 조정할 수 있는 규정의 설정이 필요하다. 외국의 임대차조건을 살펴보면 계약의 체결, 임대료의 지불 및 변경에서 주택의 명도에까지 이르기까지 여러부분에 대해 상세한 규정을 정립하고 있다. 제외 각국의 민간임대차조건은 기본적으로 임대주택자산의 가치보호와 수익성 보장, 임차자의 거주권 확보를 보장하면서 임대자와 임차자 상호간의 이익을 조정하여 양립하는 체제를 지니고 있다.
- 임대주택의 임대차 계약은 임대주택을 갖고 있는 임대자와 임대주택을 사용하고자 하는 임차자의 상호의사에 의해 성립한다. 이 계약의 체결과 함께 임대자는 임대주택을 대여할 의무를 지는 한편, 임차자는 임대주택의 올바른 사용의무를 지니게 된다. 이와 같이 임대자와 임차자 상호간의 계약으로 성립하는 임대주택의 임차인은 주택을 사용할 수 있는 권리를 갖을 수 있는 반대급부로 임대료지불과 주택사용에 드는 제비용 등의 의무규정을 필요로 하게 된다. 반면 임대자는 임차자가 주택을 사용할 수 있도록 주택내의 기본시설의 구비와 계약기간내의 거주권 확보 등의 의무를 지니게 된다.
- 우리나라의 경우 임대차제도의 기본적인 사항은 주택임대차보호법에서 찾아볼 수 있는데 주택임대차조건에 대한 사항은 매우 불분명하고 상호관련의무조항 또한 매우 단순할 뿐만 아니라 임대자와 임차자의 책임한계도 매우 불분명하다. 그러나 외국의 민간임대차조건은 민간임대주택산업의 연혁이 오래됨에 따라 임대자와 임차자의 의무 사항과 책임한계를 구체적이면서도 상세한 부분까지 명시하여 시행하고 있다. 따라서 제외국의 민간임대차조건을 고찰함으로써 우리나라의 향후 민간임대차산업의 육성에 필요한 제도의 도입을 검토하여야 한다.

V. 민간임대주택업의 육성방안

- 민간임대주택업의 육성을 위해서는 다음과 같은 선결조건이 만족되어야 진정한 활성화가 이루어 질 수 있다.
 - 주택정책에서 임대주택의 역할 인정
 - 임대주택업에 대한 사회적 시각의 전환
 - 임차가구에 대한 정부지원의 필요성 자각
- 현재 우리나라의 주택문제는 양적 문제를 제대로 해결하지 못한 수준에 머물고 있으며 양적 주택문제 해결은 자가주택 보유율의 증진으로 해결될 수 없다는 인식의 전환이 필요하다.
- 임대주택업에 대한 부정적인 시각은 제도와 환경이 만들어 낸 결과라는 인식에서 출발하여 문제의 실마리를 풀어야 한다. 주택전산망과 임대소득에 대한 과세를 통해 이를 시정해야 임대주택의 문제를 개선할 수 있다고 본다.
- 임차가구는 주택구매력이 상대적으로 낮은 가구 뿐만 아니라 필요에 의해 임차해야 하는 가구의 비율도 점차 높아가고 있다는 사회의 변화를 정부가 수용하여 이를 지원하는 제도적·행정적 변화가 요구된다. 특히 임차가구에는 저소득층의 비중이 높다는 점도 간과할 수 없는 점이다.

1. 일반 경제에 관한 사항

- 주택매매에서 얻는 자본이득이 타업종의 수익율을 크게 상회하지 않도록 주택시장을 안정시켜야 한다. 이는 주택시장 메커니즘만으로 해결할 수 없는 사안이기는 하나 토지를 비롯한 주택시장의 안정화만이 적절한 임대주택의 재고를 확보할 수 있다.
- 임대주택에 대한 금융지원이 가능하도록 주택금융을 육성하는데 제도적 지원이 있어야 한다. 금융시장의 개방화를 맞이하여 주택은행 뿐만 아니라 일반시중 은행에서도 주택금융을 다루게 하여 분양주택자금 뿐만 아니라 전세자금, 임대주택건설자금, 단독주택개량자금 등을 쉽게 융자받을 수 있도록 융자의 폭을 확대하여야 한다.
- 임대주택에 대한 금융지원의 타당성은 임차가구가 주택시장에서 소외되는 계층이라

는 점과 주택이 사회적 상품이라는 견지에서 국민주택기금과 같은 정책금융에서 대
폭적인 지원이 있어야 한다.

2. 임대주택공급에 관한 사항

1) 임대주택의 경영전략

- 임대주택 공급이 임대주택 재고의 확보에 도움이 되도록 주택정책의 기초가 변해야 한다. 임대주택은 분양주택에 대한 보완적인 성격으로 미분양시 등장하는 주택형태가 아니라 독립적인 수요가 지속적으로 존재한다는 사실을 인식하여야 한다.
- 정부가 공급하고자 하는 임대주택에 대한 정확한 개념정립과 공급전략이 필요하다. 현행의 제도는 임대주택 성격을 지닌 장기임대주택의 공급을 통해 자가보유율 증진에 힘쓰고 있으며 공동주택이 주된 공급형태이다.
- 이는 실제의 임차가구의 분포와는 상반된 전략이고 임대업에 관심있는 이들로 하여금 쉽게 임대시장에 들어오지 못하게 하는 대규모 주택공급전략이다. 따라서 다세대주택이나 소형주택의 소규모 경영을 가능케 하는 자세 및 행정지원이 요청된다.
- 일반적으로 소규모로 운영되는 임대주택단지의 임대료 상승율은 대규모로 운영되는 임대업체보다 낮다는 미국의 한 연구발표가 있었다. 이는 소규모로 운영되는 임대주택 사업자는 공가가 생기는 경우 대규모로 운영되는 임대주택 사업자보다 상대적으로 임대료 손실이 많아 임대료 인상에 신중을 기하기 때문인 것으로 연구되었다. 다른 외국의 임대주택분포에서도 언급되었듯이 임대주택 등록제한 규모를 5호이상에서 2호이상으로 낮추어야 한다고 본다.
- 소규모 경영을 촉진시키자면 토지개발신탁과 같은 제도의 활성화를 통해 부동산에 전문적인 지식이 없는 민간인의 투자를 유도하여야 한다.
- 한편, 민간건설임대주택이 순수한 민간자본을 이용하여 임대주택을 건설공급한다면 매입임대주택과 같은 조건을 제공할 필요가 있다.

2) 택지지원

- 택지에 대한 지원은 공영개발과 같은 정부주도의 지원과 소규모 필지를 활용하는 방안으로 나누어 진다.
- 정부가 공급비율을 할당하였던 임대주택용지에 대한 비율은 폐지되었으나 '공공임대주택 건설 및 관리지침'을 통해 공급요청이 가능하도록 제도적 보완이 이루어져 있다. 저렴한 임대주택용지를 확보하기 위해서는 이를 활용할 수 있는 제도완화가 요청된다.
- 일본의 임대주택제도는 여러형태를 지니고 있어서 다양한 택지개발을 유도하고 있다. 그 종류로는 일반임대주택, 일반토지 담보 임대주택, 특정토지 담보 임대주택, 타운하우스 임대주택, 소규모활용 임대주택, 일반중고층 임대주택, 독신자용 기숙사, 임대주택용지 대부등 다양하다. 이와같이 임대주택공급에 다양성을 부여하여 택지확보를 촉진시키는 방안이 요구된다.

3) 금융지원

- 금융지원은 분양주택에서 임대주택으로, 공동주택에서 단독주택으로의 주택정책상 방향전환이 요구된다. 토지이용의 활용측면에서 본다면 공동주택이 가장 효율적이지만 임대료 부담능력과 주거환경을 고려할 때 공동주택으로 분류되지만 단독주택의 성격이 짙은 다세대주택에 대한 지원을 강화할 필요가 있다. 다세대주택에 대한 금융지원이 대출기간은 19년으로 장기간이나 이자율과 대출한도에서 장기임대주택에 못 미치는 수준에 머물고 있다.
- 정부재정지원이 공공분양이나 사원임대는 50%를 차지하는 반면에 장기임대는 30%만 지원되고 있다. 소형분양의 경우에도 40%를 유지하는 것을 볼 때 장기임대의 30%는 매우 낮은 수치라고 보아진다. 왜냐하면 장기임대는 소형주택이면서도 임대성격도 갖고 있기 때문이다.

4) 세제지원

- 무엇보다도 양도시 발생하는 자본이득보다 임대주택 공급시 제공되는 세제혜택이 클 수 있도록 주택시장을 조정할 필요가 있다. 그렇지 못하면 임대에서 분양으로의 빈

번한 전환으로 인해 임대주택의 재고확보에 어려움이 발생하게 된다.

