국토정책Brief는 주요 국토정책 현안을 적시하고
정책방안을 제안하는 주간지입니다.

2019/12.2

국토정책 Brief
KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 742

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

저소득층 거주 민간임대주택 개량사업 활성화 방안

이후빈 책임연구원 외

요약

1 노후 민간임대주택의 품질관리와 임차인의 주거환경 개선을 위해 개량사업 필요

– 공적 재원을 투입하는 주택 개량사업을 활성화해서 민간임대주택의 주거수준 상향

2 노후주택 거주가구와 주택 개량사업 지원대상을 비교해 정책 사각지대 확인

– **(거주가구)** 도시 노후주택 거주가구 중 절반 가까이를 저·중 소득 임차가구가 차지

– **(지원대상)** 중앙정부·서울시의 주택 개량사업은 주택소유주(자가가구) 위주로 편중

– **(사각지대)** 증가하는 노후주택 재고에 비해 저소득 임차가구의 주거환경 개선을 위한 정책 지원 미흡

3 민간임대주택 개량사업의 구조 분석을 통해 사업 활성화를 위한 핵심 쟁점 과제 도출

– **(복잡한 이해관계 조율)** 정부(임차인 주거안정)와 임대인(임대료 인상)의 이해관계 충돌

– **(지원조건 부과의 실효성)** 임대인의 지원조건 위반 시 정부의 의무이행 확보수단 부족

– **(사람 중심 관리의 한계)** 임차가구 이사와 함께 지원주택에 대한 체계적 관리 어려움

향후과제

① 이해관계 조율의 기본 틀로서 상생협약 도입

– 모든 이해관계자가 참여하는 협약을 통해 지원조건에 대한 임차인의 법적 권리 확보

② 임대인 참여유도와 임차인 주거안정을 고려한 지원조건 조정

– 제한적인 임대료 인상을 허용하면서 임대기간을 연장하는 방식 검토

③ 지원조건 이행을 관리하기 위한 의무이행 확보수단 강화

– (단기) 지속적인 사후관리 철저히 시행, (장기) 자력집행권(自力執行權) 행사* 허용방안 검토

* 국가나 공공단체에서 의무를 이행하지 않은 상대에게 의무를 이행하도록 강제할 수 있는 힘이나 권리

④ 민간임대주택 품질 제고를 위한 주택 중심의 '관리이력제도'(가칭) 도입

– 지원대상의 이주와 상관없이 물리적 개선효과가 존재하는 한 공적 관리 시행

1. 노후주택 거주가구 특성과 주택 개량사업 지원대상

도시 노후주택*의 주요 거주가구 형태는 저·중 소득 임차가구

* 국토교통부의 2018년 주거실태조사 마이크로데이터 자료의 읍·면·동에 있는 건축된 지 20년 초과된 단독주택 대상으로 분석

- 노후주택 거주가구 비율은 저소득 임차가구(23.1%) > 중소득 임차가구(22.6%) > 저소득 자가가구(22.3%) > 중소득 자가가구(15.1%) > 고소득 자가가구(8.2%) > 고소득 임차가구(7.5%) 순
- 특히 노후주택 거주가구 중에서 저소득 임차가구의 주택상태 불만족도가 38%로 가장 높고, 이에 따라 주택의 질적 측면에서 물리적 개선의 필요성도 가장 높게 표출

중앙정부와 서울시의 주택 개량사업은 지원대상 측면에서 주택소유주 중심으로 구성

- 자가가구는 전체 14개 사업 중에서 민간임대주택 소유주만 신청할 수 있는 2개 사업(집주인 임대주택사업, 리모델링 지원형 장기안심주택사업)을 제외하고 12개 사업 신청 가능
- 임차가구 관련 사업은 임차가구가 신청할 수 있는 사업 5개와 주택소유주가 신청하지만 임차 조항을 포함해서 임차가구가 혜택을 볼 수 있는 사업 4개로 총 9개가 해당
- 정책 사각지대에 놓인 노후주택 거주 저소득 임차가구를 지원대상으로 민간임대주택 개량사업 활성화 필요

표 1 중앙정부 · 서울시 주택개량사업의 지원대상

구분	사업명	지원대상		
		주택유형	소득수준	점유형태
중앙정부	주거급여(수선유지)	–	중위소득 44% 이하	자가
	주거환경 개선 주택 개량자금 지원	20년 이상 노후불량주택	–	소유
	그린 리모델링 민간 이자 지원	–	–	소유
	농·어촌 장애인주택 개조	–	수급자 및 차상위	자가·임차
	저소득층 에너지효율 개선	아파트 제외	수급자, 차상위 및 일반저소득	자가·임차
	슬레이트 철거·처리 지원	–	–	자가·임차
	농촌주택 개량(신축 제외)	–	–	소유
	집주인 임대주택(경수선 방식)	20년 이내 다가구주택 등	–	소유(임차 조항)
서울	희망의 집수리(공공주도형)	–	중위소득 60% 이하	자가·임차
	저소득 장애인 주거편의 지원	–	수급자 및 차상위	자가·임차
	가꿈주택	20년 이상 노후주택(아파트 제외)	–	소유(임차 조항)
	주택 개량 융자 지원	20년 이상 노후주택(아파트 제외)	–	소유(임차 조항)
	건물에너지 효율화사업 융자 지원	3년 이상 경과 주택	–	소유
	리모델링 지원형 장기안심주택	15년 이상 노후주택(아파트 제외)	임차인 월평균 소득 70% 이하	소유(임차 조항)

