20. 21세기 福祉社會 具現을 위한 賃貸住宅 政策方向에 관한 討論會(上)

자료제공 : 대한주택공사

이 자료는 지난 10월 29일 대한주택공사가 주최한 "21세기 복지사회 구현을 위한 임대주택 정책방향에 관한 토론회"의 주제발표문으로 2회에 나누어 게재합니다.

〈편집자주〉

주택시장의 동향과 임대주택의 공급확대 필요성

대한주택공사 주택연구소 임승직

1. 서 론

경제발전과 소득수준의 향상에 따른 주택의 규모와 질적수준에서의 향상은 괄목할 만한 반면 주택건설업계는 대규모의 미분양주택으로 경영난을 겪고 있으며, 주택가격의 지속적인 하락추세 내지는 안정국면하에서도 전세금 등 임대료는 꾸준히 상승하는 등 주택시장 전반에 걸쳐 불균형 상태가 상존하고 있다.

주택시장의 안정은 자가주택시장과 임대주택시장의 동시적인 안정을 의미하며 이런 맥락에서의 우리나라 주택정책의 두시장의 동시적인 안정을 도모하는 주택정책을 실시하는데 성공적이지 못하였다. 즉, 분양주택의 대량공급으로 주택보급률을 제고시켜 주택의 양적부족문제를 해결하는 것만으로는 주택시장의 안정을 유지할 수 없는 것이다.

본 연구는 먼저 우리나라 주택부문의 현황을 살펴보고 제3장에서는 주택 매매가격과 임대가격간의 인과관계분석을 통해 두 시장간의 관계를 분석한다. 제4장에서는 설문조사 결과를 이용하여 임대주택거주가구의 주거특성을 분석하고 마지막으로 제5장에서는 공공임대주택의 공급필요성과 임대 주택정책방향에 대한 시사점을 도출한다.

2. 주택시장의 현황

1995년도 인구주택총조사에 의하면 우리나라 총주택수는 1990년의 7,160 천호에서 7% 증가한 9,205 천호로 나타났으며, 주택보급율은 '90년의 72.4%에서 13.6%가 증가한 86.0%에 달하고 있다. 주택재고중 전국적으로 단독주택이 47.1%를 차지하고 있으며 아파트는 37.6%에 달하고 있다.

한편 우리나라는 전국의 총 12,958천 가구중 자기집에 거주하는 가구는 6,910천 가구(53.3%), 전세는 3,845천 가구(29.7%), 월세는 1,875천 가구(14.5%)로 나타났다. 자가거주가구의 비율은 1990년의 49.9%에서 3.4% 증가한 것으로 자가거주가구의 비중이 전반적으로 향상되었으며 임차가구의 경우 월세가구의 비중이 1990년의 19.1%에서 14.5%로 대폭 감소한 반면 전세가구의 비중이 27.8%에서 29.7%로 증가한 것으로 나타났다.

인구는 1990년의 43,411천명에서 1995년 44,608천명으로 2.75%가 증가한 반면 일반가구수는 11,355천 가구에서 1,603천가구(14.1%)가 증가한 12,958천가구에 달하고 있다. 인구 100만 이상의 대도시는 서울을 비롯한 5개 광역시로 나타났으며 6개 대도시의 인구는 총인구의 47.8%를 차지하고 있어 우니나라 인구의 절반에 가까운 인구가 대도시에 집중되어 있는 상황이다.

가구당 가구원 수는 '90년의 3.7명에서 '95년에는 3.3명으로 줄었으며 4인 이하의 가구비중은 '90년의 71.4%에서 11.3% 증가하여 '95년에는 82.7%를 기록하고 있다. 반면 5-7인 이상 가구는 동기간중 28.6%에서 10.7% 감소한 17.9%로 핵가족화가 급속히 진행되는 것을 알 수 있다. 인구증가율을 상회하는 가구수의 증가는 주택수요의 증가를 의미하며 총인구의 48%정도가 대도시에 집중되어 있기 때문에 주택부문의 문제해결은 근본적으로 급속한 도시화를 억제하고 인구분산정책을 적극적으로 실시하기 전에는 해결되

기 힘들다는 것을 시사해준다.

한편 가구당 사용방수는 1990년의 2.5개에서 0.6개가 늘어난 3.1개이며 방당 가구원수도 1990년의 1.5명에서 1.1명으로 0.4명 줄어들어 주거상태가 양적으로 향상되었음을 보여준다.

〈표 1〉 주택부문의 현황

구분	가구수 (천)	주택수 (천)	주택보급율(%)	주택투자율 (GNP기준)	자가거주 가구비율	가구당 가구원수	가구당평균 사용방수	도시화율 (%)
1960년	4,361	3,589	84.2	-	79.1	5.6	-	-
1970년	5,576	4,360	78.2	5.9	68.2	5.4	2.2	50.1
1975년	6,648	4,734	75.6	6.1	63.1	5.1	2.2	59.1
1980년	7,969	5,319	72.7	5.9	58.4	4.6	2.2	68.7
1985년	9,571	6,104	71.7	4.4	53.6	4.1	2.2	74.4
1990년	11,355	7,160	72.4	8.2	49.9	3.7	2.5	81.9
1995년	12,958	9,205	86.0	7.2	53.3	3.3	3.1	-

자료 : 인구 및 주택센서스, 각년도

'80년대 후반 높은 상승세를 보였던 토지와 주택가격은 90년대 들어 주택가격의 경우 '95년까지 계속 하락하여 왔으나 '96년 하반기부터 상승추세로 발전하여 전국적으로 전년말 대비 1.5%의 주택가격 상승률을 기록하고 있고 전세가격은 그동안의 계속적인 증가세가 가속화하여 '95년말 전년대비 6.5%의 증가율을 보이고 있으며 수도권의 중대형 아파트의 경우는 10%를 상회하는 높은 상승률을 보이고 있다.

미분양주택의 재고는 1995년 12월의 15여만호에서 1996년 12월 10만 9천여호, 그리고 1997년 7월말 현재 88,851호로 계속 감소하는 추세를 보이고 있으나 장기간에 걸친 미분양주택의 누적재고로 중견주택 건설업체의 연속적인 도산등 주택업계의 경영난은 심각한 상태에 있다.

특히 수도권의 신도시 아파트의 가격상승률은 '96년 12월 전년동월 대비 3.5%를 기록하고 있으며 수도권지역의 미분양주택은 투기의 조짐마저 보일 정도로 빠르게 소진되고 있다. 한편 지방의 경우 '97년 7월 말 기준으로 8만 8천여호의 미분양주택이 누적되어 있으며 미분양주택의 46%를 18평미만의 소형주택이 차지하고 있다.

특히 미분양주택재고의 47%가 18평이하의 소형규모이며 25.7평이하는 전체 미분양물량의 85%를 차지하고 있어 규모별로 심한 불균형상태를 보이고 있다. 소형규모 주택을 의무적으로 일반비율이상 건설토록 하는 의무건설비율이 완화되고 폐지되는 추세에 있으나 그동안 누적된 소형규모 주택의 공급과잉과 상대적으로 공급이 규제되어 과소공급된 중·대형 아파트의 가격이 자연스럽게 상승함으로 주택과 소비현상이 확산되는 등 그 부작용이 심각한 것으로 보인다.

〈표 2〉 규모별 미분양현황(1997. 7월말)

지 역 별	60m² 이하	60~85m²	85m² 초과	계
서 울	227	84	94	405
부 산	3,142	5,301	2,343	10,786
대 구	1,577	1,792	1,090	4,459
인 천	407	560	272	1,239
광 주	1,041	1,575	1,586	4,202
대 전	674	206	188	1,068
전 국	41,016(46.2)	34,113(38.4)	13,722(15.4)	88,851(100)

자료 : 건설교통부

〈표 3〉 6대도시의 주택 미분양현황

	'94. 12	'95. 12	'96. 12	'97. 3	'97. 4	'97. 5	'97. 6	'97. 7
전 국	105,586	152,213	109,637	86,847	80,155	83,940	84,997	88,851
서 울	-	311	1,408	362	373	157	448	405
부 산	13,355	15,733	15,031	10,113	9,659	9,874	9,451	10,786
대 구	392	4,940	3,893	3,404	3,079	3,870	4,684	4,459
인 천	2,780	8,301	4,91	733	841	1,543	1,443	1,239
광 주	4,473	8,301	4,436	3,528	3,890	4,271	4,636	4,202
대 전	2,362	4,922	265	528	1,220	1,311	1,275	1,068

자료 : 건설교통부

단칸방 거주가구의 비율은 1995년 인구주택총조사에서 총가구의 12.3%인 159만 가구로 집계되었다. 1990년의 25%와 비교하여 12.7%가 감소한 것으로 조사되었으며 단칸방 사용가구의 가구원수는 1인가구가 47%를 차지하고 있으나 5인 이상의 가구비율은 1980년 24.3%, 1990년 6% 그리고 1995년 1.4%로 과밀가구의 비중이 비약적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 단칸방 사용가구의 가구원수별 분포 추이

	가구수	1인	2인	3인	4인	5인 이상
1980	2,627(33.0)	10.6	19.5	21.8	23.8	24.3
1985	3,116(32.5)	15.7	21.3	22.6	25.7	14.7
1990	2,843(25.0)	25.9	24.2	23.2	20.7	6.0
1995	1,590(12.3)	46.9	22.3	12.4	9.5	1.4

자료 : 통계청, 인구 및 주택센서스, 1980, 1985, 1990, 1995.

대부분의 총량적인 지표들은 그동안 국민들의 평균적인 주거수준이 상당히 향상되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 주택의 대량공급 우선정책과 도시지역의 택지난 등으로 인한 공동주택의 비중증가는 교통난 등 총체적인 주거수준의 저하를 초래하고 있으며 분양주택의 공급과잉으로 인한 지방에서의 대규모 미분양주택의 재고 축적과는 대조적으로 임대주택의 공급은 오히려 80년대 말보다 감수하였고 그 결과 전세금이 급등하는 등 임대주택시장의 불안정요인은 점점 확대되어 가고 있는 실정이다.

(1) 자가주택시장의 현황

1995년 인구주택총조사에 의하면 대구, 인천, 광주, 대전 등의 주택보급율은 1990년과 비교하여 10%이상 상승한 것으로 나타났다. 그러나 서울의 경우 1990년의 주택보급율 50.8%에서 1995년 56.9%로 나타나 주택보급율이 상대적으로 가장 낮은 신장율을 보인 것으로 나타났다. 수도권의 신도시건설을 위시한 주택 200만호의 공급에도 불구하고 서

울의 주택보급율은 큰 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 6대도시의 주택보급율은 1990년의 58.45에서 3.6% 증가한 62.05%를 기록하고 있으나 전국평균과는 큰 괴리가 있음을 알 수 있다. 가구수증가율의 전국평균이 14.1%인 것에 비해 6대도시의 가구수증가율이 25%에 달하고 있어 대도시지역의 핵가족화의 급진적으로 90년에서 95년의 5년동안 주택재고가 32.3% 증가했음에도 불구하고 주택보급율은 큰 폭으로 증가할 수 없었다.

주택보급율과는 별개로 자기집에 거주하는 가구의 비율은 서울의 경우 1990년 38%에서 1995년 39.7%로 1.7% 증가한 것으로 나타났으며 인천과 대전을 제외한 광역시의 경우 1990년보다는 증가하였으나 여전히 자가거주 가구의 비중이 50%를 하회하는 것으로 나타났다. 5대 광역시의 경우 자가 거주비율은 부산 44.2%, 대구 43.9%, 인천 57.4%, 광주 48.1%, 대전 50.6%로 인천을 제외하고는 자가거주비율이 전국 평균에 미치지 못하고 있다. 인천의 경우는 강화군 등의 광역시 편입에 따른 영향으로 자가거주비율이 증가한 것으로 보인다. 6대도시의 자가거주가구의 비율은 49.9%로 전국평균 53.3%보다 3.4% 적은 것으로 나타나 대도시의 경우 주택취득능력문제의 심각성이 더한 것으로 보인다.

〈표 5〉 6대도시 주택보급율

(단위 : 천, %)

		서울	부산	대구	인천	광주	대전	계
1990	가구수	2,814	993	597	485	287	262	4,891
	주택수	1,430	510	291	309	161	158	2,859
	보급율	50.81	51.35	48.74	63.71	56.09	60.30	58.45
1995	가구수	2,965	1,079	703	658	354	357	6,116
	주택수	1,688	659	425	508	244	270	3,784
	보급율	56.93	61.07	60.45	77.20	68.92	75.63	62.03

자료 : 인구 및 주택센서스, 1990, 1995

〈표 6〉 자가·임차가구수 비중(1990, 1995년)

(단위 : 천, %)

			서울	부산	대구	인천	광주	대전	총계
1990	자 가		38.0	39.4	36.4	51.0	39.4	43.1	49.9
	임차	전세	40.3	32.1	33.7	32.1	40.3	34.4	27.8
		월세	19.6	26.9	27.8	15.3	18.3	19.3	19.1
		무상	2.0	1.6	2.1	1.6	2.0	3.2	3.1
1995	자 가		39.7	44.2	43.9	57.4	48.1	50.6	53.3
	임차	전세	43.8	33.5	36.4	29.5	35.4	30.9	29.7
		월세	15.0	20.9	18.0	11.7	15.0	15.8	14.5
		무상	1.4	1.4	1.7	1.4	1.5	2.7	2.5

자료 : 인구 및 주택센서스, 1990, 1995

(2) 임대주택시장의 현황

임차가구의 비중은 1990년의 50.1%에서 3.4% 감소하여 1995년에는 46.7%로 나타났으며 전세가구의 비중은 오히려 1.9% 증가하였고 월세가구의 비중은 4.4% 감소한 것으로

〈표 7〉 지역별 임차가구 추이

(단위 : %)

구분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년
전국	36.9	41.4	46.4	50.1	46.7
서울	54.8	55.5	59.2	62.0	60.3
부산	58.1	60.3	60.2	60.6	55.8
대구	-	63.4	62.4	63.6	56.1
인천	-	54.5	55.4	49.1	42.6
광주	-	61.3	61.6	60.6	51.9
대전	-	56.6	57.5	56.9	49.4

자료 : 통계청, 인구 및 주택센서스, 각년도, 무상은 임차가구에 포함.

