

임대가구 주거비 부담 경감방안

장원철 연구위원 (부동산학 박사)

임대료 주거비 부담을 나타내는 대표적 지수인 RIR은 2006년 이후 지속적으로 증가하여 국내 임대가구의 주거비 부담이 심각한 상황임. 임대가구 주거비 증가는 국민들의 삶의 질을 하락시킬뿐만 아니라 가계의 소비여력 감소로 국내 경제활성화에 걸림돌이 되고 있어 임대가구 주거비 부담을 줄이는 정책방안을 모색할 필요성이 있음. 이에 본고는 임대가구 주거비 부담 현황 및 문제점, “뉴스테이”, “전세보증금 펀드”의 문제점, 임대주택 주거비 부담을 줄일 수 있는 정책적 방안을 제시함. 국토교통부 주거실태조사에 의하면 임대가구 주거비 부담의 핵심적 대상은 저소득층 월세가구를 대상으로 이루어져야 하며 주요한 정책은 월세보조금 지원과 공공임대주택의 확대정책이 필요함을 보여주고 있음. 현 정부의 지나친 뉴스테이 활성화는 높은 임대료가 당연히 되는 사회분위기 조성이 우려됨. “월세전환자 전세보증금 펀드” 또한 실효성의 문제, 글로벌 경제위기 출현시 대안부재, 펀드수수료 경감문제, 뉴스테이 채투자 문제 등으로 신중하게 시행되어야 함. 임대주택 주거비 부담 경감을 위한 정책은 국토교통부 주거실태조사에 근거하여 저소득층의 월세가구를 대상으로 1)월세부담 경감과 2)임대주택 공급의 확대정책이어야 함. 월세부담 경감 방안으로는 ①주택바우처의 확대, ②월세세액공제의 인하율 및 공제대상 확대와 동시에 ③“중개매매시스템의 디지털화”, “월세 카드” 등의 정책으로 투명한 월세제도 구축으로 인하여 실질적인 세제혜택을 받을 수 있도록 해야 함. 임대주택 공급확대 방안으로 ①공공임대주택의 공급, ②미국식 세액공제를 활용한 민간건설사의 저렴주택 공급(LIHTC), ③비제도권의 개인임대사업자의 참여 확대, ④네덜란드식 “사회주택” 활성화 등을 통해 다각도로 임대주택 공급을 확대하여야 함.

I 논의의 배경

□ 임대가구 주거비 증가는 국민들의 삶의 질을 하락시킬 뿐만 아니라 가구의 소비여력 감소로 국내 경제활성화에 걸림돌이 되고 있어 임대가구 주거비 부담을 줄이는 정책은 필수적임

○ 현 정부 집권이후 전세가격 상승 및 전세매물 실종으로 인한 월세의 일반화가 진행되고 있어 임대가구의 주거비 부담이 급증하고 있는 상황임

- 예전의 낮은 전세는 주거비를 절감시켜 삶의 질 향상 및 경제활성화에 기여하였으나 최근 전세는 없어지고 월세가 일반화되고 있어 임대가구의 주거비 부담을 증가시키고 있으며 이는 국민들의 가처분 소득 감소로 경제부진의 요인이 되고 있음

□ 본 고에서는 임대가구 주거비 부담의 현황 및 문제점을 파악하고 이와 관련하여 이슈가 되고 있는 “뉴스테이” 및 “월세전환자 전세보증금 펀드”의 문제점을 제시하였으며 임대가구의 주거비 부담을 줄일 수 있는 정책방안을 모색하고자 함

II 임대가구 주거비 부담 현황 및 문제점

□ 우리나라 국민의 자가가구 비율은 감소한 반면 월세가구 비율은 증가하고 있으며 임대료 주거비 부담을 나타내는 RIR(월소득 대비 월임대료 부담률)도 지속적으로 증가하고 있어 임대주택 주거비 부담이 우려되는 상황임

○ 국토교통부 주거실태조사(2014)에 따르면 우리나라 국민의 자가가구 비율은 55.6%에서 2014년 53.6%로 감소하였으며 임대가구 중 월세가구 비율은 2006년 17.4%에서 2014년 23.2%로 증가함

