

주택임대시장의 환경변화와 대응

최종경 · 박민수
경남지역개발연구원 책임연구원

A Study of Policy Reaction to the Environment Changes in the Housing Rental Market

Choi, Jong-Gyung · Park, Min-Su
Senior Researcher
Kyungnam Regional Development Research Institute

Abstract: Jonsei is the most popular tenure type in Korea. One out of three households resides in the housing unit with Jonsei tenure. Jonsei contract is just private one made between landlords and tenants. Tenants give Jonsei deposit to the landlord when they rent a house. Tenants do not pay monthly rent. Instead they give up interest earnings from Jonsei deposit. And the deposit is returned to the tenants when Jonsei contract expires.

The purpose of this study is environment changes in the housing rental market and the policy reaction to the steady increase in jonsei deposit. The study focuses on the environment factors of Jonsei market and identifies the steady increase in Jonsei deposit as a signal of environment change in rental housing market.

Jonsei has been the most efficient one not only for tenants but for landlords. Tenants enjoy their housing with only a half of the unit price, without any monthly payment, and with refund after expiration of the contract. On the other hand, landlords enjoy lump-sum money without paying any interest and the capital gain under continuing increase of house price. The preconditions of this efficiency sustainable are that firstly speculative demand for housing with financial aid from Jonsei deposit is very high and secondly, relatively cheap institutional loans are hard to access.

The main results are found as following: The government need not to deeply intervene to solve tenants' financial difficulties directly. Tenants will get bank

loans to make increment of Jonsei deposit or pay monthly rent for the Jonsei increment. What the government has to do is to alleviate unstable housing of the low income families and to support smoothing structural change of housing rental market from the capital gain basis(Jonsei) to the cash flow basis(monthly rent).

I. 머리말

주택보급률이 전국적으로 94.8%를 넘어서면서 주택 부족문제가 크게 완화되고 주택가격의 안정과 함께 주택투자의 수요는 감퇴하고 있다. 그러나 지속적인 주택공급 확대에도 불구하고 주택임대가격은 꾸준한 상승세를 보여 왔다. 이는 입주자의 주거비 부담을 증대시키고 주거불안을 야기하게 될 것이다. IMF 발생이후 주택매매가격과 주택임대가격이 동시에 떨어지는 현상이 처음으로 나타나게 되었고, 이로 인하여 다음 입주자의 임대보증금을 받아 이전 입주자에게 전달하는 형태로 이루어진 임대인의 전세보증금 반환이 어려워져 임대시장의 움직임을 마비시킨 바 있다. 그 후 외환위기의 극복과 경기회복으로 전세가격이 급격한 회복세로 돌아서고 있는데, 이번에는 임대인의 어려움이 아닌 세입자의 어려움으로 다시 사회 문제화되고 있다.

금융개혁 이후 은행들은 위험도가 낮은 가계대출에 주력하고 있으며 REITs(부동산투자신탁), ABS(자산담보부증권), MBS¹⁾(주택저당담보증권) 등의 부동산증권화제도의 도입으로 주택자금대출의 유동성문제가 없어지게 됨에 따라 주택구입 및 주택임대자금을 사 금융에서 조달할 필요가 없어지게 될 것이다. 이사철만 되면 대두되고 있는 주택임대문제는 당분간 지속될 전망이다. 이는 전세제도가 소멸과정에 있음을 의미한다.

1) 집 구입자금의 20-30%정도만 있으면 20-30년의 장기유자로 집을 마련할 수 있는 제도이다. 이 제도의 도입으로 전세제도가 붕괴되고 주택시장은 월세와 매매시장으로 양분될 것으로 보이며 장기적으로 전세제도는 소멸될 가능성이 높다(조선일보, 1999. 1. 11)

이로 인하여 전세수요는 증대되고 있는 반면 전세효율성의 저하로 전세공급의 유인은 약화되고 있음에 따라 구조적 수급불균형이 나타나고 있으며 전세의 가격이 점차 주택가격의 근접에 따라 부담능력이 있는 계층은 주택구매수요로, 그렇지 않은 계층은 임대인의 주택임대의 방식 전환에 따라 보증부월세나 월세로 전환할 것이다. 주택임대차 문제는 사적인 계약관계의 문제이므로 원칙적으로 자체적인 해결을 유도하여야 하며 정책적인 측면에서 정부는 임대차관련 정책방안 및 주택임대시장의 변화에 지원책을 모색하고 주택임대산업을 안정적으로 육성하여야 할 것이다.

본 연구에서는 빠르게 변화하고 있는 주택임대시장의 움직임이 기존 전세시장의 환경변화에 빠른 전환을 가져오고 있다는 인식 하에 주택임대의 형성요인을 규명하고, 여건변화에 따른 주택임대시장의 변화에 중점을 맞추어 보고자 한다.

II. 주택임대시장의 동향

1. 주택임대의 의의

임대인이 세입자에게 주거를 위하여 전세보증금을 지불하고 계약기간 동안 살다가 계약이 만료된 이후 이사 나가면서 전세보증금을 반환받는 우리나라만의 주거점유형태이다. 주택임대는 주거기능으로서만 인식되고 있으나, 엄밀히 말하자면 임대인이 거주공간을 제공하는 주거기능과 세입자가 임대인에게 전세금을 빌려주는 사 금융기능이 복합된 형태이다.

임대인은 세입자에게 주거공간을 제공하고

전세보증금을 차입하여 자금을 조달하고 임대료를 받지 않는 대신 세입자로부터 차입금에 대한 이자를 지불하지 않는다. 임차인의 임대료의 지불²⁾과 임대인의 차입이자에 대한 지불행위가 드러나지 않고, 주거공간의 제공과 전세보증금의 지불만이 드러남으로써 일반적으로는 임대인의 주거제공 대가로 세입자가 전세보증금을 지불하는 것으로 인식되고 있다. 물론 간접적으로는 동일한 가치에 대한 교환으로 주택임대를 대변(代辯)하고 있음을 부인할 수는 없다. 세입자의 임대료 지불과 임대인의 차입자가 상계 된다는 것은 임대인과 세입자의 현금 가치가 동일해야 거래가 이루어짐을 의미하기 때문이다. 그 동안 전세의 사 금융 기능보다는 주거기능만이 부각되어 왔기 때문에 전세보증금을 임대인의 부채로 보지 않고 임대료 개념으로 인식하여 왔다.

전세보증금은 채무로 보아야 하며 임대인이 이사를 세입자로부터 전세보증금을 받아 이전 세입자에게 전달하는 형태로 채무상환³⁾이 이루어져 왔다. 이러한 구조는 전세가격 상승기에는 아무런 문제가 없으나, 전세가격 하락기에는 채무상환이 어려워 1997년 말 외환위기 이후 전세거래의 마비를 경험한 바 있다. 임대인은 전세보증금을 채무로 인식하지 않고 있기 때문에 이사를 세입자로부터의 전세자금 이외에는 임대인이 추가로 자금을 마련하여 전세보증금을 상환한다는 생각을 할 수가 없었기 때문이다. IMF 이후의 주택임대차의 급속한 변화는 전세보증금이 임대인에게는 부채라는 사실을 인식시켜 주었다.

1) 임대인의 입장

임대인의 입장에서는 세입자의 전세보증금으로 자금활용의 자유로움이 있었다. 이는 은행의 대출이 까다롭던 시절에 별도의 비용이나 수수료 없이 세입자로부터 전세보증금을 차입하여 간편하게 활용이 가능하였으며, 이를 원하는 방

식의 사업에 투자를 하였다. 특히 전세보증금을 차입하여 주택구입에 사용함으로써 주택가격 상승기에 자본이득을 기대할 수 있었다. 임대인의 경우 전세보증금을 받아 주택구입 및 신축⁴⁾에 쓰는 경우가 70% 이상으로 절대적인 비중을 차지하고 있다.