나타났다. 특히 대도시의 경우 임차거주가구의 비율이 전국 평균치보다 한결 높은 수준으로 서울의 경우는 임차가구의 비율이 60.3%를 기록하고 있으며 인천과 대전을 제외한 광역시의 임차가구 비율도 50%를 상회하고 있다.

임차가구의 임대료 지불방식을 살펴보면 전세임차의 경우가 1990년의 55.5%에서 1995년에는 63.5%로 8% 증가한 것으로 나타났으며 월세는 7.2% 감소한 것으로 나타났다. 전세금의 지속적인 상승에도 불구하고 전세가 가장 보편적인 임대료 지불방식임을 보여주고 있다.

〈표 8〉 점유형태별 임차가구 추이(전국)

(단위 : 천, %)

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년
전 세	1,904(57.8)	2,202(49.5)	3,157(55.5)	3,845(63.5)
월 세	1,231(37.3)	1,892(42.6)	2,172(38.2)	1,875(31.0)
무 상	162(4.9)	349(7.9)	357(6.3)	328(5.4)
계	3,297(100)	4,444(100)	5,687(100)	6,048(100)

주 : '90년 월세에는 보증부월세 포함

자료 : 통계청, 인구 및 주택센서스, 1980, 1985, 1990, 1995.

전세금의 지속적인 상승에도 불구하고 전세가구의 비중이 증가하고 있는 것은 임대주택의 공급과부족 현상과 임대주택시장 상황 및 임대주들의 전세제도 선호 때문인 것으로 보인다. 즉, 제도권 금융시장이 제대로 발달하지 못하고 만성적인 자금수요 초과현상이 상존하는 상태에서 주택소유자는 잉여주택을 임대목적으로 제공할 때 주택구입자금의 일부를 보전하는 방식을 선호하게 된다. 전세금의 운용방법중 부족한 주택마련자금(현 전세금 포함)에 충당한 경우가 40%에 달하고 있다는 사실은[1] 임대인들이 안정적인 월세수입보다는 일시에 목돈을 장만할 수 있는 전세를 선호하게 하는 한 요인이라고 생각된다. 우리나라의 경우 임대주택의 대부분이 비공식 민간 전세주택이며 상황에 따라 자가주택화할 수 있는 여지가 많기 때문에 전세금 등 임대조건의 결정에서 임대주의 영향력이 클

1) 박영태, 장연수, '96년도 주택금융수요실태조사 결과분석, 주택금융, 1996. 12

수밖에 없는 것도 한 이유가 될 수 있다. 또한 임대주들의 전세선호로 보증부월세나 월세주택의 공급이 적으며 보증부월세나 월세의 산정이 전세금을 기준으로 하며 제도권보다 더 높은 이자율을 적용하는 것이 관례이기 때문에 전세가 보증부월세나 월세보다 더 저렴한 것이 일반적이다.

주택매매가격이 주택 200만호 건설계획의 추진과 함께 1990년을 정점으로 하락세로 반전한 것과는 대조적으로 전세금은 지속적인 상승추세를 보이고 있다. 임대주택의 건설이 200만호 건설 이후 비약적으로 증가하였다고는 하지만 그 공급물량이 미미하였고 다양한 규모와 질의 임대주택을 공급하지 못하였기 때문에 대다수의 임차가구가 비공식 민간 전·월세 주택에 거주하는 상황에서 가격에 주는 영향이 클 수 없었던 것으로 보인다.

〈표 9〉 주택매매가격 및 전세가격 추이

('90년=100)

지수 / 연도	주택매매지수		전세가격지수	
	전 국	서 울	전 국	서 울
1986년	59.5	62.0	53.9	54.8
1987년	63.7	63.3	64.4	64.8
1988년	72.1	69.0	72.9	69.6
1989년	82.6	80.5	85.7	86.1
1990년	100.0	100.0	100.0	100.0
1991년	99.5	97.8	102.0	103.9
1992년	94.5	92.5	109.7	112.0
1993년	91.8	89.6	112.3	112.4
1994년	91.7	90.0	117.4	118.1
1995년	91.5	89.8	121.7	122.1
1996년	92.9	91.1	129.6	129.9

자료 : 주택은행, 주택금융

(3) 주택공급추이

'80년대 중반까지 20만여호에 불과하던 주택건설 실적은 '80년대말 주택 200만호 건설계획의 실시이후 비약적으로 증가하여 '90년대에는 년 60만호 이상을 건설하고 있다. GNP에서 주택투자가 차지하는 비중도 '80년대의 5% 정도에서 '90년대에는 7~8%로 높은 비율을 보이고 있다. 그러나 임차거주가구의 비율이 총가구의 50% 정도를 차지하고 있는 현실에도 불구하고 임대주택의 건설은 총 주택건설 실적의 11% 정도에 그치고 있으며 또한 대부분의 공공임대주택이 일정기간 임대후 분양전환되는 한시적인 임대 주택이기 때문에 총 주택재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중은 극히 미미한 실정이며 대부분의 임대주택은 비공식 민간 전·월세주택이다.

〈표 10〉 주택건설의 추이

구분	총 건설 호수(A)	공공분야(B)	민간분양(C)	C/A	임대주택 건설호수(D)	D/A (%)	민간임대 건설호수(E)	E/D (%)
1982년	191,420	68,209	123,211	64.36	3,919	2.0	1,719	43.9
1983년	225,990	82,027	143,919	63.68	6,709	3.0	2,249	33.5
1984년	222,047	114,081	107,966	48.62	11,929	5.4	2,626	22.0
1985년	227,362	132,070	95,292	41.91	26,117	11.5	9,669	37.0
1986년	288,252	152,913	135,339	46.95	29,045	10.1	12,438	42.8
1987년	244,301	166,754	77,547	31.74	51,918	21.3	31,713	6.1
1988년	316,570	115,018	201,552	63.66	52,238	16.5	25,676	49.2
1989년	462,159	161,732	300,427	65.00	82,475	17.8	18,177	22.0
1990년	750,378	269,421	480,957	64.09	124,894	16.6	48,600	38.9
1991년	613,083	164,176	448,907	73.22	64,681	10.6	2,884	4.5
1992년	575,492	194,947	380,545	66.12	51,827	9.0	-	-
1993년	695,319	226,715	468,604	67.39	31,088	4.8	23,900	76.9
1994년	622,854	258,410	364,444	58.51	69,751	11.2	47,112	67.5
1995년	619,057	236,469	382,588	61.80	77,584	12.5	60,771	78.3
계	5,431,430	2,342,942	3,088,488	56.86	614,424	11.3	240,422	39.1

자료 : 주택공사, 주택통계편람, 1996

분양주택의 경우 민간의 역할비중은 56% 정도로 '90년대 이후로는 민간의 비중이 점차 높아지는 추세에 있다. 임대주택의 경우는 공공부문이 60% 정도를 건설한 것으로 나타나고 있으나 절대물량이 부족하여 임대부문의 주거불안정의 중요한 원인이 되고 있는 것으로 보인다. 주택건설은 특히 정부의 규제나 지원 등의 영향을 많이 받는바 1980년 이후의 건설실적 수준은 급격한 변동추이를 보이고 있다.

3. 주택매매가격과 전세가격간의 관계

1990년초부터 시작된 주택매매가격의 하락추세속에서도 임대가격은 계속적인 증가세를 보이고 있다. 임대가격의 상승이 주택매매가격의 상승으로 이어질 것인가에 관한 논란이 계속되고 있다. 주택매매가격과 임대가격간의 관계에 대해서는 황두현(1990)과 김경환(1991) 및 임승직(1995)의 실증적인 연구결과가 있다. 가장 최근의 실증적인 임승직(1995)의 연구결과에 의하면 주택 임대가격은 주택 매매가격의 그랜저유형의 원인[2]이나 주택 매매가격은 주택 임대가격의 그랜저유형의 원인이 아니라는 임대가격 → 주택 매매가격의 일방적인 인과관계가 있는 것으로 나타났다.

만약 주택가격이 '주거서비스에 대한 가격'과 '자본이득에 대한 가격'으로 구성되어 있으며 전세가격이 '주거서비스에 대한 가격'만을 나타낸다고 한다면 '주거서비스에 대한 가격'은 주택 임대시장에서 결정되며 임대가격의 변화가 주택가격의 변화의 원인이 된다는 것이다. 한편 자본이득에 대한 가격의 변화는 주거서비스에 대한 가격에 별다른 영향을 주지 않는다고도 할 수 있다. 자본이득에 대한 가격의 변화는 특히 향후의 주택가격 상승예상에 크게 좌우된다. 즉, 주택가격이 여타 투자대상보다도 더 상승하리라고 예상하게 되면 수요가 증가하며 이로 인한 경쟁이 심화되어 주택가격은 더욱 상승하게 되고 그러면 소비자들은 주택가격이 더욱 상승하리라고 예상하게 되어 주택가격상승은 주택의 희소성으로 인한 시장기구의 조절 과정보다는 분양가격 규제나 청약예금 등의 정책적인 요인때문에 발생하는 인위적인 측면이 강하다.

---

2) 그랜저인과관계는 다음과 같이 정의된다. 만약 단순히 Y의 과거자료를 사용하는 것보다 X의 과거자료를 사용함으로 Y를 좀 더 정확히 예측할 수 있다면 그때 X는 Y의 그랜저형태의 원인이 된다.

또한 주택 매매가격과 주택 전세가격간의 인과관계 결과는 그 동안의 주택가격과 전세가격이 동시에 상승하던 때의 경우는 주거서비스에 대한 가격과 자본이득에 대한 가격이 모두 상승하였기 때문이며 최근 주택가격은 안정세를 유지하는 반면 전세가격이 급격히 상승하는 것은 핵가족화 등의 영향으로 가구증가율이 주택건설증가율보다 높기 때문에 주거서비스에 대한 가격은 계속적으로 상승하는 반면 자본이득에 대한 가격은 부동산 실명제등을 위시한 정부의 주택가격 상승억제의 강력한 정책과 의지가 작용하여 오히려 하락하는 추세에 있기 때문이라는 해석이 가능하다.

우리 나라의 주택정책이 자가주택공급 우선이었던 것에 비추어 임대가격의 변화가 주택 매매가격의 변화를 초래한다는 것은 시사하는 바가 크다. 즉, 주택 매매가격의 안정은 주택 전세 가격이 안정되어 있지 않을 때 기대하기 힘들다는 것이다. 주택 매매가격과 임대가격간의 인과관계 결과는 아파트 전세가격은 주택가격과 연동하기보다는 임대주택의 수요에 의해 결정된다는 김정호, 조영하(1990)의 연구결과와도 일치한다.

임대가격이 주택가격의 그랜저유형의 원인이 된다는 것은 우리 나라의 자가주택의 양적 확대공급에 치우친 주택정책에 대한 재고가 있어야 된다는 것을 시사한다. 즉, 자가주택의 양적 확대공급이 많은 주택문제를 해결할 것이란 기대에서 그 동안 임대주택공급이 등한시 되었던 것이 사실인바 자가주택의 양적확대공급은 주택시장의 기능을 왜곡시켜 오히려 더 많은 문제를 야기시킨 것으로 생각된다.

주택 임대가격의 변화가 주택 매매가격에 일방적인 영향을 주는 것은 우리 나라의 특수한 주택시장구조에 기인하는 바도 큰 것으로 생각된다. 즉, 전 국민의 50%정도가 임대주택에 거주하고 있고 또한 많은 임대주택거주자의 주택구입능력이 낮은 상황에서 상당량의 신규주택은 이미 주택구입능력이 높은 주택을 보유하고 있는 중산층의 몫이 될 수밖에 없다. 또한 많은 수의 주택보유자가 자신의 보유주택이나 신규구입주택중 하나는 임대주택으로 제공할 수밖에 없으며 신규주택구입자금의 상당량이 여유주택을 임대함으로써 생기는 전세금 등을 이용할 수밖에 없는 실정이므로 임대주택의 가격변동이 주택 매매가격에 영향을 줄 수밖에 없는 것이다.

