

공공임대주택 공급체계 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Public Housing Supply System

김근용, 김혜승, 박천규, 이윤상

■ 연구진

연구책임 김근용 선임연구위원
김혜승 연구위원
박천규 연구위원
이운상 책임연구위원

■ 외부연구진

김용순 토지주택연구원 전략경영연구실 실장
남원석 서울연구원 연구위원

■ 연구심의위원회

유재윤 국토연구원 선임연구위원
정희남 국토연구원 선임연구위원
천현숙 국토연구원 연구위원
최혁재 국토연구원 연구위원
박미선 국토연구원 책임연구위원
진창하 한양대학교 교수
김승범 국토교통부 사무관

발간사

주택부족 문제가 심각했던 시기에는 주택을 대량으로 공급하는 것이 주택정책의 최우선 과제였다. 주택부족 문제는 주택가격 및 임대료 상승으로 이어져 국민의 주거비 부담을 증가시키고 주택시장의 불안정성을 증대시키기 때문이다. 특히 가계지출에서 차지하는 임대료 비중이 높은 무주택서민의 경우 임대료 상승에 따른 주거비 부담 증가는 그 어떤 고통보다 더 무거운 것이 현실이다.

이러한 이유로 정부는 무주택서민의 주거비 부담을 완화시켜 주거안정성을 제고하고, 임대차시장을 안정시키기 위해 공공임대주택을 지속적으로 공급해오고 있다. 1980년대 후반 ‘주택 200만호 공급계획’에 따라 영구임대주택 19만호를 공급한 이래 공공임대주택 공급은 지속적으로 확대되어 2014년 말 현재 공공임대주택 재고는 118만호까지 확대되었다. 공공임대주택은 시장임대료보다 저렴한 임대료로 장기간 거주할 수 있는 주택으로서 저소득층의 주거비 부담 경감과 주거안정성 제고에 기여해 왔다. 또한 공공임대주택정책은 정책의 효과와 필요성에 대해서 사회적 공감대도 형성되어 있다. 이러한 점을 감안하여 정부는 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년)에서 연간 11만호의 공공임대주택을 공급하겠다는 계획을 발표한 바 있다.

공공임대주택 공급의 효과와 필요성에 대한 사회적 공감대가 있고 정부도 이를 지속적으로 공급할 계획이지만 현행 공공임대주택 공급방식은 몇 가지 문제점을 안고 있는 것도 사실이다. 우선 제반여건을 고려할 때 장기적 공급목표 달성이 쉽지 않은 상황이다. 공공임대주택을 공급할 때 재정과 기금이 지원되지만 사업주체 또한 상당한 부담을 안게 된다. 국민임대주택의 예를 들면 기금은 차입구조이므로 사업주체

는 이자를 지불해야 하며 이에 추가하여 10% 이상의 자체자금을 조달하여야 한다. 이에 따라 공공임대주택 공급을 주로 담당해온 한국토지주택공사(이하 LH), 지방공사의 경우 저렴한 임대주택 공급에 따라 재무구조가 악화되어있다. 이에 따라 사업승인 이후 미착공 상태에 있는 물량도 상당한 실정이다. 또한 정권마다 새로운 공공임대주택정책을 제시하여 주택의 유형, 입주대상계층, 임대료 체계 등이 복잡하게 설계되어 있고, 배분의 형평성에도 문제가 있다는 지적이 제기되고 있다.

이와 더불어 1~2인 가구의 증가, 저출산·고령화, 저성장, 지방화의 급진전 등 사회경제적 여건이 변화되어 주택정책의 패러다임도 바뀌고 있다. 이러한 변화에 적절히 대응하기 위해서는 임대주택 공급주체의 다양성 확보 필요성도 꾸준히 제기되고 있다.

이러한 점을 감안하여 이 연구에서는 공공임대주택 공급계획, 공급여건과 실태, 공공부문의 공급역량, 관련 법령 및 제도, 거버넌스 체계 등에 대한 현황을 검토하고 문제점을 면밀하게 분석하였다. 또한 미국, 영국, 일본 등 선진국의 공공임대주택 공급방식과 공급체계의 특징을 분석하고 시사점을 도출하였다. 이러한 분석을 기초로 공공임대주택의 계획, 건설 및 취득, 배분에 대한 정책평가와 피드백이 가능하도록 종합적인 평가체계 구축방안을 제시하였다. 이와 더불어 중장기적 공공임대주택 공급목표량 설정 및 조정방안, 공공주체의 재무적 부담 경감방안, 공공임대주택정책의 일관성 유지방안, 공공임대주택 공급관련 법제도 정비방안, 공공임대주택 관련 거버넌스 체계 구축방안 등을 제시하였다.

아무쪼록 이번 연구가 공공임대주택의 공급 및 배분체계를 새롭게 정립하고 더 나아가 무주택서민의 주거안정을 위한 기초를 다지는 데에 기여하기를 기대한다. 끝으로 이 연구를 수행하기 위해 노력을 아끼지 않은 연구진의 노고를 치하하며 외부연구진으로 참여한 분들과 연구자문위원, 심의위원, 익명의 리뷰어분들께도 깊이 감사드린다.

2015년 12월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 우리나라 공공임대주택은 1980년대 후반부터 본격적으로 추진되어 왔으며, 정권별로 다양한 형태로 임대주택을 공급
- ② 2015년 8월 「공공주택 특별법」 체계 개정을 통해, 기존 산재되어 있던 공공임대주택 공급 관련 규정이 통합되었으며, 2014년 말 현재 전체 등록임대주택 재고의 68.9%인 117.7만호가 공공임대주택으로 공급
- ③ 그러나 현행 공공임대주택정책은 공공주체의 재무구조 악화에 따른 지속가능성 문제, 입주대상계층, 임대료체계 등의 복잡성, 거버넌스체계 미비 등의 문제점을 안고 있음
- ④ 공공임대주택 공급 목표수준, 공급역량 분석, 입주가구와 입주대상가구의 특성을 비교분석, 입주자 편익을 추정하고, 미국, 영국, 일본 등 외국의 공공임대주택 공급체계 파악을 통해 정책적 시사점 도출

본 연구보고서의 정책제안

- ① 공공임대주택 공급계획-건설 및 취득-배분 과정을 종합적으로 평가하고 피드백할 수 있는 공공임대주택 공급관련 평가체계 구축
- ② 사회·경제적여건 및 주택시장여건 변화를 고려하여 신축적이고 적절한 공공임대주택 공급목표 설정
- ③ 지속적인 공공임대주택 공급을 위하여 공공주체의 재무적 부담 경감 방안 모색
- ④ 정책혼선 방지 및 효과적 정책시행을 위해 정책수립과 사업추진의 일관성 유지
- ⑤ 복잡한 법령 체계를 단순화하고 최근 관련 법령 개정에 효과적으로 대응할 수 있는 공공임대주택 공급관련 법제도 정비
- ⑥ 수직적 정책결정 및 집행체계에서 벗어나 다양한 주체가 참여하는 공공임대주택 관련 거버넌스체계 구축

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 정부의 지속적인 공급으로 공공임대주택 재고가 꾸준히 증가했고 그 유형도 임대기간, 입주대상, 공급방식 등의 측면에서 다양화되었지만 사회·정책 여건 변화에 대응하고 운영상에서 발견된 문제점을 정비하기 위해 개선방안이 필요
 - 저성장시대, 주택보유의식 감소, 1~2인 가구비율 증가, 인구 고령화, 임차시장 구조변화 등의 인구·경제·사회변화와 이에 따른 정책대상 및 수단의 다양화 등의 정책변화에 민감하게 대응하는 공공임대주택 공급체계 개선이 필요
 - 공급주체의 재무구조 악화로 인한 공급역량의 한계, 공급의 효과와 형평성 등의 평가체계의 부재, 공급 및 배분 방식의 복잡함, 거버넌스 체계 부재 등 운영상 파악된 문제점을 정비하여 공급체계를 개선할 필요성 대두

- 이 연구의 목적은 다음과 같음
 - 공공임대주택 계획과 공공부문의 공급역량, 공급 여건과 실태, 관련 법령 및 제도 현황, 거버넌스 체계 등에 대한 제도의 현황과 문제점을 면밀히 분석하여 문제의 원인을 진단하고,
 - 공공임대주택의 계획, 공급, 배분에 이르는 전 과정에서 파악된 문제점에 대한 개선방안을 제시

2. 공공임대주택 공급체계 분석

□ 임대주택관련 법령체계

- 2015년 8월 「공공주택 특별법」 체제로 개편되기 이전까지 공공임대주택 공급은 「임대주택법», 「공공주택건설 등에 관한 특별법», 「도시 및 주거환경정비법», 「주택공급에 관한 규칙」 등에 산재되어 있는 규정에 의해서 이루어졌음
- 임차인 선정, 임대조건, 임대주택 관리 등 임대사업 전반에 필요한 사항은 「임대주택법」에서 정해왔으나 도시환경정비사업, 전세 후 임대주택, 행복주택 등의 공급 시에는 다른 법령이나 규칙 등으로 별도 규정
- 복잡한 법령체계를 가지게 된 이유는 공공임대주택 건설사업의 원활한 추진을 위한 특별법의 존재와 정권별 임대주택 유형 및 공급방식의 변화가 중요한 이유
- 공공임대주택에 관한 법령체계는 2015년 8월, 기존의 「공공주택건설 등에 관한 특별법」의 일부개정법률인 「공공주택 특별법」으로 개편되어 통합, 단순화되었으나 하위법령과 관련지침 등에 대한 추가적인 개정작업이 진행되어야 함

□ 공공임대주택 공급현황

- 2014년 말 현재 공공임대주택은 전체 등록임대주택 재고의 68.9%인 117.7만호이며 임대의무기간이 10년 이상인 장기공공임대주택 재고는 106.9만호로 장기 공공임대주택 재고비율은 약 5.5%임
- 유형별로는 국민임대주택(52.1만호), 영구임대주택(19.3만호), 전세임대주택(11.6만호), 10년임대주택(10.8만호), 50년임대주택(10.6만호), 사업주체별로는 LH(40.8만호), 지자체(22.2만호), 민간(15.0만호) 순으로 재고가 많음

□ 공공임대주택 배분체계

- 기본적으로 무주택가구 여부와 가구 경제력을 기준으로 입주자격을 부여하고 있으며 이에 더해 입주자격 가구의 특성을 반영하는 구조를 가지고 있는데 공공임대주택 유형별로 상이한 자격요건을 요구함

- 유형별로 상이하고 복잡한 입주자격 기준, 정책수립 시와 실제 공급 시 상이한 소득기준 적용 등은 체계적인 공급, 정책의 수립과 배분, 정책수단 간의 연계성을 떨어뜨리는 요인
 - 임대료 산정과 관련된 규정은 기본적으로 주택가격과 사업비용 등에 기초하여 산정되는 구조를 가지고 있어 주변지역의 시세나 실제 입주대상가구의 지불능력 등이 고려되지 않았다는 한계를 지니고 있음
- 공공임대주택의 거버넌스 체계
- 공공임대주택 정책은 주로 정치적 공약으로 출발하여 중앙부처에 의해 기획되고 공사 혹은 지자체에 의해 집행되는 수직적 정책결정 및 집행체계의 특성을 지니는데 향후 다양해지고 개별화되는 주거욕구를 충족시키는데 한계가 있음
 - 서울시는 공공기관, 영리기업, 비영리조직 간의 협력을 통해 다양한 지원대상과 방식으로 공공임대주택 공급 및 관리 프로그램을 개발하여 운영하도록 지원
 - LH의 마을연계형 소규모 공공주택사업을 지자체와의 협업으로 추진하고 있는데 지자체의 적극적인 참여, 주민 참여 및 주민 갈등 최소화 등의 장점을 가지고 있으나 지자체 사업추진 과정의 투명성 확보를 위한 제도적 보완이 필요

3. 공공임대주택 공급체계의 평가

1) 공공임대주택 공급체계 평가의 개요

- 계획단계와 관련하여 정부의 공공임대주택 목표수준을 어느 정도로 설정하는 것이 적절한지 파악
 - 주거복지수요와 시장안정을 위한 공공임대주택 재고 수준 측면에서 목표수준의 적절성을 평가
- 건설 및 취득 단계에 대해 현재 공공부문의 공공임대주택 공급역량을 평가
 - 공공부문의 공공임대주택 공급역량 측면에서 LH의 재무여건, 공공임대주택리츠

의 추진현황, 매입·전세임대주택의 공급여건, 주택도시기금의 현황 평가

□ 배분의 측면에서는 공공임대주택 입주가구의 편익 분석

- 공공임대주택 입주가구와 입주기준은 충족하지만 입주하지 못한 가구의 특성 비교와 계량적 방법을 통해 공공임대주택 입주자의 편익을 추정

2) 공공임대주택 목표수준 분석

□ 저소득층의 주거안정성 제고의 측면에서 공공임대주택 공급의 목표수준을 평가했을 때 장기주택종합계획 작성 시 추정한 2022년까지 공공임대주택재고 수요량은 본 분석에서 추정된 공공임대주택 소요의 약 29%에 해당

- 공공임대주택 소요는 소득기준, 주거비 부담 기준, 주거기준을 설정하고 각 기준에 해당하는 가구의 규모를 제2차 장기주택종합계획의 목표연도인 2022년을 기준으로 추정
- 평균소득 이하 무주택임차가구 중 주거비수준이 부담되는 가구는 약 448.3만 가구로 추정되었고 이 중 공공임대주택 거주가구를 제외한 397만 가구를 공공임대주택 소요로 추정
- 공공임대주택 소요가구 중 최저주거기준에 미달한 주택에 거주하는 우선지원 대상 가구는 약 39.6만 가구로 추정

□ 임대차시장 안정의 측면에서 공공임대주택 공급의 목표수준을 평가했을 때 장기주택종합계획의 연간 공급계획 목표는 적정한 수준

- 임대료 상승률을 연간 물가상승률 수준을 유지하기 위해 필요한 연간 공공임대주택 공급량을 추정하는 방법을 사용했으며 중소형아파트 연 평균 전세가격 상승률 10% 내외, 연간 소비자물가 상승률 3%를 적용
- 산정결과 연간 10~11만호 수준의 공공임대주택이 공급될 경우 물가상승률 수준의 임대료 상승을 유지할 것으로 판단

3) 공공임대주택 공급역량 분석

- 공공임대주택 공급에 있어 주도적인 역할을 담당하는 한국토지주택공사(LH)의 재무여건 악화로 공공임대주택 공급에 차질이 우려
 - LH의 임대주택사업 부채는 55.3조원으로 LH 총 부채의 40%를 차지하고 있고 금융부채 중에서는 기금부채가 비금융부채 중에서는 임대보증금이 많은 비율을 차지하며 임대주택사업 손실규모가 2014년 기준으로 1880억원 수준
 - 임대주택사업의 수입은 임대료에 의존하고 있는데 시세에 비해 저렴한 초기 임대료 수준과 임대료 인상 제한으로 인해 임대료 수익을 통해 운영비를 조달하는데 큰 한계가 있음
- 2014년 도입된 공공임대리츠는 LH 자체부담금을 낮추고 민간자본을 활용하여 자금부담을 완화하는 효과가 기대되나 같은 해 도입된 매입·전세임대주택은 최근 매입·전세여건의 악화로 적정주택 확보에 어려움이 예상됨
 - 현재 추진 중인 사업의 경우 민간자본 참여를 유도할 수 있는 수준의 수익률이 예상되고 있어 공공임대주택 공급에 기여할 것으로 예상되나 장기공공임대주택 사업과 상대적으로 입지여건이 안 좋은 지역에서의 사업에는 적용하기 어려움
 - 전세임대주택의 경우 최근 전세가격 상승과 전세의 월세 전환 등으로 적정주택 확보의 어려움이 커지고 있고 매입임대주택의 경우 매년 호당 매입단가가 상승하고 손실규모가 확대되고 있음

4) 공공임대주택 수요자특성에 대한 비교분석

- 주거실태조사 자료를 사용해 공공임대주택 입주가구와 입주대상가구의 특성을 비교분석한 결과 주택의 시설이나 주거환경, 임대료 부담과 소비지출, 주거안정 등 측면에서 공공임대주택 입주가구가 입주대상가구에 비해 이점을 누리고 있음
 - 입주대상가구의 경우 상대적으로 30대 이하 가구와 1인가구의 비중이 높고 소형주택에 대한 선호가 큰 것으로 나타나 공공임대주택 공급과 배분에 있어

이에 대한 고려가 필요

- 입주가구의 경우 상대적으로 저렴한 임대료에 따른 여유소득을 자산축적보다는 생활비 등 지출에 사용하고 있을 개연성이 높아 자산축적을 유도할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요
- 입주가구의 경우 이주가구의 비율이 크게 낮고 자가마련, 주택규모확대, 교육환경 개선 등을 이유로 이주하려는 가구의 비중이 높아 주거상향이동의 유인이 있는 경우에만 이주하려는 경향을 보임
- 수급가구, 신혼부부가구, 장애인가구 등에 대한 입주기회를 확대해주고 있는 공공임대주택 배분방식에 따라 공공임대주택에 거주하는 해당가구의 비중이 높게 나타나 소외계층에 대한 지원측면에서 성과를 거두고 있는 것으로 판단

5) 입주자편익 분석

- 공공임대주택 입주가구의 편익을 대등변화(EV: Equivalent Variation)로 측정
 - 측정된 편익은 염가로 공급된 공공주택에 입주함으로써 얻게 되는 추가적인 소득으로 정의할 수 있고, 공공임대주택 소비규모 제약이 없는 경우와 있는 경우로 구분했으며, 장기공공임대주택 거주가구만을 대상으로 분석
 - 개인효용이 주택서비스와 기타재화의 소비에 의해 결정되는 2재화 집합모형을 가정하고 시장주택 서비스가격 추정치, 공공임대주택 임대료, 한계주거비지출성향 추정치, 최저주거비, 최대 주거소비 규모, 입주가구소득 등을 이용해 추정
- 장기공공임대주택 거주가구의 m^2 당 입주자편익은 임대주택의 규모제약이 있다고 가정할 때 연간 평균 6.4만원 규모제약이 없다고 가정할 때 7.3만원으로 추정
 - 지역별로는 서울, 광역시, 서울이외 수도권, 도지역 순으로 입주자편익이 큰 것으로 나타남
 - 규모제약이 있다는 가정 하에 전용면적 $50m^2$ 의 공공임대주택에 거주하는 가구의 편익은 서울 531.3만원, 서울이외 수도권 232.0만원, 광역시 376.3만원, 도지역 237.3만원임

- 장기공공임대 거주가구의 거주기간별 편익을 살펴보면 거주기간이 길수록 입주자편익이 큰 것으로 나타나고 공공임대주택 임대료 인상률이 시중 임대료 상승률보다 낮았기 때문인 것으로 판단됨

4. 공공임대주택 공급체계 개선방안

- 장기 공공임대주택 공급계획 수립 및 평가체계 구축
 - 현재 공공임대주택 공급계획은 인구 및 가구 구조, 경제, 주택시장, 주거소비자의 욕구 등 다양한 여건변화를 면밀하게 분석하여 반영하지 못하고 있어, 주택종합계획과 별도로 공공임대주택 공급계획 및 공공임대주택 공급을 위한 실행계획 수립이 필요함
 - 현재 공공임대주택 공급과 관련된 계획수립, 건설 및 취득, 배분과정에서 이를 평가하는 시스템이 갖추어져 있지 않아 이를 종합적으로 피드백할 수 있는 공공임대주택 평가체계 구축이 필요함
 - 계획수립 과정에서의 비전과 정책목표 부합여부를 평가하기 위하여 별도의 평가영역(주거안정, 주거수준 향상, 형평성, 효과성, 시장 파급효과), 평가항목 및 평가지표, 평가방법 및 평가틀의 설정이 선행되어야 함
- 적절한 공공임대주택 공급목표의 설정
 - 건설임대주택의 경우 계획된 공급물량과 실행된 공급물량 간의 괴리가 크게 발생하고 있어, 매입·전세임대주택의 소폭 축소, 지구계획 수정을 통한 미착공 상태의 국민임대주택지구 및 보금자리주택지구의 공공임대리츠 및 뉴스테이 지구로의 조정 등의 공공주체 주도의 연간 공공임대주택 공급물량과 공급방식의 조정이 필요함
- 공공주체의 재무적 부담 경감
 - LH, SH 등 공공임대주택 공급주체의 열악한 재무적 여건을 고려하여, 행복주택, 국민임대주택 등의 경우 공공주체의 자기부담분을 5% 이내로 축소하고 재정지

원 및 주택도시기금 비중을 증대할 필요가 있으며, 융자형태의 주택도시기금 지원을 투자형태로 전환하는 방안을 강구해야함

- 시중임대료의 30% 수준으로 공공임대주택을 공급하더라도 시간의 경과에 따라 시중임대료와 괴리가 커지는 점을 감안하여 공공임대주택의 초기 임대보증금 및 임대료를 상향조정할 필요가 있음
- 영구임대주택, 50년임대주택, 국민임대주택 등의 장기공공임대주택의 매각을 누구에게, 어떤 조건으로, 어떤 절차를 통하여 매각할 것인지에 대한 명확한 처분조건과 분양전환 등의 청산구조를 마련하고 매각대금을 신규 공공임대주택 공급자금으로 활용할 필요가 있음

□ 공공임대주택정책의 일관성 유지와 법체계 정비

- 정권이 바뀔 때마다 새로운 공공임대주택 공급프로그램이 설계되어 정책의 일관성이 결여되는 것을 방지하기 위해 새로운 정부가 시작될 때 기존에 추진하던 정책 및 사업을 어떻게 할 것인지 사전에 정리할 필요가 있음
- 공공임대주택 공급관련 법령체계가 복잡하고 일관된 원칙이 없는 실정이며, 이를 위해 최근 재정비된 임대주택 관련 법체계인 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택 특별법」의 추가적 보완 및 시행을 위한 시행령, 시행규칙 개정작업의 조속한 진행이 필요함
- 입주대상자의 사회·경제적 특성, 주거상태 등을 감안하여 임대주택 유형, 공급 방식, 임대기간, 대상계층, 임차방식, 임대료 수준을 체계적으로 정비할 필요가 있으며 공공임대주택 유형을 임대기간 등을 중심으로 단순화하고 수혜자 간 수직적·수평적 형평성이 달성되도록 공급조건을 지속적으로 조정해야 함

□ 공공임대주택 관련 거버넌스 체계 구축

- 향후 점차 다양해지고 개별화되는 주거욕구를 충족시키기 위해 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 영리기업, 비영리조직 등의 다양한 주체가 참여하는 공공임대주택의 공급 및 관리체계의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있음

차례

발간사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요약	iv
I. 연구의 개요	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 목적	6
2. 연구 범위 및 방법	7
1) 연구의 범위	7
2) 연구의 방법	8
3) 연구흐름도	9
3. 선행연구와의 차별성	9
II. 공공임대주택정책의 개요 및 변천	13
1. 공공임대주택의 개념	15
2. 공공임대주택 정책의 변천과정	20
3. 공공임대주택 정책의 위상	22
III. 공공임대주택 공급체계 분석	27
1. 관련 법령 및 제도현황	29

1) 현행 법령 및 제도현황	29
2) 임대주택관련 법령체계 개편 추진 현황	31
2. 공공임대주택 공급현황 분석	36
1) 공공임대주택 공급계획	36
2) 공공임대주택 공급실적 및 재고현황	39
3. 공공임대주택 배분체계	50
1) 공급대상	50
2) 임대료산정	57
4. 공공임대주택의 거버넌스 체계	60
1) 공공임대주택 공급방식의 다양화 : 서울시 사례	61
2) 공공임대주택 공급방식의 다양화 : 마을연계형 소규모 공공주택사업 ..	67
IV. 공공임대주택 공급체계의 평가	71
1. 공공임대주택 공급체계 평가의 개요	73
2. 공공임대주택 목표수준 분석	74
1) 분석의 개요	74
2) 주거복지소요 분석	76
3) 임대차시장 안정을 위한 재고 수준 분석	82
3. 공공임대주택 공급역량 분석	83
1) LH의 재무여건 분석	83
2) 공공임대리츠를 활용한 공공임대주택 공급	85
3) 매입·전세임대주택 공급여건 분석	91
4) 주택도시기금의 현황 분석	92
4. 공공임대주택 수요자특성에 대한 비교분석	94
1) 분석의 개요	94
2) 주요 분석결과	94
5. 입주자편익 분석	104
1) 공공임대와 민간임대의 임대료 수준 비교를 통한 편익추정	105
2) 대등변화 측정을 통한 편익분석	108

V. 주요국의 공공임대주택 공급체계	115
1. 미국의 공공임대주택 공급체계	117
1) 미국의 공공임대주택 공급현황	117
2) 공급체계의 특징	121
2. 영국의 공공임대주택 공급체계	125
1) 공급 현황	125
2) 공급체계의 특징	127
3. 일본의 임대주택 공급체계	129
1) 공급 현황	129
2) 공급체계와 특징	133
4. 시사점	138
VI. 공공임대주택 공급체계 개선방안	143
1. 공급체계 개선의 기본방향	145
2. 공급체계 개선을 위한 세부 추진방안	145
1) 중기 공공임대주택 공급계획 수립 및 평가체계 구축	145
2) 적절한 공공임대주택 공급목표의 설정	148
3) 공공주체의 재무적 부담 경감	149
4) 공공임대주택정책의 일관성 유지와 법체계 정비	151
5) 공공임대주택 관련 거버넌스체계 구축	152
참고문헌	155
SUMMARY	161

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 요약	10
〈표 2-1〉 법령 상 공공임대주택의 정의	17
〈표 2-2〉 공공임대주택 유형	18
〈표 2-3〉 200만호 주택건설계획에서의 서민용 주택공급	20
〈표 2-4〉 정권별 공공임대주택 공급정책의 내용	22
〈표 3-1〉 공공임대주택 관련 법령 현황	30
〈표 3-2〉 민간임대주택에 관한 특별법의 구성	33
〈표 3-3〉 공공주택 특별법의 구성	35
〈표 3-4〉 공공임대주택 준공 계획	37
〈표 3-5〉 행복주택 건설부지별 공급계획(2013~2017)	38
〈표 3-6〉 연차별 행복주택 공급계획(2013~2017)	38
〈표 3-7〉 연도별 공공주택 준공(예정) 물량	39
〈표 3-8〉 장기공공임대주택 재고 비율	40
〈표 3-9〉 연도별 임대주택 재고	41
〈표 3-10〉 사업주체별 공공임대주택 재고현황(2014년 말 현재)	42
〈표 3-11〉 임대주택 사업승인 실적(2014년 말 현재)	44
〈표 3-12〉 공공부문 주체별 공공임대주택 사업승인 실적(2014년)	46
〈표 3-13〉 행복주택 후보지 선정 현황(2014년)	47
〈표 3-14〉 매입입대 공급 목표 및 실적 추이(2004~2014)	48
〈표 3-15〉 공공임대주택 유형별 입주대상 및 임대료수준	50
〈표 3-16〉 영구임대주택 입주자격	52
〈표 3-17〉 국민임대주택 입주자격	52
〈표 3-18〉 장기전세임대주택 입주자격	53
〈표 3-19〉 공공임대주택 입주자격	54
〈표 3-20〉 매입임대주택의 입주대상 및 임대조건	55

〈표 3-21〉 행복주택 입주계층 및 입주자격	56
〈표 3-22〉 임대주택 유형별 표준임대보증금 및 표준임대료 적용기준	58
〈표 3-23〉 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 적용기준	58
〈표 3-24〉 행복주택의 공급대상 계수	59
〈표 3-25〉 임대시세 산정기준	59
〈표 3-26〉 수요맞춤형 협동조합형 임대주택	63
〈표 3-27〉 서울의 주요 공동체주택 공급현황	64
〈표 3-28〉 마을연계형 소규모 공공주택사업의 역할 분담	68
〈표 3-29〉 사업 구성 내용	69
〈표 4-1〉 주요 선진국들의 장기임대주택 재고 비율	75
〈표 4-2〉 소득기준의 적용	77
〈표 4-3〉 지역별 규모별 주택유형별 전월세 전환율(2014년 9월 기준)	77
〈표 4-4〉 최저주거기준의 적용	80
〈표 4-5〉 지역별 무주택가구의 소득계층별 규모	81
〈표 4-6〉 주거비 부담과다 및 주거기준미달가구 규모	81
〈표 4-7〉 LH 공공임대주택 부채 현황	83
〈표 4-8〉 LH 당기손익 추이	84
〈표 4-9〉 최근 10년간 임대료 인상률	84
〈표 4-10〉 공공임대리츠 추진현황	87
〈표 4-11〉 공공임대리츠의 주주 IRR 추정치	87
〈표 4-12〉 공공임대리츠의 자금조달 기본구조	88
〈표 4-13〉 공공임대리츠별의 자금조달 계획	88
〈표 4-14〉 연도별 공공임대리츠 공급계획	89
〈표 4-15〉 서울리츠 자금구조 예시	90
〈표 4-16〉 연도별 매입임대주택 임대손익 현황	92
〈표 4-17〉 주택도시기금 운용계획	93
〈표 4-18〉 주택도시기금의 주요 지출 대비 여유자금 비중 현황	93
〈표 4-19〉 특성가구의 정의	94
〈표 4-20〉 가구주연령	95

〈표 4-21〉 가구원수	95
〈표 4-22〉 임대료에 부담을 느끼는 정도	96
〈표 4-23〉 소득 대비 임대료 비율(RIR)	96
〈표 4-24〉 건축경과연수	97
〈표 4-25〉 주택규모	97
〈표 4-26〉 주거밀도	98
〈표 4-27〉 거주주택에 대한 전반적인 만족도	98
〈표 4-28〉 주거환경에 대한 전반적인 만족도	99
〈표 4-29〉 2년 내 이주계획	99
〈표 4-30〉 이사하려는 이유	100
〈표 4-31〉 이주 희망주택규모	100
〈표 4-32〉 이주 희망주택유형	101
〈표 4-33〉 주거면적 상향이동 계획가구	101
〈표 4-34〉 이주 희망점유형태	102
〈표 4-35〉 가계수지	103
〈표 4-36〉 특성가구 비중	103
〈표 4-37〉 수도권 임대차시장 하위시장 구분	106
〈표 4-38〉 보증금 수준별 임대료 비교(권역3)	107
〈표 4-39〉 보증금 수준별 임대료 비교(권역8)	108
〈표 4-40〉 분석의 공간적 범위	110
〈표 4-41〉 변수설정	111
〈표 4-42〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(서울)	111
〈표 4-43〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(서울이외 수도권) ..	112
〈표 4-44〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(광역시)	112
〈표 4-45〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(도지역)	113
〈표 4-46〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 연간 단위면적당 입주자편익·	113
〈표 4-47〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 주택규모별 연간 단위면적당 입주자편익·	114
〈표 4-48〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 거주사기별 연간 단위면적당 입주자편익·	114
〈표 5-1〉 미국 공공임대주택 재고 변화	118

〈표 5-2〉 미국 공공임대주택 배분현황(2013년)	119
〈표 5-3〉 2013 공공임대주택 입주자 특성	124
〈표 5-4〉 잉글랜드 지역 지방정부의 공공임대주택	125
〈표 5-5〉 공공임대주택의 임대료 수준	127
〈표 5-6〉 일본 공공임대주택 재고 추이 (단위: 천 호, %)	130
〈표 5-7〉 관리개시 연대별 재고 특징	131
〈표 5-8〉 일본 공공임대주택 거주 가구의 구성(2013, 단위: %)	131
〈표 5-9〉 일본 공공임대주택 거주수준(2013)	133
〈표 6-1〉 공공임대주택 공급계획 조정 방안	149

〈그림 1-1〉 연구흐름도	9
〈그림 2-1〉 여건변화에 따른 정책 패러다임 전환	23
〈그림 2-2〉 주거복지정책 현황	24
〈그림 3-1〉 최근 주택관련 법제의 변동현황	32
〈그림 3-2〉 2015년 임대주택유형별 공공주택 준공(매입) 물량	39
〈그림 3-3〉 공공임대주택 유형별 재고현황(2014년 말 현재)	40
〈그림 3-4〉 국민임대주택 재고 및 증가 추이	42
〈그림 3-5〉 공공부문 임대주택 재고 추이(2005~2014)	43
〈그림 3-6〉 지역별 공공임대주택 재고현황(2014년 말 현재)	44
〈그림 3-7〉 연도별 임대주택 공급실적	45
〈그림 3-8〉 지역별 행복주택 사업승인실적(2014년)	47
〈그림 3-9〉 LH의 국민임대주택 사업승인 및 착공 추이(2000~2014)	49
〈그림 3-10〉 미착공 국민임대주택의 사업승인 연도별 분포(2015.6 현재)	49
〈그림 3-11〉 동작구 한부모 모자안심주택 사업구조	62
〈그림 3-12〉 금천구 홀몸어르신 맞춤형 공공원룸주택 사업구조	66
〈그림 3-13〉 빈집 프로젝트 사업체계	67
〈그림 3-14〉 마을연계형 소규모 공공주택사업의 추진방향	68
〈그림 3-15〉 마을연계형 소규모 공공주택사업 추진절차	69
〈그림 4-1〉 공공임대리츠의 사업구조도	85
〈그림 4-2〉 공공임대리츠의 사업 추진절차	86
〈그림 4-3〉 서울리츠의 사업구조도	90
〈그림 4-4〉 연도별 매입임대주택 호당 매입단가 추이	91
〈그림 4-5〉 수도권 임대차시장 하위시장 구분	105
〈그림 4-6〉 단위면적당 보증금과 월임대료의 관계	107

〈그림 5-1〉 공영주택의 건축년도별 관리호수	131
〈그림 5-2〉 공사주택(임대주택) 건설 추이	132
〈그림 6-1〉 공공임대주택 관련 거버넌스 체계 예시	150

제 1 장 연구의 개요

연구의 개요

이 장에서는 연구의 배경 및 목적과 함께 연구의 범위 및 방법을 제시하였으며 선행연구와의 차별성을 검토하였다. 이 연구에서 공공임대주택 공급체계는 계획, 공급, 배분에 이르는 전 과정을 포괄하는 개념으로 최근의 여건변화와 공공임대주택 공급체계의 문제점을 파악하고 공공임대주택 공급체계 개선방안을 마련하는데 목적이 있다. 효과적인 연구수행을 위해 문헌연구, 법·제도 및 해외사례 검토, 계량분석 등의 연구방법을 이용했다. 이 연구는 공공임대주택 공급체계 전반에 대한 종합적인 연구를 수행하였다는 점에서 선행연구와의 차별성을 가진다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

주택문제는 인간의 기본적인 욕구인 ‘의·식·주’ 중 ‘주(住)’와 관련된 문제로 국민의 주거안정은 정부의 중요한 정책 목표 중 하나로 자리매김하고 있다. 정부는 국민 주거안정을 위해 다양한 정책을 시행해 왔다. 최근 들어서는 정책대상계층이 확대되고 정책적 요구가 다양해지면 어느 때보다 다양한 정책이 개발되어 시행되고 있다. 국민 주거안정을 위한 정부 정책과 수단이 점차 다양화되고 있지만 과거부터 가장 중요한 정책수단으로 활용되고 있는 것이 공공임대주택 공급이다.

정부는 무주택서민의 주거비 부담 완화와 주거안정성 제고, 임대차시장 안정을 목적으로 공공임대주택을 지속적으로 공급해오고 있다. 1980년대 후반 ‘주택 200만 호 공급계획’에 따라 영구임대주택 19만호를 공급한 이래 공공임대주택 재고는 지속적으로 확대되어 2014년 말 현재 공공임대주택 재고는 117.7만호¹⁾까지 확대되었다. 그동안 공공임대주택정책은 법·제도적 기틀과 재정 및 국민주택기금 등을 통한 자금조달 수단을 마련하였으며 건설 중심의 공급방식과 더불어 최근에는 매입, 재임대 등을 도입하였다. 또한 임대기간, 입주대상, 공급방식 등에 따라 공공임대주택의 유형은 영구임대, 국민임대, 10년 임대, 전세임대, 행복주택 등으로 다양화 되었다.

공공임대주택은 시장가격보다 저렴한 임대료로 장기간 거주할 수 있는 주택을 공급함으로써 저소득층의 주거비 부담 경감과 주거안정성 제고에 기여해 왔다. 공공임대주택정책 운영과정에서 문제점이 제기되고 있긴 하지만 정책의 효과와 필요성에 대해서는 공감대를 이루고 있다. 특히 최근 전세의 월세 전환 등 임대차시장의 구조변화에 따른 주거비 부담 증가와 주거안정 문제는 공공임대주택을 지속적으로 공급할 필요성이 있다는 점을 시사하고 있다. 정부 역시 2015년 주택종합계획을 통해 건설임대 7만호, 매입·전세임대 5만 호 등 역대 최고 수준인 공공임대주택 12만호를 공급 계획을 발표하기도 하였다. 주택정책 관련 최상위 계획인 제2차 장기주택종합계획(2013~2022년)에서도 연간 11만호의 공공임대주택을 공급하겠다는 계획을 제시한 바 있다.

공공임대주택 공급의 필요성이 증대되고 정부도 공공임대주택을 지속적으로 공급할 계획이지만 제반여건을 감안할 때 목표 달성이 쉽지 않은 상황이다. 공공임대주택 공급을 주로 담당해 온 한국토지주택공사(이하 LH)의 공공임대주택 미착공물량은 2015년 6월을 기준으로 20.8만호에 이르고 2010년에서 2014년까지 5년간 승인물량 19만호 중 2015년 6월 현재 착공된 물량은 착공물량의 36.4%인 6.9만호에 불과한 실정이다.²⁾

한편 LH, 지방공사 등의 재무구조 악화로 재정, 주택도시기금, 자체자금 등 공공재

1) 국토교통부, 국토교통통계누리, 임대주택통계(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>)

2) 한국토지주택공사 내부자료를 이용하여 분석

원으로 건설임대주택을 지속적으로 공급하는 데에도 한계가 있다. 2014년 말 기준 LH의 부채는 총 137.9조원으로 자본 대비 부채비율이 408.7%이며 감가상각비를 포함한 임대사업 단기순손실은 8,641억원에 이른다.³⁾ 광역지자체의 지방공사도 재무구조가 열악한 상황으로 2014년 말 기준 16개 광역지자체 도시개발공사의 부채 비율은 평균 247.9%이며, 임대주택자산 비중은 평균 22.3%, 임대운영손실은 2,669억원에 이른다.⁴⁾ 특히 16개 광역지자체 도시개발공사 보유 임대주택자산의 91.5%를 보유하고 총 자산 중 임대주택자산의 비중인 51.1%를 차지하는 SH공사의 경우 부채비율은 272.9%, 임대운영손실이 2746억원에 이르는 실정이다.⁵⁾ 건설형 이외의 매입·전세임대주택의 경우 2013년에서 2017년까지 현 정부 기간 중 2만호를 공급할 계획이지만 이 역시 대상주택 물색의 어려움이 가중되고 매입비용이 상승하면서 정책목표 달성이 쉽지 않은 상황이다.

공공임대주택 공급체계가 복잡하고 경직되게 운용되어 정책의 실효성을 저하시키는 원인이 되고 있다는 지적도 있다. 정권마다 새로운 공공임대주택정책을 제시하여 공공임대주택의 유형, 입주대상계층, 임대료 체계 등이 복잡하게 설계되어 있고, 수직적·수평적 형평성에도 문제가 있다는 지적이 제기되고 있다. 공공임대주택 공급과 관련된 법제도 역시 법령과 관련 지침 등이 산재되어 있어 제도의 복잡성을 가중시키고 있다. 최근 기존 「임대주택법」은 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 개정되었으며 「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 「공공주택 특별법」으로 개정되면서 공공임대주택 공급과 관련된 상위법령에 대한 정비가 대대적으로 이루어졌지만 이와 관련된 하위법령과 업무지침 등에 정비는 아직 이루어지고 있지 못하다.

인구가구 구조 및 사회·경제적 여건변화, 주택정책 패러다임의 전환, 주거급여제도 도입 등의 정책여건 변화에 대한 대응의 필요성도 중요한 과제로 제시되고 있다. 저성장시대 진입, 주택보유율 감소, 1~2인 가구비율 증가, 인구 고령화 등이 급격히 진행되고 있고 임대차시장에서는 구조적 변화가 나타나고 있지만 공공임대주

3) 한국토지주택공사. 2014년 결산서

4) 행정자치부. 2014년도 지방공기업 결산 및 경영분석

5) 행정자치부. 2014년도 지방공기업 결산 및 경영분석

택정책이 이러한 변화에 어떻게 대응할 것인가에 대한 논의는 부족한 실정이다. 특히 주거급여제도의 도입으로 주거복지정책에 있어 공공임대주택의 위상을 어떻게 재정립할 것인가에 대한 논의의 필요성을 제기되고 있다.

주거복지정책의 정책대상가구가 확대되고 정책대상가구의 주거욕구가 점차 다양해지면서 중앙정부와 LH 중심의 공공임대주택 공급체계로는 이러한 변화에 대응하는데 한계가 있다. 따라서 지역적 특성에 기반을 둔 공급주체의 다양성을 확보할 필요성이 꾸준히 제기되고 있지만 국가·지자체·LH 등 공공부문과 영리, 비영리 민간부문이 연계된 임대주택 거버넌스 체계가 미비한 실정이다.

2) 연구의 목적

공공임대주택 공급체계와 관련한 정책 여건변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 공공임대주택 공급체계에 대한 진단이 우선적으로 필요하다. 이를 통해 계획, 공급, 배분으로 이어지는 공공임대주택 공급체계 전반에 대한 문제점을 파악하고 개선방안을 도출할 필요가 있다. 주거취약계층의 주거안정 제고를 위해 공공임대주택 공급역량을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있으며 효율적인 공급체계 마련을 위해 공공임대주택 관련 제도의 정비방안에 대한 검토가 필요하다. 또한 인구·가구구조 변화와 사회·경제적 여건변화, 주택정책 패러다임 전환에 대응한 공공임대주택 공급체계 마련 방안에 대한 검토가 필요하며 주거복지정책에서 공공임대주택정책의 위상을 재정립하고 다양한 공급주체 간의 거버넌스 구축을 위한 논의도 필요한 시점이다.

이에 이 연구는 먼저 공공임대주택 계획과 공공부문의 공급역량, 공급 여건과 실태, 관련 법령 및 제도 현황, 거버넌스 체계 등에 대한 제도의 현황 및 문제점을 면밀히 분석하여 문제의 원인을 명확히 진단하는데 목적이 있다. 다음으로 앞에서 진단한 각각의 문제점에 대한 개선방안을 모색하는데 공공임대주택의 계획, 공급, 배분에 이르는 전 과정에서의 개선방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다. 세부적으로는 여건변화에 부합하는 공공임대주택 공급역량 강화방안을 모색하고 공공임대주택

관련 제도를 체계화할 수 있는 개선방안을 도출하고자 한다. 또한 다양한 공급주체의 참여를 유도하고 효과적인 임대주택 거버넌스 체계를 구축할 수 있는 방안을 검토하고자 한다. 궁극적으로는 주거복지정책이라는 큰 틀에서 공공임대주택의 위상과 역할을 재정립하고 주거취약계층의 주거 및 생활수준 향상에 기여하는데 연구의 목적이 있다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 공간 및 시간적 범위

이 연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되, 관련 현황 및 입주자 특성 등의 분석에서 필요한 경우 수도권과 비수도권으로 구분하여 분석을 수행한다. 시간적 범위는 우리나라에서 공공임대주택이 본격적으로 공급되기 시작한 1980년대 후반부터 최근까지로 설정하였으며 관련 현황 분석의 경우 가장 최신 자료를 분석에 활용하였다. 한편 공공임대주택 입주자의 특성분석 등을 분석하기 위해서는 공공임대주택 거주가구에 대한 대규모 조사를 실시한 2011년 주거실태조사 자료를 주로 이용하였다. 다만 최근 여건을 반영한 분석을 위해서 2014년 주거실태조사 자료를 병행하여 활용하였다.

(2) 내용적 범위

이 연구는 크게 6개의 장으로 구성하였다. 먼저 제1장 연구의 개요에서는 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위 및 방법, 선행연구와의 차별성을 제시하였다. 다음으로 제2장 공공임대주택의 개념과 공공임대주택정책의 변천과정을 살펴보고 주거복지정책에 있어 공공임대주택정책의 위상에 대해 검토하였다. 제3장에서는 공공임대주택 공급체계와 관련된 계획, 공급, 배분 등에 관한 현황을 검토하였다. 제4장에서는

공공임대주택 공급체제와 관련된 주요 이슈에 대해 통계분석을 실시하고 분석결과의 시사점을 정리하였다. 제5장에서는 공공임대주택 공급체제와 관련하여 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국의 사례를 검토하고 시사점을 도출하였다. 끝으로 제6장에서는 주요 연구결과를 바탕으로 공공임대주택 공급체제의 문제점과 정책과제를 도출하고 구체적인 공공임대주택 공급체제 개선방안을 제시하였다.

