

요약

‘중고령층 소득욕구·청년층 주거불안’ 동시 해결 세대통합 주택정책으로 부담가능 임대주택 확대

서울 주택문제, 1980년대 후반부터 양적으로 큰 개선... 질적으로 미흡

서울의 양적인 주택문제는 크게 개선되었다. 2015년 주택재고는 1990년에 비해 2.3배 증가하였으며, 실질적인 주택보급률은 이미 100%를 상회하고 있는 것으로 추산된다. 하지만 노후불량주택·외국인 등을 고려하면, 충분하지 못한 실정이다. 1,000인당 주택수도 선진국의 대도시 수준에 비해 적은 상황이다.

연소득 대비 주택가격의 비율(Price-to-Income Ratio: PIR)은 11.2배(평균값 기준)로 상당히 높은 편이다. 서울시민이 내집을 마련하기 위해 11년의 소득을 모두 투입하여야 한다는 의미이다. 월소득 대비 임대료의 비율(Rent-to-Income Ratio: RIR)은 기회비용 적용 시 18.4%, 시장전환이율 적용 시 29.4%이다. 현재 임차가구의 RIR은 20%를 넘지 않지만, 향후 월세시대에 진입할 경우 30%에 육박하게 될 것이다.

최저주거기준 미달가구의 비율은 전국보다 높은 수준이다. 2014년 현재 최저주거기준 미달가구비율은 7.1%로, 인천시와 경기도에 비해서도 2배 이상 높다. 주택의 구조·안전·위생과 관련한 기준을 적용한다면, 최저주거기준 미달가구의 규모는 더 늘어날 것이다. 비주택 거주가구는 2005년 7.1만 가구에서 2010년 12.9만 가구, 2015년 19.4만 가구로 지속적으로 증가하고 있다. 양호한 거처인 오피스텔을 제외한 비주택 거주가구는 2005년 1.2만 가구에서 2015년 7.9만 가구로 10년 동안 6배 이상 증가하였다.

최근 서울의 주택시장에서 매매가격은 안정세이고, 전세가격은 급등세를 보이고 있다. 저금리 기조가 지속됨에 따라 전세난은 고착화되었고, 전세의 월세전환이 빠르게 진행되고 있다. 향후 서울시는 소위 ‘새로운 주택부족(new housing shortage)’ 문제에 직면할 가능성이 크다. 주택보급률의 지속적인 상승으로 주택의 양적 부족에 의한 가격불안의 가능성은 줄어들었다. 하지만 임대차시장에서 임대료가 상승하면서 적절한 품질의 부담가능한 주택이 부족해지는 현상이 지속될 수 있다. 따라서 민간임대주택 거주가구의 주거비부담을 완화하는 것이 중요한 정책 과제가 될 것이다.

중고령층 집값하락 불안감, 청년층 주거불안 심화 등 '주택문제 상반'

현재 55세 이상의 중고령층은 자기거주율이 61%이다. 부동산자산이 총자산의 77% 정도로 차지하는 비중이 높다. 노후에 주택을 활용하여 안정적인 수익을 확보하고 싶어 하지만, 주택 가격 또는 자산가치의 하락에 대한 불안감을 가지고 있다. 반면, 청년층의 대부분은 가격이 부담스러워 주택구입을 포기한 경우가 많다. 34세 이하의 청년층은 임차비중이 86% 정도로 높다.

청년층은 취업 및 고용문제를 겪고 있으면서 동시에 전세가격 상승, 전세의 월세전환을 경험하고 있다. 과거의 청년층보다 더욱 심각한 임대료 및 주거비부담을 겪고 있다. 이에 비해 자가보유율이 높은 중고령층은 주택의 거래부진 및 가격하락 등을 우려하고 있다. 이들은 안정적인 노후생활을 위해서 일정 금액 이상의 월세수입이 필요한 상황이다. 이러한 점에서 소득 및 재산을 기준으로 주택정책을 집행하는 것 외에, 세대통합적으로 문제를 해결할 수 있는 정책수단의 개발이 절실한 상황이다.

중고령층의 주택자산을 활용하여 청년층의 주거안정을 지원하는 것이 필요하다. 현실적으로 공공임대주택을 대규모로 공급하기 어려운 상황에서, 중고령층이 소유한 여유주택을 활용하여 세대통합적 주택정책을 도모하는 것을 적극 검토할 만하다. 임대인에 대한 인센티브 제공을 통해 민간임대주택이 저렴한 임대주택으로 활용될 수 있도록 하는 정책체계가 마련될 필요가 있다.