- 특히 2014년도에는 월세가구 비율이 전세가구 비율을 역전하여 월세의 일반화가 진행됨

○ 주거비 부담을 나타내는 RIR(월소득 대비 월임대료 부담률)은 2006년 이후 지속적으로 증가하였으며 일본의 RIR과 비교하여도 높은 수치를 나타내고 있고 증가속도도 심각한 상황으로 임대가구 주거비 부담이 빠르게 심화되어 가고 있음¹⁾

- [표 1]의 RIR은 2006년 18.7%에서 2014년 20.3%로 증가하였으며 특히 저소득층의 RIR은 2006년 27.6%에서 2014년 29%로 증가할 뿐만 아니라 수치가 절대적으로 높아 저소득층의 주거비 부담이 심각함을 보여주고 있음

- 일본의 RIR은 민영임대주택의 경우 2006년 14.4%에서 2014년 14.6%로 거의 변동이 없으며 공공임대의 경우도 10% 전후로 부담률이 크게 높지 않은 것으로 나타남²⁾

[표 1] 월소득 대비 월임대료(RIR) 비율

단위: %

		2006	2008	2010	2012	2014
차가가구		18.7	17.5	19.2	19.8	20.3
소득계층						
	저소득층	27.6	25	28.2	21.8	29
	중소득층	18.9	17.6	16.6	17.3	17
	고소득층	16.1	17.4	21.1	22.6	21.6

주;국토교통부 주거실태조사(2014)의 중위수를 기준으로 한 RIR이며, 평균을 기준으로한 RIR도 유사한 결과를 나타냄

□ 국토교통부 주거실태조사 결과 임대가구 주거비 부담 경감방안의 주된 대상은 저소득층의 월세가구를 대상으로 이루어져야 하며 주요한 정책은 월세보증금 지원과 공공임대 주택 공급의 확대 정책임³⁾

1) 국토교통부 주거실태조사는 국토교통부가 2년마다 조사해서 발표하는 자료로 최근 2년사이 월세전환율 및 임대료 증가현상을 감안하면 월세 가구비율 및 [표 1]의 RIR 증가는 더욱 심화될 것으로 예상됨.

2) 이상영(2016), “임대주택 주거비 부담, 어떻게 줄여야 하나?”, KB금융지주 경영연구소, p.2.

3) 전세자금 대출지원 및 주택구입자금 대출지원의 프로그램도 높은 비율로 조사되었지만 대출지원은 “가계부채” 문제등의 논란이 제기되어 있으므로 본고의 논의에서는 제외함

- 국토교통부 주거실태조사에 의하면 주거지원 프로그램의 필요성과 가장 필요한 주거지원 프로그램에 대해서 설문조사한 결과 저소득층 및 월세가구가 주거지원이 필요하다는 응답률이 높았으며 저소득층 및 월세 가구가 필요한 주거지원 프로그램으로는 월세보조금 지원 및 임대주택공급이 높은 비율로 나타남
- 국토교통부 주거실태조사에서 주거지원 프로그램의 필요성에 대해 조사한 결과 저소득층 월세가구가 주거지원이 필요하다는 응답률이 높았음
- 주거지원 프로그램이 필요하다는 저소득층 월세가구의 가장 필요한 주거지원 프로그램은 월세보조금 지원과 공공임대주택의 공급임([표 2])

[표 2] 가장 필요한 주거지원 프로그램

단위: %

	월세 보조 금 지원	전세 자금 대출 지원	주택구 입자금 대출지 원	주택개 량·개보 수 자금대 출지원	주택 개량·개 보수 현물 지원	단기 공공 임대 주택 공급	장기 공공 임대 주택 공급	공공 분양 주택 공급	주거 지원 서비 스 제공	기타	합계
전체	6.5	19.1	31.5	5.6	6.6	3.8	16	5.8	4.8	0.2	100
소득계층											
저소득층	11.6	18.2	17.2	5.2	10.6	3.2	23	4.8	6.7	0	100
중소득층	4.1	21.2	37.7	5.1	3.9	4.4	13	6.4	3.6	0.2	100
고소득층	1.2	14.1	48.4	7.9	5.7	2.7	9.6	6.1	3.6	0.6	100
점유형태											
자가	0.5	4.4	41.4	12.4	15	2.5	8.5	6.1	8.8	0.4	100
전세	1.7	28.8	34.5	1.8	1.7	4	18	7.4	2.1	0.1	100
보증금 있는 월세	17	28.7	18.4	0.4	0.6	5.2	24	4.1	1.6	0	100
보증금 없는 월세	15.4	30.4	14.4	1.4	1.1	3.7	25	4.7	3.5	0	100
무상	5.1	15.4	32.3	6	7.4	2.6	14	6.8	9.8	1	100

