

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

자료제공 : 대한주택공사

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

〈편집자주〉

### 임대주택활성화를 위한 정부의 역할과 제도개선방향

중앙대 지역개발학과 교수 하성규

#### I. 서론

소득증대에 따라 주거의 질에 대한 국민의 요구는 나날이 증대하고 있으며 새로운 주거수요가 크게 늘어나고 있다. 그동안 지속적인 주택공급확대로 인해 주택보급율은 향상되었지만 아직도 주택의 양적, 질적 문제는 충분히 해결되지 못한 상태이며 임차가구들의 주거불안정은 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다.

1995년 「인구 및 주택 총조사」에 따르면 임차가구의 비중이 증가하고 있다. 1980년의 경우 전체가구의 약 39%가 전월세 가구였으나 1995년에는 44.2%로 증가하였다. 임차가구의 비중이 증가한다는 것은 그만큼 임대주택이 필요하다는 것을 의미한다. 그러나 우리나라 전체 주택재고 중 임대주택이 차지하는 비중은 임차가구수의 증가만큼 증대하지 않을 뿐 아니라 절대다수의 임대주택이 소위 비공식(비제도권) 임대주택으로서 정확한

통계도 잡히지 않을 뿐 아니라 적절한 정책적 지원과 규제가 힘든 상태이다.

선진 외국의 경우 주택보급율은 100%를 상회하고 있음에도 불구하고 임차가구 비중은 매우 높다. 이는 내 집을 소유하지 않아도 주거안정을 누릴 수 있는 제도권 임대주택이 많이 공급되어 있기 때문이다. 아울러 임대주택문화가 정착될 수 있도록 해당 정부의 지속적이고 적극적인 정책을 실시한 결과이기도 하다. 주택공급율이 낮은 우리 나라의 경우 우선 임대주택의 공급이 확대되어야 한다. 동시에 임대주택 활성화를 위해 생산자 및 소비자 보조방식이 동시에 운용되는 정책적 배려가 따라야 한다. 수많은 임차가구의 주거안정과 국민의 인간다운 주거생활을 위해서 임대주택의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 본고는 우리 나라 임대주택의 문제점을 파악하고 향후 임대주택 활성화를 위한 정부의 역할을 논의하고자 한다. 아울러 임대주택관련 제도가 어떤 방향으로 개선되어야 하는지를 제시하고자 한다.

## II. 임대주택과 정부의 역할

### 1. 이론적 논의 : 임대주택수요와 정책

만일 정부가 모든 국민에게 적절한 주택(a decent house)을 각 가구의 지불능력에 알맞게 공급되기를 원한다면 필히 주택소요(housing need)문제를 고려해야 한다. 주택소요란 “지불능력이 부족하고 최저주거기준을 충족하지 못하는 사람들이 필요로 하는 주택”으로 정의된다. 주택정책적 관점에서 보면 주택소요충족을 위해 경제적으로 지불능력이 없어 인간다운 주생활을 누리지 못하는 사람들을 위한 주거서비스확보가 과제이다. 그러나 주택수요(housing demand)는 소비자의 주택에 대한 지불능력과 지불의사를 지닌 상태를 나타내는 것을 말한다.

임대주택을 필요로 하는 가구는 두 집단으로 구분된다. 즉, 임대주택에 대한 지불능력(임대료)이 있는 가구와 지불능력이 없는 가구이다. 임대료를 지불할 능력과 의사가 있는데도 불구하고 임대주택제고의 부족으로 임대료는 상승하며 임차인의 권리가 보호되지 못하는 경우가 허다하다. 지불능력이 없는 가구는 민간임대주택시장의 논리로 문제해결

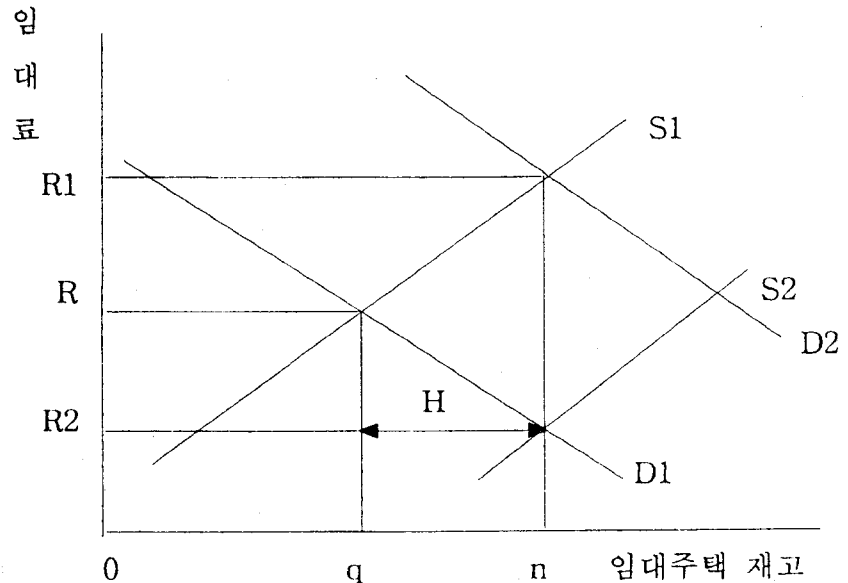
이 어렵고, 이러한 계층을 위해 공공임대주택이 필요한 것이다.

(그림 1)에서 주택은 시장기능에 좌우된다고 가정한다면, 수요곡선  $D_1$ 과 공급곡선  $S_1$ 과 만나는 지점에서  $r$ 은 임대료,  $q$ 는 주택의 양(주택수)을 결정하게 된다. 즉 균형점인  $O_r$ 에서 임대료가, 그리고  $O_q$ 에서 임대주택의 양이 결정된다. 이 경우 임대주택이 아닌 분양주택도 마찬가지로 원리가 적용된다. 그런데 해당 주택시장하에서는 현실적으로 주택소요가 존재한다.  $O_q$ 는 주택수요에 부응하는 주택공급량이며, 임대주택시장에서 역할을 못하는 주택소요,  $O_n - O_q$ , 즉 주택부족(H)이 존재한다. 문제는 이 부족분(H)을 정책적으로 어떻게 해결하느냐가 주요 과제가 된다.

이 부족한 임대주택(혹은 주택소요)을 해결하는 정책 대안은 크게 4가지로 분류된다.

첫째, 수요곡선  $D_1$ 을  $D_2$ 로 이동시키는 경우이다. 임대주택을 필요로 하는 소비자에게 다양한 보조금을 지원하는 소위 “수요지향적 보조정책”을 통해 문제를 해결하는 방안이다. 이 경우 임대료는  $O_{r1}$ 로 상승하게 되고 임대료가 상승한 만큼 임대주택의 공급도  $O_n$ 으로 증대하게 된다.

둘째, 임대료를 낮추기 위해서는 공급곡선을  $S_1$ 에서  $S_2$ 로 이동함으로써 공급을 확대하는 방안이다. 이는 “공급지향적 정책”으로서 임대주택의 공급을 확대하는 방안이다. 이



(그림 1) 임대주택수요와 소요

는 “공급지향적 정책”으로서 임대주택의 공급을 증대하기 위한 보조금 등의 지원책을 강화하는 방법이다. 이 경우 임대주택의 공급이 증대함에 따라 임대료는  $Or_2$ 로 떨어지고, 이로 인한 임차가구의 수요가  $On$ 으로 증대하게 된다.

