

기업형 민간 임대주택사업의 시장 여건 분석과 정책 과제

- 전환기적 특성을 감안한 건설기업의 참여 전략을 중심으로 -

2013. 12

김현아

■ 서론	4
■ 최근 임대주택시장의 성장 배경과 기업형 임대주택사업	5
■ 임대주택 공급 시장 현황과 건설기업의 참여 형태	8
■ 건설기업 임대주택사업의 문제점과 한계	19
■ 기업형 임대주택사업의 정착을 위한 과제	28

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ 임대주택에 대한 수요 기반은 확대되면서, 공급 시장의 대응도 시작

- 주택을 임차로 소비하는 이유가 구매력 부족에 따른 경제적 요인 외에 인구 구조 및 사회적 요인 등으로 확대되면서 임대주택에 대한 수요 기반이 확대되고 있음.
- 임대주택의 수요 기반이 확대되면서 신축 주택 공급 시장에서도 분양 아파트 대신 임대를 목적으로 하는 주거용 상품(주거용 오피스텔, 도시형 생활주택)의 공급이 크게 증가
- 2009년에는 아파트 분양 물량 대비 오피스텔과 도시형 생활주택의 공급 비중이 0.3%에 불과하였으나 2013년에는 64.2%까지 급증, 2013년에도 40% 이상을 점하고 있음.

▶ 분양 주택의 판매가 저조하자, 당초 분양 목적으로 건설되었던 신축 주택들을 임대주택으로 전환하여 공급하는 사례가 증가하고 있음.

- 미분양 주택의 처분 기간이 길어지면서 준공 이후에도 판매가 완료되지 않은 주택(이하 준공 후 미분양)의 자금 회수 및 기존 입주자들의 생활환경 조성 등을 위해 임대주택으로 활용하는 경우가 많음.
- 주거용 오피스텔이나 도시형 생활주택의 경우 판매 마케팅 차원의 일원으로 공급자가 임대 수익의 일부를 보장하는 판매 방식이 등장하고 있음. 이러한 방식들은 일종의 ‘할인 분양’의 방식이며 임대용으로 계속 유지되더라도 제도권 임대주택으로 편입되기보다는 비제도권 임대주택시장에 머무르는 경우가 많음.

▶ 임대용 주택 공급의 제도적 시장적 여건은 아직 미흡, 전환기적 임대주택시장 형성이 필요

- 월세제도가 확산되고 있으나 공급자 측면에서 시장성이 있는 중산층 거주 주택은 여전히 전세 방식이 주류를 이룸. 단기적으로는 반전세 등 전환기적인 임대차 방식의 보급과 이에 맞는 임대주택 공급자에 대한 지원 등의 병행 필요
- 리츠나 주택임대관리업체에게 임대용 주택을 직접 공급할 수 있는 방안과 함께, 개인 투자자들에게도 임대용 주택을 일반 수익형 부동산과 마찬가지로 판매(즉, 오피스 빌딩 처럼 개발 초기 투자자들에게 선매도 허용)할 수 있는 판로 제공이 필요함.
- 월세 납부에 대한 임차인의 지불 능력을 담보할 수 있는 신용보증제도, 연체 리스크를 헤지할 수 있는 방법 등의 월세 관련 금융 및 보증 등의 인프라 구축도 필요
- 임대용 주택의 공급 확대를 위해서는 먼저 임대용 주택 건설 공급자(토지 제공자, 건설자, 임대운영사업자)에 대한 인센티브 확대가 선행되어야 함.
- 임대용 주택 토지에 대한 상속 및 증여세의 감면, 매입 임대사업자와 마찬가지로 민간 건설 임대에도 저리의 건설자금 지원, 운영 소득 보전을 위한 세제 혜택 등이 필요

I. 서론

- 글로벌 금융위기 이후 임대주택에 대한 사회적 경제적 관심이 급격하게 확대되고 있으며 주택 공급의 패러다임에도 변화가 시작되고 있음.
- 지금까지 임대주택을 필요로 하는 수요자는 주로 구매력이 낮거나 자력으로 주거 문제를 해결할 수 없는 공적 지원 대상이 대부분이었음. 혹은 주택 구매를 위한 전환기적 단계로서 임차로 주택을 소비하면서 구매 자금을 축적하는 경우가 많았음.
- 그러나 주택시장을 둘러싼 다양한 사회·경제적 변화(절대적인 주택 부족 문제의 해결, 가격 상승에 대한 기대감 저하 등)로 인해 최근에는 구매력이 있음에도 불구하고 주택을 보유하기보다는 임차하여 소비하는 수요가 늘어나고 있음.
- 즉, 주택 가격 상승에 대한 기대감이 낮아져 과도한 자산을 투입하여 주택을 보유하려는 의식이 크게 낮아졌으며, 거주 주택 이외에 추가적인 주거 공간을 필요로 할 경우, 교육이나 직장 등 생애주기상 특정 지역에 거주해야 하는 경우 등에도 임차 방식을 선택하려는 경향이 높아짐.
- 이러한 현상은 주택을 임차로 소비하는 이유가 경제적 요인 외에 다른 요인에 영향을 받고 있는 것으로 해석됨. 즉, 주택 자산에 대한 환금성 추구하고 주거 이동성을 높이고 선택의 폭을 확대하기 위한 주택 소비자들의 다양한 니즈가 반영된 결과임.
- ※ 주거실태조사에 의하면 “내 집이 꼭 필요하다”고 응답한 비율이 72.8%(2012년)로 계속 감소(2010년 83.7%), 특히 20~30대의 주택 보유 의식은 이보다 더 낮은 62~68% 수준임.
- ※ 2010년 인구주택 총조사 결과에 의하면 전국의 전세 거주 가구 중 타지에 주택을 보유하고 있는 비율이 21.9%(2005년 14.2%)에 이름. 월세나 사글세로 거주하는 가구의 8~9% 정도도 타지에 집을 보유하고 있음.
- 한편, 공급 측면에서는 신축 주택 분양 시장이 축소되면서 기존 주택사업의 대안 모색과 임대 수요에 부응하기 위한 임대주택 공급시장에 대한 관심이 커지고 있음.
- 본 연구의 목적은 최근 급성장하고 있는 민간 임대주택시장의 환경 변화에 부응하여 기업형 임대주택사업의 공급시장 여건을 분석하고 건설기업의 입장에서 임대주택사업 참여의 타당성과 지속 가능한 참여(사업화) 전략을 모색하기 위함임.
- 먼저, 임대주택의 공급 측면을 살펴보고자 함. 특히 개인이 아닌 기관 및 기업형으로

임대주택이 공급(신축, 운영, 유통 포함)되는 시장의 현황을 건설업체들을 중심으로 살펴보고 향후 어떻게 전개될 것인지를 살펴보고자 함.

- 둘째, 최근 임대주택에 대한 수요층이 확대되면서 “임대주택 = 저가 주택”이라는 공식이 파괴됨은 물론, 공급자 측면에서도 양질의 다양한 상품을 공급할 수 있는 기회가 제공된 것으로 해석할 수 있음. 그런 측면에서 다양한 민간 임대주택의 공급 경로 및 방식과 관련된 일본의 사례를 소개하고자 함.
- 셋째, 현재 건설기업들의 임대주택시장 참여 형태를 바탕으로 향후 국내에서 건설기업들이 기업형 민간 임대주택사업에 본격적으로 참여하는 것이 타당한지 그 가능성과 정책 과제를 도출하고자 함.
- 마지막으로 여전히 전세 방식이 잔존되어 있는 전환기적 특성을 가진 국내 임대주택 시장 상황을 감안, 임대주택시장이 활성화되기 위해 정부가 추진해야 할 정책 과제를 기업형 임대주택사업의 육성을 중심으로 제시하고자 함.

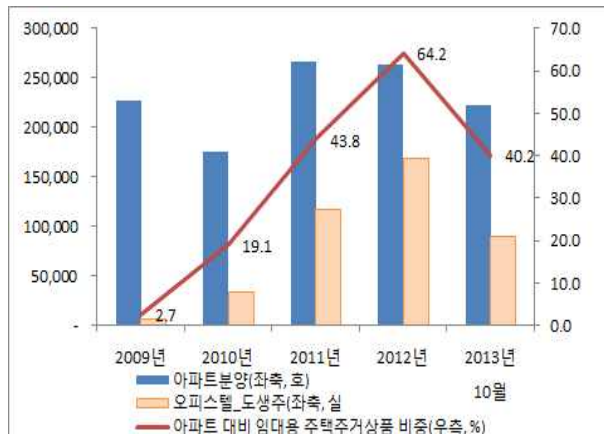
II. 최근 임대주택시장의 성장 배경과 기업형 임대주택사업

□ 주택 임차 수요 증가로 공급시장도 확대, 임대주택시장 성장

- 최근 임대주택 및 임대주택 관련 산업에 대한 사회, 경제, 정치적 관심이 높아지면서 임대주택시장이 양적으로 팽창하고 있음.
- 주택 매매 거래보다 전월세 등의 임대차 거래 규모가 더 크게 형성되고 있으며 처음부터 임대사업을 목적으로 하는 수요자를 겨냥한 임대용 상품 공급도 증가하고 있음.
- 최근 임대주택시장이 성장하는 배경은 크게 수요적 요인과 공급적 요인으로 구분할 수 있는데 수요와 공급 측면에서 모두 과거와는 다른 구조적 변화가 나타나고 있음.
- 먼저 수요 측면의 경우, 소득의 양극화 심화에 따른 복지 측면에서의 공공 임대주택 수요는 물론 구매력이 있음에도 불구하고 주택을 보유하지 않고 임차 방식으로 소비하려는 경향까지 가세, 임대주택에 대한 수요 기반이 확대되고 있음.

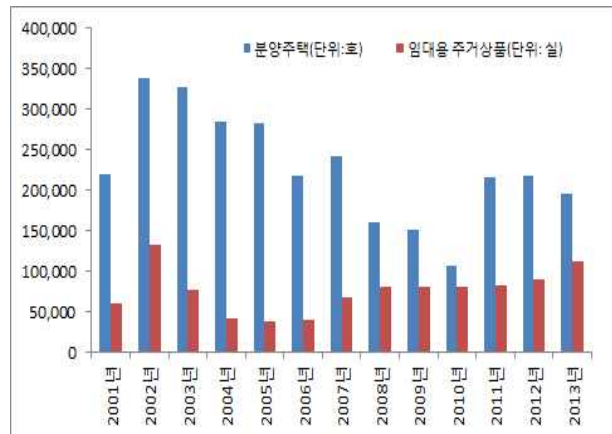
- 한편, 공급적 측면에서는 글로벌 금융위기 이후 신축 분양 주택 시장이 침체를 맞이하면서 임대주택 공급에 대한 관심이 확대되고 있음.
- 신축 아파트 시장은 규모¹⁾면으로 축소되었을 뿐만 아니라 판매가 완료되는 시기도 장기화되면서 공급자 측면에서 분양사업 수익도 감소하고 있음.
- 특히 수도권 지역에서는 여전히 총량적으로 주택 공급이 필요함에도 불구하고 신축 분양 아파트는 판매가 부진하여 미분양 주택이 증가하고 있음.
- 주택 임차 수요가 증가하면서 임대를 목적으로 하는 투자형 구매 수요도 증가, 이에 대응하는 비즈니스로서의 민간 임대주택사업에 관심을 갖고 진출 타당성을 검토하는 기업들이 증가하고 있음. 즉 임차 수요 증가에 대응하여 공급시장이 확대되는 움직임을 보이고 있는 것임.
- 2009년에는 아파트 분양 물량 대비 오피스텔과 도시형 생활주택의 공급 비중이 0.3%에 불과하였으나 2013년에는 64.2%까지 급증했으며, 2013년에도 40% 이상을 점하고 있음(<그림 1>).
- 신축 주택시장에서 임대용 주택²⁾의 규모는 점점 확대되는 반면, 순수 분양 주택의 규모는 점차 감소하고 있음(<그림 2>).

