

# 민간임대주택시장의 안정을 위한 정책 대안 분석 : 국제비교를 중심으로\*

## Review of Policy Options for Stabilisation of Private Rental Housing Market in Korea: Focusing on International Comparison

한만희 Han Man-Hee\*\*, 박 준 Park Joon\*\*\*

### Abstract

The purpose of this study is to examine the policies for stabilisation of rental housing market such as rent control, housing benefit, and provision of social housing. This study adopted three methodologies to extract main policies for stabilisation of rental housing market and analyse the applicability of the policies in the context of Korea. They are an extensive literature review on social housing policies, comparative analysis with the liberal welfare regime countries by Esping-Andersen(1990) category, and interviews with housing policy experts. The policies for the stabilisation of rental housing markets can be categorised into three: 1) rent control to reduce the asking price; 2) increase of the affordability of lower income group with housing benefit; and 3) reduction of the pressure of rent increase by supplying more social housing in the market. Considering the proportion of private rental housing market is 40% in Korea, introducing a strict rent control is likely to lead to the side-effects of shift of the burden to tenants at early stage and the decrease of rental housing supply. It would be more appropriate to introduce lessor registration system with an effort to secure more affordable houses than rent control. Expansion of housing voucher needs to be carefully handled considering the level of income of the beneficiaries as it has problems of increase in rent level and budget limit. Lastly, a strategy to increase the stock of social housing by public and non-public sector and competition with private rental housing so that the entire rental housing market can be stabilised and the burden of tenants can be reduced. A system which can invite the participation of 'national housing and urban fund', non-profit organisations, and limited-profit organisations to build social housing needs to be considered before introducing the strict rent control.

Keywords: Rental Housing Market, Rent Control, Housing Voucher, Integrated Rental Housing Market

\* 이 연구는 2016년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비의 지원으로 작성되었음.

\*\* 서울시립대학교 국제도시과학대학원 교수(제1저자) | Prof., International School of Urban Sciences, Univ. of Seoul | Primary Author | mhhandc@uos.ac.kr

\*\*\* 서울시립대학교 국제도시과학대학원 조교수(교신저자) | Assistant Prof., International School of Urban Sciences, Univ. of Seoul | Corresponding Author | joon.park@uos.ac.kr

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

각국 정부는 민간임대주택시장의 안정을 위해 오랜 기간 다양한 노력을 기울여왔다. 특히 자가보유주택이나 공공임대주택만으로는 해결할 수 없는 주택에 대한 수요를 담당하는 민간임대주택시장이 갖는 사회·경제적인 중요성에 대한 인식하에, 이에 대한 정책적 관심이 지속되고 있다. 민간임대주택에 전체 가구의 40% 이상이 거주하며, 특히 주택 소유자가 아닌 중·저소득층 가구가 주로 거주하는 한국의 현실에서는 그 중요도가 더욱 크다고 할 수 있다.

임대주택을 포함한 주택시장의 변동성에 대해 학자들은 대체로 임대매매가격비율(Rent-Price Ratio)을 통해 설명하면서(Clark 1995; Capozza and Seguin 1996; Fairchild, Ma and Wu 2015) 그 중요한 원인 중의 하나로 주택의 기대상승이익(Risk Premia)에 주목한다(Campbell, Davis, Gallin and Martin 2009; Engsted and Pedersen 2014). 또한 주택소유(Owner Occupation)를 통해 주택시장의 불안정으로 인한 위험을 줄일 수 있는 것으로 분석하기도 하는데(Sinai and Souleles 2003; Banks, Blundell, Oldfield and Smith 2015), 이는 주택시장의 변동성이 주택을 소유하지 않은 임차인들에게 더욱 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

실제로 민간 임대주택시장은 정부나 국민들의 바람과는 달리 안정된 상태에 도달하기가 쉽지 않다. 여기에 영향을 미치는 요인으로는 임대인에게 유리한 정보의 비대칭성(Information Asymmetry)이 발생한다는 점, 주택소유 시장과는 달리 단기적으로 새

로운 계약 관계를 맺게 되므로 변동성이 커지는 점, 임대기간의 만료 시점에 재계약 또는 신규 계약을 하면서 안게 되는 시급성과 조사비용(Searching Cost)의 증가 등을 들 수 있다(Haffner, Elsinga and Hoekstra 2008).

임대주택시장이 불안정해지면 가장 두드러지는 현상으로는 임대료 상승 시 임차인 부담능력 한계로 인한 임차인의 고통과 이에 따른 임대인-임차인 간 갈등 등이다. 이때 정부는 직접 또는 간접적인 방법을 통해 높은 임대료를 원하는 임대인과 부담능력에 맞게 낮은 임대료를 원하는 임차인 간의 갈등관계를 해소하기 위해 노력하게 되는데, 대표적으로 임대료의 상승을 억제하거나 임차인의 부담능력을 높여주는 방안을 강구하게 된다(Haffner, Elsinga and Hoekstra 2008).

한국의 경우 정부가 임대주택시장 안정이라는 정책목표를 달성하기 위하여 제시하는 정책수단으로는 현재 추진 중인 공공임대주택의 확대, 주택바우처(Voucher) 내실화, 전세보증금 용자 등 금융지원, 월세 세액공제 등 세제혜택 등을 들 수 있다. 그런데 최근 이와 같은 수단만으로는 임대주택시장 안정에 한계가 있으므로 현재 독일에서 시행 중인 임대료 상한제나(경향신문 2015), 임차계약갱신 청구권제를 도입하자는 주장<sup>1)</sup>까지 다시 대두되고 있기도 하다.

문제는 민간임대주택시장의 안정을 위한 다양한 정책 중 이들이 한국의 현재 상황에서 얼마만큼의 안정효과를 낼 수 있는가 하는 점이다. 이러한 정책에 찬성하는 입장에서는 시장 안정을 위해 강력한 제한이 불가피하다는 점과 선진국에서도 다양한 방식으로 임대료를 규제하고 있다고 주장하는 반면, 정부와 일부 학자들은 임대인의 부담 전가와 회피로 인해 임대료의 급등과 기존 세입자로서의 부담 이전 등이 발생하

1) 2011년 6월 민주당 박영선 의원이 발의한 「주택임대차보호법」 개정 법률안 내용이 전월세 상승과 함께 다시 대두되고 있음.

여 임대주택시장에 혼란을 가져올 것을 우려한다.

본 논문의 목적은 최근 민간임대주택시장 안정을 위해 제시되고 있는 임대료 상한제와 임차계약갱신 청구권 도입과 같은 정책의 적절성을 검토하여 현 상황에 맞는 적절한 대안을 제시하는 것이다. 이 과정에서 민간임대주택시장 안정을 위한 다양한 정책수단들을 종합적으로 검토한다.

## 2. 연구의 방법 및 구성

본 논문에서 적용한 연구방법은 다음과 같다. 우선 기존 임대주택시장의 안정정책에 대한 연구 및 사례를 광범위하게 검토한다. 또한 Esping-Andersen(1990)의 복지체제 구분 중 한국과 여건이 비슷한 자유주의 복지체제(Liberal Welfare Regime) 국가들과의 비교를 통해 정책적 함의를 도출한다. 마지막으로 영국의 주택시장 전문가 및 정책 결정자 인터뷰<sup>2)</sup>를 중심으로 임대주택시장 안정을 위한 정책요인을 도출하고 이를 한국 실정에 맞게 분석한다.

본 논문에서는 민간임대주택시장에서 임대인과 임차인 간의 관계에 대한 국내외 학자들의 연구결과를 토대로, 한국정부가 임대인과 임차인이 원하는 가격 간 차이를 완화하는 정책수단의 도입에 필요한 조건을 함께 분석해 보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서 임대주택시장의 안정을 위한 주요 수단 및 고려 요인을 살펴본 이후, 3장에서 한국의 임대주택시장과 정부 개입의 특성을 진단한다. 다음 4장에서는 이들을 종합하여 정책분석의 틀을 만들어 보고 그 속에서 민간임대주

택시장의 안정을 위한 정책들을 검토하여 우선적으로 추진되어야 할 정책들을 제시하고, 마지막 장에서 결론을 내리고자 한다.

## II. 임대주택시장 안정정책

### 1. 선행연구 검토

민간임대주택시장에서 임대인과 임차인의 이해관계 조정에 있어서 민간임대주택시장에 대한 대표적인 직접개입수단을 임대료 규제로 보고, 이에 대해 진행한 연구들로는 Sims(2007), Basu and Emerson(2000; 2003), Bradburd, Sheppard and Bergeron(2006), Haffner, Elsinga and Hoekstra(2008)의 연구가 대표적이다. 한편 주택보조, 세제인센티브, 주택바우처 등 특정 정책수단의 성과와 문제점 등을 분석하는 데 중점을 두는 연구들로는 Eriksen and Rosenthal(2010), Haffner and Oxley(1999), Hulse(2003), Stephens(2005)의 연구가 대표적이다. 일부 학자들은 임대인과 임차인 간에 정보나 사용자 비용 등으로 인해 발생하는 균형 또는 불균형에 더욱 초점을 맞추고 설명하고 있기도 하다(Lowry 1993; Diaz and Luengo-Prado 2008; Chambers, Garriga and Schlagenhauf 2009).

일단의 학자들은 주어진 여건 속에서 가구들의 점유형태 선택, 즉 가구들이 자가 소유, 사회주택 또는 민간임대주택을 결정하는 요인들이 무엇인지를 분석을 시도하였다(Iacoviello 2004; Campbell and Cocco 2007; Lennartz, Haffner and Oxley 2012). 또 다른 학자들은 민간임대주택에 대한 규제나 지원과 관련한

2) 영국의 주택전문가를 인터뷰 대상으로 정한 이유는 자유복지체제 국가들 중 영국이 사회민주주의에서 자유주의 복지체제로 전환하는 과정에서 임대주택정책상의 많은 변화를 경험했고, 최근 런던 등 대도시를 중심으로 임대료가 상승하면서 임대료 규제의 재도입을 요구하는 주장이 나오는 등 한국에서 참고할 것이 많은 국가이기 때문이다. 인터뷰 대상 리스트 및 인터뷰 질문 등 자세한 사항에 대해서는 부록을 참고할 것.

시장 여건, 성과 그리고 문제점 등을 국제비교를 통해 분석하였다(Crook and Kemp 2014; Stephens 2005; Landis and McClure 2010; Baldini and Poggio 2012). 최근에는 시장에서 민간임대주택의 증가와 관련하여 민간투자자가 참여할 수 있는 조건에 대해서도 분석이 이루어지기도 했다(Crook and Kemp 2002; Berry and Hall 2005; Pawson and Milligan 2013).

