

주택임대시장 안정을 위한 민간임대주택의 활성화 방안

윤 혜 정 평택대학교 도시계획학과 교수

임대주택의 주택정책적 의의

주택시장에서 임대부문은 수요관리측면에서 매우 중요한 기능을 담당하고 있으며, 주택소요에 비해 재고가 부족한 우리나라의 경우 임대주택은 서구와 비교하여 더 큰 정책적 의미를 갖고 있다.

첫째로, 임대주택은 자가주택의 대체재로서 기능을 할 수 있다. 자가 중심 주택시장에서는 소득에 비해 주택가격이 높고, 주택가격이 소득 증대 이상으로 계속 상승하는 상황에서 주택가격이 구매력을 넘어서는 현상이 나타나게 되면 자가취득은 그만큼 어려워진다. 구매력에 맞추어 싼 가격에 자가를 취득할 경우 주택의 질적 수준이 낮아서 주거서비스를 충분히 제공하지 못하거나 직장과의 원격화(遠隔化) 현상이 불가피하며, 주거소비수준이 저하된다. 이러한 상황에서 일정한 수준을 갖춘 임대주택은 소액의 주거비로 직장과의 가까운 곳에 주거를 마련할 수 있도록 하여 직주근접을 가능하게 해준다. 또한 장기적으로 주택가격 상승율이 소비자 물가상승을 정도로 안정되고 임대료 상승율도 시중금리수준으로 안정될 경우 자가취득에 따른 조세부담 및 주택수리비 부담, 그리고 주택의 감

가상각을 고려한다면 임대주택거주가 경제적으로도 유리하다.

둘째, 자가주택을 마련하기 까지 양질의 주거 생활을 보장하는 중간재의 역할을 할 수 있다. 가구를 형성한 후 자가구입을 위한 중간 과정으로서 임대주택에 거주하는 수요도 있다. 현실적으로 주택을 구입할 수 있는 일정한 목돈을 만들기까지 어느기간 동안 거주해야 되는 계층이 있기 때문에 자가 마련을 위한 과정으로서 임대주택에 대한 수요는 주택정책을 추진함에 있어 반드시 고려해야 할 사항이다.

셋째, 임대주택이 대량으로 공급될 경우 자가 구입의 필요성을 상당 부분 완화시키기 때문에 자가주택에 대한 수요를 억제할 수 있으며, 이러한 맥락에서 임대주택의 공급은 국민들의 주거 선택 폭을 넓히는 한편, 적절한 시기에 소득과 부합되는 적정규모의 주택을 마련하게 하는 효과를 얻을 수 있다. 주택보급율이 100%를 넘어선 유럽과 미국, 일본의 경우 자가보급율은 평균 60% 정도에 머물고 있으며, 나머지 40%의 가구는 다양한 형태의 임대주택에 거주하고 있다.

임대주택은 저소득층만이 거주하는, 자가주택에 비하여 열등한 주택점유유형이라는 인식을 탈피하여 사회적으로, 주택정책적으로 주택시장

의 중요한 한 분야로서 향후 전체 주택시장의 구조를 변화시킬 매우 중요한 요소로 이해하여야 할 것이다.

우리나라 임대주택의 특징과 문제점

우리나라에서 임대형식으로 거주하고 있는 주택은 임대주택법에 따라 등록된 이른바 제도화된 임대주택과 그밖의 사적 임대주택으로 대별할 수 있다. 제도화된 임대주택은 임대사업자가 직접 건설하여 임대하느냐 건설되어진 주택을 구입하여 임대하느냐에 따라 건설임대주택과 매입임대주택으로 구별된다. 매입임대주택은 미분양아파트를 2채 이상 구입하여 임차하는 경우 임대사업자로 등록하게 하여 취득 및 이전세제의 혜택을 부여하고 있다. 건설임대주택에는 건설주체가 공공이나 민간이냐에 따라 공공임대주택과 민간임대주택으로 나뉘는데, 민간임대주택 중에서 공적자금이라 할 수 있는 국민주택기금의 용자를 받아 건설하는 주택은 민간건설임대주택이라 하고, 주택의 규모가 국민주택규모 이상으로 공적자금의 지원이 없는 임대주택을 중형임대주택이라 한다. 공공임대주택에는 영구임대주택, 5년임대, 10년임대, 50년임대 등의 공공건설임대주택과 대한주택공사만이 국가재정



의 지원을 받아 건설하는 국민임대주택 등이 있다. 사적 임대주택이란 우리나라 500만 무주택 가구가 거주하고 있는 전셋집, 셋방을 말한다.

