

232

서울연구원 정책리포트
2017. 6. 12



서울시의 주택문제와 부담가능한 임대주택 정책제언

박은철

서울연구원
연구위원

서울연구원
정책리포트
232

2017. 6. 12

서울시의 주택문제와 부담가능한 임대주택 정책제언

	요약	3
I.	서울시의 주택문제	4
II.	중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구	8
III.	주요 선진국의 부담가능한 주택정책	10
IV.	정책제언	15

박은철

서울연구원
연구위원

02-2149-1258
parkagfe@si.re.kr

현재 서울시는 저렴한 임대주택이 부족한 '새로운 주택문제'에 직면하고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 공공임대주택의 공급과 함께 부담가능한 민간임대주택의 재고를 확대하는 것이 중요하다. 이 외에도 주거복지정책, 주택금융제도, 부동산세제, 주택임대차제도를 저성장시대·월세시대에 부합하도록 종합적으로 개선·개편할 필요가 있다.

서울의 주택문제는 양적으로 개선되었지만, 질적으로는 여전히 미흡한 상황

주택공급 및 재고의 증가와 함께 서울시의 실질 주택보급률은 100%를 넘어섰지만, 선진국과 비교하면 1,000인당 주택수는 매우 부족한 상황이다. 특히, 부담가능한 양질의 주택재고가 부족하다. 최저주거기준 미달가구가 상당히 높은 편이고, 비주택 거주가구는 급격하게 증가하고 있는 상황이다. 게다가 전세가격 상승이 고착화되고, 전세의 월세전환이 가속화되어 임차인의 임대료부담이 크게 증가하고 있다. 소득에 비해 주택가격은 매우 높고, 임대료도 상승하면서 양호하고 부담가능한 주택이 부족한 문제가 확대되고 있다.

선진국은 공공의 적극적인 지원을 통해 부담가능한 임대주택의 공급을 유도하는 정책을 시행 중

최근 임대료가 지속적으로 상승하고 있는 영국, 미국, 호주 등 선진국은 민간자원을 활용하여 저렴한 임대주택의 공급을 확대하기 위해 부담가능한 주택정책을 마련·시행하고 있다. 런던과 뉴욕은 도시정부 차원에서도 추가적인 공급자 지원을 통해 부담가능한 임대주택을 확보하기 위해 노력하고 있다. 이들 선진국과 도시정부는 임대소득세 감면 등 세제혜택, 건설비 및 운영비 보조, 저리 또는 무이자 대출, 도시계획적 규제 완화 등을 이용하여 시세보다 저렴한 임대주택의 재고를 늘리고 있다.

부담가능한 임대주택의 공급뿐만 아니라, 기존 정책 및 제도의 재정비로 효과성을 높이는 것이 필요

양질의 부담가능한 임대주택을 확대하기 위해서는 크게 6가지가 필요하다. 첫째, 저출산·고령화에 대응하는 세대통합적 주택정책을 마련·시행하여야 한다. 둘째, 역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급이 필요하다. 셋째, 공공임대주택의 운영·관리체계의 개선, 주거비 보조제도의 확대 등을 통해 주거복지정책의 형평성과 부담가능성을 제고할 개선책이 필요하다. 넷째, 재고주택의 리모델링을 지원하여 사회적 비용을 줄이고, 세대구분형 주택의 공급을 촉진할 필요도 있다. 다섯째, 주택금융제도는 실수요자와 공급자 중심으로의 개편이 요구된다. 여섯째, 임대소득세 정상화, 임대주택 등록제, 임대료인상 제한을 패키지로 도입하여야 한다.

I. 서울시의 주택문제

서울 주택문제, 1980년대 후반부터 양적으로 개선... 질적으로론 미흡

주택재고의 증가와 함께 실질 주택보급률은 100%를 웃도는 것으로 추정

- 2015년 등록센서스 기준으로 주택보급률은 96.0%
 - 경제성장 및 소득향상, 주택수요 증가에 따라 신규주택의 공급이 지속적으로 확대되어 양적인 주택문제는 크게 개선
 - 오피스텔을 포함한 실질 주택보급률은 104.5%로 추정되지만, 노후불량주택·외국인 등을 고려하면 주택재고가 충분하다고 말하기 어려운 상황
- 인구 1,000인당 주택수가 선진국 대도시에 비해 부족
 - 최근 런던이 공급감소로 인해 부담가능한 주택 부족문제가 불거지고 있는 상황인 것을 볼 때, 서울도 부담가능한 주택의 공급확대 및 재고관리의 필요성이 증가

표 1. 대도시의 인구 1,000인당 주택수

(단위 : 호)

서울	뉴욕	도쿄	런던	파리
355.7	412.4	579.1	399.6	605.7

주 : 서울은 2010년 기준으로 오피스텔을 포함한 수치임. 통계청, 2010, 인구주택총조사.

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

서울의 주택가격은 상당히 높은 수준

- 연소득 대비 주택가격의 비율(Price-to-Income Ratio: PIR)은 11.2배(평균값 기준)로 상당히 높은 편
- 월소득 대비 임대료의 비율(Rent-to-Income Ratio: RIR)은 기회비용 적용 시 18.4%, 시장전환이율 적용 시 29.4%
- 현재 임차가구의 RIR은 20%를 넘지 않지만, 향후 월세시대에 진입하게 되면 30%에 육박할 것으로 예상

최저주거기준 미달가구와 비주택 거주가구가 상당한 비율을 차지

- 서울의 최저주거기준 미달가구가 전국보다 높은 수준
 - 2014년 현재 최저주거기준 미달가구 비율은 7.1%로, 인천시와 경기도에 비해 2배 이상 높은 수준
 - 주택의 구조·안전·위생과 관련한 기준을 적용하면, 최저주거기준 미달가구 규모가 더 늘어날 것으로 예상

표 2. 최저주거기준 미달가구의 비율

(단위 : %)

구 분	2006년		2010년		2014년	
	미달가구 비율	미달가구 중의 비율	미달가구 비율	미달가구 중의 비율	미달가구 비율	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, 각 연도, 주거실태조사.

