



요약본

민간건설 공공임대주택 적정 임대료 산정체계 및 임대료 관련 분쟁 조정방안 연구

2017.10

**민간건설 공공임대주택 적정 임대료 산정체계
및 임대료 관련 분쟁 조정방안 연구
[요약본]**

참 여 연 구 원

총괄책임	김태섭	선임연구위원	02-3215-7671	kemfkim@khi.re.kr
팀원	김지은	책임연구원	02-3215-7670	kje2012@khi.re.kr
	권성문	책임연구원	02-3215-7635	k2580a@khi.re.kr
	황은정	책임연구원	02-3215-7699	ejhwang@khi.re.kr
	이재형	연구원	02-3215-7658	sixman839@khi.re.kr

목 차

제1장. 연구의 필요성 및 목적	1
제2장. 민간건설 공공임대주택의 필요성 및 정책변화	2
1. 민간건설 공공임대의 필요성과 정책효과	2
2. 민간건설 공공임대 관련 정책변화	5
제3장. 민간건설 공공임대 관련 제도의 문제점 및 개선방안 8	
1. 표준건축비 비현실성 및 개선방안	8
2. 임대료 산정체계의 문제점 및 개선방안	10
3. 임대료 인상 기준의 문제점 및 개선방안	12
4. 임대료 인상 규제의 문제점 및 개선방안	19
5. 장기보유 민간건설 공공임대의 분양전환 및 재건축 문제 개선 방안 ..	21
6. 공적임대주택 공급 확대를 위한 제도 개선방안	24

표 및 그림 목차

표 1. 주요 연구내용 및 연구 방법	1
표 2. 정부별 임대료 및 임대보증금 변화	7
표 3. 공공주택 건축비 인상 현황	7
표 4. 공공임대주택 표준건축비 인상 현황	8
표 5. 10년·5년 표준임대보증금 및 표준임대료 산정체계	10
표 6. (구)임대주택법 개정으로 인한 임대료 인상시 고려사항 변동	12
표 7. 임대료 인상 관련 법률 및 고려사항	13
표 8. 임대료 인상기준 적용의 차이	15
표 9. A사의 지역별 임대아파트 임대료 인상률 실증분석	17
표 10. 민간임대주택에 관한 특별법 개정안	18
표 11. 임대료 인상률 상한(연5%→연 2.5%) 변화에 따른 수익률 비교 ...	20
표 12. 실제 임대료 인상률(연 평균3.0%→ 연 평균1.9%)변화에 따른 수익률 비교·	20
표 13. 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 개정 건의안 ...	23
표 14. 「택지개발업무처리지침 제21조 제5항 및 4호」 개정 건의안	25
그림 1. 시기별 임대주택정책 변천	3
그림 2. 정부별 택지지원 정책 변화	5
그림 3. 정부별 기금지원 정책 변화	6
그림 4. 관련 법 변천	13
그림 5. 임대료 인상의 적용기준 및 범위	16

제 1 장 연구의 필요성 및 목적

■ 연구의 목적 및 방법

- 현 정부의 85만호 공적임대주택 공급 목표를 달성하기 위해서는 LH 등 공공기관의 역할에는 한계가 있음. 특히 주거불안계층 증가로 5년, 10년 건설임대주택의 공급 확대가 필요하며, 민간부문이 참여 할 수 있는 여건 개선이 필요함.
- 본 연구는 민간건설 공공임대주택의 필요성과 그동안 누적되어 온 문제점을 검토하여 개선방안을 제시하는데 목적을 두고자 함. 특히 임대료 산정체계와 인상기준, 인상률 등 현안을 중심으로 연구

표 1. 주요 연구내용 및 연구 방법

연구 분야	주요 연구내용	연구방법
① 민간건설 공공임대의 필요성	- 주택문제의 현황 - 공공임대 공급 현황과 입주대기 수요자 적체 현황 - 건설공공임대의 정책효과 분석(정부정책 및 입주자 주거안정 효과, 입주자 편익 등) - 건설공공임대 공급확대의 필요성	통계자료 분석 입주자 설문조사
② 민간건설 공공임대 관련 지원 정책 변화	- 택지공급제도, 기금지원제도, 조세지원제도, 임대료 산정, 표준건축비 제도 변화	정책자료/법령검토
③ 민간건설 공공임대 관련 주요 문제점 분석	- 표준건축비 비현실성(비현실화 요인의 부적정성 분석 및 개선방안 제시)	사례분석 시뮬레이션 분석
	- 임대료 산정체계 문제점 분석(임대료 산정 요소 추가의 필요성과 산정체계 문제점 및 개선방안 제시)	사례분석
	- 임대료 인상 분쟁과 산정 기준의 문제점 검토 및 개선방안 제시	국내외 사례조사
	- 임대료 인상 규제의 영향분석(사업수지 분석) * 현 임대료 인상률 연 5%이내와 의원입법(안) 연 2.5%이내 인상안 영향 비교 분석	사례를 통한 사업수지 분석
	- 임대료무기간 경과 후 장기임대중인 민간건설 공공임대 분양전환 및 재건축 문제 검토 및 대안 제시	장기임대 현황 분석 공가율 분석 분양전환 가격 분석
④ 제도개선 건의사항	- 기타 공적임대주택 공급 확대를 제약하는 택지 활용 문제와 기금여신 한도 규제 문제 검토	사례조사
	- 제도개선 건의사항 도출	요약정리

제 2 장 민간건설 공공임대주택의 필요성 및 정책변화

1. 민간건설 공공임대의 필요성과 정책효과

- 주택가격과 전세가격 동반상승으로 주거불안계층 확산 → 건설공공임대 필요성 증가
 - 건설공공임대 입주 대기자는 적체되고 있으나 건설공공임대 비중은 지속적으로 감소
- 건설공공임대 역할의 중요성과 공급확대 필요성에 대한 인식 아주 높음
- 건설공공임대의 주거안정 효과
 - 이전 거주주택 대비 주거안정 만족도가 높고, 잦은 이사문제 해결, 임대료 부담 해결 등 정책효과 높음
 - 5년, 10년 분양전환임대이지만 장기임대로 활용 중
 - 입주자들은 건설공공임대가 주거사다리 역할을 하고 있다고 인식
 - 입주자의 저렴한주택 자가마련 효과 및 편익(자산증식 효과)
- 시사점
 - 정부 정책효과와 입주자 편익(주거안정 등)은 달성하고 있으나 사업자 편익 고려 미흡

자료 : 입주자 설문(925명), 통계자료 및 건설공공임대 단지 관리현황 자료 등

1) 건설공공임대의 필요성 증가

■ 건설공공임대의 정책위상과 대상

- 5년, 10년 건설공공임대의 정책 위상은 자가구입 능력이 취약한 계층이나 정부의 지원으로 자가 마련이 가능한 계층을 대상으로 지원하는 주거지원 프로그램
 - * 소득4분위에서 7분위 정도의 무주택자를 대상으로 함

■ 공공임대 정책과 민간의 역할

- 산업화, 도시화, 인구·가구증가, 주택문제 증가로 지속적인 공공임대 공급 확충
- 공공역할 한계로 80년대부터 민간임대육성의 필요성 증가와 민간역할 지속 확대
 - 임대주택 918.2만호('15) 중 공공임대는 125.7만호('15), 민간건설공공임대는 15.6만호
 - * 공공임대 중 민간의 역할 비중은 12.4%('15년 기준)
 - 5년, 10년 건설공공임대 중 민간의 역할 비중은 약 74.0%('15년 기준)

