

외국의 공정임대료제도 현황 및 정책적 시사점



장영희 부원장
서울연구원

1. 공정임대료제도의 트렌드 변화

부동산시장의 침체가 장기화됨에 따라 전세보증금이 큰 폭으로 오르고 많은 가계가 어려움을 겪고 있다. 아울러 저금리 기조로 인해 주택시장에서는 일부 전세, 일부 월세의 반전세가 보편화되고 있으며, 소형 주택이나 오피스텔, 고시원 등에서는 이미 월세가 정착되고 있다. 전반적으로 과도한 임대료 부담이 사회문제화 됨에 따라 최근 시민사회단체나 정치권에서는 공정임대료제도의 도입 필요성을 제기하고 있다.

일반적으로 공정임대료는 부담 가능한(Affordable) 임대료를 의미하지만 각 나라의 주택정책 상황에 따라 계속 변화가 이루어졌다. 임대료규제의 역사가 오랜 유럽이나 미국 등에서는 본래 전세의 통제 임대료를 완화하여 민간임대주택의 임대료가 과도하지 않게 하는 것이 목적이었으나 70, 80년대부터는 임대료보조 또는 정부의 지원 대상 주택에 한해 공정임대료를 적용하는 방식으로 적용범위가 축소되었다. 이는 재정 부담으로 공공임대주택 공급을 축소하는 대신 주택재고가 많은 민간임대주택을 활용하도록 정책방향이 변경되었기 때문이다. 그렇지만 임대료보조제도가 임대료 인상을 자극하여 주택소유주만 혜택을 볼 수 있다는 비판에 따라 임대료 보조대상 주택에 대해서는 공정임대료를 적용함으로써 임대료 지원이 과도하지 않게 하고 있다.

공정임대료 산정방식은 나라마다 다르지만 대체로 표준임대주택 유형별로 40분위, 50분위수를 적용하는 방식(영국, 미국), 시장임대료와 공급비용을 기준으로 하는 방식(일본), 주택특성을 고려하여 임대료를 산정

하는 방식(독일) 등으로 구분된다. 영미국가에서는 시행 초기 주택의 특성과 품질을 고려하여 공정임대료를 산정하였으나 행정적인 부담과 지역별로 다양한 시장 환경을 고려하여 각 지역의 30~50 분위수를 공정임대료로 하는 방식으로 단순화되었다.

이와 같이 임대료규제의 역사가 오랜 국가들에서는 공정임대료를 별도로 산정하는 대신 시장임대료를 기준으로 주거비나 건설비를 지원하고, 세제혜택 등을 통해 임차가구의 임대료 부담을 낮추는 방향으로 임대료규제 정책이 완화되는 추세이다. 이는 공공주택에 대한 국가의 역할을 축소하는 방향으로 주택정책이 전환되는 것과 관련이 있다.

최근 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 '부담 가능한 임대료'를 지향한다는 뜻에서 '준공공임대주택의 임대료'를 일종의 '공정임대료'로 간주하고 있다.

앞으로 우리나라에서도 민간임대주택을 활용한 임대료 보조제도가 도입될 예정으로 있는 만큼 본고에서는 영국, 미국, 독일, 일본 등 주요 선진국의 공정임대료 제도를 검토하고 시사점을 도출하는데 역점을 두었다.

II. 외국의 공정임대료제도 현황

1. 영국의 공정임대료제도

영국의 주택재고는 2010년 기준으로 약 2,726만 호이며, 이 중 자가주택이 65.5%를 차지하고 있다. 1971년에는 지방정부 임대주택이 전체 주택재고의 30% 정도로 사회주택의 비중이 높았으나, 대처 수상 집권 이후 사회주택의 매각으로 민간임대주택의 비중이 상당히 증가하였다. 2010년 현재 민간임대주택은 450만 호 정도로 전체 주택재고의 16.5%이다.

영국의 임대차제도는 크게 '임대료 통제 시기', '임대료규제 시기', '탈규제 시기'의 세 단계로 나누어진다(이은희, 2006). 임대료 통제는 산업화 시대부터 시작되었

으나 제2차 세계대전 이후부터는 신축주택에 대한 통제 폐지, 신규임차계약에 대한 통제 폐지 등 임대료에 대한 규제를 계속 완화하였다. 임대료 통제로 인해 민간임대주택의 공급 감소와 질적 저하 등의 문제가 발생하면서 1965년에는 규제완화차원에서 공정임대료(Fair Rents)를 적용하는 규제임대차제도가 시행되었다. 공정임대료제도는 임대인에게 일정 이윤을 보장해주는 동시에 임차인을 임대료 폭등으로부터 보호하기 위한 목적이 있다. 1972년부터는 대부분의 통제임대차가 규제임대차로 전환되고, 임대료수당제도가 도입되었다.