- 비주택 거주가구도 지속적으로 증가하는 추세
 - 양호한 거처인 오피스텔을 제외한 비주택 거주가구는 2005년 11.9천 가구에서 2015년 79.2천 가구로, 10년 동안 6.7배 증가
 - PC방·찜질방 등의 비숙박업소, 종교시설, 임시구조물 등에서 거주하는 가구는 2005년 4.9천 가구에서 2015년 69.9천 가구로 14.3배나 증가
 - 비주택 거주가구는 정확한 규모 파악이 어렵고, 최저주거기준 미달가구에도 포함되지 않는 상황
 - 게다가 각종 주거복지정책의 지원대상에서도 제외되어, 이들 가구의 주거사정은 더욱 나빠질 수밖에 없는 상황

주택시장의 매매가격은 안정세, 전세가격은 가파르게 상승 중

- 매매가격은 안정세 또는 보합세 유지하지만, 최근 오름세
 - 글로벌 금융위기 시기인 2008년 3/4분기 이후, 매매가격은 대체적으로 안정세 또는 보합세를 유지
 - 2011년 하반기부터 2013년 상반기까지 매매가격은 다소 하락
 - 그러나 2013년 하반기부터 정부의 시장개입으로 조금씩 오르고 있는 상황
- 전세가격은 전세물량 부족으로 인해 가파르게 상승하는 추세
 - 전세가격은 2009년 1/4분기 이후 가파르게 상승하는 추세이며, 이에 따라 2016년 아파트의 매매가격 대비 전세가격이 75%에 도달
 - 저금리시대에 들어서면서 부동산투자에 대한 인식이 자본이익에서 운영수익으로 바뀌에 따라, 임대인들이 전세보다는 (보증부)월세를 선호하고 있기 때문
 - 향후 주택가격의 추가적인 하락이 예상됨에 따라, 임차인들은 주택구입을 미루는 동시에 월세부담이 없는 전세주택을 선호
 - 결국, 전세공급은 감소한 데 비해 전세수요가 증가하면서 전세가격이 상승

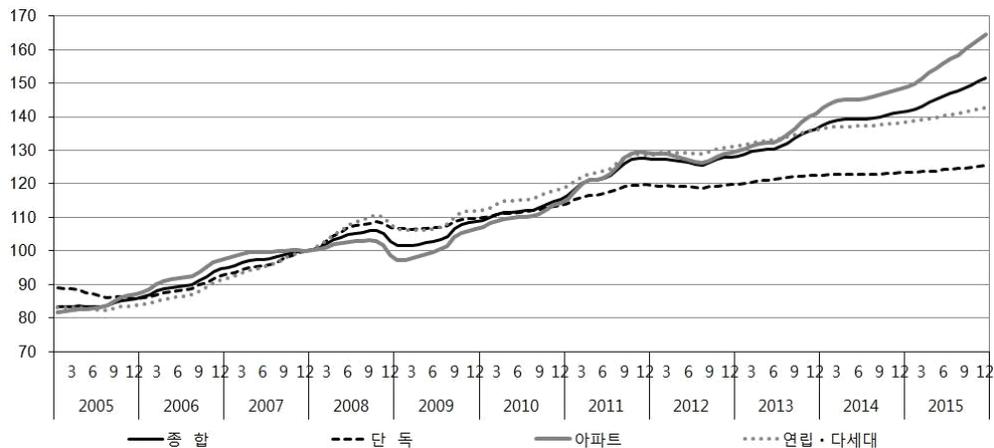


그림 1. 서울 주택 전세가격지수 변화추이

주 : 2007년 12월 = 100

자료 : 통계청의 국가통계포털(www.kosis.kr).

부담가능한 임대주택의 부족현상이 심화

- 주택 임대시장이 전세 중심에서 월세 중심으로 재편 중
 - 저금리기조가 지속됨에 따라 전세보증금을 이용한 투자수익률이 감소하면서 (보증부) 월세로 임대하는 주택소유자가 크게 증가
 - 공공이 파악하고 있는 전·월세 거래량 중 월세가 차지하는 비중은 2016년 기준 42.7%로, 2011년(30.8%)에 비해 월세전환이 크게 증가
 - 확정일자를 신고하지 않은 월세 및 사글세까지 더하면, 전체 임대차거래 중 월세가 차지하는 비중은 사실상 50%를 넘어선 것으로 추정

표 3. 전·월세거래 통계현황

(단위 : 건)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
전 세	278,561	268,890	253,316	285,786	260,488	249,031
월 세 (비율)	124,009 (30.8%)	122,459 (31.3%)	144,922 (36.4%)	162,639 (36.3%)	183,102 (41.3%)	185,618 (42.7%)
계	402,570	391,349	398,238	448,425	443,590	434,649

주 : 임차인이 전·월세 거래 후 동주민센터 또는 대법원(등기소)에 확정일자를 신고한 자료임. 대법원(등기소)의 자료는 2014년부터 포함

자료 : 서울부동산정보광장 홈페이지(land.seoul.go.kr)

- 서울은 저렴한 임대주택의 부족문제에 직면
 - 주택 매매가격이 안정세임에도 불구하고 임대료가 상승하고 있는 상황을 볼 때, 향후 서울시는 소위 '새로운 주택부족'(new housing shortage) 문제에 직면할 가능성이 지대
 - 주택의 양적 부족에 따른 가격불안의 가능성은 감소하였지만, 임대료가 상승하면서 적정한 품질의 부담가능한 주택이 부족해지는 문제는 지속해서 발생할 가능성
 - 향후 민간임대주택 거주가구의 주거비부담을 줄이는 것이 중요한 정책적 과제로 대두될 것

II. 중고령층과 청년층의 주거문제 및 욕구

중고령층과 청년층의 상반된 주택문제가 대두

중고령층은 집값하락의 불안감, 청년층은 주거불안의 심화 등 ‘주택문제 상반’

- 중고령층의 높은 자가거주율과 부동산자산 보유율
 - 55세 이상 중고령층은 자가거주율이 61%, 부동산자산도 총자산의 77% 정도로 높은 편
 - 중고령층은 노후에 주택을 활용하여 안정적인 수익을 확보하고 싶어 하지만, 주택가격 또는 주택가치 하락에 대한 불안감이 존재
- 청년층은 임차비중이 높아 임대료상승에 대한 불안감 상승
 - 34세 이하 가구 가운데 주택임차 비중은 86% 정도로 높은 편
 - 청년층은 취업 및 고용문제와 동시에 전세가격 상승, 전세의 월세전환을 경험
 - 과거의 청년층보다 더욱 심각한 임대료 및 주거비부담을 겪고 있는 상황

표 4. 수도권 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.

표 5. 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).

중고령층과 청년층의 주거욕구를 반영한 주택정책이 필요

세대 간 형평성을 확보하는 세대통합적·세대친화적 주택정책수단 개발이 필요

- 청년층을 대상으로 하는 주택정책을 확대하여 정책수혜의 형평성 확보
 - 노인계층은 복지정책뿐만 아니라 주택정책을 통해서도 비교적 많은 지원을 받고 있는 것이 현실
 - 이에 비해 청년층은 복지정책은 물론이고, 주택정책에서도 사실상 배제되고 있으므로, 청년층에 특화된 정책수단 및 프로그램을 마련하여 주거지원의 폭을 확대하는 것이 필요
- 다주택 중고령층의 자산을 활용하여 청년층의 주거안정을 지원
 - 공공임대주택을 대규모로 공급하기 어려운 상황에서, 다주택자가 보유한 민간임대주택을 활용하여 세대통합적 주택정책을 도모하는 것은 당연
 - 다주택자의 주택 일부를 공공기관이나 민간비영리조직이 서브리스(sub-lease) 방식으로 확보하여, 청년 및 자녀양육가구에 저렴한 가격으로 임대하는 방식도 시행할 필요
 - 더 근본적으로는 민간임대주택을 운영하는 임대인에 대한 인센티브 제공을 통해 저렴한 임대주택으로 활용될 수 있도록 하는 정책체계의 구축이 필요
- 주택 및 단지설계를 통해 세대친화적 주택의 공급을 확대
 - 세대구분형 주택의 공급을 확대하고, 공공임대주택 공급 시 '다세대 공생형 주택단지'로 개발하는 것이 필요
 - 동별로 노인가구·자녀양육가구·1인가구 등이 거주할 수 있는 주거공간을 조성하고, 교류시설 또는 공동체시설을 설치하여 세대별로 주택수요를 충족하면서도 하나의 단지에 거주할 수 있도록 설계