미분양 주택의 재고축적은 주택정책과 주택시장과의 상호관계에 대한 시사를 한다. 즉, 최근의 주택 대량 미분양하에서의 주택가격 하락과 임대가격의 상승 현상을 주택건축허가와 주택매매가격 및 임대가격간의 관계에서 유추 해석할 수 있다. 인과관계 분석

결과에 따르면 주택건축허가 가구수와 주택 임대가격간에는 상호 인과관계가 있는 것으로 나타났으나 주택 매매 가격과 주택건축허가 가구수 및 면적간에는 주택 매매가격→주택 건축허가 가구수 및 면적의 일방적인 인관관계가 있는 것으로 판명되었다. 즉 주택가격의 변화가 주택건축허가 가구수와 면적의 변화를 초래하나 주택건축허가 가구수와 면적의 변화는 주택가격에 별다른 영향을 주지 않는다는 것이다. 마찬가지로 주택임대가격과 주택건축허가 면적간에도 주택전세가격→주택건축허가 면적의 일방적인 인관관계가 있는 것으로 나타났다.

지금까지 우리 나라의 주택정책의 근간이 주택의 양적 확대공급이었으며 주택공급을 촉진시키려는 정부의 정책이 주로 주택가격의 급등 시점이었다는 점에서 주택매매가격의 상승률과 주택건축허가 가구수 및 면적의 인과 관계는 중요한 함축적 의미가 있다. 즉, 주택가격의 급등기에 정부에서 가격안정을 위해 주택공급을 촉진시키는 정책을 시행하게 되면 주택건축허가 면적이나 건축호수가 늘어나게 되나 그것은 주택매매가격에 별다른 영향을 미치지 못한다. 따라서 주택이 건설되는 시점이 주택가격의 안정기라면 그런 정책들은 실제로 주택이 건설된 후에 주택시장을 교란시키는 요인으로 작용하게 된다는 것이다.

소득분배 등의 문제 때문에 선진국의 경우에도 자가주택소유율의 한계는 60% 정도인 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우 국민의 주택취득능력의 한계는 선진국의 경우보다 적을 것이 분명하다. 국민의 주택취득능력을 고려하지 않은 자가주택 공급우선 정책은 오히려 주택시장의 기능을 왜곡시켜 더 많은 문제를 야기시킬 수도 있다. 주택시장의 안정을 위해서는 분양주택과 임대주택의 공급이 국민의 주택취득능력을 고려하여 균형을 이루어야 할 것으로 생각된다. 우리나라의 경우 장기적인 관점에서 주택시장의 안정을 도모하려면 임대주택의 공급이 보다 활성화되도록 금융, 세제 등의 차원에서 정부의 지원과 제도적인 여건조성이 필요하다고 생각된다.

4. 민간 임대주택부문 현황[3)]

(1) 전체 현황

서울의 민간임대주택 거주가구의 평균 전세금규모는 3,306만원으로 평당 보증금 199만

원을 지불하며 17.2평의 주택에 거주하는 것으로 나타났다. 성남의 경우는 평균 전세보증금이 2,721만원으로 평당 160만원의 보증금을 지불하며 17.2평의 주택에 거주하고 있고 대구의 경우는 평균 전세금 규모가 2,676만원으로 평당 147만원의 보증금을 지불하며 17.1평 규모의 주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 전세금의 규모는 가구주의 소득과 비교하여 서울의 전세금 규모가 가구주 년소득의 2.1배, 성남이 1.9배, 그리고 대구가 1.95배에 이르고 있다. 전체 가구원 수는 '95년 센서스 속보의 3.3명보다 다소 많은 3.6명 정도이며 가구당 총소득은 서울이 '95년도 도시근로자 가구당 월평균 소득인 191만원과 동일한 소득수준을 보여주고 있으며, 성남이 87% 수준인 170만원, 대구가 70% 수준인 141만원으로 나타났다.

희망주택의 크기는 현재 거주하고 있는 주택보다 12평정도 더 큰 규모인 29평대로 나타났다. 희망주택유형으로서는 아파트와 단독주택에 대한 선호도가 가장 높았으며 상대적으로 연립주택이나 다세대주택에 대한 선호는 매우 낮은 수준이다. 다세대 주택의 경우 처음부터 임대를 목적으로 건설된 경우가 대부분이며 다세대주택 등이 밀집한 지역에 건설됨으로 주택단지가 슬럼화되는 경향이 있으며 고밀도로 건축됨에 따른 사생활 침해와 주차문제 등이 빈발하기 때문인 것으로 보인다. 특히 전원주택 선호도가 서울의 경우 14%에 이르고 있다.

서울과 성남의 임차가구는 현재수입과 가계형편을 고려하여 6년, 대구는 5.3년 후에는 주택구입이 가능할 것이라고 응답하였다. 시중은행 대출이자율로 주택자금을 융자시 주택구입의사를 밝힌 50%이상의 임차가구는 현소득수준으로 금융비용을 감당할 수 있다는 의미로 해석되며 주택가격이 오를 전망이 없더라도 주택을 구입하겠다는 사람의 비율은 응답가구의 28%정도였다.

설문결과에 의거해 임차가구의 자가주택수요를 추정하면 주택가격 안정시에도 주택을 구입하겠다는 의사를 밝힌 가구의 규모를 임차가구의 주택수요 하한선으로 간주할 수 있다. 이 비율을 주택구입가능년수로 나누게 되면 매년 임차가구중에서 자가주택가구로 점유형태를 바꾸는 가구의 하한선을 추정할 수 있게 된다. 기존의 임차가구중 매년 주택을

3) 민간임대주택거주가구의 현황파악에과 분석에 사용된 자료는 1995년 10월 서울, 성남 그리고 대구의 민간임대주택에 거주하는 1170가구에 대한 설문조사 결과이다. 자세한 자료의 내역은 '임대주택시장 분석연구' 참조.

〈표 11〉 임차가구 현황 총괄표

특성	도시	서 울	성 남	대 구
보증금(만)[1]		330.6	272.1	267.6
평수별 보증금(만원)		199.3	159.8	146.7
주택의 크기(평)		17.2	17.2	17.1
가구주나이		39.3	37.54	39.75
여성가구주비율(%)		.19	.09	.16
가구주 교육 정도	중졸이하	.12	.15	.21
	초대졸이하	.63	.55	.47
	대졸이상	.25	.26	.31
전체가구원수		3.6	3.4	3.6
가구주소득(만원)		147.6	136.0	132.7
가구총소득(만원)		191.2	169.9	141.3
희망주택크기(평)		29.6	29.3	9.8
희망 주택 유형	단독	.38	.33	.41
	아파트	.39	.45	.43
	연립	.04	.05	.02
	다세대	.01	.02	.04
	점포겸용	.02	.04	.03
	전원주택	.14	.09	.05
주택구입가능년수(년)		5.9	6.0	5.3
자금융자시 주택구입의사[2]		5.9	6.0	5.3
주택가격안정시 주택구입의사	구입	.29	.28	.28
	미구입	.04	.06	.05
	미고려	.66	.64	.63
바람직한[3] 주택공급유형	분양	.45	.40	.34
	임대	.28	.32	.25
	미고려	.25	.27	.38
바람직한[3] 주택공급평수	18평 이하	.23	.26	.15
	18평 이상	.62	.54	.61
	미고려	.13	.19	.22
표 본 수		650	250	270

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금을 말함

구입하여 자가 거주가구화하는 가구의 하한선은 서울이 4.9%, 성남이 4.6%, 그리고 대구는 5.3%로 추정된다.

(2) 주택유형

민간임대주택 거주가구의 주택유형별 주거현황을 보면, 총 임차가구의 31.8%가 단독주택에, 20.4%가 아파트에, 6.8%가 연립주택에 그리고 29.2%가 다세대주택[4]에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 1990년도의 인구 및 주택센서스결과와 비교하면 단독주택 거주임차가구의 비중은 78.8%에서 47%나 감소하였고 아파트거주가구의 비중은 10.4% 증가 하였으며 연립주택과 다세대주택거주가구의 비중도 각각 2.5%, 26.6% 증가한 것으로 나타났다.

'80년대 후반에 건설된 주택의 총물량중 63%를 차지하는 아파트 건설은 주택 200만호의 건설 등의 영향으로 '90년대 초반에는 78%가 건설되었으며 임차가구의 주택유형도 주택건설 유형의 변화에 따라 많은 변화를 보이게 된 것으로 보인다. 특히 아파트, 연립주택 및 다세대주택 등의 공동주택 거주임차가구가 총임차가구의 56.4%에 달하고 있다. 그러나 현재 다세대주택에 거주하고 있는 30%에 달하는 임차가구의 경우 희망주택유형으로 다세대주택을 선택한 가구는 1-4%로 매우 낮게 나타났다. 다세대주택이나 연립주택등이 아파트에 비하여 주차시설이나 소음등 주변환경요인이 상대적으로 열악하며 또한 주택가격상승률도 높지 않았기 때문인 것으로 보인다.

4) 연립주택과 다세대주택은 모두 4층 이하의 주택을 말하나 건축연면적이 660m²를 초과하는 경우는 연립주택이고 660m²이하인 경우는 다세대주택이라 하며 다세대주택의 경우 세대별로 각각 분리등기가 가능하다는 점을 들 수 있다. 한편 다가구단독주택은 여러가구가 거주할 수 있는 구조로 된 주택으로 각 가구별로 별도의 방과 부엌, 화장실, 출입구를 갖추고 연면적은 660m² 이하, 4층이하로 2-19가구까지 건축할 수 있으며, 각 가구별 구분소유와 분양이 불가한 주택을 말한다. 본 보고서에서는 다가구주택을 다세대주택에 포함시켰다.

〈표 12〉 도시별 주택유형 분포

(단위 : %)

구 분	단독	APT	연립	다세대	점포겸용	기 타
서 울	37.6	15.4	9.0	27.2	10.2	0.6
성 남	22.4	14.4	5.6	44.8	12.0	0.8
대 구	26.3	38.0	2.6	19.3	13.1	0.4
전 체	31.8	20.4	6.8	29.2	11.3	0.6

서울거주 임차가구의 주택유형별 평균전세금 규모는 아파트가 5,107만원으로 단독주택의 1.8배수준에 이르고 있으며 연립주택은 단독주택의 1.2배, 그리고 다세대 주택은 거의 비슷한 수준을 보이고 있다. 임차주택규모도 아파트의 경우 22평에 달해 단독주택보다 1.3배나 크다. 학력수준이나 소득수준 등 모든면에서 아파트 거주가구는 도시근로자 가구당 평균보다 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 13〉 주택유형별 가구특성

도시별 \ 주택유형		단독	아파트	연립	다세대	점포겸용
서 울	보증금(만)[1]	2,859	5,107	3,547	2,829	3,218
	평당보증금(만)	182	224	192	192	195
	주택크기(평)	16.2	22.0	18.0	14.9	15.2
	전용방수	2.5	3.0	2.9	2.5	1.9
성 남	보증금(만)[1]	2,225	5,000	2,615	2,094	3,207
	평당보증금(만)	135	186	148	131	190
	주택크기(평)	15.9	26.2	17.7	15.4	16.7
	전용방수	2.4	3.4	2.8	2.4	2.1
대 구	보증금(만)[1]	2,445	3,079	2,530	2,936	1,858
	평당보증금(만)	132	169	121	181	152
	주택크기(평)	18.6	16.3	22.1	16.5	16.1
	전용방수	2.5	2.7	2.9	2.7	1.7

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

성남의 주택유형별 보증금 역시 아파트가 가장 큰 것으로 나타났으나 평당보증금은 점포겸용주택이 가장 크다. 성남의 아파트거주자는 현거주평수가 26.2평으로 가장 넓고 3.24의 방을 전용으로 사용하고 있는 것으로 나타났다.

대구의 주택유형별 보증금은 아파트가 3,079만원으로 가장 크고 점포겸용주택의 1,858만원으로 가장 작다. 한편 평당보증금은 다세대주택이 181만원으로 제일 높다.

3개도시 임차가구의 보증금을 주택유형별로 비교할 경우 보증금은 3개도시 모두에게 아파트가 가장 높은 것으로 나타났으나 평당보증금은 서울은 아파트, 성남은 점포겸용, 대구는 다세대주택이 가장 높은 것으로 나타났다.

(3) 임차가구의 임대유형 및 방법[5)]

임차가구중 임차주택의 일부만을 사용하는 일부임차의 비율은 서울과 대구가 각각 54%, 56%로 절반이상의 임차가구가 주택의 일부를 임차하고 있는 것으로 나타났으며 대전과 인천의 일부임차가구 비율은 20%, 25%로 다소 낮은 것으로 조사되었다. 최근 대량 공급되고 있는 주택유형인 아파트의 경우 일부임차가구가 거의 없는 것에 비추어 최근의 주택공급이 중·고소득층에 편중되어 저소득층의 주거상황을 더욱 열악하게 하고 있는 것으로 보인다.

〈표 14〉 도시별 부분임차가구 비율

(단위 : %)

	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
부분임차 비율	54	38	56	25	44	20

자료 : 경제사회환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구, 1997. 5.

5) 본 절에서 인용한 자료는 1996년 11월 서울 등 6대도시의 일반가구를 대상으로 한 설문조사결과로 자료의 자세한 내용은 '경제·사회 환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구' 참조.

한편 일부임차가구중 1인가구의 비율은 서울이 16.2%로 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 단칸방거주 일부임차가구의 비중도 서울이 34%로 가장 높은 것으로 나타나 서울의 일부임차가구의 주거환경이 가장 열악한 것으로 나타났다.