한국에서는 전세라는 독특한 점유형태가 있어 임대주택시장과 관련해서는 자가, 전세, 월세 등 점유형태에 관한 연구가 다수 있다. 우선 임대주택시장에서 집주인들이 보증부 월세와 전세를 선택하게 되는 요인에 대한 분석(지규현, 위정환, 이창무 2015)과 함께, 보증부 월세와 전세의 보증금이 가진 기능에 대해 포기한 현금 흐름에 대한 보상, 레버리지의 수단, 레버리지와 이에 따른 위험의 혼합, 불확실성에 대한 보증 등으로 설명한 연구들이 있다(최성호, 이창무 2009; 최성호, 배상렬, 이창무 2015; 정의철, 심종원 2005). 일부 학자는 이들 요인에 더해 연령, 교육, 재산 등과 같은 개인적 여건에 따라 보증부 월세나 전세를 선택하는 성향이 있음을 설명하기도 하였다(이호진, 고성수 2015). 일단의 학자들은 시장에서의 전세 비중이 낮아지기는 하지만 이들 두 유형의 점유형태가 계속 될 것으로 예상했다(Ronald and Jin 2015).

## 2. 임대주택시장 안정을 위한 정책수단

Haffner and Oxley(1999)는 주택보조를 수요 측면과 공급 측면의 보조로 구분하여 설명한 바 있다. 그러나 주택시장에는 직접적인 수요와 공급 요인 외에도 간접적으로 영향을 미치는 요소들이 많이 있다. 대표적으로 공공 또는 사회주택의 물량 및 신도시 인프라의 확충 등 임대주택시장의 압력을 완화시킬 수 있는 간접적 수단을 들 수 있다. 임대인과 임차인 간 기대 가

**Table 1** \_ Policy Measures for Reducing the Rent Price Gap between Lessor and Lessee

Classification	Main Policy Measures
Lowering Asking Price of Lessor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rent Control</li> <li>• Incentive for Lessor</li> </ul>
Enhancing Bid Price of Lessee	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voucher / Housing Benefit</li> <li>• Low-Interest Loan</li> </ul>
Mitigating Pressure of Price Increase in the Market	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Providing More Alternative Housing (Public / Semi-Public / Social Housing)</li> <li>• Infrastructure Provision(roads etc.)</li> </ul>

격 차이를 완화하는 정책수단을 정리하면, <Table 1>과 같이 임대인 요구가격 인하, 임차인 지급 능력 향상, 시장 내 가격상승 압력 완화로 정리될 수 있다.

한국의 경우 임대주택시장의 문제 해결을 위하여 이 세 가지 분야의 정책수단들을 모두 동원하여 운용해 왔다. 특히 임대주택시장에서의 가격상승 압력을 완화하기 위해 공공임대주택 공급을 확대하는 데 중점을 두었다. 국토교통부는 5년 및 10년 임대, 공공임대, 국민임대, 장기임대, 행복주택 등 다양한 대체주택의 공급을 통해 임대료 인상문제에 대응해 왔다. 최근에는 중산층용 민간임대주택의 공급을 촉진하기 위해 세제, 금융, 택지 등을 민간주택업자에게 지원하는 뉴스테이(New Stay) 제도도 도입하였다. 이와 함께 주거비 보조나 세제·금융지원을 시행하고 2015년부터는 주택바우처 제도를 본격 시행하는 등 임차인에 대한 지원도 점차 확대해 왔다. 반면 임대인 요구가격에 대한 억제는 민간 계약이라는 점에서 현행 연간 임대료 상승률 5% 제한과 2년 임대기간 보장 외에는 직접 개입을 하지 않는 정책으로 일관해 왔다.

자유주의 복지체제 국가들의 경우 위의 정책수단 중 어떤 수단을 택하는지는 국가별로 역사적 배경과 처한 상황에 따라 달라진다. 유럽의 많은 국가들처럼 임대료 규제를 통해 임대인의 요구가격을 낮추는 데 중점을 두는 국가들이 있는 반면, 미국이나 호주와 같

이 임차인에 대한 세제지원이나 금융 혜택 마련에 중점을 두는 국가들도 있다. Esping-Andersen(1990)의 복지체제에 의한 사회민주주의 복지체제 국가들은 전자에, 자유주의 복지체제 국가들은 후자에 속하는 경우가 많다. 대체되는 공공 또는 사회주택의 공급은 양 복지체제에 속하는 국가들에서 공통적으로 강조되고 있다. 그러나 그동안의 정부 노력과 성과 면에서 볼 때, 사회민주주의 복지체제 국가들이 사회주택 공급과 축적 면에서 미국이나 호주와 같은 자유주의 복지체제 국가보다 앞선 것으로 평가할 수 있다.

임대료 상승과 관련한 임대인과 임차인의 갈등을 해결하기 위해 정부가 강조하는 정책수단 역시 변천을 거쳐 왔다. 임대료에 대한 엄격한 통제와 임차기간 보장을 중심정책수단으로 운용해 온 유럽 국가들은 점차 민간임대 부문의 역할을 인정하는 추세이다. 미국의 경우 1970년대에 공급 측면 정책에서 주택바우처와 같은 수요 측면 정책으로 전환하였으나, 다시 공급 측면 정책(LIHTC)을 보강하는 변화를 보이고 있다. 즉 각국 정부는 임대료 상승문제에 대처하기 위하여 기존의 복지체제에 따른 정책수단과 더불어 신축적으로 광범위한 성격의 수단들을 동원해 왔다.

### 3. 임대주택정책 선택에 있어서의 고려사항

주택문제는 생활, 안전, 복지 등 다양한 관점에서 개별 가구에게는 물론 국가 경제적으로도 중요하다. 주택시장 수요에 영향을 미치는 요인만으로도 인구,

노동시장, 주택 점유형태 등을 포함하기 때문이다 (Bramley and Watkins 2016). 따라서 정부는 정책수단이 당사자에게 미칠 긍정적, 부정적 효과와 함께 전체 시장과 주변 여건에 미치는 영향까지도 종합적으로 고려한다. 이런 맥락에서 ‘정책의 역동적 관계(Policy Dynamics)’는 서로 얽힌 수많은 요인들, 이들 간의 불확실한 인과관계라는 특징...과 함께 담당 기관의 의사결정이 최종 결과에 결정적으로 영향을 미친다는 Real-Dato(2009)의 주장은 의미가 있다. 이는 특정한 주택문제의 해결을 위한 정책을 결정할 때에는 종합적 접근방식(Aggregative Approach)이 필요함을 의미한다(Real-Dato 2009, 138).<sup>3)</sup>

이러한 종합적 접근방식을 택한다는 것은 단지 앞서 거론된 시장 내외부의 정책수단을 동원하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 임대주택시장과 참여자들에게 영향을 미치는 광범위한 경제적·사회적·이념적 요인들이 반영되어야 한다. 이자율, 투자수단, 조세제도, 법 집행체계 그리고 기본적으로는 복지체제 등이 여기에 해당한다. 예를 들면 사회민주주의 복지체제 국가들은 임대료 규제, 임차보장과 함께 사회주택의 공급 확대를 통해 임대주택시장의 문제를 해결하는데, 이러한 정책시스템을 그대로 자유주의 복지체제 국가들에 이전한다고 해서 소기의 성과를 가져올 수 있는 것은 아니다. 임대주택정책을 결정함에 있어서는 조세제도나 법 준수의식 등의 여건들 또는 환경이 중요한 고려 요소가 되어야 한다(Angel 2001; O’Sullivan and Gibb 2012).<sup>4)</sup> 또 한 가지 중요한 요소는 정책으로

3) 그런 점에서 주택의 보유 가능성을 평가하는 데도 단순히 가격소득의 비율만이 아니라, 여러 요인을 동시에 감안하는 다기준 의사결정모형(Multi-Criteria Decision-Making Model)을 구축할 필요가 있다는 주장(Mulliner, Smallbone and Malliene 2013)은 타당성이 있음. 저소득층의 이동요인을 설명한 종합적인 분석 사례로는 Basolo and Yerena(2016)를 참조할 것.

4) Angel(2001)은 한 국가의 주택정책을 평가함에 있어, 경제·사회·정치적 맥락 이외에 주택정책의 환경(Environment)을 6가지로 제시하면서 그중 주거지원체제(Housing Subsidy Regimes)에 조세지원 수단을 포함하여 설명함. 그러나 실제 임대주택정책의 시행에 있어서는 조세지원이 독자적인 중요성을 갖는 것으로 봐야 할 것임(Everson 2016). 또한 Landis and McClure(2010)는 주택바우처 제도도 조세지원체제에 포함하여 운용해야 한다고 주장함.

인한 부작용 가능성을 사전에 고려하는 것이다. 잘 알려진 정책수단이라 하더라도 부작용이 예상된다면, 그 효과와 비용을 감안해서 채택 여부를 결정해야 할 것이다(Apgar 1990). 미국정부가 추진하던 공공임대 공급정책이 사회적·경제적 비용이 누적되어 민간주택을 활용하는 방향으로 전환한 경우나, 임대료 규제를 장기적으로 시행했던 영국이 민간임대주택의 노후화와 신규 주택공급의 대폭 감소를 경험한 경우 등이 대표적 사례라 할 수 있다.

### III. 한국의 임대주택시장과 정부 개입 특성

#### 1. 한국 임대주택시장의 변천

한국의 경우 순수 월세제도로 운영되는 다른 나라와는 달리 전세 또는 보증부 월세가 같이 운영되고 있기 때문에 더 복잡한 양상을 보인다. 선호하는 주거 양태의 변화에 따라 전세는 상승하는 반면 월세는 하락하기도 하고 반대현상이 발생하기도 한다.

한국에서도 임대료의 상승은 지속적인 문제점으로 지적되어 왔지만, 2010년대 들어서면서 종전과는 다른 양상을 보이고 있다. 주택보급률이 100%를 넘어서고 주택가격이 안정됨에 따라 수요 측면에서는 주택 구입 수요가 전세 또는 일부 월세 수요로 전환되어 임대주택시장의 수요가 증가한 반면, 공급 측면에서는 시중 이자율의 하락으로 전세보증금의 수익성 확보가 어려워지고 베이비붐 세대의 은퇴 등으로 안정적인 현금 흐름을 선호하는 임대인이 증가하면서 전세가 월세로 전환되어 전세 공급량이 줄어들고 있다. 이와 같은 임대주택시장의 구조적인 변화로 인해 사회적 형평성, 주거상향 단계 등의 측면에서 변화가 이어지고 있다(Ronald and Jin 2015).

임대주택정책도 지금까지는 전체적인 매매 및 임

대가격의 상승을 어떻게 억제하느냐에 정부와 국민의 관심이 집중되어 있었다. 이를 위해 정부는 주택보급률이 100%에 이르기 전까지는 임대주택 문제도 분양 및 임대주택의 공급 물량을 지속적으로 확대하거나, 신도시를 개발해서 전체 주택시장의 가격상승 압력을 줄이는 것으로 대응해 왔다. 그러나 지금은 공급 확대에 의한 임대주택시장 안정효과가 점점 줄어들고 있고, 임대인과 임차인이 기대하는 가격의 차이를 어떻게 줄이느냐가 점점 더 중요한 과제로 대두되고 있어 그만큼 다양한 성격의 정책수단을 동원해야 할 필요성이 커지고 있다.

