

부담가능 임대주택 공급정책과 모델

박은철 남원석 김수경 오근상

Affordable Rented Housing Strategies in Seoul



부담가능 임대주택 공급정책과 모델

연구책임

박은철

도시공간연구실 연구위원

연구진

남원석

도시공간연구실 연구위원

김수경

도시공간연구실 연구원

오그상

도시공간연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

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

서울 주택문제, 1980년대 후반부터 양적으로 큰 개선… 질적으로는 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. 1,000㎡당 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 적정한 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 자가거주율이 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.

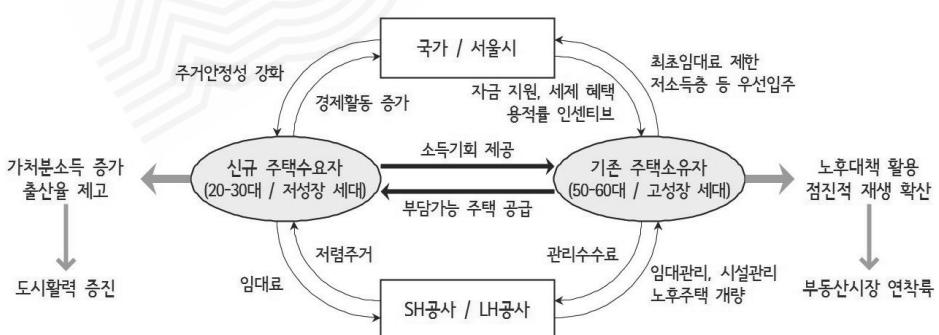
저성장시대 저출산 · 고령화에 대응하는 세대통합적인 주택정책 필요

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 총돌하는 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.

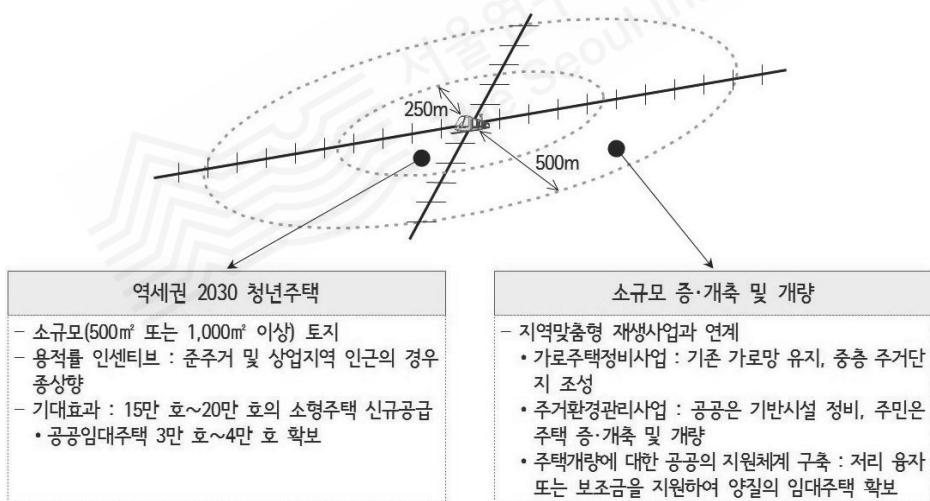
세대통합적 방식은 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 기존 주택소유자인 중고령층은 공공의 지원을 통해 주택의 적정한 품질을 유지할 수 있고, 지속적인 임대료 수입으로 안정적 노후생활을 영위할 수 있다. 신규 주택수요자인 청장년층은 저렴해진 임대료만큼 가처분소득이 증가할 것이다. 결혼율과 출산율의 증가로 이어질 수 있을 것이다. 공공의 입장에서는 임대주택 공급의 활성화가 도시활력을 제고시키는 시발점이 될 수 있다. 더 나아가 부동산시장을 연착륙시킬 수 있는 기반으로 작용할 수 있다.



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 건의 할 필요가 있다. 토지가격의 상승을 방지하기 위해, 5년~10년 정도의 한시적 정책으로 시행하는 것이 필요하다. 난개발을 방지하기 위해, 「2030 서울플랜」에서 정한 중심지체계를 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 기반시설뿐 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 배분해도, 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 ①공공임대주택 미입주가구의 주거안정을 도모하고, ②저소득가구의 주거비 부담능력을 향상시키며, ③기존 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 온토하는 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 중·대형주택을 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. 주택도시기금 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 증과, ② 고가주택에 대한 재산세 증과라고 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 자연되고 있는 상황이다.

주택시장의 선진화, 저렴주택의 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 감면해 주는 방식의 제도를 설계할 필요가 있다. 다만, 임대소득이 노출되어 국민연금 납부액과 건강 보험료가 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.

목차

01 연구개요	2
1_ 연구배경 및 목적	2
2_ 연구내용 및 방법	4
02 서울시 주거사정과 주택시장의 변화	8
1_ 주택현황 및 주거사정	8
2_ 주택시장의 변화	16
03 중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구	22
1_ 중고령층과 청년층의 주거상황	22
2_ 중고령층 임대인과 청년층 임차인의 주거문제 및 욕구	25
3_ 정책적 시사점	40
04 주요 선진국의 부담가능 주택정책	44
1_ 영국의 부담가능 주택정책	45
2_ 미국의 부담가능 임대주택 공급정책	51
3_ 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획	59
4_ 정책적 시사점	65
05 서울의 주택문제에 대한 대응방향	70
1_ 저성장시대에 상응하는 주택정책	70
2_ 저출산·고령화시대에 대응하는 주택정책	74

06 부담가능성 제고를 위한 영역별 정책과제	78
1_ 역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급	78
2_ 주거복지정책의 개편	89
3_ 리모델링 지원 및 세대구분형 주택 공급	103
4_ 주택금융제도의 개선	106
5_ 부동산세제의 개편	109
6_ 주택임대차 제도의 개선	112
 참고문헌	117
Abstract	120

표

[표 2-1] 가구주연령별 가구 변화의 추계	9
[표 2-2] 가구원수별 가구 변화의 추계	10
[표 2-3] 최저주거기준 미달가구의 비율	15
[표 2-4] 비주택 거주가구의 변화추이	16
[표 2-5] 서울시 전·월세 거래량 추이	20
[표 3-1] 수도권의 가구주연령별 자산	22
[표 3-2] 서울시 가구주연령별 주택점유형태(2010년)	23
[표 3-3] 연령대별 자가 및 임차가구의 주거이동 및 주택개선 의향 및 내용	24
[표 3-4] 심층면접조사 대상자의 현황	25
[표 3-5] 심층면접조사의 내용	26
[표 3-6] 주택임대사업자(준공공임대주택) 등록 시 혜택	32
[표 4-1] 잉글랜드의 부담가능 주택 공급량 추이	49
[표 4-2] 뉴욕시 LIHTC 임대주택의 입주기준	52
[표 4-3] 뉴욕시 LIHTC 임대주택의 임대료 상한선	52
[표 4-4] 미국 LIHTC의 세액공제액 산출방식의 예시(2016년 9월 기준)	53
[표 4-5] 뉴욕시 부담가능 주택정책의 추진현황	56
[표 4-6] 뉴욕시 부담가능 주택의 공급실적	58
[표 4-7] 호주 NRAS 주택 입주가구의 소득기준	61
[표 4-8] 호주 NRAS 주택 1호당 인센티브의 추이	63
[표 4-9] 호주 NRAS 임대주택의 규모별 분포	64
[표 6-1] 현행 역세권 2030 청년주택과 뉴스테이의 비교	83

[표 6-2] 단기·장기의 임대료체계 개편방향	95
[표 6-3] 주거급여·에너지비바우처와 서울형 주택바우처의 내용	97
[표 6-4] 준공공임대주택 제도의 변화	100
[표 6-5] 현행 임대소득세의 내용	111
[표 6-6] 주택임대소득에 대한 과세제도 비교	111



그림

[그림 1-1] 연구의 체계 및 흐름도	5
[그림 2-1] 가구 및 인구구조 변화추이	8
[그림 2-2] 가구주연령별 가구 비중의 추계	9
[그림 2-3] 주택건설 인허가실적	11
[그림 2-4] 주택재고 현황	11
[그림 2-5] 주택보급률 현황	12
[그림 2-6] 1,000인당 주택수	13
[그림 2-7] 연소득 대비 주택가격의 비율(PIR)	14
[그림 2-8] 월소득 대비 임대료의 비율(RIR)	14
[그림 2-9] 주택 매매가격지수 변화추이	17
[그림 2-10] 주택 전세가격지수 변화추이	17
[그림 2-11] 아파트 매매가격 대비 전세가격의 비율	19
[그림 3-1] 자가가구의 가구주연령별 구성	23
[그림 4-1] 부담가능 주택정책의 성격과 배경	44
[그림 4-2] 영국의 부담가능 주택 프로그램의 내용 및 사업구조	46
[그림 4-3] 영국의 사회임대인 지원 및 사업구조	48
[그림 4-4] 영국의 부담가능 주택 공급추이와 개념	49
[그림 4-5] 미국 저소득층 주택 세액공제의 사업구조	54
[그림 4-6] 미국 LIHTC 임대주택의 공급실적	55
[그림 4-7] 뉴욕시 부담가능 주택의 배분계획	56

[그림 4-8] 뉴욕시 부담가능 주택정책의 민간 지원구조	57
[그림 4-9] 뉴욕시 부담가능 주택의 소득계층별 공급현황	59
[그림 4-10] 호주 임대주택 부담가능성 확보계획의 정책대상	61
[그림 4-11] 호주 NRAS의 기본 사업모델	62
[그림 4-12] 호주 NRAS 임대주택 공급량	64
[그림 5-1] 잠재성장률의 추이 및 시나리오별 전망	70
[그림 5-2] 저성장시대 주택정책의 방향	72
[그림 5-3] 합계출산율과 고령인구비율 추이	74
[그림 5-4] 세대통합적 방식을 통한 부담가능주택 공급모델	76
[그림 6-1] 도심(역세권)의 상황과 TOD의 필요성	79
[그림 6-2] 역세권에서의 임대주택 공급모델	80
[그림 6-3] 신규공급 시 장기전세주택(SHift)의 제도 개선방안	82
[그림 6-4] 주택가량 거버넌스 체계의 구축	88
[그림 6-5] 주택가량사업의 지원대상 선정 및 공사절차 개념도	88
[그림 6-6] 부담가능 임대주택과 주거복지정책의 방향	90
[그림 6-7] 부담가능 임대주택의 확대방안	91
[그림 6-8] 공공임대주택의 공급목표와 새로운 공급방식	93
[그림 6-9] 공공임대주택 관리의 개선방안	94
[그림 6-10] 주거비 보조제도의 확대방향	98
[그림 6-11] 주거비 보조제도의 발전방안	99
[그림 6-12] 준공공임대주택 제도의 개선방안	101
[그림 6-13] 공동주택의 장기수선 개념도	103
[그림 6-14] 세대구분형 주택의 개념도	106
[그림 6-15] 수요자 대상 주택금융의 개선방향	107
[그림 6-16] 주택도시기금(구 국민주택기금)의 용자운용 추이	108

[그림 6-17] 부동산세제의 문제점	109
[그림 6-18] 그동안 제기된 부동산세제관련 개혁 요구와 검토	110
[그림 6-19] 임대소득세 도입의 필요성과 걸림돌	112
[그림 6-20] 주택임대차 제도의 개선방안	113



01

연구개요

- 1_ 연구배경 및 목적
- 2_ 연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_ 연구배경 및 목적

고성장시대에 우리나라는 빠른 도시화와 높은 인구증가율 속에서도 주택문제를 비교적 성공적으로 해결해왔다. 적어도 외견상으로는 양적·질적으로 커다란 성과를 이루었다. 그러나 성공의 이면에는 높은 주택가격, 불투명한 주택시장, 취약한 주거복지 등이 자리 잡고 있다. 특히 경제가 저성장시대에 진입하고, 저출산·고령화가 현실화되면서 중고령세대와 청년세대의 주거문제 및 욕구가 충돌하는 현상이 나타나고 있다.

고성장세대인 중고령층은 내집 마련을 통해 중산층의 꿈을 이루었다. 하지만 현재는 거의 모든 재산인 주택의 가격이 떨어지지 않을까 불안해하고 있다. 이에 비해 저성장세대인 청년층은 자력으로 내집 마련을 하는 것은 꿈도 꾸지 못한다. 이들은 높은 임대료를 지불하면서도 낮은 품질의 주택에서 살 수밖에 없다는 불만을 가지고 있다. 이러한 문제는 우리사회만 겪고 있는 것이 아니라, 많은 선진국도 마찬가지인 상황이다.

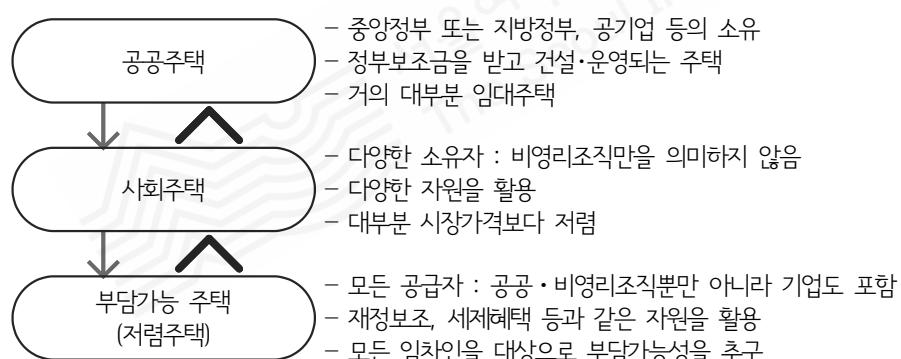
이미 선진국들은 ‘부담가능 주택’을 확보하기 위한 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 유럽의 많은 선진국들은 부담가능 주택의 공급을 위한 공공 및 민간자원 동원체계를 마련하여 시행중이다. 미국은 1980년대 중반부터 세액공제를 통해 부담가능한 저소득층 주택을 공급하고 있다. 영국은 2008년부터 사회임대인 외에 민간기업도 참여·활용하여 부담가능한 주택의 공급을 확대하고 있다. 호주도 2008년에 저렴한 임대주택의 공급을 늘려 저소득가구의 임대료부담을 줄이기 위한 10개년 계획을 수립·시행하고 있다.

유럽에서의 공공임대 및 사회주택은 20세기 초반에 산업화·도시화로 인해 증가하는 주택수요에 대한 반응으로 민간(1) 주도하에 건설되었다. 제2차 세계대전 이후에는 전재로 인해 증가하는 주택수요에 대응하기 위해 중앙정부 및 지방정부가 공급의 주도권을 행사하기 시작하였다. 이후 1990년대까지 지방정부 수준으로 역할의 분권화가 이루어지

1) 비영리조직(charity organization, advocacy group 등)뿐만 아니라 피고용인들에게 제공하기 위한 사원주택을 건설한 기업 등이 주로 포함되었다.

면서, 공공부문에 의한 임대주택 공급이 크게 증가하였다. 2000년대 이후에는 다양한 민간부문에 의한 부담가능 임대주택의 공급이 증가하는 추세이다.

2000년대 이후 선진국에서 부담가능 주택정책이 강조된 데에는 소득수준에 맞는 주택의 공급이 감소되었기 때문이다. 이에 따라 많은 선진국은 저렴한 주택을 공급하기 위한 민관파트너십과 사회주택 프로그램의 개선을 목표로 하는 새로운 주택정책을 마련하기 시작하였다. 과거 공급지향적인 주택정책 및 주택시장은 수익성이 떨어지는 영역에는 민감하게 반응하지 못하는 문제가 나타났다. 수요 측면의 주택정책은 임대료를 상승시키고, 저소득층을 양호한 임대주택에서 내쫓는 부작용을 낳았다. 이렇듯 시장에 의존하고, 수요자지원을 강조하는 주택정책은 주거비 부담능력 문제와 새로운 주택부족 문제를 야기하였다. 이에 따라 가구의 주거비 부담능력, 도시쇠퇴와 사회양극화, 지역경제의 발전 등의 다양한 이슈들을 동시에 해결하기 위한 주택공급 측면의 새로운 전략이 강구되는 중이다.



자료 : Whitehead, C., 2015, "The Role of Social Housing in Europe", Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University에서의 발표자료.

참고 : 정책 측면에서 본 사회주택관련 용어의 변화

최근 우리나라에는 저성장시대에 진입함에 따라 주택정책의 패러다임 전환이 필요한 상황이다. 고성장시대의 ‘주택공급 확대’에서 가구의 ‘부담가능성 제고’로 정책목표를 재설정 할 필요가 있다. 특히, 부담가능한 임대주택의 공급은 중고령층과 청년층의 주택관련 불안과 불만을 동시에 해결하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 호모 헌드레드(homo hundred) 시대에 중고령층은 주택소유율은 높지만, 소득이 낮아서 불안감을 가지고

있다. 이에 반해 청장년층은 주택가격 및 임대료가 높고, 주거불안정이 커서 불만감이 큰 상황이다. 이는 향후 우리나라가 직면하게 될 가장 큰 사회·경제 리스크 중의 하나가 될 것이다.

저성장·고령화시대에 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은 매우 복잡하고 난해한 일일 수 있다. 하지만 본 연구는 저성장시대, 저출산·고령화시대에 필요한 부담가능 임대주택 공급정책의 방향과 과제를 제시하고자 한다. 이와 더불어民間을 활용하여 부담가능한 임대주택을 공급한 선진국의 사업구조 및 모델을 살펴보고, 우리 상황에 맞는 부담 가능 임대주택의 공급모델을 제시해 보겠다.

2_ 연구내용 및 방법

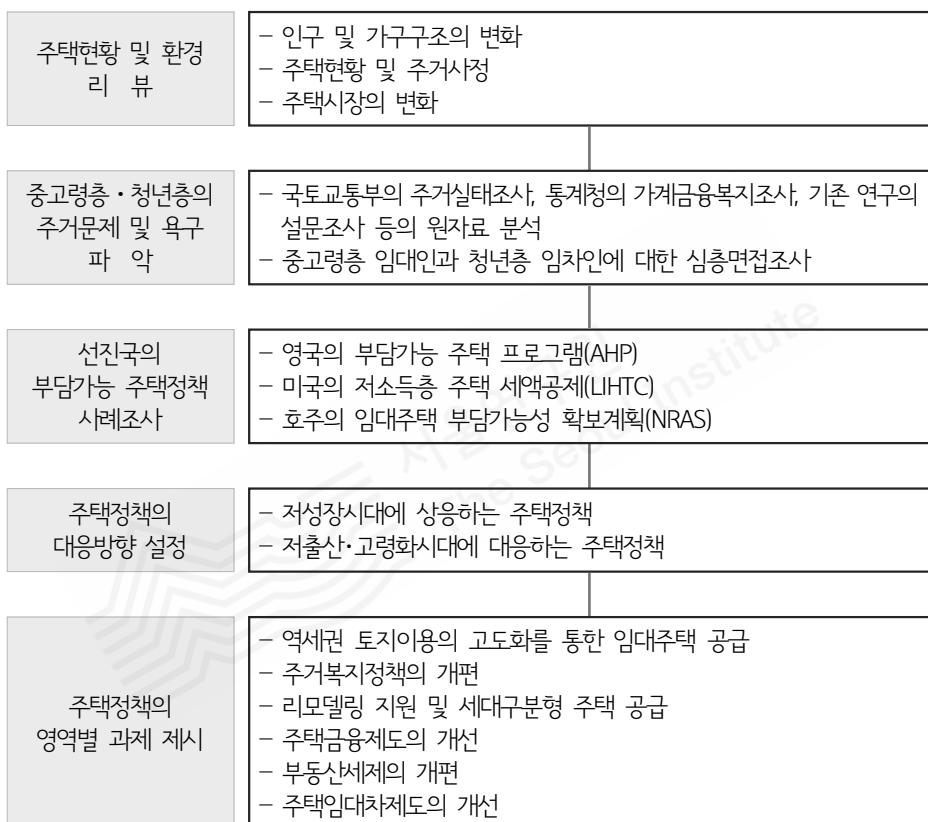
이 연구는 전체 6장으로 구성되어 있다. 제1장 연구개요에 이어, 제2장에서는 인구 및 가구구조의 변화, 주택현황 및 주거사정, 주택시장의 변화 등을 살펴보았다. 제2장은 주로 통계청 및 국가통계포털의 공식자료를 이용하여 주택현황 및 환경을 정리하였다.

제3장에서는 중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구를 파악하였다. 우선 중고령층과 청년층의 일반적인 주거상황은 국토교통부의 주거실태조사, 통계청의 가계금융복지조사, 기존 연구의 설문조사 등의 원자료를 통계파키지를 이용하여 분석하였다. 그리고 중고령층 임대인과 청년층 임차인의 주거문제와 욕구는 심층면접조사를 통해 파악하였다.

제4장에서는 선진국의 부담가능 주택정책에 대한 사례조사를 통해 정책적 시사점을 정리하였다. 우리나라와 같은 자유주의적 복지국가군에 속한 영국·미국·호주의 부담가능 임대주택 공급정책, 공급모델 또는 사업구조에 대해 조사하여 정리하였다. 영국의 부담가능 주택 프로그램(AHP), 미국의 저소득층 주택 세액공제(LIHTC), 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획(NRAS)을 중심으로 살펴보았다.

제5장에서는 저성장시대에 상응하고, 저출산·고령화시대에 대응하는 주택정책의 방향을 설정하였다. 마지막으로 제6장에서는 부담가능 임대주택의 공급을 확대하기 위한 주택정책의 영역별 과제를 제시하였다. 영역별 정책과제를 ①역세권 토지이용의 고도화를

통한 임대주택 공급, ② 주거복지정책의 개편, ③ 리모델링 지원 및 세대구분형 주택 공급, ④ 주택금융제도의 개선, ⑤ 부동산세제의 개편, ⑥ 주택임대차제도의 개선 등으로 정리·제시하였다. 이들 정책과제는 2회의 전문가 자문회의를 거쳐 보완하였는데, 참여 전문가들은 ④~⑥의 경우 임대주택정책의 선진화를 위해서 필요한 정책이라는 데 동의하였다.



[그림 1-1] 연구의 체계 및 흐름도

02

서울시 주거사정과 주택시장의 변화

1_ 주택현황 및 주거사정

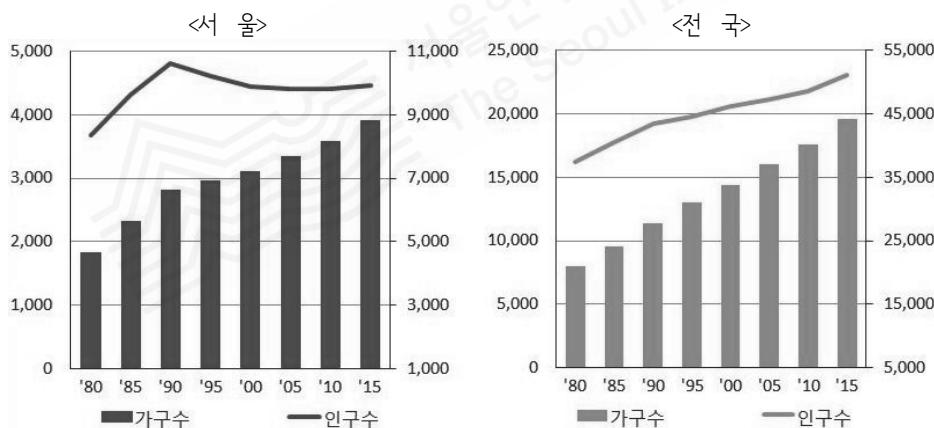
2_ 주택시장의 변화

02 | 서울시 주거사정과 주택시장의 변화

1_ 주택현황 및 주거사정

1) 인구 및 가구구조의 변화

1980년 이후 35년 동안 서울의 가구는 2.1배, 인구는 1.2배 증가하였다. 1990년 이후 서울의 인구는 감소하고 있는 추세이나, 가구는 지속적으로 증가하고 있다. 서울은 가구분화가 빠르게 진행되어, 인구가 줄고 있음에도 가구는 증가하고 있는 것이다. 인구의 감소는 서울과 인접한 경기·인천지역을 중심으로 신도시가 개발됨에 따라 서울의 인구가 유출되면서 나타난 현상이기도 하다. 이에 비해 전국의 인구와 가구는 증가하고 있고, 가구증가율 또한 서울보다 높은 것으로 나타났다.



주 : 단위는 천 가구, 천 명임.

자료 : 통계청, 각년도, 인구주택총조사.

[그림 2-1] 가구 및 인구구조 변화추이

향후에도 가구는 꾸준히 증가하여 2030년에는 400만 가구를 돌파할 것으로 예상된다. 하지만 주된 주택수요층인 가구주연령 35세~54세인 가구는 2010년을 기점으로 지속적으로 감소할 전망이다. 저출산의 영향으로 가구주연령 34세 이하인 가구는 2000년

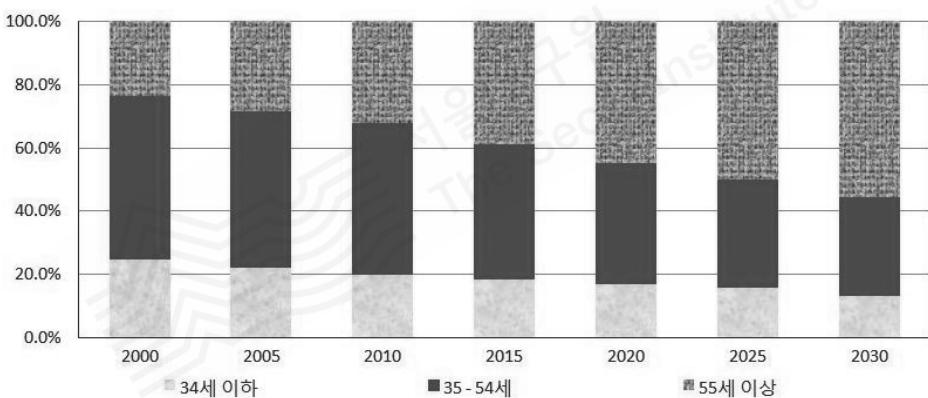
77.8만 가구에서 2030년 53.3만 가구로 크게 감소할 것이다. 이에 비해 55세 이상의 중고령층 가구는 2000년 73.8만 가구에서 2030년 225.1만 가구로, 3배 가량 증가할 것으로 전망된다. 2000년에 34세 이하 24.9%, 35세~54세 51.4%, 55세 이상 23.6% 였던 가구구성비가 2030년에는 13.2%, 31.1%, 55.7%로 바뀔 것으로 예상된다.

[표 2-1] 가구주연령별 가구 변화의 추계

(단위 : 천 가구)

구 분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
34세 이하	778	740	693	675	641	619	533
35세~54세	1,605	1,654	1,679	1,546	1,456	1,351	1,258
55세 이상	738	945	1,128	1,411	1,701	1,977	2,251
계	3,121	3,339	3,500	3,632	3,798	3,947	4,042

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 각년도, 장래가구추계.



자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 각년도, 장래가구추계.

[그림 2-2] 가구주연령별 가구 비중의 추계

1-2인가구는 지속적으로 증가하고, 4인 이상 가구는 급격하게 감소하고 있다. 2000년 33.3%였던 1-2인가구는 2030년 61.1%까지 증가할 것으로 예상된다. 반면에 4인 이상 가구는 45.0%에서 15.8%로 감소할 것으로 전망되고 있다. 가구당 가구원수의 감소, 1-2인가구의 증가 등은 향후 주택수요에 많은 영향을 미칠 것이다. 대형주택 · 자가주택보다는 소형주택 · 임대주택 중심의 주택수요가 증가할 것으로 예상된다.

[표 2-2] 가구원수별 가구 변화의 추계

(단위 : 천 가구, () 안은 %)

구 분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년
1 인	509 (16.3)	681 (20.4)	855 (24.4)	982 (27.0)	1,096 (28.9)	1,177 (29.8)	1,217 (30.1)
2 인	530 (17.0)	676 (20.2)	779 (22.2)	896 (24.7)	1,020 (26.9)	1,145 (29.0)	1,253 (31.0)
3 인	678 (21.7)	739 (22.1)	787 (22.5)	826 (22.7)	870 (22.9)	907 (23.0)	934 (23.1)
4 인	1,001 (32.1)	926 (27.7)	808 (23.1)	711 (19.6)	635 (16.7)	570 (14.4)	514 (12.7)
5인 이상	403 (12.9)	317 (9.5)	272 (7.8)	217 (6.0)	177 (4.7)	147 (3.7)	124 (3.1)
계	3,121 (100.0)	3,339 (100.0)	3,500 (100.0)	3,632 (100.0)	3,798 (100.0)	3,947 (100.0)	4,042 (100.0)

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 각년도, 장래가구추계.

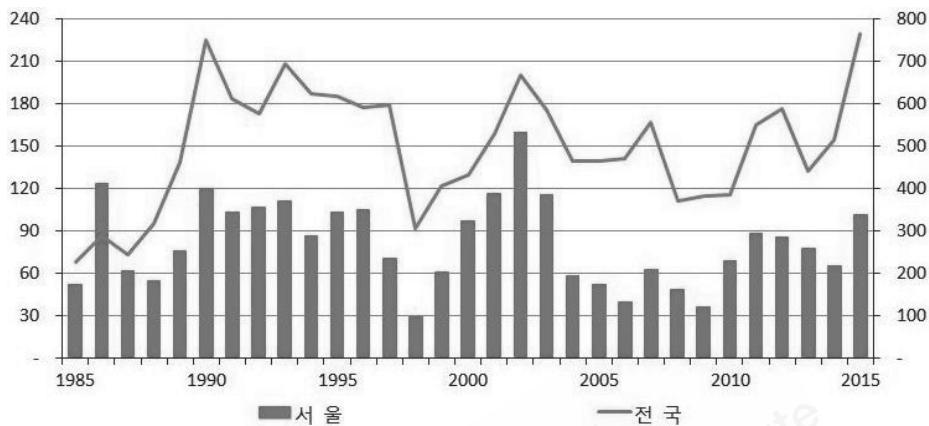
인구 및 가구구조의 변화, 35세~54세인 주된 주택수요층의 감소 등으로 인해, 시세차익(capital gain)에서 운영수익(income gain) 중심으로 주택투자의 경향이 바뀔 것이다. 장기적으로는 투자수요가 거주수요로 전환될 것으로 예상되기도 한다.

2) 양적인 주택문제는 크게 개선

경제성장 및 소득향상, 주택수요 증가에 따라 신규주택의 공급이 확대되었다. 전국에서 1998년~2007년에는 인·허가기준으로 연평균 53.6만 호씩 공급되었으나, 2008년~2014년에는 연평균 46.2만 호 공급에 그쳤다. 저성장시기에 들어선 2008년 이후 신규주택 공급량이 줄어드는 추세라는 것을 알 수 있다. 2015년에 공급된 76.5만 호는 그동안 주택시장이 침체되면서 유보되었던 사업물량이 시장회복에 따라 일시적으로 집중 공급된 결과라고 할 수 있다.

서울은 1988년~2007년에 연평균 8.6만 호씩 신규주택이 공급되었고, 2008년~2014년에는 연평균 6.7만 호가 공급되었다. 전국과 다르게, 서울은 2004년부터 신규주택 공급량이 급감하였는데, 택지의 고갈이 가장 큰 영향을 미치고 있다. 한편 서울은 2015년에

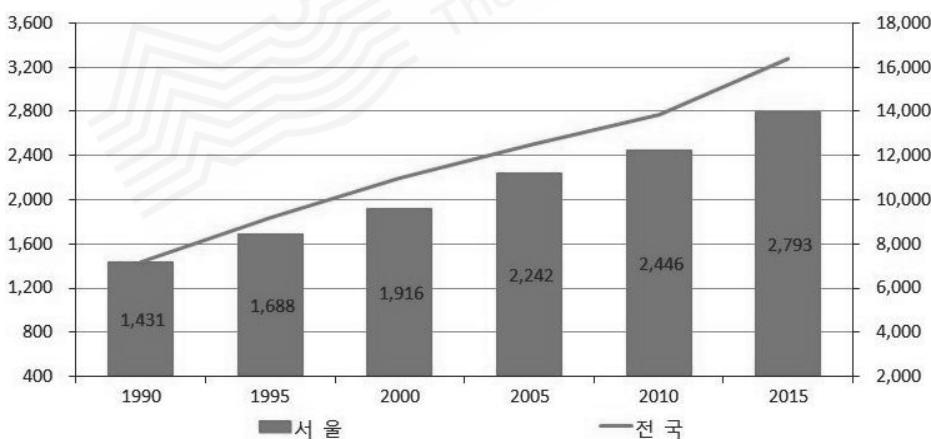
10.1만 호의 주택이 공급되었는데, 2000년대 초반의 공급량에도 못 미치는 물량이다. 이는 서울에서 주택을 대량으로 공급하는 데에는 한계상황에 이르렀다는 의미로 해석 할 수 있다.



주 : 단위는 천 호임.

자료 : 국토교통부, 각년도, 주택건설 인허가실적.

[그림 2-3] 주택건설 인·허가실적



주 : 단위는 천 호임.

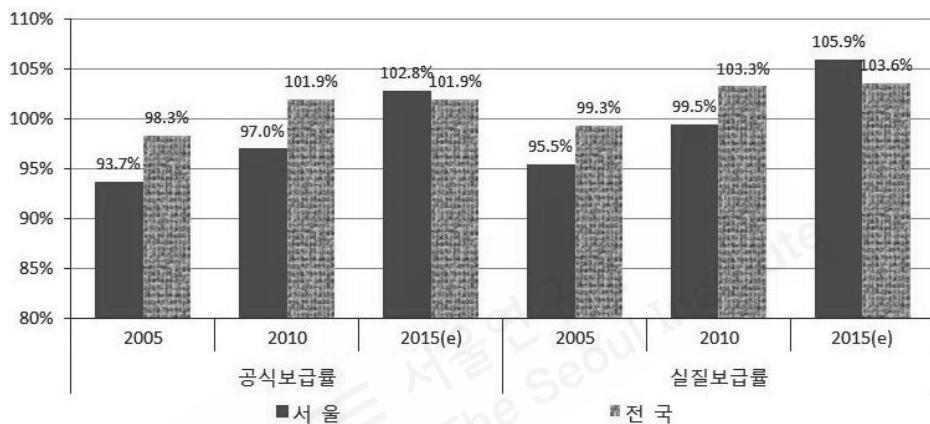
자료 : 통계청, 각년도, 인구주택총조사.

[그림 2-4] 주택재고 현황

서울의 호수기준 주택재고는 1990년 143.1만 호에서 2010년 244.6만 호, 2015년

279.3만 호로 2.0배가 증가하였다([그림 2-4] 참조). 이에 비해 전국은 1990년 716.0만 호에서 2010년 1,388.3만 호, 2015년 1,636.7만 호로 2.3배 증가하였다.

2015년 서울의 주택보급률은 100%를 넘어선 것으로 추정된다. 서울의 주택보급률이 상승한 데에는 주택 공급량보다는 가구 증가율이 낮아진 것이 더 많은 영향을 미친 것으로 판단된다. 또한 주택보급률이 100%를 상회한다고 하더라도, 노후불량주택·외국인 등을 고려하면 주택재고가 충분하다고 말하기에는 이르다.



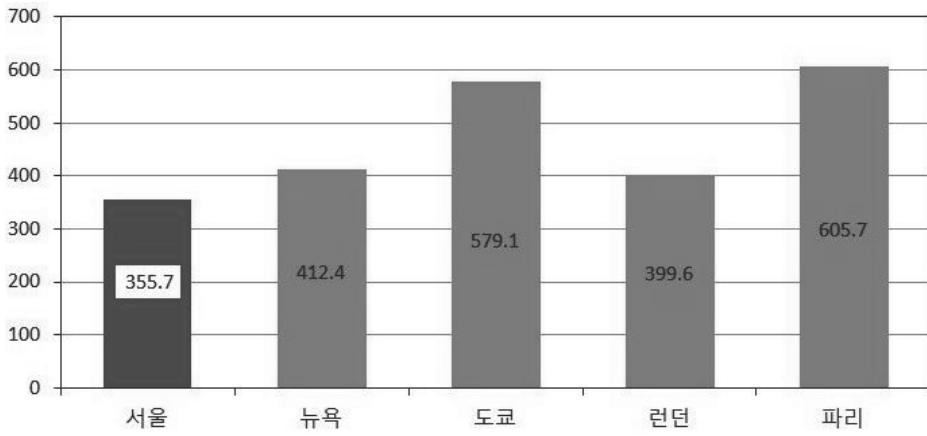
주 : 2015년 가구수와 호수기준 주택수를 거주기준 주택수로 환산하여 추정함. 실질주택보급률은 오피스텔을 포함한 수치임.

자료 : 통계청, 각년도, 인구주택총조사.

[그림 2-5] 주택보급률 현황

인구 1,000인당 주택수는 가구당 가구원수²⁾를 고려하더라도 선진국 도시의 수준에 미 달한 상태이다. 가구당 가구원수를 고려하면, 서울의 인구 1,000인당 주택수는 런던과 비슷한 수준이다. 하지만 최근 런던은 공급감소로 인해 주택문제가 불거지고 있다는 점에서, 서울도 공급확대 및 재고관리에 노력할 필요가 있다.

2) 서울의 가구당 가구원수(2.5인)는 뉴욕(2.6인)과 비슷하고, 도쿄(1.9인) 및 런던(1.6인), 파리(1.9인)에 비해 많은 편이다.



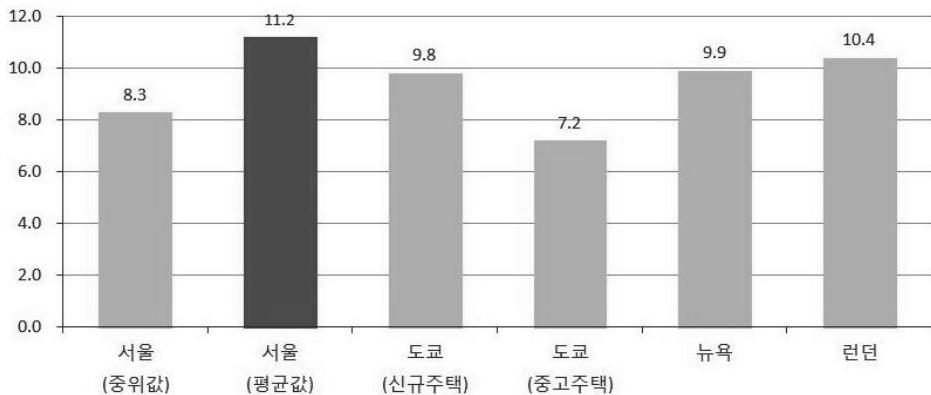
주 : 서울은 2010년 기준으로 오피스텔을 포함한 수치임.