2) 임차인의 입장

주택임대의 상당부분을 차지하는 전세보증금을 임대인에게 맡겨 놓고 매달 임대료에 관한 걱정을 할 필요 없이 살 수 있으며, 전세보증금을 은행에 맡겨놓을 시 정기예탁금의 이자는 월세로 임대금을 지불할 시에 비하여 상대적으로 적은 예금이자 밖에 얻을 수 없지만 전세보증금에 대해서는 월세와 상계 되기는 하지만 사채이자를 얻는 효과가 있다.

또 임차인이 전세보증금 이외에 여유자금이 생기면 주택을 구입할 수 있는 몫 돈이 된다. 다만 주택임대라는 점유형태는 지금까지는 세입자가 내 집 마련보다 선호하기 때문에 선택하였다기보다는 집을 살 수 있을 정도의 자산여유가 없기 때문에 선택한다는 자본제약에 의한 결정이라는 점이다. 그리하여 주택가격이 지속적으로 상승하는 경우 임대인은 자본이득을 누릴 수 있으나 세입자는 여기에서 배제되고 내 집 마련을 위한 자금부담이 커진다는 피해의식을 갖게 마련이다. 이러한 제약에도 불구하고 과거에 전세가 확산되었던 것은 임대인과 세입자 모두 주어진 여건 하에서 상호이익⁵⁾을 도모할 수 있었기 때문이다.

3) 효율적인 임대조건

주거임대가 임대인과 임차인의 효율적인 주거형태로 존속하기 위한 전제조건으로는 주거소유에 대한 관심과 수요가 높고, 주거매입을 위한 잔여자금을 시중 금융원에서 대출하기 쉬운 조건이어야 한다고 볼 수 있다.

우리나라는 주택임대제고의 절대부족과 주택

2) 노용호, “부동산임료의 감정평가방법에 관한 연구”, 감정평가논집, 한국감정평가협회, 1995, P74.

3) 박춘암, “주택용자 채권의 유동화제도 고찰”, 주택정책론, 경영문화원, 1985, P594

4) 윤주현, “주택시장의 구조변화와 신 주택정책”, 국토연구원, 1998, P116

5) 안정근, 「현대부동산학」, 법문사, 1990, P142.

가격이 지속적으로 상승하여 주택보유로부터 계속적으로 자본이득이 기대되었으나, 주택매입 부족자금을 금융권으로부터 빌리기 어려웠기 때문에 전세라는 주거형태는 효율적인 자금조달 수단이 되어 왔다. 그러나 최근 들어 주택시장 및 금융시장 상황의 변화로 임대인의 입장에서 본 '전세의 효율성⁶⁾'이 하락하고 있다. 이렇듯 주택재고 부족문제가 크게 완화됨으로써 주택가격의 안정과 함께 주택투자수요가 감퇴하고 있다.

금융개혁 이후 은행들은 가계대출에 주력하고 있으며, 주택저당채권유동화제도의 도입과 주택자금 대출이 확대되면서 제도권 주택금융 규모가 증가하여 주택구입자금을 전세와 같은 사금융에서 조달할 필요성이 크게 줄어들었다. 따라서 전세가 임대인과 세입자에게 효율적인 주거형태로서 존재하기 위한 전제조건이 흔들리고 있으며, 세입자 측면에서는 효율성이 증대되고 있으나 임대인 측면에서 효율성이 하락하고 있음으로 인해 전세공급이 위축되고 월세로의 전환이 가속화되고 있다.

2. 주택임대시장의 구분

1) 사적계약관계의 측면

전세보증금은 임대인이 세입자로부터 빌리는 차입금으로 세입자와 임대인의 사적 계약관계로써 반대 급부인 월세와 대출이자가 상계된 것으로 볼 수 있다. 주변환경이나 여건에 따라 전세의 품귀와 전세가격이 주택가격에 근접해감에 따라 많은 임대인은 수익의 일환으로 보증부월세나 월세로 전환할 것이다. 전세가격의 상승은 모든 세입자의 주거비를 증가시킬 것이며 전세 수요계층의 자가수요의 전환을 촉진시켜 침체되는 주택분양 및 매매시장의 활성화에 일조 하는 측면도 있다.

전세시장에서 전세금의 규모는 1999년 말 102조원이며, 이는 제도권 주택금융 규모 약58조

원7)의 약 2배에 달하고 있어 제도권 주택금융의 취약성과 동시에 전세보증금이 시장경제에서 미치는 영향이 크다고 하겠다.

2) 주거기능의 측면

전세는 가장 보편적인 임대차의 주거형태이므로 전세문제가 주택임대시장에 미치는 영향이 매우 크다. 1995년 현재 전국의 전세가구 수⁸⁾는 전 가구의 30%에 이르며 서울을 포함한 수도권 지역은 그 비중이 전 가구의 40% 수준에 이르고 있다.

전세문제는 전세가격 상승과 하락할 때 계약 당사자인 세입자와 임대인이 모두 관련되는 것이므로 전세문제가 전체 국민에 미치는 영향은 매우 크다 하겠다.

전세가구의 주거수준⁹⁾을 보면 전세가구는 전세보증금을 마련할 수 있을 정도의 자산보유자에 속하며 전세거주가구의 30%가 전세보증금이 1500만원이내 이며, 전세가구의 70%정도가 1-2개의 방에 의존하며 주거시설 수준도 낮게 나타나고 있다.

단독주택에 주거 비율은 자가가구 54.1%, 전세가구 65.4%, 월세가구 83.3%로 주거주택 유형의 절대 다수를 차지하고, 아파트 주거비율은 자가 32.0%, 전세 21.7%, 월세 5.0%에 이르고 있다.

3. 주택임대시장의 동향

1) 매매 및 임대

토지공개념제도가 1989년 도입된 이후 주택의 대량공급으로 주택매매가격은 안정세에 들었고 1990년대에는 하락세였으며, 전세가격은 IMF 직전인 1997년까지 지속적으로 상승하다 외환위기 이후 전세거래의 마비로 전세가격이 급락하였으나 1998년 하반기부터는 상승세로 돌아서 2001년 5월 현재에 이르기까지 상승세를 나타내

6) 국토연구원, 『제4차 국토종합계획』, 2001. 1.
- 국토지표에 의하면 1998년의 주택의 보급률은 92%이며, 2000년 94.8%, 2020년 106%의 주택보급률을 예상함.

7) 한국주택은행, “주택매매·임대시장의 동향”, 조사부, 2001. 1

8) 통계청, 『1995 인구 및 주택 총 조사』, 1997

9) 통계청, 『1995 인구 및 주택 총 조사』, 1997

고 있다. 전국의 주택 평균 전세가격¹⁰⁾은 아직 외환위기 직전 수준에 미치지 못하고 있지만, 아파트는 전국적으로 외환위기 이전 수준을 상회하였다.

한편, 주택매매가격은 1991년 하향안정세를 유지하다가 1995년 이후 서서히 상승세를 나타내던 중, 1997년 말의 외환위기 이후 급격한 하락세로 돌아섰으나 1999년 초부터는 본격적인 회복세를 나타내고 있다. 그러나 외환위기 이전 수준을 능가하는 지속적인 상승으로 이어지지 않을 것으로 전망된다.

외환위기 이후 주택경기의 회복과정에서 전세가격의 급상승과 임대인이 보증부월세 및 월세로 전환시켜 낮은 금리를 대체하고 있으므로 세입자의 주거비부담이 사회 문제화되고 있다. 외환위기 이전의 전세가격 상승률과 비교해 볼 때 최근의 상승률은 매우 가파르고 80년대 말의 현상을 능가하는 것으로 볼 수 있다.

이는 외환위기 직후의 하락현상의 회복으로 보아야 할 것이며, 특히 소형주택의 높은 상승률과 전세에서 보증부월세 및 월세로의 전환이 빠르게 바뀌고 있다.