<그림1> 아파트와 임대용 주거상품 공급 실적 비교



주 : 아파트, 오피스텔은 분양 실적을 합산한 것이며, 도시형 생활주택은 인허가 실적을 사용하였음.
 자료 : 부동산 114(주). Reps, 국토교통부.

<그림2> 분양 주택과 임대용 주거 상품의 공급 실적



주 : 임대용 주거 상품은 임대 아파트, 오피스텔, 도시형 생활주택이며 아파트와 오피스텔을 분양 실적, 도시형 생활주택은 인허가 실적임.
 자료 : 부동산 114(주). Reps, 국토교통부.

1) 총 분양 주택 공급 호수가 2011~2012년 급증하였으나 이는 세종시 및 혁신도시의 신규 주택 공급 등 비수도권 주택시장에서 일시적으로 나타난 현상이며 수도권은 2000년대 중반 이후 분양 아파트 공급 물량이 감소 추세에 있음.

2) 임대 아파트+도시형 생활주택+오피스텔을 합한 것을 임대용 주택으로 간주한 것임.

- 아울러, 복지에 대한 정치적 관심이 확대되면서 주택정책의 주요 내용으로 다양한 임대주택의 공급 및 관련 산업의 육성에 대한 목소리도 높아지고 있음.
- 새로운 형태의 공공 임대주택(행복주택 등) 및 민간의 잉여 주택을 활용한 준공공 임대주택제도가 도입되면서 공공과 민간 임대주택의 구분 경계도 모호해지고 있음.
- ‘주택임대관리’가 법제화되었으며 임대시장의 활성화를 위한 ‘기업형 임대주택사업’을 활성화해야 한다는 목소리도 높아지고 있음. 그러나 기업형 임대주택사업에 대해서는 명확한 개념이나 사업의 범위 및 사업구조 등이 논의되고 있지 못함.

□ 기업형 민간 임대주택사업의 개념과 유형

- 기업형 임대주택사업(혹은 임대사업자³⁾)에 대한 법적·학술적 개념은 특별히 정의된 것이 없음⁴⁾.
- 본고에서 ‘기업형 임대주택사업’이란 개인 임대사업자⁵⁾가 아니면서 장기 임대를 목적으로 임대와 관련된 부대 서비스 일체를 제공하는 기업화된 임대주택사업(혹은 임대사업자)을 의미함.
- 임대주택사업의 범위를 ‘기획-건설-운영’의 단계로 구분해볼 때, 기업형 민간임대주택사업자는 크게 세 가지로 구분이 가능함. 첫째, 임대주택사업 범위 일체를 영업 범위로 삼고 운영하는 경우⁶⁾, 둘째, 기획이나 건설, 혹은 운영 등 일부 단계의 영역을 전문적으로 하는 경우, 마지막으로 리츠나 펀드 등과 같이 임대주택에 투자하고 실질적인 운영이나 관리는 전문 기업에게 위탁하는 경우임.
- 본고에서는 리츠나 펀드 등의 임대주택사업자는 배제하였으며 임대주택의 기획이나 건설에 주력하는 ‘임대주택건설사업자’, 임차인 관리나 부대 서비스에 주력하는 ‘임대관리회사’를 연구의 대상으로 함. 특히 건설기업들의 입장에서 기업형 민간임대주택사업의 참여 방안을 주요 연구 범위로 함.

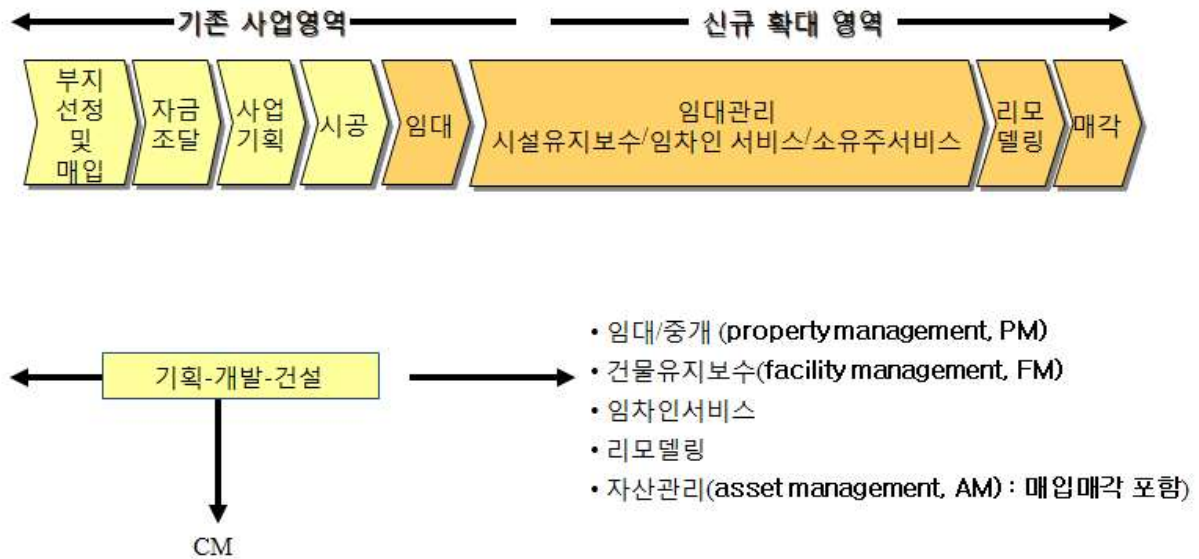
3) 본고에서 ‘임대주택사업자’란 임대인으로서 임차인에게 임대주택을 제공하는 것에 한정하며 기존 주택을 임차하여 재임대하는 경우는 임대주택관리업이라 칭함.

4) 허윤경(2011)은 기관 임대주택사업자를 개인 임대사업자와 반대되는 개념으로 비교적 대규모의 자본과 영업력을 갖춘 대상을 의미한다고 규정, 유사 표현으로 법인, 기업형 임대사업자를 언급함.

5) 「임대주택법」상의 임대사업자로 등록한 개인을 의미함.

6) 이 경우 관련 업무를 직접 수행하는 경우도 있지만 다양한 협업(제휴, 자회사, 혹은 아웃 소싱 등)을 통해 수행하는 경우도 있음.

<그림 3> 임대주택사업의 범위



III. 임대주택 공급시장 현황과 건설기업의 참여 형태

1. 임대주택 공급 및 유통 시장 현황

□ 신축은 주로 공공이 담당, 임대주택 유통은 대부분 비제도권 시장에 의존

- 임대주택⁷⁾의 공급은 크게 두 가지 유형으로 구분되는데 공적 지원이 필요한 계층에게 공공⁸⁾이 직접 임대주택을 건설하여 공급하는 방식과, 민간부문에 사업자 보조(건설자금 지원, 택지 제공 등)를 통해 공급하는 방식임.

• 지금까지 임대주택에 대한 인식은 주로 주택의 재고가 절대적으로 부족하고 경제적으로 주택 소비 여력이 미약한 계층이 거주하는 주택으로 인식하던 시절에 형성된 것으로 양적 확대를 주요 목표로 삼았기에 신축 임대주택 공급에 사업자 보조가 수반되었음.

7) 정부가 직접 건설하여 공급하는 방식, 개인이 보유한 여유 주택을 임대주택으로 공급하는 방식, 민간 사업자가 임대 목적의 주택을 건설하여 공급하는 방식 등 꼭 임대 목적으로 건설되지 않았더라도 시장에서 임대주택으로 공급되는 경우가 많음.

8) 「임대주택법」에 의한 공공 임대주택이라 함은 정부의 직접적인 재정 투자 혹은 국민주택기금의 지원이나 공공 택지 내 임대주택 용지에 지어진 임대주택을 일컬음. 따라서 정부의 지원이나 공공 택지가 아닌 지역에서 지어지는 순수 민간 임대주택의 공급은 매우 드문 상황임.

- 민간임대주택 중 제도권 임대주택은 다시 ‘건설 임대⁹⁾’와 ‘매입 임대’로 구분하고 임대사업자 역시 ‘건설 임대사업자’와 ‘매입 임대사업자’로 구분되어 있음.
- 건설 임대사업자 중 가장 대표적인 것은 LH이며 LH는 주로 공공 임대주택을 건설하고 있음. 민간 업체도 국민주택기금이나 공공 택지 내 임대주택 용지를 매입하여 공공 건설 임대주택을 건설할 수 있음.
- 국가의 지원 없이 민간의 자본으로 임대주택을 건설하여 임대사업을 하는 민간 건설 임대주택사업자도 있으나 매우 제한적이며 민간 임대사업자는 대부분 매입 임대사업인 경우가 많은데 기업형이라기보다는 개인 형태의 소규모 사업자가 많음. 사업자당 평균 임대주택은 6호에 불과함.
- ‘주택임대관리업¹⁰⁾’은 2013년 7월에 국회를 통과하여 구체적인 통계는 없으나 기존에 명문화되어 있지 못했던 임대관리가 새로운 법적 업무 영역으로 포함된 것임. 다만 주택임대관리업¹¹⁾ 중, 자기 관리형 주택임대관리업¹²⁾은 업무의 성격상 개인 사업체보다는 기업형으로 운영될 가능성이 클 것으로 예상됨.
- 완공된 임대주택들의 유통 구조는 다시 제도권 임대주택¹³⁾과 비제도권 임대주택으로 구분할 수 있는데 현재 우리나라의 민간 임대주택시장은 80%가 비제도권 임대주택시장임.

9) 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택을 지칭하며, 건설 호수에 따라 「주택법」에 의한 주택건설사업자, 「건축법」에 의한 건설임대사업자로 구분, 정부 지원(정부 재정, 국민주택기금, 공공 택지 지원 등) 여부에 따라 공공, 민간 건설임대로 구분할 수 있음.

10) 주택임대관리업이란 다음의 업무를 수행하는 것을 의미함. 1) 임대를 목적으로 하는 주택(법 제2조제1의2호의 준주택을 포함한다. 이하 같다)의 시설물 유지·보수·개량 등 2) 임대를 목적으로 하는 주택의 임대료 징수 및 임차인 관리(임차인의 명도 및 퇴거 업무 등을 말하며, 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 중개업은 제외한다.) 3) 그 밖에 임대를 목적으로 하는 주택의 임차인의 주거 편의를 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 업무

11) 주택임대관리업은 ‘주택관리업’과는 구별되어야 하는데 공동주택의 경우 공용시설 관리를 위해 주택관리를 의무화하고 있고 이를 수행하는 업종을 주택관리업이라고 하는 반면, 주택임대관리업 주택 시설의 관리보다는 임차인 모집, 계약, 관리, 퇴거 등 임대인과 임차인 간의 문제를 해결하는 업무를 주로 수행함.