자료 : 뉴욕 - United States Census Bureau 홈페이지; 도쿄 - 총무성 통계국, 2013, 평성 25년 주택토지통계조사; 런던 - Office for National Statistics, 2011; 파리 - Insee, 2012.

[그림 2-6] 1,000인당 주택수

3) 질적으로는 여전히 미흡

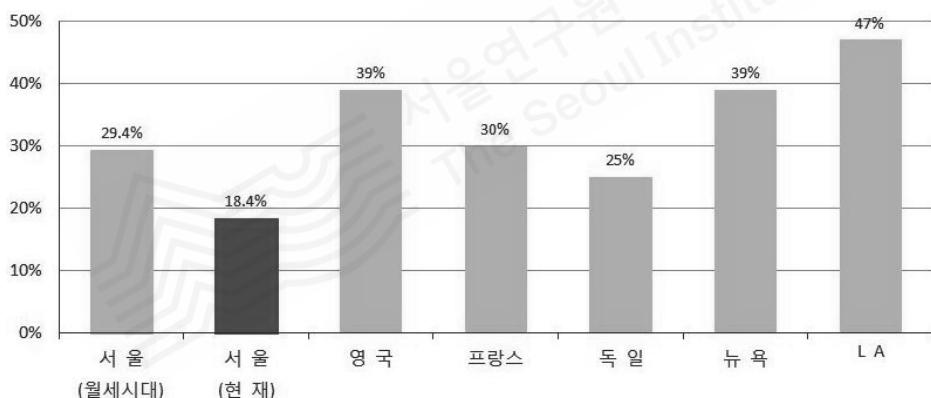
서울 자가가구의 주택가격 지불능력은 비교적 낮게 나타났다. 연소득 대비 주택가격의 비율(Price-to-Income Ratio: PIR)은 11.2배(평균값 기준)로 상당히 높은 편이다. 이는 서울시민이 내집을 마련하기 위해서는 11년 동안의 소득을 모두 투입하여야 한다는 의미이다. 선진국 대도시와 비교하기 위해 중위값 기준으로 살펴보면, 서울의 PIR은 8.3배이다. 이는 도쿄의 중고주택보다 높은 편이지만, 도쿄의 신규주택, 뉴욕, 런던 등에 비해서는 낮은 수준이다.



주 : 서울은 개별 가구의 PIR값을 구한 후에 이 값들의 중위값 또는 평균값을 사용함.

자료 : 서울 - 국토교통부, 2014, 주거실태조사; 도쿄 - 도쿄 Kansei, 2015, 주택가격 및 소득; 뉴욕 - Census, 2011, United States Census Bureau; 런던 - Greater London Authority, 2014, Ratio of Housing Prices to Earnings.

[그림 2-7] 연소득 대비 주택가격의 비율(PIR)



주 : 1) 보증금을 월세로 전환 시에 현재의 RIR은 2014년 3년 만기 회사채수익률인 2.98%를 적용하고, 월세시대의 RIR은 2014년 8월 전월세전환율인 7.10%를 적용함.

2) 서울의 RIR은 각 가구의 RIR을 구한 후 이의 평균값을 사용함.

자료 : 서울 - 국토교통부, 2014, 주거실태조사; 영국 · 프랑스 · 독일 - Gerald Koessl, 2014; 뉴욕 · LA - Krishna Rao, 2014; Zillow, 2015.

[그림 2-8] 월소득 대비 임대료의 비율(RIR)

서울의 월소득 대비 임대료의 비율(Rent-to-Income Ratio: RIR)은 기회비용 적용 시 18.4%, 시장전환이율 적용 시 29.4%이다([그림 2-8] 참조). 이는 현재 임차가구의 RIR은 20%를 넘지 않지만, 향후 월세시대에 진입할 경우에는 30%에 육박할 것이라는 것

을 나타낸다고 할 수 있다. 참고로 선진국의 RIR은 LA 47%, 뉴욕 39%, 영국 39%, 프랑스 30%, 독일 25%로 나타났다.

한편, 최저주거기준 미달가구비율은 2006년 이후 감소하고 있는 추세이다. 하지만 이 지표만으로 주거의 질이 개선되었다고 판단하는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 최저주거기준 자체가 낮고, 설문조사를 통해서는 주택의 구조·안전·위생에 대한 상황을 파악할 수 없기 때문이다.

[표 2-3] 최저주거기준 미달가구의 비율

(단위 : %)

구 분	2006년		2010년		2014년	
	미달가구 비 율	미달가구 중의 비율	미달가구 비 율	미달가구 중의 비율	미달가구 비 율	미달가구 중의 비율
전 국	16.6	100.0	10.6	100.0	5.3	100.0
서 울	15.9	20.0	11.3	21.4	7.1	26.0
인 천	10.4	3.3	11.2	5.6	3.0	3.1
경 기	10.2	13.1	7.1	14.7	3.0	12.8

자료 : 국토교통부, 각년도, 주거실태조사.

서울의 최저주거기준 미달가구비율은 전국보다 높은 수준으로 나타났다([표 2-3] 참조). 2014년 현재 최저주거기준 미달가구비율은 7.1%로, 인천시와 경기도에 비해서도 2배 이상 높은 비율인 것으로 나타났다. 만약에 주택의 구조·안전·위생과 관련한 기준을 적용한다면, 최저주거기준 미달가구의 규모가 더 늘어날 것이다.

서울의 비주택 거주가구는 2005년 7.1만 가구에서 2010년 12.9만 가구, 2015년 19.4만 가구로 계속해서 증가하고 있다. 양호한 거처인 오피스텔을 제외한 비주택 거주가구는 2005년 1.2만 가구에서 2015년 7.9만 가구로 10년 동안 6배 이상 증가하였다. 판잣집과 비닐하우스에서 거주하고 있는 가구는 2005년 4.9천 가구에서 2015년 2.3천 가구로 크게 줄었다. 하지만 '기타'에 속한 PC방·찜질방 등의 비숙박업소, 종교시설, 임시구조물 등에서 거주하는 가구는 2005년 0.5만 가구에서 2015년 7.0만 가구로 14배나 증가하였다. 비주택 거주가구는 정확한 규모 파악이 어렵고, 최저주거기준 미달가구

에도 포함되지 않는다. 게다가 각종 주거복지정책의 지원대상에서도 제외되어, 이들 가구의 주거사정은 더욱 나빠질 수밖에 없는 상황이다.

[표 2-4] 비주택 거주가구의 변화추이

(단위 : 가구, () 안은 %)

구 분	2005년	2010년	2015년
오피스텔	59,550 (83.4)	84,249 (65.1)	115,000 (59.2)
오피스텔 외	호텔, 여관 등 숙박업소 객실	1,350 (1.9)	1,659 (1.3)
	판잣집, 비닐하우스	4,947 (6.9)	3,689 (2.8)
	기숙사 및 특수사회시설	684 (1.0)	2,631 (2.0)
	기 타	4,891 (6.8)	37,225 (28.8)
소 계	11,872 (16.6)	45,204 (34.9)	79,225 (40.8)
계	71,422 (100.0)	129,453 (100.0)	194,225 (100.0)

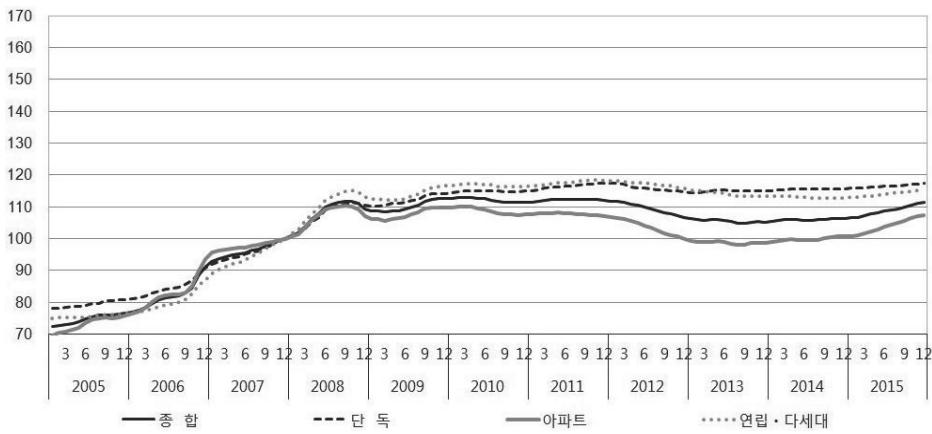
주 : 기타에는 종교시설, 비숙박업소, 임시구조물 등이 포함됨.

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr).

2_ 주택시장의 변화

1) 매매가격 안정 및 전세가격 급등

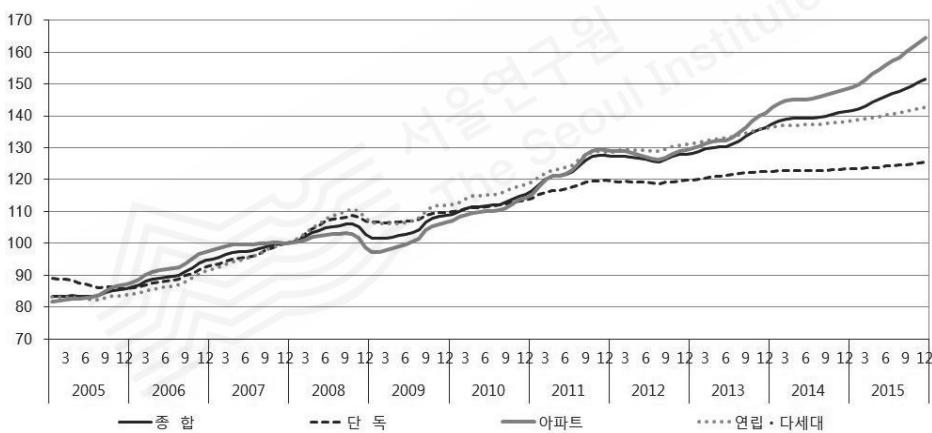
서울의 주택매매가격은 글로벌 금융위기 시기인 2008년 3/4분기 이후 대체적으로 안정세를 유지하고 있다. 2011년 4/4분기부터 2013년 3/4분기까지 매매가격이 다소 하락하였다. 그러나 그 이후부터는 정부의 시장개입으로 안정세 또는 보합세를 유지하고 있는 상황이다.



주 : 2007년 12월 = 100.

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr).

[그림 2-9] 주택 매매가격지수 변화추이



주 : 2007년 12월 = 100.

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr).

[그림 2-10] 주택 전세가격지수 변화추이

반면에 서울의 전세가격은 2009년 1/4분기 이후 가파르게 상승하고 있다([그림 2-10] 참조). 급등하는 전세가격으로 인해 서울외곽으로 이주하는 가구가 늘어나면서 2011년 4/4분기 이후 상승세가 잠시 주춤했기도 하였다. 그러나 2012년 4/4분기부터 전세가격이 다시 상승하고 있는 모양새다. 이는 공급 측면에서는 저금리시대에 들어서면서 부동산투자에 대한 인식이 자본이익에서 운영수익으로 바뀜에 따라 임대인들은 전세보다

는 (보증부) 월세를 선호하고 있기 때문이다. 또한 수요 측면에서는 향후 주택가격의 추가적인 하락이 예상됨에 따라 임차인들은 주택구입을 미루는 동시에 월세부담이 없는 전세를 선호하고 있기 때문이다. 결국 전세공급은 감소한 데 비해 전세수요가 증가하면서 전세가격의 상승으로 이어졌다.

전세가격이 상승하는 원인은 무엇보다도 수요 측면에서 주택가격의 하향안정화, 노인가구의 증가 등으로 전세수요 자체가 늘어났기 때문이다. 주택가격의 안정세로 인해 주택 매매를 통한 시세차익의 실현이 어려워지자, 임대인들이 운영수익을 올리기 위해 전세보증금을 큰 폭으로 인상하거나 반전세 또는 보증부월세로 전환하고 있다. 인구구조의 변화에 따라 자산은 어느 정도 있으나 소득이 적은 노인가구가 증가하면서, 전세수요가 증가하고 있다.

공급 측면에서는 가구의 실질소득이 증가하지 않음에 따라 주택구입능력은 저하되는데, 저금리기조가 지속적으로 유지되면서 임대시장이 전세 중심에서 월세 중심으로 빠르게 재편되고 있다. 저금리기조가 지속됨에 따라 전세보증금을 이용한 투자수익률이 감소되면서 전세를 월세로 전환하는 주택소유자가 크게 증가하고 있다. 집주인의 입장에서 채권은 접근성이 떨어지고, 시중은행의 예금금리는 1%~3%밖에 되지 않는다. 이에 비해 시장의 월세전환이율은 6%~9%에 달하기 때문에 많은 주택소유자가 월세로 주택을 임대하고 있는 것이다. 결국 임대인의 기대수익 달성을구하는 달리, 세입자는 매월 일정 금액을 무조건 지출할 수밖에 없는 월세보다 전세로 거주하기를 원하면서 전세가격 상승으로 이어지고 있다³⁾.

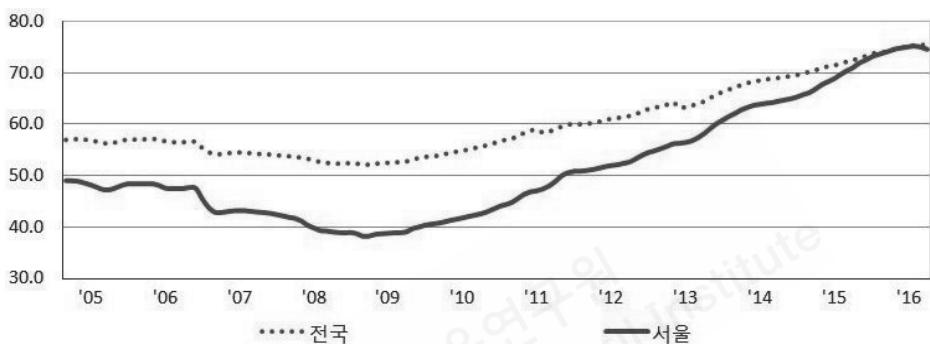
2) 전세난 고착화 및 월세전환 가속화

저금리기조로 인해 집주인들 사이에서 월세 선호현상이 뚜렷해지고 있는 반면, 수요자들은 여전히 전세 또는 반전세를 찾고 있다. 월세전환이 촉진되어 본격적인 월세시대로 진입하게 되면, 세입자들의 주거비용이 크게 증가할 것이다. 주택가격 하락을 염려하여 전세보증금을 끼고서 주택을 매입하는 행위가 크게 감소할 경우에는 ‘전세난’을 더욱

3) 박은철 외 4인, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.9.

부추길 것이다.

2009년 이후 서울 아파트의 매매가격 대비 전세가격이 급격하게 상승하였다고, 2016년 3/4분기 현재 75% 정도에 도달하고 있다. 이는 매매가격의 안정세에도 불구하고 전세가격이 상승하고 있기 때문인데, 이는 과거와 달리 전세수요가 매매수요로 전환되지 않고 있다는 것을 보여준다. 저금리기조로 인해 전세공급 감소와 전세수요 증가가 지속되면서 전세난이 고착화된 것이다.



주 : 단위는 %임.

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr).

[그림 2-11] 아파트 매매가격 대비 전세가격의 비율

서울시의 월세거래량은 지속적으로 증가하고 있지만, 전세거래량은 감소하고 있는 추세이다. 임대차계약에서 월세계약의 비중이 지속적으로 증가하고 있다. 2016년 6월 현재 전·월세거래량의 48% 정도가 월세로 거래되고 있으며, 이는 2011년 33%에 비하면 약 15%p 증가한 것이다. 이에 비해 전세거래량은 지속적으로 감소하여 52% 정도로 나타났다.

[표 2-5] 서울시 전·월세 거래량 추이

(단위 : 천 건, () 안은 %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 6월
계	422 (100.0)	425 (100.0)	444 (100.0)	480 (100.0)	480 (100.0)	237 (100.0)
전 세	283 (67.0)	276 (64.9)	265 (59.7)	287 (59.8)	265 (56.5)	123 (51.7)
(보증부)	139	149	179	193	214	114
월 세	(33.0)	(35.1)	(40.3)	(40.2)	(43.5)	(48.3)

자료 : 국토교통부, 각년도, 전월세 거래량 보도자료.

2016년 2월부터 가계부채에 대한 대응책으로 주택담보대출 규제가 강화되었는데, 가계부채가 1,200조 원을 초과한 상황에서 대출규제는 지속적으로 이루어질 것이다. 가계부채의 부담이 큰 주택소유자는 월세로 임대할 수밖에 없다는 점에서, 가계부채 문제가 해소될 때까지 월세로의 전환은 가속화될 전망이다. 전세가격의 상승과 전세의 월세전환이 결합되어 월세가격의 상승을 유발하는 요인으로 작용할 가능성도 있다. 월세거주 비중이 늘어날 경우 과거처럼 월세는 단순히 저소득층의 점유형태가 아니고, 중산층을 포함하는 보편적인 점유형태가 될 것이기 때문이다.

우리나라는 장기간의 경기침체로 인해 양질의 일자리가 감소하면서 소득 및 자산의 양극화현상이 심화되고 있는데, 이는 주거양극화로 이어지고 있다. 저성장시대와 저금리기조에 따라 임차가구의 전세자금 차입, 월임대료 지불 등이 증가하면서 임대료 부담능력이 크게 감소하고 있다. 만약 월세가 주택임대차 관행으로 굳어지면, 임차가구의 임대료부담이 2배 가까이 상승할 가능성이 높다.

주택매매가격이 안정세를 유지하면서도 임대료가 상승하고 있는 상황을 볼 때, 향후 서울시는 소위 ‘새로운 주택부족(new housing shortage)’ 문제에 직면할 가능성이 있다. 즉, 주택보급률의 지속적인 상승으로 주택의 양적 부족에 의한 가격불안의 가능성은 줄어들었다. 하지만 주택시장에서 임대료가 상승하면서 적정한 품질의 부담가능한 주택이 부족해지는 현상이 지속될 수 있다. 따라서 민간임대주택 거주가구의 주거비부담을 감소시키는 것이 중요한 정책과제가 될 것이다.

03

중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구

- 1_ 중고령층과 청년층의 주거상황
- 2_ 중고령층 임대인과 청년층 임차인의 주거문제 및 욕구
- 3_ 정책적 시사점

03 | 중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구

1_ 중고령층과 청년층의 주거상황

1) 중고령층과 청년층의 주거상황 비교

수도권 거주가구의 2015년 가구당 총자산은 4억 1,021만 원, 순자산은 3억 2,839만 원, 부동산자산은 2억 8,460만 원으로 나타났다. 총자산 대비 순자산은 80.1%, 총자산 대비 부동산자산의 비중은 69.4%로 높게 나타났다. 가구주연령이 34세 이하인 경우 총 자산 대비 부동산자산의 비중은 37.6%이지만, 55세 이상인 경우에는 77.2%에 달하고 있다. 중고령층은 자산의 대부분을 부동산으로 가지고 있어서, 부동산가격 하락 시에는 상대적으로 타격이 클 것으로 예상된다.

[표 3-1] 수도권의 가구주연령별 자산

(단위 : 만 원, () 안은 %)

구 분	총자산	순자산	부동산자산
34세 이하	16,796 (100.0)	13,547 (80.7)	6,321 (37.6)
35세~54세	37,595 (100.0)	28,977 (77.7)	24,262 (64.5)
55세 이상	53,245 (100.0)	44,157 (82.9)	41,129 (77.2)
전 체	41,021 (100.0)	32,839 (80.1)	28,460 (69.4)

자료 : 통계청, 2015, 가계금융복지조사.

2010년 기준 서울의 자가거주율은 41.1%이다. 가구주연령이 34세 이하인 청년층의 경우 85.8%가 임차가구이고, 12.6%만이 자가로 거주하고 있다. 게다가 전세(40.3%)보다는 (보증부) 월세(45.5%) 주택에 거주하는 가구가 더 많은 것으로 나타났다. 반면에 55세 이상인 중고령층의 경우에는 자가거주율은 61.0%이다. 임차가구인 경우에도 (보증부) 월세보다는 전세로 거주하는 비중이 다소 높게 나타났다.

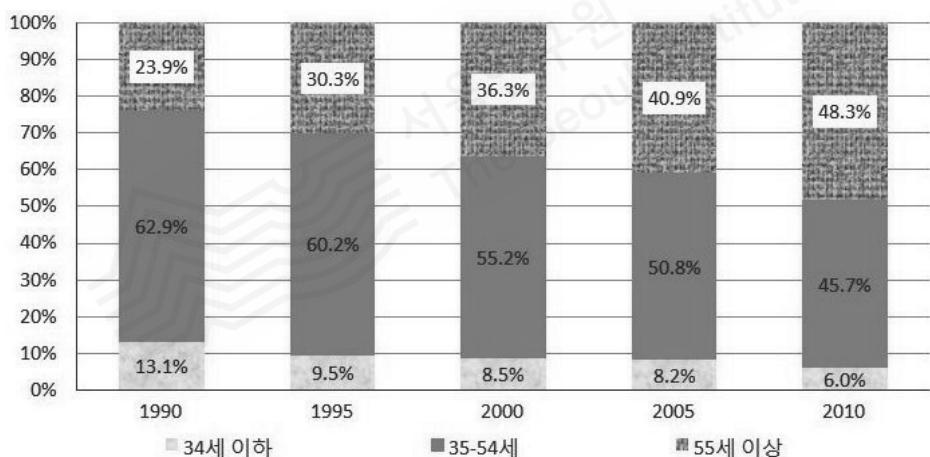
[표 3-2] 서울시 가구주연령별 주택점유형태(2010년)

(단위 : 천 가구, () 안은 %)

구 분	자 가	전 세	(보증부) 월세	무 상	계
34세 이하	86 (12.6)	278 (40.3)	313 (45.5)	11 (1.6)	688(100.0)
35세~54세	658 (39.2)	619 (36.9)	374 (22.3)	26 (1.6)	1,677(100.0)
55세 이상	695 (61.0)	256 (22.5)	176 (15.5)	12 (1.0)	1,140(100.0)
전 체	1,439 (41.1)	1,153 (32.9)	863 (24.6)	49 (1.4)	3,504(100.0)

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 인구주택총조사.

자가거주가구 중에 중고령층이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 가구주연령이 55세 이상인 중고령층 자가가구의 비중은 1990년에 23.9%에서 2010년에 48.3%로 2배 이상 늘어났다. 반면에 34세 이하인 청년층 자가가구의 비중은 1990년 13.1%에서 2010년 6.0%로 절반으로 줄어들었다.

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr), 인구주택총조사.

[그림 3-1] 자가가구의 가구주연령별 구성

2) 중고령층과 청년층의 상반된 주택문제 대두

서울은 가구소득에 비해 주택가격이 높은 수준을 유지하고 있고, 임차인의 임대료부담도 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 상대적으로 중고령층은 자산이 많고 자가거주

율이 높으며, 청년층은 자산이 적고 전세 및 (보증부) 월세주택에 거주하는 경우가 많다. 중고령층의 2/3 정도는 주거이동 및 주택개선 의향이 없는 상태인 것으로 나타났다. 중고령층 가운데 13.0%는 주택분양 및 구입에 대한 의향이 있고, 9.3%는 주택개량이 필요하다고 응답하였다. 이에 비해 청년층은 3/4 정도가 주거이동 및 주택개선 의향이 있는 것으로 나타났으며, 45.2%가 임대주택에 거주하거나 이동할 수밖에 없는 상황이다.

[표 3-3] 연령대별 자가 및 임차가구의 주거이동 및 주택개선 의향 및 내용

(단위 : %)

구 분		있 음					없 음	계
		주택분양 및 구입	임대주택 거 주	주택개량	기 타	소 계		
34세 이 하	자가가구	1.4	0.4	0.4	-	2.1	4.5	6.6
	임차가구	21.8	44.8	0.2	6.3	73.0	20.4	93.4
	소 계	23.2	45.2	0.5	6.3	75.2	24.8	100.0
35세 ~54세	자가가구	6.1	0.2	6.3	-	12.5	32.3	44.8
	임차가구	25.9	13.8	0.7	3.6	43.9	11.3	55.2
	소 계	32.0	13.9	7.0	3.6	56.4	43.6	100.0
55세 이 상	자가가구	5.9	0.5	9.1	0.7	16.3	55.2	71.4
	임차가구	7.1	6.8	0.2	2.9	17.0	11.6	28.6
	소 계	13.0	7.3	9.3	3.6	33.2	66.8	100.0
전 체	자가가구	4.5	0.4	5.2	0.2	10.3	30.7	41.0
	임차가구	18.3	21.8	0.4	4.2	44.6	14.4	59.0
	계	22.7	22.1	5.6	4.5	54.9	45.1	100.0

자료 : 남원석·박은철, 2015, 「서울시 주택시장의 변화특성과 정책과제」, 서울연구원에서 실시한 설문조사의 원자료 분석.

자가거주율이 높은 중고령층의 경우 자산에서 부동산자산이 차지하는 비중이 높기 때문에, 주택가격 또는 자산가치의 하락에 대한 불안감을 가지고 있다. 복지시스템이 제대로 갖추어지지 않은 환경에서, 일부 중고령층은 자산가치 하락을 막기 위한 주택개량에 관심을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 반면에 고용불안상태에 처해있는 청년층은 임대주택 외에는 대안이 없다고 생각하는 경우가 많았다. 향후 전세난 고착화와 월세전환 가속화현상이 지속된다면, 청년층의 주거불안상태가 더욱 심화될 것이다.

2_ 중고령층 임대인과 청년층 임차인의 주거문제 및 욕구

1) 조사개요

세대통합적 관점에서 주택문제 해결방안을 탐색하기 위해 중고령층 임대인과 청년층 임차인에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 조사는 2016년 7월 19일부터 8월 3일까지 15 일 동안 실시하였다. 조사는 주로 성북·은평주거복지센터와 민달팽이 유니온에서 추천한 중고령층 임대인과 청년층 임차인을 대상으로 이루어졌다. 중고령층 임대인 중에 3 명, 청년층 임차인 중에 2명은 스노우볼 샘플링을 통해 대상자를 선정하였고, 중고령층 가운데 40대 중반 1인, 70대 중반 1인은 분석에서 제외하였다.

[표 3-4] 심층면접조사 대상자의 현황

(단위 : 세, 명, 호, 만 원, ㎡)

구 분	성 별	연 령	가구원 수	사업자 등 록	임대주택 유 형	임 대 주택수	월임대 소 득	월가구 소 득	가구주 직 업	
중 고 령 층	사례1	여 성	59	2	○	상가주택	4	200	750	자영업
	사례2	여 성	54	2	○	다세대주택	4	200	2,500	자영업
	사례3	여 성	66	2	○	다세대주택	5	-	150	자영업
	사례4	남 성	48	3	×	원룸주택	8	320	650	자영업
	사례5	여 성	52	2	○	원룸주택	24	800	1,250	자영업
	사례6	남 성	69	2	○	고시원	22	700	700	자영업
	사례7	남 성	67	2	○	원룸주택	15	700	1,000	사무직
구 분	성 별	연 령	가구원 수	직 업	임차주택 유 형	주 거 면 적	보증금	월 세	월가구 소 득	
청 년 층	사례1	남 성	34	2	사무직	다가구주택	44	10,000	-	150
	사례2	남 성	32	1	취업준비	다가구주택	36	3,500	17	50
	사례3	남 성	34	1	사무직	희망하우징	14	100	10	200
	사례4	여 성	26	1	취업준비	공공임대주택	23	2,000	10	45
	사례5	남 성	30	1	학 생	고시원	14	-	30	100
	사례6	여 성	25	1	학 생	희망하우징	23	100	9	70
	사례7	남 성	29	1	사무직	원룸주택	14	-	10	150

주 : 중고령층 임대인의 월임대소득은 상가를 제외한 주택의 경우만 기재함.

심층면접조사의 내용은 [표 3-5]와 같다. 조사내용은 가계 및 주거상황, 주택문제, 주거욕구, 주택정책 분야로 구성하였다. 중고령층 임대인의 경우 가계 및 주거상황은 가구 구성, 소득 및 지출, 임대주택, 임대소득, 노후준비 및 계획에 대해 질문하였다. 주택문제는 수선비용·금융비용·세금 및 준조세·주택처분 등 임대주택 운영상의 문제, 임차인과의 갈등을 조사하였다. 주거욕구와 관련해서는 임대수익, 수선지원, 세금 및 준조세 감면을 알아보았다. 주택정책은 준공공임대주택 등록 의향, 희망하는 인센티브의 내용 등 임대주택의 공공성 확보를 위한 지원에 대해 조사하였다.

청년층 임차인의 경우에는 가구구성, 소득 및 지출, 임차주택, 임대료, 주택이전 및 구매의사에 대해 질문하였다. 주택문제는 임대인 중심의 임대차관행·임대료부담·수선비용 등 임차주택 거주상의 문제, 임대인과의 갈등을 조사하였다. 주거욕구는 임대료 상승 제한, 계약기간 보장, 주거지원 서비스에 대해 이루어졌다. 주택정책은 시세 이하의 임대료, 계약갱신의 요구 등 공공성이 확보된 임차주택의 특성에 대해 조사하였다.

조사는 정확성을 기하기 위해 일대일 면접방식으로 실시하였다. 면접내용은 녹음 후 녹취록을 작성하였으며, 추가조사가 필요한 경우에는 전화조사로 보완하였다.

[표 3-5] 심층면접조사의 내용

구 분	중고령층 임대인	청년층 임차인
가계 및 주거상황	<ul style="list-style-type: none"> - 가구구성, 소득 및 지출 - 임대주택, 임대소득 - 노후준비 및 계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 가구구성, 소득 및 지출 - 임차주택, 임대료 - 주택이전 및 구매의사
주택문제	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택 운영상의 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 수선비용, 금융비용, 세금 및 준조세, 주택처분 등 - 임차인과의 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> - 임차주택 거주상의 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 임대인 중심의 임대차관행, 임대료 부담, 수선비용 등 - 임대인과의 갈등
주거욕구	<ul style="list-style-type: none"> - 임대수익, 수선지원, 세금 및 준조세 감면 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대료 상승 제한, 계약기간 보장, 주거지원 서비스
주택정책	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택의 공공성 확보를 위한 지원 <ul style="list-style-type: none"> • 준공공임대주택 등록 의향 • 희망하는 인센티브의 내용 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공성이 확보된 임차주택의 특성 <ul style="list-style-type: none"> • 시세 이하의 임대료, 계약갱신의 요구 등

2) 중고령층 임대인의 주택문제 및 욕구

(1) 가계 및 주거상황

조사대상 중고령층 임대인은 부부 중심의 2인가구가 대부분이었다. 전세로 임대한 경우를 제외하면, 매달 가구소득은 650만 원, 임대소득은 200만 원 이상으로 나타났다. 부부 중심의 2인가구는 매달 300만 원~500만 원 정도의 생활비를 지출하고 있다. 자녀와 함께 거주하거나, 따로 사는 자녀의 생활비를 지원하는 경우에는 500만 원~800만 원을 지출하고 있다.

안정적인 수입확보와 노후대비를 위해 임대사업을 시작한 경우가 대부분이었다. 조사대상 가운데 3명은 부동산중개업을 하면서 지역의 부동산상황을 파악한 후에 상가주택, 다세대주택, 원룸주택 등을 매입하여 임대사업을 시작하였다. 자영업 등 소득변동이 심한 직업을 가지고 있는 중고령층의 경우 안정적인 수입을 기대할 수 있는 임대주택에 투자하는 것을 선호하고 있었다. 기존에 거주하던 다가구주택을 개축하여 원룸주택으로 임대한 경우도 있었다.

대부분의 중고령층 임대인은 노후에도 현재의 지출수준을 유지하는 것을 원하고 있었다. 자녀들이 완전히 독립한 이후에도 매달 250만 원~500만 원 정도를 지출할 것으로 예상하고 있었다. 대부분은 임대소득과 저축액을 모아서 노후에 대비하고 있는 것으로 나타났다.

《가구소득 750만 원, 지출 350만 원》 사례 1 : 59세, 여성

아파트에서 동생하고 둘이 살고 있어요. 아들 하나, 딸 하나 있는데, 모두 결혼했고요. 부동산중개업은 아들 명의로 되어있고, 저도 공인중개사 자격증이 있어요. …(중략)… 한 달 생활비는 350만 원 정도 들어요. …(중략)… 소득은 임대소득을 합해서 월 750만 원 정도예요. 550만 원은 상가에서 나오고, 200만 원은 주택에서 나오고 있어요. …(중략)… 임대소득과 국민연금이 있어 노후준비는 따로 안 하고 있어요.

《가구소득 150만 원, 지출 150만 원》 사례 3 : 66세, 여성

현재는 남편하고 둘이 살아요. 한 동이 6호인 다세대주택 중에 5호를 가지고 있어요. 15평~20평인데, 1가구가 안 팔아서 못 샀어요. 모두 전세인데, 앞으로 월세로 바꿔서 노후에 대비 하려고요. 개인사업을 하는 남편이 벼는 돈과 자식들이 주는 용돈으로 생활하고 있어요. 남편

의 벌이가 불규칙적이지만, 자식들이 주는 용돈을 합하면 150만 원 정도 돼요. 전세를 월세로 바꾸면, 한 달에 250만 원 정도는 될 것 같아요.

《가구소득 650만 원, 지출 500만 원》 사례 4 : 48세, 남성

딸 하나가 있고, 세 식구가 살아요. 소득은 학원 운영하면서 버는 돈과 임대수익을 합치면 650만 원 정도에요. 2013년에 도시형생활주택 지원을 이용하여 집을 지으면서 임대사업을 시작했어요. 그 당시에 노후대비를 하기 위해 시작했어요. 땅은 있었는데 33평이라서 소규모로 지었어요. 8가구에게 임대하고 있고, 가구당 4평 정도 돼요. 가구당 보증금 500만 원, 월세 40만 원 … 생활비는 교육비, 대출금과 이자 때문에 500만 원 정도 … 앞으로 10년 동안 대출금을 다 갚고 나면, 임대수익을 생활비로 쓸 수 있을 것 같아요.

《가구소득 700만 원, 지출 300만 원》 사례 6 : 69세, 남성

아내와 둘이 살고 있고, 자식들은 모두 결혼해서 분기했어요. 고시원으로 등록된 원룸을 임대하고 있고, 22가구인데 월 35만 원 정도 받아요. 요즘에는 비어 있는 방이 늘어나 월 30만 원 만 받을 때도 있고, 관리비는 안 받은 지 한참 됐어요. 생활비는 300만 원 정도 되는데, 수입이 줄어들어 걱정이에요. 다 정리하고 시골에 가서 살고 싶어요.

《가구소득 1,000만 원, 지출 500만 원》 사례 7 : 67세, 남성

아내와 둘이 살고 있고, 자식들은 다 출기했어요. 임대업을 2000년부터 시작했는데, 작년에 다가구주택을 리모델링해서 올해 1월부터 원룸 15개를 임대하고 있어요. 리모델링은 4억 원 정도 들었는데, 모은 돈으로 했어요. 3층은 우리가 살고, 가구당 보증금 500만 원에 1-2층은 월세 60만 원, 반지하는 40-50만 원씩 받고 있어요. 원룸은 7-8평 정도씩 되는데, 풀옵션으로 꾸몄어요. …(중략)… 소득은 회사 월급까지 합하면 1,000만 원 정도에요. 그 중에 임대소득은 한 700만 원 정도 되고요. 한 달에 500만 원 정도씩 쓰고, 노후대비를 위해 500만 원씩 저축을 하고 있어요.

(2) 주택문제

① 수선 · 유지 등 임대주택관리

임대인이 임대주택을 운영하면서 가장 힘들어하는 일은 임대주택의 성능 및 품질을 유지하고, 임차인의 수선 요구사항에 대응하는 것으로 나타났다. 특히 노후화된 주택을 임대하는 경우, 임대인은 대규모 수선비용뿐만 아니라 경상적 수선비용에도 큰 부담을 느끼고 있었다. 임대주택의 수가 많을수록 수선유지에 더 큰 부담을 느끼고 있었다.

《노후주택의 수선비부담》 사례 1 : 59세, 여성

임대주택을 운영하면, 수선비가 엄청 많이 들어요. 이 건물이 27년 되었는데, 임대료 받아가지고는 감당이 되지 않아요. 노후화된 난방용 배관 교체공사는 은행 대출로 총당해야 하는데, 대출 자체가 어려워요. 오래된 다가구주택은 제1금융권에서는 대출을 안 해줘요. 제2금융권으로 가면, 금리가 높아지고요. 이 건물은 수시로 고장이 나요.

《노후주택의 잦은 수선》 사례 2 : 54세, 여성

(임대주택이) 지은 지 20년이 넘어서 손이 엄청 많이 가요. 보일러도 8년 이상 되면, 다 갈아줘야 돼요. 월세로 바꾸고 싶어도 세사는 사람들이 사정을 하니까, 그냥 전세로 두고 … 임대수익도 없는데, 세금이나 유지·보수로 나가는 돈이 많아서 …

《수선·유지의 어려움》 사례 6 : 69세, 남성

학생들이 너무 사소한 것까지 수선해달라고 하니까, 관리하기가 너무 힘들어요. 곰팡이 문제 가 있는데, 환기를 하라고 해도 안 하고 … 학생들하고 카카오톡으로 대화도 해요. 전기가 나갔다, 수도가 샌다, 세면대가 터졌다 … 카카오톡이 많이 오니까, 어디 가서 오래 있지를 못해요. 어제는 도어락이 안 된다는 거예요. 그래서 AS신청을 하고, 10분 동안 고쳤는데 5만 원을 내라고 해요. 전부 주인한테 고쳐 달라고 하는데, 싸우느니 해 주어야지요.