2) 최근의 동향

2001년 5월 현재 건설경기의 침체 속¹¹⁾에 전세가격은 소형주택을 중심으로 매물부족으로 인한 전세가격 상승이 장기화되면서 6.0%내외의 상승세를 보이고 있다. 짝수해인 2000년보다는 수요가 다소 감소하겠으나 신혼가구의 증가, 재

건축 이주수요 증가가 계속되면서 소형아파트 전세물량 부족현상은 지속될 것으로 예상된다. 게다가 저금리의 현상이 지속됨에 따라 임대인이 월세전환을 더욱 선호하게 되어 전세물량의 감소로 이어질 것이다. 하반기 주택임대시장의 추세는 보증부월세 비중이 임대매물 중 40% 이상을 차지하여 점차 월세임대가 정착되어가고 전세임대의 비중은 급감하고 있다. 이러한 추세는 2001년에도 가속될 전망이다¹²⁾이며 향후 주택가격의 변동폭은 매우 제한적이며 과거와 같은 폭등은 일어나지 않을 것으로 보인다.

III. 주택임대시장의 분석

1. 거래시장의 분석

1) 수요자의 측면

전세수요자는 전세보증금 및 제한된 자산으로 주택을 구입하거나 또는 주택임대를 선택할 것이며 이는 가치의 극대화를 추구하는 방향으로 전세수요자의 거주성향과 최적 소비형태를 분석하여 거래시장과 연결하여야 할 것이다.

주택구입 시 장래의 주택가격 상승에 대한 기대치가 높은 수요자는 주택을 구입할 것이고, 주택가격 상승률에 대한 기대치가 낮거나 금융이자의 수입이 높은 곳이 있을 시는 수요자는 전세를 선택하게 된다.

개별수요자의 선택이 어느 쪽으로 선택하는냐에 따라서 주택임대시장에 미치는 영향은 달라질 것이다. 즉, 주택가격 상승률에 대한 전망이 밝지 않다면 전세수요자는 주택의 매매에 관심을 가지지 않아 전세수요가 증대하게 될 것이고, 주택가격 상승률이 높을 것으로 전망하는 전세수요자가 많으면 주택매매의 수요가 증대하게 될 것이다.

10) 한국주택은행, 『도시주택가격동향조사』, 2001. 5. - 전세가 상승세이며 매매가격과 전세의 대비는 68.7%.

11) 우리 나라의 경기는 일반경기와 건설 및 부동산 경기가 시차를 두고 같은 방향으로 움직여 왔다. 그러나 미국을 비롯한 선진국의 경우에는 특히 주택경기가 일반경기와는 서로 반대방향으로 움직이는 이른바 역 순환적인 양상을 보여주고 있다. 이는 우리와는 달리 이들 선진국들의 주택건설이 금융과 밀접한 관련을 갖기 때문이다. 소위 자금이용 가능성이 경기를 좌우한다는 것이 증명된 것이다.

12) 국토연구원은 2001년 전국주택매매가격이 2000년에 비해 0.6%, 전세가격은 2.9% 상승할 것으로 예상함.

2) 공급자의 측면

자산여유자가 주택을 구입하여 전세로 공급하는 경우와 주택을 구입하지 않고 여유자산을 금융자산으로 운용하는 경우를 비교하여 살펴보아야 하며 전자는 몇 년 후의 자산규모를 추정해보아야 하며 후자도 금융자산으로 운용하여 몇 년 후의 가치를 비교해 보아야 한다. 우리나라의 경우는 물론 선진국에서도 개인자산 중 주택이 차지하는 비중이 가장 높아있으며, 다양한 금융자산을 보유하는 것이 생활화 되어있는 영·미에서도 주택이 차지하는 비중이 총재산의 약 1/2에 해당하고 있다.

2. 최근임대주택문제분석

1) 월세가 상승과 원인

우리나라의 부동산은 과거 재산증식의 주요 방식으로 이용되어 왔으나 이러한 전통적인 개념은 최근 점차 변화하고 있다. 이는 부동산에 대한 가치관이 변화하는 사례라고 할 수 있으며 최근 이사철을 맞아 월세 임대료가 확산되는 경향을 보이고 또 시장금리의 하락으로 임대인이 월세로 전환하려는 경향이 나타나면서 주택임대의 환경이 변화하고 있다. 이는 세입자들의 부담을 더욱 가중시키는 결과를 가져오게 되었다.

월세로 전환되어 월세가 상승하는 근본적인 원인은 주택의 수급불균형에서 기인하며 현재의 월세방식은 시장금리가 회복될 경우 언제든지 전세방식으로 전환될 수 있는 불안정한 시스템이다. 이를 건전한 제도로서 정착하기 위한 개선할 수 있는 해결책을 모색하여야 한다 우선 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있으며 먼저 주택 시장에서 임대주택의 공급을 확대하는 것이다. 다음으로 월세가격을 낮출 수 있도록 하는 규제 방안을 마련하여야 할 것이다.

최근 확산되고있는 월세방식은 우리의 전통적인 주택시장이 갖고있는 문제점을 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이며, 주택시장에 도입된 월세방식이 무주택자들의 주거안정에 기여할 수 있는 보완책을 조속히 마련하여 주택시장을 보다 건전하게 유도하여야 할 것이다.

2) 월세파동과 주택문제

우리나라 주택임대시장의 특성은 임차인의 주거보장을 위한 임대차기간이 2년이라는 시간적 제한이 있지만 이는 임대인 마음에 따라 얼마든지 변할 수 있는 것으로 안정성이 없으며 임대인이 전세의 월세로의 전환 시 월세전환이율¹³⁾이 높다는 데 있다. 한가지 특이한 사실은 전환이율이 사채시장의 사채금리와 유사하다는 사실이며, 우리의 전·월세시장이 금융시장과 분리되어 있다고도 말할 수 있을 정도로 주택금융시장이 낙후되어 있다고 주장할 수도 있다. 이는 금융시장의 낙후라기보다는 주택시장의 구조적 불안정성에 기인한 것으로 판단한다.

최근의 월세파동은 중·하위계층이 거주한 소형아파트를 중심으로 발생한 것으로 향후에도 소형주택이 공급되지 않는다면 소형주택을 중심으로 한 주택난이 2-3년 이내에 발생할 것은 뻔한 일이다.

3) 주택문제와 공공부문

정부는 주택문제의 본질을 주택의 양적 부족에 두고 신규주택의 공급량을 늘리는 데만 관심을 가지는 것 같다. 매년 신규주택이 50만 호씩 공급되어도 저소득층이 접근할 수 있는 주택의 양적 부족 문제는 오히려 심화되며 이는 선진국가에서도 마찬가지이다. 시장의 논리가 지배하는 사회에서는 집 없는 사람이 발생하기 마련이다. 따라서 주택문제는 자립적으로 주택문제를 해결할 수 없는 소득계층의 문제이며 이들 계층에 관심을 갖지 않으면 주택의 양적 부족여부와 관계없이 저소득층이 존재하는 한 주택문제는 존재하게 된다. 이 때문에 많은 선진국의 경우 일부를 제외하고는 공공기관이 직접 임대주택을 보유하는 비율¹⁴⁾이 10%는 넘는다.

13) 중앙일보, 2001. 3. 8. 2면 - 건설교통부는 최근 전세를 월세로 바꾸면서 지나치게 높은 금리를 적용하는 사례가 늘어나는 것과 관련 시중은행의 주택담보대출금리인 연 8-9%보다 1.5배 이상의 높은 금리로 월세를 받지 못하도록 상한선을 두는 방안을 검토

따라서 정부는 부족한 공공임대주택의 건설을 확실하게 늘여 가는 한편 공급된 임대주택이 주거의 질을 실현시킬 수 있도록 수준을 제고하여야 할 것이다.