〈표 15〉 일부임차가구 1인가구 비율

(단위 : %)

	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전
1인가구 비율	6.2	4.4	17.9		14.7	11.1

자료 : 경제사회환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구, 1997. 5.

〈표 16〉 일부임차가구 방수분포

(단위 : %)

	1개	2개	3개	4개
서 울	33.9	42.4	22.4	1.2
부 산	11.4	36.4	43.2	9.1
대 구	20.7	43.1	22.4	13.8
인 천	35.7	42.9	21.4	
광 주	20.6	50.0	26.5	2.94
대 전	5.6	44.4	44.4	5.56

자료 : 경제사회환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구, 1997. 5.

임대료 지불방식은 전세가 압도적으로 많아 서울 78%, 부산 83%, 대전은 91%, 인천은 87% 등의 비율을 보이고 있으며 보증부월세가구의 비율은 서울이 11%, 부산이 14%로 나타나고 있다.

〈표 17〉 도시별 임대방법

(단위 : %)

	임대 방법				
	전세	보증부월세	월세	사글세	무상
서 울	78	11	8.0	3.0	0.3
부 산	83	14	3.0		
대 구	75	8.0		17	0.9
인 천	87	4.0	9.0		
광 주	82	6.0		9.0	3.0
대 전	91	4.0	2.0	1.0	1.0

자료 : 경제사회환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구, 1997. 5

주택의 전부를 임차하는 독채임차 형태는 아파트 임차가구의 경우 두드러지며 다가구주택, 단독주택, 다세대주택의 임차가구는 일부임차가 대종을 이루고 있다. 한편 상가겸용주택에 일부 임차하는 가구의 비율은 12.8%로 조사되었으며 다가구주택에 일부임차하는 가구는 서울이 10%, 대구가 11%로 조사되었으나 다가구주택은 임대목적으로 독립된 생활을 할 수 있도록 주택이 구조되었다는 점에서 엄밀한 의미의 일부임대라고 하기 곤란한 면도 있다.

〈표 20〉 임대유형별 가구특성

도시 \ 임대유형		전 세	보증부월세	월 세
서울	보증금과 월세(만)[1]	3429.8	1080.9	21.3
	보증금환산 월세(만)[2]	3429.8	2361[2]	
	평당보증금(만)	191	247.7	
	주택크기(평)	17.9	11.3	12.0
	전용방수	2.8	1.6	1.8
성남	보증금과 월세(만)[1]	2721.1	838.8	19
	보증금환산 월세(만)[2]	2721.1	2034[2]	1900
	평당보증금(만)	147	155.6	
	주택크기(평)	18.4	13.7	14.5
대구	보증금과 월세(만)[1]	2676.4	630.6	9.1
	보증금환산 월세(만)[2]	2676.4	1884[2]	910
	평당보증금(만)	150	131.0	
	주택크기(평)	17.6	14.2	13.6

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

주 2) 월세를 보증금으로 환산시 사용한 이자율은 20%임

(5) 임대평수별 가구특성

도시별로 임대평수를 살펴보면 〈표 21〉에서 보는 바와 같이 전체적으로 18평 미만 평수가 50% 이상을 차지하고 있으며 25.7평 이상되는 임대주택에 거주하는 가구의 비율은 서울과 대구가 12%, 성남이 10.4%였다. 그러나 희망주택규모에서는 임대주택 규모의 균일한 분포와 비교하여 희망주택의 규모는 현재 거주하는 주택의 규모가 적을수록 더욱 크게 나타나는 것으로 보인다. 특히 11평 미만 규모의 임대주택에 거주하는 가구의 희망평수도 25평 정도로 나타나고 있다.

〈표 21〉 도시별 임대평수 분포 및 평균희망주택 규모

(%, 평)

구 분	11평 미만	11-17평	18-25.7평	25.7평 이상
서 울	24.8	34.6	28.7	12.0
(평균희망주택규모)	(25.9)	(28.7)	(30.9)	(38.2)
성 남	19.4	38.4	32.0	10.4
(평균희망주택규모)	(25.3)	(26.7)	(30.2)	(44.5)
대 구	14.1	43.7	30.3	12.0
(평균희망주택규모)	(25.9)	(28.2)	(30.9)	(39.7)

(6) 유주택자 임대주택 거주 이유

임대주택 거주자의 주택소유 비율은 서울이 조사대상 가구 650가구의 15.3%인 99가구, 성남이 250가구의 10.2%인 25가구, 대구가 270가구의 19.6%인 53가구로 나타났다. 주택을 소유하고 있으면서도 임대주택에 거주하고 있는 가장 큰 이유로는 3개도시 모두에서 직장과의 거리 때문인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 전세를 안고 샀기 때문인 것으로 나타났다. 자녀교육문제도 유주택자가 남의 집에 세들어 사는 주요한 이유중의 하나로 나타났으나 그외 기타 이유가 20%를 상회하는 것으로 나타났다. 유주택자가 임대주택에 거주하는 요인은 여러 가지 복합적인 요인이 있겠으나 재산 증식의 차원에서 주택은 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 즉, 전세를 안고 산 경우는 앞으로 주택가격이 급등할 때의 자본이득을 염두에 둔 경우라고 생각할 수 있다. 만약 주택가격이 상당기간 오르지 않는다면 주택가격에서 전세금을 뺀 자기자본의 이자분만큼 손실을 보게된다. 전세를 안고 주택을 구입한 경우를 앞으로의 주택가격 상승을 예상한 투기적 동기의 주택구입이라고 생각할 수도 있다.

유주택 임차가구는 임차가구의 비중을 과대평가시킨다. 예를들면 어떤도시의 주택소유율이 100%인 경우 모든 가구가 서로 직장이나 교통 등의 이유로 집을 교환하게 된다면 그 도시의 임차가구 비중은 100%가 될 수 있다. 유주택 임차가구의 비중이 높을수록 무주택 임차가구 비중의 과대평가폭은 커질 수밖에 없다.

〈표 20〉 임대유형별 가구특성

도시 \ 임대유형		전 세	보증부월세	월 세
서울	보증금과 월세(만)[1]	3429.8	1080.9	21.3
	보증금환산 월세(만)[2]	3429.8	2361[2]	
	평당보증금(만)	191	247.7	
	주택크기(평)	17.9	11.3	12.0
	전용방수	2.8	1.6	1.8
성남	보증금과 월세(만)[1]	2721.1	838.8	19
	보증금환산 월세(만)[2]	2721.1	2034[2]	1900
	평당보증금(만)	147	155.6	
	주택크기(평)	18.4	13.7	14.5
대구	보증금과 월세(만)[1]	2676.4	630.6	9.1
	보증금환산 월세(만)[2]	2676.4	1884[2]	910
	평당보증금(만)	150	131.0	
	주택크기(평)	17.6	14.2	13.6

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

주 2) 월세를 보증금으로 환산시 사용한 이자율은 20%임

(5) 임대평수별 가구특성

도시별로 임대평수를 살펴보면 〈표 21〉에서 보는 바와 같이 전체적으로 18평 미만 평수가 50% 이상을 차지하고 있으며 25.7평 이상되는 임대주택에 거주하는 가구의 비율은 서울과 대구가 12%, 성남이 10.4%였다. 그러나 희망주택규모에서는 임대주택 규모의 균일한 분포와 비교하여 희망주택의 규모는 현재 거주하는 주택의 규모가 적을수록 더욱 크게 나타나는 것으로 보인다. 특히 11평 미만 규모의 임대주택에 거주하는 가구의 희망평수도 25평 정도로 나타나고 있다.

〈표 21〉 도시별 임대평수 분포 및 평균희망주택 규모

(%, 평)

구 분	11평 미만	11-17평	18-25.7평	25.7평 이상
서 울	24.8	34.6	28.7	12.0
(평균희망주택규모)	(25.9)	(28.7)	(30.9)	(38.2)
성 남	19.4	38.4	32.0	10.4
(평균희망주택규모)	(25.3)	(26.7)	(30.2)	(44.5)
대 구	14.1	43.7	30.3	12.0
(평균희망주택규모)	(25.9)	(28.2)	(30.9)	(39.7)

(6) 유주택자 임대주택 거주 이유

임대주택 거주자의 주택소유 비율은 서울이 조사대상 가구 650가구의 15.3%인 99가구, 성남이 250가구의 10.2%인 25가구, 대구가 270가구의 19.6%인 53가구로 나타났다. 주택을 소유하고 있으면서도 임대주택에 거주하고 있는 가장 큰 이유로는 3개도시 모두에서 직장과의 거리 때문인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 전세를 안고 샀기 때문인 것으로 나타났다. 자녀교육문제도 유주택자가 남의 집에 세들어 사는 주요한 이유중의 하나로 나타났으나 그외 기타 이유가 20%를 상회하는 것으로 나타났다. 유주택자가 임대주택에 거주하는 요인은 여러 가지 복합적인 요인이 있겠으나 재산 증식의 차원에서 주택은 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 즉, 전세를 안고 산 경우는 앞으로 주택가격이 급등할 때의 자본이득을 염두에 둔 경우라고 생각할 수 있다. 만약 주택가격이 상당기간 오르지 않는다면 주택가격에서 전세금을 뺀 자기자본의 이자분만큼 손실을 보게된다. 전세를 안고 주택을 구입한 경우를 앞으로의 주택가격 상승을 예상한 투기적 동기의 주택구입이라고 생각할 수도 있다.

유주택 임차가구는 임차가구의 비중을 과대평가시킨다. 예를들면 어떤도시의 주택소유율이 100%인 경우 모든 가구가 서로 직장이나 교통 등의 이유로 집을 교환하게 된다면 그 도시의 임차가구 비중은 100%가 될 수 있다. 유주택 임차가구의 비중이 높을수록 무주택 임차가구 비중의 과대평가폭은 커질 수밖에 없다.

〈표 22〉 임대주택 거주자 유주택 비율

(단위 : %)

구 분	서 울	성 남	대 구	전 체
유주택자비율	15.3	10.2	19.6	15.0

〈표 23〉 유주택자 임대 이유

(단위 : %)

구 분	서 울	성 남	대 구	전 체
전세안고 샀음	20.0	15.4	25.6	20.7
직장과의 거리	31.0	26.9	39.5	32.5
자녀교육	19.0	11.5	16.3	17.2
집이 협소함	7.0	19.2	2.3	7.7
세금문제	1.0			0.6
기타	22.0	26.9	16.3	21.3

유주택 임차가구는 서울의 경우 21평의 주택을 전세금 4,346만원에 성남은 23평의 주택을 전세금 4,100만원, 대구는 21평의 주택을 3,943만원을 주고 살고 있는 것으로 나타났다.

〈표 24〉 유주택 임차가구의 특성

		서 울	성 남	대 구
보증금[1](만원)		4346	4100	3943
평당보증금(만원)		203.8	164.0	154.2
평수		21.2	23.2	21.2
가구주소득(만원)		170.4	175	155.6
총가구소득(만원)		215.2	224.5	173.6
월평균주거비(만원)		21.4	22.8	15.4
희망주택 크기(평)		32.9	36.2	34.0
희망주택 유형	단 독	.31	.19	.38
	아파트	.41	.42	.48
	연 립	.01		.03
	다세대	.01		
	점포겸용	.04	.09	
	전원주택	.20	.28	.09
자금융자시 구입의사		.49	.66	.35

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

(7) 단칸방가구 특성

서울과 성남은 전체임차가구의 16% 정도의 가구가 단칸방에 거주하고 있는 것으로 나타났으며 대구는 9.6%로 다소 낮은 비중을 보이고 있다. 이중에서 4인이상의 주거과밀 가구는 대구와 서울이 40% 정도로 높은 반면 성남은 27% 정도에 머물고 있다. 1인 가구의 비중도 서울이 22.4%로 가장 높은 반면 성남과 대구는 각각 13%, 15%로 서울보다는 낮은 수준이다.

단칸방 거주가구의 주택평수 및 총소득을 살펴보면 〈표 26〉에서 보는 바와 같이 10평 미만이고 총소득은 100만원 이하인 것으로 나타나고 있다.

〈표 25〉 단칸방 가구 가구원수별 분포

(단위 : 가구수(비중))

가족수 / 지역	1	2	3	4	5	전 체
서 울	24(.224)	17(.159)	24(.224)	31(.29)	11(.103)	107(100)
성 남	5(.128)	6(.154)	17(.436)	10(.256)	1(.026)	39(100)
대구	4(.154)	4(.154)	7(.269)	7(.269)	4(.154)	26(100)

〈표 26〉 단칸방 가구 평수 및 총소득

(단위 : 만원)

가구원수	평균 평수			평균 총소득		
	서울	성남	대구	서울	성남	대구
1명	7.7	9.8	8.0	72.9	81.7	55.0
2명	11.0	9.8	10.0	54.8	90.0	60.0
3명	9.9	10.3	10.8	81.7	90.0	86.7
4명	10.0	10.0	9.4	92.8	100.0	100
5명	12.0	10.0	10.0	90.0		100

단칸방 거주자중 전세거주자의 보증금은 대략적으로 2,000만원미만이며 평균평수도 10평 정도인 것으로 나타났다. 단칸방에 거주하는 가구의 년소득 대비 보증금은 가구원수가 1-2인인 서울의 전세가구가 1.9배로 가장 높고 가구원수가 3인 이상인 가구가 1.1배로 가장 낮다.