그림 1. 시기별 임대주택정책 변천



■ 최근 주거불안계층 확대와 건설공공임대의 필요성 증가

- 주택가격과 전월세 가격 동반상승으로 주거불안계층 확대, PIR 지속적 증가*

* PIR(가계소득 대비 주택가격 비율) : 4.3('10)→ 4.7('14)→ 5.6('16)

- 공공임대중 건설공공임대(5년, 10년)의 비중은 감소 : 21.8%('10)→ 16.5%('15)

- 건설공공임대 입주희망 대기수요는 과다하게 적체

* 사례단지 32개 조사결과 : 총 세대수 26,864세대 대비 약 48,027가구 대기중(1.8배)

■ 서민주거안정을 위한 건설공공임대의 역할의 중요성

- 서민주거안정을 위해 건설공공임대주택의 역할의 중요성에 대해 약 88.8%가 중요하다고 응답, 중요하지 않다는 응답은 0.9%에 불과(입주자 925명 설문조사 결과)

■ 서민주거안정을 위한 건설공공임대 추가 공급 확대의 필요성

- 서민주거안정을 위해 건설공공임대 공급 확대의 필요성에 대해 약 89.4%가 필요하다고 응답(입주자 925명 설문조사 결과)

2) 건설공공임대 주거안정 효과 분석

■ 건설공공임대 입주 후 주거안정 변화(이전 거주주택 대비)

- 건설공공임대 입주자들의 평균 거주기간 5.1년(5년 임대는 8년), 주거안정 만족(84.8%), 현 주택 거주 후 이사걱정 문제 해결(86.2%), 임대료 걱정문제 해결(66.5%)(입주자 925명 설문조사 결과)
- 건설공공임대 거주자들은 주변 유사단지 아파트 시세와 비교하여 약 78.3% 정도로 낮은 임대료로 거주(92개 단지 조사 결과)

■ 단기공공임대의 장기임대 활용 효과

- 5년 건설공공임대 37개단지 34,063세대 조사 결과 장기임대로 활용 중
* 15년-20년 임대 중(39.3%), 20년-25년 임대 중(46%), 25년 이상 임대 중(14.7%)

■ 건설공공임대의 주거사다리 역할

- 서민의 주거안정을 위한 주거사다리 역할 : “하고 있음(60%)”, “못하고 있음(13%)”(입주자 925명 설문조사 결과)

■ 분양전환시 무주택 서민의 자가마련 효과 및 입주자 편익

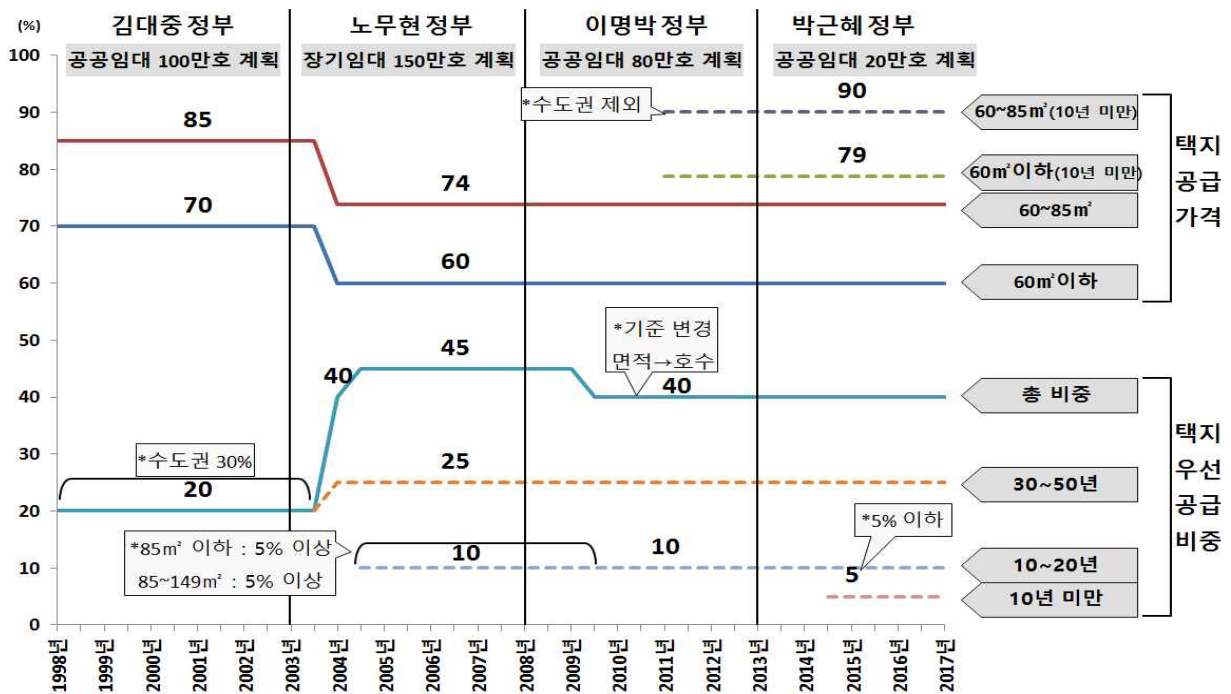
- 응답자의 40.4%가 임차로 거주 후 분양전환 희망(입주자 925명 설문조사 결과)
- 분양전환에 따른 입주자 편익은 주변 아파트 시세 가격상승 대비 약 2.7배(2011~2016년 분양전환)의 가격 상승 차익(프리미엄) 발생*
* 저렴주택 자가 마련으로 주거안정 및 자산증식 효과

2. 민간건설 공공임대 관련 정책변화

1) 임대주택 택지지원 정책 변화

- (임대주택 택지 공급가격) 노무현 정부 시절 기존 할인율 보다 10%p 인하 하여 현재까지 운영되고 있으나 10년 미만의 경우 이명박 정부 시절부터 할인율을 낮게 차등적용하고 있어 단기 임대주택 사업자에게는 사업비 측면에서 불리해짐.
- (임대주택 택지 우선공급비중) 노무현 정부 시절 45%까지 늘리고 10년 이상 장기 임대주택 택지에 대한 의무 공급 비중을 명시하여 장기임대주택 택지 공급을 늘렸으나, 박근혜 정부 시절 10년 미만 단기 임대주택은 5%이하로 제한하여 택지확보 측면에서 불리해짐.

