

공공임대주택정책의 개선방향

- 공공임대주택정책의 당면과제
 - 공공임대주택의 재고가 절대적으로 부족하며, 건설 위주의 공급으로 투자 비용에 비하여 저소득층의 주거안정효과 불충분
 - 지원대상계층의 상당수가 소외되고 있으며, 체계적인 주거상향이동 프로그램 미비
 - 가구의 주거선호와 주택공급의 임대형태·지역 등의 불일치로 정책효과 반감
- 저소득층의 주거비부담능력과 유형별 임대료의 흐름 사이에는 상당한 괴리가 있으며, 순차적인 주거상향이동 기회를 단절시키는 문제점을 내포
 - 국민임대주택의 유형별 임대료를 더욱 차등화하거나, 현재보다 낮은 수준의 임대료로 제공되는 새로운 유형의 국민임대주택을 공급
- 생활권별 공공임대주택 수요와 택지개발가능규모 등을 파악하고, 지역실정과 가구선호에 맞는 다양한 형식의 임대주택을 공급
 - 다가구주택 등을 매입하여 저소득층을 위한 임대주택으로 활용
 - 민간주택을 장기임차하여 저소득층에게 재임차하는 공공임차주택프로그램 개발
 - BTL 또는 RTL방식을 활용하여 민간자본의 공공임대주택 공급 참여를 유도
 - 소규모택지를 활용하거나 저소득층이 밀집한 지역에 위치한 노후주택, 비주거용건물을 개량하여 임대주택으로 공급
 - 임차형식도 저소득층의 선호에 부응하여 전세 등 다양한 방식을 도입

1. 공공임대주택의 현황 및 문제점

- 공공임대주택의 유형은 영구임대주택, 50년장기임대주택, 5년공공임대주택, 국민임대주택, 10년장기임대주택 등이 있음
 - 2004년 현재 공공임대주택의 재고는 115만호에 달하며, 총주택재고의 8.9%에 그치고 있는 실정임
 - 저소득층을 위한 공공임대주택 정책의 중점과제로 추진되고 있는 국민임대주택은 현재까지 약 20만호가 사업승인되었으며, 완공입주한 재고는 4만 7천호임

<표> 공공임대주택의 재고 현황(2004년)

(단위: 호)

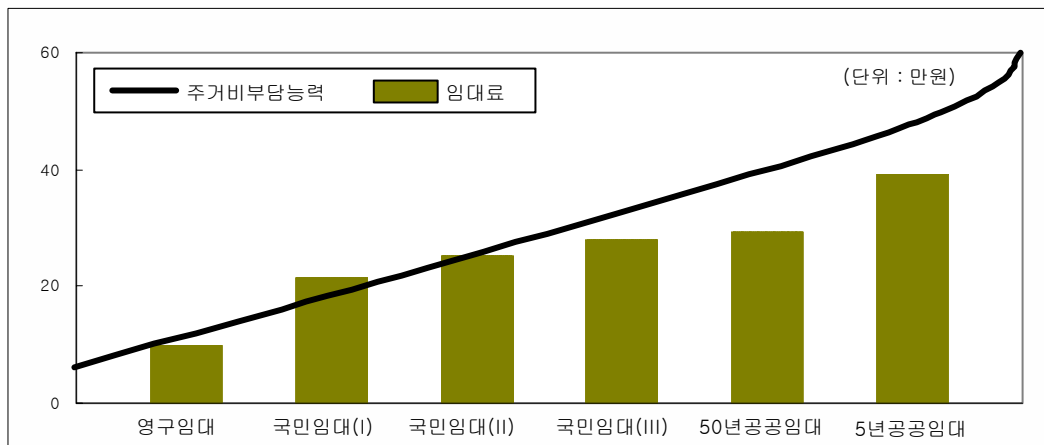
계	영구임대	50년 공공임대	건설임대 (5년)	국민임대 (30년)	사원임대 (5년)	매입임대 (3년)
1,150,054	190,077	92,850	655,908	47,203	38,566	125,450
100%	16.5%	8.1%	57.0%	4.1%	3.4%	10.9%