막대한 임차소요가 존재하고 있고, 다양한 임대주택프로그램이 있는 우리나라 주택임대시장의 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 주택임대시장의 규모에 비해 제도화된

〈표 1〉 임대주택재고현황(1999년말)

구분	계	영구임대	50년 공공임대 (재개발/주거환경 포함)	건설임대 (5년)	사원임대 (5년/10년/50년)	매입임대 (3년)
임대주택수 (%)	659,830호 (100.0)	190,077 (28.9)	64,814 (9.9)	311,386 (47.1)	39,058 (5.9)	54,495 (8.2)

자료 : 건설교통부, 주택정책과, 2000년 3월.

임대주택이 너무 적다는 것이다.

1999년말 기준으로 임대주택재고는 약 66만 호에 불과해 우리나라 총 주택재고수의 5.9%를 차지하고 있다. 1999년중 임대주택 증가분은 6만 7천호인데 전체 주택재고 증가분(316천호)의 21.2%를 차지하는 정도이다. 제도화된 임대주택재고가 부족하기 때문에 전체가구의 46.7%를 차지하는 6백만 임차가구중 약 11% 정도의 가구만이 제도화된 임대주택에서 거주하고 있고 임차가구의 89%는 사적임대주택에 세들어 거주하고 있다. 이 때문에 주기적으로 나타나는 임대료문제에 대한 정책적인 개입이 요구되지만

그 효과성은 미흡할 수 밖에 없다.

둘째, 임대주택재고 축적이 어려운 분양조건부 임대주택 중심이라는 점이다.

임대주택건설실적을 <표 2>에서 보면, 1984년 임대주택건설촉진법이 제정된 이래 1982년도 부터 공공부문인 지자체와 대한주택공사, 그리고 민간부문에서 건설한 임대주택수는 약 117만호에 이르고 있다. 이중 56%인 약 66만호만이 현재 임대주택으로 남아 있다.

매년 총 건설주택수의 평균 13%가 임대주택으로 건설되었으나 많은 물량이 일정기간이 지난후 분양전환되고 있어 임대주택재고수의 증가

<표 2>

사업주체별·유형별 임대주택 건설실적

(단위 : 호, 세대)

구분	합 계			장기(공공)임대주택			영구임대주택		사원임대주택		
	지자체	주공	민간	지자체	주공	민간	지자체	주공	지자체	주공	민간
'82~'86	14,025	34,994	28,700	14,025	34,994	28,700					
'87	135	20,070	31,713	135	20,070	31,713					
'88	1,164	25,188	25,866	1,164	25,188	25,866					
'89	24,252	40,046	18,177	11,025	10,020	18,177	13,227	30,026			
'90	28,747	58,744	57,053	4,173	12,117	48,600	19,250	40,751	5,324	5,873	8,453
'91	21,606	49,224	5,561	3,500	8,690	2,884	15,432	34,175	2,674	6,359	2,677
'92	13,473	44,717	4,489	9,890	5,222	-	1,583	35,123	1,991	4,372	4,489
'93	2,922	10,055	28,548	1,957	5,055	23,900	507	-	458	5,000	4,648
'94	3,088	19,098	52,676	3,088	15,551	47,112	-	-	-	3,574	5,564
'95	1,276	18,237	62,519	1,276	15,537	61,771	-	-	-	2,700	1,748
'96	3,190	16,188	91,685	2,206	16,188	86,254	-	-	984	-	5,431
'97	1,057	15,941	91,730	1,057	15,941	91,117	-	-	-	-	643
'98	160	13,958	79,677	160	13,958	79,677	-	-	-	-	-
'99	441	30,115	78,861	441	30,115	78,777	-	-	-	-	84
합계	115,536	396,575	657,256	54,106	228,646	623,548	49,999	140,078	11,431	27,851	23,707

주: 공공임대는 '82~'91 장기임대, '92~현재 공공임대('98이후 국민임대포함)

자료 : 대한주택공사, 주택통계편람, 1999.

〈표 3〉

임대주택 분양전환실적

구분	'88~'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	계
계	13,867	14,793	21,022	23,677	37,376	25,277	26,320	26,082	28,245	19,979	236,638
지자체	1,560	1,270	2,624	3,625	6,243	-	1,271	2,306	705	530	20,134
주공	9,963	6,962	10,746	9,591	20,714	17,004	13,300	6,021	6,508	5,155	105,994
민간	2,344	6,561	7,652	10,461	10,389	8,273	11,749	17,755	21,032	14,294	110,510

자료 : 대한주택공사, 주택통계편람, 1999.

는 매우 적을 수 밖에 없다. 지난 10여년간 임대주택분양전환실적을 사업주체별로 보면, 〈표 3〉과 같다.

