

서울연구원  
정책리포트  
159

2014. 1. 20

# 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안

**박은철**

서울연구원  
연구위원

## 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안

|      |                            |    |
|------|----------------------------|----|
|      | 요약                         | 3  |
| I.   | 최근 임대주택시장의 변화              | 4  |
| II.  | 정책대상으로서 렌트푸어의 기준 및 규모 · 특성 | 7  |
| III. | 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안       | 13 |

박은철

서울연구원  
연구위원

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

2009년 1/4분기 이후 전세가격이 크게 상승하고 전세의 월세전환이 가속화되고 있는데, 이와 같은 현상은 향후에도 지속될 것이다. 이러한 현실을 반영하여 최근에는 높은 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하여 경제적 여유가 부족한 가구를 의미하는 ‘렌트푸어’라는 용어가 일반화되고 있다. 그러나 형평성 있는 지원을 위해서는 가구의 임대료 부담능력이나 잔여소득을 적극 고려하는 임대료 과부담가구를 중심으로 정책을 추진할 필요가 있다.

### 전세난 고착화와 월세전환 가속화에 따른 렌트푸어의 출현

전세가격 상승은 ‘수요와 공급의 불균형’에 기인한다. 수요 측면에서는 주택매매가격의 안정, 노인가구의 증가, 보금자리주택 등의 공급에 따른 대기수요의 증가가 그 원인이다. 공급 측면에서는 저금리기조의 지속 등에 따라 전세의 월세전환이 증가하였고, 40㎡ 초과~85㎡의 전세용 주택보다 초소형의 수익형 부동산의 공급이 활성화되었기 때문이다. 최근 이슈화되고 있는 렌트푸어에 대해 중앙정부는 ‘전세푸어’ 정도로 인식하고 있지만, 전세가구보다 임대료부담이 큰 월세가구에 더 많은 초점을 두어서 정책을 추진할 필요가 있다.

### 서울시의 임대료 과부담가구는 26.7만~31.1만 가구로 추정

주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액이 가구소득의 30%를 넘는 가구는 약 26.7만 가구로 추정된다. 가구소득에서 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액을 제외한 잔여소득이 최저생계비 이하인 가구는 31.1만 가구 정도이다. 이 같은 임대료 과부담가구 문제는 보편적 복지 차원에서 접근할 필요가 있으나, 명확한 기준이 없을 경우 형평성 시비가 발생할 것이다. 따라서 임대료/주거비비율 방식과 잔여소득 방식을 적절히 활용하여 정책대상을 판별한 이후에 주거지원의 우선순위를 설정할 필요가 있다.

### 수요대응형 주거복지 프로그램의 확충과 동시에 월세시대에 대비한 제도적 개선이 필요

보편적 주거복지의 실현을 위해 첫째, 가구특성별 임차가구 지원체계를 다시 마련한다. 둘째, 공공임대주택을 지속적으로 공급함과 동시에 중앙정부의 주택바우처제도 도입에 대비한다. 셋째, 전세보증금 반환보증의 보험료를 보전하는 프로그램을 도입한다. 넷째, 민간활용 공공임대주택의 공급을 활성화하고, 저렴한 공공분양주택을 공급하도록 한다. 다섯째, 임차인의 계약갱신권 보장, 주택임대차 D/B 구축, 표준임대료 일람표의 도입 등의 제도적 개선을 위해 노력할 필요가 있다.

# I. 최근 임대주택시장의 변화

## 전세난 고착화와 월세전환의 가속화

### 주택 전세가격의 급격한 상승

- 2009년 1/4분기 이후 주택 전세가격지수는 전세물량 부족 등으로 가파르게 상승
  - 주택매매의 침체로 시장이 불안정하고, 부동산투자에 대한 인식의 변화(자본이익→운영이익)로 주택가격의 추가하락을 예상
  - 보금자리주택 분양·장기전세주택 입주 등을 기대하면서 주택구입을 미루고 있는 사이에 전세수요가 크게 증가
  - 2009년 1/4분기부터 2012년 4/4분기 사이에 주택 전세가격은 22.9%p 상승하였고, 아파트 전세가격은 27.4%p가 상승
- 2008년 글로벌 금융위기 시 잠시 하락한 시점을 제외하고는 지속적인 상승세
  - 2009~2012년 전년 동월 대비 전세가격 증감률은 평균 5.29%로 나타나, 전년 동월 대비 매매가격 증감률 -0.21%와 비교할 때 큰 폭으로 상승

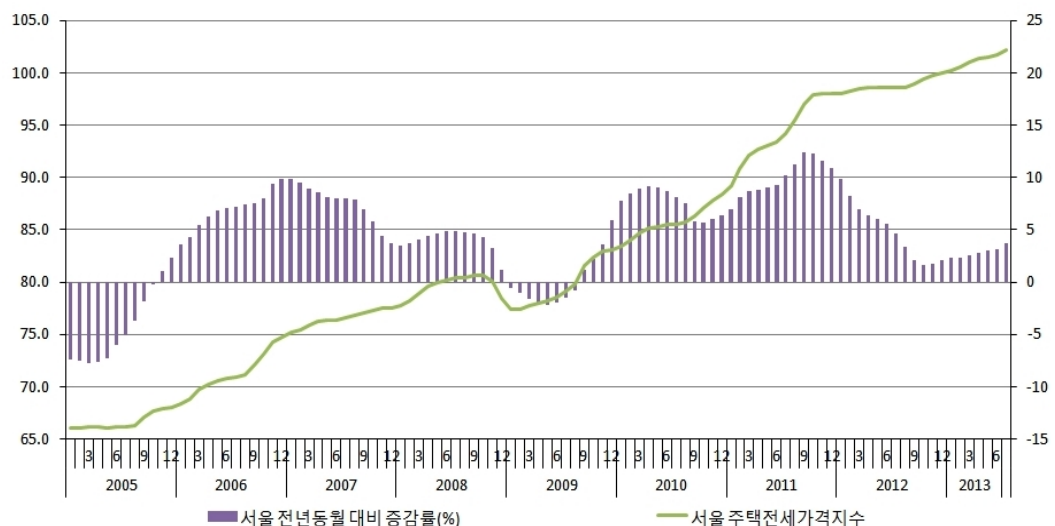


그림 1. 주택 전세가격 변동률

주 : 2012.12 = 100

자료 : 국가통계포털 홈페이지([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))

