

# 다가구매입임대주택사업 추진과정 평가 및 개선방안

## Assessment of the Propulsion Process and Improvement Plan of the 'Dagagu' Housing Purchase and Public Rental Program

박경난\*      채혜원\*\*      김미희\*\*\*      권오정\*\*\*\*  
PARK, Kyung-Nan      CHAE Hye-Won      KIM, Mi-Hee      Kwon, Oh-Jung

### Abstract

The aim of this study is to provide primary data to propel business intended for the entire nation through the analytic assessment of the propulsion process of the newly attempted 'Dagagu' Housing Purchase and Public Rental Program (DPPRP) for the cities low income bracket. The study method was to conduct analysis of data, interview survey, onsite tenant interviews and examination of the locale in order to analyze the execution of the program and experiences of the administrator in charge of executing the model program. In the case of the enforcement of the 'Dagagu' Housing Purchase and Public Rental Program (DPPRP), combined teams of the specialty fields of purchase, rental, and management are needed; operation propulsion system of the purchase process of the housing, rental process for selecting the tenant, and the entire process of management afterwards needs to be maintained; and a collaboration system with related organizations need to be constructed.

Keywords: 'Dagagu' housing, public rental housing, purchasing and public rental program, low income bracket, assessment of the propulsion process

### I. 서론

우리나라의 공공임대주택의 건설은 1984년 임대주택건설촉진법이 제정되면서 제도적 장치가 마련되고 본격적인 건설이 시작되었다. 그러나 공공임대주택의 재고가 40만호로서 전체 주택재고의 3.4%에 그치고 있는 상황에서 장기임대주택 재고비율을 15%수준으로 확대하기 위해 2003년 국민임대주택 100만호 건설계획(2003-2012)을 발표하였다(건설교통부, 2004). 그러나 각종 영향평가의 지연, 지자체의 과도한 기반시설의 설치요구 등으로 사업이 지연되어 매년 목표량을 달성하기 어려운 실정이다.

공공임대주택은 주택수요가 많은 대도시내 밀집지역에 는 도시내택지의 고갈로 대규모 택지확보가 불가능하여 대부분 대도시외곽의 신규택지개발지구에 건설되었다. 따라서1도심에 거주하는 저소득층은 단거리통근을 선호는 경향과 임대료부담등으로 생활의 근거지와 멀리 떨어진 도시 외곽에 건설되는 공공임대주택의 입주를 꺼려왔다(한국보건의사회연구원, 2002).

다가구매입임대주택사업은 1990년부터 건설되기 시작한 다가구주택이 2002년 서울시가 조사한 빈방실태조사에서 단독주택지역의 전월세물량중 14%가 공가로 나타나는 등 공급과잉에 따른 임대수요감소가 나타나고 있는 점에 착

안하였다. 그동안 도시외곽에 건설된 공공임대주택의 문제점을 극복하고 도심내 최저소득계층이 현재의 생활권에서 현재의 소득으로 거주하는데 초점을 두고, 도심에 있는 기존 주택을 매입하여 도심빈곤층에게 저렴하게 임대하는 방안으로 제시되었다.

2004년 서울의 5개 자치구에서 실시한 시범사업을 기초로 정부는 임대주택정책개편방안(2005.4.27)에 2005년 다가구매주택 등 매입임대사업 규모를 당초 물량의 2,500호가 더해진 총 45,000호를 공급하겠다고 발표하였으며 사업초기에는 수도권 및 광역시 위주로 공급하고 내년이 후 확대 검토할 계획을 밝혔다. 또한 기존주택 전세임대 사업을 실시, 미혼모등 가정폭력 피해자 대상의 그룹홈 제공 그리고 시범사업에서는 제외되었던 단독가구에 대한 규정을 수정한 단신계층용 임대주택 운영특례를 정하여 자활능력을 갖춘 단신자(노숙인, 쪽방거주 단신자 등 주거가 일정하지 않은 취약계층)에게도 공급이 가능하도록 사업규모가 확대되고 사업내용과 방식도 다양화되고 있는 상황이다.

