

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구배경 및 목적

서울시는 저렴한 임대주택 공급을 확대하기 위해 민간부문과 협력하여 다양한 준공공임대주택사업을 추진하고 있다. 준공공임대주택은 공공-민간 협력을 통해 공급되는 임대주택으로 시유지를 활용한 협동조합주택, 민간토지를 임차한 공공임대주택, 기존 민간임대주택의 리모델링 비용 지원을 통한 장기안심주택 등 다양하다.

공공의 지원을 통해 민간임대주택의 임대료를 저렴하게 하는 것이 목적인 만큼 이 연구에서는 ‘부담 가능한 임대료’라는 뜻에서 ‘준공공임대주택의 임대료’를 ‘공정임대료’라고 규정하였다.

또한 서울시 차원의 공정임대료에 대한 기준정의를 위해 해외의 공정임대료 제도를 검토하였으며, 준공공임대주택의 대상이 되는 단독·다가구·다세대 민간 임대주택의 거주실태와 임대료를 분석하여 공정임대료 산정방안을 제시하였다.

2. 연구내용

- 수요자 맞춤형 서울시의 준공공임대주택제도
- 단독·다가구·다세대 민간임대주택 거주실태 및 임대료 분석
- 외국의 공정임대료제도 현황 및 산정방식 비교
- 준공공임대주택의 공정임대료 산정방안
- 리모델링형 준공공임대주택의 적정공사비 산정 및 사업성 분석

Ⅱ. 연구의 주요 결과

1. 서울시의 준공공임대주택제도

2012년 초 확정된 서울시의 8만호 공급계획은 택지부족과 재정부담 때문에 민간부문과 협력 등 공급방식의 다변화가 불가피한 상황이다. 서울시는 공공임대주택 8만호 공급을 계기로 다양한 실험을 시도하고 있다.

실험 1 : 민간주택에 대한 리모델링 지원 - 쪽방, 장기안심주택, 희망하우징

실험 2 : 1인 청년층을 위한 공공원룸 사업, 대학생 기숙사 주택

실험 3 : 협동조합형 주택

실험 4 : 민간토지임차부 공공임대주택

실험 5 : 기타 민간자본을 활용한 임대주택 공급

2. 단독·다가구·다세대 민간임대주택 거주실태 및 임대료

단독·다가구·다세대 주택 거주자 점유형태

2010년 현재 서울시 단독·다가구·다세대 주택 거주가구의 약 73%는 임차가구이며, 자가는 약 27%에 불과하다. 주택의 규모가 작을수록 임차가구의 비율이 높다.

〈표 1〉 서울시 단독·다가구·다세대주택 주택규모 및 방수별 점유형태 비율

(단위 : %)

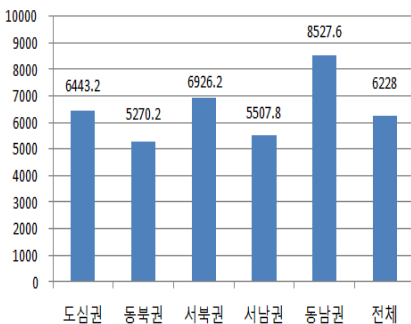
주택 규모	방수	자가	자가 내 비율	임차	임차 내 비율
40㎡ 이하	1개	1,0	0,5	99,0	16,4
	2개 이상	8,2	8,3	91,8	34,7
40~60㎡	2개 이하	4,2	0,5	95,8	3,9
	3개 이상	23,5	22,8	76,5	27,5
60~85㎡	2개 이하	16,7	0,3	83,3	0,6
	3개 이상	53,2	35,4	46,7	11,5
85㎡ 초과	2개 이하	33,3	0,3	66,7	0,2
	3개 이상	69,5	31,9	30,6	5,2
합 계		27,0	100,0	73,0	100,0

자료 : 통계청·국토해양부·국토연구원, 「2010 주거실태조사」

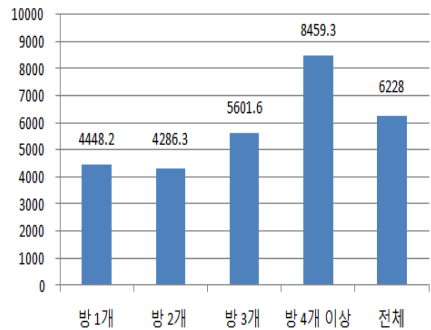
임대료

서울시 단독·다가구·다세대 민간임대주택의 전세보증금은 평균 6,228만원이며, 중위수 기준으로는 5,500만원이다. 중위수 기준이 평균보다 5~13% 정도 적다.