## 전세가격 상승의 원인은 ‘수요와 공급의 불균형’

- 수요 측면에서는 전세수요 자체가 증가
  - 주택가격의 안정 또는 하락세로 인해 매매를 통한 자본수익의 실현이 어려워지자, 임대인들이 운영수익을 올리기 위해 전세금을 인상하거나 (보증부)월세로 전환
  - 인구구조의 변화에 따라 자산은 일정 정도 있으나 소득이 적은 노인가구가 증가하면서 전세수요 역시 증가
  - 주택경기의 침체가 지속되고, 보금자리주택·장기전세주택 등의 저렴주택 공급에 대한 기대로 인해 주택매매 대기수요가 증가
- 주택임대시장이 월세 중심으로 빠르게 재편되면서 전세물량 자체가 감소
  - 저금리기조의 지속, 가구소득 증가의 부진 등에 따라 주택소유자들이 전세보다 수익률이 높은 월세를 통한 소득증대를 선호함에 따라 월세전환이 증가
  - 2008년 이후 전세수요의 대부분을 차지하는 40㎡ 초과~85㎡의 중소형주택 공급량은 증가하지 않는 반면에, 주로 월세로 임대하는 40㎡ 이하의 도시형 생활주택 공급량이 2010년부터 크게 증가하여 월세의 비중이 상승

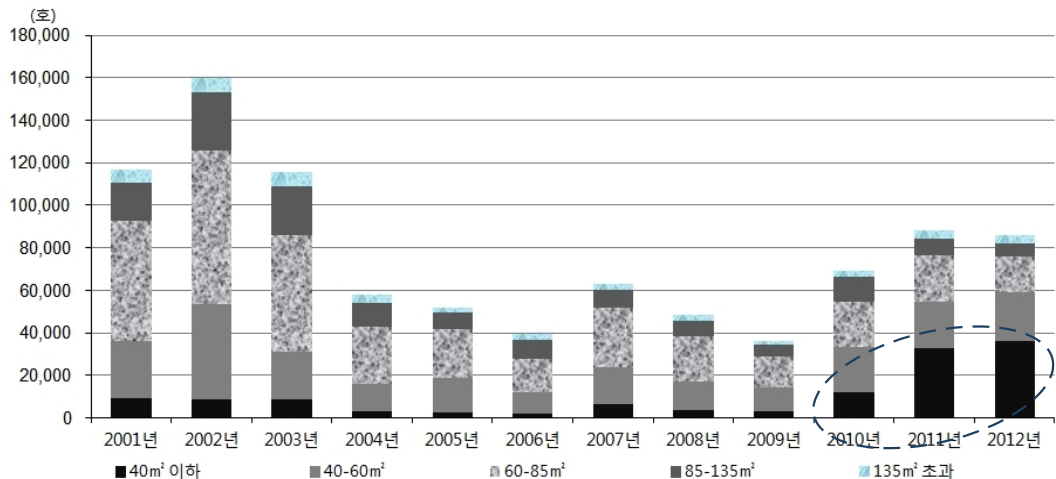


그림 2. 규모별 주택건설 실적(2001~2012년)

## 전세의 월세전환 현상은 가속화될 전망

- 주택가격 하락과 저금리가 맞물리면서 월세전환 현상은 가속화될 것으로 예상
- 재계약시점이 도래하는 경우 주택소유자들이 전세를 (보증부)월세로 바꾸는 등 월세 선호 현상이 뚜렷
- 주택담보대출의 부채가 큰 임대인(이른바 하우스푸어)은 전세시장에서 세입자를 구하기 어려워 월세로 내놓을 수밖에 없는 등 가계부채문제도 월세전환 현상의 가속화를 촉진
- 2015년 이전에 월세비율이 전세비율보다 높아지고, 2020년 이후에는 아파트 역시 전세주택과 월세주택의 비중이 역전될 가능성이 농후

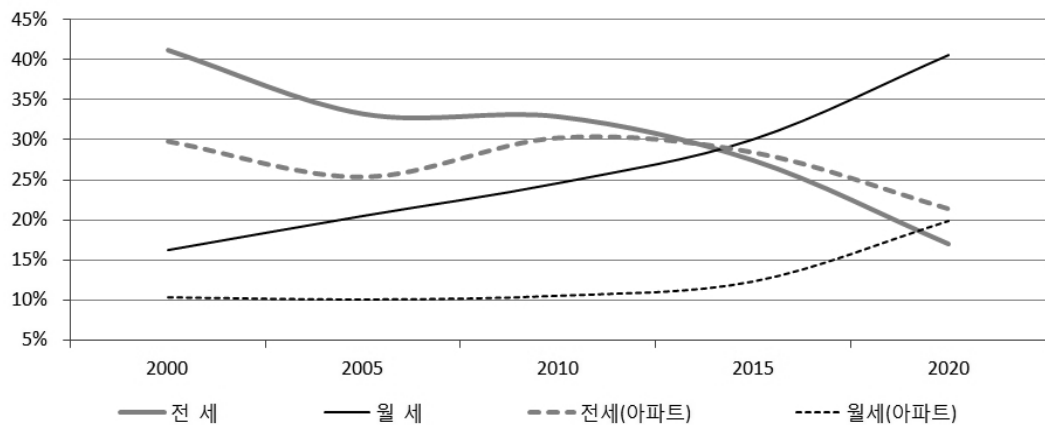


그림 3. 전·월세거주가구 비율의 변화 추정(2000~2020년)