임차인의 요구사항을 들어주고, 수선을 해주는 것이 임대인의 의무라고 생각하면서 이 행하는 경우도 있었다. 이들은 대부분 부동산중개업을 하면서 임대인과 임차인의 의무 사항에 대하여 인지하고 있는 임대인이었다.

《임차인의 수선요구 수용》 사례 2 : 54세, 여성

저는 그냥 사업이라고 생각하고, 수선요구를 다 들어줘요. 세입자에게 월세를 제대로 받으면 되는 것이고 … 요즘 세입자들의 권리도 높아져서 … 불편하면 세입자는 당연히 말하는 것이라고 생각해요.

《임차인의 수선요구 수용》 사례 5 : 52세, 여성

주택관리는 별로 힘들지 않아요. 수선은 해달라는 대로 다 해주는 편이고요. 남편이 관련된 일을 하고 있으니까, 수월하게 처리하고 있어요.

② 임대주택의 운영수익 감소에 대한 우려

지역에 따라서 몇몇 임대인은 수요가 감소함에 따라 공실이 증가하여, 임대료의 하락을 염려하고 있었다. 중고령층이 노후계획의 일환으로 임대사업을 하고 있는데, 이마저도

안정적인 수입원이 되지 못할 수도 있다는 불안감을 가지고 있는 것이다. 주택의 노후화, 생활인프라의 부족 등으로 인해 주거지로서의 매력이 떨어진 지역은 수익성이 떨어지고 있었다. 시법시험의 폐지로 인해 고시생이 급격하게 감소함에 따라 원룸 수요가 감소한 지역도 있었다. 이들 지역에서 임대인은 공실을 줄이기 위해 보증금 및 월임대료를 인하하고 있는 것으로 나타났다.

《공급과잉 및 수요감소》 사례 1 : 59세, 여성

정부와 서울시가 행복주택, 희망하우징 등을 사회초년생들에게 제공하고 있는데 … . 그러다보니 사람들이 (민간임대주택에) 안 들어와요. 게다가 최근에 월세주택이 과잉공급된 것 같아요. 도시형생활주택이 많이 지어졌고, 원룸도 많아졌어요. 이 지역 원룸은 20개 중에 4-5개는 공실이에요. 월세를 내리고 보증금을 깎아주어서, 계약기한이 다 되어가는 사람들을 붙잡는 거예요. 예전에 도시형 생활주택에 굉장히 혜택을 주어서 많이 지었는데, 그 수요는 다 어디로 갔는지 … .

《공급과잉 및 수요감소》 사례 6 : 69세, 남성

이 지역에서 임대업을 하고 있는 사람들은 임대료를 낮추고 있어요. 전에 비해 20% 정도는 싸게 임대하고 있어요. 공실이 많은 편은 아니지만, 임대료가 빠지고 있어요. 시법시험이 폐지된다고 하니까 … . 전에는 관리비도 받았는데, 이제는 관리비는 고사하고 월세도 내리고 있어요.

③ 세금 및 준조세 부담

임대인들은 임대소득세, 재산세, 양도소득세, 상속세 및 증여세 등 부동산과 관련한 거의 모든 세금에 대해 불만을 가지고 있었다. 뿐만아니라 지역건강보험료 및 국민연금 납부액 등 준조세에 대해서도 불만을 가지고 있었다. 불법증축 사실을 모르고 기존주택을 매입하였다가, 이행강제금을 납부하는 등의 어려움을 겪고 있는 경우도 있었다.

《재산세 · 임대소득세 과중, 건강보험료 부담》 사례 1 : 59세, 여성

재산세가 너무 많다고 생각해요. 임대사업 등록이 되어 있는 일반사업자인데, 세율이 너무 높아요. 임대소득을 불로소득으로 보는 것 같아요. 5월에 종합소득세 신고를 하는데, 세금으로 다 뺏어가는 것 같아요. (세금으로) 끝나는 게 아니에요. 평생 납부하는 건강보험료도 많이 부담이 돼요. 건강보험료를 낼 때마다 화가 난다니까요.

《건강보험료 · 국민연금 부담》 사례 2 : 54세, 여성

건강보험료와 국민연금이 부담되어서, 부동산을 늘리고 싶지 않아요. 건강보험료 28만 원, 국민연금 18만 원을 내니까, 매달 50만 원 가량이 빠져나가는 셈이죠.

《재산세 · 소득세 · 부가가치세 과증, 건강보험료 부담》 사례 5 : 52세, 여성

재산세, 소득세, 부가가치세를 합치면 세금이 임대소득의 1/3 정도 되는 것 같아요. 그래서 소득은 중산층으로 보이지만, 실질적으로는 중류가 아니라 서민생활을 하고 있죠. 임대사업자가 내는 세금이 너무 과해요. 건강보험료도 너무 비싸요. 한 달에 37만 원 정도 나가는데, 요즘은 실비보험을 따로 들고 있잖아요.

《건강보험료 · 국민연금 부담》 사례 7 : 67세, 남성

건물을 아내와 공동명의로 소유하고 있어요. 아내가 가정주부인데도 매달 건강보험료가 30만 원, 국민연금이 9만 원 정도 나오더라고요. 이건 너무 심하다고 생각해요.

《불법증축 이행강제금 납부》 사례 6 : 69세, 남성

나는 세금보다 불법증축 이행강제금이 제일 부담스러워요. 한 달에 100만 원씩 나가거든요. 이 건물을 매입한 것인데, 그때는 그 사실을 몰랐지요. 뜯금없이 불법증축을 했다면서 이행강제금을 내라는 거예요. 1,000만 원이 조금 넘는 금액을 매달 분납으로 100만 원씩 내고 있어요.

(3) 주거욕구와 주택정책

① 수선 · 유지 등 임대주택관리 지원

대부분의 중고령층 임대인은 효율적으로 임대주택을 관리할 수 있는 방안을 찾고 있었다. 임대인 중에 2명 정도가 공공에서 임대주택의 시설관리를 체계적으로 지원해주기를 바라고 있었다. 공공과 민간에 상관없이 주택관리업체가 많이 만들어져 종합적인 임대주택 관리업무를 담당하였으면 좋겠다는 의견도 있었다.

《공공의 임대주택 시설관리 지원》 사례 1 : 59세, 여성

이 동네 집주인 중에 ‘임대사업 못 하겠다’는 사람이 많아요. 세입자들이 여러 가지 고쳐달라고 하는데, 고쳐줄 능력은 안 되고 … 업자 중에는 집수리하면서 왕창 바가지를 씌우는 경우도 있고 … 국가나 서울시에서 저렴한 비용을 받고 수선을 해주면 괜찮을 것 같아요. …(중략)… 이 동네에는 알루미늄 샐시로 된 문과 창문이 있는 집이 많은데, 겨울이면 외풍이 정말 심하거든요. 공공이 개입해서 지원을 하든지, 집주인이 바꾸도록 하든지 해야 한다고 생각해

요. …(중략)… 품질이 안 좋은 집을 파악한 후에 어느 정도는 지원할 필요가 있다고 생각해요. 배관을 교체해야 하는 집들도 있는데, 돈이 없는 집주인들이 많잖아요. 정부와 서울시가 어느 정도 지원을 해주면 좋겠죠.

《공공의 임대주택 시설관리 지원》 사례 2 : 54세, 여성

(시설의) 유지관리를 공공에서 지원해주면 좋겠어요. 민간업체가 아니고 공공에서 …: 민간업체에게 집수리를 맡겨봤지만, 개인사업자는 못 믿겠다라고요.

② 세금 및 준조세 등의 감면

조사대상 임대인들은 성실하게 세금을 납부하고 있는 만큼, 정부가 임대주택 유지관리 및 개량, 관리서비스 등에 대한 지원을 해주기를 바라고 있었다. 주택임대사업자 또는 준공공임대주택으로 등록하면 취득세, 재산세, 양도소득세, 소득세 등을 감면받고 있으나, 상속세와 증여세에 대한 감면혜택도 필요하다고 응답하였다. 임대소득으로만 생활하는 임대인은 상속세와 증여세에 대한 감면의 필요성을 주장하는 경우가 많았다.

[표 3-6] 주택임대사업자(준공공임대주택) 등록 시 혜택

구 분	전용면적			
	40㎡ 이하	40㎡ 초과~60㎡	60㎡ 초과~85㎡	85㎡ 초과
취득세	면 제	면 제	25%→50%	-
재산세	면 제	50%→75%	25%→50%	-
양도소득세	최대 30%→40% 공제, 10년 이상 임대 시 60%→70% 공제			
종합소득세	합산배제			
소득세·법인세	4년 단기임대 20%→30%, 8년 장기임대 50%→75%			
기타 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 연간 임대소득 2,000만 원 이하 : 비과세(2019년 이후 분리과세), 필요경비율 45%→60% - 매입자금 지원 : 수도권 1억 5,000만 원, 지방 7,500만 원, 연이율 2.0% - 준공공임대주택의 경우 법정상한선까지 용적률 부여 - 다세대·연립주택의 총수제한 완화 			

자료 : 국토교통부, 2015, 내부자료.

《상속 및 증여에 따른 세금감면 필요》 사례 2 : 54세, 여성

자식들한테 물려주고 싶은데, 상속이나 증여에 세금이 붙으니까 …: 부동산을 현금화를 하든지, 다른 자산으로 바꾸고 싶어요. 부동산은 세금이 많고, 복잡해요.

《상속 및 증여에 따른 세금감면 필요》 사례 5 : 52세, 여성

어쩔 수 없이 자식들에게 물려줄 것 같은데 … 증여세나 상속세의 감면혜택이 있었으면 좋겠어요. 그러면 마음 편하게 임대사업을 할 수 있을 것 같아요.

대부분의 임대인은 매달 납부해야 하는 지출이더라도 국민연금에 대해서는 부담을 덜 가지고 있었다. 나중에 연금으로 더 많이 되돌려 받을 수 있다고 생각하고 있었다. 그러나 지역건강보험료에 대해서는 많은 임대인이 부담을 느끼고 있는데, 내는 돈에 비해 혜택이 적다고 생각하는 것으로 나타났다.

《건강보험료 인하》 사례 1 : 59세, 여성

평생 납부해야 하는 건강보험료는 부담스러워요. 혜택에 비해 금액이 커서 화도 나고 … 조정이 필요하다고 생각해요.

《건강보험료 인하》 사례 5 : 52세, 여성

건강보험료는 굉장히 마음에 안 들어요. 요즘은 개인이 실비보험도 따로 드는데 … 비싼 건강보험료에 대한 할인혜택이 있었으면 좋겠어요.

③ 기 타

지역의 쇠퇴로 인해 임대주택 수요가 감소하고 있는 지역의 임대인은 지역을 활성화하는 정책이 시행되기를 희망하고 있었다.

《지역 활성화정책》 사례 5 : 52세, 여성

사법고시 폐지에 따라 지역이 급격히 침체되고 있는데, 활성화방안을 모색해주었으면 좋겠어요. 서울시나 자치구 차원에서 대학생, 외국인이 계속 머물 수 있도록 일종의 대학생타운, 초년생타운을 조성해주었으면 해요. 우리나라 대학생뿐만 아니라 외국인 대학생들이 엄청 많이 유입되는데, 잠시 머물다가 떠나요. 공공에서 이런 학생들이 정착할 수 있도록 하는 정책을 펼쳐주면 좋겠어요.

처음 임대사업을 시작하는 주택소유자를 위해 공공이 연성적 서비스를 지원해주기를 바라는 임대인도 있었다. 임대사업과 관련한 정보를 제공해주거나, 상담을 해주는 등의 공공서비스를 희망하고 있었다.

《연성적 지원서비스》 사례 4 : 48세, 남성

임대사업을 하기 위해 새로 건물을 짓거나 고칠 때 (연성적) 지원을 해 주었으면 해요. 노하우가 없는 임대사업자들을 위해 정보만이라도 제공해 주었으면 좋겠어요. 교육까지는 아니더라도 상담을 해주거나, 서울시에서 인정하는 좋은 업체를 연결시켜 주는 것도 괜찮아요.

3) 청년층 임차인의 주택문제 및 욕구

(1) 가계 및 주거상황

조사대상 청년층 임차인은 한 가구를 제외하면, 모두 1인가구로 나타났다. 2인가구의 경우 본인이 세대주이지만, 주거비를 아끼기 위해 어머니와 함께 거주하고 있는 경우이다. 조사대상 임차인은 민간임대주택에 3가구, 공공임대주택에 3가구, 고시원에 1가구가 거주하고 있었다. 민간임대주택에 거주하는 임차인들은 주거비에 부담을 느끼고 있었으며, 소득이 적어 식비가 차지하는 비중이 높게 나타났다. 공공임대주택과 희망하우징에서 살고 있는 임차인은 주거비에 대한 만족도가 높았다. 대부분의 청년층 임차인은 향후 결혼 및 주택구입에 대한 계획이 없는 것으로 나타났다. 청년층 임차인들은 취업, 소득, 주거 등을 감안할 때 구체적인 결혼계획을 세우기 어려운 상황에 처해 있었다. 또 한 내집 마련을 아예 포기하였거나, 생각도 해보지 않은 경우가 대부분이었다.

《가구소득 150만 원, 지출 60만 원》 사례 1 : 34세, 남성

한 달에 150만 원 정도 버는데, 식비·교통비 등 매일 고정적으로 2만 원씩 쓰는 것 같아요. 아침은 잘 안 먹지만, 점심·저녁을 모두 사먹으니까요. 옷을 사거나, 컴퓨터·핸드폰 바꿀 때에는 부담이 돼요. 그래서 대부분 할부로 사죠. …(중략)... 어머니와 둘이 살고 있는데, 어머니는 일을 하고 있지는 않아요, 전세금 1억 원에 방은 2개, 13평에 살고 있는데, 제가 돈이 없어서 어머니 돈으로 집을 구했어요. 저 혼자였으면 전세를 구할 수 없었을 거예요. …(중략)... 아직까지 결혼계획은 없어요. 언제 결혼할 수 있을지 모르겠어요. …(중략)... 집 살 돈이 있어도, 저는 그냥 전세로 살 것 같아요. 집을 사면 유지관리를 해야 하고, 세금도 내야 하고 … 집값이 오르고 내리는 것에 신경을 쓸 것 같아요.

《가구소득과 지출이 불규칙 : 50만 원 정도》 사례 2 : 32세, 남성

20대에 여행가이드복을 공동으로 제작해서 인세를 매달 15만 원 정도 받고 있어요. 생활비가 부족하면, 가끔 아르바이트도 하고요. 형이 20-30만 원씩 용돈을 주기도 해요. 형이 하는 일을 도와주면, 용돈을 더 주기도 하고요. 이런 식으로 생활하는 것은 늘 불편하고 불안

하죠. 신용카드 결제일이 지나 사용이 정지되는 것이 두려워요. 제 생활이 빡빡한 것을 아는 선배들이 밥도 사주고, 일거리도 주고 … . …(중략)… 보증금 3,500만 원, 월세 17만 원에 혼자 살고 있어요. 방 2개에 11평 정도 … . 원래는 13만 원이었는데 재계약하면서 올랐어요. 20만 원 딸라고 했는데, 사정해서 17만 원으로 타협을 보았죠. 더 이상 계약을 연장할 수 없을 것 같아요. 집주인이 20만 원 이상 내지 못할 거면 나가라는 식의 얘기를 계속해서 해요. … . …(중략)… 10살 차이가 나는 여자친구가 있는데, 결혼을 생각할 수 있는 여건이 안 돼서 … . 내집을 갖는 것은 꿈같은 이야기라서 … . 50살에는 집을 살 수 있을까요?

《가구소득 200만 원, 지출 75만 원》 사례 3 : 34세, 남성

(서울시의) 희망하우징에서 살고 있어요. 모두 1인가구인데, 4평 정도의 방에 1인 1실 또는 2인 1실로 살고 있어요. 철문을 열고 들어가면 화장실이 하나 있고, 2-3개의 방을 3-4인이 쓰고 있는 거죠. 희망하우징에서 살고 있으니까, 그나마 저축도 할 수 있는 것 같아요. 주거비에 대한 부담은 적어요. 월세는 10만 원인데, 전기·수도요금과 공용기금을 합치면 15만 원의 주거비로 살고 있는 셈이죠. 겨울에는 난방비가 한 달에 7-8만 원씩 나오고요. …(중략)… 집을 살 수 있을 정도로 돈을 모을 수 있을지 … . 지금은 200만 원을 받고 있지만, 다른 단체에서 일을 하게 되면 월급이 내려갈 수도 있어서 … . 제가 대한민국에서 돈을 모아 집을 살 수 있을까? 상당히 비관적이죠. 집값이 비싸서, 서울에서 살 생각이 별로 없어요.

《가구소득과 지출이 불규칙 : 45만 원 정도》 사례 4 : 26세, 여성

지난 달까지 아르바이트를 했는데, 이번 달에는 이력서를 쓰고 있죠. 아르바이트를 하면서 벌어놓은 돈을 아끼면서 생활하고 있어요. …(중략)… 31가구가 함께 거주하는 서울시의 청년형 동조합주택에서 보증금 2,000만 원에 월세 10만 원으로 거주하고 있어요. 1인 1실 기준으로 방 크기는 7평 정도 되고요. …(중략)… 직장인들이 많고, 거의 대출을 받았다고 해요. 대출이 자가 임대료보다 쌌으니까요. …(중략)… 관리비는 저희가 자체적으로 결정해서 걷어요. 수도 · 전기 · 가스 사용료는 개별적으로 납부해요. 관리비 15,000원, 인터넷 이용료 9,000원인데 … . 관리비 중에 일부는 복도청소비로 사용해요. 위탁으로 관리하는데, 매달 1동당 7-8만 원씩 지불하고 있어요. 이전에 살던 주택은 노후화가 진행된 곳이었는데, 임대료와 관리비를 지금보다 많이 냈었어요. 지금은 정말 저렴한 주거비로 살고 있다고 생각해요. …(중략)… 주택을 사는 것은 생각도 한 적이 없는 것 같아요. 10년을 열심히 모아도 1억을 모으기 힘든 상황인데, 주택가격이 너무 비싸잖아요. 40-50세 정도에는 가능할지 모르겠네요.

《가구소득 100만 원, 지출 130만 원》 사례 5 : 30세, 남성

지난 3월부터 교수님 연구실에서 연구과제에 참여하면서 100만 원씩 받고 있어요. 고시원에서 사는데, 방 크기는 4평 정도인 것 같아요. 한 달에 30만 원만 내면, 보증금과 관리비가 없어서 부담이 적거든요. 계약기간도 자유로워서 편리하다고 생각해요. 이전에는 1년 단위로 기숙사, 원룸 등을 돌아다니며 살았죠. 좁은 집에서 1년 이상 사는 것이 답답해서 옮겨 다녔어요.

가격이 저렴한 곳을 찾아다녔죠. 주로 전봇대에 붙어있는 전단지를 보고, 집주인과 직접 계약 했어요. …(중략)… 석사학위를 받고 취업을 했는데, 다시 학교로 돌아왔어요. 박사과정을 할까, 취직을 할까 고민하는 중이에요. 고시원비를 포함해서 한 달에 130만 원쯤 사용하고 있는데, 모자란 돈은 모아놓은 것을 쓰고 있어요. …(중략)… 결혼은 아직 구체적인 계획은 없는데, 35살 이전에는 하고 싶다는 생각이 있어요. 결혼해서 20평대 규모의 집에서 살면 좋을 것 같아요. 특별히 선호하는 주택유형이나 점유형태는 없어요.

《가구소득이 불규칙, 지출 70만 원》 사례 6 : 25세, 여성

학생이니까, 방학 때에는 아르바이트를 해서 벌어서 모아놓기도 하고, 학기 중에는 부모님이 30만 원씩 주세요. 장학금을 받아서 쓰기도 하고요. 식비 30만 원에, 핸드폰 비용·임대료·공과금을 포함해서 70만 원 이상은 쓰지 않고 있어요. …(중략)… 지금 살고 있는 집은 5층 규모의 (서울시) 희망하우징이에요. 보증금 100만 원에 월세 88,700원이에요. 저는 만돌팽이 유니온의 소개로 처음 입주하게 되었는데, 공실이 생길 때마다 상시모집을 하는 것 같아요. …(중략)… 아직까지 주택구입에 대한 생각은 없어요. 아마도 집을 사지는 못할 것 같다는 생각을 해요. 집을 사려고 노력하지 않을 거예요. 우리나라도 외국처럼 전세가 없어지고, 월세가 늘어나고 있는데 … 예전에는 집을 사면 쉽게 돈을 모을 수 있지 않을까 하는 생각이 있었는데, 지금은 (비싸서) 집을 살 수 없을 것 같아요. 그냥 집을 쉽게 빌려 쓰는 세상이 되었으면 좋겠어요.

《가구소득 150만 원, 지출 60만 원》 사례 7 : 29세, 남성

소득은 평균 150만 원 정도 되는데, 가끔 강의를 하거나 하면 더 별기도 해요. 주택은 다세대 주택을 빌려 방 2개에 5명이 함께 쓰고 있어요. 원래는 같이 살고 있는 1명이 보증금 1,000만 원, 월세 30만 원에 임차하여 살고 있었는데 … 우리끼리 오판산 게스트하우스라고 이름을 붙이고, 큰 방에 3명, 작은 방에 2명이 함께 살고 있어요. 3평짜리·4평짜리 방에 2층 침대와 책상을 놓고 살아요. 5명이 주거비로 10만 원씩 내고서 살고 있어요. …(중략)… 식비로 30만 원 정도, 핸드폰비와 주유비로 20만 원, 주거비 10만 원 정도밖에 안 쓰고 살아요.

(2) 주택문제

① 주거비부담의 증가

민간임대주택에 거주하는 대부분의 임차인은 주거비에 부담을 느끼고 있었는데, 보증금에 대한 부담으로 고시원에서 살고 있는 경우도 있었다. 재계약 시에 보증금 및 월세 인상률이 높다고 느끼고 있었다.

《전세 선호에 따른 보증금 인상》 사례 1 : 34세, 남성

대부분은 2년마다 1,000만 원 또는 10%씩 올리더라고요. 예전에 한 집주인은 자식이 결혼하는데 돈이 없다면서 1,000만 원만 올려달라고 하는 거예요. 그래서 올려 주었어요. 그런 때를 대비해서 항상 돈을 모아놓아야 하는데, 그게 불편해요. …(중략)… 10년 전에 이 지역 전세 가격은 4,000-5,000만 원 정도였어요. 그런데 2년마다 1,000-2,000만 원씩 계속 올라서, 지금은 1억 원이에요. 물론 처음에도 7-8평 정도에 살아서 단순비교를 할 수는 없지만 … 월세를 내지 않으려고, 계속해서 전셋집에서 살고 있어요. 서울에서 전세 1억짜리 집을 구하기 엄청 어려웠어요. 부동산업소에 가서 1억 원이라고 얘기하면 다른 데에 가보라고 해요. …(중략)… 원래는 건국대 쪽에 살았는데, 집을 구할 수 없어서 여기 군자동으로 3월에 이사를 왔어요.

《주거비 부담》 사례 5 : 30세, 남성

원룸은 보증금도 있어야 하고, 최소 38만 원 정도의 임대료와 관리비도 내야 하지요. 그런데 고시원은 보증금도 없고, 관리비도 없어서 부담이 훨씬 적죠.

② 수선 · 유지 등 주택관리 서비스의 미흡

대부분의 청년층 임차인은 수선 및 유지 등 기본적인 주택관리 서비스에 대해 불만이 많은 것으로 조사되었다. 특히 시설 및 설비의 수선 · 보수가 지연되거나 이루어지지 않는 경우도 많았다. 민간임대인뿐만 아니라 공공임대인인 서울주택도시공사(이하 ‘SH공사’로 지칭)가 운영하는 희망하우징도 인력 부족 등으로 인하여 주택관리 서비스를 제대로 제공하지 못하는 것으로 나타났다.

《에어컨 실외기 설치공간의 부재 및 결로 발생》 사례 1 : 34세, 남성

에어컨 실외기를 설치할 공간이 없어서 불편했어요. 다가구주택이라 베란다가 없어서 설치하는 데 애를 먹었어요. …(중략)… 겨울에는 춥고, 결로가 발생해서 곰팡이도 슬었어요. 집주인에게 도배를 해달라고 얘기했는데, 꺼리시더라고요. 그래서 제가 직접 했어요. 집주인에게 5만 원을 받아서 ….

《결로 및 누수, 주택수선의 지연》 사례 2 : 32세, 남성

3군데 자취방에서 살았는데, 첫 자취방은 결로가 심했어요. 그런데 도배를 해서 감춰 놓은 거예요. 첫 날부터 물이 막 떨어졌어요. 학기 중에 계약도 안 끝났는데, 철거를 한다고 이사비용을 줄 테니 나가라는 거예요. 두 번째 집은 형광등을 통해서 빗물이 쌌어요. 감전 위험이 있으니, 고쳐달라고 했는데, 옥상에 방수페인트를 바를 때까지 그냥 살라고 했어요. 전기도 못

쓰고, 3개월 동안 그릇을 놓고 살았어요. 창문도 없어서 너무 어두웠고요. 지금 사는 집은 세 번째 집인데 설비가 고장나면, 무조건 집주인이 고쳐주세요. 하지만 집주인이 다른 일도 하셔서 일처리가 너무 느려요.

《주택수선의 지연》 사례 3 : 34세, 남성

SH공사가 건물주인데, 2년 동안 보수공사를 하지 않고 있어요. 물이 새서 장판이 들뜨고, 층간소음이 심하고, 환풍기가 작동을 안 하는데도 고쳐주질 않아요. 저희들이 SH 주거복지센터에 3-4번 찾아갔어요. 올 초부터 왔다 갔다 하면서 점검하는 것 같더니, 아직까지 고치지는 않았어요.

《주택수선의 지연》 사례 4 : 26세, 여성

유지보수 문제가 심각해요. 화장실 천장에서 물이 새고, 변기도 흔들리고, 화장실 문도 고장이 났는데 … 입주민이 잘못 사용해서 고장이 났다고 해요. SH공사에 보수신청을 해도 확인하러 오는 데만 3일에서 2주일이 소요되더라고요. 벽체도 부실하고, 단열도 부실해서 곰팡이가 계속 발생해요. SH공사는 늘 인력이 부족하다고 얘기해요. 게다가 담당자가 계속 바뀌어서 불편사항에 대해 다시 얘기해야 되고요.

③ 기 타

청년층 임차인 중에는 임대인과의 원만한 관계를 유지할 수 없는 것에 대해서도 불편함을 호소하였다. 임대인이 부당한 요금을 청구하는 경우도 있었고, 임대인의 개인적 사정 때문에 보증금 반환이 지연되는 경우도 있는 것으로 나타났다.

《임대인의 부당한 요금 청구》 사례 5 : 30세, 남성

예전의 집주인은 보증금 돌려줄 때 청소비로 10만 원 썼다면서, 10만 원을 제하고 돌려주었어요. 얹을했지만 그냥 참았어요.

《보증금 반환의 지연》 사례 6 : 25세, 여성

예전에 자취하면서 보증금 500만 원, 월세 45만 원에 살았어요. 그런데 계약기간이 끝나서 이 사준비를 하는데, 집주인이 보증금을 가지고 도망간 거예요. 그 집의 소유관계가 좀 복잡했거든요. 가족이 공동소유로 되어 있었는데, 한 명이 문제를 일으킨 거죠. 소송을 통해서 보증금 500만 원을 6개월 후에 돌려받았어요.

(3) 주거욕구와 주택정책

① 저렴한 임대주택의 공급 확대

대부분의 조사대상 임차인들은 청년층을 대상으로 하는 임대주택 공급정책이 부족한데서 문제가 발생한다고 생각하고 있었다. 이에 따라 저렴한 임대주택 공급을 확대하여야 한다는 의견이 많았다. 임대료 상승률을 실질적으로 제한할 수 있는 제도를 마련하여, 임차인이 재계약 시의 임대료 인상폭을 예측하여 대비할 수 있도록 하는 것도 필요하다고 응답한 경우도 있었다.

《공공임대주택 공급 확대》 사례 1 : 34세, 남성

개인적으로 생각할 때 물량이 부족해서 생기는 문제가 많은 것 같아요. 안 팔리는 집이 있으면, (정부와 서울시가) 사서 공공임대주택으로 활용했으면 좋겠어요. 공공에서 운영하면 저렴하잖아요.

《다양한 방식으로 임대주택 공급 확대》 사례 3 : 34세, 남성

다양한 방식으로 저렴한 임대주택을 많이 공급할 필요가 있어요. (주택을 구하지 못하는) 사각지대가 생기지 않도록 하는 것이 필요한 것 같아요. 공공이 경제력이 부족한 청년들에게 주거를 제공해주면 좋죠.

《다양한 유형의 임대주택 공급 확대》 사례 3 : 34세, 남성

저렴한 청년임대주택, 1인가구를 위한 임대주택이 계속 공급되었으면 좋겠어요. 청년임대주택은 나이제한이 완화되었으면 좋겠고요. 그리고 서로 관심사가 비슷한 사람끼리 모여 살 수 있는 협동조합주택이 확대되었으면 좋겠어요. 청년뿐만 아니라 신혼부부, 육아가구 협동조합주택도 확대되는 것이 필요해요.

《임대료 상승률 제한》 사례 2 : 32세, 남성

무엇보다도 임대료 상승률을 제한하는 제도가 마련되면 좋을 것 같아요. 법률로 정해져 있다가는 하지만, 잘 지켜지고 있지 않은 것 같아요. 임대주택을 기준으로 임대료 상승률이 정해져 있으며, 임차인이 미리 대비를 할 수 있을 것 같아요.

② 기타

임대인과 임차인 모두 자신의 권리와 의무를 제대로 인지하지 못하는 경우가 있는 것으로 판단된다. 임대인과 임차인에게 임대주택을 임대하고 임차하는 데 필요한 교육 프로

그램이 제공될 필요가 있다는 의견이 있었다. 또한 청년층을 위한 저렴한 임대주택정책에 대한 홍보와 정보제공이 필요하다고 생각하는 경우도 있었다.

《임차인 및 임대인에 대한 교육 프로그램》 사례 6 : 25세, 여성

임차인에 대한 교육이 반드시 필요할 것 같아요. 민달팽이 유니온도 입주하기 전에 교육 및 워크숍을 진행하고, 생활계획서도 작성한다고 하더라고요. 청년 임차인들은 임대차계약과 관련한 지식이 부족하잖아요. 임차인의 의무와 권리도 제대로 모르고요. 마찬가지로 집주인에게는 임대인의 의무와 관련한 교육이 필요한 것 같아요.

《임대주택 프로그램의 홍보》 사례 2 : 32세, 남성

공공은 임대주택을 공급하면서, 청년들이 알 수 있도록 적절한 홍보를 할 필요가 있어요. 청년을 위한 전세임대주택이 있다는 것은 아는데 … 어떻게 신청해야 하는지, 입주자격은 되는지는 잘 모르거든요.

《임대주택 프로그램에 대한 정보제공》 사례 6 : 25세, 여성

공공이 지원하는 청년주택에 대해 입주방법, 물량 및 위치 등에 관한 정보들을 쉽게 확인할 수 있는 웹사이트가 있었으면 좋겠어요. 지금은 그러한 정보를 아는 일부 사람들만 지원하는 구조거든요.

3_ 정책적 시사점

각종 조사자료의 분석, 심층면접조사의 결과를 통해 중고령층과 청년층은 서로 다른 주택문제와 주거욕구가 있다는 것을 확인할 수 있다. 이처럼 세대별 주택수요의 차이를 강조하는 것은 저성장시대에 접어들면서 공공의 정책수단이 제한을 받고 있기 때문이다. 청년층은 취업 및 고용문제를 겪고 있으면서 동시에 전세가격 상승, 전세의 월세전환을 경험하고 있다. 과거의 청년층보다 더욱 심각한 임대료 및 주거비부담을 겪고 있는 것이다. 이에 비해 자가보유율이 높은 중고령층은 주택의 거래부진 및 가격하락 등을 우려하고 있다. 더구나 이들은 안정적인 노후생활을 위해서는 일정 금액 이상의 월세수입이 필요한 상황이다. 하지만 청년층은 저렴하고 안정적인 주거를 필요로 하면서, 세대 간 갈등이 조성될 가능성성이 높은 상황이다.

이러한 점에서 소득 및 재산을 기준으로 주택정책을 집행하는 것 외에, 세대통합적 또

는 세대친화적으로 문제를 해결할 수 있는 정책수단의 개발도 요구된다. 세대통합적 또는 세대친화적 주택정책의 수단은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 그동안 정책대상으로 고려되지 못해 왔던 세대에 대한 주거지원을 강화하여 세대 간 정책수혜의 형평성을 확보하는 것이다. 노인계층은 복지정책뿐만 아니라 주택정책을 통해서 비교적 많은 지원을 받고 있는 것이 현실이다. 하지만 청년층은 복지정책은 물론이고 주택정책에서도 사실상 배제되어 온 측면이 있다. 따라서 청년층에 특화된 정책수단 또는 프로그램을 마련하고, 주거지원의 폭을 확대하는 등의 노력을 할 필요가 있다.

둘째, 주택설계 또는 단지설계를 통해 여러 세대가 어울리면서 주거생활을 영위할 수 있는 주택 및 단지모델을 개발하여 세대친화적 주택의 공급을 확대하는 것이다. 세대구분형 주택의 공급을 확대하고, 공공임대주택 공급 시 '다세대 공생형 주택단지'⁴⁾로 개발할 필요도 있다. 현재는 세대구분형 주택의 공급을 확대하기 위해서는 제도의 개선이 필요한 상황이다. 또한 동별로 노인가구·자녀양육가구·1인가구 등이 거주할 수 있는 주거공간을 조성하고, 교류시설 또는 공동체시설을 설치하여 세대별로 주택수요를 총족하면서도 하나의 단지에 거주할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 노인·은퇴자 등을 포함한 다주택자가 보유하고 있는 주택자산을 활용하여 청년 층의 주거안정을 지원하는 것이다. 현실적으로 공공임대주택을 대규모로 공급하기 어려운 상황에서, 다주택자가 보유한 민간임대주택을 활용하여 세대통합적 주택정책을 도모하는 것은 당연한 일이다. 노인이 소유·거주하는 주택의 여유공간에 청년들을 입주시키는 사업은 이미 시행되고 있다. 일본의 마이홈임대사업과 같이 다주택자의 주택 일부를 공공기관이나 민간비영리조직이 서브리스(sub-lease) 방식을 통해 확보하여, 청년·자녀양육가구 등에게 저렴한 가격으로 임대하는 방식도 시행될 필요가 있는 것으로 판단된다. 하지만 보다 근본적으로는 민간임대주택을 운영하는 임대인에 대한 인센티브 제공을 통해 저렴한 임대주택으로 활용될 수 있도록 하는 정책체계가 마련되어야 한다.

⁴⁾ 남원석·박은철, 2014, 「서울시 주택시장의 변화특성과 정책과제」, 서울연구원, pp.162-163의 일본 도쿄도 주택공급공사의 사례를 참조할 것.

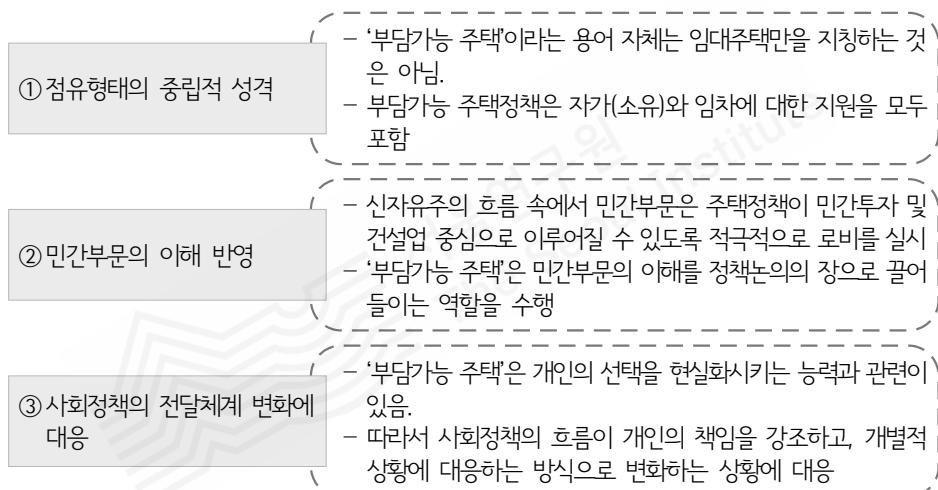
04

주요 선진국의 부담가능 주택정책

- 1_ 영국의 부담가능 주택정책
- 2_ 미국의 부담가능 임대주택 공급정책
- 3_ 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획
- 4_ 정책적 시사점

04 | 주요 선진국의 부담가능 주택정책

일반적으로 부담가능 주택은 주택의 품질 및 입지가 적절하면서도 주거비부담이 비교적 적은 주택을 의미하였으나, 최근에는 공공주택·사회주택 등을 대신하는 용어로 사용되기도 한다. 부담가능 임대주택은 공공자원의 투입에 따라 임차인의 주거안정에 기여할 수 있는 민간소유의 주택이라고 정의할 수 있다. 공공부문의 지원을 바탕으로 임차인에게 낮은 임대료부담과 장기거주를 제공하는 한편, 일정 수준 이상의 주택품질을 유지할 수 있어야 부담가능 임대주택이다.



[그림 4-1] 부담가능 주택정책의 성격과 배경

'부담가능 주택'이라는 용어가 주택정책에서 빈번하게 사용되기 시작한 이유는 다음과 같다⁵⁾.

첫째, 부담가능 주택은 잠재적으로 점유형태의 중립적 성격을 지니고 있다. 가구의 부담 능력을 높이기 위한 정부의 지원은 사회주택뿐만 아니라 민간임대주택 및 자가소유에도

5) Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K. and Burke, T., 2005, *Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem*, National Research Venture 3: Housing Affordability for Lower Income Australians, Research Paper 1, Australian Housing and Urban Research Institute, p.6.