- 공동주택에 대한 임대소득 표준률이 단독주택에 비해 1.5배나 되는데 이에 대한 시정이 요구된다.
- 임대업은 하나의 영업으로 고려하여 임대주택을 재산세 과세대상에 포함시키되 분리 과세하는 방안이 더 적절하다고 사료된다.
- 그와 동시에 감가상각제도를 도입하면 임대주택을 재산세 과세대상에서 제외시키지 않고도 세제혜택을 줄 수 있다고 보아진다. 그 임대주택에 저소득층이 거주할 경우에는 할증의 감가상각도 가능하다.

3. 임대주택소비에 관한 사항

- 임차인의 보호를 위해서는 낮은 임대료의 상승과 안정된 거주권이 가장 중요한 사항 중의 하나이다. 현행 임대차보호법에서 규정한 최고 연 5% 임대료 인상은 낮은 임대료의 상승을 현실적으로 실현시키지 못하는 면을 보이고 있어서 법 집행이 제대로 되지 않고 있다. 낮은 임대료 상승을 위해서 현실성과 임대업자의 수익성을 감안한 수치로 상향 조정되어야 한다.
- 임대료 개정에 관하여 독일에서는 주위의 비교임대료를 초과하지 않는 한도내에서 3년내에 30%이하의 임대료 인상을 허용하고 있다. 이와 유사한 현실적인 제도적 보완을 통해 법 집행의 정당성을 높일 필요가 있다.
- 그러한 임대료 상승에 대한 현실적 수정은 임대차보호법에 명시되어 있는 임대료 인상 뿐만 아니라 임차기간의 보호도 요구할 수 있어서 임차가구에게 임대차기간 동안에 주거안정을 제공할 수 있으리라고 본다.
- 정확한 임대차 계약서 작성과 임대시 주택의 내부시설의 정도를 체크하는 서류작성을 통해 임대차에 관한 분쟁의 소지를 없애고 임대주택의 노후를 막는 제도적 장치가 필요하다고 본다.

환경변화에 대응한 주택금융활성화방안

윤 주 현(국토개발연구원 연구위원)

I. 주택금융의 현황 및 문제점

1. 주택금융의 현황

1) 주택금융체계 및 위상

- 제도권 주택금융
 - 공공주택금융과 민간주택금융으로 구분됨
 - 공공주택금융은 국민주택기금과 농협의 농촌주택개량자금으로 구성됨
- 비제도권 주택금융은 전세제도, 주택선분양제도, 주택공제조합, 재개발·재건축에 대한 이주비지원등이 있음
 - 민간주택금융은 주택은행, 일반은행, 생명보험회사 등에서 담당하고 있음
 - 정책금융으로서 일반금융과 구분되고 정부의 주택공급정책에 긴밀히 연계되어 운용되고 있으며 최근의 정책금융 축소 및 금융자유화, 민영화로 환경변화를 가장 크게 맞이하고 있는 부문임

<표 I-1> 제도권 주택금융의 추이(잔액기준)

(단위: 10억원)

	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993
주택은행	1,998.5	3,291.1	4,671.3	6,170.3	7,620.0	9,520.8	11,360.6
국민주택기금	2,648.0	3,910.1	5,000.9	7,624.4	9,802.4	11,930.5	14,601.0
농협	425.7	497.9	514.5	535.4	590.8	696.2	816.4
국민은행	249.6	403.8	434.4	594.9	887.3	1,150.1	1,438.8
생보사	78.2	94.8	96.3	158.7	778.3	942.3	1,098.6
시중은행		232.3	329.5	472.7	562.1	634.9	712.4
지방은행		84.7	120.0	169.6	194.3	196.5	234.0
기타특수은행		88.8	112.5	112.2	145.9	193.8	114.1
계	5,400.0	8,601.5	11,281.4	15,838.2	20,581.1	25,265.1	30,375.9
주택은행비중	37.0	38.3	41.4	39.0	37.1	37.7	37.4
국민주택기금=중	49.0	45.5	44.3	48.1	47.7	47.3	48.1

○ 주택금융의 규모 및 위상

- 1993년말 현재 주택자금 대출규모는 잔액기준으로 약 30조원으로서 1985년말 현재의 주택자금규모의 약 5.6배에 달하며 년평균 24%의 증가율을 보여왔음.
- GNP에 대비한 주택금융자금지원 비중도 88년 이전에는 약 3%수준이었던 것이 1993년에는 5.6%수준으로 높아졌고 전체금융에서 차지하는 주택금융의 비중도 88년 이전 7%수준에서 '93년에는 12.9%로 커졌으나 선진국의 25%, 중상위소득국의 15-18%에 못미침
- 주택금융의 비중이 커진 것은 시장여건의 변화에 의한 것이라기 보다는 실물 및 금융 양부문에 대한 정부의 개입에 의한 것임
- 이러한 주택금융의 증가에도 불구하고 주택금융지원은 아직 낮은 수준임
 - 주택가격대비 대출금 비중이 20%수준에 그치고 있으며 자기자금부담율이 80%로 매우 높음

2) 제도권 주택금융

○ 국민주택기금

- 자금조성

- 청약저축과 제1,2종 국민주택채권에 대한 자금조성비중이 88-92년에는 50%이상 차지하고 있으며 최근에는 대출금리회수자금의 조성비중이 33%까지 높아지고 있음
- 반면 국민주택기금의 공공성에 비추어 볼 때 정부지원은 매우 미약함

- 자금운용

- 국민주택기금은 전용면적 18평 이하의 소형주택에 대한 분양 및 임대주택건설 지원, 장기저리의 지원
- 국민주택기금의 분양주택건설자금의 경우 대출기간은 최장 20-25년이고 가구당 1,200-1,400만원까지 대출가능하며, 임대주택건설자금의 경우 대출기간은 최대 25-30년이고 가구당 1,500-1,700만원까지 대출이 가능함

<표 I -2> 국민주택기금 자금조성

(단위: 10억원)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
청약저축	-46.1 (-8.1)	-125.2 (-21.2)	163.3 (19.1)	693.6 (34.4)	801.8 (27.3)	728.6 (22.0)	112.8 (3.1)	-225.7 (-6.3)
제1종국민주택채권	132.3 (23.2)	144.9 (24.5)	214.4 (25.1)	359.3 (17.8)	584.8 (19.9)	719.4 (21.8)	792.1 (21.7)	927.7 (25.9)
제2종국민주택채권	72.6 (12.7)	15.4 (2.6)	37.4 (4.4)	89.3 (4.4)	277.1 (9.5)	642.7 (19.4)	648.7 (17.8)	303.6 (8.5)
용자금회수	50.5 (8.8)	129.1 (21.8)	72.7 (8.5)	138.8 (6.9)	480.0 (6.3)	684.6 (20.7)	542.1 (14.9)	1,199.6 (-33.4)
재정차입금	100.0 (17.5)	100.0 (16.9)	130.0 (15.2)	230.0 (11.4)	-2.7 (-0.1)	-357.3 (-10.8)	-	-
재정출연금	-	-	30.0 (3.5)	30.0 (1.5)	-	-	-	-
이월자금	128.3 (22.5)	26.2 (4.4)	38.0 (4.5)	221.9 (11.0)	842.3 (28.7)	241.5 (7.3)	802.9 (22.0)	597.7 (16.7)
기타	133.7 (23.4)	301.0 (50.9)	167.1 (19.6)	253.4 (12.6)	-51.1 (-1.7)	651.9 (19.7)	753.0 (20.7)	782.1 (21.9)
계	571.2 (100.0)	591.4 (100.0)	852.9 (100.0)	2,016.2 (100.0)	2,932.1 (100.0)	3,311.4 (100.0)	3,651.6 (100.0)	3,582.0 (100.0)

<표 I -3> 국민주택기금 대출금리 체계

(단위 : %, 연율)

		1986	1989	1990	1993
국민주택 건설업자자금		10.0	10.0	10.0	9.5
국민주택 대지조성자금		10.0	10.0	10.0	9.5
국민주택 자재구입대금		-	-	-	9.5
국민주택 건설자금	분양조합	10.0	10.0	10.0	7.5-9.5
	농촌주택	7.5	7.5	7.5	5.5
	임대주택	5.0	3.0	3.0	3.0
	근로복지	-	-	8.0	7.5-9.5
	사원임대	-	-	3.0	3.0
	다가구	-	-	10.0	9.5

○ 민영주택자금

- 자금조성

- 한국주택은행의 경우에는 청약예금을 포함하는 예수금비중이 50% 이상을 차지하다가 최근들어 그 비중이 10% 이내로 감소하였고 대출과 분양자격을 주는 주택부금과 대출금 회수자금의 비중이 증대

