

# 현안과 과제

■ 민간 임대주택 산업 활성화 방안  
- 일본 사례를 중심으로



 현대경제연구원

서론	
연구의 배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새 정부는 '행복주택 프로젝트', '임대형 보금자리주택 확대' 등 공공 임대주택 공급확대를 주요 정책과제로 추진</li> <li>- 이러한 공공 임대주택 확대 정책은 기본적으로 바람직하나 임대주택의 양적·질적 향상을 위해서는 민간과 공공의 역할분담 필요</li> <li>- 이에 일본의 민간 임대주택 산업 발전 사례를 분석하여 국내 임대주택 산업구조 개선을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 함</li> </ul>

일본의 민간 임대주택 산업 발전 사례	
현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본은 자신 및 타인 소유의 주택을 임대하고, 전문적인 운영·관리 서비스를 제공하는 주택임대관리 사업이 활성화되어 있음</li> <li>- 주택임대관리 회사가 관리하는 주택은 1,350 만호로 민간 임대주택의 45%를 차지하며 매출규모는 약 6.7조 엔으로 추정</li> </ul>
성장 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 버블 붕괴 이후 분양시장이 침체에 빠진 상황에서 임대시장 활성화를 통해 주거복지 향상 및 경기 진작을 도모</li> <li>- (풍부한 주택 재고) 주택보급률 상승, 자가점유율 정체로 재고 증가</li> <li>- (부동산 가격 하락) 저렴한 가격에 임대주택용 택지 확보 가능</li> <li>- (인구구조 변화) 1~2인 가구의 증가 등으로 임대주택 수요 증가</li> </ul>
주요 정책 및 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택 임대사업자에 대한 세제혜택 및 금융지원 확대                     <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 민간 임대주택의 공급이 지속적으로 증가할 수 있는 토대 형성</li> </ul> </li> <li>- 리츠(J-REIT) 제도를 도입하여 부동산자금의 부동산 임대시장 유입 촉진                     <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 기업, 기관 등 재무적 투자자의 민간 임대주택 시장 참여 확대</li> </ul> </li> <li>- 임대차 제도 개선을 통해 주택임대산업의 전문화, 대형화 유도                     <ul style="list-style-type: none"> <li>→ 규모의 경제 발생, 시설관리의 전문성 향상으로 임대주택 품질 향상</li> </ul> </li> </ul>
종합 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 가격 하락은 민간 임대주택 산업이 발전할 수 있는 좋은 조건</li> <li>- 민간 임대주택 산업은 전근대적 시장구조 개선과 주거복지 향상에 기여</li> <li>- 부동산자금의 시장 참여를 유도하기 위해서는 리츠 활성화가 중요</li> <li>- 주택보급률 및 자가점유율이 일정 수준 이상으로 향상될 필요가 있음</li> <li>- 주택시장 상황에 맞게 임차인에 대한 보호장치 구비</li> </ul>

정책적 시사점
<p>첫째, 민간 임대주택 산업이 활성화될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 한편 세제혜택과 금융지원 확대를 적극 검토해야 한다.</p> <p>둘째, 민간 임대주택 사업자의 택지구입비 부담을 줄일 수 있도록 토지임대부 임대주택, 준(準)공공 임대주택 등의 도입을 적극 추진할 필요가 있다.</p> <p>셋째, 임대주택리츠의 수익성이 개선되어 부동산자금이 유입될 수 있도록 공공부문의 리스크 분담 방안을 마련할 필요가 있다.</p> <p>넷째, 분양용, 매매용 주택보다 공공 및 민간 임대주택을 중심으로 주택 공급을 확대하여 주택보급률을 적정 수준으로 향상시키는 것이 바람직하다.</p> <p>다섯째, 대형 사업자의 시장지배력 강화에 대비하여 상대적 약자인 임차인 보호를 위한 제도의 정비에도 주의를 기울여야 한다.</p>