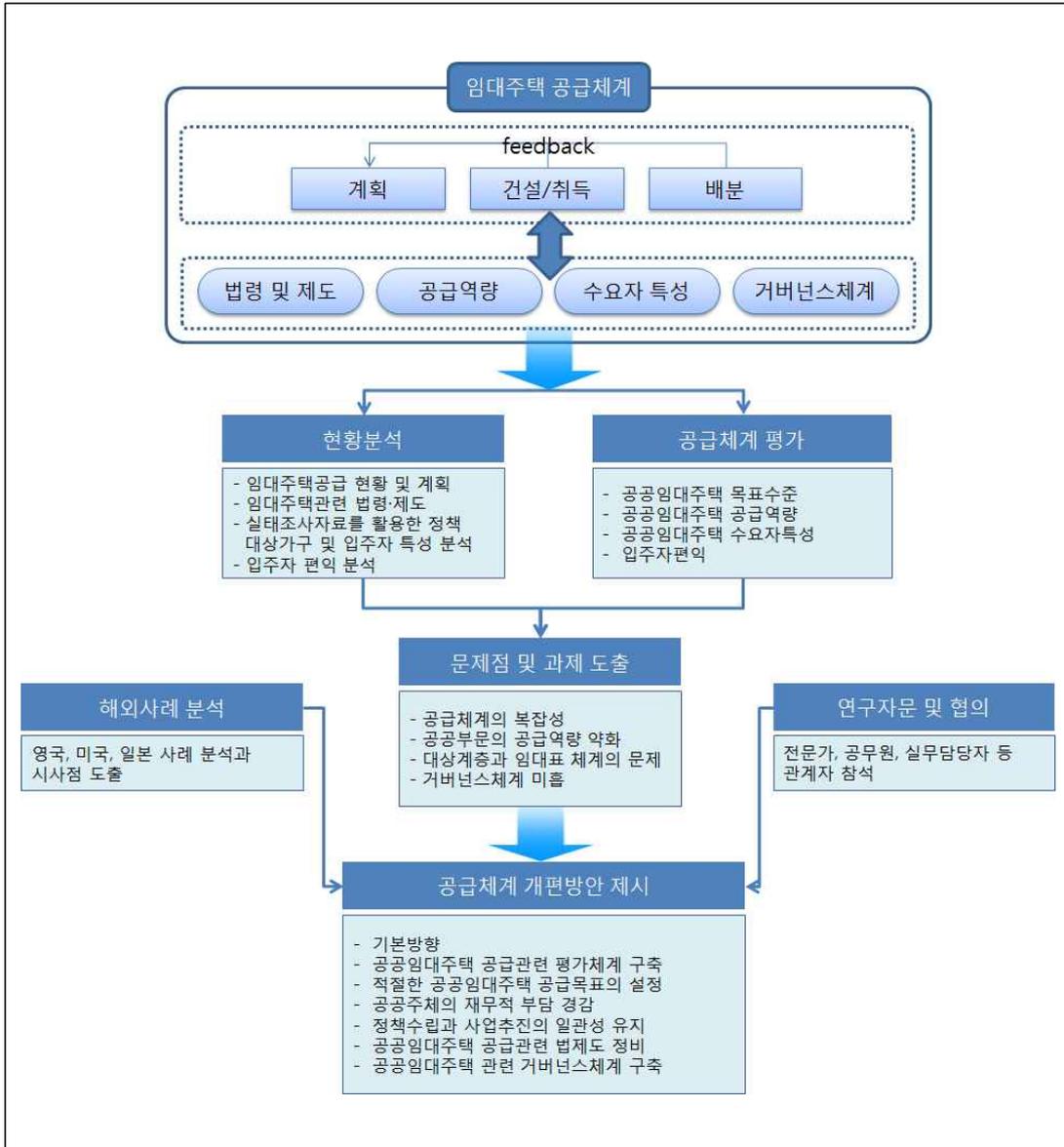
2) 연구의 방법

효과적인 연구수행을 위해 이 연구에서는 문헌연구, 관련 통계자료 분석, 계량분석 등의 방법을 활용하였으며 연구협의회와 자문회의 등을 통해 연구내용과 개선방안 등에 대한 다양한 의견을 수렴하여 연구의 실효성을 제고하고자 하였다.

먼저 각종 문헌을 통해 공공임대주택 공급체제 관련 개념과 이론적 논의를 살펴봄으로써 주요 용어에 대한 개념을 정리하고 연구의 틀을 구성하였다. 다음으로 관련 문헌과 통계자료 등을 통해 정책여건 변화, 공공임대주택 공급계획 및 실적, 재고 현황 등을 파악하였으며 관련 법령·제도를 분석하였다. 한편 미국, 영국, 일본 등 해외 전문가와의 협력연구를 통해 해외 주요국의 공공임대주택 공급과 관련된 정책 및 운용뿐만 아니라 최근의 동향을 파악하고 시사점을 도출하였다. 한편 통계·계량분석 방법론을 활용하여 공공임대주택 목표 수준, 정책대상가구의 특성 및 입주자 편익 분석 등을 수행하고 연구의 시사점을 도출하였다. 끝으로 본 연구를 통해 도출된 개선방안의 정책적 실효성을 제고하기 위해 연구협의회 및 자문회의 개최를 통해 부동산시장 및 임대주택 관련 전문가, LH공사 실무담당자, 공무원 등의 의견을 수렴하였다.

3) 연구흐름도

〈그림 1-1〉 연구흐름도



3. 선행연구와의 차별성

공공임대주택정책과 관련해서는 시기별, 공공임대주택 유형별, 주제별로 다양한 선행연구가 있어 왔다. 이러한 선행연구의 전반적인 특징은 특정 임대주택유형에

초점을 맞춘 연구와 공공임대주택 공급체계를 구성하는 다양한 요소 중 일부분에 초점을 맞춘 연구가 주를 이루고 있다는 점이다. 먼저 진정수 외(2005)의 연구는 국민임대주택의 효과적인 공급방안을 다루고 있는 연구로 국민임대주택 100만호 건설계획을 실현하기 위해 필요한 택지확보, 자원조달, 제도정비 방안 등을 제시하였다. 김혜승 외(2006)의 연구는 공공임대주택 공급제도 검토에 초점을 둔 연구로 공공임대주택 공급과 관련된 법령과 제도를 검토하고 개선방안을 제시하였다. 박신영 외(2009)는 보금자리 주택 중 영구임대주택을 중심으로 연구를 진행하였으며 영구임대주택 정책 개선방안 및 법령 정비방안을 제시하였다. 이명훈 외(2008)는 경제학적 측면에서 임대주택건설 비율 결정요인, 임대주택수요 추정, 임대료 결정요인 등을 분석하고 정책적 함의를 도출하였다.

선행연구와 비교하여 이 연구는 최근의 여건변화에 대한 분석을 바탕으로 공급역량, 관련 제도, 거버넌스 체계 등 공공임대주택 공급체계 전반을 종합적으로 분석하고 정책방안을 도출하고자 한다는 점에서 차별성을 가진다. 또한 그동안 상대적으로 소홀하게 다루어졌던 공급자 측면에서의 여건변화와 주거급여 등 다른 주거복지정책과의 연계성을 고려한 정책방안을 도출하고자 한다는 점에서 차별성을 가지는 연구라 할 수 있다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성 요약

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행연구	1	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사 및 선행연구 검토 - 통계자료 및 GIS를 이용한 공간분석 - 관련 법·제도 및 국민임대주택 건설추진 현황 분석 - 외국의 공공임대주택 건설 사례 분석 - 설문조사 - 전문가의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민임대주택의 필요성 및 건설계획 검토 - 국민임대주택 수요추정 및 지역별 배분방안 제시 - 외국의 공공임대주택 건설 사례 검토 - 개발가능지 분석 및 택지확보 방안 제시 - 국민임대주택 건설 소요자원 추정 및 확보방안 제시 - 효율적 국민임대주택 건설을 위한 제도개선방안 제시

	2	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 임대주택 체계개편 연구 •연구자: 김혜승 외(2006) •연구목적: 임대주택정책의 효과성과 형평성 제고를 위해 임대주택 분류체계 및 유형을 재정비하고, 임대주택 공급, 배분 및 관리의 원칙과 기준을 재검토하면서 임대주택 관련 법령의 체계적 정비방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택정책 관련 기존문헌 검토 - 통계자료 및 임대주택관련 설문조사자료 분석 - 임대주택관련 법령 및 연혁 분석 - 외국의 임대주택정책과 관련 법령 사례 분석 - 전문가의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택 정책의 현황 및 문제점 분석 - 임대주택 관련 법령체계의 현황 및 문제점 분석 - 외국 임대주택정책과 관련 법령 검토 - 임대주택정책의 개선방안 제시 - 임대주택 관련 법령의 정비방안 제시
	3	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 중장기 임대수요 변화에 대응한 임대주택 공급방안 •연구자: 이명훈 외(2008) •연구목적: 향후 13년간(2008~2020)의 광역시·도별 연차별 임대주택수요와 임대주택건설비율 결정요인 및 임대료 결정요인을 추정하고 정책적 함의를 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 문헌 검토 및 정책현황 분석 - 해외 임대주택의 현황과 정책 검토 - 계량분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택의 경제학적 의의 검토 - 우리나라 및 해외 임대주택의 현황과 정책 분석 - 임대주택건설 비율 결정요인 분석 - 임대주택수요추정 - 임대료 결정요인 분석 - 정책적 함의 제시
		<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 보금자리 영구임대주택의 공급 및 관리 운영방안 •연구자: 박신영 외(2009) •연구목적: 보금자리 영구임대주택의 새로운 공급방식을 제안하는 한편, 이에 필요한 입주자 구성과 관리 방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존문헌 및 선행연구 검토 - 정책현황 분석 - 사례 및 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 영구임대주택의 현황 및 문제점 분석 - 보금자리 영구임대주택 정책 현황 분석 - 새로운 영구임대주택 공급방식 제시 - 영구임대주택 공급체계 구축 및 공급방식 다양화 방안 제시
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 공공임대주택 공급체계 개선방안 연구 - 연구자: 김근용 외 - 연구목적: 공공임대주택 공급역량 강화, 임대주택 관련 법령의 통일성, 임대주택 공급 및 운영방식 체계화, 공공임대주택 거버넌스 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 문헌, 법령 및 정부발표자료 검토 - 공공임대주택 공급여건 분석 - 해외사례 분석 - 입주민 설문조사 - 전문가의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공임대주택 공급 현황 및 계획 - 공공임대주택 공급관련 여건변화 분석 - 임대주택 공급관련 법령 및 제도 분석 - 공공임대주택 공급 및 운영실태와 문제점 분석 - 공공임대주택 공급체계 개선방안 도출

제 2 장 공공임대주택 정책의 개요 및 변천

공공임대주택정책의 개요 및 변천

이 장에서는 공공임대주택의 개념과 공공임대주택 정책의 변천과정을 살펴보고 주거복지정책에 있어 공공임대주택 정책의 위상을 검토하였다. 우리나라에서 공공임대주택은 공공 자금지원을 받아 공급되는 임대주택으로 정의될 수 있다. 공공임대주택은 1980년대 후반을 기점으로 주요한 주택정책 수단으로 등장하였으며 이후 정권별로 다양한 공공임대주택공급이 추진되었다. 한편 주거급여 제도 등 다양한 주거복지정책이 시행되고 있지만 공공임대주택 공급은 여전히 주거복지정책에서 중요한 위상을 차지하고 있다.

1. 공공임대주택의 개념

임대주택은 ‘주택의 소유자가 일정한 경제적 급부를 전제로 자기가 소유한 주택의 일부 또는 전부를 임차인에게 제공하는 주택 또는 임대를 목적으로 일정한 제도적 틀 속에서 공급되어 유통되는 주택’을 의미한다(이정현·김경수, 1999) 이러한 정의를 바탕으로 할 때 협의의 공공임대주택은 임대를 목적으로 공공이 소유하고 있는 주택으로 정의할 수 있다. 한편 광의의 개념에서 공공임대주택은 공공이 소유하고 있는 주택이 아니지만 공공의 지원을 통해 공급된 임대주택을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.

공공임대주택 관련 법령에서 규정하고 있는 공공임대주택의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 최근 개정 이전 「임대주택법」에서는 임대주택을 건설임대주택 및 매입임대주택, 전세 후 임대주택으로 구분하고 있으며 이 중 공공건설임대주택은 공공이 건설하거나 주택도시기금 또는 공공택지를 지원 받아 건설하는 임대주택으로 정의하고 있다. 한편 최근 「임대주택법」이 민간임대사업 중심으로 재편되어 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 개정되면서 해당 법령에서 공공임대주택에 대한 정의는 제외되었다. 한편 개정 이전 「공공주택건설 등에 관한 특별법」에서는 공공주택 중 임대를 목적으로 하는 주택을 공공임대주택으로 정의하고 있다. 「임대주택법」에서는 공공자금 지원과 함께 공공택지를 공급받아 건설한 임대주택을 포함하여 공공임대주택을 정의하였다면 「공공주택건설 등에 관한 특별법」에서는 공공자금을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택을 공공임대주택으로 정의하고 있다.

「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 「임대주택법」과 달리 사업자에 대한 제한을 두고 있다. 법령에 따라 공공주택사업의 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 기타 공공기관 등이 해당하며 해당 기관이 50%를 초과하여 출자·설립한 법인과 주택도시기금이 출자한 부동산투자회사가 포함된다. 한편 주택건설사업자의 경우 공동시행자로서 사업에 공공주택사업에 참여할 수 있다. 최근 개정되어 시행을 앞두고 있는 「공공주택 특별법」의 경우 「공공주택건설 등에 관한 특별법」과 유사하게 공공임대주택을 정의하고 있다. 다만 공급방식으로 건설, 매입과 함께 임차가 포함되었으며 임대 후 분양전환을 목적으로 하는 경우에 대해서도 공공임대주택의 정의에 포함하였다. 사업시행자에 대해서도 「공공주택건설 등에 관한 특별법」과 유사한 제한을 두고 있으며 주택도시기금 뿐만 아니라 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 등이 총지분의 전부를 출자한 부동산투자회사를 사업시행자로 포함하도록 하고 있다.

법령에 따라 공공임대주택의 정의에 다소 차이가 있으나 최근 관련 법령이 민간임대주택에 관한 「민간임대주택에 관한 특별법」과 공공주택에 관한 「공공주택 특별법」 체계로 개편된 점을 감안할 때 사업주체와 공공의 자금지원 여부를 기준으로 하는 「공공주택 특별법」의 정의를 현행 법령상의 정의로 보는 것이 타당할 것으로 판단된다.

다. 따라서 현행 법령을 기준으로 공공임대주택은 ‘공공이나 공공의 출자 등을 통해 설립한 공공주택사업자가 재정이나 주택도시기금의 지원을 받아 임대 및 임대 후 분양전환을 목적을 공급하는 주택’으로 정의할 수 있다.

〈표 2-1〉 법령 상 공공임대주택의 정의

법령	용어	정의
임대주택법 제2조 제2의2항	공공건설임대주택	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택 - 주택도시기금의 자금을 지원받아 건설하는 임대주택 - 공공사업으로 조성된 택지에 건설하는 임대주택
공공주택건설 등에 관한 특별법 제2조 제1항	공공주택	<ul style="list-style-type: none"> - 법 제4조 각 호에 규정된 자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 임대를 목적으로 공급하는 주택 ※ 제4조(공공주택사업의 시행자) <ul style="list-style-type: none"> - ① 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 대통령령으로 정하는 공공기관 - ② ①의 기관이 50%를 초과하여 출자·설립한 법인 - ③ 주택도시기금이 출자하여 설립한 부동산투자회사 - ④ ①의 기관과 주택법 제9조에 따른 주택건설사업자를 공동시행자로 지정할 수 있음
공공주택특별법 제2조 제1항	공공주택	<ul style="list-style-type: none"> - 법 제4조제1항 각 호에 규정된 자 또는 제4조제2항에 따른 공공주택사업자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설, 매입 또는 임차하여 임대 또는 임대 후 분양전환을 목적으로 공공하는 주택 ※ 제4조(공공주택사업자) 제1항 <ul style="list-style-type: none"> - ① 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 대통령령으로 정하는 공공기관 - ② ①의 기관이 50%를 초과하여 출자·설립한 법인 - ③ 주택도시기금 또는 ①의 기관이 총지분의 전부를 출자하여 설립한 부동산투자회사 ※ 제4조(공공주택사업자) 제2항 <ul style="list-style-type: none"> - 제4조 제1항 ①의 기관과 주택법 제9조에 따른 주택건설사업자를 공동시행자로 지정할 수 있음
장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제2조 1항	장기공공임대주택	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 또는 지방자치단체의 재정 및 주택도시기금을 지원받아 건설 또는 매입한 임대주택

자료 : 법제처, 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 개별 법령 재정리

한편 우리나라 공공임대주택에는 다양한 유형이 존재하지만 현재 이를 통합적으로 규정하고 있는 법령은 부재한 상황으로 개별법령에서 임대주택을 다양하게 분류하고 정의하고 있다. 법령 중 「임대주택법」에서 임대주택유형별 정의를 포함하고 있으며 나머지 유형의 경우 업무지침 등에서 임대주택에 대한 정의를 규정하고 있다.

먼저 「임대주택법」에서는 임대주택을 임대 목적에 제공되는 건설임대주택, 매입임대주택, 전세후 임대주택으로 분류하여 정의하고 있다. 건설임대주택은 임대사업자가 임대를 목적으로 건설하여 임대하는 주택으로 정하고 있으며 매입임대주택은 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택으로 정의하고 있다. 전세 후 임대주택은 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 또는 지방공사가 전세계약 방식으로 임차하여 공급하는 주택으로 정의된다. 세부적으로는 토지임대부 임대주택, 공공건설임대주택, 민간건설임대주택, 매입임대주택, 장기전세주택, 준공공임대주택, 부도임대주택 등에 대한 정의가 포함되어 있다.

다음으로 재개발이나 주거환경 정비사업을 통해 공급되는 임대주택은 「도시 및 주거환경정비법」에 규정을 두고 있으며, 기존주택 전세임대, 신혼부부 전세임대, 사원임대의 경우 별도의 규정이나 지침에 근거를 두고 있다. 각각의 법령과 지침에 따른 공공임대주택 유형별 정의를 정리한 것은 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 공공임대주택 유형

구분		내용
공공주택업무처리지침	장기공공임대주택	영구임대주택 영구적인 임대(50년)를 목적으로 건설한 임대주택 (임대주택법 제16조제1항제1호)
		국민임대주택 의무임대기간이 30년인 임대주택 (임대주택법 제16조제1항제2호)
		매입임대 임대사업자가 매매 등으로 소유권을 취득하여 임대하는 주택 (임대주택법 제2조제3항)
		행복주택 국토부장관이 정하는 자에게 공급하는 임대주택(공공주택건설 등에 관한 특별법 제40조의2)
	공공임대주택	10년 임대주택 의무임대기간이 10년인 임대주택(임대주택법 제16조제1항제3호)
		분납임대주택 임대보증금 없이 분양전환금을 분할하여 납부하는 임대주택(임대주택법 시행령 제22조제3항)

구분		내용
개별법령	장기전세주택	20년의 범위안에서 전세계약을 통하여 공급하는 임대주택(임대주택법 제16조제1항제2호의2)
	5년임대주택	의무임대기간이 5년인 임대주택(임대주택법 제16조제1항제4호)
	재개발/주거환경 임대주택	주거환경정비사업 및 주택재개발사업의 시행으로 건설된 임대주택(도시 및 주거환경정비법 제4조제2항)
	전세후 임대주택 (기존주택/ 신혼부부 전세임대)	국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사가 전세계약의 방식으로 임차하여 공급하는 임대주택(임대주택법 제2조1의2)(입주대상자가 거주하기 원하는 기존주택의 소유자와 한국토지주택공사나 지방공사가 전세계약을 체결하여 입주대상자에게 임대하는 주택(기존주택 전세임대 업무처리지침 제2조제1항, 신혼부부 전세임대 업무처리지침 제2조제2항))
	사원임대	고용자가 다른 사업주체로부터 분양을 받거나 직접 건설하여 근로자에게 임대하는 주택(근로자 주택공급 및 관리규정 제2조제2항)
50년 임대	영구적인 임대(50년)를 목적으로 건설한 임대주택(임대주택법 제16조제1항제1호)	

자료 : 국토교통부, 공공주택업무처리지침 재정리

사회주택 제도가 발달한 유럽의 경우 국가별로 사회주택에 대한 개념에 차이가 있어 사회주택에 대한 일반적인 개념을 제시하기는 어렵다. 사회주택은 자가주택이나 민간임대주택에 상반되는 개념으로 정의되기도 하고 공급주체에 따라 구분되기도 하며 임대료 수준이나 수혜대상을 포함한 개념으로 정의되기도 한다. 이러한 요인을 고려하여 외국의 사회주택을 정의하면 ‘주택공급의 주체가 정부, 공공기관, 비영리단체 등이며 개인의 소유를 허용하지 않고 공급주체가 소유·관리하고, 수혜대상이 시장에서 소비자의 역할을 수행하기 힘든 사람들로 시장임대료보다 저렴한 수준으로 임대되는 주택’으로 정의할 수 있다.(하성규, 2004).

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 공공임대주택은 공공 재정이나 기금 등의 지원을 받아 임대를 목적으로 공급되는 주택을 통칭하는 개념으로 정의될 수 있다. 이는 공급주체, 수혜대상, 임대료수준 등을 고려한 외국의 사회주택⁶⁾의 개념을 광의의 의미에서 정의한 것으로 볼 수 있다.

6) 유럽의 경우 ‘공공임대주택(public rental housing)’ 보다는 사회주택(soicial housing)이라는 용어를 주로 사용하고 있음

2. 공공임대주택 정책의 변천과정

우리나라에서 정부차원에서 공공임대주택 공급에 대한 체계적인 계획이 수립된 시기는 주택 200만호 건설계획의 일환으로 영구임대주택 19만호 등 공공임대주택 공급을 계획하면서부터라고 할 수 있다. 노태우 정부 들어 주택가격이 급등하고 저소득층 주거불안이 사회적 문제로 대두되면서 정부는 1988년~1992년까지 주택 200만호를 공급하는 계획을 수립하였다. 주택 200만호 건설계획에서는 소득계층별 주택공급계획이 포함되었으며 소득 10분위를 기준으로 1분위 계층에서는 영구임대주택을, 2~4분위 저소득근로자에게는 근로자주택을, 3~5분위 계층에는 국민주택기금 등의 지원을 통해 소형분양 주택과 장기임대주택을 공급하는 계획이 포함되었다(배순석 외, 2008) 당초 85만호의 서민용 주택을 공급하기로 한 계획은 유형별 주택 공급계획이 일부 변경되어 최종적으로 90만호의 서민용 주택을 공급하는 것으로 수정되었다.

〈표 2-3〉 200만호 주택건설계획에서의 서민용 주택공급

공급유형	규모 (평)	공급대상계층	당초 계획량 (천호)	수정 계획량 (천호)
영구임대	7~12	1분위	250	190
근로복지	7~15	2~4분위	-	150
사원임대	7~15	2~4분위	-	100
장기임대	10~15	3~5분위	350	150
소형분양	10~18	3~5분위	250	310
계			850	900

자료 : 건설교통부, 2002. 주택백서. p.61 재정리

주택 200만호 건설계획에서는 서민주택 공급을 위해 공급유형과 공급대상계층, 사업주체를 세분화하고 정부재정, 국민주택기금 등을 통한 자금지원 수단을 마련하였

으며 공공임대주택 건설용 택지를 조성원가 이하로 공급하도록 관련 제도를 정비하였다. 주택 200만호 건설계획을 통해 마련된 이러한 공급체계는 이후 공공임대주택 공급 계획의 원형을 제공하였다는 측면에서 의의를 가진다.

김영삼 정부 들어서 정부는 영구임대주택 공급을 중단하고 5년과 50년 임대주택공급 10만호 공급을 계획하였으며 실제 7.9만호의 임대주택이 공급되었다. 1998년 외환위기로 인해 발생한 대규모 실직 등 주거불안 문제의 해결책으로 김대중 정부는 국민임대주택을 도입하였다. 서민주거안정 대책의 일환으로 도입된 국민임대주택은 1998년 9월 국민임대주택 5만호를 건설하는 계획이 수립되면서 본격적으로 공급되기 시작하였다. 이후 국민임대주택이 서민주거 안정을 위한 대표적인 정책으로 자리매김하면서 건설목표는 점진적으로 확대되었다. 2001년 4월 국민임대주택 공급목표가 10만호로 상향되었으며 같은 해 8월에는 20만호, 이듬해인 2002년 4월에는 50만호로 공급목표가 확대되었다. 최종적으로 2002년 5월 국민임대주택 공급목표는 100만호까지 확대되었으며 기존 10년형과 20년형으로 구분되어 있던 임대의무기간을 30년으로 통합하였다. 이후 노무현정부는 2003년 9월 ‘서민·중산층 주거안정 지원 대책’을 통해 국민임대주택 100만호 건설계획을 구체화하였다. 한편 노무현 정부는 국민임대주택 공급과 함께 다가구매입임대, 전세임대 등 다양한 임대주택공급계획을 수립하였으며 민간부문에 대한 지원을 통해 10년 공공임대 50만호 건설을 계획하였다.

이명박 정부는 2008년 9월 19일 ‘국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설방안’을 통해 「보금자리주택특별법」을 근거로 보금자리주택 150만 건설계획을 발표하였다. 보금자리주택은 기존 물량위주의 임대주택 건설에서 벗어나 임대료가 시세의 30%인 영구임대를 비롯하여 소득·선호도에 따른 전세형, 지분형 등 다양한 임대주택(총 80만호)과 내 집 마련 촉진을 위해 기존 분양가보다 15% 저렴한 중소형 분양주택(총 70만호) 등을 포함한 정책이었다. 한편 박근혜 정부는 대학생, 신혼부부, 사회초년생 등에게 공급주택의 80%가 배분되는 행복주택을 도입하였다.

이상의 내용을 바탕으로 주요 정권별 공공임대주택 공급정책 내용을 정리한 것은 <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 정권별 공공임대주택 공급정책의 내용

구분	공급정책
노태우 정부	주택200만호 공급계획 중 영구임대주택 19만호 공급
김영삼 정부	50년 공공임대주택 8만호 공급
김대중 정부	국민임대주택 100만호 공급계획 수립·시행
노무현 정부	국민임대주택 100만호 공급계획 승계·시행
이명박 정부	보금자리주택 150만호 공급계획 수립·시행(공공임대 80만호 포함)
박근혜 정부	행복주택 14만호 공급계획 수립·시행

이처럼 우리나라의 공공임대주택 공급정책은 정권별로 주요한 정책 사업으로 자리매김하면서 새로운 정부가 들어설 때마다 정책이 변경되어 연속성이 단절되는 모습을 보여 왔다. 1980년대 말 노태우 정부의 영구임대주택 공급계획을 시작으로 본격화된 공공임대주택 공급정책은 김영삼 정부 들어 50년 공공임대주택으로 변경되었고 김대중 정부와 노무현 정부에 들어서는 국민임대주택 공급정책으로 바뀌었다. 이 후 이명박 정부는 보금자리주택 공급을 계획하였으며 박근혜 정부 들어서는 행복주택 공급이 주요 정책 사업이 되었다.

정권이 바뀌고 새 정부 공약사항 추진에 중점을 두다보니 기존 정책 및 사업은 방치되고, 이에 따라 계획수립 또는 승인 후 사업들이 집행되지 못하는 사례가 빈발하였다. 특히 기존 정책에 대한 정리 없이 새로운 정책이 수립·시행되면서 정책대상과 임대주택유형, 관련 법체계는 점점 복잡해졌고 공공임대주택 유형별 연계성은 저하되었다. 현재 공공임대주택의 유형이나 공급체계, 법·제도 등이 너무 복잡하게 구성되어 있다는 비판 역시 정권별로 정책의 일관성이 결여된 결과로 볼 수 있다.

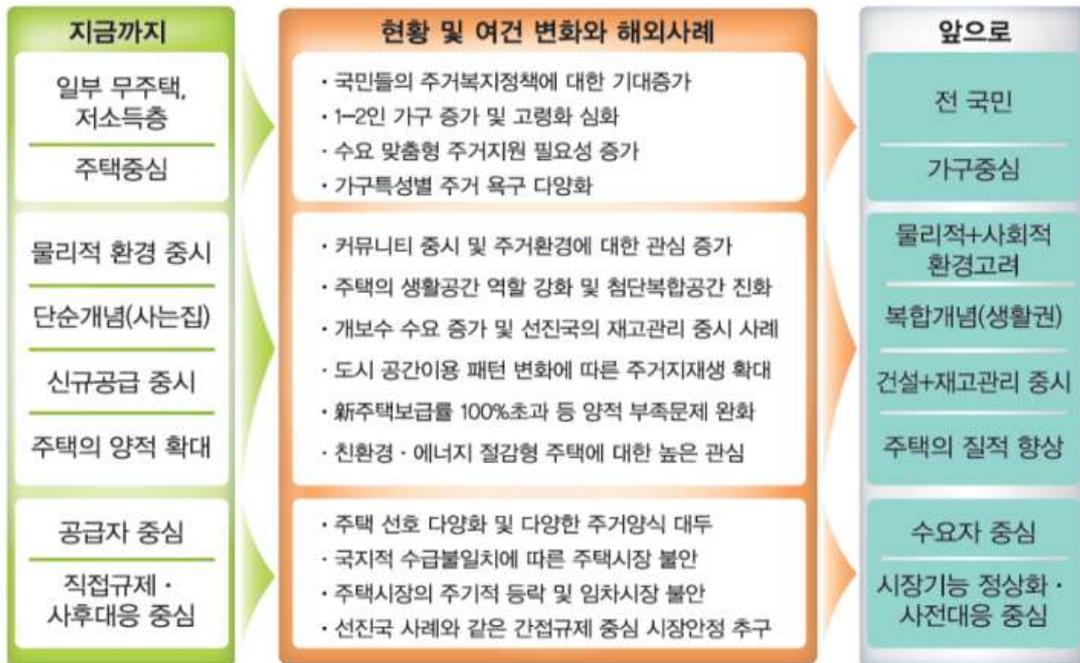
3. 공공임대주택 정책의 위상

주거복지정책은 수혜대상자의 기본적인 주거욕구를 충족시키고 이를 통해 안정적인 주거생활을 보장하는데 목적이 있다. 이러한 주거복지정책은 수혜대상자의 범위에 따라 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분될 수 있다. 협의의 주거복지정책은 시장에

서 스스로 주택문제를 해결 할 수 없는 국민을 대상으로 공공이 기본적인 주거욕구를 충족할 수 있도록 지원하는 제반 정책으로 정의할 수 있다. 반면 광의의 주거복지정책은 전체 국민의 주거수준 향상을 통해 복지를 증진시키고자 시행되는 모든 정책을 포괄하는 개념으로 정의될 수 있다.

우리나라의 주거복지정책은 협의의 주거복지에서 광의의 주거복지로 패러다임이 전환되는 시기를 맞이하고 있다. 최근 발표된 제2차 장기주택종합계획에서는 정책여건 변화를 토대로 주택정책 패러다임 전환의 필요성을 제시하였다. 정부는 제2차 장기주택종합계획을 통해 지금까지 일부 무주택, 저소득층에 대한 정책을 전 국민을 대상으로 하는 정책으로 전환할 필요성이 있음을 제시하였으며 ‘보편적 주거복지 실현을 위한 촘촘한 주거안전망 구축’을 정책방향으로 설정하였다. 이에 기존의 공공임대주택 공급 중심의 정책만으로 국민의 주거복지욕구를 충족하는데 한계가 있으며 민간임대 시장 활성화, 주거급여 및 금융지원 등 다양한 주거복지서비스 지원을 확대하는 정책추진을 계획하였다. 특히 제2차 장기주택종합계획에서는 정책목표를 물량목표에서 주거 서비스를 제공받는 수혜가구 중심으로 전환할 필요성을 강조하였다.

〈그림 2-1〉 여건변화에 따른 정책 패러다임 전환



자료 : 국토교통부·국토연구원, 2014. '제2차 장기(13년~22년) 주택종합계획 수립 연구. p.66

제2차 장기주택종합계획에서는 주거지원 프로그램은 크게 공급자지원 프로그램과 수요자 지원프로그램으로 구분하였다. 공급자지원 프로그램에서는 공공부문의 공공 임대 및 분양주택 공급이 포함되며 민간부문에 있어서는 준공공임대주택 활성화, 리츠를 통한 임대주택공급, 전문임대관리업 육성 등의 프로그램이 포함된다. 수요자 지원 프로그램에는 주거급여, 전세자금 및 구입자금 대출, 주택개량지원, 월세 소득공제 및 금융지원, 전세자금 반환보증 등의 정책이 포함된다. 최근 기초생활보장제도의 급여체계 개편으로 도입된 주거급여제도는 주거비의 일부를 지원하는 정책으로 2014년 시범사업을 시작으로 본격적으로 도입되었다. 주택금융지원 제도는 주택도시기금을 통해 주택구입이나 임차에 필요한 자금을 지원하는 정책으로 버팀목전세자금대출, 주거안정월세대출, 저소득가구전세자금대출, 내집마련디딤돌대출, 공유형모기지, 주거안정주택구입자금 대출 등이 있다. 주택개량지원 정책의 경우 노후주택의 시설개량에 필요한 자금을 지원하는 정책으로 사회취약계층 주택개보수사업이 대표적이다.

〈그림 2-2〉 주거복지정책 현황

		공급자 지원	수요자 지원
공공		<ul style="list-style-type: none"> ○ 영구임대주택 공급 ○ 매입·전세임대 공급 ○ 국민임대주택 공급 ○ 행복주택 공급 ○ 공공임대(5·10년)주택 공급 ○ 공공분양주택 공급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거급여(주택바우처) ○ 전세자금 대출 ○ 주택구입자금 대출 <ul style="list-style-type: none"> - 생애최초·근로자서민 구입자금 - 공유형 모기지 등 ○ 주택개량자금 지원 ○ 월세 소득공제 ○ 월세 지급보증 등 금융지원 ○ 전세자금 반환보증
	민간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준공공임대주택 활성화 ○ 리츠를 통한 임대주택 공급 ○ 전문임대관리업 육성 	

자료 : 국토교통부·국토연구원, 2014, '제2차 장기(13년~22년) 주택종합계획 수립 연구, p.100

정부의 주택종합계획에서 나타난 바와 같이 정부의 주거복지정책은 특정 계층을 대상으로 한 정책에서 보편적 주거복지를 추구하며 전 국민을 대상으로 하는 정책으로 확대되고 있다. 이에 따라 주거복지정책의 수단 역시 다양해지고 있다. 과거 주거복지 정책에서는 공공임대주택 공급이 중요한 정책수단으로 활용되고 정책목표 역시 공공임대주택을 얼마나 공급할 것인가에 맞춰져 있었다. 그러나 현재는 주거급여, 금융지원 등 수요자 지원 정책의 중요성이 점차 확대되고 있으며 수혜대상가구를 중심으로 정책목표가 개편되고 있다.

정책여건과 주거복지정책의 패러다임 변화, 정책수단의 다양화 속에서도 공공임대주택 공급은 주거복지정책에 있어 중요한 위상을 가지는 것으로 평가된다. 제2차 장기종합계획에서도 저소득 서민의 주거비 부담 완화, 임차가구의 주거안정성 제고를 위해 공공임대주택 재고를 지속적으로 확대할 필요성이 있음을 제시하고 있다. 다만 과거 공공임대주택정책이 공급물량에 대한 정책목표를 효과적으로 달성하는데 중점을 두었다면 최근에는 수요에 맞는 공급, 공급방식의 다양화, 공공임대주택 재고의 효율적 운영과 관리의 중요성이 더 강조되고 있다.

주거복지정책 수단의 다양화는 한편으로 국민들의 다양한 주거욕구 충족에 기여한다는 긍정적인 효과를 가지지만 한정된 자원의 효율적 활용과 개별 정책수단의 체계적 운영이라는 과제를 제시한다. 공공임대주택 공급 역시 이러한 맥락에서 주거복지정책에서의 위상과 역할을 재정립하고 여건변화에 대응하여 효율적인 공급체계를 갖추는 것이 중요한 과제라 할 수 있다. 특히 최근의 임대차시장 구조전환 등으로 주거복지정책 수단으로서 공공임대주택공급의 중요성이 증대되고 있는 상황에서 현재 공공임대주택 공급체계의 현황을 진단하고 개선방안을 도출하는 것은 중요한 과제라 할 수 있다.

제 3 장 공공임대주택 공급체계 분석

공공임대주택 공급체계 분석

이 장에서는 현행 공공임대주택 공급체계의 현황을 분석하고 향후 정책방안에 대한 시사점을 도출하였다. 먼저 공공임대주택 공급 계획 및 실적, 재고 현황 등 전반적인 공급현황과 배분체계를 분석하였다. 다음으로 공공임대주택 공급과 관련된 법령 및 제도 현황을 분석하였으며 분석결과를 바탕으로 시사점을 도출하였다.

1. 관련 법령 및 제도현황

1) 현행 법령 및 제도현황

공공임대주택 공급과 관련된 현행법령으로는 「임대주택법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택공급에 관한 규칙」, 관련 지침 및 규정 등이 있다. 「임대주택법」은 임대사업 전반에 관한 규정을 포함한 법령으로 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 임대사업에 대한 규정을 포함하고 있으며 공공임대주택의 배분과 관련해서는 「주택공급에 관한 규칙」을 준용하고 있다. 「공공주택건설 등에 관한 특별법」은 임대뿐만 아니라 분양을 포함한 공공주택사업의 원활한 시행을 도모하기 위해 절차상 특례 등을 중심으로 구성된 법령이며, 임대주택의 공급 및 관리에 관해서는 「임대주택법」을 준용하도록 규정하고 있으나 행복주택의 경우 임대료, 임대요건 등을 국토교통부령으로 달리 정할 수 있도록 규정하고 있다. 「도시

및 주거환경 정비법」은 정비사업을 통해 공급되는 임대주택에 관한 규정을 포함하고 있으며, 「임대주택법」 등의 규정에도 불구하고 입주대상자의 자격이나 기준 등을 별도로 정할 수 있는 규정을 포함하고 있다. 전세 후 임대주택의 경우 공급계획의 승인 및 물량확보, 재정 및 기금지원, 입주대상 및 선정방식 등을 별도의 지침을 통해 규정하고 있으며 사원임대 역시 공급방식이나 대상에 대해 「근로자 주택공급 및 관리규정」을 별도로 두고 관련 사항을 규정하고 있다.

〈표 3-1〉 공공임대주택 관련 법령 현황

구분	범위			주요내용
임대주택법	임대	공공/ 민간	건설/ 매입/ 재임대	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택공급계획 및 지원 - 임대사업자 등록 및 감독 - 임대차인 선정(공급규칙 준용) - 임대조건(의무기간, 임대료, 임대보증금 보증, 저당권설정 등) - 임대주택정보체계 구축·운영 - 건설임대주택의 분양 전환 - 임대주택관리 - 임차인대표회의 등
공공주택건설 등에 관한 특별법	임대/ 분양	공공	건설	<ul style="list-style-type: none"> - 공공주택건설계획 및 지원 - 공공주택지구 지정 - 공공주택지구 조성 - 공공주택통합심의 위원회 - 공공주택 건설 및 매입 - 공공시설 부지 등에서의 공공주택사업(행복주택)
도시 및 주거환경 정비법	임대	공공	매입	<ul style="list-style-type: none"> - 임대주택건설계획 - 임대주택공급 의무 및 비율 - 임대주택공급에 따른 용적률 완화
전세임대업무처리지침	임대	공공	재임대	<ul style="list-style-type: none"> - 공급계획 - 재정 및 기금지원 - 공급방식 및 대상
근로자 주택공급 및 관리규정	임대	공공	건설/ 매입	<ul style="list-style-type: none"> - 공급방식 및 대상

자료 : 법제처, 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 개별 법령 재정리

우리나라 공공임대주택 관련 법령은 공공임대주택유형, 계획, 공급, 배분 등에 제반사항이 개별법령에 산재되어 있다는 특징을 가지고 있다. 이처럼 복잡한 법령체계를 가지게 된 데에는 「공공주택건설 등에 관한 특별법」과 같이 건설형 공공임대주택 사업의 원활한 진행에 중점을 두고 있는 특별법의 존재와 정권별로 임대주택유형이나 공급방식 등의 다양화가 중요한 원인 중 하나라 할 수 있다.

2) 임대주택관련 법령체계 개편 추진 현황

최근 주택과 관련된 다수의 법률제정 및 개정안이 마련되어 시행을 앞두고 있다. 현재 개정이 추진 중이거나 개정된 법안이 시행을 앞두고 있는 법령으로 「주택법」, 「임대주택법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「택지개발 촉진법」 등이 있다. 주택정책 및 주택의 건설·공급·관리, 국민주택기금 설치 및 운용 등 주택과 관련된 전반적인 내용이 포함되어 있던 「주택법」은 「주거기본법」, 「공동주택관리법」, 「주택도시기금법」, 「주거급여법」 등 개별법으로 분리하는 입법이 추진 중이며 「임대주택법」은 민간임대주택에 관한 규정을 포함하는 「민간임대주택 특별법」과 공공임대주택에 관한 사항 및 「택지개발 촉진법」 등으로부터 이관 받은 규정을 포함하는 「공공주택 특별법」 체계로 개편이 추진 중에 있다.

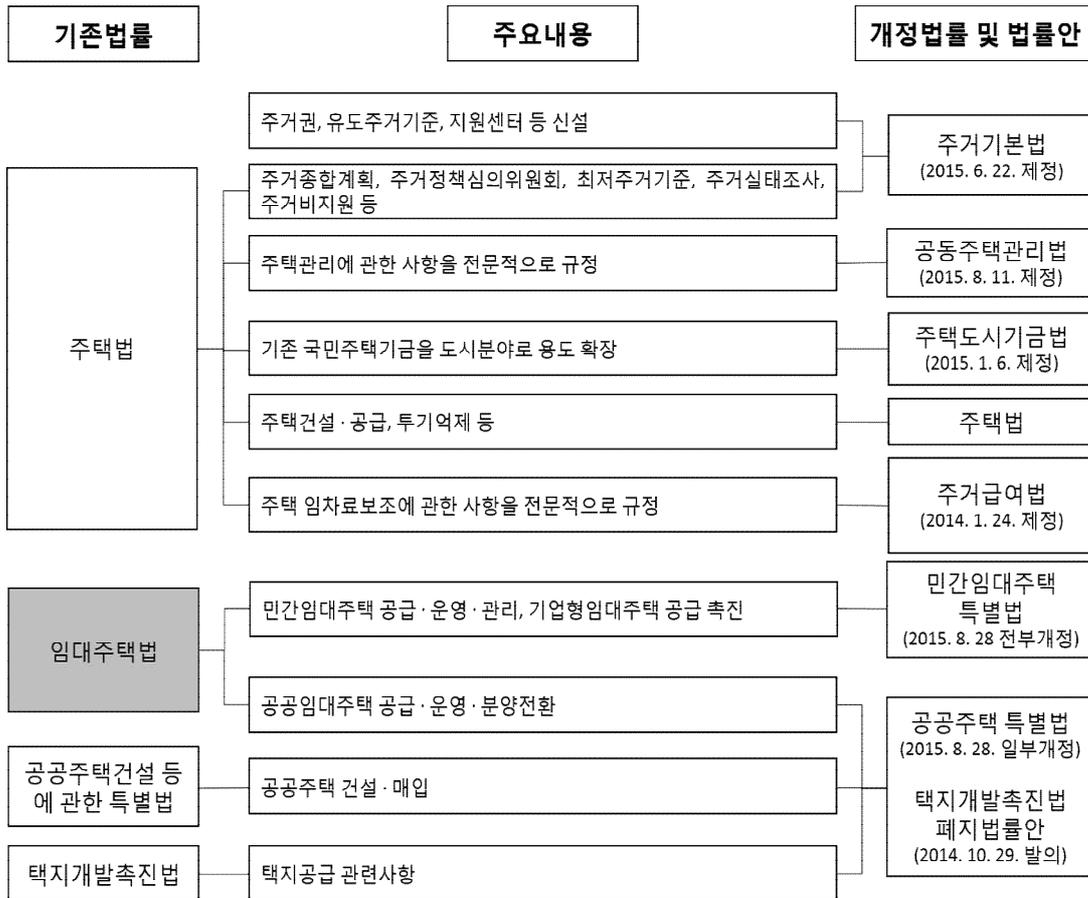
■ 민간임대주택에 관한 특별법

공공임대주택과 관련한 법령 중 ‘기업형 주택임대사업 육성을 통한 중산층 주거혁신 방안’ 발표 이후 후속 조치로 「임대주택법」 개정 법률인 「민간임대주택에 관한 특별법」의 주요내용은 다음과 같다.