- 특히 최근들어 주택채권의 발행비중이 증대하고 있는데 이는 향후의 주요 조성재원이 될 것임

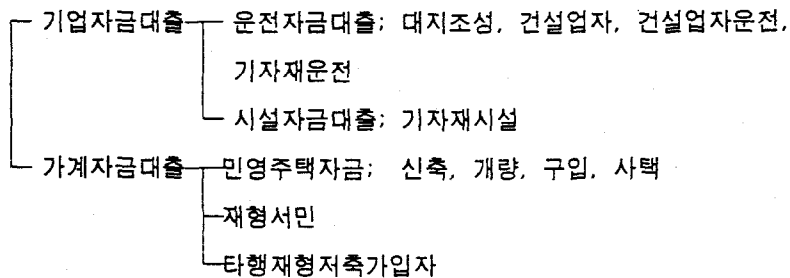
<표 I-4> 주택은행 자금조성

(단위: 10억원)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
예수금	56.6 (8.4)	473.5 (38.7)	1,226.7 (63.3)	1,294.9 (42.8)	1,870.6 (54.5)	1,219.8 (33.5)	820.1 (22.6)	432.6 (9.8)
청약예금	-51.6 (-7.6)	74.5 (6.1)	771.0 (39.8)	1,229.1 (40.6)	1,059.7 (30.8)	228.5 (6.3)	-414.5 (-11.5)	-205.5 (-4.6)
기타	108.2 (16.0)	399.0 (32.6)	455.7 (23.5)	65.8 (2.2)	810.9 (23.6)	991.3 (27.3)	1,234.6 (34.1)	638.1 (14.4)
주택부금	94.6 (14.0)	100.5 (8.2)	100.1 (5.2)	232.3 (7.7)	328.9 (9.6)	618.4 (17.0)	746.8 (20.6)	1,115.0 (25.2)
재형저축	264.5 (39.2)	276.3 (22.6)	-107.1 (-5.5)	-76.3 (-2.5)	-58.1 (-1.7)	41.9 (1.2)	146.0 (4.1)	22.0 (0.5)
대출금회수	65.9 (9.8)	90.7 (7.4)	165.5 (8.5)	173.2 (5.7)	355.2 (10.3)	489.3 (13.5)	648.7 (17.9)	871.3 (19.7)
주택채권	150.0 (22.2)	-0.3 -	- -	85.8 (2.8)	-128.5 (-3.7)	-67.2 (-1.9)	297.6 (8.2)	650.4 (14.7)
자본금	5.0 (0.7)	10.0 (0.8)	5.0 (0.3)	5.0 (0.2)	- -	- -	- -	- -
이월자금	- -	- -	- -	925.4 (30.6)	803.7 (23.4)	788.2 (21.7)	662.5 (18.3)	657.0 (14.8)
기타	38.2 (5.7)	272.7 (22.3)	547.8 (28.3)	383.6 (12.7)	263.6 (7.7)	552.4 (15.2)	307.5 (8.5)	690.2 (15.6)
계	674.7 (100.0)	1,223.5 (100.0)	1,938.0 (100.0)	3,023.9 (100.0)	3,435.4 (100.0)	3,642.8 (100.0)	3,629.2 (100.0)	4,438.5 (100.0)

- 자금운용

- 30평미만의 주택에 대출지원을 한정
- 주택은행 주택자금대출 체계



<표 1-5> 주택은행주택자금 대출금리

(단위:%, 연리)

	1986	1989	1990	1993
기업자금대출	11.5	12.0	11.0	9.0-11.5
가계자금대출	11.4	11.5	11.5	9.5-11.5

3) 비제도권 주택금융

○ 전세제도

- 주택임차자가 주택가격의 절반 가량에 해당하는 돈을 주택소유자에게 건네주고 임대계약 해지시에 원금을 돌려받는 제도임
- 임대자는 자금활용측면에서, 임차자는 월세에 대해 신경쓰지 않고 전세금을 향후 주택구입자금의 일부로 활용할 수 있다는 점에서 선호됨
- 전세가구는 전가구의 약 28%에 달하며 대도시지역에서는 37.1%로 그 비중이 높음
- 1991년의 전세자금규모는 32.6조원 정도로 추계되었음. 이는 91년말 현재 예금은행의 주택자금규모인 9.7조원의 3배이상의 규모임

○ 주택선분양제도

- 주택선분양제이란 20세대 이상의 주택건설시 주택이 완공되기 이전에 분양할 수 있도록 허용하는 것으로서 입주하기전에 분양가격의 최고 80%를 선납받을 수 있도록 함
- 제도권 주택금융지원이 부족한 현실하에 주택공급 활성화를 위하여 소비자의 주택구입자금을 앞당겨 모아서 주택건설업체에 건설자금을 지원하는 것.
- 한 연구에 의하면 공동주택 45만호를 지을 경우 선분양에 의한 자금조달규모는 년 10조 2,733억원 정도로 추산됨

○ 주택사업공제조합

- 조합원인 주택사업자의 지분에 따라 건설자금을 대출해주거나 금융기관 대출에

대한 보증업무를 수행함

- 출자지분액의 90% 한도내에서 주택건설부지 매입자금, 운영자금, 어음할인 등을 대출해주며 용자기한은 1-2년(어음할인은 90일 이내)임

<표 I -6> 주택사업공제조합 운용금리

(단위: %)

이자납부기간별	1월 이내	3.0
	1월 - 3월	3.5
	3월 - 6월	4.5
	6월 초과	5.0
	연체 이율	16.0
어 음 할 인		3.0

- 용자실적: 93년말 현재 용자누계는 1,298건에 5,795억원임으로 용자가능금액의 89%에 달하고 있음
- 재개발 재건축사업에 대한 이주비지원
 - 재개발·재건축사업을 원활히 추진하기 위하여 건설업체는 자기자금 또는 금융기관의 연계를 통하여 원주민들에게 사업기간 동안 이주비를 단기적으로 지원함
 - 20년 이상된 노후주택수는 서울시의 경우 전체 주택수의 40-50%에 이르고 있으며 수도권의 택지확보가 점차 어려워져감에 따라 재개발사업이 약 298만평, 재건축사업이 약 300여만평에 이르고 있으며 점차 확대될 것으로 예상됨
 - 년 1만호에 대한 이주비지원을 평균 5천만원으로 가정하면 재개발·재건축에 대한 건설업체의 자금지원은 년 5,000억원 규모.
 - 2-3년전만해도 3,000만원 정도이던 것이 최근 들어 이주비지원이 최고 무이자 8,500만원 유이자 3,000만원 제공하는 경우도 있으며 대부분 8,000-9,000만원의 자금지원(유이자 1,000-2,000만원)

2. 주택금융의 효율성

- 효율성의 척도로서 자금동원가능성(Funding Market), 신용위험도(Credit Risk), 이자율위험도(Interest Rate Risk), 유동성위험도(Liquidity Risk), 운용비용(Operating Cost), 정부보조(Subsidy)등 6가지 범주에 대한 효율성 분석

<표 I-7> 효율성의 평가기준 및 결과

부 문	평 가 기 준	평 가
1.자금동원가능성 (Funding Market)	<p>·주택자금의 안정적 확보여부(건축기에도 안정적인 자금조달여부)</p> <p>·주택금융기관과의 지역간 기관간 자금수급 불균형 해소 여부</p> <p>·자본시장과의 연계로 비주택부문의 자금을 주택부문으로 유입하여 주택금융의 총량 확대 효과</p> <p>·금융자산배분의 효율성 제고 여부</p>	<p>·국민주택기금, 주택은행의 민영주택자금 모두가 주택공급제도와 밀접하게 연계되어 있고 매우 경기의존적이어서 안정적인 주택금융자금의 확보가 어려운 실정.</p> <p>·정책금융으로서 규모할당의 대상이 되고 건축기에는 우선 축소대상이 되며 정책우선순위에도 산업 및 수출금융에 뒤떨어짐</p> <p>·공공주택금융인 국민주택기금 또한 제12종 국민주택채권등 강제조달방식에 의한 민간자본의 의존도가 높음.</p> <p>·그러므로 주택자금의 안정적 확보와 이에 대한 신속적 운용, 그로 인한 금융자산배분의 효율성 제고기능은 매우 미약한 실정.</p>
2.신용위험도 (Credit Risk)	<p>·여각대출채권에 대한 원리금상환불능으로 인한 위험존재 여부</p>	<p>·주택공급과 연계된 자금의 운용으로 신축주택을 분양받은 세대주에게 그 분양받은 주택을 담보로 대출하므로 신용위험도(Credit Risk)는 상당히 낮은 편</p> <p>·저당연체율(Mortgage Arrears Rate)의 50개국의 평균비율은 9.6%인데 비하여 우리나라는 1-4%수준</p> <p>·향후 주택시장 및 금융시장이 자율화 개방화된다면 현재보다 자금지원대상과 대상금액도 상당히 다양화되면서 자금지원 수혜범위가 커질 것이므로 신용위험도는 상당히 높아질 것</p> <p>·이에 대비하여 대출기관을 보호하는 저당보험뿐 아니라 예금기관의 도산에 대한 위험으로부터 예금자를 보호하기 위한 예금자보험등 다양한 보험상품에 대한 필요성이 대두</p>
3.이자율위험도 (Interest Rate Risk)	<p>·주택자금 대출기간동안 금리가 변동할 경우 금리변동에 따른 위험존재 여부</p> <p>·금융시장의 변화에 따라 자금조달 운용양면에서 신속적으로 대응할 수 있는 가의 여부</p>	<p>·금리가 정부규제의 대상이 되어왔으며 더우기 주택금융 이자율은 정책금융으로서 조성과 대출 이자율이 일반금리보다 0.5-1%포인트 낮게 운용되고 있으므로 이자율 변동에 따른 위험은 거의 없음</p> <p>·여·수신금리자유화 및 자본시장개방이 추진되면 금리변동으로 인한 위험도는 높아질 것.</p> <p>·이자율변동에 신속적으로 대응할 수 있는 ARM 또는 MMC 등 선진화된 금융기법 및 상품의 도입 추진이 필요</p>
4.유동성위험도 (Liquidity Risk)	<p>·대출채권 매각할 경우 최초 대출자에 대한 수입이자와 동 대출의 대출에 따른 지급이자와의 차액을 자금부담없이 획득할 수 있는가 여부</p> <p>·이러한 과정에서 최수된 자금을 더욱 유리하게 재운용(refinancing)하여 수익을 증대시킬 수 있는가 여부</p>	<p>·자금운용의 레버리지효과(leverage effect)를 기대하기 힘들 뿐만 아니라 자금을 조성하여 채권이나 증권형태로 더각하고 이를 통한 수익증대 및 최수자금의 신속적 재운용을 통한 수익증대를 도모하는 등 운용의 효율성도 매우 낮은 실정</p> <p>·향후 주택관련 금융기관의 역할이나 기능은 지금까지와 같이 단순할 수 없으며, 유동성 위험도도 점차 높아질 것으로 전망됨.</p>