## II. 정책대상으로서 렌트푸어의 기준 및 규모 · 특성

### 서울시는 렌트푸어 개념의 재정립 필요

#### 임차가구의 주거비용 과부담 여부로 렌트푸어 개념의 재정립 필요

- 통상적으로 사용하는 ‘렌트푸어’라는 용어에 대해서는 부정적인 시각이 다수 존재
  - ‘렌트푸어’라는 용어는 절대적 빈곤보다는 상대적 빈곤감을 표현하는 ‘푸어족’의 하나로써, 온라인 · 언론매체 등을 중심으로 널리 사용
  - 정부(기획재정부)는 렌트푸어를 “치솟는 전세가격을 감당하는 데 소득의 대부분을 지출하느라 여유 없이 사는 가구”로 정의
  - 정부는 렌트푸어를 사실상 ‘전세푸어’로 인식하고 있지만, 초기에는 전세가구보다 (보증부)월세가구에 더 많은 초점을 두고 사용된 용어
  - 이러한 개념정의에 따른 렌트푸어 지원정책은 부정적인 시각이 적지 않은데, 이는 사회적으로 보호받아야 할 약자가 아닌 경우가 많다는 것이 주된 이유
- 주거비용 과부담 여부는 소득 대비 임대료(또는 주거비)의 비율로 측정되나 약점이 존재
  - 전통적으로 많이 사용되고 있는 방식이지만, 저소득층이 정책대상에서 제외되거나 주택서비스 과소비계층을 포함시키는 약점이 존재

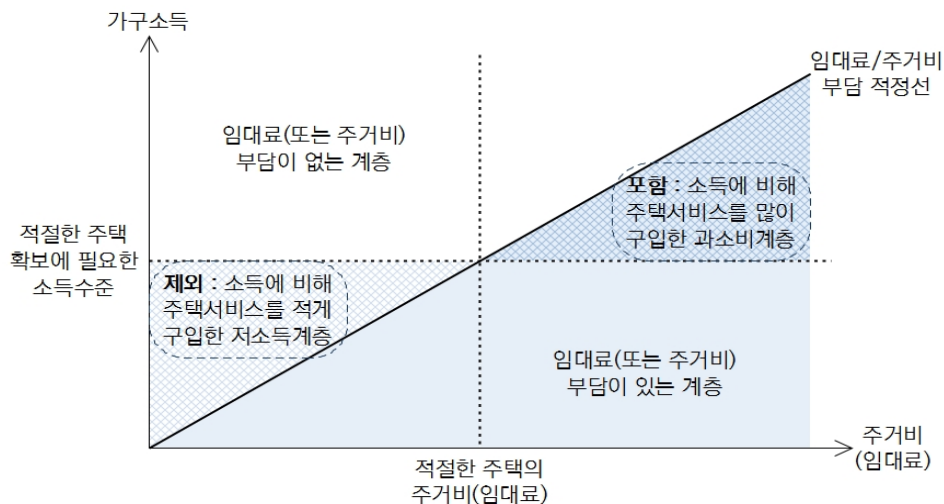


그림 4. 소득 대비 임대료(또는 주거비) 비율 방식의 문제점

- 이에 따라 최근에는 임대료(또는 주거비) 지출 후 잔여소득을 통해 경제적 주거빈곤 상태를 파악하는 잔여소득(residual income) 방식이 대두
- 임대료(또는 주거비) 지출 후에 남아 있는 소득이 비주택부문(의료, 교육, 교통 등)의 최소지출액보다 적을 때 부담능력 차원에서 주거빈곤상태로 간주

#### (보증부)월세가구를 포함하는 렌트푸어에 대한 판정기준이 필요

- (보증부)월세가구의 임대료부담이 전세가구보다 과중
- 전세가구의 전세보증금은 금액 자체가 크고 주택구입의 레버리지 역할을 하는 등 자산투자의 성격이 강하며, 무엇보다도 전세는 월임대료에 대한 부담이 전무
- 소득 대비 임대료 비율(RIR) 산정 시 보증금을 기회비용으로 계산하면 전세가구보다 월세가구의 임대료부담이 더 과중

표 1. 전세가구와 (보증부)월세가구의 임대료부담 비교

| 구 분           | 소득분위           |        | 평 균<br>보증금<br>(만원) | 평 균<br>월임대료<br>(만원) | 소득 대비<br>임대료 비율<br>(%) |
|---------------|----------------|--------|--------------------|---------------------|------------------------|
| 전세가구          | 저소득층<br>↑<br>↓ | 1-2분위  | 12,308.5           | -                   | 45.54                  |
|               |                | 3-4분위  | 10,355.2           | -                   | 13.44                  |
|               |                | 5-6분위  | 14,389.7           | -                   | 11.68                  |
|               |                | 7-8분위  | 20,045.2           | -                   | 11.97                  |
|               | 고소득층           | 9-10분위 | 29,041.0           | -                   | 11.07                  |
|               |                | 전 체    | 18,109.4           | -                   | 14.35                  |
| (보증부)<br>월세가구 | 저소득층<br>↑<br>↓ | 1-2분위  | 894.4              | 23.0                | 28.44                  |
|               |                | 3-4분위  | 1,635.3            | 28.0                | 16.22                  |
|               |                | 5-6분위  | 3,847.5            | 39.6                | 15.65                  |
|               |                | 7-8분위  | 5,144.4            | 48.9                | 14.58                  |
|               | 고소득층           | 9-10분위 | 3,401.5            | 172.8               | 20.74                  |
|               |                | 전 체    | 2,414.8            | 34.6                | 20.06                  |

주 : 소득 대비 임대료 비율은 보증금마련대출의 상환액을 포함하여 계산하였고, 보증금의 월세전환이율을 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)로 적용

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석

- 언론매체 등에서 거론되는 ‘렌트푸어’라는 용어와 정책적 지원대상으로서의 ‘임대료



과부담가구'는 엄격하게 구분하는 것이 필요

- 정책적 지원대상으로서의 렌트푸어는 임대료(또는 주거비) 과부담가구로 한정하여야 하며, 이에 따라 임대료/주거비비율과 잔여소득을 함께 고려한 검토가 필요