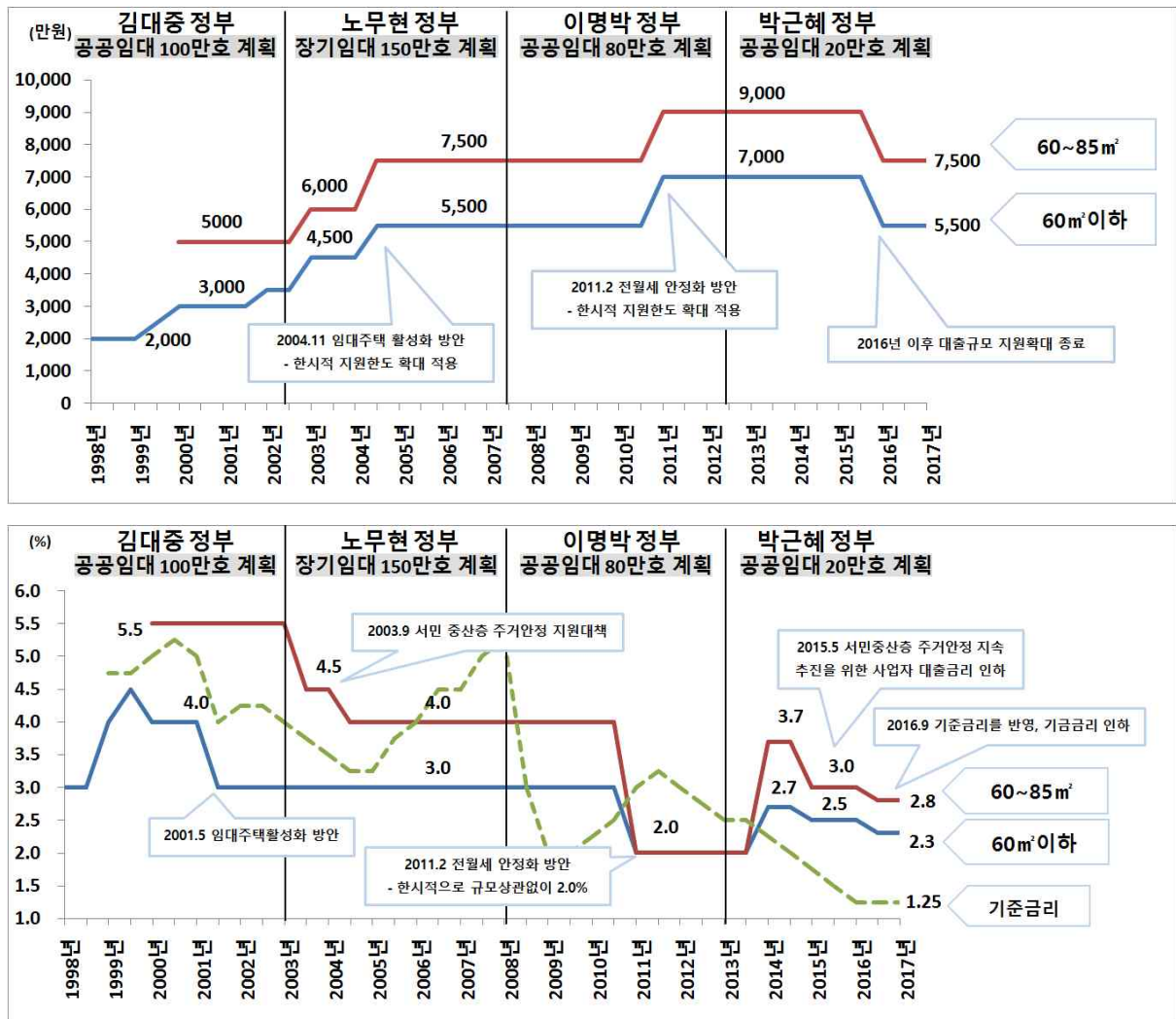
그림 2. 정부별 택지지원 정책 변화



2) 임대주택 기금지원 정책 변화

- (대출한도) 전월세 시장 안정화와 서민주거안정을 위해 임대주택 공급확대를 모든 정부에서 추진하였음. 이명박정부 말기부터 한시적으로 대출한도가 확대되어 2015년까지 유지되었지만 현재는 노무현 정부 수준으로 후퇴
 - 현재 대출한도는 10년동안의 건축비, 물가상승률 등이 반영되지 못한 기준으로 적용되고 있음.
- (금리) 전월세 안정화를 위해 규모에 상관없이 이명박 정부에 한시적으로 2.0% 기금금리 적용, 현재는 최저 기준금리에도 불구하고 지원 금리 다소 상승

그림 3. 정부별 기금지원 정책 변화



3) 임대료 · 임대보증금 및 건축비 변화

(1) 임대료 및 임대보증금

- 장기 임대 (10년)를 장려하는 방향으로 변함.

표 2. 정부별 임대료 및 임대보증금 변화

정부	내용
김대중정부 이전	- 임대료 및 임대보증금 증액에 관한 사항을 고시 (5%이내에서 인상가능) - 표준임대료 및 표준임대보증금에 관한 기준 제정 - 임대주택건설촉진법이 임대주택법으로 변경 - 표준임대보증금 및 표준임대료 고시를 기존의 가격고시에서 급지별 산정방식으로 변경 (5년 임대주택에 적용) - 5년 임대주택의 표준임대보증금 및 표준임대료를 급지 구분없는 산정방식으로 변경
김대중정부	- 민간건설 공공임대주택의 임대보증금 상한선 설정
노무현정부	- 표준임대보증금 및 표준임대료고시에 10년 임대주택에 대한 기준 추가 (현 표준임대보증금 및 표준임대료 산정체계 확립) - 표준임대보증금 및 표준임대료의 증액 청구기준 마련 (주거비물가지수 및 인근지역의 전세 가격 변동률 고려하여 증액)
박근혜정부	- 임대주택법이 민간임대주택에 관한 특별법과 공공주택 특별법으로 분리(연 5퍼센트의 범위에서 주거비 물가지수, 인근 지역의 임대료 변동률 등을 고려하여 인상)

(2) 표준건축비

- 표준건축비 인상 비현실화 문제 누적

표 3. 공공주택 건축비 인상 현황

(단위 : 원/m²)

년도	김대중 정부			노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
	1999	2000	2002	2004	2008	2016
표준건축비	586.0	638.3	696.9	876.0	1001.2	1051.2
증감률		8.2%	8.4%	20.4%	12.5%	4.8%
기본형건축비				기본형건축비 고시 시작		기본형건축비의 67%
건설공사비지수 (주택부분)		61.46	69.31	76.87	95.50	118.90
증감률			12.8%	10.9%	24.2%	24.5%

자료 : 국토교통부, 한국건설기술연구원

* 대상 : 전체 공공임대주택 범위 (1~16층 초과, 모든 규모 포함)

제 3 장 민간건설 공공임대 관련 제도의 문제점 및 개선방안

1. 표준건축비의 비현실성 및 개선방안

1) 표준건축비 현황

표 4. 공공임대주택 표준건축비 인상 현황

(단위 : 원/m²)

년도	1999	2000	2002	2004	2008	2016
표준건축비*	586.0	638.3	696.9	876.0	1001.2	1051.2
증감률		8.2%	8.4%	20.4%	12.5%	4.8%
건설공사비지수** (주택부분)		61.46	69.31	76.87	95.50	118.90
증감률		-	12.8%	10.9%	24.2%	24.5%

자료 : 국토교통부, 한국건설기술연구원

* 대상 : 전체 공공임대주택 범위 (1~16층 초과, 모든 규모 포함)

** 2000년도부터 지수 생성 시작

2) 표준건축비 문제점

- **표준건축비의 비현실화는 민간건설 공공임대주택의 사업성 저하 및 공급활성화에 제약**
 - 1999년 이후 공공임대주택 표준건축비는 총 5번을 인상, 건설공사비는 2008년 이후 24.5% 인상된 반면, 표준건축비는 네 번째 인상(2008. 12)후 7년 6개월 만에 4.8% 인상에 그침(2016. 6)
 - 건설공사비지수 대비 크게 낮은 상승률('02~'16) : △26.3% 차이
- **표준건축비와 기본형건축비의 차이는 분양주택 대비 품질저하의 원인**
 - 2007년 기준으로 표준건축비는 2017년에는 175원/m² 인상, 기본형 건축비는 490원/m² 인상, 2017년 표준건축비는 기본형건축비의 65.6% 수준임.
- **비현실화 지체 요인 [정부주장]**
 - ① 분양전환가격 상승으로 인한 수분양자의 부담증가, ②임차인의 임대료 상승, ③ 임대료의 상승에 따른 물가지수 상승 등 소비자의 부담 증가(기재부 주장)

3) 표준건축비 개선방안

■ 분양전환가격 상승으로 인한 수분양자의 부담증가 검토 결과

- 표준건축비의 인상은 임대무기간 5년 아파트 분양전환가격을 상승시키나(10년 임대, 기업형 임대는 영향 없음) 입주자는 여전히 감정평가금액보다 낮은 금액으로 분양 가능
- 2016년 기준 추가 5% 인상 가정하에서도 여전히 임대사업자의 수익성문제는 잔존, 2016년 기준 추가 10% 인상 가정하에서는 임대사업자의 사업여건이 다소 개선, 입주자는 감정평가금액보다 낮은 분양전환가격으로 주택 구입 가능