부 문	경 가 기 준	경 가
5.운영비용 (Operating Cost)	.자금조달에 수반되는 비용가 대출에 관련된 거래비용을 절감할 수 있는 지 여부	.강제조달의존도가 높으며, 대출대상도 주택공급 규칙에 의거한 신규아파트 분양가구 및 그 아파트를 건설하는 업체들을 중심으로 한정 .더우기 대출한도, 대출이자율, 상환방법 또한 정부규제하에서 확실히 이루어져 왔음으로 자금조성에 수반되는 비용은 비교적 낮으며 안정적인 편. .또한 만성적인 초과수요로 다양한 저축상품의 개발 및 운용다각화 노력없이도 은행의 수입은 보장되므로 운용에 추가되는 비용도 상대적으로 적음 .그러나 정부금융이라는 특수성으로 인하여 타은행과의 경쟁이 필요없기 때문에 일반은행에 비하여 무사안일식 운용으로 운용비를 절감하기 위한 노력을 최대한 경주하지 않을 염려가 있음
6.정부보조 (Subsidy)	.앞의 5가지 범주에 영향을 미치는 정부의 역할 .저당채권가격결정 및 신용할당을 왜곡시키는 외부의 규제 및 보조정책 존재여부	.우리나라의 주택금융은 정부정책과 긴밀하게 연계된 정책금융으로서 자금조성 및 운용전반에 걸쳐 정부의 역할이 상당히 큼. .상대적으로 저렴한 이자율과 장기의 대출은 수혜자에게는 정부개입으로 인한 보조가 될 수도 있으나 금융기관입장에서는 기관의 채산성을 악화시키는 규제요인으로 작용 .저당금리 대 우리금리와와의 차이를 보아도 선진국의 경우는 차이가 거의 없는 반면 우리나라는 1-3%포인트까지 차이를 보임. .이는 곧 각종 대출규제로 인한 금융기관의 비효율적 운용을 반영

- 정부개입의 영향으로 신축성이 낮으며 위험도도 낮음
- 은행기능의 낙후는 금융중개구조의 불균형을 심화시켜 자금배분의 비효율을 조장하고 금융산업의 안정성 및 건전성을 제약

3. 주택금융의 문제점 및 원인

1) 문제점

- 제도권 주택금융의 절대적 부족
 - 주택자금이 장기.저리로 공급됨으로써 자금조성이 어려운 반면 주택부족과 주택

가격상승으로 인해 주택자금에 대한 수요가 커서 주택자금에 대한 초과수요가 상존하고 있음

- 이에 따라 자금조성이 시장기능에 의하기 보다는 제도에 의한 반강제성을 띠고 있음

· 청약예금, 청약부금, 청약저축가입자에 한해 규제가격으로 신규주택을 공급함으로써 주택자금을 조달하고 있음

· 제1종 국민주택채권 등은 법률로 의무매입하도록 되어 있는 준조세적 성격임

- 민영주택자금의 경우 단기로 자금을 조성하는 반면 장기로 대출하는데 따른 어려움도 겪고 있음

○ 주택자금조성의 불안정성

- 제도권 주택자금이 금리조정 등 시장기능에 의하지 않고 제도에 의한 재원에 의존하는 상황에서 그 주요조성원인 국민주택채권, 청약저축, 청약예금이 특성상 부동산경기여 영향을 많이 받아 안정적인 재원조달이 어려움

- 주택경기가 침체되었던 86-87기간, 91-93기간의 자금조성내역과 200만호계획기간이었던 88-90기간의 자금조성을 비교하면 자금조성의 불안정성을 쉽게 알 수 있음

○ 공공과 민간의 역할 구분의 불분명

- 자금조성측면

· 국민주택기금에서 정부부문이 차지하는 비중의 지원이 매우 낮음

· 94년 3,000억원, 95년 4,400억원의 재정융자가 시행됨

- 자금운용측면

· 국민주택기금의 경우 저소득계층이 지원대상이 되어야 하나 지원의 혜택이 중상위계층에게 돌아가고 있으며 임대주택보다는 분양주택의 지원비중이 높음

· 특히 임차자에 대한 지원이 부족함

○ 비제도권 주택금융의 발달

- 제도권 주택금융의 부족으로 인하여 주택구입자, 임차자, 주택건설업체, 토지소유

자간에 자발적인 금융지원이 발생하게 됨

- 전세: 주택임차자 → 주택소유자
- 선분양제도: 주택구입자 → 주택건설업체
- 주택사업공제조합: 주택건설업체 → 주택건설업체
- 재개발재건축 이주비: 주택건설업체 → 토지소유자

2) 원인

- 주택부문의 낮은 투자우선순위와 투기수요
 - 경제발전전략상 주택부문은 주택의 절대적 부족에도 불구하고 투자우선순위가 낮을 수 밖에 없었고 이는 제도권 금융을 통한 자금조달이 어려웠음을 의미함
 - 그러나 다른 한편으로 정부는 서민생활의 안정이라는 목적으로 제도권 금융을 통한 주택자금이 정책금융의 금리수준으로 공급되도록 함
 - 주택의 절대적 부족과 이로 인한 주택가격의 상승은 자산으로서의 주택에 대한 수요를 유발시킴으로써 주택과 주택금융에 대한 초과수요를 심화시켰음
- 주택부문에 대한 정부규제
 - 주택이 부족한 상황에서 투기수요가 발생하자 정부는 주택부문에 규제를 실시하였음
 - 규제의 내용
 - 분양가 규제: 신규주택가격을 규제하여 저렴한 가격으로 주택을 공급함. 초기의 상한가규제에서 현재는 원가연동제로 개선
 - 계약공급제도: 일정자격을 갖춘 사람에게만 청약관련저축에의 가입을 허용하고 이들 가입자에게만 신규주택을 공급하도록 함
 - 정부주도의 택지공급제도: 택지개발로 인한 개발이익의 환수를 위하여 일정규모 이상의 신규택지는 공공단체만이 개발하여 공급함
 - 주택에 대한 초과수요는 제도권 주택금융의 반강제성을 띤 자금조달을 가능하게 하였으며 정부주도의 택지개발제도 역시 택지개발비용을 택지수요자인 주택사업

자에게 전가시킬 수 있도록 함으로써 주택선분양제도의 원인이 됨

II. 주택금융 구조전환의 필요성

1. 정책환경변화

- 소득증대로 인한 주택수요의 증대 및 다양화
 - 1인당 GNP가 금년에 1만달러를 넘어설 것으로 보이며 2010년경에는 2만달러수준으로 증대될 것임
 - 선진국의 경우 1인당 GNP가 8,000-17,000 달러 수준에서 주택수요가 급증
 - 가구분화의 진전으로 가구수가 증대될 뿐만 아니라 가구형태의 다양화, 주택선택도의 다양화

- 주택부문의 자율화, 주택정책의 지방화, 주택산업 및 금융시장개방
 - 경제부문의 자율화정책에 따라 주택시장부문의 각종 규제가 완화될 전망
 - 지방자치제도의 실시는 고착성이 강한 주택부문에 대한 정책의 지방화를 가속화
 - UR 협상타결에 따른 건설산업의 개방 및 금융시장의 개방은 주택건설의 대내외 경쟁을 심화시키고, 재원조달의 다변화를 가능케 함

- 주택시장이 실수요위주로 개편되고, 주택수요가 증대함으로써 주택금융의 역할이 증대

2. 금융환경변화

- 금융개혁에 따른 금리자유화, 정책금융의 축소를 위시한 금융자율화, , 그리고 금융 및 자본시장의 개방은 우리나라의 주택금융에 대한 지대한 영향을 미침