Ⅲ. 주요 선진국의 부담가능한 주택정책

공공지원을 통해 공공성을 확보한 임대주택 공급정책이 증가

부담가능한 주택정책은 임대료가 지속적으로 상승하고 있는 선진국에서 시행

- 공공지원을 바탕으로 낮은 임대료부담과 장기거주 등을 제공하는 민간주택을 의미
- 부담가능한 주택은 잠재적으로 점유형태의 중립적 성격을 취하고 있어, 사회주택뿐만 아니라 자가소유까지도 지원
- 또한 민간투자 및 건설업체의 이해가 반영되고, 사회정책의 전달체계 변화에 대응하기 위해 도입

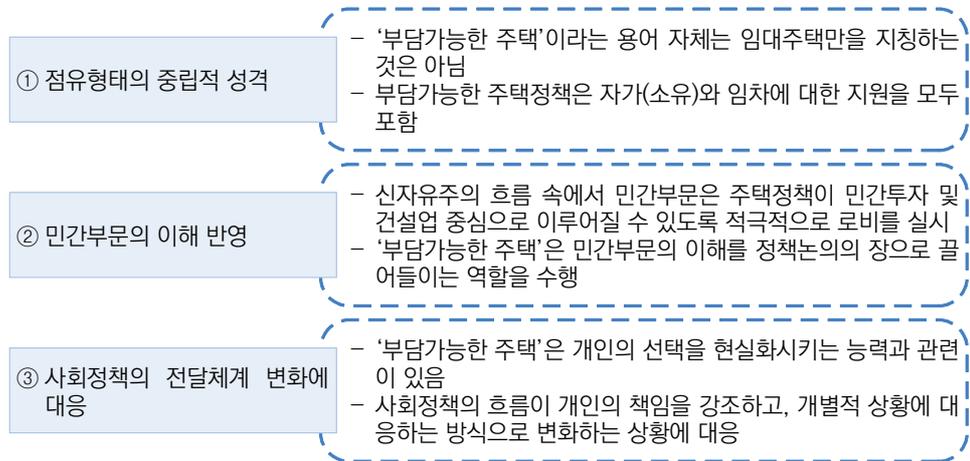


그림 2. 부담가능한 주택정책의 성격과 배경

영국은 2011년부터 부담가능한 주택정책을 추진 중

- 부담가능한 주택 프로그램(Affordable Homes Programme: AHP)은 부담가능한 임대료와 연계하여 시행
- 국가의 재정부담을 줄이면서, 사회임대인의 임대수입을 늘려 새로운 사회주택 건설에 재투자하도록 하는 것이 정책목표
- AHP는 2020년까지 10년 동안 부담가능한 주택의 공급을 확대하기 위해 공공이 민간의 공급주체에게 보조금을 지급하는 방식으로 추진

- AHP에 참여하는 사회임대인과 민간기업은 공급뿐만 아니라 운영까지 담당
- 임대주택은 시세의 80% 이하(런던은 주택가격 및 임대료부담을 고려하여 시세의 65% 정도)로 저소득가구에게 임대



그림 3. 영국의 부담가능한 주택 프로그램의 내용 및 사업구조

- 사회임대인에 대한 다각적 지원책을 마련
- 주택협회와 주택트러스트는 정부로부터 보조금, 세금감면, 공공기금 및 자금을 지원 받고 있으며, 민간의 현금 및 주택신탁·금융기관의 저리융자 등을 통해 사회주택을 공급·운영
- 주택협동조합은 정부의 보조금 및 세금감면, CHFS(Co-operative Housing Finance Society)의 모기지이자 보증, Radical Routes·Rootstock의 대출 등을 통해 자금을 조달

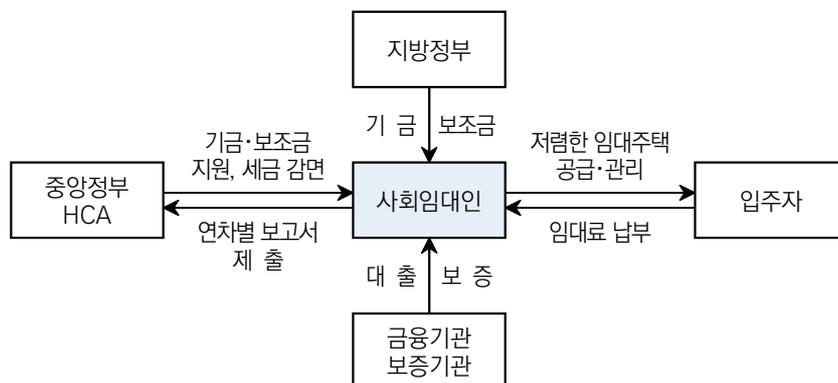


그림 4. 영국의 사회임대인 지원 및 사업구조

미국은 저소득층 주택의 세액공제제도와 지방정부의 시책으로 부담가능한 주택을 공급

- 1986년부터 저소득층 주택 세액공제(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC) 제도를 시행중
- 공공은 사업을 추진하는 민간 디벨로퍼에게 10년 동안 세금혜택을 받을 수 있도록 세액공제증서를 발급.
- 민간 디벨로퍼는 이 증서를 신디케이터 및 투자자와 거래하여 현금화할 수 있으며, 이 현금을 건설자금 등으로 활용
- 민간 디벨로퍼는 세제혜택을 받아 건설한 임대주택의 일부를 15년~30년 동안 저소득층에게 시세보다 낮은 임대료로 임대