4) 주택시장과 정부

주택은 주거생활을 구성하는데 필수적이면서 가격이 비싸고 지역 간의 이동성이 제한되며 내구연한이 긴 재화이므로 수요와 공급을 시장만을 통해 조절하는 것은 문제가 있다고 판단해서 많은 국가가 주택시장에 개입하고 있다. 선진국의 개입기준은 저소득층의 주택수요에 대응하기 위해 정부가 직접 주택을 공급하거나 보조금을 지불하는 것이었지 민간건설부문이 공급하는 모든 주택의 가격까지 통제하는 것은 아니다. 주택시장에 대한 정부의 개입은 주택이라는 상품이 가지는 특성 또한 급격한 도시화로 인한 주택의 절대적 부족에 정부가 개입하는 것이 지당하다는 전제하에서 행해졌다. 즉 정부가 개입하는 것이 주택의 공급을 늘리고 소비자의 욕구를 충족시키는 것이라고 생각되었으며 공급자보다는 수요자가 정부의 약자 입장에 있다는 점에서 소비자보호를 위해 법규나 제도를 정부가 꾸준히 연구하고 정비하는 것은 유용한 것이라고 생각한다.

5) 거주가능성과 주택정책

우리나라의 주택정책이 주택 수와 가구 수를 단순 대비한 주택보급률¹⁵⁾ 100%달성에만 신경을 쓰고 있는 느낌을 강하게 받고 있다. 우리나라

- 14) 네덜란드 44%, 영국 20%, 프랑스 17.1%, 독일 15.9%, 우리나라는 2%인 21만호이며 이는 5년 후 분양은 제외이며 우리나라의 비닐하우스 새알자가 150만호 임.
- 15) 2000. 12월기준 주택보급률은 충남이 125.4%로 가장 높고 강원(117%), 전남(116%), 전북(113%), 경북(112.6%), 충북(111.1%), 경남(102.6%), 제주(99.1%), 경기(97.8%) 등 순이다. 대도시의 경우에는 서울이 71.7%로 가장 낮고 이어 부산(80.1%), 대구(81.1%), 울산(93.3%), 대전(95.9%), 인천(96.9%) 등의 순으로 높다.(매일경제, 2001. 5. 2.)

라는 사유재산이 인정되며 주거의 자유가 있다는 점에서 주택보급률이 100%가 된다고 해도 접근할 수 있는 주택수가 부족하다고 느끼는 계층의 주택문제는 그대로 남을 것이다. 또한 주택보급률이 100%를 넘어도 주택가격은 경제여건에 따라 얼마든지 상승하는 것이다. 이러한 이유로 선진국 및 중·상위국가 중 싱가포르에서는 주택정책의 목표를 거주가능성¹⁶⁾(Affordability)의 향상에 두고 있다.

IMF로 국가경제가 파탄상태로 몰린 지금 선진국과 같이 거주가능성을 제고하는 방향으로 주택정책의 목표나 수단을 전환하기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 거주가능성을 제고하는 정책이 없이는 주택문제의 본질인 저소득층의 주거상황은 개선될 수 없기에 주택보급률¹⁷⁾보다는 거주가능성에 관심을 기울여야 할 것이다.

6) 경기부양과 주택정책

IMF체제로 편입된 지금의 경기는 하향세를 보이며 실업의 난¹⁸⁾은 심각해져 있어 언제쯤 경기가 회복될 지에 관심을 기울이고 있다. 그렇다면 주택부문에 대한 투자를 늘리는 것은 어떠할까? 이는 누구의 힘으로 어려운 시기에 주택부문의 투자를 늘리느냐하는 것이다. 결국 정부의 힘으로 주택부문에 대한 투자를 늘릴 수밖에 없다. 공공부문 조차도 자원조달이 부족하고 어려

- 16) 예 : ①주택가격의 80-90%를 장기저리자금으로 저리대출. ②임대주택의 임대료가 입주 가구소득의 25%를 넘지 않도록 임대료를 통제하거나 보조금의 지불. ③자가취득을 위한 장기분할 상환배려
- 17) 주택이 아직도 많이 부족하다는 점은 외국에서 주택의 양적 상황을 알기 위해 사용하는 "1천인당 주택 수"를 보아도 명백하다. 우리나라는 미국 419호(1995), 영국 418호(1996), 일본 397호(1998)에 비해 크게 적은 235호에 불과하다. 앞으로도 일정량의 신규주택의 건설은 불가피하다는 점을 강하게 암시하고 있는 것이다. (건설교통부 주택건설국자료실, 1999. 10)
- 18) 통계청, "2001. 4월 고용동향", 통계조사부, 2001. 5. - 현재의 실업자는 84만 5천명.

운 줄은 알고 있으나 고난의 이시기에 정부의 역할이 강조되는 것이다.

IV. 주택임대시장의 여건변화

1. 전세시장의 변화

임대인과 세입자 모두에게 효율적이었던 주택임대시장이 존속하기 위한 여건이 변화함으로써 전세제도의 효율성이 하락하고 있다. 즉, 주택시장의 안정으로 주택투자수요의 감퇴와 사금융의 필요성도 퇴조함으로써 임대인의 입장에서 효율성이 하락하여 전세제도의 존속을 어렵게 하고 있다.

주택임대시장의 변화는 주택보급률¹⁹⁾의 증대와 이에 따른 주택가격의 안정이다. 주택재고의 절대부족문제가 완화되었고, 이에 따라 주택가격도 안정세로 돌아서게 되었다. 주택보급률의 증대와 주택가격의 안정화²⁰⁾로 주택가격상승 기대감이 하락함으로써 집을 사서 전세를 놓아 기대할 수 있는 자산이득이 크게 감소하게 되었다. 따라서 주택에 대한 투자수익률 감소로 전세공급의 축소와 보증부월세와 월세가 확대될 전망이다.

1) 임대인의 측면

전세효율성이 하락하는 요인으로는 주택투자에 대한 기대이익 이외에도 외환위기 이후의 금융자유화, 1998년 말 주택저당채권유동화(ABS)제도의 도입, 2001년 7월의 부동산투자신탁의 시행(REITs) 등 금융여건이 변화한 점도 손꼽을 수 있다. IMF 이후 금융기관들이 가계대출중심으로 영업전략을 전환함으로써 주택자금 공급이 확대되고 있으며, 주택저당채권유동화제도의 도입으로 장기대출로 인한 금융기관의 유동성 제

약이 해소됨에 따라 주택자금공급을 확대하게 되었다. 이와 같이 제도권 주택금융이 확대되면서 임대인은 월세제도를 선호할 것이며 주택임대제도의 사 금융시장은 더욱 위축될 것이다.

2) 세입자 측면

금리의 인하와 금융기관의 주택대출의 간편화 등 시장여건 변화로 인하여 세입자는 전세제도의 선호도가 증가하고 있다. 주택구입에 대한 투자수익률의 감소, 임대차보호제도의 강화²¹⁾, 소비에 대한 선호도 증가 등으로 전세에 대한 선호도가 높아져 전세수요의 증대를 초래하고 있다. 특히 주거수준에 대한 욕구 증대로 아파트 선호경향이 커지고 있다.

2. 주택임대시장 여건변화

1) 전세 강세, 매매 약세

① 주택임대제도의 구조전환

여건변화에 따른 전세공급의 감소와 월세수요의 증대는 전세가격의 상승을 초래하며 이러한 현상은 지속될 전망이다. 이는 주택임대시장 구조의 변화과정에서 오는 불가피한 현상으로 인식해야 한다.

주택가격 상승율을 웃도는 전세가격의 상승은 전세제도의 점진적인 소멸을 의미하는 동시에 전세가격이 주택가격에 근접²²⁾할 것이고 주택가격 상승이 전혀 기대되지 않는다면 궁극적으로 전세가격이 주택가격을 상회하는 수준이 될 것이다.

21) 내외경제신문, 2001. 5. 16. - 민주당의 김근태의원 외 21명은 주택임대차관련 법규를 국회에서 개정을 추진할 계획이다. 개정(안)에는 월세임대료를 대통령령이 정하는 한도를 초과할 수 없도록 규제하고 임차인의 동의 없이 임대인이 주택임대계약을 월세로 전환할 수 없도록 하는 내용임.

22) 집을 소유하고 있는 임대인은 취득세, 등록세, 재산세, 유지보수, 감가상각 등 상승비용을 부담해야 함.