〈표 1〉 영국의 주택재고와 주택점유 형태 (2010)

자가	임대			계
	주택협회 임대	지방정부 임대	민간임대	
65.5%	9.5%	8.5%	16.5%	100.0%

자료 : <http://www.communities.gov.uk> (잠정수치임)

〈표 2〉 영국의 임대료규제 제도 변화

구분	규제임대차 (Regulated Tenancies)	보증임대차 (Assured Tenancies)	보증단기임대차 (Assured Shorthold Tenancies)
내용	- 퇴거로부터 보호 - 공정임대료를 등록·신청할 수 있는 권리를 받음	- 계약 종료 시, 임차인을 퇴거시킬 권리 없음 (법원에 합당한 퇴거이유를 입증해야만 가능)	- 가장 일반적 형태 - 임차인은 계약 후 6개월 간 퇴거로부터 보호
계약시점	1989년 1월 이전	1989년 1월 ~ 1997년 2월	1989년 1월 이후 (1997년 이후 모든 신규계약에 적용)
적용 임대료	공정임대료	시장임대료	시장임대료
비고	신규임차인 입주 시, 보증단기임대차(시장임대료) 적용		

자료 : <http://england.shelter.org.uk>에서 정리

1) 영국의 공정임대료제도

영국의 공정임대료는 임대료사정관(Rent Officer) 또는 임대료사정위원회(Rent Assessment Committee)가 결정하며, 지방임대료등기소(Local Rent Register)에 등록된다. 공정임대료 등록이 이루어지지 않은 주택은 임대인과 임차인이 합의하여 임대료를 결정할 수 있으며, 임대료사정관(Rent Officer)에게 해당 주택에 대한 공정임대료를 산정하여 등록할 것을 신청할 수 있다.

공정임대료는 임대료사정관이 주택의 경과연수·특성·위치·상태 등을 고려하여 결정하며, 2년마다 조정이 가능하다. 공정임대료 결정 시 임대인 및 임차인의 개인적 환경, 그리고 평가대상 주택의 희소가치 등은 고려되지 않는다. 공정임대료의 인상은 최대공정임대료(Maximum Fair Rent)법으로 제한되어 있다. 최대공정임대료는 기존 등록된 공정임대료에 최종 임대료 등록 이후의 소매물가지수 변화율을 더한 것으로, 1999년 1월 이후 1차 재등록 시에는 7.5%, 그 이후 2차 재등록 시에는 5%를 가산하여 산정한다. 그러나 주택의 수리 및 개선 등으로 새 임대료가 기존 임대료보다 15% 이상 증가하는 경우에는 최대 공정임대료가 적용되지 않는다.

임대인이나 임차인은 공정임대료에 대해 이의를 제기

할 권리가 있으며, 이 경우 임대료사정위원회가 임대료를 수정할 수 있다. 임대료 등록 이후 2년 이내에는 새로운 임대료 등록이 불가능하며, 임대료 등록을 취소하려면 임대인과 임차인이 공동으로 신청해야 한다.

2) 임대료규제에서 임대료보조로 방향 전환

1980년 통제임대차제도의 폐지로 공정임대료에서 시장임대료로 임대료규제정책이 변경되었다. 1988년에는 시장임대료를 적용 받는 보증임대차와 보증단기임대차 제도가 시행되었다. 이는 임대인에게 충분한 임대수입을 보장함으로써 민간임대를 활성화하기 위한 제도로 영국의 임대료 정책은 '임대료규제'에서 '임대료보조'로 정책방향이 전환되고 있다.

신규 임대차계약의 경우 공정임대료가 적용되지 않으며, 현재 공정임대료는 주거급여(Housing Benefit : HB) 보조액을 산정하기 위한 적정임대료로만 활용되고 있다. 2008년부터는 지역주택수당(Local Housing Allowance : LHA)의 도입으로 임대료보조 대상자가 거주하는 민간임대주택에 대해 지역주택수당 방식으로 적정임대료를 산출하고 있다. 지역주택수당은 주택의 특성 대신 지역별·주택규모별로 30번째 백분위수를 적정임대료(LHA rates)로 설정하며 행정비용 부담을 줄이는 이점이 있다.