주;국토교통부 주거실태조사(2014)

Ⅲ “뉴스테이” 및 “월세전환자 전세보증금 펀드”의 문제점

□ 정부의 지나친 뉴스테이 활성화로 높은 임대료가 당연시 되는 사회분위기가 조성될 우려가 있으므로 지나친 뉴스테이 활성화는 자제되어야 할 것임

○ 뉴스테이를 필요로 하는 특정 계층이 있을 수 있으나 임대주택의 주요한 트렌드로 자리 잡아 임대가구 주거비를 오르는 분위기를 만드는 것은 경계해야 할 것임

- 특히 “뉴스테이”의 지나친 활성화로 전세제도가 없어질 우려가 있음
- 전세제도는 우리나라에만 있는 서민의 주거비 경감에 좋은 제도이었으므로 낮은 전세가를 유지하려는 정부의 어떤 노력도 하지 않고 “전세”는 다른나라에 없는 구제도로 인식시켜 월세의 보편화를 당연시하는 사회분위기를 만드는 것은 우려됨

- [표 2]의 국토교통부 주거실태조사 결과 특정 중산층을 위한 값비싼 임대료를 제공해야 하는 “뉴스테이” 보다 값싸고 질 높은 공공임대주택의 건설로 정책적 방향전환이 필요함
- 2016년 7월 29일 금융감독위원회에서 서민중산층의 주거비 부담 완화를 위하여 “월세입자 투자폴(월세전환자 전세보증금 펀드)”를 조성하는 정책은 자본시장을 이용한 서민들을 위한 금융 정책의 시도는 바람직하나 실효성의 문제, 글로벌 경제위기 출현시 대안 부재, 자본시장 운영자의 사적이익 개입금지, 뉴스테이 재투자 문제 등으로 신중하게 시행되어야 할 정책임
- 금감위 자료에 의하면 본 펀드의 투자수익률이 은행 예금 대비 100bp(1%)의 연평균 수익률을 목표로 하고 있다고 하나 펀드라는 위험이 있는 간접투자 보다 안전하고 더 좋은 대체투자안(예를 들어 “월세전환자 전세보증금 우대 저축”)을 만들 수 있는데 굳이 서민의 마지막 보루인 전세보증금을 담보로 위험을 감수하는 정책을 추진해야 하는 실효성의 문제
- 증권금융의 후순위 투자, 정책보증기관의 보증이 제공되는 방식으로 안전성을 추구하여 상품을 설계하였지만 글로벌 경제상황이 녹록치 않은 상황에서 글로벌 경제위기도 감당할 수 있는 대안 부재 문제
- 주관사가 증권금융이며 펀드 오브 펀드 형태로 운영되는 본 펀드의 증권금융 및 운용사의 펀드수수료 이익을 서민들에 돌려 줄 방안 마련이 필요함 (수수료 면제 및 절감방안)
- 본 펀드는 서민들의 전세보증금을 재원으로 값비싼 임대료를 지급해야 하는 “뉴스테이”에 재투자하는 것은 “서민 주거부담 경감방안”이 아님
 - 뉴스테이가 성공하면 본 펀드에 투자한 서민들은 보상을 받지만 뉴스테이 성공으로 더 비싼 임대료를 지급해야 하는 사회적 분위기가 조성되어 갈 것이므로 본 펀드의 “뉴스테이” 투자는 제한해야 함