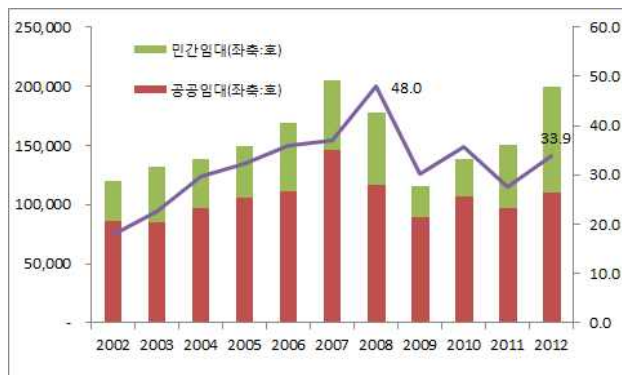
12) 자기관리형 주택임대관리업으로 ‘임대인과 주택임대관리업자가 계약 당사자로서, 주택임대관리업자는 계약 기간 중 임대인에게 임대료 지불을 보장하고 자기 책임으로 주택을 임대하는 형태’이고, 다른 하나는 위탁관리형 주택임대관리업으로 ‘임대인과 임차인이 계약 당사자로서, 주택임대관리업자는 임대인과의 계약에 의해 관리 수수료를 받고 임대료 징수, 임차인 관리 및 시설물 유지관리 업무 등을 대행하는 형태’임.

13) 제도권 임대주택이라 함은 「임대주택법」에 의해 임대사업자로 등록하고 임대사업을 영위하는 경우를 의미함. 임대사업자로 등록하지 않고 보유하고 있는 잉여 주택을 임대하는 경우는 비제도권 임대주택임.

□ 임대주택 공급 규모와 거래 동향

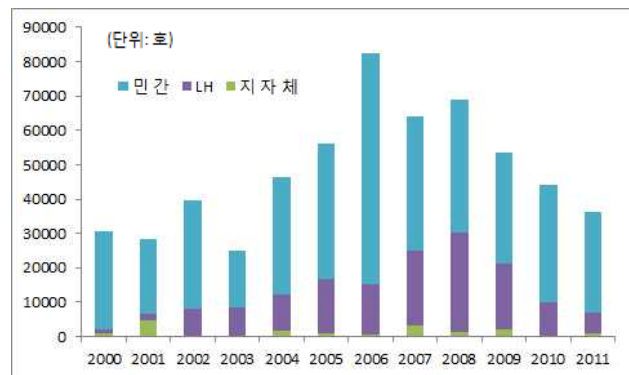
- 임대주택의 공급 물량은 신축의 경우에는 비교적 공식 통계를 파악할 수 있으나 공공과 민간의 구분¹⁴⁾이 모호함.
 - 2002~12년 동안 임대주택의 연간 건설 공급 물량은 15.4만호임. 이는 전체 신축 주택건설 실적의 30.9%에 해당됨. 신축 임대주택 중 공공 임대주택의 비중은 68%임.
 - 공공 임대주택 중 5년 혹은 10년 임대주택의 경우에는 의무 임대 기간이 종료되거나 혹은 세입자가 동의할 경우 의무 임대 기간의 1/2이 경과시 분양 전환이 가능함. 최근 10년 동안 약 51.7만호(연 5.1만호)의 임대주택이 분양 전환되었으며 이 중 70% (연 3.6만호)가 민간이 건설한 임대주택에서 이루어지고 있음.
 - 즉 민간이 건설하는 임대주택의 상당 부분이 일정 기간 임대 후 분양 전환되는 ‘변형된 분양 주택’임을 알 수 있음.
- ※ 분양 전환되는 주택 중 의무 임대 기간이 도래하기 전에 분양 주택으로 전환되는 것을 조기 분양이라고 하는데 2009년에는 전체 분양 전환 물량의 15.6%였던 조기 분양이 2011년에는 27.9%로 그 비중이 거의 두 배 가까이 증가하였음.

<그림 4> 주체별 임대주택 건설 실적(인허가 기준) 및 전체 주택 건설 실적 대비 비중



자료 : 국토교통부.

<그림 5> 주체별 임대주택 분양 전환 실적



자료 : 국토교통부.

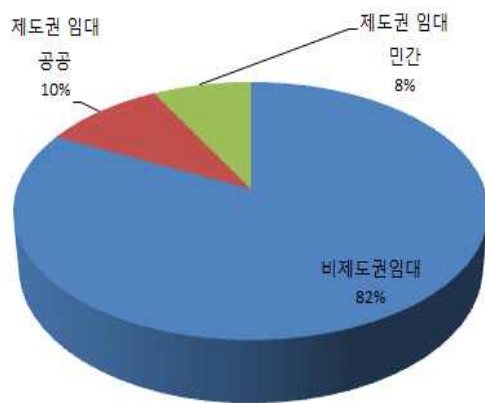
- 한편, 임대주택으로 활용되고 있는 정확한 주택 스톡¹⁵⁾의 경우에는 제도권 임대주택 (공공 임대주택과 민간 사업자가 등록한 임대주택)만 파악이 가능함.

14) 공공 택지 내 임대주택용 택지에 건설하거나 국민주택기금의 지원을 받아 건설하는 주택을 모두 공공 임대주택으로 간주하기 때문에 사업 주체가 민간이거나, 입주자 선정에 저소득층을 포함하지 않는 주택도 공공 임대주택으로 취급됨.

15) 도시형 생활주택이나 주거용 오피스텔은 실제 거주 목적보다는 임대를 목적으로 건설, 판매되는 주택(주거 상품)이므로 이를 민간 임대주택으로 볼 수 있으나 현재 공식적인 임대주택 건설 실적 통계 구분에서는 별도로 구분되지 않고 있음.

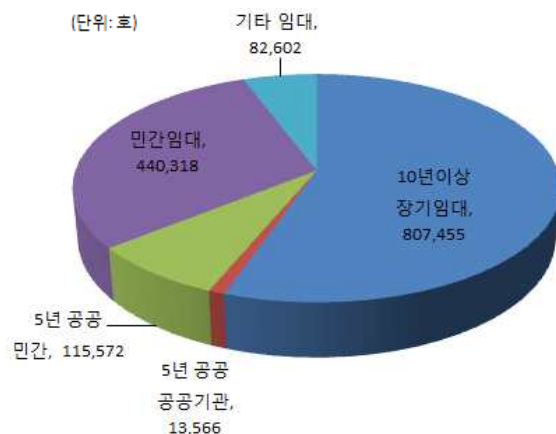
- 2011년 현재 총 임대주택 재고는 약 146만호이며, 이 중 장기 공공 임대주택¹⁶⁾ 재고는 89만호임.
- 민간 임대주택은 주택 건설 및 건축 허가를 받아 건설되는 임대주택에 정비사업조합이 재건축 사업으로 인해 공급하는 임대주택, 매입 임대주택으로 한정할 경우 2011년 말 현재 약 44만호로 추정되며, 공공의 지원을 받아 건설되는 5년 공공 임대주택 중 민간 건설업체가 보유하고 있는 임대주택까지 포함할 경우 약 55.6만호로 추정됨.
- 그러나 제도권 임대주택은 전체 차가 가구의 17%밖에 수용하고 있지 못한 실정이며 차가 가구의 82%가 개인이 보유하고 있는 비제도권 임대주택에 거주하고 있음.

<그림 6> 제도권 임대주택의 비중(2010년)



주 : 제도권 임대주택의 구분은 임대주택의 소유자를 기준으로 구분한 것임. 공공(LH 및 지자체 소유 임대주택), 민간(기업, 조합, 개인 사업자 등)
 자료 : 통계청 2010년 인구주택총조사, 국토교통부.

<그림 7> 유형별 임대주택 재고(2011년 기준)



주 : 민간 임대 = 주택건설+건축허가+재정비조합+매입임대
 기타 임대 = 기존 주택전세 임대+소년소녀 가장 임대+쪽방 비닐하우스 임대+신혼부부 임대+장기 전세
 자료 : 국토교통부.

- 임대차 거래 규모¹⁷⁾는 최근 3년 기준으로 약 130만 건¹⁸⁾이며 매매 거래량의 1.6배에 달함. 특히 수도권은 전월세 거래량이 매매 거래량의 2.6~2.7배로 지방에 비해 많음.
- 글로벌 금융위기 이후 주택 매매가격은 하락 및 약세를 벗어나지 못하고 있는 반면, 주택 임대료는 4년이 넘게 상승하고 있는데 임대 가격이 상승하고 있는 것으로 볼 때 임대용 주택의 수요에 비해 공급이 원활하지 않음을 알 수 있음.

16) 공공기관, 민간 사업자가 주택기금, 공공 택지 등을 지원받아 임대하는 주택으로 임대 기간이 10년 이상인 주택

17) 임대용 주택의 매매 거래가 아닌 전월세 거래를 의미함.

18) 주택 임대차 거래 규모는 전월세 거래량 통계를 통해 파악할 수 있는데 정부의 공식 통계는 2010년부터 발표되고 있음. 현재 국토교통부에서 발표하고 있는 전월세 거래량 통계는 확정 일자를 받은 거래에 한하여 취합되고 있어, 확정 일자를 받지 않은 주택 임대차 거래까지를 포함할 경우 그 규모는 더욱 클 것으로 예상됨.

<표 1> 권역별 주택 매매, 및 전월세 거래량 추이

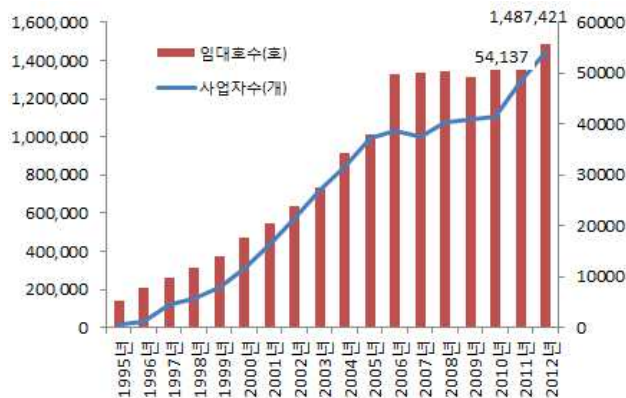
(단위 : 건)

구분		2011년	2012년	2013년 1~11월	2011년	2012년	2013년 1~11월
		연간 거래량			월평균 거래량		
전국	매매 거래	981,238	735,414	758,662	81,770	61,285	68,969
	전월세 거래	1,321,242	1,323,827	1,262,383	110,104	110,319	114,762
수도권	매매 거래	372,814	271,955	323,455	31,068	22,663	29,405
	전월세 거래	881,779	888,260	842,255	73,482	74,022	76,569
지방	매매 거래	608,424	463,459	435,207	50,702	38,622	39,564
	전월세 거래	439,463	435,567	420,128	36,622	36,297	38,193

자료 : 국토교통부.

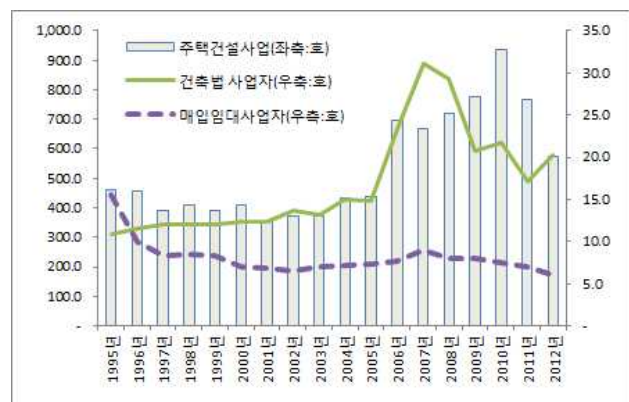
- 2012년 말 기준으로 등록된 전국의 임대사업자는 총 5만 4,137개이며 임대 호수는 148만 7,421호로 꾸준히 증가하고 있으나, 임대사업자당 평균 임대주택 수는 27.5호로 2010년 33.6호 이후 계속 감소 추세에 있음.
- 임대사업자의 83.5%가 매입 임대사업자이나 이들이 임대하는 임대주택은 전체 임대 호수의 18.5%에 불과함.
- 건설 임대사업자가 임대하는 주택은 약 121만호에 달하는데 이 중 72%를 LH와 지자체가 임대하고 있음.
- 민간 건설 임대주택사업자가 보유하고 있는 임대주택 수는 약 33.1만호¹⁹⁾이며 이 중 「건축법」에 의한 임대사업자(약 13.1만호, 39.5%)를 제외하면, 20호 이상의 임대주택을 건설하는 건설 임대주택사업자가 보유하고 있는 임대주택의 채고는 약 19.9만호 정도로 추정됨.