한편 단칸방 거주가구의 평당보증금은 서울이 평당 200여만원에 이르고 있어 평균소득과 주거서비스 차원에서 과다한 임대료를 지불하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 27〉 전세단칸방거주자의 특성

	서 울		성 남		대 구	
	1~2인	3인 이상	1~2인	3인 이상	1~2인	3인이상
보증금(만원)[1]	1923	1568	1690	1678	1064	1598
평수(평)	10.4	9.9	11.4	10.6	8.8	10.0
보증금/년소득(배)[2]	1.91	1.07	1.53	1.24	1.85	1.31
평당보증금(만원)	204.7	193.5	144.2	165.6	126.3	188.4

주 1) 전세가구의 보증금임
주 2) 가구주 년소득임

(8) 도시별 가구소득 대비 비율

년소득 대비 전세금 비중은 서울이 2.1배로 가장 높으며 성남이 1.9, 그리고 대구가 1.95로 민간임차가구들의 전세금 규모가 년소득의 2배정도 되는 것으로 나타났다. 한편 월소득에서의 생활비 저축은 60% 정도로 서울, 성남, 대구가 비슷한 비중을 보이고 있으며 월소득에서의 난방비 등 주거비 지출도 3개도시가 12-13%로 비슷한 양상을 보이고 있다.

〈표 28〉 소득 대비 비율

	보증금/년소득[1]	주거비/월소득[2]	생활비/월소득[2]	월소득평균(만)[2]
서울	2.10	.13	.59	147.6
성남	1.89	.12	.60	136.0
대구	1.95	.13	.58	132.7

주 1) 보증금은 전세만을 말하며 년소득 가구주소득임주 2) 가구주소득임

주택유형별 전세금 규모는 서울의 아파트가 년소득의 2.7배로 가장 높았으며 연립주택이 2.2배 그리고 다세대주택과 단독주택이 1.9배로 나타나 아파트 거주 임차가구가 평균소득에 비해 상대적으로 높은 임대료를 지불하고 있는 것으로 나타났다. 성남과 대구도 서울과 비슷한 양상을 보이고 있다.

〈표 29〉 주택유형별 년소득 대비 보증금

(단위 : %, 만원)

		주택유형				
		단독	아파트	연립	다세대	점포겸용
서 울	보증금 /년소득[1]	1.87	2.70	2.20	1.93	2.04
	월소득[2]	166.4	186.6	176.6	156.3	170.0
	표본수	247(.38)	101(.16)	59(.09)	179(.27)	67(.10)
성남	보증금 /년소득[1]	1.34	2.73	1.78	1.63	2.58
	월소득[2]	165.1	169.8	135.8	147.6	176.3
	표본수	56(.22)	36(.14)	14(.06)	112(.45)	30(.12)
대구	보증금 /년소득[1]	1.70	2.17	1.17	1.81	2.08
	월소득[2]	133.4	123.2	146.7	144.1	151.8
	표본수	72(.26)	104(.38)	7(.03)	53(.19)	36(.13)

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금이며 년소득은 가구주소득임
주 2) 월소득은 월가구총소득임

서울의 경우 단독주택과 다세대주택이 11평미만의 소형임대주택이 46%, 30%를 차지하고 있으며 25.7평 이상의 중형임대주택은 아파트가 44%, 단독주택이 37%를 차지하고 있다. 성남의 경우 다세대주택이 소형임대주택의 51%를 차지하고 있으며 대구의 경우는 32%를 점하고 있다.

단독주택의 경우에는 다양한 규모의 임대주택이 공급되나 다세대주택의 경우는 11평미만의 소형주택이 많음을 알 수 있다. 반면에 25.7평 이상 규모의 임대주택에서는 아파트의 비중이 가장 높다.

년평균소득대비 전세금의 비중을 보면 소득이 높을수록 동비율도 커짐을 알 수 있다. 서울의 경우 중형아파트에 거주하는 임차가구는 년소득의 3배에 달하는 전세금을 지불하고 있으며 반면 소형 단독주택 임차가구는 년소득의 1.5배에 상당하는 보증금을 지불하는 것으로 나타났다.

중대형 임대주택의 공급이 전무하였으며 비공식민간부문에서 전적으로 중대형 임대주택을 공급하여 왔고 또한 이들 주택군들의 공급이 불안정하였기 때문에 상대적으로 높은 주거비를 지출하는 것으로 판단된다.

〈표 30〉 중소형 임대주택 소득대비 비율

	구 분	소형(11평 형 미만)					중형(25.7평 이상)				
		단독	아파트	연립	다세대	점포겸용	단독	아파트	연립	다세대	점포겸용
서울	보증금/년소득[1]	1.51	1.39	1.85	1.27	1.34	2.37	2.96	4.16	1.91	1.64
	월소득[2]	140.1	100.0	100.0	16.5	168.8	257.5	278.9	225.0	362.5	237.5
	표본수	83(.13)	3(.)	5(.01)	54(.08)	32(.05)	23(.04)	4(.01)	4(.01)		
성남	보증금/년소득[1]	0.75	1.67	1.04	1.18	136		2.55		2.45	
	월소득[2]	170.5	95.0	100.0	135.0	216.2		256.0		223.3	
	표본수	10(.04)	3(.)	2(.)	25(.1)	9(.04)	.	18(.07)		4(.02)	
대구	보증금/년소득[1]	1.09			1.32	1.50	1.71	2.94	.60	1.83	8.33
	월소득[2]	123.6	58.5		135.0	159.9	161.6	196.6	500.0	160.0	195.0
	표본수[3]	23(.09)	3(.01)		12(.04)	13(.05)	7(.03)	6(.02)	1(.)	4(.01)	2(.)

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

주 2) 월가구총소득임

주 3) 괄호안의 비중은 전체가구에서 차지하는 비중임

주태규모가 25.7평 이상인 임대주택에 거주하는 중형임대주택 거주가구는 서울이 12%, 성남이 10.4%, 그리고 대구가 12.2%로 나타났다. 중형임대 주택거주 가구주의 교

육 정도나 소득등은 평균치보다 한결 높았으며 특히 성남의 경우는 대졸이상의 학력자가 67%에 이르고 있다. 또한 전원주택에 대한 선호도가 서울 19%, 성남 28%로 전체평균 14%, 9% 보다 한결 더 높은 수준이었다. 주택가격이 오르지 않을 것이 예상될 때에도 주택을 구입하겠느냐는 질문에 구입의사를 밝힌 가구가 성남과 대구의 경우 각각 36%, 37%로 나타나 서울의 24% 보다 더 주택구입의사가 높은 것으로 나타났다.

〈표 31〉 중형(25.7평 이상) 임대주택 거주가구의 특성

		서 울	성 남	대 구
보증금(만원)[1]		4946.1	5458.3	3463.0
전용방수		3.3	3.9	2.9
가구주나이		41.3	47.3	41.6
전체가구원수		4.1	4.2	4.3
가구주소득(만원)		193.5	220.5	177.5
총가구소득(만원)		263.6	252.1	185.0
여성가구주비율		.23	.12	.21
가구주 교육정도	중졸이하	.09	.12	.19
	초대졸이하	.61	.21	.28
	대졸이상	.30	.67	.53
희망주택기(평)		36.3	44.0	33.1
주택구입가능년수		5.2	4.0	4.3
총가수에서의 비중		0.12	0.10	012

주 1) 보증금은 전세가구의 보증금만을 말함

(9) 민간임대주택거주가구의 특성분석

민간임대주택 거주가구의 가장 주목할 만한 특징은 주택의 규모나 소득 등 모든 면에서 다양한 분포를 보이고 있다는 것이다. 서울의 경우를 예로 들면 단칸방 거주가구의 비율이 15.3%, 중형임대주택거주가구가 12%, 그리고 유주택임차가구의 비율이 15.3%를 차지하고 있다.

민간임대주택거주가구의 주택유형중에서 단독주택거주가구의 비중이 급격히 감소하였고 대신에 아파트, 연립주택 등의 고밀도 공동주택거주 임차가구의 비중이 60%를 상회

할 정도로 증가하였다. 단독주택거주가구의 비중감소는 상대적으로 전용부엌이나 목욕시설 등 시설물수준의 대폭적인 향상으로 나타나고 있다.

임차가구중 임차주택의 일부만을 사용하는 일부임차가구의 비중이 서울은 54%, 대구 56%로 절반이상의 임차가구가 주택의 일부를 임차하고 있으며 일부 임차가구의 대부분이 단독주택이나 다가구주택에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 한편 아파트 임차가구는 거의 대부분이 독채임차형태인 것으로 나타났다. 최근 대량 공급되고 있는 주택유형인 아파트의 경우 일부임차가구가 거의 없는 것에 비추어 최근의 주택공급이 중·고소득층에 편중되어 저소득층의 주거상황을 더욱 열악하게 하고 있는 것으로 보인다.

임차유형에서는 전세가구가 서울 81%, 성남 70%, 대구 73%로 전세가구가 전체 가구의 77%를 차지하고 있다. 전세가구의 비중이 이렇게 압도적으로 많은 이유는 임대주택을 제공하는 비공식 민간임대자들의 목돈조달필요성과 우리나라의 급속한 경제성장 과정에서 축적된 부, 특히 토지 등의 부동산 가격상승으로 인한 불로소득의 비중이 상당하며 신규 형성 가구의 경우 전세금 등의 상당부분을 부모나 친지들의 기부금으로 충당하고 있는 현실에서 찾아야 할 것이다. 특히 임대주택의 대종을 이루고 있는 비공식 민간임대주택의 경우 주택가격의 변화에 따라 주택이 용도를 변경하여 자가주택화할 수 있는 여지가 있기 때문에 임대가격이 급격히 변화할 수 있다.

유주택 임차가구의 비중이 15%에 이르고 있으며 전세를 안고 주택을 구입한 가구가 20%에 이른다는 것은 주택이 재산 증식의 차원에서 중요한 비중을 차지하고 있다는 것을 단적으로 보여준다. 주택가격이 오르지 않는다면 전세를 안고 주택을 구입한 경우 주택가격에서 전세금을 공제한 자기 자본의 이자비용에 해당하는 손실을 보게된다. 따라서 주택가격이 시장이자율 만큼 오르지 않는다면 민간부문에서의 임대주택공급은 위축될 수 밖에 없으며 공급의 위축은 당연히 임대가격의 상승, 즉 전세금 등의 인상으로 나타나게 된다.

단칸방 거주가구의 비중은 전체임차가구의 16% 수준으로 서울의 경우 1인 가구의 비중이 22%에 이르고 있다. 단칸방 거주가구의 경우 평당 보증금 액수가 서울의 1~2인 가구의 경우 204만원으로 전체가구의 평균보다도 더 높게 나타나고 있어 평균소득과 주거서비스의 차원에서 과다한 임대료를 지불하고 있는 것으로 보인다.

25.7평 이상의 규모에 거주하는 가구의 비중도 서울의 경우 전체 임차가구의 12%정도에 이르고 있으며 가구주의 소득이나 교육정도등에서 도시가계의 평균수준을 상회하는

것으로 나타났다. 그러나 년소득 대비 전세금이 서울의 경우 아파트는 3, 단독주택은 2.3 등으로, 서울의 전체 임차가구의 평균 2.1이나 성남의 1.9 보다 한결 높은 것으로 나타나고 있어 25.7평 이상의 규모 주택에 거주하고 있는 가구들도 주거비 부담이 과다하다는 것을 알 수 있다. 중대형 임대주택의 공급이 지금까지 전무하였으며 비공식 민간 부문에서 전적으로 중대형 임대주택을 공급하여왔고 또한 이들 주택군들의 공급이 불안정하였기 때문에 상대적으로 높은 주거비를 지출하는 것으로 판단된다.

민간임대주택주가구는 주거유형이나 소득, 주택의 규모 등에서 다양한 분포를 보이고 있다. 주택정책적인 차원에서 이런 다양한 유형의 임대주택 거주가구의 주거욕구에 부응하는 다양한 정책들이 고려되어야 할 것으로 보인다. 단칸방 거주가구와 25.7평 이상의 중대형 임대주택 거주가구의 과도한 임대료 부담이 한 예가 될 수 있다.

5. 결론 및 정책적인 시사점

(1) 공공임대주택의 공급필요성

주택 200만호의 성공적인 추진으로 단기간에 걸친 분양주택의 대량공급은 주택가격을 안정시키는 반면에 미분양주택의 재고축적을 초래하여 주택건설업체의 도산이 속출하고 있다. 다른 한편으로는 주거수요 공식부문의 임대주택 절대량 부족과 주택가격의 안정에 따른 자본이득의 감소로 비공식 부문의 민간임대주택의 전세금은 지속적으로 상승하고 있다.