## 1. 서론

### ○ 새 정부의 임대주택 정책

- 새 정부는 ‘행복주택 프로젝트’, ‘임대형 보금자리주택 확대’ 등 공공 임대주택 공급확대를 주요 정책과제로 추진
  - ‘행복주택 프로젝트’는 철도부지 상부에 인공대지를 조성하고, 그곳에 아파트, 기숙사 등 임대주택을 건설하는 정책<sup>1)</sup>
  - 또한, 대통령직 인수위원회는 ‘보금자리주택’을 분양보다 임대 위주로 공급하고 공공 임대주택의 공급주체를 다양화하는 방안을 추진 중<sup>2)</sup>
- 우리나라는 주택 자가점유율이 낮고 전반적 주거복지 수준이 열악한 실정으로 공공 임대주택 공급확대라는 정책 방향은 기본적으로 바람직
  - 우리나라의 주택 자가점유율은 54%로 OECD 평균 68%에 비해 낮은 수준이며 전체 가구의 43%가 임대주택에 거주<sup>3)</sup>
  - 2년 이내에 주거지를 옮기는 주거이동성 비율은 OECD 평균의 2배인 25%로 무주택자의 거주안정성이 열악한 실정<sup>4)</sup>
  - 최저주거기준 미달 가구수는 2010년 184만 가구로 전체 가구의 10% 이상<sup>5)</sup>
- 그러나 정부 재원의 한계에 따른 공급물량 제약, 임대주택의 품질개선 미흡 등을 우려하는 시각도 존재
  - 한국토지주택공사(LH) 등 공공 임대주택 사업자의 재정건전성이 취약한 상황에서 정부의 재정에 의존하는 공급물량에는 한계가 존재
  - 공공 임대주택은 시설이 낙후하고 관리가 미흡하여 열등재라는 부정적 인식, 지역사회 기피현상으로 세입자의 소외감, 낙인효과 등 사회적 문제 발생
  - 한편, 민간 임대주택 산업은 소규모 개인 사업자 중심의 비공식적 시장으로 방치되어 전근대적 산업구조 개선이 시급한 상황

1) 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집, p.214

2) 서울경제신문 (2013. 1. 8일자 보도)

3) OECD (2011) ‘Housing markets and structural policies in OECD countries’, 2010년 기준

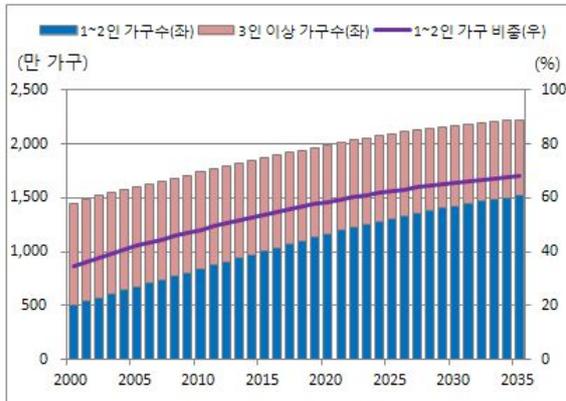
4) OECD (2011)

5) 국토해양부, 2010년도 주거실태조사

○ 국내 임대주택 시장 현황

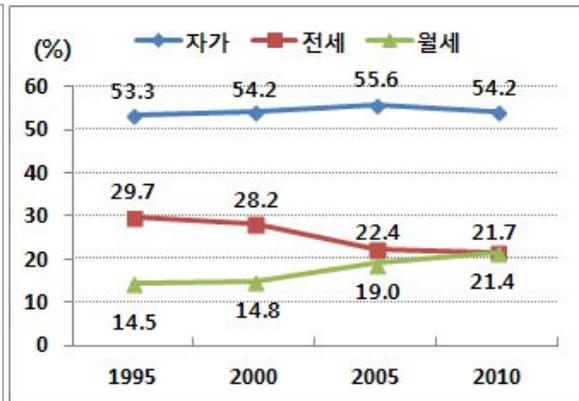
- 1~2인 가구수 증가 등 인구구조 변화로 인해 월세를 중심으로 한 임대주택 수요는 빠르게 증가하는 추세
  - 1~2인 가구수는 지속적으로 증가하여 2035년에는 1,500만 가구(전체의 68%)를 넘어설 것으로 전망
  - 자가점유율은 2005년 이후 하락세로 전환되었으며, 전세는 1995년부터 2010년까지 8.0%p 감소한 반면 월세는 같은 기간에 6.9%p 증가