본 연구는 2004년 다가구매입임대 시범사업의 추진과정에 대한 분석과 평가를 통하여 앞으로 다가구매입임대사업의 실제적 운용 방안과 향후 대책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이는 다가구매입임대주택사업을 수행하는데 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

### II. 연구방법

\* 정희원, 충북대학교 생활과학연구소 특별연구원, 이학박사  
\*\* 정희원, 홍익대학교 도시계획.환경관리센터,방문학자,이학박사  
\*\*\*정희원, 전남대학교 생활환경복지학과 교수, 이학박사  
\*\* 정희원, 건국대학교 소비자주거학과 교수, Ph D.

본 연구는 관련문헌, 다가구매입임대사업에 대한 사업 계획안등의 자료와 대한주택공사 '매입임대전담팀'이 사업 수행시의 진행자료 등을 분석하였다. 또한 입주자들이 입주한 주택에 대한 현장조사와 입주자(일반입주자, 그룹홈)를 면접조사하였다. 실질적인 업무를 담당한 서울지역 본부의 팀원과 현장에 파견된 보수전담반, 그룹홈운영단체 관계자, 구청과 동사무소의 담당사회복지사등 사업에 직간접으로 참여한 관련자와의 면접조사를 실시하였다

### III. 다가구매입임대주택 사업 추진과정평가 및 대안

#### 1. 사업개요

다가구주택 매입임대사업은 '서민 주거복지 확대 방안'의 하나로 '도심빈곤층의 주거안정방안(2004.6.8)'에 따라 추진되었다. 본 사업은 관계부처 조정회의(2004.2.4), 사업추진 예상 문제점 검토회의(2004.3.25), 정책토론회(2004.5.18)등 준비과정을 거쳐, 2004년 6월 14일 주요 일간지에 주택매입공고를 함으로써 본격적으로 개시되었다.

2004년에는 서울시 5개 자치구(기초생활수급자의 비율

이 높은 지역)를 대상으로 503호를 공급하는 시범사업을 계획하였다. 시범사업의 시행은 대한주택공사가 담당하였으며 이를 위해 서울지역본부에 '매입임대전담팀'이 구성되었다. '매입임대전담팀'은 매입착수부터 매입대상주택 선정, 매매계약체결, 주택인수 및 사업의 개·보수, 입주대상자 선정 및 입주, 사후관리의 전과정을 맡아 사업시행을 함으로서 실무적인 역할을 담당하였으며 구체적인 일정은 <표 1>과 같다. 매입착수에서 매매계약체결까지의 주택물량의 1차 확보기간은 3개월, 추가확보기간까지 6개월이 소요되었고 입주자의 입주는 매입착수 4.5개월간의 첫입주가 시작되었다.

#### 2. 추진과정평가 및 대안

다가구매입임대사업의 추진과정은 매입과정, 임대과정, 관리과정으로 구분하여 분석하였으며 사업추진단계별 업무내용과 진행과정에 제기된 문제점, 그 해결방안은 <표 2> 와 같다.