19) 주택보급률이 1990년의 72.4%에서 1999년에는 93.3%로, 2000년에는 94.8%로 크게 증대

20) 실제로 2000년 2월의 주택가격의 지수는 1990년초의 가격수준인 94.5이다. 1995년의 가격지수는 100이다.

② 주택분양 및 매매시장의 활성화 요인

전세가격의 상승은 주택임대수요의 자가수요 전환을 촉진시켜 주택분양 및 매매시장을 활성화시킬 것이며 부담능력이 없는 계층은 주거수준을 하향 조정하여 보증부월세가 단기적으로 증대할 것이고, 점차 월세형태의 임대유형이 바뀔 것이다.

집 값에 육박하는 전세보증금의 부담은 채권 확보 측면에서도 바람직하지 않으며 전세보증금의 반환을 고려한다면 집 값의 일정비율 이상에 해당하는 전세가격은 세입자의 보호 측면에서 임대차보호법의 개정이 필요할 것이다.

③ 전세입자의 주거비 부담의 증대

소득불균형이 심화되는 상황에서 저소득층의 주거비 부담은 상대적으로 크다. 전세보증금 상승분을 마련하거나 보증부월세 또는 월세로 전환 시에 대한 추가적인 주거비 부담이 요구된다. 월세로 전환 시 기존의 전세보증금에 대한 회수가 보장되어 있지 않고, 또한 전세보증금을 찾아서 금융기관에 맡긴다 하더라도 이에 대한 이자 수입보다는 월세지불이 더 커 세입자의 주거비의 부담이 증대된다.

2) 전세는 품귀, 월세는 풍부

최근 아파트 전세물량이 품귀현상²³⁾을 빚고 있는 가운데 입주를 앞두고 있는 새 아파트 단지에서 월세매물이 쏟아지고 있다. 지난 10월 이후 서울·수도권지역에서 입주를 시작하는 새 아파트는 줄잡아 1만 6000여 가구이며 통상 입주를 한달 여 앞둔 아파트 단지에는 전세매물이 충분히 공급되는 것이 일반적인 현상이지만 전세 매물이 거의 자취를 감추고 있는 대신 월세 물건이 많은 구조전환현상이 벌어지고 있는 것인데 이 같은 현상은 월세임대가 금융이자 수준인 전세보증금보다 소득 면에서 우위에 있기 때문이다.

3) 전국미분양아파트 감소세 지속

23) 2001. 4월 이후 다시 안정세에 접어들고 있으며 월세로 임대를 내놓았던 것이 임대가 안되자 다시 전세로 전환되고 있음.

주택임대가격의 상승과 전세의 월세로의 전환가속화, 준농림지 규제강화에 따른 신규주택 공급위축 등으로 미분양아파트²⁴⁾가 지속적으로 줄어들고 있다. 특히 전용 25.7평 이하 중소형평형의 감소폭이 대형보다 8배 이상 큰 것으로 조사됐다. 미분양아파트가 2년 이상 감소세를 지속²⁵⁾하고 있는 것은 주택공급이 크게 줄어들고 있기 때문이며 주택가격 급등현상이 나타나기 전에 신규주택 공급확대와 건설부양책²⁶⁾ 등 보완대책을 내놓아야 할 것이다.

4) 민간주택금융의 비중 증가

은행 및 보험사의 주택관련 대출이 증가하고 있고 민간주택금융이 주택금융에서 차지하는 비중이 1999년 말 40.7%에서 2000년 6월말 현재 40.9%로 상승²⁷⁾하고 있으며 2000년 3월부터 주택은행이외의 일반은행에서도 주택청약예금이나 부금을 취급할 수 있게 됨에 따라 주택대출 비중을 높여가고 있다.

5) 간접투자의 관심고조

직접 투자하는 것보다 위험성이 적고 안전하다는 이점을 지닌 부동산투자신탁상품으로 REITs가 대표적인 상품이며 쉽게 매매가 이루어지지 않는 부동산 등의 처리가 밝아질 것이며 2001년 4월 법안이 국회를 통과하여 2001년 7월 시행을

24) 건설교통부가 발표한 2001년 1월말 현재 전국미분양주택현황에 따르면 5만7284호로 전월 5만8550호에 비해 2.16% 줄어들었다. 수도권은 3.0%(19,191호에서 19,785호로)지방은 1.73%감소함.

25) 건설교통부, “미분양아파트실태조사”, 조사과, 2001. 4 - 1998년 7월 이후 25개월째 감소추세에 있으며 전북이 37.1%, 충북이 16.4%, 경남이 10.1% 순으로 감소하고 있음.

26) 조선일보, 2001. 5. 21. 건설부양책 정부와 민주당 합의 - 전용면적 25.7평 이하의 주택을 올 하반기부터 내년까지 사면 5년 안에 팔아도 양도세 등을 면제해 주는 등 건설부양책합의

27) 한국주택은행, “주택매매 및 임대월간동향”, 조사자료부, 2001. 8.

앞두고 있다. 부동산투자신탁의 시행으로 IMF로 인한 규모가 크고 쉽게 매매가 이루어지지 않던 부동산의 처리 및 정부의 구조조정에 시장의 힘을 빌릴 수 있으며 시장전망이 밝고 규모도 클 것으로 예상된다. 신탁방식의 상품으로 초기에 인기를 끌 것으로 예상하며 부동산 투자 패러다임이 바뀌어 갈 것이다.

6) 차별화 된 아파트건축과 소형아파트의 인기

과거와 같은 아파트로는 수요자들의 눈을 끌 수 없으며 상품별 차별화, 초고속정보통신의 서비스, 고급스런 마감재, 이색적인 분양조건에 의한 마케팅도 등장하고 있으며 대도시 주위의 대형아파트 미분양이 심각해지자 당초 설계를 변경하여 주택부족사태가 심각한 중소형 아파트로 다시 분양하는 사례가 늘고 있다.

3. 주택임대시장의 현안문제

주택임대의 환경변화가 빠르게 바뀌어 가고 있는 현시점에서 정부의 정책적인 대책이 요구되는 동시에 주택임대시장의 현안문제를 빠르게 판단하여야 하겠다.

1) 주택임대가격의 불안정

지속적인 주택임대가격의 상승으로 세입자의 주거비 부담이 확대되고 주택임대물량부족으로 세입자가구의 주거이동이 제약받게 된다.

2) 주택임대수요의 불확실성

이사시기에 따른 계절성, 전세계약시점의 2년 주기 전세대란, 결혼시점에 따른 수요증가, 재개발·재건축과 같은 사업 시 일시수요의 증대 등 주택임대수요의 예측불확실성으로 인하여 주택임대수요가 크게 변동하고 있다.

3) 주택임대의 거주안정성

주택임대가격 하락기에는 임대인의 임차보증금상환 문제가 발생하고 주택임대가격상승기에는 세입자의 전세보증금 추가부담 문제가 야기된다. 전세주택은 임대인의 필요에 의하여 자가

주택으로 전환이 가능하므로 주택임대가격 상승기에는 임대인이 전세보증금의 인상을 요구하여 세입자가 전세보증금의 인상을 거부하는 세입자를 퇴거시키는 방편으로 악용될 수 있어 주택임대의 거주안정성(tenure security)이 절실하다.

4) 주택임대의 주거수준향상

전세가구의 전반적인 주거수준은 자가가구 다음으로 높지만 전세보증금이 약하고 주거환경이 열악한 지역의 주택임대차는 주거수준이 열악하다. 따라서 저소득 주택임대가구에 대한 직·간접적 정책지원이 요구된다.

5) 주택임대시장의 미성숙

주택임대시장 구조는 수익을 전제로 하고 있어 현금흐름의 예측이 가능한 주택임대산업의 발전에 장애요인이 되어 왔다. 분양 중심의 주택임대체도로 주택임대재고가 누적되지 못하고 5년 임대 후 분양전환 됨으로써 임대시장의 안정성을 저해하고 장기적 정책지원의 형평성을 낮게 하고 있어 정부의 지원으로 장기주택임대의 수요증대가 있어야 할 것이다.