적용하고 있었다는 점이다. 부담가능 주택은 이러한 현실을 적절하게 반영할 수 있는 용어였다.

둘째, 민간부문의 이해를 대변하는 로비활동으로 인해 정책담론으로 부담가능 주택이 빈번하게 등장하게 되었다. 민간부문은 정부의 지원이 공공주택 · 사회주택보다 민간투자 및 건설에 집중되기를 희망하였다. 이러한 상황에서 부담가능 주택은 민간부문의 이해를 자연스럽게 정책논의의 장으로 끌어들이는 역할을 하였다.

셋째, 부담가능 주택의 개념은 사회정책 전달체계의 변화를 반영하고 있다는 점이다. 사회정책의 전달체계는 개인의 책임을 강조하고, 개별적인 상황에 대응하는 방식으로 변화하고 있다. 그리고 부담가능 주택은 시장에서 개인의 선택을 현실화시키는 능력을 의미한다. 개인이 입주하는 주택이 부담가능 주택이 되는지는 개인의 선택 · 책임과 관련된다는 것이다.

1_ 영국의 부담가능 주택정책

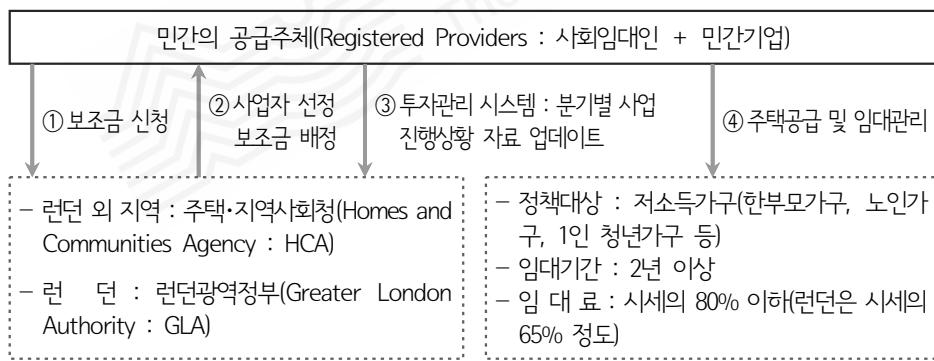
1) 부담가능 주택 프로그램(AHP)

(1) 정책의 도입 및 주요 내용

2011년에 영국은 민간부문을 활용한 부담가능 주택을 공급하기 위해 부담가능 주택 프로그램(Affordable Homes Programme: AHP)을 도입하였는데, 재정부담을 줄이기 위한 목적도 가지고 있었다. AHP 이전에도 NAHP(National Affordable Housing Programme)라는 부담가능 주택의 공급을 위한 프로그램이 있었다. AHP가 NAHP와 다른 점은 부담가능 임대료(Affordable Rent) 정책이 도입되었다는 것이다. 2010년에 도입된 부담가능 임대료는 지방정부와 사회임대인(social landlords)에게 시세의 80% 이하 수준으로 주택을 임대하도록 하는 정책이다. 국가의 재정부담을 줄이면서, 사회임대인의 임대수입을 늘려 새로운 사회주택 건설에 재투자하도록 하는 것이 정책목표였다^[6].

AHP는 2020년까지 10년 동안 부담가능 주택의 공급을 확대하기 위해 공공이 민간의 공급주체에게 보조금을 지급하는 방식으로 추진되고 있다. AHP의 정책목표는 부담가능 임대주택뿐만 아니라 부담가능 자가주택의 공급도 증가시키는 것이다. 그리고 1-2인 가구의 증가 등 인구 및 가구구조의 변화에 대응하여 1침실 주택과 2침실 주택의 공급을 늘리는 것이다.

기본적으로 AHP는 주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA)이 운영하는 저렴주택 프로그램이다. 단, 런던의 경우에는 광역런던정부(Greater London Authority: GLA)가 프로그램을 운영하고 있다. 민간의 공급주체가 HCA 및 GLA에 보조금을 신청하면, HCA와 GLA는 이를 심사하여 보조금 지급 여부를 결정한다. 사업자로 선정되어 보조금을 받은 민간의 공급주체는 투자관리 시스템에 분기별 사업 진행상황을 정리하여 업데이트하여야 한다. 사회임대인, 민간기업 등 공급주체는 부담가능 주택을 공급하고, 임대주택의 경우에는 운용도 담당하여야 한다. 부담가능 임대주택의 경우 시세의 80% 이하(런던의 경우 주택가격 및 임대료부담을 고려하여 시세의 65% 정도)로 저소득가구에게 임대되고 있다.



[그림 4-2] 영국의 부담가능 주택 프로그램의 내용 및 사업구조

6) 부담가능 임대료정책은 복지제도에 의존하면서 일을 하지 않는 가구들이 증가하고, 공영주택·사회주택의 주거안정성과 낮은 임대료가 임차인들의 자활·자립에 기여하지 못하고 있다는 인식하에 등장하였다. 공영주택·사회주택의 종신임대차(lifetime tenancy)로 인해 가구규모와 주택규모 간의 불균형이 발생한 상황이었다. 이에 따라 더 많은 가구들이 공영주택·사회주택에 입주할 수 있도록 하기 위해 새로운 임대료정책을 마련하였다.

(2) 부담가능 주택의 공급

영국은 1980년대부터 공영주택(council housing)의 재고량을 줄이고, 민간을 활용한 저렴주택 공급·운영에 집중하기 시작하였다. 공영주택 구입권(Right to Buy), 대규모 자발적 소유권이전(Large Scale Voluntary Transfer) 등의 정책을 시행함에 따라 공영주택의 비중이 감소하고 있는 추세이다. 1996년 「주택법」에서 ‘등록 사회임대인(registered social landlords: RSLs)’ 개념을 도입하였다. 이를 통해 지방정부를 대신하여 저렴한 임대주택을 공급·관리하는 주체를 확대한 것이다.

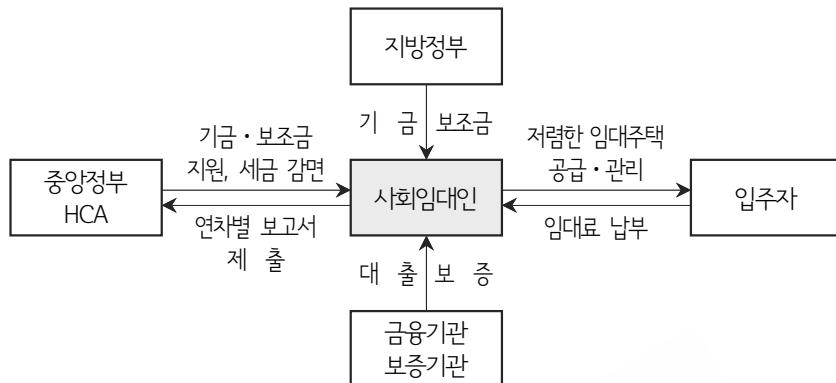
주택·지역사회청(Homes and Communities Agency: HCA)의 승인을 받은 사회임대인은 사회임대주택 및 부담가능 임대주택의 건설 및 운영을 목적으로 보조금을 지원받고 있다. 사회임대인에 해당하는 민간조직에는 주택협회(Housing Associations), 주택 및 토지 트러스트(Housing Trusts, Community Land Trusts), 주택협동조합(Housing Co-operatives) 등이 있다. 이들은 임대주택의 입주자 선정, 임대료 징수, 유지관리 등의 역할뿐만 아니라 택지개발 및 주택건설도 수행하고 있다.

HCA는 주택소요를 기반으로 개발프로그램을 마련하고, 지방정부 및 지역사회 등에 보고한 후에 승인을 받아 전국투자계획, 지역투자 요약서, 보조금할당 지침서 및 요약서 등을 작성·발표한다. 지역의 사회임대인 등은 사업계획서를 작성하여 해당 사업에 입찰하고, HCA에서 이를 승인하는 형태로 주택을 공급하고 있다. 사회임대인은 부담가능 주택을 공급할 때 공공의 기금 등을 활용할 수 있는데, 공공의 기금을 지원받는 경우에는 HCA로부터 일정한 규제⁷⁾를 받는다. 사회임대인은 재무현황, 자배구조의 적정성, 관

⁷⁾ HCA의 규제내용은 다음과 같다(박은철, 2014, 「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, 서울특별시, pp.144-145).

- 주거기준 : 사회주택 공급자는 다음 6가지의 항목에 대한 기준을 이행하여야 함.
 - 임차인 참여 및 권한이양(고객서비스, 선택권, 민원, 참여 및 권한이양, 임차인 요구의 대응), 주택(주택의 질, 유지관리, 임차(할당, 임대료, 임차인), 이웃 및 커뮤니티(아웃관리, 지역 내 협동조합과의 협력, 비사회적 행위에 대한 관리), 비용-효과적인 서비스 이용, 거버넌스와 재정적 실행가능성)
- 성과 모니터링 : HCA는 연간보고서, 임차인에게 실행에 옮기기로 기약된 성과결과물, 정보의 출처, 민원분석, 외부검증, 부정적 평가, 향후 요구사항 등에 기반하여 성과 모니터링을 실시하여야 함.
- 소규모 공급자(단체)에 대한 규제 : 주택 25호 이하를 관리하는 소규모 공급자는 연차별 보고서를 제출하지 않아도 됨. 하지만 임차인에 대한 동등한 입주기회를 부여하여야 하며, 제공되는 서비스에 대해 임차인들이 결정하고 논의할 수 있도록 하여야 함.
 - 1,000호 이상의 공급자는 HCA에 임차인에 대한 연차별 보고서 제출
 - 25호~1,000호 미만의 공급자는 HCA가 요구 시에 연차별 보고서 제출

리의 적정성, 개발사업의 적정성 등을 평가하여 발표하여야 하며, HCA에 연차별 보고서를 제출하여야 한다.



[그림 4-3] 영국의 사회임대인 지원 및 사업구조

NAHP(National Affordable Housing Programme)가 시행 중이던 2008년~2011년의 사회주택 건설보조금은 84억 파운드였다. 부담가능 임대료정책이 도입된 이후 AHP하에서 건설보조금 예산은 2011년~2015년 45억 파운드에서, 2015년~2018년에는 29.5억 파운드로 감소하였다. 2015년~2018년에는 런던에 12.5억 파운드, 런던 외의 지역에 17억 파운드가 지원될 예정이다. 한편 2013년부터는 AHP에 의한 부담가능 주택의 공급을 촉진하기 위해 민간 공급주체의 금융비용을 지원하기 위한 보증제도(Affordable Homes Guarantees Programme: AHGP)도 시행하기 시작하였다. AHGP는 지원금액이 AHP보다 적지만, 민간 공급주체의 참여도를 높이기 위해 도입되었다.

2000년대 이후 사회임대주택은 매년 2만 호~4만 호씩 공급되었다. 그러나 부담가능 임대료(Affordable Rent) 정책에 따라 AHP가 시행되면서 사회임대주택의 공급량은 연간 1만 호 정도로 급감하였다. 이에 비해 사회임대주택보다 임대료수준이 높은 부담가능 임대주택의 공급은 2014년~2015년에 연간 4만 호를 돌파하였다.

- 재정규제 : 사회주택 공급자에 대한 재정건전성 관리, 재정감사(annual review) 및 분기별 설문조사 실시

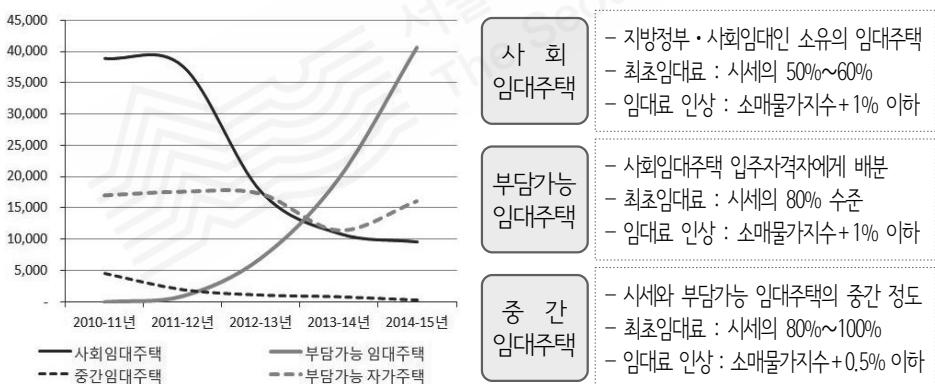
[표 4-1] 잉글랜드의 부담가능 주택 공급량 추이

(단위 : 호, () 안은 %)

구 분	부담가능 주택					전 체 주택공급량
	사 회 임대주택	부담가능 임대주택	중 간 임대주택	부담가능 자가주택	계	
2005-06	23,630	-	1,680	20,680	45,990 (28.1)	163,400
2006-07	24,670	-	1,200	18,430	44,300 (26.4)	167,680
2007-08	29,640	-	1,110	22,420	53,170 (31.2)	170,610
2008-09	30,900	-	1,710	22,900	55,510 (39.4)	140,990
2009-10	33,180	-	2,560	22,240	57,980 (48.4)	119,910
2010-11	38,950	-	4,520	17,010	60,480 (56.1)	107,870
2011-12	37,680	930	1,920	17,590	58,120 (49.0)	118,510
2012-13	17,620	6,980	1,070	17,260	42,930 (39.8)	107,980
2013-14	10,920	19,740	790	11,410	42,860 (38.2)	112,330
2014-15	9,590	40,710	270	16,080	66,650 (53.5)	124,490

주 : 부담가능주택 계의 () 안은 잉글랜드 전체 주택공급량 대비 비율임.

자료 : DCLG, 2015, Affordable Housing Supply: April 2014 to March 2015 England.



주 : 공급추이는 잉글랜드의 경우임.

자료 : DCLG, 2015, Affordable Housing Supply: April 2014 to March 2015 England.

[그림 4-4] 영국의 부담가능 주택 공급추이와 개념

2) 런던시의 부담가능 주택정책(Homes for Londoners)

2010년에 보수당이 집권하면서, 영국은 민간임대주택의 공급을 장려하고 자가소유를

촉진하는 정책을 강화하기 시작하였다. 이에 따라 임차인의 임대료 부담가능성은 저하되고, 기존주택의 성능이 악화되었다. 영국정부는 부담가능 임대료(Affordable Rent)를 도입하면서, 사회임대인에게 지원되던 보조금을 1/2 정도로 감소시켰다. 2014년에는 공영주택 및 사회주택 거주자의 입주자격을 재심사하여, 시세의 80% 이하로 임대료를 부과할 수 있도록 하였다.

최근 런던은 증가하는 인구 및 가구에 비해 주택공급량이 적어서 지불가능성 또는 부담가능성이 악화되고 있다. 런던은 영국 전체의 주택가격과 비교했을 때 1.8배 높고, 임대료는 1.9배 높아 주택문제가 심각한 지역이다⁸⁾. 런던에서 신축되는 대부분의 초고층아파트는 호화주택으로 투자 목적으로 거래되고, 공실률이 높은 상황이다. 주택재고는 증가하지만, 일반 런던시민이 거주할 수 있는 부담가능 주택은 오히려 감소하고 있는 실정이다.

2016년 5월에 시장으로 당선된 S. Khan은 신축주택의 50% 이상을 부담가능 주택으로 공급하겠다는 공약을 제시하였다. 현재 런던시는 부담가능 주택을 자가의 경우 45만파운드 이하, 임대의 경우 시세의 80% 이하로 정의하고, 구체적인 실행계획을 수립·추진중이다. 하지만 보수당정부의 재정지원을 기대하기 어려운 상황에서, 공약 및 계획물량은 많아 실현이 어려울 것이라는 평가를 받고 있다. 게다가 중앙정부는 런던시의 부담가능 주택정책이 성공하기를 바라지 않는다는 이야기도 나오고 있다.

8) 평균 주택가격은 런던 502,191파운드, 영국 272,468파운드이며, 평균 임대료는 런던 279파운드/주, 영국 144파운드/주 수준이다. HCA & GLA, 2014, *Housing Expenditure Plans*, Office for National Statistics.

2_ 미국의 부담가능 임대주택 공급정책

1) 저소득층 주택 세액공제(LIHTC)

(1) 정책의 도입 및 주요 내용

미국은 1937년에 「주택법」을 제정하였고, 이후 30년 동안 공공임대주택 프로그램이 주거복지정책의 주축을 이루었다. 그러나 택지 확보의 어려움, 막대한 건설자금으로 인한 재정부담, 유지관리비용의 증가, 주택의 슬럼화, 범죄율의 증가 등의 문제가 발생하였다. 이에 따라 1973년부터 신규 공공임대주택의 공급이 중단되었고, 열악한 공공임대주택은 철거되기도 하였다. 1974년부터 공공임대주택을 대체하기 위한 주거비보조 프로그램을 본격적으로 도입하였다. 하지만 주거비보조 프로그램은 예산할당방식으로 시행되어 소수의 빈곤층만을 지원하고 있는 상황이었다.

1986년에 「조세개혁법(Tax Reform Act)」 제정을 통해, 미국은 민간자본을 활용하면서도 공공성을 확보하여 저렴한 주택을 공급하기 시작하였다. 저소득층 주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 제도는 세제혜택을 활용하여 저소득층을 위한 부담가능 주택을 공급하는 것이 목적이다. 공공은 사업을 추진하는 민간 디벨로퍼에게 10년 동안 세금혜택을 받을 수 있도록 세액공제증서를 발급한다. 민간 디벨로퍼는 이 증서를 신디케이터 및 투자자와 거래하여 현금화할 수 있으며, 이 현금을 건설자금 등으로 활용한다. 또한 민간 디벨로퍼는 세제혜택을 받아 건설한 임대주택의 일부를 15년~30년 동안 저소득층에게 시세보다 낮은 임대료로 임대하여야 한다⁹⁾.

LIHTC에 의해 공급된 임대주택 입주자의 소득기준과 임대료 상한선은 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)에서 발표한 지역의 중위소득을 고려하여 매년 지방정부가 결정·고시하고 있다. 뉴욕시의 LIHTC 임대주택에 입주할 수 있는 가구의 소득기준과 임대료 상한선은 [표 4-2]와 [표 4-3]과 같다. 3인가구가 LIHTC 임대주택에 입주하려면, 소득은 연간 48,960달러 이하여야 한다. 해당 가

9) '20-50 규칙'이 적용되면, 공급주택의 20% 이상을 시장임대료보다 낮은 규제임대료로 중위소득의 50% 이하인 계층에게 임대하여야 한다. '40-60 규칙'이 적용되면, 공급주택의 40% 이상을 시장임대료보다 낮은 규제임대료로 중위소득의 60% 이하인 계층에게 임대하여야 한다. 그리고 규제임대료는 임차인 소득의 30% 이하에서 결정되어야 한다.

구가 방 2개를 사용하고 있다면, 월간 임대료 상한액은 1,224달러이다.

[표 4-2] 뉴욕시 LIHTC 임대주택의 입주기준

(단위 : 달러/년)

구 분	1 인	2 인	3 인	4 인	5 인	6 인	7 인	8인 이상
중위소득의 50%	31,750	36,250	40,800	45,300	48,950	52,550	56,200	59,800
중위소득의 60%	38,100	43,500	48,960	54,360	58,740	63,060	67,440	71,760

자료 : New York City Government, 2016, 2016 HOME and LIHTC - Income and Rent Limits.

[표 4-3] 뉴욕시 LIHTC 임대주택의 임대료 상한선

(단위 : 달러/월)

구 분	방 0개	방 1개	방 2개	방 3개	방 4개	방 5개
중위소득의 50%	793	850	1,020	1,178	1,313	1,450
중위소득의 60%	952	1,020	1,224	1,413	1,576	1,740

주 : 임대료에는 관리비용이 포함됨.

자료 : New York City Government, 2016, 2016 HOME and LIHTC - Income and Rent Limits.

(2) 부담가능 임대주택의 공급

저소득층 주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 하에서 연방정부의 국세청(Internal Revenue Service: IRS)은 주정부별로 예산을 배분하고 있다. 예산 배분은 주별 인구수에 의해 정해지며, 2014년부터 1인당 2.3달러의 예산을 배분하고 있다. 예산을 배정받은 주정부의 주택국은 민간 디벨로퍼의 사업계획서를 검토하고, 세액 공제액을 할당한다. 세액공제 적용비율은 신규주택 건설과 기존주택 매입·개량에 따라 상이하게 적용되는데, 매월 변경되어 고지된다.

[표 4-4] 미국 LIHTC의 세액공제액 산출방식의 예시(2016년 9월 기준)

(단위 : 달러, %, 년)

구 분	신규주택 건설	기존주택 매입
총 개발비용 (a)	10,000,000	10,000,000
토지매입비, 마케팅비용, 금융비용 등 (b)	1,600,000	1,600,000
기준액 (c = a - b)	8,400,000	8,400,000
저렴주택 비율 (d)	100	100
적용금액 (e = c × d)	8,400,000	8,400,000
추가적 인센티브 비율 (f)	130	130
세액공제 적용비율 (g)	7.36	3.15
세액공제 기간 (h)	10	10
10년 동안의 총 세액공제액 (i = e × f × g × h)	8,037,120	3,439,800

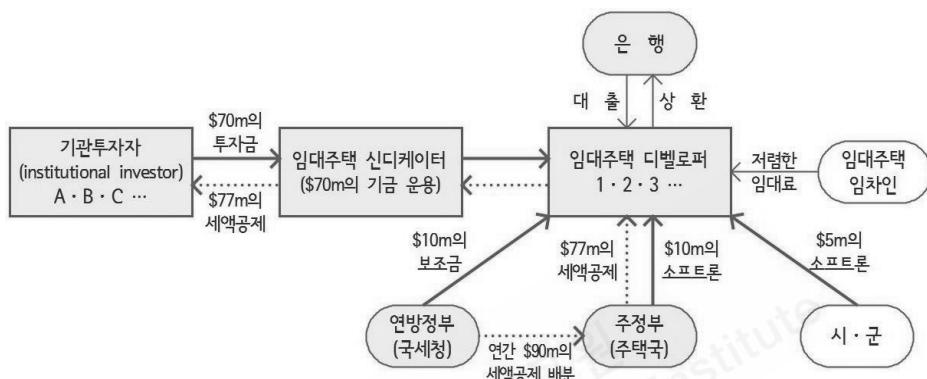
주 : 1) 추가적 인센티브 비율은 해당 지역 거주민의 절반 이상이 중위소득의 60% 이하이거나, 빈곤율이 25% 이상일 경우 적용되는 혜택임.
 2) 세액공제 적용비율은 2016년 9월 기준임.

자료 : Schwartz, A. F., 2010, *Housing Policy in the United States*, Novogradac & Company LLP, 2016, Tax Credit Percentage; IRS, 2015, Internal Revenue Code §42 Low-Income Housing Credit.

민간 디벨로퍼는 주정부 주택국에 세액공제 혜택을 받기 위하여 사업대상지, 개발비용, 저렴주택의 비율 등을 반영한 사업계획서를 제출하여야 한다. 주정부 주택국의 결정에 따라 세액공제를 받은 민간 디벨로퍼는 신디케이터를 통해 투자자와 거래할 수 있고, 이를 현금화하여 토지매입 및 주택건설비용 등의 개발비용으로 활용할 수 있다. 이는 자기자본이 부족한 민간 디벨로퍼에게는 매우 유리한 사업구조인 것이다. 투자자와 민간 디벨로퍼는 대부분 신디케이터를 통해 거래를 한다. 신디케이터를 통해 세액공제 혜택을 구매하는 투자자의 대부분은 조세감면이 필요한 대기업, Fannie Mae, Freddie Mac 등이다. 신디케이터는 안전한 거래를 위하여 민간 디벨로퍼의 사업계획서를 검토하고, 사업시행절차를 감독하여 투자자에게 손실이 발생하지 않도록 관리하고 있다.

[그림 4-5]의 사례와 같이, LIHTC 임대주택을 건설·운영하는 민간 디벨로퍼는 다양한 경로를 통하여 자금조달이 가능하다. 민간 디벨로퍼는 대부분의 사업비를 연방정부·주정부 등의 보조금 및 세액공제, 저리융자를 받아 총당하고, 부족한 금액은 은행에서 대출을 받을 수 있다. 연방정부는 주정부에 9,000만 달러의 세액공제를 할 수 있도록 하였고, 주정부는 7,700만 달러의 세액공제를 통해 임대주택 건설을 촉진시킨다. 민간 디

벨로퍼는 7,700만 달러의 세액공제증서를 금융시장에서 거래하여 7,000만 달러로 유동화·현금화시킬 수 있다. 이는 세액공제증서에 기재된 금액보다 10% 정도 감소한 금액이지만, 투자자와 디벨로퍼 모두에게 이득이 되는 구조이다. 임대주택을 건설·운영할 때 선분양 또는 선모집을 통해 사업비를 조달할 수 없는 미국의 주택사업에서는 매우 유리한 사업구조인 것이다.



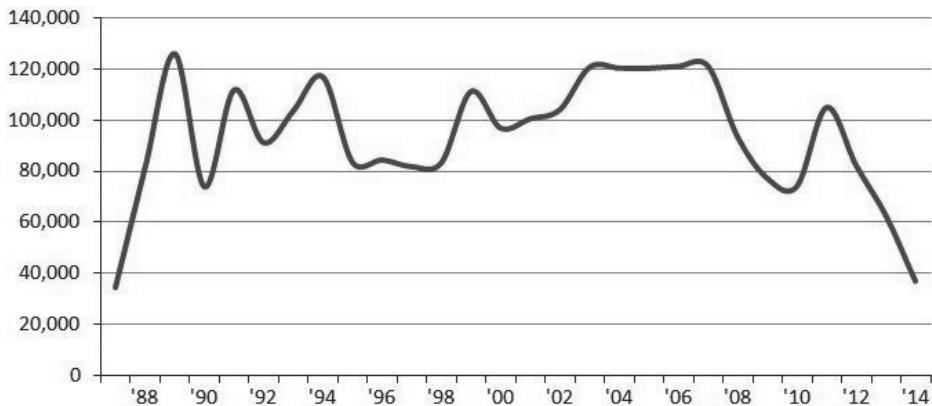
자료 : Blessing, A. & Gilmour, T., 2011, "The Invisible Hand? Using Tax Credits to Encourage Institutional Investment in Social Housing", *International Journal of Housing Policy*, Vol. 11, No. 4, p.457의 그림을 요약함.

[그림 4-5] 미국 저소득층 주택 세액공제의 사업구조

1987년~2014년까지 LIHTC에 의해 공급된 부담가능 임대주택은 262만 호 정도이다. 2008년 서브프라임 모기지사태 이후 LIHTC를 통해 공급되는 저렴한 임대주택수가 감소하고 있다. 대기업 등 기관투자자의 수익이 감소하면서 세액공제가 커다란 이득이 되지 않자, 세액공제증서에 투자하는 경우가 감소하였다 때문이다. 이에 따라 미국정부는 2009년에 「경제회복 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act)」을 제정하여 추가적 재정지원정책을 실시하였다. 주정부에 대한 보조금 지원을 통해 민간 디벨로퍼에 대한 현물지원을 늘리고, 세액공제증서로 지원하던 금액의 40%를 현물로 직접 지원하였다.

최근 LIHTC 프로그램으로 공급되는 임대주택 수가 감소하고는 있지만, 투자자 입장에서 세액공제 혜택은 여전히 높은 수익률을 가져다 주고 있다. 미국의 10년 만기 국고채 수익률은 지속적으로 하락하여 2012년부터 2% 내외인 반면에, 세액공제에 따른 수익

률은 6% 수준을 유지하고 있거나 때문이다¹⁰⁾.



주 : 공급실적은 부담가능 임대주택만 계상한 수치임.

자료 : HUD, 2016, National Low-Income Housing Tax Credit Database: Projects Placed in Service Through 2014; National Council of State Housing Authorities, 1987-1994, National LIHTC Summary Statistics.

[그림 4-6] 미국 LIHTC 임대주택의 공급실적

2) 뉴욕시의 주택 10개년 계획(Housing New York)

(1) 정책의 도입 및 주요 내용

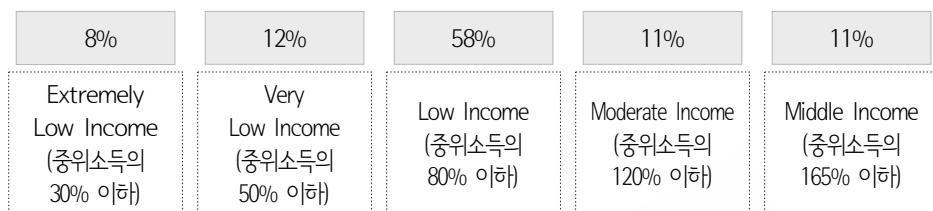
뉴욕은 2012년 기준으로 소득의 30% 이상을 임대료로 지불하는 가구가 전체가구의 절반 이상을 차지하는 등 임대료 부담능력이 악화된 상황이다. 지난 20년간 임금은 15% 정도가 올랐는데, 임대료는 40%나 상승하였기 때문이다. 이에 따라 2014년에 뉴욕시장(Bill de Blasio)은 부담가능 주택의 공급을 확대하기 위한 10개년 계획인 ‘Housing New York’을 발표하였다.

뉴욕시는 각종 규제의 완화 및 행정절차의 간소화를 통해 부담가능 주택의 공급을 확대해 나갈 예정이다. 10년간 414억 달러를 투입하여 20만 호의 부담가능 주택을 공급 할 계획이다. 12만 호의 기존주택 개량과 8만 호의 신규주택 건설을 통해 시민의 임대

¹⁰⁾ CohnReznick LLP, 2014, The Low-Income Housing Tax Credit Program: A Performance Update Analysis.

료 부담능력을 제고시킬 예정이다¹¹⁾.

이 정책의 대상은 최빈곤층부터 중산층까지이며, 소득계층별로 배분계획이 수립되어 있다. 뉴욕시는 부담가능 주택의 78% 정도를 중위소득의 80% 이하인 저소득층에게 공급할 계획이다. 특히, 중위소득의 50% 이하인 빈곤층에게 공급 물량의 20% 정도를 배분하는 계획을 가지고 있다.



[그림 4-7] 뉴욕시 부담가능 주택의 배분계획

현재 뉴욕시는 주택 에너지효율의 향상, 포용적 토지이용의 제고 등과 관련한 제도를 추가적으로 도입하여 부담가능 주택의 공급을 활성화하고 있다.

[표 4-5] 뉴욕시 부담가능 주택정책의 추진현황

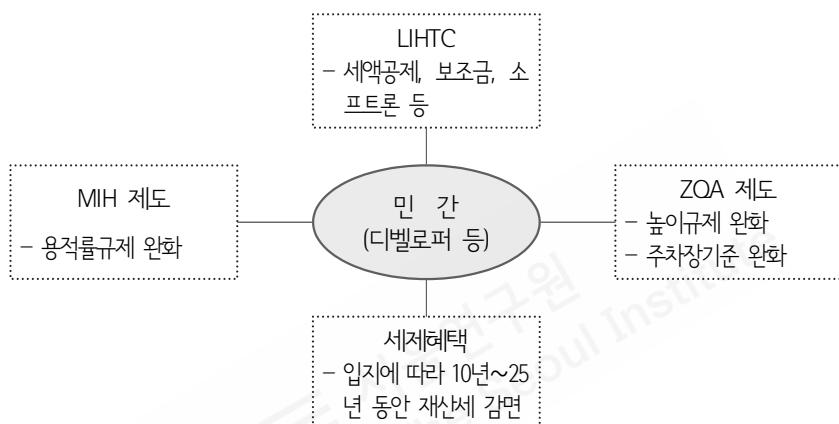
시기	추진내용
2014년 5월	- 부담가능 주택정책인 'Housing New York' 발표
12월	- 부담가능 주택 17,300호 공급을 위한 재정 지원
2015년 4월	- 에너지효율적인 부담가능 주택 공급을 위한 전담조직 구성
2016년 1월	- 부담가능 주택 40,000호 공급을 위한 재정 지원
3월	- 부담가능 주택 공급을 위한 의무적 계층혼합주택(MIH)과 성능 및 부담가능성 확보 조닝(ZOA)이 시의회 통과
4월	- 최초의 의무적 계층혼합주택(MIH) 프로젝트 승인 : East New York Community Plan
5월	- 에너지효율적인 양질의 부담가능 주택 공급을 위한 디자인 가이드라인 발표

자료 : New York City Housing, 2016, Housing New York Timeline.

¹¹⁾ City of New York, 2014, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan*.

(2) 부담가능 주택의 공급

뉴욕시의 부담가능 주택정책에 따라 민간 디벨로퍼는 저소득층 주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 외에 의무적 계층혼합주택(Mandatory Inclusionary Housing: MIH) 제도에 의한 용적률규제 완화, 성능 및 부담가능성 확보 조닝(Zoning for Quality and Affordability: ZQA) 제도에 의한 높이규제·주차장기준 완화, 재산세 감면 등의 세제혜택을 받을 수 있다¹²⁾.



[그림 4-8] 뉴욕시 부담가능 주택정책의 민간 지원구조

의무적 계층혼합주택(MIH)은 건설사업을 통해 공급되는 주택의 일정 비율을 영구적으로 부담가능 임대주택으로 공급하는 제도이다. 디벨로퍼는 부담가능 임대주택을 공급하는 대신에 용적률 인센티브를 받을 수 있다¹³⁾. 용적률 인센티브는 적게는 20%에서 많게는 300%까지 다양하다.

성능 및 부담가능성 확보 조닝(ZQA)은 주택의 성능을 향상시키고, 부담가능 주택의 공급을 확대하기 위해 개정된 제도이다. 이 제도에 따라 디벨로퍼는 노인주택, 소득혼합

12) City of New York, 2014, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan*, pp.30-31.

13) MIH 제도에 따라 디벨로퍼는 다음의 3가지 옵션 중에 하나를 선택할 수 있다.

- ① 부담가능 임대주택의 비율을 25%로 하고, 중위소득의 60% 이하인 가구에게 임대. 단, 25% 중에 10%는 중위소득의 40% 이하인 가구에게 임대
- ② 부담가능 임대주택의 비율을 30%로 하고, 중위소득의 80% 이하인 가구에게 임대
- ③ 20%에 해당하는 부담가능 임대주택을 공급하고, 중위소득의 40% 이하인 가구에게 임대

주택(mixed-income housing) 등을 건설하는 대신에 높이규제 완화 혜택을 받을 수 있다. 높이 인센티브는 일반적으로 10피트~20피트 정도인데, 건축물 외관 및 내부의 활용성과 효율성이 증진되는 효과가 있다. ZQA에 따라 주차장 설치기준도 완화되었다. 지하철역으로부터 800m 이내에 위치하는 등 대중교통 이용이 편리한 지역에서는 별도의 주차장을 설치하지 않아도 주택건설이 가능하게 되었다.

뉴욕시가 1971년에 도입한 세금인센티브(421-a Tax exemption)도 부담가능 주택의 공급을 촉진하는 데 도움이 되고 있다. 이 제도는 증축·개축에 의해 상승한 주택가치에 대해서는 10년~25년 동안 재산세를 부과하지 않는 것을 내용으로 하고 있다. 1985년~2002년에 이 세제혜택을 받은 주택은 69,000호인데, 이 중에 부담가능 임대주택은 4,905호밖에 되지 않았다. 이에 따라 뉴욕시는 부담가능 임대주택 공급의 확대를 위해 새로운 세금인센티브 제도의 도입을 검토하고 있는 중이다.

2016년 6월 기준으로 뉴욕시의 부담가능 주택정책에 따라 공급된 주택은 5.3만 호로 나타났다. 신규주택 건설을 통해 1.7만 호, 기존주택 개량을 통해 3.6만 호가 공급되었다. 뉴욕에서는 신축보다는 개량을 통해서 부담가능 주택의 공급이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 소득계층별로는 저소득층에게 79%가 배분되어, 기존의 계획대로 사업이 진행되고 있다는 것을 알 수 있다([그림 4-9] 참조).

[표 4-6] 뉴욕시 부담가능 주택의 공급실적

(단위 : 호)

구 분	2014년 1월 ~ 2015년 6월	2015년 7월 ~ 2016년 6월	계
신규주택 건설	11,244	6,097	17,341
기존주택 개량	18,408	17,187	35,595
전 체	29,652	23,284	52,936

자료 : New York City Government, 2016, NYC sets affordable housing record, highest production since 1989.

Extremely Low Income (중위소득의 30% 이하)	Very Low Income (중위소득의 50% 이하)	Low Income (중위소득의 80% 이하)	Moderate Income (중위소득의 120% 이하)	Middle Income (중위소득의 165% 이하)
6,817호 (13%)	6,153 (12%)	28,458 (54%)	3,793 (7%)	7,454 (14%)

주 : 소득을 파악하지 못한 261가구를 제외함.

자료 : New York City Government, 2016, NYC sets affordable housing record, highest production since 1989.

[그림 4-9] 뉴욕시 부담가능 주택의 소득계층별 공급현황

3_ 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획

1) 정책의 도입 및 주요 내용

1970년대 이후 호주는 70%에 달하는 자가율, 주택가격의 지속적 상승, 신자유주의적 정책기조 등으로 인해 주택시장에 대한 국가의 개입이 적었다. 1986년 금융규제 완화 이후에는 모기지 이자율 규제, 생애최초 주택구입 지원 등의 자가소유 촉진관련 프로그램들은 더 이상 작동하지 않게 되었다. 또한 1990년대 이후 사회주택의 정책대상이 저소득 근로계층에서 사회취약계층으로 바뀌고, 공급자지원보다는 수요자지원을 늘리면서 사회임대인의 임대수익이 크게 감소하였다. 사회주택 모델은 더 이상 지속가능하지 못 할 것으로 전망됨에 따라, 지방정부까지도 공영주택을 매각하기 시작하였다. 이에 따라 사회주택과 공영주택에 거주하던 저소득가구는 민간임대주택으로 이동할 수밖에 없었다.