■ 임차인의 임대료 상승 영향 검토 결과

- 표준건축비 인상이 입주자의 주거비(임대료) 상승에 미치는 영향 미미
- 표준건축비의 추가 10% 인상시에도 실제 임대료의 상승 폭은 평균 0.4% 상승
- 실제적용 임대료는 표준임대료 산정기준 보다 낮아 연 5% 인상 시(5년)에도 최초의 표준임대료보다 낮은 수준의 임대료 지불

■ 임대료의 상승에 따른 물가지수 상승 등 소비자의 부담 증가 검토 결과

- 표준건축비인상이 소비자 물가지수에 미치는 영향은 매우 미미
- 시뮬레이션 분석 결과 공공임대주택의 임대료가 주변시세의 70%라고 가정시 표준건축비를 추가로 10% 상승할 경우 소비자 물가지수에는 0.00257% 영향을 미침.

■ 개선방안

- 표준건축비 추가 인상으로 정부가 우려하는 문제와 소비자 영향은 미미
- (개선안) 표준건축비의 추가적인 10% 인상 및 건설공사비지수를 고려한 주기적 인상 필요

2. 임대료 산정체계의 문제점 및 개선방안

1) 임대료 산정체계 현황

표 5. 10년·5년 표준임대보증금 및 표준임대료 산정체계

구분		10년 임대	5년 임대
표준임대보증금		(주택가격-기금)×50%	
표준임대료	감가상각비	40년, 정액법	
	수선유지비	건축비의 0.8%	건축비의 0.4%
	화재보험료	실지급액	실지급액
	국민주택기금이자	실지급액	실지급액
	제세공과금	재산세 및 종합토지세, 도시계획세 등 부가세 포함	-
	자체자금이자	(건설원가-기금-임대보증금)*정기예금이율	(건설원가-기금)*정기예금이율*20%

2) 임대료 산정체계 문제점

■ 표준임대보증금 산정 문제

- 표준건축비의 비현실화→ 주택가격 비현실화→ 표준임대보증금 산정 비현실화
- * 1999년 이후 공공임대주택 표준건축비는 총 5번을 인상

■ 수선유지비 비현실성 문제

- 임대 의무 기간 후 분양하지 못하고 장기보유중인 임대주택에 대한 수선유지비 과소 계산
- 수선유지비는 주택의 경과 연수가 오래 될수록 가파르게 상승하는 특징
- * 5년 건설공공임대 37개단지 조사결과 98%는 분양전환시기 이후에도 10년 이상 계속 임대

■ 임대보증금 보증수수료 부담 문제 및 표준임대료 산정시 항목 추가 필요성

- 임대보증금액과 임대보증수수료 부담 문제
- 임대사업자의 임대보증금액과 임대보증수수료의 과도한 부담 기준은 임대주택건설을 기피하는 요인으로 작용

- 임대보증금 보장은 수혜자 부담원칙에 따라 임차인 부담이 부담하는 보증 상품이나 임차인 보호의 명목으로 사업자에 부담 과다 적용
- * 개인임대사업자의 경우 임차인이 임대보증금을 보호하기 위해 임차인이 가입

(현행 기준)
 보증대상액 : (담보권설정금액 + 임대보증금) - 감정평가 금액의 100분의 60의 금액
 보증수수료 납부 : 임대사업자 75%, 임차인 25%

3) 임대료 산정체계 개선방안

■ 표준임대보증금 산정체계 개선

- 표준건축비의 추가적인 10%인상 및 건설공사비지수를 고려한 주기적인 인상 필요

■ 분양전환 시점 이후 장기임대 유지 시 표준임대료 적정 수선유지비 요율 개선

- 5년 임대는 5년 임대 후 10년까지는 10년 임대의 요율(0.8%)적용, 10년~15년 1.0%~1.5% 적용, 15년~20년 4%, 20년 이상 6%
- * A 공사의 수선유지비율에 따르면 준공 후 5년차 0.19%, 10년차 1.17%, 15년차 4.03%, 25년차 7.0%

■ 임대보증 부담 문제 개선 및 표준임대료 산정시 항목 추가

- 개인임대사업자와의 형평성, 수혜자 부담원칙 및 임차인 보호의 필요성(임대사업자의 경영위기에 따른 임차인 보호 및 거주자의 특성), 주택의 일반적인 감정평가액 수준(80~90%) 등을 종합적으로 고려하여 보증대상액(보증대상액 조정시 임차인 수수료 부담도 감소) 및 보증수수료 부담비율 조정 필요
- 임대주택 공급 활성화를 위해 임대사업자 부담을 완화하는 방향으로 개선 및 표준임대료 산정 항목으로 추가
- * 개선안) 보증대상액 조정: (국민주택기금 + 임대보증금) - 감정평가 금액의 100분의 75의 금액
- * 개선안) 보증수수료 부담비율 조정 : 75%(임차인) : 25%(사업자)

3. 임대료 인상 기준의 문제점 및 개선방안

1) 현황 및 문제점

(1) 현황

- 최근 민간건설 공공임대아파트의 임대료 인상과 관련된 논란 진행중임. 지자체(임차인)은 민간임대사업자가 법적 임대료 인상 상한인 연 5%로 임대료를 인상시키면서 임차인들의 부담을 초래하고 있다는 주장임. “임대료는 주거비물가지수, 인근 지역의 전세가격 변동률 등을 고려”하도록 되어 있지만, 적용기준이 불명확하여 임대료 인상에 대한 갈등 제공