< 우리나라의 가구구조 변화 추이 >



자료: 통계청

< 주택 점유형태별 구성비 변화 >



자료: 국토해양부

- 공공 임대주택 공급은 증가하고 있으나 여전히 부족한 수준이며, 민간 임대주택 공급은 오히려 감소
  - 공공 임대주택 공급은 꾸준히 증가하고 있으나 재고율은 5.0%로 OECD 평균치 8.1%에 비해 아직 낮은 수준<sup>6)</sup>
  - 민간부문의 임대주택 시장 참여가 저조하여 민간 임대주택 공급물량(건설임대, 매입임대, 5년 임대 포함)은 2006년 이후 지속적인 감소 추세<sup>7)</sup>

6) OECD (2011)

\* 공공임대: 주택기금, 공공택지 등을 공급받아 임대하는 주택으로 임대기간 10년 이상

7) \* 건설임대: 주택기금 및 공공택지를 지원받지 않고 민간 자본으로 건설한 주택

\* 매입임대: 임대사업자가 매매를 통해 소유권을 취득하여 임대하는 주택

\* 5년 임대: 5년간의 임대기간이 끝나면 임차인에게 우선 분양권을 제공하는 주택

- 연기금, 리츠 등 기관 투자자들은 수익률 저하, 임대주택 운영·관리에 대한 부담, 복잡한 행정적 절차 등의 이유로 임대주택 시장 참여에 소극적
- 임대주택 수급 불일치로 전세 가격이 빠르게 상승하여 주거비 부담 증가
  - 전국 전세가격지수는 2000년부터 2012년까지 연평균 5.2% 상승하여 소비자물가 상승률 3.0%를 크게 상회



자료: 국토해양부

주: 민간 임대주택은 민간건설임대 매입임대 5년임대를 포함

자료: 한국감정원 부동산연구원, 통계청

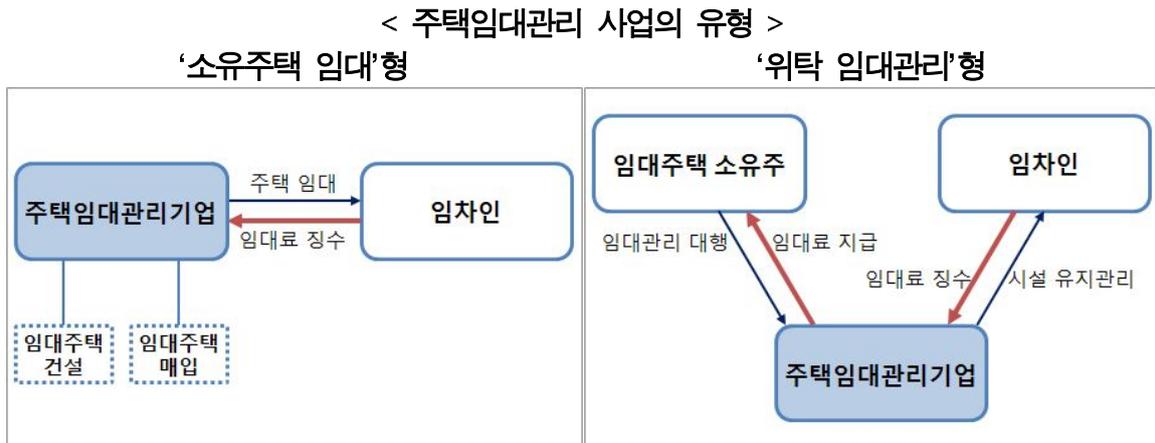
### ○ 연구 목적

- 임대주택 산업의 선진화·대형화를 통해 국민 주거복지 수준을 한 단계 끌어올리기 위한 성공 조건 탐구
- 일본의 민간 임대주택 산업 발전 사례를 분석하여 국내 임대주택 산업구조 개선을 위한 정책적 시사점을 도출
  - 일본은 우리나라와 유사한 상황에서 주택임대관리 전문 기업을 육성하여 민간 임대주택 산업을 발전시킨 경험을 가지고 있음