이러한 맥락에서 임대료 상한제 강화 및 임차계약 갱신 청구권제 등 규제정책 도입이 제시될 수 있다. 하지만 이러한 규제의 도입을 논하기 이전에 이들 제도가 적용되었던 서구 나라들의 임대주택시장 특성과 역사적 맥락을 먼저 파악하여 한국의 상황에 그대로 적용 가능한 것인지에 대한 면밀한 검토가 반드시 선행되어야 한다.

#### 2. 복지체제에 따른 임대주택시장 특성

임대료 상한제 등의 제도가 도입되었던 대부분의 서구 국가들은 각국의 역사적·문화적 배경에 따라 주택시장에 접근하는 방식이 다소 차이가 있다. 이러한 국가별 특성을 파악하는 데 유용한 분석틀로 Esping-Andersen(1990)의 복지체제(Welfare Regimes) 개념을 들 수 있는데, 이 복지체제모형(Welfare Regime Model)은 복지제도 비교분석은 물론 주택공급의 설명에도 큰 영향을 미쳐 왔다. Esping-Andersen(1990)에서는 복지제도에 의한 지원(Welfare Product)을 어떻게 가계(Household), 시장(Market), 국가(State) 간에 배분하느냐에 중점을 두고 국가들을 세 가지 체제, 즉 사회민주주의(Social Democratic), 보수주의(Conservative),

**Table 2**\_Type of Welfare Regime

Classification	Social Democratic Welfare Regime	Conservative Welfare Regime	Liberal Welfare Regime
Main Features	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprehensive Welfare System</li> <li>• Distribution Policy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservative Welfare System</li> <li>• Class / Status based Welfare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Least Welfare</li> <li>• Right Wing Policy</li> </ul>
Countries	Sweden, Demark	Germany, France	U.S.A., UK, Australia

Note: Reconstituted from the work of Esping-Andersen(1990).

자유주의(Liberal Welfare Regime)로 분류한다. 이 분석틀에 의해 주요 국가들을 구분하면 <Table 2>와 같다.

한국은 이 세 가지 유형 중 어느 특정한 유형에 속한다고 단정하기는 어렵다.<sup>5)</sup> 한국에서 임대주택에 대한 정책을 논의하는 데 있어서, 우선 사회민주주의 국가들처럼 사회주택의 공급 등 종합적인 복지체제를 구성하고 있다고 보기는 어렵다. 또한 독일 등 조합주의 국가들처럼 공공과 민간주택을 포함하여 계층이나 지위 등에 따라 배분하는 방식이라고 보기도 어렵다.<sup>6)</sup> 한편 임대주택시장에 대한 정부의 관여는 연간 상승률과 2년간 임대계약 기준 이외에는 특별한 제한을 두지 않아 왔다. 이 점에서 임대주택정책과 관련된 국가 간 비교는 각 유형을 고려해야 하되, 자유주의 복지체제(Liberal Welfare Regime) 국가들을 주 대상으로 하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 특히 영국의 사례가 중요한데, 이는 영국이 다른 나라들과는 달리 1980년대 대처(Thatcher) 총리 이후 복지체제가 사회민주주

의에서에서 자유주의 복지체제로 재편된 나라로서(Malpass 2008),<sup>7)</sup> 그만큼 임대주택정책에서도 많은 변화를 경험했기 때문이다. 대표적으로 1989년 임대료 규제(Rent Control) 철폐와 임대 목적 매입주택(Buy-to-Let) 금융의 도입으로 민간임대주택의 시장점유율이 2000년대 초 9%에서 최근에는 20%까지 상승하고 있다. 반면 런던 등 주요 대도시를 중심으로 매매가격 및 임대료가 상승하여 임대료 규제의 재도입을 요구하는 주장이 다시 대두되고 있기도 하다(Heath 2014; The Observer 2016). 따라서 한국에서 논의되는 임대료 규제 강화 등 대안을 검토할 때 영국의 경험은 좋은 시사점이 될 수 있다.

### 3. 한국 임대주택시장의 특성 및 맥락 분석

외국과 비교하여 한국의 임대주택시장이 가진 두드러진 특징은 다음 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫 번째 특징은 민간임대주택이 주택시장에서 차지하는 비중이 크다는 것이며, 등록되지 않은 영세 개별 임대인이 대부분을 차지한다는 점이다. 2015년 국토교통통계연보 기준, 전체 주택 재고는 1,960만 호, 가구 수는 1,910만 가구로 주택보급률은 102.3%이다.<sup>8)</sup> 전체 주택 중 자가 점유 주택은 1,040만 호(53.6%), 임대용 주택은 900만 호(46.4%)이며, 이 중 공공임대가 5.2%, 민간임대는 41.2%를 차지하고 있다. 이는 민간임대주택시장의 역

5) 학자들은 경제발전이 사회정책의 우위에 서왔다는 점에서, 한국을 포함한 동아시아의 복지체제를 생산주의 복지체제(Productivist Welfare Regime)로 설명함(Kwon 2005). 같은 맥락으로 한국의 주택복지체계를 ‘생산주의 주거복지체제(Productivist Housing Welfare System)’로 설명하기도 함(La Grange and Jung 2013).

6) 독일은 민간임대가 전체 주택의 47%에 이르는 등 역할이 큰 점은 한국과 유사하나(Voigtlaender 2009; Kemp & Kofner 2010), 민간임대업자도 공공지원체계에 포함시켜 시장 전체에 대한 관리와 배분을 한다는 점에서는 차이가 있음.

7) 또는 Housing Asset-based Welfare로 설명기도 함(Toussaint and Elsinga 2009; Gent 2010).

8) 2015년 통계청 자료를 기준으로 인구 1천 명당 주택수는 383호로, 400호가 넘는 미국, 영국, 일본 등에 비해 아직은 부족한 수준에 있음.

Figure 1\_Tenure Type by Country



Source: 1) England: Department for Work and Pensions 2014.  
 2) U.S.A.: US Census Bureau 2015.  
 3) Australia: Australian Bureau of Statistics 2014.  
 4) Korea: Ministry of Land, Infrastructure and Transport 2015.

할이 큰 자유주의 복지체제 국가들과 비교할 때도 상당히 높은 수준이다(<Figure 1> 참조).

영국의 경우 수십 년간 사회민주주의 복지체제 국가였던 영향으로 다른 나라들과는 달리 아직도 사회주택(Social Housing)의 비중이 상당히 높고 임차인들의 주거 안정에 큰 기여를 하고 있음을 알 수 있다<sup>9)</sup> 반면 미국은 공공임대주택의 비중이 가장 낮는데, 이는 미국 주택시장과 정부정책의 역사가 반영된 것이다. 곧 대공황 이후 공공임대주택 공급정책이 계속되었으나 노후화, 관리 비용의 증가, 커뮤니티의 황폐화 등의 문제가 누적되자 1970년대 이후 민간주택을 활용하는 정책으로 전환한 결과라 할 수 있다(Husock 2003).

흥미로운 것은 미국의 임대주택정책은 기존 공공임대주택, 주택바우처, 저소득층용 임대주택 공급

확대를 위한 저소득층주택 세액보전제도(Low Income Housing Tax Credit, 이하 LIHTC)<sup>10)</sup>(Sinai and Waldfogel 2005; Baum-Snow and Marion 2009), 지역 재투자 프로그램(Community Reinvestment Act, 이하 CRA)을 통한 저소득층 대출 능력의 향상(Friedman and Squires 2005; Barr 2005), 뉴욕시와 캘리포니아주 등 일부 지역에서 시행하는 임대료 규제 등 다양한 정책수단을 운용하여 정책목표 달성을 도모하고 있다는 점이다.<sup>11)</sup>

한편 국토교통부의 자료에 따르면 한국의 민간임대시장은 전체 주택시장의 41.2%를 차지하며, 이 중 전세는 약 48%, 보증부월세와 순수월세 약 45%, 기타 7%로서 전세와 월세가 시장을 양분하고 있다. 등록된 임대사업자는 10만 4천 명, 이 중 공공임대를 제외한 민간임대주택은 70만 호로 임대사업자당 6.6호를 임대용으로 제공하고 있다. 문제는 전체 임차가구의 70% 수준인 약 6,600만 가구가 등록되지 않은 개별 임대인의 주택에 살고 있어 경기 변동과 임대인의 과도한 요구에 취약한 상황이며, 결과적으로 전세 감소-월세 증가의 추세와 맞물려 점차 열악한 점유형태로 밀려나갈 우려가 있다는 점이다.

한국 임대주택시장의 두 번째 특징은 매매시장이 다른 나라에 비해 큰 변동성을 보이고 있다는 점이다. 2000년대 초부터 매매가격 및 전세보증금의 변화 추이를 살펴보면 <Table 3>과 같다. 여기서 보듯이

9) 사회주택이 차지하는 비중은 1981년 32%에서 2011~2012년 17%로 감소하였음(박준, 손정원 2008).

10) LIHTC가 공급 물량의 신규 증대보다는 기존 계획의 대체효과가 크다는 점과, 보다 고가의 주택이 공급된다는 주장도 제기됨(Malpezzi and Vandell 2002; Eriksen 2009).

11) 이와 같은 영국과 미국의 사례에서 볼 때, 임대주택정책은 한두 가지의 대표적인 정책에 의존하기보다 역사적으로 도입된 다양한 정책수단을 시대 상황에 맞게 강약을 조절하면서 운용하는 것이 바람직한 것으로 보임.

**Table 3** \_Changes in Sales Price and Cheonse

(unit: %)

Year	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
Change in Sales Price	3.1	3.1	1.5	1.9	6.9	0	0.3	1.7
Change in Cheonse	2.6	1.7	3.4	7.1	12.3	3.5	4.7	3.4

Source: Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 2015.  
www.stat.molit.go.kr.

2000년대 후반으로 갈수록 전세보증금의 변화가 매매가격에 비해 진폭이 큰데, 이는 주택 소유자에 비해 세입자들의 주거 안정성이 저하되고 있음을 의미한다. 여기에 점차 전세에서 월세로 전환되는 추세에 있고, 전세보증금의 일부를 월세로 전환할 때 적용하는 월세 전환률이 시중 이자율에 비해 훨씬 높다는 점까지 고려하면 자료에서 나타나는 것 이상으로 임차구의 어려움이 큰 것을 알 수 있다.

한국 임대주택시장의 특성을 비교하기 위해서 각국의 임대료 변화 추세를 비교한 것이 <Figure 2>이다.<sup>12)</sup> 여기에서 한국의 임대주택시장은 특히 2008년 세계 경제위기 이후 다른 나라들과는 다른 패턴을 보이면서 변동성의 폭도 크게 나타나는데, 이는 외부 환경보다는 시장 내부 요인의 중요성을 보여준다고 해석된다.