전세보증금은 전반적으로 방 1,2개가 평균 4,000만원 초반대(중위 4,000만원)로 거의 차이가 없는 반면, 방 3개는 5,600만원(중위 5,000만원), 방 4개 이상은 8,400만원(중위 8,000만원) 이상이다.



〈그림 1〉 권역별 전세보증금



〈그림 2〉 방수별 전세보증금

면적별로 40㎡ 이하는 4,000만원대, 40~60㎡ 이하는 6,000만원대, 60~85㎡ 이하는 8,000만원대, 85㎡ 초과는 10,000만원대로 면적이 증가할수록 전세보증금이 상승하고 있다.

〈표 2〉 면적별 전세보증금

(단위 : 만원)

구 분	40㎡ 이하	40~60㎡ 이하	60~85㎡ 이하	85㎡ 초과	전 체
평 균	4,179.2	6,127.9	8,254.5	10,632.3	6,228.0
중 위	4,000.0	6,000.0	8,000.0	10,000.0	5,500.0

자료 : 통계청·국토해양부·국토연구원, 「2010 주거실태조사」

서울시 단독·다가구·다세대 민간임대주택의 월세보증금은 평균 1,461.4만원이며, 중위수 기준으로는 1,000만원이다. 월세보증금은 60㎡ 이하가 1,000만원, 60㎡ 초과 중대형 주택은 2,000만원 이상이다. 월세는 85㎡ 이하까지가 30만원, 85㎡ 초과 대형주택은 50만원으로 규모가 증가할수록 보증금과 월세가 상승하고 있다.

〈표 3〉 면적별 보증부월세

(단위 : 만원)

구 분		40㎡ 이하	40~60㎡ 이하	60~85㎡ 이하	85㎡ 초과	전 체
보증금	평균	1,115.0	1,765.8	3,516.7	3,144.4	1,461.4
	중위	1,000.0	1,000.0	2,250.0	2,000.0	1,000.0
월세	평균	32.1	36.2	35.0	72.0	34.5
	중위	30.0	30.0	32.5	50.0	30.0

자료 : 통계청·국토해양부·국토연구원, 「2010 주거실태조사」

소득 대비 임대료 비율(RIR)

서울시 단독·다가구·다세대 민간임대주택 가구의 월 소득 대비 임대료 비율(RIR)은 평균 22%로, 경제협력개발기구(OECD)가 권장하는 RIR 20%에 견

주어 약간 높은 수준이다.

그러나 소득 1분위의 RIR은 36.6%로 전체 평균보다 훨씬 높아 저소득층의 주거비부담이 과중한 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

(단위 : %)

면 적	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전 체
40㎡ 이하	33.2	18.9	14.2	11.0	8.5	24.3
40~60㎡	36.7	22.2	18.9	12.8	10.3	21.3
60~85㎡	51.3	29.1	20.5	20.5	14.2	26.8
85㎡초과	57.5	34.4	26.0	22.0	13.8	26.4
전 체	36.6	20.8	17.6	14.2	11.2	22.0

주 : 소득 대비 임대료 비율은 가구소득 및 임대료의 중위수를 사용하여 산출하였음
 자료 : 통계청·국토해양부·국토연구원, 「2010 주거실태조사」

3. 외국의 공정임대료제도

공정임대료제도는 각 나라 주택정책의 변화에 따라 상당히 변화되었다. 대체로 초기에는 전시의 통제 임대료를 완화하면서 민간임대주택의 임대료가 과도하게 인상되지 않게 하는 데 목적이 있었으나 70, 80년대부터는 시장임대료를 기준으로 임대료보조 대상주택 또는 정부의 지원 대상주택으로 적용범위를 한정하고 있다.

공공임대주택에 대한 재정적 부담으로 인해 공공임대주택의 공급을 축소하는 대신 주택재고가 풍부한 민간임대주택의 임대료를 부담 가능한 수준으로 하는 방향으로 정책이 변경되었기 때문이다.

공정임대료 산정방식은 나라마다 다르지만 대체로 표준임대주택별로 40분위, 50분위수를 적용하는 방식(영국, 미국), 시장임대료를 토대로 공급비용을 기준으로 하는 방식(일본), 주택종류별로 4년간의 임대료를 기준으로 하는 방식(독일) 등으로 구분된다.