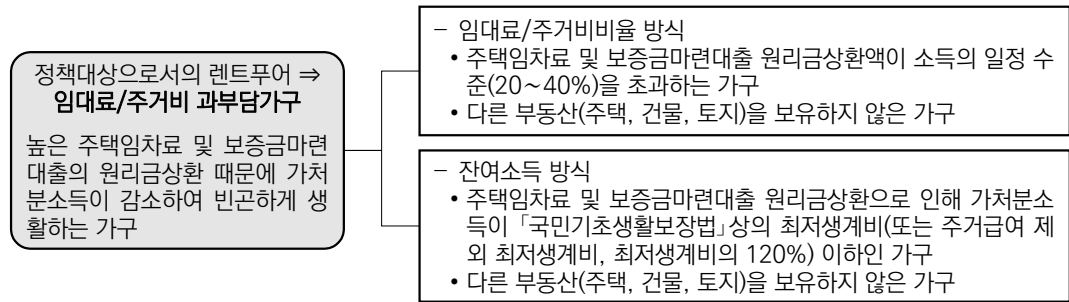


그림 5. 주택정책 대상으로서 임대료 과부담가구 판정을 위한 개념 및 기준

## 서울시의 임대료 과부담가구 규모는 26.7만~31.1만

임대료/주거비비율 방식에 따른 임대료 과부담가구는 약 26.7만

- 주택임차료와 보증금마련대출 원리금상환액을 합한 금액이 30%를 넘는 가구는 서울에 약 26.7만 가구가 있으며, 전체 가구의 7.6% 정도
- 40%를 초과한 가구는 약 14.3만 가구(4.1%), 20%를 초과한 가구는 약 53.7만 가구(15.2%)가 있는 것으로 추정

표 2. 임대료/주거비비율 방식에 따른 임대료 과부담가구의 규모 추정결과

(단위 : 천 가구)

| 구 분                              | 서 울   | 인천 · 경기 | 수도권   |
|----------------------------------|-------|---------|-------|
| 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 > 소득의 20% | 536.8 | 459.2   | 996.0 |
| 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 > 소득의 30% | 267.0 | 196.4   | 463.4 |
| 주택임차료 + 보증금마련대출 원리금상환액 > 소득의 40% | 143.2 | 95.8    | 239.0 |

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을, 보증금마련대출 이자율은 최근 2년 동안의 평균 대출이자율(5.32%)을 적용

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석

## 잔여소득 방식에 따른 임대료 과부담가구는 31.1만 정도

- 잔여소득이 「국민기초생활보장법」상의 최저생계비 이하인 가구는 약 31.1만 가구로, 전체 가구의 8.8% 정도
- 주거급여를 제외한 최저생계비 이하인 가구는 약 22.5만 가구(6.4%), 최저생계비의 120% 이하인 가구는 약 41.1만 가구(11.6%)로 추정

표 3. 잔여소득 방식에 따른 임대료 과부담가구의 규모 추정결과

(단위 : 천 가구)

| 구 분                  | 서 울   | 인천 · 경기 | 수도권   |
|----------------------|-------|---------|-------|
| 잔여소득 ≤ 주거급여 제외 최저생계비 | 225.3 | 292.0   | 517.3 |
| 잔여소득 ≤ 최저생계비         | 311.0 | 378.6   | 689.6 |
| 잔여소득 ≤ 최저생계비의 120%   | 410.9 | 497.6   | 908.5 |

주 : 보증금의 월세전환이율은 기회비용 측면에서 예금이자율(3.18%)을, 보증금마련대출 이자율은 최근 2년 동안의 평균 대출이자율(5.32%)을 적용

자료 : 국토해양부 · LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석

## 임대료 과부담가구는 주로 월세로 거주하는 저소득층

### 저소득층이 대부분을 차지

- 임대료/주거비비율 방식에 의한 임대료 과부담가구는 저소득층(소득 4분위 이하)이 62%이지만, 7분위 이상의 고소득층도 1/5 정도를 차지
- 가구주 연령이 40대 이하이고, 고등학교 이상의 학력을 소유한 경우가 다수
- 가구구성은 1~2인 가구가 절반이 넘으며, 4인 가구도 1/4 정도를 차지
- 잔여소득 방식에 따른 임대료 과부담가구는 저소득층이 96%로 거의 대부분
- 가구주가 60대 이상의 고연령층인 경우가 47% 가량을 차지하고 있고, 30대 이하도 30%에 육박

- 가구주 학력은 고등학교 이상이 절반을 넘고 있으나, 초등학교 이하도 30% 정도
- 가구원 수는 1~2인이 2/3 정도

표 4. 소득분위별 임대료 과부담가구

(단위 : %)

| 구 분                  |       | 저소득층 <—————> 고소득층 |       |       |       |        | 계      |
|----------------------|-------|-------------------|-------|-------|-------|--------|--------|
|                      |       | 1-2분위             | 3-4분위 | 5-6분위 | 7-8분위 | 9-10분위 |        |
| 임대료/<br>주거비비율<br>방 식 | 서 울   | 36.84             | 25.51 | 18.35 | 13.45 | 5.85   | 100.00 |
|                      | 인천·경기 | 44.59             | 32.17 | 14.73 | 5.95  | 2.56   | 100.00 |
|                      | 수도권   | 40.41             | 28.58 | 16.68 | 10.00 | 4.33   | 100.00 |
| 잔여소득<br>방 식          | 서 울   | 77.54             | 19.05 | 3.30  | 0.07  | 0.04   | 100.00 |
|                      | 인천·경기 | 63.40             | 31.46 | 4.49  | 0.64  | -      | 100.00 |
|                      | 수도권   | 69.72             | 25.91 | 3.96  | 0.39  | 0.02   | 100.00 |

자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석

#### (보증부)월세 거주자가 다수를 차지

- 임대료/주거비비율 접근법에 의한 임대료 과부담가구는 단독·다가구주택(36.3%)과 아파트(35.6%)에 거주
- (보증부)월세로 거주하는 가구가 3/5 정도를 차지하며, 전세전환 임대료가 평균 1억 1,431만원이고, 1억원을 초과한 경우도 1/3 정도
- 보증금 수준이 높음에 따라 소득 대비 임대료 비율은 평균 44.8%로 상당히 높고, 소득 대비 임대료 비율이 30%를 초과하는 임대료 과부담가구도 3/4에 육박
- 잔여소득 접근법에 의한 임대료 과부담가구는 과반수 정도가 아파트에 거주
- (보증부)월세가 3/4 정도를 차지하며, 전세전환 임대료가 평균 4,032만원밖에 되지 않고, 5천만원 이하가 대부분
- 보증금 수준이 낮음에도 불구하고 소득 대비 임대료 비율은 평균 36.8%나 되고, 임대료 과부담가구의 비중도 50% 가량