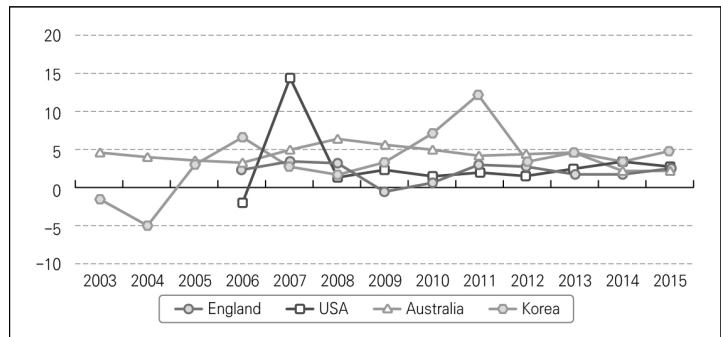
한국과 영국(England)의 임대료 수준을 비교해 보면, 양 시장이 외부요인에 대한 반응 정도와 그 강도에서 차이가 남을 알 수 있다. 한국의 임대

료 수준은 세계 경제위기 발생 초기에 즉각적인 영향을 받기는 했지만 계속 양(+)의 증가율을 보이면서 바로 크게 반등한 반면, 영국의 경우 2009년을 제외하고는 비교적 안정된 추이를 보여준다.

한국 임대주택시장의 세 번째 특징은 임대소득에 대한 정책수단이 효과를 거둘 수 있는 제도적 기반과 이에 대한 국민들의 인식이 다른 자유주의 복지체제 국가에 비해 미흡하다는 것이다. 임대주택시장의 정상적 운용을 위한 제도적 기반으로는 임대인의 활동에 대한 정부의 지도와 규제가 가능한 관리 또는 등록 제도의 운용과 임대소득에 대한 철저한 과세가 대표적이라고 볼 수 있다.

우선 자유주의 복지체제 국가 중 임대인의 관리 또는 등록제도를 전반적으로 시행하는 국가는 없으며, 다만 임대 관련 제도를 운용하면서 간접적으로 등록과 유사한 효과를 가져오도록 하는 것이 일반적이다. 호주에서 임대보증금을 지정된 계좌(일종의

**Figure 2** \_Changes in Rent Level by Country



Source: 1) England: The Index of Private Housing Rental Prices, IPHRP.  
2) U.S.A.: US Census Bureau.  
3) Australia: Australian Bureau of Statistics.  
4) Korea: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

12) 분석대상인 미국, 영국, 호주의 경우 동일한 기준하에 발표된 임대료 시계열 자료는 구할 수 없었음. 영국정부의 경우 2006년부터 England의 민간임대료지수(The Index of Private Housing Rental Prices, 이하 IPHRP)를 발표하고 있는 반면, 미국과 호주에서는 별도로 발표하는 자료가 없음. 따라서 편의상 미국은 정부의 지원 기준인 Gross Rent, 호주는 소비자물가상승률(CPI)에 반영된 주거비용을 활용하여 작성하였음. 한국의 경우 1980년대부터 전세보증금 변화 추세가, 최근에는 월세의 변화 추세까지 발표되고 있음.

Escrow Account)를 통해 관리되도록 하는 제도, 미국의 Section 8 Housing 등이 그 사례이다. 한국의 경우 세제 혜택을 받기 위해 임대사업자로 등록하는 제도가 있으나, 아직 실적이 저조하다. 현재 영국에서도 불량한 임대인(Rogue Landlord)을 관리하기 위해 등록제의 필요성이 논의되고는 있으나, 아직까지 도입에 이르지 못하고 있다.

한국과 자유주의 복지체제 국가 간에 크게 차이나는 분야는 임대소득 과세이다. 가장 큰 문제는 한국에는 전세제도로 인해 명확한 임대소득의 산정이 어렵다는 점이다. 매월 임대소득이 명확히 파악되는 순수월세제도와 달리 전세는 간주임대료를 적용해야 하고, 또 보증금의 일부를 월세로 전환하는 보증부월세 제도가 확대되면서 임대소득 파악이 더욱 어려워졌다. 외국의 경우에도 간주임대료가 소득 격차의 한 요인으로 지적되고 있는데(Frick and Grabka 2003), 한국의 경우 이에 대한 접근은 아직 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 또한 임대인의 반발로 아직도 월세 임대료 수익이 연간 2천만 원까지는 비과세인데다 전세의 간주임대료 역시 2호까지는 비과세로 되어 있는 등 임대소득에 대한 실질 과세가 이루어지지 않고 있다(장기용 2015).

또한 매매계약의 경우와 마찬가지로 임대계약의 경우에도 다운계약서를 작성하는 사례가 아직도 있다. 이는 시장의 투명성을 저하시키는 행위로, 신규제도 도입 시 정책효과를 줄이는 반면 사회적 비용은 증가시키는 문제가 있다. 자유주의 복지체제 국가들의 경우도 조세회피(Tax Evasion)의 사례가 많이 보고되고 있으나<sup>13)</sup> 간주임대료를 적용하는 한국의 전세제도와는 달리 임대소득 발생이 명확하고, 소득 축소

신고는 범죄행위라는 인식이 폭넓게 자리 잡고 있어 제도적 미비점이나 편법적 회피사례가 상대적으로 적어, 그만큼 과세의 실효성이 높다.

이상 한국의 임대주택시장의 특성을 요약하면 주택시장에서 민간임대주택이 차지하는 비중이 크고 등록되지 않은 영세 개인임대인의 비중이 높다는 점, 임대주택시장의 변동성이 타 자유주의 복지체제 국가나 주택매매시장에 비해 크고 대외적 요인보다는 시장 내부적 요인의 영향을 많이 받는다는 점, 대표적인 시장 관리 수단인 과세제도의 효율성이 상대적으로 낮고 임대인의 관리가 어렵다는 점을 들 수 있다.

#### IV. 임대주택정책 대안 검토

이 장에서는 한국 임대주택시장의 특수성과 자유주의 복지체제 국가들의 경험을 통해서 임대인과 임차인 간 기대 임대료의 차이를 줄이기 위한 대안들을 검토한다. 첫째로 임대인의 요구가격을 낮추기 위해 임대료를 규제하거나 임차기간 보장을 강화하는 정책을 검토한다. 둘째로는 임차인 지불능력 확대를 위해 주택보조금이나 바우처 대상을 확대하는 것을 검토한다. 셋째로는 대체주택의 확대를 위해 공공(사회)주택과 민간임대주택을 모두 포괄하는 단일임대주택시장을 마련하는 방안을 검토한다.

##### 1. 임대료 상한제와 임대보장기간 연장

1990년대 초에 한국정부가 도입한 연간 임대료 상승률 5% 제한과 2년 임대기간 보장은 유럽 국가들이 적용했던 절대적인 임대료 제한<sup>14)</sup>이 아닌 기존 세입자

13) 2014~2015년도 영국의 조세 회피액은 약 52억 파운드로 추정됨(HMRC 2016).

14) 실질임대료를 시장임대료 수준보다 낮게 동결하는 가장 단순한 형태의 임대료 규제로서, 1세대 임대료 규제라 불림.

에 대한 임대료 인상만 제한하는 것으로서 '제2세대 임대료 규제(Second-Generation Control)'(Arnott 1995) 또는 '점유임대료 제한(Tenancy Rent Control)'(Basu and Emerson 2003)과 유사했다. 이는 임대인이 기존 세입자와의 재계약을 거부하고 새로운 세입자와의 계약을 통해 임대료 인상이 가능하도록 하는 길이 열려 있어 임대료 규제 측면에서는 상당히 완화된 것으로 볼 수 있었으며, 임대소득에 대한 과세에 한계가 있어 임대인 입장에서는 규제를 피할 소지가 있는 느슨한 제도라고 할 수 있다. 하지만 한국의 민간임대주택시장에서 비등록 개별 영세 임대인들로 인한 비공식 시장의 비중이 높았음을 고려한다면, 당시에 이 제도가 제대로 기능했다고 보기 어렵다.

임대료 규제는 독일, 덴마크, 스웨덴, 프랑스 등 대부분의 유럽 국가와 미국의 일부 주 및 시에서 운용되고 있다. 임대료 규제의 내용은 국가별로 다소 차이가 있으나 대체로 임대인이 받을 수 있는 최고 임대료를 지방자치단체의 담당자가 계약기간, 주거보조금 산정시 적용하는 지방 기준 임대료(Local Reference Rent), 주택의 상태 등을 감안해 결정하도록 한다. 이 임대료 규제는 특히 유럽의 임대주택시장 안정을 위해 적용되어 왔고 현재도 많은 나라에서 적용하는 강력한 제도이다.

사회민주주의 복지체제 국가들의 경우 강력한 임대료 규제가 임대주택시장 안정에 중심 역할을 해왔다. 그런데 눈여겨보아야 할 점은 이들 국가들은 대체로 사회복지의 대량 공급이 항상 병행되어 왔다는 점이다. 즉 강력한 임대료 규제를 시행할 경우 수익 감소로 인해 줄어드는 민간임대 물량을 사회복지 등의 방식으로 보완해 주지 않을 경우 매매 및 임대주택시장의 안정을 기하기 어렵다는 것이다.

한편 경제학자들의 강력한 비판에도 불구하고 임대료 규제가 임차인들의 주거기간 증가, 주택의 재분배

효과 등 민간임대주택시장의 안정에 기여한다는 주장이 제기되고 있다(Munch and Svarer 2002; Bradburd Sheppard and Bergeron 2006; Fitzenberger and Fuchs 2016). 그러나 이와 함께 초래하는 문제점도 꾸준히 지적되고 있는데 주택시장의 왜곡으로 임대주택 공급 물량의 감소, 임차인의 편익 저하, 관리비 축소와 주택의 질적 저하 등을 들 수 있다(Marks 1984; Early 2000; Sims 2007). 따라서 일부 학자들은 임대료 규제의 철폐가 시장의 효율성 향상과 함께 전반적인 임대료 수준의 하락을 가져올 수 있다고 주장하기도 하고, 절충 방식으로 한국의 임대료 규제 방식과 유사한 2세대 임대료 규제의 필요성을 주장하기도 한다(Arnott 1995). 그러나 절충 방식의 경우에도 장기 임차인의 불이익, 임차인 역선택 등 여전히 시장비효율의 문제가 내재되어 있다(Basu and Emerson 2003).

이와 같은 논쟁을 통해서 볼 때 정부가 유의해야 할 점은 단순히 제도의 장단점을 비교하는 것뿐 아니라, 이 제도를 어떻게 시장에서 소화할 수 있는지 그리고 문제점에 대한 보완책을 어떻게 마련하느냐 하는 것이다(Buckley and Kalarikal 2005 참조). 그 방안으로서 사회민주주의 복지체제 국가나 1989년 이전 영국에서와 같이 임대주택 수요의 상당 부분을 분담할 수 있는 공공 또는 사회복지주택을 충분히 확보하거나, 독일에서와 같이 기준임대료 이하로 임대료를 유지하도록 하면서 임대인에게 세제 혜택 등으로 수익을 보전해 주는 방안 또는 미국처럼 지역재투자제도(CRA)와 세액보전제도(LIHTC)를 운용하여 민간 공급자가 꾸준히 저렴한 임대주택을 공급할 수 있도록 지원하는 등의 보완책이 중요하다.