〈표 5〉 국가별 공정임대료 산정방식

영 국	미 국	일 본	독 일
<p>공정임대료</p> <p>경과연수·특성·위치·상태 및 시설의 품질·수량·상태 등을 고려하여 임대료 결정</p> <p>LHA rates</p> <p>지역마다 주택규모별(침실수별) 임대료의 30번째 백분위수로 적정임대료 설정</p>	<p>공정시장임대료</p> <p>각 지역 내의 표준임대주택 임대료에 대한 40번째 또는 50번째 백분위수 금액</p>	<p>특정수량임대주택</p> <p>건설비용 등을 고려한 공식에 따른 한도액 설정</p>	<p>지역관행 비교임대료</p> <p>유사한 종류, 크기, 설비, 상태 및 위치의 주택에 대한 지난 4년간의 임대료 정보를 토대로 2년마다 산정</p> <p>각 지역 임대료의 2/3~3/4 범위 내</p>

영국

영국의 공정임대료제도는 임차인에게는 임대료 상승 및 주거불안정을 방지하고, 임대인에게는 일정 이윤을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다. 공정임대료는 1997년에 제정된 임대료법(Rent Act)에 의해, 임대료사정관(Rent Officer) 또는 임대료사정위원회(Rent Assessment Committee)가 결정하는 임대료이며, 모든 공정임대료는 지방임대료등기소(Local Rent Register)에 등록된다.

공정임대료는 임대료사정관이 주택의 경과연수·특성·위치·상태 등을 고려하여 결정하며, 2년마다 다시 결정될 수 있다.

초기에는 주택의 특성과 품질을 고려하여 산정하였으나 행정 부담의 증가와 지역별 시장환경을 고려하여 각 지역의 유사 주택별로 30~50분위수를 기준으로 설정하는 방식으로 단순화되었다.

미국

미국의 공정시장임대료는 1937년 주택법(Housing Act)의 Section 8(임대료보조 관련 규정)하에서 설정되는 공정한 시장 임대료(Fair Market Rent)를 의미한다. 주택도시개발국(Department of Housing and Urban Development : HUD)은

매년 개별 FMR지역 내의 표준품질임대주택(standard-quality rental housing)에 대해 임대료의 40분위수 혹은 50분위수로 FMR을 설정하고 있다.

독일

독일은 민간임대주택의 비율이 약 49.0%(2004년 기준)로, 그 비중이 높다. 민간임대주택은 기본적으로 임대료의 결정 및 인상에 대한 당사자의 합의가 존중되지만, 민간임대시장의 비중이 상대적으로 크기 때문에 강한 규제정책을 시행하고 있다.

독일의 비교임대료 제도는 임대료 인상률을 시장임대료와 비슷하게 설정하여 과도한 임대료 인상을 방지하기 위한 목적을 가지고 있다. 비교임대료란 유사한 종류, 크기, 설비, 상태 및 위치의 주택에 대한 지난 4년간의 임대료 정보를 토대로 산정된 임대료이다. 비교임대료를 나타낸 표가 ‘임대료 기준표’이며 임대인, 임차인대표, 지방정부가 2년마다 이 기준표를 작성한다.

일본

국가재정 수지의 악화로 1990년대 이후 공공주택에 대한 국가의 직접적인 역할을 감소하는 방향으로 주택정책이 변경되었다. 이에 따라 공영주택의 직접적 공급 대신 민간부문에 대한 지원을 통해 저렴한 임대주택을 공급하는 ‘특정우량임대주택제도’가 도입되었다.

버블붕괴의 영향으로 중간소득층도 주거가 곤란한 상황이 되면서 특정우량임대주택은 저소득층보다 소득이 약간 높은 하위소득 25~80%에 해당하는 중간소득계층을 대상으로 하였다. 특정우량임대주택의 임대료는 시장임대료에 준하는 계약임대료를 설정하고, 일정기간에 단계적 인상을 통해 계약임대료에 도달하는 방식으로 부과된다. 소득에 대한 임대료 부담률은 16~20% 수준으로 그 이상의 임대료 차액에 대해서는 임대료보조를 하고 있다.

특정우량임대주택의 임대료는 주택공급공사, 지정법인, 부동산감정사에 의한 시장임대료를 기준으로 한다. 그렇지만 임대료 상한액은 건설비용 등을 고려한 공식에 따라 산정된다.