〈표 3〉 영국의 임대차유형별 공정임대료제도 변화

구분	임대차 유형	적용 임대료	비고
Rent Act 1965	통제임대차	통제임대료	- 민간임대주택에 공정임대료 도입
	규제임대차	공정임대료	
Housing Finance Act 1972	"	"	- 공영주택까지 공정임대료 확대 - 대부분의 통제임대차가 규제임대차로 전환
Rent Act 1977	"	"	- 임대료를 등록하는 임대주택으로 공정임대료 적용 축소 (규제임대차 임차인/임대인에게 공정임대료 등록 권리 부여)

〈표 3〉 영국의 임대차유형별 공정임대료제도 변화 (계속)

구분	임대차 유형	적용 임대료	비고
Housing Act 1980	규제임대차 / 보호단기	공정임대료	- 기존 통제임대차 모두 규제임대차로 전환 - 보호단기임대차 도입
Housing Act 1988	규제임대차 / 보호단기	공정임대료	- 신규 임대차계약에는 시장임대료 적용 (보증임대차, 보증단기임대차 도입)
	보증 / 보증단기	시장임대료	
Housing Act 1996	''	''	- 신규 임대차계약은 보증단기임대차가 됨 (사전 통보가 있을 시 보증임대차 가능)
Rent Acts (Maximum Fair Rent) Order 1999	''	''	- 공정임대료 산정 시 소비자물가지수를 반영하여 인상액 제한

자료 : <http://england.shelter.org.uk>에서 정리

2. 뉴욕의 임대료안정화제도

뉴욕시의 주택재고는 약 319만 호(2008년 기준)로 이 중 214만 호(67.3%)가 임대주택이다. 임대주택의 약 63.8%에 해당하는 137만 호가 임대료규제 대상으로, 임대료통제 대상 4만 호, 임대료 안정화 대상 102만 호, 기타 임대료규제 대상 31만 호 등이다.

뉴욕의 임대료 규제제도는 임대료통제와 임대료안정화로 나눌 수 있다. 임대료통제제도는 임대인이 임차인에게 부과하는 임대료를 제한하고, 강제 퇴거를 막기 위한 제도이다. 또한 임차인에게는 필수적인 서비스를 받을 권리를 보장하는 제도이다. 미국의 임대료통제(Rent Control)는 1942년 전시의 주택부족과 인플레이션에 대응하기 위해 연방정부가 '비상 가격통제

법(Emergency Price Control Act)'을 제정하면서 시작되었다. 이 법은 1947년 '주택 및 임대료법(Housing and Rent Act)'으로 변경되었고, 1950년경 폐지되었다. 그러나 뉴욕주는 계속되는 주택부족문제로 인해 1951년 '임대료통제법(Rent Control Act)'을 별도로 제정하여 임대료통제를 계속하고 있다. 현재 임대료통제(Rent Control)는 1947년 이전에 건축된 주택에만 일부 적용되고 있다.

1) 공정시장임대료 (Fair Market Rent : FMR)

미국의 공정시장임대료는 1937년 주택법(Housing Act)의 Section 8(임대료보조 관련 규정)에서 규정한

〈표 4〉 뉴욕시 주택 점유형태

자가	임대					계
	Non-Regulated	Rent Controlled	Stabilized Pre-'47	Stabilized Post-'46	Other Regulated	
32.8%	24.2%	1.3%	22.5%	9.6%	9.7%	100.0%

자료 : 박장호, 2012, "뉴욕시 임대료 규제 프로그램에 관한 보고"