임대주택의 절대량 및 공급부족에 기인한 임대가격의 상승 부담을 가장심각하게 받아야 하는 것은 도시 저소득층가구와 핵가족화 등의 영향으로 급속히 증가하고 있는 신규형성가구들이다. 도시 저소득층가구는 임대료의 상승시 이사 등을 통해 주거수준을 하향조정하거나 높은 전세금을 감수할 수밖에 없기 때문에 그들의 주거복지수준은 저하된다. 한편 젊은 신규 형성가구들은 그들의 자본축적이 제한적일 수밖에 없는 상태에서 주택을 구입하거나 임대하여야 하기 때문이다. 또한 효율성 있는 정책의 부재로 임대주택시장이 전적으로 민간부문에 맡겨져 있는 상태이기 때문에 다양한 소비자들의 주거수요를 충족시켜 주지 못하고 있으며 이 때문에 단칸방 거주가구나 중대형 임대주택거주가구의 경우 과도한 주거비를 부담하고 있는 상황이다. 임대주택공급이 기존의 중고주택으로부터 공

급되기 때문에 다양한 임차거주가구의 주거수요를 충족시켜주지 못하는 것이다.

주택시장의 안정은 자가주택시장과 임대주택시장의 동시적인 안정을 의미하며 이런 맥락에서의 우리나라 주택정책은 두시장의 동시적인 안정을 도모하는 주택정책을 실시하는데 성공적이지 못하였다고 생각된다. 즉, 분양주택의 대량공급으로 주택보급률을 제고시켜 주택의 양적부족문제를 해결하는 것만으로는 주택시장의 안정을 유지할 수 없는 것이다. 총가구의 거의 절반이 임대주택에 거주하고 있으며 그 대부분이 비공식 전·월세 민간임대주택에 거주하고 있는 현 상황에서 비공식 임대주택시장의 안정이며 건전하게 육성하는 방안을 소홀히 하고 공공임대주택의 공급과 재고축적에 정책적인 배려가 없었던 것이 임대가격의 급상승 등으로 나타나 임차가구의 주거불안정의 가장 근본적인 원인중의 하나가 된 것이다.

주택시장의 안정은 자가주택시장의 안정과 임대주택시장의 안정이 동시에 이루어질 때 가능하며 임대주택시장의 안정은 비공식 전·월세 민간임대주택시장의 안정으로 귀결된다. 한편 전·월세 임대주택부문의 안정은 공공임대주택의 공급확대와 정부의 지속적인 지원없이는 불가능할 것이다. 또한 임대주택부문의 안정이 주택매매시장의 안정과 불가분의 관계에 있음에도 유념해야 할 것으로 보인다. 즉, 현행과 같은 분양가 규제하에서는 어떤 임차가구든지 주택소유를 원하지 않을 수 없는 상황이기 때문이다.[6] 서울과 수도권의 분양가가 자율화되어 주택의 분양만으로 엄청난 프레미엄이 보장이 되지 않으며 규모에 대한 규제가 풀려 중대형 주택의 공급이 원활해져서 중대형 주택의 가격이 안정되고 임대주택의 공급이 원활하여 임대주택의 가격이 안정될 때 일반 국민의 주택에 대한 개념이 바뀔 수 있을 것이다.

'82년부터 '95년 말까지 총주택건설량의 11.3%에 해당하는 임대주택이 건설되었으나 대부분이 일정기간 임대후 분양전환되는 한시적인 성격을 가지기 때문에 임대주택의 재고는 총주택재고의 4~5% 정도에 지나지 않는 것으로 추정된다. 총임대주택의 건설물량 중 공공이 차지하는 비율은 현재까지 약 60% 정도이나 절대물량이 부족하여 임대부문의 주거불안정의 주요한 원인 되고 있는 것으로 보인다.

단기간내에 대량의 임대주택을 공급하는 것은 물리적으로도 어려울뿐 더러 주택시장의

6) '경제사회환경변화가 주택소비, 주택점유형태 등에 미치는 영향에 대한 연구'참조.

제반 여건에 맞추어 점진적으로 임대주택의 재고를 확대하는 방안이 주택시장의 불안정 요인을 최소화하며 자가주택시장과 임대주택시장의 균형을 유지하는 데 효과적일 것으로 보인다. 그렇더라도 공공임대주택의 재고가 어느 정도는 축적되어야 정부가 임대주택부문에 대한 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 즉, 전세금이 폭등한다고하여 그 지역의 부동산중개업소와 임대인에 대한 단속을 하는 것은 그 효과가 오히려 문제를 더욱 악화시킬 것으로 보이기 때문이다.

예를들면 매년 10만호씩의 공공임대주택을 10년정도 지속적으로 건설하는 임대주택 건설 10개년 계획을 수립하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 특히 서울과 수도권에서의 임대주택부족현상이 심각한 것에 비추어 임대주택의 건설공급에 지역적인 안배가 필요할 것으로 보인다. 재원조달이나 정책대상계층 및 임대료의 책정등은 전문연구기관의 용역이나 또는 주택전문가들로 구성된 가칭 '임대주택시장 안정대책특별반' 등을 설치해 세부적인 실행계획을 수립하고 여론을 수렴하여 정책화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(2) 임대주택정책의 방향

우리나라의 주택정책의 근간은 규제를 통한 주택가격의 안정과 분양주택의 대량공급으로 주택보급율을 제고시킴으로 주택의 양적부족문제를 해결하는 것이었다. 총가구의 거의 절반이 임대주택에 거주하고 있으며 그 대부분이 비공식 전·월세 민간임대주택에 거주하고 있는 현 상황에서 비공식 임대주택시장의 안정이나 건전하게 육성하는 방안을 소홀히 한 것이 임차가구의 주거불안정의 근본 원인중 하나라고 할 수 있을 것이다.

민간임대주택제도의 개선 필요성은 이미 여러 주택전문가들에 의해 제시되어 있다. 즉, 다양한 수요에 적합한 임대주택을 공급하며, 다양한 지원책을 강구하여 민간임대주택사업을 육성하고 임대인과 임차인의 책임과 의무를 명확히 하여 임대차 제도를 정비하는 것 등으로 민간임대주택제도를 활성화 하는 것으로 요약된다.임대사업자의 육성방안으로는 건설 및 매입임대사업자에 대한 지원 및 임대료 등에 대한 규제완화 등이 거론되고 있다.

그러나 전체 가구의 절반정도가 임대주택에 거주하고 있으며 그 대다수가 비공식 민간임대주택에 거주하고 있는 것이 현실인바 새로운 임대사업자를 육성하기보다는 이미 임대사업에 참여하고 있는 소규모 임대업자들의 양성화 방안을 강구하여야 할 것이다. 민간임대주택에 대하여서는 임대료 상승에 대한 규제의 폐지와 임대소득세의 감면 등의 인

센티브를 주어 장기적인 투자가 가능하도록 하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

이런 육성방안이나 활성화 정책에 대한 진지한 논의가 계속되어야 하는것은 분명하다. 그러나 무엇보다도 주택정책이나 제도의 한계에 대한 인식도 필요한 것으로 생각된다. 제도의 정비와 규제만으로는 민간임대주택시장의 안정-적정한 임대가격 수준의 유지-이 이루어질 수 없기 때문이다. 비공식 임대주택의 공식화 역시 정부의 과감한 투자없이는 성공할 수가 없다. 즉, 공공임대주택의 공급이 총 주택건설물량의 11%에 지나지 않으며 또한 대부분의 임대주택이 일정기간 임대후 분양전환되는 한시적인 임대주택이기 때문에 총주택재고에서 공공임대주택이 차지하는 비중은 극히 미미한 실정이며 대부분의 임대주택이 비공식 민간임대주택이다. 적정수준의 공공임대주택 재고가 축적된 상태에서 임대주택부문에 대한 지원과 규제가 동시에 이루어져야만이 임대주택의 공급을 감소시키지 않으며 따라서 임대가격의 안정도 도모할 수 있을 것이다.

임대주택의 건설과 함께 저소득층 민간임대주택 거주가구에 대한 지원책도 동시에 강구하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 주택수당의 수혜대상가구를 선정하고 수혜대상가구가 민간임대주택을 임차하는 경우 일정액을 현금보조하는 방법도 강구할 수 있을 것으로 보인다.

주택의 공급은 정책의 효과와 비교하여 상대적으로 장기간의 생산기간을 요한다. 당면한 문제를 해결하려는 단기적인 정책으로는 오히려 주택시장의 불안정을 더욱 심화시킬 우려가 있는 것이다. 예를 들면 임대주택의 공급부족과 미분양 주택의 재고 축적을 동시에 막는 방안으로 매입임대사업자 제도를 신설하였으나 의무 임대기간이 경과한 후 주택이 용도를 변경하여 자가주택화할 경우 임대주택시장을 불안정은 더욱 심화될 우려가 있는 것이다.

우리나라 주택정책의 목표는 주택건설촉진법 2조의 기본원칙에 나타나듯이 국민의 주거생활의 안정과 향상을 보장하는 것이다. 국민의 주거생활의 안정과 향상은 지역간 그리고 점유형태간의 격차가 크지 않을 때, 즉 지역간, 점유형태간의 소득분배의 왜곡현상으로 주택을 통한 상대적 빈곤감이 크지 않을 때 가능하다는 것을 염두에 두고 지역간, 그리고 점유형태간의 격차를 줄이는 방향으로 주택정책의 기조가 설정되어야 할 것이다. 이미 임대주택시장의 규모는 어떤 주택정책으로 손쉽게 해결될 수 있는 선을 넘은 것으로 생각된다. 근시안적인 정책의 남발로 임대주택부문의 불균형상태와 임차가구의 주거불안정이 더욱 심화되지 않도록 장기적인 안목에서의 정책방향의 설정이 무엇보다도 더 필요하다.

정부의 임대주택 공급정책 방향

건설교통부 주택정책과장 이춘희

Ⅰ. 머릿말

'95년 인구주택총조사 결과에 의하면, 우리나라 전체가구는 1,296만가구인데 이중 자가거주가구는 691만가구로서 53.3%이고 나머지 605만가구는 타인 소유의 주택을 임차하여 살고 있다. 임차형태면에서는 전세가 임차가구의 64.6%로서 대종을 이루고 있고 나머지는 월세와 사글세가 차지하고 있으며, 오늘 논의하고자 하는 임대주택법에 의한 임대주택은 '96년말 현재 51만호에 불과한 실정이다.

일반적으로 전세시장은 자가주택시장과 밀접히 연결되어 있어 주택가격이 상승하면 전세금도 상승하여 자기 집이 없는 무주택 서민 들의 주거생활을 불안하게 하곤 하였다. 그 대표적인 예가 '80년대 후반의 집값, 전세값 파동인데 이때 저소득 임차가구들은 심각한 경제적 타격을 입었고 주택문제는 단순히 주택문제에 국한되는 것이 아니라 국가적 과제로서 해결해야 할 사회 경제적 문제로 부각되었던 것이다.

이에 정부는 주택 200만호 건설계획을 수립, 추진하는 한편, '89년부터 '92년까지 정부재정을 투입하여 생활보호대상자 등 최저소득계층을 입주대상으로 하는 영구임대주택을 건설하였으며, 그후에도 매년 공공임대주택 건설물량을 확대해 나가고 있다.

'90년대에 들어서면서 매년 60만호내외의 주택이 건설됨에 따라 '87년도에 69.2%에 불과하던 주택보급률이 불과 10년만에 89%로 향상되었고, '80년대까지만 해도 3~4년을 주기로 계단식의 상승을 거듭하던 집값, 전세값도 '91년이후 안정세를 보이는 등 우리나라의 주택사정은 크게 개선되었으며, 소득수준이 향상됨에 따라 주택에 대한 수요도 다양화·고급화되고 있다. 따라서 주택건설 확대를 위한 지원과 집값 안정을 위한 투기억제시책을 근간으로 하는 현재의 주택정책은 근본적인 변화를 추구해야 할 시점에 와있다. 이에 따라 정부에서는 중산층이상의 주택문제는 주택시장에 대한 규제를 대폭 완화

하여 시장기능에 맡겨 민간의 자율과 창의에 의해 질 좋고 다양한 주택이 공급되도록 함으로써 해결해 나가도록 하고, 정부는 자력으로 주거문제 해결이 어려운 저소득층의 주거문제에 집중할 수 있는 여건이 형성되어 가고 있다.

이러한 시점에서 저소득층의 주거안정을 위해 가장 효과적인 정책수단이라 할 수 있는 임대주택제도의 현황과 문제점을 살펴보고 그간 임대주택 건설 확대를 위해 정부가 추진해온 시책들을 평가해 봄으로써 앞으로의 임대주택 정책방향을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 임대주택의 현황 및 문제점

1. 임대주택 건설 현황

넓게 보면 임대차 관계에 있는 모든 주택을 임대주택이라고 할 수 있겠으나 여기서는 임대주택법에 의한 임대주택에 한정하여 국민주택기금이 지원되는 공공임대주택과 기금지원이 없는 민간임대주택으로 구분하여 살펴보고자 한다.

공공임대주택은 '82년 임대주택산업육성방안에 따라 도입된 이후 84년 임대주택건설촉진법('93년 임대주택법으로 전면개정)이 제정되면서 본격적으로 건설되기 시작하였는데 '96년말까지 건설된 임대주택은 동기간중 전체주택건설 호수 6,646천호의 13%인 857천호에 달한다. 유형별 임대주택 공급현황은 아래와 같다.