셋째, 정부는 부족한 임대주택( $H$ )을 직접적으로 공급을 확대하는 방안이다. 예를 들어 공공기관(주택공사, 지방자치단체 등)을 통해 공공임대주택을 공급하는 방식이다. 그림에서  $Oq$ 의 수준 임대주택에 대한 지불능력이 부족한 임차가구들을 위한 임대주택의 공급이 된다.

넷째, 위에서 언급한 첫 번째에서 세 번째까지의 요소를 모두 혼합해서 정책적으로 활용하는 방안이다. 대부분의 국가들은 수요측면, 공급측면, 그리고 정부의 직접적 공급 등 다양한 정책을 혼합해서 활용하는 것이 일반화되어 있다(M. Oxley and J. Smith, 1996).

주택수요지향적 보조정책은 주택수요증대와 지불능력을 제고시키는 방안이다. 선진국의 경우 수요측면의 보조금은 크게 두 가지로 나누어지는 바 하나는 조건부 보조금(conditional subsidies)과 비조건부 보조금(unconditional subsidies)으로 나누어 진다(Oxley, 1987). 비조건부 보조정책이란 소득보조프로그램으로서 소득세 공제 혹은 현금 지원 등이다. 임대주택수요는 가구소득과 관련을 맺고 있기 때문에 가구원수 및 소득수준에 따라 차등지원하며, 소득이 낮고 가구원수가 많은 가구는 상대적으로 보조액이 많다. 이러한 정책은 광의의 사회복지프로그램으로 활용된다. 조건부 보조정책은 특정의 조건을 충족하는 경우에 해당된다. 조건의 내용은 국가마다 매우 다양하지만 일반적으로 직업유무, 소득수준, 가구원수, 거주기간, 주거상태 등이며 이 조건에 기초하여 임대료보조금(rent allowance)을 지원하는 프로그램이다. 그리고 임대료 보조금은 기본적으로 주택최저기준 등의 현재 거주하고 있는 임대주택의 주거수준, 임대료 등을 감안하게 된다.

공급적 측면의 지원정책은 임대주택의 공급을 확대하기 위한 방안이다. 공급측면의 지원책은 주로 주택생산자(공급자) 혹은 임대업을 원하는 집주인에게 주어지는 것으로서 일정 조건이 충족되어야 정부로부터 지원을 받을 수 있다. 일반화된 공급적 지원프로그램은 저렴한 택지의 개발과 공급, 낮은 이자율의 주택자금, 보조금, 조세감면 등을 들 수 있다. 여기서 주목해야할 사항은 주택공급율이 100%를 넘어선 유럽 선진국의 경우 임대주택정책에 있어 공급지향적 프로그램보다 수요지향적 프로그램이 활성화되어 있다. 이

유는 공급측 지원은 정부의 재정지원이 수요측 보다 더 많이 소요되는 등 정부의 부담이 큰 것으로 지적되고 있다. 1980년대부터 생산자 보조 방식 보다 소비자 보조 방식의 채택이 일반화되고 있다(E, J. Howenstine, 1986 ; 하성규, 1995, 제14장).

## 2. 정부의 역할

주택은 인간의 기본욕구 충족의 필수적 품목에 해당하기 때문에 거의 모든 나라에서 국가의 시장개입을 인정하고 있다. 그러나 신자유주의적 관점에서 보면 주택은 시장기능에 따라 해결될 수 있어야 하며 주택서비스 공급은 개인의 책임과 민간부문의 역할을 강조한다. 소위 시장모형에 따르면 효율적인 주택자원배분은 국가의 개입보다 시장에서 경쟁의 바탕 위에서 이루어져야 한다는 것이다.

이에 반하여 사회민주적 모형은 주택과 같은 사회적 재화는 시장의 기능에만 의존할 수 없는 문제점을 주장한다. 시장의 부정적 결과, 즉 독과점과 정보의 한계 등으로 시장기능에 의한 주택자원의 배분적 형평성은 기대하기 힘들다는 것을 경험적으로 발견된다고 한다. 사회민주적 접근은 주택을 수요(demand)에 따라 접근하기 보다 주택의 소요(housing needs)에 비중을 두고 있는 특징이 있다.

이러한 상이한 두 가지 이론적, 이데올로기적 접근 중 어떤 방식을 택하느냐에 따라 주택의 생산 및 분배양식의 틀이 달라진다고 본다. 우리 나라의 경우 지난 30여 년간의 주택체제를 보면 기본적으로 시장모형에 근간을 두고 있음을 알 수 있다. 주택은 시장에서 수요와 공급의 원리에 따라 생산, 공급, 배분, 소비되는 것을 상정하고 이를 바탕으로 주택공급이 이루어졌다. 정부에서 주택정책상 사회민주적인 방식을 공식적으로 표방한 적은 없었다. 우리 나라의 주택 공급과 배분양식이 기존 시장모형과는 상당한 차이를 지닌 독특한 모형이며 그 특징과 파급효과는 무엇인가를 살펴보도록 한다.

첫째, 신규주택(아파트) 분양에 있어서 20호 이상의 주택이 공급될 경우 정부에서 규정한 분양가를 준수해야 하는 소위 “아파트 분양가 규제”책을 지난 1982년 이후 지속해 오고 있다. 일부 주택 미분양 지역에서는 분양가 규제제도를 적용하지 않고 가격자율화로 정책의 변화를 가져오고 있지만 서울과 수도권 등 아직 주택수요가 많은 지역에서는 여전히 분양가격을 “분양가 연동제”형식을 취하여 규제하고 있다. 이는 세계 어떤 시장

경제체제나 시장모형에서 찾아보기 힘든 정부의 시장개입이라 할 수 있다.

둘째, 분양가 규제 이외에도 민간주택공급에 수많은 정부규제가 따르고 있다. 소형주택의 무비율, 주택공급규칙에 따라 선분양제도, 채권입찰제, 주택청약제도를 통한 주택수요자의 분양 제한 등 공급 및 수요 양면에 어느 국가보다 시장개입과 정부 간섭을 강화하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 정부가 분양가규제와 시장간섭의 근본적 목적은 내 집을 가지지 못한 임차가구와 일반 서민들의 자가소유의 소망을 실현하고자 하는 것과 동시에 시장의 실패에서 야기되는 독과점, 불완전한 정보, 사회적 평형성 문제, 부동산 투기의 예방에 있다. 그러나 분양가 규제를 통해 분양가와 시장가격의 차액을 노린 가수요와 주택투기가 만연하고 주택품질의 저하와 부실시공, 그리고 기업간의 경쟁원리를 제한하는 결과를 가져오고 있음을 들어 시장규제는 오히려 정부실패를 초래한다고 평가하기도 한다. 우리나라 정부의 주택시장 규제내용과 방식에 있어 자본주의 시장경제를 택한 어떤 국가 보다 강력할 뿐만 아니라 규제의 방식이 시장모델에서 주장하는 원리와 상이한 점을 들어 “파행적 시장 모델”이라 규정할 수 있다(하성규, 1995).

넷째, 그 동안 정부의 시장규제책은 주택을 많이 공급하고 저렴하게 공급되어야 하는데 초점을 두고 있었다. 즉 어떤 점유형태의 주택이든 많이 공급함으로써 해서 주택의 공급율은 높이고 주택부족을 완화 할 수 있다는 기대에서 취해진 것이다. 그러나 공급된 주택의 대부분이 분양목적이어서 임대주택을 필요로 하는 일반 임차가구와 저소득층에게는 주택공급의 효과가 직접적이지 못할 뿐 아니라 오히려 임대료의 상승으로 인한 주거 불안정이 지속되고 있다.