〈표 5〉 미국의 공정시장임대료 및 임대료규제제도

구분	주거비 보조 관련	임대료규제 관련 (뉴욕)	
	공정시장임대료 (Fair Market Rent : FMR)	임대료통제 (Rent Control)	임대료안정화 (Rent Stabilization)
적용	- HCV의 지급기준액 산정 시 등에 사용	- 1947. 2. 1 이전에 건축된 주택에 1971.7. 1 이전부터 계속 거주해 온 임차인	<p>〈뉴욕시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1971. 2. 1 이전에 건축된 주택에 1971. 7. 1 이후로 거주한 임차인 - 1947. 2. 1~1973.12.31에 건축된 건물(6개 주택 이상) - 1974. 1. 1 이후로 세제혜택을 통해 건축 / 리노베이션된 건물 (3개 주택 이상) <p>〈뉴욕시 외곽지역〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1974년 1월 1일 이전에 건축되고 임대료통제의 대상이 아닌 건물
관련법	- Housing Act of 1937	- Emergency Price Control Act of 1942 - (New York State) Rent Control Act of 1951	- Rent Stabilization Law of 1969 - Emergency Tenant Protection Act (ETPA) of 1974
(기준) 임대료 산정	- 각 지역 내의 표준임대주택 임대료에 대한 40번째 또는 50번째 백분위수 금액 (매년 공시)	<p>〈뉴욕시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부동산세, 상하수도요금, 운영유지비용, 자본가치수익, 공실에 따른 손실을 반영한 공식에 의해 2년마다 MBR 산정 <p>〈뉴욕시 외곽지역〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 임대인의 운영비와 합리적인 수익을 고려하여 임대료의 최대 인상을 결정 	- 공실주택 임대계약 및 임차계약 갱신에 대한 인상을 설정
산정주체	- HUD	- DHCR	- 각 지역 RGB
기타	- FMR은 기준연도 FMR에 소비자물가지수(CPI) 데이터를 사용하여 갱신 - 소득의 30% 이상 임대료는 임대료보조금(HCV) 지급	- 임대료 인상은 연간 7.5%까지 가능하나 MBR 초과 불가 - 지속적인 임대료 상승으로 임대료가 2,500달러 이상일 경우 규제대상에서 제외	- 임대료가 2,500달러 이상이거나, 임차가구의 소득이 지난 2년간 해마다 200,000달러 이상일 경우 규제대상에서 제외

주 : 1) HCV : Housing Choice Voucher
 2) HUD : U.S. Department of Housing and Urban Development
 3) DHCR : New York State Division of Housing and Community Renewal
 4) MBR : Maximum Base Rent
 5) RGB : Rent Guideline Board

자료 : 장영희, 2012, 「준공공임대주택의 공정임대료제도 도입방안 연구」, P.56.

공정한 시장 임대료(Fair Market Rent : FMR)를 의미한다. 주택도시개발국(Department of Housing and Urban Development : HUD)은 매년 개별 FMR 지역 내의 표준임대주택(standard-quality rental housing)에 대해 임대료의 40분위수 혹은 50분위수로 FMR을 설정하고 있다. FMR은 과거 15개월 내에 이사한 가구의 임대료를 토대로 방수별로 산정된다. 여기서 공공임대주택과 건축연도가 2년 이하인 주택은 대상에서 제외된다.

FMR은 주로 다음 경우에 적용된다.

- Housing Choice Voucher Program에서 지급 기준액(Payment Standard Amounts)을 결정하는 경우
- Project-based Section 8 계약이 만료되어 최초 임대료를 다시 결정하는 경우
- Moderate Rehabilitation Single Room Occupancy Program(Mod Rehab)에 따라 주거보조지급(Housing Assistance Payment : HAP) 계약 시 최초 임대료를 결정하는 경우
- HOME Rental Assistance Program에서 임대료 상한을 결정하는 경우

2) 임대료안정화제도

1960년대 후반 임대료통제 대상 임대주택이 계속 감소하고, 임대료 통제를 받지 않는 주택의 임대료가 급격하게 상승하면서 임대료안정화제도(Rent Stabilization)가 도입되었다. 뉴욕시는 1969년 한시법으로 '임대료안정화법(Rent Stabilization Law)'을 제정하였고, 1974년에는 '비상임대주택입주자보호법(Emergency Tenant Protection Act : ETPA)'으로 기능이 확대되었다.

임대료 인상률은 임대사업자와 임차인 대표로 이루어진 임대료가이드라인위원회에서 매년 결정된다. 임대료가이드라인위원회는 부동산세, 상하수도요금, 관리 및 유지비용(보험료, Governmental Fees, 광열비, 인

건비 포함), 파이낸싱 비용(실질이자율 포함), 전체적인 주택공급 및 공실률 등 경제적 환경, 해당 지역의 생계비(Cost of Living) 등 지표를 고려하여 임대료 가이드라인을 결정한다.

뉴욕주의 지방정부들은 해당 지역의 임대주택 공실률이 5% 미만인 경우 비상상황을 선포하고, 임대료안정화제도를 운영할 수 있다. 현재까지 5% 미만의 공실률이 계속됨에 따라 임대료안정화제도를 운영하고 있다. 대체로 세제혜택을 통해 리모델링이 이루어진 건축물에 한해 임대료안정화제도를 적용하고 있는데, 월 임대료가 2,500달러 이상인 경우에는 규제대상에서 제외하고 있다.