## 2. 일본의 민간 임대주택 산업 발전 사례

### ○ 일본의 민간 임대주택 산업 현황

- 일본은 자신 및 타인 소유의 주택을 임대하고, 전문적인 운영·관리 서비스를 제공하는 '주택임대관리 사업'이 활성화되어 있음
  - 주택임대관리 사업은 자기 소유의 주택을 임대하는 유형과 타인 소유의 주택을 위탁받아 임대·관리하는 유형으로 구분할 수 있음
  - (소유주택 임대) 건설 및 매입을 통해 임대주택의 소유권을 확보한 상태에서 임차인에게 임대서비스를 제공하고 임대료를 수수
  - (위탁 임대관리) 임대주택 소유주와 계약을 맺고 임차인 모집, 임대료 징수, 시설 유지관리 등의 업무를 대행

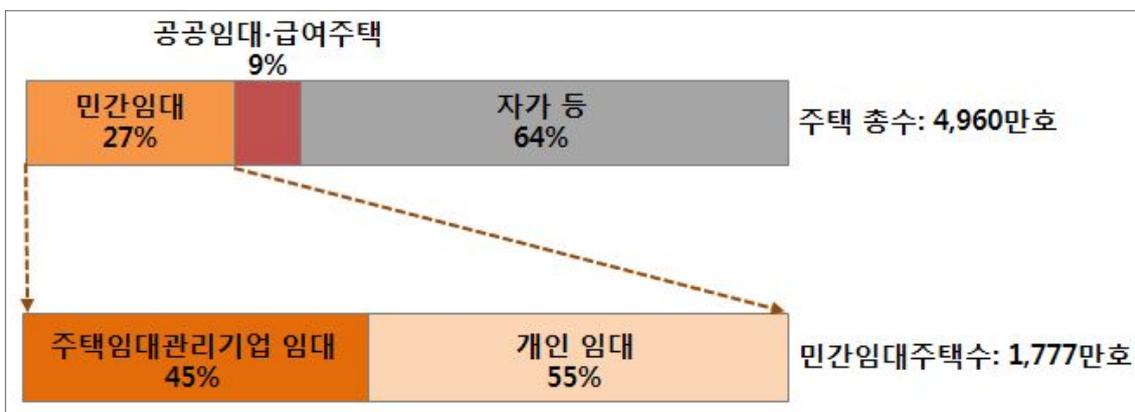


- 주택임대관리 기업이 운영하는 주택은 1,350만호로 민간 임대주택의 45%를 차지하며 매출규모는 약 6.7조 엔으로 추정<sup>8)</sup>)

8) 주택임대관리 기업의 매출규모는 정확한 통계가 집계되지 않아 상위기업의 매출규모, 임대호수, 점유율을 바탕으로 전체 매출규모를 자체 추산  
 A = 민간 임대주택 물량: 1,350만호      B = 주택임대관리기업의 점유율 45%  
 C = 주택임대관리기업 관리 물량 = A × B = 607.5만호  
 D = 다이토켄타쿠(大東健託), 레오팔레스21, 에이블 등 주요 3사 2011년 매출: 1조 5,800억엔  
 E = 주요 3사 관리 물량: 144만호  
 주택임대관리 기업의 매출규모 추정치 = D × C ÷ E = 6조 6,656억엔