표 5. 보증금 수준별 임대료 과부담가구

(단위 : %)

| 구 분                  |       | 보증금 1천만원 이하 | 1천만원 초과<br>~5천만원 | 5천만원 초과<br>~1억원 | 1억원 초과 | 계      | 평 균<br>(만원) |
|----------------------|-------|-------------|------------------|-----------------|--------|--------|-------------|
| 임대료/<br>주거비비율<br>방 식 | 서 울   | 16.44       | 34.58            | 15.09           | 33.89  | 100.00 | 11,431.3    |
|                      | 인천·경기 | 20.22       | 45.03            | 15.63           | 19.11  | 100.00 | 6,058.6     |
|                      | 수도권   | 18.19       | 39.40            | 15.34           | 27.08  | 100.00 | 8,954.2     |
| 잔여소득<br>방 식          | 서 울   | 43.62       | 36.17            | 11.62           | 8.59   | 100.00 | 4,031.7     |
|                      | 인천·경기 | 28.82       | 49.75            | 14.49           | 6.94   | 100.00 | 3,561.6     |
|                      | 수도권   | 35.73       | 43.41            | 13.15           | 7.71   | 100.00 | 3,781.1     |

주 : 월세를 전세로 전환했을 경우의 보증금 수준이며, 월세이율은 2012년 대출금리의 1.5배 수준인 7.70%를 적용  
 자료 : 국토해양부·LH 토지주택연구원의 “2012 주거실태조사” 원자료를 이용하여 분석

#### 저소득 임차가구 중심의 정책대상 선별이 필요

- 임대료 과부담가구 문제는 보편적 복지 차원에서 접근할 필요가 있으나, 명확한 기준이 없을 경우 형평성 시비가 발생할 우려
- 저소득층뿐만 아니라 중산층의 주거문제도 사회문제로 인식되고 있다는 점에서, 정책대상을 정확히 판별하여 선정하는 일에 대한 중요성이 증가
- 직접적인 주거지원을 할 경우에는 잔여소득 방식에 따라 우선정책대상으로 선정
- 간접적인 지원만으로도 충분하다고 판단되는 경우에는 임대료/주거비비율 방식을 적용하여 정책대상을 판별

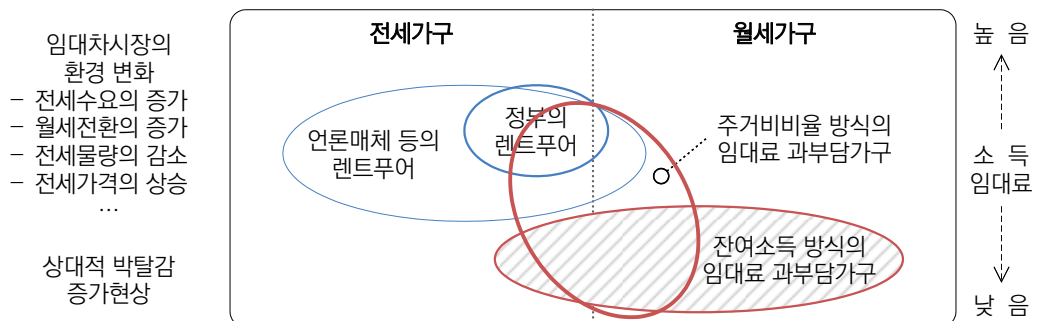


그림 6. 렌트푸어와 임대료 과부담가구의 비교

### Ⅲ. 렌트푸어 이슈에 따른 서울시 대응방안

## 수요대응적 주거복지정책이 필요

### 주거복지 프로그램 확충 및 월세시대에 대비한 제도의 개선이 필요

- 임대료 부담능력 및 잔여소득을 고려한 판정을 통해 정책우선순위 결정 후 지원
  - ‘보증금마련대출을 받은 전세가구’에 초점을 맞추기보다는 전세뿐만 아니라 (보증부)월세까지 포함한 임대료 과부담가구에 대한 지원을 우선적으로 고려
  - 양·질 면에서 부족한 주거복지 프로그램을 확충하여 임차가구의 선택기회를 확대하고, 임대인 우위의 시장환경을 개선하기 위한 노력이 필요
- 임대료 과부담문제를 해결하기 위해서는 단기적인 현안대응보다는 선제적인 예방대책을 마련하는 것이 더욱 중요
  - 공공임대주택의 공급 확대, 주거복지 프로그램의 확충, 임차인의 주거권 확대 등의 주거복지 시스템의 개선이 필요

### 주요 추진전략

| 주요 과제                         | 추진 전략  |
|-------------------------------|--|
| 가구특성별 임차가구 지원체계 재구축           | - 소득계층별·점유형태별 주거복지 프로그램의 확충  |
| 지속적인 공공임대주택의 공급과 더불어 운영 개선    | - 가구수 대비 공공임대주택 비율 10%를 목표로 공급 확대<br>- 공공임대주택의 임대료체계 및 입주자격 개선                       |
| 정부의 주택바우처제도 도입에 대비            | - 매칭방식으로 도입 시 국세·지방세의 세목조정 공론화<br>- 공공임대주택 공급과의 균형점 설정<br>- 자활지원 프로그램과 연계한 사례관리체계 구축 |
| 전세보증금 미수위험을 낮추기 위한 지원 프로그램 마련 | - 전세보증금 반환보증의 보증료(또는 전세금보장 신용보험의 보험료)의 일부 지원   |
| 민간활용 공공임대주택의 도입               | - 준공공임대주택의 확대 모색<br>- 민간토지임차형, 공공공사(개축·리모델링)형 공공임대주택의 도입                             |
| 저렴한 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택의 공급  | - 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택의 도입<br>- 10~20년 공공임대주택의 공급 재개                             |
| 기타 제도적 개선                     | - 계약갱신권 보장을 위한 법률 개정을 중앙정부에 건의<br>- 주택임대차 D/B 구축 및 표준임대료 일람표의 도입                     |