(표 1)에서 나타난 바와 같이 주택 200만호 공급 등을 통하여 주택매매가격은 1990년 초반 이후 보합세 내지 가격 하락을 경험하고 있지만 전세 가격은 상대적으로 급상승하여 임차가구의 주거비 부담을 가속시키고 있음을 알 수 있다. 특히 전세가격에 있어 대형, 중형 아파트 보다 소형 아파트 전세가격이 너무 많이 상승하고 있음을 보여주고 있다. 소형 아파트에 살아가는 전세 임차가구의 주거압박이 가장 심각한 상황임을 말해주고 있다.

〈표 1〉 주택가격 및 임대료 변화 추세(1990. 12~1997. 3)

(1990년 12월=100.0)

구 분	매 매 가 격				전 세 가 격			
	종합	대	중	소	종합	대	중	소
단독	91.6	90.0	92.0	92.4	119.6	111.4	117.6	124.1
아파트	99.6	93.7	88.6	101.2	117.9	117.9	129.8	152.4

주) 아파트: 대(40평 초과), 중(25~40평), 소(25평 미만)

단독: 대(39평 초과), 중 25~39평, 소(29평 미만)

자료: 주택은행, 「도시주택 가격동향조사」, 1997, 3.

그 동안의 정부의 주택공급정책과 시장개입 및 규제책은 내 집을 소유할 능력이 부족한 임차가구(세입자)를 우선적으로 배려하지 못한 점에서 주택시장의 개입 방식과 주택공급프로그램의 전면적 수정이 불가피하다고 판단된다. 이는 다른 말로 표현하면 계층지향적이지 못한 계층 중립적이라는 점이다.

다섯째, 이론적으로 보면 주택의 양적 증대를 통한 주택문제 해결방식은 “필터링 전략(filtering strategy)이라 할 수 있다. 즉 주택순환과정전략이라 불리는 필터링 전략은 중·고소득계층을 위한 주택을 많이 공급함으로써 소득이 낮은 계층의 가구가 장기적으로 보아 주거수준이 향상될 뿐 아니라 저렴한 주택을 소비할 수 있다는 원리이다. 그러나 이러한 시장이론은 주택공급율이 낮고 투기적 수요가 많은 지역에서는 그 효과가 미미하며, 특히 개발도상국과 같은 주거빈곤층이 많은 경우는 소득이 낮은 계층의 주거불안정 해소에는 한계가 있음을 경험적으로 밝히고 있다(R. Ferchiou, 1975).”

아울러 분양목적의 주택을 많이 공급함으로써 임차가구의 주거안정에 직접적으로 도움을 줄 것이라는 것은 현실적으로 기대하기는 힘들다. 200만호 주택공급이후 지속적으로 전세가격이 상승하고 있음은 이를 잘 말해 주고 있다. 주택공급의 확대는 크게 두 가지 관점에서 면밀히 점검하고 고려해야 하는바, 하나는 분양주택과 임대주택의 공급량과 수요 및 소요 조사이며, 다른 하나는 주택점유형태의 변화에 기초한 지역별, 가구 특성별, 소득 수준별 주택공급정책의 다양성이다.

국가의 주택부문 개입은 ① 충분한 주택공급, ② 기존주택재고의 개량, ③ 소득계층간, 지역간 주거격차 해소 및 국민 주거수준향상, ④ 국민들이 소득 수준에 비추어 지불 가능한 주택(적정 가격의 주택)의 공급, ⑤ 주택점유형태간의 형평성의 제고, 그리고 ⑥

모든 사람들의 주거안정(housing security)의 보장을 위한 것이다.(D. Avramov, 1996 ; M. Oxley and J. Smith, 1996). 선진국을 비롯한 많은 국가에서 국가의 주택부문 개입은 정도의 차이는 있을지 모르나 지속적으로 진행되어오고 있으며 보다 구체적인 국가의 역할과 개입방식에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 아래 <표 2>는 그 동안 많은 국가들이 시행해온 주택부문 국가의 개입의 장단점을 정리한 것이다.

<표 2> 주택전략 및 프로그램에 있어 국가개입의 장·단점

주택 전략	장 점	단 점
독립적 사회주택 기관의 설립과 지원	- 재정적 측면에서 유리 - 사회적 혼합 - 소비자 중심의 주택공급 - 관리상의 유리	- 지방정치와 분리 - 대단위 주거단지화 - 정부 지원의 관료화
지방정부중심의 공공 주택 공급	- 강력한 복지 실현 - 지방주민의 지지 확보 - 무주택자 문제 해결용이	- 정치적 변화와 압박 - 주택행정의 관료화/비대화 - 재정적 부담가중
민간부문 주택공급을 위한 각종 지원	- 공급의 확대 - 다양성 추구 - 경쟁의 확보	- 신규분양주택에 치중(중고 주택재고의 질 저하) - 저소득층을 위한 주택공급이 미흡 - 국가 조정역할의 한계
자 가(owner-occupation) 확대를 위한 지원	- 투자의 확대 - 간접적 국가 역할 - 대중의 지지	- 임대부문의 위축 - 가난한 자에게는 상대적 불리
신규주택 분양가격 규제	- 임차가구의 내집마련 용이 - 주택가격 안정 - 부동산투기 예방 - 일부 기업의 독점 예방	- 주택공급의 위축 - 주택투기유인(분양가와 시가차액) - 주택산업의 경쟁력 약화 - 주택과소비, 부실시공 등
특정 저소득층의 자가 촉진 지원책	- 부의 재분배 - 다양한 소유체계 형성 - 대중의 지지	일부 저소득층에게만 혜택 - 모계지상의 문제 - 임대부문 위축
임대료 통제/규제	- 저소득층의 주거안정 - 소득 재분배효과 - 임차가구의 소득증대효과	- 임대주택 공급의 위축 - 임대주택 질적 저하 - 임대주택 과소비
임대료를 시장가격에 접근(임대료 규제의 완화)	- 시장 지향적 접근 - 임대주택의 공급확대 - 임대주택유지관리에 관심, 투자	- 빈곤한 자의 주거불안정 - 임대료 보조금의 증대

출처 : 하성규, 주택정책론, 박영사, 1995; A. Power, Hovels to High Rise, London, Routledge, 1939.



위의 <표 2>에서 나타난 바와 같이 국민의 주거안정을 위한 주택정책프로그램별 각각 장단점을 보이고 있다. 즉 완벽한 국가개입은 불가능하며 어느 정도의 부작용과 문제점을 감수해야 한다는 것을 시사하고 있다. 문제는 우리 나라의 경우 국가개입의 형태와 국가의 역할을 어떤 수준에서, 그리고 어떤 프로그램을 통해 실현할 것인가가 정책적 과제로 남아있다. 주택시장 및 주택부문의 정부개입이 시장의 실패를 예방하고 보다 형평성 있는 주택자원의 배분에 초점을 두고 진행되어 오고 있으나 오히려 정부실패를 가져올 수 있다는 점도 “분양가 규제책”을 통해 잘 나타나고 있다. 한편 정부 개입이 주거안정을 절실히 필요로 하는 저소득층 보다 자가 주택을 원하는 중산층을 중심으로 정부개입이 강화되어 왔다는 점이 특징으로 한 정부의 개입방식과 전략에 대한 논의가 필요한 때이다.

### Ⅲ. 임대주택 현황과 문제점

#### 1. 임대주택의 유형과 기능

임대주택이란 사회통념상으로는 “임차인 거주를 위하여 제공된 주택”을 의미한다. 우리 나라의 경우 임대주택은 임대를 목적으로 임대기간과 공식/비공식을 가리지 않고 모든 임차인 거주를 위한 주택으로 인식되고 있다. 그러나 서구 선진국의 경우 임대주택은 일정한 제도적인 틀 속에서 “임대만을 목적으로 하는 주택”으로 규정하고 있으며, 이러한 임대주택은 영구임대주택만을 의미한다.