합계 ('82~'96)	분양주택	임대주택				
		계	장기임대 ('82~'91)	영구임대 ('89~'92)	공공임대 ('92~현재)	사원임대 ('90~현재)
6,646천호 (100%)	5,789 (81.1)	857 (12.9)	301 (4.5)	190 (2.9)	294 (4.4)	72 (1.1)

연도별로는 영구임대주택이 본격 건설된 '90년에 가장 활발했으며, 이후 감소하다가 주택경기가 침체하기 시작한 '94년 이후 다시 증가세를 보이고 있다.

계('82~'96)	'82~'89	90	91	92	93	94	95	96
857천호	265	144	76	63	41	75	82	111

한편 민간임대주택은 민간건설임대와 매입임대주택으로 구분되는데, '96년 「임대주택 사업 활성화 방안」의 추진이후 다소 증가하고 있지만 아직은 극히 저조한 수준이다.

2. 임대주택 지원제도

임대주택에 대한 정부의 지원은 크게 국민주택기금 지원, 공공택지 공급, 조세감면 등 세가지로 나누어 볼 수 있다.

2-1. 국민주택기금 지원

5년이상 임대를 목적으로 주택건설사업계획승인을 받아 건설되는 전용면적 60제곱미터 이하의 주택에 대해서는 종류에 따라 최고 2,300만원까지 장기저리의 국민주택기금을 지원하고 있다. 국민주택기금은 지방자치단체나 주택공사 등 공공기관 뿐만 아니라 민간주택업체에게도 지원되고 있는데 지금까지 공공임대주택 건설에 가장 중요한 지원책이라고 할 수 있다.

〈임대주택에 대한 국민주택기금 지원내용〉

구 분	호당지원	연이율	융자기간·상환방법
공공임대			
-50년임대	2,300만원	3%	10년이내에서 임대기간 동안
-5년임대	1,800	3%	거치후 20년 상환
· 50m² 초과~60m² 이하	1,900	3%	〃
· 40m² 초과~50m² 이하	2,000	3%	〃
· 40m² 이하	1,500	3%	〃
-재개발임대			〃
사원임대			5년거치 20년상환
-고용자건설시	2,000만원	3%	
-주택사업자건설시	2,000	3% (사업주체 : 9.5%)	5년거치 20년상환 (단, 주택사업자는 3년 이내 정기상환)
중도금	400	3%	입주후 3개월내 일시상환

그동안 임대주택에 대한 호당 지원액을 인상하고 지원호수도 계속 확대해 옴에 따라 '93년에는 총 기금사업비 중 임대주택에 대한 지원비중이 11.6%에 불과하였으나, '96년에는 31.8%로 급속히 증가하였으며, 앞으로도 계속 증가할 것으로 보인다.

2-2. 공공단지 공급 지원

토지공사 등 공공택지 개발사업시행자는 개발된 공동주택건설용지의 20%이상을 85제곱미터이하의 임대주택건설용지로 우선 공급하고, 공급가격도 분양주택용지보다 10%p 낮은 가격으로 공급된다.

'96년 이전에는 60제곱미터이하 용지만 임대주택용지로 공급하였고 공급가격도 소형분양주택과 동일하였으나 지원대상이 확대되고 지원조건도 개선되어 앞으로 임대주택의 건설확대에 크게 기여할 것으로 전망된다.

〈지역별 임대주택 공급가격〉

용도별	수도권·부산	광역시	기타지역
·50년 임대주택	조성원가 90%	80%	70%
·5년 임대주택	조성원가 90%	90%	80%

2-3. 세제지원

임대주택에 대해서는 취득·보유·양도단계에서 각각 조세 감면 혜택을 주고 있다. 취득단계에서는 전용면적 60제곱미터이하 임대주택에 대해 취득세·등록세를 감면해주고 있고, 보유 및 양도 단계에서는 전용면적 85제곱미터이하 임대주택에 취득세 및 양도소득세를 감면해주고 있다. 이외에 재산세와 양도소득세도 감면되고 있는데 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

임대주택법에 의한 임대사업자가 전용면적 60m²이하의 5세대이상의 임대주택을 직접 건설하거나 주택건설사업자가 건설한 공동주택을 임대목적으로 분양 받은 경우에는 취득세와 등록세를 면제한다.

전용면적 60m² 이하인 5세대이상의 임대주택에 대하여는 종합토지세를 0.3%로 분리과세하고 재산세는 50% 감면하며, 전용면적 40m²이하인 영구임대주택에 대하여는 종합

토지세와 재산세를 모두 면제한다.

소득세의 경우에는 85제곱미터이하 임대주택의 보증금 및 전세금 등에 대한 간주임대료를 소득금액에 산입하지 아니하며, 표준소득율도 일반 임대사업자에 비해 저율로 과세하고 있다.

5호 이상의 85m²이하 주택을 5년이상 임대시에는 양도소득세(법인의 경우에는 특별부가세)를 50% 감면하고, 10년이상 임대시에는 면제한다. 그리고 건설임대주택과 '95. 1. 1이후 5호 이상의 미분양주택을 매입하여 임대하는 경우에는 5년이상 임대시에도 면제한다.

또한 전용면적 85제곱미터 이하의 임대주택 건설을 위해 택지를 개발한 경우 개발부담금이 면제되며, 택지초과소유부담금도 면제하고 있다.

3. 임대주택 제도의 문제점

임대주택은 그동안 무주택 임차가구에게 적정 거처를 제공하고 저렴한 임대료로 주거비 부담을 완화하는등 저소득층의 주거안정에 기여하였으나, 그동안 5년 임대후 분양하는 형태로 공급되어 임대주택의 재고가 크게 늘어나지 않았기 때문에 사회복지적 측면에서 볼 때저소득층의 주거복지 수준을 높이는 데는 미흡하였던 것으로 생각된다.

3-1. 임대주택 재고 부족

1995년말 현재 전체 가구의 절반정도인 600만가구가 임차가구이나 임대주택법에 의하여 건설된 제도권 임대주택의 재고는 전체주택의 5%인 51만호에 불과한 실정으로 미국 32%, 영국 33%, 일본 37% 등에 비해 크게 부족하기 때문에 대부분의 임차가구는 비제도권의 전·월세로 거주하고 있으며 임대료 수준이 높아 주거비 부담이 과중한 실정이다. 예컨데 선진국의 경우 월소득 대비 임대료가 25~30% 수준이나 서울시내 임대주택은 47%에 달하고 있는 실정이다.

〈점유형태별 거주현황 ('95년)〉

총가구	자가	차가	(전세)	(월세)	(무상)
12,958천가구	6,910	6,048	3,845	1,875	328
(100%)	(53.3)	(46.7)	(29.7)	(14.5)	(2.5)

3-2. 민간건설사업체 위주의 임대주택 건설

최저소득계층의 주거안정을 위해서는 지자체나 주택공사등 공공기관에서 임대주택을 공급·관리하는 것이 바람직하나, 영구임대주택 건설이 완료된 '93년이후에는 수익성을 추구하는 민간업체에서 주로 건설하고 있어 저소득층의 주거안정이라는 측면에서는 문제가 있다.

〈사업주체별 공공임대주택 건설실적〉

연도	계	지자체	주택공사	주택업체
'89~'92	366천호	88(24%)	193(53%)	85(23%)
'93~'95	198	7(3%)	47(24%)	144(73%)
'96	111	3(3%)	16(14%)	92(83%)

3-3. 단기 임대주택의 비중 과다

임차인의 안정적인 주거생활을 보장하기 위해서는 장기간 임대하는 임대주택 공급이 확대되어야 하나, 현재 임대주택 재고중 절반 정도가 5년 임대 후 분양하는 이른바 분양조건부 임대주택이기 때문에 양질의 임대주택 재고를 늘리는 데 있어 한계가 있다.

〈임대기간별 임대주택 재고현황('96년)〉

합 계	10년 이상 임대				5년 이상 임대			기타
		영구 (영구)	공공 (50년)	사원 (10년)		장기 (5년)	공공 (5년)	
510천호	279	190	28	61	223	139	84	8
(100%)	(54.7)	(37.2)	(5.5)	(12.0)	(43.7)	(27.2)	(16.5)	(1.6)

이처럼 임대주택 재고가 부족한 것은 주택이 부족한 상황하에서 투자의 효율성을 높이기 위해 자금회전율과 수익성이 높은 분양 위주로 주택을 건설하였고, 임대주택을 건설하는 경우에도 장기간 임대하는 주택보다는 5년 임대이후 분양전환하여 자금회수가 가능한 주택건설에 치중하였기 때문이다.

특히 장기간 임대하는 공공임대주택은 특성상 민간이 하기 어려우므로 공공기관에서 맡아서 하거나 민간에 충분한 자금을 지원하여야 하나, 자금지원에 부족하여 공급확대에 한계가 있었다.

예컨대 19만호의 영구임대주택 건설이 완료된 '93년후 2년에 걸쳐 50년 공공임대주택에 대한 지정지원이 이루어졌으나, '94년부터는 재정지원이 중단되었고 국민주택기금 지원도 건설비의 40%에 불과하여 연간 50년 임대주택 건설실적은 대한주택공사에서 건설하는 5천호가 전부이며 이로 인해 주공은 50년임대주택에 호당 2,400만원(연간 5천호, 200억원)의 자금이 묶여 있는 실정이다.

민간임대주택의 경우 국민주택기금 지원이 없고 수익성도 부족하여 참여업체가 거의 없는 실정이나, 5호이상의 기존 주택을 매입하여 임대하는 매입임대사업의 경우 최근 다소 증가하여 '97. 8월말 현재 20,141호에 이르고 있다.

Ⅲ. 최근의 활성화 추진시책과 평가

1. 최근의 임대주택 활성화 추진시책

'90년이후 매년 60만호 이상의 주택을 대량으로 공급한 결과 주택보급률이 향상되고 주택가격이 안정되면서 주택을 구입하기 보다는 세들어 살고자 하는 임대수요가 증가하였고, 이에 따라 미분양주택도 누적되어 '95년 10말에는 158천호에 달하게 되었다.

이에 정부는 '95년 11월 「주택시장 안정대책」을 수립하여 주택업계의 자금난을 덜어주고 주택시장에 대한 규제를 점차 완화하는 시책을 추진하는 한편, 그간 정부의 자가소유 촉진 정책에 의해 주택구입능력이 있는 계층은 대부분 주택을 마련한 상황에서 아직도 부족한 주택을 지속적으로 건설·공급하면서 저소득계층의 주건안정을 지원하기 위해서

는 임대주택 공급확대가 불가피하다고 판단하고 '96년 6월 공청회를 거쳐 「임대주택사업 활성화방안」을 마련하게 되었다.

이 활성화방안은 임대사업에 대한 규제를 완화하고 수익성 제고를 위한 각종 지원을 확대하기 위한 것으로 그 주요내용은 다음과 같다.

1-1. 임대주택용지 공급 확대

임대주택 공급을 확대하는데 있어 최대의 애로사항인 택지 확보의 어려움을 해소하기 위해서 토지공사 등이 공공택지를 개발하는 경우에는 공동주택용지의 20% 이상을 임대주택용지로 우선 공급하고, 공급가격도 조성원가의 80~90%에서 70%~80%로 10%p 인하 하였으며, 분양주택용지를 소형임대주택용지로 전환할 경우 건설호수도 10%까지 증가할 수 있도록 택지개발업무처리지침을 개정하였다.

그리고 1996. 12 임대주택법을 개정하여 임대사업자가 임대주택용지를 원활히 확보할 수 있도록 국민주택규모 이하의 임대주택을 100호이상 건설하는데 필요한 토지의 90%이상을 취득한 경우에는 잔여토지를 수용할 수 있는 근거를 마련하였다.

1-2. 자금지원 확대

다음으로 임대사업의 수익성 제고를 위해 국민주택기금 지원을 확대하여 5년 공공임대주택은 호당 지원액을 1,500~1,700만원에서 1,800~2,00만원으로, 50년 공공임대주택은 2,100만원에서 2,300만원으로 인상하였다.

1-3. 임대보증금 및 임대료 현실화

종전에는 임대보증금 및 임대료를 산정함에 있어 5개 급지별로 차등화된 비율(자체투입자금의 70~35%)을 적용하였으나, 자체자금 회수율을 높여 사업자 부담을 완화하기 위해 3~5급지의 임대보증금 및 임대료율을 1~2급지 수준으로 일원화하였다.

1-4. 민간임대주택에 대한 규제 완화

지금까지 건설실적이 거의 없는 민간건설임대주택 건설을 활성화하기 위하여 민간임대주택에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 무주택 세대주로 한정된 임차인 자격을 없애고,

임대사업자가 임차인을 자율적으로 선정할 수 있도록 하는 한편, 임대기간종료후 분양전환시 임차인에 대한 우선매각의무를 폐지하였다.

2. 최근의 임대사업 활성화시책에 대한 평가

'96년이후 임대주택 활성화를 위해 이상과 같은 각종 시책을 추진한 결과 임대주택 건설이 활기를 띠고 있다. 그러나 이러한 시책들은 기존의 임대주택 공급체계를 유지하면서 임대주택의 공급 물량을 확대하는데 치중하고 있으나, 5년 임대후 분양전환 방식의 채택으로 임대주택의 건설 확대에도 불구하고 재고는 크게 늘어나지 않고 있으며, 입주자 선정에 있어서도 소득수준을 감안하지 않고 있어 정책의 수혜계층에 비단 비판도 제기되고 있다. 이외에도 여러가지 문제가 제기되고 있는 바 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 다.