- 제도권금융의 일반금리는 단기적으로 상승하지만 비제도권 시장금리는 하락하여 금리차이가 없어질 것이고, 장기적으로는 자본자유화와 낮은 국제금리로 인하여 해외 자금이 유입되면 통화량 증대로 금리가 하향안정될 것임
- 주택자금수요
 - 대출금리가 높아져 단기적으로 주택자금수요가 위축될 것이나 시장이자율의 부담으로 부담능력이 있는 계층의 대출기회는 확대될 것임
 - 장기적인 이자율의 하락은 주택자금대출수요 증대를 초래하고 한편으로는 투자자의 portfolio에 대하여 실물부문 투자증대유인으로 작용하여 주택부문투자 증대와 더불어 주택자금수요증대를 야기할 것임
- 주택자금공급
 - 주택금융의 상업화로 인하여 주택금융은 일반금융과 완전통합됨으로써 자금공급자는 실물상품과 은행저축 및 비은행저축, 자본투자 등으로 다양하게 자금을 운용할 것임
 - 따라서 주택자금공급여력은 은행저축으로 조달된 자금의 일부이므로 그 유통규모가 증대된다고 볼 수 있으나 장기대출이라는 주택금융의 제약으로 인하여 금융기관의 주택자금운용기피로 그 비중이 매우 미약할 것으로 우려됨
 - 또한 자금보유주체가 수익성을 추구하는 방향으로 자금을 운용함으로써 예금은행보다는 제2금융권 금융자산 선호도가 증가하는 추세인데다, 금융실명제로 인하여 예금은행의 자금은닉기능이 소멸됨으로써 예금은행저축이 당분간은 크게 위축될 것으로 전망됨
 - 따라서 주택부문에 대한 자금조성은 투자자의 자산운용 행태에 영향을 받게될 것임. 즉 부동산경기가 높으면 투자자는 은행권보다는 부동산투자를 선호하므로 자금조성은 안되고 자금수요가 커지며 부동산경기가 낮으면 그 반대현상이 나타나게 됨. 이는 주택자금 조성이 부동산경기에 민감하게 작용하는 결과를 초래.
 - 또한 자본시장개방에 따른 자금의 유동성 증대는 국내자금수요충족을 위한 자금공급의 확대로 연결되므로 자본시장과 연계된 주택금융자금의 조성구조하에서는 주택자금의 가용자원이 확대된다고 볼 수 있으나, 자본시장과 연계되지 않은 주

택금융구조하에서 투자자의 수익성 증시경향과 더불어 이자율하락은 저축동원을 통한 주택자금조성을 어렵게 할 것으로 사료됨

○ 주택금융기관

- 금융기관의 예금수취경쟁으로 조달비용이 증대될 것임
· 주택자금은 장기대출로 운용되어야 하므로 금융기관의 유동성을 압박하여 금융기관은 조성된 자금을 주택자금으로 운영하는 것을 회피할 것이므로 주택금융의 축소가 예상됨
- 금융상품의 다양화에 따른 예금은행 저축상품에 대한 선호도의 저하와 금융국제화 이후의 이자율변동폭의 확대는 안정성있는 고수익상품의 개발로 활로를 찾지 못할 경우 주택금융의 조성을 크게 위축시킬 것임
- 금융기관은 주택자금대출에 있어서, 주택담보가 가능하여 risk는 적지만 소액다수인 점에서 관리비용이 높은 가계대출과, 담보력이 부족하여 risk가 높으나 다액소수로 관리비용이 낮은 건설업체 대출간의 자금배분에 신경을 쓸 것으로 보임. 그리고 주택거래이전에 따른 단기 금융상품의 개발에 주력할 것으로 전망됨
- 특히 그동안 독보적으로 주택금융을 담당해 왔던 주택은행의 경우 주택자금대출금리자유화 및 주택은행 민영화로 인하여 주택금융에서 차지하던 그동안의 역할이 많이 감소될 것임

○ 주택금융시장

- 금리자유화는 금융기관 상호의 경쟁을 촉진하여 금융기관 경영효율화를 도모함으로써 금융증개비용을 절감하고 자금의 효율적 배분을 촉진할 수 있다는 이점이 있음
· 다양한 금융상품 및 서비스의 출현으로 다양한 계층의 자금수요자가 자신의 필요에 합치하는 상품을 선택하는 기회가 확대
· 비제도권 금융자금의 제도권 흡수력이 강화됨으로써 전체적인 자금증개기능이 강화될 수 있음
· 그러나 금리변동위험이 커지므로 소비자, 투자자, 금융기관 모두 신중하게 행동하여야 할 것임

- 자본자유화와 더불어 주택금융과 자본시장을 연계하면 주택금융의 확대와 더불어 매출증대를 통한 성장을 기대할 수 있으며 자금의 유동성증대는 산업자금의 직접조달을 용이케 하여 주택금융과의 경쟁성을 낮춤으로써 주택금융자금조달이 용이해질 것임
- 그러나 다른 한편으로 자본시장의 개방은 해외투기성자본의 입출을 용이하게 하여 국내자본시장의 불안정을 야기하고 환율 및 국제금리등의 해외요인이 작용하여 금리-환율-주가간의 움직임이 긴밀해져 충격발생시 금리불안정의 요인이 증대될 것이므로 이에 대한 대책도 마련되어야 할 것임
- 결국 금융환경의 변화는 단기적으로는 예금은행들에 의한 민간주택금융을 다소간 위축시키고 금융의 위험도를 높일 것이나 자본시장의 확대를 주택금융과 연결시키고 규모가 큰 비제도권 자금거래를 제도권화할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 장기적으로 주택금융 및 주택시장의 정상화를 촉진시키고 주택금융규모의 확대와 주택금융구조의 효율화를 달성시킬 수 있을 것으로 전망됨

3. 주택금융 구조의 취약

- 과거 우리나라의 주택금융은 정책금융의 틀에서 주택공급제도와 연계등 정부의 지원책에 힘입어 주택부문의 지원이라는 주택금융의 기능을 안정적 효율적으로 수행
 - 신용위험도 및 이자율위험도가 낮지만 이는 정부규제에 의한 것임
- 그러나 기존 주택금융체제의 유지는 주택금융의 효율성을 떨어뜨리고 금융환경변화에 적절히 대응하기가 어려움
 - 주택공급제도와 연계는 주택금융자금조성이 실물경기에 민감하게 반응하게 되어 최근같은 주택경기침체기에는 그 기능을 어렵게 함
- 금리자유화 및 자본시장개방은 일반금융의 효율성 제고, 자금유동성확대를 도모할

- 수 있으나 금융리스크는 높아질 것임
- 자본시장과 유리되고 일반금융과도 유리된 현재의 주택금융체제의 유지는 주택자
금조성의 감소를 가져와 주택금융을 위축시킬 뿐만 아니라 주택금융취급기관의
채산성을 더욱 악화시키게 될 것
- 따라서 주택부문 및 주택금융의 지속적 발전을 위해서는 주택금융제도를 개선하여
금융부문과의 연계, 자본시장과의 연계를 도모할 필요가 있음
- 자본시장과 연계되지 않은 주택금융자율화는 단기조성자금으로 장기대출을 운용
하게 되는 주택금융의 한계로 인하여 금융기관의 유동성을 제약하므로 금융기관
의 주택금융취급 회피를 초래하게 될 것
- 따라서 과도기적 상황에서 주택금융의 심각한 위축을 초래하므로 주택금융의 자
율화는 자본시장연계를 필수조건으로 진행되어야 할 것
- 그러나 우리나라 경제여건을 감안하지 않은 무조건적인 선진금융제도의 도입은 오
히려 주택금융의 비효율을 초래하게 되므로 우리나라 주택금융의 발전을 위해서는
경제발전에 걸맞는 주택금융제도의 운용이 필요

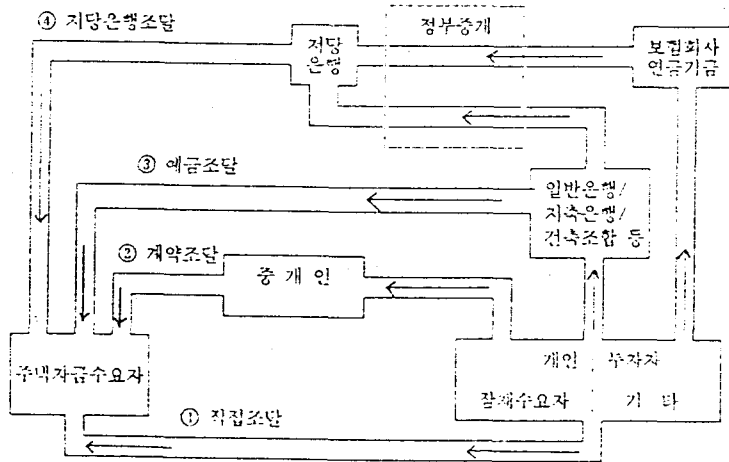
Ⅲ. 환경변화에 대응한 주택금융 활성화방안

1. 주택금융의 발전방향모색

1) 외국사례의 시사점

- 주택금융제도의 유형
 - 주택금융제도는 각국의 이념, 문화, 제도적 특성에 따라 다양하지만 대체적으로
경제성장 및 금융발달에 따라 직접조달→계약조달→예금조달→저당은행조달의
발전양태를 보임