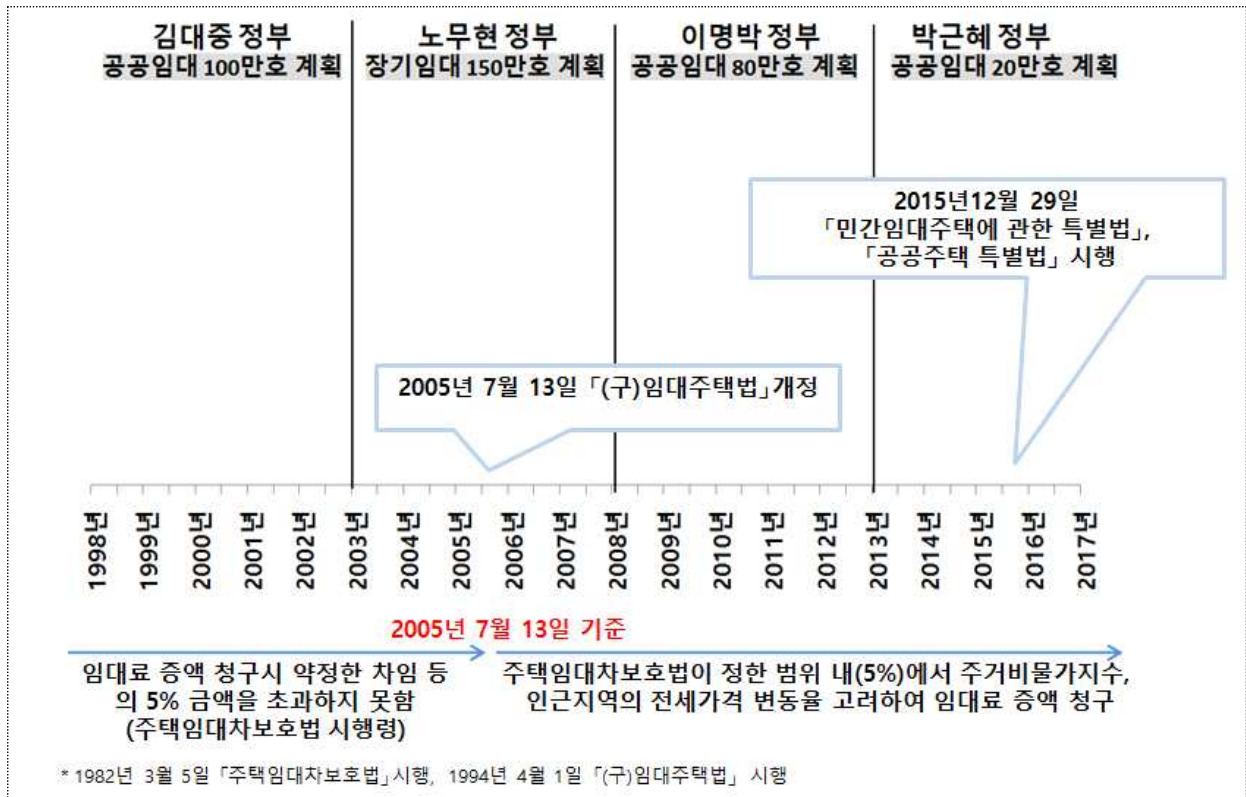
■ 관련법 변천

- '84년 제정된 「임대주택건설촉진법」이 '94년 「임대주택법」으로 개정된 이후 2015년 민간임대를 대상으로 하는 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 전면 개편되었으며, LH 공사 등이 건설·매입하여 공급하는 공공임대주택에 관한 규정은 「공공주택특별법」으로 이관됨. 현재 임대주택 관련하여 임대료 인상은 「(구)임대주택법」, 「공공주택특별법」, 「민간임대주택특별법」,에서 규정
- 「(구)임대주택법」 제14조 2항, 「공공주택특별법」 제49조 2항, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제44조 2항에 명시되어 있으며, 각각의 법에서는 연 5% 이내로 증액 범위를 제한하고 있음.
- 2005년 7월 13일 (구)임대주택법 제14조(건설임대주택의 임대조건 등)제2항 “건설임대주택의 임대사업자가 임대보증금 또는 임대료 증액 청구시 「주택임대차보호법」이 정한 범위 내에서 주거비물가지수, 인근지역의 전세가격변동률 등을 고려하여야 한다”가 신설되어 2005년 7월 13일 이후부터 적용됨.

표 7. (구)임대주택법 개정으로 인한 임대료 인상시 고려사항 변동

구분	2005년 7월 13일 이전	2005년 7월 13일 이후
임대료 증액 범위	5% 이내 (주택임대차보호법)	5% 이내 (「주택임대차보호법」)
임대료 증액시 고려 조건	없음	주거비물가지수 인근지역 전세가격 변동율(「(구) 임대주택법」)

그림 4. 관련 법 변천



자료: 법제처

■ 관련법 조항

- 「(구)임대주택법」 제14조 2항, 「공공주택특별법」 제49조 2항, 「민간임대주택에 관한 특별법」 제44조 2항에 명시되어 있으며, 각각의 법에서는 연 5% 이내로 증액 범위를 제한

표 8. 임대료 인상 관련 법률 및 고려사항

구분	인상범위	인상 시 고려사항
(구)임대주택법 (2005.7.13. 이전)	5% 이내	- (주택임대차보호법의 연 5% 인상규정)
(구)임대주택법 (2005.7.13. 이후)	5% 이내	주거비물가지수, 인근 지역의 전세가격 변동률 등 (주택임대차보호법 연 5% 인상규정)
공공임대주택특별법	5% 이내	물가지수, 인근 지역의 주택임대료 변동률 등
민간임대주택특별법	5% 이내	주거비 물가지수, 인근지역의 임대료 변동률 등

[2] 문제점

① 법 개정(05.7) 후 임대료 인상 기준의 모호함

- “주거비 물가지수”와 “인근지역 전세가격 변동률 등” 인상 기준 모호
 - 주거비물가지수와 인근지역 전세가격 변동률 등을 모두 고려해야 하는 것인지, 1가지만을 고려해도 되는 것인지, 평균을 적용하는 것인지 등 적용기준이 명확하지 않으며, 각각의 항목 역시 적용 기준이 모호함.
 - 주거비물가지수 적용 : 전국지수인지, 광역지자체 지수인지 모호함
 - 인근지역 전세가격 변동률 적용 : 인근지역 개념, 범위의 모호함.
 - ‘주거비물가지수와 인근지역 전세가격 변동률 등’에서 ‘등’의 범위

② 지자체와 건설사의 법률적 해석의 현황

■ 지자체 : 임차인 부담을 줄이기 위해 가장 낮은 인상을 요구

- 임차인은 가장 낮은 임대료 인상률을 요구하고, 지자체는 임차인의 입장을 대변하기 때문에 가장 낮게 임대료를 책정할 수 있는 법률적 해석을 통해 임대료 인상률을 산정하고 건설사에게 권고함.

■ LH : 관리의 편리성을 위해 ‘전국’ 주거비물가지수 평균 사용

- 중앙 본사에서 매년 ‘전국’ 단위 기준의 임대료 상승률 산정, 전국 LH 임대주택 임대료 상승시 일률적 적용 → 지역별 편차를 반영하지 못하는 한계 발생.
- 매년 전국 평균 주거비물가지수만을 고려하여 임대료 인상률 산정, 모든 단지에 동일하게 적용(17년에는 전국 공통 연 2.5%인상)
 - 관리의 편리성 및 지역간 임대료 상승 격차로 인한 갈등 예방차원으로 해석
 - 지역별 형평성 문제 발생 : 지역별 주택시장 특성 반영 미흡¹⁾
 - 전국 단위 기준 적용시, 상대적으로 주거비물가지수 상승률이 낮은 지역에서는 높은 기준을 적용받는 문제 발생²⁾

1) 민간 A사의 연 5% 임대료 인상이 상대적으로 높다고 생각하게 하는 이유

2) 2016년 기준 전년대비, 전국 1.9%, 서울 2.5%, 강원 1.0%, 전북 0.4% 등 지역별 차이 큼

■ **민간건설사 : 시장 현실에 맞게 인근지역 전세가격 변동률 주로 사용**

- 표준건축비 비현실화로 초기 임대료가 시세대비 낮은 수준으로 책정됨.
- 건설사들은 시장현실에 맞게 '인근 지역 전세가격 변동률'을 고려해 5% 이내에서 임대료 인상률 책정
 - A사는 인근지역 전세가격 변동률과 지역 임대시장 특성을 감안, 최저 0%~최고 5% 이내 인상(77개 단지 평균 3.0%인상, '16년). 주변 임대료 시세 대비 약 78.3% 수준
 - B사는 인근지역 전세가격 변동률과 지역 임대시장 특성을 감안, 최저 0%~최고 5% 이내 인상. 주변 임대료 시세 대비 약 90% 수준

■ **법률적 해석의 차이, 그러나 모두 적법함**

- 법률 조항 내 '주거비 물가지수'와 '인근 지역 전세가격 변동율' 고려시 지자체(주거비물가지수, 전세가격 변동율 모두 고려), LH(주거비물가지수만 고려), 민간건설사(주거비물가지수와 인근 유사아파트 전세가격 변동률 고려) 모두 각각의 입장에서 법의 내용을 해석함.
- 이는 법 조항 해석 기준의 모호함으로 발생하는 문제임