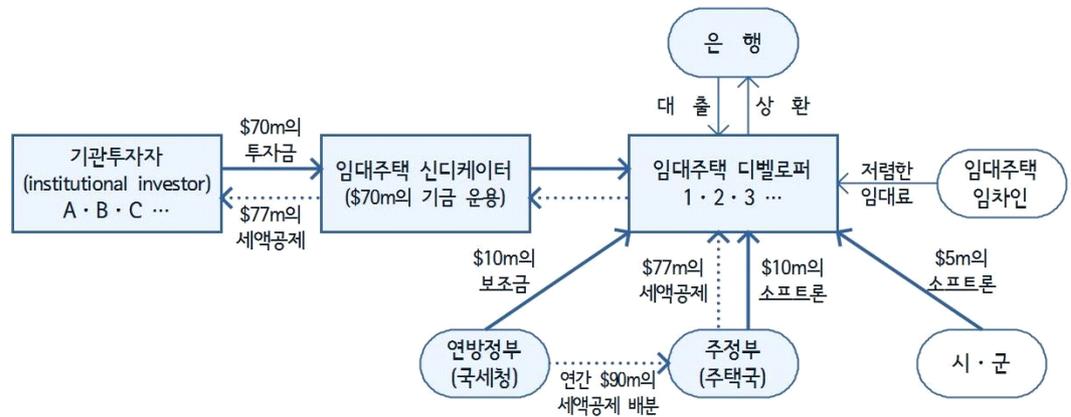


그림 5. 미국 저소득층 주택 세액공제의 사업구조

- 1987년부터 2014년까지 LIHTC가 공급한 부담가능한 임대주택은 262만 호
- 2008년 서브프라임 모기지사태 이후 LIHTC를 통해 공급되는 저렴한 임대주택수가 감소
- 이에 따라 미국정부는 2009년에 「경제회복 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act)」을 제정하여 추가적 재정지원정책을 실시
- 주정부에 대한 보조금 지원을 통해 민간 디벨로퍼에 현물지원을 늘리고, 세액공제증서로 지원하던 금액의 40%를 현물로 직접 지원

- 뉴욕시는 부담가능한 주택을 공급하기 위해 ‘Housing New York’을 추진 중
 - 2014년부터 10년 동안 414억 달러를 투입하여 20만 호의 부담가능한 주택을 공급할 계획
 - 12만 호의 기존주택 개량과 8만 호의 신규주택 건설을 통해 시민의 임대료 부담능력을 제고시킬 예정
 - 뉴욕시는 의무적 계층혼합주택(Mandatory Inclusionary Housing: MIH) 제도에 따른 용적률규제 완화, 성능 및 부담가능성 확보 조닝(Zoning for Quality and Affordability: ZQA) 제도에 따른 높이규제·주차장기준 완화, 재산세 감면 등의 세제혜택을 통해 민간 디벨로퍼를 지원

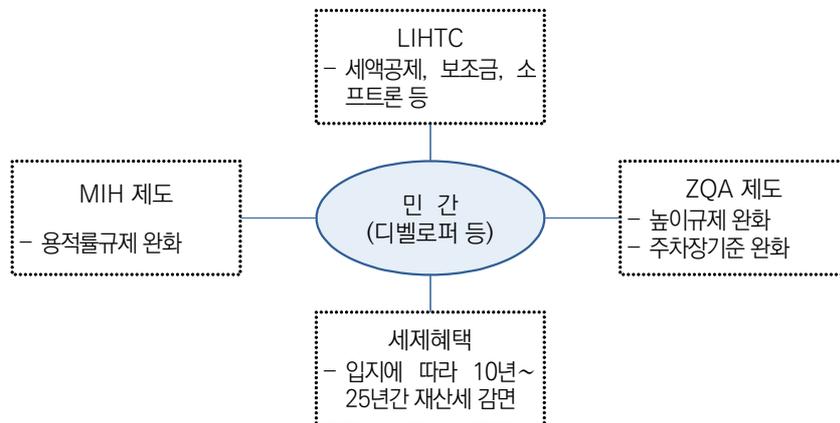


그림 6. 뉴욕시 부담가능한 주택정책의 민간 지원구조

호주는 임대주택 부담가능성 확보계획을 시행 중

- 공급 측면의 부담가능한 임대주택정책을 추진
 - 2008년에 도입된 임대주택 부담가능성 확보계획(National Rental Affordability Scheme: NRAS)은 세액공제를 통해 공급 측면의 보조금을 지원함으로써 임대주택 건설투자를 유도하기 위한 것
 - NRAS는 과거의 공영주택·사회주택 중심의 정책에서 민간을 활용한 저렴한 임대주택의 공급을 촉진하는 방향으로의 정책전환을 의미

- NRAS는 중·저소득가구를 위한 저렴한 임대주택의 공급을 늘리는 정책
- NRAS 참여사업자는 10년 동안 NRAS 인센티브를 받는 대신, 저소득층 및 중소득층 가구를 입주대상으로 하는 주택을 건설하여 시세의 80% 이하로 임대
- NRAS 참여사업자가 비영리기관이면 시세의 75% 이하로 임대

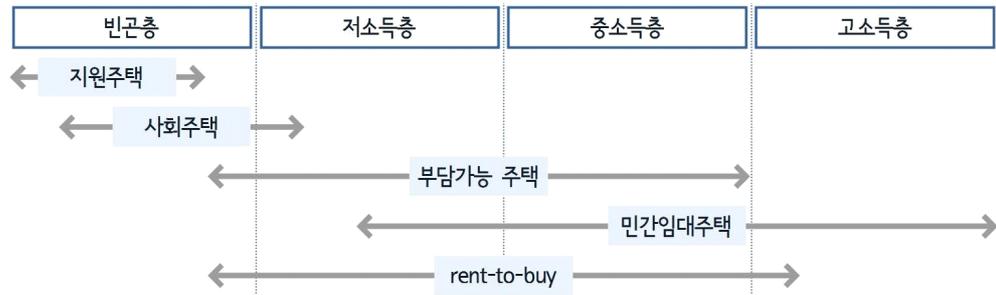


그림 7. 호주 임대주택 부담가능성 확보계획의 정책대상

- 대부분의 NRAS 사업은 컨소시엄의 형태로 시행
- 기관투자자, 부동산개발업자, 비영리 주택공급자, 주택소유자 등이 주로 참여
- NRAS 참여사업자로 승인받으면, 매년 임대주택에 대해 NRAS 인센티브(세액공제, 보조금 등)를 신청 가능