자료: 건설교통부

- 공공임대주택 정책의 당면과제
 - 공공임대주택의 재고가 절대적으로 부족한 실정임. 외국의 경우 공공임대주택의 비중이 10~15%를 차지하며, 상당수의 민간임대주택도 공공지원을 일부 받고 있음
 - 지원대상계층의 특성을 감안한 종합적인 공공임대주택정책이 수립되지 못하고 시대적 상황에 따라 제도가 수시로 도입되어, 지원이 필요한 계층의 상당수가 혜택에서 소외되고 있는데다 저소득층의 체계적인 주거상향이동 프로그램이 미비함
 - 공공임대주택 지원대상가구의 주거선호와 주택공급의 임대형태·지역 등의 불일치로 정책효과가 반감되고 있음
 - 건설 위주의 국민임대주택 공급으로 투자비용에 비해서 저소득층의 주거안정효과가 충분하지 못함
 - 임대주택 건설에 대한 지자체, 지역주민 등의 기피현상으로 사회통합(social mix)이라는 정책목표의 실현에 어려움을 겪고 있음

2. 공공임대주택 공급체계의 개선

- 공공임대주택은 주거서비스 소요에 따라 주택을 공급하고, 소득에 기초하여 임대료가 부과되는 것이 바람직함
- 공공임대주택의 유형별 주택규모, 입주자격 및 임대료수준을 감안할 때, 현행 공공임대주택 프로그램체계는 영구임대주택 → 국민임대주택 및 50년공공임대주택 → 5년공공임대주택(또는 10년장기임대주택) 등의 순서로 구성되어 있음
- 이러한 공급체계는 상대적으로 소득이 높은 계층에게 더 많은 혜택을 가져다주는 반면, 지원이 필요한 계층이 소외되는 부작용을 야기하고 있음
 - 법정영세민인 국민기초생활보장법상의 수급권자 중 일부는 영구임대주택에 입주하지 못하고 대기자명부에 올라가 있는 실정임
 - 공공임대주택 거주가구의 연간 지원편익과 소득을 살펴보면 경기도의 경우(2004년 임대주택 주거실태조사) 영구임대가 135만원(소득 73만원)인데 비하여 국민임대는 152만원(소득 125만원), 5년공공임대 787만원(소득 184만원)으로 나타남
- 특히 저소득층의 생애주기별 주거서비스 소요를 충족하기 위한 순차적인 주거상향이 동 기회를 단절시키는 문제점을 내포
 - <그림>은 공공임대주택 거주가구의 소득계층별 주거비부담능력(소득의 20% 수준)과 유형별 임대료 수준을 비교한 결과를 보여주고 있음



<그림> 공공임대주택 주거비부담능력과 임대료의 비교

- 여기서 보는 것처럼 주거비부담능력과 유형별 임대료의 흐름 사이에는 상당한 괴리가 나타나고 있음
- 소득상승 등으로 영구임대주택의 거주자격을 벗어난 거주자가 주거를 상향 이동하려면 국민임대(I 유형) 등으로 이주해야 하지만, 이들 주택의 임대료 수준은 영구임대주택에 비해서 2배 정도로 높아 이주가 어려운 실정임
- ※ 공공임대주택 정책이 확립된 상당수의 국가에서는 투자 및 관리비용, 입지, 주택규모 등과 함께 입주가구의 소득, 주변지역 시장임대료를 감안하여 공공임대주택의 임대료 수준을 결정하므로 정책대상계층의 주거비부담능력과 임대료의 괴리가 많지 않음
- 공공임대주택의 정책효과가 대상계층에게 골고루 돌아가고, 과중한 임대료부담 없이 저소득층의 원활한 주거상향이동을 지원하기 위해서는 공공임대주택 프로그램의 단절현상을 해소하는 대책이 필요함
 - 현재의 국민임대주택(I 유형)보다 20% 정도 낮은 수준의 임대료로 제공되는 새로운 유형의 국민임대주택을 공급하거나,
 - 정책적 지원이 필요한 저소득층의 주거비부담을 경감하는 방향으로 국민임대주택의 유형별 임대료를 더욱 차등화할 필요가 있음
- 이러한 공공임대주택의 공급체계 개선을 통하여 소득상승에 따라 공공임대주택 거주가구가 주거를 점차 상향이동하고, 정책대상가구의 입주기회를 확대하여 저소득층의 주거복지 향상효과를 제고할 수 있을 것임

3. 생활권별 공공임대주택 공급의 다양화

- 공공임대주택정책의 핵심은 저소득층이 적절한 주거비를 부담하면서 원하는 곳에서 원하는 유형의 주택에서 살 수 있도록 임대주택을 공급하는데 달려 있음
 - 그러나 택지확보의 어려움 등으로 지역별·유형별 공공임대주택의 공급과 수요가 제대로 부합되지 못하고 있는 실정임
 - 서울시의 경우 44개 공공임대주택 단지 가운데 24개 단지가 강서구와 노원