우리 나라 임대주택의 유형을 분류하면<표 3>, 먼저 공식적 임대주택과 비공식적 임대주택으로 나눌 수 있다. 공식적 임대주택이란 임대주택으로 등록한 경우로서 정부의 통계에 정확히 집계될 수 있으며 정부의 각종 지원 및 규제대상이 된다. 이를 유형별로 보면 공공임대주택, 공공건설임대주택, 민간건설임대주택, 매입임대주택 등으로 구분된다. 비공식 임대주택은 등록하지 않는 대부분 개인 소유 주택의 경우로서 일부전세주택, 독채전세주택, 다가구 주택 등이며 정부의 공식적인 지원 대상이 아니다. 그러나 현행 임대차보호법에 따르면 비공식부문의 임대주택이라 해도 임대기간, 임대료 상승률 등의 법

적 제재를 받을 수 있다.

〈표 3〉 한국의 임대주택 분류와 특징

분 류	임 대 기 간	임대차유형	등록유무	형 태
공식적 임대주택 (제도권 임대주택)	-영구임대주택 -장기임대주택 -단기임대주택	보증부 월세형(임 대 보증금+월임 대료)	등록	-공공임대주택 <sup>1</sup> -공공건설임대 주택 <sup>2</sup> -민간건설임대 주택 <sup>3</sup> -매입임대주택 <sup>4</sup>
비공식적 임대주택 (비제도권 임대주택)	-영구임대주택은 거의 전무함 -장기임대주택 -단기임대주택	-전세 -보증부월세 -월세 -사글세	미등록	-일부전세주택 -독채전세주택 -다가구주택

- 주 : 1) 공공임대주택은 주택공사 등 공공기관에 의하여 건설된 임대주택. 그러나 국민주택기금의 지원으로 민간주택업체가 건설·공급하는 임대주택도 공공임대주택에 포함시키고 있음.  
 2) 공공건설임대주택은 국민주택기금의 지원으로 공공 또는 민간사업체에 의하여 건설된 임대주택.  
 3) 민간건설임대주택은 민간자금으로 건설된 임대주택.  
 4) 매입임대주택은 기존주택을 매입하여 임대하는 주택.

우리 나라는 비공식적 임대주택이 임대주택재고의 거의 전부를 차지하고 있다. 예를 들어 공식적 공공임대주택은 1995년 현재 전체주택재고의 4.7%를 차지하고 있어 그 비중이 매우 낮은 상황이다. 임대주택재고의 절대 다수를 차지하는 비공식 임대주택은 그 역할과 기능이 매우 중요하다. 비공식 임대주택의 긍정적 기능과 부정적인 기능을 살펴 보도록 하자.

비공식 임대주택의 긍정적 기능으로는 첫째, 거의 대부분이 비공식적 임대주택이기 때문에 임차자의 입장에서 보면 임대주택을 구하기가 매우 용이하다. 둘째, 임대주택재고

가 많음에 따라 그 유형도 매우 다양하다. 주택유형으로서 단독주택과 아파트, 다가구 및 다세대 주택등 다양하며 임대차 유형도 전세, 보증부월세, 월세 등 임차자의 취향과 경제수준에 알맞게 선택의 폭이 넓다. 셋째, 정보를 쉽게 구득할 수 있다. 일반 부동산 중개인들의 대부분이 비공식부문의 임대주택을 취급하고 있어 임차자가 원하는 해당지역의 복덕방을 통해 정보 입수가 가능하며 최근에는 부동산잡지 및 신문 등의 매체를 통해 비교적 정확한 임대정보를 쉽게 얻을 수 있다.

비공식임대주택이 지닌 문제점으로는 첫째, 영구임대주택이 아니기 때문에 주거 안정적 측면에서 매우 불안한 상태이다. 계약기간을 연장하면서 지속적으로 거주하기는 한계가 있다. 둘째, 임대주택이 부족한 상황에서 임대료(전세금 등) 상승 등 임차인에게 불리한 점을 공식적으로 대항하거나 시정할 수 있는 방안이 매우 제한적이거나 거의 불가능한 경우가 대부분이다. 셋째, 임차인에게 주거 안정을 도모할 수 있는 ‘자동갱신권’ 등이 법적으로 규정하고 있지 않다. 넷째, 등록된 상태가 아니기 때문에 비공식 임대주택의 임대료(전세금 등)를 정부가 정확히 파악하기 힘들고 따라서 정확한 과세(임대소득세 등)가 용이하지 않다.

## 2. 임대주택의 실태와 문제점

### 1) 공공임대주택

우리 나라 공공임대주택은 그 역사가 일천하다. 1984년 제정된 임대건설촉진법에 따른 장기임대주택은 5년후 최초임대계약자에 분양됨으로써 일반적으로 많은 국가에서 통용되는 공공주택(public housing) 혹은 사회주택(social housing)과는 거리가 멀다. 이러한 5년후 분양되는 주택은 임차가구의 주거안정을 목적으로 하는 것이라기 보다 분양목적이 주된 것이기 때문에 사회주택으로는 규정하기 힘들다. 왜냐하면 이러한 5년후 분양하는 시한부 임대주택은 일반적으로 사회주택이 목표로 하는 임차가구의 주거안정과 주거복지적 기능이 매우 제한적이기 때문에 엄격한 의미에서 해석하면 공공주택의 범주에 포함하기가 어렵다.

1989년에 발표된 공공영구임대주택은 종전의 공공주택정책이 주로 지불능력을 갖춘 계층을 대상으로 추진되어 왔던 것에 비하면 엄청난 변화라할 수 있다. 그러나 처음에 계

획했던 영구임대주택 25만 공급이 마무리 되기 이전 1991년 공급량이 19만 호로 축소되었다<표 4 참조>. 알려진 바로는 국민 소득수준의 향상으로 수혜대상인 법정영세민의 수가 감소하였으며 효율성 측면에서 영구임대주택공급을 지속하기에는 문제가 있다는 것이다(한국도시연구소, 1995, 39쪽).

1980년대 말 급격했던 부동산 가격상승은 1990년 하반기부터 안정세를 유지하여 사회적 불만이 다소 누그러들기 시작하였다. 그리고 정부의 공공임대주택공급에 따른 재정 부담 등으로 공공임대주택정책은 후퇴하기 시작한 것으로 평가된다.

<표 4> 공공영구임대주택 지역별-주체별 건설계획(1991)

(단위 : 호)

구 분	계	서울	5대도시	기타지역
계	190,000 (250,000)	47,000 (50,000)	82,000 (120,000)	60,300 (80,000)
주택공사	140,000 (180,000)	27,000	54,000	59,000
지자체	50,000 (70,000)	20,700	28,000	1,300

주 : ( )안은 수정되기 이전의 25만호 계획

자료 : 건설부, 주택정책과, 1992.

1992년 수립된 제7차 사회경제개발계획에서는 영구임대주택의 잔여분 2만호를 마무리 짓고 새로운 공공임대주택 25만호 건립계획을 수립하였다. 제7차 사회경제개발계획은 '신경제 5개년 계획'으로 대체되었다. 신경제5개년 계획하의 공공주택은 아래 <표 5>와 같이 공공임대주택, 공공분양주택, 사원임대주택 그리고 근로자 복지주택으로 구분된다.