「민간임대주택에 관한 특별법」은 모두 7장 67조와 부칙으로 구성되어 있으며 개정을 통해 제명을 현행 「임대주택법」에서 「민간임대주택에 관한 특별법」으로 변경하고, 「공공임대주택에 관한 규정」은 「공공주택 특별법」으로 이관하였다. 법령에서는 민간임대주택을 8년 이상 임대하는 ‘기업형임대주택’, ‘준공공임대주택’과 4년 이상 임대하

는 ‘단기임대주택’으로 구분하고, 임대사업자를 ‘기업형임대사업자’와 ‘일반형임대사업자’로 구분하였다. 한편 현재 「주택법」에 규정되어 있는 주택임대관리업에 관한 내용을 이 법으로 이관하고, ‘자기관리형’ 및 ‘위탁관리형’으로 구분하였다.

〈그림 3-1〉 최근 주택관련 법제의 변동현황



자료 : 장경석(2015) 재정리

민간임대주택에 관한 지원사항으로는 국가 및 지방자치단체 등이 민간임대주택의 공급 확대 및 품질 제고 등을 위하여 주택도시기금 등의 재원을 우선적으로 지원하고, 조세감면 및 택지 우선공급 등을 지원할 수 있는 규정이 포함되었다. 또한 임대사업자가 기업형임대주택 또는 준공공임대주택을 건설하는 경우 용적률·건폐율·층수제한 완화, 판매시설·업무시설 허용 등의 혜택을 부여할 수 있도록 하였다. 한편 기업형임대주택공급을 위한 공급촉진지구 지정에 관한 규정이 법령에 포함되었다.

국토교통부장관, 시·도지사가 기업형임대주택 공급촉진지구를 지정할 수 있도록 하는 한편 촉진지구 지정권자는 건축제한 완화에 따른 토지가치 상승분의 범위에서 지구계획에 따른 기반시설 설치비용을 부담시킬 수 있도록 하였다. 민간임대주택사업을 육성하기 위하여 현재 임대사업자에 대하여 적용되고 있는 6개의 핵심규제 중 임차인 자격 제한, 최초임대료 제한, 분양전환의무, 담보권 설정 제한 등 4개 규제를 폐지하고, 임대의무기간(8년 또는 4년) 및 임대료 상승률 제한(연 5%) 등 2개 규제만 존치하는 내용도 포함되었다. 「민간임대주택에 관한 특별법」의 주요내용을 정리한 것은 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 민간임대주택에 관한 특별법의 구성

구분	세부내용
제1장 총칙	▶ 목적, 정의, 다른 법률과의 관계, 국가 등의 지원
제2장 임대사업자 및 주택임대관리업자	▶ 임대사업자 등록 및 등록말소 ▶ 주택임대관리업: 등록, 등록기준, 결격사유, 등록말소, 업무범위, 현황신고, 위수탁계약서 등, 보증상품 가입, 자기관리형 주택임대관리업자의 의무, 등록증 대여 등 금지
제3장 민간임대주택의 건설	▶ 민간임대주택의 건설, 토지 등의 우선 공급, 간선시설의 우선 설치 ▶ 특례: 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 관한 특례, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 관한 특례
제4장 기업형임대주택 공급촉진지구	▶ 촉진지구의 지정, 시행자, 촉진지구 지정 절차, 주민 등의 의견청취, 촉진지구 지정 등의 고시, 촉진지구 지정의 해제, 지구계획 승인 등, 통합심의위원회 ▶ 인허가 등의 의제, 관계 법률에 관한 특례, 개발제한구역에 관한 특례, 촉진지구 지정절차에 관한 특례, 토지 등의 수용 등, 촉진지구 주택사업계획에 관한 특례, 국유재산법 등에 관한 특례 ▶ 지방이전 공공기관의 종전부동산 활용계획 변경, 준공된 사업지구내 미매각 용지 활용, 조성토지의 공급, 감독, 관계 법률의 준용
제5장 민간임대주택의 공급, 임대차 계약 및 관리	▶ 민간임대주택의 공급, 임대의무기간 및 양도 등, 임대료, 임대차계약의 해제·해지 등 ▶ 임대차계약 신고, 표준임대차계약서, 설명의무, 임대보증금에 대한 보증 ▶ 준주택의 용도제한, 민간임대주택의 관리, 임차인대표회의, 특별수선충당금의 적립 등, 준주택에 관한 특례 ▶ 임대주택분쟁조정위원회, 분쟁의 조정신청, 조정의 효력
제6장 보칙	▶ 협회의 설립 등, 협회의 설립인가 등, 임대주택정보체계, 보고·검사 등, 권한의 위임 등, 가산금리, 벌칙 적용 시의 공무원 의제
제7장 벌칙	▶ 벌칙, 양벌규정, 과태료

자료 : 국토연구원 내부자료

■ 공공주택 특별법

「공공주택 특별법」은 「임대주택법」 개편에 맞춰 개정이 추진된 것으로 공공주택 건설, 관리·운영 등의 체계적인 추진과 소규모 개발 활성화 등을 위해 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「임대주택법」의 공공임대주택에 관한 사항, 「택지개발촉진법」을 통합한 법령이다. 주요 개정내용은 다음과 같다.

「공공주택 특별법」은 총 10장 60조와 부칙으로 구성된 법령으로 공공주택 운영 및 관리 등에 관한 내용이 포함됨에 따라 명칭을 「공공주택건설 등에 관한 특별법」에서 「공공주택 특별법」으로 변경되었다. 「공공주택법」, 「임대주택법」 간 상이한 공공주택(공공임대주택)의 정의를 공공이 재정·기금을 지원받아 공급하는 「공공주택법」 정의로 일원화하였으며 기존에 주택으로 한정된 공공임대주택의 범위를 다양한 유형의 공공임대주택 공급을 위해 준주택(기숙사, 주거용 오피스텔 등)도 포함하는 범위로 확대하였다. 또한 공공주택의 효율적인 건설·관리를 위해 국토부가 주거종합계획(10년)에 따라 5년 단위의 공공주택 공급·관리계획을 수립하도록 하는 조항을 신설하였으며 계획수립 전에 수요조사를 하고 관계기관 협의 및 「주택법」에 따른 주택정책심의위원회 심의 등을 거쳐 확정하도록 하고 필요시 지자체별로 계획을 수립할 수 있는 근거도 마련하였다. 도시내 소규모 주택지구 개발 활성화를 위해 소규모(10만㎡ 이하) 개발의 경우 지구지정과 지구계획을 함께 승인할 수 있도록 절차를 간소화하고 소규모 주택지구 지정 시 주변지역 정비계획이 포함된 경우 국토부장관이 우선 지정 할 수 있도록 제도 개선하였다. 또한 지구계획만 통합심의가 가능하였던 것을 주택사업계획도 통합심의가 가능하도록 변경하였다.

폐지가 예정된 「택지개발촉진법」 관련 규정을 이관 받아 「택지개발촉진법」을 따르고 있는 토지의 공급, 건축물 존치, 조성원가 공개, 택지 전매제한, 선수금 수령 등 공급 관련을 법령에 포함하였다. 「임대주택법」 개정과 관련해서는 「임대주택법」 중 공공임대주택 관련 내용, 임대주택의 공급, 중복입주 확인, 금융정보 제공, 임대조건, 표준임대차계약서, 재계약 거절, 전대제한, 거주실태 조사, 공공임대 관리, 매각제한, 분양전환 등의 내용을 이관 받아 법령에 포함하였다.

〈표 3-3〉 공공주택 특별법의 구성

구분	세부내용
제1장 총칙	▶ 목적, 정의, 준주택의 준용, 공공주택 공급·관리계획, 재원·세제지원 등, 공공주택 사업자, 다른 법률과의 관계
제2장 공공주택지구의 지정 등	▶ 공공주택지구의 지정, 특별관리지역의 지정·관리·해제, 특별관리지역의 건축물 등에 대한 조치, 소규모 주택지구 지정, 주택지구 주변지역의 정비, 주택지구 지정 사전협의, 보안관리 및 부동산투기 방지대책, 주민 등의 의견청취, 행위제한, 고시, 다른 법률의 특례
제3장 공공주택지구의 조성	▶ 사업자 우선지정, 지구계획 승인, 다른 법률에 따른 인허가 의제, 다른 법률의 특례, 간선시설 설치 및 지원, 토지 출입·수용, 건축물의 준치, 국공유지 처분제한, 공공시설의 귀속, 부담금감면, 준공검사, 조성토지공급, 조성원가 공개, 전매제한, 선수금
제4장 공공주택 통합심의위원회	▶ 통합심의위원회 설치, 심의절차
제5장 공공주택의 건설 등	▶ 주택건설사업계획의 승인, 건축위원회 심의 등의 특례, 건설기준, 건설산업기본법 특례, 공사의 분할계약
제5장의 2 공공시설 부지 등에서의 공공주택사업	▶ 공공시설 부지 등에서의 공공주택사업에 대한 특례, 다른 법률의 특례, 건축기준 등에 대한 특례
제6장 공공주택의 매입	▶ 부도임대주택 매입, 기존주택 매입, 건설 중에 있는 주택 매입, 임대주택 인수, 기존주택 임차
제7장 공공주택본부	▶ 본부의 설치, 파견요청
제8장 공공주택의 공급 및 운영·관리	▶ 공공주택 공급, 분양가심사위원회 설치, 중복 입주 등의 확인, 금융정보 등의 제공에 따른 동의서 제출, 금융정보 등의 제공, 자료요청, 자료 및 정보의 수집, 임대조건, 표준임대차계약서, 재계약 거절, 전대제한, 입주예정자의 입주의무, 입주자의 거주유무, 거주실태조사, 공공임대주택의 관리, 매각제한, 우선 분양전환, 특별수선충당금 적립, 정보체계구축
제9장 보칙	▶ 토지매수업무 위탁, 주택지구 밖의 사업에 대한 준용, 권한 위임 또는 위탁, 협조요청, 보고검사, 감독, 청문
제10장 벌칙	▶ 벌칙, 양벌 규정, 과태료

자료 : 법제처, 국가법령정보센터(www.law.go.kr). 개별 법령 재정리

「임대주택법」과 「공공주택건설 등에 관한 특별법」을 개정하여 민간임대와 공공주택에 관한 개별법령 체계로 전환한 것은 공공임대주택에 관한 법령체계를 단순화하고 산재된 법령을 통합하였다는 점에서 의의가 있다. 다만 상위법령 개정에 따른 하위법령과 관련 지침 등에 대한 개정 작업이 추가적으로 진행될 필요가 있다. 또한 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택의 정의에서 사업시행자를 공공으로 한정함에 따라 과거 공공의 재원이나 기금을 지원받아 민간건설사업자가 공급하던 5년과 10년 임대주택이 공공임대주택에서 제외되게 되었다. 따라서 이와 관련한 규정이나 통계 등에 대한 개선 작업이 필요할 것으로 보인다.

2. 공공임대주택 공급현황 분석

1) 공공임대주택 공급계획

공공임대주택을 얼마나 공급할 것인가에 대한 계획은 중앙정부를 중심으로 수립되고 있다. 최근 행복주택 공모와 같이 지방자치단체 등의 제안을 받아 사업을 시행하는 경우가 나타나고 있지만 이 역시 중앙정부를 중심으로 계획된 물량 범위를 크게 벗어나지 않는다는 점에서 아직까지 우리나라의 공공임대주택 공급계획의 주체는 중앙정부라 할 수 있다. 최근 서울시가 공공임대주택 6만호와 서울형 민간임대주택 2만호를 2018년 까지 공급하는 계획을 발표하고 경기도가 경기도형 임대주택 공급계획을 발표하는 등 지방자치단체 차원의 임대주택공급이 계획되고 있지만 중앙정부 중심의 임대주택공급계획 체계 전체에 변화가 나타나고 있는 것으로 보기에 한계가 있다.

임대주택공급에 관한 장기적인 계획과 목표수준은 장기주택종합계획을 통해 제시되고 있다. 2003년 「주택건설촉진법」이 주택법으로 전면 개정되면서 정부차원에서의 주택분야 최상위 계획인 주택종합계획 수립이 의무화되었다. 이에 2003년부터 2012년까지 10년간을 계획기간으로 하는 제1차 장기주택종합계획이 수립되었으며 최근

2013년~2022년까지를 계획기간으로 하는 제2차 장기주택종합계획이 수립되었다. 제1차 장기주택종합계획은 주택부족문제 해소와 주택시장안정, 저소득층의 주거수준 향상 및 주거격차 완화를 계획목표로 제시하였으며 국민임대주택 100만호와 10년 공공임대주택 50만호 공급을 통해 2012년 장기주택재고 수준을 15%까지 확대하는 것을 목표로 제시하였다.

최근 수립된 제2차 장기주택종합계획에서는 저소득 서민의 주거비 부담 완화, 임차가구의 주거안정성 강화를 위해 공공임대주택 재고의 지속적인 확충이 필요하며 시장여건 변화와 정책패러다임 변화에 대응하여 ‘임대주택 공급방식 다양화 및 효율적 관리시스템 구축’을 정책목표로 제시하였다. 한편 제2차 장기주택종합계획에서는 공공임대주택수요 분석을 통해 2013년에서 2022년까지 10년간 총 115만호, 연평균 11.5만호 수준의 공공임대주택 수요가 있을 것으로 전망하였으며 이를 토대로 연 11만호의 공공임대주택을 공급하는 계획을 제시하였다. 해당 공급물량은 준공 물량을 기준으로 한 것으로 정부는 제2차 장기주택종합계획을 수립하면서 공공임대주택 공급의 목표를 사업승인에서 준공 물량으로 변경하였다.

〈표 3-4〉 공공임대주택 준공 계획

(단위 : 만호)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 이후
공급계획	7.7	9.0	11.0	11.0	11.0	연 11.0

자료 : 국토교통부-국토연구원, 2013. ‘제2차 장기(13년~22년) 주택종합계획 수립 연구’. p.100

한편 제2차 장기주택종합계획에서는 박근혜 정부의 주요 정책으로 시행되고 있는 행복주택과 관련하여 2017년까지 공공용지 3.8만호, 도시재생 용지 3.6만호, 공기업 보유토지 6.6만호 등 총 14만호를 공급하는 계획을 제시하고 있다. 연차별로는 2014년 2.6만호를 시작으로 2015년 이후 3.8만호의 행복주택을 공급할 계획이다.

〈표 3-5〉 행복주택 건설부지별 공급계획(2013~2017)

(단위 : 만호)

구 분		물량(안)	내용
공공 용지		3.8만	- 철도부지, 역세권개발지, 역 근처 공영주차장, 유수지, 공공시설 용지 등
도시재생용지 등		3.6만	- 주거환경개선지역, 뉴타운 해제지역 등 노후불량 주거지, 노후 임대단지, 산업단지 등
공기업 보유 토지	공공건설용 택지	3.9만	- 공기업(LH, SH 등) 보유 주택용지 중 역세권 및 직주근접 가능 용지를 전환·활용
	민간분양 예정지	2.7만	- 공기업(LH, SH 등) 보유 민간분양 주택 예정용지 중 역세권·직주 근접 가능 용지를 전환·활용

자료 : LH 내부자료

〈표 3-6〉 연차별 행복주택 공급계획(2013~2017)

(단위 : 만호)

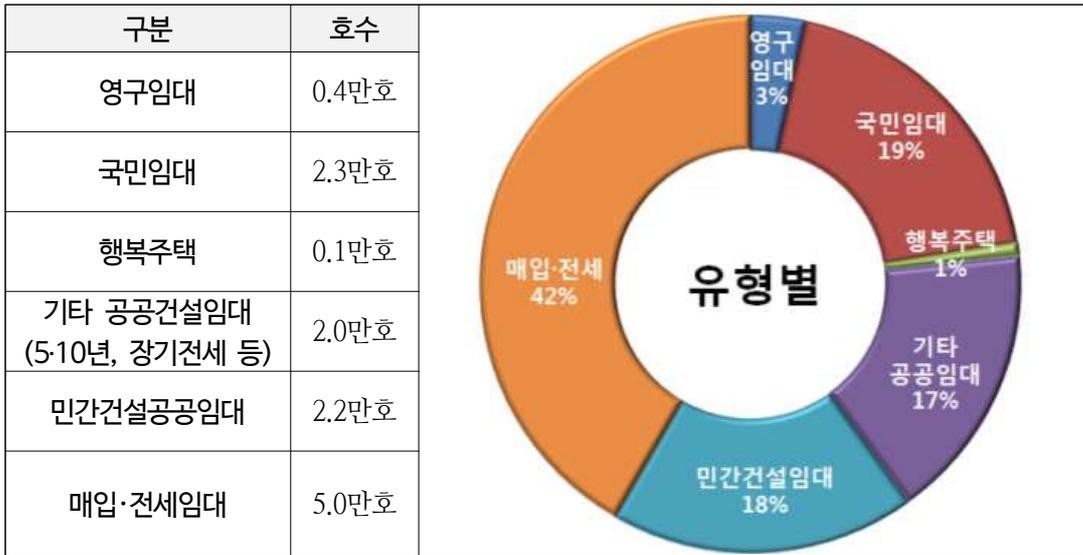
계	2014년	2015년	2016년	2017년
14.0	2.6	3.8	3.8	3.8

자료 : LH 내부자료

장기주택종합계획과 별도로 정부는 연차별로 주택종합계획을 수립하고 있으며 2015년 주택종합계획에서는 역대 최대 수준인 공공임대주택을 12만호 준공(매입)하여 공급하는 계획을 발표하였다. 이중 건설임대는 영구임대 0.4만호, 국민임대 2.3만호, 행복주택 0.1만호, 공공건설임대 2.0만호, 민간건설공공임대 2.2만호 등 7만호이며 매입·전세임대는 5만호를 공급할 계획이다. 지역별 공급물량은 최근 재건축이주수요 등으로 전세가격 불안이 우려되는 수도권 지역에 전체 물량의 60%를 집중 공급할 계획을 제시하였다.

〈그림 3-2〉 2015년 임대주택유형별 공공주택 준공(매입) 물량

(단위 : 만호)



자료 : 국토교통부, 2015.5. 2015년 주택종합계획

〈표 3-7〉 연도별 공공주택 준공(예정) 물량

(단위 : 만호)

구분	'14년 실적	'15년 전망	
		상반기	하반기
전국	8.2	3.7	4.5
수도권	4.4	2.2	2.2

자료 : 국토교통부, 2015.5. 2015년 주택종합계획

2) 공공임대주택 공급실적 및 재고현황

2014년 말 현재 등록임대주택 재고는 총 170.9만호로 2013년 161.6만호와 비교해 9.3만호가 증가하였다. 이 중 공공임대주택은 전체 재고의 68.9%인 117.7만호이며 민간임대주택은 전체 재고의 31.1%인 53.2만호 수준으로 나타났다. 임대 의무기간이 10년 이상인 장기공공임대주택 재고는 106.9만호 2013년 101.6만호와 대비 5.3만호가 증가하였다. 장기공공임대주택 재고비율은 2013년 5.4%에서 2014년 5.5%로

0.1%p 증가하였다. 공공임대주택 유형별로는 국민임대주택 재고가 52.1만호로 가장 많고 영구임대 19.3만호, 전세임대 11.6만호, 10년임대 10.8만호 50년임대 10.6만호 순으로 재고가 많았다. 공공임대주택정책의 변천과정과 정권별 공급계획을 살펴보면 단일 유형으로는 국민임대주택이 가장 대규모의 공급을 계획하였으며 현재 공공임대주택 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-8〉 장기공공임대주택 재고 비율

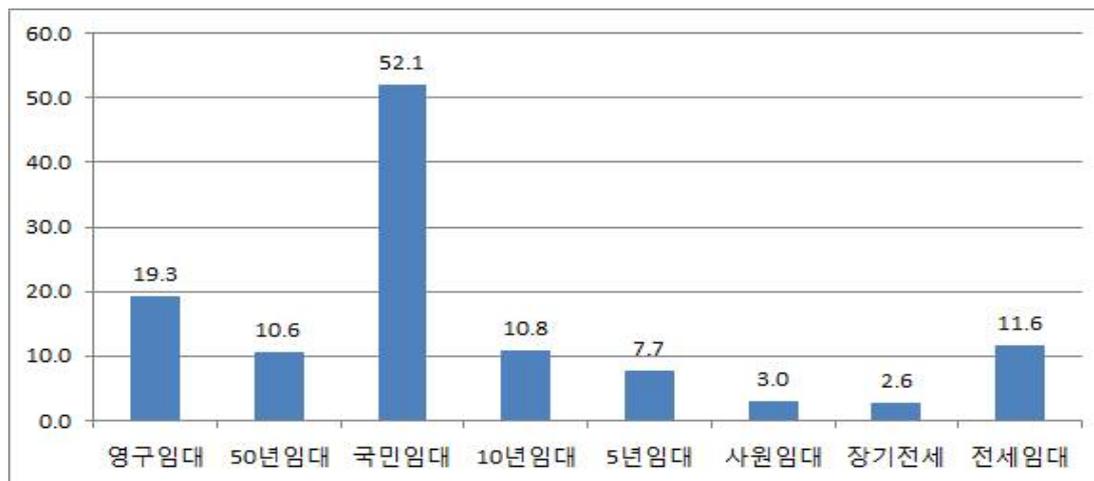
(단위 : 만호)

연도	장기공공임대주택	장기공공임대주택비율
'13	101.6	5.4%
'14	106.9	5.5%

자료 : 국토교통부, 2015. 주택업무편람, p.468

〈그림 3-3〉 공공임대주택 유형별 재고현황(2014년 말 현재)

(단위 : 만호)



자료 : 국토교통통계누리

연도별 임대주택유형별 재고 추이를 정리한 결과는 〈표 3-9〉와 같다. 임대주택유형별로 영구임대주택의 경우 주택 200만호 건설 이후 공급이 중단되면서 19.0만호 수준의 재고가 유지되다가 보금자리주택공급계획에 따라 공급이 재개되면서 재고가 다시 늘어나기 시작했지만 현재까지 증가폭은 미미한 수준이다. 50년 임대주택의

경우 2005년 9.2만호 수준이던 재고가 2014년 10.6만호로 1.4만호 증가하였다. 국민임대주택 재고의 경우 2005년 7.7만호에서 2014년 52.1만호로 44.4만호가 증가하여 임대주택유형 중 가장 큰 증가폭을 보였다. 한편 5년, 10년 임대주택이 포함된 건설임대의 경우 공급에 비해 분양전환이 빠르게 일어나면서 2005년 63.6만호였던 재고가 2014년 38.5만호로 감소하였다. 매입임대주택과 전세임대주택의 경우 제도도입 이후 지속적인 증가세를 보이고 있다. 매입임대주택 재고는 2005년 21.0만호에서 2014년 35.8만호로 14.8만호가 증가하였으며 전세임대의 경우 2006년 0.9만호에서 2014년 11.6만호로 증가하였다.

〈표 3-9〉 연도별 임대주택 재고

(단위 : 호)

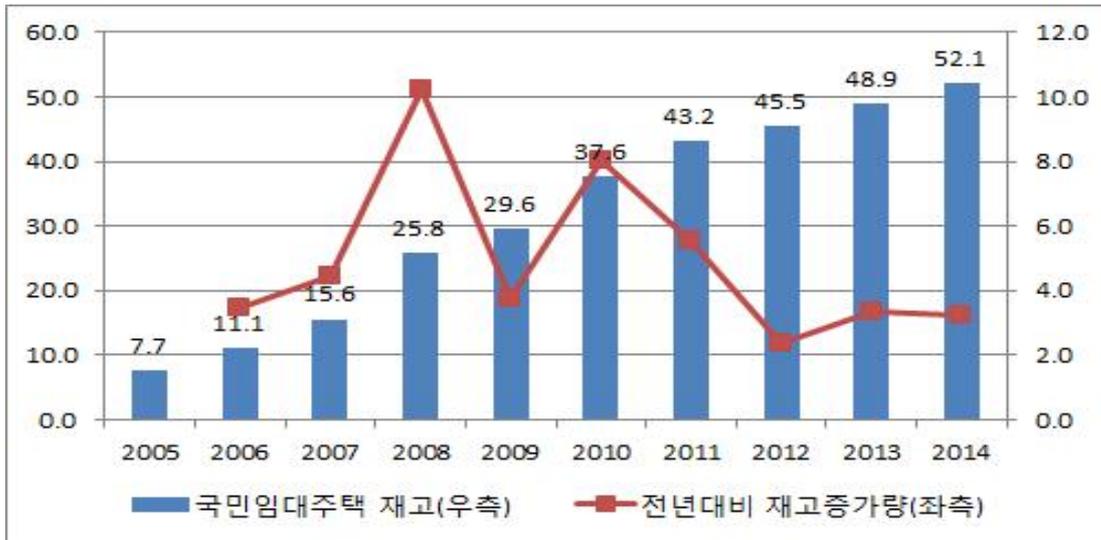
구분	영구 임대	50년 임대	국민 임대	건설임대 (5년, 10년)	사원 임대	매입 임대	전세 임대	총 재고
2005	190,077	91,949	76,646	635,921	39,017	209,721	-	1,243,331
2006	190,077	93,450	111,224	651,071	39,966	235,624	8,792	1,330,204
2007	190,077	100,007	155,637	596,553	30,173	246,768	15,736	1,334,951
2008	190,077	100,949	258,056	476,193	22,697	269,009	24,689	1,341,670
2009	190,077	96,124	295,731	391,259	25,813	273,531	38,834	1,311,369
2010	190,519	100,722	375,941	390,994	28,347	260,298	52,406	1,399,227
2011	190,679	100,882	431,656	371,394	25,397	274,587	64,918	1,459,513
2012	190,694	101,520	455,107	354,274	25,493	274,708	85,625	1,487,421
2013	191,900	102,646	488,552	362,642	29,482	326,173	114,826	1,616,221
2014	192,886	105,663	521,115	385,015	30,333	358,095	115,609	1,708,716

자료 : 국토교통부. 2015. 주택업무편람. p.470

공공임대주택 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국민임대주택의 재고와 전년 대비 증가량을 정리한 결과는 〈그림 3-4〉와 같다. 2005년 국민임대주택 재고는 꾸준히 증가하고 있으나 증가폭은 2010년 이후 감소세를 보이고 있다. 국민임대주택재고 증가폭은 2008년 10.2만호, 2010년 8.0만호를 기록한 것을 제외하면 2011년까지 연간 4~5만호 수준을 보였으나 2012년부터는 연간 2~3만호 수준으로 감소하였다.

〈그림 3-4〉 국민임대주택 재고 및 증가 추이

(단위 : 만호)



자료 : 국토교통부, 2015. 주택업무편람, p.470 재정리

공공임대주택의 사업주체는 크게 LH, 지자체, 민간으로 구분할 수 있으며 사업주체별 공공임대주택 재고 현황은 〈표 3-10〉과 같다. 사업주체별로 전체 공공임대주택 117.7만호 중 LH가 보유한 재고는 80.4만호, 지자체가 보유한 재고는 22.2만호, 민간부문이 보유한 재고는 15.01만호로 나타났다. 전체 공공임대주택재고 대비 사업주체별 보유재고의 비중은 LH가 68.3%로 가장 높으며 지자체 18.9%, 민간부문 12.8% 수준으로 나타났다.

〈표 3-10〉 사업주체별 공공임대주택 재고현황(2014년 말 현재)

(단위 : 호)

구분	LH	지자체	민간	계
재고수	804,067	222,128	150,645	1,176,840
비율	68.3%	18.9%	12.8%	100.0%

자료 : 국토교통통계누리

공공부문에 속하는 LH와 지자체가 보유한 임대주택재고의 연도별 추이를 정리한 결과는 〈그림 3-5〉와 같다. 공공부문이 보유한 임대주택재고는 2005년 46.3만호에서

2014년 102.6만호로 10년간 56.4만호가 증가하였다. 이는 LH 보유 임대주택재고가 급격히 증가한데 기인하는 것으로 LH 보유 임대주택재고는 2005년 33.5만호에서 2014년 80.4만호로 46.9만호가 증가한데 반해, 지자체 보유 임대주택재고는 같은 기간 9.4만호 증가하는데 그쳤다. 이에 공공부문이 보유한 임대주택재고 중 LH 보유 재고가 차지하는 비중은 2005년 72.4%에서 2014년 78.4%로 증가하였다. 이는 LH가 공공부문 임대주택공급의 대부분을 담당하고 있음을 의미하는 것으로 임대주택공급에 있어 지자체의 역할이 상대적으로 미미하였음을 보여주는 결과이다.

〈그림 3-5〉 공공부문 임대주택 재고 추이(2005~2014)

(단위 : 만호)



자료 : 국토교통부, 2015. 주택업무편람, p.471

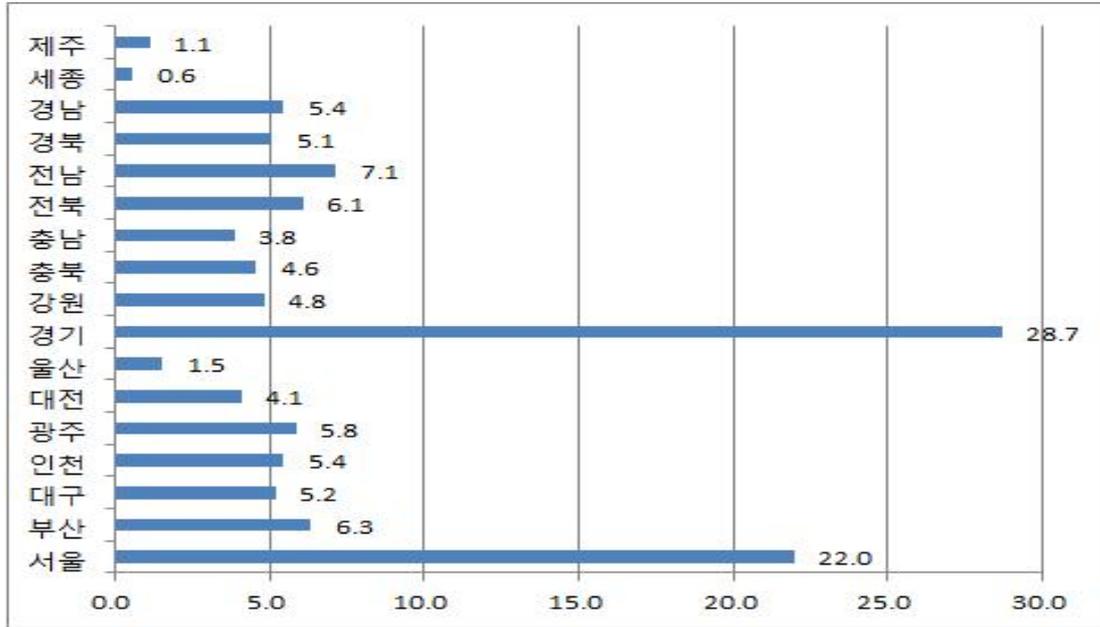
지역별로 공공임대주택재고를 살펴보면 서울 22.0만호, 인천 5.4만호, 경기 28.7만호 등 수도권 재고가 56.1만호로 전체 공공임대주택재고의 47.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 비수도권 공공임대주택재고는 61.5만호로 전체 공공임대주택 재고의 52.3%를 차지하는 것으로 나타났으며 전남 7.1만호, 부산 6.3만호, 전북 6.1만호, 광주 5.8만호 순으로 공공임대주택재고가 많은 것으로 나타났다. 한편 변동계수 (coefficient of variation)⁷⁾를 지역별 공공임대주택 재고 분포의 편차를 비교해보면 2007년

7) 변동계수는 평균을 표준편차로 나눈 값으로 자료의 분포를 비교할 때 사용하는 지표

0.64였던 변동계수가 2013년 0.94, 2014년 0.97로 증가한 것으로 나타났다. 이는 공공임대 주택 재고의 지역별 편차가 증대되고 있음을 의미하며 수도권에 공공임대주택 공급이 집중적으로 이루어진 결과로 풀이된다.

〈그림 3-6〉 지역별 공공임대주택 재고현황(2014년 말 현재)

(단위 : 만호)



자료 : 국토교통부, 임대주택통계

2014년 말 기준 임대주택 사업승인물량은 〈표 3-11〉과 같다. 2014년 말 기준 총 사업승인물량은 22.5만호로 이 중 공공임대주택은 10.8만호, 민간임대주택은 11.7만호 수준으로 나타났다. 전체 사업승인 물량 중 공공임대 주택의 비중은 48.2%로 나타났으며 민간임대주택의 비중은 51.8%로 나타났다.

〈표 3-11〉 임대주택 사업승인 실적(2014년 말 현재)

(단위 : 호)

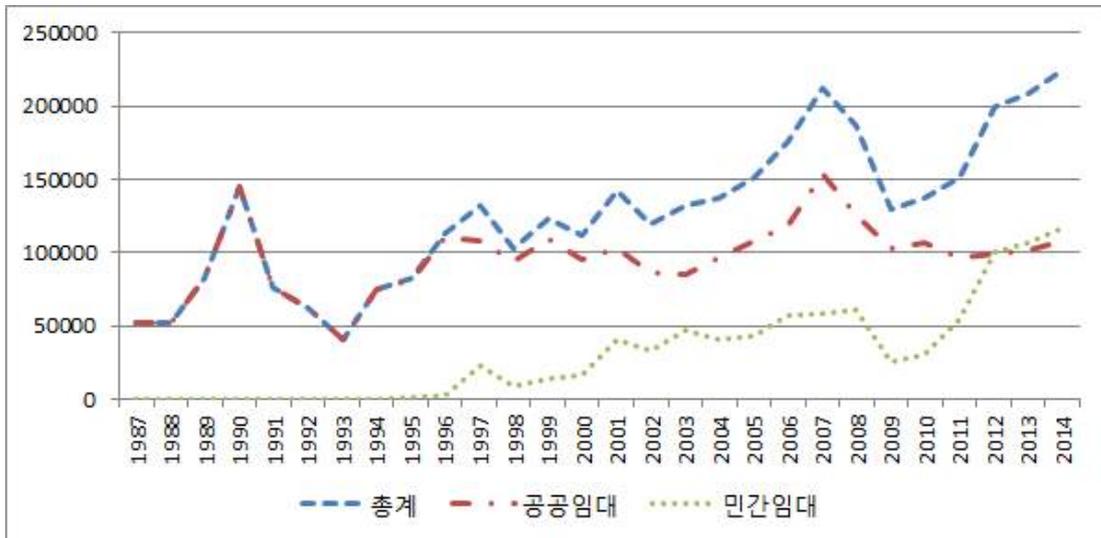
구분	공공임대	민간임대	계
사업승인 실적	108,482	116,649	225,131
비율	48.2%	51.8%	100.0%

자료 : 국토교통부, 임대주택통계

연도별 임대주택 사업승인실적을 정리한 결과는 <그림 3-7>과 같다. 1996년 이후 공공임대주택 사업승인물량은 2007년 15.4만호를 기록한 것을 제외하면 연간 8.5만호에서 11.1만호 수준을 유지하고 있다. 반면 민간임대주택의 사업승인물량은 1994년 783호를 시작으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

<그림 3-7> 연도별 임대주택 공급실적

(단위 : 호)



자료 : 국토교통부, 2015 주택업무편람, p.469 재정리

한편 2014년 한해 동안 공공부문에서 공급한 공공임대주택을 공급주체별로 정리한 결과는 <표 3-12>와 같다. 2014년 공공부문에서 공급한 공공임대주택은 총 8.9만호이며 이 중 LH가 85.5%에 해당하는 7.6만호를 공급하였으며 지자체는 14.5%에 해당하는 1.3만호를 공급하였다. 지역별로는 수도권과 지방광역시, 강원도와 제주도를 제외한 지역에서는 지자체가 공공임대주택을 공급한 실적이 전혀 없었다. 지자체에서 공공임대주택의 공급한 경우라도 대부분의 지역이 LH에서 공급한 물량의 비중이 높게 나타났다. 다만 서울의 경우 지자체 공급물량의 비중이 52.4%로 LH보다 많은 물량을 공급한 것으로 나타났다. 나머지 지역의 경우 지자체 공급물량의 비중이 제주 45.9%, 광주 25.0%, 부산 18.2%, 대구 10.4% 순으로 높게 나타났다. 일부 지자체의 경우 적극적으로 공공임대주택을 공급하고 있지만 아직 LH를 통한 공급이 주를 이루고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-12〉 공공부문 주체별 공공임대주택 사업승인 실적(2014년)

(단위 : 호)

구분	합계	LH		지자체	
	공급호수	공급호수	비율	공급호수	비율
전국	89,101	76,198	85.5%	12,903	14.5%
서울	17,593	8,375	47.6%	9,218	52.4%
부산	1,972	1,614	81.8%	358	18.2%
대구	4,231	3,791	89.6%	440	10.4%
인천	5,290	4,817	91.1%	473	8.9%
광주	4,864	3,647	75.0%	1,217	25.0%
대전	2,151	2,050	95.3%	101	4.7%
울산	587	587	100.0%	-	0.0%
경기	36,343	35,411	97.4%	932	2.6%
강원	956	888	92.9%	68	7.1%
충북	1,157	1,157	100.0%	-	0.0%
충남	5,102	5,102	100.0%	-	0.0%
전북	3,847	3,847	100.0%	-	0.0%
전남	1,341	1,341	100.0%	-	0.0%
경북	1,112	1,112	100.0%	-	0.0%
경남	2,281	2,281	100.0%	-	0.0%
세종	65	65	100.0%	-	0.0%
제주	209	113	54.1%	96	45.9%

자료 : 국토교통부, 임대주택통계

현 정부 들어 새로운 임대주택유형으로 등장한 행복주택의 경우 2014년 총 7회의 후보지 선정협의회를 거쳐 45개 지구 3.4만호 선정 완료하였으며 이 중 LH 사업은 39개 지구로 3.1만호를 차지하였다. 2014년 말 현재 사업승인이 완료된 물량은 2.63만 호이며 지역별로 수도권이 1.75만호, 비수도권이 0.88만호로 나타났다. 공급주체별로는 LH 사업승인물량이 2.37만호, 지자체 사업승인물량이 0.25만호로 나타나 LH가 시행하는 사업의 비중이 90.4%로 나타났다. 한편 2015년 6월말 현재 행복주택 추진현황을 살펴보면 목표물량 3.8만호에 대한 후보지 70곳을 확정하였으며 지역별로 수도권 3.9곳 2.1만호, 광역시 14곳 0.7만호, 기타지역 17곳 1.0만호에 대한 사업이 추진 중이다. 3.8만호의 목표물량 중 사업승인이 완료된 곳은 12곳 5.4천호로 나타났다.

〈표 3-13〉 행복주택 후보지 선정 현황(2014년)

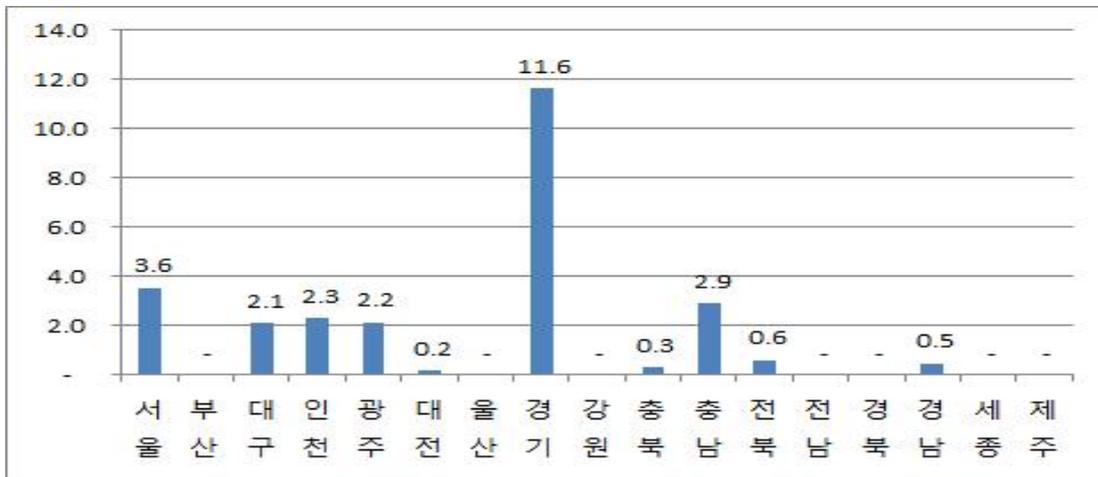
(단위 : 개, 호)

구 분	계	제3차	제4차	제5차	제6차	제7차	제8차	제9차
지구수	45	13	8	5	5	4	2	8
세대수	33,781	11,885	4,821	3,716	4,110	3,082	1,070	5,097
LH	39	12	6	2	5	4	2	8
	30,675	11,525	3,670	2,121	4,110	3,082	1,070	5,097

자료 : 국토교통부 내부자료

〈그림 3-8〉 지역별 행복주택 사업승인실적(2014년)

(단위 : 천호)



자료 : 국토교통통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

도심 내 저소득계층이 현재의 생활권을 벗어나지 않고 거주할 수 있는 공공임대주택을 공급하려는 취지에서 시작된 매입임대주택 사업의 공급현황을 정리한 결과는 〈표 3-14〉와 같다. 2004년 다가구주택 등을 매입하면서 시작된 매입임대사업은 2014년 말 현재 총 5.7만호가 공급되었다. 연차별로 매입임대주택 공급목표는 2005년 0.45만호 수준에서 2014년 1.0만호 수준까지 확대되었으며 이에 공급실적 역시 2005년 0.4만호에서 2013년 0.71만호와 2014년 0.6만호까지 증가하였다. 한편 목표 대비 실적은 2010년까지 100%를 상회하면 목표보다 많은 공급이 이루어졌으나 2011년부터는 공급 실적이 목표에 미달하는 상황이 이어지고 있다. 공급주체별로는 LH가 전체 공급의 상당부분을 담당하고 있으며 최근 지자체에 의한 공급이 확대되고 있는 추세이다.

〈표 3-14〉 매입입대 공급 목표 및 실적 추이(2004~2014)

(단위 : 천호)

구분		계	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
목표	계	74.0	0.5	4.5	6.0	6.5	7.0	7.5	7.0	7.0	7.0	11.0	10.0
	LH	57.9	0.5	4.4	5.7	5.9	6.5	6.4	5.7	5.6	3.9	7.3	6.2
	지자체	16.1	-	0.2	0.3	0.6	0.5	1.2	1.3	1.4	3.1	3.8	3.8
실적	계	70.8	0.5	4.5	6.3	6.5	7.1	7.6	7.0	5.8	5.6	10.6	9.2
	LH	57.0	0.5	4.4	6.1	6.1	6.5	6.4	5.7	4.4	3.4	7.1	6.4
	지자체	13.8	-	0.1	0.3	0.4	0.6	1.2	1.3	1.3	2.3	3.5	2.8

자료 : LH 내부자료

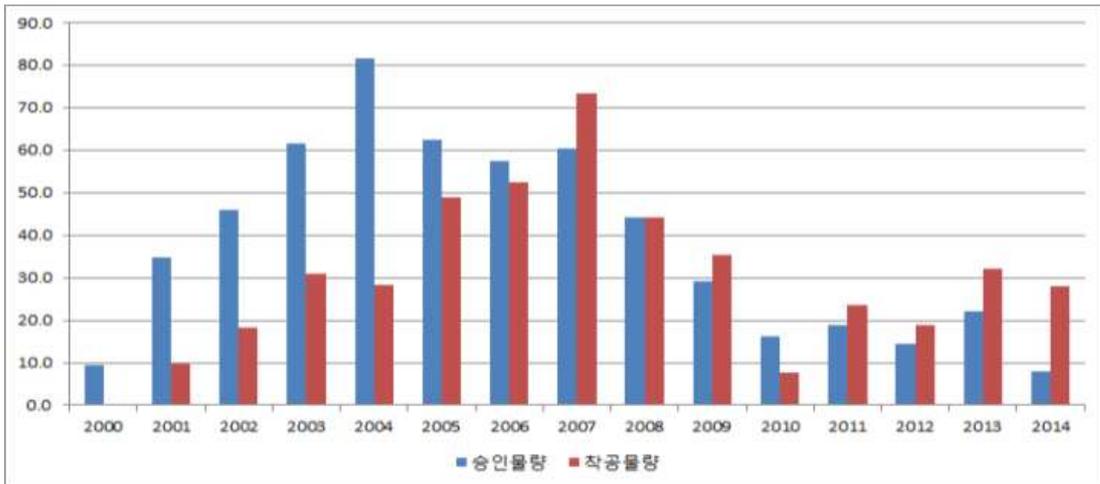
공공임대주택공급에 있어 중추적인 역할을 담당하고 있는 LH의 사업현황을 구체적으로 분석하면 다음과 같다. 먼저 사업승인일을 기준으로 2000년 이후 LH가 승인받은 공공임대주택⁸⁾은 총 79.7만호이며 2015년 6월말 현재 착공된 물량은 전체 사업승인물량의 73.9%에 해당하는 58.9만호, 준공된 물량은 전체 사업승인물량의 58.7%에 해당하는 46.8만호이다.

임대주택유형 공급량이 가장 많은 국민임대주택의 연도별 사업승인 및 착공 물량 추이를 정리한 것은 〈그림 3-9〉와 같다. 먼저 사업승인 물량의 경우 2000년 이후 증가세를 보이다 2004년 8.2만호를 기록한 이후 감소세를 보이고 있다. 2005년에서 2007년까지 6만호 수준을 유지하던 국민임대주택 승인물량은 2008년 4.4만호, 2009년 2.9만호, 2010년 1.6만호 수준까지 감소하였으며 2014년 0.8만호까지 감소하였다. 착공물량 역시 일정한 시차를 두고 승인물량과 유사한 추이를 보였다. 다만 착공물량의 경우 2010년 0.8만호까지 감소하였으나 2011년 이후 다시 착공이 늘어나는 모습을 보이고 있다.