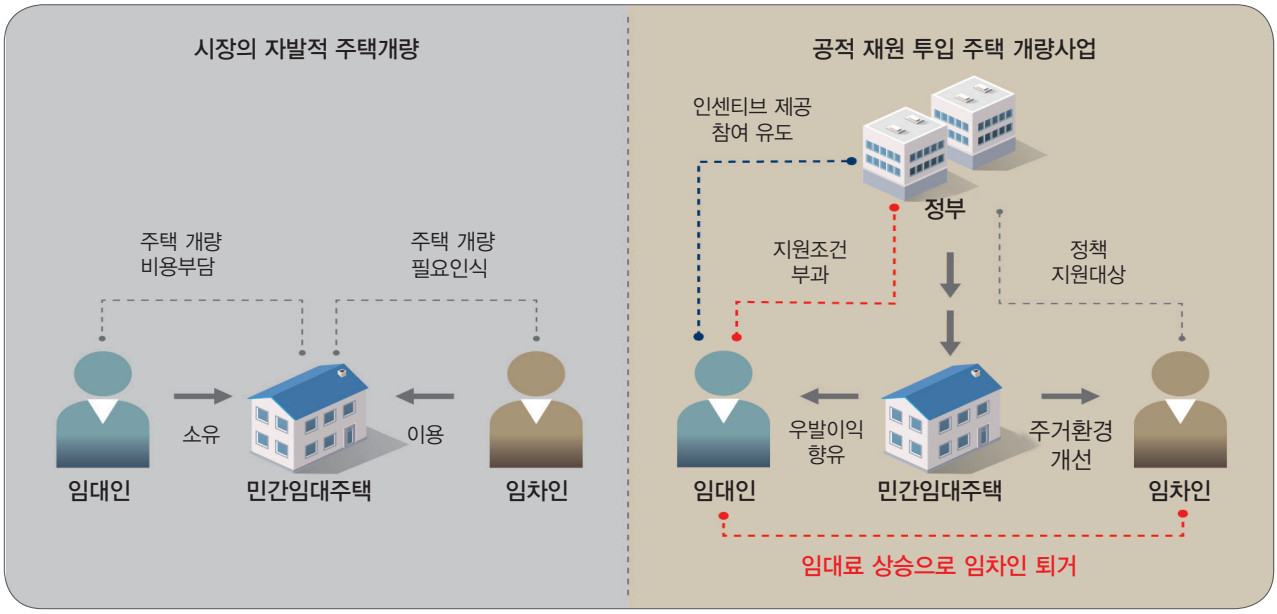
출처: 서수정 외 2018; 서울특별시 2018 등을 참고해서 연구진 작성.

2. 민간임대주택 개량사업의 구조적 특성

공적 재원이 투입되는 주택 개량사업의 핵심적 이해관계 충돌은 정부와 임대인 사이에서 발생

- 소유와 이용이 분리된 민간임대주택에서는 임대인(비용부담)과 임차인(필요인식)의 이해관계 충돌로 자발적인 주택 개량이 추진되기 어려움
- 공적 재원 투입 민간임대주택 개량사업 이해관계는 2자 관계(임대인–임차인)에서 정부가 개입된 3자 관계로 변형
  - 임차인의 주거환경 개선을 위해 공적 재원을 투입하는 정부는 주택 개량에 따른 임대료 상승과 이에 따른 임차인 퇴거를 막기 위해 임대료 동결, 최소 임차기간 보장 등 지원조건을 임대인에게 부과
  - 임대인은 공적 규제에 따른 수익률 저하를 우려하여 주택 개량사업 참여에 소극적, 정부는 임대인의 참여를 유도하기 위해 인센티브를 제공하지만, 과도한 인센티브는 임차인의 주거안정 훼손 가능

그림 1 민간임대주택 개량사업의 복잡한 이해관계



출처: 연구진 작성.