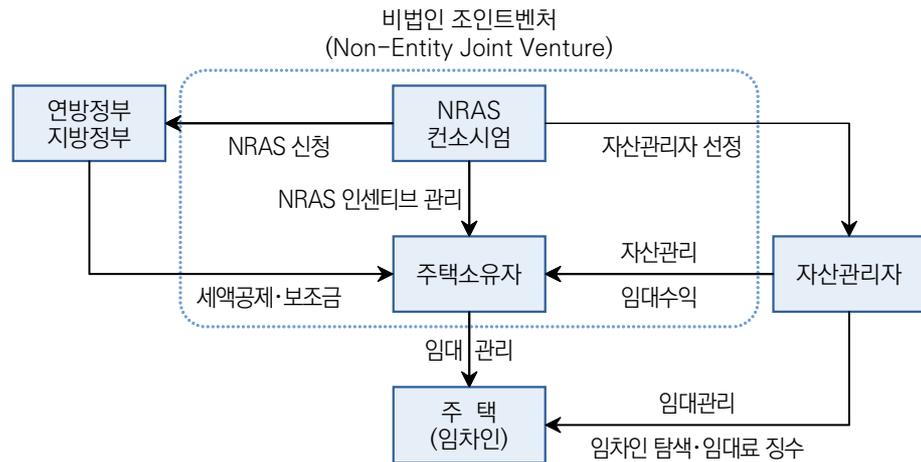


그림 8. 호주 NRAS의 기본 사업모델

IV. 정책제언

세대통합적이고 부담가능한 임대주택의 공급정책이 필요

임대주택 공급의 확대뿐만 아니라, 기존 정책 및 제도의 개편이 중요

- 세대통합적인 방식으로 부담가능한 임대주택 재고를 확대하는 것을 목표로 하여 주택공급 및 관리체계를 구축하는 것이 필요
- 저소득층 및 청년층의 임대료 부담가능성을 제고하기 위한 방안으로, 역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급
- 무주택 서민을 위해 임대차시장을 안정시키는 방향으로 주거복지정책을 개편
- 민간부문을 활용하여 부담가능한 임대주택의 공급을 확대하기 위해서는 주택금융제도와 부동산세제의 개편이 필요
- 장기적으로 임대주택 등록제, 임대소득세 정상화, 임대료인상 제한 등의 제도를 패키지로 도입하여 임대시장의 선진화·투명화 도모

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
저출산·고령화에 대응하는 세대통합적 주택정책의 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 저성장시대에 저출산·고령화문제에 대응한 주택정책 마련 • 중고령층 소득욕구와 청년층 주거불안을 동시에 해결하는 세대통합적 정책의 추진
역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 고밀개발을 통한 저렴한 임대주택의 공급 • 소규모 증·개축, 개량 등에 대한 공적 지원을 통해 저렴한 임대주택 확보
주거복지정책의 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 공공임대주택의 유형통합(또는 통합운영) 및 임대료체계 개편 • 주거비 보조제도의 확대와 주택개량사업과의 연계 • 준공공임대주택에 대한 추가지원과 공공성 확보
재고주택의 리모델링 지원과 세대구분형 주택의 공급 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 주택유형을 대상으로 리모델링 지원 • 세대구분형 주택의 공급을 촉진할 수 있도록 제도 개선
주택금융제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 장기 모기지대출과 생애최초 주택구입을 강화하는 방식으로 수요자대상 주택금융 개편 • 임대주택 공급자에 대한 장기·저리의 대출상품 확대
부동산세제의 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 임대소득세의 정상화 • 임대소득 노출에 따라 추가 부담하는 국민연금 납부액과 건강보험료의 조정
주택임대차 제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 임대주택 등록제의 도입으로 주택정책의 선진화 추구 • 임대소득세·임대료인상 제한 등의 제도를 패키지로 도입하여 정책의 효과성 최대화

저출산·고령화에 대응하는 세대통합적 주택정책의 시행

저성장시대에 저출산·고령화문제에 대응한 주택정책 마련

- 주거복지 강화와 주택성능 향상을 위한 정책방향의 설정 필요
- 저성장시대에 청년층과 저소득층의 주거비부담 완화를 위한 정책 필요
- 중고령층의 주택을 임대주택으로 활용할 수 있는 방안 모색

중고령층 소득욕구와 청년층 주거불안을 동시에 해결하는 세대통합적 정책의 추진

- 민간주택시장의 활력을 이용하되, 공공의 목표와 조화시키는 방법으로 임대주택 공급을 추진할 필요
- 임대인에게 인센티브를 제공하는 대신, 임대조건에 제한을 가하는 방식을 이용해 혜택과 부담의 형평성을 강화하는 것이 필요
- 주택소유자인 중고령층은 공공의 지원을 통해 주택의 적절한 품질을 유지할 수 있고, 지속적인 임대료 수입으로 안정적인 노후생활이 가능
- 주택수요자인 청장년층은 저렴한 임대료만큼 가처분소득이 증가하면, 결혼율과 출산율의 증가로 이어질 것

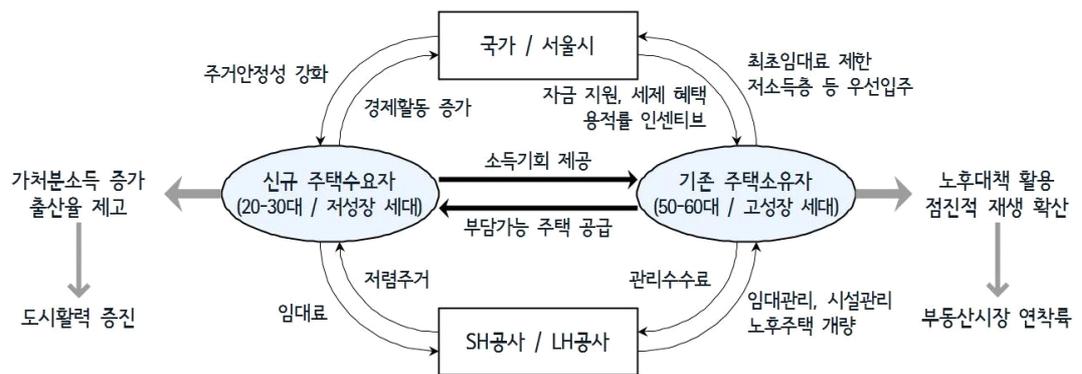


그림 9. 세대통합적 방식을 통한 부담가능한 주택 공급모델

역세권 토지이용의 고도화를 통한 임대주택 공급

역세권 고밀개발을 통한 저렴한 임대주택의 공급

- 역세권의 양호한 기반시설 활용성을 높이기 위한 주거기능 강화
 - 서울의 도심 및 역세권은 상주인구보다 유동인구 중심으로 개발되어 지나치게 주거 기능이 약화된 상황
 - 택지가 고갈되어 신규주택의 대량공급이 어려운 상황이어서, 공간구조 및 토지이용의 질적인 변화가 필요
 - 더 공격적인 역세권 활용을 통해 서민 주거안정을 꾀하고, 도시기능을 현대화하며, 경제의 새로운 동력을 모색
- 역세권의 토지이용을 고도화하되, 역세권별 특성을 고려한 기능의 특화를 추구하여 지역활성화 유도
 - 지하철역과 철도역을 중심으로 반경 250m 내 지역에서는 역세권 2030 청년주택, 250m 초과~500m에서는 소규모 증·개축 및 개량을 통해 임대주택을 공급