표 9. 임대료 인상기준 적용의 차이

구분	적법성	주거비 물가지수	전세가격 변동율	주변시세대비 임대료 비율(%)
지자체	적법함	'광역'단위 적용	적용 (공공임대아파트)	-
LH	적법함	'전국' 단위 적용	적용 안함	<ul style="list-style-type: none"> • 영구임대 10% • 국민임대 40~50%
민간건설사(A사)	적법함	고려함	인근 임대아파트 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 78.3%
민간건설사(B사)	적법함	적용 안함	인근 임대아파트 적용	<ul style="list-style-type: none"> • 90%

자료 : LH자료, 2015년말 시세대비 임대료 비율
 [진미윤 외(2016), 공공임대주택 임대조건 조정과 효과 분석연구, LH 토지주택연구원]
 *주변시세대비 임대료 비율은 평균임

2) 개선방안

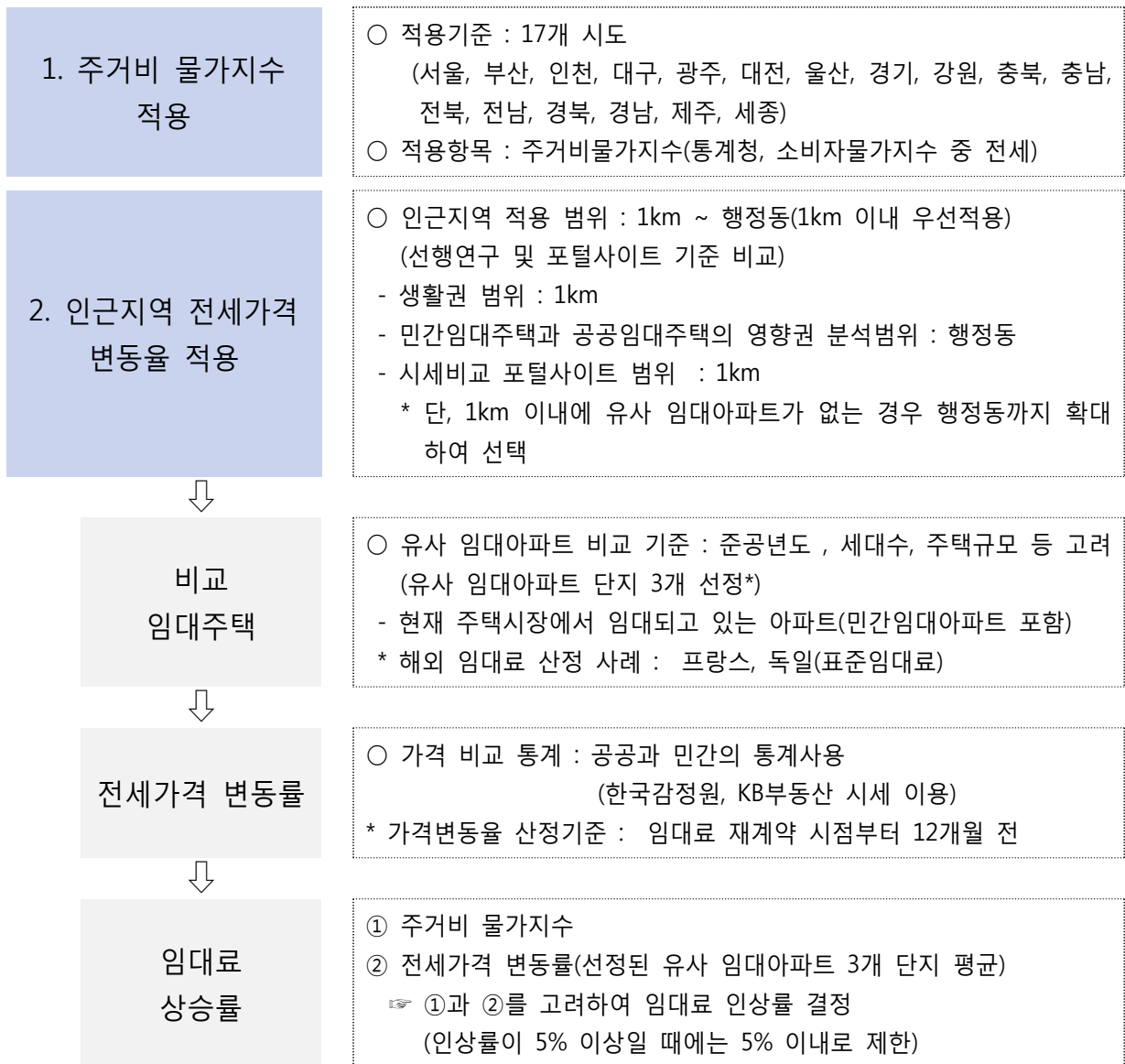
(1) 법규 해석을 위한 명확한 기준 필요

■ 인상 기준 해석의 모호성 개선

- ① 주거비물가지수의 적용범위 및 적용기준, ② 인근지역 범위, ③ 유사한 임대아파트의 기준, ④ 전세가격 변동률 기준, ⑤ 최종적인 임대료 상승률 책정 기준 명확화 필요

■ 임대료 인상 산정기준 설정

그림 5. 임대료 인상의 적용기준 및 범위



■ 산정기준에 근거한 임대료 인상 분쟁사례 실증 분석

- ① 임대료 인상기준을 적용한 실증분석 결과 → A사 임대료 인상률 적법함
- ② 인근 지역 전세가격 급등 시에도 A사의 임대료 상승률은 최대 5%로 제한
- ③ 전세가격 급등시에도 A사 전체 임대운용단지 임대료 평균 상승률이 3%이하로 책정되어 주거안정에 기여

표 10. A사의 지역별 임대아파트 임대료 인상률 실증분석

(단위 : %)

구 분			14.10~15.9	15.9~16.9	16.9~17.9	17.9~18.8	
A 지역	주거비 물가지수	전북	1.1	0.6		-	
	전세가격	사례 단지	유사단지(1)	4.8	6.8		-
			유사단지(2)	4.9	4.7		-
			유사단지(3)	4.8	4.6		-
			평균	4.8	5.4		-
	A사 인상률		최초입주	2015년 인상분 (5.0)	2016년 인상분 (5.0)		-
			14.3~15.3	15.3~16.3	16.3~17.3	17.4~18.3	
B 지역	주거비 물가지수	전남	1.9	0.9	0.7		
	전세가격	사례 단지	유사단지(1)	12.2	3.6	10.5	
			유사단지(2)	8.3	-3.1	27	
			유사단지(3)	2.0	47.1	6.7	
			평균	7.5	15.9	14.7	
	A사 인상률			2015년 인상분 (5.0)	2016년 인상분 (5.0)	2017년 인상분 (3.0)	

자료 : 통계청, KB부동산 시세

[2] 임대료 심의위원회 운영

■ 임대료 인상 심의위원회 마련 → 객관적·공정한 임대료 인상

- 기금을 받는 민간건설 공공임대주택의 임대료 인상을 결정시 개별사업자의 단독 결정보다는 객관적이고 공정한 임대료 인상을 위한 심의위원회 운영 필요
- 운영안 : 건설사 '자체 심의위원회' 운영, 임대료 인상의 공정성 근거 마련
 - 개별사업자가 자체적으로 외부 심의위원을 선임 '심의 위원회'를 설치하여, 임대료 인상 시 의견 수렴 : 적정성 확인
 - 학회, 연구원, 교수 등 전문 외부위원으로 구성된 건설사 "자체 심의위원회"를 운영하여 임대료 인상의 공정성 확보(분기별 회의를 통해 해당 단지들의 임대료 인상을 결정)