한국에서 1세대 임대료 규제와 같은 강력한 임대료 규제의 도입 여부를 검토하기 위해서는 이상에서 논의된 사항들을 종합적으로 고려해야 한다. 특히 고려해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째는 다른 어느 나라

보다도 민간임대주택의 비중이 높고 변동성이 큰 한국 임대주택시장의 특성에 대한 고려이다. 둘째는 1990년 대 초 유럽 국가들이 제2세대 임대료 규제를 도입할 당시 나타났던 임대료 급등과 기존 임차인의 주거불안 경험에 대한 고려이다. 셋째는 임대료 규제에 대한 보완책 확보 정도의 검토이다. 넷째는 정책의 실효성을 높일 수 있는 임대소득 과세체계 등 주변 여건의 구비 정도이다.

사회주택 물량이 비교적 넉넉했던 유럽 국가들에서도 강력한 임대료 규제를 시행했다가 민간임대주택 시장 위축 등 제도의 문제점으로 인해 제2세대 임대료 규제와 같이 시장 여건을 감안한 규제로 전환하는 방안이 제시되고 있는 것은(Arnott 1995; Haffner, Elsinga and Hoekstra 2008), 현재 한국의 임대주택 정책에 참고가 될 수 있다. 단기적인 시행 결과이기는 하지만 최근 독일에서 강화된 임대료 규제(Rental Brake)가 임대료 안정효과를 가져오지 못하고, 오히려 인상시키는 결과를 가져왔다는 연구 역시 참고할 만하다(Kholodilin, Mense and Michelsen 2016).

영국의 사례는 임대료 규제에 있어 민간임대주택의 비중에 중요한 시사점을 제공한다. 영국의 임대주택 시장은 1990년 전까지 강력한 임대료 규제하에서 임대주택 공급이 줄어들어도 대체로 안정을 유지할 수 있었다. 이것이 가능했던 이유는 민간임대주택 시장이 차지하는 비중이 1991년에 전체 시장의 9%에 불과할 정도로 적었기 때문이다. 달리 이야기하면 충분한 자가 보유주택과 사회주택 재고가 단기적 시중 임대료의 급격한 상승 등의 부작용을 막아준 것이라고 볼 수 있는 것이다.

반면 한국의 공공임대주택은 상황이 다르다. 공공임대주택의 비율은 임대료 규제 도입 당시 영국의 4분의 1 수준에 불과하며, 오히려 민간임대주택의 비중이 전체의 40%에 이르고 있어 임대료 규제 시 임대

료의 급등을 초래할 소지가 있다. 이는 한국의 임대주택 시장은 임대료 규제 강화로 인한 충격을 흡수할 수 있는 능력의 확보 측면에서 영국의 경우와는 크게 차이가 남을 의미한다. 더욱이 비공식 임대가 대다수인 상황에서 임대인의 임대소득에 대한 과세가 영국처럼 작동하지 못하고 있는데, 이는 임대주택시장의 효율적인 관리를 저해하여 새로운 정책수단의 효율성을 저하시키는 원인이 되고 있다. 또한 한국정부는 독일이나 미국정부처럼 충분한 서민주택의 공급을 유도하기 위한 세제지원도 확대하지 못하고 있는 실정이다. 임대주택정책은 각국의 여건에 따라 그 효과가 다양하게 나타나며, 특히 임대료 규제의 경우 민간임대주택의 감소 등의 부작용에 대한 완충 역할을 할 수 있는 사회주택 재고 등 현지 여건에 따라 크게 차이가 날 수 있으므로 이를 반드시 고려해야 한다(Murie 2017). 예컨대 영국의 경우 2000년대 임대료가 폭등했을 당시 임대료를 통제하는 방향보다는 임대 및 분양주택의 공급을 확대하는 방향으로 정책의 초점을 맞춘 바 있다(Everton 2016).

이렇게 한국 임대주택시장의 특성과 정책의 여건을 감안할 때, 강력한 임대료 규제는 시기상조라고 할 수 있다. 이에 앞서 사회주택제도의 확대와 함께 우선 임대인 등록제도를 도입하는 등 임대주택시장 정책의 기반을 마련해 나가는 방안을 검토해야 한다. 이와 같은 맥락에서 런던 캠든(Camden)구의 임대료 상한제의 제도입과 관련한 2014년 보고서의 내용은 우리에게 시사하는 바가 크다. (‘임대료 상한제에 관한’ 연구문이 주는 가장 중요한 교훈은 규제 시스템은 (단순히) 임대료 문제에 더해 일련의 다른 요인들도 함께 겨냥해야 하는데, 여기에는 임차인의 점유 기간, 퇴출 절차와 함께 그 기준 및 거래비용 등이 포함된다(Scanlon and Whitehead 2014, 5).

## 2. 임차인 지원 확대

임차인의 부담능력을 높이기 위해 지원하는 정책은 보조금, 바우처, 금융지원 등 다양한 형태로 각국에서 광범위하게 적용되어 왔다. 임차인 지원은 단순히 주택문제의 완화뿐만 아니라 이를 토대로 고용수준 확대, 노숙인 문제 해결 등 사회경제적으로 순기능을 하는 것으로 보고되고 있다(Stephens 2005; Zedlewski 2002). 그러나 이 임차인 지원을 확대하는 방안은 이미 미국, 영국, 프랑스 등에서 경험하고 있는 바와 같이 임대료 상승이라는 부작용도 같이 나타나게 되므로(Susin 2002; LaFerrere and Le Blanc 2004; Fack 2006; Gibbons and Manning 2006 참조), 임대주택시장의 안정을 도모하기 위해서는 임차인의 지원 확대와 함께 임대인의 기대가격을 인하하는 직접적 또는 간접적 수단을 함께 강구하는 것이 중요하다.

주거비 보조 방식으로 혜택을 입는 각국의 수혜자 규모를 개략적으로 살펴보면 <Table 4>와 같다. 자유주의 복지체제 국가 중 전체 가구에서 차지하는 수혜자 비중 기준으로 영국의 비중이 14%로 가장 높고 미국은 3%로 가장 적다. 미국의 경우 이 임차인 지원 정책과 함께 다양한 보완정책을 함께 수행하고 있으므로 이들 정책을 종합적으로 볼 필요가

있다. 미국은 앞서 살펴보았듯이 임대료 규제의 시행과 함께, LIHTC<sup>16)</sup>나 CRA제도를 활용하여 민간주택업자들이 저렴한 임대주택을 지속적으로 공급하여 저소득층에 혜택을 주고 있다.<sup>17)</sup> 호주의 경우에는 LIHTC와 부동산양도소득세 부과기준점(Threshold) 적용을 통해 민간임대주택을 효과적으로 공급하고 있다(Wood 2001).<sup>18)</sup>

한국의 경우 그동안 주택정책에 있어 주거비 보조 제도의 역할은 미미하였으며, 2015년 시작된 주택바우처제도는 이제 시작단계에 있다. 임형빈, 김홍배(2016)는 지역별 임대료 차이에 주목한 주거급여제도와 주택바우처제도의 효과에 대한 비교분석을 통해 임대료가 높은 대도시 지역에서는 주택바우처의 효과가 크게 나타난 반면, 임대료가 상대적으로 낮은 중소도시에서는 주거급여제도의 효과가 더 높다는 것을 밝히며, 이를 근거로 대도시 지역에서는 집세보조 형태의 주택바우처제도를 확대하는 것이 바람직하다고 제시했다(임형빈, 김홍배 2016).

Table 4\_ Housing Benefit by Country

Country	Korea	England	U.S.A.	Australia
Beneficiaries (House-Holds)	Housing Voucher 0.97m <sup>15)</sup> (15)	Housing Benefit 4.7m (13/14)	Housing Voucher 3.4m (10)	Rent Assistance 1.2m (13)
Proportion	5.2%	14.0%	2.8%	11.0%

Source: 1) Korea: Ministry of Land, Infrastructure and Transport.

2) England: Department for Work and Pensions.

3) U.S.A.: HUD Data.

4) Australia: Australian Bureau of Statistics.

15) 한국의 주거급여의 경우 자가거주에 지급하는 경우는 주거환경 개선을 위한 비용 지불이라는 측면에서 임대주택시장과 직접적인 관련은 없음.

16) LIHTC 수혜 가구는 180만 가구임(Eriksen 2009).

17) University of Birmingham, Housing & Community Research Group의 Anita Blessing 박사는 인터뷰를 통해 이런 다양한 정책수단의 조합으로 비추어볼 때, 미국을 단순히 자유주의 복지체제 국가로 단정적으로 평가하는 것은 오류가 있을 수 있다고 주장함. 따라서 임대주택 안정 정책에 대한 평가는 특정한 정책수단과 시장 여건을 동시에 고려해야 한다고 지적하고 있음(Blessing 2016).

18) 영국 주택정책 담당 부처인 Department of Communities and Local Government의 Deputy Director of Better Rented and Leasehold Sector인 Jane Everton은 민간 임대주택의 공급을 확대하기 위한 정책으로는 세계 지원방안이 가장 효율적인 것으로 언급하였음(Everton 2016).

하지만 임차인 지원을 확대하는 데 가장 큰 걸림돌은 재정 부족 문제이다.<sup>19)</sup> 영국의 주거비 보조제도인 주거급여(Housing Benefit)는 현재 임대주택 건설까지 포함한 영국의 주거복지 전체 예산의 약 80%를 차지할 정도로 비중이 높다(오도영, 박준, 김혜승 2015). 1980년대 보수당 정부에서 체계화된 영국의 주거급여 시스템은 당시 사회복지 건설로 지출되는 주거복지 예산부담을 줄이는 데 성공한 듯 보였으나, 이후 임대료 수준이 가파르게 상승하면서 현재 오히려 영국정부에 큰 부담이 되고 있다. 주거급여 방식의 지원은 임대료 상승에 따른 부담이 지속적으로 커지기 때문에 단기적으로 비용효율이 높게 보이지만, 장기적으로 볼 때는 결국 사회복지책을 공급하여 관리하는 것이 더욱 효율적이다(Murie 2017).

한편 주택바우처의 성과는 활용할 수 있는 대상 임대주택이 확대되어야 성과도 높아질 수 있으므로, 미국의 예에서 보듯이 민간 부문도 저렴한 민간임대주택 공급에 참여할 수 있도록 하는 수단을 함께 강구하는 것이 중요하다. 그런 점에서 최근 중산층용 민간임대주택인 뉴스테이 공급업자에게 수익성 확보를 위해 지원하는 세제, 금융, 공공토지의 지원을 저렴한 서민임대주택 공급을 위해 전환 및 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 민간임대주택의 건설과 공급에 필요한 재원을 다양하게 조달할 수 있는 여러 가지 금융방식을 고민할 필요가 있다. 저렴한 민간임대주택 공급에 있어서 비영리단체의 보완적 역할이 중요하며, 비영리단체의 사회복지 건설 참여와 이를 제도적으로 지원하는 정부 간의 협력관계가 필요하다

(Mullins 2016). 이때 사회복지책 건설을 위해 연금(Pension Fund)을 포함한 다양한 자원 조달이 가능하도록 제도를 개선해야 하며, 이 과정에서 자선단체 및 비영리단체의 역할이 중요하다(Blessing 2016).