자가소유관련 지원이 중단되고, 사회주택 투자가 감소함에 따라 저렴한 임대주택의 부족문제가 심각해졌다. 저렴주택 부족량은 1996년에 15만 호였으나, 2006년에는 25만 호로 늘어났다¹⁴⁾. 1990년대에는 주택에 대한 시각이 크게 달라지면서, 임대주택에 대

¹⁴⁾ Milligan, V. and Pinnegar, S., 2010, "The Comeback of National Housing Policy in Australia: First Reflections", *International Journal of Housing Policy*, Vol. 10 No. 3, pp.326-327.

한 투자가 증가하기 시작하였다. 1990년대 말부터는 저금리로 인해 주택가격이 급등하기 시작하였으며, 주택금융의 발달·네거티브 기어링¹⁵⁾ 세금혜택·양도소득세 감면 등으로 인해 주택은 잠재적인 투자자산으로 인식되기 시작하였다. 현재 세금납부자 7명 중에 1명꼴로 임대주택을 운영하고 있는데, 임대주택 투자자의 80%가 부채를 활용하여 주택을 구입하고 있다¹⁶⁾.

호주정부는 2008년부터 임대주택 부담가능성 확보계획(National Rental Affordability Scheme: NRAS)을 시행하기 시작하였다. 이 계획은 세액공제를 통해 공급 측면의 보조금을 지원함으로써 임대주택 건설투자를 유도하기 위한 것이다. NRAS는 미국의 저소득 총 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC)를 참고하여 마련되었다. NRAS는 ‘지난 30년 동안 호주에서 최초로 등장한 공급 측면의 부담가능 임대주택정책’이다¹⁷⁾. NRAS는 글로벌 금융위기에 대응하는 경기부양책의 성격도 지니고 있다. 또한 NRAS는 과거의 공영주택·사회주택 중심의 정책에서民間을 활용한 저렴한 임대주택의 공급을 촉진하는 방향으로의 정책전환을 의미한다¹⁸⁾.

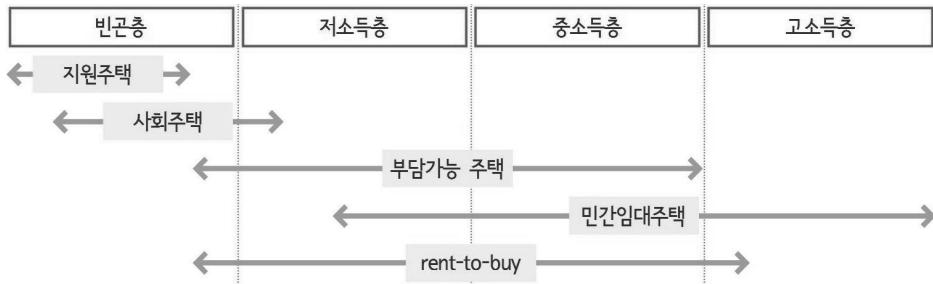
NRAS는 중·저소득가구를 위한 저렴한 임대주택의 공급을 늘리고, 100호 이상의 대규모 투자를 유도하기 위해 2008년에 도입된 한시적 프로그램이다. NRAS에 참여하는 사업자는 10년의 기간 동안에 NRAS 인센티브를 받을 수 있다. 이를 위해서는 저소득층 및 중소득층 가구를 입주대상으로 하는 주택을 건설하여 시세의 80% 이하로 임대하여야 한다. 단, NRAS 참여자가 비영리기관일 경우에는 시세의 75% 이하로 임대하여야 한다.

15) 네거티브 기어링은 투자 목적으로 주택을 사서 임대하는 구매자들에게 세금감면 혜택을 부여하여 정책으로, 민간개발회사를 통한 주택공급을 유도하기 위해 활용되고 있는 제도이다.

16) Hulse, K., Reynolds, M., Stone, W. and Yates, J., 2015, *Supply shortages and affordability outcomes in the private rental sector: short and longer term trends*, AHURI Final Report No. 241, Australian Housing and Urban Research Institute.

17) Rowley, S., James, A., Gilbert, C., Gurrin, N., Ong, R., Phibbs, P., Rosen, D. and Whitehead, C., 2016, *Subsidised affordable rental housing: lessons from Australia and overseas*, AHURI Final Report No. 267, Australian Housing and Urban Research Institute.

18) Yates, J., 2013, “Evaluating social and affordable housing reform in Australia: lessons to be learned from history”, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 13, No. 2, p.117.



[그림 4-10] 호주 임대주택 부담가능성 확보계획의 정책대상

[표 4-7] 호주 NRAS 주택 입주가구의 소득기준

(단위 : 호주 달러)

구 분	입주자격	거주자격
성인 1인	48,527	60,659
성인 2인	67,091	83,864
성인 3인	85,655	107,069
성인 4인	104,219	130,274
한부모와 자녀 1인	67,137	83,922
한부모와 자녀 2인	83,233	104,042
한부모와 자녀 3인	99,329	124,162
부모와 자녀 1인	83,187	103,984
부모와 자녀 2인	99,283	124,104
부모와 자녀 3인	115,379	144,224

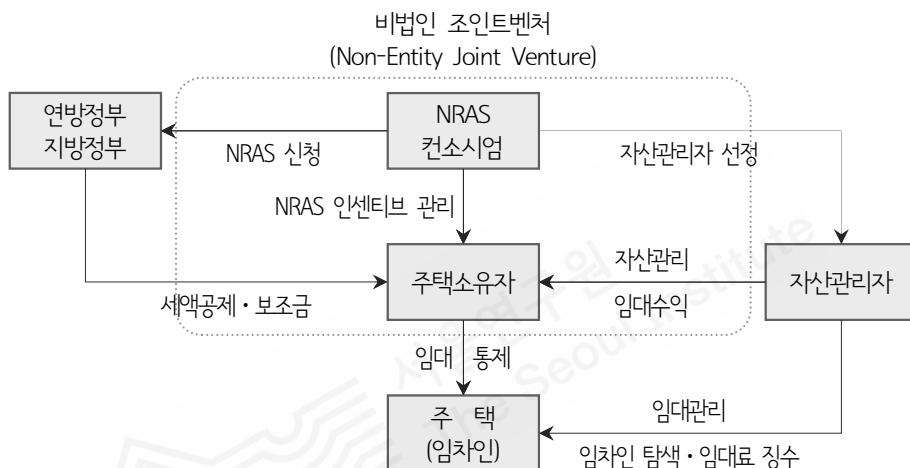
출처 : DSS, 2016, NRAS household income (indexation) for 2016-17 year.

2) 부담가능 임대주택의 공급

임대주택 부담가능성 확보계획(National Rental Affordability Scheme: NRAS) 시행 초기에 호주정부는 4년 내에 5만 호의 임대주택 공급을 계획하였다. 2008년부터 4년 동안 6.2억 달러를 지원하여 부담가능 임대주택을 공급하고자 하였다. 4년 동안에 5만 호가 공급될 경우 2012년~2016년에 5만 호를 추가적으로 공급하기로 계획하였다. 그러나 공급량이 목표치에 못 미치자, 2014년에 호주정부는 목표치를 3.8만 호로 낮추었다. 그리고 이미 지원 중인 NRAS 주택에 대해서는 계속 지원하지만, 신규주택 공급분

에는 예산을 배정하지 않기로 결정하였다. 사실상 NRAS는 7년 만에 프로그램이 중단되었다.

대부분의 NRAS 사업에는 기관투자자, 부동산개발업자, 비영리 주택공급자 등이 컨소시엄(non-entity joint venture: NEJV)의 형태로 참여하고 있다. NRAS 사업참여자로 승인받으면, 매년 임대주택에 대해 NRAS 인센티브를 신청할 수 있다. 주택소유자는 조인트벤처(joint venture)에 참여함으로써 NRAS 인센티브의 혜택을 받을 수 있다.



자료 : FaHCSIA, 2012, National Rental Affordability Scheme - Information for investors, p.7.

[그림 4-11] 호주 NRAS의 기본 사업모델

연방정부와 지방정부는 임대주택별로 10년 동안 NRAS 인센티브를 지원하고 있다. 연방정부는 인센티브의 75%를 세액공제(tax credit) 형태로 지원하고, 지방정부는 나머지 25%를 보조금 또는 현물 형태로 지원하고 있다. 사업참여자가 NRAS 인센티브 신청을 하면, 연방정부는 환급가능한 세액공제(refundable tax offset: RTO) 증서를 발행해 준다. 사업참여자가 이 증서를 투자자에게 전달하면, 투자자들은 세금신고를 하면서 세액공제를 신청한다. 2016-17년 기준으로 NRAS 주택 1호당 인센티브는 11,048달러(약 934만 원)이며, 이 가운데 연방정부는 8,286달러, 지방정부는 2,762달러를 부담하고 있다.

[표 4-8] 호주 NRAS 주택 1호당 인센티브의 추이

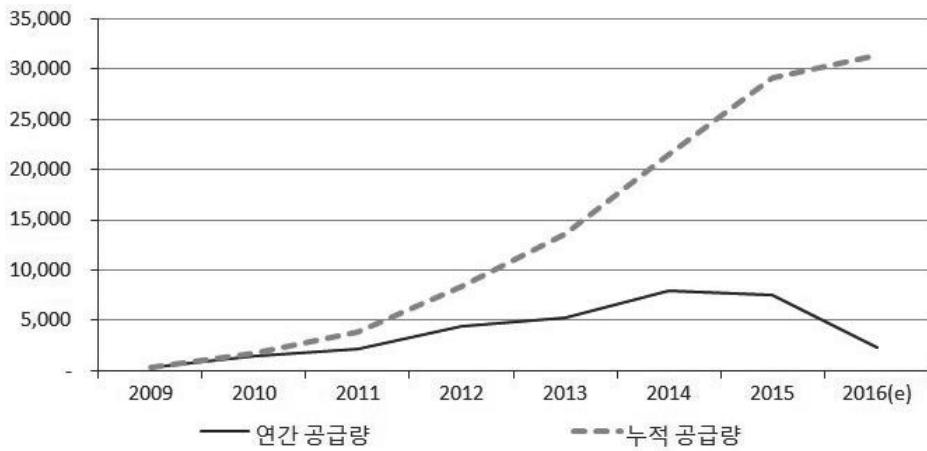
(단위 : 달러)

구 분	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
연방정부	6,000	6,504	6,855	7,143	7,486	7,763	7,996	8,188	8,286
지방정부	2,000	2,168	2,285	2,381	2,495	2,587	2,665	2,729	2,762
계	8,000	8,672	9,140	9,524	9,981	10,350	10,661	10,917	11,048
증가율	-	8.4%	5.4%	4.2%	4.8%	3.7%	3.0%	2.4%	1.2%

자료 : DSS, 2016, NRAS Incentive (indexation).

NRAS는 주택가격과 상관없이 인센티브가 동일하게 설정되어 있다. NRAS 하에서 임대인은 저렴한 주택을 구입하여 임대하는 것이 더욱 유리하다. 게다가 공실기간이 연속 26주를 초과하지 않거나, 2년 연속 임대하지 않는 한 NRAS 인센티브를 받을 수 있다. NRAS 주택은 아무런 제한이 없이 매매할 수 있으며, 해당 주택의 구입자가 NRAS 조건을 충족하면 NRAS 인센티브를 받을 수 있다.

2016년 3월 기준으로 NRAS에는 139개 기관이 참여하고 있는데, 이 중에 영리기관은 52개이고 비영리기관이 87개이다. 비영리기관 중에 84개가 등록 자선단체(endorsed charity)이며, 이들이 공급한 NRAS 주택이 전체의 60%를 차지하고 있다. NRAS 인센티브를 받고 있는 주택은 3.1만 호 정도이며, 계획된 물량까지 포함하면 모두 3.7만 호가 공급될 예정이다.



주 : 연간 공급량은 전년도 5월부터 해당 연도 4월 사이의 공급량임.

자료 : DSS, 2016, National Rental Affordability Scheme Quarterly Performance Report.

[그림 4-12] 호주의 NRAS 임대주택 공급량

주택규모 측면에서 살펴보면, NRAS 임대주택은 침실 2개인 경우가 29.9%(11,133호)로 가장 비중이 높은 것으로 나타났다. 그다음으로 침실 3개인 주택이 25.6%(9,518호), 침실 1개인 주택이 19.5%(7,262호), 스튜디오가 17.9%(6,675호)였다. 하지만 침실 1개인 주택과 스튜디오를 합하면 37.5%로 나타나, 초소형주택이 상대적으로 많이 공급되었음을 알 수 있다.

[표 4-9] 호주 NRAS 임대주택의 규모별 분포

(단위 : 호, %)

구 분	스튜디오	1침실	2침실	3침실	4침실 이상	계
호 수	6,675	7,262	11,133	9,518	2,620	37,208
비 중	17.9	19.5	29.9	25.6	7.0	100.0

자료 : ANAO, 2015, Administration of the National Rental Affordability Scheme, p.6.

4_ 정책적 시사점

부담가능 주택정책은 주택가격이 지속적으로 상승하고 있는 영국, 호주, 미국 등에서 시행되고 있다. 이들 국가는 2008년 글로벌 금융위기 이후民間투자가 위축되고 주택공급이 감소하면서, 최근 임대료가 빠르게 상승하였다. 부담가능 주택정책은 저렴주택의 공급에民間자원을 활용하기 위한 유인책으로 도입되었다. 부담가능 주택정책은 신규주택 공급을 위해 보조금 및 금융을 지원하는 것뿐만 아니라, 빙집·노후주택 등의 개량 및 리모델링에 대한 지원을 내용으로 하고 있다. 정책대상은 주로 저소득층인데, 임대료가 급등하면서 부담능력이 크게 저하되었기 때문이다.

영국의 부담가능 주택 프로그램(Affordable Homes Programme: AHP), 런던시의 부담가능 주택정책(Homes for Londoners), 미국의 저소득층 주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC), 뉴욕의 부담가능 주택정책(Housing New York), 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획(National Rental Affordability Scheme: NRAS) 등은民間자원을 활용하여 저렴주택을 공급하는 정책이다. 하지만 국가 및 도시가 처한 상황, 정치·행정적 고려에 따라 그 내용 및 수단은 조금씩 다르게 나타난다. 선진국의 부담가능 주택정책이 정책적으로 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 부담가능 주택정책은民間 공급·사업자에게 세제 혜택, 보조금 지원, 대출 및 보증 지원 등을 하는 대신에, 공공성을 확보할 수 있도록 일종의 제한을 가하고 있다는 점이다. 영국의 AHP와 호주의 NRAS는 저소득층 및 사회취약계층에게 주로 공급하되, 시세보다 낮은 임대료를 부과하도록 하고 있다. 미국의 LIHTC 역시 시세보다 낮은 임대료로 15년~30년 동안 저소득층에게 주택을 임대하고 있다.

둘째, 공적 지원을 통해 공급되는 부담가능 주택정책은 시세의 80% 이하 또는 가구소득의 30% 이하로 임대료를 부과하도록 하고 있지만, 주거비 보조제도와의 결합이 요구되고 있다는 점이다. 영국의 경우 주택협회 등 사회임대인의 요구를 반영하여 마련된 정책이지만, 임대료가 높아지면서 빙곤층은 입주하기 어려운 문제가 발생하고 있다¹⁹⁾. 호

¹⁹⁾ Wilson, W. and Bate, A., 2015, *Affordable Rent (England)*, House of Commons Library, Briefing Paper, Number 05933, pp.13-14.

주의 NRAS도 시세보다 20% 낮은 임대료로 주택을 공급하고 있지만, 대도시의 저소득 층은 여전히 임대료를 부담하기 어려운 문제가 남아 있다.

셋째, 부담가능 주택정책은 한시적인 주택공급 확대정책으로서의 성격을 지니고 있다는 점이다. 2000년대 이후 대부분의 선진국들은 주택수요에 비해 공급량이 적은 문제가 발생하기 시작하였다. 특히 글로벌 금융위기 이후에는 주택공급이 급감하여 주택시장에서 부담가능한 주택을 구하기 어려운 상황에 처하게 되었다. 부담가능 주택 프로그램은 비교적 단기간에 주택의 공급을 확대하기 위한 정책이다. 영국의 부담가능 주택 프로그램(AHP)은 8년 동안, 호주의 임대주택 부담가능성 확보계획(NRAS)은 10년 동안 저렴한 주택을 집중적으로 공급하기 위해 마련된 프로그램이다. 뉴욕시도 부담가능 임대주택을 공급하기 위해 주택 10개년 계획을 수립·시행하고 있다.

넷째, 주택가격이 높거나 주택재고가 부족한 대도시는 국가 차원의 부담가능 주택 프로그램 외에 별도의 저렴주택 공급정책을 펴고 있다는 점이다. 런던은 AHP보다 지원을 강화하고 규제를 완화하여 부담가능 주택의 공급을 대폭적으로 늘리는 정책을 구사하는 중이다. 뉴욕은 LIHTC뿐만 아니라 용적률규제, 높이규제, 주차장기준 등을 완화하는 등 적극적으로 도시계획적 수단을 활용하여 부담가능한 주택을 공급하기 위해 노력 을 경주하고 있다.

다섯째, 부담가능 임대주택은 공공임대주택을 대체할 수 없다는 점이다. 부담가능 주택 정책은 글로벌 금융위기 이후 주택공급이 정체되면서 중요성이 강조되기 시작하였다. 하지만 사회임대인이 주로 참여하고 있는 영국의 AHP는 임대료가 상승하는 지역에서 사업이 추진되는 경우가 많다. 커뮤니티주택조직이 주로 참여하는 호주의 NRAS는 임대료의 제한이 있어 도심에서는 거의 공급되지 않고 있다. 이처럼 부담가능 임대주택은 사업성 또는 수익성이 있어야 공급 확대를 기대할 수 있는 것이다²⁰⁾. 부담가능 임대주택은 빙고총을 위한 정책이라기보다는 중·저소득층의 직주근접을 위한 저렴한 임대주택 공급정책의 성격을 지니고 있다. 따라서 부담가능 임대주택의 공급을 늘리기 위해, 빙고

20) 특히 호주의 NRAS 투자자들의 상당수는 임대주택 운영 후의 자본이득(capital gain)을 기대하고서 참여하고 있다. Blessing, A. and Gilmour, T., 2011, "The Invisible Hand? Using Tax Credits to Encourage Institutional Investment in Social Housing", *International Journal of Housing Policy*, Vol. 11 No. 4, p.466.

총과 사회취약계층을 위한 공공임대주택 공급을 줄이는 것은 또 다른 문제를 야기할 수 있다.

여섯째, 임대소득세의 도입, 세액공제권의 유동화 등의 도입이 적극적으로 검토될 필요가 있다는 점이다. 호주의 NRAS는 임대소득세 감면이, 미국의 LIHTC은 세액공제권 유동화가 부담가능 임대주택 사업자를 유인하는 데 가장 큰 역할을 하고 있다. 주택에 대한 임대소득세와 세액공제권 유동화는 아직까지 우리나라에서는 도입되지 않았지만, 부담가능 임대주택의 공급을 위한 강력한 정책수단이라고 판단된다. 최근 들어 임대소득세는 부동산세제의 선진화 및 공평과세를 위해 반드시 도입되어야 하는 제도로 인식되고 있다. 한편, 금융중개기관 또는 신디케이터가 세제혜택이 있는 채권이나 세액공제가 가능한 채권을 발행하고, 이를 유동화·현금화하여 주택공급자를 지원하는 방식은 심도있는 검토가 요구된다. 세액공제권 모델을 활용하기에는 우리나라의 2차 금융시장 또는 유동화시장이 충분히 발달하지 못하였기 때문이다.

05

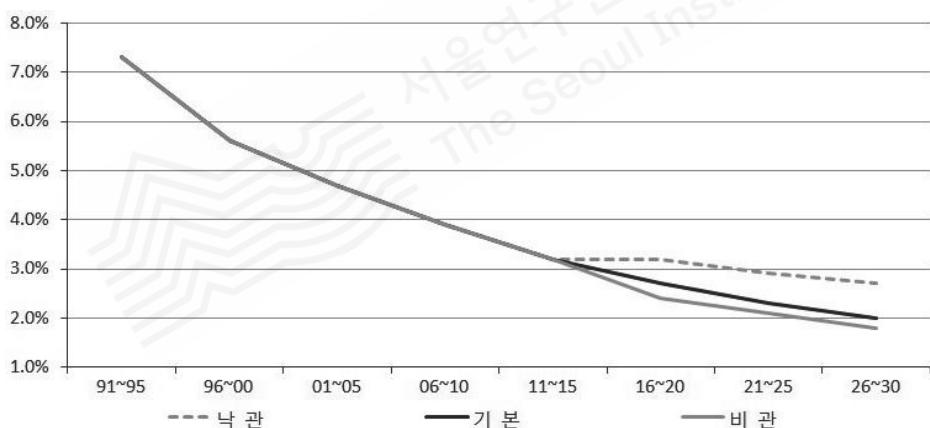
서울의 주택문제에 대한 대응방향

- 1_ 저성장시대에 상응하는 주택정책
- 2_ 저출산·고령화시대에 대응하는 주택정책

05 | 서울의 주택문제에 대한 대응방향

1_ 저성장시대에 상응하는 주택정책

우리나라 경제의 잠재성장을은 저출산·고령화, 자본투입의 한계 등으로 낮아지고 있는 추세이다. 현대경제연구원이 생산함수법을 이용하여 잠재성장을 산출한 결과, 1991년~1995년에는 7.3%로 나타났다. 그러나 외환위기를 거치며 1996년~2000년에는 5.6%로 낮아졌고, 글로벌 금융위기로 인해 2006년~2010년 3.9%, 2011년~2016년 3.2%까지 하락하였다. 향후 잠재성장을은 2016년~2020년 2.7%, 2021년~2025년 2.3%, 2026년~2030년 2.0%로 전망된다. 하지만 현재와 같은 경제상황이 지속되면, 2020년대 중반 이후부터 1%대 진입도 배제할 수 없다²¹⁾.



자료 : 주 원·김천구, 2016, “국내 잠재성장을 추이 및 전망 - 잠재성장을 2016년 이후 2%대 진입”, 「경제주평」, 현대경제연구원, pp.6-8.

[그림 5-1] 잠재성장률의 추이 및 시나리오별 전망

2000년대 중반 이후 우리나라로 다른 선진국들처럼 저성장시대에 진입하였다라는 점은 부인할 수 없는 사실이 되었다²²⁾. 선진국들에 비해 낮은 경제활동참가율, 자본투자율,

21) 주 원·김천구, 2016, “국내 잠재성장률 추이 및 전망 - 잠재성장을 2016년 이후 2%대 진입”, 「경제주평」, 현대경제연구원.

22) 국회예산정책처는 2025년부터 2%대, 2040년부터 1%대로 떨어질 것으로 전망하였다(국회예산정책처, 2012, 「2012~2060년

생산성 등이 지속될 경우 추가적인 잠재성장률의 하락도 걱정되는 상황이다.

저성장시대에 진입함에 따라 주택정책을 둘러싼 환경이 근본적으로 변화하고 있다. 저 출산에 따른 인구 및 주된 주택수요계층의 감소, 1-2인가구의 증가, 고용 불안·소득 증가율 감소에 따른 주택구매력 위축 등에 따라 신규 주택수요의 감소추세는 지속될 것이다. 임차수요가 증가하고, 캠거루족·자라족 등 부모에 대한 청년층의 의존도도 증 가하고 있다.

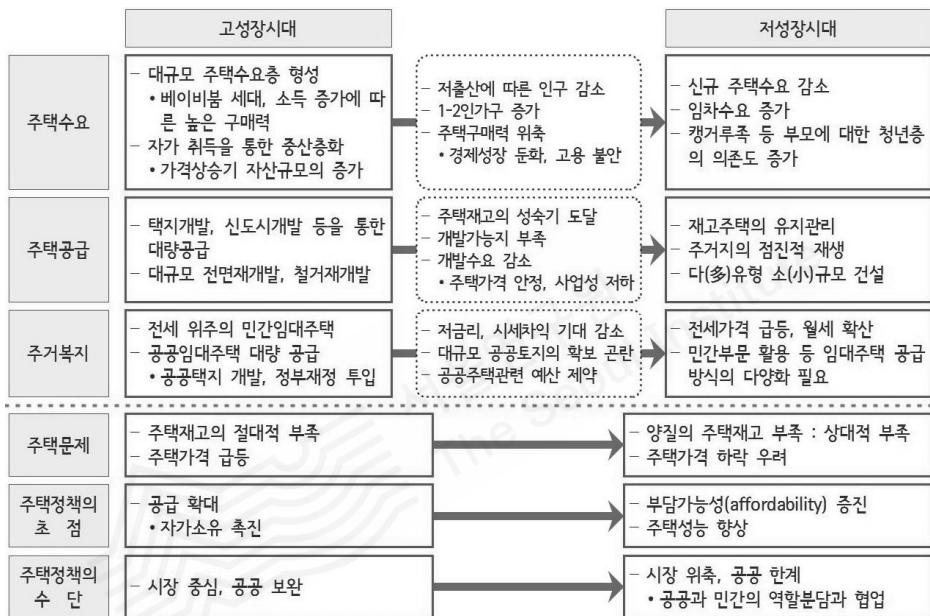
서울은 저성장·저금리의 영향으로 주택매매가격이 안정되고, 주택건설의 사업성이 저 하되고 있는 추세이다. 이에 따라 개발수요가 감소되고 있고, 품질이 양호한 주택유형인 아파트가 전체 주택재고의 58.8%(가구기준으로는 44.8%)를 차지하는 등 성숙기에 도달한 것으로 여겨진다. 하지만 주택재고 중에 7.2%는 1979년 이전에 건축되었고, 1980년대에 건축·조성된 주택 및 주거지의 노후화와 쇠퇴화가 급격하게 진행되고 있다. 노후·불량주택 및 주거지에 대한 관리의 필요성이 증가하고 있는 것이다. 주택개량, 계획수선, 리모델링을 중심으로 하는 재고주택의 유지·관리와 점진적인 주거재생이 필요하다. 또한 대규모 택지의 고갈에 따라 다양한 유형의 주택을 소량으로 건설하는 것이 일반화될 것이다.

저금리기조가 지속되면서 여유자금이 있는 주택소유자의 월세선후가 크게 증가하고 있다. 시세차익에 대한 기대가 감소하면서 주택매매가격은 안정될 가능성이 높고, 전세가 구 중에 서울에서 주택을 구입하지 않거나 대기하는 가구가 증가할 것이다. 월세전환이 촉진됨에 따라 민간부문을 활용하여 저렴한 임대주택을 확보하는 정책을 도입할 필요성이 증가하고 있다. 즉, 다양한 방식으로 민간 주택재고의 공적 활용방안을 모색하여 저 소득 임차가구의 주거선택기회를 확대하여야 한다.

결국 저성장시대의 주택문제는 가구의 눈높이에 대응하는 양질의 주택재고가 부족한 ‘상대적 부족’이 원인이 될 것이다. 2008년 이후 부동산침체기에도 가격이 쉽게 떨어지지 않은 하나의 이유인 소유효과(endowment effect)보다는 주택가격 하락에 대한 우

장기 재정전망 및 분석』, p.23). OECD는 2031년부터 1%대로 하락할 것으로 전망하였다(OECD, 2014, *Economic outlook*, No.95, p.224).

려가 확산되고 있다. 가구의 실질소득이 증가하지 않고, 주택의 유지관리에 적정한 비용을 투입하지 않은 결과이다. 따라서 공공의 주택정책은 가구의 부담가능성을 증진시키고, 주택성능을 향상시키는 데 초점을 둘 필요가 있다. 위축된 주택시장에 활력을 불어 넣는 것과 동시에 공공의 한계를 극복할 수 있는 정책수단이 도입되어야 한다. 공공부문과 민간부문의 역할을 재정립하고, 부담가능성 증진과 주택성능 향상을 위한 역할분담과 협업을 통해 문제를 해결하여야 할 것이다.



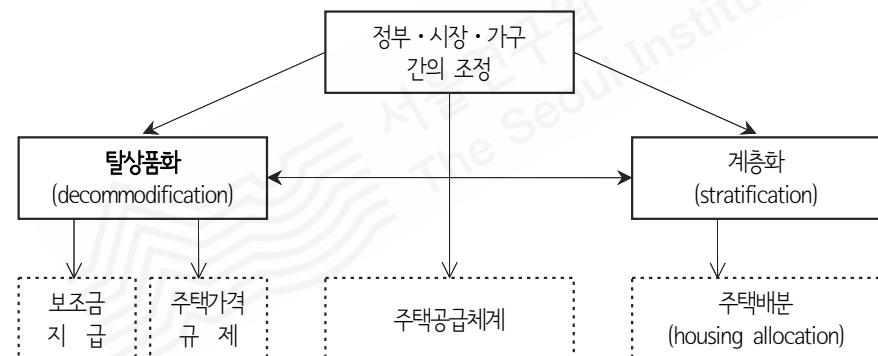
[그림 5-2] 저성장시대 주택정책의 방향

저성장시대에는 주거복지정책을 강화할 필요성이 증가하는데, 이는 주택의 탈상품화를 확대·강화하는 것과 관련이 있다. 경제성장률이 낮은 상황이 지속되면, 양질의 일자리가 풍부하게 창출되지 못한다. 또한 노동시장이 양극화되면서 임금격차가 심화되고, 저임금의 비정규직 일자리가 빠르게 증가하는 현상이 나타난다. 이러한 상황에서 전세의 월세전환率이 빠르게 진행되면서, 청년층과 저소득층을 중심으로 주거비부담이 빠르게 증가하고 있다. 청년가구의 경우 자가와 전세로 거주하는 비중은 감소하고, (보증부) 월세의 비중은 증가하고 있다. ‘월세→전세→자가’로 이어지는 주거상향 사다리가 악화되면, 전반적인 주택구매력 저하로 이어져 주택경기 침체현상이 지속될 가능성성이 높아진

다. 따라서 월세시대에 진입하기 전에 청년층과 저소득층의 부담가능성을 증진시키면서 동시에 주택성능을 향상시키는 정책을 마련·추진하여야 한다.

참고 : 복지국가의 주택 탈상품화

복지국가의 주택정책체계는 정부·시장·가구 간의 조정, 탈상품화(decommodification), 계층화(stratification)의 기준에 따라 자유주의 모델, 조합주의 모델, 사회민주주의 모델로 유형화할 수 있다²³⁾. 이러한 기준 중에 탈상품화는 시장에서 얻는 소득에 의존하지 않고도, 가구가 스스로 주택을 마련할 수 있는 정도로 정의할 수 있다. 따라서 탈상품화 정도는 주택가격(특히 임대료)과 관련이 있고, 정부의 시장개입이 가장 큰 영향을 미친다. 대부분의 복지국가는 주택가격에 영향을 미치는 규제와 공급자 및 수요자보조금을 통해서 주택을 탈상품화하고 있다. 또한 복지국가는 자회와 서비스를 재분배한다는 점에서, 사회계층 형성에 영향력을 행사하는 일종의 계층화(stratification) 체계이다. 주택분야에서 계층화는 주택의 배분과정에 반영된다. 이러한 국가의 시장개입은 사회·경제적 지위·상태에 따른 차별을 방지하는 것뿐만 아니라, 저소득층에게 주거 선택의 기회를 증대시키는 것을 목적으로 한다.



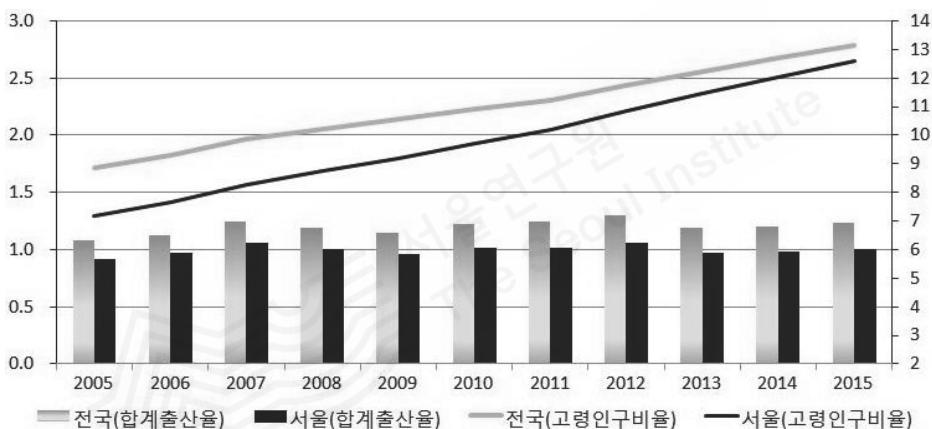
자료 : Hoekstra, J., 2003, "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society*, Vol. 20, No. 2, p.61.

〈주택정책체계 유형화의 3가지 기준〉

²³⁾ Hoekstra, J., 2003, "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society*, Vol. 20, No. 2, pp.61-62.

2_ 저출산·고령화시대에 대응하는 주택정책

현재 서울은 저출산현상과 고령화현상이 지속적이고 빠르게 진행되고 있다. 가구분화에 따라 1-2인 소형가구가 크게 증가하는 등 인구구조뿐만 아니라 가구구조도 큰 변화가 나타나고 있다. 2010년 초반부터 베이비붐 세대가 은퇴하기 시작하였는데, 이 세대가 고령층에 진입하면 고령화가 더욱 급격히 진행될 것이다. 2010년을 기점으로 주된 주택 수요계층인 35세~54세 인구가 10만 명씩 감소하고 있으며, 가구주가 이 연령대에 속하는 가구도 함께 감소하고 있다. 서울의 경우 합계출산율은 전국 평균에 비해 낮고, 고령화의 속도는 빨라서 주택수요의 지속적 감소가 예상된다.



[그림 5-3] 합계출산율과 고령인구비율 추이

이러한 가운데 세대별 소득 및 자산 양극화현상이 대두되고 있다. 과거에 비해 청년층은 교육비 및 재학기간의 증가, 경제력의 감소 등에 따라 주택임차로 거주하는 기간이 길어졌다. 청년층의 안정적 주거는 결혼·출산을 통한 인구성장 및 경제성장의 원동력이 될 수 있다는 점에서, 사회적 관심과 정책적 지원이 필요한 상황이다. 사회·경제발전의 중요한 목표 중에 하나는 연령에 따른 비자발적 분리를 해소하는 것이다. 또한 세대 간의 연대와 상호지원을 장려하는 것과 같은 세대통합형 사회를 조성하는 것이다.

중고령층의 상당수는 주택을 보유하고 있으나, 부채활용 수준이 높아 잠재적 불안요인으로 작용할 수 있다. 베이비붐 세대는 은퇴 이후에는 소득의 감소, 연금의 부족 등으

로 보유하고 있는 부동산에 대한 처분압력이 높아질 것이다. 최근 윤토한 베이비붐 세대들이 임대수익을 목적으로 다세대·연립주택을 구입하여 보증금이 저렴한 소형주택을 월세로 내놓기 시작하면서 월세전환현상이 가속화되고 있기도 하다.

월세계약이 일반화될 경우 임차인의 임대료부담이 크게 증가할 뿐만 아니라 주거의 안전성도 위협할 수 있으며, 세대 간의 갈등도 유발할 수 있다. 현행 「주택임대차보호법」 제4조는 전세·월세 모두 2년 계약을 보장하고 있지만, 월세 체납으로 보증금이 소진 되면 세입자는 언제든지 강제퇴거를 당할 수 있다. 가구소득이 감소하면 주거를 상실할 가능성이 있으므로, 저소득 세입자는 월세(특히 순수월세)에 익숙해지는 데 상당한 고통이 따를 것이다. 열악한 주거환경으로 내몰리는 20대·30대의 임차인들 중에는 중고령층 주택소유자에게 적개심마저 보이는 경우도 나타나고 있다. 과거에 시세차익을 얻으려고 주택가격을 상승시킨 사람들이 이제는 임대료 유킬에 전세를 월세로 전환하여 청년층을 괴롭힌다는 것이다²⁴⁾.

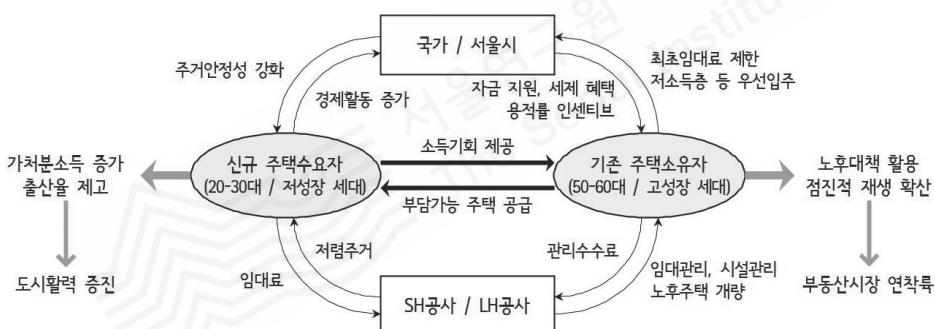
이처럼 경제가 저성장단계에 진입하고, 고령화·저출산문제가 심화되는 상황에서 중고령 세대와 청년세대의 주택문제가 충돌하는 현상이 발생하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 중고령층의 소득욕구와 청년층의 주거불안을 동시에 해결하는 세대통합적 전략이 필요하다. 세대통합적 주택정책은 주택시장의 활력을 이용하되, 공공의 목표와 조화시키는 방법으로 임대주택 공급을 추진하여야 한다. 이를 위해서는 수익성과 공공성을 조화 시킬 수 있는 정책 패키지가 마련될 필요가 있다. 중고령층이 소유하고 있는 주택자산을 활용하여 청년층의 주거안정을 지원하는 방식으로 제도가 설계되어야 한다. 민간임대주택을 운영하는 임대인에게 인센티브를 제공하는 대신에 임대조건에 제한을 가하는 방식을 통해 혜택과 부담의 형평성을 강화하여야 한다.

저성장시대에 진입함에 따라 50대~60대의 기존 주택소유자와 20대~30대의 신규 주택수요자 모두를 고려하는 새로운 주택정책이 요구되고 있다. 중고령층은 과거 고성장 시대에 주택을 중심으로 자산을 축적해왔으나, 저성장시대에 들어선 현재에는 소득이 낮고 주택가격의 정체 및 하락으로 인한 불안감이 크다. 반면, 청년층은 현재 불안한

²⁴⁾ 박은철·홍인옥, 2013, 「하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구」, 서울연구원, pp.107-108.