<표 1> 다가구매입임대 시범사업의 추진과정

구분	내용	수행일정	주요적인 집행 사항
매입과정	매입착수(공고, 홍보)	2004. 6. 1 - 6. 7 2004. 6.10 - 6.30	○ 매입공고 및 홍보준비 ○ 매입홍보
	매입신청접수	2004. 6.14 - 7. 9	○ 신청서 접수 : 1,562호(249개동) ○ 신청서류 검토
	신청대상주택 실태조사	2004. 7. 1 - 7. 3 2004. 7. 5 - 7. 20	○ 실태조사 대상주택 선정 : 1,562호(249개동) ○ 실태조사 평가표에 의한 현지조사
	감정평가	2004. 8. 4 - 8.19	○ 매입대상주택 결정 ○ 감정평가 의뢰(매입 협의 대상) : 952호(144개동) ○ 주택 세부현황(평면도, 위치도) 작성
	매입협의 및 계약(안내 및 협의)	2004. 8.20 - 8.26	○ 매입가격, 지급 방법 등 계약내용 안내 : 926호(140개동) ○ 불법시설 및 채권채무 정리 요구
	매매계약체결	2004. 9. 7 - 10.8	○ 매입완료 현황 392호(59개동)-매입계획 변경 승인(2004.12) -재정(10월) 및 기금(12월)요청
	추가매입	-11.30	○ 잔여물량수시 매입 (111호)
	주택인수 및 개·보수	2004. 10. 7 -현재	○ 주택인수(잔금 지급)와 소유권 이전 - 수선계획 수립 및 개·보수 시행
↓			
임대과정	입주자 모집	2004. 9.30-10.7	○ 입주대상자 선정요청 -입주자대상자 선정요청: 주공->자치구, 서울시 -그룹홈, 운영단체 등 선정통보: 자치구, 서울시 -> 주공
	입주자대상자 선정·입주	2004. 10.7 -현재	○ 임대차계약체결(임대조건) ○ 입주시행 : 일반가구, 그룹홈 가구 매입 503호(입주 71,임대체결 67,개보수 104, 기존임차인 261)
↓			
사후관리	주택 및 시설물 관리	2004. 10.1 -현재	○ 공과금 및 임대료 징수 등 관리업무 -시설물 유지·보수 등 관리

주) 현재(2005년 1월 21일 기준).