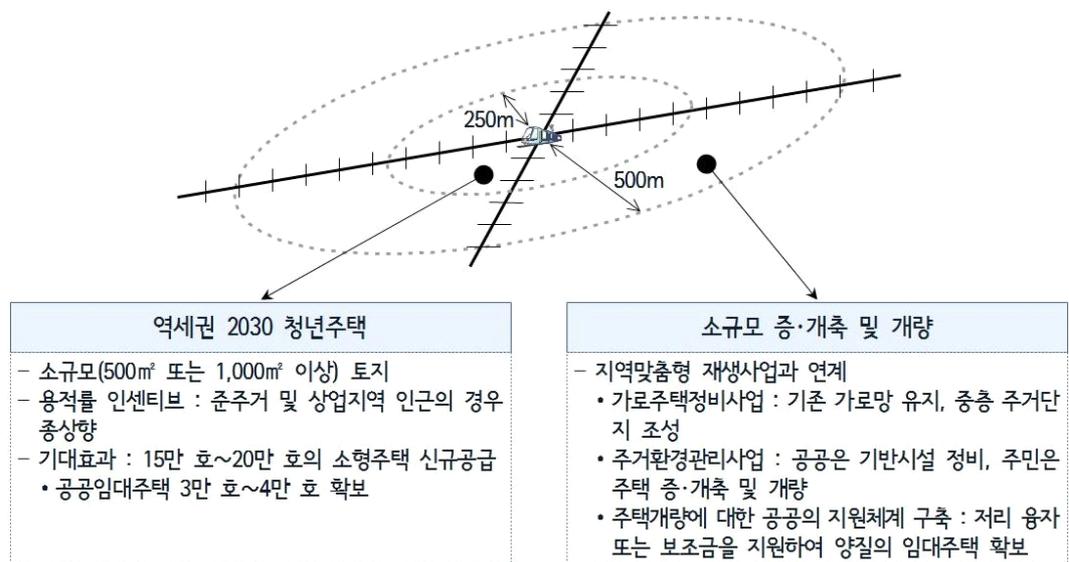


그림 10. 역세권에서의 부담가능한 임대주택 공급모델

- 임대료부담이 과중한 청년층을 대상으로 하는 ‘역세권 2030 청년주택’ 공급 확대
 - 중·대형 아파트 중심의 역세권 SHift(장기전세주택), 비싼 월세 중심의 뉴스테이(기업형 임대주택)를 대체하는, 소형의 부담가능한 임대주택 공급
 - 2016년 7월부터 서울시가 추진 중인 역세권 청년주택 공급사업은 역세권 고밀개발을 통해 주거기능의 강화와 토지이용의 효율성을 제고하는 바람직한 정책
 - 주거비부담을 낮추기 위해서는 소형주택으로 공급하되, 시세의 60%~80% 수준으로 임대료를 책정
 - 토지가격 상승을 방지하기 위해서는 5년~10년 정도의 한시적 정책으로 시행
 - 난개발을 방지하기 위해서는 「2030 서울플랜」에서 정한 중심지체계를 감안하면서 역세권별 주거용도의 비중을 조절
 - 종상향은 30m 이상의 간선도로, 2개 이상의 철도 및 지하철이 교차하는 역세권만을 대상으로 하여, 주택 건설에 따른 부(-)의 영향을 최소화

재생사업과 연계한 소규모 증·개축 및 개량 지원

- 역세권의 반경 250m 초과~500m에 위치한 저층주택은 지역맞춤형·주민참여형 재생사업과 연계하여 주택 증·개축 및 개량을 추진
 - 주택 증·개축 및 개량비용의 일정 부분(20%~40%)을 보조금으로 지원하는 제도를 마련
 - 이를 통해 마을 단위로 노후주택 및 빈집(公家)을 개량하여 저렴한 임대주택으로 활용할 수 있도록 장려
 - 주민들이 주거재생 및 주택개량에 관심을 가지고 참여할 수 있도록 지역사회 중심의 거버넌스 체계를 구축하는 것이 중요
 - 마을 단위의 공간진화를 추구하기 위해서는 노후 도시기반시설의 정비와 함께, 주택 신축 및 리모델링에 대한 공적 지원도 필요

주거복지정책의 개편

공공임대주택의 유형통합(또는 통합운영) 및 임대료체계 개편

- 공공임대주택의 공급과 병행하여 공적 지원을 통해 저렴한 임대주택을 확보할 필요
 - 서울의 공공임대주택 재고는 가구수 대비 6.3%를 차지하고 있는데, 2026년까지 10%의 재고량 달성을 목표로 추진
 - 사회주택, 세제우대주택 등 다양한 임대주택을 공급하여 가구의 주거안정과 임대차 시장의 가격안정을 동시에 추구
- 유형통합(또는 통합운영)을 통한 정책의 형평성 확보
 - 공공임대주택은 정부가 바뀔 때마다 기존 유형의 축소·폐지, 새로운 유형의 도입이 반복되면서 지나치게 다양하고, 공급방식별로 세분화되어 있는 문제가 상존
 - 공공임대주택 유형별로 임대료의 차이가 크고, 소득이 높을수록 입주자편익이 큰 유형에 거주
 - 공공임대주택의 유형통합 또는 통합운영을 통해 정책의 형평성을 확보하고, 입주자격을 강화
 - 공공임대주택 유형을 통합하거나 통합하여 운영하기 위해서는 단일화된 소득기준을 마련할 필요
 - 소득 1~2분위를 대상으로 하는 영구·매입임대주택과 소득 2~4분위를 대상으로 하는 50년 공공임대주택 및 국민임대주택을 통합하여 소득 4분위 이하를 입주자격으로 하여 운영
 - 공공임대주택의 입주자격을 단순화하면, 저소득층의 주거선택 기회를 확대하는 것 뿐만 아니라, 임대료체계를 개편하기 위한 준비도 가능
 - 공공임대주택 중에는 소득과 상관없이 입주할 수 있는 경우도 있는데, 모든 입주자의 소득기준을 마련함으로써 수직적 형평성도 강화

- **응능응익(應能應益)형 또는 소득연동형 임대료체계의 마련**
 - 임대료체계는 입주자의 부담가능성과 시세의 연동성을 고려하여 개편
 - 소득 4분위 이하인 경우에는 시세의 50%~60% 수준인 소득 대비 15% 내외로, 소득 5분위 이상인 경우에는 시세의 80%~100% 수준으로 목표임대료를 설정
 - 개편 임대료체계는 단기적으로 신규 입주자를 대상으로 적용하되, 중·장기적으로는 기존 거주자에 대해서도 거주자격을 심사하여 임대료를 조정
- **관리의 효율성을 높이고, 관리비용을 절감하기 위해 임차인의 관리참여 확대**
 - 관리에 대한 주민의 관심을 증가시키기 위한 교육, 공동체활동을 활성화시키기 위한 교육 등을 우선적으로 실시
 - 주민의 관리참여는 장기적인 로드맵을 마련하여 단계적으로 확대하는 것이 중요
 - 서울시 차원에서 임차인 관리참여의 구체적인 가이드라인을 마련하고, 주민과 임차인대표회의의 역량을 강화시키려는 노력이 필요