〈표 5〉 신 경제 5개년 계획에서 공공주택의 공급체계

구 분	규 모	지 원 책	대상계층
공공임대주택	15~18평이하	재정-기금융자	청약저축가입자
공공분양주택	18평 이하	기금융자	청약저축가입자
사원임대주택	18평 이하	기금융자	제조업체근로자 대상
근로자복지주택	18평 이하	기금융자	제조업체근로자 대상

자료 : 신 경제 5개년 계획

공공연구임대주택은 1989년부터 1993년까지 5년동안 총 189,746호가 공급되었으며 1993년 지자체가 공급한 176호를 마지막으로 더 이상 공급되지 않고 있다. 영구임대주택 공급의 73.8%를 주공이 공급하여 지자체 보다 월등히 많은 비중을 차지하였다. 1993년부터 임대주택공급은 공공부문의 역할이 현격히 감소하고 민간 주택업체의 공급량이 전체의 70% 이상을 차지하고 있다〈표 6 참조〉.

## 2) 민간임대주택

임대주택은 공공부문과 민간부문을 합쳐 1982년부터 1996년 사이 우리나라에서 총 784,823호가 공급되었으며 이중 주택업체가 약 48%, 나머지는 공공부문(국가, 지자체, 주공)이 공급하였다. 민간부문의 임대주택공급비중은 공공부문에 비해 낮은 비중을 차지해오다 1993년 이후부터 급격히 공급량이 증가하고 있다. 1996년의 경우 우리 나라 전체 임대주택의 82.1%를 민간부문에서 공급되고 있어 민간의 역할이 증대하는 양상을 보이고 있다〈표 6 참조〉.

우리 나라의 임대주택은 대부분 비공식 임대주택으로서 공식적 임대주택은 전체 주택 재고 중 차지하는 비중이 매우 낮다. 1997년 8월 현재 전국의 임대사업자수는 3,138명이며 임대호수는 241,920호이다〈표 7〉. 이 임대주택 재고는 전체주택 재고의 약 2.4%에 해당된다. 한편 제도권의 임대주택재고는 전체 임차가구수(5270천가구, 1995년)의 4.6%이다. 우리 나라 전체 임차가구수에 비해 제도권 민간임대주택이 얼마나 부족한가를 잘 말해주고 있다.

그리고 전체 제도권 임대주택 중 매입임대사업자의 임대주택비중은 8.3%에 지나지 않으며 나머지 91.7%는 건설임대사업자의 임대주택이다<표 7, 8>. 매입임대사업자의 임대주택 비중이 상대적으로 매우 저조함을 알 수 있다. 매입임대사업자의 평균임대가구수는 9.3가구이며 임대주택의 면적은 60m<sup>2</sup>이하가 전체임대가구수의 92%를 차지해 소형주택 위주로 임대사업이 이루어지고 있는 것으로 분석된다.

<표 6> 임대주택건설 실적(1982~1996)

(단위 : 호)

구 분	계	국가	%	지자체	%	주공	%	주택업체	%
계	784,823(100) (189,746)	210 (-)	(0.0) (-)	102,116 (49,688)	(13.0) (26.2)	308,710 (140,078)	(39.4) (73.8)	373,737 (-)	(47.6) (-)
1982	3,919	-	-	-	-	2,200	56.1	1,719	43.9
1983	6,709	-	-	860	12.8	3,600	53.7	3,249	33.5
1984	11,929	-	-	1,304	10.9	8,000	67.1	2,625	22.0
1985	26,117	-	-	6,442	24.7	10,006	38.3	9,669	37.0
1986	29,045	-	-	5,419	18.7	11,188	38.5	12,438	42.8
1987	51,918	-	-	135	0.3	20,070	38.6	31,713	61.1
1988	52,238	210	0.4	1,164	2.2	25,188	48.2	25,676	49.2
1989	82,475 (43,235)	-	-	24,423 (19,250)	29.4 (30.6)	40,046 (30,026)	48.6 (69.4)	18,177 (-)	22.0 (-)
1990	124,894 (60,004)	-	-	23,423 (19,250)	18.8 (32.1)	52,871 (40,754)	42.3 (67.9)	48,600 (-)	38.9 (-)
1991	64,681 (49,607)	-	-	18,932 (15,432)	29.3 (31.1)	42,865 (34,175)	66.3 (68.9)	2,884 (-)	4.5 (-)
1992	51,827 (36,706)	-	-	11,482 (1,583)	22.2 (4.3)	40,435 (35,123)	77.8 (5.7)	- (-)	- (-)
1993	31,088 (176)	-	-	2,133 (176)	6.9 (100.0)	5,055 (-)	16.3 (-)	23,900 (-)	76.9 (-)
1994	65,751	-	-	3,088	4.6	15,551	23.6	47,112	71.7
1995	77,584	-	-	1,276	1.7	15,537	20.0	60,771	78.3
1996	104,648	-	-	2,206	2.1	16,188	15.5	88,254	82.4

주 : 민간부문제외, ( )안은 영구임대

자료 : 건설교통부, 주택건설종합계획, 1977.

〈표 7〉 연도별 임대사업자 및 임대호수 등록현황(1997. 8월 현재)

연도별	계		건설임대사업자				매입임대사업자	
			주택건설사업자		건축법에 의한 허가자			
	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수
1994년말	105	32,935	74	32,100	2	52	29	783
1995	577	140,851	299	137,356	157	1,710	121	1,885
1996	1,185	203,961	428	195,982	284	3,277	473	4,702
1997. 8월	3,138	241,920	550	216,589	425	5,190	2,163	20,141

주 : 주택임대업법에 의한 임대사업등록제는 1994년 11월 2일부터 시행되었음.

자료 : 건설교통부, 주택정책과, 1997.

지역별 임대주택의 분포를 보면 서울이 전체 제도권 임대주택의 거의 절반을 차지하고 있다(표 8). 서울 지역 역시 건설임대사업자의 임대주택이 매입임대사업자의 임대주택보다 그 비중이 월등히 높다. 사업자의 측면에서는 매입임대사업자가 건설임대사업자에 비해 많으나 임대호수는 정반대의 현상을 보이고 있다. 이러한 경향은 전국적으로 비슷한 양상을 보이고 있어 매입임대사업자의 역할이 상대적으로 저조하다는 점을 알 수 있다.

〈표 8〉 연도별 임대사업자 및 임대호수 등록현황(1997. 8월 현재)

지역별	계		건설임대사업자				매입임대사업자	
			주택건설사업자		건축법 허가자			
	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수
계	3,188	241,920	550	216,589	425	5,190	2,163	20,141
서울	1,058	115,349	198	101,626	316	3,955	994	9,768
부산	93	5,542	28	5,042	12	135	53	365
대구	89	16,846	31	16,257	14	219	44	370
인천	117	3,291	15	2,480			102	811
광주	58	14,824	38	14,622	8	92	12	110
대전	84	591	1	30	6	68	77	493
울산	11	798	4	755			7	43
경기	646	14,739	31	10,850	30	334	585	3,555
강원	48	4,343	17	4,065	2	32	29	246
충북	77	13,623	37	12,728	1	18	39	877
충남	99	13,360	19	11,629	2	22	78	1,709
전북	110	16,258	51	15,043	4	69	55	1,146
전남	35	5,806	23	5,731			12	75
경북	46	4,494	29	4,373			17	121
경남	86	11,826	28	11,358	2	32	56	436
제주	31	230			28	214	3	16

자료 : 건설교통부, 주택정책과, 1997.