<그림 8> 임대 택사업자 및 임대주택 수 추이



자료 : 국토교통부.

<그림 9> 임대주택사업자당 주택 임대 호수



자료 : 국토교통부.

19) 소유 주체별 임대주택 호수는 가장 최근 통계가 2011년인 관계로 33.1만호는 2011년 말 통계임.

2. 국내 건설기업의 참여 형태

□ 참여 형태1 : 건설 후 일정 기간 임대 후 분양 전환

- 건설기업이 임대주택사업에 참여하는 가장 일반적인 형태는 건설 임대주택²⁰⁾사업자로 참여하는 것임.
 - 건설 임대사업자는 단독 주택은 2호, 공동주택은 2세대 이상 건설해야 하며, 「주택법」에 의한 주택건설사업자나 「건축법」 제11조에 의한 건축 허가를 득한 자여야 함.
 - 우리나라의 건설 임대사업자는 국민주택기금의 지원을 받아 임대용 아파트를 건설하는 사업이 비교적 역사가 오래됨.
 - 2005년 중대형 민간 임대주택을 활성화시키기 위한 취지에서 공공 택지 내 임대주택용 택지에 재무적 투자자들의 참여를 독려하여 임대용 아파트를 건설하는 순수 민간 건설 임대사업이 시도됨. 이는 민간에게 5년 임대가 아닌 10년 임대를 적용한 첫 사례가 되었으며 소형이 아닌 중대형 평형의 임대주택 공급을 장려했다는 특징이 있음.²¹⁾
 - 그러나 민간의 10년 임대는 2005년 공공 택지 내에서 시행된 이후 시행 실적이 없음. 최근에는 모두 5년 임대주택임.
- ※ 용인 흥덕지구, 성남 판교지구 등에서 2005~2006년에 집중적으로 공급된 바 있으며 정부 정책에 따라 중대형 평형이 주류를 이룸. 의무 임대 기간이 10년인 임대주택임.

<표 2> 민간 임대사업자가 참여 가능한 임대주택 종류별 자원 및 입주 대상

구분	유형별 (사업 주체)	비용 부담	임대 기간	대상(임차인)	규모 (전용)
공공 임대	5년·10년 공공 임대 (민간업체, 고용자)	- 규모별로 기금 지원(85㎡ 이하) • 소형(60㎡ 이하) 5,500만원 • 중형(60~85㎡ 이하) 7,500만원 - 택지는 149㎡까지 공급	5년 · 10년	- 무주택 세대주 (청양저축 가입자) * 주택 공급에 관한 규칙 제11조, 제11조의2, 제12조	149㎡ 이하
	사원 임대 (민간업체, 고용자)	- 위와 같음.	5년	- 5인 이상 고용 사업체의 무주택 세대주인 피고용자 * 근로자주택공급 및 관리 규정	85㎡ 이하
민간 임대	민간건설임대 (민간업체, 개인)	- 자체 자금 및 임대 보증금	5년	- 사업자 자율 선정	제한 없음.
	매입 임대 (개인, 법인)	- 자체 자금 및 임대 보증금 • 호당 6,000만원까지 융자	5년	- 사업자 자율 선정	제한 없음.

자료 : 국토교통부, 2012년 주택업무편람.

20) 현행 「임대주택법」에서 임대주택은 크게 건설 임대주택과 매입 임대주택으로 구분되고 있음(「임대주택법」 제2조, 동법 시행령 제7조).

21) 임대 기간을 연장하면서 국민주택기금을 지원 받지 않을 경우 분양 전환 가격에 대한 제한을 폐지하는 인센티브를 부여함.

- 한편, (사)임대주택사업협회에 의하면 임대주택사업자 협회 회원사는 총 44개이며 이중 등록 임대사업자는 21개, 이들이 보유하고 있는 임대주택은 9만 9,373호임(2012년 12월 말 기준).²²⁾
 - 이들은 대부분 임대사업자 및 등록 주택건설업체로 이 중 보유 임대주택 수가 가장 많은 기업은 (주)부영(7만 145호)으로 전체의 70.5%를 차지, 기타 기업들이 보유하고 있는 임대주택은 1,461호에 불과함.
- 지난 10년간 신축 임대주택 건설 실적 추이를 살펴보면 공공과 민간 모두 주택경기가 비교적 호황기²³⁾일 때 임대주택을 많이 건설한 것으로 나타남.
 - 민간 건설 임대주택은 의무 임대 기간이 종료되면 분양 주택으로 전환할²⁴⁾ 수 있는데 분양 전환 실적 역시 주택 매매가격이 상승하는 시기에 더 많이 이루어지는 것으로 파악됨.
 - 건설 임대주택의 공급이 가장 많았던 시기는 2007년이며 공공 임대주택의 비중도 가장 높았음.
 - 이는 임대주택 건설이 경기 상황에 의존적인 자금 조달 구조를 갖고 있음을 알 수 있음.
 - 글로벌 금융위기 이후 다시 임대주택 건설 물량, 특히 민간 건설 임대주택 건설 실적이 증가하고 있는데, 이는 분양 주택 경기 침체에 따른 현상²⁵⁾으로 해석됨.

□ 참여 형태2 : 분양가상한제 회피 수단

- 2007년 11월부터 민간 택지에서도 분양가상한제가 확대 적용됨에 따라 기존에 주택분양사업을 준비하고 있었던 건설업체들은 수익성에 큰 차질이 발생하게 됨.
- 빈번하게 사용되지는 않았으나 이러한 분양가상한제를 회피할 목적으로 일부 분양사

22) 임대주택사업협회.

23) 호황기의 기준은 주로 주택 매매가격 기준임.

24) 의무 임대 기간(5년 혹은 10년)이 종료되지 않더라도 의무 임대 기간이 1/2 이상 경과하고 입주민들이 분양 전환을 원할 경우 분양 전환을 할 수 있음.

25) 분양 아파트 경기가 침체되고 임대주택에 대한 수요가 늘자 국민주택기금까지 지원 받을 수 있는 임대후 분양 전환 주택 건설이 증가하고 있기 때문임.

업장에서는 해당 사업을 임대주택 건설사업으로 전환하여 일정 기간 임대 후 분양 전환하는 방식으로 사업 방식을 전환하게 됨.

- 대표적인 사례로 서울 용산구 한남동 단국대 부지 주택사업인데 이 사업지는 고급 중대형 아파트 600가구를 당초 분양사업에서 임대주택사업으로 전환함.
- 현행 「임대주택법」에 의하면 민간 택지에서 수행되는 민간 건설 임대주택사업은 입주자 모집이나 임대료 책정에 별다른 규제가 없을 뿐만 아니라 의무 임대 기간(5년) 중에서 임차자들이 동의할 경우 2.5년이 경과할 경우 분양 전환할 수 있음.
- 분양 전환 가격 역시 분양 전환 당시의 감정 가격으로 책정할 수 있어 주택가격이 하락하지 않는 한 건설업체들로서는 분양가상한제를 적용하는 것보다 수익이 높음.

<그림 10> 단국대 부지 주택사업 개요



- 이 외에도 몇 건의 사례가 더 있으나 실질적인 내용을 살펴보면 이들 주택은 ‘매매 예약제’라는 방식을 통해 분양 전환이 가능한 시점에 매매를 전제로 하는 계약 방식을 채택하고 있어, 이를 임대주택으로 보기는 어려운 실정임.
- 초기 입주 계약시 매매 예약을 할 경우와 그렇지 않을 경우에 임대료 차이를 극명하게 함으로써 거의 대부분이 ‘매매 예약’을 신청하는 것으로 조사됨.

□ 참여 형태3 : 장기 미분양 및 미입주 주택 활용 전략

- 한편, 신축 주택시장에서는 경기침체 및 주택 보유 수요의 감소로 분양 주택의 판매가 저조, 당초 분양 목적으로 건설되었던 신축 주택들이 임대주택으로 공급되는 사례가 증가하고 있음.
- 미분양 주택의 처분 기간이 길어지면서 준공이 될 때까지도 판매가 완료되지 않은 주택(이하 준공후 미분양)의 자금 회수를 위해 임대주택으로 활용하는 경우가 많음.
- ※ 일반적으로 경기가 호황일 때는 분양을 개시하고 6개월 이내에 총 분양 물량의 50%를 판매하는데 큰 어려움이 없었으나 최근에는 분양률 50%를 달성하는 데 걸리는 시간이 장기화되고 있을 뿐만 아니라 준공 후에도 미판매되는 준공후 미분양이 늘고 있어 판매를 완료하는 데 소요되는 시간이 늘어나고 있음.
- ※ 대한주택보증 자료에 의하면 준공 전 사업장의 평균 분양률이 2010년(74%) 이후 계속 감소하여 2012년 3월말 현재 67%이며, 분양 개시 후 1~3개월 이내 분양률은 32% 수준임. 공사 완료 직전 3개월의 평균 분양률도 81%에 불과, 평균적으로 분양 물량의 약 20% 정도가 준공 시기에 미판매되고 있는 것으로 조사됨(자료: 대한주택보증, 공동주택 시장 정보, 2012년 여름호).
- 따라서 건설업체들은 자발적인 의지가 아닌 미분양 주택 처리 방안의 일환으로 임대주택사업에 참여하고 있음.

<표 3> 글로벌 금융위기 이후 건설사들의 주요 임대 상품 계약 조건 및 효과

구분(서비스명)		임대 기간	소비자 부담액 (=건설사 초기 수입)	분양 전환가 소비자 혜택	건설사 입장에서의 기대효과 및 부담
전 세 임 대 방 식	분양 조건부 전세	2년 (4년)	주변 전세가 80% 수준(분양가의 40% 미만)	2년 후 감정 평가액 + 부가가치세 혹은 확정 분양가 제시	<ul style="list-style-type: none">• 준공후 미분양 주택의 공사비 일부 회수 (40%이하) 가능• 경기침체로 적정 분양가 책정이 어려울 때 적용 가능• 2년 뒤 매매가격 가격 회복시 분양 전환 원활, 반면 가격 하락시 분양 전환 차질• 소유권 보유에 따른 부담, 임대 보증금 부채로 계상
	전세후 전환			전세로 2년(4년)까지 거주 가능	
변 형 된 할 인 분 양 방 식	After Living	2-3 년	분양가 10~40%	분양가 20% 할인 또는 취득세를 건설사가 대납/조기 전환시 선납 할인(환매시 취득세 반환)	<ul style="list-style-type: none">• 준공 후 미분양으로부터 최소 비용(분양가 10~40%) 환수하면서 불확실 판매• 중도금(혹은 잔금 포함) 이자를 건설사가 부담, 취득세 지원,• 소유권 보유에 따른 부담은 없으나, 과다한 금융비용 발생• 대부분 환매 조건부로 주택가격 하락시 중고 미분양 주택이 될 가능성 잠재
	Just Live				
	Risk Free				
	Pre-living			분양가 할인 + 중도금 후납 및 이자 면제 소유권이 이전되는 실질적 판매(환매시 거래 비용 발생)	

- 그러나 위의 방식들은 임대주택이라기보다는 일종의 할인 분양의 방식임. 다만 분양 대금 납부 기간이 2~3년 뒤로 연기되어 있고 취득세 및 중도금 이자 대납 등의 다양한 분양가 할인 혜택이 주어짐.
- 이 중 소유권 이전 없이 전세 계약을 통해 2년(혹은 4년) 정도 거주하였다가 우선 분양 전환할 수 있는 혜택이 주어지는 경우가 있는데 이는 전세 계약 만료 이전에 시공사가 부도가 나거나 경영상의 어려움에 처할 경우 전세 보증금 반환 리스크가 발생하게 됨.
- 한편, 소비자가 소유권을 확보하되 거주 후 환매 조건을 부여하는 방식은 임대라기보다는 할인 분양 방식에 가까움. 임대 후 분양 전환을 하게 되면 다양한 혜택이 있으나 만약 환매할 경우 취득세 반환 및 소유권 이전에 따른 거래 비용이 발생하게 됨.
- 이러한 사례가 증가하면서 건설기업들의 전세 보증금 반환에 대한 보증 상품도 등장, 세입자들을 위한 보호 장치가 마련되고 있으며 준공 주택을 담보로 한 대출에 대주보 보증(모기지 보증²⁶⁾, 2013년 9월 시행)까지 신설되면서 이런 사례는 추후 좀 더 확대될 것으로 예상됨(<표 4> 참조).