4. 주택임대시장의 전망

1) 주택임대시장의 여건변화의 가속화

주택투자 유인의 감소에 따른 전세 공급의 감소와 임차수요 증대로 전세가격이 지속적으로 상승하고 있으며, 이는 전세제도의 점차적인 소멸 과정으로 볼 수 있다.

최근의 전세가격 상승세는 앞서 말한 구조적 요인 외에도 외환위기 이후의 회복과정으로 파악될 수 있다.

2) 사회적·제도적인 요인에 의한 주기적 상승

전세가격의 움직임은 계절성, 2년 주기 등 주기적인 상승을 보이고 있다. 이는 사회·제도적 요인에 기인한다. 취학자녀의 학기 시작, 계절적인 수요 폭증, 또한 1989년에 개정된 주택임대차보호법의 규정이 1990년부터 시행으로 적수해에 계약을 갱신하며 전세가격을 올리는 사례

가 많아 전세가격 상승폭이 높게 나타나고 있다

3) 지역적, 국지적인 상승

특히 서울, 신도시의 상승이 두드러지고 있다. 서울시의 경우 아파트 재건축사업으로 한시적인 주거이동 예정가구가 41,463가구에 이르고 있다. 신도시의 경우 서울과의 접근성이 좋고, 계획도시이므로 도시기반시설 확보, 교통 및 주차장 확보 등 쾌적한 주거생활을 영위할 수 있고 서울에 비해 상대적으로 주거비가 저렴하여 선호도가 높다.

4) 아파트를 중심으로 임대주택가격 상승

이는 주택유형에 대한 주택수요와 주택재고의 불일치(mismatch)에 원인이 있다. 임차인은 아파트와 같은 쾌적한 주거환경에 대한 선호도가 높는데 비하여 일반 단독 및 다가구주택, 다세대주택 등은 주차 난, 주택관리, 정보화 기반 시설 미비 등의 어려움으로 수요가 낮은 실정이다.

V. 정책대응방안

1. 기본방향

현재 구조전환에 있는 주택임대차 문제는 구조적 상승세, IMF 이후 떨어졌던 주택임대료의 회복, 재건축사업 집중 등 일시적 수요가 겹치고, 균형적인 국민주택기금의 지원 미비²⁸⁾, 소비자의 아파트선호가 겹쳐서 나타난다고 하겠다. 월세로의 전환이 가속화되고 전세가격 상승이 구조적으로 예견되는 상황에서 정부는 주택임대산업의 육성과 주택임대시장의 구조전환을 지원하는 정책이 수립되어야 한다.

28) 건설교통부는 2001.7월부터 주택보급률과 미분양임대주택 비율이 높은 시·군에서는 임대주택건설 때 국민주택기금 지원이 중단된다. 주택보급률이 95%를 넘거나 미분양비율이 5%이상인곳은 “특별심사대상지역”으로 지정한다.(매일경제신문, 2001. 5. 2.)

사적 계약관계의 주택임대차문제는 정부의 적극적 개입이 불필요하며 민간부문의 자체 해결을 할 수 있는 여건을 지원하고 저소득 주택임대자의 주거안정을 도모하는 차원에서 저소득 세입자의 주거환경의 개성과 주거비부담완화 등의 직·간접적인 대책이 마련되고 주택임대산업의 지원 등으로 쾌적한 주거가 되고 주거변화에 적용할 수 있도록 관련 정보를 제공해야 한다.

2. 대응방안

1) 주택임대차의 주거안정방안

(1) 민간부문의 자체 해결

① 민간주택금융의 활성화

민간주택금융의 주택임대관련자금대출을 활용하는 문제이며 이는 세입자의 신용에 따라 대출의 기준을 정하여 신용대출을 하거나 또는 전세보증금을 담보²⁹⁾로 주택임대대출을 이룰 수 있는 방안이 연구하여야 할 것이며, 또 정부주도에 의한 주택임대관련자금대출의 정책을 입안하여 신용보증기금의 증서에 의한 주택임대대출보증을 이용하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

② 월세로 전환

민간주택금융의 활용이 어렵다면 주택임대료의 상승전의 주택임대보증금은 그대로 유지한 채 정부의 기준이 제시된 저금리의 월세로 전환하는 방법이 있을 것이다. 시장의 수급에 의한 월세전환이자율이 결정되는 것이 최상이며 안일시 정부의 정책적인 개입이나 관련 부서의 꾸준한 연구가 필요하겠다.

③ 보증부월세로 전환

세입자의 재정적인 부담이 너무 커 월세의 지급이 어려울 경우 기존의 주택임대보증금에서 월세를 차감 해 나가는 보증부삭월세로 활용할 수도 있을 것이다.

(2) 정부의 정책적지원

29) 김화한 외, 『판례학설주석민법(상)』, 한국사법행정학회, 1973, P690.

① 직접적 지원방안

가. 주택임대관련대출의 확대

세입자의 주택임대자금 대출, 주택임대자금 차액대출³⁰⁾, 급격한 전세보증금의 하락 시 전세보증금의 반환대출 등을 위하여 정부는 주택금융신용보증기금 등 주택임대와 관련된 기구를 구성하여 주택임대 대출보증이 요구된다 하겠다. 실제로 임대인 앞으로 소유권 이전등기가 되지 않은 일부 주택에 대한 임차자금에 대한 보증을 허용(1999. 7. 6), 임차자금 보증지원금액 확대 및 연간소득 산정방법 개선(1999. 11. 1), 근로자·서민 전세자금대출 보증요건 완화(2000. 2. 16), 서민 전세자금대출 연간소득 확인방법 예외 인정(2000. 2. 25) 등으로 주택금융신용보증기금의 대출 보증을 확대한 바 있다.

나. 주택임대자금의 저리대출

주택임대차의 구조전환에 따른 전세금 기타의 자금 확보가 불가능한 저소득자의 전세자금 저리대출을 확대³¹⁾할 필요가 있으며 정부 및 지

방자치단체는 지원대상자의 선정, 자금의 지원, 임대인으로부터 회수하는데 관리역할을 철저히 하여 할 것이다. 또한 국민주택기금에서 시행하여 왔던 기존의 영세민전세자금 지원에 대해 수혜대상자를 확대할 필요가 있다.

다. 주택관련사업의 분산추진

현재 서울 및 수도권을 중심으로 집중적으로 일어나고 있는 재건축³²⁾·재개발사업의 추진시기를 정부가 적절히 분산하여 주택의 보급과 거주안정성에 역점을 두어야 하며 주택임대의 집중화에 관한 대책을 세워 주택수요의 일시적 증가를 억제하고 주택사업을 분산하여 추진해야 할 것이다. 서울시에서는 '중산층 및 서민층 주거안정대책(1999. 8. 20)'에서 「사업승인시기조정 심의위원회」를 구성하여 재건축 시기를 분산 유도키로 한 바 있다.

② 간접적 지원방안

가. 주거환경 개선사업

제4차 국토종합계획³³⁾(2000-2020)의 내용에 보면 살기 좋은 주거환경을 위한 주택정책의 기초를 마련³⁴⁾하고 있으며 특히 공동체단위의 주

호에 2,000억원의 지원규모를 4만호 1조2천억원으로 확대하였다. 전세갱신자를 대상으로 전세금 인상차액의 50% 범위에서 년 8.5%의 이자에 2천만원까지 신규로 대출지원(3월부터)하기 위하여 2천억원(1만세대)을 마련하였다.(한국주택은행의 자료실)

32) 서울 등 수도권 일대에서 울초부터 내년초까지 1년간 재건축으로 발생했거나 발생할 이주가구수가 총 1만6000가구인 것으로 조사됐다(부동산114, 이화인기자, 2000. 10. 23)

33) 계획기간 중 총 770만호의 주택을 공급하여 주택보급률을 제고하며 주택보급률이 1998년의 92%, 2002년의 100%, 2020년의 106%로 향상시키고 저층·중저밀도의 주택공급 확대 및 2000년대 초까지 연10만호 이상의 공공임대주택 공급을 기재하고 있으며 주거복지지표 및 최저주거기준을 개발·설정할 것으로 기재함..