### 3. 대체주택의 확대와 단일 임대주택시장의 구축

대체주택의 공급과 관련하여 한국정부 역시 여러 프로그램을 통해 많은 노력을 해 왔는데, 영구임대주택을 비롯한 공공주택과 젊은 세대를 위한 행복주택, 중산층을 위한 뉴스테이 등을 들 수 있다. 문제는 공공임대주택의 부족으로 특히 민간임대 비중이 크고 변동성이 심한 임대주택시장에서 '임대인-임차인' 간극을 극복하지 못하고 있다는 점이다. 따라서 임차인 부담을 덜어주기 위한 새로운 유형의 대안이 필요한데, 그 일환으로 단일 임대주택시장의 형성이 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 저소득층의 주거안정을 위해 공공 또는 사회복지책의 공급을 확대하는 것은 대부분의 나라에서 여전히 강력한 정책수단이다(진미운 2011). 사회민주주의 복지체제 국가들을 비롯한 많은 유럽 국가들이 이들 주택의 확충을 위해 노력해 온 결과 전체 주택 중 공공 또는 사회복지책의 재고는 많게는 30%에 달해 저소득층 주거안정에 큰 기여를 하고 있다. 이와 같은 사회복지책의 축적은 사회민주주의 복지체제 국가들의 특징으로, 이를 토대로 사회복지책의 발전적 모형인 민간임대주택과의 경쟁체제가 가능한 단일시장의 형성이 논의될 수 있는 것이다(Lennartz, Haffner and Oxley 2012).<sup>20)</sup>

19) 여기에 수혜자와 비수혜자 간 형평성 문제도 함께 고려해야 함(Walker and Niner 2012).

20) 이러한 사회복지책의 필요성에도 불구하고 이들 사회복지책을 확보하고 관리하는 것은 적잖은 부담이 되어 옴. 영국은 1970년대에 사회복지책의 비중이 전체 주택의 30%까지 차지하였으나, 보수당 정권부터 시작한 민영화를 거치며 2014년 기준 17%로 줄어들었고 여러 다른 유럽 국가들도 민간임대주택의 확대를 고려하고 있음(Crook and Kemp 2014). 한편 일단의 학자들은 영국의 사회복지책을 넘겨받은 비영리단체인 주택조합(Housing Association)들의 정체성 문제와 함께 실제로 사회복지책의 역할을 담당할 수 있을지 여부에 대해 의문을 제기하기도 하는 등(Mullins and Pawson 2010), 민영화를 비판하기도 함.

한국의 경우 그동안 지속적인 강조에도 불구하고 자유주의 복지체제 국가들과 같이 전체 주택 중 공공 임대주택이 차지하는 비중은 2015년 기준 6.6%로 높지 않은 상태이다. 재원 부족이 가장 큰 걸림돌로, 매년 증가하는 공공임대 물량은 전체 주택의 0.2%를 초과하지 못한다. 더욱이 이들 주택이 노후화하면서 이를 보수하기 위한 지출도 계속 증가하는 추세이다. 이는 대체주택의 확대를 위한 정부 부담을 완화하기 위해서 한국정부가 유럽 국가들과 같이 단일 임대주택 시장의 형성에 대해 검토할 필요성이 있음을 알 수 있다.

단일 또는 통합 임대주택시장의 모델(Unitary or Integrated Rental Housing Market)은 Kemeny(1995)가 제시한 것으로서, 이 모델의 대표적 사례가 사회주택 공급과 사회통합의 역할을 전문적인 주택조합이 담당하고 있는 오스트리아이다.<sup>21)</sup>

사회주택의 경쟁력 확보는 유럽 각국에서 주택문제 해결을 위한 중요한 과제가 되고 있으며, 이는 여러 학자들에 의해 논의되고 있다(Oxley, Elsinga, Haffner and Heijden 2010; Lennartz, Haffner and Oxley 2012). 단일 임대주택시장 이론의 주요 골자는 사회주택과 민간임대주택이 다른 시장을 형성하는 것이 아니라 같은 시장에서 경쟁하도록 하면, 민간임대주택도 임대료 인하와 질적 수준의 향상으로 전체적으로 임대주택시장의 안정과 임차인의 부담완화를 가져올 수 있다는 것이다.

단일 임대주택시장이 형성되려면 사회주택이 규모, 임대료, 임차 기간, 주택의 질적 수준면에서 민간

임대주택과 경쟁할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 공공주택과 민간주택의 벽을 낮추고, 사회주택 운영 기관의 이익을 임대료 인하 등 임차인의 주거수준 향상을 위해 투입하도록 엄격한 규제가 있어야 하며, 민간임대와 경쟁할 수 있도록 지속적으로 일정한 지원을 해야 한다. 또한 국가로부터 엄격한 규제와 함께 지원을 받으면서 사회주택을 지속적으로 공급하고 운영해 나갈 주체가 있어야 하는데, 오스트리아의 경우 역사적으로 정착되어 있는 한정영리단체(Limited-Profit Housing Association, 이하 LPHA)가 그 역할을 담당하고 있다(Mundt and Amann 2010).<sup>22)</sup> 영국의 경우에는 기존 지방정부가 직접 관리하던 공공임대주택 중 약 100만 호가 주택자산 이전(Stock Transfer) 정책에 의해 민간 비영리 주택조합<sup>23)</sup>으로 이전되어 관리되고 있으며, 현재 사회주택 건설의 60% 이상을 담당하고 있다(박준, 손정원 2008; Everton 2016).

민간임대와 경쟁할 수 있는 사회주택을 상당 물량 확보하고 있으면, 대체주택의 공급이 확대되는 것과 함께 직접적인 가격 규제로 인한 부작용을 줄이면서 불합리한 임대료 인상을 억제할 수 있어 임대주택시장의 안정에 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 공공과 민간시장이 명확히 구분되어 민간임대주택시장에 대한 견제가 불가능한 한국의 경우 큰 효과가 있을 것으로 기대된다. 정부 재정 부담이 적은 대체주택 공급 확대를 통해 단일 임대주택시장을 형성할 경우 임대료 규제 등으로 인한 부작용 없이 임대인 요구 가격 인하 효과를 낼 수 있다.

단일 임대주택시장이 가능하려면 여러 전제 요건

21) Kemeny(2006)는 주로 유럽 국가들을 대상으로 한 것이지만, 보수주의 복지체제(Conservative Welfare Regime) 국가들은 공통적으로 단일 임대주택시장의 특징을 갖고 있다고 분석하였음.

22) 다른 나라의 주택공급과는 달리 오스트리아의 LPHA주택은 정부의 지원, 토지가격 상당의 임차인 보증금, LPHA의 지분투자 등으로 구조화된 금융조달을 특징으로 함(Amann, Lawson and Mundt 2009)

23) Housing Association이라 불리는 영국의 주택조합은 PFI(Private Finance Initiative), ALMOs(Arms Length Management Companies) 등과 함께 Registered Social Landlords(RSLs)라는 기술적 명칭으로 불리기도 함.

이 충족되어야 하는데, 구체적으로는 ① 임대료를 일정 수준 이하로 유지할 한정영리단체의 확보, ② 이와 같은 단체의 운영이 가능하도록 하는 정치한 법적 체계의 완비, ③ 도심에 위치한 주택 등 경쟁력 있는 주택의 다량 확보 등이 그것이다. 그러나 한 나라의 주택시스템은 시장의 발전과정, 도시개발 체계, 다른 분야와의 연계 등을 통해 달라지는 것이므로(Lawson 2010), LPHA라는 제도를 당장 오스트리아와 동일한 형태로 도입하여 운용하기는 어려울 것이다. 한국의 경우 공공임대주택정책이 경우에 따라 공공기능의 강화와 시장기능의 확대가 중첩적(Hybridity)으로 나타나고 있어(Lee and Ronald 2012) 사회주택과 시장기능의 결합이라는 이 이론을 적용하기 위해서는 정부와 국민이 임대주택시장의 미래에 대한 확실한 지향점을 가지고 개별 제도에 반영시켜 나가야 할 것이다. 이들 요인을 갖추는 데에는 상당한 사회·경제적인 구조변화가 필요하며 그만큼 장기적인 계획하에 단계적으로 추진해야 할 과제로 보인다.

단일 임대주택시장을 통해 임대주택시장의 안정을 도모하고자 하는 노력이 지속적으로 진행되어 왔고 이러한 제도가 사회의 통합에도 기여할 것으로 전망되고 있다(Lang and Novy 2013). 한국에서도 이 제도를 단계적으로 도입하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 우선적으로 추진해야 할 사항으로는 저렴한 양질의 임대주택 공급과 관리를 담당할 단체의 육성이다. 한국의 실정에서는 LH 등 기존 주체에 더하여 주택도시기금 등 공공기금을 활용하면서, 추가적으로 사회주택 건설을 위한 비영리단체 및 한정영리단체(Limited-Profit Organization) 설립과 운영을 지원 하는 제도를 마련하여 다양한 임대주택 영역을 확보 하는 것이 첫걸음이 될 것이다.

## V. 결론

임대주택시장의 안정은 저소득층의 주거안정과 직결되어 있다. 대다수의 정부에서 이를 주요 정책목표로 삼고 추진하고 있으나, 가용 재원의 부족이나 복잡한 토지제도 등의 문제가 있다. 이런 상황에서 어떻게 임대인이 요구하는 임대료 수준(Asking Price)과 임차인이 감당할 수 있는 수준(Bid Price)의 간격을 줄일 수 있는가 하는 것이 다른 국가들과 마찬가지로 한국정부에게 주요한 정책적 과제가 되고 있다.

이 문제를 해결하기 위한 방안으로는 대체로 세 가지 방향에서 정책대안이 제시될 수 있다. 첫째는 임대인 요구가격을 낮추기 위한 임대료 규제 등의 방안, 둘째는 임차인에 대한 주거비 보조를 통한 부담능력 제고, 셋째는 대체주택과 인프라 공급 확대를 통한 임대료 상승 압력의 완화이다. 앞서 살펴보았듯이 임대주택시장 안정을 위한 정책수단은 각국 임대주택시장의 여건과 역사적 맥락을 충분히 고려해서 도입을 심사숙고해야 한다. 주거안정을 위한 다양한 조합의 주택정책을 펴되, 시장 여건과 가능한 부작용을 고려하며 단기적 효과보다는 장기적 안목에서 접근해야 할 것이다.