<표 4> 전세 보증금 반환 보증 상품의 주요 내용(2013년 9월 출시)

내 용	임대인이 임차인에게 반환하여야 할 전세 보증금 지급 의무를 책임지는 보증	
구 분	주택사업자용	임차인용
보증 대상	단지 규모 20세대 이상인 아파트(주상복합 포함)	단독 주택(다가구), 연립·다세대, 주거용 오피스텔, 아파트
보증 요건	계약 기간 2년 이상의 전세 계약	좌동
	전세 계약의 전입 신고 및 확정 일자 취득 (법인 임차인 제외)	전세보증금수도권3억이하, 그 외 지역 2억 이하
보증신청인	주채무자(주택사업자)	보증채권자(임차인)
주채무자	주택사업자	임대인(개인인 주택사업자 및 법인 제외)
보증채권자	임차인(개인, 법인)	좌동
보증한도	주택 감정가액의 90% 이내에서 선순위 채권 등 차감한 잔액	주택유형에 따라 주택가액의 90~70% 이내에서 선순위 채권 등
	(시행·시공이 다른 경우 시공사 미입보시 80%)	차감한 잔액
보증기간	보증서 발급일로부터 전세 계약 종료 후 1개월 까지	좌동
보증료율	주택사업자 신용 등급별 연0.229%~연1.417%	연0.197%(개인 임차인) 연 0.297% (법인 임차인)

자료 : 대한주택보증.

26) 대한주택보증이 준공 주택을 담보로 금융기관 대출에 대해 상환 책임을 부담하는 보증 상품으로 동 보증을 활용하면 건설기업들은 2금융권 대출을 1금융권 대출로 전환하여 금리 부담을 낮출 수 있고, 대출 한도도 확대되어 금융 비용을 절감할 수 있음 (4·1대책 점검 및 후속조치, 2013. 7. 24).

□ 참여 형태4 : 수익형 상품으로서의 임대용 주거 공간 판매

- 아파트에 비해 투자적 수요가 많은 주거용 오피스텔이나 도시형 생활주택의 경우 판매 마케팅 차원의 일원으로 공급자가 임대 수익의 일부를 보장하는 판매 방식이 등장하고 있음.
- 2009년에 1~2인 가구의 증가에 따른 도심 소형 임대주택 수요에 대응하기 위해 ‘도시형 생활주택’이 도입되었으며 전용 면적 40㎡ 이하의 주거용 오피스텔 공급이 증가하면서 비아파트형 임대주택 공급이 증가하고 있음.
- 이 경우에는 분양 방식으로 판매를 하고는 있으나 분양가상한제나 청약제도를 적용하지 않아 비교적 판매 고객의 제한이 적고 수분양자들이 대부분 실제 거주보다는 임대 수익을 목적²⁷⁾으로 한다는 공통점이 있음.
- 사업자가 건설 후 직접 임대 운영을 목적으로 건설할 수도 있으며 처음부터 개인 임대사업자에게 수익형 상품으로 분양을 할 수도 있음.

<표 5> 오피스텔 분양 조건 예시(○○건설 사례)

제도	내용
차액보장제 (최저수익보장제)	일정 기간 기대 임대 수익 대비 실임대수익의 차액을 보상해주는 제도
확정수익보장제	임대 유무와 상관없이 일정 기간 연 5% 정도 수익 지급(입주 후 초기 공실에 대한 부담 지원)

- 이러한 오피스텔 분양 방식은 소규모 주거용 부동산에 대한 투자 수요 증가로 수요자의 니즈를 반영한 임대용 주거 공간의 공급 사례로도 볼 수 있음. 그러나 최근 오피스텔 공급이 대형화²⁸⁾되면서 대규모 판매 물량을 효과적으로 소진하려는 마케팅적 요소가 더 크게 작용함.
- 이러한 사례는 2010년부터 목격되고 있는데 시간이 지날수록 입지가 열위에 있거나 수요가 적어 미분양된 평형, 단위 면적당 판매 가격이 높아 매수자의 부담이 클수록 임대 수익 보장 기간이 늘어나고 수익 보장 조건이 추가되는 추세를 보임.
- 한편 일부 사례조사 결과 사업 주체(혹은 건설업체)가 완공 후 임대 수익 보장이나

27) 일반 아파트의 경우 실제 거주 목적 수요자와 투자적 수요자가 혼재되는 반면, 오피스텔 등과 같은 수익형 부동산은 대부분이 투자적 수요자로 수요자들의 니즈(안정적인 수익률)가 명확함.

28) 소형 오피스텔 공급이 증가하면서 호실의 단위 면적이 축소, 분양 물량(호실)이 늘어나게 됨.

공실 보전을 위해 별도의 관리 조직(임차인 관리 등)을 보유하고 있지는 않은 것으로 파악되었으며 시공(혹은 개발) 이익의 일부를 활용해 임대 수익 보장이나 공실 보전을 충당하려는 경우가 대부분이었음.

IV. 건설기업 임대주택사업의 문제점과 한계

1. 문제점과 한계

□ 임대주택시장 수요에 비해 공급 기반 취약

- 국내 임대주택의 공급 상황을 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음.
- 첫째, 임대주택에 대한 수요 기반은 확대되고 있으나 공급시장은 국민주택기금에 의존하거나 혹은 규제 회피 및 미판매 주택의 마케팅 측면이라는 매우 제한적으로 확대되고 있음.
- 국내 임대주택의 공급체계는 과거 분양 주택 공급 물량의 보완책으로서의 역할에서 크게 벗어나지 못하고 있음. 즉, 신축 임대주택은 분양 주택과 동일한 판매체계(최종 수요자에게만 공급, 투자 수요 진입 제한)를 갖춤으로써 임대 목적의 사업자(임대용 주택 구매자) 육성에 한계가 있음.
- 사업 모델 측면에서 보면, 현재 신축 임대주택사업은 장기 임대보다는 일정 기간 임대 후 분양 전환을 전제로 한 단기 임대형 사업 모델이며 이로 인하여 임대주택의 사업(투자 및 자금회수 구조)이 임대 및 유지관리보다는 판매관리(분양가 산정 등)에 치중되어 있음.
- 건설기업들이 보유하고 있는 미분양 주택이나 분양 주택 사업의 침체로 주택을 일정 기간 임대주택으로 활용할 필요성은 높아지고 있으나 이는 장기간 임대를 목적으로 하기보다는 궁극적으로 분양을 목적으로 하고 있기 때문에 한계가 있음.
- 둘째, 아직 월세시장이 정착되지 않아 임대주택사업의 수익률이 낮을 뿐만 아니라 공급 측면에서 임대주택 건설에 따른 유인이 매우 낮은 상황임.²⁹⁾

- 월세제도가 확산되고 있으나 공급자 측면에서 시장성이 있는 중산층 거주 주택은 여전히 전세 방식이 주류를 이룸.
 - 월세제도 도입시 임차인의 지불 능력을 담보할 수 있는 신용보증제도 부재, 연체 리스크를 헤지할 수 있는 방법이 부재한 채 「임대차보호법」에 의한 임차자 보호 규정을 그대로 적용해야 함.
 - 임대 후 분양 전환 주택을 공급하는 과정에서도 분양가 책정이나, 임대 기간 동안의 비용 책정 등에 대한 다양한 민원이 많아 기존 미분양 주택을 처리하기 위한 방안을 제외하고는 신규 진입을 꺼리는 건설업체들이 많음.
 - 개인 소유 단위의 분양 주택 건설 기준을 임대주택에도 동일하게 적용하고 있으며, 제도권 임대주택일 경우 표준건축비를, 비제도권 임대주택일 경우에는 기본형 건축비를 적용해야 하는 등 임대주택의 설계 및 상품 구성을 차별화 하는 데 한계가 있음.
 - 구매력이 있지만 주택을 임차로 소비하려는 계층에 대한 공급체계는 여전히 분양 주택 판매 방식(무주택자 우선, 1가구 1주택, 청약 기준 적용 등)에 의존, 차별화되고 있지 못함.
- 셋째, 주거용 오피스텔 등 일부 상품에 있어서는 투자 목적의 수요를 대상으로 하고 있으나 여전히 운영보다는 초기 판매에 초점이 맞추어져 있어 해당 상품의 장기적인 임대관리에 대한 역할은 빠져 있음.
- 임대주택의 건설이나 판매나 향후 관리에 대한 규정 없이 기존 분양 주택의 기준을 그대로 적용하고 있어 향후 운용상에 나타날 수 있는 문제 해결에 대한 대처 방안의 제도적 기반을 갖추지 못함.

29) 건설 임대 혹은 매입 임대의 경우 모두 건물에 대한 세제 감면과 금융 지원이 있을 뿐, 임대용 건물 부속 토지에 대한 특별한 인센티브는 없음(일본의 경우 상속세 감면, 재산세 감면 혜택이 부여됨).

<표 6> 기존의 건설기업의 임대주택 사업 방식과 특징

구 분	내 용	
사업 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 국민주택기금에 의존한 중-저 품질의 상품 공급 · 장기 임대보다는 분양 전환을 전제로 한 단기 임대형 사업 모델 · 분양가상한제를 회피 혹은 미분양 주택을 해소하기 위한 수단 · 판매 촉진을 위한 마케팅 전략의 하나(주거용 오피스텔의 경우) 	
타깃 수요	· 실거주 목적의 수요	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적 한계와 택지 확보의 어려움(공공 택지 내 임대주택 용지 의존). - 중산층 이하의 저소득 서민층을 대상으로 함에 따라 획일적 상품 - 중산층 이상의 임대 수요 부응에는 미흡
	· 투자 목적의 수요	<ul style="list-style-type: none"> - 오피스텔 등 비아파트 상품에 치중 - 사후 관리 부분에 대한 서비스 부재
사업 영역	<ul style="list-style-type: none"> · 상품의 특성만 다를 뿐 분양사업과 동일한 구조 · 관련 서비스를 포함하는 영역 확대의 한계 · 주택관리 및 임차인 관리 노하우 부족(임대관리 경험 부족) 	
제도적 여건	<ul style="list-style-type: none"> · 분양 주택 중심의 「주택공급에 관한 규칙」, 주택 건설 기준 적용 · 개인 단위의 임차 방식에 적용할 수 있는 「임대차보호법」 및 주택관리제도(입주자대표회의 구성 등)만 존재, 기업형 임대사업에 적용시 곤란한 기준들 산재 	

- 종합하여 볼 때, 임대주택에 대한 수요는 확대되고 있음에도 불구하고 공급시장은 제도적 여건이 미숙하여 장기 임대를 모델로 하는 사업 구상에 한계가 있음.
- 그동안 건설기업들이 민간 임대주택 공급에 참여하였던 것은 임차 수요자에게 직접 공급하는 방법이 아닌 임대용 주택의 투자자에게 주택을 분양 방식으로 판매하였던 간접적 참여였으며 임차 수요자에게 직접 공급하는 임대사업자의 역할은 여전히 부진한 상황임.
- 따라서 임대주택에 대한 수요 기반이 확대되고 있다고는 하지만 건설기업들이 임대주택사업에 어떤 형태(임대를 목적으로 하는 임대사업자에게 공급, 혹은 건설후 임대 운영까지를 포함하는 경우 등)로 진출한 것인지에 대한 방향 설정이 명확하지 않다면 임대주택 공급시장에 대한 낙관적인 전망은 아직 시기상조인 측면이 강함.