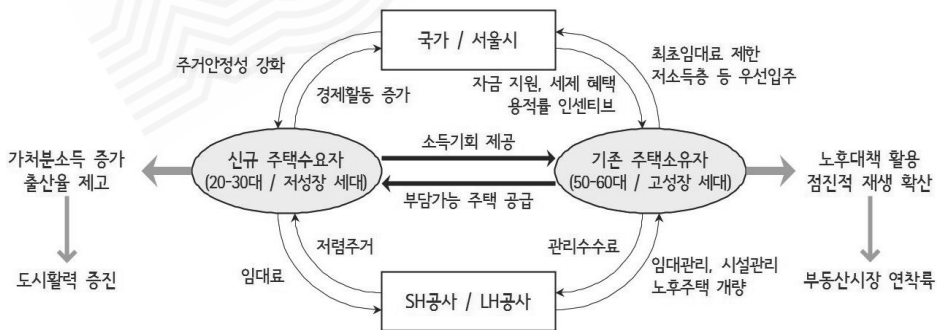
저성장시대 저출산·고령화에 대응하는 세대통합적인 주택정책 필요

저성장시대에는 주거복지정책을 강화할 필요성이 증가하는데, 이는 주택의 탈상품화를 확대·강화하는 것과 관련이 있다. 경제성장률이 낮은 상황이 지속되고, 전세의 월세전환이 빠르게 진행되면서 청년층과 저소득층을 중심으로 주거비부담이 빠르게 증가하고 있다. '월세 → 전세 → 자가'로 이어지는 주거상향 사다리가 약화되면, 주택경기 침체현상이 악화될 가능성이 높다. 월세시대에 진입하기 전에 청년층과 저소득층의 부담가능성을 증진시키면서 동시에 주택성능을 향상시키는 정책을 마련하여야 한다.

현재 저출산현상과 고령화현상이 지속적이고 빠르게 진행되고 있다. 서울은 합계출산율이 전국 평균에 비해 낮고, 고령화의 속도는 더 빨라서 주택수요의 지속적 감소가 예상된다. 세대별 소득 및 자산 양극화현상도 대두되고 있다. 청년층은 과거에 비해 교육비 및 재학기간의 증가, 경제력의 감소 등에 따라 주택임차로 거주하는 기간이 길어졌다. 중고령층의 상당수는 주택을 보유하고 있으나, 부채활용 수준이 높아 잠재적 불안요인으로 작용할 수 있다.

경제가 저성장단계에 진입하고, 고령화·저출산문제가 심화되는 상황에서 중고령세대와 청년세대의 주택문제가 충돌하는 현상이 발생하고 있다. 중고령층의 소득욕구와 청년층의 주거불안을 동시에 해결하는 세대통합적 전략이 필요하다. 세대통합적 주택정책은 민간주택시장의 활력을 이용하되, 공공의 목표와 조화시키는 방법으로 임대주택 공급을 추진하여야 한다. 민간임대주택을 운영하는 임대인에게 인센티브를 제공하는 대신, 임대조건의 제한을 가하는 방식으로 혜택과 부담의 형평성을 강화하여야 한다.

세대통합적 방식은 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 기존 주택소유자인 중고령층은 공공의 지원을 통해 주택의 적절한 품질을 유지할 수 있고, 지속적인 임대료 수입으로 안정적 노후생활을 영위할 수 있다. 신규 주택수요자인 청장년층은 저렴한 임대료만큼 가처분소득이 증가할 것이다. 결혼율과 출산율의 증가로 이어질 수 있을 것이다. 공공의 입장에서는 임대주택 공급의 활성화가 도시활력을 제고시키는 시발점이 될 수 있다. 더 나아가 부동산시장을 연착륙시킬 수 있는 기반으로 작용할 수 있다.