IV 임대주택 주거비 인하 방안 및 대책

- 국토교통부 주거실태조사에서 나타난 결과에 의하면 주택임대료 부담을 줄이는 정책의 핵심은 저소득층의 월세가구를 대상으로 한 1)월세부담 경감과 2)임대 주택공급의 확대정책이며 이는 동시에 추진되어야 함
- 전세주택 주거비 경감방안도 필요한 일이지만 현재 진행되는 주거비 증가는 주로 월세 형태에서 발생하고 있으며 전세제도에 비하여 월세제도는 법제도적으로 체계화되지 못하고 있어 월세 경감방안이 제대로 마련되지 못하고 있음
- 월세부담 경감방안으로 ①주택바우처 확대, ②월세세액공제 혜택 및 적용대상 확대, ③“중개매매시스템의 디지털화”, “월세카드” 등을 통한 월세제도의 투명화를 동시에 추진해야 함
- 월세부담 경감방안으로 가장 직접적이고 효과적으로 인정된 월세를 직접적으로 보조하는 주택바우처의 대상을 확대해야 함

- 월세 세액공제의 인하율 및 공제한도를 확대하고 세액공제 대상을 근로자에서 학생의 직계존속까지 확대해서 학생들의 월세비도 공제가능하게 해야 함
 - 2016년 7월 28일 기획재정부가 발표한 세법개정안에 의하면 공제율을 기존 10%에서 12%로 올리고 고시원 등을 추가하여 공제대상을 확대하였음
 - 월세부담 경감방안으로 긍정적인 개정안이지만 인하율 및 공제대상의 확대가 미흡하여 더욱 확대할 필요가 있음
 - 즉, 인하율을 15%까지 올리고 공제대상 중 근로자뿐만 아니라 학생들의 월세비를 납세자인 부모가 세액공제 혜택을 받을 수 있도록 공제대상을 학생까지 확대함이 필요함
- 세액공제 혜택 및 적용대상을 확대하더라도 월세제도가 투명하지 않고 음성적으로 계약이 진행된다면 실질적으로 세액공제의 혜택을 받기가 어려우므로 “중개매매시스템의 디지털화”, “월세카드” 등의 월세제도 투명화가 동시에 진행되어야 함
 - 임대인과 임차인의 입장차이로 임차인이 실질적으로 세액공제를 신청하기 어려운 상황임
 - 월세제도의 투명화를 통해 음성적으로 거래되고 있는 부동산 거래를 금지하고 임차인이 세액공제 혜택을 받을 수 있도록 “중개매매의 디지털 시스템”을 구축해야 함
 - 중개업무 제도의 규격화를 통하여 “디지털 계약서” 등을 작성하도록 함
 - “디지털 계약서” 작성시 기존에 정확한 규정이 없어서 임대인과 임차인의 분쟁 소지가 될 수 있는 주택 상태 등에 대하여 “주택 품질보고서”를 작성하여 주택 기구의 고장 등에 대하여 책임 소재를 명확히 할 필요가 있으며 “디지털 계약서”에 기타 필요한 서류를 첨부할 수 있음
 - “중개매매시스템의 디지털화”는 월세 세액공제 혜택을 받기 위해서 뿐만 아니라 부동산 정책 및 관리를 위하여 필요한 정책이므로 투명한 시스템 구축이 최종목표가 되어야 함
 - 투명한 시스템이 구축되기 전에 과도기적 과정으로 임차인의 월세지불을 “월세카드”로 사용하게 하여 세제혜택 및 월세·주거비 명목으로 사용한 카드포인트를 제공하여 경감하는 방안이 있음
 - 이외에 월세계약에 맞는 중계수수료 체계, 월세의 보증가입 방식으로 전환 등을 고려해 볼 수 있음

□ 임대주택 공급 확대방안으로 ①공공임대 주택공급, ②미국식 세액공제를 활용한 민간의 저렴한 주택 공급, ③비제도권의 개인임대사업자 참여 확대, ④네덜란드식 사회주택의 활성화 등을 통해 다각도로 임대주택 공급을 확대할 수 있도록 해야 함