일자리로 인해 주택구매 능력과 의지가 낮고, 높은 주거비와 낮은 주거수준으로 인해 불만감이 크다. 따라서 저성장시대의 세대통합적 주택정책은 중고령층에게는 소득기회를 제공하고, 청년층에게는 부담가능 임대주택을 제공하는 방식으로 이루어져야 한다.

이러한 세대통합적 방식의 부담가능 임대주택 공급모델에서는 공적 지원이 필수적이다. 정부는 기존 주택소유자에게 자금 및 보조금 지원, 저리대출, 세제혜택, 용적률 인센티브 등을 제공하여 공공성이 확보된 부담가능 임대주택이 공급될 수 있도록 하여야 한다. 20-30대 신규 주택수요자 층면에서는 부담가능 임대주택에 거주함으로써 주거안정성이 강화될 수 있으며, 이는 경제활동 및 소비활동의 증가로 이어질 수 있다. 부담가능 임대주택의 관리에 SH공사 및 LH공사의 역할을 강화하는 것이 필요하다. SH공사 및 LH공사는 주택소유자로부터 관리수수료를 받아 임대관리, 시설관리, 노후주택 개량 등 의 서비스를 제공하고, 임차인 탐색과 임대료 징수업무까지 담당할 필요가 있다.



[그림 5-4] 세대통합적 방식을 통한 부담가능주택 공급모델

세대통합적 방식을 통한 적정한 품질의 부담가능 임대주택 재고의 증가는 사회·경제적으로 많은 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다. 기존 주택소유자인 중고령층은 공공의 지원을 통해 주택의 적정한 품질을 유지할 수 있고, 지속적인 임대료 수입을 가지고 안정적인 노후생활을 영위할 수 있다. 신규 주택수요자인 청장년층은 저렴해진 임대료만큼 기저분소득이 증가할 것이고, 결혼과 출산의 증가로도 이어질 수 있을 것이다. 한편, 공공의 입장에서는 이러한 임대주택 공급의 활성화가 도시활력을 제고시키는 시발점이 될 수 있으며, 더 나아가 부동산시장을 연착륙시킬 수 있는 기반으로 작용할 수 있을 것이다.

06

부담가능성 제고를 위한 영역별 정책과제

- 1_ 역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급
- 2_ 주거복지정책의 개편
- 3_ 리모델링 지원 및 세대구분형 주택 공급
- 4_ 주택금융제도의 개선
- 5_ 부동산세제의 개편
- 6_ 주택임대차 제도의 개선

06 | 부담가능성 제고를 위한 영역별 정책과제

1_ 역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급

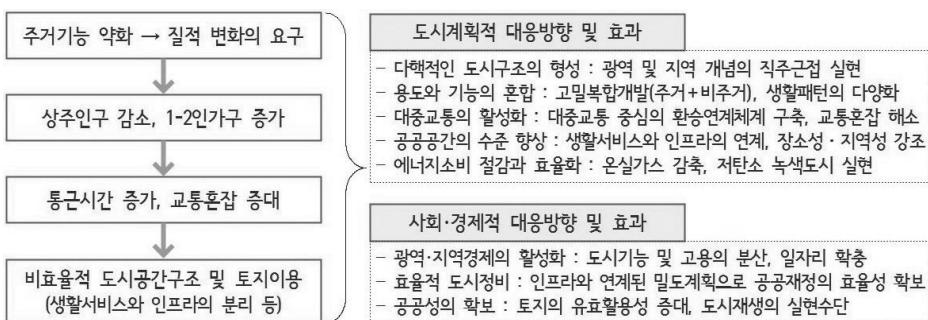
유동인구가 많은 도심에서 가까울수록 땅값이 비싼데, 도심은 높은 토지가격을 상쇄하기 위해 고밀도로 개발된다. 교통의 중심인 지하철역과 철도역 주변은 도시발전의 거점 역할을 하면서 고밀도로 개발되는 것이다. 최근 도시정책의 패러다임은 기후변화에 대응하고, 사회·경제적으로 지속가능한 발전을 꾀하기 위한 녹색도시 구현에 초점이 맞추어지고 있다. 또한 대중교통 및 역세권을 중심으로 한 공간구조를 형성하여 직주근접을 실현하고, 중심지 간의 연계성을 강화할 필요성이 증대되고 있다.

Newman과 Kenworthy는 세계 대도시의 도시공간구조와 교통형태 비교연구를 통해, 고밀·복합토지이용이 도시 차원의 교통·에너지소비에 효율적임을 입증한 바 있다. 많은 선진국들은 이미 TOD(Transit Oriented Development) 중심의 도시개발을 채택하여 활발하게 시행 중이다. TOD는 대중교통 이용을 증진시키고, 도시경제를 활성화시키는 데 가시적 효과가 있는 것으로 판명됨에 따라 대표적인 녹색도시 개발기법으로 인정받고 있다.

서울은 도심이나 역세권이 고밀도로 개발되지 못한 어정쩡한 도시공간구조를 가지고 있다. 심지어 시가지의 평균 개발밀도보다 역세권의 개발밀도가 오히려 낮은 상황이다. 주거기능이 약화되면서, 도시공간구조 및 토지이용의 질적인 변화가 요구되고 있다. 도심(역세권)의 상주인구가 감소하고 있고, 1-2인가구가 증가하고 있다. 저금리기조가 지속되면서 10년 가까이 전세가격이 상승하고 있고, 임차인들은 월세로의 전환을 강요받고 있다. 이는 30대~40대 가구가 서울에서 경기도로 이주하는 하나의 원인으로 작용하고 있다. 서울을 떠나 경기도로 이사한 사람들은 장거리통근에 시달리고 있다.

도심은 도로 및 교통, 업무·상업시설, 생활편익시설 등의 도시기반시설이 잘 갖추어져 있다. 그러나 공원, 병원, 학교, 주거 등의 생활서비스는 부족한 실정이다. 도심은 상주인구보다는 유동인구 중심으로 개발·이용되고 있어 주택공급이 활발하지 않다. 직주근

접, 교통편리] 등의 이유로 도심 및 역세권에서 거주하고자 하는 사람에 비해 주택공급은 적은데, 이는 주택문제 중에 하나인 임대주택의 수요와 공급의 불일치현상을 야기하고 있다. 상주인구가 정체되는 상황에서 저출산까지 겹치면서 폐교될 위기에 처한 초등학교까지 생기는 등 공공시설의 유류화현상도 나타나고 있다.



자료 : 구자훈, 2011, “녹색도시 조성을 위한 TOD기반의 추진전략”, 제1회 건축도시담론 : 지속가능한 녹색 도시와 건축의 접점 발표자료, p.6; 대구광역시 도시계획상임기획단, 2015, “TOD 기반 도시공간 조성전략 및 적용방안”, 「도시계획 NEWS」, 통권 23호, p.2에서 발췌·정리함.

[그림 6-1] 도심(역세권)의 상황과 TOD의 필요성

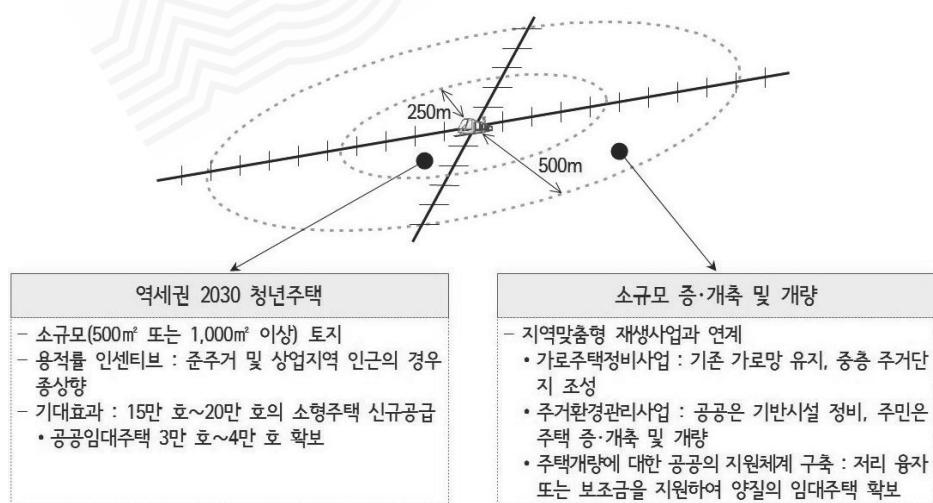
서울은 택지가 고갈되어 과거처럼 대규모 주택단지를 건설하는 것이 불가능하다. 신규 주택을 대량으로 공급하기 어려운 상황인 것이다. 서민 주거안정을 위한 주택공급은 오래되고 절박한 과제이다. 서울시는 2007년 ‘역세권 SHift(장기전세주택)’, 현재 ‘역세권 2030 청년주택’을 통해 저렴한 임대주택을 공급하는 계획을 수립·시행하고 있다. 서울 시내에는 300개가 넘는 지하철역과 철도역이 있다. 시가화구역의 절반 정도가 역에서 도보로 10분 이내에 도달할 수 있다. 이들 역세권을 활용하여 서민 주거안정을 꾀하고, 도시기능을 현대화하며, 경제의 새로운 동력을 찾는 것이 가능하다.

따라서 역세권의 토지이용을 고도화하되, 역세권별 특성을 고려한 기능의 특화를 통해 지역활성화를 유도할 필요가 있다. 역세권 지역은 전반적으로 업무시설, 상업시설, 문화·여가시설 등 지역경제를 활성화할 수 있는 비주거용도의 비중을 높일 필요가 있다. 역세권 내의 사회초년생, 신혼부부 등 1·2인가구를 위한 소형주택을 공급하는 전략도 필요하다. 이 경우 대중교통의 접근성, 기반시설의 설치 정도, 주거 및 비주거의 수요 등을 고려하여 복합비율을 차등화하여야 한다.

1) 고밀개발을 통한 임대주택 대량공급

2007년 역세권 SHift, 2010년 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 등 역세권 개발을 촉진하는 정책 및 법률은 토지가격만 올려놓고, 실적이 거의 없었다. 이러한 점에서 역세권의 고밀개발에는 과거와는 다른 접근법이 필요하다. 저렴한 임대주택을 늘리는 데 정책목표가 있는, 일종의 표적화된 도시계획 프로그램이 필요하다. 조건부 규제완화를 통한 임대주택 공급사업이라고 할 수 있다. 저렴한 임대주택을 공급하는 조건으로, 규제를 완화하여 고밀개발이 가능하도록 하는 방식이다. 개별 소유자가 감당하기 어려운 개발사업의 진행을 대행방식을 통해 처리하는 것도 방법이다. 개별 소유자가 임대주택을 관리하는 데에는 많은 어려움이 있음을 고려하여 관리 및 운영위탁까지 구상할 수 있다. 이러한 대행·위탁업무는 NH공사 또는 서울주택도시공사(이하 'SH공사'로 지칭)가 처리하면 좋을 것이다.

역세권 고밀개발을 통한 임대주택 공급사업은 뉴타운사업 이후의 주택공급 및 도시재생을 위한 중기(5년~10년)적인 방안으로 우선 적용할 필요가 있다. 지하철역과 철도역을 중심으로 반경 250m 내의 지역에서는 역세권 2030 청년주택, 반경 250m 초과~500m 지역에서는 소규모 증·개축 및 개량을 통해 임대주택을 공급할 필요가 있다.



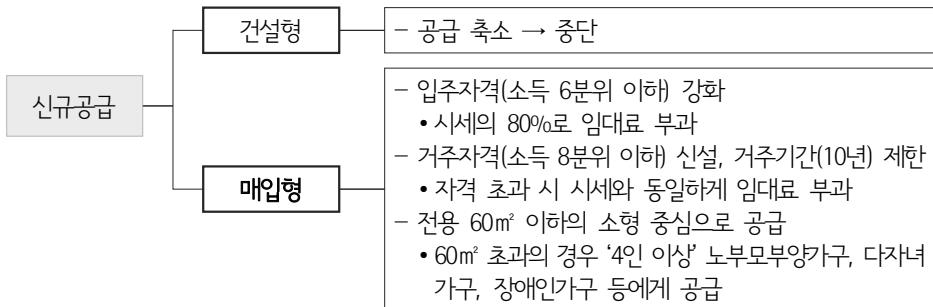
[그림 6-2] 역세권에서의 임대주택 공급모델

이 경우 「2030 서울플랜」에서 정한 중심지체계를 감안하여 주거용도의 비중을 조절할 필요가 있다. 도심과 광역중심의 역세권은 글로벌 경쟁력을 강화하고, 기능적 특화를 통한 권역별 균형발전을 도모하는 역할이 필요하므로 주거용도의 비중을 낮출 필요가 있다. 지역중심과 지구중심의 역세권은 고용기반을 마련하고, 편리한 생활환경을 조성함과 동시에 주거용도의 비중을 높이는 것이 필요하다. 이들 역세권에서는 삶터와 일터가 어우러지는 직주근접을 실현할 필요가 있기 때문이다. 주거기능과 비주거기능의 입체화·복합화를 유도하여 교통발생을 최소화하고 직주근접을 실현하는 공간구조를 실현할 필요가 있다.

2007년의 역세권 Shift는 토지소유자가 준주거지역에 주상복합아파트 등을 건설하면서 일정 물량을 장기전세주택으로 공급하면 용적률 인센티브를 주고, 서울시가 이를 매입하는 방식으로 추진되었다. 역세권 Shift는 서울시가 건설사업자로부터 표준건축비로 매입하는 ‘매입형 공공임대주택’이다. 하지만 토지가격이 상승하는 등 부작용이 나타났고, 부동산경기 침체와 겹치면서 공급실적도 미미한 실정이다. 역세권의 지속가능한 개발보다는 장기전세주택 제도의 조기정착에 초점이 맞추어진 것도 정책실패를 부추겼다고 볼 수 있다.

공공임대주택 정책과의 조화, 수직적·수평적 형평성, 공공지원의 유효활용성 측면에서 건설형 Shift는 공급을 축소하고, 빠른 시일 내에 공급 중단을 선언할 필요가 있다. 역세권 및 재건축 Shift의 경우 입주자격 및 거주자격을 강화·마련하고, 거주기간을 제한할 필요가 있다. 아울러 전용 60m² 이하의 소형주택 중심으로 공급하되, 60m²를 초과하는 경우에는 4인 이상 가구에게 우선 공급하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있다²⁵⁾.

25) 박은철 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, pp.124-134 참조.



[그림 6-3] 신규공급 시 장기전세주택(SHift)의 제도 개선방안

2015년 1월에 도입된 뉴스테이는 최소 8년(임대의무기간) 동안에 5% 이하의 연간 임대료 상승률로 거주할 수 있는 기업형 임대주택이다. 공공임대주택과 달리 최초임대료, 주택규모, 입주자격 등의 제한이 없다. 뉴스테이의 시공은 민간건설업체가 책임지고, 건축물의 운영·관리는 LH공사가 설립한 리츠(Real Estate Investment Trusts)가 담당한다. 2015년 12월부터 시행된 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따라 촉진지구로 지정된 곳에서는 인허가절차의 단축, 각종 세제혜택을 받을 수 있다.

저성장·저금리시대에 임대주택을 많이 공급하겠다는 중앙정부의 정책방향은 틀린 것이 아니다. 그러나 임대주택 부족문제의 해결이라는 당초의 취지와는 달리, 전세의 월세전환을 촉진하여 서민들의 주거비부담만 높일 가능성이 커지고 있다. 뉴스테이 공급자는 규제 완화, 택지 지원, 주택도시기금 지원, 취득세·재산세·소득세 및 재산세·양도소득세·지역자원시설세의 면제·감면 등의 혜택을 받고 있다. 게다가 2억 원 이하의 소형주택인 경우 8년 후 LH공사가 감정평가액 기준으로 매입하여야 한다. 최근에 건설회사를 중심으로 8년 후 분양전환까지 요구하고 있는 실정이다.

이에 비해 최초임대료·입주자격 등에 대한 제한이 없어, 공공성이 없는 수익형 부동산으로 변질되고 있다. 대부분의 뉴스테이는 시장임대료보다 높게 책정되어 오히려 임대시장을 왜곡시키고 있다. 중앙정부가 뉴스테이를 도입하기 전에 일부 건설회사는 신도림동, 독산동에 순수 민간임대아파트를 공급한 바 있다. 이를 건설회사는 저성장시대에 맞게 사실상 자체적인 사업구조 조정을 모색하던 중이었다. 현재는 주택임대 및 관리뿐 아니라 주거서비스까지 결합하여 사업성을 검토하고 있으며, 실질적인 '디벨로퍼'로의

변신을 꾀하고 있기도 하다. 결국 뉴스테이는 건설업계 스스로의 체질 개선작업을 늦추고, 서민의 주거안정도 도모하지 못하는 정책으로 귀결될 가능성이 있다고 판단된다.

[표 6-1] 현행 역세권 2030 청년주택과 뉴스테이의 비교

구 분	역세권 2030 청년주택	뉴스테이
법적 근거	『역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례』	『민간임대주택에 관한 특별법』
최소면적	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역 상향 <ul style="list-style-type: none"> • 준주거로 상향 : 500㎡ 이상 • 상업으로 상향 : 1,000㎡ 이상 - 용도지역 비상향 : 면적제한 없음 - 촉진지구 : 5,000㎡ 이상 	<ul style="list-style-type: none"> - 촉진지구 <ul style="list-style-type: none"> • 도시지역 : 5,000㎡ 이상 • 도시지역 인접지역 : 20,000㎡ 이상 • 기타 지역 : 100,000㎡ 이상 - 비촉진지구 : 면적제한 없음
규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> - 건 축 <ul style="list-style-type: none"> • 용도용적제 미적용 • 건폐율, 용적률, 높이 등 완화 • 조경, 공원녹지 기준 완화 - 임대주택 운영 : 뉴스테이와 동일 - 주차기준 완화 <ul style="list-style-type: none"> • 전용 30㎡ 초과~50㎡ : 0.3대/세대 • 전용 30㎡ 이하 : 0.25대/세대 	<ul style="list-style-type: none"> - 건 축 <ul style="list-style-type: none"> • 복합개발(주택, 판매, 업무 등) 허용 • 건폐율, 용적률, 높이 등 완화 • 조경, 공원녹지 기준 완화 - 임대주택 운영 <ul style="list-style-type: none"> • 임차인 자격, 임차인 모집절차, 최초임대료 분양전환의무 및 가격, 담보금설정 금지 등 미적용
인센티브	<ul style="list-style-type: none"> - 이자차액 보전 : 금리의 2% - 사업지원기관 : SH공사 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택도시기금 지원 - 조세 감면 - 공공택지 공급
공공 기여	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역 변경 <ul style="list-style-type: none"> • 준주거로 상향 : 10%~15% • 상업으로 상향 : 20%~25% - 용도지역 미변경 <ul style="list-style-type: none"> • 2종·3종 주거 : 완화된 용적률의 50% • 준주거·준공업 : 15% 이내(위원회 심의) • 상업 : 25% 이내(위원회 심의) 	<ul style="list-style-type: none"> - 촉진지구 <ul style="list-style-type: none"> • 유상공급면적의 1/2 이상을 기업형 임대주택(준주택 제외)으로 공급
임대료규제	<ul style="list-style-type: none"> - 준공공임대 <ul style="list-style-type: none"> • 최초임대료에 대한 규제 없음 • 임대료 상승률 : 연간 5% 이내 - 공공임대 : 시세의 60%~80% 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대사업자가 결정 <ul style="list-style-type: none"> • 최초임대료에 대한 규제 없음 • 임대료 상승률 : 연간 5% 이내
입주대상	<ul style="list-style-type: none"> - 준공공임대 : 규정 없음 - 공공임대 <ul style="list-style-type: none"> • 대학생, 신혼부부, 사회초년생 중 차량 미소유자 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대사업자가 결정

자료 : 서울시, 2016, 내부자료.

2015년 8월부터 서울시는 역세권에 주상복합건물 건축 시 용적률을 높여주는 대신에 청

년총을 위한 임대주택을 공급하도록 하는 '역세권 2030 주택 공급방안'을 마련하기 시작하였다. 주상복합건물의 주거부분에 임대주택을 100% 공급하면 용도지역을 상향하는 인센티브를 제공하고, 공공임대주택은 주거비율에서 제외하는 방식으로 용도용적제를 완화하는 것을 검토하였다.

2016년 7월 서울시는 「역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」를 공포하고, 한강로2가·총정로3가 시범사업을 시작으로 청년주택사업을 본격화하고 있다. 2종·3종 일반 주거지역을 준주거지역 또는 상업지역으로 상향하여 용적률 인센티브를 부여하고, 이를 이용하여 저렴한 임대주택 공급을 확대하는 사업이다. 용적률 혜택에 따라 추가적으로 개발되는 임대주택은 준공공임대주택 및 공공임대주택으로 활용된다.

역세권 2030 청년주택은 용적률을 상향시켜 저렴한 임대주택 공급을 확대한다는 바람직한 정책이다. 하지만 역세권의 시장임대료를 감안할 때, 청년층의 임대료부담은 감소하지 않을 것이라는 우려가 있다. 공공임대주택은 주변시세의 60%~80% 수준으로 공급되지만, 임대주택 공급물량의 3/4 정도를 차지하는 준공공임대주택은 임대료책정에 제한이 없기 때문이다. 따라서 중앙정부에 건의하여 준공공임대주택에 대한 최초임대료 제한규정을 마련하거나, 서울시가 사업자에 대한 운영비보조를 통해 입주자가 부담하는 임대료를 낮추는 것이 필요하다. 또한 임대주택은 규모가 클수록 임대료가 비싸지므로, 45m² 이하 주택의 공급비율을 높이도록 유도하는 것도 필요하다.

사업은 활발하게 추진되지 못하면서 토지가격만 상승시킬 가능성이 있다는 우려도 있다. 또한 필지별로 사업이 진행되기 때문에, 통합성이 떨어져 역세권의 난개발을 부추길 가능성도 있다는 지적도 있다. 토지가격이 크게 상승하는 것을 방지하기 위해서는 투기적인 사업이 발생하는 것을 막아야 한다. 이를 위해서는 역세권 2030 청년주택을 5년~10년 정도의 한시적 정책으로 하여 시행하는 것이 필요하다. 난개발을 방지하기 위해서는, 주택건축국과 도시계획국이 「2030 서울플랜」에서 정한 중심지체계를 감안하면서 역세권별 주거용도의 비중을 조절할 필요가 있다. 그리고 종상향은 30m 이상의 간선도로, 2개 이상의 철도 및 지하철이 교차하는 역세권만을 대상으로 하여, 주택 건설에 따른 부의 영향을 최소화할 필요가 있다.

2) 소규모 증·개축 및 개량 지원

고성장시대에 노후주택은 민간부문 주도의 개발이익에 의존하여 정비되었다. 사업성 위주로 진행되었던 합동개발방식의 정비사업은 고층·고밀의 아파트 위주로 시행되었다. 이에 따라 양호한 주택의 공급은 늘고, 구역 내의 주거환경은 개선되었다. 그러나 지역의 경관적 부조화, 지역사회와의 단절, 기반시설 부하의 가중 등의 문제를 발생시켰다. 저소득층·서민들이 주로 거주하던 단독·다가구주택이 지속적으로 멸실됨에 따라 주택 가격의 상승, 저렴한 임대주택의 부족, 공동체의 파괴 등의 문제도 나타났다. 강남·북 균형발전과 광역적·체계적 계획수립 등을 목표로 출발하였던 뉴타운사업 및 재정비사업은 오히려 지구 내의 양호한 주택까지 대규모로 멸실되는 결과로 나타났다.

2008년부터 서울시는 주거지관리의 새로운 패러다임을 모색하기 위하여 서울휴먼타운 사업, 디자인서울밸리지사업(경관협정) 등을 추진하였다. 이러한 사업의 성과와 한계를 바탕으로 물리적 생활환경 개선과 사회·경제적으로 도시를 재생하는 방안으로 ‘주민참여형 재생사업’이 마련되었다. 2012년에는 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되면서 ‘가로주택정비사업’과 ‘주거환경관리사업’이 법적 근거를 갖추게 되었다. 반경 250m 초과 ~500m 역세권에 위치하면서 역세권 2030 청년주택을 건설하기 어려운 저층주택은 맞춤형 재생사업과 연계한 소규모 증·개축 및 개량을 추진할 필요가 있다. 소규모 증·개축 및 개량을 추진하는 방법으로는 가로주택정비사업과 주거환경관리사업을 활용할 수 있을 것이다.

가로주택정비사업은 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다. 대규모의 재개발사업이 아니라 가로(block) 단위의 소규모 맞춤형 개발로 지역에 순응하는 정비사업이다²⁶⁾. 가로주택정비사업은 일몰제에 따라 정비구역이 해제된 구역이나 조합설립이 취소된 구역을 대상지로 선정하여 사업을 추진하고 있다. 그러나 주민들의 경제적 부담능력이 낮고, 응자 등을 통한 사업비 마련이 어려우며, 일반분양분이 없거나 적어서 사업진행에 차질이 생기는 경우가 많다. 현실적으로 중앙정부와 서울시의 지원이 없이는 대규모 정비사

²⁶⁾ 서울시, 2016, 「2025 도시 및 주거환경정비 기본계획 본보고서」, p.362.

업에서 소규모 재생사업으로 패러다임을 전환하는 데에는 한계가 있다. 서울시는 도시 재생기금을 조성하여 가로주택정비사업에 투입하고 있지만, 주민의 사업비용 부담이 상당히 큰 상황이다. 따라서 중앙정부와 협의하여 ‘주택도시기금’을 활용할 수 있도록 하는 등 사업을 활성화하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다.

주거환경관리사업은 단독·다가구주택과 다세대주택이 밀집한 지역에서 기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위해 시행하는 사업이다²⁷⁾. 서울시의 주거환경관리사업은 서울휴먼타운사업을 기반으로 하고 있는데, 가로 · 공원과 연계한 주거환경 개선, CPTED(범죄예방환경설계), 공동이용시설의 조성 등 사회경제적 · 안전적 측면의 일체적인 재생을 추구하고 있다. 하지만 마을에 거주하고 있는 주민이 자발적으로 주택을 개량하지 않으면, 주거환경을 개선하는 효과가 적을 수밖에 없는 사업이다.

무상으로 주택을 개량하는 사업으로는 국토교통부의 수선유지급여, 산업통상자원부의 저소득층 에너지효율개선사업, 보건복지부의 농어촌 장애인주택개조사업, 서울시의 희망의 집수리사업 등이 있다. 그러나 이러한 주택개량 프로그램은 모두 잔여적 복지 차원에서 국민기초생활보장 수급자, 차상위계층, 저소득 장애인 등 법정영세민을 대상으로 하고 있다. 빈곤층과 사회취약계층이 아닌 가구는 개·보수, 개량, 증·개축에 필요한 자금을 스스로 조달하여야 하는 상황이다.

대부분의 선진국은 주택개량자금을 저리 또는 무이자로융자하는 프로그램을 시행하고 있다. 일본은 주택리폼종합계획²⁸⁾에 따라 중고주택 구입 및 리폼을 위한 대출잔액의 1%를 10년 동안 세액공제하는 ‘주택융자감세’ 제도도 시행하고 있다. 또한 영국의 ‘Warm Front’ 프로그램²⁹⁾, 런던의 RE:NEW 프로그램³⁰⁾, 미국의 주택에너지 효율화사업(Weatherization Assistance Program: WAP), 독일의 주택현대화지원제도³¹⁾ 등을

27) 서울시, 2016, 「2025 도시 및 주거환경정비 기본계획 본보고서」, p.346.

28) 国土交通省, 2012, 「中古住宅・リフォームトータルプラン」.

29) 저소득층의 가구를 대상으로 단열공사 등의 주택개량과 난방기기 교체를 시행하는 사업이다. 가구당 최대 £3,500에 해당하는 개량공사가 이루어지며, 난방시스템 교체가 포함된 경우에는 £6,000까지 지원하고 있다.

30) 자가소유자와 임대주택 거주자를 대상으로 에너지 효율개선장치의 설치, 단열공사 등의 주택개량을 실시하고 있다. Greater London Authority, 2012, *Fuel poverty in London*.

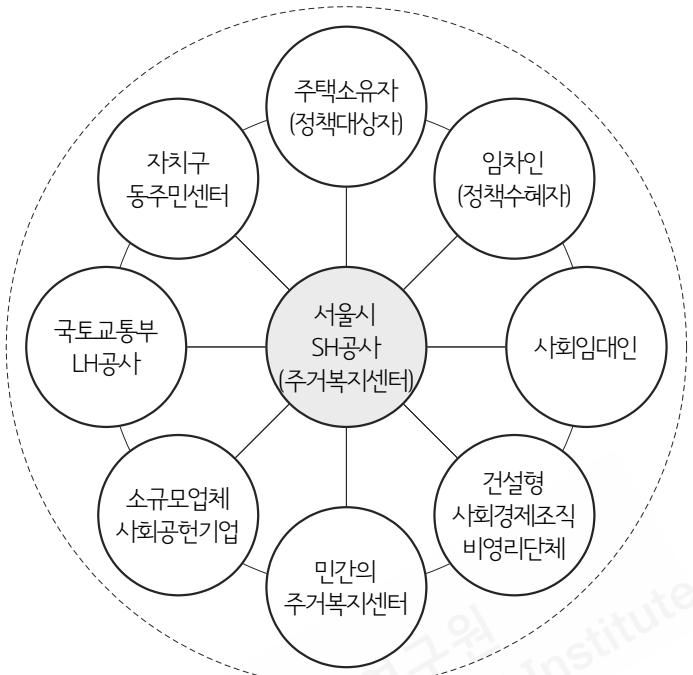
살펴보면 알 수 있듯이, 많은 선진국들은 빈곤층뿐만 아니라 중산층에게도 주택가량 서비스를 제공하고 있다. 빈곤층과 저소득층의 경우에는 무상으로 주택가량 서비스가 제공되고 있다. 중산층의 경우에는 뉴욕시의 WAP와 같이 주택소유자가 사업비용의 25% ~35%를 부담하도록 하거나, 독일의 주택현대화지원제도와 같이 리모델링 및 개량비용을 지원하는 대신에 임대료를 제한하여 사회주택으로 활용한다.

지역맞춤형·주민참여형 재생은 마을 단위의 공간진화를 추구하여야 한다. 이를 위해서는 기반시설뿐만 아니라 주택의 증·개축, 리모델링이 활발하게 이루어져야 한다. 현행 가로주택정비사업, 주거환경관리사업은 주택가량 및 리모델링에 대한 지원 프로그램이 부족하여 마을재생에 한계를 보이고 있다. 서울시는 도시재생사업 및 주거환경관리사업 구역·지구 내에서 주택을 개량·신축하고자 하는 소유자에게 자금을 대출해주는 제도³¹⁾를 운영하고 있다. 하지만 이들 제도는 주택소유자 스스로 마을 단위의 주택가량을 도모하는 데에는 한계를 보이고 있다.

마을 단위의 공간진화를 위해서는 주택 증·개축 및 개량비용의 일정 부분(20%~40%)을 보조금으로 지원하는 제도를 마련할 필요가 있다. 마을 단위로 노후주택 및 공가를 개량하여 저렴한 임대주택으로 활용할 수 있도록 장려하여야 한다. 이와 함께 기본생활에 필요한 기반시설을 공급하고, 사회서비스 프로그램과 연계하여 마을의 주거환경을 개선하여야 한다. 또한 주민들이 주거재생 및 주택가량에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 지역사회 중심의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다.

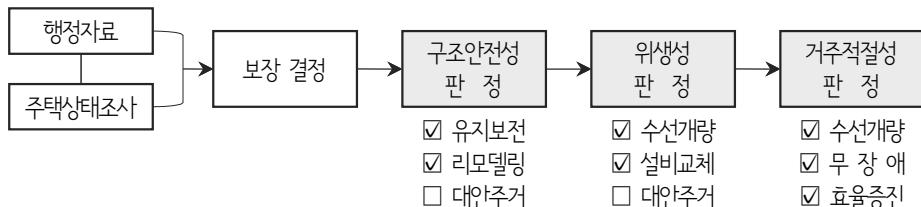
31) 박은철, 2015, “이젠 임차가구의 주거권 보장할 때” 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야 - 독일 주택시장·정책이 서울시에 주는 시사점”, 서울연구원, Issue Paper.

32) 개량은 가구당 2,000만 원~4,500만 원, 신축은 4,000만 원~9,000만 원까지 지원하고 있는데, 대출조건은 연간 0.7%의 이자율, 3년 거치 10년 분할상환이다.



[그림 6-4] 주택개량 거버넌스 체계의 구축

그리고 주택개량 시 모호한 지원대상의 우선순위와 수선범위를 구체적으로 결정하기 위해서는 ①구조안전성 판정, ②위생성 판정, ③거주적절성 판정의 절차를 거쳐 지원하는 것이 필요하다. 특히 유지보전, 리모델링, 수선개량, 무장애화(barrier free), 에너지 효율 증진, 대안주거로의 이주 등으로 구분하여 실시하는 등 지원대상자의 거주주택과 주변환경을 고려하여 개량사업을 실시할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.



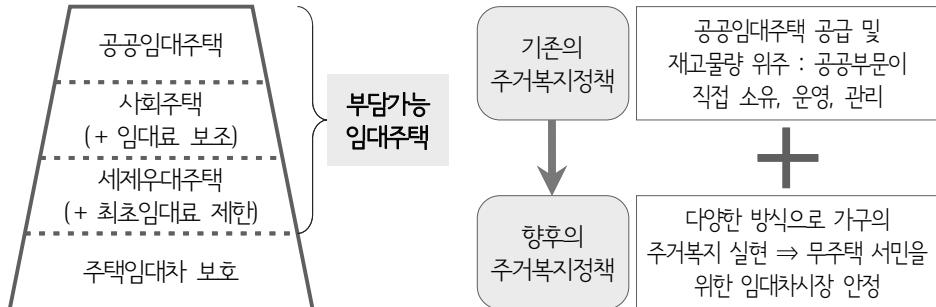
[그림 6-5] 주택개량사업의 지원대상 선정 및 공사절차 개념도

2_ 주거복지정책의 개편

사회정책으로서 주택정책은 일반적으로 ‘적절하고 부담가능한 주택’에 대한 접근성의 제고를 목표로 한다. 하지만 대부분의 주택정책은 중앙정부, 지방정부, 시민·기업 등 시장참여자가 일관성을 가지고 합의·마련되는 경우가 없거나 적기 때문에, 대부분의 경우 목표 간에 상호모순이 발생한다. 정책대상자의 접근가능성(accessibility)을 제고시키기 위해 부담가능성(affordability)을 중시하면 적절성(decentcy)[1], 적절성을 중시하면 부담가능성이 희생될 수 있다. 노후화되어 성능이 저하된 주택은 재정비사업의 대상이 되어 신규주택으로 다시 공급된다. 하지만 사업성 중심의 재정비사업으로 인해 저소득층의 부담가능성은 손실될 수밖에 없다.

고성장시기에는 저소득층의 접근성을 위해 보조금을 투입하여 공공임대주택 공급에 중점을 둘 수 있었고, 일부 지역에서는 민간임대시장의 가격조절도 가능하였다. 그러나 저성장시기에 부담가능성을 명분으로 민간임대주택의 임대료인상을 제한하는 국가도 많았지만, 오히려 주택공급이 감소하여 접근가능성을 줄어드는 역효과가 발생한 경우도 나타났다. 부담가능성을 제고하기 위해 주택수당, 주거급여 등의 주거비보조 프로그램을 강화하였지만, 주택공급 부족으로 인해 원하는 정도의 정책적 효과를 거두지 못한 경우가 발생하였다.

향후 주거복지정책은 민간주택을 활용하고, 민간부문과 연계하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 특히 사회주택과 세제우대주택(준공공임대주택)을 포함한 양질의 부담가능한 임대주택 확대에 주력하여야 한다. 기존의 주거복지정책은 공공부문이 직접 소유·운영·관리하는 공공임대주택의 공급에 초점이 맞추어져 있었다. 앞으로는 공공임대주택 프로그램뿐만 아니라 사회주택, 세제우대주택, 주거비 보조, 주택개량 및 주거재생, 주거지원서비스 등의 다양한 방식으로 가구의 주거욕구를 충족시키기 위해 노력할 필요가 있다. 월세시대에 대비하여 주택임대차 보호, 임대차시장 안정을 위한 제도의 개선도 필요한 상황이다.



[그림 6-6] 부담가능 임대주택과 주거복지정책의 방향

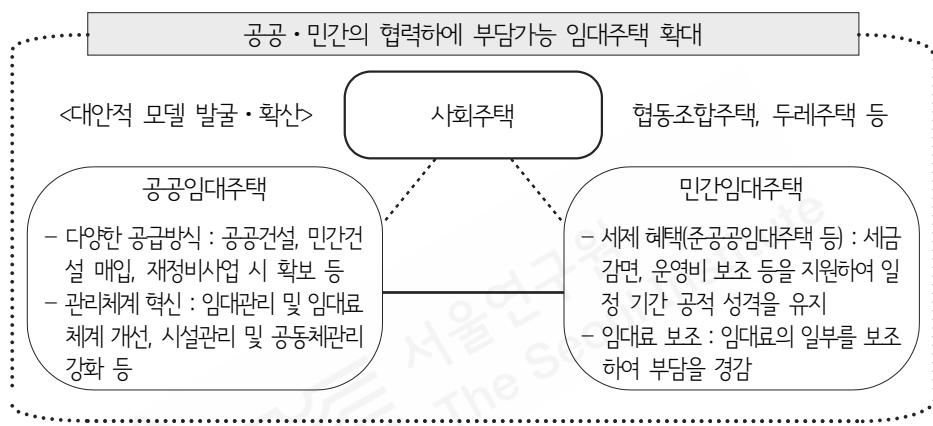
현재 부담가능 임대주택 가운데 제도화되지 않은 프로그램은 없는 상태이다. 공공임대주택은 1980년대 말부터 대량으로 공급되기 시작하였고, 세제우대주택은 2013년 12월에 ‘준공공임대주택’이라는 명칭으로 도입되었다. 사회주택은 아직까지 국가 차원에서는 도입되지 않았지만³³⁾, 2015년 1월에 서울시는 「사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례」를 제정하면서 도입하였다. 하지만 사회주택의 공급대상을 ‘사회경제적 약자’로, 공급주체를 ‘주거관련 사회적 경제주체’로 규정하여, 부담가능 임대주택의 재고를 확대하는 데에는 많은 문제가 있는 조례로 판단된다. 현재의 조례는 ‘비영리 사회임대인’을 육성하는 데 초점이 맞추어져 있다. 하지만 우리나라는 유럽과 같이 사회경제조직의 역사가 긴 것도 아니고, 역량이 충분한 것도 아니다. 단기뿐만 아니라 장기적으로도 비영리 사회임대인에 의한 사회주택의 대량공급은 결코 쉬운 일이 아니다.