8) LH 주택건설사업 중 공공분양주택건설을 제외한 모든 사업을 포함

〈그림 3-9〉 LH의 국민임대주택 사업승인 및 착공 추이(2000~2014)

(단위 : 천호)

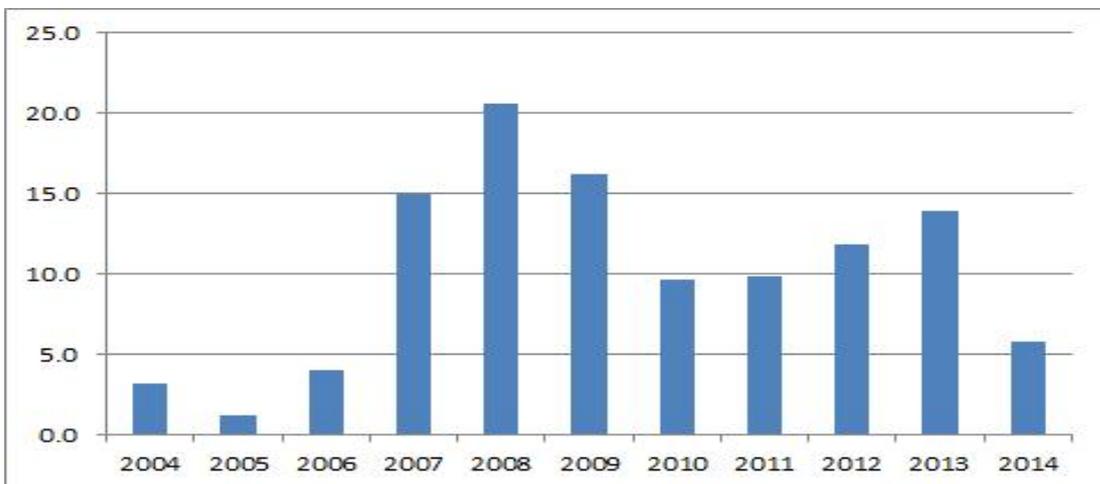


자료 : LH 내부자료

2010년에서 2014년까지의 기간 중 LH의 국민임대사업 사업승인물량은 56.7만호이며 이 중 2015년 6월 현재 미착공 물량은 전체 사업승인물량의 19.7%에 해당하는 11.1만호로 나타났다. 2015년말 현재 미착공 물량을 사업승인 연도 기준으로 살펴보면 〈그림 3-10〉과 같다. 사업승인 연도별로 미착공 물량은 2008년 2.1만호, 2009년 1.6만호, 2007년 1.5만호 순으로 높게 나타났다.

〈그림 3-10〉 미착공 국민임대주택의 사업승인 연도별 분포(2015.6 현재)

(단위 : 천호)



자료 : LH 내부자료

3. 공공임대주택 배분체계

1) 공급대상

공공임대주택은 시세보다 낮은 수준의 임대료로 일정기간 이상 거주할 수 있는 임대주택을 공급함으로써 수혜대상가구의 주거비 부담을 완화하고 주거안정성을 제고하는데 목적이 있는 정책이다. 따라서 공공임대주택의 입주대상에는 기본적으로 주거비 부담과 주거안정성 측면에서 어려움을 겪고 있는 가구가 포함된다. 또한 공공임대주택은 사회적으로 공공의 지원이 필요한 가구의 주거를 지원하는 수단으로도 활용된다. 이는 신혼부부나 다자녀가구, 노인가구, 한부모가정, 장애인 등에게 우선적으로 입주할 수 있는 기회를 부여하는 형태로 운영된다. 따라서 공공임대주택의 입주자격은 기본적으로 가구 및 자산수준, 무주택가구 여부, 청약가입 여부 등의 조건이 적용되며 일반공급 이외에 가구특성에 따른 신혼부부, 다자녀가구, 사회초년생 등에 대해 공급분의 일정 비율을 우선 공급하는 제도로 운영되고 있다.

우리나라에서 공급되고 있는 주요 공공임대주택의 유형별 입주대상 및 임대료수준을 정리하면 <표 3-15>와 같다. 영구임대주택은 임대주택 중 가장 낮은 임대료 수준으로 운영되는 유형으로 기초생활수급자 등 최저소득계층에게 공급되는 임대주택이다. 다음으로 현재 임대주택재고에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국민임대주택의 경우 무주택가구이면서 소득이 도시근로자 가구 평균 소득의 일정 비율 이하이고 자산기준을 만족하는 가구를 대상으로 공급되고 있다. 5년과 10년 임대주택의 경우 일정기간 임대 후 분양전환을 전제로 하는 주택으로 상대적으로 많은 계층이 입주할 수 있는 임대주택이다.

<표 3-15> 공공임대주택 유형별 입주대상 및 임대료수준

유형	기간	입주대상	규모	임대료 수준
영구	영구	-기초생활수급자 -전년도도시근로자 평균소득 50% 이하 -모자가정, 국가유공자 등 -기타 청약저축가입자 - 자산기준 이하 (주택공급에 관한 규칙 제31조)	40㎡ 이하	시세 30%

유형	기간	입주대상	규모	임대료 수준	
50년	50년	-청약저축가입자 -기타특별공급대상자(국가유공자, 철거민, 장애인등) (주택공급에 관한 규칙 제19조)	60㎡ 이하	시세 90%	
국민	30년	-무주택세대주 -50㎡미만 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70% 이하(50% 이하 우선공급) -50~60㎡이하 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 70% 이하인 청약저축가입자 -60㎡초과 : 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 100% 이하인 청약저축가입자 -자산기준 이하 (주택공급에 관한 규칙 제32조)	85㎡ 이하	시세 50%~ 80%	
장기전세	건설	20년	-국민임대와 동일 단, 소득기준 50% 완화 가능	85㎡ 이하	-
	매입		-무주택세대구성원	제한 없음	-
5년/10년 공공임대	5년/ 10년	-무주택세대구성원(청약저축가입자) -자산 및 소득 기준이하(일부) (주택공급에 관한 규칙 제11조, 제11조의2, 제12조)	149㎡ 이하	(85㎡ 이하) 시세 90%	
사원임대	5년	-5인 이상 고용사업체의 무주택세대주인 피고용자 (근로자주택공급 및 관리규정)	85㎡ 이하	-	

자료 : 국토교통부, 2015년 주택업무편람, p.240, 재정리

임대주택유형별 세부 입주자격을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 영구임대주택의 경우 소득기준으로 「국민기초생활보장법」상 소득인정액 이하인 경우, 가구소득이 평균 소득 50% 이하인 경우 입주자격이 주어지며 자산기준으로는 부동산 및 자동차 가액에 대한 상한선이 정해져 있다. 가구특성과 관련한 입주기준으로는 위안부 피해자, 한부모가족, 장애인 등에게 대해 입주자격을 부여하고 있다.

〈표 3-16〉 영구임대주택 입주자격

구분	입주자격	
소득기준	1순위	국민기초생활보장법 상 기초수급자, 수급자 선정기준 소득인정액 이하인 국가유공자 및 65세 이상 직계존속 1년 이상 부양자
	2순위	전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 50% 이하인 자
	3순위	청약저축가입자
자산기준	부동산가액: 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 20등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하 자동차가액: 2,450만원에서 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하	
가구특성	위안부 피해자, 보호대상 한부모가족, 북한이탈주민, 장애인, 아동복지시설 퇴소하는 자 특별공급	

자료 : 국토연구원, 2013. 서민주거지원 사업군 심층평가. p.162 재정리

국민임대주택에 대해서도 소득기준과 자산기준, 가구특성을 반영하여 입주자격을 부여하고 있다. 특히 국민임대주택의 경우 공급되는 임대주택의 규모를 기준으로 소득기준을 달리 적용하는 특성이 있다. 전용면적의 기준으로 60㎡ 미만의 경우 평균 소득의 70%, 60㎡ 초과인 경우 평균 소득의 100%를 기준으로 적용하고 있으며 50㎡ 미만에 대해서는 평균 소득 50% 이하에서 우선공급할 수 있는 규정을 두고 있다. 자산기준의 경우 영구임대주택과 같이 부동산과 자동차 가액에 대한 기준을 적용하고 있다. 끝으로 가구특성과 관련해서는 〈표 13-17〉을 기준으로 하는 철거민, 장애인, 신혼부부, 다자녀가구 등에 대한 우선공급 제도와 가구특성에 따라 입주순위 선정에 가감점제도를 적용하고 있다.

〈표 3-17〉 국민임대주택 입주자격

구분	주요 내용	
소득기준	전용 50㎡미만	무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이 70%이하인 자(다만, 50% 이하인자에게 우선공급)
	전용 50㎡~60㎡ 이하	청약저축에 가입한 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득이 70%이하인 자
	전용 60㎡초과	청약저축에 가입한 무주택 세대주로서 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자

자산기준	부동산가액: 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 20등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하 자동차가액: 2,450만원에서 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하
가구특성	철거민, 장애인 등, 3자녀 이상가구, 국가유공자 등, 영구임대주택 입주자, 비닐하우스 거주자 등, 신혼부부 등에 대한 우선공급 공급신청자 나이, 부양가족수, 당해 주택건설지역 거주기간, 65세 이상 직계존속 1년 이상 부양자 여부, 미성년자녀수, 청약저축 추가납입 회수, 중소기업 중 제조업에 종사하는 근로자(임원제외) 등에 따른 가감점제도 적용

자료 : 국토연구원, 2013. 서민주거지원 사업군 심층평가. p.168 재정리

장기전세임대주택의 입주자격은 국민임대주택과 거의 유사한 기준을 적용하고 있다. 소득기준의 경우 공급규모에 따라 다른 기준을 적용하고 있으며 국민임대주택과 달리 60㎡ 초과인 경우 평균 소득의 150%까지 입주자격이 주어진다.

〈표 3-18〉 장기전세임대주택 입주자격

구 분	주요 내용
소득 기준	50㎡미만 : 전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하 60㎡이하 : 전년도 도시근로자 월평균소득 70% 이하 60㎡ - 85㎡ : 전년도 도시근로자 월평균소득 150% 이하 단 사업주체가 위의 50퍼센트 범위 내에서 별도로 소득요건을 정할 수 있음
자산 기준	부동산가액: 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과점수의 산정방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하 자동차가액: 2,750만원에서 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하
가구 특성	사업지구철거민, 장애인, 다자녀 가구, 국가유공자, 영구임대주택거주자, 비닐하우스거주자, 신혼부부 등 우선공급

자료 : 국토연구원, 2013. 서민주거지원 사업군 심층평가. p.181 재정리

「공공주택건설 등에 관한 특별법」 제4조에 따른 공공주택사업자가 공급하는 5년 및 10년 임대주택을 포함한 공공임대주택 입주자격은 〈표 3-19〉와 같다. 소득기준의 경우 평균 소득의 100% 이하를 적용하고 있으며 신혼부부 특별공급에 한해 맞벌이

가구의 경우 평균 소득의 120%로 소득기준을 완화하고 있다. 자산기준의 경우 영구 및 국민임대주택과 동일한 기준을 적용하고 있다. 가구특성과 관련해서는 다자녀가구, 노부모부양가구, 신혼부부가구, 생애최초가구 등에 대한 우선공급제도가 적용되고 있다.

〈표 3-19〉 공공임대주택 입주자격

구 분	주요 내용	
소득기준	일반	전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자
	신혼부부 특별공급	전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100%(배우자가 소득이 있는 경우 120%) 이하인 자
	생애최초 특별공급	전년도 도시근로자 가구당 월평균소득의 100% 이하인 자
	기타	없음
자산기준	부동산가액: 「국민건강보험법 시행령」 제42조제1항에 따른 보험료부과점수의 산정 방법에서 정한 재산등급 25등급에 해당하는 재산금액의 상한과 하한을 산술평균한 금액 이하 자동차가액: 2,750만원에서 통계청에서 발표하는 전년도 운송장비 소비자물가지수를 곱하여 산정한 금액 이하	
가구특성	다자녀가구, 노부모부양가구, 신혼부부가구, 생애최초가구, 국가유공자 등 우선공급	

자료 : 국토연구원, 2013. 서민주거지원 사업군 심층평가. p.176 재정리

매입임대주택은 영구임대주택과 같이 최저소득계층을 지원하는데 목적을 두고 있으며 입주대상 및 입주조건을 정리하면 〈표 3-20〉과 같다. 매입임대주택은 일반 입주자와 함께 공동생활가정, 쪽방·비닐하우스 거주자, 긴급주거지원이 필요한 취약계층 등에 공급되는 세부적인 프로그램을 가지고 있다. 각각의 프로그램에 따라 입주대상 및 임대조건에 차이가 있지만 기본적으로 소득과 가구의 특성, 주거지원의 필요성을 기준으로 입주대상을 선정하고 있다.

〈표 3-20〉 매입임대주택의 입주대상 및 임대조건

구 분		입주대상	임대조건
기 존 주 택 매 입 임 대	입주자	· 기초생활수급자 · 보호대상 한부모가족 · 장애인 · 전년도 도시근로자 소득의 50% 이하인 자	· 임대기간: 2년단위 계약(최장 20년) · 임대보증금: m ² 당 84,900원(약 450만원) · 월임대료: 시세의 30%에서 보증금을 제외한 금액(약 10만원)
	공동 생활 가정	· 장애인, 보호아동, 노인, 저소득 미혼모·부 및 저소득 부, 성폭력피해자, 가정폭력피해 자, 탈성매매여성, 가출청소년, 갱생보호자, 아동복지시설퇴소자, 북한이탈주민, 노숙인	· 임대기간: 2년단위 계약 (횟수제한 없음) · 임대보증금, 월임대료: 일반입주자와 동일
	쪽방 · 비닐 하우스	· 일정소득자산 이하의 쪽방·비닐하우스·고시 원·여인숙·노숙인 복지시설 거주자 및 범죄 피해자로서 보건복지부장관, 행정자치부장 관 또는 법무부장관이 인정하여 통보한 자	· 임대기간: 2년단위 계약(최장 20년) · 쪽방, 고시원, 여인숙 - 임대보증금: 50만원 - 월임대료: 시세의 30%에서 보증금 을 제외한 월세환산액 · 비닐하우스, 범죄피해자, 영세민 전세 임대와 동일
	취약계층 긴급주거 지원	· 생계곤란 등의 위기상황으로 긴급복지지원 법의 지원을 받고 있거나 지원완료 후 3개월 이내인 자 중 적정성심사* 완료후 시·군·구 청장이 LH에 통보한 자	· 임대기간: 2년단위 계약(최장 20년) · 임대보증금 및 월임대료: 각 임대주택 의 일반입주자와 동일

자료 : LH 내부자료

현 정부의 주요한 정책과제로 추진되고 있는 행복주택은 공급량의 일정비율을 신혼부부, 사회초년생, 대학생 등에게 우선 배분하는 체계를 가지고 있다. 행복주택 공급대상과 입주자격은 〈표 3-21〉과 같다. 계층에 관계없이 무주택자 기준이 공통적으로 적용되며 소득기준은 평균 소득의 80%~100% 이하인 가구에게 입주자격이 주어진다. 한편 계층에 따라 거주 및 근무지역, 재직 및 혼인기간, 가구주 연령 등 가구특성에 대한 기준이 별도로 적용된다.

〈표 3-21〉 행복주택 입주계층 및 입주자격

계층	입주대상
대학생	· 인근(연접 시·군 포함) 대학교에 재학 중인 미혼 무주택자 · 본인·부모 합계 소득이 평균 소득의 100% 이하, 국민임대주택 자산 기준 충족(본인)
사회 초년생	· 인근 직장에 재직 중인 취업 5년 이내 미혼 무주택자 · 본인 소득이 평균 소득의 80% 이하(세대는 100% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
신혼부부	· 인근 직장에 재직 중인 결혼 5년 이내 무주택세대구성원 · 세대 소득이 평균 소득의 100% 이하(맞벌이 시 120% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
노인계층	· 해당 지역(시·군)에 거주하는 65세 이상의 무주택세대구성원 · 세대 소득이 평균 소득의 100% 이하, 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족
취약계층	· 해당 지역에 거주하는 주거급여수급 대상자인 무주택세대구성원 · 국민임대주택 자산 기준 충족
산단 근로자	· 해당 지역에 위치한 산업단지에 근무하는 무주택세대구성원 · 세대 소득이 평균 소득의 100% 이하(맞벌이 시 120% 이하), 5년·10년 공공임대주택 자산 기준 충족

자료 : 국토교통부, 2015. 주택업무편람, p.213

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 공공임대주택의 배분은 기본적으로 무주택가구 여부와 가구의 경제력을 기준으로 입주자격을 부여하고 있으며 이에 더해 입주자격으로 가구의 특성을 반영하는 구조를 가지고 있다. 가구의 경제력은 주로 도시근로자 가구 평균 소득의 일정비율에 대한 기준과 자산 수준을 적용하지만 기초생활수급자나 주거급여수급 대상자와 같이 가구의 최저생계비를 기준으로 판단한 기준을 적용하기도 한다. 또한 행복주택 입주자격에서 보는 바와 같이 세대 기준의 소득과 본인 기준의 소득에 대한 기준에 따라 달리 적용하기도 한다.

공공임대주택이 지원을 필요로 하는 사람들에게 효과적으로 배분될 수 있도록 한다는 측면에서 일면 배분기준이 복잡해질 수밖에 없는 측면이 있지만 한편으로 복잡한 기준은 공공임대주택 유형이 복잡해지고 체계적인 공급체계 구축하는데 장애요인이 되기도 한다. 나아가 주거복지정책 차원에서 공공임대주택의 역할과 위상을 검토하는데 있어서도 복잡한 배분기준은 정책의 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 실례로 정책수립단계에서는 소득분위의 개념을 사용하고

실제 공공임대공급에서는 도시근로자 가구 평균 소득을 기준으로 하며 주거급여 수급가구 선정에는 최저생계비를 기준으로 사용하는 구조는 정책수립과 배분, 정책수단 간의 연계성을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다. 또한 복잡한 기준은 입주신청이나 신청내용을 검증하는 과정 등에서 많은 시간과 비용을 발생시키고 있다.

2) 임대료산정

공공임대주택의 임대료 수준과 관련하여 법령에서는 공공건설임대주택 중 「주택법」 제16조의 규정에 의하여 사업계획승인을 얻어 건설한 임대주택의 최초의 임대보증금 및 임대료는 국토교통부장관이 고시하는 ‘표준임대보증금 및 표준임대료’를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 공공건설임대주택의 표준임대보증금은 「임대주택법 시행규칙」 제9조 [별표 1] 공공건설임대주택 분양전환가격의 산정기준에 따라 산출한 ‘최초입주자모집공고당시의 주택가격’(건축비와 택지비의 합계)에 일정비율을 곱하여 산정한다. 표준임대료는 감가상각비, 수선유지비, 화재보험료, 기금이자 등의 비용을 합한 금액을 국민임대주택 등의 경우 규모계수, 지역계수, 공급대상계수(행복주택) 등을 반영하여 표준임대료를 산정한다. 구체적인 표준임대료 산정방식은 <표 3-22>와 같다.

영구임대주택과 50년 임대주택의 경우 표준임대보증금으로 주택가격의 20%를 적용하고 있으며 국민임대주택의 경우, 주택가격의 20%에 규모계수와 지역계수를 곱하여 표준임대보증금을 산정하고 있다. 5년 및 10년 임대의 경우 주택가격에서 기금지원액을 제외한 금액의 50%를 표준임대주택보증금으로 적용하고 있다. 표준임대료 중 감가상각비는 정액법을 적용하여 산정하며 영구, 50년, 국민임대의 경우 내구연한 50년, 잔존가액 10%를, 공공임대의 경우 내구연한 40년을 적용하여 산정한다. 수선유지비의 경우 임대주택유형에 따라 건축비의 0.4%~0.8%를 적용하고 있다. 화재보험료와 기금이자 는 실지금액을 기준으로 하며 영구임대에 한해 대손충당금이 반영된다. 자체자금 이자의 경우 정기예금이율에 일정비율을 곱하여 산정되며 영구임대주택의 경우 주택가격의 10%에 8.5%의 연이율을 곱하여 산정된다.

〈표 3-22〉 임대주택 유형별 표준임대보증금 및 표준임대료 적용기준

구분	공공건설임대					
	영구임대	50년공공	국민임대	10년임대	5년임대	
표준임대보증금	주택가격의 20%		주택가격의 20%× 규모계수×지역계수	(주택가격-기금) × 50%		
표 준 임 대 료	①감가상각비	50년, 잔존가액 10%, 정액법		40년, 정액법		
	②수선유지비	건축비의 0.5%	건축비의 0.4%	건축비의 0.8%	건축비의 0.4%	
	③화재보험료	실지금액				
	④기금이자	실지금액				
	⑤대손충당금	①-④합계금액의 1%		-	-	-
	⑥제세공과금	-			관련 세금	-
	⑦자체자금이자	-	주택가격×1 0%×년8.5%	자체자금×정기예금 이율×50%	자체자금×정 기예금이율	자체자금×정기 예금이율×20%

주1) 국민임대 자체자금 = 주택가격-기금-재정지원액-보증금

주2) 10년임대 자체자금 = 건설원가-기금-최초 임대보증금

주3) 5년임대 자체자금 = 건설원가 - 기금

주4) 정기예금이자 : 가계자금대출시장 점유율이 최상위인 금융기관의 1년 만기 정기예금 이율

자료 : 국토해양부, 2012. 보금자리주택 업무편람 내용을 재정리

한편 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 산정에 관해서는 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」(국토교통부고시 제2015-304호, 2015.5.15.)이 적용된다. 먼저 표준임대보증금은 임대시세에 공급대상계수를 곱한 값의 50%로 산정되며 표준임대료는 표준임대보증금에 시장전환율을 곱하여 산정하는 방식이 적용되고 있다. 이 때 시장전환율은 해당 지역에서 실제 적용되는 전환율이다.

〈표 3-23〉 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 적용기준

구분	행복주택
표준임대보증금	임대시세 × 공급대상계수 × 50%
표준임대료	표준임대보증금 × 시장전환율

자료 : 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준

행복주택의 표준임대보증금 산정에 적용되는 공급대상계수는 <표 3-24>와 같다. 먼저 대상계층은 신혼부부, 산업단지근로자, 고령자, 사회초년생, 대학생, 주거급여수급자로 나누어지며 대상에 따라 0.6~0.8 범위의 공급대상 계수가 정해져 있다.

<표 3-24> 행복주택의 공급대상 계수

공급대상	공급대상 계수
신혼부부	0.80
산업단지근로자	0.80
고령자	0.76
사회초년생	0.72
대학생	0.68
주거급여수급자	0.60

자료 : 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준

행복주택의 표준임대보증금과 표준임대료 산정에서 있어 가장 중요한 변수는 임대시세이며 「행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준」에 따른 임대시세의 산정방법은 <표 3-25>와 같다.

<표 3-25> 임대시세 산정기준

제2조 임대시세의 결정
<p>① 공공부지 행복주택의 사업시행자(이하 "사업시행자"라 한다)는 공공부지 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료를 결정하기 위한 기초자료로서 임대시세(임대보증금 및 임대료를 제5조에 따른 시장전환율을 적용하여 전액 임대보증금으로 전환한 값을 말한다. 이하 같다)를 결정하여야 한다.</p> <p>② 사업시행자는 다음 각 호에 따라 주변 지역 주택(「주택법」 제2조제1호 및 제1호의2에 따른 주택 및 준주택을 말한다. 이하 이조에서 같다)의 임대차 거래 사례 등을 조사하여 공공부지 행복주택의 임대시세를 결정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역범위 및 조사대상 : 해당 공공부지 행복주택과 같거나 인접한 시·군·자치구에 소재한 주택 중 규모와 생활여건 등이 비슷한 대표성을 가진 주택을 조사 2. 기간 및 계약형태 : 최근 1년간의 전세 및 월세 임대차 계약 사례를 조사(다만, 최근 1년 이내에 임대차 계약 사례가 없는 경우에는 최근의 거래 사례를 조사) 3. 주택 유형(단독주택, 아파트, 다세대주택, 기숙사, 오피스텔, 도시형생활주택 등의 분류를 말한다) : 입주 대상이 주로 이용하는 주택 유형, 제1호에 따른 지역 범위 내 분포한 주택 유형, 해당 공공부지 행복주택의 유형을 고려 <p>③ 제2항에도 불구하고 사업시행자는 제2항 각 호에 따라 임대시세를 결정할 수 없는 경우에는 자체적으로 마련하는 별도의 기준에 따라 임대시세를 결정할 수 있다.</p> <p>④ 사업시행자는 공공부지 행복주택의 최초 입주자모집공고일을 기준으로 최초 임대시세를 결정하여야 하며, 입주자모집공고일이 있는 다음 해부터는 매년 4월 1일을 기준으로 임대시세를 갱신하여야 한다.</p>

자료 : 행복주택의 표준임대보증금 및 표준임대료 등에 관한 기준

공공임대주택의 임대료 수준은 임대주택 입주로 주거비 부담을 얼마나 경감시킬 수 있는지를 결정하는 중요한 요소이다. 공공임대주택 임대료 산정과 관련한 규정은 기본적으로 주택가격과 사업비용 등에 기초하여 산정되는 구조를 가지고 있다. 이러한 임대료 결정구조는 주변지역의 시세나 실제 입주대상가구의 지불능력 등이 고려되지 않았다는 점에서 한계를 지니고 있다. 따라서 주변지역 시세와 공급대상 계수를 고려하는 행복주택의 임대료 산정방식이 좀 더 개선된 방식이라 볼 수 있다.

4. 공공임대주택의 거버넌스 체계

거버넌스는 제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 적극 참여시켜 수평적으로 문제를 해결하고 책임지는 공공의사결정의 형태로 정부, 민간조직, 주민조직을 포함한 각 주체가 공동목표를 달성하기 위해 행하는 제반노력과 협력으로 정의할 수 있다(천현숙 외, 2005; 김혜승 외, 2014, p.427에서 재인용). 우리나라 공공임대주택 정책은 주로 정치적 공약으로 출발하여 중앙부처에 의해 기획되고, 공사 혹은 지자체에 의해 집행되는 수직적 정책결정 및 집행체계의 특성을 지니고 있다. 따라서 거버넌스가 다양한 주체의 참여와 수평적 정책과정을 중시하고 있다는 측면에서 우리나라의 공공임대주택 공급에 있어서 거버넌스 체계가 제대로 구축되어 있지 않다고 볼 수 있다.

우리나라 공공임대주택 공급의 수직적 정책결정 및 집행체계는 일정 유형의 공공임대주택의 양적 확대에는 기여했다고 할 수 있으나, 향후 점차 다양해지고 개별화되는 주거욕구를 충족시키는 데는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 향후 공공임대주택의 공급 나아가 관리 부문에서 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 영리기업, 비영리조직 간의 제반노력과 협력인 거버넌스 체계를 보다 공고히 구축할 필요가 있다. 여기서는 공공임대주택의 거버넌스 체계와 관련하여 최근 서울시와 LH에서 추진하고 있는 사업의 사례를 검토하고 시사점을 도출하였다.

1) 공공임대주택 공급방식의 다양화 : 서울시 사례

최근 서울시는 기초지자체, 공공기관, 영리기업, 비영리조직 간의 협력을 통해 다양한 방식으로 공공임대주택 공급 및 관리 프로그램을 개발하여 운영하도록 지원하고 있다⁹⁾. 구체적인 지원사례를 정리하면 다음과 같다.

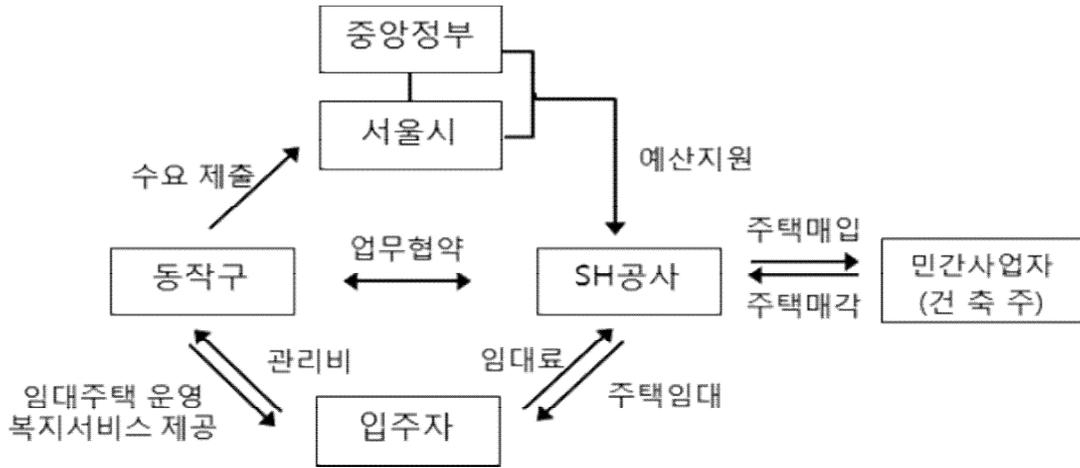
■ 동작구 한부모 모자안심주택

서울시 동작구는 2015년 9월부터 서울시·SH공사와 협약을 통해 한부모 모자안심주택을 공급하고 있으며 이는 기초지자체(區) 주도로 공공임대주택을 공급하는 사례이다. 사업추진 과정에서 동작구청, SH공사, 서울시는 사업 초기부터 유기적으로 협력하였으며, 동작구는 관내의 임대주택에 대한 수요를 면밀히 조사 후 한부모가정을 타겟으로 정하여 이를 서울시에 필요 주택으로 제출하였다. 동작구가 구차원에서 민간사업자를 구하기 어려워지자 SH공사와 주로 사업을 진행하는 민간사업자와 사업을 추진하게 되었다. SH공사는 민간사업자가 건축하고 있는 주택에 대해 품질검사 시행하여 통과 후 매입하였으며, 동작구에 맞춤형 임대주택으로 공급하였다.

한편 동작구는 한부모 모자를 대상으로 하는 수요자를 고려하여 사업초기부터 각종 안전시설에 대한 설계를 반영하도록 요구하였다. 예를 들면 CCTV 설치, 어린이를 고려한 난간 높이 등 맞춤형설계, 소방관 안심콜서비스, 여성안심택배 등이 있다. 동작구는 SH공사와 MOU를 체결하여 하드웨어적인 하자보수 등은 SH공사가 수행하고, 복지서비스 제공 및 커뮤니티시설 운영 등 소프트웨어 측면은 동작구가 제공하는 구조로 사업을 시행하였다. 때문에 입주자는 SH공사에 임대보증금과 임대료를 지불하고 동작구에는 관리비를 지불하고 있다.

9) 이 내용은 서울연구원이 수행하고 있는 국토교통과학기술진흥원의 R&D과제인 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차) : 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」의 중간결과물(2015.9)의 내용을 요약·정리한 것임

〈그림 3-11〉 동작구 한부모 모자안심주택 사업구조



자료 : 서울연구원, 2015.9. 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차)
: 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」 중간결과물

■ 수요맞춤형 협동조합형 임대주택

수요맞춤형 협동조합형 공공임대주택은 공동의 생활목적을 가진 입주자를 위한 맞춤형 주택으로, 입주자들이 자발적으로 주거공동체를 형성하는 것을 목적으로 노숙인, 육아가구, 예술인, 대학생 및 청년층, 독거노인이나 장애인 등 가구의 특별한 수요에 대응한 공공임대주택이다. 도시형 생활주택으로 전용면적 49㎡~60㎡, 25가구 내외로 공급하며, 2014년 9월부터 입주하여 현재 시설관리 및 생활관리가 이루어지고 있으며 입주자들을 조합원으로 협동조합을 구성하여 비영리로 직접 주택을 유지·관리하고 있다.

수요맞춤형 협동조합형 임대주택의 유형은 <표 3-26>과 같다. 공동육아 협동조합형 임대주택은 공동 육아를 목적으로 주거공동체를 형성하는 협동조합형 임대주택이다. 어린이집, 방과 후 교실, 반찬가게 등을 설치하여 비영리로 직접 관리·운영한다. 예술인 협동조합형 임대주택은 문화 및 예술 활동을 공동의 목적으로 하는 입주자들이 함께 살 수 있는 임대주택이다. 입주자들이 주거공간을 통하여 예술인공동체를 형성하고, 예술인으로서 지역에 기여할 수 있는 활동을 통해 주거공동체 역할을 하는 것을 목적으로 한다. 도시형 생활주택으로 전용면적 60㎡미만, 29가구 이하로 공급하고 있다. 청년 협동조합형 임대주택은 자립기반이 취약한 청년 및 사회초년생에게 안정적인

인 주거를 제공하고, 공동체문화 활동을 지원하는 것을 목적으로 한다. 개별 주택 이외에 커뮤니티실이 제공되며, 공간의 용도는 입주민의 요구와 의견을 반영하여 결정된다. 원룸형 매입임대주택으로 전용면적 26㎡~29㎡, 31가구를 공급하였으며 그 중 1인 1실은 20가구, 2인 1실은 11가구이다.

〈표 3-26〉 수요맞춤형 협동조합형 임대주택

명 칭	공급방식	대지면적	연면적	전용면적	가구수
공동육아 협동조합형	건설 후 임대	1,261.8㎡	2,588.9㎡	52.7㎡~52.8㎡	24호
예술인 협동조합형	건설 후 임대	1,327.4㎡	2,577.9㎡	22.2㎡~54.3㎡	29호
청년 협동조합형	매입 후 임대	-	-	-	32호

자료 : 서울연구원, 2015.9. 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차) : 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」 중간결과물

일반적으로 협동조합이 내포하는 특징은 조직이 자발적으로 형성되고 조합원이 자체적으로 자본을 마련하여 운영도 자체적으로 이루어지는 형태를 말한다. 그러나 서울시의 협동조합형 임대주택은 SH공사에서 주택을 건설 후 조합의 목적, 규모, 임대료 등을 미리 규정하고 이에 맞는 임대주택의 조합원을 모집하여 입주자로 선정하는 형태로 이루어지고 있다. 따라서 진정한 의미의 협동조합 주택이라 보는데는 한계가 있다.

■ 민간부문에 의한 공동체주택

공동체주택 프로그램은 주택의 공급방식이나 가구의 점유형태에 따라 자가소유형, 사회임대형으로 구분할 수 있다. 자가소유형은 주택의 계획과 건설단계부터 공동거주를 희망하는 가구가 사전에 조직되어 참여하는 방식으로, 민간이 건설이나 매입을 통하여 자가형태로 거주하는 유형이다. 주택 건설 후 가구별로 구분소유하고 있어 주거안정성이 높지만, 자가소유에 따른 비용부담으로 저소득가구의 참여가 어렵다는 한계도 있다. 사회임대형은 민간이 건설 또는 매입, 임차를 통해 임대주택으로 운영하는 유형으로, 비영리 민간임대주택의 성격을 지니며, 시세보다 임대료가 저렴하여

주로 청년, 1인가구 등을 대상으로 세어하우스 형태로 공급되고 있다. 이러한 주택의 공급은 민간 주도로 시작되었으나 현재는 서울시에서 지원이 이루어지고 있다.

〈표 3-27〉 서울의 주요 공동체주택 공급현황

공급주체	소통이 있어 행복한 주택	함께주택 협동조합	민달팽이 주택협동조합
주택명	소행주	함께주택	달팽이집
공급규모	47호	10호	13호
최초입주시기	2011년	2014년	2013년
공급방식	건설 후 분양 : 자가소유형	매입 후 임대 : 사회임대형	임차 후 임대 : 사회임대형
입주특성	가족, 공동체생활	1인가구, 청년	1인가구, 청년

자료 : 남원석·박은철, 「1인가구시대 맞춤형 주거해법」 사회임대형 공동체주택 활성화, 서울연구원, 2014, p.4의 표를 재구성함(서울연구원, 2015.9. 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차) : 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」 중간결과물에서 재인용)

■ 사회투자기금을 활용한 소셜하우징 용자사업

서울시는 2013년부터 사회투자를 실현하기 위해 민간과의 협력으로 1,000억 원을 조성하여 사회문제를 개선하고, 지역발전과 시민후생을 증진시키는 데 활용하고 있다. 사회투자기금은 사회구성원 공동의 복리증진을 위한 사회적 금융재원으로, 취약계층 등에 대한 투자 및 용자를 통해 자금을 지속적으로 운용하는 기금으로 주로 자활기업, 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등의 사회경제조직에 지원되고 있으며, 저소득층의 주거안정을 위해 소셜하우징 용자사업이 특화되어 있다.

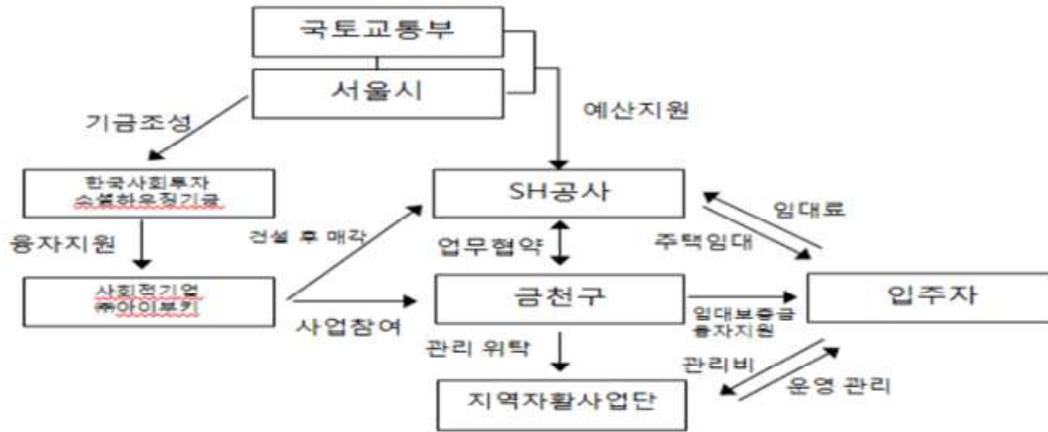
소셜하우징 용자사업은 주거복지, 지역재생을 위해 건설형 사회적 기업, 협동조합 등이 참여하여 공공, 민간에 임대주택을 공급할 수 있도록 토지비, 건축비 등을 저리로 용자하는 사업이다. 이 사업에서의 임대주택은 주거불평등 해소를 위한 대안의 하나로서 적정 가격에 주택을 공급하고자 정부, 비영리기관 등이 소유·운영하는 광범위한 의미에서의 임대주택¹⁰⁾이라 할 수 있다.

10) (재)한국사회투자 홈페이지 (<https://www.social-investment.kr>)

소셜하우징 사업대상자는 공모를 통하여 모집하고, 임대주택을 건설하여 공공에 공급하려는 사업자와 민간임대주택 공급사업자를 구분하여 공급한다. 호당 35~50㎡ 이내의 소형주택을 짓는 건설관련 사회적 기업에 용자한도와 기간, 금리와 상환방법에 혜택을 주고 있다. 이는 본 사업(건설)과 시범사업(임대)으로 구분되는데, 본 사업은 최대 2년 동안 연 2%로, 시범사업은 최대 5년 동안 연 2%의 조건으로 용자를 지원한다. 본 사업(건설)의 경우 SH공사에 매각목적으로 주택을 신축 및 리모델링하는 사업으로 SH공사의 매입가능 조건을 충족해야하며, 사업대상지 확보 및 설계, 인허가, 시공 등 구체적인 사업계획을 마련해야 한다. 시범사업(임대)은 민간의 임대, 전세 목적의 주택공급 사업으로 사업대상지 확보 및 설계, 인허가, 시공 등 구체적인 사업계획을 마련하고, 공급되는 임대주택은 민간임대 또는 준공공임대 주택으로 등록해야 한다.

사회투자기금을 활용한 소셜하우징사업은 예비 건설형 사회적 기업인 (주)아이부키가 건설 후 SH공사에 매각한 금천구의 ‘홀몸어르신 맞춤형 공공원룸주택’ 사례가 대표적이다. 금천구의 홀몸어르신 공공임대주택의 사업체계는 사회적 기업(주)아이부키가 금천구의 맞춤형 공공임대주택 사업에 참여하면서 한국사회투자의 소셜하우징 기금을 용자 받아 수요자 맞춤형 주택을 건설하였다. SH공사는 준공 후 주택을 매입하여 입주자에게 공급하고 지방정부(금천구)는 수요자선정을 하며 SH공사와 업무협약을 통해 주택을 관리·운영하고 있다. 금천구는 지역자활센터의 자활사업단에 관리를 위탁하였으며, 주요 하자 등 시설물 관리는 SH공사에서 수행하였다. 자활사업단이 수행하는 관리의 위탁범위는 관리비 부과 및 정산, 승강기 계약체결 및 관리, 주차장 운영, 단순수리, 공용부분, 입주자 사례관리 등이며, 주차장은 지역주민에게 저렴하게 임대하여 건물관리비로 사용하고 있다. 또한 대부분 입주자가 소득이 낮아 보증금 마련이 어려운 점을 고려하여 「서울특별시 금천구 주민소득지원 및 생활안정기금 운영조례」를 개정하여 세대 당 천 만원 이내로 용자를 지원하였다.

〈그림 3-12〉 금천구 홀몸어르신 맞춤형 공공원룸주택 사업구조



자료 : 서울연구원, 2015.9. 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차) : 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」 중간결과물

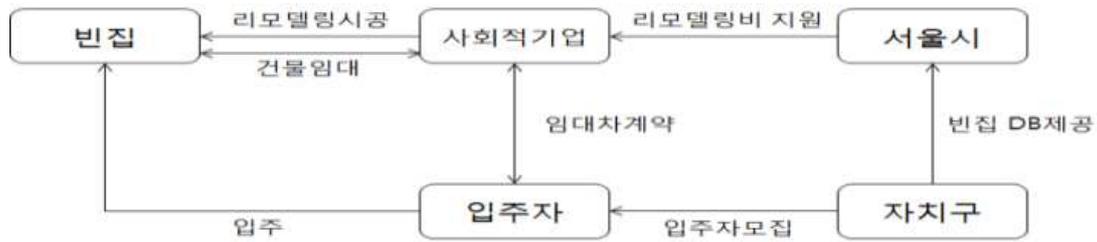
■ 공가(空家) 프로젝트 (빈집활용사업)

서울시는 부동산경기침체에 따른 정비사업지역 해제구역으로, 빈집이 증가함에 따라 우범지대로 전락할 수 있어 2015년 2월부터 장기간 방치되어 있는 빈집을 임대주택으로 활용하는 시범사업을 시행하고 있다. 빈집 프로젝트는 빈집을 발굴한 사회적 기업, 주택협동조합, NPO 등을 사업주체로 하고, 서울시가 자금을 지원하여 리모델링을 통해 저소득계층을 위한 맞춤형 임대주택으로 활용 할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이는 사회적 기업 등 민간 부분과 지방정부 등 공공이 협업하는 형태로 볼 수 있으며, 방치되어 있는 주택을 활용하여 범죄예방 기능은 물론 시세보다 저렴한 임대료 책정으로 저소득층의 주택수요에 대응할 수 있다. 빈집 프로젝트의 사업체계는 사회적 기업 등 사업주체가 비어있는 대상주택을 확보하여 빈집 소유주와 임대료 계약을 한 후 입주자와 계약을 하는 형태이며, 전세나 보증부 월세형태로 자치구와 시행자, 집주인 간의 3자 협약을 체결한다. 서울시는 사업비를 지원하며 자치구가 입주자 모집과 선정을 한다.

사회적 기업 등 사업주체는 사업 신청을 위해 서울시가 보유하고 있는 빈집 DB를 이용하여 빈집을 발굴해야하고 리모델링 계획과 더불어 입주자를 관리할 수 있는 프로그램이 제시하여야 한다. 리모델링한 주택은 장애인이나 고령자 주택으로 공급되

거나 여성안심주택, 대학생 및 청년, 육아공동체 전용주택 등 주거복지가 필요한 계층을 위한 맞춤형 주택으로 공급된다. 사업주체는 월 임대료나 관리비 등을 징수하여 입주자 관리 및 주택관리까지 하고 있어 실질적으로 시공부터 관리까지 주도적으로 수행해야 한다.

〈그림 3-13〉 빈집 프로젝트 사업체계



자료: 서울시 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr> (서울연구원, 2015.9. 「주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차) : 선진주거복지 구현을 위한 제도 및 정책수립 기반구축」 중간결과물에서 재인용)

서울시에서 추진 중인 사업들은 공공임대주택 공급방식을 다양화하고 다양한 주체의 참여를 통해 지역 수요에 대응한 주택공급을 추진하고 있다는 측면에서 의의를 가진다. 특히 공공부문이 계획에서 공급까지를 전담하던 기존 공급방식과 비교하여 협동조합, 사회적 기업, 시민단체 등의 다양한 주체의 참여를 유도하고 실제 입주자의 요구를 반영할 수 있는 사업구조를 가진다는 측면에서 긍정적인 역할이 기대된다.