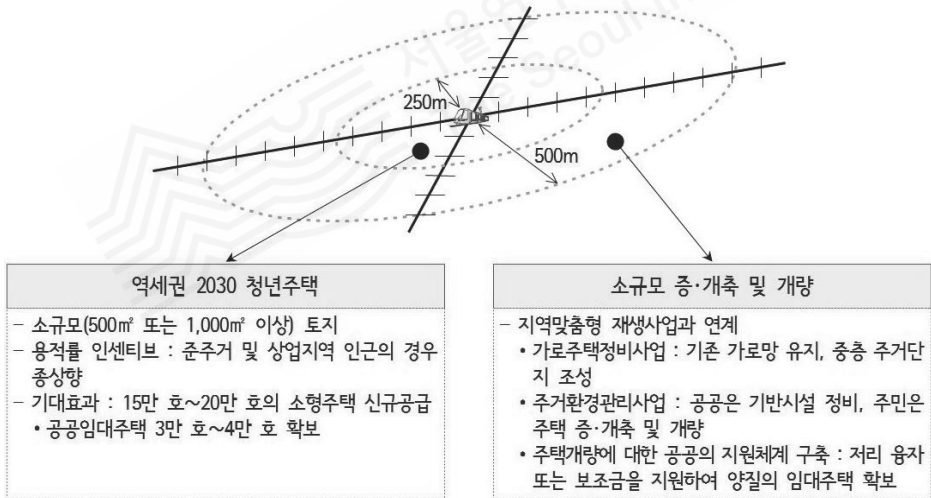


[그림 1] 세대통합적 방식을 통한 부담가능주택 공급모델

지역특성 고려한 역세권 토지이용 고도화로 부담가능 임대주택 공급 확대

서울은 도심 및 역세권의 주거기능 활성화가 미흡하여, 도시공간구조 및 토지이용의 질적인 변화가 요구된다. 서울은 택지가 고갈되어 과거처럼 신규주택을 대량으로 공급하기 어려운 상황이다. 서민 주거안정을 위한 주택공급은 오래된 과제인데, 최근에는 절박한 과제가 되고 있다. 역세권의 토지이용을 고도화하되, 역세권별 특성을 고려한 기능의 특화를 통해 지역활성화를 유도할 필요가 있다.

역세권 고밀개발을 통한 임대주택 공급사업은 뉴타운사업 이후의 주택공급 및 도시재생을 위한 중기(5년~10년)적인 방안으로 도입되어야 한다. 지하철역과 철도역을 중심으로 반경 250m 내의 지역에서는 역세권 2030 청년주택, 반경 250m 초과~500m에서는 소규모 증·개축 및 개량을 통해 임대주택을 공급할 필요가 있다. 입주자격, 임대료수준 등에서 형평성과 공공성이 부족한 장기전세주택(SHift)과 뉴스테이의 공급은 최소화 또는 중단할 필요가 있다.



[그림 2] 역세권에서의 임대주택 공급모델

역세권 2030 청년주택은 용적률을 상향시켜 저렴한 임대주택 공급을 확대한다는 정책이다. 서울시가 사업자에 대한 운영비보조를 통해 입주자의 임대료를 낮추는 방안을 중앙정부에 건의할 필요가 있다. 토지가격의 상승을 방지하기 위해, 5년~10년 정도의 한시적 정책으로 시행하는 것이 필요하다. 난개발을 방지하기 위해, 「2030 서울플랜」에서 정한 중심시체계를 감안하

여 역세권별 주거용도의 비중을 조절할 필요가 있다. 그리고 용도지역의 종상향은 30m 이상의 간선도로, 2개 이상의 철도 및 지하철이 교차하는 역세권만을 대상으로 하여, 주택 건설에 따른 부의 영향을 최소화할 필요가 있다.

반경 250m 초과~500m 역세권에 위치하면서 역세권 2030 청년주택을 건설하기 어려운 저층 주택은 맞춤형 재생사업과 연계하여 소규모 증·개축 및 개량을 추진할 필요가 있다. 지역맞춤형·주민참여형 재생은 마을 단위의 공간진화를 추구하여야 한다. 이를 위해서는 기반시설뿐만 아니라 주택의 증·개축, 리모델링이 활발하게 이루어져야 한다. 주택 증·개축 및 개량비용의 일정 부분(20%~40%)을 보조금으로 지원하는 제도를 마련할 필요가 있다. 또한 주민들이 주거재생 및 주택개량에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 지역사회 중심의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다.

공공임대주택, 주거비보조, 준공공임대주택 등의 제도적 개선도 필요

향후 주거복지정책은 민간을 활용하고 연계하는 방향으로 전환될 필요가 있다. 이와 함께 기존의 공공임대주택과 주거비보조제도, 준공공임대주택의 제도적인 개선도 필요하다.