현재 임대차시장은 전세의 월세전환에 따라 월세물량이 늘어나면서, 월세가격은 안정세를 보이고 있다. 그러나 실제로는 월세거주자의 부담은 증가하고 있는 중이다. 전세가격의 상승에 따라 월세가격이 이에 연동하여 상승할 경우 월세거주자의 부담은 크게 증가할 것이다. 이에 비해 공공의 능력과 역할에는 한계가 있으므로,民間을 활용하여 저렴한 임대주택을 많이 확보하는 것이 필요한 상황이다.

광의의 사회주택은 공공임대주택, 사회주택, 세제우대주택을 모두 포함할 수 있다. 하

³³⁾ 2016년 9월부터 시범사업으로 도입된 ‘사회적 주택’은 이 보고서에서 지칭하는 협의의 사회주택을 의미하지는 않는다. 사회적 주택은 LH공사가 다가구·다세대주택 등을 매입한 후 비영리법인, 협동조합 등 사회적 주택 운영기관에 임대하면, 운영기관이 대학생과 사회초년생에게 재임대하는 방식으로 실시되고 있다.

지만 협의의 사회주택은 공공자원과 민간자원을 함께 섞어서 공급하고, 민간부문이 운영하는 저렴한 임대주택이라고 할 수 있다. 국가 또는 지방정부는 보조금, 토지, 세제, 기금 및 응자 등을 지원하고, 이를 이용하여 민간부문이 저렴하게 공급·운영하는 임대주택이다. 그리고 협의의 사회주택은 비영리법인, 사회경제조직뿐만 아니라 민간기업·개인도 사회주택을 공급·운영할 수 있어야 한다. 프란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴, 영국 등 유럽의 선진국에서는 공공성(저렴한 임대료, 주택소요계층의 입주 등)을 기준으로 사회주택 여부를 판단하여 보조금 및 세제감면 등을 지원하고 있다.



[그림 6-7] 부담가능 임대주택의 확대방안

1) 공공임대주택 운영 · 관리의 개선

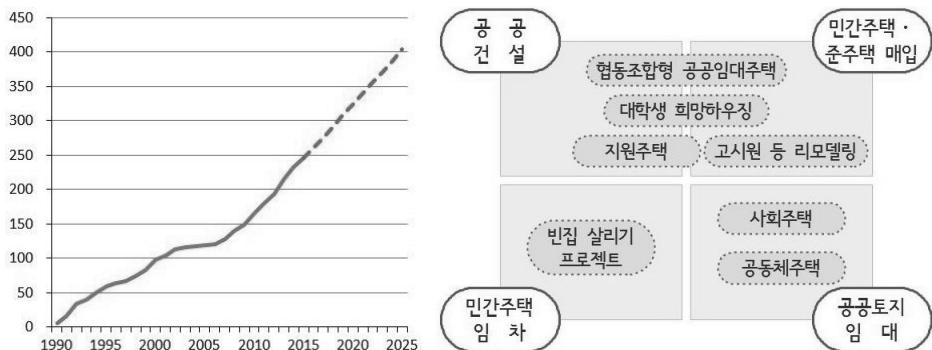
공공임대주택은 매년 안정적인 공급량을 유지하여 민선 8기가 끝나는 2026년까지 전체 가구수 대비 10%의 재고량 달성을 정책목표로 추진할 필요가 있다. 2014년 말 현재 서울의 공공임대주택 재고는 23.2만 호로, 전체 가구수 대비 6.3%의 비중을 차지하고 있다. 자가 보유가구를 제외하면, 임차가구 100가구 가운데 8가구~9가구는 공공임대주택에 입주하여 생활하고 있다. 2026년에 전체 가구수 대비 10%의 재고를 확보하게 된다면, 공공임대주택은 약 40만 호(통계청 추계 서울 거주 397만 가구의 10%)에 이를 것으로 예상된다. 그러면 임차가구 5가구 중에 1가구가 공공임대주택에 거주하는 상황이 될 것이다. 이를 위해서는 민선 6기~8기 동안에 약 17만 호~18만 호의 추가공급

이 필요하며, 연평균 1.5만 호 내외 수준의 공급이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

더불어 향후 공공임대주택 공급은 물량 중심의 목표 달성을 치중하기보다는 지원대상 을 보다 명확히 설정하면서 추진되어야 한다. 한정된 공공자원을 효율적으로 활용하면서, 저소득가구의 주거안정 효과를 제고하여야 하기 때문이다. 이러한 점에서 향후 공공임대주택은 소득 4분위 이하의 저소득가구를 중심으로 공급될 필요가 있다. 소득 5분 위 이상이 주로 입주하는 장기전세주택 등의 임대유형보다는 소득 4분위 이하 가구를 대상으로 하는 국민임대주택 등의 임대유형 공급을 더욱 확대하는 것이 필요하다.

서울은 택지개발로 확보 가능한 대규모 공급지가 고갈된 상태에 있는 한편, 청년 및 1인가구 증가 등에 따라 공공임대주택 소요가구가 점차 다양화되고 있다. 공공임대주택 공급과 관련한 변화가 요구되고 있는 실정인 것이다. 대규모 택지의 고갈로 인해 기성 시가지 내에서의 건설이 불가피한 상황이지만, 지역사회와 지역주민의 반대로 그마저도 여의치 않다. 이러한 상황이 앞으로도 지속된다면, 공공의 건설방식에 의한 공공임대주택 공급은 과거에 비해 줄어들 수밖에 없다. 기존 및 신규주택의 매입 등 민간자원의 활용에 초점을 맞춘 공급 확대를 모색하여야 할 것이다. 이와 함께 준공공임대주택에 대해 서울시가 추가적 지원을 제공하는 조건으로 공공성을 강화시키고, 이를 공공임대주택 공급의 보완수단으로 활용하는 노력도 이루어져야 할 것이다.

또한 주거소요의 다양화에 대응하여 다양한 방식의 대안적 주거를 공급할 필요도 있다. 민선 5기 이후 서울시는 대학생 등 청년을 위한 희망하우징(공공기숙사), 공공원룸을 공급하였다. 비슷한 관심사를 가진 가구들이 협동조합을 구성하여 공공임대주택에 거주하도록 하는 협동조합형 공공임대주택 프로그램도 시행하였다. 최근에는 공공토지를 임대하거나, 빙집 등 노후주택에 대한 리모델링 지원을 통해民間부문이 직접 저렴한 임대주택을 운영하도록 하는 프로그램을 운영 중이다. 독거노인 등 사회취약계층 대상의 생활서비스가 결합된 지원주택의 공급, 1인가구를 위한 고시원 등 준주택 리모델링사업도 추진 중이다. 이와 같은 소위 ‘수요맞춤형 공급’은 가족 위주로 공급되는 현행 공공임대주택 정책의 한계를 보완하면서, 인구구조 변화에 따라 점차 다양화되는 주거소요에 대응하는 수단이 될 것이다.



자료 : 남원석 외, 2016, 「서울 공공주택 공급계획 수립 연구」, 서울특별시.

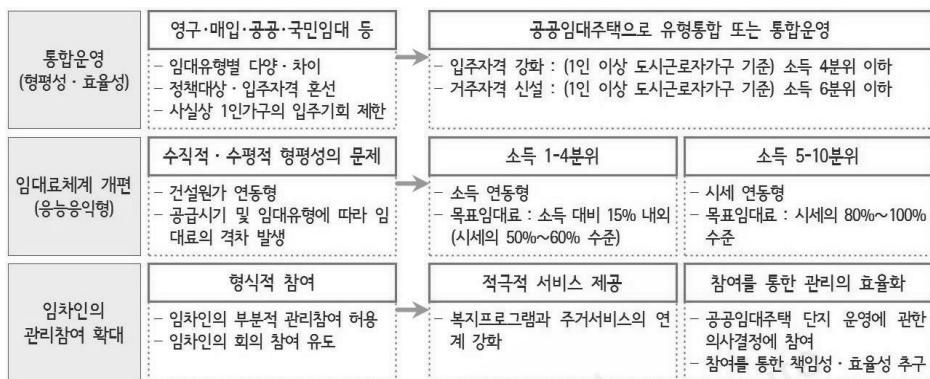
[그림 6-8] 공공임대주택의 공급목표와 새로운 공급방식

공공임대주택은 정부가 바뀔 때마다 기존 유형의 축소·폐지, 새로운 유형의 도입이 반복되면서 지나치게 다양화되었고, 공급방식별로 세분화되어 있는 문제가 있다. 이에 따라 입주자격, 임대기간, 공급방식, 임대조건이 중첩되는 경우가 발생하고, 임대조건 및 기간 등에 일관성을 결여하고 있는 등의 문제가 제기되고 있다. 공공임대주택과 관련한 법률이 마련되고 개편되면서 다양한 유형의 임대주택을 많이 공급하였다는데 긍정적인 측면도 있다. 하지만 새로운 유형이 도입되는 과정에서 저소득가구의 주거소요를 고려한 체계적인 정책운용에 대한 고려가 부족하여, 주거복지 프로그램 간의 연계성을 확보하지 못한 상태로 혼란이 가중되고 있다.

장기공공임대주택은 저소득층을 주된 정책대상으로 하지만, 유형별로 입주자격이 상이하여 입주자 간에 형평성이 문제가 발생하고 있다. 소득기준, 사실상의 소득기준(국민기초생활보장 수급자, 중위소득의 30%~50% 이하 등)을 설정하고 있으나, 일부 정책대상자는 소득에 상관없이 입주할 수 있다. 그리고 공공임대주택 유형별 연계성이 부족하여 주거상향을 위한 사다리로 활용할 수 없는 문제도 나타나고 있다.

공공임대주택의 유형에 따라 임대조건이 상이한데, 입주자의 소득수준을 반영하여 임대조건이 마련되지는 않았다는 것이다. 임대유형에 따라 임대조건이 상이하여 임대료가 3배~5배 가량 차이가 있다. 동일한 임대유형임에도 불구하고 공급시기에 따라 2배~4배까지 임대료의 차이가 발생하기도 한다. 또한 공공임대주택 입주자가 얻는 경제적 혜택인 입주자편익은 저소득층에 비해 고소득층이 더 큰 것으로 나타났다³⁴⁾.

이러한 현행 입주자 관리방식으로는 계층혼합(social mix)과 세대혼합(aging mix)을 기대하기 어렵다. 공공임대주택의 재고가 더 늘어나기 전에 관리의 형평성과 효율성을 높일 수 있도록 제도의 개선이 필요하다. 공공임대주택의 통합운영을 전제로 하여 임대료체계 개편, 임차인의 관리참여 확대 등이 필수적이다.



자료 : 박은철 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.68 · p.101 · p.220의 그림과 표에서 빌췌·요약함.

[그림 6-9] 공공임대주택 관리의 개선방안

공공임대주택을 통합적으로 운영하기 위해서는 임대유형에 따라 단일화된 소득기준이 마련되어야 할 것이다. 소득 1~2분위를 대상으로 하는 영구·매입임대주택과 소득 2~4분위를 대상으로 하는 50년 공공임대주택 및 국민임대주택을 통합하여 소득 4분위 이하를 입주자격으로 하여 운영할 필요가 있다. 이렇게 입주자격을 단순화하면 저소득층의 주거선택 기회를 확대하는 것뿐만 아니라, 임대료체계를 개편하기 위한 준비도 가능해진다. 그리고 현재 공공임대주택 입주자 가운데 소득과 상관없이 입주할 수 있는 경우도 있는데, 모든 입주자에 대한 소득기준을 마련함으로써 수직적 형평성을 강화할 필요가 있다.

그리고 소득이 초과하는데라도 임대료를 더 많이 지불하면 계속 거주할 수 있도록 거주자격을 마련하여야 한다. 이론적으로 볼 때 공공임대주택은 무기가주가 허용되는, 강제퇴거가 없는 주거복지 프로그램이라고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 현실에서는 공공임

34) 박은철 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.52 · pp.80-81 · pp.131-132.

대주택의 활용성을 높이기 위해 입주자순환을 유도할 필요도 있다. 따라서 중산층 대상의 장기전세주택과의 균형을 고려하여 소득 6분위를 거주자격으로 하고, 이를 초과할 경우에는 시장임대료를 부과하여 자발적인 퇴거를 유도하여야 한다.

공공임대주택 임대료체계는 임대유형별 통합운영을 전제로 하여 입주자의 부담가능성과 시세와의 연동성을 동시에 고려하여 개편되어야 한다. 이를 위해서는 공공임대주택의 임대료를 수직적 형평성에 입각하여 소득계층별로 동일한 소득 대비 임대료비율(RIR)을 적용할 필요가 있다. 이때 공공임대주택 거주가구의 임대료 수준을 민간임대주택 거주 가구의 임대료부담 수준의 일정 이하 수준으로 조정하는 것도 필요하다. 소득 4분위 이하인 경우에는 시세의 50%~60% 수준인 소득 대비 15% 내외로, 소득 5분위 이상인 경우에는 시세의 80%~100% 수준으로 목표임대료를 설정할 필요가 있다. 개편 임대료체계는 단기적으로 신규 입주자를 대상으로 적용하되, 중·장기적으로는 기존 거주자에 대해서도 거주자격을 심사하여 임대료를 조정할 필요가 있다.

[표 6-2] 단기·장기의 임대료체계 개편방향

구 분	단기 시행		중기 시행	장기 시행
통합운영	- 모든 정책대상가구에 대한 소득기준 마련		- 1인 이상 도시근로자가 구의 평균소득으로 소득기준 변경 - 거주자격 마련·적용	- 저소득층 대상과 중산층 대상으로 임대유형을 단순화
목 표 임대료 수 준	소득 4분위 이하	신 규 입주자	시세의 50%~60%	
	기 존 거주자	법률에서 정한 인상률에 따라 임대료 인상 (시세의 50%에 접근할 때까지)		시세의 50%~60%
	소득 5분위 이 상	법률에서 정한 인상률에 따라 임대료 인상 (시세의 80%에 접근할 때까지)		시세의 80%~100%
월세전환율		6%	5%	4%

전통적으로 공공임대주택의 관리는 임대관리, 시설유지관리, 생활관리로 구분되었다. 하지만 최근에는 임대관리, 운영관리, 자산관리, 공동체·복지관리로 그 영역이 확대되고 있다. 선진국은 관리의 효율성을 높이고, 관리비용을 절감하기 위해 주민의 관리참여를 점점 확대시키고 있다. 그리고 관리에 대한 주민의 관심을 증가시키기 위한 교육, 공동체활동의 역량을 강화시키기 위한 교육 등을 통해 임차인의 관리참여를 확대하고 있다.

우리나라도 「공공주택 특별법」 제50조에 따르면 관리분야 중에 운영관리와 시설관리에 대한 참여통로가 열려 있는 셈이다.

그러나 SH공사 등의 임대사업자는 주민들이 관리에 참여하는 것을 꺼리고 있고, 참여를 허용하는 분야도 매우 협소하여 임차인이 의견을 제시하는 데 제약이 있는 상황이다. 공공임대주택 입주민은 관리비를 지불하고 있기 때문에 임대사업자의 고유권한인 임대 관리와 자산관리를 제외한 관리분야에 참여하는 것은 당연하다 할 것이다. 다만, 주민의 관리참여는 장기적인 로드맵을 가지고, 일종의 단계에 따라 확대할 필요가 있다³⁵⁾. 관리참여의 구체적인 가이드라인, 주민과 임차인대표회의의 역량 강화가 선행되어야 하기 때문이다.

2) 주거비 보조제도의 확대

서울형 주택바우처는 2002년 ‘월임대료 보조제도’라는 명칭으로 처음 시행되어 현재의 서울형 주택바우처로 정착하였다. 주거급여는 중앙정부의 국민기초생활보장 수급자에게 일괄적으로 지급하던 통합급여체계에서 벗어나, 2015년 7월부터 개별급여로 운영되기 시작하였다. 에너지바우처는 2015년 12월부터 동절기에만 시행하는 프로그램이다.

서울형 주택바우처는 서울시에 거주하는 저소득가구의 과도한 임대료부담을 줄여주기 위해 시행되었다. 특히 부양의무자 및 소득인정액 조건 때문에 국민기초생활보장 수급자로 선정되지 못한 빙곤층과 차상위계층을 주로 지원해 왔다. 서울형 주택바우처의 지원대상은 소득인정액이 기준 중위소득의 60% 이하 수준으로, 소득기준이 주거급여와 에너지바우처에 비해 높다. 또한 부양의무자 조건을 적용하지 않고 있어 주로 국민기초 생활보장 신청تل락자가 많이 이용하였다.

이에 비해 주거급여는 중위소득의 43% 이하 저소득가구를 대상으로 지원되고 있다. 특히 임차급여는 가구원수, 지역별 기준임대료, 소득인정액을 반영한 자기부담금 등을 고려하여 기준임대료를 상한으로 임차료가 지원되고 있다. 자가가구의 수선유지급여를 통

³⁵⁾ 단계별 임차인 관리참여의 확대방안은 박은철 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시, p.220을 참조할 것.

해 주택노후도와 가구의 소득인정액을 반영하여 주택가량을 위한 비용을 지원하고 있다. 에너지바우처는 생계급여 및 의료급여 수급자(소득인정액이 기준 중위소득의 43% 이하)를 대상으로 동절기에 난방 에너지원을 선택적으로 구입·사용할 수 있는 바우처를 지급하고 있다. 주거급여와 에너지바우처는 부양의무자 조건을 충족하여야 지원을 받을 수 있다.

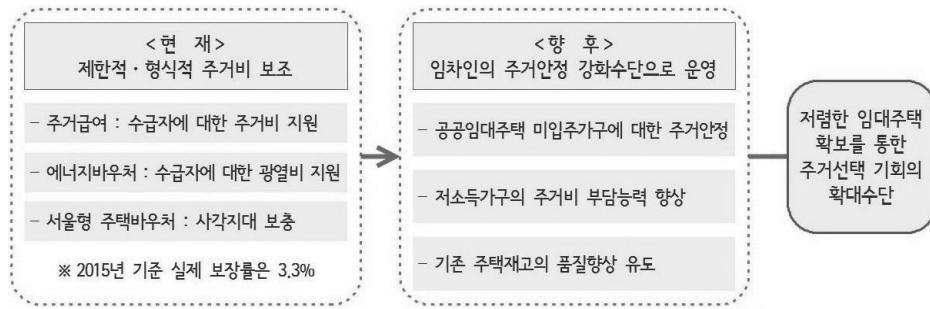
[표 6-3] 주거급여 · 에너지바우처와 서울형 주택바우처의 내용

구 분	주거급여	에너지바우처	서울형 주택바우처
도입시기	2015년 7월	2015년 12월	2002년
근거법규	「국민기초생활 보장법」「주거급여법」	「에너지법」	「사회복지기금조례」
소관부처	국토교통부 (전담기관 : LH공사)	산업통상자원부 (전담기관 : 한국에너지공단)	서울시 주택건축국
지원대상	- 소득인정액이 기준 중위소득의 43% 이하	- 생계급여 및 의료급여 수급자 - 노인, 미취학아동, 장애인 포함가구	- 소득인정액이 기준 중위소득의 60% 이하 - 민간임대주택 월세 임차가구
	부양의무자 조건 적용	부양의무자 조건 적용	부양의무자 조건 미적용
지원 금액 및 내용	임차 - 지역별 기준임대료를 상한으로 실제임차료에 따라 임차급여 지급	- 동절기(3개월) 동안 카드 형태의 바우처 지급 : 가구원수별로 81,000원~114,000원	- 매월 정액 지급 : 가구원수별로 50,000원~75,000원 ※ 희망의 집수리사업 등을 통해 주택가량 지원
	자가 - 주택노후도 등을 고려하여 수선유지급여 지원 (경보수, 중보수, 대보수)	-	-
재 원 (15년 예산)	중앙정부와 지방정부의 매칭 (국비 : 1조 1,073억 원)	에너지 및 자원사업 특별회계 (1,058억 원)	서울시 자체예산 (66억 원)

이들 주거비 보조제도의 2015년 기준 실제 보장률은 3.3%밖에 되지 않는다. 서울시 거주 1,000가구 중에 33가구만이 주거비 보조제도의 혜택을 받고 있다는 것이다. 이에 비해 소득 4분위 이하인 저소득가구 가운데 주거복지 소요가구가 29.2만 가구~32.7만 가구에 달하는 것으로 나타났다³⁶⁾. 따라서 공공임대주택 정책과의 균형·조화를 추구하면서 주거비 보조제도를 확대할 필요가 있다. 주거비 보조제도는 저렴한 임대주택을

36) 박은철 외, 2014, 「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, 서울특별시, p.131.

확보하여 저소득층의 주거선택 기회를 넓혀주는 수단으로 활용되어야 한다. 현재의 국민기초생활보장 수급자 및 사각지대를 지원·보충하는 수단에서 탈피하여, 단계적으로 민간임대주택 거주가구의 주거안정을 강화하는 수단으로 전환되어야 할 것이다.



[그림 6-10] 주거비 보조제도의 확대방향

향후 주거비 보조제도는 ① 공공임대주택 미입주가구의 주거안정을 도모하고, ② 저소득가구의 주거비 부담능력을 향상시키며, ③ 기존 주택재고의 품질향상을 유도하는 프로그램으로 재설계될 필요가 있다. 우선, 주거급여와 에너지바우처는 정책대상자의 대부분이 중첩되어 있고, 집행기관은 분리되어 있는 상태로 시행되고 있다. 동절기에만 지원되는 에너지바우처의 경우 가구당 지원금액도 적어서, 별도의 프로그램으로 운영하는 것은 매우 비효율적이다. 주거비 보조제도를 시행하고 있는 선진국의 대부분은 임대료와 난방비를 합쳐 하나의 프로그램으로 지원하고 있다. 독일의 경우에는 임대료와 난방비를 분리하여 주거·광열비 보조(Kosten der Unterkunft)와 주택수당(Wohngeld)을 시행하고 있는데³⁷⁾, 이들 제도의 수급자는 중복되지 않는다.

따라서 국가 차원의 주거비 보조제도의 효과성을 높이기 위해서, 에너지바우처는 동절기에 급여액을 늘리는 방법으로 주거급여에 포함시키는 것이 바람직하다. 주거급여와 에너지바우처를 통합하여 자가 수급가구에게는 광열비를 보조하고, 주택개량사업을 실시할 필요가 있다. 임차 수급가구 대상으로는 임차료와 광열비를 보조하고, 한국에너지

³⁷⁾ 1965년에 도입된 주택수당은 임차료, 난방비 등을 합한 주거비를 보조하는 제도였다. 하지만 2005년에는 노동시장의 개혁 차원에서 실업자의 구직활동을 촉진하기 위해 「사회보장법」에 의한 주거·광열비 보조와 「주택수당법」에 의한 주택수당으로 분리하였다.

재단이 시행하는 주택에너지효율개선사업을 실시하면 될 것이다. 서울형 주택바우처는 소득기준이 높고, 국민기초생활보장 수급자에게는 지급하지 않으므로 현재의 운영방식을 유지하면 될 것이다.



[그림 6-11] 주거비 보조제도의 발전방안

주택개량사업과 주택에너지효율개선사업은 주택수명의 연장뿐만 아니라 양호하고 저렴한 주택재고를 확보하는 수단으로 활용되어야 한다. 임차가구를 대상으로 하는 주택에너지효율개선사업은 공사비 한도를 높여 제대로 주택성능 향상이 이루어지도록 할 필요가 있다. 준공공임대주택 또는 전세임대주택 제도와 연계하여 부담가능한 임대주택이 되도록 하는 것도 필요하다. 또한 개량공사를 담당하는 사회경제조직의 역할을 확대시키고, 이들이 사회임대인으로 진화할 수 있도록 지원책을 마련할 필요가 있다.

3) 추가지원을 통한 준공공임대주택의 공급 확대

준공공임대주택은 조세감면, 금융지원 등을 통해 민간사업자의 임대주택사업 참여를 유도하고, 임대료인상 제한을 통해 임차인의 주거안정을 강화한 민간임대주택이다. 주택 임대사업자가 세제혜택을 받는 대신에 일정한 규제를 받게 되는 것이다. 글로벌 금융위기 이후 주택거래가 위축되고 매매수요가 전세수요로 전환되면서, 전세가격이 상승하고 월세전환이 가속화되었다. 이러한 상황에서 준공공임대주택은 민간임대시장의 안정을 도모하고, 공공성을 갖춘 주택을 공급하는 데 목적을 두고 도입되었다.

준공공임대주택의 경우 주택건설·매입 시 주택도시기금의 용자지원뿐만 아니라 취득세, 재산세, 양도소득세, 소득세·법인세 등이 감면된다. 제도 도입 시에는 전용면적 85m² 이하의 주택, 10년간의 임대의무기간, 주변 시세 이하의 최초임대료, 연 5% 이내의 임

대료인상을 등의 규제가 적용되었다. 하지만 참여실적이 저조하자, 정부는 준공공임대주택의 세제혜택을 늘리면서도 임대의무기간을 축소하고, 전용면적 및 최초임대료에 대한 규제를 완화하였다. 현재 8년간의 임대의무기간과 연 5% 이내의 임대료인상을만 적용되고 있어, 준공공임대주택 제도에서 공공성은 찾아보기 어려워졌다.

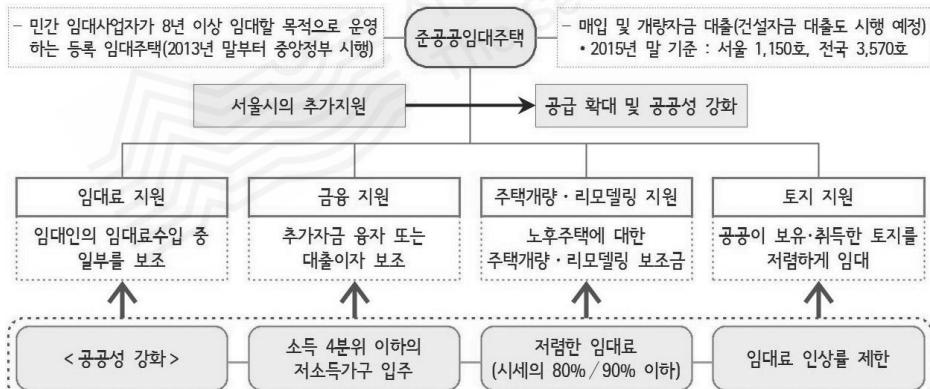
[표 6-4] 준공공임대주택 제도의 변화

구 분	『민간임대주택에 관한 특별법』 이전	『민간임대주택에 관한 특별법』 이후
정 의	<ul style="list-style-type: none"> - 일반형 임대사업자가 일정 기간 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택 (2013.12. 5 도입) - 일반형 임대사업자 : 기업형 임대사업자(100호 이상 취득)가 아닌 임대사업자로서 1호 이상 취득 	
등록대상	<ul style="list-style-type: none"> - 전용 85㎡ 이하 주택 <ul style="list-style-type: none"> • 주거용 오피스텔 • 85㎡ 초과 다가구주택 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택 및 주거용 오피스텔 <ul style="list-style-type: none"> • 주거용 오피스텔은 85㎡ 이하
등록호수	1호 이상 (건설 시에는 2호 이상)	1호 이상
임대의무기간	10년 (5년 범위에서 임대기간 1/2 인정)	8년
자금 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 85㎡ 이하 공동주택 매입 시 : 연 2.7%, 10년 만기 일시상환 • 수도권 1.5억 원, 지방 0.75억 원(매입임대만 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> - 60㎡ 이하 8천만 원(2.0%), 60㎡ 초과~85㎡ 1억 원(2.5%), 85㎡ 초과~135㎡ 1억 2천만 원(3.0%) • 8년 만기 일시상환(매입임대 · 건설임대 모두 가능)
임대료 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 최초임대료 제한 : 시·군·구 시세 이하 • 증액 : 연 5% 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 최초임대료 제한 폐지 • 증액 제한은 유지
취득세	- 60㎡ 이하 면제	<ul style="list-style-type: none"> - 60㎡ 이하 면제, 60㎡ 초과~85㎡(20호 이상 취득) 50% 감면 • 2018년까지 적용
재산세	- 40㎡ 이하 면제, 40㎡ 초과~60㎡ 75% 감면, 60㎡~85㎡ 50% 감면	<ul style="list-style-type: none"> - 좌 동 • 2018년까지 적용
양도소득세	<ul style="list-style-type: none"> - 2017년까지 매입 시 면제 • 장기보유특별공제 : 8년 임대 시 50%, 10년 임대 시 60% 	<ul style="list-style-type: none"> - 좌 동 • 장기보유특별공제 : 8년 임대 시 50%, 10년 임대 시 70%
소득세 법인세	<ul style="list-style-type: none"> - 50% 감면 • 85㎡ 이하, 기준시가 3억 원 이하, 3호 이상 임대 시 	<ul style="list-style-type: none"> - 75% 감면 • 85㎡ 이하, 기준시가 6억 원 이하, 3호 이상 임대 시
종합부동산세	과세표준 합산 배제	

자료 : 국토교통부, 2016. 1.21, 보도자료.

적절하고 부담가능한 주택의 공급은 정부 또는 공공의 전담업무는 아니다. 많은 선진국에서는 민관 파트너십을 통해 부담가능한 주택을 공급하기도 하고, 토지 및 금융지원·보조금·세제혜택 등을 통해民間이 부담가능한 주택 공급에 참여하도록 정책적으로 유도하고 있다. 고성장시대에 우리나라는 공공 주도로 공공임대주택을 대규모로 공급하였지만, 현재 이러한 방식은 재정문제·택지문제 등으로 인해 한계를 보이고 있다. 사회임대인과 같은 비영리부문에 의한 주택공급이 거의 없는 상황에서, 정부는 공공성 있는 주택을 공급·운영하도록民間을 지원하는 것이 필요하다.

준공공임대주택 제도가 확보하여야 하는 공공성은 ① 저소득가구의 입주, ② 저렴한 임대료, ③ 임대료인상 제한 등일 것이다. 상대적으로 주거비 부담능력이 부족한 소득 4분위 이하의 저소득가구를 입주대상으로 하여 시세보다 저렴한 임대료로 임대하여야 한다. 임대료는 시세의 80% 또는 90% 이하를 유지하도록 하고, 가능하면 주거비(임대료+관리비)가 소득의 30%를 넘지 않도록 할 필요가 있다. 또한 임대료인상을 제한하여 임차인의 주거안정을 제고하는 것도 요구된다.



[그림 6-12] 준공공임대주택 제도의 개선방안

공공성이 강화된 준공공임대주택의 공급을 확대하기 위해서는 국가 차원의 제도개선뿐만 아니라, 지방정부 차원의 추가적 지원도 필요한 것으로 보인다. 다른 시·도에 비해 임대료수준이 높은 서울의 경우 추가적인 지원을 늘려 준공공임대주택의 공급을 확대하고, 공공성을 강화하는 것이 필수적이다. 준공공임대주택의 공공성 강화를 위해서는 다

음과 같은 추가적인 지원이 필요하다.

첫째, 저소득층의 부담가능성 제고를 위해서 준공공임대주택의 임대료에 대한 지원이 필요하다. 시세의 80% 또는 90% 이하로 임대료를 부과한다고 하더라도, 빈곤층인 경우에는 경제적으로 부담이 될 수도 있다. 이러한 경우 빈곤층의 부담가능성과 임대사업자의 적정이윤을 감안하여, 임대인의 임대료수입을 보전하기 위한 보조금을 지원할 필요가 있다.

둘째, 서울은 다른 시·도에 비해 주택가격이 높기 때문에, 추가자금 용자 또는 대출이자 보조 등의 금융지원이 필요하다. 준공공임대주택의 건설·매입 시에 임대인은 주택 도시기금으로부터 저리로 자금융자가 가능하다. 하지만 주택 1호당 융자한도액이 정해져 있고, 기금상환은 매입 시 8년(건설 시 12년) 만기 일시상환이 적용된다. 만약 서울 시가 추가자금의 용자 또는 대출이자 보조 등을 지원할 경우, 준공공임대주택의 공급 확대에 기여할 수 있을 것이다. 준공공임대주택의 공공성 확보기간을 늘리기 위해서는 8년 또는 12년 후에도 금융지원이 이루어지도록 하는 것도 필요하다.

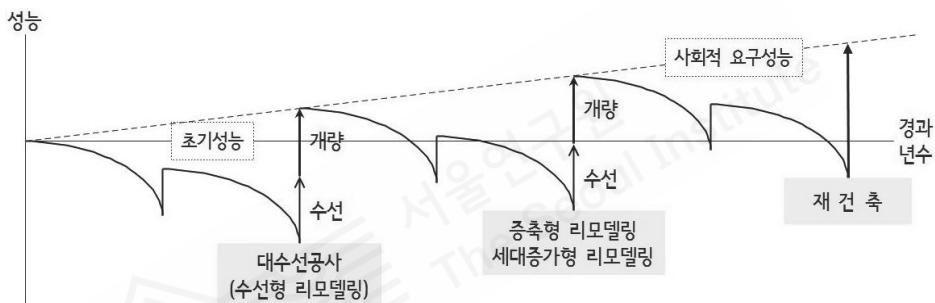
셋째, 노후주택인 경우 주택개량 또는 리모델링에 대한 지원이 필요하다. 이는 주택이 적정한 품질 및 성능을 유지하도록 하는 것으로, 보조금의 형태로 지원되어야 할 것이다. 임대인이 임대의무기간 후에도 임대주택을 매각하지 않고, 준공공임대주택으로 활용될 수 있도록 하기 위해서는 수선 및 개량이 필요하다. 주택의 품질 및 성능을 유지하면서 저렴한 임대료로 임대하기 위해서는 주택개량 또는 리모델링에 대한 현물 또는 현금보조가 필요하다. 일반적으로 주택은 준공 후 10년 정도가 지나면, 열화(劣化)의 속도가 빨라지기 시작한다. 이 시기의 주택개량 및 리모델링 지원은 준공공임대주택의 지속성을 유지하는 데 큰 역할을 할 것이다.

넷째, 신규건설 및 신축을 통해 준공공임대주택을 공급하려는 사업자(임대인)에게 공공이 보유·취득한 토지를 저렴하게 빌려주는 것도 필요하다. 주택건설에서 토지비가 차지하는 비중이 상당하기 때문에, 공공의 토지임대는 사업자의 토지매입에 대한 부담을 줄여줄 수 있기 때문이다. 공공은 토지임대료만큼 주택임대료를 낮추는 등 공공성을 강화할 수 있을 것이다.

3_ 리모델링 지원 및 세대구분형 주택 공급

1) 재고주택 리모델링의 지원

주택의 쾌적한 거주환경을 확보하고, 자산가치를 유지하기 위해서는 생애주기를 고려한 시의적절한 수선공사를 실시하는 것이 필요하다. 필요에 따라서는 사회적 요구성능에 부합하도록 건축물 및 설비의 성능 향상을 도모하는 개량공사를 실시하는 것도 바람직하다. 또한 시간의 경과에 따른 생활양식 및 사회환경의 변화에 맞추어 내진성·단열성 등의 성능·기능을 신축 시 수준보다 향상시켜야 한다. 초기성능 또는 사회적 요구성능의 유지 등을 위해 주택의 리모델링은 필수적인 행위인 것이다.



자료 : 박은철, 2013, 「공동주택 장기수선제도 개선 및 장기수선풍당금 기금화방안 연구」, 서울시, p.28.

[그림 6-13] 공동주택의 장기수선 개념도

과거 고성장시대에는 사업성이 좋은 재개발·재건축사업 중심으로 재고주택의 관리·정비가 이루어졌다. 하지만 저성장시대에는 입지가 양호한 지역을 제외하면, 재개발·재건축사업은 사업성을 기대하기 어려운 상황에 처할 것이다. 그렇다고 사업성을 높이기 위해 정부가 일률적으로 용적률을 대폭 완화하는 것은 미래세대뿐만 아니라 현재세대에게도 큰 부담을 지우는 행위일 수 있다. 결국 주택의 유효활용성을 높이는 정책이 필요한데, 계획수선·주택개량·리모델링을 통해 장수명화를 추구하는 것이다. 주택의 장수명화정책은 공동주택, 특히 아파트만을 대상으로 마련·시행되어서는 안 된다.

중고령층 중심으로 임대소득을 얻기 위해 단독·다가구주택을 리모델링하는 경우가 증가하고 있다. 자가거주뿐만 아니라 주택임대 및 상가임대사업을 할 수 있다는 장점이

있기 때문이다. 그동안은 대학가 주변, 가로수길, 경리단길 등 상권 인근에 있는 단독주택 위주로 리모델링이 진행되었다. 최근에는 준주거지역이 아닌 일반주거지역에 있는 단독·다가구주택에 수퍼마켓, 음식점, 제과점 등 제1종 균관생활시설을 설치·운영할 수 있기 때문이다. 은퇴하는 베이비붐세대에게 월세는 단독·다가구주택 리모델링을 촉진하는 계기가인 것이다.