2) 공공임대주택 공급방식의 다양화 : 마을연계형 소규모 공공주택사업

정부는 ‘주택시장 활력회복 및 서민주거안정 강화방안’(2014.9.1)을 통해 「택지개발촉진법」을 폐지하여 도시 외곽지역의 신규 대규모 택지개발을 억제하고 2017년까지 한시적으로 LH의 대규모 공공택지 지정을 중단하기로 발표하였다. 이에 LH는 대규모 택지공급 중단 등 여건 변화를 감안하여 중소도시 임대주택 수급불균형 해소를 위한 공급모델로 ‘마을연계형 소규모 공공주택’ 사업을 추진하고 있다. 마을연

계형 소규모 공공주택사업은 비용부담 계획 등 지방자치단체 제안에 따라 소규모 임대주택사업을 마을정비와 연계하여 근린재생을 도모하는 사업이다.

〈그림 3-14〉 마을연계형 소규모 공공주택사업의 추진방향



자료 : LH 내부자료

기존 사업과 비교하여 마을연계형 소규모 공공주택사업은 마을연계를 통해 근린주구 범위 내 기반시설, 소통·교류시설 등을 정비를 추진하고 지방자치단체가 임대주택 수요, 유형, 비용분담을 제안하는 상향식 공급방식으로 추진된다는 점에서 차별성을 가진다. 또한 주민참여를 바탕으로 지방자치단체, 시행사, 정부가 역할을 분담하는 협업거버넌스를 바탕으로 사업을 추진한다는 특징을 가진다. 역할 분담 내용을 살펴보면 마을계획의 수립은 주민과 지자체, 시행자가 공동으로 담당하고 사업시행은 주민과 지자체 중심으로 추진된다. 주택건설과 관련하여 용지비 등은 지자체가 지원하며 건물공사는 시행자가 담당하며 인허가, 지원사업 등 제도적 지원은 정부가 담당한다.

〈표 3-28〉 마을연계형 소규모 공공주택사업의 역할 분담

구성요소	마을계획		주택건설		제도적 지원
	계획수립	사업시행	용지비 등	건물공사	인허가, 지원사업
주체	주민, 지자체, 시행사	주민, 지자체	지자체	시행사	정부

자료 : LH 내부자료

마을연계형 소규모 공공주택사업의 세부적인 내용은 <표 3-29>와 같다. 공공주택 건설은 기존 마을과 인접하여 정주여건이 양호한 지역에 공급되며 공공주택을 중심으로 도보권 내 지역에 대한 마을계획이 수립된다. 공공주택은 국민임대, 영구임대, 행복주택 등으로 공급하되 지자체의 요청이 반영되며 마을계획에는 주민들이 필요로 하는 시설과 프로그램이 포함된다. 사업비의 경우 지방자치단체가 용지비, 간선설치비를 부담하며 주변지역 정비계획 수립비용은 지방자치단체와 시행자가 협의하여 부담하게 된다.

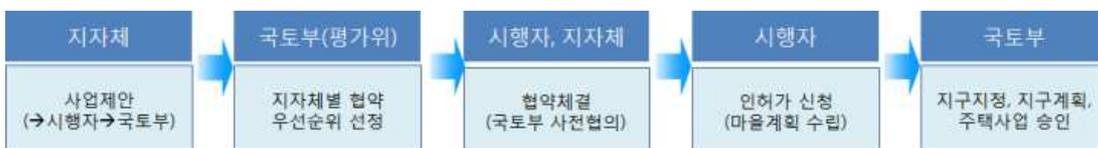
<표 3-29> 사업 구성 내용

구분	공공주택건설	마을계획(주변지역 정비계획)
계획범위	기존마을과 인접하여 중심생활 시설 접근 및 정주 여건 양호 지역	공공주택을 중심으로 도보권내 행정, 교육, 사업 등 중심생활시설이 다수 분포한 근린주구 범위(0.5~1km)
사업내용	(주택유형) 국민임대, 영구임대, 행복주택 등 (지자체 요청사항 반영) (규모) 50~150세대, 8층 이하	정주여건 개선과 주민들의 체감 만족도를 극대화할 수 있는 시설 및 프로그램 계획
사업비 부담	공공주택 건설에 필요한 용지비, 간선시설 설치비는 지자체에서 부담하고 주변지역 정비계획 수립비용은 지자체와 시행자가 협의하여 부담	

자료 : LH 내부자료

사업추진 절차는 먼저 지방자치단체가 사업을 제안하면 국토부 평가위원회의 심의를 거쳐 협약우선순위를 선정한다. 다음으로 시행자와 지자체 간 협약을 체결하고 시행자는 지구지정, 주택사업계획, 마을계획 등을 수립하고 국토부가 이를 승인하는 절차로 진행된다.

<그림 3-15> 마을연계형 소규모 공공주택사업 추진절차



자료 : LH 내부자료

LH는 2015년부터 2017년 3개년 동안 권역별 공급규모 등을 고려하여 30여개 지구 범위에서 연간 공급계획을 수립하여 시행할 예정이다. 2015년에는 3개 시범지구 400호에 대한 지구지정을 추진하고 있으며 2016년에는 2.4천호의 범위 내에서 지방자치단체 제안평가를 통해 사업지를 선정할 계획이다.

마을연계형 소규모 공공주택사업은 기존의 중앙정부와 LH 중심의 공공임대주택공급 체계에서 벗어나 지자체와의 협업을 통해 사업을 추진한다는 점에서 의의가 있다. 또한 지방자치단체 자체사업으로 추진됨에 따라 지방자치단체의 적극적인 참여와 주민과의 갈등을 최소화할 수 있다는 장점을 가진다. 뿐만 아니라 공공임대주택 건설과 함께 마을계획을 동시에 수립하여 지역주민의 정주여건을 개선하고 이 과정에 주민들이 참여할 수 있도록 한다는 점에서 기존의 공급방식과 차별성을 가진다. 다만 아직까지 사업규모가 제한적이라는 한계를 가지며, 지자체가 사업용지 취득 등 사업추진 과정의 투명성이 확보될 수 있도록 제도적 보완이 필요할 것으로 판단된다.

제 4 장
공공임대주택 공급체계의
평가

공공임대주택 공급체계의 평가

이 장에서는 현행 공공임대주택 공급체계를 평가하였다. 먼저 공급계획의 타당성을 평가하기 위해 공공임대주택 공급 목표수준에 대해 분석하고 공공부문의 공급역량을 검토하였다. 한편 공공임대주택 공급의 성과와 형평성을 평가하기 위해 공공임대주택 입주가구와 입주대상가구의 특성을 비교 분석하였으며 입주자 편익을 추정하였다. 끝으로 이러한 분석결과를 토대로 공공임대주택 공급체계 개선에 대한 시사점을 도출하여 정리하였다.

1. 공공임대주택 공급체계 평가의 개요

공공임대주택 공급은 국민의 주거안정과 주거복지 향상을 위한 중요한 정책수단으로 활용되어 왔지만 공급체계에 대한 종합적인 평가는 이루어지고 있지 않다. 이에 이 장에서는 공공임대주택 공급체계를 계획, 건설 및 취득, 배분 단계로 구분하고 각 단계별 주요 현황을 평가하였다.

먼저 계획단계와 관련해서는 정부의 공공임대주택 목표수준을 어느 정도로 설정하는 것이 적절한지에 대해 평가하였다. 지금까지 정부는 주요 선진국의 공공임대주택 재고 수준을 공공임대주택 목표수준 설정하는 중요한 근거로 활용해 왔다. 그러나 국가마다 정책의 목표가 상이하고 역사적 배경이나 사회·경제적 여건에 차이가 있음을 감안할 때 우리나라 상황에서 이러한 목표수준이 적절한 수준인가에 대한

평가를 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 여기서는 주거복지수요와 시장안정을 위한 공공임대주택 재고 수준 측면에서 목표수준의 적절성을 평가하였다.

다음으로 건설 및 취득 단계에 대해서는 현재 공공부문의 공공임대주택 공급역량을 평가하였다. 정부가 설정한 공공임대주택 공급 목표를 달성하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 역량이 갖춰져 있는지에 대한 평가가 우선될 필요가 있다. 목표수준에 비해 이를 뒷받침할 역량이 부족한 경우 목표수준을 조정하거나 공급역량을 강화할 수 있는 지원방안이 함께 마련되어야 하지만 지금까지 공급역량에 대한 평가는 미흡하였다. 따라서 여기서는 공공부문의 공공임대주택 공급역량 측면에서 LH의 재무여건, 공공임대주택리츠의 추진현황, 매입·전세임대주택의 공급여건, 주택도시기금의 현황을 살펴보았다.

끝으로 배분의 측면에서는 공공임대주택 입주가구의 편익을 분석하였다. 공공임대주택은 양호한 주거환경을 갖춘 주택을 시세보다 저렴한 수준의 임대료로 장기간 임대함으로써 정책대상가구의 주거비 부담을 경감시키고 주거안정성을 제고하는데 기여한다. 이는 공공임대주택 입주에 따른 편익을 발생시키는 동시에 공공임대주택에 입주하지 못한 가구나 공공임대주택 이외의 주거복지정책 수혜가구와의 형평성 문제를 야기한다. 따라서 공공임대주택 입주에 따른 편익의 평가는 정책의 형평성 측면에서 중요한 요소라 할 수 있다. 여기서는 공공임대주택 입주가구와 입주기준은 충족하지만 입주하지 못한 가구의 특성 비교와 계량적 방법을 통해 공공임대주택 입주자의 편익을 추정하고 시사점을 도출하였다.

2. 공공임대주택 목표수준 분석

1) 분석의 개요

정부의 공공임대주택에 대한 공급계획은 지속적으로 마련되어 왔으나 목표 재고량을 어느 수준으로 설정할 것인지에 대한 논의는 미흡하였다. 정부의 공공임대주택

공급계획에서 목표수준은 주요 선진국과의 비교를 통해 제시되는 경우가 일반적이었다. 예를 들어 OECD 평균 장기공공임대주택 재고 비율 11.5%나 EU평균 9.4% 수준과 현재 우리나라 재고수준을 비교하여 공급목표를 설정하는 방식이다. 그러나 국가마다 서로 다른 여건과 사회환경의 차이를 고려할 때 실제 이러한 목표수준이 적절한가에 대한 체계적인 평가는 이루어지지 않았다. 이와 관련하여 Matthew(2014)의 연구에 따르면 국가별로 공공임대주택 재고 수준의 차이가 매우 크게 나타나며 국가별로 주택시장 시스템이 상이하고, 지향하는 목표가 다르므로 각 나라 상황에 맞는 공공임대주택 적정 재고 수준을 분석하는 것은 매우 어려운 작업임을 밝히고 있다.

〈표 4-1〉 주요 선진국들의 장기임대주택 재고 비율

(단위 %)

구분	한국	네덜란드	오스트리아	덴마크	프랑스	영국
장기공공임대주택 비율	5.5	32	23	19	19	17
기준연도	2014	2009년	2009년	2009년	2007년	2010년

국가명	스웨덴	아일랜드	일본	독일	OECD평균	EU평균
장기공공임대주택비율	17	8.5	6.1	5.0	11.5	9.4
기준연도	2009년	2007년	2008년	2008년	2007년	2007년

자료 : 국토교통부, 2012. 주택업무편람, p.479 재정리

공공임대주택 재고의 적정 수준을 파악하기 어려운 원인으로는 여러 가지 이유가 있지만 공공임대주택 공급의 목표가 다양한 것도 하나의 요인이라 할 수 있다. 일차적으로 공공임대주택은 저소득층의 주거비 부담 경감과 주거안정성 제고를 목적으로 하지만 한편으로는 임대차시장 안정을 도모하는 수단이 되기도 한다. 최근 임대차시장 불안에 대한 대응방안으로 공공임대주택 재고 확대에 대한 논의 역시 이러한 두

가지 측면 모두에서 필요성이 제기되고 있다.

따라서 공공임대주택의 목표수준에 대한 검토는 저소득층의 주거안정성 제고, 임대차시장의 안정이라는 두 가지 측면에서 검토할 필요가 있으며 각각에 대해 다음과 같은 평가요소를 설정하였다. 주택시장에서는 주거비용에 대한 지불능력을 갖추지 못해 스스로 최소한의 주거서비스를 향유할 수 없는 계층이 존재하며 주택은 생활의 터전이 되는 필수적인 재화라는 점에서 이러한 계층에 대하여 정부는 최소한의 주거서비스를 제공할 필요가 있다. 따라서 첫 번째 평가요소는 전체적인 저소득층의 주거복지소요와 이 중 공공임대주택 소요에 대한 추정을 통해 공공임대주택 공급목표를 평가하는 것이다. 다음으로 두 번째 평가요소는 임대차시장 안정 측면에서 공공임대주택 재고 수준을 평가하는 것이다. 임대차시장의 안정은 지속적인 주택정책의 목표가 되어 왔으며, 공공임대주택의 재고 확보는 임대차시장의 안정을 위한 중요한 기반이 된다는 점에서 이와 같은 평가요소를 설정하였다.

2) 주거복지소요 분석

여기서 주거복지소요는 시장에서 스스로 최소한의 주거서비스를 소비할 수 없어 정책적 지원이 필요한 가구로 정의하였으며 소득, 주거비 부담, 주거수준 등을 종합적으로 반영하여 그 규모를 추정하였다. 주거복지소요 분석에는 2014년도 주거실태조사 결과를 이용하였으며 주거복지소요 추정의 기본적인 틀은 김혜승김태환(2008), 건설교통부(2009) 등을 통해 제시된 분석틀을 이용하였다. 분석절차를 소개하면, 소득기준, 주거비 부담 기준, 주거기준 등을 순차적으로 설정하고 각 기준에 해당하는 가구의 규모를 분석하여 주거복지정책 소요가구를 추정하는 방법이다. 분석은 제2차 장기주택종합계획의 목표 연도인 2022년을 기준으로 하였으며 분석대상에는 무주택 임차가구만을 포함하였다.

세부적인 분석기준을 다음과 같이 적용하였다. 먼저 소득기준으로는 공공임대주택 입주자격 기준으로 활용되고 있는 가구원수별 평균소득을 적용하였다. 공공임대주택 입주자격에서 소득기준으로는 통계청 가계동향조사 결과가 이용되지만 주거실태조

사 분석에 있어 해당 소득기준을 동일하게 적용할 경우 주거복지소요를 과대 추정할 우려가 있다. 이는 조사의 특성과 기준의 차이로 인해 가계동향조사에 비해 주거실태 조사의 소득이 전반적으로 낮게 측정되기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 2014년도 주거실태조사를 이용하여 도시근로자 4인가구의 평균 소득을 구하고 가계동향조사를 통해 추정된 가구원수별 소득계수를 곱하여 산출한 소득기준을 적용하였다.

〈표 4-2〉 소득기준의 적용

(단위 : 만원)

구분	3인 이하	4인	5인	6인	7인	8인
가계동향조사(2014)	473.5	522.5	556.0	597.3	638.5	679.8
소득계수	0.906	1.000	1.064	1.143	1.222	1.301
주거실태조사(2014)	-	416.5	-	-	-	-
적용기준	377.5	416.5	443.3	476.2	509.1	542.0

자료 : 통계청. 가계동향조사, 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

다음으로 주거비 부담 기준은 소득 대비 임대료 비율(RIR : Rent to Income Ratio) 25%¹¹⁾를 기준으로 적용하였으며 임대료에는 김혜승·김태환(2008)의 연구에서 적용한 바와 주거관리비를 포함하였다. 임대보증금의 경우 전월세전환율을 기준으로 월세로 전환하여 분석하였으며 이 때 적용된 전월세전환율은 2014년 주거실태조사의 조사시점을 감안하여 2014년 9월 기준으로 한국감정원에서 공표한 값을 적용하였다. 분석에 적용된 전월세전환율은 지역, 주택유형, 주택규모별 전환율로 구체적인 값은 〈표 4-3〉과 같다.

〈표 4-3〉 지역별 규모별 주택유형별 전월세 전환율(2014년 9월 기준)

지역	규모	단독	연립/다세대	아파트	
서울	30㎡이하	9.1	7.5	60㎡이하	6.1

11) 김혜승·김태환(2008)의 연구에서는 지원계층을 절대지원계층, 부분지원계층으로 구분하고 절대지원계층의 주거비 부담 비중을 20~25% 수준으로 설정

지역	규모	단독	연립/다세대	아파트	
	30㎡초과 60㎡이하	7.7	6.6	60㎡초과 85㎡이하	5.3
	60㎡초과	5.7	5.9	85㎡초과	5.5
부산	30㎡이하	9.6	10.6	60㎡이하	6.4
	30㎡초과 60㎡이하	8.8	7.4	60㎡초과 85㎡이하	5.6
	60㎡초과	6.9	6.4	85㎡초과	5.4
대구	30㎡이하	12	8.6	60㎡이하	6
	30㎡초과 60㎡이하	10.6	8.5	60㎡초과 85㎡이하	5.3
	60㎡초과	8.5	7.5	85㎡초과	5.5
인천	30㎡이하	12.6	13.3	60㎡이하	7.4
	30㎡초과 60㎡이하	11.7	10.6	60㎡초과 85㎡이하	6.3
	60㎡초과	9.5	8	85㎡초과	6.5
광주	30㎡이하	13.1	10.6	60㎡이하	7
	30㎡초과 60㎡이하	12.1	11.4	60㎡초과 85㎡이하	5.6
	60㎡초과	10.6	14.4	85㎡초과	6.1
대전	30㎡이하	10.8	13	60㎡이하	7.3
	30㎡초과 60㎡이하	9.6	9.8	60㎡초과 85㎡이하	5.6
	60㎡초과	8.1	6.1	85㎡초과	5.5
울산	30㎡이하	10	10.6	60㎡이하	6.9
	30㎡초과 60㎡이하	10.4	10.5	60㎡초과 85㎡이하	5.9
	60㎡초과	8.9	7.1	85㎡초과	5.3
세종	30㎡이하	11.7	14.9	60㎡이하	7.2
	30㎡초과 60㎡이하	11.3	10.8	60㎡초과 85㎡이하	6.0
	60㎡초과	4.0	-	85㎡초과	6.4
경기	30㎡이하	10.8	11.1	60㎡이하	6.6
	30㎡초과 60㎡이하	9.4	9.1	60㎡초과 85㎡이하	6.0
	60㎡초과	7.7	8	85㎡초과	6.1
강원	30㎡이하	14.7	11.9	60㎡이하	9.9
	30㎡초과 60㎡이하	11.4	12.4	60㎡초과 85㎡이하	6.9
	60㎡초과	9.5	7.6	85㎡초과	6.0
충북	30㎡이하	13.0	12.7	60㎡이하	9.9
	30㎡초과 60㎡이하	12.0	10.4	60㎡초과 85㎡이하	6.0
	60㎡초과	9.2	7	85㎡초과	5.8
충남	30㎡이하	12.2	11.4	60㎡이하	8.0

지역	규모	단독	연립/다세대	아파트	
	30㎡초과 60㎡이하	10.7	10.1	60㎡초과 85㎡이하	6.0
	60㎡초과	8.3	9.7	85㎡초과	6.2
전북	30㎡이하	11.6	11	60㎡이하	8.0
	30㎡초과 60㎡이하	12.0	12.6	60㎡초과 85㎡이하	7.4
	60㎡초과	8.5	9	85㎡초과	4.7
전남	30㎡이하	13.5	13.1	60㎡이하	8.8
	30㎡초과 60㎡이하	12.0	9.4	60㎡초과 85㎡이하	6.4
	60㎡초과	8.2	15	85㎡초과	6.2
경북	30㎡이하	12.7	11.5	60㎡이하	9.4
	30㎡초과 60㎡이하	12.2	9	60㎡초과 85㎡이하	8.0
	60㎡초과	9.3	7.5	85㎡초과	5.5
경남	30㎡이하	10.5	10.5	60㎡이하	7.2
	30㎡초과 60㎡이하	10.2	9.3	60㎡초과 85㎡이하	6.0
	60㎡초과	6.7	8.3	85㎡초과	5.6
제주	30㎡이하	-	6.7	60㎡이하	8.4
	30㎡초과 60㎡이하	8.1	9.9	60㎡초과 85㎡이하	6.4
	60㎡초과	8.1	9.3	85㎡초과	6.8

자료 : 한국감정원, 주택가격동향조사

끝으로 주거기준으로는 최저주거기준을 적용하였다. 최저주거기준은 인간다운 생활을 누리기 위해 필요한 최소한의 주거수준¹²⁾으로 「주택법」에 따라 국토교통부장관이 고시하는 기준을 말한다. 최저주거기준은 크게 구조·성능·환경 기준, 시설 기준, 침실기준, 면적기준으로 구성되며 여기서는 설문조사를 통해 분석이 가능한 시설기준, 침실기준, 면적기준을 적용하여 최저주거기준 미달가구를 식별하였다. 분석에 적용된 최저주거기준은 <표 4-4>와 같다. 최저주거기준 적용에 있어 7인 이상 가구의 경우 6인가구의 침실 및 면적기준을 적용하였다.

12) 국토해양부 공고 제2011-490호

〈표 4-4〉 최저주거기준의 적용

구분	세부기준		
시설기준	전용입식부엌, 전용수세식 화장실, 전용목욕시설을 갖춘 주택		
침실 및 면적기준	가구원수	침실기준(방수, 개)	면적기준(주거면적, m ²)
	1인	1	14
	2인	1	26
	3인	2	36
	4인	3	43
	5인	3	46
	6인	4	55

자료 : 국토해양부 공고 제2011-490호 재정리

이상의 기준을 적용하여 무주택임차가구를 대상으로 주거복지소요를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 2014년 주거실태조사를 기준으로 무주택임차가구의 비중은 41.8%로 이를 2022년 2033.4만 가구에 적용할 경우 무주택임차가구의 규모는 851.0만 가구로 추정되었다. 이 중 평균소득 이하 가구는 무주택임차가구의 87.1%에 해당하는 741.6만 가구로 추정되었으며 지역별로 무주택임차가구이면서 평균 소득기준을 충족하는 가구의 규모는 수도권 396.1만 가구, 광역시 145.3만 가구, 도지역 196.1만 가구 수준으로 추정되었다. 평균 소득을 기준으로 추정한 정책대상 무주택임차가구의 규모는 소득 10분위를 기준으로 1~4분위 저소득층의 규모 360.8만 가구의 약 2배에 해당한다. 이는 근로자가구 평균소득이 상대적으로 높은 수준의 기준이며 소득분위와 달리 가구원수가 많을수록 높은 소득 기준이 적용된 결과로 판단된다. 실제 2014년 말 기준 가계동향조사의 도시근로자 가구 평균 소득은 473.5만원으로 근로자 외 가구 평균 소득인 362.1만원보다 높으며 소득 10분위별 경계값과 비교할 때 소득 7분위에 해당하는 값이다. 이는 주거복지정책 수립 시 소득분위를 이용하는 경우와 실제 공공임대주택입주자격으로 도시근로자 가구 평균 소득을 사용하는 경우 정책대상가구의 규모에 상당한 차이가 있을 수 있음을 보여 주는 결과이다. 또한 도시근로자가구 평균 소득기준이 상대적으로 소득이 높은 계층을 포함하는 기준으로 해당 기준 적용에 따른 영향이나 형평성 등에 대한 평가가 필요하다는 점을 시사한다.

〈표 4-5〉 지역별 무주택가구의 소득계층별 규모

(단위 : 만가구)

구분	추계가구	무주택 임차가구	소득기준 이하	소득 1~4분위	소득 5~8분위	소득 9~10분위
전국	2033.4	851.0	741.6	360.8	407.8	82.4
수도권	982.7	474.0	398.1	167.6	249.1	57.3
광역시	398.2	160.0	145.3	84.8	64.7	10.5
도지역	652.5	217.0	198.1	108.4	94.0	14.6

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

한편 무주택 임차가구와 소득기준을 만족하는 가구 중 현재 주거비수준이 부담이 되는 가구의 규모는 총 448.3만가구로 추정되었다. 지역별로는 수도권이 266.8만가구로 많았고 도지역 104.1만가구, 광역시 77.4만가구 순으로 나타났다. 한편 해당가구 중 현재 공공임대주택에 거주하고 있는 가구를 제외한 주거복지소요가구는 397.0만가구 수준으로 추정되며 지역별로는 수도권 238.4만가구, 도지역 90.7만가구, 광역시 67.9만가구 수준이다. 무주택 임차가구이면서 소득기준과 주거비 부담기준을 충족하는 가구를 최종적인 주거복지소요로 볼 때 해당가구의 비중은 2022년 추계가구를 기준으로 전국 18.5% 수준이며, 지역별로는 수도권 24.3%, 광역시 17.0%, 도지역 13.9% 수준이다. 지원우선 순위 측면에서 이상의 조건을 모두 만족하면서 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구의 규모를 추정한 결과 39.6만가구로 나타났으며 지역별로는 수도권 20.1만가구, 도지역 11.2만가구, 광역시 8.2만가구 수준으로 나타났다.

〈표 4-6〉 주거비 부담과다 및 주거기준미달가구 규모

(단위 : 만가구)

구분	소득기준 이하	주거비 부담 과다		최저주거기준미달
		전체	공공임대 제외	
전국	741.6	448.3	397.0	39.6
수도권	398.1	266.8	238.4	20.1
광역시	145.3	77.4	67.9	8.2
도지역	198.1	104.1	90.7	11.2

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

제2차 장기주택종합계획에서는 공공임대주택 입주자격과 입주의사, 임대료 부담 능력을 토대로 2022년까지 공공임대주택재고를 추정하였다. 추정결과에 따르면 2022년까지 총 115.2만호의 공공임대주택 수요가 있을 것으로 전망하였으며 이는 앞서 추정된 소득기준 이하가구의 15.5%, 공공임대주택 거주가구를 제외한 주거비 부담 과다가구의 29.0%에 해당한다. 최종적으로 추정된 주거복지소요 중 우선적인 지원이 필요한 가구는 최저주거기준에 미달가구 39.6만가구이며, 다음으로 공공임대주택에 거주하고 있지 않으면서 주거비 부담이 과다한 397.0만가구가 될 수 있다. 공공임대주택 공급목표는 전체 주거복지정책의 틀에서 검토될 필요가 있으며 이 과 정에서 정책간의 역할을 설정하고 효과를 평가하는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

3) 임대차시장 안정을 위한 재고 수준 분석

공공임대주택 목표수준 평가를 위한 두 번째 요소는 임대차시장 안정 측면에서 공급이 필요한 수준을 검토하는 것이다. 이는 조만 외(2013)에서 제시된 방법으로 임대료 상승률을 연간 물가상승률 수준을 유지하기 위해 필요한 연간 공공임대주택 공급량을 추정하는 방법이다. 글로벌 금융위기 이후 중소형아파트 연 평균 전세가격 상승률은 10% 내외 수준으로, 중소형아파트 전세가격 상승률을 연간 소비자물가상승률 3%로 유지하기 위해서 필요한 장기공공임대주택 공급량은 아래의 산식에 의해 산정할 수 있다. 산정결과 연간 10~11만호 수준의 공공임대주택이 공급될 경우 물가상승률 수준의 임대료 상승을 유지할 수 있을 것으로 추정된다.

$$\text{최근 중소형아파트 연 평균 전세가격 상승률과 물가상승률과의 갭 } 6\sim 7\% \times \text{저중소득층 전월세가구의 주택수요탄력성}(0.24) \times \text{저중소득층 임차가구(약 680만가구)} = \text{약 } 10\sim 11\text{만호}$$

3. 공공임대주택 공급역량 분석

1) LH의 재무여건 분석

LH는 우리나라 공공임대주택 공급에 있어 주도적인 역할을 담당하고 있다. 그러나 최근 부채부담으로 재무여건이 악화되고 LH의 기능이 비수익기능 중심으로 재편됨에 따라 공공임대주택 공급에 차질이 우려되고 있다. 2014년말 현재 LH의 총 부채는 137.9조원이며 이 중 임대주택사업 부채는 55.3조원으로 전체 부채의 40%를 차지하고 있다. 임대주택사업 부채 중 기금과 사채를 포함한 금융부채는 38.4조원이며 이 중 기금 부채는 29.3조원, 사채가 9.1조원이며 기금 부채가 전체 금융부채의 76%를 차지하고 있다. 한편 비금융부채 중 임대보증금은 15.2조원으로 전체 비금융부채 16.8조원의 90% 이상을 차지하고 있다.

〈표 4-7〉 LH 공공임대주택 부채 현황

(단위 : 조원)

자산	총부채	금융부채			비금융부채				자본
		소계	기금	사채	소계	임대보증금	분양선수금	원가충당부채 등	
73.9	55.3	38.4	29.3	9.1	16.8	15.2	0.03	1.6	18.6

자료 : LH 내부자료

임대주택사업 손익을 살펴보면 2014년 8,621억원의 손실을 기록하였으며 이 중 국민임대의 손실이 6754억원으로 전체 손실액의 78%를 차지하고 있다. 기타 손실로는 공공임대 1742억원, 영구임대 233억원, 기타 108억원의 손실이 발생하였다. 당기순손실액의 경우 임대주택재고가 증가하면서 2011년 6188억원을 기록한 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 다만 감가상각비를 제외한 경우 손실규모가 2014년을 기준으로 1880억원 수준이다.

〈표 4-8〉 LH 당기손익 추이

(단위 : 억원)

연도	2011년	2012년	2013년	2014년
당기 순손실 (감가상각비 제외)	6,188 (982)	7,271 (1,508)	7,057 (971)	8,621 (1,880)

자료 : LH 내부자료

임대주택사업의 경우 사업 특성상 초기 비용이 많이 소요되나 자금의 상당부분을 용자를 통해 조달하는 반면 수입은 임대료에 의존하고 있으며 사업시행에 따른 부채증가가 불가피한 구조를 가지고 있다. 건설기간 중 택지비와 건축비는 기금융자금, 차입금 등의 금융부채와 임대보증금 등의 비금융부채가 발생하고 임대기간 중에는 임대운용비용이 지속적으로 투입되지만 시세에 비해 저렴한 임대료 수준으로 운용손실이 발생한다. 특히 10년 공공임대주택을 제외하면 임대주택의 매각에 관한 명확한 규정이 없어 자금회수도 불확실한 실정이다. 또한 초기 임대료가 시세보다 저렴한 수준에서 결정되고 임대료 인상 역시 제한되어 임대료 수익을 통해 운영비를 조달하는 데에도 한계가 있다. 국민임대주택의 경우 초기 임대조건은 시세의 60~80% 수준으로 결정하나 현 임대조건은 시세의 52% 수준에 머무르고 있다. 실제 2005년 이후 공공임대주택의 임대료 상승률은 0~2.4% 수준으로 민간임대차시장에서의 임대료 상승률에 비해 현저히 낮은 수준을 기록하였다.

〈표 4-9〉 최근 10년간 임대료 인상률

(단위 : %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
임대료 인상률	흡수해	2.3	-	1.3	-	동결	-	3.9	-	4.8	-
	짜수해	-	0.6	-	동결	-	4.8	-	4.8	-	4.8
연간 인상률 환산		1.15	0.3	0.65	동결	동결	2.4	1.95	2.4	2.4	2.4

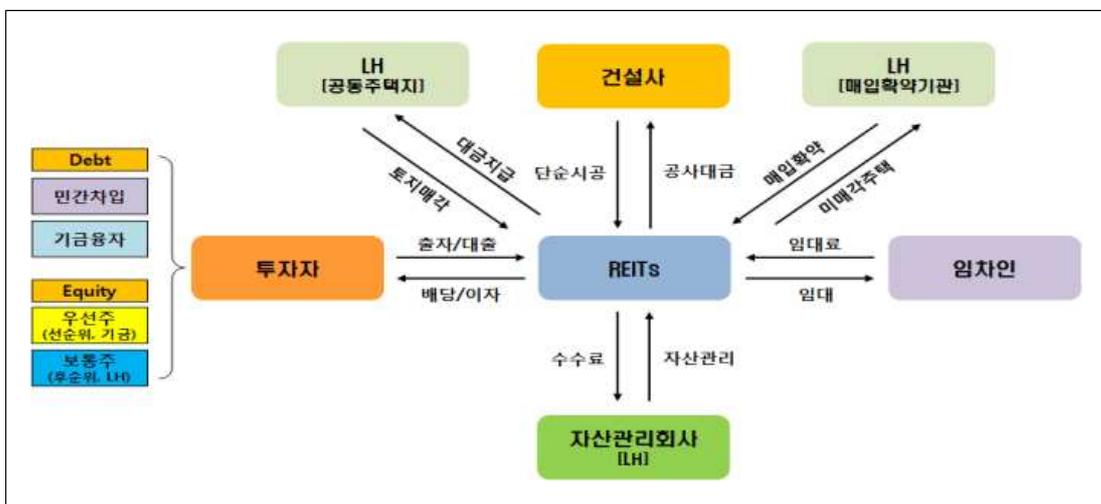
자료 : LH 내부자료

2) 공공임대리츠를 활용한 공공임대주택 공급

LH의 재무여건 악화로 공공임대주택 공급여력이 약화되는 가운데 정부는 임대주택공급에 주택도시기금과 민간자본을 활용하는 방안으로 공공임대리츠를 도입하였다. 정부는 2014년 ‘주택임대차시장 선진화 방안(2.26)’을 통해 서민 주거안정 및 LH 부채해소를 위해 주택기금과 민간자본을 활용한 리츠방식의 임대주택 공급 활성화 방안을 도입하기로 하였으며 같은 해 ‘주택시장 활력회복 및 서민 주거안정 강화방안(9.1)’에서는 공공임대리츠를 통해 2014~2017년까지 10년 임대 착공 물량을 당초 2.6만호에서 5만호까지 확대하기로 하였다. 한편 2014년 10월에는 ‘서민주거비 부담 완화 대책(10.30)’을 발표하며 공공임대리츠를 통해 2017년까지 10년 임대 착공 물량을 6만호까지 확대하는 방안을 발표하였다.

공공임대리츠는 주택도시기금과 LH가 공동출자를 통해 LH와 회계분리되는 리츠를 설립하고 리츠가 LH의 공동주택용지를 매입하여 임대주택을 건설·공급하는 방식으로 운영된다. 임대주택 건설 및 임대운영관리는 자산관리회사인 LH가 수행하고, 임대조건 수준은 LH의 공공임대주택 기준이 적용된다. 임대기간 종료 후 일반에게 분양전환하고 미분양 주택에 대해서는 LH가 매입확약을 제공한다.

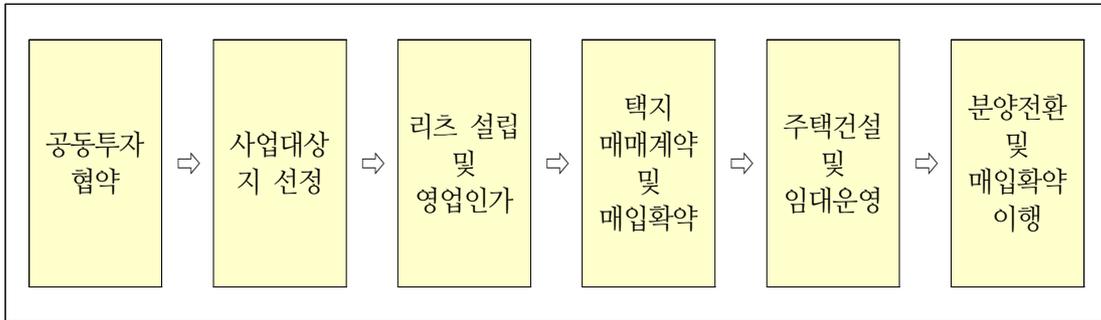
〈그림 4-1〉 공공임대리츠의 사업구조도



자료 : LH 내부자료

공공임대주택리츠의 사업추진 절차는 <그림 4-2>와 같다. 먼저 주택도시기금과 LH, 기관투자자가 투자협약을 체결하고 사업후보지를 선정하여 사업성분석, 자금조달계획 등이 포함된 사업계획을 수립한다. 다음으로 리츠를 설립하고 국토교통부로부터 영업인가를 받는다. 리츠설립 후에는 LH와 택지 매매계약, 미분양주택 매입확약을 체결한다. 이 때 매입확약 가격은 분양전환 후 매매각 주택에 대한 감정가격을 기준으로 한다. 끝으로 리츠가 주택건설 사업계획 승인을 받아 건설 시행하며 임대기간 동안 운영 후 분양전환한다. 임대조건은 10년 공공임대의 표준임대보증금 및 표준임대료 기준을 적용하고, 임대주택 관리는 자산관리회사인 LH가 수행한다.

<그림 4-2> 공공임대리츠의 사업 추진절차



자료 : LH 내부자료

2014년 말을 기준으로 공공임대리츠는 총 3개가 설립되었으며 이를 통해 12,146세대의 공공임대주택 공급이 추진되고 있다. 각 사업의 주주 IRR을 추정한 결과에 따르면 사업기간 중 주택가격이 연평균 1.5% 상승할 경우 주주 IRR이 6% 이상이 될 것으로 예상되며 주택가격이 상승률이 3%일 경우의 주주 IRR은 10%가 넘을 것으로 예상된다.

〈표 4-10〉 공공임대리츠 추진현황

구분	블럭명	세대수
리츠1	하남미사 A29	1,401
	김포한강 Ac-05	1,763
	평택소사벌 B2	632
	화성동탄2 A40	652
	소계	4,448
리츠2	광주선운 3	1,022
	오산세교 B6	727
	시흥목감 A3	944
	소계	2,693
리츠3	화성동탄2 A50	876
	화성동탄2 A69	882
	파주운정 A20	1,362
	대구테크노 A10	922
	안성아양 B4	963
	소계	5,005
합계		12,146

자료 : LH 내부자료

〈표 4-11〉 공공임대리츠의 주주 IRR 추정치

구분	향후 13년 연평균 주택가격상승률		
	0%	1.5%	3.0%
리츠 1	-1.60%	6.86%	11.52%
리츠 2	-2.11%	6.32%	10.96%
리츠 3	-3.53%	6.05%	10.93%

자료 : LH 내부자료

공공임대리츠의 자금조달계획을 살펴보면 기금이 총사업비의 8%, LH가 2%를 출자하고 나머지 자금은 기금 및 민간융자, 보증금을 통해 조달한다. 기금융자비율은 총사업비의 21~26% 수준이며 민간융자가 31~38%, 보증금이 31~33% 정도의 비중을 차지한다. LH의 자금 부담측면에서 총사업비 대비 출자 비율은 기존의 공공임대주택 공급방식에서 LH 자체자금 비율에 비해 낮은 수준이며 민간자본을 통해 사업비의 30% 이상을 조달하는 구조로 LH 입장에서 사업에 따른 자금부담이 크게 줄어들게 된다.

〈표 4-12〉 공공임대리츠의 자금조달 기본구조

	합계	출자금		기금융자 (후순위)	기관투자 (선순위융자)	임대 보증금
		기금	L H			
비율(%)	100%	8%	2%	24%	35%	31%

자료 : LH 내부자료

〈표 4-13〉 공공임대리츠별의 자금조달 계획

구분	총 사업비	출자			소계 (c+d+e)	기금 융자 (c)	민간 융자 (d)	보증금 (e)	
		소계 (a=b+c)	기금 (b)	LH (c)					
합계	호당	3.07	0.31	0.25	0.06	2.77	0.69	1.11	0.97
	계	37,333	3,735	2,993	742	33,599	8,370	13,444	11,784
		100%	10%	8%	2%	90%	22%	36%	32%
리츠1	호당	3.44	0.34	0.28	0.07	3.10	0.72	1.31	1.07
	소계	15,310	1,532	1,228	304	13,778	3,196	5,836	4,745
		100%	10%	8%	2%	90%	21%	38%	31%
리츠2	호당	2.58	0.26	0.21	0.05	2.32	0.68	0.80	0.85
	소계	6,945	695	557	138	6,250	1,831	2,142	2,277
		100%	10%	8%	2%	90%	26%	31%	33%
리츠3	호당	3.01	0.30	0.24	0.06	2.71	0.67	1.09	0.95
	소계	15,078	1,508	1,208	300	13,571	3,343	5,466	4,762
		100%	10%	8.01%	1.99%	90%	22%	36%	32%

자료 : LH 내부자료

한편 2015년에는 총 4개의 리츠를 설립하여 1만 7,078세대의 공공임대주택을 공급할 예정이다. 정부계획에 따르면 2014~2017년 동안 공공임대리츠를 통해 총 6만호의 임대주택을 공급할 예정이며 2014년과 2015년의 경우 공급계획에 비해 많은 공공임대주택을 리츠를 통해 공급하였다.

〈표 4-14〉 연도별 공공임대리츠 공급계획

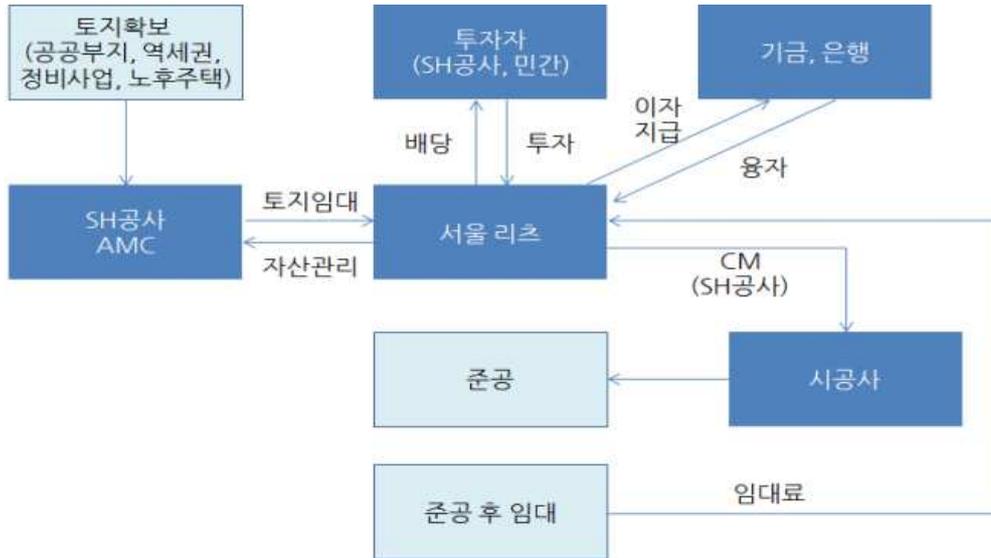
구 분	합계	‘14년	‘15년	‘16년	‘17년
총 물량	6.0만호	1.2만	1.6만	1.6만	1.6만
LH 10년임대 전환물량	2.6만호	0.5만	0.8만	0.7만	0.6만
추가 공급물량	3.4만호	0.7만	0.8만	0.9만	1.0만

자료 : LH 내부자료

LH 자체자금과 주택도시기금 융자 중심으로 공공임대주택 건설에 필요한 사업비를 조달하는 구조와 비교하여 공공임대리츠는 LH자체자금 부담을 낮추고 민간자본을 활용하여 자금부담을 완화하는 효과가 기대된다. 현재 추진 중인 사업의 경우 민간자본 참여를 유도할 수 있는 수준의 수익률이 예상되고 있어 앞으로도 공공임대리츠를 통한 임대주택공급이 활발하게 진행될 수 있을 것으로 예상된다. 다만 공공임대리츠의 경우 분양전환을 통한 사업청산 구조 하에서 수익을 확보할 수 있다는 점에서 장기공공임대주택에의 적용이 어렵고 상대적으로 입지여건이 좋지 않은 지역에서는 사업추진이 어렵다는 한계를 가지고 있다. 한편 미분양주택에 대한 LH의 매입확약은 사업의 위험관리 측면에서는 긍정적이나 주택시장 여건 변화 등에 따라 미분양물량이 증가할 경우 LH의 부담으로 작용할 가능성도 있다.

한편 서울시에서도 리츠방식을 활용하여 임대주택을 공급하는 방안으로 서울리츠를 추진 중에 있다. 서울리츠는 SH공사가 자본금을 출자해 리츠를 설립하고 민간 투자를 받아 임대주택을 공급하는 방식으로 전체적인 사업구조는 〈그림 4-3〉과 같다.

〈그림 4-3〉 서울리츠의 사업구조도



자료 : 서울시 보도자료, 2015.7.30.

서울리츠를 통해 공급되는 임대주택의 임대료는 주변 시세의 80% 이하 수준으로 공급될 예정이며 임대료 상승률은 5% 이하의 범위에서 토지임대료 상승, 관리비용 등과 연계하여 산정할 예정이다. SH공사는 서울리츠로 공급되는 임대주택을 50년 이상 임대목적으로만 운영하며 입주가격, 소득 및 자산 변화 등을 감안하여 개별 입주자는 평균 7년 정도 거주할 수 있도록 할 계획이다. 한편서울시는 서울리츠의 수익성 확보를 위해 저리의 차임금과 임차보증금을 활용해 출자금을 최소화하고 공공토지를 적극 활용하는 한편 용적률 상향 등 도시계획적 지원을 통해 사업성을 제고할 계획이다. 현재 은평뉴타운 기자촌 부지를 시범사업지로 선정하여 사업을 추진 중에 있으며 2018년까지 2만호의 임대주택을 서울리츠를 통해 공급할 계획이다.