셋째, 임대주택정책에서 있어서 민간과 공공간의 역할분담이 되어 있지 않다는 점이다.

한해 건설되는 임대주택의 80% 이상을 민간건설업체가 건설하고 있다. 국가재정에서 부담한 영구임대주택 19만호를 제외하면, 지자체와 주공이 건립한 임대주택수는 총 32만호 정도로 민간이 건설한 임대주택수의 49%, 전체 임대주택 건설분의 32.9%에 불과하다.

게다가 분양전환실적을 건설실적과 비교하여 보면, 주택공사는 임대주택 총 건설분의 26.7%, 공공임대주택 22만 8천호중 46.4%인 10만 6천호를 분양전환하였고, 민간임대주택은 건설된 65만 7천호중 16.8%에 해당되는 약 11만호만을 분양한 것으로 나타난다. 이 수치는 저소득층의 주거안정을 위해 보다 많은 임대주택을 운영

해야 하는 주택공사의 분양전환 비율이 민간임대사업자보다 더 높다는 보여 주는 것으로 우리나라 임대주택부문에서 민간임대사업자의 역할이 공공에 비해 오히려 크다는 것을 알 수 있다.

주택임대시장 안정을 위한 임대주택의 제도 개선방안

우리나라 주택임대시장에서 제도화된 임대주택이 차지하고 있는 비중이 아주 적기 때문에 사적임대주택의 전세가격변화가 임대시장을 좌우하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 결국 우리나라 주택임대시장의 안정을 위한 근본적 해결방안은 사적임대부문을 제도화하던가 아니면, 제도화된 임대주택을 확대하여 사적임대시장의 비중을 줄여나가는 방안 중 하나일 것이다. 사적임대부문의 제도화는 궁극적으로 주택시장의 구조변화와 관련된 것이기 때문에 단기간에 주택정

〈표 4〉

사업주체별 보유임대주택수

년도	계	건설사업자	매입사업자	주택공사	지자체
1999	659,830(100%)	309,857(47%)	54,495(8.2%)	195,111(29.6%)	100,367(15.2%)
1998	592,830	271,608	37,686	186,603	96,933

자료 : 건설교통부, 주택정책과, 2000년 3월.

〈표 5〉

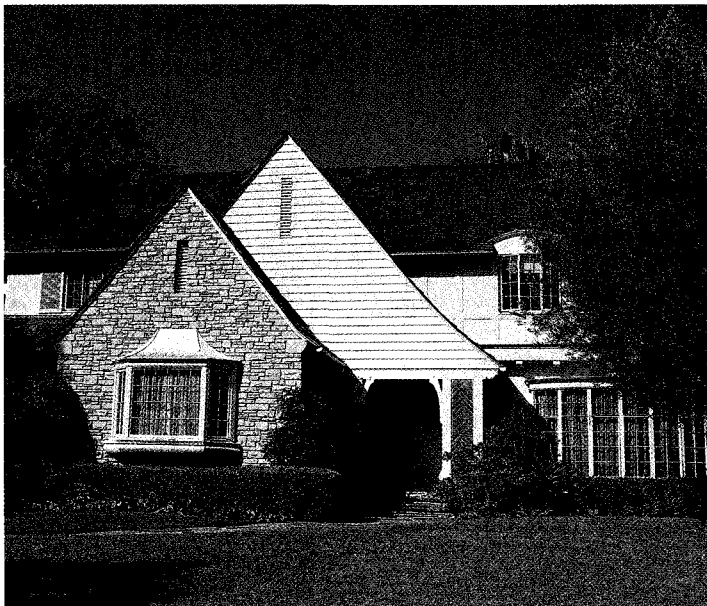
국민주택기금중 건설자금 지원현황

기금지원 주택수	공공분양주택	공공임대주택	근로자주택	다세대주택	기타
2,850,000 (100.0)	1,349,000 (47.3)	897,000 (31.5)	271,000 (9.5)	198,000 (7.0)	135,000 (4.7)

자료 : 한국산업관계연구원외, 국민주택기금 관리/운용체계 개선방안, 공청회자료, 2000.10.

책적으로 접근하기에는 어려운 문제이다. 따라서 제도화된 임대주택재고를 늘리는 방안이 현실적인 방안로 생각된다.

제도화된 임대주택재고를 확대시키는 방법으로는 공공부문은 저소득층의 주거안정을 목표로 공공임대주택정책을 추진하고, 민간부문의 임대주택은 주택시장에서 주택점유 구조의 다단계화, 즉 생애주기에 따라 <소형임대→소형분양→중형분양 또는 소형임대→중형임대→중형분양>으로의 주거이동을 보장하고, 다양한 임대수요에 대응할 수 있도록 민간임대주택산업을 활성화시키는 방안이 있다.