30) 연리 8.5%인 전세금 차액 대출금리가 2000. 11부터 7.75%로 인하되었으며 2천만원인 대출한도액도 3000만원으로 늘어났다.(한국주택은행행차료실, 2000. 10. 13)

31) 1999년 5월 31일에 발표된 '서민주거안정대책'에서는 영세민 전세자금 지원규모를 1만 세대 750억 원에서 2만 세대 1,500억 원으로 확대하였고, '중산층 및 서민층 주거안정대책(1999. 8. 20)'에서는 3%의 저리로 지원하는 전세자금 대출의 호당 지원한도를 750만원에서 1000만원으로 확대하고 총 지원규모를 2만 세대 1,500억 원에서 3만5천 세대 3,000억 원으로 확대하였다. 한편, '전세값 안정대책(1999. 9)'에서 년 7%로 대출되는 저소득근로자 전세자금 지원규모도 1,000억 원에서 3,000억 원으로 확대하였으며, '2000년도 주택시장안정대책(2000. 1. 10)'에서는 5인 이상의 사업장에 근무하는 무주택근로자에게만 지원하던 저리 전세자금을, 5인 미만의 영세사업장에 근무하는 무주택근로자와 서민으로 지원대상을 확대하여, 당초 7천

거단지와 공공시설의 확충에 중점을 두고 있다. 즉, 다가구주택의 주거환경을 개선하여 주택수요에 부응하는 주거공간을 제공해야 한다는 것이다. 전세가격도 싸고 물량도 풍부한 다가구 및 다세대 주택 수요를 증대시켜 아파트의 전세수요를 분산시켜야 하며 다가구주택의 임대인과 세입자에 대한 정책적인 지원을 하는 정부의 관심이 필요하다.

나. 적정임대료에 관한 조정

주택임대의 구조전환의 변화가 있는 이때 정부는 서민의 주거비 부담을 최소화해야 할 것이다. 최근 월세 전환 시 2%(연24%)이던 금리가 월 1.4% 정도로 낮아진 곳³⁵⁾도 있으나 적정수준으로 유도하고 주택임대차보호법에 명시하여 주택임대시장의 자율성을 최대한 보장하면서 선도할 필요가 있다.

다. 소득공제방안

최근 신용카드사용의 정착화로 사업체의 사업실적이 노출되어 투명한 거래가 이루어지듯이 주택임대사업용도로 세무서에 신고된 주택은 금융기관의 협조에 의한 임대인의 임대사업 금액도 노출시켜 월세 및 보증부월세도 카드로 지불 가능케 하여야 하며, 세입자는 일정수준의 임대보증금을 소득 공제하는 방안도 세입자의 주거비 부담 인화와 함께 월세중심의 주택임대사업을 독려하는 방안으로 검토될 필요가 있다.

3) 주택임대시장 발전방안

최근 금리 인하와 주거환경의 변화에 따른 주택임대시장 구조전환을 지원하는 방안과 서민 주택인 25.7평 이하의 아파트의 부족과 영세민의 주거안정을 위한 지원책으로 하는 주택임대산업 발전방안으로 나누어 검토할 수 있다.

(1) 주택임대시장 구조전환 지원

① 세입자의 자가마련지원

세입자는 주택임대보증금이라는 자산을 보유하고 있어 전세가격의 지속적 상승 하에서 주택임대보증금에 부족자금을 채워 주택을 구입할 수 있는 여력이 있다.

따라서 정부는 전세입자의 자가마련을 적극 지원³⁶⁾해야 하며 주택자금 공급을 확대 및 세계 지원 하는 방안, 국민주택기금에서 서민주택 구입 시 저리지원³⁷⁾ 등으로 주택임대시장의 원활화에 기여할 수 있을 것이다.

② 전환율 결정조정

주택임대의 구조전환으로 전세에서 보증부월세 또는 월세 전환 시 적용이율의 적정수준을 유도할 필요가 있으며 공공기관의 임대주택으로부터 선도하여야 할 것이다.

③ 안전반환장치의 강구

전세보증금은 세입자가 임대인에게 맡기는 사적관계의 계약으로 주택임대만료 시 반환이 잘 이루어지지 않을 것을 대비하여 저소득으로 생활에 어려움을 겪고 있는 세입자를 위한 안전반환장치를 강구해야 한다. 즉 보증보험의 활용, 임차권등기명령제도의 확대, 등기비용 및 등기절차의 간소화, 전세등기의 의무화 등을 활용할 수 있으며 등기비용을 정부가 지원하는 등으로 부담을 최소화하는 방안을 마련하여야 한다.

전세금의 안전반환을 위해서는 채권확보의 측면에서 주택임대차보호법에 전세금이 집 값의 일정비율에 대한 상한선을 두어야하며 시장상황에 따라 그 이상의 전세가 상승³⁸⁾이 나타날 경

34) 정부는 2003년까지 전국의 500여개 노후·불량주거단지를 정비한다는 목표로 올해 1차분 121개 지구를 선정 1/4분기중 모두 834억원을 지원하였다.(서울경제신문, 2001. 2. 2.)

35) 한국주택은행, “전세의 월세전환현황”, 주택연구소, 2001. 3.

36) 김용한, “부동산담보제도소고”, 건국대 행정대학원 연구논업, 제3집, 1995, P34

37) 올해 국민주택기금 규모는 47조8천391억원으로 이중 18조5천688억원이 주택건설사업과 주거환경개선사업, 주택구입대출 등에 지원될 예정이다.(건설교통부 주택보급률과 주택건설 자료 : 연합뉴스, 2001. 2. 14)

38) 봄 이사철인 1/4분기를 기준으로 하여 96년 전세금 상승률이 2.8%, 97년 1.9%상승했지

우에는 월세로 적용하면 될 것이다. 현재 주택가격이 집 값의 65~70%에 근접³⁹⁾하고 있으므로 이에 대한 대책이 시급하다 할 것이다.

④ 주택금융상품의 개발

주택금융의 규모 확대 및 세입자의 안정성을 위해서는 비 제도권의 주택임대자금을 제도권 화시키는 금융상품의 개발이 필요하다. 은행으로서는 예치금증대와 대출수요를 확보할 수 있으며, 세입자로서는 주택구입을 위한 대출신용을 축적할 수 있는 잇점이 있다.

(2) 주택임대산업 육성방안

① 주택임대료의 자유화

임대차보호법에서는 임대료 인상폭을 년 5% 이내로 제한하고 있다. 이는 현실적으로 지켜지지 않으면서 2년마다 세입자를 바꾸어 새로이 계약할 때 전세가 상승폭을 조절하므로 급격한 변화를 초래하는 요인이 되고 있다. 임대인이 전세를 인상하거나 월세적용 시 임대료 인상폭에 정부가 제한을 둔다면 세입자 보호에는 효과적이나 임대사업자의 합리적 판단을 저해하게 된다. 따라서 주택임대료는 시장 움직임에 따르되 저소득층에 대해서는 공공임대주택을 공급하여 공평임대료를 산정 하여 적용하거나 주거비를 보조하면 된다.

② 월세중심 임대사업지원

서민의 주택임대료에 따른 주거비의 부담을 완화하기 위해서는 주택임대산업의 육성을 하여야 하며 월세 중심의 주택임대사업을 지원해야 한다. 주택임대차의 월세로의 구조적인 전환은 현금흐름을 중시하는 선진국형 임대사업으로의 전환을 말하는 것으로 월세제도가 정착될 때까지 주택임대사업의 수익성 제고를 위하여 금융 및 세제지원이 필요하다.