4. 임대료 인상 규제의 문제점 및 개선방안

1) 현황

- 민간건설 공공임대주택을 공급하는 사업자는 정부지원과 정부지원에 따른 의무조건에 따라 사업수지에 양(+)¹⁾의 영향과 음(-)²⁾의 영향을 받게 됨.
 - 사업수지에 유리하게 영향을 미치는 정부지원은 택지지원과 기금지원, 조세지원 등
 - 사업수지에 불리하게 영향을 미치는 의무조건은 표준건축비 및 표준임대료 규제와 임대료 인상규제, 분양전환 가격 제한 규제, 기타 공가율, 유지보수비 지출 등
 - 최근 의원입법을 통해 임대료 인상률을 연 5%이내에서 2년 5%(연 2.5%) 이내로 제한하려는 개정안 발의* 민간건설 공공임대의 사업 여건 악화 예상
- * 정동영 의원 등 법제사법위원회 13건 회부
- ※ 상가 건물의 차임 또는 보증금의 증액은 연 9%이하로 규정(상가건물 임대차 보호법 제 11조, 영 제4조)

2) 문제점

■ 임대료 인상 조정 기준의 불명확

- 임대료 인상 한도를 현행 연 5%에서 1/2수준인 연 2.5%로 인하하여 조정하려는 근거가 불명확함.
 - 임대조건 5%내 인상은 임대주택정책과 함께 오랫동안 관습처럼 유지 되어왔기 때문에 변경이 있을 경우 임대시장에 큰 혼란을 야기시킬 수 있음.
 - 연 2.5% 한도는 최근의 LH의 사례를 기준으로 한 것으로 보이나 LH는 사회보조계층 및 저소득층이 입주할 수 있는 영구임대 및 50년, 30년 임대 등이 대부분이며, 정책 목적상 재정지원을 받아 낮은 임대료 수준을 유지하고 있는 것으로 민간건설 공공임대까지 LH사례를 기준으로 적용하는 것은 적절하지 못함.
 - 실 거주계층도 LH가 공급하는 임대주택에는 약 76%가 소득5분위 이하 계층이 대다수이나 민간건설 공공임대에는 입주자의 약 84.2%가 소득4분위 이상의 중산화 가능계층 또는 중산층이 거주하여 거주계층에 차이가 있음('16년 주거실태조사).

■ 임대료 인상을 규제에 따른 사업수지 분석

- 건설공공임대주택을 10년 임대 후 분양 전환하는 것을 가정하여 정부지원과 의무조건을 적용하여 사업수지 분석을 실시함

- 임대료 인상률 : i) 현행 법정 인상률 상한인 연 5%와 의원입법 발의(안) 인 연 2.5%를 비교 분석, ii) 연 5% 상한 하에서 실제 인상률은 평균 2.94%(81개단지 분석결과), 연 2.5% 상한으로 제한 할 경우 실제 인상률은 평균 1.77%(추정치)로 예상
- 공가율 : 기본 가정 5%와 실제 공가율 10%를 각각 적용하여 사업수지 분석

■ 시뮬레이션 분석 결과

- 임대료 인상률 제한(연 5%→ 연2.5%)에 따른 수익률 비교 : 약 4배 ↓

표 11. 임대료 인상률 상한(연5%→연 2.5%) 변화에 따른 수익률 비교

구 분	공가율 5%		공가율 10%	
	임대료 상승 5%	임대료 상승 2.5%	임대료 상승 5%	임대료 상승 2.5%
사업 내부수익률 (IRR)	0.18%	-0.52%	0.19%	-0.55%

- 임대료 인상률(연2.94%→ 1.77%)에 따른 수익률 비교 : 약 2배 ↓

표 12. 실제 임대료 인상률(연 평균2.94%→ 연 평균1.77%)변화에 따른 수익률 비교

구 분	공가율 5%		공가율 10%	
	임대료 상승 2.94%	임대료 상승 1.77%	임대료 상승 2.94%	임대료 상승 1.77%
사업 내부수익률 (IRR)	-0.40%	-0.71%	-0.42%	-0.76%

3) 개선방안

- 임대료 증액 한도를 일률적으로 1/2수준으로 하향 조정할 경우 임대사업자의 사업성은 과도하게 제한하는 반면, 중산층 중심인 임차인들에게는 과도하게 경제적 이익을 제공하게 되어 형평성에 어긋남.
- 민간건설 공공임대 운영사례를 통해 사업수지를 분석한 결과 정부지원에도 불구하고 여러 가지 제약 요인으로 사업성은 낮은 것으로 분석됨.
 - 노후화 진행과 공가율 증가로 사업성이 더욱 낮아지고 있으며, 여기에 더하여 법정 임대료 상한을 연 2.5%로 제한할 경우 사업성 악화로 민간의 사업참여 불가능
- 따라서 임대료 인상률은 현행 규정 유지 필요(연 5%이내)
 - 기타 정부지원(택지, 기금지원 등)과 표준건축비 현실화 및 임대료 산정체계 개선 등 사업자 지원 내용 개선 필요

5. 장기보유 민간건설 공공임대의 분양전환 및 재건축 문제 개선 방안

1) 현황 및 문제점

[1] 현황

- 5년 임대 후 분양전환을 하지 않고 장기임대로 유지하는 임대주택에 대한 불합리한 분양전환가격 산정기준과 재건축 관련 규정 부재로 사업자와 입주자 간에 갈등 발생
- 5년 민간건설 공공임대의 경우 5년 임대 후 분양전환 가격 산정기준은 마련되어 있으나 10년 또는 20년 이상 장기임대주택으로 유지하는 경우 합리적인 분양전환가격 산정 기준 및 재건축 관련 규정 부재
- * 5년 임대의 장기임대 유지 사례 : 5년임대를 장기임대로 유지중인 34,000호 분석 결과, 약 39.3%가 10년~20년 이하, 약 60.7%가 20년 이상 장기로 임대 중

[2] 문제점

■ 임대 의무기간 경과 후 장기임대시 분양전환가격 산정의 문제

- 단기임대임에도 불구하고 장기임대로 유지하여 실질적으로 장기임대 역할을 하고 있는 5년 공공임대는 장기임대 재고 확충과 서민의 주거안정에 기여하고 있음.
- **5년 단기임대를 10년이상 장기임대 후 분양전환시 분양전환가격 산정체계의 문제로 주변 주택가격시세보다 크게 낮은 가격으로 분양전환**
 - 10년 장기임대를 20년 정도 임대 후 분양전환할 때는 감정가격이 기준이므로 주변시세 대비 80~90% 정도로 분양전환가격이 책정됨.
 - 하지만 5년 단기임대를 20년 정도 동일 기간동안 장기 임대 후 분양하는 경우 건설원가에 감가상각비를 산정하기 때문에 분양전환가격이 **주변 주택가격 시세 대비 약 65.4% 수준**으로 책정, 같은 임대기간 조건에도 불구하고 10년 장기임대주택과 형평성 문제 발생.
- 입주자에게는 과도한 편익 발생, 사업자에게는 과도한 손실 발생 구조

■ **민간건설 공공임대 재건축 규정 미비**

- 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」에서는 노후화된 장기공공임대주택*을 리모델링하거나 재건축할 수 있도록 규정(제8조, 제9조)
 - * 법에서 정하는 장기공공임대주택은 30년 이상, 50년 이상 임대하는 임대주택
 - 리모델링시 재원 지원 및 리모델링이나 재건축시 건폐율, 용적률, 높이제한 등을 현행 적용기준의 120%까지 완화
- 민간건설 공공임대주택은 20년 이상 장기임대로 유지할 경우 임대유지에 따른 정책효과 기여에도 불구하고 리모델링이나 재건축에 대한 규정 없음
 - 노후화와 공가 증가*로 공동화가 빠르게 진행되고 있어 재건축 등을 통해 기업형임대 등 공적임대주택 공급을 확대하는 방향으로 지원방안 모색 필요
 - * 20년 이상된 민간건설 공공임대 단지의 평균 공가율 : 약 15%