- 일본의 전체 임대주택 공급물량 1,780만호 중 공공 임대주택을 제외한 민간 임대주택은 1,350만호 규모9)
- 주택임대·관리 기업이 운영하는 임대주택의 수는 약 610만호로 민간 임대주택의 45%를 차지10)
- 상위 15개 기업이 운영하는 임대주택 수는 2006년 237만 호에서 2011년 333만 호로 최근 5년간 연평균 7.1%의 성장을 지속11)

< 일본 주택시장의 점유형태별 구성비 >



자료: 일본 총무성 통계국, 동아일보

주1) 2008년 기준

주2) 급여주택은 회사와 관공서의 사택, 관사, 기숙사 등을 포함

### ○ 민간 임대주택 산업 성장의 사회경제적 배경

- 부동산 버블 붕괴 이후 분양시장이 침체에 빠진 상황에서 임대시장 활성화를 통해 주거복지 향상 및 경기 진작을 도모
  - 부동산 가격의 장기 하락세로 매매차익을 노리는 투기수요가 사라지면서 임대주택에 대한 선호도가 증가
  - 주택 분양시장이 위축된 상황에서 주택 임대시장이 건설 경기를 부양시킬 수 있는 대안으로 부상

9) 일본 총무성 통계국

10) 동아일보 (2011. 12. 5일자 보도)

11) 일본 전국임대주택신문사

- (풍부한 주택 재고) 주택보급률은 빠르게 증가한 반면 자가점유율이 정체상태를 보이면서 임대주택으로 활용할 수 있는 잠재적 재고물량 증가
  - 일본은 꾸준한 주택공급 확대 정책으로 1968년에 이미 주택보급률 100%를 달성하였으며 1998년에는 113%를 돌파
    - \* 우리나라는 2010년에 처음으로 주택보급률이 100%를 넘어 101.9%에 도달
  - 일본의 주택 자가점유율은 1968년 60.3%를 기록한 이후 40년 동안 60% 수준에서 정체되는 양상을 보이면서 충분한 재고가 형성됨
    - \* 우리나라의 자가점유율은 2005년 55.6%에서 2010년 54.2%로 하락

**< 한국과 일본의 주택보급률 비교 >**  
(단위 %)

	1995	2000	2005	2010
한국	86.0	96.2	98.3	101.9
일본	111	113	114	115

자료: 통계청, 일본 총무성 통계국

**< 한국과 일본의 주택 자가점유율 비교 >**  
(단위 %)

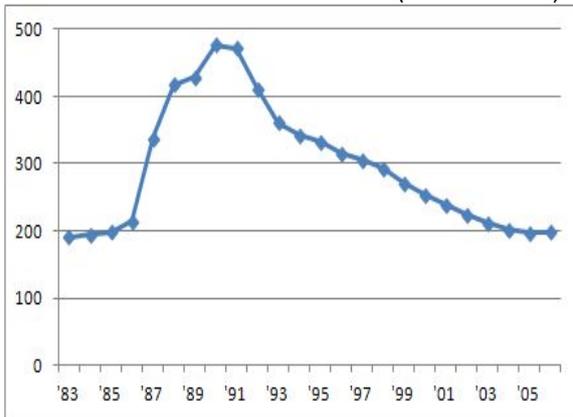
	1995	2000	2005	2010
한국	53.3	54.2	55.6	54.2
일본	59.8	60.3	61.2	61.1

자료: 통계청, 일본 총무성 통계국

- (부동산 가격 하락) 버블 붕괴로 도심의 임대주택용 택지 가격이 저렴해지면 서 민간의 임대주택 공급이 확대될 수 있는 조건 형성
  - 1980년대에 형성된 부동산 버블이 1990년대 초에 붕괴된 이후 도심의 주택지 가격은 10년 이상 지속적으로 하락
  - 임대주택 사업자는 저렴한 토지를 매입하거나 빌려서 임대주택을 공급함으로써 적정 투자수익률을 기대할 수 있게 됨
  - 부동산 투자의 수익모델이 자본수익(capital gain)에서 운영수익(income gain) 중심으로 변화
  - 일본은 전통적으로 주택소유에 대한 선호도가 높은 편이었으나 부동산 버블 붕괴 이후에는 임대에 대한 선호도가 증가