<그림Ⅲ-1> 주택금융제도의 유형



○ 외국 주택금융제도의 교훈

- 개발도상국의 주택금융제도

- 금융제도의 미발달 : 직접조달 및 계약조달위주
- 정부의 개입 : 주택의 복지적측면 강조, 주택금융의 미발달
- 자금대출의 높은 거래비용 유발 : 소액다수거래, 대출자의 인식부족, 직업불안정
- 현안과제 : 개인부문의 저축증대, 비제도권 경제의 흡수, 주택금융 전문기관 필요, 정부의 지원대상계층을 구분하고 인위적인 저금리정책 지양, 금융기관 실무진 교육을 통한 금융기관 경영효율화 도모

- 선진제국의 주택금융제도

- 영국 : 건축조합중심의 예금조달
- 독일 : 계약조달, 예금조달 그리고 저당은행제도의 혼합형태로서 대출패키지로 여러 조달방법을 병용
- 미국 : 예금조달방식에서 출발하였으나 80년대의 금융개혁이후 2차저당시장위주의 주택금융발달

- 일본 : 규제가 강한 공공주택금융위주로 운용되고 있으며 우편저축제도를 통한 비경영적 자금조성이 특징
 - 공통점 : 주택금융에 대한 정부규제의 완화, 금리자유화, 일반금융시장 및 자본시장과의 연계추진
- 외국사례의 시사점
- 우리나라의 주택금융은 개도국 범주
 - 금융 및 주택금융의 자율화, 규제완화, 시장경쟁강화, 국제화추세
 - 주택금융의 발전방향은 동일하나 규모 및 시기가 상이
 - 영국의 변동부금저당의 조기도입, 독일의 독특한 금융규제, 일본의 공공주택금융의 역할과 금융자율화과정, 그리고 미국의 선진금융제도 및 기법발달 등은 우리나라 주택금융발전의 참고사항이 될 것

2) 우리나라 주택금융의 발전방향

- 정책기조 : 주택금융의 비효율요소를 제거하면서, 금융의 자율화·국제화의 흐름에 따라 경제발전수준에 걸맞는 주택금융제도의 운용과 함께 선진주택금융으로의 발전을 구상
- 당면문제
 - 주택정책대상의 명확한 구분과 주택금융의 위상을 정립
 - 공공주택금융과 민영주택금융의 성격 및 역할이 혼합되어 있는 현 체제에서 탈피하여 등공과 민간의 기능을 명확히
 - 공공주택금융의 역할은 최저소득계층의 주거안정으로 범위를 축소함과 동시에 공공부문의 재원조달 기여도를 높여야 할 것
 - 민간주택금융은 정책금융에서 상업금융으로 전환하여 자율성과 경쟁성을 제고하여 주택자들의 확대공급을 유도하고 현재의 주택금융 비효율요소를 제거하여 주택금융의 기능을 정상화

- 주택금융의 자율화는 자본시장과 연계되어야 하고 주택부문의 자율화도 함께 추진되어야 하며 주택부문정책수립시 거시경제와의 연계성도 함께 감안해야 할 것
- 자율화 및 개방화의 환경변화에 대응하여 주택부문 및 주택금융의 자율화가 정착되기까지 주택금융기능을 정상화. 즉, 부족한 자금의 효율적 운용과 조성확대를 위한 단기방안의 모색이 필요
- 또한 현재와 같은 직접조달 및 계약조달위주의 주택금융에서 나아가 예금조달의 확대도 도모하여 주택금융의 기반을 확충
- 주택금융의 기능이 정상화되면 경제성장과 함께 선진주택금융제도로의 발전구상이 필요한데 이를 위해서는 주택부문에 대한 정책우선순위, 자본시장의 성장등을 고려하면서 저당채권유동화를 도입하는 방안모색

2. 민간주택금융기관의 다변화

1) 주택금융취급기관의 다양화

- 국민소득의 증대 및 가구분할의 가속화에 따라 주택수요의 급증 및 다양화가 예상되며 이에 따라 주택금융의 역할이 증대될 것이나 주택자금수요에 비하여 제도권 주택자금이 매우 부족한 상황임
- 주택금융의 기능정상화를 위해서는 주택금융의 자율화와 더불어 주택금융시장의 세분화로 다양한 주택자금수요에 부응하고 비제도권 주택금융의 제도권화 유도
 - 은행대출은 위험도가 낮은 개인 또는 주택에 대해서만 서비스를 제공하므로 접근성이 낮은 반면 비제도권 자금은 접근도는 높으나 개별 신용평가가 어려우므로 대출이자율이 매우 높음
 - 은행대출서비스를 받지 못한 자금수요자는 지불능력이 있는 한 비제도권 주택자금을 이용하고 있는 현실
 - 공식화된 대금업자의 서비스는 접근성과 대출이자율에 있어서 은행대출과 비제도권 자금대출의 중간적 위치를 보임

○ 주택금융취급기관의 다양화

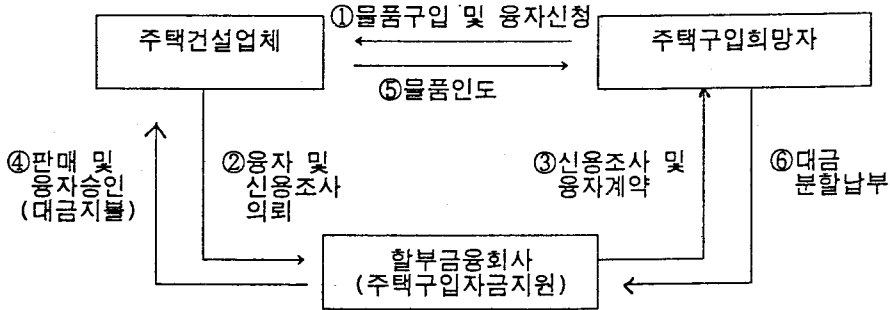
- 다양한 주택수요에 부응하기 위해서는 주택금융취급은행의 확대 뿐만 아니라 은행이외의 주택금융취급기관의 다변화가 필요
- 주택금융취급기관간의 상호경쟁은 관리의 효율화로 대출금리를 낮추며 다양한 상품개발경쟁을 유도
- 주택금융전문회사(또는 주택할부금융회사), 저당은행 등의 허용은 시장의 세분화로 틈새시장(niche market)에 대한 서비스 확대를 통하여 상호 보완적 역할
- 주택자금수요자는 여러 기관에서 자금을 조달할 수 있으므로 주택자금지원의 효과성이 제고됨
- 자금수요자별 또는 대상주택별 위험도의 차이에 따라 적용금리를 차별화
 - 신용도가 높은 개인이나 저당권에 대해서는 상대적으로 낮은금리를 적용하고
 - 신용도가 낮은 개인 또는 불량주택에 대해서는 높은 금리를 적용
- 주택금융취급기관의 다변화는 주택금융의 확대 및 채권시장의 발달을 가져오며 이는 향후 저당채권 유동화의 기틀을 제공

2) 주택할부금융제 도입

(가) 주택할부금융의 의의 및 특성

- 주택할부금융은 고가품인 주택을 주택소비자가 일시불로 구입하기 어려우므로 주택구입대금의 일부를 할부금융회사가 주택건설업체에 대납해주고 이를 일정조건하에 분할상환하도록 하는 일종의 소비자주택금융임
- 자금의 조달은 예금수취를 통하지 않고 자본금 및 채권발행, 일반금융기관으로부터의 차입, 주택자금대출채권 유동화등에 의함
 - 수신업무를 하지 않기 때문에 자금의 관리비용이 낮으며, 주택자금 업무에 특화함으로써 업무의 전문성과 효율성 확보 가능

<그림Ⅲ-2> 주택의 할부금융 절차도



- 은행의 주택자금대출에 비하여 이자율이 높으나 접근성이 용이
 - 채권발행으로 재원을 조달할 경우 대출이자율은 시장금리로 볼 수 있는 3년짜리 회사채 수익률 14.5-15%에다가 관리운용비 약 1-2% 정도를 더하면 약 16% 정도가 될 것임. 이는 은행대출이자율 11.5-12.5% 보다 매우 높은 수준
 - 주택구입자는 가능하면 은행대출을 선호할 것이고, 은행은 신용도가 높은 개인 또는 주택에 대하여 우선적으로 대출할 것이므로, 할부금융대상은 은행대출에서 밀려난 차상위신용 또는 2차저당에 적용될 것임

- 따라서 주택할부금융이용대상자는 지불능력이 있는 일부계층에 한정될 것임
 - 예를 들어 1억원짜리 주택을 구입하고 3,000만원을 5년간 할부금융을 이용할 경우 이자율을 16%로 적용하면 월 상환액부담은 약 73만원정도.
 - . 이는 '93 도시근로자가구 월평균소득 148만원의 50%수준
 - . 더우기 1차로 2,000만원의 은행대출을 받았다면 이자율 년 12%에 10년 만기조건을 적용할 경우 월 상환액은 약 29만원. 따라서 총부담액은 월 102만원 정도.
 - 주택가격대비 대출금비중(LTV-Ratio)은 현재의 20%수준에서 30-50%수준으로 제고되는 결과