장기적으로 제도화된 임대주택재고를 확대하는 방안으로는,

첫째, 공공은 임대주택부문에서 공공의 역할을 명확히 구분하여 저소득층을 위한 장기임대주택의 운영 및 관리와 건설된 임대주택의 재고 관리에 역점을 두어야 할 것이다. 지방정부와 지방공사, 그리고 대한주택공사 등 공공기관은 주택분양사업은 지양하고, 공공임대주택전문조직으로 개편하도록 한다. 임대주택의 신규발주는 점차적으로 줄여나가고, 현재 재개발임대주택을 매입하여 운영하는 방식과 같이 민간임대사업자들이 건설한 단기임대주택을 지방정부와 지방공사, 그리고 대한주택공사가 매입하여 이를 장기임대주택으로 운영하는 방안도 검토되어야 한다.

둘째, 5년임대후 분양주택의 건설을 뒷받침하고 있는 국민주택기금의 대출조건을 개선하여 장기임대가 가능한 주택금융구조로 정비하여야 한다. 그 한가지 방안은 분양주택에 대한 지원비율이 50%가 넘는 현재의 국민주택기금 운영방식을 변경하여 임대주택건설을 위한 자금으로만 운용하는 것이다.



또한 10년거치후 원금상환을 하도록 하여 10년 이상 장기임대가 불가능하게 되어 있는 상황방식을 개편하여 장기임대주택에 대해서는 단기임대보다 낮은 이자율을 적용하여 대출하여 주고, 분양후 원금상환을 하여야 한다.

민간임대주택 활성화 방안

실제로 매년 건설되는 주택의 15% 이상을 임대주택으로 건설하면서도 임대주택 재고가 누적되지 못한 이유중 하나는 임대주택의 장기보유에 따른 수익성이 낮기 때문일 것이다. 장기보유에 따른 수익성을 제고하기 위해서는 초기 사업비 투입을 줄이거나 또는 임대주택건설과 보유에 따른 비용을 줄이는 방법이 있다.

첫째, 사업초기 비용을 줄이기 위해서는 주택가격의 20%에 육박하는 토지구입비용을 줄이는 것이 가장 확실한 방법일 것이다. 택지개발사업시행시 임대주택을 건설하더라도 토지를 구입하여야 하므로 초기비용이 막대하여 장기임대가 사실상 어렵다. 따라서 임대주택건설용지를 임대하는 방안을 고려해야 할 것이다.

둘째, 임대사업자에 대한 보유과세의 지원이 검토되어야 한다. 현재 전용면적 40㎡ 이하의 영구임대주택은 종합토지세와 재산세가 면제되

며, 전용면적 85㎡ 이하의 5세대 이상 공동주택은 종합토지세의 경우 세율 0.3%로 분리과세되고, 재산세의 경우는 50% 감면된다.

그러나 전용면적 85㎡를 초과하는 중·대형 공동주택의 경우 종합토지세가 분리과세 되지 않고 재산세 50% 감면 혜택도 없다. 따라서 전용면적 85㎡를 초과하는 공동주택을 보유하고 있는 종합토지세 납세의무자는 전국에 소유한 모든 토지가를 합산한 가액에 누진세율이 0.2%

~5%가 적용된다. 재산세도 건물시가표준액에 따라 누진세율이 0.3%~7%까지 부과된다. 다양한 임대 수요에 대응한 민간임대주택재고의 확대를 위해서는 이들 세제에 있어서 감면대상 확대 등이 검토되어야 할 것이다.

향후 임대주택정책 수립에 있어서 공공과 민간의 역할 분담이 전제되어야 한다. 공공부문은 저소득층의 주거안정을 목표로 소형 장기임대주택의 재고 확대에 노력을 집중해야 할 것이

다. 제4차 국토종합계획에서는 공공부문의 임대주택재고를 전체 주택의 10%수준으로 신장할 것을 계획하고 있다. 그러나 이러한 목표가 달성된다 하더라도 제도화된 임대주택의 확대를 위해서는 민간부문의 임대주택 건설을 촉진시켜야 하며, 이를 위해 정부는 장기적이고, 실효성있는 임대주택정책을 마련하여야 할 것이다. (㉞)

실제로 매년 건설되는 주택의 15% 이상을 임대주택으로 건설하면서도 임대주택 재고가 누적되지 못한 이유 중 하나는 임대주택의 장기보유에 따른 수익성이 낮기 때문일 것이다. 장기보유에 따른 수익성을 제고하기 위해서는 초기 사업비 투입을 줄이거나 또는 임대주택건설과 보유에 따른 비용을 줄이는 방법이 있다.