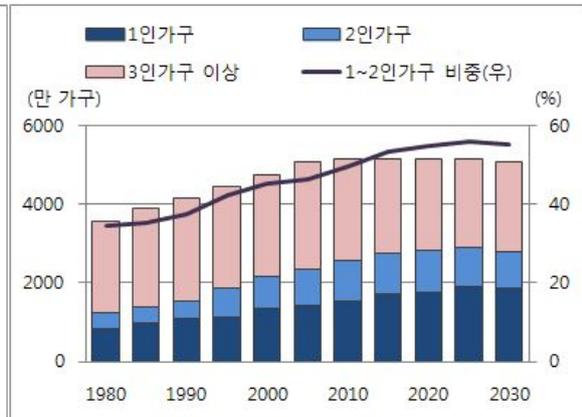
- (인구구조 변화) 1~2인 가구의 지속적인 증가 등 인구구조 변화의 영향으로 중소형 임대주택에 대한 수요가 증가
  - 일본의 1~2인 가구 비중은 2010년에 전체 가구의 50%를 넘어섬
    - \* 우리나라의 1~2인 가구 비중은 2012년에 전체 가구의 50%를 넘어섬
  - 1~2인 가구의 증가와 함께 진행된 고령화, 도심 인구집중 등의 영향으로 중소형 임대주택에 대한 수요가 증가

< 일본 도쿄 주택지 가격 지수 추이 >  
(1976년=100)



자료: 일본 국토교통성

< 일본의 가구구조 변화 추이 >



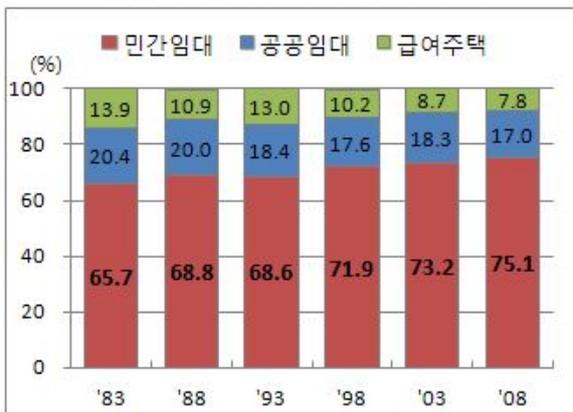
자료: 일본 총무성 통계국

### ○ 민간 임대주택 산업 육성 정책 및 효과

- (임대사업자 세제혜택 및 금융지원) 토지 및 주택 소유주에게 임대주택 공급에 따른 세제혜택과 금융지원을 제공
    - 부동산 버블붕괴 이후 임대주택에 대한 취득세, 보유세, 양도세 감면 및 임대수익에 대한 소득세 비과세 등 세제 혜택의 장점이 부각
    - 토지 소유자가 임대주택을 건설할 경우 저금리 융자, 이자 보전 등의 다양한 금융지원 제공
    - 토지 및 주택 소유주들은 임대주택 전환을 통해 세금을 줄이는 동시에 임대소득을 얻을 수 있다는 장점에 매력을 느껴 임대주택 공급에 적극 참여
- 민간 임대주택의 공급이 지속적으로 증가할 수 있는 토대가 형성됨

- (부동자금의 시장참여 유인) 리츠(J-REIT) 제도를 도입하여 자본시장의 풍부한 자금이 부동산 임대시장으로 흘러들어갈 수 있도록 연결
  - 일본은 2000년에 리츠 제도를 도입하였으며, 투자자의 배당소득세율 및 양도소득세율 인하 등 세제혜택에 따른 수익률 향상에 힘입어 2003년 이후 급성장
  - 일본 리츠(J-REIT)의 총 자산규모는 6조엔 수준이며, 상장리츠는 도쿄증권거래소 제1부종목 전체 시가총액의 1.5%를 점유 (2012. 11. 30 기준)
    - \* 우리나라는 2001년에 리츠를 도입하였으나 총 자산규모는 8.2조원 수준이며, 상장리츠의 증권거래소 시가총액 점유율은 0.02%에 불과 (2012. 11. 30 기준)
- 기업, 기관 등 재무적 투자자의 임대주택 시장 참여 확대