□ 임대시장 구조 전환기 건설업체들의 임대주택사업 참여 방안과 한계

- 그러나 임대시장의 구조 변화가 진행되는 과정에서 변형된 분양 상품, 혹은 변형된 임대주택 상품으로의 진입의 기회는 당분간 더욱 확대될 것으로 예상됨.
- 주택경기의 회복세를 보이고는 있으나 회복 속도가 느리고, 전세 수요를 매매로 전환

- 하는 정책이 시행중이나 계층에 따라 매매 전환에 한계가 있어 당분간 전세 방식을 유지하며 주택 구매를 보류하는 수요는 이어질 것으로 예상됨.
- 구매를 보류하거나 지연하면서 일정 기간 임대를 선호하는 수요자들부터, 구매력이 있음에도 불구하고 주택을 장기간 임대하여 소비하려는 계층, 임대 수익을 추구하는 투자 수요자까지 임대주택 수요 계층이 과거보다 크게 확대되었음.
 - 특히, 공급자들의 경우는 분양 주택시장 침체에 따른 신규 시장 개척과 기존의 분양 주택사업의 마케팅 전략으로서 전환기적인 ‘전세 기반형 임대주택 상품’ 개발이 불가피한 상황임.
 - 즉, 신축 주택 공급시장은 수요자, 공급자 모두가 기존의 분양 주택 위주에서 탈피하려는 다양한 시도들이 이루어지고 있는 것임.
 - 한편, 정부도 4·1대책 후속조치를 통해, 준공 후 미분양 주택이나 임대 후 후(後)분양하는 주택에 대해 다양한 세제 및 금융 지원을 시행하고 있음.
- 건설기업들이 미분양 주택을 임대주택, 특히 ‘전세 기반형 임대주택’으로 활용하면 다음과 같은 이점이 있음.
- 전세 방식으로 임대할 경우 사업자는 임대 보증금으로 일부 공사비 회수가 가능하므로 이로 인해 각종 비용(공사비 차입에 따른 금융비용, 빈집 관리비 및 유지비용)을 절감할 수 있음(모기지 보증, 전세로 임대시 공사비의 80~90% 회수 가능).
 - 미입주 세대에 임차인을 확보함으로써 해당 주택단지를 조기에 활성화시킬 수 있으며 세대내 시공상 하자를 조기에 발견할 수 있는 이점도 있음.
 - 정부가 올해 「주택법」 개정을 통해 ‘주택임대관리업’을 도입함으로써 임대 관련 서비스산업이 규모의 경제를 실현할 수 있는 성장 기반을 마련할 수 있음.
- 이 경우 현재 건설기업들은 임대사업자로 등록하지 않고 개인 전세 방식으로 임대주택사업을 추진, 임대 기간은 약 2~4년 정도로 보고 있음.
- 임대사업자로 등록하지 않는 이유는 의무 임대 기간(5년)으로 인해 주택경기 회복시 분양 전환에 빠르게 대처할 수 없기 때문임.
 - 취득세 및 재산세 등에 대한 세제 감면 혜택은 있으나 85㎡ 초과인 경우 오히려 부가세 환급이 불가해져 임대주택사업자 등록에 따른 실익이 적음.

※ 현행 85㎡ 초과 주택에 대한 부가가치세가 분양 목적으로 취득할 경우에는 환급 대상이 되나, 면세사업인 임대 사업 목적으로 취득할 경우에는 추징 대상이 되어 제도권 임대(지방세 감면 위한)를 위한 임대사업 추진에 실질적인 실익 없음.

- 그러나 이러한 임대사업은 지속 가능성을 담보하기에 많은 한계가 있음.
 - 첫째, 전세 보증금은 건설기업의 회계상 부채로 계상되어 부채 비율이 상승하는 문제가 있음.
 - 둘째, 해당 주택에 대한 취득세, 재산세, 종부세(준공후 5년 경과까지만 합산 배제) 등의 세 부담이 발생하게 됨. 이를 회피하는 방법으로 임대사업자로 등록하는 대안이 있으나, 이미 종부세가 준공후 5년까지 감면받을 수 있어 세제 감면 혜택은 취득세, 재산세 감면에 불과한 대신, 의무 임대 기간이나 임대료, 분양 전환 가격 산정에 대한 제약이 있어 사업자 등록에 따른 이점이 상쇄됨.
 - 부가세 환급에 대한 부분이 상대적으로 임대주택에 불리하게 적용되고 있어 민간 건설 임대사업자로서의 등록 유인이 낮음.
 - 셋째, 임대 완료 후 재분양시 기존 임차자가 구매 전환을 거부할 경우 기존 주택에 대한 감가상각 및 내부 인테리어 수리비용 등의 부대비용이 발생하게 되는데 이에 대한 비용 부담이 소비자들과 논쟁의 대상이 될 수 있음.

※ 현재 건설기업에서는 향후 매매 전환을 거부할 경우 내부 인테리어 수리비용 등을 임차자에게 청구할 수 있다는 규정을 임대차 계약에 명기하고 있음.

2. 일본의 기업형 민간 임대주택사업의 발전 경로 및 시사점

- 우리나라의 기업형 임대사업자를 육성시키기 위해서는 우리와 유사한 일본 임대주택 사업의 발전 경로를 살펴볼 필요가 있음. 특히 개인 단위의 임대주택 공급시장이 기업 단위로 전환하게 된 계기를 살펴보는 것은 의미가 있음.
- 리츠나 펀드 등 임대주택 투자자로서의 기업형 임대주택사업이 아닌 공급 및 운영주체로서의 기업형 임대주택사업자를 살펴보기 위해서는 일본의 사례가 적절함.

□ 일본에서 기업형 임대사업의 촉진 계기

- 일본에서 민간 임대주택사업이 기업형으로 발전하게 된 데는 버블 붕괴 이후 지속적인 부동산 가격 하락, 인구구조 변화에 따른 임대주택 수요 증가라는 거대한 사회 경제 환경 변화와 함께 정기차가제도, 기업의 시가회계제도, 중개업 및 건설업체들의 새로운 시장 개척의 필요성 등이 주요한 동인이 됨.
- 즉 임대주택에 대한 수요 증가 이외에 공급 측면에서 임대주택으로 활용하거나 신축할 경우 토지 소유자(혹은 건물 소유자)에게 다양한 인센티브가 존재하게 됨.
- 임대주택사업은 부동산 증권화에 함께 개인이나 기업에게 모두 지속적인 가격 하락으로 처분 자체가 곤란해진 무수익 부동산 자산을 수익 자산으로 활용하여 현금화할 수 있는 주요 수단이 됨.
- 이와 같은 임대주택 공급자의 성장과 확대는 나아가 임대인을 대신하여 임대주택 서비스를 생산 및 제공, 그리고 관리하는 임대주택 관련 산업의 성장에도 크게 기여를 하게 됨.
- 일본도 민간 임대주택은 전통적으로 토지를 소유한 개인 지주가 제공하는 주택이 대부분이었으며 기업에 의한 임대주택사업은 많지 않았음.
- 기업들이 소유한 주거지의 토지가 상대적으로 적었고 개인 단위에서 충분히 수익성이 높았기 때문에 임대주택을 지을 수 있는 토지를 가진 개인들은 대부분 직접 임대주택사업을 시행하였음.
- 특히 일본은 전근대적인 임대차 계약 관행이나 지나친 임차인보호제도로 인해 민간 주택 임대시장이 매우 열악한 수준이었음.
- ※ 일본의 전근대적 임대차 계약 내용은 ‘레이킹’이라 불리는 사례금(집주인이 임차인에게 집을 빌려준 것에 대해 감사의 뜻으로 지불하는 금액으로 보통 1~2개월 치의 월세에 해당), 기존의 「차가법」은 계약 기간이 만료되어도 임대주가 정당한 사유가 없으면 건물을 명도받을 수 없었으며 임대료 인상도 어려워 신규로 입주하는 임차인과 기존 임차인간의 임대료 차이가 심했음.
- 그러다가 가족 중심의 경영 체계를 갖는 중소기업 등에서 자사 소유의 토지를 활용하는 방안으로서 임대주택사업을 실시하는 경우가 늘어나게 됨(예 : 자사 점포나 영업소의 위층을 임대주택으로 활용).

- 한편, 기업들을 둘러싼 경영 환경이 점점 어려워지고, 공정 가치 등의 도입 등 회계 기준 등이 새롭게 변경되면서 기업 경영 측면에서는 현금 흐름(cash flow)을 중시하게 되면서 기업들이 보유하고 있는 자산의 효율성을 높여야 하는 압력이 커짐.
- 특히 일본은 2000년대 들어 정기차가권이나 부동산 증권화가 본격화되면서 비즈니스로서 임대주택사업에 큰 변화가 생김.³⁰⁾
 - ※ 정기차가제도는 계약 기간이 만료되면 임차인이 계약 갱신을 요구할 수 없고 원칙적으로 계약이 종료되는데 이는 임대인의 권리가 크게 향상되면서 임대사업이 비즈니스로 성립하는 계기가 됨.
 - ※ 부동산 증권화는 고정자산으로 고착될 수 있는 임대주택을 유동화함으로써 언제든지 현금화할 수 있다는 데 큰 의의가 있음. 이는 기업 회계상 자산과 부채를 적절히 조정할 수 있는 주요 수단이 되기도 함.
- 일본에서 기업에 의한 임대주택사업의 유형은 크게 5가지로 구분할 수 있음.
 - 1) 기업이 소유한 토지의 효율적 활용을 위해 임대주택사업을 하는 경우
 - 2) 기업 투자의 일환으로 임대주택과 그 부지를 구입하여 임대주택사업을 하는 경우
 - 3) 토지 소유자의 토지 활용 파트너로서 기업이 그 토지를 빌려서(정기 차지) 임대주택을 건설하고 임대주택사업을 하는 경우
 - 4) 토지 소유자가 건설한 임대주택을 장기간 빌려서 임대주택사업을 실시하는 경우
 - 5) 관리회사가 임대인과 계약을 맺고 임대인을 대신하여 임차인과 관련된 계약 대행, 임대관련 서비스를 제공하면서 임대주택사업을 하는 경우
- 일본의 임대주택사업에는 임대관리업의 역할도 매우 중요한 작용을 하는데 우리나라의 임대관리업이 단순 임대차 관리와 시설유지관리에 한정되어 있는 것에 반해, 일본의 주택 임대관리업은 중개업과 건설업, 부동산 및 리츠 등과 같이 유관 산업과 융합되어 발전했다는 특징이 있음.