임대료안정화제도가 적용되는 경우 연간 최대 임대료 인상률은 3.75%, 2년간 최대 임대료 인상률은 7.25%가 적용된다(2011. 10). 그렇지만 임대료가 2,500달러 이상이거나, 임차가구의 소득이 지난 2년간 매년 200,000달러 이상인 경우에는 규제대상에서 제외하고 있다. 또한 공실된 주택을 다시 계약하면, 임대인은 마지막 임대료에서 연 16.5%(2년 20%) 이상 인상할 수 없다.

3. 독일

독일의 주택은 지원방식에 따라 공공지원주택, 세제우대주택, 자유주택으로 구분된다. 이 중 공공지원주택과 세제우대주택이 사회주택에 해당한다. 따라서 정부가 건설·운영하는 주택뿐만 아니라 주택사업자나 개인가구가 정부지원을 받고 건설한 모든 주택을 사회주택으로 간주하고 있다.

독일의 사회주택은 프로그램의 유형 및 보조금의 크기에 따라 소득제한 또는 임대료 상한을 적용하는 규제기간을 정하고 있다. 규제기간은 1970~1980년대에는 40년이었으나, 2000년대에는 12~20년으로 변경되었다. 규제기간 이후 주택 소유자는 자유롭게 주택을 임대 또는 매매할 수 있다. 사회주택의 법적 체계는 1950년대에 제정된 제1, 2차 주택법이며 임대주택의 공

〈표 6〉 독일의 주택재고 현황 (2004)

(단위 : %)

자가	임대			계
	사회주택	무상임대	민간임대	
45.0	6.0	-	49.0	100.0

자료 : 국회입법조사처, 2011. "주택 임대료 규제 관련 국내외 동향과 시사점"

급에 관한 지원을 규정하고 있다. 2000년대부터는 주택협동조합의 역할을 강화하고 있으며, 주택 공급에 대한 보조에서 사람에게 대한 보조로 정책방향을 전환하고 있다.

1) 임대료 규제제도

독일의 임대료규제는 1917년 주택의 임대료를 1914년 이전 수준으로 동결시킨 데서 출발하며, 이는 1949년까지 계속되었다. 임대료규제는 「주거임대차보호계약법」(1971년 한시법으로 제정)과 「임대료인상규제법」을 통해 시행되었으나, 2001년부터는 「독일민법전」의 임대료규제 조항으로 규제의 일원화가 이루어졌다. 독일 민법은 '기한 있는 임대차계약'을 할 경우 그 이유를 서면으로 통지하도록 하여, 임대차계약이 '무기한 임대차계약'이 되도록 유도하고 있다. 임대료 인상에 대해 약정을 하지 않은 경우에는 임대인이 그 지역에 있는 유사

주택의 임대료를 고려하여 임차인에게 임대료 인상을 요구할 수 있다.

2) 비교임대료 제도

독일은 민간임대주택의 비율이 2004년 현재 약 49.0%로 민간임대의 비중이 매우 높다. 다른 유럽국가들과 달리 독일은 1960년대부터 민간자본과 민간개발업자가 주택공급을 주도하는 민간주도형 주택정책을 추진해 왔다. 민간임대주택은 기본적으로 임대료의 결정 및 인상에 당사자의 합의를 존중하지만, 민간임대시장의 비중이 상대적으로 크기 때문에 강한 규제정책을 시행하고 있다.

임대료상한이 적용되는 사회주택과 달리 독일의 민간임대주택 임대료는 당사자의 합의로 자유롭게 결정된다. 독일의 비교임대료 제도는 임대료 인상률을 시장임대료와 비슷하게 하는 대신 과도한 임대료 인상

〈표 7〉 독일의 임대료 규제체계

구분	사회주택	일반주택
관련 법률	- 주택구속법	- 독일민법
적용임대료	- 비용임대료	- 계약상 합의된 임대료 - 계단식 임대료 / 지수식 임대료 - 비교임대료
임대료 산정기준	- 경상적 비용	- 임대료기준표, 전문가 감정서, 임대료정보은행 자료, 3개 비교주택 현황 등을 임대료 인상 근거로 제시