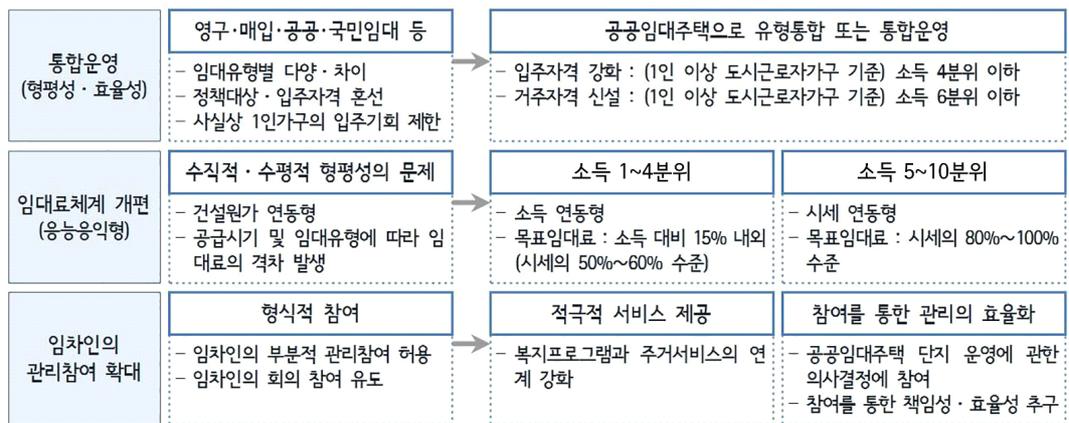


그림 11. 공공임대주택 관리의 개선방안

주거비 보조제도의 확대와 주택개량사업과의 연계

- 공공임대주택 정책과의 균형·조화를 추구하면서 주거비 보조제도를 확대
 - 향후 주거비 보조제도는 ① 공공임대주택 미입주가구의 주거안정을 도모하고, ② 저소득가구의 주거비 부담능력을 향상시키며, ③ 기존 주택재고의 품질향상을 유도하는 프로그램으로 재설계
 - 에너지바우처는 동절기에 급여액을 늘리는 방법으로 주거급여에 포함시키는 것이 바람직
 - 자가 수급가구에게는 광열비 보조와 주택개량사업을 시행하고, 임차 수급가구에게는 임차료·광열비 보조와 에너지효율 개선사업을 확대
 - 주택개량사업과 에너지효율 개선사업은 주택수명의 연장뿐만 아니라 양호하고 저렴한 주택재고를 확보하는 수단으로 활용

준공공임대주택에 대한 추가지원과 공공성 확보

- 저소득가구의 입주, 저렴한 임대료, 임대료인상 제한 등의 공공성 확보
 - 서울시는 ① 임차인의 임대료지원, ② 임대인의 추가자금 용자 또는 대출이자 보조, ③ 주택개량 또는 리모델링 지원, ④ 공공토지의 저렴한 임대 등을 제공

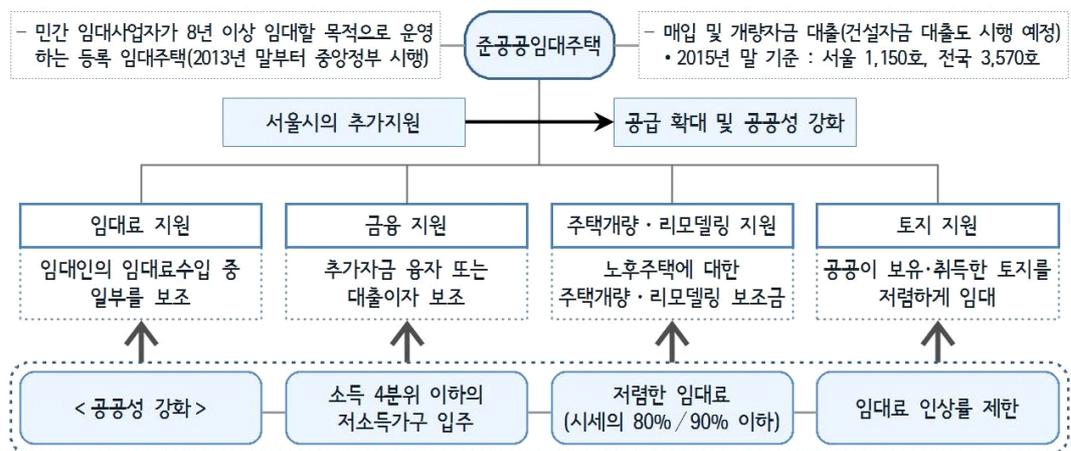


그림 12. 준공공임대주택 제도의 개선방안

재고주택의 리모델링 지원과 세대구분형 주택의 공급 확대

모든 주택유형을 대상으로 리모델링 지원

- 저성장시대에 대응하여 계획수선, 리모델링을 통한 주택의 장수명화정책을 추진
 - 아파트에 한정된 계획수선제도와 리모델링 지원책을 모든 주택유형으로 확대하여 적용
 - 최근 은퇴하는 베이비부머세대가 안정적인 월세소득을 얻기 위하여 단독·다가구주택을 구입하여 리모델링하는 사례가 증가하는 추세
 - 재고주택의 유통 및 리모델링을 촉진하여 부담가능한 주택의 재고를 늘리는 동시에 수요자의 주거선택권을 넓히는 정책을 구사
 - 중고령층을 대상으로 하는 리모델링 지원사업을 도입하고, 증가된 주거공간은 청년층 및 육아가구에게 저렴하게 임대하도록 제도를 설계

세대구분형 주택의 공급을 촉진할 수 있도록 제도 개선

- 세대구분형 주택에 대한 제도 개선을 통해 임대주택 공급 확대
 - 주택평면의 유연성을 확보하여 임대주택의 공급을 늘릴 수 있도록 ‘세대구분형 주택’에 대한 제도 개선
 - 세대구분형 주택은 재건축·재개발사업 등을 통한 신규공급 시에는 비교적 활성화되어 있으나, 기존 주택을 세대통합형 주택으로 리모델링하는 데에는 제도적인 제한이 존재
 - 재건축·재개발사업의 추진이 어려운 저성장시대임을 감안하여 리모델링으로 쉽게 세대구분을 할 수 있는 방안을 우선적으로 검토
 - 특히 기존의 중·대형주택을 소형주택으로 나누어 임대할 수 있는 행위가 활발하게 일어날 수 있도록 관련 법률의 개정이 시급

주택금융제도의 개선

장기 모기지대출과 생애최초 주택구입을 강화하는 방식으로 수요자대상 주택금융 개편

- 수요자를 대상으로 하는 주택금융제도의 개선
 - 수요자 대상 주택금융은 장기 모기지대출을 강화하되, 생애최초 주택구입을 지원하는 방식으로 개편
 - 주택담보대출제도 자체를 재설계하여 채무조정 차원에서 정책을 운용
 - 채무조정과 주거안정 프로그램을 연계하고, 주택담보대출은 소득 파악과 용자금사 용에 대한 모니터링 강화