30) 이상영·서후석(2011), “일본 민간 임대주택시장 발전 과정의 특성과 그 시사점”, 한국부동산학회 부동산학보, 제45집.

<표 7> 일본 기업형 임대주택사업의 유형과 특징

유형	배경 및 목적	특징
보유 토지 활용형	<ul style="list-style-type: none"> • 소유한 토지의 효율적 활용을 위해 임대주택사업을 하는 경우 • 회사 소유의 무수익 토지를 활용(주로 오퍼형 중소 업체의 상속 및 사업 승계의 일환으로 시행) • 공정가치제도 등 회계제도의 변화, 지가 등 부동산 가격 하락 등으로 인해 경영상의 책임 문제가 발생 → 무수익 부동산 매각 또는 유효 이용이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 매입 비용은 필요하지 않아 건설비만 투자(투자 이율이 높고, 투자 자금 회수 기간 단축) • 다만 토지의 형상이나 인프라 조건 등에 따라 사업성이 크게 좌우
토지 건물 취득형	<ul style="list-style-type: none"> • 버블 붕괴 이후 자본 이득 대신³¹⁾ 지가의 운영 소득을 추구하는 신규 투자사업³²⁾으로 대두 • 버블 붕괴 후 지가 하락으로 투자 메리트 상승 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 기간 임대후 매각(EXIT)을 전제로 함(따라서 운영 수익도 중요하지만 매각을 하려는 시점에 매각 가능성 및 적정 가격 형성이 중요).
정기 차지형	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산의 소유와 경영의 분리가 큰 흐름으로 등장 • 토지 소유자 : 과도한 건설비 차입 위험을 제거, 임대주택 운영은 전문 기업에게 위탁, 토지 임대 수익만 확보 • 기업 : 토지 취득에 대한 부담 경감, 장기적인 fee-business적 성격의 사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 소유자와의 계약 기간 내 운영 소득을 최대한 확보할 수 있는 사업구조가 중요
건물 장기 임차형	<ul style="list-style-type: none"> • 「정기차지차가법」(2000) 개정 → 다양한 임대차 계약, 서비스 등의 구조가 가능(부동산의 소유와 경영의 분리) • 건물 소유자 : 직접적인 운영 부담이나 리스크 없이 안정적인 수익 확보가 가능 • 기업 : 토지나 건물에 대한 직접 투자 리스크 경감. 장기간에 걸친 임대주택 경영이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 중고 건물보다는 기업이 지정하는 방식으로 건축된 임대주택을 신축시부터 빌리는 방식
관리 회사형	<ul style="list-style-type: none"> • 임대인들의 임차인 관리에 대한 부담 경감의 요구 확대(임대인들이 임대관리회사를 통해 각종 임대관리 업무를 위탁 처리) • 1990년대 버블 붕괴 이후 지속적인 가격 하락과 거래 감소로 매매시장이 극도로 위축됨에 따라 중개업 회사들이 임대 중개와 임대관리 분야에 주목 • 단순 위탁에서 서브리스로 업무 확대(즉 임대인들은 임대관리에 따른 어떤 업무적 부담을 지지 않고 연금과 같이 고정 임대료를 계약 기간 동안 받게 되는 구조) → 구옥을 임대주택으로 개조하는 붐이 형성되면서 건설업체들의 사업 참여가 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설 시공과 서브리스의 결합 구조로 초기 시공 마진과 장기적 운영 마진을 동시에 누리는 방식의 사업으로 정착 • 일본에서 서브리스 사업은 임대주택 건설회사의 사업으로 정착

주 : 임대관리회사가 임대인에게 임대료로 시장 임대료의 80~95%를 계약 기간 중 고정적으로 지불하는 것을 보 장하고, 임대관리회사는 임차인과의 계약 임대료에서 발생하는 마진을 이익으로 가져가는 임대관리 방식임. 우리나라 부동산업계에서 소위 마스터리스(master lease)라고 부르는 방식과 유사함.

자료 : 今後の賃貸住宅ビジネス(2001), 三井不動産의 내용을 재구성.

<표 8> 일본 주택임대관리업의 4가지 유형

유형	특성	대표적인 회사(일본)
중개업 기반	<ul style="list-style-type: none"> • 임대중개업 중심으로 중개 관련 사업 • 중개 네트워크와 마케팅 능력 결합 	에이블
건설업 기반	<ul style="list-style-type: none"> • 개발 단계에서부터 시공 건설 포함 • 서브리스를 활용한 장기 임대 보증 	레오파레스 21, 다이토겐타쿠
부동산회사 기반	<ul style="list-style-type: none"> • 풀라인업과 높은 신용도를 활용함. • 상업용 부동산, 복합 개발의 보완적 사업 	스미토모부동산
리츠 기반	<ul style="list-style-type: none"> • 리츠가 임대주택을 기초 자산으로 운영함. • 자금 조달과 투자채 운영 면에서 AM 중심 	미쓰이주택리스 (일본부동산 여코모데이션투자법인)

자료 : 김병욱(2013). “주택임대관리업의 현황과 발전 과제”, 한국부동산분석학회 춘계학술대회 전문가 세션 발표 자료.

31) 일본의 경우 부동산 투자는 주로 갱지의 취득이 중심이며 토지와 건물을 동시에 취득하는 것은 자사 빌딩의 구입 혹은 대기업형 부동산 회사의 오피스 빌딩 투자 등을 제외하면 흔한 것이 아님(자본 이득을 얻기 위해서는 그나마 가격이 가장 낮은 갱지의 취득이 유리했기 때문임. 운영 소득보다 자본 이득이 더 컸기 때문에 자본 이득을 얻을 수 있는 갱지 취득에 집중).

32) 임대주택사업은 오피스 빌딩사업에 비해 임대 수입의 수준은 다소 낮으나, 경기 변동의 영향을 상대적으로 덜 받기 때문에 장기간에 걸친 안정적인 운영 소득을 기대할 수 있음.

- 일본 사례를 살펴본 결과 임대주택산업의 활성화는 건설, 임대관리, 중개, 리츠 등 다양한 참여자들이 필요하며 임대주택사업이 가능하게 하는 임대차제도와 공급자 인센티브 등이 촉발제가 되었다는 점을 알 수 있음.
- 이는 현재 우리나라에서는 개별적으로 운용되고 있는 건설 임대사업자, 매입 임대사업자, 주택 임대관리업자의 사업 영역에 매우 의미 있는 시사점을 줌.
- 아울러 우리나라의 임대주택산업의 활성화 및 기업형 임대주택사업의 발전 경로를 예측할 수 있는 사례가 될 것으로 판단됨.

V. 기업형 민간 임대주택사업의 정착을 위한 과제

□ 기업형 민간 임대주택사업 정착의 필요성

- 최근 다주택자 양도세 중과 폐지와 임대차 등록제 등을 놓고 국회에서의 대립과 논란이 계속되고 있음.
- 다주택자 양도세 중과 폐지는 가격 급등기와 투기수요 억제기에 만들어진 과도한 제도로써 정상화가 필요하다는 입장과 함께, 임대주택사업자 등록이 1호 이상으로 완화된 상태에서 다주택자 양도세 중과는 임대사업자 등록으로의 유인이 우선되어야 한다는 주장임.
- 야당에서는 다양한 조세적 인센티브의 내용을 담고 있는 임대차 등록세 혹은 임대사업자 제도개선의 내용을 담은 법 개정안(임대주택법 및 조세제한특별법 등)을 상정하고 있으나 여당의 다주택자 양도세 중과 폐지와와의 적절한 접점을 찾지 못하고 있는 실정임.
- 개인들이 보유한 임대용 주택을 제도권 임대주택으로 유입하기 위한 다양한 인센티브나 세제 혜택 등이 거론되고 있으나, 전세 기반에서 모든 임대주택사업의 임대소득이 충분하지 못하다는 목소리와 함께, 임대소득 노출에 대한 저항(월세소득공제를 임대인이 꺼려할 것이라는 우려와 비판 등)과 임대사업자로 등록하는 순간 4대 보험 등을 추가로 납입해야 하는 등의 제도적 걸림돌이 여전히 문제점으로 지적되고 있음.
- 따라서 개인이 보유하고 있는 임대용 주택을 제도권 임대주택으로 수용하는 데는 적지 않은 시간이 소요될 것으로 예상됨.
- 반면, 개인 임대사업자들이 꺼려하는 대부분의 요인들이 기업형 임대사업에서는 장애요인이 되지 못함.
- 특히, 개인보다는 대규모 임대주택을 공급하거나 운영할 수 있는 기업형 임대사업의 육성은 제도권 임대주택시장을 양적으로 확대하는데 매우 주요한 촉발제가 될 수 있을 것으로 판단됨.
- 나아가 리츠나 펀드 등 재무적 투자자들이 임대주택시장에 적극적인 참여자로 나서기 위해서도 임대용 주택을 공급하고 임대운영을 하는 건설기업 및 기업형 임대관리

회사의 육성은 임대주택시장 활성화에 꼭 필요한 선결과제라고 판단됨.

- 또한 개인들이 보유하고 있는 임대용 주택을 기업형 임대주택사업자에게 위탁하도록 하는 시스템으로 확장시킬 경우 기업형 임대주택사업의 육성은 제도권 임대주택시장의 확대는 물론 임대주택시장의 투명화와 선진화에도 기여할 것으로 예상됨.

□ 향후 예상 가능한 임대주택사업의 유형과 적정 참여 주체

- 위에서 제기한 기업형 임대주택시장의 확대 및 정착을 위해 앞으로 건설기업의 입장에서 참여할 수 있는 임대주택의 사업 유형은 크게 3가지로 구분이 가능함.
- 첫째, 기존에 보유하고 있는 택지(주로 분양 사업장)를 활용하여 일정 기간 임대 후 분양 상품으로 재구성하는 것임.
- 특히 기업 회계상 공정가치 평가로 인해 수익화를 해야 하는 자산의 경우에는 지역이나 입지 여건에 적합한 장기 임대형 사업으로의 추진도 검토해볼 수 있을 것임.
- 둘째, 토지나 건물을 취득하여 임대사업을 추진하는 방식으로 임대주택조합 방식, 매입 임대사업(취득 후 리모델링 등을 통한 수선 후 임대)이 있음. 그러나 이 경우에는 토지나 건물의 취득가액이 충분히 저렴해야 한다는 전제 조건이 필요함.
- 셋째, 토지나 건물을 임차하여 임대주택사업을 하는 방식으로 토지임대부 임대주택 혹은 자기 관리형 주택임대관리사업의 유형에서 검토가 가능할 것임.
- 세 가지 경우 모두 주택임대관리업무를 전담할 내부 부서나 임대관리 전문회사와의 유기적인 업무 연계가 필요함.
- 한편, LH가 막대한 부채와 자금사정 악화로 기 계획된 공공 임대주택의 건설마저 쉽지 않은 상황이고 정부가 민간의 참여를 확대하는 준공공임대주택제도 도입을 선언하고 있어 향후에서 공공부문의 임대주택 건설에도 민간 참여의 기회가 확대될 것으로 예상됨.
- 특히, 준공공임대주택의 경우 기존 주택은 적용이 되지 않고 법 시행일 이후 신축하는 주택에 적용됨에 따라 임대주택 공급을 담당하는 건설업체들에게는 검토의 대상이 될 수 있음.
- 다만 준공공임대주택을 포함한 임대주택 공급사업이 민간 사업자 측면에서 단순 시공 중심, 혹은 시공 후 운영까지를 포함하느냐에 따라 임대주택사업에 참여하는 건설기업들의 역량은 크게 차별화될 것으로 예상됨.