4. 리모델링형 준공공임대주택의 공사비 산정

다세대·다가구주택 리모델링에서는 품질, 성능과 같은 가치보다 가격이 가장 중요한 경쟁요소이다. 그렇지만 이는 공사품질을 떨어트리는 큰 원인이므로 앞으로 적정수준의 품질 기준 등이 필요하다.

현재 리모델링형 준공공임대주택의 대상이 되는 주택들은 대체로 오랫동안 노후화된 상태로 방치되었던 주택이 많아 적은 규모에도 불구하고 비용이 높은 편이다. 모든 부분에서 성능이 저하된 상태이기 때문에 보수공정이 다 필요하지만 서울시의 지원금이 800~1,000만원으로 제한되어 있어 사업을 확대하는데 어려움이 많은 실정이다.

최소공사비(사례 1)

최소공사비는 주택조건에 따라 다양한 공정과 가격을 산출할 수 있다. 예를 들어, 창호를 개선하거나 조명 전체를 고효율기기로 바꾸고, 조명설계를 통해 빛환경을 개선하거나 싱크대를 교체하는 등 한 개 공정만을 진행하는 것을 최소공사로 볼 수 있다.

〈표 6〉 최소공사비 내역

(단위 : 원)

구 분	공정별	공사비	비 고
건 축	철거공사(벽지, 천장지 제거)	134,000	
	도배공사(실크벽지 후크시공)	1,490,000	
	합 계	1,624,000	부가세 포함

에너지성능 개선공사비 산출(벽체, 천장 내단열, 도배, 방수)(사례 1)

공간구조를 바꾸지 않으면서 주택리모델링을 검토하는 이유는 대개 누수를 차단하거나 단열을 하기 위해서인 경우가 많다. 또한 임대용은 세입자가 바뀌는 시기에 맞춰 도배, 장판과 더불어 불편하던 점을 큰 비용을 들이지 않고 고칠 때가 많은데 방수, 단열, 단열 후 도배를 수선 또는 상담빈도가 높은 공정으로 공사비를 산출하였다.

〈표 7〉 에너지성능개선공사비 내역

(단위 : 원)

구 분	공정별	공사비	비 고
건 축	방수공사(지붕)	2,716,000	우레탄도막방수(노출)
	단열공사(내벽)	2,330,000	이보드 43mm(도배용)접착제 불임, 타카핀 고정
	단열공사(천장)	1,070,000	이보드 43mm(도배용)접착제 불임, 타카핀 고정
	도배공사	1,490,000	실크벽지 후크시공
	철거공사	708,000	벽지제거 및 천장을철거
소 계		5,598,000	부가세 포함

최대공사비(사례 1)

결혼한 자녀의 주거공간을 마련하기 위해 임대용으로 사용하던 주거공간에서 바탕을 모두 철거하고, 마감공사 대부분을 새로 설치하였다. 하지만 비용부담 때문에 전면보수공사나 성능이 높은 공사를 하지 못하고 일반적이거나 낮은 수준에서 공사를 진행하였다.

〈표 8〉 최대공사비 내역

(단위 : 원)

구 분	공정별	공사비	비 고
공 통	가설공사	1,580,000	보양, 운반, 현장정리, 준공청소, 폐자재반출
	철거공사	1,200,000	온수배관 철거포함
건 축	방수공사	2,716,000	평지붕 우레탄도막방수(노출)
	단열공사(내벽)	2,330,000	이보드 43mm(도배용)접착제 불임, 타카핀 고정
	단열공사(천장)	1,070,000	이보드 43mm(도배용)접착제 불임, 타카핀 고정

〈표 계속〉 최대공사비 내역

구 분	공정별	공사비	비 고
건 축	목공사	2,500,000	걸레받이, 천장몰딩, 문, 문틀, 문선설치
	창호공사	6,000,000	PVC 이중창(16mm+16mm), 현관문
	타일공사	840,000	화장실, 현관
	도배공사	1,490,000	실크벽지 후크시공
	장판공사	840,000	
	가구공사	1,340,000	싱크대, 신발장
기계설비	난방공사	1,550,000	온수배관, 보일러
	위생공사	1,450,000	
전기설비	배선 및 배관공사	2,380,000	
	조명공사	600,000	
소계		27,886,000	부가세 포함

Ⅲ. 정책건의

1. 준공공임대주택의 공정임대료 산정

정부가 이미 주택 형태와 규모별로 주택가격과 임대료 정보를 수집하고 있으므로 이 자료를 이용하여 중위수 또는 평균 임대료를 산정하여 기준으로 활용하는 방안이 가장 효율적이다. 공정임대료제도가 있는 다른 나라들은 대체로 중위수를 기준으로 하고 있다.