- 소액금융을 대상으로 하고 있는 할부금융에 규모가 큰 주택할부금융을 포함시키는 것은 무리라는 느낌도 있으나, 주택할부금융은 소액할부금융의 입장보다는 주택금

융취급기관 다변화의 입장에서 보아야 할 것임

(나) 주택할부금융도입의 필요성 및 기대효과

- 환경변화에 대응한 주택금융의 기능회복
 - 한계수요의 진작을 통한 주택건설공급 확대로 주택시장의 안정적 발전도모
 - 주택할부금융은 기존의 제도권 주택금융이 담당하지 못하였던 세분화된 시장에 대하여 금융서비스를 제공함으로써 주택건설공급을 지원
- 다양한 주택자금 수요에 부응하는 금융서비스 제공
 - 주택금융자금의 확대로 주택구입을 지원하여 국민주거안정에 기여
 - 주택금융취급기관의 다양화는 금융지원효과(LTV-Ratio) 제고
- 주택금융취급기관의 다변화로 주택금융기반 확충
 - 경쟁과 보완으로 주택금융의 발전기대
 - 저당채권유동화의 기반제공
- 채권시장의 발달 및 비제도권자금의 제도권화
 - 채권상품의 다양화 및 공급확대는 투자자의 다양한 수요를 충족시켜 부동산자금의 제도권화를 유도하고 채권시장의 발달을 가져옴
- 완제품에 대하여 금융서비스를 제공하므로 주택의 준공후 분양을 유도
 - 선분양에 의한 자금조달에서 분양가능성이 불확실한 주택의 준공후 분양으로의 전환은 건설업체의 위험 및 자금부담을 가중시킬
 - 할부금융의 제공은 준공후 분양가능성을 높임으로써 주택건설지원 역할담당
- 주택소비자의 권리보호 및 주택품질 제고
 - 할부금융구입자는 제품의 하자에 대한 계약철회 및 대금지급 거절권한이 주어지므로 소비자의 권리가 제고됨

- 주택건설업체는 할부금융신용도 제고를 위하여 주택의 품질제고·하자보수에 최선을 다할 것임

(다) 우려사항

- 주택부문의 자금유입과다를 염려할 수 있으나 이는 크게 우려할 바 없음
 - '재정경제원의 할부금융회사 인가기준'에 의하면 자본금 200억원 이상으로 회사를 설립하고 자본금 및 채권발행 등으로 재원을 조달하며, 채권발행은 자본금의 10배이내로 제한하고 있음
 - . 자본금 500억원인 할부금융회사가 10개 있다면 전체 운용가능자금규모는 5조원. 이를 5~10년 만기로 운용할 경우 년 5,000억~1조원의 주택대출이 추가로 이루어 지는 셈. 이는 최근의 주택미분양 대책자금 4,000억원의 1.25~2.5배 규모이고, 주택금융(주택은행 및 국민주택기금)의 '93년 운용규모인 8조원의 약 6.3~12.5% 정도이며 92년 채권(국공채 및 회사채) 발행액 57.5조원 0.86~1.74%
 - . 5,000억원~1조원을 주택당 3,000만원씩 지원할 경우 16,700~33,300호를 지원할 수 있음. 이는 주택건설량 50만호의 3.3~6.7%수준.
 - . 채권시장의 상황 및 채권발행회사의 신용등에 따라서 이 규모는 축소될 것임
- 주택경기상승시기의 급속한 자금유입을 염려할 수 있으나, 주택투기단속수단의 구비로 과거와 같은 주택투기의 재연은 예상하기 어려우며, 경우에 따라서는 채권발행규모 및 발행조건 등에 정부가 어느 정도 개입하여 자금의 흐름을 조절할 수 있을 것임
 - . 그러나 궁극적으로 자금의 흐름은 투자수익율이 높은 곳을 향하므로 투자의 효율성을 위해서는 인위적인 정부개입은 위기관리수준에서 최소화시켜야 할 것임
- 주택할부금융회사의 난립
 - 주택건설업체의 입장에서 볼 때 주택할부금융회사의 설립은 주택분양율을 높이고 이는 주택건설판매의 불확실성을 낮추므로 유리한 입장을 제공
 - 따라서 대형건설업체 또는 중소건설업체의 컨소시엄에 의한 주택할부금융회사 설립 붐이 예상됨

그러나 시장규모가 그리 크지 않음을 인식해야 할 것임

- 주택건설부문내의 업체규모간 불공정경쟁
 - 주택건설업체의 할부금융회사 설립은 할부금융업 자체의 수익성보다는 범위의 경제(수직결합)에 의한 주택건설업의 수익성제고에 목적이 있음
 - 할부금융회사를 가진 대형건설업체와 그렇지 못한 중소형건설업체는 자금조달능력면에서 불균등이 심화됨
 - 따라서 개별업체보다는 단체적 성격인 주택사업공제조합의 역할이 커져야 할 것이며 향후 할부금융업의 수익성증대에 따라 주택건설사업체가 아닌 저당은행 또는 제3의 기관이 출현되는 것이 바람직

(라) 주택할부금융 도입방안

- 사업주체 : 주택할부금융은 개별할부금융회사의 설립, 주택건설단체의 자회사, 또는 금융기관의 자회사(저당은행) 등의 형태가 있을 수 있음
- 자금조성
 - 자본금 : '할부금융회사 인가기준'에는 200억원 이상으로 제한되어 있음
 - 채권발행 : 할부금융회사는 자본금의 10배(일반회사: 자본금의 2배)까지 회사채 발행이 허용됨
 - 금융차입 및 해외차입
- 자금운용
 - 할부대상자격 : 주택투기수요를 억제하고 실수요지원을 위해 초기에는 대출대상 제한방안을 검토하고 향후 자금확충정도에 따라 대상제한을 없애야 할 것임
 - . 對人 : 무주택세대주, 또는 1가구 1주택(자금지원의 필요성, 부담능력등을 고려) → 전가구
 - . 對物 : 공동주택, 준공된 주택, 100㎡이내의 규모제한(소형주택의 공급확대, 전세가와 시가의 차이등을 고려) → 전주택

- 할부금액 : 1세대당 3,000만원 한도(7천만원×40%=2,800만원)로 제한하고 자금사정에 따라 한도 확대
- 적용금리 : 시장실세금리 적용
 - . 대출금리 = 자금조달금리 + 중개 및 관리비용
 - . 조달금리('95.4.13현재) : 채권발행 연 14.98%, 금융차입 연 15%
 - . 금융기관중개비용 : 1~2%(할부금융회사 인가기준에서는 2%이내)
- 할부기간
 - . 자금의 유동성을 제고시키기 위해 주택구입자금 용자를 중·단기(3-10년)로 운용

3. 주택저당채권의 유동화

1) 주택저당채권유동화의 필요성

- 주택금융의 수요증대가 예상됨에 반하여 자금조달의 한계에 직면
 - 도시화·핵가족화 및 소득증대의 영향으로 주택수요가 증대되고 이에 따라 주택금융자금 수요도 증대되고 있음
 - 우리나라 주택금융의 구조적 특성으로 자금조성의 확대를 기대하기 어려움 : 경기의존적, 강제저축에 의한 자금조성구조는 지속적인 투기억제책으로 주택에 대한 기대이익이 점감하고 있는 상황에서 안정적 자금조성확대에 기여하지 못함
- 금융자유화 및 자본시장개방등의 금융환경변화에 따라 금융개혁이 추진되고 있고 여기에 발맞추어 주택금융부문의 개선이 필요한 시기임
 - 선진주택금융제도인 주택저당채권유동화의 도입으로 주택금융의 기반을 확충하고 나아가 주택부문의 지속적 발전을 도모
 - 금융실명제의 실시와 더불어 유동자금의 주택금융부문 흡수 유도

2) 주택저당채권 유동화제도의 기능 및 기대효과

(가) 유동화의 의의 및 기능

○ 주택금융의 한계

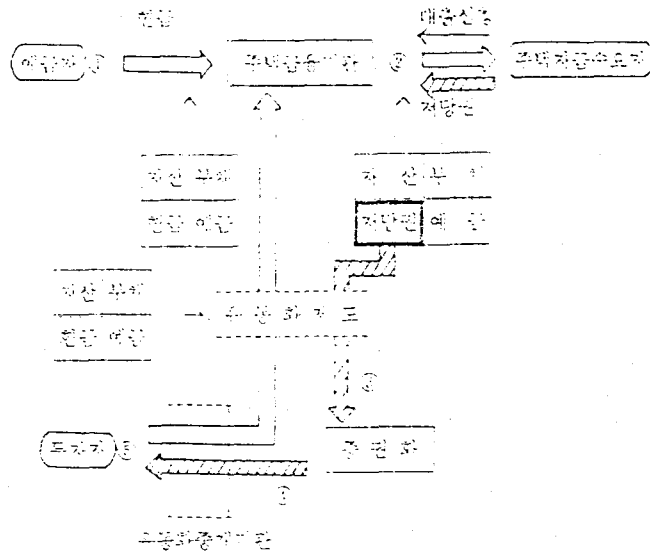
- 주택금융은 고가자산인 주택의 구입자금을 지원하는 것이므로 장기대출로 운용되어야 하나 주택금융을 취급하는 금융기관은 단기에금으로 자금을 조성하여 장기대출로 운용하므로 자금의 유동성제약을 받음

○ 저당대출유동화제도는 주택금융의 한계를 극복하는 선진금융제도임(<그림3> 참조)

- 주택금융기관은 예금으로 조성된 자금을 바탕으로 ① 대출신청자에게 주택자금을 대출한 후 저당대출채권을 동기관의 자산으로 보유함 ②
- 저당대출의 유동화제도는 주택금융기관의 보유자산인 저당대출을 증권화하여 ③ ④ 자본시장으로부터 자금을 조성한 후 ⑤ 이를 신규대출재원으로 활용하는 것 ②).