자료 출처 :건설교통부 보도자료, 대한주택공사 내부자료를 근거로 재작성한 것임

<표 2 >사업추진단계별 업무, 문제점 및 대안

구분	업무	내용	제기된 문제점	대안
주택매입과정	사업지역 선정 매입공고	-5개지정 시범자치구 -5세대이상 거주가능주택 -일간신문, 인터넷홈페이지	-수급자비율이 높은 자치구 선정으로 저소득층가구 유인사업으로 지자체 부담	-매입공고는 사업내용 규정, 사업진행 절차를 규정하므로 매입착수 단계에서 내용의 명확화 필요
	사업홍보	-정책토론회 -시범사업추진에 대한 보도자료 배포, 신문광고, 지역 생활정보지 광고, TV방송 -주택공사와 해당구청·부동산 관련 사이트를 이용한 인터넷 홍보, -전단지 60만부 제작(부동산 중개업소, 구청) -현수막 설치(홍보효과 큰 지역)	-사업초기 매입공고와 홍보(안) 수립 미비 -홍보기간 부족 -지역의 관련공무원, 사회복지, 주택 관련자에 사업목표와 내용의 인지도 낮음. -입주대상자, 다가구주택소유자 인지도 낮음	-홍보대상별 홍보내용과 홍보방법 계획 수립 필요 -홍보 관련 부대비용이 저렴하고 가시적인 홍보전략 방안모색(지역케이블 TV 활용 등) -정보전달체계보다 상시상담체계구축 필요 -사업의 특성상 지역에 기반을 둔 상시홍보활동 및 상담체계 필요
	매입신청	-대한주택공사 서울지역본부에서 신청 -신청서류구비 개별 방문 직접신청	-매입예정물량의 3배신청으로 업무량 과다 -서류과다로 자료불합 어려움(미활용 자료 발생)	-매입신청접수문서개발 및 간편화 -현황도면 필수서류로 추가필요 -대상사업지역에서 신청접수
	대상주택 실태조사	-주공에서 개발한 실태조사 양식, 평가양식, 감정평가 의뢰 제의기준 지침을 활용한 실태조사	-고려사항을 모두 충족하는 주택수량 부족으로 일정수준을 충족하는 주택 매입으로 일부 수정 -예정매입수량 확보 시까지 수시매입을 추진하는 것으로 계획 수정	-신청접수시에 실태조사나 방문일정 공시 및 사전예약이 필요 -지역적 특성 등에 따른 객관성을 가질 수 있는 지표가 마련 -매입주택 평가기준 평가 및 수정필요(가중치와 배점 검토 필요)
	감정평가	-감정평가결과로 주택매입 결정 -2개 감정평가법인에서 감정한 산출평가금액으로 결정하는 방안	-단기간내 감정평가로 감정업체 어려움 호소	-분기별 사업추진 또는 상시적 감정평가로 업무량 조절 -복수감정평가사 업체간 공조가 발생하지않도록 지도·감독 필요
	매입협의 매매계약 체결 주택인수	-매입가격, 지급방법, 계약내용 등의 안내, 위법 시설 및 채권채무 정리에 대한 사항 수행 -계약체결안내공문 발송후 매입협의 1회 홍보, -계약기간내 미체결시 매매의사없음으로 간주 -매매가 당사자간의 협의원칙, 경매시 낙찰가 -부동산법무사와 대한주택공사 법률전문가에 의뢰하여 내용을 구성 매매계약서 작성 -주택의 인수, 잔금지급, 소유권 이전등기	-회매대도가 반영안됨. -주택관련 채무의 인수 여부매입물량 확보를 위하여 채무인수로 매입대상을 확대 -계약관련 책임의 소재에 대한 부담 매매계약의 체결 시 불법이용이나 가구의 수정 등 위법사항 발생 -중도금 지급	-매입물량 계획수립시 분기별 정기적인 매입방안 -개교확보를 위해 점진적인 매입-감정평가매입방안평가 및 대안논의필요(매도신청자와 가격협약의 조정 논의) -매매계약체결을 안전하게 수행하고 법적인 문제(위법사항처리)에 대응하기 위해서 매입관련 전담부서의 확보 필요
입대과정	입주자 선정	-지역별 매입주택의 수량·유형 서울특별시와 사업대상지역 구청에 통보 -공급주택의 최초 입주자 모집공고(관할구청 게시판, 인터넷홈페이지) -지역별 공급물량을 감안한 입주자대상 요건을 갖춘 입주자 선정 요청(자치구) -그룹홈 운영단체 선정요청(서울시, 자치구)	-입주대상자에 대한 정보부족과 연락의 어려움으로 업무지연 및 업무량 증가 -공급물량의 절대부족으로 1순위수급자가구의 입주 -입주자선정기준에서 최종순위를 전 입말이 결정함(기준의 변별력 문제)	-입주자선정기준의 항목의 배점과 정책목적에 맞는 대상이 선정될 수 있도록 가중치 조정필요 -그룹홈의 입주자선정에서 저소득층을 위한 선정기준지침 마련필요
	입주자 주택선택 및 배정	-입주대상자에 주택선정일 통보 -주택선정일에 주택사진, 도면, 임대주택의 위치 게시 후 입주대상자의 순위, 신청유형별 복수로 선택 신청서 접수	-수리완료된 주택물량에 맞추어 주택선택 및 배정으로 가족수에 맞지 않는 주택배정	-입주자특성에 맞는 배정방식 모색 -정보제공등 주택배정과정개선 필요 -주택배정과 입주과정의 개선 필요
	임대체결	-주택배정 2-3일 후 임대차계약 체결	-서울본부에서 임대체결로 불만(거리, 시간)	-주택 소재지근처에서 계약체결등 입주자측 업무시스템 필요
	입주	-계약일후 1개월이내 입주 원칙 -입주당일 연의를 입주자에 전달	-기준거주주택문제로 입주시기 문제 -입주자가 사전에 주택을 볼 수 없음으로 하자대처가 늦어져 불편호소	-일반주택임대차시장의 관행을 고려 -주택배정방식체계정비시 고려 필요
관리과정	주택 개보수	-최초보수반 팀제 운영 -사전조사(공종별 세대내 점검표 체크 및 촬영) -사전조사근거 보수내용과 범위 결정 -지정된 보수업체 견적 의뢰 및 보수 -2004년 11월말까지 긴급보수 대상결정 및 시행 -‘매입임대주택의 보수기준 및 범위’(영구임대주택의 보수 기준과 범위) 참고 작성)	-새로운 사업방식으로 주택의 개보수 과정의 업무기획의 어려움 -대상주택의 특성으로 일정수준의 질을 담보하기 어려움. -매입주택의 구조나 설비기준을 5년 경과된 영구임대주택기준 보수타당성 문제 제기(10년이상 경과주택, 주택유형의 상이성)	-사업특성, 주택특성에 따른 보수기준 및 범위의 판단 필요 -매입임대주택의 보수 및 수리 기준에 대한 지표 개발 필요 -위법시설 처리방안(비용부담 등)
	유지관리	-보수전담반(기동전담반) 2개지역 구분 운영 -시설설비보수, 하자등 물적관리 중심	-지역에 산재한 주택으로 보수전담반의 업무과다	-사업 및 주택유형에 맞는 유지관리체계 수립필요 -지역내 집수리사업단이나 참여희망민간업(단)체 연계방안모색 -보수관리
	관리업무 사후관리	-임대료징수, 공과금처리등 일반관리업무도 보수전담반이 수행	-쓰레기처리, 우편함정리, 납부고지알림)등 생활관리부분 업무 발생	-임대료징수시스템 방안 정비 -지역에 산재한 매입임대주택의 요구되는 관리내용과파 및 관리업무에 따른 관리시스템 필요 -사회복지전달체계와 연계한 관리지원 및 조직 체계 필요