- 현 정부의 특정 중산층을 대상으로 한 뉴스테이식 기업형 민간임대주택으로의 치중한 정책은 임대가구의 주거비에 부담이 될 수 있으므로 값싸고 질 좋은 공공 임대주택 공급을 늘릴 수 있도록 해야 함
- 기업형 민간임대주택이라 하더라도 중산층을 위한 뉴스테이 보다는 정부가 저소득층 임대주택을 공급하는 민간 건설사에게 세액공제를 제공하여 대량의 장기임대주택이 공급된 미국식 저소득층 임대주택 세액공제프로그램(Low Income Housing Tax Credit; 이하 LIHTC)의 사례를 벤치마킹하여 저소득층을 위한 민간 건설사의 참여를 유도해야 함
 - LIHTC는 저소득계층을 위해 임대주택을 건설하는 민간사업자에게 개발비용의 일정비율에

대하여 10년간 세액공제를 부여하는 미국의 대표적인 건설보조금 정책임

- 공공임대 주택의 공급만으로 한계가 있으므로 비제도권의 개인임대사업자가 임대주택을 공급할 수 있도록 세제혜택 등 임대사업자에 대한 지원책을 강화해야 함
 - 2016년 7월 28일 기획재정부가 발표한 세법 개정안에 의하면 2016년말로 적용기한이 적용되었던 “소규모주택 임대소득 비과세”, “소형주택 임대사업자에 대한 소득·법인세 세액감면” 적용 기한을 연장하여 임대주택 사업자에 대한 과세부담을 경감하였음
 - 임대사업자에 대한 기한을 적용한 세제혜택 보다는 기한이 없는 세제혜택으로 임대사업자가 안심하게 사업할 수 있는 환경을 제공하는 것이 필요함
 - 또한 일본의 경우처럼 임대주택의 상속·증여세를 감면하는 정책도 수반되어야 함
- 뉴스테이와 같은 값비싼 기업형 임대주택 보다는 네덜란드식 “사회주택”을 도입하여 값싸고 질 높은 임대주택을 공급해야 함
 - 네덜란드는 사회주택 점유율이 32%로 사회주택이 “보편적 주거”의 일환으로 받아들여지고 있으며 사회주택에 대한 품질의 만족도도 높은 편이므로 “뉴스테이” 보다는 네덜란드식 “사회주택”으로의 정책적 방향전환이 필요함
 - 네덜란드의 사회주택은 “사회주택 협회”를 통하여 주택을 공급·관리하고 있으며 민간과 공공의 협치를 통한 거버넌스를 보여주는 모범적 사례임
 - “사회주택 협회”는 사회주택보증기금의 보증으로 낮은 이자율로 대출을 받으며 중앙사회주택기금(CFV)을 통하여 중앙정부는 주택협회들에게 자금을 대출하고 재정상태에 대한 감사를 하는 방식으로 25%~30%의 저렴한 임대료로 제공함
 - 사회주택협회로 사트그노트(평균임대료; 480유로), 뒤보(평균임대료; 287유로), 암스테르담 주택협회연맹(9개의 회원조직 중 Ymere의 평균임대료; 503유로)등의 사례를 벤치마킹하여 값싸고 질 높은 임대주택이 공급되도록 노력해야 함
 - 네덜란드와 같이 값싸고 질 좋은 “사회주택”이 보편적 주거로 인식되어야지 우리나라와 같이 값비싼 “뉴스테이”가 보편적 주거로 인식되어서는 안됨
 - 서울시에서 소득 6분위 계층을 대상으로 주변시세의 80%이하의 임대료로 부분적으로 시행되고 있으나 국내 “사회주택”은 태동기에 있으며 정부의 지원 및 여론조성이 필요한 상태임

□ 마지막으로 전세보증금을 낮추기 위하여 전세보증금을 상향하지 않는 임대인에게 양도세 및 상속/증여세의 세제혜택을 부여하여 전세보증금을 낮추기 위한 정책적 노력이 있어야 함

- 낮은 전세보증금은 임대가구 주거비 부담을 경감하는 바람직한 방법으로 2번 연속 전세보증금을 상향하지 않는 임대인에게 세제혜택을 부여하여 전세보증금을 낮출 수 있는 정부의 노력이 있어야 함
 - 역전세란이 우려될 수도 있으므로 2번 연속 평균 전세금 대비 10% 낮은 금액으로 전세보증금을 낮추는 임대인에게 세제혜택을 부여할 수도 있겠음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.