2) 개선방안

[1] 장기보유 민간건설 공공임대 분양전환가격 산정 개선

- 장기보유시 분양전환 원칙 설정 필요
 - 민간건설 공공임대를 20년 이상 장기임대로 보유한 경우 임대사업자의 서민주거안정 정책기여를 고려하여 입주자의 분양전환가능 시점을 20년 미만으로 규정
 - 5년 임대를 10년 이상~최고 19년간 임대 후 분양전환을 할 경우 분양전환가격 산정 개선방안
 - (1안) 5년 임대를 10년 이상 임대 후 분양전환 할 경우 : 10년 건설공공임대와 동일하게 감정평가금액으로 분양전환
 - (2안) 분양전환 가격 산정시 임대의무기간 경과 후 투입된 유지보수비 보전
- ※ 10년 공공임대는 감정평가액으로 분양전환하는 것과 형평성 고려

<개선안>
 분양전환가격 = (건설원가+감정평가금액)/2
 *건설원가 = 최초 입주자 모집 공고 당시의 주택가격 + 자기자금
 이자 - 감가상각비 + 임대의무기간(5년) 경과 후 유지보수비(표준임대료 산정금액 제외)

(2) 장기보유 민간건설 공공임대 재건축 규정 마련

- 20년 이상된 민간건설 공공임대의 경우 사업자의 공공기여를 고려하여 「도시 및 주거환경정비법」에 근거하여 리모델링 및 재건축을 할 수 있도록 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 관련 조항 개정
- 재건축을 통해 기업형임대주택이나 준공공임대주택 등 공적임대주택을 확대 공급할 수 있도록 장기공공임대주택과 동일한 조건으로 건폐율, 용적률, 높이제한 등을 현행 적용 기준의 120%까지 완화 필요

표 13. 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 개정 건의안

현행	개선(안)
<p>법 제2조</p> <p>1. "장기공공임대주택"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.</p> <p>가. 30년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 "주택도시기금"이라 한다)을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택</p> <p>나. 50년 이상 임대할 목적으로 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설한 임대주택</p>	<p>법 제2조</p> <p>1. "장기공공임대주택"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.</p> <p>가. 나목 생략</p> <p><u>다. (신설) 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설한 임대주택으로서 20년 이상 임대하고 있는 주택</u></p>

6. 공적임대주택 공급 확대를 위한 제도 개선방안

(1) 현황 및 문제점

- 임차수요의 증가와 반복되는 전월세난 등으로 공적임대주택 공급 확대가 절대적으로 필요한 상황임.
 - 현 정부에서는 공적임대주택을 매년 17만호 공급을 계획하고 있으며 민간에 의해 매년 4만호 이상을 건설공급할 예정
 - LH의 여력이 부족하고 지자체 등이 그 역할을 대신하기에는 규모가 작고 지역적인 한계가 있으므로 이를 보완할 수 있도록 민간부문의 적극적인 활용이 필요함.
- 공적임대주택공급 활성화를 위해서는 공급 활성화에 장애가 되고 있는 현실적인 문제로 택지 활용 문제와 기금지원 문제 해결이 가장 중요하며, 이 두 가지 요건에 대한 개선과 지원이 필요함.
 - (택지 활용 제약)
 - 택지개발업무처리지침 제21조 제5항 및 4호에서 분양주택건설용지를 임대주택건설용지로 변경하여 사용할 수 있도록 하고 있으며, 다만 “도로, 상하수도등 도시기반시설과 학교 공원 등 시설계획을 고려하여 당초 계획된 용적을 및 택지공급가격을 변경하지 않는 범위내에서 이를 허용할 수 있다” 라고 되어 있음. 그러나 지자체에 따라 승인이 원활치 않은 경우가 많음.
 - 민간 건설사 A사의 사례를 보면 보유하고 있는 공공택지중 임대용 택지는 약 20%, 분양용 택지 및 일반택지가 약 80%임. 분양용 택지를 공적임대주택 공급을 위한 임대용 택지로 활용하고자 해도 지자체의 승인이 원활하지 않아 공적임대주택 공급 확대에 제약으로 작용
 - 따라서 분양주택용 택지를 공적임대주택용 택지로 전환하고자 할 경우 원활하게 추진할 수 있도록 관련법 조항 개선 필요
 - (기금 여신 한도 제약)
 - 현행 기금대출 여신한도는 은행법상 여신한도를 원용하여 계열은 기금자기자본의 25%, 업체는 기금자기자본의 20%로 규제함.
 - 하지만 은행여신은 차주가 자금사용의 결정권을 가지며 담보도 부족할 수 있으므로 거액여신 리스크에 노출되는 것이 불가피하며 여신한도 규제가 필요함. 그러나 기금은 세대별 소정액이 기성고에 따라 지원되고 준공시 1순위 담보를 취득하며, 각 세대가 임대중에 있으므로 리스크면에서 은행여신과 비교할 수 없을 정도로 안전함.
 - 따라서 은행여신과 구별하여 상대적으로 안전한 기금의 특성을 고려한 기금 여신한도의 개선이 필요함.

[2] 개선방안

○ (택지 활용 개선)

- 지자체에 따라 승인이 원활하지 않아 공적임대주택 공급 확대를 제약하는 문제 해결

* 분양주택용지를 공적임대주택용지로 원활하게 전환할 수 있도록 제21조 제5항 개선 필요

- 관련법 조항이 개선될 경우 공적임대주택 공급 증가로 지역의 전세난 해소 및 서민주거안정에 도움

표 14. 「택지개발업무처리지침 제21조 제5항 및 4호」 개정 건의안

현행	개선(안)
<p>제21조(개발된 택지의 공급)</p> <p>⑤ 택지개발사업으로 개발·공급된 택지(「민간임대주택에 관한 특별법」제2조제2호 및 같은 법 제18조에 따른 민간건설임대주택을 건설하기 위한 용지 포함)에 ... (중략)....</p> <p>다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택건설사업계획승인권자 또는 건축허가권자가 도로, 상하수도 등 도시기반시설과 학교·공원 등 시설계획을 고려하여 당초 계획된 용적을 및 택지공급가격을 변경하지 않는 범위 내에서 이를 허용할 수 있다.</p> <p>1~3호 생략.</p> <p>4. 공급된 분양주택건설용지를 임대주택건설용지로 사용하고자 하는 경우. 다만, 택지공급가격은 변경할 수 없다.</p>	<p>제21조(개발된 택지의 공급)</p> <p>⑤ 택지개발사업으로 개발·공급된 택지(「민간임대주택에 관한 특별법」제2조제2호 및 같은 법 제18조에 따른 민간건설임대주택을 건설하기 위한 용지 포함)에 ... (중략)....</p> <p>다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 주택건설사업계획승인권자 또는 건축허가권자가 도로, 상하수도 등 도시기반시설과 학교·공원 등 시설계획을 고려하여 당초 계획된 용적을 및 택지공급가격을 변경하지 않는 범위 내에서 <u>이를 허용하여야 한다.</u></p> <p>1~3호 생략.</p> <p>4. 공급된 분양주택건설용지를 임대주택건설용지로 사용하고자 하는 경우. 다만, 택지공급가격은 변경할 수 없다.</p>

○ (기금 여신 한도 개선)

- 현행 기금여신 규제한도는 리스크가 없음에도 은행법상 한도를 원용함으로써 공적임대주택 재고 확충에 장애가 되고 있음. 따라서 현재의 계열 25%, 업체 20%한도를 계열 30%, 업체 25% 정도로 상향 조정 필요