매입과정은 매입공고, 사업홍보, 매입신청접수, 매입신청 주택에 대한 실태조사, 감정평가, 매입협의, 매입계약체결, 주택인수로 진행되었다. 매입과정의 각 단계별 업무수행과정에서 제기된 문제점과 그에 대한 대안은 <표 2>에서 각각 지적한 매입의 전과정에 대한 전체적인 평가를 하면 첫째, <표 1>의 추진과정에서 알 수 있듯이 매입공고와 사업홍보가 1개월, 매입신청접수 1개월, 실태조사 20일, 감정평가 15일, 매입협의 7일, 매입계약체결 1개월(1차)의 단기간에 이루어짐으로서 매입입대전담팀과 감정평가법인의 과도한 업무로 적정업무인원에 대한 판단이 어려웠다. 둘째, 매입대상지역에 대한 사전조사의 미비와 지역특성(주택유형, 주택가격)이 제대로 고려되지 않아 주택매입실적이 특정한 자치구에 집중되었다. 셋째, 대한주택공사에서 그동안 아파트를 건설임대해 온 방식과 다른 주택유형의 기존건축물의 매입하여 개·보수를 시행하는 새로운 사업에 대한 준비부족으로 매입공고에서 매매계약체결까지의 여러 문제-홍보전략의 미비로 낮은 사업인지도, 매입신청접수문서중 미활용자료 발생, 현황도면 미확보, 신청서에 희망매도가를 쓰도록 하고 실제로는 감정평가가로 매입등-가 제기되었다.

임대과정은 입주자선정, 입주자 주택선택 및 배정, 임대체결, 입주순으로 진행되었다. 총 756가구가 신청하였으며 이중 313가구를 선정하여 138가구와 입주계약을 체결하였다. 임대과정의 각 단계별 업무수행과정에서 제기된 문제점과 그에 대한 대안은 <표 2>에서 각각 지적한 임대 전과정에 대한 평가를 하면 첫째, 입주자선정과정은 서울시와 해당 자치구에 의뢰하여 수행하는 과정에서 주택의 위치와 상관없는 서울본부에서 임대과정을 진행함으로써 입주자들은 지도와 사진만으로 주택을 선택하게 되었고 입주대상자와 연락이 어려움으로 업무지연과 업무량이 증가하는 비효율이 발생하였다. 둘째, 주택의 개보수 일정에 맞추어 순위에 따라 입주자에 주택(방 1개형, 방 2개형)을 배정하는 방식으로 인해 입주자의 가족특성에 따라 적정규모의 주택을 배정받지 못하게 되었다. 셋째, 본 사업은 임대주택에 입주시키는 것이 사업의 완성이 아니라 입주하여 일정기간내에 자활하여 퇴거하도록 지역내에서 일자리지원이나 복지서비스와 연계가 중요한 부분인데 해당 지자체와의 협조가 원활하게 이루어지지 않았다.