현재 서울의 공공임대주택 재고는 전체 가구수 대비 6.3%를 차지하고 있는데, 2026년까지 10%의 재고량 달성을 목표로 추진할 필요가 있다. 정책의 효율성과 형평성을 강화하기 위해서는 유형통합(또는 통합운영)을 전제로 하여 지원대상을 보다 명확히 설정하면서 추진되어야 한다. 소득 4분위 이하의 저소득가구를 중심으로 공공임대주택을 배분하되, 수요맞춤형 공급체계도 갖출 필요가 있다. 임대료체계는 소득과 연동하면서 동시에 시세와 연동하는 방식으로 개편될 필요가 있다. 이와 함께 임차인의 관리참여를 확대하여 주거서비스의 향상과 관리의 효율화를 달성하여야 한다.

주거비 보조제도는 주거급여에 에너지바우처와 서울형 주택바우처를 합해도 실제 보장률이 3.3% 정도밖에 되지 않는다. 향후 주거비 보조제도는 ① 공공임대주택 미입주가구의 주거안정을 도모하고, ② 저소득가구의 주거비 부담능력을 향상시키며, ③ 기존 주택재고의 품질향상을 유도하는 프로그램으로 재설계될 필요가 있다. 특히 주거급여와 에너지바우처를 통합하여 자가 수급가구에게는 광열비를 보조하고, 주택개량사업을 실시할 필요가 있다. 임차 수급가구에게는 임차료와 광열비를 보조하고, 한국에너지재단이 시행하는 주택에너지효율개선사업을 실

시하면 될 것이다. 주택개량사업과 주택에너지효율개선사업은 주택수명의 연장뿐만 아니라 양호하고 저렴한 주택재고를 확보하는 수단으로 활용되어야 한다. 임차가구 대상의 주택에너지효율개선사업은 공사비 한도를 높여 주택성능 향상이 이루어지도록 할 필요가 있다.

준공공임대주택은 조세감면, 금융지원 등을 통해 민간사업자의 임대주택사업 참여를 유도하여 임차인의 주거안정을 강화한 민간임대주택이다. 하지만 최초임대료에 대한 제한이 없어, 공공성이 부족한 제도이다. 준공공임대주택 제도가 확보하여야 하는 공공성은 저소득가구의 입주, 저렴한 임대료, 임대료인상 제한 등일 것이다. 서울시는 준공공임대주택의 공급 확대 및 공공성 강화를 중앙정부와 협의할 필요가 있으며, 임대료를 낮추는 추가적인 지원이 필요하다. 서울시의 추가지원은 ① 임차인의 임대료 지원, ② 임대인에게 추가자금 융자 또는 대출이자 보조, ③ 노후주택인 경우 주택개량 또는 리모델링 지원, ④ 공공의 저렴한 토지임대 등이다.

계획수선·리모델링으로 장수명화 추구하고 세대구분형 주택공급 늘려야

쾌적한 거주환경의 확보와 자산가치의 유지를 위해서, 주택은 시의적절한 수선공사가 필요하다. 주택의 유효활용성을 높이기 위해 계획수선·주택개량·리모델링을 통해 장수명화를 추구하는 것이 필요하다. 주택의 장수명화정책은 아파트뿐만 아니라 모든 유형의 주택으로 확대되어야 한다. 최근 은퇴하는 베이비붐세대가 안정적인 임대소득을 얻기 위하여 단독·다가구주택을 구입하여 리모델링하는 사례가 증가하고 있다. 세대친화적 주택정책을 위해 리모델링을 지원하고, 증가된 주거공간은 청년 및 육아가구에게 저렴하게 임대하여 공공성을 확보할 필요가 있다.

또한 주택평면의 유연성을 확보하여 임대주택의 공급을 늘릴 수 있도록 '세대구분형 주택'에 대한 제도 개선이 필요하다. 현재 세대구분형 주택은 재건축·재개발사업 등을 통한 신규공급 시에는 비교적 활성화되어 있다. 기존 주택을 세대통합형 주택으로 리모델링하는 데에는 여러 가지 제도적 제한이 있다. 재건축·재개발사업의 추진이 어려운 저성장시대임을 감안할 때, 리모델링으로 쉽게 세대구분을 할 수 있는 방안이 우선 검토되어야 한다. 특히 기존의 중대형주택을 소형주택으로 나누어 임대할 수 있는 행위가 활발하게 일어날 수 있도록 관련 법률을 개정할 필요가 있다.

실수요자·임대주택 공급자 지원 중심으로 주택금융제도 개선이 필요

우리나라에서 실수요자 중심의 주택금융제도가 정착하지 못한 이유는 전세제도와 가족원조의 관행 때문이다. 2000년대 이후 주택금융이 발달하여 모기지상품이 등장하였음에도 불구하고, 이러한 관행은 사라지지 않고 있다. 향후 주택금융제도는 실수요자와 임대주택 공급자의 장기·저리의 대출을 지원하는 방향으로 개선되어야 한다.