〈표 4-15〉 서울리츠 자금구조 예시

구분	출자금(19.9%)		융자	임차보증금
	SH	기관등		
비율	3.9%	15.9%	26.2%	53.9%

자료 : 서울시 보도자료, 2015.7.30.

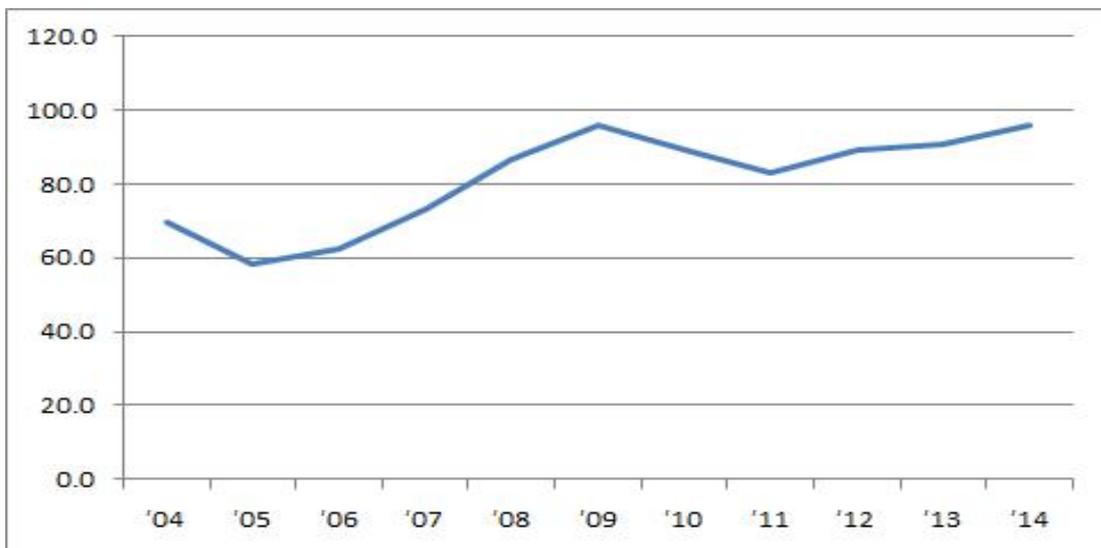
3) 매입·전세임대주택 공급여건 분석

매입임대주택과 전세임대주택은 건설 중심의 공공임대주택 공급방식의 단점을 보완하고 도심내 최저소득계층이 현재의 생활권 내에서 안정적으로 거주할 수 있는 임대주택을 공급하기 위해 도입된 임대주택 유형이다. 정부는 2014년 ‘서민주거안정을 위한 주택시장 정상화 종합대책(4.1)’을 통해 2017년 까지 매입·전세임대주택을 매년 4만호씩 공급하는 계획을 발표하였으며 최근에는 공급계획물량을 5만호로 확대하는 등 공급계획물량은 점차 확대하고 있다.

그러나 전세임대주택의 경우 최근 전세가격 상승과 전세의 월세 전환 등으로 적정주택을 확보하는데 어려움이 커지고 있으며 매입임대주택의 경우 매년 호당 매입단가가 상승하고 손실규모가 확대되는 등 매입여건이 악화되고 있다. LH에서 공급한 매입임대주택의 공급단가를 살펴보면 2004년 평균 69.9백만 원이었으나 2014년에는 평균 96.2백만원까지 상승하였다. 한편 매입임대주택사업에 따른 운영손실 규모는 점차 확대되어 2008년 109.3억원 이던 손실액이 2013년에는 487.4억원으로 확대되었다.

〈그림 4-4〉 연도별 매입임대주택 호당 매입단가 추이

(단위 : 백만원)



자료 : LH 내부자료

〈표 4-16〉 연도별 매입임대주택 임대손익 현황

(단위 : 호, 백만원)

회계연도	매입호수	임대료수익	임대사업비	손익
계	43,910	145,305	300,908	△122,776
'04	503	64	60	4
'05	4,914	550	816	△266
'06	10,973	3,760	3,707	53
'07	17,073	7,183	13,910	△6,727
'08	23,618	11,456	22,387	△10,931
'09	30,020	16,141	29,485	△13,344
'10	35,710	20,387	37,911	△17,524
'11	40,146	24,542	48,978	△24,436
'12	43,503	28,950	62,640	△33,690
'13	50,582	32,272	81,014	△48,742

자료 : LH 내부자료

4) 주택도시기금의 현황 분석

주택도시기금은 공공임대주택 공급에 필요한 자금조달에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다. 현재 주택도시기금은 공공임대주택에 대한 출자 및 용자를 통해 공공임대주택 자금을 지원하고 있으나 주로 용자를 통한 지원이 주를 이루고 있다. 용자방식의 경우 저리로 사업자금을 조달할 수 있다는 장점이 있으나 사업시행자 측면에서는 부채증가, 원리금상환에 따른 부담 등이 발생한다.

2015년 주택도시기금 운용계획에 따르면 총 지출계획은 53.1조 원으로 이 중 임대주택용자로 지출이 계획된 자금은 3.8조원이며 출자로 계획된 자금은 1.9조원이다.

〈표 4-17〉 주택도시기금 운용계획

(단위 : 백만원)

구분	2015년 계획
임대주택지원(출자)	1,853,760
다가구매입임대출자	531,500
전세임대경상보조	65,996
국민임대출자	288,605
영구임대출자	195,861
행복주택출자	387,798
임대주택리츠출자	384,000
임대주택지원(용자)	3,894,804
국민임대	609,009
공공임대	1,854,261
임대주택리츠	323,964
행복주택	657,570
다가구매입임대(용자)	450,000
다가구매입임대	450,000

자료 : 국토교통부, 2015. 국민주택기금 운용계획

한편 주택도시기금의 여유자금은 2014년 말 현재 21.5조원으로 여유자금의 운용수익은 4.1% 정도이다¹³⁾. 주택도시기금의 주요 지출 대비 여유자금의 비중을 살펴보면 2010년 0.2에서 2014년 0.5로 증가하여 여유자금 비중이 증가세를 보이고 있다. 한편 주택도시기금은 증장기자산의 2014년 기준 목표수익률의 3.3%로 설정하고 있다.

〈표 4-18〉 주택도시기금의 주요 지출 대비 여유자금 비중 현황

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
여유자금 비중	0.2	0.3	0.3	0.5	0.5

자료 : 심지현, 2015. 기금 여유자금 운용실태 평가. 국회예산정책처. p.22

13) 심지현, 2015. 기금 여유자금 운용실태 평가. 국회예산정책처, p.11

4. 공공임대주택 수요자특성에 대한 비교분석

1) 분석의 개요

공공임대주택 수요자특성 비교분석을 위해서 2014년도 주거실태조사를 분석자료로 활용하였다. 분석대상은 크게 공공임대주택 입주가구와 입주대상가구로 구분하고 분석지역은 수도권(서울, 인천, 경기), 비수도권으로 구분하였으며 입주대상가구는 공공임대주택 입주자격을 고려하여 무주택가구이면서 가구의 소득이 가구원수별 도시근로자가구 평균 소득이하인 가구로 설정하였다. 입주대상가구 선정을 위한 소득 기준은 앞서 주거복지 소요추정에서와 동일한 기준을 적용하였다. 한편 소득계층은 소득 10분위를 기준으로 저소득층(1~4분위), 중소득층(5~8분위), 고소득층(9~10분위)으로 구분하였다. 특성가구에 대한 정의는 다음 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 특성가구의 정의

구분	정의
생애최초가구	현재까지 주택을 마련한 경험이 없는 가구
수급가구	기초생활보장제도에 따른 수급가구
부부가구	가구주와 가구주의 배우자로만 구성된 가구
등록장애인가구	가구원 중 등록장애인이 있는 가구
비등록장애인가구	가구원 중 비등록장애인이 있는 가구
노인동거가구	가구원 중 만 65세 이상 노인이 있는 가구
노인으로만 구성된 가구	가구원 전체가 만 65세 노인으로만 구성된 가구

2) 주요 분석결과

■ 가구주연령

공공임대주택 입주가구의 경우 50대와 60대 이상 가구의 비율이 높고 입주대상가구의 경우 30대 이하의 비율이 높게 나타났다. 이러한 경향은 지역별로 비수도권에 비해 수도권에서 상대적으로 크게 나타났다.

〈표 4-20〉 가구주연령

(단위 : %, 세)

구분		30대 이하	40대	50대	60대 이상	계	평균
전국	입주가구	20.2	23.3	26.3	30.2	100.0	53.0
	입주대상가구	40.0	23.3	19.0	17.7	100.0	45.5
	전체	24.3	23.5	24.0	28.3	100.0	51.4
수도권	입주가구	19.6	22.3	25.9	32.2	100.0	53.4
	입주대상가구	40.0	24.4	19.1	16.6	100.0	45.3
	전체	26.8	25.1	24.2	23.9	100.0	49.8
비수도권	입주가구	20.9	24.3	26.7	28.2	100.0	52.7
	입주대상가구	40.0	22.0	19.0	19.0	100.0	45.6
	전체	21.9	21.9	23.8	32.4	100.0	52.9

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 가구원수

입주가구의 경우 2인, 3인, 4인 이상 가구의 비중이 입주대상가구에 비해 높게 나타난 반면 입주대상가구의 경우 1인가구 비중이 46.8%로 높게 나타났다. 지역별로 입주대상가구 중 1인가구의 비중은 비수도권 지역이 높지만 입주가구와의 차이는 수도권에서 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-21〉 가구원수

(단위 : %, 명)

구분		1인	2인	3인	4인 이상	계	평균
전국	입주가구	32.1	28.3	19.8	19.7	100.0	2.3
	입주대상가구	46.8	21.4	16.0	15.8	100.0	2.1
	전체	26.8	26.2	21.2	25.8	100.0	2.5
수도권	입주가구	26.1	29.4	21.7	22.9	100.0	2.5
	입주대상가구	43.2	22.6	17.2	17.0	100.0	2.1
	전체	24.6	24.0	22.9	28.5	100.0	2.6
비수도권	입주가구	38.1	27.2	18.0	16.7	100.0	2.2
	입주대상가구	51.2	19.9	14.5	14.4	100.0	2.0
	전체	28.9	28.2	19.7	23.2	100.0	2.4

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 임대료 부담

현재 거주하고 있는 주택에서 임대료에 부담을 느끼는 가구의 비중은 입주가구에 비해 입주대상가구가 높은 것으로 분석되었다. 지역별로는 비수도권 입주대상가구 중 임대료에 부담을 느끼는 가구의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

〈표 4-22〉 임대료에 부담을 느끼는 정도

(단위 : %)

구분		매우 부담	부담	별 부담 없음	전혀 부담 없음	계
전국	입주가구	27.5	49.1	19.7	3.7	100.0
	입주대상가구	42.8	42.1	12.1	2.9	100.0
	전체	33.1	46.7	16.4	3.8	100.0
수도권	입주가구	29.6	46.7	20.3	3.3	100.0
	입주대상가구	38.1	45.7	12.9	3.4	100.0
	전체	30.5	47.6	17.5	4.4	100.0
비수도권	입주가구	25.6	51.2	19.2	3.9	100.0
	입주대상가구	47.9	38.3	11.4	2.4	100.0
	전체	36.1	45.7	15.1	3.1	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

소득 대비 임대료 비율(RIR)¹⁴⁾을 분석한 결과는 〈표 4-23〉과 같다. 지역에 관계없이 입주가구의 RIR이 입주대상가구에 비해 낮은 것으로 나타났으며, 입주가구와 입주대상가구의 RIR 차이는 수도권에서 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-23〉 소득 대비 임대료 비율(RIR)

(단위 : %)

구분		평균 기준	중위수 기준
전국	입주가구	14.0	14.6
	입주대상가구	22.0	18.5
	전체	19.1	19.0
수도권	입주가구	15.9	15.3
	입주대상가구	23.7	21.9
	전체	20.9	18.8
비수도권	입주가구	12.1	12.3
	입주대상가구	19.4	18.4
	전체	16.1	15.3

주 : 소득 대비 임대료 비율 = 평균(중위) 임대료 / 평균(중위) 소득

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

14) 전월세전환율을 기준으로 보증금을 월세로 전환한 임대료를 기준으로 분석하였으며 전월세 전환율은 〈표 4-3〉에서 제시된 값을 적용

■ 건축경과연수

공공임대주택에 입주한 가구가 입주대상가구에 비해 상대적으로 건축경과연수가 짧은 신축주택에 거주하는 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-24〉 건축경과연수

(단위 : %)

구분		5년 이내	6년~10년	11~15년	15~20년	21년 이상	계
전국	입주가구	24.5	17.1	16.5	18.0	23.9	100.0
	입주대상가구	12.5	14.1	13.1	18.7	41.6	100.0
	전체	11.7	14.5	15.8	19.8	38.2	100.0
수도권	입주가구	32.6	17.3	23.9	14.1	12.1	100.0
	입주대상가구	12.9	14.5	15.2	17.3	40.0	100.0
	전체	12.8	15.6	20.0	18.6	32.9	100.0
비수도권	입주가구	17.4	16.8	9.9	21.6	34.3	100.0
	입주대상가구	12.1	13.6	11.0	20.1	43.2	100.0
	전체	10.7	13.6	12.4	20.8	42.5	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 주택규모

60㎡ 이하 주택에 거주하는 가구의 비중은 입주대상가구가 입주가구에 비해 높으며 60~85㎡ 주택에 거주비율은 공공임대주택 입주가구의 비중이 높았다. 지역별로 수도권의 경우 입주가구와 입주대상가구에서 60㎡이하 주택 거주비율에 큰 차이가 없었지만 비수도권의 경우 입주대상가구에서 해당 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-25〉 주택규모

(단위 : %, ㎡)

구분		60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과	계	평균
전국	입주가구	67.2	30.9	1.9	100.0	52.0
	입주대상가구	71.8	19.2	9.0	100.0	50.8
	전체	41.5	30.8	27.6	100.0	71.4
수도권	입주가구	73.0	26.3	0.6	100.0	51.4
	입주대상가구	72.4	18.3	9.3	100.0	50.5
	전체	44.5	28.4	27.1	100.0	70.9
비수도권	입주가구	61.5	35.4	3.1	100.0	52.6
	입주대상가구	71.1	20.3	8.6	100.0	51.2
	전체	38.7	33.1	28.1	100.0	71.9

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 주거밀도

1인당 주거면적과 방당 가구원수 모두 공공임대주택 입주가구에 비해 입주대상가구가 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-26〉 주거밀도

(단위 : m²/인, 인/개)

구분		1인당 주거면적	방당 가구원수
전국	입주가구	27.4	0.72
	입주대상가구	29.6	0.78
	전체	33.5	0.72
수도권	입주가구	25.4	0.76
	입주대상가구	27.9	0.78
	전체	31.3	0.74
비수도권	입주가구	29.4	0.69
	입주대상가구	31.6	0.77
	전체	35.6	0.70

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 주택만족도

건축주택에 대한 전반적인 만족도는 상대적으로 건축경과연수가 짧은 주택에 거주하는 가구가 많은 공공임대주택 입주가구에서 높게 나타났으며 특히 수도권에 거주하는 공공임대주택 입주가구의 만족도가 높았다.

〈표 4-27〉 거주주택에 대한 전반적인 만족도

(단위 : %, m²)

구분		매우 불만족	약간 불만족	만족	매우 만족	계
전국	입주가구	0.9	14.1	77.1	7.9	100.0
	입주대상가구	2.0	21.9	70.8	5.3	100.0
	전체	1.3	15.5	73.2	10.0	100.0
수도권	입주가구	0.6	12.9	78.3	8.2	100.0
	입주대상가구	2.5	24.0	69.3	4.3	100.0
	전체	1.6	16.6	74.1	7.7	100.0
비수도권	입주가구	1.2	15.3	75.9	7.5	100.0
	입주대상가구	1.5	19.4	72.7	6.4	100.0
	전체	1.1	14.4	72.3	12.2	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 주거환경만족도

주거환경에 대한 만족도 역시 공공임대주택 입주가구 입주대상가구에 비해 높게 나타나며 수도권에서 더 큰 차이를 보였다.

〈표 4-28〉 주거환경에 대한 전반적인 만족도

(단위 : %, m²)

구분		매우 불만족	약간 불만족	만족	매우 만족	계
전국	입주가구	1.3	14.6	75.4	8.7	100.0
	입주대상가구	2.2	23.8	70.0	4.0	100.0
	전체	1.7	18.5	72.1	7.8	100.0
수도권	입주가구	1.3	13.2	75.6	10.0	100.0
	입주대상가구	3.2	24.9	67.5	4.4	100.0
	전체	2.1	18.6	71.7	7.6	100.0
비수도권	입주가구	1.3	16.0	75.2	7.4	100.0
	입주대상가구	1.1	22.4	72.9	3.6	100.0
	전체	1.3	18.4	72.4	7.9	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 이주계획

입주대상가구 중 2년 내 이사를 계획하고 있는 가구의 비중은 9.2%로 입주대상가구 23.3%에 비해 월등히 낮게 나타나며 지역별로 수도권에서 이주계획가구 비율 차이가 큰 것으로 분석되었다.

〈표 4-29〉 2년 내 이주계획

(단위 : %)

구분		계획 있음	계획 없음	잘 모르겠음	계
전국	입주가구	9.2	81.9	8.9	100.0
	입주대상가구	23.3	59.9	16.8	100.0
	전체	16.4	72.5	11.1	100.0
수도권	입주가구	9.5	76.6	13.9	100.0
	입주대상가구	27.7	51.6	20.7	100.0
	전체	20.8	63.0	16.2	100.0
비수도권	입주가구	9.0	87.1	3.9	100.0
	입주대상가구	18.0	70.0	12.0	100.0
	전체	12.3	81.4	6.3	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 이사하려는 이유(복수응답)

이사를 하려는 이유에 대해 공공임대주택 입주가구는 주택규모 확대나 교육환경 개선을 위해서라는 응답이 상대적으로 많고 입주대상가구의 경우 임대료부담, 퇴거요구, 교통 및 입지 개선 때문이라는 응답이 많았다.

〈표 4-30〉 이사하려는 이유

(단위 : %)

구분		임대료 부담	퇴거 요구	시설 개선	규모 확대	직주 근접	교통 및 입지	교육 환경
전국	입주가구	6.5	1.8	24.2	31.6	15.0	10.3	12.2
	입주대상가구	12.1	3.9	26.9	25.8	17.9	18.5	8.4
	전체	8.3	2.3	27.6	27.0	15.0	18.1	13.1
수도권	입주가구	6.5	3.5	3.4	22.0	20.6	12.0	11.6
	입주대상가구	12.1	4.0	26.7	24.8	18.0	19.5	7.8
	전체	8.9	2.4	26.0	24.1	15.1	18.5	12.3
비수도권	입주가구	6.4	0.0	46.2	41.8	9.0	8.5	12.8
	입주대상가구	12.1	3.7	27.4	27.6	17.7	16.7	9.3
	전체	7.3	2.0	30.1	31.5	14.8	17.4	14.5

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 이주 희망주택 규모

이주하려는 주택의 규모에 대해 입주대상가구는 중소형 주택으로 이주하겠다는 비중이 높으며 공공임대주택 입주가구의 경우 대형주택으로 이주하겠다는 비중이 높았다. 특히 비수도권 공공임대주택 입주가구의 경우 85㎡를 초과하는 주택으로 이주하겠다는 가구의 비중이 높게 나타났다.

〈표 4-31〉 이주 희망주택규모

(단위 : %)

구분		60㎡ 이하	60~85㎡	85㎡ 초과	계	평균
전국	입주가구	24.8	33.8	41.4	100.0	80.2
	입주대상가구	38.3	40.5	21.2	100.0	70.1
	전체	23.1	36.1	40.8	100.0	82.5
수도권	입주가구	31.9	38.4	29.7	100.0	74.8
	입주대상가구	42.1	39.0	19.0	100.0	69.7
	전체	26.6	36.3	37.1	100.0	81.3
비수도권	입주가구	17.3	29.0	53.8	100.0	86.0
	입주대상가구	31.5	43.2	25.2	100.0	70.9
	전체	17.3	35.9	46.8	100.0	84.5

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■이주 희망주택 유형

이사하려는 주택의 유형에 대해 공공임대주택 입주가구는 아파트를 선호하는 경향이 강하며 입주대상가구의 경우 상대적으로 단독주택으로 이주하겠다는 가구의 비중이 높게 나타났다.

〈표 4-32〉 이주 희망주택유형

(단위 : %)

구분		단독	아파트	연립/다세대	기타	계
전국	입주가구	15.7	74.6	6.9	2.7	100.0
	입주대상가구	29.8	48.7	14.0	7.5	100.0
	전체	22.2	62.5	10.3	5.1	100.0
수도권	입주가구	14.5	67.4	13.4	4.7	100.0
	입주대상가구	27.0	45.4	17.8	9.9	100.0
	전체	19.5	59.9	13.7	7.0	100.0
비수도권	입주가구	17.1	82.2	0.0	0.7	100.0
	입주대상가구	35.0	54.8	7.2	3.0	100.0
	전체	26.4	66.6	4.9	2.0	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 주거면적 상향이동 계획가구 비율

현재 주택면적과 이주하려는 주택면적을 비교한 결과 입주대상가구의 경우 현재 보다 면적을 축소하여 이주하겠다는 비중이 입주가구에 비해 높게 나타났다. 그러나 지역별 분석결과를 살펴보면 수도권의 경우 입주대상가구 중 면적을 축소하겠다는 비중이 높으나 비수도권의 경우 입주가구의 비중이 높았다.

〈표 4-33〉 주거면적 상향이동 계획가구

(단위 : %)

구분		면적축소	면적확대	계
전국	입주가구	9.6	90.4	100.0
	입주대상가구	11.7	88.3	100.0
	전체	15.3	84.7	100.0
수도권	입주가구	6.1	93.9	100.0
	입주대상가구	12.9	87.1	100.0
	전체	16.4	83.6	100.0
비수도권	입주가구	13.2	86.8	100.0
	입주대상가구	9.6	90.4	100.0
	전체	17.1	82.9	100.0

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 이주 희망주택 점유형태

이사하려는 주택의 점유형태에 대해 공공임대주택 입주가구와 입주대상가구 모두 전세, 자가, 보증부월세 순으로 높은 비중을 보였다. 공공임대주택 입주가구의 경우 자가나 전세로 이주하겠다는 가구의 비중이 입주대상가구에 비해 높게 나타났으며 입주대상가구의 경우 보증부월세로 이주하려는 비중이 높게 나타났다. 수도권외의 경우 입주가구와 입주대상가구 중 자가로 이주하려는 가구의 비중은 큰 차이를 보이지 않았으나 전세는 입주가가, 보증부월세는 입주대상가가 높게 나타났으며 비수도권의 경우 공공임대주택 입주가구 중 자가로 이주하려는 가구의 비중이 높게 나타났다.

〈표 4-34〉 이주 희망점유형태

(단위 : %)

구분		자가	전세	보증부 월세	월세	계
전국	입주가구	35.0	52.4	12.6	0.0	0.0
	입주대상가구	24.2	49.3	20.5	1.7	4.3
	전체	47.7	37.3	11.4	1.0	2.6
수도권	입주가구	19.7	67.6	12.8	0.0	0.0
	입주대상가구	19.5	56.3	21.4	0.1	2.8
	전체	39.4	46.0	12.5	0.3	1.9
비수도권	입주가구	51.4	36.3	12.4	0.0	0.0
	입주대상가구	32.8	36.7	18.8	4.7	7.0
	전체	61.2	23.2	9.7	2.2	3.7

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 가계수지

입주대상가구의 평균 소득이 입주가구에 비해 높게 나타났으나 생활비와 주거관리비 지출은 입주가가가 큰 것으로 나타났다. 이는 공공임대주택의 임대료 수준이 상대적으로 낮아 입주가구의 소비여력이 입주대상가구에 비해 높기 때문으로 판단된다. 지역별로 입주가구와 입주대상가구의 평균 소득의 차이는 수도권이 크지만 생활비와 주거관리비 지출의 차이는 비수도권이 더 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-35〉 가계수지

(단위 : 만원)

구분		소득	생활비	소득대비 생활비 비중	주거 관리비	소득대비 주거관리비 비중
전국	입주가구	183.6	128.4	69.9%	18.0	9.8%
	입주대상가구	190.3	127.5	67.0%	16.4	8.6%
	전체	280.7	175.3	62.4%	20.4	7.3%
수도권	입주가구	187.9	131.3	69.9%	19.4	10.3%
	입주대상가구	207.9	134.6	64.7%	18.4	8.8%
	전체	313.9	189.8	60.5%	23.1	7.4%
비수도권	입주가구	179.4	125.5	70.0%	16.7	9.3%
	입주대상가구	169.4	119.0	70.3%	14.0	8.2%
	전체	249.7	161.7	64.8%	17.8	7.1%

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 특성가구 비중

현재까지 주택구입 경험이 없는 생애최초가구의 비중은 입주가구와 입주대상가구 사이에 큰 차이가 없었다. 수급가구의 비중은 입주가구에서 월등히 높게 나타나며 가구주와 배우자로만 구성된 부부가구의 비중은 입주가구에서 높게 나타났다. 장애인 가구와 노인동거가구, 노인만으로 구성된 가구의 비중은 입주가구에서 높게 나타났다.

〈표 4-36〉 특성가구 비중

(단위 : %)

구분		생애 최초	수급 가구	부부 가구	등록 장애인	비등록 장애인	노인 동거	노인으로만 구성
전국	입주가구	85.9	24.7	16.8	14.9	2.5	27.7	17.4
	입주대상가구	86.6	6.3	12.7	4.3	1.5	16.2	10.8
	전체	36.8	3.8	20.1	5.3	1.7	25.3	14.6
수도권	입주가구	85.9	20.1	16.2	13.1	1.2	30.2	17.6
	입주대상가구	86.8	4.7	13.0	3.9	1.2	15.2	9.0
	전체	42.7	3.0	17.2	4.0	1.3	21.5	10.7
비수도권	입주가구	85.9	29.3	17.4	16.7	3.8	25.3	17.2
	입주대상가구	86.3	8.2	12.5	4.8	1.7	17.4	12.8
	전체	31.2	4.4	22.9	6.4	2.0	28.8	18.3

자료 : 국토교통부, 2014년도 주거실태조사

■ 시사점

이상의 분석결과를 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 주택의 시설이나 주거환경, 임대료 부담과 소비지출, 주거안정 등 측면에서 공공임대주택 입주자가 입주대상가구에 비해 이점을 누리고 있었다. 입주대상가구의 경우 상대적으로 30대 이하 가구와 1인가구의 비중이 높고 소형주택에 대한 선호가 큰 것으로 나타나 공공임대주택 공급과 배분에 있어 이에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. 공공임대주택 입주자의 경우 상대적으로 저렴한 임대료에 따른 여유소득을 자산축적보다는 생활비 등 지출에 사용하고 있을 개연성이 높아 자산축적을 유도할 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다. 공공임대주택 입주자의 경우 이주자의 비율이 상대적으로 낮고 자가마련, 주택규모확대, 교육환경 개선 등을 이유로 이주하려는 가구의 비중이 높아 주거상향이동의 유인이 있는 경우에만 이주하려는 경향이 나타나는 것으로 판단된다. 한편 공공임대주택 입주자 모집에 있어 수급가구, 신혼부부가구, 장애인가구 등에 대해 우선적으로 입주기회 부여하고 있는 현재의 배분방식에 따라 공공임대주택에 거주하는 가구 중 입주대상에 해당하는 가구의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 정책적 우선순위를 가지는 계층에 대한 지원측면에서 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다.

5. 입주자편익 분석

공공임대주택 입주자의 편익은 동일한 주택서비스를 소비하는데 시세보다 저렴한 비용을 지불함으로써 얻게 되는 이익으로 볼 수 있다. 여기서는 실제 공공임대주택과 민간임대주택의 보증금과 월임대료 수준을 비교하는 방법과 대등변화(EV: Equivalent Variation)를 통해 편익을 산출하는 방법을 활용하여 입주자편익을 추정하였다.

1) 공공임대와 민간임대의 임대료 수준 비교를 통한 편익추정

공공임대주택은 초기임대료가 시세보다 저렴하고 보증금을 월세로 전환하는 경우 적용되는 전월세전환율이 낮다는 특성을 가진다. 따라서 입주자의 편익은 낮은 초기임대료와 전월세전환율에 따른 효과가 동시에 발생한다. 여기서는 유사한 속성을 가진 공공임대주택과 민간임대주택의 보증금과 월세 분포를 비교함으로써 공공임대주택의 입주자편익을 추정하였다.

이를 위해서는 하위시장별 속성과 주택의 물리적, 환경적 속성을 적절히 통제한 이후 비교집단을 설정할 필요가 있다. 이 연구에서는 먼저 하위시장별 속성을 통제하기 위해 임차가구의 전출입자료를 바탕으로 수도권 임대차시장의 하위시장을 식별한 김태환(2015)의 연구결과를 활용하였다.

〈그림 4-5〉 수도권 임대차시장 하위시장 구분



〈표 4-37〉 수도권 임대차시장 하위시장 구분

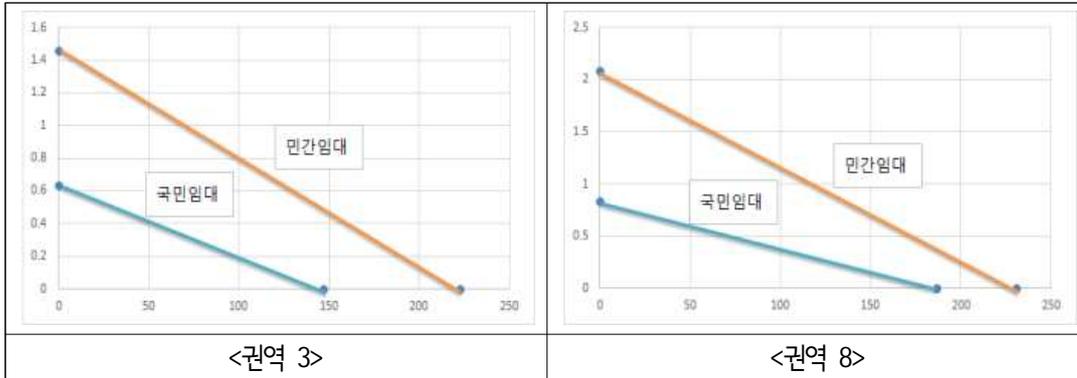
권역1	(서울) 광진구, 동대문구, 성동구, 중구, 중랑구
권역2	(경기) 수원시, 안성시, 오산시, 평택시, 화성시
권역3	(서울) 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구, (경기) 광명시
권역4	(서울) 강북구, 노원구, 도봉구, 성북구, 종로구, (경기) 동두천시, 양주시, 연천군, 의정부시, 포천시
권역5	(서울) 마포구, 서대문구, 용산구, 은평구, (경기) 고양시, 파주시
권역6	(경기) 과천시, 군포시, 안양시, 의왕시
권역7	(경기) 시흥시, 안산시
권역8	(서울) 강남구, 강동구, 서초구, 송파구, (경기) 하남시
권역9	(인천) 인천광역시 전체, (경기) 김포시, 부천시
권역10	(경기) 광주시, 성남시, 용인시
권역11	(경기) 구리시, 남양주시, 여주시, 이천시, 가평군, 양평군

주 : 인트라맥스 기법을 이용하여 추정된 결과로 내부이동률 80%

자료 : 김태환(2015)

이상의 기준에 따라 구분된 권역에 입지해 있는 국민임대주택과 민간임대주택을 보증금과 월임대료 간의 관계를 회귀분석을 통해 추정하였다. 추정에는 표본규모가 커 세부적인 권역별 분석이 가능한 2011년도 주거실태조사를 활용하였으며 공공임대주택과 민간임대주택 모두의 표본수를 확보할 수 있는 권역3과 권역8을 대상으로 분석하였다. 공공임대주택 입주자의 편익은 보증금과 월임대료의 관계를 표현한 두 그래프 사이에서 발생하며 시세보다 낮은 초기임대료와 함께 낮은 전월세전환율에 따른 편익이 동시에 발생한다. 공공임대주택입주자는 보증금의 일부를 월임대료로 전환하는 경우 전환하는 보증금이 클수록 시세 대비 편익이 증대되는 것으로 나타났다.

〈그림 4-6〉 단위면적당 보증금과 월임대료의 관계



권역3의 경우 60㎡를 기준으로 임대료 전액을 보증금으로 지불하는 경우 공공임대의 보증금은 8.8천만원, 민감임대의 보증금은 1억3천만원 수준으로 분석되었다. 보증금 10%를 월임대료로 전환하는 경우 공공임대는 보증금 7.9천만원 월임대료 3.8만원, 민간임대는 보증금 1억2천만원 월임대료 8.7만원 수준으로 추정된다. 보증금의 20%를 월임대료로 전환하는 경우 공공임대는 보증금 7천만원 월임대료 7.6만원, 민간임대는 보증금 1억원 월임대료 17.5만원 수준으로 분석되었다. 따라서 보증금 전환액이 클수록 공공임대와 민간임대의 월임대료 차이가 증대되는 것으로 나타났다.

〈표 4-38〉 보증금 수준별 임대료 비교(권역3)

(단위 : 만원)

구분		40㎡		60㎡		85㎡	
		보증금	월세	보증금	월세	보증금	월세
보증금 100%(전세)	공공임대	5872	0.0	8807	0.0	12477	0.0
	민간임대	8887	0.0	13330	0.0	18885	0.0
보증금 90%	공공임대	5284	2.5	7927	3.8	11229	5.4
	민간임대	7998	5.8	11997	8.7	16996	12.4
보증금 80%	공공임대	4697	5.1	7046	7.6	9982	10.8
	민간임대	7110	11.7	10664	17.5	15108	24.8
보증금 0%(월세)	공공임대	0	25.5	0	38.2	0	54.2
	민간임대	0	58.3	0	87.4	0	123.9

권역8 역시 보증금 전환액이 클수록 공공임대와 민간임대의 월임대로 차이가 증대되는 구조를 가지고 권역3에 비해 보증금의 월임대로 전환에 따른 편익이 더 크게 나타났다.

〈표 4-39〉 보증금 수준별 임대료 비교(권역8)

(단위 : 만원)

구분		40㎡		60㎡		85㎡	
		보증금	월세	보증금	월세	보증금	월세
보증금 100%(전세)	공공임대	7468	0.0	11202	0.0	15870	0.0
	민간임대	9222	0.0	13833	0.0	19596	0.0
보증금 90%	공공임대	6721	3.3	10082	5.0	14283	7.1
	민간임대	8300	8.3	12450	12.5	17637	17.7
보증금 80%	공공임대	5975	6.7	8962	10.0	12696	14.2
	민간임대	7378	16.7	11066	25.0	15677	35.5
보증금 0%(월세)	공공임대	0	33.5	0	50.2	0	71.1
	민간임대	0	83.5	0	125.2	0	177.3

2) 대등변화 측정을 통한 편익분석

(1) 대등변화 추정방법

공공임대주택 입주가구의 편익을 EV로 측정하는 경우, 측정된 편익은 ‘임가로 공급된 공공주택에 입주함으로써 얻게 되는 추가적인 소득’으로 정의할 수 있다. EV를 통한 공공임대주택 입주가구의 편익은 김근용(2002)이 정리한 추정방법과 산식을 이용하였다.

김근용(2002)의 연구에서는 EV를 공공임대주택의 소비규모 제약이 없는 경우와 있는 경우로 나누어 추정하였으며 여기서도 동일한 방법을 적용하였다. 공공임대주택 입주가구의 EV는 개인 효용이 주택서비스(H)와 기타재화(X)의 소비에 의해 결정된

다는 2재화 집합모형(two-composite commodity model)을 가정하여 도출할 수 있다. 먼저 공공임대주택의 소비규모에 제약이 없는 경우 EV 추정식은 다음과 같다.

$$EV_1 = I_1 - I_0$$

$$= P_h \theta_h + \theta_x + (P_h / P_s)^\gamma (I_0 - P_s \theta_h - \theta_x) - I_0$$

여기서, I_1 = 시장에서 동일한 수준의 효용을 얻기 위해 필요한 소득

I_0 = 소득

P_h = 시장 주택서비스 가격

P_s = 공공임대주택서비스 가격

θ_h = 주택서비스의 최소소비량

θ_x = 기타재화의 최소소비량

γ = 한계주거비지출성향

다음으로 공공임대주택의 소비규모에 제약이 있는 경우 EV 추정식은 다음과 같다.

$$EV_2 = I_2 - I_0$$

$$= P_h \theta_h + \theta_x + \left[\frac{P_h (H_c - \theta_h)}{r} \right]^\gamma \cdot \left[\frac{I_0 - P_s H_c - \theta_x}{1 - \gamma} \right]^{1 - \gamma} - I_0$$

여기서, H_c = 제약된 주택서비스 소비량

이상의 추정식에 따라 EV를 추정하기 위한 변수는 다음과 같이 적용하였다. 먼저 시장주택 서비스가격(p_h)을 추정하기 위해 특성감안 가격함수(Hedonic price

function)를 추정하고 이를 통해 산출된 단위주거면적당 시장임대료를 시장주택 서비스 가격으로 적용한다. 다음으로 공공임대주택 서비스가격(P_s)은 정부규제가 작용하는 공공임대주택의 입주자가 실제로 지불하는 단위주거면적당 임대료를 적용하였다. 한계주거비지출성향(γ)은 수요함수를 통해 추정한 값을 이용하였다. 소득이나 가격수준에 관계없이 주거비로 지불해야 하는 최저수준(P_h, θ_h)은 정부의 최저주거기준을 θ_h 로 활용하고, 여기에 앞서 추정한 P_h 를 곱하여 계산하였다. 소득이나 가격수준에 관계없이 주거서비스 이외 재화의 소비를 위해 지출하여야하는 최저수준(θ_x)은 앞서 도출된 γ 와 P_h, θ_h 를 이용하여 추정하였다. 공공임대주택의 최대소비규모(H_c)는 정부정책에 의해 설정된 규모를 이용하였으며 공공주택 입주가구의 소득(I_0)은 공공임대주택 입주가구의 소득을 활용하였다.

(2) 분석자료 및 범위

분석에는 2014년도 주거실태조사를 이용하였으며 공간적 범위는 서울, 서울이외의 수도권, 광역시, 도지역으로 구분하였으며 시간적 범위는 2014년을 기준으로 하였다.

〈표 4-40〉 분석의 공간적 범위

구분	세부지역
서울	서울
서울이외의 수도권	인천, 경기
광역시	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종
도지역	강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주

한편 분석대상은 먼저 점유형태가 무상 및 일세인 가구를 제외한 임차가구로 설정하였으며 현재 거주하고 있는 주택의 전용면적이 85㎡ 이하인 가구만을 대상으로 하였다. 한편 공공임대주택 거주가구는 주거실태조사에서 임대기간 10년을 초과하는 장기임대주택에 거주한다고 응답한 가구만을 대상으로 하였다.

(3) 변수설정 및 주요변수 추정

종속변수는 보증금을 전월세 전환율을 이용하여 월세로 전환한 값을 사용하였으므로 이 때 전월세 전환율은 앞서 주거복지소요 추정에서 전용된 한국감정원, 지역별 아파트의 전월세 전환율(2014.9)을 이용하였다. 특성가격함수 추정을 위한 설명변수에는 주택유형, 원룸여부, 주택규모, 주택에 대한 전반적 만족도, 주거환경만족도, 거주지역 변수 등을 포함하였다.

〈표 4-41〉 변수설정

구분		변수설명	
종속변수	ln(단위면적당임대료)	전환임대료를 현재 주거면적으로 나눈값	
설명변수	주택유형	단독	1=단독
		아파트	1=아파트
	원룸여부	1=원룸	
	주택규모	1=60m ² 이하	
	주택만족도	1=만족	
	주거환경만족도	1=만족	
	거주지역	도시지역	1=도시지역(동부)

이상의 변수를 이용하여 임대료에 대한 특성가격함수를 지역별로 추정한 결과는 다음과 같다. 추정결과 모두 통계적으로 유의하였으며 설명변수가 종속변수에 미치는 영향 역시 선행연구 등을 통해 알려진 것과 동일하였다.

〈표 4-42〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(서울)

Variable	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Variance Inflation
상수	2.110	0.040	52.380	<.0001	0.000
단독주택	-0.176	0.028	-6.350	<.0001	1.290
아파트	0.365	0.037	9.930	<.0001	1.374
원룸	0.693	0.034	20.210	<.0001	1.107
60m ² 이하	0.260	0.031	8.390	<.0001	1.243
주택만족도	0.074	0.032	2.330	0.020	1.347
주거환경만족도	0.078	0.033	2.400	0.016	1.321
Pr > F			<.0001		
R-Square			0.3789		
Adj R-Sq			0.3762		
N			1408		

〈표 4-43〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(서울이외 수도권)

Variable	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Variance Inflation
상수	1.377	0.056	24.780	<.0001	0.000
단독주택	-0.112	0.033	-3.390	0.001	1.324
아파트	0.319	0.037	8.540	<.0001	1.452
원룸	0.540	0.042	12.770	<.0001	1.117
60㎡ 이하	0.275	0.033	8.360	<.0001	1.204
주택만족도	0.085	0.033	2.610	0.009	1.036
도시지역	0.507	0.046	11.130	<.0001	1.064
인천	-0.116	0.035	-3.340	0.001	1.074
Pr > F	<.0001				
R-Square	0.2710				
Adj R-Sq	0.2673				
N	1402				

〈표 4-44〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(광역시)

Variable	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Variance Inflation
상수	1.280	0.071	17.960	<.0001	0.000
단독주택	-0.129	0.046	-2.820	0.005	2.128
아파트	0.360	0.050	7.150	<.0001	1.969
원룸	0.457	0.047	9.620	<.0001	1.440
60㎡ 이하	0.314	0.039	8.010	<.0001	1.168
주택만족도	0.092	0.043	2.170	0.030	1.253
주거환경만족도	0.085	0.042	2.030	0.042	1.218
부산	0.106	0.052	2.050	0.040	2.365
대구	0.181	0.056	3.220	0.001	2.132
대전	0.156	0.054	2.890	0.004	1.870
울산	0.171	0.063	2.710	0.007	1.695
Pr > F	<.0001				
R-Square	0.2479				
Adj R-Sq	0.2417				
N	1219				

〈표 4-45〉 임대료에 대한 헤도닉가격함수 추정결과(도지역)

Variable	Parameter Estimate	Standard Error	t Value	Pr > t	Variance Inflation
상수	1.069	0.068	15.830	<.0001	0.000
단독주택	-0.138	0.048	-2.890	0.004	2.067
아파트	0.177	0.053	3.370	0.001	2.266
원룸	0.653	0.046	14.100	<.0001	1.368
60㎡ 이하	0.362	0.041	8.910	<.0001	1.171
주택만족도	0.134	0.042	3.180	0.002	1.064
도지역	0.351	0.038	9.160	<.0001	1.068
충남	0.280	0.049	5.700	<.0001	1.210
경북	0.289	0.050	5.770	<.0001	1.157
경남	0.275	0.048	5.700	<.0001	1.189
제주	0.171	0.072	2.370	0.018	1.102
Pr > F	<.0001				
R-Square	0.3909				
Adj R-Sq	0.3847				
N	991				

이상에서 추정된 임대료를 이용하여 장기공공임대주택을 대상으로 연간 편익을 추정한 결과는 다음과 같다. 장기공공임대주택 거주자의 ㎡당 입주자편익은 임대주택의 규모제약이 없다고 가정할 때 연간 평균 7.3만원, 규모제약이 있다고 가정할 때 연간 평균 6.4만원으로 추정되었다. 지역별로는 서울, 광역시, 서울이외 수도권, 도지역순으로 입주자편익이 큰 것으로 나타났다.

〈표 4-46〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 연간 단위면적당 입주자편익

(단위 : 가구, 만원/㎡)

구분	표본수	규모제약이 없다고 가정	규모제약이 있다고 가정
서울	72	13.5	11.2
서울이외의 수도권	159	5.5	4.6
광역시	169	8.3	7.5
도지역	150	5.2	4.7
전국	550	7.3	6.4

사용면적별로 장기공공임대주택 거주가구의 연간 편익을 추정한 결과는 다음과 같다. 분석결과 사용면적이 적을수록 단위면적당 입주자편익이 큰 것으로 나타났다. 규모제약이 있다고 가정할 때 연간 m^2 당 입주자편익은 $40m^2$ 이하가 10.2만원, $40\sim 60m^2$ 가 5.4만원, $60\sim 85m^2$ 가 1.8만원 수준으로 추정되었다. 따라서 전용 면적 $40m^2$ 의 장기공공임대주택에 거주하는 가구의 편익은 연간 406.1만원(월 33.8만원) 수준이며, $60m^2$ 의 경우 연간 326.1만원(월 27.2만원), $85m^2$ 의 경우 연간 148.8만원(월 12.4만원) 수준이다.