형식적으로는 독일의 비교임대료표와 유사하다. 독일은 주택유형별로 질적 수준에 따라 지난 4년간 임대료의 평균치를 사용하고 있지만, 서울은 질적 수준을 나타내는 데이터가 없으므로 면적과 방수, 또는 면적과 건축연도에 따라 중위수를 기준으로 임대료 기준표를 작성한다.

〈표 9〉 준공공임대주택의 공정임대료표 예시

면적별 방수별 공정임대료표(전세)				면적별 건축연도별 공정임대료표(전세)			
(단위 : 만원)				(단위 : 만원)			
면적	방수	2010	2012		건축연도	2010	2012
40㎡ 미만	1개	5,000		40㎡ 미만	2005년 이전	4,000	
	2개	3,000			2005~2010년	4,000	
	3개	4,000			2010년 이후	10,000	
40~60㎡	1개	9,250		40~60㎡	2005년 이전	6,500	
	2개	5,000			2005~2010년	9,500	
	3개	6,000			2010년 이후	12,000	
60~85㎡	2개	7,000		60~85㎡	2005년 이전	11,000	
	3개 이상	13,000			2005~2010년	15,000	
					2010년 이후	17,500	
85㎡ 이상	2개	-		85㎡ 이상	2005년 이전	20,000	
	3개	8,000			2005~2010년	25,000	
	4개 이상	21,000			2010년 이후	25,000	

2. 리모델링형 공사비 확대

전반적으로 리모델링형 준공공임대주택은 사업성이 대단히 부족한 것으로 나타났다. 대체로 최소공사비를 적용한 경우에는 순현재가치가 높게 도출되었으나 그 이상으로 공사비가 증가하는 경우에는 사업성이 거의 없는 것으로 파악되었다. 이와 같이 준공공임대주택의 사업성이 부진한 것은 서울시의 지원금이 800만원으로 매우 적은 데 비해 공사비가 많기 때문이다.

리모델링형 준공공임대주택의 경우, 서울시의 지원금은 아직 확실한 가이드라인이 없는 실정이다. 따라서 민간 주택소유자의 많은 참여를 유도하기 위해서는 주택상태에 맞추어 공사 가이드라인을 설정하고 이에 따라 필요한 자금을 융통적으로 적용할 필요가 있다.

리모델링형 준공공임대주택은 공사비가 최소공사비 이상이 되면 사업성을 확보하기가 대단히 어려운 실정이므로 사회적기업 및 지방자치단체 간 상호 긴밀한 협조를 통해 공사비를 최대한 절감할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

3. 임대료보조제도 활성화

소득 대비 임대료 비율이 25~30% 수준을 초과하는 가구에 대해서는 임대료 보조제도를 통해 임대료 부담을 낮추려는 노력이 필요하다. 현재 서울형 주택 바우처 대상가구의 소득대비 주거비 비율(RIR)은 평균 38.2%로, RIR이 30% 이상인 가구가 62.9%나 된다. 서울시에서 주거비지원 수요는 월세 및 사글세 거주가구만을 대상으로 하더라도 7만가구 이상이 될 것으로 추산된다.

현재 서울시의 공공임대주택은 전체 주택재고 대비 5% 정도로 앞으로 10% 목표를 달성하기까지 상당한 시간이 소요될 전망이다. 그러나 1분위 이하 저소득층은 영구임대주택을 제외하고 공공임대주택의 임대료를 부담하기가 사실상 어렵다는 점에서 주거 취약계층에 대해서는 주거비보조정책을 병행하여 추진할 필요가 있다.

또한 서울시는 자체예산으로 사회복지기금 주거계정을 통해 주거비 지원을 하고 있다. 중앙정부도 2016년부터 국가차원의 주거비 지원을 계획하고 있다. 앞으로 주거비 지원정책이 본격적으로 시행될 경우 주거비보조 대상 주택의 임대료는 공정임대료 또는 적정임대료를 기준으로 활용할 필요가 있다.