2-1. 입주대상자 선정문제

정부에서 임대주택에 대해 택지, 자금, 조세 등 각종 지원을 하는 것은 입주자 들이 주택 구입능력이 미약한 저소득층이라는 데 그 명분이 있다. 과거 영구임대주택의 경우에는 입주자들이 생활보호대상자 등 영세민이었기 때문에 명분이 있었으나 공공임대주택의 입주자격은 청약저축에 가입한 무주택 세대주로서 소형분양주택의 입주자와 전혀 차이가 없다. 이는 입주자 선정시 소득수준에 대한 고려를 하는 것이 바람직하나 현실적으로 가구별 소득에 관한 자료를 파악할 수 없기 때문이다. 이론상으로는 소득 수준이 분양주택 입주자보다 낮은 것을 전제로 하고 차등 지원을 하고 있으나 실제로는 소득계층이 동일하므로 이같은 차등지원에 문제가 있다는 비판이 있다. 예를 들어 국민주택기금 융자에 있어 분양주택에 대해서는 1,200~1,400만원을 연리 8.5~95.%로 지원하는데 비하여 임대주택에 대해서는 1,800~2,000만원을 연리 3%로 지원하고 있는데 이는 형평성이라는 차원에서 문제가 있다는 것이다.

2-2. 임대사업자 측면의 문제

임대주택사업은 초기 투자자금이 많이 소요되는데 반해 수익은 장기간에 걸쳐 안정적

으로 발생하는 장기투자의 특성을 갖고 있고 건설업은 단기에 건설을 하여 자금을 회수하는 단기투자사업이기 때문에 건설업자가 임대사업을 전문으로 하는데는 어려움이 있다. 그러나, 우리나라에는 임대전문사업이 발달하지 않아 주택건설업자를 임대주택사업을 담당하도록 할 수밖에 없었고 이를 위하여 임대의무기간을 정하여 5년 임대후에는 분양할 수 있도록 하는 소위 분양조건부 임대주택제도를 도입하였고, 그동안 임대주택 공급에 많은 기여를 하였던 것이 사실이다.

그러나 임대주택사업자는 기본적으로 건설업자이므로 임대사업보다는 분양주택 사업을 선호하여 분양성이 있는 대도시나 그 인근지역에는 주로 분양주택을 건설하고, 임대주택은 분양성이 미흡한 지역, 즉 저소득층의 생활근거지와 거리가 먼 곳에 건설되어 저소득층의 실질적인 주거안정에 큰 도움을 주지 못하고 있다. 따라서 저소득층의 주거안정에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 임대주택을 공급하기 위해서는 임대사업을 주업으로 하는 임대전문업자 육성이 필요하다.

2-3. 지원방식의 문제

현재 임대주택에 대한 국민주택기금은 지역이나 입주자의 특성에 관계없이 규모에 따라서만 지원금액을 차등화하고 있다. 그러나 임대주택에 대한 수요가 많은 대도시 지역은 지가가 비싸 건설비중 기금의 지원비중이 20% 수준에 불과하고 상대적으로 주거사정이 양호한 중소도시의 경우 35%에 이른다. 따라서 기금지원비중은 낮고 분양성이 좋은 대도시 지역에서는 임대주택이 공급되지 않고 있다.

또한 국민주택기금 지원이 건설단계에서 이루어져 소득수준등 입주자의 특성에 따른 차등지원이 곤란하다면 임대보증금 및 임대료를 차등화할 필요가 있는데, 이러한 지역이나 입주대상자 등에 따른 차등지원이 고려되지 않고 있다.

요컨데 현행 임대주택 공급체계는 입주대상자 선정이 부적절하고 저소득층이 입주하기 어려운 지역에 건설되고 있어 국민주택기금이 비효율적으로 사용되고 결과적으로 저소득층의 주거안정 지원효과도 상대적으로 낮다는 문제점이 제기되고 있다.

Ⅳ. 앞으로의 정책방향

1. 지속적인 임대주택 공급확대

'91년이후 전반적으로 집값이 안정세를 보이고 있으나 아직도 대도시지역의 집값은 소득수준에 비해 높기 때문에 저소득층의 내집마련은 여전히 어려운 상황이다. 따라서 이들의 주거생활을 안정시키기 위해서는 이들의 부담능력에 맞는 임대주택 공급을 계속 확대해 나가야 한다.

이를 위해 앞으로도 임대주택 건설을 지속적으로 확대해 나갈 계획이다. 아직까지 '98년 이후의 계획이 확정되지는 않았으나 향후 5년간 매년 10만호 이상의 임대주택을 건설하여 '97년말 현재 약 60만호의 임대주택 재고를 2002년까지 2배 이상으로 확대해 나갈 계획이다.

1-1. 공공임대주택 건설 활성화

저소득층의 주거안정을 위해서는 현재와 같이 5년 임대후 분양하는 형태의 임대주택으로서는 한계가 있으므로 분양을 전제로 하지 않는 공공임대 주택 건설이 필요하다. 이를 위하여 현재 주택공사와 지방자치단체가 건설하고 있는 50년 임대주택 공급을 늘려 나가거나 현재에는 중단 상태에 있는 영구임대주택 건설을 재개할 필요가 있다. 이러한 임대주택은 현재 시행하고 있는 5년 후 분양전환하여 투자회수가 가능한 공공임대주택과는 달리 투자회수가 불가능하므로 보증금 형태의 입주자 부담금을 제외한 전액을 재정 또는 국민주택기금 지원을 통해 조달하도록 해야 한다.

5년 임대후 분양전환하는 공공임대주택의 경우에도 현재 호당 건설비의 30~35% 수준인 1,800 내지 2,000만원의 국민주택기금 지원규모를 건설비의 50%수준까지 상향조정하되 지원금액은 건설비의 차이를 고려하여 수도권·광역시, 인구 30만이상 도시, 기타 중소도시등 지역별로 차등화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

그리고, 현재까지는 공공임대주택 건설의 상당부분을 민간건설업체가 담당하고 있는데 앞으로는 공공과 민간의 역할을 명확히 한다는 차원에서 주택공사의 기능을 임대주택 건설 위주로 전환하는 것이 바람직하다고 생각한다.

1-2. 민간임대주택 건설 활성화

저소득층을 위한 임대주택은 국민주택기금 지원을 통해 공공부문에서 담당하도록 하고, 고소득자·전문직업인·자력이 있는 노령자등 경제적 여유가 있는 계층의 임대주택 수요에 대응하기 위하여 민간임대주택 공급도 확대해 나가고자 한다.

이를 위하여 임대주택에 대해서는 현재 100m²이하로 되어 있는 은행의 여신규제를 완화하여 중형 임대주택에 대한 금융지원을 허용하고, 25.7평이하 중형 임대주택에 대해서도 취득세·등록세·종합토지세 등을 감면하는 방향으로 세제지원을 강화해 나가야 할 것이다.

2. 임대주택 입주자격 재검토

앞에서 언급한 바와같이 현재 임대주택의 입주자격은 무주택세대주로서 청약저축을 가입한 자로 되어 있으나 무주택자를 저소득층으로 파악하는 것은 많은 문제점이 있고, 더욱이 지방 중소도시의 경우에는 실제 입주자가 무주택 세대주가 아닌 경우도 있기 때문에 임대주택의 입주자격을 재검토할 필요가 있다.

가장 효율적이고 바람직한 선정방법은 가구별 소득에 따라 입주자격을 부여하는 것이나 우리나라의 경우 정확한 소득파악이 어려우므로 초기에는 입주대상을 무주택세대주 가운데 부양가족이 있고 세대 구성기간이 일정기간 경과한 자로 한정하고, 이러한 자격에 미달하는 가구에 대해서는 국민주택기금의 지원금리를 소형분양주택에 대한 지원금리와 동일하게 적용하여 국민주택기금의 효율성을 제고해 나가는 방안도 고려해야 한다.

그리고 앞으로 현재 국토개발연구원에서 연구하고 있는 최저주거기준이 도입되면 동기준에 미달하는 주거수준에 살고 있는 가구를 대상으로 지역별·연도별 임대주택 공급계획을 수립하고 이에 따라 임대주택을 공급하는 방안도 대안으로 검토할 수 있을 것이다.

3. 임대전문사업자 육성

주택건설업자 위주의 임대주택사업으로는 투자회수의 어려움 때문에 장기임대주택사업을 육성하기 어렵다. 따라서 단기간에 투자자금을 회수해야 하는 건설업자가 아니라 자

금 회수기간이 긴 임대사업에 적합한 사업자가 임대사업을 영위할 수 있는제도적 장치를 마련해야 한다.

먼저 투자여유자금이 많은 보험회사를 임대사업에 적극 참여하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해 보험회사의 자산운용준칙을 개정하여 총자산의 5%이내로 제한되어 있는 사업용 부동산에 대한 투자한도를 확대하거나 임대주택에 대해서는 투자한도 산정시 예외를 인정할 필요가 있다.

그리고 최근 부동산신탁업이 활성화되고 있는데 앞으로 토지가격이 안정되면 부동산신탁업은 더욱 활성화될 것으로 판단된다. 현재는 주로 상가나 분양주택사업에 치중하고 있으나 앞으로 주택보급률이 향상되고 임대주택에 대한 인식이 개선되면 임대주택사업에 대한 관심이 크게 증가할 것으로 판단된다. 따라서 부동산신탁회사가 임대주택사업에 적극 참여할 수 있는 방안도 강구되어야 한다. 또한, 보험회사 뿐만아니라 금전신탁업을 영위하고 있는 은행도 신탁계정에 한해 임대주택사업에 투자할 수 있도록 하는 방안을 장기적으로 검토할 필요가 있다.

또한 현재 주택건설사업자중 일부를 임대전문사업자로 육성하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 예컨대 '96년부터 공공택지개발시 공공주택용지의 20%를 임대주택용지로 우선 배정토록 하고 있는데 이 때 장기간 임대하고자 하는 사업자에게 우선 배정하는 것도 하나의 방법이라고 생각된다.

4. 할부분양주택 도입검토

현행 공공임대주택은 대부분 5년 임대후 분양되는 사실상 분양주택으로, 임대사업자와 임차인간에 권리분쟁이 빈발하고 있어 사회적 이미지를 중시하는 대기업의 경우 임대주택사업 참여를 기피하고 있다. 따라서 할부분양 주택을 도입하여 대기업 등의 임대사업 참여를 유도할 필요가 있다.

예를 들어 5년 할부주택의 경우 분양계약시 분양가격에서 국민주택기금 융자금을 뺀 금액의 50%를 선수금으로 납부하고 나머지 금액은 입주시부터 5년간 매년 할부로 일정 금액을 상환하되, 미상환금액의 금리에 해당하는 금액은 임대료로 납부하는 방식이다. 그리고 할부주택의 소유권은 입주자명의로 하되 할부금 완납시까지는 사업자가 저당권을

설정하여 할부금 채권을 담보하도록 하는 것이다.

이러한 할부주택제도는 현행 5년임대주택의 장점을 가지면서 입주자가 소유권을 행사할 수 있고 임대주택 관리상의 문제점도 해소할 수 있다는 장점도 있다.

V. 맺음말

1980년대 임대주택제도가 도입된 이래 '96년말 현재 약 87만호의 임대주택이 건설되었으며, 일부는 분양전환되었고 51만호의 임대주택이 남아있다. 1호의 주택이 건설되면 그 주택이 분양주택이든 임대주택이든 1가구의 주택문제를 해결할 수 있으므로 마찬가지라는 견해가 있는 반면, 아무리 많은 주택이 건설되더라도 그 주택을 필요로 하는 저소득층에게 공급되지 않으면 아무 소용이 없기 때문에 저소득층의 주거능력에 적합한 임대주택 공급을 확대해야 한다는 견해도 있다. 그리고 그간 건설 공급된 임대주택이 과연 저소득층의 주거 안정에 얼마나 기여했는가에 대해서는 보는 견해에 따라 평가가 다를 수 있을 것이다. 그러나 임대주택제도가 저소득층의 주거안정에 기여해 왔고 국민의 주택에 대한 관념을 소유에서 거주로 전환하는 데 도움이 되므로 앞으로도 임대주택 건설을 확대할 필요가 있다는 데 대해서는 대체로 의견이 일치되는 것 같다.

다만, 방법론에 있어서 여하히 소요재원을 조달하고 그 재원을 효율적으로 활용하며, 정부와 민간의 역할을 어떻게 구분할 것인가 등의 문제에 대해서는 여러가지 의견이 있는 것 같다. 그러나 이상에서 제기한 내용들은 정부의 공식입장이 아니고 발표자 개인의 의견에 불과하다. 정부에서는 21세기 주택정책방향을 수립하기 위해 업계, 학계, 연구기관, 유관단체의 전문가와 관련 공무원들로 작업반을 구성하여 작업을 진행중에 있으며 연내에 작업을 완료할 계획이다. 저소득의 주거안정과 이를 위한 임대주택 건설 확대 및 임대주택 산업육성은 이 작업의 핵심이 되는 상황이다.

앞으로 이 작업반에 참여하고 있는 전문가들과 일반 국민들의 의견을 광범위하게 수렴하여 임대주택 정책방향을 설정해 나갈 계획이므로 이 기회를 빌어 관심있는 많은 분들의 훌륭한 제언을 기대한다.