서울시의 제도권 임대주택을 면적별로 살펴보면 60m<sup>2</sup>이하의 소형 주택이 절대 다수(88.8%)를 차지하고 있다(표 9). 주택 규모가 클수록 임대호수가 적어 아직 우리나라에서는 중산층 이상이 선호하는 85m<sup>2</sup>를 초과하는 중대형 임대주택 비중이 매우 적다(0.6%)는 사실을 알 수 있다. 임대주거 문화의 정착을 위해서는 다양한 규모의 주택이 공식적 임대주택부문에 흡수될 수 있어야 할 것이다.



〈표 9〉 서울시 임대사업자수 및 임대호수(1997. 8월 현재)

면적별 구 분	계		건설임대사업자				매입임대사업자 <sup>1</sup>	
			주택건설사업자		건축법에 의한 허가자			
	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수	사업자수	임대호수
60m <sup>2</sup> 이하	1,275	102,434	123	90,440	239	3,084	913	8,910
60m <sup>2</sup> 초과 85m <sup>2</sup> 이하	198	12,239	71	10,914	63	739	64	586
85m <sup>2</sup> 초과	35	676	4	272	14	132	17	272
합 계	1,508	115,349	198	101,626	316	3,955	994	9,768

주 : 매입임대사업자 994명중 개인임대사업자(5-10호) 620명이 포함되어 있음.

자료 : 서울시, 주택기획과, 1997.

## IV. 제도개선방향

### 1. 임대주택제도 개관

건국이후부터 1970년대 말까지 우리 나라는 임대주택제도가 존재하지 않았다. 이는 국가의 임대주택에 대한 정책적 중요성의 인식이 부족한 점도 있지만 주택문제가 사회적 이슈로 등장하지 않았다는 점도 감안할 수 있을 것이다. 정부는 1981년 “주거용 건물의 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 국민의 주거생활안정을 보장”함을 목적으로 주택임대차보호법을 제정하였다. 이 법의 주된 내용은 임대기간, 임대료 인상률 및 소액보증금의 보호 등을 다루고 있다.

1982년에는 임대주택의 건설을 촉진하기 위하여 임대주택육성방안을 마련하였다. 그러나 임대주택공급이 부진하여 1984년에는 임대주택건설촉진법을 제정하였다. 이 법은 임대주택에 대한 택지, 금융, 조세지원의 확대를 통하여 임대주택의 건설을 확대·촉진하

고자 하는데 목적이 있었다. 이후 임대주택의 공급은 크게 확대되지 않았으며 임차가구는 해가 갈수록 증가 하였다. 임대주택의 수요에 비해 공급이 턱없이 부족한 상황에서 정부는 1993년 임대주택건설촉진법을 임대주택법으로 전면 개정하였다. 이 법의 주요 내용은 ; ① 임대주택건설 뿐 아니라 관리·입주자보호방안 등 개정, ② 매입임대주택제도 및 임대사업자 등록제도 도입, ③ 모든 임대주택에 대해 임대기간, 임대보증금, 임대료 등 신고 의무 부여, 그리고 ④ 표준임대차계약서 사용 의무화 등이다.

임대주택에 대한 지원내용을 보면 크게 금융, 세제, 그리고 택지 3가지로 구분된다. 먼저 금융지원으로 전용면적 60m<sup>2</sup> 이하의 소형주택에 대하여는 국민주택기금에서 장기저리의 자금을 지원한다<표 10>.

<표 10> 임대주택 금융지원(국민주택기금)

구 분	한도호당대출	연이율	용자기간·상환방법
공공임대			
-50년임대	2,300만원	3%	10년이내에서 임대기간 동안
-5년임대			거치후 20년 상환
50m <sup>2</sup> 초과~60m <sup>2</sup> 이하	1,800	3%	“
40m <sup>2</sup> 초과~50m <sup>2</sup> 이하	1,900	3%	“
40m <sup>2</sup> 이하	2,000	3%	“
사원임대			
-고용자건설시	2,000	3%	5년거치 20년상환
-주택건설사업자 건설시	2,000	사업주체 9.5% 고용자 3%	(시장군수의 허가를 받아 분 양전환시 잔여기간에 한하여 근로복지주택자금으로 전환) 사업주체 : 3년이내 일시상환 고용자 : 5년거치 20년상환

세제지원으로는 국세의 양도소득세(법인세특별부가세)와 소득세(법인세), 지방세의 취득세·등록세, 재산세, 종합토지세 그리고 택지초과소유부담금 등에서 지원이 이루어지고 있다. 임대주택법에 의한 건설임대주택(5년이상 임대)과 매입임대주택(10년이상 임대)은 양도소득세를 100% 감면해준다. 60m<sup>2</sup>이하의 임대주택에 대하여는 취·등록세 면제와 재산세 50%감면, 5호 이상 임대하는 경우 종합토지세를 3/1000의 세율로 분리 과

세하도록 배려하고 있다. 택지지원으로는 60m<sup>2</sup>이하의 소형임대주택에 대하여는 공영개발택지를 조성원가 이하(수도권·부산권, 조성원가 80%)로 공급하고 있다. 그리고 60m<sup>2</sup> 초과 85m<sup>2</sup>이하는 조성원가의 90%(수도권, 부산권의 경우)로 공급한다.

이러한 임대주택지원책과 동시 다양한 규제도 동시에 이루어지고 있다. 임대주택의 임대료 인상제한, 임차인 선정제한, 임대의무기간 부여 등 임대 사업자에 대한 규제가 따른다. 아래 <표 11>는 임대주택에 대한 규제내용을 요약한 것이다.

<표 11> 임대주택에 대한 규제내용요약

구 분	공공임대, 공공건설임대	민간건설임대	매입임대
-임차인자격	-입주자모집공고일 1년 전부터 입주시까지 무주택세대주	-자율적	-제한없음
-임차인선정방법	-청약저축가입자 우선권	-자율적	-제한없음
-계약금-중도금 규모	-계약금 20%, 중도금 40%	-좌동	-제한없음
-보증금-임대료 규제	-표준임대료고시 적용	-적용없음	-제한없음
-임대조건 신고사항	-임대차계약기간, 임대보증금 임대료, 매각시기, 매각가격 산정기준	-좌동	-임대차계약기간, 임대보증금-임대료
-임대의무기간	-5년	-5년	-3년
-우선매각대상자	-입주시부터 매각시까지 무주택세대주	-자율적	-제한없음
-매각가격산정	-입주모집공고 및 계약서에 명기	-좌동	-제한없음
-규모	-19평이하	-제한없음	-제한없음

임대주택법(1996. 12. 30) 및 동법시행령이 개정됨에 따라 미분양주택을 임대주택으로 전환하는 경우의 임차인 선정방법을 정하는 등 이들 법령에서 위임된 사항을 정하고, 공공건설임대주택을 임대하거나 우선 매각하는 때에는 전산검색을 하도록 하는 등 현행제도의 운영과정에서 나타난 미비점을 개선·보완하였다. 그 내용을 요약하면 아래와 같다.

① 임대를 목적으로 주택을 건설하는 토지소유자, 소속근로자에게 임대를 목적으로 주택을 건설하는 고용자 및 임대를 목적으로 주택의 매입계약을 체결한 자도 임대사업자로 등록할 수 있도록 함(영 제6조 제2항).

② 건설임대주택의 경우 종전에는 주택의 종류에 관계없이 무주택세대주에게 공급하도록 하고 임대기간 종료 후에는 무주택인 임차인에게 우선 매각하도록 하던 것을 민간건설임대주택의 경우에는 임대사업자가 자율적으로 임차인 및 매각대상자를 선정할 수 있도록 함(영 제11조 제13조)

③ 300세대 이상인 임대주택의 임대사업자가 매월 적립하여야 하는 특별 수선충당금의 요율을 영구임대주택의 경우에는 표준건축비의 1만분의 4, 기타 임대주택의 경우에는 표준건축비의 1만분의 3으로 하고, 이 특별수선충당금은 임대사업자와 관할 시장·군수 또는 시청장이 공동으로 관리하도록 함(영 제5조의 2).