실제 사업에서 제3자인 임대인에게 지원조건을 부과하는 방식으로 임대인 동의와 임차 조항 활용

- 임차인 신청 사업*에서는 주택 개량을 실시하기 이전에 주택소유주로부터 동의를 받아야 하는데, 이 '임대인 동의서'에 정부가 임대인에게 요구하는 지원조건 명시

  * 농·어촌 장애인 주택개조사업, 저소득층 에너지효율개선사업, 희망의 집수리사업, 저소득 장애인 주거편의 지원사업

- 소유주 신청 사업 중에서 일부 사업*은 민간임대주택에 대한 지원조건으로 임차인의 주거안정을 위한 '임차 조항' 제시

  * 집주인 임대주택사업(경수선 방식), 가꿈주택사업, 주택개량 융자지원사업, 리모델링 지원형 장기안심주택사업

표 2 민간임대주택 개량사업의 지원 내용 · 조건

구분	사업명	지원내용	지원조건
임차인 동의	농·어촌 장애인주택 개조	현물 지원 가구당 380만 원	최소 임대기간 4년
	저소득층 에너지효율 개선	현물 지원 최대 300만 원	임대차계약 2년 이상 유지
	희망의 집수리(공공주도형)	현물 지원 가구당 120만 원	최소 임대기간 2년, 임대료 상향 금지
	저소득 장애인 주거편의 지원	현물 지원 가구당 400~600만 원	최소 임대기간 1년, 원상복구 의무 없음
임차 조항	집주인 임대주택(경수선 방식)	연 1.5% 저리융자 지원	최소 임대기간 8년, 월세 시세 85%
	가꿈주택	공사비 50% 지원, 최대 1,200만 원	기존 세입자 4년간 임대료 동결
	주택 개량 융자 지원	연 0.7% 저리융자, 최대 4,500만 원	2년간 임대료 동결
	리모델링 지원형 장기안심주택	자금 지원 최대 1,000만 원	6년간 임대료 동결

출처: 서수정 외 2018; 서울특별시 2018 등을 참고해서 연구진 작성.

4

임대인 동의와 임차 조항의 실효성 한계는 임대인의 지원조건 불이행 시 정부 조치에서 명확하게 드러남

◦ 보조금 지급·반환에 관한 법령체계를 갖춘 주택 개량사업은 공법에 따라 자력 집행 가능

◦ 반면 그렇지 못한 사업은 계약 위반에 기초해서 부당이득 반환 청구를 법원에 제기해야 하고, 이후 법원 판결을 통해 집행권원(執行權原)* 확보

* 국가의 강제력으로 실현될 청구권의 존재와 범위를 표시하고 집행력을 부여하는 공정 증서

- 주거급여사업을 제외한 나머지 사업들은 보조금 지급·반환에 대한 구체적인 내용을 법령에 명시하지 않고 실시

민간임대주택 개량사업을 활성화하기 위한 핵심 쟁점

◦ **(복잡한 이해관계 조율)** 민간임대주택 개량사업을 실시하기 위해서는 주택소유주인 임대인 동의가 필요하므로 복잡한 이해관계를 조율하지 않으면 민간임대주택 개량사업을 활성화할 수 없음

- 지원조건 조정을 통해 임대인의 참여 유도와 임차인의 주거안정 보장 사이 정책적 균형점 포착

☞ 임대인·임차인·정부 사이 이해관계를 조율할 수 있는 협의체계 필요

◦ **(지원조건 부과의 실효성)** 임차인의 실제적인 주거안정을 위해서는 정부는 임대인에게 지원조건을 요구하는 것을 넘어서 주택 개량 이후 임대인이 실제로 지원조건을 준수하도록 강제할 필요

- 적절한 의무이행 확보수단을 마련하지 않으면 임대인만 우발이익을 향유하는 부작용 발생 가능

☞ 임대인의 지원조건 의무이행을 지속적으로 관리·강제하기 위한 수단 필요

◦ **(사람 중심 관리의 한계)** 복지사업의 지원대상 개념에 맞춰 임차가구 중심으로 지원내역을 관리하므로, 지원대상인 임차가구가 이사를 가면 지원주택의 개량 관련 정보가 축적되지 못함

- 지원주택이 민간임대주택으로 존속하면 다음 임차인의 주거환경 개선에 기여 가능

☞ 지원대상 중심 관리체계에서 지원주택 중심 관리체계로의 전환 필요

3. 민간임대주택 개량사업 활성화 방안

(상생협약 도입) 임대인 동의 또는 임차 조항을 통해 이해관계를 간접적으로 조율하는 현 구조를 모든 이해관계자들이 참여하는 상생협약으로 개편해 이해관계 조율을 위한 협의체계 구축

◦ 이해관계 조율의 기본 틀로서 상생협약 도입의 주요 장점

- 임차인은 계약주체로서 임대인에게 상생협약의 지원조건을 준수할 것을 직접적으로 요구할 수 있는 법적 토대 마련
- 임대인·임차인·정부 사이의 권리와 의무를 구체적으로 명시함으로써 법적으로 계약관계 다툼이 발생할 수 있는 여지 감소