③ 합리적 임대차관계의 정립

만 99년에는 4.8%, 2000년에는 5.2%을랐다. (삼성경제연구원 자료실, 박재룡연구원)

39) 한국주택은행, “매매전세동향”, 2001. 5. - 2001. 4월 현재 전세가 및 매매 대비 비율 68.7%

주택임대사업을 활성화하려면 임대인과 임차인의 권리 및 의무의 구분을 명확히 하고, 책임 소재를 규명함으로써 모두를 공정하게 보호해야 한다. 과거에는 임대차보호법이 임차인보호에 중점을 두어 왔으나 앞으로는 합리적인 임대차관계의 정립에 노력해야 할 것이다.

④ 공공임대주택의 개념 전환

현행 우리나라의 공공임대주택제도는 5년을 전후로 분양 전환되고 있으므로 엄밀한 의미에서 임대주택이라기보다는 분양주택의 일종으로 보아야 한다. 따라서 공공임대주택에 대한 정부 지원의 효과⁴⁰⁾가 누적되지 않고 최초 입주자에게 편중되는 형평성과 효율성의 문제를 안고 있다. 현재의 공공임대주택 개념에서 장기간 임대주택으로 이용되는 공공임대주택 개념으로 전환⁴¹⁾해야 할 것이다.

⑤ 공공임대주택(국민임대주택)의 확대

1998년 말 공공임대주택재고는 약 59만 호로서 전체주택재고의 5.5% 수준이고, 장기 임대되는 공공임대주택재고는 약 2.0%에 불과한 실정⁴²⁾이다.

공공임대주택은 공공주택재고의 국제비교에서도 매우 낮은 수준이며, ‘중산층 및 서민층 주거안정대책(1999. 8. 20)’에서는 임대주택 비중을 주택재고의 10% 수준으로 제고할 계획을 천명 하였으나 현재의 실정으로는 어려운 상태이며 따라서 이들 공공임대주택에 대한 공급 확대가 요구된다.

40) 한국부동산학회, “부동산관의 정립과 공익 개념”, 부동산학보제9집, 서울, 1992, P179-208참조.

41) 1982~1998년 말까지 주택건설량의 14.0%에 달하는 106만호의 공공임대주택이 건설되었지만 1998년 현재 분양 전환되지 않고 남아 있는 공공임대주택재고는 592,830호에 불과하고, 이들도 5년 후면 대부분이 분양 전환 될 것이므로 정부지원의 누적효과가 없음을 단적으로 보여주고 있다.

42) 저소득국 13%, 중·저소득국 11%, 중소득국 14%, 중·상위소득국 53%, 상위소득국 13% 전체 평균 22% (자료 : IBRD, Housing Indicators Program).

국민임대주택은 사업비중 일부가 국가제정에서 지원되는 점에서 공공임대주택과 구분된다. 1998년에 1차 사업이 시작되었으며 이와는 별도로 대통령의 2001년 연두기자회견에서 2001년부터 2003년까지 5만 가구를 추가 건설하기 위한 2차 사업이 발표되었다.

⑥ 세입자의 거주안정성보호

주택임대 세입자의 주거안정을 도모할 필요⁴³⁾가 있다. 공공부문이 차지하는 임대주택의 재고비중은 21.0%이므로 민간부문의 역할이 필요하다. 민간임대주택 중에서도 임대주택다운 단독가구거주용 임대주택은 임대주택재고의 62.2%를 차지하고 있으나 주택가격의 변동에 따라 임대인의 자가주택으로의 전환이 언제나 가능하여 주거안정성(tenure security)이 낮다. 따라서 임대주택이 자가주택으로 쉽게 전환되지 않는 임대주택을 확보하기 위해서 임대용 주택이 임대업자에게 매각되어도 지속적인 임대용으로 사용될 수 있는 조치가 필요하고, 더불어 임대주택재고가 어느 수준에 도달할 때까지는 공공부문의 지원이 지속적으로 확대되어야 할 것이다.

VI. 결론

정부에서 발표한 전월세 안정대책의 경우 다소 늦은 감은 있고 공공임대주택공급 계획이 다소 막연한 부분도 있으나 의미 있는 조치라고 판단되며, 최근의 월세불안에 기인한 만큼 수급 조절을 위한 보다 근본적인 접근이 필요하다고 생각된다. 그러한 의미에서 임대차보호법, 파산법 등의 제도정비와 함께 중장기적으로 공공임대주택재고의 확충과 민간의 비영리단체의 임대사업 활성화 등을 보다 구체적이고 명확한 입장에서 노력이 필요하다고 하겠다. 우리나라의 임대주택의 재고는 전체 주택재고의 5.8%수준으로 선진국에 비해 크게 부족하고 신규 공급되는 임대주택도 대부분 분양조건부 임대주택으로서 공공임대주택 재고확충이 어려울 것으로 판단된

다. 따라서 분양조건부 5년 공공임대주택을 점진적으로 폐지하고 50년 공공임대주택 및 국민임대주택 등과 같은 장기공공임대주택의 비중을 확대하기 위한 구체적인 재정·금융·세제지원 방안이 마련되어야 할 것이다. 아울러 전·월세 불안이 심각한 수도권·대도시지역에 공급물량을 확대해야하는 바 이를 위해 택지조성비에 연동하는 지역별 국민주택기금 차등지원 방안을 마련하고 도심지의 부족한 택지확보를 위한 국·공유지 및 군부대 이전지의 우선배분 등의 추가대책이 마련되어야 할 것이다. 또한 장기임대주택 공급에 따른 슬럼화문제와 유지관리문제를 해결하기 위한 임대주택에 대한 유지비를 지원하고 공공임대주택의 입주자 및 시설물관리를 전담 관리하는 기구의 설치도 적극 검토해야 할 것이다. 한편 민간부문에서 임대주택의 공급이 확대될 수 있는 방안도 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 건설공제조합, “부도조합원 현황분석자료”, 내부자료, 1996. 11.
- 건설교통부, 「주택금융체도의 개선에 관한 연구」, 1992. 6.
- 고철, “민간임대차주택사업의 육성방안”, 국토개발연구원, 1995. 5
- 국토개발연구원, “임대료안정 및 투기억제방안에 관한 공청회”, 1990.
- 국토개발연구원, “주택200만 호 건설계획의 성과와 향후 주택정책의 방향에 관한 정책대론회 결과 보고서”, 1992. 5.
- 김관영, “주택금융개선방안”, 「경제운용에 관한 단기정책연구」, KDI, 1992. 4.
- 김상용, 「부동산담보법」, 법원사, 1991.
- 김용한, “주택저당권의 범구조적 연구”, 「학술원회보30호」, 1989.
- 김정호, “향후 주택정책의 방향”, 국토개발연구원, 국토정보, 1992. 5.
- 대한건설협회, 「건설업통계6연보」, 각 년호.
- 대한주택건설사업협회, 「주택관련사업법령집」,

43) 박홍립, 「경제학원론」, 박영사, P26-32

2000

- 대한주택공사, “서민주거안정과 주거기준달성방안 연구”, 1999.
- 대한주택공사, 『주택통계편람』, 2000.
- 왕세종, “건설업부도실태연구”, 한국건설산업연구원, 1997. 1
- 유해용·정우형, 『토지임대차 활성화 방안』, 국토개발연구원, 1995.
- 윤주현 외 3인, 『주택시장구조변화와 신 주택정책방향』, 국토연구원, 1998
- 이규방 외 4, “IMF시대의 부동산시장과 건설”, 국토개발연구원, 1998. 4, “구조조정기의 부동산시장과 대책”, 국토개발연구원, 1998. 6대한건설협회, “2000년도 중소건설업실태조사보고”, 1995
- 장영희, 『주택임대차관련 법제도 정비방안』, 서울시정개발연구원, 1999
- 통계청, 『1995 인구 주택총조사 보고서』, 1997
- 한국주택은행, 『도시주택가격 동향조사』, 각 월호
- 한국주택은행, 『주택경제통계편람』, 2000.
- 한국주택은행, 『주택금융』, 각 년도