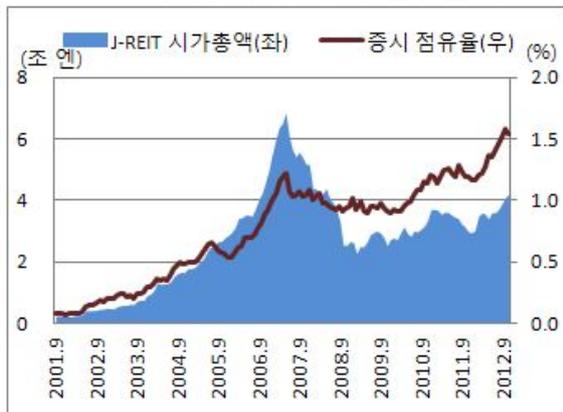
< 일본의 임대주택 구성비 추이 >



자료: 일본 총무성 통계국

주: 급여주택은 회사와 관공서의 사택, 관사 기숙사 등을 포함

< J-REIT 시가총액 및 증시 점유율 추이 >



자료: 일본 부동산증권화협회(ARES)

주: 증시 점유율은 도쿄증권거래소 제1부종목 시가총액 중 J-REIT가 차지하는 비중

- (주택임대산업의 전문화 대형화) '정기차가(定期借家)제도의 도입을 통한 월세제도의 정착으로 전문적인 주택임대관리 회사의 성장을 촉진
  - 2000년에 도입된 '정기차가제도'는 계약 시 당사자 간에 계약 기간을 정해야 하며, 중도에 기간을 변경할 수 없도록 하는 등 임대인의 권리를 보장
  - 일본은 2차대전 이후 주택 부족 현상을 겪으면서 임차인의 '계약 갱신권', '임대료 인상률 상한제' 등 강력한 임차인 보호 제도를 시행해왔음
  - 주택보급률이 110% 이상으로 높아지고 임대주택 재고가 충분해진 상황에서 기존의 강력한 임차인 보호 제도를 다소 완화하고 임대인의 권리를 보장

- 전문적인 주택임대·관리 기업이 등장함에 따라 개인이 소유한 임대주택을 위탁·관리하는 방식이 일반화

→ 규모의 경제 발생, 시설 관리의 전문성 향상으로 임대주택의 품질 향상

## ○ 종합 평가

- 부동산 가격 하락은 민간 임대주택 산업이 발전할 수 있는 좋은 조건
  - 부동산 가격 하락세에 맞서 인위적인 부양책으로 시장에 개입하기보다는 저렴하고 질 좋은 임대주택 공급 확대의 계기로 활용하는 것이 바람직
- 민간 임대주택 산업 발전은 전근대적인 임대주택 시장구조의 개선 및 주거 복지 향상에 기여할 수 있음
  - 주택임대산업의 전문화, 대형화가 이루어짐에 따라 시장 기능이 활성화되고 임대주택의 품질이 향상될 것으로 기대
- 부동산금이 리츠(REITs)에 유입되기 위해서는 투자수익률 향상이 중요
  - 일본의 리츠(J-REIT)가 급성장할 수 있었던 가장 큰 이유는 과감한 세제혜택이 투자수익률 향상으로 이어졌기 때문
- 주택보급률 및 자가점유율이 일정 수준 이상으로 향상될 필요가 있음
  - 일본은 자가보유율이 충분히 향상된 조건에서 주택보급률이 지속적으로 높아졌기 때문에 풍부한 임대주택 재고물량이 형성될 수 있었음
- 주택시장 상황에 맞게 임차인에 대한 보호장치 구비
  - 일본은 주택보급률이 충분히 높아지는 시기까지 '계약 갱신권', '임대료 인상률 상한제' 등 매우 강력한 임차인 보호 제도를 시행해왔음

### 3. 정책적 시사점

첫째, 민간 임대주택 산업이 활성화될 수 있도록 관련 제도를 정비하는 한편 세제혜택과 금융지원 확대를 적극 검토해야 한다.