자료 : 김용순 · 이석제, 2001. 「공정임대료 산정기준 및 세입자 주거안정 방안에 관한 연구」, p.62. 수정

〈표 8〉 독일의 임대료 인상 제도

구분		내용
임대차 계약 시 당사자 간 합의	임대차계약상 약정	- 계약 약정에 따라 임대료 인상
	계단식 임대료	- 일정한 기간에 임대료를 단계적으로 인상
	지수식 임대료	- 연방통계청이 조사하는 가계물가지수에 따라 인상
임대인의 인상 요구 (임대인의 허락 필요)	비교임대료	- 임대료를 인상하기 위해서는 임대료기준표, 임대료정보은행의 자료, 전문가 감정서, 최소 3개의 유사 주택임대료 현황 등을 인상 근거로 제시해야 함
	주택개선	- 임대인 부담비용의 11%를 연간 임대료로 전가 가능
	운영비용 증가	- 해당 비용만큼 임대료에 반영 가능

자료 : 국회입법조사처, 2011, "주택 임대료 규제 관련 국내외 동향과 시사점"

을 방지하고, 임대료 인상에 대한 법적 지위를 제공하기 위한 목적이 있다. 비교임대료란 유사한 종류, 크기, 설비, 위치, 상태의 주택에 대해 지난 4년간의 임대료를 토대로 산정된 임대료이다.

임대료 산정 시 해당 주택의 비교임대료를 초과하여 인상할 수 없으며, 한번 책정되면 1년 이상 경과해야 인상이 가능하고, 3년간 20%를 초과하여 인상할 수 없다. 비교임대료 제도는 기존 계약관계에서만 적용되며, 신규임대차계약 시에는 적용되지 않는다. 또한 법률이나 비용지원에 따라 임대료상한이 정해진 경우에도 적용되지 않는다.

비교임대료를 나타내는 '임대료 기준표'는 유사한 특성을 갖는 주택유형별로 임대인, 임차인대표, 지방정부가 2년마다 이 기준표를 작성한다. 임대료 기준표를 이용하여 주거수준별로 평균적인 임대료와 임차인이 부담하는 임대료를 비교할 수 있다.

4. 일본

제2차 세계대전 이후 극심한 주택부족 문제를 해소하기 위하여 일본에서는 국가가 건설비를 보조하고 지

자체는 공영주택을 공급하는 공영주택제도를 시행해 왔다. 공영주택은 하위소득 80% 이하 세대를 대상으로 하는 제1종 주택과 저소득층을 대상으로 하는 제2종 주택 체계로 운영되었다. 제1종은 국가가 건설비의 1/2을, 제2종은 국가가 건설비의 2/3를 보조하였지만 토지가격의 급격한 상승과 국가재정 수지의 악화로 1990년대부터는 공공주택에 대한 국가의 직접적인 역할을 감소하는 방향으로 주택정책이 전환되고 있다.

1) 특정우량임대주택

특정우량임대주택은 민간부문에 대한 지원을 통해 저렴한 임대주택을 공급하는 제도이다. 특정우량임대주택 공급은 1992년 도쿄도에서 시작되었으나 1993년 '특정우량임대주택공급촉진'에 관한 법률이 제정되면서 전국적으로 확산되었다. 특정우량임대주택은 버블붕괴의 영향으로 저소득층뿐만 아니라 중간소득층도 주거가 곤란한 상황이 되면서 하위소득 25~80%에 해당하는 중간소득계층을 대상으로 하고 있다.

임대료는 시장임대료에 준하는 계약임대료를 설정하지만 일정기간 동안 단계적으로 임대료를 인상하여

계약임대료에 도달하는 방식이다. 소득에 대한 임대료 부담률은 16~20% 수준으로 그 이상의 임대료에 대해서는 차액을 보조하고 있다. 특정우량임대주택의 임대료는 주택공급공사, 지정법인, 부동산감정사가 시장임대료를 기준으로 결정한다. 임대료 상한액은 건설비용 등을 고려한 공식에 따라 산정하고 있다.

2) 도민주택

도쿄도 도민주택은 중견근로자의 주거비 부담을 적

절한 수준으로 하기 위해 도가 스스로 공급하거나 재정지원을 받아 공급하는 주택이다. 도민주택 공급은 민간활용방식과 공사시행방식의 2가지가 있다. 민간활용방식은 민간의 토지소유자 등이 건설하고 도쿄도 주택공급공사 등이 빌려서 공급하는 방식, 또는 지정법인이 스스로 건설해 공급하는 방식이다. 민간활용방식 중 건설비 보조형은 임대료 감액이 없으며, 건설비·임대료 보조형은 임대료 감액이 가능하다. 공사시행방식은 공사가 스스로 건설하거나 시가지 재개발사업의 보류분 등을 구입해 공급한다.