〈표 4-47〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 주택규모별 연간 단위면적당 입주자편익
(단위 : 가구, 만원/ m^2)

구분	표본수	규모제약이 없다고 가정	규모제약이 있다고 가정
$40m^2$ 이하	245	11.2	10.2
$40\sim 60m^2$	138	6.7	5.4
$60\sim 85m^2$	167	2.1	1.8

한편 장기공공임대입주자의 거주기간별 편익을 살펴보면 거주기간이 길수록 입주자 편익이 큰 것으로 나타났다. 규모제약이 있다고 가정할 때 m^2 당 입주자편익이 2000년 이전에 입주하여 현재까지 거주하고 있는 가구의 경우 연간 10.1만원, 2001년~2008년 입주한 가구는 연간 6.9만원, 2009년 이후 입주한 가구는 연간 4.6만원으로 추정되었다. 거주기간이 길수록 입주자편익이 높은 이유는 공공임대주택 임대료 인상률이 시중임대료 상승률 보다 낮았기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 4-48〉 지역별 장기공공임대주택 거주자의 거주시기별 연간 단위면적당 입주자편익
(단위 : 가구, 만원/ m^2)

구분	표본수	규모제약이 없다고 가정	규모제약이 있다고 가정
2000년 이전 입주	114	11.2	10.1
2001년~2008년 입주	158	7.8	6.9
2009년~2014년 입주	278	5.4	4.6

제 5 장 주요국의 임대주택 공급체계

CHAPTER
5

주요국의 공공임대주택 공급체계

이 장에서는 미국, 영국, 일본 등 외국의 공공임대주택 공급체계를 살펴보고 우리나라 공공임대주택 공급체계 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다. 주요국 모두에서 공공임대주택의 공급은 정부의 재정악화로 인해서 감소추세를 보이고 있으며 한정된 재원을 효율적으로 배분하기 위한 노력들이 추진되고 있다. 미국의 경우는 공공임대주택 단지의 소득계층 혼합과 단지의 질 향상이 적극적으로 추진되고 있으며 영국의 경우 민간·비영리 단체의 참여율 제고와 함께 지방정부의 공급능력을 고려한 효율적인 공급방안을 마련하는데 노력하고 있다. 일본 역시 민간자금을 활용하고 민간사업자의 참여를 유도하며 보조금을 투자와 용자로 전환하는 등의 재정확보 노력과 효율적인 배분을 위해 노력하고 있다.

1. 미국의 공공임대주택 공급체계

1) 미국의 공공임대주택 공급현황

미국의 공공임대주택(public housing)은 저소득 가정, 노인, 장애인들에게 양질의 안전한 임대주택을 제공하기 위해서 만들어졌다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a). 현재 약 120만 가구가 단독주택에서부터 고층 아파트까지 다양한 주택유형에 거주하고 있다. 2009-2013 커뮤니티 표본조사(American

Community Survey)에 의한 총 추정 가구 수인 약 1.15억의 약 10% 정도가 공공임대주택에 거주하고 있는 셈이다. 약 3,300개의 지방정부의 공공주택국(public housing authority)에 의해서 관리되고 있다. 공공주택국의 규모는 다양하나, 100호 미만의 주택을 관리하는 소규모 공공주택국이 거의 절반에 이르고, 7,500호 이상의 주택을 관리하는 12개의 대규모 공공주택국이 전국 공공임대주택 재고의 약 30%를 차지하고 있다(Schwartz, 2015).

〈표 5-1〉 미국 공공임대주택 재고 변화

년도	호수
1949	170,436
1959	422,451
1969	792,228
1980	1,192,000
1990	1,404,870
1994	1,409,455
2000	1,266,980
2010	1,173,340
2012	1,156,839

자료 : Stegman 1989; Committee on Ways and Means, 2008; U.S. Department of Housing and Development, 2015b; Schwartz, 2015에서 재인용

공공임대주택의 공급은 감소 추세에 있다. 1994년 약 140만호를 정점으로 점차 줄어들기 시작했다(Schwartz, 2015). 공공임대주택 단지 특히, 고층아파트 단지에서 빈곤의 집중문제와 물리적, 사회적 슬럼화의 문제가 지속적으로 사회 이슈화 되었다. 이러한 부정적인 사회인식을 반영하여, 1998년 제정된 「양질의주거와업무책임에 관한법률(Quality Housing and Work Responsibility Act)」은 공공임대주택 프로그램의 확대를 지양하고, 기존에 공급된 공공임대주택을 보전, 개량, 재개발하는 것으로의 정책변화를 담고 있다.

〈표 5-2〉 미국 공공임대주택 배분현황(2013년)

총 호수	1,150,867
입주율	94%
이주율	9%
호당 입주자	2.2
총 입주자	2,335,398
월 임대료	\$275
월 지출	\$512
연 가구 소득	\$13,724
평균 대기 개월	13
평균 거주 개월	108
평균 유틸리티	\$86

자료 : U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015b

연방정부의 주택도시개발부(U.S. Department of Housing and Urban Development)가 자본 및 운영기금을 지방정부의 공공주택국에게 배분하고 지방정부가 공공임대주택을 공급 및 운영하는 체계를 가지고 있다. 원래는 지방 공공주택국이 지방채를 발행하여 건설비를 마련하고 연방 주택도시개발부가 원리금을 상환해주며 공공주택국은 임대료 수입으로 관리운영비를 지출하는 방식으로 이루어져왔다. 공공주택국의 운영비 증가와 이에 수반한 임차자의 임대료부담의 증가로 인해 현재는 주택건설을 위한 자본기금(capital fund)과 함께 운영기금(operating fund) 또한 지원하고 있다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a). 주택도시개발부의 공공주택국 지원예산은 의회의 승인을 필요로 하는데 2003년 이후에는 승인된 예산이 운영비에 크게 못 미쳐 재정에 어려움이 발생하고 있다(Schwartz, 2015).

자본기금은 공공임대주택 개발, 차입, 현대화, 철거, 이주민 지원 등과 이주민 경제자활 프로그램, 지역네트워크 프로그램, 에너지 절감 프로그램 등에 사용이 가능하게 되어있다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a). 주택도시개발부는 공공주택국의 여러 가지 상황을 바탕으로 그 지원금액을 산정하는데 주택 총 재고, 입주자 특성, 단지 위치, 노후도 등의 현대화 필요성, 해당지역의

건설, 개보수 비용, 경영실적 등을 바탕으로 지원금액을 산정한다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a).

운영기금은 유지관리, 치안유지, 노인 및 장애인을 위한 서비스, 일반운영, 주민참여, 보험료, 에너지 비용, 주민 자활 프로그램, 용자상환 등에 사용이 가능하다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 자본기금과 유사한 자료를 토대로 지원액이 결정된다. 250호 이상의 주택을 운영하는 공공주택국의 경우 20%까지 250호 미만을 운영하는 경우 상한 없이, 자본기금을 운영기금으로 전용할 수 있다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 현재 두 개의 기금을 통합하는 계획이 제안되어 있는 상황이다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a).

기존의 공공임대주택 재고량을 초과하는 신규공급은 원칙적으로 중단되어있는 상황이다. 「양질의주거와업무책임에관한법」은 이제까지의 공공임대주택 단지가 여러 가지 문제점을 가지고 있으며, 기존의 연방정부의 관리방식으로는 이러한 문제점을 악화시킬 것이라는 것을 인식하고 있다. 공공주택국은 1999년 8월 1일 시점에서 운영하고 있던 총호수를 초과하는 공공임대주택의 건설을 위해서 주택도시개발부의 지원금을 사용할 수 없다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 따라서 현재의 공공임대주택 자본 및 운영기금은 운영과 건설이 아닌 현대화에 사용된다고 할 수 있다. 예상되는 단지개발 비용이 예상되는 주거급여(tenant-based assistance)비용보다 더 작을 때, 혼합재원 단지(mixed-finance project)에 참여할 때는 예외이다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012).

심각하게 쇠락한 공공임대주택 단지의 경우 별도의 재정 프로그램인 HOPE VI 프로그램을 통해서 이루어지고 있다. 미 의회의 특별위원회가 심각하게 쇠락한 공공임대주택 단지에 대한 조사를 토대로 이러한 주택단지의 재개발을 주택도시개발부에 권고한 것으로 시작되었다. 주택도시개발부와 해당 공공주택국과의 협약 형태로 진행되다가 「양질의주거와업무책임에관한법」에서 공식화되었다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015c). 이 프로그램을 통해서 쇠락한 공공임대주택 단지는 이전보다 더 소규모의 다양한 소득계층을 혼합하는 향상된 건설 품질을

가진 주택단지로 재개발 되었으며 단지내 빈곤과 범죄의 집중을 줄이기 위해 보다 엄격한 입주자 선별기준을 사용한다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015c). HOPE VI 프로그램의 재정으로 현대화되는 공공임대주택 단지는 프로그램 재정, 민간자본, 혼합자금(Low-Income Housing Tax Credit사용 자금) 등 혼합재원 단지(mixed-finance project)의 사례들이 많다.

2) 공급체계의 특징

■ 혼합재원 단지개발 방식

혼합재원 단지 방식의 재개발이 허용되고 권장되고 있다. 주택도시개발은 공공임대주택 재개발에 있어서 자가와 임대와 혼합 및 공공, 민간, 비영리단체의 재원을 혼합할 것을 권장하고 있다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d). 이러한 방식은 공공임대주택 단지 내에 다양한 범위의 소득계층을 혼합하고 주변지역과 어울리는 단지로 재개발하는데 적절한 방식이다.

혼합재원 단지 방식은 여러 가지 장점을 가지고 있다. 양질의 주택을 공급하기 위한 추가적인 재정자원을 유입시킬 수 있다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d). 공공재원만으로 지어지는 주택, 민간자본만으로 지어지는 주택, 부분적으로 정부의 지원을 받는 주택이 혼재될 경우에 각기 다른 수준의 임차자 소득규제를 받는 주택들이 자연스럽게 혼합되고, 물리적, 사회적, 경제적 통합이 가능하게 된다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d). 주택도시개발부는 특정주택이 물리적으로 공공임대주택으로 사전에 정해지는 것보다는 한 주택이 필요에 맞게 공공임대주택으로도 혹은 민간임대주택으로도 사용될 수 있는 유동적인(floating) 공공임대주택 지정방식을 선호하고 있다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d). 빈곤인구비율이 높은 지역에 있는 공공임대주택 단지를 재개발함으로써 쇠락한 지역을 유기하지 않고 지역의 재생에 기여할 수 있다. 민간과 비영리단체들의 경험과 전문성을 공공주택국이 받아들일 수 있는 기회를 제공한다(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d).

■ 입주자 선별기준

입주자 선별기준 역시 빈곤의 분산과 소득계층의 혼합 목적에 부합하는 방향으로 개정되었다. 2차 세계대전 이전에는 엄격한 임차인 선별을 실시하여 자활이 가능한 임차인을 위주로 입주시켰으나 전후에는 이러한 입주자들이 민간주택으로 대거 이동했고 점차 입주자의 평균 소득이 하락하게 되었다(Schwartz, 2015). 최대한 많은 최저소득층을 입주시키는 것과 최저소득층의 밀집을 완화시키는 것 사이의 우선순위에 따라 입주자 선별기준이 변해오다가 현재는 「양질의주거와업무책임에관한법」의 기준을 따르고 있다. 현재 공공임대주택 입주자 가구의 40% 이상은 해당지역 중위소득의 30% 미만의 소득을 가진 최저소득층이어야 하고 나머지 입주자들은 해당지역 중위소득의 80% 이하의 소득을 가진 저소득층이어야 한다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 해당 공공주택국이 주거급여의 75% 이상을 최저소득층에게 배분했을 경우에는 공공임대주택 최저소득층 비율을 30% 이상만 적용할 수 있다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 이러한 주거급여와 공공임대주택 입주자 선별의 연동은 빈곤인구비율이 30% 이상 되는 빈곤집중 센서스트랙에서만 허용되며 빈곤의 집중을 완화시키기 위해서 사용된다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012).

공공주택국은 빈곤의 분산과 소득계층의 혼합 목적에 부합하는 입주자 선별계획을 주택도시개발부에 제출해야 한다(Quality Housing and Work Responsibility Act, 2012). 공공주택국은 최소소득층이 특정 단지나 건물 내에 집중시킬 수 없으며 주택도시개발부는 공공임대주택 단지 및 건물의 소득과 직업 특성을 검토하여 공공주택국이 이 방침을 준수하고 있는지 심사한다. 평균보다 높은 소득을 가진 입주자를 낮은 평균소득을 가진 단지에 입주시키고 평균보다 낮은 소득을 가진 입주자는 높은 평균소득을 가진 단지에 입주시켜야 한다. 공공주택국은 소득계층의 혼합을 실현하기 위해서 입주자들에게 유인책을 제공할 수 있는 권한이 부여되고 이러한 목적으로 대기자 명단을 건너뛰어 입주순위를 조정할 수 있다.

■ 공공임대주택의 입지(Schwarz, 2015)

공공주택국의 설립을 통해서 연방정부의 자금으로 공공임대주택을 건설하는 것 자체가 연방정부의 요구사항이 아닌 지방정부의 선택사항이다. 따라서 많은 부유한 지방자치단체는 공공주택국을 설립하지 않고 있으며 그 외의 지자체에 공공임대주택이 편중되어 있는 상황이다. 지자체 내에서도 공공임대주택의 위치는 기존의 저소득층 주거지역에 편중되어 있다.

■ 입주자 자활(self-sufficiency) 프로그램(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015e)

입주자 자활 프로그램을 위한 기금은 공공주택국이 프로그램 책임자를 고용하는 데에만 쓰일 수 있다. 프로그램 책임자는 자활훈련과 구직지원에 대한 훈련을 제공하고 지역고용자와 입주민을 연결하는 역할을 한다. 입주민들이 5년 미만의 기간동안 어떻게 훈련을 받고 직업을 찾을 것인지에 대해 계약서를 작성하고 공공주택국은 입주민들이 자활목표를 달성하는 것을 어떻게 도울지를 명기하게 된다. 프로그램 참여자는 증가된 수입에 근거하여 크레딧을 신탁계좌에 받을 수가 있고 프로그램 졸업 시에 다양한 방법으로 사용될 수 있다. 지역사회 네트워크 프로그램이라는 이름으로 단지내 컴퓨터 시설을 설치, 확장, 업그레이드 하는데 기금을 사용할 수 있다.

■ 공공임대주택 분양전환(Home-ownership Program) 프로그램(U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015f)

공공주택국은 공공임대주택을 해당지역 중위소득 80%의 저소득층에게 분양할 수 있고 공공임대주택 입주자의 주택구매 자금을 지원할 수도 있다. 공공주택국이 민간기관에 주택판매를 위탁할 수도 있으나 5년 안에 주택이 실제 자격 요건자에게 돌아가지 않으면 민간기관에 매각된 주택은 다시 공공주택국으로 반환된다. 소득 기준 외에 원리금상환, 보험, 재산세, 공공요금, 유지비용을 합한 주거비가 구매자 소득의 35% 이하여야 하고 1% 이상의 계약금을 지불해야 한다. 구매하는 주택은

구매가족의 주 거주지이어야 한다. 공공주택국은 기본조건 외에도 고용, 전과, 주택소유관련 상담이수 여부 등의 별도의 조건을 추가할 수 있다. 주택의 거주자에게 우선적으로 기회가 제공되고 주택보유관련 상담, 구매하지 않을 경우의 이주비용, 다른 공공임대주택으로 이주 등에 관한 서비스를 제공한다.

〈표 5-3〉 2013 공공임대주택 입주자 특성

소득 그룹	비율
\$1 - \$4,999	17%
\$5,000 - \$9,999	32%
\$10,000 - \$14,999	20%
\$15,000 - \$19,999	12%
\$20,000 이상	19%
소득원	
임금	28%
생활보조비	12%
기타수입	59%
매우 가난한 입주자 비율	91%
극단적으로 가난한 입주자 비율	72%
양부모와 자녀로 구성된 비율	5%
편부모와 자녀로 구성된 비율	35%
여성이 가장인 비율	75%
편모와 자녀로 구성된 비율	36%
가족 모두가 장애인인 비율	20%
가장의 나이	
24세 미만의 가장	5%
25-49세의 가장	43%
51-60세의 가장	20%
62세 이상	31%
85세 이상	3%

자료 : U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015b

2. 영국의 공공임대주택 공급체계

1) 공급 현황

영국의 공공임대주택(social housing)은 지방정부의 공공주택국(housing authority)이나 카운티 의회(county council) 등에 의해서 주로 공급되어 왔다. 한때는 총 주택의 3분의 1 정도, 신규주택의 절반 정도가 공공부문에 의해서 공급되기도 했다(Berry et al., 2004). 1970년대 이후부터 공공부문의 참여가 줄어들었고 민간과 비영리 단체(registered social landlord)에 의한 주택공급이 증가했다. 2000년대 초반에 약 70억 파운드의 민간투자가 공공임대주택 부문에 유입되었고 주택조합(housing association)의 참여가 특히 활발했다(Berry et al., 2004). 주택조합 부문이 공공임대주택 공급에서 차지하는 비율은 증가하고 지방정부 부문의 비율은 감소하고 있으며 1998년 이후로 총 재고량이 크게 감소했다.

〈표 5-4〉 잉글랜드 지역 지방정부의 공공임대주택

년도	신규	기존	상호교환	총 임대주택
2000	221,800	81,900	22,400	326,600
2001	197,500	73,500	20,100	291,100
2002	191,000	64,000	17,800	272,800
2003	161,900	50,700	16,000	228,600
2004	149,100	45,000	15,800	209,900
2005	133,300	40,600	14,900	188,800
2006	124,300	35,900	14,600	174,900
2007	111,400	32,100	14,300	157,800
2008	106,900	31,700	13,000	151,700
2009	107,700	31,800	13,500	153,000
2010	102,000	30,300	14,100	146,400
2011	89,100	36,700	15,100	140,900
2012	83,900	35,500	16,100	134,700
2013	83,300	40,600	19,000	142,900

자료: Department For Communities and Local Government

2012년 이전 지방정부의 공공임대주택 공급에 대한 자금은 전통적으로 중앙정부 차원에서 이루어져 왔다. 1989년 「지방정부와주택에관한법(Local Government and Housing Act)」의 주택수입계정(Housing Revenue Account)의 보조금체계가 2012년 이전까지 공공임대주택에 대한 자금지원을 결정해 왔었다(U.K. Government, 2015a). 주택수입계정의 보조금 체계는 지방정부의 모든 임대료 수입을 합산한 후에 지방정부에게 다시 재분배해주는 방식을 취해왔었다. 따라서 수입보다 지출이 더 많은 지방정부는 보조금을 지원받지만 그 반대의 경우는 중앙정부에게 흑자분을 지급(negative subsidy)해야 했다. 이러한 방식은 효율적인 운영, 신규주택 건설 등의 유인책을 제공하지 못하는 단점이 있었다.

2012년 「지역주의법(Localism Act)」의 제정을 통해서 중앙정부는 공공임대주택 자금지원체계를 개편했다. 재정자립 프로그램은 공공임대주택을 운영하고 있는 지방정부가 재정자립이 가능한 주택만을 관리하도록 유도하는 것을 목적으로 한다. 지방정부 소유의 공공임대주택의 가치를 향후 30년 동안의 임대수입과 관리비용지출 추정액으로 평가한 후 그 가치가 현재 중앙정부로부터 지원받고 있는 지원액의 할인 총액보다 적을 경우 그 차액을 중앙정부가 지불하고 그 반대의 경우는 지방정부가 중앙정부에게 차액을 지불한다(U.K. Department for Communities and Local Government, 2011). 이후에는 장기적으로 기존의 자금지원은 폐지되고 지방정부가 모든 임대수입을 관리하고 재량적으로 사용하게 된다(U.K. Department for Communities and Local Government, 2011). 기존에 비해서 효율적인 공공임대주택 운영에 대한 동기를 부여할 것으로 기대된다.

「지역주의법」 제정 이전에는 거의 누구나가 공공임대주택에 입주할 수 있었다. 공공임대주택에 대한 수요가 증가하고 가장 도움이 필요한 사람들에게 우선권을 주기 시작함에 따라, 많은 지원자들의 입주의 가능성이 줄어들게 되었다. 「지역주의법」은 입주자 선별에 있어서 지방정부에게 많은 재량권을 부여한다(Localism Act, 2011). 지방정부는 여전히 가장 도움이 필요한 사람에게 우선권을 주는 원칙 하에서 임차자가 선별정책을 제정할 수 있는 권한을 갖는다. 노숙자, 비위생적이거나 과밀주택에 거주하는 사람, 건강상의 문제나 생활고의 문제로 이주해야 하는 사람, 특정지역으로 이주해야 하는 사람 등이 선별기준에 고려될 것이다.

〈표 5-5〉 공공임대주택의 임대료 수준

(단위: 파운드)

	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	12-13
England	55.27	57.93	61.62	64.21	66.05	67.83	73.58	78.78
Wales	50.05	51.98	55.26	57.90	61.04	62.58	66.32	69.63
Scotland	44.79	46.11	48.35	50.36	52.67	54.31	56.74	58.94
Great Britain	53.49	55.89	59.31	61.86	63.80	65.58	70.69	75.38
Northern Island	45.73	47.04	48.82	50.81	51.84	52.76	54.73	-
United Kindom	53.21	55.56	58.91	61.44	63.32	65.06	70.04	-

자료 : Department For Communities and Local Government

2) 공급체계의 특징

■ 공공임대주택의 임차권

공공임대주택의 임차권은 시범적(introductory) 임차권, 보장된(secured) 임차권, 유동적(flexible) 임차권 등의 종류로 구분된다(U.K. Government, 2015b). 보통 대기자 명단에 올라가 있다가 각 지방정부 혹은 민간, 비영리 단체 등의 평가체계에 따라서 입주여부가 결정된다. 보통 최초 1년간은 시범적 임차권을 부여받고 문제가 없을 경우 보장된 임차권을 부여받는다. 시범적 임차권 기간 중에는 주택의 개보수, 다른 임차자와의 임차권 교환, 주택구매 등은 제한된다. 유동적 임차권은 정해진 기간 동안만 임차권을 부여하는 것으로 보통 5년 이상, 경우에 따라서 2년에서 5년 사이의 임차권을 부여한다.

기존의 종신임차권에 비해서 유동적 임차권의 부여방식이 효과적인 운영에 기여할 수 있다. 「지역주의법」 제정 이전에는 보통 종신임차권을 부여했는데 일시적인 형편 때문에 공공임대주택에 입주한 후 상황이 좋아졌음에도 불구하고 오랫동안 공공임대주택에 거주하는 것이 가능했다(U.K. Government, 2015b). 반면에 더 어려운 상황하의 사람들이 대기자 명단에 올라있는 경우가 있어 운영이 불공평하며 공공자원의

부적절한 사용이라는 비판이 있었다(U.K. Government, 2015b). 지방정부는 기존의 종신임차권이 아닌 유동임차권을 재량에 따라 적용할 수 있기 때문에 이러한 문제점을 개선할 수 있는 여지가 있다.

■ 공공임대주택의 임대료 수준(U.K. Government, 2014)

중앙정부에서 지방정부의 임대료 수준에 대한 지침을 제공하고 있으며 공공임대료 (social rent), 부담가능 임대료(affordable rent), 고소득가구 임대료로 구분하고 있다. 공공임대료는 해당주택의 가격, 지역소득수준, 해당주택 방 수 등을 고려한 공식에 의해서 결정되는데 30%는 해당주택의 상대적 가격을 반영하여 70%는 상대적인 지역소득 수준을 반영한 공식에 의해 정해지고 지자체는 최대 5%까지 더 임대료를 부과할 수 있다. 공공임대료는 매년 물가상승률에 0.5%p를 더한 임대료 상승률을 적용해왔고 2015년부터는 매년 물가상승률에 1%p를 더한 임대료 상승률을 적용하게 된다. 부담가능 임대료는 공공임대료보다 더 높은 임대료로서 신규공급에 필요한 지자체의 재정부담 완화를 위해서 허용되고 시장임대료의 80%까지 임대료를 부과할 수 있다. 고소득 임대료는 연소득 60,000파운드 이상 가구에 대해서 부과할 수 있고 시장임대료 수준을 요구할 수 있다.

■ 공공임대주택 분양전환(Right to Buy) 프로그램(U.K. Government, 2015c)

임차자 주택소유 프로그램을 통해서 임차자는 자신이 살고 있는 공공임대주택을 평가된 시장가격에서 할인된 가격으로 구매할 수 있다. 할인율은 공공임대주택 거주기간, 주택유형(아파트, 단독주택), 주택의 시장가격 등에 근거해서 결정된다. 구매한 주택을 5년 이내에 다시 팔면 할인액의 일부 혹은 전부를 반환해야 한다. 단독주택을 구매할 경우 거주기간이 3년에서 5년 사이일 경우 35%의 할인율, 거주기간이 5년을 초과할 경우, 5년 초과 거주기간 1년당 1%의 추가 할인율이 적용되어 최대 70%까지 할인을 받을 수 있다. 아파트를 구매할 경우, 거주기간이 3년에서 5년 사이일 경우 50%의 할인을 받고 거주기간이 5년을 초과할 경우 5년 초과 거주기간 1년 당 2%의 추가 할인율이 적용되어 최대 70%까지 할인을 받을 수 있다. 잉글랜드의 경우 77,990

파운드, 런던의 경우 103,900 파운드의 최대 할인액 제한이 있고 이러한 제한 때문에 최대 할인율의 적용을 모두 못 받을 수도 있다.

■ 입주자 참여(Tenant Empowerment) 프로그램(U.K. Government, 2015b)

입주자 참여 프로그램은 입주자가 공공임대주택으로부터 받는 서비스의 관리와 규제에 참여할 것을 요구하며 이에 대한 자금으로 매년 약 2백만 파운드를 지원한다. 공공임대주택 입주자가 지방정부, 민간, 비영리단체 등의 집주인에게 자신들이 받아야 하는 서비스, 지원, 조인 등을 적극적으로 요구할 것을 유도한다. 입주자들이 지역사회에서 이전보다 더 큰 역할을 감당하도록 요구하는 것이며 이로인해 더 강한 지역사회를 만들 것이라고 주장하고 있다. 중앙정부(Homes and Communities Agency)는 입주자들이 집주인에게 불만을 제기하는 방법을 가르치는 훈련을 제공하고 입주자 위원회의 발족을 지원한다. 입주자들이 집주인에게 필요한 서비스를 제안하고 유지보수비를 직접 관리하는 등 주택과 지역사회의 관리에 참여할 수 있는 권리를 행사할 것을 촉구하고 있다.

3. 일본의 임대주택 공급체계

1) 공급 현황

일본 주택토지통계조사에 의한 2013년 기준 일본 공공임대주택의 재고는 281.4만 호이다. 15년 전인 1998년 공공임대주택 재고가 295.1만호였던 것과 비교하면 약 4.6%의 재고가 감소하였다. 전체가구 수 대비 공공임대주택 비율은 6.7%에서 5.4%로 감소했으며 임차가구에서 차지하는 비중 역시 같은 기간 17.6%에서 15.2%로 감소했다. 2003년까지는 재고가 늘어났지만 그 이후 재고의 지속적인 감소가 진행되었다. 유형별로는 공영주택 재고가 최근 10년간 약 10.3% 감소했고 공사·도시재생기구주택 재고가 약 8.6% 감소한 것으로 나타나 공영주택 재고 감소의 영향이 더 큰 것으로

보인다. 공공임대주택의 신규공급이 거의 이루어지지 않는 상황에서 노후 주택의 개량 또는 재건축 시행으로 인해 사용가능한 재고수가 줄고 있는 것으로 판단된다.

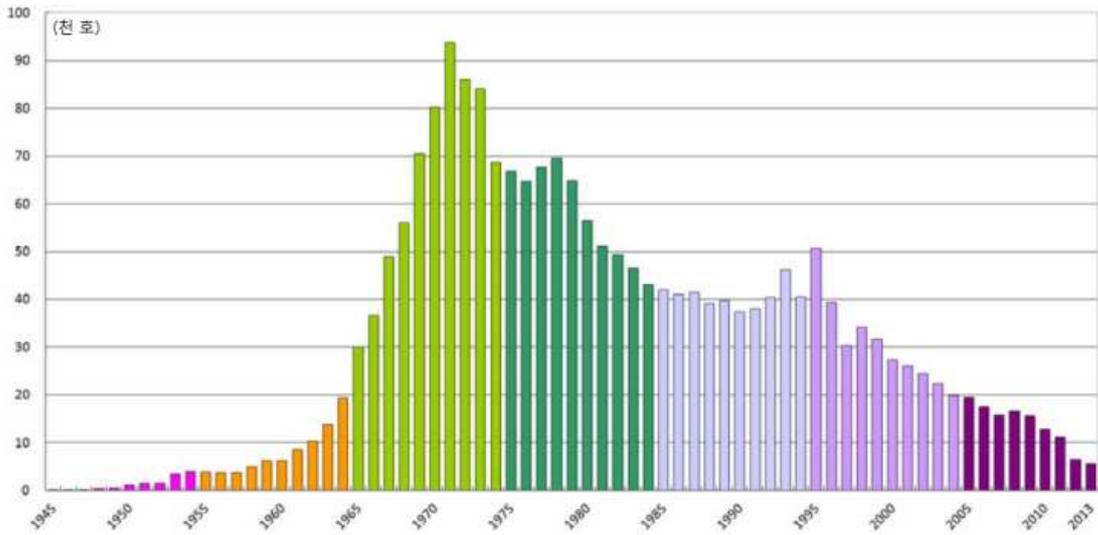
〈표 5-6〉 일본 공공임대주택 재고 추이 (단위: 천 호, %)

구분		1998	2003	2008	2013
재 고 량	공영주택	2,086.7	2,182.6	2,088.9	1,958.6
	공사·도시재생기구주택	864.3	936.0	918.0	855.5
	공공임대주택 전체	2,951.0	3,118.6	3,006.9	2,814.1
비 중	전체 가구수 대비	6.7	6.7	6.1	5.4
	임차 가구수 대비	17.6	18.2	16.9	15.2

자료: 일본 주택토지통계조사, 각 연도

「공영주택법」에 의한 공영주택의 신규공급량은 1970년대 초반을 정점으로 하여 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 가장 많이 공급될 때는 연간 10만호 이상 건설되었지만 최근에는 연간 1.6만호 정도의 수준에서 공급이 이루어지고 있는데 이 중 70-90% 정도는 재건축, 주택개량 등에 의한 공급분으로 신축에 의한 공급은 거의 이루어지지 않고 있다. 1966년 주택건설5개년계획이 추진됨에 따라 공영주택은 정부가 수립하는 종합적인 계획에 근거하여 공급되기 시작하였으며 제1차 계획에서는 47.9만호, 제2차 계획에서는 49.4만호, 제3차 계획에서는 36.1만호가 공급되었다. 실제 소요되는 건설비와 국고보조 시 책정되는 건설단가의 불일치로 인한 초과부담, 지가상승으로 인한 용지취득의 어려움, 공공시설 및 생활환경정비에 대한 부담분 등으로 인한 지자체의 재정적인 어려움이 공영주택 공급 감소추세의 원인이 되어왔으며 제2종 공영주택의 경우 세수가 기대되지 않는다는 이유로 공영주택 건설을 거부하는 지자체도 증가했다(本間義人, 2004).

〈그림 5-1〉 공영주택의 건축년도별 관리호수



자료 : 日本建築センター(2015)

도시재생기구 주택(구 공단주택)은 더 이상의 신규공급이 중단되었으며 도시재생 기구가 기존에 공급된 약 76만호의 공단주택의 관리를 담당하고 있다. 관리개시 연대별 재고의 분포를 보면 1980년대 전반기 이전까지 공급이 활발했다. 아래의 표에서 1955-1964년에 공급된 재고는 통계수치 상 4.6만호로 나오지만 재건축에 의한 용도폐지로 12.3만호가 누락된 수치이다. 또한 1985년 이후 재고 22.7만호 중 약 8.8만호는 재건축에 의해 공급된 물량이다.

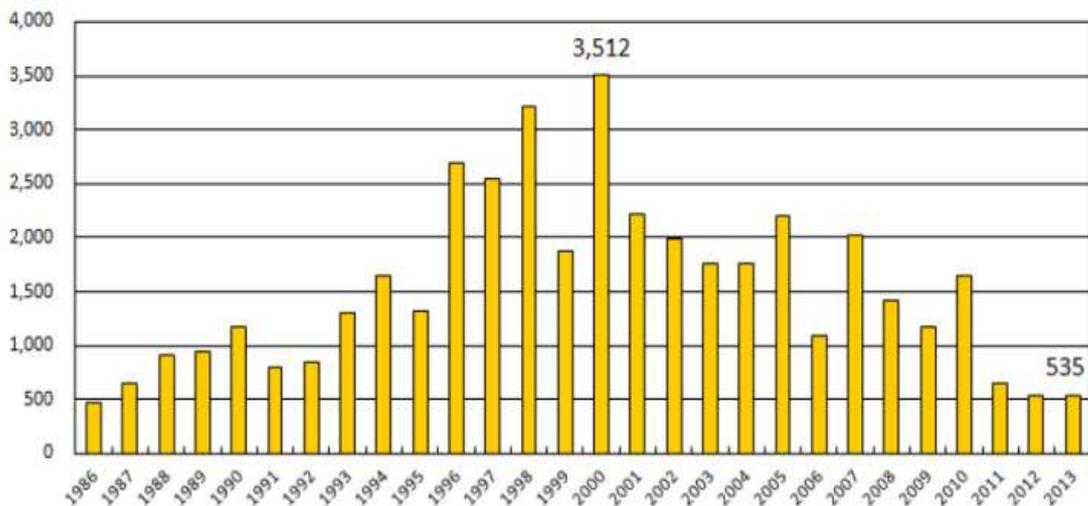
〈표 5-7〉 관리개시 연대별 재고 특징

구분	전체	1955~ 1964	1965~ 1974	1975~ 1984	1985~ 1994	1995~ 2003	2004~
관리호수	74.8만호	4.6	32.0	15.7	8.0	10.8	3.9
단지수	1,711단지	152	367	342	376	385	89
단지당 호수	437호	327	907	441	221	268	324
호당 주택규모	54.9㎡	39.7	45.6	56.8	70.7	70.2	68.4
월임대료	73,100엔	47,700	53,800	66,500	97,400	115,900	120,500

자료: 日本建築センター(2015)

「지방주택공급공사법」에 의한 주택공급공사에 공급하는 공사주택의 1980년대 중반 이후 임대주택의 공급추이를 보면, 2000년까지 증가하다가 그 후로 지속적으로 감소하고 있다. 2013년 공급량이 535호로 공영주택이나 도시재생기구주택과 마찬가지로 신규공급량은 매우 저조한 실정이다.

〈그림 5-2〉 공사주택(임대주택) 건설 추이



자료: 日本建築センター(2015)

1990년대 초부터 공급되기 시작한 특정우량임대주택과 2000년대 초부터 공급되기 시작한 고품자용 우량임대주택을 포함하는 지역우량임대주택의 2010년 기준 관리재고는 고품자용 36,081호, 일반용 149,948호이다.

공공임대주택에 거주하는 가구의 가구원수 현황을 살펴보면 2013년 기준 공공임대주택 거주가구 중 1인 가구의 비중은 41.3%로 민간임대주택(57.6%)보다 낮은 비중을 보이고 있다. 유형별로는 공영주택의 1인 가구 비중이 공사·도시재생기구주택에 비해 낮은 것으로 나타났다. 전반적으로 민간임대주택에 비해 공공임대주택에는 2인 이상의 가구 거주 비중이 더 높다고 볼 수 있다.

〈표 5-8〉 일본 공공임대주택 거주 가구의 구성(2013, 단위: %)

구분	전체 공공임대	공영주택	공사·도시재생 기구주택	민간임대 주택
1인 가구	41.3	40.3	43.7	57.6
2인 이상 가구	58.7	59.7	56.3	42.4
계	100	100	100	100

자료: 일본 주택토지통계조사(2013)

한편 공공임대주택의 거주수준을 민간임대주택과 비교해보면 아래 표에서 보는 바와 같이 공공임대주택의 주거수준이 상대적으로 양호한 것으로 보인다. 2013년 기준으로 주택당 거주실수 및 면적, 주택 연면적, 1실당 가구원수의 경우, 공영주택, 공사·도시재생기구주택, 민간임대주택 순으로 더 방이 많거나 면적이 넓고 가구원수가 더 적은 것으로 나타났다. 1인당 거주실 면적은 공사·도시재생기구주택이 가장 넓으며, 그 뒤를 민간임대주택, 공영주택이 따르고 있다. 공영주택의 1인 가구 비중이 낮다보니 1인당 거주실 면적이 가장 낮게 나타난 것으로 보인다.

〈표 5-9〉 일본 공공임대주택 거주수준(2013)

(단위: 실, 조, m², 조, 명)

구분	주택당 거주실수	주택당 거주실 면적	주택당 연면적	1인당 거주실 면적	1실당 가구원수
공영주택	3.41	19.98	51.91	9.61	0.61
공사·도시재생 기구주택	3.08	19.43	50.19	9.94	0.64
민간임대주택	2.54	17.38	44.39	9.77	0.70

자료: 일본 주택토지통계조사(2013)

2) 공급체계와 특징

일본의 공공임대주택은 공영주택, 도시재생기구 주택(구 공단주택), 공사주택, 지역우량임대주택 등으로 구분되어서 공급되어왔다. 공영주택은 1951년 「공영주택

법」 제정으로 공급되기 시작했으며 국가 및 지방공공단체가 협력해서 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있는 주택을 건설하여 이를 저소득가구에 저렴한 임대료로 임대하는 것을 목적으로 한다. 도시재생기구 주택이 현재 관리하고 있는 공단주택은 주택부족 문제의 해결을 위한 주택건설10개년계획의 수단으로 1955년 「일본주택공단법」의 제정으로 공급되기 시작했다. 공사주택은 1965년 「지방주택공급공사법」의 제정으로 설치된 주택공급공사에 의해서 공급되기 시작했으며 중간소득층을 대상으로 공급된다. 지역우량주택은 민간임대업자의 저렴주택 공급을 유도하여 중·저소득층의 주거안정을 위해서 공급된다. 아래에서는 각 유형별 공공임대주택 공급의 특징을 검토하였다.

■ 공영주택

1996년 법개정 이전 공영주택은 제1종과 제2종으로 구분되어 공급되었다. 초창기의 제1종 공영주택의 입주자격은 입주자의 평균 수입에서 부양친족 1인당 1,000엔을 공제한 금액이 임대료의 6-15배에 해당하는 세대였고, 제2종 공영주택의 입주자격은 제1종 공영주택의 임대료를 지불할 수 없는 평균 월 1만엔 이하 소득의 저소득층으로 정해졌다(本間義人, 2004). 국고보조는 제1종 공영주택의 경우 건설비의 1/2를 제2종 공영주택의 경우는 2/3를 국가가 보조하였고 주택본체 외의 집합소 등의 공공시설이나 부지취득조성비 역시 국가의 보조가 이루어졌다. 공영주택의 임대료는 저소득층이 거주한다는 점을 고려하여 정책적 원가임대료체계에 의해서 산정되었는데 토지취득조성비를 포함한 건설비로부터 국가 또는 지방정부의 보조금을 공제한 후 남은 금액을 20년 이상, 연이율 6%이하로 매년 원리균등으로 상각하여 산출한 금액에 수선비, 관리사무비, 손해보험료, 지대상당액, 시정촌 교부금을 합쳐 12개월로 나누어 산정하였다(小林綏枝, 大本圭野, 1996; 本間義人, 2004). 이렇게 산정된 월별금액은 법정 한도 임대료가 되어 이 수준을 넘지 못하도록 했다. 따라서 공영주택의 임대료 수준은 비교적 낮게 유지될 수 있었다.

공영주택 특히 더 낮은 소득의 가구를 대상으로 하는 제2종 공영주택 공급에 국가가 재정적인 어려움을 겪게 되었는데 이를 해소하고자 상대적으로 소득이 많은

가구를 퇴거시키는 노력이 이루어졌다. 1959년에 이루어진 법개정으로 소득이 과도한 가구에 대한 명도(明渡)노력을 의무화하고 해당 가구가 주택을 명도하지 않는 경우 할증된 임대료를 징수하도록 하는 제도가 도입되어 제1종의 경우 40%, 제2종의 경우 80%의 할증료가 적용되었다. 1969년 법개정은 이를 더욱 강화한 명도 청구제도를 신설하여 적법한 절차에 따라 명도를 청구할 수 있게 되어 소득이 일정수준을 초과하는 세대는 공영주택에 거주해서는 안 된다는 사고방식이 제도화되었다(平山洋介, 2005).

1996년 「공영주택법」의 대대적인 개정이 이루어졌는데 이는 공영주택에 저소득자라 할 수 없는 고소득자 등의 장기거주에 따른 불공평, 공영주택 건설용지 취득의 어려움, 공영주택의 노후화 등에 따른 지역커뮤니티의 활성화 제약 등을 인식하여 이루어지게 되었다. 이에 따라 개정법은 입주대상에 따라 공영주택을 제1종, 제2종으로 구분했던 것을 폐지하고 국고보조의 비율은 건설비의 1/2로 통일했다. 둘째, 종별구분을 폐지하면서 입주대상자는 소득수준이 최저로부터 25%의 범위(이하 하위소득 25%)에 해당하는 가구로 한정하고, 고령자나 장애인 등에 대해서는 하위소득 40%의 범위 내에서 사업주체가 조례로 정하도록 했다. 셋째, 용지취득의 어려움으로 인한 공급제한 문제를 해소하고자 신규건설을 통한 직접공급방식뿐만 아니라 기존 민간주택의 매입, 임차를 통한 공급도 가능하게 하였다. 넷째, 임대료 결정방식으로 응능응익(應能應益)제도를 도입하여 입주자가 소득수준에 비례하여 임대료를 부담할 수 있도록 했다. 다섯째로 재건축 시행요건을 완화하여 재건축을 활성화하고 공영주택을 그룹홈 등의 사회복지사업으로도 활용할 수 있게 했다.

응능응익제도에 따른 공영주택의 임대료는 본래입주대상자, 소득초과자, 고액소득자로 입주가구를 구분하여 산정한다. 이러한 구분은 매년 입주자의 소득신고에 기초하는데 소득초과자는 공영주택에 3년 이상 거주한 세대로서 일반가구는 하위소득 25%이상, 재량가구는 하위소득 40% 이상인 경우에 해당하며, 고액소득자는 5년 이상 거주하면서 최근 2년간 소득기준을 넘는 가구이다. 소득초과자는 본래입주대상자 임대료에 일정비율을 곱한 금액을 할증하는 방식으로 임대료를 부과하고 근린동종주택의 임대료를 상한선으로 한다. 고액소득자는 6개월 이내에 퇴거해야 하며

6개월 이내에는 근린 동종주택 임대료를, 6개월 이상의 기간에서는 근린 동종주택 임대료의 2배를 내야한다. 응능응익제도는 ‘건물’로서의 주택에 대한 임대료에서 ‘사람’, 즉 입주자에 대한 임대료로 전환한다는 의미를 갖는 것이었고, 입주자의 부담능력에 적절한 수준으로 임대료가 설정되며 공영주택간의 임대료 부담의 공평성을 제고할 수 있다는 이점이 있었다(김승희, 문영기, 2003). 응능응익제도와 기존의 명도청구제도로 인해서 공영주택의 대상계층이 아니면서 중간소득층이라고 보기에 는 소득수준이 낮은 세대가 공영주택으로부터 배제되는 결과가 초래되었고 공영주택 단지는 고령자와 장애인 등 특정범주에 해당하는 계층이 집중되는 비판을 받아왔다(本間義人, 2004; 平山洋介, 2005; 小林綏枝·大本圭野, 1996). 이러한 비판에도 불구하고 「공영주택법」 개정을 통해 대상계층을 제한한 배경은 공영주택 재고의 절대적인 부족이며 정부는 기존 공영주택 재고를 효율적으로 운영할 수 밖에 없었다.

■ 도시재생기구주택(구 공단주택)

수도권에서의 토지취득 문제의 어려움으로 각 지자체별로 이루어지는 공영주택의 공급방식이 주택건설계획의 목표를 달성하는데 한계가 있었기 때문에 중앙정부가 토지를 확보하여 주택을 건설하기 위해서 「일본주택공단법」이 제정되었다. 국고부담을 줄이기 위해서 생명보험업계 등으로부터 민간자금을 차입하고, 공적자금 또한 보조금이 아닌 자금운용부자금으로 이용하게 하고 연이율 5%를 초과 시에 국고에서 이자를 보조하게 하였으며, 택지취득의 용이를 위해 토지구획정리사업을 이용할 수 있게 하였다(原田純孝, 1985).