. 이는 대차대조표상 저당대출자산의 현금화를 의미하며 따라서 금융기관의 유동성이 제고됨

<그림 III-3> 주택저당채권 유동화제도



(나) 기대효과

- 주택금융시장측면 : 신용창출효과로 주택자금 공급확대
 - 대출채권 매각에 의한 자금조성은 기준을 적용대성이 되지 않을 뿐만 아니라 자금의 회전율로 매우 높아 저당대출의 매각비율(유동화율)에 따라 신용창출효과가 크게 나타남
 - 92년말 현재 주택자금대출잔액은 25.3억원으로서 저당대출의 20%를 유동화할 경우 자본시장의 수요기반이 증대된다면 6.3조원(30%: 10.9조, 40%: 17.0조)의 추가대출이 가능함
- 금융기관측면 : 장기대출로 고정되어 있는 자금의 유동성을 높이고 단기조달과 장기운용의 기간불일치에 의한 이자율리스크를 회피함으로써 주택금융취급의 용이
 - 저당대출권의 매각을 통하여 부채의 증가없이 자금조달이 가능하므로 은행의 재무구조 개선효과
- 자금수요자 : 실세금리로 필요자금의 조달이 용이해져 주택구입자금부담을 시차적으로 분산시킬 수 있음
- 투자자 : 저당대출권상품의 개발등으로 투자대상이 다양해 짐
- 정부 : 직접개입의 시장왜곡없이 주택금융의 확대지원이 가능하고 채권발행조건 및 보증을 통하여 적절한 주택금융정책의 시도가 가능해질 것임

(다) 우려사항

- 자금수요자입장에서는 실세금리로 필요자금의 조달이 용이해지는 반면 조달비용이 높아지게 됨
 - 부담능력이 있는 중상위소득계층의 주택금융 접근성이 높아지게 되므로 지불능력이 약한 계층에 대한 정책적 보호가 필요⇒공공주택금융의 역할이 증대되어야

할 것임

- 산업자금의 압박
 - 자본시장이 충분히 발달하지 못한 상황에서 저당채권 유동화제도의 도입은 자본 시장에서 주택금융과 산업금융의 경쟁을 심화시켜 수출주도의 산업금융을 위축시킬 우려가 있음
 - 저당대출담보부증권은 주택담보부이면서 기관보증을 받으므로 일반증권에 비하여 위험도가 낮으므로 투자자의 선호도가 높을 것임
 - 채권발행조건의 조정으로 부문간 자금조성비율을 정책적으로 조정가능
- 기존주택가격 상승우려
 - 주택구입부담이 낮아져 주택수요가 증대됨으로써 주택공급이 충분치 못한 상황에서는 주택가격 상승을 초래할 염려가 있음
 - 주택건설업체에 대한 자금지원확대로 주택공급증대를 꾀할 필요가 있음

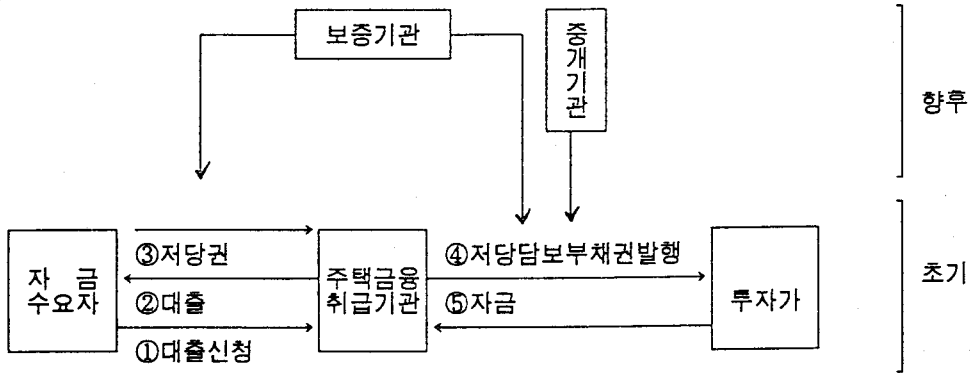
3) 주택저당채권 유동화방안

- 유동화방식 : 초기에는 주택저당담보부 채권발행만을 허용하고 2차저당시장은 주택 및 금융사정을 고려하면서 추후 도입
- 발행주체 : 주택금융취급기관
- 발행금리 : 실세금리
- 발행규모 : 당분간은 정부의 조정이 필요
- 상환기간 : 시행초기에는 단순화시켰다가 점차 다양화
- 저당담보부채권의 성격
 - 주택금융취급기관이 보유하고 있는 주택자금대출 저당권을 일정규모로 집합한(pool)후 이를 담보로 발행하는 증권거래법상의 특수채 중 금융채 발행을 위해서는 은행법 및 특수은행법을 개정하여 주택은행 및 주택금융취급은행이 유동화관련 채권(증권)을 발행할 수 있는 기능을 부여해야 함

- 금융기관 자체보증(국가무보증) 담보부 채권입

. 주택담보 자체가 보증성격을 띠므로 초기에는 별도보증으로 조달비용을 상승시킬 필요가 없음

○ 저당채권 유동화과정



○ 장점 : 주택금융취급기관이 현재 기능외에 담보부채권발행기능만 추가적으로 수행하면 되므로 도입이 용이하고 유동화중개기관 신설이 필요없으므로 제도도입비용의 최소화

○ 예상되는 단점 : 보증 및 유통에 정부의 적극 개입이 없으므로 주택금융의 활성화를 초기에는 크게 기대하기 어려움

- 그러나 유동화기반이 다져지고 활성화가 이루어진 후에는 미국과 같이 유동화전문기관이 개입하여 보다 발전된 증권발행방식으로 유동화를 촉진시킬 수도 있을 것임

4) 제도지원사항 및 기반조성

(가) 제도지원사항

- 채권시장의 육성 및 정비
 - 저당채권의 발행 및 유통이 원활하도록 채권시장의 정비가 필요
 - 뿐만아니라 경제성장에 따른 자금여력의 증대, 금융실명제실시에 따른 지하자금의 제도권유입, 자본시장개방에 의한 해외자본유입등이 예상되므로 채권시장의 정비를 통하여 여유자금의 산업자금화로 실물경제의 발달을 도모해야 할 것임

- 저당담보부채권의 유통촉진 및 투자자보호를 위해 저당권에 대한 표준화가 요구됨

- 대출기관보호
 - 재산권의 법적관리 및 유지를 위하여 등기제도의 공신력확보가 요구됨
 - 자산가치의 평가 및 대출대상주택 범위의 표준화
 - 저당주택에 대하여 화재, 파괴손실 등 예상치 못한 가치의 급격한 하락이 발생할 경우에 대비하여 저당권에 대한 보증 또는 보험이 필요

- 예금자보호를 위하여 예금보험제도의 도입
 - 유동화제도가 활성화되면 금융기관간의 예금수주 및 자산운용 경쟁이 높아져 금융기관의 도산가능성이 예전보다 높아짐

(나) 기반조성

- 금리자유화 및 금융자유화로 금융시장기능 회복
 - 금융시장기능이 회복되어 금리구조가 정상화되어야 함

- 주택가격안정으로 신용위험도를 낮추어야 함

- 년소득대비 주택가격비율이 4-5이내로 안정되어야 주택구입 및 자금부담능력이 있게 됨
 - 현재와 같이 년소득대비 주택가격비율이 높으면(서울의 경우 91년에 8.9로 추정되었음) 차금융자의 실효성이 낮고 또한 대출금에 대한 원리금지불부담이 높으며

로 주택금융의 제기능을 기대하기 어려움

- 이자율변동이 심하면 장기대출로 운용되는 주택금융의 수요자 및 금융기관의 안정성을 위협하므로 이자율위험도를 낮추도록 해야 할 것
 - 변동부금리저당대출의 도입으로 어느 정도는 해소가능
 - 금융시장 안정을 위한 장기금융상품 개발