〈표 9〉 도쿄도 도민주택 및 특정우량임대주택의 임대료 한도 산정

항목		공사시행방식	민간활용방식	특정우량임대주택	
건물	상한금 상당액	(건설비 + 도(都)대출금(건축사무비의 일부)) × 상환정률 × 추정 재건축률	자금당 매월 상한금	건설비(보조비 제외)를 기간 35년, 연이율 9%로 매월 원리금을 균등상환하는 것으로 산출한 금액	
	유지관리비	일반	공사비 × 0.0014 × 추정재건축률	직접공사비 × 0.0014 × 추정재건축률	공사비(또는 추정재건축비) × 0.0014
		승강기	설치공사비 × 0.0015 × 추정재건축률 + 월별 유지보수비	직접공사비 × 0.0001 × 추정재건축률	공사비(또는 추정재건축비) × 0.0015 + 월별 유지보수비
		냉난방 설비	설치공사비 × 0.0015 × 추정재건축률 + 월별 유지보수비	직접공사비 × 0.0001 × 추정재건축률	공사비(또는 추정재건축비) × 0.0015 + 월별 유지보수비
		급탕설비	설치공사비 × 0.0154 × 추정재건축률	직접공사비 × 0.014 × 추정재건축률	공사비(또는 추정재건축비) × 0.0154
		욕조·목욕탕	설치공사비 × 0.0108 × 추정재건축률	직접공사비 × 0.0094 × 추정재건축률	공사비(또는 추정재건축비) × 0.0108
	재산세·도시계획세	월별 세액	월별 세액 (세액 결정 전 : 직접공사비 × 0.35 × 0.017 × 1/12)	월별 세액	
	손해보험료 상당액	월별 손해보험료	월별 보험료(적립보험 제외)	월별 보험료	
소계 (a)	(a)	(a)	(a)		

〈표 9〉 도쿄도 도민주택 및 특정우량임대주택의 임대료 한도 산정 (계속)

항 목		공사시행방식	민간활용방식	특정우량임대주택
토 지	지가 상당액	토지가격(재산세 평가액 × 1.5 또는 부동산 감정평가액)에 1/1200을 곱해 얻은 금액에 도(都)대출이자(용지사무비)의 월부담액을 더한 금액	건설비 · 임대료 보조형 : 재산세 평가액 × 1.5 × 0.025 × 1/12 건설비 보조형 : 재산세 평가액 × 1.5 × 0.033 × 1/12 (모두 유료주차장 부분 제외)	토지취득비(또는 차지비용) 인정가액 × 5/1200 (〈월별 지대〉와 〈차지비용 × 5/1200〉 중 작은 금액)
	재산세 · 도시계획세	월별 세액	월별 세액 (유료주차장 부분 제외)	월별 세액
	소 계 (b)	(b)	(b)	(b)
공가총당금 (c)		(c) = ((a) + (b)) × 0.02	(c) = ((a) + (b)) × 0.02	(c) = ((a) + (b)) × 0.02
임대료 한도		(a) + (b) + (c)	(a) + (b) + (c)	(a) + (b) + (c)

주 : 1) 상환금 상당액의 건설비는 중층, 고층, 초고층의 구분마다 별도로 정하는 전용면적당 표준건설비에 전용면적을 곱한 금액에서 보조금 상당액을 제외한 금액으로 함
 2) 민간활용방식에서 상당액의 대상이 되는 건설비는 직접건설비, 특수기초공사비, 간접공사비 (설계비, 방제공사비, 지질조사비, 부지측량비 등), 공사비에 대한 소비세입, 상환액 대상 이외의 건설비는 병존시설공사비, 유료주차장공사비, 유료창고공사비, 택지조성비, 공공 관련 부담금, 건물철거비, 사무비, 보조금 등 임
 3) 상환정률은 이자보급기간에 따라 다름. 1~10년은 기간 50년, 연이율 2%로 매월 원리금을 균등상환하는 것으로 산출한 비율임. 11~20년은 기간 40년, 연이율 3%로 매월 원리금을 균등상환하는 것으로 산출한 비율임. 21년 이상은 주택금융공고가 정하는 상환정률에 따름
 4) 추정재건축률은 공영주택법 시행규칙 제21조에 규정하는 비율을 준용함 (1년째는 1.0임)
 5) 재건축의 경우 지가 상당액은 재산세 평가액의 5%로 함
 6) 지가 상당액은 토지취득형에서는 도(都)대출금 이자이며, 도유지(都有地) 활용형에서는 차지계약에서의 지가 상당임
 7) 계약임대료는 인접하는 단지 간의 임대료를 조정하는 경우 등의 특별한 사정이 있는 때에만 토지가격의 2.5%의 범위 내에서 지가 상당액을 설정할 수 있음
 자료 : 장영희, 2012, 「준공공임대주택의 공정임대료제도 도입방안 연구」, P.65.