## 가구특성별 임차가구 지원체계를 재구축

소득수준 · 점유형태 등에 따른 다양한 주거복지 프로그램을 확충

- 소득이 적어 임대료 부담능력이 부족한 빈곤층(1-2분위)에게는 주택바우처를 지급
  - 보증금이 없거나 작은 월세가구를 위해 자산을 형성할 수 있는 프로그램을 병행
- 임대료 지불능력이 있는 저소득층(3-4분위)을 위해 지역사회 내에서 안정적으로 거주할 수 있도록 준공공임대주택을 공급
  - 월세가구에게는 민간활용 공공임대주택을 공급하고, 전세가구에게는 전세금보장 신용보험의 보험료 일부를 보전
- 중산층 가운데 5-6분위에게는 자가촉진정책의 일환으로 분양전환이 가능한 10~20년 공공임대주택 또는 저렴한 공공분양주택을 공급
  - 월세가구 가운데 보증금이 큰 보증부월세 또는 반전세 거주가구에게는 전세보증금 반환보증의 보증료를 보전

|   |        | 기존의 주거복지 프로그램   | 월세가구 지원방안   | 전세가구 지원방안  |
|---|--------|---|---|--|
| <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;">             고소득층<br/>↑<br/><br/>↓<br/>저소득층           </div> <div style="text-align: center;">             7-10분위<br/><br/>5-6분위<br/><br/>3-4분위<br/><br/>1-2분위           </div> </div> | 7-10분위 | (시장에서 스스로 해결)<br>- SHift 입주(7-8분위)                          | - (국민주택기금) 장기 및 저리의 주택구입자금 대출                             | - (국민주택기금) 저리의 주택구입자금 대출                               |
|   | 5-6분위  | - 장기전세주택(SHift) 입주<br>- 근로자 · 서민 전세자금 융자<br>- 저리의 주택구입자금 대출 | - 10~20년 공공임대주택 공급<br>- 전세보증금 반환보증(또는 전세금보장 신용보험)의 보증료 보전 | - 10~20년 공공임대주택 공급<br>- 저렴한 공공분양주택(토지임대부 / 지분공유형 등) 공급 |
|   | 3-4분위  | - 50년 공공임대(재개발임대 등 포함) · 국민임대주택 입주<br>- 근로자 · 서민 전세자금 융자    | - 준공공임대주택 입주 지원<br>- 민간활용 공공임대주택 공급                       | - 전세보증금 반환보증(또는 전세금보장 신용보험)의 보증료 보전<br>- 준공공임대주택 입주 지원 |
|   | 1-2분위  | - 영구임대 · 매입임대주택 입주<br>- 주거급여, 서울형 주택바우처<br>- 저소득가구 전세자금 융자  | - 주택바우처(월임대료 보조)<br>- 복지 · 노동과 연계한 자산형성 프로그램 마련           | - 주택바우처(보증금마련 대출이자 보조)                                 |

그림 7. 가구특성별 임차가구 지원방안

주 : 기존의 주거복지 프로그램은 서울시에서 제공하거나 서울시민이 수혜를 받을 수 있는 프로그램

---

## 지속적인 공공임대주택의 공급과 더불어 운영 개선

### 가구수 대비 공공임대주택 비율 10%를 목표로 공급을 확대

- 공공임대주택과 주택바우처는 시장에 미치는 효과가 정반대이므로 공공임대주택의 꾸준한 공급이 더욱 요구되는 시점
- 중앙정부는 2014년 10월부터 주택바우처를 도입할 계획인데, 주택보급률(2010년 11월 97.0%) 및 공공임대주택 재고비율(2012년 8월 5.3%)을 감안할 때 주택바우처는 임대료를 상승시킬 위험성이 존재
- 이에 반해 공공임대주택은 임대료를 하락시키는 효과가 있으므로, 장기적으로 가구수 대비 10%를 목표로 공공임대주택의 꾸준한 공급이 필요

### 공공임대주택의 임대료체계 및 입주자격을 개선

- 순환율 제고, 안전망기능 향상을 위해 임대료체계의 개선 필요
- 소득기준을 초과한 입주자에 대한 임대료 할증, 장기거주에 따른 임대료 할증 등을 검토·시행하여 미입주 저소득층의 입주기회를 확대함으로써 주거복지 체감도 향상
- 입주자격 및 소득기준의 재검토를 통한 형평성 제고
- 노숙인, 쪽방 거주가구, 복지시설 퇴소자, 비주택 거주가구, 최저주거기준 미달가구 등 주거취약계층의 공공임대주택 입주기회를 확대
- 영구·매입임대는 소득 1분위, 공공·국민임대는 4분위 이하, 장기전세는 6분위 이하로 입주자격을 제한
- 소득 6분위 이하 계층이 입주하기 어려운 대형평형 또는 보증금 3억원 초과와 공공임대주택은 매각 후 대금을 활용하여 저렴한 공공임대주택을 공급

---

## 정부의 주택바우처제도 도입에 대비

### 매칭방식으로 도입 시 국세·지방세의 세목조정에 대한 공론화가 필요

- 「국민기초생활보장법」상의 급여체계를 개편하면서 주택바우처를 도입할 예정
  - 2014년 10월부터 주택임차료를 지원하고, 2015년 1월부터 주택개보수를 위한 유지수선비를 지원할 계획
  - 중위소득의 43%(4인 가구 기준 월소득 165만원) 이하 저소득층 97만 가구 정도에 게 월평균 10만원~11만원씩의 주택바우처가 지급될 전망
- 서울시가 추가로 투입하여야 하는 주거급여 예산은 281.2억원~361.4억원
  - 중앙정부와의 협의를 통해 매칭비율의 축소 또는 국세·지방세의 세목조정을 통해 재정의 건전성을 확보하기 위한 노력이 필요

### 공공임대주택 공급과의 균형점을 설정

- 서울은 양적 부족문제가 해소되지 않은 상태이기 때문에 주택바우처는 임대료의 상승 및 월세로의 전환을 촉진시킬 가능성이 농후
  - 따라서 건설형 공공임대주택 재고의 확보 목표를 현실성 있게 조정하고, 매입형·민간활용형 공공임대주택의 공급 등을 통해 시장가격을 안정시키기 위한 노력이 필요