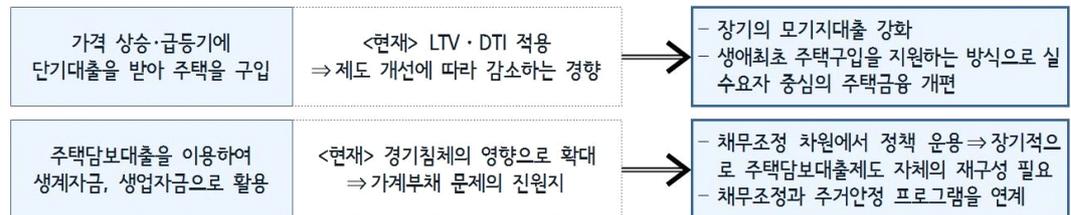


그림 13. 수요자 대상 주택금융의 개선방향

임대주택 공급자에 대한 장기·저리의 대출상품 확대

- 저렴한 임대주택 공급자에 대한 금융지원 확대
 - 주택사업자가 부담가능한 임대주택 공급에 참여할 수 있도록 장기·저리의 대출을 제공하고, 대출상환 시까지 저소득 임차인들에게 저렴하게 임대하도록 규제
 - 주택도시기금은 임대주택 건설과 주택개량에 대한 저리 또는 무이자 대출을 확대하고, 전세자금 용자 등 수요자 지원은 축소
 - 주택도시기금의 '임대주택 건설' 용자항목에 공공임대주택 외에 사회주택과 부담가능한 임대주택에 대한 장기·저리의 용자를 추가

부동산세제의 개편

주택 임대소득세의 정상화

- 주택시장의 선진화를 위해서 임대소득에 대한 과세의 정상화가 요구
 - 부동산 조세정책은 투기억제와 경기부양을 위해 널뛰기식으로 운영되어, 국민의 신뢰도가 낮고 형평성 문제가 발생
 - 거의 모든 선진국에서 실시하고 있는 임대소득에 대한 과세, 보편적인 재산세 강화 등의 제도 도입도 지연되고 있는 상황
 - 특히 임대소득세는 거의 사문화된 상태인데, 현실화를 위해서는 임대주택 등록제의 도입 등 제도적 여건을 정비

임대소득 노출에 따라 추가 부담하는 국민연금 납부액과 건강보험료의 조정

- 선진국의 부담가능한 임대주택정책 사례에서 보듯이, 임대소득세의 감면은 필수적인 정책수단
- 세금전가가 나타날 경우 임차인의 임대료부담으로 이어질 가능성이 있는 것도 사실
- 주택에 대한 임대소득세를 도입하되, 시세보다 저렴하게 임대료를 부과하는 경우에는 임대소득세를 감면해주는 방식으로 제도를 설계
- 임대소득 노출에 따른 국민연금 납부액과 건강보험료가 상승하는 문제를 최소화하여, 조세저항이 발생하지 않도록 설계하는 것이 중요

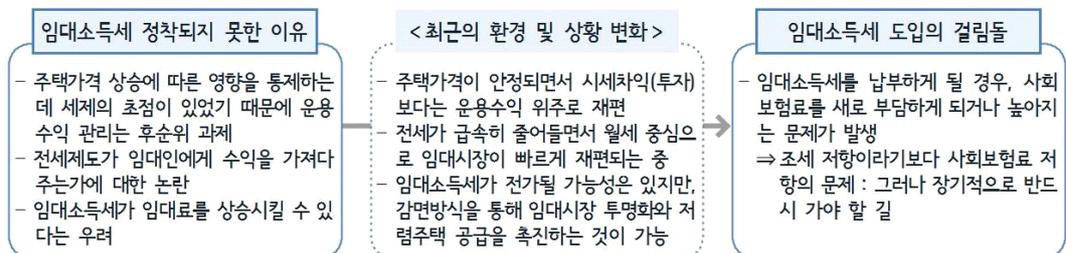


그림 14. 임대소득세 도입의 필요성과 걸림돌

주택임대차 제도의 개선

임대주택 등록제의 도입으로 주택정책의 선진화 추구

- 임대주택 등록제의 도입으로 임대시장 파악 및 데이터에 근거한 정책의 수립·집행
 - 임대주택 등록제와 임대소득세 부과를 병행하여 임대주택정책의 선진화를 모색
 - 임대주택 등록제의 도입은 주택과 관련한 정보를 제대로 구축할 수 있는 기회이자, 정확한 자료와 정보에 기반을 둔 주택정책을 수립·집행할 수 있는 초석
 - 표준임대료표 공시제도 등과 연계할 경우, 정보의 비대칭성을 완화하여 임대료 안정에 기여

임대소득세·임대료인상 제한 등의 제도를 패키지로 도입하여 정책의 효과성 최대화

- 임대인의 적정수익을 보장하고, 임차인의 부담가능성을 제고하는 방향으로 도입
 - 임대료는 통제·규제하기보다는 물가상승률 등과 연동하여 인상률을 제한하는 방식으로 실질화
 - 임대주택 개량공사, 효율개선공사를 시행할 경우, 세금 감면과 공사비 보조

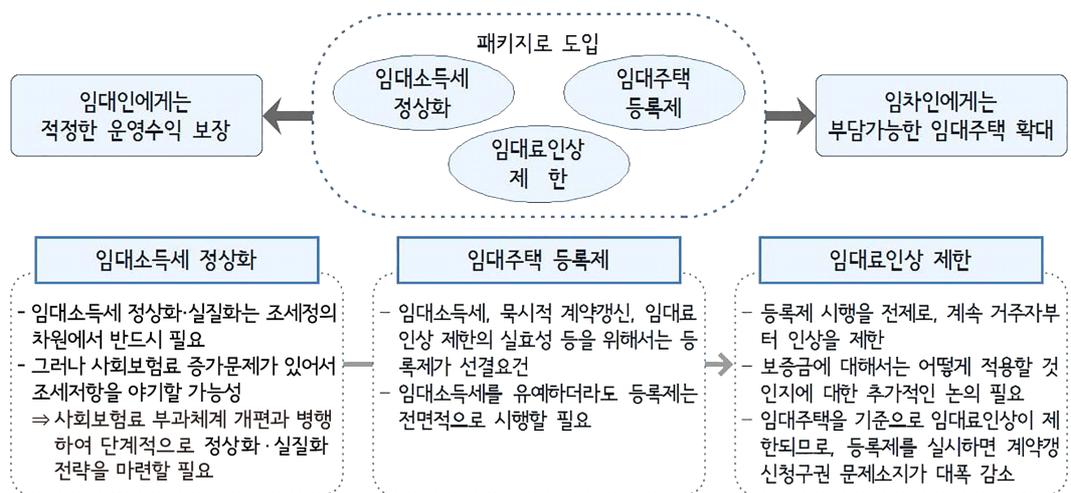


그림 15. 주택임대차 제도의 개선방안