(지원조건 조정) 제한된 임대료 인상으로 임대인의 참여를 유도하면서 동시에 임대기간 보장을 통해 임차인의 주거안정 제고

◦ 연 5% 이내 임대료 인상 + 기존 2년에 추가 2년 임대기간 보장

- 현재 주택임대차에서 임차인은 2년 임대의무기간 내에 임대료 5% 인상 제한 외에 별다른 보호를 받지 못함
- 민간임대주택 개량사업 지원조건은 「주택임대차보호법」에서 규정한 '2년 동안 연 5% 인상'을 4년으로 연장하는 효과 발휘

◦ 단, 저소득 임차가구는 임대료 인상에 상당한 부담감을 가질 수 있으므로 신중한 접근 필요

(의무이행 확보수단 강화) 단기적으로는 철저한 사후관리를 통해 임대인의 의무이행을 계속 감독하고, 장기적으로 의무이행을 보다 명확하게 강제할 수 있는 자력집행권 행사 허용 검토

◦ 임대인에게 의무이행 증빙자료 제출을 요구할 뿐만 아니라 상대적으로 약자인 임차인에게 이에 대한 사실관계를 확인하는 사후관리를 실시해서 이면계약을 통한 임대료 인상 등 부정행위 방지

◦ 자력집행권 행사를 위해 주택 개량사업의 근거·내용·절차 등 세부사항을 법령에 구체적으로 규정하려면 이에 대한 비례원칙, 규제심사 등 엄격한 검토 필요

(주택 중심의 관리체계 구축) 개별 임차가구의 주거환경 개선을 넘어 민간임대주택 전체 품질제고를 위해 지원주택에 대한 '관리이력제도'(가칭) 도입

◦ 지원주택을 중심으로 주택 개량에 대한 정보를 누적시킴으로써 민간임대주택에 대한 공적 지원의 정도와 이에 따른 주거환경 개선효과를 지속적으로 관리 가능

◦ 주택시장에서 임대주택을 탐색하는 저소득 임차가구에게 '관리이력제도'(가칭)를 통해 주택품질에 관한 객관적인 정보 제공

표 3 핵심 쟁점별 기존 제도와 개량사업 활성화 방안 요약

핵심 쟁점	기존 제도	활성화 방안
복잡한 이해관계 조율	계약 주체로 임대인 또는 임차인 중 한명만 포함 •임차인 신청 사업: 정부 – 임차인 •임차조항 포함 사업: 정부 – 임대인	**이해관계 조율의 기본 틀로서 상생협약 도입** •모든 이해관계자 동시 참여 •임차인이 직접 지원조건 준수 요구 가능
	지원조건으로 임대기간 보장과 동시에 임대료 규제를 제시	**제한된 임대료 인상과 임대기간 보장** •5% 인상 + 추가 2년 보장
지원조건 부과의 실효성	임대인 의무이행 확보수단으로 계약관계에 기초한 지원금 반환	**단기적으로 사후관리 철저 실시** •이면계약을 통한 임대료 인상 방지 **장기적으로 자력집행권 행사 검토** •법령 명시를 위한 엄격한 사전준비 필요
사람 중심 관리의 한계	지원대상 기준 관리체계로 임차가구 이사 후 지원 주택 관리 불가능	**지원주택 중심 '관리이력제도'(가칭) 구축** •주택개량사업 효과의 물리적 잔존 •주택품질에 대한 객관적 정보 제공

출처: 연구진 작성.

4. 기대효과

임차료 지원과 주택개량의 통합 시행으로 저소득 임차가구의 물리적 주거환경 개선에 기여

- 저소득 임차가구에 대한 임차료 지원은 일부 가구의 주거 상향을 촉진할 수 있지만, 최하위 임차가구는 저층 주거지와 같이 주택소유주가 재개발 기대로 물리적 수선을 방치한 열악한 주택에 거주
- 주거급여와 같은 임차료 지원 정책이 효과를 발휘하기 위해서는 양질의 저렴한 민간임대주택 재고 확보가 관건이므로, 주택 개량사업을 통해 주택품질을 제고하는 노력이 지속적으로 필요

참고문헌

서수정, 변나향, 박석환, 김경미, 이동윤. 2018. 서울특별시 저층주거지 집수리 지원 기본계획. 서울: 서울특별시.
서울특별시. 2018. 서울시 주거복지센터 업무 매뉴얼. 서울: 서울특별시.

※ 본 자료는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '이후빈 · 박미선. 2019. 저소득층 거주 민간임대주택 개량사업 활성화 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 일부 내용을 수정 · 보완해 정리한 것임.

이후빈 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(hblee@krihs.re.kr, 044-960-0276)
박미선 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)

KRIHS 국토연구원
세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114
홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락