관리과정은 주택개보수, 유지관리, 관리업무 및 사후관리로 이루어졌다. 관리과정의 각 단계별 업무수행과정에서 제기된 문제점과 그에 대한 대안은 <표 2>에서 각각 지적한 과정에 대한 평가를 하면 첫째, 사업특성과 주택특성에 따른 보수기준이나 범위에 대한 판단이 영구임대아파트 관리수준을 기준으로 하는 등 기존주택을 매입하여 임대하기 위한 수리 및 관리수준 수립이 미비하였다. 둘째, 지역에 산재하는 주택특성에 맞는 일상적 관리 및 유지관리업무에 대한 규정없이 기동전담반의 인력에 의존하는 방식을 선택하여 기동전담반의 업무과다와 실질적 관리가 어렵게 하였다.

#### IV. 결론

다가구매입임대사업은 도시외곽에 대규모로 건설되는 공공임대주택의 문제점을 인식하고 도시내 과잉공급된 다가구주택을 활용하여 저소득층을 위한 공공임대주택을 도심내에서 확보하려는 인식의 전환으로 이루어진 도심내 최저소득층을 위한 새로운 형태의 임대주택모델이다. 또한 그룹홈을 위한 주택배정도 가구중심이 아닌 수요자특성에 맞게 공급하는 새로운 시도이며 사회통합 환경을 조성하는 기초가 사업이다. 사업목적이 단순히 저소득층에게 지불 가능한 주택을 제공하는 것에 그치지 않고 사회복지체제와 연계하여 거주기간동안 자활을 지원하는 지역에 기반을 두는 복지구현에 있다.

본 연구에서 시범사업에 대한 평가와 대안은 사업수행과정의 문제점을 개선하여 본 사업이 이후추진과정에서 잘 운용되어 지역내 주거복지가 정착되기위해 내린 결론 및 제언은 다음과 같다. 첫째, 기존주택을 매입하여 시작하는 도시내 공공임대주택사업에 대한 장기적인 계획과 사업체계를 수립하고 둘째, 사업의 목표와 대상을 명확히 하여 입주자선정과 주택매입을 하고 셋째, 지역내 수요조사를 통해 수요를 예측하는 공급이 이루어져야 하며 넷째, 산재하여 존재하는 주택특성에 맞는 관리체계를 수립하고 다섯째, 기존의 사회복지체제와 연계하여 주거복지전달체계를 확립하여야 한다.

시범사업의 성격상 사업시행자는 대한주택공사에서 시범사업을 추진하게 되어 사업시행을 누가 담당하는 것이 적당한지에 대한 논의가 충분하지 않았지만 본 사업의 특성상 지역내의 역할이 매우 중요하며 사업수혜도 해당 지역민에게 돌아가므로 중앙정부와 지방정부의 책임인식의 공유와 협력이 요구된다.

#### 참고문헌

1. 건설교통부. 2004년도 주택업무 편람. 2004
2. 김현철(2004). 공공임대 주택의 문제점과 개선방안. 경원대 행정대학원, 석사학위논문.
3. 선종국(2004). 임대주택관리제도 개선을 위한 제안. 주거복지연대.
4. 우경미(2002). 임대주택 활성화 방안에 관한 연구. 대구대 사회복지개발대학원 석사학위논문.
5. 윤인숙(2004). 매입임대주택정책의 필요성. 도시와 빈곤, 67호.
6. 이일우(2004). 현장에서 본 다가구매입임대주택 정책. 도시와 빈곤. 67호.
7. 주동일(2004). 서울시 다가구매입임대주택의 현황과 과제. 도시와 빈곤. 67호. 2004.
8. 주동일 외. 다가구 공공임대주택의 효율적 관리방안, 서울시 도시개발공사 기획경영처 연구실. 2003.
9. 통계청(2002). 한국의 인구 및 주택.
10. 한국건설산업연구원(2003). 대도시내 소규모 공공임대주택확보 방안, <http://www.moct.go.kr>