따라서 모든 유형의 주택을 대상으로 리모델링을 지원하는 제도를 마련할 필요가 있다. 아파트 중심·신축 중심의 주택시장에서 리모델링을 통한 주택재고의 품질 및 성능개선 중심의 주택시장으로 전환하여야 한다. 재고주택의 유통 및 리모델링을 촉진하여 부담 가능한 주택의 재고를 늘리는 동시에 수요자의 주거선택권을 넓히는 정책이 구사되어야 할 것이다. 특히 주택연금을 이용하는 고령층에 대한 리모델링 지원사업을 도입하여 주택의 경제적 가치를 상승시키면서, 쾌적하고 편리한 주거생활을 누릴 수 있도록 할 필요가 있다. 리모델링을 통해 증가된 주거공간은 청년층 및 육아가구에게 저렴한 임대료로 임대하도록 제도를 설계할 필요도 있다.

2) 세대구분형 주택 공급의 확대

구직에 실패하거나 실직한 청년층, 비정규직인 청년층이 늘어나고 있다. 주택가격이 높은 서울에서 스스로의 노력으로 자가를 마련하는 것은 하늘의 별따기가 되었다. 임대차 시장의 소형·저렴주택이 월세로 바뀌면서, 청년층의 생활고를 의미하는 지옥고(지하방·옥탑방·고시원의 줄임말)는 일반화된 용어로 자리잡고 있다. 20대~30대의 자녀를 부모가 부양하는 현상도 증가하고 있다. 안정적인 일자리를 구하지 못하거나, 취업 또는 결혼을 한 상태임에도 부모에게 경제적으로 의존하는 청년층, 이른바 캠거루족·자라족이 늘어나고 있다. 캠거루족·자라족은 주택문제뿐만 아니라 장기의 경제침체, 양질의 일자리 부족, 비싼 등록금 등이 복합적으로 작용하면서 발생한다.

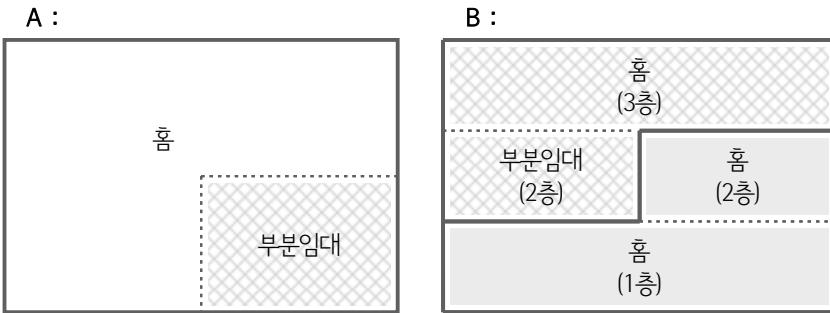
캠거루족·자라족이 증가하면서 발생하는 중고령층의 가장 큰 문제는 노후준비를 할 수 없어 노후생활이 무너질 수 있다는 점이다. 베이비붐세대인 경우에는 퇴직하거나 정년을 앞둔 상황에서 재취업을 할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되는 것이다. 중고령층은

주택을 소유하고 있는 비중이 높으나, 오포세대인 자식들을 부양하느라 노후준비 및 생활을 포기할 수밖에 없는 세대가 되어가고 있다. 캠거루족·자라족이 증가하면서 주택 수요의 변화도 감지되고 있는데, 2008년 글로벌 금융위기 이후 가격하락에 대한 불안감으로 떨어진 중·대형 아파트의 인기가 다시 살아나고 있기도 하다.

청년층의 주거비부담이 크게 증가하면서, 세대구분이 가능한 주택에 대한 필요성이 커지고 있다. 부모의 주거공간 일부를 자녀가 사생활을 지키면서 사용하는 세대친화적 주택이 공급될 필요가 있다. 또한 주택을 소유한 중고령층이 주거공간 일부를 청년층에 임대하면서 생활비에 충당하는 세대통합적 주택이 공급될 필요가 있다.

「주택법」 제2조에 따르면, '세대구분형 공동주택'은 주택 내부공간의 일부를 세대별로 구분하여 생활이 가능한 구조로 하되, 구분된 내부공간의 일부를 구분소유할 수 없도록 한 주택이다. 세대구분형 공동주택은 세대별로 구분된 각각의 공간마다 별도의 욕실, 부엌, 현관을 설치하여야 하고, 하나의 세대가 통합하여 사용할 수 있도록 연결문 또는 경량구조의 경계벽 등을 설치하여야 한다. 세대구분형 공동주택의 세대수가 해당 주택단지 내 전체 세대수의 1/3을 넘지 않아야 한다. 또한 세대별로 구분된 개별 공간의 주거 전용면적 합계가 해당 주택단지의 전체 주거전용면적의 1/3을 넘지 않아야 한다.

세대구분형 주택은 기존 주택을 활용하여 임대주택 공급을 늘리고, 세대통합도 추구할 수 있어 공급을 활성화할 필요가 있다. 현재 세대구분형 주택은 재건축·재개발사업 등을 통한 신규공급 시에는 비교적 활성화되어 있는 상태이다. 그러나 기존 주택을 세대통합형 주택으로 리모델링하는 데에는 많은 어려움이 있다. 「공동주택관리법」 제35조, 「공동주택관리법 시행령」 [별표 2]에 따르면 공동주택을 개축·재건축·대수선하려면 해당 동 입주자 2/3 이상의 동의를 얻은 뒤, 시·군·구의 허가를 받아야 한다. 게다가 구분한 주택에 별도의 출입문 또는 현관, 주방·욕실 등도 설치하여야 한다.



자료 : 국토해양부, 2012, 「부분 임대형 주택 도입방안 연구」.

[그림 6-14] 세대구분형 주택의 개념도

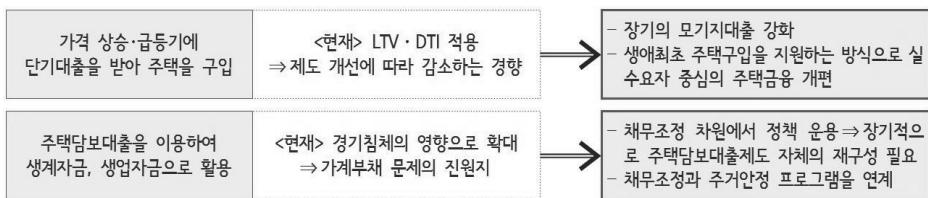
저성장시대에 진입하면서 재건축·재개발사업의 추진이 어려운 상황임을 감안할 때, 기존 주택의 세대구분을 쉽게 할 수 있는 방안이 우선적으로 마련될 필요가 있다. 기존 중·대형주택을 소형주택 2채로 쪼개어 1채를 임대하는 행위가 쉽게 일어날 수 있도록 관련 법률을 개정할 필요가 있다. 출입문 또는 현관, 주방·욕실 등도 설치기준을 완화하여야 한다. 또한 신규 공급 시에는 복층형으로 세대구분형 주택을 건설할 수 있도록 제도를 개선할 필요도 있다([그림 6-14]의 B 참조).

4_ 주택금융제도의 개선

우리나라의 주택금융제도가 선진화되지 못한 이유는 전세제도의 영향과 가족원조의 관행이 있었기 때문이다. 시대와 지역에 따라 차이가 있지만, 전세가격은 주택가격의 40% ~80% 수준이었다. 대부분의 주택구입자는 전세보증금을 안고 금융기관으로부터 대출을 받아 내집을 마련하였다. 주택가격이 급등하던 시기에는 전세를 끼고 주택을 구입하여 시세차익을 얻는 행태가 많이 이루어졌다. 한편, 부모가 결혼하는 자녀의 신혼집을 마련해주기 위해 전세자금과 주택구입자금을 지원하는 관습도 있었다. 부모가 자산의 일부를 자식에게 사전(死前)에 상속하는 가족원조가 당연시 여겨졌다.

2000년대 이후 주택금융이 발달하기 시작하여 모기지상품이 등장하였음에도 불구하고, 주택 마련 시에 전세보증금과 가족원조에 의존하는 현상은 사라지지 않고 있다. 주택가

격 상승·급등기에는 단기대출을 받아 주택을 구입한 가구가 많고, 주택담보대출을 이용하여 생계자금·생업자금으로 사용한 경우도 상당히 많다. 현재는 LTV(loan to value ratio)와 DTI(debt to income)가 적용됨에 따라 단기대출은 감소하고 있으나, 경기침체의 영향으로 생계 및 생업에 활용하기 위해 주택담보대출을 받는 가구가 늘고 있다.



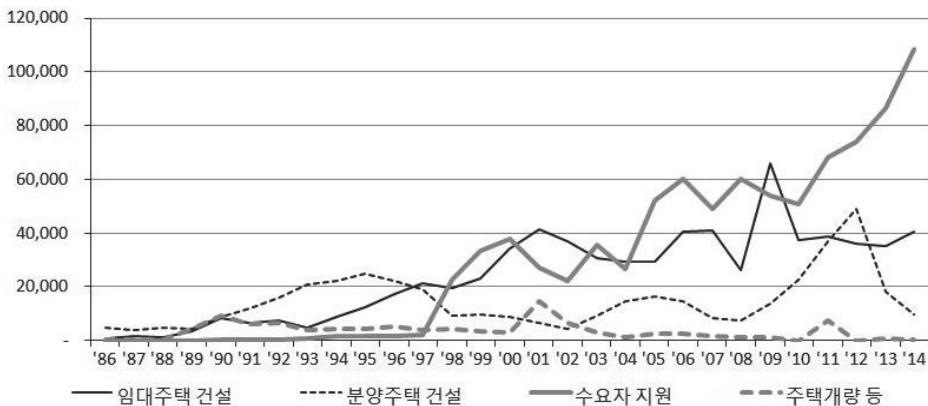
[그림 6-15] 수요자 대상 주택금융의 개선방향

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

이와 함께 주택도시기금 등 공공의 주택금융은 공급자 지원을 중심으로 운용체계를 전환할 필요가 있다. 21세기에 들어서면서 거의 모든 선진국에서 공급 측면의 주택정책이 강조되고 있다. 특히 글로벌 금융위기 이후 주택공급량은 과거의 수준을 회복하지 못하고 있으며, 주택시장에서 저소득가구는 부담가능한 주택을 찾기가 어려워지고 있다. 우리나라의 주택시장 환경도 다른 선진국과 비슷한 상황이다. 주택공급의 공공성을 강화하여 부담가능성을 제고시키는 것이 필요한 시점인 것이다.

주택도시기금(구 국민주택기금)의 응자운용을 살펴보면, 저금리기조가 유지된 이후에는 주택전세 및 구입을 위한 수요자지원이 지속적으로 증가하고 있다. 1998년 이후 수요 측면을 지원하는 프로그램이 크게 확대되었고, 2010년 이후 전세난이 악화되자 수요자에 대한 용자가 급속하게 증가하고 있다. 그러나 수요자지원의 확대는 전세가격의 상승과 주거비부담능력의 악화를 초래하고, 저렴한 임대주택의 부족현상을 발생시켰다. 결국 '빚을 내서 집을 사라'뿐만 아니라 '빚을 내서 집을 빌려라' 식의 수요자지원은 가계

부채 문제의 악화를 야기할 뿐이다.



주 : 총 운용액에서 지급준비자금, 차입금상환 등을 제외한 총 응자운용액 기준이고, 단위는 억 원임.
자료 : 국토교통부, 각년도, 「국민주택기금 결산보고」·「주택도시기금 결산보고」.

[그림 6-16] 주택도시기금(구 국민주택기금)의 응자운용 추이

글로벌 금융위기 이후 많은 선진국은 저렴주택 공급자에 대한 직접적인 보조금은 줄이고 있지만, 대신에 저리대출 및 보증, 이자보전, 상환연장 등의 지원을 늘리고 있다³⁸⁾. 유럽의 선진국들은 만기 30년~50년의 저리대출이 일반화되어 있다. 오스트리아의 경우 지방정부가 연 0%~2%의 이자율로 35년 만기의 장기대출을 해주고 있다. 프랑스의 경우 공공의 보증을 통해 40년(토지구입비용의 경우 50년) 만기의 저리대출이 가능하다. 네덜란드의 경우 사회주택중앙기금, 사회주택보증기금, 정부보증의 3중 보증구조(3-layer security scheme)를 통해 낮은 이자율로民間대출을 받을 수 있다.

이 외에도 많은 선진국들은 저렴주택 사업자가 은행이나 자본시장을 통해 재원을 쉽게 마련할 수 있는 체계를 마련해 놓고 있다. 영국의 경우 주택금융공사(The Housing Finance Corporation: THFC)가 신디케이트 채권(syndicated bonds)을 발행하여 주택협회의 재원마련을 지원하고 있다. 미국도 저소득층 주택 세액공제(NHTC) 프로그램에서 부담가능 주택의 재원을 마련하는 데 신디케이션 모델을 활용하고 있다. 오스트리아의 경우 주택은행이 주택건설전환채(housing construction convertible bond)의

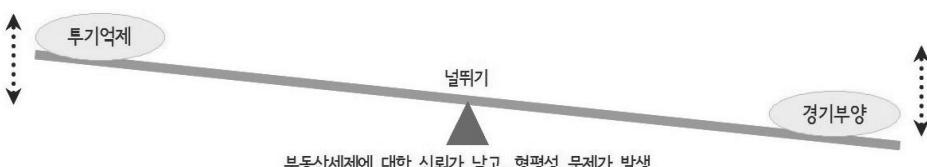
³⁸⁾ CECODHAS, 2013, Study on Financing of Social Housing in 6 European Countries, Final Report.

발행을 통해 공급자의 재원마련을 지원하고 있다.

우리나라도 민간을 활용하여 저렴한 임대주택을 공급하려면, 우선적으로 공급자에 대한 금융지원을 확대할 필요가 있다. 주택사업자가 부담가능 임대주택 공급에 참여할 수 있도록 장기·저리의 대출을 제공하고, 대출상환 시까지 저소득 임차인들에게 저렴한 임대료로 임대하도록 할 필요가 있다. 주택도시기금 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 할 것이다. 이와 함께 다가구·다세대주택 소유자의 저렴한 임대주택사업을 측면에서 지원하기 위해서는 주택개량자금에 대한 무이자대출이 마련될 필요도 있다.

5_ 부동산세제의 개편

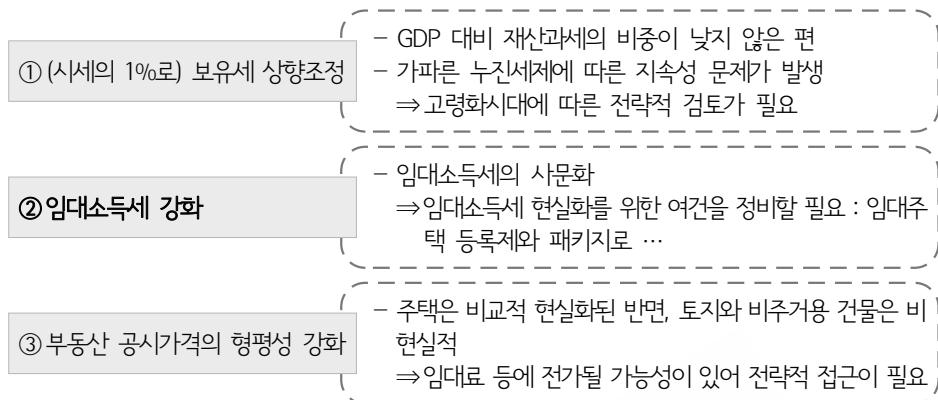
현행 부동산세제의 기본축은 ① 다주택자에 대한 양도소득세 중과, ② 고가주택에 대한 재산세 중과라고 볼 수 있다. 그동안 정부는 주택경기의 과열 여부, 주택가격의 등락 여부에 따라 양도소득세와 취득세를 강화하거나 완화하는 것으로 대응하였다. 부동산 세제가 투기억제와 경기부양을 위해 널뛰기식으로 운영되다보니, 국민의 신뢰도가 낮고 형평성의 문제가 발생하고 있다. 무엇보다도 거의 모든 선진국에서 실시하고 있는 임대 소득에 대한 과세, 보편적인 재산세 강화 등의 제도는 도입이 지연되고 있는 상황이다.



[그림 6-17] 부동산세제의 문제점

그동안 제기된 부동산세제관련 개혁 요구는 ① 보유세 상향조정, ② 임대소득세 강화, ③ 부동산 공시가격의 형평성 강화로 요약될 수 있다. 이 가운데 보유세 상향조정의 경우 GDP 대비 재산과세의 비중이 선진국과 비교할 때 낮지 않은 편이고, 고령화시대에

따른 전략적 검토가 필요하다. 부동산 공시가격의 형평성 강화의 경우 임대료 등에 전 가될 가능성이 있어 전략적 접근이 필요하다.



[그림 6-18] 그동안 제기된 부동산세제관련 개혁 요구와 검토

주택시장의 선진화, 저렴주택의 활성화를 위해서는 임대소득에 대한 과세의 정상화가 요구된다. 현재 임대소득세는 1세대 1주택으로 9억 이하 주택(다가구 주택)의 경우 임대소득이 있더라도 비과세되도록 하고 있으며, 전세는 3채 이상 및 3억 이상인 경우에 한해 간주임대료에 따라 과세하고 있다. 다만, 소규모 사업자 특례조항이 있어 주택에 대해 임대소득세를 내는 바율은 전체 임대용으로 활용되는 주택의 1~2%에 불과하여 사실상 사문화된 상태에 있다³⁹⁾. 7월 말 기획재정부는 ‘2016년 세법 개정(안)’을 통해 임대소득이 연간 2,000만 원 이하인 경우 비과세하는 특례조항을 2018년 12월까지 연장하는 방안을 발표하였다. 2017년부터 시행하기로 한 소규모 임대소득에 대한 과세가 2년 더 연기된 것이다.

39) 이에 비해 상업용 건물은 보증금과 월세 모두를 대상으로 부가가치세 및 임대소득세(종합소득세 신고)가 부과된다.

[표 6-5] 현행 임대소득세의 내용

구 분	받은 임대료 (월세)	간주임대료
1주택	<ul style="list-style-type: none"> - 일반주택 : 비과세 - 고가주택과 국외소재 주택 : <ul style="list-style-type: none"> ① 소규모 임대소득자 : 비과세(2014. 1. 1~2016.12.31) ② 그 외 임대소득자 : 종합과세 	비과세
2주택		비과세
3주택 이상	<ul style="list-style-type: none"> ① 소규모 임대소득자 : 비과세(2014. 1. 1~2018.12.31) ② 그 외 임대소득자 : 종합과세 	<ul style="list-style-type: none"> - 3주택 이상이면서 보증금 등의 합계액이 3억 원을 초과할 경우 ① 소규모 임대소득자 : 비과세(2014. 1. 1~2018.12.31) ② 그 외 임대소득자 : 종합과세 <p>※ 3주택 이상이더라도 보증금 등의 합계액이 3억 원 이하이면, 비과세</p>

주 : 간주임대료 = (보증금 합계액 - 3억 원)의 적수 × 60%(필요경비) × 1 / 365(윤년 366일) × 정기예금 이자율(1.8%) - 금융소득

자료 : 임상엽·정정운, 2015, 「서법개론」, 서울: 상경사, p.764; 장기용, 2015, “전·월세 임대소득 과세 제도의 개선방안에 관한 연구”, 「부동산학보」, 한국부동산학회, 제62집, p.167.

[표 6-6] 주택임대소득에 대한 과세제도 비교

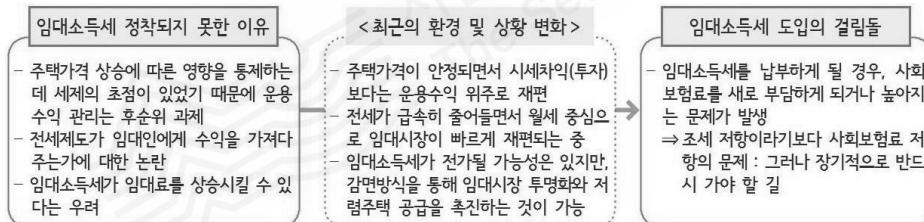
구 分	대한민국	미 국	영 국	일 본
소득유형	사업소득	투자소득	투자소득	부동산소득
종합과세	○	○	○	○
적용세율	6%~38%	10%~39.6%	20%~45%	5%~40%
보증금 등 과세	전세보증금 과세	미실현이익에 대한 과세 없음	보증금에 대한 과세 없음	보증금에 대한 과세 없음
소규모 사업자 특례	○	×	△	△
임대비용 공제원칙	직접비용	직접관련 비용	임대사업관련 비용	직접비용

자료 : 장기용, 2015, “전·월세 임대소득 과세제도의 개선방안에 관한 연구”, 「부동산학보」, 한국부동산학회, 제62집, p.170.

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 임대소득세가 정착되지 못한 이유는 부동산세 제의 초기성이 투기여제와 경기부양에 맞추어져 있었기 때문이다. 주택가격의 급락에 따라 양도소득세와 취득세를 강화하거나 완화하는 형태로 대응하였을 뿐이고, 임대주택의 운용수익은 정책적 고려사항이 되지 못하였다. 또한 현재와 같은 저금리시대에 보증

금은 임대인에게 실질적 수익을 가져다주지 못하고 있기 때문에, 보증금에 대한 과세는 적절하지 않다는 문제제기도 있다. 임대소득세를 부과할 경우 조세전가가 발생하여, 임대료가 상승할 수도 있다는 우려도 있다.

임대소득세의 도입은 조세가 전가되는 만큼 임차인의 임대료부담은 커질 위험이 있는 것이 사실이다. 하지만 부담가능 임대주택정책을 펴는 선진국의 대부분은 임대소득세의 감면을 강력한 정책수단으로 활용하고 있다. 결국 기본적으로는 임대소득세를 도입하되, 시세보다 저렴하게 임대료를 부과하는 경우에는 임대소득세를 감면해주는 방식으로 제도를 설계하여야 할 것이다. 이러한 방식으로 임대소득세를 정상화하면, 주택임대시장의 투명화와 저렴주택의 공급을 촉진할 수 있을 것이다. 다만, 임대소득이 노출되어 국민연금 납부액과 건강보험료가 상승하는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 단기적으로는 이들 준조세 성격의 사회보험료 인상이 없도록 제도를 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 부동산 투기를 억제하는 세제에서 부담가능 주택의 공급을 촉진하는 세제로, 국가 차원에서 부동산세제를 개편할 필요성이 있다.



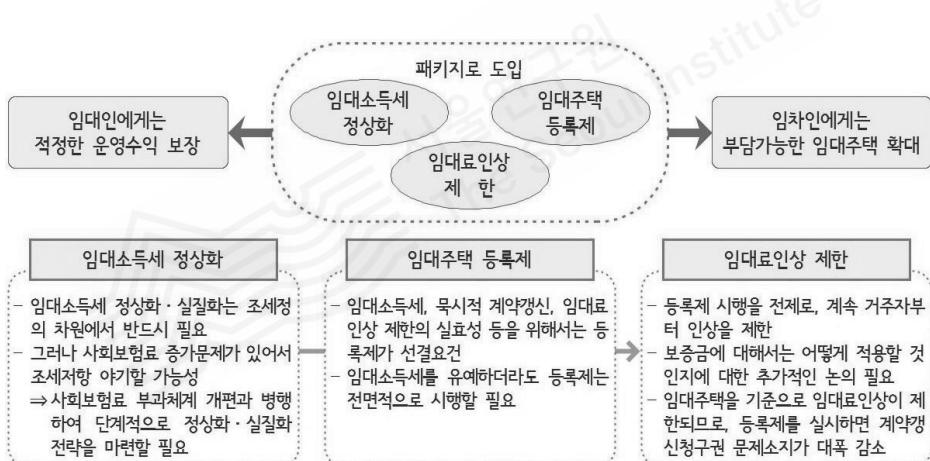
[그림 6-19] 임대소득세 도입의 필요성과 걸림돌

6_ 주택임대차 제도의 개선

부담가능 임대주택의 공급을 활성화하기 위해서는 많은 임대주택이 공급되도록 하는 것이 필요하다. 임대주택의 임대료가 시세보다 저렴하도록 유도·제한하는 것이 중요하다. 임대인의 적정한 임대주택 운영수익을 보장하기 위한 공적 지원제도가 마련되어야 한다. 저소득 임차인이 부담가능 임대주택에 입주할 수 있도록 접근성을 강화할 필요도 있다. 따라서 국가 차원에서 임대소득세 정상화, 임대주택 등록제, 임대료인상 제한 등의 제

도가 패키지로 도입되어야 한다.

첫째, 임대소득의 정상화는 조세정의 차원에서 반드시 필요하다. 정부는 ‘임대인은 임대차시장에서 주택제공자의 역할을 하는 한 축이며, 더 이상 불로소득을 획득하는 제3자가 아니다⁴⁰⁾’는 것을 명확히 하고, 임대소득에 대해 과세하여야 한다. 비록 2018년까지 비과세 적용기간이 연장되기는 하였지만, 향후에는 소규모 임대소득(연간 2,000만 원 이하)에 대해서도 분리과세가 이루어질 전망이다. 임대소득이 파악되면, 소득증가로 인한 사회보험료의 증가로 인해 조세저항이 나타날 가능성도 있다. 따라서 사회보험료 부과체계의 개편과 병행하여 단계적으로 임대소득세 정상화 및 실질화전략이 마련되어야 할 것이다. 이와 함께 연간 임대소득이 2,000만 원 이하인 경우에는 일정 기간 과세를 유예하거나, 시세보다 낮은 임대료로 저소득층에게 임대한 경우에는 조세감면을 할 필요도 있다.



둘째, 임대소득세 부과와 함께 임대주택 등록제를 전면적으로 실시하여 임대주택정책을 선진화할 필요가 있다. 임대주택 등록제의 도입은 주택과 관련한 정보를 제대로 구축할 수 있는 기회이자, 정확한 자료와 정보에 기반하여 주택정책을 집행할 수 있는 초석이

40) 김유찬·김진영, 2014, “최근 정부의 주택임대차정책 평가와 임대소득과세를 통한 주거급여 지원 방안 연구”, 「조세연구」, 제14권, 제3집, p.122.

될 것이다. 현재 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 파악할 수 있는 제도로는 주택임대사업자 등록제, 확정일자제도 등이 있다. 하지만 모든 임대주택에 대해 실시하는 제도가 아니고, 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 동시에 파악할 수 있는 제도는 없는 실정이다. 임대소득세 부과, 임대료인상 제한, 묵시적 계약갱신 등을 위해서는, 행정기관이 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용을 파악하고 있어야 한다. 월세시대에 임차인의 권리와 보호하기 위해서는 임대주택의 등록이 필수적이라고 할 수 있다. 임대주택 등록제는 임대주택의 품질과 수선이력을 관리하는 데에도 유용하다. 이를 통해 임대주택의 성능을 파악하여 일정 수준 이상으로 유지될 수 있도록 지원하는 데에도 활용할 수 있다. 무엇보다도 임대주택 등록제는 임대소득을 양성화하여 조세정의를 확립하고, 과도한 임대료인상을 제한하여 임차인 주거안정을 도모하기 위한 첨돌의 역할을하게 될 것이다.

마지막으로, 임차인의 주거비부담 완화를 위해서는 임대료인상 제한이 실질적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 현행 「주택임대차보호법」 제7조 및 「주택임대차보호법 시행령」 제8조는 연간 5% 이상 임대료를 인상할 수 없도록 하고 있다. 하지만 새로운 임차인과 계약하거나 새롭게 임대차계약을 한 경우에는 예외이기 때문에, 사실상 임대료인상을 제한하는 강행규정으로서의 역할을 하지 못하고 있다. 오히려 기존 임차인과의 계약을 갱신하지 않는 이유가 되어, 임차인의 주거안정을 해치는 경우가 많이 발생하고 있다. 따라서 임차인보다는 임대주택을 기준으로 임대료인상을 제한하는 것이 가장 바람직하며, 임대주택 등록제와 함께 도입되어야 실효성을 높일 수 있을 것이다. 개별 임대주택을 기준으로 임대료인상이 제한될 경우에는 계약갱신청구권과 관련한 문제가 대폭 해소될 것으로 판단된다. 만약 임대인이 임대주택의 성능을 개선하는 행위를 한 경우에는, 그에 상응하여 임대료를 인상할 수 있는 제도도 마련되어야 할 것이다.

임대소득세 정상화 및 임대료인상 제한은 사실상 임대주택 등록제와 연동하여야만 실효성을 높일 수 있다. 임대주택의 특성과 임대차계약의 내용에 대한 정보가 없는 경우 임대소득에 대한 적절한 과세와 임대료인상의 제한이 가능하지 않기 때문이다. 이들 제도는 사실상 패키지로 도입되었을 때 가장 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 다만, 임대소득세 정상화와 임대주택 등록제는 함께 도입되어야 하고, 임대료인상 제한은 앞의

2가지 제도보다 다소 늦게 도입되어도 무방할 것이다. 임대료인상 제한은 계속 거주자 부터 적용하되, 사실상 미실현이익인 보증금의 인상폭은 추가적인 논의가 필요하다.



참고문헌

- 구자훈, 2011, “녹색도시 조성을 위한 TOD기반의 추진전략”, 제1회 건축도시담론 : 지속가능한 녹색도시와 건축의 접점 발표자료.
- 국토해양부, 2012, 「부분 임대형 주택 도입방안 연구」.
- 김유찬 · 김진영, 2014, “최근 정부의 주택임대차정책 평가와 임대소득과세를 통한 주거급여 지원 방안 연구”, 「조세연구」, 제14권, 제3집.
- 남원석 · 박은철, 2015, 「서울시 주택시장의 변화특성과 정책과제」, 서울연구원.
- 남원석 외, 2016, 「서울 공공주택 공급계획 수립 연구」, 서울특별시.
- 대구광역시 도시계획상임기획단, 2015, “TOD 기반 도시공간 조성전략 및 적용방안”, 「도시계획 NEWS」, 통권 23호.
- 박은철 외, 2016, 「서울시 공공임대주택 최적 관리방안 연구」, 서울특별시.
- 박은철, 2013, 「공동주택 장기수선제도 개선 및 장기수선충당금 기금화방안 연구」, 서울특별시.
- 박은철, 2014, 「서울시민의 주거실태와 정책수요에 관한 연구」, 서울특별시.
- 박은철, 2015, “이젠 임차가구의 주거권 보장할 때” 법·제도 고치고 사회주택도 늘려야 - 독일 주택시장·정책이 서울시에 주는 시사점”, 서울연구원, Issue Paper.
- 박은철 · 홍인옥, 2013, 「하우스푸어와 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안 연구」, 서울연구원.
- 서울시, 2016, 「2025 도시 및 주거환경정비 기본계획 본보고서」.
- 임상엽 · 정정운, 2015, 「세법개론」, 서울: 상경사.
- 장기용, 2015, “전·월세 임대소득 과세제도의 개선방안에 관한 연구”, 「부동산학보」, 제62집, 한국부동산학회.
- 주 원 · 김천구, 2016, “국내 잠재성장을 추이 및 전망 - 잠재성장을 2016년 이후 2%대로 전망”, 「경제주평」, 현대경제연구원.
- Australian National Audit Office, 2015, Administration of the National Rental Affordability Scheme.
- Blessing, A. & Gilmour, T., 2011, “The Invisible Hand? Using Tax Credits to Encourage Institutional Investment in Social Housing”, International Journal of Housing Policy, Vol. 11, No. 4.

CohnReznick LLP, 2014, The Low-Income Housing Tax Credit Program: A Performance Update Analysis.

Department for Communities and Local Government, 2015, Affordable Housing Supply: April 2014 to March 2015 England.

Department of Social Services, Australian Government, 2016, National Rental Affordability Scheme Quarterly Performance Report.

Department of Social Services, Australian Government, 2016, NRAS household income (indexation) for 2016-17 year.

FaHCSIA, 2012, National Rental Affordability Scheme - Information for investors.

Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K. and Burke, T., 2005, *Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem*, National Research Venture 3: Housing Affordability for Lower Income Australians, Research Paper 1, Australian Housing and Urban Research Institute.

Hoekstra, J., 2003, "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an Application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society*, Vol. 20, No. 2.

Homes and Communities Agency and Greater London Authority, 2014, Housing Expenditure Plans; Office for National Statistics.

HUD, 2016, National Low-Income Housing Tax Credit Database: Projects Placed in Service Through 2014; National Council of State Housing Authorities, 1987-1994, National LIHTC Summary Statistics.

Hulse, K., Reynolds, M., Stone, W. and Yates, J., 2015, *Supply shortages and affordability outcomes in the private rental sector: short and longer term trends*, AHURI Final Report No. 241, Australian Housing and Urban Research Institute.

Milligan, V. and Pinnegar, S., 2010, "The Comeback of National Housing Policy in Australia: First Reflections", *International Journal of Housing Policy*, Vol. 10 No. 3.

New York City Government, 2016, 2016 HOME and LIHTC - Income and Rent Limits.

New York City Government, 2016, NYC sets affordable housing record, highest production since 1989.

New York City Housing, 2016, Housing New York Timeline.

New York City, 2014, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan*.

Novogradac & Company LLP, 2016, Tax Credit Percentage; IRS, 2015, Internal Revenue Code §42 Low-Income Housing Credit.

- Rowley, S., James, A., Gilbert, C., Gurran, N., Ong, R., Phibbs, P., Rosen, D. and Whitehead, C., 2016, *Subsidised affordable rental housing: lessons from Australia and overseas*, AHURI Final Report No. 267, Australian Housing and Urban Research Institute.
- Schwartz, A. F., 2010, *Housing Policy in the United States*, Routledge Taylor & Francis Group.
- The Australian, 2015.11.20, “National Rental Affordability Scheme a great success: Plibersek”.
- Whitehead, C., 2015, “The Role of Social Housing in Europe”, Institute for Housing and Urban Research.
- Wilson, W. and Bate, A., 2015, Affordable Rent (England), House of Commons Library, Briefing Paper, Number 05933.
- Yates, J., 2013, “Evaluating social and affordable housing reform in Australia: lessons to be learned from history”, *International Journal of Housing Policy*, Vol. 13, No. 2.
- 国土交通省, 2012, 「中古住宅・リフォームトータルプラン」.

Abstract

Affordable Rented Housing Strategies in Seoul

Eun-Cheol Park · Won-Seok Nam · Su-Kyoung Kim · Geun-Sang Oh

A housing shortage problem has been improved, but a new housing problem has recently appeared due to a serious housing affordability crisis

Seoul has seen a 2.3 times increase in its housing stock between 1990 and 2015, and the proportion of dwellings to households is estimated to be over 100%. Because of the continuous housing supply, now there is little possibility of that the soaring of housing prices is being caused by a housing shortage. Quite seriously, however, the Price-to-Income Ratio(PIR) is 11.2 times in Seoul which is higher than other country's capital cities. Moreover, the Rent-to-Income Ratio(RIR) has been continuously increasing due to both an increase in monthly rent contracts and a decrease in Jeonsei leases. What is especially noteworthy is that soaring rents are expected to lead to the reasons for the lack of affordable and quality housing. Therefore, the Seoul Metropolitan Government should increasingly focus on price affordability for tenants of private rental housing.

Working Towards Ensuring an affordable housing supply through public-private partnership is a global trend

In order to provide more affordable housing, the United Kingdom, Australia, and the United States of America have offered developers tax incentives, subsidies, and warrant loans. In exchange for this, each government limits housing rental prices. Additionally, the local

governments of New York and London – the cities whose housing markets are known for their notoriously high rental prices – have extra programs to sustain housing affordability.

According to the above examples, both rental income taxes and tax credits are strong vehicles to provide more affordable housing. In this sense, it is suggested that the Seoul Metropolitan Government consider taking into account a diversity of ways by which to potentially support housing providers. They include providing tax credit liquid bonds (for use in a long-term, tradable bond market) issued either by financial intermediaries or by syndicators.

Seoul needs a revised housing policy in response to low birth rates and an aging population during this era of slow economic growth

In this era of slow economic growth, housing welfare policy should be expanded and strengthened to help more young adults and low-income families. The Seoul Metropolitan Government should provide increasingly affordable and quality housing, before monthly rent contracts are signed and become more widespread in the private rental housing market. The government also needs to develop initiatives for improving housing conditions. Moreover, an intergenerational approach between young adults and older people is necessary. To be specific, the government should offer older landlords some incentives such as lower taxes and encourage them to lease the houses to young adults at an affordable price. This will contribute to an effective and fair housing policy.

Policy implications in order to provide affordable rented housing

High-density housing development close to metro stations is necessary to provide affordable housing for potential renters with low incomes. Additionally, the Seoul Metropolitan government should offer landlords a subsidy for housing extension and renovation.

Public housing and rent-assistance programs should be also improved in the way to support social housing and tax incentive housing

through public-private partnership.

In order to achieve an intergenerational housing policy, the government should support landlords to keep their homes in good quality by offering renovation subsidy for all types of houses. This should include flexible floor plans which can help a huge unit to be subdivided into quarters for several different households.

The support for housing finance should increasingly focus on both first-time home buyers and affordable housing providers.

Lastly, real estate tax reform including rental income tax incentives should be revised to provide more affordable housing. In addition to this, the government needs to oblige all of the landlords to register their rental homes and then regulate the initial rental rate along with any later increases in rent.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Housing Production and Housing Market

- 1_Housing Supply, Conditions, and Affordability
- 2_Housing Market Trends

03 Housing Needs and Problems by Generation

- 1_Housing Conditions
- 2_Housing Needs and Issues of Tenants and Landlords
- 3_Policy Implications

04 Affordable Housing Policy in Developed Countries

- 1_Affordable Homes Programme in the United Kingdom
- 2_Low Income Housing Tax Credit in the United States of America
- 3_National Rental Affordability Scheme in Australia
- 4_Policy Implications

05 Housing Policy Strategies in Seoul

- 1_The Strategies in Response to Slow Economic Growth
- 2_The Strategies in Preparation for Low Birth Rates and Aging Population

06 The Way Forward for Affordable Housing in Seoul

- 1_High-Density Rental Housing Production Nearby Rail Transit Impact Area
- 2_Recommendations of Prior Housing Programs for Low-income Families
- 3_Providing Subsidies and Promoting Flexible Floor Plans
- 4_Improvement of Housing Financial Structure
- 5_Housing Tax Reform
- 6_Suggestions Regarding the Housing Lease System

서울연 2016-PR-17

부담가능 임대주택
공급정책과 모델

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 10월 10일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-158-3 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.