④ 미분양주택을 임대주택으로 전환하는 경우 국민주택기금을 지원 받은 주택으로서 20호 이상인 경우에는 주택공급에 관한 규칙에 따라 임차인을 선정하도록 하고, 그 외의 경우에는 사업자가 자율적으로 임차인을 선정하도록 함(제1조의 2).

⑤ 공공건설임대주택의 임대차계약을 체결하거나 임대 의무기간이 경과한 공공건설임대주택을 임차인에게 우선 매각하고자 하는 때에는 주택전산망을 통하여 임차인의 자격을 확인하도록 함(제2조의 3).

⑥ 특별수선충당금으로 교체·보수할 주요시설의 범위, 교체·보수 시기 및 방법 등은 장기 수선계획으로 정하도록 함(제7조의 2).

## 2. 공공지향적 정책과 수요지향적 정책

우리 나라에서 임대주택은 그 비중이 매우 크다. 현실적으로 임차가구의 비중이 증대하고 있다는 점 이외에도 핵가족화 및 새로운 가구 탄생 등으로 임대주택의 수요는 증대할 것으로 예상된다. 특히 도시 지역의 연 소득 대비 평균주택가격(PIR)이 세계적으로 상위권에 있다는 점을 감안해 보면 내 집을 갖지 못하고 주거안정을 누릴 수 있는 방안은 제도권 임대주택의 공급확대가 지름길이다.

현재 정부가 시도하고 있는 공급지향적 지원책은 택지 및 금융 그리고 세제 혜택으로

구분된다. 이중 가장 중요한 공급측 지원은 개발택지의 우선적 공급이다. 현행 규정에 따르면 국가, 지방자치단체, 정부투자기관은 그들이 소유한 택지 또는 개발한 택지를 매각하는 경우 주축법24조1항의 규정에 불구하고 건설임대주택을 건설하고자 하는 임대사업자에게 우선적으로 매각할 수 있도록 하고 있는 바(임대주택법 제7조1항) 이를 잘 활용할 수 있어야 한다. 금융지원면에서는 호당 대출한도를 높여야 한다. 현재 공공임대주택의 경우 호당대출한도액은 50년 임대는 2,300만원, 5년 임대 1,800만원(50m<sup>2</sup> 초과~60m<sup>2</sup> 이하), 사원임대는 2,000만원이나 이 용자액을 증액할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 세제면에서는 소액투자자들을 임대업에 참여할 수 있도록 세제를 개편할 필요가 있다. 예를 들어 퇴직자들의 여유자금을 임대업에 투자할 수 있도록 상속세 감면 등이다. 매입임대주택의 경우 임대사업자 등록여건을 완화해야 한다. 현재 5호 이상의 주택을 취득, 등기한후 임대사업자로 등록할 수 있으나 향후는 2호 이상 매입임대하는 경우도 임대사업자로 등록할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

현재 우리 나라의 주거상황하에서는 임대주택의 공급을 증대할 수 있는 방안이 수요증대 방안 보다 정책적인 우선순위가 높다. 그러나 주택공급율이 90% 이상을 확보한 지역에는 서구 여러 나라에서 시행하고 있는 수요지향적 접근을 점진적으로 채택할 필요가 있다. 공공영구임대주택이 중단된 상황하에서 저소득임차가구를 대상으로 임대료보조금(rent allowance) 등을 선별적으로 실시하는 방안 등도 고려해 볼만하다. 아울러 제도권 임대주택중에서 공공임대와 공공건설임대주택은 사회주택으로서의 기능을 다 할 수 있도록 오히려 임대주택에 대한 규제가 엄격해야 하나, 민간건설임대와 매입임대는 규제조치를 점차 완화해 나가는 방향으로 정책의 기초가 확립되어야 할 것이다.

### 3. 비영리 임대주택공급의 활성화와 다양화

우리 나라 임대주택의 중요한 두 가지 특징은 비공식부문(비제도권) 임대주택이 절대다수를 차지하는 사실과 다른 하나는 임대주택의 주체(개발 및 관리)가 다양하지 못하다는 점이다. <표 12>에서 나타난 바와 같이 유럽연합(EU) 회원국의 경우 임대주택의 개발주체가 매우 다양하다. 특히 서유럽 신진국들 중 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국은 비영리단체 및 협동조합, 주택협회 등의 임대주택이 큰 비중을 차지하고 있음을 주목할 만

하다.

임대주택은 크게 영리와 비영리로 나눌 수 있는 바, 비영리임대주택이 큰 비중을 차지하는 것은 공공임대주택이며 나머지는 주로 임차가구의 노력으로 조직된 협동조합에서 운영하는 협동조합임대주택과 비영리 법인이 운영하는 임대주택이다. 우리 나라의 경우 비영리임대주택의 경우 공공임대주택을 제외하면 거의 전무한 실정이다. 향후 공공임대주택의 공급도 증대되어야 하겠지만 정부의 재정능력의 한계 등으로 민간부문 비영리 임대주택공급확대에 정책적 배려가 매우 중요하다고 판단된다.

첫째, 임차가구 스스로가 주택협동조합을 결성하여 협동조합적 임대주택건설에 제도적 틀을 마련하고 비영리가 목적인 협동조합임대주택은 전폭적인 지원과 배려가 따라야 한다.

둘째, 비영리를 목적으로한 법인체의 임대주택공급, 예를 들어 종교단체, 공공기관, 사회단체, 기업체 등의 무주택자 및 노동자를 위한 임대주택건설 등은 적극적으로 활성화 될 수 있도록 정책적 노력이 필요하다.

셋째, 사회적 취약계층을 위한 공공임대주택의 공급은 필수적이다. 유럽 연합국가들의 경우 나라마다 차이를 보이고 있지만 공공임대주택이 전체주택에서 차지하는 비중이 네덜란드(40%), 스웨덴(36%), 영국(26%), 덴마크(24%)에서는 매우 높은 편이다. 현재 우리 나라는 5% 미만의 공공임대주택 수준으로는 사회취약계층을 위한 주거복지는 힘들다. 더욱이 5년후 분양을 목적으로 하는 시한부 임대주택이 대부분을 차지하고 있어 복지효과를 기대하기는 어렵다.

〈표 12〉 소유주체별 임대주택

프랑스, 1992	%	독일, 1987	%
개인	47.1	개인 / 파터너쉽	65.0
HLM	39.8	공동소유	7.1
기타사회단체	6.6	협동소유	7.0
산업체, 기관	6.5	비영리법인	17.5
		상업적 임대	3.4

네덜란드, 1992	%	영국, 1993	%
주택협회 (housing associations)	58	지방정부, 신도시공사 주택협회 (housing associations)	60.5 11.0
도시정부	10	개인	28.5
비영리단체	9		
개인	13		
기업체, 기관	10		

자료 : French Ministry(1994), Hebert(1993). Netherlands Ministry of Housing, Physical Planning and Environment(1993) and DOE(1994); M. Oxley and Jacqueline Smith(1996).