<표 9> 국내 적용 가능한 임대주택 비즈니스의 유형

유형		배경 및 목적	기대효과	참여 가능한 주체
보유 토지 활용 유형	분양 주택(또는 미분양 주택)→ 임대 후 분양 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 기존에 확보한 미착공 분양 주택 용지의 활용 • 공정가치제도 등 회계제도의 변화에 대응 	자연 사업장의 착공으로 사업비 일부 회수 기업 회계상 자산 재평가 및 수익 발생 입주단지의 민원 해소 및 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 건설회사 - 부동산을 보유한 일반 기업
	장기 임대형	<ul style="list-style-type: none"> • 미분양 주택에 대한 공사비 회수 및 입주단지 정상화 		
토지 건물 취득형		<ul style="list-style-type: none"> • 임대 상품 건설을 위한 신규 투자사업으로 기존 시가지내 저렴한 토지(또는 기존 주택) 취득 	수익형 주거 상품의 공급	<ul style="list-style-type: none"> - 건설회사 및 리츠
토지 혹은 건물 임차형	토지 임차	<ul style="list-style-type: none"> • 개인이나 기업들이 보유한 무수익 토지를 장기 임차 	- 장기 임대형(월세)	<ul style="list-style-type: none"> - 건설회사 및 리츠
	건물 임차	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 혹은 건물 소유자 : 과도한 건설비 차입 위험을 제거, 임대주택 운영은 전문 기업에게 위탁, 토지(혹은 건물) 임대 수익만 확보 • 기업 : 토지 취득에 대한 부담 경감 	- 장기 임대형(월세)	<ul style="list-style-type: none"> - 리츠 및 주택임대 관리회사

□ 전환기적 시장 환경에 맞는 임대주택 상품과 사업구조

- 그러나 지속 가능한 임대주택시장이 형성되기 위해서는 월세 기반의 임대차 시장의 구축이 필요하며 전환기적으로 ‘반전세’ 방식에서 보증금을 줄여나가는 ‘보증부 월세’ 방식에 적합한, 변형된 임대주택의 공급이 이루어져야 할 것임.
- 구매력이 있는 계층의 경우에는 여전히 전세를 선호하는 경향이 높고, 자가 전환으로의 가능성도 있는 만큼 보증금 비중을 높이고 월세 비중을 낮추는 임차료 구성이 요구됨. 이를 위해서는 보증금이 임대사업자의 부채로 계상되어 경영상의 부담이 되는 부분에 대한 지원이 수반될 필요가 있음.
- 한편, 전세 가구들의 자가 전환을 위한 저축 기간을 제공할 수 있는 임대 후 분양 전환 주택의 공급을 단기적으로는 촉진할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 5년 임대 후 분양되는 임대 후 분양 주택의 공급을 단기적으로 활성화 할 필요가 있음.

※ 우선 기존의 분양형 보금자리주택 건설 물량을 5년 임대 후 분양 전환 임대주택이나 재무적 투자자와 함께하는 10년 장기 임대주택 용지로 전환하여 민간의 참여를 유도할 수 있을 것임. 그러나 아직 완전 월세 기반의 임대주택시장이 아니므로 택지비를 저렴한 수준으로 공급해야 할 필요는 있음.

- 임대 후 분양 전환 주택의 경우에도 수요자들이 선호하는 전세 방식을 채택할 경우 한시적으로 기존의 임대주택사업자와는 차별된 인센티브를 부여할 필요가 있음.
- 매입 임대주택사업자와 마찬가지로 건설 임대사업자에게도 저리의 건설 자금(매입 임대의 경우는 구입 자금 지원) 지원 혜택을 부여할 필요가 있음.
- 한편, 임대사업자로 등록하지 않았으나 전세 주택으로 임대주택을 2년 이상 공급할 경우 한시적으로 제도권 임대주택사업자에 준하는 세제 혜택을 부여할 필요가 있음. 임대 기간에 연동하여 세제 혜택을 차등화 함으로써 기존 제도권 임대주택사업자와의 형평성을 맞춘다면 크게 문제되지 않을 것으로 판단됨.

□ 공급자에 대한 세제 및 금융 지원 확대 및 임대주택 구매자 기반 확대

- 장기 임대형이든, 일정 기간 임대 후 분양 전환 주택이든 상관없이 임대용 주택 건설이 촉진되기 위해서는 임대주택 구매자 기반을 확대할 필요가 있음.
- 임대주택에 대한 수요 기반이 확대되는 만큼 임대주택의 공급 기반을 확대하기 위해서는 임대용 주택의 공급 경로를 다양화할 필요가 있음.
- 건설업체가 시공-건설-최종 수요자에게 직접 공급하는 경로 이외에 임대용 주택의 투자자(개인 및 법인)를 통해 간접적으로 공급할 수 있는 경로의 확보도 필요함.
- 즉, 리츠나 주택임대관리업체에게 임대용 주택을 직접 공급할 수 있는 방안과 함께, 개인 투자자들에게도 임대용 주택을 일반 수익형 부동산과 마찬가지로 판매할 수 있는 판로 제공이 필요함.
- 이를 위해서는 청약 통장을 보유하고 있는 유주택자 혹은 청약 통장이 없지만 투자 여력이나 의지가 있는 개인들을 대상으로 임대주택을 판매, 사업자 혹은 위탁 관리인이 이에 대한 적정 수익률을 배분하는 방식을 적용해볼 수 있을 것임.
- 이미 투자형 오피스텔이나, 수익형 호텔, 콘도 등의 판매 방식이 이와 유사한 형태를 갖고 있음.
- 임대 수요가 많은 도심의 임대주택 확보를 위해서는 도심의 임대용 주택 건설 공급자(토지 제공자, 건설자, 임대운영사업자)에 대한 인센티브 확대가 필요함.

- 임대용 주택 토지에 대한 상속 및 증여세의 감면, 매입 임대사업자와 마찬가지로 민간 건설 임대에도 저리의 건설자금 지원, 운영 소득 보전을 위한 세제 혜택 등 필요
- 매입 임대주택과 달리 신축 임대주택의 경우에는 과표가 높으므로 임대 초기에는 동일한 세제 감면 비율 적용에도 불구하고 매입 임대주택보다 높은 세 부담이 이루어질 수밖에 없음.
- 전세제도로 인해 임대주택 운영에 따른 수익 보전이 불가피 한데 이를 위해서는 네거티브 기어링(negative gearing)과 같이 임대사업에서 손실을 볼 경우 이를 종합소득세 납부시 경비로 인정받아 감면받는 제도 등의 시행이 요구됨.
- ※ 일본이나 선진 주요국에서는 임대주택 투자 수익 확보 차원에서 임대주택의 상속증여세 감면제도, 가속상각제도, 네거티브 기어링(negative gearing) 등을 통한 다양한 조세 감면 방안을 시행하고 있음.³³⁾

- 특히 아직은 국내 임대주택시장이 전세 혹은 보증부 월세 시장이어서 적정 수익률 확보가 어려우므로 이에 대한 수익률 보전 장치가 제도적으로 마련될 필요가 있음.
- 한시적으로 전세로 임대 후 분양 전환할 경우에는 준공 후 건설기업의 원시취득세 및 부가세, 종부세 감면 등의 혜택이 확대될 필요가 있음.
- 또한 임대사업자로 등록할 경우, 전세(혹은 반전세³⁴⁾ 방식) 과표의 가속 상각 및 네거티브 기어링 등을 적용해 현행 세제 감면 혜택을 더 확대할 필요가 있음.

□ 분양 주택 중심의 주택공급제도 근본적인 개편, 임대 서비스산업 촉진 필요

- 현행 주택공급 관련 제도는 과거 분양 및 자가 주택의 초과 수요에 기반한 지원과 유통 질서를 전제로 하고 있어 임대용 주택의 공급 및 유통 질서를 위해서는 기존 제도의 정비가 요구됨.
- 20호 이상의 신축 주택 공급에 대해서는 분양이나 임대주택 구분 없이 확실적인 「주택공급에 관한 규칙」과 주택 건설 기준 등의 적용이 요구되고 있음.
- 반면, 오피스텔이나, 분양형 호텔 등 주거 기능을 포함하고 있는 변형된 상품에 대해

33) 가속상각제도는 임대주택의 법정 감가상각 기간을 최대한 단축하여 조기 상각하도록 함으로써 투자자가 투자금을 빠르게 회수하는 제도임.

34) 이 경우 반전세를 과연 월세의 몇 배 이상으로 볼 것이냐에 대한 논란이 예상되며 별도의 기준 설정이 요구됨.

서는 별다른 규제가 이루어지지 못하고 있음.

- 도시형 생활주택의 경험을 교훈 삼아 기존 「주택공급규칙」이나 건설 기준의 예외를 허용하는 방식보다는 다양한 품질과 성능의 임대주택이 건설 공급될 수 있도록 새로운 건설 및 공급 기준의 제정이 요구됨. 이를 위해서는 현행 「주택공급규칙」이나 건설 기준에서 분양 및 임대주택을 구분하는 방법도 고려해볼 수 있음.
- 한편, 전반적으로 월세제도가 확대되고는 있으나 월세 납부에 대한 리스크를 보완할 수 있는 제도적 장치나 관련 인프라는 미흡한 실정임.
- 현재 월세제도는 대부분 고액의 보증금(최소 월세의 30배 이상)으로 월세 연체에 대한 리스크를 보전하는 형태임.
- 그러나 점진적으로는 보증금보다는 임차인의 지불 능력을 담보할 수 있는 신용보증 제도, 연체 리스크를 헤지할 수 있는 방법 등의 월세 관련 금융 및 보증 등으로 전반적인 월세관련 시스템의 개발이 요구됨.
- 이는 임차인에게는 고액보증금 마련에 대한 부담은 완화하고 임대인에게도 월세연체에 대한 위험을 시스템적으로 완화하는 대책으로 임차인과 임대인 모두의 부담을 완화할 수 있는 근본적인 제도임.
- 아울러, 현재는 겸업이 금지되어 있는 주택임대관리업에서 중개업무 겸업을 허용함으로써 임대인(혹은 임대사업자가) 임차인 관리 등에 소요되는 제반 비용을 토털 서비스로 내부화함으로써 최소화시키고 서비스의 통합화를 통한 부가가치 창출의 기회를 제공해야 할 것임.
- 최근 도입된 주택임대관리업은 중개 업무의 겸업을 허용하고 있지 않음. 따라서 임차인 모집이나 임대차 계약 등의 중개 업무는 기존 중개업소를 통해야 함. 그러나 실질적으로 이러한 업무가 이원화되어 운영될지에 대해서는 많은 의구심과 우려가 제기되고 있음.
- ※ 상업용 부동산시장의 경우 임대관리회사들이 실질적인 임대차 중개 업무를 수행하고 있음.
- 월세만으로 적절한 임대 수익을 확보하기 어려울 경우 임대 관련 토털 서비스를 통해 임대 수익을 보전하게 할 수도 있음.
- 임대 관련 토털 서비스로는 임차인을 대상으로 하는 세탁, 청소 등의 생활 도우미,

이사 서비스 및 식사 제공 서비스, 가구 및 가전제품의 리스 서비스 등이 있으며, 임대사업자나 투자자를 대상으로 하는 임대관리(입주자 모집 및 선정 등), 및 세무 및 법무 서비스 등이 있을 수 있음.

- 다만, 이러한 서비스들은 대부분 중소 규모의 영세 사업자가 영위하는 경우가 많아 사회적 저항이 우려될 수 있으나, 자영업 중심의 영세한 서비스업을 기업화시키는 전략과 병행하려고 한다면 새로운 해법을 찾을 수도 있을 것임.

김현아(연구위원 · hakim@cerik.re.kr)