III. 산정방식 비교와 정책적 시사점

공정임대료는 국가별로 산정방법이 다르지만 대부분은 시장임대료를 기준으로 활용하고 있다. 영미국가의 경우 시행 초기에는 주택의 특성과 품질을 고려하여 공정임대료를 산정하였으나 최근에는 행정부담의 증가와 지역의 다양한 주택시장 상황을 고려하여 시장임대료를 활용하는 방식으로 변경되었다. 대체로 유사한 주택유형 또는 면적별로 30~50 분위수를 기준으로 하거나 시장임대료를 활용하되 공급비용을 한도액으로 설정하는 방식, 또는 4년간의 임대료를 토대로 산정하는 등 다양한 방법이 활용되고 있다. 이는 지역이나 위치, 물리적 특성, 주택의 품질, 주택시장의 상황을 반영하여 기준임대료를 제시해야 하기 때문이다.

공정임대료제도는 도입 초기에는 민간임대주택의 임

대료가 과도하지 않게 하는데 목적이 있었으나 1980년대 이후에는 임대료 보조나 정부의 지원이 이루어지는 주택으로 적용범위가 축소되었다. 이는 공공임대주택에 대한 재정부담을 축소하는 대신 임대료보조 정책을 통해 민간임대주택을 공공임대주택으로 활용하는 방향으로 정책의 전환이 이루어졌기 때문이다. 민간임대주택에 충분한 임대수입을 보장함으로써 민간임대를 활성화하는 방향으로 정책이 변경된 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

공정임대료를 비롯하여 임대료 규제정책의 역사적 흐름을 고려할 때 공공임대주택이 절대적으로 부족하고, 민간임대주택에 대한 의존도가 높은 우리나라의 특성상 민간임대주택에 대해 임대료를 제한하거나 인

상를 제한하는 공정임대료제도를 곧 바로 도입하기는 어려운 실정이다. 그렇지만 정부 지원이 있는 주택에 대해서는 형평성 차원에서 지원규모에 따라 일정부분 임대료를 제한하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 최근 서울시는 민간과 협력을 통해 공급되는 준공공임대주택의 임대료를 공정임대료로 간주하고, 산정방식을 검토하고 있다.

공정임대료를 별도로 산정하는데 따른 행정적 부담을 고려할 때 앞으로 우리나라에서 공정임대료제도를 도입할 경우 시장임대료를 활용하여 산정하는 방식을 검토할 필요가 있다. 이미 정부차원에서 주택 형태와 규모별로 주택가격과 임대료 정보를 수집하고 있으므로 이를 활용하여 중위수 또는 평균 임대료를 산정하여 기준으로 활용한다면 적정임대료로서 사회적 공감대를 형성하는데도 유리할 것으로 보인다. 특히 임대료 보조제도가 본격적으로 시행될 경우 정부와 계약관계에 있는 민간임대주택에 대해서는 우선적으로 공정임대료제도를 적용할 필요가 있다. ☺

<참고문헌>

국회입법조사처, 2011, “주택 임대료 규제 프로그램에 관한 보고”, NARS 현안보고서, 제119호.
 김용순·이석제, 2001, 「공정임대료 산정기준 및 세입자 주거안정 방안에 관한 연구」, 대한주택공사.
 박장호, 2012, “뉴욕시 임대료 규제 프로그램에 관한 보고”, 국회보, 2012년 1월호.
 서울시 보도자료, 2012.02.21, “리모델링형 장기안심 주택의 지원내용”
 서울시 보도자료, 2012.05, “임대주택 8만 호 공급계획”
 이은희, 2006, “영국의 차임규제와 관한 연구 : 통제에서 시장으로의 전환”, 『민사법학』, 제34호, pp.513~563.
 장영희, 2012, 「준공공임대주택의 공정임대료제도 도입 방안 연구」, 서울시정개발연구원.
 정광호, 2005, “미국의 주택바우처 정책”, 한국정책 지식 센터.

통계청·국토해양부·국토연구원, “2010년도 주거실태 조사”
 国土交通省, 2011, 「民間住宅活用形住宅 Safety Net 正比推進事業」
<http://www.communities.gov.uk>
<http://england.shelter.org.uk>