- 전문적 임대주택 운영 서비스를 제공하는 주택임대관리 사업 육성을 통해 재무적 투자자의 임대주택 시장 참여를 유도
- 투자자의 임대주택 시장 참여를 촉진함으로써 임대주택 평형의 다양화, 시설 유지·관리 서비스 개선 등 임대주택의 양적, 질적 향상을 도모

둘째, 민간 임대주택 사업자의 택지구입비 부담을 줄일 수 있도록 토지임대부 임대주택<sup>12)</sup>, 준(準)공공 임대주택<sup>13)</sup> 등의 도입을 적극 추진할 필요가 있다.

- 일본의 민간 임대주택 산업이 발전할 수 있었던 가장 큰 요인은 장기간에 걸친 부동산 가격 하락으로 저렴한 임대주택 공급이 가능했기 때문임
- 공공 부문에서 시행 중인 ‘토지임대부 분양주택’의 확대와 더불어 민간 부문에도 ‘토지임대부 임대주택’을 도입하여 투자비 절감을 도모
- 주택건설 총 사업비 중 약 40~70%에 이르는 택지구입비 부담이 줄어들면 임대주택 사업자와 무주택 세입자 모두에게 유익한 결과를 가져올 수 있음

셋째, 임대주택리츠의 수익성이 개선되어 부동산금이 유입될 수 있도록 공공부문의 리스크 분담 방안을 마련할 필요가 있다.

- 최근 임대주택리츠에 대한 세제혜택 확대로 수익성 악화 요인이 상당부분 개선되었으나 본격적인 수익률 향상을 위해서는 추가적인 지원이 요구됨
- 임대주택리츠가 아파트를 대규모로 분양받아 저렴한 임대료를 유지하면서 수익을 낼 수 있도록 분양가 할인 등의 지원 방안을 검토

12) ‘토지임대부 임대주택’ 제도란 임대주택사업자가 정부로부터 토지를 임차해 임대주택을 건설·공급할 수 있도록 하는 제도

13) ‘준(準)공공 임대주택’ 제도란 민간 임대주택에 대해 세제·금융지원을 확대하는 동시에 공공 임대주택 수준으로 임대료 상한을 규제하는 제도

- 임대주택리츠 투자자들이 청산 시점에 부동산 가격 하락으로 인한 자산가치 손실을 최소화할 수 있도록 공공부문이 완충 역할을 담당

넷째, 분양용, 매매용 주택보다 공공 및 민간 임대주택을 중심으로 주택 공급을 확대하여 주택보급률을 적정 수준으로 향상시키는 것이 바람직하다.

- 일관성 있는 주택보급률 향상 정책 및 지역별, 평형별, 유형별 특성에 맞는 공급 확대로 적정 수준의 주택 재고를 형성
- ‘사는 것(소유)’에서 ‘사는 곳(활용)’으로 주택 패러다임이 변화함에 따라 분양 주택보다 임대주택 중심으로 공급을 확대하는 것이 바람직

다섯째, 대형 주택임대관리 사업자의 시장지배력 강화에 대비하여 상대적 약자인 임차인 보호를 위한 제도의 정비에도 주의를 기울여야 한다.

- 일본은 주택보급률이 110%에 도달하기 전까지 임차인의 계약갱신권, 임대료 규제 등 강력한 임차인 보호 정책을 유지해왔음
- 사회적 약자인 임차인을 보호하기 위해 ‘계약갱신 청구권’, ‘임대료 인상률 상한제’, ‘월세 보조금’ 등의 도입을 적극 검토할 필요가 있음 **HRI**

산업연구본부 장우석 연구위원 (02-2072-6237, jangws@hri.co.kr)