40%에 이르는 한국의 민간임대주택시장의 비중, 부족한 공공임대주택 재고, 민간임대의 대부분이 등록되지 않은 비공식 시장임을 감안할 때, 강력한 임대료 규제는 충격을 흡수할 수 있는 공공임대주택의 부족과 민간임대시장에 대한 개입의 어려움 등으로 인해 단기 임대료 부담 전가 및 임대주택 공급 물량 감소 등의 부작용을 키울 가능성이 크므로 신중히 접근해야 한다. 직접적 임대료 규제 강화를 검토하기에 앞서 다양한 유형의 공공임대주택을 지속적으로 확대하는 것과 함께 임대인 등록제도를 도입하는 등 임대주택시장의 정책기반을 마련하는 것이 우선적으로 필요

하다. 주거비 보조제도의 확대는 임대료 상승과 이로 인한 재정부담의 가중이라는 문제점을 고려하여 취약 계층의 소득과 연계하여 한정적으로 적용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 공공임대주택을 비롯한 사회 주택의 확대를 통해 민간임대주택과 경쟁함으로써 전체 임대주택시장의 안정과 임차인의 부담을 완화하는 전략이 기본적으로 뒷받침되어야 한다. 이를 위해 주택도시기금을 활용하는 한편, 비영리단체와 한정영리단체가 사회주택을 공급할 수 있는 여건을 만들어 나가는 것이 필요하다.

### 참고문헌 ●●●●●

1. 경향신문. 2015. '세입자의 도시' 베를린, 주택 임대료 상한제 전면 도입. 6월 2일, A10.  
The Kyunghyang Shinmun. 2015. 'Introduction of rent control in Berlin, the city of tenants. June 2, A10.
2. 국토교통부. 2015. 국토교통통계연보. www.stat.molit.go.kr  
Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. 2015. Molit Statistics System. www.stat.molit.go.kr
3. 박준, 손정원. 2008. 영국 주택시장의 구조와 주택가격상승에 대한 대응 정책. 공간과 사회 30권: 66-109.  
Park Joon and Sonn Jungwon. 2008. Housing market structure and policy responses to rising housing prices in the UK. *Space & Environment* 30: 66-109.
4. 오도영, 박준, 김혜승. 2015. 영국 주거복지정책의 변화. 2010년 이후 심화된 신자유주의적 변화를 중심으로. 공간과 사회 52권: 227-266.  
Oh Doyoung, Park Joon and Kim Hyeseung. Emerging trends in housing policy in the UK: Focusing on its ongoing neoliberal transformation since 2010. *Space & Environment* 52: 227-266.
5. 이호진, 고성수. 2015. 주택 임대인의 전·월세 공급 선택요인. 주택연구 23권 4호: 23-45.  
Lee Hojin and Koh Sungsoo. 2015. Consumption and investment demands for housing. *Housing Studies Review* 25, no.4: 23-45.
6. 임형빈, 김홍배. 2016. 저소득층을 위한 주택정책의 지역별

효과 분석: 주거급여와 주택바우처 제도를 중심으로. 한국지역개발학회지 28권 1호: 137-150.

Yim Hyunbin and Kim Hongbae. 2016. Impacts analysis of low-income housing policy on regional economy: Focusing on the housing benefit program and the housing voucher program. *Journal of The Korean Regional Development Association* 28, no.1: 137-150.

7. 장기용. 2015. 전·월세 임대소득 과세제도의 개선방안에 관한 연구. 부동산학보 62권: 161-175.  
Jang Kiyong. 2015. A study on the improvement of rental housing tax system in Korea. *Korea Real Estate Academy Review* 62: 161-175.
8. 정의철, 심종원. 2005. 아파트 전월세 구성 비율 결정요인 분석. 국토연구 44권: 87-99.  
Chung Euichul, Shim Jongwon. 2005. Determinants of ratio of chonsei to monthly-rent-with-variable-deposit contracts in apartment rental housing markets. *The Korea Spatial Planning Review* 44: 87-99.
9. 지규현, 위정환, 이창무. 임대인 설문에 기초한 임대계약형태 선택요인 분석. 부동산학연구 21권 3호: 63-73.  
Ji Kyuhyun, Wee Jeonghwan and Lee Changmoo. 2015. Selection factors for different types of rental contracts: An analysis based on a landlord survey. *Journal of the Korea Real Estate Analysts Association* 21, no.3: 63-73.
10. 진미운. 2011. 국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향. 국토연구 71권: 87-113.  
Jin Meeyoun. 2011. Transitional changes and future policy direction of rental housing system in cross-national comparative context. *The Korea Spatial Planning Review* 71: 87-113.
11. 최성호, 이창무. 2009. 매매, 전세, 월세 시장 간 관계의 구조적 해석. 주택연구 17권 4호: 183-206.  
Choi Seongho and Lee Changmoo. 2009. Interpretations of structural relationships among sales, Cheonsei, and monthly rent markets. *Housing Studies Review* 17, no.4: 183-206.
12. 최성호, 배상열, 이창무. 2015. 전월세전환율의 지역별 편차와 공실률. 주택연구 23권 4호: 5-21.  
Choi Seongho, Bae Sangyeoul and Lee Changmoo. 2009. Regional deviation of Chonsei to monthly rent conversion rate and vacancy rate. *Housing Studies Review* 23 no.4: 5-21.
13. Amann, W., Lawson, J. and Mundt, A. 2009. Structured financing allows for affordable rental housing in Austria.

- Housing Finance International* 23, no.4: 14-18.
14. Angel, S. 2001. The housing policy assessment and its application to panama. *Journal of Housing Economics* 10, no.2: 176-209.
  15. Apgar, W. C. 1990. Which housing policy is best? *Housing Policy Debate* 1, no.1: 1-32.
  16. Arnott, Richard. 1995. Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives* 9, no.1: 99-120.
  17. Australian Bureau of Statistics. www.abs.gov.au
  18. Baldini, M. and Poggio, T. 2012. Housing policy towards the rental sector in Italy: A distribute assessment. *Housing Studies* 27, no.5: 563-581.
  19. Banks, J., Blundell, R., Oldfield, Z. and Smith J. P. 2015. *House Price Volatility and the Housing Ladder*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper no.21255.
  20. Basolo, V. and Yerena, A. 2016. Residential mobility of low-income, subsidized households: A synthesis of explanatory frameworks. *Housing Studies* 32, no.6: 841-862.
  21. Barr, M. 2005. Credit where it counts: The community reinvestment act and its critics. *New York University Law Review* 80: 513.
  22. Basu, K. and Emerson, P. 2000. The economics of tenancy rent control. *The Economic Journal* 110: 939-962.
  23. \_\_\_\_\_. 2003. Efficiency pricing, Tenancy rent control and monopolistic landlords. *Economica* 70: 223-232.
  24. Baum-Snow, N. and Marion, J. 2009. The effects of low income housing tax credit developments on neighborhoods. *Journal of Public Economics* 93, no.5-6: 654-666.
  25. Berry, M. and Hall, J. 2005. Institutional investment in rental housing in Australia: A policy framework and two models. *Urban Studies* 42, no.1: 91-111.
  26. Blessing, A. Senior Research Fellow. Univ. of Birmingham, Anita Blessing. 2016. Interviewed by M. H. Ham, December 17.
  27. Bradburd, R., Sheppard, S. and Bergeron, J. 2006. The impact of rent controls in non-walrasian markets: An agent-based modelling approach. *Journal of Regional Science* 46, no.3: 455-491.
  28. Bramley, G. and Watkins, D. 2016. Housebuilding, demographic change and affordability as outcomes of local planning decisions: Exploring interactions using a sub-regional model of housing markets in England. *Progress in Planning* 104: 1-35.
  29. Buckley, R. M. and Kalarikal, J. 2005. Housing policy in developing countries: Conjectures and refutations. *World Bank Research Observer* 20, no.2: 233-257.
  30. Campbell, S., Davis, M., Gallin, J. and Martin R. 2009. What moves the housing market: A variance decomposition of rent-price ratio. *Journal of Urban Economics* 66: 90-102.
  31. Campbell, J. Y. and Cocco, J. F. 2007. How do house prices affect consumption? Evidence from micro data. *Journal of Monetary Economics* 54, no.3: 591-621.
  32. Capozza, D. R. and Seguin, P. J. 1996. Expectations, efficiency, and euphoria in the housing market. *Regional Science and Urban Economics* 26, no.3-4: 369-386.
  33. Chambers, M., Garriga, C. and Schlagenhauf, D. E. 2009. Housing policy and the progressivity of income taxation. *Journal of Monetary Economics* 56, no.8: 1116-1134.
  34. Clark, T. E. 1995. Rents and prices of housing across areas of the United States: A cross-section examination of the present value model. *Regional Science and Urban Economics* 25, no.2: 237-247.
  35. Crook, T. and Kemp, P. 2002. Housing investment trusts: A new structure of rental housing provision? *Housing Studies* 17, no.5: 741-753.
  36. \_\_\_\_\_. eds. 2014. *Private Rental Housing*. Cheltenham: Edward Elgar.
  37. Diaz, A. and Luengo-Prado, M. J. 2008. On the user cost and homeownership. *Review of Economic Dynamics* 11, no.3: 584-613.
  38. Early, D. W. 2000. Rent control, rental housing supply and the distribution of housing benefits. *Journal of Urban Economics* 48, no.2: 185-204.
  39. Engsted, T. and Pedersen, T. 2014. Housing market volatility in the OECD area: Evidence from VAR based return decompositions. *Journal of Macroeconomics* 42: 91-103.
  40. Eriksen, M. D. 2009. The market price of low-income housing tax credits. *Journal of Economics* 66, no.2: 141-149.
  41. Eriksen, M. D. and Rosenthal, S. 2010. Crowd-out effect of placed-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program. *Journal of Public Economics* 94, no.11: 953-966.
  42. Esping-Andersen G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
  43. Everton, J. Deputy Director, Dept., of Communities and Local Government. 2016. Interviewed by M. H. Han. December 19.