민간자금 도입에 따라 임대료가 상승하고 저소득층 입주가 어렵게 되며, 공영주택 건설이 상대적으로 소홀하게 되고, 지방공공단체의 관련정책을 후퇴시키는 등의 비판이 있었으나(大本圭野, 1985; 原田純孝, 1985), 재정투융자를 통해 재정적 건전성을 유지하면서도 일정 수준의 주거복지를 실현하는 효율적인 주택정책이었다는 긍정적인 평가도 있었다(金子 憲, 2002). 또한, 민간자금 도입 및 재정투융자를 통해서 중간소득층에 한정되어 공단주택이 공급됨에 따라서 공영주택이 최저소득층에 초점을 맞추어 공급하게 하도록 영향을 미쳤다. 특수법인정리합리화계획에 따라

주택공단은 주택도시정비공단, 도시기반정비공단, 도시재생기구 등으로 이름이 바뀌면서 민간개발이 활성화되지 않은 도시재개발 등의 분야에 집중하게 되었고 임대주택의 신규공급은 중단하게 되었다. 2004년에 도시재생기구는 기존에 공급된 공단주택의 관리위주로 공공임대주택과 관련된 업무를 담당하고 있다.

도입당시 공단주택의 임대료는 건설원가를 기준으로 결정되어 공영주택의 임대료 산정방식과 유사했지만 국고보조가 없기 때문에 임대료 수준이 공영주택에 비해 상대적으로 높았고, 공영주택과 달리 임대료 부담의 한도기준이 존재하지 않았다(金子憲, 2001; 小林綏枝, 大本圭野, 1996). 현재는 시장임대료와 공영주택 임대료의 중간 수준에서 임대료가 책정되며 이 수준이 유지될 수 있도록 국가와 도시재생기구가 시장임대료와의 차액을 반반씩 보조하고 있다. 현재 도시재생기구주택에는 월임대료의 4배 또는 월 33만엔 이상의 소득이 있는 가구가 입주할 수 있고 임대료가 20만엔을 넘는 주택은 일괄적으로 40만엔을 소득기준으로 한다.

■ 지역우량임대주택

1993년 「특정우량임대주택공급촉진에관한법률」의 제정으로 공급되기 시작한 특정우량임대주택과 2001년 「고령자의거주안정확보에관한법률」의 제정으로 공급되기 시작한 고령자용 우량임대주택이 2007년 지역우량임대주택으로 통합되었고 2011년에 지역우량임대주택의 일반형과 고령자용의 구분을 폐지하고 지역우량임대주택이라는 명칭으로 통합되었다.

지역우량임대주택은 신규건설, 기존주택의 개량·매입·전용을 통해 공급될 수 있다. 신규건설은 5호 이상이어야 하며 기존주택을 활용하는 경우 1호 이상이면 지역우량임대주택으로 활용할 수 있다. 호당 규모는 25㎡ 이상이어야 하며, 식당, 거실 등을 공동이용하는 경우에는 18㎡ 이상이면 된다. 내화·내진구조여야 하며 부엌, 세면대, 수납시설, 수세식변기, 욕실을 갖추고 있고 준공 후 35년 이내의 건축물이어야 한다.

지역우량임대주택의 공급주체는 지방공공단체와 민간사업자로 구분할 수 있다. 지방공공단체가 공급하는 경우 중앙정부가 건설비 또는 개량비의 45%를 지원한다.

민간사업자가 공급하는 신규건설에 대해서는 사업비의 1/6을 중앙정부와 지방공공단체가 45:55의 비율로 지원한다. 기존 주택의 개량에 대해서는 전용부분을 제외한 공동시설 정비에 대해 중앙정부와 지방공공단체가 각각 사업비의 1/3씩 지원한다. 지역우량임대주택으로 등록된 주택은 공급주체에 의해 관리되며 최소 10년 이상 동일한 용도로 활용되어야 한다.

지역우량임대주택은 가구소득이 하위소득 80% 이하라면 누구나 입주할 수 있다. 하위소득 40% 이하인 고령자가구, 장애인가구 등과 하위소득 25% 이하인 저소득가구가 입주할 경우 정부는 저렴한 임대료 지불이 가능하도록 임대료의 일부를 지원한다. 중앙정부와 지방공공단체가 보조하는 임대료는 가구당 월 4만엔 이하의 범위에서 책정되며 중앙정부가 보조액의 약 45%, 지방공공단체가 보조액의 약 55%를 담당하게 된다. 지원기간은 호당 20년 이내이며 고령자가구 및 장애인가구를 제외한 가구에 대해서는 최대 6년까지 한시적으로 지원한다.

지역우량임대주택은 민간임대사업자의 저렴한 주택 공급을 유도하는 방식으로 버블기 이후 지지부진해진 공공임대주택의 공급을 보완하는 한편, 지역에서 공영주택과의 역할분담을 통해 중저소득층의 주거안정을 지원하는 역할을 담당하게 되었다. 지역우량임대주택은 공영주택과 민간임대주택의 사이에 위치함으로써 주거안전망을 공고히 하는데 사용되고 있다.

4. 시사점

미국의 경우에 양적인 공급보다는 소득계층의 혼합, 양질의 주거환경을 제공하는 것에 공공임대주택 공급의 초점을 맞추고 있다. 양적인 확대는 중단되었고 기존의 쇠락한 공공임대주택 단지를 보전, 개량, 재개발하는 프로그램을 중점적으로 실시하고 있다. 이는 공공임대주택 단지 특히 고층아파트 단지에서 빈곤의 집중과 물리적, 사회적 슬럼화 문제가 지속적으로 사회의 비판을 받고 있기 때문이다. 빈곤의 집중과 슬럼화를 방지하기 위해서 다양한 소득계층을 혼합하고 주변지역과 조화되는 양질의

주택과 단지를 조성하는 방향이 추구하고 있다. 우리나라도 최근의 저성장 시대의 양극화 심화현상을 고려할 때 소득계층의 혼합과 공공임대주택 단지의 삶의 질 향상으로 정책방향을 만들어나가야 할 필요성이 있다.

미국의 경우에 혼합재원 단지건설 방식의 재개발을 추구하고 있다. 혼합재원 방식 재개발은 쇠락해가는 공공임대주택 단지와 주변지역에 추가적인 자본을 끌어들이 지역을 재생하고자 실시되고 있다. 혼합재원 방식으로 단지가 재개발 될 경우 자금의 성격에 따라서 입주자의 소득계층 특성이 다양하게 분포하게 되어서 소득계층의 혼합과 건설품질 향상이라는 목표와 잘 부합한다.

미국의 경우 지방 공공주택국의 공공임대주택 입주자 선별 기준이 주거급여의 지급 실적과 연동되어 있다. 원래 공공임대주택 입주자 가구의 40% 이상은 해당지역 중위소득 30% 미만의 소득을 가진 최저소득층이어야 한다. 특정 공공주택국이 총 주거급여 지급가구의 75% 이상을 최저소득층에게 지급했다면 최저소득층에 대한 지원을 어느 정도 달성했다고 간주하고 공공임대주택 입주자 중 최저소득층의 비율을 30%까지 낮추어 주고 있다. 주거급여와 공공임대주택 입주자 선별의 연동은 빈곤인구 비율이 30% 이상되는 빈곤집중 센서스트랙에서만 허용되고 있다. 우리나라에서도 개편 주거급여가 본격적으로 도입되는 시점에서 주거급여 지급과 공공임대주택 공급을 연동하여 소득계층 내에서의 형평 혹은 소득계층의 혼합을 추구하기 위한 방법으로 사용할 것을 검토할 필요가 있다.

미국의 경우 유동적인 공공임대주택 지정방식을 선호하고 있다. 특정주택이 물리적으로 공공임대주택으로 사전에 정해지는 것보다는 한 주택이 필요에 맞게 공공임대분으로 혹은 민간임대분으로도 사용될 수 있다. 역시 소득계층의 혼합이라는 목표에 부합하는 방침이다. 우리나라에서 임대주택 단지의 계층혼합과 사회통합을 추구하고, 특정 단지, 건물 등의 낙인을 방지할 것을 적극적으로 추구한다면 유동적인 방식의 공공임대분 지정을 생각할 수 있다.

영국의 경우 지방정부가 재정적으로 자립할 것을 요구하고 중앙정부의 자금지원을 장기적으로 중단할 것이다. 영국은 우리나라와 미국에 비해서 공공임대주택의 비율이 높으나 이러한 정책의 변화는 임대주택 재고의 급격한 감소를 낳을 것으로 우려되고

있다. 지방정부에서 민간과 비영리단체로의 공급주체 이전을 강조했던 시기에 영국은 이미 임대주택 재고의 감소를 경험한 적이 있다. 지방정부의 재정자립이나 민간과 비영리단체의 참여는 권장해야 할 일이지만 중앙정부의 지속적인 자금지원과 함께 이루어져야 그 효과를 거둘 수 있을 것이다.

미국과 영국에서 입주자의 자활 혹은 입주자의 주택관리 참여를 권장하는 등 입주자의 적극적인 활동을 요구하고 있다. 미국에서는 입주자들이 훈련을 받고 직업을 얻어 자활할 수 있도록 하는 서비스에 대해서 자금을 지원하고 있다. 영국의 경우에는 입주자가 공공임대주택의 관리에 적극적으로 참여하도록 훈련하는 것에 자금을 지원하고 있다. 우리나라에서도 이러한 입주자의 적극적인 참여를 유도하는 프로그램을 개발하고 자금을 적극적으로 지원할 필요가 있으며 구체적인 활동에 대한 수요조사 연구 또한 필요한 시점이다.

미국과 영국에서 임차자의 주택소유(분양전환) 프로그램을 운영하여 자가전환을 유도하고 있다. 미국의 공공임대주택 거주자가 주택구매를 원할 경우 자금을 지원한다. 영국의 경우 시장가격의 최대 70%까지 할인된 가격으로 주택을 구매할 수 있다. 우리나라의 공공임대주택 분양전환 시에도 자금지원이나 분양가격 할인에 관한 기준을 검토할 필요가 있다.

일본 공영주택과 영국의 공공임대주택의 경우 고액소득 가구 퇴거와 임대료 할증이 확립되어 왔다. 1959년 일본 「공영주택법」의 개정으로 고액소득 가구에 대한 명도노력을 의무화하고 이들 가구에 대해서 할증된 임대료를 징수했으며 1969년 법개정으로 고액소득 가구의 명도를 청구할 수 있는 제도를 도입했다. 응능응익제도에 의해서 소득초과 가구, 고액소득 가구에 대해서 할증된 임대료를 부과하고 고액소득 가구는 6개월 이내에 퇴거하도록 했다. 이러한 퇴거 노력을 통해서 입주가구의 부담능력을 고려하고 공영주택간의 임대료 부담의 형평성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 방식은 재정제약 하에서 효율적인 공공임대주택의 운영을 위해서 사용되고 있으나 저소득가구, 고령자, 장애인들이 밀집하게 하여 빈곤의 집중과 슬럼화를 초래할 수 있다는 단점이 있다. 영국은 기존의 종신임차권에 더하여 임차권을 단기간만 부여할 수 있는 정책을 실시하여 퇴거의 용이성을 확보했고 연소득 60,000 파운드

이상의 고소득 가구에게는 시장임대료 수준으로 공공임대주택 임대료를 부과할 수 있게 하고 있다. 우리나라에서도 입주가구 소득변화 조사에 근거한 임대료 조정과 고소득 가구의 퇴거 노력을 강화하여 정책 대상가구를 효과적으로 입주시킬 필요가 있는데 공공임대주택단지 내 빈곤집중과 슬럼화의 영향을 고려하고 이를 방지하려는 노력과 병행하여 실시할 것을 검토할 수 있다.

일본의 경우 민간자금, 민간사업자의 참여를 유도하여 공공임대주택의 공급을 증가시키려는 노력이 있어왔다. 도시재생공사 주택의 경우 주택건설계획의 목표량 달성을 위해서 민간자금 도입, 국가보조금을 투융자로 전환하는 방식 등을 사용했다. 지역우량임대주택의 경우도 민간사업자의 신규건설 및 기존주택 개량사업에 중앙정부와 지자체가 자금지원을 하여 민간의 참여를 유도했다. 민간자금, 민간사업자의 참여 시에는 임대료 상승으로 저소득 가구의 입주가 어려워지는 문제가 있기 때문에 저소득가구의 입주를 위한 정부의 임대료 보조가 필요하다.

제 6 장
공공임대주택 공급체계 개선
방안

CHAPTER
6

공공임대주택 공급체계 개선방안

1. 공급체계 개선의 기본방향

공공임대주택 공급체계는 계획, 건설 및 취득, 배분과정이 수미일관된 체계를 갖추도록 설계되어야 하고 이를 위해 다음과 같은 정책방향을 설정할 필요가 있다. 첫째, 현재 공공임대주택에 대한 종합적 계획이 없으며, 계획, 건설 및 취득, 배분에 대한 평가체계가 없는 실정이므로 종합계획 수립과 더불어 정책의 피드백이 가능하도록 평가체계를 구축할 필요가 있다. 둘째, 인구·가구 구조 변화와 주택시장 여건 변화를 반영하여 공공임대주택 공급목표를 신축적으로 조정할 필요가 있다. 셋째, 현재 공공임대주택을 공급하는 공급주체의 재무적 부담이 과도한 바, 지속적으로 공공임대주택을 공급하기 위해서는 공급주체의 재무적 부담 경감이 필요하다. 넷째, 새로운 공공임대주택정책 프로그램이 도입되더라도 종전 프로그램과 일관성이 유지되어야 하며, 임대주택 공급 관련 법체계를 일원화하고 공공임대주택 유형 및 공급조건을 체계적으로 정비해야 한다. 다섯째, 공공임대주택 이해관계자의 참여도 제고와 주거수준 향상을 위해 거버넌스체계를 구축해야 한다.

2. 공급체계 개선을 위한 세부 추진방안

1) 중기 공공임대주택 공급계획 수립 및 평가체계 구축

실태분석에서 본 바와 같이 현재 공공임대주택 공급계획은 장기주택종합계획과 연차별 주택계획에 일부 반영되어있긴 하지만 주로 정치적 의사결정과 단기적 부동산 대책 차원에서 이루어지고 있다. 이에 따라 공공임대주택 공급계획은 인구 및 가구 구조, 경제 여건, 주택시장 여건, 주거소비자의 욕구 등 다양한 여건변화를 면밀하게 분석하여 수립되지 못하고 있다. 예컨대 1~2인 가구 및 고령가구 비율 급증 등 사회경제적 여건변화로 정책대상가구의 수요가 다양화되고 있으나 공공임대주택의 유형, 공급규모 및 시설 등은 이를 반영하지 못하는 실정이다.

또한 공공임대주택 계획수립, 건설 및 취득, 배분의 전 과정을 평가하고 피드백 하는 종합적인 틀도 미비 되어 있다. 이에 따라 공공임대주택정책에 대한 평가는 제한적, 부분적으로 이루어지고 있으며 종합적인 평가는 이루어지지 않고 있다. 공공임대주택 건설 및 취득과 관련해 보면 총 공급량, 지역 및 유형별 공급량, 주체별 공급량, 건설과 매입·전세 물량의 비중 등의 적합성에 대한 평가체계가 부재하고, 공공임대주택 배분과 관련해서는 누구에게 배분하고, 어느 수준의 임대료를 부과하는 것이 형평성, 효과성 측면에서 적합한지에 대한 평가체계 역시 갖추어져 있지 않다. 공공임대주택 공급에서 중앙정부, 지자체 등 공공부문과 민간부문이 어느 정도, 어떠한 역할을 분담해야 적합한지에 대한 평가체계도 역시 존재하지 않고 있다.

따라서 공공임대주택을 체계적으로 공급하고 이를 종합적으로 평가하기 위해서는 주택종합계획과는 별도로 공공임대주택 공급계획을 수립할 필요가 있을 것이다. 주택시장 및 정책 여건이 수시로 변화하는 점을 감안하여 정부는 3년 또는 5년 단위의 ‘중기 공공임대주택 공급계획(가칭)’을 수립하고, 여기에서는 공공임대주택 계획수립, 건설 및 취득, 배분의 전 과정을 종합적으로 다루는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이 계획에서는 먼저 공공임대주택정책의 비전과 목표를 명확하게 설정할 필요가 있고 공공임대주택의 공급대상도 달라져야 할 것이다. 주택보급률이 100%를 상회하고 국민소득이 3만 불 시대에 접어든 여건변화를 감안하면 과거 서민의 틀에 얽혀 있었던 공공임대주택 공급대상은 이제 무주택 국민 전체로 확대할 필요가 있다. 따라서 공공임대주택정책의 비전은 ‘무주택 국민의 편안한 주거생활’로 설정할 것을 제안한다. 이를 달성하기 위한 정책목표로는 ‘다양한 수요에 부응’, ‘부담능력에

부합’, ‘임대차 시장 안정’으로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로 공공임대주택 공급을 위한 실행계획을 수립하여야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 공공임대주택의 유형, 공급대상계층, 정부의 지원방식, 보증금 및 임대료 수준 등을 설정하여야 한다. 실행계획을 수립할 때에는 사업주체의 재무적 여건, 기존 또는 신규 임대주택 여부, 임대개시 시점뿐 아니라 임대기간 전체의 평균적인 임대료 수준 등을 고려하여 몇 가지 시나리오를 설정할 필요가 있다. 이러한 체계가 정립되면 이를 바탕으로 전체 무주택가구의 공공임대주택 입주능력과 입주의사를 파악하여 공공임대주택에 대한 수요를 분석할 필요가 있다. 수요분석 시는 매년 실시하는 주거실태조사 자료가 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

〈그림 6-1〉 중기 공공임대주택 공급계획(안)



계획수립 과정에서 과거와 현재의 공공임대주택 정책이 이러한 비전과 정책목표에 부합한가를 평가해보아야 할 것이다. 이를 기초로 정책의 방향을 수정하고 구체적인 실천계획에 반영하여야 할 것이다. 이를 위해 공공임대주택에 대한 별도의 평가영역 (주거안정, 주거수준 향상, 형평성, 효과성, 시장 파급효과), 평가항목 및 평가지표, 평가방법 및 평가 틀의 설정이 선행되어야 하고 이를 기초로 공공임대주택의 평가체계를 구축하고, 정책 평가의 결과가 피드백 되어 정책 및 제도 개선에 반영되어야

할 것이다. 이를 위한 별도의 후속 연구가 필요한데 매년 수행하는 주거실태조사 자료와 국토연구원의 주택정책 의사결정 지원시스템 등을 활용하여 평가체계 구축이 가능할 것으로 판단된다.

2) 적절한 공공임대주택 공급목표의 설정

건설임대주택의 경우 계획된 공급물량과 실행된 공급물량간의 괴리가 크게 발생하고 있다. 장기주택종합계획(2013~2022년)은 공공임대주택 수요와 전월세시장 안정을 감안하여 공공임대주택 연간 11만호, 2022년까지 장기공공임대주택 190만호(2012년 현재 93만호)를 공급할 계획이다. 김대중 정부 후반기부터 연간 10만호 내외의 공공임대주택 공급계획을 수립하였으나 2008년까지는 공공임대주택 중 매입·전세임대주택은 1만호 이내이며 대부분의 공공임대주택은 주로 건설임대 중심이었다. 이 계획에 기초하여 매년 10만호 내외로 공공임대주택 사업승인을 하였으나 실제 공급된 물량은 절반 수준에 불과하다. 이러한 상황에서 정부는 2013년에 5년간(2013~2017년) 매입·전세임대주택 20만호, 건설임대주택 31만호(행복주택 14만, 영구임대 4만, 국민임대 등 7만, 민간건설공공임대 6만)를 공급하는 계획을 수립하였다.

그러나 현실적인 여건을 고려할 때 연간 공공주체 주도의 공공임대주택 공급물량과 공급방식을 조정할 필요가 있다. 인구 및 가구 증가율이 둔화되고 있으며, 2014년 현재 주택보급률은 약 103%에 달하여 주택의 양적 부족문제가 완화되었다. 2015년부터는 기초생활수급권자 등 주거취약계층에 대해서는 주거급여가 본격적으로 지원될 것이다. 적합한 매입·전세임대주택의 확보가 어려워지고 있으며, 공공부문이 이를 대량으로 취득하는 과정에서 주택가격 및 임대료가 상승하는 부작용이 발생하고 있다. 「택지개발촉진법」이 폐지되었고 공공부문이 건설임대주택을 공급하기 위한 양호한 입지가 지속적으로 감소하는 추세이다. 또한 수요분석 결과, 연간 11만호 수준의 공공임대주택 수요가 있는 것으로 추정되지만 최근 민간자금을 활용하는 공공임대리츠와 기업형 민간임대주택(New Stay) 도입으로 인해 일부 수요는 공공임

대리츠와 뉴스테이로 수요 이전이 예상된다. 이러한 점을 감안하면 매입전세임대주택은 소폭 축소하고, 건설임대주택의 경우 현재 미착공 상태에 있는 국민임대주택지구 및 보금자리주택지구는 대폭적으로 지구계획을 수정하여 공공임대리츠 및 뉴스테이 지구로 조정할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 보면 2013~2017년 기간 중 총 51만호의 공공임대주택 공급하되, 적합한 주택 확보가 어려운 매입전세임대주택을 16만호 내외로 축소하고, 지자체 참여와 주민수요가 높은 행복주택과 영구임대는 현재 수준을 유지한다. 그리고 사업추진이 부진한 국민임대주택 등은 5만호 내외 축소하고, 민간자본을 활용한 공공임대리츠와 뉴스테이는 각각 6만호 수준으로 조정할 필요가 있을 것이다.

〈표 6-1〉 공공임대주택 공급계획 조정 방안

(단위 : 만호)

[중전 방안]			[조정 방안]		
공공자금 중심 (공공주체)	매입전세	20	공공자금 중심 (공공주체)	매입전세	16
	행복주택	14		행복주택	14
	영구임대	4		영구임대	4
	국민임대 등	7		국민임대 등	5
민간자금 중심 (민간주체)	민간건설 (기금지원)	6	민간자금 중심	공공임대리츠 (공공주체)	6
				뉴스테이 (민간주체)	6
합계		51	합계		51

자료: 김근용 외, 2014, 부동산시장 구조 개선 방안 연구, 국민경제자문회의 제작성

이상에서 제시한 공급목표량은 추후 중기 공공임대주택 공급계획 수립 시 보다 면밀한 수요분석을 통하여 일부 재조정할 수 있을 것이다.

3) 공공주체의 재무적 부담 경감

LH, SH 등 공공임대주택 공급주체의 재무적 여건이 열악하나 이에 대한 고려가

미흡하다. 공공임대주택 공급을 주로 담당해 온 LH, SH 등은 임대주택부문에
부채가 증가하고 수선유지 및 관리비용 증가로 운영손실도 지속적으로 증가하는
실정이다. 또한 영구임대주택과 50년임대주택은 50년, 국민임대주택은 30년 경과
후 매각할 수 있다고 규정하고 있으나(「임대주택법」 16조), 누구에게, 어떤 조건으로,
어떤 절차를 통하여 매각할 것인지 모호하다.

공공임대주택을 공급하는 공공주체의 재무적 부담을 완화시키는 방안도 검토되어
야 한다. 행복주택, 국민임대주택 등의 경우 공공주체의 자기부담분(계획상 10%이나
실제는 15% 이상)을 5% 이내로 축소하고 재정지원 및 주택도시기금 비중을 증대할
필요가 있고 용자형태의 주택도시기금 지원을 투자형태로 전환하는 방안 강구해야
한다. 특히 10년 후 분양 전환되는 공공임대리츠 공급 비중을 확대하고 현재 총
사업비의 8% 수준인 주택도시기금의 출자도 확대할 필요가 있다. 현재 주택도시기금
의 여유자금이 과다한 상황에서 LH가 공급하는 공공임대리츠의 경우 민간투자에
대해 5% 이상의 수익률을 보장하고 있다. 따라서 주택도시기금의 여유자금이 발생하
는 상황을 고려하여 주택도시기금의 출자비중을 총 사업비의 8~15% 수준에서 탄력
적으로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

영구임대주택의 예를 들면 초기에는 시중임대료의 30% 수준으로 임대료를 설정하
였으나 공공임대료 상승률이 민간임대료 상승률보다 현저히 낮은 관계로 현재는
시중임대료의 15% 수준에 불과하고, 국민임대주택 역시 같은 이유로 시간 경과에
따라 입주자 편익이 크게 증가하고 있다. 이러한 점을 감안하여 신규 공급되는
공공임대주택부터 초기 임대보증금 및 임대료를 상향조정할 필요가 있다.

또한 장기공공임대주택, 특히 국민임대주택의 처분조건을 명확히 할 필요가 있다.
분양전환 등 청산구조를 마련하고 매각 대금을 신규 공공임대주택 공급자금으로
활용할 수 있도록 해야 한다. 임대 의무기간(30년) 종료 후의 분양전환과 함께 5
· 10년 공공임대주택과 같이 임대 의무기간내의 매각방안도 함께 검토할 필요가 있다.
다만, 준공된 국민임대주택 38.3만호 중 34만호를 대상으로 임대료 및 증액임대보증
금을 담보로 ABS를 발행하여 ABS 만기 도래 시(향후 6년 이후)까지 분양전환에
한계를 두어야 한다. 분양전환 시 현거주자에게 매입우선권(right to buy)을 부여하되

매입할 것인지 임대로 거주할 것인지는 임차인이 선택토록 해야 할 것이고 임차인의 구입능력 제고를 위해 LH가 차입한 국민주택기금 융자금을 분양전환 시 임차인에게 대환해야 할 것이다. 정부는 LH 재무개선위원회(가칭) 구성하고 이를 통해 매각시기, 가격, 매각대금 활용계획, 매입자격요건 등을 심의해야 한다.

4) 공공임대주택정책의 일관성 유지와 법체계 정비

정권이 바뀔 때마다 새로운 공공임대주택 공급프로그램이 설계되어 정책의 일관성이 결여되어 있다. 1980년대 후반 노태우 정부 때부터 본격적으로 시작된 공공임대주택 공급정책은 새로운 정부가 들어설 때마다 정책이 변경되어 정책의 연속성이 단절되고 있다. 새정부 공약사항 추진에 중점을 두다보니 기존 정책 및 사업은 방치되고, 이에 따라 계획수립 또는 승인 후 사업들이 집행되지 못하는 사례가 빈발하고 있는 실정이다. 실태분석에서 보았듯이 2007~2010년에 사업승인된 국민임대주택 중 아직 미착공 상태에 있는 물량도 6만호가 넘는다.

따라서 새로운 정부가 시작될 때 기존에 추진하던 정책 및 사업을 어떻게 할 것인지 사전에 정리할 필요하다. 예컨대 보금자리주택 공급계획이 수립되는 경우 이전의 국민임대주택 프로그램은 어떻게 정비할 것이며 기 지정된 국민주택지구를 어떻게 활용할 것인지를 분명히 정리했어야 하며, 행복주택 공급계획이 수립되는 경우 보금자리주택 프로그램과 관련 지구를 어떻게 활용해야 할 것인지 사전에 정리했어야 한다. 새 정부가 시작되기 전에 인수위원회 등에서 공공임대주택 공급정책 방향을 명확히 정리해 주고 이를 근간으로 중기 공공임대주택 공급계획(가칭)을 수정보완함으로써 새 정부 출범과 동시에 혼선 없이 정책을 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다.

공공임대주택 공급관련 법령체계가 복잡하고 이에 따라 공공임대주택 공급체계도 일관성이 없는 실정이다. 공공임대주택 공급 관련 규정이 「주택법」, 「임대주택법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경 정비법」, 지침 및 규정 등에 산재해 있어서 임대유형, 공급방식, 임대기간, 대상계층, 임차방식, 임대료 수준 등에

있어서 일관된 원칙을 찾기 어렵다.

최근 임대주택 관련 법체계가 「공공주택 특별법」과 「민간임대주택 특별법」으로 재정비되었으나 추가적인 보완이 필요하고 특별법의 시행을 위한 시행령, 시행규칙 개정작업을 조속히 진행할 필요가 있다. 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」도 공공임대주택 공급에 관한 내용을 담고 있는 바, 이 법은 향후 어떻게 할 것인지 분명히 하여야 할 것이다. 입주대상자의 사회·경제적 특성, 주거상태 등을 감안하여 임대주택 유형, 공급방식, 임대기간, 대상계층, 임차방식, 임대료 수준을 체계적으로 정비할 필요가 있다. 특히 공공임대주택 유형을 단순화하고 수혜기간 수직적·수평적 형평성이 달성되도록 공급조건을 지속적으로 조정해야 한다. 공공임대주택 유형은 매입·전세형, 건설형으로 구분하고 건설형은 임대조건과 임차인의 특성 등을 감안하여 영구임대, 국민임대(기존 국민임대, 10년제, 50년제 임대주택 통합), 행복주택, 기타공공임대(5년제, 사원임대 등 통합)으로 구분할 것을 제안한다.

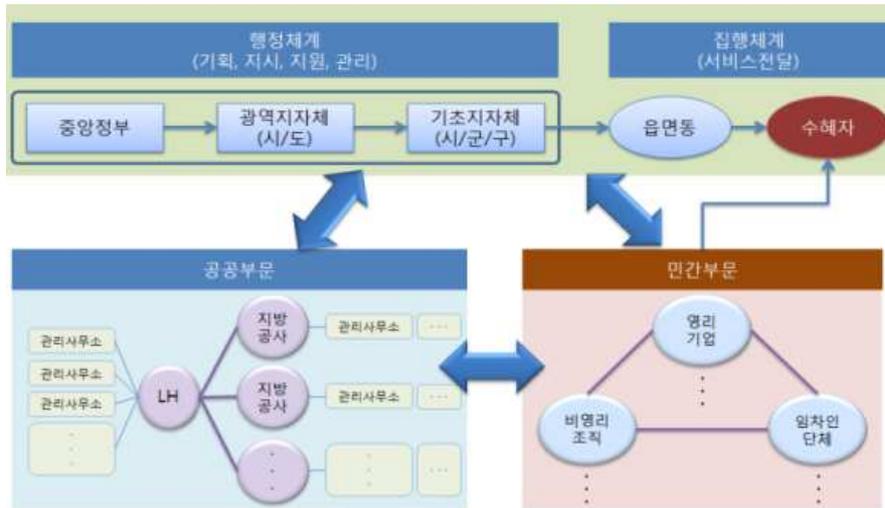
5) 공공임대주택 관련 거버넌스체계 구축

현재는 공공임대주택 공급, 운영 및 관리와 관련된 거버넌스체계가 미흡하다. 우리나라 공공임대주택정책은 주로 정치적 공약으로 출발하여 중앙부처에 의해 기획되고, 공사 혹은 지자체에 의해 집행되는 수직적 정책결정 및 집행체계의 특성을 지니고 있다. 이러한 수직적 정책결정 및 집행체계는 일정 유형의 공공임대주택의 양적 확대에는 기여했다고 할 수 있으나, 향후 점차 다양해지고 개별화되는 주거욕구를 충족시키는 데는 한계가 있다.

공공임대주택 이해관계자의 참여도 제고와 주거수준 향상을 위해 거버넌스체계를 구축해야 할 것이다. 현재는 서울시의 한부모 모자안심주택, 협동조합형 임대주택 등과 LH의 마을연계형 소규모 주택사업이 거버넌스방식을 일부 활용하고 있으나 아직은 초보적 단계이다. 거버넌스는 제도화된 정책커뮤니티 내의 이해관계자들을 정책과정에 적극 참여시켜 수평적으로 문제를 해결하고 책임지는 공공의사결정의 형태로 정부, 민간조직, 주민조직을 포함한 각 주체가 공동목표를 달성하기 위해

행하는 제반노력과 협력으로 정의할 수 있다(천현숙 외, 2005; 김혜승 외, 2014, p.427에서 재인용). 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 영리기업, 비영리조직 등의 다양한 주체가 참여하는 공공임대주택의 공급 및 관리체계의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다.

〈그림 6-2〉 공공임대주택 관련 거버넌스체계 예시



REFERENCE

참고문헌

- 강미나 외. 2007. 국민임대주택 수요추정 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2007-3.
- _____ 외. 2008. 국민임대주택 민자사업(BTL) 시범지구에 대한 타당성 및 시설사업 기본계획수립연구. 경기: 국토해양부.
- _____ 외. 2011. 소득 및 자산기준 개선방안 연구. 경기: 국토해양부
- 건설교통부. 2002. 주택백서. 경기: 건설교통부.
- 건설교통부. 2009. 중장기 주택시장 전망 및 주택종합계획 수정을 위한 정책방향 연구. 경기: 건설교통부.
- 경기개발연구원. 2013. 경기침체기 부동산정책 패러다임 전환: 일본의 교훈. TIP 제5호.
- 국토교통부. 2013. 제2차 장기(2013년~2022년) 주택종합계획. 경기: 국토교통부.
- 국토해양부. 2012. 보금자리주택 업무편람. 경기: 국토해양부.
- _____. 2013. 2012년도 주택업무편람. 경기: 국토교통부.
- _____. 2014. 2013년도 주택업무편람. 경기: 국토교통부.
- _____. 2015. 2014년도 주택업무편람. 세종: 국토교통부.
- _____. 2015. 2015년 주택종합계획. 세종: 국토교통부.
- _____. 2015. 국민주택기금 운영계획. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부 통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do> (2015년 10월 20일 접속)
- 기획재정부. 2013. 대한민국 중장기 정책과제. 경기: 기획재정부
- 김근용. 2002. 주택사업 유형별 지원정책 평가에 관한 연구: 평가모형 개발 및 사례분석을 중심으로. 경기: 국토연구원. 국토연 2002-41.

- 김근용 외. 2014. 부동산시장 구조 개선 방안 연구. 국민경제자문회의
- 김승희, 문영기. 2003. 일본 공영주택의 임대료체계 개정 전후 거주가구 속성변화에 관한 연구. 주택연구(한국주택학회) 11권, 2호: 163-192.
- 김태경. 2007. 국민임대주택 입주자 특성 및 주거만족요인 분석을 통한 임차인 주거지원정책 제언. 주택연구(한국주택학회) 15권, 2호: 73-98.
- 김태환. 2015. 임대차시장권역의 설정과 임대료 결정요인에 관한 연구. 광운대학교 석사학위 논문.
- 김태환, 박태원. 2015. 임대차시장권역 설정과 권역별 특성에 관한 연구. 한국부동산분석학회 학술발표논문집: 245-261.
- 김혜승 외. 2004. 주거복지 지원 및 전달체계 구축방안 연구. 경기: 국토연구원 국토연 2004-28.
- ____ 외. 2006. 임대주택 체계개편 연구. 경기: 건설교통부.
- ____ 외. 2006. 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2007-08.
- 김혜승, 김태환. 2008. 최저주거기준과 최저주거비부담을 고려한 주거복지정책 소요 추정. 국토연구(국토연구원) 59권: 223-245.
- ____ 외. 2012. 서민 주거복지 향상을 위한 주거지원서비스 체계 구축방안 연구. 경기: 국토연구원. 국토연 2012-36.
- 남원석. 2007. 일본 주택정책 변화의 특성에 관한 연구: 1990년대 이후 공영주택정책과 지자체 거주정책을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 박신영. 1995. 도시저소득층을 위한 주택정책에 있어서 공공부문의 역할에 관한 연구. 대한주택공사 주택연구소.
- ____. 2001. 일본의 공공임대주택 정책과 제도. 한국토지공법학회 제29회 학술대회 발제문.
- ____. 2003. 일본 공영주택의 임대료 체계: 응능응익가임제도를 중심으로. 도시와 빈곤(한국도시연구소) 65호: 40-58.
- ____ 외. 2009. 보금자리 영구임대주택의 공급 및 관리 운영방안. 주택도시연구원
- 박환용 외. 2013. 보금자리주택 사업권한 지방이양 등 여건변화에 따른 임대주택 등 보금자리 사업활성화 방안 연구. 경기: 국토해양부.

배순석, 김근용, 박천규. 2007. 주택정책의 공공민간 역할정립 방안: 주거서비스 공급을 중심으로. 경기: 국토연구원. WP 2007-1.

배순석 외. 2008. 서민 주거복지 확대정책의 평가와 향후 정책방향. 경기: 국토연구원. 국토연 2008-29.

법제처. 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/main.html> (2015년 10월 20일 접속)

변용찬 외. 2010. 취약계층지원 및 주거복지 강화방안을 위한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.

봉인식. 2009. 수도권 국민임대주택 입주자 주거이동특성 연구. 경기: 경기개발연구원.

서울시. 2015.7.30. '공공성+민간투자 새로운 임대주택 서울리츠 첫 선'. 보도자료.

서울연구원. 2015. 주거복지 구현을 위한 정책기반 구축 및 주거환경 개선기술 개발(2차). 중간결과물. 서울: 서울연구원.

손경환. 2001. 외국의 민간임대주택 공급정책 연구. 경기: 국토연구원. 국토연자 2001-4.

_____. 외. 2014. 행복주택 개발모델 창출 연구. 경기: 국토교통부.

심지현. 2015. 기금 여유자금 운용실태 평가. 국회예산정책처.

이명훈 외. 2008. 중장기 임대수요 변화에 대응한 임대주택 공급방안. 대한주택공사.

일본 공영주택 나비. www.koeinavi.com (2015년 월 일 접속)

일본 국토교통성 홈페이지 www.mlit.go.jp (2015년 월 일 접속)

일본 총무성, 주택토지통계조사, 각 년도

양현석, 김원년. 2009. 공공임대주택수요 추정 및 예측에 관한 연구. 재정정책논집(한국재정정책학회). 11권 2호: 39-68.

장경석. 2015. 최근 주택분야 주요 이슈와 입법동향. 국회입법조사처.

장영희. 2003. 공공임대주택 임대료 및 공급체계 개선방안. 서울시정개발연구원.

진미운 외. 2010. 보금자리주택 수요추정과 전망 연구. 경기: 한국토지주택공사.

진정수 외. 2005. 국민임대주택 100만호 건설 실현방안 연구. 국토연구원, 대한주택공사.

진정수 외. 2013. 서민주거지원 사업군 심층평가. 경기: 국토연구원.

통계청. 가계동향조사.

최수 외. 2014. 보금자리주택사업 민간참여 방안 연구. 경기: 국토교통부.

한국감정원 www.kab.co.kr (2015년 10월 20일 접속)

한국토지주택공사. 2014년 결산서, 내부자료

(재)한국사회투자 홈페이지. <https://www.social-investment.kr> (2015년 10월 20일 접속)

서울특별시 홈페이지. <http://www.seoul.go.kr>

행정자치부. 2014년도 지방공기업 결산 및 경영분석

일본 주택토지통계조사(2013)

일본 주택토지통계조사, 각 연도

国土交通省住宅局住宅総合整備課, 2005, “公営住宅等関係予算の概要”, 日本住宅協会 編, 『住宅』, vol.54(4), pp.7-10.

金子 憲, 2001, “日本の住宅政策: 日本型福祉国家論への試み”, 比較住宅政策研究会 発表資料(2月 26日).

金子憲, 2002, “戦後日本における福祉国家としての住宅政策”, 『住宅問題研究』, vol.18(3), pp.3-19.

大本圭野, 1985, “福祉国家とわが国住宅政策の展開”, 東京大学社会科学研究所 編, 『福祉国家 6: 日本の社会と福祉』, pp.397-452.

大本圭野, 1991, 『日本の住宅政策』, 東京: 日本評論社.

本間義人, 2004, 『戦後住宅政策の検証』, 東京: 信山社.

本間義人, 2005, “戦後住宅政策の終焉: 進む市場化、なくなる居住のセーフティネット”, 『世界』 第743号, 岩波書店, pp.199-207.

三井不動産株式会社, 2002, 『不動産関連統計集』

小林綏枝・大本圭野, 1996, “家賃の原理と政策”, 早川和男, 横田清 編, 『講座現代居住 4: 居住と法・政治・経済』, 東京: 東京大学出版会, pp.169-200.

新藤宗幸, 1996, “住宅の政治経済学: 政治資源と生活資源の乖離”, 早川和男, 横田清 編, 『講座現代居住 4: 居住と法・政治・経済』, 東京: 東京大学出版会, pp.15-30.

原田純孝, 1985, “戦後住宅法制の成立過程: その政策論理の批判的検証”, 東京大学社会科学研究所 編, 『福祉国家 6: 日本の社会と福祉』, pp.317-396.

日本建築センター, 2015, A Quick Look at Housing in Japan.

長谷川洋, 2005, “住宅困窮者に対する国のセーフティネット施策の概要”, 『これからの地域居住政策の展望』, 日本建築学会大会(近畿)建築経済部門パネルディスカッション資料集, pp.51-56.

- 中川丘士, 2005, “公庫・公団改革, 公営住宅改革等の推進:住宅政策改革3法案”, 『立法と調査』 第247号, 参議院事務局, pp.55-59.
- 平山洋介, 2005, “公営住宅制度の変容とその意味”, 都市問題研究会編, 『都市問題研究』, vol.57(4), pp.71-84.
- Berry, M., Whitehead, C., Williams, P. and Yates, J. 2004. Financing Affordable Housing: A Critical Comparative Review of the United Kingdom and Australia, Final Report. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives. 2008. 2008 Greenbook: Background material and data on the programs within the jurisdiction of the Committee on Ways and Means. Washington, DC: U.S. Government Office.
- Matthew Lovering. 2014. What is the right level of social housing?. Evidence Review 068. AHURI
- Schwartz, A. 2015. Housing Policy in the United States. New York: Routledge.
- Stegman, M. 1989. Public housing in a revitalized national policy. In D. DiPasquale and L. Keyes (Eds.), Building foundations: Housing and federal policy (chap. 13). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- U.K. Department for Communities and Local Government. 2011. Implementing self-financing for council housing. London: Department of Communities and Local Government
- U.K. Department for Communities and Local Government. 2014. Guidance on Rents for Social Housing. London: Department of Communities and Local Government
- U.K. Government. 2015a. 2010 to 2015 government policy: rented housing sector. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-rented-housing-sector/2010-to-2015-government-policy-rented-housing-sector#actions>.
- U.K. Government. 2015b. Housing association homes. Retrieved from

- <https://www.gov.uk/housing-association-homes/standard-of-your-home>.
- U.K. Government, 2015c. Right to Buy: buying your council home. Retrieved from <https://www.gov.uk/right-to-buy-buying-your-council-home>.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015a. Public Housing. Retrieved from http://www.alistapart.com/articles/writelivinghttp://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015b. Picture of Subsidized Households. Retrieved from <http://www.huduser.gov/portal/datasets/picture/yearlydata.html>.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015c. HOPE VI. Retrieve from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/hope6.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015d. Mixed-Finance Public Housing Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/hope6/mfph.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015e. Family Self-Sufficiency (FSS) Program Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/programs/hcv/fss.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2015f. Homeownership. Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/centers/sac/homeownership/.

SUMMARY

Keywords: Public Housing, Housing Policy, Housing Welfare, Equivalent Variation

Since the late 1980s Korean Government has persistently provided low income households with public housing units. The number of public housing units increased substantially and the type of public housing was also diversified in terms of mandatory years to keep units public rental, target households and rent levels, and supplying mechanisms. The public housing supply system, however, needs to be improved to respond to recent social and policy changes and correct some problems discovered in the implementation process.

The purpose of this study is to analyze national plans, providers' capacities, legislations and policies, and governance systems of Korean public housing public housing supply system and to suggest improvement measures to remedy identified problems in the analyses.

Korean public housing system is governed by regulations scattered across several legislations. Although legislative reform of 2015 substantially integrated and simplified these laws, still lower level legislations need to be amended according to the reform. Owing to the past complex legal context and frequent policy changes subsequent to regime changes, tenant selection criteria, rent level, and type of units have been inconsistent between public housing complexes and it has been to evaluate comprehensively housing welfare improvement through public housing provision.

The analysis finds that the target total stock of public housing of 2022 in the national plan, 1.2 million units, is expected to accommodate about 30% of estimated target households. Also current provision is expected to contribute to keeping private rent increase to general inflation rate. The comparison of public housing households and private rental housing households shows that public housing households live in better units and neighborhoods, have lower housing cost burden and spend more in other expenditure, experience housing security. The monetary benefit, measured by equivalent variation approach, is 64,000 won per square meter. The benefits are greater in the city of Seoul, the Seoul metropolitan area excluding the city of Seoul, other metropolitan area, and other provinces in order. Also, the benefits become greater as households live longer in public housing owing to the lower rate of rent increase. A significant concern is on the capacity of housing providers such as Korea Land and Housing Corporation(LH) and local housing authorities as their debt level increases rapidly.

Korean public housing supply system needs several improvement measures to continue to play an significant role in housing welfare in rapidly changing social and policy environments. The comprehensive evaluation system of public housing supply system should be established and the thorough study on evaluation criteria, such as housing security, housing unit and environment qualities, equities among and between vulnerable household groups, indices, methodology, and framework is also required. The evaluation system also should consider the effects of other related policies such as housing cost subsidy programs and private rental housing promotion programs. To relieve the burden of LH and local housing authorities, the clarification of public housing unit resale regulation, the increase of government spending and National Housing Urban Fund, and readjustment of rent. In addition, governance system among national and local governments, private developers, and non-profit organizations.

기본 15-20

공공임대주택 공급체계 개선방안 연구

지 은 이 김근용, 김혜승, 박천규, 이운상

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 7,000원

ISBN 979-11-5898-011-5

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.