### 자활지원 프로그램과 연계한 사례관리체계를 구축

- 재정적 측면에서 소모성 보조금인 주택바우처를 가구에 무기한적으로 지원하는 것은 비효율적
  - 따라서 근로능력이 있는 가구원에 대한 일자리 제공과 가구의 자산형성 프로그램을 함께 실시하여 자활·자립할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요



## 전세보증금 미수위험을 낮추기 위한 지원 프로그램을 마련

### 전세보증금 반환보증의 보증료를 일부 지원

- 전세보증금 반환보증은 임대인의 부도나 파산으로 임차인의 전세보증금을 돌려주지 못하는 상황에 대비한 일종의 보험상품
- SGI서울보증의 전세금보장 신용보험은 아파트의 경우 보증금의 100%까지, 기타 주택의 경우 70~80% 이내로 가입할 수 있으며, 연간 보험료는 아파트의 경우 보험금액의 0.265%, 기타 주택의 경우 0.3%
- 이에 비해 대한주택보증의 전세보증금 반환보증은 ‘주택담보대출+보증금’이 아파트의 경우 주택가격의 90% 이하, 기타 주택 및 오피스텔의 경우 70~80% 이하면 가입할 수 있으며, 연간 보증료는 0.197%

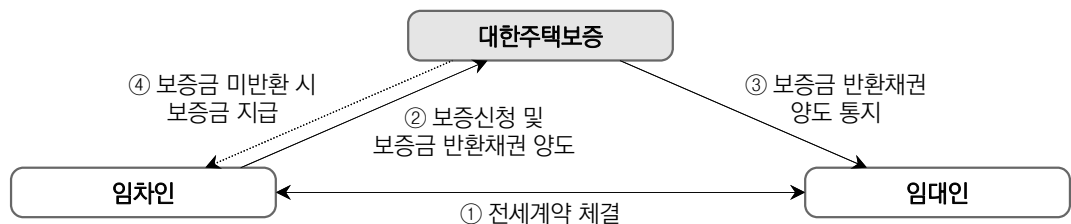


그림 8. 대한주택보증의 전세보증금 반환보증 상품구조

- 보증금의 한도(2억원 정도)를 설정하여 전세보증금 반환보증의 보증료 또는 전세금 보장 신용보험의 보험료 가운데 50% 정도를 보전
- 전세보증금 2억원의 경우 연간 보증료가 39.4만원이므로 서울형 주택바우처보다 적은 보조금으로 전세가구의 주거안정 확보가 가능
- 전세금보장 신용보험에 가입한 가구에 대해서는 보험금의 한도(1억원 정도)를 정하여 연간 보험료(26.5만원~30만원)의 50%를 보전

## 민간활용 공공임대주택의 도입

### 준공공임대주택의 확대를 모색하여 공공임대주택으로 공급

- 민간주택을 준공공임대주택으로 등록하면, 10년간의 의무임대기간 중 각종 세제혜택을 제공하는 대신에 임대료인상률을 제한받도록 하는 제도가 마련 중
- 세제감면의 규모가 작아 임대인의 참여를 이끌어내기 어려울 전망이므로, 다양한 방식의 확대방안 모색이 필요

### 민간토지임차형, 공공공사형 등 민간을 활용한 공공임대주택을 공급

- 미이용 또는 저이용되고 있는 민간의 토지나 노후주택을 일정 기간 공공이 임차하여 공공임대주택으로 개발하여 활용하는 방식의 도입이 필요

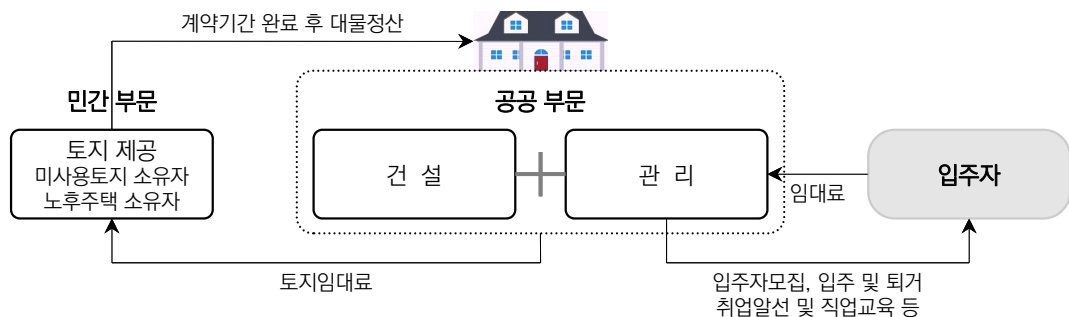


그림 9. 민간토지임차형 공공임대주택의 개념도

- 노후주택을 공공이 공공임대주택으로 개축 또는 리모델링하고, 토지소유자가 주택을 직접 관리하도록 하는 방식도 도입이 필요

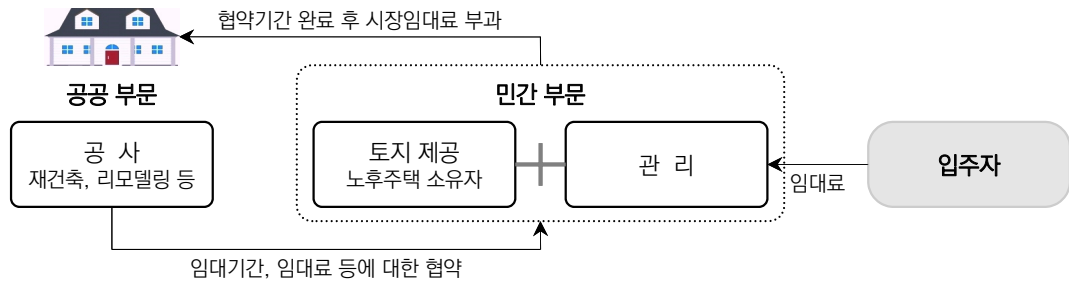


그림 10. 공공공사(개축·리모델링)형 공공임대주택의 개념도

## 저렴한 공공분양주택 및 분양전환 공공임대주택의 공급

### 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택을 도입

- 서울시 및 SH공사에서 공급하는 분양주택 가운데 10% 범위 내에서 생애최초 주택 구입자에 대해 할당제도를 시행할 필요
- 전세수요를 분산시키고, 저소득층의 내집 마련 기회를 확대시키기 위해 필요
- 무주택가구에 소형(전용 60㎡ 이하) 분양주택을 공급함으로써 주택소유 및 주거 안정을 달성하도록 지원
- 시세의 80~90% 수준에서 공공분양주택을 공급하도록 하고, 단계별 대금을 지불하도록 하여 내집을 마련할 수 있는 기회를 부여