44. Fack, G. 2006. Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics* 13, no.6: 747-771.
45. Fairchild, J., Ma, J. and Wu, S. 2015. Understanding housing market volatility. *Journal of Money, Credit and Banking* 47, no.7: 1309-1337.
46. Fitzenberger, B. and Fuchs, B. 2016. The residency discount for rents in Germany and the tenancy law reform act 2001: Evidence from quantile regressions. *German Economic Review* 18, no.2: 212-236.
47. Friedman, S. and Squires, G. D. 2005. Does the community reinvestment act help minorities access traditionally inaccessible neighborhoods? *Social Problems* 52, no.2: 209-231.
48. Frick, J. R. and Grabka, M. 2003. Imputed rent and income inequality: A decomposition analysis for great britain, West Germany and the U.S. *The Review of Income and Wealth* 49, no.4: 513-537.
49. Gent, W. P. C. 2010. Housing policy as a lever for change? The politics of welfare, assets and tenure. *Housing Studies* 25, no.5: 735-753.
50. Gibbons, S. and Manning, A. 2006. The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms. *Journal of Public Economics* 90, no.4-5: 799-822.
51. Haffner, M. and Oxley, M. 1999. Housing subsidies: Definition and comparisons. *Housing Studies* 14, no.2: 145-162.
52. Haffner, M., Elsinga, M. and Hoekstra, J. 2008. Rent regulation: The balance between private landlords and tenants in six European countries. *International Journal of Housing Policy* 8, no.2: 217-233.
53. Heath, S. 2014. *Rent Control in the Private Rented Sector (England)*. London: House of Commons Library.
54. HM Revenue and Customs. 2016. *Measuring Tax Gaps 2016 Edition: Tax gap estimates for 2014-15*. London: HMRC Press.
55. Hulse, K. 2003. Housing allowances and private renting in liberal welfare regime. *Housing Theory and Society* 20, no.1: 28-42.
56. Husock H. 2003. *America's Trillion-Dollar Housing Mistake: The failure of American housing policy*. Chicago: Ivan R Dee.
57. Iacoviello M. 2004. Consumption, house prices, and collateral constraints: A structural econometric analysis. *Journal of housing Economics* 13, no.4: 304-320.
58. Kemeny, J. 1995. *From Public Housing to the Social Market: Rental policy in comparative perspective*. London: Routledge.
59. \_\_\_\_\_. 2006. Corporatism and housing regimes. *Journal of Housing, Theory and Society* 23, no.1: 1-18.
60. Kemp, P. and Kofner, S. 2010. Contrasting varieties of private renting: England and Germany. *International Journal of Housing Policy* 10, no.4: 379-398.
61. Kholodilin, K. A., Mense, A. and Michelsen A. 2016. *Market Brake or Simply Fake? Empirics on the Causal Effects of Rent Controls in Germany*. Berlin: German Institute for Economic Research. DIW Discussion Paper 1584.
62. Kwon, H. ed. 2005. *An Overview of the Study: The developmental welfare state and policy reforms in East Asia, transforming the developmental welfare state in East Asia*. Geneva: UNRISD.
63. La Grange, A. and Jung, H. 2013. Liberalization, democratization and Korea's housing welfare regime. *International Journal of Housing Policy* 13, no.1: 66-89.
64. Laferrere, A. and Le Blanc, D. 2004. How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. *Journal of Housing Economics* 13, no.1: 36-67.
65. Landis, J. D. and McClure, K. 2010. Rethinking federal housing policy. *Journal of the American Planning Association* 76, no.3: 319-348.
66. Lang R. and Novy A. 2013. Cooperative housing and social cohesion: The role of linking social capital. *European Planning Studies* 22, no.8: 1744-1764.
67. Lawson, J. 2010. Path dependency and emergent relations: Explaining the different role of limited profit housing in the dynamic urban regimes of Vienna and Zurich. *Housing, Theory and Society* 27, no.3: 204-220.
68. Lee, H. and Ronald, R. 2012. Expansion, diversification, and hybridization in Korean public housing. *Housing Studies* 27, no.4: 495-513.
69. Lennartz, C., Haffner, M. and Oxley, M. 2012. Competition between social and market renting: A theoretical application of the structure-conduct-performance paradigm. *Journal of Housing and the Built Environment* 27, no.4: 453-471.
70. Lowry, A. 1993. Landlords and Tenants: Who owns information, and who pays for it? And how? *The Serials Librarian* 23, no.3-4: 61-71.
71. Malpass, P. 2008. Housing and the new welfare state: Wobbly pillar or cornerstone? *Housing Studies* 23, no.1: 1-19.
72. Malpezzi, S. and Vandell, K. 2002. Does the low-income housing tax credit increase the supply of housing? *Journal*

- of *Housing Economics* 11, no.4: 360-380.
73. Marks, D. 1984. The effect of rent control on the price of rental housing: An hedonic approach. *Land Economics* 60, no.1: 81-94.
  74. Mulliner, E., Smallbone, K. and Malliene, V. 2013. An assessment of sustainable housing affordability using a multiple criteria decision making method. *Omega* 41, no.2: 270-279.
  75. Mullins, D. Prof., Univ. of Birmingham. 2016. Interviewed by M. H. Han. December 17.
  76. Mullins, D. and Pawson, H. 2010. 10 Housing associations: agents of policy or profits in disguise? In *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for practice, theory and policy*, ed. Bills D., 197-218. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
  77. Munch, J. R. and Svarer, M. 2002. Rent control and tenancy duration. *Journal of Urban Economics* 52, no.3: 542-560.
  78. Mundt A. and Amann W. 2010. Indicators of an integrated rental market in Austria. *Housing Finance International* 25, no.2: 35-44.
  79. Murie, A. Prof., Univ. of Birmingham. 2017. Interviewed by M. H. Han. January 26.
  80. O'Sullivan, A. and Gibb, K. 2012. Housing taxation and the economic benefits of homeownership. *Housing Studies* 27, no.2: 267-279.
  81. Oxley, M., Elsinga, M. Haffner, M. and Heijden, H. V. 2010. Competition and the social rented housing. *Journal of Housing, Theory and Society* 27, no.4: 332-350.
  82. Pawson, H. and Milligan, V. 2013. New dawn or chimera? Can institutional financing transform rental housing? *Journal of International Housing Policy* 13, no.4: 335-357.
  83. Real-Dato, J. R. 2009. Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis* 19, no.1: 117-143.
  84. Ronald, R. and Jin, M. 2015. Rental market restructuring in South Korea: The decline of the Chonsei sector and its implications. *Housing Studies* 30, no.3: 413-432.
  85. Scanlon, K. and Whitehead, C. 2014. *Rent Stabilisation: Principles and international experience*. London: London Borough of Camden.
  86. Sims, D. P. 2007. Out of Control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics* 61, no.1: 129-151.
  87. Sinai, T. and Souleles, N. 2003. Owner occupied housing as a hedge against rent risk. *The Quarterly Journal of Economics* 120, no.2: 73-789.
  88. Sinai, T. and Waldfogel, J. 2005. Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? *Journal of Public Economics* 89, no.11-12: 2137-2164.
  89. Stephens, M. 2005. An assessment of the british housing benefit system. *European Journal of Housing Policy* 5, no.2: 111-129.
  90. Susin, S. 2002. Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics* 83, no.1: 109-152.
  91. *The Observer*. 2016. Would a rent cap work for tenants facing £1,000-a-month rises? May 2. <http://www.theguardian.com/money/2016/may/02/would-rent-cap-work-tenants-1000-a-month-rises> (accessed September 25, 2017).
  92. Toussaint, J. and Elsinga, M. 2009. Exploring 'Housing Asset-based Welfare'. Can the UK be held up as an example for Europe? *Housing Studies* 24, no.5: 669-692.
  93. UK Office for National Statistics. [www.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk).
  94. US Census Bureau. [www.census.gov](http://www.census.gov).
  95. Voigtländer, M. 2009. Why is the German homeownership rate so low? *Housing Studies* 24, no.3: 355-372.
  96. Walker, B. and Niner, P. 2012. Welfare or work? Low-income working households' housing consumption in the private rented sector in England. *Housing Studies* 27, no.3: 381-397.
  97. Weicher J. C. 2012. *Housing Policy at a Crossroads: The why, how, and who of assistance programs*. Washington D.C.: AEI Press.
  98. Wood, G. A. 2001. Promoting the supply of low income rental housing. *Urban Policy and Research* 19, no.4: 425-440.
  99. Zedlewski, S. R. 2002. *The Importance of Housing Benefits to Welfare Success*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- 
- 논문 접수일: 2017. 8. 30.
  - 심사 시작일: 2017. 9. 1.
  - 심사 완료일: 2017. 9. 21.

---

## 요약

주제어: 임대주택시장, 임대료 규제, 주거비 지원, 단일 임대주택시장

본 논문의 목적은 최근 민간임대주택시장 안정을 위해 제시되고 있는 임대료 상한제와 임차계약갱신 청구권 도입과 같은 정책의 적절성을 검토하여 현 상황에 맞는 적절한 대안을 제시하는 것이다. 이 논문에서는 기존 임대주택시장에 대한 연구 및 사례에 대한 검토, Esping- Andersen(1990)의 복지체제 구분 중 한국과 정책이 비슷한 자유주의 복지체제(Liberal Welfare Regime) 국가들과의 비교, 전문가 인터뷰를 중심으로 임대주택시장 안정을 위한 정책 요인을 도출하고 이를 한국 실정에 맞게 분석한다.

임대주택시장 안정화를 위해 제시되는 방안은 임대료 규제 등 임대인의 요구가격을 낮추기 위한 방안, 주거비 보조 등을 통한 임차인의 부담능력 제고, 대체주택과 인프라 공급 확대를 통해 임대료 상승 압력을 완화하는 것으로 크게 나눌 수 있다. 40%에 이르는 한국의 민간임대주택시장의 비중, 부족한 공공임대주택의 비중, 민간임대주택의 대부분이 등록되지 않은 비공식 시장임을 감안할 때, 임대료 규제는 충

격을 흡수할 수 있는 공공임대주택의 부족과 민간임대시장에 대한 개입의 어려움 등으로 인해 단기 임대료 부담 전가 및 임대주택 공급물량 감소 등의 부작용을 키울 가능성이 크다. 직접적 임대료 규제를 검토하기에 앞서 공공임대주택의 지속적 확대와 함께 임대인 등록제도를 도입하는 등 임대주택시장의 정책 기반을 마련하는 것이 필요하다. 주거비 보조제도의 확대는 임대료 상승과 이로 인한 재정부담의 가중이라는 문제점을 고려하여 취약계층의 소득과 연계하여 한정적으로 적용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 공공임대주택을 비롯한 사회주택의 확대를 통해 민간임대주택과 경쟁함으로써 전체적 임대주택시장의 안정과 임차인의 부담을 완화하는 전략이 기본적으로 뒷받침되어야 한다. 이를 위해 주택도시기금을 활용하는 한편, 비영리단체와 한정영리단체(Limited-Profit Organization)가 사회주택을 공급할 수 있는 여건을 만들어나가는 것이 필요하다.

Table 1\_ Interview Details

Name	Affiliation / Position	Date of Interview	Main Questions
Anita Blessing	University of Birmingham Housing & Community Research Group Senior Research Fellow	2016. 12. 17.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation of policies for stabilising rental housing market</li> <li>• Finance for social housing provision</li> </ul>
Jane Everton	UK Department of Communities and Local Government Planning Economy & Society Deputy Director	2016. 12. 19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The history of UK social housing</li> <li>• UK government's response to the increase in rent level in private rental housing market</li> <li>• The role of taxation in social housing provision</li> </ul>
David Mullins	University of Birmingham Professor	2016. 12. 17.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UK's promotion policy for private rental housing</li> <li>• The role of non-profit organisation in providing private rental housing</li> </ul>
Alan Murie	University of Birmingham Professor	2017. 1. 26.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• International comparison of policies in rental housing market</li> <li>• Evaluation on the function of housing benefit in stabilisation of private rental housing market</li> <li>• Comparison of housing benefit to other policies to provide social housing</li> </ul>