수요자 대상 주택금융은 장기의 모기지대출을 강화하되, 생애최초 주택구입을 지원하는 방식으로 개편될 필요가 있다. 또한 주택담보대출제도 자체를 재설계하여 채무조정 차원에서 정책을 운용할 필요가 있다. 이와 동시에 주택담보대출 시에 소득 파악과 사용 모니터링을 강화하여야 할 것이다.

민간을 활용하여 저렴한 임대주택을 공급하려면, 공급자에 대한 금융지원을 확대하여야 한다. 주택사업자가 부담가능 임대주택 공급에 참여할 수 있도록 장기·저리의 대출을 제공하고, 대출상환 시까지 저소득 임차인들에게 저렴한 임대료로 임대하도록 할 필요가 있다. 주택도시 기금 운용에서 임대주택 건설, 주택개량에 대한 용자는 확대하고, 수요자 지원은 축소할 필요가 있다. ‘임대주택 건설’ 항목에 공공임대주택 외에 사회주택과 민간활용 임대주택에 대한 장기·저리의 용자가 추가되어야 한다. 이와 함께 다가구·다세대주택 소유자의 저렴한 임대주택 사업을 지원하기 위해, 주택개량자금에 대한 무이자대출이 마련될 필요도 있다.

임대소득세 정상화·부담가능 임대주택 공급촉진 위한 부동산세제도 손질

우리나라 부동산세제의 기본축은 ① 다주택자에 대한 양도소득세 중과, ② 고가주택에 대한 재산세 중과라고 볼 수 있다. 주택정책이 주로 투기억제와 경기부양을 위해 널뛰기식으로 운영되다보니, 국민의 신뢰도가 낮고 형평성의 문제가 발생하고 있다. 거의 모든 선진국에서 실시하고 있는 임대소득에 대한 과세, 보편적인 재산세 강화 등의 제도 도입은 지연되고 있는 상황이다.

주택시장의 선진화, 저렴한주택의 활성화를 위해서는 임대소득에 대한 과세의 정상화가 요구된다. 하지만 조세가 전가되는 만큼 임차인의 임대료부담으로 이어질 가능성이 있다. 주택에 대

한 임대소득세를 도입하되, 시세보다 저렴하게 임대료를 부과하는 경우 임대소득세를 감면해주는 방식의 제도를 설계할 필요가 있다. 다만, 임대소득이 노출되어 국민연금 납부액과 건강보험료가 상승하는 문제는 준조세 성격의 사회보험료 인상이 없도록 제도를 보완하는 것이 필요하다.

임대주택 등록제·임대료인상 제한을 패키지로 도입해 정책실효성 높여야

부담가능 임대주택의 공급을 활성화하기 위해서는 임대주택의 공급확대가 필요하다. 또한 임대주택의 임대료가 시세보다 저렴하도록 유도·제한하는 것이 중요하다. 국가 차원에서 임대소득세 정상화, 임대주택 등록제, 임대료인상 제한 등의 제도를 패키지로 도입할 필요가 있다. 임대소득세 정상화 및 임대료인상 제한은 사실상 임대주택 등록제와 연동하여야 실효성을 높일 수 있기 때문이다.

임대주택 등록제의 도입은 임대주택과 관련한 정보를 구축할 수 있는 기회이자, 정확한 자료와 정보에 기반하여 주택정책을 집행할 수 있는 초석이 될 것이다. 임대주택 특성과 임대차계약 내용에 대한 정보가 없으면, 임대소득에 대한 적절한 과세와 임대료인상의 제한도 불가능하기 때문이다. 이들 제도는 패키지로 도입되었을 때 가장 큰 효과를 발휘할 수 있다.

임대소득세 정상화와 임대주택 등록제는 전면적으로 도입할 필요가 있다. 임대료인상 제한은 다소 늦게 도입되어도 무방할 것이다. 특히 임대료인상은 임차인보다 임대주택을 기준으로 제한하는 것이 가장 바람직하다. 이렇게 되면 계약갱신청구권과 관련한 문제가 대폭 해소될 것으로 판단된다. 또한 임대인이 임대주택의 성능을 개선할 경우 그에 상응하여 임대료를 인상할 수 있는 제도도 마련되어야 할 것이다.