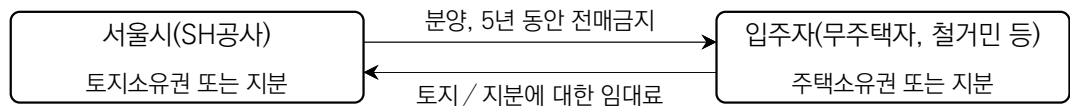


그림 11. 토지임대부 분양주택 또는 지분공유형 분양주택의 개념도

## 10~20년 공공임대주택 공급을 재개

- 무주택서민의 내집 마련을 지원하고, SH공사의 비용부담을 경감시킬 수 있는 장점이 있으므로 분양전환부 공공임대주택의 공급을 적극적으로 검토할 필요

### 영국과 미국의 저렴한 분양주택 프로그램

- 영국에서 2011년부터 도입한 홈바이(HomeBuy)는 지분소유권제도(Shared Ownership Scheme) 및 지분공유형주택제도(Shared Equity Scheme) 등을 통해 임차인들의 자가소유를 지원하는 정부의 프로그램
  - 수혜자격 기준은 연간 가구소득 60,000파운드(약 1억원) 이하인 저소득층
  - 주택지분 공유, 대출부담 지원, 집값 및 임대료 할인 등을 통해 저소득층의 자산형성을 유도한 후에 생애최초 또는 무주택자의 주택구입을 지원하는 형태로 운영
- 미국은 1980년대 이후 지분공유 자가소유(Shared-Equity Homeownership) 프로그램을 시행 중
  - 지역 중위소득의 35~73%에 해당하는 가구에게 시세의 56~76%로 주택을 공급
  - 5년 동안 전매제한 및 이후 주택매각 시에 공급업체에게 환매

## 기타 제도적 개선

### 계약갱신권 보장을 위한 법률 개정을 중앙정부에 건의

- 임차인의 주거안정성을 제고하기 위해서는 계약기간을 늘리는 것보다 계약갱신을 용이하게 만드는 것이 더욱 필요
- 임차인이 의무를 해태하여 계약관계를 지속시킬 수 없을 정도의 문제가 있는 경우를 제외하고는 1회(또는 2회) 정도 계약갱신을 거절할 수 없도록 하는 것이 필요
- 이미 「상가건물 임대차보호법」, 「임대주택법 시행령」에서는 특정한 사유가 있을 경우에만 계약갱신의 거절이 가능

#### 독일의 주택임대차 계약갱신

- 1970년대부터 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch)」 조항으로 임대인이 임의로 재계약을 거절하는 것을 제한
  - 재계약을 거절할 수 있는 사유를 ① 임차인이 계약의무를 현저하게 위반한 경우, ② 임대한 주택 공간을 임대인 또는 가족이 사용할 필요가 있는 경우, ③ 임대차관계가 임대인에게 경제적인 손실을 가져올 경우 등으로 제한
- 2001년에는 「임대차법(Mietrechtsreformgesetz)」이 제정되어 주택임대차 계약해지 및 재계약거절, 임대료인상 등에 관한 조항이 더욱 강화
  - 특별한 사유가 없는 한 주택임대차 계약은 원칙적으로 계약기간의 제한이 없는 무기계약
  - 임차인은 임차계약을 만료일 3개월 이전에 사유를 밝히지 않고도 통지함으로써 해지할 수 있는 반면, 임대인은 3~9개월 이전에 타당한 사유를 서면으로 통지해야만 해지
  - 계약해지의 사유를 ① 임차인이 임대료를 납부하지 않는 등 의무를 이행하지 않는 경우, ② 임대한 주택을 임대인 자신 또는 가족이 거주하고자 할 경우, ③ 임대인이 임대차계약으로 인해 주택을 적절히 경제적으로 활용하지 못할 경우 등으로 제한
  - 임대차계약 해지 후 임대료를 인상하는 것은 계약해지의 사유로 불인정

#### 주택임대차 D/B 구축 및 표준임대료 일람표의 도입이 필요

- 임차주택 수요자에게 보증금 및 임대료, 담보설정 등의 정보를 전달하여 정보의 비대칭성을 해소하고, 적절한 주택을 선택할 수 있도록 임대차등록제의 도입이 필요
- 초기부터 모든 주택임대차에 대해 시행하기보다는 주택바우처, 전세자금 융자 등 주거복지 프로그램의 수혜가구가 거주하는 주택을 대상으로 도입
- 제도 도입을 위해서는 주택임대차 표준계약서에 따라 임대차계약이 체결되도록 하고, 이를 전입신고 시에 전산화하는 시스템의 구축이 필요
- 임대주택시장 정보의 비대칭성을 줄이기 위해 표준임대료 일람표의 도입이 필요
- 주택유형별 · 주택규모별 · 점유형태별 · 건축연한(대규모수선 여부)별, 동(또는 근린지역)별 임대료 수준을 표준화하여 정기적으로 공표
- 이를 통해 주택을 임차/이사하고자 하는 가구의 역선택 및 불편을 해소

#### 독일의 표준임대료 일람표(Mietspiegeltable)에

- 독일은 1982년 「주택임대차법」 개정에 의해 도입된 표준임대료 일람표를 참조하여 임대료의 증감청구를 간단하게 처리
  - 베를린시의 경우 표준임대료 일람표는 임차인연맹 및 협회, 임차인조합, 주택·토지소유자연맹 및 협회, 주택기업연맹 및 협회, 임차인보호단체, 주택 · 건축 · 교통 관련 부서가 합동으로 작성 · 공표