구에 집중되어 다른 지역에 거주하는 저소득층의 입주기회를 제한하고 있음
 ※ 영국의 경우 지역별·계층별 수요를 정확하게 파악하지 못하고 중앙정부 위주로 수요가 적은 지역에다 많은 공공임대주택을 공급한 결과, 수급의 불일치로 어려움을 겪은 바 있음

- 이러한 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 생활권별 공공임대주택 수요와 택지개발가능규모 등을 정확하게 파악하고,
 - 이를 바탕으로 지역실정과 가구의 선호에 맞는 다양한 형식의 임대주택을 공급할 필요가 있음
- 현재 건설 위주로 추진되고 있는 국민임대주택의 공급방식에서 벗어나 매입임대, 재임차, 리스백(lease back)방식 등을 적극 활용하는 한편, 임차형식도 저소득층의 선호에 부응하여 전세 등 다양한 방식을 도입
 - 세를 들어 사는 저소득계층의 절반 가량은 전세로 거주하고 있으며(2003 국민주거실태조사), 공공임대주택거주가구의 상당수가 임대료를 조정할 경우 임대보증금의 비중을 높이는 것을 선호
 - 특히 자가가구와 차가가구가 섞여 있는 재건축 임대주택의 경우 전세형식의 임차가 사회통합의 실현이라는 차원에서 바람직함
- 매입임대는 다가구주택 등을 매입하여 저소득층을 위한 임대주택으로 활용하는 방식이며, 지역이나 주택규모별 수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 방식임
 - 주택공사에서 다가구주택 503가구를 매입하여 국민임대주택으로 공급하였으며, 건설교통부에서는 2005년부터 5년 동안 매년 2,000가구를 매입하여 공급할 예정임
 - 그렇지만 매입임대는 비용이 많이 소요되는데다 저소득층의 선호에 맞는 적절한 주택을 찾기 어렵고, 관리문제 등이 나타나고 있는 실정임
- 지자체 등에서 민간주택을 장기간 임차하여 저소득층에게 재임차하는 공공임차주택 프로그램을 개발

- 재임차주택은 적은 재원으로 다수의 임차인에게 임대주택을 공급할 수 있으며, 소유자가 주택의 관리를 맡도록 유도하여 매입임대가 가지는 재원확보, 관리 등의 문제점을 상당부분 해결가능
- BTL 또는 RTL방식을 활용하여 민간자본의 공공임대주택 공급 참여를 적극 유도
 - 임대료의 일정부분을 공공에서 부담하거나 세제지원하는 협력계약을 리츠회사 등 투자자와 체결하고, 이들이 보유 또는 건설하는 임대주택을 저소득층에게 공급
 - 임대주택의 투자나 직접 운영에 소극적인 기관투자자의 참여를 유도하기 위하여 개인을 포함한 민간투자자가 함께 출자하여 공공임대주택에 투자하는 특수목적협력회사(SPOV) 설립을 유도
 - ※ 호주의 경우 기관투자자의 임대시장 참여를 유도하기 위한 설문조사 결과, 채권수익률(5%)을 상회하는 약 10%의 세후수익을 얻을 수 있는 세제·금융지원을 요구
 - 이러한 방식은 공공부문이 직접 임대주택을 매입하거나 임차하지 않으므로 최소한의 재원부담으로 임대주택의 공급을 확대하는 효과를 얻으며, 투자자는 임차인의 안정적 확보로 리스크 감소
- 소규모택지를 활용하거나 저소득층이 밀집한 지역에 위치한 노후주택, 비주거용건물을 개량하여 저소득층을 위한 임대주택으로 공급
 - ※ 독일에서는 총주택공급의 10% 이상을 비주거용건물을 개량하여 공급하고 있으며, 건물개조나 개보수에 다양한 세제·금융지원을 부여
 - 지자체가 소규모택지 또는 노후주택, 비주거용건물의 소유자와 안정적인 임대수입을 보장하는 장기임차계약을 하여 임대용주택을 공급하도록 유도
 - 이는 주택건설, 노후불량주택의 개량과 함께 공공임대주택 확보효과를 얻을 수 있을 것임

국토연구원 손경환 토지·주택연구실장, 박천규 연구원(cgpark@krihs.re.kr, 031-380-0274)