〈표 13〉 EU 회원 국가들의 주택점유형태별 주택재고 비중(1990)

(단위 : %)

국 가	자 가	공공임대	민간임대	기 타
벨지움	65	6	28	1
덴마크	52	24 <sup>1</sup>	18	6
프랑스	54	17	20	9
그리스	77	0	23	-
아일랜드	81	11	8	-
이태리	67	7	21	5
룩셈부르크	68	1	30	1
네덜란드	45	40	15	-
포르투갈	58	4	35	3
스페인	78	2	16	4
영국	67	26	7	-
오스트리아	50	18	21	11
핀란드	71	14	13	2
스웨덴	43	36 <sup>2</sup>	21	-

1) : 7%의 협동조합주택포함, 2) : 15%의 협동조합주택포함

자료 : M. Oxley and Jacqueline Smith, Housing Policy and Rented Housing in Europe, London, E & FN Spon, 1996, p.74.

#### 4. 지원의 차등화와 최저주거기준의 제시

이미 유럽 및 북미의 선진국들은 저소득 임차가구에 대하여 주거비보조(임대료 보조) 제도를 오래 전부터 실시해 오고 있다. 임대료 보조제도는 주택재고가 가구수에 비해 적은 지역, 즉 주택보급율이 낮은 지역에는 임대 주택재고의 공급확대에 부정적인 효과를 가져온다는 지적이 있다. 그러나 우리 나라와 같이 제도권 임대주택이 활성화되지 못하고 있는 상황에서는 임대주택의 생산(공급)과 수요 양면에서의 정책적 노력이 필요하다.

임대료 보조제도는 주택소비자를 지원하는 제도이고 주택의 구매력이 부족하고 적정주거 확보능력이 부족한 가구에 대하여 취하는 일종의 주거복지적 프로그램이다. 우리 나라주택정책은 주로 물적 자원 지원(생산자 지원책)에 치중해 왔으나 향후는 인적자원 지원(소비자 지원)도 동시에 병행할 필요가 있다. 이를 위해 국민 주거수준을 정확히 파악할 수 있는 “주거수준조사”가 필히 따라야 할 것이며, 동시 “최저주거기준”이 제시되어야 한다. 이를 통하여 얼마나 많은 사람들이 최저주거기준이하에서 거주하고 있는지를 파악할 수 있으며 임대료보조 대상을 파악할 수 있기 때문이다.

#### 5. 임대주택개발 및 공급방식의 다양화

현재 우리 나라 제도권 임대주택은 크게 4가지로서 공공임대주택, 공공건설임대주택, 민간임대주택, 매입임대주택으로 구분된다. 먼저 공공부문 임대주택은 입주대상을 보다 명확히 정의하고 정부와 민간이 공동의 노력으로 임대주택을 증대할 수 있는 방향으로 정책전환이 필요하다. 임대주택의 활성화를 위해 첫째, 공공과 민간의 협력과 파트너십을 형성하는 것을 추진할 필요가 있다. 특히 지방재정자립도가 낮은 지역(도시)의 경우 민간의 자본과 기술을 필요로 한다. 예를 들어 일본은 저소득층 노인을 위한 주택공급을 위하여 지방정부가 부지를 제공하고 주택도시정비공단과 보험회사가 건설자금을 제공하는 노인주택(시니어 주택)이 공급되고 있다. 우리나라도 정부, 공공기관, 건설회사, 보험회사, 은행 등이 상호 협조·합동하는 파트너십 제도의 개발이 필요하다. 향후 노령화사회를 대비하여 노인임대주택의 공급이 활성화 되도록 정책적 배려가 필요하다.

둘째, 임대주택은 저소득층만이 주된 입주대상이라는 사회적 통념을 깨뜨리기 위해서



는 다양한 형태, 규모(면적), 입지의 임대주택이 제도권(등록)에 많이 공급되도록 해야 한다. 예를 들어 증산층을 위한 임대주택이 공급됨으로 해서 주택을 투자나 이재의 수단이 아닌 주거안정의 첨경이 된다는 사실이 사회적으로 확산되도록 해야 한다. 이를 위해서는 현행 매입임대사업자의 범위, 요건 등을 완화해야 할 것이다.

## 6. 임대주택의 효율적 관리방안 모색

임대주택법 제17조에 따르면 300세대 이상이거나, 승강기가 설치된 경우 또는 중앙난방인 경우는 사업주체가 직접 관리하거나 전문적인 주택관리업자에게 위탁관리 하도록 되어 있다. 공적자금이 지원된 임대주택은 공공건설임대주택관리지침이 적용되며, 영구 임대주택은 별도의 영구임대주택 입주자 선정기준 및 관리지침이 적용되고 있다. 그러나 주택규모나 설비 등이 앞의 조건에 해당되지 않는 민간임대주택에 대해서는 별다른 규정이 없는 상태이다.

임대주택의 유지관리를 소홀히 할 경우 주택의 조기 노후화를 초래하여 국가적으로 자원의 낭비를 초래하고 동시 분양전환과정에서 임대사업자와 임차인간의 분쟁을 야기하게 된다. 임대사업자는 임대주택의 주거전용부분이나 그 부대시설을 훼손하거나 멸실한 경우 수선주기내에서의 소모성자재의 보수 및 수선은 임차인 부담으로 해야한다는 입장이나 이에 관한 구체적이고 명확한 기준이 제시되지 않아 수선비 부담에 관련한 갈등이 심각하다. 임차인과 임대사업자의 책임영역, 즉 수선범위 등을 명확하게 제시할 필요가 있다.

향후 제도권 임대주택의 재고가 증대할 경우 전문적인 임대주택유지관리 회사의 설립이 필요하리라 본다. 임대주택관리의 전문화를 위해서는 전문관리회사가 설립되어 장기 수선계획의 수립 및 비용산출은 물론 유지관리업무를 위탁받아 과학적이고 체계적인 임대주택의 유지관리가 이루어지도록 제도화되어야 한다.

## V. 결 론

임대주택은 자가주택과 양대 축을 이루는 중요한 주택점유형태이다. 내집을 소유하기를 원하지만 구매력이 부족한 경우, 직장이동, 그리고 임시적으로 임대주택이 필요한 경우는 자기 집을 소유하는 것 보다 임대주택이 하나의 대안이다. 우리 나라는 해가 거듭할수록 임차가구가 증가하고 있어 임대주택의 중요성은 더욱 커지고 있다.

지난 30여년간의 우리 나라 주택정책은 내집 갖기를 원하는 사람들을 위한 자가확대정책이라는 특징을 지니고 있다. 그래서 임대주택정책 보다 분양주택정책에 더욱 많은 비중을 둔 것이라 할 수 있다. 이 지구상 주택보급율은 100%을 넘어선 국가는 많다. 대부분의 선진국들이 주택보급율 100%를 이미 1970년 초에 달성하였다. 그러나 자가소유율 100%를 달성한 국가는 존재할 수 없을 것이다. 국민 모두가 자기 집을 갖게 하는 것은 실현 불가능한 정책목표일지 모른다. 아무리 1인당 소득수준이 높은 사회라 해도 주택을 소유할만한 경제적 능력을 갖추지 못한 사람들이 존재한다. 모든 사람들에게 자기소유의 집을 갖는 것이 중요한 것이 아니라 주거안정을 누릴 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 제도권 임대주택의 공급활성화가 급선무이다. 현재 우리 나라 절대 다수를 차지하는 비공식 임대주택을 가능한 한 제도권 임대주택으로 유도하여 임대주택에 거주해도 주거안정을 누릴 수 있도록 하는 정책의 일대 전환이 요구되고 있다. 이를 위해서는 현행 임대주택의 규제완화는 물론 공공과 민간의 파트너쉽을 활용한 임대주택 공급 방식의 다양화 등을 적극적 시도해야 한다.

주택희보